

人力政策—人力形成

朴東緒

目 次	
1 序	4. 學制와 時期
2 擔當機關	5. 檢定
3 形成機關의 體制性	6. 結語

1. 序

우리가 앞으로 世界列強 및 北韓과의 경쟁에서 승리하려면 國政의 目標를 지속적인 國力伸張과 福祉의 向上에 두지 않을 수 없을 것이다.

여기서 國力이라고 하였는데 이의 內容을 論者에 따라 여러 가지로 규정하겠으나 여기서는 人力, 經濟力, 安保力 등의 세 가지를 대포한 것으로 규정하고자 하며 開發의 順서도 여기에 나설한 順서로 하는 것이 옳을 것 같다.

따라서 이러한 目標에 一致되는 人力을 形成供給하여야 하므로 앞으로 교육기회의 균등, 高級人力의 形成, 科學技術人力을 形成하여야겠으나⁽¹⁾ 우리가 여기서 망각해서는 안될 것은 이러한 人力形成의 目標가 經濟力이나 安保力增强의 수단으로만 간주되어서는 곤란하다는 것이다. 왜냐하면 人力形成은 상술한 手段的 價值性格外에 基本的 價值, 性格도 대포하고 있는 바이므로 人間이 自己完成을 이룩하므로서 그들의 복지향상을 이룩하는 것을 뜻하는 것도 중요한 의미를 갖고 있기 때문이다⁽²⁾.

그런데 이러한 目的에 비추어 우리 나라의 現況 또는 현재 안고 있는 문제는 한 두 가지가 아닐 정도로 많다. 양적팽창과 질의 저하, 교사의 평가 하락, 교육기회의 불균형, 소위 出世의 手段化와 學歷看板主義, 學制의 效率性低下 등 여러 가지를 들 수 있겠다⁽³⁾.

더구나 계속 양적으로 팽창해 감에 따라 教育費만 계산해도 GNP의 성장을이나 家計收入의 增加率을 훨씬 앞질러가고 있는 것이 범세계적인 추세이므로⁽⁴⁾ 자연히 納稅者는 물론 政

(1) 李洪九外 韓國教育의 診斷과 處方, 서울, 서울大社會科學研究所 1980, p. 13.

(2) Eli Ginzberg and Herbert A. Smith *Manpower Strategy for Developing Countries*, New York, Columbia University Press, 1967, pp. 122-3, Frederick Harbison and Charles A. Myers. *Education, Manpower, and Economic Growth*, New York. McGraw-Hill, 1964, pp. 11-14.

(3) 韓國教育開發院, 教育發展의 展望과 課題(1978~91), 서울, 韓國教育開發院, 1978, pp. 29-35.

(4) M. Blaug, *Economics of Education I*, Baltimore, Penguin, 1968, p. 25.

策決定者들의 큰 관심사가 되지 않을 수 없는 것이다⁽⁵⁾.

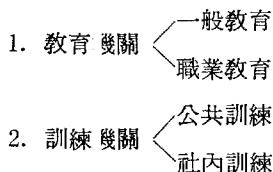
우리의 경우도 이미例外가 될 수 없으며 GNP의 6%라고 하는 무거운 짐을 國防費를 위해 쓰고 있으면서(一般會計의 35%内外) 문교豫算이 균 20%에 접근하고 있는 돈을 쓰고 있으나 엄청나게 財源不足을 겪고 있는 것이 우리의 실정이며 이외에 막대한 私教育費 까지 합치면 더욱 커지고 있는 것이다.

이와 같이 투자하여도 教育與件은 계속 悪化되고 있어 教育稅의 문제까지 대두하고 이의 신설을 政府는 결심하고 있는 것이다. 따라서 우리의 큰 關心事는 如何히 하면 우리가 의도하는 人力을 效率的으로 形成하는가 하는데 있으므로 여기서 이의 方案을 모색해 보고자 하는 것이니 따라서 연구의 대상은 이러한 人力形成에 관계되는 교육과 훈련이 되겠으며 이를 연구하는데 주로 의존한 것은 기존문헌과 관계 전문가와의 면접이라고 하겠다.

2. 擔當機關

人力形成을 擔當하는 機關은 크게 二大分하여 教育機關과 訓練機關으로 다음과 같이 分類整理될 수 있겠다.

擔當機關



여기의 教育이란 文教部가 관掌하는 公式學校教育을 의미하여一般的으로 장기간에 걸쳐서 어려서 부터 成年에 이르기까지 이루어지는 基幹學制를 의미하며 우리 나라의 경우 현재 國民學校부터 大學까지를 의미한다.

이의 内容을 크게 二大分하여 一般教育와 職業教育으로 나누어 볼 수 있는데 前者에 경 우 論者에 따라 異論은 있을 수 있겠으나 國民學校, 中學校 및 人文高, 大學에서의 基礎(本)學科專攻 등을 이에 포함시키며 後者에 경우 實業高, 專門大, 應用科學專攻大學 등을 이에 포함시킨다고 생각된다.

訓練機關도 二大分하여 公共機關에서 擔當하는 경우와 私企業體가 擔當하고 있는 경우로 나누어 보았다.

이와 같이 人力形成擔當機關을 二大分, 더나아가 4大分 하는 경우 產業化되어감에 따라

(5) Sam A. Levitan and Irving H. Siegel, *Dimensions of Manpower Policy*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966, p.84, 미국에서도 人力形成關係法令의 제정은 1960年代부터 본格화하였다. MDTA (1962), Vocational Education Act (1963).

많이 소요되는人力의形成을 앞으로 크게擔當하여야 할 기관은私企業體의社內訓練이 되는 것으로, 기대되고 있으며 우리의 경우도 이러한政策의方向이 설정되고 있으며 점진적으로 이의 실천을 기하고 있음을 볼 수 있다.

그러면 이러한人力形成擔當機關들이 바람직한人力의形成을擔當하는 데 현재 안고 있는 문제는 무엇이며 이의 解決方向은 어떠하여야 하는가 하는 것을 검토해 보고자 한다.

가. 問題分析

(1) 우선 제일 큰 문제의 하나로서 우리는 최근까지人力形成의主役을 지나치게 여기의一般教育에 의존시켰다고 하는 것이다. 이의原因은 여러가지 있었던 것 같으나 주요한 것은 해방직후의美國制의 직수입, 우리의學歷選好 및 教育의經濟性에 대한 이해부족 등에 있었던 것 같다.

따라서 해방후 우리의 어려운生活에 비하여 무리한投資를 하였지만 이의 결과로서 얻어지는 것과 크지 못하였던 것이다. 왜냐하면時日이 장기간 소요되고 따라서 엄청난 투자가 소요되는 데 비하여 얻어지는人力의시장가격은 상대적으로 높지 못하였기 때문이다⁽⁶⁾.

(2) 經濟發展의 정도가 저급한 초창기에는初等中等에重點을 두는 것이 바람직 하나 우리의 경·初等과大學에比重이 두어졌다고 하는 것은 적지 않은政治, 經濟, 社會의 인문제를 解決한 것 같다.

이와 같은 이유 특히大學에比重이 두어진 이유는政府의計劃的인 의도에 의한 것 보다도兵役上の 혜택, 植民地下에서高等教育 받을 기회의 제약해제, 就業에서學歷尊重 등을 들 수 있을 것 같다.

이러한 이유로 과잉 생산되었을 뿐만 아니라 질적으로 높을 수 없었던高等教育履修者 및 在學者는 50年代末부터 적지 않은社會, 政治的不安을 조성하게 되었던 것이다.

(3) 지난 中學進學率이 94%에 이르고 있으나 지난 35年間 엄청나게 적은比率의學生이 經濟的인 어려움을 무릅쓰고 中學高校까지 진학을 하였는데 문제는 中學三年間의 습득내용이 너무나一般敎養에 치우쳤으며高校의 경우도人文高에 앞도적으로 많은 수의 학생 및 수반 학생이 이에集中하였다고 하는 것이다⁽⁷⁾.

이러한 결과는 교육투자에 비하여 수료후 얻는收益, 收入이 상대적으로 적을 뿐만 아니라人文高의 경우는 정확성의 문제는 약간 있으나 이들의 경우大學進學을 80%内外가 희망하는데 이들 중 실제 진학이 이루어지는比率은 30~40%밖에 되지 않아 큰 좌절감을 갖고別더른 기술 없이社會에 진출하게 된다고 하는 것이다⁽⁸⁾.

(6) Eli Ginzberg, *Manpower for Development*, New York, Praeger, 1971, p. 7.

(7) Frederick H. Harbison, *Haman Resources as the Wealth of Nations*, London, Oxford University Press, 1973, p. 67. 新生國의 공통적 결점으로 지적.

(8) 論述에 따라 진학희망률을 69%~85%로 잡고 있는가 하면 실제 진학률은 30%~44%까지 잡고 있다. 鄭泰範外 4人, 學制評價準據模型開發과 現行學制의 分析, 서울, 韓國教育開發院, 1979, pp. 29~44, op. cit., p. 16.

(4) 職業教育이 내포하고 있는 二大問題는 우수학생의 유인이 어렵다고 하는 것과 이들의 교육 여건, 즉 교사, 시설 등이 바람직 하지 못하다는 것이다. 前者의 原因은 技術職에 대한 평가가 높지 못하다고 하는 것과 大卒者와의 學歷에 따른 보수의 격차가 크다고 하는데 있으나 後者의 原因으로서는 특히 工高의 경우 최신 시설을 언제나 뒤늦지 않게 갖춘다고 하는 것이 거의 不可能하다는 것이다.

(5) 아직 우리나라의 많은 雇傭主는 學校教育을 마친자를 고용하는 경우 이들에게 特定職責을 부여하면 곧 그일을 해낼 수 있는 能力의 소지자로 잘못 이해하고 있어 고용전의 훈련이 반드시 이루어져야 하는 것에 대한 必要性을 인식하고 있지 못하다고 하논 것이다. 따라서 훈련을 스스로 실시하는 것을 소홀히 하고 있다는 것이다.

(6) 我們 나라에서의 직업훈련은 시초에는 多分히 公共機關에서 먼저 시작되었으나 최근 政府의 관리, 강요로 私企業體에서도 크게 擴張 實施하고 있어 이들간의 分業의 문제가 고려되어야 할 것 같다.

(7) 社內訓練의 경우 큰企業들은 이를 실시하고 있으며 적은企業은 分擔金을支出하고 있는데 이의 强制性에서 연유하는 문제, 分擔金 支出者가 받는 수혜와의 관계 등이 문제로 제기되고 있다.

나. 解決方案

(1) 我們 기본적인 方案으로서 4大手段中 一般教育에 集中하는 것을 여러 가지 유인, 보상구조를 통하여 직업교육, 훈련등으로 分散시켜 나가야 하며 특히 직업교육과 사내훈련이 강조되어야겠다는 것이다.

(2) 中等의 경우 고려되어야 할 것은 이들의 經濟性을 높이는데 注力を 하여야겠는데 그의 方案은 교과의 내용에 있어서서 기본직업교육의 성격을 띠는 것을 증가시키거나 교육기간을 단축시키는 것이다.

(3) 人材高의 경우는 이의 증원 증설을 이제하고 이의 교육 내용도 졸업후 노동시장에 나가는 경우 약간의 훈련만 받으면 유능한 사무원이 될 수 있는 직업교육을 加味시키거나 이러한 성격을 갖고 있는 綜合學校로 내용을 개편하는 것이다.

(4) 職業高校의 경우 문교부 예산에는 한계가 있으므로 大企業併設學校를 대폭 증설토록 하고 이의 卒業資格要件을 완화하므로 조장하는 것이다. 이러한 併設校의 경우 큰 장점은 시설비가 적게 들고 실천성 있는 교육이 될 뿐만 아니라 당해 기업체에 근무하는 근로자의 교육욕구가 충족되어 이직률이 격감되며 따라서 生產性이 크게向上될 수 있다는 것이다.

여기서 要가되어야 할 것은 이러한 工高에 女學生도 받을 뿐만 아니라 女工高의 신설도 앞으로 크게 조장되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 현실적으로 女工의 수가 엄청나게 많고 이들이 1次로 희망하는 것이 교육이기 때문이다.

(5) 우리 나라의 고용주는 앞으로學校修了者를 고용하는 경우任用前에 반드시一定한 직업훈련을 한 후職位에 배치하는 것을 반드시 지켜야 하며 따라서學校教育과任用間에 고용주에 의한 훈련이 필수과정이라고 하는 것을 인식하고 실천에 옮겨야 한다는 것이다.

(6) 公共訓練과 社內訓練과는 分業이 이루어져야 하는데 量的으로는 전술한 취지에 따라 社內訓練이大宗을 이루겠으나 公共訓練은 私企業體가 收支上, 能力上 할 수 없는 것, 또는 교사의 훈련에 注力を 하고, 이러한 것들도 大量의으로 소요되어 私企業이 擔當하게 되면 公共機關은 이를 私企業의 社內訓練에 넘기고 세로히 社內訓練에서 할 수 없으나 產業發展에 甚大한 비중을 차지하는 새로운 훈련을 개발 착수해 나가도록 하여야 할 것이다.

(7) 分魯金의 구체적인 액수는 계속 邁正額을 찾아 조정해 나가야 할 것으로 생각되나 그보다도 더 중요한 것은 分擔金을 번만큼 혜택을 받을 수 있게 연계시키는 方案의 연구라고 하겠다.

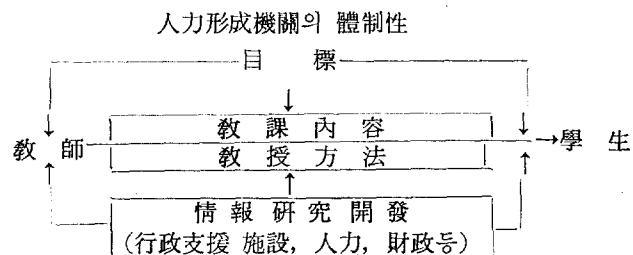
(8) 끝으로 政治, 經濟, 社會의in 여러 이유로 계속 앞으로 社內訓練 또는 併設學校의 比重이 커가야 할 것으로 생각되는데 이를 조장하기 위하여서도 이러한 併設學校의 修了資格要件을 一般教育의 경우하고 같이 엄격하게 규정하지 말고 너그럽게 하는 것이 요망된다.

하나의 方法을 제시한다면 실습시간을 많이하고 이를 공장에서의 근무시간으로 대체하는 것과 같다

이와 같이 하는 이유는 이들의 교육이 실기에 중점을 둔 것이라고 하는 점과 앞으로는 學歷보다는 實績이 점점 중시되어 간다고 하는 것과 이러한 부설학교의 취지는 社會福祉의 인의의도 있기 때문인 것이다.

3. 形成機關의 體制性

상술한 人力形成 擔當機關인 教育 및 訓練機關은 다음과 같이 人間行動의 計劃된 變化를 이룩하는 것을 主務로 하고 있으며 이를 이룩하기 위하여 이들 교육훈련기관은 다음과 같이 體制의 인 성격을 지니고 있으며 下位體制로서 목표, 교사, 학생, 교과내용, 교수방법, 시설, 재정, 행정기구, 정보 연구개발 등의 下位體制로 구성되고 있다고 하겠으며 이를 그림으로 模型화하면 다음과 같다.



교육 훈련의 성과를 향상시키는데 제시된 모든 下位體制가 不可缺의 공헌을 하고 있으므로 어느 하나 경시할 수 없겠으나 문제는 언제나 자원은 한정되어 있으므로 이를 여러 下位體制에 配分하는데 있어서 優先順位에 따른 比率을 決定하지 않을 수 없는 것이 현실인 것이다.

그러므로 현재 大部分의 교육 훈련기관이 성과향상을 하는데 당면한 문제가 무엇인가를 分析하고 이의 解決方案을 제시해 보고자 한다.

가. 問題分析

(1) 우선 目標에 있어서 문제는 우리 나라의 人力形成擔當機關 특히 學校의 경우 目標가 갖는 機能의 중요성에 대한 인식이 약하며 따라서 이의 설정과 설정된 목표가 模型에 제시된 바와 같이 교사, 교과 방법 및 학생에 충분히 전달되어 있지 못한 경우가 적지 않은가 하면 目標自體의 설정이 公式的인 것, 또는 對外用하고 實際的인 것 또는 對內用하고 다른 경우가 있을 수 있으나 우리의 경우 後者의 내용이 人力形成의 견지에서 불적에 바람직하지 못한 경우가 적지 않다고 하는 것이다.

이와 동시에 學校의 경우 아직도 우리의 경우 一般敎養 技術人, 專門人을 키우는 二大目標間의 의기 차이가 적지 않으며 따라서 교과내용에서도 이것이 영향을 미치고 있다는 것이다.

(2) 人力形成에서 무엇보다도 중요한 것은 目標의 올바른 設定 다음에 교사의 질과 사기라고 할 수 있겠는데 문제는 양쪽에 다 있다는 것이다.

우선 質의 경우 各級, 各種機關의 교사 중 우수 자질의 소유자가 증가하고 있겠지만 평균적으로 一層적에 기대되는 수준과 상당한 차이가 있으며 더욱 큰 문제는 이들의 사기인 것이다.

이와 같이 걱정스러운 사태로 되어 있는 원인은 여러 가지 있겠지만, 우선 첫째는 人力形成의 成長向上에 있어서 어느 下位體制보다도 교사가 차지하는 比重이 크다고 하는 것의 인식부족, 따라서 이들에 대한 투자가 적었다고 하는 것이다.

물론 그간 양적으로 단기간내에 급팽창하다 보니 그와 같이 되었다고 할 수도 있으나 보다 근본원인은 이들의 역할의 중요성에 대한 인식이 제대로 되어 있지 못하여 투자 우선 순위가 뒤쳐졌다고 할 수 있겠다.

(3) 人力形成의 지속적인 발전을 위하여 중요한 것은 情報의 측적, 이를 위한 수준 높은 연구개발이라고 할 수 있는데 이를 위한 연구기관은 적지 않게 나열되어 있으나 연구원의 질, 사기, 예산의 영세성으로 인하여 바람직한 성과를 거두고 있지도 못한데다. 그 연구의 결과가 교육 훈련에 실제 얼마나 活用되고 있느냐 하는 것도 중요 문제의 하나라고 생각된다.

이러한 정보의 측적 연구의 개발은 이를 전담하는 곳에서 이루어질 성질의 것이 아니고

各級 各種適當機關에 종사하고 있는 교사들이나 전담원도 하여야 하나 우리의 경우 교사는 교육 훈련 및 잡무에 시달려 과로 되어 있으며 전담원은 거의 두고 있지 못한 것이 실정이며 大學의 도서관에서도 이러한 업무를 제대로 擔當할 수 있는 專門能力을 갖춘 사람은 거의 없는 것이 실정인 것이다.

(4) 人力形成의 대상이 되는 學生들의 경우 첫째 문제는 이러한 교육 훈련을 받을 機會의 균등 확보인 것이다. 우리와 같이 자본주의적 체제를 갖추고 發展의 길에 오르고 있는 國家에서는 學生들의 父母의 經濟力에 따른 機會의 불균형이 제일 큰 문제로 대두하고 있는 것이다.

앞으로 우리가 一等國家를 指向하고자 하는 경우 더욱 중시되는 것은 고급두뇌인데 고등 교육을 받는 기회가 經濟的 制約으로 인하여 人口中의 $\frac{1}{3}$ 밖에 되지 못한다고 하는 경우 그 나라의 國力은 $\frac{1}{3}$ 밖에 되지 못하며 따라서 우리는 이러한 문제점을 社會主義國家와의 對立에서 더욱 심각하게 의식하여야 할 것 같다.

이와 동시에 또 하나의 문제는 學生들의 전공이 그들의 적성에 一致되게 決定되거나 또는 國家發展의 경지에서 人力形成의 우선순위에 一致되는 學生들의 응모, 배분이 되고 있느냐 하는 것이다.

이를 보아 구체적으로 지적하면 資本主義 自由社會에서는 學生들의 전공선택의 기준이 國家發展의 공헌도 보다도 諸價値의 축적도, 이를 근거로 한 소위 성공도에 두고 있으므로 양자간에 일치하기 어려운 경우가 적지 않다고 하는 것이다. 그러므로 우수人員이 國家發展에 크게 공헌하다고 볼 수 없는 영역에서 교육훈련을 받을 것을 지원하게 된다고 하는 것이다.

(5) 人力形成을 하는데 行政의 주요기능은 여기서 제시된 바와 같이 支援에 있는데 문제는 그리하여 못한 면이 있다는 것이다. 支援 보다는支配 優越性을 견지하고 있어 目的 手段이 전도된 점이 있으며 이러한 문제가 특히 교육전문직과 행정직 간의 갈등 대립으로 나타나고 있는 것이다.

이와 같은 바람직하지 못한 현상의 근본원인은 行政職이 決定權者的 地位를 점유하고 있을 뿐만 아니라 전문직이나 학생들의 참여가 거의 되어 있지 못한 데 있다고 分析된다.

이와 동시에 언제나 지적되는 것이지만 財政 또는 施設의 不足인 것이다. 이로 인하여 과밀교실, 과대학교, 실험기구의 未備, 교사들의 과업노동 등 많은 문제가 지적되고 있다.

(6) 이와 같은 문제를 안고 있는 與件下에서 교육훈련을 하고자 하니 人力形成의 核心이 되는 교과내용 및 교수방법이 제대로 專門性이 개발 반영되는 方向으로 짜여지기도 힘들며 설사 이것이 편성되어도 실제 그것을 전달하는 교사들의 질, 사기, 정보, 행정지원, 목표의식상의 문제등으로 인하여 제대로 學生들에게 전달될 것을 기대하기 어렵게 하고 있다는 것이 す.

나. 解決方案

(1) 人力形成業務에 종사하는 모든 사람은 우선 人力形成에 있어서 發展目標의 올바르고 分明한 設定이 갖는 의미를 인식하고 이것이 人力形成機關의 운영의 모든 부문에 반영될 수 있어야 하는 것이며 이러한 점에서 문제점으로 분석된 바람직한 公式的 目標 대신 바람직하기 못한 實際的 目標가 지배하는 상황은 불식되어야 하며 또한 一般敎養과 技術敎育와의 관계도 상극 대립적으로 생각할 것이 아니라 統合 補完의 것으로 생각하되 그의 정도는 各級形成機關의 성격에 따라 다르며 上位階層으로 올라갈수록 專門 技術面이 강조되어야 겠으나 一般的으로 우리는 과거부터 기술교육이 경시되었을 뿐만 아니라 늦게 시작되어 왔으며 기본적인 기술 교육은 좀 더 일찍 즉 人文高는 물론 中學에서도 시작되었으면 한다.

(2) 敎官에 관하여는 첫째로 人力形成의 成果向上에 여러 下位體制가 공헌하겠지만 무엇보다도 교사의 공헌이 제일 큰 比重을 차지하고 있다는 것을 인식하는 것이다. 따라서 종래부터 현재까지 우리는 눈에 큰 격차가 있는 것으로 보이는 과밀교실만 교실을 증축하여 해소하려고 낙대한 예산을 투입하는 계획 및 재정 계획을 세우고 있으나 여기에는 이러한 決定을 하는 사람들(行政人)의 利害關係도 개입하고 있지 않나 생각되므로 앞으로는 교사의 질, 사기 양상에 우선적 투자를 하는 것이 바람직 할 것 같다⁽⁹⁾.

이와 같이 교사의 질, 사기 양상에 우선투자를 하는데 있어 또 하나 앞으로의 올바른 투자를 위하여 지적하고자 하는 것은 교사의 질을 向上시키는데 이들의 교육, 연수기간을 질계하는 것을 주로 생각하고 있는 것 같은데 그것보다는 우선 교사의 社會的評價를 높이므로서 우수성을 교사양성기관에 응모케 하는 것이 先決되어야 한다는 것이다.

왜냐하면 現在와 같은 狀況에서 기간을 2年에서 4年制大學으로 연장하는 경우 응모자의 질과 사기 등 더욱 下落하게 될 것이 分明하며, 따라서 이들에게 4年間 큰 액수의 國費로 교육을 시킬다고 하는 것은 財政의 낭비가 될 것으로 걱정되기 때문이다.

(3) 情報의 축적과 研究開發에 있어서는 앞으로 內實을 기하는 것이 급선무이며 따라서 연구원, 과료실 직원의 질과 사기향상을 위한 노력을 합쳐 동시에 연구비의 증액을 통하여 수많은 연구원의 不實化, 零細性이 극복되어야 하며 이와 같이 축적 개발된 정보를 一線敎師에게 전달 이용이 效率的으로 이루어질 수 있게 대책이 강구되어야 할 것 같다.

(4) 學生들의 경우 家庭의 經濟力은 약하지만 우수한 자에게는 무상에 끝일 것이 아니라 그 이상의 보조, 장학지원을 적극 확대하여야 할 것이다. 이를 위하여 中學以上은 의무교육 곧 무상으로 생각하지 말고 有產者에게는 받고 어려운 사람한테 크게 지원하는 方法이 강구되는 것이 社會衡平, 人力開發 및 國家財政上 바람직 할 것 같다.

(9) 尹正一外 3人, 韓國의 敎育問題와 財政, 서울, 韓國敎育開發院, 1980, pp. 26-27. 5次 5個年事業中 우선사업을 1. 교원처우향상, 2. 초등敎育 내실화, 3. 중학의 의무敎育 등으로 들고 있다.

이와 동시에 國家發展上 우선순위가 높은 分野에 우수하고 적성을 가진 學生이 자발적으로 지원할 수 있게끔 유인구조를 政府가 계획적으로 조성하여야 한다는 것이다. 이와 같은努力을 政府가 하지 않으면 資本主義發展의 初期에 있는 우리에게 그러한 人力形成을 기대할 수 있기 때문이다.

(6) 行政機能이 취지대로 支援機能을 충실히 하게 하려면 行政職에 교육 전문적이 대거 진출함과 동시에 行政職人은 교육에 관한 이해를 많이 갖고 있거나 갖도록 조장을 하는 것이라고 하겠다.

다음으로 언제나 지적되는 財政, 施設의 문제인데 이러한 것은 많은 動員이 요청되며 따라서 教育稅를 政府에서 決心 하고 있으나 앞으로 이의 조달을 多元的으로 고려하여야 하니 이러한 動員과 더불어 配分상의 우선순위를 우리는 전술한 바와 같이 우수하며 사기 높은 교사 확보에 두어야 한다는 것이다.

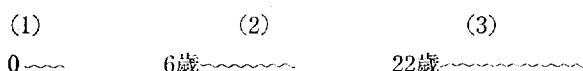
(7) 이 상 지적된 사정이 그대로 改善되면 교과내용도 正常的으로 전문성 있게 편성 될 것이며 이에 따른 교수방법도 活用될 것으로 생각된다.

그리고 여기서도 다시 강조되어야 할 것은 專門職業人으로서의 교사의 질과 사기인 것이다. 이것이 여의치 않으면 아무리 外部人の 참여를 통하여 교과를 잘 짜도 이들이 自律的으로 이를 따르지 않으면 교과내용, 방법은 실효성을 거두지 못하는 것이며 특히 이들에 대한 외부통제는 거의 不可能하다는 점에서 같은 사무실에서 일하는 行政人에 대한 統制와 다르다는 것을 인식해야 할 것 같다.

4. 學制와 時期

여기서 學制란 우리가 해방후 현재까지 基本學制로서 채택하여 온 6, 3, 3, 4制를 의미하며 이의 시작이 年齡上 만 6歲이므로 時期面에서는 0~6歲까지를 就學前, 6歲에 就學하여 大卒때까지 즉 22歲까지 各級의 學校에서 교육을 받게 되며 이것이 終了된 후 職場生活을 하면서 교육 훈련을 받는 것을 소위 成人教育, 繼續教育, 平生教育 등이라고 호칭하고 있는 것이다.

이를 圖示하면 다음과 같다.



就學前教育, 學校教育(6, 3, 3, 4), 成人教育

이러한 學制를 흔히 單線型이라고 하는데 그의 이유는 다 같이同一한 單一路線을 거치게 되어 있기 때문이다. 다만 現在 우리의 경우 최근에 이르러 강조, 신설되므로서 複線型의 성격을 加味하고 있는 것은 實業高의 강조, 放送通信校, 企業附設校의 신설 등을 들 수 있을 것 같다.

이상과 같은 制度를 우리는 解放後 계속 유지하여 있는데 이것이 현재 내포하고 있는 문제 가 무엇인가라는 것을 分析하고 이의 解決方案을 찾아 보고자 한다.

가. 問題分析

(1) 우리가 解放後 치했던 與件에 비추어 너무 장기간 公式的學校教育期間을 설정해 놓 고 있었다고 나는 것이다. 왜냐하면 우리의 經濟力도 문제이지만 우리는 南北對決로 男子 는 누구나 兵役을 필하여야 하는데 各級學校를 수료하는데 소요되는 비용도 크지만 기간도 너무나 길다고 하는 것이다.

이와 같이 그 이유는 解放後 교육정책을 수립하던 분들이 거의 美國 志向의이었을 뿐만 아니라 교육자 가 갖는 經濟社會的 意味는 거의 고려하지 않고 人道主義的, 個人主義的 理念에 따라 學制를 구상했기 때문인 것 같다.

(2) 이와 같이 6歲부터 시작되는 公式學校教育에 치중하다 보니 就學前教育 및 卒業後의 成人教育을 거의 등한시 해 오다가 成人education은 60年代의 產業化와 더불어 보급되기 시작하였으나 就學前教育은 최근에 이르러 本格的인 關心을 政府次元에서 갖게 되기 시작하였던 것이다.

그리나 成人教育도 60年代 시작할 때에는 우리가 인습적으로 갖고 있는 學閥取得慾과 成人education의 必要性이 合作이 되어 名門大에서 시작한 各種 成人education이 크게 변창을 하게 되었으나 그간 적지 않은 수의 大學들이 이에 편승하여 영리행위를 한 것과 教育보다도 看板取得에 더 關心을 보이는 學生들에 대한 비판도 적지 않았다.

이와 동시에 政府에서 關心을 表明하게 된 就學前 education도 高級官僚들의 上官에 대한 치나진 관심과 이의 환심을 얻으려는 태도로 인하여 준비 없이 3個部處(문교, 내무, 보사)가 경쟁적으로 사업을 벌이고 있어 앞으로 당면하게 될 문제가 걱정이 된다.

(3) 종래의 單線型學制는 장기간에 걸쳐 國校, 中高校를 다 같이 거쳐 大學까지 進出케 하는 單一路線을 걸게 하는 學制이었으며 따라서 中高校 6年을 다녀도 그 自體가 職業人으로서 完成된 교육이 될 수 없고(少數의 實業校를 例外하고)는 大學進學을 위한 准비교육에 지나지 않았던 것이다. 더구나 우리와 같이 經濟的으로 어려운 國家에서는 더욱 문제가 되지 않을 수 있었던 것이다⁽¹⁰⁾.

이러한 單線型의 교육을 시켜 왔으므로 순수인문교육을 시키는 中學 3년을 큰 돈을 드려 수료해도 노주시장에서의 賃金은 國校出身과 비교하여 를 수 없었던 것이며 다음의 學校別

學校別 賃金差(1978年)⁽¹¹⁾

國校	中學	高校	專門	大學
100	120	179	196	313

(10) 李洪九 朴 op. cit., p. 18.

(11) 鄭泰範 朴 4人, op. cit., p. 282.

質金表。서 증명되는 것이다.

(4) 產業社會의 성격을 띤 新生國에서 교육 발전을 계획하는 경우 우선순위를 고려하여 투자하는 것이合理的이라 할 수 있겠는데 우리의 경우 解放後 부터 50年代 末까지 그리하지 못하나 國校의 義務教育을 통한 강조와 大學은 兵役延期措置로 급속히 팽창하게 되어 많은 高等失業者를 산출하였다.

이와 같이 우리는 初等教育과 大學教育이 강조되는 바람직하지 못한 우선 순위를 두게 되었다고 하는 것이다.

나. 解決方案

(1) 우리의 긴 學校教育期間을 단축하여야겠다는 주요 이유는 첫째로 가급적 공식적교육 기간은 짧게하고 대신 직장에 다니면서 成人教育을 계속 받게 하는 것이⁽¹²⁾ 經濟的이며 급변하는 科學技術의 발전에 보조를 같이하는 것이라고 하는 것, 두번째 과거에 비하여 學生들의 能力이 크게 신장하고 있을 뿐만 아니라 교육기술, 자료도 크게 신장되고 있어 교육 성과의 시장속도가 크다고 하는 것, 세째로 우리의 經濟力 및 兵役服務期間을 고려하여야 한다는 것이다. 그러므로 최소한도 國校에서 1年 그리고 가능하면 中校에서 1년 단축시켰으면 하는 것이다⁽¹³⁾.

(2) 就學前 教育은 강조되어야 겠으나 우선 급한것이 교사의 양성이므로 이에 우선투자를 할 것이며 교실 교사는 막대한 돈을 드려 신축하지 말고 기존시설(國校, 새마을 회관, 교회) 등을 활용하는 것과 현재 별이고 있는 三部間의 경쟁은 지양하고 문교부가 통합지도하여야 하는 것으로 생각된다.

(3) 成人교육은 이번의 새헌법에 平生教育이라고 하는 條文이 들어가 있어 헌법상의 근거까지 만들어져 있으므로 앞으로 급진전될 것으로 예측되나 점차 간판보다 실적위주로 전환이 되어야 할 것으로 생각된다.

(4) 現在의 單線型代身 가급적 複線型의 성격을 강화하면서 現在의 單線型의 基本學制 내에서도 특히 中學과 人文高校의 경우 職場教育이 강화되고 일찍 시작되어야 할 것이다.

(5) 解放後 教育發展이 시작될 적에 國校, 中高校에 단계적으로 重點이 놓여지던지 그렇지 않으면 中高校에 1次의으로 우선순위가 주어진 후 점차 國校, 大學으로 擴大되어 가는 것이 바탕적 했으나 그리하지 못하다 잘못된 것을 60年代에 들어서면서 經濟社會의 인觀點에서 전술한 잘못이 시정되기 시작하였다.

그러나 앞으로의 과제는 물론 모든 계층의 교육이 質的으로 충실히 못하므로 다같이 質的向上을 위하여 注力 하여야겠으나 현재 우리의 國力, 國際的인 위치에 비추어 앞으로

(12) OECD, *Manpower Policy in Japan*, Paris, OECD 1972, pp. 22-23.

(13) Herbert Passin, Japan, in: James S. Coleman (ed.) *Education and Political Development* Princeton, Princeton University Press. 1965, p. 272 日本도 1906년까지는 國校를 4年制로 운영 1883년에 國校就學率 51%, 1913년에 98%.

쉽으나 좋으나 一等國家 隊列에 올라가야 하는데 이를 위하여 급한 것은 高等教育, 특히 碩博士過程⁽¹⁴⁾ 質的向上이며 이 中에서도 分野別로 보면 基本科學分野라고 할 수 있겠다⁽¹⁴⁾. 이를 보다 一체적으로 지적하면 自然科學分野에서는 數學, 物理, 化學, 生物學 등이며 社會科學 分野에서는 心理, 社會學分野인 것이다. 왜냐하면 이러한 基本學間의 發展 없이는 應用科學의 발전을 기대할 수 없으며 따라서 언제나 先進國에 뒤따르거나 모방할 수 밖에 없기 때문이니.

5. 技能検査

技能検査는 人力形成의 결과 획득된 技能의 정도를 검정하므로 技能人の 지속적인 발전과 이들이 가지고 있는 技能의 정도를 公證하므로서 本人은 물론 고용주에게도 人事上の 편의를 제공하는 데 의미가 있는 것이다.

이러한 의지를 갖는 檢査를 과거에는 여러 行政機關에서 分散하여 관장하고 있었는데 여러가지 병폐로 인하여 技能檢定公團을 창설하여 여기서 統一 관장케 하다가 최근 다시 이의 개편이 논의 되고 있다.

가. 問題分析

(1) 產業에 따라 계속 급속도로 分化, 專門化되어가고 있는 數 많은 職種分野를 전부 「카바」하기 힘들다는 것이다⁽¹⁵⁾.

(2) 이러한 檢査의 内容은一般的으로 학술과 실기시험으로 구성되는데 바람직한 것은 실기에 比重을 두는 것이라고 하겠으나 이러한 성격의 검정은 그의 실시가 용이하지도 않으며 公信性, 信賴性이 문제시 되는 경우가 적지 않다고 하는 것이다.

(3) 特定技能에 대한 人力需要가 推定되어 人力形成 및 檢定을 거쳐 合格시켜 놓아도 실제로에 있어서 그들에 대한 소요가 推定된대로 있는 것도 아니며 또한 人事 및 報酬가 따르지 못하고 있다는 것이다. 이의 원인은 人件費 節約을 위하여 요청되는 유자격자를 고용하지 않고 그보다 下位資格者를 고용하는데 있다고 하겠다.

나. 解決方案

(1) 빠른 속도로 끊임없이 變化 發展되어 가는 產業技術의 종류를 技能檢定工團에서 추적할 수 없는 것이므로 이의 解決方案은 이러한 技術을 경쟁적으로 개발하고 이용하고 있는 各產業體의 壓力을 경기적으로 斷切됨이 없이 技能檢定工團에 전달하는 장치를 마련하는 것이며 기능검정공단은 이를 민감하고 기민하게 받아들여야 할 것이다.

(2) 실기시험 담당자의 자질이 높아야 함과 동시에 가급적 기계화해야되고 公開性을 갖도록 하는 것이라고 생각된다.

(14) 韓國教育開發院, 教育發展의 展望과 課題(1978~91), 서울, 韓國教育開發院, 1978, pp. 88-139.

(15) OECD op. cit., p. 73. 日本의 경우도同一함.

(3) 우선 各產業體에 요청되는 特定資格者의 수준을 우리 현실에 맞지 않게 높게 되어 있는 점이 있으면 이를 현실화 및 적정화 할 것이며 이 후에도 이를 지키지 않는 경우 이에 대한 제재가 엄격하게 이루어져야 할 것 같다.

6. 結 語

바람직한 人力의 効率的인 形成이라고 하는 目標를 이루는데 있어서 우리의 문제는 많은 他國에 비하여 어려운 점도 있으나 비교적 有利한 입장에 있는 면도 있는 것이다.

多幸한 것은 儒教文化의 傳統으로 우리 國民은 「工夫」, 「習得」에 대하여 엄청난 열의가 있으므로 나머지 문제는 우수한 교사가 열성적으로 근무할 수 있는 與件만 行政支援을 통하여 마련되면 사업의 成功은 거의 확실해 질 수 있다고 생각된다.

따라서 앞으로 우리나라의 人力形成政策의 成敗는 교사의 질과 사기의 향상 및 이를 지원할 조건으로 기대되는 行政의 支援志向性의 견지와 이에 따른 자원의 동원 및 배분을合理的으로 할 수 있는 실천능력에 달려 있다고 생각된다.

이것을 제대로 되면 人力計劃에 제시된 内容에 부합되게끔 교육내용 및 방법은 지속적으로 개선되어 人力形成의 効率性은 계속 상승될 것으로 생각된다.