

教育行政의 改善方案

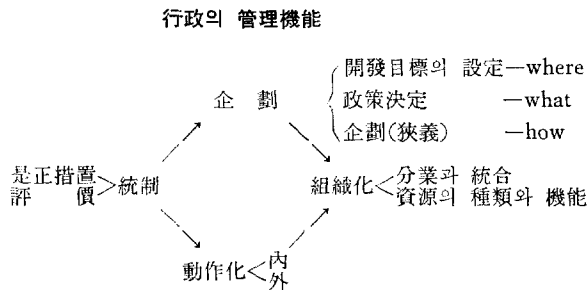
朴 東 緒*

<目 次>	
1. 序	가. 分業體制能力的 向上
2. 企劃	나. 資源動員과 能力的 效率化
가. 教育行政의 發展目標	4. 動作化와 統制
나. 政策決定能力的 向上	가. 勤務意慾의 向上
다. 企劃機能과 構造의 改編	나. 統制能力的 向上
3. 組織化	5. 結 語

1. 序

여기서 教育行政이라고 하였는데 이도 政府가 하는 行政의 一部이며 다만 主要機能·事業이 教育이라고 하는 점에서 他行政과 다른 特異性이 있다고 하겠다. 따라서 여기서 行政의 一般性과 教育事業이 갖는 特異性이라고 하는 點에서 接近하려고 한다.

그러면 行政의 內容을 어떻게 體系化하느냐 하는 것이 문제가 되겠는데 여기서는 많은 行政, 管理學徒들이 따르고 있는 다음과 같은 管理觀에 따라 體系化하고 이에 따라 우리나라의 教育行政의 現況 問題點 및 改善方向을 제시해보고자 한다.



여기서 教育行政이라고 하는 경우 이의 具體的인 對象은 一線學校로부터 시작하여 教育廳, 教育委員會, 文教部, 靑瓦臺까지를 포함하게 되는데 이러한 機關들이 行政機能에 비추어 公式的인 學制와 이의 운영까지도 擴大되며 이를 구상하는데 기존의 문헌 및 專門家의 도

* 서울대학교 行政大學院 教授

움 특히 조국번, 김진복, 한상진씨의 조인을 받았으나 여기의 내용은 筆者個人的 소견임을 밝혀두려 한다.

2. 企 劃

가. 教育行政의 發展目標

教育行政의 發展目標은 行政이 지니고 있는 手段的인 성격에 비추어 우리나라의 教育發展을 지속적으로 支援하는데 있다고 볼 수 있는데 문제는 이에 충실하지 못하고 오히려 一部の 行政人과 少數 學校所有主의 利益增進을 위하여 本來 期待되는 支援機能을 다하지 못한데 있다고 생각된다.

그러므로 앞으로 보다 支援機能을 向上시키려면 이들의 行動志向性을 수정하는 것과 더불어 構造的인 條件도 시정되어야 할 것으로 생각된다.

따라서 기려한 시정을 앞으로 하는데 必要한 具體的인 內容, 즉 教育行政發展, 內容을 우선 정리하여 제시하여야 할 것 같다.

많은 논쟁, 제의가 있으나 教育行政도 一般行政의 一部門이므로 一般行政에 요청되는 民主性, 效率性, 合法性은 당연히 내포되어야겠으며 이와 더불어 지원하는 對象이 教育發展이라고 하는 點에서 몇가지 첨부되어야겠으며 이의 內容으로서 최소한도 自律性, 專門性, 安定性 등이 내포되어야겠다는 것이다.

여기서 自律性은 一般行政과 上位階層으로부터의 것을 의미하지만 오해해서는 안될 것은 國家發展目標 및 國政의 目標을 이달해서는 안되는 것이며 專門性은 현재 教育專門家의 立場에서는 강연히 지켜져야 한다고 생각되고 있으나 一般行政人이나 市民들은 아직 이의 專門性을 인정하는 정도에 있어서 인식함을 볼 수 있으나 이미 憲法에서도 규정되었을 뿐만 아니라 未來志向의인 發展을 의도하는 경우 教育의 전문성은 계속 주장되어야 할 것이다.

끝으로 安定性은 合法性만 지켜지면 당연히 지켜질 수 있으므로 除外되어도 무방하다고 생각될 수도 있으나 지난날의 歷史를 평가하는 경우 入試制度를 위시하여 몇가지 엄청난 수의 國民들의 관심사가 行政命令으로 빈번히 바뀌었기 때문에 첨가할 것이다.

나. 政策決定能力의 向上

政策決定은 언제나 문제가 인지되고 이를 해결하기 위하여 이루어지는 것이므로 政策決定能力이 높으면 教育上의 여러 주요문제가 이미 해결되었어야 할 것이나 현재 우리의 경우 보면 너무나 큰 문제가 未解決로 산적하고 있으며 앞으로 가장 시급한 것의 하나는 問題解決能力의 向上 또는 政策決定能力의 向上이라고 할 수 있겠다.

이와 같이 시급히 요망되는 政策決定能力이 높지 못한 이유를 우선 分析하고 난후 이에 대한 對策이 강구되어야 할 것 같은데 이를 分析하기 위한 틀로서는 決定過程, 參與者, 公益性의 문제 등을 中心으로 고찰해 보고져 한다.

(1) 問題分析

첫째로 政策決定者에게 교육이 안고 있는 문제가 제대로 전달이 되지 않고 있어 문제의 정확한 인지가 되고 있지 못하다고 하는 것이다. 이의 원인은 一般的으로 우리의 行政이 上意下達 위주임과 동시에 一線學校의 事情이 上部에 정확하게 傳達되기 어려운 行政風土 일 뿐만 아니라 上達할 수 있는 制度的 裝置가 있어도 이러한 行政風土下에서는 그 기능을 발휘할 수 없게 되어 있다고 하는 것이다.

두째로 때로는 문제가 정확하게 인지되어도 이를 해결하기 위한 方途의 구상이 제대로 節次를 밟아 나와야 하는데 우리는 현재 行政節次性이 없어 이를 法的으로 규제하고 있지 못하여 決定者 如何에 따라 即興적으로 一人 또는 少數人의 直觀에 의존하여 決定되는 수가 있다는 것이다.

세째로 參與의 觀點에서 볼적에 非行政人의 참여가 극히 적거나 또는 不均衡的이라고 하는 것이다.

現政令에서 진전된 것이 있다면 선출된 大統領의 비서실에 교육을 직접 관장하는 首席政務官이 신설되었다고 하는 점이다.

이것 外에는 아직 國會議員의 참여, 政黨人의 참여, 특히 敎職者團體라고 볼 수 있는 敎聯이 얼마나 活性化될 것이냐 하는 것에 앞서 이들이 代表性을 얼마나 지니고 있으며 또는 利益團으로서의 役割을 얼마나 하고 있는냐 하는 것이다.

이외에 學父兄의 참여는 거의 생각할 수 없으며 더욱 문제는 學生들의 참여제한이 가해지고 있는데 比하여 소수 學校의 所有主들은 막대한 金力, 人脈을 통하여 용이하게 不均衡的으로 참여되었으며 이를 통하여 그들의 이익증진이 一方通行으로 이루어졌다고 하는 것이다.

끝으로 政策이 추구하는 公益이 무엇이며 私益과의 관계는 어떠한 것인가에 대한 이해부족도 있지만 家族單位의 지나친 利己心, 私益追求로 인하여 말로만 公益을 추구하고 있었지 실제행동면에서는 그러하지 않고 오히려 公益에 反하는 私益을 추구하는 경우가 있었다고 하는 것이다.

이러한 결과는 多數人의 참여는 오히려 公益性을 저하시킨다는 생각으로 非公開的인 狀況下에서 決定을 하는 경우가 지나치게 많아 오히려 特定人의 私益이 지나치게 증진되게 決定을 보게 된다고 하는 것이다.

(2) 改善方向

첫째로 教育行政이 안고 있는 문제의 종류나 이들의 강도가 정확하게 決定者에게 전달되어야 문제를 정확하게 인지할 수 있는 첫 단계의 요건이 갖추어질 있는 것이다.

이를 위한 方案은 ① 듣기 좋지 않은 내용의 上達이 용이하게 이루어질 수 있는 上下關係의 조성, ② 現企劃管理業務, 특히 審査分析, 評價, 監查業務의 活性化, 積極化를 들 수

있겠다. 이들이 현재와 같이 소극적으로 하지 않고 적극적으로 平常時 업무수행을 한다면 이것만으로 문제의 大部分은 해결되는 것이다. 이와 같이 하기 위하여는 이들의 補職이 현재와 같이 승진했으니 우선 한직에 가 있으라는 식으로 되어서는 곤란하며 各職級에서의 승진의 1次候補者가 될 수 있는 經歷과 能力을 가진자가 여기의 補職을 받아야 하며 이와 같이 되면 이들의 士氣도 높아질 수 있는 것이다.

그러나 이러한 官僚內部的 方便만으로 아무리 최선을 다 해도 上達되는 內容이 歪曲되는 것으로부터 解放될 수 없으므로 決定者는 그와 階層關係에 있지 않은 사람, 方便을 통하여 多元的으로 各 本을 흡수하고자 의도적인 노력을 하여야 하는 것이다.

이를 例示하면 獨立的인 研究人(所)에 의한 정기적인 연구 조사 및 후술하겠지만 政黨, 國會議員, 利益團體人, 專門人들과의 접촉을 갖는 것이다.

두째, 중요한 政策의 決定이 決定者의 직흥적이며 개인적인 판단에 의존하는 것을 防止하기 위하여 우리는 조속히 行政節次法이 제정되어야 한다는 것이다.

과거에 立法國家時代에는 중요한 것이 立法府에서 제정되었으며 行政은 기계적으로 재량성 없이 法令의 해석에 따른 執行만 하였으므로 國會에만 까다로운 節次法이 있었고 行政府에는 없었으나 今일의 行政國家에서는 사정이 달라졌다고 하는 것이다.

엄청나게 중요한 것, 많은 國民간에 막대한 利害關係가 걸려 있는 일이 行政府의 決定에 의존하고 있는데 이것이 法的으로 機關長이 決定權을 갖고 있다고 해서 一定한 節次를 밟지 않고 決定한다고 하는 것은 큰 오류를 범할 가능성이 많다는 것이다. 따라서 行政節次法의 제정이 있어야 할 것이다.

세째로 바람직한 政策決定을 하는데 도움을 줄 수 있다고 간주되는 사람이나 團體가 모두 참여되어야 한다는 것이다.

이러한 觀點에서 과거의 잘못을 시정한다면 ① 文敎部內의 政策審議機構를 名稱 보다는도 名實 共に 各界人이 모여 主要案件(政策)을 반드시 심의케 하는 法的根據를 갖추게 함으로서 多數人이 참여할 수 있게 할 것이 요망되는데 여기의 各界人이라고 한 것은 教育專門人단인 아니라 敎職者, 學父兄등도 포함되어야겠지만 중요한 것은 韓國의 教育關係人 또는 韓國人의 實際行動(effective behavior)을 비교적 많이 이해하고 있는 사람들 또는 社會科學徒가 참여하여야겠다는 것이다. 왜냐하면 과거의 실수의 많은 部門이 韓國人의 行動에 立脚하지 않은 外國制의 기계적인 모방이나 改革을 성공적으로 유도하는 方法에 대한 이해 부족에 기인하였기 때문이다.

② 보다 注意에 충실한 議員 政黨人의 참여와 이들의 活性化가 國會의 常委를 中心으로 하거나 또는 黨政協義를 통하여 이루어져야 한다.

③ 現在의 敎聯의 성격과 기능을 補完하여 敎職者의 이익증진을 위한 연구와 활동을 문교부만이 아니라 經濟部處 및 國會나 言論機關에 대하여 적극적으로 展開할 수 있게 함과

동시에 문교부는 이들과 協同하여 교직자의 권익옹호를 위한 노력을 하여야 한다는 것이다. 이와 같이 되면 문교부는 단독으로 활동할 때에 비하면 훨씬 영향력이 커질 뿐만 아니라, 현재까지 상대적으로 참여가 되지 못하고 따라서 냉대를 받는 것이 시정될 수 있다는 것이다. 우리는 이의 좋은 例로서 經濟團體의 경우를 볼 수 있는 反面 教聯과 같이 無力하고 참여가 되지 못하므로써 상대적으로 손실을 보고 있는 것으로서 農協과 勞總을 들 수 있는데 앞으로는 이들 團體간의 균형있는 參與, 發展이 있어야 한다는 것이다.

④ 各級學校를 통한 學父兄과 學生들의 요망, 이해관계 사항이 育成會나 學校를 통하여 정리 上 達되어야 한다는 것이다. 不條理 및 學生들의 현실 참여 때문에 이것이 거의 단절되어 있는데 中高校의 入試制度가 바뀌임으로 學父兄과 不條理問題는 과거와 다를 수 있겠으며 學生의 現實參與의 문제도 國民學校, 中高校의 경우는 해당되지 않으므로 一律적으로 막는 것도 문제이며 大學의 경우도 교육발진을 위한 그들의 의견을 집진적으로 식별 수용하여야 할 것 같다.

이미 部分的으로 現政府에서 정책의 전환을 실천에 옮기고 있는 바와 같이 앞으로는 政治 社會의 安定을 기하는 方法으로서 과거와 같이 各分野의 上位階層에 있는 少數人의 환심 지지를 받아 이들로 하여금 多數의 下位階層人을 조정 회유하려는 것을 止揚하고 앞으로는 多數의 下位階層人의 지지를 받을 수 있는 政策을 決定하고 집행하므로써 이들의 지지를 얻는 것이 훨씬 安定을 기하는데 있어 옳은 方法이라고 생각되기 때문이다.

왜냐하면 우리國民의 교육수준의 向上과 정치의식의 수준이 높아지고 있기 때문이며 따라서 機關長 위주의 정책보다도 平教師, 學生위주의 政策이 퍼져 나가야 한다는 것이다.

⑤ 끝으로 참여와 관련시켜 고려되어야 할 것은 教育政策의 核心的인 위치에 있는 長官은 정기적 또는 수시로 政策에 주요 역할을 하는 興野의 文公委幹部, 教聯代表, 專門人代表 또는 3 教部內的 政策諮問委員 代表등과 회담을 가지므로써 相互間的의 의견교환을 통하여 보다 合理的인 정책의 결정 및 이들의 政治的 支持 및 도움을 얻는데 注力을 하는 것을 등한시 해서는 않되며 오히려 이러한 일이 主要任務라고 하는 것을 망각해서는 않될 것 같다.

과거에 있었던 식으로 任命權者의 의도, 정보기관의 정보, 代表性없는 少數 特定人과의 접촉을 통한 정보등에 의존하여서는 언제나 실수를 범할 가능성이 많기 때문이다.

내재로 우리는 지난 36年間 民主主義를 한다면 실제 행동면에서는 이에 反하는 集團主義的인 면에 기울어지고 있어 私益은 언제나 公益에 反한다는 잘못된 생각을 갖고 정책결정에 反하는 경우가 적지 않으므로 앞으로는 公益과 私益間的의 옳바른 관계를 이해하고 따라서 언제나 私益은 公益에 反하는 것이 아니므로 새로운 決定에 임할 때는 가급적 여러 私害關係 當事者를 참여시켜 公開的으로 贊反討論을 시켜 行政人, 決定者는 이들의 견해를 公益의 立場에서 조정하는 것을 그들의 役割로 간주하여야 한다는 것이다.

그러므로 이를 환언하면 教育政策의 大部分은 保安, 秘密裡에 決定한다는 것보다도 利害

關係人の 참여, 이들간의 公開的 集團討議를 거쳐 決定權者인 行政人은 公益의 立場에서 조정하는 것을 의미하는 것이다.

이상에서 제시된 方法에 의한 政策決定이 과거에 이루어지지 못하였으므로 우리는 우리의 교육발전, 국가발전을 보다 效率的으로 이룰 수 있었는데 그러하지 못하였으며 따라서 教育行政이 役割割을 다 하지 못한 점이 몇가지 있으며 이中 주요한 것을 들어보고 이의 改編을 決定의 結果로서의 學制를 中心으로 검토하면 다음과 같다.

첫째, 基本學制로서 우리는 解放直後부터 6, 3, 3, 4와 單線型을 擇해 왔다고 하는 것이다. 여기서 擇했다는 용어가 사실은 적절한 表現이 아닌지도 모르겠다. 왜냐하면 그 當時 決定者들의 경우 日本制度를 답습할 수는 없고 이것외에 생각할 수 있는 案은 事大主義的인 생각과 좁은 시견으로 인하여 美國 制度 밖에 구상될 수 없었지 않았나 생각되기 때문에 선택의 여지가 없었지 않았나 생각된다.

그러나 제일 큰 문제는 이제도도 우리의 그 當時의 經濟 社會的인 事情에 비추어 지나치게 부담이 컸으며 따라서 生産的 能率의 일수 없었다고 하는 것이다. 더구나 南北對決로 인한 兵役義務와 私教育費 또는 보다 정확하게 表現하면 學父兄의 學費負擔이 상대적으로 높아지고 있는데서 오는 壓迫을 고려하는 경우 문제가 크다는 것이다.

이러한 점을 시정하기 위하여 일찍이 우리의 國力, 國家的인 事情에 부합되는 것으로 改編되었어야 하는데 그러하지 못하였음은 너무나 늦은 감이 있는 것이다.

이와 동시에 就學前 教育을 우리는 경시하여 왔는데 共產國家에서 이를 크게 하고 있는 것을 「反共」 속에 한꺼번에 뒤집어쳐워 反對하고 있었음은 우리의 理念에 관한 잘못된 이해에 기인한다고 생각된다.

우리는 共產國의 就學前教育 自體는 그의 生産性에 비추어 중시하되 다만 反對하는 것은 그들의 교과내용이라고 하는 것을 식별하지 못한데 있는 것이다. 더구나 30餘年前과 달리 우리 어린이의 知的 身體的 能力이 엄청나게 向上되고 있다는 점에 비추어 조속히 실시되어야 한다는 것이다.

이와 같이 과거에 비하여 知的 身體的인 能力이 크게 신장된 아동에게 就學的 教育을 실시한다면 이를 수료한 아동에게 종래와 같이 6년간 國民學校에서 가르키던 것을 5년으로 단축시킬 수 있지 않나 생각된다. 물론 이것이 성공적으로 이루어지면 現國校의 시설을 보완하여 1年間の 就學前 教育도 國校에서 할 수 있게 될과 동시 公私教育費의 절약도 기할 수 있다는 것이다.

그리고 우리는 현재 94% 이상의 國民校卒業者가 中學校에 進學하고 있으며 이들中 상당수는 經濟的으로 어려운 狀況下에서 3年이나 교육을 받게 되는데 卒業後 노동시장에서의 賃金額을 보면 國校出身과 別差가 없는 反面에 이들 보다 같은 3年 교육을 더 받은 高校出身은 월등히 많이 받고 있다고 하는 것은 中校의 교육기간에 비하여 生産的이 되지 못하다

고 하는 것이다. 따라서 기간의 단축이나 또는 교과와 개편이 크게 이루어져야 할 것 같다.

이와 같이 1,5,2로 改編되면 農村에서는 現在의 國校에서 就學前教育, 國校, 中校教育까지 실시할 수 있게 되며 크게 財政의 節약을 기할 수 있을 것으로 생각된다. 물론 이에는 現行法수의 改正과 統合校를 운영하는 문제가 있으나 우리가 合理性을 추구하는 열의가 있다면 그러한 것은 納稅者인 國民의 利益을 통하여 이룩될 수 있을 것 같다.

두째로 이와 동시에 現在 人文高校 卒業者中 약 30% 진학하고 11% 内外가 就業하고 있어 약 60%는 12年間 교육을 받아도 別다른 技能의 습득없이 卒業하여 單 單순 노동자로 노동시장에 나가고 있는 것을 시정하기 위하여 앞으로 계속 實業高校로 개편이 크게 이루어져야 할 것 같다.

세째로 우리는 지나치게 資格, 看板 學閥에 치우쳐 非正規學校教育, 넓은 의미의 社會教育 및 職業教育이 등한시되어 왔다. 그러나 앞으로는 學歷보다도 實績위주의 社會로 전환되어 가는 것은 확실한 發展傾向이라는 점에 비추어 實業校의 劃一的인 3年制도 專攻學科의 성격에 비추어 수업년수를 다양성 있게 함과 동시에 修了後 平生, 成人教育機關과 용이하게 연계될 수 있게 함으로서 계속 싼 값으로 교육을 받으므로 지속적으로 실적을 向上시켜 나갈 수 있어야 할 것 같다.

네째로 지난 여러해 동안 實驗大學을 「強要」하여 왔으나 결국 무너져가고 있음을 볼 수 있는데 이것도 우리의 社會經濟的 與件을 이해하지 못한 短見으로 인한 失敗作인 것이다.

특히 문제가 되는 것은 우리는 아직도 專攻의 선택에 있어서 이들의 適性이 큰 比重을 차지할 정도로 經濟적으로 풍요하지도 못하며 따라서 個人主義思想에 큰 比重을 갖고 있지 못하다. 하는 것을 인식 못하고 있음과 동시에 學點의 감축도 敎수의 敎수방법의 개선 및 學校當局의 도서 실험시설에 대한 투자의 증액 없이 學點만 引下하여 이를 통하여 어떠한 教育內容의 向上을 현실적으로 기할 수 있었느냐 하는 것이다.

다섯째로 卒業定員制의 문제이다. 이의 취지는 좋으나 어려움에 부딪치고 있는 이유는 신축성 없이 一律적으로 30%로 하고 있다는 것과 무엇보다도 중요한 것은 採點하는 敎수들의 이해를 얻는데 노력이 적었다고 하는 것이다. 우리가 명심하여야 할 것은 成功的인 行政改革이란 法令, 指示의 作成과 示達이 아니라 이에 관계되는 사람의 이에 대한 이해를 얻고 이에 一致되는 行動을 하는 것을 先行시켜야 하는 것인데 解放後 우리의 많은 行政改革이 成功을 거두지 못한 것은 行動變化를 先行시키는 것을 경시한데 있다고 생각된다.

이상과 같은 논의에 비추어 우리가 앞으로 증시하여야 할 것은 單純한 法制的 改正만 하면 改革이 되었다고 생각하지 말고 韓國人의 行動樣式에 대한 이해와 敎수 敎사들의 참여를 통한 이들의 이해와 지도를 얻는다고 하는 것이다.

우리 나라의 教育의 質이 높지 못한 것은 敎사 敎수의 質의 문제도 있지만 특히 大學의 경우 敎수들의 大學教育觀에 기인하는 바 적지 않다고 생각된다. 이를 換言하면 大學에서

學生에게 어느 정도 강요된 學習——讀書宿題, 試驗, 論文作成——을 시켜야 하느냐에 관하여 아직 많은 사람은 상당히 느그롭게 自律的인 학습에 따르고 있다는 것이다.

그러므로 우리나라의 高等教育的 質的向上을 조속히 기하려면 우선 各學科別로 교수들이 많은 강요된 학습을 시키는데 의견의 一致를 보고 이것이 全大學, 全國的으로 확산되도록 하는 것이 先決要件이라고 생각된다.

다. 企劃機能과 構造의 改編

教育行政分野에서는 企劃擔當 部署가 中央의 文教부와 市道の 教育委員會에 있는데 이들이 안고 있는 問題와 이의 改編案을 제시하면 다음과 같다.

(1) 問題分析

첫째로 企劃機能을 擔當하는 것을 主務로 하는 것으로서 文教부의 企劃管理室, 教委의 企劃監査擔當官이 있으나 실제 이들이 얼마나 企劃機能을 名實 共히 擔當하고 있느냐 하는 것을 검증하는 경우 문제가 있다는 것이다.

물론 이러한 문제는 비단 文教行政에만 한정된 문제는 아니며 우리나라의 他機關의 경우에도 거의다 企劃機能을 다 하고 있지 못하다고 하는 것이다.

두째는 企劃機能을 機關長의 특별한 지원으로 하고져 해도 現在의 企劃擔當部署의 下部構造로서는 이를 제대로 수행할 수 없게 되어 있다는 것이다. 왜냐하면 企劃에 必要的 情報의 蓄積도 문제이지만 더욱 곤란한 것은 이를 擔當하는 職員들의 專門性, 能力인 것이다.

(2) 改編方案

우선 企劃擔當部署가 그에게 맡겨진 企劃機能을 제대로 수행하려면 현재 우리로서는 機關長인 長官과 教育監의 이에 대한 적극적인 지원이 우선 있어야 擔當部署는 이에 힘을 얻어 關聯部署(局課)의 협조를 구할 수 있다는 것이다.

두째로 企劃擔當部署로 하여금 名實 共히 機能을 착오 없이 수행시키려면 下部構造에 企劃에 必要的 部署(情報, 統計, 調査, 研究擔當)를 두고 이에 배치된 人員은 이러한 專門性을 요청하는 일을 擔當할 수 있을 정도의 能力과 誠意를 가지고 있어야 된다는 것이다.

3. 組織化

이의 內容으로서 크게 分業과 統合 및 資源의 種類와 機能을 내포시키고 있으므로 二大分하여 논의 검토해 보고져 한다.

가. 分業體制能力的 向上

여기의 分業은 橫的分業과 縱的分業으로 나누어짐과 동시에 이들 간의 統合이 수반되어 고려되어야 하므로 이의 순에 따라 問題點과 向上方案을 제시해 보고져 한다.

(1) 問題分析

첫째로 各級의 教育行政擔當機關의 內部組織이 크게 教育業務와 行政業務로 二元化되어

있는데 문제는 行政擔當部署가 우위에 서서 더 큰 영향력을 발휘하고 있는데다 더욱 문제가 되는 것은 行政擔當部署人의 경우 教育擔當部署人에 의하여 能力上 우월성을 인정받고 있지 못하는데 우위에 있다고 하는 것이다.

原則적으로 이 양자의 관계는 能力上의 문제가 아니라 構造的으로 行政擔當部署가 우월해 서는 안되기 때문이며 이를 大學이나 中高校에 비유하는 경우 教務擔當에 비하여 事務나 庶務擔當이 우월한 경우와 같은데 大學이나 中高校의 경우도 그러한 경우가 있는데 그들 學校의 評價가 높지 못한 것은 너무나 당연한 것이기 때문이다.

두째, 이와 같이 構造와 역행하는 형상을 더욱 조장 악화시키는 것은 이런 教育擔當部署에 배치된 人員이 教育專門職이 아니라 行政職인 경우가 적지 않다고 하는 것이다.

세째로 우리나라의 行政은 管理機能面 보다는 權力性이 강해 學校는 權力性이 弱하므로 地方의 有關機關의 협조를 얻기가 어려운데 실상가상으로 學校를 除外한 一般行政機關은 거의 다 지난 20年間 職級을 引上시키고 있어 學校人과의 職級上의 격차가 더 커져 有關機關의 협조를 얻는 것은 더욱 어려워졌을 뿐만 아니라 더욱 곤란한 것은 이들의 學校에 대한 協助, 動員要請을 거절하기 어렵게 되어가고 있다는 것이다.

이러한 협조요청이 國家發展이나 地域發展에 도움이 되는 경우 당연히 협조를 하여야겠으나 경우에 따라서는 그러한 판단이 가지 않는데도 이에 응하여야 하는 어려움이 더 커졌다는 것이다.

세째로 縱的으로 行教部, 教育委員會, 教育廳(區廳), 學校등으로 4階層을 이루고 있는데 이들간의 分業의 原則이나 基準이 문제시되고 있다는 것이다.

분명히 것은 文教부와 學校의 기능이며 불분명한 것은 教委와 教育廳의 경우인 것 같다. 이들 양자의 分業이 이루어지고 있으며 있다면 分業의 관계가 어떠한데 근거하고 있는냐 하는 것 教委도 그의 組織構造로 보면 政策決定權이 있어야 하는데 얼마나 현실적으로 있는지, 그리고 學校의 自律性이 가급적 크게 인정되고 행사되고 있어야 하는데 그러한 지등이 문제시되는 것이다.

더구나 우리는 行政發展의 중요한 尺度가 날이 갈수록 中間階層의 규모, 권한이 아니라 직접 民에게 奉仕를 전달하는 一線機關의 行政力이라고 하는 것을 상기할 적에 우리의 경우 이에 逆行하는 면이 있지 않느냐 하는 것이다.

歷史적으로 볼 적에 우리는 옛날에는 中央組織, 行政만 있었고 地方, 一線行政은 制度化 되어 있지조차 않았던 것이다. 그러나 主權者인 民의 교육, 정치의식 수준이 높아지면서 行政의 價值評價가 달라져 최일선기관이 중요시되고 있으며 우리의 경우도 內務行政面에서는 이러한 傾向이 60年代 末부터 나타나고 있어 약간씩 시정되어가고 있는데 우리 教育의 경우는 아직 그러하지 못한 것이 아닌가 생각되며 中間階層까지도 머무르고 있지 않나 걱정된다.

다섯째로 이미 周知의 사실이지만 教育委員會의 구성문제인 것이다. 法上 合議制執行機關이라고 하는 것도 문제일 뿐만 아니라 議長으로 市長이나 知事가 당연직으로 차지하고 있는가 하면 拒否權까지 장악하고 있으며 地方議會가 없다고 해서 教育감이나 教育위원의 任命이 사실상 집권화되어 있으므로 自律的인 決定權의 행사는 어렵게 되어 있으면서 法制上 合議制의 성격만 부여하고 있어 不合理와 形式主義의 가장 代表的인 例에 속한다고 할 수 있겠다.

(2) 向上方案

첫째로 教育行政組織 內部에서 行政職이 우월한 영향력을 教育專門職에 대하여 발휘하여서는 안될 것 같다. 이의 시정을 위하여 現職位들의 직책에 비추어 教育專門性을 요한다고 판단이 되는 것은 專門職級으로 전환시키는 작업과 더불어 과거에서와 같이 複數職級의 경우 오히려 行政職이 占하는 것의 시정도 있어야 하겠지만 무엇보다도 중요한 것은 機關長들의 教育 및 教育행정 的 專門性에 대한 인식이 높아져야 함과 동시에 教育전문직인들의 教育 및 行政에 관한 能力의 우월성이 自他 인정 받을 수 있을 정도로 앞으로 能力向上에 注力하여야 한다는 것이다.

왜냐하면 教育전문직위의 확보가 法制上 되어 있다 하더라도 현실적으로 우리 社會에서 아직도 教育의 專門性이 제대로 평가 인정되고 있지 못하고 있으므로 能力마저 우월하지 못하면 다시 점진적으로 行政職에 優越성이 침식당할 가능성이 있기 때문인 것이다.

더구나 來年부터 教育職類가 신설되어 高試에 合格하여 教育行政組織에서 行政職으로 근무하는 경우 더욱 教育전문직은 이들로부터 도전을 받게 될 것이 예상되기 때문이다.

둘째로 有關機關과의 관계개선을 위하여 法制上 취하여야 할 조치는 教育행정직위의 직급인상이라고 하겠으나 이와 동시에 우리 社會에서 教育적의 社會的 評價가 현재보다 向上 되어야겠다는 것이다.

이를 위하여 기본적으로는 權力 價値에 比하여 知識價値가 현재보다 높게 평가될 수 있게끔 教育자 스스로는 물론 非教育人들도 이와 같이 되는 것이 우리 國家發展에 공헌하는 길이라고 하는 것을 인식하고 노력을 하여야 할 것 같다.

셋째로 縱的分業體制의 能力向上을 위하여 고려되어야 할 것은 ① 教育委員會의 組織構造에 비추어 이의 決定權이 더 많이 인정되어야 하며 ② 中間階層인 教委와 教育廳의 肥大化는 各급적 억제하고 一線에서 직접 教育이라고 하는 奉仕를 民에게 전달하는 學校의 지원에 注力을 하여야 함과 동시에 이들의 裁量성 자율성을 各급적 많이 부여하여야 한다. ③ 教委와 教育廳間의 分業의 原則을 分明히 하여야 하겠으며 이와 같이 하는 경우 決定權을 教委가 주로 장악하고 一線學校의 裁量性이 크게 부여된다고 하는 경우 教育청의 기능은 자연히 조정과 지원을 위주로 한 집행기능에 한정되게 된다고 생각된다. ④ 이상과 같은 階層間의 分業이 순조롭게 이루어지면 各級 특히 文敎部, 教委, 教育廳에 근무하는 사

람들의 클래의 바람직하지 못한 行動樣式이 크게 수정되어야 한다는 것이다. 그것은 行政을 기능 경과위주로 보지 않고 權力위주로 보며 따라서 위에는 약하고 밑에는 지나치게 강한 태도가 시정되어야 한다는 것이다.

끝으로 앞으로 가까운 時日內에 地方議會가 구성될 가능성이 없다면 現制下에서라도 전술한 不合理과 形式主義는 최소한도 시정되어야 할 것 같다. 議長이 당연직이고 拒否權을 갖는 것이 시정됨과 동시에 教育財政에의 轉入金의 割愛가 보다 성의있게 이루어짐과 동시에 教育委員이나 教育監任命에 있어서 점진적으로 敎職者의 참여가 있었으면 한다.

이와 같이 되어야만 教育委員會는 名實 共に 어느정도의 自律的인 決定權의 行使가 가능할 것으로 생각되기 때문이다.

· 資源動員과 配分의 效率化

(1) 問題分析

첫째로 一般行政도 그러하지만 교육은 더욱 人力이 차지하는 比重이 第一 크다고 생각되는데 우리의 잘못의 하나는 이를 경시하여 왔으며 따라서 成果가 向上될 수 없었다고 하는 것이다.

두째로 教育專門職의 경우 量的不足 및 質的水準의 문제가 있으며 보다 구체적으로 지적하면 교사들이 맡고 있는 수업시간, 과밀교실, 잡무로 인한 과로, 이러한 과로와 박봉으로 인한 士氣의 확보난, 장학관과 연구관의 충원기준과 충원의 방법등으로 인한 質的인 문제등이 있는 것이다.

여기에 더욱 최근 문제가 되는 것은 이러한 바람직하지 못한 與件의 시정없이 유아교육을 擔當할 교사의 양성에 우선적인 注力은 하지 않고 양적확대만 몇개의 부처가 경쟁적으로 하고 있는 것과 현재의 교대 2年制에도 우수인이 지원하는 것을 주저하고 있는데 처우의 획기적 개선 없이 4年制로 기간만 연장시키는 경우 能力과 使命感은 더욱 떨어질 가능성이 우리의 경우 너무나 크다고 하는 것이다.

셋째 一般行政職의 경우 안고 있는 문제는 ① 教育에 대한 특별한 이해 없이 교육행정에 종사하고 있다는 것, ② 內務行政과 有關한 문제이지만 國家公務員에 대하여 地方公務員을 사실상 차별대우하고 있다는 것, ③ 1~9級까지의 一般職보다도 非一般職인 雇傭員과 雜給이 압도적으로 많다고 하는 것이다. 서울시 敎委의 경우를 하나의 例로 보면 1~9級까지의 수가 1,155名인데 反하여 雇傭員과 雜給數는 2,997名이나 되고 있다는 것이다. (1981年 9月 4日 現在)

네째로 教育發展에 크게 기여하게 되는 情報의 개발, 축적, 보급, 활용등을 중심으로 우리의 실정을 평가하는 경우 이의 중요성에 대한 인식이 취약하며 따라서 各級 行政機關은 이에 대한 注力을 거의 하고 있지 못하다고 하는 것, 특히 地方의 연구원은 수는 많으나 규모가 정세할 뿐만 아니라 이들의 연구의 결과가 얼마나 一線學校의 교육에 보급, 활용되

고 있는지 의심스럽다고 하는 것이다.

다섯째로 教育發展이란 一國의 政治 行政과 不可分의 關係를 맺고 있다는 점에서 1次的으로 중요한 것은 教育에 대한 政治的 支援을 크게 획득하는 것인데 우리의 경우 지난날의 歷史를 회고하는 경우 이의 중요성에 대한 인식이 中央의 政策決定者들의 경우 취약했으며 따라서 기타의 資源 즉 人力, 財力 情報을 동원 이용하는데 있어서 만족스럽지 못하였다고 하는 것이다

여섯째 教育을 위한 財政이 엄청나게 不足함은 주지의 사실이나 이의 원인이 稅務行政能力의 不足 교육에 대한 가치평가를 정당히 하고 있지 못하여 豫算配分에 있어서 不足하다는 것, 名目上 教育자치를 한다는 이유로 教委의 議長을 市長, 知事가 맡고 있으면서 이에 대한 財政支拂은 태무하다는 것, 義務教育은 무상이라고 하는 헌법상의 조항 때문에 有產者에게도 교육비를 징수하지 못하고 있는데다 더욱 사정을 악화시키고 있는 것은 不條理除去라는 이유로 學父兄의 學校接觸이 금지되어 있어 교육에 必要한 경비조달이 더욱 어렵게 되어 있다는 것이다. 萬一 學校別 사친회가 조직되고 있으며 이들과 學校간의 접촉이 교육 발전을 위하여 活用된다면 必要한 재원의 동원이 어느정도 이루어질 수 있는데 현재는 완전히 봉쇄되어 있어 學生들의 교육은 고사하고 건강 보전에 필요한 시설조차 못하고 있다는 것이다.

일곱째 교육을 위한 자원의 동원양이 워낙 不足하니까 配分面도 여러 문제가 있게 되겠으나 여기서의 문제는 여러 支出項目間의 우선순위문제, 예시하면 人件費와 施設 運營費間의 문제가 5.읍과 동시에 一線學校의 경우 액수가 적은데 그나마 제때에 尙達이 되지 않을 뿐만 아니라 너무 伸縮性이 없어 學校運營에 지장이 많다고 하는 것이며 이러한 고충은 地方의 영세학교의 경우 더욱 심한 것 같다.

끝으로 法制上 國家機關은 아니지만 事實上 政府의 규제를 많이 받고 있는 私立校의 심한 재정난과 이에 대한 打開策 및 支援策이 현재 거의 없으므로 私立校의 學生들은 여러면에서 不利益을 보고 있다는 것이다.

(2) 效率化方案

첫째로 우리나라의 政策決定者나 各級 機關長들은 人力이 行政成果向上에 차지하는 比重이 무엇보다도 크다고 하는 것을 올바르게 인식하여야 한다는 것이다. (교원사전 양성없는 취학전교육제도)

둘째 교원 및 양적증가와 學校內의 行政人의 증원을 통하여 업무량을 감소시켜 보다 교육 본래의 임무를 충실할 수 있게 하여야 하며 이들의 質의 문제는 교육훈련의 연장증가에 선행하여 이들의 社會的 評價나 地位를 物質的 非物質的 兩面에 걸쳐서 向上시키는 것이 先行되거나 최소한도 併行되어야 한다는 것.

셋째 장학관과 연구관의 役割의 중요성에 비추어 이들의 專門性과 能力이 他人으로부터

權威를 인정받을 수 있는 실적위주로 充員基準과 方法이 규정되고 실천에 옮겨져야 한다.
(기준의 엄격화와 실적위주의 공개경쟁임용)

네째, 非一般職의 정리와 必要人員의 一般職化 및 教育行政職列의 신설과 이에 따른 再任用을 시간여유를 두고 점진적으로 하여 나갈 것이 요망되는데 이와 더불어 教育專門職도 一般行政能力의 배양이 이루어지므로서 相互補完, 接近의 길이 모색되어야 할 것 같다. 이와 같이 하는 것이 현재 양적중간의 갈등 대립을 완화할 뿐만 아니라 教育行政이나 教育發展에 도움이 된다고 생각되기 때문이다.

다섯째 문교부 단독으로 해결할 수 없는 문제이지만 國家公務員과 地方公務員間에 존재하는 차별이 불식되어야 할 것이며 이를 위한 준비로서 地方公務員의 質的向上이 하루속히 이루어지기 시작하여야 할 것 같다.

여섯째 地方에 있는 수 많은 영세연구원은 제기능을 할 수 있게 지원을 하던가 그러하지 않으면 우리의 같은 同質的인 社會에서는 統合하는 것도 고려될 수 있을 것 같다.

이들의 活性化로 생산 축적된 정보는 行政機關이나 一線學校에 보급되고 活用될 수 있는 體制가 制度化되어야겠다는 것이다. 이를 위하여 生産者와 消費者나 利用者간의 交流, 정기적 모임 등이 고려될 수 있을 것 같다.

일곱째 여러가지 行政에 必要한 資源을 動員하는데 무엇보다도 중요한 것은 政治的 支援이므로 이것만 획득되던 資源의 동원이 어렵지 않게 이루어질 수 있는 것이다. 이러한 役割을 1次的으로 할 사람은 中央의 政策決定者(大統領 文敎部 및 敎委의 幹部 등이)라고 생각되므로 이를 위한 적극적인 능력을 경주하여야 하며 우리의 경우는 支援獲得可能性이 크다고 생각되므로 더욱 요청되는 것이다. 왜냐하면 우리國民이 傳統的으로 갖고 있는 「教育熱」, 우리는 人力밖에 資源이 없다고 하는 것, 人力과 國家發展의 關係등을 中心으로 설득하는 경우 他國에 비하여 상대적으로 용이하다고 생각되기 때문이다.

여덟째 歲入一般의 增大를 여기서 논할 수는 없으므로 教育에 사용될 財源에 관해서 한정하여 〇의 增大, 多元化方案을 검토해 보고자 한다.

① 一般會計 내에서 教育에 配分되는 比率을 높이는 것을 생각할 수 있으나 國防費와 앞으로 증대될 教育을 除外한 여러 社會開發事業 때문에 여기서 크게 기대하기는 힘들 것 같으며 증대된다 하더라도 그의 액수는 크지 못할 것 같다.

② 地方財政에서 教育에 轉入시키는 금액이 크게 증액되어야 할 것 같다. 그의 主理由는 현재 敎育委員會의 議長에 自治團體의 長을 당연적으로 補하고 있다고 하는 것.

自治를 한다면 기본요건이 自體收入이 있어야 하는데 教育의 경우 內務部와 別途로 徵收한다고 하는 것은 行政技術上 거의 不可能하므로 內務部에서 걷는 것의 一部를 教育自治體에 轉入시키는 것이 요망되는 것이다.

이경우 一齊히 全國的으로 하는 것이 地方自治團體의 財政力上 어려움이 있을 것이 예상

되므로 우선 教育의 財政需要가 크고 財政力도 큰 大都市부터 시작하는 것이 요망된다. 물론 바람직한 것은 이에 先行하여 財政力の 分權化가 이루어지는 것이다. 그러므로 현재 서울市와 釜山市만이 一部 轉入시키고 있는데 이의 증액과 他大都市의 경우도 轉入金의 支出이 이루어지게 되었으면 한다.

地方自治 團體의 長이 教育委員會의 議長을 맡고 있는한 歲入의 증대를 위한 노력을 教育監이나 教育長들과 더불어 같이 벌여 적극적으로 노력을 하면 國稅의 경우보다 강한 共同體意識과 市民國民의 教育열에 비추어 상대적으로 큰 저항감없이 증수가 용이하게 이루어질 것으로 생각된다.

③ 初等教育에 대한 무상교육은 이제 變更시킬 수 없게 되어 있으나 中等教育을 앞으로 의무화 하는 경우에 당연히 무상으로 하여야 한다는 생각 원칙을 시정하고 이의 실질적 의도만 받아드려 都農의 貧民(例示하면 無住宅者, 一定한 農地以下の 所有者), 一定한 所得以下の 사람만 무상으로 하고 中流階層 이상은 계속 有償으로 하는데 이의 징수방법은 시정되었으면 한다. 하나의 안으로서 제시한다면 學校別로 하지 말고 地域別로 育成會나 後援會를 조직 하되 納入도 그들이 다니는 學校가 아니라 銀行에 納入케 함으로서 財力에 따른 學生들간의 違和感造成을 防止할 뿐만 아니라 先生과 學生간의 돈관계를 介入시키지 않는 것이 교육상 바람직하다고 생각되기 때문이다.

이와 같이 地域적으로 하면 學父母와 教師間的 직접 연결됨이 없으면서 이들의 참여를 통해 징수액이 경정되기 때문에 저항도 감소시키면서 비교적 용이하게 징수될 수 있다는 것이다.

현재는 자연 참여가 없기 때문에 必要한 少額도 견우어 드리지 못하면서 잠음만 많이 야기하기 때문이다. 우리는 이렇게 하므로서 自治制가 갖는 長點을 活用해 보자는 것이다. 이와 같이 地域別로 學父兄代表 中心으로 구성되는 育成會나 後援會가 문제가 있으면 會長이나 幹部는 現在 學父兄이 아닌 社會有志로 하므로서 中立, 調停의 役割을 시키는 것도 하나의 方案이 될 수 있을 것 같다.

④ 教育施設에 대한 투자는 엄청난 돈이 投入됨과 동시에 그의 惠澤은 向後 10~20年 이상가는 것이므로 長期教育公債를 發行하여 이에 充당할 財源의 一部를 확보하는 것도 고려되어야 할 것 같다. 더구나 앞으로 계속 經濟力이 커진다고 볼적에 현재 어려운 狀況下에서 未來의 부유해진 후의 子女들에 대한 시설비까지 一時에 현재 부담한다고 하는 것은 문제가 있기 때문이다.

⑤ 目的移로서의 교육제 신설의 문제는 거의 決定된 것 같으며 多幸한 일이라고 생각되나 그의 구체적인 方案은 이번 國會에서 논의되었으나 최소한도 이의 징수는 時限附이어야 하며, 中層層 이상에서 이루어져야 함과 아울러 行政發展이나 國民에 대한 설득을 위하여 政府는 기존 稅法上的 特惠性이 지나친 것 및 支出上 절약을 기할 수 있는 것은 성의를 다

한다는 表示를 行動으로 보여주는 것이 併行되어야 할 것 같다.

아홉째 支出面에서 고려되어야 할 것은 우선 歲出額의 감소를 교육의 生産性 및 成果를 低下시키지 않으면서 기할 수 있는 方案이 우선 연구되어야 하며 이러한 점에서 전술한 基本學制의 단축, 複線型의 적극도입, 高校年限의 多樣化 및 零細學校의 地域間 또는 유아, 초등, 중학교간의 계층간의 통합 등을 생각할 수 있을 것 같다.

② 主要支出項目은 人件費, 施設費, 運營費가 되는데 이들간의 우선 순위가 교육 성과의 向上에의 기여도를 기준으로 하여 決定되어야 할 것 같다. 이러한 점에서 他 産業과 달라 교육의 경우 교원의 중요성 및 현재의 심한 박봉에 비추어 人件費가 우선 되어야 할 것 같다. 同一 經歷 私企業人에 비하여 60%線 인데다 관공비까지 고려하면 더 격심하며 施設費는 과밀과, 대학교에 우선 순위가 가졌으나 운영비는 영세 학교(주로 농어촌)에 우선 배정 되어야 할 것 같다.

③ 各級學校의 운영비는 보다 적시에 영달되고 신축성이 인정되도록 하되 不正의 소지를 豫防하기 위하여 學校財政의 公開性이 併行되어 長과 庶務人間에만이 아니라 全教師에게 決算報告가 이루어졌으면 한다.

열번째 各級 私立學校에 대한 政府의 지원이 있어야 하며 증대되어야겠으나 이의 方法으로서 政府財政에만 의존할 것인가 그렇지 않으면 一定比率의 學生에 대하여 사전에 설정된 一定得點 이상인 경우 기부금을 받고 그學校 교사들간에 公開的으로 합격시키는 方案도 併用할 것인가 하는 것이다.

이 경우 중요시 되어야 할 것은 合格決定에 實績 以外の 富가 介入하므로써 發展에 逆行한다고 하는 것, 不正이 介入하거나 의심을 받게 될 소지가 많다고 하는 것, 따라서 事前에 比率, 得點이 정해짐과 동시에 學校責任者少數人만이 決定에 參與할 것이 아니라 교사 전원이 參與하여야 한다는 原則이 지켜져야 하며 그리하지 못하면 前日의 적지 않은 不正이 再生할 가능성이 있다는 것이다.

열한번째 앞으로 수요가 급증할 中高校에 대한 투자도 급선무이지만 우리가 指向할 一等 國家를 기록하기 위하여는 高等教育, 특히 基本學問分野(basic sciences)에 대한 투자를 하므로써 우수두뇌가 이에 경쟁적으로 모이게끔 유인구조를 形成하는 것도 고려되어야 할 것이다.

4. 動作화와 統制

企劃된 일을 各構成員은 그들이 갖고 있는 모든 力量을 다하여 성공적으로 완수하려고 노력케 하는 것이 바람직하지만 우리 人間의 경우 언제나 모든 일이 企劃된 대로 이루어지는 것이 아니므로 우리는 統制가 중요시되는 것이다.

가. 勤務意慾의 向上

우선 여기의 근무의욕에 있어서 중요한 것은 各職員의 能力開發이 계속 이루어지고 이와 같이 개발된 人力이 업무수행을 위하여 全力投球되어야 하는 것이다.

이러한 점에서 문제점과 해결방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 問題分析

첫째로 이 점에 관한한 一般公務員의 경우 안고 있는 문제와 유사한 것이 많으므로 여기서는 文教行政에 종사하는 사람들에 特有한 것만 지적하려고 하며 우선 行政職이나 專門職이나 다같이 充員 當時의 能力上 問題도 적지 않은데다 任用된 후 能力發展을 위한 諸事業이 제대로 開發되고 있지 못하다고 하는 것이다.

例示하면 이들에 대한 훈련, 근무평정의 形式性, 승진기준, 轉補 및 人事交流의 目標 및 基準등인 것이다.

두째로 專門職은 權力價値의 장악이 거의 없음은 물론 장기 근무할수록 他職種과 비교하는 경우 처우상의 격차가 커지므로 근무의욕이 向上될 수 없는 것이다.

보다 구체적으로 지적하면 權力面에서는 行政職에 빠졌기고 있으며 처우면에서도 同一經歷의 他職業人에 比하여 크게 뒤지고 있다는 것이며 이러한 격차가 장기 근무자일수록 더욱 심해져서 있는 것이다.

(2) 向上方案

우선 첫째로 行政職과 教育專門職은 제각기 專門의能力을 가질수 있게 훈련이 職級에 따라 계속 정기적으로 이루어져야겠지만 다 같이 文教行政組織이라고 하는 곳에서 근무하고 있으므로 1位職으로 올라갈수록 各已 相對方職種이 갖고 있는 專門性, 能力도 部分的으로 구비하도록 하여야 文教組織의 成果向上이 이들의 協力 相互理解를 통해서 이루어질수 있을 것같으며 특히 各級 學校長들의 發展行政에 대한 이해와 더부러 發展行政人化되도록 하는 것이 긴요할 것 같다.

다음 勤勞 評定, 昇進, 轉補도 기본적으로는 能力 勤務成果라고 하는 실적에 보다 근거함과 아울러 이들의 能力發展을 계속 기한다는 목표의식을 갖고 이루어져야 하며 가급적 객관적 기준에 따라서 이루어져야 할 것 같다.

세째로 現在 우리의 경우 知識價値의 평가가 높지도 못하는데다 權力面에서 行政職에 밀리고 처우면에서 他職業人에게 크게 밀려 本人은 大學을 나오고도 子女는 빈곤으로 大學進學을 시키지 못하여서는 敎職人들의 士氣가 올라갈 수 없는 것이다.

그러므로 全般的인 引上은 물론 특히 장기근무자의 보수는 대폭 引上되어야 하는 것이다. 이러한 보수도 行政人들이 편성하므로 大學校의 例를 들면 총장이 장관급이니까 부총장은 次官級, 교사는 局長級과 一致시키므로서 專門職業人을 官僚職하고 同一視하는 큰 과오를 범하고 있는 것이다.

왜냐하면 專門職業人은 그것으로서 최고의 대접을 받는 것이며 총장, 학장과 같은 補職

자가 上位에 있는 것이 아니며 그들은 補職手當만 더 받는 것으로 하여야 하는데 이들간의 관계를 계급화하고 있어 여기서 權力 階層위주의 생각이 지배하고 學界를 위시한 專門職의 發展이 어렵게 되어 있으며 우리 주변에서 보는 바와 같이 이러한 專門人들까지도 專門職等에 종사하는 것보다도 補職를 찾고 선호하는 폐단을 보게 되는 것이다.

그러므로 上位職級의 보수인상과 이들에게 子女의 高等教育 장학금의 지급을 一部 보조하는 것을 고려하였으면 한다.

나. 統制能力的 向上

우리가 指向하는 教育發展 및 教育行政의 지속적인 發展을 위하여 여기의 統制만큼 중요한 기능도 없지 않나 생각되는데 유감인 것은 이것이 아직도 制役割을 다하고 있지 못한 감이 있다는 것이다.

따라서 이것이 내포하고 있는 問題의 分析과 改善方案을 제시하고자 한다.

(1) 問題分析

첫째. 評가가 內部的으로 企劃擔當官에 의하여 거의 이루어지고 있으므로 이들의 能力 公正性에 문제가 되지만 質的인 것보다 量的인데 치우치는가 하면 教育의 人口의 絶對多數는 敎원과 學生인데 이들과의 접촉보다 少數의 補職者와의 접촉을 통하여 평가가 이루어진다고 하는데 문제가 있다고 보겠으며

둘째. 이러한 평가의 결과가 그것으로 끝이거나 이에 따른 시정조치는 소극성을 면하지 못하고 있다는 것이다. 그러므로 이러한 積弊가 누적되었다가 政治的인 變革이나 큰 충격이 있을 때 한꺼번에 무더기로 갑자기 시정, 개혁조치가 취해지니까 바람직하지 못한 副作用이 이기되는 것이다.

(2) 向上方案

첫째. 앞으로 外部人에 의한 평가를 조장 증시하여야 할 것 같다. 政治人, 言論人, 實業人의 경우도 생각할 수 있으나 무엇보다도 중요한 것은 學父兄, 補職없는 平敎員, 平敎授 및 學生들의 의견 평가가 政策決定者에게 정확하게 전달될 수 있어야 하는 것이다.

이의 方途는 이들의 學校 教育發展을 위한 提言, 評價, 苦衷이 中間 補職者들에 의한 歪曲없이 전달될 수 있게 文教部 敎委會 民願센터를 신설 활성화 시키거나 國會가 이러한 요망을 查원제로 活性化시켜 전달하거나 그렇지 않으면 敎직자, 학생은 敎聯, 學父兄은 전술한 地別 育成會를 통하여 이러한 의사의 전달이 이루어질 수 있었으면 한다.

이와 같은 의사전달의 通路 또는 言路가 개방, 조장되면 中間階層은 물론 上位階層도 크게 平常時 決定, 行動을 하는데 教育의 發展을 위하여 한層 노력하게 되며 결과적으로 發展이 호보될 수 있다는 것이다.

이러한 제언의 근거는 평가 및 이에 입각한 시정은 기본적으로 잘못 行動을 한 當事者들에 의하여 스스로 이루어질 것을 기대하는 것보다는 非當事者가 介入하는 것이 效果的이라

고 하는데 근거를 두고 있는 것인데 유감히도 우리의 경우 아직 外部統制의 有用性에 대한 인식이 약한 것 같기 때문이다.

두째, 평가·심사분석의 결과 잘못이 있으면 언제나 지속적으로 이의 시정조치가 적극적인 자세로 이루어져야 하는데 機關長이 스스로 이러한 前進的인 자세를 갖고 있는 경우가 적은데다 이 일을 擔當하고 있는 職員들의 能力, 經歷으로 보아 전진적인 자세를 기대하기 어렵게 되어 있으므로 이의 成功을 위해서는 機關長의 지원과 擔當職員의 能力, 經歷上 우수인이 이 일을 擔當하도록 되어야 할 것 같다.

5. 結 語

우리가 궁극적으로 염원하는 教育發展 또는 넓은 의미의 學制發展이 教育行政의 改編을 통하여 여하히 이루어질 수 있는가 하는 것을 發展行政의 시각에서 體系的 綜合的으로 검토하였다.

그러나 輿論的으로 말할 수 있는 것은 우리의 현여건에 비추어 政策決定權을 크게 갖고 있는 분들이 教育發展을 위한 노력을 하는데 대하여 國民의 政治的 支持를 크게 받으면서 政策決定을 合理的으로 하는 것이 무엇보다도 중요한데 여기서 중시되어야 할 것은 누구를 위한 것이며 무엇을 위한 것이냐 하는 것이다.

이는 당연히 一線의 교직원 학생을 위한 것이어야 하며 이들의 바람직한 活動을 통하여 우리의 교육발전, 국가발전을 이룩하기 위한 것이라고 하는 것을 깊이 인식하고 지속적으로 발전될 수 있는 發展行政體制를 가꾸는 것이라고 생각된다.

우리는 현재 여러가지 어려운 문제에 당면하고 있으나 이러한 문제들을 國民, 學父兄에게 정확하게 제시하고 이의 해결을 위한 方案을 그들의 公開的인 참여를 통해서 구하면 큰 어려움이 해결될 수 있을만한 理解力과 能力을 우리는 현재 갖고 있다고 믿어진다.