

80年代 美國 教育改革의 評價

金 信 福*

〈차례〉	
I. 序	IV. 否定的인 視角 및 批判
II. 教育改革의 經過와 骨子	V. 改革의 進路와 課題
III. 實踐成果와 事例	

〈요약〉

80年代初에 작성된 「危機에 處한 國家」報告書를 契機로 美國은 교육개혁의 必要性과 方向에 관한 共感帶가 형성되어 각 州別로 제도적 개선과 지원의 강화조치가 추진되었다. 공통적인 방향은 학생들의 學業履修要件을 上向調整하고 수학, 과학, 외국어 教科의 비중을 높이며 교사들의 資格要件을 強化함과 아울러 處遇를 개선하는 것 등이었으며 州에 따라 차이가 있기는 하지만 상당한 成果를 거둔 것으로 평가된다. 그러나 개혁운동이 과연 학교 현장의 教育活動에 큰 변화를 가져왔는지는 疑問이며 理念의in 측면에서의 批判과 아울러 逆效果를 가져왔다는 지적도 있다. 따라서 앞으로 교육개혁이 實效를 거두기 위해서는 學校 단위의 構造的 改編과 自律性伸長을 바탕으로 교사들의 專門性向上과 勵機誘發에 力點을 두어야 할 것이다.

I. 序

최근에 우리는 여러분야에서 漸進的인 改善이 아닌 근본적인 改革의 必要性을 切感하고 있으며 또 실제로 改革作業을 추진하기도 하였다. 政治的인 民民主化를 지향하는 權力構造 改革을 비롯해서 對外門戶開放 추세에 따른 通商 및 金融制度의 개혁이 이루어지고 있으며, 교육과 行政부문에서는 大統領 直屬의 教育改革審議會(1985~87)와 行政改革委員會(1987~88)가 설치되어 각각 綜合建議案을 제출한 바 있다.

본디 教育分野의 제도나 정책은 급격하게 变경하기 보다는 安定的이고 一貫性있게 適用되는 것이 바람직하다. 그러나 美國, 英國, 日本 등 西方 선진국들은 教育을 지속적인 국가 발전의 成敗를 결정짓는 要因으로 인식하여 競爭的으

* 서울大學校 行政大學院 教授

로 教育改革을 추진하고 있다. 특히 美國의 경우에는 교육의 質的 低下가 국제 경쟁에서의 落後를 가져오고 있다는 危機意識에서 80年代初부터 巨國的인 차원의 교육개혁운동을 전개해왔다. 미국의 교육개혁 경험은 그 방향과 구체적인 내용면에서 우리의 교육개혁에 직접적인 示唆點을 제공할 뿐 아니라, 그 대두된 背景과 推進經過 및 관련되는 要因 등 일반적인 行政改革 내지 정책수립·집행과정 측면에서도 하나의 事例로서 좋은 자료가 될 것으로 본다.

이런 관점에서 이 연구는 80年代에 美國이 추진해온 교육개혁의 推移와 功過를 분석하고 그에 따른 課題와 進路를 검토해보고자 한다. 엄밀한 평가를 위해서는 객관적인 準據를 설정하여 적용해야 하겠지만 여기서는 전문가들에 의한 散發的인 분석 결과들은 概括的으로 종합하는데 그친다. 따라서 이 연구는 그 직접적인 觀察이나 調査에 의한 1次的 자료 보다는 學術誌나 書籍을 통해 발표된 2次的 자료(Secondary data)에 의존하였다.

II. 教育改革의 經過와 骨子

1981년 教育部長官 벨(T.H. Bell)은 國家教育秀越性委員會(National Commission on Excellence on Education)를 창설하고 美國 교육의 質에 관한 報告書를 1983년까지 제출해주도록 요구하였다. 벨 장관은 미국의 교육제도가 심한 無氣力症과 懈弱성을 안고 있다는 인식을 많은 국민들이 共有하고 있다고 느껴, 그러한 문제점을 종합적으로 규명하고 해결책을 모색하고자 同 위원회를 설치하게 된 것이다. 따라서 同 위원회는 미국 교육현실에 관한 건설적인 비판, 향후 교육을 이끌어 갈 기본방향, 그리고 각급학교에 대한 효과적인 지원방안들을 제시해야 하는 과제를 안고 出帆했던 셈이다.¹⁾

國家教育秀越性委員會는 18名의 委員들로 구성되었고 그중에 5人은 女性이었다. 위원장은 유타(Utah)대학교 총장으로서 캘리포니아 대학교 버클리(Berkeley) 캠퍼스의 次期總長으로 선출된 가드너(David Gardner)였다. 그밖에 17명의 위원들은 大學(校) 總學長 3人, 물리학과화학을 전공한 대학교수 2人, 지방교육 위원회 위원 2人, 校長 2人, 교육감 1人, 前有 州知事 1人, 前職 州教育委員會 위원 1人, 대규모 회사의 은퇴한 會長 1人, 그리고 教師 1人으로 구성되었다.

1) National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, Washington D.C.: Government Printing Office, 1983.

同 위원회가 설정한 구체적인 과제는 다음 여섯 가지로 集約된다. : ① 公立 및 私立 초·중등학교와 대학에서 이루어지고 있는 教授—學習의 質 평가, ② 미국의 고등학교와 他 선진국의 고등학교와의 비교, ③ 大學入學要件과 고등학교 교육의 관계 紛明, ④ 대학에서 학생들의 성공적인 學習成就를 가져오는 프로그램, ⑤ 과거 25년동안 학생들의 학업성취에 영향을 미쳐온 주요 사회변화 및 교육정책의 变化추이 규명과 영향을 끼친 정도의 평가, ⑥ 교육의 秀越性을 성취하기 위해 克服되어야 할 문제점의 발굴.

國家教育秀越性委員會는 미국 교육의 문제점과 정책 방향에 관한 자료를 수집하기 위하여 8회의 전체회의와 一聯의 공청회 및 토론회를 개최하였다. 또 교육문제들을 분석한 기존의 研究物과 모범적인 교육프로그램 및 접근방법에 관한 報告書들을 수집하여 활용하였으며 별도로 교육전문가들에게 40個의 연구논문을 작성·제출해주도록 위탁하였다. 그밖에 同委員會는 교육문제에 깊은 관심을 가진 市民들과 교사, 행정가들로부터 자발적으로 제출된 意見書들을 참조하였다. 이러한 모든 정보들을 토대로 同 위원회의 專門要員들은 골드버그 (Milton Goldberg) 사무총장의 리더쉽하에 집중적인 자체연구를 통해 報告書들을 작성하였다. 同 위원회는 존속기간동안 위원들의 활동경비로 약 2억 3천만 원, 전문요원 및 행정지원 경비로 약 3억 2천만원을 사용하였다.²⁾

국가교육수월성위원회가 제출한 최종보고서 「危機에 처한 國家(A Nation at Risk)」는 65페이지에 걸쳐 매우 激情的인 내용들을 수록하고 있다. 한마디로 미국교육은 平凡性의 潮流(a tide of mediocrity)가 漫然되어 있어 質的으로 낙후됨으로써 국가의 장래를 위협하고 있다는 것이다. 기업경영이나 기술개발 측면에서 美國이 누려온 頂上の 위치는 위협받고 있으며 교육의 질적 落後는 그 중요한 요인이라고 지적하였다. 同 報告書는 「만일 敵性 국가가 미국으로 하여금 현재와 같은 수준의 教育成果를 유지하도록 강요한다면 우리는 그것을 戰爭行為로 간주할 만 하다」고 그 심각성을 강조하고 있다.

「위기에 처한 국가」報告書는 미국교육의 실태와 문제점 분석 결과를 교육내용, 期待, 학습의 量, 학습지도 등의 영역으로 나누어 제시하고 있다. 먼저 고등학교의 教育課程에 대해서는 선택과목과 體育, 補充學習 등으로 인해서 교육의 초점이 흐려지고 質的인 高度化를 이루하지 못하고 있음을 비판하였다. 즉

2) Rick Ginsberg and Robert Wimpelberg, "An Assessment of Twentieth-Century Commission Reports on Educational Reform," C.V. Willie & I. Miller *Social Goals and Educational Reform* (N.Y.: Greenwood Press, 1988), pp.57-59.

數學, 外國語, 科學, 地理 등의 教科가 소홀히 되고 있어 교육의 國제경쟁력을 弱化시키고 있나는 것이다. 教科書가 未洽하고 교사들이 숙제를 너무 적게 내준다는 점도 지적되었다. 또한 미국의 학교들은 전반적으로 학교에서의 수업日數 및 학습시간이 적고 그것을 非効率的으로 운영하고 있다고 분석하였으며 學業能力検査를 과도하게 사용하고 있고 대학입학 要件이 너무 완화되어 있음을 비판하였다. 教師와 관련해서는 質的으로 낮은 수준의 학생들이 教職을 택하고 있을 뿐 아니라 교사 양성교육의 質이 不實하고, 數學 및 科學분야의 교사가 부족하다는 점을 경고하였다.

「위기에 처한 국가」의 전의사항은 문제점 분석에서처럼 몇 가지 영역으로 구분하여 제시된 바 있다. 교육내용의 領域에서는 英語를 4個年, 수학과 과학 그리고 社會는 3個年, 컴퓨터 6個月 등 다섯 교과를 새로운 기초 필수과목으로 할 것을 요청하였으며, 대학에 진학할 학생들은 外國語를 2個年 동안 이수하도록 강력하게 권고하였다. 評價基準 및 期待의 영역에서는 初·中等學校나 대학을 막론하고 각급학교에서 學業履修要件 및 학생선발 기준을 한층 엄격하게 하고 학생들의 학업성취 및 행동발달 면에서 期待 수준을 上向調整하도록 요청하였다. 학교에서의 學習時間과 관련해서는 현재의 出席日數를 한층 효과적으로 활용함은 물론 年間 수업일수 자체를 늘릴 필요가 있다고 지적하였다.

教職 및 교사교육에 관해서 국가교육수월성위원회는 특히 중점을 두고 여러 가지를 전의하고 있다. 무엇보다도 教職에의 充員基準을 강화하여 학습지도면에서 능력이 立證된 우수한 교사들을 확보하는 일이 시급하다고 강조하였다. 이를 위해서는 교사들의 봉급수준을 높이고 학습지도 준비기간을 포함하여 年間 11개월의 봉급을 지급하되 實績에 기초한 봉급 算出制度를 채택하도록 권고하고 있다. 人事面에서도 首席教師(master teacher) 직급을 두어 校內에서의 교사研修 및 修習教師의 지도 등을 담당하게 함으로써 학습지도의 질을 높이고 專門職으로서 성장할 수 있는 기회를 제공해야 한다고 하였다. 또 우수한 학생들을 教職에 誘致하기 위해서는 학비보조금과 貸與制度를 확대하고, 특히 과학이나 수학처럼 교사가 부족한 분야에서 전공분야의 학위를 소지한 有資格者들을 확보하기 위한 방안이 절실하다고 지적하고 있다.

「위기에 처한 국가」報告書는 마지막 부분의 建議로서 리더십과 재정지원을 다루고 있다. 교육개혁을 이끌어 가고 재정적으로 지원해야 할 一次的인 책임은 州정부와 地方정부에 있음을 지적하고 選舉職 고위 공직자와 교육행정가들의 理解와 지원을 촉구하고 있다. 이율리 교사와 市民들에 대해서도 교육개혁의 필요

성 인식과 협조를 호소하였다. 한편 聯邦政府는 英才兒나 遷進兒 및 신체 장애 아들을 위한 特殊教育 프로그램의 지원역할을 담당함과 아울러, 교육 개혁을 위한 자료수집과 연구활동이 계속될 수 있도록 지원이 있어야 함을 강조하였다.

III. 實踐成果와 事例

1. 改革案에 대한 반응과 실천성과

1983年에 「위기에 처한 국가」報告書가 발표되자 그것은 美國 全域에 큰 反響을 일으켰다. 대부분의 신문과 방송매체들이 그 보고서의 내용을 소개하고 토론하는데 많은 紙面과 시간을 할애하였으며 따라서 교육개혁의 필요성에 대한 國民的 關心도 高潮되었다. 學界에서도 높은 관심을 보여 Harvard Educational Review, Phi Delta Kappan, Education and Urban Society 등 有數한 專門誌들이 同 보고서의 내용을 둘러싼 논쟁을 특집으로 다루었다.³⁾

美 연방 教育部(Department of Education)는 1984년 5월 현재까지 同 보고서에 대한 전국의 반응을 조사했는데, 미국교육을 刷新하기 위해 그러한 개혁조치가 필요하다는데 共感帶가 형성되었으며 각 지역별로 다양한 제도적인 시도와 검토가 이루어지고 있음을 밝혔다. 그와 같은 시도는 各州와 教育區(School district)別로 다양하게 이루어지고 있지만 州정부의 리더십이 關鍵이 된다는 사실을 아울러 지적하고 있다.⁴⁾

거의 모든 州들이 교육개혁을 뒷받침하기 위하여 關係法令을 制定하거나 개정한 것으로 나타났다. 개혁을 시도한 내용은 각 주에 따라 다르지만 가장 공통적인 방향은 학생들의 학업 履修要件을 강화하고 교사들의 資格要件을 강화하는 동시에 쳐우를 개선하려는 노력으로 集約된다.⁵⁾ 각 州의 교육개혁을 통해서 이룩한 성과들은 대체로 다음과 같다.⁶⁾

-
- 3) "Symposium on the Year of the Reports: Responses from the Educational Community," *Harvard Educational Review* 54 (Feb. 1984); "After the Great Debate," *Phi Delta Kappan* 66 (April 1984); and "The National Reform Reports," *Education and Urban Society* 17 (Feb. 1985).
 - 4) U.S. Department of Education, *A Nation Responds: Recent Efforts to Improvement* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1984).
 - 5) C. Phipo, "States Move Closer to Reality," *Phi Delta Kappan*, Vol. 68, No. 4 (1986), p. 5.
 - 6) Michael W. Kirst "Recent State Education Reform in the United States: Looking Backward and Forward," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (August 1988), p. 321.

첫째로 교육에 대한 歲出이 인플레이션을 제외한 實質價值로 3年間 (1984~86) 25%가 증가하였다. 물론 이 증가분이 새로운 교육개혁 때문에 증가된 것은 아니다. 1980年代初에 경제불황으로 인해서 減縮되었던 교육예산이 1983~86年の 경제성장으로 회복되는 추세를 보인데 基因하는 바 크다.

둘째로 新任교사의 봉급이 교육예산 증가에 相應하여 引上되었다. 예를 들면 캘리포니아의 경우 최저봉급수준이 1983년의 \$15,000에서 1987년에는 거의 \$22,000로 증액되었다. 이에 따라 休職 또는 一時退職했던 교사들이 교직에 復歸하는 數도 늘어났다.

세째로 고등학교에서 과목을 선택하는 경향이 현저하게 달라졌다. 수학, 과학, 외국어, 世界史 등에 과거 보다 훨씬 중점을 두기 시작했고 직업교육이나 사진 등과 같은 선택과목을 택하는 학생들이 감소하였다. 이러한 변화들은 특히 캘리포니아에서 두드러졌는데, 직업교육과목에 대한 등록자수가 4년동안 30% 정도 감소된 반면에 과학 및 수학과목에 대한 등록자는 30%가 증가한 것이다.

네째로 여러 州에서 授業 시간을 약간 연장하였다. 그러나 年間 180日의 수업일수와 여름방학기간에 대해서는 거의 변동이 없었다.

다섯째로 學事基準을 강화하기 때문에 脫落者數가 증가했다는 증거는 없다. 탈락자 통계가 부정확하여 확실한 성과를 제시하기도 어렵다.

여섯째로 교사들에 대한 階層制는 몇개 州에서만 채택되었는데 봉급수준의 인상 등 誘因策을 강화함으로써 가까운 장래에 교사계층구조를 嶄新해야 할 필요성을 완화시킨 경우가 많다.

일곱째로 教育課程의 조정과 함께 여러 州에서 教科內容指針을 작성하였고 그에 相應하는 평가자료(test)를 개발함으로써 地方教育區의 정책에 영향을 미치게 되었다. 많은 州가 學力考查의 수준을 약간 上向調整하였다.

이렇게 보면 「危機에 처한 國家」 보고서를 기초로한 레이건 行政府의 교육개혁은 상당한 실적을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 대부분의 실질적인 개혁조치들은 州 단위에서 이루어졌기 때문에 연방정부의 역할은 개혁의 필요성을 主唱하고 弘報함으로써 國民의 輿論과 社會의 與件을 조성하고 연구활동과 특별한 전략적인 교육프로그램에 재정지원을 하는데 그쳤다. 레이건 大統領은 취임 당시 교육에 별로 관심이 없었고 오히려 교육비를 비롯한 福祉豫算을 대폭 감축하는 조치를 취했는데 在任中 교육개혁을 비교적 성공적으로 추진했다는 평가를 받게 된 셈이다.

그리나 州 단위에서 추진된 교육개혁은 위에서 제시한 바와 같이 학생들의 學業成就度伸長과 그것을 위한 지원에 치중되고 있는 것 같다. 따라서 可視的인 성과는 큰 것처럼 보이지만 그것이 과연 학교현장의 교육활동에 변화를 가져왔는지를 평가하기는 어렵다. 교육개혁의 목표와 취지가 一線教師와 교실에서의 학습지도로 연결되지 않으면 참다운 의미의 교육개혁이라고 할 수 없다고 본다면 현 단계에서 교육개혁이 성공적으로 이루어졌다고 말하기는 어려운 것이 사실이다.

2. California 州의 事例

가. 教育改革運動의 背景과 動機

캘리포니아에서 교육개혁의 필요성은 前부터 제기되어 왔으나 공식화된 것은 1982년의 州教育監 선거를 앞두고 였다고 하겠다. 학교교육을 강화해야 할 필요성은 캘리포니아의 경우도 「위기에 처한 국가」報告書에 지적된 것과 유사하다. 사실상 캘리포니아는 미국 전체에서 경제적으로나 정치적인 비중면에서 가장 중요하고 先導的인 위치를 점하고 있으므로 캘리포니아 州의 관점은 미국 전체의 관점에 큰 영향을 끼치고 있다고 보아야 할 것이다. 더욱이 80년대에 접어들어 캘리포니아 州知事출신인 레이건(R. Reagan)이 대통령에 당선됨으로써 그러한 영향력을 한층 커졌다고 보여진다.

교육의 질적 落後性에 대한 위기 의식이 제기된 것은 경제적 정치사회적 현실에 대한 비판이 높아진데서 기인하는바 컸다. 지속적인 무역 赤字와 기술개발경쟁에서의 落後는 곧 근로자들의 지식과 기술의 낙후에서 비롯된 것이며 이는 근원적으로 학교교육자체에 문제점이 있다고 보게 된 것이다. 또 민주시민으로서의 資質면에서도 많은 문제점이 제기되고 있는바 이 역시 교육 전반에 걸친 재검토의 필요성을 인식하게 된 계기가 되었다. 그러나 교육개혁의 방향에 대한 공통적인 기대는 學制를 비롯한 교육제도의 기본을 개혁하기 보다는 제도의 운영과 교육활동의 질을 높이고자 하는 것이었다.

1982年 종합적인 교육개혁의 필요성을 主唱해왔던 호니그(Bill Honig)教育監이 취임하면서 교육개혁작업은 구체화되었고 1983年 州上院 法案 813號로 개혁을 위한 法的인 재량권을 부여하기에 이르렀다. 그로부터 州 교육위원회는 행정요원들과 교사, 학부모, 산업체 인사들의 참여 속에 개혁방향을 구체화하고 교육과정 기준을 설정하였으며 평가기준을 개발하는 작업을 수행하는 한편 합의된 개혁방안들을 실천에 옮기기 시작하였다.

나. 教育改革의 實績

1983年부터 착수된 캘리포니아의 교육개혁 작업은 「위기에 처한 국가」에서 전의된 내용과 州上院 法案 813호를 기초로 하여 여러 領域別로 실천계획을 작성하여 추진되었는데 그 주요내용과 실적은 다음과 같다.⁷⁾

(1) 中核 教育課程(core curriculum)

고등학교의 卒業要件을 강화하는 방향으로 州 教育위원회가 졸업기준模型(graduation standards model)을 채택하였으며 각 教育區에 대해서 개정을 촉구하였다. 새 모형에서는 영어, 수학, 과학, 사회, 외국어, 미술, 체육 등의 履修單位를 증가시킴과 아울러 經濟學을 한 學期 이수하도록 추가하였다. 이러한 모형은 州內의 공립고등교육기관인 캘리포니아 州立大學, 캘리포니아 대학, 초급대학(community college)들의 참여하에 각 教科의 履修水準을 설정하였으며, 이들 대학들은 入學要件과 대학교양과정의 내용을 조정하였다.

(2) 教育課程, 教科書, 評價道具의 調整

고등학교의 卒業要件이 달라짐에 따라 州 教育局에서는 9~12학년에 걸친 각 영역에 대해서 模型教育課程(Model Curriculum Standards)을 개발하였다. 이를 기초로 유치원으로부터 8학년에 이르는 各學年의 교육과정에 대해서 현직 교사를 중심으로 指針書를 발간하였다.

또 州教育局에서는 模型教育課程의 철학과 내용이 교과서와 연결될 수 있도록 發行人들과 협력하여 교과서 채택을 위한 새로운 기준을 개발하였으며, 各教育區 단위에서는 이를 참조하여 자체의 교과서 선택기준과 교사연수방안등을 수립하였다.

(3) 教育成果의 綜合評價

1983년이래 캘리포니아의 학생평가프로그램은 고등학교 교과목에서의 지식은 물론 思考力を 평가하는데 중점을 두었다. 이 평가방식(California Assessment Program)에 의한 점수는 1985년 이후 계속 높아지고 있다. 1987년 부터는 8학년과 12학년에 대한 作文 평가를 추가하고 있다.

1985년 부터는 학교운영의 責務性(accountability)을 평가하기 위한 프로그램을 개발하여 적용하고 있다. 이 프로그램의 평가 指標에는 州 전체에 실시하는 학력고사 성적, 주요 기본 교과목에의 등록자수, 脫落者數, 대학학입적성시험

7) Bill Honig, "The Key to Reform: Sustaining and Expanding Upon Initial Success," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (August, 1988), pp. 257-271.

(SAT) 성적 등이 포함된다. 이 밖에 각 학교가 실시하고 있는 독서프로그램, 작문지도, 숙제부과방식 등도 평가대상이 된다.

(4) 教師들의 專門性

교사들의 職前教育을 강화하기 위해서 여러 教育區와 대학들이 합동으로 대학에서의 교사 양성프로그램과 임용후 1년간의 수습(novice) 교사지도 프로그램을 개선하기 위해 노력하고 있으며 州 정부에서는 재정적 지원을 하고 있다. 이러한 작업은 全國教師教育基準을 토대로 교사교육기관의 評價認定(Accreditation)을 담당하는 기관들과 연계속에서 이루어지고 있다.

現職教師들의 교육을 위해서는 각 대학과 教育區廳에서 새로운 교육과정에 기초한 학습지도 개선 研修프로그램을 실시하는데 教科目別로 전문가들과 교사들이 협력하여 운영하며 州 교육위원회와 지방교육구에서 지원한다.

캘리포니아에서는 首席教師制(Mentor Teacher Program)를 실시하여 新任 및 현직교사들의 研修를 위한 資源人士로 활용함과 아울러 모범적인 교사로 選定된데 따르는 認定感을 갖게하는 효과를 거두고 있다. 이는 결국 教職에 하나의 계층을 추가한 셈이지만 학교의 교사조직풍토에 專門性과 生產性을 높이는데 기여한 것으로 평가되고 있다.

(5) 學校現場의 리더쉽

교육개혁에 있어서 校長의 리더쉽이 갖는 중요성을 감안하여 학교행정가들에게 학습지도에 관한 연수를 강화하였다. 약 2千餘名의 학교행정가들에게 州의 재정지원으로 운영되는 캘리포니아 학교행정가연수원(California School Leadership Academy)에서 교육과정, 학습지도, 교과서, 학생평가, 교원연수, 프로그램평가 등에 중점을 두고 연수를 실시하였다.

(6) 教育區에서의 리더쉽

교육개혁 작업이 추진된 이래 각 教育區에서는 教育監을 중심으로 학교현장에서의 개혁활동을 촉진하기 위해 다양한 노력을 傾注해왔다. 우선 모든 학생에게 공통적으로 적용되는 中核教育課程을 지원하는 분야별 프로그램을 마련하여 제공하고 있다. 또 새로운 교육과정의 적용과 수업시간의 연장에 따르는 시설 개선 및 人力所要, 자료개발 등에 소요되는 재정지원을 담당하고 있다.

다. 教育改革의 向後課題

이상에서 소개한 바와 같이 교육개혁 작업에 착수한지 5年餘가 지나는 동안 캘리포니아 州의 교육은 여러 측면에서 상당한 개선이 이루어졌다고 평가된다. 가장 큰 성과는 지향해야 할 목표에 대해서 共感帶가 형성되고 각종 기준과 模

형들이 개발·제시되었으며 평가의 準據가 작성됨으로써 행정가는 물론 교사와 학생들에게 구체적인 행동규범을 인식케 한 점이라고 하겠다.

그러나 캘리포니아의 교육은 앞으로 해결해야 할 여러가지 과제를 안고 있다. 우선 量的인 측면에서 就學機會의 균등을 이룩하는 일이다.⁸⁾ 캘리포니아에는 많은 移民들이 流入되어 定着하고 있는데 아시아系 子女들은 교육열이 높아 별 문제가 없으나 흑인과 南美系(Hispanic)는 고등학교 이상 단계에서 취학률과 졸업률이 현저하게 낮은 실정이다. 따라서 이들 小數人種(minority) 및 低所得層에 대한 취학기회확대 및 보충교육방안이 시급히 마련되지 않으면 안된다. 그들에 대해서는 단순한 制度的인 접근에 그쳐서는 곤란하며 프로그램의 내용이나 교사들의 태도면에서도 특별한 配慮가 요청된다.

또 교육개혁은 上部로부터 지시하거나 부과하는 방식으로 이루어지기보다는 각 教育區나 학교, 심지어는 각 교사들이 주체가 되어 각자의 책임하에 자발적으로 추진되어야 한다. 그런 관점에서 教育行政體系上 하부계층 行動主體(actor)들에게 더 많은 自律性을 부여하면서 아울러 責務性(accountability)을 강화하는 방안이 지속적으로 강구되지 않으면 안된다.

요컨대 기준을 변경하고 수업시간을 늘리며 새로운 제도를 실시하는 등 外形的인 개혁은 비교적 단순하고 실천에 옮기기도 쉽다. 그러나 이러한 外形的인 변화만으로 改革이 이루어졌다고 판단해서는 곤란하다. 새로운 기준에 따라 各教科의 내용을 결정하고 교과서를 개편하며 교사들을 재훈련하는 일은 그렇게 간단하지 않으며 長期間이 소요된다. 教職社會에 우수한 인재들을 誘致하기 위한 與件의 조성과 學校組織風土의 개선 등은 더욱 그러하다. 이러한 실질적인 개혁은 제도적인 外形의 변화만으로 이루어지는 것은 아니며 따라서 캘리포니아 교육개혁의 성과를 평가하는 것은 결코 쉬운일이 아닐 뿐 아니라 어떤 의미에서는 時期尚早일 뻔한 도로다.

3. Louisiana 州의 事例

루이지애나 州는 教育與件이나 質的수준면에서 미국의 50個州 중에서도 落後된 州에 속한다. 學生對教員 비율면에서는 35位, 평균 교원 봉급면에서는 39位, 學生當教育費면에서는 40位를 占하고 있으며, 고등학교의 졸업률은 48位, 住民들중 대학졸업人口의 비율은 41位를 기록하고 있다. 이렇게 볼때 국가교육 수월성위원회(NCEE)가 지적한 교육의 위기는 루이지애나州의 경우 가장 적

8) Ibid., pp. 268-271.

절한 지적이었다고 하겠다. 따라서 루이지아나주 교육위원회는 「국가교육의 위기」報告書에서 전의한 내용을 토대로 여전회에 걸친 회의와 세미나를 개최하여 자체개혁방안을 논의한 바 있다.

여기서는 워펠버그(Robert K. Wimpelberg)등이 조사분석한 바를 토대로 同報告書의 전의사항들이 얼마나 반영되고 있는지를 살펴보고자 한다. 그들의 연구에서는 루이지아나주의 66個 教育區 教育監(Superintendents)들에게 設問書를 보내 63個를回收하였다.⁹⁾

교육감들의 응답을 토대로 報告書 전의사항별 실시상황을 概觀해 보면 다음과 같다. 첫째로 고등학교의 卒業要件과 관련해서 英語를 4년이상, 數學을 4년 이상 이수하도록 전의하고 있는바 이는 루이지아나주의 경우 이미 실시되고 있었다. 그러나 科學과 社會교과를 3년이상 이수하도록 전의한 것은 아직 검토중이거나 보류중인 教育區가 많았고, 대학진학예정자는 외국어를 2년이상 이수하도록 전의한 것은 받아들여지지 않고 있었다.

둘째로 學業履修 및 학습지도와 관련해서는 학업성취의 指標로 學點 관리를 엄격히 하는 조치를 이미 실시중이었고 교과서와 교육방법의 수준을 높이고 개선하는 일은 이미 실시중이거나 검토중이었다. 반면에 속제를 늘리는 문제에 대해서는 반대의견이 반가량이었고 검토중이라는 응답도 상당수에 달했다. (27%)

세째로 授業期間과 관련해서는 수업일수를 年間 190日이상으로 연장하는데 대부분 반대하였다. 매일 수업시간을 6시간 이상으로 확대하는 조치는 $\frac{1}{4}$ 가량의 教育區가 이미 채택하고 있는데 비해 半이상 (56%)의 교육감들은 반대의사를 표명했다. 출석률이 나쁜 학생에 대한 裁制와 출석장려제도는 대부분이 이미 실시중이었으며, 학업進度에 따른 진급제도 역시 90%에 달하는 교육구에서 채택하고 있었다.

네째로 教員政策과 관련해서는 교사들의 지질향상을 위한 교육구 단위의 研修만 이미 실시되고 있을뿐 나머지 전의사항들에 대해서는 반대의견이 압도적으로 많았다. 즉 實績에 기초한 봉급제, 年間 11個月 계약제, 首席(master) 教師制 등에 대해서는 아무런 조치를 취하지 않고 있었고, 과학 및 수학분야에 필요한 경우 資格證 없는 사람도 任用할 수 있게 하는 문제도 실시중인 교육구

9) Robert K. Wimpelberg & Rick Ginsberg, "Are School District Responding to A National at Risk," *Education and Urban Society*, Vol. 17, No. 2, Feb. 1985, pp. 186-203.

는 12個 (19%)에 불과하였다.

이상의 조사연구결과에 의하면 「危機에 처한 國家」 보고서의 견의내용은 예상밖으로 각 지방 教育區 단위의 교육개혁에 별로 영향을 끼치지 못한 것으로 나타나고 있다. 고등학교 卒業要件의 조정과 관련해서는 報告書의 견의를 신중히 검토중이라는 의견이 상당수 (40%內外) 있었을 뿐, 그 나머지 사항에 대해서는 이미 실시중에 있거나 혹은 많은 교육감들이 의견을 달리하여 아무런 검토조차하고 있지 않다고 응답하였다. 换言하면 同 보고서의 견의를 계기로 지방교육정책에 반영된 정책은 별로 없다는 것이다.

그처럼 영향을 못미친 이유는 여러가지로 추측되고 있으나 同報告書가 이미 여러지역에서 검토하여 채택중인 정책들을 종합한 부분도 많고, 재정 所要등의 문제 때문에 단기간에 실시하기 어려운 정책들도 있으며, 교원관계 견의사항들은 실천에 옮기기에는 非現實的인 정책들도 더러 있는 것으로 분석되었다.¹⁰⁾

IV. 否定的인 視角 및 批判

「危機에 처한 國家」 보고서에서 비롯된 80年代 美國 교육개혁의 기본관점중에 하나는 학생들의 學業成就에 대한 학교 및 교원들의 責務性(accountability)을 강조하는 것이었다. 教育課程의 標準化와 학업이수 要件의 강화, 교사들의 資質向上 프로그램 및 實績에 기초한 교원봉급제도 등이 바로 그러한 관점에서 제시된 建議들이다. 그러나 이러한 조치들은 실제에 있어서는 逆効果를 가져온 경우가 없지 않았다.

州단위로 法令에 의해서 교육과정과 평가기준, 그리고 교사의 근무실적을 규제하게 되자 교사들은 권한과 權威를 잃게되었다. 교사들은 학생들에 대한 學力評價를 학생지도用 자료수집 보다는 교사평가用 자료제공에 意義를 두게 됨으로써 부작용이 나타나게 되었다. 이는 결과적으로 교육과정과 교사 그리고 학생사이에 斷切를 가져오게 하여 効率的인 학습지도를 淪害하는 병폐를 가져왔다.

또 80年代의 교육개혁은 교사들의 裁量權를 축소함으로써 스스로 思考하고 의견을 달리 할 수 있는 專門職 담당자라는 측면을 소홀히 하여 단순히 기계적인 하나의 教育要素로 취급하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 어떤 의미에서 이번 교육개혁 조치는 교사들로 하여금 그들의 전문적인 판단과 창의성은 制約

10) Ibid., pp. 193-194.

하면서, 지금까지 학습지도의 효율화에 약 영향을 미쳐온 관료적 행정구조 등은 오히려 더 硬直化하고 있다는 지적을 받고 있다. 특히 유능한 교사일수록 심리적 갈등과 欲水不滿이 큰 것으로 나타나고 있다. 그들은 교사들이 교육개혁의 賞罪羊이 되고 있고 있으며 그것은 결코 학생들에게 실질적인 도움이 되지 못할 것으로 믿고 있다. 이는 결과적으로 교사들로 하여금 정치적 측면에서의 교육개혁 動機와 接近方法에 대한 不信을 더 깊게 만듬으로써 교육개혁이 所期의 성과를 달성하는데 큰 장애가 될 것으로 경고하고 있다.¹¹⁾

「危機에 처한 國家」報告書를 비롯해서 80年代 미국의 교육개혁운동은 理念上으로 新右派(the New Right)의 성격을 강하게 반영하고 있다는 지적이 많다. 雄辯調로 전개된 同 보고서만 하더라도 곳곳에서 그러한 표현을 발견할 수 있다. 국제경쟁력의 劣勢를 교육을 통해서 회복하고자 하는 思考의 底邊에는 교육은 국가의 경제성장에 기여해야 한다는 教育觀이 깔려 있다고 하겠다. 바꾸어 말하면 교육의 價值를 경제적 有用性에 두고 있는 것이다. 물론 교육을 통해서 경제발전에 필요한 人力을 공급하고 生產性을 높임으로써 국제경쟁력을提高하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 경제적인 有用性만을 지나치게 강조하다 보면 교육을 통한 政治的인 市民意識의 涵養, 개인적인 自我實現 등의 한층 本質的인 價值를 소홀히 하기 쉽다. 이러한 脤落에서 同 보고서가 手段의인 教育觀에 지배되고 있다는 비판을 받고 있는 것이다.¹²⁾

다음으로 「위기에 처한 국가」보고서는 競爭과 選擇의 개념을 강조하고 있다. 교육의 秀越性을 提高하기 위해서는 自由市場經濟의 원리에 입각한 개인 및 학교간의 경쟁을 助長함으로써 성과를 極大化할 수 있다고 판단했기 때문이다. 그것은 否認할 수 없는 사실이며 고등교육단계로 갈수록 경쟁의 원리가 강조되는 것이 바람직하다. 그러나 고등학교 교육의 개선에 초점을 두고 있는 同 보고서의 建議가 경쟁과 선택의 원리를 강조하는 것은 엘리트 主義(elitism)의 인思考에서 비롯된 것이라는 지적이 많다. 國家教育秀越性委員會(NCEE)가 지나치게 白人엘리트 支配階層 위주로 구성되어 있었다는 비난과 함께, 경쟁을 강조한 것은 곧 기존의 엘리트 지배계층에게 유리한 개혁방향이라는 비판을 免치 못하고 있는 것이다. 의무교육인 고등학교 단계에서 선택의 권리의 보장하고

11) Carnegie Forum on Education and the Economy, *A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century*, Report of the Task Force on Teaching as a Profession, New York: Carnegie Foundation, 1986, p.26.

12) Bruce S. Cooper, "School Reform in the 1980s: The New Right Legacy," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (August 1988), pp.282-298.

경쟁을 助長함으로써 교육을 통한 不均等을 深化시킬 우려가 있다는 지적은 共感을 얻고 있는 것 같다.¹³⁾

결국 80年代 美國의 교육개혁은 理念的 측면에서 볼때 과거에 비해서 衡平性(equity) 보다는 秀越性(excellence)을 重要視하고 있으며, 따라서 공통적인 欲求와 機會均等을 충족시키는데 보다는 個體의 能力과 선택기회를 提高하는데 중점을 두고 있는 셈이다. 組織의 차원에서도 통학거리를 중심으로 인근학교에 등록시켜 균형있게 지원하는 방식으로부터, 상급학교 진학에 있어 父母들의 선택을 인정하고 학교간에 경쟁을 유도하는 방식으로 전환하고 있는 것이다. 巨視的인 차원에서는 교육을 社會福祉의 관점에서 보다도 경제적 생산성 향상의 수단으로 인식하는 性向이 강하다고 하겠다. 이러한 理念의 관점의 轉換은 時代狀況의 변화에 따라 당연한 귀결로 이루어진점도 있지만 교육개혁을 主導한 레이건(Reagan) 行政府와 국가교육수율성위원회 主要構成員들의 哲學에서 비롯된 바 크다고 보여진다.

이러한 철학적인 觀點의 변화는 궁극적으로 교육개혁에 있어서 정부의 역할이 무엇이며 어떠한 수단으로 수행되어야 하는가 하는 本質的인 문제로 연결된다. 정부가 교육부문에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 채널(channel)은 公立學校이다. 물론 보조금 등을 통해서 私立學校의 교육방침에도 영향을 미칠 수 있지만 그것은 어디까지나 간접적인 권장의 성격에 머물수 밖에 없다. 성격상 또는 설립이념상 公립학교는 균등한 교육기회의 제공과 보편주의 교육을 지향해 왔다. 그런데 선택과 경쟁을 통한 秀越性을 추구하는 경우에 公립학교를 통한 개혁의 실현이 가능하고 바람직한 것인가? 기본적인 學校體制의 개편이 없이 秀越性의 提高라는 개혁목표를 어떻게 조화롭게 달성할 것인가는 가장 큰 딜레마 중에 하나라고 하겠다.

V. 改革의 進路와 課題

'80年代에 추진된 미국의 교육개혁은 앞으로 어떻게 될 것이며 성공적인 실현을 위해 해결해야 할 과제는 무엇인가? 과거에 세상을 떠들썩하게 했던 改革運動들이 결국은 龍頭蛇尾로 끝난 사례들이 적지 않은데 미국의 과거 교육개

13) Michael W. Apple, "What Reform Talk Does: Creating New Inequalities in Education," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (August 1988), pp. 272-281.

혁에서도 그러한 經驗들을 발견할 수 있다.¹⁴⁾

가장 대표적인 경험은 30여년 前에 추진되었던 교육개혁운동을 들 수 있다. 소련에서 스포트닉(Sputnik)위성을 쏘아 올린데 엄청난 충격을 받고서 그 원인을 교육의 落後性으로 규정하여 대대적인 教育課程 개편과 學習指導 강화운동을 전개한 것은 周知하는 바와 같다. 그 과정에서 특히 科學, 數學, 外國語 등의 교육과정개정과 교과서 및 학습지도자료의 개발, 교사양성교육 및 재교육강화 등에 막대한 재정지원을 하였으며 도서관과 教育機資材센타의 확충에도 많은 재원을 投入하였다. 결과적으로 교과서와 교육자료면에서는 많은 변화와 개선이 이루어졌지만 學校 그 자체는 거의 변화가 없었다는 지적을 받고 있다.¹⁵⁾ 즉 교사를 비롯한 學校構成員들의 行態나 思考에 전혀 변화가 없이 전달하는 내용만 약간 달라졌다 것이다.

오늘의 미국교육개혁에 있어서도 교사들의 태도와 학교의 조직풍토는 가장 큰 障碍要因이 되고 있다. 「위기에 처한 국가」報告書 이후 5年餘의 교육개혁 운동이 추진되면서 州단위의 法令개정과 각종 基準의 制定 등의 측면에서는 상당한 진척이 이루어졌으며 앞에서 열거한 바와 같이 그에 따른 外形的인 실적도 적지 않다. 그러나 외부로 부터의 統制위주로 학생들의 學業成就度를 향상시키려는 접근방법은 限界가 있을 뿐 아니라 자칫 逆機能을 불러일으키기 쉽다. 교육개혁을 위한 제도적인 지원을 아끼지 않았던 州知事들도 교육정책은 변했지만 대부분의 학교들은 과거의 오랜 運營行態를 그대로 踏襲하고 있다는 사실을 인식하고 있는 것 같다.¹⁶⁾

이와 관련하여 州知事協議會에서는 州정부가 교육목표를 설정하고 諸般 기준들을 작성하는데 한층 신중을 期하고 그것을 어떻게 성취할 것인가에 관해서는 학교단위의 專門職인 교원들에게 재량권을 부여해야 한다고 보고 있다. 基準의 설정과 운영에 있어서도 지방 教育區에 더 많은 유통성을 부여하고 州 단위에서는 필수적인 사항에 관해서만 關與해야 한다고 느끼고 있는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 원리는 오래전부터 인식되어 온 教科書의in 것임에도 불구하고 이번 교육개혁과정을 통해서 實感하게 된 것이다.

14) Rick Ginsberg and Robert Wilpelberg, "An Assessment of Twentieth-Century Commission Reports on Educational Reform," C.V. Willie & I. Miller, *Social Goals and Educational Reform*(N.Y.: Greenwood Press, 1988), pp.29-70.

15) C.E. Silberman, *Crisis in the Classroom: The Remaking of American Education* (N.Y.: Random House, 1970), p.50.

16) National Governors' Association, *Results in Education: 1987*, Washington D.C.: Author, 1987, Foward

17) Ibid., p.2.

1986年の Carnegie Forum에서도 학교단위의 專門性을 提高하기 위해서는 構造的 改編(restructuring)이 요청된다는데 의견의 일치를 보았다. 구체적 방안으로는 교사의 역할과 책임에 관한 기본관점을 再定立하고 교사의 充員과 研修 및 任用方式을 조정함과 동시에 봉급 및 승진체계를 競爭위주로 전환하며 學校單位의 실적에 대한 誘因體制를 강화하고 교사들의 학습지도 활동을 지원하기 위한 補助人力과 機資材 및 행정지원을 강화해야 한다는 주장이 제기 되었다.¹⁸⁾

카네기 포럼과 거의 같은 시기에 홈즈그룹(Holmes Group)과 州知事協議會에서도 미국의 公立學校를 개혁하기 위한 教職社會의活性化 방안에 관해 보고서들을 제시하였는데 이들 세 집단은 효과적인 교육개혁을 위해 상호 협력할 필요성이 있다는데 인식을 같이 하였다.¹⁹⁾ 80年代初부터 추진되어온 교육개혁의 延長線上에서 새로운 視角의 후속조치들을 제안하고 있는 이들 집단들의 노력을 흔히 第二의 물결(second wave)이라고 부르고 있다.

교육개혁에 있어서 교사가 핵심적인 기능을 한다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 학교의 구조개편에 있어서는 교사들에게 학습지도와 관련해서 최대한의 융통성을 부여할 필요가 있다. 또 교사들이 가장 효율적으로 학습지도에 임할 수 있도록 학교의 모든 조직구조와 지원체계를 조정해야 하며 현대적인 教育工學과 첨단과학기자재를 활용할 수 있도록 構造化되어야 한다. 여기에는 시설측면에서의 개선뿐 아니라 補助人力의 확충이 수반되어야 한다.

교사들의 재량권 확대와 더불어 교원들의 전문성을 높이는 노력이 전개되어야 한다. 교육과정운영 및 학습지도에 관한 전문적 지식과 기술은 물론 현대적 教育機資材 및 컴퓨터를 활용할 수 있는 능력을 길러야 하며 이를 위한 장기적이고 체계적인 研修가 실시되어야 한다.

또 교사들의 근무의욕을 강화하고 動機를 誘發할 수 있는 報酬 및 人事管理體制를 마련할 필요가 있다. 가장 강력한 방안은 實績에 따른 보수제도와 能力에 따른 昇進制度이다. 그러나 이러한 방안들은 劃一的으로 실시할 것이 아니라 各 教育區의 與件과 特殊性을 감안하여 실시여부 및 실시형태를 결정하도록 自律性을 부여해야 할 것이다.

18) Carnegie Forum on Education and the Economy, *A Nation Prepared: Teachers for the 21 Century*, Report of the Task Force on Teaching as a Profession (N.Y.: Author, 1986).

19) Holmes Group, *Tomorrow's Teachers*(East Lansing, MI: The Holmes Group, 1986), National Governors' Association, *Time for Results: The Governors' 1991 Report on Education*, 1986.

학교내의 각종 意思決定에 교원들의 참여기회를 확대하고 학교의 운영실적에 대한 평가를 강화하며 그에 相應하는 補償이 수반하도록 하여 학교간의 自由競爭에 의한 自發的인 개선노력을 助長하는 것이 바람직하다. 따라서 公立學校에 있어서도 選擇의 여지를 확대하여 “磁石學校(Magnet School)”와 같은 學校體制를 확대할 필요가 있다. 여기서 자석학교란 學區에 상관없이 우수한 학생들을 모집할 수 있고 教育課程의 운영과 교원 充員 및 학교운영에 상당한 자율성을 부여받은 학교체제를 말한다.²⁰⁾

教育區와 각 학교에 더 많은 권한을 위임하는 조치 역시 중요하다. 플로리다(Florida), 캘리포니아 등 여러 州에서 이미 學校單位管理(School-Site management), 自律管理(self-management) 체제를 실험적으로 적용해오고 있다. 이렇게 권한이 위임될수록 각 지역의 특수성에 부합되고 다양한 필요성과 要請에 副應하는 학교교육을 營爲할 수가 있기 때문이다. 물론 여기에는 教育區 및 學校單位에서 행정을 담당하는 人士들의 리더쉽을 강화하는 노력이先行되지 않으면 안된다.

이러한 학교운영의 自律化 노력들은 이른바 私營化(Privatization)운동으로 표현되고 있다. 이는 교육운영에 있어 市場經濟的인 요소들을 더 많이 導入하여 教育區와 학교에 대폭적인 自律權을 부여하고 경쟁을 통해 나타나는 실적과 성과에 따라 지원을 함으로써 效率性을 높이려는 노력들을 總稱한 것이다. 이는各自가 公開市場 방식으로 교육을 購買하도록 하고 정부가 이를 재정지원 하는 이른바 바우처 시스템(Voucher system)과도 相通하며, 規制를 완화하고 分權化하는 방향과도 부합된다.

이상에서 제시한 방향과 과제들은 미국의 일부지역에서 이미 착수하였거나 논의되고 있는 방안들을 종합한 것이다. 따라서 전혀 새로운 개혁방안들이라기보다는 80年代初부터 聯邦政府와 州 정부수준에서 제기되었던 外形的, 制度的 개혁조치들을 교육현장에 성공적으로 실현하기 위한 노력들을 반영하고 있는 셈이며 그런 의미에서 第二의 물결이라고 부를 수 있다는 것이다.

20) B.S. Cooper, *Magnet Schools*(London: Institute for Economic Affairs, Education Unit, 1987).