

人力政策과 教育行政計劃

朴 東 緒

(教授)

目 次

- | | |
|--------------------|---------|
| (1) 序—研究目的, 對象, 方法 | (4) 計劃 |
| (2) 理論的 前提 | (5) 組織化 |
| (3) 政策決定 | (6) 結語 |

1. 序—研究目的, 對象, 方法

解放後 부터 최근 까지 비교적 등한시 되었던 人力의 문제가 최근에 우리나라에서도 關心을 모으기 시작하여 文教部, 勞動廳, 科學技術處, 保社部, 援護廳, 國防部가 各各 이에 관한 研究를 하고 새로운 政策을 모색 중에 있는 것 같다.

이와 같이 최근에 關心을 갖게 되는 理由를 여러가지 해석 할수 있겠으나 몇가지로 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 發展과 人力

어느 나라나 發展을 염원 하는 것이고 이를 위한 方法, 手段으로서 從來는 物質, 非人間的인데 重點을 두고 생각을 해 왔으나 이것이 옳지 못함이 理論的으로나 實證的으로 證明이 되어 결국 發展의 始動者(initiator), 擔當者는 人間임을 인식하게 되었다는것.

(2) 經濟發展과 人力

上述한 바에 따라 經濟發展에도 人力이 第一 重要함을 재론을 요하지 않으며 특히 최근에 이르러 經濟發展이 어느 정도 이루어짐에 따라 部分的으로는 失業者의 문제가 해소되었을 뿐만 아니라 극히 不足한 상태를 나타내고 있다는 것.

(3) 福祉와 人力⁽¹⁾

個人을 爲主로 하고 人權을 존중하는 民主理念下에서는 人力의 문제가 무엇을 위한 手段으로서 보다는 그自體의 發展, 向上, 福祉를 위하여 고려되는 것이 原則이 겠으나 아직 우

(1) Garth L. Maugum. "The Emergence of a National Manpower Program," in: Robert A. Gordon (ed.), *Toward a Manpower Policy*. N.Y. John Wiley and Sons. 1967. p. 12.

리나라의 경우는 미약하다고 말할수 있겠다.

이러한 理由로 人力에 관해서 關心을 갖게 되어 이 문제를 正式으로 政府에서 다루기 시작하고 있다고 볼수 있다. 그러면 人力問題의 內容은 무엇인가. 論者에 따라 여러가지로 말하고 있으나 大體로 人力의 需要把握, 供給, 利用, 維持등이라고 볼수 있겠다.⁽²⁾ 이러한 人力問題를 解決하기 위한 政府의 人力政策의 目的內容은 自然히 여기의 人力問題와 關聯되어 도출되어 나올 것이므로 說明이나 羅列은 不必要할 것으로 생각되나 略述한다면 人力의 需要推定을 職種別로 長期, 短期에 걸쳐서 하여야 하며 여기에 맞는 人力의 供給을 教育 訓練을 통해서 適時에 適材를 하여야 하며 人力을 낭비 없이 유지 利用하는 것이라고 보겠는데 이러한 政策을 구상하는데 있어서는 個人的 福祉, 自己完成, 經濟發展의 문제등과 관련시켜 나가고 있음을 볼수 있다.⁽³⁾

이러한 人力政策을 수립하고 이를 具體化 해 나가는 政府機關은 文教部만이 아니라 勞動廳 科學技術處, 保社部, 援護處, 國防部등이 참여하고 있으며 各各 機能이 다른 點도 있어 分業이 이루어지고 있으나 자칫하면 중복될 可能性도 없는 것은 아닌것 같다.

따라서 한국의 人力政策이라고 하는 경우 上述한 諸內容을 여러 機關과 관련시켜 論하여야 하며 그 內容이나 分量이 상당히 대규모화 할 것이다⁽⁴⁾ 여기서는 처음부터 教育에 범위를 한정하고 있으므로 人力政策의 內容中 主로 人力의 教育을 통한 供給을 위한 行政을 논 의해 보려고 한다. 이의 重要性은 이제 새삼스러히 論할 必要가 없겠으나 略述하면 우리나라의 GNP의 9.81% 를⁽⁵⁾ 教育을 위해서 투자하고 있으며 또한 政府의 一般財政中 18.9% 나투자 하고있다(1968) 이것은 世界의 어느 나라 보다도 높은 比率이며 더구나 우리와 같이 經濟力이 미약한 나라에서는 더 말할 것도 없다.

이러한 事實은 우리가 얼마나 「教育熱」⁽⁶⁾ 이 강한가 하는 것을 알수 있겠는데 문제는 우리가 그와 같이 막대한 희생, 資源을 투자하고 있을수록 이의 効果性和 能率性을 문제시 하

(2) Eli Ginzberg and Herbert A. Smith. *Manpower Strategy of Developing Countries*, N.Y. Columbia University Press. 1967. p. 47.

(3) Sar A. Levitan and Irving H. Siegel, *Dimensions of Manpower Research: Programs and Research*, Baltimore, Johns Hopkins Press. 1966. pp. 29—30. Philip Arnow, "What are our Manpower Goals?", in: R.A. Gordon (ed.) *op.cit.*, p.41 p.54. Lester C. Thurow, "The Role of Manpower Policy in Achieving Aggregate Goals", *ibid.*, p. 72

(4) Richard A. Lester, *Manpower Planning in a Free Society*, Princeton, Princeton Univ. p. 1966 pp. 172—3. Sweden 같은 國家는 人力문제를 위해서 全豫算의 1% 까지 쓰고 있다.(美國은 0.2% 獨은 0.14% 에 不過)

(5) 中央教育研究所, 年間投入되는 教育費 總額推定, 서울, 調查研究 第53집, 1969. p. 108. David S. Bushnell. "Th Value of Vocational Education," in: R.A. Gordon. *op. cit.*, p. 194. 美國의 경우 1975 에가서 820 億弗投資해야 8% 가 된다고 한다.

(6) 우리의 이러한 막대한 희생심이 教育學에서 말하는 眞正한 의미의 教育에 대한 열의라고 말할 수 있을 것인지 의문시 되기 때문이다. 왜냐 하면 아직도 學校에 보내는 것을 個人的 成功 또는 높은 社會階層을 占有하기 위한 手段으로서만 보는 傾向이 강하기 때문이다.

지 않을수 없다. 따라서 여기서도 이러한 重要性을 가진 教育政策과 그具體化를 主管하는 文敎部와 道, 市郡에 이르는 一線教育行政의 效率化를 위한 方案을 모색해 보고져 한 것이다. 이러한 研究를 함에 있어서 筆者自身이 직접 經驗的인 조사를 해서 現況을 파악한 후에 이의 改善策을 논의 한 것은 아니고 이러한 現況 파악은 주로 이미 中央教育研究所를 위시하여 長期綜合教育計劃審議會의 여러 質疑書나 세미나에 立脚한 研究 報告書에 의지하였음을 밝히고 여기의 改善計劃案을 끌어내는데 있어서는 이方面의 專門家 實務者와 여러차례 討議를 거쳐서 이루어진 것이다.

2. 理論的 前提

教育行政의 內容을 흔히 傳統的인 方法 또는 靜態的인 方法에 따라 制度(機構), 人事, 事務配分, 財政등으로 나누어 검토하고 있으나 여기서는 動態的인 性격을 가진 過程을 기준으로 하여 몇 가지로 나누어 검토하려고 한다.

왜냐 하면 이와 같이 하는 것이 合目的性을 추구하는 長期計劃과 보다 一致된다고 생각하기 때문이다. 이와 같이 하는 경우에도 論者에 따라 行政의 過程을 여러가지로 區分하고 있으나 과거의 政治 行政 二元論 時代의 Posdcorb와는 달리 고려되어야 하며 따라서 여기서는 目的, 政策決定, 計劃, 組織化, 指示, 統制, 還流(feedback)등으로 나누어 보고져 하며 그中 주로 여기서는 政策決定, 計劃, 組織化(財政除外)를 重點的으로 검토하려고 한다.

이러한 順序에 따라 教育行政의 具體적인 문제를 다루어 나가기 전에 그를 論하는 기본적인 立場을 理論的으로 몇가지로 나누어 밝혀 보고져 한다.

(1) 統制의 정도

行政의 上下關係에 있어 統制가 어느 정도 어느 경우에나 必要하며 그 정도는 여러가지 要因에 따라 달리 決定되겠으나 韓國의 教育行政의 경우 法制構造야 어떠하든 現在 약간 지나치게 統制力을 강화하고 있어 下位階層은 예측화 되어 가고 있다. 이러한 狀態下에서는 그 조직의 力量을 최고도로 발휘하기가 곤란해 진다고 생각한다. 그러므로 여기서는 現在보다 약간 統制力을 약화시키고 下位層의 自律性을 신장하려는 立場을 취하고자 했다.(教育委員 教育長 任命 참조)

(2) 分化의 정도

原則的으로 分化의 정도가 高度化 되면 될수록 成果가 向上될 可能性이 있으나 거기에는 하나의 前提條件이 갖추어져야 하며 그것은 조정력과 財政力의 구비인 것이다. 그러므로 여기서도 原則的으로 分化를 고도화 시키려고 했으나 우리의 조정력 財政力을 현실적으로 고려하고 이를 決定하려는 신중한 立場을 취했다.(장학관, 教育行政職, 文政課, 教育委員會, 出張所 참조)

(3) 合議制와 單獨制

合議制가 單獨制에 비하여 여러가지 長點 즉 公正性, 慎重性, 衆智를 모은 점등이 있겠으나 그렇다고 언제나 이를 擇할 수는 없는 것이며 그 가장 큰 이유의 하나가 責任의 分散 및 時間 돈의 濫費이다. 그러므로 경우에 따라서는 集團을 통한 의사 決定을 권유(政策決定을 위한 會議의 制度化 참조) 하기도 했으나 能率을 위해 單獨制를 권유(教育監의 執行責任 참조) 하기도 했다.

(4) 發展을 위한 組織

組織이란 언제나 手段的인 성격을 가지고 있는 것이므로 이를 생각할 적에는 언제나 目的의 意識을 分明히 해야 한다. 現在 우리나라의 文教組織은 傳統의인데다 發展을 위한 것이 構造上으로 加味되어 있으나 이것이 융합이 안되고 空轉하고 있는 것이 實情이라고 할 수 있다. 그러므로 여기서는 名實 共히 發展을 위한 組織을 이룩하려고 의도하여 보았으며 따라서 發展計劃등을 강조하여 보았다.(장학실, 企劃管理室, 편수관, 長期綜合教育計劃 심의회, 도서실 참조)

(5) 高位職의 能力向上

發展行政의 一般理論에 따라 高位職의 比重이 특히 크다고 하는 것과 특히 韓國의 教育行政의 경우는 이들의 能力向上이 절실히 요청되고 있어 이를 강조하려고 했다(manual, 훈련 참조)

(6) 構造와 機能

韓國의 行政은 全般的으로 構造와 機能間의 격리가 심하므로 經驗的인 性格을 띤 論議에는 構造보다 實際運營 機能에 立脚해야 조금이라도 行政發展에 현실적으로 도움이 된다고 생각하므로 여기서도 이러한 立場을 취해 보았다(企劃管理室長과 次官補의 人事, 手當 次우 向上, 轉補, 教育委員會 議長 참조)

3. 政策決定

政策決定이 이루어지는 節次에 따라 고려되고 是正되어야 할 것을 든다면 다음과 같다.

(1) 解決 決定을 요하는 數 많은 문제中 波及效果 戰略的要因 기타 政治的 配慮 등을 기준으로 우선순위의 決定이 있어야 한다.

(2) 現在의 狀況分析 및 代案과 그의 結果를 고려하는데 있어 가장 기초적인 것은 統計이며 이를 파악하는데 있어 1次的으로 할 일은 어떠한 統計가 必要한가를 教育行政의 目的에 비추어 신중한 決定이 있는 후 정확한 수집이 같은 기준에 입각해서 年次的 定期的으로 이루어져야 한다.

(3) 文教部 內외의 idea 創造의 役割을 擔當하고 있는 組織單位間의 의견교환, 커뮤니케이션이 政策決定者의 責任下에 定期的으로 수시로 이루어지도록 制度化 되어야 한다. 文教部

內部로서는 企劃管理室, 장학실, 편수관 長期綜合教育計劃審議會등을 들 수 있으며 外部로서는 中央教育研究所 韓國行動科學研究所 및 大韓敎聯등을 취소한도 들 수 있다.

(4) 이 외에 文敎部 內外 國內外에서 研究된 결과를 政策決定에 活用하기 위하여 文敎部 內에 圖書室을 마련하거나 그렇지 않으면 文敎部가 補助하는 前記 두 研究所 中 한군데서 敎育의 內容別 分類에 따라 年次의으로 刊行物 研究報告가 蓄積되어야 할 것이다.

(5) 前述한 專門家 研究家들의 의견을 들어 政策을 최종적으로 決定하기 전에 敎育에 利害關係를 가진 學生 敎職員 學父兄의 參與를 통한 의견 진술의 機會가 마련되어야 한다. 이러한 役割을 擔當할 것으로 간주되는 것이 法制上으로만 규정되어 있는 中央敎育委員會이므로 이를 실제로 구성하여 機能을 발휘케 하거나 그렇지 않으면 이미 구성된 長期綜合敎育計劃審議會로 兼行케 할 수도 있을 것으로 생각된다.

(6) 政策決定 또는 敎育에 있어서 무엇보다도 核心的 地位를 차지하고 있는 것은 최고관리자이다. 왜냐 하면 누구보다도 가장 큰 權力, 영향력을 장악하고 있기 때문이다. 그러므로 從來 최고관리자는 敎育을 理解하는 사람 및 최소한도 2年以上 在職하고 있어야 한다는 논의가 흔히 제기 되었으나 韓國에서는 무엇보다도 중요한 것이 行政首班으로 부터 信任을 강하게 받고 있으며 최고관리자의 役割 機能이 무엇이며 어떻게 하는 것인가를 이해 體得하고 있어야 한다고 본다.

그러나 우리의 경우 外國과 달리⁽⁷⁾ 이러한 職位를 차지하는 분이 이러한 能力, 資格을 政治活動이나 大組織體의 管理經驗을 통해 구비하지 못하고 있었던 것이 事實이다. 따라서 이를 補完할 것이 切實히 요청되며 그의 方法으로서 최고관리자가 새로 任命될 때 마다 간단한 Manual 또는 Handbook 를 준비 했다 配布하는 것을 생각할 수 있다. 이 冊字의 內容으로서 重要的 것을 들면 다음과 같다.

- ① 文敎部の 役割
- ② 최고관리자의 役割
- ③ 政策決定 方法
- ④ 發展行政

(7) 文敎部가 擔當하고 있는 방대한 任務로 보아 次官補制를 두고 1人은 學務擔當(上位)으로하고 다른 1人은 管理擔當(下位)으로 하여 現在의 局課를 機能別로 學務와 管理로 再分類하는 것이 原則이겠으나 너무 급격한 變化를 수반하는 것을 피한다면 우선 1次的으로 現局을 二分하는 것도 고려될 수 있겠다.

(8) 장학실과 편수관은 人的面이나 豫算面에서 職制에 규정된 役割을 실제로 할 수 있게

(7) 가령 英國의 경우는 內閣責任制이므로 오랜 議員生活, 分科委員生活을 겪고 있으며 美國의 경우는 大概 大企業體 組織體의 管理職經驗을 가진 사람이 많이 任命되기 때문이다.

즉시 措置가 취해 져야 할 것으로 생각된다. 제일 큰 문제는 役割이 요청하는 資格能力을 구비한 者를 任命하고 成果를 올릴 수 있게 예산면에서 획기적인 조치가 있어야 할 것으로 생각 한다. 그 액수라고 하는 것은 1,000 원, 5,000 원이 아니라 요청되는 자격 이상의 所持者가 경쟁적으로 그 職位를 원하는 상태가 야기될 정도이어야 하며 그러한 의미에서 劃期的이라고 한 것이며 더구나 이러한 措置는 發展的인 것을 1次的으로 염두에 두고 있는 경우 긴급히 요청되는 것이라고 생각 한다.

끝으로 첨부할 것은 장학실의 業務量을 검토한 후 그들의 연구를 도우는 助手職이 4級甲以上으로서 大學院 修了者로 充員되도록 새로히 마련되어야 할 것이다.

4. 計 劃

計劃에는 前述한 政策決定에서 기초로서 要講되는 統計, 研究, 創意가 大體로 同一하게 요청되지만 그외에 現計劃行政의 向上을 위한 方案을 몇가지 들면 다음과 같다.

(1) 최고관리자의 計劃擔當者에 대한 1次的인 物質的 精神的 지원이 實際로 이루어져야 한다. 따라서 文敎部의 경우 이의 대상은 企劃管理室, 장학실, 편수관, 長期綜合教育計劃審議會 등이 될 것이다. 이것이 必要한 理由는 이러한 計劃機能을 수행 하려면 利權이 別로 없으면서 部內만이 아니라 部外의 여러사람의 協調를 광범하게 얻어야 하기 때문이다.

따라서 이의 구현을 위해서는 무엇보다도 健全한 최고관리자에 대한 manual에 우선적으로 기입되며 강조되어야 할 것이다.

(2) 現在의 長期綜合教育計劃審議會의 役割은 文敎部 內의 企劃官理室과 장학실이 協同해서 담당할 수도 있다고 法制上으로는 해석될 수 있으나 事實上 그러한 機能을 담당 못하고 있어 이의 탄생을 보았으며 現在 計劃業務가 進行되고 있으나 一年에 그칠 성질의 것이 아니므로 來年 以後에도 지속될 수 있게 制度的인 措置가 法制, 人事, 豫算面에서 마련되어야 할 것이다.

그러는 경우 이 심의회의 기능은 長期計劃의 年次的인 修正 補完作業이 되나 그렇다고 해서 직접 연구사업을 여기서 擔當할 수는 없을 것이며 이는 外部에 위촉 하도록 하고 高度의 能力을 가진 少數의 研究(專門) 委員이 中心이 되어 全體的인 立場에서 計劃作業을 進行 擔當하는 것이라고 생각되며 組織上의 位置는 現行대로 하되 人事나 豫算面에서 고도의 自律性이 인정되어야 할 것으로 생각 한다.

(3) 企劃管理室의 機能의 成功을 위해서는 次官補職이 新設된 경우 職級은 同一하지만 次官補職의 優位에 企劃管理室長이 서게 人事措置가 취해져야 한다.

이와같이 現在도 次官補가 있는 他部の 경우 기구도표상으로는 되어 있으나 實際 人事에 있어서는 反對로 되어 있어 次官補가 上位에 서게 되므로 企劃이 어려워 지기 때문이다.

(4) 計劃機構에서 근무하는 人員의 能力과 근무의욕이 크게 向上되도록 하여야 한다.

企劃管理室의 경우 例를 들면 構造上으로는 職級이 높게 되어 있으나 이것으로는 현재 韓國의 경우 全然 도움이 안된다. 職級만이 아니라 事實상의 能力面에서도 그 기관에서 제일 우수한 職員이 여기서 일을 하게 되므로서 他職員으로부터 同경의 대상이 되어야 한다.

이와 같이 하기 위한 方法으로서 소극적이거나 어떠한 權限을 부여한다든지 갖 進급한 者를 여기에 配置한다든지 約간의 수당을 지급한다든지 하는 등의 非봉적인 조치를 취하고 있으나 과감하게 다음과 같은 새로운 조치가 취해져야 할 것이다.

① 部內에서의 行政經驗이 全然 없는 職員은 配置하지 말것.

② 部內에서 自他 공인하는 가장 有能人이 경쟁적으로 配置받으려고 할 정도의 대책이 처우면에서 (금전, 승진, 보직) 고려 되어야 하며

③ 一定한 期間을 두고 (3年 以上) 정기적으로 반드시 人事交流를 할 것 등이다.

5. 組織化—機構

여기의 具體化의 수단으로서 組織化에는 機構, 人事, 豫算 세가지를 들고 있으나 여기서 는 이미 言及한 바와 같이 豫算은 敎育財政의 일환으로서 別途로 다루어 지므로 機構와 人事의 문제만 검토 하려고 한다.

機構의 문제는 分化와 統合의 문제로 파악 되는 것이며 分化는 高度化 될수록 行政成果가 向上된다고 볼 수 있겠으나 거기에는 統合能力의 比例的인 向上이 수반 되어야 하는 것이다.

이러한 的의를 가진 分化는 크게 縱的 橫的 分化로 나누어 지며 이의 解釋은 觀點에 따라 달라질 수 있으나 여기서 는 그어지는 線에 따라 縱的 分化란 機能間의 것이며 橫的 分化란 階層間의 것으로 보고자 하며 따라서 여기서 는 同一機構內는 물론 中央과 一線機關間의 것도 포함된다.

(1) 敎育委員의 任命

敎育法의 規定에 의하면 고도의 民主性을 반영하여 地方議會에서 5人을 選출하게 되어 있는데⁽⁸⁾ 現在 地方議會가 구성 되어 있지 않아 文敎部長官이 任命하고 있는데 이것은 아무리 과도 조치라 한다 하더라도 敎育法의 精神이나 敎育의 意義에 비추어 불적에 너무나 유리가 심한 것이라고 생각된다. 그러므로 地方議會에서의 選출의 의도에 가장 接近할 수 있는 것

(8) 後日 地方議會가 구성된다고 하더라도 5人을 다 의회에서 選出한다고 하는 것은 政治行政上의 問題가 있으며 道知事도 公選된 사람이라면 그로하여금 全員 또는 최소한도 過半數 任命케 하 거나 또는 그가 全員指命하고 議會의 인준을 얻게 하는 것이 보다 適切할지 모르겠다 왜냐하면 公選된 知事라면 그의 責任下에 行政의 統合性을 도모하는 것이 바람직 하기 때문이다.

은 道別 國會議員들로 하여금 代行케 하는 것이다. 이것이 곧 받아드려 지지않는다면 최소한도 그들의 同意를 얻거나 또는 5人中 3人은 이와같이 해서 선출케 하는 方法이 마련되어야 階層間的 지나친 集權化 예측화가 防止되고 教育의 中立 自律性이 지켜진다고 생각되며 따라서 教育監이나 教育長의 任命은 물론 高校 以下の 各級 教育의 民主化를 기할 수 있다고 생각되기 때문이다. (9)

(2) 大學教育研究會

大學教育研究會가 1966 年에 大統領令으로 設置된 것은 大學教育의 重要性이나 또는 初, 中等教育에 대한 政策에 비추어 불적에 적절한 것이라고 생각되나 우리가 경계해야 할 것은 이러한 研究會가 유명무실하게 되는 경우가 많으므로 최소한도 이의 실효를 걸울려면 다음의 몇가지 점의 새로운 조치가 있어야 한다.

- ① 第5條에 규정된 研究會의 職능에 관한 사항을 文敎部에서 구상할 적에는 반드시 이 研究會의 審의를 거치게 制度化할 것
- ② 研究委員은 各級 各種大學을 代表케 하며 大學教育의 各分野의 專門家를 망라할 수 있게 구성해야 하며
- ③ 여기의 委員도 任期制로 하는 것이 바람직 하다.

(3) 教育長의 任命 (10)

教育長은 市郡議會를 의결기관으로 하는 教育 學藝에 관한 事項을 執行하는 執行機關의 性格을 現行法上 띠고 있으면서 이의 任命은 市郡議會와 關係없이 教育監의 裁청으로 任命케 되어 있어 理論적으로 모순이 있다. 아직 市郡會議가 구성되어 있지 않아 문제가 제기되지 않고 있으나 後日 문제시 될 것으로 예상되므로 이에 대한 대책으로서 다음과 같은 것을

(9) 文部省, 各國의 教育行政, 東京, 1956. p. 41

美國의 各州의 教育委員任命方式

- 1. 委員의 全部 또는 過半數를 知事任命 29州
- 2. 全員公選 7"
- 3. 全員州議會 1"
- 4. 全員 郡敎委代表가 選出 1"
- 5. 全員 州教育監任命後 知事が 승인 1"
- 6. 半數知事任命 半數를 教育團體가 任命 1"
- 7. 半數는 職權委員 半數는 知事任命 1"

(10) *ibid.*, p. 64

美國의 County 의 教育長의 任命 및 任期

內容 數	公選	任命方式		任 期			
		郡敎委 의 任命	其他	2 年	3 年	4 年	5 年
	21	5	3	8	2	16	1

※ 任命方式의 경우 27을 초과하는 것은 混合方式 때문임

들 수 있겠다.

- ① 教育長의 任命은 教育監이 지명한 후 市郡議會의 인준을 얻어 文敎部長官이 任命케 하므로서 教育委員會의 下部機關으로서의 性格과 自律性이 확보되며 그와 동시에 教育長의 權威 評價가 上昇하게 되리라고 생각되기 때문이다.
- ② 教育長도 任期制로 하는 것이 그들의 自律性에 도움이 될 것으로 생각된다.

(4) 階層間的 職務의 配分 分業

여기의 階層間이라고 하는 것은 前述한 바와 같이 同一 機關內的 것은 물론 中央과 一線 機關間的 것도 포함하는 것이며 무엇을 委任해야 하느냐하는 具體的인 것은 實際時日을 드러 研究後決定되어야 하나 一般的인 原則으로서 다음의 몇가지를 들 수 있다.

- ① 文敎部는 一般政策樹立 計劃 研究를 主로 하고 기타의 구체적인 執行은 下位階層에서 擔當하되 全體的인 심사분석은 文敎部 또는 上位階層이 擔當한다.
- ② 個別的 特殊的 (particular)인 事項은 起案者로 부터 2階層 以上 關與치 않도록 한다.
- ③ 人事面 보다도 豫算面에서 더욱 委任의 정도를 크게 하는 것이 可能할 것이다.

이러한 原則에 따라 어떠한 案이 經驗的인 研究끝에 제시 되었다 하더라도 實際 決定을 어렵게 하는 것은 行政法上의 行政官廳은 長이며 그에게 法的責任이 추궁되며 따라서 內部 委任이 되면 그에 따라 責任도 최종적으로 그가 지게 法的으로 마련이 되어야 하며 보다 중요한 것은 決定權과 利權關係의 결부이며 이는 公務員의 박봉과 밀접히 관련되어 解決이 어렵게 되어 있다. 따라서 이는 文敎責任者의 커다란 決斷이 있기 전에는 실효를 견우기 힘들 것으로 생각된다.

以上 上下 階層間的 分業을 고찰하였는데 지나친 集權化 예측화를 막고 教育行政의 自律性 創意性을 向上시키므로서 成果를 올려 보고져 한 것이며 다음은 機能間(縱的) 分業을 검토 해보려고 한다. 中央部處인 文敎部의 경우는 이미 政策決定 計劃에서 言及하였으므로 여기서는 반복을 피하고 道부터 검토하기로 하겠다.

(5) 教育委員會의 性格

合議制執行機關으로 함으로써 公平 慎重을 기해 보자고 하는 것은 이해가 가나 反面 일의 지나친 번잡 지연을 초래하므로 合議制로 할 것은 準立法的 事項에 限定하고 執行은 教育監이 單獨으로 責任지고 擔當케 하는 것이 合議制와 單獨制가 지니는 長點을 다같이 活用하는 길이라고 생각된다.

(6) 教育監의 地位

地方自治團體의 長이 議長을 겸하고 있는데 事實上 현재 이 職책을 충실히 수행할 수도 없는 것이고 또한 이미 현재 教育委員이니 教育監任命에 영향을 直接 間接으로 미치고 있으

며 또한 財政에 관하여 拒否權을 장악하고 있음으로 當然 議長職을 겸하는 것은 지양하고 하나의 平委員으로 참여케 함으로서 地方自治團體와의 긴밀한 유대를 맺게하는 것은 意義가 있다고 본다. 따라서 教育委員會의 議長職은 教育監이 擔當토록 하고 그의 責任下에 委員會를 開催하고 準立法의 事項만 合議의으로 決定하고 기타의 業務는 單獨的으로 執行케하는 것이 보다 自律性과 民主性을 기하는 길이라고 생각한다.

이와같이 되면 教育委員會를 代表하는 것은 당연히 教育監이 되며 이의 任命方法은 現在대로 하더라도 前述한 바와 같이 선출권자인 教育委員이 現在 보다는 보다 民主的으로 任命되므로 보다 自律性 民主性을 갖게 되리라고 생각하며 또한 地方自治團體長의 財政에 관한 拒否權은 그것이 가지는 重要性이나 地方自治團體와의 關係에 비추어 불적에 現在대로 존속시켜도 可할 것으로 생각한다.

(7) 企劃管理室 및 장학실의 新設

이 두가지 다 發展을 위해서는 新設되어야 한다고 생각된다.

그 이유는 우선 企劃管理室의 경우 發展을 위해서는 企劃專擔機構, 人員은 勿論 繼續的으로 行政의 研究 審査 分析 統制의 機能이 必要할뿐만 아니라 學務와 管理局間의 조정에도 크게 도움이 되기 때문이다.

이 兩局의 조성 문제는 原則的으로 管理局은 學務局을 지원하게 되어 있으나 實際機能面에서는 그러하지 않은 것으로 되어 있어 機關長인 教育監이나 市郡의 教育長은 이점에 있어 각별한 주의를 요하며 新設되는 企劃管理室長도 인제나 學務系統의 우월이 견지도록 하여야 한다.

다음 장학실을 따로 新設하고자 하는 것은 여기서도 研究, 行政, 教授(teaching)는 分別되어야 한다는 생각에서이다. 現在는 이세가지가 未分化 되어있어 어느 하나 제대로 되고 있지 않기 때문이다. 따라서 장학관은 자격을 研究 指導能力 있는 者에 限定하여 엄선하고 待遇를 대폭 前述한 文敎部의 경우와 같이 함으로서 높은 근무 의욕을 가지고 직무에 임하게 하며 이들과 機關長 企劃管理室과의 關係는 이미 言及한 文敎部의 경우와 同一하다.

(8) 教育行政職列의 分化 新設

장학업무의 分化에 수반하여 제기되는 것은 學務系統의 職位이다. 이를 擔當할 적격자는 훌륭한 교사도 아니고 研究家도 아니며 一般行政家도 아니다. 教育의 專門性이 고조되고 있으며 또한 계속 높여야 하므로 教育行政職列을 新設하여 資格要件 試驗도 달리 하므로서 이의 專門化를 기하는 것이 희구된다.

이와 같이 되면 管理系와 學務系 擔當職員間의 交流 區別이 없어질 것이나 이것이 너무 급격한 것으로 생각되면 學務系의 경우 教師出身으로 하고 이들에게 教育行政에 관한 能力을 테스트한 후에 任用하는 것을 과도적으로 구상할 수도 있겠다.

(9) 機構의 分化 및 擴大

機構의 分化 및 擴大가 必要하다고 자주 지적되는 것은 서울 特別市의 教育委員會와 各學校 間의 中間機構 各道의 文政課의 分化, 끝으로 濟州道 市郡의 경우를 들고 있으나 이러한 문제에 대해서는 여기서 經驗的 調查없이 어떠한 案을 제시하기 곤란하나 여기서는 다음과 같은 一般的 原則을 제시해 보고자 한다.

- ① 서울市의 中間機構를 新設하므로써 階層을 하나 더 증가 하는 것이 階層間의 分業과 統率의 範圍面에서 그 必要性이 檢討 되어야 한다고 보며 이 경우 前者의 경우는 別 必要性이 없고 어느 정도 後者의 경우는 必要性이 있으리라고 보나 가급적이면 현재 날이 갈수록 交通 通信이 발달하고 있으므로 委員會의 人員機構의 擴大로서 수요를 충족하고 中間機構는 新設하지 않는 것이 行政의 能率을 도모하는 길이라고 생각된다.
- ② 文政課의 問題는 前述한 企劃管理室이 新設되면 예산 기획감사 업무가 分化되어 나가므로 解決될 것으로 생각한다.
- ③ 濟州道가 규모가 상당히 적는데 하나의 道라고 해서 他道의 教育委員會와 同一하게 하여야 한다는 것은 劃一主義의 생각이므로 採擇되기 곤란 할 것으로 생각된다.
- ④ 市郡의 경우는 그間의 差가 크므로 이에 따라 업무량을 조사하여 기구 人員을 조정 하여야 할 것이며 이에 수반하여 統合의 문제가 제기 되고 있는데 이는 地方의 交通 通信의 發展에 따라 그러한 方面으로 고려될 수도 있으나 分化는 쉬워도 一但 市郡別로 되어있는 것을 統合한다는 것은 政治 行政 및 利害관계가 얽혀 있어 쉽게 이루어 지기 힘들 것으로 생각된다.

5. 組織化—人事

人事의 문제는 여러가지 分類할 수 있으나 여기서는 다음과 같이 크게 과정을 기준으로 네가지로 나누어 검토하려고 한다.

- ① 基礎—法令, 機關, 定員, 分類
- ② 採用—募集, 試驗, 配置
- ③ 能力發展—訓練, 考課, 昇給 昇進, 轉補職
- ④ 勤務意慾—報酬, 年金, 身分保障, 人間關係

(1) 役割에 一致되는 職位의 調整

定員管理, 人力監査를 제대로 하면 밝혀지겠지만 大體로 文敎部의 役割은 이미 言及한 바와 같이 研究, 計劃, 政策樹立에 있다고 보겠으며 이에 一致되는 職級은 5級이나 4級乙類는 아니고 大學, 大學院 修了者를 끌 수 있는 그 이상의 직급이어야 하는데 現在는 너무 下位職이 많다. 이러한 이유는 시초에 役割 機能을 생각하지 않고 피라미드型의 階層制만 생각하

고 職制를 찢기 때문이다. 물론 이것은 文敎部에 限定된 문제점은 아니다. 이미 一部 부처의 경우는 점차로 이를 수정하고 있으므로 文敎部도 빨리 수정해 나가야 한다고 생각한다.

다음어느 官署의 경우에나 그러하지만 文敎行政의 경우 이러한 결합이 두드러지게 나타나고 있는데 그것은 一線機關의 人員不足과 臨時職의 많은 採用이다. 따라서 一線機關의 人員增加와 臨時職의 定員化가 있어야겠는데 이때 언제나 우리가 주의할 해야 할 것은 박봉으로 不誠實하게 근무하는 人員의 數만 늘려 이것이 惡순환을 계속하는 현상을 막아야겠다는 것이다.

또한 一線機關의 경우는 文敎部와 反對로 거의 기계적인 執行業務가 되므로 下位職級の 수가 피라미드의 모양과 關係없이 대폭 많아져야 한다는 것이다.

(2) 人力需給計劃에 따른 中間階層에의 採用 擴大

文敎部 산하 全職員을 職級 職列別로 需給計劃을 세우고 이에 따라 특히 開放型(open system)의 特色을 받아드려 中間階層(3, 4級)에 유능한 젊은 이를 每年 정기적으로 가급적 公開競爭시험을 거쳐 採用토록 하여야 한다.

現在의 큰 문제의 하나는 너무 閉鎖型(Closed system)에 기울어져 있어 大部分의 직원이 5級으로 採用 되니까 有能人의 採用이 안되고 또한 職級上으로 일을 할수 있는 地位에 오르게 되던 이미 發展的인 구상을 할수 없는 年수가 되거나 能力의 低下를 초래하고 있다는 데 있다. 따라서 이미 職列面에서도 敎育行政職列을 제시한바 있으며 또한 一般大學, 大學院에서 敎育學 敎育行政을 전공한 우수한 學徒가 많으므로 이를 實績爲主의 시험을 통해서 年次的으로 3級에 채용하여야 한다.

(3) 下位職員의 學歷과 年齡制限

一線機關에 많은 下位職員의 경우 지나친 學歷의 所持者는 오히려 근무성적의 低下를 초래하므로 制限해야 하며 또한 高齡者는 職業公務員으로서 유지비만 비싸고 근무년한도 짧아 고용주인 政府의 입장에서는 예산의 낭비를 초래하는데도 현재 이에 대한 고려가 거의 없기 때문이다.

(4) 高位管理職에 대한 訓練

敎授, 行政, 研究가 各各 다른 能資力格을 요청 하는데 現在까지 이의 分別이 되어 있지 않았으며 따라서 현재 高位管理職에 行政人으로서의 能力, 자격 없는 人員이 많을 것이 예상되며 또한 어느 組織體이든 그 組織體 全體로서의 成果에 절대적인 비중을 차지하고 있는 것은 이러한 高位職이므로 더욱 이들의 훈련을 통한 能力發展은 시급하다. 이들에 대한 훈련의 내용은 주로 發展行政, Leadership 과 人間 關係敎育의 문제가 된다고 생각 한다.

(5) 一般行政職에 대한 訓練

現在까지 一般行政職에 대한 訓練은 敎育의 전문성이 인정을 받고 있지 못하여 一般公務

員教育院에 가서 各 職級別로 훈련을 받았으므로 教育에 관한 훈련은 없었다. 그러나 文敎機關에 근무하는 직원은 教育에 관해서 어느 정도의 이해를 가질 必要가 크므로 他部處와 같이 훈련기관의 1部는 行政公務員으로서 共通의 훈련을 받고 기간의 1部는 文敎部 산하研修院에서 教育에 관한 것을 훈련 받도록 해야 할 것이며 이러한 훈련은 최소한도 3年乃至 5年에 1회씩 전직원이 받도록 하는 것이 現代의 學問의 發展速度에 비추어 必要할 것으로 생각된다.

(6) 勤務意慾의 向上

勤務成果가 向上될려면 人事에 있어 採用 能力發展이 잘 이루어져야 하며 現在 이러한 것도 問題이지만 從來 잘 눈에 보이지 않고 數字로 제시 될 수 없기 때문에 경시 되어 온 것으로서 근무의욕, 사기를 들 수 있다. 이의 要因으로서 보수 年金 身分保障 人間關係등을 들 수 있는데 大部分 文敎部 單獨으로 解決될 수 있는 것이 아니므로 어려우나 최소 한도 다음의 몇가지는 措置가 취해질 수 있을 것으로 생각된다.

① 手當制를 活用하여 특히 發展을 위하여 核心의인 役割을 맡고 있으나 收入이 적어 閑職視되고 있는 職位를 차지하고 있는 직원 부터 集中的으로 支拂 할것이 요청된다. 이 自體가 문제가 있으나 一時에 全體的인 是正이 不可能하다면 우선순위에 따라 部分的으로 할 수 밖에 없으며 그렇지 않으면 악순환을 벗어날 길은 없을 것이기 때문이다. 이러한 職位로 간주 될 수 있는 것이 企劃管理室, 장학실, 편수관, 長期綜合教育 計劃심의회, 도서실 기타 이에 준하는 職位등이다.

② 이러한 手當은 또한 高位管理職에도 해당되며 그 理由는 이들이 他收入을 생각하지 않고 오직 직무에만 전념 하도록 하는 것이 특히 艱요하기 때문이다. 특히 보수의외의 收入으로서 部下로부터의 上納은 절대적 우선적으로 근절되어야 한다. 그렇지 않으면 部下에 대한 統制가 不可能하기 때문이다.

③ 循環補職과 身分保障

公務員의 士氣 低下를 초래하는 身分保障의 문제는 정식 징계절차에 의한 조치 보다도 轉補의 문제이며 이는 사실상 昇進 降等を 收入面에서 의미 하기 때문이다. 現在와 같은 무질서한 轉補는 이와 같이 士氣低下만이 아니라 能力發展에도 도움이 전연 안되므로 이 點에서도 體系的으로 순환 보직의 制度化를 이룩하는 方案이 마련 되어야 할 것으로 생각한다.

이 외에도 年金, 昇給, 昇進, 考課등 여러가지 조치가 취해져야 할 것이 많으나 文敎部 單獨으로 할 수 없는 것이어서 여기서는 이러한 것이 신진대사 能力發展을 위하는 方向으로 是正되어야 한다는 것을 지적하는데 끝이려고 한다.

6. 結 論

以上 教育行政이 이루어지는 過程을 기준으로 教育行政上의 是正點을 20餘項目에 걸쳐서 지적을 하였는데 이의 根本意圖는 發展教育(Development Education)의 立場에서 行政의 문제를 고찰 한 것이며 따라서 行政을 routine work 를 執行하는 것으로만 보거나 統制 또는 官僚主義的인 機能을 주로 하는 것으로부터 韓國發展에 가장 必要한 人力을 効率的으로 供給하는 任務를 如何히 하면 도우느냐 하는데 關心을 두고 시종일관 고찰하여 보았다. 그러나 그렇다고 오해를 해서는 안될 것은 教育을 手段的(instrumental)인 것으로만 보고 그가 本來的으로 가지고 있는 基本的(fundamental)인 價値를 경시하는 것은 아니며 다만 우리와 같이 「教育熱」이 강한 社會에서는 이의 効率化가 發展에 공헌하는 바가 너무나 크기 때문에 從來 手段的인 것이 너무나 등한시 된 것을 추가한 것이다. 이를 끝맺기 전에 上述한 여러가지 內容을 정리하는 의미에서 또는 計劃의 편의를 위해서 時間的인 次元에서 다음과 같이 表示해 보고자 한다. 이와 같이 時間上의 次元에서 先後를 정하게 되는 근거는 준비에 소요되는 時間, 戰略要因의 性格, 波及效果(spread effect)등을 고려하여 정리하여 본 것이다.

教育行政是正計劃表

時間		1970—1971	1972—1975	1976—1987
內 容	時間			
政 策 決 定	1. 統 計 의 再 整 理	✓		
	2. 政 策 構 想 會 議	✓		
	3. 도 서 실	✓		
	4. 中 教 委 또 는 長 綜 教 計 審		✓	
	5. Manual	✓		
	6. 次 官 補		✓	
	7. 장 학 실, 편 수 관		✓	
計 劃	1. Top 의 지 원	✓		
	2. 長綜教計審의 制度化	✓		
	3. 次官補와 企管室長	✓		
	4. 計劃官에 대한 人事		✓	

組 織 化 機 構	5. 教 育 委 員 任 命		√	√(教育法대로) √地方의회구성)	
	6. 大 學 教 育 研 究 會		√		
	7. 教 育 長 任 命				
	8. 階 層 間 的 職 務 배 分		√(직무분석후)		
	9. 教 育 委 員 會 的 性 格		√		
	10. 教 育 監 的 地 位		√		
	11. 企 劃 室, 장 학 실 신 설	√			
	12. 教 育 行 政 職 列		√		
	13. 機 構 分 化 擴 大		√		
	組 織 化 人 事	1. 役 割 과 職 級 조 정	√		
		2. 人 力 需 給 計 劃 中 間 階 層 開 放	√		
		3. 下 位 職 資 格	√		
4. Top 에 대 한 훈 련		√			
5. 一 般 職 訓 練		√			
6. 근 무 의 욕		√			

※ 여기에 時間의 表示는 是正이 일단 完結되는 것을 의미 한다.