

교육개혁추진상의 영향요인과 저항

金 信 福*

〈目 次〉

| | |
|---------------------|------------------------|
| I. 서 론 | V. 교육개혁 추진상의 저항요인과 집단 |
| II. 교육개혁 연구의 대상 | VI. 교육개혁의 실현 및 저항극복 전략 |
| III. 한국 교육개혁 활동 개관 | 참고문헌 |
| IV. 교육개혁 추진상의 영향 요인 | |

〈요 약〉

교육개혁추진상의 영향요인들은 여러 가지가 제시되고 있다. 그에 관한 선행 연구들을 토대로 분석틀을 구성하여 지난 10년간 대통령 직속기구로 설치·운영된 교육개혁 관련 위원회들을 중심으로 관련요인들을 살펴 보았으며, 특히 개혁을 저해한 저항요인들을 중점적으로 고찰하였다. 저항극복 전략으로는 개혁방안 자체의 타당성과 합리성 확보, 상향적 개혁추진방식, 교원들의 참여 및 관련 집단들의 이해증진, 여건에 따른 다양하고 신속성있는 적용, 교육개혁 추진체제의 정통성과 권위 확립 등을 지적하였다.

I. 서 론

80년대 이후 주요 선진국들은 21세기 정보화·국제화사회에 능동적으로 대응하면서 국가 경쟁력을 확보하기 위한 노력의 일환으로 교육개혁을 경쟁적으로 추진하고 있다. 미국은 레이건 행정부의 「국가교육의 위기(The Nation at Risk)」 보고서 발간('83) 이후 부시 대통령은 교육대통령을 자임하면서 교육의 수월성 추구를 위한 「2000년의 교육목표(Goals 2000)」를 설정하여('89) 추진해오고 있다(김신복, 1990). 영국도 대처 내각하에서 교육개혁법을 제정('88)하여 시장원리를 도입하면서 국가교육과정을 개발한 바 있다. 프랑스에서도 교육개혁안을 작성·발표하였지만('83, '89) 학생들의 반대로 번번히 실패로 돌아갔다. 일본은 나카소네

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 1996년 2월 28일 한국사회과학연구협의회 주최 학술심포지엄에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임.

내각에서 임시교육심의회를 설치·운영한 이래('84) 개성을 중시하면서 생애학습 체제를 구축하는 방향으로 교육개혁을 추진해오고 있다(최정용외, 1995).

이러한 선진제국의 교육개혁활동들은 목표와 중점도 차이가 있지만 추진실적도 상당한 차이가 있다. 따라서 개혁의 성과와 실적에 영향을 미치는 요인들에 관한 비교연구들이 활발히 전개되고 있으며 특히 저해요인 내지 저항에 관해서 큰 관심을 두고 있다.

우리의 경우도 후술하는 바와 같이 80년대 중반부터 잇달아 종합적인 교육개혁을 시도해왔다. 그러나 추진성과와 실적은 결코 만족스럽지 못하였으며 그 요인에 관한 분석도 체계적으로 이루어진 바 없다. 이와 관련하여 본 논문은 교육개혁추진상의 영향요인에 관한 선행연구들을 토대로 분석틀을 구성한 다음, 지난 10여년간의 우리나라 교육개혁활동을 검토하여 관련요인들을 추출·평가해보고 개혁을 저해한 저항요인과 극복방안에 관해서 고찰해보고자 한다.

II. 교육개혁 연구의 대상

1. 교육개혁의 개념

개혁(reform)은 획기적인 개선을 가리킨다. 개혁의 개념 속에는 큰 폭의 바람직한 변동이라는 가치판단 적인 요소가 내포되어 있다. 개혁과 혁신(innovation)은 엄밀하게 구분하기 곤란하지만 교육 부문의 경우 개혁은 제도적인 측면을, 혁신은 교육 프로그램 측면을 다루는 경우가 많은 것 같다.

따라서 교육개혁은 교육 체제에 대한 중요하고 지속적인 변화를 가져오는 정책을 추진하거나 변경하거나 중단하는 조치로서 교육 체제에서 산출되는 인적 자원과 부수적인 산물들이 사회의 이념적·정치적 구조와 우선 순위에 영향을 미칠 만한 정도의 변화를 가리킨다(Weiler, 1982; 5).

2. 교육개혁연구의 분석대상

교육개혁에 관한 대부분의 실증적인 연구들은 개혁을 채택하고 추진하는 체제와 과정에 초점을 둔다. 70년대에는 혁신의 모형을 연구 개발 모형, 사회적 상호작용 모형, 문제 해결 모형 등으로 구분하여 설명하려는 시도가 있었다(Haverlock, 1973; 155~168). 그러나 이처럼 개괄적인 분석틀만으로는 교육개혁과 관련된 요인들을 규명하기 어렵다. 교육개혁추진체제와 과정을 분석하는데 초점을 두어야

할 측면들은 다음과 같다(Weiler, 1982; 16~24).

(1) 개혁안의 특성

교육개혁에 관한 분석의 대상으로서 중요시되어야 할 개혁안 그 자체의 성격적 특성으로는 비용, 명료성, 합치성 등을 들 수 있다.

① 비용 : 비용은 개혁의 실현 가능성을 결정짓는 요소이다. 이때 비용은 금전적, 재정적인 것 뿐 아니라 조직의 갈등, 개혁이 정착되기까지의 저항, 보수 계층의 반대 등이 포함된다. 교육개혁의 비용은 정치권에서 보는 시각과 투자 우선 순위에 따라 영향을 미치는 정도가 달라질 수 있다.

② 명료성 : 개혁의 내용이 단순하고 명료한가는 개혁에 대한 지지 및 협조와 관련을 갖는다. 왜냐하면 의사 소통의 용이성은 협조 획득 문제와 직결되기 때문이다. 교육개혁에 대한 지지를 얻기 위해서는 개혁의 목적과 특징을 보다 쉽게 많은 국민들이 이해할 수 있도록 단순화하는 것이 유리하다. 이러한 개혁 내용에 대한 이해 정도에 따라서 정당이나 선거직 관료 등 관련 집단들의 협조 태도에도 영향을 미치게 된다(Down and Mohr, 1976).

③ 합치성 : 교육개혁의 본질과 요구가 그것을 채택하고 실천할 현 관료 체제의 시각이나 이해관계와 병존하거나 우호적인지 여부를 말한다. 일반적으로 교육개혁 방안들 중에서도 관료적 안정성(bureaucratic safety)과 사회적 안정성을 조장하는 경우에 채택되고 원활히 추진될 가능성이 높다(Pincus, 1974; 118~121). 바꾸어 말하면 교육개혁이 그 나라의 기초 정치·경제적 구조나 이해관계와 상충될 때 더 큰 저항을 받게 된다. 따라서 조직과 행정 체제의 변화를 요하는 개혁보다는 교육과정이나 학습 방법과 관련된 개혁 방안들의 실현 가능성이 높을 것임은 쉽게 납득할 수 있다.

이와 관련하여 교육개혁이 추구하는 목적이 무엇인지에 따라 실현 가능성과 저항의 정도가 달라질 것임을 예상할 수 있다. 즉 잘못된 운영을 시정하고 능률을 향상시키며 효과를 개선하는 등의 개혁 목표보다는 교육의 민주화, 형평성 제고, 특정 이념에 의한 체제 개편 등의 개혁 목표들은 추진하는데 더 큰 저항에 직면할 가능성이 높은 것이다.

(2) 조직의 특성

교육개혁을 추진하는 체제의 핵심적 구성요소중에 하나는 개혁을 추진하는 주체로서 또는 개혁대상이 되는 객체로서 교육(행정)조직이 갖는 특성이라고 할 수 있다.

① 자원 : 개혁추진 조직이 활용할 수 있는 자원의 규모와 성격이 중요한 요소가 된다. 가용 자원과 인적 자원이 얼마나 되는지, 조직 구성원들의 개혁에 대한 의욕은 어떠한지가 개혁 추진 체제의 핵심이 된다. 물론 교육재정구조의 변경이나 지불보증제도(voucher system)의 채택처럼 자원조달·운영체제 자체가 개혁 대상이 되기도 한다.

② 조직의 규범과 태도 : 조직을 지배하는 가치 체계와 구성원들의 태도가 개혁 지향적인지 혹은 개혁에 대해 저항적인지는 개혁추진체제의 중요한 요소이다. 특히 고위 행정가들이나 교육계 지도자들의 가치 체계는 후진국뿐 아니라 프랑스나 독일 같은 선진국에서도 교육개혁의 가장 큰 제약 조건 중에 하나였다(Merritt and Coombs, 1977; 267~268).

③ 조직의 구조 : 분권화된 체제와 집권화된 체제중 어느 쪽이 교육개혁추진에 유리한지는 확일적으로 단언하기 어렵다. 물론 분권화된 체제에서는 상향식 개혁방식이 효과적이고 집권화된 체제에서는 하향식 개혁이 유리하다. 그러나 개혁의 규모와 성격, 문화적 규범과 풍토 등에 따라 어떤 조직 구조가 개혁 추진에 효과적인지는 달라진다.

④ 고객과의 관계 : 교육체제의 고객집단은 주로 학부모와 학생들이다. 후진사회일수록 이들 교육 수요자들은 흔히 서비스 선택권을 갖지 못하고 교육 공급자인 행정기관이나 학교가 더 큰 재량권을 갖는다. 그러한 상황에서는 공급자 중심의 일반적인 개혁이 시도되고 수요자들의 입장과 의견은 소홀히 되기 쉽다. 수요자들이 얼마만큼 선택권을 가지며 공급자들간에 경쟁체제가 얼마만큼 확립되어 있는지가 분석 대상이 되어야 한다.

이와 관련하여 고객 집단, 즉 교육 수요자들이 교육개혁과정에 얼마만큼 참여할 수 있는 기회가 제공되는지가 중요하다. 일반적으로 그러한 참여가 봉쇄되는 상황에서의 교육개혁은 상당한 저항에 직면하거나 무관심 내지 비협조로 연결되어 뿌리를 내리지 못하는 경우가 많다.

(3) 과정상의 특성

교육개혁안을 수립하고 실천하는 과정에서 핵심적인 활동들이 어떻게 이루어지는가 역시 개혁에 대한 지지 혹은 저항을 유발하므로 중요한 연구 대상이 된다.

① 기획 : 교육개혁은 계획을 수립하는 준비 작업의 정도와 방식 면에서 차이가 있을 수 있으며 그에 따라 추진 효과에 차이를 가져온다. 일반적으로 기획 과정이 충실하고 정밀한 분석·검토가 선행될수록 개혁은 성공할 가능성이 높다. 개혁 중

에는 분야나 성격에 따라 폐쇄적으로 단기간에 단행해야 하는 경우도 있겠지만 교육개혁은 그러한 필요성이 거의 없다. 교육개혁은 전문적인 분석·검토를 바탕으로 공개적인 과정을 거쳐 관련 집단의 의견을 충분히 수렴하면서 추진되어야 한다.

② 외부의 개입 : 교육개혁을 주관하는 조직 또는 행정기관간의 관계는 개혁추진에 큰 영향을 미친다. 특히 중앙 정부와 지방 정부와의 관계, 지방 자치단체와 교육 행정기관과의 관계가 의미 있는 분석 대상이 된다. 정치적 관계뿐 아니라 재정 지원 등 유인책(incentive)을 제공하는 방식과 감독 및 규제 장치 등이 중요한 변수가 될 것이다.

③ 시행 및 평가 : 교육개혁안을 실천에 옮기는데 어떤 경로와 방식을 통해 이루어지는가 그리고 평가는 정밀하게 이루어지며 결과가 제대로 환류(feedback)되는가 역시 개혁추진에 중요한 요소이다. 또 성공적인 추진 전략의 하나로서 전면적인 시행 이전에 실험적(experiment) 또는 시범적(pilot) 시행을 거치는지, 그리고 그 경우에 설계와 평가는 제대로 이루어 졌는지를 분석하는 것도 중요하다.

III. 한국 교육개혁 활동 개관

우리 나라에서 교육개혁을 시도한 사례는 많으며 오랜 역사를 가지고 있다. 1948년 정부 수립 이후 1949년 교육법 제정과 함께 새로운 학제를 제정·운영한 것을 교육개혁의 시초로 잡을 수도 있다. 그러나 종합적으로 교육개혁을 시도한 것은 1980년의 7·30 교육개혁 조치 이후의 교육개혁심의회와 구성부터라고 볼 수 있다. 이 이전까지는 입시 제도의 개혁을 중심으로 중학교 무시험제도, 고교 평준화 정책, 그리고 대학 개혁 사업 등으로 체계적인 교육개혁을 시도하였다기 보다는 입시 제도의 개혁이 중심이 되어 왔다. 따라서 당시 부각된 문제 상황에 대처하는 단편적이고 증상치유적인 접근에 의존하였으며 체계적이고 종합적인 교육개혁을 추진했다고 보기 어렵다.

제 5공화국 이후 교육개혁 사업의 큰 흐름을 세 가지로 규정 할 수 있다. 첫째는 1985년에 구성하여 1987년 12월 31일까지 활동하였던 “교육개혁심의회”의 교육개혁에 관한 연구와 심의활동이었고, 둘째로는 1988년에 구성되어 1993년까지 활동한 “교육정책자문회의”의 연구 및 심의활동이었으며, 셋째는 1994년부터 구성·운영되고 있는 “교육개혁위원회”의 활동이다.

1. 교육개혁심의회

80년대 초에 제5공화국이 출범하면서 4대 국정 지표의 하나로 '교육 혁신과 문화 창달'을 설정하여 전인교육, 정신교육, 과학교육 및 평생교육을 추진하였다. 1985년도 국정 연설에서 대통령은 교육혁신을 위해 각계의 광범한 지혜와 역량을 모으는 것이 중요하다는 판단 아래 대통령 직속으로 교육개혁심의회를 설치하여 교육문제 전반에 관한 획기적인 개선안을 마련하겠다고 밝힌 바 있다. 그리하여 사상초유로 대통령 직속기구로 교육개혁심의회를 설치하게 되었다(교육개혁심의회, 1986).

교육개혁심의회는 1985년 3월부터 1987년 12월까지 시한부 기구로 설치되어 대통령의 자문에 응했는데 그 기능은 첫째로 교육문제에 관한 국민 여론의 수렴, 둘째로 교육제도 전반에 관한 조사 연구, 셋째로 교육개혁을 위한 개선책의 연구·제안 및 심의, 넷째로 국가교육의 기본 정책 및 장·단기 교육발전계획의 수립 등이었다(교육개혁심의회, 1987).

교육개혁심의회는 발족 이래 여섯 차례에 걸쳐 대통령이 주재하는 회의에서 추진 상황과 주요 개혁안들을 보고한 바 있으며, 1987년 12월에 종합 건의안을 보고하고 최종 보고서를 제출함으로써 3년간의 시한부 활동을 마무리했다.

2. 교육정책자문회의

그후 제 6공화국이 출범하고 나서도 교육문제에 관한 최고 정책자문기구를 두어 교육정책에 관한 일관성 있고 지속적인 건의 활동이 필요하다는 인식 아래 다시 대통령 직속의 교육정책자문회의를 설치하게 되었다. 1989년 2월에 설치된 교육정책자문회의는 사회적으로 문제가 부각된 교육정책 과제들을 종합적으로 검토하고 장·단기 정책 대안을 구상하여 이를 범정부적 차원에서 수행할 수 있도록 대통령에 대한 자문 및 건의를 하는 기능을 담당하였다(교육정책자문회의, 1991).

교육정책자문회의는 원래 '90년말까지 존치시킬 계획이었으나 '93년 2월 대통령임기말까지 연장·운영하기로 하였으며 매년 10회 이상의 전체 회의를 개최하고 2회 정도씩 대통령에게 교육정책 개선방안들을 건의한 바 있다.

3. 교육개혁위원회

김영삼 대통령은 선거공약으로 제시했던 교육개혁위원회 설치·운영을 취임후

1년여가 지난 '94년 2월에 발족시켰다. 동 위원회는 1년 3개월여의 작업 끝에 '95년 5월 31일 「신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안」을 대통령에게 보고하는 형식으로 공표하였으며 그후 교육부에 추진기획단을 두어 비교적 강력하게 추진하고 있다. 동 방안에서는 “열린교육사회 평생학습사회 기반구축” 등 9개 개혁방안속에 25개 정도의 주요과제들을 제시하였다(교육개혁위원회, 1995). 이어서 '96년 2월 9일에는 교육개혁방안(Ⅱ)를 발표하였다. 동 방안에서는 “신교육체제구축” 등 4개 개혁방안속에 20여개의 정책과제들을 건의하고 있다.

IV. 교육개혁 추진상의 영향 요인

교육개혁 추진에 영향을 미치는 요인은 수없이 많다. 왜 어떤 개혁은 성공하고 어떤 개혁은 실패했는지에 관해서 관심과 추측은 있었지만 추진 과정의 복잡성을 인식하게 된 것은 80년대 와서의 일이다(Firestone and Corbett, 1988). 영향요인이 너무 많고 상호작용하는 방식이 너무 복잡하여 어떤 교육개혁이 어떤 맥락속에서 추진될 때 성공할지를 예측하는 것은 오차의 위험이 상당히 높은 작업이라 할 수 있다.

따라서 추진 과정의 각 단계를 신중하게 검토하여 관련 요인과 결과를 규명하는 노력이 필요하다. 개혁추진에의 영향요인은 열거하기 어려울 정도로 많지만 R. M. Thomas는 다음과 같은 열거지를 제시하고 있다(Thomas, 1994). 이들 요인들은 개혁내용 내지 개혁(안)의 특징, 추진체제, 추진과정의 세 영역으로 구분할 수 있을 것이다. 각 요인별로 개념과 의의를 고찰하고 지난 10여년 동안 우리나라 교육개혁 추진에 있어서의 특징과 변화를 살펴본다.

1. 개혁내용

(1) 규모와 복잡성

개혁의 규모는 어느 정도의 변화를 가져올 것인가 하는 것이다. 개혁에의 기대는 기존 프로그램을 약간 수정하는 정도로부터 급격한 체제 변혁을 추구하는 수준까지 다양하다. 복잡성은 교육체제의 변화에 관련된 다양한 요소들의 수를 가리킨다.

미국에서의 연구에 의하면 학습의 개선을 겨냥한 단순하고 적은 규모의 개혁 사업들이 목표달성도가 높다. 한편 복잡하고 야심적인 개혁사업들은 교원들의 행태

에 더 큰 변화를 유발하는 경향이 있다(Berman, 1975).

지난 10여년동안 시도되어온 교육개혁작업들은 모두가 장기적 종합적 근원적인 개혁을 목표로 하였다. 따라서 작업 때마다 한국교육의 종합적인 문제점을 분석하고 21세기를 지향하는 의욕적인 개혁방안들을 제시하였다. 제출된 보고서들의 명칭만 하더라도 「기본방향」, 「종합구상」, 「종합보고서」 등이었다. 그것은 물론 증상치유 위주의 단편적 임기응변적 개혁방안들을 내놓는 것보다는 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 개혁추진의 실현가능성이라는 측면에서 보면 규모가 크고 종합적일수록 낮아질 수밖에 없다.

교육개혁심의회는 총 44개 정책과제를 설정하여 심의·의결하였으며 교육정책자문회의에서는 30개 과제를 설정하여 심의·의결한 바 있다. 이렇게하여 제시·발표된 개혁방안들중에서 어느 정도가 실현되었는지를 평가하는 것부터 쉬운 일이 아니다. 실천에 옮겨졌다고 볼 수 있는지는 관점에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 일반적으로 보면 교육시설 개선, 교육내용과 방법 등에 관한 개혁과제들은 부분적으로나마 실현되었지만 제도개혁과 관련된 과제들은 중단되거나 유보된 경우가 많았다.

교육개혁심의회('85~'87)가 건의한 개혁과제들만 보더라도 종합적인 학제개혁과 관련된 사항들은 거의 유보되고 있으며 수석교사제, 대학교수정년보장제, 대학평가인정제 등은 90년대 이후에야 확립되었다. 종합적인 개혁안들은 실천에 투입되는 에너지와 자원이 분산되기 때문에 저해를 받는 경우가 많다. 또 관련 이해관계집단들로부터 개별 개혁과제들에 대해 비판과 저항을 받는 경우에 집중적으로 설득하고 돌파해나가는 데도 애로가 있다. 반면에 부분적인 개혁안을 추진했던 이른바 7·30 교육개혁은 대부분 실천에 옮겨졌다. 대학입학정원확대 및 졸업정원제 실시, 대학본고사 폐지와 고교내신성적 반영, 과외금지 등은 초점이 분명한 단일영역의 개혁과제였기 때문이다.

(2) 구체성과 확정성

모든 교육개혁안들은 지향 목표에 대한 진술과 함께 예상되는 결과를 제시하는 것이 일반적이다. 이때 예상되는 결과에 대한 시각과 제시 형태가 개혁 추진의 성패에 영향을 미친다. 교육개혁 초기에 주도 세력에서 개혁에 대한 지지를 얻기 위해 개혁의 성과를 확정적으로 공표하는 경우에 그것은 국민에 대한 약속으로 되어 만일 그러한 성과가 나타나지 않을 경우에는 개혁의 실패로 간주되어 비판과 저항을 받게 된다. 흔히 개혁 주창자들은 개혁의 성과를 과대 포장하여 제시함으로써

정책의 우선 순위나 투자 배분에 있어 유리한 위치를 점하려 한다. 그러나 그것이 과잉 기대를 유발하고 나중에는 개혁의 지속적인 추진에 저해 요인이 되기 쉽다.

반면에 개혁 청사진을 단계적인 사업으로 나누어 제시하면서 추진 과정에서 목표와 성과를 조정할 수 있는 여유를 둔다면 실패라는 비판을 받을 가능성은 그만큼 감소된다. 더 나아가 교육개혁 프로그램 자체를 확정하기 전에 소규모로 실험적인 시행을 통해 성과를 점검하고 확대 실시 여부를 결정하기로 한다면 실패는 물론 저항을 유발할 가능성이 훨씬 적어진다. 예상했던 결과가 나타나지 않고 예기치 않았던 사태가 생기더라도 개혁프로그램을 조정하면서 수용할 수 있기 때문이다.

군사정권에서 채택한 정책들은 대부분 최고 통치자에게 보고할 때까지 철저한 보안을 유지하여 공표 효과를 극대화하는 전략을 취하였다. 따라서 개혁안에 대해 충분한 검토나 의견 수렴 없이 확정·발표하였으며 일단 공표된 사항은 수정 없이 밀고나가는 것이 대통령의 권위를 지키는 것이라고 간주되었다. 이러한 행태는 군사정권뿐 아니라 문민정부에 와서도 지속되고 있으며 교육개혁과 관련해서는 한층 강화된 느낌이다. 일부에서는 지난 95년 5월 31일 발표를 깜짝쇼라고 비판한 적도 있거니와 금융실명제나 인사 조치와 같은 차원에서 교육정책 수립조차 보안을 유지한다는 것은 이해하기 힘들다.

그러다보니 이론상으로는 종합적(synoptic)이고 확정적(deterministic)인 접근 방법을 채택해 왔다고 할 수 있다. 매우 세부적이고 구체적인 사항까지 확정 발표하여 수정은 거의 용납하지 않은 방식이다. 물론 개혁을 점진적(incremental)으로 추진하기는 어려울지 모르지만 급변하는 여건에 적응하면서 교육현장에서 나타나는 예상치 못한 문제들을 수용하려면 종합적·확정적 방식은 한계가 있을 수밖에 없다.

교육개혁은 타 부문과 달리 보안을 유지할 필요가 적고 장기적인 안목을 필요로 한다. 따라서 실험과 검증은 거쳐 시행 여부와 세부 방안을 결정짓는 것이 바람직하다. 그러나 문민정부하에서의 교육개혁추진방식조차 그러한 과정을 생략한 채 조급한 시행을 통해 단기간에 성과를 거두고자 하는 행태는 지양해야 할 것이다. 이러한 조급함은 단임제 대통령임기 내에 실현하여 성과를 과시하고 싶은 욕심에서 비롯되는 바 크다고 하겠다.

(3) 비용과 효과

개혁의 추진 여부를 합리적으로 결정하는 데 뿐 아니라 실제로 개혁의 성패에 영향을 미치는 요인으로 가장 중요한 것은 소요되는 비용과 거두어지는 효과의 비

교이다. 여기서 비용 속에는 금전적인 것 뿐 아니라 시간과 노력, 그에 따른 희생과 비판, 저항 등이 모두 포함된다. 효과 역시 단기적, 직접적인 것 뿐 아니라 장기적, 간접적인 것들이 함께 고려되지 않으면 안된다.

교육개혁 방안을 작성할 때 이러한 비용과 효과를 정밀하게 비교·분석하는 경우는 많지 않다. 교육의 경우는 비용과 효과를 산출하기가 어려울 뿐 아니라 집단이나 입장에 따라서 평가가 달라질 수 있다.

우리의 교육개혁안 작성에 있어서도 비용·효과를 산출, 제시하여 우선적인 투자의 필요성을 제시하는데 소홀했거나 미흡하였다. 우선 개혁방안들이 충분히 구체화되지 못하여 투자소요를 비롯한 비용조차 산출하기 어려운 경우가 많았다. 추상적인 방향제시나 미사어구로 표현되고 기대효과는 과대포장하여 발표한 사례가 많았다는 것이다.

따라서 교육개혁안이 타부분의 투자대안과 결합될 때 비용과 효과를 비교하여 경제적 합리성을 기준으로 우선순위를 결정하기 보다는 통치자의 결단이나 교육행정책임자들의 개인적 영향력에 의존하여 채택여부결정과 재원동원을 시도하였다. 또 교육개혁은 누구나 일가견과 관심이 있는 사안이므로 전문가적인 판단을 존중하기 보다는 상식적인 시각에서 영향을 미친 정책결정자들이 많았다고 하겠다. 그리고 효과가 장기적으로 나타나기 때문에 교육개혁은 성패에 대한 책무성의식이 약하여 결정자들이 별 부담없이 급격한 변화를 시도하거나 결단을 내리는 경향조차 있다고 보여진다.

2. 개혁추진체제

(1) 환경여건의 적합성

어떤 학교 내에서의 개혁은 가용재원, 학생인구의 특성, 지역사회의 여건, 교원의 능력, 학부모의 기대, 사회문화적 가치관 등 환경여건을 고려하여 구상하고 추진할 수 있다. 그러나 대도시나 권역 또는 국가 차원의 개혁방안은 개별학교의 사회적·물리적 환경이 다양하기 때문에 심각한 애로에 봉착하는 경우가 많다.

국경을 넘어서 한 국가로부터 다른 국가로 교육 체제나 프로그램을 이식시키려는 시도는 오랜 역사를 가지고 있다. 다른 나라를 침략하여 정복한 군대나 대규모 선교활동을 편 집단들은 자기 나라 교육제도나 방식을 다른 나라에 보급시키려 하였다. 또 외국에서 유학했거나 시찰·연수를 한 사람들은 그 나라의 교육방식을 소개하고 도입하는데 앞장선다.

제2차 세계대전 이후 한 국가의 교육제도나 교육 프로그램을 다른 국가에 이식 또는 도입하는 사례들이 많이 생겨났다. 실제로 각국의 교육개혁중에 상당수는 자체 내에서 독창적으로 고안한 것보다는 외국의 제도나 프로그램을 모방한 경우가 많다. 각국의 교육개혁 운동에 관한 많은 조사 연구 보고서들에 의하면 이러한 수입된 프로그램들 중에서 환경여건이 달라도 제대로 기능을 발휘하는 사례가 드물다는 결론을 제시하고 있다(Huberman & Miles, 1984).

따라서 교육개혁에 있어서는 고안된 방안이 환경여건에 적합한지를 신중하게 검토해야 하며 외국의 제도나 프로그램을 도입하려는 경우에 특히 유의하지 않으면 안된다. 교육개혁에 관한 비교연구에 있어서는 이처럼 문화적 차이가 개혁 추진의 성과에 미치는 영향을 분석하는 것이 중요한 과제가 될 것이다(Firestone and Corbett, 1988).

우리 교육제도나 정책들 중에는 선진국의 사례를 도입하거나 모방한 경우가 많다. 특히 일제식민지 교육 및 미국 교육의 영향을 받아 형성되어 그대로 유지된 제도들만 하더라도 학제와 행정체제 등에서 적지않게 발견할 수 있다. 지금도 개혁방안이나 새로운 정책을 작성할 때 선진국의 경험이나 사례들을 많이 참조한다. 우리가 80년대 중반부터 행정수반 직속의 위원회를 설치하여 국가적인 교육개혁 노력을 전개해온 것도 앞에서 살펴본 것처럼 선진국들의 동향이 하나의 계기가 된 것이다. 또 교육개혁의 기본이념으로서 정보화·국제화에 대응하고 자율화·다양화를 촉진하면서 개성과 경쟁을 조장하는 등의 방향을 채택하고 있는 것은 대부분의 국가에서 공통적으로 발견할 수 있다.

그러나 선진국의 제도를 우리 교육에 도입·채택하려고 시도한 것이 저항과 시행착오를 일으킨 사례들도 있다. 예컨대 초중등학교의 월반제·유급제는 우리 문화에서 쉽게 수용하기 어려웠기 때문에 최근까지 계속해서 유보되어 왔으며 졸업정원제는 강력한 저항에 부딪혀 중단되고 말았다. 선진국들의 경우 엄격한 학사관리로 대학입학후 졸업율이 50~70%에 머물고 있는 데 비해 우리의 경우는 95%를 넘고 있으며 초중등학교의 졸업율은 99%에 가까워 입학하면 거의 자동적으로 졸업하는 것으로 인식되고 있기 때문이다.

국내적인 환경여건의 적합성과 관련하여 문제로 지적되어 온 것은 교육개혁이나 정책이 지역 및 학교들의 특수성을 감안하지 않고 획일적으로 적용되고 있다는 점이다. 90년대 이후 교육자치제 실시와 대학자율화조치로 상당한 개선이 있었지만 교육개혁에 있어 획일성과 경직성은 저항을 유발하는 중요한 요인이 되었다고 하겠다.

(2) 정치·사회적 안정성

일단 개혁에 착수하면 그것을 발전시키고 확산시키는 데는 안정적인 환경 여건이 필요하다. 현저한 사회변화로 인해 이미 추진 중인 개혁사업이 중단되는 사례가 흔히 있다. 그러나 사회적인 변혁은 기존의 개혁 사업에 중단을 가져오기도 하지만 새로운 개혁시도를 촉진하기도 한다. 교육개혁의 시행은 중요한 사회변혁 뿐만 아니라 사소한 정치적 사건들에 의해서도 지장을 받는다.

우리나라의 경우 18년간이나 집권했던 박정희 정권하에서는 1968~70년 중·고등학교 입시를 폐지한 조치이외에는 특별히 종합적인 교육개혁을 시도한 바 없었으며 경제개발을 위한 기술인력양성교육에 역점을 두었다. 그후 제 5~6공화국에 와서는 정권창출과정에서 정통성을 확보하지 못한 집권층에서 국민들이 실감하고 있는 불만을 해소하여 지지를 얻고자 하는 돌파구로서 입시제도의 개혁 등 교육정책의 급격한 변화를 시도하였다(김신복, 1993).

8년여에 걸쳐 비교적 장기집권한 전두환정권의 경우에 7.30 교육개혁 이후 '85~'87년간 교육개혁심의회를 설치·운영하였으나 그 기간은 대통령임기의 후반기로서 개혁안을 실행하기에는 부적합한 시기였다. 5년 단임제의 노태우정권에서는 교육정책자문회의가 4년간 활동을 했지만 건의사항 중 독학에 의한 학위인정제, 교육전담방송체제 설립 등 몇가지를 제외하고는 실현되지 못하였다. '94년에 출범한 교육개혁위원회의 건의사항은 비교적 강력하게 추진되고 있으며 어느 정도 실현될지는 미지수이다.

정권의 안정성이외에 경제적·재정적 여건의 안정성도 중요한 조건인데 우리의 경우 수립된 교육개혁안들이 안정적 재원을 확보하지 못하여 실현되지 못한 경향이 여러번 있었다. 교육예산도 세부항목까지 예산당국과 국회의 사정, 심의를 받아야 하므로 교육행정기관 자체에서 판단한 교육개혁사업들간의 우선순위에 따라 예산이 배분되는 것도 아니다. 따라서 개혁을 안정성있게 추진하기 위한 재원과 운영상 재량권의 확보가 중요하다고 본다. 교육자치제 실시 이후 지방교육재정은 오히려 운영상 자율성이 높아졌으며 그에 따라 지역단위의 교육개혁사업을 추진할 수 있는 여건은 그만큼 개선되었다고 하겠다.

(3) 정치적 전략

결과적으로는 실패로 끝날 교육개혁 방안들이 발표 당시에는 정치적인 성과로 이용되는 경우가 많다. 정책결정자들이 교육개혁을 당장의 정치적 지지를 얻기 위한 수단으로 활용하는 사례가 여기에 해당한다. 그러한 교육개혁이 무리하고 급진

적인 줄을 알면서도 역으로 과거 정권이 교육정책에 대해서 무관심하고 무능했다는 것을 반증하기 위해 개혁을 단행하는 경우도 있다. 이처럼 교육개혁을 정치적으로 이용하는 행태의 공통점은 충분한 검토나 재정적 뒷받침도 없이 제도를 변경하거나 교육기회를 확대하여 일반 국민들의 환영을 받으려 하는 기도 등이 대표적이다. 가장 전형적인 예가 '80년 7월 30일에 발표된 교육개혁안 이었다. 졸업정원제를 실시하면서 입학인원을 2~3년 사이에 두배로 늘렸고 강제력을 발동하여 과외공부를 일체 금지하였다. 대학의 교육여건이나 나중에 나타날 대졸실업자 사태 등은 별로 고려함이 없이 당시 학부모들의 인기와 지지를 얻는데 초점을 두었다고 할 수 있다. 그후에도 정권이 바뀔때마다 대학 입시제도 개혁을 시도한 것도 이와 비슷한 정치적인 전략이 크게 작용하였다고 본다. 교육정책자문회의가 건의하여 채택된 독학학사학위수여제, 교육개혁위원회가 추진중인 신대학 등도 고등교육의 질 유지보다는 누구나 학사학위를 받을수 있게 문호를 개방한다는 측면을 더 중시한 시책인 것이다. 군사정권하에서의 교육개혁조치들 중에는 본질적으로 타당성이 인정되지만 취지가 정치적 전략을 내포하고 있어 저항을 받아 실패로 끝난 사례들이 있었다. 예컨대 졸업정원제, 학원안정법, 교수채임용제 등이 전형적인 예라 하겠다.

(4) 리더십

Firestone과 Corbett는 교육개혁에 관한 광범한 조사를 통해서 개혁에 필요한 리더십의 기능을 네 가지로 요약한 바 있다. 즉 첫째로 자원을 획득하고, 둘째로 개혁 사업에 대한 외부로부터의 간섭을 배제하며, 셋째로 개혁 사업 종사자들을 격려하며, 넷째로 개혁 사업에 적합한 표준운영절차(Standard Operational Procedure)를 채택하는 기능이다(Firestone and Corbett, 1988).

여기서 자원 속에는 교육 기자재나 재정 뿐 아니라 필요한 교직원 확보, 행정 지원 등이 포함된다. 그리고 외부 간섭의 배제는 개혁 반대 세력으로부터의 공격을 방어하고 정책 추진이나 예산 배정에 있어 개혁 사업의 우선 순위를 낮추고자 하는 외부 세력의 기도를 봉쇄하는 일이다. 개혁 종사자들의 격려는 내부적인 보상과 인간관계 차원 뿐 아니라 개혁 사업에 대한 외부로부터의 평가와 인식을 높여 종사자들의 위상을 제고하는 일이 포함된다.

마지막으로 기존의 법규나 절차가 개혁 추진에 방해가 되는 경우에는 그것을 조정해야 한다. 더 나아가서 교육체제 운영에 있어 개혁이 지속적으로 일어날 수 있는 제도적 장치와 여건을 조성하는 것이 중요하다.

대통령중심제 하에서는 교육개혁에 관해서 가장 중요한 리더십은 대통령에 의해 발휘되어야 한다. 교육개혁에 대한 깊은 관심과 교육문제해결을 위한 의지, 그리고 추진과 실현을 위한 지원확보 등이 기대된다.

제5공화국 이후 역대 대통령들이 위원회형태의 교육개혁기구를 설치·운영하였지만 그러한 역할기대를 충족시켰다고 보기는 어렵다. 위원회의 위상을 존중하고 지원해주는 역할도 미흡했고 건의된 사항을 관계부처에 최우선적으로 실천하도록 지시한 경우도 드물었다(김신복, 1993).

물론 관련부처들의 협조를 위해 '87년에는 지원대책 실무위원회, '91년에는 교육개혁추진위원회, 현재는 교육개혁실무협력위원회를 산하에 혹은 별도로 두어 운영하기도 했(하)지만 대통령의 의지가 반영되어 실효성있는 지원이 이루어진 것은 아니라고 하겠다.

실제 교육개혁방안의 추진을 담당하는 리더십은 교육(문교)부 장관이 발휘해야 한다. 그러나 5공 이후 교육담당장관의 재임 기간은 평균 1년정도에 불과하였으며 교수(총장)출신이 대부분으로서 정치력이나 재원 확보 능력, 부처내 관료들에 대한 장악력 등이 모두 미흡했다고 보여진다. 또 교육현장에서 개혁을 위한 리더십을 발휘해야 할 대학 총장이나 초·중등 학교장들은 끊임없이 학원 소요와 교원 노조 운동 등으로 인해 리더십이 매우 약화된 상태였다. 대학의 자율화 및 교육 자치제 실시 이후에는 대학 총장이나 교육감들이 선거에 의해 임용되기 때문에 중앙 정부나 교육부장관의 권한은 상당히 위축되었다고 할 수 있다. 반면에 민주적 행정체제하에서 발휘되어야 할 리더십 스타일은 아직 정착되지 못하고 있는 것 같다.

3. 개혁추진과정

(1) 동참(commitment)의 수준

사람들이 개혁에 동참하는 수준은 개혁 추진에 바치는 시간과 에너지에 반영된다. 또 반대나 운영상의 애로에 봉착했을 때 그들의 역할에 충실하면서 흔들리지 않는 정도를 말한다.

개혁의 성공을 위해서는 교육행정(운영)의 모든 계층에서 동참하는 것이 중요하다. 그러나 학교나 국가전체의 교육체제 전반에서 최고관리층 인사들의 강력한 동참이 특히 중요하다. 교장이건 장관이건 최고 관리자는 개혁을 실행하는 데 필요로 하는 재화와 서비스를 제공할 수 있도록 권한과 자원을 동원할 수 있기 때문

이다. 또한 최고위 행정가들은 하위 계층에서 개혁 추진에 협력하는 사람들에게 보상이나 제재를 가할 수 있는 수단을 가진다.

80년대 중반이후 교육개혁작업들은 대통령직속의 위원회가 주관하여 건의안을 작성했다는 점에서 공통점이 있다. 교육문제, 특히 과열된 대학입시 경쟁해소문제는 모든 국민의 관심사이기 때문에 최고 통치자가 해결을 공약하고 구체적 방안을 마련하도록하여 실천에 옮길려고 하는 것은 당연하다고 볼 수 있다.

그러나 대통령직속의 개혁위원회를 설치한 것은 교육개혁에 대해 그만큼 관심을 갖고 있다는 것을 국민들에게 과시하는데 그친 경우도 없지 않았다. 제5~6공화국에서 대통령들이 과연 얼마만큼 교육개혁에 구체적인 실천의지가 있었는지는 의문이다. 정책이나 투자의 우선순위면에서 교육개혁에 대한 특별한 배려가 없었다는 점에서 특히 그러하다.

종합적인 개혁안 또는 몇가지 개혁방안들을 건의받고는 전면적인 채택 및 추진을 지시하고 독려하기 보다는 관련부처에서 검토하여 완급을 가려 추진하도록 지시한 경우가 대부분이었다. 결과적으로 예산당국이나 관련부처들의 비협조 내지 우선순위 경시자세로 인해 교육개혁에 필요한 자원을 확보하지 못하여 제대로 추진이 되지 못한 상황이 반복되어 왔던 것이다.

문민정부의 김영삼 대통령 역시 교육개혁에 대해 특별한 전문지식이나 관심을 가졌다고 보기는 어렵다. 그러나 선거공약으로 교육개혁위원회를 설치하여 개혁을 추진하고 교육재정을 GNP 5%까지 확대하겠다고 약속하였는데 비교적 강하게 추진되고 있으며 특히 교육재원 확대는 괄목할만한 진척이 있다고 보여진다.

(2) 참여

흔히 국가적인 교육개혁은 하향식(top-down)접근 방법으로 이루어져 왔다. 중앙교육부처가 연구개발센터나 전문 분야 교수들의 도움을 받아 개혁안을 작성하여 지방 교육청 및 학교에 시달하는 방식이었다. 학교장이나 교원들은 세부적인 실천계획을 일방적으로 전달받을 뿐 참여 기회가 거의 없었다. 그러나 개혁에 관한 많은 연구 결과에서 나타나듯이 교직원을 포함한 교육현장의 인사들이 개혁 방안 작성의 초기 단계에 참여할수록 개혁 추진의 성공 가능성이 높아진다. 개혁 방안의 현장 적합성을 높여 줄 뿐 아니라 교원들이 개혁의 취지를 이해하고 동참하는데 기여하기 때문이다. 또 개혁안 작성 과정에서 광범한 참여가 이루어질수록 반대세력의 목소리를 낮추고 예기치 못한 결과를 수용하는데도 도움이 된다(Berman and McLaughlin, 1975).

이와 관련하여 중요한 것은 개혁 추진 체제 내지 행정 체제를 분권화 하는 일이다. 교육개혁안을 작성하고 추진함에 있어 교육현장에 가까운 곳에서 의사 결정이 이루어질수록 타당성이 높아지고 지지를 받을 가능성이 높아지기 때문이다. 또한 권한을 하부로 이양할수록 행정의 효율성이 높아지고 책무성이 강화될 것으로 기대할 수 있다.

지난 10여년 동안 위원회 중심의 교육개혁작업에서 교육 수요자인 학생과 학부모들의 참여는 물론 교육 활동의 주체인 교원들의 참여도 매우 제한적이었다. 우선 위원회 및 실무진 구성에 있어 초중등교원대표가 1~2명씩에 불과하였으며 교육현장으로부터 문제 제기와 방안 제시 채널이 활성화되어 있지 못하였다.

'95년 11월에 한국교총에서 실시한 교원 대상의 설문 조사에서도 교육개혁방안 수립 과정에서 학교현장과 교원들의 의견을 수렴하는 노력이 별로 없었던 것으로 대부분 인식하고 있었다. 즉 “의견 수렴 노력이 별로 없었다” 54.9%, “상당한 정도 있었다” 18.5%, “잘 모르겠다” 15.4%로 나타났다(한국교총, 1996 미공개자료).

결과적으로 몇 번에 걸친 교육개혁종합방안들은 교육현장의 필요와 여건에 부합하지 못하고 그 취지와 방법들이 제대로 인식되지 못하여 실천으로 연결되지 못하고 있는 것이다. 1991년 12월에 교육개혁추진위원회에서 교원들을 대상으로 실시한 설문 조사에서도 교육개혁안의 내용이 합당한 편이라고 평가한 사람은 12.1%에 불과한 반면 “부적절한 편이다” 33.2%, “아주 부적절하다” 10.9%, “그저 그렇다” 43.9%로 나타났다. 또 교육개혁이 학교현장에서 실천되고 있는 정도에 대해서도 “실천되고 있다” 20.7%, “별로 안되고 있다” 38.1%, “전혀 안되고 있다” 6.7%로 반응하고 있었다(교육개혁추진위원회, 1991).

물론 실천이 부진한 이유가 교원의 참여 부족만은 아니겠지만 교육현장에서 개혁을 주도해야 할 교원들이 개혁안 작성 과정에서 소외되어 이해가 부족하고 방관적이라면 실천의 가장 큰 저해 요인이 될 수밖에 없는 것이다.

(3) 실천인력의 확보

교육개혁 방안 중에는 교육과정(curriculum)의 개정, 새로운 교육 매체(media)의 도입, 직업 기술 체제의 개편 등 전문적인 지식과 기술을 가진 인력이 대량으로 필요한 경우가 있다. 그렇지 않더라도 교육 내용과 방법의 쇄신에는 새로운 지식과 기술을 필요로 하며 제도의 개혁을 위해서는 그에 걸맞은 새로운 자질과 가치관을 가져야 한다.

교육개혁을 추진하면서 전문적인 인력을 확보하는 방안은 두 가지 대안이 있을 수 있다. 첫째는 이미 그러한 지식·기술을 보유한 인력을 추가로 충원하는 방안이며 둘째는 기존의 교직원과 행정 인력을 재훈련시켜 활용하는 방안이다.

교육개혁의 주체가 될 교원들에게 필요한 지식과 기술을 습득케 하는 것은 개혁의 성패를 가늠하는 과제라 하겠다. 그러한 자질과 가치관을 가진 교원들은 신규로 충원하는 것이 가장 바람직하며 여기에는 교원 양성 체제의 쇄신이 선행되지 않으면 안된다. 그러나 신규채용 인원에는 한계가 있으므로 현직 교원들을 재교육시키는 것이 중요하며 개혁 프로그램에 대한 이해와 추진 방법의 습득도 연수 과정에 포함되어야 한다.

우리나라의 교육개혁은 대부분 하향식(top-down)으로 추진되었다. 대통령직속의 위원회에서 건의된 사항들중에서 현실적으로 수용가능한 것들을 문교(교육)부에서 채택하여 교육청이나 대학에 시달하는 방식이었다. 그 과정에서 각 지역별로 교육개혁안에 관한 설명회를 개최하거나 학교별로 이른바 전달교육을 실시하기도 하였다. 그러나 교원양성기관의 교육과정에 반영하거나 체계적으로 모든 교원들에게 교육개혁의 취지와 내용, 방법을 장기간에 걸쳐 재교육하는 노력은 매우 미흡하였다. 따라서 중앙에서 작성한 교육개혁안들이 교육현장의 변화로 연결되지 못하고 구호에 그친 경우가 많았다. 예컨대 사고력과 창의력을 기르기 위한 탐구중심의 교육은 교육개혁방안 마다 강조되었지만 구체적인 내용과 방법을 전체 교원들에게 습득시켜주지 못하였고 그러한 능력을 가진 교원들을 양성·배출하고자 하는 노력도 부족했다. 물론 여기에는 암기력 위주의 대학입시제도나 학급당 학생수의 과다 등 다른 요인들도 작용한 것이 사실이다.

이러한 현상은 우리나라 뿐 아니라 미국의 교육개혁추진에 있어서도 유사하게 나타나고 있다. 예컨대 과학과 수학 분야의 학력을 높이기 위해 교육과정과 교과서를 개정하고 학습기자재를 확충하는데 많은 지원을 하였지만 학교 그 자체는 거의 변화가 없었다는 지적을 받고 있다. 교육개혁을 위한 제도적인 지원을 아끼지 않았던 주지사들도 교육정책은 변했지만 교사들을 비롯한 학교구성원들의 행태에는 거의 변화가 없다는 사실을 인식한 것이다(National Governors Association, 1987).

V. 교육개혁추진상의 저항요인과 집단

앞에서 살펴본 영향요인들은 개혁에 대한 저항과 밀접한 관련이 있다. 여기서 저항(resistance)은 개혁에 반대하거나 개혁의 실현을 저해하는 행동이나 태도를

말한다. 따라서 개혁의 성패에 영향을 미치는 요인들은 개혁을 저해하는 요소들을 포함하며 그것이 관련집단의 행태로 연결될 때 저항으로 나타나는 것이다.

저항의 행태는 여러 가지로 표출될 수 있다. 첫째는 적극적인 적대행동으로서 개혁활동을 방해하거나 반대시위를 하는등 개혁을 저지하는 행동을 보이는 경우이다. 둘째는 소극적인 반대표시로서 성명서에 서명하거나 반대의견을 표명하는 형태이다. 셋째는 공개적인 반대행동은 보이지 않고 개혁에 무관심하거나 비협조적인 경우이다. 이처럼 다양한 형태의 저항은 정도의 차이는 있겠지만 개혁의 추진을 저해하고 심한 경우에는 중단 또는 실패를 유발한다. 그러나 어떤 경우에는 원래의 잘못된 개혁시도를 수정·중지시킴으로써 순기능을 하기도 한다.

1. 개혁내용상의 저항요인

개혁내용 측면에서 성패에 영향을 미치는 요인은 앞에서 지적한 바와 같이 규모와 복잡성, 명료성(구체성)과 확정성, 비용과 효과, 합치성 등을 들 수 있다. 우리 교육개혁과 관련하여 저항요인을 추출해보면 다음과 같다.

① 규모와 복잡성 : 세차례의 대통령직속 위원회에서 제시한 교육개혁안들은 방대하고 종합적인 성격의 것이었다. 따라서 안정을 선호하고 개혁이 가져올 미지의 상황에 불안을 느끼는 국민들이나 교원들의 경우 심리적으로 저항감을 갖게 된다. 학제개편은 물론 입시제도나 교원양성 및 인사제도의 개편 등은 교원들로 하여금 새로운 상황에 재적응하고 재교육을 받아야 하는 부담을 안게되는 만큼 기본적으로 저항을 느끼는 사람들이 많을 수밖에 없다. 특히 학부모들의 경우는 조령모개식으로 변경되는 대학입시를 비롯한 교육제도에 대해 상당한 불만을 갖고 있는 터이므로 대폭적인 교육개혁안이 발표될 때마다 비판적인 반응을 보였다. 그러나 과열된 입시의 부작용이 너무 심하기 때문에 무언가 개혁이 있어야 한다고 느끼는 학부모들은 기대를 가지고 수용하는 계층도 있었다.

② 내용의 구체성과 확정성 : 세 차례의 개혁안이 지나치게 구체적이고 확정적인 내용을 중앙으로부터 일방적이고 하향적인 방식으로 제시되는 형태여서 지방교육행정기관이나 대학, 그리고 일선교원들이 소외감을 느끼고 무관심과 비협조적인 태도를 보였다. 특히 교원들의 참여기회가 부족하여 개혁안에 대한 이해가 부족했을 뿐 아니라 개혁안들의 현실적합성과 실천가능성에 회의적인 사람들도 많았다.

④ 비용과 효과 : 대부분의 교육개혁방안들이 비용과 효과를 정밀하게 산출하여 설득력있게 제시하지 못하였다. 특히 교육여건 개선 부분은 매우 의욕적이고 이상

적인 개선목표를 설정하여 재정요소가 방대한 규모에 달하였음에도 불구하고 당위성만 강조했을 뿐 그것이 가져올 효과와 투자배분면에서 상대적인 시급성을 제시하지 못하였다고 본다. 따라서 예산당국자나 정책결정자들이 교육개혁에 우선적으로 재원을 배분해야 한다는데 대해 동의하지 않고 오히려 비판적인 사람들이 적지 않았던 것이다.

비용 측면에서는 세부적인 방안별로 소요예산을 산출하여 첨부하였지만 기존체제에 이미 투입된 이른바 매몰비용(sunk cost)에 대한 고려와 비경제적인 측면의 비용에 대한 고려는 소홀하였다. 특히 특정의 개혁방안이 누구에게 부담을 주고 어떤 집단이나 계층에게 더 큰 혜택을 주는지에 관한 사회적 형평성(social equity)의 고려가 부족했다고 본다. 이러한 문제점은 곧 교육의 기회균등과 분배의 형평성을 중요시하는 진보적인 교사 및 학생집단으로부터 교육개혁의 기본이념과 방향에 관한 비판을 야기시켰다.

④ 합치성 : 기존의 교육체제와 개혁방안들이 자본주의 사회 경제구조를 강화시키고 불평등을 조장한다는 비판은 지속적으로 제기되어왔다(Apple, 1978). 미국의 경우에 교육의 수월성(excellence)을 높이기 위해 개인 및 학교간의 경쟁을 조장하는 방향으로 교육개혁을 추진하는 것은 기존 지배계층위주의 신우파(the New Right)적인 사고를 반영한 것이라는 비판을 면치 못하고 있다(Cooper, 1988). 우리의 경우에도 전국교원노조에서 기존 교육체제 및 80년대 후반의 교육개혁안에 대해 비슷한 맥락에서 공개적인 비판과 저항을 보여왔으며 그 대안으로 “참교육”을 제시한 것은 주지하는 바와 같다.

관료집단 및 교육공급자측의 이익과 상충되기 때문에 반발과 저항을 받은 개혁방안들도 있었다. 교육행정기관의 주요직위에 교원보임을 확대하는 방안은 정부조직법이 개정되었음에도 불구하고 일반행정직들의 보이지 않는 저항때문에 큰 진척이 없는 상태이다. 국민학교(초등학교) 취학연령을 5세로 인하하는 방안은 교육개혁심의회에서 '87년에 건의한바 있으나 유치원 운영자 집단의 반발로 아직 실현되지 않고 있다. 기업체에 4년제 산업기술대학을 설립하는 방안 역시 전문대학협의회측의 강력한 반발로 저지되었다.

2. 추진체제 및 여건상의 저항요인

개혁추진체제와 여건 측면에서 교육개혁의 성패에 영향을 미치는 요인은 앞에서 살펴본 바와 같이 정치·사회적 안정성과 환경여건에의 적합성, 리더쉽 등이다. 우

리 교육개혁에서도 이와 유사한 요인들에 의해서 저항을 받은 경험을 갖고 있다.

① 정치·사회적 갈등 : 제5~6공화국은 정권자체의 정통성이 약했기 때문에 그 기간동안에 정부(위원회 포함)가 작성, 발표한 교육개혁안들은 내용에 상관없이 부정적으로 보는 경향이 있었다. 특히 대학의 자율성과 교수·학생의 자유를 제약하는 개혁안들은 일면 타당성이 인정됨에도 불구하고 그 저의를 의심받아 강한 저항에 직면하곤 하였다.

교육개혁심의회와 교육정책자문회의 구성원들이 대부분 엘리트 지배계층 위주로 구성되었기 때문에 수립된 교육개혁안들도 그러한 이념과 성향을 반영하고 있다는 비판도 제기 되었다. 이는 80년대초 미국교육개혁보고서를 작성·발표했던 국가교육수월성위원회(National Commission on Excellence in Education)가 지나치게 백인 엘리트 지배계층으로 구성되어 경쟁과 선택을 조장하는 개혁방안을 제시했다는 비난을 받았던 것과 유사하다고 하겠다(Cooper, 1988)

② 관료제의 경직성 : 대통령직속의 자문위원회가 작성·건의한 교육개혁안은 이상적이고 당위적인 방안들을 많이 포함하고 있었던 것이 사실이다. 그러한 방안들은 문교(교육)부를 비롯한 관계부처에서 구체화되고 실현가능한 형태로 보완되어 실천에 옮겨지기를 기대하였다. 그러나 관료들의 타성과 경직성, 그리고 보수적인 자세들로 인해 적극적으로 실천방안을 모색하기 보다는 형식적인 검토에 그친 경우가 많았다. 범부처적인 협력을 위해 구성된 교육개혁추진위원회나 실무위원회에서도 자기부처의 이익에 반하거나 권한을 침해하는 사항들에 대해서는 별로 협조가 이루어지지 못하였다.

③ 문화 및 여건의 부적합 : 교육개혁안 중에는 외국의 제도를 도입하고자 시도한 방안들의 경우 문화나 여건이 상이한데서 오는 저항을 벗어나지 못한 사례도 있었다. 예컨대 독일의 직업교육체제나 영국의 직업전문대학(Polytechnic)을 모방한 「2 + 1」체제의 공과와 개방대학이 우리문화와 여건속에서는 제대로 정착되지 못하고 있다. 또 미국의 대학평가인정제도나 교원보수의 실적반영제도 역시 우리 풍토에서는 엄정하게 이루어지지 못하고 있는 상태이다. 무엇보다도 제5공화국 시절의 교육개혁심의회는 일본의 임시교육심의회를 그대로 본따서 출범시킨 기구이지만 실제 교육개혁추진실적을 비교해보면 현저한 차이가 있다.

④ 재정 및 자원부족 : 우리나라에서 종합적인 교육개혁방안들이 제대로 실현되지 못한 가장 큰 요인은 재원의 뒷받침이 안되었기 때문이었다고 하겠다. 필요한 교원(인력)과 교육시설의 확보가 부진했던 것도 큰 제약요건이었으며 재정문제와 밀접히 연결된다. 제한된 국가재원 속에서 교육재정을 확충하는 데는 타부문과 경

쟁적 관계에 있기 때문에 다른 부처 및 예산당국으로부터 상당한 저항을 받을 수밖에 없다. 김영삼정권 출범이후 교육재정 GNP 5%의 개념을 둘러싸고 경제기획원(재정경제원)에서는 공납금을 포함한 공교육비 개념으로 해석하면서 정부부담을 축소하려고 한것도 그러한 저항의 일환이라고 볼 수 있을 것이다. 또 교육에 대한 지방자치 단체의 재정지원 확대조항에 대해서 내무부와 시·도에서 반발한 것도 같은 맥락에서라 하겠다.

3. 추진과정상의 저항집단

교육개혁 추진과정에서 저항을 보일수 있는 집단은 다양하다. 앞에서 지적한 바와 같이 이념적 지향성이 다른 국민들이나 보수적 관료집단도 잠재적인 저항가능집단이라 할 수 있다. 그러나 교육개혁과 직접 관련되는 집단들 중에서 저항이 야기될 때 지대한 영향을 미치게 된다.

① 교직원 : 교육현장에서 교육개혁을 실천하는데 핵심이 되어야 할 주체가 교원과 실무행정직원들이다. 그런데 90년대에 실시한 설문조사 결과에 의하면 교원들은 발표된 교육개혁의 타당성에 대해 회의적이며 실천도 잘 안되고 있다는 반응을 나타낸 바 있다. 일선교육행정기관이나 학교에 근무하는 일반행정직원들의 시각도 비슷할 것으로 유추된다.

교육개혁에 대한 교원들의 저항은 일반적으로 냉소주의, 무관심 등으로 나타나고 지시나 지침이 시달되더라도 형식적으로 이행하는데 그치는 소극적 협조자세로 연결되었다. 그러나 '95년초 한국교원단체총연합회가 앞장서서 줄속적인 교육개혁 조치를 중단하라는 서명운동을 벌인 것처럼 적극적인 반대에 나서기도 하였다. 또 교원의 신분 및 처우와 관련된 사항들에 대해서는 교장협의회, 초등교사협의회 등의 단체에서 공개적인 비판을 제기하거나 성명을 발표하기도 하였다. 교원들이 이처럼 저항을 보이는 이유는 다양하다. 우선 개혁안 수립과정에서 의견수렴 등 참여기회가 없었던데 대한 서운함, 개혁안의 취지와 내용에 대한 이해부족, 일방적 하향식 추진절차와 방식에 대한 반발심리 등이 작용하였다고 본다. 다음으로는 새로 변경되는 교육제도와 내용 및 방법에 적용해야하는 부담과 그로 인한 업무량 증가 등을 우려하는 무사안일한 태도에서 비롯된 저항도 내포되었을 것이다.

이번 교육개혁위원회가 제안한 주요개혁방안 중에서도 교원들은 자신들과 관련되는 사항들에 대해서는 상당한 저항을 보이고 있다. 1995년 11월말 한국교총이 교원 1,800명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면 <표 1>에서 보는 바와

같이 학교운영위원회구성·운영, 교원보수에 실적을 반영하여 차등지급하는 방안에 대해서 반대가 심하고 교장·교사 초빙제에 대해서도 반대가 많은 편이다. 그러나 대학입시제도 개선에 관해서는 찬성이 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 최근 교육개혁방안에 대한 교원들이 의견분포

(단위 : %)

| | 적극찬성 | 다소찬성 | 보통 | 다소반대 | 적극반대 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 학교운영위원회구성 | 1.1 | 26.0 | 18.5 | 3.1 | 51.3 |
| 교장초빙제 | 12.5 | 22.4 | 26.9 | 20.0 | 18.2 |
| 교사초빙제 | 12.3 | 23.7 | 26.0 | 19.9 | 18.1 |
| 실적반영교원보수제 | 18.5 | 36.6 | 26.3 | 13.1 | 25.8 |
| 종합생활기록부도입 | 51.8 | 25.8 | 13.4 | 5.9 | 3.1 |
| 대입본고사폐지 | 11.4 | 22.2 | 23.5 | 20.5 | 22.4 |

자료 : 한국교원단체총연합회, 교육개혁방안에 관한 교원인식조사, pp. 63~91, 1996. 1.

② 학부모와 학생 : 교육수요자인 학부모와 학생들은 자신들과 직접 관련된 입시제도 개혁 등의 조치에 대해서는 민감한 반응을 보였다. 기본적으로 잦은 변경에 대해 거부감을 나타냄과 아울러 구체적인 사안에 대해서는 이해관계에 따라 다른 반응을 보였으며 이는 부정기적으로 실시된 설문조사에서 잘 나타나고 있다. 과거 교육개혁안 작성과정에서는 학부모와 학생대표들의 참여기회가 전혀 없었음은 물론 교육수요자의 시각에서 문제를 접근하고 개선안을 마련하려는 자세도 별로 없었다고 하겠다. 그런점에서 이번 교육개혁위원회가 교육수요자 중심의 개혁을 강조하고 있는 것은 바람직한 방향이라고 본다(교육개혁심의회, 1995).

③ 교육관련 이익집단 : 교육정책과 관련된 이익집단으로는 대학교육협의회, 전문대학교육협의회, 대학법인협의회, 사립중고등학교교장회, 학원연합회 등이 활발한 활동을 하고있고 교과서 및 부교재 출판업자들의 협의체도 상당한 활동을 하고 있다. 이들 단체들은 교육개혁안중 자신들에게 불리한 사항들에 대해서 성명서를 발표하거나 세미나 형식의 비판집회를 갖는 등 반대의견을 표명하고 입법과정에서 로비(lobby)활동을 벌이기도 하였다. 저항의 대상이 되었던 개혁안들 중에는 사학의 자율성 확대를 위한 이사회 규제조치, 4년제 산업기술대학설립, 학원의 대외시장개방, 교장임기제실시 등이 포함되어 있었다.

VI. 교육개혁의 실현 및 저항극복 전략

교육개혁의 성패에는 여러 가지 요인들이 작용하며 실현을 저해하는 가장 중요한 요인은 다양한 형태의 저항이라고 할 수 있다. 그러한 저항을 극복하고 교육개혁을 실현시키려면 저항을 가져온 원인을 해소하는 전략을 대상 집단별로 적절히 활용할 필요가 있다.

첫째로 개혁방안 자체의 타당성과 합리성을 확보해야 한다. 당면 교육문제를 해소하면서 미래 사회에 대비하는 개혁안이 작성되어야 하며, 교육발전에 기여할 뿐 아니라 교육현장의 필요를 반영하면서 실현가능성도 확실해야 한다. 특히 계층간에 교육기회를 균등하게 제공하고 부담 및 혜택이 골고루 미치는 개혁방안이 마련되어야 할 것이다. 이러한 개혁방안을 마련하기 위해서는 충분히 시간을 가지고 전문적인 분석·검토를 거쳐야 함은 물론, 교원과 관련집단의 의견을 충분히 수렴하고 현장 적용가능성을 시험·평가하는 과정을 거치지 않으면 안된다.

둘째로 Etzioni가 제시한 절충탐색형(the mixed scanning)전략과 상향적(bottom-up) 의사결정방식을 결합한 개혁추진 방식이 바람직하다. 즉 기본적인 개혁방향과 개혁안의 골자는 확정을 하더라도 구체적 시행내용과 방법은 상황변화와 새로운 정보를 토대로 수정해나가면서 교육현장으로 부터의 의견과 아이디어가 아래로부터 위로 전달되어 합쳐지는 방식으로 추진되어야 한다는 것이다. 교육개혁의 경우는 하향식 개혁이나 강제력에 의한 추진방식은 저항에 직면하기 쉬우며 교육현장이 변하지 않고서는 개혁의 성공적인 실현이 있을 수 없기 때문이다.

셋째로 의사결정 및 집행과정에 교원들의 참여기회를 확대하고 관련집단에 대한 홍보 및 설득 활동을 강화해야 한다. 앞서서도 누차 지적한바 있거니와 교원들의 참여확대는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 그리고 직원들은 물론 관련 집단과 교육수요자들에게 교육개혁안의 취지와 내용, 그것이 가져올 효과와 문제점에 대한 대비책 등을 정확히 이해시키고 협력을 구하는 노력이 있어야 한다. 특히 관료들을 비롯한 타 분야의 여론 지도자들에게 교육개혁안의 비용과 효과, 투자우선순위를 높여야 할 근거 등을 설득력있게 제시하여 저항을 최소화해야 할 것이다.

넷째로 우리의 문화와 조직풍토에 적합한 교육개혁방안을 채택하여 여건에 따라 다양하고 신축성있게 적용하도록 해야 한다. 외국의 교육제도를 충분한 검토도 없이 직수입하거나 우리 여건을 고려하지 않고 이상적인 제도를 채택하는 방식은 지양해야 할 것이다. 또 지역간 차이와 학교간의 차이들을 감안하여 적절하게 변형될 수 있어야 하며 전국적으로 획일적인 제도나 시책을 강요하여 불필요한 저항을

유발하고 성과도 거두지 못하는 일이 없어야 한다.

마지막으로 교육개혁추진주체의 정통성과 권위가 확립되어야 한다. 높게는 대통령을 비롯한 정권 자체의 정통성이 확보되어야 함은 물론, 최고자문기구인 위원회의 구성에 있어서도 특정 계층이나 집단에 치우치지 않고 전문성을 인정 받을 수 있는 인사들이어야 한다. 이는 교육행정기관이나 각급 학교에서 교육개혁을 선도하는 간부들이나 담당요원들의 경우에도 마찬가지이다. 추진주체들의 낮은 신망이 교육개혁 그 자체에 대한 저항으로 나타나는 것을 방지하기 위해서도 그들의 신뢰성과 자질을 높이는 것은 기본적인 과제라 하겠다.

참 고 문 헌

- 교육개혁심의회, “교육개혁종합구상”, 교육개혁심의회 최종보고서, 1987. 12.
- 교육개혁심의회, “제1차 교육개혁종합보고서”, 1986. 10.
- 교육개혁위원회, “교육개혁방안 참고설명자료”, 1995. 5.
- 교육개혁위원회, “신 교육체제 수립을 위한 교육개혁방안”, 1995. 5. 31.
- 교육개혁추진위원회 전문위원단, “교육개혁추진의 과제와 전략에 관한 종합연구”, 1992. 11.
- 교육정책자문회의, “교육발전의 기본구상”, 교육정책자문회의, 1991.
- 교육정책자문회의, “기본운영계획”, 1989.
- 김신복, “80년대 미국 교육개혁의 평가”, 서울대 행정대학원, 행정논총, 제28권 제2호, 1990, pp. 152~168.
- 김신복, “문민정부와 교육정책”, 한국정치학회, 문민정부와 정치개혁, 학술대회보고서, 1993. 12.
- 김영평 최병선(편저), “행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜”, 서울, 남남, 1993.
- 오석홍, “행정개혁론”, 서울, 박영사, 1995.
- 최정웅, “비교교육발전론”, 서울, 교육과학사, 1995.
- 한국교원단체총연합회, “교육개혁방안에 관한 교원인식조사”, 정책자료 제59집, 1996. 1.
- Apple, Michael W., “Ideology, Reproduction and Educational Reform”, *Comparative Education Review* 23, Oct. 1978, pp. 367~387.
- Berman, P. & Mclaughlin, M. W, *Federal Programs Supporting Educational*

- Change*, Rand, Santa Monica : California, 1975.
- Cooper, Bruce S. "School Reform in the 1980s : The New Right Legacy," *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, No. 3. (August 1988), pp. 282~298.
- Downs, G. W. and Mohr, L. B, "Conceptual Issues in the Study of Innovation", *Administrative Science Quarterly* 1976, Vol. 21, pp. 700 ~714.
- Firestone, W. A. & Corbett, H. D, "Planned Organizational Change", N. J. Boyan(ed.), *Handbook of Reserch on Educational Administration*, Longman : N. Y. , 1988.
- Havelock, Ronald G., *The Change Agent's Guide to Innovation in Education*, Englewood Cliffs, N. J. Educational Technology Publication, 1973.
- Huberman, A. M. & Miles, M. B, *Innovation Up Close : How School Improvement Works*, Plenum : N. Y., 1988.
- John Pincus, "Incentives for Innovation in the Public Schools", *Review of Educational Research*, Vol. 44, No. 1(Winter), 1974, pp. 113~143.
- National Governors Association, *Results in Education : 1987*, Washington D. C. : Author, 1987.
- Thomas, R. M., "Implementation of Education Reform", T. Husen(ed.), *The International Encyclopedia of Education*, Elsevier Science Ltd. : N. Y., 1994, pp. 1852~1857.
- Weiler, Hans N., "The Politics of Educational Reform", Richard L. Merritt(ed.), *Handbook for the Comparative Study of Innovation*, 1982.