

韓國의 敎員養成, 그 經驗과 反省

李 敦 熙

(敎育學科)

I. 現行制度의 概觀

1. 基本的 特徵

일반적으로 말해서 敎員의 養成을 위한 체제는 세 가지 유형으로 분류된다. 目的體制, 開放體制, 그리고 並行體制가 그것이다. 目的體制는 敎員양성이라는 단일한 목적에 비추어 敎育大學이나 師範大學과 같은 敎員양성을 위한 전문적 기관을 일반대학과 분리시켜 운영하는 형태를 말한다. 開放體制는 敎員양성만을 목적으로 하는 특정한 기관을 설치하지 않고 一般大學에서 敎員을 양성하는 형태를 말한다. 그리고 並行體制는 양자의 장점을 적절히 배합하여 운영하는 형태를 말한다. 目的體制는 국가가 통괄적으로 敎員양성의 양과 질을 관리할 수 있다는 장점이 있으나 정부의 직접적인 통제에 의한 획일성과 폐쇄성을 지니는 단점이 있다. 開放體制는 다양하고 자율적인 敎員을 양성할 수 있다는 장점이 있으나 목적의식과 전문성의 결여로 인하여 계획적이고 체계적으로 敎員을 양성할 수 없다는 단점을 지니고 있다. 並行體制는 敎員양성이라는 특수목적 가진 대학과 함께 현행의 교직과정과 같은 다양한 통로를 통해 敎員을 양성함으로써 目的體制에 따르는 획일성과 폐쇄성을 보완하고, 開放體制에 따른 무계획성과 비체계성을 보완하려는 이유에서 채택되고 있으나, 잘못 운영되면 목적체제와 개방체제의 단점을 모두 지닐 수도 있다.

韓國의 敎員養成體制는 初等學校 敎員의 경우에 주로 敎育大學이라는 목적대학의 설치를 통해 양성하는 형태로 이루어져 왔고, 中等學校 敎員의 경우는 師範大學과 一般大學의 사범계학과 및 교직과정 등 다양한 통로를 통해 비교적 개방적인 병행체제의 형태로 구성되어 있다. 이러한 차이는 初等敎育이 義務敎育으로 되어 있기 때문에 국가가 초등학교 敎員의 양과 질을 계획적이고 체계적으로 통제할 필요가 있었던 반면에, 中等學校 敎員의 경우는 그럴 필요가 비교적 적다는 데 기인한다고 할 수 있다.

2. 初等學校 敎員의 養成과 任用

한국의 현대적 초등학교 교원양성은 舊韓國 末期의 漢城師範學校에서 처음으로 시작되었다. 日帝下에서도 전국에 15개의 師範學校를 두어 어느 정도 이루어졌고, 해방 이후에도 일제하에 있었던 15개 사범학교 중에서 南韓 지역에 위치해 있던 10개의 사범학교는 계속 교원양성의 기능을 하였다. 남한에 있던 10개교 중 3개 학교는 중등학교 교원양성기관으로 승격하고 나머지 7개의 사범학교가 계속적으로 초등학교 교원을 양성하였다. 美軍政下에서 10개의 사범학교가 신설되었고, 1951년에 다시 1개교가 증설되어 18개의 초등학교 교원양성기관을 두게 되었다. 그러나 이러한 정규의 양성기관만으로는 인구증가에 따른 교원의 수요를 감당할 수가 없어서 해방 직후부터 1958년까지 초등학교 교원 임시양성소를 사범학교에 병설시켜 부족한 교원을 충당하였다.

다시 1950년대의 후반부터 초등학교 교원의 전문적 자질에 관한 논의가 계속되어 오다가 마침내 政府는 1961년 “敎育에 관한 臨時特例法”을 제정하여 그것에 의해 2년제 敎育大學의 설치를 제도화하였다. 이에 따라서 1962년부터 전국의 10개 사범학교를 승격시켜 새로운 형태의 초급대학에서 초등학교 교원을 양성하였다.

그후 敎育大學은 16개교로 늘어났으나 1970년대 이후 초등학교 교원의 공급과잉 현상이 나타나 1977년 이후 11개교로 정비되었고 1980년의 “7.30 敎育改革措置”로 1981-84년간에 4년제의 대학체제로 개편되어 오늘에 이르고 있다. 그밖에도 1972년에 초급대학 과정으로 발족되어 1981년에 學士學位를 수여하는 대학과정으로 개편된 韓國放送通信大學의 初等敎育科, 梨花女子大學校 師範大學 初等敎育科, 1985년에 발족한 韓國敎員大學校의 초등학교 교원 양성과정 등이 있다.

3. 中等學校 敎員의 養成과 任用

한국은 解放 이후에야 정규의 중등학교 교원 양성기관을 가질 수 있었다. 그 효시는 1946년 國立 서울大學校의 발족과 더불어 설치된 師範大學이었다. 이는 미군정시대인 1946년에 일제 때부터 있었던 京城師範學校와 京城女子師範學校를 병합하여 사범대학으로 개편한 것이다. 이와 때를 같이하여 大邱師範學校를 모체로 大邱師範大學이 발족하여 1951년에 慶北大學校가 창설되면서 종합대학 내의 單科大學으로 편입되었다. 公州師範大學도 1948년에 2년제 공립 초급대학으로 발족하였다가 1954년부터 국립의 4년제 사범대학으로 승격되었고 1990년

에 公州大學校로 개편되어 오늘에 이르게 되었다.

私立 師範大學 역시 종합대학의 태두리 안에서 혹은 단독의 대학으로 발족하였다. 최초의 것으로 1951년에 梨花女子大學校에 사범대학이 설치되었으며, 1954년에는 首都女子師範大學이 초급대학의 형태로 설립되었다가 1961년에 4년제 대학으로 승격하였으며 후에 世宗大學校로 확대 발전하였다. 또 1956년에는 서울文理師範大學이 2년제 대학으로 발족하였다가 1962년 4년제의 明知大學으로 개편되었다.

한편 이들 사범대학과는 별도로 1955년에는 일반대학에 교직과정을 설치함으로써 중등학교 교원의 양성은 더욱 다양화되었다. 敎職課程은 원래 정규의 사범대학에서 양성되지 않는 과목의 교원에 한하여 일반대학에서 소정의 교직과목을 이수하면 교원이 될 수 있도록 한 것이었으나, 이후 교원수요의 충족을 위해 확대되었고 사범대학과 함께 중등학교 교원양성의 두 축을 이루게 되었다.

이러한 이원적인 양성체제는 중등학교 교원 양성을 위한 臨時養成所와 敎員研修院의 설치 등으로 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다. 우선 1947-56년 간에 중등학교 교원의 부족사태로 인하여 12개교에 달하는 임시양성소가 설치되었다. 그러나 이러한 임시양성에 따른 교원의 질 문제가 제기됨에 따라서 1958년에 임시양성소는 폐지되고 일반대학의 교직과정을 통한 교사양성이 활발하게 이루어지게 되었다. 이러한 과정에서 1950년대 말기부터 사회전반에 취업난이 가중되면서 사범대학 중심의 교원양성이나 일반대학 중심의 교원양성이나에 대한 논쟁이 師範系와 非師範系 사이에 치열하게 전개되었고, 이에 따라 비사범계의 측에서는 “師範大學 無用論”까지 제기하였다.

그리하여 급기야는 5.16 혁명 이후 “大學整備令”에 의해서 사범대학은 일반대학과 중복되는 대부분의 학과를 폐지하고, 이들 학과의 교원양성은 文理科大學을 마친 다음 서울대학교 사범대학에 부설된 교원연수원에서 1년간의 연수를 받게 하여 자격을 주는 방식으로 이루어졌으며, 동시에 일반대학 교직과정은 폐지하는 방향으로 정비되었다. 그러나 軍政末期에 대학정비의 정책이 백지화되고 교원연수원은 운영상의 부실을 면치 못하여 폐지됨에 따라 사범대학의 폐지된 학과와 일반대학의 교직과정이 부활됨으로써 다시 이원적인 양성체제가 복원되었다.

이러한 우여곡절을 거치면서 사범대학을 중심으로 하는 양성체제의 필요성이 강하게 제기됨에 따라서 1960년대 중반부터 사범대학의 설립이 크게 확대되었다. 많은 國立 師範大學이 설치되었고 私立大學에도 광범하게 사범대학 설치가 인가되었다. 이에 따라서 1960년대 이후 사범대학은 1970년까지 8개가 증설되었다. 특히 1970년대의 후반은 산업부문의 팽창과 함께 대학학력을 소지한 인력의 사회적 수요가 급증하였고, 사범대학 출신자의 교직희망자가 급격

히 감소되었으며, 現職者의 離職率이 또한 높게 나타났다. 기존의 사범대학 출신만으로는 교원의 수요를 충족시키기가 어려울 정도에 이르렀다. 그리하여 1979-80년간에 14개, 1981-82년간에 9개가 증설되었다. 사범대학의 확대와 함께 일반대학의 교직과정도 확대되었다. 1963년부터는 교직과정의 졸업자에게 이전에 적용되고 있었던 호봉상의 차이도 없애고 사범대학 졸업자와 거의 동등한 대우를 받도록 제도화되었다.

教育與件의 內實을 기하기 어려운 상태에서 진행되는 양적인 확대는 불가피하게 질적인 저하를 수반하게 마련이었다. 이러한 양성체제의 다원화는 교육의 부실과 교원수급상의 난맥을 조성하게 되었다. 물론 이들은 교사의 부족이나 그 질을 보완하기 위한 방안으로 설치되었고 실제로 그 기능을 발휘한 적도 있었다. 그렇지만 敎員任用을 둘러싼 사범계와 비사범계의 대립, 국립 사범대학과 사립대학의 갈등, 임용을 보장받고자 하는 교육대학과 사범대학 재학생들과 정부의 마찰 등의 첨예한 논쟁과 대립에서 보듯이, 무계획적인 사범대학의 확대에 따른 교원수급의 불균형은 문제를 매우 심각한 사태로 만들었다. 적정한 敎員需給의 계획이 결여된 채 교원양성기관을 확대함으로써 과잉배출에 따른 미발령교사 적체 문제를 야기시키고, 급기야는 입학-자격부여-임용이라는 전통적인 틀을 수정해야 했고, 준비없는 상태에서 부실하게 실시된 任用考査는 특히 중등학교 교원의 자질을 저하시키는 결과를 가져 오고 있다.

2. 主要現況

1. 敎員養成體制

현재 초등학교 교원의 양성은 教育大學을 중심으로 이루어지고 있다. 교육대학은 慶尙北道와 京畿道를 제외한 서울, 각 直轄市, 그리고 각 道에 1개 대학씩 있어 모두 11개 대학이 설치되어 있으며, 이들 대학에서 매년 3,200명 내외의 초등학교 교원이 배출되고 있다. 교육대학 이외에도 韓國敎員大學校의 第1大學에서 매년 120명 내외의 교원을 배출하고 있으며, 私立大學에서는 유일하게 梨花女子大學校 初等教育科에서 매년 50명 내외의 졸업자를 배출하고 있다.

현재 중등학교 교원은 크게 사범계와 비사범계를 통해서 다양하게 양성되고 있다. 교원양성만을 목적으로 하는 國立과 私立의 師範系 大學(韓國敎員大學校 포함)과 一般大學의 師範系 學科가 있으며, 非師範系 大學에는 일반대학의 敎職課程이 있고, 教育大學院에서 부분적으로 교사가 양성되고 있다.

그 중에서 敎원양성만을 목적으로 하는 사범대학은 중등학교 敎원 양성과 공급의 중추적인 역할을 수행해 왔다. 현재 사범대학은 국립 10개, 사립 26개, 총 36개 대학에 설치되어 있으며, 사립 사범대학이 학교수와 학생수에 있어서 압도적인 다수를 차지하고 있다.

일반대학의 사범계 학과는 원래 實業系 敎師의 확보를 위하여 농업계, 공업계, 수산업계 등의 대학에 實業敎育科를 설치한 데서 비롯되었다. 그러나 현재는 실업계 대학 이외의 文理科系의 대학에서도 敎科敎育科를 설치하여 사범대학과 중복되는 과목의 중등학교 敎원을 양성하기도 한다. 일반대학의 사범계 학과는 국립과 사립을 합하여 총 37개교에 설치되어 있으며, 자격증 취득 및 임용에 있어서 사범계 대학과 아무런 차별을 받지 않는다.

또 일반대학에서 교직과정을 설치하여 중등학교 敎원을 양성하고 있다. 이 교직과정은 1학년 성적이 B학점(평균 80점) 이상의 성적을 거둔 학생들이 교직을 희망하는 경우에 정원의 30% 이내에서 허용하는 과정이다. 일반대학의 교직과정은 국립과 사립을 합하여 총 85개 대학에 설치되어 있으며, 배출되는 敎員資格證 취득자의 수는 사범대학의 수를 능가하고 있다.

敎원자격증을 소지하지 않은 자가 敎育大學院에 입학하여 소정의 과정을 이수하고 재학중에 敎育실습을 마치면 敎원자격증이 수여된다. 敎育大學院은 현재 국립과 사립을 합하여 총 46개 대학에 설치되어 있으나, 실제 재학생의 대부분이 현직교원이어서 자격부여는 극소수에 그치고 있다.

이외에도 專門大學에서 實科系나 藝體能系의 기능을 이수한 자에게는 實技敎師資格證을 수여하고 있으며, 特殊敎師와 司書敎師도 별도로 양성하고 있다.

2. 學生選拔과 獎學制度

현재 敎원양성기관의 選拔制度는 전체적인 大學入試制度 안에 포함되어 있으면서도 敎職適性を 갖춘 후보자를 선발하기 위한 특별한 장치를 마련하고 있다. 그것은 敎育大學, 사범대학, 일반대학의 사범계 학과의 경우에 대학입시에서 교직적성 및 人性, 그리고 面接을 실시하고 그 결과를 點數化하여 敎員適格者를 선발한다는 것이다. 면접의 점수화는 그 이전에 1989학년도부터 서울大學校 師範大學에서 실험적으로 실시해 왔던 것인데, 1991학년도부터는 정부가 모든 대학이 면접 뿐만 아니라, 적성과 인성의 검사를 의무적으로 실시하여 각각을 入學考査 總點의 5-10% 범위 내에서 반영하도록 제도화하였다.

사범계 대학의 학생들을 위한 獎學金의 대표적인 것으로 과거에 국립의 敎원양성기관 재학생에게 入學金과 授業料 전액을 면제하고 우선임용을 보장하는 것이 있었다. 敎育大學의 재학생에게는 입학금 및 수업료 전액을 면제하고 일정의 學費補助金을 별도로 지급하였으며, 國立

師範大學과 師範系 學科의 재학생에게는 입학금과 수업료 전액을 면제하였고, 韓國敎員大學校 재학생에게는 입학금 및 수업료 면제는 물론 학비보조금과 1-2학년 기숙사비를 지급하였다. 그러나 1990년에 국립 교원양성기관 출신자의 優先任用制度가 폐지됨과 함께 이 제도도 폐지되었으며, 대신에 師道獎學金制度를 두어 우수한 교원후보자를 교원양성기관에 유인하여 선발하는 방향으로 전환되었다.

3. 敎育課程

敎員養成大學의 敎育課程에 관한 별도의 규정은 없다. 다만 대학의 교과에 관한 사항을 규정하고 있는 “敎育法 施行令” 제119조의 규정과 “敎員資格檢定令 施行規則” 제12조의 규정을 준용하고 있을 뿐이다. 교육법 시행령 제119조에 의하면, 대학의 교과는 一般敎養科目과 專攻科目으로 구분되며, 이는 다시 必須科目과 選擇科目으로 구분된다. 일반교양과목은 전체과목 학점의 30% 이상이 되도록 해야 한다. 교육대학이나 사범대학 및 일반대학 사범계 학과 모두는 이 규정에 의해 교육과정을 편성 운영하고 있다. 다만 敎職課程의 경우는 “敎員資格檢定令 施行規則” 제12조에 그 과목과 이수학점, 그리고 교원자격을 취득하기 위하여 필수적으로 이수해야 하는 과목이 별도로 규정되어 있다.

敎育大學의 敎育課程은 1981-84년간 2년제 초급과정에서 4년제 학사과정으로 개편되면서 文敎部에서 마련한 敎育課程 準則을 기초로 하여 각 대학이 자율적으로 운영하고 있다. 교육대학의 교육과정은 敎養課程, 專攻課程, 深化課程을 기본적 골격으로 하여 편성하고 있다. 敎養課程은 기본교양, 외국어, 인문과학, 사회과학, 자연과학, 예능영역의 교과로 구성되어 있으며, 專攻課程은 교육기본과목, 교과교육과목, 교육실습 영역으로 구분된다. 敎育學에 관련된 과목(敎育基本科目)과 현 국민학교 교육과정의 9개 교과에 해당하는 교과목(敎科敎育科目), 그리고 특정한 한 두 개의 교과를 심층적으로 학습할 수 있도록 한 과목(深化課程科目)으로 편성되어 있다. 심화과정 과목은 전공선택의 의미를 가지고 있으며 부전공으로 명기되고 있다.

師範大學의 교육과정은 비교적 동질성을 유지해 온 교육대학의 경우와는 아주 다르다. 국립과 사립의 사범대학은 물론 일반대학의 사범계 학과가 모두 각기 다른 교육과정을 편성하고 있기 때문이다. 그렇지만 일반적으로 보아 履修學點의 기본구조는 비슷한 체계를 유지하고 있다. 우선 140학점을 취득해야 하며, 구체적인 교과목은 다르다고 해도 모든 대학이 敎養科目, 敎職科目, 專攻科目의 계열로 구분하여 교육과정을 편성하고 있다. 敎養科目은 종합대학 내의 일반대학의 교양과목과 특별한 구분없이 학과가 속한 학문계열에 따라서 선택과목의 이수학점

이 달라지는 방식으로 운영되고 있다. 敎職科目은 “敎員資格檢定令 施行規則”에서 규정한 교직과정의 교과목 정도를 이수하는 것으로 관례화되어 있다. 이러한 교육과정의 구조로 볼 때 사범대학과 일반대학의 교직과정은 특징상의 차이가 거의 없다. 다만 서울大學校 師範大學만은 1993년부터 별도의 교직과목 구조를 개발하여 운영하고 있다.

대체로 履修學點 140 학점 중에는 敎養科目이 40-50 학점, 敎職科目이 15-20학점, 專攻科目이 50-55학점, 敎育實習이 2-4학점, 기타(선택 및 부전공과목 포함) 23-31 학점이 포함되어 있으며, 일반적으로 교양과목은 1학년에서 집중적으로 이수시키고 교직 및 전공과목은 2, 3, 4 학년에서 자유롭게 이수시키고 있다.

非師範系 大學의 敎職課程은 일반대학의 교육과정의 적용을 받으면서 별도로 교직과목을 이수해야 하는 교원양성의 과정이다. 교직과정 이수자가 이수해야 할 교직과목은 교원자격검정령 시행규칙에 의해 규정되어 있다. 敎職科目은 敎育理論, 敎科敎育, 敎育實習의 3영역으로 구분되고 있는데, 資格檢定을 받기 위해서는 그 3영역에 포함된 교과목을 필수적으로 이수해야 한다.

敎職科目: 교육학개론, 교육철학 및 교육사, 교육과정 및 교육평가, 교육방법 및 교육공학, 교육심리, 교육사회, 교육행정 및 교육경영, 기타 교직이론에 관한 과목 중 7과목(14학점) 이상

敎科敎育: 교과교육론, 교과교재연구 및 지도법, 기타 교과교육에 관한 과목 중 2과목(4학점) 이상

敎育實習: 2학점(4주간) 이상

4. 敎員의 資格制度와 任用制度

敎員의 資格은 국가의 檢定에 의해서 취득하도록 되어 있다. 검정에는 無試驗檢定과 試驗檢定이 있다. 無試驗檢定에 따라 교원의 자격을 취득할 수 있는 형태는 (1) 정규 교원양성기관 졸업, (2) 일반대학의 교직과정 이수, (3) 임시교원양성소 수료, (4) 특수하게 인정된 교육기관 졸업, (5) 학식과 덕망에 의한 인가 등이다. 시험검정의 대상은 (1) 중등학교 准敎師, (2) 국민학교 준교사, (3) 유치원 준교사, (4) 특수학교 교사, (5) 實技敎師 등이다.

각종 교원양성기관을 통해서 배출되는 교원자격증 소지자는 소정의 임용과정을 거쳐 교사로 임용된다. 현재 新規任用은 공립학교와 사립학교가 다른 방식을 채택하고 있다. 우선 국립학교와 공립학교의 신규임용은 교사임용후보자 公開銓衡(교원임용고사)을 통해 이루어진다. 1990년도까지만 해도 교원의 임용은 국립 교육대학 및 사범대학(사범계 학과 포함)의 졸업자

를 우선 임용하고, 그 후 일반대학 교직과정과 사립 사범대학의 출신자들을 상대로 교사임용 후보자의 順位考査에 의해서 선정된 자를 임용하는 방식을 채택하여 왔다. 國公立 養成機關의 출신자는 우수한 교원의 후보와 유치를 위한 조치로 入學金 및 授業料의 면제와 학비보조의 혜택을 받고 義務服務를 한다는 규정에 근거하여 우선 임용이 이루어져 왔던 것이다.

그러나 1990년 10월에 憲法裁判所가 “教育公務員法” 제 11조 1항의 국립 사범대학 출신자의 우선임용제도는 헌법상의 職業選擇의 自由와 機會均等の 原則에 반한다고 보고 그것이 違憲이라는 결정을 내림에 따라서 그 제도가 폐지되고 1991년부터 실제로 그 효력을 가지게 되었다. 그러나 1990년 12월에 개정된 “教育公務員法”에 경과규정을 두어 1993년까지는 限時的으로 국립 사범대학 및 교육대학 출신자의 信賴利益이 보호될 수 있도록 그들에게 전형시에 加算點을 주고, 임용권자인 市道の 教育監이 수급사항을 고려하여 과목별로 일정한 비율을 할애하기로 하였으며, 軍隊服務로 인한 우선임용이 유예된 자에 대해서도 特別로 임용하기로 하였다. 그후 교원임용고사는 두번으로 나누어 실시된다. 제1차 전형에서 필기시험, 실기시험, 대학성적 등을 통해 선발예정인원의 2배 이내를 선발하고 다시 제2차 전형에서 논술시험을 통해 1.2배수 이내의 인원을 선발한다.

한편 私立學校의 教員任用은 국공립학교와는 달리 국가 혹은 자치단체의 시험에 의하지 않는다. 사립학교의 경우 원칙적으로 私學의 자율성을 보장한다는 측면에서 그 임용의 권한을 학교의 경영자에게 부여하고 있다. 그러나 1974년 이후 “高等學校 平準化政策”이 시행되면서 사학에 대한 국가의 통제가 강화되었고, 그에 따른 교사의 평준화와 자질향상을 위하여 순위고사가 실시되었다. 그 합격자 중에서 학교의 경영자가 임용하도록 한 것이다. 그러나 1977년 이후에는 市道別로 사립학교 교원희망자의 학력평가를 실시하여 그 합격자 중에서 임용하는 방식을 택하였다가 1980년대 이후에는 사학의 자율성을 더욱 신장시키기 위한 방안으로 韓國私學財團聯合會가 주관하여 採用考試를 실시하고 그 합격자 중에서 임용하는 방식을 택하였다. 그러나 그것에 대해 각 학교가 문제를 제기하고 나섬에 따라서 연합회에서 채용고사의 폐지를 결의함으로써 중단되었다. 지금은 개별학교가 독자적으로 교사를 채용하고 있다.

III. 主要 問題點

1. 教員需給의 不均衡 問題

교원의 양성 및 임용정책과 관련된 현재의 문제는 대부분 근본적으로 수급에 관한 전망을

토대로 적정한 계획을 수립하여 교원을 양성하지 않고, 무계획적이고 임시적인 대책의 차원에서 당장의 부족한 교원을 채용하기 위한 양성정책을 유지함으로써 교원을 過剩輩出한 데서 야기된 것이다. 교원의 과잉배출은 한편으로 大學就學率의 급격한 증가에 따른 대학정원의 상향적 조정, 다른 한편으로 계획 당시, 특히 경제성장기에 나타난 인력의 수급현황에 따라서 정책적 조정을 한 결과이다. 그러나 경제발전의 안정기나 침체기 동안 產業體로의 취업이 어려워짐에 따라서 교직의 희망자가 증가하고, 현직교사의 離職率도 급격히 감소하면서 未發命의 敎員이 계속 적체되는 문제를 낳았다.

이러한 교원의 적체는 임용이 우선적으로 보장되는 국립 양성기관에게는 물론이려니와 사립 양성기관에게는 기관의 존립마저 위협할 정도로 危機意識을 느끼게 하였다. 이에 따라서 양성기관 간에 葛藤(특히 국립과 사립의 갈등)이 심화되고 결국 국립 양성기관의 특혜와 우선임용 제도를 폐지하는 데에 이르게 되었다. 이러한 과정을 거치면서 사실 그 동안 문제로 제기되었던 국립 사범대학 출신의 미발령 교사의 적체문제, 사립 사범대학 출신의 취업기회 문제 등 여러 사항들이 해결되기도 하였다. 1991년부터 시행된 敎員任用考査는 바로 이 수급의 불균형 문제와 그에 따라 파생되는 문제들을 해결하기 위한 한 가지의 대안으로 마련된 것이다.

그러나 많은 문제들은 제도의 개편에도 불구하고 여전히 남아 있으며, 새로운 제도의 시행으로 또 다른 문제가 발생하기도 하였다. 특히 종래 교원후보자 중에서 우수한 집단을 확보해 온 국립 사범대학이 誘引要因을 상실함으로써 지원자의 질적 수준이 급격히 저하되었다. 그리고 필답고사에 의존하여 교사의 자질을 선별함으로써 인하여 폭넓은 전문적 자질에 관련된 요인들이 무시되고, 출제방식에 따른 고사준비로 인하여 교원후보자의 전문성 훈련을 경직되게 위축시키는 것 등 임용고사의 기술적 한계성을 노출시키고 있다.

교원임용고사는 이 문제의 해소를 위해 한 가지 대안일 뿐이며, 근본적인 해결책은 아니다. 수급의 불균형의 문제가 근본적으로 양성과 관련된 문제인데 반해, 해결책으로 제시된 임용고사제도는 양성의 문제를 유보한 채 양성 후의 선발의 문제만에 초점을 맞추고 있다. 물론 둘은 서로 관련을 가지고 있는 것은 사실이지만, 임용제도를 통하여 양성과정의 질적 관리를 할 수 있다고 생각한 것에는 명백히 한계가 있음을 나타내고 있다.

2. 敎員의 社會經濟的 地位의 問題

교원이 사회의 人力構造에서 차지하는 비중에 비하여 적정한 處遇나 勤務條件이 보장되어 있지 않고, 교원에 대한 사회적 인식과 경제적 지위에서 적정한 대우를 받고 있지 않다는 것이 韓國敎員의 심각한 문제의 하나이다.

우선 봉급수준이 같은 학력의 他職種에 비해 상대적으로 미흡하며, 근무조건을 보아도 사정은 마찬가지이다. 韓國教育開發院의 한 조사에 의하면 고등학교 교원의 주당 근무시간은 61.4시간이며 하루 10시간 이상을 정규수업과 보충수업 및 자율학습, 기타 관련업무에 바치고 있는 것으로 나타나 있다.¹⁾

薄俸과 근무조건의 劣惡性은 한편으로 교원 자신의 직무에 대한 불만의 원인이 되고 또한 사기를 저하시키는 요인으로 작용한다. 다른 한편으로 그것은 교원에 대한 사회적 인식과 경제적 지위의 하락으로 나타나고 있다. 한 조사는 교원 자신들이 그들의 社會經濟的 地位가 타직종에 비해 낮다고 생각하는 응답자가 80.6%에 달하고 있을 정도로 교원의 사기가 극도로 저하되어 있음을 보고하고 있다.²⁾ 다른 한 조사는 일반인이 교사의 사회적 공헌도를 인식하기로 2위로 나타내었으나, 사회적 지위에서는 중등교사가 20위, 초등교사가 24위로, 그리고 경제적 지위에서는 중등교사 26위, 초등교사 30위에 있다고 인식하고 있는 것으로 보고하고 있다.³⁾ 이러한 교원의 사기저하와 사회적 인식 및 경제적 지위의 저하는 잠정적으로 교직을 기피하게 만드는 요인으로 작용하여, 결과적으로 점차 교원의 질을 하락시키게 된다. 극소수 대학을 제외하고 최근에 교육대학과 사범대학의 입학시험에서 合格點이 하락하고 있는 사실은 교직에 인재가 몰리지 않는 현재의 실상을 잘 보여주고 있다.

3. 專門的 教育課程의 脆弱性 問題

좋은 교사를 확보하는 일은 좋은 후보자를 선발하는 일로부터 시작된다. 그러나 그것으로 끝나는 것은 아니다. 유능한 교사의 양성은 우선 얼마나 우수한 후보자를 선택하느냐에도 크게 달려 있지만 그들을 얼마나 잘 교육하느냐에 좌우되는 바가 크다. 그래서 교원양성대학은 이를 위해 目的大學으로 설립되었다. 그러나 현재의 교원양성대학의 교육과정은 일반대학의 교직과정과 거의 다름이 없이 운영되고 있어서 그 正體性마저 의심받고 있는 실정에 있다.

教育實習의 不實도 사범대학의 교육을 황폐화시키는 중요한 원인이 되고 있다. 교원의 자격을 부여할 때는 그 자격을 부여받은 자가 교원으로서 최소한의 현장경험을 축적했고 적어도 교사로서 교육활동을 원활하게 수행할 수 있는 능력을 갖추고 있다는 것이 전제되어 있다. 그러나 현재 배출되는 교원이 그에 합당한 경험과 능력을 갖추었다고 하기가 어렵다. 養成의 과정에서 현장경험과 대응능력을 배양할 유일한 학습기회인 교육실습이 지극히 요식적인 수준에

1) 徐廷華, 學校教育正常化 補完對策 研究 (韓國教育開發院, 1985), p. 108.

2) 裴鍾根 外, 韓國教育의 實體 (教育科學社, 1988)

3) 大韓教育聯合會, 教員의 社會的, 經濟的 地位에 관한 意識調查 (1984)

서 이루어지고 있다. 현재의 4-6주의 교육실습은 그 기간이 대단히 짧을 뿐만 아니라 실습을 위한 附屬學校나 協力學校의 부족으로 현장경험을 할 기회도 제대로 제공하지 못한채 끝나는 형편이다.

또 하나의 문제는 중학교와 고등학교가 學制上으로 뿐만 아니라 설립목적이나 교육내용 등에 있어서 엄연히 분리되어 있음에도 불구하고, 중학교 교원과 고등학교 교원이 동일한 체제와 프로그램을 통해 양성되고 있다는 것이다. 初等學校 敎員의 경우에 양성기관이 대체로 단일화되어 있어 국가 통제하에서 교육부의 교육과정 준칙을 토대로 운영함으로써, 확실성과 경직성이 있기는 하지만, 교육과정과 양성체제의 연계 그 자체는 비교적 잘 이루어지고 있다. 그러나, 中等學校의 경우는 다원적인 양성체제하에서 다양한 교육과정을 통해 교원을 양성하고 있기 때문에 그렇지 못하다. 한편으로 중학교의 교육과정이 지나치게 교육운영의 확실성을 요구하는 데도 문제가 없지 않으나, 현실적으로 교사의 양성과정과 각급학교의 교육과정은 별도의 체제로 운영되고 있다.

실제로 사범대학 출신의 대부분이 애초에 중학교에 배치되는 것이 현실적인 경향인데도 불구하고, 우선 중등학교 교원의 양성체제가 주로 고등학교 교사를 위한 형태로 운영되고 있다. 그러므로 특히 중학교 교육과정과의 연계가 어렵게 되어 있다. 그것은 고등학교의 교육과정이 전통적인 학문영역별로 편성되어 있으므로 사범대학은 대체로 그러한 영역별로 학과를 설치하기가 용이한 데 기인하고 있다. 그러나 중학교의 교육과정은 영역별로 통합된 교육과정이 편성되고 있어 많은 문제점이 야기되고 있다. 그 대표적인 예는 중학교 社會科와 科學科이다. 양성대학에서는 사회과와 과학과에 역사, 지리, 일반사회를, 과학과에 물리, 화학, 생물, 지구과학을 독립적인 학과로 설치하여 별도의 양성 프로그램을 통해 각과 교사를 양성하고 있다. 이러한 체제에서 양성된 교사들이 사회과 혹은 과학과를 통합적으로 가르쳐야 하는데 현실적으로 어려움이 있다.

사범대학의 학과 설치구조에도 문제점이 있다. 중학교의 교과목에 포함되어 있지 않는 第二外國語 敎科의 경우에 양성된 교사의 취업기회가 극히 제한되고 있으며, 중학교의 정규교과인 음악, 미술, 실과, 한문 등과 같은 교과목의 교원양성은 비사범계의 대학에 크게 의존하고 있다. 이에 따라 교육과정을 양성체제에 적용시키든지 아니면 중학교와 고등학교의 교원양성을 분리하든지 현실적으로 조정해야 한다는 의견이 계속적으로 제기되고 있다.

4. 敎員의 質的 管理體制 問題

우수한 교원을 확보하기 위해서는 교원후보자의 선발에서부터 그들의 교육과 자격부여, 그

리고 임용까지 철저한 質的 管理가 병행되어야 한다. 그러나 현재는 그 과정마다 많은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 우선 우수한 교원지방생을 선발하기 위한 誘引體制가 미흡하며, 選拔制度上에도 많은 문제들이 내포되어 있다. 특히 국립 교원양성기관에 대한 특혜를 폐지하고 임용고사를 실시한 이래 교직의 유인체제가 크게 약화되었다. 그리고 교원양성대학은 모집정원을 고정시켜 놓고 學力을 위주로 선발하고 있다. 최근에는 이러한 문제를 해결하기 위해 適性 및 人性檢査와 面接試驗을 도입하여 개별대학은 약간의 독자성과 융통성을 가지고 교원적격자를 선발하고는 있다. 그러나 적성이나 소양 등을 평가할 도구가 불비되어 있어서 평가상의 어려움에 봉착하고 있으며 그 효과도 의문시되고 있다.

또한 교원양성기관의 教育與件도 대단히 부실하다. 교과교육의 경우에 교수요원의 양성이 문제로 나타나고 있으며, 교육시설의 낙후성과 교육과정의 규격화로 인해 새로운 教育方法을 개발할 엄두조차 못내고 있다. 뿐만 아니라 視聽覺 機資材는 물론 實驗이나 實習의 시설도 부족하여 제대로 균형있는 학습을 하기가 어려운 대학이 대부분이며, 특히 附屬學校를 설치하지 않아 교육실습에 어려움을 겪는 대학도 허다하다. 교육과정의 체제와 운영면에 있어서도 그 전문성과 독자성이 미흡하여 정체성을 의심받고 있는 등 전반적인 교육여건의 취약성을 드러내고 있다.

質的 管理의 미흡은 양성과정에서 뿐만 아니라 자격제도와 임용과정에서도 드러나고 있다. 열악한 조건하에서 제대로 교육을 받지 않았더라도 국립의 양성기관을 졸업하면 한때 거의 자동적으로 임용되던 제도는 일단 폐지되었다. 교육과정의 질적 기준과 중간통제의 과정도 없이 졸업과 동시에 교원자격을 주고 약간의 오리엔테이션만으로 영구적인 취업을 하게 하는 현행의 제도는 자질향상이나 전문성의 확립이라는 면에서 많은 문제가 있다.

IV. 結 論

敎員의 養成과 任用에 관련된 많은 문제들이 韓國教育의 짧은 역사 동안에 이렇듯 심각하게 노출되었다는 것은 보기에 따라서, 그리고 적극적으로 대응하면 긍정적 징후일 수도 있다. 그것들은 발전을 위한 문제의식을 고조시켰고, 그 동안의 시행착오를 통해 많은 정책경험이 축적되었다. 따라서 앞으로의 과제는 축적된 정책경험을 토대로 시행착오 없이 더욱 합리적이고 바람직한 방향으로 제도적 개선과 사회경제적 뒷받침을 배가하는 일이다. 이러한 일을 위하여 당면한, 어쩌면 항구적 과제로는 다음과 같은 사항들이 있다.

첫째, 우수한 敎員候補者를 선발해야 할 것이다. 만약에 교직이라는 것이, 우리 교육종사자

들이 믿고 있는 바 그대로, 그야말로 인간의 삶을 개선하고 國運을 좌우하는 힘을 가지는 것이라면, 무엇보다도 우수한 젊은이들이 敎職에 지망하는 풍토를 만들어야 할 것이다. 이를 위해 敎원에 대한 우대책을 확대하고 사회경제적 지위를 향상시키기 위해 행정적, 재정적 지원을 강화하여야 할 것임은 두말할 필요가 없다.

사실 얼마간의 시기를 제외하고 敎職은 우수한 집단이 選好하는 職業은 아니었다. 그것은 敎원의 社會經濟的 地位가 낮게 평가된 데도 그 원인이 있지만, 敎원의 근무조건이 창의적이고 의욕적인 專門職을 선호하는 사람들의 관심을 유도하지 못하게 한 데 더 큰 원인이 있었다. 명목상으로는 敎職이 전문직이라고 하지만, 실제로 우리의 각급학교 현장은 교사들이 그들의 專門的 創意力을 발휘하기가 어려울 정도로 제도적 체제와 환경이 경직되어 있고, 정치적-사회적 간섭과 압력에 자율적으로 대응할 수 있는 역량을 제한당하고 있다. 교사들이 자신의 직업적 활동에 애착을 가지고 그 활동을 통하여 자신의 성취감을 충족시킬 수 있도록 하는 풍토를 조성해 주지 못한다면, 우수한 교사라고 해도 거기에 오래토록 종사할 것으로 기대하기가 어렵다.

둘째, 수준높은 교육 프로그램을 개발하여 유능한 교사로 양성해야 할 것이다. 특히 專門性을 증진시키기 위해 양성체제의 기준을 강화하고 政府는 이에 따른 지원을 약속할 수 있어야 할 것이다.

현재까지 敎員養成을 둘러싸고 발생한 쟁점과 관심은 어떻게 우수한 교사를 확보할 것인가에 있었다기보다는 누구에게 敎원이 될 수 있는 기회를 줄 것인가에 있었다. 敎원집단의 專門的 秀越性을 충족시키고 있느냐보다는 敎職의 기회를 어떻게 공정하게 배분하느냐에 일차적 관심이 있었던 셈이다. 그리하여 교육의 질적 보장보다는 관련집단 간의 葛藤을 조정하거나 해소하는 방향으로 쟁점이 모아졌던 것이 사실이다. 누가 敎職에 종사하든지 간에 교육은 잘 될 수 있다는 通俗的 思考에 따라서 설정된 기준을 가지고 각급학교의 교육을 질적으로 향상시킬 수는 없는 일이다. 이러한 통속적 사고는 우리가 과거의 교육, 특히 거기에 종사하는 사람들의 전문성이 취약하였던 시기의 교육을 중심으로 가진 생각이다. 현대의 여러 직업적 부문들은 그 전문성이 급속도로 고도화되어 가는 데 비하여 敎職에 대한 인식은 구태의연한 상태에 있는 셈이다. 그것은 부분적으로 敎원집단이 자신들의 직업적 전문성을 높이기 위한 노력이 부족한 데도 그 원인이 있다. 그러나, 교육체제를 운영하는 官僚主義的 硬直性은 敎職 자체의 전문적 자율성과 자생적 성장력을 훼손시켜 왔다. 현재의 상황에서 보면, 敎원은 양성기관에서 아무리 훌륭하게 훈련되어도 그 탁월한 전문성을 발휘할 수 없게 되어 있으며, 반대로 아무리 무능한 敎원이 양성되어도 그것으로 인하여 현장의 교사가 직위와 직책의 위협을

받게 되어 있는 것이 아니다. 교원에게는 專門職的 自律性도 제대로 주어지지 않지만 그들은 동시에 社會的 責務性을 면제받고 있는 셈이다.

세째, 수준높은 교육 서비스를 제공하기 위한 다소의 競爭的 體制를 도입할 필요가 있다. 우수한 교원후보자를 선발하여 잘 교육하고 잘 배치한다고 해도, 그들의 교직에 대한 애착심과 사기를 적절히 관리하지 못한다면, 그들이 지닌 교육의 역량은 제대로 발휘되기가 어렵다. 그러나 이러한 일이 養成課程과 報償體制의 개편이나 개혁만으로 성취될 것이라고 기대하기는 어렵다. 이를 위해서는 현재의 公教育體制의 경직성을 이완시키면서 대중이 교육기회를 선택할 수 있는 체제를 허용하고, 개별학교들이 경쟁적으로 교육 서비스를 개선하려는 제도적 조건을 갖추어 줄 때, 유능하고 의욕적인 교사는 그것에 상응하는 보상을 받을 수 있게 될 것이다. 未來의 學校와 教師는 어차피 교육 서비스의 경쟁시대를 맞을 수밖에 없을 것이라고 전망된다. 이러한 전망에서 보면 우리의 교육체제도 서서히 체질적인 변화를 시도하여야 한다.

현재 韓國의 教育에는 여러 부문의 개혁이 진행되고 있다. 교원양성의 제도에도 개혁이 이루어질 것으로 전망된다. 先進國의 制度를 참고하기도 하고 과거의 경험을 재음미하기도 한다. 開放體制가 거론되기도 하고 目的體制가 평가되기도 한다. 어느 것이든지 간에 중요한 것은 各級學校의 교원들은 탁월한 材木이라고 평가되는 젊은이들 중에서 선발되어 좋은 프로그램을 통하여 훈련받고 현장에서 그 능력을 가장 잘 발휘하며 거기서 성장하는 생애를 영위할 수 있도록 하는 일이다. 총체적 교육개혁을 진행하는 차제에, 비록 韓國教育의 현실적 여건에서 출발하지만 적어도 제도적 특징에 있어서 세계적으로 가장 합리적이고 능률적인 것을 창조하기 위한 야심과 노력을 바칠 필요가 있다.

參 考 文 獻

- 金信福 外 共同研究, 「教員養成 體系化 研究」, 研究報告書, 1991.
 金鍾喆, 「韓國教育政策研究」, 서울: 教育科學社, 1989.
 大韓教育聯合會, 「教員의 社會的, 經濟的 地位에 관한 意識調查」, 研究報告書, 1984.
 裴鍾根 外 共著, 「韓國教育의 實體」, 서울: 教育科學社, 1988.
 徐廷華, 「學校教育正常化 補完對策 研究」, 서울: 韓國教育開發院, 1985.
 尹正一 外 共著, 「韓國의 教育政策」, 서울: 教育科學社, 1991.