

한국의 교육문제의식의 비교분석*

李 星 珍
(教育學科)

I. 문제의 제기

어떤 현상에 대하여 지속적으로 갖는 문제의식은 그 의식의 타당성과 관계없이 그 현상의 추이를 현실적으로 좌우하는 경향이 있다. 그 현상이 자연현상이 아니고 사회현상일 때에는 더더욱 그렇고, 한 개인의 의식이 아니고 집단적 의식일 때 더더욱 그렇다.

한국교육은 해방 이후 양적으로나 질적으로 괄목할만한 발전을 지속해왔다는 것이 일반적인 견해이기는 하지만, 교육의 여러 측면에는 아직도 개선되어야 할 문제가 많다고도 한다. 이러한 후자의 견해는 한국교육이 진실로 어떤 문제를 내포하고 있기 때문이기도 할 것이고, 교육에 대한 단순하고 피상적인 인상에 근거하고 있을 수도 있고, 교육이 더 개선되면 좋겠다는 소망의 표현일 수도 있다. 교육문제에 대한 문제의식의 강도에는 개인간, 집단간에 차이가 있겠지만, 분명한 것은 한국교육이 여러가지 개선되어야 할 문제를 가지고 있다는 점이다.

본 연구에 착수하여, 필자가 대학생을 대상으로 조사한 바에 따르면, 그들은 한국교육이 간신히 낙제점을 면했다는 생각을 하고 있었다. 한국교육을 전체적으로 보아서 몇점정도 줄 수 있겠느냐고 물었더니 평균 61점을 줄 수 있다는 것이다. 그 구체적인 내용을 이 논문에서 장차 밝히겠지만, “낙제점을 간신히 면했다”는 판정은 우리를 우울하게 만든다. 항상 좀 더 나은 교육을 바라는 마음이 있는 터에 대학생들의 이 준엄한 판정은 분발의 동기가 되겠지만 단순히 넘길 일은 아닌듯 하다. 이 연구는 한국교육의 여러 측면이 안고 있는 문제가 무엇인지, 그 문제에 대해 어떤 생각(의식)을 하고 있는지를 과거의 조사연구, 문제의 논리적 분석, 그리고 본 연구에서 직접 조사한 것을 토대로 하여 분석하고, 그것을 토대로 하여 개선의 방향을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 그러므로, 개선을 위한 제언은 한국교육에 관한 보편적 제언이 아니고, 분석된 문제에 한정된다는 점을 분명히 밝혀둔다.

* 본 연구는 1985년도 문교부 학술연구 조성비의 지원에 의해 이루어 졌으며 「한국의 교육문제의 분석」의 일부임.

398.51
5067M3
v. 35

교육문제의 범주

앞에서 지적한 바와 같이 교육에 대한 문제의식은 문제를 보는 개인과 집단에 따라 다를 수 있다.^{1)*} 동일한 상황이라도 보는 사람의 시각에 따라 그것을 문제로 의식할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그리고 여러 개인간, 집단간에는 문제의식이 증첩되기도 하고 전혀 다를 수도 있다. 문제의식의 수준과 범위가 다를 수 있고 현실의 문제인가 소망을 표현하는 문제인가의 시각차도 있을 수 있다. 이 연구에서는 교육의 제측면을 본질적 측면인 교육내용, 교육방법과 교육지원적 측면인 교육행정, 교육재정, 교육환경과 시설 등 다섯 측면을 중심으로 그 각각이 내포하고 있는 문제를 집중적으로 분석하고 개선방향을 제시한다. 교육내용과 교육방법을 교육의 본질적 측면으로 간주하는 것은 한국의 전통문화와 한국이 지향하는 미래의 목표를 반영하는, 그리고 국민이 보편적으로 합의하는 교육이념(교육이념은 교육만의 문제가 아니다)을 실현하기 위해서는 교육내용과 교육방법이 가장 기본적인 때문이다. 교육행정과 재정, 그리고 교육시설 및 환경은 궁극적으로 교육의 본질적 측면을 원활히 영위하도록 지원하기 위한 장치이기 때문에 중요하다고 볼 수 있다. 위의 5가지 교육의 기본적 측면의 내포하고 있는 문제를 분석하고, 분석된 문제에 대한 가능한 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 한국교육문제의 분석

1. 교육내용

1) 문제의 분석

학생들에게 무엇을 가르쳐야 할 것인가는 교육이념의 지배를 받고, 교육방법을 좌우한다. 교육내용이 교육이념의 지배를 받는다는 말은, 한국의 문화와 전통을 전승해야 한다는 당위와 예척되는 미래, 소망하는 미래상에 따라 교육내용이 달라져야 한다는 뜻이다.

미래사회는, 정보사회, 지식사회, 과학기술사회, 국제사회, 개방사회가 되리라는 전망이다. 첫째, 폭발적으로 증가하는 정보와 그 정보를 근거로 하여 급속도로 증가하는 지식은 교육내용의 선택과 조직을 어렵게 하며, 교육내용의 적합성문제를 제기하게 된다. 둘째, 고도산업사회의 특징인 과학·기술의 발달은 과학기술교육만이 아니라 생활에 있어서의 과학정신도 요구하게 될 것이다. 셋째, 정보공학의 발전은 국제화사회를 현실화시킬 것이며, 이에 따른 국제경쟁, 국제이해교육을 불가피하게 할 것이다. 넷째, 급격한 사회변천의 부수물인 세대간의 격차와 가치관의 혼란, 도시화의 부수물인 부규범 익명주의, 비대하는 조직의 횡포인 비인간화와 인간소의 등은 학교교육이 도덕적 적응력 배양을 강력하게 요구할

* 본문중의 숫자는 논문 끝의 문헌 번호를 가리킴.

것이다. 다섯째, 높아가는 원망수준과 기대수준, 물질적 풍요에 후속하는 개성신장과 심리적 복지에의 욕망은 교육의 개별화를 강요할 것이며, 교육에서의 다양성 존중을 갈망할 것이다.

그러나, 현재 한국의 교육과정은 이른바 학문중심교육과정관계에 따라 교과외의 학문적 체계를 강조한 나머지 각 교과에서 가르쳐야 할 내용의 단순나열적 경향을 띄고 있으며, 내용이 구조화되어 있지 않고, 단편적 지식을 강조하여 결국 탐구력, 창의력, 비판력, 문제해결력 등 고등정신과정의 육성에 미흡하다. 교육내용의 학문적 체계를 고려해야 한다는 것은 당연하다 하더라도 그것은 교육내용 구성의 필요조건이지 충분조건이 아니다. 교육내용은 개인의 능력과 욕구 등을 고려하고 그의 발달수준에 맞추어야 하며, 지향하는 사회의 요구, 교수-학습조건 등을 고려하여 구조화 되어야 한다는 것이 일반적인 견해이다.

교육이 미래지향적일 수 밖에 없다면, 한국의 학교교육의 내용은 앞서 열거한 예견되는 미래사회에 비추어 보아 구체적으로 어떠한 문제가 있는가?

첫째, 지식의 가속적 증가는 교육내용의 정선과 구조화를 거의 불가능하게 할지도 모른다. 지식의 가속적 증가란 바로 기존지식의 가속적 노후화를 뜻하므로 적절한 지식의 정선과 구조화가 가능하다 하더라도 그 노력은 도로에 끝날 수 있다. 또한 빈번한 교육과정 개정은 그 방대한 경비와 연구와 시간을 감안한다면 비현실적이라고 볼 수 밖에 없다.

둘째, 과학·기술교육이 한국교육에서 강조되어 온 것은 주지의 사실이며, 과학발전을 통한 과학입국을 지향한다는 목표아래 그 타당성이 인정되고 있다. 그것은 산업발전을 위해서는 과학적 인적자원이 요구된다는 명제에도 부합된다. 그러나 국가발전의 수단으로서 과학기술교육을 강조하는 것과 목적으로서의 과학정신의 양성이 미래사회에 요구된다고 본다면, 현행의 학교교육은 이에 크게 미흡하다 아니할 수 없다.

셋째, 국제화사회에서의 국제이해교육은 불가피하다. 그것은 국제경쟁에 대응하기 위해서도 필요하고 세계적 평화공존을 위해서도 경시할 수 없다. 그러나 우리나라의 교육과정에서 국제지향에 필요한 외국어는 거의 도외시되고 있다. 1986년 대학입시에서 외국어를 선택한 학생이 전체의 4.4%밖에 되지 않았다는 것은 외국어교육이 강조되고 있지 않다는 것을 단적으로 표현한 것이다.

넷째, 가치관의 혼란, 익명주의, 비인간화, 인간소외 등에 대응할 수 있는 도덕적 적응력 배양은 가정교육에만 의존할 수 없는, 학교교육의 관심사가 되어야 한다. 도덕적 무장, 재무장은, 그러나, 도덕적 취약성이 있는 사람들의 죄책감을 승화시키기 위한 절규에서 끝나거나 “시키는 대로 해”라는 강요에서 끝나고, 왜 그렇게 해야 하는지의 논리적 설명이 없다. 학교에서의 정의적 교육은 항상 지식교육에 밀려나 있는 것이다.

다섯째, 물질적 결핍감이 충족되면, 정신적 복지를 요구하게 되는 것이 인간이다. 조만간, 집단의 부품으로서의 개인이 아닌 개성이 있는 “나”를 주장할 것이다. 획일적 교육이

아닌 다양성지향의 교육이 요구될 것이다. 교과서가 많다고 하지만, 교과서 수의 다과가 문제가 아니라 교과서의 다양성이 교육에서의 개성존중의 한가지 방도이다. 같은 학교 같은 학급에서 졸업했다고 해서 복사된 인간을 기대해서는 안된다.

2) 개선의 방향

교육내용에 대한 위의 분석을 토대로 한다면 한국교육의 내용은 다음과 같은 방향으로 개선되어야 한다.

제언 1. 정보로써 지식을 창조하는 능력과 사고력을 가르쳐야 한다. 문제를 해결하는 방법, 비판하는 방법, 학습하는 방법이 교육의 내용이 되어야 한다. 모든 교과목(또는 지식 체계)에 공통된 전략이 있을 수 있고, 특정교과에 한정된 전략이 있을 수 있다. 어느 경우든, 특정교과의 최소기능적 지식(minimum essential functional knowledge) 외에는 창의력과 문제해결력을 길러야 한다.²⁾

제언 2. 과학정신교육을 강화해야 한다. 과학정신교육은 일상생활의 과학화가 요구되기 때문이기도 하지만, 합리적 사고력을 개발하기 위해서도 과학교과 이외의 다른 교과에서도 강조되어야 한다.

제언 3. 외국어 교육과 지역연구(area study)가 강화되어야 한다. 국제진출에 있어서 불가피한 것이 외국어이기 때문에 외국어 교육은 더욱 강화되어야 한다.

제언 4. 도덕교육은 윤리교육이 되어야 하며, 그것을 인간관계교육이 되어야 하며, 합리적 설명을 위주로 한 교육이 되어야 한다. “시키는대로 해”이론(Because-I-say-so theory)에서 탈피해야 한다. 윤리교육은 또한 학교교육에서 체계적인 계획하에 이루어져야 한다. 인간관계교육이라는 시각에서 본다면, 국민학교 교육과정에 심리학을 포함시킬 필요가 있다.³⁾

제언 5. 개성신장을 위한 다양한 내용이 풍부히 마련되어야 한다. 학교교육의 내용은 개개 학습자의 능력, 흥미, 적성에 맞게 개별화 되어야 한다. 즉 교육내용은 모든 학습자들이 개성에 맞게 선택할 수 있도록 풍부히 마련되어야 한다. 기본교과서 이외에 학습자들이 참고할 수 있는 도서는 많을수록 좋다.

2. 교육방법

1) 문제의 분석

무엇을 가르칠 것인가가 결정되면, 곧 어떻게 가르칠 것인가의 문제가 제기된다. 아무리 이상적인 교육목적이 설정되어 있어도, 그리고 아무리 타당한 교육내용이 선정·조직되어 있어도 교육방법이 온당하지 못하다면 교육목적과 교육내용은 사문서에 불과하게 된다. 교육방법이야말로 교육의 핵심적 측면이라 할 수 있다.⁴⁾

해방이후 한국교육이 제도화되면서 가장 빈번히 지적되어 온 고질적인 문제는 교실수업의 방법이 암기위주의 획일적 주입식 교육이라는 점이었다. 이러한 교수방법을 개선하기

위하여 탐구학습, 완전학습, 토의법, 새수업체제 등이 시도되어 왔으나 아직도 교육현장은 칠판과 백묵이라는 교수자료를 통한 주입식 암기식 수업을 벗어나지 못하고 있다.

이처럼 주입식 암기식 수업을 탈피하지 못하는 데에는 여러가지 이유가 있겠으나, 그 중에서도 현저한 이유로 과밀학급의 문제, 교구의 부족, 평가방법의 문제, 교과목의 특수성에 대한 인식부족 및 인식거부, 교사의 열의 부족, 그리고 궁극적으로 교육투자의 부족을 들 수 있다.

과밀학급의 문제는 구테어 구체적인 통계를 제시할 필요도 없이 세계 제 1위이다. 방대한 투자노력에도 불구하고 학급당 학생수는 좀처럼 줄어들지 않고 있다. 50명에서 60명, 때로는 70명씩을 한 학급에 수용하고 있는 현실에서 교사는 획일적, 일방적 주입적 암기 수업 이외의 어떤 다른 교수방법을 사용하기가 거의 불가능하다. 둘째로는, 학습지도를 위한 교수—학습보조자료 및 시설의 부족이 주입식·암기식 교육에서 탈피하지 못하게 하는 원인이 되고 있다. 1984년의 한 조사에 따르면 평균 학습교구확보율에서 전국 초중고등학교의 60% 정도가 기준미달이다.⁵⁾ 교수—학습지도 보조자료가 부족하다는 것이 사실이지만 비록 이러한 보조교구가 충분하다 하더라도 과밀학급에서는 그 활용에 크게 제한을 받을 수 밖에 없다. 현미경이 쓰이지 않고 교장실 책장에 가즈런히 보관되어 있는 것은 흔히 볼 수 있는 광경이다.

주입식 암기교육에서의 탈피를 저해하는 또 하나의 주요 원인은 상급학교 입학시험에서의 4지선다형 평가방법에서 찾을 수 있다. 상급학교의 입학시험의 방법은 하급학교의 교육 내용과 방법에 예민한 영향을 미치기 때문에, 4지선다형 평가방법에 적응하기 위해서는 주입식 암기학습에 의지하는 경향이 생길 수 밖에 없다.

주입식 교육을 조장하는 위와 같은 여건도 문제이려니와, 학습지도에 임하는 교사의 인식문제도 간과할 수 없다. 이른바 TTTI를 인식하면서도 그것을 거부하는 경향이 있다고 보여진다. 적성 또는 능력(Trait)와 교과과제(Task)에 따라 수업(Treatment)이 달라져야 한다는 것을 대부분의 교사는 인식하면서도 실제수업행동으로 표현되지 않는다는데에 문제가 있다. 이와 관련하여, 최근 교수이론은 팔목할만한 발전을 이룩하였음에도 불구하고 그 지식의 전파가 지지부진하고, 그 지식의 수용이 거부되는 경향이 있다. “내가 오랫동안 해 온 이 수업방법”을 버릴 수 없다는 태도가 새로운 방법에 대하여 저항하게 할 뿐만 아니라 변화에 대한 불안을 갖게 하는 듯하다.

2) 개선의 방향

대부분의 교육관계자는 수업의 주입식 암기식 획일주의의 문제점을 지실하고 있고, 그 개선이 교육의 인간화, 다양화를 초래한다는 것을 인식하고 있다. 그러나 과밀학급이라는 현실적 여건이 대안에 대한 도전을 주저하게 하고, 갈등을 느끼게 한다. 그러나 과밀학급이라는 현실이 교육방식의 개선의 노력을 저해해서는 안된다. 교육의 가장 핵심적 측면인

교육방법을 개선하고 궁극적으로 교육의 책무를 다하기 위해서는 다음과 같은 제안이 실현되어야 한다.

제언 6. 과밀학급은 교육방법 현대화의 제 1의 저해조건이므로 최우선적으로 해소되어야 한다. 주입식, 암기식 교육은 과밀학급의 결과이며, 획일적 교육도 과밀학급의 귀결이다. 수업의 비인간화가 문제라면, 그것도 학급과밀의 결과이다. 교육에서 학습자의 흥미, 적성이 고려되지 않았다면 그것은 과밀학급의 귀결이다. 교육이념이 아무리 미사려구로 표현되어 있건, 교육내용이 아무리 현대적이라고 과시하건, 수업이 교육의 당위를 벗어난다면, 무위에 끝난다. 국가발전에 교육이 중요하다면(이 연구의 조사에 의하면 99.5%가 대단히 중요하다고 응답) 국가재정에 어떠한 압박이 있어도 과밀학급은 해소되어야 한다.

제언 7. 수업방법의 개별화는 교육의 제 1의 절차목표이어야 한다. 이상적 교육으로 간주되는 획일성 지양(다양성 제고), 흥미·적성에 부합하는 교육, 자율적 학습, 그리고 교육의 인간화는 수업의 개별화로만 성취될 수 있다. 획일적 교육은 결과적으로 개인을 한개의 틀에 맞추는 교육으로 전체주의 사회가 지향하는 교육이다. 개성이 무시되고 지배계급이념에 개인을 용해시키는 결과를 초래하는 획일적 교육은 지양되어야 한다. 또한 개인의 자아실현을 최대한으로 보장하기 위하여 교육은 개인의 흥미와 적성 및 필요에 부합되어야 하며, 그것은 수업의 개별화를 통해서만 가능하다. 개인의 적성과 흥미에 부합하는 교육이 이루어질 때 학습에 대한 동기는 유발되며, 자율적 학습, 자율적 행동과 사고는 보장된다. 이 모든 것이 교육의 인간화로 귀결되는 것이며, 이런 측면에서 교육의 개별화는 교육의 궁극목적에 달성하는데에 필수적인 절차목표인 것이다.

제언 8. 교육활동의 관건을 쥐고 있는 교사의 직전교육은 특정교과의 지식보다 그 지식을 가르치는데에 주력해야 하며, 현직연수는 그 빈도와 기간을 현재의 2배정도로 늘려야 한다.* 교과에 대한 지식이 많으면 많을 수록 잘 가르칠 것이라는 말은 신화에 불과하다. 많이 아는 것은 잘 가르치는 필요조건은 될망정 충분조건은 될 수 없다. 교육대학과 사범대학의 교육과정에는 교수법 또는 학습지도방법에 관한 강의로 대폭 강화해야 한다. 교사는 교과목(전공학문) 전문가가 아니라 교육전문가가 되어야 하기 때문이다. 또한 교사 학습지도방법의 개선을 위하여 현직 교사에 대한 연수교육이 특히 강화되어, 새로운 학습지도방법, 수업체제에 대한 지식을 터득하게 해야 한다.

제언 9. 학교현장에 교육공학을 위시한 학습보조기기가 과감하게 도입되어야 한다. 시청각교육이 필요하다는 의견은 해방직후 부터 널리 들어온 바이지만, 한국교육에서 시청각교구가 명실공히 활용된 예는 없다. 시청각 교육이 이상적인 구두탄에서 끝나지 말아야 한다. 더욱 절실한 것은 심리학이나 정보과학에서 제공하는 학습원리의 공학화이다. 컴퓨터를 위시한 각종 전자기기는 교육방법을 개선하는데에 큰 역할을 것이며, 이로 인하여, 교

* 교사의 문제는 3. “교육환경” 절에서 다시 취급될 것임.

육의 질적 고도화를 제고할 수 있을 것이다. 컴퓨터를 통한 교육이 교육의 비인간화를 초래할 것이라는 생각은 기우이다. 또한 교육공학을 하드웨어로만 착각하는 사람들이 있으나, 교육공학의 본질은 소프트웨어에 있다는 것을 인식해야 한다.⁶⁾ 교육공학의 도입은 교육의 획일성을 탈피하게 하고, 궁극적으로 교육의 인간화에 도움을 줄 것이다.

3. 교육환경과 시설

1) 문제의 분석

교육은 물리적 사회적 진공속에서는 이루어지지 않는다. 교육의 목적을 달성하기 위해서는 일정한 장소에 목적 달성에 필요한 공간과 시설이 있어야 하고, 목적달성에 참여하는 인적 자원이 있어야 한다. 교사, 교구, 운동장, 도서관, 과학관, 화장실 등이 전자에 속하고, 교장, 교감, 교사, 사무직원 등이 후자에 속한다. 이러한 인적·물적 여건이 구비되어야 교육의 목적을 달성할 수 있다.

우리나라는 해방 이후에 학생인구가 급격히 증가하였고, 과거 15~6년간에 걸친 중등교육의 보편화 정책으로 다시 한번 학생인구의 급증을 체험하였다. 그러나, 교육환경은 재정문제와 직결되어 있으므로 급증하는 학생인구의 요구를 흡족히 충족시켜주지 못하고 있다. 표면적으로 현저한 교육환경의 낙후성은 교원수의 부족현상, 교육시설과 설비의 열악 등이 증명하고 있다. 흔히 교육환경에서 제외시키기 쉬운 차원은 교육의 장(특히, 학교)을 배우고 있는 사람들이 만드는 과정환경(또는 심리적 환경)의 중요성이다. 교원수와 교육시설을 포함하는 환경이 양적 차원이라면, 사람들이 만드는 환경은 질적 차원이라고 할 수 있다. 우선 환경의 양적 차원의 문제를 검토해 보기로 하자.

우선 교원-학생비율을 검토해보면, 한국학교의 교원이 절대부족이라는 사실을 알 수 있다. <표 1>을 살펴보면, 1987년 현재 교사 1인당 학생수는 국민학교 37명, 중학교 36명, 고등학교 29명으로 전반적으로 학생수에 비해 교원수가 충분하다고 볼 수 없다. 이 표는 도시학교와 농촌학교가 별도로 제시되어 있지 않은 전국 평균이지만, 인구가 집중되어 있는 도시를 별도로 계산한다면 교사-학생비율은 더 높아진다.

교육여건을 악화시키는 요소의 하나로서 학교의 사무직원-학생수의 비율을 들 수 있다. <표 1>에 따르면, 사무직원 1인당 학생수는 국민학교 233명, 중학교 247명, 고등학교 179

<표 1> 초·중·고등학교 학생수, 교원수, 사무직원현황(1987)

	학 생 수(A)	교 원 수(B)	사 무 직 원 수(C)	A/B(%)	A/C(%)
국 민 학 교	4,771,722	130,142	20,501	37	233
중 학 교	2,657,730	74,858	10,761	36	247
고 등 학 교	2,237,624	76,015	12,471	29	179

자료: 문교부, 문교통계연보, 1987.⁷⁾

명으로 학생수에 비해 사무직원의 수가 충분하지 못하다는 것을 알 수 있다. 학교의 사무직원이 부족하다는 것은 그만큼 교원이 처리해야 할 잡무가 많아지는 것으로 해석될 수 있어⁹⁾, 또 그만큼 교육의 질에 악영향을 미친다고 볼 수 있는 것이다.

교직원의 절대수 부족은 교육재정과 밀접히 관련되어 있다. 재정의 확보는 계속되어야 하겠지만 교육재정에는 한계가 있기 때문에, 다른 대안이 모색되어야 한다.

둘째로 학교의 물리적 환경을 검토해 보면 다시 한번 과밀학급의 문제가 크게 부각된다. 학생수별 학급수를 살펴 보면, 1987년 현재 학생수가 60명이 넘는 학급이 국민학교의 경우 3,600개 중학교가 15,190개, 인문계 고등학교가 2,442개, 실업계 고등학교가 501개이다. 과밀학급수가 인구밀집지역인 대도시일수록 더 많으리라는 것은 통계를 보지 않아도 알 수 있다.

학급당 학생수가 60명 이상일 때를 과밀학급으로 간주할 것인가, 아니면 50명, 또는 40명 이상을 과밀학급으로 볼 것인가는 관점의 문제이지만 60명 이상이라는 기준은 보수적인 기준이다. 교사 1인이 효율적으로 교육할 수 있는 학생수를 40명 선으로 본다면, 학급당 40명 이상은 과밀학급으로 보아야 한다. 이렇게 본다면, 한국의 학급과밀현상은 더더욱 심각하다는 것을 알 수 있다. 그 반대로 교실의 크기가 일정하지 않고 대중소의 규격이 있다고 한다면, 60명 이상도 과밀학급이 아닐 수 있다. 즉, 학급당 적정 학생수는 교과목의 성질에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 교실의 크기, 학급당 학생수는 교수-학습활동의 성질에 따라 달라질 수 있는 것이다.

과밀학급이 가장 큰 문제이기는 하지만, 이 밖에도 학교시설과 설비가 낙후되어 있다는 점도 문제이다. 책걸상, 급수시설, 화장실, 놀이시설, 운동기구는 물론 학습효과를 높이기 위해 필수적인 교구의 확보도 기준미달이다.

학교의 인적·물적 환경의 양적인 측면을 검토해 보았으나, 이에 내포된 문제는 상당한 정도로 교육재정과 밀접한 관련을 맺고 있다. 열악한 교육환경을 개선하여 교수-학습의 효율성을 높이기 위해서는 교육재정의 계속적 확보노력이 필요하다. 그러나, 재정의 현실적 한계를 감안하고, 교육의 효율성을 높일 수 있는 대안을 찾는다면, 그것은 교육의 장을 메우고 있는 인적 요소(교사, 학생)가 만드는 사회심리적 과정환경의 개선이라고 할 수 있을 것이다. 여기에 가장 큰 역할을 하는 것이 교사라는 환경이다. 교사는 학생들의 학습효율성을 좌우하고, 학생들의 가치관과 태도 및 행동에 영향을 미치는 “움직이는 환경”으로서 과밀학급의 문제, 시설낙후의 문제를 극복할 수 있는 힘을 가진 환경이다.

근년에 와서 교사의 자질이 과거에 비해 저하되었다는 의견이 많으나, 이에 대한 객관적인 지표를 찾기는 쉽지 않다. 교사의 자질이 저하되었다는 의견은 일반적으로 교직을 희망하는 학생의 자질이 다소 저하되었다는 데에 근거를 두고 있으나, 그 이유를 분석해 보면, 교직의 유인체제의 빈약, 과중한 업무, 승진 또는 발전기회협소, 경제적·사회적 지위의

낮음 등이 부각된다. 이러한 문제가 해결되어야 한다는 것은 부정할 수 없으나, 그 보다 더 중요한 것은 지적 탁월성을 높이 인정하고, 학업지향적 체제를 갖추고, 높은 학업성취를 자극하려는 분위기와 학생을 인간적으로 대하는 분위기를 만드는 데에 교사가 얼마나 능률적인가 하는 데에서 해답을 찾아야 할 것이다. 교육환경을 운위할 때, 과밀학급, 학교시설 등 주로 환경의 양적 측면만 중요시하는 경향이 있었으나, 교육의 효과면에서 보면, 양도 중요하지만 보다 강력한 영향을 미치는 질을 중요시 해야 한다. 환경을 이러한 시각에서 본다면, 교사의 교육적 힘이 크게 부각될 수 밖에 없다. 따라서, 교사가 스스로 가장 강력한 교육환경이라는 확신을 가지고 있지 않다는 점이 더 심각한 문제이다.

2) 개선의 방향

교육환경의 물리적 차원으로서의 과밀학급은 학생의 학습에의 참여기회 감소, 학습의 개별화의 어려움, 교실공간의 효과적 이용의 어려움, 교수방법의 융통성 저해, 학생의 학습곤란도 파악의 어려움, 학습동기의 저하, 교사—학생간의 긍정적 인간관계 형성의 어려움과 궁극적으로 교육의 비인간화를 초래하는 등 많은 문제를 부수한다. 학생의 필요와 기대가 변화하고 있고, 교육여건이 교육성과에 영향을 미친다는 확실한 연구가 있고, 궁극적으로 학교는 개인성장을 위한 장이라고 한다면, 과밀학급을 위시한 교육환경의 양적 질적 측면에서의 개선이 필요하다.

제언 10. 과밀학급은 없애야 한다. 과밀학급해소는 한국교육이 당면한 과제중 가장 심각한 문제중의 하나라는 데에 의견을 달리 할 사람은 없을 것이다. 그러나, 이 문제는 교육제정과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 일시적인 해결은 어렵다. 다만, 이 문제의 해결에 있어서 점근방식에 수정이 가능하고 개별화 수업의 당위성과 학습에 있어서의 탐색, 실험, 참여의 가치를 인정한다면, 교실규모의 획일성을 지양하고 교과목의 특성에 따라 대중소규모의 교실을 적절히 안배하여 시설하는 방안이 검토될 수 있다.

제언 11. 학교의 교육시설은 현대화되어야 한다. 이 제안에도 일반적으로 의견이 공통된다. 학생의 필요와 욕구가 변화되었고, 교수방법의 혁신이 요청되고, 교육의 인간화가 절실하므로 학교의 생활시설은 중류가정의 수준으로 현대화되어야 하고, 교수—학습과정에 필요한 교구는 충분히 구비해야 한다.

제언 12. 교사의 직무수행을 촉진하기 위하여 교사를 위한 직무환경을 시급히 개선해야 한다. 유인체제의 개선, 진급·발전기회의 확대, 과중한 업무의 경감에 못지 않게 중요한 것은 안락하고 능률적으로 직무를 수행할 수 있는 물리적 환경을 마련하는 일이다. 70명 교사에 전화 1대란 한국의 어느 조직체에서도 목격하기 어려운 열악한 조건이다. 교사가 학교에서 인간적 대우를 받지 못한다는 것은 곧 학생이 인간적 대우를 받지 못하는 것과 연결된다.

4. 교육행정

1) 문제의 분석

교육활동의 핵심이 되는 교수—학습활동과 생활지도활동을 지원하고 조정하며 전반적 교육활동을 효율화하기 위한 활동이 교육행정이다. 그러므로 교육행정은 위의 역할을 수행하기 위하여 전문성과 자율성을 확보해야 함은 물론, 교육행정 고유의 역할수행에 대한 책무성도 충족시켜야 한다. 교육행정의 자율성, 전문성, 책무성은 행정발전을 위한 핵심적 요소이다.¹¹⁾ 그러나, 한국교육의 행정은 이 세가지 요소에서 바랄 것이 더 있다는 것이 일반적인 견해이며, 그 중요한 근거의 하나로 교육의 중앙집권화를 들 수 있다.

교육운영에 있어서의 자율성은 학교나 지방교육행정기관의 조직, 관리, 운영 및 정책을 독자적으로 설정, 결정, 집행한다는 교육행정의 원리이다. 그러나 그 간의 중앙집권화는 교육행정의 자율화를 위축시키는 결과를 초래하였다. 중앙집권화가 교육기획의 효율화와 집행과 통제의 능률화를 기함으로써, 행정의 효율성을 높일 수 있다는 장점을 가지고 있지만 행정의 획일화와 경직화를 초래할 가능성도 있다는 데에 문제가 있다.

교육행정의 중앙집권화는 또한 교육행정의 책무성에 부작용을 초래한다. 책무성이란 업무를 담당하는 사람에게 일정한 재량과 자율이 주어졌을 때에 그 책임을 물을 수 있는 것이므로, 중앙집권화가 심하고 권한의 배분이 여흡할 경우에는 소위 하부 교육행정기관의 책임소재와 한계를 파악하기가 어렵게 된다. 자율성이 주어지고 창의성의 자유가 보장될 때 하부기관은 자신이 한 일에 책임을 질 용의가 생기게 되는 것이다.

교육행정에 있어서의 전문성은 교육규모의 양적 팽창과 교육현상의 다양화 복잡화에 따라 더욱 절실히 요구되는 요건이다. 제도의 체제나 원칙이 아무리 합리적으로 체계화되어 있어도 그 체제와 원칙을 잘못 운영하면 목적을 달성할 수 없다. 따라서 교육행정의 전문화는 교육행정요원의 자질 및 전문성 향상을 기함으로써만 가능하다.

2) 개선의 방향

교육행정을 민주화, 효율화 하므로써 궁극적으로 교육의 효율성을 제고하기 위해서는 교육행정의 중앙집권화를 지양함은 물론 다음과 같은 측면에 개선이 있어야 한다.

제언 13. 학교의 교원(교장, 교사)과 지방교육행정기관의 행정요원에게 최대한의 자율성을 허용해야 한다. 학교운영은 교장의 책임하에 있고 교실은 교사의 책임하에 있다. 학교와 교실은 이들 이외의 어떠한 사람의 간섭도 받아서는 안될 신성불가침의 영역이 되어야 한다. 교장과 교사에 대한 간섭은 교장과 교사의 학교운영과 학습지도의 의욕을 저하시키며, 교육에의 책임회피의 구실이 되며, 그들의 창의성을 저해하는 결과를 초래하게 된다.

중앙교육행정기관에 의한 지방교육행정요원에 대한 일방적 지시는 지양되어야 하며, 감독의 한계는 최소한이어야 하며, 어디까지나 조언의 역할을 강화해야 한다. 지역의 실정과

학부모의 의견을 존중하는 교육계획, 교육프로그램, 교육실제의 결정에 있어서 지방교육행정기관에게 최대의 재량권을 부여하여야 한다. 교사와 지방교육행정요원은 상호조정된 관계를 유지해야 하며, 어떠한 경우도 후자는 전자에 군림하는 자세를 취해서는 안된다.

제언 14. 교원 (교장, 교사)은 교육의 책무성 달성의 책임을 져야 한다. 학교운영과 교실에서 수업에 최대한의 자율성이 보장될 때, 교육의 책임은 교장과 교사에게 주어지는 것이며, 학교는 국가사회, 부모, 그리고 학생의 교육적 요구를 충족시켜야 할 책임이 있다. 이를 위하여 모든 교원은 스스로의 자질 향상에 진력할 뿐 아니라, 교육행정의 교육에서의 역할을 이해해야 한다.

제언 15. 교육행정요원은 교육적 전문성을 구비해야 한다. 교육행정요원의 우선 조건은 교육에 대한 전문적 지식이며, 행정에 대한 지식과 기능은 제 2 차적인 자질이어야 한다. 교육에 관한 방침의 결정에 있어서 교육행정가는 그 방침의 교육적 의미를 우선적으로 고려해야 한다. 어떤 방침의 교육적 의의에 의욕이 있을 때, 그 방침은 행정적으로 타당하더라도 폐기 또는 보류되어야 한다. 교육행정요원의 교육적능연수는 강화되어야 한다. 이 연수프로그램에는 교육전문과정이 50%이상 할애되어야 한다.

제언 16. 교육정책의 결정과정은 과학적 증거주의를 따라야 한다. (이 제안은 교육행정의 문제에서 다소 벗어나지만, 교육정책이 흔히 교육행정가에 의하여 결정되는 경향이 있으므로 여기에 포함시킬 수 있다). 흔히 교육정책과 방침은 그 정책의 귀결에 대한 엄정한 검토없이 결정되는 경향이 있다. 그 결과 흔히 “조령모개식”이라는 비판을 받게 된다. 어떤 정책과 방침도 완벽할 수는 없지만, 그 결정에 있어서는 과학적 근거를 제시할 수 있어야 한다. 융합적 정책결정은 지양되어야 한다.

5. 교육재정

1) 문제의 분석

적정의 교육재정확보와 배분은 교육의 질적 향상을 위한 가장 기본적 요건이라고 해도 과언이 아니다. 과밀학급, 교육시설의 낙후, 교사에 대한 대우의 영세의 문제는 물론, 교육의 질적 향상을 위한 교육연구, 교육혁신의 도입, 교육환경개선의 문제도 직접·간접적으로 교육재정과 밀접한 관계를 맺고 있다.

한국의 교육재정의 실상을 분석한 한 연구는 그 문제로서, 교육재정 총량규모의 영세성, 공교육비의 학생부담 의존도의 과다, 지방교육재정 자립도의 저조, 지방자치단체로 부터의 교육비 전입금의 빈약, 사학재정의 부실, 교육제 운영의 부적 절성을 들고 있다.¹²⁾

교육재정 총량규모는 정부예산의 20%를 상회하고 있지만, 선진국의 1/4 내지 1/10에 불과하다(표 2 참조). 또한 공교육비의 학생부담의 비중은 45%정도이며, 립학교의 경우 그 비율은 80%에 육박하고 있다. 교육의 공공적 성격을 고려할 때 교육재정의 대부분을 확보

〈표 2〉 학생 1인당 공교육비 국제비교*

(단위 : U.S. \$)

국명	연도	GNP (10억달러)	1인당 GNP	초 등	중 등	고 등	GNP대 공교육비(%)
한국	1983	60.1	1,594	319	385	1,447	3.4
일본	1979	1,000.9	8,638	1,325	1,674	6,737 ³⁾	5.8 ³⁾
미국	1979	2,413.9	10,943	2,275	2,275	5,851	6.9 ⁴⁾
영국	1979	405.4	7,254	845	1,234	6,615 ²⁾	5.8 ³⁾
프랑스	1979	574.6	10,744	704	1,953	3,044 ¹⁾	5.0 ⁴⁾
서독	1979	766.1	12,490	953	3,854	7,387 ²⁾	4.7

* 윤정일. 한국교육재정의 진단과 처방에서 인용.

주 : 1) 1977年, 2) 1978年, 3) 1980年, 4) 1981年.

자료 : 1) 日本 文部省, 『文部統計要覽』, 1983.

2) UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1983.

3) 文教部, 『文教統計年報』, 1983.

모에게 부담시킨다는 것은 비합리적이라 할 수. 밖에 없다. 그 뿐만 아니라, 지방교육재정의 자립도가 극히 저조하여, 우리나라의 지방교육재정은 70% 이상이 국고교부금에 의존하고 있는 실정이다. 국고의존도가 높다는 것은 지방재정의 안정성이 낮다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 거기에다 지방자치단체로 부터의 교육비 전입금은 1985년의 경우 지방교육재정 총액의 2%에 불과하다. 특히 심각한 것은 사학재정의 부실문제이다. 학생수를 기준으로 해서 볼 때, 우리나라 중학교의 32%, 고등학교의 약 60%, 전문대 이상의 고등교육기관이 약 76%가 사학이므로 사학의 발전없이 우리나라 교육의 발전을 기대하기 어려운 실정이다. 사학재정중 납입금의 비중이 74.3%에서 89.8%에 이르고 있는 반면 재단으로부터의 전입금은 21.4%에서 5.1%정도이다. 학교법인의 이같은 교육비 부담능력의 취약점은 사학발전을 저해하는 큰요인이 되고 있다.

2) 개선의 방향

교육재정의 교육의 질적향상을 위하여 (최소한 질적유지를 위하여) 장기적 안정적으로 확보되어야 하며, 그 재원은 교육환경의 개선, 구체적으로는 교육환경의 인간화에 투입되어야 한다. 이러한 전제하에서 교육재정의 안정적 장기적 확보와 균현된 배분을 위하여 다음과 같은 제안이 타당할 것이다.

제언 17. 교육재정 확보를 위한.재원의 다양화를 기해야 한다. 현재까지 교육재원은 정부, 사회, 학생의 재원중 정부와 학생(특히 사학의 경우) 부담에 크게 의존하였다. 그러나 재원의 범위를 확대하여 기업, 독지가, 사회단체, 교육 공채 등 민간교육투자로 재원을 확대할 필요가 있다. 특히 국가경제의 여건과 전망에 관계없이 교육재원을 유지 확보하기 위해서는 이를 위한 제도적 장치가 모색되어야 할 것이다.

제언 18. 지방자치단체로 부터의 교육비 전입금의 확대를 기해야 한다. 지방재정의 영세성은 인정되나, 지방자치체의 실시에 따른 지방재정의 개선에 따라 지방정부로 부터의 교

육비 전입의 증가는 불가피하다. 이것은 지방의 교육에 대한 의욕증진을 위해서나 지방교육의 특성화를 위해서도 필요한 방안이 될 것이다. 중앙정부와 지방정부의 교육투자의 영역을 분명히 하되, 중앙정부는 지방정부가 관심을 갖지 못하는 영역에 재정지원을 하는 것이 합리적일 것이다.

제언 19. 교육비지출의 효율성을 높이기 위하여, 종전의 지출형태를 세밀히 분석, 경비절감과 절약에 노력해야 한다. 이미 투자한 교육비(예컨대, 기존 시설이나 교구)의 활용정도를 검토 분석 평가하여, 그 활용의 효율성을 극대화하는 것도 경비절감의 한가지 방도이며, 비합리적 지출을 방지하는 제도적 장치를 마련하는 것도 시급하다.

제언 20. 교육재정은 교육환경개선에 최우선적으로 배정되어야 한다. 교육의 책무성을 다하기 위해서, 즉 교육의 궁극적 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 교육재정은 교육환경 개선에 최우선적으로 배분해야 한다. 한국의 교육개혁의 초점은 교육환경개선에 맞추어져야 한다.

Ⅲ. 결론 및 종합

국민총생산액 3,000달러의 수준에 육박하여, 경제적으로 우리나라는 중진국의 대열에 끼어 들었고 세계의 지도급 국가로의 비약을 위해 전진하고 있다. 부존자원이 부족한 우리나라가 이 수준까지 도달한 것은 교육에 힘입은 바 크다. 국민의 높은 교육열과 정부의 과감한 교육투자의 성과라고 해도 무리가 아니다.

그러나, 아직도 우리나라의 교육에는 해결해야 할 문제가 산적해 있다. 그 문제가 무엇인지를 확인하기 위하여 이 연구에 착수하였다. 교육의 본질적 측면인 교육내용과 교육방법, 그리고 교육의 지원측면인 교육행정, 교육재정 및 교육환경과 시설이 내포하고 있는 문제를 분석하였고, 그것을 토대로 하여 20개의 제언을 추출하였다.

교육내용의 영역에서는 지식의 폭발적 증가를 감안하여 지식의 창조력과 사고력의 교육, 과학정신의 교육, 외국어교육, 윤리교육, 개성신장을 지향하는 개별화교육 등을 제언하였고, 교육방법의 영역에서는 교육방법 현대화를 위한 과밀학급의 해소, 수업방법의 개별화, 교사교육에서의 교직교육 강조, 교육공학의 도입을 제언하였다.

교육환경과 시설의 영역에서 과밀학급 해소의 당위성이 다시 강조되었고, 교육시설의 현대화, 교사의 직무환경 개선이 제언되었고, 교육행정에서는 교원과 지방교육행정요원의 자율성 보장, 교원의 교육 책무성, 교육행정요원의 전문성 제고, 교육정책 결정과정의 과학적 증거주의 채택이 제언되었고, 교육재정에서는 교육재원의 다양화, 지방자치단체의 교육비 전입금 확대, 교육비 절감노력, 교육비의 교육환경개선에의 우선 배정이 제안되었다.

우리나라 교육이 내포하고 있는 다양한 문제중 특히 부각되는 것이 있다면, 그것은 교육

환경의 열악과 이를 개선하는데에 요구되는 교육제정의 영세이다. 개성신장을 위한 개별화 수업, 교육의 인간화, 다양성을 추구하는 교육, 학생의 적성과 요구에 맞는 교육 등이 가능하기 위해서는 과밀학급의 해소와 교육시설의 현대화, 교사의 현대 교육이론의 수용 등이 전제되어야 하기 때문이다. 이를 위하여는 교육제정의 영세성이 극복되어야 한다. 교육재정이 확보되지 않으면 한국교육이 당면한 문제의 해결은 난망이다. 다만 점진적으로나마, 그러나 조속한 기간내에 재정적 지원이 있어야 할 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 이 연구는 한국교육의 다섯 영역을 선정하여 각 영역이 내포하고 있는 문제를 분석하였으며, 그렇게 분석된 문제에 한정해서 개선을 위한 제언을 하였다. 그러므로 한국교육의 모든 측면의 모든 문제(예컨대, 교육관, 입시제도, 영재교육 등)의 분석이 아니라는 점을 첨언한다.

참 고 문 헌

- 1) 이영덕 (1975). "한국교육이 당면한 중요문제". 교육체제혁신의 방향. 한국교육개발원; 김영철 (1981). 학교제도발전연구. 한국교육개발원; 신세호 (1984). 교육개혁의 국제동향과 한국교육 선진화를 위한 과제. 한국교육학회 1984년 연차학술대회 기초강연.
- 2) 조석희·이성진 (1987). 사고와 인지전략(인쇄중).
- 3) 이성진 (1985). 교육심리학서설. (서울:교육과학사)
- 4) 이성진 (1985). 상계서.
- 5) 배천웅 (1984). 한국교육문제의 종합진단. (서울:교육개발원)
- 6) 이성진 (1985). 상계서.
- 7) 문교부 (1987). 문교통계연보.
- 8) 문교부 (1987). 상계서.
- 9) 배천웅 (1984). 상계서.
- 10) 문교부 (1987). 상계서.
- 11) 김윤태 (1983). 교육행정학. (서울:배영사)
- 12) 윤정일 (1987). 한국교육제정의 진단과 처방. (미발표 논문)
- 13) 윤정일 (1987). 상계서.

An Analysis of the Problems in Korean Education

Sung Jin Lee

Abstract

The purpose of the present study was to analyze the selected problems the current Korean education is faced with and recommend possible solutions to these problems. Five areas of concern were selected: curriculum, instruction, educational environment and facilities, educational administration, and finance. On the basis of the analysis, following recommendations were made:

With regard to curriculum, it was recommended that the school curriculum should emphasize development of thinking abilities thereby to enable the students to create knowledge from the existing information, rational and scientific thinking in all subject areas, foreign language education, value education from the human relations point of view, and provision for a wide variety of teaching materials so as to meet the individual needs of the students.

As for instruction, it was recommended the problems associated with the over-sized classroom should receive the foremost attention. In addition, provisions for individualized instruction, strengthening teacher education, both pre-service and in-service, and introduction of educational technology, were also recommended.

Concerning school environment and facilities, provisions for effective utilization of space were discussed with a special reference to crowded classroom. Modernization and improvement in school facilities commensurate with the national economic growth and improvement in working environment and amenities of teachers were given special mention.

In regard to educational administration, the necessity for decentralization of power and authority was stressed for autonomous local involvement in educational administration and policy-making. It was also stressed that administrative and policy decisions be made on scientific basis. Enhancement of professional qualification of educational administration personnel was stressed.

Finally, concerning the finance, diversification of resources, the rate of increase in education costs from the local government, and effective use of educational budgets and

prevention of wastage were recommended. It was also recommended that the first priority in financial input should be made to improvement of educational facilities and environment.