

교육책무성 개념 대두의 한국적 맥락과 쟁점 재검토 필요

박남기(광주교육대학교 교수)

I. 들어가는 말

- 이 논문에는 별다른 합의 없이 사용되고 있는 교육책무성의 개념을 새롭게 정립하기 위한 한 학자의 노력이 오롯이 담겨있음.
- 제공된 연구물을 소화하는 것 자체도 벅차다는 느낌. 연구자의 노고에 감사. 동의하거나 공감하는 부분이 주를 이루고 있으므로 이에 대해서는 지면상 언급하지 않겠음.
- 결론이 미완성인 논문을 받은 상황이어서 토론이라기보다는 공동연구자라는 생각으로 미완성의 연구를 완성하는 데 보탬이 되었으면 바람을 담아 몇 가지 생각을 적어 봄.

II. 연구물 개관

- 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안 이후, 우리나라의 경우도 교육의 다양화, 교육기관의 자율성 확대, 수요자의 선택권 강화를 표방한 ‘신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(1995. 5. 31)’ 이후, 국가 경쟁력 강화를 위한 교육체제의 질 확보와 단위학교의 교육력 제고 및 고등교육의 국제화·내실화 확보 등을 목표로 교육책무성기제가 정부의 교육개혁 수단으로 채택되어 본격적으로 운용되고 있으나 책무성(교육책무성)의 개념과 논리구조, 구성요인 및 적용범위 등에 관한 보편적 합의점은 학계에서 쉽게 발견되고 있지 않으며, 국내·외 관련 연구자들은 개념적·이론적 혼란과 관련 쟁점에 대한 논쟁을 해소하기 위해서는 책무성에 대한 포괄적이고 심층적인 개념 분석적 접근이 필요함을 주장하고 있어서 이 연구를 수행하는 것으로 그 필요성을 밝히고 있음.
- 이 연구는 “성과기반 책무성이 교육책무성의 정책 전형으로서 강조되고 있는 현 시점에서 공공행정 분야에서 다각도로 논의되고 있는 책무성의 개념과 유형, 논리구조와 관련 쟁점 등을 체계적으로 분석함으로써 교육책무성의 미래적 발전 방향에 필요한 기초자료 확보와 제반 아이디어 형성에 기여하고자 함”을 목적으로 하고 있음.
- 이를 위해서 책무성의 개념 분석, 기존의 교육책무성 모형 분석, 책무성의 유형과 쟁점(주인-대리이론, 내적 책무성과 외적 책무성의 조화 등) 분석을 통해 궁극적으로 교육적 책무성의 미래적 발전을 위한 참조적 아이디어를 제시하고자 함.

Ⅲ. 연구 필요성 분석

- 연구에서 밝힌 필요성에 더해서 혹시 책무성 개념이 명확하지 않아 책무성 확보라는 미명하에 잘못된 방향으로 정책이 전개되어 오히려 역효과를 낳고 있는 경우는 없었는지 등에 대한 현실의 문제를 추가적으로 분석하여 제시한다면 그러한 문제에 더해서 한국적 맥락에 적합한 교육책무성 개념을 재정립할 수 있을 것으로 기대됨.

Ⅳ. 책무성 정의와 개념 구조에 대한 의견

- 때로는 무엇인가를 하고자 하는데 방법을 모르다가 외국에서 사용하고 있는 제도를 탈맥락적으로 들여와 사용함으로써 원하는 결과가 아니라 원하지 않는 결과를 가져오기도 함.
- 연구를 더 보완할 때 우리나라의 다양한 연구들에서 뿐만 아니라 국내 유관 정책에서 명시적으로 밝혔거나 혹은 묵시적으로 가정하고 있었던 책무성 개념을 추가로 밝혀보기를 기대함.
- 광의와 협의 구분에 대한 의견:
일반적으로 광의의 개념은 협의의 개념을 포괄한다는 전제를 가지고 있음. 그런데 Boven(2007)이 주장한 광의의 책무성(덕)과 협의의 책무성(기제) 구분은 서로 상이한 것으로 협의의 개념이 광의의 개념에 포함되기 어려움. 그렇다면 이를 광의와 협의로 구분하는 것은 타당해보이지 않음. 구분을 할 때 논문 후반부에서 하듯이 본질적(혹은 내재적) 책무성과 도구적 책무성 혹은 다른 대표할만한 이름으로 바꾸는 것이 타당해 보임. Boven의 구분을 그대로 소개하는 것에서 한 발 더 나아가 이의 타당성을 검토하는 것이 연구자의 역할일 것으로 생각됨.
- 책임감과 책무성 비교에 대한 의견:
 - . 어떤 사회에 존재하지 않는 새로운 용어가 수입되면 유사한 의미를 가진 기존의 용어를 차용하여 사용하거나(예: accountability - 책무성), 수입된 단어에 적합한 새로운 용어를 만들어 사용하기도 하며(이 경우에는 여러 신조어가 경합 과정을 거치면서 하나가 살아남게 됨. 예: philosophy - 철학), 그 것도 힘들 때에는 발음대로 적어서 사용하기도 함(예: computer - 컴퓨터).
 - . accountability의 경우처럼 기존 용어를 차용하여 사용할 경우에는 기존 개념과의 혼란을 불러일으킬 수도 있음. 책무(責務)의 사전적 의미는 ‘직무에 따른 책임이나 임

무(유의어 : 의무, 임무, 책임)’로 광범위한 의미의 책임과 달리 책임 중에서 어떤 일을 맡았을 때 그 일에 의해 발생하는 책임 즉, 임무와 비슷한 의미임. 이러한 경우에는 차용어의 성격이 강한 ‘책무성’의 사전적 의미를 따지거나 과거 용례 속에서 의미를 찾아내고자 할 경우 자칫 의도와는 다른 결론에 도달할 수도 있음.

· ‘책무 대 책임’ : 책무성은 책임감이 아니라 ‘책임성’과 비교를 해야 할 것으로 보임. 책임감은 말 그대로 책임의식. 즉, 책임을 느끼는 주체의 의식에 관한 것임. 따라서 만일 책임감을 책무와 비교하고자 한다면 책무감(비록 존재하지 않지만)이라는 용어와 비교해야 할 것임. 정 비교하고자 한다면 우리나라에서 기존에 사용되고 있던 책무성이라는 개념을 차용하여 기존에 존재하지 않던 accountability라는 단어를 뜻하는 말로 사용함으로써 어떠한 새로운 지평을 열어주었는지 아니면 어떤 혼선이 빚어졌는지를 밝히는 노력은 필요해 보임.

V. 교육책무성의 개념구조와 구성요인 분석

- 연구자는 교육책무성의 개념구조를 확인하기 위해 먼저 책무성의 내용범위를 비교하는 작업을 하였음. 이러한 비교를 통해 교육책무성과 학교책무성이 공공행정 부문의 성과기반 책무성에 매몰되고 있음을 지적하고 있음. 교육책무성의 향후 발전 방향에서 내적, 외적 책무성의 물리적 통합을 넘어서며 우리 사회의 맥락에 적합한 교육책무성 개념과 원리가 도출될 수 있기를 기대함.

VI. 교육책무성의 유형과 쟁점

1. 교육책무성 유형

- 교육책무성이라는 개념이 미국에 등장하게 된 이유는 주의 권한이었던 교육에 연방이 관여하기 위하여 특별한 사업과 이를 위한 예산을 마련한 후[예: 존슨 대통령때 초중등교육법 제정을 통해 저소득층 학생들에 대한 재정지원, 클린턴 대통령때 Goal 2000에 기초한 초중등교육법 개정과 연방정부 예산 투자, 부시대통령때의 초중등교육법 2002 개정판(NCLB) 및 그에 따른 여러 프로그램과 예산지원 등], 이 프로그램 목표달성을 담보하기 위한 것이었음을 짐작해볼 수 있음(박대권, 2012).
- 이에 반해 우리나라의 경우에는 중앙정부가 직접 권한을 가지고 있으면서 지방교육자치단체에 필요한 명령 혹은 지시를 하달한 후에, 지방교육자치단체 혹은 각급학교가

이를 제대로 수행하고 있는지, 그리고 관련 예산을 제대로 집행하고 있는지에 대해 중앙정부와 국회(국정감사권)가 감시 감독할 수 있는 권한을 가지고 있었음.

- 따라서 책무성이라는 기제를 굳이 도입하지 않더라도 우리의 경우에는 중앙정부가 직접 ‘대리인’의 책임 완수 여부를 확보할 수 있었음. 어쩌면 역으로 이 것이 우리나라 ‘교육책무성 기제’의 하나라고 보는 것이 타당할 수도 있음.
- 그러함에도 불구하고 최근에 책무성이라는 개념이 대두되고 이에 의한 정책과 프로그램 성과 담보를 위한 노력이 이루어지고 있는 이유는 과거와 달리 중앙정부의 권한을 지방교육자치단체에 위임(지방교육자치단체는 각급 학교에 위임)한 결과 중앙정부가 직접 시행하고자 하는 정책이나 프로그램에 대해서는 과거와 다른 방식의 성과담보 방식이 필요했기 때문으로 이해할 필요도 있을 것임.
- 분석시 이러한 맥락을 함께 고려할 때 우리나라 교육정책과 제도 속에 녹아 있는 책무성 확보 방안 이해가 더 용이할 것으로 생각됨.

나. 교육책무성 쟁점: 주인-대리인이론

- 용어 번역 바꿀 필요 있어 보임(예: 위탁인과 대리인). 주인의 상대어는 종이고, 대리인의 상대어는 본인인데 본인이라고 하면 뜻이 정확히 전달되지 않으므로 대리인에게 위탁한 주체인 위탁인 혹은 위탁자라고 하는 것이 타당해 보임.
- 학생을 대리인으로 보는 관점에 대한 의견

“교육현장에서 성과달성을 요구하는 주인의 역할은 정치가, 지역구 주민, 교육감, 교육위원, 판사, 공직관료, 각종 이해단체, 교재출판사, 교육행정가, 교사, 학부모 등이 망라될 수 있으며, 책무이행자로서 대리인은 단위학교, 교장, 학교운영위원회, 교사, 학생 등이 해당될 수 있다”고 하여 학생은 대리인으로만 구분되고 있음. 그런데 교원평가라는 책무성 확보 기제에서는 오히려 학생이 교사를 평가하도록 함으로써 대리인이 아니라 위탁인으로 간주되고 있음.
- 위탁인과 대리인의 중첩성

위탁인과 대리인의 구분은 상대적이어서 위탁인을 누구로 보느냐에 따라 학교나 학교구성원이 위탁인이 될 수도 있고 대리인이 될 수도 있음. 가령 주민이 위탁인일 경우 교육감은 대리인이고, 교육감이 위탁인일 경우 단위학교(학교운영위원회)나 학교장이 대리인일 수 있으며, 단위학교나 학교장이 위탁인일 경우 교사가 대리인 일 수 있음. 위탁인과 대리인의 중첩성을 통해 우리 모두가 위탁인이며 동시에 대리인임을 부각시킬 때 사회구성원 간의 상호이해 정도가 높아질 것으로 기대됨.

VII. 맺는 말

- 하나의 개념은 사회적 맥락 속에서 탄생함. 외국의 역사와 사회적 맥락, 그리고 사회적 필요 속에서 만들어진 개념을 이해하고 재구조화 하는 데에서 한 걸음 더 나아갈 수 있기를 기대함. 우리 사회에 적합한 개념으로 재탄생시키기 위해서는 그러한 개념이 탄생하게 된 그 나라의 역사적, 사회적, 정치적 맥락을 함께 분석할 필요가 있을 것임.
- 우리나라 학자층이 얇아서 그러하기도 하겠지만 우리 학계는 스스로의 한계를 인식하면서도 외국에서 새롭게 탄생되어 적용되고 있는 개념을 도입하여 이해하고 우리 사회에 적용하려고 애쓰며, 이를 따라가는 것마저 힘겨워하고 있음.
- 한국 초중등교육은 세계적인 성과를 내고 있는데 왜 한국 교육 이론은 세계에 나아가지 못하고 있을까? 아니 왜 한국 학자들은 한국 상황 속에서 이를 개념화하고 이론화하여 새로운 이론을 만들어내지 못하는 것일까에 대해서도 우리 학계가 함께 생각해 보았으면 함.

참고자료

박대권(2012). 미국 연방정부의 확대로 살펴본 중앙집권과 지방분권 사이의 정치학. 한국교육정치학회, 교육정치학의 학문적 성격에 관한 재조명(53-63). 제33차 한국교육정치학회 연차학술대회 자료집.