

<목차>

[세션 3-URL3]

학문후속세대 3

- ▣ 고교학점제 도입에 따른 학교 조직 문화 개선 사례 연구 1
발표: 송광자(공주대 박사과정), 김훈호(공주대 교수)
- ▣ 중학교 학교폭력이 인접 초등학교 학교폭력에 미치는 영향 12
발표: 황정훈(서울대 박사과정)
- ▣ 남북한 교육통합을 지향하는 교육행정체제 비교분석 29
발표: 서유림(고려대 박사과정), 신현석(고려대 교수)

고교학점제 도입에 따른 학교 조직문화 개선 사례 연구

송광자(공주대학교 박사과정)

I. 서론

4차 산업혁명 시대의 도래에 따른 산업 재편과 저출생에 따른 학령 인구 감소로 우리 사회는 변동성이 커지고 영역 간 경계가 사라지고 연결되어 복잡성이 증대되고 있다. 감염병 확산으로 언택트와 비대면이 일상이 되면서 기존 질서와 가치들이 한 순간에 재정의 될 수 있음을 전 세계인이 경험했다. 사회의 변동성, 불확실성, 복잡성과 불확실성이 확대되면서 교육 패러다임도 대전환이 필요하다는 인식이 세계적으로 확산되고 있다. 경제협력개발기구(OECD)는 「OECD Education 2030」 프로젝트 보고서를 통해 학생들이 예측이 어려운 미래 직업 변화와 새롭게 출현할 사회 문제와 기술 혁신에 대응하는데 필요한 역량을 갖추 수 있도록 학교 교육의 변화 방향성을 제시하고 있다(OECD, 2018).

문재인 정부도 미래교육 체제로의 대전환의 필요성을 인식하고, 2025년 1학년부터 모든 일반계 고등학교에 전면 도입을 목표로 고교학점제를 국정과제로 추진했다. 고교학점제는 학생이 기초 소양과 기본 학력을 바탕으로 진로·적성에 따라 과목을 선택하고, 이수 기준에 도달한 과목에 대해 학점을 취득·누적하여 졸업하는 제도이다(교육부, 2021). 고교학점제는 고교 교육을 공급자(학교, 교사) 중심의 획일적인 교육에서 수요자(학생) 중심의 진로 맞춤 선택형 개별화 교육과정으로 전환하고, 평가와 졸업 체제 뿐 아니라 수능과 대입 제도 개편까지 대대적인 변화를 예고하는 교육 정책이다.

학교 현장을 둘러싼 사회·경제적 여건과 교육 정책이 급변하는 VUCA(변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity))의 시대에 학교 조직은 어떻게 운영되어야 할 것인가? 한국교육개발원은 고교학점제가 현장에 안착되어 학생 중심 교육을 제대로 구현하기 위해 학교 운영 체제와 학교 문화 혁신이 동반되어야 하며 관리자의 일방적 명령이나

지시에 따른 하향식(top-down) 방식이 아니라 학교 구성원의 소통과 협력에 기반한 상향식(bottom-up)의 학교 문화 개선이 이루어져야 한다고 제시하고 있다(한국교육개발원, 2018 ; 206). 학교 현장에서 볼 때 이는 매우 추상적이고 선언적인 연구 결과로 학교 구성원의 소통과 협력에 기반한 상향식 학교 문화로 변화시키기 위한 구체적인 실천 방안은 알기 어렵다. 게다가 학교 현장 교사의 관점에서 볼 때 한국교육개발원이 동일한 연구 보고서에서 학교 운영 체제의 혁신 방안으로 교사의 행정업무 경감과 업무 분장의 명확화를 제안한 부분이 학교 구성원의 소통과 협력에 기반한 학교 문화 조성의 상충된다고 보여진다.

먼저 행정 업무 경감 측면을 살펴보자. 학교는 이완조직으로 교사의 수업 평가에 대한 자율성과 독립성이 강하며 업무 간 결합력이 약한 조직 구조를 지금까지 유지하고 있다. 이런 조직 문화에 대한 개념이 재정립되지 않은 상황에서 교사의 주요 업무는 수업과 평가라는 관점과 담임교사와 행정 업무를 분리하여 교무 업무 경감을 위한 업무지원팀을 구성하는 방식도 자칫 학교 협업문화 조성에 걸림돌이 될 수 있다. 한국교육개발원은 동일한 보고서에서 교사들이 수업에 전념할 수 있는 문화가 조성되고, 담임 교사의 역할에 “교육과정 전문가, 학습컨설턴트, 상담가로서의 역할이 강화되어야 한다”고 제안한다(2018; 193~194). 교사 간에 수업과 업무 통제와 간섭이 어려운 이완 조직의 특성상 고교학점제 도입으로 담임교사가 학생의 진로학업설계 지도에 필요한 교육과정 문해력 향상, 진로학업 설계 지도를 위한 상담업무는 등한시한채 행정업무 경감만을 고집하는 근거로 작동할 수 있다. 이는 담임교사와 교무업무지원팀 간, 고교학점제 전담 부서와 다른 교원 간에 갈등을 야기하고 학교 교원 전체가 소통하고 협업하여 학생중심 교육을 실현하는 과정에 큰 어려움을 야기할 수 있다.

학교 업무 분장은 막스 베버의 관료제적 조직 관리에 뿌리를 두고 있다고 볼 수 있다. 막스 베버의 관료제는 조직을 기계로 바라보며, 산업사회 조직의 강력한 지배 원리로 오랜 기간 작동했다. “관료제는 집단 내지 조직 속에서 직무를 계층적으로 나누어 대규모 행정 관리 활동을 수행하는 조직유형이다. 규칙에 의해 정확하게 업무가 수행되고, 분업과 전문화의 원리, 계층제적 조정의 원리, 공평무사의 원리가 작동해야만 관료제가 합리성과 효율성을 달성할 수 있다(Weber, 1922 ; 김창수, 2014 재인용). 학교도 관료제적 효율적인 통제의 방식으로 업무 분장 관행을 오랜 기간 유지해 왔다. 학교 업무 분장은 산업사회 관료제에 입각해 교사가 수행해야 할 행정 업무를 직무 유형별로 나누고 각 부서의 업무를 분업화하여 수행할 업무를 세부적으로 기술하고, 조직 층위를 관리자-부장교사-업무담당자로 나누어 상명 하달식 관리 효율을 극대화한다. 산업화 시대에 학교가 학생들에게 획일적 교육을 제공하던 시대에는 분업화에 근거한 관료제적 학교 업무 분장 방식이 업무 추진의 효율을 높여주었다. 하지만 사회 구조가 복잡해지고 고교학점제와 같이 학교 구성원 전체가 협업을 통해 업무를 추진해야하는 경우 학교 업무분장은 오히려 학교 현장에서 구성원의 협업을 저해하고 학교 구성원 모두가 협업해야할 업무를 특정 부서의 업무로 생각하며 구성원간 업무 갈등을 유발하고, 학생 중심 교육실천에 반드시

필요한 중핵적인 업무마저 기피하게하는 문제의 근원이 되고 있다.

본 연구자는 일반계 고등학교에서 고교학점제 업무를 추진하는 교육과정 부장으로서 고교학점제와 같이 학교 교육 전체의 혁신을 요구하는 정책은 기존의 관료제와 이완 조직의 틀로는 학교 현장에 제대로 구현되기 어렵다는 문제 의식을 가지게 되었다. 이러한 문제 의식에 기초하여 본 연구에서 학교 운영의 변동성, 불확실성, 복잡성, 모호성을 높이는 고교학점제 정책 도입에 따라 학교 조직을 바라보는 새로운 관점에 근거해 기업에서 널리 이용되는 애자일 방법론을 적용하여 현재 근무 중인 학교의 조직 문화를 개선한 사례연구를 통해, 조직 문화 변화를 위한 실천적 방법론과 성공 요인이 무엇인지 분석하여 유의미한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 고교학점제

고교학점제는 고교 교육을 공급자(학교, 교사) 중심의 획일적인 교육에서 수요자(학생) 중심의 진로 맞춤 선택형 개별화 교육과정으로 패러다임을 전환하는 것을 목적으로 하고 있다. 교육부는 「고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영 계획」을 발표하고(2017), 2018년부터 연구·선도학교를 단계적으로 확대·운영¹⁾하여 지역 및 학교 여건에 맞는 운영 모델을 육성하고, 2022년부터 2024년까지는 고교학점제 도입기반 조성 시기로 일반고 전체에 운영 모델을 확산 적용하여 2025년 1학년 입학생부터 전국의 모든 일반고가 학점제를 본격 시행할 수 있도록 정책을 추진하고 있다(교육부, 2021). 고교학점제 도입이 차질없이 이루어질 수 있도록 초·중등교육법 시행령 및 시행규칙 개정(2020)을 통해 학점제를 법제화하고, 2022년말 학점제형 교육과정 운영을 위한 교육과정 개정 방향을 확정고시한다. 교육부는 고교학점제 도입 기반 조성을 위한 추진 과제로 학생 선택형 교육과정 편성·운영, 진로 및 학업설계 지도, 학생 수업 및 평가 내실화, 학교 문화 및 운영 혁신, 학교 공간 조성 등 6대 핵심 추진 과제를 제시하고 있다.

고교학점제 도입은 학교 운영에 변동성, 불확실성, 복잡성, 모호성을 증폭시킨다. 학생 선택형 교육과정 확대를 위해 학생들의 과목 선택에 따라 교원 수급이 매년 달라질 수 있고, 학생들이 진로에 따라 과목을 선택하고 학업 계획을 세울 수 있도록 진로학업설계 지도가 이루어져야 한다. 또한 선택 과목 수가 많아지고 반별 학생 수도 다양해져 학교 공간이 재구조화가 이루어져야 한다. 단위학교에서 개설이 어려운 과목 수요가 있는 경우 인근 학교와 함께 과목을 공동으로 개설 운영하거나 온라인으로 다양한 학교 학생과 수업을 들을 수 있도록 지역 내 교육

1) 연구·선도학교 운영 확대 : 105교(2018) → 354교(2019) → 732교(2020)→ 1,457교(2021)

과정을 개방화하고 유연화하는 과정이 동반된다. 이들 과제는 단위 학교 내 모든 부서와 교원 뿐 아니라 교육청, 지역사회와의 협업이 이루어져야 제대로 추진될 수 있다. 이런 인식하에 교육부는 학교의 모든 부서와 교원이 협업하여 학점제 업무를 추진할 수 있도록 학교 문화 조성을 중요한 과제로 제시하고 있다.

고교학점제는 공급자 중심의 획일적인 교육 패러다임을 수요자 중심의 맞춤형 교육 패러다임으로 전환하는 정책으로 학교 운영 패러다임도 변화가 요구된다. 고교학점제 도입 이전의 학교 운영은 관료제와 이완조직 관점에서 학교 업무와 수업은 상호 독립적이고 한 쪽의 업무 결함이 다른 쪽에 미치는 영향이 미미하다는 관점이 지배적이어서 학교 업무 분장에 따라 분업화된 업무를 추진하고, 관료적 체계로 상명 하달식 업무 추진이 오히려 효율적일 수 있었다. 고교학점제 도입으로 학교는 외부 정책 변화에 민첩하게 적응하고 지역과 학교 여건을 고려하여 학생 맞춤형 교육 제공을 위해 스스로 새로운 질서를 창출해야한다. 그 과정에서 일부 과목은 선택을 받지 못할 경우 정원이 조절되고, 운영 과목 수 증가로 교사의 수업평가 부담이 가중되며, 학생 개별 맞춤 지도를 위해 수강신청, 시간표 작성, 평가 실시 등 업무 부담이 증가한다. 고교학점제 도입으로 학교 운영 체제 전반에 변화가 요구되고 교사의 안정적인 시수 확보에 대한 불안 요인과 업무가 증가하면서 고교학점제 도입은 많은 학교 현장에서 구성원의 큰 저항에 직면해 학교 구성원의 인식 전환과 조직 문화 변화를 이끌어내지 못하고 형식적인 수준의 교육과정 개편이나 의도적인 도입 지연 등이 나타나는 경우가 많다.

이런 문제에 대한 근원적 대안을 모색하기 위해 학교 조직을 환경 변화와 무관하게 운영되며 전체를 부분으로 분해할 수 있고, 부분의 합이 전체라는 기계론적 접근 방식에 입각해 학교 조직을 바라보던 관료제와 이완 조직 관점에서 환경 변화에 유기적으로 대응하고 새로운 질서를 창출하기 위한 내부적 힘이 있으며, 부분 간의 시너지가 발생하면 전체가 부분의 합보다 더 큰 힘을 발휘할 수 있다는 조직 관점으로 재정립되어야 한다. 또한, 전체가 부분의 합보다 더 큰 힘을 발휘할 수 있도록 하기 위해 개인의 전문성에 기반한 분업화된 조직 문화를 집단지성에 기반한 소통과 협업 중심의 조직 문화로 변화 시키기 위한 구체적인 방법론에 대한 탐색도 필요하다.

2. 복잡계 이론

인간이 세계를 인식하고 바라보는 관점은 인간의 행동 전반에 큰 영향을 미친다. 강성남은 “기계론적 사유체계는 사물 속에 내재한 인과율에 따라 정해진 궤적을 따라 움직이는 운동법칙에 의해 세계를 이해하고자 하는 뉴턴의 패러다임을 강화시켜왔다. 새로운 세계관을 이루는 존재론, 인식론 및 방법론은 유기체론에 입각한 복잡계적 사고를 떠받치는 요소다. 많은 구성요소

로 이루어진 시스템에서 요소 간의 상호작용의 결과 나타나는 창발현상은 복잡계의 핵심적 특성이다. 종래의 기계적, 환원론적 사유체계에 의지하여 분리, 환원, 추상화 원칙을 강조했던 단순패러다임의 지식병리학은 심대한 부작용을 낳았다. 현상과 사건, 인간의 맥락과 총체성, 다차원성과 복합성, 현상에 개입하는 우연성을 제대로 읽어내지 못하는 과오를 범했다. 맹목적 지성의 추구는 오류의 결과다. 현상인식의 변증법 차원에서 제기된 복잡성 인식을 위한 사고와 방법들이 단순패러다임에 도전하고 있다”라고 역설한다(강성남, 2017 ; 1).

고교학점제는 교육 당국의 정책 추진에 따른 학교 변화 압력, 학생의 과목 선택권 확대를 위해 교육과정을 유연화하고 지역 내 학교에 개방화하고, 다양한 과목 개설을 위해 외부 인력을 활용하는 등 학교 운영에 복잡성과 불확실성이 증대하게 된다. 그로 인해 과거 산업 사회에 적용되던 기계론적 관점에서 학교 조직을 단순하게 바라보고 구성원 간에 독립성과 불간섭 특징으로 바라보던 관료제와 이원 조직의 관점에서 복잡한 요소들이 상호 작용하여 새로운 질서를 창출할 수 있는 힘을 내재한 복잡계의 관점으로 바라볼 필요가 있다.

한규현은 복잡계(Complex system)를 “수많은 구성 요소들의 상호 작용을 통해 구성 요소 하나하나의 특성과는 다른 새로운 현상과 질서가 나타나는 시스템”으로 정의하고 “구성 요소들은 독립적으로 존재하지 않고 다양한 상호작용을 주고 받으며, 그 결과 구성 요소를 따로 따로 놓고 보았을 때의 특성과는 다른 거시적인 새로운 현상과 질서가 발현된다”고 설명한다(2007, 56-57). 일반적으로 “복잡계 이론을 구성하는 주요 개념으로 혼돈, 초기조건에의 민감성, 경로의 존성, 자기조직화, 소산구조, 창발성, 공진화, 복잡적응체계 등”이 있다(신현석·홍지오·윤혜원, 2019, 206).

복잡계 이론의 관점에서 학교 조직을 개선하기 위한 학교 업무 방식에 시사점을 얻을 수 있다. 학교 조직은 교육 정책의 변화와 같이 외부로부터의 변화 압박이 있을 때 내부에 큰 혼란이 가중된다. 이 때 초기 조건을 어떻게 설정해 개입하는가에 따라 조직 변화의 모습이 크게 달라질 수 있고, 조직 스스로 자기조직화를 통해 새로운 질서를 창출할 수 있도록 업무 추진 방식을 개선하고 변화를 만들어 가는 과정에서 구성원의 저항에 부딪혀 변화가 좌절되지 않고 오히려 갈등과 모순이 조직 변화의 원동력이 되도록 변화를 추진해야 한다. 또한 자기 조직화 과정이 외부 환경 변화에 단순히 적응하는 것이 아니라 조직 스스로 새로운 질서를 만들어 기존과는 다른 새로운 질서가 창발하고 이 질서가 지속가능하게 안착될 수 있도록 긍정의 피드백이 조직 내에 공유되도록 한다.

복잡계 이론 관점에서 학교 조직의 긍정적인 변화를 만들기 위해 시사점을 얻을 수 있다. 조직 내 복잡성을 증가시켜 상호작용을 촉진하고 자기 조직화를 유도하며, 이것이 새로운 질서의 창발로 이루어지도록 해야한다. 이를 위해 조직을 열린 시스템 체제로 개방해 외부 전문성을 유입하여 변화의 동력을 증대시키고, 구성원 스스로가 바람직한 변화를 만들 수 있도록 최소한의 가이드라인과 방향성만 제시해 구성원 간 소통과 협업 과정에서 창발이 일어나도록 하고,

경로의존성으로 인해 변화가 무산되지 않도록 갈등과 딜레마 조정을 위한 대안을 마련하고, 조직 구성원과 외부 환경 모두 함께 진화하는 공진화가 일어날 수 있도록 학습 조직으로 성장하도록 지원해야 한다.

3. 애자일 방법론

“애자일 조직은 뷰카(VUCA)한 세상에서 변화에 보다 유연하게 대응하고 신속하게 대응할 수 있도록 하는 조직이다. ‘애자일’은 영어 ‘agile’을 발음대로 옮긴 것으로 ‘민첩한’, ‘기민한’이란 뜻을 갖는데, 애자일 조직이라고 할 때 애자일은 단순한 단어의 뜻을 말하기보다 경영 패러다임을 의미한다. 즉, ‘애자일’은 “사고방식, 철학, 다른 작업 방식”이다. 이런 점에서 ‘애자일’이라는 용어는 “매우 유연하고 상호작용적인 방식으로 새 상품들을 생산하기 위해서 디자인을 설계하고 활동들을 만드는 반복적이고 점진적인 방법”을 의미한다. 한 마디로, 애자일한다는 것은 뷰카(VUCA)한 환경 속에서 끊임없이 신속하고 유연하게 조직을 혁신해 가는 것을 말한다.

애자일 조직의 기원에 대한 다양한 논의가 있지만, 대체로 현재의 애자일 혁신을 가져온 논의는 2001년에 미국의 유타에서 17명의 소프트웨어 개발자들이 발표한 『애자일 소프트웨어 개발 선언』(Manifesto for Agile Software Development)의 정신에서부터 출발했다고 본다. 이 선언은 ‘애자일 선언문’이라고 불리는데, 앞부분에 다음과 같이 자신들이 추구하는 가치를 분명하게 밝히고 있다. “공정과 도구보다 개인과 상호작용을, 포괄적인 문서보다 작동하는 소프트웨어를, 계약 협상보다 고객과의 협력을, 계획을 따르기보다 변화에 대응하기를 가치 있게 여긴다.” 특히 이 선언문은 이런 가치를 실현하기 위한 12가지 원칙을 제시하는데 그 중의 제 1원칙으로 우선순위를 “고객을 만족시키는 것”에 두었다. 이것은 고객이 애자일 조직을 위해서 존재하는 것이 아니라 고객을 위해서 애자일 조직이 존재한다는 분명한 방향성을 보여준다. 이런식으로 이 선언문에서 시작된 애자일 혁신은 소프트웨어 산업을 중심으로 IT분야에서 발전하다가 디지털 산업으로 확장되었고, 이제는 다양한 분야에 이르기 까지 광범위하게 영향을 미치고 있다.(이병욱, 2021).

맥킨지 보고서에서 애자일 조직이 갖춰야 할 5가지 특징을 제시했다. 애자일 조직은 ‘조직 전체에 공유된 목적과 비전’, ‘권한 위임을 받은 네트워크 팀구조’, ‘빠른 의사결정과 학습 사이클’, ‘역동적인 사람중심 모델’, ‘차세대 기술 활용’을 보인다고 한다(Mckensey, 2018).

애자일 조직이 고객 중심의 가치 실현을 위해 변화하는 환경에 민첩하게 대응하고 새로운 질서를 창출한다는 측면이 고교학점제 도입에 따른 학교 운영과 업무 방식의 패러다임 전환에 시사하는 바가 있다. 관료제적 학교 조직을 학교 구성원 개개인의 자율성과 참여를 촉진하는 분

산형 네트워크 조직으로 변화시키고, 학교 관리자의 권한 위임과 집단 의사결정 체제 구축, 빠른 학습 사이클과 의사결정을 위해 완벽한 계획 보다는 불완전하더라도 투입 내용이 나오는대로 실행하고 실행 과정에서 갈등과 모순을 모두 공론화시켜 수정 보완하여 재투입하고 다시 수정 보완하는 과정적 측면으로 접근해야 한다. 이 과정에서 구성원 상호 간에 집단 지성에 기반한 학습과 더 나은 대안 모색, 새로운 질서와 제도화가 일어나도록 조직 운영 체제를 만들고 실행해야 한다.

애자일 조직 문화가 추구하는 방법론은 복잡계 이론을 기반으로 하여 환경 변화에 민감하게 대응하며 고객 중심의 가치 실현을 위해 많은 기업들이 조직 문화 개선의 모델로 활용하였다. 하지만 조직의 맥락과 변화를 위한 기본 관점에 대한 인식 없이 조직만 개편하고 실제적인 조직원의 인식 변화와 업무 방식에 변화를 불러오지 못하면 애자일 방법론도 조직 변화의 목적을 달성하지 못한다. 이는 "시간의 흐름 속에서 조직 구조, 행위자, 문화의 역동적 상호작용이 학교 조직 변화의 주요 동인이었으며, 특히 조직 구성원의 인지가 조직 변화와 새로운 질서의 안착(安着)에서 중요한 요인이었다"는 선행 연구의 결과와 맥을 같이한다(주영호, 2021).

학교 조직 운영 방식으로 팀제를 제안한 연구가 있지만 팀제에서 말하는 '일반팀'과 '애자일 팀'은 세부적인 속성에서 차이가 있다. "학교조직의 새로운 운영 방식으로 팀제를 제시하고 학교 현장에서 팀제 조직적 특성을 보이는 사례를 바탕으로 팀제의 적용 가능성에 대해 살펴본" 선행 연구를 보면, 도입 목표의 명료화, 구성원 공감대, 권한 위임과 자율성, 공동책임 등 공동성 지향 측면(김 제 현·김 도 기·김 지 선, 2020)에서 유사한 부분이 있으나, 동일 연구 내에 내용을 토대로 '일반팀'과 '애자일팀'의 특성을 비교하면 다음 표에서 제시한 부분에서 차이를 보인다.

<표 1> 애자일 팀과 일반 팀 특성 비교

애자일 팀	일반 팀
구성원의 다양성	구성원의 동질성
다양한 팀 대표 간 이해관계 충돌 갈등과 딜레마의 복잡성	팀 내 구성원의 이해관계 충돌 갈등과 딜레마의 상대적 단순성
다양한 팀이 공유하는 조직의 목표	팀 내 목표, 팀 간/조직의 목표와 충돌 가능
빠른 실행과 학습 사이클(실행-피드백-수정-실행-피드백-수정을 통한 문제 해결) 원래의 목표와 다른 결과 도출될 수 있음	철저한 계획 수립 - 실행 - 평가 원래 계획한 성과 지표 달성
본연의 업무 + 임시 업무 : 임시 업무 수행 후 본연의 업무로 복귀	본연의 업무
최소한의 가이드라인	세부적인 지침과 업무 범위 명시

누구나 프로젝트 리더가 될 수 있음	팀 리더가 존재
프로젝트 자체를 예측이 어려운 복잡적 응계로 인식	정해진 팀 목표 달성

Ⅲ. A 고등학교 사례

기존 조직	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관리자는 새 정책(고교학점제) 도입 의지 높으나 구성원의 새로운 정책 수용과 변화 의지 낮음 ■ 관리자의 권한 위임이 높고, 교사의 임파워먼트 높으나 뚜렷한 비전과 방향성이 없이 부서별 부장의 계획에 따라 업무 일방 추진 ■ 소통과 토론의 회의문화 부재, 부서별 상호 의존도가 낮고 업무 분장에 따라 별도 추진, 업무 공유도 낮음 ■ 교사들은 충분한 토론과 안내를 거친 사안에 대한 수용도는 높으나, 업무 간 칸막이와 분업화로 부서별 일방적인 정책 도입 추진 무산
문제 인식	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수학교과 교육과정 편성 내용이 학생들 대입에 불리함 발견 → 교육과정 개정 필요
개정의 절차적 타당성 확보	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수학과 협의회, 부장 협의회를 통해 교육과정 개정의 절차적 타당성 확보 <p>→ 전 교직원에게 안내</p>
교육과정 개정 준비 단계 Agile 방법론을 적용한 (TF팀 조직, 운영 원리 구축)	<p>〈표 2〉 복잡계 관점에서 애자일 방법론을 적용한 협업 조직 구조</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 집단의사결정 체제(TF팀 구축)를 통한 개정 방안 제안(교육과정 부장 → 교장) → 교장의 전권 위임(분산형, 공유형 리더십, 교사 임파워먼트) ■ TF팀 구축 원리 (자율성, 상호의존, 창의적 문제해결 등) <ul style="list-style-type: none"> - 탈중심 분산형 네트워크 조직으로 팀 구축 - 개방형 집단 의사결정 체제로 운영 - 최소한의 공유비전, 의사결정 가이드라인 공유 <ol style="list-style-type: none"> 1. 학생 맞춤 교육 지향이라는 공통의 비전과 방향만 설정 2. 갈등 상황에서 학생의 과목 선택권을 확대하고 학생 수요 맞춤 교육의 질을 제고하는 방향을 우선시한다는 최소한의 가이드라인만 설정 - TF위원의 공동의 책무성 공유 <p>“우리는 학생, 학부모, 관리자, 다른 교사 전체의 위임을 받아 교육과정 개정 작업을 시작함. 교과에 이익만을 대변하는 것이 아니라 모든 학생의 진로 실현에 도움이 될 수 있도록 좋은 교육과정을 만들기 위해 노력해야 한다는 공동의 책무성 강조</p> - 전 교원이 참여하는 민주적 의사결정 체제 구축 <ol style="list-style-type: none"> 1. 전체 회의는 누구나 참여하여 의견 개진 가능 2. 누구나 회의 결과에 반대 의견이 있을 경우 TF팀 회의를 소집하여 재검토를 요청할 수 있음(단, 최종결정은 TF팀의 숙고로 결정) - 의사결정 존중 : 숙고를 통한 TF의사결정 존중
<p>실행 단계 (TF 시범 적용 & 실행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 짧은 실행-학습 사이클 반복 : 일단 실행 → 피드백 → 수정보완 ■ 실패나 실수에 대한 개방성 강화 ■ 외부 컨설팅과 전문가 집단과 지속적 소통을 통한 시뮬레이션 ■ 갈등 표출 → 해결(원칙중심, 공감과 설득, 적극적 문제해결과 안내)
<p>새로운 질서 창출</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 새로운 제도, 운영 방식 수용 정착
<p>조직 변화 전사적 확산</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ TF팀의 성공&학습경험 → TF팀 구성원 역량강화 → TF팀 구성원의 원래 업무 부서와 교사협의회 등 운영 방식 변화에 영향 → 전사적 확산
<p>사 례 에</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상황에 따른 리더십 발휘(권한 위임, 적절한 개입 등), 이해충돌 시

<p>서 조직 변화 원 동력</p>	<p>의사결정 기준이 될 수 있는 협의 목표, 방향성, 운영원리만 제시 => 교사 자율성(임파워먼트)가 제대로 발현되도록함(임파워먼트가 무조건 조직의 효과성을 높이는 것은 아님. 교사 임파워먼트가 잘못된 방향으로 가면 조직개선 이뤄질 수 없음. 각자따로놀기)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 집단 의사결정과 상호작용을 촉진하는 협업 구조 구축 방식 의사결정 구조의 특징 : 탈중심화, ■ 빠른 실행과 구성원 피드백을 통한 수정 개선, 문제해결 업무 방식 ■ 창발적 문제해결을 위한 노력 : 목표는 방향성만, 최소한의 가이드라인만 ■ 전 교원의 참여와 신뢰를 얻기 위한 노력 : 전교원 참여 체계, 의견 공유 등 ■ 학습조직으로 성장 : 구성원의 역량 함양, 성장 촉진(공진화)
<p>조직 문화 변화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상호 신뢰와 존중에 기반한 집단 의사결정 문화의 정착 - 통제적, 방임형 리더십 → 분산형 공유형 리더십 - 무질서한 교사의 자율성과 방향성 없는 교사 임파워먼트 → 공동의 목표 달성을 위한 상호 의존형, 상호 학습형, 상호 성장형 임파워먼트 - 구성원의 합의에 의한 원칙 존중 문화로 변화 ■ 학습조직으로 성장, 전사적 확산의 씨앗 - 문제 해결 과정에서 tf팀이 학습 조직으로 성장(관리자, 교사, 학생 모두 공진화) - tf팀 구성원이 각 교과와 부서에서 팀 리더로서 또다른 구심점 역할 -> 애자일 문화 확산 (진단-시범운영-전사적 확산) - 구성원의 인식 전환과 역량 강화 : 조직문화 변화의 기반으로 역할 <ol style="list-style-type: none"> 1. 전문성 자본 <ul style="list-style-type: none"> - 지식 자본 : 정책 이해도 제고 및 업무에 필요한 전문 지식 함양 - 실행 자본 : 문제해결력, 협업, 의사소통, 갈등해결역량 등 2. 사회자본 : 신뢰, 존중, 상호협력, 네트워크 ■ 불확실성에 대한 수용과 도전 문화, 자율적 학교 운영 자신감 - 실패, 일단 시도해보자는 문화 확산 -> 새로운 환경에 도전 문화, 실패로부터 배움과 성장, 구성원의 역량(창의적 문제해결, 갈등과 딜레마 조정, 의사소통 역량 등)신장 - 경로의존성을 이겨내고 저항, 갈등을 변화의 동력으로 활용하는 자기조직화, 자기 조정

	<ul style="list-style-type: none"> - 상호소통, 자율적인 문제해결 탐색을 통한 창발(변화에 대응, 새로운 질서 창출) : 교육부, 교육청 지침을 그대로 따르는 문화에서 자율적 질서 창출과 이행 가능성에 대한 확신과 자신감(수동적 이행 -> 능동적 창조) - 갈등은 문제해결 과정이라는 마인드 확산 : 스트레스 요인이나 제거해야할 대상이 아니라 모든 문제를 공론화 시켜 미래에 발생할 문제를 사전 제거하는 효과 문제해결 과정이라는 마인드 - 문제해결 과정에서 갈등이 증폭되었으나 문제해결 후 새로운 질서가 빠르게 안착되고 전 교원이 협업하여 운영하는 기반이 됨
--	--

<참고 문헌>

- 강성남(2017), 복잡계 방법론의 철학적 논리, 한국 사회와 행정 연구 27(4), 1-30.
- 교육부(2018), 고교학점제 종합추진 계획
- 김제현·김도기·김지선(2020), 팀제의 학교조직 적용 가능성 탐색에 관한 연구,
교육행정학연구 38(4), 275-299
- 김창수(2014), 한국 관료제의 트릴레마 해부, 정부학 연구 20(1), 36
- 서성웅외 7인, 전통적 프로젝트 관리 조직에서 애자일 프로젝트 관리 방식으로 전환하기 위해
효과적 트랜스포메이션 적용에 관한 연구, 한국IT 정책 경영학회 20(12), 1545-1550
- 신현석·홍지오·윤혜원(2019), 복잡계 이론과 교육행정학 : 합의 고찰과 적용
가능성 탐색, 교육행정학연구37(4), 201-238.
- 주영호(2017), 학교 조직 이해의 새로운 틀 : 비선형 자기조직화, 교육행정학연구 35(2), 275-300
- 주영호(2021), 비선형 자기조직화 모형을 적용한 조직 변화 과정 분석: 질적 사례 연구, 한국교육학연구 27(2), 247-280
- 이병욱 (2021), 애자일 조직 관점에서 선교적 교회의 성찰 : 선교적 애자일 조직의
모색 , 신학과 실천, 76, 619-644
- 이재훈(2005), 카오스 이론에 의한 학교 혁신 과정 분석, 교육행정학연구 23(2),
1-22
- 한국교육개발원(2018), 고교학점제 도입에 따른 학교 운영체제 및 학교 문화 혁신 방향 연구
- 한규현(2007), 복잡계(Complex Systems)란 무엇인가?, 원자력 산업 3집, 56-61.
- Mckensey(2018), The Five Trademarks of Agile Organizations,
<https://www.mckinsey.com/business-functions/people-and-organizational-performance/our-insights/the-five-trademarks-of-agile-organizations>
- OECD(2018). The future of education and skills: Education 2030. Position Paper.

중학교 학교폭력이 인접 초등학교 학교폭력에 미치는 영향

황정훈(서울대학교 박사과정)

I. 서론

학교폭력 발생의 원인은 개인 차원 뿐만 아니라 환경 차원에서도 면밀하게 분석되어야 한다. 특히 학교폭력 피해 경험이 성인기 삶의 만족에 영향을 미친다는 연구 결과(강선모·임혜경, 2021)가 있는 바, 학교폭력 피해 경험의 장기적 영향력을 고려했을 때 학교급이 낮을수록 피해 학생이 겪는 치명도는 상대적으로 더 크다고 볼 수 있다. 관련 통계자료를 살펴보자면 2021년 교육부 조사결과에 따르면 학교폭력 피해 응답률은 초등학교 2.5%, 중학교 0.4%, 고등학교 0.2%, 총 1.1%로 나타났다(교육부, 2021). 또한 보건복지부에서도 5년 주기로 ‘아동종합실태조사’를 통해 학교폭력 피해 및 가해경험을 조사하고 있는데, 가장 최근 조사인 2018년 결과에 따르면 9-11세의 학교폭력 피해경험은 34.5%, 12-17세의 학교폭력 피해경험은 28.2%로 밝혀졌다(보건복지부, 2018)¹⁾.

위의 통계 결과를 통해 연령 및 학교급이 낮을수록 학교폭력 피해 경험 비율이 높아 초등학교 학교폭력의 심각성이 크다는 점을 알 수 있으며, 이는 학년이 높아질수록 폭력 피해 학생의 비율은 감소한다고 밝힌 선행 연구와도 일치한다(Olweus, 1994; 김정집, 2005).

특히 최근에는 고등학생들이 인근 중학생을 집단폭행 혹은 가혹행위 하는 사건들(뉴시스, 2020.6.10.), 중학생이 인근 초등학교를 노래방에서 집단폭행하거나(동아일보, 2019.9.24.), 심지어 여중생들이 여자 초등학교생에게 성매매를 강요하는 사건(YTN, 2020.7.6.)까지 발생하는 등 인근 상급학교의 학생들로부터 심각한 수준의 학교폭력을 당하는 사례가 연일 보도되고 있다.

게다가 코로나-19가 완화된 이후 다시 확대된 등교 수업에 따라 학교폭력 신고가 전년대비 급증하였다는 보도(한국일보, 2022.5.22.)가 뒤를 이으며, 대면 등교 상황에서의 물리적 환경의

1) 교육부에서 실시한 학교폭력실태조사와 보건복지부에서 실시한 아동종합실태조사의 피해, 가해 응답률이 차이나는 것은 조사대상, 조사문항 등 조사방법의 차이 때문이며, 특히 조사 문항에서 아동종합실태조사는 소문이나 수근거림도 폭력으로 간주하나, 학교폭력실태조사에서는 폭력에서 제외하여 응답률에 차이가 있다(양태정, 2019).

영향력에 대해 다시금 주의를 기울일 필요가 있다.

학교폭력과 환경과의 관계를 탐색한 연구는 크게 학교폭력과 '가정 환경' 간의 관계'를 다룬 연구(오정아·박주현·임소진, 2016; 장현석, 2017; 오정아·김은경·윤혜미, 2018; 박선주·조휘연·황선정, 2019), 학교폭력과 '학교 내부 환경' 간의 관계를 다룬 연구(김경집, 2005; 김미영, 2007; 박종호, 2013; 김이경·한유경·민수빈, 2016), 학교폭력과 '학교 외부 환경' 간의 관계를 다룬 연구(김준호·박정선·김은경, 1996; 김준호·김선애, 2000; 강은영·박미랑·김상미, 2010; 정동욱·김영식·양민석·이성은, 2014; 권지훈·이경훈, 2016)가 있다.

다시 학교폭력과 '학교 외부 환경' 간의 관계를 탐색한 연구들을 자세히 살펴보면, 학교 소재지에 따라 학교의 환경적 특징이 또래 학교폭력에 미치는 영향을 살펴본 연구(김경집, 2005), 학교 주변의 범죄예방을 위한 환경설계의 제도화 방안을 탐색한 연구(강은영·박미랑·김상미, 2010), 중·고등학교 인근에서 발생한 학교폭력 양상을 분석하여 학교폭력 발생 시간 및 공간 변인들 간의 관계를 탐색한 연구(권지훈·이경훈, 2016), 학교환경위생정화구역 내 유해 환경과 학교폭력 및 학업 중단 간의 관계를 분석한 연구(정동욱 외, 2014) 등이 있었으나, 인근 상급학교의 학교폭력과의 관계를 탐색한 연구는 없었다.

이에 본 연구는 단위 초등학교 학교폭력이 인접한 중학교의 학교폭력과 어떠한 관계가 있는지를 탐색함으로써, 학교 외부 환경이 학교폭력에 미치는 영향에 대한 개념적 확장을 통해 학교폭력 예방 방안 수립을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 차별접촉이론

차별접촉이론은 비행 행위를 설명한 사회학적 이론으로써 Sutherland (1947)에 의해 처음 제시되었다. Sutherland는 특정 지역에 거주하는 사람이 어떻게 범죄자가 되는지에 대해 탐구하였다. 그의 이론은 모든 범죄행위를 포함하여 인간의 행동은 학습되는 것이라는 가정에서 출발한다(조준현, 2004). 이러한 가정은 사람들과의 상호작용 속에서 부여되는 '의미'가 한 개인의 정체성을 형성하고, 궁극적으로 그 개인의 행동에 영향을 미치게 된다는 상징적 상호작용이론(Coley, 1902; Mead, 1934)에 착안한 것이다(김중곤, 2020). 이론에 따르면 범죄는 학습을 통해서 배우게 된다는 점에서 일반적인 행동의 습득과정과 크게 다르지 않으며, 이때의 학습은 주로 친밀한 사람들과의 상호작용 통해 일어난다고 보았다. 즉, 범죄의 원인을 차별적 교제에 둬으로써, 범죄를 사회적 접촉과 사회적 관계를 통해 도출된 결과물로 보는 것이다.

Sutherland (1947)는 범죄 행동에 대한 학습을 크게 네 가지로 구분하였다. 첫째, 자신의 추종자에게 불법적 행위를 장려하는 ‘직접지시법’, 둘째, 특정 지역에서의 특정 행동에 대해 미처벌 혹은 포상이 이루어질시 그러한 행동은 반사적으로 유발된다는 ‘반사적 행동유발법’, 셋째, 존경의 대상을 모방하려는 행동에서 출발하는 ‘모방에 의한 학습’, 넷째, 조직 내 분위기를 살피고 자연스럽게 그에 맞는 행동이 이루어지는 ‘인지적 방법에 의한 사회학습’이 그것이다.

Sutherland (1947)는 범죄행위란 개인적 특성이나 사회경제적 특성에서 비롯되는 것이 아니라, 어떤 문화 환경에 놓인 개인에게 영향을 미치는 학습과정의 결과라고 보았다(박정선·황성현, 2013). 범죄 학습과정에 대한 가설 9가지는 <표 1>과 같다.

<표 1> 범죄행위자로 변모하게 되는 학습과정 가설 9가지²⁾

구분	범죄행위에 대한 학습과정 가설
1	범죄행위는 학습된다.
2	범죄행위는 의사소통 과정 중, 타인과의 상호작용에서 학습된다.
3	범죄행위 학습의 주요 부분은 친밀한 개인적 집단 내에서 발생한다.
4	범죄행위를 학습할 때, 학습에는 때로는 매우 복잡하며 때로는 매우 단순한 범죄를 행하는 기술도 포함된다.
5	동기 및 충동의 구체적인 방향은 법률에 대해 우호적인 또는 비우호적인 정의로부터 학습된다.
6	법률위반에 대한 비우호적 정의에 비해서 우호적인 정의의 과잉 때문에 개인은 일탈자가 된다.
7	차별 접촉은 빈도, 지속, 우선성 및 강도에 있어 다양하다.
8	범죄자 및 비범죄자가 본보기가 되는 사람들과 접촉함으로써 범죄행위를 학습하는 과정은 어떤 다른 학습과정에 포함된 모든 구조들을 포함한다.
9	범죄행위는 일반적인 요구 및 가치의 표현이라 할지라도 그것은 그러한 일반적인 요구 및 가치로 설명되지 않는다. 왜냐하면 비범죄적 행위도 같은 요구 및 가치 표현이기 때문이다.

Sutherland (1947)의 ‘차별접촉이론’은 청소년비행의 원인론 중 하나로써, 가정환경의 어려움을 범죄를 통해 극복하려는 경향을 정리한 Merton (1938)의 ‘아노미이론’, 중산층에 대한 반항으로 발현되는 하층 집단의 범죄 행위로 보는 Cohen (1955)의 ‘비행하위문화이론’ 등과 함께 언급되는 대표적인 고전 이론이라 할 수 있다.

이러한 Sutherland (1947)의 차별접촉이론을 바탕으로, 본 연구는 기존의 학교 주변 환경 간

2) 장규원, 「범죄학 이론 : 차별접촉이론」, 한국형사정책연구원, 1997, p33

의 관계를 탐색한 연구들의 연장선에서, 초등학교 학생들이 학교 주변, 이틀테면 학원, PC방, 노래방, 놀이터, 통학길 등에서 쉽게 마주칠 수 있는 인접 중학교 학생들을 또 하나의 학교 외적 환경 요인으로 보았다.

2. 선행연구 분석

학교폭력의 발생 요인은 크게 개인적 측면과 환경적 측면으로 구분된다. 개인적 측면으로는 반사회적 태도, 대인관계역량, 자긍심, 충동성, 공격성, 분노통제력 등이 주요 요인이며(김경집, 2005; 장덕희, 2007), 주로 가해학생의 충동적·공격적 성향이 가장 핵심 원인이 된다(정희태, 2011). 이러한 개인적 측면을 제외하고는 학교폭력의 원인이 모두 환경적 측면에 있으며, 그로 인해 학교폭력에 영향을 미치는 환경적 요인을 분석하는 연구는 학교폭력 예방에 있어서 매우 중요한 연구 분야라 할 수 있다.

학교폭력과 환경 간의 관계를 연구한 문헌은 크게 가정환경과의 관계, 학교 내부 환경과의 관계, 학교 외부 환경과의 관계의 세 가지 범주로 구분할 수 있다.

가. 학교 외부 환경과의 관계를 다룬 연구

본 연구와 관련하여 학교 외부 환경과의 관계를 다룬 연구는 다음과 같다. 학교 외부 환경과의 관계를 다룬 연구는 학교 밖에서 발생한 학교폭력, 즉, 학교폭력의 공간적 배정이 교외인 경우를 분석한 연구와 학교폭력의 발생 요인을 외부 환경에서 살펴보는 연구로 나누어진다. 학교폭력 발생의 위치가 교외인 경우를 분석한 연구로는 학교 외부 공간에서 발생하는 학교폭력의 실태를 분석하여 그 규모와 양상, 원인 및 대처방안을 제시한 연구(김준호·박정선·김은경, 1996), 학교 외부에서 발생한 학교폭력의 가해 및 피해 경험 유무에 따라 비교집단을 구성하여 이들 간의 특성을 분석한 연구(김준호·김선애, 2000), 중학교 및 고등학교 주변에서 발생하는 학교폭력 실태를 분석하여 학교폭력이 발생한 시간 및 공간의 변인들의 특성과 관계를 탐색한 연구(권지훈·이경훈, 2016) 등이 있다. 특히 김준호·김선애(2000)는 관련 선행연구들을 정리하여 교외에서 발생한 학교폭력 관련 변인으로 은폐공간의 유무, CCTV 설치 수준, 조명의 설치 수준, 학생 통학로 구성, 학교 외부의 무질서, 비공식적 통제, 폭력피해 경험 및 주변의 유해 시설 등을 제시하였다.

학교폭력의 발생 요인을 외부 환경에서 찾으려는 시도는 1990년대 초반부터 언론의 높은 관심과 함께 이루어졌으며, 이 무렵 학교 주변 유해업소에 대한 정부 규제의 필요성이 강조되는 등 학교 밖 환경적 조건에 대한 개선의 요구가 대두되었다(권지훈·이경훈, 2016). 이러한 맥락에서 강은영·박미랑·김상미(2010)는 학교 및 학교 주변의 범죄예방을 위한 환경설계의 제도화 방

안을 탐색하였으며, 특히 정동욱 외(2014)는 학교환경위생정화구역 내 유해 환경과 학교폭력 및 학업 중단 간의 관계를 분석하였다. 이 연구는 학교보건법에 의해 지정되는 학교환경위생정화구역 내 유해업소 수의 증가가 학생의 심리 및 정서 발달에 부정적인 영향을 줄 것이라는 가정에서 출발하였으며, 연구결과, 구역 내 유해업소 수가 단위 초등학교 및 중학교의 학교폭력 가해자 수와 정적인 관계가 있다는 것을 밝혀내었다.

나. 시사점

이와 같이 학교폭력과 환경 간의 관계를 탐색한 선행연구들을 살펴보았을 때, 학교폭력 발생 요인은 학생 개인의 내면적 요인에만 국한된 것이 아니라, 다양한 환경적 요인과의 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 특히 학교폭력과 학교 밖 외부 환경과의 관계를 탐색한 연구에는 학교 주변 CCTV 및 조명 등의 범죄예방 시설, 통학로 환경, 주변 유해 시설, 사각지대 등을 관련 변인으로 하는 연구들이 다수 진행되었으나, 인접한 상급학교와의 학교폭력 간의 관계를 탐색한 연구는 전무하였다. 물론 초등학교에서 중학교, 중학교에서 고등학교와 같이 상급학교 진학에 따른 학교폭력 경험 및 발생률을 탐색한 연구(김영희·홍경선, 2018; 한대동·길임주, 2019)가 있었으나, 이는 동일 표본의 종단데이터를 통해 상급학교 진학에 따른 변화를 살펴보았다는 점에서 서로 다른 학교급에서의 동일 기간 내 학교폭력 발생 간의 관계를 살펴본 것은 아니다.

이에 본 연구는 초등학교 학교폭력 발생과 인접한 중학교의 학교폭력 발생 간의 관계를 탐색함으로써, 초·중·고 중에서 학교폭력 피해 경험 비율이 가장 높은 초등학교 학교폭력에 영향을 미치는 외부적 환경 요인에 대한 개념적 확장을 도모하고, 이를 통해 초등학교 학교폭력 예방에 기여할 수 있는 시사점을 찾고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 분석 대상

본 연구는 단위 초등학교 주변의 인접 중학교 학교폭력 발생과 해당 초등학교 학교폭력 발생 간의 관계를 분석하기 위하여 한국교육학술정보원(KERIS)에서 제공하는 학교알리미와 한국정보화진흥원(NIA)에서 제공하는 공공데이터포털 자료를 활용하여 본 연구와 관련된 2018 - 2019년 기준 경기도 초등학교 및 중학교 현황 데이터를 구축하였다³⁾.

3) 2018 ~ 2019년 데이터를 활용한 이유는 다음과 같다. 2020학년도 이후부터는 코로나-19로 인해 비대면 상황이 증가하였으므로 학교폭력과 학교 밖 환경과의 관계를 탐색하기 위해서

표본 선정 방식은 다음과 같다. 2018년 기준 경기도 소재의 중학교 627개교를 인접 초등학교와 매칭하여 하나의 표본을 설정하였다. 이때 인접 초등학교의 기준 설정이 중요한데, 본 연구에서는 교육환경보호구역(구 학교환경위생정화구역) 개념을 활용하였다. 교육환경보호구역이란 학교의 보건 및 위생, 학습 환경 등을 보호하기 위해 이에 악영향을 줄 가능성이 있는 시설의 설치를 제한한 학교 주변지역을 의미한다(정동욱 외, 2014). 구체적으로 교육환경보호구역의 범위는 학교 경계선을 기준으로 직선거리 200m 이내 지역을 의미하는데, 본 연구에서는 이를 응용하여 단위 중학교 경계선 기준 직선거리 200m 반경과 인접 초등학교 경계선 기준 직선거리 200m 반경이 맞닿는 경우를 단위 초등학생에게 영향을 줄 수 있는 외적 환경 요인의 물리적 최대 범주로 간주하였다. 즉, 단위 중학교 경계선을 기준으로 직선거리 400m 내에 있는 초등학교를 인접 초등학교로 보고 대상 표본을 추출하였다. 전국 초·중등학교 위치자료를 활용하여 경기 지역의 단위 중학교와 인접 초등학교의 위도와 경도를 바탕으로 두 학교 간의 직선거리를 계산하였다.

추출 결과, 본 연구에서 활용할 경기도 내 중학교 및 인접 초등학교 매칭 표본으로 총 451개가 도출되었다.

2. 분석방법

가. 투입 변수

먼저 종속변수로는 중학교의 인접 초등학교의 학교폭력 심의 건수이며, 독립변수는 인접 중학교의 학교폭력 심의 건수와 두 학교급 간의 직선 거리이다. 이때 심의 건수는 학기 단위로 투입하며, 기본적으로 회귀분석에서의 독립변수는 종속변수의 시점보다 앞서 발생한 시점이어야 하므로 중학교 학교폭력 심의 건수의 기준 학기는 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수의 기준 학기보다 한 학기 선행된 자료로 투입하였다.

통제변수의 경우, 본 연구에서는 학교 수준의 데이터를 활용하기 때문에 선행연구를 참고하여 학교 수준에서 고려할 수 있는 통제변수들을 투입하였다. 먼저 학교규모를 고려하기 위해 전체 학생 수를 투입하였다. 다음으로 실질적으로 학교 단위에서 학교폭력 발생 빈도에 영향을 줄 수 있는 변수로써 학교폭력 예방교육 시간을 투입하였으며, 교내 전문상담교사의 유무가 학교폭력 발생 가능성을 낮추는데 기여한다는 연구(신성대·성도경·이지영, 2017)에 따라 상담교사 배치 유무도 투입하였다.

또한 결손가정, 빈곤가정 등 가정의 사회·경제적 요인이 학교폭력에 영향을 미친다는 질적 연

는 뉴노멀(New normal) 이전 상황의 데이터인 2019년 데이터를 활용하는 것이 적합하다고 판단하였다.

구(최상득, 2015)에 따라 관련 변인을 투입하였다. 이때 학교알리미에서 제공하는 정보로는 학교 수준의 사회·경제적 요인을 찾을 수 없는 바, 본 연구에서는 공공데이터포털에서 제공하는 시·군 수준에서의 저소득층 가구 비율을 투입하였다. 투입 변수들에 대한 구체적인 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 투입 변수

구 분		변수 설명
종속변수	인접 초등학교 학교폭력 심의 건수	학기 단위
독립변수	단위 중학교 학교폭력 심의 건수	학기 단위
	단위 중학교와 초등학교 간의 거리(m)	직선 거리
통제변수	전체 학생 수(명)	전체 재학생 수
	상담교사 유무	교내 전문상담교사 배치 유무
	학교폭력 예방교육 시간(분)	학기 단위
	저소득층 가정 비율(%)	시·군 수준

나. 분석 모형

본 연구에서는 앞선 변수들을 활용하여 학교효과와 지역효과를 고려한 다층모형(multi-level modeling)을 활용하였다. 다층모형은 일반적인 회귀분석 형태에서 표본별 관측치는 상호 독립적이라는 가정이 침해될 경우 적용된다. 그러나 본 연구에서는 중학교·초등학교 매칭 표본이 지역 환경에 따라 영향을 미칠 수 있는 바, 표본의 소속 지역 내에서의 상관성이 있을 가능성이 높다.

따라서 본 연구에서는 초등학교 데이터를 1수준으로 보고, 지역 수준에서의 취약계층 가구 비율을 2수준 데이터로 하는 2수준 다층모형을 적용하였다. 1수준에서의 독립변수는 중학교 학교폭력 심의 건수, 학교급 간의 거리가 되며, 통제변수는 학교 유형, 전체 학생 수, 상담교사 유무, 학교폭력 예방교육 시간이다. 2수준에서의 통제변수는 경기도 산하 시·군 수준에서의 저소득층 가구 비율이다.

분석 절차는 다음과 같다. 먼저 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수의 분산을 1수준과 2수준에서 파악하는 무조건 모형을 실시하였다. 이를 위해 우선 전체 분산에서 집단 수준의 분산 차지 비율을 의미하는 ICC(Intra-class correlation) 지수를 구하여 검증하였다.

다음으로 본 분석으로는 무선절편모형을 활용하여 1수준에서의 변수와 2수준에서의 변수를 순차적으로 투입하였으며, 2018년 1학기 중학교 학교폭력과 2018년 2학기 초등학교 학교폭력과의 관계, 2018년 2학기 중학교 학교폭력과 2019년 1학기 초등학교 학교폭력과의 관계, 2019년 1학기 중학교 학교폭력과 2019년 2학기 초등학교 학교폭력과의 관계, 2018년 중학교 학교폭력과

2019년 초등학교 학교폭력과의 관계, 이상 총 4가지 경우로 나누어 분석하였다. 분석 프로그램으로는 Stata 17 version을 활용하였다.

IV. 연구 결과

1. 기술통계 및 정규성 검증

종속변수인 초등학교 학교폭력 심의 건수는 2018년 1학기 평균 0.72건(S.D. 1.39), 2학기 평균 0.67건(S.D. 1.29), 2019년 1학기 평균 0.75건(S.D. 1.19), 2학기 평균 0.63건(S.D. 1.08)으로 나타나 평균적으로 학기당 1회가 넘지 않는 것으로 나타났다.

독립변수인 중학교 학교폭력 심의 건수는 2018년 1학기 평균 3.63건(S.D. 3.49), 2학기 평균 3.53건(S.D. 3.03), 2019년 1학기 평균 3.86건(S.D. 3.78), 2학기 평균 3.09건(S.D. 2.64)으로 나타나 초등에 비해서는 상대적으로 학교폭력 심의 건수가 많음을 알 수 있다. 이는 앞서 서론에서 언급한 학교급이 낮을수록 학교폭력 피해 빈도가 높다는 실태조사 결과와는 상반되나, 학교폭력 실태조사는 학생들이 본인의 피해를 직접 응답한 자료이고, 본 분석에서 활용한 심의 건수는 실제 학교폭력 사안으로 접수되어 공적인 절차를 거쳤다는 점에서 위와 같은 차이가 있음으로 추정해볼 수 있다.

통제변수는 먼저 학교 수준 변수에서 학교급 간의 거리는 평균 244.21m(S.D. 138.15), 학생 수는 2018년 평균 740.78명(S.D. 365.76), 2019년 평균 731.35명(S.D. 360.25)으로 나타났으며, 상담교사가 근무하는 학교는 표본의 약 9.31%, 없는 학교는 약 90.69%로 나타났다. 학교폭력 예방 교육 시간은 2018년 1학기 평균 193.33분(S.D. 182.39), 2학기 평균 175.69분(S.D. 155.24), 2019년 1학기 평균 194.55분(S.D. 168.37), 2학기 평균 176.86분(S.D. 144.69)으로 나타났다.

지역 수준 변수인 시·군 저소득층 비율은 2018년 평균 0.88%(S.D. 0.29), 2019년 평균 0.76%(S.D. 0.26)으로 나타났다. <표 3>은 기술통계치를 정리한 것이다.

<표 3> 기술통계

구 분		2018(평균(S.D.))		2019(평균(S.D.))	
		2018-1	2018-2	2019-1	2019-2
학교 수준 변수	단위 중학교 학교폭력 심의 건수	3.63 (3.49)	3.53 (3.03)	3.86 (3.78)	3.09 (2.64)
	학교급 간의 거리(m)	244.21(138.152)			

	전체 학생 수(명)	740.78(365.76)		731.35(360.25)	
	상담교사 유무	무 409개교(90.69%)			
		유 42개교(9.31%)			
	학교폭력 예방교육 시간(분)	193.33 (182.39)	175.69 (155.24)	194.55 (168.37)	176.86 (144.69)
지역 수준 변수	시·군 저소득층 비율(%)	0.88 (0.29)		0.76 (0.26)	
종속변수	인접 초등학교 학교폭력 심의 건수	0.72 (1.39)	0.67 (1.29)	0.75 (1.19)	0.63 (1.08)

정규성 검증은 보통 표본 수 2000개 이상의 대표본의 경우 Kolmogorov-Smirnov 검정을 실시하고, 표본 수가 2000개 미만인 소표본의 경우에는 Shapiro-Wilk 검정을 실시한다(김동욱, 2010). 본 연구에서는 종속변수인 시기별 초등학교 학교폭력 심의 건수에 대한 Shapiro-Wilk 검정을 수행하였으며, 그 결과 모든 변수가 귀무가설을 기각하여 정규분포를 따르고 있음을 확인하였다.

2. 무조건 모형 검증 결과

본 분석에 들어가기 앞서, 무조건 모형을 통해 종속변수인 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수의 분산 중 집단 간 차이가 차지하는 비율이 통계적으로 유의한지 확인해야 한다.

무조건 모형 검증 결과는 다음과 같다. 분석1의 경우, 고정효과를 살펴보았을 때, 초등학교 학교폭력 심의 건수의 전체 평균은 0.707건이다. 확률효과를 살펴보면 개별 표본의 특성으로 인한 분산은 1.611이며, 지역의 경제적 수준에 따른 분산은 0.081이다. ICC는 0.048로 지역 간의 분산이 전체 분산에서 차지하는 비중이 약 4.8%임을 나타낸다. 분석2의 경우, 초등학교 학교폭력 심의 건수의 전체 평균은 0.802건, 개별 표본의 특성으로 인한 분산은 1.307, 지역의 경제적 수준에 따른 분산은 0.114이다. ICC는 0.080으로 지역 간의 분산이 전체 분산에서 차지하는 비중은 약 8.0%이다. 분석3의 경우, 초등학교 학교폭력 심의 건수의 전체 평균은 0.652건, 개별 표본의 특성으로 인한 분산은 1.101, 지역의 경제적 수준에 따른 분산은 0.007이다. ICC는 0.065로 지역 간의 분산이 전체 분산에서 차지하는 비중은 약 6.5%이다. 분석4의 경우, 초등학교 학교폭력 심의 건수의 전체 평균은 1.452건, 개별 표본의 특성으로 인한 분산은 3.221, 지역의 경제적 수준에 따른 분산은 0.423이다. ICC는 0.116으로 지역 간의 분산이 전체 분산에서 차지하는 비중은 약 11.6%이다. <표 4>는 무조건 모형 검증 결과를 정리한 것이다.

3. 본 분석 결과

가. 학기 단위 분석

본 분석 결과는 다음과 같다. 분석1에서는 독립변수인 단위 중학교 학교폭력 심의 건수가 통계적으로 유의하였다($\beta=0.052$, $p<.001$). 즉, 한 학기 기준으로 중학교 학교폭력 심의 건수가 1건 증가할 경우, 다음 학기 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.052건 증가한다는 것을 의미한다. 학교 수준의 통제변수의 경우, 전체학생 수가 100명 증가할 때 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.032건 증가한다는 결과가 나타났으며($\beta=0.032$, $p<.1$), 지역 수준의 통제변수의 경우 시·군의 저소득층 비율이 1% 증가할 때 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.585건 증가한다는 결과가 도출되었다($\beta=0.585$, $p<.05$).

분석2에서는 독립변수인 단위 중학교 학교폭력 심의 건수가 통계적으로 유의하였다($\beta=0.032$, $p<.1$). 즉, 중학교 학교폭력 심의 건수가 1건 증가할 경우, 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.032건 증가한다는 것을 의미한다. 학교 수준의 통제변수는 통계적으로 유의하지 않았으며, 지역 수준의 통제변수의 경우 시·군의 저소득층 비율이 1% 증가할 때 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.479건 증가한다는 결과가 도출되었다($\beta=0.479$, $p<.01$).

분석3에서는 독립변수가 통계적으로 유의하지 않았으며, 학교 수준의 통제변수 중 전체학생 수가 100명 증가할 때 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.067건 증가한다는 결과가 나타났다($\beta=0.067$, $p<.001$).

나. 학년도 단위 분석

분석4에서는 독립변수인 단위 중학교 학교폭력 심의 건수가 통계적으로 유의하였다($\beta=0.039$, $p<.05$). 즉, 1년 기준으로 중학교 학교폭력 심의 건수가 1건 증가할 경우, 다음년도 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.039건 증가한다는 것을 의미한다. 학교 수준의 통제변수의 경우, 전체학생 수가 100명 증가할 때 초등학교 학교폭력 심의 건수가 약 0.088건 증가한다는 결과가 나타났으며($\beta=0.088$, $p<.001$), 지역 수준의 통제변수는 통계적으로 유의하지 않았다. <표 5>는 본 분석 결과를 정리한 것이다.

<표 4> 무조건 모형 검증 결과

구분	고정효과			확률효과					ICC
	계수	S.E.	z	1수준		2수준			
				분산	S.E.	분산	S.E.	χ^2	
분석1 (2018-1 → 2018-2)	0.707	0.085	8.32***	1.611	0.113	0.081	0.072	2.71*	0.048
분석2 (2018-2 → 2019-1)	0.802	0.088	9.11***	1.307	0.090	0.114	0.059	12.88***	0.080
분석3 (2019-1 → 2019-2)	0.652	0.076	8.57***	1.101	0.075	0.077	0.043	8.86**	0.065
분석4 (2018 → 2019)	1.452	0.156	9.31***	3.221	0.222	0.423	0.190	21.21***	0.116

†p<.1, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

<표 5> 본 분석 결과

구분			분석1			분석2			분석3			분석4		
			(2018-1 → 2018-2)			(2018-2 → 2019-1)			(2019-1 → 2019-2)			(2018 → 2019)		
			β	S.E.	z	β	S.E.	z	β	S.E.	z	β	S.E.	z
학교 수준	독립변수	단위 중학교 학교폭력 심의 건수	0.052	0.017	3.00***	0.032	0.018	1.74†	0.020	0.013	1.51	0.039	0.015	2.52*
		학교급 간의 거리(100m)	0.051	0.044	1.18	0.057	0.040	4.14	-0.027	0.036	-0.75	0.018	0.062	0.29
	통제변수	전체 학생 수(100명)	0.032	0.017	1.82†	0.024	0.016	1.55	0.067	0.014	4.70***	0.088	0.025	3.54***
		상담교사 유무	-0.089	0.214	-0.42	0.063	0.019	0.32	-0.179	0.175	-1.02	-0.142	0.302	-0.47
		학교폭력 예방교육 시간(100분)	0.004	0.003	0.12	-0.010	0.035	-0.30	-0.033	0.028	-1.15	-0.030	0.025	-1.21
지역 수준	통제변수	시·군 저소득층 비율(%)	0.585	0.269	2.17*	0.479	0.259	5.53**	0.422	0.261	1.62	0.726	0.473	1.53

†p<.1, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

V. 결론 및 제언

본 연구는 초등학교 학교폭력의 심각성 및 효율적 예방 대한 인식을 바탕으로 학교폭력의 원인이 되는 개인적 측면과 환경적 측면 가운데, 환경적 측면의 하위 범주인 가정환경, 학교 내 환경, 학교 밖 환경 중 학교 밖 환경의 영향에 주목한 연구이다. 그중에서도 기존에 학교폭력의 외부 환경적 요인과 관련하여 연구되었던 주변 시설 중심의 연구에서 한 걸음 더 나아가, 인접한 상급학교의 학교폭력이 단위 초등학교 학교폭력 발생에 영향을 미치는지를 분석함으로써 학교폭력 발생의 외부적 환경 요인에 대한 개념적 확장을 도모하였다. 이를 위해 경기도를 기준으로 학교폭력 빈도수가 높은 중학교와 인접 초등학교를 매칭하여 451쌍의 표본을 대상으로 분석한 결과, 중학교의 학교폭력 심의 건수는 인접 초등학교 학교폭력 심의 건수에 통계적으로 유의한 영향을 미친다는 결과가 도출되었다.

이를 바탕으로 정리한 본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 학구 단위의 초·중등학교 공동 학교폭력 예방 교육을 실시할 필요가 있다. 현재 학구별로 배치되어 있는 학교폭력전담 경찰관을 활용하여 인근 초·중등학교가 동시간대 같은 장소에서 함께 참여하는 공동 학교폭력 예방 교육 행사를 추진하고 이를 정례화할 필요성이 인식된다. 즉, 학교폭력 해결을 위해 지역 수준에서 경찰이 적극적인 역할을 수행해야 한다는 것이다(이충민·박호정, 2020). 이를 통해 실질적인 연계 교육을 바탕으로 학교폭력 예방의 효과성을 기대할 수 있다.

둘째, 상급학교와의 공동 통학로 주변 안전 관리를 위해 다양한 방안을 강구해야 한다. 구체적으로는 인근 초·중등학교가 함께하는 학부모폴리스, 학교지킴이 활동 등의 방안을 고려해볼 수 있다. 이를 통해 학생 안전과 관련된 학구 내 학교급 간의 교류 빈도를 높임으로써 지역별 학교폭력 예방을 위한 효과적인 통합 관리 시스템을 구축할 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 첫째, 학생 수준의 변인을 투입하지 못했다는 점이다. 학교폭력은 기본적으로 학생 수준에서 발생하는 사건이기 때문에 학생 수준 변인의 영향력이 크다. 실제로 학교폭력 가해행동의 원인 분석을 위해 교육청 종단 데이터를 활용하여 학생 수준 변인과 학교 수준 변인을 함께 고려한 연구(김동하, 2020)가 있다. 그러나 중학교 위치에 따라 인접 초등학교를 매칭한 후, 학교명이 명시되어 있는 학교알리미 데이터를 바탕으로 학교폭력 관련 데이터를 직접 구축하였기 때문에 학생 수준의 변인은 반영될 수 없었다.

둘째, 학교폭력에 영향을 미칠 수 있는 학교 밖 환경 관련 변인이 통제되지 못하였다. 이와 관련된 가장 대표적인 변수가 교육환경보호구역 내 유해업소 현황인데, 이는 교육지원청에서 심의를 통해 유해업소 선정 및 해제가 이루어지는 시스템으로서 단위학교별 관리가 아니라 교육지원청에서 관할구역 내의 유해업소 현황을 관리하고 있다. 따라서 단위학교 수준에서 이를 반영할 수 없었다.

셋째, 지역 단위에서의 사회·경제적 변인이 정밀하게 통제되지 못하였다. 단위학교의 사회·경제적 수준을 나타내는 변수는 학교알리미 데이터에 존재하지 않았기 때문에, 본 연구에서는 공공데이터가 제공하는 경기도 내 시·군 수준에서의 저소득층 비율을 투입하였다는 점에서 기초 지방자치단체 수준에서의 정밀한 투입이 이루어지지 못하였다는 아쉬움이 있다.

넷째, 상담 횟수, 학부모 대상 학교폭력 예방교육 등의 변수도 본 연구에 영향을 줄 수 있는 변수이나, 학교알리미 데이터를 구축하는 과정에서 다수의 학교에서 미입력되었음을 확인하여 해당 변수를 활용할 수 없었다.

다섯째, 분석 대상인 초등학교와 매칭된 중학교 이외에 다른 인접 학교의 영향력을 배제하기 어렵다는 점이다. 표본으로 추출된 초등학교들의 반경 400m 이내에는 매칭된 중학교뿐만 아니라, 고등학교가 포함되어있는 경우가 많아 이에 대한 영향력을 간과할 수 없다.

이러한 한계점에도 불구하고, 본 연구는 학교폭력에 영향을 미치는 환경적 요인 중 학교 밖 환경에 있어서 기존에 범주화된 요인들, 이를테면 학교 주변 CCTV 및 조명, 통학로 환경, 주변 유해 시설, 사각지대 등에서 벗어나, 인접 상급학교의 학교폭력이 미치는 영향력을 확인함으로써 학교 밖 환경의 범주를 확장하였다는 점에서 의의를 갖는다. 따라서 본 연구의 한계를 보완하여 인접 상급학교의 영향력에 대해 탐색하는 후속연구가 이어지기를 기대한다.

참고문헌

- 강선모, 임혜경. (2021). 과거 학교폭력 피해 경험이 초기 성인기의 삶의 만족에 미치는 영향. **학습자중심교과교육연구**, 21(17), 653-666.
- 강은영, 박미랑, 김상미. (2010). 범죄예방을 위한 환경설계의 제도화 방안(Ⅲ) : 학교 및 학교주변 범죄예방을 중심으로 - 학교 및 학교주변범죄위험 · 보호요인 : 학생 및 지역주민 조사. 형사정책연구원 **연구총서**, 2010(1), 17-305.
- 교육부 보도자료. (2021.9.7.). 2021년 1차 학교폭력 실태조사 결과 발표.
- 권지훈, 이경훈. (2016). 학교 외부에서 폭력피해의 공간과 시간 특성에 관한 조사 연구. **대한건축학회연합논문집**, 18(3), 65-73.
- 김동욱. (2010). 발생기준·복식부기에 따른 지방자치단체 재무보고서 재무비율의 정규분포성에 관한 실증적 연구. **지방행정연구**, 24(1), 237-270.
- 김동하. (2020). 청소년의 학교폭력 가해행동에 영향을 미치는 개인효과와 학교효과 분석연구: 다층모형을 활용하여. **청소년복지연구**, 22(1), 73-96.
- 김영희, 홍경선. (2018). 중학교 시기 학교폭력 경험이 고등학교 시기 학교폭력 경험 그리고 교우관계에 미치는 경향. **인문사회**21, 9(5), 1413-1426.
- 김은석, 서윤하, 이지연. (2018). 초등학교 학교폭력 책임교사가 경험하는 스트레스에 대한 개념도 연구. **교육문제연구**, 31(2), 1-24.
- 김중곤. (2020). 집단 괴롭힘 피해가 다문화 청소년의 비행에 미치는 영향: 차별적 접촉과의 상호작용효과를 중심으로. **피해자학연구**, 28(2), 151-170.
- 김종길. (2013). 청소년의 폭력피해경험과 학업스트레스가 사이버 불링에 미치는 영향. **한국범죄심리연구**, 9(1), 47-68.
- 김준호, 김선애. (2000). 학교주변 폭력에 대한 일 연구. **한국청소년연구**, 31, 89-110.
- 김진숙, 문현주. (2016). 학업 스트레스, 학교 분위기, 가족의사소통과 학교폭력 피·가해와의 관계에서 학교폭력불안의 매개효과. **청소년시설환경**, 14(2), 95-108.
- 김진숙, 조성우, 임영아. (2013). 학교폭력피해, 우울, 학업스트레스 간 인과관계 및 탄력성의 조절효과분석. **한교사회복지**, 26, 241-268.
- 뉴스시스. (2020.6.10.). 또래 집단폭행 중고생들 경찰조사...“입과 코막고 마구 때려”. Retrieved December 12, 2020. from https://newsis.com/view/?id=NISX20200610_0001055088&cID=10808&pID=10800
- 동아일보. (2019.9.24.). 노래방서 女초등생 집단폭행한 중학생들. Retrieved December 12, 2020. from <https://www.donga.com/news/article/all/20190924/97551934/1>

- 박정선, 황성현. (2013). 청소년의 긴장감, 사회유대감, 비행친구와의 차별적 접촉이 청소년 지위 비행에 미치는 영향. *청소년학연구*, 20(10), 77-94.
- 보건복지부. (2018). 2018 아동종합실태조사 학교폭력 피해 및 가해 경험(9-17세).
- 양태정. (2019). 학교폭력 관련 통계. *교육정책포럼* 218호.
- 어윤경. (2016). 초등학생의 학교 스트레스와 우울성향 완화가 학습몰입에 미치는 영향: 진로조망의 조절효과. *진로교육연구*, 29(3), 97-117.
- 유형철, 박주영. (2018). 초등학교 학교폭력업무 담당 교사의 인식 및 경험 분석. *교육정치학연구*, 25(4), 177-198.
- 이충민, 박호정. (2020). 학교폭력 해결을 위한 적극적 경찰활동. *법과인권교육연구*, 13(3), 113-142.
- 장규원. (1997). 범죄학 이론 : 차별접촉이론. *한국형사정책연구원*, 39, 30-37.
- 장덕희. (2007). 청소년 학교폭력의 중복특성과 요인에 관한 연구 *사회과학연구*, 23(1), 297-312
- 정동욱, 김영식, 양민석, 이성운. (2014). 학교환경위생정화구역 내 유해 환경과 단위 학교의 학교 폭력 및 학업 중단간의 관계 분석. *교육정치학연구*, 21(1), 51-75.
- 정설미, 정동욱. (2020). 학생인권조례 시행과 중학교 학교폭력의 관계 분석. *교육행정학연구*, 38(2), 89-112.
- 정희태. (2011). 학교폭력 예방과 갈등해결 방안. *윤리연구*, 83, 123-162.
- 조준현. (2004). 범죄의 사회적 요인에 대한 미시적 접근과 거시적 접근. *저스티스*, 153-181.
- 최상득. (2015). 학교폭력의 원인과 대응방안에 관한 연구 - 가정적 요인을 중심으로 -. *치안정책연구*, 29(2), 193-221.
- 한국일보. (2022). 정상등교에 학교 사고 늘었다 ... '학폭 주의보'까지. Retrieved May 26, 2022. from <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022052215100003417>
- 한대동, 길임주. (2019). 초-중학교 전이과정에서의 학교폭력 발생률과 관련유형의 변화. *교육종합연구*, 17(3), 129-154.
- Cohen, A. K. (1955). *Delinquent Boys*. New York: Free Press.
- Herenkohl, T. I., Chung, I., & Catalano, R. F. (2004). *Review of research on the predictors of youth violence and school-based and community-based prevention approaches*. In *Alen-Meals, P. & Fraser, M. W. (Eds.), Intervention with Children and Adolescents: An Interdisciplinary Perspective*(p. 49-476). Boston, MA: Pearson.
- Sutherland, Edwin H. (1947). *Principles of Criminology, Fourth Edition*, Philadelphia: Lipincot.
- Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American sociological review*, 3(5), 672-682.
- YTN. (2020.7.6.). "중학생 5명이 초등생 2명 집단 폭행"...수사 착수. Retrieved December 12, 2020. from https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202007061834597757

남북한 교육통합을 지향하는 교육행정체제 비교분석

신현석(고려대학교 교수)

서유림(고려대학교 대학원 박사과정)

I. 서론

그동안 7·4 남북공동성명(1972년), 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991년), 한반도 비핵화 공동선언(1992년), 6·15 남북공동선언(2000년), 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)(2007) 등 한반도 평화를 위해 북한과 여러 차례 합의와 협력의 시도가 있었다. 그럼에도 불구하고 북한은 2017년 11월 대륙간탄도미사일(ICBM)을 시험 발사하고 국가 핵무력 완성을 선포하였다. 문재인 정부 들어서서만 해도 2018년 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언), 평양공동선언, 판문점선언 군사분야 이행합의서 등 한반도 긴장 상태를 완화하기 위한 시도가 수차례 있었다. 2019년 2월에는 북·미 정상회담을 통해 과연 이 만남이 역사적 전환점이 될 것인지 의심과 기대가 모아지기도 하였다. 하지만 북미정상회담에 이어 북·미 실무회담(2019년 11월)의 성과가 없자, 북한은 2020년 6월 개성의 남북공동연락사무소를 일방적으로 폭파하고, 서해상에서 우리 공무원을 피격하는 만행을 저질렀다. 그리고 2021년 출범한 바이든 정부는 북한에서 가장 예민한 문제인 인권 문제를 내세우며 대북제재를 선언하였다.¹⁾

이와 같이 남북관계는 오랜 기간 평행선을 달리고 있으며, 이로 인한 국민들의 피로감, 북한에 대한 불신, 통일에 대한 비관적이고 냉소적인 인식은 필연적인 결과라고 하겠다. 이러한 환경 변화에 따라 북한 관련 연구는 활력을 띠기도 하고 자취를 감추기도 한다. 하지만 북한은

1) [이슈&한반도] 김정일 사망 10주기…美 바이든 정부 첫 대북제재' (KBS뉴스, 2021년 12월 18일자 기사, 출처: <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5351576&ref=A>, 검색일: 2021년 12월 20일)

당장 내일 붕괴한다 하더라도 이상하지 않을 체제이며, 통일은 한반도의 미래에 반드시 이루어져야 하는 역사적 당위성을 지닌다. 따라서 냉소적이고 회의적인 남북관계 속에서도 북한 전반에 관한 연구는 계속되어야 하며, 이러한 준비를 통해 통일 이후 남북한의 통합 과정에서의 문제는 최소화될 수 있을 것이다.

그동안 북한 연구 또는 남북한 비교연구는 주로 정치학, 군사학, 경제학 등에 치중되어 왔다. 남북한 관계가 국제 정세의 정치적인 역학 구도의 일환으로 진행되고, 당장 비교가 직접적으로 가능한 영역인 군사력과 경제력에 관한 것이어서 이러한 부문에 관한 비교가 현실적이고 관심의 대중을 이루고 있기 때문으로 보인다. 이에 반해 교육이나 문화 등 소프트파워에 해당하는 영역에 관한 연구는 상당히 지지부진한 편이다. 이러한 영역 자체가 숨겨진 장막의 저편에서 나타나는 현상이고 기껏해야 간헐적으로 보도되는 외신이나 북한 방송매체를 통해 간접적으로 관찰할 수 있는 상황이기 때문에 정보의 제약으로 충분한 연구가 이루어지지 않는 측면이 있다. 교육 분야의 경우 기껏해야 1990년대 초반 남북통합을 주제로 한 교육의 분야별 연구가 국책연구기관을 중심으로 이루어졌거나 그 후 이런 기관들이 가끔 연구 용역이나 개인이 관심에 따라 제한적인 수준에서 연구가 진행되어 오는 정도였다.

이렇게 교육 분야의 북한 연구 혹은 남북한 비교연구가 지지부진한 가운데 본 연구는 남북관계의 정세가 새로운 정부 출범으로 전환을 모색하는 가운데에서도 남북통일을 기약하는 대화와 소통의 유지를 통한 평화적 관계의 복원 및 발전이라는 정책 기조는 유지될 것으로 보이기 때문에 특별히 남북한의 교육을 지원하는 교육행정체제를 다루고자 한다. 그동안 이를 주제로 한 연구는 2000년대에 기껏해야 세네 편 정도 있을 정도로 거의 찾아볼 수 없고(신현석, 2005; 신효숙, 2006; 김현진, 김영재, 2015), 남북한 교육 및 교육체제 통합을 위한 연구에서 있어서도 남북한의 교육행정체제에 대한 주제는 소홀히 취급되었다(한만길 외, 1998). 통일 이후 남북한 교육통합 과정에서 현실적으로 당면할 과제 중 하나인 행정체제의 조직 및 운영은 통일을 구상하며 반드시 고려해야 하는 문제이다(신현석, 2005a). 그중에서도 교육 분야는 개인의 삶과 국가의 정체성을 형성하는 데에 매우 중요한 역할을 하기 때문에 합리적이면서도 신중한 접근으로 교육행정체제의 통합을 준비할 필요가 있다. 그러나 통합 방안이라는 처방을 제시하기에 앞서 현상에 대한 충분한 기술과 왜 그러한 현상이 발생했는지에 대한 설명이 현재의 시점에서 선행되어야 한다. 따라서 본 연구는 남한의 교육행정체제와 북한의 교육행정체제에 대한 이해를 바탕으로 비교를 위한 분석 준거를 설정하여 남북한 교육행정체제 비교분석하고 그에 따른 통일 교육정책의 시사점을 탐색하는데 목적을 둔다. 이 연구는 교육정책에서 상대적으로 소홀하게 취급되고 있는 통일 이후 남북한 교육행정체제의 바람직한 통합방안을 설정하는데 중요한 시금석이 될 수 있을 것이다.

II. 남북한 교육행정체제의 이해

1. 교육행정체제의 개념 및 구성

교육행정체제는 행정 단위, 수행 기능, 체제적 접근 등으로 이해할 수 있다. 우선 행정 단위에 초점을 두면 중앙교육행정, 지방교육행정, 단위학교행정 등 교육행정이 이루어지는 수준별 분류에 초점을 맞추고, 수행 기능에 초점을 두면 효과적인 교육활동을 위한 인적, 물적, 제도적 조건을 정비하는 역할에 주목하며, 체제적 접근에 초점을 두면 교육행정 과정과 관련된 투입, 과정, 산출 그리고 환경요소의 설정 및 이들 간의 관계에 주목한다(정영수 외, 2009). 본 연구에서는 교육행정체제를 체제론 입장, 그 중에서도 개방체제(open system)적 특성에 주목하고자 한다. 여기에서 투입은 체제의 목적을 달성하기 위해 투입되는 자원과 정보로 체제 유지 및 산출을 가능하게 하고, 과정은 체제가 목적 달성을 위해 여러 자원과 정보를 활용하여 산출로 만들고 가치를 창조하는 활동과정이며, 산출은 체제가 환경이나 인접 체제로 내보내는 자원과 정보로서 체제가 의도적 혹은 무의도적으로 생산해내는 모든 것을 의미한다(주삼환 외, 2010).

이러한 체제적 관점에 따라 남북한 교육행정체제는 다음 네 가지 구성요소로 파악할 수 있다. 첫째, 체제의 환경요소로서 교육행정의 환경과 맥락이다. 환경은 정치, 경제, 사회문화적 환경으로 규정할 수 있고(Morrison, 2020: 202), 맥락은 환경이 실제에 적용되는 상황으로(권기현, 2019: 31), 환경과 목표를 연결하는 특유의 상황, 즉 정치, 경제, 사회적 환경에 직면하고 있는 교육과 교육행정의 독특한 상황이자 그 환경이 교육과 교육행정에 작용하고 있는 현실이다. 둘째, 투입 요소로서 교육행정의 목표와 가치이다. 교육행정의 목표는 교육행정의 정의에서 추론할 수 있는데, 법과 제도 마련(국가공권설), 인적 물적 자원 지원(조건정비설), 조직 협동 여건 조성(행정행태설) 등으로 나타난다(박세훈 외, 2005: 11-12). 목표는 도달하고자 하는 결과로서 이후의 '성과'와 연결이 되며(신현석, 2005a), 개인보다 집단 논리가 우선시될 수 있다(신현석 외, 2015: 504). 목표 설정에는 여러 가지 가치가 반영되는데, 가치는 전문성과 이념성, 형평성과 수월성, 자유와 효율성 등의 경쟁 대립으로 표출될 수 있다. 어떤 가치를 지향하느냐에 따라 교육행정의 성격이 규정될 수 있다.²⁾ 셋째, 과정 요소로서 교육행정의 구조와 그것의 작동 과정이

2) 다음 네 가지의 교육행정의 가치에 따라 교육행정의 성격은 관료적 엘리트주의, 관료적 자유주의, 분권화된 엘리트주의, 평등주의적 자유주의로 나눌 수 있다(진동섭 외, 2018: 36).

	수월성(excellence)			
효율성 (efficiency)	관료적 엘리트주의	분권화된 엘리트주의	자유	
	관료적 자유주의	평등주의적 자유주의	(liberty)	
	형평성(equity)			

다. 구조는 틀(frame)로서 법과 조직으로 나타나고 이는 교육행정 행위의 하드웨어라고도 할 수 있다. 교육행정체제가 작동하는 순서와 절차인 행정의 실행 과정(working process)은 중앙-지방-단위학교를 통해 교육행정이 통용되는 단계와 절차 및 실행방식을 의미한다. 넷째, 산출 요소로서 교육행정의 성과와 평가이다. 성과(outcome)란 산출(output) 및 영향(impact)과 구별되는 것으로, 교육행정 행위의 가시적 및 비가시적 결과를 의미한다.³⁾ 교육행정 행위에 대한 평가는 교육행정의 성과가 목표에 비추어 얼마나 달성되었는지를 사정하는 것이다. 교육행정의 평가는 평가의 목적, 평가 구조(주체와 준거), 평가 과정 및 방법, 평가 활용(피드백 방식)으로 파악할 수 있다.

2. 남북한 교육행정체제

가. 남한의 교육행정체제

1) 교육행정의 환경과 맥락

교육행정은 환경 속에서 이루어지는 활동이다. 고유한 정치, 경제, 사회문화적 환경에 따라 행정행위는 다양한 형태로 나타날 수 있다. 각 환경적 요인으로 인해 나타나는 다양한 현상은 그 환경에 따른 맥락으로 파악할 수 있다. 맥락은 교육행정의 고유한 역사와 경로 그리고 그것으로부터 파생된 이야기 구조를 바탕으로 형성된다(권향원, 2017: 4). 따라서 환경은 어떤 독립된 실체를 둘러싼 보편적 범주로 나뉜 영역별 외적 조건을 뜻하는 데 비해, 맥락은 그 실체가 외적 조건과 긴밀한 상호작용을 하는 가운데 조성된 특수한 상황을 말한다. 남한에서 발생하는 정치, 경제, 사회문화적 환경과 그에 따른 맥락은 다음과 같다.

첫째, 정치적 환경으로 한국은 자유민주주의 이념을 추구하고 권력의 원천을 국민으로 삼고, 국가 권력은 상호 견제를 유지하고 있다. 주권재민(主權在民)의 원칙을 실현하기 위해 대의민주주의를 추구하고 있으며 행정부와 입법부를 대표하는 대통령과 국회의원의 지역구 의원을 국민이 직접 선출한다. 1948년 헌법이 제정된 이래 행정부, 입법부, 사법부의 삼권 분립을 통해 중앙 권력은 상호 견제를 유지할 뿐 아니라 지방자치제도를 실현하여 광역 및 기초단체장을 선거로 선출한다.

이러한 환경에 따라 남한은 정치권력의 분산을 지향하고 있으며 교육 및 교육행정에서도 자주성과 전문성, 정치적 중립성⁴⁾을 추구한다. 정치적 중립성이란 정치로부터의 독립성, 즉 교육

3) 산출은 가시적인 것에만 초점을 두고 영향은 장기적인 효과까지도 포함한다(신현석 외, 2015: 225).

4) <헌법> 제31조

이 정치적인 압력으로부터 자유로운 것을 보장하는 것을 의미할 뿐 아니라 교육공무원의 정치 활동 금지 등을 포함한다. 그리고 권력 분산에 있어서도 여전히 중앙행정체제에 해당하는 교육부의 지위가 비교적 우위에 있지만, 전국 시도교육감 직선제를 실시하는⁵⁾ 등 교육행정의 권한을 분산을 지향하고 있다.

둘째, 대한민국은 세계 10위권의 경제 규모를 가지고 있고, 비교적 충분한 교육예산을 확보하고 지원하고 있다. 남한은 2011년 말, 무역 규모가 1조 달러를 넘어 세계 10위의 무역 대국이 되고, 2012년 6월에는 5천만 이상 인구 나라 중 1인당 국민소득이 2만 달러를 넘는 20-50 클럽에, 2019년에는 30-50 클럽에 가입하게 되었다. 2020년 남한의 명목 국내총생산(GDP)은 1,933.2조 원으로 북한의 56배에 해당한다.⁶⁾ 기획예산처가 발표한 자료에 따르면 교육예산은 2021년 89.2조, 2022년 102.1조로 총 지출의 약 17%에 해당된다.⁷⁾ 2022년 교육부에서 발표한 예산 자료에 의하면 유아 및 초중등교육 예산은 70조 7,301억원, 고등교육 예산은 11조 9,009억원, 평생·직업교육 예산은 1조 1,316억원, 교육일반 예산은 1,358억원이며, 모든 영역에서 전 년에 비해 예산이 증가하였다.⁸⁾

헌법 제31조 제3항에 따르면 의무교육은 무상교육으로 함을 명시하고 있는데, 초등교육 무상교육은 전쟁 이후부터 순차적으로 이루어졌고, 1998년부터 의무교육이 된 중학교의 경우 1985년 도서산간지방부터 우선적으로 무상교육이 실시되어, 2002년에 전면적으로 실시되었다. 위의 교육부에서 발표한 예산에서도 유아 및 초중등교육예산의 비중이 큰 것을 볼 때 무상교육이 안정적으로 지원되고 있음을 알 수 있다. 남한의 초중등 교육재정은 세입에 있어 연도별 변동이 있고 부족한 세수는 지방교육채로 보충하고 세출은 인건비는 감소하고 교육복지 지출은 증가하는 등의 특징을 보인다(송기창 외, 2022). 그러나 세입의 연도별 변동 등에도 불구하고 무상교육은 차질 없이 이루어지고 있고 2019년부터는 의무교육이 아닌 고등학교도 무상교육을 실시하고 있다. 그뿐만 아니라 지방자치제도를 실시함에 따라 발생하게 되는 지역 간 재정 차이 등의 환경 요인에도 불구하고 지역에 따라 무상교육이 실시되지 않거나, 교사 인건비가 제공되지 않는 등의 교육재정 분배 상의 문제는 발생하지 않는다.

셋째, 사회문화적 요소로서 남한은 북한에 비해 개인주의를 추구하고 자유와 평등을 동시에 추구한다. 남한에는 개인주의에 토대를 둔 자유주의가 권력분립, 기본권 보장, 시장경제, 시민사회 등의 제도를 통해 유입되었으나 미성숙한 개인주의 탓에 집단주의 성향이 쉽게 사라지지 않고 있다(최종덕, 2018). 이로 인해 개인주의를 ‘이기주의’로 동일시하거나 폄하하는 문화가 존

5) 1948년 헌법에서 지방자치법을 명시하고 1949년 지방자치법이 제정되었고 1952년 최초의 지방선거가 실시되었다. 이후 실질적으로는 폐기되었다가 1995년부터 본격적으로 실시되었다. 지방자치제의 확대에 따라 교육자치도 확대되어 2007년부터 교육감 직접선거가 시작되었다.

6) 통계청 보도자료 2021년 12월 23일 <https://kostat.go.kr>

7) 기획재정부 ‘2022년 예산안 주요내용’ 2021년 8월 27일

8) 교육부 보도자료 2021년 12월 17일 ‘2022년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요’

재하면서도, 급속한 개인화로 인한 사회 변화로 인해 개인주의에 대한 다양한 문제의식이 대두되고 있다(김수정, 2019). 나아가 개인의 자유를 중시하면서도 동시에 평등을 추구하는 경향도 강해서 두 가치가 상충하기도 한다.

개인의 권리와 이익을 우선시하는 개인주의적인 문화는 교육조직 및 행정에서 발생할 수 있는 다양하고 복잡한 상황에서 각자의 이익을 추구하려는 경향을 더욱 강하게 표출시킨다. 여론과 시민 활동 등을 통해 이러한 갈등은 표출되고, 교육부는 교육정책에 대한 공청회, 행정예고, 법령에 대한 입법 예고를 실시함으로써 민주주의적 가치를 실현할 뿐 아니라 갈등을 최소화하려는 노력이 시도되고 있다. 이와 같이 다양성을 추구하고, 상충되는 가치가 혼재하는 남한의 사회문화적 환경은 교육행정 행위의 목표 설정과 절차의 정당성에 있어 갈등을 유발할 수 있고 성과에 있어서도 상반되는 평가를 도출하는 등의 입장 차이를 표면화할 수 있다. 이는 평가의 정치성으로 설명할 수 있는데, 평가가 정치적 이유는 평가의 대상이 되는 교육행정 목표 및 교육정책이 정치적 과정의 산물이며 평가보고서는 정책 지속 및 예산 확보 등을 위한 정치적 활동이며 평가 결과가 여러 이해 관계자의 경력, 전문적 지위, 교육적 이익에 영향을 받기 때문이다(Chelinsky et al, 1997).

2) 교육행정의 목표와 가치

남한의 교육행정 목표는 ‘효과적인 교육활동을 위해 인적·물적 자원을 법규해석에 근거하여 조달하는 것’으로 설정할 수 있다(신현석, 2005a: 287). 법과 제도를 마련함으로써 전체 행정 중 하나인 교육행정을 실시한다는 법규해석적 목표와 교육이라는 특수한 활동을 위해 인적 및 물적 자원을 지원한다는 조건정비적 목표가 긴장관계를 유지하며 공존하는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 ‘교육을 위한 행정’을 추구하려는 지향성을 보인다고 볼 수 있는데 그 근거는 다음과 같다. 우선 국가 전체의 행정체제에서 교육행정의 지위가 상대적으로 높다. 행정부 구성에 있어서 교육부 장관은 부총리로 임명되고 있는데¹⁰⁾ 이는 교육의 특수성 및 교육 분야의 중요성을

9) <행정절차법> 제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다. ② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다.

<법제업무운영규정> 제4장 국민의 입법외견 수렴 제14조(법령안 입법예고) ① 법령안 주관 기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다.

10) ‘부총리(副總理)’는 “국무총리가 특별히 위임하는 사무를 수행하기 위한 지위”로 1963년 경제기획원 장관이 최초로 겸임한 이래 경제 분야의 장관이 부총리의 지위를 얻었고 2001년에는 교육인적자원부 장관이 최초로 부총리직을 겸임하였고 2004년 9월에는 3부총리제(재정경제부장관, 교육인적자원부장관, 과학기술부장관)가 실시되다가 2008년 폐지되고 2013년 기획재정부장관이 겸임하였고 2014년 11월부터는 2부총리제(기획재정부장관, 교육부장관)가 실시되고 있다. <정부조직법> 제3장 국무총리 제19조(부총리) [개정 2014.11.19.].

강조하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 지방교육자치제도를 실시하여 교육이라는 분야의 ‘영역적 자치’와 중앙과 지방의 권력 분산이라는 ‘지역적 자치’를 함께 충족하고 있다(박상완 외, 2021: 145). 지방교육자치는 민주주의·지방자치·교육 자주라고 하는 세 가지 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야¹¹⁾ 한다는 것에서도 알 수 있듯이 남한의 교육행정은 교육의 특수성을 강조하고 이를 실현하기 위해 다양한 노력을 하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 교육의 자주성과 정치적 중립성을 보장하기 위한 목적으로 2021년 7월 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률이 제정되기도 하였다.¹²⁾ 이에 관해서는 다양한 이견이 존재하지만 가장 우선적인 목표로 교육의 자주성과 정치적 중립성을 내세웠다는 점에서 남한 교육행정의 지향점을 드러낸다.

교육행정의 목표는 교육부가 제시한 목표체계에서 구체적으로 파악할 수 있다. 교육부(2022: 244)는 2021 전략적 목표체계를 통해 교육에서의 국가책임 강화, 교육혁신, 미래 양성 등의 임무와 비전에 따라 다섯 가지의 전략목표와 그에 따른 성과목표를 제시하였다(<표 1> 참조). 이와 같은 목표는 가치에 근거해서 설정되었으며, 교육행정에서 중요한 가치는 정치적 중립성과 전문성으로 볼 수 있다. 먼저 정치적 중립성은 교육과 정치의 관계에 대한 규범이라고 할 수 있다. 남한은 헌법과 교육기본법 등 법령에 ‘교육의 정치적 중립성’을 명시하고 있다.¹³⁾ 이와 관련된 사례로 교원의 선거운동에 관한 2009년에 제기한 위헌 소송의 판례¹⁴⁾가 있는데 정치적 중

11) 지방교육자치에관한법률 제53조 등 위헌소원 (동법 제5조의4) [전원재판부 99헌바113, 2000. 3. 30.]

12) <국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률> (약칭: 국가교육위원회법)[시행 2022. 7. 21.] [법률 제18298호, 2021. 7. 20., 제정] 제1장 총칙 제1조(목적) 이 법은 국가교육위원회를 설치하여 교육정책이 사회적 합의에 기반하여 안정적이고 일관되게 추진되도록 함으로써 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하고 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.

13) <헌법> 제2장 국민의 권리와 의무 제27조 ④교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다. <교육기본법> 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다. 이밖에도 <국가공무원법> 제65조 제2항은 공무원의 정치운동을 금지하고 있고, <공직선거법> 제60조 제1항은 교원의 선거운동을 금지하고 있다.

14) 2009헌바298 국가공무원법 제65조제2항 등위헌소원(교원 선거운동 금지 사건) 결정요지 1. 이 사건 교육공무원 선거운동 금지조항은 교육의 정치적 중립성을 보장하여 인간의 내면적 가치증진에 관련되는 교육 분야에 당파적인 정치적 관념이나 이해관계가 그대로 적용되는 것을 지양하고, 나아가 선거의 형평성, 공정성을 기하기 위한 것으로서 그 입법목적의 정당성이 인정될 뿐만 아니라 목적달성에 적합한 수단임이 인정되며, 교육공무원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 인격 및 기본생활습관 형성 등에 중요한 영향을 끼치는 잠재적 교육과정의 일부분인 점 등 교원의 특성에 비추어 보아 교육공무원의 선거운동을 기간과 태양, 방법을 불문하고 일체 금지시키는 방법 외에 달리 덜 제한적인 방법으로 목적달성이 가능할 것인지 불분명하고, (중략) 교원으로서의 지위에서 요구되는 정치적 중립성의 요청과 교원의 학생에 대한 전인적 영향 등에 비추어 볼 때, (하략)

2. 이 사건 국가공무원법 조항들은 공무원의 정치적 중립성에 정면으로 반하는 행위를 금지함으로써 선거의 공정성과 형평성을 확보하고 공무원의 정치적 중립성을 보장하기 위한 것인바, 그 입법목적이 정당할 뿐 아니라 방법이 적절하고, 공무원이 국가사무를 담당하며 국민의 이익을 위하여 존재하는 이상 그 직급이나 직렬 등에 상관없이 공무원의 정치운동을 금지하는 것이 부득이하고 불가피하며, 법의 균형성도 갖추었다고 할 것이므로, 과잉금지원칙을 위배하

립성에 대한 교원의 '의무'에 관한 것이다. 하지만 '교육의 정치적 중립성'은 두 가지로 나눌 수 있는데 하나는 '교원의 정치에 대한 중립(교육의 정치에 대한 중립성)'이고 다른 하나는 '학교에 대한 정치적 불간섭(정치의 교육에 대한 중립성)'이다(박대권 외, 2020). 전자는 교육뿐 아니라 행정, 종교 등에도 해당하는 것으로 각각을 분리해서 상호간 견제를 추구하고 민주주의 원칙을 지키려는 경향성으로 파악된다. 그러나 교육-정치에 관한 문제는 시·도 교육감 선출¹⁵⁾에 있어 직선제를 실시한 2006년 이후부터 점차 표면화되고 있다. 한국교원단체총연합회는 교육의 정치화 등의 이유로 교육감 직선제 폐지를 강하게 주장¹⁶⁾하는데 이러한 현상들을 볼 때, 교육은 정치적 영향력을 행사해서도 안 되고(의무), 정치적 영향력을 받아서도 안 된다(권리)는 규범이 매우 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

여 선거운동의 자유 및 정치적 의사표현의 자유를 침해한다고 볼 수 없다. (하략)

(출처: 헌법재판소 홈페이지 http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do 검색일: 2021년 12월 10일)

- 15) 시도교육감 선출은 1962~1990년까지는 임명제, 1991~2001년까지는 간선제, 2006년 이후부터 현재까지는 직선제로 실시되고 있다.
- 16) 한국교원단체총연합회 보도자료 '교육감직선제, 교육의 정치적 중립성 훼손 위험 소지 크다' 2014년 10월 8일

<표 1> 교육부 2021년 전략적 목표체계

임무	유아에서 성인까지 교육의 국가책임을 강화하고 교육을 혁신하여 미래 인재를 양성한다.				
비전	국민이 체감하는 교육혁신, 미래를 주도하는 인재양성				
전략 목표	I. 교실혁명을 통한 공교육 혁신으로 미래사회에 대비한 학생들의 핵심역량을 함양한다.	II. 고등교육의 질을 제고하여 미래변화를 선도하고 글로벌 경쟁력을 제고한다.	III. 평생·직업교육을 강화하여 미래사회 변화를 선도하고 국민이 체감하는 사회정책을 추진한다.	IV. 학생 맞춤형 교육복지를 강화하고 안전하고 쾌적한 교육환경을 조성한다.	V. 교육혁신을 위한 최고의 교육행정 서비스를 제공한다.
성과 목표	I-1. 학교교육 혁신 및 교육여건 개선을 통해 미래인 양성을 위한 교육환경을 조성한다. I-2. 미래사회 변화에 대비한 학생중심 교육과정, 수업, 평가실현으로 학생의 전인적 성장을 지원한다. I-3. 유초중등 교육의 교육자치 강화를 통한 공교육 혁신 기반을 구축한다.	II-1. 대학의 공공공성 및 경쟁력을 제고한다. II-2. 대학(원)의 교육여건의 개선 및 학술 연구 역량을 제고한다. II-3. 국제교육 협력을 통해 글로벌 경쟁력을 강화한다.	III-1. 미래사회에 필요한 역량을 함양할 수 있도록 평생미래교육을 강화한다. III-2. 직업교육 혁신을 통한 청년 일자리 확대를 추진한다. III-3. 사회정책 총괄·조정 효과성을 제고한다.	IV-1. 유초중고 교육의 국가책임을 강화하여 실질적인 교육기회를 보장한다. IV-2. 모두에게 고른 교육기회를 제공하고 안심할 수 있는 교육여건을 조성한다. IV-3. 안전하고 쾌적한 학교를 조성하고 미래변화에 대응하는 교육환경 기반을 구축한다.	V-1. 교육정책 관리, 지원의 효과성을 제고한다. V-2. 국민과의 적극적인 소통을 통해 교육정책의 이해도를 높인다. V-3. 감사 내실화를 통한 국민에게 신뢰받는 깨끗한 교육환경을 구현한다.

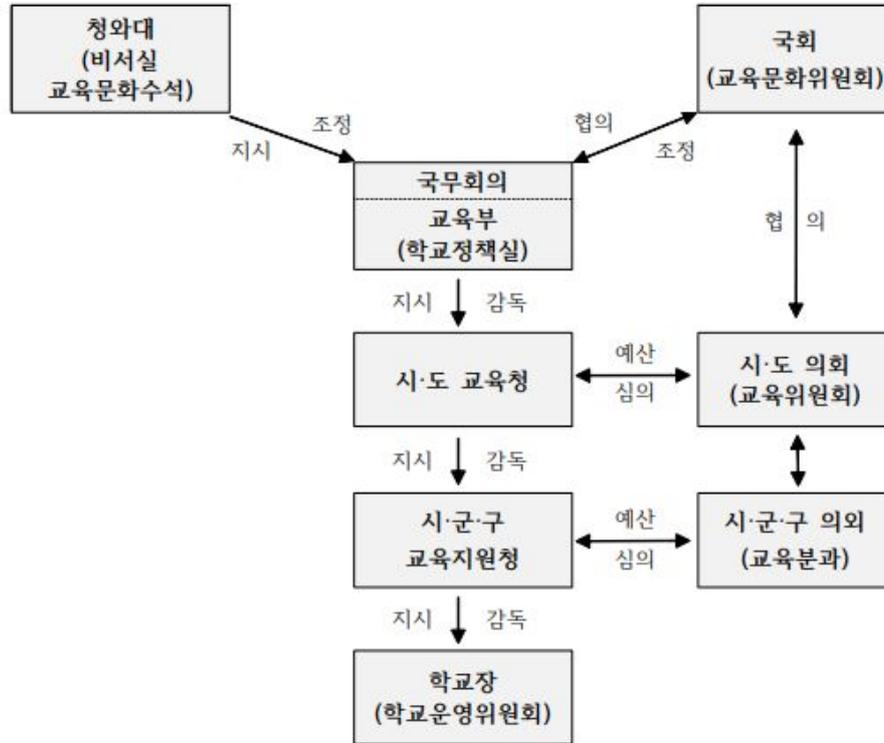
출처: 교육부 '2021년 자체평가 결과보고서(주요정책 부문)' 2022년 1월, p.244.

3) 교육행정의 구조와 작동 과정

교육행정의 구조는 교육행정을 실행하는 조직(혹은 기관)과 실행을 규율하는 법으로 나누어 볼 수 있다. 남한의 교육법은 헌법을 모범으로 교육 전반의 내용을 다루는 교육기본법과 초·중·등교육법, 고등교육법 등이 있다. 남한의 교육기본법은 북한의 교육법, 초·중·등교육법은 보통교육법에 해당한다. 교육기본법에 있어 '제2장 교육당사자'에서 학습자(제12조), 보호자(제13조),

교원(제14조), 교원단체(제15조), 학교 등의 설립자·경영자(제16조)와 같은 층위로 ‘국가와 지방자치단체’를 제시하며 그 역할을 ‘지도·감독’으로 제시하고 있다. 이는 다양한 교육의 당사자 중 하나로 국가와 지방단체를 설정하고 기능적인 역할을 부여한 것으로 볼 수 있다. 초·중등교육법에서도 국립학교는 교육부의 지도·감독을, 공립 및 사립학교의 경우 교육감의 지도·감독을 받는다고 제시하였는데, 학교의 종류의 따른 기능상의 분류로 볼 수 있다. 고등교육법에서는 일원적으로 교육부의 지도·감독을 받음을 알 수 있다.

교육행정 조직체계는 중앙교육행정조직, 지방교육행정조직, 단위학교의 세 수준으로 나눌 수 있다. 중앙교육행정조직은 청와대 비서실과 국회의 교육문화위원회가 있고, 행정부의 국무회의와 18개의 행정부서 중 하나인 교육부가 있다. 지방교육행정기관은 시·도 교육감과 시·도교육청과 시·군·구 교육지원청이 있다. 이 중에서도 예산에 관해서는 입법부 소속의 시·도의회 교육위원회와 시·군·구의회의 교육분과가 행정기능을 수행한다. 시·도교육청 수준에서는 시·도의회 교육위원회가, 시·군·구 교육지원청 수준에서는 시·군·구 의회의 교육분과가 예산의 심의에 관여한다. 이와 같이 청와대(국가 차원)와 교육부(행정부), 국회(입법부)가 체계를 이루고 있으나 청와대는 교육정책 등을 지시하고 조정하는 역할을 하고, 국회는 예산 관련 내용을 협의하고 심의하는 등의 활동을 하며, 주된 교육관련 국가의 행정은 교육부를 중심으로 하여 시·도교육청, 시·군·구 교육지원청, 단위학교 순으로 위계적인 구조를 보인다.



[그림 1] 남한 교육행정체제의 구조와 과정

출처: 김현진, 김영재(2016: 94).

법과 조직은 비교적 체계적이고 안정적인 형태를 유지하지만, 교육행정이 실현되는 과정에서 갈등이 발생하기도 한다. 이는 교육환경을 둘러싼 교육거버넌스의 갈등으로 설명할 수 있고 더 구체적으로는 교육지배구조 방식에 대한 갈등(국가통제 대 지방통제), 교육통치 이념에 대한 갈등(보수 대 진보), 그리고 지방교육자치의 권한에 대한 갈등(일반자치 대 교육자치)로 압축하여 볼 수 있다(신현석, 2010). 중앙의 통제와 지방의 자율성이 혼재하는 상황에서 교육지배구조 방식에 대한 갈등이 나타날 수 있고, 교육정책의 수립과 실행 과정에서 이념에 따른 의견 차이가 극심하게 표출될 수 있다. 이는 특정 정책을 두고 교육부와 교육감의 갈등하는 것과 같이 복합적으로 나타나기도 한다. 또한, 교육행정을 국가 행정의 일부로 보는 관점과 특수한 행정으로 보는 관점이 충돌하며, 이는 지방교육자치의 권한에 대한 갈등을 유발할 수 있다. 이러한 갈등 상황에서 시정명령, 직무이행 명령 등의 당사자 간 행정적 개입이 시도되기도 하고 나아가 시정, 이행명령 취소 청구소송, 권한쟁의심판 등 사법적 개입이 진행되기도 한다(김현진 외, 2017).

4) 교육행정의 성과와 평가

교육행정의 성과는 교육행정의 목표와 관련지어 그 준거를 설정할 수 있다. 앞서 남한 교육행정의 목표는 “효과적인 교육활동을 위해 인적·물적 자원을 법규해석에 근거하여 조달하는 것”이라고 하였다. 따라서 원활한 교육행정을 위해 인적 자원과 물적 자원의 적절한 조달과 지원이 달성되었는지가 교육행정의 성과이다. 이러한 소극적인 성과뿐 아니라 적극적인 성과도 고려될 수 있다. 즉, 교육활동의 방향과 계획을 수립하여 실현해가는 것으로 오늘날 교육의 규모가 방대해지고 활동 내용이 복잡해지면서 교육행정의 적극적 성과에 대한 관심이 더욱 높아지고 있다(윤정일 외, 2019: 195).

평가시스템을 이해하는 것은 교육행정의 기능적인 면을 평가하는 것 외에도 해당 국가의 사회·문화 및 교육적 전통을 파악할 수 있는 지표가 된다. 왜냐하면, 평가시스템이 국가의 사회문화 및 교육적 전통에 기반하여 성립되기 때문이다(신현석 외, 2010). 남한은 단위학교의 자율성 증대와 책무성 기제로서 학교평가에 대한 관심이 높아졌으며(임연기, 2004), 단위학교 평가의 확장인 교육행정 평가 또한 자율성과 책무성 차원에서 이해할 수 있다.

남한의 교육행정에서 민주주의적 가치에 따른 분권과 자율성의 요구에 따라 교육행정 기관에 대한 권한 분산 및 자율성 부여가 이루어지며, 이에 대한 결과로 책무성을 강조하게 되었다. 1995년 문민정부의 5·31 교육개혁안은 기존의 교육계에서 사용하지 않던 경제용어인 자율, 경쟁, 공급자중심, 서비스라는 용어를 공식문서 수준에서 사용한 상징적 사례로서(성병창, 2016: 399), 1990년대 중반 이후에부터 교육정책에 신자유주의적 가치의 도입에 따라 교육력 제고와 이에 따른 수월성 강화가 요구되었다. 대학평가의 경우에도 5·31 교육개혁안 이전에는 자치기구인 대학교육협의회 평가가 주류였으나, 교육부가 주된 평가 주체로 등장하였고, 1994년 중앙일보가 전국 단위로 대학평가를 시작한 이래 언론사에서도 평가가 이루어지는데, 언론사 주도의 대학평가가 언론기관의 대국민 봉사이자 책임의식의 발로로 여겨지게 되었다(신현석 외, 2020: 27). 따라서 신자유주의적 경향은 ‘교육’ 또는 ‘행정’행위에서 평가를 합리적이고 기능적인 것으로 인식하게 하였음을 알 수 있다.

교육행정의 평가 대상은 중앙교육행정기관, 지방교육행정기관, 단위학교로 나눌 수 있다. 중앙교육행정기관인 교육부에 대한 평가(혹은 감사)는 ① 국무총리실 산하 국무조정실에서 시행하는 정부기관평가, ② 교육부 자체 평가 및 감사, ③ 행정자치부 행정개혁본부에서 주관하는 ‘전략적 종합혁신능력평가’, ④ 감사원 감사, ⑤ 국회의 국정감사 등 5가지 종류가 있다(신현석, 2005b). 지방교육행정기관에 대한 평가는 시·도 교육청의 경우 교육부가, 지역교육청의 경우 각 시·도 교육청에 의해 이루어지고 있다. 단위학교는 각 시도교육청에서 평가를 시행한다.

이 중 교육부의 자체평가를 통해 남한 교육행정 평가의 단면을 볼 수 있다. 2022년 교육부가 발표한 자체평가 보고서에 따르면 평가 주체는 교육 분야 전문가 29인(외부위원 28명, 내부 위

원 1명)으로 구성된 자체평가위원회이고 평가 방법은 이행점검, 서면·대면 평가, 정량·정성평가, 상대평가 등 다양한 방법을 도입하고 있다. 평가 대상은 2021년 성과관리 시행계획에서 제시한 70개의 관리과제이고 이를 계획수립의 적절성, 집행과정의 충실성, 성과목표 달성도, 정책효과 등의 평가지표로 평가한다.

나. 북한의 교육행정체제

1) 교육행정의 환경과 맥락

첫째, 북한의 정치적 환경은 사회주의국가에서 보편적으로 나타나는 특성과 북한에서만 나타나는 특수성으로 나누어 볼 수 있다. 우선 보편성은 노동당 중심의 중앙집권적 권력 특성이고 특수성은 ‘우리식 사회주의’를 표방하며 지도자를 우상화하고 혈통에 따른 권력 세습 추구이다.¹⁷⁾ 이러한 복합적인 특성에 따라 북한을 신정국가, 유일지배체제, 조합주의적 사회주의 체제, 유격대 국가체제, 수령제, 극장국가 등으로 규정하고 있다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a, 2021: 14). 북한은 다양한 방식으로 독재체제를 체계화 및 공식화하였는데 김정은이 권력을 장악한 이후인 2012년 4월 11일, ‘김일성-김정일주의’를 발표함으로써 이른바 ‘백두혈통’에 의한 권력의 세습과 독재체제를 공고히 하였다.

이러한 정치적 환경에 따라 교육에서도 이념성이 매우 중시된다. 북한 교육의 교본이라고 할 수 있는 ‘사회주의교육에 관한 테제’는 “교육에서 당성, 노동계급성을 구현하여야 한다”¹⁸⁾라고 명시하고 있다(김일성, 1977: 4). 북한은 지도자에게 충성하는 것이 핵심 가치이므로 교육의 자주성과 정치적 중립성을 지향하는 남한과는 달리 교육이 정치적 목적을 위해 활동하는 것은 가장 우선적인 의무이다. 그리고 독재체제에서 교육에 정치적 영향력을 행사하는 것은 당연시되고, 교육뿐 아니라 모든 활동이 당의 지도를 받는 것을 헌법으로 제정되어 있다.¹⁹⁾ 따라서 남북한은 교육-정치 관계에 관한 규범에서 정반대의 논리를 가지고 있다.

여기에서 두 가지를 주목할 수 있다. 먼저 정치 담론의 성격인데, 남한에서의 정치 담론은 다양성과 관련이 있다면 북한에서는 일치, 단일 등과 관련이 있다. 다음으로 이러한 특성은 사회

17) 북한은 1967년 당중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서 ‘김일성 1인 지배체제’를 확립하고 ‘김일성-김정일 세습체제’를 출범하였다. 1980년 제6차 당 대회에서는 ‘김일성-김정일 세습체제’를 공고화하였고 2010년 제3차 당대표자회의에서 ‘김일성-김정일-김정은 세습체제’를 공식화하였다. 2012년 4월 11일에는 ‘김일성-김정일주의의 유일 지배’를 이념화하였다.

18) 사회주의 교육학의 교육원칙 4가지는 다음과 같다. 첫째, 교육에서 당성, 노동계급성을 구현하여야 한다. 둘째, 교육에서 주체를 세워야 한다. 셋째, 교육과 혁명 실천을 결합하여야 한다. 넷째, 사회주의국가가 교육사업을 책임지고 조직·진행하여야 한다.

19) <북한 헌법>(2019년 8월 29일 수정보충) 제1장 정치 제11조 북한은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다(출처: 통일법제데이터베이스).

주의를 표방하는 체제에서 일반적으로 나타나는 현상이다. 중국 또한 당성(黨性, party spirit) 담론이 존재하는데, 이는 공산당원들의 당에 대한 충성심과 희생정신을 형성하여 당의 권위와 통치 정당성을 강화시키는 정치담론으로 당 조직 내부의 규율, 정책, 제도 등을 통해 형성되어 공산당원들의 당성을 관리하고 통제하는 권력효과를 일으킨다(정지완 외, 2021).

둘째, 북한의 경제적 환경은 경제난과 시장경제화로 설명할 수 있다. 경제난의 원인인 계획경제체제와 그 부작용에 따른 결과로 다른 사회주의 국가에서도 발생하는 현상이다. 뿐만 아니라 대북 경제 제재²⁰⁾와 코로나19 등의 상황으로 경제 상황은 더욱 악화되고 있는데, 이는 2021년 김정은이 ‘고난의 행군’을 언급한 것을 통해서도 이를 알 수 있다.²¹⁾ 2020년 북한의 명목 국내총생산(GDP)은 34.7조 원으로, 남한(1,933.2조 원)의 1/56(1.8%) 수준²²⁾이다.

이러한 경제 상황은 교육 분야에서도 만성적인 결핍을 초래한다. 북한 경제 규모는 남한보다 현저히 적으며, <표 2>에서 보듯이 교육비로 지출하는 비율도 최대 9%이며 이마저도 변동이 있어 5% 대에 그칠 때가 많다. 중앙에서 예산을 배분하는 체제가 안정적으로 작동하고 있지 못하고 있음은 탈북자들의 여러 진술을 통해서도 발견할 수 있다. 탈북자의 출신 지역이 어디냐에 따라 격차는 있겠지만 증언에 의하면 교원에 대한 경제적 보상이 이뤄지지 않고, 학생들이 학교에 다양한 명목으로 비용을 지불하고 있음을 알 수 있다(오경섭, 2021). 게다가 기관이나 사업체(기업소), 단체 등에 후원사업을 분담하여 이를 보장하는 교육법을 2015년에 개정²³⁾하였다는 것을 통해서도 북한 교육활동에서 재정 결핍 현상이 만연하고 있음을 알 수 있다.

나아가 경제난은 북한에 시장경제적인 요소가 발생하게 하였다. 1990년대 경제난 이후 북한에서는 더이상 중앙집권적·계획적 관리시스템이 작동하지 않았고, 주민들은 장마당 등의 시장에 의존하게 되었다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a: 18). 시장경제적 요소는 암시장 또는 지하경제 수준에 머무르지 않고 2002년 경제관리개선조치, 2003년 전국 시군단위 지역의 종합시장 개설, 2004년 포전담당제 등을 실시하는 등 제도적인 개선으로도 나타났다. 2019년에는 김일성 시대 확립되고 북한의 집단주의적 경제관리체제의 상징인 ‘대안의 사업체제’가 헌법에서 삭제되고 기업의 자율성을 높이려고 하는 ‘사회주의 기업책임관리제’가 등장했다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a: 19).

20) 1994년 10월 21일에 합의한 북미제네바기본합의를 어김으로써 2006년 이후 현재까지 대북 제재를 받고 있다.

21) “김정은 ‘고난의 행군’ 강조…주민통제 더 강화 시도” (자유아시아방송, 2021년 4월 13일자 기사, 출처: https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkeconomy-04132021154123.html, 검색일: 2021년 12월 21일)

22) 통계청 보도자료 2021년 12월 23일 <https://kostat.go.kr>

23) <북한 교육법> 2015년 12월 23일 개정 제44조(교육기관에 대한 후원) 내각과 지방정권기관은 교육기관의 물질기술적토대를 강화하기 위한 후원사업을 기관, 기업소, 단체에 분담할수 있다. 후원사업을 분담받은 기관, 기업소, 단체는 해당 교육기관을 물질기술적으로, 로력적으로 적극 도와주어야 한다.

<표 2> 북한 국가예산지출 증감률

분류		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
인민 경제비	인민 경제 사업	경공업	10.1	12.9	9.4	5.1	5.2	5.1	4.8	4.5	5.5	5.7	7.2
		선행기초공업	7.3	13.5	12.1	7.2							
	농업 수산	농업	9.4	9.0	9.4	5.1	5.1	4.2	4.3	4.4			
		수산						6.8	6.9	6.8			
	산림	-	-	-	-	-	9.6	7.5	7.2				
	과학기술발전	8.5	10.1	10.9	6.7	3.6	5.0	5.2	8.5	-			
기본건설	-	15.1	12.2	5.8	4.3	8.7	13.7	2.6	4.9	6.6	-		
사회 문화비	인민 시책	교육	6.2	6.0	9.2	6.8	5.6	6.3	8.1	9.1	5.9	5.5	5.1
		보건			8.9	5.4	2.2	4.1	3.8	13.3	6.0	5.8	7.4
		사회보장			7.0	3.7	1.4	-	-	-	-	-	-
	사회 문화	문화	-	-	6.8	2.2	1.3	6.2	7.4	4.6	3.0	4.6	5.8
	체육	-	-	6.9	6.1	17.1	6.9	4.1	6.3	5.1	4.5	4.3	

출처: 현인에(2020: 11).

이러한 시장화는 주민 의식의 변화, 신흥 부유층의 탄생, 사적 부문의 확대라는 변화 등을 이끌며 기존에 집단적 정체성과 당에 대한 충성심을 약화시켰다(김성중, 2020). 특히 장마당 세대, 즉 1990년대 이후 출생하여 북한 당국으로부터 배급을 받아보지 못한 세대의 경우에는 체제에 대한 충성심이 기존 세대보다 상대적으로 낮아질 가능성이 있다. 이렇게 경제적인 변화는 이념에 대한 충성도에도 영향을 줄 수 있는데, 북한이 제한적으로 자율성을 부여한 것은 단순히 경제적 어려움을 극복하기 위한 교육지책으로 볼 수 있으므로, 교육행정의 영역에서도 자율성이 강화되는 등의 변화는 기대하기 어렵다. 다만 체제에 대한 충성심의 약화는 교육행정에서 통제를 강화하는 원인이 될 수 있고, 동시에 통제력이 무력화되는 원인이 될 수 있다.

셋째, 북한의 사회문화적 환경은 피포위 의식(siege mentality)과 집단주의, 강력한 통제와 감시체제로 설명할 수 있다. 피포위 의식은 사회주의국가들이 갖는 보편적 양상으로 자본주의 진영으로부터 포위되었다는 위기의식으로서 속도전(speed war)과 성장 강요(forced growth), 질보다 양을 중시하는 경향, 군사주의적 문화를 유발한다(Kornai, 1992). 그리고 북한은 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의적 가치를 헌법에 규정하고 있다.²⁴⁾ 최근에는 남한의 MZ세대에 대응하는 ‘장마당 세대’의 개인주의적 성향을 혁명의 반하는 것으로 규정하고 강력하게 비판하고 처벌하고 있다.²⁵⁾ 집단주의적 성격은 집단의 목표를 개인의 자유보다 우선

24) <북한 교육법> 제5장 국민의 기본권리와 의무 제63조 북한에서 국민의 권리와 의무는 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의원칙에 기초한다.

25) ‘청년들은 사회주의 도덕과 문화의 참다운 주인이 돼야 한다’ ‘청년들이 개인주의에 기초한

시하고 개인의 권리를 포기하는 것을 정당화한다. 또한, 중앙에서 자원을 배분하는 사회주의적 계획경제체제는 강력한 관료적 조정기제(bureaucratic mechanism), 즉 중앙의 감시와 통제를 받고, 의존하게 하는 구조를 유발한다(Kornai, 1992).

이러한 사회문화적 환경 속에서 행정체제는 과정보다는 결과를 중시하고, 장기적인 개선보다는 단기 목표 설정에 치중하게 된다. 그리고 관료의 통제와 감시 속에서 관료들에 대한 수직적 협상(vertical bargaining)이 발생하게 되며(Kornai, 1992). 이는 관료자본을 유발하고 부정부패의 발생으로 이어진다. ‘관료자본’이란 제도적 규제와 관료적 감시의 범위에 있는 주민들이 개인적 목적을 확보하기 위해 관리들로부터 묵인과 협력을 받을 수 있는 자본으로 탈법, 불법 행위를 묵인하는 것으로 설명할 수 있다(박영민, 2016).

2) 교육행정의 목표와 가치

북한은 2019년 개정된 헌법에서 교육을 통해 길러내야 할 인간상을 ‘사회와 집단, 조국과 인민을 위하여 투쟁하는 참다운 애국자로, 지덕체를 갖춘 사회주의 건설의 역군’²⁶⁾이라고 명시하였다. 개인과 사회의 발전을 균형 있게 제시하기보다는 오직 집단과 체제를 위한 명확하고 수단적인 성격임을 알 수 있다. 이와 같이 북한 교육의 목표는 비경쟁적이고 유일한 목표를 지향하며 교육행정행위 또한 이를 실현하기 위한 행위에 지나지 않는다. 따라서 교육행정의 목표는 교육목표 실현을 위한 법과 제도의 마련이라는 국가공권설 또는 법규해석적 성격과 유사하다. 나아가 당의 지시에 대한 이행 여부를 감시하고 통제하며 그 근거를 이념의 실현으로 삼는다는 점에서 ‘이념해석적 관점’으로 볼 수 있다(신현석, 2005a: 287).

북한에서는 여러 가치 중 이념성(당성), 즉 체제 및 지도자에 대한 절대적인 충성이 우월적인 지위를 갖는다. ‘사회주의 혁명 완수’라는 이념적 구호 하에 체제 및 지도자에 대한 절대복종이 강요되고 이에 반하는 어떠한 의사표현이나 행위도 용인되지 않는다. 따라서 이러한 복종을 실현하기 위해 행정행위는 통제라는 목표를 갖는데 이 과정에서 전문성, 효율성, 자유 등은 경시된다. 이념성 강조의 구체적인 상황은 다음과 같이 나타난다. 북한은 대학을 진학하는 데에서도 특수한 경우가 아니라면 개인의 능력보다는 출신 성분이 중요한 요소가 되며, 이러한 경향은 교육행정 관료를 선발하는 것뿐 아니라 체제 전반에서 만연한 현상이다. 또한, 교육행정체제에 있어서도 당의 지시와 감독, 통제를 받으며 각 학교에 당비서가 상주하며 학교의 운영에 있어

자본주의 도덕과 서양 문화에 오염되면 일신의 안일과 향락만 추구하는 도덕적 폐인, 정신적 불구자가 되고 종당에는 사회주의 위업에 반기를 드는 혁명의 원수로 전략하게 된다’ (노동신문 2021년 8월 27일자 기사)

26) <북한 교육법> 제3장 문화 제43조 국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 집단, 조국과 인민을 위하여 투쟁하는 참다운 애국자로, 지덕체를 갖춘 사회주의 건설의 역군으로 키운다.

실권을 행사한다. 학교 규모에 따라 여러 명의 당비서, 또는 초급 당비서가 배치되기도 하며 이 또한 북한의 조직 전체에서 발생하는 일반적인 현상이라고 볼 수 있다.²⁷⁾

다만, 김정은 시대에 들어 당·정·군에 기술간부들이 다소 증가하는데 이는 정치, 외교, 경제 등에서 전문성을 요구하는 분야의 중요도가 높아지기 때문으로 평가될 수 있다(고창준, 2017). 교육 분야에서도 전문성을 중시하는 경향이 나타나고 있다. 북한 <고등교육>지에 따르면 남한의 교육학에 해당하는 ‘교육과학’에 관한 기사가 김정일 시기부터 등장하여 2015년부터는 본격적으로 수록되는데(서유림, 2019), 이 또한 교육 활동이 전문적 활동임을 인식하였다는 근거가 된다.

한편, 북한 교육행정에서 수월성의 가치도 중시되고 있다. 앞의 이념성이 북한에서 적극적으로 추구하는 가치라면 수월성은 환경적인 요인으로 인해 불가피하게 선택된 가치라고 할 수 있다. 사회주의 이념 논리에서는 평등과 형평을 중시하지만, 현실 사회주의에서는 여러 가지의 결핍으로 인해 선택과 집중을 하게 되고, 이는 곧 수월성을 추구하는 결과를 초래한다. 북한 교육정책에서 수월성을 추구가 전면에 드러나는 정책은 김정일 시대에 적극적으로 추진되었던 영재교육(수재교육)을 들 수 있다. 영재교육은 1958년 중등학교 단계의 외국어 학원, 1960년대의 예체능 학교 등도 있지만 1980년대 분야별 엘리트 양성이라는 목적으로 더욱 증가하였다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a). 1982년 김정일의 지시에 따라 1984년부터 평양에 제1중학교가 설립되었다. 제1중학교는 과학자 양성을 목적으로, 평양외국어학원은 영중일러 등 외국어 능통자 양성을 목적으로, 금성학원, 평양음악학원, 남포중앙체육학원, 김정일예술학원 등은 예체능 인재 양성을 목적으로 설치되었고 대학에서는 ‘수재반’을 만들어 과학인재를 육성하고자 하고 있다. 김정은 시기에도 ‘수재교육 및 교육과학 연구기관의 연구역량 강화’를 촉구하는 등 영재교육에 대한 강조는 여전히 지속되고 있다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a). 북한 영재교육은 재정적, 전략적, 군사적으로 실질적인 효과를 거두었고 출신 성분의 한계를 능력으로 극복할 수 있다는 면에서 주민의 지지를 받으며 더욱 발전하고 있다(신진, 2019).

3) 교육행정의 구조와 작동 과정

북한에도 교육법, 보통교육법, 고등교육법이 있는데 교육법은 남한의 교육기본법, 보통교육법은 남한의 초·중등교육법에 해당한다. 북한의 경우는 ‘지도·감독’이 아닌 ‘지도통제’로 그 역할을

27) 이러한 현상은 북한 식수절(植樹節)의 제정에서도 찾아볼 수 있다. 본래 북한도 남한과 유사하게 4월 6일을 식수절로 하였으나, 1999년부터는 3월 2일로 식수절이 변경되었는데, 김일성이 1946년 3월 2일에 김정숙, 김정일과 함께 모란봉에서 나무를 심도록 교시를 내린 것을 근거로 삼았다. (자유아시아 방송, 2017년 3월 31일자, 출처: https://www.rfa.org/korean/weekly_program/d1b5c77cbb38d654c0b0cc45/uniculture-03302017144453.html, 검색일: 2022년 5월 19일)

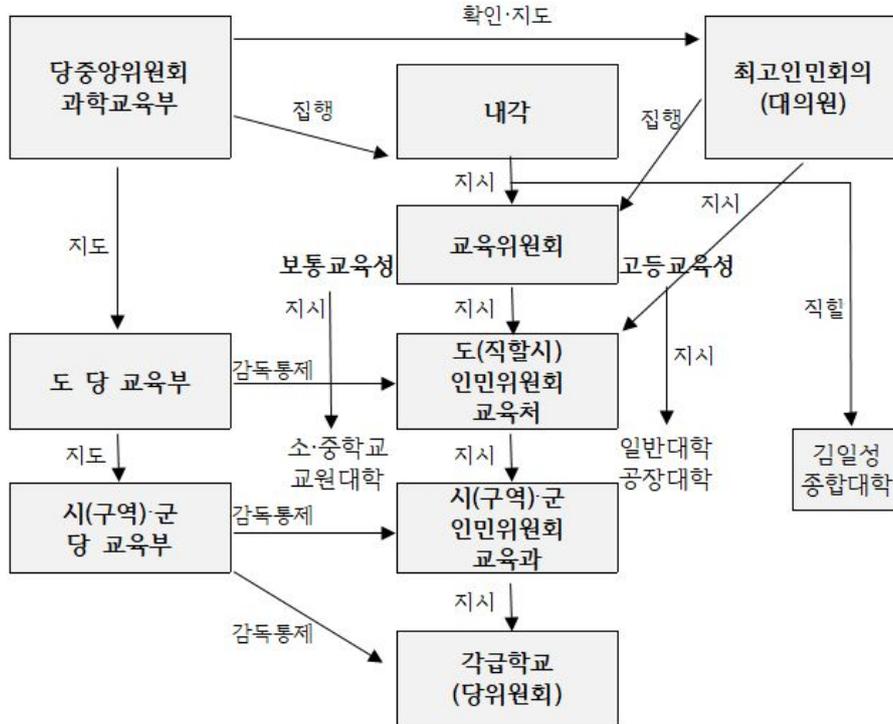
규정하고 있다. 특히 교육법과 보통교육법에서는 ‘교육사업에 대한 지도통제의 기본요구’를 통해 이것이 사회주의 교육의 필수적인 요건이며 통제를 강화해야 한다고 제시하고 있다. 고등교육법에서는 ‘기본요구’에 대한 조항은 발견되지 않는데 이는 보통교육과 고등교육의 특징에서 근거한다고도 설명할 수 있다. 보통교육은 전체 주민들을 대상으로 하는 세뇌를 위한 교육이라면, 고등교육은 일부를 대상으로 한 엘리트(유능한 과학자, 기술자, 전문가²⁸)를 양성하기 위한 과정이기 때문이다. 또한, 지도기관으로 교육법과 보통교육법은 ‘내각의 통일적인 지도 밑에 중앙교육지도기관과 해당 중앙기관’으로 설정하고 고등교육법은 ‘내각의 통일적인 지도 밑에 중앙교육지도기관과 지방정권기관, 해당 기관’으로 지방정권기관을 추가하였다. 감독·통제기관으로는 ‘교육지도기관과 해당통제기관’으로 제시하였는데 이는 ‘당중앙위원회 과학교육부’ 및 산하 조직인 ‘도 당 교육부’, ‘시(구역)군 당 교육부’ 등으로 추정된다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a: 233).

북한의 교육행정 조직은 당의 조직으로서 중앙위원회의 과학교육부 산하에는 도 당 교육부와 시군 당 교육부가 있고 내각의 조직으로서 교육위원회, 도 인민위원회 교육처와 시·군 인민위원회 교육과가 있고, 입법기관인 최고인민회의가 존재한다. 내각의 가장 마지막에 각급학교가 존재한다. 당, 내각, 입법기관(최고인민위원회)으로 표현할 수 있는데 당은 내각에 감독과 지시를 하고 최고인민위원회는 내각의 수반을 선출하여 교육 활동에 영향을 미친다.

북한 교육행정의 구조와 과정에서 나타나는 특성은 다음과 같다. 첫째, 북한 교육행정 전반을 당이 통제한다. 남한은 교육부나 시도교육감인 행정부에서만 주된 지도·감독을 받는 것에 비해 북한에서 실질적으로 학교를 지도하고 통제하는 주체는 당이라는 점이다. 특히 당의 통제는 사상적인 측면과 더불어 강력하게 작용하고 있는데 학교 내에 소속되어 있는 ‘당위원회’를 보더라도 이를 알 수 있다. 북한의 학교 행정조직은 다시 행정조직과 정치조직으로 구분되며 행정조직은 교장, 부교장, 교무부, 경리부 등이 있고 정치조직은 당 세포비서를 겸하는 부교장을 중심으로 학교당위원회, 소년단위원회, 청년동맹위원회 등이 있다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a). 교육행정 과정에서 상호 견제 및 합의 등은 이루어지지 않고 당의 지침을 각 조직에 지시하고 각 조직의 수행 여부를 감독하고 통제하는 기능이 중시된다.

둘째, 북한 교육행정은 당과 내각의 이중 통제를 받으며 통치 기관은 상호 통합되어 교육 활동을 통제한다. 북한의 교육행정은 당 조직(중앙당→지방당→기층 당조직)과 내각 조직(중앙 교육위원회의 교육성→지방 도·시·군 인민위원회 조직→단위학교)의 이중 구조로 이루어진다. 다만 이중적 구조는 권한의 분산을 의미하지는 않으며 당이 우월적 지위를 차지함으로써 통합되어 있다.

28) <북한 고등교육법> (2015년 12월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제848호로 수정보충) 제1장 고등교육법의 기본 제1조(고등교육법의 사명) 북한 고등교육법은 고등교육기관의 조직운영과 교수교양, 과학연구사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 고등교육을 발전시키며 정치사상적으로 튼튼히 준비되고 높은 과학기술지식과 창조력을 갖춘 유능한 과학자, 기술자, 전문가를 더 많이 키워내는데 이바지한다.



[그림 2] 북한 교육행정체제의 구조와 과정

출처: 국립통일교육원 연구개발과a(2021: 233), 김현진, 김영재(2016: 89)를 참고하여 재작성.

셋째, 북한 교육행정은 일반 행정의 하나로 인식되며 특수한 행정으로 인식되지 않는다. [그림 2]의 가운데 영역에 해당하는 내각의 산하 교육위원회와 지방인민위원회에서 그 근거를 찾을 수 있다. 지방인민위원회는 지방주권기관과 지방행정기관의 이중적 성격을 지니며 교육정책 집행에 중심적 역할을 한다(김현진 외, 2016). 헌법에서도 지방인민위원회의 임무와 역할을 ‘해당 지방의 모든 행정업무의 조직집행’이라고 명시하고 있다.²⁹⁾ 따라서 북한에서 교육행정은 교육의 특수성을 반영하기보다는 일반 행정의 하나로서 인식되고 수행되고 있음을 조직을 통해서 확인할 수 있다.

한 가지 주목할 점은 김정은 체제에 들어서며 경제 개발 정책에 변화가 있는데 이러한 변화가 경제 분야뿐 아니라 교육행정의 제도에도 영향을 미칠 것인가이다. 북한은 2012년 ‘사회주의 기업책임관리제’, 2013년 분조관리제와 포전담당책임제, 2014년 ‘우리식 경제관리방법’ 등 내각의

29) <북한 헌법> 제7절 지방인민위원회 제147조 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 5. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직 집행한다.

권한을 강화하고, 기업소에 자율성 및 재량권을 강화하는 방향으로 법과 제도를 개선하고 있는데, 생산성을 강화하기 위한 위와 같은 개혁 조치들이 행정과정 전반의 변화를 유도할지 주목할 필요가 있다.

4) 교육행정의 성과와 평가

북한 교육행정의 성과는 역시 교육행정의 목표인 이념해석적 면에서 규정될 수 있다. 이념해석적 목표의 성과는 교육행위를 통해 이념의 실현 및 체제와 지도자에 대한 복종이 이루어지는데에 교육행정이 기능하였는지 여부이다. 엄밀히 말해 북한의 이념 실현은 공식 통치 이념의 명칭인 ‘김일성-김정일주의’에서도 알 수 있듯이 지도자에 대한 절대적 복종과 체제에 대한 순응이다. 따라서 북한 교육행정의 평가는 기능적인 측면과 사상 통제적 측면으로 이루어지며 후자가 더욱 중요하고 체계화되어 있다. 그리고 평가는 ‘영도적 역할’을 수행하는 노동당에서 이루어진다. 노동당의 지도는 이는 당 정책 지도와 당 생활지도로 나뉘는데 전자는 기능적인 면, 후자는 사상적인 면에 대한 평가라고 할 수 있다. 당 생활지도는 다시 조직생활 지도와 사상생활 지도로 다시 나뉘며 조직 생활지도는 당중앙위원회 산하 전문부서 중 ‘조직지도부’에서 담당하고 사상생활 지도는 ‘선전선동부’에서 담당한다(국립통일교육원 연구개발과, 2021a).

남한은 교육행정조직에 자율성을 부여하고, 책무성을 강화하고자 평가를 시행한다. 반면 북한에서의 평가는 중앙행정조직, 지방행정조직, 단위학교 각각에 대한 통제를 강화하기 위한 목적으로 실시된다. 이를 위해 당 하부조직에는 내각의 하부조직에 수준에 따른 조직을 구성하여 감독 및 통제를 실시한다. 도(직할시) 인민위원회 교육처는 도 당 교육부로부터, 시(구역)·군 인민위원회 교육과와 각급학교는 시(구역)·군·당 교육부로부터 감독 및 통제를 받는다.

교육행정조직에 대한 평가는 일상적이고 상시적이라고 볼 수 있다. 각 조직에는 당 비서가 상주하는데 조직의 규모 또는 중요성에 따라 당 비서 또는 초급당비서가 분포하고, 그 수도 달라진다. 2021년 통일부에서 발간한 자료에 따르면 내각의 총리 김덕훈은 김정은과 함께 당 중앙위원회 정치국 상무위원이고 김정은을 위원장으로 하는 국무위원회 부위원장이자. 그리고 내각 교육위원회의 위원장 김승두는 당 중앙위원회 위원이기도 하며 김일성종합대학의 총장은 김승찬으로 중앙위원회 위원이자 최고인민회의 법제위원회 위원이고 김책공업종합대학의 총장은 홍서현으로 최고인민회의 대의원을 겸하고 있다. 이와 같이 북한의 내각 및 중앙교육행정기관장, 대학 총장 등에 당의 고위직이 임명되기 때문에 내각은 당의 결정 사항을 그대로 집행하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 김일성종합대학에는 1명의 당책임비서, 6명의 당비서, 1명의 초급당비서가, 김책공업종합대학에는 1명의 당책임비서, 3명의 당비서가 있고 각 단과대학에도 초급당비서가 있어 상시적으로 행정조직에 대한 감시와 통제가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

3. 선행 연구의 고찰

본 연구의 이론적 배경이 되는 선행연구는 크게 북한 행정체제에 관한 연구, 남북한 행정체제를 비교한 연구, 남북교육을 비교한 연구와 남북한 교육행정체제를 비교한 연구로 나눌 수 있다.

북한 행정체제의 연구는 최진욱(2008)의 연구와 임도빈(2012)과 임도빈 외(2014)의 연구 등이 있다. 임도빈 외(2014)은 정치사상 또는 군사문제 등과 달리 행정은 ‘북한 연구의 아웃사이드’라고 지적하였는데, 이에 대해 최진욱(2008)은 제도 연구에 대한 무관심을 두 가지로 설명하였다. 먼저 북한체제의 기반인 유일사상체제에 비해 법이나 제도가 미치는 영향이 작기에 연구의 필요성이 상대적으로 적은 것, 북한의 대내외 정책결정과정의 제도화되어 있지 못하기 때문이라는 것이다. 북한은 법치국가가 아닌 독재국가이고, 헌법을 비롯한 각종 법보다 지도자의 지시(교시)가 절대적인 우위를 점하고 있기에 이는 타당한 분석이라고 할 수 있겠다. 이러한 문제의식을 바탕으로 최진욱(2008)은 당·국가체제, 지방행정, 인사행정 등의 법과 제도를 심도 있게 분석하고자 하였다. 임도빈(2012)은 북한의 정치행정체제를 기술하고, 통일 이후 북한행정조직의 정비 방안, 북한지역 내 행정조직의 설치문제, 남한 정부행정조직의 변화, 북한 관료의 분류와 수용 등의 문제를 독일 사례와 비교하여 분석하고 제시하며 북한 행정체제를 기술하고 나아가 통일 이후의 행정통합 방안을 제시하였다. 임도빈 외(2014)는 북한 지방행정기관을 연구하되 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 분석대상으로 삼았고, 탈북 관료 면담이라는 연구 방법을 사용하여 북한 행정체제를 기술하고 분석하였다.

남북한 행정체제를 비교한 연구로 이선우와 최진욱(2000)의 연구는 북한의 당과 행정조직의 조직방법, 인적자원 관리 방법(인사기관, 임용, 능력개발, 동기부여, 복무관리 등 분석) 등을 분석하여 북한의 인사제도를 남한의 공무원 제도와 비교하였다. 김동선과 김창호(2001)는 남북한 중앙체육행정조직을 비교하되 조직의 변화를 역사적으로 정리하여 남한은 자율적, 독자적 기능, 인간성 중시, 조직의 민주화와 능률성, 민주적, 지방분권적인 특징을 지니지만 북한은 당조직-행정조직의 멤버십 중첩(overlap), 당적 통제와 행정적 통제(이중적 통제), 조직기능의 경직화, 독재적, 중앙집권적의 특징을 지닌다고 제시하였다. 김영재(2013)는 통일 유형과 발생 가능한 문제점을 근거로 통일 이후 행정체제 통합방안을 선행연구를 바탕으로 제시하였다. 신윤창(2015)은 해방 이후부터 2015년까지 70년간의 남북 지방행정체제 변화를 구역과 계층을 기준으로 분석하였다.

남북한 교육을 비교한 연구로 한만길(2004)은 남북한의 병렬적인 비교는 통합의 의의가 없고 남한의 관점에서의 통합 논의에 대한 문제점을 지적하며 남북한 상호 관련성을 바탕으로 교육목적의 변화와 학제의 변화 과정을 비교 분석하였다. 김창완 외(2014)는 교육복지국가라는 방향성에 근거하여 선진국의 사례를 소개하고 남북한의 교육문제를 각각 지적한 뒤 통일 이후의 교

육 비전, 철학, 제도 및 정책을 제시하였다. 신규환(2017)은 남북 의학교육체계라는 구체적인 분석대상을 해방 이후부터 내리티브 방식으로 비교하였다. 김병기(2021)는 교육관련 법령을 바탕으로 차이점을 밝히고 통합방안을 제시하였다.

남북한 교육행정체제 비교 연구로 신현석(2005)은 통일 이후 교육행정체제의 구성 방안을 제시하되 교육행정의 구성요소를 교육행정의 방향(목표와 가치), 교육행정의 자원(인적, 물적 자원), 교육행정의 과정(기획, 결정, 집행, 평가), 교육행정제도(중앙, 지방, 단위학교 수준)로 설정하고 각각의 분석 준거를 제시하여 남북의 교육행정체제를 비교하였다. 각 구성요소에 따른 분석 준거로는, 교육행정의 방향은 타당성과 실현 가능성, 교육행정의 자원은 효율성과 확보 가능성, 교육행정의 과정은 전문성과 실행 가능성, 교육행정의 제도는 합리성과 현실 적합성으로 설정하였다. 신호숙(2006)은 남북한 교육행정제도를 중앙-지방-단위학교 행정으로 각각 비교하고 남북한 교육제도의 발전과 특징을 의무교육정책과 학교교육제도, 대입제도와 고등교육을 중심으로 비교하였다. 이상현(2014)은 독일 통일 사례를 바탕으로 남북한 교육행정체제 통합방안을 3단계로 제시하였고 김현진, 김영재(2016)는 남북한 교육행정체제를 비교·분석하되 남북한 교육관련 법령에 근거하여 교육행정체제 비교하였고 교육행정 집행과정에서 지도통제 관계를 파악하였다.

선행연구를 종합적으로 분석해본 결과, 연구내용과 방법상의 한계점이 있었다. 첫째, 북한 행정에 관한 연구의 수가 절대적으로 부족하고, 그나마 많지 않은 연구들도 거시적인 행정체제와 행정체제의 세부 구성요소들에 대한 치밀한 비교연구가 잘 이뤄지지 않았다. 이러한 이유로 북한 행정체제를 종합한 연구는 피상적인 수준에서 소개하거나 비교하는 선에 머무를 수밖에 없다. 둘째, 연구방법 면에서 대부분 2차 자료를 활용한 연구로 북한의 실상을 파악하는 데에 왜곡이 발생할 수 있다. 그리고 과거의 자료들이 많아서 자료의 타당성이 결여될 수 있다. 또한, 북한에서 발행한 1차 자료의 경우에는 자료의 신뢰성을 담보할 수 없기 때문에 실재를 반영하는지 확인하기 어렵다. 북한 법령을 토대로 한 연구가 종종 있으나 북한을 법치주의 국가로 보기 어려우므로 과연 북한 법령이 북한 행정체제를 파악하는 데에 적절한지 의문이다. 셋째, 남북 비교연구의 경우 적절한 분석 틀을 제시한 연구가 거의 없다. 신현석(2005)의 경우 교육행정체제의 구성요소와 이에 따른 비교분석 틀을 제시하였으나 최근의 연구에서는 이와 같은 체계적인 분석틀을 거의 찾을 수 없다. 따라서 대부분의 비교연구는 남북의 차이를 단순 기술하는 데에 그치고 있어, 상대적으로 학술적 가치가 부족하고 합리적 기준에 기반한 분석적인 수준에 이르지 못하고 있다. 넷째, 탈북자의 증언을 활용한 연구가 일부 있으나 자료의 타당성 문제를 제기할 수 있다. 북한 주민은 이동의 자유조차 허락되지 않는데, 과연 탈북자가 북한의 전반적인 행정체제에 대해 적절하고 타당한 진술을 할 수 있을지 의문이다. 이렇게 타당성과 신뢰성이 의심되는 자료를 바탕으로 한 연구의 수준과 질에 의심의 여지가 있다.

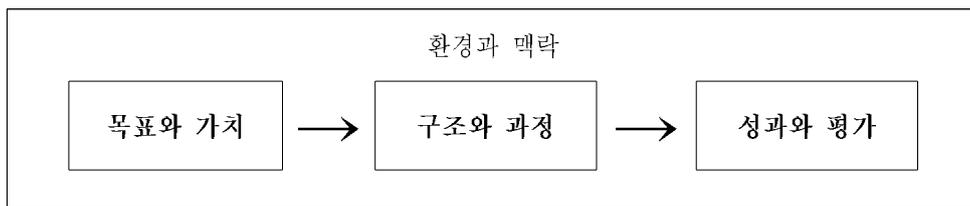
이러한 선행연구들에 대한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 남북한 교육행정체제를 4가지 구

성요소(환경과 맥락, 목표와 가치, 구조와 과정, 성과와 평가)에 따라 기술하고 각 구성요소에 적절한 분석 준거 설정을 통해 비교·분석하고자 한다.

III. 연구방법

1. 비교·분석 모형

교육행정체제는 환경과 맥락 속에서 투입-과정-산출 과정이라고 할 때 투입은 목표와 가치, 과정은 구조와 과정, 결과는 성과와 평가로 볼 수 있다. 따라서 남북한 교육행정체제는 [그림 3]과 같은 체제 모형을 통해 비교할 수 있다. 남북한은 상이한 정치, 경제, 사회문화적 환경과 맥락 속에서 서로 다른 가치 및 이에 따른 목표를 추구하고, 각자의 논리 속에서 형성된 구조와 그것의 작동 과정에 따라 성과를 산출하고 이를 평가한다.



[그림 3] 남북한 교육행정체제 비교모형

2. 분석 준거

위의 비교 모형에 따른 각 구성요소별 기술은 남북한 교육행정체제의 면모를 파악하는 데에 용이하다. 하지만 본 연구의 목적은 단순히 각자의 특징을 기술하는 데에 그치지 않고 상호 비교 분석하는 데에 있다. 또한, 분석 준거에 의한 체계적인 비교는 남북한 교육행정 통합이라는 궁극적인 목표를 달성하는 데에 더욱 유용하게 활용될 것이다. 따라서 본 연구는 각각의 교육행정체제의 투입, 과정, 산출 과정에 해당하는 구성요소를 각각의 분석 준거에 따라 비교하였다.

〈표 3〉 남북한 교육행정체제 비교 분석 준거

구성요소		분석준거
투입	목표	실현 가능성
	가치	환경 및 맥락 적합성
과정	구조	체계성
	과정	합리성
산출	성과	효과성
	평가	효용성

첫째, 투입 요소로서 교육행정의 목표와 가치는 실현 가능성과 환경 및 맥락 적합성의 준거로 평가할 수 있다. 정책에 있어 실현 가능성은 정치적·경제적·사회적·법적·행정적·기술적 가능성으로 세분화되는데, 그 중 교육행정 목표의 실현가능성은 행정적 실현가능성에 해당하며 이는 목표의 수행을 위해 필요한 행정조직, 인력 등의 이용가능성이다(권기현, 2019: 48). 또한, 목표의 환경 및 맥락 적합성은 교육행정 조직이 환경과 상호작용한다는 전제에서 매우 중요한 준거이다(Morrison, 2020). 따라서 교육행정의 투입 요소는 교육행정의 목표가 실현 가능한지, 교육행정의 가치는 환경의 요구를 잘 수용하고 맥락에 부합하게 설정되었는지를 통해 비교·분석할 수 있다.

둘째, 과정 요소로서 교육행정의 구조와 과정은 체계성 및 합리성의 준거로 평가할 수 있다. 구조는 교육제도로 이해할 수 있는데 이는 하나의 사회제도로써 교육의 목적·내용·방법·조직 및 집행·재정 등 교육 전반에 관한 조직, 기구, 법제 등을 말한다(윤정일 외, 2019). 구조의 체계성은 교육행정 조직 혹은 기구가 합리적으로 구성되어 있는지, 법(규칙과 규정)에 의해 운영되는지, 법과 구조를 결정하는 요인이 무엇인지에 해당한다. 합리성은 도구적 합리성, 담론적 합리성, 절차적 합리성으로 나눌 수 있는데(강근복, 1994), 여기에서는 절차적 합리성, 즉 교육행정이 실제에서 합법적이고 정당하게 운용되는지에 대한 것으로 행정이 이루어지는 실행 과정의 기능적 측면에 초점을 맞춘다.

셋째, 산출 요소로서 교육행정의 성과와 평가는 효과성 및 효용성의 준거로 평가할 수 있다. 교육행정의 성과의 효과성은 목표 달성 정도는 어느 정도인지, 어떠한 변화가 야기되었는지, 그 변화는 의도한 것인지 등에 대한 것으로서(권기현, 2019: 49), 목표를 기준으로 한 결과의 유효성을 의미한다. 그리고 평가의 효용성은 평가의 시스템이 어떻게 구성되어 있고 어떤 가치가 있는지, 평가의 결과가 잘 활용되고 있는지, 평가의 결과가 정책 변화에 영향을 주는지, 행정개선을 위해 환류되고 반영되는지 등을 통해 도달 여부를 판단할 수 있다. 평가 결과가 어떻게 환류되는가는 매우 중요한 사안으로 교육적 투입-과정-산출이 어떻게 이루어지고 있는지, 어떤 효과를 거두고 있는지에 대한 것으로 최근 교육 책무성에 대한 관심이 높아지면서 교육 수요자

인 학생과 학부모들이 학교 평가 결과를 학교 개선을 위한 요구에 활용하는 등 학교 평가 결과의 공유와 활용이 교육 전문가를 넘어 일반인으로 그 범위가 확장되고 있다(유솔아, 2014).

3. 분석 방법

미국 국가정보국장실(ODNI) 북한 담당관이었던 마커스 갈로스카스 선임연구원은 북한연구자가 빠질 수 있는 함정을 다음과 같이 지적하였다. 바로 “아주 작은 증거로 너무 큰 확신을 표현”하거나 “북한에 대한 정보가 너무 제한적이기 때문에 우리는 북한을 평가할 수 없다”³⁰⁾라는 것이다. 그도 그럴 것이 북한은 폐쇄적이기 때문에 연구에 필요한 자료를 확보하기 어렵고 노동신문 등 북한의 관영 매체에서 발표된 자료는 선전용으로서 신뢰성을 확보하기 어렵다. 그래서 제한된 정보로 사실을 왜곡하고 잘못된 분석결과를 도출해서도 안 되고, 그렇다고 불가지론 또는 회의론에 빠져서 연구를 중단하면 결국 통일에 대한 아무런 준비도 하지 못하게 될 것이다. 따라서 주어진 자료를 바탕으로 최대한 타당한 분석을 도출하는 이른바 차선의 방법을 추구하는 것이 현실적이다. 따라서 본 연구는 통일부 및 교육부에서 발표한 정부 자료와 이를 바탕으로 실시한 연구원 및 개인 차원의 선행연구들, 북한을 취재한 각종 보도자료와 북한에서 발표하되 비교적 신뢰롭다고 판단되는 자료들을 바탕으로 연구를 진행하였다.

본 연구를 진행하는 과정에서 북한의 특성 및 남북한의 배경적 특성과 환경적 맥락의 차이를 유념하여 남북한 교육행정체제를 비교하였다. 북한은 정치화된 관료제(political bureaucracy) 조직으로 각 체제에는 상이한 논리가 존재한다. 예를 들어, 국가와 개인에 대한 우선순위에 대해 인식만 해도, 국가와 사회도 중요하지만 개인의 권리를 침해해서는 안 된다는 논리, 아주 특별한 경우가 아니라면 국가가 개인의 권리를 침해해서는 안 된다는 논리, 개인은 국가를 위해서 기꺼이 희생할 수 있다는 논리 등이 배타적으로 존재하거나 연속선 상에서 존재할 수 있다. 이러한 논리를 고려하고 우리의 관점과 논리로만 북한 교육행정체제를 이해하면 제대로 된 분석결과 도출이 어려울 것이다. 기본권, 학습권 등의 침해 등의 인권 문제, 인간의 수단화 등 철학의 문제 등에 따라 북한체제를 비판할 수 있지만, 단순히 ‘다른’ 것이 비판의 대상이 또는 우열의 판단 기준이 되지 않도록 하였다.

IV. 비교분석 결과

30) 북한 전문가들 “북한 사회, 소통 방식 이해해야...전문가 협업 필요” (VOA 뉴스, 2021년 11월 5일자 기사, 출처: <https://www.voakorea.com/a/6301002.html>, 검색일: 2021년 12월 20일)

1. 교육행정의 목표와 가치

가. 목표의 실현 가능성

교육행정의 목표는 실현 가능성이라는 준거로, 가치는 환경 및 맥락 적합성이라는 준거로 평가할 수 있다. “효과적인 교육활동을 위해 인적·물적 자원을 범규해석에 근거하여 조달하는 것”이라는 남한 교육행정 목표의 실현 가능성은 물리적 측면과 심리적 측면에서 평가할 수 있다. 먼저, 물리적 측면을 법과 제도를 마련하고 인적 및 물적 자원 등을 조달하여 교육활동을 지원하는 것으로 볼 때 실현 가능성이 높은 편이다. 그 근거로 무상교육을 예로 통해 보자면 남한은 1950년 초등교육을 의무교육의 시작으로, 1985년 중학교를 의무교육으로 하는 교육법을 제정했고, 중학교의 경우 도서 벽지 등을 중심으로 무상교육을 시행하기 시작하였다. 초기에는 재정 문제로 전국적으로 중학교 무상교육이 시행되지는 않았지만 2004년에 전국적으로 중학교 무상교육이 시행되었다. 게다가 교육부는 교육의 공공성과 국가책임을 위해 2019년 의무교육에 해당하지 않는 고등학교도 무상교육을 시행할 것을 발표하였고, 이를 시행하고 있다(교육부 보도자료, 2019).

한편, 심리적 측면에서 교육정책의 실현 가능성은 여러 이해관계로 인해 효과성을 담보하기 어려운 점이 있다(신현석, 2005a). 이 근거로 빈번한 정책 디커플링 현상 및 정책 표류 현상 등이 발생하는 것을 들 수 있다. 교육정책 집행과정에서 발생하는 문제의 원인으로는 교육정책 자체의 문제, 즉 목표가 모순되거나 기획 및 조정이 부족하기 때문이거나, 구성원의 능력 부족 또는 저항 및 냉소적인 태도, 외부의 압력이나 재정 지원의 부족 등의 상황 등이 있다(Fowler, 2007: 352).

당의 지시와 이념을 실현하도록 교육활동을 감시하고 통제하는 것을 북한 교육행정의 목표로 삼는 북한의 경우에도 역시 목표의 실현 가능성이 높은 것으로 볼 수 있다. 우선 중앙과 지방의 교육행정기관과 단위학교를 감시하고 통제할 수 있는 당의 기관들이 조직되어 있고, 당 고위직을 내각의 수반 및 남한의 교육부 장관에 해당하는 교육위원회의 장으로, 주요 대학의 총장으로 임명하고, 당 책임비서, 당비서, 초급 당비서 등을 각 교육행정기관과 단위학교에 배치함으로써 상시적인 감시체계를 작동하고 있다. 교육행정이 정치 노선에 따라 종속되고 강압적으로 구조화되는 현실에서 목표의 실현 가능성은 높을지 모르지만, 교육행정의 목표와 가치가 내면화될지는 의문이다(신현석, 2005a). 특히, 교육행정의 가장 기본적인 기능과 역할이라고 할 수 있는 물적 자원의 지원이 상당히 어려운 사정으로 볼 때 과연 북한의 이러한 통제 현상이 얼마나 부작용 없이 지속될 수 있을지 의문이다. 북한에서는 교육복지는 물론이고 헌법에서 정하는 의무교육의 무상 실시조차 이루어지지 않고 교원들의 인건비조차 안정적으로 지원되지 않

고 있다. 심지어 김일성종합대학이나 이과대학과 같은 북한을 대표하는 대학의 교원조차도 충분한 배급 또는 월급을 받지 못하는 등 북한체제가 통제의 근거로 삼는 배급 등이 이루어지지 않는 상황에서 일방적인 통제는 반작용을 유발할 수 있다. 특히 청소년기에 ‘고난의 행군’과 ‘공교육의 붕괴’를 경험한 장마당 세대 같은 경우에는 기성세대와 비교하면 정치의식, 사회의식, 준법의식 등이 낮은 것으로 보이는데(채경희, 2019), 이들에 대한 통제가 억압적으로 이루어진다면 표면적인 수준에서만 통제가 작동하는 것으로 볼 수 있다.

나) 가치의 환경 및 맥락 적합성

남한 교육행정의 가치를 환경 및 맥락 적합성으로 분석하자면 자유민주주의를 추구하고 교육에서 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 추구하는 환경과 맥락에서 자율성과 전문성을 추구하는 가치는 환경과 맥락에 적합하다고 볼 수 있다. 이에 따라 남한은 국가 차원 행정부(교육부)를 중심으로 전문성에 기반하여 교육정책을 수립하고 관련 행정적 실천 활동을 도모하고 있다. 시장경제를 배경으로 한 경제적 효율주의, 그리고 사회적 측면에서 다원주의적 환경(신현석, 2005a: 288)에서 남한에서의 전문성 추구는 환경 및 맥락에 적합하다. 또한, 남한에서는 각 정부마다 수월성과 형평성 혹은 자율성과 공공성을 고루 추구하는 경향이 있는데 이 또한 개인의 자유와 평등을 추구하는 환경에 적합하다고 볼 수 있다. 다만 정권 변화에 따른 교육정책의 잦은 변화는 교육의 연속성을 저해하고 교육문제를 정치이념 논리로 해결하려는 혼란을 야기할 수 있다(강은숙 외, 2014).

북한은 노동당이 교육정책을 수립하고 지도하고 통제하여 전문성보다는 이념성을 추구한다. 남한은 행정의 효율성(전문성)을 중요한 가치로 여기고 교육의 정치적 중립성을 추구하고 이념성에 대한 반발감이 있는데, 북한은 오히려 전문성을 추구하고 이념성이 약화하는 것을 비판하고 부정적으로 여긴다. 북한은 지도자에 대한 철저한 복종을 추구하고 ‘혁명’이라는 명목 하의 체제의 유지와 충성을 가장 우선시하여 다원성을 철저히 배격한다. 북한에서 지도자에 대한 절대화는 1986년 발표한 ‘사회정치적 생명체론’이라는 개념에서도 이해할 수 있다. ‘사회정치적 생명체론’은 개개인의 육체적 생명은 유한하나 사회정치적 생명은 수령, 당, 대중의 통일체를 이루면 사회정치적 생명체를 통해 영생한다는 것으로 김일성과 김정일의 권력 승계를 정당화하고자 한 것이다(국립통일교육원 연구개발과, 2021b: 406-408). 이러한 가치 체계에서 북한 교육행정에서 이념성 추구는 환경 및 맥락 적합성이 높은 것으로 볼 수 있다.

한편, 북한 영재교육 등의 교육정책에서 나타나는 수월성 추구는 환경 및 맥락 적합성이 높다고 볼 수 있다. 북한의 경제적 어려움, 사회문화적으로 피포위의식 등의 위기감, 개인보다는 집단을 우선시하는 문화 등에서 선택과 집중에 따른 선택은 적절한 것이라고 볼 수 있는 점이 있지만, 원칙적인 면에서 수월성의 추구는 평등을 대외적으로 표방하는 사회주의 이념과는 부

합하지 않는 모순이 발생하고 있다(Kornai, 1992). 따라서 수월성이라는 가치 추구는 현실적인 문제로 인한 불가피한 전략적 선택이라고 평가할 수 있다.

2. 교육행정의 구조와 작동 과정

가. 교육행정 구조의 체계성

교육행정 구조는 법과 조직에 관한 것으로 남북한의 교육행정 구조는 각각 지향점을 따라 체계적으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 남한은 헌법을 비롯하여 교육기본법, 유아교육법, 초·중·등교육법, 고등교육법, 평생교육법, 사립학교법 등을 제정하였다. 남한의 교육기본법은 헌법의 교육적 권리와 의무를 구체화하고 교육관련 법률들의 실질적 기준을 제시하여 기본법의 역할을 잘 수행하고 있다(김갑석, 2019). 북한의 교육 관련 법령은 각종 규정 및 지도자의 교시 형태로 존재하였고 ‘사회주의교육에 관한 테제(1977년)’, ‘어린이 보육 교양법(1976년)’이 주요한 역할을 했다(노기호, 2019). 그러다가 1999년에 ‘조선민주주의 인민공화국 교육법’을 제정함으로써 교육 법령을 체계적으로 구성하였고 보통교육법, 고등교육법 등을 제정하여 법령의 체계성을 추구하였다. 그러나 남한은 헌법, 교육기본법, 각급 교육법 등의 체계를 이루고 있지만, 북한에는 법령을 초월하는 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’과 같은 이념적 원칙 등이 존재하고 작동하고 있다(황의정, 2019).

<표 4> 남북한 교육법 비교

구분	남한	북한
교육 기본법 · 교육법	제2장 교육당사자 제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다. ³¹⁾	제6장 교육사업에 대한 지도통제 제45조(교육사업에 대한 지도통제의 기본요구) 교육사업에 대한 지도통제는 사회주의교육을 바로 실시하기 위한 중요담보이다. 국가는 현실발전의 요구에 맞게 교육사업에 대한 지도체계를 세우고 통제를 강화하도록 한다. 제46조(교육사업에 대한 지도) 교육사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 중앙교육지도기관과 해당 중앙기관이 한다. 중앙교육지도기관과 해당 중앙기관은 교육사업실태를 정상적으로 료해하고 대책을 세우며 교육내용과 방법을 개선하기 위한 사업, 교육일군양성, 교육사업에 필요한 물질기술적수단의 보장 사업을 장악지도하여야 한다. 제51조(교육사업에 대한 감독통제) 교육사업에 대한 감독통제는 교육지도기관과 해당 감독통제기관이 한다. ³²⁾

<표 4> 남북한 교육법 비교

구분	남한	북한
초·중·등 교육법 · 보통 교육법	<p>제1장 총칙 제6조(지도·감독) 국립학교는 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립 학교는 교육감의 지도·감독을 받는다. 제7조(장학지도) 교육감은 관할 구역의 학교를 대상으로 교육과정 운영과 교수·학습방법 등에 대한 장학지도를 할 수 있다.³³⁾</p>	<p>제6장 보통교육사업에 대한 지도통제 제46조 (보통교육사업에 대한 지도통제의 기본요구) 보통교육사업에 대한 지도통제를 강화하는것은 국가의 보통교육정책을 정확히 집행하기 위한 중요담보이다. 국가는 현실발전의 요구에 맞게 보통교육사업에 대한 지도와 통제를 강화하도록 한다. 제47조 (보통교육사업에 대한 지도) 보통교육사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 중앙교육지도기관과 지방인민위원회가 한다. 중앙교육지도기관과 지방인민위원회는 보통교육사업에 대한 지도체계를 바로세우고 정상적으로 장악지도하여야 한다. 제51조 (보통교육사업에 대한 감독통제) 보통교육사업에 대한 감독통제는 중앙교육지도기관과 해당 감독통제기관이 한다. 중앙교육지도기관과 해당 감독통제기관은 교육사업과 교육조건보장정형을 엄격히 감독통제하여야 한다.³⁴⁾</p>
고등 교육법	<p>제1장 총칙 제5조(지도·감독) 학교는 교육부장관의 지도·감독을 받는다. 교육부장관은 학교를 지도·감독하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.³⁵⁾</p>	<p>제7장 고등교육사업에 대한 지도통제 제64조(고등교육사업에 대한 지도) 고등교육사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙교육지도기관과 지방정권기관, 해당 기관이 한다. 제66조(고등교육사업에 대한 감독통제) 고등교육사업에 대한 감독통제는 중앙교육지도기관과 해당 감독통제기관이 한다.³⁶⁾</p>

남북한의 교육기본법(교육법), 초·중·등교육법(보통교육법), 고등교육법은 교육행정기관들 간의 지도, 감독 또는 통제의 주체와 대상을 명시함으로써 교육행정체제의 운영에 대한 지침을 제공하고 있다. 남북한의 교육행정체제의 조직은 각각 다른 지향점을 바탕으로 비교적 체계적으로 구성되어 있다. 교육행정체제의 조직을 통해 남한은 권한의 분산을, 북한은 권한의 집중과 통제력 강화를 실현하고자 한다.

남한의 교육행정 조직은 중앙행정조직, 지방행정조직, 단위학교로 구성이 되어 있으며 각 조직은 적절한 권한의 분산과 지시와 감독의 관계를 형성한다(김현진 외, 2016). 또한, 지방교육행정과 일반행정을 분리하는 제도들을 시행하고 있다. 예산을 제외하고는 교육행정을 독립적으로 운영하며 광역 단위의 지방교육기관장, 즉 시·도 교육감은 직선제를 통해서 주민이 직접 선출하는 등 교육의 자주성과 독립성을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 국회와 시·도의

31) <교육기본법>[시행 2021. 9. 24.] [법률 제18456호, 2021. 9. 24., 일부개정]
 32) <북한 교육법>(2015년 12월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제848호로 수정보충)
 33) <초·중·등교육법>[시행 2021. 9. 24.] [법률 제17958호, 2021. 3. 23., 일부개정]
 34) <북한 보통교육법>(2015년 12월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제848호로 수정보충)
 35) <고등교육법>[시행 2021. 9. 24.] [법률 제17951호, 2021. 3. 23., 일부개정]
 36) <북한 고등교육법>(2015년 12월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제848호로 수정보충)

회, 시·군·구 의회는 관련 법령과 절차에 따라 예결산 심의 또는 국정감사 등을 통해 교육정책과 행정에 대한 사안들을 협의하고 조정한다. 국회는 주요 교육정책의 수립 과정에서 필요한 법률 개정문제가 있을 경우, 또는 정책 수립 및 집행과정에서 상당한 민원 발생이 예상되는 경우 비공식적으로 국회 산하 소관 상임위원회인 교육문화체육관광위원회 소속 국회의원과 당정 협의를 진행(김현진 외, 2016: 92)하는 등 협의체로서 기능한다.

한편, 북한의 교육행정 조직은 ‘민주적 중앙집권제(democratic centralism)’를 추구하며 당 중심의 위계적이고 중앙집중적이고 하향적인 특징을 보인다(신효숙, 2006: 227). 학교 내에 당 산하의 당 위원회를 설치하고 당세포비서를 부교장으로 임명하여 학교 운영에 있어서도 당의 통제가 철저히 실시될 수 있도록 규범적, 법과 제도적인 보장을 하고 있다. 이는 교육 분야 뿐만 아니라 일반 회사(기업소)에서도 사장(지배인)보다 당 비서가 우월적 지위에서 의사결정을 하는 등 사회주의 체제에서 나타나는 일반적인 현상이다. 또한, 입법기관이 내각을 처음부터 장악하고 있는데 입법부에 해당하는 최고인민회의가 국무총리에 해당하는 내각 수반을 선출하고 내각 교육위원회의 하부조직이자 학교의 상부 조직인 지방인민위원회가 입법과 행정기능을 동시에 수행하고 있다(김현진 외, 2016). 따라서 상호 견제보다는 행정행위 장악을 통해 권력의 집중이라는 목표를 조직 운영에 구현하고 있다. 나아가 기관들 간에 이중적, 즉 수평적이고 수직적인 지도와 감독 및 통제를 실시한다(김현진 외, 2016).

나. 교육행정 작동 과정의 합리성

교육행정의 작동 과정은 실행과정 및 실행 방식에 관한 것으로 합리성이라는 준거로 분석할 수 있다. 남한은 교육행정 과정이 관련 법령과 제도적 장치 등을 통해 비교적 합리적으로 운영된다. 뿐만 아니라 국민의 행정 참여를 법과 제도로 보장하고 있다. 공청회, 청문회, 행정예고, 입법예고 등 다양한 방법이 있고 ‘행정절차법’ 제22조 ‘의견청취’, ‘법제업무운영규정’ 제4장 ‘국민의 입법 의견 수렴’ 등 법령을 통해서 이를 보장하고 있다.³⁷⁾ 나아가 행정과정에서 국민의 권리나 이익이 침해되었을 때 또는 조직 간에 문제가 발생했을 경우에도 남한의 경우에는 행정소송³⁸⁾ 등을 걸쳐 권리와 이익의 침해를 구제받을 수 있다. 행정과정 상에 발생할 수 있는 비위

37) <행정절차법> 제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다. ② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다.

<법제업무운영규정> 제4장 국민의 입법 의견 수렴 제14조(법령안 입법예고) ① 법령안 주관 기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다.

38) <행정소송법> 제1조(목적) 이 법은 행정소송절차를 통하여 행정청의 위법한 처분 그 밖에 공권력의 행사·불행사등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고, 공법상의 권리관계 또는 법적용에 관한 다툼을 적정하게 해결함을 목적으로 한다.

를 방지하고 처벌하기 위해서 국민권익위원회(2008), 청탁금지법(2015) 등 법과 제도를 마련하였다. 또한, 독일 베를린의 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표한 2018년 국가별 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)에서 남한은 180개국 중 45위를, 북한은 176위를 차지했는데³⁹⁾ 이를 통해 남한의 법과 조직은 비교적 안정적이고 합리적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

다만 남한 교육행정체제에서 권력의 분권화와 다양성의 추구는 교육정책 수립과 집행과정에서 갈등을 유발하는 요인이 되기도 한다. 최근 자율형 사립고등학교 지정 취소, 교원능력개발평가, 학생인권 조례 등 중앙행정기관과 지방행정기관의 갈등이 발생하고 있다. 교육정책 갈등 원인으로서는 근거 법령 미비, 법령해석의 차이, 권한 배분의 모호성, 관련 단체의 집단적 반대 등이 있으며 갈등 해소에 많은 시간과 행정력이 소요되고 정책집행의 지연 등이 발생하고 있는 실정이다(김현진 외, 2017).

북한은 교육행정체제의 작동 과정과 실행방식의 합리성이 다소 결여되어 있는데 이러한 현상은 체제적 특성과 관련이 있다. 북한은 당-군-국가체제 위에 최고지도자(수령)가 군림하는 전체주의적 독재체제이다. 김일성은 1967년 5월 노동당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의를 계기로 수령 중심의 유일체제를 구축하기 시작했고, 김정일에 후계 체제를 공고히 하는 과정에서 1974년 ‘당의 유일 사상체계 확립의 10대 원칙’과 1982년 ‘주체사상에 대하여’를 발표하였다. 2013년 6월에는 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’으로 개정하였다. 이러한 원칙과 사상은 헌법이나 당 규약보다 실질적으로 우선 작동한다(국립통일교육원 연구개발과, 2022: 78). 따라서 지도자 또는 당의 권력이 초법적으로 작동하고 있기에 절차와 과정에 대한 예외가 발생할 수 있는 여지가 존재한다.

앨버트 다이시는 ‘법의 지배(rule of law)’를 ‘일반법의 절대적 우위의 최고성’(자의적 권력에 대립으로서), ‘법 앞의 평등’(통치자나 국가기관의 담당자도 국민과 마찬가지로 법의 규제를 받아야 한다), 개인의 권리를 보장하는 사법부의 작동이라고 하였다(김종철, 2004). 그러나 현실 사회주의는 법치주의보다는 독재 지배가 체제 운영에 주요 특징으로 나타나며 북한이 그러하다. 나아가 북한 헌법은 개인 권력의 절대화, 국가 권력의 사유화, 세습의 정당화를 공고화하는 통치수단으로 적극 활용되어 왔기에 북한의 ‘사회주의 법치’는 애초 ‘통치권을 강화하는 수단으로서의 법’ 개념이 더 강하다(황의정, 2019). 따라서 통치를 강화하기 위한 수단으로서의 법은 과정의 합리성을 보장하기보다는 필요에 따라 자의적으로 해석되거나 경시될 가능성이 있다.

한편, 북한의 조직 운영과 및 관료들의 행정행위 등에서 부정부패가 일어나는데 그 유형으로는 관료들과 기업소 관리가 연계된 ‘조직형’, 개인 또는 조직 보호를 위한 ‘보호대가용’, ‘횡령’에 해당하는 개인부패, 일상적 업무 해결을 위한 ‘생활형 뇌물’ 등이 있다(박영민, 2016). 이와 관련

39) 국민권익위원회 보도참고자료 “국제투명성기구(TI)의 '18년 부패인식지수(CPI) 발표에 대한 국민권익위원회 입장” 2019년 1월 29일.

하여 2020년 11월 김정은 주재로 진행된 북한 노동당 제7기 정치국 회의 중 평양의과대학의 입학과 관련한 부정행위에 관한 강도 높은 비판이 있었다는 것이 조선중앙 TV를 통해 보도되었다.⁴⁰⁾ 북한의 행정과정에서 만연한 부정부패는 교육 분야에서도 행해지고 있고 공식적인 비판이 이루어질 정도로 심각한 수준임을 알 수 있다.

남한의 경우 부정부패는 매우 일탈적인 현상인데, 북한은 오랜 기간 부정부패를 묵인하고 방치하였고 이것이 일상화되고 제도화된 점에서 차이가 있다. 북한에서의 뇌물 수수와 부정부패 현상은 ‘관료 자본’이라는 용어로 설명될 수 있는데, 이는 프랑스의 사회학자 부르디외가 개념화한 자본의 개념을 확장한 것으로 ‘제도적 규제와 관료적 감시에 둘러싸인 인민들이 다양한 개인적 목적을 일상에서 관철시키기 위해 관료들로부터 묵인과 협력을 받을 수 있는 자본’이라고 할 수 있다(홍민, 2006: 66-67). 북한은 체제의 정점부터 주민의 일상생활에까지 통제와 감시가 작동하고 주민의 행정 참여 등이 공식적으로 불가능할 뿐 아니라, 권한이 충돌하거나 행정과정에서 문제가 발생했을 때 공식적으로 해결할 방법이 없다. 이러한 환경에서 ‘뇌물을 고이’는 행위를 통해 관료자본을 작동하여 이익을 추구하고 문제를 해결하게 된다. 김정은은 당중앙위 제8기 제1차 전원회의에서 김정은이 “당 안에 당규약과 당정책을 엄격히 이행하는 강한 규율을 세우고 세도와 관료주의, 부정부패 현상을 뿌리뽑기 위해서는 규율 감독체계를 새롭게 세워야 한다”라고 지시하였고,⁴¹⁾ 2021년 1월 제8차 당대회에서 당내 전문부서로서 ‘규율조사부’가 신설되었다.⁴²⁾ 규율조사부의 신설은 중앙 및 지방의 당 간부를 대상으로 한 것으로 부정부패의 심각성을 인지하고 이를 개선하고자 하는 노력으로 볼 수 있는데 법과 조직의 체계성에도 불구하고 이를 실행하는 과정이나 방식에서 모순점이 있음을 알 수 있다.

3. 교육행정의 성과와 평가

가. 교육행정 성과의 효과성

남한의 교육행정 성과는 비교적 효과적인 것으로 볼 수 있다. “효과적인 교육 활동을 위해

40) [클로즈업 북한] “부정부패를 몰아내자”...현실과 한계는? (KBS, 2021년 1월 30일자, 출처: <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5107206&ref=A>, 검색일: 2021년 12월 21일)

41) 북한정보포털 북한지식사전 ‘노동당 규율조사부·법무부’ <https://nkinfo.unikorea.go.kr>

42) ‘북한, 도·시·군 당조직에도 규율조사부 설치...내부 조이기’ (연합뉴스, 2021년 4월 14일자, 출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210413102400504>, 검색일: 2021년 12월 11일)

2021년 1월 8차 당대회에서 당내 전문부서로서 규율조사부가 신설되었다. 당내 전문부서로는 김영정이 소속되어 있는 것으로 추정되는 조직지도부, 선전선동부, 외화벌이를 담당하는 39호실 등이 있다. 이로 인해 당내 전문부서는 20개에서 21개로 증가했다.

인적·물적자원을 범규해석에 근거하여 조달하는 것”이라는 교육행정의 목표에 따라 비교적 교육 활동이 원활하게 지속되도록 지원하고 있다. 2022년 1월 교육부가 발표한 자체평가 보고서에 따르면 2021년도 성과관리 시행계획에서의 70개 관리과제를 평가해 볼 때 30%의 과제가 우수, 40%의 과제가 보통, 23%가 미흡, 7%가 부진한 편으로 보고되었다. 우수한 성과를 보인 과제로는 ‘현장성과 미래대응력 제고를 위한 교원양성 및 연수체제 강화’, ‘학술·연구역량 및 기반구축 강화’, ‘학습자 중심의 성인평생학습 활성화’, ‘장애학생 교육원 보장을 위한 맞춤형 교육지원 강화’ 등이며, 미흡한 과제는 ‘학교 체육·예술교육 활성화’, ‘체계적 지원·관리를 통한 국립대학병원의 공적 역할 제고’, ‘전문대학혁신기반 마련 및 책무성 강화’, ‘비상대비 대응역량 강화’ 등으로 나타났다. 결론적으로 총 70개 관리과제의 183개 성과지표에 대한 목표달성도를 볼 때 성과지표 목표치에 대한 평균 달성율은 92.9%로 나타났다. 목표 달성에 이르지 못한 원인은 코로나 19 장기화로 인한 정책에 대한 현장과의 소통 부족 및 정책수혜자 의견수렴 지연 등으로 분석되었다. 결과적으로, 코로나 19로 인해 행정력이 방역에 집중되는 등 어려움이 있는 중에도 방역 우선이 아닌 교육적 성과에 대해 행정력을 투입하고 비교적 잘 작동했음을 알 수 있다.

한편, 교육행정의 성과를 평가할 때에는 성과정보의 과소활용 및 미활용, 성과목표의 모호성, 여러 가지 목적 간의 갈등과 같은 문제점이 발생할 수 있다(Dunn, 2018). 이는 성과목표가 다양하거나, 목표에 다양한 가치가 반영되는 남한의 경우에서 발생할 가능성이 높다. 그리고 신자유주의와 더불어 등장한 신공공관리론이 교육행정 분야에도 유입되어 성과주의를 지나치게 강조함으로써 교육조직이 기업체와 같이 실적과 경쟁을 주요 작동원리로 삼게 했고 교육의 주요 가치를 약화했다는 우려가 있다(송경오, 2017).

북한의 교육행정 목표를 달성하기 위한 당의 지시에 대한 이행 여부의 감시 및 통제는 절대적이어서 교육행정의 성과는 효과성이 있다고 볼 수 있다. 북한 교육은 그야말로 체제 유지와 통제에 있어 매우 효과적인 수단으로 작동하고 있다. 초중등교육은 전 주민을 대상으로 하며 세뇌교육을 통해 지도자와 당에 대한 자발적인 충성을 정당화하는 데에 매우 효과적으로 기능하고 있고, 고등교육은 ‘민족 간부의 양성’이라는 목적 아래 북한 사회 곳곳의 지배 세력을 양성하는 데에 효과적으로 기능하고 있다. 북한의 ‘전반적 12년제 의무교육 강령’에 따르면 북한의 정치사상 교육의 목표는 지도자에 대한 충성심 배양이며, 교과목뿐 아니라 학교에서의 모든 활동은 북한의 집단주의 가치관을 내면화하고 당과 수령을 향한 충실성 등 정치사상 교육을 실시한다(국립통일연구원 연구개발과, 2022: 262-263). 또한, 북한의 간부 정책은 ‘인사정책, 인텔리정책, 교육정책’으로 구성되는데(현성일, 2007: 23), 고등교육이 간부 양성 교육의 수단으로 활용되고 있다. 이처럼 정치사상교육 및 당이 제시한 교육정책이 초중등 및 고등교육에서 비교적 잘 수행되고 있는 것은 당조직의 수직적, 수평적 통제 및 단위학교 내에서 실권을 가진 당원들의 감시와 통제가 비교적 효과적으로 기능하기 때문이라고 판단할 수 있다.

1956년 8월 종파사건으로 김일성이 반대파를 숙청한 이후 북한에서는 더는 지도자나 체제에

반하는 움직임이 포착되지 않았다. 또한, 김정일 시기인 1980년대 이후 영재교육에서의 과학 인재양성의 연장으로 김정은은 집권 초기인 2013년 ‘전민과학기술인재화’를 표명하고 과학기술 인재양성을 추구하였다. 그리고 같은 해 김정은은 국가전략으로 ‘경제 건설과 핵무력 건설 병진노선’을 발표했는데 핵무기 및 ICBM 등의 실험을 여러 차례 실시하다가 2017년 ‘핵무력 완성’을 대내외적으로 선언하였다. 이는 영재교육 및 과학기술교육 정책과도 관련이 있는데, 교육이 체제 유지 및 체제 유지를 지원하는 데에 효과적으로 작동했음을 알 수 있다. 대표적인 예로 김정일의 지시로 현재까지 지속하는 사이버 영재교육을 들 수 있다. 사이버 영재들은 유례없는 경제 체제에도 20억 달러를 이상을 당국에 벌여주었고, 비대칭 전략으로 군사적 우위를 점하게 되었으며, 한국의 선거 과정에 개입하고 여론 조작 능력을 갖추으로써 전략적 성과를 거두었다(신진, 2019).

나. 교육행정 평가의 효용성

남한의 경우 교육행정 평가의 효용성은 다음과 같은 근거로 높다고 볼 수 있다. 첫째, 평가의 주체가 다양하다. 교육부 평가만 해도 국무총리실 산하 국무조정실, 교육부 자체, 행정자치부, 감사원, 국회 등이 평가를 실시한다(신현석, 2005b). 둘째, 다양한 평가 방식이 활용된다. 교육부(2022.1.) 자체평가 결과보고서에 따르면 정량·정성 평가, 서면·대면 평가 등 다양한 평가 방식이 사용되었다. 시도교육청 수준에서 실시하는 학교 평가의 경우 정량지표와 정성지표를 활용하는 종합평가와 정량지표를 바탕으로 하는 상시평가가 이루어지며 필요한 경우에는 면담을 실시한다(주삼환 외, 2015). 셋째, 평가 방식이 비교적 체계적이다. 학교 평가의 경우 과거에는 정성적 방법을 사용하였지만 2011년 초·중·등교육법시행령이 확정되며 학교평가에 대한 시도교육청의 자율성이 확대되었고, 나이스와 에듀파인과 같은 공시 데이터를 활용하는 정량평가가 도입되었다(유솔아, 2014: 112). 그리고 교육부(2022.1.) 자체평가의 경우 70개의 성과 과제를 1~7등급으로 세분화하여 평가한다. 이를 통해 평가결과를 쉽게 확인하고 우수한 점과 미흡한 점을 쉽게 파악하여 이를 개선 자료로 쉽게 활용할 수 있다. 넷째, 평가결과가 공개된다. 교육부는 자체평가 보고서를 해마다 2~3월 중에 교육부 홈페이지에 게시하며, 시도교육청의 학교평가 결과는 일반적으로 평가등급, 평가점수, 총평, 보고서 등의 형태로 제공하나 결과의 공개범위 및 수준은 시·도교육청과 단위학교에 따라 차이가 있다(유솔아, 2014: 120) 다섯째, 학교 평가의 결과를 반영한다. 평가 결과는 행·재정적 지원과 평가결과 환류의 두 가지로 반영이 되는데 대부분의 시도에서 학교평가 결과에 따라 재정 지원을 하고 평가유공교원에 한해서 교육감 표창을 수여하며, 개선이 필요한 경우에는 컨설팅 장학을 실시하기도 하지만 학교장 경영능력 평가 자료로 사용하거나 학교별 성과급 산정 자료로 활용하기도 한다(정주영 외, 2012).

북한 교육행정체제에서 평가의 효용성은 평가 결과의 환류 과정의 특이성에서 찾을 수 있다.

북한에서 교육행정에 대한 평가는 정책의 수립, 지도, 감독을 총괄하는 노동당 중앙위원회 비서국 산하의 과학교육부에서 주관하고 당중앙위원회는 내각의 교육위원회의 행정 활동을 지도·감독·평가한다. 내각의 교육위원회는 각급 지방행정위원회의 교육부, 교육국을 지도·감독·평가하고 노동당 중앙위원회 산하의 지방당 조직은 당 중앙위원회의 과학교육부에 의해 지도·감독·평가된다(신현석, 2005a). 북한에서 교육행정 평가는 남한에서와 같은 체계화된 평가가 아니라 당 조직 또는 교육행정 조직에 상주하는 당원들의 상시적인 감시와 통제라고 할 수 있다. 북한의 학교에는 학교장과 부교장이 있는데 부교장은 직급은 교장보다 낮지만, 당 세포비서를 겸하며 학교의 정치조직을 이끄는 실권을 행사하며 교원들의 조직 생활과 교수 및 사상 활동을 감독하고 교육활동의 집행을 지도 및 검열한다(신효숙, 2006: 234). 게다가 당의 고위 관료들이 내각 및 교육위원회, 고등교육성 등의 장에 임명되고 입법기관인 최고인민회의에도 소속되는데 이러한 구조는 체계적이고 합리적이지 않고, 교육행정에 대한 의사결정자, 집행자, 평가자가 일치하는 것으로서 자율성과 민주성은 확보되기 어렵다. 그러나 평가 결과의 환류와 체제로의 재투입은 활발하게 이루어지기 때문에 북한의 제한된 상황에서 부분적으로 효용성이 인정될 수 있다.

V. 결론

본 연구는 남북한 교육행정체제의 구성요소들을 체제적 관점에서 환경과 맥락, 목표와 가치, 구조와 과정, 성과와 평가의 네 가지로 설정하여 남한과 북한의 교육행정체제를 각각 살펴보고, 목표와 가치, 구조와 과정, 성과와 평가의 요소별 분석 기준을 설정하여, 이러한 요소별로 남북한 교육행정체제를 비교·분석하였다. 비교·분석을 위한 근거 자료는 통일부 및 교육부에서 발표한 정부 자료와 이를 바탕으로 실시한 연구원 및 개인 차원의 선행연구들, 북한을 취재한 각종 보도자료와 북한에서 발표된 자료들을 활용하였다. 분석결과를 바탕으로 본 연구의 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남한은 민주주의 정치체제에서 분권화를 지향하여 지방교육자치제도를 실시하고 정치와 교육을 분리하고자 하는 경향이 강하지만(박대권, 2020), 북한은 당 중심의 독재체제로 교육의 정치성을 강조하고 가장 중요한 목표로 삼는다는 점(국립통일교육원 연구개발과, 2021)에서 정반대의 논리를 갖는다. 통계청과 기획예산처에 따르면 남한의 경제력은 북한의 약 56배이며 무상교육은 물론이요 교육복지 지원도 활발하게 이루어지지만, 북한은 지속적인 경제난으로 교육 분야에서도 만성적인 재정 결핍이 발생하고 있고, 국가의 무상교육 지원은 사실상 이루어지지 않고 있다(오경섭, 2021). 그리고 남한은 상대적으로 집단주의보다는 개인주의를 추구하지만

미성숙한 개인주의 및 상충되는 다양한 가치의 혼재로 인해(최종덕, 2018) 교육정책 등에서 이해관계자들의 갈등이 표면화되고 있다. 반면 북한은 집단주의를 추구하여 개인의 자유보다 집단의 목표를 정당화하며, 피포위 의식에 발로로 단기적 성과 및 과정보다는 결과를 중시하는 경향이 있다(Kornai, 1992).

둘째, 목표의 실현 가능성으로, 남한은 조건정비적 목표를, 북한은 이념해석적 목표(신현석, 2005a) 추구하는데, 남한은 경제적 지원 능력을 통해, 북한은 당과 내각의 이중적 통제체제를 통해 각자의 목표를 실현할 수 있는 높은 가능성을 갖고 있다. 다만 남한의 다양한 가치와 개인의 권리 존중으로 인해 교육행정 목표 실현에 있어서도 갈등을 유발할 수 있는 요인이 있고, 북한의 감시와 통제는 목표 실현의 내재화는 담보하기 어렵다(신현석, 2005a). 그리고 남한은 교육에 대한 특수성을 강조하며 정치적 중립성과 전문성을 추구하지만, 북한은 중앙집권의 독재체제로 복종을 강조하기 때문에 다원성을 배격하고(국립통일교육원 연구개발과, 2021a), 교육을 체제 유지의 수단으로 인식하기 때문에 전문성보다는 이념성을 강조한다. 또한 경제난으로 인한 열악한 교육환경으로 인해 영재교육과 같은 수월성을 추구하는 교육정책이 등장하기도 하였다(신진, 2019).

셋째, 남북한 모두 교육행정에 관한 체계적인 구조로서 법과 제도를 체계적으로 구성하고 있으며, 그것의 작동 과정이 체제의 목표에 따라 표면적으로는 합목적적으로 운영되고 있으나, 작동 과정에서 북한의 행정에서 나타나는 공평무사(impersonality)의 원칙 위배로 합리성의 결여가 발견된다. 남북한은 각각 교육기본법-초중등교육법-고등교육법, 교육법-보통교육법-고등교육법을 통해 교육행정조직의 운영 지침을 제공하고 있다(노기호, 2019). 또한 중앙행정기구-지방행정기구-단위학교 조직을 구성하고 있는데 남한은 지방교육자치를 통해 각 조직의 권한이 분산되고 상호 견제의 기능을 한다면, 북한은 내각을 당이 장악하고, 교육조직에 있어서 당과 내각의 이중적 지도가 이루어지고 있다(김현진 외, 2016). 다만 교육행정 과정에 있어서 합리성은 다양하게 분석될 수 있다. 남한은 비교적 법과 제도가 교육행정 과정을 잘 지원하나 북한의 '사회주의 법치'는 당과 지도자에 의해 자의적으로 해석될 수 있는 한계를 갖는다(황의정, 2019). 또한 북한에서 관료에 의한 감시와 통제는 교육행정뿐 아니라 전 분야에서 강력하게 작동하는데 이는 관료자본을 형성하고(홍민, 2006), 부정부패를 심화시켰다(박영민, 2016).

넷째, 효과적인 교육활동을 위한 인적·물적 자원의 조달이라는 남한 교육행정 목표에 대한 성과는 체계적인 평가 결과를 토대로 볼 때 비교적 잘 달성되고 있으나 이해집단간 갈등으로 인해 문제점이 드러나고 있는데 비해, 북한의 교육행정은 그들의 맥락에서 주어진 목표를 통제 시스템에 의해 달성되고 있어 효과적이기보다는 효율적일 수 있지만 당에 의해 통제된 목표, 실행 과정에서의 엄격한 감시 및 평가체제 하에서 이루어지는 교육의 효율과 성과보다는 정치 기술적 효율 및 성과 중심의 한계가 노정되고 있다. 남한의 교육행정에서 교육이 방대해지고 복잡해지면서 교육행정에 대한 적극적 성과에 대한 관심이 많아졌고(윤정일 외, 2019), 이해관

계가 충돌하면서 성과에 대한 입장도 다를 수 있다(Chelimsky et al, 1997). 북한의 교육행정의 이념해석적 목표 또한 효과적인 성과를 거두었다고 볼 수 있는데, 초중등교육의 세뇌교육(국립 통일교육원 연구개발과, 2022)과 고등교육에서의 간부 양성 교육(현성일, 2007)이 비교적 잘 작동하고 있다고 볼 수 있다. 그 중에서도 북한의 영재교육 및 과학기술중점교육의 결과로 등장한 사이버 영재들의 경제적, 군사적, 전략적 성과들은 주목할 만하다(신진, 2019). 평가의 효용성도 비교적 높는데 남한은 1990년대 이후 신자유주의의 유입으로 자율성과 책무성의 기제로서 평가에 대한 관심이 높아졌고(임연기, 2004), 다양한 주체와 방법으로 평가를 실시하는데 그 결과를 교육행정조직 뿐 아니라 일반인도 활용하고 있다(유솔아, 2014). 북한 또한 평가의 효용성이 높다고 할 수 있는데, 교육행정 기관에는 물론이요 학교 조직에도 당원들이 배치되고 실권을 장악함으로써(신효숙, 2006) 당에 의한 평가가 상시적으로 이루어지고 그 결과가 바로 환류되는 구조적 특수성을 지님으로써 평가 결과의 효용성이 높다고 할 수 있다.

기존의 남북 비교연구 또는 북한 연구에서 표면적인 분석대상에만 주목했다면 교육행정체제의 환경과 맥락을 함께 분석함으로써 각각의 행정체제의 특성이 나타나게 된 배경까지도 파악할 수 있었다. 이러한 시도는 양자 간 발생하는 차이점을 단순히 나열하지 않고 이것이 서로 양보 가능한 차이점인지, 즉 정도의 차이점인지, 아니면 양립 불가능한 차이점인지 등을 구별하는데에도 도움이 된다.

정책적인 차원에서 본 연구는 통일을 대비한 남북한의 통합 방안이 마련되는 데에 활용될 수 있다. 각 체제에서 기능하는 규범의 차이와 배타성은 통합을 저해하는 요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 이를 심층적으로 분석해야 통합 과정에서 발생할 수 있는 수많은 문제점을 최소화하고 갈등의 정도를 완화할 수 있을 것이다. 본 연구 결과에서 발견한 남북한 상호 간의 대극적인 차이점은 이러한 정책적 측면에서 참고가 될 수 있다.

마지막으로, 연구의 한계점으로는 활용된 자료가 문헌연구에 그쳤다는 점이다. 특히 북한 연구는 관련 자료를 구하기 어렵고 내용의 타당성과 신뢰성 확보가 상대적으로 쉽지 않다. 물론 통일부 자료와 각종 문헌 자료, 북한 법령과 보도자료 등을 활용하여 내용의 타당성을 어느 정도 확보하였지만, 인터뷰 등 보다 다양한 자료를 활용해 자료의 다원화(triangulation)를 추구한다면 더욱 연구의 타당성과 신뢰성이 확보될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강근복(1994). 정책분석론. 서울: 대영문화사.
- 강은숙, 류승오(2014). 교육개혁정책의 연속성과 단절성에 관한 분석. 교육문제연구, 20, 43-66.
- 고경훈(2002). 북한 관료제의 조직구조와 행정행태에 관한 고찰. 한국정책연구, 2, 97-117.
- 고창준(2017). 북한 권력엘리트 변화양상과 경향분석. 박사학위논문. 경기대학교 정치전문대학원.
- 교육부(2022). 2021년 자체평가 결과보고서(주요정책 부문)
- 교육부 보도자료 '2022년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요'(2021년 12월 17일)
- 국립통일교육원 연구개발과(2021a). 2021년 북한이해. 서울: 국립통일교육원.
- 국립통일교육원 연구개발과(2021b). 북한 지식사전. 서울: 국립통일교육원.
- 국립통일교육원 연구개발과(2022). 2022년 북한이해. 서울: 국립통일교육원.
- 권기현(2019). 정책분석론. 서울: 박영사.
- 권향원(2017). 행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복. 한국행정학보, 51(2), 1-31.
- 김갑석(2019). 교육법 체계에서의 '교육기본법'의 역할과 위상. 교육법학연구, 31(2), 1-16.
- 김계동 외(2006). 남북한 비교론. 서울: 명인문화사.
- 김병기(2021). 남북한 교육 분야 법·제도의 통합 試論. 행정법연구, (65), 137-173.
- 김병연, 양문수(2012). 북한 경제에서의 시장과 정부. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김성중(2020). 북한 시장화와 사회적 자본. 사회적경제와 정책연구, 10(1), 65-92.
- 김수정(2019). 개인화 시대의 '개인주의'에 대한 개념적 탐색. 한국언론정보학보, 94, 7-33.
- 김일한(2018). 김정은 시대의 경제 개발 정책. 서울: 국립통일교육원.
- 김종철, "다이시의 법사상과 정치사상", 법철학연구 제7권 제2호, 2004, 39-62.
- 김창환, 정병오, 신호숙, 박상진(2014). 통일한국의 교육비전 - 다음세대가 행복한 교육복지 국가. 한울 아카데미.
- 김현진, 김영재(2016). 통일 대비 남북한 교육행정체제 비교 분석. 교육논총, 35, 77-88.
- 김현진, 김영재(2017). 중앙과 지방교육행정기관 간 교육정책 갈등 과정 분석. 교육정치학연구, 24(1), 1-27.
- 노기호(2019). 남·북한 교육법제의 비교와 통합방안. 동북아법연구, 13(1), 29-60.
- 박대권, 김용, 최상훈(2020). 헌법 31조 4항 '교육의 정치적 중립성'의 헌법 편입 과정. 교육정치학연구, 27, 343-375.
- 박세훈 외(2005). 교육행정 및 교육경영. 학지사.
- 박영민(2016). 북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향: 시장화-약탈성-부패의 메커니즘.

- 세계지역연구논총, 34(4), 277-307.
- 서유림(2019). 김일성 시대 이후 북한 고등교육 내용과 방법 연구-『고등교육』지를 중심으로. 고려대학교 석사과정 학위논문.
- 성병창(2016). 한국교육행정에서 자율성의 의미 구조. 교육행정학연구, 34(5), 389-408.
- 송경오(2017). 교육행정구현과정에서 교육주체들의 자기소외 현상. 교육행정학연구, 35(2), 71-99.
- 송기창, 윤홍주(2022). 초중등 교육재정의 전망과 과제. 교육재정경제연구, 31, 79-107.
- 신규환(2017). 해방 이후 남북 의학교육체계의 성립과 발전-이용설과 최명학의 생애와 의학인식을 중심으로. 인문논총, 74(1), 215-245.
- 신진(2019). 북한의 사이버 전문가 영재교육과 그 성과. 대한정치학회보, 27(4), 73-93.
- 신현석(2005a). 통일시대의 남북한 통합교육을 지원하는 교육행정체제의 구성 방안. 교육행정학연구, 23(3), 279-318.
- 신현석(2005b). 교육인적자원부의 책무성: 개념구조의 설계에 따른 제고방안의 탐색. 교육행정학연구 23(1), 439-459.
- 신현석(2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. 교육행정학연구, 28(4),
- 신현석 외(2015). 교육행정 및 교육경영. 학지사.
- 신현석 외(2020). 한국의 대학평가. 학지사.
- 신효숙(2006). 남북한교육행정 및 제도 비교. 체제통합연구회 엮음. 남북한 비교론. 서울: 명인문화사.
- 오경섭(2021). 북한인권백서 2021. 서울: 통일연구원.
- 유솔아(2014). 시·도 교육청 학교평가 편람 분석을 통한 한국의 학교평가 실행 현황과 발전 방향 탐색. 홀리스틱융합교육연구, 18(3), 107-133.
- 윤정일 외(2019). 교육행정학 원론. 서울: 학지사.
- 이교덕, 김국신, 조정아, 박영자(2009). 북한체제의 행위자와 상호작용. 통일연구원 협동연구총서, 2-3.
- 이상현(2014). 통일 이후 남북교육행정체제 통합방안, 제주대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 이선우, 최진욱(2000). 남북한 행정체제 및 인사제도 비교연구. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 1, 613-633.
- 임도빈(2012). 통일한국 정부론: 급변사태를 대비하며-5. 첫 단추를 잘 채우자: 행정체제의 정비. 파주: 나남.
- 임도빈, 안지호, 인현주(2015). 북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로. 행정논총, 53(4), 133-158.
- 임연기(2004). 학교평가문화의 진단과 발전과제 탐색. 교육행정학연구, 22(4), 45-66.

- 정영수, 최영출, 박수정, 김민희, 이인희, 윤유진, 연준모(2009). 지방교육행정체제 개편 모형에 관한 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 정주영, 안영식, 홍광표(2012). 국가별 학교평가 사례를 통해 살펴본 한국의 학교평가 개선방안 연구. 동북아 문화연구, 33, 105-131.
- 주삼환 외(2010). 교육행정 및 교육경영. 학지사.
- 진동섭 외(2018). 교육행정 및 학교 경영의 이해. 교육과학사.
- 최종덕(2018). 개인주의와 시민교육의 방향. 시민교육연구, 50(4), 197-224.
- 최진욱(2008). 현대북한행정론. 서울: 명인문화사.
- 통일부 정세분석국 정치군사분석과(2021). 2021 북한 기관별 인명록. 서울: 통일부.
- 한만길, 김창환, 정지웅(1998). 민족통합을 위한 교육대책 연구(II). 한국교육개발원.
- 한만길, 김창환, 정영순(2004). 남북한 교육체계 비교 연구: 상호 대립과 보완의 관계를 중심으로. 한국교육, 31(1), 47-70.
- 현성일(2007). 북한의 국가전략 과 파워엘리트: 간부 정책을 중심으로. 서울: 선인.
- 현인애(2020). 북한의 교육비와 교사충원에 관한 소고. 평화통일연구, 2, 1-26.
- 홍민(2006). 북한의 '관계자본'교환구조와 시장교환의 전유. 현대북한연구, 9(3), 45-79.
- 황의정(2019). 김정은 시대 북한식 사회주의법치의 의미와 한계-법의 지배(rule of law)의 일반론적 시각을 중심으로. 동북아법연구, 12(3), 109-139.
- Chelimsky, E., Shadish, W. R., & SHADISH JR, W. R(1997). *Evaluation for the 21st century: A handbook*. Sage.
- F. C. Fowler(2007). *Policy studies for educational leader*. 교육행정의 이론과 실제. 신현석, 한유경 역. 서울: 아카데미프레스.
- Keith Morrison(2020). *School leadership and complexity theory*. 학교 리더십과 복잡계 이론. 신현석 외 역. 서울: 학지사.
- Kornai, J.(1992). *The socialist system: The political economy of communism*. NJ: Princeton University Press.
- W. C. Dunn(2018). *Public policy analysis*. 정책분석론. 남궁근, 이희선, 김선호, 김지원 공역. 서울: 법문사.
- 김일성(1977). 사회주의교육에 관한 테제. 동경: 재일본조선인총련합회 중앙상임위원회.

교육부 <https://moe.go.kr>

국가권익위원회 <https://www.acrc.go.kr>

기획재정부 www.moef.go.kr

통계청 <https://kostat.go.kr>

통계청 북한통계포털 <https://kosis.kr/bukhan>

대한민국 헌법/교육기본법/초중등교육법/고등교육법(법제처 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>)

북한 헌법/교육법/보통교육법/고등교육법(통일법제데이터베이스 <http://www.unilaw.go.kr>)

연합뉴스 2021년 4월 14일

자유아시아방송 2017년 3월 31일, 2021년 4월 13일

KBS 뉴스 2021년 1월 30일, 12월 18일

VOA 뉴스 2021년 11월 5일

북한 노동신문 2021년 8월 27일