

한국 교육책무성 정책의 미래 방향 탐색에 대한 토론

이종각(강원대)

1. 먼저 김병찬 교수님의 방대한 글 잘 읽고 책무성에 대한 공부를 할 기회를 주신 것에 감사드립니다. 그런데 토론 준비하면서 너무 어려웠습니다. 논문이 길어서 어려웠고요, 논문에 포함된 내용이 아주 광범하고 모든 것을 다 다루었으니 무엇을 토론해야 할지 몰라서 어려웠고요, 어디에 초점을 두어야 할지 몰라서 어려웠습니다. 또한 외국 사례와 이론, 국내 문헌 등 워낙 광범하게 인용되고 논의되다 보니 김병찬 교수의 논지와 이 많은 인용들이 어떻게 관련되는지 한 눈에 들어오질 않아, 토론자가 잘 못 이해하고 토론하는 경우도 있을 것 같아 걱정입니다. 토론 중에 이런 경우가 있으면 전적으로 토론자의 부주의로 인한 것임을 양해해 주십시오.

2. 먼저 김교수님의 제일 마지막 문장을 인용하는 것으로 토론을 시작하겠습니다. 여기에 핵심적 생각이 다 들어 있다는 생각이고 이점에서 김교수님과 전적으로 같은 생각이기 때문입니다.

“o 국가교육의 질을 향상시키기 위하여 교육 주체들에게 책무성을 물어야 한다는 데에는 이제 이론의 여지가 없음. 문제는 각 교육의 주체들에게 어떻게 교육의 책무성을 묻고, 이 책무성 기제를 통해 어떻게 진정한 국가 교육의 질 향상을 이끌어 낼 것인가에 있음. 책무성 기제 자체는 선도 아니고 악도 아님. 어떻게 활용하느냐에 따라 책무성 기제가 선이 될 수도 있고 악이 될 수도 있다고 봄. 따라서 교육 분야에서 이 책무성 기제가 선의 기제로 작동할 수 있도록 하기 위해서는 매우 깊은 성찰과 논의가 필요함. 다른 분야에서 도입하고 작동하는 방식으로 교육 분야에 적용하면, 혹은 다른 나라에서 적용하는 방식으로 우리나라에도 적용하면 선보다는 악으로 작용할 가능성이 더 높음. 왜냐하면 우리 교육 분야에 맞는 방식이 아니기 때문임. 우리에게 가장 적합한 우리의 교육책무성 기제를 만들어 내는 일은 학계의 가장 중요한 책무임.” 이와 같은 생각에는 토론자도 전적으로 동감입니다.

3. 구성상의 아쉬움을 느끼는 부분이 있습니다. 이 논문에서 책무성 정책의 ‘미래방향’ 논의가 읽고 또 읽은 다음 저 후반부에 가서 다루어지고 있다는 점이 아쉽습니다. 그곳까지 도착하기까지의 긴 여정을 설명하는 것도 중요하다는 점에서는 올바른 접근입니다. 허나 목적지인 미래방향의 모습이 어떤 것이고 왜 그래야 하는지를 좀 더 일찍

좀 더 상세히 논의해 주었으면 하는 아쉬움은 있습니다. 그리고 과거와 현재와 외국 사례 검토를 통한 책무성 정책의 미래방향 논의를 하셨는데, 이에 더 하여 교육의 미래예측에 대한 연구성과들도 고려된 책무성 정책의 미래방향 논의가 되면 더 좋겠다는 생각도 들었습니다.

4. 지식의 형성의 성격에 관한 느낌입니다. 김병찬 교수님의 논문에는 가칭 ‘친교사적 관점’ 혹은 ‘교육특수론적 관점’이 크게 반영된 것으로 보입니다. 또한 외부의 불필요한 간섭이 없으면 학교가 잘 될 것이라는 ‘낙관론’도 반영된 것으로 보입니다. 책임, 신뢰, 책무성 논의에서 인간과 교사에 대한 신뢰, 낙관적 교사관이 좋기는 하지만, 현실적이기도 한 것인지는 의문스럽습니다. 이런 점에서 이 글에 나타난 관점은 교육특수론적 관점+친교사적 관점+낙관적 관점이라고 볼 수 있습니다¹⁾.

이런 관점은 아마도 교육행정학계 전반의 분위기를 대체로 반영하고 있을 것 같다는 짐작도 듭니다. 한때 교육학의 성격에 관한 논쟁이 진행될 때, 교육학이 ‘교직적 성격’이 강하다거나 ‘교직교육학’이라고 파악한 바 있습니다. 이러한 점에서는 김교수의 논문은 우리 교육학계의 전반적인 흐름과 맥을 같이한다고 생각합니다.

저는 한 발표문에서 5.31 교육개혁이후 ‘수요자중심교육’이 강조되어 왔지만, 교육지식(교육학)은 여전히 국가적 관점과 교직적 관점에서 생산되고 있다고 지적한바 있습니다. 수요자중심 지식이 없는 수요자중심교육의 주장은 뭔가 허술해 보일 것 같습니다. 그런데 지난 17여년을 그렇게 지내오지 않았나 생각합니다.

여기서 토론자는 좀 짚긋게 보이는 역할을 하고자 합니다. 토론자는 교사도 아니고, 교육행정학자도 아니고 혹은 교육학자가 아닌 사람들이 이 논문에 반영된 생각을 접하게 되면 어떻게 읽혀질 수도 있을까라는 생각을 토론문에 반영해 보았습니다. 교육계에 대한 ‘비관론’은 어떻게 다룰 것인가에 대한 의문도 제기해 보았습니다. 상당부분은 김교수님 글에 대한 토론이라기보다는 학계의 동향에 대한 토론이라고도 볼 수 있을 것 같습니다. 좀 듣기 불편한 점이 있더라도 긴 호흡 크게 한번 쉬시고 들어주시면 감사하겠습니다.

1) 친교사적 관점은 표현에서도 미묘한 차이를 드러냅니다. 한 가지 예입니다. “o 이 과정에서 학교와 교사들은 국민들로부터도 책무성을 요구받고 국가로부터도 책무성을 요구받는 이중의 책무성 부담을 안게 됨. 이로 인해 교사나 학교의 심리적, 실제적 부담은 더욱 가중되고 있는 것이 오늘의 현실임 (Hargreaves, 2003; 2008).”(25쪽) ---> 이 주장에서 교사의 부담과 책임이 가중되었다는 점에 방점이 있습니다. 가칭 ‘친교사적 관점’에서는 이런 진술이 적절할 것 같기는 합니다. 그러나 국민 혹은 학부모 입장에서 본다면, 부담의 가중 여부를 떠나서 학교와 교사가 국민과 국가로부터 책무성을 요구받는 것은 당연한 일이고 진작 그랬어야 하는 일임에 방점이 갈 것 같습니다. 부담의 가중은 해결해야 할 과제가 되겠지요.

5. 김병찬 교수의 논지의 구도는 3 쪽의 글에 잘 나타나 있습니다. “... 교육 분야에서 책무성 기제의 작용 및 강화는 교육 분야의 내적 논리나 필요에 의해 촉발된 것이 아니라 국가, 사회적인 필요, 특히 경제분야를 중심으로 한 경쟁체제의 심화가 그 주요 배경이라고 할 수 있음. 결국 필연적으로 교육활동 속에서 교육 외부 논리가 교육 내적 논리와 충돌할 가능성을 안고 있었으며, 이미 구체적인 여러 모습으로 나타났음(Cuban, 2007; Fuhrman & Elmore, 2004; 조대훈, 2011). 향후 이러한 갈등이나 충돌은 더 심화될 것으로 예상되는 바, 책무성 관련 현상에 대한 정확한 이해와 해석, 대안 마련이 필요함.”

이 주장의 핵심은 책무성 정책이 교육분야의 내적 논리나 필요에 의해 촉발된 것이 아니라 점과 외부논리와 내적논리의 필연적 충돌 가능성과 그 후유증입니다. 그리고 이 논문의 전반에 이 충돌의 모습을 그려내고 내적논리를 무시했기 때문이라는 점을 부각시키고 있습니다.

II장의 끝인 13쪽에 김병찬 교수의 입장 정리라고 볼 수 있는 대목이 나타납니다.

“o 교육책무성 정책 적용 과정에서 나타나는 대부분의 문제는 교육논리 중심이 아닌 시장경쟁논리를 비롯한 외부논리가 중심이 되었을 때 나타나는 문제임(Hargreaves, 2003; Ullucci, & Spencer, 2009). 따라서 문제의 해결을 위한 고리는 교육논리의 회복에서 찾아야 함(Sahlberg, 2010). 그렇다고 해서 외부 논리를 무시하자는 것이 아니라 우선순위를 제대로 정립할 필요가 있음. 즉 지금까지 교육책무성 정책 운영 과정에서 교육논리보다 외부논리가 앞섰던 상황을 극복하고, 외부논리보다 교육논리가 앞서도록 해야 함. 교육책무성 정책 운영 과정에서 교육논리가 제1의 원리가 되도록 하고 경제논리나 정치논리는 제2, 제3의 논리가 되도록 해야 함.”

이런 입장에 토론자도 대부분 동의합니다. 아쉬운 것은 교육논리가 외부논리와 어떻게 결합, 공존되는지 혹은 제1원리와 2, 3 원리와 어떤 관계가 이루어 져야 할지에 대한 언급은 없고 제1원리의 강조와 회복만 있습니다.

이와 유사한 아쉬움은 다른 곳에서도 느꼈습니다. 17쪽의 “<표 3> 교육책무성 패러다임 구성 요소”에는 경쟁 대 협동에 바탕을 둔 책무성 패러다임 대비표를 그려 놓고 아래 설명에서는 대체적 관계가 아니라 보완적 관계라고 설명하고 있습니다. 이래서 안 될 이유는 없겠지만, 더 명확하게 주장하는 방법은 보완된 모습을 직접 보여주는 것이라고 생각합니다. 두 개가 모두 강조된 모습을 형성하고(예를 들어 가칭 ‘경협기반책무성’) 표로 보여 주었으면 더 좋았겠다는 것입니다.

그리고 김교수가 이 보다 앞서 제시한 상호책무성 원리라든지 복합책무성 원리, 비가시성 책무성 원리를 반영한 모델(혹은 패러다임)이라면 경쟁 대 협동 보다는 ‘공동체중

심' 책무성의 제안도 고려해 볼만하다고 생각한다. 참고로 토론자는 최근 '지속가능 공동체중심자율평가' 모형을 제안한 바 있습니다.

6. “교육책무성 기제 도입으로 나타나고 있는 한국 학교의 자화상” (9-11쪽)에 관한 여러 지적이 있습니다. 그런 문제점들이 있다는 점은 저도 동의합니다만, 몇 가지 질문을 제기할 수 있을 것 같습니다. 1) 이런 부작용들이 교육의 특수성과의 부조화인지, 한국 문화와의 부조화인지가 잘 구분 안 된다는 점입니다. 또 교육이라는 직무상의 특성 때문인지 현재 학교조직상의 특성 (혹은 허술함) 때문인지도 불분명하다는 점입니다. 교원 성과급에 따른 여러 부작용들을 과연 모두 교육업무의 특수성과의 충돌 때문이라고 말하기 어렵다고 생각합니다. 2) 여기에 지적한 것과 정반대의 불만에 대해서는 어떻게 해석해야 하는지? 예를 들어, 학원보다 못한 학교라는 따가운 시선이나 불만에 대해서는 어떻게 해석해야 하는 것인지? 3) 책무성체제의 문제로 봐야 할지 아니면 그 체제의 시행방식 상의 구체적이고 기술적인 문제로 보아야 할지도 구분 안 되어 있거나 불분명합니다. 4) 과거로 거슬러 올라가, 즉 책무성체제 도입 이전에는 과연 잘 되고 있었는가? 아니면 이 모두가 책무성체제의 부작용이라기보다는 마침 책무성체제가 도입되었으니까, 드러나게 되고, 그것을 책무성체제 때문이라고 말하는 경향도 있을 것 같습니다. 다른 일을 했을 때도 나타나던 문제인데, 여전히 이 경우에도 나타나는 문제점이라면 좀 달리 해석해야 할 여지가 있다고 생각합니다.

7. “Ⅲ. 새로운 교육책무성 패러다임: 시론적 논의”를 시작하면서 교육의 특성을 여러 가지 지적해 주셨습니다. 이에 대해 두 가지 질문이 있습니다. 1) 이런 것들이 과연 교육에만 적용되는 특성일까? 다른 현상이나 업무는 그렇지 않을까? 다른 직업을 가진 분들도 우리도 그런 어려움은 있어라고 하지 않을까요? 2) 또 바로 그런 애매모호한 특성 때문에 특별하고도 강한 책무성이 필요하다고 주장한다면 어떻게 대응할 수 있을까? 라는 생각을 해 봅니다. 교육의 특(수)성론에 대해서는 뒤에서 추가적 토론이 있습니다.

8. 전문적 통제에 관한 사항입니다. 전문적 통제형을 ‘교원의 자율적 전문성에 따라 스스로 통제하여 책무 주체의 요구에 반응하는 것’으로 정의하고 교육 분야에서 핵심적인 책무성 기제가 되어야 한다고 주장하고 있습니다(19쪽). 이 원론에 반대할 사람 아무도 없을 것 같습니다.

문제는 우리의 경우 전문적통제가 거의 작동하기 있지 않다는 데 있다고 생각합니다. 교총의 전문적 통제, 전교조의 전문적 통제가 잘 작동되고 있다고 생각하는 사람은 별로 없을 것입니다. 그럼 교사양성과정이나 연수과정에서 전문적 통제가 잘 이루어지고

있습니까? 자율장학을 통해 전문적 통제가 잘 이루어지고 있습니까? 교직의 자정능력이 높습니까? 아니면 교원소청심사위원회를 통해서 전문적 통제가 제대로 이루어지고 있습니까? 제가 보기에는 잘 이루어지지 않고 있습니다. 책무성체제가 도입되기 전에도 그 후에도 잘 이루어지지 않은 부분이라고 생각합니다.

그럼 왜 이런 전문적 통제가 잘 이루어지지 않는 것입니까? 최근의 검찰 사건을 보면 한 가지 답이 보입니다. 전문적 통제라고 하여 그 집단에게만 맡기면 오만해지고 부패나 태만의 싹이 커진다는 점입니다. 이런 점에서는 전문적 통제를 강조한다고 하더라도 시장적 통제나 국가적 통제와 독립형이거나 상반되는 개념으로서의 전문적 통제가 아니라 조화적 개념으로서의 전문적 통제가 되어야 하는 것 아닌가라는 생각이 듭니다. 김병찬 교수님도 이런 생각을 언급은 하고 있지만 어디까지나 방점은 전문적 통제에 있는 것으로 읽혀집니다.

어떤 새로운 모습의 전문적 통제가 있어야 하는가를 논의할 필요가 있다고 생각합니다. 기존의 전문적 통제에 대한 공과를 논의하고, 새롭게 추구해야 할 전문적 통제의 모습을 논의했으면 좋았을 것 같은 생각이 듭니다.

9. 책무성정책의 미래방향 논의에 대한 토론입니다. 김교수는 이 논의를 체계적으로 구조화시켜서 논의하고 있습니다.

지향방향에서는 전문적책무성과 신뢰기반책무성 지향을,
구조측면에서는 내적책무성기제의 강화와 상호 책무성 기제의 구축을,
방법측면에서는 책무 점검 내용의 확대(사회적 자본 중시)와 지원·조장 중심의 평가(책무성 평가를 위한 표집 방법에서의 좀 더 타당성 있는 적용)를 제시하고 있습니다. 옳은 방향이라고 생각하면서 지엽적인 것 몇 가지 논의해 봅니다.

신뢰 기반 책무성 지향(20쪽) 논의에 대해 학교 외부에서는 다음과 같은 불만을 제기할 수도 있을 것 같습니다. 학교는 지역사회를 믿지 않고, 학생도 학부모도 믿지 않으면서 학교만 믿어달라고 하는 경향이 있지 않은가? 학교도 지역사회와 학부모에 대한 신뢰를 더 높여 주었으면 좋겠다고 주장할 수도 있습니다. 이런 점에서는 ‘상호신뢰성’이란 개념 도입도 가능하다고 생각합니다. 또 성과급제가 제대로 안 되는 이유 중의 일부도 학교 내부 구성원들 사이에 신뢰구조가 형성되지 못해서 그런 것 아닌가? 외부에는 학교를 믿어달라고 하고 내부에는 그런 신뢰구조를 가지지 못했다면 이 또한 문제 아닌가? 학교 스스로 신뢰구조를 구축해 나가야 할 책임 또한 강조될 필요가 있다고 생각합니다.

또 21쪽 구조적 책무성 중 내적책무성에 대해 논의하면서, 내부 주체를 교장과 교사로

만 한정하여 언급하고 있는데, 학생도 학부모도 지역사회 관계자도 내부 주체로 포함되어야 한다고 생각합니다.

10. 김교수님의 글 전반에 반영되어 있는 <교육과 교직의 특수성 논리/ 외부논리와 내부논리 대비시키기>에 대한 몇 가지 의문점을 제기해 봅니다.

외부논리보다 교육논리가 앞서야 한다는 주장이, 교육자들끼리 얘기하면 마치 말 안 해도 다 아는 얘기인 것처럼 통용되는 듯한데(?), 사실 다른 사람들은 무슨 말인지 잘 모릅니다. 뭐가 얼마나 다르고 왜 달라야 하는 지도 잘 모릅니다. 그래서인지 이를 보여주기 위해 김교수님은 교육의 특성 논리를 5 가지 전개했습니다(13-14쪽). 옳은 지적들입니다. 그렇지만 다음과 같은 반론을 제기할 수 있을 것 같습니다. 즉, 교육은 교육자 혹은 학교만 하는 것이 아닙니다. 군대도 교육하고 공무원도 교육하고 회사들도 교육하고 그 외에 민간 평생교육기관도 수두룩합니다. 학부모도 교육하고, 사교육기관도 교육하고. 이런 학교 외 교육관계자들은 위와 같은 주장을 어떻게 볼까요? 교사가 특수해야 한다면, 다른 류의 교육을 하는 사람에 대해서도 특수성을 인정해 주어야 할 것입니다. 오직 공교육기관에 있는 교육자만 교육의 특수성을 누린다면 그건 특권이지 특수성이 아니라고 생각합니다. 우리들(친교육자집단)끼리는 쉽게 동의할 수 있지만, 그들도 동의해줄 수 있는 특성들일까요? 만약 그들이 동의해주길 꺼려하는 것들이라면 우리들만의 리그를 하는 것 아닐까요? 나아가 교육외의 다른 직업이나 학문에 종사하는 사람들은 교육의 특수성론에 쉽게 동의해줄까요? 만약 이런 반론에 일리가 있다면, 교육특수성론을 일정 수위 이상 주장하는 것은 우리를 오히려 고립시키는 결과를 초래할 것이고 “학계의 교육책무성 담론 주도권 회복”을 위해서도 바람직하지 않을 수도 있다고 생각합니다.

사소한 것이기는 하지만, 외부논리와 내부논리 대비과정에서 논리의 흐름을 약간 손상시키는 부분이 있는데, 바로 사회적 자본에 관해 언급할 때입니다. 경제논리는 거부하면서, 사회적자본 논리는 쉽게 받아들이는 것처럼 느껴지기 때문입니다. 사회적자본 논리는 경제논리 아닌가요? 오직 경제논리이기만 한가요? 경제논리이면서 교육논리이기도 한건가요?

이 논문에서 언급한 것은 아니지만, 최근 창의성교육을 잘해야 한다고 누구나 입모아 말합니다. 교육논리이지요. 그런데 그런 글을 잘 읽어 보면 이렇게 되어 있습니다. 지식기반경제 사회에서 창의성이 경쟁력 향상에 가장 중요하다는 얘기입니다. 이게 교육논리인가요 경제논리(외부논리)인가요?

한 가지만 더 예를 김교수님의 글에서 가져오겠습니다. “현재의 관료적, 시장적 책무

성 정책은 교사를 대리인으로서 상대화시키고 있으며 교사의 행동변화에는 경제학적인 측면에서의 성과급 등의 유인체제가 필수적이라고 보는 관점을 기반으로 하고 있음(Hargreaves, 2007). 반면에 교육학적인 측면에서는 성과 등을 통한 외적 동기 부여가 아닌 교사들의 지식의 개발 및 전문성 향상, 성취감 등 내면적 동기를 통한 발전을 중요한 기제로 보고 있음(이광현, 2007: 71).”

이 말들이 옳기는 한데, 교원도 호봉제 월급받고, 직급별 수당 받고 등등이 있는데 이는 경제학적인 것 아닌가요? 성과급 등의 유인체제만 경제학적인 것인가요? 이 두 가지 사이에 중요한 차이가 ‘익숙한’ 경제학적인 것과 아직은 익숙하지 않은 ‘생소한’ 경제학적인 것의 차이 아닌가요라고 질문할 수도 있을 것 같습니다.

내면적 동기의 강조 역시 교사에게만 강조되는 것이 아닙니다. 여러 종류의 일과 상황에서 강조되는 것입니다. 이렇게 볼 때 ‘교사의 내면적 동기’는 매우 중요하지만 그렇다고 그것의 강조가 교직 특유의 책무성 체제가 필요하다는 주장에 공헌도가 높을 것 같지는 않습니다.

위에 든 반론가능성을 볼 때 교육논리와 외부논리의 구분을 통한, 그리하여 교육과 교직의 특수성론의 강조를 통한 책무성 정책 접근과 담론주도권 회복을 위한 접근은 확실성을 담보 받기가 어려울 것 같습니다. 외부논리와 내부논리는 연속선상의 어느 지점에 위치하는 것들일 수 있고, 관점에 따라서도 내부와 외부가 달라질 수도 있을 것입니다.

토론을 줄인다고 노력했는데도, 상황해져 죄송합니다. 김병찬 교수님에 대한 토론이라기 보다는 학계에 던지는 질문이라고 하는 것이 더 좋을 것 같습니다. 아무튼 외부 사람들이 제기할 수 있는 엉뚱한 질문들에 대한 교육학계의 대응능력을 향상 시킬 필요가 있을 것 같습니다. 경청해 주셔서 감사합니다.<끝>