

교육자치와 울산 광역시 학교교육의 개혁 과제

김송일
교육대학원 교육학과

<요 약>

1997년 7월 15일부터 울산시는 경상남도로부터의 행정적 통제에서 벗어나 교육자치를 실시할 수 있는 전기를 맞이하게 된다. 이를 계기로 하여 울산광역시는 학교교육의 제도와 내용에 있어서 일대 혁신을 기할 수 있는 교육정책적 개혁방안을 모색하고 지원하여야 할 것이다. 이를 위하여는 예컨대 교육청 조직편제의 합리적 개선, 교육여건의 확충, 종합 학교제도의 도입, 특수학교와 다양한 형태의 특수목적고등학교의 신설, 우수교원의 확보와 교원양성체제의 합리화, 학교교육평가제의 실시 및 학교발전기금의 조성을 위한 제도적 장치의 마련을 위해 노력하여야 할 것이다.

Erziehungsautonomie und Reformaufgaben der Schulerziehung in der Stadt Ulsan

Kim, Song -Il
Dept. of Education

<Zusammenfassung>

Am kommenden 15. July 1997 wird die Stadt Ulsan aus der administrativen Kontrolle von Kyongsangnamdo herausgezogen und dadurch nimmt sie eine neue Wendung, ihre Erziehungsautonomie durchführen zu können.

Aus diesem Anlaß ist dabei zu betonen, daß die Stadt Ulsan die notwendigen und grundlegenden bildungspolitischen Reformpläne entwerfen und fördern muß, ihre Schulerziehung reformatorisch noch mehr zu entwickeln. Zusammenfassend lassen sich die Reformaufgaben kurz wie folgt vorstellen : rationale Umgestaltung von dem

bestehenden Schulverwaltungssystem, Verbesserung des Erziehungsmilieus, Annehmung des Gesamtschulsystems, neue Gründung der verschiedenen höheren Schule für den speziellen Zweck und der mehren Sonderschule, Innovation des Lehreraus- und -bildungssystem, Annehmung des Evaluationssystem von der Schulerziehung und Entwicklung des vertrauenswürdigen Evaluationsinstruments, und realistische Systematisierung der Fundssammlung für die Schulentwicklung.

I. 머리말

국회는 지난 '96년 12월 26일 울산시를 울산광역시로 승격시키는 내용을 골자로 하는 '울산광역시 설치 등에 관한 법률안'을 통과시킨바 있다. 이에 따라 울산시는 '97년 7월이 되면 전국에서 6번째, 지방자치제 시행 이후 최초로 승격되는 광역시가 된다.

울산시의 광역시로의 승격에 따라 예상되어지는 실질적 변화는 여러 분야에서 매우 다양하게 찾아 볼 수 있을 것이다. 행정 부문에 있어서 새 울산광역시는 현재의 4구 행정구역 체제에 1개구(북구)를 신설하고, 울주구를 울주군으로 환원하여 4구 1군체제를 갖추게 된다. 또한 그동안 경상남도에서 처리하던 각종 행정사무 1천여건과 각종 인·허가 등 민원사무 600여건에 대한 처리 권한이 울산시로 넘어오게 되며, 업무의 효율적 추진을 위해 약 1천명의 공무원이 충원될 것으로 예상된다. 지방세와 세외 수입원도 증가되어 시의 재정이 1조원 정도의 규모로 확대될 것이다. 뿐만 아니라 우리 나라 최대의 공업도시인 울산의 지역 경제 역시 더욱 활발해 질 것이며, 많은 기업체와 금융기관들이 울산에 거점을 확보하게 될 것이다. 산업구조의 고도화, 도시기반시설의 조기개선은 물론 공항과 항만 시설도 확충될 것이며, 지역별 부도심의 개발 역시 더욱 활성화되어 울산시는 앞으로 대규 모 도시로 발전하게 될 전망이다.

광역시로의 승격에 따른 이와 같은 변화가 우리에게 시사하는 의의는 보는 입장과 시각에 따라서 다양할 수 있을 것이나 가장 기본적이며 중요한 점은 울산시가 시의 정책을 독자적으로 수립하고 집행할 수 있는 폭넓은 권한을 이양받음으로써 행정의 자율성을 확보하게 된다는 사실이다. 이는 울산시가 앞으로 행사하게 될 자치 행정권을 인접 도와의 유기적인 관계 속에서 행사함으로써 울산 시민들의 삶의 질을 보다 향상시킬 수 있는 제도적 여건이 조성되었음을 의미하는 것이다.

이를 교육 부문과 관련시켜 생각한다면 울산시가 실질적인 교육 자치를 실시 할 수 있는 광범위한 권한을 확보함으로써 울산 교육이 보다 획기적으로 발전할 수 있는 제도적 여건이 조성되었다는 측면에서 높이 평가되어야 할 것이다. 이제 울산 교육은 울산광역시로의 승격이라는 전기를 맞아 스스로를 새롭게 혁신적으로 변모시킬 수 있는 발전적 계기로 활용할 수 있도록 만반의 사전준비를 하여야 할 것이다.

이런 입장에서 본고에서는 먼저 광역시하에서의 교육 자치의 개념과 그것이 우리에게 주는 의미를 살펴보고, 울산이 안고 있는 산적한 교육문제들의 발전적 해결을 통하여, 교육 수요자들에게 보다 양질의 교육적 서비스를 제공할 수 있는 능력을 키우기 위하여 요구되는 기본 사항들을 초·중등학교 교육을 중심으로 검토해 보고자 한다.

II. 교육 자치제의 본질과 의의

1. 교육 자치제의 개념

교육 자치제의 의미는 학자들의 관점에 따라서 다양하게 정의되고 있으나 교육의 자주성을 강조하는 넓은 의미와, 지방 교육행정으로서 교육 자치를 규정하는 좁은 의미의 두 가지 관점으로 요약되어진다. 전자의 경우는 교육의 특수성에 비추어 중앙과 지방을 막론하고 교육행정을 다른 분야의 행정에서 분리·독립시킴으로서 교육의 자주성을 확보하여야 한다는 입장이며, 후자의 경우는 지방 분권과 주민의 자치를 통한 중앙행정으로부터의 자치를 강조하는 입장이다. 그러나 현실적인 측면에서는 교육 자치의 개념을 지방자치와 관련하여 지방 교육행정에서의 교육의 자주성 확보를 위한 기구와 시책에 국한시켜 사용하자는 후자의 경우가 더 일반적이라 하겠다(김종철, 1990: 86; 최희선, 1995: 10). 따라서 교육 자치를 협의의 개념으로 파악할 경우 이에 지방자치와 교육 자치라는 두 가지 개념이 포함되게 되며, 양자를 종합하여 볼 때 교육 자치란 “교육행정의 지방 분권을 통하여 주민의 참여 의식을 높이고, 각 지방의 실정에 적합한 교육정책을 강구, 실시토록 함으로서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도”라고 정의할 수 있을 것이다(윤정일 외, 1992: 431). 이와 같은 교육자치제의 의의는 교육의 본질적 의미를 실현시키기 위하여 교육의 자주성, 민주성, 전문성을 보장하는데 있다(윤정일 외, 1996: 676).

2. 교육 자치제의 기본 원리

이처럼 정의되어지는 교육 자치의 기본 원리에 대하여 조성일과 안세근(1996: 29-37)은 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 기초로 하여 교육의 자주성과 관련된 원리, 교육의 전문성과 관련된 원리, 지방교육의 특수성과 관련된 원리 등을 제시하고 있으며, 남정걸(1991: 84-86)은 주민자치의 원리, 지방분권의 원리, 자주성 존중의 원리를 들고 있다. 그러나 교육자치의 원리로서는 지방 분권의 원리, 주민 통제 원리, 분리와 독립의 원리, 전문적 관리의 원리 등 네 가지가 일반적으로 거론되고 있다(김영식·최희선, 1988: 326-330).

(1) 지방 분권의 원리

이는 중앙집권의 원리에 대립되는 개념으로서 중앙 정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 감안한 교육정책이 수립되어야 함을 뜻하는 것이다. 뿐만 아니라 그 교육정책의 집행 과정에서는 지역의 특성을 감안하도록 하여 지역간의 다양성을 최대한 활용하되 최소한의 동일성을 유지하도록 함으로써 교육 활동에 대해 지방 주민의 자율과 자치 정신을 신장해 나가야 한다는 것이다. 지방 분권은 권한의 원심적 분권을 의미하는 것으로 과도한 지방 분권을 지양하고 교육행정을 민주화하는데 그 근본 취지가 있다. 지방 분권은 지방 자치에서와 마찬가지로 교육 자치에서도 자치제 성립의 가장 기본적인 원리로 간주된다. 지방 교육 자치의 본질적 의의가 일정한 지역 단위 내에서 민주적 주민 자치를 통한 교육의 운영에 있다고 보았을 때, 지역 주민의 민의를 대변하는 의결기관이 있어야 하며, 의결기관에서 결정된 사항을 실천에 옮길 수 있는 집행기관이 있

어야 할 것이다(윤정일 외, 1992: 436). 뿐만 아니라 교육부의 정책적 결정과 지시에 의존하던 아직까지의 관행에서 벗어나 교육부는 시·도교육위원회에 교육위원회는 하위 행정기관에, 교육위원회는 각급 학교에 권한과 책임을 분산·위임하는 명실상부한 교육의 분권화가 모색되어야 할 것이다.

(2) 분리·독립의 원리

분리와 독립의 원리는 교육 활동의 특수성을 인정하고, 헌법에 명시되어 있는 교육의 자주성과 정치적 중립성을 보장하기 위해서 교육행정을 일반 행정으로 부터 분리, 독립하여야 한다는 것이다. 교육이 일반 행정의 한 부분으로 예측되어 있는 한, 교육행정의 독립성과 특수성은 보장받기 어렵게 된다. 교육은 본질적으로 가치 창조적인 활동이기 때문에 외부의 지나친 간섭과 통제를 거부한다. 즉 분리, 독립의 원리는 교육의 본질 추구와 교육의 중립성 보장이라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 특히 우리 나라와 같이 오랫동안 교육행정이 일반 행정에 예측되어 온 경험이 있을 경우 교육자치제의 중요성이 새삼 강조되는 이유는 교육행정을 일반 행정의 예측에서 벗어나게 하고 교육행정의 제도와 운영면에서 자주성 존중의 원리를 살리는 것이 곧 교육자치제의 핵심적 특성이기 때문인 것이다(김종철·김신복·이종재, 1985: 17).

(3) 주민 통제의 원리

주민에 의한 통제의 원리란 주민 자치의 원리를 일컫는 것으로 일정한 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의하고 결정한다는 것을 의미하는 것으로 민주주의 국가에 있어서 대의정치의 이념과 맥락을 같이 한다. 주민 통제는 일방적인 관료주의적 통제와 대립되는 개념으로서 교육에 대한 광범위한 민의가 교육정책의 의결 과정에 반영될 수 있다는 점에서 민주성의 원리라고도 할 수 있을 것이다. 예를 든다면 교육위원의 선출에는 주민의 의사가 반영되어야 하며, 교육위원회가 의결기관으로서 실질적 권한을 행사할 수 있어야 됨을 의미하는 것이다(김종철, 1990: 87). 또한 학교교육에 있어서는 지역사회 주민이 학교의 의사 결정에 적극적으로 참여하여야만 주민 통제의 원리가 적용될 수 있는 것이다. 이것은 학부모들이 자녀들의 교육과 관련된 모든 것을 전적으로 학교에 맡기는 것이 아니라 교육행정과정에서 교육 행정가의 관료적인 억압으로부터 벗어나 학교가 학생과 교사들에 의해 자율적으로 운영될 수 있도록 학부모들이 견제를 하는 것이다(김종철·윤정일·박종렬, 1985: 27).

(4) 전문적 관리의 원리

전문적 관리의 원리는 교육의 전문성과 특수성 때문에 이를 지원·조성하여 주는 교육행정도 교육에 대하여 깊은 이해와 고도의 행정적 식견을 갖춘 요원들에 의해서 효율적으로 관리·운영되어야 한다는 것이다. 교육의 전문성은 필연적으로 교육행정의 전문성을 요구하기 때문에 교육에 대한 전문지식과 일정 기간동안의 경험을 갖춘 전문 인력의 확보는 당연한 것이다. 이것은 교육 자치제에 따른 조직체인 의결기관의 구성원으로서 교육위원회 위원이나 집행기관의 구성원, 즉 교육감이나 기타 행정직원 인사에 있어서 교육 또는 교육행정의 전문직을 수행할 수 있는 요건을 충족할 수 있는 인사들이 선정되어야 함을 의미하는 것이다(윤정일, 1992: 439). 최근 들어 교육의 전문성에 대하여는 점차 그 중요성이 인식되고 있으나, 교육행정의 전문성 확립 또는 교육 행정가의 전문화에 대하여는

아직도 요원한 느낌이 드는 것이 사실이다. 일반 행정의 소양과 경험만으로 교육행정의 전문성이 인정되기는 어려우며, 교육행정의 독자성에 대한 인식과 수월성 신장이 중요한 관건이 되어야 할 것이다(김종철, 1990: 87).

3. 광역 지방 교육 자치제의 주요 내용

우리 나라의 현행 지방 교육 자치제는 1990년 12월 31일에 개정된 '지방 자치법'과 관련하여 1991년 3월 8일에 제정되어 같은 달 26일에 시행된 '지방 교육 자치에 관한 법률'에 그 제도적 기반을 두고 있다. 그후 교육 자치제가 실시되는 과정에서 여러 가지 문제점들이 발견되었으며 교육 자치제의 개선을 위한 다양한 노력과 의견들이 제시되고 있는 것이 사실이나(윤정일 외, 1992: 446-461; 최희선, 1995: 7-9; 윤정일 외, 1966: 675-713), 여기서 는 현재 실시되고 있는 지방 교육 자치제를 중심으로 실제적 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 실시 대상 지역

지방자치단체는 특별시, 광역시, 도(광역 자치단체)와 시, 군, 구(기초 자치단체)로 구분되는 두 가지 종류가 있으나, 지방 교육 자치에 관한 법률 제1조와 제2조는 '교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방 교육 자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학술(이하 교육과 학예)에 관한 사무는 특별시, 광역시 및 도의 사무로 한다'라고 규정하여 지방의 교육 사무에 대하여는 현행 제도상 이를 특별시, 광역시, 도가 담당하여 처리할 사무로 병문화 하고 있으며, 시, 군, 자치구에는 이를 배분하지 않고 있다. 따라서 교육 자치제의 실시 대상지역은 특별시, 광역시와 도의 광역단위로 한정되며, 이에 준하여 울산시는 광역시로의 승격과 동시에 광역 교육 자치를 실시할 수 있는 권한을 확보하게 된다.

(2) 교육위원회 및 교육 위원

지방 교육 자치에 관한 법률 제3조 제1항은 '시·도의 교육·학예에 관한 중요한 사항을 심의, 의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다'라고 규정하고 있다. 이에 의거하여 울산시도 광역시로의 승격과 더불어 교육위원을 선출하여 교육위원회를 구성할 수 있게 되었다. 교육위원의 정수는 광역시의 경우 지방자치 단체인 구와 군의 수대로 하되 그 정수가 7인에 미달될 때에는 7인으로 하도록 되어 있다. 현행법상 교육위원의 임기는 4년이며, 선출권한은 광역시 의회가 행사하게 된다. 지방 교육 자치 관한 법률 제13조에 규정된 교육위원회의 의결사항은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육위원회의 의결 사항

1. 광역시 의회에 제출할 조례안
2. 예산안 및 결산
3. 특별부과금, 사용료, 수수료 등의 부과와 징수에 관한 사항
4. 기금의 설치와 운용
5. 중요 재산의 취득 및 처분
6. 공공시설의 설치와 관리 및 처분
7. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무 부담이나 권리의 포기
8. 청원의 수리와 처리
9. 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항

(3) 교육감

광역시에는 교육 및 학예에 관한 사무의 집행기관으로 교육감을 둔다. 교육감은 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하며, 임기는 4년으로 하되 1차에 한하여 중임할 수 있다. 교육감의 자격은 학식과 덕망이 높은 자로서, 교육의 정치적 중립성을 고려하여 비정당원이어야 하며, 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정 경험이 15년 이상이거나 두가지 경력을 합하여 15년 이상인 자이어야 한다. 교육감 밑에는 교육감을 보좌하여 업무를 처리하며, 교육감 유고시 그 직무를 대리하도록 하기 위하여 부교육감을 둔다. 그러나 부교육감의 신분은 국가공무원이며, 교육감의 추천에 의하여 대통령이 임명하도록 되어 있다.

현행 교육감은 교육 운영에 있어서 당해 지방자치 단체를 대표하는 위치에서 독임제 집행기관이 됨에 따라 더 많은 권한을 행사할 수 있게 되어 있어 과거와는 달리 매우 중요한 기능과 역할을 수행하게 된다. 또한 중앙 정부로부터의 통제나 감독이 감소되었으며, 재정의 운용에 따른 자유 재량권이 확대되어 교육감은 지방 교육의 특수성을 살릴 수 있는 확실한 제도적 기반을 확보하게 된 것으로 여겨진다. 이런 점들을 고려할 때 앞으로 울산광역시의 교육 발전은 유능한 교육감을 선출하고 그가 자신의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 객관적 여건을 조성하는 일에 의존적이라고 말할 수 있을 것이다.

(4) 교육 재정

교육 및 학예를 위하여 요구되는 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료·기타 교육 및 학예에 관한 재정 수입·지방 교육 재정 교부금·지방교육양여금 및 지방자치 단체의 일반회계로부터의 전입금·기타 교육과 학예에 속하는 수입으로 충당하게 된다. 교육의 질적 향상을 위하여 아무리 좋은 교육정책이 수립되었다 할지라도 충분한 재정적 지원이 없다면 정책의 효율적 집행은 불가능하며 교육의 발전을 기대할 수 없는 것이다. 광역시로의 승격에 따른 교육 재정의 편성 및 집행권의 확보에 만족할 것이 아니라 충분한 교육 재정의 확보를 위한 방안의 모색이야말로 울산광역시가 해결하여야 될 중요한 과제 중의 하나로 여겨진다.

(5) 광역시의 교육행정 사무

광역시가 담당하여 수행하여야 될 교육행정 사무는 학교 교육의 경우 유치원, 국민학교, 중학교, 고등학교 등의 설치·운영 및 지도와 관련된 사무로서, 그 사무의 구체적인 내용은 지방 교육 자치에 관한 법률 제27조에 규정된 교육감이 관장하는 사무에 의거 다음 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다. 이처럼 늘어난 방대한 교육행정 업무의 체계화와 전문화는 물론 그를 통한 지방 교육행정의 독자성과 효율성을 확보하기 위하여 기존의 울산시 교육청은 울산광역시 교육청으로 격상되어 새로이 설치된다. 따라서 현재의 울산시 교육청의 조직과 편제는 확대·개편되며 이에 따라 필요시되는 교육공무원은 증원될 것이다.

<표 2> 광역시 교육행정 사무

1. 조례안의 작성
2. 예산안의 편성
3. 결산서의 작성
4. 교육 규칙의 제정
5. 학교 기타 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 사회교육, 기타 교육·학예 진흥에 관한 사항
9. 학교 체육, 보건 및 학교 환경 정화에 관한 사항
10. 학생 통학 구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채·차입금 또는 예산외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 기타 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

III. 지방교육행정조직의 구성

1. 이론적 준거

교육행정이라 함은 “사회적·공공적 활동으로서 교육에 관하여 그 목표달성을 위한 협동적·조직적 단체행동을 조성하는 작용”으로 정의할 수 있으며, 좀 더 구체적으로는 “교육활동의 목표를 설정하고 그 목표달성에 필요한 인적·물적 조건을 정비 확립하고 목표달성을 위한 활동을 지도 감독“하는 것을 뜻한다(김종철, 1989: 19). 따라서 행정조직이란 이와 같은 의도적인 활동을 보다 효율적으로 수행하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있겠다. 즉 공무원들이 부여된 행정목표와 기능을 효과적으로 달성하면서도 한정된 인적·물적 자원을 가장 능률적으로 활용할 수 있도록 유기적으로 구성된 집합체가 곧 바람직한 행정조직인 것이다. 이런 맥락에서 앞으로 울산광역시 교육청이 새로운 지방교육행정조직을 구성하고 운영하는 과정에서 필요한 몇가지 원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교육행정조직은 교육목적의 달성에 최대한으로 기여할 수 있어야 한다.

둘째, 교육행정조직은 교육행정의 새로운 수요와 변화를 반영하고, 교육에 대한 사회적 요청을 적극적으로 수렴할 수 있도록 합리적으로 조직되고 운영되어야 한다.

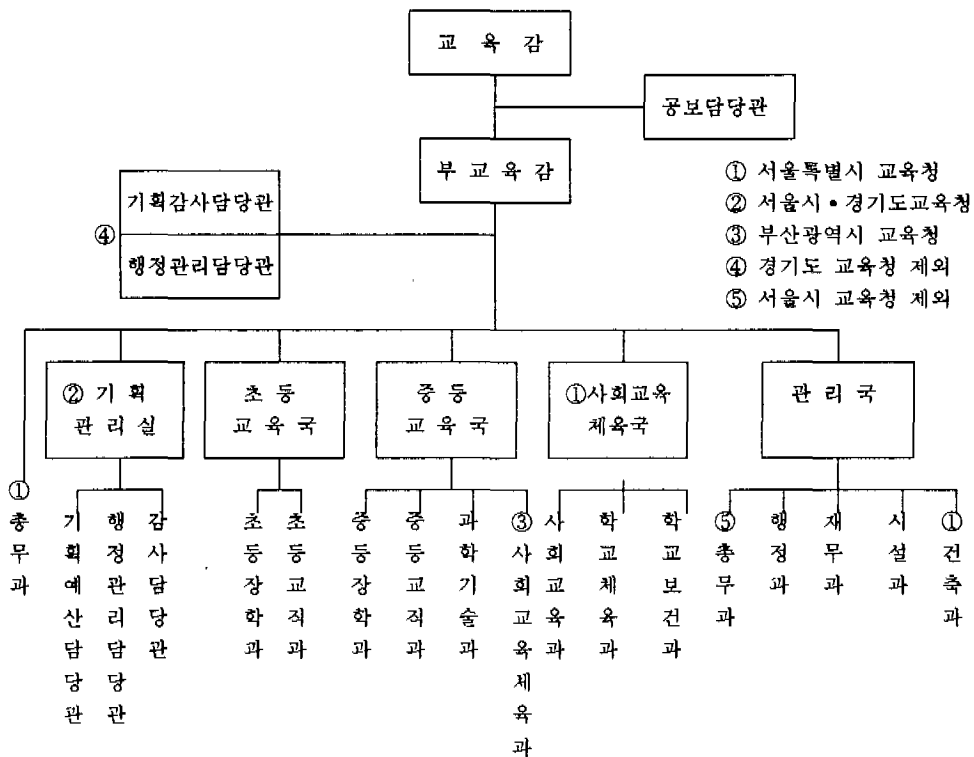
셋째, 교육행정조직은 조직의 내적 또는 외적 균형이 이루어져야 한다. 이는 조직 내부의 여러 부서가 효율적으로 업무를 수행할 수 있도록 업무가 적절하게 배분되고 조정되어야 하며, 동시에 민간부문과 유기적인 관계속에서 업무수행이 가능하도록 조직되고 운영되어야 함을 의미한다.

넷째, 전문적 업무수행을 조장할 수 있는 조직체계의 설계와 인적 구성이 이루어져야 한다. 즉 업무가 전문적으로 배분·조직되고, 여기에 따른 전문적 관리가 이루어질 수 있도록 합리적인 인적 활용이 가능하게 보임체계가 구축되어야 한다.

다섯째, 권한과 책임이 조직내부의 행정위계상 적정하게 분산되고 이양되는 적도집권조직이 구축·운용되어야 한다(김신복, 1995: 33-34).

2. 현행 교육청 조직·편제의 문제점

현재 울산 교육청의 규모는 2국 6개과 120명에 불과 하나, 새로운 울산광역시 교육청은 이미 광역시로 승격된 대전과 광주의 규모와 비교 할 때 3국 3실 10개과 약 240명으로 구성될 것으로 예상되며, 여기에 자치구 교육청도 2개 가량 신설될 전망이다(경상일보 1996. 9. 18). 교육청 기구의 이와 같은 확대·개편은 현재의 울산 교육청에 비해 획기적인 변화임에는 틀림없으나 서울시와 다른 광역시·도의 교육청 체제(<그림 1> 참조) 운용의 경험에 비추어 볼 때 지방교육행정의 독자성과 효율성을 확보하기에는 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 판단된다.



<그림 1> 현행 시·도 교육청의 조직구조

출처: 조성일, 안세근(1996), 『지방교육자치제도론-이론과 실제-』, 서울: 양서원. p. 129의 재구성임.

첫째로, 서울과 경기도를 제외한 시·도 교육청에는 국가 교육정책의 구체화, 지역단위의 교육계획 수립, 지역특성을 감안한 광범한 기획기능을 수행할 수 있는 총괄조정부서인 기획관리실이 없어서 지역교육정책의 종합적 개발·추진이 어렵다. 즉 교육기획과 예산편성 및 집행과 통제기능이 각기 다른 부서에서 수행됨으로써 종합적이고 효율적인 기획, 조정, 통제기능의 수행이 어렵다. 예컨대 서울과 경기도를 제외한 시·도 교육청의 경우 기획기능은 기획감사담당관, 예산편성 및 집행은 관리국 행정과 예산계에, 분석·평가와 통제의 기능은 기획감사담당관 소관으로 각각 분리되어 있다.

둘째로, 현재와 같은 초등교육 및 중등교육국의 조직 편제로는 장학 및 교육과정 운영의 전문화와 효율화를 기하기 어렵다. 1995학년도 부터 실시된 제6차 교육과정은 각 시·도 교육감이 지역의 특수성과 학교의 실정에 맞게 실시하도록 하고 있으며 교육과정의 내용에 대하여서도 어느 정도 재량권을 부여하고 있다. 이는 초·중등 교육과정 편성권의 일부가 지역 단위로 이양되었음을 의미하며, 이에 따라 시·도 교육청의 교육과정 관련 장학편수 업무가 대폭 증가되었음에도 불구하고 기구의 확대나 인원 증원이 없었다.

셋째로, 유아교육 및 특수교육 분야에 대한 새로운 교육행정 수요가 급증하고 있으나 관련 전담부서가 없어서 유아교육과정 및 특수교육과정의 계획 및 운영 지도를 효과적으로 수행하기 어려운 형편이다.

넷째로, 최근 평생교육의 중요성이 강조되면서 각종 사회교육시설과 공익 법인의 설립이 증가되고 있으며, 청소년단체활동에 대한 지원과 관련된 업무의 양도 급증하고 있다. 그러나 현재 중등교육국(서울의 경우 사회교육체육국) 산하 사회교육체육과의 하부조직으로 사회교육계와 체육교육담당 장학관만이 배치되어 있다. 이와 같은 조직으로는 효과적인 업무수행이 어려운 실정이다(김신복, 1995: 44).

3. 교육청 조직 편제 개선 방안

신설될 예정인 울산 광역시 교육청은 상기와 같은 문제점 등을 해소하기 위하여 다음과 같은 점들을 고려하여야 할 것이다.

첫째, 현재 서울특별시와 경기도 교육청에만 설치되어 있는 기획관리실을 교육기획관리실로 확대 개편하여 울산광역시 교육청에 설치함으로써 울산시를 위한 교육계획의 수립과 울산의 지역적 특수성을 고려한 교육정책 개발 기능을 수행하고 종합·조정하게 하여야 할 것이다.

둘째, 현재의 초등장학과와 중등장학과에 각각 교육과정 담당장학관 직위를 신설하여 울산지역의 특수성에 적합한 교육과정의 개발 및 교과서 편찬업무를 지원·조정하게 하여야 할 것이다. 그리고 현행 초등장학과와 중등장학과와 장학담당 장학관은 장학업무만을 담당케 한다.

셋째, 초등교육국에 초등장학과와 초등교직과외에 유아·특수교육과를 별도로 신설해야 한다. 이는 1994년 5월의 교육부직제 개편으로 신설된 유아·특수교육과와의 업무상 연계 불 위하여도 필요할 것이다.

넷째, 현재의 사회교육체육과를 사회교육과와 체육교육과로 분리하고 업무의 중요성에 비추어 사회교육과장과 체육교육과장의 직에는 장학관으로 보하여야 할 것이다(김신복, 1995: 44-45 참조).

IV. 학교교육의 개선 방향

1. 교육 여건의 개선

울산 교육의 진정한 발전을 위한 기본 전제는 각급학교의 교육 환경의 상향평준화이다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 울산의 교육여건은 매우 열악하다. 일차적으로 초·중등학교를 막론하고 교육기회의 균등한 제공을 위하여 교실난을 해결할 수 있는 구체적 방안의 수립은 매우 시급한 것으로 여겨진다. 예를 들면 초등학교의 절대적인 수용 능력의 부족에서 야기되는 2부제 수업과 과밀학급의 해소는 무엇보다도 선결되어야 할 과제이다. 울산교육청에 따르면 2부제 학급이 '96학년도의 경우 19개교 119학급이었으나, 내년에는 오히려 23개교 150개 학급으로 더 늘어날 것이라고 한다. 고등학교의 경우에도 중학교 졸업예정자(1만8천5백54명) 가운데 고등학교 진학 예정자는 중학교 졸업 예정자의 98.8%인 1만8천3백31명이나 이중 865명은 울산 시내 고등학교의 수용 능력의 절대적인 부족으로 인하여 타지역으로의 진학이 불가피하다고 한다. 이 가운데 여자 중학생은 786명으로서 특히 여자 중학생의 울산 시내 고등학교로의 진학이 상대적으로 어려운 것으로 분석되고 있다(경상일보 1996. 10. 1).

또한 선진국들의 경우 한 학급당 학생의 규모가 16-27명(한국교육개발원, 1995: 38)임을 고려할 때 <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 울산의 경우 한 학급당 학생수가 너무 많아 전체적으로 과밀학급이며, 뿐만아니라 <표 3>과 <표 4>의 비교에서 알 수 있는 바와 같이 교원 1인당 학생수도 울산의 경우 우리나라의 전국 평균이나 국제적 수준에 비하여 매우 많음을 감안한다면 교원의 확충과 초·중등학교의 증설을 위한 교실 증축 공간이나 학교 부지와 소요 예산의 확보는 울산광역시 교육청의 우선적인 과제인 것으로 판단된다.

<표 3> 울산시 각급학교 현황

1996. 4. 1 기준

학교별	학 교 수			학 생 수			학급수	학급당 학생수	교 원 수			교원1인당 학생수
	계	공립	사립	계	남	여			계	남	여	
초	81 (13)	81 (13)	-	96,445	51,744	44,701	2,395	40.3	2,972	878	2,094	32.5
중	41	36	5	54,523	28,216	26,307	1,104	49.4	2,062	926	1,136	26.4
인문고	19	8	11	28,082	14,642	13,440	556	50.5	1,216	945	271	23.1
실업고	11	9	2	14,886	8,564	6,322	292	51.0	703	520	183	21.2

()안은 분교의 수임.

출처: 경상남도교육청(1996), 『경남교육통계연보 1996』, 창원: 경상남도 교육청.

pp. 62-63, pp. 90-91, pp. 132-133, pp. 164-165의 재구성임.

<표 4> 주요국의 교육단계별 교원 1인당 학생수

구 분	초등교육	중등교육	고등교육
한국(1994)	21.0	29.5	34.2
티어키(1990)	16.8	30.4	21.8
브라질(1990)	24.1	23.0	11.7
말레이시아(1990)	30.5	20.4	10.2
캐나다(1990)	31.3	15.3	22.0
일본(1990)	19.9	21.1	9.9

출처 : 한국교육개발원(1994), 『한국의 교육지표 1994』, 서울: 한국교육개발원, p. 398

이외에도 기존 학교의 부족하고, 낙후 내지 노후된 열악한 교구나 설비에 대한 개선의 요구 또한 매우 절실한 것으로 여겨진다. 예컨대 사회환경에 비하여 현격한 차이를 보이고 있는 노후교실을 비롯한 책·결상 등 학교기본시설의 개·보수, 학생 및 교원들을 위한 편의 시설의 확충, 실험·실습시설, 특별교실의 현대화 등 교육시설의 재구성이 그것이다.

이와 더불어 필요한 것은 교육공학적 접근을 시도하여 효율적인 교수-학습이 이루어지기 위해 필요한 다양한 매체들을 사용할 수 있는 미래지향적인 교육 환경으로서 학교내 정보통신환경을 조성하는 일이다. 이는 정보화 교육과 교육의 정보화를 통한 멀티미디어 교육 뿐만 아니라 학생들의 재택 자율학습, 학부모들과의 교육정보의 교환, 학사업무의 전산화를 가능케 함으로써 교육활동의 효율성을 극대화시킬 수 있는 필수적인 지원체제인 것이다. 이들 교육 시설은 학습을 성립시키는 결정적인 지원조건임을 감안 할 때 이의 우선적 해결없이 학교교육의 질적 수준 향상을 기대하기는 어려울 것이다.

학교의 교육 시설이 절대적으로 기준 미달이거나 또는 학교간의 교육 시설격차가 엄연히 존재하는 가운데 교육 기회의 균등한 제공이란 아무런 의미가 없는 것이다. 평등주의 이념을 기초로 교육의 자율성과 수월성을 추구하는 것이 민주주의이념을 구현하는 가장 합리적인 방법이라면 각급 학교 교육 여건의 평준화를 통하여 학교간, 지역간의 교육 격차를 우선적으로 해소하고 학교교육의 균형 있는 발전을 도모하여야 할 것이다.

그러나 부족한 교육 시설의 확충은 교육 자치를 가능케 할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다고 하여서 저질로 해결될 수 있는 것은 아니다. 문제해결의 관건은 충분한 교육 재원의 확보와 과감한 교육 투자를 통한 교육 환경의 획기적 개선인 것이다. 이는 울산광역시 시행정을 위한 실제 정책 결정 과정에서 우선 순위를 어디에 두느냐에 전적으로 달려 있는 것으로 보인다. 교육에 대한 투자가 당장 가시적인 투자 효과를 볼 수 있는 것은 아니라 할지라도, 광역 자치단체로서의 울산시가 앞으로 계속 발전할 수 있는 원동력은 학교가 교육적 활동을 통하여 울산이 필요로 하는 적재적소에 알맞는 유능한 인재를 지속적으로 양성하여 배출할 수 있는 기능을 원활히 수행하는 것에 의존적이라는 점을 울산광역시시는 유념하여야 할 것이다.

2. 교육 체제의 재구조화

(1) 종합 학교제도의 도입

중학교를 졸업하는 학생들이 자신의 적성과 능력에 따라 다양하게 진로를 선택할 수 있도록 학교 체제가 정립되어 있어야 한다는 사실에 대하여는 재론의 여지가 있을 수 없을 것이다. 그러나 현재 우리 나라의 고등학교 체제는 크게 보아 일반계와 실업계 고등학교로 구별되어 있으며, 물론 울산시의 경우도 예외는 아니다. 따라서 일단 고등학교에 진학하면 진로 선택은 그것으로 종결되며 새로운 진로 모색을 위한 다른 선택은 거의 불가능한 상태에 놓이게 된다. 예컨대 대학 진학지도를 목표로 하는 일반계 고등학교에 진학하였으나 여러 가지 사정으로 인하여 대학 진학을 포기하지 않으면 아니되는 일반계 고교의 학생은 이러한 제도에 의해 희생되는 대표적인 경우가 될 것이다.

물론 이들에 대한 배려의 차원에서 별도로 직업교육을 실시하고 있는 경우도 있다. 그러나 전국적으로 볼 때 현재 직업 과정을 설치하고 있는 일반계 고교는 학교 대비 7.3%, 비진학 학생수 대비 19%에 불과하다(이종재 외, 1990: 15). 또한 일반계 고등학교 내에서 직업 전문교육과 실험·실습이 불가능할 경우 일정 기간 외부 기관에 직업교육을 의뢰하는 위탁 직업교육제도가 운영되고 있으나 역시 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것이 오늘의 실정이다.

특히 울산과 같은 비평준화 지역의 경우 중학교 교육은 몇몇 세칭 일류 인문계 고등학교 입학을 위하여, 대부분의 인문계 고등학교 교육은 대학 진학 중심의 획일적인 입시 위주의 교육만이 이루어지고 있는 상황 속에서 학생들의 다양한 요구를 수용하기는 더욱 어려운 것이 사실이다. 그 결과 학생들은 자신의 능력과 잠재력을 계발할 수 있는 학습기회와 학습권은 박탈당하고, 학교 주변에서 비행을 야기하는 문제 학생으로 전락되기도 한다. 이와 같은 문제들을 해결하기 위하여는 중·고등학교를 통합한 학교 체제로서, 일반계와 실업계의 과정이 동시에 공존하며, 동일 학교 내에서의 상호 교류가 가능한 형태의 중등교육을 통합, 단일화한 종합 학교의 설립을 고려할 수 있을 것이다(독일의 경우는 Fend, 1982, 미국의 경우는 강무섭, 1990: 60-75 참조).

물론 현재 운영중인 실업계 고등학교의 경우에도 현장학습을 통한 우수한 기술 인력을 양성할 수 있도록 학교별 산학 협력체제의 구축을 장려하고, 첨단 기자재의 확보 및 노후 실습 기자재의 수리비, 실험·실습 재료비 등을 충분히 지원하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 공업도시 울산의 특수성을 고려할 때 산업체에서 필요로 하는 인력의 원활한 수급을 위하여 현재 2개 뿐인 공업계 고등학교의 증설 또한 검토할 필요가 있을 것으로 여겨진다.

(2) 특수 목적 고등학교의 설립 추진

그러나 궁극적으로 학생들이 자신이 갖고 있는 적성과 능력 및 희망에 따라 고등학교를 선택하고 진학하게 하여 자아실현을 가능케 하기 위하여는 고등학교 유형의 다양화를 통한 특성화는 불가피한 것으로 판단된다. 예를 들면 영재나 예·체능 특기자 등을 위한 특수 목적 고등학교의 확대를 통하여 한편으로는 개인의 능력을 최대한 발달시키고, 다른 한편으로는 국가와 지역사회가 요구하는 우수한 인적자원을 양성하여 충분히 확보할 수 있는 기반을 마련하여야 할 것이다.

울산의 경우 특별한 목적을 달성하기 위하여 설립 운영되고 있는 학교는 울산 예술고등학교 1개교에 불과한 실정이다. 광역시로의 승격과 더불어 필요하다면 현재의 미흡한 제도를 개선하여 학습자의 소질과 개성을 존중하는 외국어 고등학교, 국악 고등학교, 체육 고등학교, 과학 고등학교, 국제 고등학교 등 다양한 목적을 가진 특수 목적 고등학교의 설립을 적극적으로 추진하여 세계화·개방화 시대에 능동적으로 대처할 수 있는 다양한 분야의 유능한 인력의 육성을 도모할 필요가 있다. 그러나 여기에는 막대한 교육 재정의 투자가 불가피함으로 울산광역시의 교육 재정만으로 감당하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 보완적으로 사학의 참여를 유도하여야 할 것이며 이들에 대한 지원대책 역시 동시에 강구되어야 할 것이다.

(3) 장애아 교육 여건의 개선

사전적 의미로 장애아란 “신체적, 지능적, 정신적, 교육적, 사회적 제 조건이 정상아에 비해 불리한 아동으로서” 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자를 말한다(남억우 외 편, 1988: 1073). 그러나 그들도 그들이 갖고 있는 장애의 내용이나 정도와 관계없이 비장애인들과 똑같은 하나의 인격체로서 인간의 존엄성을 갖고 있음은 분명한 사실이다. 따라서 그들 역시 사회의 구성원으로서 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리를 가짐은 당연한 것이다(헌법 제29조 1항). 이런 이유에서 1995년 12월 개정된 ‘특수교육 진흥법’ 제3조에서는 장애인들을 위한 특수교육에 관한 국가와 지방자치단체의 책무를 명백히 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 울산시에는 시각 장애 아동을 위한 특수학교는 아예 없으며, <표 5>에서 볼 수 있는 것처럼 지체·청각 장애 아동만을 교육하는 특수학교 1개와, 정신 지체 장애 등으로 특수교육을 받아야 하는 아동을 위한 학교 1개 등 2개의 특수학교만이 있을 뿐이다. 때문에 500여명의 미취학 장애아들은 10여개의 사설 학원에서 교육을 받고 있는 실정이며(경상일보 1996. 10. 1), 이들 2개의 특수학교도 사립학교라는 사실에 주목하여야 할 것이다.

<표 5> 울산의 특수학교 현황

1996. 4. 1 기준

	유치부		초등부		중등부		고등부		교원수
	학급수	학생수	학급수	학생수	학급수	학생수	학급수	학생수	
베아리학교 (청각장애)	1	6	5	28	3	30	3	37	22
태연학교 (정신지체)	-	-	15	152	8	110	-	-	34

출처 : 경상남도교육청 (1966), 『경남교육통계연보 1966』, 창원: 경상남도 교육청.
pp. 542-543의 재구성임.

통합 교육의 차원에서 장애의 성도가 비교적 덜한 아동들이 다니고 있는 일반 학교의 특수 학급은 초등의 경우 16개 학교에 26학급, 중등의 경우 4개교에 5학급에 달하고 있으나(경상일보. 1996. 10. 1), 장애아들이 필요로 하는 특수시설이 제대로 갖추어져 있지 않

은 상태라 큰 호응을 받지 못하고 있는 실정이다. 앞으로 이들이 더이상 사회로부터 소외 받지 않고 정상아들과 균등하게 교육 기회를 향유하며, 양질의 교육 서비스를 받음으로서 장애를 극복하고 사회생활에 참가하려는 의욕과 태도 또는 생활기능을 육성하여 자립적 생활 유지가 가능할 수 있도록 장애아들에게 필요한 특수교육 시설들이 설립되어야 할 것이다. 이와 함께 특수교육을 담당할 전문교원의 양성 및 연수체제도 동시에 확립되어야 할 것이다. 지방 교육행정의 독자성을 확보한 울산광역시 교육청은 특수교육에 대한 보다 깊은 관심과 배려속에 별도의 계획을 수립하여 장애아를 위한 교육여건개선 사업을 추진하는 일에 더 이상 사학에만 의존하지 말고 주도적인 역할을 수행하여야 할 것이다.

3. 교원 양성 체제의 합리화

흔히들 교육의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다고 이야기한다. 교육의 실패를 좌우하는 가장 큰 요인은 바로 교사이며, 따라서 유능한 교사의 양성은 교육의 발전, 나아가 국가와 사회의 발전에 있어서 매우 중요함을 우리에게 일깨워 주는 말이다.

교원 양성과 관련하여 우리 나라의 교원양성체제를 살펴보면 초등 교원의 경우 경기도와 경상북도를 제외한 서울과 각 도에 1개교씩 설립되어 있는 교육대학(11개 대학)이라는 목적대학의 설치를 통하여 교원이 양성되고 있으나, 이화여자대학교와 한국교원대학교의 초등교육과에서도 초등교원양성의 일익을 담당하고 있다. 중등교원의 경우 사범대학 과정과 일반 대학의 교직 과정을 통하여 교원을 양성하는 이원적인 교원 양성 체제가 유지되다가, 교육대학원이 중등교원의 양성 기능을 수행하게 되고, 한국교원대학교가 설립되면서 중등교원의 양성 체제는 다양화·다원화의 체제로 바뀌게 되었다.

그러나 울산의 경우 초등 교원을 양성하는 교육대학도 없으며, 중등 교원을 양성할 수 있는 사범대학도 없다는 것은 매우 유감된 일이 아닐 수 없다. 단지 울산 대학교의 8개 학과에서 운영되고 있는 교직과정과 교육대학원을 통하여 소수의 중등교원이 양성되고 있을 뿐이다. 따라서 지방화 시대의 울산광역시를 이끌고 나아갈 훌륭한 인재들을 양성할 수 있는 능력과 책임 있는 우수한 교원을 양성하고 확보하기 위한 교육대학과 사범대학의 새로운 설립은 꼭 필요하며 매우 시급한 것으로 여겨진다. 그러나 우리 나라의 경우 교원 양성기능을 가진 교육기관이 확대됨으로써 야기된 교사의 과잉 배출에 따른 미발령교사 식체 문제가 사회문제화 되고 있음은 주지의 사실이다.

이와 같은 문제점을 감안할 때 가장 합리적인 대안은 초등 교원과 중등 교원의 통합양성기능을 가진 교원대학을 울산 대학교에 설치하되 양성되는 교원의 수를 초등의 경우는 최소화 하면서 중등의 경우는 울산대학교에서 현재 교직 과정을 이수하고 있는 학생들의 수와 일치시키는 것이다. 그래도 문제가 된다면 차선책으로서 중등교원양성을 위한 사범대학만을 우선 울산대학교에 설치하는 것이다. 이는 교원 양성 교육과정의 내실화를 통한 교원 양성의 전문화·특성화가 가능하게 되어 우수한 교사를 양성할 수 있게 되는 긍정적인 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 울산 대학교 교원대학의 설립을 위해 울산광역시와 광역 교육청은 울산대학교와의 유기적인 협조관계속에서 공동의 노력을 다하여야 할 것이다.

특히 울산시 초등학교의 경우 앞의 <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 여자교원의 비율은 전체교원의 70.5%로 전국평균 54.5%(한국교육개발원, 1994: 102)에 비추어 볼 때 매우 높

은편이다. 교직의 여성화 추세에 대하여 갖고 있는 우리나라 국민들의 관심도는 26.8%가 긍정적이고, 36.1%가 부정적인 태도를 보이고 있음을 볼 때(배종근·이미나, 1988: 78) 여교원에 대한 정책의 수립 및 남교원의 유인을 위한 적극적인 방안의 모색이 필요한 것으로 사료된다.

4. 우수교원의 확보와 사명감 고취

유능한 교원의 양성과 더불어 우수한 교원을 학교현장에 확보하는 일은 교육의 수월성을 추구하기 위한 선결과제이다. 우수한 교원을 확보하기 위한 필수조건의 하나는 교사에 대한 경제적·사회적 처우의 개선이다. 그러나 우리 나라 교원의 80.6%가 자신들의 사회·경제적 지위가 타직종에 비하여 낮다고 평가하고 있다(배종근·이미나, 1988: 89). 이처럼 압도적인 비율의 현직 교원들이 자신들의 직업을 비하시키고 있다는 사실은 교육을 담당하고 있는 교원들의 사기가 극도로 저하되어 있다는 증거로 해석할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 국민들의 38.1%도 교원들과 똑같은 반응을 보이고 있음은(배종근·이미나, 1988: 89) 우수인력이 교직을 선택할만한 유인조건을 갖추고 있지 못함을 반증하는 것으로 생각할 수 있다. 이처럼 교사들의 사기가 계속 저하될 때 발생하는 문제는 바로 우리의 사녀들이 질 좋은 교육을 받을 수 있는 가능성이 점점 적어질 수 있다는 사실이다. 이런 맥락에서 교육의 실을 향상시키기 위하여 교원의 사회·경제적 지위를 실질적으로 향상시킬 수 있는 정책의 수립과 지원체제의 구축이 요구되는 것이다.

우수한 교원의 확보를 위한 유인체제의 강화에 있어서 간과되어서 아니될 점은 교원들이 더욱 성실히 교육 활동에 전념할 수 있도록 다양한 대책을 마련하여 시행하는 일이다. 현재 울산에서 근무하고 있는 교원들의 수는 초·중등을 합하여 약 7,000여명에 이르고 있으며(<표 3> 참조), 이들이 교육현장에서 투철한 사명 의식을 가지고 학생 지도에 성실히 임할 수 있는 여건을 조성하기 위하여는 다음과 같은 점들이 충분히 고려되어야 할 것이다.

첫째로 일선 교사들의 관심이 가장 집중되고 있는 부분은 인사관리 분야이다. 현재 공립학교 교원들의 인사이동은 경상남도내에서 이루어져 왔으나 앞으로는 타지역으로의 전출이나 타지역으로부터의 전입이 아니라 울산광역시 내에서 교원들의 전보가 이루어지게 된다. 또한 중학교와 고등학교간에 2원화 되었던 인사관리 체계가 단일화 되어 상호교류도 가능하게 된다. 따라서 정기 전보·승진 인사에 있어서 투명하고 공정한 인사 행정이 이루어져야 함은 물론이거니와, 이를 위하여 학교장의 자의적인 해석과 주관적 견해가 개입될 소지가 있을 수 있는 학교장의 직권내신제는 신중하게 사용되도록 제도적 보완 장치가 필요한 것으로 여겨진다. 또한 공·사립학교 교원간의 비교적 자유로운 진출입을 가능케 할 수 있는 방안도 강구되어야 할 것이다. 교육 전문직 임용 후보자의 선발 과정에 있어서도 공·사립 구별없이 모든 교사에게, 균등한 응시 기회를 공평하게 부여하고, 투철한 교육관과 장학 능력이 탁월한 교원이 공개적으로 선정될 수 있는 평가 방법을 개발하는 등 새로운 선발 방법의 모색이 필요한 것으로 여겨진다. 수석교사제와 원로교사제의 조속한 도입을 통하여 평교사 우대 풍토를 조성함과 동시에 교원 승진 적체에 돌파구를 마련하여야 할 것이다.

둘째로 교원 복지에 대한 다각적인 대책이 강구되어야 할 것으로 사료된다. 예컨대

남·여교사용 휴게실의 배치 및 효율적 운영, 교무실에 사무 보조원의 배치, 초등 학교의 경우 교과전담교사의 증원, 교원들의 행정 업무 수행 및 새로운 교수 학습 자료의 개발을 위한 컴퓨터 보급 등은 매우 질실한 것으로 여겨진다.

셋째로 교직의 전문성 제고를 위하여 실시되는 교원 연수에 대한 올바른 인식 제고와 유인책이 강구되어야 할 것이다. 특히 수익자 부담의 자율적 연수가 활성화되기 위하여는 연수 수요자인 교원이 스스로 선택할 수 있는 연수 강좌의 다양성과 질적인 보장의 두 가지 요소가 충족될 수 있도록 신뢰성있는 보다 많은 연수기관의 증설이 선결되어야 할 것이다. 현재 울산의 경우 대학 수준에서 제공되는 연수기회는 울산 대학교 교육대학원, 사회교육원, 어학교육원 등에서 개설되는 강좌뿐이었으나 지난 '96년 6월에 인가를 받은 울산대학교 교육대학원 부설 중등교원연수원은 앞으로 중등교원들에게 질 높은 일반연수의 기회를 제공하게 될 것으로 전망된다. 그러나 자율적 연수는 본인이 원하여 연수에 참여할 뿐만 아니라, 연수비를 연수자 본인이 부담하여야 되는 만큼 다른 연수에 비하여 더 많은 실질적 보상을 부여할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 자율연수의 기반을 조성하기 위한 방법의 하나로서 교원이 석사 학위 과정인 교육대학원에 진학할 경우 수업시간의 감면 혜택, 승진에 필요한 가산점 부여시 교육학 석사 학위에 대한 점수의 상향 배려, 대학원 등록금의 일부를 보조 하는 것 등이 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

5. 세계 이해 교육의 강화

다가오는 21세기의 세계화·개방화·정보화 사회에 대비하여 교원들이 국제 이해를 통하여 세계 시민으로의 안목과 소양을 함양하여야 함은 필수적인 사항이다. 이를 위하여는 교원들에게 폭넓은 해외 연수 기회를 제공하는 것이 우선적으로 필요할 것이다. 그러나 종래와 같은 단순한 관광 위주의 외국 방문은 지양되어야 할 것이며, 보다 세밀한 계획 속에서 울산의 교육 발전에 기여할 수 있는 식견을 넓힐 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 우선 초·중등교원들의 교과별 또는 직급별 특성에 따라 연수대상국의 선정 및 방문기간 등에 있어서 차별화가 이루어져야 할 것이다. 예컨대 사회과의 교원들을 위하여는 언어권, 경제권별 국제 이해를 위한 해외연수 프로그램이 개발되어야 할 것이며, 외국어 교과(초등 학교의 영어 담당교사 포함)의 경우 해당 외국어 사용 국가에 대한 단기 방문 연수보다는 비교적 장기간의 집중적 어학 연수를 통하여 습득된 정보를 바탕으로 말하기·듣기 중심의 외국어 교육 방법의 개선이 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 학생들의 교류 기회도 확대되어야 할 것이다. 이를 위하여는 각급 학교와 외국 학교와의 자매결연을 권장하고, 학생들의 자매학교방문을 위한 출국을 가능하도록 하며, 외국 유명 도시로의 수학여행도 허용되어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 먼저 추진되어야 할 사항은 울산광역시 교육청이 외국의 여러 교육청들과 교육 협력에 관한 합의를 등을 교환함으로써 교원·학생의 교류를 통한 양국간의 이해 증진을 위한 기초를 마련하고, 문화·교육 교류를 통한 자료의 교환 및 교육제도를 개선할 수 있는 정보의 교환에 앞장서는 일이다.

6. 학교교육평가제의 도입

대학들의 경우 한국대학교육협의회가 주관이 되어 지난 1994년부터 회원대학들을 대상으로 7년 주기의 대학종합평가인정제를 실시하고 있으며, 그 효과 또한 매우 긍정적인 것으로 평가되고 있다(윤정일 외, 1996: 446-448). 또 서울특별시 교육청의 경우 이미 1994년부터 학교교육자체평가제를 실시하고 있다. 평가의 내용은 교육계획, 교육과정 운영, 생활지도, 자율장학 및 연구활동, 학교관리, 학부모와 지역사회와의 협력 등 6개 영역으로 학교경영의 전영역을 망라하고 있으며 자체평가의 결과를 다음 단계의 교육계획 수립이나 학교운영에 반영하도록 하고 있다.

울산의 초·중등학교의 경우에는 이보다 좀더 발전된 형태의 학교교육평가제의 도입을 적극 검토해 볼 필요가 있는 것으로 보인다. 학교교육평가제의 경우 기본 취지는 학교교육 활동 전반에 대한 종합적인 평가를 통하여 학교장의 경영 능력 및 교육 성취도를 제고시키는데 두어야 할 것이다. 이에는 학교교육 본질의 구현에 대한 교원 및 학부모의 책무성을 강화시키고자 하는 의도도 포함되어야 할 것이다. 따라서 공·사립, 초·중등을 막론하고 일차적으로는 희망하는 학교에 대하여 학교의 운영과정과 학교교육의 질에 대한 엄격한 평가체제를 구축하여 초·중등교육의 선도적 역할을 수행하고 있는 우수 학교를 선정하여 표창하고, 필요한 행·재정적 지원을 우선적으로 배려함으로써 교육 수요자들에게 보다 양질의 교육적 서비스를 제공할 수 있게 하자는 것이다. 초·중등학교의 경우 시기상조라고 할 지 모르나 학교장 중심의 책임 경영 체제의 구축을 통한 단위학교 책임운영체라는 표현은 이제 더 이상 낯설지 않은 말이 되었다. 교장은 학교구성원들과 학교 운영위원회와 함께 장·단기 학교 발전 계획을 수립하고 추진해 나가지 않으면 안되게 되어 있다. 학교가 과거와 같이 현실에 안주하며, 보수적이고, 정체된 속성을 보일 수 있었던 때는 이미 지나간 것으로 보인다.

이제 학교는 개혁하고 변화하지 않으면 더 이상 살아남기 힘든 경쟁의 시대를 맞고 있다. 특히 울산과 같이 고등학교가 비평준화 지역인 곳에서는 학교간의 경쟁이 보다 치열할 것이며, 우수한 학생들을 유치하기 위하여는 학생과 학부모들에게 인정받을 수 있는 특성화 전략을 통한 교육의 질 경쟁이 무엇보다도 필요할 것으로 예상되어진다. 이런 의미에서 광역시로의 출범과 더불어 울산시가 학교교육평가제도를 도입한다면 선의의 경쟁을 통하여 초·중등학교 교육의 균형 있는 발전을 도모한다는 측면에서 매우 바람직한 것으로 여겨진다. 이를 위하여는 각급 학교와 교장에게 학교운영과 관련하여 현재보다 좀더 많은 권한과 책임이 분산·위임되어야 할 것이다. 또한 객관적이며 공정한 학교교육평가를 위한 종합적이고 합리적인 평가도구가 개발되어야 할 것이다.

7. 학교발전기금의 조성

초·중등·고등교육기관을 막론하고 교육에 대한 재정적 투자의 확대없이 교육의 내실화와 획기적인 질적 발전을 기대하기는 매우 어렵다. 때문에 많은 대학들은 학부모나 대학의 동문들에게 학교채를 발행하거나, 또는 기업체들로부터 기부금을 받아 학교발전기금을 조성하거나 부족한 교육시설을 확충하기 위한 재원으로 활용하고 있다. 대학들의 이러한 자구의 노력은 이제 사회적으로도 아주 자연스러운 것으로 인식되고 있으며, 많은 기

금을 확보한 대학의 총장은 아주 유능한 대학의 경영자으로 인정받게 되기에 이르고 있다.

초·중등학교의 경우 국가나 지방자치단체가 충분한 재정적 지원을 하여야 함은 지극히 당연한 일이나 현실은 그렇지 못한 것이 사실이다. 따라서 당면한 재정적 부족을 해결하기 위하여는 현상태의 방치보다는 오히려 거시적인 안목속에서 학부모, 동문 또는 기업들로부터 교육성금 또는 교육찬조금을 사학의 법인이나 학교당국 또는 학교운영위원회에서 직접 유치·접수하여 학교발전기금을 조성하여 교육여건개선을 위한 사업에 투자할 수 있도록 하기 위한 법적, 제도적 장치가 마련하는 것이 바람직한 것으로 사료된다. 이는 초·중등학교의 교육경쟁력 강화의 차원에서라도 시급히 강구되어야 할 사안이다.

V. 마침말

아직까지 경상남도 교육청에 의하여 도단위의 일률적인 교육시책에 종속적이던 울산의 교육은 울산시의 광역시로의 승격과 더불어 독자적인 계획에 의하여 지역의 특수성과 주민들의 의견을 학교교육에 반영할 수 있는 지방교육자치의 원년을 맞이하게 되었다. 차제에 우리는 교육은 백년지대계라는 말을 재음미하여 볼 필요가 있다. 이는 우리 모두에게 있어서 교육은 영원한 과제임을 뜻하는 말이다. 교육문제는 하루 이틀에 해결될 수 없는 것이며, 해결되었다 하더라도 그 방안이 영원토록 적절성을 유지할 수는 없는 것이며, 시대의 발전과 사회적 변화와 요구에 따라 끊임없는 변증법적인 과정을 거치며 새로운 해법을 찾아야 하는 것이다. 아직까지의 경험에 비추어 볼 때 서둘러서 한 번 잘못 추진된 교육 사업은 여러 가지 이해관계의 대립으로 인하여 다시 고치기가 매우 어려운 것이 사실이다. 특히 교육의 대상이 자라나는 청소년들임을 감안할 때 교육정책의 수립 및 집행에 있어서는 아무리 신중을 기하여도 지나치다 아니할 것이다.

새로이 탄생되는 울산광역시 교육청은 이같은 점들을 고려하여 교육청의 조직·편제를 합리적으로 개선하여야 할 것이다. 또한 그 운용에 있어서 교육행정관료들의 권위주의와 행정 우위 또는 행정 편의주의적 풍토를 불식시키고, 새로운 교육정책의 수립과 시행에 앞서서 교육계와 시민들의 충분한 여론 수렴 과정을 거치도록 하여야 할 것이다. 모든 교육관련자들도 눈앞의 이익이나 이해관계에 집착하는 비식적인 입장을 떠나서, 보다 거시적인 안목으로 교육자치체가 시사하는 기본정신이 구현될 수 있도록 솔선수범하여야 할 것이다. 또한 울산 광역시민들도 확고한 신념과 의지를 갖고 교육문제해결에 적극적이며 능동적인 자세로 참여하는 주인의식을 가져야 할 것이다.

끝으로 지적하여야 할 점은 현재 울산시에는 울산이 안고 있는 교육 문제들을 체계적으로 검토할 수 있는 전문기구가 없다는 사실이다. 따라서 울산의 교육문제를 발전적으로 해결하기 위하여는 상설 울산 교육 발전 연구소(가칭)의 설립을 통하여 미래 지향적이며, 실천 지향적인 안목하에 울산지역사회의 특수성에 적합한 교육 계획을 수립하고 시행착오를 최소화하면서 신중하게 추진하여야 필요성이 제기된다. 다른 시·도의 유사한 연구소들이 이론적 측면이 지나치게 강조되는 대학위주의 것이었다면, 가칭 울산 교육 발전 연구소는 울산 교육의 질적 향상에 깊은 관심을 갖고 있는 대학의 교수, 각급 학교의 교원, 교육 전문직과 학부모들이 연구원으로 함께 참여하여 교육에 관한 각계 각층의 요구와 비

관을 전문가적인 식견으로 수용하면서 교육의 이론과 실체가 동시에 검토될 수 있도록 구성되고 운영되어야 할 것이다. 이와 같은 노력들이 가시화되었을 때 울산광역시는 지방교육자치능력을 제고시키며 학교교육의 수월성을 추구할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강무섭, “미국의 종합고등학교제도”, 교육진흥, 1990년 여름호 Vol. 2, No. 4, pp 60-75.
- 경상남도교육청, 『경남교육통계연보 1966』, 창원: 경상남도 교육청, 1966.
- 김신복, “중앙 및 지방 교육행정조직의 전문성 제고”, 한국 교육행정학회. 『세계화를 지향하는 교육행정의 전문화』, 1995. pp29-47.
- 김종철, 『교육행정의 이론과 실제』, 서울: 교육과학사, 1989.
- 김종철, 『한국 교육정책 연구』, 서울: 교육과학사, 1990.
- 김종철·김신복·이종새, “지방 자치제 신시에 대비한 지방 교육행·재정 발전 방안에 관한 연구”, 세미나 보고서, 1985.
- 김영식·최희선, 『교육제도 발전론』, 서울: 성원사, 1988.
- 남억우 외 편, 『최신 교육학대사전』, 서울: 교육과학사, 1988.
- 남정걸, 『교육행정 및 교육경영』, 서울: 교육과학사, 1991.
- 배종근·이미나, 『한국교육의 실제; 국민은 교육을 어떻게 생각하나』, 서울: 교육과학사, 1988.
- 윤정일 외, 『한국의 교육정책(개정판)』, 서울: 교육과학사, 1992.
- 윤정일 외, 『한국교육정책의 탐구』, 서울: 교육과학사, 1996.
- 이종새 외, “고등학교 교육 체제와 운영의 개선에 관한 보고서”, 세미나 보고서, 1990.
- 조성일·안세근, 『지방교육자치제도론; 이론과 실제』, 서울: 양서원, 1996.
- 최희선, “교육의 전문성 제고와 지방교육자치제”, 한국 교육행정 학회. 『세계화를 지향하는 교육행정의 전문화』, 1995. pp7-27.
- 한국교육개발원, 『한국의 교육 지표 1994』, 서울: 한국교육개발원, 1994.
- 한국교육개발원, 『한국의 교육 지표 1995』, 디스켓판. 서울: 한국교육개발원, 1995.
- 한국교육행정학회, 『교육제도론』, 서울: 도서출판 하우, 1996.
- Fend, Helmut, Gesamtschule im Vergleich. Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs. Beltz Verlag: Weinheim und Basel, 1982.