

기획세션 1 토론문

- [3부] 이수정(단국대학교)
 김훈호(공주대학교)
 배상훈(성균관대학교)

『균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의』에 대한 토론

이수정 (단국대학교, 교수)

1. ‘교육정책’을 ‘교육정책의 가치’와 연계한 논의로서의 의의

이 논문은 근래에 교육정책의 가치에 관한 논의를 기준으로 교육정책의 내용과 실재를 분석하고 평가하는 사례가 다소 부족하다고 볼 수 있는 우리 교육행정학의 학문적 풍토에 신선한 시사점을 줄 수 있는 논문이라고 생각합니다. 특히 ‘가치’의 중요성을 강조하는 ‘신공공관리론’이나 ‘신행정학’의 관점에 기초하여 교육정책에 있어서 중요한 공공가치로서의 ‘균등한 교육기회’가 가지는 의미가 무엇인지를 재규명하고자 시도하면서, 교육정책과 관련하여 공공가치에 관한 평가방식 등에 관한 논의를 전개하고자 한 점, 나아가 실제 교육정책 및 제도가 ‘균등한 교육기회’의 가치를 실현하는지를 진단하기 위한 기준으로서 Moore(1995)의 ‘공공가치의 전략적 삼각축’이라는 분석틀을 활용한 시도는 교육정책학의 학문적 발달과 함께 정책의 실재에 주는 시사점이 크다고 봅니다.

물론 굳이 일반행정학에서 많이 다루고 있는 ‘신공공관리론’이나 ‘신행정학’, ‘공공가치관리론’의 관점에 기대지 않더라도 기본적으로 교육정책의 의의와 성과를 논할 때 정책 가치를 함께 논의해야만 하는 것은 필수적인 일이라 할 것입니다. 공공가치의 실현은 교육정책의 형성과 집행, 분석과 평가를 위한 기준과 목적이 되어야 하기 때문입니다.

2. ‘균등한 교육기회’의 가치를 실현하는 수단으로서 교육정책 및 제도를 보는 다양한 관점을 검토할 필요

토론자 역시 우리 교육정책의 현실에서 공공가치, 특히 ‘균등한 교육기회’의 의미는 교육정책과 관련하여 검토할 필요가 있고, 실제 이 가치를 구현하기 위한 수단으로서의 구체적인 정책에 대한 타당성을 평가할 필요가 있으며 그 중요성이 매우 크다는 데 공감합니다. 이 문제와 관련해서 몇 가지 의견을 보태고자 합니다.

가) 발표자가 제시한 것처럼 ‘균등한 교육기회’의 의미를 정의한 대표적 학자인 Coleman(1967)은 균등한 교육기회를 보장하기 위한 조건으로서, 다음의 네 가지 단계, 곧 1) 일정한 교육 단계까지 무상화, 2) 모든 학생에게 공동의 교육과정 3) 다양

한 배경을 가진 학생들이 같은 학교에 다닐 기회 제공, 4) 기회, 과정, 결과 측면의 동등성과 함께 투입 자원의 영향력에 있어서 동등성의 고려를 제시하고 있습니다. 이와 같은 Coleman(1967)의 관점에 기초한다면, 오늘날 우리 사회에서 쟁점이 되는 ‘수준별 수업, 다양한 교육과정이나 학교선택 제도’에 대해서 ‘균등한 교육기회’의 가치 실현 여부를 어떻게 진단해야 할까요? 토론자는 이 문제와 관련하여 서로 다른 두 가지 관점으로 설명할 수 있음을 언급하고 싶습니다. 교육정책을 결정하는 과정에서 발생하는 첨예한 갈등을 감소시키기 위해서라도 이와 같은 다양한 관점 중에 어떤 것이 적절한지에 대해 교육행정학계에서 지속적인 논의가 필요하다고 봅니다.

먼저, 하나의 관점으로서 ‘수준별 수업이나 반편성, 다양한 교육과정이나 학교 선택제’는 Coleman(1967)이 규정한 두 가지 조건, 곧 ‘모든 학생에게 공동의 교육과정 제공’과 ‘다양한 배경을 가진 학생들이 같은 학교에 다닐 기회 제공’이라는 조건을 충족시키지 못함으로써 균등한 교육기회의 가치는 실현되지 못한다고 평가하는 관점을 들 수 있을 것입니다. 곧, 여러 다른 공공가치 간에 경쟁하고 선택이 필요할 수도 있는 정책 형성 과정의 특성을 두고 볼 때, ‘수준별 수업이나 반편성, 다양한 교육과정이나 학교 선택제’는 ‘균등한 교육기회’의 가치가 제한되고 그와 상충적 성격이 있는 ‘교육의 수월성, 효율성’이나 ‘선택의 자유’와 같은 가치를 부각시킨 결과라고 보는 관점이라고 할 수 있습니다.

그와 다른 관점으로는 ‘균등한 교육기회’의 가치나 ‘모든 학생에게 공동의 교육과정’의 의미를 더 확장한 것으로서, ‘차별 없이 동등한 교육기회의 보장’과 같은 가치의 내용을 ‘형식적·기계적으로 동일한’ 교육과정이라고 정의하는 데서 벗어나는 것입니다. 그 의미를 ‘학생의 능력과 수준에 맞는, 그래서 각각 차이가 있는 교육과정의 제공’으로까지 확대된 것으로 보는 관점입니다. 이러한 관점은 Shields 외(2017)가 제시한 바와 같이 ‘균등한 교육기회’의 의미를 형평성(equality)과 적정성(adequacy)을 고려하여 살펴봄으로써 ‘균등성’의 개념을 확장하고 있는 시도와도 다르지 않다고 할 수 있을 것입니다. 또, 발표자가 제시한 바와 같이 “학교교육을 받는 제반 과정에서 차별 없이 동등한 교육기회를 보장하는 동시에 사회적으로 용인되는 정당한 차이를 고려해서 어떻게 다르게 처우하는 것이 적절한지를 검토”할 필요가 있다는 설명과도 같은 의미라고 할 수 있을 것입니다. 곧, 균등성의 의미를 “수직적 형평성”에 대한 관점으로까지 확장할 수 있다는 설명과도 다르지 않다고 할 수 있습니다.

나) 한편, 이와 같은 관점에서 보면, ‘교육의 형평성’의 가치는 그 지향점이 다른 ‘효율성, 수월성’의 가치 간에 교육정책의 실제에서는 상호 배제적이지 않고 서로 달아 있다고도 볼 수 있습니다. 그 대표적 예로서 최근의 미국 교육개혁의 주요 방향과 내용을 보여주고 있는 NCLB Act를 들 수 있을 것입니다. NCLB Act는 No Child Left Behind라는 말에서 드러나듯이 ‘형평성’의 가치를 분명하게 표방하고 있음에도 불구하고

하고, 이 법의 주요 내용은 표준화된 학업성취도평가의 시행을 통한 학교교육의 품질 및 책무성 강화, 교사자격요건 강화와 같은 정책들로 구성되어 있어서 실제로는 교육의 수월성과 효율성의 가치를 추구하는 것으로 귀결된다고 평가할 수 있기 때문입니다. ‘어떤 학생도 학업 표준에서 미달시키지 않겠다’는 정책 의지는 실제 정책의 목표와 내용 면에서 보면 학교교육의 품질을 향상시켜 모든 학생의 학업성취 수준을 높이는 ‘교육의 수월성’의 가치 실현을 함께 포함하고 있기 때문입니다. 이것은 발표자가 지적인 대로 “‘수월성과 형평성의 상보성’에 기반을 둔 균등한 교육기회의 개념 확장으로 볼 필요가 있다’는 설명과도 같은 의미라고 할 수 있을 것입니다.

3. ‘공공가치의 전략적 삼각축(strategic triangle)’의 세 가지 분석 기준의 의미를 확장하여 적용할 필요

이 논문에서는 개별 교육정책 및 제도를 대상으로 ‘균등한 교육기회 보장’이라는 가치의 실현 여부나 정도를 진단하기 위한 분석 기준으로서 Moore(1995)가 제안한 ‘공공가치의 전략적 삼각축(strategic triangle)’이라는 분석틀을 적용하고 있습니다. 그런데 여기서 제시되고 있는 세 가지 분석 기준의 의미도 더 포괄적인 의미로 확장해서 활용할 필요가 있다는 제안을 하고자 합니다. 예를 들어, ‘운영 역량’의 의미를 이 논문에서 활용하고 있는 것처럼 ‘제도 운영을 위한 인력이나 기술 지원’으로 협소하게 제한하지 말자는 것입니다. 그보다는 제도 운영과 관련된 여타 교육정책과의 관련성이나 그 정책·제도의 운영과 성과에 영향을 미치는 다른 교육정책·제도의 요소들과의 관련성에 대해서도 ‘운영 관련 역량’으로 포괄적으로 이해하고 적용할 필요가 있다는 말입니다. 이렇게 할 때 공공가치의 실현 여부나 정도에 영향을 미치는 정책·제도의 내용과 운영 관련 특성들을 더 폭넓게 파악할 수 있기 때문입니다. 이에 대해 발표자는 어떻게 생각하는지 궁금합니다.

이 논문에서 분석하고 있는 ‘지방교육재정교부금제도’에 관한 분석 사례를 예를 들어 설명해 본다면, 발표자는 지방교육재정교부금제의 ‘운영 역량’을 교육부나 교육청의 ‘재정 및 회계 업무 담당부서 편성’이나 한국교육개발원의 교육재정연구실과 교육재정중점연구소를 중심으로 한 ‘표준교육비 연구의 추진’을 통한 배분공식(formula)에 근거한 ‘교육재정배분 시스템 구축 및 운영 실제’ 등을 근거자료로 하여 평가하고 있습니다. 분석 기준 중의 하나인 ‘운영 역량’의 의미를 ‘제도운영의 인력 및 기술 지원 실제’ 등으로 규정하고 적용한 사례라고 볼 수 있습니다.

그런데 그와 함께 발표자는 위와 같이 규정하고 있는 ‘운영 역량’의 기준 외에 그 기준이 설명할 수 없는 또 다른 요인의 영향을 지적하고 있습니다. 예를 들어, 지방교육재정교부금제와 관련해서 그 정책의 목적 실현을 저해하는 또 다른 요인으로서 ‘목적사업비’의 영향을 지적하고 있습니다. 곧, 지방교육재정교부금제가 제도의 내용과 운영 면에서 충실하게 교육의 균형 있는 발전을 지향하고 있는데도 불구하고 여전

히 학교 간 교육비 차이를 유발하고 있는 것은 ‘목적사업정책, 혹은 목적사업비 시행 정책’과 같이 또 다른 교육정책의 영향이라는 설명입니다.

여기서 토론자의 의견은 ‘목적사업비, 혹은 목적사업정책’과 같은 또 다른 정책 요인과의 관련성 등을 ‘운영 역량’의 개념에 포함시킬 수도 있다는 것입니다. 달리 말하면, ‘운영 역량’을 구성하는 기준으로 ‘공공가치의 실현과 관계가 있는 그 제도 내·외부의 영향 요인’ 등을 포함할 수도 있다는 것입니다. 어떤 정책이 하나의 공공가치를 목적으로 설정하고 설계되었다 하더라도 그 정책의 ‘실제 내용과 관련된 문제’나 ‘그 정책을 둘러싼 또 다른 정책의 영향들’은 설계 시에 목표로 했던 ‘공공가치의 실현을 저해하는 운영 요인’으로 작용할 수 있기 때문입니다. 이 때문에 공공가치와 관련하여 이러한 정책의 내용에 대한 정합성이나 타당성 등을 따질 수 있어야 할 것입니다.

한편 이와 같은 정책의 정합성이나 타당성 확보를 위한 조건으로서, 발표자가 제시한 ‘데이터 기반 행정을 통해 교육행정의 과학화 지향’과 같은 전략도 제안할 수 있을 것입니다.

끝으로, 교육정책의 가치와 관련을 지으며 교육정책의 내용과 실제에 대한 분석과 진단을 시도하고자 했던 이 논문의 학문적·실제적 의의에 대해 다시 한번 더 높이 평가하고 싶습니다. 향후 교육행정학 연구에서 이 논문에서 시도했던 논의나 연구 방식이 계속 활용되어 교육정책과 가치에 관한 더욱 심화된 연구와 논의로 발전해 갈 수 있기를 기대해 봅니다.

『학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성』에 대한 토론

김훈호(공주대학교)

김영환 외(2019)의 연구에 따르면, 2000년대 이후 교육혁신을 주제로 한 연구가 지속적으로 증가하고 있으며, 2014년 이후 그 수가 크게 증가하는 것으로 나타납니다. 이는 2000년대 초반부터 지속된 ‘혁신교육’에 대한 관심과 관련이 깊은데, 당시 농어촌 학교의 통폐합 정책이 추진되면서 이에 대한 대응으로 교사 중심의 ‘작은학교 살리기’ 운동이 전개되었고(허주 외, 2020), 이후 경기도교육청에서 교사·현장 중심의 이러한 새로운 시도들을 2009년부터 혁신학교 정책으로 도입·추진하였습니다. 경기도교육청의 혁신학교 사례가 주목을 받기 시작하면서 혁신학교 정책뿐만 아니라 혁신교육에 대한 관심이 크게 증가하였으며, 경쟁 및 교육양극화의 심화, 입시위주의 교육, 권위주의적 교육 지배구조와 교사 및 학생·학부모가 배제된 교육 현장 등의 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 혁신교육이 크게 주목을 받게 되었습니다.

당시 수행된 혁신교육에 대한 많은 연구들을 살펴보면, ‘혁신교육’의 가장 중요한 가치로 공공성, 공동체성, 민주성, 다양성 등을 제시하였음(백병부 외, 2016; 민병성, 2019; 김성천, 2020), ‘학교 구성원의 교육 주체화’나 ‘마을교육공동체 구축’ 방안 등이 함께 논의되었습니다. 학교교육의 혁신을 위해서는 교사뿐만 아니라 학부모와 지역사회의 적극적인 관심과 참여가 반드시 필요하며, 학교와 가정, 지역사회가 하나의 교육공동체로서 아이들의 교육 문제를 함께 해결해 나갈 필요가 있다는 점을 강조하였습니다. 그만큼 학교 현장은 학부모 및 지역사회와의 협력이 무엇보다도 중요해지고 있으며, 교육과정 운영을 포함한 학교교육의 대부분에서 ‘지역의 자원 활용’이나 ‘지역을 주제로 한 교육’, ‘지역과 협의하는 교육’ 등이 확대되고 있는 것으로 보입니다.

이러한 일련의 변화들을 고려할 때, 연구자께서 관심을 두고 계신 학교와 가정, 지역사회의 협력 파트너십이 과연 학교의 혁신성을 제고하는데 영향을 미칠지, 그리고 학교의 협력적 문화가 혁신성에 미치는 영향을 강화하는데 영향을 미칠지를 살펴보는 것은 매우 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대됩니다. 학부모나 지역의 참여를 긍정적으로 보는 입장에서는 중요한 교육적 자원이자 학교의 교육적 효과를 강화할 수 있는 기제로 인식하지만, 그렇지 않은 쪽에서는 학교 교육에 대한 불필요한 개입 또는 교사의 교육활동을 저해하는 요인으로 인식하여 오히려 학교의 교육적 효과를 약화시킬 수 있다는 지적도 있는 것으로 보입니다. 더욱이 국가 간 비교 자료로서 정교하게 조사 내용과 대상이 설계된 TALIS 2018 자료를 활용함으로써 분석 결과의 정확성을 높이고 있을 뿐만 아니라, 신공공거버넌스론에 기반을 둔 공동생산 개념을 도입하여 이론적으로 탄탄한 논의를 펼치고 있다고 생각합니다.

다만, 다음과 같은 몇 가지 부분은 연구자께서 추가적으로 검토해 보시면 어떨까 싶습니다. 첫째, 종속변수의 하위 문항들이 ‘학교의 혁신성’에 대한 정의에서 도출될 필요가 있을 것으로 보이며, 이를 위해 선행연구에서 제시되고 있는 조직의 혁신성 측정 지표나 도구를 탐색해 보고 TALIS 문항에서 이를 반영하고 있는 문항을 적절히 추출하여 사용하는 것

이 좋을 듯 합니다. 예를 들어, 신준섭(2012)의 연구에서는 조직의 혁신성을 측정하기 위한 지표로 7개 요인을 제시하고 있는데, 리더십 혁신, 팀워크 혁신, 업무혁신, 프로그램개발 혁신, 환경관리 혁신, 프로그램 기술 혁신, 아이디어 혁신으로 구성하였습니다. 이처럼 조직 혁신성을 구성하는 하위 요인이거나 이를 측정하기 위한 지표들에 대한 선행연구들이 다수 이루어져 있는 바, 학교 혁신성에 대한 정확한 개념 정의와 하위 구성 요인에 대한 탐색이 선행되어야 할 것으로 보입니다. 그러한 선행연구 결과에 기반하여 연구자께서 제시하신 ‘학교 혁신성’ 문항 즉, “이 학교의 교사 대다수는 교수학습을 위한 새로운 아이디어 개발에 힘쓴다”, “이 학교 교사 대다수는 문제 해결을 위한 새로운 방법을 찾는다”, “이 학교 교사 대다수는 변화에 개방적이다”, “이 학교는 새로운 아이디어를 적극적으로 수용한다” 문항이 학교 혁신성 요소들을 충분히 반영하고 있는지, 누락된 혁신성의 요소들은 없는지 판단할 수 있을 것으로 보입니다.

둘째, 학교-가정-지역사회 협력적 네트워크 하위 요인으로 제시된 ‘연계적 소통’, ‘참여적 결정’, ‘협력적 수행’과 ‘협력적 학교문화’ 또한 정확한 개념 정의와 하위 구성 요소에 대한 탐색이 필요하며, 해당 결과를 토대로 하위 문항들이 구성되는 것이 적절할 것으로 보입니다. 연구자께서 사용하신 TALIS 2018 조사지에는 협력적 네트워크의 하위 요인이나 협력적 학교문화라는 항목으로 문항들이 구성되어 있는 것이 아니라, 교사 및 교장 대상 조사지 내에 흩어져 있는 문항들 중 일부를 연구자께서 임의로 특정 요인 및 개념의 하위에 포함시켜 분석에 활용하고 있는 것으로 보입니다. 때문에 (요인분석의 결과이기도 하지만) ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’ 변수의 하위 요인을 ‘연계적 소통’과 ‘참여적 결정’, ‘협력적 수행’으로 구성하신 근거는 무엇인지, 조사지에는 연구자께서 사용하신 문항들 외에도 유사한 성격의 다른 문항들이 다수 포함되어 있지만 분석에서 사용하신 문항들로만 요인을 구성하신 이유나 해당 문항의 선택 기준은 무엇인지 등에 대해 구체적인 설명이 필요할 듯 합니다. 즉, 구성된 문항을 통해 상위 개념을 이해하는 방식이 아니라, 상위 개념에 대한 정의 및 하위 구성요소에 대한 탐색 결과를 토대로 관련 문항들을 선택·활용하는 것이 적절하지 않을까 싶습니다.

셋째, 분석 변수 및 자료 구성과 관련하여 몇 가지 고민이 필요할 듯 합니다.

① 연구자께서 분석에 사용하신 변수는 크게 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’과 ‘협력적 학교문화’라는 설명변수와 ‘학교의 혁신성’이라는 종속변수, 그리고 설립유형, 학교규모(재학생수), 취약계층 학생 비율, 소재지역(도시여부)의 통제변수로 구분할 수 있습니다. 그런데 종속변수와 설명변수 모두 하위 관찰문항으로 구성되어 있음에도 불구하고 설명변수 중 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’에 해당하는 8개 문항에 대해서만 요인분석을 실시한 후 요인점수를 표준점수화하여 회귀분석에 사용하고 있으며, 3개의 하위 문항으로 구성된 ‘협력적 학교문화’ 변수(설명변수)와 4개의 하위문항으로 구성된 ‘학교 혁신성’ 변수(종속변수)는 하위문항의 평균값을 산출하여 분석에 사용하고 있습니다. 토론자가 보기에는 요인분석을 통해 요인이 적절히 구성되어 있다는 것을 보이되 종속변수와 설명변수 모두 하위문항의 평균값을 사용하여 회귀분석을 실시하거나, 아니면 모두 요인점수를 표준점수화하여 회귀분석을 실시하는 것이 보다 적절하지 않을까 생각합니다.

② 학교-가정-지역사회 협력 파트너십을 측정하기 위해 TALIS 2018의 교사용 설문지와

교장용 설문지 문항을 함께 사용하고 있는데, ‘참여적 결정’ 요인을 구성하고 있는 하위 3개 문항의 경우 적절성 여부에 대한 검토가 필요할 듯 합니다. 우선, ‘학부모 참여 학교 의사결정 구조’와 ‘학부모의 학교 의사결정 참여’ 변수는 서로 다른 표현을 사용하고 있기는 설문지를 확인해 보면 대상(교장, 교사)만 서로 다를 뿐 질문하는 내용은 동일한 것으로 보입니다. 즉, 학교장 설문 26-b에서는 “이 학교에서는 학교의 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 학부모 및 보호자에게 부여된다.”로, 교사 설문 48-b에서는 “이 학교에서는 학부모 및 보호자에게 학교의 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공한다.”로 제시되어 있습니다. 문제는 교장과 교사가 학교의 교육활동을 바라보는 시각이 상당히 다른 경우가 있는데, 학부모 및 보호자의 의사결정 참여 기회에 대해서도 다소 다른 응답 경향을 보였을 가능성이 있다는 점입니다. 그 결과 <표 2>에 제시된 요인분석 결과에서 두 문항 간 요인부하량이 다소 차이가 있는 것으로 나타나는 것이 아닐까 싶습니다. TALIS 2018의 교사 설문지와 교장 설문지의 문항이 서로 달라서 분석 모형을 구성하기 위해서는 양쪽의 조사 결과를 함께 사용할 수밖에 없을 것으로 보이나, 적어도 한 요인 또는 변수 안에서 교장과 교사의 문항을 함께 사용하는 것은 신중하게 접근할 필요가 있어 보입니다.

③ 아울러, ‘학교 의사결정권의 탈집중화’ 부분은 묻고 있는 것이 학교장이 중요한 사안에 대해 나 혼자 결정하는 정도를 묻고 있는데, 여기서 “나 혼자 결정”하지 않는다고 하여 그것이 학부모 및 지역사회와의 협력적 의사결정을 하고 있는 것으로 해석될 수 있을지 의문입니다. 학교장의 의사결정 대상이 ‘교내 중요한 사안’이라는 점을 고려할 때, 응답자인 교사들은 학교 교사들과의 협력적 의사결정 정도로 인식하였을 가능성도 배제할 수 없어 보입니다. 이는 <표 2>에서 ‘학교 의사결정권의 탈집중화’ 변수의 요인부하량이 0.42로 낮은 것과도 관련이 있을 것으로 보입니다. 따라서 해당 문항은 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’의 하위 변수가 아니라, ‘협력적 학교문화’ 관련 변수로 분류하는 것을 검토해 보시면 어떨까 싶습니다.

④ ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’ 변수의 하위 요인 중 ‘협력적 수행’의 하위 문항으로 “학부모나 보호자들은 학생들의 학업성취를 지원한다(교장용 27-d).”를 포함하고 있습니다. 연구자께서는 해당 문항에 제시된 “학업성취를 지원한다”를 “학교교육에 대한 학부모의 지원”으로 해석하셨는데, 응답자인 학교장이 이를 학교교육에 대한 지원으로 해석하고 응답하였는지 의문입니다. 부모가 ‘학생의 학업성취를 지원’하는 것은 자녀에 대한 관심이나 적극적 지원 태도를 의미할 수도 있으며, 그러한 부모의 태도는 학교교육뿐만 아니라 사교육이나 다른 형태의 적극적 지원 행태를 포함하는 것이 아닐까 싶습니다. 때문에 비록 요인분석 결과에서는 “학부모나 보호자들은 학교의 활동에 관여하고 참여한다”, “학교는 지역사회와 협력한다” 문항과 높은 요인부하량을 보이고 있지만, 해당 문항에 대한 해석이나 ‘협력적 수행’ 요인의 하위 변수로 포함시키는 것은 신중하게 접근할 필요가 있어 보입니다.

넷째, 분석 결과를 통해 학교-가정-지역사회의 협력적 파트너십이 학교와 외부 환경과의 공동생산으로서 학교의 혁신성 강화와 관련이 있다는 점을 밝히고 있으나, 회귀분석 결과는 종속변수와 설명변수 간의 관계만을 보여주는 것에 그치기 때문에, 이들 간의 관계가 어떤 의미를 가지며 어떠한 이유로 이들 간의 관계가 유의미한 것으로 나타난 것인지에 대해 연구자께서 추가적인 추론과 논의를 제공해 주시면 어떨까 싶습니다. 예를 들어, 어떠한 논리

적 과정을 통해 협력적 파트너십이 학교 조직의 혁신성 즉, “새로운 아이디어 개발을 위한 노력”, “새로운 문제해결 방법을 찾기 위한 노력”, “변화에 대한 개방성”, “새로운 아이디어에 대한 수용성”을 높이는지에 대한 추가적인 논의가 필요해 보입니다. 즉, ‘교사와 학부모 간의 소통’이나 ‘학교와 지역사회 간의 교류’가 학교 조직의 혁신성을 향상시키는 이유는 무엇인지, ‘부모의 학교 의사결정 참여’나 ‘학교 의사결정권의 탈집중화’가 어떻게 학교의 혁신성 향상으로 이어지는지, ‘학부모의 학교활동 참여’나 ‘학생의 학업성취에 대한 부모의 지원’, ‘학교와 지역사회 간의 협력 정도’가 어떠한 과정을 거쳐 학교 조직의 혁신성 증가로 이어지는지에 대한 추가적인 설명이 제공되면 독자들에게 큰 도움이 되지 않을까 싶습니다.

이상에서 말씀드린 내용들이 조금이나마 연구를 발전시켜 가시는데 도움이 될 수 있기를 기대합니다. 훌륭한 논문을 작성해 주신 두 분 연구자에게 심심한 감사와 응원의 마음을 전해 드립니다. 고생하셨습니다.

**이수정 교수의 논문 ‘한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색:
대학 중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로’에 대한 토론문**

배상훈(성균관대학교)

1.

본 논문은 교육과 대학의 가치를 경제적 관점, 수단적 관점, 인력양성 관점에서 찾고자 하는 사회적 흐름과 요구가 적지 않은 상황에서 한국 대학이 추구하는 ‘공공가치’가 무엇인지를 탐색하고 있어 의미가 크다. 또한 본 연구는 대학이 추구하는 목표나 지향점을 담고 있는 공적 문서라 할 수 있는 ‘중장기 발전계획’을 살펴봄으로써 이를 탐색하였다는 점에서 방법론적으로도 타당하다.

배우는 자세로 원고를 읽었고, 이 과정에서 생긴 소감과 몇 가지 (일부는 근본적인) 질문을 던짐으로써 토론에 임하고자 한다.

2. 원고의 내용과 관련

첫째, 논문을 읽으면서, 고등교육을 연구하는 학자로서 저자가 가진 학문적 소양이 훌륭함을 다시 알게 되었다. 학술 활동은 현실 세계와 유리된 진공 상태에서 이루어지기 어렵고, 현실과 동떨어진 또는 현실 세계에 이바지하지 못하는 학술성과는 그 가치를 충분히 인정받기 어렵다. 특히, 응용학문 성격이 큰 교육행정 영역에서 학술 연구의 결과와 그것에서 발전된 이론 체계는 교육 또는 교육행정 현장에서 이루어지는 다양한 문제의 해결과 관련해서 어떠한 실천적인 시사점이나 방향성을 제공할 때 가치가 더욱 커진다.

토론자는 평소 대학이 가치를 중심으로 움직여야 한다고 생각하고 조언을 해왔다. 그런 맥락에서 저자가 본 논문에서 체계적으로 정리한 ‘대학의 공공가치’라는 개념과 관점은 매우 흥미롭고 배움의 기회를 주었다. 좀 더 바란다면 이러한 지식과 관점이 대학 경영 현장에서 널리 소개되고 실제 대학의 경영 전략의 수립에 접목되길 기대한다. 탄탄한 이론적 토대와 연구 경험을 가진 교육행정 학자들이 학교와 대학 현장에서 더 활약하고 고등교육 발전에 이바지하며, 학교와 대학에서도 교육행정 전문가들을 더 ‘활용’하는 날이 오길 기대한다. 그런 면에서 본 학술대회의 주제와 발표는 의미가 크다. 저자는 이론적 배경 차원에서 대학의 공공가치를 요약해서 정리하고 있는데, 이 부분을 더 발전시켜 하나의 논문으로 완성해도 훌륭한 학문적 기여를 하는 것이라 생각하고 이를 권하고 싶다.

둘째, 저자는 이론적 배경에서 대학이 추구하는 공공가치에 대해 “대학의 사회적 역할에 대한 정당성이 확보되지 않는다면 미래 대학의 존립 가능성은 담보할 수 없다...대학은 사회와 이해관계자들의 요구에 대응하면서 정당성을 확보하기 위해 공공가치를 추구한다.”라고 설명한다. 이러한 주장은 규범적으로도 타당하고 이상적이다. 그러나 한편으로는 현실 세계에서 이루어지는 대학 운영을 관찰하면, 대학이 과연 그렇게 움직이고 있는지 또는 움직일 의사나 의지가 있는지에 대해 의문을 갖게 된다. 예컨대, 지방의 중소규모 사립대학은 날로 거세지는 학령인구 감소로 충원과 재정 면에서 큰 위기를 맞고 있고, 대학은 모든 자원과 전략을 충원이나 학생 이탈 방지에 집중하고 있다. ‘대학의 사회적 역할’이나 ‘대학으로서 존립의 정당성을 확보하기 위해 공공가치를 추구’하는 여유를 가진 대학이 얼마나 있을

지 의문이 드는 것이 사실이다. 그들에게는 당장 ‘생존’이 ‘추구할 가치,’ 조직에서 ‘살아 움직이는 실질적 가치’가 아닐까 싶다. 또한 일부 사립대학의 경우, 이사회를 움직이는 집단이나 소위 교주(校主)라는 사람들이 고등교육기관으로서 대학의 제도적 가치나 공공가치에 대해 얼마나 깊은 이해와 지식을 갖추고 있는지 또한 이를 바탕으로 대학 경영에 참여하고 있는지에 관해서도 의문을 가질 때가 있다. 만약 본 연구가 분석한 ‘중장기 발전계획’에 담긴(명분론적, 규범적 차원에서 내건) 대학 비전이 실제로 대학 현장에서 적용되는 구성원의 행동 원칙, 생존 차원의 전략이나 지향점과 다르다면, 본 연구의 결과를 바탕으로 ‘한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색’하는 것이 어떠한 의미를 갖는지 생각해본다. 혹자는 대학의 중장기 발전계획이 실제로 대학 구성원이 참여하는 집단적 숙의나 의사 결정을 통해 나온 산출물이 아닌 대학 평가나 평판의 관점에서 유리할 것으로 생각되는 ‘모범답안’을 제시한 것은 아닌가하는 의구심을 가질 수도 있다. 이러한 경우, 대학의 중장기 발전계획을 분석해서 “대학들이 급변하는 고등교육 환경에서 추구하고자 하는 바가 무엇인지 그리고 사회적 교육기관으로서의 대학의 역할과 책무를 어떻게 표현하고 있는지”를 분석한다는 것이 얼마나 타당한지에 대해서도 생각해볼 필요가 있다. 관련해서 저자도 오늘날 대학의 중장기 발전계획이 ‘요식행위’, ‘평가대비 보여주기식 문서’로 전략했다는 지적을 제기하고 있다.

셋째, 서론에서 “고등교육이 상품화됨에 따라 대학은 학생을 학습자가 아닌 소비자로 인식”하고 있다고 서술하고 있다. 또한 대학이 추구하는 공공가치와 관련해서, OECD(2008)를 인용하며 “대학의 지식생산 활동은 비경쟁적이고 개방적인 환경에서 더 활성화되며 연구자간의 네트워크와 교류를 통해 지식이 전이되고 확산된다.”라고 제시하고 있다. 아울러 본 논문은 대학의 공공성에 대하여, “대학은 민주화와 인류발전에 이바지하며 이는 곧 대학의 공공성을 의미한다. 대학의 공공성은 고등교육에 대한 기회의 평등과 기회 접근의 확장을 의미한다.”라고 제시한다. 그 뜻에 공감하고 동의하지 않을 수 없다.

하지만 일부 전문가와 언론은 학생을 ‘고객’으로 보지 않는 대학의 무책임이나 대학을 높은 장벽과 칸막이를 가진 ‘비경쟁적’ 상아탑으로 보는 관점이 오늘날 대학의 위기를 자초했다고 분석하기도 한다. 최근 정부와 산업계는 대학의 사명이나 역할을 (첨단) 인력양성, 산학 협력, 지역 발전의 관점에서 접근하기도 한다. 대학의 공공가치를 연구하는 학자로서 저자는 이러한 견해나 관점을 어떻게 평가하는지 생각해보게 된다. 예컨대 계몽적 관점에서 바로 잡을 대상인지, 또는 엄연히 존재하는 관점으로 받아들이고 타협할 여지가 있는지). 이러한 관점도 있음을 밝히고 이에 대해 논의하는 것도 논문의 균형감 있는 서술이나 풍부한 논의를 위해 도움이 되지 않을까 제안한다.

넷째, 저자는 본문에서 “대학은 이러한 공론의 장으로 역할을 수행하며 사회변화와 혁신을 이끄는 역할을 수행한다. 대학의 공공성(public good)과 공론의 장의 관점은 공공가치의 핵심인 공공성(publicness)과 민주적 숙의와 맥을 같이 한다.”라고 밝히고 있다. 이와 관련해서 본 연구의 분석 대상인 대학의 ‘중장기 발전계획’은 개별 대학에서 공론의 장과 민주적 숙의를 거쳐 만들어진 산출물인지에 대해 논의할 필요가 있다. 언론 보도 등을 보면, 일부 대학의 경우 민간 컨설팅 업자에게 대학의 발전 계획을 맡기는 경우가 있다, 또한 저자도 밝힌 바와 같이 대학의 ‘일부 구성원’이 모여서, 각종 평가를 염두에 두고, 집중 작업한 결과일 수도 있다. 이 경우 대학의 중장기 발전계획이 급변하는 고등교육 환경에서 대학

이 추구하는 가치를 보여주는 분석 자료로서 타당한 것인지를 생각해볼 필요가 있다.

3. 분석 방법 및 연구 결과의 해석 관련

첫째, 본 연구는 논의 및 결론에서 연구 결과를 다양하게 해석하고 있다. 특히 저자는 선행 연구가 “대학발전계획을 특정한 한해의 자료를 사용하여 분석하고 있어 대학 중장기발전계획이 시간에 따라 어떻게 변화되고 있는지 시계열 자료를 활용하여 구체적으로 살펴보지 못하고 있는 한계가 있다.” 라고 하면서 본 연구의 차별적 가치를 제시하고 있다. 따라서 연구 결과의 해석과 논의를 2010년, 2021년 사이에 나타난 사회 환경, 고등교육 생태계, 정부 정책의 변화양상과 그것이 대학의 (전략적 대응으로서) 비전의 변화에 미친 영향이 무엇인지를 좀 더 논의하면 논문의 완결성이 높아지지 않을까 생각한다.

둘째, 본 연구가 가진 최고의 가치는 ‘공공가치’라는 개념을 대학 경영에 적용했다는 점이다. 이론적 배경에서도 이와 관련된 개념 및 구성요소 등에 대하여 자세히 적고 있다. 따라서 연구 결과의 해석과 논의도 ‘공공가치의 개념과 관점’에서 좀 더 심층적으로 이루어질 필요가 있다. 현재 분석한 결과로 제시되는 주제어들이 대학 중장기 발전계획에 나오는 단어를 추출한 것인지, 저자가 이론적 배경에서 밝힌 ‘대학의 공공가치’ 개념을 내포한 단어/주제어인지 생각해볼 필요가 있다.

셋째, 개별 대학이 추구하는 가치나 비전은 대학의 처지와 여건, 구성원 의견 등을 반영한 것이므로 역사성과 맥락성을 가지고 있다. 본 연구의 결과는 연구 대상 대학 집단의 중장기 발전계획에 쓰인 단어들을 추출해서 분석한 것이므로 한국 대학 또는 고등교육 생태계에서 진행된 전체적인 변화의 흐름을 보여주기에는 적합하지만, 대학 수준의 개별적, 차별적 대응은 사상해버렸다는 한계가 있다. 이와 관련해서 본 연구는 대학을 국공립 대학과 연구중심 대학 정도에 따라 구분하고 차이를 분석했다는 데에서 의미를 찾을 수 있다. 이때 대상 집단 사이에서 나타난 ‘차별적 동형화’ 현상을 각 집단의 여건, 대학 구성원의 집단적 특성, 주변 여건이나 환경, 정부의 정책 동향과 함께 좀 더 자세히 논의하면 논문의 완결성이 한층 높아지리라 생각한다. 그렇게 볼 때, 연구 문제1과 연구 문제2는 각각 분리해서 별도의 논문으로 작성해도 좋을만큼 풍부한 논의가 가능한 주제라고 생각한다.

4. 결론

본 논문은 대학의 공공가치를 주제로 하고 있다. 이는 오늘날 위기에 처한 대학들이 중장기적으로 사회적 신뢰와 지지를 받으면서 존재하고 영향을 끼칠 수 있는 전략이 무엇인지에 대해서 생각하게 만드는 중요한, 시의적절한 주제이다. 본 연구의 결과와 저자가 제시한 중요한 담론들이 현실 세계에서도 큰 영향을 끼치길 기원한다.