

2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색 :

미래를 위한 재설계

기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색

일시 2022년 12월 3일 토요일 09:00 ~ 18:00

장소 동국대학교(서울캠퍼스) 문화관 4층 / 온라인 Zoom (일부세션만 온라인 진행)

- ▶ (신진학자 온라인 패널) <https://us02web.zoom.us/j/5642386380> (회의ID: 564 238 6380)
- ▶ (온오프라인 패널) <https://us06web.zoom.us/j/84123598547?pwd=TmhaMIU3aXFoKz-VodkpUT2FNTHpjUT09> (회의 ID: 841 2359 8547; 암호: 258810)

이 발표논문집은 2022년도 정부 자원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음
(NRF-2022S1A8A4A0107708411)



주최 |  한국교육행정학회

주관 |  한국연구재단  동국대학교  교원정책중점연구소

 한국교육행정학회

모시는 글



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색: 미래를 위한 재설계

존경하는 한국교육행정학회 회원 여러분, 연차학술대회에 여러분을 초대합니다!

2022년 한 해도 어느덧 마무리를 향해 나아가고 있습니다. 일상생활의 “위드 코로나”와 더불어 올해 발생한 각종 비극적인 사건·사고는 사회적 모임의 축소와 대인기피 등의 심리적 위축감을 초래하고 있습니다. 이러한 열악한 환경 조건에도 불구하고 학문공동체는 진리탐구와 이론화과정 탐색 및 연구방법론 개발 등을 위한 전사적 노력을 멈출 수 없습니다. 이론발달을 위한 학술활동의 성공적 수행과 관련 연구결과의 체계적 축적은 학회의 존재 이유이기 때문입니다. 동시에 이는 학문공동체 내에서의 개별 학문 위상과 학회 지위를 결정짓는 필요조건이기 때문입니다.

금번 연차학술대회 주제는 두 개 기획세션과 연구기관 패널, 신진학자·학문후속세대 패널 등으로 풍부하게 구성되어 있습니다. 첫 번째 기획세션 주제는 “교육행정학에서 공공가치 탐색: 미래를 위한 재설계”입니다. 본 세션은 교육 분야에서의 공공가치 거버넌스 실현 정책사례와 실천 구축방안을 다층적으로 탐구하는 데 초점을 두고 있습니다. 주지하는 바와 같이 신자유주의 시장주의 접근은 국가와 시장, 공공 부문과 민간 부문 간의 전통적 이원관계 확립과 경제적 경도성을 강화하고, (교육)공공서비스의 민영화 추진과 성과달성 책무성 등의 측정기제 정교화에 매진함으로써 개인성과 국가발전 위한 바람직한 집단적 공공가치 형성·창출에 실패하고 있습니다.

최근 들어 참여적 거버넌스 구축과 협력적 네트워크 형성을 통하여 각종 이해당사자가 시급한 당면 문제를 공동으로 대처하면서 공공가치 구현에 필요한 창의·혁신적 문제해결책을 함께 제시하는 “공동패러다임(Co-paradigm)”이 새롭게 부각되고 있습니다. COVID 19 초창기 기간 동안 마스크 품절사태 위기와 팽배한 대중 불안감은 시민주도의 약국 마스크 재고 확인 무료 웹사이트 개발·운영을 통해 효과적으로 해결되었습니다. 이는 공공가치 기반의 협력적 거버넌스가 사회문제 현안을 성공적으로 해결할 수 있음을 보여주는 대표적인 정책실행 사례입니다. 첫 번째 기획세션의 풍부한 학술담론 공유를 통해 해당 주제에 대한 학문공동체의 심층적 이해 제고와 향후 연구의제 발굴을 기대해봅니다.

두 번째 기획세션 주제는 학회 창립 55년을 기념하기 위한 “교육행정학 연구방법론 전문서” 출간 준비를 위한 것입니다. 교육행정학 이론발달의 과학철학 토대와 연구방법론 기반, 양적·질적 연구방법 활용 실태와 비판적 분석 등의 포괄적 주제가 심층적으로 논의될 예정입니다. 두 가지 기획세션 주제는 발표 연구진의 10회 이상 월별 토론편모임을 통해 체계적으로 정련된 학술결과물입니다. 학회발전과 학문성장에 헌신해주신 20여명의 발표자분들의 노고에 깊은 사의를 표합니다. 동시에 각 세션 토론과 사회 진행을 흔쾌히 맡아주시는 학문지우 여러분들께도 고마움을 전합니다. 특히, 공사다망하신 개인 일정에도 불구하고 기획세션 토론에 열정적으로 참여해주신 한국행정학회 학술활동 리더이신 윤건수 교수님과 이영철 교수님께 개인적인 감사함을 표합니다. 그리고 토론에 동참해주신 권향원 교수님께도 인사를 드립니다.

본 연차학술대회가 회원 여러분의 학자적 세계관 확장과 교육행정학의 지식성장 토대를 한층 강화하는 지적 향연의 기회가 되기를 희망합니다.

깊어가는 늦가을의 풍광과 운치가 더해지는 시점에 회원 여러분의 많은 관심과 적극적인 참여를 부탁드립니다.

회원 여러분의 건승하심을 기원합니다. 감사합니다.

(사) 한국교육행정학회 제50대 회장 박 선 형 올림

학술대회 프로그램

▶ 온오프라인 병행

▶ 온라인 진행

일정	발표 및 내용				비고
9:00 ~ 9:20	등록				사회자: 황은희 (경주대)
9:20 ~ 9:30	개회사 박선형 (본 학회 회장, 동국대학교 교수) 문화관 K447 초허당세미나실				
1부 9:30 ~ 10:30	연구회/연구기관 패널	일반논문 패널	신진학자 패널	학문후속세대 패널	자유주제 (1부) 발표 세부 내용 아래 참고
	<패널 I - 온오프라인 병행> 문화관 K454 한국근거이론연구회	<패널 I> 문화관 K445	<오프라인 패널> 문화관 K441	<패널 I> 문화관 K456	
	좌장: 변기용(고려대)/ 권경만(한국성서대)	좌장: 이수정(단국대)	좌장: 김훈호(공주대)	좌장: 박수정(충남대)	
	발표1. 변기용(고려대) 발표2. 정수영(석호초), 윤혜원(상천초), 이영선(백운중) 발표3. 이승희(서울과기대), 김수연(고려대) 외	발표1. 고전(제주대) 발표2. 류명혜 (서울대 교육연구소)	발표1. 김은선(경희대) 발표2. 권희청(대전금동초) 발표3. 배소현 (한국에너지공과대학) 발표4. 오유진(서울 문백초)	발표1. 김수지(이화여대) 외 발표2. 이기원(이화여대) 외 발표3. 이선희(이화여대) 외 발표4. 김인재(이화여대) 외	
	<패널 II> 동국대학교 교원정책중점연구소 문화관 K437	<패널 II> 문화관 K443	<온라인 패널> 문화관 K439	<패널 II> 문화관 K458	
		좌장: 이재덕(한국교원대)	좌장: 이호준(청주교대)	좌장: 이희숙(강남대)	
발표1. 박소영(숙명여대), 신하영(세명대) 발표2. 신하영(세명대), 조성범(세명대) 발표3. 김지현(성신여대)	발표1. 박정우(충남대) 발표2. 문지운(경희대) 발표3. 조민지 (경기도교육연구원), 김병찬(경희대)	발표1. 황정훈(서울대) 발표2. 홍희경(이화여대) 외 발표3. 김건아(이화여대) 외 발표4. 김가영(이화여대) 외 발표5. 정민지(이화여대) 외			
10:30~0:40 휴식 시간					
2부 10:40 ~ 12:00	기획 세션 1 교육행정학에서 공공가치 탐색 문화관 K447 초허당세미나실	기획 세션 2-1 교육행정학 연구방법론 문화관 K445	기획세션 2-2 교육행정학에서 양적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K454		
	좌장: 남수경(강원대)	좌장: 김이경(중앙대)	좌장: 이동엽(한국교육개발원)		
	발표주제: 교육행정분야에서 공공가치 창출의 의미와 가능성 탐색 발표자: 송경오 (조선대) 토론자: 박대권 (한국학중앙연구원)	발표주제: 교육행정(학) 이론발달의 과학철학 쟁점과 연구방법론 논점 발표자: 박선형 (동국대) 토론자: 윤건수 (고려대)*행정학과	발표주제: 교육 연구 질에 대한 비판과 반성, 그리고 변화: 미국 경험을 중심으로 발표자: 변수용 (펜실버니아주립대학 및 이화여대) 토론자: 차성현 (전남대)		
	발표주제: 공공가치 관점에서 공문화의 의미 탐색: 국민참여국가교육과정 개정을 위한 사회적현의 사례분석을 중심으로 발표자: 유경훈 (한국교육개발원) 토론자: 양성관 (건국대)	발표주제: 비판적 사례론의 교육행정학 연구방법론에 대한 함의: 실용적 질적연구와 혼합연구를 중심으로 발표자: 변기용 (고려대) 토론자: 이영철 (전남대)*행정학과	발표주제: 진실함설계의 유용성과 활용상의 문제점 발표자: 김정은 (아리조나주립대학) 토론자: 김영식 (경남대)		
점심시간 및 이사회					

학술대회 프로그램

온오프라인 병행

온라인 진행

일정	발표 및 내용			비고	
3부 13:30 ~ 15:30	기획세션 1 교육행정학에서 공공가치 탐색 문화관 K447 초허당세미나실 좌장: 정제영 (이화여대)	기획세션 2-3 교육행정학에서 질적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K454 좌장: 김도기 (한국교원대)	기획세션 2-2 교육행정학에서 양적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K443 좌장: 신정철 (서울대)		
	발표주제: 균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의 발표자: 이호준(청주교대) 토론자: 이수정(단국대)	발표주제: 교육행정 분야 질적 연구 동향 및 문제점 분석 - 교육행정학연구 학술지 논문을 중심으로 - 발표자: 김병찬(경희대), 임중헌(KEDI), 문지윤(경희대), 최상은(국민대) 토론자: 권향원(아주대)*행정학과	발표주제: 양적연구 방법론 교육 및 활용 실태와 향후 발전방향 발표자: 정동욱(서울대), 정설미(서울대), 이보미(서울대) 토론자: 이병식(연세대)		
	발표주제: 학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성 발표자: 함승환(한양대), 이승현(한양대) 토론자: 김훈호(공주대)	발표주제: 근거이론적 방법의 활용 실태와 비판적 성찰 발표자: 권경만(한국성서대), 김한솔(산본고), 변기용(고려대) 토론자: 유기용(송실대)	발표주제: 교육정책효과와 양적 분석 현황 및 제언 발표자: 이광현(부산교대) 토론자: 이길재(충북대)		
	발표주제: 한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색 : 대학중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로 발표자: 이수정(세종대) 토론자: 배상훈(성균관대)	발표주제: 교육학에서 담론 분석의 의미와 활용방안 발표자: 김중훈(건국대) 토론자: 서덕희(조선대)	발표주제: 교육행정학에서 다중모형 활용실태 분석 및 비판적 성찰 발표자: 송경오(조선대) 토론자: 김지현(성신여대)		
15:30 ~ 15:40	휴식시간				
4부 15:40 ~ 17:00	기획세션 1 교육행정학에서 공공가치 탐색 문화관 K447 초허당세미나실 좌장: 김규태(계명대)	기획세션 2-3 교육행정학에서 질적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K456 좌장: 김도기(한국교원대)	기획세션 2-4 교육행정학에서 혼합연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K441 좌장: 박수정(충남대)		
	발표주제: 공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제 발표자: 허은정(서원대) 토론자: 박상완(부산교대)	발표주제: 교육행정학에서 실행연구의 의미와 활용방안 발표자: 신철균(강원대), 임중헌 (한국교육개발원) 토론자: 이용숙(덕성여대)	발표주제: 교육행정에서 혼합방법연구의 가능성과 한계 발표자: 주영호(경상국립대) 토론자: 주현준(대구교대)		
	발표주제: 조직 간 연계체계 구축을 통한 공공가치 창출: 지자체- 대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로 발표자: 정유리(한국교육개발원) 토론자: 한은정(인천대)		발표주제: 비판적 실재론의 역행추론을 적용한 혼합연구 설계의 실제 발표자: 이성희(한국교육개발원) 토론자: 곽태진(고려대)		
5부 총회	17:00 ~ 17:30	종합토론: 김병주(부회장, 영남대학교 교수) 문화관 K447 초허당세미나실			사회자: 황은희 (경주대)
	17:30 ~	(사) 한국교육행정학회 총회 문화관 K447 초허당세미나실 - 시상식: 소석논문상 수상, 주삼환리더십상 수상, 공로패·송공패·학위취득기념패 수상			

연차학술대회 기획세션 1 발표 목차

교육행정학에서 공공가치 탐색

[2부] 10:40 ~ 12:00

- ▶ 교육행정 분야에 공공가치 창출의 의미와 가능성 탐색..... 11
 - 발표 송경오(조선대학교 교수)
 - 토론 박대권(한국학중앙연구원 대학원)
- ▶ 공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색: '국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의' 사례분석을 중심으로..... 49
 - 발표 유경훈(한국교육개발원 연구위원)
 - 토론 양성관(건국대학교 교수)

[3부] 13:30 ~ 15:30

- ▶ 균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의 77
 - 발표 이호준(청주교육대학교 조교수)
 - 토론 박대권(한국학중앙연구원 대학원)
- ▶ 학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성 115
 - 발표 함승환(한양대학교 부교수)
 - 토론 이승현(한양대학교 박사과정)
- ▶ 한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색: 대학 중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로 143
 - 발표 이수정(세종대학교 조교수)
 - 토론 배상훈(성균관대학교 교수)

[4부] 13:30 ~ 15:30

- ▶ 공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제 173
 - 발표 허은정(서원대학교 교수)
 - 토론 박상완(부산교육대학교 교수)
- ▶ 조직간 연계체제 구축을 통한 공공가치 창출: 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로 211
 - 발표 정유리(한국교육개발원 연구원)
 - 토론 한은정(인천대학교 교수)

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서
공공가치 탐색:

미래를 위한 재설계

교육행정 분야에 공공가치 창출의 의미와 가능성 탐색

발표 : 송경오(조선대학교)

토론 : 박대권(한국학중앙연구원)

교육행정 분야에 공공가치 창출의 의미와 가능성 탐색

송경오(조선대학교 교육학과 교수)

I. 논의의 시작

국내 교육행정학계에서 종종 듣는 이야기 중 하나는 '교육행정학이 가치중립적인 학문'이라는 말이다. 교육행정은 가치중립적인 내용을 다루고, 이와 같은 내용을 잘 관리하고 경영하는 것이 주된 목적이기 때문에, 교육행정 현상을 연구하는 교육행정학도 가치중립적인 접근을 해야한다는 것이다. 이는 교육행정학을 기능주의적 관점에서 해석하는 것이라고 볼 수 있다. 이 관점에서 교육행정의 문제는 가치판단이 배제된 관리의 문제이기 때문에 교육행정학의 중립적 전문성의 자세(stance)가 교육문제를 해결하는데 도움을 줄 것이라고 기대한다. 교육행정의 가치중립적인 입장에서 보자면, 학부모나 시민들이 국가 및 지방 수준의 교육정책과 학교 의사결정에 적극적인 참여를 유도하는 교육정책 공론화는 일을 복잡하고 어렵게 만들거나 시간을 허비하는 일로 보일 수 있다. 다양한 시민들이 의사결정에 참여할 수는 있지만, 이들의 참여는 특별한 의미가 부여되지 않는 형식적인 참여일 뿐이다.

그러나 교육이 바람직한 방향으로 인간행동 변화를 계획하는 일이라고 한다면, 공공영역에서 교육만큼이나 가치지향적인 분야도 없을 것이다. 일년에도 수백개의 교육정책을 수립하기 위해 중앙정부를 비롯한 지방정부, 그리고 단위학교에서 가치판단을 한다. 그런데 교육조직을 운영하기 위한 예산은 모두 시민의 세금으로부터 나오기 때문에 교육조직의 정책 목표는 소수 전문가나 정치인에 의해 결정되는 것이 아니라 공공의 필요에 부응해야 하는 것이다. 교육조직이 존립하는 목적과 정체성은 결국 공공의 요구에 기반한다. 따라서 공공이 바람직하다고 평가하는 가치를 추구하고 실현하는 일은 교육조직의 공적인 책무라고 볼 수 있다. 교육조직은 좋은 교육을 학생들에게 제공하기 위해 노력해야 할 뿐만 아니라 공공이 바람직하다고 여기는 가치를 창출하여 사회에 기여하는 책임 또한 지니고 있다.

이렇듯 교육조직이 내재적으로 직면할 수 밖에 없는 가치문제를 지니고 있다면, 이를 다루는 교육행정학이 가치중립적이라고 이야기하는 것은 '가치중립성'의 신화에 갇혀있는 것이 아닌가 싶다. 오히려 교육행정 연구는 도구적 학문 영역을 건너내고, 교육조직에 내포된 가치들을 파악하여 이념적 측면들을 직시할 수 있는 의식적인 노력이 필요한 것이다.

이와 같은 문제의식에서 2022년 한국교육행정학회 연차학술대회를 기획하였다. 교육행정학이 가치지향적이라는 관점에서 어느 분야보다도 공공적 성격이 요구되는 교육행정 분야에서 공공가치를 창출한다는 것이 어떤 의미이고, 교육분야에서 공공가치 창출의 과정을 보여줄 수 있는 사례들을 발굴해보고자 하였다. 이를 위해 지난 2월부터 매달 1회씩 학술위원회 위원들과 학술적 모임을 가졌고, 부족하나마 함께 공부한 결과를 회원들과 공유하고자 한다. 이번 학술대회에서는 공공가치론에 입각하여 교육행정분야에서 공공가치 창출의 가능성을 규범적으로, 그리고 경험적으로 살펴보고자 하였다. 학술위원회 연구팀이 학습한 공공가치론은 교육행정에 있어 공공가치 창출을 위한 민주적 절차에 대한 이해, 그리고 대화와 숙의를 통한 사회적 학습의 가능성 등 교육행정 분야의 대안적 모델로 받아들여질 만하다.

이번 한국교육행정학회 연차학술대회 기획세션에서는 대안적 지향으로 공공가치론에 대한 내용적 측면을 소개할 뿐만 아니라 교육행정 분야에서 공공가치 창출과정의 실재를 이해하기 위해 ‘균등한 교육기회 의미 재탐색(이호준, 2022)’과 ‘국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의(유경훈, 2022)’, 학교혁신의 공동생산의 사례로서 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십(함승환, 2022)’, ‘한국대학의 중장기발전 계획에 제시된 비전을 통해 본 공공가치(이수정, 2022)’, ‘공공가치 창출로서 대학에서의 의사결정 참여(허은정, 2022)’, 그리고 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례(정유리, 2022)’를 분석하였다. 이와 같은 사례가 교육행정 분야에서 공공가치 창출 과정을 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

우선, 이 원고에서는 공공가치가 논의된 학술적 배경과 개념적 구조에 대해 살펴보고, 교육행정 분야에서 공공가치를 어떻게 창출할 수 있을 것인지에 대한 가능성을 탐색해 본다.

II. 공공가치의 논의 배경

1990년대에 공공가치에 대한 논의가 제기된 가장 결정적 배경은 그동안 공공조직 경영의 주류 패러다임을 차지하였던 신공공관리론에 대한 반작용이었다. 공공가치론의 선구자라고도 할 수 있는 Moore(1995)는 그의 저서 ‘Creating Public Value: Strategic Management in Government(공공가치 창출: 정부에서의 전략적 관리)’에서 공공자원이 단순하게 협의의 경제적 결과나 사적인 편익에 활용되는 것을 비판하면서 공공의 시민이 중요하게 여기는 가치창출에 활용되어야 한다고 주장한다. 이와 같은 주장의 기저에는 그동안 행정 분야를 지배해온 신공공관리론에 대한 저항이 작용한 것으로 보인다. 1980년대부터 전 세계적으로 공공행정 분야의 구조개혁의 이

론적 토대를 마련한 신공공관리론은 정부가 공공분야 관리에 실패하였고, 따라서 시장 도입에 따른 경쟁과 인센티브 제공, 성과기반의 계약 등이 공공분야에 효율성을 가져올 것으로 주장하였다. 하지만 신공공관리론에 기반한 공공분야의 개혁은 이들의 기대만큼 성공적이지 못했다. 신공공관리론에 의해 초래된 공공영역은 시민을 단지 소비하는데 몰두하는 고객으로 전락시키고, 시민권이 축소되었으며, 공공기관을 서비스 제공자로 대치함으로써 공공영역의 축소를 가져왔다(김명환, 강제상, 2022). 이와 함께 공공행정의 문제를 관리의 문제로 간주하여 사기업들의 경영방식을 도입함으로써 공공분야에서 지나친 성과지향이 과도한 평가와 경쟁을 불러왔다.

이와 같은 맥락에서, 일단의 학자들은 신공공관리론에 대해 비판적 견해를 제시해왔고, 신공공관리론을 대체할만한 공공행정의 관점을 탐색하였다. 특히 이들은 신공공관리론으로 인해 황폐화된 행정에서 공공성과 실질적 민주주의를 어떻게 회복할 것인가를 주요 과제로 삼았다(김명환, 2022). 공공가치론에서는 신공공관리론에서 강조하던 경제적 가치를 넘어서 신뢰, 정당성, 삶의 질 등 공공조직이 추구해야 할 근본 가치를 강조한다. <표 1>에서는 공공가치론이 전통적 공공행정에 대한 관점과 신공공관리론과 비교하여 어떻게 공공행정에서의 새로운 접근을 하고 있는지를 정책환경 및 학술적 맥락에서 설명하고 있다. 공공가치에 대한 논의는 이데올로기적으로 신공공관리에 기반한 공공행정이 불평등을 심화시키고, 시민권을 축소시켰다는 문제제기와 함께 이에 대한 대안으로서 협력적 거버넌스의 필요성이 부각되고, 정보통신기술의 발달로 인해 네트워크가 활성화됨으로써 공공행정의 새로운 접근이 필요하다는 문제의식에서 출발하였다. 전통적 공공행정론이 과학적 관리론에 기반하여 '행정하는 인간(adaministrative man)'을, 신공공관리론에서는 기술적, 경제적 합리성을 지닌 경제적 인간(economic man)'을 가정한 반면, 공공가치론에서는 대화와 숙의를 통해 영향력을 발휘할 수 있는 '분별있는 인간(reasonable person)'을 인간행동모형으로 설정한다. 이들은 편협한 이기심에서 벗어나 공공정신에 대한 믿음을 가지고 정치적이고 행정적, 경제적, 법률적, 윤리적으로 새로운 실험이 가능할 것으로 가정한다.

<표 1> 공공행정에 대한 접근 비교 (정책환경 및 학술적 맥락)

차원	전통적 공공행정	신공공관리	공공행정의 새로운 접근
물질적, 이데올로기적 조건	산업화, 도시화, 근대기업의 등장, 전문화와 과학에 대한 믿음, 진보에 대한 신념, 주요 시장실패에 관한 관심, 대공황과 제2차 세계 대전의 경험, 정부에 대한	정부실패에 관한 관심, 큰 정부에 대한 불신, 시장의 효과와 효율성 및 합리성, 권한 이양에 대한 신념	시장, 정부, 비영리와 시민의 실패에 관한 관심(사악한 문제, 불평등의 심화, 국가의 공동화, 축소된 시민권), 네트워크와 협력적 거버넌스, 선진 정보통신기술

	높은 신뢰		등에 관한 관심
주요 이론적, 인식론적 기초	정치이론, 과학적 관리, 소박한 사회과학, 실용주의	경제이론, 정교한 실증주의 사회과학	민주주의 이론, 공공/비영리 관리이론, 앞의 다양한 접근
합리성에 대한 관점	종합적(synoptic) 합리성	기술적, 경제적 합리성	합리성에 대한 정치적, 행정적, 경제적, 법률적, 윤리적 실험 공공정신에 대한 믿음
인간행동 모형	행정하는 인간	경제적 인간, 이기적 의사결정자	대화와 숙의를 통해 영향력을 발휘할 수 있는 '분별 있는 인간'

Bryson, Crosby, & Broomberg.(2014; 446)을 수정하여 제시

<표 2>는 전통적 공공행정론 및 신공공관리론과 달리 공공가치론에서는 공공영역에서 어떻게 새로운 접근을 하는지 보여준다. 전통적 공공행정에서는 공익은 선출직 공무원에 의해 결정되고, 신공공관리론에서도 선출직 공무원이나 공리주의에 기반하여 개개인의 선호도 총합에 의해 공익이 결정된다. 반면, 공공가치론에서는 민주적이고 헌법적 가치에 기반하여 상당히 광범위하게 시민참여가 이루어지는 대화와 숙의에 의해서 공공선이 결정된다. 공공행정에 대한 기존의 관점에서 정치는 정책목표를 결정하는 통치자들에 의해 행해지기 때문에 일반 시민에게 있어 정치는 이들을 선출하는 일에 불과했다. 하지만 공공가치론에서 정치는 대화와 숙의를 통해 정책 목표를 결정하는 공공작업이자, 삶의 방식으로서 민주주의를 경험하는 일로 간주한다. 이에 따라 시민의 역할도 달라질 수 밖에 없는데, 전통적 공공행정론은 시민의 역할을 유권자로서만 규정하지만, 공공가치론에서는 시민은 공공이 가치 있다고 여기고, 공공에게 바람직한 것을 창출하는데 적극적인 공동창조자이자 문제 해결자로서 역할을 지닌다.

<표 2> 공공행정에 대한 접근 비교 (공공영역)

차원	전통적 공공행정	신공공관리	공공행정의 새로운 접근
공동선, 공공가치, 공익에 대한 규정	선출직 공무원 또는 기술 전문가에 의해 결정	선출직 공무원이나 소비자 선택에 의해 지지받은 개인 선호도 총합에 의해 결정	·정부가 공익의 보증인으로 역할을 하지만, 공공가치는 정부를 뛰어넘는 것임. ·민주적이고 헌법적 가치에 기반하여 광범위하게 포용적인 대화와 숙의에 의해서 공공선을 결정
정치의 역할	정책 목표를 결정하는 통치자를 선출하는 일	·정책 목표를 결정하는 통치자를 선출하는 일 ·권한이 있는 관리자	·대화와 숙의를 통해 정책 목표를 결정하는 공공작업 ·삶의 방식으로서 민주주의

		·특정 정책수단을 사용을 둘러싼 행정적 정치	
시민의 역할	유권자, 고객, 주민	고객	공공이 가치있다고 평가하는 것과 공공에게 바람직한 것을 창출하는데 적극적인 공동창조자이자 문제해결자로서 시민

Bryson, Crosby, & Broomberg,(2014; 446)의 내용을 발췌요약함

<표 3>은 정부와 공공행정에 대해 기존의 공공행정의 관점과 새로운 관점을 비교하여 보여주는데, 우선 정부기관의 역할에 대해 전통적 공공행정에서는 이미 정치적으로 결정된 목표에 부응하여 정책과 프로그램을 기획하고 집행하는 역할을 강조하고, 신공공관리에서는 시장과 기업이 생산하는 서비스 제공을 촉진하는 역할을 강조하였다. 반면에 공공행정의 새로운 접근은 기존 정부가 전통적 권위와 독점적 지위를 차지해왔지만, 수동적이고 타성에 젖어 소극적 행태를 보인 것을 비판하면서, 정부가 공공가치를 창출하는 주체로서 역할, 사회의 협조를 촉진하는 역할을 강조한다.

둘째, 공공행정의 주요목표와 주요가치에 있어 전통적 접근과 공공가치의 접근은 상당한 차이를 보인다. 전통적 공공행정에서는 행정은 정치적으로 제공된 목표를 공무원이 집행하고 관리하는 형태이고, 이를 선출직 공무원이 감독하는 것이 목표이다. 따라서 효율성이 공공행정의 주요가치가 된다. 신공공관리론에서는 정치적으로 제공된 목표를 관리자가 소비자의 반응과 경제성을 보장하는 방식으로 투입과 산출을 관리하는 것이 공공행정의 목표이다. 이와 같은 관점에서는 공공행정을 이미 정치적으로 규정된 정책을 집행하는 역할에 국한하기 때문에, 정책형성과정에서 적극적으로 참여할 가능성이 줄어들게 된다(김명환, 강제상, 2022). 하지만 사회가 복잡해질수록 정부 운영에서 중립적 전문성만으로 해결하기가 어려운 문제가 많아졌다. 이에 공공가치론에서는 공공행정에는 가치가 이미 내재되어 있고, 공공이 바람직하다고 평가하는 가치를 실현하는 방식으로 공공가치를 창출하는 것이 공공행정의 주요목표로 삼는다. 따라서 공공가치론에서는 효율성과 효과성 이외에도 민주적이고 헌법적 가치가 중요해진다.

셋째, 정책목표를 달성하기 위한 메커니즘에 있어서도 차별성이 있다. 전통적 공공행정에서는 중앙집권적이고 위계적으로 조직화된 공공기관에 의해 프로그램을 관리하는 메커니즘을 강조한다. 신공공관리에서는 시장이 정책 목표를 달성하는 메커니즘과 유인구조이다. 반면, 공공가치론에서는 실용적 기준에 기반하여 여러 대안적 메커니즘 중 하나를 선택한다. 즉, 공공가치를 창출하는데 유일한 최선의 방법이 없고, 교조적 접근보다는 혁신적이고 신축적인 접근이 중요하다(Moore, 1995). 이를

위해 분야간 협력 구축에 도움을 주고 합의된 목표를 달성하는 과정에서 시민이 적극적으로 참여할 수 있도록 지원함으로써 정책 목표에 달성하는 메커니즘을 강조한다.

넷째, 공공관리자의 역할에 있어서 상당한 차이가 있다. 규칙과 적합한 절차를 준수하고, 선출직 관료나 유권자, 그리고 고객을 대응하는 것이 전통적 공공행정과 신공공관리에서의 공공관리자 역할에 대한 접근이었다. 반면, 공공가치론에서는 공공관리자가 숙의와 대화의 네트워크를 만들고 안내하는 역할이 추가로 부과된다. 여섯째, 책무성에 대한 접근에 있어 전통적 공공행정에서는 선출직 관료에게 책임이 있는 위계적인 책무성을 강조한다면, 신공공관리는 고객이 바라는 것에 대한 시장 중심적 책무를 강조한다. 반면, 공공가치론에서는 공무원이 법, 공동체 가치, 정치적 규범, 윤리 기준과 시민의 이익을 보호해야 하는 다면적 책무성을 강조한다.

끝으로 민주적 과정에 대한 기여를 비교하자면, 전통적 공공행정과 신공공관리에서는 정치적으로 결정된 목표와 책무성 전달 정도에 머물러 있는 반면, 공공가치론에서는 적극적인 시민성을 촉진하고, 어느 한 부문에 공공서비스 정신을 독점하지 못하게 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

<표 3> 공공행정에 대한 접근 비교 (정부와 공공행정)

차원	전통적 공공행정	신공공관리	공공행정의 새로운 접근
정부기관의 역할	정치적으로 정의된 목표에 부응하여 정책과 프로그램을 기획하고 집행하는 '노젓기' 역할	시장과 기업 및 비영리조직에 의해 제공되는 서비스를 촉진하고 목표를 결정하는 '조정하기' 역할	·정부는 공공가치 창출의 주체, 촉진자로서 역할 ·때로는 노를 짓고, 때로는 조정하고, 때로는 제후하고, 때로는 물러섬
주요목표	·정치적으로 제공된 목표 ·공무원에 의해 집행되고 관리됨 ·선출직 공무원의 감독을 통해 모니터링 시행	·정치적으로 제공된 목표 ·관리자는 소비자의 반응과 경제성을 보장하는 방식으로 투입과 산출 관리	공공이 가장 관심이 있는 것을 효과적으로 처리하고 공공에 바람직한 것을 시행하는 방식으로 공공가치 창출
주요가치	효율성	효율성과 효과성	효율성, 효과성, 민주적이고 헌법적 가치
정책목표를 달성하기 위한 메커니즘	중앙집권적이고 위계적으로 조직화된 공공기관이나 자기 규제적인 전문직에 의해서 프로그램 관리	시장을 통해 정책 목표를 달성하는 메커니즘과 유인 구조	·실용적 기준에 기반한 대안적 메커니즘 중 하나 선택 ·이는 부문 간 협력을 구축하는데 도움을 주고 합의된 목표를 달성하는데 시민참여를 지원함
공공관리자의 역할	·규칙과 적합한 절차 준수 ·선출직 관료, 유권자와 고객 대응 ·공무원에게 제한된 재량권이 허용됨	·성과목표를 정의하고 실현하는데 도움을 줌 ·선출직 관료와 고객 대응 ·넓은 재량권의 허용	·숙의와 대화 네트워크 창설 및 안내하는데 적극적 역할 ·효과성, 책무성, 시스템역량 향상에 도움 ·선출직 관료, 시민, 이해관

			계자들을 대응하는 역할 ·재량은 필요하지만, 법과 민주적이고 헌법적인 가치, 책무성에 의해 제한됨
책무성에 대한 접근	위계적 : 행정가가 민주적으로 선출된 관료에게 책임을 짐	시장 중심적 : 총합으로서 개인들의 선호는 고객으로 간주되어 이들이 바라는 것에 대한 책무	다면적 : 공무원은 법, 공동체 가치, 정치적 규범, 윤리 기준과 시민의 이익을 보호
민주적 과정에 대한 기여	·정치적으로 결정된 목표와 책무성 전달 ·선출직 리더간 경쟁은 대단히 중요한 책임을 제공 ·공공부문은 공공서비스 정신을 독점함	·정치적으로 결정된 목표를 전달 ·관리자가 수단을 결정 ·공공 서비스 정신에 대해 회의적인 반면, 고객 서비스를 선호함	·대화와 숙의를 이행하고 공공이 가치있게 평가하는 것과 공공에게 좋은 것을 추구하는데 적극적인 시민성을 촉진하고 대응함 ·어느 한 부문도 공공서비스 정신을 독점하지 않음 ·공 유된 공공가치에 기반하여 관계 유지가 필수

Bryson, Crosby, & Broomberg,(2014; 446)의 내용을 발췌요약함

이와같이, 전통적 공공행정에 대한 관점과 신공공관리에 대응하여 등장하게 된 공공행정의 새로운 접근인 공공가치론에 대한 논의는 지난 30년동안 여러 학자들에 의해 꾸준히 진행되어왔다. 국내에서도 행정학회는 2018년에 공공가치론에 기반한 학술대회를 개최하였고, 2022년 올해에는 이와 관련한 저서 ‘공공가치: 이론과 실제(김명환, 강제상 외, 2022)’를 출간하면서 국내에서도 공공가치에 대한 관심을 불러일으키고 있다.

III. 공공가치의 개념적 구조

1. 공공가치의 개념과 의미

공공가치를 무엇으로 볼 것인지에 대해 아직 학계에서 명확하게 개념적 합의가 이루어지지 않았다(김명환, 2022). 공공가치를 창출할 필요성을 처음 제기한 Moore(1995)는 과업환경의 상황에 따라서 공공가치가 달라질 수 있기 때문에 공공가치의 내용을 미리 정의하는 것은 어렵다고 주장한다. 국내 행정학 분야에서도 공공가치에 대한 논의가 2010년 이후 시작되었지만, 공공가치에 대한 개념적 합의는 여전히 이루어지지 않고 있음을 지적한 바 있다(김명환, 2022). 그나마 공공가치에 대해 개념적으로 정의하려는 학술적 노력은 대략적인 개념을 설명하면서 명확한 개념 정의가 어려운 점을 밝히고 있다(Rutgers, 2015; 김명환, 2022 재인용).

그럼에도 불구하고, 지난 30년 동안 공공가치의 개념적 정의를 규명하려는 노력은 계속되어왔다. 대표적으로, Moore(1995)는 효과성, 능률성, 그리고 사회적으로 또는 정치적으로 바람직한 결과, 절차적 및 본질적 정의 등과 같은 공공가치를 강조하였다. 하지만, 그는 공공가치의 내용을 규명하기보다는 과정에 초점을 둔다. 그는 공공가치가 과업환경에 따라 달라지기 때문에 공공가치의 내용을 미리 정의하는 것이 어렵다는 것이다. 이 때문에 Moore(1995)는 공공가치를 “공공재보다는 넓은 가치의 범위를 지니고, 산출 이상의 것이며, 관료가 시민에게 가치 있을 것이라고 가정하는 것이 아니라 시민에게 의미 있는 것(1995, p. 25)”으로 다소 모호하게 개념화하였다. 공공가치의 개념을 좀 더 구체적이고 실질적인 내용으로 규정하는 일은 Jorgensen & Bozeman (2007)의 연구에서 수행되었다. 이들은 실용적이고 분석 가능한 공공가치의 개념화의 필요성을 강조하면서 공공분야에서 보편적으로 거론되고 있는 가치들을 포함하는 총 72개의 공공가치 개념을 정의하고, 이를 사회기여, 의사결정, 정치인과의 관계, 환경과의 관계, 내부조직, 공무원 행태, 시민 관계 등 7개의 범주로 분류하였다. <표 2>는 Jorgensen & Bozeman (2007)이 분류한 범주별 하위 공공가치를 보여준다.

<표 4> Jorgensen & Bozeman (2007)이 제시한 범주별 공공가치

공공가치의 범주	하위 공공가치
공공부문의 사회 기여와 관련된 가치의 범주	공익, 사회적 응집력, 이타주의, 인간의 존엄성, 지속 가능성, 미래지향성, 체제의 권위와 안정성
의사결정과 관련된 가치의 범주	다수결원칙, 민주주의, 국민의 의지, 공동의 선택, 시민참여, 소수집단 및 개인의 권리 보호
공공행정과 정치인의 관계와 관련된 가치의 범주	정치적 충성, 책무성, 대응성
공공행정과 환경의 관계와 관련된 가치의 범주	개방성과 보안, 지지와 중립, 경쟁과 협력, 이익의 균형, 타협
공공행정 내부 조직과 관련된 가치의 범주	견고성, 적응성, 안정성, 신뢰성, 적시성, 혁신, 열정, 위기 대비성, 생산성, 효과성, 절약, 기업적 접근
공무원의 행태와 관련된 가치의 범주	책무성, 전문성, 정직성, 윤리적 인식, 청렴성
공공행정과 시민의 관계와 관련된 가치의 범주	합법성, 개인의 권리 보호, 동등한 대우, 법치주의, 정의, 평등, 합리성, 공평성, 전문성, 소통, 시민참여 및 자기개발, 친근성 등

출처: Jorgensen & Bozeman(2007, p.27)

다른 한편, 공공가치의 개념을 인간의 관계적 관점으로 이해하고자 하는 접근도 있다. 대표적으로, Meynhardt(2009)는 공공가치를 “공공이 형성하는 가치에 영향을 주는 것, 개인과 집단 및 사회의 기본 욕구가 상호 관계 속에서 어떻게 영향을 받는지에 대한 평가 결과이며, 공공의 경험으로부터 도출된 가치(p. 212)”로 정의한다. 이와 같은 개념적 정의 하에 공공가치가 인간의 기본 욕구를 토대로 형성된다고 전제하면서, 인간의 기본 욕구와 관련된 4가지 공공가치 차원을 제시하였다. 첫번째는 도덕적-윤리적 가치이다. 이는 긍정적 자기평가 욕구와 관련되어 인격과 아름다움이 무엇인지에 대해 집단적으로 공유하고 있는 가치를 의미한다. 두 번째는 쾌락적-심미적 가치로서 쾌락 극대화 욕구와 관련되어 있으며, 즐거움과 긍정적 경험을 하는 것과 관련되어 집단적으로 공유된 가치를 의미한다. 세 번째는 공리적-도구적 가치이다. 이는 통제와 일관성 보유 욕구와 관련되어 있다. 어떤 재화나 서비스가 사람들에게 사용 가치를 제공할지를 집단적으로 공유하고 있는 가치를 의미한다. 네 번째는 정치적-사회적 가치인데, 이는 긍정적 관계 욕구와 관련되어 있다. 이는 긍정적인 사회적 관계 형성이 갖는 의미에 대해 집단적으로 공유된 가치를 의미한다. Meynhardt(2009)에 따르면, 공공가치는 인간의 기본 욕구를 충족시키는 수단이기 때문에 욕구를 충족시키기 위해 공공가치를 계속해서 창출한다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 지난 30년간 공공가치에 대한 개념적 논의는 꾸준히 진행되어 왔다. 관련 논의들을 살펴보았을 때, 공공가치는 적어도 세 가지 의미를 지니는 것으로 보여진다.

첫째, 공공가치가 강조하는 ‘공공’은 각자도생하는 개인들의 단순 집합체가 아니라 사회에 필요한 가치가 무엇인지를 인식하고 있는 ‘(집합적) 시민(citizenry)’을 의미한다(Moore, 2007). 집합적 시민은 개인의 사적인 선호를 넘어서 집합적 관점에서 바람직한 목적 달성에 관심을 가진다. 즉, 집합적 시민은 상호의존성을 인식하면서 사적 이익을 뛰어넘어 하나의 사회 구성원으로서 가치 판단할 수 있는 존재인 것이다(김명환, 2022). 따라서 집합적 시민을 구성하고 있는 개인은 무엇이 공정하고 좋은 사회인가, 보다 나은 사회를 위해 정부의 자원과 권한을 어떻게 사용해야 하는지를 합리적으로 판단할 수 있다. 이는 경제적 개인주의를 토대로 개인의 합리적 선택과 그러한 선택의 단순 합으로서 공공 선호를 강조하는 공공선택론의 관점과는 분명한 차이가 있다. 공공가치에서 강조하는 집단적 시민은 개인 이익의 단순한 합이 아니라 민주적 참여를 통해 무엇이 바람직하고 공정한 것인지를 판단내릴 수 있는 ‘정제된(refined) 시민(Moore, 2007)’인 것이다. 이와 같이 가치판단을 내리는 공공이라는 점에서 공공가치의 관점은 차별화된다.

둘째, 공공가치는 (집합적)시민들이 스스로 바람직하다고 의미를 부여하는 ‘가치’이다. 여기서 눈여겨 볼 필요가 있는 사항은 두 가지인데, 하나는 ‘시민이 바람직하다고 여기는 가치’란 관료가 시민에게 가치 있을 것이라고 가정하는 것이 아니라 시민들 스스로 자신들에게 의미있는 것으로 여기는 가치를 의미한다. 예를 들어, 우리 사회에서 교육의 형평성 가치는 정책결정자가 제시한 것이 아니라 우리 사회 내에서 중요한 공공가치로 인식되었기 때문에 받아들여진 것이다. 이러한 점에서 Moore(2013)는 공공가치를 창출한다는 것은 공공조직이 중요하다고 여기는 가치들을 형성하는 일이라고 언급하면서 ‘공공재(public goods)’보다 넓은 가치의 개념임을 분명하게 한다. Benington과 Moore(2011) 또한 공공가치를 공공분야를 향상시키기 위해 집합적 시민들이 소중하게 여기는 것이라고 정의한 바 있다.

또 다른 흥미로운 사항은 ‘가치’란 사람들의 사고와 행동에 규범적 방향을 제시할 수 있다는 점이다(Bozeman, 2007). 이 때문에 공공조직에게 가장 적절한 가치가 무엇인지를 계속 물음으로써 창출된 공공가치는 공공조직의 단순한 산출물로 끝나는 것이 아니라 조직의 절차와 과정 등 관리 업무 전반, 그리고 사회의 제도에 영향을 미치게 된다. 이는 곧 그 사회 또는 공공조직의 정체성을 드러낸다(김명환, 2022). 즉, 공공가치는 그 사회와 문화, 그리고 개인과 조직이 무엇을 가치롭게 여기고 있는지를 보여줄 수 있다.

셋째, 공공가치는 다양한 이해관계자들이 관여한 숙의 과정을 통해 결정된다. 시민, 이해관계자의 참여와 이들과 공직자 간의 숙의 민주주의 과정을 통해 공공가치를 창출하고, 그 결과에 대한 평가가 이뤄질 때 공공기관은 정당성을 강화하고 공공의 신뢰를 형성한다(Coats & Passmore, 2008; Moore, 2005; Stoker, 2006). 이와 같은 점에서 공공가치와 민간부문에서의 가치창출은 차이가 있다. 공공가치는 민주주의 국가에서 작동하는 정치체제 내에서 공공의 참여와 대화를 전제로 민주적 숙의 과정을 통해 표명되고 결정되는 가치인 것이다. 이러한 면에서 Stoker(2006)도 공공서비스의 사용자 또는 생산자의 개별적 선호들의 합 이상인 것으로서 선출직 및 임명직 공무원들과 주요 이해관계자들 간의 숙의를 통해 공동으로 만들어지는 것이 공공가치라고 언급하였다. 따라서 공공가치 창출의 과정에서 시민들은 상호 대화와 담론을 통해 사회의 공공조직에서 창출해야 할 것이 무엇인지를 숙고할 기회를 가지게 되고, 열린 자세로 다른 시민들과 함께 서로의 생각을 나누고, 학습하며, 실천할 수 있게 된다.

2. 공공가치는 어떻게 생산 및 관리, 그리고 평가되는가

그렇다면, 공공가치는 어떻게 창출되고, 유지 및 관리되는가? 공공가치를 논의해 온 지난 30년 동안 공공가치의 내용 측면 뿐만 아니라 '과정'의 측면을 탐색하려는 노력이 이루어졌다. 일찍이 Moore(1995)는 공공가치 창출 전략으로 '전략적 삼각축(strategic triangle)'을 제시하고, 공공가치의 발견, 정당성 확보와 지지, 그리고 운영역량 구축 등 세 측면을 강조한다. 공공조직은 공공가치를 발견하고 정의하는 과정, 공공가치를 생산할 수 있는 자원을 조직하고 동원해 운영역량을 구축하는 과정, 그리고 필요한 정당성과 정치적 지지를 얻는 과정을 통해 공공가치가 창출될 수 있다(Moore, 1995). 이와 유사하게 Coats와 Passmore(2008)도 공공가치의 생산과 전달을 위해 '공공가치 동태성 모형'을 제시한 바 있다. 이들은 공공가치 창출과 유지 및 관리 과정에서 세 가지 상호의존적인 활동의 중요성을 강조한다. 첫 번째는 창출 활동으로 공공가치가 어떻게 생산되는지를 살피고, 두 번째는 정당성 인정 활동으로 공공가치가 어떻게 정당화되는지를 분석한다. 마지막 과정은 평가 활동으로 공공가치를 어떻게 측정할 것인지를 살펴보는 것이다. 위 두 모형을 참고하여 여기서는 공공가치의 과정을 생산과 관리 그리고 평가의 측면에서 살펴본다.

가. 공공가치 생산 과정

공공조직에서 공공가치를 결정하는 주체는 '공공(the public)'이다. Moore(1995)는 무엇이 공적으로 가치 있는 것인가를 결정하는 주체를 'the public'으로 표현했지만, 다수의 공공가치론자들은 공공가치를 창조하는 주체를 강조한다는 의미에서 '(집합적) 시민(citizenry)'으로 표현한다(김명환, 2022). 표현이 어찌되었든, 공공가치를 창출하는 과정에서 공공가치의 결정자는 민주적 과정을 통해 성찰하고 행동하면서 사회구성원들의 상호의존성에 기반한 집합체(collectivity)이고, 사회에 필요한 가치를 인식하고 구현하려는 '(집합적)시민'(citizenry)인 것이다. (집합적) 시민은 단순히 자신에게 직접적으로 전달되는 이익에 집착하는 개인적 선호를 지닌 개별 시민의 수준을 넘어서 집합적으로 형성하는 가치를 지닌 시민이다. 이들은 특정 선호를 지닌 개인적 차원의 시민이나 조직화된 압력집단을 의미하지 않는다. 쌍방향적 대화와 담론을 통해 사회의 집합적 차원에서 중요한 것이 무엇인지를 숙고할 수 있는 기회를 가진 시민인 것이다. 이러한 의미에서 사람들이 가치 있다고 여기는 것을 민주적 절차를 통해 공공가치로 결정하는 주체는 숙의 과정을 통해 형성된 '분별력 있는 시민'인 것이다(Moore, 1995, p.76).

그런데 이와 같이 분별력있는 시민들이 직접적인 의사결정과 숙의과정에 참여하기 위해서는 이를 주도하는 주체가 있어야 한다. Moore(1995)는 공공가치 창출의 주체로서 공공관리자의 역할을 강조하는데, 공공관리자들은 선출직 관료나 시민, 언론 등 다양한 이해관계자들이 공공가치 창출과정에 직접 참여하고, 숙의과정을 가지도록 독려해야한다고 주장한다. 이러한 이유로 공공가치론에서는 공공관리자가 새로운 공공가치를 발견할 수 있는 '가치추구 상상력(Moore, 1995, p.65)과 함께 시민과 가치 공유할 수 있고, 공공가치를 관리할 수 있는 역량을 갖추도록 요구한다. 이들의 입장에서 본다면, 공공가치는 공공관리자와 시민간의 상호작용을 통해 창출되는 것이다. 김명환(2022)은 이 부분에서 민주성 결핍(democratic deficit)에 대해 경계하는데 즉, 기술적 전문성에 있어서 선출직 관료보다 공공관리자(공무원)가 더 유능하고, 행정부의 감독 또한 느슨한 경우, 다른 한편으로 일반시민들은 공공가치 창출에 무심하고, 시민사회의 참여가 대표성을 잃은 채 제한된 시민단체 중심으로 공공가치 생산에 참여한다면, 공공관리자에 의해서 공공적 가치에 대한 일방적인 판단이 일어날 수 있다고 경고한다.

공공가치의 최종 산출물은 교육조직의 단순한 '산출(output)'의 수준을 넘어서서 교육서비스의 '결과(outcome)' 그리고 나아가서 교육정책에 대한 '신뢰형성'을 포함한다(Moore, 1995). 신공공관리론에서는 '고객의 만족도' 등이 주요한 산출물이지만, 공공가치론에서는 단순히 서비스 산출보다 높은 차원의 가치 창출에 결과의 초점을

맞추는 것이다. 예컨대, EBS 교육프로그램은 학생 개개인에게 필요한 보충교육의 내용을 전달할 뿐만 아니라 공교육 차원에서 '교육의 형평성'이라는 가치창출의 결과를 가져온다. 따라서 공공가치론에서 기대하는 공공가치의 최종 산출물은 학생의 만족도뿐만 아니라 학생들의 실제 삶이 변화하는지 여부, 교육조직이 초기에 의도했던 사회적 결과를 달성했는지 여부까지 물어볼 수 있어야 한다. 특히, 공공가치론에서는 결과(outcome)만큼이나 신뢰형성이 최종 산출물로서 중요하다. 교육조직이 본업인 교육활동을 통해 '교육의 형평성'이나 '민주성'과 같은 공공가치를 생성한다면, 그리고 학부모와 학생들이 공공가치를 인식하게 되면, 교육조직에 대해 시민의 신뢰는 높아질 수 있다. 이렇게 된다면, 교육활동의 질적인 활동뿐만 아니라 학교와 같은 교육조직에 대한 신뢰를 추가로 창출할 수 있게 되는 것이다.

한편, 공공가치론에서는 공공조직이 공공가치 산출에 성공했는지, 또는 실패했는지를 가늠할 수 있는 기준이나 방식을 제안하기도 하였다. 대표적인 사례로 Bozeman(2015)은 공공가치에 대한 담론과 숙의를 촉진하고 공공가치의 실패 가능성을 진단하는 10가지의 기준을 정의하고, 어느 때 공공가치가 실패하는지 또는 성공하는지를 <표 5>와 같이 제시한 바 있다.

<표 5> 공공가치 기준

기준	정의	공공가치 실패와 성공에 대한 해설
공공영역의 창조, 유지, 강화	하나의 공공가치: 공공가치와 연관된 집합적 행동에 대한 공개적 공공소통과 심의 공공가치를 가능하게 하는 제도: 공공영역 가치의 실현이 일어나는 물리적 혹은 가상적 공간	실패: 권위주의적 체제는 항의자를 통제해 공개적인 공적 소통을 좌절시키는 노력의 일환으로 인터넷 혹은 기타 사회적 매체 장악
		성공: 지방의 환경 분쟁을 조정하기 위해 다양한 이해관계자를 참여시키는 숙의민주주의 집단을 설립하고 이해관계자는 자유롭고 공개적인 공공가치 관련 소통에 관여
진보적 기회	구조적 불평등과 기회 구조의 역사적 차이를 해결하는 집합적 행동과 공공정책이 '평등한 경기장' 보다 바람직함	실패: 성취에 대한 기회 구조의 효과를 구별하지 못하는 '실적 기반' 정책
		성공: 보상적 교육 프로그램
가치 표명과 집약을 위한 메커니즘	정치 과정과 사회적 응집성은 공공가치에 대한 효과적 소통과 처리를 보장하는데 충분해야 함	실패: 시민권, 국가안보와 기타 이슈에 대해 극단적 가치를 보유한 아주 소수의 위원회 의장들이 강요한 입법상의 병목을 유도하는 1950년대의 비경쟁적인 선거구와 미국 의회 연공서열 체계의 결합
		성공: 경험과 전문성을 관련 주제와 결부시키는 요인들을 고려하는 미국 의회의 연공서열 체계 개혁
정당한 독점	재화와 서비스가 정부 독점에 알맞은 것이라고 여기지는 경우, 재화와	실패: 외국 원수와 협정에 관해 은밀하게 교섭하는 사적 기업

	서비스의 사적공급은 정당한 독점을 위반한 것임	성공: 지적 재산권을 할당하는데 특허 정책의 사용
불완전한 정보	시장실패와 유사한 것으로서, 시민이 정보에 입각해 판단하는데 투명성이 불충분한 경우에 공공가치들이 좌절될 수 있음	실패: 공직자가 에너지 회사의 지도층과 비밀리에 국가 에너지 정책을 개발하는 것 성공: 시의회가 제안된 지구제 변경안에 대해 널리 알리고 공청회를 여는 것
편익의 분배	모든 사정이 같다면, 공공재와 서비스는 무료로 그리고 형평성있게 분배되어야 함	실패: 지정된 공용토지에 대한 접근을 제한하는 것 성공: 국립공원 거버넌스를 위한 역사적 정책
공급자 이용가능성	최소한 재화와 서비스를 제공할 필요성에 대해 정당한 인정이 있는 경우, 이를 제공할 수 있는 공급자가 있어야 함	실패: 복지 혜택이 공적 인력의 부족이나 전자 거래 확인 기술의 실패로 인해 제공되지 않음 성공: 신속하고 안전한 소득세 환불의 다양한 방법 제공
시간 지평	공공가치는 장기적인 가치들이고 적합한 시간 지평을 요구함. 부적합한 단기 시간 지평을 기초로 행위가 고려되는 경우 공공가치의 실패가 있을 수 있음	실패: 레크리에이션 관련 중요 쟁점과 경제 발전을 고려하지만, 야생동물의 서식지를 변화시키는 장기적 함의를 고려하지 못하는 수모를 위한 정책 성공: 연금의 장기적 생존 능력을 보장하기 위해 취하는 조치
지속 가능성 대 자원 보존	고유하고 고도로 가치있는 공유자산과 연관된 행위는 지속가능한 것으로 자원을 취급하거나 부적합한 보상금에 기초한 위협에 굴복하기보다는 자원의 고유한 가치를 인정해야 함	실패: 공공 서비스의 사유화에서 계약자는 보상금을 보장해야 하지만 공공 안전에 대해 부적절한 보장을 함 성공: 장기적이고 지속가능한 식용 어류의 보존을 위해 어획량을 정하고 어획을 일시적으로 금지함
최저생활 보장과 인간존엄성	광범위하게, 인정받고 있는 벨몬트 강령에 맞게, 특히 취약한 인간존재는 존엄성 있게 대우 받아야 하고 그들의 생존이 위협받아서서는 아니됨	실패: 인간이 만든 기근, 노예노동, 정치 구금 성공: 아동, 수감자, 정신질환자를 포함한 취약한 사람들에 대한 기관감사위원회의 보호

출처: Bozeman & Johnson (2015; 67-68)

나. 공공가치 창출을 위한 관리 방식

공공가치론에서는 공공가치를 창출하고 관리하기 위해 조직간 협력과 조정을 강조하는 네트워크 거버넌스*를 강조한다. 즉, 공공영역과 민간영역, 그리고 자발적인 조직영역(voluntary sector)간 지속가능한 파트너십이 전제되어야 공공서비스를 효과적으로 전달하고 관리할 수 있다(Moore, 2014). Moore(2014)는 “공공가치 산출은 정부 관계자뿐 아니라 비영리조직 관계자들을 포함한 모든 조직 관계자들이 참여하는 과정이며, 모든 이해관계자들은 공공가치 창출을 위해 협력해야 한다. 모든 참여자들이 네트워크 거버넌스를 통해 공공가치에 대해 소중하게 인식하고, 상호소통하고, 자원들을 교류함으로써 공공가치의 산출물들은 향상될 수 있다(p. 74)”라고 언급하

* 이는 ‘네트워크 거버넌스’, ‘협력적 거버넌스’, ‘공공-민간파트너십’, ‘통합정부’, ‘전체정부’와 같은 의미로 활용되기도 한다(곽현근, 2022).

면서 정부와 민간간의 공동생산 체제(public-private production system)의 필요성을 강조한다.

공공가치 관리방식으로서 네트워크 거버넌스를 강조하는 공공가치론은 다양한 영역의 협력을 이끌어낼 수 있는 리더십을 강조한다. Moore(1995)는 “공공조직들은 자신들의 활동에 대해 정당성과 지지를 얻기 위해서 공공조직에 권위를 부여할 수 있는 환경, 즉 시민과 다양한 이해관계자들과의 지속적인 대화와 협의가 필요하다. 이러한 과정을 통해 공공관리자들은 공공가치 창출을 극대화할 수 있는 정책을 개발하고, 문제를 해결할 수 있는 전략을 찾을 수 있다(p. 80).”라고 언급하면서 공공가치 실현을 위한 리더의 핵심적 역량을 제시한다.

전통적인 행정이나 신공공관리에서는 공공관리자의 주된 역할이 교육서비스를 직접 생성하고 전달하는 것이었지만, 공공가치론에서는 어떻게 하면 공공조직과 시민이 신뢰와 상호 개방성을 유지하면서, 대화와 숙의를 지속할 수 있을 것인가(Shaw, 2013)에 초점을 두고 있기 때문에 주어진 목표나 문제해결을 위해서 다른 영역과 협력적 관계를 유지할 수 있는 역량이 강조되는 것이다. O'Flynn(2007)도 공공관리자는 다양한 갈등을 해결할 수 있어야 하고, 정보를 공유하고, 신뢰를 형성할 수 있는 기술이 필요하고, 다양한 이해당사자들과 대화와 협치할 수 있는 협력적 파트너십이 중요하다고 언급한다. 특히, 공공조직은 공공가치 실현을 위해 자신들의 프로그램과 절차, 활동에 있어 혁신을 요구받을 수 있다. 그런데 조직혁신은 단순히 공공조직 내부 구성원의 역량으로만 가능하지 않은 경우가 허다하다. 공공조직 혁신에서 중요한 것은 신공공관리가 강조했던 단순 서비스 중심의 고객 만족을 넘어서 많은 시민이 중요하게 여기는 사회적 결과(가치)를 만들어 내는데 초점을 두기 때문에 공공조직과 관련되어 있는 다양한 이해관계자들과 소통과 협력을 통한 집단지성을 발휘해야 한다(곽현근, 2022). 우선, 공공조직만이 공공가치를 창출할 수 있다는 인식을 확장해야 한다. 다양한 영역의 주체들과 함께 공공가치를 창출할 수 있다. 이후 공공관리자는 다양한 주체들을 공공가치 생성을 위한 공동혁신자로 간주하면서 이에 대한 지원과 협력을 제공하는 촉진자, 협력자로서 역할을 수행해야 한다.

다. 공공가치의 성과측정

공공기관에서 공공가치를 창출한 이후 이에 따른 공공가치의 성과를 적절하게 제시하는 것이 중요하다. 공공가치는 공공영역에 민주적이고 숙의적인 접근을 제공하는데 유용한 개념이 될 수 있지만, 다분히 규범적 성격을 지니고 있기 때문에 지속가능한 조직운명을 위해서는 공공가치의 원인과 결과를 측정할 수 있는 방법이 필요하다(이석환, 2022). 이러한 이유로 국내외 공공가치에 관한 선행연구들에서는 어

떻게 공공가치의 성과를 측정할 것인지 성과측정 지표를 개발하고 구성하는 것을 주요한 과제 중 하나로 삼고 있다.

그런데, 기존의 성과 분석 도구들은 주로 경제학 이론과 관점에 기반하여 만들어졌기 때문에 정량적 평가가 가능한 가시적인 산출(재정적 측면 등)에는 적합할 수 있지만, 시민들이 무엇을 바라는지, 시민들이 어떻게 참여하는지, 시민들이 공공조직에 대해 어느 정도 신뢰하는지, 공공가치 창출과정이 절차적으로 공정했는지와 같은 가치들에 대해서는 평가하기가 곤란하다. 즉, 공공가치론에서는 경제성이나 효율성과 같은 가치를 넘어서서 신뢰나 정당성과 같은 공공가치를 강조하기 때문에 이에 대한 계량적 검증을 위한 방식을 고민할 필요가 있다.

이와 같은 문제의식에서 Faulkner와 Kaufman(2017)은 공공가치 측정에 관한 문헌 검토를 통해 4가지 차원에서 공공가치를 측정할 수 있는 지표를 제시한다. 두 가지 차원의 측정지표들은 기존 경제학에서 활용되던 성과지표와 유사한 '공공서비스에 대한 품질'과 '효율성'인 반면, 나머지 측정지표들은 '결과달성'과 '신뢰와 정당성'을 강조한다. 구체적으로 살펴보면, 첫 번째 차원은 공공서비스 품질로서 공공서비스가 시민의 욕구에 적합하게 전달되는 정도를 측정한다. 대표적인 예로, 설문조사를 통한 만족도, 피드백에 대한 반응 관련 항목 등을 측정지표로 활용한다. 두 번째 차원은 효율성이다. 이는 최소한의 자원으로 최대의 이익을 달성하는 정도를 의미하는데, 창출된 공공가치의 혜택과 이에 투입된 비용을 비교함으로써 효율성을 판단한다. 세 번째 차원은 결과달성이다. 집합체로서의 시민들이 가치를 부여한 결과를 어떤 방식으로든 개선하였는지 그 정도를 판단한다. 예를 들어, 국가안보, 식품안전, 국민의 건강, 환경보호 등이 공공가치 달성을 판단할 수 있는 지표라고 할 수 있다. 네 번째 차원은 시민이나 이해관계자들이 공공조직을 신뢰하고 정당하다고 인식하는 정도를 나타내는 '신뢰와 정당성'의 차원이다. 공공가치론에서 신뢰와 정당성을 주요한 성과측정의 지표로 간주하는 이유는 시민들의 신뢰를 기반으로 공공조직들은 목표달성에 필요한 자원을 확보할 수 있기 때문이다(Faulkner & Kaufman, 2017). 시민이 특정 기관을 신뢰하는 정도, 기관이 제공하는 프로그램 또는 서비스에 대한 신뢰의 정도, 기관이 서비스를 투명하고 공정하게 전달할 것이라고 인식하는 정도 등이 해당 지표가 될 수 있다.

이외에도 Moore(2013)는 'Recognizing Public Value (공공가치 인식)'저서에서 공공가치를 측정하고 평가할 수 있는 구체적이고 실용적인 방법으로서 '공공가치 성과표(public value score card: PVSC)와 '공공가치 회계(public value accounting)'를 제시한다. 공공가치 성과표란 "공공가치 창출에 대한 추상적 아이디어를 공공가치 창출을 점검할 수 있는 구체적 성과측정 단위로 변환한 준거 틀/framework)(p. 110) "인

데, 공공가치 성과표를 이용한 성과측정은 “과거에 창출된 공공가치를 점검하고 미래에 공공가치를 창출하거나 유지하는데 필요한 관리 활동을 안내할 수 있다”고 제시한 바 있다. 공공가치 회계는 공공조직이 생산한 순 공공가치를 측정하기 위해 개발된 도구로서 민간영역에서 활용되고 있는 ‘최종 결산 결과(bottom line)’와 유사하다(Moore, 2013, pp. 42-43)“. 공공가치의 중요한 차원을 고려한 공공가치 계정은 지출(왼쪽)에는 공공가치를 창출하는데 투입된 재정적 비용과 사회적 비용 및 의도되지 않은 부정적 결과 등을 기록하는 반면, 수입(오른쪽)에는 소기의 사회적 성과의 달성, 미션 달성, 의도되지 않은 긍정적 결과, 사회 정의와 형평성 등을 기록하도록 하였다.

국내 연구 중에서는 이석환(2022)이 기존의 성과평가와 비교해서 공공가치 접근이 어떻게 다른지를 ‘투입-활동-산출-결과-영향’이라는 논리모형을 활용하여 설명한다. 그는 이 연구에서 공공가치론은 기존의 성과평가와 달리 투입, 산출, 과정뿐만 아니라 그동안 간과해 온 결과와 영향에도 관심을 기울인다는 점을 강조한다. 특히, 산출가치로서 경제성이나 효율성뿐만 아니라 신뢰, 사회통합, 공동체 안녕, 지속가능성 등을 포함한다. 그는 장기적 결과로서 영향을 확인하고 측정하는 것이 어렵지만, 공공가치 접근에서도 시민의 주관적 인식에 기초한 공공가치 지도(public value atlas)나 비용편익분석(cost-benefit analysis)에 기반을 둔 공공가치 투자수익률(public value return-on-investment) 등과 같은 기법이 가능하다고 주장한다.

이 장에서 논의한 바와 같이 신공공관리에 대한 반발과 공공조직의 역할 변화에 대한 요구로 등장하게 된 공공가치론은 한편으로는 공공가치의 내용을 규정하려는 노력을 기울이고 있고, 다른 한편으로 공공가치가 창출되는 과정을 구체화하려는 시도로 이어지고 있다.

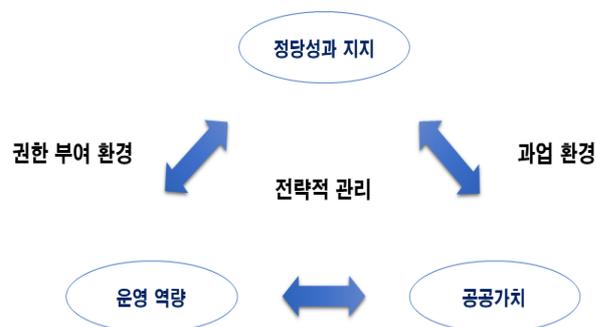
IV. 교육행정 분야에서 공공가치 창출 가능성 검토

교육조직은 학생들에게 좋은 교육을 제공해야 할 뿐만 아니라 교육활동 과정에서 공공가치를 창출하여 사회에 기여할 수 있어야 한다. 우리나라 초·중등분야뿐만 아니라 고등교육조직은 대부분 국민의 세금이나 등록금으로 운영되기 때문에 공공이 바람직하다고 여기는 공공가치에 부응해야 하는 것이다. 어떻게 보면 교육조직의 존립 목적과 정체성은 공공가치 창출에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그렇다면, 교육행정 분야에서 공공가치는 어떻게 창출할 것인가?

이 연구에서는 Moore(1995)가 공공가치의 전략적 창출과 관리를 위해 제안한 전략적 삼각축(strategic triangle)의 관점에서 교육조직의 공공가치 창출과 유지 가능성

을 검토해보고자 하였다. Moore(1995)는 전략적 삼각축을 제안하면서, 공공기관에서 공공가치를 창출하고 이를 제대로 관리하기 위해 세 가지 전략이 적절히 조화를 이루어야 한다고 주장한다. 공공가치를 창출하기 위한 세 가지 전략은 1) 공공가치를 발견하고 정의하는 일 2) 정의된 공공가치 실현을 위해 필요한 정당성과 정치적 지지를 얻는 일 3) 공공가치 실현을 위해 필요한 자원을 조직화하고 동원할 수 있는 운영역량을 구축하고 강화하는 일이다. 국내 연구들 중에서도 Moore(1995)의 전략적 삼각축을 활용하여 행정분야 공공가치 창출의 가능성을 검토한 바 있다. 예를 들어, 박현근(2022)은 '공공가치 창출을 위한 지방행정 혁신의 방향을 탐색'하기 위해 전략적 삼각축에 기반하여 풀뿌리주민 자치 기반의 공동생산을 위한 공공가치 창출 가능성을 검토한 바 있다. 주은혜(2002) 또한 '도시재생 뉴딜사업'을 통해 어떻게 공공가치를 창출할 것인지를 탐색하였는데, 이때 활용한 분석틀 중 하나가 Moore(1995)의 전략적 삼각축이었다. 이와 같은 연구들을 살펴보았을 때, 전략적 삼각축 전략은 공공가치의 내용적 측면과 공공가치가 창출되는 과정적 측면을 모두 포괄하고 있어 규범적이든 경험적으로든 의미 있는 통찰을 제공한다. 따라서 이 연구에서는 공공가치의 제안, 정당성과 자원의 동원과 구축, 운영역량 등으로 제시된 전략적 삼각축을 교육행정분야에서 공공가치 창출의 가능성을 탐색하는 모델로서 활용해보고자 한다. 특히, 교육행정학회 학술위원회에서 함께 논의하여 발전시킨 정책 사례들은 전략적 삼각축의 관점에서 교육행정 분야 공공가치의 창출과정을 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

우선, 공공가치 창출을 위한 전략들을 포착할 수 있는 준거틀로서 제안한 Moore(1995)의 '전략적 삼각축(strategic triangle)'의 모형을 도식화하면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] Moore(1995)가 제시한 공공가치의 전략적 삼각축

각 구성요소들을 구체적으로 살펴보면 첫째, 교육조직에서 공공가치를 창출하기 위해서는 무엇보다 교육조직이 생산해야 할 실질적인 가치를 발견하고 정의해야 한다. 공공가치는 교육조직의 미션이나 목적과 같은 명제들로 표현될 수 있는데 (Alford et al., 2017), 교육조직의 구성원들에 의해 가치가 부여된 것이어야 하고, 교육의 향상을 이끌 수 있는 가치여야 한다(Benington & Moore, 2011)

둘째, 창출되는 교육조직의 공공가치는 학교장이나 교육행정이 스스로 정한 목표나 비전들이 가치 있다는 판단만으로는 충분하지 않다. 공공가치를 실현시키기 위해 필요한 역량과 재정을 제공하는 다양한 이해당사자들이 이와 같은 판단에 동의해야만 한다. 곽현근(2022)은 시민, 선출직 대표, 이익집단, 그리고 언론 등 교육관련 참여 주체들과 교육행정이 상호작용하는 공간이 바로 권한부여 환경이라고 해석하면서, 이 같은 환경에서 교육행정은 교육조직이 창출하는 가치에 대한 지지를 유지하도록 노력해야 한다고 주장한다.

셋째, 교육조직에서 생산된 공공가치가 지속가능하기 위해서는 운영역량이 필요하다. 운영역량은 교육행정가들이 바람직한 결과를 달성하기 위해 교육조직 안팎의 재정, 인재, 기술 등의 운영자원을 이용하고 동원하는 역량이다(곽현근, 2022). 교육정책을 둘러싸고 다양한 이해관계자들이 관여하기 때문에 정부 내외의 기관과 조직 및 이해관계자 간 조정과 협력은 운영역량을 구축하는데 필수적이다. 이 때문에 교육조직들이 바람직한 결과를 달성하는데 필요한 자원을 효과적으로 확보하고 활용하기 위한 협력적 거버넌스를 구축하고, 공동생산 시스템을 갖출 수 있는 운영역량이 강조된다.

가. 교육행정 분야에서 공공가치 발견 및 정의

교육조직은 내재적으로 가치문제에 직면할 수 밖에 없다. 교육조직의 문제가 불가피하게 가치를 내포하고 있다는 관점을 받아들인다면, 다음 질문은 교육조직의 향상에 바람직한 공공가치를 어떻게 발견하고 정의할 것인가이다. 이 연구에서는 Jorgensen과 Bozeman(2007)이 제시한 '공공가치의 범주'를 활용하여 교육조직에서 추구해야 할 하위가치를 예시적으로 규정하였다. 앞서 언급하였지만, Jorgensen과 Bozeman(2007)의 '공공가치 범주'는 문헌을 통해 공공분야에서 중요하게 여겨지는 가치들을 모두 나열한 후 이를 유사성 등의 기준으로 재분류한 것이다. 이들이 제시한 공공가치의 범주 10개 중에 교육 분야에서 활용 가능한 가치 범주로 재조직화한 후 6개 범주로 나타냈다.

<표 6> 교육행정 분야에서 창출할 수 있는 공공가치 범주와 하위가치 (예시)

공공가치 범주	추구해야 할 가치 (예시)
교육조직의 사회적 기여	인간 존엄성, 교육기회 평등, 이타주의
교육조직에서 의사결정	공동의 선택, 시민참여, 소수집단 및 개인의 권리 보호
교육조직 내부운영	생산성, 신뢰성, 혁신
교육조직의 공무원 행태	책무성, 전문성, 윤리적 인식
교육조직과 시민의 관계	공평성, 시민참여, 소통
교육조직과 환경과의 관계	개방성, 경쟁과 협력, 지속가능성

첫 번째 범주는 교육조직의 사회적 기여이다. 이 범주에서 고민해볼 수 있는 공공가치는 인간 존엄성, 교육기회 평등, 이타주의 등이다. 교육행정의 공공가치는 인간의 존엄성을 유지하고, 이타주의의 가치를 실현하는 방향에서 창출되어야 한다. 인간존재는 존엄 있게 대우받아야 하고, 이들의 생존이 위협받지 않아야 하는 중요한 가치이다. 종종 과도한 실적 위주의 교육정책이 이와 같은 공공가치를 위협할 수 있기 때문에 견제가 필요하다. 또한 교육행정에서 공공가치는 교육기회의 평등에 기여할 수 있는 방향에서 창출되어야 한다. 교육서비스를 무료로 제공하거나 위기에 처한 학생을 배려하여 보상적 교육정책을 추구하는 것은 이와 같은 공공가치의 실현이라고 볼 수 있을 것이다.

그런데, 이와 같은 공공가치는 시공간 맥락에 따라 지속해서 변하는 특징을 가진다(Jorgensen & Bozeman, 2007). 시간의 변화에 따라 특정 가치들의 상대적 중요성 역시 변하는 것이다. 특히, 공공가치는 특정 시대의 정책환경 변화에 따라 새롭게 해석될 수 있기 때문에 그 시대적 맥락에서 요구하는 시민 선호의 총합적 성격으로서 교육정책이 어떻게 나아가야할지를 알려준다(곽현근, 2022). 따라서 공공가치의 개념을 이해할 때에는 한 사회를 둘러싼 맥락에서 해석해야 하고, 최적의 가장 좋은 개념이 존재하는 것이 아니라 정책 이해관계자에 따라서 서로 다르게 해석할 수 있고, 개념을 재정의할 수 있다.

학술위원회 연구팀에서도 분석한 사례 중에 재개념화가 필요한 공공가치를 발견하여 이를 탐색하였다. 예컨대, 이호준(2022)의 ‘균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의’연구는 기존 교육행정 영역에 당연하게 받아들였던 ‘균등한 교육기회’라는 공공가치의 재개념화 필요성을 역설하였다. 그는 이해관계자들이 다양해짐에 따라 균등한 교육기회를 바라보는 관점에 대한 합의된 의미 공유가 어렵다고 보고, 균등한 교육기회에 대해 무엇을(내용), 어떻게 보장할 것인가(방법)에 대한 의미를 재탐색하였다. 이 연구에서 이호준(2022)은 교육기회 보장의 상대적 차이를 줄이는

데 초점을 맞춰 왔던 기존의 개념에서 나아가 수월성과 형평성의 상보성에 근거하여 적정성까지도 아우르는 개념으로 균등한 교육기회의 의미를 새롭게 정립해야 한다고 주장한다. 이에 따라 교육행정의 중요한 공공가치인 균등한 교육기회의 개념을 “모든 개인의 전인적 성장과 잠재력 실현을 위해 학습자가 목표한 지식, 역량, 인격 등에 관한 성취 수준에 충분히 도달할 수 있도록 접근 기회, 과정, 결과 측면에서 동일한 대상을 동등하게 대우하고 정당한 차이로 인정되는 부분은 다르게 대우하는 행위(p.32)”로 재정의하였다.

학술위원회 연구팀의 또 다른 사례인 이수정(2022)의 ‘한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색: 대학 중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로’ 연구 또한 고등교육의 정책환경 맥락에서 시간의 변화에 따라 대학이 추구하는 공공가치가 변화하는 양상을 발견하였다. 이 연구는 지난 10년간 한국 대학들의 중장기발전계획에 나타난 대학 비전들을 살펴보고 대학들이 지향하는 공공가치는 무엇인지, 그리고 어떻게 변화했는지를 분석한다. 총 146개 대학을 대상으로 텍스트마이닝 기법을 활용하여 분석한 결과, 이 연구는 우리나라 대학의 비전이 대학을 둘러싼 환경변화와 사회가 요구하는 바에 따라 변화하는 것을 발견하였다. 예를 들면, 2010년과 2015년 비전에는 ‘세계’, ‘글로벌’, ‘인재’가 대학 비전에서 많이 등장하였지만, 2021년 비전에는 ‘미래’, ‘교육’, ‘지역’으로 변화한 것으로 알 수 있었다. 2021년에는 ‘혁신’, ‘가치’, ‘학생’, ‘세상’, ‘융합’ 등의 공공가치도 대학 비전으로 등장하였다. 정부의 교육정책이 미래교육과 혁신을 강조하고, 현장에서도 인공지능을 중심으로 과학기술이 급속하게 성장하고 있는 고등교육환경을 반영하여(이수정, 2022), 대학의 공공가치가 변화하는 것을 알 수 있었다.

이처럼 교육행정 분야에서 공공가치는 시공간 맥락에 따라 지속해서 변화한다. 따라서 공공가치 개념을 이해할 때에는 한 사회를 둘러싼 맥락에서 해석이 필요하다. 향후 교육행정 분야에서 새로운 공공가치에 대한 발굴과 동시에 이호준(2022)의 연구와 같이 재개념화 작업이 병행되어야 한다.

둘째, 교육행정 분야에서 활용가능한 가치로 교육조직에서 의사결정과 관련한 가치 범주를 고려해볼 수 있다. 이 범주에 포함할 수 있는 공공가치로는 교육주체(교사, 학부모, 학생 등)의 참여, 공동의 선택, 그리고 소수집단 및 개인의 권리 보호 등이다. 교육에 대한 의사결정과정에서 정보의 투명성이 교육 주체들에게 주어지지 못했을 경우, 공공가치는 좌절될 수 있다. 이 때문에 교육에 대한 의사결정은 투명한 정보 제공을 전제로 이루어져야 한다. 또한 교육에 대한 주요 의사결정은 교육부나 교육청의 핵심 지도층들이 비밀리에 수행하는 것이 아니라 교육이해관계자들과 시민들에게 널리 알리고 공청회를 여는 것이 필요하다.

셋째, 교육조직의 내부운영과 관련한 가치 범주이다. 공공가치를 창출하기 위해서는 교육조직은 생산성뿐만 아니라 혁신과 신뢰를 형성할 수 있는 방향에서 운영되어야 한다. 그런데, 혁신이나 신뢰의 가치는 대체로 장기적인 가치이기 때문에 단기간의 실적만을 강조한다면 공공가치 창출에 실패할 수 밖에 없다. 이 때문에 교육행정 분야에서 공공가치를 창출하기 위해서는 적절한 시간이 요구된다. 단순히 생산성을 고려하는 수준이 아니라 장기적인 성과를 가치롭게 다루는 공공가치를 추구해야 한다.

이 범주의 하위 공공가치 중 눈여겨 봐야 하는 공공가치 중 하나가 혁신의 가치이다. 그동안 교육조직에 대한 공공가치로서 생산성이나 신뢰는 비교적 논의가 되어 왔지만, 공공가치로서 혁신은 다소 생소할 수 있다. 혁신의 개념은 종종 공공가치보다는 기업체의 생산성을 높이는 사적 가치로서 간주되는 경향이 있기 때문이다. 하지만, 혁신은 교육행정 분야에서 중요한 공공가치가 될 수 있다. 이번 학술위원회 연구팀의 경험적 연구로 수행되었던 ‘학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성’ 연구(함승환, 2002)에서도 학교 교육의 혁신이 학교-가정-지역사회간 협력 파트너십을 통한 공동생산(co-production)과 관련성이 높다는 점을 보여준다. 이와 같이 공공가치에 대한 개념적 또는 경험적 연구들이 기존의 교육행정 분야에서 다루었던 공공가치에 대한 전통적 관점을 보완하거나, 다른 한편 새로운 관점에서 공공가치를 확장하는데 기여할 수 있을 것이다. 이는 향후에도 교육행정 분야에서 공공가치를 재개념화하고 새롭게 발굴하는 작업이 지속되어야 함을 시사한다.

넷째, 교육조직 공무원의 행태와 관련한 가치 범주이다. 이는 책무성, 전문성, 윤리적 인식 등과 같은 공공가치 창출을 지향한다. 이는 교육행정에 종사하는 전문가들이 사회에서 부여한 의무를 충실하게 이행함으로써 창출될 수 있는 가치이다. 교육조직 전문가들은 공공기관의 다른 구성원들과 마찬가지로 자신의 역할과 관련한 법과 제도를 준수해야 한다. 또한 이들은 교육정책을 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 충분한 전문성을 갖추고 있어야 한다. 이와 동시에 교육조직 전문가들은 공공조직의 전문가로서 윤리적 인식이 중요하다. 민주시민으로서 권리와 책임 이외에도 교육조직의 전문가로서 윤리의식을 가지고 의무를 다했을 때 공공가치가 창출될 수 있다.

다섯째, 교육조직과 시민간의 관계에 대한 가치 범주이다. 교육행정 분야의 공공가치는 공평성과 시민참여, 그리고 소통을 기반으로 창출되어야 한다. 교육조직에서 생산되는 교육서비스와 공공재를 시민들에게 무료로 제공할 수 있어야 한다. 동시에 시민들이 교육정책 형성과정에서 직접 참여할 기회를 제공하고, 이들의 담론을 통

해 다양한 지식과 정보를 공유함으로써 시민과 교육행정 전문가간의 상호이해를 전제로 교육조직을 운영하였을 때 공공가치가 창출될 수 있다.

여섯째, 교육조직과 환경과의 관계와 관련된 가치 범주이다. 교육조직이 환경과의 관계에서 창출할 수 있는 공공가치는 개방성, 경쟁과 협력, 그리고 지속가능성이다. 외부 기관이나 지역사회와의 연계를 통해 공공가치를 창출할 수 있어야 한다. 사회와의 공생 관계 관점에서 교육조직은 사회가 지속 가능할 수 있도록, 반면 사회도 교육조직과 상생할 수 있도록 서로에게 지녀야 하는 가치인 것이다. 특히, 지속가능성은 미래 세대의 필요를 충족시킬 잠재력을 훼손시키지 않으면서도 현 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 가치로서 의미를 지닌다. 그동안 효율성과 수월성에 치우쳤던 교육정책 전략을 전환하여 사회와의 조화로운 공존을 꾀할 수 있는 가치를 교육조직이 창출해야 한다. 이와 관련하여 학술위원회 연구팀의 연구결과는 고무적이다. 이수정(2022) 연구에 따르면, 우리나라 대학들이 점차 미래나 교육, 지역 등의 어휘를 대학 중장기발전계획에서 비전으로 많이 언급하였다. 이는 변화 동기가 어떻게 간에 대학 자체에 집중되어 있던 사적 가치를 사회와의 공생 관계를 지향할 수 있는 공공가치로 전환할 수 있는 계기를 마련했다고 해석할 수 있을 것이다.

위에 제시한 교육조직의 공공가치 범주와 가치들은 Jorgensen과 Bozeman(2007)의 공공가치 범주에 따라서 교육행정 분야에서 고려해볼 수 있는 사례들을 예시한 것에 불과하다. 향후 교육행정 분야에서는 교육조직이 창출할 수 있는 공공가치를 발견하고, (재)정의하는 일에 집중할 필요가 있다.

나. 공공가치의 정당성과 정치적 지지를 위한 가능성 검토

교육조직이 스스로 정한 비전이나 목표들이 가치 있다고 판단하는 것만으로 공공가치가 창출되기에 충분하지 않다. 관련한 다양한 이해당사자들(교사, 학부모, 시민, 이익집단, 언론 등)이 '정의된 공공가치'에 동의해야 한다. 이들은 교육조직이 운영할 수 있도록 재정을 지원하고 정당성을 부여할 수 있는 교육의 참여 주체들이기 때문이다(Moore, 1995). 따라서 이들과의 정치적 상호작용을 통해 교육조직이 설정한 공공가치에 대한 지지와 정당성을 확보하고 유지하는 일이 중요하다.

어떻게 정의된 공공가치에 대한 정당화와 정치적 지지를 얻을 것인가? 공공가치론에서는 이 과정에서 교육 주체들의 역할을 핵심적으로 보고 있다. 교육의 문제가 무엇인지, 어떠한 문제를 시급히 해결해야 하는지를 가장 잘 아는 사람은 학부모와 학생인데, 이들이 인식하는 문제를 교육조직에 제대로 알려줄 수 없다면, 이는 소수

전문가들의 판단에 의해 운영되는 조직일 수 있다. 학생과 학부모들의 선호가 무엇인지 알지 못하는 전문가들은 공공의 이익과 동떨어져 개인적 이익과 지식에 매몰될 가능성이 크다. 이로 인해 소수 전문가들에 의해서만 정의된 공공가치는 정당화되기 어렵고 공공으로부터 정치적 지지를 얻기도 어려워진다. 따라서 교육 분야에서 창출된 공공가치를 정당화하고, 이 공공가치에 대한 지지를 동원하기 위해서는 교육주체들의 민주적 참여를 강화하는 전략이 필요하다. 교육주체들이 정책형성과정에 직접 참여하고, 관련 지식과 정보를 공유함으로써 정의된 공공가치에 대한 이해와 더불어 서로가 진정으로 원하는 바를 이해할 수 있게 된다. 이렇게 본다면, 교육행정 분야에서 공공가치에 대한 정당성과 지지 확보는 교육주체들의 협력적 토론을 통해 서로를 이해하는 과정에서 생겨나는 산물로 가능한 것이다.

그런데, 공공가치의 정당화에 참여하는 교육주체는 개인적 선호 혹은 자신들의 전략을 관철시키기 위해 목소리를 내는 압력집단들이 아니라 쌍방향적 대화와 담론을 통해 사회의 집합적 차원에서 중요한 것이 무엇인지를 숙고할 기회 속에서 '정제된 선호(refined preferences)' 또는 '계몽된 선호(enlightened preferences)' (Hutton, 2007)를 발휘할 수 있다. 즉, 가치판단을 내리는 교육주체는 민주적 참여와 숙의 과정을 통해 교육조직에 필요한 가치가 무엇인지를 인식할 수 있는 분별력 있는 주체들인 것이다. 이들은 상호의존적 관점에서 무엇이 공정하고 좋은 사회인가에 대해 자신의 신념을 발전시키고, 정부의 집합적 자원과 권한이 어떻게 사용되어야 하는지를 판단할 수 있다. 결국 공공가치는 개인만의 선호를 뛰어넘어 공동체의 구성원들이 상호의존성에 기반하여 정당화될 수 있는 것이다.

그렇다면, 어떻게 교육주체들이 계몽된 선호를 가질 수 있도록 할 것인가? 이 때문에 모든 의사결정과정에는 공공 숙의가 전제되어야 한다. 민주사회에서 개인들이 서로 다른 가치를 지니고 있다는 것은 타인에게 자신의 입장을 설명하고 방어할 기회를 가질 필요가 있음을 의미한다(Moore, 2014). Moore(2014)는 특정 개인의 견해가 사회를 위해 함께 달성할 만한 가치가 있는지에 대해 다양한 견해가 논의될 수 있는 '공개 토론회'가 중요하다고 주장한다. 공개 토론회를 통해 시민들은 공동으로 생각해보고, 토론을 통해 적극적으로 생각을 교환하며, 학습하고, 실천도 할 수 있는 것이다.

현재 우리나라에서 시험하고 있는 교육정책의 공론화 과정은 공공가치 창출을 위한 공공가치 정당화 과정으로 볼 수 있는데, 이를 통해 교육주체들은 자신들의 의견을 표명하고, 이들의 의견을 교육정책에 반영해볼 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 숙의 과정은 시민들의 계몽된 선호를 이끌어낼 수 있다는 의의 이외에 사회적 학습의 기회가 될 수 있다(김명환, 강제상, 2022). 교육 주체들은 교육정책 결정 과

정에 직접 참여함으로써 민주시민으로서 성장할 수 있는 기회를 가지는 것이다. 실질적 참여를 통해 민주적 의사결정 방식을 경험하고, 이 과정에서 속의 민주주의가 무엇인지 학습할 수 있다.

이렇듯, 교육의 공공가치에 대한 계몽된 선호를 통한 정당화를 위해서는 속의 과정이 필수적인 과정임에도 불구하고, 우리나라의 현실은 아직 거리가 멀다. 교육주체들의 단순 참여가 대부분이고, 좀 더 진전된 방식으로서는 교육주체들의 의사결정에 참여 형태를 찾아볼 수 있다. 현재 교육 분야에서 교육주체들의 참여방식은 단순 참여이다. 단순 참여는 교육조직이 교육주체들에게 정보를 제공하고, 교육주체들이 어떤 쟁점에 대해 목소리를 내는 방식이다. 이때 교육주체들이 교육조직에 의해 제기된 쟁점에 대해 의견서를 제출하거나 자문 회의에서 자기 생각을 전달하는 방식이다. 그런데 이와 같은 단순참여는 교육주체의 의견이 반영된다는 보장이 없다. 또다른 교육주체의 참여 방식은 의사결정과정에 참여하는 형태이다. 이 경우, 어느 정도 교육조직의 정책에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 이 경우에도 교육주체들의 참여가 언제, 그리고 어느 정도 이루어져야하는지를 교육주체가 아니라 교육조직이 결정하기 때문에 제한된 참여가 될 수 밖에 없다.

이와 관련하여 학술위원회 연구팀은 교육조직들이 정의된 공공가치에 대해 어떻게 정당성과 지지를 확보하는지를 분석함으로써 교육행정 분야에서 공공가치 창출의 가능성과 한계를 살펴보고자 하였다. 첫 번째 연구는 허은정의 '공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제(2022)'이다. 이 연구는 우리나라 대학에서 이루어지는 의사결정이 어떤 참여 형태를 보이는지, 이와 같은 의사결정 양상이 공공가치를 실현하는데 어떤 가능성을 가질 수 있는지를 경험적으로 탐색하였다. 이 연구에서 다수의 교수들은 대학에서 의사결정이 이루어지는 과정을 알지 못하거나 행여 의사결정에 참여하더라도 전문성을 인정받아 참여하기보다는 형식적인 참여를 요구받았다. 대학의 결정사항들은 주로 일방적 공지 형태로 이루어지기 때문에 교육 주체 중 하나인 교수들이 의사결정이 이루어지는 과정과 최종 결정된 정황을 납득하기 어려웠다. 이른바 '선수'로 불리우는 소수의 교수들이 반복해서 의사결정에 참여하기 때문에 대학이 지니고 있는 공공적이고 교육적인 가치를 구성원들이 공유하고 계승할 수 있는 기회를 갖지 못하는 현실을 이 연구를 통해 묘사하였다.

두 번째 연구는 유경훈(2022)의 '공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색: 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 사례분석을 중심으로'이다. 이 연구에서는 우리나라 교육정책 공론화 과정이 어떻게 정당성과 지지를 확보하는지를 분석함으로써 공공가치 창출의 가능성과 한계를 탐색하였다. 이 연구 결과, 현재 추진 중인

사회적 협의가 단순히 교육정책의 합리성을 마련하기 위한 도구로 활용될 소지가 있음을 보여주었다. 이 연구에 따르면, 참여자간에 제공된 정보에 따른 학습의 결과나 수준에서 참여자 간 격차가 나타났으며, 특히 방대한 양의 정보에 비해 이를 깊이 있게 살피고 숙지할만한 시간이 부족한 편이었다. 그런데 국가교육과정에 대한 사전 이해가 상대적으로 풍부한 전문가들이 함께 숙의 과정에 참여함으로써 정보와 전문성의 격차가 더욱 크게 발생하면서 일부 전문가들의 의도에 맞추어 숙의가 진행되는 경향을 보였다. 참여자들은 숙의 과정에서 실제적으로 상호 토론하고 의견을 나누는 시간이 상당히 부족하였으며, 이로 인해 명목상의 토론이 있었을 뿐, 실제적으로는 제시된 여러 의견 중 결과물을 위한 주요 의견을 선별하는 과정처럼 인식하기도 하였다.

이와 같은 국내의 경험적 연구결과들을 토대로 보았을 때, 교육행정 분야에서 이루어지는 공공가치에 대한 정당화와 정치적 지지는 아직까지 형식적 수준을 벗어나지 못한 수준이다. 물론 정책 공론화 과정에 다양한 시민참여는 많은 비용과 시간의 소모를 수반할 수 있다. 하지만 의사결정 및 협업 과정에 참여하는 경험을 통해 교육 주체들은 숙의 민주주의를 학습할 수 있고, 정제된 선호를 할 수 있는 시민으로서 성장할 수 있다. 그리고 시민들이 정의된 공공가치를 이해하고 받아들일 때 공공가치를 창출할 수 있는 길에 한 걸음 더 다가갈 수 있다.

다. 공공가치 운영역량 구축 및 강화 가능성 검토

교육행정 분야에서 공공가치의 실현을 위해 교육조직 안팎의 인적 및 물적 자원, 기술, 정보 등을 어떻게 동원하고 이용하는지 그 운영역량이 중요하다. 아무리 좋은 공공가치 목표를 설정하였다고 해도 이를 가능하게 할 조직 운영역량이 마련되어 있지 않다면 공공가치의 창출은 요원한 것이다. 이 때문에 공공가치론에서는 공공영역에서 운영원리는 경쟁 우위가 아니라 협력관계(partnership)(Moore, 1995)라고 규정하면서, 공공가치 창출을 위해 공공조직의 영역을 넘어서서 시민, 시민사회조직 및 민간 기업과 파트너십을 형성하고 공동생산을 해야 할 필요성을 강조한다. 교육조직이 공공가치를 창출하기 위해 다양한 조직과 협력 관계를 유지해야 하는 의의를 다음과 같이 찾아볼 수 있을 것이다.

우선, 현재 모든 교육조직은 역량 강화를 위해 조직 내부의 활동, 과정, 절차 또는 프로그램과 관련하여 혁신이 요구되고 있다. 그런데 교육조직의 혁신은 단순히 조직 내부 구성원의 역량에 의해서만 이뤄지기는 어렵다. 오히려 교육조직의 혁신에 필요한 자원, 과정, 활동, 산출 등을 연결할 수 있는 메커니즘(동반자 관계, 네트워크 거버넌스, 협력적 거버넌스 및 공동생산 체계 등)이 운영역량을 혁신하는데 기

여할 수 있다. 이러한 이유로 네트워크 사회에서 조직들이 공동생산하고 협력적으로 창조한 운영역량 형태의 중요성이 강조되고 있다(Alford et al., 2017). Stoker(2006)는 공공가치란 대화의 산물로서, 이는 광범위한 네트워크 거버넌스를 통해 가장 효율적으로 성취될 수 있다고 주장한 바 있다. 네트워크 거버넌스는 부문의 경계를 넘어서 조직 간 네트워크를 기반으로 공동으로 합의된 목적을 성취하는 관리 방식을 말하며, 이는 협력적 거버넌스 또는 민관 파트너십으로도 표현된다(Benington & Moore, 2011). 고객 만족을 초점을 두는 기업체의 혁신과 달리 교육조직의 혁신은 시민들이 소중하게 여기는 공공가치를 창출하는 일이기 때문에 공공부문 밖의 다양한 주체들을 공공가치 생성을 위한 공동혁신자로 간주하여 최대한 협력을 발휘해야 한다.

이와 같은 운영원리로서 최근 채택하는 것이 '공동생산'의 개념이다. Loeffler(2021)는 공동생산을 '더 나은 결과를 달성하거나 효율성을 높이기 위해 공공서비스 조직과 시민들이 서로의 자산, 자원 및 공헌을 더 잘 활용하는 것(p.27)'으로 정의한다. 일반 행정학 분야에서는 박현근(2022)이 공공가치 관리 현장 적용모형으로서 공동생산의 원리를 제시하고 '세종특별자치시의 주민자치회 제도화 사례'를 통해 공동생산의 가능성을 보여주었다. 학술위원회 연구팀에서도 교육행정 분야에서 공공가치 창출을 위한 운영역량으로서 공동생산의 가능성을 탐색하였다. 함승환(2022)의 연구는 학교개선을 위한 공동생산의 대표적 형태인 학교-가정-지역사회 간 협력 파트너십이 단위학교의 혁신 역량을 강화하는 기제로 작동할 수 있다는 점을 보여준다. Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018 자료를 분석한 결과, 학교, 가정, 지역사회 간 공동생산을 통해 학교 혁신성이 강화될 가능성이 상당히 높았다. 이와 동시에 학교-가정-지역사회 협력 파트너십과 협력적 학교문화 간에 시너지 효과가 있을 가능성도 높은 것으로 나타났다. 특히, 학교와 가정 및 지역사회 간의 '연계적 소통', '참여적 결정', '협력적 수행'이 원활하고 활발할수록 학교의 혁신성 강화에 긍정적 여건을 제공하였다. 이는 교육 분야의 공동생산 형태가 학교혁신을 강화하는데 기여할 수 있는 가능성을 시사한다. 그는 이 연구를 통해 공동생산의 핵심 참여자로서 학부모와 지역사회 등 시민의 역할에 증대된 관심을 기울일 필요성을 제기하였다.

다른 한편으로, 교육조직의 운영역량으로서 협력적 거버넌스의 중요성은 시민의 세금으로 운영되는 교육조직의 책무로서도 의의가 있다. 즉, 교육조직은 공공기관으로서 본래 지닌 책무를 충실히 이행함으로써 이를 통해 파생된 가치가 곧 공공가치 창출(권향원, 2022)이기도 하지만, 교육조직이 보유하고 있는 자원을 최대한 활용하여 부가적 공공가치를 창출하는 것도 공공가치 창출의 전략인 것이다. Moore(1995)

는 이와 같은 공공가치 창출을 시립도서관의 사례를 통해 보여준 바가 있다. 본래의 도서관 역할인 도서의 보관, 열람, 대여 및 공공시설 개방을 넘어서서 공공시설의 개방이라는 측면을 창의적으로 변용하여 지역의 맞벌이 가정 자녀를 위해 도서관에서 'Day school'을 활용함으로써 공공가치를 창출하였다. 우리나라의 사례에서도 종종 볼 수 있는 공공가치 창출 전략으로 일부 학교들은 자신들이 보유하고 있는 자원을 창의적으로 사용함으로써 지역사회에 의미 있는 공공가치를 부가적으로 창출할 수 있었다.

학술위원회 연구팀에는 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로 교육행정 분야에서 공공가치 창출을 위한 운영역량으로서 협력적 거버넌스의 가능성을 검토한 바 있다. 정유리(2022)는 '조직간 연계체제 구축을 통한 공공가치 창출: 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로' 연구를 통해 공공가치 창출의 가능성과 한계를 분석한다. 연구결과, 조직간 연계체제 형성과정에서 여러 이해관계자 및 참여자들은 지역의 문제상황을 공유하고, 해결해야 할 공공의 문제를 함께 협의를 통해 의견을 수렴하고 분석하는 과정을 가졌다. 이때, 교육조직인 광주전남 지역혁신플랫폼은 공공문제를 해결하기 위한 참여 주체들의 참여를 독려하고, 이들이 함께 공공의 문제를 해결해 나갈 수 있도록 지원하는 역할도 수행하였다. 이러한 점에서는 교육분야에서도 공공가치 창출을 위한 운영역량으로서 협력적 거버넌스가 상당한 가능성을 보여준다.

하지만, 공공가치 창출을 위한 협력적 거버넌스의 운영역량은 이해관계자들의 참여가 커질수록 각자의 요구와 선호가 달라지면서 협력 관계에 곤란함을 가져왔다. 이 연구에 따르면, 서로 다른 목표를 가진 이질적인 집단들이 상호이해와 협의가 부족하였을 때 문제해결이 어려웠고, 조직마다 참여수준이 달라서 충분한 상호 토론을 통한 협의가 이루어지지 못했다. 더 큰 어려움은 책임소재가 분명하지 않아서 모든 조직에게 책임이 있지만, 어느 누구도 책임이 없는 상황이 연출되기도 하였다.

이처럼, 다양한 이해관계자와 여러 기관 간 협업에 토대한 의사결정은 상당한 시간과 비용을 수반하는 자원 소모 과정이 될 수 있으며, 투입된 자원에 비해 가치있는 결과를 산출해 내지 못할 위험 또한 존재한다(Alford & Hughes, 2008). 그럼에도 불구하고, 복잡한 사회문제를 해결하기 위해서는 명령과 통제 또는 시장 지향적 관리 방식에만 의존할 수는 없으며, 다양한 이해관계자들을 포괄할 수 있는 협력적 거버넌스 체제를 구축하는 것이 가장 효율적일 수 있다. 이는 공공가치의 실현이나 창출은 정부에 의한 독점적 방식이나 시장의 경쟁 원리에 의해서만 이뤄질 수 있는 것이 아니라, 공공, 민간, 그리고 비영리조직과의 협치와 협력이 혁신과 자율성, 책무성 간 최적의 균형을 달성함으로써 가능해질 수 있다는 것을 의미한다.

V. 결론 및 향후 과제

교육행정학은 왜 존재해야 하는가? Dodge et al.(2005)의 행정학 성격을 분류한 기준에 따르면, 한편에서 교육행정학은 이론 위주의 가설 검증 연구를 통해 교육행정의 이론화가 목적이다. 다른 한편, 교육행정학은 연구와 현실 간의 간극을 줄이기 위해 이들 간의 적실성을 강조하며 교육행정학 연구에 실무연계를 강조한다. 그렇다면, 공공가치론에 입각하여 본다면, 교육행정학은 무엇을 탐구해야 하는가? 교육행정학에서 주요 연구대상인 교육조직이 본질적으로 가치문제를 내재하고 있다면, 이를 연구하는 교육행정학에서 가치에 대한 논의는 필연적이라고 볼 수 있다. 그런데 도구적 사고와 사실에 근거한 과학적 방법으로 이와 같은 가치의 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 공공가치론에 입각한 교육행정학에서는 시민의 담론도 교육행정학의 지식을 생산하는 하나의 방식으로 인정한다. 시민들이 공동의 관심사에 대해 논쟁을 통해 교육이슈들을 사고하고, 판단하며, 서로의 이야기를 듣는 과정에서 형성된 견해들을 교환하면서 공통된 견해의 기반을 구축할 수 있는 것이다(김명환, 2022). 이는 현장 중심의 교육행정학을 강조하는 입장에서 실무자들이 지식의 정당한 원천이 되듯이 공공가치론에서는 시민의 담론이 교육행정학 지식의 원천이 될 수 있는 것이다.

교육조직은 학생들에게 좋은 교육을 제공해야하는 것을 고민해야하지만, 이뿐만 아니라 사회에 기여할 수 있는 공공가치를 창출해야 한다. 즉, 교육조직이 본래 지닌 책무를 다하는 것으로는 부족하다. 국민의 세금으로 운영되고 있는 교육조직이 지니고 있는 자원들을 최대한 활용하여 창의적인 활동을 통해 새로운 공공가치를 창출할 수 있어야 한다. 어느 공공분야보다 교육조직은 사회와 연계할 수 있는 유용한 인적 및 물적자원을 보유하고 있기 때문에 이는 사회적 책무라고 볼 수 있을 것이다. 이때, 교육조직에서 공공가치를 창출하는 방식의 정답은 존재하지 않는다. 교육조직이 처한 상황에 따라 다양한 방식으로 공공가치를 창출할 수 있을 것이다. 특히, 교육조직이 창출하는 공공가치는 교육정책 환경변화에 따라 새롭게 정의될 수 있고, 재개념화될 수도 있다. 따라서 오랫동안 신념으로 받아들여졌던 공공가치에 대해서도 지금 한국 사회를 둘러싼 맥락에서 새롭게 해석해볼 필요가 있다. 또한 반드시 최적의 교육에서의 공공가치 개념이 존재할 것이라는 믿음보다는 다양한 교육주체들의 차이에 의해서 다양한 개념 정의와 해석이 있을 수 있다는 열린 마음과 실용적인 접근이 요구된다.

공공가치에 대한 논의는 공동체주의에 의거해 교육주체들이 숙의과정을 통해 제안된 가치들이 행정실무에 어떻게 적용되고, 어떻게 현실을 개선할 수 있는지를 이론적으로 정당화한다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다(Williams & Shearer, 2011). 다른 한편으로, 공공가치론은 교육주체들이 상호존중과 사회적 학습을 통해 다른 사람과 동반자적인 관계를 형성할 수 있는 동기를 마련했다는 점에서 의의가 있다(Stoker, 2006). 그럼에도 불구하고 어떤 공공가치 개념과 운영원리가 현실을 변화시키는데 어떻게 설명할 수 있는지를 검증해줄 수 있는 실증적인 증거가 아직 부족하다는 점이 지속적으로 문제로 제기되었다. 이는 앞으로 교육행정 분야에서 공공가치를 (재)개념화하고 결과를 평가하는데 유용한 이론들을 개발할 필요성을 시사하는 것이다. 이러한 점에서 교육에서 학교-가정-지역사회의 공동생산이 학교혁신성에 기여할 수 있다는 인과관계를 보여준 함승환(2002)의 연구는 교육행정 분야의 공공가치 창출을 실증적으로 검증할 수 있는 가능성을 보여준다. 하지만 좀 더 확장된 연구가 필요할 것이다. 예를 들어, 교육행정에서는 공동체주의 관점에서 어떤 가치를 어떻게 창출하기 위해 지역과 협력하고 있는지, 중앙정부나 지방정부에서 실시하는 특정 교육정책은 어떤 독특한 가치를 반영하고 있는가와 같은 좀 더 다양한 사례연구를 통해 공공가치와 관련된 여러 측면들을 설명할 수 있는 이론화 작업이 필요하다.

이와 더불어, 교육행정 분야에서 공공가치 창출의 활성화를 위해 제도적 기반을 어떻게 구축할 것인가에 관한 진지한 고민도 필요하다. 이와 관련해, Bryson et al. (2014)는 공공가치가 효과적으로 창출되기 위해 다양한 행위자들 간 원활한 의사소통이 전제되어야 하고, 이와 함께 시민들에게 정보를 충분히 제공한 상태에서 이들이 판단할 수 있도록 정보 공개를 포함한 투명성 수준을 높일 수 있는 제도 마련이 필요하다고 주장한 바 있다. 학술위원회 연구팀에서 수행한 정유리의 연구(2022)와 유경훈의 연구(2022)의 연구는 참여자에게 제공되는 정보 공개의 수준에 따라 지역 연계사업이나 교육정책 공론화 과정에서 공공가치 창출에 어려움을 겪고 있다는 점을 보여준다. 따라서 관련법을 통한 공공협약과 시민참여를 강화해야 하고, 동시에 교육행정분야에서 교육정책 공론화와 협의과정을 진행할 때 어떻게 정보를 공유할 것인가에 대해 좀 더 촘촘한 설계가 요구된다.

참고문헌

- 곽현근(2022). 공공가치 창출을 위한 지방행정 혁신의 방향: 읍면동 ‘풀뿌리주민자치’기반의 공동생산을 중심으로, 공공가치: 이론과 실제, pp. 213-238. 서울: 윤성사.
- 권향원(2022). 공공조직의 공공가치와 기업조직의 공공가치. 공공가치: 이론과 실제, pp. 88-113. 서울: 윤성사.
- 김명환(2022). 공공가치의 개념. 공공가치: 이론과 실제, pp. 35-51. 서울: 윤성사.
- 김명환, 강제상(2022). 왜 공공가치인가? 김명환, 강제상 외. 공공가치: 이론과 실제, pp. 17-33. 서울: 윤성사.
- 유경훈(2022). 공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색: 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 사례분석을 중심으로. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문.
- 이석환(2022). 공공가치의 평가. 공공가치: 이론과 실제, pp. 114-147. 서울: 윤성사.
- 이수정(2022). 한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색: 대학 중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문.
- 이호준(2022). 균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의, 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문.
- 정유리(2022). 조직 간 연계체계 구축을 통한 공공가치 창출: 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업, 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문.
- 주은혜(2022). 도새재생 뉴딜사업과 공공가치 창출. 공공가치: 이론과 실제, pp. 297-321. 서울: 윤성사.
- 함승환, 이승현(2022). 학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문.
- 허은정(2022). 공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문.
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public. *American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & Hart, P. (2017). Ventures in Public Value Management: Introduction to Symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589-604.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3), 232-249.
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public administration review*, 62(2), 145-161.
- Bozeman, B. (2007). Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic

- Individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. & Johnson, J. (2015). The Political Economy of Public Values: A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity, *American Review of Public Administration*, 45(1), 61-85.
- Bryson, J. M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Coats, D. & Passmore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. The Work Foundation.
- Dodge, J., Ospina, S. M. & Foldy, E. G. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*, 65(3), 286-300.
- Faulkner, N. & Kaufman, S. (2017). Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 69-86.
- Hutton, W. (2007). Putting the Public at the Heart of the NHS. *British Medical Journal*, 334(7584), 69-70.
- Jogensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public Value: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. New York: Palgrave Macmillan.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3), 192-219.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moore, M. H. (2005). Creating Public Value through Private/Public Partnership. In Keynote Address. CLAD IV Conference. Santiago, Chile.
- Moore, M. H. (2007). Recognising Public Value: The Challenge of Measuring Performance in Government. In Wanna, J. (ed.). *A Passion for Policy*, 91-116. Canberra: ANUE-Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic

change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3): 353-366.

Rutgers, M. R. (2015). As Good as its Goes? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. *American Review of Public Administration*, 45(1), 29-45.

Shaw, R. (2013). Another Size Fits All? Public Value Management and Challenges for Institutional Design, *Public Management Review*, 15(4), 477-500.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

Williams, I. & Shearer, H. (2011). Appraising Public Values: Past, Present and Futures, *Public Administration*, 8(4), 1367-1384.

<교육행정 분야에 공공가치 창출의 의미와 가능성 탐색>에 대한 토론문

박대권(한국학중앙연구원 대학원)

(본 토론문의 목적은 학회 발표문으로 쓰여진 원고가 학술지 원고로 투고되는 것을 돕는 것에 있습니다. 그래서 송경오 선생님을 주 독자로 가정하고 작성된 점을 이해해주시기 바랍니다. 따라서, 독자(청중)의 이해를 돕기 위해서 요약물 하거나 추임새를 넣는 행위는 최소화하고 논문 투고에 도움이 되도록 본문 내용과 관련하여 주로 언급하였습니다.)

송경오 선생의 원고는 교육행정학이 가지고 있는 가치중립성을 넘어 가치지향성을 가지려는 학문적인 시도이다. 내용에도 언급되어 있지만 여러 명의 교육행정학자가 영역을 나누어 공공가치 측면에서 교육행정을 접근하고, 그 적용가능성을 탐색하였다. 송경오 선생의 논문은 그 노력의 조망이자 시금석 역할을 하고 있다.

먼저 논의의 시작에서 다루고 싶은 지점은 교육이라는 용어를 쓰면서 교육행정과 교수학습활동을 명확히 구분하지 않았다는 점이다. “교육이 바람직한 방향으로 인간행동 변화를 계획하는 일이라고 한다면, 공공영역에서 교육만큼이나 가치지향적인 분야도 없을 것이다”는 명제는 동의가 가능하다. 그런데, 여기서 교육은 ‘교수학습활동’이지 ‘교육행정’은 아니라는 것이다. 교육학 원론/개론 책을 보면 기초분야인 교육철학, 교육사부터 시작하여 실천분야인 교육공학, 특수교육에 이르는 15개 이상의 장으로 구성되어 있다. 교육학이라는 학문분야의 세부영역이다. 교육이라는 것은 주로 실천 분야에서 한 영역 또는 두 개 이상의 영역에서 동시에 일어나는 행위일 것이다. 교육이라는 커다란 우산에서 일어나는 행위이기는 하지만 서로 다른 논리를 가지고 있다. ‘바람직한 방향으로 인간행동 변화를 계획하는 일’은 교수학습과정에서 주로 일어나는 일이고 이를 둘러싸고 교육과정, 평가, 교육심리, 상담 등의 학문분야가 주로 관련될 것 같다. 교육행정은 직접적으로 ‘인간행동 변화를 계획’하는 활동과는 무관하다. 오히려 이러한 교육 본연의 행위를 지원하는 것을 그 주 역할로 하고 있다. 교육은 가치지향적인 활동이 그 주요 업무인 것은 맞지만, 이러한 이유로 교수학습과정을 지원하는 교육행정이 가치지향성을 갖는 다는 것이 적절한 개념인지 재고해볼 필요가 있다. 본문의 <표6>을 통해서도 확인할 수 있다. <표6>에서 언급한 공공가치가 교육행정분야에서 창출될 때 교수학습활동이 공공성을 가진다고 볼 수는 힘들 것이다. 둘은 독립적인 영역이다.

또한 공교육 예산이 시민의 세금에서 나오는 것을 공공성의 근거로 가정했다. 그런데 이는 선후가 바뀐 것이다. 공공성이 있기 때문에 예산을 세수로 편성할 수 있는 것이다. 1830년대 미국 메사추세츠주에서 호레스 만(Horace Mann)의 주장으로 구체화된 공공학교(Common Schools)가 그 효시다. 어린이들을 '문해력있고, 윤리적이며 생산이 가능한'성인으로 준비시켜서 모든 사회에 이익을 주는, 즉 공공성이 있기 때문에 재원으로 세금을 사용하기 시작했다. 또한 세금의 출처에서 공공성의 출발을 삼으면 빠지기 쉬운 함정이 하나 더 있다. 세금의 출처가 중요하면 해당 세금을 내거나 아니면 더 많이 낸 사람의 목소리가 커질 수 있다는 것이다. 교육세의 경우 금융·보험업, 교통·에너지·환경업, 주류업에서 나오는 세수 비중이 크다. 그렇다고 관련 세금을 많이 내는 개인이나 집단의 목소리를 더 반영하지는 않는다. 금융·보험사의 경우 수익금의 0.5%를 교육세로 부담한다. 공공의 목적을 위한 세금은 죄악세(Sin Tax)인 경우가 많다. 강원랜드 입장료 9000원 중 교육세가 1890원이다. 4500원짜리 담배에는 443원, 2000원짜리 맥주에는 436원의 교육세가 부과된다. 담배와 술을 즐기고 가끔은 도박장에 출입하는 성인들의 의견이 공공을 구성하는 한 부분으로 더 많이 반영되지 않는다. 본문에서도 언급한 것처럼 '(집합적) 시민(citizenry)'의 가치가 중요하다고 생각하는 분야의 예산을 세금으로 충당하는 것이다.

Jørgensen & Bozeman (2007)이 제시한 범주별 공공가치에도 주목해본다. 일반행정의 영역에는 적용될 수는 있겠으나 교육행정에는 적용되기 어렵다. '공공가치의 범주'와 '하위 공공가치'에 학교와 학생을 위치시킬 곳을 찾기 힘들기 때문이다. 둘다 유럽 학자여서 일반행정과 교육행정이 통합된 배경이라면 이 범주가 이해 가능하다. 학교를 다른 분야와 마찬가지로 대국민 서비스를 하는 기관으로 보면서 일반행정조직의 집행기관으로 보면 위의 범주는 적용가능하다. 우리는 교육행정과 일반행정이 분리된 미국식 행정형태를 따르고 있다. 즉 교육예외주의(exceptionalism in education)의 관점으로 설계되고 존속되고 있는 교육행정조직이기 때문에 적용에 신중을 기해야할 것이다.

Moore(1995)가 주장한 공공가치 창출은 매우 인상적이다. 공공의 주체를 the public이 아니라 the citizenry라고 언급하였다. 그저 참정권이 있는 사회구성원으로 이루어진 정적인 개념의 public이 아니라 숙의과정을 통해 형성된 '분별력있는 시민'을 공공가치를 결정하는 주체로 언급한 것은 매우 의미가 있다. Moore(1995)는 시민들의 직접적 참여와 숙의과정을 이끌어내기 위한 공공관리자의 역할을 강조한

다. 이를 통하여 송경오는 공공가치는 ‘공공관리자와 시민간의 상호작용’을 통하여 생산된다고 보았다. 이를 적용하면 우리나라의 교육행정에서 공공가치가 생산되지 않는 메카니즘을 발견할 수 있다. 유·초·중등교육분야의 공공관리자인 교육감과 집합적이고 분별력있는 시민의 상호작용보다는 공공관리자인 교육감과 마찬가지로 공공부문의 내부에 있는 교사와의 상호작용이 더 활발하고 강력하기 때문이다. 즉, 선거와 각종 정치활동 등 오랜 시간의 숙의과정이나 정당성있는 행위를 통해서 만들어져야할 공공가치가 공공부문 내부의 하위 공공가치에 더 큰 비중을 두게 되는 것이다. 하나의 예만 든다면 지난 정부 내내 시끄러웠던 대학입시 전형과 관련된 것이다. 전체 시민들은 정시확대를 더 큰 비중으로 선호했지만 교사를 중심으로 한 교육계에서는 학생부종합전형을 선호했다. 대부분의 교육감들도 학생부종합전형을 선호했다. (2017년 대통령 선거의 경우 서울특별시 교육감만 학생부교과전형의 확대를 주장했다). 교육감들이 시민들과 토론하고 이야기를 듣기보다는 조직 내부의 논리에 충실했던 것이다. 즉, 공공가치 창출에 실패했다고 볼 수 있다. ‘공공관리자인 교육감이 내부자보다는 ‘분별있는 시민’과 공공가치를 창출하기 위한 노력을 더 함께 해야한다는 함의를 준다.

마지막으로 언급하고 싶은 것은 공공가치 창출과정으로서의 ‘공론화 과정’이다. 문재인 정부 시절 사회적 문제를 해결하기위해서 시행된 원자력발전소와 대입제도 관련 공론화는 ‘숙의적 여론조사(deliberative polling)’이다. 그런데 숙의적 여론조사 대신 공론화라는 명칭을 쓰면서 마치 公論(public opinion)으로 혼용되었다는 것이다. 본문 내용에서도 공개토론회, 숙의 등의 용어가 나오기 때문에 둘 중 어느 것인지 읽으면서 잘 분간이 되지 않았다.

송경오 선생에게 공공가치에 대해서 고민할 시간을 준 것에 대해 감사하게 생각한다.

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서
공공가치 탐색:

미래를 위한 재설계

공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색:

국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 사례분석을 중심으로

발표 : 유경훈(한국교육개발원)

토론 : 양성관(건국대학교)

공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색: ‘국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의’ 사례분석을 중심으로

유경훈(한국교육개발원 연구위원)

I. 서론

최근 들어 공공분야에서 특정한 사안에 대해 의사결정을 하거나 정책을 추진하는데 있어서 다양한 시민들과 이해관계자들이 참여하는 숙의 민주주의 방식을 적극적으로 도입하려는 노력이 확대되고 있다. 숙의 민주주의는 일반적으로 정부정책 결정 시 시민들의 의견을 토론과 토의, 학습과정을 거쳐 정제된 여론으로 형성하고 이를 반영한다는 차원에서 민주적이고 합리적인 공공적 의사결정을 도모하는 제도를 의미한다(Fishkin, 2009; 황수경 외, 2020에서 재인용). 또한 숙의는 시민들이 개별적이고 분절적으로 향유하고 있는 정보를 종합하여 새로운 정보를 만들어낼 수 있으며, 기존의 판단을 재고하고 공공의 이익에 보다 가까운 결정에 이르는 길을 도와 결정에 정당성을 부여해주는 핵심적 장치다(Habermas 1996; 서복경, 2018에서 재인용). 그리고 이러한 숙의 민주주의의 제도적 표현을 ‘공론화’로 볼 수 있다(김정완, 2020).

현재 한국 사회는 공론화라는 이름으로 숙의 민주주의의 이상을 현실에 적용하려는 여러 시도를 진행해오고 있는데, 공론화는 개인의 사적 의견의 단순 집합을 넘어 공동체 전체의 관점에 입각한 공론을 형성하는 과정이기에 숙의민주주의가 지향하는 바와 유사한 속성을 갖는다(김학린 외, 2020). 이에 따라 다양한 시민들과 관계 집단의 민주적 참여와 숙의과정을 기반으로 정책의 방향과 내용 등을 결정하기 위한 공론화 절차가 확대·추진되어 오고 있으며, 교육 분야에서도 사회적 협의라는 이름의 공론화를 도입하여 국가교육과정, 대입제도, 교원양성체제 개편 등 여러 시민들의 참여와 숙의를 바탕으로 주요한 교육정책에 대한 검토와 토론, 합의 등을 진행하는 절차가 수차례 추진되었다.

그러나 현실적으로 공론화 과정의 필요성에 대한 공감이나 기대는 크게 증가한 반면, 국내에서 추진된 일부 공론화의 경우, 다양한 이유들로 인해 갈등을 해결하기보다 증폭시키는 계기가 되기도 하고, 또 다른 일각에서는 정책 당국이 의사결정 책임을 전가하거나 지연시키기 위한 수단으로 공론화를 악용한다는 비판도 제기되고 있다(황수경 외, 2020). 또한, 공론화 이후에 한국의 공공커뮤니케이션이 더 투명해지고 공정해졌다는 평가도 들리지 않으며, 공론화가 오히려 새로운 갈등의 원천이 되는 경우도 적지 않다(은

재호, 2022). 즉 여러 부정적 사례들로 인하여 복잡한 정치적 관계 속에서 공론화 절차가 본래의 취지대로 작동하지 못하고 있으며, 공론화를 통해 추구하던 목표도 적절히 달성되지 못하고 있다는 인식이 확대되는 등, 공론화 절차에 대한 불신이 커지는 경향도 나타난다.

이에 따라 공론화 절차 자체에 대한 보다 면밀하고 깊이 있는 검토와 분석이 요구된다. 그리고 ‘공공가치’는 공론화 절차를 검토하는데 있어서 주요하게 활용할 수 있는 이론적 기틀을 제공할 수 있다. 왜냐하면, ‘공공가치’는 기본적으로 신뢰와 공정성을 이끌어내는 과정을 통해 만들어지는 것이기 때문이다(O’ Flynn(2007; 김명환, 2018에서 재인용). 공공가치론은 복잡한 정치적 이해관계 등으로 인한 정치와 공공 영역에서의 불완전한 합의 속에서 시민과 정부를 비롯한 공공기관에서 어떤 공공가치가 창출되어야 하는가에 대해 논의하고 결정할 수 있는 공간을 제공할 수 있다(Kelly et al, 2002; 김명환 외, 2002에서 재인용).

즉 공공가치는 정책과 공공기관의 성과 및 공공 영역 개선을 위한 분석틀로 활용될 수 있으며, 공공가치를 관리함으로써 시민과 이해관계자의 참여와 속의민주주의 과정을 통해 공공가치의 결정, 공공가치의 강조, 그 결과에 대한 평가가 이루어질 때 공공기관은 정당성을 강화하고 공중의 능동적 신뢰를 창출할 수 있다(Coats & Paddmore, 2008; 김명환 외, 2002에서 재인용). 특히 공공가치론에서 공공가치의 개념에 ‘공공영역 향상’의 의미를 부여하는 것은 공공가치가 시민들이 참여하는 대화와 토론의 장에서 속의 방식으로 도출된다는 것을 강조하기 위함이며, 공공가치는 공공영역의 속의 과정을 통해 형성된 시민의 정제된 선호 또는 계몽된 선호에 토대를 두게 된다(김명환 외, 2018: 218).

공공가치 창출의 관점에서 공론화에 대한 분석을 시도하고자 할 때, 분석의 과정에서 공론화를 무엇으로 볼 것인가에 대한 가정에 따라 다음과 같이 크게 두 가지 차원의 접근이 주요하게 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 즉 공론화 과정 자체를 ‘공론영역’이라는 하나의 공공가치로 보는 절차적 접근과 공론화 과정을 특정 주제와 관련된 공공가치의 창출을 위한 수단이자 방법으로 보는 내용적 접근의 분석이다.

먼저, 공론화 자체를 ‘공론영역’으로 보는 관점에서의 절차적 차원에 대한 분석이다. O’ Flynn(2007; 김명환, 2018에서 재인용)은 공공가치를 공동으로 표출되고 정치적으로 조정된 시민들의 선호를 반영하는 다차원적 형성물이자 신뢰와 공정성을 이끌어내는 과정을 통해 만들어지는 것으로 정의한다. 같은 맥락에서 Bozeman은 다양한 공공가치들 중에서 보다 선도적이고 주요한 공공가치 중 하나로 ‘공론영역’을 제시하고 있는데, ‘공론영역’은 공공가치와 연관된 집합적 행동에 대한 공개적 공공 소통과 심의이자 공론영역 가치의 실현이 일어나는 물리적 혹은 가상적 공간으로 규정한다(김명환 외, 2022).

즉 공론영역은 공공가치 및 공공가치들과 관련된 집단적 행위에 관한 개방적인 공적 소통과 숙의가 이루어지는 공간을 의미(임의영, 2018)하므로, 숙의로써의 공론화 절차 자체를 분석하는 시도는 공론영역이라는 공공가치를 분석하는 접근이 될 수 있다. 게다가 공론화는 시민이 의견을 말하고 깊이 있는 학습과 토의를 통해 가치를 형성하는 과정, 그 자체가 중요하다(박기태 외, 2020). 이에 따라 공론화의 절차적 차원으로의 분석은 공론화의 도입 취지와 가치, 주관 기구나 운영 주체, 공론화 참여자와 운영 과정 등에 대한 공론화 절차 자체에 분석의 초점을 맞춘다.

둘째, 공론화를 공공가치 창출을 위한 수단이자 방법으로 가정하고, 공론화 과정을 도입한 특정 의제나 주제에 대하여 다루거나 형성되는 내용상의 공공가치를 분석하는데 초점을 두는 접근이다. 예를 들어 국가 교육과정 공론화에서 공론화는 교육과정에 대한 사회적 협의의 결과물을 만들어내기 위한 수단이며, 협의의 결과물 자체가 공공가치가 될 수 있다. 또한, 교육과정 공론화의 과정 속에서 강조되고 형성되는 형평성, 민주성, 합리성, 수월성 등과 같은 가치들 또한, 공론화의 내용적 차원에서의 공공가치가 될 수 있다. 이처럼 공론화의 내용적 차원에서의 분석은 공론화에서 다루는 의제나 주제(내용) 측면에서 어떤 공공가치들이 어떤 과정을 통해 어떤 결과로 창출되었는지를 볼 수 있는 접근에 초점을 맞추게 된다.

본 연구에서는 이러한 두 가지 차원에서의 분석 접근 중 공론화 절차 자체의 공공가치, 즉 '공론영역'으로서의 공론화 절차의 의미를 탐색하는데 초점을 맞추어 분석을 시도하였는데, 본 연구는 공론화에서 다룬 특정 주제나 내용을 바탕으로 해당 주제와 관련된 공공가치의 창출을 살펴보는 것이 아니라, 공론화 절차 자체의 의미를 공공가치의 관점에서 탐색해보는데 주요한 목적을 두었기 때문이다. 그리고 이러한 연구 목적에 따라 설정한 주요 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 공론화가 내포-추구하는 공공가치는 어떻게 정의-설명되고 있는가?

둘째, 공론화는 공론영역으로서의 공공가치를 어떻게 창출-구현하고 있는가?

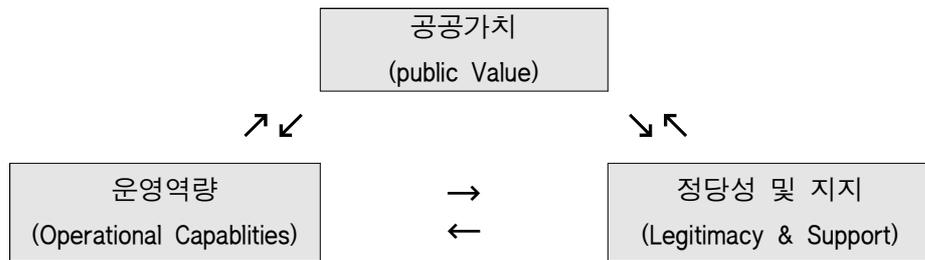
셋째, 교육 분야에서 공론화는 공론영역으로서의 의미를 가질 수 있는가?

II. 이론적 배경

1. 공공가치 관리를 위한 이론

공공가치는 정책과 공공기관의 성과 및 공공역역 개혁을 위한 분석틀로 활용될 수 있

으며, 공공부문에서 관리활동의 목표는 결국 공공가치를 창출하는 것이다(임의영, 2018). Moore(2000)는 공공가치 창출을 위하여 1)목적이 공공의 측면에서 볼 때 가치가 있는지, 2)그 목적이 정치나 법적으로 지지받고 있는지, 3)그 목적이 행정 및 운영상에서 실현이 가능한지 등과 같은 세 가지 요소로 구성된 전략적 삼각축(strategic triangle)을 아래 그림과 같이 제안하였다(Moore, 2000:197; 김명환, 2021에서 재인용).



[그림 1] Moore의 공공가치 관리를 위한 '전략적 삼각축'

이러한 Moore의 전략적 삼각축의 주요 영역을 김명환(2021)과 임의영(2018)이 정리한 내용을 바탕으로 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, '**공공 가치**'는 공공관리자와 시민들이 집합적 선택의 기제를 통해 결정한 것, 또는 공공에 의해 가치가 부여되면서 공공영역을 향상하는 것을 의미하며, 공공관리자는 추구하는 가치나 목적이 무엇인지를 명확히 설명하고, 세상이 더 나아질 것이라는 비전을 보여줄 수 있어야 한다는 의미를 포함하고 있다.

둘째, '**정당성 및 지지**'는 시민이나 이익집단 등의 참여주체들과 공공관리자가 상호 작용하는 공간인 권한부여 환경 속에서의 정치적 관리를 통해 공공가치에 대한 정당성과 지지를 확보하고 유지하기 위한 노력을 의미하며, '숙의 네트워크'라고도 불리 운다. 이는 정당성 확보를 위한 다양한 참여주체들의 숙의과정이 이루어지고 있는지를 관리하기 위한 영역이 될 수 있으며, 추구하는 공공가치를 위해 필요한 지지를 어떻게 확보하고 있는가? 라는 질문으로 연결될 수 있다.

셋째, '**운영 역량**'은 바람직한 결과 달성을 위해 조직 내외의 재정, 인재 등의 운영 자원을 이용하고 동원하는 역량이자, 바라는 결과를 이루어내기에 충분한 노하우와 능력이 있는지에 대한 관리의 의미를 포함한다. 운영역량은 '전달 네트워크'라고도 불리우는데, 이 영역은 해당 조직이 공공가치 창출의 효과적 운영을 위해 충분한 역량을 갖추고 있는가? 라는 질문으로 연결될 수 있다.

Moore는 위 세 가지 영역에서의 조건과 관리가 동시에 충족되어야 공공가치가 창출되고 전략적으로 성공할 가능성이 높음을 강조하였으며, 그의 논리에 따르면, 공공가치

는 공공관리자 또는 공공조직의 운영역량과 공증의 숙의 과정이 적절히 작용하여 조화로운 선택이 이루어질 때 구성되는 것으로 볼 수 있다(임의영, 2018).

앞에서 살펴본 Moore의 전략적 삼각축을 통해 공론화 사례를 분석한다고 하였을 때, 공공가치는 공론영역으로써의 공론화 절차 자체가 될 수 있으며, 운영역량은 공론화를 주관하고 운영한 주체와 조직들의 역량이 될 수 있다. 그리고 정당성 및 지지는 공론화 과정 속에서 이루어지는 여러 참여 주체들의 숙의 과정으로 이해될 수 있다. 이를 좀 더 자세히 정리해보면, 다음과 같다.

첫째, ‘공공가치’는 조직과 행위를 이끄는 가치가 무엇인가라는 질문으로도 연결될 수 있는데, 이에 본 연구의 소재인 공론화를 대입해보면, 해당 공론화에서는 어떠한 가치와 목적을 추구하고 있으며, 이를 통해 어떠한 사회적 비전을 보여줄 수 있는가를 확인하기 위한 접근이 이루어질 필요가 있다.

둘째, ‘정당성 및 지지’를 공론화 사례에 적용해보면, 공론화가 공론영역으로서의 가치를 창출하기 위해 누구로부터의 지지를 어떠한 방법과 절차를 통해 확보하고 있는지를 확인하기 위한 접근으로 이해될 수 있으며, 공론화 과정에서 ‘숙의’가 어떻게 이루어지고 있는지를 분석하는 접근이 중심이 될 수 있다.

셋째, ‘운영 역량’은 공론화를 추진하고 운영하는 주체나 조직이 공론화가 공론영역으로써의 공공가치를 창출하기 위하여 효과적으로 운영할 수 있는 역량을 갖추고 있는지를 분석하는 접근이 중심이 될 수 있을 것으로 보인다.

2. 공론화의 운영 역량 및 숙의 과정 관련 선행연구

공론화를 공공가치로 설정하였을 때, 공론화 절차를 전략적 삼각축으로 분석하는데 있어서, 공공가치는 공론화에서 포함하고 있는 가치와 목적, 정당성 및 지지는 공론화에서 이루어지는 숙의의 과정, 운영 역량은 공론화를 주관하는 기구 및 운영주체 등의 조직 역량을 분석할 필요가 있다. 그런데 이러한 공론화의 가치, 숙의의 과정과 주관 조직의 역량을 분석하는데 있어서, 어떠한 것을 중심으로 살펴볼 것인지에 대한 부분도 고민이 요구된다. 즉 공론화의 가치, 숙의 과정, 주관 조직을 분석하기 위한 각각의 기준이나 원리, 세부 구성요소에 대한 사전적 검토도 이루어질 필요가 있다.

이러한 맥락에서 공론화를 개념화하거나 공론화의 절차, 사례 등을 분석한 여러 선행 연구들은 공론화의 효과적인 운영을 위한 조건이나 원리들을 정리하였는데, 본 절에서는 이러한 연구들을 중심으로 공론화 사례 분석을 위한 구성요소들을 검토해보고자 한다.

먼저, ‘숙의’의 측면이다. 공론화는 숙의의 원리에 따라 엄격한 운영 원칙을 준수해야 하는데(은재호, 2022), 이는 공론화 절차의 공정성과 정당성을 확보하기 위한 시도가

기도 하다. 대표적으로 은재호(2002)는 숙의민주주의 연구자들의 이론적 가정 속에서 명시적으로 발견되는 숙의 절차나 공론 형성에 대한 고민을 도출하여 숙의의 원리와 조건을 다음 표와 같이 정리하였다.

<표 1> 숙의의 원리와 조건

분류	하버마스	코헨	구트만 & 톰슨	피쉬킨
참여	-자유성 -개방성 -토론기회 균등성 -참여 균등성	-자유성		-포용성
정보	-표현기회 균등성	-합리성	-합당한 근거	-다양성 -성실성
평등	-규제 균등성	-형식적, 실제적 평등성 -주장의 합의지향성	-공개성 -상호성	-실질적 균형 -정확한 정보제공 -평등한 고려
숙의	-절차에 대한 합의	-토론주제의 무제한성	-조건적-동적과정 -책임성 -구속성	-상호성(정당화, 성실성, 성찰성, 공감)

*표 출처: 은재호(2022: 104)

그는 이러한 정리를 바탕으로 숙의의 원리와 조건에 대해 ‘참여의 포괄성, 대표성, 자율성’, ‘정보의 투명성과 포괄성’, ‘정치적 평등성, 숙의성’으로 규정하였다. 다만 이러한 숙의의 원리는 주체, 절차, 과정 등을 구분하여 따로 제시한 것은 아니며, 숙의라고 한다면 위와 같은 원리와 조건을 모두 포함해야 한다는 논지로 이해할 필요가 있다.

한편, 이외에도 여러 연구들은 문헌분석 등의 방법을 토대로 공론화 사례를 평가하고 분석할 수 있는 요소와 조건 등을 정리하였는데, 이러한 선행연구들은 공론화의 취지, 절차, 주체, 참여 등을 구분하여 각각의 영역에서 공론화의 요소와 조건(김지혜, 2019; 김학린 외, 2022; 이주영, 2022; 이혜정, 이성희, 2019; 정정화, 2018; 황수경 외, 2020)을 규정하였는데, 이러한 공론화의 조건 및 요소를 종합하면 다음 표와 같이 나타낼 수 있다.

<표 2> 선행연구들이 제시한 공론화의 조건과 요소

공론화 영역	조건 및 요소
취지 및 목적	-공론화를 통한 추구 가치, 목적, 비전 명확성 -공론화 취지 및 목적의 구체성
공론화 결과 반영 및 평가	-공론화 결과 합의 수준의 합리성 및 실행 가능성 -공론화 결과에 대한 사회적 수용성 및 신뢰성 -공론화 결과 및 결정사안의 정책 반영 적절성

주관기구	-주관 기구의 독립성과 자율성 -주관 기구의 법적-제도적-재정적 안정성 -주관 기구의 공론화 기획, 설계 적절성
운영주체	-운영 주체의 중립성 -운영 주체의 전문성
공론화 과정	-공론 과정의 숙의성 및 성찰성 -공론 과정의 공정성·투명성·공개성 -공론 과정에서의 정보제공의 정확성 및 균형성
공론화 참여	-참여자 구성의 대표성 및 다양성 -참여자 간 정보 보유의 균형성 및 평등성 -참여자 구성의 형평성 (교육적 약자의 참여)

III. 분석대상 및 분석틀

1. 분석 대상

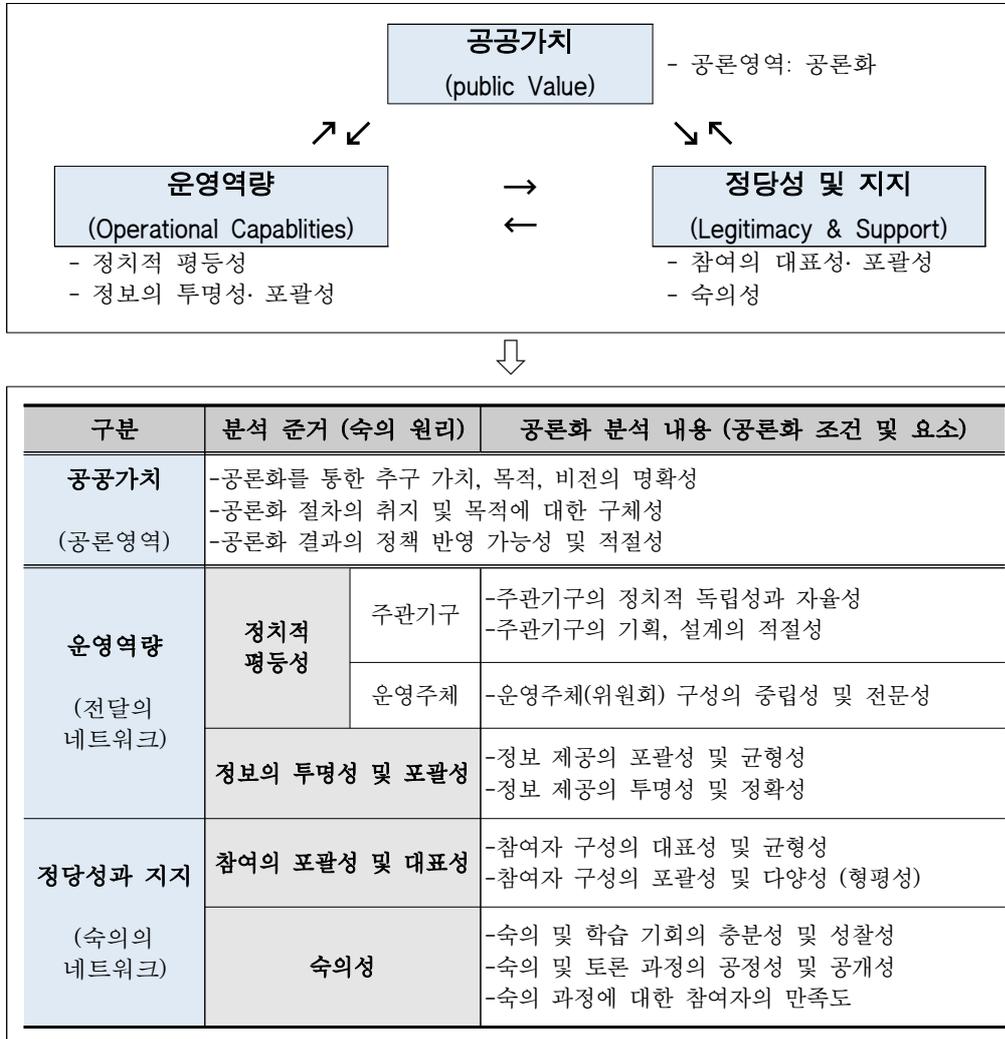
공론화가 갈등 해결의 수단으로써 특정 사안에 대한 사회적 합의를 목적으로 하는 경우에는 문제의 원인과 해법에 대한 관점, 주장이 이와는 다른 관점이나 주장과의 경쟁을 뚫고 사회적 정당성을 획득하는 것이 중요하다(은재호, 2021). 따라서 공론화에서 다루는 내용적 측면에 대한 관심이 보다 강조된다. 그러나 공론화를 공공가치 중 하나인 공론영역으로 보았을 때, 갈등사안에 대한 합의보다는 공공의제 형성을 위한 사회적 협의를 강조한다고 볼 수 있다. 특히 갈등이 매우 첨예하게 대립되거나 공론화를 저해할 만한 상황요인이 존재하는 경우 공론화에서 시민들의 자유로운 참여나 합리적인 숙의가 불가능하고 또 다른 사회갈등을 야기할 가능성이 있다(황수경 외, 2020). 즉 공론화는 문제의 해법에 대한 갈등해결, 동의, 합의보다는 공공문제의 우선순위를 정하거나 해결, 강조해야 할 의제를 형성(은재호, 2021)하는 절차 측면에도 관심을 높여야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 국내 교육 분야에서 진행된 여러 공론화 사례 중에서 ‘국민 참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의(이하 교육과정 개정 공론화)’ 사례에 초점을 맞추어 분석하고자 하였다. ‘교육과정 개정 공론화’는 교육 분야에서 추진된 공론화 사례들 중에서 대입제도 개편 등과 달리 이익집단 간 대립이나 사회적 갈등이 상대적으로 첨예하지 않은 국가 교육과정 총론에 대한 주제를 중심으로 추진되었다. 따라서 공공영역으로써의 공론화, 즉 공론화의 절차적 측면을 검토할 수 있는 적절한 사례로 이해될 수 있다. 이와 함께 교육 분야의 다른 공론화 사례들과 비교해봤을 때, 타 사례들에 비해 시행 시점이 뒤에 있어 앞 사례들을 통해 경험한 시행착오를 어느 정도 체화한 뒤에 추진되었다는 점, 관련 선행연구가 거의 이루어지지 못한 점 등의 차별성을 갖

는다. 이러한 점들을 종합해봤을 때, '교육과정 개정 공론화'는 공공가치 관점에서 공론화 절차를 분석해볼 수 있는 적합한 분석 대상 사례로 이해될 수 있다.

2. 분석틀

해당 사례에 대한 실제적 분석은 Moore가 제시한 공공가치 관리를 위한 전략적 삼각축의 세 가지 영역을 기본으로 '숙의의 원리'와 선행연구들이 제시한 공론화의 조건 및 요소를 분석 근거로 삼아 공론화가 진행된 사례를 분석해보고자 한다. 이러한 절차를 바탕으로 본 연구의 분석틀을 정리하면 다음과 같다.

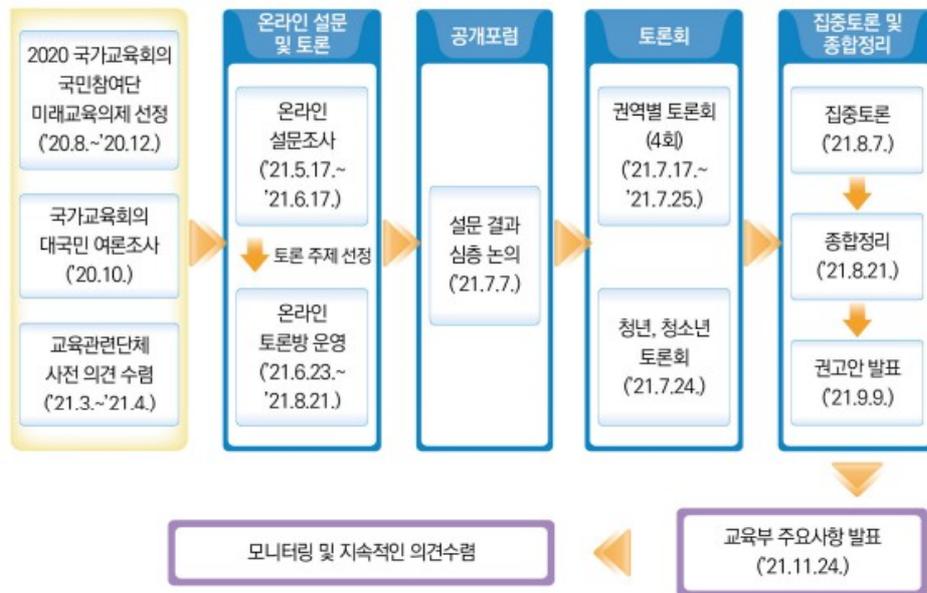


[그림 2] 본 연구에서의 분석틀

IV. 연구결과

1. ‘국민 참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의’ 개요

지난 해, 교육부에서는 2022 개정 교육과정 추진을 위한 ‘국민과 함께하는 미래형 교육과정 개정’ 추진계획(2021.4.20.)을 발표하고 다양한 국민의 의견을 수렴하는 과정을 거치겠다는 발표하였다. 이러한 맥락 속에서 2021년 5월14일의 제24차 국가교육회의에서는 ‘국민 참여 교육과정 개정을 위한 사회적 협의 추진 계획(안)’을 심의·의결하였고, 온라인 설문 시행을 시작으로 본격적인 사회적 협의 과정이 실행되었다. 국가교육회의에서 주관한 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 추진 단계를 살펴보면 다음 그림과 같다.



*출처: ‘국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서’, 21p

[그림 3] 국가교육과정 개정 사회적 협의 추진 단계

국가교육회의에서는 위 추진 단계를 중심으로 국민들을 대상으로 다양한 의견을 들음과 동시에 교육과정 개정과 관련된 쟁점에 대해 사회적 협의를 추진하였다. 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의는 학부모, 교사, 학생을 비롯한 일반 국민이 교육의 주체로서 국가교육과정 방향 설정에 직접 참여하고, 사회적 협의과정을 통해 교육과정 개정의 공감대를 넓혀 교육과정의 실행력을 강화한다는 필요성을 내포하고 있었다. 이러한 필요성에 따른 사회적

협의를 실제적 추진은 온라인 설문 및 토론, 공개포럼, 권역별 토론회, 집중토론 및 종합 정리의 단계를 거쳐서 진행되었으며, 이러한 추진단계를 거쳐 사회적 협의문의 초안이 마련되었고, 협의문 초안에 대한 숙의 및 수정 보완을 거쳐서 이를 바탕으로 최종적으로는 ‘2022 교육과정 개정을 위한 사회적 협의 결과 및 권고안(21.9.9.)’을 발표하고 권고안을 교육부에 송부(21.9.15.)하였다.

사회적 협의 의제 선정은 일반 국민 대상의 공론화에 적합한 주제, 2022 개정 교육과정의 주요 이슈 고려, 설문 결과에서 집단 간 견해차가 크거나 용어 이해 차이 등으로 토론을 통해 의견을 좁혀 가는 것이 필요한 주제를 기준으로, 다음 표와 같이 8가지 사회적 협의 의제를 기반으로 3가지 핵심의제를 선정하여 집중 토론을 진행하였다.

<표 3> 사회적 협의 선정 의제

온라인 토론, 권역별 토론회 의제	집중토론회 핵심의제
-학생 주도성 -강화해야할 교육 -교육과정 자율권 -교과별 학습내용의 양 -자유 주제	⇒ 학생 주도성
-서논술형 평가 -고교학점제 -학습격차 해소	⇒ 교육과정 자율권
	⇒ 고교학점제

*출처: ‘국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서’, 28p의 그림을 재구성하였음.

2. 공공가치 관리 주요 영역 별 분석 결과

가. ‘공공가치’ 영역 측면

공공가치 측면에서의 분석은 앞에서 정리한 분석들에 따라, 사회적 협의 방식으로 진행된 국가교육과정 개정 공론화 절차가 내포하고 있는 추구 가치와 목적, 비전 등과 관련된 부분과 함께 공론화 결과의 정책 반영 가능성을 검토해보고자 하였다. 국가교육회의(2021)에서는 사회적 협의의 운영 원칙을 제시하였는데, 이는 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

<표 4> 사회적 협의 운영 원칙

운영 원칙	내 용
포괄적 협의	사전 논의 결과를 바탕으로 숙의의 깊이를 체계화하여 국민 다수가 동의하는 교육과정 개정 방향에 대한 포괄적인 합의를 도출함
단계별 협의	숙의 토론회 참여자는 각 단계를 거치면서 전 단계에서 논의되고, 도출된 결과를 활용하여 협의해 나가며, 이전 단계와의 연계성을 유지함

논의 구조화	시간 및 공간적 논의 제약, 폭넓은 의제 범위 등을 고려하여 각 단계마다 논의 목표를 설정하여 의제를 선정하고, 논의의 틀을 구조화함
참여자 다양성	학생, 교원, 학부모, 전문가, 시민 등 다양한 주체가 토론회 과정에 참여할 수 있도록 유도함

위 운영 원칙을 통해 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 도입이 내포하는 가치는 포괄성, 연계성, 다양성 등임을 알 수 있으며, 이러한 절차 도입을 통해 달성하고자 하는 것은 구조화된 논의와 다양한 구성원들의 참여가 바탕이 된 ‘합의’와 ‘협의’임을 확인해볼 수 있다. 또한, 국가교육회의(2021)에서는 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의의 목적을 1) 2022 개정 교육과정에 대한 국민의 다양한 의견 수렴 및 반영, 2) 국민참여와 사회적 협의를 통한 국가교육과정 수립의 모델 구축, 3) 교육 자치와 분권의 시대를 위한 정책 민주화 실현으로 구체적으로 명시하고 있다. 이와 함께 사회적 협의의 의의를 규정하고 있는데, 다음의 인용 사례를 통해 보다 세부적인 내용을 확인해볼 수 있다.

- 사회적 협의는 다양한 성격을 가진 주체나 이해 당사자는 물론, 일반 국민이 직접 참여하여 숙의와 토론을 거쳐 쟁점을 논의하고, 합의할 의견을 수렴하여 사회공론을 만들어가는 사회적 대화의 과정이다.
- 미래형 교육체계 기반 마련을 위해 교사, 학부모, 학생, 그리고 시민들의 의견을 폭넓게 듣고 함께 숙의한다.
- 국민 참여 국가교육과정개정 대국민 설문 결과의 정량적 결과를 기반으로 의제를 선정하고, 이에 대한 여러 주체들의 다양한 의견을 정성적으로 수렴하는 방식이다.
- 다양한 시민참여형 의사결정 방식 중에서 합의형성 기법을 일부 활용하여 사회적 협의를 단계적으로 만들어 가는 방식을 채택하여 절차를 설계하고 운영한다. (국민 참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서, 19p)

위 사회적 협의의 의의는 국가교육과정 개정 과정에 사회적 협의를 도입한 취지이자 추구하는 가치로 볼 수 있으며, 여기서 보다 강조되고 있는 핵심 용어들을 도출하면, 국민(시민)의 참여, 숙의, 합의와 협의, 의견수렴, 사회공론, 사회적 대화가 될 수 있다. 이러한 가시적으로 드러나는 핵심 키워드들을 중심으로 봤을 때, 사회적 협의 절차는 다양한 구성원들과 국민들의 참여를 통한 숙의를 기반으로 사회 공론을 형성하는데 가장 주요한 가치를 담고 있는 것으로 이해될 수 있으며, 공론영역이자 공론화의 개념과도 거의 유사함을 확인해볼 수 있다.

이와 같이 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 절차 도입의 명시적 가치와 목적은 비교적 명확하게 확인될 수 있다. 그런데 다음 사례와 같이 사회적 협의 절차에 참여했던, 교사단체 구성원의 포럼 토론문을 통해 가시적으로는 드러나지 않은 목적도 내포된 경향이 있음을 일부 유추해볼 수 있다.

...이번 교육과정 (개정)의 핵심이 ‘고교학점제의 안착을 위한 교육과정의 개정’이라는 취지도 잘 이해하고 있습니다. (중략) 교육과정은 앞서 말씀드린 바와 같이 교육의 핵심이라고 할 수 있습니다. ‘특정 정책의 합리성을 위한 도구나 수단’ 이어서는 안됩니다...(박00, 공개포럼 토론편, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 105p)

...공교육을 담당할 교원에 외부 전문가를 배치할지 여부를 설문으로 국민들에게 물어야 할 사안이 아님에도 이번 설문에는 포함된 것이 교원 자격증이 없는 외부 전문가를 학교에 도입하는 근거로 사용하려는 의도가 아닌지 의심스럽습니다...(노00, 공개포럼 토론편, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 92p)

교육부의 ‘2022개정 교육과정 추진계획 보도자료(21.4.20.)’에 따르면, 2022 개정 교육과정의 주요 추진 과제로 미래 역량 함양을 위한 포용 교육의 기반마련, 학생 한명 한명을 위한 맞춤형 교육의 기반 마련, 교육과정 개정 체제 개선, 교육과정 안착을 위한 지원체제 등을 제시하고 있는데, 이중 맞춤형 교육의 기반마련 과제에 있어서 중요한 내용 중 하나가 ‘고교학점제 종합 추진계획’을 토대로 고등학교 과목구조를 개편하고, 공동교육과정 운영, 학교 밖 학습 경험의 인정 등 고등학교 교육과정 혁신의 기반을 마련할 계획임을 밝히고 있다. 이와 관련하여 사회적 협의 절차에 참여했던 일부 참여자들은 위 사례와 같이 사회적 협의 절차가 향후 추진이 예정되어 있는 고교학점제라는 정책의 합리성을 마련하기 위한 도구로 활용될 수 있다는 우려와 의구심을 표명하기도 하였다.

한편, 사회적 협의를 통해 도출된 결과의 정책 반영 가능성 여부에 있어서도 여러 한계점을 안고 있었음을 다음 사례를 통해 이해해볼 수 있다.

...이미 교육부 주도로 2022 개정 교육과정 준비가 이루어지고 있던 상황에서 일정 부분을 빼내 국가교육회의가 주관하는 행태로 사회적 협의회가 이루어졌기 때문에, 시간적 제약과 내용적 제약이 있을 수밖에 없었고, 무엇보다 사회적 협의 결과가 개정 교육과정에 적절히 반영될 수 있을지에 관한 확신을 가지지 못했다. 사회적 협의의 효능감이 높지 않았다고 할 수 있다... (김용, 2022, 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, 31p).

위 사례는 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 절차를 실제적으로 운영한 교육과정 사회적 협의 소위원회 위원이 사회적 협의회가 모두 종료된 이후에 개최된 포럼의 자료집에 작성한 글의 일부이다. 다음의 운영역량 측면에서도 기술하겠지만, 2022 개정 교육과정은 교육부를 중심으로 사회적 협의회가 이루어지기 이전부터 추진되어 왔기 때문에, 협의 과정에서 여러 제약을 안고 진행되었으며 기존 정책추진의 방향이 있기 때문에, 사회적 협의를 통해

도출된 결과가 실제적으로 정책에 어느 정도 반영될 수 있을 지에 대한 확신이 부족했음을 확인해볼 수 있다.

나. '운영역량' 영역 측면

교육부에서 국민과 함께하는 미래형 교육과정 개정 추진계획을 발표하면서 이통 위해 교육부, 전국시도교육감협의회와 국가교육회의가 3기관 협업체제를 구축하였으며, 이 중 국가교육회의가 국민을 대상으로 하는 사회적 협의를 진행하기로 결정되었다. 즉 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의를 주관한 가장 주요한 주체이자 기구는 국가교육회의이다. 국가교육회의는 당시 대통령자문기구로써 특정 부처나 기관 등으로부터 정치적 독립성과 자율성을 확보한 기구였다고 이야기할 수 있다.

한편, 실질적인 운영 주체는 교육과정 사회적 협의 소위원회로 볼 수 있다. 즉 국가교육회의에서는 국민 참여 국가교육과정 사회적 협의 추진을 위해 국가교육회의 중장기교육정책 전문위원 중 7명으로 구성된 교육과정 사회적 협의 소위원회를 발족하여 사회적 협의의 추진 체계로 운영하였다. 교육과정 사회적 협의 소위원회의 구성은 대학교수 3명, 국책연구기관 연구원 1명, 초등학교 교사 1명, 고등학교 학교장 1명, 국가교육회의 장학관 1명으로 구성되었으며, 소위원회는 사회적 협의 절차의 결정, 사회적 협의 의제 선정 및 논의 안건 결정, 숙의 토론 결과를 바탕으로 사회적 협의문 초안 작성, 협의문 확정 및 권고안 작성 등의 역할을 수행하였다. 이와 함께 국가교육회의 기획단도 추진체계의 일원으로 참여하여 사회적 협의 진행을 위한 회의 설계, 진행, 결과 정리 등 운영 절차 및 내용 정리, 행정 지원 등을 수행하였고, 단계별 토론 진행을 위해 공개 입찰을 통해 전문 숙의 수행업체를 선정, 운영하기도 하였다(국가교육회의, 2021).

결과적으로 국가교육과정 개정 사회적 협의는 국가교육회의가 주관한 것이 분명하지만, 해당 사회적 협의는 교육부의 의뢰를 통해 추진되었으며, 당시 대통령 자문기구인 국가교육회의로서는 정책 과정을 안정적으로 관리하는 보조적 역할에 그칠 수밖에 없는 한계를 지니고 있었다(김용, 2022).

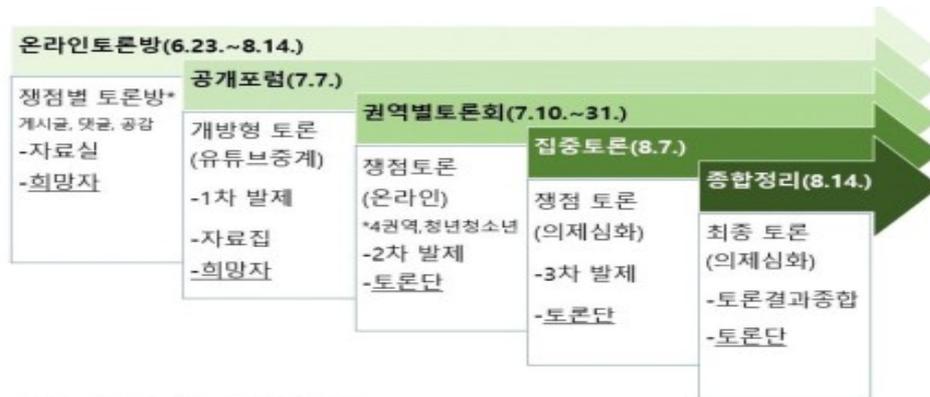
한편, 사회적 협의의 운영 주체들은 참여 단계별로 학습 자료와 참고자료를 제작하여 온라인 플랫폼에 배포함으로써 사회적 협의 절차에 참여한 다양한 구성원들에게 풍부한 정보를 제공하고자 하였다. 그리고 토론회 등에 참가하는 참여자가 전 단계의 논의 결과를 학습하도록 하는 단계를 거치며 사회적 협의를 도출할 수 있는 장치를 마련하였다(국가교육회의, 2021). 즉 교육의 가치와 방향, 교육과정 운영 및 지원체계, 발전방향 제안 등의 내용을 포함하는 사전 설문조사를 수행하고, 설문문항별 개념, 관련 다양한 연구 등을 상세한 학습 자료로 제작하여 풍부한 정보를 참여자들에게 제공하는 기회를 조성하였다. 이러한 측면에서 봤을 때, 공통의 정보가 투명하고 정확하게 참여자들에게 제공되었던 것으로 이해될 수 있다. 그러나 다음 사례와 같이 참여자 간의 정보와 전문성의 격차가 상당히 크게 존재한 경향도 나타났음을 확인해볼 수 있다.

...사회적 협의 참여 주체의 정보 격차가 컸다. 교육과정에 대한 이해를 돕기 위한 별도의 충분한 조치가 없는 상태에서 대국민 설문이 이루어졌고, 토론탄 운영 역시 공정성 확보를 위하여 무선 표집을 실시하다 보니 국가교육과정에 대한 이해가 없는 토론자들이 다수 참여하는 상황이 펼쳐졌으며, 국가 교육과정에 대한 이해가 거의 없는 비전문가들의 의견을 반영하는 것이 교육과정 개정인지 회의감이 들었다. (중략) 주어진 정보의 양은 방대한 반면, 이를 살피고 의견을 내는 기간은 짧았으며, 그 짧은 시간 안에 제공된 정보를 이해하지 못하는 비전문가 그룹의 이해를 돕기 위하여 속의 과정 속에서 관련 내용을 전문가 그룹이 설명하는 사례가 발생하다 보니 전문가 집단의 의도에 따라 회의가 진행되기 취약한 구조가 만들어 졌다...(천경호, 2022, 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, 51p).

위 사례들을 통해 확인해볼 수 있는 바와 같이 학습의 기회와 정보는 균등하게 제공되었을 수 있어도 제공된 정보에 따른 학습의 결과나 수준에서는 참여자 간 격차가 나타났으며, 특히 방대한 양의 정보에 비해 이를 깊이 있게 살피고 숙지할만한 시간이 부족한 편이었고, 국가교육과정에 대한 사전 이해가 상대적으로 풍부한 전문가들이 함께 속의 과정에 참여함으로써 정보와 전문성의 격차가 더욱 크게 발생하면서 일부 전문가들의 의도에 맞추어 속의 과정이 진행된 경향도 확인해볼 수 있다. 즉 국가교육과정 사회적 협의 절차에 있어서 참여자들에 대한 정보의 제공 측면에서는 균등성과 투명성이 확보되었다 할 수 있지만, 결과 측면에서 봤을 때, 사회적 협의 과정의 참여자들이 숙지한 정보와 관련 지식은 균형적이지 못했던 특징이 있었던 것으로 이해해볼 수 있다.

다. '정당성 및 지지' 영역 측면

국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의의 본격적 절차는 크게 온라인 토론, 공개포럼, 권역별 토론, 집중토론, 종합정리의 단계를 거쳐 운영되었는데, 온라인 토론과 권역별 토론회는 8가지의 사회적 협의의제를 바탕으로 속의 토론이 진행되었고, 해당 속의 토론 결과를 바탕으로 집중토론회에서는 사회적 협의 핵심의제 3가지를 선정하여 속의 토론이 이루어졌다. 이러한 국가교육과정 개정 사회적 협의의 주요 절차를 정리하면 다음 그림과 같다.



*출처: ‘국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서’, 233p

[그림 4] 국가교육과정 개정 사회적 협의 주요 추진 단계

먼저 참여자 구성을 살펴보면, 각 단계별 참여자는 지역(권역), 성(남, 여), 교육주체(학생, 교원, 학부모, 일반시민)를 고려하여 무작위 표집 방식으로 선정하였는데, 온라인 토론방과 공개포럼 토론회에는 모든 국민들이 자유롭게 참여할 수 있었으며, 온라인 토론방에는 3,261명, 공개포럼에는 4,616명이 참여하였다. 권역별 토론회는 온라인 국민설문 및 온라인 토론 참여자 중 희망자 또는 국민참여단 청년-청소년 크루 중 참여 희망자 중에서 지역, 성, 교육주체 등을 고려하여 무작위로 최종 521명이 선정-참여하였다. 집중토론회에는 권역별 토론회 참여자 중 신청자를 대상으로 위 선정 기준 바탕의 무작위 선정이 이루어졌고, 총 101명이 참여하였다. 끝으로 종합정리에는 집중토론회 분임별 추천자 중에서 온라인 공개 추천을 통해 학생, 학부모(일반시민), 교원 각 10명씩 총 30명을 선정하였고, 최종적으로 28명이 참여하여 진행되었다.

이처럼 대부분의 단계에서는 지역, 성별 등을 고려하여 참여 희망자 중에서 무작위 추천을 통해 참여자가 선정되었고, 최종적인 종합정리 참여자의 경우에는 추천 과정 및 결과를 온라인으로 공개하여 참여자 구성의 포괄성과 투명성을 확보하고자 하였다. 특히 종합정리 단계에서의 공개 추천을 통한 참여단 선정 방식이자 원칙을 다음 표와 같이 공개하였다.

<표 5> 공개 추천을 통한 참여단 선정 원칙

선정 원칙	내용
균형의 원칙	교육주체(학생, 교원, 학부모, 일반시민)와 13개 분임을 고려하여 균형있게 선정함. 참여 주체를 고려하되, 각 분임에서 최소 2명이상이 선정되도록 함.
공개의 원칙	모든 선정 과정은 전원에게 공개함. 온라인 줌회의실을 개설하여 39명에게 추천 과정을 사전에 안내하고 공개함.

무작위 선정의 원칙	공정성을 기하기 위해 무작위 번호 추출기 온라인 프로그램을 활용하여 온라인 공개 추첨함.
추천 그룹(분임) 고려	국민 참여 과정임을 감안하여 학생, 학부모(일반시민), 교원 그룹 순으로 추첨을 진행함. 단, 특정 조에서 2인 이상 배제될 경우 해당 추첨은 무효로 하고, 중복 배제가 되지 않을 때까지 반복하여 균형 있게 선정되도록 고려함.

*출처: '국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서', 31p의 내용을 표로 재구성하였음.

국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의의 참여자 구성은 공정성과 균형성, 투명성을 확보하기 위한 많은 노력이 이루어졌음을 이해될 수 있다. 다만 참여자의 대표성과 균형성 측면에 있어서는 일부 한계점도 확인해볼 수 있는데, 먼저 집중토론회의 경우, 교원 44명, 학부모(일반시민) 43명, 학생 33명이 최종 참여하였고, 종합정리의 경우에는 교원 10명, 학부모 10명, 학생 10명의 참여자로 구성되었다. 그룹 간 균형성을 확보하기 위한 노력에도 불구하고, 상대적 약자라 할 수 있는 학생 그룹의 참여가 비교적 적거나 균일하게 배정됨으로써, 오히려 포괄성 측면에서의 충족이 이루어지지 못했다고도 볼 수 있다. 즉 포괄성과 균형성 확보의 측면에서는 오히려 소수자나 상대적 약자 그룹에 대해 의식적으로 과표본함으로써 포괄성을 추구하는 것이 바람직할 수 있기 때문이다(황수경 외, 2020).

또한, 다음과 같이 사회적 협의에 참여했던 참여자들의 참여 후기 등을 통해 참여자 구성의 균형성과 대표성 측면에서의 한계점을 좀 더 확인해볼 수 있다.

...토론 과정에서 본 학생 집단에는 학부 재학 중인 대학생뿐만 아니라, 석박사 과정을 진행 중인 학생도 있었습니다. 이들이 현재 중고등학교를 다니고 있는 학생들과 같은 집단에 소속되어 30인 토론회 참여자로 추천 받는 과정에서도 그들과 동일한 자격을 갖추게 되는 것은 문제가 있다고 봅니다...(이00, 학생, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 260p)

...발언의 책임에서 자유로울 일반 대중과 책임으로부터 자유롭지 않은 단체 대표들을 섞어 합의를 추진하다보니 대표성과 더불어 책임성의 문제도 나타나게 되었다...(천경호, 2022, 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, 52p).

...초중등교육의 실질적인 전문가라고 자부하는 교사들 입장에서는 전문가로 참여하기 보다는 일반 국민의 한 사람으로 의견을 제시할 수 있는 기회가 열린 것뿐입니다. (중략) 국민과 함께라는 표현이 그동안 교육개혁을 열망해온 교사들과 학교에서의 전문성이 교육과정에 반영되기를 열망해온 교사들을 배제하는 수단으로 쓰이는 것 같아 안타깝습니다... (노00, 공개포럼 토론문, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 92p)

위 사례들을 통해 나타난 것과 같이 학생 그룹의 경우에는 미성년자인 중 고등학생과 대학생, 대학원생이 학생이라는 하나의 그룹으로 참여하였던 것을 확인해볼 수 있으며, 일반 시민과 이익 집단, 관련 전문가 등이 공통된 숙의와 협의절차에 참여하게 되면서, 숙의 절차 참여자의 대표성이 완전히 충족되었다고 보기 어려웠다 이야기할 수 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 전문가와 일반 시민의 동시 참여는 전문가들에게는 전문성 발휘의 기회를 제한하고, 일반 시민들에게는 정보와 지식의 상대적 부족과 불균형성을 초래하는 현상으로 연결되기도 하였다.

숙의 및 학습기회의 측면에서는 많은 참여자들이 해당 의제와 절차에 대해 보다 쉽게 이해할 수 있도록 참고자료를 제작하여 온라인으로 공개하였고, 학습 자료로는 온라인 설문결과 자료, 국민참여 교육과정 개정 토론 참고 자료, 공개포럼 자료집, 온라인 토론 중간 결과 정리, 토론 참고자료, 권역별 토론회 결과보고서, 공개포럼 기초발제, 집중토론회 사전검토 의견서, 집중토론회 결과보고서 등이 제공됨으로써 숙의 참여자들이 전 단계의 논의 결과를 학습할 수 있는 기회가 충실히 마련되었다.

사회적 협의의 전체적 기간은 2021년 5월 17일부터 8월 21일까지 약 3개월 정도의 시간동안 추진되었다. 이중 온라인 토론방은 2021.6.23~2021.8.21.까지 약 두 달의 기간 동안 비교적 장기간에 걸쳐 운영되었으나 공개포럼은 2021년 7월 7일에 하루, 권역별 토론회는 21년 7월 17일부터 21년 7월 25일의 일자 중 권역별로 각각 하루, 집중토론회는 2021년 8월 7일의 하루, 종합정리도 21년 8월 21일 하루로 짧은 기간 동안 숙의 및 학습의 시간이 진행되었음을 확인해볼 수 있다. 이에 따라 사회적 협의에 참여했던 참여자들도 다음 사례들과 같이 숙의 절차의 시간과 기회가 상당히 짧고 불충분했다는 인식이 강한 편인 것으로 나타났다.

...(집중토론은) 각 조에서 논의한 것을 전체에서 발표를 하는 시간이 전체의 절반이었던 것으로 기억합니다. 각 조에서 실제로 토론한 시간이 매우 짧았으며, (중략) 조별 토론 시간은 처음 만난 조원들의 자기 소개, 자신의 의견 피력 1회면 토론을 마쳐야 할 시간이었습니다. (중략) 행사 명만 토론이었을 뿐, 각 참가자들이 토론을 한 것이 몇 가지 사안이나 있었는지 모르겠습니다...(이00, 교원, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 261p)

...조별로 토론을 진행했는데, 토론거리가 많고 시간이 짧아서 토론이라기보다는 여러 의견을 내놓고 그중에 선호도가 높은 것을 간추리는 듯 했어요...(임00, 학부모, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 253p)

이처럼 숙의 토론의 실제적 참여자들은 숙의의 과정 속에서 실제적으로 상호 토론하고 의견을 나눈 시간이 상당히 부족하였으며, 이로 인해 명목상의 토론이 있었을 뿐, 실제적으로는 제시된 여러 의견 중 결과물을 위한 주요 의견을 선별하는 과정처럼 인식하기도 하였다.

같은 맥락에서 참여자들은 다음 사례들과 같이 불충분한 시간 속에서 진행되었던 숙의 토론의 방식 측면에 대해서도 검토와 개선이 필요하다는 의견들을 함께 제시하기도 하였다.

...분임별 절차가 매뉴얼화되어야 하며, 숙의 과정이 단지 참가하는데 의의가 있는 것처럼 진행되기보다 의사결정 중심으로 운영되었으면 합니다. 즉 온라인 설문과 토론에서 다양한 의견을 펼쳤다면, 토론회는 가치와 방향 및 핵심과제를 수렴하고 선정하는 단계가 되어야 할 듯합니다...(윤00, 교원, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 257p)

...(권역별 토론회는) 내 주장과 의견을 충분히 말하지 못하여 아쉬웠다. 주어진 발언 시간이 너무 짧았고 토론보다는 의견 수렴에 가까웠던 것 같다. (집중토론은) 다른 생각을 가진 참가자와 토론을 하였으면 좋았는데, 이 역시 의견과 주장만 작성하여 토론이 아니었던 것 같다. (종합정리는) 사소한 오류, 심지어 문법과 단어까지 지적하는 분들 때문에 다른 참가자들이 발언할 시간이 없었다. 발언권이 공정하고 균등하게 주어졌으면 좋겠다...(이00, 학생, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 258p)

위 사례들과 같이 국가교육과정 개정 사회적 협의의 참여자들은 단계적 숙의 절차가 진행된 만큼, 각 단계에 따라 적절한 방식의 숙의 토론이 이루어질 수 있는 숙의 방식 측면에서의 고민이 필요하며, 단순 의견 수렴이나 참가의 의의보다는 핵심내용에 대한 실제적인 토론과 의사결정이 이루어질 수 있는 절차가 마련되기를 희망하고 있었다. 특히 학생 참여자의 경우, 참여자의 발언이 공정하고 균등하게 이루어질 필요가 있음을 강조하기도 하였다.

이처럼 사회적 협의에서의 숙의 절차는 위와 같은 여러 한계점을 안은 채 진행된 것을 이해해볼 수 있다. 그럼에도 여러 참여자들에게서는 사회적 협의의 참여를 상당히 유의미한 경험으로 인식하고, 스스로의 변화와 성장을 체감했던 모습도 확인해볼 수 있다.

...전문성은 부족했으나 교육현장의 경험을 토대로 성실하게 참여하는 동안, 학부모의 시선에 머물렀던 사고가 시민성으로 확장되는 놀라운 경험을 했습니다. (중략) 다양한 공동체가 상호 존중하고 수평적인 관계를 유지하면서 교육문제를 얘기하는 과정에서, 주체마다 입장과 생각이 다르지만 의견을 나누고 조율하면서 만들어가는 공동체의 ‘공공성’이 얼마나 중요한지 새삼 깨닫게 되었습니다... (윤현희, 2022, 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, 54-55p).

...중학교 2학년인 제가 이런 중요한 국가의 미래를 바꿀 수 있는 교육과정 개정에 대한 회의에 참여할 수 있어서 너무 감사하고 기쁩니다. (중략) 앞으로도 이런 기회

가 많이 왔으면 좋겠습니다. 저는 한국학생들이 더 행복한 생활을 하기 위해, 할 수 있는 모든 것은 다 참여하고 싶습니다...(이00, 학생, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 258p)

...학부모로써 국가교육과정 개정에 참여하게 되어 영광이었습니다. 그리고 처음으로 국가교육과정에 대해 심도 있게 공부하고 배울 수 있는 기회가 주어져 뜻깊었고 앞으로 더 국가교육과정에 대해 관심가지고 지역 학부모님과 공유하고 성장할 수 있는 동기 부여가 되었습니다...(황00, 학부모, 참여후기, 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서 264p)

...전문가의 영역이었던 교육과정에 관하여 평범한 시민들이 목소리를 낸 최초의 일이었으며, 사회적 협의에 참가한 사람들은 저마다의 입장에서 의견을 제시했고, 모든 의견은 나름대로 의미가 있는 것이었으며, 특히 사회적 협의과정에서 드러난 쟁점은 새로운 교육 담론과 현장 속 실천 사이의 괴리를 보여준 점에서 의미가 있었다... (김용, 2022, 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, 54-55p).

V. 결론 및 시사점

기존의 국가교육과정은 소수의 전문가를 중심으로 개발되어 왔고, 국민은 물론 현장 교사들조차 교육과정 수립 과정에 참여하는 것이 상당히 제한적이었으며, 국민의 의견을 모으거나 사회적으로 협의하는 절차는 진행된 적이 거의 없었기 때문에, 과정의 질과 결과를 떠나서 이러한 공론화 절차, 공론영역을 구축하여 국민들의 의견이 가시화될 수 있었던 시도 자체만으로도 공공가치 측면에서 유의미한 접근으로 이해될 수 있다. 그리고 이러한 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의는 국가 교육과정 개정에 공론영역을 도입함으로써 실질적인 교육주체와 국민들이 개정 과정에 직접 참여하여 숙의하고 토론하는 과정이 운영되었다는 점, 여론 조사를 시작으로 공론을 형성하고 사회적 협의로 진행되는 단계적이고 체계적인 협의 절차가 운영되었다는 점, 온라인 설문 및 토론, 권역별 토론, 집중 토론, 종합 정리와 같은 다양한 온 오프라인 방식의 숙의 절차를 도입했다는 점, 무엇보다도 숙의 과정 참여를 통해 국가교육과정에 대한 참여자들의 이해를 높이고, 인식이 실제적으로 변화하고 참여자 스스로의 성장과 만족으로도 연결되었다는 점 등은 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 도입 및 운영의 긍정적 성과이자 교육 분야에 있어서 공론영역이라는 공공가치 도입에 대한 유의미한 사례로 이해될 수 있다.

다만 전술한 바와 같이 공공가치 영역에 따라 몇 가지 한계점을 안고 있기도 했는데, 이러한 본 연구에서의 분석결과를 통해 드러난 한계점을 바탕으로 몇 가지 시사점을 정리하면

다음과 같다.

첫째, 공공가치 영역 측면에서는 공론영역이라는 공공가치의 관점 하에서 공론화가 본래 추구하고 내세우는 가치와 취지에 적합한 운영이 이루어질 수 있도록 이에 대한 관심을 높일 필요가 있다. 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 절차에서 제시하는 가치적 가치이자 취지는 교육주체들을 비롯한 여러 국민들의 참여 기회를 마련하고, 실제적 참여를 통한 숙의와 토론을 기반으로 사회 공론을 형성하는 것으로 이해될 수 있었다. 이러한 명시적 가치를 봤을 때, 공공가치와 관련된 공적 소통과 숙의가 이루어지는 공간(임의영, 2018)인 공론 영역이자 공론화의 개념에 거의 근접함을 확인할 수 있다. 그러나 사회적 협의 절차의 가치적 도입 목적이나 가치 외에도 어떠한 정책의 정당성 등을 확보하기 위한 특정한 목적을 바탕으로 수단으로써의 가치를 함께 내포하고 있는 것처럼 참여자들에게 인식되는 측면도 존재하는 것으로 나타났다.

숙의의 질과 내용을 떠나, 이는 사회적 협의 절차의 도입이 진정한 공론영역으로서의 가치만을 담고 있다고 이야기하기 어려울 수 있다. 따라서 공공가치의 관점 하에서 공론화가 본래 추구하고 내세우는 가치와 취지에 적합하게 운영되고 있는 지에 대한 관심을 높일 필요가 있다. 정보의 제공 측면 뿐 아니라, 정보와 학습의 결과적 측면까지 일정 부분 고려될 필요가 있다. 공론화의 쟁점과 목적이 명확하지 않으면 공적 의사결정과정으로서의 공론화의 의의는 퇴색하고 내용적 합리성을 확보하기 어려워질 수 있기 때문에(김주환, 하동현, 2019), 공공가치 측면에서 공론화가 추구하는 가치와 목적의 명확성과 적합성을 고려할 필요가 있으며, 공론화의 도입 단계에서부터 취지와 가치를 명확히 규정하기 위한 충분한 사전적 준비와 이해, 합의 과정이 동반될 필요가 있다.

둘째, 운영역량 영역 측면에서는 주관 기구와 추진 주체의 권한과 정치적 독립성을 확보할 필요가 있으며, 공론화 의제와 관련하여, 참여자들이 정보 획득의 기회를 넘어 실제로 충분한 정보와 지식을 습득할 수 있는 장치의 마련이 요구된다. 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의는 국가교육회의에서 주관하였다고 볼 수 있지만, 해당 사회적 협의가 교육부의 정책적 요구에 의해서 시작되었고, 그 결과를 교육부에 전달하는 방식으로 추진됨으로써(이희진, 2022), 공론화 또는 사회적 협의의 주관 기구가 정치적 독립성과 중립성을 완전히 확보했다 이야기하기는 어려울 것으로 보인다. 이로 인해 협의 과정은 촉박한 일정을 비롯한 여러 제약 속에서 진행되었으며, 특히 기존 2022 교육과정 개정의 정책추진 방향이 이미 어느 정도 정해져 있었기 때문에, 사회적 협의를 통해 도출된 최종적인 결과가 실제적으로 정책에 반영될 수 있을지에 대한 여부조차 주관 기구인 국가교육회의 측에서는 확신을 가질 수 없었다. 이에 따라 정책의 형성이나 결정 과정에서 공론화를 추진하게 된다면, 공론화를 주관하는 조직이나 기구와 여러 관계 부처, 다양한 이해당사자 간의 합의를 통해 주관 기구로서의 역할과 권한을 보다 명확히 할 필요가 있을 것이다.

또한, 공론화는 일반 시민들도 해당 의제에 대해 합리적인 결론을 도출할 수 있을 정도의 지식을 토대로 견해를 형성, 조정해가는 과정이 필요하기 때문에, 의제와 관련된

정보를 충분히 제공하여 모든 참여자들이 공유하고 학습하게 함으로써 더 나은 공론을 형성할 수 있게 해야 한다(황수경 외, 2020). 특히 앞서 살펴본 바와 같이 참여자들에게 정보를 제공하고 학습할 수 있는 기회를 마련하는 접근을 넘어, 참여자들이 실제적으로 공론화 과정에서 요구되는 정보와 지식을 습득할 수 있도록 결과적 측면까지 고려하는 접근이 이루어질 필요가 있을 것이다.

셋째, 정당성과 지지 영역에서는 공론화 참여자의 대표성과 포괄성을 확보하기 위한 노력의 강화가 요구되며, 무엇보다도 숙의와 토론의 과정이 더욱 성찰적이고 활발하게 이루어질 수 있도록 숙의 과정의 시기와 절차에 대한 검토와 적절성 확보 노력도 함께 이루어질 필요가 있다. 공론화 참여자의 대표성 및 포괄성과 관련하여 학생과 같이 교육과 밀접한 관계가 있지만 일반적으로 자신의 의견을 피력하거나 협의하는 기회가 부족했던 상대적 약자들이 동등한 주체로 함께 참여한 점은 충분히 의미 있는 시도였던 것으로 판단된다. 그러나 참여 그룹 간 균형성 확보를 위한 접근이 오히려 포괄성의 기준을 충족시키는데 한계로 작용하기도 하였다. 즉 공론화의 참여자는 집단적 결정이나 정책에 의해 영향을 받을 가능성이 있는 모든 사람들을 충분히 대표하고 포괄할 수 있어야 하고, 소수자나 상대적 약자 그룹에 대해 의식적으로 과표본함으로써 포괄성을 추구하는 것이 바람직할 수 있기 때문에(황수경 외, 2020), 이에 대한 고민이 참여 그룹 내 참여자들의 균질성 확보를 위한 노력이 함께 이루어질 필요가 있다.

무엇보다도 공론화를 통해 도출된 결과가 보다 정당성과 지지를 확보하기 위해서는 숙의의 성찰성을 확보하기 위한 노력이 강화되어야 한다는 것이다. 해당 사회적 협의에서 선택형 조사 방식이 아닌 다양한 의견을 개진하고 공동의 의견을 모아가는 방식으로 질적 숙의 결과가 취합되었다는 점과 참여자들의 긍정적 인식 변화가 나타났다는 점은 숙의적 측면에서도 유의미하게 받아들여질 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 한정되고 빠듯한 운영 시간과 의견 수합의 방식 속에서 실질적인 토론과 숙의가 충분히 이루어졌다고 보기는 어렵다. 이에 따라 공론화의 과정이 형식적이거나 특정 정책의 합리화를 위한 수단으로써 활용되지 않을 수 있도록 숙의와 토론을 통한 진정한 성찰의 과정이 이루어질 수 있어야 하며, 숙의가 성찰적이기 위해서는 참여자들 간 이성적이고 합리적인 토론이 활발하고 충분히 이루어지기 위한 기반이 조성되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국가교육회의(2021). 국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의 백서. 서울: 국가교육회의.
- 김명환(2018). 공공가치론과 행정학의 적실성. 한국공공관리학보, 32(2), 57-82.
- 김명환(2021). Moore의 공공가치 창출론에의 도전과 과제. 한국정책과학학회보 225(1), 63-86.
- 김명환, 강제상, 곽현근, 권향원, 박치성, 신희영, 이석환, 이주하, 임의영, 오수길, 주은혜(2022). 공공가치: 이론과 실제. 서울: 도서출판 윤성사
- 김용(2022). 국가교육회의 사회적 협의 성찰과 국가교육위원회 사회적 협의에 관한 제언, 2022 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집 26-33.
- 김정완(2020). 대입정책 결정 공론화에 대한 체계론적 평가: 2022 대입개편 방안을 중심으로. 교육정치학연구 27(1), p121-148.
- 서복경(2018). 한국정치는 숙의형 조사를 어떻게 변형시켰나: 신고리 5 6호기, 대통령 개헌안, 대입제도개편안 사례를 중심으로. 시민과세계, 33, 1-44.
- 은재호(2022). 공론화의 이론과 실제: 건강한 공론 형성과 진단을 위한 길라잡이. 서울: 박영사.
- 윤현희(2022). 국민참여단으로 함께 한 사회적 협의. 2022 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집 54-59.
- 이주영(2018). 2022학년도 대입제도개편 공론화 평가. 교육정치학연구 25(4), 117-146.
- 이희진(2022). 국가교육회의 사회적 협의에 관한 토론문, 2022 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, p44-49.
- 이혜정, 이성희(2019). 교육정책 공론화의 요건에 관한 탐색적 사례 연구: 대입제도개편 공론화와 편안한 교복 공론화 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 26(1), 81-110.
- 임의영(2018). 한국적 맥락에서 공공가치론의 적용가능성에 대한 성찰: 공공성 실현을 위하여. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 775-801.
- 정정화(2018). 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 한국정책과학학회보, 22(1). 101-124.
- 천경호(2022). 국가교육위원회 사회적 협의 성공에 필요한 세 가지, 2022 국가교육회의 사회적 협의 포럼 자료집, 50-53.
- 황수경, 은재호, 박재근(2020). 공공선택에서 공론화의 역할 및 효과 연구. 세종시: 한국개발원 연구보고서 2020-02.

<공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색: '국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의' 사례분석을 중심으로>에 대한 토론문

양성관(건국대)

이 글은 공론화를 통한 사회의 합의를 이끌어내고자 했던 기존의 사례들이 오히려 갈등을 증폭하거나 공공관리자들이 책임을 전가하거나 의사결정을 지연하고자 하는 의도가 있었다는 비판을 바탕으로, 공론의 대상이었던 주제 분석보다는 공론화 자체에 대한 분석을 시도하고 있다.

1. 문제의식에 대한 문제가 공공가치론의 분석틀로 충분히 논의되고 있는가?

기존의 공론화와 관련된 문제제기는 다음 세 가지라고 한다. 첫째, 공론화 결과가 충분하지 못했다. 공론화를 통해 갈등이 해결되지 못했다는 것이다. 둘째, 기술적인 문제, 정치적인 문제 등으로 충분한 숙의를 할 수 있는 조건이 마련되지 않았다. 셋째, 공론화를 주도하는 공공관리자를 신뢰하지 않는다는 점이다. 이 문제들은 다음 두 가지 쟁점으로 재구성할 수 있다.

첫째, “복잡한 정치적 관계 속에서 공론화 절차가 본래의 취지대로 작동하지 못하고 있다”는 지적은 공론화 과정에서 정치가 작용하는 문제를 어떻게 다룰 것인가가 쟁점이 될 수 있다. 둘째, 공공관리자가 ‘공론화’를 진행하는 목적이 어디에 있는가도 다시 물어볼 필요가 있다. 교육 관료가 아닌 공공관리자로서 ‘신공공관리론’의 대안으로 나타난 ‘공공가치론’에 입각한 공론화가 취지대로 운영되고 있는가?

공공가치론의 여러 의미 가운데, 공공가치를 정의하고, 만들어내고, 평가하는 과정에서 정치는 조정기제로서 필수불가결한 장치라는 말이 있다(김명환, 강제상, 2022). 시장주의에서 말하는 개인의 영역을 넘어서는 협력하게 하고 선택하게 만드는 요소가 정치에 들어있다. 편익의 분배를 넘어서 특정 세력들과 동반관계를 가능하게 만드는 환경을 조성하기도 하고, 불확실하고 모호한 문제를 해결하기 위한 의사결정에 신축적으로 참여하게 만드는 요소가 정치에 포함되어 있다는 것이다. 발표자는 Moore의 ‘전략적 삼각축’ 가운데 하나인 운영역량의 분석 준거에 정치적 평등성에서는 주관기구의 정치적 독립성과 자율성 항목을 넣어 분석하고 있다. 이는 앞서 말한 공공가치 창출에서 조정 기제로 작동하는 정치적 영향력을 제한적으로 다루고 있는 것은 아닌가 하는 생각이 든다.

‘교육부가 2015년 이후 처음으로 초·중등학교 교육과정을 전면 개정하면

서 '자유민주주의'와 '자유민주적 기본질서' 표현을 추가하고 성 소수자 관련 표현을 삭제했다. 디지털 전환과 2025년 고교학점제 전면 도입에 따라 초.중.고 교육방향은 물론 교과서를 크게 바꾸면서, 일부 표현으로 인해 불필요한 이념 논쟁이 되풀이 될 수 있다는 우려가 나온다. (한겨레, 2022.11.9. 개정한국사에 '자유민주주의' 명기... 연구질, 철회요구)

공공가치론은 공공가치가 공공, 민간 및 시민사회 등의 조직들 간에 협력을 통해 제공되어야 하는가와 그 과정에서 공무원들은 무엇을 어떻게 해야 하는가와 깊은 관련이 있다. 공무원이 직접 정의하고 제공하면 '관료'라 불렸다. 경제적 효율성과 합리성, 성과평가 등을 공공행정에도 도입하여 관료주의의 폐단을 해결하고자 한다면 그때 공무원은 신공공관리론에 입각한 공공관리자라고 부를 수 있을 것이다. 공공가치론에 입각한 공공관리자는 어떤 역할을 담당해야 하는가? 공공가치란 무엇인가? 한국행정학회(2019: 61)에서는 다음과 같이 정의하였다.

특정한 역사적, 사회적 맥락에 위치해 있는 각각의 공동체들의 실천 영역에서 담론윤리에 기초한 민주적 정치과정과 정치적 공론 영역을 통해 사회적 행위자들이 자신의 존재 상태인 안녕(공동선)과 내적인 관계에 있는 인권, 안전, 건강, 복지, 질 좋은 노동, 일자리 창출, 사회적 약자지원, 상생협력, 공동체복원, 지역경제 활성화, 책임윤리, 환경보전, 참여 등을 구현하는 가치이다. 번영할 수 있는 능력과 피할 수 있는 고통을 겪지 않을 수 있는 능력을 발전시켜서 사회적 존재인 인간의 안녕을 실현할 수 있도록 사회를 조직화하는 가치이다.

민주적 정치과정과 정치적 공론 영역을 통해 공공가치를 구현하고자 하는 선한 의도를 가진 공공관리자 및 공공기관을 제어할 수 있는 제도적 장치는 무엇인가가 논의되어야 한다. 이는 행정 윤리와 통제의 문제라는 것이다(김명환, 2022). 그와 같은 제도적 장치가 없으면 공공관리자는 순식간에 '관료'로 변하는 것을 지금 경험하고 있다.

2. 공공가치론을 활용한 공론화 분석들은 명확한가?

연구자는 Bozeman이 정리한 다양한 공공가치의 유형 가운데 공론영역을 하나의 공공가치로 가져와서 Moore가 공공가치창출을 위해 제시한 세 가지 전략을 분석의 도구로 사용했다. 공론화 관련 연구들이 공론의 대상이 되었던 내용, 예를 들면 새로운 대입제도 개편이나 교육과정개정과 같은 문제들이 어떻게 정의되고, 제안되고,

심의되어, 결정되었는가 하는 방식으로 진행되었다면, 이 연구는 공론화 절차 자체에 대한 분석을 위해 공공가치론을 활용했다는 차이가 있다. 절차의 요소를 분석하는데 유용하면서도 이론적 토대를 제시할 수 있는 연구라 생각된다.

분석을 위해 ‘국민 참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의’ 사례를 대상으로 했으나 목적은 “해당 주제와 관련된 공공가치의 창출을 살펴보는 것이 아니라 공론화 절차 자체의 의미를 공공가치의 관점에서 탐색”에 있다고 밝히고 있다. 그래서 연구자는 이 연구가 내용적 접근의 분석이 아니라 절차적 접근의 분석이라고 규정하고 있는 듯하다. 공론화가 다루고 있는 내용 분석이 아니라 절차를 분석한다는 의미로 해석된다.

그런데 공공가치론에서 공론화를 다루는 방식에서는 이 절차적 접근과 내용적 접근이라는 용어가 다소 혼란을 준다. 연구자가 설명하고 있듯이 Bozeman은 다양한 공공가치 가운데 ‘공론영역’을 하나의 공공가치로 제시하고 있다. Bozeman(2007: 17)은 공공가치를 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특적; 사회, 국가, 구성원에 대한 시민들의 의무; 그리고 정부와 정책을 기반을 두어야 하는 원칙에 대한 규범적 합의를 제공하는 것으로 정의하여 Moore가 제시한 공공가치의 개념보다 더 구체적으로 제시했다고 한다. 이후에 Jorgensen과 Bozeman(2007)은 사회에 대한 공공영역의 기여(공동선, 이타주의 지속가능성, 체제 존엄성), 일반적 사회 관심의 정부 결정으로의 전환(다수결의 원칙, 사용자 민주주의, 소수자 보호), 정치와 행정의 관계(정치적 충성심: 책임성, 대응성), 정부와 환경과의 관계(개방성-비밀주의, 지지-중립성, 경쟁-협력), 정부의 내부기능과 조직의 관리(견고성, 혁신, 생산성, 공무원의 자기계발), 공무원 행태(책임성: 전문직업주의, 정직, 도덕적 기준, 윤리의식, 진정성), 행정과 시민의 관계(합법성, 형평성, 대화, 사용자 지향)라는 7가지 공공가치 집합을 제안했다(한국행정학회, 2019: 69-71에서 재인용). 다양한 공공가치 가운데 하나가 ‘공론영역’인 것이다.

그런데 연구자가 분석틀로 제시한 Moore의 세 가지 전략(정당성 및 지원, 운영역량, 공공가치)은 관리적 권위를 사용하여 ‘기관이나 기관의 정책과 프로그램에 포함된 공공가치를 창출하는 것으로 목적으로 한다. 첫째, 정당성과 지원 전략은 외부로부터 정당성과 지원을 어떻게 증대할 것인가와 관련이 있다. 이와 관련하여 공무원은 의사결정을 할 때, 정치인, 이익집단 및 시민 등과 같은 다양한 이해관계자들의 목소리를 경청하고 대응해야 한다고 주장한다. 둘째, 운영역량은 정책, 프로그램 및 절차가 가치를 창출하기 위해 얼마나 잘 작동하고 있는가와 관련이 있다. 그리고 마지막으로 공공가치 제안에서는 정책과 프로그램의 어떤 요소가 공공가치를 구성하고 있으며 어떤 차원의 공공가치를 만들어내려고 하는지에 관련 있는 요소이다.

공론화는 공공가치의 정당성 확보를 위한 다양한 이해당사자의 숙의과정을 강조하는 '정당성 및 지원 구축 전략'으로 볼 수 있다. 그러면 '공공가치 제안 전략'의 내용으로 설정한 '공론영역'과 겹치는 것은 아닌가 하는 우려가 들었다.

결론에서 제시하고 있는 '공공가치 영역 측면'에서의 시사점을 '운영역량'에 관한 시사점으로 해석할 수도 있다. 연구자가 제시한 시사점은 다음과 같다. 공론화 본래 취지에 적합한 운영이 이루어지는데 관심을 높여야 한다. 공론화가 사회적 협의 구축 외에 특정 목적을 위한 수단으로 사용된다는 인식이 존재하는 것을 고려해야 한다. 공론화 도입단계부터 취지와 가치를 명확히 규정하기 위한 충분한 준비와 이해, 합의과정이 동반되어야 한다. 이 시사점들은 '정책, 프로그램 및 절차가 가치를 창출하기 위해 얼마나 잘 그리고 명확하게 작동하고 있는가'에 적용되는 시사점으로 읽힌다.

3. 正道經營

최근 인기 TV 프로그램 중에 '재벌집 막내아들'이 있다. 기업의 총수 역할을 맡은 이상민에게 正道經營에서 正道는 곧 '돈'이다. 막내아들 역의 송중기는 '고용승계'라는 사회적 가치를 추구하는 경영을 정도경영으로 보는 듯하다. 열정과 능수능란함으로 이익을 창출하려는 기업인과 같이 공공의 가치를 창출하기 위한 공무원을 상상한 공공가치창출론의 Moore가 송중기 역을 맡고 있다. 한국행정학회에서 2018년 이후 공공가치론에 대한 논의와 연구가 확산되었다고 한다. 당시에는 그럴만했다. 그러나 신공공관리론으로 회귀 또는 합법적 권위에 기반한 관료주의로 회귀, 아니 물리적 권력을 기반으로 한 통치로의 회귀가 염려되는 현 시점에서 공공가치론을 기반으로 한 연구가 대비효과가 크게 느껴진다는 면에서 드라마틱하다. 유경훈 박사님께 감사드린다.

참고문헌

김명환, 강제상(편)(2022). 공공가치: 이론과 실제. 윤성사.
한국행정학회(2019). 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구. 사회적가치연구원 연구 보고서.

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서
공공가치 탐색:

미래를 위한 재설계

균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의

발표 : 이호준(청주교육대학교)

토론 : 이수정(단국대학교)

균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의*

이호준(청주교육대학교 조교수)**

I. 서 론

신행정학(New Public Administration)은 당면한 문제를 적극적으로 해결하기 위해 가치 중심의 행정을 지향해 왔다(김순희, 2021). 사회 형평성 증진과 관련해서 행정 이 보다 적극적으로 개입해야 한다는 주장이 커지면서 정책 형성 및 집행하는 과정에서 '가치'의 중요성이 더욱 강조되었다(Frederickson, 1980). 1980-90년대에는 신공공관리론(New Public Management)이 행정의 지배적 패러다임이었다면, Moore(1995), Jorgensen & Bozeman (2007), Nabatchi(2018)와 같은 공공가치에 관련한 연구가 진행되면서 포스트-신공공관리(post-NPM), 협력적 공공관리, 협력적 거버넌스 등과 같은 공공가치관리론(Public Value Management)에 관한 논의가 확대되었다. 그 과정에서 공공가치의 개념, 공공가치의 역할, 공공가치에 관한 평가방식 등을 논의한 연구들도 함께 증가하였다. 공공가치관리론과 관련한 연구들은 1) 공공가치가 시민과 공무원의 공동 노력으로 서비스를 생산하고 2) 이 과정에서 시민과 공무원들은 다른 시민들을 위한 공공가치를 창출(re-creation)하며 3) 정책 기획, 집행, 평가 과정에서 시민 및 지역 사회의 적극적 참여를 통한 민주적 가치 증진 및 정책집행의 재원 조달을 강조하였다(Osborne et al., 2016; Osborne 2020).

특히 사회 문제의 복잡성, 제한적 공공 자원, 약화되는 기관의 독립성 등은 공공가치관리론의 협력적 거버넌스(collaborative governance)에 관한 높은 관심으로 이어졌다. 여기서 협력적 거버넌스는 특정한 개인이나 한 조직의 노력으로 도달할 수 없는 공공의 목적을 이루기 위해 공공 분야의 행위자와 민간 행위자 등 다양한 이해관계자가 참여하여 협력을 바탕으로 이루어지는 참여적 과정 및 구조를 의미한다. 그렇기에 협력적 거버넌스는 수평적 거버넌스 구조, 참여자 간 공동의 의사결정, 최종 결정 사항에 대한 지지, 권한 공유, 합의 및 결과에 대한 공유된 책임감, 공유된 문제 해결, 공유된 정보에 대한 개방성, 심도 있는 숙의와 협상, 신뢰·호혜

* 이 논문은 2022 교육행정학회 학술위원회의 기획세션 발표를 위해 준비한 원고입니다. 원고를 준비하는 과정에서 귀중한 의견을 말씀해 주신 학술위원회 위원님들과 서울대학교에서 박사 수료 중이신 정설미 선생님께 감사드립니다.

** 저자(hojunlee@cje.ac.kr)

· 공유된 이해 등과 같은 특징을 가진다. 협력적 참여는 가치 갈등을 조정하고 공공행정에 참여할 기회를 형평성 있게 보장하기 때문에 협력적 거버넌스에서 결정된 정책 내용도 형평성이라는 가치를 보장하는 성격을 가질 수 있다(Clark, 2021).

이를 교육행정에 적용해보면, 다양한 이해관계자가 참여하고 소통하는 과정에서 균등한 교육 기회의 보장은 형평성을 담보하기 위해 우선적으로 실현해야 할 중요한 가치로 논의될 수 있다. 다양한 가치가 충돌하는 상황에서 우리나라 교육제도의 중핵적·헌법적 가치인 균등한 교육기회의 보장이 이런 갈등을 조정하는 원칙으로 작동할 가능성이 크기 때문이다. 다만, 이 과정에서 다양한 이해관계자들이 균등한 교육기회에 관해 합의된 의미를 공유하는지가 중요한 이슈가 될 수 있다. 균등한 교육기회를 바라보는 관점에 따라 이를 실현하기 위한 정책의 방향성과 접근 방식이 달라질 수 있기 때문이다. 이런 이유에서 '균등한 교육기회'의 개념을 구체화하는 것은 교육에서 공공가치론을 논의하는 데 필요한 중요 과업이라 할 수 있다.

그간 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 의무무상교육, 지방교육재정교부금법, 교원의 순환근무제, 교육복지, 기초학력보장제 등 다양한 제도를 추진해 왔다. 그러나 교육 격차 연구(김경근, 2005; 박경호 외, 2017 등), 교육재정 배분의 형평성 연구(윤희주, 2004, 원세림, 남수경, 2018 등), 교사 쏠림 현상 연구(김영식 외, 2012; 김경원, 정성수, 2016) 등은 이런 정책적 노력의 성과가 다소 제한적일 수 있음을 보여준다. 즉, 소득 수준에 따른 교육 격차, 학교 교육비 편차, 지역 간 격차, 근무 여건이 좋은 학교에서의 고경력 교사 편중 현상 등이 공교육에서 지속적으로 나타나고 있음을 지적한다. 이는 교육의 사사화로 인해 교육의 공적 기능이 약화됨에 따라 나타난 결과로 볼 수 있고(이치가와 쇼우고, 2013), 다양한 성격의 정책들이 동시다발적으로 실행되는 과정에서 정책의 의도하지 않은 영향으로 인해 나타나는 현상일 수도 있다(이호준, 2018). 무엇보다도 '균등한 교육 기회'의 보장과 관련해서 무엇을, 어떻게 보장할 것인지 즉, 균등한 교육 기회 보장의 '내용'과 '방법'에 대한 이해가 명확하지 않아 정책의 초점이 모호하기 때문에 나타난 결과라고도 볼 수 있다. 균등한 교육 기회의 의미를 구체화하고 그간 관련 제도들의 현황과 실태를 면밀히 살펴 한계를 진단한 후 이를 개선하기 위한 시사점을 도출할 필요가 있겠다.

이에 본 연구는 공공가치론을 교육행정에 적용할 경우에 우선적으로 논의해야 할 가치인 균등한 교육 기회 보장을 중심으로 의미를 구체화하고, 공공가치론에 근거하여 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 향후 교육행정이 관심을 가져야 할 과제가 무엇인지를 살펴보았다. 이를 위해 2장에서는 '균등한 교육 기회'의 의미를 구체화하고 3장에서는 공공가치론에 근거하여 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 그간 추진해 왔던 정책의 현황과 실태를 살펴본 후 해당 제도가 본래의 취지에 맞게 운영

되어 왔는지를 진단하였다. 이어 4장에서 균등한 교육 기회의 의미에 맞게 교육제도를 실현하기 위해 향후 교육행정이 관심을 가져야 할 정책 과제를 논의하였다.

II. 균등한 교육 기회의 의미 재탐색

1. 공공가치의 개념

“한 객체 또는 객체들의 집합에 대한 하나의 복잡하고 광범위한 평가(assessment)”라고 가치의 개념을 정의한 김명환(2022, 36-38)에 따르면, 가치는 1) 인지적 및 감정적 측면에 의해 성격이 규정되고 2) 일정 기간 속의 후에 다다를 수 있으며 3) 쉽게 변화하지 않고 행위를 이끌어 낼 수 있는 잠재성을 지닌다는 특징이 있다. 개인 또는 집단이 어떤 것에 의미를 부여하고 판단하며 평가하는 과정에서 사실에 어떤 의미를 부여할 때 그 사실이 가치를 지니게 된다고 볼 수 있다(김명환, 2022). 또한 가치는 사람의 사고와 행동에 규범적 방향을 제시하며 선택과 행동에 관한 결정 및 정당화 과정에서 추론에 핵심적 역할을 한다는 특징을 가진다. 뿐만 아니라, 가치는 구성원들 간 공유되고 평가의 기준이 된다는 점에서 ‘사회적으로 결정’된다. 다시 말해, 가치는 행위자(agency)와 구조(structure)의 상호작용 속에서 형성되는 대상의 의미와 중요성에 대한 평가를 의미한다고 볼 수 있다. 가치의 사전적 의미가 ‘대상이 인간과의 관계에 의하여 지니게 되는 중요성’임을 고려해 볼 때, 가치가 사회적으로 결정된다는 접근 방식이 일견 타당하다고 볼 수 있다.

공공가치는 대상의 의미와 중요성에 대한 판단하는 기준이 사회적으로 결정되는 정도가 더욱 커졌을 때, 즉 공공성이 중요한 판단 기준이 되었을 때 형성되는 가치를 의미한다. 공공가치를 정부의 성과에 의해 만들어지고 그 성과에 반영되는 가치의 차원이라고 정의한 무어나(김명환, 2022, 38) 1) 시민이 부여받아야 하는 권리와 혜택 2) 사회와 국가 및 구성원에 대한 시민의 의무 3) 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것으로 정의한 보즈만(김명환, 2022, 40) 모두 가치 형성 과정에서 공공성이 가지는 의미에 주목하였다. 특히, 사회의 기본 욕구가 관계 속에서 어떻게 영향을 받는가에 관한 평가 결과로서 1) 공공을 위한 가치 2) 공공의 경험으로부터 도출된 가치로 정의한 메인하르트나 공공가치를 공익에 관심을 두는 가치라고 정의했던 럽거스의 관점에서 볼 때(김명환, 2022, 45), 공공가치는 공공성을 바탕으로 형성된 가치로 정의할 수 있다. 이러한 공공가치는 국가나 공공기관에 의해 산출되는 재화와 서비스를 의미하는 공공재와 달리, 공동

체를 구성하는 사람들이 스스로 중요하고, 존중받을만하고, 바람직하고, 유용하다고 의미를 부여한 가치라는 점에서 특징이 있다(김명환, 2022, 46). 또한 공공가치는 공공선호의 단순한 합이 아니라 공론장에서 공공의 숙의를 통해 만들어지는 사회적 형성물(social construct)이라는 특징을 가진다(김명환, 2022, 46). 즉, 공공가치는 공익에 초점을 두고 공공의 숙의를 통해 사회적으로 형성된 가치로 공동체 구성원이 중요하고 바람직하며 유용하다고 의미를 부여하여 형성된 가치라고 볼 수 있다.

2. 균등한 교육 기회의 기존 논의

‘균등한 교육 기회’는 법적으로는 인간의 존엄과 가치 실현을 위한 행복 추구권과 평등권을 보장하는 원리로, 교육적으로는 성숙한 ‘인간’으로 도약할 수 있도록 인간 형성에 지장을 초래하는 내적인 제약조건을 없애주는 원리로 볼 수 있다. ‘균등한 교육 기회’의 보장은 인간의 존엄과 가치 실현을 위한 행복 추구권과 평등권의 보장하는 데 실질적 평등을 구현하기 위한 규정이며(김광석, 주동범, 2016), 동시에 서로 다른 ‘개인’이 ‘교육받은 집단’에 공유되는 지적 유산을 물려받음으로써 동일하게 성숙한 ‘인간’으로 도약할 수 있도록 하는 데 작용하는 원리이자 인간 형성에 지장을 초래하는 인간 존재의 내적인 제약조건을 없애주는 원리이다. 공교육 제도 내에서 ‘균등한 교육기회 보장’은 교육권을 보장하는 원리 중 하나로 논의해 왔다. 이종재 외(2012)는 헌법 제31조에 근거하여 교육권 보장을 목적 원리로, 교육의 자주성, 교육의 정치적 중립성, 교육의 전문성을 실질보장원리로, 무상 의무교육과 교육의 기회 균등을 교육권 보장이라는 목표를 위한 방법원리로 각각 분류하였다. 그리고 이런 원리들은 교육제도 법률주의에 근거하여 제도화된다고 설명하였다. 이에 따르면 ‘균등한 교육 기회’는 교육권 보장을 위한 수단적 원리를 의미한다.

실제 교육권 보장을 위한 수단적 원리인 균등한 교육 기회를 보장하기 위해서 교육재정, 교원인사, 교육복지 등 교육행정의 여러 분야에서 다양한 논의가 이루어져 왔다. 예컨대, 교육재정 분야에서는 누구에게 얼마만큼을 지원할 것인지 고민하며 균등한 교육기회의 보장을 위한 자원 배분의 원리로 수평적 형평성, 수직적 형평성, 재정적 중립성, 적정성 등을 논의해 왔다(윤홍주, 2004). 또한, 교원인사의 경우 균등한 교육 기회의 개념적 연구가 많이 이루어지지 않았지만, 학급담임배정 과정에서 교사쏠림 문제를 제기하면서 우수한 교원에게 배울 기회를 균등하게 보장해야 한다는 논의가 있었다(김영식 외, 2012; 김경원, 정성수, 2016). 아울러 교육복지와 같은 교육정책 분야를 중심으로 교육복지의 목적, 내용, 대상, 방법 등을 구체적으로 논의하며 균등한 교육기회를 보장하기 위한 방안을 모색해 오기도 했다(정동욱 외, 2011).



출처: 이종재 외(2012). 한국교육행정론

[그림 1] 교육행정의 주요 원리

그간 균등한 교육 기회의 의미를 구체화하기 위한 노력들을 정리하면 다음과 같다. Coleman(1967)은 '균등한 교육 기회'가 사회의 계층 구조의 엄격성 정도, 이런 계층 구조의 합법성 정도에 따라서 달라진다고 설명하였다. 그리고 균등한 교육 기회를 보장하기 위해서는 1) 일정한 교육 단계까지 무상화 2) 모든 학생에게 공동의 교육과정 3) 다양한 배경을 가진 학생들이 같은 학교에 다닐 기회 제공 4) 기회, 과정, 결과 측면의 동등성과 함께 투입 자원의 영향력에 있어서 동등성의 문제 등을 고려해야 한다고 강조하였다. 김신일과 강대중(2022)은 교육의 평등을 1) 동등한 취학 기회 제공 및 취학을 가로막는 경제적, 지리적, 사회적 제반 장애를 제거하여 차별 없이 누구나 학교 교육을 받게 하는 교육기회의 평등 2) 학교 시설, 교사의 질, 교육과정 등 학교 제반 여건에서 차별 없이 동일한 기회를 보장하는 교육조건 평등 3) 교육결과의 평등 등으로 유형화하였다. Shields 외(2017)의 연구는 균등한 교육 기회의 개념을 형식적 교육 기회의 균등(Formal Equality of Educational Opportunity), 능력주의 교육 기회의 균등(Meritocratic Equality of Educational Opportunity), 공정한 교육 기회의 균등(Fair Equality of Educational Opportunity) 등으로 구분하였다. 이는 1) 인종, 성별, 종교 등을 이유로 차별 받지 아니한다는 최소 기회균등 2) 환경의 영향을 받지 않고 개인의 노력과 능력에 의해 기회 획득이 이루어져야 한다는 전형적 기회균등 3) 환경의 영향력을 배제하기 어려워니 환경적 요인 변화에 개입 급진적 기회균등 등으로 균등한 교육 기회 보장을 설명했던 김정래(2004)의 접근 방식과 유사하다.

3. 균등한 교육 기회의 의미 재탐색

Shields 외(2017)의 연구는 균등한 교육 기회 보장과 관련해서 확장된 논의를 전개하였다는 점에서 주목할 만하다. 가령, 이 연구는 무엇을 위해 균등한 교육 기회를 보장해야 한다는 것인지 논의하였다. 그러면서 균등한 교육 기회의 보장이 개인의 성장(fourishing), 노동시장에서의 성공(labor market), 시민성(citizenship) 함양 등과 관련됨을 강조하였다. 이런 논의는 균등한 교육 기회 보장이 교육권 보장을 위한 수단적 원리라고 설명했던 이중재 외(2012)의 설명과 관련지어 볼 수 있다. 무엇보다도 Shields 외(2017)의 연구는 형평성(equality)과 적정성(adequacy)을 고려해서 균등한 교육 기회의 의미를 살펴볼 필요가 있다고 설명하였다. 형평성이 동일한 결과나 투입(equal outputs or inputs)을 의미한다면, 적정성은 일정한 교육 기준의 도달(meeting a specified educational threshold)에 관심을 둔다는 점에서 차이가 있다. 적정성은 개인이 가지고 있는 지식이나 기술의 성취 기준을 논의한다는 점에서 개인마다 차이를 인정하는 상대적인 개념인데, 형평성은 '무엇을 동등하게 볼 것인지', '어떤 차이를 동등한 것으로 간주할 것인지'를 논의하는 과정에서 이런 적정성을 고려하게 된다. 기존에는 균등한 교육 기회와 관련해서 1) 교육 단계 및 과정에서 차이 문제 2) 동일함과 차이를 구분하는 준거 등에 초점을 맞춰 논의가 이루어졌다면, 최근에는 형평성(equality)와 적정성(adequacy)을 함께 고려해야 한다는 관점에서 논의가 이루어져 왔다.

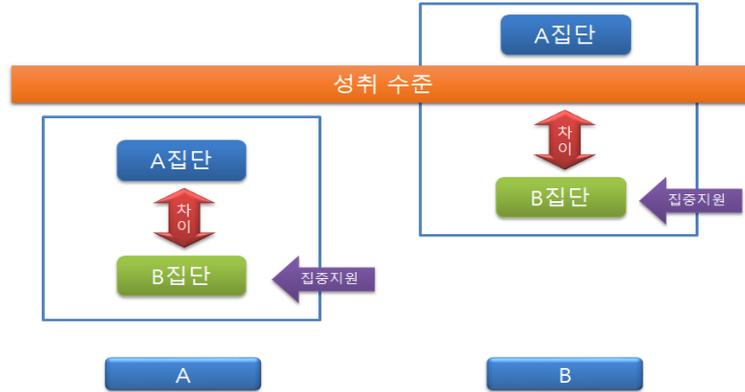
이런 논의를 바탕으로 균등한 교육기회의 개념을 구체화하기 위해서는 몇 가지 검토해야 할 사항이 있다. 첫째, 무엇을 위한 균등한 교육 기회인지 균등한 교육 기회 보장의 목적이다. Shields, Newman, and Satz(2017)은 미국적 맥락에서 균등한 교육 기회의 목적이 개인의 성장, 노동시장에서의 성공, 시민성 함양 등에 있다고 설명하였다. 우리나라의 경우 교육기본법 제2조에 따르면, 공교육의 교육 목표로 "교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 1) 인격을 도야하고 2) 자주적 생활능력과 3) 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다"는 점을 분명히 하고 있다. 이를 고려해 보면, 균등한 교육 기회를 보장하기 위한 목적은 대한민국 국민이라면 누구나 인격 도야, 자주적 생활능력 함양, 민주시민의 자질 함양 등을 성취할 수 있도록 한다는 데 있음을 알 수 있다. 이를 위해 학교교육은 지식, 역량, 인격 등 전인적 성장에 초점을 맞춘다. 균등한 교육 기회의 보장도 이런 맥락에서 논의가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 균등한 교육 기회의 영역이다. 교육 과정 및 단계를 고려해서 균등한 교육

기회의 영역을 정리해 보면, (접근) 기회 단계, 과정 단계, 결과 단계 등으로 구분이 가능하다(김신일, 강대중, 2022). (접근) 기회 단계는 동등한 취학 기회 제공 및 취학을 가로막는 경제적, 지리적, 사회적 제반 장애를 제거하여 차별 없이 누구나 학교 교육을 받게 하는 데 관심을 둔다. 과정 단계는 학교 교육을 받는 제반 과정에서 차별 없이 동등한 교육 기회를 보장하고 동시에 사회적으로 용인되는 정당한 차이를 고려해서 어떻게 다르게 채우하는 것이 적절한지가 쟁점이다. 결과 단계는 학교 교육을 통해 도달하고자 하는 목표나 기준을 차별 없이 성취하였는지, 그 목표를 도달하기에 적절한 수준의 지원이 이루어졌는지 등이 주요한 관심이다. 어떤 과정 및 단계에 관심을 둘 것인지에 따라 초점을 맞춰야 할 내용이 달라질 수 있다는 점에서 영역에 대한 고려가 필요하다.

셋째, 균등함을 어떻게 바라볼 것인지 균등함의 성격을 분명히 할 필요가 있다. 자원 배분과 관련해서 균등함의 의미를 구체화하는 과정에서 수평적 형평성, 수직적 형평성, 적정성 등은 균등함을 바라보는 주요한 준거로 논의되어 왔다(윤홍주, 2004). 여기서 수평적 형평성은 같은 것을 같게 채우하는 것을, 수직적 형평성은 다른 것을 다르게 채우함을, 적정성은 도달하고자 하는 목표를 성취하기에 충분한 채우함을 각각 의미한다. Coleman(1967)이 제시한 바와 같이 역사적 맥락 속에서 균등함을 바라보는 관점이 발전해 왔다. 성별, 인종, 지역 등에 의해 차별이 존재하던 시절에는 차별 없이 교육 받을 기회를 동등하게 보장해야 한다는 수평적 형평성이 지배적이었다면 차별이 아닌 차이로 인정해야 할 부분, 예컨대, 태생적으로 신체적 여건에서 나타나는 차이는 다르게 채우해야 한다는 수직적 형평성에 관한 논의로 확장되었다.

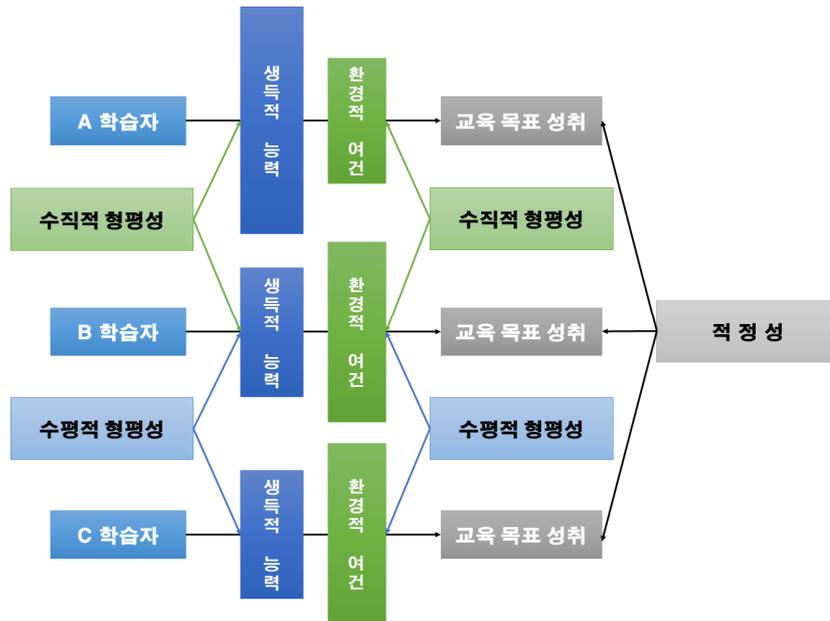
균등한 교육 기회의 의미를 구체화하는 과정에서 형평성에 더해 적정성을 함께 논의하는 것은 기존의 형평성을 중심으로 그 의미를 부여했던 접근 방식과 비교해 볼 때 나름의 실익이 있다. [그림 2]에서 A 모형은 균등한 교육 기회를 보장하는 노력이 상대적 격차의 해소에 한정할 경우 발생할 수 있는 문제점을 잘 보여준다. 왼쪽 그림에서 A집단과 B집단의 상대적 차이를 줄이기 위해 B집단을 대상으로 정책적 지원이 이루어진다면 두 집단 사이에 상대적 차이를 줄일 수 있다. 그렇지만, 두 집단 모두 학교교육을 통해 도달해야 할 성취수준에 이르지 못한다는 점에서 근본적 문제가 잔존한다. 오른쪽 그림은 성취 기준에 미달하는 B집단에게 집중적으로 지원을 제공하는 것은 두 집단 간 상대적 차이를 줄이는 노력이면서 동시에 A집단과 B집단 모두를 성취 수준에 도달할 가능성을 보장한다는 측면에서 의미가 있다. 이 개념도는 형평성과 적정성을 함께 논의할 때 균등한 교육 기회를 실질적으로 보장할 수 있다는 점을 여실히 보여준다.



출처: 정동욱 외(2012, 49)의 그림을 재구성

[그림 2] 적정성 논의의 필요성에 관한 개념도

여기서는 형평성과 적정성의 연계 및 조화를 통해 균등한 교육 기회의 개념을 구체화하고자 한다. 아래의 그림은 형평성과 적정성 개념을 연계하여 균등한 교육 기회의 의미를 개념화한 그림이다. 수평적 형평성은 B학습자와 C학습자의 관계에서 그 의미를 이해할 수 있다. 두 학습자는 태생적으로 갖게 된 생득적 능력이 동일하다. 연령이 대표적인 예이다. 이럴 경우 수평적 형평성은 두 학습자를 동일한 대상으로 간주하고 동일하게 대우하는 것이 적절하다고 바라본다. 다음으로 수직적 형평성은 A 학습자와 B 학습자를 통해 그 의미를 구체화할 수 있다. 그림에 따르면 A 학습자와 B 학습자는 생득적 능력이나 환경적 여건에서 차이를 보인다. 수직적 형평성은 이런 차이 중 정책적 개입을 통해 다르게 처우해야 할 차이에 주목한다. 장애 학생, 다문화 학생, 탈북 학생 등에 대한 지원은 수직적 형평성이 정책적으로 반영된 부분이라고 볼 수 있다. 아울러 적정성은 A 학습자, B 학습자, C 학습자가 성취하고자 하는 자신의 교육 목표에 도달할 수 있도록 충분한 지원을 강조한다. 학습자마다 태생적으로 갖게 된 생득적 능력이 다르고 개개인이 처한 환경적 여건도 다를 수 있지만 이런 상황과 여건의 차이로 인해 교육 목표에 도달할 가능성이 저해하지 않도록 적절하고 충분하게 처우해야 한다는 관점이다.

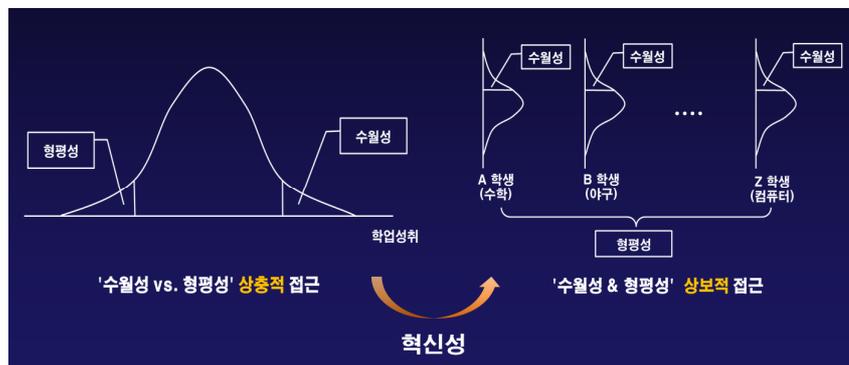


[그림 3] 균등한 교육 기회의 개념도

균등한 교육 기회를 개념화하는 과정에서 개인마다 성취해야 하는 교육 목표가 다를 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 여기서 언급한 '교육목표'는 외부에서 설정된 기준이 아니라 학습자에 의해 마련된 기준이라는 점에서 특징적이다. 다원화된 사회에서 학교교육을 통해 성취하고자 하는 지향점이 개인마다 다를 수 있다는 점에서 적정성을 학습자 개개인이 설정한 목표 기준에 도달하기에 충분하게 처우해야 한다는 관점으로 바라봐야 한다는 논의가 강조되고 있다. Satz(2007)가 지적한 바와 같이, 기존의 적정성 논의는 학습자 개인에 의해 설정된 목표가 아니라 외생적으로 정해져서 학습자에게 주어진 최소한의 학업 성취 목표를 중심으로 논의가 이루어지고 있다는 한계가 있다.

이를 고려해서 본 연구는 수월성과 형평성의 상보성에 기반을 두고 '균등한 교육 기회'의 개념을 확장하고자 한다. 즉, 균등한 교육 기회 보장이 단순히 형평성이라는 가치만을 지향함으로써 얻을 수 있는 것이 아니라 수월성과 형평성의 상보성에 근거한 적정성까지 아우르는 개념으로 논의할 때 실현될 수 있는 개념임을 설명하고자 한다. [그림 4]는 수월성과 형평성의 상보성을 설명하는 개념도이다. [그림 4]의 왼쪽은 학업 성취도와 같이 하나의 기준으로 학생들을 바라보았을 때 수월성과 형평성은 상충적일 수 있음을 보여준다. 그간 우수한 성취 수준을 보이는 학생에 대한 지원은 수월성 정책으로, 성취 수준이 낮은 학생에 대한 지원은 형평성 정책으

로 바라봐 왔다. 예산 제약으로 인해 집중적으로 지원해야 할 정책 수혜 대상이 달라지기에 수월성과 형평성은 상충적이었다. 그러나 교육에 대한 투자 확대, 기술 혁신으로 인한 교육 서비스 제공의 한계 비용 감소 등으로 인해 학생 개개인의 소질과 적성에 맞는 개인 맞춤형 수월성 교육에 관한 관심이 커졌다. 이 과정에서 모든 학생이 자신의 성취 목표에 도달하도록 충분한 지원을 제공받는다면 이를 통해 형평성을 실현하는 것이 가능하다. 이런 관점에서 형평성과 수월성은 상보적이다.

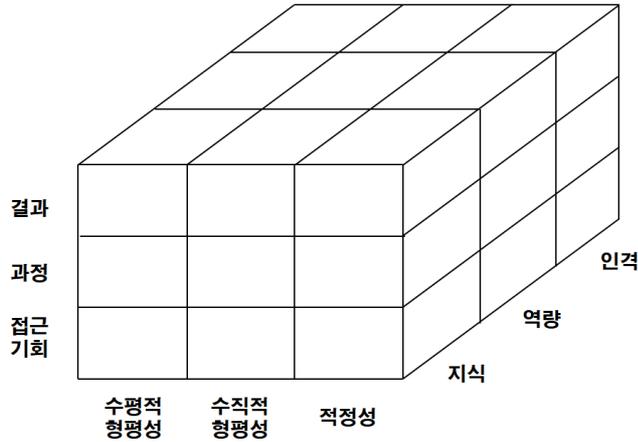


[그림 4] 수월성과 형평성의 상보성 개념도

이렇게 수월성과 형평성의 상보성에 기반하여 ‘균등한 교육 기회’의 의미를 논의할 때, 균등한 교육 기회는 도달하고자 하는 목표를 성취하기에 충분하게 처우해야 한다는 적정성을 담보하는 개념으로 확대될 수 있다. 이런 경우 균등한 교육 기회 보장은 “모든 개인의 전인적 성장과 잠재력 실현을 위해 학습자가 목표한 지식, 역량, 인격 등에 관한 성취 수준에 충분히 도달할 수 있도록 접근 기회, 과정, 결과 측면에서 동일한 대상을 동등하게 대우하고 정당한 차이로 인정되는 부분은 다르게 대우하는 행위”라고 조작적으로 정의해 볼 수 있다.

이상에서 논의했던 내용을 정리하여 균등한 교육 기회 보장의 영역을 정리하면 아래의 그림과 같다. 앞서 언급한 바와 같이 균등한 교육 기회의 보장은 “모든 개인의 전인적 성장과 잠재력 실현을 위해 학습자가 목표한 지식, 역량, 인격 등에 관한 성취 수준에 충분히 도달할 수 있도록 접근 기회, 과정, 결과 측면에서 동일한 대상을 동등하게 대우하고 정당한 차이로 인정되는 부분은 다르게 대우하는 행위”를 의미한다. 이렇게 개념을 정리하였을 때, 균등한 교육 기회에 관한 논의는 균등하게 보장하고자 하는 내용적 측면, 교육이 이루어지는 단계적 측면, 균등함을 보장하는 방법적 측면 등 세 가지 관점에서 구체화할 수 있다. 앞서 논의했던 내용을 토대로 내용적 측면의 경우 지식, 역량, 인격으로, 단계적 측면의 경우 접근 기회,

과정, 결과로, 방법적 측면의 경우 수평적 형평성, 수직적 형평성, 적정성으로 각각 구분하였다.



[그림 5] 균등한 교육기회 보장의 영역

이런 관점에서 균등한 교육기회의 의미를 구체화할 때, 접근 기회에 초점을 맞춰 균등한 교육 기회를 논의했던 방식은 접근 기회, 과정, 결과 등 교육의 전반적 단계를 중심으로 논의하는 방식으로 확장될 것으로 보인다. 아울러 균등한 교육 기회를 보장하는 방법과 관련해서도 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 처우해야 한다는 수평적 형평성과 수직적 형평성을 중심으로 한 논의에서 학생의 성취 목표에 도달하는 데 필요한 처우를 충분히 보장하는 수평적·수직적 형평성과 적정성을 연계한 논의로 발전할 것으로 예상된다. 그리고 균등한 교육 기회를 보장하는 과정에서 학습자가 도달해야 할 성취목표도 학업성취도를 포함한 지식, 역량, 인격 등으로 보다 확장된 논의가 가능해질 것으로 보인다.

III. 공공가치론에 근거한 교육제도 진단

이 장에서는 공공가치론에서 설명하는 공공가치 창출을 위한 추진 전략을 바탕으로 그간 우리나라에서 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 추진해 왔던 교육제도의 실태를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 추진해 왔던 지방교육재정교부금제도, 순환근무제도, 기초학력보장제도 등의 세 가지 교육 제도를 중심으로 공공가치를 창출하기 위한 노력이나 추진 전략이 적절하게 이루어

졌는지를 진단하였다. 지방교육재정교부금제도는 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 학교로 교부되는 교육비를 산정하는 방식을 구체적으로 제시하고 있는 교육재정 분야의 대표적인 제도라는 점에서 살펴볼 의의가 있다고 판단하였다. 또한 순환전보제도는 도입 이후 학생이 우수한 교사와 함께 교육적 경험을 쌓을 기회를 균등하게 보장하는 정책으로서 논의되어 왔다는 점에서(김순남 외, 2016, 27), 순환전보제도 함께 살펴보고자 하였다. 기초학력보장제도는 학생이 기본적으로 도달해야 할 성취목표를 달성하였는지에 관심을 두는 제도라는 점에서 균등한 교육 기회 보장과 밀접하게 관련된 제도이다. 이런 이유에서 기초학력보장제도도 공공가치 창출 측면에서 검토해 볼 가치가 있는 제도라고 볼 수 있다.

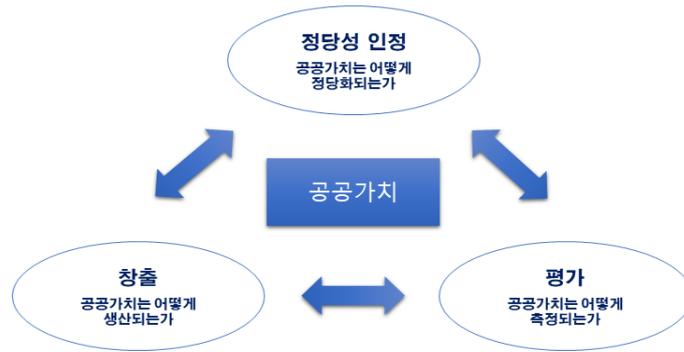
1. 분석틀: 공공가치의 전략적 삼각축

공공가치는 동태성을 가진다(신희영, 2022, 75-76). 그렇기에 공공가치는 변화하는 성질을 갖는다. 이런 변화가 나타나는 것은 1) 다양한 시민과 이해관계자의 참여가 이루어지고 2) 이들과 공직자 간의 숙의 과정을 통해 3) 공공가치의 결정, 공공가치의 창조, 결과에 대한 평가 등이 이루어지기 때문이다(신희영, 2022, 75-76). 즉, 참여 대상, 숙의 과정, 평가 결과에 따라서 공공가치는 변화한다. 이런 공공가치의 동태성은 공공가치 관리가 이루어져야 하는 이유가 된다.

공공가치의 동태성 모형은 1) 대중을 포함한 다양한 주체가 어떻게 공공가치에 정당성을 부여하는지 2) 공공가치가 어떻게 생산되는지, 달리 말해 정당한 자원 할당을 통해 공공가치를 창출하는지 3) 공공가치가 어떻게 측정·평가되어 환류되는지와 같은 일련의 과정을 통해 공공가치를 창출하고 관리할 수 있다고 설명한다. 즉, 정당화, 창출, 평가를 통해 공공가치의 동태성을 파악할 수 있다([그림 6] 참고). 이를 균등한 교육 기회라는 공공가치에 적용한다면 1) '균등한 교육 기회'를 어떻게 정당화하는지 2) '균등한 교육 기회'의 보장이 어떻게 이루어지는지 3) '균등한 교육 기회'와 관련한 지표의 측정·평가를 통해 균등한 교육기회라는 공공가치의 동태성을 가늠해 볼 수 있다.

공공가치의 동태성을 고려해 볼 때, 공공가치 창출 및 관리 전략에 따라 발현된 공공가치는 달라진다. 그렇기에 어떻게 공공가치를 창출하고 관리할 것인가에 관한 답을 찾는 과정은 중요하다. 공공부문에서 공공가치의 전략적 관리와 관련해서 Moore(1995)가 제안한 전략적 삼각축(strategic triangle)은 그간 균등한 교육 기회 보장과 관련해서 추진해 왔던 교육제도를 진단하는 분석틀로 유용하다([그림 7] 참고). 전략적 삼각축은 공공관리자가 공공가치를 발견 및 정의하고, 자원을 동원하고 조

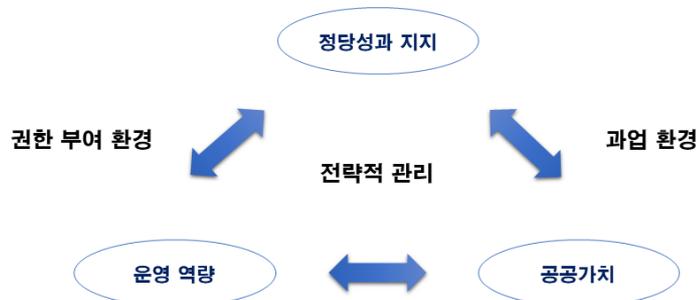
직하는 운영 역량을 구축 및 강화하며, 공공가치를 실현하는 사업에 필요한 정당성과 정치적 지지를 확보하는 것이 중요하다고 강조한다(신희영, 2022, 54-57).



출처: 신희영(2022, 75)에서 인용

[그림 6] 공공가치의 동태성

전략적 삼각축의 구성요소를 구체적으로 살펴보면, ‘공공가치’는 공공관리자가 추구하는 공공가치와 그 목적에 관해 명확한 설명을 제시하고 어떤 활동을 통해 사회 개선에 기여할 수 있는지를 분명히 밝히는 것을 중시한다. ‘운영 역량’은 공공가치를 실현하기 위해 필요한 재정, 인력, 기술과 같은 주요 자원을 적절하게 활용하는 것을 강조한다. 그리고 ‘정당성과 지지’는 공공가치의 정당성을 확보하는 데 필요한 정치적 지지를 확보하는 정치적 관리(political management)와 관련되며 이런 정당성 및 정치적 지지는 대중뿐만 아니라 언론, 정치인 등 여러 주체로부터 이루어져야 한다(조현대 외, 2015, 12).



출처: 신희영(2022, 54)에서 인용

[그림 7] 공공가치의 전략적 삼각축

이런 세 요소를 전략적으로 관리하기 위해 '권한 부여 환경'과 '과업 환경'을 적절히 고려해야 한다. 교육행정에서의 공공가치 창출과 관련해서 1) 공공가치 정의 2) 운영 역량 구축 3) 정당성 및 정치적 지지 4) 권한 부여 환경 5) 과업 환경 등을 고려한 전략적 접근이 필요하다는 것이 바로 전략적 삼각축의 핵심이다. 여기서는 전략적 삼각축을 활용해서 '균등한 교육 기회 보장'이라는 공공가치를 창출하기 위해 그간 추진해 왔던 주요 교육제도를 돌아보고자 한다. 해당 교육제도가 어떤 상황과 맥락에서 논의되어 왔는지 그 현황을 살펴보고 이 과정에서 나타나는 제도적 문제점과 한계는 없는지 살펴보고자 한다.

2. 지방교육재정교부금 제도

지방교육재정교부금 제도는 교육재정 배분 방식에 대한 법적 근거를 마련하여 교육의 균형 있는 발전을 실현하는 데 목적이 있다. 1972년에 제정된 지방교육재정교부금법 제1조는 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모하는 데 목적이 있음을 명시하고 있다. 교부금은 1) 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액을 제외한 해당 연도 내국세 총액의 20.27% 2) 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액을 합산 금액을 재원으로 한다. 교부금은 일반적으로 보통교부금과 특별교부금으로 구분하는데, 보통교부금은 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차액을 교부한다. 여기서 기준재정수요액은 지방교육재정교부금법 시행령의 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준의 공식에 따라 산정한다. 기준재정수입액은 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다. 시행규칙에서 제공하는 단가를 활용해서 교부금은 학생 수, 학급 수, 학교 수 등에 따라 그 규모가 결정된다. 학교의 학생 수나 학급 수에 표준화된 단가를 적용해서 교부금 규모를 추산하고 이를 교육청과 학교로 교부한다는 점에서 지방교육재정교부금제도는 균등한 교육 기회를 보장하는 대표적 제도라고 볼 수 있다.

운영 역량 측면에서 지방교육재정의 교부금 제도의 합리적 운영과 관리를 위한 인력 및 기술 지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 교육부나 교육청은 재정 및 회계 업무를 담당하는 부서를 편성하였고 한국교육개발원 교육재정연구실과 교육재정중점연구소 등과 같은 싱크탱크를 통해 교육재정에 관한 연구와 사업을 진

행한다. 한국교육개발원은 학교기본운영비 산정에 필요한 단가를 산출하는 표준교육비 연구를 지속적으로 추진해 옴으로써 배분 공식(formula)에 근거한 교육재정 배분 시스템을 구축 및 운영하였다. 또한 2010년부터 시행된 지방교육 행·재정 통합 시스템(EduFine)은 온라인 시스템을 활용한 교육비특별회계와 학교회계 관리를 현실화하여 교육재정의 투명성과 운용의 효율성을 제고하였다.

다음으로 정당성 및 정치적 지지와 관련해서 현황을 살펴보면, 지방교육재정교부금제도는 「지방교육재정교부금법」과 동법 시행령 및 시행규칙에 의해 법적 정당성을 인정받았지만, 정치적 지지는 상대적으로 불안정하다고 볼 수 있다. 국가 재정 여건이나 정치적 상황, 국회, 기획재정부, 교육부, 교육청, (대)학교 등의 이해관계에 의해 법령이 빈번하게 개정된다. 최근에는 국가에서 지방으로 전환된 국가균형발전 특별회계 사업 등의 비용을 보전하기 위해 교육비특별회계 진출금 산정 과정에서 지방소비세를 제외하고 그 비용만큼을 보전하기 위해 지방교육재정교부금의 재원을 내국세 총액의 20.46%에서 20.79%로 상향 조정하기도 하였다. 지방교육재정 효율화, 유아교육지원특별회계 설치 등과 같은 국정과제가 등장할 때, 이와 관련해서 지방교육재정교부금 개편에 관한 논의도 함께 이루어졌다. 이런 부분은 지방교육재정교부금과 관련해서 정치권의 영향력이 상대적으로 크다는 점을 보여준다. 뿐만 아니라, 교육재정의 확보나 배분과 관련해서도 숙의와 사회적 합의가 충분히 이루어지지 못하여 정치적 지지 기반이 불안정하다. 최근 지방교육재정교부금 제도 개편에 관한 논쟁, 즉, 학령인구 감소에 따라 내국세에 연동하여 교부금을 산정하는 방식을 개편해야 한다는 기재부와 KDI 등의 주장에 대한 교육계의 반대, 지방교육재정의 재원인 교육세를 '고등·평생교육지원특별회계'의 재원으로 삼아 고등교육 재정을 확충해야 한다는 주장에 대한 초·중등교육 관계자들의 반발 등이 대표적인 예이다.

지방교육재정교부금을 통해 교육의 균형 있는 발전을 지향해 왔음에도 불구하고 여전히 학교 간 교육비 차이를 유발하는 요인들이 존재한다는 것으로 보인다. 관련 연구들은 목적사업비, 교육경비보조 등으로 인해 학교 교육비에 차이가 발생한다는 지적이다. 예컨대, 2016년 54.26%였던 목적사업비 비율이 2019년 61.60%로 늘어나 4년 동안 목적사업비 비율이 7.34%p 증가한 것으로 나타났다(한국교육개발원, 2021). 배분 공식에 따라 교부 금액을 결정하는 학교기본운영비와 달리, 목적사업비는 해당 연도의 교육부나 교육청의 주요 정책에 따라 특정 학교로 사업비가 교부된다는 점에서 결과적으로 학교 간 교육비 규모에서 차이를 유발하는 요인이 될 수 있다. 또한, 지방자치단체가 지원하는 교육경비보조금의 경우 설립연한이 오래된 학교, 학교의 사회경제적 여건이 좋은 학교 등으로 더 많은 금액이 지원되는 것으로 알려져 있다(이호준 외, 2014). 이런 연구 결과들은 지방교육재정교부금제도를 통해 안정적

교육비 확보와 교육비 배분의 공정성을 강화하기 노력해 왔지만, 학교 간 교육비 차이를 유발하는 요인이 존재함을 보여준다.

3. 교원의 순환근무제도

교육공무원법 제2조제9항에 따라 교육공무원은 전보를 통해 근무기관이나 부서를 달리할 수 있다. 교육공무원임용령 제13조의3 제1항은 “임용권자 또는 임용제청권자가 소속교육공무원의 동일직위 또는 지역에서의 장기근무로 인한 침체를 방지하고 능률적인 직무수행을 기할 수 있도록 인사교류계획을 수립하여 이를 실시하여야 한다”고 명시하였다. 전보의 유형을 크게 세 가지로 구분하는데(박영숙 외, 2019: 130), 교육공무원 인사관리규정 제20조, 제21조, 제23조에 따르면, 크게 1) 임용권자가 정하는 기간 동안 동일 직위에서 근속한 사람을 대상으로 실시하는 정기전보, 2) 직무수행능력이나 근무성적이 저조한 교원, 징계처분을 받은 교원, 주의 또는 경고 처분을 받은 교원, 3회 이상 주의 또는 경고 처분을 받은 교원 등을 대상으로 교육상 전보가 불가피하다고 인정될 때 이루어지는 비정기전보, 3) 특목고와 특성화고 교장과 교감 중 1인은 전공자 배치, 여자학교 교장과 교감 중 1인은 가급적 여교원 배치, 동일한 시·도 내 부부교원, 노부모 부양 교원, 특수교육대상자 부양 교원 등에 대해 예외적 전보를 인정하는 특례 전보 등으로 나뉜다. 순환전보제도는 학생 학습권 보장, 교사 생활 안정 및 행복 추구, 학교 교육력 제고 등 다양한 목적이 혼재되어 있어(박영숙 외, 2019) 이 제도를 통해 창출하고자 하는 공공가치가 상대적으로 모호하다고 볼 수 있다. 순환전보제도는 교사가 기피하는 지역이나 학교에도 우수한 교원을 배치하여 해당 학교의 교육력을 제고하고 해당 지역에서 살고 있는 학생의 교육받을 권리를 보장한다는 측면에서 균등한 교육 기회를 보장하는 제도로도 볼 수 있지만, 교사의 생활 안정 및 행복 추구에 더욱 초점을 맞춰 온 제도였다. 이에 따라 순환전보제도가 교사의 생활 안정을 위해 이루어지는 과정에서 학생의 교육권과 학교의 교육력 제고에는 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다는 지적이 있기도 하였다(박기범 외, 2018).

운영 역량 구축과 관련해서 순환전보제도는 교육청의 인사업무 담당 부서에서 관련 업무를 주로 처리한다. 전보를 희망하는 교원이 전보 내신서를 제출하면 교육청은 전보 순위 명부를 작성하여 순위 명부에서 상위에 해당하는 교원을 우선적으로 발령하는 방식으로 운영된다. 시·도 교육청은 교육공무원임용령, 교육공무원승진규정, 교육공무원인사관리규정 등을 지역의 여건과 상황에 맞게 적용해서 초등 및 중등 교원의 인사업무와 관한 인사관리기준이나 인사관리원칙 등을 마련하였다. 그리

고 자체적으로 인사 업무 편람을 제작하여 교원의 전보에 관한 사항을 규정과 원칙에 맞춰 추진해 왔다. 서울시교육청의 교육공무원 인사실무 매뉴얼, 경기도교육청의 교육공무원 인사실무편람, 전북교육청의 교원인사업무처리요령, 경남교육청의 교육공무원 인사업무처리요령 등이 대표적인 예이다. 뿐만 아니라 한국교육개발원의 교원정책연구실을 통해 교원정책과 관련한 연구와 사업을 지속적으로 추진해 왔다. 그렇지만 순환전보에 관한 최근 연구는 2016년에 진행했던 김순남 외(2016)의 연구였으며 최근에는 관련 연구가 충분히 이루어지지 못하였다.

교원 전보의 경우 교육청 업무 담당자, 전보 희망 교원 등이 주요 이해관계자가 되기 때문에 공중으로부터 제도에 대한 정치적 지지 기반이 상대적으로 크지 않으며, 권한 부여 환경에도 큰 변화가 없었다. 다만, 최근에는 교원 순환근무제도 관련 규정이 개정되면서 교육청과 교원 간 갈등이 심화되는 사례가 보고되고 있다. 예컨대 최근 대구교육청은 비선호 지역에 사는 학생의 교육권을 보장하고 공정한 인사를 위해 교원전보규정 내 선호 지역의 근속 만기 연한을 8년으로 개정하였는데, 이에 반대한 일부 교사들이 행정소송과 헌법소원을 제기하며 교육청과 교원 간 갈등이 나타나기 시작했다(매일경제, 2022). 이는 순환전보제도를 둘러싸고 '균등한 교육 기회'와 '교사 생활 안정 및 행복 추구'라는 가치가 상충되는 지점을 보여주는 대표적 사례이다.

한편 순환근무제도가 오히려 학교 간 교육력 차이를 유발하는 요인임을 보여주는 연구 결과가 보고되고 있다. 교사 쏠림에 관한 연구들은 근무여건이 좋지 않은 지역에 있는 학교와 그렇지 않은 학교 간에는 근무하는 교사의 특성에서 차이가 존재한다고 밝혔다. 김경원과 정성수(2016)의 연구에 따르면, 경북 지역에서 신규교사가 주로 배치되는 지역은 의성군, 청송군, 예천군, 군위군, 영양군 등과 같은 군 지역이었으며, 상대적으로 문경시, 경산시 등은 고경력 교사가 배치된다고 설명하였다. 그리고 고경력 교사가 선호하지 않는 지역에는 주로 신규교사를 배치하는 경향이 있음을 규명하였다. 권순형 외(2021)의 연구도 농산어촌 및 벽지 지역의 소규모학교의 경우 발령받은 교사가 1년 만에 다른 학교로 전보하여 해당 학교의 교육력 저하가 우려되는 상황이 발생하고 있다고 지적한 바 있다. 이런 연구 결과들은 순환전보제를 통해 교사 생활 안정 및 행복 추구, 학생 학습권 보장, 학교 교육력 제고 등을 지향해 왔지만, 이 과정에서 교사 쏠림 현상과 같은 의도치 않은 결과가 발생하여 학교 간 교육력 차이를 유발하는 현상이 나타나고 있음을 보여준다.

4. 기초학력보장제도

기초학력보장제도는 읽기, 쓰기, 셈하기 등 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육받을 권리를 보장한다는 측면에서 균등한 교육 기회 보장의 가치를 지향하는 제도라고 볼 수 있다. 2021년 9월 24일에 제정된 「기초학력보장법」 제1조는 해당 제도가 기초학력을 갖추지 못한 학습지원 대상 학생에게 필요한 지원을 제공하여 모든 학생의 기초학력을 보장하고 능력에 따라 교육을 받을 수 있는 기반을 조성하는데 목적이 있음을 명시하고 있다. 해당 법령 제2조제1항에 따르면, 기초학력은 학생이 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력이라고 볼 수 있다. 「기초학력 보장법 시행령」 제2조는 최소한의 성취기준을 구체적으로 제시하는데, 해당 조항에 따르면, 국어, 수학 등 교과 내용 이해하고 활용하는 데 필요한 읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능을 의미한다. 해당 법령은 기초학력을 보장하기 위해 1) 기초학력 보장 종합계획 수립 2) 기초학력 보장위원회 설치 3) 기초학력진단검사 실시 4) 학습지원대상학생 선정 및 학습지원 교육 5) 학습지원 담당 교원 지정 6) 기초학력지원센터 지정 및 운영 등을 규정으로 명시하였다. 2022년 10월 11일 교육부가 발표한 기초학력 보장 종합계획은 기초학력 미달 학생 비율이 증가되는 상황 속에서 기초학력 보장 체계를 마련할 필요성을 제기하며, 1) 컴퓨터 기반으로 개편된 맞춤형 학업성취도 자율평가 등으로 정확한 진단을 통한 지원 대상 학생 선정 2) ① 에듀테크 활용, 1수업 2교사제 등 수업 강화, ② 학교 내 학습·행동·정서 등 종합 지원, ③ 교육청 센터 및 전문기관과 연계한 지원 등 기초학력 향상을 위한 다중 안전망 구축 3) 방과후 교과 보충, 생활 진로 상담, 학생 상황별 맞춤형 학습, 학교 간 연계 프로그램 등을 통해 학습결손 해소 집중 지원 4) 기초학력 지도 역량 강화를 위한 교원 연수 및 교원양성교육 내실화 등과 같은 정책과제를 제시하였다.

운영 역량 구축과 관련해서 교육부의 교육기회보장과나 교육청의 기초학력 교육과정 업무 담당 부서를 통해 기초학력 보장 업무를 담당할 전담 부서를 두고 있다. 이를 통해 기초학력을 보장하기 위한 행정 조직을 갖추고 있다는 점에서 특징적이다. 또한 2021년 제정된 관계법령에 근거하여 국책연구기관인 한국교육과정평가원 교수학습본부 내 국가기초학력 지원센터를 두고 1) 국가 수준 기초학력 정책 개발과 안착을 위한 연구 및 사업 성과관리 2) 기초학력 보장을 위한 현장 지원 교수학습 자료 개발 및 보급 3) 다양한 유관기관과의 소통과 협력을 통한 기초학력 지원 내실화 등을 추진 중이다. 특히 그동안 추진해 왔던 국가수준학업성취도평가와 연계하여 기초학력 정책을 추진할 수 있고 싱크탱크를 활용한 정책 진단 및 분석이

가능하다는 점에서 과업 환경도 양호한 편이나, 법령 제정 및 전담 기관 설치 등이 비교적 최근에 이루어졌다는 점에서 향후 운영 역량 제고를 위한 노력이 강화될 것으로 예상된다.

정당성 및 정치적 지지와 관련해서 최근에 제정된 「기초학력보장법」에 의해 법적 정당성을 확보하고 있으며, 정권 변화에 관계없이 기초학력보장이 주요 교육 공약으로 논의해 왔다는 점에서 비교적 안정적인 정치적 지지 기반을 갖춘 정책으로 볼 수 있다. 1997년 최초로 학교 중심의 학습부진 학생지도를 정책화한 이후 기초학력 보장과 관련한 체제를 마련하기 위해 기초학력책임제(2008년), 학력향상중점학교(2009년), 학력향상형창의경영학교(2011년), 기초학력진단-보정시스템 구축(2012년)과 같은 다양한 사업을 추진해 왔다. 이후 교육청 중심의 기초학력보장 정책으로 전환되면서 두드림학교(2014년), 학습종합클리닉센터(2014년), 시·도교육청 기초학력 진단-보정시스템 구축(2015년) 등이 이루어졌다. 최근에는 기초학력을 내실화하기 위해 기초학력보장 맞춤형 선도시범학교(2018), 기초학력 보장법 제정 및 시행(2022년), 기초학력보장 종합계획 발표(2022년), 국가기초학력지원센터 설립(2022년) 등이 이루어졌다. 이런 변화는 기초학력 보장의 필요성에 대한 사회적 합의와 정치적 지지를 토대로 나타난 변화라는 점에서 기초학력보장제도는 정치적 지지가 상대적으로 양호하다고 볼 수 있다. 다만 기초학력 진단 및 보장에 관한 세부적 접근 방식은 이해관계자마다 견지하는 관점이 달라 다양한 논의가 이루어졌다. 최근 국가 수준 학업성취도의 전수평가 부활을 놓고 일부 시도교육청 교육감과 교원 단체 등이 줄 세우기식 교육에 대한 우려를 표명하자 교육부는 단위학교에 권한을 위임하여 '희망하는 학교'에 한해 평가를 실시하는 것으로 발표한 사례가 대표적인 예이다.

기초학력을 보장하기 위해 다양한 정책적 접근을 취해 왔지만, 기초학력 수준과 관련한 사회적 우려가 큰 것도 사실이다. 2022년 교육부가 발표한 기초학력 보장 종합계획에서 밝힌 바와 같이 2017년부터 2021년까지 중학교 3학년 학생을 대상으로 국가수준 학업성취도 평가에서 기초학력 미달 학생 비율을 살펴본 결과, 국어는 2.6%에서 6.0%로, 수학은 7.1%에서 11.6%로, 영어는 3.2%에서 5.9%로 각각 증가하였다(〔그림 8〕 참고). 이런 양상은 고등학교 2학년 학생을 대상으로 살펴보았을 때에도 동일하였다. 그간 이루어졌던 기초학력 보장 정책이 의도한 정책 목표를 달성하는데 한계가 있었음을 보여주는 결과로 볼 수 있다.



출처: 교육부(2022, 1)에서 인용

[그림 8] 국가수준 학업성취도 평가 1수준(기초학력 미달) 비율 추이

5. 분석틀을 활용한 주요 교육제도 비교

지금까지 공공가치 창출론의 전략적 삼각축을 중심으로 지방교육재정교부금 제도, 순환전보제도, 기초학력보장제도를 살펴보았다. 1) 공공가치 정의 2) 운영 역량 구축 3) 정당성 및 정치적 지지 4) 과업 환경 5) 권한 부여 환경 등 전략적 삼각축의 주요 요소를 중심으로 분석한 결과를 정리하면 아래의 <표 1>과 같다. 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정의된 공공가치가 분명하게 드러나는 제도와 그렇지 않은 제도가 구분된다는 점이다. 예컨대, 지방교육재정교부금 제도는 교육비 배분의 공정성을 통해 교육의 균형 있는 발전을 도모한다는 점에서 균등한 교육 기회를 보장하는 데 밀접하게 관련된 제도라고 볼 수 있다. 기초학력보장제도 역시 최소한의 기초학력을 보장함으로써 균등한 교육 기회를 보장하는 제도로 보는 것이 적절해 보인다. 이에 반해, 순환전보제도는 도입 시기에는 학생이 우수한 교사와 함께 교육적 경험을 쌓을 기회를 균등하게 보장하는 정책이라고 논의해 왔다는 점에서 균등한 교육 기회를 보장하는 제도로 볼 수 있겠지만(김순남 외, 2016), 교육공무원 인사관리규정 제18조는 동일직위에 있음으로 발생할 수 있는 장기근무로 인한 침체를 방지한다는 목적을 제시한다. 그렇기 때문에 현재의 순환전보제도가 도입 당시 의도했던 균등한 교육 기회 보장을 제대로 반영하고 있다고 보기에는 제한적이다.

<표 1> 공공가치 창출론에 기반한 교육제도 분석 틀

구분	지방교육재정 교부금제도	순환전보제도	기초학력보장제도
공공	- 안정적 교육비 확보	- 교사 생활 안정 및	- 읽기, 쓰기, 셈하기

가치 정의	및 교육비 배분의 공정성	행복 추구, 학생 학습권 보장, 학교 교육력 제고 등 (박영숙 외, 2019)	등 기초학력을 보장
운영 역량 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 및 교육청 재정 및 회계 업무 담당 부서 운영 - 한국교육개발원 교육재정연구실, 교육재정중점연구소 - 배분공식에 근거한 교육비 배분 시스템 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육청 인사 업무 담당 부서 운영 - 한국교육개발원 교원정책연구실 - 교육청별로 자체 규정 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부(교육기회 보장과) 및 교육청 교육과정 업무 담당 부서 운영 - 한국교육과정평가원 교수학습본부
과업 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 에듀파인 시스템 활용 가능 - 싱크탱크 중심의 현황 분석 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 교원의 희망과 교육청의 전보 기준에 의해 배치 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가수준학업성취도 평가 및 관련 시스템 활용 가능 - 싱크탱크 중심의 현황 분석 가능
정당성 및 정치적 지지	<ul style="list-style-type: none"> - 법령에 의한 정당성 확보 - 지방교육재정 교부금법 제1조: 교육의 균형 있는 발전을 도모함 - 정권의 지향점에 따라 지지 정도 차이(ex. 지방 교육 재정 효율화) 	<ul style="list-style-type: none"> - 규정에 의한 정당성 확보 - 교육공무원 인사관리규정 제18조: 동일직위에 있어서의 장기근무로 인한 침체 방지 - 정치적 지지 기반 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 법령에 의한 정당성 확보 - 기초학력보장법 제1조: 모든 학생의 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육을 받을 수 있도록 기반 조성 - 정권에 관계 없이 주요 공약으로 논의
권한 부여 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 기획재정부, 교육부, 교육청, 학교 업무 관계자 등이 주요 이해 관계자 - 정치권에 의한 권한 부여 환경 변화 큼 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육청 업무 담당자, 전보 희망 교원 등이 이해관계자 - 권한 부여 환경에 큰 변화 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부, 교육청, 학교, 교원, 학생 및 학부모 등이 주요 이해관계자 - 권한 부여 환경에 큰 변화 없음

둘째, 공공가치를 생산할 수 있는 자원을 조직하고 동원하는 운영 역량 구축 및 강화와 관련해서도 제도마다 차이를 보였다. 지방교육재정교부금 제도는 오래 전 관계 법령을 제정하였고 교육부 및 교육청의 전담 부서, 전국 단위의 연구와 사업을 수행하는 국책연구기관과 중점연구소 등을 운영해 왔다는 점에서 상대적으로 운영 역량이 잘 구축된 제도라고 판단된다. 기초학력보장제도도 1997년 이후로 기초학력 보장과 관련한 정책을 지속적으로 추진해 왔고 교육부나 교육청에 업무 전담 부

서를 편성하였다는 점에서 운영 역량이 우수하다고 볼 수 있지만, 관계법령 제정과 국가기초학력지원센터 설치가 비교적 최근에 이루어졌다는 점에서 지방교육재정교부금 제도보다 운영 역량이 약하다고 평가된다. 순환전보제도는 법령이나 규정에서 균등한 교육 기회 보장과의 관련성을 명시하지 않고 있다는 점, 관련 사업과 연구를 전담하는 기관이 부족하다는 점에서 운영 역량 구축이 다소 미흡하다.

셋째, 정당성과 정치적 지지와 관련해서도 제도마다 차이를 보였다. 기초학력보장 제도는 정권이 변화하더라도 비교적 일관되게 추진해 왔던 제도였기에 가장 정치적으로 지지받는 제도라고 판단하였다. 교육부, 교육청, 학교, 교원, 학생 및 학부모 등이 다양한 관계자가 기초학력 보장의 중요성에 대해 이견이 없었다. 세부적인 방식과 관련해서는 쟁점이 있지만 비교적 일관되게 정치적으로 지지받는 제도였다. 이에 반해, 지방교육재정교부금제도는 정치적 변화의 흐름에 민감하게 영향을 받는 제도로 정치 상황에 따라 정치적으로 지지되는 정도가 달라졌다. 정권이 지향하는 방향성이나 중시하는 국정 과제에 따라 지방교육재정교부금 제도를 바라보는 관점이 달라졌기 때문이었다. 예컨대, 지방교육재정 확충과 교육비 배분의 형평성을 강화해야 한다는 주장과 학령인구 감소에 따라 지방교육재정을 효율화해야 한다는 주장이 공존하는 데, 정치적 상황에 따라 정책 당국이 강조하는 내용이 달랐다.

지방교육재정교부금 제도, 순환전보제도, 기초학력보장제도와 같은 교육제도를 중심으로 균등한 교육 기회 보장이라는 공공가치를 창출하기 위한 제도적 여건을 진단하였다. 지방교육재정교부금제도는 공공가치 정의나 운영 역량 구축 측면에서 양호한 여건을 갖추고 있지만 정치적 지지와 관련해서는 안정적 여건을 갖추지 못하였다. 순환전보제도는 지향하고자 하는 공공가치를 분명하게 정의하지 못하였고 이로 인해 운영 역량 구축이나 정치적 지지 측면에서 상대적으로 가치 창출 여건이 좋지 못한 것을 확인하였다. 반면, 기초학력보장제도는 제도가 지향하는 공공가치가 분명하고 정권에 관계없이 일관된 정치적 지지를 얻고 있다는 점에서 강점을 보였다. 그렇지만, 운영 역량 구축과 관련해서 최근 법령을 제정하고 전담 운영 센터를 지정하는 등의 모습을 보여 운영 역량을 안정화하는 데 다소 시간이 소요될 것으로 예상된다.

IV. 균등한 교육기회 보장을 위한 교육행정의 과제

지금까지 교육행정이 지향해야 할 핵심 가치인 균등한 교육 기회의 개념을 구체화하고 전략적 삼각축을 활용하여 균등한 교육 기회 보장과 관련한 주요 제도, 지

방교육재정교부금제도, 순환전보제도, 기초학력보장제도의 현황을 진단하였다. 앞장에서 내용을 돌아볼 때, 지방교육재정교부금 제도, 교원 순환전보제도, 기초학력보장제도는 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 보다 내실 있는 전략적 접근이 요구된다. 공공가치론의 관점에서 공공조직의 지속가능성을 담보하기 위해 조직의 이익과 공공의 이익 모두를 충족하고 시너지를 창출하기 위한 전략적 기획과 창의적 경영이 중요하기 때문이다(Moore, 1995). 이를 위해 정책 당국, 기업, 지역사회, 학생 및 학부모, 교원 등 다양한 주체가 거버넌스를 이루어 적극적으로 소통 및 협력하는 과정이 필요하다. 세 교육제도는 관계 법령을 근거로 관료 및 전문가 집단의 주도로 이루어져 왔기에 공공가치 창출에 핵심 요소라 할 수 있는 참여와 숙의에 의한 협력적 거버넌스를 기반으로 운영되고 있다고 보기는 어려워 보인다. 공교육 제도에서 균등한 교육 기회 보장이라는 공공가치를 실현하기 위해서는 향후 교육행정과 관련해서 어떤 제도적 보완이 필요한지 살펴볼 필요가 있다. 아래에서는 앞서 살펴본 전략적 삼각축의 주요 요소 중 1) 공공가치 정의 2) 운영 역량 구축 3) 정당성 및 정치적 지지와 같은 세 가지 요소를 중심으로 세 가지 과제를 제시하였다. 공공가치 정의와 관련해서 공공가치 계정을 활용한 교육행정의 가치지향성 강화를, 운영 역량 구축과 관련해서 데이터 기반 행정을 통해 교육행정의 과학화 지향성을, 정당성 및 정치적 지지와 관련해서 e-청원을 통한 교육행정의 정치적 지지 기반 강화를 살펴보고자 한다.

1. 공공가치 계정을 활용한 교육행정의 가치지향성 강화

균등한 교육기회를 보장하기 위해 제도적 노력을 강구해 왔지만 연구 결과나 보도 자료들은 균등한 교육 기회를 내실 있게 보장하기 위해서는 더 많은 노력이 필요함을 보여준다. 앞서 소개했던 바와 같이, 우리나라의 기초학력미달학생 비율은 최근까지도 증가하고 있는 추세이다. 또한, ICCS 2016 자료를 분석해서 참여 국가를 대상으로 학생의 학교 참여 수준과 사회경제적 수준에 따른 학교 참여 격차를 분석했던 최상덕 외(2019)의 연구를 살펴보면, 우리나라는 조사에 참여했던 다른 나라보다 학교 참여 기회에 있어 학생의 사회경제적 여건에 따른 차이가 상대적으로 큰 국가였다. 학교 및 교육과정 운영에 참여할 기회가 학생의 민주시민으로서 필요한 자질을 함양하는 데 기여하는 바가 크다는 점을 고려해 볼 때, 이런 결과는 사회경제적 여건에 따른 학업성취도 격차뿐만 아니라 학생의 학교 참여 기회도 사회경제적 수준에 따라 차이가 존재할 수 있음을 시사한다. 이와 더불어 최근 디지털 역량에 관한 관심이 커지는 상황에서 컴퓨터 및 스마트 미디어를 활용한 학습이 활발하

게 이루어지고 있는데, 이런 컴퓨터 및 스마트 기기를 활용한 학습의 교육적 효과가 소득 수준이 높은 집단에서 더욱 크다는 연구결과도 있었다(이호준, 김영식, 2022). 이런 연구 결과는 디지털 역량과 관련해서도 사회경제적 여건에 따른 격차 문제가 존재할 가능성이 있음을 시사한다.

왜 이런 결과가 나타나는가? 여러 가지 원인이 있을 수 있겠지만, 같은 시점에 여러 교육정책을 동시에 추진하는 과정에서 정책 목표나 지향점이 상이한 정책들이 상충됨에 따라 일종의 '교육정책의 충돌(the Clash of Education Policy)'이 발생하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. PISA 자료를 활용해서 학업성취도 격차와 학교 민영화, 학교 계열화, 학교 책무성, 학교 자율성, 교육복지, 학교 민주성, 학생 선발 등 제도적 요인 간의 관계를 분석한 이호준(2018)의 연구는 학교 민주성과 같은 제도적 요인은 학업성취도 격차를 줄이는 데 긍정적인 영향을 미치지만, 학교 민영화나 학교 자율성의 경우 학업성취도 격차를 심화시키는 요인이 될 수 있다고 밝혔다. 이런 결과가 PISA 자료에서 나타난 우리나라 학업성취도 격차의 빠른 증가와 관련이 있을 수 있음을 지적하였다. 즉, 균등한 교육 기회 보장을 중시했던 교육제도가 효과성과 효율성 제고를 강조했던 교육제도와 상충함에 따라 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 많은 노력을 강구해 왔음에도 여전히 학업성취도 격차가 확대되는 결과가 나타났을 수 있다는 주장이었다.

여기에 더해 균등한 교육 기회를 제공하기 위해 도입했던 교육제도가 정치적 상황 변화에 따라 강조했던 가치가 달라지는 '교육정책 내 가치 충돌(the Clash of Values in Education Policy)'의 문제도 원인이라고 볼 수 있다. 지방교육재정과 관련해서 교육비 확보의 안정성과 배분의 형평성을 강조하는 입장과 교육재정 운용의 효율화를 중시하는 입장이 대립하는 상황이 대표적 예이다. 정치적 상황에 따라 정권마다 지방교육재정과 관련해서 중시하는 정책의 주안점이 달라진다. 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정을 안정적으로 추진했던 시기도 있었지만, 지방교육재정 효율화를 강조하며 소규모학교 통폐합에 대한 인센티브를 강화하거나 교육청의 재정운영 성과 평가를 강화했던 시기도 있었다. 무엇을 강조하느냐에 따라 같은 지방교육재정 관련 제도라고 할지라도 추진되는 정책은 달라진다. 이 과정에서 '균등한 교육 기회'를 보장하는 데 도움이 됐던 시기가 있었던 반면 때로는 그렇지 않은 시기도 있었다.

이런 상황을 고려해 볼 때, 향후 우리나라 교육정책의 목표를 설정하고 기획하는 과정에서 해당 교육정책이 지향하고 창출하고자 하는 가치를 구체화하는 제도적 장치가 필요해 보인다. 이에 공공가치 계정을 활용한 교육 정책 기획 및 평가 활동을 제안하고자 한다. 앞서 소개한 이호준(2018)의 연구는 교육 불평등과 관련해서 여러

교육제도나 정책의 의도한 혹은 의도하지 않은 영향력을 분석하고 교육 불평등을 해소하는 데 적합한 시스템을 마련할 수 있도록 '시스템적 접근'을 강조하였다. 그리고 이런 시스템적 접근이 이루어지기 위해서는 교육 정책을 통해 해결하고자 하는 문제의 속성을 구체화하고 이를 해결하기 위한 창의적 방안과 추진 전략을 구체화하는 '개념설계'가 중요하다고 밝혔다(이호준, 2018). 이 과정에서 공공가치 계정을 활용한다면 교육부나 교육청 관계자들이 정책 기획 단계에서 추진하고자 하는 교육 정책이 균등한 교육 기회 보장이라는 가치를 창출하는 데 적합한지를 파악하고 정책 평가 단계에서 추진했던 정책이 공공가치를 창출하는 데 적합한 방향으로 이루어졌는지 평가하는 일종의 '공공가치 타당성 조사'가 가능할 것으로 보인다.

균등한 교육 기회 보장을 위한 공공가치 계정과 관련하여 Moore(2014)가 제시한 공공가치 계정을 활용할 수 있을 것이다. Moore(2014)는 공공가치 계정을 활용할 경우 기업 회계와 같은 방식으로 공공가치를 구체화시켜 공공가치 창출을 현실의 문제로 가져와서 논의할 수 있다고 설명하였다. 이에 따르면, 공공가치 계정은 공공가치를 창출하는 데 소요된 비용, 사회적 비용, 의도되지 않은 부정적 결과 등을 기록하는 지출 부분과 사회적 임무 성취, 의도되지 않은 긍정적 결과, 고객만족, 정의와 공정 등을 포함하는 수익 부분으로 구분된다. 무어의 공공가치 계정을 참고해서 '균등한 교육 기회'의 공공가치 계정(안)을 제시하면 아래의 표와 같다(<표 2> 참고). 예시 자료이기에 향후 정교화 과정이 필요하지만, 균등한 교육 기회 보장이라는 공공가치와 관련하여 공공가치 계정이 마련된다면 교육재정, 교원인사, 교육복지 등 각 영역에 이루어지는 다양한 정책을 검토하는 분석틀로 활용이 가능할 것으로 보인다. 다만 공공가치 계정을 정교화하고 이를 통해 균등한 교육 기회 보장을 내실화하기 위해서는 공공가치 계정 구성의 정교화, 비용 및 성과 측정을 위한 척도 개발, 공공가치 창출 과정에 대한 외적 책무성과 내적 책임성 강화 등이 함께 고려될 필요가 있겠다. 공공가치 계정을 활용해서 공공가치평가를 시도한 사례(이석환, 2022, 132)들이 최근 이루어지고 있음을 감안해 볼 때, 교육 분야에서도 공공가치 계정을 활용한 균등한 교육 기회의 보장이 충분히 가능할 것으로 기대된다.

<표 2> '균등한 교육 기회'의 공공가치 계정(예시)

재정적 비용(지출)	사회적 성취(수익)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정적 비용 예) 균등한 교육기회 보장을 위해 정책 및 사업에 지출한 사업비 등 ○ 사회적 비용 예) 정책 개입으로 인한 학생/학부모 선택권 및 교사 교육권에 제한 등 ○ 의도하지 않은 부정적 결과 예) 교육정책 추진에도 불구하고 나타난 교육격차 확대, 성취기준 미도달 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목표 성취 예) 수혜 학생의 성취목표 도달, 사회경제적 여건에 따른 교육격차 완화 등 ○ 만족 정도 예) 정책 수혜 받은 학생과 학부모의 만족도 등 ○ 정의와 공정 실현 정도 예) 과정의 공정성 및 결과의 정의에 대한 긍정적 평가 존재 유무 등 ○ 의도하지 않는 긍정적 결과 예) 구성원 간 신뢰 및 호혜 강화, 타 정책과의 시너지 효과 등 존재 유무 등

나아가 이렇게 공공가치 계정을 활용하려는 노력이 전제될 때, 소극적 전략, 연계적 전략, 적극적 전략 등 공공가치 창출 전략(권향원, 2022, 104)에 따라 다양한 추진 전략을 마련할 수 있을 것이다. 예컨대, 공공가치 창출과 관련해서 법과 규정에 따라 정부 부처의 관련 정책 사업(재정, 인사, 사업 등)들을 통합적으로 관리 및 조정하는 컨트롤타워를 통해 일원화된 방식으로 균등한 교육 기회를 보장하기 위한 총체적 접근(소극적 전략의 변형), 정책 부처가 추진하는 정책 사업을 균등한 교육기회 보장과 연계해서 운영하는 접근 방식(연계형 전략), 정부 부처에서 본연의 업무에 더해 공공가치를 창출할 수 있는 새로운 정책을 추진하는 접근 방식(적극적 전략) 등을 고려해 볼 수 있다. 어떤 전략을 추진할 것인지는 공공가치 계정 분석을 통한 정책적 상황과 맥락에 대한 이해를 토대로 이루어질 수 있다는 점에서 공공가치 계정을 활용한 접근 방식의 필요성을 검토해 볼 필요가 있겠다.

2. 데이터 기반 행정을 통해 교육행정의 과학화 지향

균등한 교육 기회를 보장하기 위한 정책 방안을 모색할 때 우선적으로 검토해야 할 사항은 현황 및 실태에 대한 분석과 원인 진단, 그리고 진단한 원인을 해결하기

위한 적절한 방안 마련 등이다. 현재 균등한 교육 기회의 보장이 제대로 이루어지고 있는지, 균등한 교육 기회를 보장하는 데 도움이 되는 요인은 무엇인지, 정책 당국이 추진해 왔던 여러 정책 중 균등한 교육 기회를 보장하는 데 실효성이 있는 정책은 무엇인지 등에 관한 이해가 선행될 필요가 있다. 데이터 기반 행정은 공공가치의 현황과 실태를 가시화하는 데 실질적으로 적용할 수 있다는 이점이 있다. 데이터기반행정 활성화에 관한 법 제2조에 따르면, 데이터 기반 행정은 “공공기관이 생성하거나 다른 공공기관 및 법인·단체 등으로부터 취득하여 관리하고 있는 데이터를 수집·저장·가공·분석·표현하는 등의 방법으로 정책 수립 및 의사결정에 활용함으로써 객관적이고 과학적으로 수행하는 행정”을 의미한다(데이터기반행정 활성화에 관한 법률 제2조). 데이터 기반 행정은 정책 결정권자가 가진 경험이나 직관이 아닌 데이터 분석으로 얻은 증거를 통해 의사결정이 이루어진다는 점에서 객관적·과학적 행정을 지향한다는 의의가 있다(윤건·김윤희, 2019).

이런 필요성에도 불구하고 그간 교육행정 분야에서 데이터 기반 행정이 충실히 이루어졌던 사례는 많지 않았다. 원인으로 여러 요인을 찾을 수 있겠지만, 교육행정 기관이 데이터 기반 행정보다는 교육 통계 관리, 개인 정보 보호 등 교육행정의 정보화에 초점을 맞춰 왔다는 점이 하나의 요인이 될 수 있다(나민주 외, 2021). 2020년 12월 데이터기반행정 활성화에 관한 법률안을 제정하고 2021년 2월에 정부는 ‘제1차 데이터기반행정 활성화 기본계획’을 발표하면서 데이터 기반 행정에 대한 제도적 기반을 마련하기 위한 노력이 이루어졌다(관계부처 합동, 2021: 11). 교육부도 K-에듀 통합플랫폼에 관한 정보화전략계획을 발표하고 블랜디드 통합수업 지원, 지능형 맞춤형 학습분석 플랫폼, 콘텐츠 유통 플랫폼 구축 등을 추진하겠다고 밝혔고(한국교육학술정보원, 2021), 교육빅데이터위원회를 출범시키며 디지털 교육 혁신과 데이터 기반 교육정책을 위한 거버넌스 체계를 마련하고자 하였다(교육부, 2021). 지방교육행정기관들도 데이터 기반 행정을 활성화하기 위해 교육정보화 담당 부서의 업무를 재편하고 담당하는 인력을 추가로 배치하는 등 노력을 강구해 왔지만, 데이터 기반 행정의 각론에 관한 이해가 아직 분명하지 않은 상태이다(나민주 외, 2021).

그럼에도 ‘균등한 교육 기회 보장’이라는 공공가치 창출과 관련해서 데이터 기반 행정이 가지는 의의가 크다고 볼 수 있다. 데이터에 근거하여 균등한 교육 기회를 제대로 보장하고 있는지를 판단하고 이를 위한 구체적 방안을 마련할 수 있기 때문이다. 실제로 미국 매사추세츠 주는 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 데이터 기반 행정을 운영해 온 대표적 사례이다(이호준 외, 2022). 매사추세츠 주는 ‘모든 학생이 고등학교 졸업 이후 성공적인 삶을 살 수 있도록 준비시킨다’는 목표를 설정하였다. 그리고 데이터기반 행정의 거버넌스 체계를 마련하기 위해 데이터 자문 위

원회를 두었으며, 교원 정보, 학생 정보, 학생 수업 일정, 학교 안전 및 징계 등과 같은 다양한 데이터를 수집해 왔다. 그리고 수집한 데이터를 분석 가능한 변수로 전환해 주는 분석 툴인 DARTs와 교육구와 학교의 세부 재정 정보를 분석해 주는 RADAR와 같은 분석 프로그램을 도입하였다. 무엇보다도 매사추세츠 주는 데이터 기반 행정을 통해 우수 교원에게 배울 수 있는 기회를 균등하게 보장하는 Equity Plan 프로그램을 추진해 왔다는 점에서 주목할 만하다. 이를 위해 관련 데이터를 활용해서 우수한 교원으로부터 배울 기회 격차 실태, 격차의 발생 원인 등을 분석한 후 정책 방안을 마련하였다. 또한, ‘학생 학습 경험 보고서’를 통해 매사추세츠 주 학생이 어떤 특성을 가진 교사들에게 배정되는지를 실증적으로 분석하고 ‘Educator Effectiveness Guidebook for Inclusive Practices’라는 가이드북을 제공하여 교사가 다양한 학습 욕구를 가진 학생들을 지도하는 데 필요한 교수활동 역량을 향상시킬 수 있도록 제반 정보를 제공한다. 이 과정에서 매사추세츠 주는 교육청이나 학교의 업무 담당자가 데이터 분석을 통해 확보한 증거에 근거하여 정책이나 프로그램을 결정할 수 있도록 1) 증거기반 정책 결정의 의미 2) 증거기반 정책 결정의 평가 방법 3) 증거 작성 및 공유 방법 4) 증거의 적절성을 가늠할 수 있는 기준 등에 관한 가이드라인을 제공한다. 그리고 교육 격차 유형별로 적용 가능한 구체적 전략을 안내하며 1) 분석에 활용할 수 있는 추가 데이터에 관한 정보 2) 자체 평가 및 이해 관계자 의견 조사 활용 방법 3) 전략 개발 및 단계 모니터링에 관한 정보 등도 함께 제공한다. 이를 통해 매사추세츠 주는 데이터 기반 행정을 통해 균등한 교육 기회 보장이라는 가치를 창출하기 위해 노력한다는 점에서 특징적이다.

우리나라에서도 데이터 기반 행정을 통해 균등한 교육 기회를 보장하려는 정책적 노력이 충분히 가능할 것으로 보인다. 이미 데이터에 기반하여 정책을 개선시켰던 사례가 존재하기 때문이다. 2010년부터 시·도 교육청을 대상으로 실시하였던 지방교육재정분석 사업이 대표적인 예라고 볼 수 있다. 지방교육재정분석은 지방재정법 제55조에 근거하여 교육청의 재정운용 상황을 분석하고 그 결과를 공개하여 교육청의 자발적 개선 노력을 유도하는 데 목적이 있다. 이를 위해 데이터를 활용해서 분석 지표별 현황을 진단한 후 교육청이 차년도 계획에 평가 결과를 환류하도록 지원한다. 실제로 데이터를 통해 교육청의 재정 운영 현황을 분석함으로써 법정이전수입 전출 관련 의무화와 학교용지부담금 특별회계 설치 의무화 같은 제도 개선을 이끌어 내고 이불용액을 줄이기 위한 교육청의 자체 노력을 강화하였다는 점에서 긍정적 성과를 보였다(이수진, 2022). 향후 국가수준학업성취도 평가와 지방교육재정분석 지표와 연계할 경우 교육 투자로 인한 성과를 평가하고 이를 통해 교육청의 교육정책과 재정투자를 개선해 나가는 데 활용할 수 있을 것으로 보인다. 이 과정에

서 균등한 교육 기회 보장 정도를 보여주는 성과 지표를 활용한다면 균등한 교육 기회를 보장하기 위한 교육의 노력을 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대된다. 나아가 교육청의 교육성과, 재정분석지표(건전성, 효율성, 책무성 등), 교육청 및 학교의 기본 현황 등을 연계한 DB를 활용할 경우 적정 학교 규모, 적정 교육비, 적정 교원 수 등에 관한 논의도 충분히 가능할 것으로 전망한다. 데이터 기반 행정을 통한 교육행정의 과학화는 균등한 교육 기회 보장을 실현하는 데 필요한 운영 역량을 제고하는 데 크게 기여할 것으로 기대된다.

3. 숙의형 e-청원 제도를 통한 교육행정의 정치적 지지 기반 강화

균등한 교육기회를 보장하는 교육행정을 위해서는 학생과 학부모가 주요한 교육정책의 방향성을 결정하는 자리에 참여할 기회를 확대하고 공론의 장에서 균등한 교육 기회 보장에 관한 쟁점들을 함께 숙의할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 공공가치 창출을 위한 전략 중 하나인 정치적 지지 기반을 확대하는 데 있어 다수의 참여와 숙의가 중요하기 때문이다. 여기서 참여는 구성원이 의사결정에 영향을 미치거나 미치고자 하는 행동을 의미하는데(김대환, 1997), 공직자 선출을 위해 선거에 참여하는 행위, 법률 제정 및 공무원에게 압력을 행사하기 위한 행위, 공적 자리에서 적극적인 의사개진 행위 등이 해당한다. 또한 숙의는 시민이 자율적이고 적극적으로 공론장에 참여하여 공적 문제를 심사숙고하고 토론하는 것을 의미하는데, 자율적 공론장과 민주적 절차 등을 중시한다(김주희, 정혜영, 2018: 5). 참여의 확대는 나름의 교육적 효과를 가지기 때문에(김훈호, 이호준, 2022; 류방란 외, 2019), 그 자체로 교육적이다. 특히, 다수에 의한 협력적 참여는 가치 갈등을 조정하고 공공행정에 참여할 기회를 형평성 있게 보장하기에 공동의 가치에 주목하게 함으로써 결정된 정책도 공공가치를 지향하게 된다(Clark, 2021). 이런 이유에서 교육정책을 논의하는 과정에서 다수의 참여와 숙의가 이루어진다면 교육행정의 주요한 가치인 균등한 교육 기회의 보장이 우선적으로 고려되어야 할 원리로 논의될 가능성이 더욱 커질 것이라고 기대할 수 있다.

그럼에도 학생이나 학부모의 참여 활동은 제한적인 범위 내에서 이루어지고 있는 상황으로 보인다. 예컨대, 우리나라 고등학생을 대상으로 학교 참여 실태를 분석했던 이호준 외(2021)의 연구에 따르면, 학생의 학교 참여는 학생자치 활동 중 학생회, 대의원회, 학급회를 중심으로 이루어졌으며, 학교운영이나 교육 활동에 대해서는 학생의 참여가 상대적으로 제한적인 수준에서 이루어지고 있다고 밝혔다. 학부모의 학교 참여 실태를 분석했던 류방란 외(2015)의 연구는 학부모 단체나 위원회를 중심

으로 학부모의 참여가 이루어지고 있는데, 학교 참여가 활발한 학부모 집단은 가정의 사회 경제적 수준이 높은 집단이라고 설명하였다. 학부모의 학교 참여와 학부모의 학교만족도, 학교신뢰도, 공동체 의식 간에 긍정적인 상관관계가 존재한다고 밝힌 류방란 외(2019)의 연구결과를 고려해 볼 때, 학부모 참여를 확대할 경우 나름의 효과를 기대해 볼 수 있을 것으로 보인다.

쟁점은 어떻게 다수의 참여와 숙의를 이끌어 낼 것인가 하는 점이다. 소수의 참여가 참여자의 도덕적 해이로 인해 공공가치를 실현하는 데 제한적일 수 있다면, 주요한 교육 정책을 논의하는 자리에 참여할 수 있는 기회를 다수에게 제공하고 균등한 교육기회의 보장이라는 가치를 중심으로 함께 대안을 모색해 가는 숙의의 과정은 균등한 교육 기회를 보장하는 데 무엇보다 중요하다. 다수의 참여는 결정된 교육정책의 정당성을 확보하고 대중의 정치적 지지를 강화하는 데에도 도움이 된다. 지역이나 학교의 교육 문제와 관련해서 대표성을 갖고 있는 소수의 학생, 학부모, 교사만 의사결정 과정에 참여하는 기존의 방식은 의사과정에 참여하는 대표자가 집단의 전체 의견을 제대로 대변하지 못할 때 공공가치를 중심으로 한 논의를 이끌어 내는 데 한계가 있다. 이에 다수의 학생 및 학부모, 교사가 균등한 교육 기회 보장을 위한 논의 자리에 실질적으로 참여할 기회를 보장하고 구체적 해안을 함께 논의하도록 제도적 여건을 마련할 필요가 있다.

교육행정에서 다수의 참여와 숙의를 이끌어 내기 위한 방안 중 하나로 '균등한 교육 기회 보장을 위한 e-청원'의 도입 및 확대를 제안하고자 한다(<표 3> 참고). 균등한 교육 기회를 실현해 가는 데 있어 다수의 참여와 숙의를 제도화할 필요가 있는데, 이 과정에서 대다수 일반 학생과 학부모가 손쉽게 참여할 수 있도록 여건을 조성하는 것이 중요하다. '균등한 교육 기회 보장을 위한 e-청원'은 참여와 숙의를 바탕으로 균등한 교육 기회를 보장하기 위한 정치적 지지를 확보하고 정당성을 담보하기 위한 방안으로 활용될 수 있다. 독일 연방하원의 e-청원, 미국 오바마 정부의 위 더 피플(We the People), 문재인 정부의 청와대 국민청원 등은 실제로 행정 분야에서 e-청원이 활용된 대표적 사례이다. '균등한 교육 기회 보장을 위한 e-청원'은 균등한 교육 기회라는 공공가치와 관련한 사안에 한해 이메일이나 홈페이지를 통해 청원을 받는다. 청원위원회는 접수한 청원과 관련해서 사안을 검토하고 공개 청원 선정 근거에 비추어서 제출된 청원의 공개 여부를 결정한다. 이후 공개 여부가 결정된 청원은 홈페이지에 공개하고 일정 기간 동안 온라인으로 지지 서명을 수렴한다. 전체 유권자의 일정 비율에 해당하는 사람들로부터 지지 서명을 받은 청원 사항의 경우 온라인 공청회를 진행하여 해당 사항에 대해 숙의 과정을 진행한다. 그리고 해당 영상 자료는 홈페이지에 게시하여 관심이 있는 유권자는 누구나 해당

내용을 살펴볼 수 있도록 한다. 이 중 전체 유권자의 일정비율(예, 50%)에 해당하는 사람들로부터 서명을 받은 공개 청원은 온라인 투표를 진행하여 주요 사항을 결정하고, 기준 값에 미달한 청원은 담당부서에서 심의 의견을 공지한다. 기관의 장은 투표에 의해 결정된 사항과 이에 관한 추진 계획을 공식적으로 발표한다. 이런 일련의 과정은 온라인을 통해서 이루어진다는 점에서 시간과 공간의 제약을 넘어 다양한 이해관계자의 참여를 보장한다는 점에서 의의가 있다. 다수의 유권자가 참여하고 숙의하는 과정에서 마련된 정책이라는 점에서 숙의형 e-청원은 정치적 지지와 정당성을 확보한 정책이라고 볼 수 있다.

<표 3> '균등한 교육 기회 보장을 위한 e-청원'의 절차(예시)

구분	내용
온라인 청원 제출	- e-메일, 홈페이지 통해 청원서 제출
청원위원회 심의	- 청원위원회의 사안 검토 및 선정 근거에 대한 공식 진술 명시 - 청원기준을 바탕으로 제출된 청원의 공개 여부를 결정
청원 게시 및 서명 수렴	- (청원위원회) 공개 청원 사항 공지 - 4주간 공개 청원에 대한 온라인으로 서명 수렴 - 서명 과정에서 온라인 토론 허용
공청회 진행	- 전체 유권자의 30% 이상으로부터 서명을 받은 공개청원 사항의 경우 온라인 공청회 개최 - 전체 유권자의 10% 이상에서 30% 미만의 서명을 받은 청원은 담당부서에서 의견 안내 - 공청회 영상 자료는 e-청원 사이트에 게시
투표 진행	- 전체 유권자의 50% 이상의 서명을 받은 공개 청원은 유권자 전체를 대상으로 온라인 투표를 진행
종결	- 기관의 장은 투표에 의해 결정된 사항과 이에 관한 추진 계획을 공표함

이 과정에서 e-청원이 자칫 학교현장과 교육행정에 대한 민원센터가 되지 않을 수 있도록 주의가 필요하다. Blaug와 동료들(2006, 59)은 정책 관계자가 시민의 참여를 강화하여 시민의 선호를 반영하는 것 즉, 정제된 선호에 대한 제도적 대응 (institutional responsiveness to refined preferences)이 중요하지만, 대중이 원하는 모든 것이 아닌 정제된 선호(refinement of preferences)라는 점을 강조하였다. 이를 고려해 볼 때, 정제된 선호에 대한 제도적 대응력을 강화하기 위한 신중한 접근이 필요하다. 청원 내용이 균등한 교육 기회 보장이라는 가치와 직접적으로 관련되어야

한다는 내용 적합성을 판단하는 데 충분한 전문성을 갖춘 청원위원회의 검증이 필요할 것으로 보인다. 다수의 유권자에 의해 지지받는 사안의 경우 공청회를 통해 쟁점 사항과 관련한 정확한 최신의 정보를 제공해야 한다는 점도 함께 고려되어야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 교육행정의 핵심 공공가치인 균등한 교육 기회 보장의 의미를 구체화하고 공공가치론에 근거하여 균등한 교육 기회 보장을 위해 추진해 왔던 교육제도를 진단한 후, 향후 교육행정이 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 관심을 가져야 할 과제를 도출하는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 형평성과 적정성을 연계하여 ‘균등한 교육 기회’의 의미를 재탐색하였다. 그리고 균등한 교육 기회를 보장하기 위해 추진해 왔던 지방교육재정교부금제도, 순환전보제도, 기초학력보장제도 등을 중심으로 공공가치 창출을 위한 노력이 제대로 이루어져 왔는지를 진단하였다. 그리고 균등한 교육 기회 보장을 내실화하기 위해 향후 교육행정에서 관심을 가져야 할 정책 과제를 제시하였다.

주요 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 교육 기회 보장의 상대적 차이를 줄이는 데 초점을 맞춰 왔던 기존의 개념에서 나아가 수월성과 형평성의 상보성에 근거하여 적정성까지도 아우르는 개념으로 균등한 교육 기회의 의미를 새롭게 정립하고 균등한 교육 기회의 목적, 균등한 교육 기회의 영역, 균등함을 바라보는 관점 등을 구체화하였다. 이에 따라 균등한 교육 기회의 개념을 “모든 개인의 전인적 성장과 잠재력 실현을 위해 학습자가 목표한 지식, 역량, 인격 등에 관한 성취 수준에 충분히 도달할 수 있도록 접근 기회, 과정, 결과 측면에서 동일한 대상을 동등하게 대우하고 정당한 차이로 인정되는 부분은 다르게 대우하는 행위”로 정의하였다.

둘째, 공공가치론에서 설명하는 공공가치 창출을 위한 추진 전략을 바탕으로 방 교육재정교부금제도, 순환전보제도, 기초학력보장제도 등 세 제도의 추진 현황을 살펴보고 분석결과, 지방교육재정교부금제도는 공공가치 정의나 운영 역량 구축 측면에서 양호한 여건을 갖추고 있지만 정치적 지지와 관련해서는 상대적으로 불안정한 상황인 것으로 나타났다. 순환전보제도는 지향하고자 하는 공공가치를 분명하게 정의하지 못함으로써 운영 역량 구축이나 정치적 지지 측면에서 상대적으로 가치 창출 여건이 좋지 못한 것을 확인하였다. 반면, 기초학력보장제도의 경우 제도가 지향하는 공공가치가 분명하고 정권에 관계없이 일관된 정치적 지지를 얻고 있다는

점에서 강점을 보였다. 그렇지만, 운영 역량 구축과 관련해서 최근 법령을 제정하고 전담 운영 센터를 지정하는 등의 모습을 보여 운영 역량을 안정화하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 균등한 교육 기회를 실현하기 위해 향후 교육행정과 관련해서 어떤 제도적 보완이 필요한지 살펴보았다. 전략적 삼각축의 주요 요소 중 1) 공공가치 정의 2) 운영 역량 구축 3) 정당성 및 정치적 지지와 같은 세 가지 요소를 중심으로 세 가지 과제를 제시하였다. 공공가치 정의와 관련해서 공공가치 계정을 활용한 교육행정의 가치지향성 강화를 제안하였고 운영 역량 구축과 관련해서 데이터 기반 행정을 통해 교육행정의 과학화 지향을 제시하였다. 아울러, 정당성 및 정치적 지지를 확보하기 위한 방안으로 e-청원을 활용한 교육행정의 정치적 지지 기반 강화를 제안하였다. 이런 과제는 균등한 교육 기회 보장이라는 가치를 창출함에 있어서 향후 교육행정이 강조해야 할 정책의 방향성을 분명히 하고 가치 창출의 실태와 현황을 과학적으로 진단한 후 참여와 숙의를 통해 공공가치 창출의 동력을 확보한다는 측면에서 의의가 있다.

학교 교육, 넓게는 공교육은 시대 변화에 따라 적절히 변해야 한다. 그렇지만 공교육이기 때문에 반드시 유지 및 계승해야 할 부분이 존재하는 것도 사실이다. 균등한 교육기회 보장은 공교육이 유지·계승해야 할 중요한 가치이다. 학생 개개인이 학교 교육을 통해 도달하고자 하는 성취 목표가 있고 이에 도달할 수 있도록 상황과 여건에 맞게 필요한 지원을 보장하려는 노력은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”는 헌법 제31조 제1항을 실현하는 핵심 기제이다. 이런 노력을 통해 균등한 교육 기회에 관한 논의는 1) 최저 수준의 학력 보장에서 적정한 수준의 지식, 역량, 인격을 함양하는 학생 웰빙의 보장으로, 2) 투입 중심의 논의에서 투입-과정-결과 중심의 논의로, 3) 형평성 중심의 논의에서 형평성과 수월성의 상보적 관계를 강조하는 적정성의 논의로 확장될 것이라 기대한다. 그리고 우리가 목격하는 기술 혁신은 확장된 논의를 현실화시킬 것이다. 이런 변화 속에서 균등한 교육 기회 보장이라는 가치를 구현하도록 어떻게 기존의 교육행정 체제를 개편해 나갈 것인지에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 이에 대한 사회적 합의를 마련하는 것이 중요할 것으로 보인다. 이런 사회적 합의가 적정 성취 수준, 적정 학교 규모, 적정 교육비, 적정 교원 수 등에 관한 단초를 제공하기 때문이다. 이런 변화에 선도적으로 대응할 해안을 마련하는 논의가 향후에도 지속적으로 이루어지길 기대하는 바이다.

참고문헌

- 김경근(2005). 한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인. *교육사회학연구*, 15(3), 1-27.
- 김경원, 정성수(2016). 초등 신규교사 배치로 살펴 본 교사쏠림 현황과 특성. *한국교원 교육연구*, 33(3), 63-86.
- 김순남, 박영숙, 허주, 손희권, 이기용, 김규태(2016). 교원 순환전보제 운영 실태 및 개선 방안 연구(현안보고 OR 2016-07). 서울: 한국교육개발원.
- 김순희(2021). 적극행정과정과 공공가치에 관한 연구. KDIS Working Paper 21-01.
- 김영식, 지윤경, 김미화, 정동욱(2012). 단위학교 간 교사자원 배분과교사 쏠림 (Teacher Sorting) 현상 분석. *교육재정경제연구*, 21(4), 125-153.
- 김광석, 주동범(2016). 헌법과 교육기본법에 나타난 교육권 분석. *한국자치행정학보*, 30(4), 139-160.
- 김명환, 강제상, 곽현근, 권향원, 박치성, 신희영, 이석환, 이주하, 임의영, 오수길, 주은혜(2022). 공공가치 이론과 실제. 서울: 윤성사.
- 김정래(2004). 평등 이념과 그 적용 원리(1) : 교육기회균등의 원리. *한국교육*, 31(1), 3-19.
- 나민주, 윤홍주, 길혜지, 이호준, 심현기, 오혜근, 왕문혜(2021). 데이터기반 지방교육행정 발전방안(KLEI 2021-2). 충북: 한국지방교육연구소.
- 류방란, 황지원, 김경애, 임후남(2019). 초중학교 학부모의 학교 참여가 학부모의 학교만족도, 학교신뢰도, 공동체 의식에 미치는 영향 분석. *교육사회학연구*, 29(2), 169-193.
- 매일경제(2022.10.13.) "강제 전보는 불공평" vs "공정 인사 위한 것" <https://www.mk.co.kr/news/society/10487597>
- 박경호, 김지수, 김창환, 남궁지영, 백승주, 양희준, 김성식, 김위정, 하봉운(2017). 교육격차 실태 종합분석(연구보고 RR 2017-07). 충북: 한국교육개발원.
- 박기범·이영관·안혜경·이은희·유태호·이혜지·임현(2018). 학교자율운영체제 지원을 위한 서울 공립초등학교 교사 전보제도 개선방안. 서울: 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 박영숙, 허주, 이동엽, 김혜진, 이승호, 김갑성, 김이경(2019). 교직원환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(III): 교원 인사제도 혁신 방안 연구(연구보고 RR 2019-03). 충북: 한국교육개발원.
- 원세림, 남수경(2018). 단위학교 지원 교육경비보조금의 교육재정 공평성 분석. *교육재정경제연구*, 27(4), 83-110.
- 윤홍주(2004). 우리나라 교육재정의 공평성 분석. *교육행정학연구*, 22(2), 307-326.
- 이수진(2022). 지방교육재정 분석 제도 운영 성과와 향후 개선과제. 2022년 지방교육재정포럼 발표자료.
- 이종재 외(2012). *한국교육행정론*. 경기: 교육과학사.
- 이치가와 쇼우고(2013). *교육의 사사화와 공교육의 해체*(김용 번역). 서울: 교육과학사.

- 이호준(2018). 학업성취도 격차 분해 및 교육 불평등 유관 정책 분석. *교육재정경제연구*, 27(3), 131-154.
- 김영식, 이호준(2022). 컴퓨터 및 스마트 기기 활용의 교육적 효과 분석. *한국교육행정학회 학술연구발표회논문집*, 168 - 197.
- 이호준, 심현기, 윤홍주, 길혜지, 오혜근, 나민주(2022). 데이터기반 지방교육행정의 실행 사례: 미국 Massachusetts 주의 형평성 제고 정책을 중심으로. *교육행정학연구*, 40(4), 237-264.
- 조현대, 윤문섭, 서지영, 김명관, 정윤성(2015). 국가연구개발사업의 공공가치 개념 도입 방안 (정책연구 2015-05). 과학기술정책연구원.
- 정동욱, 김가영, 이호준, 김한솔(2011). 교육복지정책의 쟁점과 추진방향 연구. *한국인적자원연구센터 연구과제 KHR*
- 최상덕, 김주섭, 최동선, 박승재, 서영인, 최수진, 문보은, 박근영, 김나영, 이호준, 최형재, 허영준, 최수정(2020). 해방 100년, 혁신적 포용국가 실현을 위한 대한민국 교육체제의 대전환 방안. *경제·인문사회연구회 협동연구총서(20-64-01)*. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 최은순(2014). 교육의 내재적 관점에서 본 평등성의 의미. *도덕교육연구*, 26(2), 141-161.
- 한국교육개발원(2021). 2021 공립사립 학교(교비)회계 분석 종합보고서. 충북: 한국교육개발원.
- Blaug, R., Horner, L., & Lekhi, R. (2006). *Public value, politics and public management. A Literature Review*. London: Work Foundation.
- Clark, J. K. (2021). Public values and public participation: A case of collaborative governance of a planning process. *The American Review of Public Administration*, 51(3), 199-212.
- Coleman, J. (1968). The concept of equality of educational opportunity. *Harvard educational review*, 38(1), 7-22.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis, *Public Administration Review*, 74(4): 465-477.
- Shields, L., Newman, A., & Satz, D. (2017). Equality of educational opportunity. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
<https://plato.stanford.edu/entries/equal-ed-opportunity/>

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

**교육행정학에서
공공가치 탐색:**

미래를 위한 재설계

학교혁신의 공동생산:

학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성

발표 : 함승환(한양대학교)

이승현(한양대학교)

토론 : 김훈호(공주대학교)

학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성*

함승환(한양대학교 부교수)
이승현(한양대학교 박사과정)

1. 서 론

공공 서비스의 질적 향상을 위해 시민 참여의 기회를 확대하는 것은 오늘날 행정학 분야의 중요한 관심사 가운데 하나이다(Loeffler, 2021; Verschuere et al., 2012). 이는 세계 각국의 정부가 공공 서비스의 설계 및 수행에 있어서 시민의 역할에 점차 많은 관심을 기울여 왔다는 점을 반영하는 것이기도 하다. 이는 특히 공공 서비스의 전달 측면에서 시민 참여가 행정적 실행 과정을 개선할 수 있다는 믿음에 기초한다. 공동생산(co-production) 개념은 이러한 시민 참여를 강조하는 것으로서, 시민과 공공 부문 전문가들이 공공 서비스의 설계와 수행에 공동의 노력을 기울이는 것을 가리킨다. 공공 서비스의 사용자인 시민은 서비스의 변화와 혁신을 추동하는 핵심적 참여자이다(Alam, 2006; Rosen & Painter, 2019). 시민은 공동생산자로 참여함으로써 자신들이 사용하는 공공 서비스를 개선할 수 있으며, 나아가 자신의 참여를 통해 사회에 이타적으로 기여하고 있다는 심리적 보상도 함께 얻을 수 있다(Alford, 2002; van Eijk & Gasco, 2018).

시민 참여형 공동생산에 대한 관심은 전통적 공공행정론부터 신공공관리론(New Public Management) 및 신공공거버넌스론(New Public Governance)에 이르는 행정이론의 역사적 궤적에서 점차 부각되어 왔다(Pestoff, 2018). 먼저, 베버의 관료제론에 뿌리를 두고 있는 전통적 공공행정론은 명령과 통제의 위계적 관리 모형에 기초하고 있는 만큼 공공 서비스의 전달에 있어서 시민의 역할이나 공동생산의 가능성에 대해 특별한 관심을 기울이지 않았다. 이후 전통적 공공행정론의 경직성과 비효율성을 비판하며 1980년대부터 본격적으로 등장한 신공공관리론은 서비스 제공자들 간의 경쟁 구도를 조장하고 사용자의 선택권을 확대하는 데 관심을 두었다는 점에서 사용자로서의 시민의 역할에 주목했다. 하지만 시민은 서비스의 공동생산자로서

* 원고 작성에 값진 코멘트를 주신 한국교육행정학회 제50대 학술위원회 선생님들께 감사드립니다. 특히 송경호 위원장님과 박선형 학회장님의 학술적 리더십 덕분에 원고 작업이 시작될 수 있었습니다. 더불어 줄고에 대한 토론을 맡아 주신 김훈호 교수님께도 미리 감사드립니다.

참여하도록 기대되기보다 서비스의 소비자로서 기능하도록 기대되었다는 점에서 시민 참여의 범위는 제한적으로 이해되었다.

반면, 신공공거버넌스론은 참여적 민주주의의 가치에 기초하여 적극적 시민 참여를 통한 공공가치의 공동생산 가능성에 주목한다(Pestoff, 2018; Sorrentino et al., 2018). 신공공거버넌스론은 오늘날 지속적으로 증대되는 사회적 복잡성과 불확실성을 효과적으로 관리하기 위해서는 정부의 역할뿐만 아니라 시민 참여가 필수적이라고 보며, 따라서 시민이 공공 서비스의 적극적 공동생산자로서 이해되어야 할 필요성을 제기한다. 한편, 세계 각국의 여러 정책은 지역사회의 권한 강화와 참여를 유도하는 공동체주의적 모델을 따르기도 하는데, 이는 공공 부문의 재정적 취약성을 지역사회의 자원이 보완할 수 있을 것이라는 기대와도 맞닿아 있다. 요컨대, 사회적 복잡성의 증대와 시민 요구의 다양화 추세 속에서 시민 참여형 공동생산은 공공 서비스의 효과적 개선과 혁신을 참여적 민주주의의 원리에 기초하여 도모하면서 동시에 공공 부문의 행·재정적 역량의 한계를 보완하는 데도 일부 긍정적으로 기능할 가능성이 제기되어 왔다.

이 연구는 공동생산 개념에 기초하여 학교교육의 혁신 가능성을 새롭게 조명하고자 한다. 학교교육 혁신은 그간 한국사회에서 정책적으로 많은 관심을 받아 온 주제이다. 공교육에 대한 다양한 사회정치적 기대 속에서 학교교육은 끊임없이 변화와 혁신을 요구받아 왔다. 사회 변화의 가속화와 사회적 의제의 다양화 추세 속에서 공교육을 둘러싼 제도환경의 역동성도 점차 커지고 있다. 하지만 정부 주도의 개혁 시도는 종종 학교 현장에 불편한 긴장을 가져온 반면, 학교교육의 건설적인 변화를 지속가능한 방식으로 유도해 내는 데는 그다지 효과적이지 못했다. 특히, 국가의 교육정책이 정권의 변화에 따라 수시로 바뀌면서 정책의 지속성과 일관성에 대한 사회적 불신을 키워 왔다. 이러한 상황에서 공교육 서비스의 사용자인 학생과 학부모는 공교육을 전적으로 신뢰하기보다는 사교육에 대한 의존성을 높여 왔으며, 이는 사회적으로 공교육 혁신의 필요성을 다시금 요구하도록 하는 상황으로 이어졌다.

학교교육 혁신의 공동생산 가능성을 실증적으로 검토하기 위해, 본 연구는 학교 개선을 위한 공동생산의 대표적 형태로 볼 수 있는 학교-가정-지역사회 간 협력 파트너십에 주목하고 이것이 단위학교의 혁신 역량을 강화하는 기제로 기능할 가능성을 실증적으로 살펴보고자 한다. 이러한 가능성의 단초는 교육학 분야에서도 이미 제공되어 왔다. 예컨대, Fullan(2017)은 단위학교의 혁신 역량을 ‘학교혁신성’으로 개념화하고, 다양한 이해당사자가 협력하여 학교혁신성을 강화함으로써 학교개선을 실질적이고 지속가능하게 추동할 수 있다고 보았다. 또한 Epstein(1995)은 학생의 성

장을 중층의 환경 변수로 설명하는 ‘중첩 영향권’ 이론을 주창하고, 학교와 가정 및 지역사회가 학생의 성공을 지원하기 위해 함께 협력할 때 학생들이 더 높은 수준의 학업적 성취를 이룰 수 있다고 보았다. 본 연구는 이러한 교육학적 통찰을 공동생산의 관점에서 재고찰하고 실증적 분석을 통해 공동생산 관점의 교육학적 효용성을 검토하고자 한다. 이 연구가 다양한 후속 논의와 쟁점을 도출하는 데 기여하기를 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 공동생산을 통한 공공 서비스 혁신

다원화된 현대사회에서 공공영역의 모든 정책 문제는 본질적으로 ‘난제’(wicked problems)로서의 특성을 갖는다(Rittel & Webber, 1973). 행정학 분야의 여러 학자는 복잡성을 띠는 사회문제에 대한 적실성 있는 정책 대응 방안을 모색하기 위해 이론적으로 ‘공공가치론’의 중요성을 강조해왔다. 이는 공공 서비스 제공에 있어 시민사회와의 숙의를 통한 가치 창출을 지향하는 관점이자, 기술적 합리성과 시장주의를 추구하는 기존의 신공공관리론에 대한 대안으로 제시되었다(김명환, 2018; 김명환, 강제상, 2022; Moore, 1995). 현실에서 이러한 이론적 관점은 여러 개념으로 구체화되고 있다. 이 연구는 그러한 개념 가운데 하나로서 ‘공동생산’에 초점을 두고 논의를 진행한다. 공동생산에 대한 정의는 공공 서비스의 분야와 유형에 따라 약간의 차이가 있지만, 대개 공공 서비스를 제공하는 데 필요한 일련의 과정에 공공 서비스 사용자인 시민과 시민사회 조직이 적극적으로 관여하는 방식으로 논의된다(Brandson & Honingh, 2018; OECD, 2011).

공동생산에 대한 문헌을 종합적으로 검토한 Voorberg et al. (2015)는 공공 서비스 생산 과정에 참여하는 시민의 역할을 ‘공동 수행자’(co-implementers), ‘공동 설계자’(co-designers), ‘공동 개시자’(co-initiators)로 세분화한 바 있다. 시민은 공공 조직과 함께 공공 서비스를 공동으로 ‘설계’하고 공동으로 ‘수행’함으로써 서비스의 질을 개선하는 데 기여할 수 있으며, 나아가 새로운 서비스를 ‘개시’하는 데도 중요한 역할을 담당할 수 있다는 것이다. 일부 학자들은 서비스의 전략적 기획 등 ‘개시’ 측면에서의 시민 참여를 ‘공동창출’이라는 개념으로 별도로 구분함으로써 서비스의 ‘설계’와 ‘수행’에 있어서의 시민 참여만을 ‘공동생산’의 참여 방식으로 개념화하기도 한다(Brandson & Honingh, 2018). 또한 ‘공동창출’은 ‘공동생산’에 비해 아직 이론화의 역사가 짧아 개념적 합의가 덜 이루어져 있는 가운데, Osborne et al. (2018)은

‘공동생산’을 ‘가치의 공동창출’로 봄으로써 ‘공동생산’과 ‘공동창출’을 각각 과정과 결과로 구분하여 이해하기도 하였다. 이밖에, 공공 서비스의 성과에 대한 ‘평가’가 시민 참여형 공동생산의 대상으로 포함되어야 하는지에 대해서도 아직 논쟁 중이다 (Brandson & Honingh, 2018). 이를 종합하면, 공동생산은 대체로 공공 서비스의 ‘공동 설계’와 ‘공동 수행’을 포함하는 개념으로 정의되고 있으며, 이밖에 새로운 서비스의 ‘개시’이나 서비스의 성과에 대한 ‘평가’ 등을 공동생산의 대상 범주에 추가로 포함할 것인지에 대해서는 다양한 관점이 존재한다.

사회변동이 가속화되는 오늘날 공공행정은 공공 서비스 혁신을 통해 불확실성이 큰 비정형적 난제를 해결해 나가야 하는 상황에 직면해 있다. 이러한 상황에 능동적이고 대응하기 위해서는 공급자 위주로 운영된 기존의 관료주의적 행정으로부터 전환이 요구된다(김명환, 강제상, 2022; 김호균, 2019). 여러 학자에 의해 그 전환의 방식이 다양하게 제기된 가운데, 이 연구는 공동생산이 공공 서비스 사용자와 전문가가 상호작용함으로써 결과적으로 공공 서비스 혁신을 추동한다는 점에 주목한다 (Osborne & Randor, 2016). 공공 서비스 혁신은 전문가와 공동의 권한을 갖는 이해관계자가 공공 서비스 제공 과정에 자발적이면서도 적극적으로 참여하는 맥락 속에서 발현될 수 있다. 이러한 협력의 과정은 결과적으로 공공의 가치를 창출하는 데 기여한다는 점에서 그 필요성이 대두된다(곽현근, 2022; Ansell, 2016).

구체적으로, 공공 서비스 제공 과정에서 시민과 지역사회의 적극적인 참여는 결과물의 질적 향상 측면에 있어 중요한 요인으로 논의된다. 예컨대, 외부 이해관계자가 보유한 지식, 기술, 정보는 추가적인 자원으로서 양질의 공공 서비스를 산출하기 위해 유용하게 활용될 수 있다(Chen et al., 2011; Etgar, 2008). 또한, 참여의 범위가 서비스 사용자와 지역사회로 확장되면서 공공 서비스에 대한 인식이 변화하고 여러 혁신적인 접근 방식을 개발할 수 있게 된다(Loeffler & Bovaird, 2016). 이러한 과정에서 시민과 지역사회는 전문가와 마찬가지로 권한을 부여받고 ‘변화의 주체’로서 기능할 수 있는 것이다. 공공 서비스 혁신은 근본적으로 이러한 공동생산의 토대 위에서 더욱 효과적이고 지속가능한 방식으로 전개될 수 있다(Boyle & Harris, 2009).

2. 공동생산으로서의 학교-가정-지역사회 협력 파트너십

학교조직은 사회가 변화하고 발전함에 따라 공교육을 둘러싼 다양한 요구를 반영하기 위해 끊임없이 노력해야 하는 위치에 놓여 있다. 이에 따라 학교는 중핵 활동인 교수학습 활동뿐만 아니라 모든 여건에서 ‘혁신’을 통해 그 운영 방식에 변화를

추구할 것을 요구받는다(박선형, 2020). 학교교육의 변화에 대한 개념으로서 ‘혁신성’은 ‘혁신’을 위해 중요한 전제 조건으로 이해된다. 혁신은 새로운 내용의 구체적인 실천과 관련된다면, 혁신성은 “[학교]조직이 지속적으로 발전할 수 있는 역량”(Fullan, 2017: 35)을 가리킨다. 학교는 교육적 변화를 성공적으로 이끌기 위해 한편으로는 여러 영역에서 혁신을 추진하면서도, 다른 한편으로는 이를 지속하기 위한 환경을 조성하기 위해 혁신성의 측면에서 개선방안을 점검할 필요가 있다. 이러한 노력은 결과적으로 교육의 질과 공정성 및 형평성을 제고하고, 재정적 효율성을 개선하는 등 공공의 가치를 실현하는 데 기여한다는 점에서 강조된다(OECD, 2014, 2019b).

기존의 교육학 분야 연구에서 학교 혁신성을 둘러싼 논의는 주로 학교 내부를 중심으로 다루어져 왔다. ‘학습조직’(Senge, 1990) 관점에서 학교는 전문성을 가진 교사들이 학습공동체를 형성하여 이에 자발적으로 참여하고 서로 협력할 때 효과성을 높이고 다양한 교육 실천을 지속해서 추진해 나갈 수 있는 것으로 이해된다(서경혜, 2019; Lomos et al., 2011; Sale et al., 2017). 교사의 주요 업무인 교수활동은 본질적으로 복잡하고 비정형적인 특성을 내포하는 가운데, 개별 교사는 이러한 교수학적 불확실성을 동료 교사와의 집단적인 협력을 통해 효과적으로 관리할 수 있다고 알려져 있다(Cha & Ham, 2012; Ham et al., 2019). 이러한 맥락에서 여러 선행연구는 대개 교사 집단의 전문적 협력을 특징으로 하는 협력적 학교문화가 학교조직의 발전과 개선을 촉진하는 원동력이라는 점을 보고해왔다(이경호, 박종필, 2012; Nguyen et al., 2021; Waldron & McLeskey, 2010).

이 연구는 이상의 논의에 더하여 학교 혁신성이 학교-가정-지역사회 협력 파트너십에 의해서도 강화될 수 있다는 데 초점을 둔다. 개방체제로서 학교조직은 외부로부터 주어진 변화와 요구에 역동적으로 대처하기 위해 바깥 환경과 상호작용하면서 내부 운영 방식을 끊임없이 개선해 나갈 필요가 있다(Scott & Davis, 2015). Epstein(2010)은 학생이 학교뿐만 아니라 가정 및 지역사회의 “중첩된 영향권” 속에서 성장하고 발달한다는 이론적 관점을 제시하고, 이를 근거로 학교-가정-지역사회 간의 유기적인 연계와 협력을 강조하였다. 이러한 연계와 협력은 학교조직의 기술적 중핵인 교수학습을 운영하는 측면에서도 중요하게 다루어진다. 교사의 교수활동은 학교 안팎의 다양한 환경에 의해 영향을 받는다는 점에서 맥락 특수적인 특성을 보인다(Floden & Buchmann, 1993; Labaree, 2000). 교사가 업무 상황에서 경험하는 어려움은 외부 환경이 변화하면서 증대될 가능성이 존재한다(이은지, 함승환, 2018; Ham et al., 2020). 이때 학교-가정-지역사회 연계는 그 어려움을 경감시키는 데 효과적이다(송효준, 양경은, 2018). 이와 같은 논의는 학교조직이 내부에서만뿐만 아니라

외부 환경과도 협력함으로써 지속적인 발전 역량을 갖출 수 있다는 점을 시사한다.

여러 선행연구는 학교-가정-지역사회 간의 연계와 협력이 특히 미래사회에 대응하기 위한 교육적 변화를 모색하는 측면에서 중요한 요인으로 다루어져야 한다고 강조하고 있다(김경애 외, 2018; 박상완, 2019; Hargreaves & Shirley, 2009). 학교는 교육의 질을 높이기 위한 시도를 추진하는 조직으로서 그 지속 가능성을 유지하기 위해 가정 및 지역사회가 학교교육에 적극적으로 관여할 수 있도록 공동생산 관점에서 체제를 재구조화할 필요가 있는 것이다(Honingh et al., 2018). 이를 통해 학교조직은 여러 이해관계자가 참여하고 소통하는 숙의의 과정을 거치면서 제도화된 '기본 틀'(Tyack & Cuban, 1995)을 재구성하는 데 정당성을 확보할 수 있다(백병부, 이수광, 2019). 또한 학교조직과 외부와의 협력 파트너십에 있어 가정 및 지역사회는 교육적 변화에 요구되는 자산과 전문 지식을 제공하는 자원으로 기능할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(Conway, 1995; Fullan, 2017; Guo & Acar, 2005). 이러한 논의는 학교가 울타리 바깥의 가정 및 지역사회와 구축한 협력 파트너십이 공동생산 관점에서 학교 혁신성을 추동하는 기제로 이해될 수 있다는 점을 시사한다.

나아가 학교 맥락에서 공동생산은 학교 혁신성을 강화하기 위해 "협력의 경계를 넘나드는"(Hsiao et al., 2012) 것으로 이해될 수 있다. 학교는 한편으로 조직 내부에 조성된 협력적 학교문화를 통해 지속적인 발전을 위한 역량을 갖출 가능성이 크다. 다른 한편으로 학교는 외부 환경인 가정 및 지역사회와 협력 파트너십을 구축함으로써 그 역량을 발전시킬 가능성이 존재한다. 이때, 학교-가정-지역사회 협력 파트너십은 학교 내부의 협력 메커니즘으로서 협력적 학교문화의 긍정적인 효과를 증폭시키는 데 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 단위학교에서는 학교 혁신성을 제고하기 위한 방안을 모색하기 위해 내부적으로는 협력적 학교문화를 조성하고자 노력하면서도, 외부적으로는 주요 이해관계자와의 협력 파트너십을 통해 학교교육에 대한 가정 및 사회의 연계적 소통, 참여적 결정, 협력적 수행 등을 증진하는 노력을 동시에 기울일 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 학교 혁신성을 강화하는 기제로서 학교조직 내외부에 존재하는 협력적 학교문화와 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 간의 시너지 효과가 나타날 가능성이 제기된다.

3. 연구 가설

이상의 논의를 바탕으로 이 연구에서는 다음의 세 가지 가설을 제기한다. 첫 번째 가설은 학교, 가정, 지역사회 간 공동생산을 통해 학교 혁신성이 강화될 가능성을 제기한다: "학교-가정-지역사회 협력 파트너십 구축 수준이 높은 학교일수록 학

교 혁신성이 높을 것이다”(가설 1). 이어서 두 번째 가설은 학교 혁신성에 대한 교내 동료 교사 간 협력의 효과에 대한 것으로, 교육행정학 분야의 많은 연구가 검토해 왔던 가설이다: “협력적 학교문화 구축 수준이 높은 학교일수록 학교 혁신성이 높을 것이다”(가설 2). 마지막으로 세 번째 가설은 앞서의 가설 1과 가설 2에서 각각 주목한 학교-가정-지역사회 협력 파트너십과 협력적 학교문화 간에 시너지 효과가 있을 가능성을 제기한다: “학교 혁신성에 대한 협력적 학교문화의 정적 효과는 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 구축 수준이 높은 학교일수록 더욱 증폭될 것이다”(가설 3). 이러한 세 가지 가설을 통해 이 연구는 학교 울타리 안팎에서 협력의 형태로 이루어지는 일련의 노력이 학교 혁신성을 강화하는 데 기여하는지 실증적으로 살펴보고자 한다.

III. 연구 방법

1. 자료

이 연구는 Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018 자료를 분석에 활용하였다(OECD, 2019a). TALIS는 지난 2006년부터 경제협력개발기구(OECD)에서 세계 여러 국가와 지역의 학교장과 교사를 대상으로 시행하고 있는 교원 및 교직원 환경 국제비교 연구이다. OECD에서는 해당 연구에서의 5년 단위 조사로부터 수집한 자료를 지금까지 세 차례에 걸쳐 공개해왔다. 이 연구의 분석 자료인 TALIS 2018은 가장 최근에 발표된 3주기 조사 결과로서, 이전 주기와 비교하여 그 규모가 표집 대상과 설문 항목 측면에서 확대되었다. TALIS 2018에서의 목표 모집단은 총 48개 국가 및 지역의 중학교(ISCED level 2)에 재직 중인 학교장과 교사이다. 일부 국가와 지역에서는 중학교 이외의 학교급으로서 초등학교(ISCED level 1), 고등학교(ISCED level 3) 등에 대해서도 추가로 표집이 이루어졌다. 또한 3주기 조사에 이르러서는 학교장과 교사 설문 각각에 ‘혁신’을 포함하여 총 두 가지 핵심 주제가 조사 항목으로 추가되었다(OECD, 2020).

이 연구에서는 TALIS 2018에 수집된 한국 중학교 교원의 자료를 분석 대상으로 삼았다. TALIS 2018에서 표집은 2단계 확률비례추출법(stratified two-stage probability sampling design)에 기초하여 진행되었다. 이는 참여 국가·지역 내에서 조사 대상에 해당하는 학교급별로 약 200개교를 추출하고, 각 학교에 재직 중인 교사 20여 명과 학교장 1명 표본을 추출하는 방식이었다. 한국에서는 총 165개 중학교가 조사에 참여한 가운데, 이 연구는 변수 구성 과정에서 종속변수의 결측치가 관찰된 2개 학교

를 제외하고 최종적으로 163개 학교의 자료를 분석 자료로 사용하였다. 이 과정에서 독립변수의 결측치는 다중대체법(multiple imputation)으로 처리하였다.

2. 변수

이 연구에서 종속변수는 '학교 혁신성'이며, 이에 대한 설명변수는 '연계적 소통', '참여적 결정', '협력적 수행', '협력적 학교문화'이다. 이들 네 가지 설명변수 가운데 앞의 세 가지는 학교-가정-지역사회 협력 파트너십과 관련되어 있으며, 마지막 하나는 학교 내부에 조성된 협력적 문화와 관련되어 있다. 아울러 이 연구는 분석을 진행할 때 학교 배경에 관한 몇몇 변수를 통제 목적으로 활용하였다. 각 변수의 구성 방식에 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

가. 종속변수

종속변수인 '학교 혁신성'은 소속 학교의 지속적인 발전 역량에 대한 교원의 집단적 인식을 나타낸다. 이 변수는 다음의 네 가지 항목에 대한 학교 평균으로 측정되었다: "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". 이들 항목 가운데 앞의 세 가지는 교사의 응답을 학교 평균으로 변환한 것이며, 마지막 항목은 학교장이 응답한 것이다. 항목별 값의 범위는 "전혀 동의하지 않음"(=1)부터 "매우 동의함"(=4)까지이다. 이 변수의 신뢰도 계수(McDonald's ω)는 0.70이었다.

나. 설명변수

1) 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 관련 설명변수

이 연구는 앞서 설명한 공동생산 관점의 이론적 논의에 기초하여 학교-가정-지역사회 협력 파트너십을 세 가지 측면에서 살펴보았다. 공동생산은 기본적으로 공공조직에서 외부 이해관계자와 협력적 파트너십을 구축하고, 이들과 '연계적 소통'을 바탕으로 공공 서비스를 함께 '설계'하고 '수행'하는 것으로 이해될 수 있다. 협력적 파트너십을 통해 공공조직은 외부 관계자의 '참여적 결정'을 도모함으로써 이들과

<표 1> 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 관련 변수

변수	정의	측정
학교와 학부모 간의 소통	이 학교가 학부모와 소통하는 시간의 양	<ul style="list-style-type: none"> - 이 학교 교사들이 최근 한 주 동안 "학부모와의 소통과 협력" 활동에 사용한 평균 시간 - 개별 교사의 시간 사용 응답치를 0시간(=0)부터 5시간 이상(=5)까지로 정리한 후 학교별 평균값을 산출함
학교와 지역사회 간의 교류	이 학교가 지역사회와 교류하는 시간의 양	<ul style="list-style-type: none"> - 학교장이 연간 자신의 역할 수행에 사용하는 총 시간 중 "지역사회의 공동체, 기업체, 산업체와의 교류"에 할애하는 시간 비중 - 0%(=0)부터 20% 이상(=5)까지의 범위를 가짐
학부모 참여 학교 의사결정 구조	이 학교가 학부모를 학교 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 정도	<ul style="list-style-type: none"> - 학교장의 관점에서 이 학교의 의사결정 구조가 "학부모의 활발한 의사결정 참여" 기회를 제공하는 정도 - 강한 부정(=1)부터 강한 긍정(=4)까지로 응답함
학부모의 학교 의사결정 참여	이 학교에서 학부모가 학교 의사결정에 참여하는 정도	<ul style="list-style-type: none"> - 이 학교에서 "학부모의 활발한 의사결정 참여"가 어느 정도로 이루어지는지에 대한 교사들의 집단적 인식 - 개별 교사가 강한 부정(=1)부터 강한 긍정(=4)까지로 응답한 것을 학교별 평균값으로 변환함
학교 의사결정권의 탈집중화	이 학교에서 학교장이 교내 중요한 사안에 대해 홀로 결정하지 않는 정도	<ul style="list-style-type: none"> - 학교장 설문에서 학교장이 "중요한 사안에 대해 나 혼자서 결정"하는 정도를 묻음 - 이에 대한 응답을 역코딩하여, 강한 집중화(=1)부터 강한 탈집중화(=4)까지로 측정함

공공 서비스를 공동으로 '설계'하고, '협력적 수행'을 촉진함으로써 공공 서비스를 공동으로 '수행'해나갈 수 있다. 이에 기초하여 이 연구는 학교 맥락에서 공동생산이 학교-가정-지역사회 협력 파트너십으로 구현되는 가운데, 이를 '연계적 소통', '참

<표 1> (계속)

변수	정의	측정
학부모의 학교활동 참여	이 학교에서 학부모가 학교활동에 참여하는 정도	- 이 학교에서 "학부모들이 교내 활동에 참여"하는지 묻는 설문 항목에 학교장이 동의하는 정도 - 학교장은 강한 부정(=1)부터 강한 긍정(=4)까지로 응답함
학교교육에 대한 학부모의 지원	이 학교에서 학부모가 자녀의 학교교육을 지원하는 정도	- 이 학교에서 "학부모들이 학생들의 학업성취를 지원"하는지 묻는 설문 항목에 학교장이 동의하는 정도 - 학교장은 강한 부정(=1)부터 강한 긍정(=4)까지로 응답함
학교와 지역사회 간의 협력	이 학교가 지역사회와 협력하는 정도	- 학교장이 "이 학교는 지역사회와 협력한다"고 평가하는 정도 - 학교장은 강한 부정(=1)부터 강한 긍정(=4)까지로 응답함

여적 결정', '협력적 수행'의 측면에서 살펴보고자 하였다.

이러한 세 가지 세부 측면에 따라 이 연구에서는 단위학교에서 가정 및 지역사회와 형성하는 협력 파트너십의 정도를 측정하기 위해 분석 자료에서 다음과 같은 8개 변수를 학교별 평균값으로 변환하였다: '학교와 학부모 간의 소통', '학교와 지역사회 간의 교류', '학부모 참여 학교 의사결정 구조', '학부모의 학교 의사결정 참여', '학교 의사결정권의 탈집중화', '학부모의 학교활동 참여', '학교교육에 대한 학부모의 지원', '학교와 지역사회 간의 협력'. 이들 8개 변수별 정의와 측정 방식은 <표 1>에 제시된 바와 같다.

이 연구에서는 학교-가정-지역사회 협력 파트너십과 관련한 8개 변수를 요약하기 위해 주성분 분석(principal component analysis)을 시행하였다. <표 2>는 개별 변수에 대한 기술통계량과 이들 변수를 요약하는 주성분 분석 결과를 나타낸다. 주성분 분석 결과, 고유값(eigenvalue)이 1.0 이상인 요인은 세 개로 추출되었다. 요인 1은 '학부모의 학교활동 참여', '학교교육에 대한 학부모의 지원', '학교와 지역사회 간의 협력'과, 요인 2는 '학교와 학부모 간의 소통', '학교와 지역사회 간의 교류'와, 요인 3은 '학부모 참여 학교 의사결정 구조', '학부모의 학교 의사결정 참여', '학교 의사결정의 탈집중화'와 높은 상관을 보였다. 이 연구에서는 이들 요인을 각각 '협력적 수행', '연계적 소통', '참여적 결정' 변수로 사용하고 이들 설명변수와 종속변수 간의 관계를 살펴보았다.

<표 2> 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 관련 변수 요약: 주성분 분석 결과

	기술통계량			요인적재량		
	Mean	SD	n	요인 1: 협력적 수행	요인 2: 연계적 소통	요인 3: 참여적 결정
학교와 학부모 간의 소통	1.60	0.69	163		0.79	
학교와 지역사회 간의 교류	2.24	0.94	163		0.75	
학부모 참여 학교 의사결정 구조	3.38	0.54	163			0.58
학부모의 학교 의사결정 참여	3.04	0.27	163			0.79
학교 의사결정권의 탈집중화	3.40	0.76	163			0.42
학부모의 학교활동 참여	2.85	0.73	163	0.87		
학교교육에 대한 학부모의 지원	3.00	0.77	163	0.88		
학교와 지역사회 간의 협력	3.00	0.73	163	0.76		

주: 직접 오블리민 회전($\delta=0.1$)이 사용됨. 고유값(eigenvalue) 1.0 이상을 기준으로 3개 요인이 추출됨. 요인적재량 0.4 미만은 표기를 생략함. 각 요인점수에 3을 더해 평균 3 표준편차 1의 변수를 구성함.

2) 협력적 학교문화 관련 설명변수

이 연구는 학교 혁신성을 살펴보는 데 있어 교내 동료 교사 사이에 형성된 협력적 문화의 효과를 또한 고려하였다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 ‘협력적 학교문화’를 설명변수로 구성하고 이를 다음 3개 항목에 대한 학교 평균으로 측정하였다: “이 학교에는 상호 지지를 특징으로 하는 협력적 학교문화가 있다”, “이 학교에는 교내 사안에 대한 공동책무의 문화가 있다”, “이 학교에서 교사들은 서로 믿고 의지할 수 있다”. 이들 항목에 대하여 개별 교사가 “전혀 동의하지 않음”(=1)부터 “매우 동의함”(=4)까지의 범위 내에서 응답한 값을 학교별 평균값으로 산출하여 변수를 구성하였다. 이 변수의 신뢰도 계수는 0.95였다.

다. 통제변수

이와 더불어 이 연구에서는 학교 배경 특성에 관한 변수 네 가지를 통제 목적으로 활용하였다. 이들 통제변수는 학교장이 응답한 학교의 기본 정보를 바탕으로 구성되었다. 학교의 설립유형을 구분하는 변수로서 ‘사립학교 여부’는 해당 학교가 국·

<표 3> 분석 변수의 기술통계량

	<i>n</i>	Mean	<i>SD</i>	Min.	Max.
중속변수					
학교 혁신성	163	3.07	0.26	2.39	3.95
통제변수					
사립학교 여부	163	0.14	0.35	0.00	1.00
교내 재학생 규모	163	2.84	1.15	1.00	5.00
교내 취약계층 학생 비율	163	2.40	0.60	1.00	4.00
도시 소재 학교 여부	163	0.77	0.41	0.00	1.00
설명변수					
연계적 소통	163	3.00	1.00	0.37	7.24
참여적 결정	163	3.00	1.00	0.07	5.50
협력적 수행	163	3.00	1.00	1.00	4.92
협력적 학교문화	163	2.95	0.27	2.17	3.73
협력적 학교문화 × 연계적 소통	163	0.05	1.25	-4.74	10.37
협력적 학교문화 × 참여적 결정	163	0.54	1.33	-4.00	8.53
협력적 학교문화 × 협력적 수행	163	0.03	1.12	-5.59	4.12

공립학교인지 사립학교인지를 나타낸다. 이 변수를 구성할 때 국·공립학교는 0으로, 사립학교는 1로 코딩하였다. 다음으로 ‘교내 재학생 규모’는 “250명 미만”(=1)부터 “1,000명 이상”(=5)까지의 5점 척도 범위를 갖는 변수이다. 한편 ‘교내 취약계층 학생 비율’은 해당 학교에 사회경제적 지위 측면에서 불리한 위치에 있는 학생이 어느 정도 비중을 차지하는지를 나타낸다. 각 학교장이 “없음”(=1)부터 “60% 이상”(=5)까지의 범위 내에서 응답한 하나의 값을 변수로 사용하였다. 마지막으로 ‘도시 소재 학교 여부’는 해당 학교가 소재한 지역이 어느 범주에 속하는지에 따라 그 값이 구분된다. 인구 10만 명을 초과하는 도시에 소재한 학교에는 1의 값을, 그 밖의 학교에는 0의 값을 부여하였다. 이상 설명한 모든 분석 변수에 대하여 기술통계량을 확인한 결과는 <표 3>에 제시되어 있다.

3. 분석모형

이 연구는 학교 혁신성 강화 기제를 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’ 측면과

‘협력적 학교문화’ 측면으로 나누어 살펴본다. 이에 기초하여 이 연구는 세 가지 연구 가설을 설정하고, 종속변수인 ‘학교 혁신성’에 대한 일련의 회귀분석을 시행함으로써 이를 실증적으로 검증하고자 한다. 회귀분석 모형은 각각의 측면에서 살펴본 설명변수별 주효과와 이들 설명변수 간의 상호작용 효과를 검토하기 위해 세 가지로 구성하였다. 이 연구의 첫 번째와 두 번째 가설은 종속변수에 대한 설명변수의 ‘주효과’를, 세 번째 가설은 종속변수에 대한 설명변수 간 ‘상호작용 효과’를 검증하는 것과 관련된다.

먼저 [모형 1]에서는 ‘학교 혁신성’과 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’ 간의 관계를 살펴보기 위해 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 세부 측면에 해당하는 설명변수인 ‘연계적 소통’, ‘참여적 결정’, ‘협력적 수행’ 각각의 효과를 살펴본다. 다음으로 [모형 2]에서는 학교 내부에서의 학교 혁신성 강화 기제로서 ‘협력적 학교문화’의 효과를 동시에 확인한다. 마지막으로 [모형 3]에서는 ‘학교-가정-지역사회 협력 파트너십’이 ‘혁신적 학교문화’와 상호작용 효과를 보이는지를 검토한다. 분석 과정에서 상호작용항은 개별 설명변수를 Z 점수로 변환한 다음에 서로 곱하는 방식으로 처리하였다. 또한 학교 배경 특성에 따른 편차를 고려하여 모든 분석모형에 통제변수를 포함하였다.

IV. 분석 결과

종속변수인 ‘학교 혁신성’에 대하여 그 수준을 설명하고자 회귀분석을 시행한 결과는 <표 4>와 같다. 자료를 정교하게 분석하기 위해 모든 회귀분석 모형에 통제변수를 투입한 가운데, [모형 1]부터 [모형 3]에 이르기까지 설명변수와 이들 간의 상호작용항을 단계적으로 투입하고 그 결과를 살펴보았다. [모형 1]은 이 연구의 첫 번째 가설과 관련하여 학교 혁신성에 대한 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 효과를 살펴보기 위한 것이다. [모형 2]에서는 앞선 분석모형에 협력적 학교문화 관련 변수를 추가로 투입함으로써 이 연구의 두 번째 가설을 검증하고자 하였다. 최종 분석모형인 [모형 3]에서는 설명변수 간 상호작용항을 추가하여 이 연구의 세 번째 가설을 검증하는 데 초점을 두었다.

먼저, <표 4>의 [모형 1]에서 학교 혁신성과 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 간의 상관성은 정적인 경향을 보였다. 분석 결과에 따르면 특히 ‘참여적 결정’과 ‘협력적 수행’ 측면에서 그 정적 효과의 통계적 유의도가 높게 관찰되었다. 구체적으로, ‘참여적 결정’과 ‘협력적 수행’이 1 단위 커질 때마다 종속변수인 ‘학교 혁신성’의 수준이 증가하는 정도는 각각 0.088($p < .001$), 0.039($p < .05$)로 나타났다. 이들 설명변수에

<표 4> 학교 혁신성 수준을 설명하는 회귀분석 결과

	[모형 1]	[모형 2]	[모형 3]
	Coef (SE)	Coef (SE)	Coef (SE)
상수	2.384 (0.161) ***	1.295 (0.216) ***	1.446 (0.209) ***
사립학교 여부	-0.099 (0.056)	-0.093 (0.049)	-0.129 (0.047) **
교내 재학생 규모	0.017 (0.019)	0.017 (0.017)	0.022 (0.016)
교내 취약계층 학생 비율	0.055 (0.033)	0.018 (0.029)	0.028 (0.028)
도시 소재 학교 여부	0.053 (0.050)	0.043 (0.044)	0.024 (0.042)
연계적 소통	0.031 (0.019)	0.011 (0.017)	0.011 (0.016)
참여적 결정	0.088 (0.020) ***	0.013 (0.021)	0.024 (0.020)
협력적 수행	0.039 (0.019) *	0.048 (0.017) **	0.043 (0.016) **
협력적 학교문화		0.489 (0.073) ***	0.415 (0.071) ***
협력적 학교문화 × 연계적 소통			0.035 (0.013) **
협력적 학교문화 × 참여적 결정			0.047 (0.012) ***
협력적 학교문화 × 협력적 수행			-0.005 (0.014)
R^2	0.23	0.40	0.48
n	163	163	163

주 1: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

2: Coef는 비표준화 회귀계수를 의미함.

나타난 증가량은 각각 종속변수 1 표준편차의 약 35%와 약 16%에 해당하였다. 이는 단위학교의 혁신성이 그 학교에서 외부 환경으로서 가정 및 지역사회와 협력 파트너십을 구축한 수준이 높을수록 강화될 가능성을 보여준다. 이러한 결과는 이 연구의 첫 번째 가설을 지지한다.

다음으로, [모형 2]는 학교 내부에 조성된 협력적 학교문화가 학교 혁신성과 또한 정적 상관성을 보이는지 살펴본 결과를 나타낸다. 분석 결과, ‘학교 혁신성’의 수준은 ‘협력적 학교문화’가 1 단위 커질 때마다 0.489($p < .001$)만큼 커지는 경향이 관찰되었다. 이는 기존 연구와 유사한 맥락에서 학교 혁신성의 수준이 협력적 학교문화를 구축한 수준이 높은 학교일수록 높게 나타날 가능성을 나타내며, 이 연구의 두 번째 가설과 일치한다. 한편, 앞서 살펴본 학교 혁신성과 학교-가정-지역사회 협력 파트너십 간의 정적 상관성은 ‘협력적 학교문화’의 효과를 고려하여도 여전히 유의한 것으로 확인되었다. 설명변수 가운데 ‘참여적 결정’의 통계적 유의도는 사라졌지만 ‘협력적 수행’에 있어서는 정적 효과가 0.048($p < .01$)로서 뚜렷하게 유지되었다.

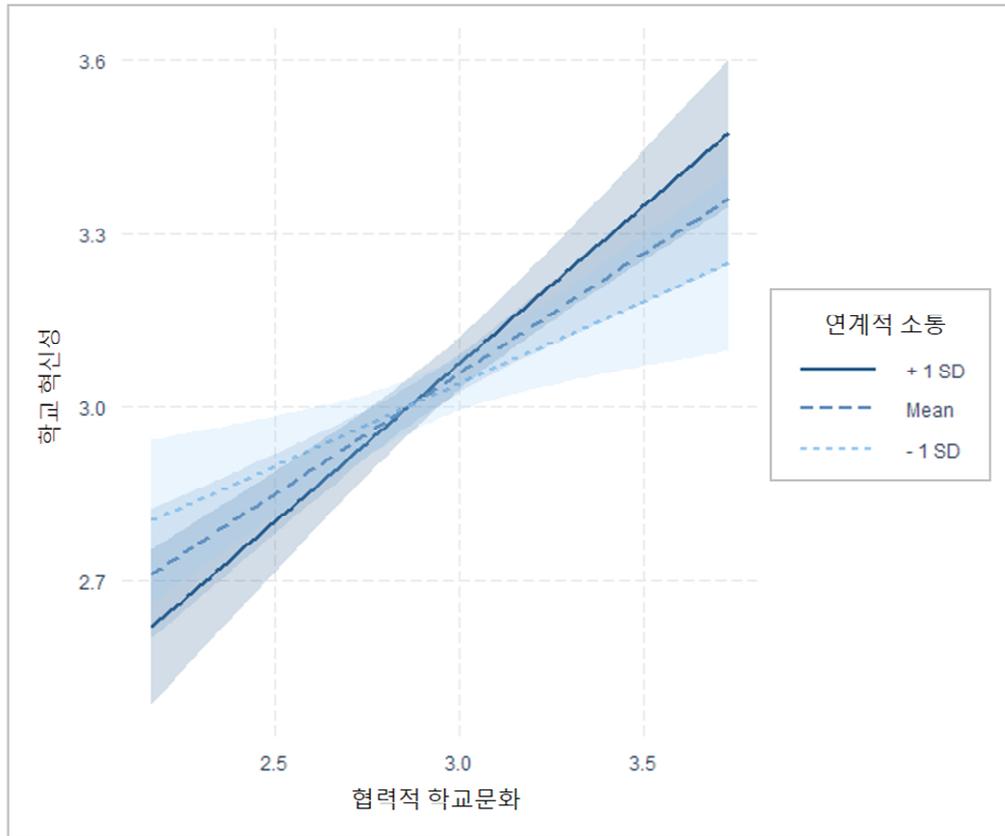
<표 5> 학교 혁신성 수준을 설명하는 회귀분석 결과: 붓스트래핑

	Coef	(SE)	Bias	95% CI	
				하한	상한
상수	1.427	(0.227) ***	-0.013	1.004	1.851
사립학교 여부	-0.130	(0.046) **	0.002	-0.226	-0.034
교내 재학생 규모	0.022	(0.015)	0.000	-0.008	0.052
교내 취약계층 학생 비율	0.033	(0.032)	0.003	-0.035	0.101
도시 소재 학교 여부	0.027	(0.043)	0.004	-0.065	0.119
연계적 소통	0.014	(0.016)	0.001	-0.020	0.047
참여적 결정	0.021	(0.019)	-0.001	-0.014	0.057
협력적 수행	0.044	(0.015) **	0.001	0.014	0.075
협력적 학교문화	0.419	(0.081) ***	0.000	0.263	0.575
협력적 학교문화 × 연계적 소통	0.034	(0.014) **	0.000	0.005	0.062
협력적 학교문화 × 참여적 결정	0.045	(0.012) ***	-0.001	0.023	0.067
협력적 학교문화 × 협력적 수행	-0.005	(0.014)	0.000	-0.036	0.026
R^2			0.48		
n			163		

주 1: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

2: 붓스트래핑 표본 2,000개에 기초한 분석 결과임. Coef는 비표준화 붓스트래핑 회귀 계수. Bias는 붓스트래핑 전후 회귀계수 추정값 차이(편향). 95% CI는 Coef에 대한 편향보정가속(BCa) 신뢰구간.

최종 분석모형에서는 학교 혁신성에 대한 설명변수 간 상호작용 효과가 나타나는 지를 중심으로 살펴보았다. [모형 3]의 결과에 따르면, 학교-가정-지역사회 협력 파트너십은 '학교 혁신성'에 대한 '협력적 학교문화'의 정적 효과를 증폭시키는 것으로 관찰되었다. 설명변수 간 상호작용 효과는 특히 '연계적 소통'과 '참여적 결정' 측면



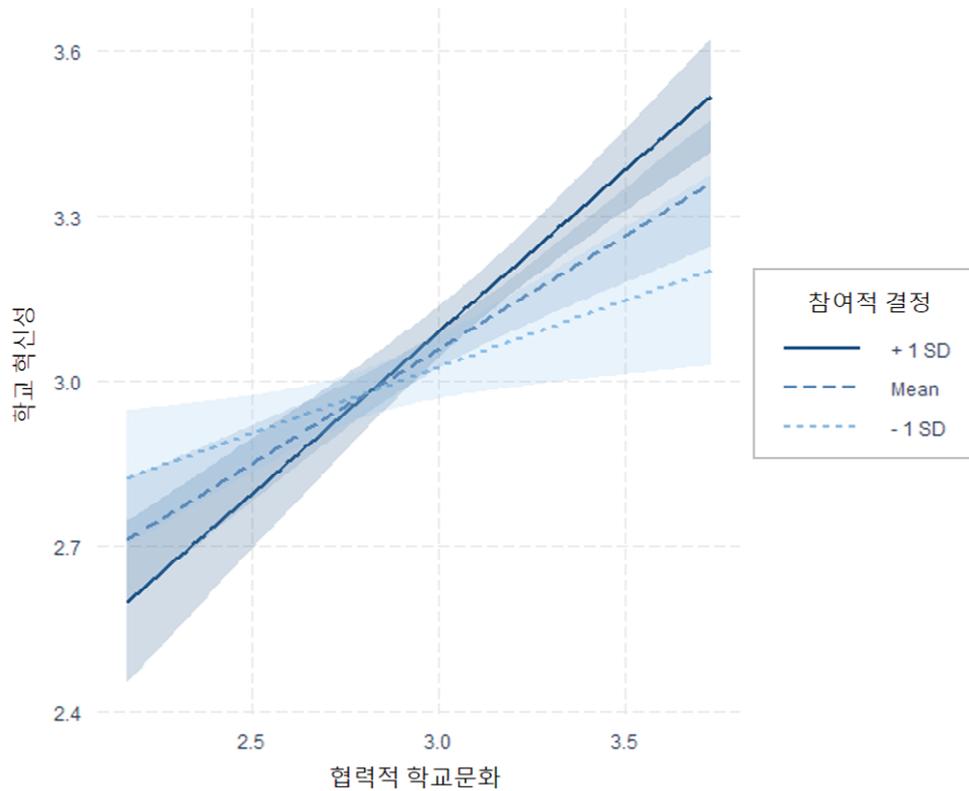
주: <표 4>의 모형 3에 기초하여 회귀선과 95% 신뢰구간을 제시함.

[그림 1] 협력적 학교문화와 학교 혁신성 간의 관계: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십(연계적 소통) 수준별 비교

에서 각각 $0.035(p<.01)$ 와 $0.047(p<.001)$ 로 유의하였다. 한편 '협력적 수행'은 여전히 주효과가 있는 변수로서 '학교 혁신성'과 $0.043(p<.01)$ 만큼의 정적 상관성을 보였다. 이는 학교 혁신성에 대한 협력적 학교문화의 정적 효과가 학교-가정-지역사회 협력 파트너십을 구축한 수준이 높은 학교일수록 증폭될 가능성을 보여주며, 이 연구의 세 번째 가설을 뒷받침한다.

<표 5>에 제시된 바와 같이, [모형 3]의 분석 결과는 붓스트래핑을 통해 표본을 무작위로 추출하여 재분석하여도 일관되게 나타났다. 앞서 <표 4>의 [모형 3]에서 추정된 회귀선과 95% 신뢰구간을 기반으로 종속변수에 대한 설명변수 간 상호작용 효과를 간명하게 나타내면 [그림 1]부터 [그림 3]까지와 같다. 이는 '학교 혁신성'에 대한 '협력적 학교문화'의 효과를 '학교-가정-지역사회 협력 파트너십'의 세부 측면

을 나타내는 변수별로 구분하여 그 수준에 따라 예측한 것이다. ‘협력적 수행’ 측면



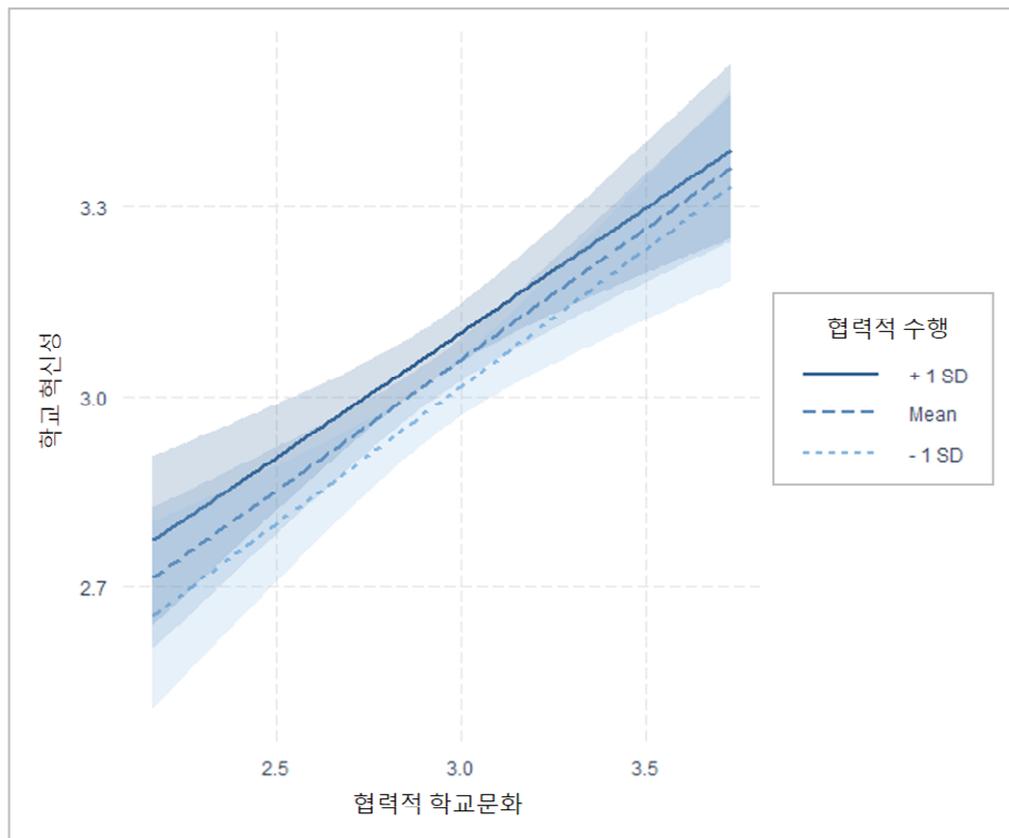
주: <표 4>의 모형 3에 기초하여 회귀선과 95% 신뢰구간을 제시함.

[그림 2] 협력적 학교문화와 학교 혁신성 간의 관계: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십(참여적 결정) 수준별 비교

에서 개별 설명변수는 주효과가 정적으로 뚜렷한 경향이 나타났다([그림 3]). 이와 더불어 [그림 1]과 [그림 2]에 나타난 바와 같이, ‘학교 혁신성’에 대한 ‘협력적 학교 문화’의 정적 효과는 ‘연계적 소통’과 ‘참여적 결정’의 수준이 높은 경우(평균보다 1 표준편차 높은 수준으로 가정한 경우) 증폭되는 패턴이 뚜렷하였다.

이러한 분석 결과는 학교-가정-지역사회 협력 파트너십이 학교와 외부 환경과의 공동생산으로서 학교 혁신성을 강화하는 데 효과적이라는 점을 시사한다. 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 세부 측면을 나타내는 ‘연계적 소통’, ‘참여적 결정’, ‘협력적 수행’은 교내의 ‘협력적 학교문화’와 아울러 학교 혁신성에 긍정적으로 기여할 가능성을 보여주는 것이다. 이는 공동생산 관점과 기존 교육학 분야의 연구를 바탕

으로 이 연구에서 제기한 가설을 뒷받침한다. 학교 혁신성을 강화하기 위해서는 학교 내부의 협력적 학교문화와 아울러 학교가 외부의 가정 및 지역사회와 형성하는 협력 파트너십이 또한 중요할 것으로 보인다.



주: <표 4>의 모형 3에 기초하여 회귀선과 95% 신뢰구간을 제시함.

[그림 3] 협력적 학교문화와 학교 혁신성 간의 관계: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십(협력적 수행) 수준별 비교

V. 결 론

이 연구는 공동생산 개념에 기초하여 학교-가정-지역사회 협력 파트너십에 주목하고 이것이 학교의 혁신 역량을 강화하는 데 긍정적 역할을 할 가능성을 실증적으로 보여주었다. 분석 결과에 따르면, 학교와 가정 및 지역사회 간의 '연계적 소통', '참여적 결정', '협력적 수행'이 원활하고 활발할수록 이것이 학교의 혁신성 강화에 긍정적 여건을 제공할 개연성이 관찰되었다. 이러한 결과는 '공동설계'와 '공동수행'의

중요성을 강조하는 공동생산 개념이 교육개혁에 대한 전통적 인식론을 보완하고 확장하는 데 새롭게 기여할 수 있을 가능성을 시사한다. 교육개혁에 대한 전통적 인식론이 개혁의 주체와 객체를 명확히 구분하고 정부 주도의 역할을 강조해왔던 반면, 공동생산 개념은 교육개혁의 핵심 참여자로서 학부모와 지역사회 등 시민의 역할에 증대된 관심을 기울일 필요성을 제기한다. 학교 울타리 안팎의 교류와 협력이 정책의 수사학적 요소나 절차적 정당화 수단에서 그치는 것이 아니라 실질적 학교 개선에 기여하는 효과적인 기제로서 더욱 적극적으로 검토될 필요가 있다.

공동생산이 공공 서비스의 개선에 실질적으로 기여할 수 있다는 최근의 행정학적 관점에 주목하면, 학교교육이 건설적 변화를 지속가능하게 이어가기 위해서는 위로부터의 개혁뿐만 아니라 공교육 서비스의 사용자인 시민이 함께 참여하여 변화를 공동으로 모색하고 추진하는 것이 동시에 고려되어야 한다. 이는 오늘날 변화하는 교육 거버넌스의 여건과도 부합한다. 한국사회에서 그간 점진적으로 진행되어 온 교육의 분권화와 지방교육자치의 확대는 학교교육 혁신을 위한 시민과 지역사회의 참여를 더욱 높은 수준으로 요구할 뿐만 아니라 실질적 참여의 가능성을 확대하는 제도적 여건을 제공한다. 또한 최근의 교육정책 담론이 학습자의 다양성과 개별성을 존중하는 방향으로 그 제도적 정당성이 강화되고 있다는 점 역시 학교교육 혁신의 공동생산 필요성을 더욱 적극적으로 요구하는 맥락을 제공할 가능성이 크다. 단적인 예로, 향후 전면적으로 도입될 예정인 고교학점제는 학생별로 각자의 교육경험을 유연하게 설계하도록 유도하는 것을 그 골자로 한다. 이는 학교와 가정 간의 보다 긴밀한 소통과 협력을 요구하게 될 것이며, 학교 내의 한정된 교육적 자원을 지역사회의 자원으로 보완해야 할 필요성을 키우게 될 것이다.

이 연구는 공동생산 개념을 교육학 연구에 적용하고 학교혁신의 협력적 공동생산 가능성을 실증적으로 확인하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 교육학 분야의 많은 연구는 협력의 중요성을 오래도록 강조해 왔다. 특히, 교사 간의 협력에 기초한 전문성의 공유 및 강화가 학교의 건설적 변화와 혁신으로 이어질 수 있다는 점을 지속적으로 보여주었다. 이러한 교육학적 통찰은 공동생산 관점에 기초하여 더욱 확장될 수 있다. 본 연구의 분석 결과가 보여주는 바와 같이, 학교와 가정 및 지역사회 간의 협력은 그 자체로 학교의 혁신 역량을 강화하는 데 기여할 뿐만 아니라, 학교의 혁신 역량에 미치는 협력적 학교문화의 효과를 증폭시키는 방식으로도 학교의 혁신 역량 강화에 기여하는 것으로 보인다. 향후 다양한 후속연구를 통해 논의를 더욱 확장하고 심화할 필요가 있다. 특히, 공동생산에 대한 개념적 정교화가 여전히 진행 중인 만큼, 향후 공동생산의 세부 유형을 더욱 세밀하게 구분하고 각각의 효과를 다각도로 비교하기 위한 노력이 필요하다. 이를 통해 교육 거버넌스의

맥락에서 특히 유용성을 갖는 공동생산 방식들이 무엇인지를 정교하게 확인함으로써 공동생산 개념의 교육학적 활용 가능성을 더욱 구체화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 곽현근. (2022). 공공가치 창출을 위한 지방행정 혁신의 방향: 읍·면·동 ‘풀뿌리주민자치’ 기반의 공동생산을 중심으로. 김명환, 강제상 (편), *공공가치: 이론과 실제* (pp. 213-238). 서울: 윤성사.
- 김경애, 류방란, 김지하, 김진희, 박성호, 이명진. (2018). 2035 미래교육 시나리오: 초·중등교육을 중심으로. *교육연구논총*, 39(3), 1-29.
- 김명환. (2018). 공공가치론과 행정학의 적실성. *한국공공관리학보*, 32(2), 57-82.
- 김명환, 강제상. (편) (2022). *공공가치: 이론과 실제*. 서울: 윤성사.
- 김호균. (2019). 적극행정과 공공가치(public values)의 실현: 조직문화와 리더십이론을 중심으로. *한국인사행정학회보*, 18(4), 257-271.
- 박상완. (2019). 혁신학교를 통한 학교혁신의 실행: 관련 요인과 과제: 초등혁신학교의 초기 운영 사례를 중심으로. *교육행정학연구*, 37(1), 197-225.
- 박선형. (2020). 혁신의 정의와 발생구조 및 이론체계에 근거한 교육조직 혁신 발전방향 탐색. *교육행정학연구*, 38(2), 25-58.
- 백병부, 이수광. (2019). 학교문법 재구성을 통한 학교혁신의 목표와 전략. *교육문화연구*, 25(4), 161-187.
- 서경혜. (2019). 학교단위 교사학습공동체 운동의 의의와 과제. *교육과학연구*, 50(2), 1-28.
- 송효준, 양영은. (2018). 이주민 밀집지역 내 학교-가정-지역사회의 연계 효과: 교사의 어려움 경감을 중심으로. *학교사회복지*, 43, 81-99.
- 이경호, 박종필. (2012). 전문가학습공동체가 학교혁신에 주는 정책적 시사점: 미국의 성공적 학교운영 사례를 중심으로. *교육정치학연구*, 19(4), 133-153.
- 이은지, 함승환. (2018). 이주배경 학생 밀집에 따른 교사의 어려움: 학교장의 문화감응적 교수리더십의 조절효과. *한국교원교육연구*, 35(3), 127-152.
- Alam, I. (2006). Removing the fuzziness from the fuzzy front-end of service Innovations through consumer interactions. *Industrial Marketing Management*, 35(4), 468-480.
- Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56.
- Ansell, C. K. (2016). Collaborative governance as creative problem-solving. In T. Jacob & T. Peter (Eds.), *Enhancing public innovation by transforming public governance* (pp. 54-70). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Definitions of co-production and co-creation. In T. Brandsen., B. Verschuere., & T. Steen (Eds.), *Co-production and co-creation*:

- Engaging citizens in public services* (pp. 9-17). New York, NY: Routledge.
- Boyle, D., & Harris, M. (2009). *The Challenge of Co-production How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services*. London: NESTA.
- Cha, Y.-K., & Ham, S. H. (2012). Constructivist teaching and intra-school collaboration among teachers in South Korea: An uncertainty management perspective. *Asia Pacific Education Review, 13*(4), 635-647.
- Chen, J. S., Tsou, H. T., & Ching, R. K. (2011). Co-production and its effects on service innovation. *Industrial Marketing Management, 40*(8), 1331-1346.
- Conway, S. (1995). Informal boundary-spanning communication in the innovation process: An empirical study. *Technology Analysis & Strategic Management, 7*(3), 327-342.
- Epstein, J. L. (1995). School-family-community partnerships: Caring for the children we share. *Phi Delta Kappan, 76*, 701-712.
- Etgar, M. (2008). A descriptive model of the consumer co-production process. *Journal of the Academy of Marketing Science, 36*(1), 97-108.
- Floden, R. E., & Buchmann, M. (1993). Between routines and anarchy: Preparing teachers for uncertainty. *Oxford Review of Education, 19*(3), 373-382.
- Fullan, M. (2017). 학교개혁은 왜 실패하는가: 교육변화의 새로운 의미와 성공원리 (이찬승, 은수진 역). 서울: 교육을바꾸는사람들. (원본 출판 2016년)
- Guo, C., & Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 34*(3), 340-361.
- Ham, S.-H., Kim, B. C., & Kim, W. J. (2019). Leadership for instructional uncertainty management: Revisiting school leadership in South Korea's context of educational reform. In S. Hairon & J. Goh (Eds.), *Perspectives on school leadership in Asia Pacific contexts* (pp. 133-148). Singapore: Springer.
- Ham, S.-H., Kim, J., & Lee, S. (2020). Which schools are in greater need of culturally responsive leaders? A pedagogical uncertainty management perspective. *Multicultural Education Review, 12*(4), 250-266.
- Hargreaves, A. P., & Shirley, D. L. (Eds.). (2009). *The fourth way: The inspiring future for educational change*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Honingh, M., Bondarouk, E., & Brandsen, T. (2018). Parents as co-producers in primary education. In T. Brandsen., B. Verschuere., & T. Steen (Eds.),

- Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 167-173). New York, NY: Routledge.
- Hsiao, R. L., Tsai, D. H., & Lee, C. F. (2012). Collaborative knowing: the adaptive nature of cross-boundary spanning. *Journal of Management Studies*, 49(3), 463-491.
- Labaree, D. F. (2000). On the nature of teaching and teacher education: Difficult practices that look easy. *Journal of Teacher Education*, 51(3), 228-233.
- Lomos, C., Hofman, R. H., & Bosker, R. J. (2011). Professional communities and student achievement: A meta-analysis. *School effectiveness and school improvement*, 22(2), 121-148.
- Loeffler, E. (Ed.). (2021). *Co-production of public services and outcomes*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and community co-production of public services: What does the evidence tell us?. *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006-1019.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nguyen, D., Pietsch, M., & Gümüş, S. (2021). Collective teacher innovativeness in 48 countries: Effects of teacher autonomy, collaborative culture, and professional learning. *Teaching and Teacher Education*, 106, 103463.
- OECD. (2011). *Together for better public services: Partnering with citizens and civil society*. Paris, France: OECD.
- _____. (2014). *Measuring innovation in education: A new perspective, educational research and innovation*, Paris, France: OECD.
- _____. (2019a). *TALIS 2018 results: Teachers and school leaders as lifelong learners* (vol. I). Paris, France: OECD.
- _____. (2019b). *How teachers and schools innovate: New measures in TALIS 2018*. (Teaching in Focus No. 26). Paris, France: OECD.
- _____. (2020). *TALIS 2018 results: Teachers and school leaders as valued professionals* (vol II). Paris, France: OECD.
- Osborne, S. P., & Randor, Z. (2016). The new public governance and innovation in public services. In T. Jacob & T. Peter (Eds.), *Enhancing public innovation by transforming public governance* (pp. 54-70). Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Osborne, S. P., Stokosch, K., & Radnor, Z. (2018). Co-production and the co-creation of value in public services: A Perspective from service management. In T. Brandsen., B. Verschuere., & T. Steen (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 18-26). New York, NY: Routledge.
- Pestoff, V. (2018). Co-production at the crossroads of public administration regimes. In T. Brandsen., B. Verschuere., & T. Steen (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 27-36). New York, NY: Routledge.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rosen, J., & Painter, G. (2019). From citizen control to co-production. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 335-347.
- Sales, A., Moliner, L., & Francisco Amat, A. (2017). Collaborative professional development for distributed teacher leadership towards school change. *School Leadership & Management*, 37(3), 254-266.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. London, UK: Routledge.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293.
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- van Eijk, C., & Gasco, M. (2018). Unravelling the co-producers: Who are they and what motivations do they have? In T. Brandsen., B. Verschuere., & T. Steen (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 63-76). New York, NY: Routledge.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101.
- Voorberg, W., Bekkers, V. and Tummers, L. (2015). A systematic review of co-creation and coproduction. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Waldron, N. L., & McLeskey, J. (2010). Establishing a collaborative school culture

through comprehensive school reform. *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 20(1), 58-74.

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서
공공가치 탐색:

미래를 위한 재설계

한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색:

대학 중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로

발표: 이수정(세종대학교)

토론: 배상훈(성균관대학교 교수)

한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색: 대학 중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로

이수정(세종대학교)

I. 서 론

1990년대 신자유주의의 영향으로 정부개혁에 경쟁과 성과 중심의 시장논리와 효율성 추구에 바탕을 둔 신공공관리론(New Public management)이 강조되면서(김명환, 강제상, 2022), 고등교육의 속성과 대학의 사회적 역할이 변화되었다. 그동안 교육은 교육재의 강한 외부효과로 인해 공공재로서의 성격이 강조되었으나, 90년대 초 우루과이라운드(UR) 협상 이후 고등교육을 하나의 상품으로 간주하고 전 세계적으로 거래·교환되는 고등교육의 시장화·상업화 현상이 가속화되었다(신현석, 2007). 또한, 고등교육이 상품화됨에 따라 대학은 학생을 학습자가 아닌 소비자로 인식하면서 더 많은 학생을 유치하고 우수한 학생을 확보하기 위한 대학 간 학생 유치 경쟁이 더욱 치열해졌다.

한국 고등교육 취학률은 2021년 71.5%로, OECD 국가 중 최상위 그룹에 속하며 1970년대 엘리트 교육에서 2000년대 대중화 교육 단계를 지나 현재 고등교육의 보편화 단계에 이르렀다. 고등교육이 대중화됨에 따라 고등교육의 목적이나 역할이 변화되어 대학졸업생들의 취업에 실제적인 도움이 되는 취·창업교육이 강조되었다. 또한 교육소비자들은 합리적인 학교선택권을 보장받기 위해 대학에 대한 정보제공이 요구되었고 2003년부터 연구성과와 대학의 평판에 기반한 세계대학순위평가가 활성화되면서 각 대학들은 대학명성 및 높은 지위를 확보하기 위해 대학 간 경쟁이 치열해졌다(Krücken, 2019; Lee et al., 2020; Marginson, 2007). 정부의 대학 및 R&D 재정지원사업도 성과평가에 기반하여 운영되면서 대학들은 정부의 평가지표에 따라 측정 가능한 성과에만 집중하고 있다(변기용 외, 2015).

대학 간 경쟁은 치열해지고 있으나 오늘날 많은 대학들은 심각한 학문적·구조적·기능적 문제를 안고 있으며 대학의 가치에 대한 사회적 의구심이 높아지고 있다(Bennett and Wilezol, 2013). 대학 교육은 받을 만한 가치가 있는가? 대학은 인류발전에 기여하는 기초연구를 수행하고 있는가? 대학의 사회적 기여는 무엇인가?

그동안 한국 대학들은 세계적으로 주목할 만한 양적 질적 성장을 꾀하였으나 그동안 한국사회에서 대학의 역할은 무엇인지, 대학교육과 연구가 추구해야 하는 목

적과 가치는 무엇인지에 대한 논의는 충분히 이뤄지지 못하였다. 4차 산업혁명, 기후변화, 학령인구의 변화 등 고등교육을 둘러싼 환경변화가 그 어느 때보다 급변하고 있는 이때, 미래 사회에 대응하기 위해 오늘날 우리 대학이 추구해야 할 가치는 무엇인지 특히 사회적 정당성을 확보하기 위해 대학이 추구해야 하는 공공가치는 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이는 대학이 사회적으로 제도화된 조직으로, 사회적으로 구성된 규범, 가치 및 신념 체계에 부합하도록 압력을 받으며(Meyer, Ramirez, Frank, & Schofer, 2005), 사회적 외부압력에 대응하기 위해 정당성(legitimacy)을 추구하는 조직이기 때문이다(van Vught, 2008).

사회적 압력과 환경의 요구에 대한 대학의 노력을 종합적으로 가장 잘 보여주는 자료는 대학 중장기발전계획이다. 대학 중장기발전계획은 대학들이 환경변화에 대한 인식, 대학특성에 대한 분석, 대학이 추구하고자 하는 미션과 비전이 담겨 있다(김훈호 외, 2011; 박영기, 2008; 박종렬, 2007). 대학 중장기발전계획은 대학들이 2008년부터 의무적으로 수립하여 대학홈페이지 및 대학알리미 사이트에 공시하고 있다. 대학 미션은 조직의 정체성, 존재의 의미 및 사명을 명문화한 것이고 비전은 대학이 외부 환경 변화에 대응하면서 조직이 추구하고자 하는 미래 바람직한 모습을 표현한 것이다. 이에 대학 중장기발전계획에 나타난 비전 분석은 대학들이 급변하는 고등교육 환경에서 추구하고자 하는 바가 무엇인지 그리고 사회적 교육기관으로서의 대학의 역할과 책무를 어떻게 표현하고 있는지 파악할 수 있게 해준다(Fumasoli, Barbato and Turri, 2020).

그러나 대학이 대학의 생존전략으로서 발전계획을 심도깊게 수립하기보다는 형식적인 요식행위로 작성하고 있다는 비판의 목소리도 있다(김성국, 2007; 김훈호 외, 2011; 박종렬, 2007). 이들은 대학의 중장기발전계획이 2008년부터 의무사항으로 형식적으로 수립되었고 정부의 대학평가를 위한 보여주기식으로 활용되어 형식적인 요건을 채우기만 하는 점을 비판하였다. 박종렬(2007)은 일부 대학들이 타 대학의 비전과 목표를 그대로 모방하거나 상위목표를 하위목표에 그대로 복사하여 사용하는 관행이 있음을 지적하였다. 김훈호 외(2011)는 대학발전계획에 나타난 비전과 발전목표의 동형화 현상을 분석하였는데 ‘글로벌’이나 ‘국제화’, ‘세계화’ 등과 같은 어휘들을 사용하는 대학들의 비율이 상당히 높았으며 발전목표에서는 상대적인 지위나 목표 순위를 주로 제시하고 있어 비전과 발전목표가 대학마다 동형화되었음을 비판하였다.

그러나 기존 선행연구들은 2008년 대학정보공시제가 시작된 후 발전계획이 의무사항이 되면서 초기 발전계획에 대한 분석이 주를 이루고 있고, 대학발전계획을 특정한 한해의 자료를 사용하여 분석하고 있어 대학 중장기발전계획이 시간에 따라

어떻게 변화되고 있는지 시계열 자료를 활용하여 구체적으로 살펴보지 못하고 있는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 지난 10년간 한국 대학들의 중장기발전계획에 나타난 대학 비전들을 살펴보고 대학들이 지향하는 공공가치는 무엇인지 분석하고 어떻게 변화되었는지 살펴보고자 한다. 다음으로 대학이 추구하는 공공가치가 대학의 특성(설립 유형, 연구 경쟁력)에 따라 어떻게 나타나는지 집단 간 공통점 및 차이점을 분석하고자 한다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 한국 대학이 추구하는 공공가치는 지난 10년간 어떻게 변화되어 왔는가?

둘째, 대학의 특성(설립유형, 연구 경쟁력 여부)에 따라 대학이 추구하는 공공가치는 다르게 나타나는가?

II. 이론적 배경

1. 대학의 공공가치

가. 공공가치와 공공가치 창출

최근 들어 신공공관리(new public management)로 인해 성과중심 행정이 지나치게 강조되어 측정이 어려운 가치들이 경시되는 문제가 지적되고 있으며 시민을 서비스의 소비자인 '고객'으로만 간주하고 있다는 비판들이 제기되고 있다(김명환, 강제상, 2022). 이에 신공공관리의 한계를 극복하기 위해 공공관리 분야에서 새로운 방식에 대한 논의가 필요하다는 주장이 등장하였다(Alford and O'Flynn, 2009).

신공공관리의 대안으로 가장 주목받고 있는 대표적인 관점이 공공가치 창출론이다. 공공정책에서 공공가치가 주목받기 시작한 것은 Moore(1995)가 공공가치의 전략적 삼각축(the strategic triangle of public value)을 제안하면서부터였다(Benington, 2011). 공공가치의 전략적 삼각축은 공공가치(public value), 정당성과 지지(legitimacy and support)와 운영 역량(operational capacity)으로 구성되며 이 세 가지 요소가 유기적으로 연계되어 있고 연속적인 과정이다. Moore(1995)는 공공부문 관리 전략을 위의 세 가지 차원에서 설명한다. 첫째, 공공가치의 정의이다. 공공관리자는 자신이 속한 조직이 추구하는 공공가치(public value)에 대해 주목해야 하며 조직이 추구하는 가치 또는 목적에 대한 설명 또는 스토리를 가지고 있어야만 한다. 공공가치는 조직의 미션이나 목적과 같은 명제들로 표현된다(Alford et al., 2017). 둘째, 공공관리자는 공공가치를 추구하는데 대한 정당성과 지지(legitimacy and support)를 어디

서 확보해야 할 것인지에 대해 숙고해야 한다. 공공관리자만 어떤 목적이 가치가 있다고 판단하는 것으로는 충분하지 않다. 이에 더하여 시민, 선출직 대표, 미디어와 같이 정당성과 지지를 부여하는 다른 주체가 공공관리자의 판단에 동의해야 한다. 셋째, 공공관리자는 공공조직이 바람직한 결과를 달성하기 위해 필요한 충분한 능력을 가지고 있는가에 주의를 기울여야 한다. 운영역량(operational capacity)은 공공관리자가 조직 내외의 재정, 인재, 기술 등의 운영자원을 이용하고 동원하는 능력과 관련된다. Moore(1995)는 공공관리자와 공공가치의 창출을 위한 전략적 관리에 초점을 두었으며, 공공관리자들은 기업가들이 사적 가치를 창출하는 것처럼 공공가치를 창출해야 한다고 하였다. 따라서 공공관리자는 탐험가, 혁신가, 전략가가 되어 새로운 가치를 부가적으로 창출하고 새로운 변화를 선도해야 한다.

공공가치 창출에서 말하는 공공가치의 핵심은 공공성과 민주적 속의이다(신희영, 2022). Bozeman과 Moulton(2011)은 공공성을 경험적 공공성과 규범적 공공성(공공성에 관한 규범적 이론)으로 구분하고 경험적 공공성과 규범적 공공성의 연결을 통한 조직의 전략적 관리 모형으로 통합적 공공성 모형을 설명하고 있다. 경험적 공공성은 소유권(ownership) 또는 법적 지위(legal status), 재정지원(funding), 규제(control)에 따른 공조직과 사조직을 비교하는 것이다. 조직의 경험적 공공성은 정치적 권위(조직을 통제하고 권한을 부여하는 정도)와 경제적 권위(시장 파워)에 기초하여 구성된 두 가지 차원의 격자에서 조직의 위치를 구별한다(신희영, 2022). 반면 규범적 공공성은 공공가치를 성취하는 것을 의미하며 최근 공공관리론에서는 공공성을 공공가치로 조작화해 공공가치가 공공관리에 스며들게 하는 데에 초점을 두고 있다. 통합적 공공성 모형은 조직의 미션과 관련된 일련의 공공가치를 분석하고 제도화 조직의 정치적 권위와 경제적 권위를 파악한 뒤에 현재의 상태에서 공공가치가 실현되는 정도를 분석한다. 끝으로 일련의 선호하는 가치와 바람직한 가치에 부합하는 결과를 생산하기 위해 적합한 제도적 설계를 발전시키는 것을 그 목적으로 한다(신희영, 2022).

나. 대학에서 추구하는 공공가치

대학은 11~12세기에 처음으로 도입된 이후 가장 오랫동안 유지되고 있으며 세계 어느 나라에서나 찾아볼 수 있는 가장 보편적인 사회제도 중의 하나이지만(Scott, 1984), 대학의 사회적 역할에 대한 정당성이 확보되지 않는다면 미래 대학의 존립 가능성은 담보할 수 없다. 정당성은 조직의 행동이 사회적으로 구성된 일부 규범 체계 내에서 바람직하고 적절하다는 일반화된 인식 또는 가정으로 정의되며(Suchman, 1995, 574-575), 정당성은 조직 생존을 유지하는데 효율성보다 더 중요하

다(Mampaey et al., 2015).

대학은 사회와 이해관계자들의 요구에 대응하면서 정당성을 확보하기 위해 공공 가치를 추구한다. 우선 “공(public)”의 의미를 Marginson(2011)는 공공재(public goods), 공공성(public good)과 하버마스가 제안한 공론의 장(public sphere)으로 설명하고 있다. 우선 공공재는 비경합성(non-rivalrous)과 비배제성(non-excludable)의 속성을 지니는 재화로(Samuelson, 1954), 대학에서 창출하는 공공재는 지식생산과 고등교육이다. 지식은 Stiglitz(1999)에 의하면 순수한 공공재적 속성을 지니고 있다. 지식은 최초 생산된 이후 전파되고 나면 비경합적인 속성을 지닌다. 이에 대학에서 수행하는 기초 연구는 정부의 재정지원을 통해 이뤄지고 있다. 대학의 지식생산 활동은 비경쟁적이고 개방적인 환경에서 더 활성화되며 연구자 간의 네트워크와 교류를 통해 지식이 전이되고 확산된다(OECD, 2008). 또한, 대학은 고등교육을 받은 인력을 양성하여 이들의 지식과 능력이 사회적으로 활용되고 전파되어 사회성장을 이끈다는 점에서 공공재적 속성을 지닌다. 더 나아가 OECD 교육 2030에서는 지향하는 교육의 목적으로 기존 ‘개인과 사회의 성공(success)’에서 ‘개인과 사회의 웰빙(well-being)’으로 수정하여 제시하였다. 이는 학생들이 자기 주변의 일에 관심을 갖고 책임감 있게 생각하고 참여함으로써 달성가능하다(OECD, 2018). 반면, 대학은 지위재(positional goods) 속성을 가지고 있고 명성을 추구하는 기관이라는 점과 개인 또한 고등교육을 사회적 성공의 사다리로 활용하여 보다 더 나은 직장을 얻기 위한 수단으로 대학 학위를 활용한다는 점에서는 고등교육이 사유재적 속성을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다.

두 번째로 공공성(public good)은 규범적인 속성을 지닌다. 민주주의 사회에서 공공성은 민주성, 개방성, 투명성, 민중주권, 풀뿌리 조직(grass-roots agency) 등을 의미한다. Marginson(2011)에 따르면 공공성(public good)은 공공재(public goods)보다 고등교육에 더 긴밀하게 연관된다. 즉, 대학은 민주화와 인류발전에 이바지하며 이는 곧 대학의 공공성을 의미한다. 대학의 공공성은 고등교육에 대한 기회의 평등과 기회접근의 확장을 의미한다. Gutman(2014) 또한 대학교육이 추구해야 하는 기본 목표로 고등교육에 대한 기회접근의 확대를 이야기하였다. 그녀는 재능과 노력에 기초하여 다양한 사회적 배경을 가진 학생들에게 고른 기회를 제공해야 한다고 하면서 대학 구성원의 다양성 증가는 대학 구성원들에게 보다 더 풍부한 교육경험과 다양한 인적 교류를 제공해준다고 하였다.

세 번째로 공론의 장(public sphere)은 사람들이 만나고 서로 의견을 교류하는 공론장으로, 대화와 토론을 통해 사회를 비판하고 사회변화를 선도한다(Habermas, 1989). 대학은 이러한 공론의 장으로 역할을 수행하며 사회변화와 혁신을 이끄는 역

할을 수행한다. 이를 위해 대학은 구성원의 다양성과 사고 교류의 개방성이 담보되어야 한다. 또한, 대학교육의 목적은 학생들이 창의적이고 건설적으로 세상을 이해할 수 있도록 교육하는 것이며 졸업생들이 사회에 기여할 수 있도록 격려하는 것이다(Gutmann, 2014). 이를 달리 표현하면 대학교육은 우리 사회의 개선을 촉진하는 적극적인 시민(active citizenship)을 양성하는 것이다(Torres, 1998). 적극적인 시민은 자본주의 사회에 만연된 사회적 차이와 불평등을 인지하고 개선하기 위해 노력한다. 대학졸업생은 비판적 시민(critical citizenship)으로 성장하여 사회를 형성하고 변화시키고 선도하는 역할을 수행해야 한다(Barnett, 1997).

대학의 공공성(public good)과 공론의 장의 관점은 공공가치의 핵심인 공공성(publicness)과 민주적 숙의와 맥을 같이 한다. 대학은 고등교육을 통해 개인과 사회의 웰빙을 추구하며, 자신의 삶에 책임을 지는 민주시민을 양성하여 건설적인 비판과 다양한 의견을 교류할 수 있는 공론의 장으로서 역할을 수행해야 한다.

2. 대학 중장기발전계획

2004년에 대학구조개혁방안이 발표되고 2008년부터 전국의 모든 대학이 대학정보를 대학정보공시포털사이트인 대학알리미(academyinfo)에 공시하면서 대학들은 중장기발전계획을 의무적으로 수립하여 학교홈페이지와 대학알리미에 공시하였다.

대학 중장기발전계획은 대학의 내외부 환경분석, 대학의 인재상, 비전과 미션을 담고 있으며 이를 실현하기 위한 발전목표와 전략 및 추진 과제 등으로 구성된다(박영기, 2008; 박종렬, 2007). 우선 학교와 관련된 외부환경 분석은 정책환경, 경제환경, 사회문화환경 및 기술환경을 분석하는 거시환경분석(PEST, Political, Economic, Social and Technological analysis)과 산업 및 지역분석을 실시하여 대학 발전에 영향을 주는 요인을 도출하는 것이다. 다음으로 대학 내부환경 분석은 대학의 일반현황(학사구조, 행정조직, 교직원 및 학생 현황, 재정구조 등), 대학 역량 분석, 대학 경쟁력 분석, 이해관계자 의견수렴 분석으로 구성하여 이를 토대로 대학 발전방향을 도출하는 것이다. 이해관계자 의견수렴은 학교 내부 구성원(교원, 직원, 재학생)과 외부 이해관계자(졸업생, 학부모, 산업체, 지역사회)를 대상으로 설문조사나 인터뷰를 시행하여 분석 결과를 토대로 학교의 강점과 약점, 기회와 위기를 분석한다.

대학의 인재상은 대학이 육성하고자 하는 인재의 모습을 보여주며 대학의 교육목표와 방향을 제시해 준다(배상훈 외, 2017). 미션은 조직의 정체성, 존재의 의미 및 사명 등을 명기화한 것으로, 미션은 대학 발전전략 형성과 실행에 방향성을 제시해주고 구성원에게 행동의 지침과 기준이 된다(David, 2005; Thompson and Buderson,

2003). 또한 미션은 외부 구성원에게 대학의 특성과 가치에 대한 정보를 제공해주고 대학이 그들의 기대를 인지하고 있으며 이에 부합하기 위해 어떻게 할지에 대한 설명을 제공해주는 역할을 수행한다(Morphew and Hartley, 2006). 비전은 조직이 추구하는 미래의 모습 및 지향점 등 달성하고자 하는 바를 서술화한 것으로, 조직이 미래에 도달하고자 하는 구체적인 모습을 제시한다(박영기, 2008). 비전은 조직 구성원들에게 조직의 미래상을 제시해줌으로써 조직 성과를 달성하기 위한 중요한 동인으로 작용한다(Hill, 2000). 발전목표는 비전을 실현하기 위한 구체적인 지표나 행위목표이고(박영기, 2008), 전략은 이러한 발전목표를 달성하기 위한 최적의 방법을 의미한다.

대학들은 중장기발전계획을 체계적으로 수립하기 위해 발전기획위원회 등 발전계획 수립을 위한 집행부를 구성하고 발전계획 수립에 필요한 의사결정에 전문적인 자문 및 심의를 수행하는 위원회를 별도로 운영하여 학과별, 부서별 의견을 수합하고 다양한 학교구성원과 외부 이해관계자의 의견을 수렴하여 민주적인 절차에 의하여 계획을 수립한다. 학교구성원 및 외부 이해관계자 의견수렴은 설명회, 설문조사, 중간보고, 공청회 등 다양한 경로를 통해 의견수렴 절차를 거친다.

대학의 중장기발전계획은 대학이 직면한 위기 상황을 인지하고 대학이 나아가고자 하는 미래의 방향을 제시하며 이를 실현하기 위한 구체적인 방안들을 담아야 한다(박종렬, 2007). 대학은 지속가능한 성장을 위해 대학의 특성과 사회적 사명을 반영하여 비전과 발전목표를 분명하게 제시하는 것이 중요하다.

III. 연구방법

1. 연구대상 및 자료수집

본 연구의 목적은 지난 10년간 한국 대학들의 중장기발전계획에 나타난 대학 비전을 살펴보고 대학들이 지향하는 공공가치는 무엇인지 분석하는 것이다. 연구대상은 국내 4년제 종합 대학으로, 종교인 양성을 목적으로 하는 종교계 대학, 예술인과 체육인 육성을 위한 예술대학교와 체육대학교를 제외한 총 146개 대학이 본 연구의 최종 분석대상이다.

대학의 중장기발전계획은 2022년 6월에 대학교육협의회 대학교육정보실 대학정보공시센터에 자료를 요청하여 2010년부터 2021년까지 국내 각 대학이 대학알리미 홈페이지에 공시한 자료를 수집하였다. 각 대학은 일반적으로 5년 단위 또는 10년 단

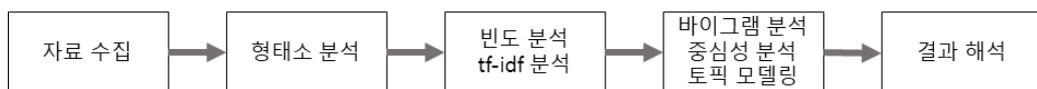
위로 중장기발전계획을 수립·변경하고 있으며 세부변경은 수시로 이뤄지고 있다. 이에 본 연구에서는 2010년, 2015년과 2021년에 공시한 대학의 중장기발전계획 자료를 분석대상으로 하였다.

다음으로 본 연구는 대학의 특성(설립유형, 연구 경쟁력 여부)에 따라 대학이 추구하는 공공가치는 어떻게 다르게 나타나는지 분석하였다. 우선 대학의 설립유형은 국공립대학과 사립대학으로 구분하여 대학 비전을 분석하였다. 국공립대학에는 국립, 공립, 국립대법인, 특별법국립 및 특별법법인이 해당되며 총 31개 대학이다. 사립대학은 총 115개 대학이다. 두 번째로 연구 경쟁력은 Shin (2009)의 연구와 배상훈 외(2017)의 연구에서 구분하는 기준인 교수 1인당 연구비 수주액, 교수 1인당 한국연구재단 등재지 논문 수 및 SCI 논문 수, 재학생 대비 대학원생 비율 지표를 활용하여 연구 경쟁력 상위대학과 중하위 대학으로 구분하였다. 결과, 연구 경쟁력 상위 대학은 26개 대학이고 중하위 대학은 120개 대학이다.

2. 분석방법

본 연구는 대학 중장기발전계획에 제시된 비전 텍스트를 수집하고 텍스트마이닝 기법을 활용하여 비전에 사용된 어휘의 빈도를 분석하고 어휘 간 관계성과 중심성 분석을 실시하였다.

텍스트마이닝은 비정형 텍스트 데이터에서 숨겨진 패턴 또는 의미있는 정보를 추출하는 기술이다(백영민, 2020). 텍스트마이닝을 하기 위해 R 4.0.1을 활용하였고 한국어 텍스트 데이터 처리를 위해 KoNLP, tm, tidyverse, tidytext 라이브러리, 한글 단어 사전으로 useNiADic를 사용하였다. 분석 절차는 다음 그림과 같다.



[그림 1] 연구 분석 절차

우선 수집된 텍스트들의 형태소(morphology)를 분석해야 한다. 형태소는 의미를 파악할 수 있는 단어의 최소단위로, 명사, 동사, 형용사 등 의미를 지닌 품사의 단어이다. 형태소 분석은 다양한 품사 중 연구 목적에 부합하는 품사를 선택하여 추출하는 필터링 작업으로, 본 연구에서는 명사를 추출하였다. 본 연구에 의미있는 단어를 선별하기 위해 불필요한 단어(불용어)를 제거하거나 괄호나 마침표 등 특수문자를 제거하였다. 본 연구에서는 빈번하게 등장하는 ‘대학’, ‘대학교’, ‘university’

단어를 삭제하였고, 같은 의미인데 한국어와 영어로 혼용되어 사용되는 어휘는 한국어로 통일하였다(예: Asia, Global, Glocal 등). 같은 의미를 지니나 품사가 다른 어휘는 품사를 통일하여 분석의 효율성을 높였다. 예를 들어 '세계적', '세계'는 '세계'로 통일하였고 '창조적', '창조'는 '창조'로 통일하였다. 한글형태소 분석은 SimplePos09 방법을 활용하였다.

다음으로 추출된 단어들의 우선순위를 파악하기 위해 tf-idf(term frequency-inverse document frequency) 값과 빈도수를 계산하였다. tf는 특정 단어가 문서 내에서 얼마나 자주 등장하는지 나타내는 단어의 빈도이고 idf는 문서 빈도수의 역수이다. idf는 자주 사용되는 단어의 중요성은 낮추고 문서 모음집에서 많이 사용되지 않는 단어의 중요성을 높인다. 즉, 특정 단어가 문서 내에서 자주 등장하면 그 단어는 문서의 내용을 대변할 수 있다. 그러나 문서 모음집에서 이 단어를 포함하고 있는 문서가 많을수록 이 단어는 범용적일 확률이 높다(김경훈, 채명신, 이병태, 2019). tf-idf는 tf와 idf를 곱한 값으로, 해당 단어가 얼마나 드물게 사용되는가에 따라 조정되며 단어별 가중치를 산출하는 방식이다(Silge and Robinson, 2017). 추출된 단어들의 빈도와 tf-idf 값은 표로 제시하였고 빈도가 높은 상위 50개 단어를 워드클라우드(wordcloud)로 시각화하였다.

대학 비전에 사용한 어휘 간 관계성과 중심성 분석을 실시하기 위해 어떠한 두 개의 단어가 연속되어 동시에 출현하는지 바이그램(bigram) 분석을 실시하였고 어떤 주요어가 대학 비전을 설명함에 있어 중심에 위치하고 있는지 보여주기 위해 연결 중심성(degree centrality) 지표를 산출하였다.

대학 비전 텍스트에 잠재되어 있는 의미 패턴을 찾기 위해 토픽 모델링을 수행하였다. 토픽 모델링은 문서와 단어로 구성된 행렬을 기반으로 문서에 잠재되어 있다고 가정된 토픽을 추출하는 방법이다(백영민, 2020). 본 연구에서는 가장 널리 사용되고 있는 LDA(latent Dirichlet allocation) 모형을 활용하였다. 최적의 토픽 개수를 구하기 위해, 토픽 모델링 결과에 대해 핵심 키워드로부터 토픽의 특성을 추출한 후 비교 분석하였고 Arun2010 지수와 Griffiths2004지수를 비교하여, 최적의 토픽 개수라고 판단된 4개의 주제를 도출하였다.

마지막으로 대학의 특성(설립유형, 연구 경쟁력 여부)에 따라 대학 비전에 사용된 어휘의 빈도를 분석하고 상위 50개 어휘의 워드클라우드를 작성하여 결과를 시각화하였다.

IV. 연구결과

1. 대학의 비전 분석

가. 빈도분석

본 연구의 대상인 146개 대학의 비전에 사용된 어휘의 빈도를 분석한 결과, 2010년 비전에는 총 330개 단어가 사용되었고 2015년에는 349개, 2021년에는 280개 단어가 사용되었다. 2015년 비전에 비해 2021년 비전에 사용된 어휘 수가 줄어든 이유는 2015년 비전에 비해 2021년 비전 문장의 길이가 다소 줄어들었기 때문이다. 특히 일부 몇 개 대학에서 2015년 비전에 다차원에 걸친 대학의 미래상을 제시하였으나 2021년에는 이를 수정하여 간결한 한 문장으로 변경하였기 때문으로 추정된다.

대학 비전에 사용된 어휘 중 출현 빈도가 높은 상위 15개 어휘는 다음 <표1>과 같다. 2010년과 2015년 비전에는 '세계', '글로벌', '인재'가 최빈도 어휘였으나 2021년 비전에는 '미래', '교육', '지역'이 최빈도 어휘로 분석되었다. 또한 2010년과 2015년 비전에는 '수준', '최고' 등 대학의 상대적 지위나 순위를 나타내는 어휘가 최빈도 어휘 목록에 등장하였다. 반면 2021년에는 '혁신', '가치', '학생', '세상', '융합' 등의 어휘가 최빈도 어휘 목록에 등장하였다. 흥미로운 점은 2010년과 2015년 비전에는 '글로벌' 어휘가 '지역' 어휘보다 더 많이 사용되었으나 2015년 비전부터 '지역' 어휘 빈도가 높아지면서 2021년 비전에는 '지역' 어휘가 '글로벌' 어휘보다 더 자주 사용되었다. [그림2]는 대학 비전에 사용된 어휘 중 빈도가 높은 상위 50개 단어를 워드클라우드(wordcloud)로 시각화하여 제시한 것이다.

<표 1> 4년제 대학 비전에 사용된 어휘 빈도 분석 (상위 15개)

순위	2010년			2015년			2021년		
	키워드	빈도수	tf-idf	키워드	빈도수	tf-idf	키워드	빈도수	tf-idf
1	세계	47	12.60	세계	45	11.60	미래	35	11.10
2	글로벌	27	11.70	인재	31	8.13	교육	33	10.20
3	인재	24	7.73	글로벌	29	11.80	지역	31	10.90
4	양성	23	5.58	교육	28	8.22	인재	27	11.00
5	교육	18	7.07	지역	28	7.98	선도	25	9.70
6	선도	15	7.19	선도	25	8.71	세계	22	9.39
7	수준	15	6.73	양성	19	5.87	글로벌	21	8.28
8	지역	11	3.67	미래	18	10.10	혁신	16	6.36
9	최고	11	6.63	사회	16	3.97	양성	15	5.80
10	사회	10	3.67	수준	12	6.30	가치	14	6.31
11	특성화	10	4.27	최고	12	6.78	사회	14	7.14
12	100	9	5.63	가치	9	1.53	학생	14	3.86
13	국내	9	5.34	글로벌	9	7.73	세상	13	10.80
14	명문	8	4.50	기독교	8	5.54	융합	11	7.16
15	중심	8	3.66	발전	8	2.26	중심	9	4.32

나. 관계성 및 중심성 분석

<표 2>는 국내 4년제 대학 비전에 사용된 어휘 바이그램 결과를 보여준다. 대학 비전에는 2010년, 2015년, 2021년 모두 '인재-양성'이 최빈도 바이그램으로 분석되었다. 2010년 비전에는 '세계-수준', '글로벌-인재', '세계-100', 2015년 비전에는 '세계-선도', '글로벌-인재' 등 대학의 순위에 대한 어휘가 바이그램 상위 빈도로 제시되었으며 2021년 비전에는 '세계-지역', '지역-교육', '지역-사회', '미래-지역' 등의 바이그램이 상위 빈도로 분석되었다.

<표 2> 4년제 대학 비전에 사용된 어휘 바이그램 분석 (상위 10개)

순위	2010년		2015년		2021년	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	인재-양성	11	인재-양성	13	인재-양성	12
2	세계-수준	11	세계-선도	11	세계-지역	11
3	글로벌-인재	7	글로벌-인재	10	지역-교육	8
4	세계-100	6	세계-지역	10	지역-사회	8
5	인재-인성	5	세계-교육	10	미래-지역	8
6	세계-양성	5	세계-수준	9	미래-선도	7
7	교육-중심	5	지역-인재	8	교육-혁신	6
8	세계-선도	5	교육-선도	8	글로벌-인재	6
9	지역-사회	5	세계-글로벌	7	미래-가치	6
10	교육-인재	4	인재-선도	7	세계-미래	6

<표 3>에 제시된 어휘 연결중심성 분석 결과를 살펴보면, 2010년 비전에는 '세계', '양성', 2015년 비전에는 '인재', '교육', 2021년 비전에서 '교육'과 '미래' 어휘의 연결 중심성이 가장 높은 것으로 분석되었다. '세계' 어휘의 연결중심성은 2010년 비전에는 0.802, 2015년 비전에는 0.847로 모두 높게 나타났으나 2021년 비전에는 0.552로 상대적으로 많이 떨어졌다. 2010년 비전과 2021년 비전에는 상위 두 개 단어의 연결 중심성이 상대적으로 높게 나타났으나 2015년 비전에는 다양한 어휘의 연결중심성이 높은 것으로 분석되었다.

<표 3> 4년제 대학 비전에 사용된 어휘 연결중심성 분석 (상위 15개)

순위	2010년		2015년		2021년	
	키워드	연결중심성	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	세계	0.802	인재	0.963	교육	0.860
2	양성	0.620	교육	0.853	미래	0.824
3	글로벌	0.529	세계	0.847	인재	0.581
4	교육	0.529	글로벌	0.738	지역	0.573
5	인재	0.468	선도	0.732	세계	0.552
6	수준	0.377	지역	0.674	선도	0.509
7	선도	0.365	미래	0.559	혁신	0.495
8	지역	0.365	양성	0.542	글로벌	0.480
9	사회	0.353	사회	0.530	가치	0.423
10	특성화	0.310	발전	0.507	양성	0.409
11	중심	0.292	중심	0.346	사회	0.344
12	최고	0.231	연구	0.288	융합	0.172
13	100	0.195	최고	0.265	시대	0.165
14	사학	0.164	수준	0.225	산업혁명	0.108
15	인성	0.158	글로벌	0.167	4차	0.108

다. 비전 내용 분석

대학의 비전은 대학이 추구하는 미래의 모습 및 지향점을 서술한 것이다. 대학의 비전 내용을 살펴보면 2010년과 2015년 비전에는 '글로벌 인재 양성'과 함께 '최고의 명문 대학', '글로벌 명문 대학', '글로벌 선도 대학', '세계적 수준의 명문 대학' 등 대학의 글로벌 경쟁력 추구를 지향점으로 제시하였다. 특히, 세계 100대 대학, 국내 10위 대학 등 구체적인 대학 순위를 비전으로 삼기도 하였다. 대학의 비전은 대학이 추구하는 미래의 모습 및 지향점을 묘사한 것이다. 비전에서 글로벌 경쟁력 추구를 지향점으로 설정하였다면 비전을 실현하기 위한 구체적인 지표를 제시하는 발전목표의 내용은 어떠한지 같이 살펴볼 필요가 있다. <표4>는 대학 비전과 발전목표에서 '최고', '일류', 구체적인 순위 (세계 100대, 국내 10위 등)를 사용한 대학의 수와 비율을 분석한 내용이다. <표4>에 제시된 바와 같이, 비전에서 구체적인 순위가 사용되는 경우는 2010년 32개교(23.53%)에서 2015년 25개교(17.48%), 2021년 9개교(6.29%)로 줄어들었다. 반면 대학의 발전목표에서는 '10대 명문 사학 도약', '아시아

100대 대학', '세계 100대 대학으로 진입' 등 구체적인 순위 목표가 대다수를 차지하였다. 특히 2015년에는 전체 146개 대학 중 67개 대학(58.26%)이 대학의 구체적인 순위를 발전목표로 제시하였다.

<표 4> 대학의 비전 및 발전목표에 대학 순위를 사용한 대학 수 및 비율

연도	비전		발전목표	
	대학 수	%	대학 수	%
2010	32	23.53	45	41.67
2015	25	17.48	67	58.26
2021	9	6.29	38	29.92

주: 대학 비전에 최고, 일류, 구체적인 순위를 표현하고 있는 대학 수

2021년 대학 비전에서는 기존과 달리 '인재 양성' 이외에 '지역사회와 동반 성장' 등 지역사회에 기여하는 대학의 모습을 미래상으로 제시하고 있으며, '미래를 개척하는 대학', '미래 인재 육성', '미래가치 창조' 등 미래에 대한 준비와 가치 창출의 비전이 제시되었다. 이에 2021년 비전에 대해 LDA 토픽 모델링을 실시하여 비전 텍스트에 잠재되어 있는 의미 패턴을 분석하였다. 분석한 결과는 다음 표와 같다. 토픽명은 토픽 내에 차지하는 가중치 높은 어휘를 중심으로 주제를 명명하였다. 도출된 4개의 토픽명은 '미래가치 창조 및 혁신', '글로벌 인재 양성', '학생성장 및 행복', '지역사회 및 인류에 공헌'이다.

<표 5> 2021년 대학 비전의 LDA 기반 토픽모델링 결과 (상위 15개)

토픽명		주요어
토픽1	미래가치 창조 및 혁신	미래, 세상, 혁신, 융합, 교육, 선도, 가치, 변화, 개척, 세계, 미래사회, 내일, 미래가치, 기본, 디자인
토픽2	글로벌 인재 양성	인재, 양성, 글로벌, 선도, 시대, 미래, 4차, 산업혁명, 교육, 융복합, 도전, 기반, 글로벌, 한국, 표준
토픽3	학생성장 및 행복	사회, 학생, 지역, 미래, 선도, 행복, 교육, 성장, 혁신, 창조, 모범, 가치, 실현, 동반, 소통
토픽4	지역사회 및 인류에 공헌	지역, 세계, 교육, 글로벌, 인류, 중심, 가치, 발전, 최고, 인재, 연구, 공동체, 산학협력, 창출, 특성화

2. 대학 특성에 따른 비전 차이 분석

가. 국공립대학과 사립대학 비교

대학 설립유형에 따라 대학비전의 주요 어휘를 비교한 결과는 다음 표에 제시되었다. 국공립대학 비전을 살펴보면 2010년 비전에는 '세계', '100', '교육', '선도', '10' 등 대학의 글로벌 선도 대학 비전을 제시하고 있었다. 2015년 비전에도 '세계' 어휘의 빈도가 가장 많은 것으로 분석되었으나 '인재', '지역'의 어휘가 차순위 어휘로 등장하여 글로벌 인재양성의 비전과 지역선도의 비전이 나타났다. 2021년 비전에는 '미래', '세계', '지역', '교육', '가치'의 어휘가 최빈도 어휘로 분석되어 미래가치 선도의 비전을 제시하고 있는 것으로 분석되었다.

반면 사립대학 비전에서는 2010년과 2015년에 '세계', '글로벌', '인재', '양성'의 어휘 빈도가 많이 나타나 글로벌 인재 양성의 비전이 제시된 것으로 분석되었다. 2021년 비전에서는 '교육', '인재', '지역', '미래'의 어휘 빈도가 많이 나타났으며 미래 인재 양성의 비전이 제시되었다.

대학 설립유형에 따라 사용하는 어휘 차이가 나타났는데 사립대학 비전에서는 국공립대학 비전에 비해 '교육' 어휘의 빈도순위가 더 높게 나타났으며 '학생' 어휘도 최빈도 어휘목록에 등장하였다. 국공립대학 비전에서는 사립대학 비전에 비해 '과학기술', '인류', '공헌', '국가' 어휘가 등장하였다. [그림3]은 대학 비전에 사용된 어휘 중 빈도가 높은 상위 50개 단어를 워드클라우드(wordcloud)로 시각화하여 제시한 것이다.

나. 연구중심대학과 교육중심대학 비교

대학 연구 경쟁력 여부에 따라 대학비전의 주요 어휘를 비교한 결과는 다음 표와 같다. 2010년과 2015년 비전에는 연구 경쟁력 여부에 상관없이 '세계' 어휘가 최빈도 어휘로 등장하였으나 2021년 비전에서는 연구 경쟁력 상위대학에서는 '미래' 어휘가, 연구 경쟁력 중하위 대학에서는 '교육'이 최빈도 어휘로 등장하였다.

연구 경쟁력 상위 대학 비전에서는 2010년과 2015년 비전에서는 글로벌 경쟁력 추구가 제시되었고 2021년 비전에서는 미래 가치 선도의 비전이 제시되었다. 반면 연구 경쟁력 중하위 대학 비전에서는 2010년과 2015년 비전에는 세계 인재 양성의 비전이 제시되었고 2021년 비전에서는 '지역', '미래' 어휘의 빈도가 높게 나타나 지역인재 및 미래 인재 양성의 비전이 나타난 것으로 분석되었다. [그림4]는 대학 비전에 사용된 어휘 중 빈도가 높은 상위 50개 단어를 워드클라우드(wordcloud)로 시각화하여 제시한 것이다.

<표 6> 대학 설립유형별 비전에 사용된 어휘 빈도 분석 (상위 15개)

순위	국공립대학						사립대학					
	2010년		2015년		2021년		2010년		2015년		2021년	
	키워드	빈도수										
1	세계	13	세계	14	미래	12	세계	34	세계	31	교육	27
2	100	5	인재	10	세계	7	글로벌	24	교육	25	인재	24
3	교육	5	지역	8	지역	7	인재	22	글로벌	25	지역	24
4	선도	5	선도	7	교육	6	양성	20	인재	21	미래	23
5	과학기술	4	양성	6	가치	5	교육	13	지역	19	선도	20
6	10	3	글로벌	4	선도	5	수준	12	선도	18	글로벌	17
7	글로벌	3	미래	4	개혁	4	선도	10	미래	14	혁신	16
8	발전	3	사회	4	글로벌	4	지역	9	양성	13	세계	15
9	수준	3	과학기술	3	인류	4	최고	9	사회	11	사회	14
10	양성	3	교육	3	과학기술	3	사회	8	수준	11	양성	14
11	연구	3	중심	3	대표	3	국내	7	최고	11	학생	14
12	지역거점	3	혁신	3	인재	3	명문	7	가치	8	세상	11
13	특성화	2	10	2	최고	3	특성화	7	글로벌	8	융합	10
14	2020년	2	경쟁력	2	공헌	2	21세기	6	기독교	8	가치	9
15	국내	2	공헌	2	국가	2	기독교	6	발전	7	중심	7

연도	국공립대학	사립대학
2010	<p>World Talent 100</p>	<p>World Talent 100</p>
2015	<p>World Talent 100</p>	<p>World Talent 100</p>
2021	<p>World Talent 100</p>	<p>World Talent 100</p>

[그림 3] 대학 설립유형별 비전 워드클라우드 (상위 50개 단어)

<표 7> 대학 연구 경쟁력별 비전에 사용된 어휘 빈도 분석 (상위 15개)

순위	연구 경쟁력 상위 대학						연구 경쟁력 중하위 대학					
	2010년		2015년		2021년		2010년		2015년		2021년	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	세계	15	세계	16	미래	9	세계	32	세계	29	교육	30
2	100	6	글로벌	8	가치	6	인재	23	인재	28	지역	28
3	글로벌	6	선도	7	글로벌	6	양성	22	지역	26	미래	26
4	수준	5	연구	6	선도	6	글로벌	21	교육	25	인재	23
5	과학기술	3	미래	5	세상	5	교육	17	글로벌	21	선도	19
6	고객	2	수준	5	인류	5	선도	13	선도	18	세계	18
7	구현	2	과학기술	3	혁신	5	수준	10	양성	17	글로벌	15
8	미래	2	교육	3	사회	4	지역	10	미래	13	학생	14
9	사회	2	사회	3	세계	4	특성화	10	사회	13	양성	13
10	선도	2	인류	3	인재	4	국내	9	글로벌	9	융합	11
11	신지식	2	인재	3	과학기술	3	최고	9	최고	9	혁신	11
12	연구	2	창출	3	교육	3	명문	8	실현	8	사회	10
13	최고	22	최고	3	연구	3	21세기	7	가치	7	가치	8
14	2020년	2	가치	2	지역	3	사회	7	기독교	7	세상	8
15	김동	2	도전	2	공헌	2	중심	7	발전	7	중심	7

연도	연구 경쟁력 상위대학	연구 경쟁력 중하위대학
2010		
2015		
2020		

[그림 4] 대학 연구 경쟁력별 비전 워드클라우드 (상위 50개 단어)

V. 논의 및 결론

한국의 고등교육은 2000년대 대중화 단계를 지나 현재 고등교육의 보편화 단계에 이르렀으며 대학들은 세계적으로 주목할 만한 성장을 꾀하였다. 한국의 논문 발표 수는 2020년에 총 776,408편으로 세계 12위에 이르는 괄목할만한 성장을 비교적 짧은 시간에 달성하였으나(강일신 외, 2021), 이에 비해 대학이 추구해야 하는 공공가치는 무엇인지, 대학의 사회적 역할은 어떠한지에 대한 논의가 매우 부족하였다. 이에 본 연구에서는 한국의 4년제 대학을 대상으로 지난 10년간 한국 대학들의 중장기발전계획에 나타난 대학 비전 분석을 통해 한국 대학들이 추구하는 공공가치는 무엇인지 분석하고자 하였다. 또한, 대학의 설립 유형이나 연구 경쟁력 수준에 따라 대학이 지향하는 공공가치가 어떻게 다르게 나타나는지 분석하였다.

주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 대학의 비전은 대학을 둘러싼 환경변화와 사회가 요구하는 바에 따라 변화되었다. 예를 들면, 2010년과 2015년 비전에는 ‘세계’, ‘글로벌’, ‘인재’ 어휘가 최빈도로 분석되었으나 2021년 비전에는 ‘미래’, ‘교육’, ‘지역’이 최빈도로 조사되었다. 또한, 2021년에는 ‘혁신’, ‘가치’, ‘학생’, ‘세상’, ‘융합’ 등의 어휘가 최빈도 어휘 목록에 등장하였다. 이는 2016년 세계경제포럼에서 4차 산업혁명이 소개된 이후 인공지능을 필두로 과학기술의 급속한 성장과 이로 인한 산업구조의 변화로, 정부 교육정책에서 미래 교육과 혁신이 강조되었기 때문으로 추정된다. 2021년도 대학 비전에서는 ‘미래 가치 창조’, ‘미래 가치 선도’, ‘미래사회를 여는 혁신 리더’ 등의 비전이 자주 등장하였다. 그러나 우리나라 대학의 중장기발전계획에서는 비전선언문 등 비전에 대한 설명이 부족하여 대학에서 생각하는 ‘미래 가치’는 무엇인지 구체적으로 나타나지 않았다. 배상훈 외의 연구(2017)에서는 우리나라 대학들이 시대적 요청이라는 미명하에 사회변화와 정부의 업무보고 등을 통해 제시되는 미래 인재의 모습을 무비판적으로 수용하여 대학의 인재상에 그대로 반영하고 있는 것은 아닌지 반성이 필요하다고 제언한 바 있다. 대학이 사회적 변화에 대응하여 변화를 모색하는 것은 매우 중요하나, 대학의 사명에 비추어 환경변화에 따라 대학이 추구하는 가치는 어떠한지 하는지에 대한 성찰이 동반되어야 한다. 이러한 성찰을 통해, 대학이 추구해야 하는 비전을 보다 구체적으로 설명하는 것은 대학이 향후 발전해가는 이정표가 되며 대학의 정체성 확립에 바탕이 된다.

둘째, 대학의 비전과 발전목표에 ‘세계 100대 대학으로 진입’, ‘아시아 100대 대학’, ‘10대 명문 사학’ 등 대학의 순위 목표가 자주 등장하였다. 비전은 대학의 미래상을 제시하고 발전목표는 비전을 실현하기 위한 구체적인 지표나 행위목표를 의미한다.

특히, 한국 대학들은 발전목표를 수립함에 있어 '구체적인 지표'를 대학의 상대적인 지위나 순위로 수립하는 경향을 보이고 있다. 발전목표에서 대학 순위를 사용한 대학 수는 2010년에는 본 연구의 대상인 146개 대학 중 45개(41.67%), 2015년에는 67개(58.26%), 2021년에는 38개(29.92%)로 조사되었다. 대학의 과도한 세계대학 순위와 상위권에 대한 집착은 한국 사회의 대학 서열화 문제와 깊이 관련되어 있다. 2003년부터 실시된 세계대학순위평가로 정부, 기업, 학부모와 학생의 대학 순위에 대한 관심이 더욱 높아졌다. 또한, 학령인구가 급격히 감소하면서 학생유치경쟁이 과열되었고 대학은 각종 세계대학순위평가 결과를 학생유치 홍보자료로 활용하면서 대학의 명성 및 높은 지위에 대한 관심이 높아졌다. 김훈호 외의 연구(2011)에서는 정부의 주요 교육정책에서 대학의 경쟁력을 세계대학순위평가에서 찾고자 하는 기조와 밀접히 관련되어 있음을 지적하면서 대학의 비전과 발전목표에서 순위목표가 자주 등장하는 것을 강제적 동형화와 모방적 동형화로 설명한 바 있다.

셋째, 대학의 설립 유형이나 연구 경쟁력 수준에 따라 대학의 비전에 사용되는 주요어가 다르게 나타났다. 우선 대학의 설립유형에 따라 국공립대학 2021년 비전에서는 '미래', '세계', '지역', '교육', '가치'의 어휘가 최빈도 어휘로 분석되어 미래가치 선도의 비전을 제시하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 국공립대학 비전에서는 '과학기술', '인류', '공헌', '국가' 어휘가 등장한 반면 사립대학 비전에서는 '학생', '사회', '혁신' 어휘가 최빈도 어휘목록에 등장하였다. 국공립대학은 국민의 고등교육을 받을 권리를 충족시켜주는 공적 교육기관으로서의 대표성을 지니며 정부의 재정 지원을 받는 대학으로서 사회적 책무성을 지닌다(남수경 외, 2018). 이정미 외의 연구(2017)에서는 거점 국립대학의 역할과 기능을 분석하면서 국립대학이 추구하는 고등교육의 공공성을 제시한 바 있는데 크게 기초학문 분야 증진, 고등교육 기회 접근성 강화와 지역사회 기여를 제시하였다. 남수경 외의 연구(2018)에서는 고등교육의 공공성과 국립대학의 역할에 대한 국민의 의식을 조사하였는데 연구결과 국민들은 국립대가 경제적 약자에 대한 고등교육 기회의 확대뿐만 아니라 교육격차 해소, 우수인재 양성, 학문간 균형발전 및 지역의 발전기여 등 고등교육에서의 주요 문제 해결에 중심적인 역할을 수행해야 할 것으로 인식하고 있었다. 본 연구에서 분석한 국공립대학의 비전에서는 '지역발전 견인', '국가와 인류에 공헌하는 선도적 역할' 수행은 잘 나타나고 있으나 '고등교육 기회 확대에 기여'와 '교육격차 해소'의 역할 수행은 잘 드러나지 않았다. 반면 사립대학의 경우에는 2021년 비전에서 '교육', '인재', '지역', '미래'의 어휘 빈도가 많이 나타났으며 미래 인재 양성의 비전이 제시되었다. 사립대학 비전에서는 '학생'이 주요어로 등장하였는데 이는 사립대학들은 등록금을 주된 재원으로 학교를 운영하고 있는 실정에서, 대학의 주요 고객인 학생의

요구와 니즈에 부합하는 대학운영 및 교육제공을 중요시 하고 있음을 보여준다. 반면 한국에서는 사립대학의 역할이 국공립대학과 구별되지 않으며, 사립대학 또한 정부에 의한 각종 평가와 정부 재정지원 사업에 큰 영향을 받고 있다(이정미 외, 2017; 이진권, 2021). 이에 사립대학도 공적 교육기관으로서 추구해야 하는 공공가치가 무엇인지에 대해 숙고할 필요가 있다.

다음으로, 대학 연구 경쟁력 여부에 따라 대학비전의 주요 어휘를 비교한 결과, 2010년과 2015년 비전에는 연구 경쟁력 여부에 상관없이 '세계' 어휘가 최빈도 어휘로 등장하였으나 2021년 비전에서는 연구 경쟁력 상위대학에서는 '미래', '가치', '글로벌' 어휘가, 연구 경쟁력 중하위 대학에서는 '교육', '지역', '미래'가 최빈도 어휘로 등장하였다. 이를 통해 볼 때 연구 경쟁력 상위대학은 연구 활동을 통한 '가치 창출', '글로벌 리더'의 비전을 제시하는 반면 연구 경쟁력 중하위 대학은 '지역사회 발전에 기여하는 인재 양성', '4차 산업혁명 시대를 이끄는 인재양성'의 비전을 제시하고 있음을 볼 수 있다. 본 연구에서 대학의 설립 유형이나 연구 경쟁력 수준에 따라 대학의 비전을 살펴본 결과, 대학들은 사회에서 바라는 대학의 역할이나 환경 변화에 따라 순응하면서 대학이 추구하는 비전에 있어 동형화 모습을 보이거나(김훈호 외 2011, Hatley & Morphew, 2008; Lee & Park, 2022), 대학 특성에 따라 강조하는 공공가치에 있어 차이가 나타나고 있었다. 이는 대학 설립유형에 따라 정체성이 다르고 오늘날의 대학들은 대학의 사명과 비전을 학생, 학부모, 지역사회, 기업 및 정부 등 관련 이해관계자들에게 전달하기 위해 전략적 포지셔닝을 사용하기 때문으로 추정된다(Fumasoli et al., 2020; Huisman & Mampaey, 2018).

한국 고등교육에서의 공공가치 논의는 2000년대 들어 대학 등록금 인상 문제가 사회적 이슈가 되면서 비교적 최근에 등장하기 시작하였다(남수경, 박주병, 강병수, 2018). 신자유주의의 영향으로 대학운영의 효율성 추구 및 성과기반 평가가 지나치게 강조되어 대학의 역할을 시장경제의 발전수단으로 제약하고 있으며 이로 인해 대학이 추구해야 하는 공공가치 논의 또한 축소되었고 대학의 사회적 역할에 대한 공명을 잃고 있다(Marginson, 2011). 그러나 대학의 공공가치 추구하고 공론의 장으로서의 역할은 공공가치 창출에 있어 핵심이며, 대학에서 우리 사회의 개선을 촉진하는 비판적 시민을 양성하여 공공가치 창출의 중심축 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 한국 대학들이 추구해야 하는 공공가치에 대한 논의가 활성화될 필요가 있으며 이러한 문제제기를 위해 본 연구는 지난 10년간 한국 대학들의 중장기발전계획에 나타난 대학 비전들을 살펴보고 대학들이 지향하는 공공가치가 무엇인지 분석하였다. 대학이 추구하는 공공가치는 대학의 사명이나 비전, 목적으로 표현되나(Alford et al., 2017), 이는 명목상으로 제언된 공공가치일 수 있으며 실제 대학이 추구하는

공공가치가 무엇인지에 대해서는 고등교육 전문가 및 다양한 학교 구성원 등의 질적 인터뷰를 통해 심도깊게 분석할 필요가 있다. 향후 대학의 공공가치에 대한 논의가 활성화되고 다양한 관점에서의 후속 연구들이 전개될 필요가 있다.

참고문헌

- 강일신, 백두진, 조아롱, 나신애(2021). 과학기술 논문성과 분석연구(2011-2020). 한국과학기술기획평가원.
- 김경훈, 채명신, 이병태(2017). 텍스트마이닝을 통한 최고경영자 대상 이러닝 콘텐츠 트렌드 분석. *Information systems review*, 19(2), 1-19.
- 김명환, 강제상(2022). 공공가치 이론과 실제. 윤성사.
- 김성국(2007). 대학발전계획 수립을 위한 과제. *대학교육*, 145호.
- 김훈호, 신철균, 오상은, 최혜림(2011). 대학발전계획에 나타난 비전과 발전목표의 동형화 현상연구. *아시아교육연구*, 12(4), 357-393.
- 남수경, 박주병, 강병수 (2018). 고등교육의 공공성과 국립대학의 역할에 대한 국민의 인식. *담론201*, 21(3), 87-127.
- 박영기(2008). 대학발전계획 수립의 실제. *대학교육*, 151호.
- 박종렬(2007). 대학발전계획, 어떻게 수립하여야 하는가. *대학교육*, 145호.
- 배상훈, 윤수경, 전수빈, 조성범 (2017). 한국 대학의 인재상 탐색: 네트워크 텍스트 분석. *교육정치학연구*, 24(1), 141-164.
- 백영민 (2020). R를 이용한 텍스트 마이닝. 한울 아카데미.
- 변기용 김병찬 배상훈 이석열 변수연 전재은 이미라(2015). 잘 가르치는 대학의 특징과 성공요인. 학지사.
- 신현석(2007). 한국 고등교육의 시장화와 다양화: 국가, 시장 그리고 대학의 관점에서의 분석을 중심으로. *교육행정학연구*, 25(4), 285-314.
- 신현석(2018). 고등교육의 공공성과 경쟁력. 2018 한국교육학회 연차학술대회, 203-221.
- 신희영 (2022). 공공가치 접근. 공공가치 이론과 실제 (김명환, 강제상 엮음). 52-87. 윤성사.
- 이정미 외 (2017). 국립대학 네트워크 구축 방안 연구: 거점 국립대학을 중심으로. 교육부 고등교육중점연구소.
- 이재훈, 김민경(2011. 04.15). 교과부, 대학서열 다툼 부채질. 한겨레신문.
- 이종태(2006). 교육의 공공성 개념의 재검토: 공공성 논쟁의 분석과 개념의 명료화를 위한 논의. *한국교육*, 33(3), 3-29.
- 이진권(2021). 대학의 공공성 담론 및 효율성 분석. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3), 171-191.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & Hart, P. (2017). Ventures in public value management: Introduction to symposium. *Public Management Review*, 19(5),

589-604.

- Barnett, R. (1997). *Higher Education: A Critical Business*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and the Open University Press.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value? In J. Benington & M. H. Moore (eds.). *Public Value: Theory and Practice* (31-51). New York: Palgrave Macmillan.
- Bennett, W., & Wilezol, D. (2013). *Is College Worth it?* Thomas Nelson.
- Bozeman, B. & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 363-380.
- David, F. (2005). *Strategic Management Concepts*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Fumasoli, T., Barbato G., & Turri, M. (2020). The determinants of university strategic positioning: a reappraisal of the organization. *Higher Education*, 80, 305-334.
- Gutman, A. (2014). What makes a university education worthwhile? In H. Brighous & M. McPherson (Eds.) *The Aims of Higher Education, Problems of Morality and Justice* (pp. 7-25). Chicago: The University of Chicago Press.
- Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into A Category of Bourgeois Society*. Transl. by T. Burger with the assistance of F. Lawrence. Cambridge, MA: The MIT Press, First published in Germany in 1962.
- Hartley, M., & Mophew, C. (2008). What's being sold and to what end?: a content analysis of college viewbooks. *The Journal of Higher Education*, 79(6), 671-691.
- Hill, L. (2000). Leadership as collective genius. In S., Chowdhury (Ed.), *Management 21c* (pp.45-65). Financial Times Prentice Hall Publishing.
- Huisman, J., & Mampaey, J. (2018). Use your imagination: what UK universities want you to think of them. *Oxford Review of Education*, 44(4), 425-440.
- Krücken, G. (2019). Multiple competitions in higher education: a conceptual approach. *Innovation*, 23(2), 163-181.
- Lee, J. J., Vance, H., Stensaker, B., & Ghosh, S. (2020). Global rankings at a local cost?: the strategic pursuit of status and the third mission. *Comparative Education*, 56(2), 236-256.
- Lee, S. J., & Park, S. (2022). How Korean universities portray themselves in the

- global marketplace: text-mining analysis of university president's messages. *Asian Education and Development Studies*, 11(3), 417-430.
- Mampaey, J., Huisman, J., & Seeber, M. (2015). Branding of Flemish higher education institutions: a strategic balance perspective. *Higher Education Research and Development*, 34(6), 1178-1191.
- Marginson, S. (2007). University mission and identity for a post post-public era. *Higher Education Research and Development*, 26(2), 117-131.
- Marginson, S. (2011). Higher education and public good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411-433.
- Meyer, J. W., Ramirez, F. O., Frank, D. J., & Schoffer, E. (2007). Higher Education as an Institution. In P. Gumpert (Ed.), *Sociology of Higher education: Contributions and Their Contexts* (pp. 187-221). Baltimore: the Johns Hopkins University Press.
- Moore, M H. (1995). *Creating public values: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard university.
- Morphew, C. C., & Hartley, M. (2006). Mission statements: a thematic analysis of rhetoric across institutional type. *Journal of Higher Education*, 77(3), 456-471.
- OECD (2008). *Tertiary education for the knowledge society*. Paris: OECD.
- OECD (2018). *The future of education and skills: Education 2030*. Paris: OECD.
- Samuelson, P. (1954) *The Pure Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Scott, P. (1984). *The Crisis of the University*. Croom Helm: London & Sydney. 박진규 편역(1990). *대학의 위기*. 성원사.
- Shin, J. C. (2009). Classifying higher education institutions in Korea: A performance-based approach. *Higher Education*, 57(2), 247-266.
- Silge, J. and Robinson, D. (2017). *Text mining with R*. 박진수 역(2019). *R로 배우는 텍스트 마이닝*. 제이펍.
- Stiglitz, J. (1999) *Knowledge as a Global Public Good*. In I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (pp. 308-325). New York: Oxford University Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Thompson, J. A., and Bunderson, J. S. (2003). Violations of principle: Ideological currency in the psychological contract. *Academy of Management Review*, 28(4), 571-586.

- Torres, C. A. (1998). *Democracy, Education and Multiculturalism*. Dilemmas of citizenship in a global world. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- van Vought, F. (2008). Mission diversity and reputation in higher education. *Higher Education Policy*, 21, 151-174.

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서
공공가치 탐색:

미래를 위한 재설계

공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제

발표 : 허은정(서원대학교)

토론 : 박상완(부산교육대학교)

공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제

허은정(서원대학교 교수)*

I. 서 론

최근 모 대학이 2040년까지의 혁신적인 중장기발전계획을 발표하는 과정에서 공론화 과정이 충분하지 않아 평교수들이 당혹감을 표출하는 내용의 기사를 접한 바 있다. 해당 대학에서는 교직원과 학생, 외부 전문가들로 구성된 위원회를 가동했던 만큼 대표성을 띤 집단들과 논의할 제도 자체는 갖추었던 걸로 보인다(중앙일보, 2022. 8. 22.). 그럼에도 불구하고 일방적 결정이라는 일각의 반응이 나온 것은 비록 전체 구성원에게 의사결정 과정과 결과를 공유하고 설득하는 과정이 이루어진 바에 대한 시각의 차이가 존재하기 때문인 것으로 해석된다.

대학가에서 유사한 기사를 찾는 게 그리 어렵지 않다는 사실(경향신문, 2011. 8. 23.; 노컷뉴스, 2022.3. 21.; 서울신문, 2013. 9. 12.)은 참여 자체보다는 양질의 참여에 대한 문제의식을 제공한다. 대부분의 대학에서 민주적인 의사결정을 위한 다양한 종류의 기구를 발견하는 것은 어렵지 않다. 대학평의회 설치법 제19조의2, 사립학교법 제26조의2, 대학 운영 과정에서 민주적인 의사결정을 위한 최소한의 장치는 갖추어져 있는 셈이다. 이외에도 각 대학에는 소통위원회, 학생위원회, 수업관리위원회 등 대학 구성원이 참여하기 위한 다양한 기구가 있다. 특히 교육부에서 시행하는 대학역량진단에서 2021년 ‘소통’관련 지표가 신설됨에 따라 대학 내 구성원 간 소통과 참여를 정부 차원에서도 적극적으로 강조하는 모습을 보이고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2021).

앞서 제기한 문제의식을 견지하면, 의사결정 참여를 위한 제도 구비와 별개로 대학구성원들이 실질적 효과를 체감하는 정도를 심층적으로 탐색해볼 필요가 있다. 학계에서는 참여 양상에 초점을 맞춘 연구보다는 대학구성원, 특히 대학교수의 정체성 논의를 통해 참여의 이면을 간접적으로 보여주는 연구들이 다수 발견된다. 예를 들어, “대학 생존의 위기를 관리주의를 통하여 해결하려는 재단의 의지, 행정직원과 학생 등 대학 내

* ejhur@seowon.ac.kr

구성원들의 상대적 권한 확대로 교수로서의 자율성과 지위가 위협받고 있다”거나 (손준중, 2003), “교수집단의 이익집단화 경향, 정책 참여에 도의적 책임을 지지 않는 회피와 무관심, 학계 내부의 비판적 공동체 기능 약화, 신자유주의적 정책성 내면화”(송경오, 2019) 등의 지적이 이에 해당한다. 그 외에도 비정년 교수들의 소외 경험(Haviland, Alleman, & Allen, 2017)이나 행정 직원과의 갈등(전병곤, 2006) 또한 양질의 참여에 대한 문제와 일부 맥을 같이 하는 논의들이다.

의사결정 참여를 보장하는 제도가 있음에도 불구하고 구성원이 체감하는 참여의 간극이 존재함을 설명하는 데는 두 가지 측면이 모두 고려되어야 한다. 우선 대학 조직이 근본적으로 가지고 있는 이중적 속성, 즉 대학기관의 관료제적 속성과 교수라는 직업 그 자체가 담보하고 있는 전문성과 자율성으로부터 모순적 상황에 기인한다는 관점이다(김규원, 2013). 개별적인 학문을 탐구하는 자유인으로서의 대학교수가 공적이고 위계적인 조직 운영 안에 놓여있을 때는 갈등과 혼란을 느낄 수밖에 없다. 둘째, 대학 거버넌스의 시대적 변화에 따라 대학구성원의 의사결정 참여의 의미가 차별적이라는 측면이다. ‘참여’라는 동일한 용어(term)가 어느 패러다임에서 쓰이냐에 따라 실제 발현되는 양상이 달라지기 때문에 대학 운영 관계자들이 이에 대한 명확한 인식을 수반해야 선언적 수준의 참여가 남발되는 한계를 극복할 수 있다.

본문에서 본격적으로 논하겠지만, 그간 대학 거버넌스는 다양한 사회적 조정기제에 근거하여 효율적인 운영을 꾀하였다. 전통적 행정학 관점에 근거하여 수직적 위계, 규정, 상명하달식의 관료제적 거버넌스를 운영의 논리로 삼았던 시대에서 2000년대 이후 시장의 운영 기제를 정부조직에 접목시키는 신공공관리론(NPM, New Public Management)에 따르기 시작하였다. 작고 확실한 통제, 성과 평가 등 신공공관리론의 중심 가치는 각종 대학평가에 근거한 대학재정지원사업 등과 밀접하게 관련된다. 이 운영 논리는 여전히 대학을 지배하고 있고, 이를 통해 대학이 실질적 경쟁력을 확보할 수 있는지의 여부는 차치하고라도 이로 인한 대학구성원들의 회의감과 정신적 소외 현상을 건강한 긴장으로 보기는 어렵다.

이러한 현상은 대학이 구성원을 참여시키는 데 대해 중요한 문제의식을 가지고 있지 않거나, 또는 중요하게 생각하더라도 복잡한 대학 운영 과정에서 어떻게 구현해야 할지에 대한 생각이 공유되지 않았다는 데 기인할 것이다. 이는 대학이 추구해야 할 가치의 문제로 직결된다. 어떤 행동을 실행하기에 앞서 조직이 궁극적으로 무엇을 추구해야 하는지에 대한 마음이 합일되어야 한다. 익숙한 주장임에도 불구하고 지금까지의 대학 거버넌스는 몰아치는 여러 대학정책들에 대응하기 위해 학교 내적 논리를 세우는 과정에서 가치 설정의 부분이 소홀했다는 반성이 필요하다. 이

러한 관점에서 등장한 것이 바로 공공가치론(Public Value Theory)이고, 본 연구자는 바로 이 공공가치의 측면에서 대학의 의사결정 참여의 의미와 실제에 주목하였다.

공공가치론에서는 정부 및 공공조직이라면 가지고 있어야 할, 민간조직과는 다른 운영 가치가 필요하며, 이는 조직이 꼭 실패하지 않아도 개입이 필요한 부분이다(김명환 외, 2022). 이는 신공공관리론에서 간과했던 것으로, 공공성을 띤 조직에서는 추구하는 방향성에 대한 분명한 인식 아래 운영될 때 건강한 가치 창출이라는 선순환이 가능할 것이다. 공공성과 책무성, 보편화라는 주요 가치를 지속적으로 추구해야 한다는 고등교육의 성격을 감안하면(서재영 외, 2021), 대학에서의 의사결정을 공공가치의 측면에서 탐색해볼 필요성은 충분하다. 공공가치론은 소수에 의한 결정이나 보이지 않는 손에 의한 결정보다는 대화, 협상, 조정을 통한 타협이나 동의, 숙의에 더 큰 가치를 둔다는 것을 고려하면, 현재의 대학에서 이루어지는 의사결정이 어떤 참여의 모습을 보이고 있는지, 현재 양상이 공공가치 구현을 위한 가능성을 가지고 있는지 면밀히 탐색할 필요가 있다. 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 대학교수들이 인식하는 의사결정 참여의 목적은 무엇인가?

둘째, 대학교수들이 경험하는 의사결정 참여는 어떠한가?

셋째, 대학교수들이 생각하는 민주적 의사결정 참여를 위한 방안은 무엇인가?

II. 이론적 배경

1. 공공가치와 의사결정 참여

가. 거버넌스 패러다임과 공공가치론

이 연구의 주 관심사인 구성원의 의사결정 참여는 거버넌스를 설명해주는 결정적 요소이다. 따라서 의사결정 참여를 세밀하게 탐색하기 위해서는 시대적 흐름에 따른 거버넌스의 변화를 이해해야 한다. 국립국어원에서는 거버넌스를 ‘공동의 목표를 달성하기 위하여, 주어진 자원 제약 하에서 모든 이해 당사자들이 책임감을 가지고 투명하게 의사 결정을 수행할 수 있게 하는 제반 장치’라고 제시하였다¹⁾. 거버넌스를 ‘공동의 문제 해결을 위한 사회적 조정 기제’로 정의했던 학자들의 접근(이명석, 2002; Beetham, 1996; Pierre, 2000)과도 의미 해석의 간극이 크지 않음을 알 수 있다.

거버넌스를 사회적 조정 기제라고 볼 때 기제의 유형은 관료제, 민주주의, 시장의 3개로 구분할 수 있다(Beetham, 1996). 어느 유형에 기반하는지에 따라 거버넌스가

1) <https://opendict.korean.go.kr/>

운영되는 모습은 상당히 달라진다. 각 거버넌스에서 의미하는 의사결정 참여는 동일한 용어라도 그 양상과 질이 다양하다. “효율성을 위한 소수의 의사결정 참여냐”, “이를 보완하기 위한 구성원의 부분적 참여냐”, “참여와 결정은 동일한 개념인가”, “숙의와 구성원의 참여 범위는 관련이 있는가”, “의사 결정 결과의 공유와 통보는 어떤 점에서 다른가” 등 질문에 대한 답은 어느 거버넌스 이론에 기반하고 있는지에 따라서 달라진다. 거버넌스 패러다임에 대한 정확한 이해를 통해 대학 현장에 부과된 정책들은 과연 어디에 기반하여 참여를 도모하고 있는지, 구성원들이 생각하는 참여의 이상(理想)은 무엇인지 등을 면밀히 구분해야 할 것이다.

관료제에 근거한 거버넌스는 목표 달성을 위해 효율과 능률, 규범과 규칙, 문서화 등을 강조하는 전통적인 위계 조직을 상징한다. 이 때 의사결정 참여는 직위상 위치에 있는 소수에 의해 이루어지며, 해당 거버넌스를 보완하거나 혁신하는 단계, 이른바 행정 개혁의 일환으로 참여가 일부 확대되기도 한다. 정부 또는 조직 상부가 주도하는 전통적 행정학, 관료적 거버넌스를 ‘구 거버넌스’(old governance)라고 한다면, 무사안일, 획일화, 소통 부족 등의 한계를 극복하기 위해 새로운 개념 접목이 이루어진 시대를 통틀어 ‘새로운 거버넌스’(new governance)라고 한다(pierre, 2000). 새로운 거버넌스 시대는 다소 복합적인 양상을 띠는데, 이는 관료제, 민주주의, 시장 3개 유형의 조정기제에 기반 한 거버넌스가 모두 등장했기 때문이다.

사회적 조정 기제 유형			
관료제		민주주의	시장
구 거버넌스 (old governance)		새로운 거버넌스 (new governance)	
<ul style="list-style-type: none"> 전통적 행정학 관료적 거버넌스 네트워크 거버넌스 (도구적) 	<ul style="list-style-type: none"> 신공공관리론 (NPM) 	<ul style="list-style-type: none"> 협력적 거버넌스 공동 거버넌스 (co-governing) 복합조직(heterachy) 네트워크 거버넌스 (제도적, 상호작용적) 공유 거버넌스 등 (shared governance) 	<ul style="list-style-type: none"> 자기 거버넌스 (self-governance) 신자유주의 거버넌스

* 이명석(2002), p. 333의 표 일부를 재구성함

[그림 1] 사회적 조정 기제에 따른 거버넌스 패러다임

새로운 거버넌스 시대 중 상당 기간 주류를 이루었던 신공공관리론(New Public Management)은 전통적 행정학의 대안으로 나타났다. 그러나 기본적으로 관리주의

(managerialism)에 뿌리를 두고 있는 것은 전통적 행정학과 동일하며 다만 민간 부문의 경영기법을 통해 효과적이고 대응적인 정부를 구현할 수 있다고 주장한 점에서 다르다(Terry, 1998). 즉, 정부는 기업과 같이 운영되어야 하고, 관료는 공공 기업가(public entrepreneurs)로서 비용 절감, 효율성, 인원감축 등을 강조하였다. 신공공관리론은 기존의 전통적 행정학이 궁극적으로 실패를 초래할 것이라는 믿음을 가진 점, 그리고 작은 정부를 주장하였다는 점에서는 신자유주의와 공통점을 가지나 그 처방은 상이하다(이명석, 2001)는 점에서 주의 깊은 해석을 요한다. 신자유주의에서는 기존의 정부 역할을 시장에 맡기고 정부는 오직 시장의 원활한 작동을 위한 역할만을 담당하는 것을 주장하지만, 신공공관리론에서의 작은 정부는 기존의 역할은 그대로 수행하되 관리적 효율성을 증가시켜 인원이나 예산 규모가 작아진 것을 의미하는 것이다(이명석, 2001). 신공공관리론과 신자유주의에서는 모두 의사결정 참여의 공동체성에 대해 문제의식이 미약하다.

이 연구에서는 3개의 조정기제 중 바로 민주주의에 근거한 패러다임에 주목한다. 전통적 행정학을 극복하려는 신공공관리론의 시도는 정부 뿐 아니라 대학에도 적용되었고 아직까지 그 영향력은 남아있다. 그러나 정부나 공적 조직을 기업가적 마인드로 접근하는 전략은 근본적인 해법을 제공하지 못했고, 새로운 해결의 실마리로 대화, 협력, 공유 등을 고민하는 노력이 이루어지기 시작하였다. 이는 사회가 변모하는 양상과도 밀접하게 연결되는데, 이른바 네트워크 사회로 돌입함에 따라 다양한 사회 구성원들이 등장하고 개인 간의 차이와 중요성이 증가해졌기 때문이다. 사회의 복잡성은 현안의 성격에도 변화를 초래했는데, 문제 자체가 모호하거나 이해 당사자의 선호, 관점, 이해관계에 따라 문제 정의가 어려워지는, 전례가 없고, 옹고그름의 기준이 없는 고약한 성격의 문제, 이른바 “사악한 문제(wicked problem)”(Rhodes, 2000)를 다루게 된 것이다. 이를 위해서는 여러 조직이 자원과 정보를 함께 동원해야만 성공할 수 있으며 자율적인 개인과 조직의 자발적 협동을 통한 반성적 합리성(reflective rationality)의 작동이 이루어질 때 가능하다(Lynn et al., 2001). 이 패러다임에서는 협력적 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 공유 거버넌스 등이 유사한 방향성을 띠고 등장하는데, 소수에 의한 결정(관료제)이나 보이지 않는 손에 의한 결정(시장)이 아닌 모든 구성원의 주인 됨을 강조한다는 점에서 구성원의 참여의 민주적인 성격을 강조하였다.

공공가치론은 이러한 공동 거버넌스, 협력적 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등에 가치(價値)라는 우산을 씌어주는 역할을 한다. 인간의 삶은 바람직한 가치를 추구하고 행동하는지에 따라 깊이와 질이 좌우된다. 가치는 삶의 우산이 되며 신념에 기반한 일관된 행동을 안내해준다. 눈앞의 실리보다는 “무엇을 위해”라는 근본적인

질문을 통해 시야를 넓혀줄 때 삶 자체가 풍요로워지듯이, 공공가치론자들은 정부 또는 조직은 단순한 관리 기능을 가진 것이 아니며 공공의 가치를 창출해야 하는 의무를 가졌다고 말한다.²⁾ 공공가치론에 의하면 신공공관리론에 의해 선도되어 온 행정학이 민간 경영의 논리와 언어를 수용하는 과정에서 행정을 서비스 상품으로, 시민들은 단순히 소비자로 전락시켰다. 이러한 시각에서는 규범적 가치에 대한 논의가 단절될 수밖에 없는데, 정부 또는 공공조직이 규범적 가치를 인식해야 할 필요성은 특정 거버넌스의 실패를 통해 증명될 필요가 없는 그 자체로 당위적인 것이다. 이와 같이 공공가치론은 조직 행정의 정체성을 규정하는 근본적인 문제의식을 던져준다. 따라서 공공가치의 측면에서 의사결정 참여는 표면적 형태에 머무는 것이 아닌 시민 참여와 속의 민주주의로 구체화된다(김명환 외, 2022).

일련의 거버넌스 논의는 정부와 민간 사이에서의 관계 뿐 아니라 조직 내부 관리의 문제, 특히 대규모 조직에서의 하위 조직단위 관리에도 적용된다는 점(이명석, 2002: 328)에서 대학의 맥락으로 옮겨올 수 있다. 실제 대학은 관료제로서의 성격을 가지고 있을 뿐 아니라, 기업가적 운영에 대한 강조, 대학평가를 통한 성과관리 등 앞서 살펴본 신공공관리론과 신자유주의 패러다임을 충실히 따라왔다. 뒤를 이어 대화와 협력, 조정과 공유 등을 강조하는 민주주의 패러다임 역시 대학에서 발견된다. 이 시점에서 우리가 놓치지 말아야 할 것은 대학의 공공적 특성이다. 대학은 사회변화에 대응할 수 있는 인재 양성, 건강한 소양을 갖춘 시민 양성, 지역균형 발전과 같은 건강한 사회적 가치를 추구하는 공공 조직의 성격을 갖춘 만큼(서재영 외, 2021) 구성원들 간 속의를 통해 의사 결정하여 공공가치를 창출할 수 있을 때 대학으로서의 정당성을 강화할 수 있다.

나. 의사결정 참여의 개념

대학교수의 '의사결정 참여'를 개념화한 연구는 희소하다. 이 연구에서는 중등학생의 학교 참여 수준에 대한 선행 논의들 중 Andersson(2019), Cahill과 Dadvand(2018)의 연구를 참고하여 대학교수의 의사결정 참여에 대한 시사를 얻고자 한다. 우선 Andersson(2019)은 학교 수준 또는 학급 수준의 다양한 자치위원회에서 학생이 참여하는 유형과 특징을 실증적으로 탐색하였다. 아래 [그림 2]는 3P-M 모형으로 경험적 사례를 분석할 때 활용되는 틀이다. 참여 스펙트럼의 좌측 끝에 위치한 "T"는 의사결정에 학생이 참여하는 조건을 교사가 통제하는 정도를 의미한다. "S"는 의사결정 참여 권한이 학생에게 달려있는 정도를 의미한다. 첫 번째 '통

2) 공공가치에 대한 Bozeman(2007: 17)의 정의는 이러한 내용을 잘 반영한다; ① 시민들이 부여받아야 하는 권리와 혜택 및 특진, ② 사회와 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무, ③ 정부와 정책이 기반을 뒤야 하는 원칙에 관한 규범적 합의 제공

보'(informed)에서는 의사결정에서 학생들은 배제되어 있고 전체 과정을 교사들이 통제한다. 대화는 교사가 학생에게 정보를 전달하는 형태로 이루어진다. 둘째, '건의의'(Voiced)는 학생들이 그의 의견을 표현할 기회를 제공받는 것이다. 교사는 의사결정을 통제하고 학생들의 말을 규제한다. 통보에 비하면 제한적인 상호작용이 발견된다. 셋째, '협의'(concerted)는 학생과 교사가 의사결정에 대등한 구조를 가지고 책임감을 공유한다. 적극적 상호작용과 협력적 학습이 이루어진다. 넷째, '지원'(supportive)은 학생이 조직 내에서 의사결정의 통제권을 가지는 것이다. 교사는 오직 어떻게 해야 할지에 대해 질문 받을 때 가이드를 제공한다. 필요할 때 등장하는 만큼 교사와 학생의 공동학습과 소통은 다소 제한적이다. 공적인 영향력이 있는 만큼 의사결정은 결국 교사에 수락에 의해 결정된다. 다섯째, '독립'(Independent)은 학생이 조직 내 의사결정을 통제하고 민주적 형태로 이를 지속할 수 있는 것이다. 이 때 교사는 완전히 배제되고, 공동학습과 소통은 조직 내 동료들 간 일어난다.(Andersson, 2019: 153-154).



* 출처: Andersson(2019), p. 15

[그림 2] 학생 참여 유형

Cahill과 Dadvand(2018)는 목적, 시·공간, 구성원 등 구성원이 처해진 맥락적 요소에 대해 고려하고 있다는 점에서 Andersson(2019) 모형과 다른 장점을 가진다. Cahill과 Dadvand(2018)는 P7 모형을 제시하였는데, 목적(purpose), 자리 잡기(positioning), 관점(perspective), 권력 관계(power relation), 보호(protection), 공간(place), 과정(process)로 구성된다. '목적'은 학생들이 참여한 프로그램의 목적을 세우는 과정에서 학생들이 협력자로 활동했을 때 참여 욕구를 더욱 자극할 수 있다는 것이다. '자리 잡기'는 의사결정 과정에서 학생을 어떤 관점으로 바라보는지에 대한 내용을 담고 있다. 협력자(co-contributor), 옹호자(advocator), 리더(leader), 탐색자(investigator) 중 학생을 어떻게 보느냐에 따라 그들에 대한 권한 부여 양상이 결정된다. 세 번째 '관점'은 성별, 계층, 능력 등 학생의 다양성과 차이를 반영하여 참여 활동을 고려하는 것이다. 참여 과정에서 배제되거나 소외된 집단에 대한 참여를 고

려해야 한다. 네 번째 '권력 관계'는 한 조직 내에서 특정 개인이 지배적 역할을, 다른 사람들은 비지배적 위치에 머무는 현상을 의미하고, 다섯 번째, '보호'에서는 학생 참여 과정에서 취약성을 고려하여 보호해야 할 권리임을 강조한다. 여섯 번째 '공간'은 물리적이거나 관계적 속성을 의미하며 참여 공간으로서의 접근성을 보장하는 방안에 대한 질문을 내포한다. 마지막 '과정'은 참여 과정에서 상호작용을 촉진하고 유지하는 방법(예: 대화 형태)과 관련된다(이선영, 이호준 외, 2020: 29-31).

2. 대학조직에서의 의사결정 참여 관련 선행연구 동향

가. 교수 개인 차원

관련 선행연구들에서는 주로 대학 내외의 구조적, 환경적 영향에 의한 대학교수의 정체성 혼란, 적응 과정 등을 다루었다. 대학교수의 의사결정 참여를 이해하는데 간접적인 맥락을 제시해주기 때문에 해당 연구들의 특징을 정리해볼 필요가 있다. 손준중(2003)은 대학교수의 노동과정 연구를 통해 대학의 관리주의, 행정직원과 학생의 상대적 권한 확대, 교수들의 자율성 위협 등의 상황으로 인해 심각한 정체성 위기를 겪고 있으며, 다양한 방식의 노동 통제를 자발적으로 수용하되 냉소적이고 회의적인 가치 혼돈 상태를 겪고 있다고 말한다. 김규원(2013) 역시 전문인이자 조직인으로서의 숙명으로 인한 정체성 혼란을 지적하며 무사안일주의, 독선주의, 파벌주의로 부적응 양상을 정리하였다. 반면 차현주(2016)는 대학교수의 생애사 연구를 통해 대학교수의 긍정적인 면을 집중적으로 도출하였다. 끊임없는 노력과 부단한 자기혁신, 강인한 신념, 따뜻한 인간애, 유연한 사고방식 등이 이에 해당한다.

송경오(2019)는 교수집단의 정치행태에 집중하고 원인 분석을 시도하였다. 교수집단은 공익에 반하더라도 자신 또는 소속된 집단의 이익을 우선시하며, 반면 일부 교수집단은 사적 이익과 관련되지 않아도 보편적 가치 추구를 위해 도덕적 신념을 따르기도 하였다. 이는 교수집단의 이익집단화 경향 심화, 정책 참여에 도의적 책임을 지지 않는 학계 관행, 학계 내부의 비판적 학문공동체 기능 약화 등이 원인이다. 한편 비정규 교수의 차별적 경험을 다루는 연구(윤지관, 2018; Haviland, Alleman, & Allen, 2017)에서는 평등하지 않은 분리 정책이 교수진의 건강한 학문적 사명을 손상시킬 것을 우려하였다.

나. 대학 및 정책 차원

의사결정 참여가 거버넌스의 핵심적 구성요소인 만큼 대학 차원의 선행 연구들은 주로 대학 거버넌스를 중심 주제로 다루고 있다. 이들 연구는 크게 ① 현황 연구, ② 사례 연구, ③ 선언적 성격의 연구로 분류된다.

첫 번째 현황 연구는 국내외를 막론하고 다수 이루어졌는데, 국내 국·사립대학 거버넌스 현황 분석을 통해 거버넌스 구성요소별 현황과 쟁점, 개선 방안을 탐색하거나(김지하 외, 2018; 문보은 외, 2019), 유럽(Estermann & Nokkala, 2009), 동아시아(Shin et al, 2018), 5개 대륙 18개국(Locke, Cummings, & Fisher, 2011)을 대상으로 대규모 설문조사를 통해 거버넌스 변화 양상을 분석하는 연구들도 진행되었다. Shin과 동료 연구자들(2018)은 동아시아 대학 거버넌스는 신자유주의 이데올로기에 의해 긴 시간 주도되어 온 만큼 가진 유사성을 가지되 국가별 거버넌스 개혁의 차이점 또한 존재함을 밝혔고, Locke 외(2011)는 공유 거버넌스, 협의적 경영에 초점을 맞추어 국가 간 비교를 통한 차별화 및 일련의 일반화를 제안하였다.

둘째, 사례 분석으로는 유럽 6개 대학(Gornitzka, Maassen & Boer, 2017), 중국(Yang, 2014), 일본(조한상, 2019), 핀란드(김태호, 2016), 그리고 국내 대학 사례(강석남, 백승욱, 2021; 이석열 외, 2021) 등이 있다. 특히 핀란드 국립대학의 경우 대학 내 설치된 여러 의사결정기구가 분산되어 독단적 의사결정으로부터 보호하였고, 어떠한 경우에도 정부가 재정 지원을 미끼로 대학 운영에 개입하거나 평가 결과를 대학 통제의 수단으로 삼지 않는다는 점이 시사적이다. 강석남과 백승욱(2021)은 기업식 대학 구조조정 추진 상황에서 학생, 교수 직원, 본부 대표로 구성된 민주적 대학 거버넌스 출범 과정을 생생하게 묘사하였고, 이석열 외(2021)는 L대학 사례를 통해 의사결정 기구로서 대학평의원회 및 각종 비법정위원회의 전문성, 상호 연계성 등을 강조하였다.

세 번째 유형으로는 각종 문헌 분석을 기반으로 논지를 제시하는 방식을 취한 연구들이다. Shattock(2013)은 영국 대학 거버넌스의 10년 간의 변화를 논하면서 작은 거버넌스와 높은 통제로 인한 의사결정의 중앙집권화가 학문적 활력과 고유의 독특성을 상실하는 상황을 초래할 것을 우려했다. Christensen(2011) 역시 광범위한 신공공관리론 개혁이 결과적으로 대학의 실질적 자율성을 약화시킨 것 아닌지 주의해야 할 필요성을 제기하였다. 신현석(2013)은 대학 단위가 아니라 대학 정책을 거버넌스 관점에서 분석하였는데, 위계형 거버넌스로서 보완 모형, 협력적 거버넌스로서 개선 모형, 자치형 거버넌스로서 혁신 모형 등을 대안 모형으로서 제시하였다.

III. 연구 방법

1. 연구 대상 선정

이 연구에서는 연구 참여자를 선정하여 면담을 실시하였다. 선정된 연구 참여자들은 대학에 소속된 전임교원이며, 사립대학의 경우 정년트랙 전임교원으로 통일하였다. 6인 중 2인은 타 대학에서 비정년 트랙 교수로 재직했던 경험을 보유하고 있다. 그리고 1명을 제외하고는 대부분 보직 경험을 가지며, 보직으로는 학과장, 센터장, 처장(원장) 등 다양한 직급을 모두 포함하였다. 해당 교수들은 모두 사범계열 전공자(교육학 및 유아교육학)들로 제한하였고, 다양한 의사결정 참여 경험을 확인하기 위해 학과 소속(A~E교수)과 부서 소속(F교수)을 모두 고려하여 선정하였다. 국립대학 3인, 사립대학 3인으로 균형적으로 구성하였고, 소속 대학은 수도권, 대전·충청권, 경상권 3개 지역에 분포되었다. 교육경력은 2년~15년까지 다양하다.

<표 1> 연구 참여자 주요 특징

면담 일자	면담 대상	설립유형	교육경력	보직 경험	비정년트랙 경험
8. 31.(수)	A교수	국립	15년	대학원장 등	-
9. 1.(목)	B교수	국립	2.5년	-	2년
9. 5.(월)	C교수	사립	5년	학과장, 센터장	-
9. 13.(화)	D교수	국립	12.5년	학과장, 센터장	0.5년
9. 16.(금)	E교수	사립	14년	기획처장 등	-
10. 6.(목)	F교수	사립	2년	**부원장	-

2. 자료 수집 및 분석

면담은 2022년 8월부터 10월 사이 이루어졌다. 먼저 연구 주제와 면담 취지에 대해 유선으로 설명한 뒤 참여에 대한 동의를 얻은 후, 면담 일정과 장소를 정하였다. 그리고 사전에 면담 질문지를 전송하여 참여자의 준비가 가능하도록 하였고, 참여자가 원할 경우 면담 도중이라도 중단할 수 있고 연구가 종료되기 전 인용문에 대해 사전 검토를 받을 예정이라는 안내를 하였다. 실시간 화상 시스템(ZOOM)을 이용해 비대면 면담을 실시한 D교수를 제외하고, 나머지 5인의 경우 근무처 또는 거주지 인근의 면담 가능한 장소에 연구자가 직접 방문하여 1시간에서 최대 2시간까

지 심층면담을 각 1회 실시하였다.

면담은 반구조화된 형태를 활용하였다. 반구조화된 면담은 구조화와 비구조화 면담 각각의 장점을 살린 절충식 방법으로, 사전에 면담에 관한 치밀한 계획을 세우지 실제 면담 상황에서는 융통성 있게 진행하여 참여자의 깊이 있는 반응을 이끌어내는 데 효과적이다(이종승, 2013). 실제 면담 과정에서는 아래 질문을 중심으로 하되 면담의 흐름에 따라 개방적인 형태로 진행되었다. 초점 질문은 앞서 언급한 Andersson(2019), Cahill과 Dadvand(2018)의 참여 모형에 기반하되 연구의 주제와 대학의 맥락에 맞게 재구성하였다.

<표 2> 면담을 위한 초점 질문

구분	질문 내용
의사결정 참여 목적	<ul style="list-style-type: none"> 대학(운영)에서 구성원의 의사결정 참여가 왜 필요하다고 생각하십니까?
의사결정 참여 경험	<ul style="list-style-type: none"> 대학 내 의사결정 참여를 보장하는 현재의 제도(예: 대학평의회, 소통위원회 등)가 어느 정도로 유효하다고 생각하시나요. 제도를 만들었을 때, 실제 체감되는 변화·효과가 있었나요. 있었다면 또는 그렇지 않다면 무엇이 원인이라고 생각하시나요. 귀하가 직·간접적으로 의사결정에 참여한 경험이 있습니까? 있다면 어떤 방식이었나요. 기억에 남는 사례 중심으로 말씀해주시면 감사하겠습니다. 대학구성원으로서 의견을 제시해 채택된 경험이 있습니까? 채택되지 않더라도 의사결정 과정을 함께 한다는 느낌을 받은 경험이 있습니까? 의사결정 참여가 제대로 이루어지지 않고 있다면 왜 그렇다고 생각하시나요. 가장 큰 문제의 원인은 어디에 있다고 보십니까? 의견을 공유하는 장이 있어야 하는 데 없다고 느낀 경험이 있을까요? 대학 구성원들이 의견을 제시할 기회가 있음에도 불구하고 적극적으로 참여하지 않는다고 생각되는 경우가 있습니까? 귀하의 경험은?
필요한 제안, 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> 좋은·건강한 참여는 무엇이라고 생각하십니까? 구성원의 실질적인 의사결정 참여란 어떤 모습일까요? 좋은 참여가 이루어지려면 무엇이 필요하다고 생각하십니까?

IV. 분석 결과

1. 의사결정 참여 경험의 명암(明暗)

가. 긍정적 경험

1) 의견 반영 경험을 통한 신뢰 형성

의사결정 참여에 대한 긍정적 경험은 의사결정 기구가 본래의 기능을 제대로 실행하고 있다는 데 대한 확인에서 시작한다. 모든 대학에 의사결정 기구는 존재하지만, 해당 기구의 기능이 의결, 심의, 자문인지 여부와 상관없이 자신의 의견이 본부의 의사결정에 실질적인 참고 사항으로 간주되고 있는지를 대학교수가 느끼고 있는지가 중요하다. “공식적인 기구가 있음에도 불구하고 보고 형식의 주간 회의 느낌이고 진짜 의사결정의 핵심은 소수자에 의해 비공식적으로 이루어지는 것 같다”는 의견(F교수)과 비교할 때 관련 위원회가 제 기능을 수행하는 것은 당연하지만 그렇지 않을 수도 있는 중요한 조건이 된다.

우리 대학은 의사결정 권한이 있는 기구라고 생각해요. 총장이 대표자이기는 하지만 총장이 단독으로 결정하지 않기 위해서 위원회를 만들었죠. 위원회에서 위원회 총장이 들어가는 위원회도 많고 함께 의뢰했던 의사결정을 총장이 수용하지 않을 이유가 없어. (중략) 이 사람들이 각 부서의 의견을 수렴해 와서 거기서 논의를 해요. 그러니까 처장들이 자기의 생각만 가지고 협의에 들어가는 게 아니고 단과대학의 여러 학과장들을 매주 만나요. 또는 격주로 만나서 정례적인 미팅을 해서 학교 전체로 다뤄져야 될 사안이 있으면 이미 의견을 수렴해 와서 의사결정에 참여를 하거든요. 그래서 그 의사결정 기구에 들어오지는 않았지만 사실은 저 밑에 있는 교수 수준이나 학과 수준의 의견들이 반영됐다고 볼 수 있는 것이죠. (A교수 면담)

목소리를 내면 반영이 반드시 되거든요. 신기하게 (B교수 면담)

의사결정 기구가 제대로 기능하는 것을 바라보는 것 그 이상의 긍정적 경험은 업무 협력자(co-worker)로서 대학(본부)과 대등한 협력을 경험하는 것이다. 이러한 기회는 의사결정에 참여할 기회가 더 폭넓게 주어진 보직자들에게 보통 주어진다. 아래 사례는 학생들에게 의무로 제공되는 비교과 프로그램을 학점 취득이 가능한 교과목으로 전환하려는 시도가 받아들여지는 경험을 통해 구성원의 의지가 전제될 때 협력적인 의사결정이 실현된다는 믿음이 생기고 이는 곧 조직에 대한 신뢰로 이어지는 것을 볼 수 있다.

○○교육과정을 (학생들이) 굉장히 부담스러워하고 귀찮아하는데 제가 보서는 꼭 필요한 측면이 있어요. 그래서 이것을 좀 공식화 하자라는 차원에서 그때 핵심적으로 이루어졌던 프로그램을 우리 학교의 정규 프로그램으로 만들어 버렸어요. 이게 공식 학점으로 인정받으니까 나중에 불만이 많이 줄어들었어요. 기존에는 별도의 교육과정으로 갔는데 그중에 정규 교육과정 못지않게 중요하다 싶은 것들을 정규 교육과정으로 했죠. 많은 사람들을 설득해야 되고 학생들하고도 협의를 했지만 특히 교무회의에서 설득해서 동의를 받아야 되기 때문에 학교 구성원들하고 의논하면서 그 일을 제안했고, 실제로 받아들여서 제도화됐고, 지금도 그 틀이 이어지고 있어서 학교가 막혀 있는 구조가 아니다. (중략) 그래서 이것도 의지가 있고 구성원들한테 논리적으로 설명만 잘하면 바뀔 수 있는 그런 곳이다. (A교수 면담)

2) 전문성을 인정한 위임

긍정적 의사결정 참여 경험의 또 다른 양상은 자신이 맡은 직무에 대한 전문성이 인정된 상황과 관련된다. 보직자에게 주어진 권한(예: 위원회 위원 위촉)을 행사하는 과정에서 특별한 사유가 없다면 그들의 결정이 수용되는 과정을 경험하는 것이 대

표적인 사례이다.

그동안 맡은 보직 모두 위원회가 다 있지만 제가 정한 위원들에 대해서 바꾸거나 '이 사람 안 된다'라고 한 경우는 그 사람이 징계를 받은 경우 외에는 없어요. 그러니까 거의 수용을 해 주셨던 것 같아요. 부서장의 결정이라고. (E교수 면담)

유사한 경험은 보직자가 아닌 평교수에게도 일어난다. 자신에게 부여된 과업, 또는 직무가 불필요한 제재나 간섭 없이 학교에서 수행되거나 반영되는 것을 확인할 때가 이에 해당한다. 이 때 교수들은 직무 수행 상의 의사결정 권한이 자신의 전문성에 근거하여 위임된 것으로 느낀다. 아래 제시된 사례에서는 교육과정에 관한 연구·심의의 직무를 수행했던 교수가 표준강의계획서를 수정·보완하여 보급하는 과정에서 다른 교수님들이 연구의 의도를 이해하고 잘 반영해주었을 때의 보람을 이야기하고 있다. 이 사례를 통해 해당 교수는 “내 의견이 받아들여졌다(설득이 되었다)”는 느낌은 곧 “전문성 존중”에 기반한다고 설명하였다.

그래도 제가 ○○위원회 에서는 대단히 크게 막 목소리를 내는 그런 구조는 아니었어도 어쨌든 내가 만든 체계가 돌아가는구나 같은 생각은 할 수 있었죠. '이런 게 필요해요'라고 이야기하기 위해서 제가 보통 보고서를 써내잖아요. 그걸로 설득이 된다고 생각될 때, 그때는 또 '받아들여졌구나' 이런 마음이 들기도 했죠. 예를 들면 □□영역의 공통 교과목들을 제각기 다른 학과에서 제 각기 다른 교수님들이 가르치는데 통일된 표준강의 계획서가 말이 안 되는 거예요. 그래서 제가 보완하는 연구를 하면서 모든 교수자가 이야기하는 공통된 요소를 뽑아내서 '이거는 꼭 넣어주세요' 하는 식으로 바꿨거든요. 그런데 교수님들도 제가 제시한 예시를 그대로 다 이해를 하고 써주신 거예요. 이런 마음(의견이 받아들여졌다-연구자 주)이 그때 들었어요. (B교수 면담)

그러나 전문성의 위임은 언뜻 표면적으로만 나타날 수 있기 때문에 현상을 해석할 때 주의를 기울여야 한다. 직무를 수행하는 과정에서 아무런 제재가 없었다 하더라도 그것이 방기(放棄)에 의한 상태라면, 그것은 진정으로 전문성에 근거한 위임이라고 볼 수 없는 허무한 독립일뿐이라는 것이다.

제가 꾸러갈 수밖에 없었던 입장이었기 때문에 했던 거지 내가 학교로부터 위임받아서 책임감 있는 (이런 게 아닌), 누군가는 해야 되는 일이기 때문에 했을 뿐이지...(B교수 면담)

나. 부정적 경험

1) “패싱”(passing), 존중이 결여된 통보

① 직무 전문성에 대한 존중 결여

대학교수들이 말한 의사결정 참여의 부정적 경험의 공통점은 바로 ‘존중의 결여’라고 볼 수 있는데, 그 첫 번째 양상은 ‘직무’전문성에 대한 존중이 결여된 것이다. 주어진 직무 또는 과업을 수행하는 과정에서 그 일을 맡은 자의 전문성을 전혀 존

중하지 않는다는 느낌을 받을 때, 즉 그 사람의 전문성을 인정하고 위임하는 것이 아니라 일을 해야 하는 머릿수 중 하나로 취급 받는 느낌을 받을 때이다. 아래 사례는 정부 대응 평가 업무에 동원되었을 때 직무에 대한 전문성을 존중받지 못한 경험을 말하고 있다.

가장 무력감을 느낄 때는 전문성을 전혀 인정해주지 않을 때였던 것 같아요. 예를 들면 평가 준비 같은 것도 분명히 나는 확실하게 알고 있는데 안 듣잖아요. 왜냐하면 전문성을 그만큼 인정해 주지 않기 때문에.. 만약에 그들도 전문성을 인정해서 이 사람의 이야기를 들어야겠다고 생각했다면 태도가 달랐을 것 같은데 이렇게 뭐랄까요. 굳이 내가 있지 않아도 되는 자리일 것 같다. 이런 생각이 제일 많이 들었어요. (B교수 면담)

직무에 대한 전문성을 존중 받지 않은 채 의사결정이 흘러가는 양태를 교수들은 어떤 시각으로 바라보았을까. 면담에 응답한 교수는 의사결정 행위가 조직을 위한 어떤 지향점을 가지고 있었다면 의사결정 과정에서 참여하는 비중이 미약했다 하더라도 자신이 존재할 필요성을 받아들였을 것이라고 말하였다. 즉, 모두를 위한 (공공) 가치가 결여되었다는 것을 지적하였고 본인은 의미 있는 구성원으로 간주되지 못했다는 느낌을 받게 된다.

공공 가치(를 위한 거)였을까요. 개인의 어떤 파워를 보여주고 싶었던 건 아닐까 하는 생각도 사실은 들어요. 만약에 가치가 있고 내가 개입이 돼 있었다면, 그럼 그 부분에 '내가 잘하니까 이분들이 나를 필요로 하는구나'라고 생각했을 텐데 그런 논리는 하나도 채워지지 않는데 (중략) 그냥 머릿수를 하나 채우고 싶은 건가 싶고, 전문성이 있어서 데려가고 싶다는 논리가 아니라 잡일 하는 사람이 필요한 것처럼 받아들여지게 되니까 그 상황이 더 싫어지는 거예요. (B교수 면담)

직무 전문성을 존중받지 못했을 때는 의사결정 참여의 기회가 공식적으로 주어졌을지라도 스스로 포기해버리는 현상을 발견할 수 있다. 구조적으로는 여러 의사결정권자들과 대등한 위치에 있었음에도 불구하고 “나의 목소리를 진짜 듣고 싶어서가 아니라 회의가 사라지지 않도록 인원을 채우는 역할을 했을 뿐이기 때문에 직접적으로 목소리를 낼 수 있었음에도 불구하고 한 마디도 하지 않았다”(B교수)는 면담 내용이 이를 반영한다.

② 알 권리에 대한 존중 결여

부정적 경험의 두 번째 양상은 바로 의사결정이 이루어지는 ‘과정을 아는’ 데 대한 존중의 결여이다. 이는 주로 학과 정원 조정이나 인사 문제와 같이 교수들에 민감한 주제임에도 불구하고 대학 본부 차원에서 구성원들과 협의나 정황 공유가 충분하게 이루어지지 않은 사례들에서 발견된다. 아래 인용 글은 학과 정원 조정에 대한 본부 발표 과정에서 충분한 설명 없이 자료 제시로만 그쳐 일방적 통보와 다른 없는 상황을 경험한 교수의 진술이다.

학교 입장에서 (사범대학을) 그냥 두기는 어려웠을 거라는 건 100% 인정을 하지만 단 한 번도 사대 학장이나 학과장들한테 설명을 한 적은 없어요. 슬라이드가 뭐가 뒀냐하면 사대 전체 정원 조정은 하지 않겠다. 근데 사대 내에 '뭐를 하겠다'라고 약간 예시 슬라이드처럼 띄우고 설명 안 하고 훑 지나갔어요. 그래서 저게 뭐지 하고 있다가 그게 한 2, 3주 지나서 진짜 그렇게 현실이 된 거야. 그래서 완전 빅스캔들이었고 (C교수 면담)

대학 교원의 신분(인사 영역)에 관한 규정 개정이 이루어질 때 관련 내용을 발표하고 의견 수렴 기간을 가지는 것으로 절차적 정당성을 충족했다고 할 수 있을까? 아래 인용 글에서는 비단 문서상의 절차가 아니라 이해 당사자인 교수 개개인이 상황을 이해하고 알 수 있는 기회가 주어지지 않은 데 대한 아쉬움을 확인할 수 있다.

트랙 전환이나 이런 것들은 이제 언성이 높아질 수도 있고 민감하니까 그런 그룹 미팅을 안 한 게 아닐까 싶기도 해요. (중략) 모르겠어요. 진짜 다 모아놓으면 난리가 날 수도 있어서 그런 방법을 택하는 경우가 많긴 하니까 이해는 가긴 하는데 이제 그게 만약에 정말 나쁜 의도가 아니고 장단점 중에 장점이 더 많은 거라면 트랙 전환 (관련 규정 개정)에 대해 거부감이 없으시겠죠. 근데 그런 게 아닌 경우 뭐가 생길 수도 있으니까 이제 교수님들께서 그때 들쭉들쭉 했던 게 아닌가... (F교수 면담)

2) 직원 권력의 비대화

① 성과관리 지향의 부작용

대학교수들이 느끼는 의사결정 참여의 부정적 경험, 특히 직무 수행에서의 전문성 존중을 받지 못하는 것은 직원과의 불편한 관계와 연결되기도 한다. 평교수 입장에서는 정부 평가에 대응하는 업무를 담당하는 부서의 직원들이 과도한 발언권을 행사해도 본부에서 묵인한다는 느낌을 받는다. 이는 성과 관리 지향의 대학 운영 논리가 빚어낸 부작용의 이면이라고 볼 수 있겠다.

이 사람(평가 담당 직원-연구자 주)이 놓으면 이게 아무것도 안 될 것 같다는 두려움이 그 의사결정권자들한테도 있었을 것 같고 그러면서 자기들이 힘을 더 쓰지 않고 손을 더 쓰지 않아도 되게 평가 담당 직원에게 힘을 실어주지 않았을까 (B교수 면담)

직원 선생님들이 출판업소 편집국장 식으로 이거 들렸다. 저거 들렸다....(이렇게 된 이유는) 평가 기저의 또 불안감 그러니까 지방 사립대이기도 하고 뭔가 조금이라도 빼끗해서 혹시 잘못되면 안 되니까, 서로가 다 불안감을 가지고 있어서 여기에 목을 매게 되는 게 아닌가... 그리고 특히 많은 처장님들은 진짜 (평가 준비에-연구자 주) 투입되어서 쓰면서 경험을 한 게 아니니까, 전체적인 흐름만 보지 하나하나 모르시니까, 그러다 보면 직원들한테 거의 일임하게 되고 그러면 직원들은 본인이 컨트롤하고 있다는 느낌을 받으면서 살짝 교수님들을 밀어내기 시작하는 게 아닌가... 그런 생각도 들고요 (F교수 면담)

② 관료제의 이면

대학 직원 권력의 비대화는 관료제 특성을 가진 조직의 이면으로도 해석할 수 있다. 이는 주로 국립대학에서 더 자주 언급된 양상인데 이른바 조직의 안정성이 갖는 동전의 뒷면, 무사안일주의로 인한 부작용이다. 조직을 담당하는 교직원들은 일의 맥락과 세부적인 정보를 일정 기간 임명되는 보직교수에 비해 훨씬 더 많이 알기

때문에, 의도적으로 구체적인 정보를 보고하지 않는 것이다. 정황을 알 수 있는 기회를 제공하지 않는 부정적 경험이 역으로 발생하는 경우라고 볼 수 있다.

직원들끼리 그냥 알아서 해버리는 경우들도 많아요. 여기 같은 경우에는 직원이 진짜 파위가 엄청나요. 회의록 같은, 자료 같은 거를 미리 보내줘요. 그럼 내가 검토하고 나서 의견을 얘기하면, 늘 '그렇게 해왔던 거다' 그리고 '그거 몇 년 전에 그런 게 있었는데 교수님이 몰라서 얘기하는거다' 이런 것들이 굉장히 많고...저는 (센터장 되었을 때) 처음부터 제가 많이 배우면서 하겠습니다 하고 말했어요. (D교수 면담)

다. 영향요인

1) 리더십: 선한 의도, 적극적으로 정황을 알게 해주는 자

대학교수들이 의사결정 참여가 제대로 이루어진다는 긍정적 경험을 가지기 위해서는 각종 상황에서 정보를 가장 빨리, 많이 접하는 대표자(보직자)들이 선한 의도로 임하고 있다는 데 대한 서로 간의 신뢰가 전제되어야 한다. 이는 면담에 응했던 여러 교수들에게서 확인할 수 있었는데, 아래는 선배 보직자들이 보여준 학교에 대한 헌신과 같은 가치를 공감하고 계승하는 경험을 한 교수의 응답 내용이다.

제가 느끼기에 저와 함께 보직을 하셨던 처장님이 기본적으로 '학교가 잘 돼야 된다' 그리고 '구성원은 학교가 잘 되는데 어느 정도 희생을 해야 된다'라는 마인드가 있으세요. 그리고 굉장히 성실하신 분이기 때문에 과제가 주어졌을 때는 그걸 해야 되는 분인 거예요. 그런 마인드가 굉장히 비슷했던 것 같아요. 우리가 조금 희생하더라도 지금 이 시기를 그래도 우리가 지나가야 되는 거다. 그게 우리가 해야 될 일이다. 이런 공감대는 있었던 것 같아요. (E교수 면담)

물론 선배 교수들의 리더로서의 선한 문화가 구축되지 않았어도 개인의 의지와 노력에 의해 리더의 본분을 자각하고 민주적이고 투명한 의사결정 과정을 만들고자 노력하는 경우도 보인다("내 대에서 이걸 끊고 싶었던 거죠"-D교수 면담).

대학 내 의사결정 과정에서 리더(보직자)가 취해야 할 본분은 무엇일까? 면담 결과에 따르면 교수들이 공정하다고 느끼는, 또는 긍정적인 상황이라고 여기는 양태는 의사결정에서 동일한 비중의 결정권을 직접 발휘하는지의 여부가 아니라 자신의 의견이 정당한 과정을 통해 수렴되고, 최종적으로 어떻게 되었는지(반영되었는지 또는 반영되지 않았으면 결과는 어떠한지 등)를 알 수 있는지에 따른다. 이를 위해 보직자는 대표자로서 교수들의 의견을 수렴하여 조정하고 관철시키려는 노력을 해야 한다. 그리고 관철시키지 못했다하더라도 전체적인 정황을 알려주는, 즉 의사결정 과정과 결과를 납득시켜주어야 한다. 리더는 진정한 역할은 단순히 정보를 전달하거나 결과를 통보해주는 대리인에 국한하는 것이 아니라는 의미이다. 이러한 리더의 노력은 구성원으로서의 교수 개인에게 "보호 받는"(B교수) 안정감과 신뢰를 제공한다.

의사결정 참여의 의미가 실제로 그 자리에 가서 한 표를 행사해서 참여했다고 느낀다기보다는 그 대표로 나가는 사람이 - 예를 들면 학과의 장이라고 하면 - 그 학과 교수들의 의견을 다 모아서 대표해서 가는 거잖아요. 그 과정에서의 차이가 있을 것 같아요. 그 사람이 '나는 대표니까' 하는 마음으로 가서 저는 "1번 할래요" 해놓고 와서 "제가 1번 했어요." 이렇게 얘기를 전달만 하면 존중을 받지 못했다고 생각이 들 것 같아요. 반면 그 전체 과정에 "저는 지금 1번이라고 생각하는데 다른 구성원들은 어떠세요?"를 물어요. '그런 과정을 거쳤다'라는 거, 최종 결정은 안 됐지만 그걸(의사결정이 이루어진 과정-연구자 주) 알면 괜찮아요. 그리고 중간 사람의 태도 차이도 있을 것 같아요. 학과 교수들의 의견을 들으려고 했잖아요. "내가 가서 그 얘기 했는데 결국에는 이런 과정에 의해서 이렇게 돼버렸어"라고 전해주는 게 중요해요. 그럼 이 사람의 태도가 진짜로 대표해서 가는 사람이 되는 건데, 그게 아닐 경우 그냥 콩나물처럼 하나씩 다 뽑아서 얹혀놓고 이 사람은 구성원들의 의견을 전혀 모르는 채로 한 표만 행사하고 돌아오고, 그 결과는 공람이 돌아요. (B교수 면담)

이를 위한 구체적인 전략 중 하나에 대해 보직 경험이 있는 교수는 '많이 만나기'를 들었다. 단순 전달이 아니라 여러 정황을 듣고 논하려는 소통의 노력이 필요한 것이다. 아래 면담 내용은 학과 정원 조정이라는 민감한 주제에 관해 개별 학과들과 수많은 소통의 자리를 마련했던 보직 교수의 경험에 대한 것이다. 해당 교수는 리더의 이러한 노력이 없을 경우 단기간에는 쉽게 해결되는 것처럼 보일 수는 있어도 "결국 더 큰 반발이 생기기 때문에 결국 아무것도 할 수 없는 구조가 된다"(E교수 면담)라고 말하였다.

많이 만나야 돼요. 교수님들한테 영향을 미치는 사안이다, 그러면 그 교수님들을 많이 만나야 되고 제가 너무 놀랐던 건 제가 보직을 하고 있는 동안 미팅 요청을 하면 학과장님들만 오실 줄 알았어요. 한 분 정도 빼고 다 오세요. 거기 단과대학 소속 교수님들이 저녁 6시에도 만나는데 만큼 그분들한테는 그게 굉장히 중요한 사안이라는 거고 그렇게 애정을 가지고 계신 부분이기 때문에 저도 긴장을 해야 되는 거죠. 이분들한테 이게 이렇게 중요한 일이구나. (E교수 면담)

2) 구성원 태도: 무관심, 그저 개인의 삶

의사결정의 질을 좌우하는 또 다른 요인은 역시 '사람'이다. 소수의 리더 못지않게 다수의 구성원(평교수)들의 자세도 중요하다. 특정 사안에 대한 의견이 아예 없거나, 있어도 공식적인 상황에서 표출할 기회 자체를 거부하는 문화에 대해, 공동체를 구성하는 사람으로서의 의무를 저버린 것으로 비판할 수 있다. 이와 관련해서 면담에 응한 교수들은 "개인주의적이고"(D교수), "내 것 안 건드리면 무엇을 해도 상관없는"(C교수)이라고 표현한 바 있다. 이어지는 인용 글은 특정 위원회에 소속 학과와 직접적으로 관련이 없는 안건이면 참여 자체를 안 하려하는 교수들의 공동체 의식 부재에 관한 면담 내용이다.

최근에 ○○위원회가 생겼어요. 그런데 옆 과 교수님은 위원인데 안 가고 있는 거예요. 중요하지 않은 회의이고 자기네 과 교수님들한테 이거 가야하는 거냐고 여쭙봤더니 "그런 거 가지마" 이랬대요. 우리과는 직접 해당 사항이 없지만 그냥 공동체니까 가서 "학과에서 상의하고 오겠습니다" 그 정도로 하고 오시라고 (저희 과 위원이신 교수님한테는 말했어요- 연구자 주). 공동체 의식, 생명 문화가 있잖아요. 자기의 어떤

이익, 편안함 이런 거 관련해서는 완전 개인주의로 가는 게 지혜롭다고 비춰지는 것 같아요. 누가 그렇게 일 많이 하래, 이런 문화가 올라오는 것 같아서...(D교수 면담)

이러한 특성은 변화가 필요한 상황을 직면하지 않고 답습하는 현상으로도 이어진다. 전공 교육과정의 개폐(開廢)는 학과 단위의 의사결정 권한이 높은 영역임에도 불구하고 교수들은 현상 유지 이상의 노력을 잘 보여주지 않는 데 대해 아쉬움과 우려를 보이는 의견이 아래 면담에서 제시되어 있다. 미래 사회를 대비해놓을 수 있는 치열한 작업이 필요함에도 불구하고 “거의 의사결정이 이루어지지 않고” “학과장이 알아서 하는”(C교수) 행정적인 역할로 치부되는 실정인 것이다.

기존의 교육과정을 계속 답습하는 형태로 운영이 돼요. 어떻게 보면 굉장히 치열하게 교수들 간에, 특히 학과 단위에서 의사결정을 하기 위해 싸우기도 해야 되는데 그런 불편함을 안 하고 귀찮은거지.. 하던 게 있으니까 그리고 막상 어떤 영역을 건드리려고 하면 불같이 화를 내시고 그래서 이제 이 부분이 어떻게 보면 교수들의 참여도 많아야 하고 의사결정 권한이 많거든요. 실제로 폐강하고 하는 것은 개별 교수의 권한이니까. 그리고 학교에서도 요청을 하고 계속 개편을 하라 그러는데 거의 의사결정이 일어나지 않는, 그래서 기존의 것들이 그냥 그대로 유지가 되고...학과장 입장에서는 이렇게 하다가는 학과가 망할 수도 있겠다. 왜냐하면 지금 막 4차 산업혁명 난리가 났고, 어느 순간 이렇게 유지하기 어려울 수도 있고 이러다가 우리가 뭔가 다른 색채를 어필을 해야 될 때 뭔가 해놓은 작업이 있어야 되는데 이대로 가도 될까라는 위기의식이 있는데 ... (중략) ... 그냥 학과장이 알아서 해, 있는 거 찾아가지고... (라고 해서) 맞춰서 내요. 그러니까 의견 수렴 자체도 너무 힘든 거예요. (C교수 면담)

이러한 회피와 무관심이 단지 개인주의적 성향 때문인지에 대해서는 세심한 숙고가 필요하다. 비정년 트랙 경험을 가진 면담 대상 교수는 당시를 무력감에 의해 “완전히 짓눌려 있었던 시기”(B교수)라서 의사결정의 기회를 찾기 위한 노력을 하지 않았다고 말한다. “뒤져보면 무언가는 있었을 것 같은데 사실 안 보였다”는 B교수의 면담 내용은 비정년 트랙 교수들이 경험하는 의사결정 기회 자체의 협소함에 대해 시사를 주는 대목이다.

2. 의사결정 참여의 목적

민주적인 의사결정 참여를 위해 대학이 노력해야 하는 이유는 무엇일까, 다시 말해 제대로 된 협의를 통해 대학이 창출할 수 있는 가치는 과연 무엇인가. 교수들이 생각하는 첫 번째 목적은 구성원들의 주인 의식 고취였다. 흥미롭게도 면담에 응한 교수들은 설립 유형을 막론하고 본인이 소속한 곳을 ‘주인 없는 대학’이라고 칭하였다. 자의든 타의든 교수들은 학교의 의사결정 과정에서 소외되어있음을 방증하는 표현이다. 그런 만큼 함께 참여한 의사결정 과정은 구성원들에게 “공동 책임감”(E교수)과 “실행력”(A교수)을 부여한다.

학교는 원래 합리적인 조직이 아니잖아요. 오죽했으면 오거나이즈드 애너키(organized anarchy)라고 그랬을

까요. 대학이 특히 그래요. 교수들 하나하나가 퍼즐이 아니에요. 가장 좋은 어떤 솔루션 이런 것들을 갖고 접근한다는 발상은 나는 안 해요. (중략) 그런 점에서 시간이 다소 걸린다 하더라도 여러 사람들의 의견을 듣는 장치도 필요하고 또 그런 제도도 필요하다고 봐요. 이게 갖는 장점은 그런 의사결정이 이루어졌을 때 결정으로 끝나는 게 아니고 이게 실행이 돼야 해. 실행했을 때 동력은 달라. 많은 사람들이 공감해 주는 의사결정은 그 뒤달이 없죠. (A교수 면담)

책임을 부여하는 거죠. 같이 결정한 거니까 공동 책임을 가지는 거죠. 학교에서 일괄적으로 결정을 해주면 그 결정을 한 사람이 책임을 지는 거죠. 총장, 처장의 책임이 더 많기는 하겠지만 그 과정에서 구성원과 소통을 했다면 구성원의 입장에서 내가 들었고 암묵적인 동의를 했다는 것 때문에 책임감을 가져야 된다는...(E교수 면담)

두 번째로는 **공동체 구성원으로서의 호혜주의(互惠主義)**를 지향하기 위해서이다. 대학이라는 조직은 교육과 학문의 공동체이다. 관료제 내에서 부속품으로 남는 게 아니라 인간으로서 서로의 안녕에 관심을 가지고, 생각이 다르더라도 서로를 이해하기 위해 소통하는 조직에서의 삶을 위해서이다. 규정을 따르고 문서를 작성하는 관료제 아래의 부속품이 아니라 “인간으로서 존재하고 싶기 때문에”(C교수) 건강한 의사결정 참여가 필요하다는 말이 주는 무게는 가볍지 않다.

제가 가지고 있는 기본적인 생각이 대학은 공론의 장임과 동시에 하나의 학문공동체이기도 하고 교육의 공동체이기도 하고 그런 문화였을 때 조금 더 뭐랄까 사는 게 덜 각박한 것 같아요. 공동의 우리가 추구하는 방향을 가지고 같이 움직이는 사람들, 서로의 안녕에 대해서 계속 고민해 주는 사람들라고 생각하고 사는 게 나의 안녕에 도움이 되니까, 내가 편하기 위해서...이 규정만 맞추고 이 문서만 작성하면 뷰러크러시(bureaucracy)에 만족할 수 있어 (그렇지만) 그렇게 살기에는 난 좀 더 끈끈한 게 필요하고 인간적으로, 그래서 내가 물론 이 학교에서 그냥 일을 하는 하나의 부속품일 수도 있지만 그냥 나는 인간으로서 내가 존재하고 싶고 그렇다면 다른 사람의 일에 내가 관심을 갖는 만큼 저 사람도 나의 안녕에 좀 관심을 가져줬으면 좋겠고 서로 좀 다독이는 그런 공동체였으면 좋겠다, 라는 생각이 있는 거예요. (C교수 면담)

의사결정 참여의 세 번째 이유는 합리적 판단을 위해서이다. 아무리 전문가들로 구성된 조직이라고 하더라도 각자는 모든 영역을 알지 못한다. “교육은 가치 지향적인 일인 만큼 절대적인 기준이 없이 모두가 합의하는 과정”(B교수)이라는 것이다. “가방 끈 긴 바보”, “비전문적인 전문가 집단”이기 때문에 반드시 협의가 필요하다는 의견(D교수)도 이와 맥을 같이 한다.

3. 의사결정 참여를 위한 개선 방안

가. 반응하는 문화, 건강한 조직의 징표

면담에 응한 대학교수들은 편중된, 소극적인 의사결정의 현 주소를 개선하기 위해서 대학 교수들의 문화가 적극적으로 변해야 한다는 데 입을 모은다. “비판이 많

은 대학은 오히려 건강한 대학이다. 체념하고 무관심한 대학이 제일 위험하며, 이런 현상은 정보를 많이 제시해준다고 해서 회복되는 게 아닌”(E교수) 근본적인 위기가 기 때문에 주의를 기울여야 한다.

이를 위해서 비공식적인 공동체 문화가 형성되었으면 좋겠다는 한 교수의 의견은 주목할 만하다. 특정 안건이 생기면 상부에 의해서 위촉되는 대책위원회 형식이 아니라, 마음이 잘 맞는 사람끼리 자생적으로 뭉치는 “러닝 크루”(running crew)처럼 의견을 자유롭게 모으고, 이러한 의견이 공식적인 조직에게 전달되는 현상이 자연스럽게 될 때까지의 조직적 성숙이 필요하다는 것이다. 이는 비단 제도의 설치만으로 해결할 수 없는 것을 알면서도 지속적으로 구조적인 시도만 했던 지난 상황들에 생각의 전환점을 제공해준다.

팀 중심의 그런 느낌 ... 조직이 개선이 되려면 진짜 마음이 맞는 사람들로 구성된 팀들이 뭉성뭉성 생겨서 그것들이 올라가서 진행이 돼야 되는 상황이 필요해요. 지금처럼 위원회에도 총학생회 학생 한두 명 와 있기는 하지만 어른들 (얘기하고 나면-연구자 주) “네, 저도 괜찮다고 생각합니다.” 이런 형식적인 구조 말고, 밑단에서 일어나는 여러 팀들의 목소리들이 많이 있으면 해요. 현재의 위원회라는 단어가 주는 좀 딱딱함이 있는 것 같아요. 제가 아까 재미있는 단어가 생각났다는 게 “러닝 크루”, 달리기 하고 싶은 사람들끼리 막 모여가지고 달리면서 함께 건강 증진을 하는 것처럼 그렇게 팀 느낌으로 개선하고 싶을 때 같이 모여서 팀 의견을 제안하면 여러 팀들의 의견을 받아들이는, (공식적-연구자 주) 위원회에서 결국은 받아들여야 되겠지만, 그런 절차들이 좀 있으면... (F교수 면담)

나. 접근성의 확대: 참여의 맛을 보기

대부분의 교수들은 의사결정 참여에 관한 현재의 제도만으로도 그 수가 충분하며 새로운 제도가 추가되어서 해결할 성격의 문제는 아니라고 말했다. 그러나 그 보완책에 대한 언급에서 공통점을 발견할 수 있었는데, 많은 교수들이 참여의 기회를 느끼게 할 필요는 있다는 것이다. 늘 일에 동원되고 핵심적인 의사결정 상황에 근접한 소수들만 대학의 열정과 목표 의식, 위기의식들을 공유하고 있기 때문에 학교의 일을 경험하는 기회를 많은 교수들에게 열어주어야 학교를 바라보는 시선이 달라질 것이라는 의견이다(C교수). 모 대학에서는 한 명의 교수가 몇 개 이상의 위원회에 중복 참여하는 것을 제한하는 규정을 실제로 운영 중이기도 했는데(E교수), 크고 작은 대학의 일들을 최대한 많은 교수들이 경험함으로써 의사결정에 대한 시각을 성장시키는 데 참고할만하겠다.

교수들이 그런 기회를 얻어서 참여를 해보면 시선이 달라진다고 저는 생각이 들거든요. 외부인일 때는 당연히 모를 수밖에 없는 것들이 일단 어디 위원회라도 참여를 시작하면 학교가 '내가 몰랐던 이런 일들이 돌아가는구나' 라고 관심을 갖게 되면 좀 달라질 수 있다고 생각을 해요. 근데 그런 참여의 기회들이 얼마나 공정하게 잘 배분이 되는지를 잘 모르겠어요. 전혀 나랑 상관없는 얘기처럼 보이는 것들이 정보로서 돌아다닌다고 해서 관심을 갖게 되는 것 같지는 않아요. 참여할 수 있는 기회들이 되게 많은데 조교수들은 여전히 봉사 점수 채우기를 제일 힘들어하거든요. 1~2년 안에 학교가 돌아가는 게 뭐가 있는지 정도는

알아야 하니까 그런 자잘한 것들은 할 수 있게끔 기회를 열어준다든지 그렇게 하는 것들도 필요하지 않을까 (C교수 면담)

학교의 상황을 경험해보는 기회 뿐 아니라, 중간 보직자의 수렴을 거치지 않고 직접적으로 내 의견을 말할 수 있는 소통의 장을 확대하는 방식을 시작한 대학도 있다. 실시간 화상 회의를 통해 학교 본부에 관심 있는 주제에 대한 개인 의견을 제시하는 열린 소통 채널을 운영하는 것이다. 왜곡이나 가감 없이 의사결정 과정에 직접 참여하는 기회는 해당 의견의 관철 여부와 별개로 구성원들에게 적극적인 소통의 의미를 심어줄 것으로 기대된다.

교무위원회에서 이루어질 만한 의사결정과 관련된 아젠다가 생기면 공개 토론을 하자 한 달에 적어도 한 번 정도는 총장 주제로 온라인으로 포럼을 열어서 '한 개의 주제든 두세 개의 주제든 학교가 지금 이런 상황이 있고 이런 시도를 하는데 여러분들은 어떻게 생각하시느냐, 또는 어떤 더 좋은 의견 없냐'라고 하는 것들을 소통하는, 열린 소통 채널을 만들자 이런 제안을 했어요. 그러면 학교에 대해 관심 있는 사람이 일정한 시간에 총장하고 만나서 대화할 수 있는 시간이 생기니까 자기가 제안을 한다든지 또는 따질 게 있으면 그 기회를 이용하면 되잖아요. 이런 건 열어줘야 되는 거, 지금 개별 교수 입장에서는 학교에 대한 불만이나 또는 학교 개혁에 필요한 아이디어가 있어도 그것을 전달하는 통로가 사실 없죠. 그런데 학과장 통하고 학장 통하고 이런 방식으로 할 수도 있지만 이거는 왜곡이 생겼잖아요. 총회하고 직접 대면할 수 있는 기회를 적어도 한 달에 한 번은 만들어줘라 이렇게 제안했고, 하겠대요. (A교수 면담)

한편 올바른 의사결정 참여가 이루어지 위해서는 객관적이고 신뢰로운 데이터 분석 환경 구축이 전제되어야 한다는 의견이 제안되었다. 의사결정이라는 것은 한 개인의 판단으로 되는 게 아니고, 좋은 의사결정을 하기 위해서는 타 대학의 상황을 무작정 따라가서도, 주먹구구식의 합의도 아닌 대학의 축적된 데이터를 객관적으로 분석하는 작업이 선행되어야 한다는 것이다(E교수). 빅데이터, 인공지능, 대학 내 IR 연구 센터 등 데이터 기반 의사결정 시스템에 관련한 연구와 독립기구 설치·운영에 대한 고민이 결국 민주적이고 협력적인 의사결정 참여와 연결된다는 것을 알 수 있다.

V. 결론

이 연구는 대학교수가 경험한 의사결정 참여의 의미와 실재를 공공가치 측면에서 탐색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 연구자는 국·사립 일반대학 전임교원 6명을 대상으로 심층면담을 실시하였다. 분석 결과 첫째, 교수들이 경험한 긍정적 경험은 의견 반영 경험을 통한 제도에 대한 믿음, 전문성을 인정한 위임으로, 부정적 경험은 직무 전문성 및 알권리에 대한 존중이 결여된 통보, 직원 권력의 비대화로 도출되었다. 이 과정에서 보직자의 리더십과 구성원들의 적극성이 중요한 요소로 제시되었다. 둘째, 대학에서 민주적 숙의를 위해 노력해야 하는 이유에 대해서는 책임감을 바탕으로 한 주인의식 고취, 공동체 구성원으로서의 호혜주의, 그리고 합리성 증진을 위해서이다. 셋째, 이를 위해서는 반응하는 문화의 자생적 형성과 대학 의사결정

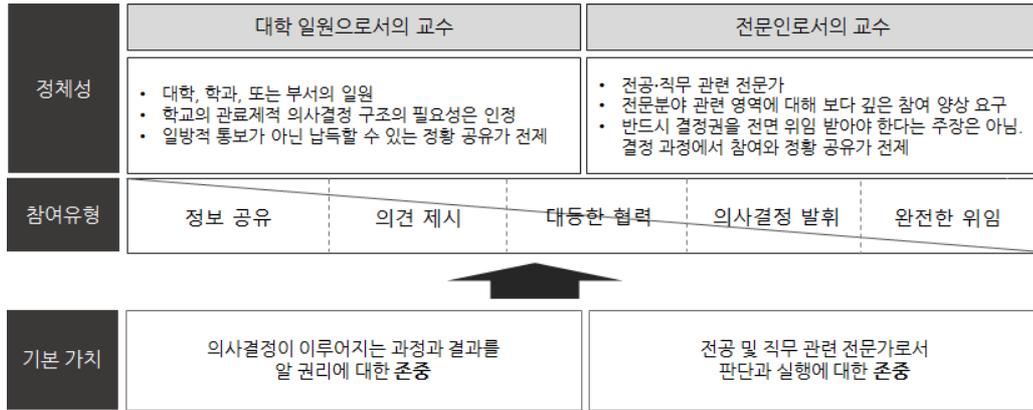
에 참여할 수 있는 접근성의 확대가 필요하다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째. 의사결정 참여의 핵심 가치, 구성원 '존중'에 대한 지향

민주적 속의란 모든 교수들이 모든 안전에 대해 동일한 의사결정 참여 기회와 권한을 부여받는 것으로 단순화할 수 없다. 효과적인 의사결정을 위해 대표자가 구성원의 의견을 수렴하는 대의제 형식을 인정하기도 하고, 또 특정 영역에서는 보다 더 적극적인 참여를 원하기도 하였다. 이 때 대학교수들이 속의가 이루어졌다고 생각하는 결정적인 포인트는 바로 '존중'이었다. 존중은 보즈만(Bozeman, 2007)이 말한 '인간 존중'과 깊이 관련된다. 그들은 공공가치의 범주에 대한 논의에서 공공 영역의 기여를 위해 인간 존중을 제시한 바 있다. 인간 존중은 개인적 존엄성과 개인의 자율성을 인정하고 자율성을 행사하기 어려운 사람들을 특별히 보호할 것을 의미한다(Bozeman, 2007). 존중에 기반 하지 않은 의사결정 과정을 경험한 교수들이 소외와 불안을 느낀 것은 곧 가장 기본적인 공적 가치가 결여되었기 때문이다.

면담 결과에 제시하였던 것처럼 존중은 직무 관련 전문성과 알 권리, 이 두 측면에서 적용되는데 이 양상은 스스로 인식하는 대학교수로서의 정체성(identity)에 따라 구분될 수 있다. 면담 대상자들은 '대학의 일원'으로서의 나와 '전문인'으로서의 나, 2개의 정체성을 동시에 인식하고 있다. 교수 정체성이 어디에 위치하는지에 따라 정보 공유, 의견 제시, 대등한 협력, 의사결정 발휘, 완전한 위임³⁾의 5가지 형태(Andersson, 2019)가 바람직한 의사결정 방식으로 간주되는 정도가 스펙트럼 상 상이해지는 것을 알 수 있다([그림 3] 참조).

3) 네트워크 거버넌스 관련 연구에서는 단순히 자문을 제공하여 정책 결정에 관한 실질적 구속력을 가지지 못하거나(Ansell&Gask, 2008) 여전히 중앙정부에서 재정 지원을 하여 관료적 통제를 유지한다면 이를 협력적 의사결정의 발전된 형태로 보기 어렵다고 주장한다(이명석, 2017). 의사결정 참여 상황을 배경으로 했을 때는 다른 판단 기준이 필요하다. 대학의 최종 의사결정권자는 결국 총장이고, 재원 역시 결국 대학 내 재정 범위 내에서 이루어진다는 것을 고려하면 대학 내 의사결정에서 보이는 '완전한 위임'은 재정이나 실질적 결정권으로 판단하기에는 적절하지 않다. 예를 들어, '기본 계획에 대한 총장 승인이 이루어지면, 그 범위 내에서 세부 사항에 대한 의사결정의 재량은 담당 직무를 맡은 이에게 위임되는 것'으로 새로운 기준을 조작적 정의하는 것이 가능하다. 그러나 이 역시 네 번째 유형인 '의사결정 발휘'와 완전히 구분되지 않는다는 점에서 후속 연구를 통한 정련이 필요하다.



[그림 3] 대학교수의 의사결정 참여의 개념 모형

대학, 학과 또는 부서의 일원으로서의 일반 행정에 관한 학교의 관료적 의사결정 구조를 인정한다. 즉, 규정 개정, 발전계획 수립, 코로나 시기의 수업 방식 결정 등의 안전에 대해서는 모든 사람의 참여가 아닌 대표자들이 의사결정에 참여하는 것을 합리적 절차라고 본다. 다만, 여기에서 주의해야 할 것은 결정사항에 대한 일방적 공지의 형태가 아니라 의사결정이 이루어지는 과정과 최종 결정된 정황을 구성원이 납득할 수 있도록 공유해야 하는 것이 구성원을 대표한 보직자(예: 학과장, 학장, 처장 등)의 중요한 역할이다. 그런 점에서 앤더슨(Andersson, 2019)이 의사결정 참여의 가장 기본 형태를 ‘통보’(informed)라고 한 데 비해 이 연구에서는 ‘정보 공유’라고 수정하였다. 물론 교수 인사 관련 정책, 학과 정원 조정 등 개인 및 학과에 민감한 주제일수록 단순 알 권리(정보 공유) 이상의 의사결정 참여(의견 제시 등)가 필요하다고 인식하였다.

한편 전문가로서의 교수는 전공, 또는 직무 관련 전문가로서 자신을 인식한다. 대학에서 특정 보직을 맡거나 그렇지 않더라도 대학 내 이루어지는 다양한 프로그램 및 사업에 참여하는 경우에 해당한다. 이 경우 전자보다 더 깊은 의사결정 참여를 원하는 양상이 발견되지만, 이러한 요구가 곧 최종 결정권에 대한 전면 위임 요구를 의미하는 것은 아니다. 자신이 행한 전문가로서의 결과물 또는 판단이 최종 결정 단계에서 채택되지 않는다고 하더라도 의사결정 과정에 참여하거나 상황을 충분히 공유 받는다면 수용 가능하다.

둘째. 알리는 자와 알아야 하는 자, 각자의 ‘민주적 책무’

바람직한 의사결정 참여 경험을 결정하는 두 번째 가치는 바로 구성원의 책무성이다. 존중에 기반 한 의사결정 참여가 이루어지기 위해서는 리더(보직자)가 본연의 역할을 인지하고 세심하게 실행해야 하며, 구성원으로서의 교수들 역시 공동체로서 대학의 여러 상황에 대해 인지하고 참여의 기회에 자리하는 태도를 가져야 한다.

면담에 응한 교수들은 리더에 대한 아쉬움 뿐 아니라, 심지어 본인의 이익에 직결되는 경우임에도 공식적으로 참여할 수 있는 기회를 외면하는 평교수들의 무관심과 무력감을 한탄하였다.

이러한 시점에서 반드시 필요한 것은 중요한 정보를 조정하고 공유시켜주어야 하는 리더 교수와 정보를 듣고 의견을 제시해야 하는 평교수 각자의 적극적인 역할이다. 아래 인용 글에서는 긍정적인 정보든 부정적인 정보든 안건의 성격과 상관없이 이를 주고받는 역할에 대해서는 양쪽의 책임이 동일하다는 피면담자의 지적이 담겨 있다.

제가 보직을 할 때와 보직을 안 하고 학과에 있을 때 보면, 보직을 했을 때 받는 그 정보에 비하면 학과의 교수들은 거의 정보가 없다고 봐도 과언이 아닌데요. 양쪽 그러니까 (정보를) 주는 자와 받는 자의 어떤 책임이 양쪽에 다 있다고 생각해요. 주는 것도 교수님들이 들어서 기분 좋은 것만 주면 안 되거든요. 학교가 운영되고 학교가 힘든 것도 알려줘야 되고 그러는데, 또 힘든 걸 알려주면 '왜 우리를 이렇게 불편하게 하나, 이걸 왜 알려주는 거냐' 이런 얘기를 하세요. 근데 저는 긍정적이든 부정적이든 그런 것들을 다 좀 알려드려야 된다고 생각하고 받는 입장에서도 그걸 비판적으로만 볼 게 아니라 왜 학교가 이걸 할 수밖에 없는지에 대한 이해가 좀 필요한 것 같아요. 양쪽에 다 그런 책임은 있는 것 같거든요. (E교수 면담)

이는 움직이지 않는 다수 집단(unorganized group)의 문제점에 대한 올슨(Olson, 1965)의 비판과 연결된다. 자신들에게 가장 중요한 공동 이익이 있고, 실현해야 할 공공적 가치를 알고 있음에도 어떠한 희생도 하지 않는 조직화되지 않은 대규모 집단이 존재한다면, 이들은 결국 '침묵 속의 고통'을 받을 수밖에 없다는 것이다(유승준, 류석진, 2020). 여기에서 주목해야 할 점은 이러한 움직이지 않는 다수는 권력을 가진 소수가 '배타적 집단'으로 기능한다고 인식될 경우 발생한다는 것이다. 본인이 기여를 하든 그렇지 않든 간에 소수의 권력집단에게 이익이 돌아갈 뿐 본인에게 돌아오는 것은 사전에 정해진 비중일 뿐이라는 판단에 기인한다. 이는 바람직한 의사결정 참여가 이루어지기 위해서는 알리는 자와 알아야 하는 자, 양측의 민주적 책무성(democratic accountability)(Goodin, 2003)이 맞물려 있음을 보여준다.

셋째. 대학'교육'과 대학'운영'에서의 일관된 공적 가치

부정적인 의사결정 참여 경험을 가진 대학교수들은 대다수 성과 관리 일변도의 대학 운영으로 인한 부작용을 그 원인으로 보았다. 교육을 위한 어떤 가치 지향 없이 성과 관리 중심의 정책에 누군가는 대응해내야 하기 때문에 여러 바람직하지 않은 상황-정부평가 또는 재정지원사업 담당 직원 권력의 비대화, 평가 이외의 운영 측면에 대한 리더의 방기(放棄) 등-의 이 자행되어도 묵인된다. "남들과 비교하는 것 보다는 우리 대학의 잘하는 측면이나 부족한 점을 적절한 선에서 바라볼 수 있는 그런 사람이 없는 게 아닐까"(F교수)하는 생각이 든다는 의견은 대학이 현재 추구하

는 가치가 무엇인지 대학 본부와 구성원 전체의 진지한 숙고를 요청한다.

한편 대학교육이 어떻게 나아가야 한다는 데 대한 명확한 가치 지향이 있음에도 불구하고 정부 정책에 신속하게 대응하기 위해 어쩔 수 없이 소수의 이른바 “선수” 들만 반복해서 참여를 하게 되는 경우도 있다.

‘학생들을 위한 교육을 해야 된다’, ‘우리 애들이 나가서 잘 됐으면 좋겠다’, 이런 순수한 마음도 있으신 것 같고 그 가치를 공유하는 집단이 있는 것 같아. (중략) (그러나) 모두에게 공유되지 않아요. 이분들이 가지고 있는 문화적 가치가 자연스럽게 공유되면 좋은데, 이거를 공유할 수 있는 기회 자체가 많은 것 같지 않아요. 그러기에는 모든 사업들이 급박하게 돌아가는 것 같아요. 납기가 있고 하니까 그냥 선수들 뽑아서 일하는 방식으로 하지 학교의 거대한 의사소통 체계를 꼼꼼히 거쳐서 구성원들에게 설명하고 소통하고 관심 있는 사람들의 참여를 독려하고 이런 식으로 굴러가기가...사업 자체도 너무 급히 공모가 나오고 빨리빨리 해야 되는 부분들도 있고, 그리고 위험도가 높은 사업이잖아요. 그러니까 지원을 했을 때 돼야 되는 사업이기 때문에 자원자를 받아서 훈련시켜서 계획서를 쓰기에는 시간이 안 되는 것 같아요. 이미 숙달된 소수의 사람들이 다시 차출돼서 짝 쓰고 되고, 짝 쓰고 되고, 이런 식으로 진행이 되지 (C교수 면담)

이러한 현상은 대학이 가지고 있는 교육적인 가치를 여러 구성원이 공유하고 계승할 수 있는 기회를 제한한다. 뿐만 아니라 교육에 대해 대학 구성원이 공유한 공적 가치와 운영 논리의 괴리로 인해 건강한 방식의 협력적 의사결정은 요원해지는 결과를 초래한다. 공동선에 대한 가치(Jørgensen & Bozeman, 2007)가 의사결정이라는 대학 운영 과정에서도 일관되게 지향해야 하며, 따로 노는 두 개의 바퀴처럼 움직이지 않기 위한 구성원 모두의 자성이 필요하다. 더불어 이러한 괴리를 극복하기 위해서는 비단 대학 내부의 노력 뿐 아니라 정부 정책의 기능 정비⁴⁾가 수반되어야 한다.

4) 면담 과정에서 가장 많이 언급된 내용 중 하나는 대학 평가의 부작용이었다. 해당 정책들은 대학의 질 제고라는 명시적 목표에도 불구하고 정원 감축 또는 재정 지원이라는 도구적 기능으로 인해 대학의 안녕을 좌우하는 정부의 거대한 지배 전략이 된지 오래이다. 그런 점에서 정부의 평가 결과를 대학의 재정지원과 직접적으로 연결하지 않는 핀란드 대학평가 시스템은 우리에게 시사점을 준다(김태호, 2016). 또한 2022년 6월, 획일적인 대학평가를 대학의 자율계획에 따라 ‘先 재정지원-後 성과관리’로 개편하겠다는 발표(기획재정부, 2022)는 정부는 ‘평가’와 ‘통제권’ 사이에 설정해놓은 끈질긴 고리를 끊어내기 위한 첫 걸음이라는 점에서 대단히 고무적이다.

참고문헌

- 강석남, 백승욱(2021). 기업식 대학 구조조정 추진의 균열과 대학 구성원의 저항. *기억과 전망*, 44, 10-58.
- 경향신문(2011. 8. 23.). 학생의사 묻지 않은 숭실대의 일방적 “금주령”. <https://www.khan.co.kr/article/201108232125372> 2022. 8. 25. 인출
- 교육부, 한국교육개발원(2021). 2021년 대학 기본역량 진단 편람: 일반대학. 충북: 한국교육개발원.
- 기획재정부(2022). 새정부 경제정책방향(2022. 6. 16.)
- 김규원(2013). 조직사회에서 교수의 역할과 인간관계. *사회과학 담론과 정책*, 6(2), 45-60.
- 김명환, 강계상, 곽현근, 권향원, 박치성, 신희영, 이석환, 이주하, 임의영, 오수길, 주은혜(2022). 공공가치: 이론과 실제. 서울: 도서출판 윤성사.
- 김지하, 최정윤, 조옥경, 서영인, 이선영, 권도희, 김민희, 정한나(2018). 사립대학 거버넌스 실태 분석 연구. 충북: 한국교육개발원.
- 김태호(2016). 핀란드 국립대학의 의사결정과 재정회계구조에 대한 소고. *동서인문*, 6, 243-272.
- 노컷뉴스(2022. 3. 21.). “학령인구 감소 탓” 원광대, 4개 폐과 통보에 학생들 반발. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5726569> 2022. 8. 25. 인출
- 문보은, 최정윤, 김지하, 서영인, 유예림, 길혜지, 권도희(2019). 대학교육 혁신을 위한 정책 진단과 방안(III): 국립대학 거버넌스 개선을 중심으로. 충북: 한국교육개발원.
- 서울신문(2013. 9. 21.). 중앙대 교수들, “두산, 일방적 대학 운영”. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130912011017> 2022. 8. 25. 인출
- 서재영, 김은영, 우선영, 임후남, 조옥경, 최정윤, 이상은, 한은정(2021). 뉴노멀 시대, 교육의 새로운 가치 탐색 연구: 고등교육을 중심으로. 충북: 한국교육개발원.
- 손준중(2003). 대학교수의 노동과정 연구. *교육사회학연구*, 13(2), 135-164.
- 송경오(2019). 교수집단의 정치행태 양상과 원인 분석. *교육정치학연구*, 26(3), 341-369.
- 신현석(2013). 대학정책 거버넌스의 혁신: 쟁점 분석과 대안의 탐색. *한국교육학연구*, 19(1), 165-198.
- 유석진(2020). 대규모 집단의 이익표출 과정 재고찰: 2018-2020 한국유치원총연합 사태 내에서 ‘정치하는엄마들’을 중심으로. *문화와 정치*, 7(3), 109-138.
- 윤지관(2018). 비정규교수 문제와 대학의 이념. *대학: 담론과 쟁점*, 2, 11-17.
- 이명석(2001). 신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁. *사회과학*, 40(1), 1-45.

- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. *한국행정학보*, 36(4), 321-338.
- 이명석(2017). 미래 행정수요와 거버넌스 변화. *한국행정연구*, 26(4), 1-32.
- 이석열, 김민희, 배진희, 전수경, 정재민, 신재영(2021). 사립대학 거버넌스 운영 실태 분석: L대학교 사례 연구. *교육행정학연구*, 39(2), 153-177.
- 이선영, 이호준, 양희준, 김현진, 이승호, 김나영, 송경오, 김훈호, 김영식, 박나실(2020). 학생의 학교 참여 수준과 특징 분석. *충북: 한국교육개발원*.
- 전병곤(2006). 대학구성원 간의 갈등, 원인과 해결방안. *대학교육*, 5/6, 54-58.
- 조한상(2019). 일본의 사립대학 거버넌스 개혁에 관한 고찰. *교육행정학연구*, 31(3), 179-213.
- 중앙일보(2022. 8. 22.). "신입생 무전공 선발하겠다"... 파격 실험안에 술렁이는 서울대 <https://www.joongang.co.kr/article/25096100#home> 2022. 8. 25. 인출
- 차현주(2016). 대학 교수의 생애사 연구. *한국융합학회논문지*, 7(5), 227-235.
- Andersson, E. (2019). The school as a public space for democratic experiences: Formal student participation and its political characteristics. *Education, Citizenship and Social Justice*, 14(2), 149-164.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. 2nd edition. Buckingham: Open University Press.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Cahil, H., & Dadvand, B. (2018). Re-conceptualising youth participation: A framework to inform action. *Children and Youth Services Review*, 95, 243-253.
- Christensen, T. (2011). University Governance reforms: potential problems of more autonomy?. *Higher Education*, 62, 503-517.
- Goodin, E. R. (2003). Democratic accountability: The distinctiveness of the third sector. *European Journal of Sociology*, 44(3), 359-396.
- Gornitzka, A., Maassen, P., & Boer, H. (2017). Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71, 274-289.
- Gornitzka, A., Maassen, P., & Boer, H. (2017). Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71, 274-289.
- Haviland, D., Alleman, N. F. & Allen, C. C. (2017). 'Separate but Not Quite Equal': Collegiality Experiences of Full-Time Non-Tenure-Track Faculty Members, *The Journal of Higher Education*, 88(4), 505-528.

- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Lynn, Jr., L. H. & Hill, C. (2001). *Improving governance: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Mei Li & Rui Yang(2014). *Governance reforms in higher education: A study of China*. International Institute for Educational Planning.
- Olson, M. L. (2013). 집단행동의 논리: 공공재와 집단이론[The logic of collective action: Public goods and the theory of groups].(최광, 이성규 역). 서울: 한국문화사. (원전은 1965에 출간)
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- Shattock, M. (2013). University governance, leadership and management in a decade of diversification and uncertainty. *Higher Education Quarterly*, 67(3), 217-233.
- Shin, J. C., Hou, A. Y. C., Yonezawa, A., Chan, S. J., & Mok, K. H. (2018). *Higher Education Governance in East Asia: Transformations under Neoliberalism*. Springer.
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194-200.
- Thomas Estermann & Terhi Nokkala (2009). *University autonomy in Europe I: Exploratory Study*. European University Association.
- William Locke, William K. Cummings, Donald Fisher(2011). *Changing Governance and Management in Higher Education: The Perspectives of the Academy*. Springer.

“공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제” 토론

박상완(부산교대)

I. 토론에 앞서

어느 해보다 방대한 규모로 진행되는 2022년도 한국교육행정학회 연차학술대회의 기획 세션 1 주제는 「교육행정학에서 공공가치 탐색」이다. 이 기획 세션의 주제 발표 중 하나인 『공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제』에 대한 토론을 맡게 되어 매우 기쁘게 생각한다. 이번 연차학술대회는 신진학자들이 주제발표를, 중견·원로학자들이 토론을 담당하도록 기획되었다 한다. 이 기획에 따르면, 중견·원로학자의 위치에 맞는 깊이 있는 토론을 할 것 같아 토론자는 주제발표자만큼은 아니지만 좀 더 부담을 크게 느끼게 된다. 더구나 ‘공공가치’는 교육행정학 연구에서 그간 다루어지지 않은 새로운 주제이고 토론자에게도 생소한 주제이다. ‘대학교수의 의사결정 참여’도 토론자의 주 연구 분야가 아닐 뿐더러 실제 의사결정 참여 경험도 많지 않기에 역시 생소한 주제이다. 그럼에도 공공가치론이 무엇인지, 교육행정학 연구와 실제에서 공공가치론을 어떻게 활용할 수 있는지, 대학교수의 의사결정 참여를 ‘공공가치 측면에서’ 본다는 것은 어떤 것인지 등등이 궁금하여 토론을 수락하게 되었다.

학회 연차학술대회에서 주제발표를 몇 차례 한 경험이 있기에 이 시기(학기 말)에 완성도 높은 주제발표 논문을 준비하는 것이 쉽지 않았을 것이라 짐작한다. 토론자가 제기하는 비판과 질문도 발표자에게 부담이 되는 것이 사실이다. 특히 논문의 내용을 충분히 이해하지 못하거나 오해한 채 제기하는 질문, 논문의 핵심을 비껴간 내용에 대한 문제제기는 논문을 보완하거나 발전시키는 데 도움이 되지 않을 수 있다. 토론자에게 『공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제』는 다소 생소한 주제이기에 이러한 우려를 배제하기 어렵다. 그럼에도 발표자에게 도움이 되지 않는 토론은 실패한 토론이라 생각하고 토론 원고를 작성하였다. 오해에 의한 것이든 이해에 기초한 것이든 토론 원고로 정리한 내용들이 발표자가 논문을 발전시키는 데 도움이 되기를 바란다. 또한 토론 원고를 접하는 동료와 선배 선생님들은 함께 생각할 기회를 가질 수 있기를 바란다.

II. 논문의 주요 내용

주제발표 논문을 요약하는 것은 토론자의 주요 임무 중 하나일 것이다. 요약과 결론 작성에 취약한 토론자에게는 다행스럽게도 발표자가 논문의 주요 내용을 간략하게 정리해둔 부분이 있었다. 전체 내용 요약은 이를 활용하였고, 토론자가 관심을 가지고 있는 공공가치론

은 논문에서 발췌하여 정리하였다.

1. 요약

주제발표 논문의 주요 내용은 V. 결론의 첫 번째 문단에 잘 요약되어 있다. 논문 내용을 좀 더 이해하기 쉽도록 문단 나눔과 []을 추가하였다. []을 빼면 발표자가 작성한 원 문장 그대로이다.

[연구목적] 이 연구는 대학교수가 경험한 의사결정 참여의 의미와 실재를 공공가치 측면에서 탐색하는 데 목적이 있다.

[연구방법] 이를 위해 연구자는 국·사립 일반대학 전임교원 6명을 대상으로 심층면담을 실시하였다.

[연구결과] 분석 결과 첫째, [의사결정 참여 경험: 긍정적 경험과 부정적 경험] 교수들이 경험한 긍정적 경험은 [①]의견 반영 경험을 통한 제도에 대한 믿음, [②]전문성을 인정한 위임으로, 부정적 경험은 [①]직무 전문성 및 알권리에 대한 존중이 결여된 통보, [②]직원 권력의 비대화로 도출되었다. 이 과정에서 보직자의 리더십과 구성원들의 적극성이 중요한 요소로 제시되었다.

둘째, [의사결정 참여의 목적] 대학에서 민주적 숙의를 위해 노력해야 하는 이유에 대해서는 책임감을 바탕으로 한 주인의식 고취, 공동체 구성원으로서의 호혜주의, 그리고 합리성 증진을 위해서이다.

셋째, [의사결정 참여를 위한 개선 방안] 이를 위해서는 [①] 반응하는 문화의 자생적 형성과 [②] 대학 의사결정에 참여할 수 있는 접근성의 확대가 필요하다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 발표자는 세 가지 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 의사결정 참여의 핵심 가치로서 구성원 ‘존중’, 둘째, 알리는 자[의사결정자]와 알아야 하는 자[평교수] 각자의 ‘민주적 책무’, 셋째, 대학‘교육’과 대학‘운영’에서의 일관된 공적 가치[학생교육?]이다.

종합하면, 이 논문은 공공가치 측면에서 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실재를 파악하기 위해 국·사립대학 교수 6명을 대상으로(<표 2> 연구 참여자 특징 참고) 면담조사를 실시하여 이들의 경험을 분석하였다. 연구 문제는 분석 결과에서도 확인할 수 있는데, 크게 세 가지이다. 첫째, 대학교수들이 인식하는 의사결정 참여의 목적은 무엇인가? 둘째, 대학교수들이 경험하는 의사결정 참여는 어떠한가? 셋째, 대학교수들이 생각하는 민주적 의사결정 참여를 위한 방안은 무엇인가?

논문 제목에는 ‘공공가치 측면에서 본’이라고 되어 있지만, 공공가치론에 기초한 분석 틀이나 분석 방법은 별도로 제시하고 있지 않다. 대신 “중등학생의 학교 참여 수준에 대한 선

행 논의 중 Andersson(2019), Cahill과 Dadvand(2018)의 연구”를 참고하여 ‘학생 참여 유형’을 이론적 배경으로 제시하고 면담 질문 구성의 틀로 활용하였다.

2. 공공가치론 논의

논문의 제목과 요약에서 밝히고 있듯이, 이 논문은 ‘공공가치 측면에서’ 대학교수가 경험한 의사결정 참여의 의미와 실재를 분석한 것이다. 논문에서 공공가치론(Public Value Theory)에 관한 내용은 세 부분에서 제시하고 있다.

- I. 서론
- II. 이론적 배경-1. 공공가치와 의사결정 참여-가. 거버넌스 패러다임과 공공가치론
- V. 결론

공공가치론은 교육행정학 연구와 실제에서 상대적으로 생소한 주제이고, 대학교수의 의사결정 참여를 공공가치 측면에서 분석한다는 것이 어떤 것인가를 파악하기 위해서는 공공가치론에 대한 기본적인 이해가 필요하다. 논문에서 관련 내용을 발췌, 제시해보면 다음과 같다.

대학 거버넌스는...전통적 행정학 관점에 근거한 관료제적 거버넌스를 운영의 논리로 삼았던 시대에서 2000년대 이후 시장의 운영 기제를 정부조직에 접목시키는 신공공관리론(NPM, New Public Management)에 따르기 시작했다. 그러나 이러한 대학 거버넌스는 정부의 여러 대학 정책들에 대응하는데 치중하여 학교 내적 논리를 세우는 과정에서 가치 설정의 부분이 소홀했고 이러한 관점에서 등장한 것이 바로 공공가치론(Public Value Theory)이며, 이 연구는 이 공공가치의 측면에서 대학의 의사결정 참여의 의미와 실제에 주목하였다. [I. 서론 마지막 네 번째, 세 번째 단락 요약]

“공공가치론에서는 정부 및 공공조직이라면 가지고 있어야 할, 민간조직과는 다른 운영 가치가 필요하며...이는 신공공관리론에서 간과했던 것으로, 공공성을 띤 조직에서는 추구하는 방향성에 대한 분명한 인식 아래 운영될 때 건강한 가치 창출이라는 선순환이 가능할 것이다. 공공성과 책무성, 보편화라는 주요 가치를 지속적으로 추구해야 한다는 고등교육의 성격을 감안하면(서재영 외, 2021), 대학에서의 의사결정을 공공가치의 측면에서 탐색해볼 필요성은 충분하다. 공공가치론은 소수에 의한 결정이나 보이지 않는 손에 의한 결정보다는 대화, 협상, 조정을 통한 타협이나 동의, 숙의에 더 큰 가치를 둔다. [I. 서론 마지막 두 번째 단락 요약]

이 연구의 주 관심사인 구성원의 의사결정 참여는 거버넌스를 설명해주는 결정적 요

소이다. 이 연구에서는 3개의 조정기제[관료제, 민주주의, 시장 조정기제에 기반 한 거버넌스] 중 바로 민주주의에 근거한 패러다임에 주목한다. 신공공관리론의 시도는 정부나 공적 조직을 기업가적 마인드로 접근하는 전략은 근본적인 해법을 제공하지 못했고, 새로운 해결의 실마리로 대화, 협력, 공유 등을 고민하는 노력이 이루어지기 시작하였다. 이 패러다임에서는 협력적 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 공유 거버넌스 등이 유사한 방향성을 띠고 등장하는데, 소수에 의한 결정(관료제)이나 보이지 않는 손에 의한 결정(시장)이 아닌 모든 구성원의 주인 됨을 강조한다는 점에서 구성원의 참여의 민주적인 성격을 강조하였다. 공공가치론은 이러한 공동 거버넌스, 협력적 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등에 가치(價値)라는 우산을 씌어주는 역할을 한다. 공공가치론자들은 정부 또는 조직은 단순한 관리 기능을 가진 것이 아니며 공공의 가치를 창출해야 하는 의무를 가졌다고 말한다. [Ⅱ-1-가 요약]

대학 의사결정에서 지향해야 할(바람직한 의사결정 참여 경험을 결정하는) 가치로서 구성원 존중, 구성원 책무성, 대학교육과 대학운영에서 일관된 공적가치(교육적 가치, 학생교육?)이다. [Ⅴ. 결론 요약]

종합하면, 공공가치론은 전통적 행정학 관점에 근거한 관료제론이나 시장 운영 기제를 정부조직 운영에 적용한 신공공관리론(NPM, New Public Management)의 대안으로 등장한 것으로, 정부 또는 조직은 단순한 관리 기능이 아니라 기업의 이윤창출 대신 공공가치를 창출해야 하며, 이러한 공공가치는 시대 흐름에 맞게 조정할 필요가 있다고 보는 이론이다. 공공가치 창출에서 구성원, 시민 참여 등 민주적인 성격을 강조하는 공공가치론은 최근 일반 행정학 분야에서 새로운 이론으로 주목받고 있다(권인석, 2018; 김명환, 2018; 이승현, 2019). 교육행정학 분야에서는 이번 연차학술대회를 통해서 적용 가능성과 새로운 이론 개발 등에 관한 논의가 이루어질 것으로 기대한다.

Ⅲ. 토론

주제발표 논문에서 검토할 점들을 7가지로 제시해본다.

1. 공공가치론에 기반한 연구 설계에 대하여

주제발표 논문은 연차학술대회의 「기획 세션 1: 교육행정학에서 공공가치 탐색」의 하위 주제로 발표된 것이다. 논문의 제목과 연구 목적에 ‘공공가치 측면에서 본’이라는 표현이 있지만, 이 논문의 연구문제, 선행연구분석, 연구결과 등에서 공공가치론과의 연관성을 찾기 어렵다. 논문에서 공공가치론에 관한 내용은 토론자가 Ⅱ-2에 정리한 것으로 한정된다. 즉, 이 논문은 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실재를 대학 거버넌스, 의사결정 논의에 근거하여

개별 교수에 대한 면담조사를 통해 분석한 것이지, '공공가치 측면에서 본' 것이라 하기 어렵다. 공공가치론은 연구자에 따라 공공가치 창출과 성과관리, 공공가치 실패와 공공가치 인벤토리, 공공가치 거버넌스 등으로 구분할 수 있는데(김명환, 2018; 이승현, 2019) 이 논문의 이론적 입장은 명확하지 않다. 현재의 제목을 유지한다면, 이론적 근거, 분석 틀, 면담 질문과 분석 결과, 해석 등에서 공공가치론의 입장, 특성을 좀 더 분명하게 보여주어야 할 것이다.

2. 공공가치론과 연구주제의 부조화에 대하여

한편으로 이 논문의 주제, 분석 수준이 공공가치론과 조응하기 어려운 측면이 있는 것으로 보인다. 공공가치는 “사회적·정치적으로 바람직한 결과, 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전, 공공을 위한 가치와 공공의 경험으로부터 도출된 가치, 공공 서비스의 사용자 또는 생산자의 개별적 선호들의 합 이상인 것으로서 선출직 및 임명직 공무원들과 주요 이해관계자들 간의 숙의를 통해 공동으로 만들어지는 것”(김명환, 2018: 68) 등으로 정의된다. 대학교수의 의사결정 참여를 대학 구성원들의 집단적 경험이나 대학 내 공론화 과정이 아닌 교수의 개인적 경험 수준에서 질문, 분석하고 있는 이 논문의 주제를 공공가치론으로 설명할 수 있는가 의문이다. 대학은 공공성, 책무성, 보편화라는 주요 가치를 추구하는 공공조직이기는 하지만 대학교수의 의사결정 참여를 공공가치론 관점에서 분석할 수 있는지 검토가 필요하다. 대화, 협상, 조정을 통한 타협이나 동의, 숙의에 더 큰 가치를 두는 공공가치론을 고려하면, 교수의 의사결정 참여가 아니라 대학에서 이루어지는 의사결정의 공론화 과정을 분석하는 것이 보다 타당할 것이다. 대학의 목적과 기능에 기초하여 대학의 공공가치를 분석하는 것도 또 다른 연구주제로 다루어져야 할 것이다.

3. 대학교수의 의사결정 참여를 중등학생의 학교 참여로 파악하는 오류에 대하여

논문에서는 대학교수의 의사결정 참여를 개념화한 연구는 희소하다는 점에서 중등학생의 학교 참여 수준에 대한 선행 논의(Andersson(2019), Cahill과 Dadvand(2018))에서 대학교수의 의사결정 참여에 관한 시사점을 얻고자 하였다. 그러나 이는 초중등교육의 틀로 고등교육을 이해하는 단순함과 오류를 보여주는 심각한 예라고 할 수 있다. 초중등학교와 대학의 성격은 근본적으로 상이하므로, 따라서 대학에서 교수의 위상은 초중등학교의 학생과 비교될 바가 아니다. 학생 참여 유형에 의하면, 대학교수는 학생에 비유되는데, 교사는 누구인가? 총장, 이사장인가? 교사-학생의 관계를 총장, 이사장-교수의 관계에 비유할 수 있는가? 토론자는 교육부의 고등교육정책이 초중등교육정책의 틀에서, 교육부에 근무하는 전문직(교사)의 시각으로 계획, 추진되고 있다는 문제의식을 가지고 있다. 중등학생의 학교 참여의 틀로 대학교수의 의사결정 참여를 분석하고자 하는 이 논문의 입장에 대해 심각한 우려를 표명하지 않을 수 없다.

4. 의사결정 참여의 개념과 범위에 대하여

의사결정 참여는 이 논문의 핵심 주제이다. 그러나 논문에서 참여와 의사결정 참여의 개념과 범위는 명확하게 규정되어 있지 않아 혼란을 준다. 의사결정 참여는 대학 관리, 운영, 경영, 행정, 리더십 등 다양한 개념과 연계되어 있다. 참여는 의사결정 참여를 포괄하는 개념이나 이 논문에서는 참여를 의사결정 참여와 동일한 의미로 사용하기도 한다. 참여와 의사결정 참여를 구분하고 이 연구에서 의사결정 참여의 개념과 범위를 명확히 할 필요가 있을 것이다. 또한 대학교수의 의사결정 참여는 의사결정 영역(분야)(예: 교육과정, 인사, 학과 정원 조정 등)에 따라서도 차이가 있다는 점에서 의사결정 영역을 범주화하고 그에 따른 의사결정 참여 양상에 대한 분석도 이루어진다면 좋을 것이다.

아울러, 대학교수의 의사결정 참여 문제를 다룰 때, 교수들이 대학 의사결정 참여에 관심이 있는가에 대한 논의부터 해야 할 것이다. 발표자도 언급하고 있듯이 교수들은 자신의 생존 즉, 학과 폐지나 학과정원 조정, 교육과정 개정 등의 문제에서도 무관심하거나 자신의 목소리를 내지 않는 경향이 있다. 이는 발표자나 일부 선행연구에서 분석하였듯이 무관심, 개인주의 등 다양한 요인에 기인할 수 있다. 교수 사회는 개별화되어 있고 느슨하게 결합되어 있으며, 면담 인용문에도 언급되었듯이 조직화된 무정부 조직으로서 성격을 가진다. 교수들은 본인의 학문적 지향에 관심을 두는 사람들이고 긴급한 연구나 과제로 자신의 생존과 관련된 문제일지라도 관심을 가지지 못할 수 있다. 이것을 부정적으로만 볼 것인가도 생각할 여지가 있다. 대표를 뽑아 위임하는 것은 그러한 대학 운영 문제에서 벗어나고 싶어서이기도 하다.

5. 면담조사 기반 연구방법의 적절성에 대하여

이 논문은 면담조사를 주요 연구 방법으로 활용하고 있다. 국·사립대학, 근무 지역, 대학 근무 연한 등을 고려하여 6명의 대학교수를 면담하였다. 연구주제로 볼 때, 개별 교수 대상 면담조사가 적절한 방법인지 다소 의문이 든다. 대학별 거버넌스는 상당한 차이가 있고 교수의 의사결정 참여 상황도 다를 것이기 때문이다. 대학교수의 의사결정 참여가 이루어지는 기본 맥락을 제시하지 않고 교수의 의사결정 참여 경험을 이야기하는 것은 한계가 있다. 개별 교수 대상 면담조사를 하더라도 각 대학의 의사결정 체제를 좀 더 상세하게 제시할 필요가 있을 것이다. 아울러, 어떤 기준으로 면담대상자를 선정하였는지, 대학의 의사결정 참여에 대해 답하는 데 적절한 대상인지, 6명으로 한정된 이유가 있는지, 설문조사 문항은 어떤 과정을 거쳐 개발하였는지, 면담조사 결과 분석과 타당화 과정 등 연구방법을 좀 더 상세하게 기술할 필요가 있겠다.

6. 분석 결과에 제시된 주제어와 해석에 관하여

면담결과 분석에서 도출한 주제어의 적절성은 연구방법에 대한 보완을 통해 해소될 것으로 기대한다. 예를 들어, 3. 의사결정 참여를 위한 개선 방안-가. 반응하는 문화, 건강한 조직의 징표는 기술한 내용을 적절하게 반영하는 주제인지 검토할 필요가 있다. 또한 일부 해석

은 재검토가 필요해 보인다. 특히 “2) 직원 권력의 비대화- ① 성과관리 지향의 부작용, ② 관료제의 이면”, 그리고 “다. 영향요인 2) 구성원 태도: 무관심, 그저 개인의 삶” 부분의 해석은 이견이 있을 수 있다.

발표자는 “대학 직원 권력의 비대화는 관료제 특성을 가진 조직의 이면으로도 해석할 수 있다. 이는 주로 국립대학에서 더 자주 언급된 양상인데 이른바 조직의 안정성이 갖는 동전의 뒷면, 무사안일주의로 인한 부작용이다.”라고 해석한다. 그러나 국립대학에 따라 직원의 성향, 교수-직원 관계는 상당한 차이가 있기에 일반화나 확대 해석은 주의를 요한다. 일부 국립대학 직원 중에는 신규교수에 대해 터줏대감 자세를 갖기도 한다. 인용문에 제시된 바와 같이 관행대로 행하려 하는 직원들의 행태를 바로잡으려 하기보다 “처음부터 제가 많이 배우면서 하겠습니다하고 말했어요”라는 자세를 보이는 보직교수의 자세도 직원의 관료적 성향, 관행대로 하려는 관성을 조장하기도 한다. 또한 국립대학의 경우, 총장 임기가 4년이고 대체로 2년에 보직을 교체하기에 보직교수의 임기가 짧고, 전문성을 기르기 어렵다는 문제도 있다. 직원들이 국가공무원 신분이라는 점도 고려할 필요가 있다. 직원 권력의 비대화는 성과관리 지향의 부작용에 기인한 것인지, 기타 요인에 의한 것인지 다양하게 해석될 수 있다.

7. 대학교수의 의사결정 참여의 개념 모형의 적절성에 대하여

결론에 제시한 [그림 3] 대학교수의 의사결정 참여의 개념 모형은 몇 가지 측면에서 보완이 필요하다. (1) 정체성: 그림에서 정체성은 대학 일원으로 교수(평교수)와 보직교수가 대비되는 것으로 보아야 할 것이다. 이 맥락에서 교수가 자신을 전문인으로 본다는 것이 적절한지 점검이 필요하다. 아울러, 대학에서 보직교수는 ① 총장 선거에 기여한 교수에 대한 보상 차원(엽관제에 기초한 분배의 성격), ② 대학평가를 준비를 위해 일할 사람 필요(특정 전공, 젊은 교수에게 기회 부여), ③ 전공 분야 학술적 연구, 최신 연구보다 대학 행정에 관심이 있는 교수들이 지향하는 경력 개발(대학행정담당 교수), ④ 기타(대학 발전에 기여하고자 하는 사명, 헌신을 가진 교수?) 등으로 그 배경이 다양하다는 점을 고려할 필요가 있다.

(2) 참여 유형은 교수가 어떤 위치(평교수-보직교수 등)에 있는가에 따라 달라진다는 점에서 정체성과 무관하게 참여 유형을 제시할 수 있는지, 완전한 위임을 상징할 수 있는지 의문이다. 대학에서 교수 참여는 대학 본부 보직(교무위원급, 기타 보직), 각종 위원회위원(장), 학과장(순번제), 대학원장, 학생지도교수(동아리지도, 학년지도교수, 논문지도교수), 대학 프로그램/행사 참여, 교수회의 참여, 교수협의회 임원, 회원 등으로 구분할 수 있으며, 의사결정 참여가 아닌 참여도 생각해볼 수 있다.

(3) 그림에서 기본 가치가 무엇인지 다소 모호하다. 이를 공공가치로 설명할 수 있는지, 알 권리 존중, 판단과 실행 존중, 민주성, 주인의식, 주체성 등 의사결정 참여를 통해 구현하고자 하는 대학의 (공공)가치를 의미하는지 명확하지 않다.

(4) 대학교수의 의사결정 참여 개념 모형에 참여 영역을 추가할 필요가 있다. 대학교수의 의사결정 참여는 의사결정 영역과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 의사결정 영역은 정원

조정, 인사(정년, 승진 등), 교육과정, 대학 발전계획, 대학평가 등으로 구분할 수 있다.

IV. 마치며: 새로운 연구를 위하여

토론자의 역할을 다하기 위해 기획세션 주제발표 논문인 『공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제』에서 생각해볼 점들을 제시하였다. I. 토론에 앞서에서 언급한 바와 같이 논문의 내용을 충분히 이해하지 못하고 의견을 제시한 부분이 없지 않을 것이다. 발표자가 가감하여 참고해 주기를 바란다.

토론을 마치면서 주제발표 논문과 관련한 연구과제로 대학의 공공가치를 탐색할 것을 제안한다. 기획세션 발표 논문 중에도 대학중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로 「한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색」을 다룬 논문이 있으나 대학 문서보다 공공가치론에서 강조하는 대학 구성원들의 담론을 통해 대학의 공공가치를 창출할 필요가 있다. 공공기관으로서 대학이 창출해야 할 공공가치는 무엇이며 이를 어떻게 측정할 것인가에 대한 논의를 토대로 현재 우리 대학을 지배하고 있는 대학평가체제를 어떻게 개선할 것인가를 검토해볼 수 있을 것이다.

이는 고등교육 전공자나 고등교육 연구자들이 고민하고 풀어가야 할 문제이기도 하지만 공공가치론을 교육행정학에 접목한다고 할 때 고려할 수 있는 연구 주제라 할 수 있다. Moore의 공공가치 창출이나 Bozeman의 공공가치 인벤토리 등에 근거할 때(김명환, 2018), 오늘날 우리 사회에서 대학이 창출해야 할 공공가치가 무엇인지, 이를 어떻게 정의하고 범주화하고 측정할 것인지, 공공가치 창출을 위해 대학의 성과관리시스템은 어떻게 변화되어야 할 것인지, 성과관리에서 기술적(정량적) 관점이 아닌 철학적, 정치적 관점을 어떻게 통합할 것인지에 대한 논의를 발전시킬 필요가 있다. 교육행정학 분야의 다양한 연구 주제에서 공공가치론의 가능성과 한계를 검토함으로써 교육행정학의 학문적, 실제적 지평을 보다 확장시켜 나갈 수 있을 것이다. 아울러, 유사 개념을 엄밀한 구분 없이 사용하거나 근거 없는 신조어를 만드는 경향을 경계하고, 공공가치의 개념 및 공공성, 공익 등 관련 개념에 대한 심층적인 분석도 요구된다. 공공성 개념을 분석한 박통희, 신호원(2020)의 논문은 주목할 만하다.

[참고문헌]

- 권인석(2018). 공공가치의 체계적 연구를 위한 이론적 모형에 대한 시론. 한국공공관리학보, 32(3), 53-75.
- 김명환(2018). 공공가치론과 행정학의 적실성. 한국공공관리학회보, 32(2), 57-82.
- 박통희, 신호원(2020). 공공성 개념의 근대적 구성요소와 동태적 모형: 복합적 가치의 개방체계적 관점. 행정논총, 58(3), 93-124.
- 이승현(2019). 공공가치(public value) 전략적 거버넌스 공공관리 모형. 2019년도 (사)한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문집, 591-607.

연차학술대회 기획세션 1

교육행정학에서 공공가치 탐색



2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서
공공가치 탐색:

미래를 위한 재설계

조직간 연계체제 구축을 통한 공공가치 창출

: 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로

발표 : 정유리(한국교육개발원)

토론 : 한은정(인천대학교)

조직 간 연계체제 구축을 통한 공공가치 창출 :지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로

정유리(한국교육개발원 연구원)⁵⁾

I. 서 론

지속적인 경기침체와 사회적 불평등의 심화, 전 세계적 위기 발생 등으로 인해 사회문제는 더욱 복잡다기화되고 있다(장용석 외, 2015). 그러나 이러한 사회문제는 지금까지와 같이 문제를 해결할 수 있는 수단만을 강조하고, 경제적 가치를 추구하여 운영의 효율성과 효과성에만 초점을 맞춘 정책으로 해결하기에 한계가 있다. 이에 따라 최근 들어 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 시도의 하나로서 공공가치를 제시하고, 해당 공공가치를 실현하여 사회적 문제를 해결해야 한다는 주장이 재조명 받기 시작했다.

특히, 사회문제는 더 큰 공공의 문제로 이어지는 경우가 많아 특정 조직의 사적 가치를 추구하는 문제해결방식이 아닌 공적 가치를 추구하여 문제를 해결하는 방식이 필요하다. 예를 들어 수도권과 비수도권의 격차로 인한 공간의 불평등은 사회를 유지하는 데 걸림돌이 되는데, 지역 격차는 지역의 계층화로 이어지고 결국 지방의 공동화, 나아가 지방 소멸이라는 더 큰 문제를 가져오게 되기 때문이다(김명환, 강제상, 2022: 163).

공공성의 정의를 통해 본 공공가치란 국가와 그 구성원들이 민주적 절차를 통해 실현했고 앞으로 실현하고자 하는 정의의 가치들을 말한다(임의영, 2019). 이러한 공공가치는 절차적으로 사회 구성원들의 사고방식과 민주적 문제 해결 방식, 그리고 그것을 행정적으로 실현하는 방식이 적절히 조화를 이뤄야 실현이 가능하다(김명환, 강제상, 2022: 151p). 특히, 공공가치가 창출되기 위해서는 공중이 가치가 있다고 평가하고 이를 달성하기 위해 자원과 자유를 희생할 의도가 있어야 한다. 공중이 바

5) 교신저자(benefit34@kedi.re.kr)

■ 접수일(2022.00.00), 심사일(2022.00.00), 게재확정일(2022.00.00)

람직스러운 것이라고 말해서 공공가치가 되는 것이 아니라 공공가치를 달성하기 위해서는 무엇인가를 희생할 의도가 있어야 공공가치가 되는 것이다. 그렇기 때문에 공공가치의 달성은 시민 정신을 가진 공중의 미덕과 역량을 요구한다(김명환, 강제상, 2022). 즉, 공공가치는 누가 생산하느냐에 따른 문제가 아닌 누가 소비하느냐에 따라 결정되는 가치라고 볼 수 있다(Alford & Hughes, 2008; 주은혜, 2018 재인용).¹⁾

한편, 교육 전반에서 나타나고 있는 문제들 역시 우리 사회구조와 맞물린 교육의 문제인 경우가 많아 한 가지 영역에서 단기간에 해소되기에 어려움이 있다. 때문에 이러한 복잡한 교육 문제를 해결하기 위한 접근도 기존과 다르게 전개되어 가고 있다. 예를 들어, 코로나19와 관련하여 발생했던 교육과 돌봄의 문제를 지금까지와 같이 학교나 가정 중 한 조직에서 해결할 수 없게 되었고, 지자체, 학교, 시민사회, 가정 등 다양한 조직이 함께 노력하여 문제를 해결하려는 시도가 이어지는 것이다. 이처럼 어느 영역 할 것 없이 복잡하고 난해한 사회문제 해결을 위해 정부나 시장, 어느 한 쪽의 노력보다는 다양한 영역에서의 공동의 노력의 중요함이 강조되고 있다. 공공가치의 측면에서 보더라도 정부 조직만이 아니라 사기업, 비영리조직, 서비스 제공자 등 다양한 조직들에 의해서 공공가치를 창출하고 제공해야 하는 것이다(주은혜, 2018).

이와 같은 공적문제(지역/국가수준에서 다수 시민들의 삶과 직결되어 있는 문제)를 해결하기 위해 최근 주목받고 있는 조직 체제는 ‘조직 간 연계체제’이다. 이 체제는 서로 다른 목적을 지닌 조직들이 공적문제를 해결하는 데 함께 참여함으로써 존재 가능하다. 즉, 문제해결의 주체를 하나의 조직에서 복수의 조직으로 확대하여 사회 문제 해결에 다양한 조직을 포함시키는 것이다. 그리고 이러한 관점에서 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)의 수행 조직인 ‘지역혁신플랫폼’은 조직 간 연계체제의 한 가지 예가 될 수 있다.

2020년부터 시작된 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업은 사회 문제를 해결하기 위해 교육부에서 새롭게 제시한 정책으로, 사업을 수행하기 위하여 별도의 전담조직인 ‘지역혁신플랫폼’을 신설하였다. 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획(교육부, 2022.)에 따르면 지역혁신플랫폼은 공유와 협력의 가치 하에 지자체, 대학 등 지역혁신기관이 역량을 결집하고, 지역혁신모델을 수립하여 지역의 위기를 극복

1) Bozeman(2007)은 공공가치는 첫째, 시민이 당연히 받아야 할 (혹은 받아서는 안될) 권리, 이익, 특혜이며, 둘째, 시민이 사회와 국가에 대해 행해야 할 의무 혹은 사회나 국가가 시민에 대해 행해야 할 의무임과 동시에, 셋째, 정부 등 공공부문이 정책을 수립하거나 혹은 집행하는 경우 토대를 두어야 할 원칙(예: 효과성, 능률성 등)으로 사회구성원들의 광범위한 지지를 받는다고 설명하였다.

하는 것을 목적으로 둔다. 지역혁신사업은 오랫동안 한국사회의 최대문제로 부각된 지역격차 및 노동격차 문제를 공적 영역으로 끌어들이고, 그 해결 주체를 기존의 정부조직 중심에서 벗어나 가능한 조직을 모두 포함시킨다는 점에서 공적문제의 인식과 해결에 전환점을 가져다 준 것으로 볼 수 있다(염민호, 2021).

다만, 아직까지 ‘조직 간 연계체제’에 대한 국내의 연구는 제한적이다. 염민호(2021)는 국내의 여러 선행연구에서 연계체제, 민-관-학 협력/연결망(네트워크) 등의 핵심어가 다양한 유형의 사회문제해결에 사용되고 있음을 발견하였으나, 조직 간 연계체제(조직 간 연계, 조직 간 관계, 연계체제)에 대한 개념적 정의와 경험적 사례 연구가 절대적으로 부족함을 지적한 바 있다. 그 결과, 연구를 통해 조직 간 연계체제에 대한 개념적·이론적 논의를 확대하여 실제모형으로 시행중인 교육정책 사례의 가치를 분석함으로써 ‘조직 간 연계체제 구상’에 대해 논의하였다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하는 과정을 ‘광주전남 대학-지자체 협력 기반 지역혁신(이하 RIS)사업’ 사례를 중심으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저, 선행연구를 통하여 조직 간 연계체제와 지배구조로서 협력적 거버넌스에 대해 살펴본다. 다음으로, 지역혁신플랫폼 사례를 통해 조직 간 연계체제가 사업을 수행하는 과정에서 어떻게 공유와 협력의 가치를 실현하여 공공가치를 창출하는지 분석한다.

II. 이론적 배경

1. 조직 간 연계체제

가. 개념 정의

국내의 연구에서는 ‘조직 간 연계체제’ 용어 및 개념에 대한 명료한 정의가 이루어지지 않았으나²⁾ 본 연구에서는 염민호(2021)의 연구 결과를 활용하여 조직 간 연계체제의 개념을 정의하고자 한다.

본 연구에서 조직 간 연계체제란 “특정사회가 직면한 공적문제를 해결하기 위해 다수의 조직을 동원하여 공적자원·공적용역의 생산·분배·유통과 관련된 다양한 의사

2) 염민호(2021)의 연구를 통해 국내연구의 경우 사회문제의 실질적인 해결에 ‘조직 간 연계’를 적용하는 접근이 최근 들어 부각되고 있음을 확인할 수 있다. 연구들의 주제는 지역사회문제해결에 관련조직의 참여/협력을 중시하는 방향으로 수행되었으며, 문제해결과 직접 관련된 조직 내에서의 접근과 관계구성을 위한 기능적/실용적 해결의 필요성 및 성과를 단순하게 보고하는 수준에 제한되어 있음을 분석하였다.

결정(정책/실천/연구)을 포함하는 조직의 경영방식”으로 정의한다(염민호, 2021: 12). 조직 간 연계체제 개념은 조직의 목적, 활동, 성과 평가, 조직 특성으로 구분하여 다른 조직들과의 비교함으로써 보다 분명한 개념화가 가능하다. 4유형³⁾으로 분류되는 조직 간 연계체제의 궁극적인 목적은 공적가치 실현이며, 이는 정책 형성·집행·평가, 실천, 연구 등의 활동으로 가능하다. 또한, 공조직과 사조직이 지닌 특성을 모두 가지고 있다 보니 성과평가 역시 공익성과 수익성을 동시에 고려하며, 신뢰성, 전문성, 효율성, 자율성, 책무성과 같은 모든 조직이 가진 특성을 가짐과 동시에 복잡성, 잡종성, 모호성과 같은 조직만의 특성을 갖는다.

또한, 조직 간 연계체제는 참여조직들을 포괄하는 새로운 유형의 ‘조직’이면서 동시에 ‘체제’의 특성을 지니고 있다. 조직과 체제는 분명하게 구분되는 개념이지만(Giddens & Sutton, 2017; Ostrom, 2005), 조직간 연계체제라는 용어에서 제시하고 있듯이 조직특성과 체제특성을 동시에 지니고 있는 사회적 구성체로 볼 수 있다(염민호, 2021). 체제는 조직을 포함하는 더 넓은 개념으로 사용할 수 있으나, 이 용어가 조직체제 혹은 조직제도와 같이 ‘조직’과 함께 사용될 경우는 그 의미가 조직에만 제한(염민호, 2021)되기 때문에 하나의 조직임과 동시에 체제이기도 한 것이다.

나. 지배구조로서 협력적 거버넌스

조직 간 연계체제는 공공가치 실현을 목적으로 하기 때문에 필연적으로 그 지배구조로 협력적 거버넌스를 추구한다. 협력적 거버넌스는 다양하게 정의되는데, Ansell & Gash(2008)는 ‘하나 또는 그 이상의 공공기관이 공공정책을 다루거나 공공문제를 해결하기 위하여 민간부문의 이해관계자들을 공식적이고 합의 지향적, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정 과정에 직접적으로 참여시키는 방식’이라 정의하였다. 이와 유사하게 Emerson et al.(2012)는 ‘공공목적 달성을 위하여 공공기관, 다양한 수준의 정부, 공공영역, 사적영역, 시민사회영역의 경계를 가로질러 다양한 사람들이 건설적으로 관여하는 공공정책 결정 및 관리의 과정과 구조’로 정의하고 있다.

일반적으로 협력적 거버넌스는 정책 수립 및 집행에 있어 정부기관, 이해당사자, 시민사회의 참여를 기반으로 하며, 정부와 민간의 상호존중의 원리와 파트너십에 기초한 협력관리와 의사소통을 중시한다는 특징을 갖는다(신현석, 2011). 또한 협력적 거버넌스는 단순한 참여와 타협의 단계를 넘어 상호 협력과 의존성을 높이는 과정이므로 단순한 현상이나 결과를 파악하는 것에만 집중하지 않고, 변화의 과정을 포함한 각종 과정적 차원을 더 중요시 하는(조영석, 2003) 특징을 갖는다.

3) 1유형은 공조직(정부), 2유형은 사조직(기업), 3유형은 시민사회, 4유형은 조직 간 연계체제로 정의한다(염민호, 2021).

이러한 특성을 토대로 서순탁과 민보경(2005)은 협력적 거버넌스를 “지역의 발전을 위해 지역 수준에서 중앙정부, 지방정부, 지역주민을 포함한 각 행위 주체들의 참여와 파트너십을 강조하여, 그들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕을 둔 문제해결방식”이라고 정의하였다. 이를 본 사례에 환원하여 정의하면, RIS사업에서 협력적 거버넌스는 “지역 발전을 위하여 정부, 대학, 기업, 지역주민을 포함한 각 행위 주체들이 지역 혁신에 관한 모든 단계에서 단순한 참여와 타협을 넘어 상호 협력과 의존성을 높이고, 서로 협력하여 문제를 해결해 나가고 책임을 지는 절차적 거버넌스의 한 형태”라고 할 수 있다.

2. 지자체-대학 협력기반 지역혁신(RIS)사업⁴⁾

가. 사업 개요 및 추진 목표

학령인구 감소, 지역인재의 수도권 유출로 인하여 지방대학이 큰 위기에 직면해 있다. 지방대학은 지역의 경제·산업·사회·문화 발전의 기초가 되는 인적·물적 자원의 집약체이므로 지방대학의 위기는 곧 지역의 위기와 직결되어 있다. 이에 지방대학은 학생 모집을 위해 다양한 자구책을 마련하여 위기에서 벗어나고자 노력하고 있지만 현재의 사회적 흐름 속에서 개별대학 위주의 노력만으로는 지방대학의 위기를 타개하기에 어렵다. 특히, 개별대학이 독자적으로 학생들의 수요를 반영하여 지역산업의 현장과 연계하거나 지역 전체의 수요와 발전을 고려한 대학 혁신을 이루기에 한계가 있다.

이에 교육부는 지역 내 대학들이 각각의 강점을 결집하고 역할을 분담하여 지역인재를 함께 양성하고, 대학의 역량을 지역으로 확장시키기 위한 방안으로 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(이하 RIS사업)’을 제시하였다. RIS사업은 지자체-대학-지역혁신기관 간 협력체계를 구축하여 지역의 경제·산업체계를 뒷받침하는 지속가능한 인재를 양성하고, 지자체, 대학 등 지역혁신기관이 역량을 결집하여 지역혁신 모델을 수립하여 지역의 위기를 극복할 수 있도록 지원하는 사업이다.

RIS사업은 지자체와 대학 간 협력을 기반으로 지역혁신체계를 구축하고, 지방대학의 혁신을 통한 지역혁신을 목적으로 한다(교육부, 2022). 이를 위하여 교육부는 RIS사업을 통해 지자체, 대학 및 다양한 지역혁신기관들⁵⁾이 플랫폼을 구축하여 지역의 중장기 발전목표에 부합하는 지역의 핵심분야를 선정하고, 지역 내 대학들이

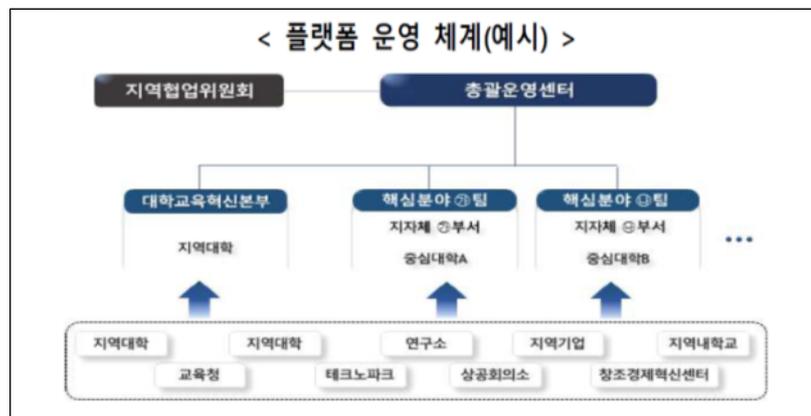
4) 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획(교육부, 2022)

5) 지자체, 대학, 기업, 연구소, 상공회의소, 교육청, 학교, 테크노파크, 창조경제혁신센터, 지구·특구·단지 관리기관 등(교육부, 2022)

핵심분야와 연계하여 교육체계를 개편하고, 지역혁신기관과 협업하여 과제를 수행하는 것을 지원하고 있다. 2022년 사업은 22년 5월부터 23년 3월까지 진행되며, 총 2,440억원을 6개의 지역혁신플랫폼에 지원한다. 이 과정에서 각 지역혁신플랫폼은 전체 사업비의 30% 이상을 지방비로 부담하도록 규정하고 있다.

나. 사업 운영 체계(지역혁신플랫폼)

교육부에서 제시하고 있는 지역혁신플랫폼의 운영 체계는 심의·의결기구인 '지역협업위원회'와 기획·집행기구인 '전담기관'으로 구성된다. 전담기관에는 총괄운영센터, 대학교육혁신본부 및 핵심분야별 팀이 포함되며, 각 지역별 여건과 특성에 따라 조직의 명칭, 구성, 인력배치, 사무소 위치 등을 다양하게 정하여 운영할 수 있도록 하였다. 교육부에서 제시한 플랫폼 운영 체계 예시는 [그림 1]과 같다.



*출처: 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획(교육부, 2022)

[그림 1] 플랫폼 운영 체계(예시)

이때 각 조직은 각자의 위치에서 다양한 기관과 협력하여 협업하거나, 협업할 수 있도록 지원함으로써 맡은 역할을 수행해야 한다. 예컨대 지역협업위원회는 지자체, 대학, 지역혁신기관의 장들로 구성하여 플랫폼 운영 및 사업 추진 방향과 같은 RIS 사업의 주요 사항을 심의·의결하는데, 이 기구는 단순한 심의·의결을 넘어서 여러 기관의 장이 위원으로 참여함으로써 기관 간 협력을 수월하게 하는 데 역할이 있다. 전담기구 역시 조직의 가장 기본이 되는 인력을 협업이 가능하도록 배치할 것을 제안한다. 사업을 수행하는 직원은 대학이 지역과 공동으로 사업을 기획하고 추진할 수 있도록 다양한 지역혁신기관에 파견하도록 하고 있다. 전담기구에 속하는 총괄운영센터는 RIS 사업을 전반적으로 기획·조정하고, 조직 운영을 총괄·관리한다.

이들의 주요 역할은 인재양성을 위한 지역 내 정보공유망을 구축하고, 이를 바탕으로 사업 간 연계방안 및 개선방안을 도출한다. 한편, 대학교육혁신본부는 대학 간 협업을 통하여 교육혁신을 추진하는 역할을 하며, 핵심분야팀은 지자체 부서, 기업을 포함한 지역혁신기관들과 협업하여 인재양성, 기술개발, 기업지원과 같은 업무를 지원하는 역할을 한다. 즉, 조직은 고유한 각자의 역할이 있지만, 공통적으로 여러 기관과의 협력 속에서 협업하거나 협업을 지원하는 것이 주요 기능임을 확인할 수 있다.

다. 사업 추진 방법

RIS사업에서 지역혁신플랫폼이 공유와 협력 속에서 지역혁신을 이끄는 방법으로 제시하고 있는 것은 다음과 같다. 첫째, '정보의 공유'이다. 지역혁신을 위한 다양한 정보를 한 데 모아 공유하고 관리하는 것을 의미하며, 이를 위하여 정보 통합 관리망이나 시스템을 구축하는 것을 방법으로 제시한다. 지역혁신기관들이 보유하고 있는 자원(인력, 예산, 물적자원 등) 및 중앙부처·지자체에서 추진하는 대학 관련 사업의 지원내용·대상·규모 등의 정보를 지역혁신플랫폼을 통해 취합하고 공유하는 것을 통하여 지역혁신을 이끌고자 한다.

둘째, '사업 간 연계'이다. 이는 연계할 수 있는 사업들을 발굴하고, 연계방안을 모색하여 추진 후 관리까지 하는 것으로 여러 부처의 다양한 사업 간 연계를 지향한다. 구체적으로 대학교육혁신 방안을 마련하거나 핵심분야별 과제 설정 시 타 사업과 연계하여 추진이 가능한 경우가 있는지 확인하고, 연계 추진이 가능한 경우 해당 사업을 추진하는 기관과 구체적인 사업 간 연계방안을 마련하여 추진한다. 예컨대 사업 목적이나 추진 체계가 유사한 사업 간 연계하는 것도 가능하다. 이는 사업 내용을 조정하거나 사업 간 관계를 재설정하여 예산 운용의 효율성을 높일 수 있다. 이러한 사업 간 연계는 보다 우수한 사업성과를 얻을 수 있다는 장점도 있지만 사업 운영에서 불필요하게 낭비되는 인력과 예산 등을 절감하여 효율적인 운영을 가능하게 하고 우수한 성과를 낼 수 있다는 장점도 있다.

셋째, '기관 간 연계'이다. 기관 간 연계는 플랫폼에 참여하는 개별대학·지자체 등에 산재해 있는 취·창업 지원 기관의 지원인력·시설·기자재 등을 연계하여 성과를 높이는 것을 의미한다. 예컨대 타부처의 기업·연구소 등을 공간적으로 집적하는 지구·단지·특구 조성사업이나 시설·장비 구축 지원 사업과 연계하면서 해당 운영 기관과 연계하는 것이다. 이는 지구·단지·특구 내 기관·시설과 대학의 인적·물적 자원을 연계하여 지구·단지·특구의 기능을 함께 활용하거나 대학이 보유한 인적·물적 자원을 타 사업에 개방하여 공동으로 활용함으로써 효율적인 사업수행이 가능하다.

III. 연구 방법

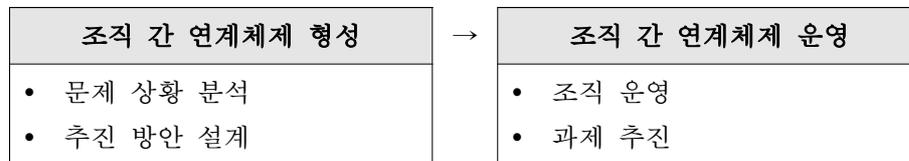
1. 연구 방법

본 연구는 광주전남 지자체-대학 협력기반 지역혁신(RIS)사업과 광주전남지역혁신 플랫폼을 이해할 수 있는 문헌 자료를 활용하여 내용을 분석하는 문헌분석 방법을 활용하였다. 이를 위해 RIS사업 기본계획 및 보도자료, 광주전남지역혁신플랫폼 사업계획서(비공개용 내부자료), 선행연구 자료를 활용하였으며, 조직 간 연계체제로서 광주전남지역혁신플랫폼이 공유 협력의 가치를 지향하는 과정을 분석하였다. 사업 계획서만으로 파악하기 어려운 사업 추진 과정을 파악하기 위해 광주전남지역혁신 플랫폼에서 근무하고 있는 2인을 대상으로 인터뷰를 진행하였으며, 이들을 통해 얻은 자료는 문헌자료에 설명을 더할 보조 자료로 활용하였다.

2. 분석틀

본 연구에서는 조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하는 '과정'을 살펴보기 위해 공공가치 창출 사례 및 협력적 거버넌스 사례를 분석한 선행연구를 참고하여 분석틀을 수립하였다. 본 연구에서는 RIS사업을 수행함으로써 공공가치를 창출하는 과정을 '조직 간 연계체제 형성 및 운영 과정' 중심으로 분석하고자 한다.

구체적으로 조직 간 연계체제 형성 단계에서는 문제 상황을 분석하고 추진 방안을 설계하는 과정이 포함된다. 형성 이후 조직 간 연계체제 운영 단계에서는 협력적 거버넌스를 위한 조직을 운영하고, 문제 해결을 위한 과제를 추진하는 과정이 포함된다. 이러한 의미에서 본 연구의 분석틀은 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 분석틀

IV. 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례 분석

1. 광주전남 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 개요

전국적으로 인구 감소 문제는 사회적 문제로 대두되고 있지만 특히 광주전남은 지속적인 인구감소 및 생산 가능 인구 비율 감소 문제로 지역의 성장 잠재력이 꾸준히 하락하고 있다. 광주전남의 인구는 2019년 기준 3,267천명으로, 광주(15), 전남(16)의 인구정점 시기 이후 점진적 감소 추세가 예상되며, 생산 가능 인구 비율은 전남이 66.2%로 전국 최하위에 속해 있는 상황이다.

이와 같은 인구 문제는 산업 및 교육과 직접적으로 연관되어있는데, 광주전남지역의 산업 환경과 교육 연건이 인구문제를 더욱 심화시키고 있다. 광주전남은 제조업이 주력산업이나 점차 쇠퇴하고 있고, 생산성이 낮은 1차 산업의 비중이 매우 높은 편이다. 이러한 산업 상황은 지역 내 일자리가 감소로 이어져 노동 가능 인구인 청년 인제가 외부로 유출되는 직접적인 원인으로 작동하였고, 미래 성장 동이 저하되어 지역 성장을 저해하는 요인이 될 것이 우려되는 상황이다. 이와 함께 지역 대학의 상황에도 어려움이 존재한다. 학령인구 감소와 더불어 지역의 학생들이 수도권 대학에 진학하면서 대학 유지에 어려움을 겪고 있기 때문이다. 대학은 이를 극복하기 위해 신입생 지원부터 대학 구조 개혁까지 각종 노력을 기울이고 있으나 대학이 처한 위기를 극복하는 데 쉽지 않은 상황이다.

한편, 산업과 교육 분야 각각 그들이 직면한 문제를 해결하기 위해 다각적인 노력을 펼치고 있으나 독자적으로는 해결이 쉽지 않은 상황이다. 예컨대 광주 전남에 위치한 40개의 대학들이 기업, 학교, 지자체, 연구소 등 지역 내 혁신 주체들과 협업하여 산학연계를 포함한 다양한 협력활동을 추진하고 있으나 각 대학이 개별적으로 산학연계를 추진함으로써 자원이 중복 투입 되고, 상호 협력을 통한 시너지 효과를 내는 데 미흡함이 있었다. 광주 전남에 위치한 기관들 역시 기관 간 네트워크가 활성화 되지 않은 채 유사한 사업들을 진행하면서 비효율적인 기관별 중복 사업이 계속되고 있고, 기업은 연구개발 및 기술혁신 역량 부족으로 성과물을 제품화·사업화하는 데 부진하여 산업발전 한계에 직면하게 되는 것이다.

이러한 지역의 상황과 문제점을 인식한 광주전남 대학 및 지자체 관계자들은 '지자체-대학 협력 기반 지역혁신(RIS)사업'을 통해 지역의 문제를 해결하고 지역 혁신을 이끌고자 하였다. 관계자들은 지역혁신플랫폼이라는 조직을 통해 RIS사업을 추진할 계획을 수립하였으며, 다음과 같은 비전과 목표를 설정하였다. 먼저, 광주전남 지역혁신플랫폼은 비전으로 '대학주도 지역혁신생태계 구축'을 설정하였다. 이는 지

역에서 혁신자원과 역량을 가장 많이 보유한 대학이 지자체, 지역혁신기관 등과 협력하여 산업현장 수요기반 대학교육 혁신을 통해 산업맞춤형 인력 양성 및 기술개발 추진하는 것이며, 대학의 인력양성 및 기술개발을 통해 청년의 취·창업 및 지역 정착 비율을 증가시키고, 지역산업의 경쟁력을 강화시키는 선순환구조의 지역혁신 생태계를 구축하는 것을 의미한다. 이러한 비전을 달성하기 위해 추진 목표로 '미래 지향 대학교육 혁신', '핵심산업 경쟁력 강화', '지속가능 정착유도'를 설정하였다. 구체적으로 산업현장이 필요로 하는 인력을 양성하는 맞춤형, 대학 간의 장벽을 허무는 개방형의 방향으로 대학교육을 혁신하고, 대학교육혁신을 통해 기업이 필요로 하는 인력양성과 기술개발 등을 지원하여 핵심 산업의 경쟁력을 강화하는 것을 의미한다. 그리고 이것이 청년의 지역 취·창업의 확대로 이어져 청년의 지역정착이 지속적으로 이루어지도록 지원 및 유도하는 것을 목표로 하였다.

광주전남지역혁신플랫폼은 2020년 RIS사업에 선정되어 1차년도를 운영하였으며, 2022년 기준 3차년도까지 계속사업을 이어가고 있다. 사업을 운영하기 위한 사업비는 국고와 지방비가 동시에 투입되는데, 이는 전체 사업비의 30% 해당하는 지방비를 재원으로 활용하도록 한다는 교육부의 기본계획에 따라 진행되었다. 결과적으로 지방비 투입은 RIS사업에서 지자체가 적극적으로 참여하고 협력하여 사업을 추진하게 하기 위한 하나의 전략이며, 이와 같은 지자체의 참여가 다양한 지역혁신기관이 RIS사업에 참여할 수 있게 하는 기제로 작용하였다. 광주전남 RIS사업비는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 광주전남 RIS사업 사업비

		1차년도	2차년도	3차년도
사업 기간		2020-2021	2021-2022	2022-2023
사업비	국고	340억원	420억원	450억원
	지방비	140억원	180억원	190억원
	합계	490억원	610억원	640억원

*자료: 광주전남 RIS 사업계획서 내부자료(2021)에서 정리

한편, RIS사업에 참여하는 주체는 크게 지자체, 대학(총괄대학, 중심대학, 참여대학), 지역혁신기관으로 구분되는데, 지자체에는 광주광역시와 전라남도가 동시에 참여하여 복수형 사업으로 운영되고 있다. 광주전남지역혁신플랫폼을 설치하여 RIS사업 전반을 총괄·운영하는 대학은 광주광역시에 위치한 전남대학교가 맡고 있으며, 핵심분야를 담당하는 중심대학은 전남대학교(에너지신산업)와 전라남도에 위치한 목포대학교(미래형운송기기)가 맡아 기관 및 과제 추진 간 연계협력을 추진한다. 총

팔·중심대학 이외에 RIS사업에 참여하여 지역혁신에 중요한 역할을 하는 참여대학은 전남대, 목포대를 포함하여 15개의 대학이 참여하고 있으며, 지역혁신기관으로는 공공기관 및 출연기관, 연구소, 교육청, 공·사기업을 포함하여 총 406개의 기관이 참여하고 있다. 광주전남 RIS사업에 참여는 주체는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 광주전남 RIS사업 참여 주체

구분	기관 명
지자체	광주광역시, 전라남도
대학	전남대(총괄, 중심), 목포대(중심), 광주대, 광주여대, 남부대, 동신대, 목포해양대, 순천대, 조선대, 초당대, 호남대(이상 일반대), 동강대, 순천제일대, 전남과학대, 전남도립대(이상 전문대)
지역혁신기관	광주테크노파크, 전남테크노파크, 광주전남연구원, 녹색에너지연구원, 상공회의소, 창조경제혁신센터, 광주광역시교육청, 전라남도교육청, 한국전력공사, 한전KDN, 기계산업 인적자원 위원회 등

*자료: 광주전남 RIS 사업계획서 내부자료(2021)에서 정리

2. 조직 간 연계체제 형성과정

가. 문제 상황 분석

광주전남 지역의 문제 상황을 인식한 대학 및 지자체 관계자들은 대학 및 산업을 포함하여 현재 지역이 처한 상황과 문제점을 객관적으로 분석하고 이를 해결하기 위한 방안을 마련하기 위해 협력하기 시작했다. 사업 시행을 위한 임시조직(가칭 RIS추진단)⁶⁾을 구성하였고, 문제 상황 및 현안 분석 결과를 토대로 해결방안을 모색하였다. 이러한 과정에서 다양한 이해관계자를 대상으로 여러 차례 협의회를 갖고, 사업 추진을 위한 관계자 및 대상자들과 함께 논의하는 숙의의 과정을 거쳤다.

구체적으로 RIS추진단은 지역의 문제를 해결하기 위한 하나의 방안으로 지역의 상황(강점과 약점)을 체계적으로 분석하여 지역 혁신을 위한 추진방안을 마련하였다. 협의회를 개최하여 광주전남의 주력산업이 쇠퇴하면서 낙후된 지역 경제를 발전시키고 인구의 급격한 감소 등으로 야기될 지역위기에 대응하기 위해 지자체와 대학, 산업 기관들과 함께 추진해야 할 과제에 대하여 협의하였다. 과제 선정 시 고려사항으로는 광주전남의 미래 주력 산업 간 연계를 기반으로 혁신적인 신성장 산

6) 본 연구에서는 사업 시행 전 단계에서 사업 시행을 위해 임시로 구성된 조직을 편의상 RIS추진단(가칭)이라 칭하고자 한다.

업을 육성하여 지역 경제 발전 및 지역 위기 극복과 같은 상승효과를 얻을 수 있어야 함을 두었다.

세부적인 추진 방안을 마련하기 전, RIS사업을 추진하기 위한 첫 번째 중요한 과제는 사업 내 핵심분야를 도출하는 것이었다. 핵심분야는 사업을 통해 지자체, 대학 및 다양한 지역혁신기관들이 플랫폼을 구축하여 지역의 중장기 발전목표에 부합하는 과제를 수행하는 데 기준이 된다. 이에 RIS추진단은 2020년 3월부터 2024년 4월까지 4단계의 절차를 거쳐 핵심분야를 도출하였다. 내부자료(2021)에 따르면 핵심분야 도출을 위한 첫 번째 단계로 지역경제 활성화 기여도와 지역전략산업의 파급성, 산업 인프라 및 지자체의 육성 의지와 계획, 대학의 핵심역량을 분석하여 지역의 현황을 분석하였다. 두 번째 단계로 핵심분야 육성 가능 여부를 확인하기 위해 대학의 역량을 분석하였다. 이 과정에서는 대학별 중장기 중점육성산업과 연계가 가능한지, 대학별 산학협력발전계획에 따라 기존에 수행하고 있던 사업과 연계가 가능한지, 보유한 자원과 인프라가 충분하지 그 여부를 확인하였다. 세 번째 단계로 지자체와 대학, 관련 혁신기관들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서는 간담회 및 협의회와 같은 의견수렴의 장을 마련하여 여러 이해관계자들과 협의하고 논의함으로써 지역혁신을 위한 핵심분야 및 추진 대학을 검토하였다. 이 과정에서는 최종 핵심분야가 선정되기 전이므로 여러 차례의 의견수렴을 통해 기존에 논의 되어왔던 핵심분야가 변경되기도 하였다. 네 번째 단계로 지자체에서 최종 핵심분야 결정을 승인함으로써 RIS사업 체계를 포함한 사업의 전반적인 주요 사항을 결정할 수 있게 되었다. 이 과정은 광주전남만의 사업 운영 방식과 지역혁신플랫폼 추진 체계 수립이 가능하게 한 의사소통 및 협력의 방식이라고 볼 수 있다. 이와 같은 핵심분야 도출 과정을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 광주전남 RIS사업 핵심분야 도출을 위한 절차

절차	주요 내용	참여조직
1 지역 현황 분석	지역산업 여건 분석, 기존 사업 분석, 대학의 핵심역량 분석	지자체, 대학, 공공기관, 기업 등
2 대학 발전계획 분석	대학별 중장기발전계획 분석, 대학별 산학협력발전계획 분석	
3 의견수렴	지자체-대학 혁신사업 비전 수립, 교육 모듈 및 지역혁신사업 프로그램 제안	
4 핵심분야 도출	핵심분야 선정	

*자료: 광주전남 RIS 사업계획서 내부자료(2021)에서 정리

나. 추진 방안 설계

문제 상황을 분석하고 핵심분야를 도출함과 동시에 RIS사업을 추진하기 위한 방안이 설계되기 시작했다. 특히, 지역혁신 주체를 탐색하고 체제를 구축하는 것이 중요하게 다루어져 이러한 역할을 할 수 있는 지역혁신체제로 '지역혁신플랫폼' 구축이 주요한 추진 방안으로 제시되었다. 이와 함께 RIS 세부 사업 계획 및 추진 방안을 마련하면서 광주전남은 대학이 선도하는 상생 기반 지역혁신 플랫폼을 구축하여 대학(교육)혁신-기업혁신-지역혁신을 이끌어내고자 하였다.

구체적으로 RIS사업 추진단은 핵심분야 도출 이후 본격적으로 지자체-대학 협력 기반 지역 혁신 사업 추진을 위한 사업 내 이해관계자들(지자체, 대학, 기업 등) 간 의견수렴을 진행하였다. 내부자료(2021)에 따르면, 2020년 4월부터 2020년 6월 동안 사업 내 이해관계자들에게 RIS사업에 대해 설명하고 지자체-대학 협력 모델의 방향을 설정하였다. 이 과정에서 지역혁신플랫폼을 구축하여 광주전남만의 협력모델을 실현하기 위해 지자체와 구체적인 실행방안을 모색하고 결정한 것으로 보인다. 또한, 참여주체들에게 설문조사를 실시하고, 지자체, 대학, 기관, 기업의 핵심 관계자와의 11차례의 간담회(핵심분야 설정 단계 포함)를 거쳐 광주전남 RIS사업과 광주전남지역혁신플랫폼의 운영 체제를 구축하였다. 내부자료(2021)에서 관계자 의견 수렴을 위해 활용한 방식으로 제시된 것은 '논의', '협의', '설명', '토론', '공유', '안내', '전달' 등이 있었으며, 그 내용으로는 거버넌스 구성 관련 사항을 포함하여 예산편성·배분 방식, 사업 추진 체계, 사업 진행 및 가이드라인 등을 설정하고 공유한 것으로 보인다. 내부자료(2021)에서 제시한 관계자 의견수렴 과정의 일부를 간략히 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 광주전남 RIS사업 추진 방안 설계를 위한 관계자 의견 수렴

일시	참석자	의견 수렴 주요 내용
20.03. (1) ~ 20.05. (15)	광주시청, 전라남도청, 전남대 외 참여대학, 광주테크노파크 외 지역혁신기관	<ul style="list-style-type: none"> ·교육부 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업」 공유 ·핵심분야 및 과제 도출 관련 협의 ·거버넌스 구성 관련 논의 ·실무협의회 및 사업추진 TF 구성 협의 ·참여유형 관련 토론 및 참여대학 의견 수렴 ·사업진행 및 계획서 작성 방향 협의 ·사업 주요 사항 논의(공동경비 및 분야별 예산 배분, 사업계획서 작성 관련 사항 등) ·사업 추진사항 공유(핵심분야 선정 사항, 사업 추진 체계, 예산편성 비율 가이드라인 설정 등) ·주요 진행사항 보고 및 내용 공유 ·교육부 사업 기본계획 및 추진사항 안내

*자료: 광주전남 RIS 사업계획서 내부자료(2021)에서 정리

즉, 광주전남 RIS사업 추진단은 이러한 논의 및 협의의 과정을 통해 지역혁신 주체를 탐색하고, 지역혁신 주체 간 상생 협력이 가능한 ‘지역혁신체제’를 구축하였으며, 조직 간 연계 체제가 운영될 수 있는 기반을 마련하였다.

3. 조직 간 연계체제 운영과정

가. 조직 운영

지역의 문제 상황을 파악하고 이를 해결하기 위한 방안을 탐색하면서 RIS사업을 통해 플랫폼과 같은 조직 간 연계체제를 구축하여 문제를 해결하는 방안이 도출되었다. 이를 위한 초기 단계에서는 조직 간 연계체제를 어떻게 구축하여 운영할 것인지에 대한 방안을 논의하여 해당 사업을 추진하기 위한 추진 조직인 ‘광주전남지역혁신플랫폼’을 구성하였다.

세부적으로 광주전남지역혁신플랫폼은 ‘지역협업위원회’라는 심의·의결기구와 ‘총괄운영센터’, ‘대학교육혁신본부’, ‘지역사회혁신본부’, ‘에너지신산업육성사업단’, ‘미래형운송기기육성사업단’의 5개의 기획·집행기구를 신설하였다. 지역협업위원회는 광주광역시장, 전라남도지사, 전남대학교 총장을 포함하여 각 기관의 장들로 구성되어 있으며, 지역협업위원회를 통해 지자체, 대학, 지역혁신기관의 역량을 통합할 수 있는 광주전남지역혁신플랫폼의 최고 의사결정기구 역할을 담당한다. 총괄운영센터

는 총괄대학인 전남대학교에 설치되어 있으며, RIS 사업 전체를 기획하고 조정하는 역할을 수행하고 대학교육혁신과 핵심분야(에너지신산업, 미래형운송기기) 과제추진에 대하여 총괄·점검·관리한다. 대학교육혁신본부는 총괄대학인 전남대학교에 설치되어 있으며, 플랫폼에 참여하는 광주전남지역 대학의 교육 혁신을 총괄·운영한다. 지역사회혁신본부는 총괄대학인 전남대학교에 설치되어 있으며, 플랫폼과 지역 간 협력의 촉진자 역할을 수행한다. 특히 광주전남지역혁신플랫폼의 목표 중 하나인 지역 정착을 지원하며 사업 간 연계를 활성화하는 역할을 수행한다. 핵심분야 사업단인 에너지신산업육성사업단은 중심대학인 전남대학교에 설치되어 있으며, 미래형운송기기사업단은 목포대학교에 설치되어 있다. 사업단은 에너지신산업 및 미래형운송기기 분야 과제 추진에 참여하는 주관기관과 참여기관 간의 협력을 통해 핵심분야 목표를 달성할 수 있도록 총괄·운영하고 있다.

특히, RIS사업에서 인력의 공유를 통한 협력은 원활한 업무 추진을 위해 중요하게 다뤄지고 있다. 광주시와 전라남도에서는 플랫폼 조직 내 공무원을 파견하여 지자체와 플랫폼 간 원활한 업무 추진을 위해 노력하고 있다. 파견공무원은 주로 총괄운영센터에 배치되어 RIS사업 관리와 운영 전반을 담당하고 있으며, 이 때 지자체와의 주요 매개자가 되기도 한다. 인력 공유는 15개 대학에서도 이루어지고 있는데, 대학 간 협력하여 대학 혁신 및 과제추진을 원활하게 진행할 수 있도록 광주전남지역혁신플랫폼에서 인력을 채용하여 각 대학에 파견하고 있다.

한편, 위와 같이 단순히 광주전남지역혁신플랫폼 조직을 구성하는 것으로 그치지 않고, 해당 조직을 통하여 지역 혁신을 위한 플랫폼 자체를 구축하는 것은 조직 간 연계체제의 주요 운영과정이 된다. 사업을 운영하는 광주전남지역혁신플랫폼이라는 별도의 기구를 만드는 것에서 그치지 않고, 해당 기구가 네트워크 능력을 발휘하여 해당 사업에 참여하는 여러 조직들과 파트너십을 발휘할 수 있도록 행정 관리적 역할을 해야 하는 것이다. 이는 광주전남지역혁신플랫폼이 참여기관 간 협력적 거버넌스 속에서 지역혁신이라는 사업의 최종 목표(공공가치)를 달성할 수 있도록 조직 간 연계체제를 구축해야 함을 의미한다.

구체적으로, 광주전남지역혁신플랫폼은 정부·지자체, 중·고교 및 대학, 교육청, 지역기업, 연구소·공공기관, 지역민·언론과 함께 협력체계를 구축하고자 하였다. 정부·지자체와는 정책지원과 재원을 통해 협력하며, 지역대학과는 대학 간 협력 네트워크를 구축하고 대학이 가진 인적·물적 자원을 공유하면서 협력체계를 구축하였다. 중·고교, 대학, 교육청 및 기업과는 산업수요에 맞는 인력을 양성할 수 있는 협력체계를 구축하였으며, 지역기업·연구소·공공기관과는 인력과 기술을 공유함으로써 기술개발 위한 체계를 구축하였다. 이와 같이 광주전남지역혁신플랫폼이 다양한 참여

기관과 함께 협력적 네트워크를 구성함으로써 원활한 사업 운영을 가능하게 하였다.

나. 과제 추진

조옥경 외(2021)는 아직은 대학 간 공유·협력 전반에 대한 성과 모델을 찾기에 어려움이 있으나 성공 가능성을 보여주는 작은 사례들로 공유·협력을 위한 성과 사례를 축적해 나갈 것을 제안한 바 있다.⁷⁾ 이에 광주전남 RIS사업의 일부이지만 광주전남지역혁신플랫폼 세부과제 추진 사례에서도 조직 간 연계 체제를 활용하여 공유와 협력의 가치를 지향하는 과정을 살펴보고자 한다.

첫째, 정보 공유를 위한 ‘온라인 관리 시스템’⁸⁾ 구축 사례이다. 지역혁신플랫폼의 총괄운영센터는 산발적으로 흩어져있는 지역의 역량을 한 데 모으기 위해 각종 정보를 목록화 하고, 목록화 된 다양한 정보를 적재적소에 활용하여 다각적인 연계협력이 가능하도록 온라인 시스템을 구축하였다. 온라인 시스템에 탑재되는 정보는 지역혁신플랫폼과 협력 추진 체계에 참여하는 모든 ‘기관의 정보’와 교수, 연구원, 학생, 기업인, 직원 등 모든 ‘참여자의 정보’가 포함된다. 이들의 정보는 조직 간 연계체제 내 참여자들이 과제 추진을 위해 협력이 필요할 때 도움을 받을 수 있는 데이터로 활용 된다. 예컨대 각 기관 및 조직에서 보유하고 있는 인력, 장소, 기자재, 장비 등을 데이터화 하면 플랫폼과 RIS사업에 참여하는 모두가 과제 추진 및 업무를 수행할 때 필요한 자원을 찾을 수 있고, 해당 자원을 활용하여 과제를 추진할 수 있는 것이다.

그러나 정보 관리 온라인 시스템이 실용적으로 활용되기 위해서는 업무담당자들이 지금까지의 수많은 정보를 직접 정리하여 일일이 작성해야 한다는 번거로움이 있다. 실제로 광주전남지역혁신플랫폼 소속 직원들에게 시스템의 필요성이나 용도에 대해 공유되지 않아 적극적이고 자발적인 참여를 이끄는 데 어려움이 있었던 것으로 보인다. 더구나 기존에 활용하고 있던 업무 시스템이 존재하는 상황에서 해당 온라인 시스템에 대한 충분한 설명 없이 활용을 요구했던 점은 직원들에게 이중으로 업무를 처리해야 한다는 부담을 느끼게 해 협력을 어렵게 하였다.

그럼에도 불구하고 단순히 정산, 회계보고, 기록용 등으로 활용하는 기존의 시스템과 달리 지역 내 각종 정보를 모아 참여 주체 간 협력을 용이하게 한다는 점에서

7) 조옥경 외(2021)는 대학 간 공유·협력의 여러 사례를 검토해 보았으나 아직은 공유·협력의 전모를 보여줄 수 있는 성과 모델을 찾기에 어려움이 있음을 밝혔다. 다만, 공유·협력의 성공 가능성을 가늠해 볼 수 있는 작은 사례들이 다수 관찰되고 있으므로 작지만 확실한 성과 사례를 축적해나가고 이를 기반으로 성과 모델을 만들어나갈 것을 제안했다.

8) <https://www.gjrip.or.kr/>

의의가 있다. 특히 정보를 찾기 어려워 문제 해결에 난항을 겪고 있는 개인 또는 기관들이 해당 시스템을 활용해 정보를 얻고 연계·협력하여 해결방안을 찾을 수 있다는 점에서 정보 공유라는 중요한 사례임을 알 수 있다. 즉, 지역에 존재하는 다양한 자원과 역량 정보를 모으고, 이렇게 모은 정보를 지역 내 관계자들이 활용하여 효율적으로 과제를 추진하여 지역 혁신이라는 효과를 산출할 수 있다면 중요한 정보 공유의 역할을 맡게 되는 것이다.

둘째, 기관 간 연계를 통해 과제를 추진한 ‘산-학-연 연계·협력 인력양성 프로그램’ 사례이다. 프로그램에 참여한 주체로는 광주전남지역혁신플랫폼, 한국전력공사, 에너지밸리기업개발원(이하 EVEDI), 에너지 분야 기업 및 연구소, 참여대학이 있다. 이들 조직은 지역 내 대학생을 대상으로 전기에너지 분야 교육과정을 개발하고 운영하기 위해 저마다 가능한 방식으로 서로 연계 협력한다. 프로그램에 참여하는 각 기관이 수행하는 역할은 다음과 같다.

먼저 광주전남지역혁신플랫폼의 에너지신산업육성사업단은 여러 기관이 연계 협력하여 프로그램 운영이 가능하도록 운영 전반을 기획하고, 각 기관 및 참여 대학생에게 필요한 예산을 지원한다. 구체적으로 사업단은 참여 기관과 협약을 맺고, 해당 기관 대표 및 담당자들이 함께 협의할 수 있는 기회를 제공하기 위해 협의회를 운영하며, 프로그램에 필요한 예산을 지원함으로써 협력체계를 구축한다. 다음으로, 한국전력공사는 실무에서 필요한 각종 교육내용을 제시함으로써 교육과정 내용을 구성하고, EVEDI는 유관 기업과 연구소 섭외, 대학교수 및 전문 강사 섭외, 실습 기관 및 실습 기자재 섭외를 통한 교육을 진행하여 학생에게 제공한다. 이 과정에서 광주전남 대학들은 해당 기관과 협의하여 해당 교육과정을 학점 인정 과목으로 개설하거나 더 많은 학생들의 참여를 독려할 수 있는 방안을 논의한다.

이 프로그램을 통해 한국전력공사와 해당 분야 기업들은 업무에 필요한 지식과 교육내용을 제시함으로써 실무 교육에 기여하고, EVEDI는 대학, 기업, 연구소 등과 연계 협력하여 해당 교육과정을 운영하여 학생에게 제공한다. 이렇게 교육받은 학생들은 한국전력과 기업이 필요로 하는 인재로 성장하여 그들이 제공하는 일자리뿐만 아니라 관련 일자리로 취업하는 선순환구조를 만든다. 그리고 이러한 선순환구조를 만들 수 있도록 지원하는 역할을 광주전남지역혁신플랫폼에서 맡아 수행하고 있다.

셋째, 프로그램 간 연계를 통한 과제 추진 사례로 ‘인력양성 프로그램-기업지원 프로그램’이 있다. 광주전남지역혁신플랫폼 내 에너지신산업육성사업단이 추진하고 있는 다양한 프로그램 중 ‘인력양성 프로그램’과 ‘기업지원 프로그램’ 간 연계를 통해 효과적인 운영이 가능하다. 앞서 기관 간 연계 사례로 제시했던 인력양성 프로

그럼의 최종 목표는 기업에서 원하는 인재를 양성하고 학생들이 해당 기업에 취업하여 지역에 정착할 수 있도록 지원하는 것이므로 이를 위한 기업의 참여는 매우 중요한 사항 중 하나이다. 그러나 기업의 입장에서 본 사업에 참여하는 것은 기업에 당장의 이익을 가져다주는 것이 아니므로 적극적으로 협력할 필요성을 느끼기 어렵다. 때문에 플랫폼은 인력양성 프로그램에 기업의 참여와 협력을 이끌어 내기 위한 방법으로 기업지원 프로그램 간 연계를 활용하고 있다.

기업지원 프로그램이란 지역산업 발전을 위해 에너지신산업분야 기업들의 기술개발을 돕고, 기업의 애로사항을 해결할 수 있는 프로그램이다. 플랫폼은 기술개발을 위해 기업이 원하는 기술에 대한 연구를 수행하거나 자문을 받을 수 있는 대학 교수를 매칭하고, 필요한 예산을 지원함으로써 협력을 유도한다. 참여주체로는 에너지신산업육성사업단, 광주·전남 테크노파크, 기업, 참여대학이 함께한다. 기업은 기업의 기술개발 및 애로사항 해결을 위해 해당 프로그램에 지원하는데, 이 때 광주전남지역혁신플랫폼과 기업은 대학생의 교육 및 취업을 지원하기 위해 현장실습 및 인턴십 추진 협약을 맺음으로써 각 프로그램 간 연계를 추진한다.

이상의 사례에서 보듯이 각자 다른 파트에서 다른 성격으로 추진되고 있는 프로그램들은 독자적으로 운영할 때 운영의 효율성이나 효과성 부분에서 한계가 있다. 예를 들어 두 개의 프로그램 모두 기업과의 협력이 필요한 경우, 각 프로그램에서 각자 협약을 맺고 사업을 추진한다면 같은 일이 중복되어 비용과 인력 등 여러 방면에서 비효율적이다. 그러나 프로그램 간 연계를 진행한다면 한 프로그램에서 독자적으로 해결하기 어려웠던 문제들을 원활하게 해결할 수 있다. 예컨대 학생의 에너지분야 실무 능력 향상을 위하여 현장실습 및 인턴십 기업이 필요하다면 여러 기업을 발굴하는 것부터 시작하여 협의의 과정을 거쳐 교육 방법을 강구해야만 하지만, 기업지원 프로그램과 연계한다면 현장실습 및 인턴십 기업을 발굴하는 데 효율적이며 연계 협력 역시 훨씬 수월할 것이다. 즉, 프로그램 간 연계를 통해서도 불필요한 인력 낭비와 예산 낭비를 줄이고 더욱 효율적인 과제 추진이 가능한 것이다.

V. 결론 및 논의

본 연구는 조직 간 연계체제 추진 사례를 통하여 조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하는 과정을 살펴보는 데 목적을 두었다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 이론적 배경으로 조직 간 연계체제의 개념과 지배구조로서의 협력적 거버넌스에 대해 먼저 살펴보고, 광주전남지역혁신플랫폼 사례를 조직 간 연계체제 형성과정과 운영

과정으로 구분하여 공공가치 창출 과정을 분석하였다.

분석 결과, 조직 간 연계체제 형성 과정에서는 공공의 문제를 인식하고 구체적인 상황을 분석하여 해결을 위한 추진 방안을 설계하였다. 이는 여러 이해관계자들 및 참여자들과 협의, 논의, 토론 등을 통해 의견을 수렴하는 과정을 통해 이루어졌다. 광주전남은 지역 인구 감소, 산업 쇠퇴, 대학의 어려움, 지역 성장 동력 저하와 같은 지역의 문제 상황을 인식하고, 지역사회를 위해 해결해야 할 공공의 문제를 분석하였다. 이후 다양한 이해관계자 및 기업 내 조직들, 참여자들이 여러 차례의 협의 과정을 거쳐 RIS사업의 핵심분야를 발굴하고, 공공의 문제를 해결할 수 있는 방안을 설계하였다.

조직 간 연계체제 운영과정에서는 추진 조직을 구성하고 실제 여러 과제를 추진함으로써 공공가치를 창출하였다. 광주전남 RIS사업을 추진할 조직인 광주전남지역 혁신플랫폼을 구성하고 운영함으로써 협력적 거버넌스 구축에 힘을 쏟았다. 광주전남지역혁신플랫폼은 단순히 사업 운영 조직으로서의 역할만 수행하는 것이 아니라 공공문제를 해결하기 위한 참여 주체들의 참여를 독려하고, 이들이 함께 공공의 문제를 해결해나갈 수 있도록 지원하는 역할도 수행한다. 이러한 역할은 시스템을 구축하고 각종 체제를 지원하는 것에서도 발견할 수 있지만, 보다 세부적인 과제 추진 과정에서도 발견할 수 있었다. 지역혁신플랫폼은 최종 목표 달성을 위해 필요한 모든 정보를 한 데 모아 제공할 수 있도록 시스템을 구축하였고, 기관 간 연계를 통해 효과적인 과제를 추진하였다. 또한, 프로그램 간 연계를 통해 각 프로그램에서 이루어지고 있는 모든 연계 협력 시스템(인력, 장비, 조직 등)을 또 다시 연계하여 효율적인 과제 추진이 가능하게 하였다.

이상의 사례를 통해 조직 간 연계체제에서 공공가치의 창출 과정을 살펴볼 수 있었다. 분석 결과를 통해 조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하기 위해 필요한 조건을 논의해보면 다음과 같다.

첫째, 조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하기 위해서는 모든 조직이 하나의 체제로서 추구해야 할 공동의 목표를 공유하고, 그 속에서 신뢰관계가 형성되어야 한다. 광주전남 RIS사업에 참여하는 조직들은 모두 서로 다른 목표와 특징을 가진 이질적인 집단이다. 때문에 이들의 협력을 이끌어 내기 위해 사업의 목적 및 목표에 대한 이해와 의견수렴이 선행되어야 한다. 그렇지 않을 시 조직들의 적극적인 참여와 원활한 협력을 구하기 쉽지 않은데, 이는 광주전남의 온라인 관리 시스템 추진 사례를 통해서도 확인할 수 있었다.

조직 간 연계체제와 같이 참여자의 규모가 방대하고 다수의 이해당사자를 포함하는 경우에는 공동의 추진목표 공유 및 신뢰관계 형성이 더욱 중요하다. 각 조직은

사회 문제에 대한 각자의 입장을 가지고 있는데, 조직을 대표하는 활동에 대한 서로 간 합의가 부족한 경우 문제 해결의 과정은 더욱 혼란스러워 진다(염민호, 2011). 이에 신현석(2011)은 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 조직 간 이념적 이질성을 극복하고 이들 간의 신뢰관계 형성이 필수적임을 설명한 바 있다. 조옥경 외(2021)는 대학 간 공유·협력 체제 구축 방안 연구를 통해 공유·협력의 궁극적 지향점과 도달해야 할 목표, 기대성과에 대한 이해가 부족하다는 조사 결과를 토대로 정책의 실효성 제고를 위해 목표를 공유하고 달성 여부를 측정할 수 있는 성과지표를 개발해야함을 제시하였다. 다시 말해, 조직 간 연계체제는 조직 특성상 임시조직이며, 불안정하고, 그 목적이 광범위하기 때문에(염민호, 2021) 체제의 목표와 규정, 절차에 대해 충분히 공유하고 서로 합의하는 과정이 더욱 강조된다.

둘째, 조직 간 연계체제가 협력을 통한 공공가치를 창출하기 위해 참여조직 및 이해관계자들의 단순한 참여를 넘어 실질적인 참여가 필요하다. 광주전남 RIS사업에서는 사업을 구상하여 조직 간 연계체제를 형성하는 단계부터 세부적인 과제를 추진하는 전 과정에서 다양한 조직 및 이해관계자들의 참여를 보여주고 있다. 특히, 사업의 추진 목표 중 하나가 협력적 거버넌스 구축일 만큼 다양한 조직의 참여를 강조하고 있다. 그러나 조직 간 연계체제 형성 및 운영 과정에 참여한다고 해서 그 수준이 모두 같은 것은 아니다. Wanna(2008)는 협력적 거버넌스에서 참여의 수준을 의미 있고 실질적인 협력과 무의미하고 허식적인 협력이라는 양 극단으로 나누어 정리함으로써 여러 가지 참여의 종류가 있을 수 있음을 설명한 바 있다. 유사하게 신현석(2011)은 단순한 의견수렴이나 참석, 소극적인 참여가 이루어지는 참여적 거버넌스와 협의, 토론, 적극적인 참여가 이루어지는 협력적 거버넌스의 차이를 비교함으로써 실질적인 참여의 필요성에 대하여 설명한다.

조직 간 연계가 협력적 거버넌스 하에 공공가치를 창출하기 위해서는 다양한 조직 및 이해관계자의 적극적인 참여가 중요하다. 소극적 참여 수준의 참여적 거버넌스 하에서는 집단의 실질적인 참여를 보장하지 않고 있기 때문에 참여자들이 체제 내 일원으로서 책임의식이 낮고, 정부 혹은 대표기관이 책임지고 정책을 추진할 것이라는 의식이 팽배해 있다(신현석, 2011). 이런 점에서 실질적 참여를 보장하는 협력적 거버넌스는 지역사회의 문제를 지역사회가 함께 연대하고 협력하여 책임의식을 가지고 투명하면서도 실효성 있게 해결하는 데 바람직하다고 할 수 있다(신현석, 2011). 즉, 조직 간 연계체제가 지역혁신이라는 공공가치를 창출하기 위해서는 참여조직 및 이해관계자들에게 단순히 내용을 공유하고 전달하고, 자문 수준의 의견수렴 같은 형식적 참여가 아니라, 협의, 토론, 논의와 같은 실질적 참여를 보장하고 구조를 만들어야 한다.

셋째, 공공가치를 창출하는 최종의 목표를 달성하기 위해서는 조직 간 연계체제를 운영하고 관리할 수 있는 합의된 운영 규칙과 절차가 필요하다. 광주전남 RIS사업 추진 임시조직에서는 여러 차례의 협의회 및 의견수렴의 과정을 거쳐 공유와 협력을 통한 지역혁신을 공동으로 추진하기 위해 운영 전반에 대한 가이드라인을 만들었다. 이러한 규정을 토대로 각자의 역할을 규정하고 사업을 추진할 수 있었지만, 다른 한편으로는 규정에 구체적으로 다루고 있지 않은 사항으로 인하여 협력을 어렵게 만들기도 한다. 광주전남지역혁신플랫폼과 유사한 사례는 조옥경 외(2021)의 연구에서도 발견할 수 있었는데, 예산 사용 지침(사업비 집행 기준)이 정부 및 사업주관기관, 개별 대학, 지자체별로 각기 달라 원활한 사업 추진을 저해하는 요인으로 분석된 것이다. 조직 간 연계체제와 같이 이질적인 조직이 모일수록 사업 운영 시 기준이 되는 공통의 지침은 더욱 중요해진다.

이런 점에서 조직 간 연계체제는 구조화되어야 하며, 시스템적으로 운영될 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다. 구조화 및 시스템적 운영은 네트워크를 기반으로 하기 때문에 융통성 있게 운영되며 절차적 합리성을 중요하게 다룬다(신현석, 2011). 이후 적절한 수준의 구조화가 이루어지면 네트워크 내부의 상호작용 과정을 조정하기 위한 내부 운영 규정을 정하는데, 규정은 자칫 느슨하게 결합된 파트너들이 정책 단계에 참여하는 방식과 업무처리 과정에서 지켜야할 규칙으로서 절차적 합리성을 담보하는 역할을 한다(신현석, 2011). 즉, 조직 간 연계체제와 같이 네트워크가 중요한 체제에서는 합리적인 사업 추진이 가능하도록 합의된 규정이 필요하다.

넷째, 공공가치 창출과 같은 최종 목표를 달성하기 위해 조직 간 연계체제 내 각자의 역할과 책임 소재가 명확하게 설정되어야 한다. 본 사례에서는 각 조직들의 역할을 확인할 수 있었으나 책임에 대한 부분까지 확인하기는 어려웠다. 특히 조직 간 연계체제와 같이 일시적이며 느슨하게 결합된 조직에서 책임 소재에 대한 명확한 기준이 없는 경우가 많고, 때문에 결과에 대한 책임을 누가 어떻게 져야하는지 발견하기 어렵다. 그러나 복잡한 문제를 공동으로 추진해 나가기 위해서는 각자의 역할과 공동의 역할, 그리고 책임에 대해서까지 사전에 합의하여 분명하게 규정해둘 필요가 있다. 하나의 기관이 사업을 추진하는 경우는 명시하지 않아도 그 기관의 역할과 책임이 분명하지만, 다양한 조직이 함께 참여하는 경우는 그렇지 않다. 여러 조직이 함께 참여하는 사업에서 이를 규정해두지 않으면 각자의 역할을 제대로 수행하지 않거나 사업 수행 결과에 대해 아무도 책임지지 않게 되어 제대로 사업이 운영되지 않을 가능성이 매우 높다.

그렇다고 어느 한 조직에게 전체에 대한 책임을 지우는 것은 바람직하지 않다. 만약 주관 조직 한 곳에 모든 책임과 권한을 부여한다면 가진 권한을 남용하여 참

여 조직의 협력을 방해할 수 있고, 다른 참여 조직들로 하여금 불성실한 참여와 협력을 하게 해 사업의 원활한 추진을 어렵게 만들기 때문이다. 이에 주관 조직이 사업 전반을 주도적으로 운영 하더라도 다른 참여 조직에게도 책임과 그에 걸맞은 권한이 적절히 배분되어야 할 것이다(조옥경 외, 2021). 이에 대해 신현석(2011)은 협력적 거버넌스에 참여하는 파트너들이 적극적으로 정책과정에 참여하게 됨에 따라 필연적으로 책임 문제가 수반되는데, 비록 협력적 거버넌스가 네트워크방식으로 운영되더라도 참여자의 책임소재는 분명히 하는 것이 신중하게 정책을 추진하고 실효성 있는 정책 효과를 거두는 데 바람직하다고 지적한 바 있다. 정책에 참여하는 파트너들의 책임의 소재와 범위는 그들이 각각의 과정에서 어떤 방식으로 참여하느냐와 밀접하게 관련되어 있다. 소극적 참여나 수동적 참여에 대해서는 책임을 물을 수 없지만, 협력적 거버넌스 하에 정책 과정에 적극적·자발적으로 참여하는 경우에는 공공가치 창출을 위한 책무성 확보 차원에서 책임 소재와 범위가 분명하게 설정될 필요가 있다.

참고문헌

- 교육부. (2021). 2021년 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획.
- 교육부. (2022). 2022년 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획.
- 김명환. (2021). Moore의 공공가치 창출론에의 도전과 과제. 한국정책과학학회보, 25(1), 63-86.
- 김명환, 강제상. (2022). 공공가치 이론과 실제. 서울: 윤성사.
- 김정인. (2018). 사회적 가치 실현을 위한 공공가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로. 한국인사행정학회보, 17(1), 57-83.
- 노영희, 정대근, 노지윤. (2018). 공유경제시대에서 도서관의 공유가치 실현을 위한 역할 도출에 관한 연구. 한국도서관·정보학회지, 49(3), 133-168.
- 서순탁, 민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전도로 연결을 중심으로. 지역사회발전학회논문집, 30(2), 25-44.
- 신현석. (2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색. 교육행정학연구, 29(4), 99-124.
- 염민호. (2021). '조직 간 연계체제 구상'에 대한 논의: 교육부-학교-기업-학회. 교육학연구, 59(6), 1-30.
- 월간인물. (2022). 차성현 광주·전남지역혁신플랫폼 대학교육혁신본부장 - 지자체, 대학과 기업이 상생할 수 있는 성장 동력 마련하는 광주·전남지역혁신플랫폼. <https://monthypeople.tistory.com/441>
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 현대사회와 행정, 20(2), 23-53.
- 임의영. (2019). 공공성의 도덕철학적 기초: A. Smith의 공감을 중심으로. 행정논총, 57(2), 35-69
- 장용석, 김희성, 황정윤, 유미현. (2015). 사회적 혁신 생태계 3.0. CS컨설팅 & 미디어.
- 주은혜. (2018). 공공조직의 공공가치 창출 및 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구. 정부학연구, 24(2), 195-232.
- 주재복. (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석: 안양천수질개선대책 협의회 사례를 중심으로. 한국정책연구, 13(3), 355-438.
- 조옥경, 김미란, 김은영, 서재영, 문보은, 최정윤, 조한상. (2021). 대학 간 공유·협력 체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원, RR 2021-08.
- 조용운. (2022). 변혁시대의 협력적 거버넌스. 서울: 행복에너지 (John D. Donahue. & Richard Zeckhauser. (2011). COLLABORATIVE GOVERNANCE: Private Roles fro Public Goals in Turbulent Times. RPrinceton University Press.
- 최정은, 김혜원. (2019). 서울형혁신교육지구 사업의 협력적 거버넌스 분석 -도봉구, 마포구, 은평구 사례를 중심으로-. 한국자치행정학보, 33(4), 261-291.

- Ansell, C. & A. Gash. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *JPART*, 18(4), 543-572.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice, and dilemma. In Mark Bevir (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 1-16). Thousand Oaks, CA: SAGE Publication Inc.
- Giddens, A., & Sutton, P. W. (2017). *Essential concepts in sociology* (2nd ed.). Malden, MA: Polity Press.
- Lewis, D. (2014). *Non-governmental organizations, management and development* (3rd ed.). New York, NY: Routledge.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, N. J: Princeton University Press.

<조직 간 연계체제 구축을 통한 공공가치 창출 : 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로>에 대한 토론문

한은정(인천대학교)

학령인구의 감소에 따른 지방대학의 위기, 지역 소멸 위기 극복이 절박한 이슈로 대두되는 상황에서, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례에 대해 분석한 이 연구는 매우 의미있고 시의적절한 연구라고 생각합니다. 특히, 대학과 지자체가 함께 협업하는 과정과 체제를 분석함으로써, 향후 조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하기 위해 필요한 조건을 탐색하였다는 데 의의가 있습니다. 제게 이렇게 학문적으로나 실질적으로 의미가 있는 연구에 대해 토론할 수 있는 기회를 주셔서 감사드립니다.

다만, 독자 입장에서 몇 가지 궁금한 점이 있어 그 질문으로 토론을 갈음하고자 합니다. 첫 번째 질문은 연구문제와 관련하여, 이 연구가 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업의 '계획'에 관심이 있었는지, 구체적인 '과정'에 관심이 있었는지입니다. 1장 서론의 2쪽을 보면, 이 연구는 선행연구에서 조직 간 연계체제에 대한 사례 연구가 부족하다는 관점에서 광주전남 대학-지자체 협력 기반 지역혁신 사업 사례를 분석하는 데에 초점을 두고 있습니다. 그리고 이어서 연구 문제로 이 사례를 통해 '조직 간 연계체제가 사업을 수행하는 과정에서 어떻게 공유와 협력의 가치를 실현하여 공공가치를 창출하는지'를 분석한다고 서술하셨습니다. 이러한 서술을 볼 때, 이 연구는 구체적인 '사례'를 통해 해당 사업이 이루어지는 '과정'을 들여다보는 데에 초점이 있는 것으로 독자 입장에서는 이해됩니다. 혹시 연구자께서는 이 사례의 '계획'과 '과정' 중의 어떤 부분에 주목하셨는지 궁금합니다.

두 번째 질문은 연구방법과 관련하여, 기본계획 및 보도자료, 사업계획서, 선행 연구를 중심으로 '문헌분석'을 하는 방식을 선택하셨는데 왜 이러한 연구방법과 분석 자료를 선택하셨는지입니다. 물론, 정책의 '과정'을 들여다보기 위해 기본적인 계획, 사업계획서, 정부 또는 공공기관의 보도자료를 분석하는 것은 이 연구에서 아주 중요한 부분입니다. 그러나 이들 '계획' 중심의 자료로 분석하기에는 RIS 사업이 실제 이루어진 과정, 그 실체를 들여다보기에는 한계가 있다고 생각합니다. 물론 자료

수집상의 한계가 있고, 또 해당 기관에서 구체적인 회의록 등을 제공하기 어려울 것으로 생각되지만, 그럼에도 불구하고 '계획'이나 '보도자료' 중심의 분석 자료로는 구체적인 과정이나 역동을 들여다보기에 어려움이 있어 보입니다. 연구자께서도 언급하셨듯이, "사업계획서만으로 파악하기 어려운 사업 추진 과정을 파악하기 위해 광주전남지역혁신플랫폼에서 근무하고 있는 2인을 대상으로 인터뷰를 진행"하셨는데(발표문 중 p.8) 오히려 이들 면담 대상자를 좀더 확대하여 이 연구의 분석 과정에서 활용하였다면 하는 아쉬움이 있습니다. 실제로 발표문 중 p.9에 업무담당자들의 어려움이 서술되어 있는데, 이는 면담을 통해 발견한 내용으로 보입니다. 연구자께서 수행하신 문헌 분석을 바탕으로 하여 이러한 면담 자료의 분석 결과를 좀더 살린다면, 연구 대상 사업의 보다 구체적인 과정을 드러낼 수 있지 않았을까 싶습니다.

끝으로, 이 연구에서 수행한 사례 분석 결과를 통해 '조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하기 위해 필요한 조건'을 논의하였는데, 이것이 이 연구의 사례 분석에서 도출된 것인지 선행 연구 분석을 통해 밝혀낸 것인지 궁금합니다. 이 연구의 주요 분석 자료가 계획이나 계획서, 보도자료 등의 계획 수준의 자료나 이를 계획한 정부부처 및 기관에서 홍보성으로 보도하는 자료이기 때문에, 이들 자료 분석을 통해 '조직 간 연계체제가 공공가치를 창출하기 위해 필요한 조건'을 드러낼 수 있었는지가 다소 의구심이 듭니다. 당위적인 수준에서 '-해야 한다'가 아니라, 이 연구에서 도출한 결과를 바탕으로 어떤 측면에서 이러한 조건이 도출된 것인지 궁금합니다.

대학의 위기가 대학만의 위기가 아니라 해당 지역의 소멸에도 상호 간 영향을 줄 수 있는 중요한 문제인 만큼, 대학과 지자체 간 협력을 통한 공공가치 창출에 초점을 둔 이 연구는 매우 의미있는 연구라고 생각합니다. 특히 연구자께서 서론과 이론적 배경에서 밝히신 바와 같이, 그간 많이 이루어지지 못한 구체적인 사례에 대한 연구이기에 더욱 의의가 있습니다. 함께 교육행정을 고민하는 연구자로서, 이러한 사례와 이 연구의 의의를 좀더 잘 드러낼 수 있는 방안이 무엇일까 고민하면서 몇 가지 질문을 드렸습니다. 제가 드린 3가지 질문들이 어찌면 저의 부족함에서 나온 질문들이 대부분일 수도 있기에 조심스럽기도 합니다. 그래도 이렇게 제게 함께 고민할 수 있는 기회를 주셔서 다시 한 번 감사드립니다.