

바른사회시민회의 「대선포럼」 정책토론시리즈 (8)

# 차기정부 교육개혁 과제

| 일시 | 2017년 4월 5일(수) 오후 2시

| 장소 | 바른사회시민회의 회의실

| 주최 | 바른사회시민회의



# 순 서

## ■ 사 회

- 박 인 환 (건국대 행정대학원 교수/바른사회 공동대표)

## ■ 발 제

- 이 성 호 (중앙대 교육학과 교수)
- 김 정 옥 (국가교육국민감시단 사무총장)

## ■ 토 론

- 김 성 열 (경남대 교육학과 교수)
- 박 정 수 (이화여대 행정학과 교수)
- 황 영 남 (성균관대 겸임교수)

## ■ 질의·응답

## ■ 폐 회



---

# 목 차

---

## ■ 발 제

차기 정부 교육 정책의 방향 ..... 7  
- 이 성 호 (중앙대 교육학과 교수)

교육의 자유를 국민에게 돌려주자 ..... 22  
- 김 정 욱 (국가교육국민감시단 사무총장)

## ■ 토 론

김 성 열 (경남대 교육학과 교수) ..... 33

박 정 수 (이화여대 행정학과 교수) ..... 39

황 영 남 (성균관대 겸임교수) ..... 43





## 차기 정부 교육 정책의 방향

이 성 호

중앙대 교육학과 교수

### I. 서

이제 차기 정부를 선택하는 유권자들의 선택이 얼마 남지 않았다. 혼돈의 와중에서 시급한 의사결정을 해야 한다는 제한이 있지만, 금번의 선택은 국가의 장래에 중차대한 영향을 끼칠 것으로 예상된다. 그런데 후보들의 정책에 대한 진지한 논의는 어디에도 보이지 않고 언론이 주도하는 지지도 예측만 난무하고 있다. 특히 교육분야에 대해서는 어느 진영에서 나온 “국립대 평준화”를 제외하고는 전무한 안타까운 실정이다. 짧은 기간이지만 유권자들은 후보들의 정책 대결을 유도하고 요구해야 한다.

이 자리에서는 오늘날 우리 교육계가 정치 이념에 의해 진영화되기 시작 한 후 (아마 교육감 직선제가 본격화되면서부터라고 보면 될 것이다.) 이제까지 벌어지고 있는 논란의 쟁점을 학교선택권, 학력향상 관리, 인성교육에 있어서 자율과 훈육의 문제, 교원평가 시스템, 교육복지 등의 5가지로 요약하고 이에 대해 간략히 논의 하기로 한다. 왜냐하면 향후 어떤 정부가 들어서든지 이와 같은 이념적 대립과 갈등은 지속될 가능성이 크기 때문이다.

필자의 의견으로는 차기 정부에서 “대학의 구조 개혁”이 활발히 논의될 전망이다. 이에 대해서는 다음 발제에서 상세히 다룰 것이기에 본문에서는 생략하기로 한다.

### II. 학교 선택권

통념적인 의미에서 교육선택권이란 학부모와 학생이 자신이 원하는 교육을 받을 수 있는 권리를 뜻한다. 따라서 교육선택권은 학부모와 학생의 교육권이라는

개념에 포함된다고 볼 수 있다. 교육권이란 교육에 대한 일정한 권리와 이익을 보호하기 위해 법이 일정한 자격이 있는 개인 혹은 단체에게 부여하는 권한을 의미한다(강인수, 2004).

한편 국민을 대상으로 국가가 관리하고 감독하는 교육체제인 공교육제도에 있어서 교육의 주체들은 학생, 학부모, 교사, 설치자로서의 지방자치단체 또는 학교법인, 그리고 국가 등인 바, 이들 교육의 주체들은 모두 법이 정하는 테두리 안에서 교육권을 보유하고 있다. 경우에 따라 교육 주체들 간의 교육권은 상충될 수도 있고, 보다 큰 목적의 실현을 위해 상호 보완적이 될 수도 있다.

교육의 주체들 중에서도 학생과 학부모의 권리는 다음과 같은 이유에서 특별한 의미를 갖는다. 우선 교육이라는 행위의 대상이자 수혜자는 곧 학생이며 학생을 고려하지 않는 교육은 그 존재의 의의를 상실한다. 다음으로, 학부모는 미성년인 학생의 이익을 가장 잘 보호하고 대변할 수 있다는 점에서 학부모의 교육권은 다른 어떤 교육주체들의 권한보다 우선한다고 볼 수 있다.

대한민국 헌법 31조에 의하면 우리나라 국민들은 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리가 있다. 그리고 교육기본법 3조와 12조는 각각 적성과 능력에 따라 교육 받을 권리와 학습자의 개성을 존중하고 있다. 또한 교육기본법 13조에서는 자녀 아동의 교육에 관한 학부모의 권리를 포괄적으로 인정하고 있다. 이렇게 볼 때 교육권은 학생의 입장에서는 자신이 필요로 하고 자신에게 적합한 학습을 할 수 있는 권리고, 학부모의 입장에서는 학교 선택권, 교육내용 선택권, 학교교육에 대한 참여권 등이라고 해석될 수 있다(강인수, 2004). 결국 학생과 학부모의 교육권의 핵심은 교육에 관한 선택권으로 귀결된다.

한편 우리나라는 교육에 엄청난 예산과 재원을 투입하고 있음에도 불구하고 여타 선진국들과 비교해 볼 때 공교육에 대한 만족도가 상당히 낮은 편이다. 연간 국내총생산의 3%에 육박하는 20조원이 사교육시장에 투입되고 5조원 정도가 해외유학 내지는 연수비용으로 지출되는 현상들은 공교육에 대한 불신과 불만의 증거들이라고 볼 수 있다. 그런데 이 같은 공교육에 대한 불만의 가장 큰 원인은 학부모와 학생들의 교육선택권이 제한된다는 사실에서 찾을 수 있다(이영, 2007). 달리 표현하자면, 우리의 공교육체제 하에서 많은 교육수요자들이 불만을 느끼는 것은 바로 교육선택권에 관한 부분이다. 평준화를 기본적인 틀로 설정하고 있는 학교교육제도 하에서 실제로 이들은 지극히 제한된 선택권을 행사하고 있을 뿐이다.



현재 우리나라 공교육체제의 근간은 교육의 양적 팽창을 지향하는 평준화체제이다. 즉, 획일적인 기준에 의해 규정된 교육기회의 균등한 보장을 최우선시하는 평등주의가 1970년대 중반의 고교평준화 도입 이후 현 시점까지 우리 교육 정책의 기저였다고 할 수 있다(김성열, 2007).

그러나 이제 우리의 공교육은 양적 확대의 정점에 이르렀다고 볼 수 있다. 고교 졸업생들의 대학진학율이라는 지표만 놓고 볼 때 우리는 여타 선진국들보다도 높은 수준을 유지하고 있다. 양적 발전 다음에 와야 하는 것은 당연히 질적 향상이다. 여기서 질적 향상이란 단순히 수월성을 추구하는 교육만을 뜻하는 개념이 아니다. 과거 진학의 기회를 우선시했던 교육수요자들이 이제는 보다 다양한 교육 프로그램에 대한 욕구를 표출하고 있으며, 이에 따라 공교육체제 역시 다원화되어야 한다. 공교육체제를 다원화하고 그것이 제공하는 교육프로그램 및 내용을 다양화하고 교육수요자들의 선택권을 보장함으로써 공교육에 대한 학부모와 학생들의 만족도를 높일 수 있을 것이다. 이렇게 되면 교육수요자들은 고비용의 사교육보다는 학교교육을 신뢰하고 만족스럽게 여기게 되는 바, 이것이 바로 공교육 정상화의 핵심이라고 할 수 있다.

교육체제를 다원화하고 교육수요자에게 학교선택권을 보장해 주는 방안은 3가지로 대별될 수 있는데, 그 첫째는 학생들의 거주지역을 중심으로 하는 무시험선발의 골격은 유지하되 지역 내 학교들에 대한 선택권을 보장해 주는 것이다. 이 제도는 많은 선진국에서 채택하고 있으며 2010년부터 서울시교육청도 이 제도를 운영하고 있다.

이러한 제도가 실효를 거두기 위해서는 두 가지 중요한 전제조건이 충족되어야 한다. 우선, 교육활동 전반에 걸친 단위학교별 자율성의 보장이다. 각 학교별로 교장의 책임 하에 학교별로 특성 있는 교육프로그램이 유동적이고 탄력성 있게 운영된다는 조건 하에서만 이 같은 교육선택권은 의미가 있을 수 있다. 따라서 지금과 같이 획일화되고 경직된 학교체제는 대폭적으로 개선되어야 한다. 선진국에서처럼 단위 학교들이 자율성을 향유할 수 있는 상황에서 그 자율성은 자연스럽게 개별 학교의 책무성과 연계되고 교육수요자들은 이러한 책무성을 바탕으로 학교를 선택하게 되는 것이다.

다음으로, 교육수요자의 입장에서 개별 학교들을 비교하고 판단할 수 있는 자료와 정보들이 공개되어야 한다. 현재 미국과 영국 같은 선진국에서 실시하고 있는 학교평가는 바로 이러한 정보와 자료들을 교육수요자들에게 제공함으로써, 그

들의 선택을 돕고 있다. 물론 이렇게 되면 학교들 간의 비교와 경쟁은 불가피하다. 그러나 이 같은 경쟁과 비교를 ‘서열화’로 치부하며 이를 원천적으로 봉쇄하는 것은 국민의 교육권을 박탈하는 행위다.

학생과 학부모의 교육선택권을 보장해 줄 수 있는 두 번째 방책은 개별 학교 내의 교육프로그램을 학생들의 필요나 능력에 따라 다원화하는 것이다. 7차 교육과정에서 구상은 하였지만 여러 가지 여건의 미비로 인해 본격적으로 실행할 수 없었던 수준별 수업이 이 같은 다원화의 좋은 예가 될 수 있다. 바로 이러한 점에서 볼 때, 미국의 공교육체제는 우리의 체제와 매우 상이하다. 미국의 공교육체제는 피상적으로는 평준화의 틀을 유지하는 듯 보이지만 동일한 학년의 학생들 중 일부는 미적분을 배우고 다른 일부는 방정식의 기초를 배울 정도로 다원화되고 탄력성 있다. 이 같은 시스템 하에서는 교육수요자들의 선택권이 학교를 결정하는 데만 국한되는 것이 아니고 구체적인 교육의 내용 및 교육프로그램의 선택에까지 확대될 수 있다.

개별 학생들의 능력, 수준, 혹은 적성에 따른 차별화되고 다양화된 프로그램이 학생들 간의 개인차를 더욱 심화 시킬 수 있다는 우려는 이 같은 교육프로그램의 취지와 기능을 잘 못 이해하는데서 기인한다. 특히 수준별수업의 경우, 낙오되는 학생들을 위한 특별 프로그램을 통해 이들과 상위집단 간의 간극을 좁힘으로써, ‘수준이하의 개인차’를 경감시키는 것이 그 목적이라 볼 수 있다(정범모, 2009).

학생과 학부모의 교육선택권을 보장해 주는 세 번째의 방안은 학생들의 특기나 적성 그리고 장래의 진로는 물론, 지역적 특수성과 학부모들의 특색 있는 수요를 우선적으로 고려하는 특성화된 학교를 설립하고 운영하는 것이다. 현재 우리나라에 존재하는 소위 특수목적고는 바로 이러한 취지하에 도입된 제도이지만, 사회의 일각에서 설립취지와는 달리 입시준비를 위한 장소로 변질되었다는 비판을 받기도 한다.

여기서 특성화된 학교라 함은 단순히 지적 능력이 탁월한 집단만을 위한 학교는 아니다. 특성화 학교는 고교를 졸업하고 바로 산업현장에 투입되는 학생들, 일반 고교의 체제나 제도 속에서 적응하기 어려운 학생들, 언어나 과학 혹은 예체능 방면에 특출한 재능과 적성을 가진 학생들 등을 위해 다채로운 교육서비스를 제공할 수 있다. 특성화된 학교들을 통한 교육선택권이 보장되기 위해서는 우선 이들 학교들에 대한 편견의 불식이 선행되어야 하고, 이와 아울러 특성화된 학교들은 그 운영이 설립취지와 목적에 부합되도록 노력해야 한다.

교육수요자의 선택권을 보장해 줄 수 있는 마지막 대안은 공교육에 있어서 사학의 역할과 입지를 인정해 주는 것이다. 현재 우리나라의 중등교육은 많은 부분 사립학교에 의존하고 있다. (물론 고등교육의 경우 사학의 비중이 더 크지만 논의의 편의상 이 부분은 여기서 제외하기로 한다.) 그런데 이들 사립학교들은 이름만 사립일 뿐 교육과정의 선정, 운영, 학생선발 등 거의 모든 측면에서 중앙 혹은 지방정부의 통제와 감독을 받는다. 더욱이 이들의 재정자립도는 지극히 빈약하여 이들 학교의 교원에 대한 인건비는 대부분 국민의 세금으로 충당되고 있는 실정이다. 요약컨대 우리나라의 사립학교들은 대부분이 유명무실한 존재들인 셈이다. 상황이 이렇다 보니 교육수요자들의 선택권은 자연히 제한 될 수밖에 없다.

대외적으로는 사회주의를 표방하고 있는 중국은 우리의 입장에서 볼 때 도가 지나칠 정도로 사립학교의 비중이 커지고 있다. 영국, 미국, 프랑스 같은 선진국에서는 정부의 통제와 간섭으로부터 자유로운 사립학교들이 전체 공교육의 약 15% 정도를 차지하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 사립다운 사립학교들이 공교육에서 차지하는 비중은 거의 무시할 수 있는 정도이다. 이제는 우리의 교육도 정부의 주도와 감독 위주의 후진성에서 벗어나야 한다. 즉, 공교육에 있어서 '사적 영역(private sector)'을 허용함으로써 관 중심의 획일성과 경직성에서 탈피해야 한다.

사립학교라고 해서 무조건 등록금이 비싼 '부자들을 위한 학교'가 아니라는 것은 선진국의 예에서 쉽게 확인할 수 있다. 종교단체나 자선단체 혹은 독지가들에 의해 운영되는 사립학교들은 '귀족학교'일 필요는 없다. 오히려 사립학교의 활성화를 통해 우리의 공교육체제를 더욱 유연하고 탄력 있게 만들 수 있다.

한편 교육수요자의 선택권이 마치 학교별 전형에 의한 선발로 곡해되는 것에 대해 언급하고자 한다. 학교별 전형은 고등학교 취학률이 지극히 저조하던 1960-70년대의 선발방식이다. 현재 우리나라의 고등학교 취학률은 학령인구대비 거의 100%에 준하는 수준이다. 이러한 상황에서 개별 학교들이 전형에 의해 학생들을 선발하는 것은 득 보다는 실이 훨씬 많다. 따라서 위에서도 언급했듯이, 교육선택권이 현재와 같은 거주지역 중심의 무전형선발체제를 부정하는 것이 아님을 밝혀둔다.

끝으로, 교육수요자의 선택권보장에는 한 가지 중요한 전제조건이 충족되어야 한다고 본다. 우선, 저소득계층에 대한 배려다. 어떤 사회건 불평등은 불가피한 현실이다. 그러나 그 불평등이 용인되기 위해서는 사회적 혜택에서 소외된 계층

(socially disadvantaged groups)에 대해 보상장치가 마련되어야 한다. 즉, 재능 있는 빈곤층 자녀들에게도 엘리트 교육의 기회가 부여되어야 한다는 것이다. 현재 우리나라에서 실시하고 있는 대학입학 농어촌전형 혹은 사회적 약자계층에 대한 자사고 특례입학 등이 이와 유사한 장치라고 볼 수 있는데, 이처럼 입학에 대한 특전을 부여하는 제도보다는 이들에 대한 보충지도를 통해 저소득계층 학생들의 학력을 증진시키는 방안이 더욱 합리적이라고 사료된다. 실제로 뉴욕시는 저소득층 자녀들을 대상으로 성적우수자들이 진학하는 공립특수목적고에 대비한 보충교육을 실시하여 큰 성과를 거두고 있다.

### III. 학력향상 관리

학교는 지·덕·체를 겸비한 인간을 기르는 곳이다. 학생들의 지적 발달과 인성함양이 이루어지는 곳이 학교다. 따라서 좋은 학교는 좋은 인재를 양성하는 곳이고, 좋은 인재란 탁월한 기량과 덕을 겸비한 사람을 일컫는다. 지적 능력의 계발과 인성함양에 덧붙여, 학교는 학생들의 건강한 신체발달과 건전한 생활습관형성을 유도해야 한다. 결국, 학교는 학생들의 전인적 발달을 도모하는 교육의 장이다.

그런데, 학생들이나 학부모들에게 ‘어떤 학교가 좋은 학교인가’라는 질문을 하면 우선 ‘공부 잘 가르쳐 주는 학교’라는 답이 가장 많이 나온다. 왜냐하면 학생들의 지적 발달은 학교교육이 지향하는 매우 중요한 목표로 인식되기 때문이다. 공부 잘 하는 아이들 혹은 똑똑한 아이들만을 위한 학교를 만들자는 주장은 아니지만, 모든 학생들의 지적 수준과 능력이 향상될 수 있도록 지도하고 격려하며 때로는 채찍질하는 것은 학생 개개인을 위해서나 우리 사회를 위해 대단히 중요한 일이다. 요약컨대, 학교의 중요한 가장 중요한 기능 중의 하나는 학생들의 학습을 촉진·진작시킬 수 있도록 체계적으로 학력을 관리하고 점검하는 것이다.

이렇게 볼 때 학력의 질적 관리 및 향상을 위한 장치는 크게 두 가지 특성을 갖추고 있어야 하는 바, 우선 평가 및 점검의 기능이고 다음으로 평가결과를 토대로 한 개선의 기능이다. 국가수준학업성취도평가(이하 학업성취도평가)는 바로 이러한 기능을 수행하기 위해 태동된 것이라고 볼 수 있다. 학업성취도평가의 취지 및 목적은 다음과 같이 요약될 수 있다(김성숙, 2010).

우선, 학업성취도평가는 학생들의 학업성취 수준을 점검하고 이를 통해 발견된 취약점을 보완하여 모든 학생들에게 기초학력을 보장해 주는 것을 그 목적으로 한다. 둘째로, 평가의 결과를 토대로 교육과정, 교수 및 학습, 교육환경 등을 개선하고자 한다. 셋째, 개별 학교의 교육성과를 확인하고, 이를 바탕으로 하여 학교 간 혹은 지역 간 간극을 해소할 수 있는 차별적 지원을 그 목적으로 한다. 끝으로, 학업성취도평가를 통해 학생별, 학교별, 지역교육청별, 그리고 국가전체의 수준에서 연도별로 교육향상도를 파악할 수 있다.

이상에서 학업성취도평가의 주요 기능은 아래와 같이 정리될 수 있다.

- 1) 평가를 통해 국가수준에서의 학력을 점검하고 확인한다.
- 2) 지역별 그리고 학교별 비교를 통해 그들 간의 격차를 파악한다.
- 3) 취약지역 그리고 취약학교에 대한 진단과 처방을 제공하고 이에 필요한 교육 자원을 지원한다.
- 4) 연도별 평가를 통해 학생, 학교, 지역, 그리고 국가전체의 변화 및 향상도를 확인한다.

결국 학업성취도평가의 목적은 개별 학생들의 우열을 판정하는데 있는 것이 아니다. 평가의 결과는 학교교육을 점검하고 문제점을 진단하며 이를 개선하기 위한 자료로 활용되는 바, 이 같은 자료 없이는 학교교육에 대한 객관적이고 체계적인 진단과 분석은 어렵다. 그러기에 선진국들은 예외 없이 국가수준의 학업성취도평가를 실시하여 수업과 학습의 질을 관리하고 이를 통해 교육의 질적 제고를 도모하고 있다.

그런데 소위 진보진영이라고 분류되는 교육감들은 이구동성으로 학업성취도평가를 비판하며 이 평가의 주관부서인 교육부와 갈등을 겪었다. 이들 진보진영은 학업성취도평가가 학교와 학생들의 불필요한 부담을 가중시킬 뿐 아니라 결국 학교를 서열화하는 결과를 낳을 것이라며 이에 반발하고 있다. 그러나 학업성취도의 기본취지는 학교간의 줄 세우기에 있는 것은 결코 아니다. 게다가 평가를 하지 않는다고 학교간의 격차가 없어지는 것도 아니다. 오히려 이 같이 공개된 평가를 토대로 낙후되거나 취약한 학교들을 가려내고, 이들에 대한 차등지원을 통해 이러한 학교들의 교육여건과 질을 향상시킨다면 학교간의 격차는 점차로 감소될 것이다. 따라서 학업성취도평가는 교육 불평등을 해소하는데 기여할 수 있다.

학교와 교사 그리고 학생들에게 불필요한 부담을 준다는 주장에 대해서는 어느 정도 긍정적인 검토가 필요하다고 본다. 학업성취도평가에 대한 준비가 그 자체로서 무의미하다고 볼 수는 없으나, 단순히 시험점수를 높이기 위한 경쟁은 평가의 취지를 손상시킬 소지가 있다. 특히 평가의 결과가 완전 공개됨으로써 개별 학교와 교사들을 동기화하고 그들의 책무성을 강화할 수 있다는 장점에도 불구하고, 이에 대해 학교들이 과중한 부담을 느낄 수 있기에 이 문제에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하다.

현재 많은 선진국들에서는 국가수준학업성취도평가의 결과를 일반 대중에게 공개하고 있다. 특히 영국의 경우 학업성취도평가의 결과에 따라 작성된 개별 학교들의 국가수준 석차를 웹사이트에 등재하여 모든 국민들에게 완전 공개하는 시스템을 통해 학교 간의 경쟁을 유도하고 있다. 이에 따라 개별 학교들의 심리적 부담이 가중되고 교육계 일각에서는 우려와 비판의 목소리가 나오고 있다. 필자 역시 학업성취도평가의 결과가 특정학교들의 우월감이나 열등감을 조장하는 것은 그다지 바람직하지 않다고 본다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 사견임을 전제로, 학업성취도평가의 결과에 대한 공개를 현재 운영하고 있는 제반 교육정보 시스템(소위 NEIS)처럼 학생과 학부모에게만 제한하는 방안을 제안한다. 이렇게 함으로써 학생과 학부모의 알권리는 충족시키되 일반대중에 대한 공개가 야기할 수 있는 부작용은 방지할 수 있을 것이다.

한편, 현재 논란의 대상이 되고 있는 ‘전집 대 표집’의 평가 실시방식에 대해서도 보다 세심한 분석이 필요하다. 엄밀하게 표현하자면, 현재의 평가방식은 전집이 아니라 표집이다. 초·중등학교 재학생 전원을 대상으로 하는 것이 아니라 이 중 3개 학년만을 대상으로 하는 평가이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 평가대상이 과도하게 많다는 비판이 제기되고 있으며, 이것이 곧 학생들에 대한 부담으로 연계될 수도 있기에 국가수준 학업성취도평가 본연의 취지를 충분히 살리면서도 평가대상의 규모를 최적화할 수 있는 방안이 향후 심도 있게 논의되고 검토되어야 한다. 규모가 큰 전집의 경우 평가의 부담이 문제가 된다면, 규모가 축소된 표집의 경우에는 표집 자체의 대표성과 신뢰성이 문제시될 수 있음을 알아야 한다.

학업성취도평가와 아울러 학습의 질을 관리하는 체제로서의 경쟁에 대해 언급해 보고자 한다. 진보진영의 주장대로 경쟁이 비인간적이고 비교육적인 것이라면, 경쟁을 조장하는 모든 평가, 보다 정확히 표현해 평가의 결과가 점수나 등급으로

표기되어 학생들 간의 비교가 가능한 평가는 거부되어야 한다. 이렇게 되면 현재 학교에서 실시하고 있는 평가의 대부분은 폐지되어야 한다.

물론, 과열된 경쟁은 그 득보다는 실이 많을 수 있으며, 소위 ‘무한경쟁’의 교육적 가치에 대해서는 필자 역시 다소 회의적이다. 지나친 경쟁은 과욕을 낳고 과욕은 부정행위를 유발할 위험이 크기 때문이다. 사실 수 해전 전 세계적인 경제적 난국을 초래한 금융위기의 원인은 바로 탐욕을 채우기 위한 과열경쟁에 있었다. 그러나 경쟁 자체의 교육적인 기능을 부정하는 것은 경쟁을 회피하려는 균색한 변명임과 아울러 교육적으로 부당한 주장이다. 적절한 경쟁은 학생뿐 아니라, 학교와 교사, 그리고 학부모들까지도 동기화시킬 수 있다. 그러기에 우리는 ‘선의의 경쟁’ 혹은 ‘공정한 경쟁’이라는 표현을 즐겨 쓰는 것이다.

특히 핀란드나 스웨덴 같은 소규모의 자원이 풍족한 국가와는 달리 우리나라에서는 경쟁이 피할 수 없는 현실이다. 교육의 중요한 기능이 현실사회에 대한 적응력을 배양해주는 것이라는 점에서 볼 때 학교는 마땅히 경쟁에 대한 적절한 훈련의 기회를 제공해야 한다. 국가 전체의 생존과 번영을 위해 대외적으로는 많은 나라들과 경쟁하지만, 국내에서만큼은 협동만으로 살 수 있다는 발상은 논리적 일관성도 결여되어 있을 뿐 아니라 지극히 비현실적인 것이다.

#### IV. 인성교육: 훈육 대 자율

학교는 학생들의 지적 능력만을 향상시키기 위해 존재하는 기관은 아니다. 어쩌면 교과교육보다 더 중요한 학교의 기능은 건전한 시민으로서 갖추어야 할 인성 및 사회성을 함양시켜 주는 것이다. 이 점에 대해서는 보수와 진보 사이에 견해 차이가 없을 것이라고 본다. 그런데 문제는 이 같은 인성교육의 방식이다. 진보진영에서는 훈육을 부정적 시각으로 보면서 학생들의 자율을 강조하기 위해 학생인권조례라는 헌장을 제정하려 하고 있다.

이 문제에 대한 논의는 두 가지 방향에서 전개됨이 옳다고 본다. 우선 훈육이 과연 교육적으로 바람직하지 못한 것이며 시대에 뒤떨어진 방법인가에 대한 검토가 있어야 하고, 다음으로 학생인권조례의 정당성을 심도 있게 분석해 보아야 한다.

훈육은 기본적으로 외적 제재수단에 의한 통제를 의미한다. 따라서 훈육을 교

육과 동일시하는 것은 교육에 대한 편협한 시각임만은 틀림이 없다. 그러나 훈육이 교육의 중요한 일부분이 될 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 학교와 같이 이질적인 구성원들로 이루어진 조직의 경우, 훈육의 순기능은 그 부작용이나 역기능을 능가한다. 학교는 교육이라는 목적의 구현을 위해 다소의 강제성이 용인되는 집단으로서, 학교 내에서의 학생들의 권리와 자유는 상황에 따라 제한되고 유보될 수 있다. 특히 집단의 공익, 사회성 함양, 타인에 대한 배려 등을 위해 존재하는 규칙을 무시하거나 파괴하는 행위에 대해서는 그에 상응하는 적절한 제재가 부여되어야 하며, 이는 성인들로 구성된 조직의 경우도 마찬가지다.

훈육의 교육적 순기능이 모든 외적제재수단의 정당화를 뜻하는 것은 아니다. 교육적 목적의 달성을 위해 혹은 집단의 효율적 통제를 위해 교사가 학생들에게 폭력성이 있거나 신체적 고통이 수반되는 체벌을 가하는 행위는 원칙적으로 바람직하지 못하다. 그러나 체벌의 전면 금지에 앞서 우리나라의 교육현장에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다. 현재 우리나라에는 학급당 인원수가 40명에 가까운 과밀학급들이 다수 있으며, 이들을 담당하고 있는 교사들은 수업과 학생지도 외에도 각종 공문서 작성 등의 행정잡무에 많은 시간을 할애하고 있는 실정이다. 따라서 체벌금지가 실효를 거두려면 교사들로 하여금 학생지도와 수업에 전념할 수 있는 근무여건을 조성해 주는 것이 급선무다.

다음은 학생인권조례에 대해 논의해 보기로 한다. 경기도는 학생인권조례 제정 7년째로 접어들었고, 이를 시작으로 광주(2011년), 서울(2012년), 전북(2013년) 등 4곳에서 학생인권조례가 시행되고 있다. 그런데 학생인권조례는 몇 가지 심각한 문제점을 내포하고 있다. 첫째로, 학생인권조례는 교육의 주체들을 편가를 가능성이 높다. 학생의 인권이 있다면 교사와 학부모에게도 인권이 있는데, 만일 이들 간의 충돌이나 갈등이 생긴다면 이는 학생인권조례의 제정만으로 해결될 수 없는 문제다.

둘째, 현재 우리나라의 학교에서 학생들의 인권을 조례로서 보호해야 할 만큼 심각하게 인권이 훼손하고 위협받고 있는가에 대한 성찰이 선행되어야 한다. 만약 그렇다면 단순한 조례제정보다는 교육부나 교육청 등의 감독과 관리의 기능을 대폭 강화하고 위반 사례에 대한 엄격한 제재를 통해 문제해결을 시도해야 할 것이다.

셋째, 학생인권조례에 포함된 내용들은 이미 우리의 헌법에서 규정하고 있는 보편적 인권으로서 이를 다시 조례로 제정해야 할 당위성이 약하다. 더욱이 조례는



지방자치단체의 고유사무에 대한 사항이나 법률의 위임을 받은 사무에 대하여 규정하는 법규범인 바, 보편적 가치인 인권을 하급법인 조례로 정하는 것은 법체계상 타당치 못하다는 지적이 제기된다(김민호, 2010).

끝으로, 학생인권조례에 명시된 학생 자치권과 참여의 권리, 그리고 집회의 자유가 학생들을 정치화시킬 소지가 있다는 우려의 목소리도 있다. 이러한 권리가 확대 해석될 경우 자칫 미성년자인 학생들이 기성세대들에 의해 정치적으로 이용될 가능성이 있다는 지적이다(김정수, 2010).

현재 선진국들은 학교의 안전과 학생들의 인성교육을 위해 그리고 학교교육에 대한 학부모의 신뢰와 만족도를 높이기 위해, 학생들의 훈육에 대한 조례나 규정들을 강화하고 있는 현실을 직시해야 한다. 앞서 언급했듯이, 학교라는 집단은 미성년자들의 교육과 보호를 목적으로 하는 특수한 집단이기에 경우에 따라 이들의 자유와 권리가 제한될 수밖에 없다. 그런데 이것을 인권침해라고 보는 것은 교육에 대한 기본적인 식견의 결여를 의미한다.

## V. 교원역량 제고

미국 교육 개혁의 대명사처럼 우리나라 교육계에 널리 알려진 미셸 리 원싱턴 D.C. 교육감은 항상 ‘교육개혁의 성패는 교사에 의해 결정된다’라고 말한다. 그녀는 무조건 교사를 폄하하고 매도하며 탄압하는 교육행정가가 아니다. 단, 교육의 질적 향상을 위해 교사들을 독려하고 적절한 당근과 채찍으로 교사들을 동기화하는 지도자임만은 틀림없는 사실 같다.

많은 논란의 대상이 되어 온 교원평가제도의 궁극적인 목적은 바로 교원들의 동기화를 통해 교육의 효과를 최적화하는데 있는 것이다. 일반적으로 현직교사들을 대상으로 하는 교원평가는 크게 네 가지 유형으로 분류된다(김이경, 2008). 우선, 개별 교사들의 전문성 부족 분야를 진단하고 이를 개선하는 평가이다. 둘째, 교육계의 리더십을 갖춘 지도자 내지 행정가로서의 적격 여부를 판정하는 평가이다. 셋째, 교육행정가가 아닌 평교사로서 탁월한 열정과 지도능력을 보임으로써 타 교사들의 모범이 되는 우수교사들을 선별하기 위한 평가이다. 끝으로, 학교라는 조직 본연의 목적을 달성하는데 저해가 되는 부적격자를 판별하는 평가이다.

한편 이상에서 전문성 개발과 우수교사 선정을 위한 평가는 성장중심의 평가로

분류될 수 있고, 교육행정이 선발과 부적격교사 판별을 위한 평가는 관리중심의 평가로 분류될 수 있다. 물론 이상의 분류는 어디까지나 개념적인 것이며 현실에 있어서 교원평가를 네 가지 혹은 두 가지로 명확하게 구분하기는 어렵다.

그 세부적인 기능과 용도에 따라 교원평가가 어떤 식으로 규정되든 간에 교원평가의 가장 궁극적인 목적은 교육의 질적 향상이다. 2010년 3월부터 시작된 교원능력개발평가는 바로 교원평가의 한 형태이다. 당시 상당기간 동안 교원평가의 당위성이 제기되고 평가체제의 법제화에 대한 요구가 본격적으로 표면화되었고, 수많은 여론조사에서 국민의 절대다수가 원하는 제도로 판정됐음에도 제도 시행까지 10년이라는 기간이 걸렸다. 이는 정부 핵심인사들과 국회의원들의 책임이 크다. 그들 모두 특정 교원단체의 정치적 눈치나 살피면서, 학부모와 학생들이 염원하는 교원평가의 도입에 소극적이었다는 비판으로부터 자유롭기 어렵다. 교원평가에 대한 학부모들의 원망이 얼마나 절박하고 간절한 것인지는 아래의 인용문을 통해 확인할 수 있다.

“교사가 학교에서의 정규 수업시간과 계기교육 등을 통해 자녀의 인성과 가치관에 미치는 영향이 대단히 크다는 사실을 알면서도, 정작 학부모들이 자녀를 지도하고 있는 교사에 대한 평가와 선택 권한이 전혀 없는 상황이라면 학부모들의 자녀교육을 통한 행복추구권을 침해하는 것과 다를 바 없다. (중략) 교사에 대한 선택이 전혀 없는 상황에서 운에 따라 능력 있는 교사와 그렇지 않은 교사에게 배워야 한다는 것은 학부모로서 받아들이기 어렵다. 교원평가를 통해 교사의 능력을 개발하고 전문성을 키워야 한다. (중략) 교원평가는 중요하기에 시급히 법제화를 통해 교원평가제가 정착되어서 교육의 질이 향상되고 학부모가 만족하는 교육을 받는 시대가 와야 한다(김정수, 2010).”

교원평가에 대해 일부 교원단체들과 진보진영은 ‘교직은 전문직이기 때문에 타율적 평가체제를 사용하여 업무의 질적향상을 도모한다는 것은 전문직의 품격을 훼손하는 행위’라고 항변한다. 그러나 전문직은 평가로부터 자유로워야 한다는 법은 없다. 변호사의 평판과 처우는 의뢰인들의 평가에 의해 결정되고, 의사 역시 환자들의 부단한 평가를 받고 있다. 우리사회에서 변화에 대해 가장 저항적인 집단으로 손꼽히는 교수들도 평가체제를 수용한지 20년이 다 되어가고 있다. 더욱이 우리나라에서와 같이 교육이 온 국민의 지대한 관심사인 상황 하에서 교원평가의 당위성과 필요성에 대해서는 더 이상의 재론이 필요치 않을 것으로 본다.

교원평가제도가 능력개발의 단계를 넘어 실질적인 인사와 연계되기 위해서는 몇 가지 작업들이 선행 내지는 병행되어야 한다. 우선, 교사들의 교육행위나 실적을 마치 회사에서 영업직 사원들을 평정하듯 교원평가의 결과에 의해 정량적으로 판정하고 그에 따라 인사와 처우를 차등화하는 방식은 지양해야 한다. 이는 전혀 교육적이지도 못하거니와 자칫 모든 교사들을 획일적인 기준으로 서열화하고 교육활동을 경직시킬 수 있기 때문이다.

둘째로, 우수교사들에 대한 포상은 상징적인 차원이 아닌 보다 현실적인 특전이나 보상으로 주어져야 한다. 우수교사들에 대한 연구년 보장 혹은 연구비나 포상금의 지급 등이 실례가 될 수 있다. 아울러, 부적격교사에 대한 제재 역시 구체적이 불이익을 수반하는 것이어야 한다. 예를 들어 몇 차례의 경고조치와 재교육에도 불구하고 지속적으로 부적격 판정을 받을 경우 정직이나 감봉 등의 징계로 다스려야 하며, 극단적으로는 교단에서의 퇴출도 고려해야 한다.

셋째, 실효성 있는 교원평가체제의 정착을 위해서는 교사들의 근무여건이 대폭 개선되어야 한다. 특히 현재와 같이 교사들이 공문서 작성 등의 행정잡무에 시간을 빼앗기는 관행이 사라지고 선진국에서처럼 교육활동에 전념할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다도 현재처럼 교육과학부 -- 시·도 교육청 -- 구·군 교육청의 옥상옥 식으로 조직되어 있는 교육행정기구들을 축소하고 그 업무를 간소화해야 함은 물론, 법정 교원수를 확보해야 한다.

끝으로 평가방법에 관해 더욱 심도 있는 연구와 분석이 계속되어야 한다. 어떤 평가체제이건 평가의 대상 전원이 동의하는 기준은 현실적으로 불가능하지만, 지금처럼 평가자들의 주관적인 평가가 그 결과를 좌우하는 시스템 하에서는 객관성의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 향후 평가지표개발에 있어서 학업성취도나 교육프로그램, 그리고 학생지도활동실적 등 보다 가시적이고 관찰 가능한 것들이 포함되어야 할 것이다. 아울러 이러한 가시적인 지표들을 활용할 경우 지역별 내지는 학교별 특성이 고려되는 것이 바람직하다고 본다.

## VI. 교육복지: 무상급식

2010년 교육감 선거에서 소위 진보 교육감후보들이 최대의 공약으로 내걸었던 완전한 무상급식이라는 공약은 엄청난 득표력을 과시했다. 하지만 여전히 이 무상

급식의 확대 및 전면 실시는 현실적 난관에 봉착하고 있다. 현재 17개 광역시도의 무상급식 시행현황을 보면, 대부분 초중학교 전체 무상급식을 실시하고 있다.

사실 무상급식이란 잘못된 표현이다. 정확히 말하자면 국민이 내는 혈세로 모든 학생들의 급식을 해결하자는 것이 무상급식의 개념이며, 이는 포퓰리즘의 전형이다. 무상급식은 어떤 측면에서 살펴보더라도 합당치 못한 발상이다. 우선 사회정의라는 관점에서 무상급식은 공정성에 위배된다. 경제적으로 급식을 조달할 여유가 있는 가정의 자녀들에게까지 세금으로 지원되는 급식을 제공한다는 것은 결국 국 약자 계층에게 분배될 사회적 혜택을 감축시키는 행위이다.

게다가 무상급식은 소위 무임승차라는 매우 위험한 심리를 부추기는 역할을 한다. 그리스의 예에서 보았듯이 보편적 복지를 우선시하며 선심정책을 남발하는 국가의 재정은 파탄에 이를 수밖에 없다. 그런데 그보다 더 심각한 것은 온갖 복지혜택을 경험한 국민들은 국가의 파산에 대해 불감증을 보인다는 것이다. 그리스의 경우 국가전체의 경제적 기능이 마비되었음에도 불구하고, 위기의 타개를 위해 정부가 제시한 긴축재정이 퇴직자들의 연금을 축소시킨다는 이유로 거리에서 폭동에 가까운 소요가 반복되는 모습을 보며 우리는 보편적 복지의 확대와 무임승차 심리의 위험성을 인식할 수 있다.

진보진영에서는 의무교육은 무상교육이므로 의무교육기간 동안의 급식 역시 무상이어야 한다고 주장한다. 그런데 이 주장은 두 가지 점에서 문제가 있다. 우선 현재 우리나라에서 실시되고 있는 중학교까지의 의무교육이 완전한 무상교육이 아니라는 점이다. 중학생 자녀를 둔 가정에서는 아직도 학교운영지원비를 부담하고 있다. 그들이 주장하는 무상 의무교육을 위해서는 이 부분이 선결되는 것이 올바른 순서라고 사료된다. 두 번째는, 무상 의무교육의 개념에 급식까지도 포함시켜야 한다는 것은 그들의 자의적인 해석이라는 점이다. 만일 무상 의무교육을 ‘의무교육에 소요되는 일체의 경비부담을 없애는 것’으로 확대 해석한다면, 급식만이 대상이 되어서는 안 되며, 학용품비, 피복비, 교통비 등도 모두 세금으로 지원되어야 한다.

무상교육의 당위성에 대한 진보진영의 논리 중 대중들에게 가장 호소력 있는 듯 보이는 것이 바로 ‘차별적 상처’라는 표현이다. 즉, 현재처럼 저소득계층의 학생들만 무상급식을 제공받을 경우 그 학생들이 다른 학생들과의 차별 대우로 인해 상처를 받는다는 주장이다. 그러나 이 주장을 분석해 보면 그 허구성은 쉽게 드러난다. 만약 이들의 주장대로 차별적 상처라는 것이 부정적인 것이라면, 무상

급식 뿐 아니라 저소득계층에 대한 생활비보조, 학자금지원, 장학금지급, 특례입학 등 사회적 약자 계층에 대한 모든 배려나 혜택은 수혜자들에게 차별적 상처를 주는 것이므로 없어져야 한다는 논리가 성립될 수밖에 없다.

게다가 학교급식비에 관한 한 약간의 운영의 묘만 기한다면 무상지원의 대상인 학생들에 대한 정보는 충분히 보호될 수 있다(신중섭, 2010). 현재 프랑스가 이러한 시스템을 채택하고 있는데, 급식비를 학교가 아닌 해당지역관청에서 관리하기 때문에 학교나 교사들은 누가 급식을 지원받는지에 대해 모른다.

무상급식에 대한 진보진영의 구호 중 가장 설득력이 약한 것은 소위 ‘친환경 무상급식’이다. 국민의 세금으로 급식비를 지급하면 그 급식은 친환경이 되고, 수혜자들이 직접 급식비를 부담하면 그 급식은 친환경이 될 수 없다는 주장에는 논리성이 전혀 없다. 친환경 급식이냐 아니냐의 문제는 급식재료의 특성에 관한 것이지, 급식비의 지급방식에 의해 결정되는 것이 아니다.

선진국들 중 완전무상급식을 실시하는 나라는 핀란드와 스웨덴 두 나라뿐이다. 그런데 이 국가들은 우리나라 보다 조세율이 상당히 높고 빈부의 격차가 작다. 즉, 무상급식이라기 보다는 부모들이 내는 세금에 자녀들의 급식비가 포함된다고 보는 것이 맞다.

전국의 모든 초·중·고생들을 대상으로 하는 무상급식에 소요되는 경비는 연간 약 2조원이다. 이는 우리나라 전체 교육예산의 5%에 해당하는 것으로 이 돈이면 약 8만 명 정도의 교원을 신규채용할 수 있다. 이렇게 되면 학생들의 필요나 과목의 특성에 따라 1교실에 2인 이상의 교사를 배치하여 학교교육의 질적 향상을 도모하는 한편, 경제적으로 취약한 지역의 학교에 보다 많은 교사를 지원하여 지역 간 학력격차를 경감시킬 수 있다. 중산층 이상의 학생들에게까지 무료급식을 지원하는 것과 교사를 증원하는 것 두 가지 중 어느 쪽이 더 중요한가에 대한 판단에는 복잡한 사고가 필요치 않다고 본다.

## VII. 結語(결어)

이상에서 본문을 통해 오늘날 우리 교육계가 정치 이념에 의해 진영화되기 시작 한 후 이제까지 벌어지고 있는 논란의 쟁점을 학교선택권, 학력향상 관리, 인성교육에 있어서 자율과 훈육의 문제, 교원평가 시스템, 교육복지 등의 5가지로

요약하여 정리해 보았다. 본문을 통해서 알 수 있듯이, 교육은 정치 중립적인 행위라고 하는 주장은 어디까지나 당위를 전제로 하는 이상론일 뿐이며 실제로 교육에 대한 관점이나 구체적인 방법론 등은 정치적 이념의 영향으로부터 자유로울 수 없다.

교육에 대한 보수와 진보의 시각차는 반드시 부정적인 현상만은 아니다. 이러한 시각차는 교육이라는 행위에 대한 보다 포괄적이고 다각적인 관찰을 가능케 할 수도 있기 때문이다. 그러나 현재 우리가 목도하고 있는 교육계의 혼란과 분쟁이 심화될 경우 교육의 역할과 기능을 마비시키고 학생과 학부모들의 불신과 불만을 증폭시키는 결과를 초래하고 말 것이다.

이를 방지하기 위해 우리는 지속적인 의사소통과 아울러 교육의 本然(본연)을 회복하는데 노력을 경주해야 할 것이다. 교육을 통해 우리가 이루고자 하는 목적이 무엇인가에 대한 근본적인 성찰이 확산된다면 사실 교육복지에 대한 논쟁은 무의미해 진다는 것을 깨달을 수 있다. 이를 위해 교육자들과 교육학자들 뿐 아니라 학부모들이 적극적으로 동참해야 한다. 이들의 노력을 통해 현재 우리사회에서 벌어지고 있는 교육 정책에 대한 진영 논리 중 무엇이 본이고 무엇이 말인지가 가려져야 한다. 이러한 노력을 통해 교육에 대한 정치인들의 포퓰리즘을 근본적으로 차단할 수 있기를 기대한다.

## 교육의 자유를 국민에게 돌려주자

김 정 욱  
국가교육국민감시단 사무총장

### I. 정당별 교육정책 공약

#### 1. 각 정당별 교육공약 현황

구분	자유한국당	더불어민주당	국민의당
초등	<u>5세까지 맞춤형 무상보육</u>	영유아 인권법	<u>유치원 의무교육</u>
중등	교과서 완결 학습제 학교 선행학습 시험 금지 <u>초등학교 체육 전담교사 배치</u> <u>방과후 돌봄서비스 밤 10시까지</u> <u>고등학교 무상교육</u>	중고 자유학년제 고교체제 단순화 및 선지원 후추첨 학원 휴일휴무제, 심야교습금지법 사교육기관 선행학습금지	<u>초등 체험활동비 물품비 전액지원</u> 민간참여 대안학교 인정 <u>초중고교 전문 심리상담사 배치</u> 학제개편 5-5-2
대학	<u>맞춤형 반값 등록금</u> <u>학자금대출 금리 제로화</u>	대학입학보장제 상생대학 네트워크	입시제도 단순화, 기회균등 선발제 <u>국공립대 등록금 4년간 동결</u>
기타	교원 전문성 강화 및 사기 고양 수업연구/지원 중심 교육지원청	교장 공모제	교육부 폐지, 국가교육위원회 신설 교원임용 성평등 할당제 <u>평생교육 획기적 강화</u>

## 2. 자유한국당 공약 비판

### 가. 박근혜 대선 캠프에서 제시한 대한민국 교육에 대한 진단과 분석

첫째, 입시위주 무한경쟁으로 인해 학교교육은 학습흥미를 잃게 하고 창의력을 키우는 교육에 실패해 왔다. 따라서 꿈과 끼를 살리는 교육, 협력을 통해 상호 성장하는 교육, 인성과 창의성을 키우는 교육으로의 대전환이 필요하다.

둘째, 치열한 입시경쟁으로 인해 높은 사교육비 부담을 불러오고, 대학등록금 수준이 너무 높고, 사회진출을 위해 불필요한 스펙 쌓기에 따른 사교육비 부담을 지우고 있다.

### 나. 당시 박근혜 캠프의 교육공약을 요약하면

첫째, 입시중심 교육과정을 꿈과 끼를 살리는 교육과정으로 전환하기 위하여

- 중학교 자유학기제 도입 ..... 창의성 확대 및 직업탐색기회로 활용
- ‘교과서 완결학습체제’ 도입 ..... 학원이 불필요한 공교육
- 선행학습 유발하는 시험 금지 ..... 사교육 부담 완화 및 공교육 정상화
- 초등학교 체육전담교사 배치 및 스포츠 강사 채용 확대 ..... 학교체육 활성화
- 교원의 전문성과 사기 고양 ..... 공교육 회복의 전기 마련
- 교육지원청 기능을 행정업무 중심에서 수업연구 및 지원기관으로 전환

둘째, 교육비에 대한 학부모 부담을 줄이기 위하여 복지형 교육지원 공약으로

- 5세까지 맞춤형 무상보육(누리과정 확대시행), 한부모 가정 양육비 지원 확대
- 방과후 돌봄 서비스 - 초등학교 밤 10시까지 ‘온종일 학교’ 운영
- 고등학교까지 무상의무교육
- 소득맞춤형 반값등록금, 셋째자녀 대학등록금 면제 / 학자금대출 금리 제로화



## 다. 비판

입시위주의 무한경쟁을 교육 문제점의 근원으로 제시했으나 대학입시에 대한 개선책 제시없다. 대학은 주로 등록금 부담 완화라는 데 초점을 맞추고 있어 교육공약이라기 보다 복지공약으로 일관했다.

교과서 완결 학습체제, 선행학습 금지를 위한 시험제도 개선 등은 사교육비 부담 경감에 치중한 교육공약으로 교육 본질적인 정책이 아니다. 나머지 복지형 교육지원 공약들 역시 마찬가지로 하겠다.

교원의 전문성과 사기고양, 교육지원청의 업무기능 전환 등은 학교관계자 및 교원들에게 듣기 좋으라는 인기 구호에 지나지 않았다. 공교육을 회복시키기 위한 정책이라기보다 구색 맞추기 공약에 불과한 인상이다.

중학교 자유학기제가 교육적으로 의미를 부여할만한 교육정책이었다고 평가된다. 특히 오늘 토론의 주제인 교육의 자유와 무관치 않은 정책이었다. 그러나 교육의 자유를 학부모에게 돌려준 것이라고 하기에는 거리가 멀다. 교육당국이 제공하는 틀 안에서 극히 제한적인 시수의 교과편성의 자율권을 학교에 돌려준 것이지만 학교마다 천편일률적인 또 다른 형태의 획일적인 교육으로 전락하거나, 시험 없이 노는 기간으로 사교육에 전념케 한다는 비판도 많다.

## II. 미시적인 접근법에 의한 대선 교육공약은 실패를 담보한다.

대통령 후보들은 여야를 막론하고 정치 경제 안보 문제에 주로 집중한다. 특히 우익정당의 후보들 일수록 경제문제만 해결하면 국민들에게 선택받을 수 있다고 생각하는 것 같다. 대통령이 되고자 하면 경제에 대한 공부를 많이 하고, 경제 관련 정책에 대해서는 후보 자신이 심도 있는 토론을 통해 상당히 식견과 지식을 갖추고 선거에 임한다.

반면에 교육에 대해서는 깊이 있는 공부나 연구를 하기보다 교육전문가에게 맡

기는 형태로 공약을 만들고 대통령이 된 후에도 그들에게 교육정책 추진 및 시행에 대한 것들을 맡긴다. 주로 서울대 교육학과 출신 교육학자나 교육관료들, 교수들이 각 대선 캠프의 교육공약을 만들고 정부에 들어가 그들만의 리그를 형성하여 대한민국 교육을 주무르게 된다.

대한민국 교육의 병폐는 수십년 쌓인 것이며, 교육환경의 변화에 발맞추지 못한 채 교육 기득권 세력들의 팽팽한 판짜기 틀 안에서 어느 것 하나 제대로 개혁하기 힘든 상태인데, 이를 해소하려면 거시적인 관점의 접근을 통해 교육 전체의 틀을 바꾸는 작업을 해야 한다. 하지만 교육학자들은 교육학적인 접근법 즉 미시적인 접근법으로만 해결에 나서고 있어 결국 한 정권이 지나가고 나면 똑 같은 문제들이 반복되면서 더욱 병들어가는 것이 대한민국 교육의 현주소이다.

### III. 왜 거시적인 접근법이 필요한가?

첫째, 대한민국 교육은 수족관에서 물고기를 기르는 교육이기 때문이다.

전국의 모든 학교가 획일적인 교육을 실시하고 있다. 국가가 임명한 교원에 의해 국가가 허가한 학교에서 국가가 정한 교과서와 교과목 시수에 따라 다양성이 없는 획일화된 교육을 실시하고 있다. 국민은 나이가 되면 아이를 국가가 정한 학교에 보내야 하고 국가가 실시하는 획일적인 교육을 받아야만 한다. 학교선택권도 없고 학생선발권도 없으며 다양한 교육을 선택할 기회는 더욱 없다. 부모의 자녀학습권이라는 천부적인 권리를 전혀 누릴 수 없는 교육체제다.

미시적인 접근 즉 교육학적인 접근이란, 수족관의 수초를 바꾸어 본다든지, 산소발생기를 넣어 준다든지, 모래를 바꾸어 본다든지, 놀이기구를 넣어 준다든지 하는 일들을 하는 셈이다.

학교라는 수족관에 공급하는 먹이는 국가가 공동 배급하는 형편이다. 학생은 먹이를 선택할 자유가 없고 주는 대로 받아먹기만 해야 한다. 그런 수족관에서 적응하고 자랄 수 있는 물고기는 종류가 많지 않다. 다른 종류의 물고기는 죽어

나 수족관을 탈출해야만 살 수 있다.

국가독점적인 대한민국 획일적인 교육체제에서는 평균보다 우수한 학생에게도 사교육이 필요하고 평균보다 떨어지는 열등한 학생에게도 사교육이 필요하다. 공교육이 수족관 교육에서 벗어나지 못하는 한 아무리 공교육이 최적화 및 정상화 되어도 사교육은 필수불가결하다. 학부모들은 자녀학습권이라는 교육의 자유를 누리하고자 하기 때문이다. 국가독점적인 획일적 교육체제가 변하지 않는한 사교육은 억제될 수 없다. 더군다나 그런 공교육이 무너진 상태라면 더더욱 그러하다.

국가교육을 책임진 집단들, 교육부, 교육청, 교육공무원들, 교육학자들, 교사집단들... 이들이 모두 사교육의 문제점을 소리높혀 외치지만 사실은 자신들이 담당한 공교육의 문제점이나 대한민국 교육체제의 근본적인 비효율성에 대해서 눈감고 국민들을 속이기 위한 전력일 뿐이다.

둘째, 수족관에서 강이나 바다와 같은 교육환경으로 혁명적인 발상의 교육혁신이 필요하다.

강이나 바다에서는 다양한 물고기들이 각자 자신에게 적합한 생존환경을 찾아 스스로를 지킨다. 물살이 느린 곳을 찾아가는 물고기도 있고 수초가 많은 지역을 찾는 물고기도 있고 수심이 깊은 곳을 찾는 물고기도 있고 진흙탕 물을 좋아하는 물고기도 있고, 1급수에서만 사는 물고기도 있다. 다양한 물고기들이 다양한 생태환경을 찾아 스스로 가장 적합한 위치에서 먹이를 찾고 성장하고 알을 낳는다.

대한민국 교육도 근본 틀을 바꾸어야 한다. 다중지능을 가진 학생들에게 다양한 형태의 학교와 교육과정을 선택할 수 있어야 한다. 학원이나 사교육이 아닌 국가의 예산으로 운영되는 공교육 내에서 그런 교육이 가능해야 한다.

교육기득권 세력의 먹거리판으로 변한 학교교육 체제 아래서는 불가능한 이야기이다. 교원 성과평가제 하나 시행하려면 온 나라가 난리가 난다. 교육 이익집단들의 저항과 보이지 않는 카르텔에 의해 아무 것도 바꿀 수 없는 것이 오늘날 우리 교육의 현실이다.

예를 들어보자. 사인이 경영하는 초·중·고등학교를 인가제로 하자면 가능하겠는가? 학교설립의 자유를 민간에 돌려주자면 가능하겠는가? 교원 자격증 제도를 폐지하고 교원 선발권을 학교에 돌려주자면 가능하겠는가? 교원들의 성과 평가 및 주기별 재임용제도를 운영하자면 가능하겠는가? 교육부나 교육청은 각급학교에 예산만 배정하고 교육에 대한 자율권을 100% 학교에 넘기고, 교육부나 교육청이 주도하는 각종 교육관련 사업은 중지시키자고 한다면 가능하겠는가? 학교장에게 과목별 시수를 50% 이상 자율권에 맡기자고 하면 가능하겠는가?

교육에 관한 한 그 무엇 하나 가능한 것이 없는 나라가 대한민국이다. 교육학자들에 의한 미시적인 접근에 의한 교육개혁이 효과를 거두지 못하는 이유가 거기에 있다. 교육 주체들에게 경쟁도 없고 자율성도 없으니 어떤 탁월한 교육정책도 결국 수족관 교육으로 끝난다.

결론적으로,

대한민국 교육이 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 교육의 의무에서 교육의 자유를 누리는 교육으로, 획일적인 교육에서 다양한 교육으로, 지적지능 위주의 교육에서 다중지능을 위한 교육으로, 전수하는 교육에서 스스로 학습하는 교육으로, 국가독점적인 교육에서 민간중심의 교육으로, 지식교육에서 창의교육으로, 2차 산업 대량생산시대의 교육에서 4차 산업 융복합혁명시대의 교육으로 ...

우리 교육이 이렇게 바뀔려면 수족관에서 강이나 바다와 같은 환경의 교육의 틀이 바뀌어야 하는데 교육기득권 세력의 팽팽한 기싸움으로 인해 어느 누구도 양보하지 않고 좋아하지 않으니 현실적으로는 불가능한 상태로 보인다.

이제는 교육학적인 접근이 아닌 경제학적인 접근을 해야 할 시점이다.

#### IV. 우선 연못이라도 만들어 국민들을 설득해야

교육자유도시 또는 교육특별자치도를 제안한다.

전국적인 단위로의 교육혁명은 불가능하다고 본다. 교육문제에 관한 한 이익집단들의 저항도 거세고, 국민들을 안심시키고 설득하기도 쉽지 않다. 특히 교육혁명을 밀어부쳐야 할 정치세력도 없으며, 경제나 안보에 비해 관심도 없고 충성도도 없다.

그러나 일정한 지역에 강이나 바다와 같은 정도의 환경은 아니라도 적어도 수족관이 아닌 연못과 같은 교육체제를 도입하여 시행하는 것은 가능하다고 본다.

교육자유도시나 교육특별자치도라는 개념은 기존의 세종시나 제주도처럼 일반 자치특별구역을 의미하는 것이 아니다. 교육에 관한한 특별지역으로 법제화하여 실시한다는 의미이다.

복잡할 필요가 없다. 기존의 교육관련 제도나 학교를 건드릴 필요도 없다. 예산도 필요없다. 다만 규제만 풀면 된다. 예를 들어 청주나 충청북도를 교육자유도시 또는 교육특별자치도로 지정하는 것이다.

이 지역에 첫째, 사인이 경영하는 학교를 허용하여 민간의 공교육 진입을 촉진한다. 둘째, 교원자격증 없는 교사 채용을 정원의 30% 이내에서 허용한다. 셋째, 학생선발권과 학교선택권을 전국단위로 허용하고 해외로부터 교육투자 및 외국학생 선발을 허용한다.

당연히 사인이 경영하는 학교의 교과편성과 시수는 학교경영자에게 독자교육의 자유를 허용하면 된다. 교사에 대한 임면권을 학교에 주고 정년보장은 없는 것으로 하면 된다. 교육비는 학교와 학부모가 자율적으로 계약의 원칙에 의해 정하도록 한다. 학교경영의 책임은 설립자가 온전히 부담한다. 학생 모집이 안 되면 학교는 문을 닫게 될 것이다.

자유민주주의 시장경제질서의 근간이 되는 사적 자치의 원칙, 계약 자유의 원칙, 사유재산 보장 원칙 등이 제도권 교육 안에 들어와 경쟁과 자율과 평가와 책임이 따르는 교육체제를 추구하게 하는 것이다.

## V. 자유교육도시 또는 교육특별자치도가 미칠 영향에 대하여

첫째, 민간에 의한 경쟁과 자율성이 제도권 교육의 일환으로 시작되고 이는 기존 교육체제와 상호작용하면서 변화를 유도하게 될 것이다.

둘째, 해당 지역은 대한민국 교육의 메카를 넘어서서 동남아시아 국가에서 유학생이 몰려오는 교육의 메카가 될 것이다.

셋째, 많은 새로운 일자리를 창출하고 교육허브를 중심으로 문화, 체육, 레저, 관광 등 관련 산업의 지역경제 발전에 크게 기여할 것이다. 교육이 교육산업의 일환으로 투입산출의 경제효과를 내게되어 국가발전에 기여할 것이다.

넷째, 교과에 대한 사교육은 획기적으로 감소할 것이다. 아울러 학생부 종합에 의한 수시입학제도와 같은 대학자율에 의한 학생선발을 지지하는 제도가 될 것이다. 해외유학이나 대안교육이 줄어들고, 홈스쿨링 등에 의한 학교밖 학생 수가 감소할 것이다.

--- 최종적으로 대한민국 교육의 생태계를 바꾸는 획기적인 시발점이 될 것이다.

## VI. 대통령선거 교육정책 공약 제안

### 1. 만 5세 이하 양육수당 및 누리과정 지원금 통합 운영

- 보육/유아교육의 선택권은 학부모에게
- 국공립 어린이집/유치원과 vs. 사립 어린이집/유치원 원생에 대한 지원격차 해소
- 1-3세 현금지급, 4-5세 누리과정 바우처제도

2. 사학재무회계규칙 재산권보호조항 신설
  - 사립유치원 감가상각비 적립, 시설사용료, 설립자 컨설팅비 처리 등
  - 학교법인의 4대보험 사용자 분담금 학교회계에서 처리
  
3. 학생수 줄어드는 초등학교 여유 시설 활용
  - 국공립 병설 유치원(단설 유치원 지양)
  - 국공립 어린이집으로 활용방안
  
4. 중학교 자유학기제 확대 및 특성화 중학교 제도화
  - 자유학기제를 학교교과편성 자율성 강화로 전환
  - 각종 특성화 중학교로 전환(체육/음악/국악/미술/조리/기능별/외국어 등)
  
5. 학교급식 직영원칙 재검토
  - 직영과 위탁이 경쟁하는 구조
  - 사립의 50% 정도는 위탁, 공립은 직영, 단 학교장과 학부모 자율결정에 맡김
  
6. 자율형 사립고 학생선발권 보장
  
7. 기숙형 특성화고 적극 지원
  - 특성화고 전체를 마이스터고화
  - 산학겸임교사 제도적 신분보장
  
8. 대학입시유형별 학업성취도 평가 및 제도개선
  
9. 지방교육재정교부금 운영제도 개선
  - 불투명한 기준재정수요액 산정방식 개선
  - 교육재정의 투입산출에 관한 교육청별 평가제도
  
10. 나쁜 사교육 억제 정책 지속 추진
  
11. 자유교육도시(또는 교육특별자치도) 지정 시행





## 차기정부 교육정책의 방향과 전략

김 성 열  
경남대 교육학과 교수

### 1. 교육은 어느 정부에서나 중요합니다.

- 개인적 측면에서 보면 교육은 개인의 잠재력을 최대한 개발함으로써 인생에서의 선택 기회를 확대하고 삶의 질을 높이는 데 기여하기 때문입니다. 물론 계층적 불평등을 재생산한다는 주장과 증거들도 있지만, 그것은 세밀한 정책을 통하여 극복하거나 최소화해야 할 것입니다.
- 국가적 측면에서 보면 지능정보화에서 교육은 국가의 인적 자원의 질을 높임으로써 국가의 경쟁력을 높이는 데 기여함으로써 그것의 지속발전을 가능하게 하기 때문입니다.

### 2. 차기정부는 교육정책의 방향을 제대로 잡아야 합니다.

- 개인적 측면에서 볼 때 무의미한 입시고통의 완화, 학교선택권의 보장, 사교육비 부담의 축소 등 세 가지가 중요합니다.
  - 무의미한 입시고통의 완화 : 대학입학 전형에의 준비가 의미 있는 성장통으로서 인간의 성장에 기여해야 함. 그렇지 않은 무의미한 고통은 사라져야 함.
  - 학교선택권의 보장 : 개인들이 자신의 적성과 능력에 적합한 학교를 선택할 수 있어야 함. 개인들이 학교를 선택할 수 있을 때, 자신의 결정을 실현하기 위하여 헌신함.
  - 사교육비 부담의 축소 : 개인들이 부담하는 사교육비는 교육적 성취에 대한 가정의 경제력의 영향을 크게 함. 개인들의 성취에 가능한 한 가정의 경제력이 미치는 영향력을 최소화해야 함. 이를 위해서는 개인들이 사교육의 필요성을 느끼지 않도록 함으로써 사교육비 부담을 축소해야 함.

- 단위학교와 대학 측면에서는 자율을 보장하고 책무성을 강화하는 방향으로 정책방향을 설정해야 합니다.
  - 학교와 대학의 자율보장과 자율적 역량 강화 : 단위학교와 대학에게 자율을 보장하고 그들은 또한 확대되는 자율적 결정의 범위를 향유할 수 있도록 역량을 강화해야 함.
  - 학교와 대학의 책무성 강화 : 단위학교(대학)는 학교의 교육력을 강화하는 등 학교의 역할 수행에 대한 책임을 져야 함.
  
- 국가적 측면에서는 규제완화와 지원 강화가 중요한 방향으로 설정되어야 합니다.
  - 규제 완화 : 국가(정부)는 학부모와 학생들의 교육적 선택과 개별학교(대학)의 자율적 운영을 제약하는 규제들을 풀어야 함. 다만, 책무이행에 필요한 최소한의 규제만을 유지해야 함.
  - 지원 강화 : 국가는 불리한 계층 출신들에게 고른 교육기회를 제공하기 위하여 적극적인 지원정책을 강구해야 함. 그리고 개별학교들의 교육력을 강화하기 위하여 필요한 지원도 펼쳐야 함.

**3. 차기정부는 자율화, 서열화가 아닌 다양화, 교육수요자의 선택권 보장, 교육공급자의 책무성 강화를 교육정책의 전략으로 삼아야 합니다.**

- 자율화 : 중앙정부는 지방정부에 유아교육과 초등 및 중등교육에 대한 권한을 이양하고, 지방정부는 단위학교가 보다 창의적이고 특색 있는 교육을 실시할 수 있도록 단위학교의 자율성을 최대한 보장. 이는 지방분권의 증대라고 할 수 있음.
  
- 다양화 : 교육수요자들의 다양한 교육적 필요와 욕구를 충족할 수 있도록 단위학교의 유형이 다양화되어야 하고, 단위학교는 부여받은 자율성의 범위 내에서 다양하고 특색 있는 프로그램을 운영해야 함. 물론 다양화가 학교 간 서열화로 이어지지 않도록 세심한 정책구상이 필요함.

- 교육수요자의 선택권의 보장 : 교육수요자들은 자신들의 교육적 욕구와 필요를 충족시켜 줄 수 있는 학교를 선택할 수 있어야 함. 선택권의 보장이 개인의 가정배경이나 교육비 부담 능력의 차이에 의해서 제약받지 않도록 정책을 구상해야 할 것임.
- 교육공급자의 책무성 강화 : 교육공급자로서 중앙정부 및 지방정부 그리고 단위학교와 대학은 교육소비자들이 자신에게 가장 적합한 교육을 받을 수 있도록 여건 조성을 지원하는 책무성을 가짐. 중앙정부와 지방정부는 교육에 대한 규제를 완화 또는 폐지함으로써 개인 또는 단위학교, 대학이 교육적 수월성을 추구할 수 있도록 해야 하며, 단위학교는 개인들의 능력을 최대한 개발해야 함.
- 이러한 점에서 김정옥선생님의 “대한민국 교육이 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 교육의 의무에서 교육의 자유를 누리는 교육으로, 획일적인 교육에서 다양한 교육으로, 지적지능 위주의 교육에서 다중지능을 위한 교육으로, 전수하는 교육에서 스스로 학습하는 교육으로, 국가독점적인 교육에서 민간중심의 교육으로, 지식교육에서 창의교육으로, 2차 산업 대량생산시대의 교육에서 4차 산업 융복합혁명시대의 교육으로 ...” 공감함.
  - 교육학자로서 김선생님께서 교육학자들이 지나치게 미시적 접근을 해왔다는 지적에 대해서도 어느 정도 공감함.
  - 교육정책을 미시적이고 기술적인 데 치우쳐 구상하다 보면, 거시적이고 정치적인 측면을 놓치게 되고, 결과적으로 큰 숲은 보지 못한 채 나무만 보아 방향성을 잃기 쉬움.

#### 4. 몇 가지 제안

- 기초학력 보장법의 제정
  - 평생교육의 시대에 절대적으로 요구되는 생애기초능력 형성의 기초가 되고, 지능정보화 시대에 생각하는 능력과 창의적 사고의 기초가 되는 기초학력을 학교가 책임지는 것은 당연하다고 할 수 있음.

- 더군다나, 학생들의 학업성취가 출발점행동에 의하여 50%정도가 결정되는 점에 비추어 보면 누적되는 학습결손을 막기 위해서도 기초학력의 완성은 절대적으로 중요함.
- 기초학력 보장법의 제정을 통하여 기초학력을 학교가 책임지는 것은 향후 기초학력 결손이 누적됨으로써 초래될 수 있는 사교육의 필요와 사교육비 부담도 축소시킬 수 있음.

□ 교육적 성취수준이 낮은 학교의 개선

- 필요성
  - 학교의 교육수준 개선은 가정배경 영향력을 최소화하여 가난한 학생들에게는 '가난의 대물림'을 해소할 수 있는 기회로 작용
  - 학교의 교육수준 개선은 학부모들에게는 학교교육 이외의 사교육에 대한 의존도를 낮추고 추가적 지출을 감소시키게 하며,
  - 학교의 교육수준의 개선은 사회적 차원에서는 계층 간 교육격차의 감소로 사회통합을 촉진시키는 계기가 됨
  - 학교의 교육수준의 개선은 국가적으로는 한정된 재원으로 국가가 기대하는 교육목표의 달성을 보다 효율적으로 이루어지도록 하기 때문에 교육투자의 효율성을 높임
- 학교교육에 대한 개선노력은 어느 일정 수준에서 멈출 수 있는 것이 아니고 끊임없이 지속적으로 이루어져 하는 것이라고 할 수 있음. 그러나 선거 국면에서는 교육적 성취수준이 낮은 학교를 개선하는 정책 구상에 집중하기보다는 잘 나가는 학교를 규제하려는 분위기가 있어 왔음.
- 물론 교육의 획일성을 극복하기 위한 다양성 추구가 서열화로 이어지지 않도록 하되, 교육적 성취 수준이 낮은 학교의 개선 정책의 구상에 집중해야 할 것임.

□ 사회적 합의 기반 대학구조개혁 추진

- 대학구조개혁의 목표, 내용, 방법 등에 대한 사회적 합의를 이루어야 함.
- 이를 위하여 대학구조개혁에 대한 국민 대토론회를 열어야 함.
- 토론회에서 우리 사회에서 대학은 어떤 의미를 가지는지, 대학의 역할과 기능은 무엇인지, 대학은 사회변화에 대하여 어떻게 대응해야 하는지, 대학이 추구

해야 하는 가치는 무엇인지, 국립대학과 사립대학은 어떻게 역할 분담을 해야 하는지, 대학의 지역간 균형 발전은 어떻게 이뤄나가야 하는지, 개인과 국가는 대학재정 부담을 어떻게 해야 하는지 등에 대하여 공론화하고 사회적 합의를 도출하고 공고하게 할 필요가 있음.

□ 지방분권의 확대와 학교중심 자율경영체제의 공고화

- 중앙정부 : 필요한 분야의 국가 기준설정 등 기획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도교육청으로 이관
  - 중앙정부는 공교육으로 정착되지 않은 유아교육, 지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육 분야, 국가의 교육기준에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화하는 방향으로 역량을 집중
  - 4차 산업혁명에 대비하는 교육제도 운영과 교육의 큰 그림을 그림
- 시·도교육청 : 시·도교육청은 단위학교를 효율적으로 지원할 수 있는 여건을 갖추어야 함
  - 국가의 교육정책을 구체화하는 정책개발기능과 지역교육계획을 수립하는 교육기획기능을 수행
  - 단위학교에 대한 지도·감독 기능을 축소
- 단위학교 : 자율역량의 강화
  - 교육의 성과에 책임은 지되, 자율적으로 운영
  - 교육수요자의 요구에 민감하게 부응하면서 적합한 교육을 실시

□ 중앙정부와 시·도교육청 수준에서의 열린 협치형 교육정책결정 체제 구축

- 우리 사회는 제 4차 산업혁명의 진전에 따라 이미 초연결사회로 변화
- 시민들은 초연결 사회에서 다양한 소셜 미디어를 통하여 정부 정책과 사회적 논쟁거리에 대하여 다양한 의견을 주고받음.
- 시민들은 온라인에서 형성된 공통된 의견을 오프라인에서 집회 등을 통하여 표출하고, 자신들의 견해가 직·간접적으로 정부 정책에 수용되기를 원함
- 앞으로 교육부와 시·도교육청은 사회적 연결망을 통하여 표출되고 있는 시민들의 의견을 반영할 수 있도록 ‘열린 협치형 교육정책 결정체제’를 새롭게 설계하고 운영해야 함. 국가(시·도)교육위원회도 이러한 점에서 정부정책 방향을

심의하는 기구로서 유용할 수 있음.

- 열린 협치형 교육정책결정 체제는 특정한 정치이념을 가진 집단이 정책 결정을 주도하는 것을 불가능하게 만들기 때문에 교육정책 결정과정에 작용할 수 있는 정파성(政派性)을 최소화할 수 있음.
- 국가와 시·도교육청은 열린 협치형 교육정책 결정체제를 통하여 교육에 대한 다양한 집단들의 상호 협력을 조성하고 그들의 이해관계를 조정하여 어떤 집단도 배제하지 않는 포용적인 교육정책을 이끌어 낼 수 있음.

## 차기정부 교육개혁 과제

박 정 수  
이화여대 행정학과 교수

지금까지 우리나라의 성장을 이끈 가장 큰 동력의 하나는 교육을 통한 우수 인재의 육성이며, 그 중심에 대학교육이 있었습니다. 그러나 현재의 대학은 반값등록금 규제 및 구조개혁과 재정지원과 연계된 각종 평가로 중첩된 소위 ‘규제의 바다’에서 허덕이고 있는 위기상황이라고 할 수 있습니다. 뿐만 아니라 학령인구의 감소와 장기화된 경기침체, 청년 일자리의 심각한 부족, 대학에 대한 부정적인 인식 등으로 암담한 현실에 직면해 있습니다.

우리 사회가 이러한 위기를 극복하고, 4차 산업혁명이라는 새로운 시대적 요구에 능동적으로 대처하면서 본연의 사명을 완수하기 위해서는 고등교육정책이 규제중심에서 대학의 자율성을 존중하는 방향으로 전환되어야 하며, 고등교육의 질적 수준을 담보할 수 있는 실질적인 투자가 있어야 하고 이를 위해서는 산업계와 연구개발(R&D)시스템 차원의 개혁이 필요합니다.

첫째, 대학은 자율성을 기반으로 운영되어야 합니다. 고등교육의 핵심가치 달성 과 기능 회복을 위해서는 대학의 특성과 자율성이 존중되어야 하며, 고등교육정책이 장기적인 청사진에 따라 추진될 수 있도록 대학발전시스템이 구축되어야 합니다. 국립대학과 사립대학의 균형과 조화를 위해 거시적·정책적 조정역할을 담당할 교육개혁위원회, 자율적 질 관리체제를 통한 대학특성별 발전 전략 및 개혁, 학생 수의 단순 감축이 아닌 지역과 특성을 고려한 구조개혁 추진, 이러한 내용을 뒷받침할 법규의 정비 등 대학의 자율성을 기반으로 한 대학발전시스템의 구축에 정책의 초점이 맞추어져야 합니다.

둘째, 고등교육의 발전을 위한 재정 투자의 확대가 반드시 필요합니다. 국가장

학금을 통한 반값등록금 정책으로 정부의 명목적 고등교육예산은 증가하였지만 대학재정의 실질적 투자는 감소하고 있으므로 안정적인 재정 확보와 함께 지원방식의 근본적인 개선이 이루어져야 할 것입니다. 고등교육의 기초체력과 경쟁력 강화를 위한 이원화된 재정지원사업 추진, 등록금 책정 자율화 등 고등교육에 대한 실질적인 재정지원이 실현되는 방향으로 정책 전환이 이루어져야 합니다.

셋째, 글로벌 경쟁에 대처하기 위해 대학의 국제 경쟁력을 강화해야 합니다. 우수인력 양성을 통해 생산성 혁신을 선도하지 못하면 더 이상의 국가발전과 경제 성장을 기대하기는 어려울 것입니다. 이를 위해서는 외국인 유학생 유치 및 해외 진출 지원 정책의 강화, 대학의 R&D 역할 확대를 통한 국제경쟁력 강화와 연구 중심대학의 육성 등 고등교육의 국제경쟁력을 제고할 수 있어야 합니다.

넷째, 대학은 지역사회와 함께 성장하고 발전해야 합니다. 학령인구의 감소로 인한 환경변화에 대비하여 대학과 사회의 동반성장을 통해 대학의 사회기여도를 높여야 합니다. 이를 위해서는 대학의 사회공헌 및 공유가치 창출 활동 강화, 국가 R&D 자금의 재분배를 통한 산학관 협력 및 연계 강화, 지역사회와 대학의 자원공유체제 구축, 평생학습 활성화를 위한 제도적 혁신 등 지역사회와 동반성장하는 교육허브로서의 대학의 역할이 강화되어야 합니다.

초중등에 이어 유아 및 보육부문까지 양적 확장은 마무리 단계에 접어들고 있으므로 질적 심화로 본격적 이행을 위해 비정형적, 창의적 능력배양을 강조해야 합니다. 저출산 고령화 문제를 심각하게 고려한 분권형, 개방형 네트워크형 교육체제를 구축해야 합니다. 단위학교 중심의 혁신이 지역발전과 긴밀히 연계되고 이러한 시스템이 대학발전 및 평생학습역량을 제고하는 개혁이 필요합니다.

교육개혁위원회에서 보수와 진보, 여야를 아우르고 지역을 넘어서는 국가교육개혁의제를 지속적으로 추진하도록 해야 합니다. 위원의 임기는 10년으로 하고 교사양성제도, 대학입시제도 등의 근본적 재설계를 담당하도록 해야 합니다. 국가주의적 교육, 신자유주의적 교육을 넘어서야 합니다. 위원의 3분의1은 여야 추천방식을 활용해 정권과 관계없이 일관된 개혁추진이 가능해야 합니다. 자치라는 개념의 실험과 4차산업혁명이 요구하는 창의, 그리고 신뢰와 공동체 가치를 존중하는



인성이 강조되기 위해서는 단기적 시야에서 벗어나야 합니다. 교육개혁은 교육만의 개혁이 아니라 사회개혁이기 때문입니다.

유아, 초중등, 대학, 평생교육을 아우르며 재정투자와 제도개혁을 전략적으로 연계하는 종합적이고 체계적인 개혁의 청사진이 마련되어야 합니다. 이와 함께 수시로 바뀌어서 반복을 거듭하는 임의적 정책실험을 막을 수 있는 개혁의 과학화, 실행역량을 확충하는 것도 매우 중요한 개혁의제입니다.



## 차기정부 교육개혁을 위한 주요 과제

황 영 남  
성균관대 겸임교수

### 1. 중앙정부의 역할 재정립

- 1-1. 교육의 비전과 안정성을 위해 국가 차원의 교육목표 및 교육복지수준 제시 및 관리
- 1-2. 유초중등교육은 시·도교육청으로 점진 이양하고 고등교육과 생애교육 관련 업무 주 담당
- 1-3. 시·도교육청간의 업무 조정과 협의체 운영(시도교육감협의회 대체)
- 1-4. 유초중등교육 관련 교육재정의 시·도 이양 확대 및 책임 강화
- 1-5. 교육시장 개방 및 교육혁신 모델 연구와 지원

### 2. 시·도교육청의 역할 재정립

- 2-1. 시·도차원의 교육목표와 교육복지 실현
- 2-2. 유초중등교육을 위한 지방정부와 협의 강화 및 교육감직선제 개선
- 2-3. 국·공립과 사립학교 관리체제 분리로 사학의 자율성 특수성 보장
- 2-4. 단위학교 자율성 보장 및 유초중등학교 통합운영 도입
- 2-5. 평생교육, 학교밖청소년교육 등 사회교육과 연계 강화

### 3. 단위학교 역할 재정립

- 3-1. 교원인사, 학교재정, 교육과정 운영 등 자율경영 정착 및 책무성 강화
- 3-2. 학생 개인별 수준과 관심에 따른 맞춤형 교육 실시  
(1년 4학기제, 무학년제, 예비교사 학습멘토제 도입 등)
- 3-3. 지역에 한정된 학교간 통합 운영 및 학교선택권 도입
- 3-4. 학교경영성과지표 개발 및 결과 공개로 공교육 신뢰도 제고

#### 4. 대입제도 개선

- 4-1. 대입수능의 과목 축소 및 자격고사 전환, 전공과목 시험(면접, 논술 등) 허용
- 4-2. 학생들의 고교내신 성적은 필요한 교과를 최소한 반영
- 4-3. 수시전형 적정 유지 및 공정성 신뢰성 강화 방안 마련
- 4-4. 지역인재선발, 기회균등선발 확대와 재정지원 연계

#### 5. 핵심교육정책과제

- 5-1. 제4차 산업혁명 시대에 맞는 교육시스템으로 기존 학교교육 혁신
- 5-2. 저출산 대책 및 교육복지를 위해 영유아 보·교육 국가책임제 도입 (1인당 정액바우처 지급)
- 5-3. 사교육비경감 및 공교육책무성 강화를 위해 방과후교육 무상실시
- 5-4. 엄격한 교원자격제도 유지 및 연봉계약제 도입(정년 및 계약기간 보장)
- 5-5. 교육시장 개방 및 공익적 가치교육, 인성 창의성 교육 강화





서울시 중구 통일로 86, 612호(순화동, 바비엡3차)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>