

ISSUE BRIEF

제2004-02호

교육 선진화를 위한 국가전략

2004. 10



재단법인 여의도연구소



여의도연구소

ISSUE BRIEF

제2004-02호

교육 선진화를 위한 국가전략

2004. 10

여의도연구소



재단법인 여의도연구소



「ISSUE BRIEF」는 한나라당의 싱크탱크인 여의도 연구소가 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화의 구현에 기여하기 위하여 발간하는 것입니다.

여기에 실린 내용은 HOT 이슈에 대한 이해를 돕기 위한 것입니다. 이 글의 내용은 한나라당의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

目 次

I. 교육의 선진화	3
II. 세 가지 함정	4
1. 하향 평준화의 함정	4
2. 교육 정치화의 함정	6
3. 관치 교육의 함정	8
III. 두 가지 목표	9
1. 교육 고통의 경감	9
2. 교육 경쟁력의 강화	10
IV. 미봉과 개악의 교육정책	11
1. 임시미봉책	11
2. 교육정책의 개악	12
V. 교육 선진화 전략	13
1. 하향 평준화에서 '상향 평준화'로	13
2. 교육의 정치화에서 '학생 중심의 교육'으로	15
3. 관치 교육에서 '자율과 책무의 교육'으로	16
VI. 백년대계를 위한 선택	17
1. 왜곡된 비판들	18
2. 국회의 역할	18
[참고1] 2008년 입시안의 문제점과 대안	20
[참고2] 사립학교법 개정 방향	25



여의도연구소

I. 교육의 선진화

교육은 우리 사회가 '산업화'를 거쳐 '민주화'되는 과정에 발맞추어 순기능을 한 측면이 있는 것도 사실이다. 과거 개발연대에는 교육이 고도 경제성장에 필요한 우수한 산업인력을 배출해냄으로써 '산업화'에 기여하였고, 80년대부터는 우리 사회의 '민주화'에 발맞추어 교육지방자치제가 실시되고 대학총장의 직선제가 확산되고 교원노조가 합법화되는 등 교육 '민주화'를 위한 노력이 있었다. 그러나 우리 교육이 산업화와 민주화의 단계를 넘어서 '선진화'를 이루어 내지 못하는 데 문제의 핵심이 있다.

우리 교육이 선진화되지 못함으로써 학생과 학부모는 막대한 사교육비 부담으로 고통 받고 있다. 학교붕괴, 교실붕괴로 일컬어지는 공교육의 부실은 학생들을 교실 밖으로 내몰아 사교육비의 팽창으로 이어지고 있다. 1994년 약7조 규모이던 사교육비는 2003년 13조 6천 억 원 규모로 급격히 증가하였다.

문제는 거기서 그치지 않는다. 무너진 공교육의 가장 큰 피해자는 저소득층의 자녀들이다. 내실 있는 학교교육을 받을 수 있는 것도 아니고 그렇다고 막대한 사교육비를 부담할 수 있는 처지도 아니기 때문이다. 공교육의 붕괴는 적어도 다음 세대에게만은 가난과 학력을 대물림할 수 없다는 부모들의 소망마저 무너뜨리고 있다.

교육문제로 인해 한국을 떠나는 교육이민 역시 급격하게 늘어가고 있다. 2002년 유학이나 이민으로 해외로 나간 초중고교생의 수가 2만8천명에 달한다. 보통 서울 한 개 구(區)의 평균 초등학생수가 약 3만 명인 점을 감안한다면 결코 쉽게 지나쳐서는 안 되는 적신호이

다. 또한 우리 아이들이 선진국으로만 아니라 말레이시아 혹은 몽고에까지 조기 유학을 떠나는 것이 현실이다.

뒷걸음질치는 우리 교육의 후진성 때문에 모든 사람들이 고통 받고 있다. 교육의 선진화는 우리나라의 선진국 진입을 위하여 반드시 달성하여야 할 과제이다.

II. 세 가지 함정

우리 교육의 선진화는 산업화에서 민주화로 이어지는 선상에서 쉽게 도달하기는 어려울 것으로 보인다. 지금 우리는 선진화 교육을 가로막는 세 가지 함정에 빠져 헤어나지 못하고 있기 때문이다. 우리 교육의 선진화를 위해서는 무엇보다 하향평준화의 함정, 교육 정치화의 함정, 관치 교육의 함정 등의 세 가지 함정에서 빠져나와야 한다.

1. 하향 평준화의 함정

하향평준화의 함정은 교육에 있어서 형평을 지나치게 강조하여 잘하는 학생을 끌어내리고 잘 하려는 학교, 열심히 하려는 교원의 발목을 잡는 과오를 범하는 경우이다. 교육의 형평을 강조하는 평준화의 취지가 잘못되었다는 것이 아니라 어떻게 평준화를 달성할 것인가 하는 방법의 선택이 잘못되었다는 것이다. 평준화는 하향평준화가 아니라 상향평준화를 통하여 달성되어야 한다. 교육의 형평성을 달성하기 위해서는 뒤쳐지는 학생의 수준을 끌어 올리고 문제가 있는 학교를 독려하고 노력하지 않는 교원들이 노력하도록 하는 데 주력하여야지, 그 반대 방향으로 갈 경우 하향평준화의 함정에 빠지게 되는 것이다.

<표 1> OECD 주요 국가들의 학력평가 점수

(단위: 31국가 중 순위, %)

구 분	Korea	Japan	U. S.	U. K.	France	Germany	Sweden	Canada	Italy	Mexico
과학성적순위	1	2	14	4	12	20	10	5	23	30
수학성적순위	2	1	19	8	10	20	15	6	26	30
언어성적순위	6	8	15	7	14	21	9	2	20	30

언어성적분포

Below level1	1%	3%	6%	4%	4%	10%	3%	2%	5%	16%
At level1	5%	7%	12%	9%	11%	13%	9%	7%	14%	28%
At level2	19%	18%	21%	20%	22%	22%	20%	18%	26%	30%
At level3	39%	33%	27%	27%	31%	27%	30%	28%	31%	19%
At level4	31%	29%	21%	24%	24%	19%	26%	28%	19%	6%
At level5	6%	10%	12%	16%	8%	9%	11%	17%	5%	1%

출처: OECD "Knowledge and Skill for Life", PISA 2000

<표 1>에서 보는 바와 같이 한국 학생의 전체 순위는 과학 1위, 수학 2위, 언어 6위로 나타나 국제비교에서는 높게 나타나고 있다. 반면 최상위(level 5)에 속한 학생비율을 보면 캐나다 17%, 일본 10%인데 반해 우리나라는 6%로 대부분의 선진국 보다는 낮은 수준이다. 우수한 인재들을 많이 길러내지 못하고 있는 것이다.

또한 비록 우리나라 학생들의 학력이 국제비교를 통해 높은 것으로 나타나고 있으나 이를 전적으로 학교의 공으로 돌리기에는 한계가 있다. <표 2>에서 알 수 있듯이 우리나라 학생들이 다른 어떤 나라들보다도 사교육에 의존하고 있다. 사실 국제비교에서 우리나라 학생들의 수준이 높은 이유는 설명하는데 사교육의 효과를 빼고는 설명할 수 없을 것이다.

<표 2> 학교외 교육과정 참여율

(단위: 26국가 중 순위, %)

	Korea	Japan	U. S.	U. K.	France	Germany	Sweden	Canada	Italy	Mexico	OECD 평균
학교외	63.6%	70.7%	24.7%	20.1%	N. A.	10.4%	7.8%	14.4%	5.6%	51.4%	24.9%
순위	2	1	8	13	N. A.	20	21	18	24	3	-
사교육	57.5%	17.3%	28.8%	24.4%	N. A.	36.2%	7.8%	31.6%	48.0%	47.1%	32.3%
순위	1	21	18	19	N. A.	11	16	14	4	6	

출처: OECD "Knowledge and Skill for Life", PISA 2000.

고교평준화 정책의 가장 큰 문제점은 모든 학교가 정부의 획일적인 통제 아래 똑같이 움직여야 하므로 남들보다 앞서 변화를 추구하는 학생, 교원, 학부모, 지역사회에 전혀 힘이 실리지 못한다는 사실이다. 이러한 심각한 문제에도 불구하고 무조건 30년이 넘는 낡은 제도를 무조건 고수하여야 한다는 주장은 잘못된 것이다. 현 제도를 과감하게 수정하여 하향 평준화가 아니라 상향평준화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.

이러한 하향평준화의 함정은 고교평준화 제도에만 국한되어 있는 것이 아니라 우리 교육 전반에 걸쳐 퍼져 있다. 고등교육에 대한 정부 재정지원(BK21, NURI 사업 등)의 가장 큰 문제는 선택과 집중이 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 모두 363개교나 되는 대학의 모든 학과에 재정 지원이 균등 배분될 경우 세계 초일류의 연구대학이 나오기도 힘들 뿐만 아니라 현장과 밀착된 중간기술인력 양성에 특화하는 대학이 육성되기도 힘든 것이다.

2. 교육 정치화의 함정

교육 정치화의 함정은 우리 교육에서 정치의 거품이 지나쳐서 학생

들에게 어떻게 하면 좋은 교육을 할 수 있느냐 하는 교육의 본질을 놓치고 있는 문제이다. 우리 교육의 민주화를 추진하는 가운데 발생할 수 있는 부작용을 최소화하는 노력이 충분하지 못하였다. 교육감 선거, 대학 총장 선거, 교원노조의 활동 등이 학교 내에서 교원 간, 학교장과 교원 간, 교원과 학부모·학생 간 등의 갈등을 조장함으로써 우리 교육의 발전을 저해하는 부작용이 발생하고 있다. 물론 이것이 우리가 교육 민주화를 진전시키면서 한 번은 불가피하게 넘어가야 할 문제라고 할 수도 있지만, 가능한 한 빨리 교육에 있어서 갈등과 대립을 해소하는 것이 중요하다.

<표 3>는 우리의 교육현장이 다른 선진국에 비해 얼마나 불신에 싸여있는 지 보여주고 있다. 학생에 의한 교사 평가, 교장에 의한 교사 평가가 조사대상 국가들중 모두 최하위로 나타났다. 교육현장의 민주화를 거치면서 발생한 부작용들이 아직 가시지 않은 상태인 것이다. 이러한 불신을 해소하고 서로의 믿음을 쌓는 것이 곧 교육의 민주화이지 선진화를 위한 과제이다.

<표 3> 교사평가

(단위:순위, 평가지표)

구 분		Korea	Japan	U. S.	U. K.	France	Germany	Sweden	Canada	Italy	Mexico	OECD
학생	순위 ¹	27	18	4	1	19	24	7	6	21	13	
평가	평가지표 ³	-0.67	-0.17	0.34	0.50	-0.20	-0.34	0.21	0.31	-0.28	0.07	0.00
교장	순위 ²	26	10	18	13	N. A.	16	5	11	25	3	
평가	평가지표 ³	-0.72	0.14	-0.04	0.02	N. A.	-0.01	0.34	0.08	-0.69	0.39	0.00

주1) 27국가 중 순위

주2) 26국가 중 순위

주3) 평가지표는 다수 항목의 질문에 대한 응답을 one-parameter item response model (WARM estimator)에 의거하여 지표화한 값으로서, 전체 조사대상 국가의 평균이 0이고 표준편차가 1이 되도록 표준화된 것임. 이에 대한 자세한 설명은 PISA 2000 참조.

출처: OECD "Knowledge and Skill for Life", PISA 2000

정치화의 거품은 교육정책의 결정과정에도 두껍게 끼여 있다. 고교 평준화 찬반 논쟁이 지루하게 이어지는 가운데 무너져 가는 우리 학교를 어떻게 살릴 것인지 대해서는 제대로 공론화도 되지 않고 있다. 우리의 대학 교육에 있어도 대학평준화라는 매우 이념적이고 이상주의적인 주장이 공영방송에서 비중 있게 다루어지는 동안, 우리의 대학들, 특히 지방대학들의 경쟁력은 끝없이 추락하고 있다. 교육 정책에 있어서 우리 아이들에게 무엇을 가르칠 것인가에 대한 심도 있는 고민과 정책 개발은 간과되고 있다.

학교에서는 학생들을 잘 가르치는 교원들에게, 대학에서는 교육과 연구에 충실한 교원들에게 힘이 실려야 하는데, 그렇지 못하고 정치력을 행사하고 큰 목소리를 내는 집단에게 지나친 권한이 주어지는 것은 바람직하지 못하다. 우리 교육에서 학생 중심의 교육이 제대로 이루어지기 위해서는 교육 정치화의 함정에서 빠져 나와야 한다.

3. 관치 교육의 함정

우리나라는 1960년대부터 정부 주도로 경제개발과 사회발전을 추진하여 왔지만, 민간 부문의 발전이 지속적으로 이루어지면서 1980년대부터는 다양한 분야에서 정부는 통제와 명령 중심에서 탈피하여 민간의 자율을 최대한 허용하고 정부규제를 최소화하는 방향으로 역할과 기능을 전환하여 가고 있다. 그러나 교육 부문에서는 여전히 정부의 통제가 곳곳에 강하게 남아 있어서 관치 교육의 함정에서 빠져 나오지 못하고 있다.

물론 교육에 있어서는 다른 분야에 비하여 공공성이 강조되어야 한다. 그러나 공공성을 강조하기 위하여 정부가 모든 학교와 대학을 세세히 간섭할 필요는 없다. 정부가 학교에 재정지원을 하되 학교

의 운영과 교육 내용에 있어서는 최대한 자율을 허용할 수 있는 것이다. 교육의 공공성과 학교의 자율은 충분히 양립될 수 있는 것이다.

교육에 있어서 정부 규제는 우리 학교와 교원이 자율을 가질 만큼 능력이 충분치 못하다는 논리로 옹호되기도 한다. 그러나 정부가 학교와 교원을 묶어 두면 자율적인 능력을 배양할 수 있는 기회를 영구히 차단하게 되는 관치교육의 함정에 빠지게 되는 것이다. 정부는 학교와 교원에게 자율의 폭을 점차 넓혀주면서 자율을 책무성 있게 행사할 수 있도록 민간의 능력을 배양하고 환경을 조성하는 역할에 집중하여야 한다.

Ⅲ. 두 가지 목표

우리 교육이 세 가지 함정에 더 깊이 빠져들지 않고 탈출하기 위해서 가장 필요한 것은 교육 정책의 방향성을 확실히 정하는 것이다. 교육의 선진화에는 크게 두 가지 목표가 있다. 첫째는 우리의 학교와 대학들이 선진국의 기관들과 어깨를 나란히 할 만큼 “교육 경쟁력”을 갖추는 것이고, 둘째는 우리의 학생들이 지나친 입시위주 교육의 부담에서 벗어나고 대학들 간의 고착된 서열을 완화하는 등 소위 “교육 고통”을 줄이는 것이다.

1. 교육 고통의 경감

지금까지 우리 교육이 하향평준화, 교육의 정치화, 관치 교육 등의 함정에서 빠져 나오지 못한 것은 교육의 경쟁력을 갖추는 것보다 교육 고통을 줄이는 쪽으로 무게의 중심이 너무 가 있었기 때문이다. 균형이 잡히지 못하니까 함정에서 빠져 나오지 못하고 더 깊숙

이 빠지는 것이다.

사실 고교평준화 정책이 1979년 시행한 이후 아직까지 그 틀이 유지되고 있는 이유는 중학생들의 고교입시 고통을 줄이자는 명분에 눌러서이다. 그러나 고교평준화는 입시 경쟁을 줄이지 못하였고 학생들은 여전히 초등학교 이전부터 실질적인 입시 경쟁에 내몰리고 있다. 오히려 고교평준화를 유지하기 위한 획일적 규제는 중등교육의 경쟁력을 떨어뜨리는 부작용만 초래하고 있다.

교육 정치화의 함정도 마찬가지이다. 교육에 있어서 이념을 강조하는 대부분의 집단은 학벌 타파와 같이 교육 고통을 줄이는 것에 훨씬 큰 비중을 두고 있다. 그러나 교육에 있어서 이러한 이념의 거품이 두꺼울수록 학교에서 학생들을 열심히 가르치고 대학에서 연구를 열심히 하는 것과 같이 교육의 경쟁력을 높이는 일은 뒤로 밀리게 된다. 결국 대학들의 경쟁력을 높이지 못하고 일류 대학이 소수에 불과한 상황이 유지되게 되면 학벌 문제의 완화도 기대하기 힘들어 지는 것이다.

관치교육의 함정도 마찬가지이다. 아직도 우리 교육에 있어서 관치가 필요하다는 입장을 들어보면 대부분 사교육비 감소 혹은 입시위주 교육과 같은 우리의 교육고통을 해소하기 위해서는 정부의 개입이 불가피하다는 것이다. 그러나 관치교육은 우리 교육의 경쟁력을 나날이 떨어뜨리고 있는 것이다. 이렇게 우리의 공교육의 경쟁력이 하락하면 사교육비와 같은 교육 고통 역시 줄어들 수가 없는 것이다.

2. 교육 경쟁력의 강화

이와 같이 교육정책이 입시위주 교육 부담의 감소, 학벌 타파, 사교

육비 경감 등과 같이 교육 고통의 완화에 지나치게 매달리면서 교육의 경쟁력을 간과하면 결국 입시고통 완화와 교육 경쟁력 강화라는 두 마리의 토끼를 모두 놓치게 되는 것이다.

반면에 교육의 경쟁력을 높이는 목표에 더 많은 비중을 두게 될 경우 더 많은 일류 대학이 출현하여 학벌주의를 경감시킬 수 있는 동시에 학교들이 다양화됨으로써 다양한 입시제도가 가능하게 되고 공교육의 경쟁력이 높아짐으로써 사교육비 부담도 완화되는 등 교육 고통도 자연스럽게 완화될 것이다.

이와 같이 교육의 경쟁력 강화라는 목표에 보다 집중하는 한편 교육 고통의 해소를 위해서는 교육의 경쟁력 강화를 통하여 서서히 그러나 확실하게 문제를 해결하는 방식으로 가야 한다. 그렇지 못하고 교육 경쟁력을 뒤로 미루고 교육 고통부터 먼저 무리하게 해소하겠다는 식으로 균형을 잃을 때 우리는 하향평준화, 교육의 정치화, 관치 교육의 함정에 더 깊이 빠지게 된다.

IV. 미봉과 개악의 교육정책

우리의 교육정책이 교육 경쟁력 강화보다 교육 고통 완화를 지나치게 강조하는 식으로 방향 감각을 상실하면서 임시미봉책들로 유지되다가 최근 노무현 정부 들어와서는 교육정책이 더욱 개악되고 있다. 세 가지 함정에 더욱 깊이 빠져들고 있는 것이다.

1. 임시미봉책

대학 입시 제도가 수십 번 바뀌는 가운데 학생선발의 기준을 다양화하여 소위 ‘한줄 세우기 경쟁’을 줄이겠다는 정책이 추진되어 왔

다. 그러나 대학이 다양한 기준으로 학생을 선발할 수 있으려면 중·고등학교의 교육부터 다양화하여야 하는 것이다. 이와 동시에 대학이 다양한 기준으로 학생을 선발할 수 있는 자율이 주어져야 한다. 그러나 중고등학교의 다양화는 평준화의 논리에 의하여 저지되고 있고 대학의 자율화는 대학 서열화 등을 두려워하여 제한되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 대학 입시개혁이 성공할 수는 없는 것이다.

과외를 줄이겠다는 정책들도 임시미봉책들로 일관하고 있다. 과외는 학교의 경쟁력이 사교육보다 높아져야 감소한다. 그럼에도 불구하고 공교육의 경쟁력을 높이는 근본적인 대책보다는 무조건 과외를 금지시키고 규제하려고 할 때 과외는 음성화될 뿐 감소하지 않는 것이다. 최근 추진하고 있는 EBS 수능강의의 경우도 마찬가지로 근본적인 해결책이 될 수 없고 일종의 해열제와 같은 정책이라고 평가되고 있다.

2. 교육정책의 개악

우리 교육정책은 노무현 정부가 2003년 출범한 이후로 임시미봉을 넘어서 개악이 추진되고 있다. 평준화정책의 주요 보완책이라고 할 수 있는 자립형 사학의 설립을 추가 허용 없이 6개교로만 묶어두고 있으며 심지어 대학평준화까지 공론화하고 있다. 또한 NEIS 문제부터 전교조의 민주노동당 지지에 이르기까지 우리 교육을 과격한 정치 이념 확산의 무대로 만들고 있다. 이러한 가운데 교원의 임명권을 재단으로부터 학교장에게로 넘기는 사립학교법을 개정을 추진하여 학교 현장의 갈등을 더욱 부추기고 있다. 노무현 정부 들어서 하향 평준화, 교육의 정치화, 관치교육의 함정에 더욱 깊이 빠져들고 있다.

최근 현안이 되고 있는 ‘고교등급제’의 경우에도 교육부는 마치 마녀사냥 하듯이 일부 대학들의 학생선발 방식을 철저히 조사하겠다고 으름장을 놓고 있다. 물론 현재 교육부가 이야기 하는 대학이 고교를 학력에 의해서만 등급화 하는 고교등급제에는 문제가 있는 것이 사실이지만, 대학들이 고교들의 교육을 인성교육부터 특기적성교육까지 종합적으로 평가하여 이것을 학생선발에 반영하는 내신 제도가 가장 바람직하다는 것을 간과하지 말아야 한다.

따라서 교육부는 무조건 고교등급제를 금지한다고 대학들을 밀어붙이기식으로 강제할 것이 아니라 대학들이 입시에서 고교를 종합적으로 평가할 수 있는 능력을 갖추도록 지원하는 정책을 제시하여야 한다. 교육부의 고교등급제 무조건 금지라는 경직적인 대응이 오히려 대학의 학생선발에 있어서 자율을 위축시키고 대학들이 종합적으로 학교를 평가하고 학생을 선발하는 분위기에 찬물을 뿌리게 된다는 것을 인식하여야 한다.

V. 교육 선진화 전략

우리 교육의 선진화를 위해서는 지금부터라도 교육경쟁력을 제고하는 데 집중하면서 교육 고통의 해소는 장기적으로 해 나가는 식으로 방향을 잡고 세 가지 전략을 추진하여야 한다.

1. 하향평준화에서 ‘상향평준화’로

잘하려는 학교와 대학을 끌어내리려 할 것이 아니라 잘하려는 학교와 대학에게는 대폭 자율을 허용하고, 뒤처지는 초·중·고등학교와 대학의 학생들의 수준을 끌어올리는 방식으로 상향평준화를 이루어야 한다.

이를 위해서 먼저 ‘자립형 학교’들을 많이 허용하여야 한다. 원칙적으로 사립학교가 원하는 경우에는 모두 자립형 학교로 전환하도록 하여야 한다. 그리고 공립학교의 경우에도 저소득층이나 농어촌지역 등을 중심으로 정부의 재정지원이 받되 자율적으로 운영하는 ‘자립형 공립학교’ 제도도 도입하여야 한다.

이와 더불어 ‘교육 안전망’을 구축하여야 한다. 저소득·저학력 학생들이 지금과 같이 방치되면 학력세습과 빈곤의 악순환은 계속될 수밖에 없다. 저학력 학생들의 학업을 적극적으로 끌어올리는 노력을 정부가 시작하여야 한다. 학생들의 학업성취도를 매년 파악하는 조사를 확대 실시하여야 하고, 여기에 따라서 뒤쳐지는 학생, 뒤떨어지는 학교들에 대하여 우수교사를 파견하거나 교육프로그램을 집중적으로 지원하는 등의 대책을 강구하자는 것이다.

또한 상대적으로 저소득층 학생들이 많이 진학하는 실업계 고교와 전문대학을 교육정책의 중심에 두는 노력을 하여야 한다. 실업계 고교를 원하는 경우 특성화 고교 혹은 통합형 고교로 전환되도록 하고, 전문대학이 산업현장의 다양한 수요를 충족시킬 수 있도록 규제를 풀고 지원하여야 한다. 또한, 이제는 실업계 고교를 졸업하고 전문대학으로 진학하는 학생들이 많아짐에 따라서 실업계 고교와 전문대 교육을 연계하는 노력도 중요하다.

고등교육에 있어서는 정부가 대학의 자율을 대폭 확대하는 동시에 뒤쳐지는 대학, 특히 지방대학들이 다시 살아날 수 있도록 지방대학 지원정책을 크게 강화하여야 한다. 중요한 것은 지방대학을 지원할 때도 잘 하려고 노력하는 대학들에 집중하여 지원하여야 한다는 것이다. 그리고 경쟁에서 살아남지 못하는 대학의 경우에는 과감하게 퇴출시키거나 생존을 모색하기 위해 타 대학과 통합을

용이하게 할 수 있는 법적·제도적 환경도 조성하여야 할 것이다.

2. 교육의 정치화에서 '학생 중심의 교육'으로

교육에 있어서 정치의 거품을 걷어내고 학생들에게 좋은 교육을 하는데 중점을 두도록 하여야 한다. 현재 교육감 선거에서 학교운영위원회의 위원들이 교육감을 선출하는 간접선거 방식은 학교운영위원회를 선거의 장으로 변질시키는 부작용이 심각하므로, 교육감선거는 주민직선으로 전환하여야 한다. 또한 국립대학의 총장을 대학교수들이 선출하는 선거제도도 국립대학이사회를 설치하도록 하여 국립대학이사회에서 선출방식을 결정하도록 바꾸어야 할 것이다. 또한 교원단체 등이 교육의 정치적 중립성을 훼손하는 경우가 없도록 하는 대책도 강구하여야 할 것이다.

학생중심의 교육을 위하여 매우 빠르게 변화하는 우리 학생들에게 무엇을 어떻게 가르쳐야 하는 지를 철저히 고민하고 그 결과가 교육과정과 교육내용에 반영되도록 하여야 한다. 이를 위하여 교사들을 위한 양질의 교수·학습 지원 서비스를 제공하는 교수·학습센터를 크게 활성화시키고 교사들의 재교육 과정도 강화하여야 한다. 교과서의 질을 획기적으로 개선하여 참고서가 없어도 충분히 공부할 수 있도록 하여야 한다.

초중등 교육에서는 학생들에게 학력을 높여줄 뿐만 아니라 남을 배려하고 더불어 살아갈 수 있는 지혜를 강조하는 인성교육도 강화하여야 한다. 특히 한국인으로서의 정체성과 세계시민으로서의 포용력을 동시에 갖출 수 있도록 역사교육을 독립교과로 하는 등 강화하여야 한다. 대학개혁에 있어서도 지금까지 대학의 연구 기능에 중점을 두어왔으나 대학의 교육 기능을 강화할 수 있는 대책을 강

구하여야 한다.

우리 학생들에게 불필요한 입시위주 학습부담을 경감시켜주고 동시에 학업성취 동기도 높일 수 있는 입시제도의 장기적 발전을 추구하여야 한다. 물론 그 방법은 대학과 학교의 경쟁력을 높여가면서 점진적으로 대학입시 제도를 개선하는 길을 택하여야 한다. 먼저 수능시험은 지금과 같이 학생의 능력과 적성에 관계없이 획일적으로 응시하게 하는 체제에서 탈피하여, 미국의 SAT I 과 SAT II 와 같이 이원화하여 고1까지의 국민공통기본과정을 마치면 수능1을 응시하고 그 다음 고2~3에서 배우는 내용들을 선택과목별로 수능2시험들을 칠 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 하면 수능을 문제은행식으로 출제하고 한 학생이 여러 번 응시하는 것도 가능하게 될 것이다. 그리고 내신제도는 대학에 완전한 자율권을 허용하여 대학들이 고교들의 교육 프로그램을 종합적으로 평가하여 각 학생이 어떠한 고교교육을 이수하였는지를 판단하여 학생을 선발할 수 있도록 하여야 한다.

3. 관치 교육에서 '자율과 책무의 교육'으로

우리 교육의 모든 부분에 아직도 강하게 남아있는 관치 교육에서 탈피하여야 한다. 정부는 학교와 대학에 대폭 자율을 허용하고 난 후 성과에 따라 책임을 지우는 방식으로 충분히 교육의 공공성을 확보할 수 있다.

정부가 교육 현장을 획일적으로 통제하고 규제해서는, 교육의 변화를 요구하는 교장, 교사, 학생·학부모, 지역사회 등에 힘이 실리지 못한다. 교육부와 학교는 변화하지 않고 무책임하게 입시제도만 바꾸어서 학생과 학부모에게만 개혁의 부담을 떠넘기는 방식으로 개혁이 성공할 수 없다. 먼저 교육인적자원부와 교육청부터

개혁의 고통을 부담하도록 요구하여야 한다. 교육행정에서 학교와 대학을 옥죄는 불필요한 규제는 모두 덜어내고 행정 서비스 제공에만 집중하도록 교육부와 교육청을 개혁하여야 한다. 교육부와 교육청의 인력을 대폭 줄여 현장 학교 혹은 대학의 인력으로 전환시켜야 한다.

학교에서는 유능하고 열심히 학생을 가르치는 교원이 우대받도록 하고 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 교장초빙제도를 확대 실시하여 능력 있고 리더쉽 있는 교장이 학교를 운영하도록 하여야 한다. 또한 수석교사 제도를 도입하고 교원평가 제도를 실시하는 등 교원인사 제도를 개혁하여야 한다.

대학에 대해서도 교육부가 재정지원을 교육부 주도의 평가와 연계함으로써 이것이 대학에 대한 통제 수단으로 사용되고 있다. 교육부의 대학에 대한 재정지원도 이러한 방식에서 탈피하여 지방 대학생들을 위한 장학금을 대폭 늘리고 지방의 우수 교수들에게 지원이 바로 돌아갈 수 있도록 직접적 재정지원 방식을 바꾸어야 한다.

여의도연구소

Ⅵ. 백년대계를 위한 선택

우리가 이상에서 제시한 교육 선진화를 위한 선택을 더 이상 미루거나 오히려 거꾸로 가면 우리 교육의 선진화만 아니라 우리나라의 선진화도 요원하게 된다. 우리 교육에 희망이 안 보일 때 우리나라의 미래도 없는 것이다.

1. 왜곡된 비판들

교육 선진화에 대한 반론들은 크게 왜곡되어 있다. 먼저 교육 선진화가 평준화를 깨트린다고 공격한다. 그러나 교육 선진화는 우리 학교들 중에서 약 20% 정도의 학교들에 대하여 학생선발권과 자율을 인정하는 자율학교로 만들자는 방안이므로, 말하자면 평준화체제의 20%를 바꾸는 것이다. 즉 하향평준화에서 상향평준화를 통하여 형평과 효율을 모두 높이자는 것이다.

다음으로, 교육 선진화는 신자유주의 보수의 논리 혹은 경제 논리로 비판받는 경우도 많이 있다. 그러나 30여년이 지난 평준화제도를 전혀 수리도 못하게 저항하거나 수십 번 실패하였던 입시제도 개혁을 이번에는 더욱 과감하게 대학평준화까지 하자는 것이 과연 우리 사회의 진정한 진보를 위한 논리인지를 깊이 성찰할 필요가 있다. 우리 교육이 하향평준화, 교육의 정치화, 관치교육 등의 함정에 빠져나오지 못하면, 결국 교육 기득권층의 이익만 보호된다는 것을 인식하여야 한다. 소위 진보적 논리가 역설적으로 교육 기득권층만 보호하는 수구 논리가 되는 것이다. 교육의 선진화는 보수와 진보라는 이념 대립을 뛰어 넘을 때 가능하다.

2. 국회의 역할

우리나라 국민들은 모두 교육전문가라는 말이 있다. 그 만큼 우리 국민들의 교육에 대한 열의는 강하다. 그럼에도 불구하고 왜 우리나라에서는 교육 선진화를 위한 국민적 합의 도출이 계속 지연되고 있는 것일까?

무엇보다 교육부가 국민들에게 교육의 실상과 문제에 대한 정확한 정보를 공개하지 않고 있기 때문이다. 우리의 교육부는 학력 저하

가 얼마나 심각한지, 혹은 지역간 학교간의 학력격차가 얼마나 되는지를 지금까지 공개하고 인정한 적이 한 번도 없다. 우리 교육의 실상은 감추고 문제점만을 호도하고 있는 것이다. 이러한 교육부의 정보 은폐부터 시정해야 한다. 우리 국민들이 정확한 실상에 대한 정보를 가질 때 그만큼 국민들의 교육 선진화를 위한 합의 도출은 빨라질 것이다.

앞으로는 국회가 보다 적극적으로 교육부로 하여금 정보를 공개하게 하는 것과 동시에 이에 기초하여 교육 선진화를 위한 대안들에 대하여 국민적 합의를 이끌어내는데 앞장서야 한다. 교육부에게 관치교육에서 탈피하는 교육 선진화의 대안을 마련하라고 주문할 수는 없다. 이웃 일본의 의회에서도 수십 년 동안 교육 분야에만 전문성을 쌓아 온 국회의원들이 일본 교육 정책에 큰 영향력을 행사하고 개혁을 주도하고 있다고 한다. 미국에서도 대통령 선거를 비롯한 각종 정치 과정에 있어서 교육개혁이 가장 중요한 의제인 것은 널리 알려진 사실이다.

이제 우리나라도 17대 국회가 개원되면서 소위 정책국회로의 탈바꿈을 모색하고 있다. 이제 우리 정치에서도 교육 선진화가 가장 중요한 화두가 되어야 할 것이다.

[참고자료 1]

2008년 입시안의 문제점과 대안

1. 2008년 입시안의 문제점

□ 교육부가 발표한 2008년 대입시안에서 내신의 비중을 높여서 시험성적이 높은 학생들만 우수하다는 개념을 바꾸어 보겠다는 방안의 취지는 공감하나, 그 방법에 있어 결정적 문제가 있음.

○ 수능등급(9등급)제는 실효성이 없을 것으로 예상

- 수능 성적을 9등급으로 하더라도 최상위 등급 학생들의 점수 올리기 경쟁은 완화될 수도 있으나 나머지 학생들의 경우에는 한 단계 나은 등급으로의 경쟁이 오히려 더 치열해 질 것임.
- 설령 수능시험의 실질적 변별력이 낮아지더라도, 대학들이 내신비중의 반영을 높이기보다, 오히려 면접, 논술 강화, 더 나아가 본고사 부활까지 모색할 가능성이 있음.

○ 고교간 학력 차이를 불인정하는 정부규제가 내신위주 전형의 가장 큰 장애물

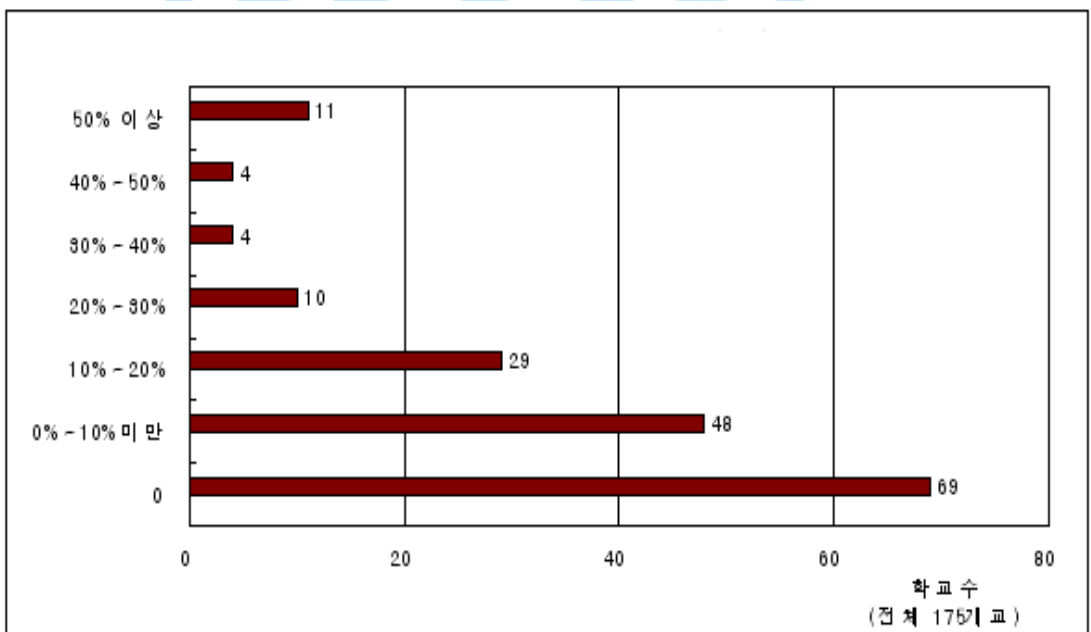
- 내신제도가 1980년 처음 도입된 이후 아직까지 우리나라에 제대로 정착되지 않은 가장 큰 이유는 내신에 있어서 고교 간 학력 차이를 인정하지 않는 정부규제 때문임.
- 고교 간 학력 차이가 엄연히 있는 상황에서, 대학들에게 모든 학교의 상대적차를 가감 없이 동등하게 적용하도록 규제하였기 때

문에, 대학들로서는 이로 인하여 유용성이 없어진 내신보다는 당연히 다른 선발 방식을 모색

- 따라서 정부가 내신의 비중 확대를 목표로 한다면, 가장 확실한 방법은 대학 입시에서 고교 간 학력 차이를 반영할 수 있도록 허용하는 것이나, 교육부는 정답을 회피하고 전혀 현실성이 없는 방법으로 내신 비중을 높이려고 하고 있음.
- 표에서 볼 수 있듯이 2001년 학업성취도 자료를 분석한 결과 전체 175개 고교는 물론 실업계와 비평준화 고교를 제외한 일반계 고교간에도 학교간 학력격차가 매우 큰 것으로 나타나고 있음.

<표> 최상위10% 소속 학생비율에 따른 학교분포

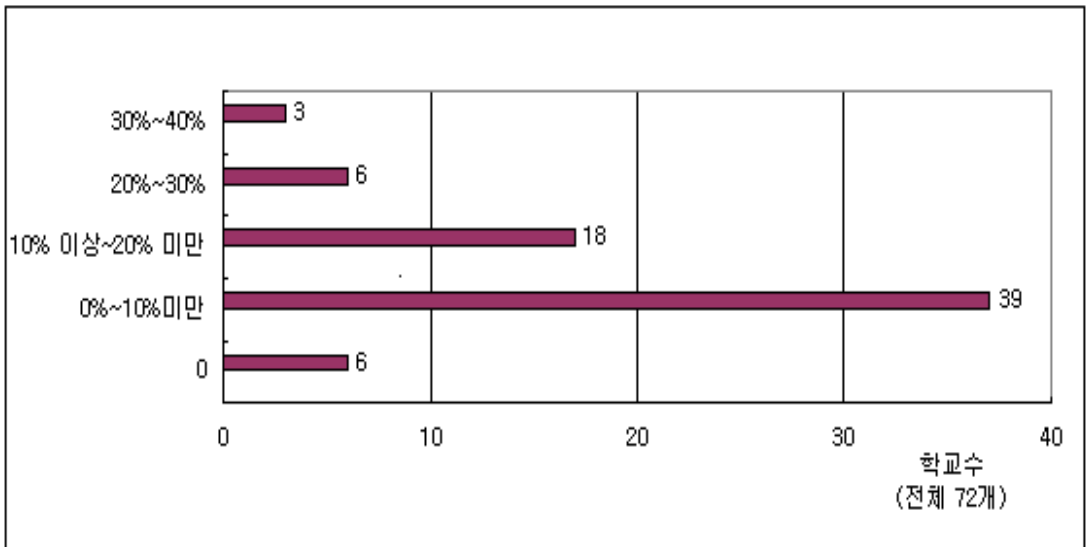
A. 전체 고교 (고2)



주) 특목고, 일반계, 실업계 포함

자료 : 2001년 국가수준 학업성취도, 한국교육과정 평가원

B. 일반계 평준화고교 (고2)



주) 일반계 비평준화고 및 특목고, 실업계고를 제외 일반계 평준화고

자료 : 2001년 국가수준 학업성취도, 한국교육과정평가원

○ 계속되는 교육부의 간섭은 대학의 경쟁력 저하로 이어질 것임

- 교육부가 대학들을 매우 강도 높은 통제 수단을 통하여 내신 비중을 높이도록 강제하는 방식을 택할 것으로 우려됨.
- 최근 교육부가 마녀사냥 식으로 고교등급제 의혹을 받는 대학들을 조사하는 것도 결국은 정부가 새로운 입시 제도를 대학의 자율이 아니라 정부의 힘에 의하여 추진하려는 의도를 반증.
- 만약 정부가 대학의 학생선발권을 제한하고 대학의 자율을 더욱 침해한다면, 대학이 각자의 교육 혹은 연구 목적에 따라 가장 적합한 학생을 선발하지 못하게 되어 결국 대학의 경쟁력 추락으로 이어질 것임.

2. 고교종합평가제의 도입 방안

○ 고교등급제를 명확하게 정의하고 금지

- 고교등급제를 대학이 고교를 학력만을 기준으로 서열을 매겨서 이에 따라 학생들을 고교출신별로 내신에서 일률적으로 가점 혹은 감점을 적용하는 것으로 명확히 정의하고 이를 금지하여야 할 것임.
- 교육부의 고시에 의한 규제가 아닌 법령에서 이를 금지하여 학교 현장에서 앞으로 더 이상 혼란이 없도록 예방해야 할 것임.

○ “고교종합평가제도” 도입

- 대학이 입시에서 지원 학생들의 고교를 종합적으로 평가하여 이를 내신에 반영할 수 있는 제도적 장치 마련
 - 단순히 학력 차이뿐만 아니라 인성 교육, 특기적성 교육 측면 등을 종합적으로 평가하고 이에 따라 학생들이 어느 고교에서 어떠한 차별화된 교육을 받았는지를 종합적으로 고려하여 내신에 반영하는 제도
 - 어느 학교 출신이냐가 아니고 어느 학교에서 무슨 교육을 받았는지를 고려하게 되며, 같은 대학이라도 학과별 혹은 전공별로 그 학생이 어떠한 학교에서 어떠한 교육을 받았느냐가 평가의 주요한 척도가 되어야 할 것임.

○ “입시사정관제도” 도입

- 입시사정관이 고등학교를 순방하면서 고교별 교육프로그램을 평가하여 대학의 교육목적에 부합하는 지 등을 종합적으로 판단할

- 수 있는 정보를 수집하여 입학전형에서 이를 반영하는 제도
- 교육부에서는 내년부터 실시할 것을 목표로 하고 있으나, 동 제도는 가능한 한 빨리 도입될 수 있도록 정부의 적극적인 재정지원이 있어야 할 것임.

○ “고교정보 공시제”의 단계별 도입

- 개별 고등학교의 학업성취도에 대한 정보, 특성화 교육 프로그램을 적극적으로 알릴 수 있도록 정부가 지원해야 할 것임
- 최근 교육부가 발표한 “대학정보 공시제”와 마찬가지로 고등학교의 경우에도 고교정보를 공개하여, 이를 근거로 각 대학들이 입학전형에서 고교들을 종합적으로 평가할 수 있도록 해야 함.
- 3단계로 나누어 순차적으로 공개하고, 우선 학교가 현재 보유하고 있는 정보를 공시하고, 이후 학업성취도와 이를 활용한 지원육성 프로그램 도입 순으로 이어져야 할 것임.

○ 새로운 입시안 도입은 빨라도 2010년 이후로 연기가 바람직

- 새로운 입시안은 2008년부터가 아니라 빨라도 2010년 이후 적용하는 것으로 연기하는 것이 바람직함.
- 2003년에 2005년 입시안이 개정되어 올 겨울 수능부터 적용되기로 되어 있는 상황에서, 올해 2008년 입시안을 확정지으려 하는 것은 지나친 졸속 행정.
- 입시제도가 지난 십 여년 동안 수 십번 바뀌었지만 입시 문제를 해소하기는커녕 학생과 학부모의 고통만 가중시키고 있으며, 교육부가 또 다시 이러한 과오를 범하지 않으려면, 충분한 시간을 두고 여론을 수렴해야 할 것임.

[참고자료 2]

사립학교법 개정 방향: 자율성과 투명성의 강화

□ 열린우리당 개정안의 문제점

○ 사립학교의 발전 비전 부재

- 사립학교의 건전한 발전을 위해 필요한 법적 뒷받침이 무엇이어야 하는지에 대한 진지한 고민부재 없이, 교육과 私學의 공공성만 강조하여 국가의 규제를 강조하고 있으나, 민간의 자율적 발전영역을 심각하게 위축시키는 부작용을 간과하고 있음.

○ 급격한 학교 지배구조 변화만을 강조

- 개방형 이사제 도입, 학교운영위원회 심의기구화는 건학이념을 구현하고자 하는 사학법인의 자율성을 위축시키고,
- 더군다나 현재 학교 현장은 경직적 이념 확산의 장이 되어가고 있고 학교 내부의 파트너십과 신뢰가 손상되어 가고 있는 상황에서 이러한 급격한 지배구조의 변화를 국가가 법적으로 강제한다면 학교는 정치적 분열이 심해지고 큰 혼란에 빠질 위험성이 다분함.

○ 장기적·건설적 발전 방향 설정 실패

- 사학의 발전은 자율, 투명성, 책무성에 의해 이루어져야 하며, 법적 규제를 통해 일괄적인 통제는 건전한 사학의 발전과 교육 발전에는 배치되는 방향으로 국가 경쟁력을 저하시킬 것임.

□ 개정방향

○ 교육 선진화를 위한 법개정

- 과거 개발연대 시절, 사학은 국공립을 대신해 양적 공백을 대체하고 국가는 사학을 국공립 수준으로 끌어올리기 위한 규제를 통하여 공공성 강조
- 현재 정부와 민간영역의 적정한 역할분담이 필요한 상황으로서, 정부는 국·공립을 통해 우수하고 균등한 교육을 제공하고, 사학에게는 자율과 책무성을 동시에 주어, 다양하고 건전한 사학의 발전이 이루어지는 교육선진화를 위한 법개정이 이뤄져야 할 때임.
- 사학의 공공성 역시 강조되어야하며, 그 방식은 학교 내 갈등을 증폭시키는 지배구조의 급격한 변화보다는 예산·결산의 투명성 강화와 내부 및 외부 감사의 강화를 통한 사학의 책무와 투명성 강화로 이루어 져야 함.

□ 사학의 자율과 사립학교법

○ 자립형 사학의 활성화가 사립학교법 개정 논의의 전제조건

- 사학은 본래 자립으로 운영되어야 하나, 정부의 일률적인 규제 로 인해 학교 및 교과운영 등 학교운영의 자율성이 보장되어 있지 않은 상태임. 자율권을 원하는 사학에게는 자립형 사립으로의 전환을 수월하게 하고 각종 규제에서 벗어나 학교운영의 자율권을

갖게 하는 것이 사립학교법 개정논의의 전제가 되어야 함.

□ 사립학교법 주요 개정 방향

○ 교육인적자원부의 개입 축소

- 정관에 기재될 사항을 축소 및 한정
- 임원선임의 최종 권한을 현행 관할청에서 법인의 이사회로 조정

○ 내부·외부 감사의 강화

- 감사 중 1인은 초·중등학교의 경우 학교운영위원회가, 대학의 경우는 대학평의위원회가 추천하는 자로 하고, 대학에 대해서는 감사 중 1인을 공인회계사 자격을 가진 자
- 모든 대학의 감사 중 1인 이상은 예외사항 없이 공인회계사 자격을 갖춘 유급감사를 두게 하고(현행 입학정원 500명 이상), 현행 입학정원 2,000명 이상인 대학만 외부감사에 의한 감사증명서를 제출하게 되어있으나 이를 모든 대학으로 확대하고 업무감사 포함한 감사증명서 제출 의무화
- 정부는 외부감사에 필요한 재정을 지원하는 역할을 맡도록 함.

○ 지배구조 개선

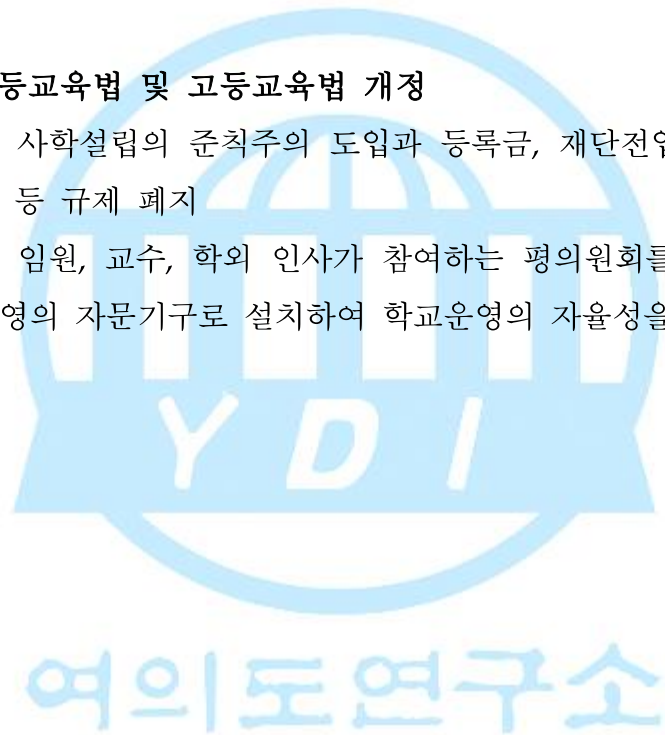
- 이사의 충실의무를 신설하고, 이사회 구성에서 친족관계에 있는 자를 정수의 4분의 1 이내로 제한
- 사립학교법 위반이나 비리 관련자 복귀제한기간을 2~10년으로 강화
- 대학의 평의위원회 자문기구 설치(고등교육법 개정)

○ 정보공개

- 법인의 재산운영과 예·결산, 회계, 감사 사항을 적정한 절차에 따라 공시
- 성실공시의 의무 및 처벌 규정 신설
- 교육부장관이 공시 대상과 절차 등에 대한 공시규정을 정하도록 함.

○ 초·중등교육법 및 고등교육법 개정

- 자립형 사학설립의 준칙주의 도입과 등록금, 재단전입금 비율, 교육과정 등 규제 폐지
- 대학에 임원, 교수, 학외 인사가 참여하는 평의회회를 법제화하여 대학운영의 자문기구로 설치하여 학교운영의 자율성을 보장





여의도연구소

이슈브리프 2004-02

교육선진화의 길

2004년 10월 28일 인쇄

2004년 10월 28일 발행

발행인 박세일

발행처 재단법인 여의도연구소

서울시 영등포구 여의도동 13번지 기계회관 신관 3층



여의도연구소



재단법인 여의도연구소

서울시 영등포구 여의도동 13번지 기계회관 신관 3층
전화: 02)2070-3308 팩스: 02) 2070-3331
홈페이지: www.youidoins.com