

정책연구 2008-27

인재강국 건설을 위한 교육선진화 개혁방향 연구

이용환 신도철 이인재
조영기 장창원

 KRIVET 한국직업능력개발원

머 리 말

지금 21세기의 문턱에서 시대가 우리들에게 부여한 과제는 ‘대한민국의 선진화’이다. ‘대한민국의 선진화’는 산업화와 민주화의 경험을 바탕으로 선진국으로의 도약을 완성하는 것이다. 즉, 우리가 ‘대한민국의 선진화’를 꿈꾸는 일은 선진화를 통해 개인의 품격과 나라의 격을 높이는 것이다.

교육은 개인과 가정의 행복뿐만 아니라 국가와 사회의 발전에도 절대적 요소이다. 그러나 우리의 교육현실은 이런 기대와는 동떨어져 있다. 아직도 우리의 교육제도는 20세기적 학교교육에 안주하고 있어 21세기 정보화·세계화의 변화에 적응하지 못하고 시대 지체현상을 나타내고 있다. 이런 지체현상의 결과는 교실붕괴, 공교육실패, 사교육확대, 입시지옥, 인성피폐, 교육탈출, 고등교육의 경쟁력 저하 등으로 나타났다.

이제 교육이 선진화의 동력으로 작동되기 위해서는 교육의 ‘양적 성장정책’에서 ‘질적 발전정책’으로의 패러다임의 전환이 시급하다. 다시 말해 우리나라가 선진국으로 진입하기 위해서는 교육도 21세기형 지식기반형으로 교육제도를 개혁하여, 국민들의 교육고통을 해소하고 교육경쟁력을 높여야 할 것이다.

주지하는 바처럼 우리의 교육제도는 개인의 생애주기의 초기교육 즉 학교교육 위주로 되어 있고, 20세기적 산업화 시대의 노동시장 사정을 반영하여 발달한 것이다. 20세기에는 학교교육을 마치면 취업 후 직장 안에서 자연스럽게 점차적으로 기술을 습득하면 장기고용, 평생직장이 보장되는 시대였다. 그러나 21세기에 접어들면서 세상은 빠른 속도로 변화하고 있다. 이러한 기술의 급격한 변화와 정보화, 세계화의 진전은 학교교육과 장기고용의 패러다임을 평생학습과 평생직업으로 변화할 것을 강요하고 있다.

이 연구는 한국직업능력개발원 2008년 기본연구 2008-34번으로 진행되었으며, 이용환 한반도선진화재단 사무총장이 책임자로서, 신도철 숙명여대 교수,

이인재 인천대 조교수, 조영기 한반도정책연구소장, 장창원 한국직업능력개발원 선임연구위원이 공동으로 연구를 수행하였다.

본 연구의 목적은 이런 시대적 흐름과 제도와의 적합성에 초점을 두고 대한민국의 선진화에 기여할 수 있는 21세기형의 인재를 양성하기 위한 교육 선진화 개혁방향을 모색하는 것이다. 연구수행과정에서 연구내용에 대한 비판과 자문에 응해주신 관련 학자들에게 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서가 관련학자 및 정책입안자들에게 도움이 되어 학교제도와 평생학생제도의 개혁을 통해 교육선진화를 달성하여 인재강국의 디딤돌이 되기를 기대한다. 또한 본 연구보고서가 정책지침서로 활용되기도 기대한다. 끝으로 본 연구보고서에 수록된 내용은 연구진의 의견이며 본원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국직업능력개발원
원 장 권 대 봉

목 차

요 약

제1장 교육선진화의 필요성과 방향

제1절 문제제기 · 1

제2절 교육선진화의 의미와 필요성 · 6

1. 교육선진화 왜 필요한가? · 6
2. 교육현장의 모습과 과제 · 8
3. 연구의 범위 · 23

제2장 교육선진화를 위한 제도개혁

제1절 교육에 대한 시각의 정립 · 27

1. 교육서비스에 대한 수요 · 28
2. 교육서비스의 공급 · 30
3. 교육서비스시장에서의 소비자주의 · 33
4. 사교육비 · 과외 등의 문제 · 37

제2절 교육분야 제도개혁의 기본방향 · 41

1. 경쟁요소의 확대도입 · 41
2. 각종 목소리 메커니즘의 활성화 · 44
3. 국·공·사립학교에 대한 교육재정 지원체계의 정비 · 46

제3절 교육의 자율성과 책무성 제고를 위한 법제개혁 · 48

1. 교육관련 법률 · 48

ii 목차

- 2. 대학의 학생선발 · 49
- 3. 중고교 평준화제도 · 51
- 4. 기타 법제개혁 과제 · 53

제4절 지역사회와 지역교육의 연계성 강화 · 54

- 1. 지역발전과 교육의 역할 · 54
- 2. 일반자치와 교육자치의 연계성 강화 · 54
- 3. 지방교육재정 · 57

제5절 교육관련 수도권 규제의 정리 · 61

- 1. 수도권집중 현상에 대한 시각정립 · 61
- 2. 수도권정비계획법 · 62
- 3. 수도권 규제완화의 필요성 · 66

제3장 중등교육 선진화를 위한 개혁

제1절 문제의 소재 · 69

제2절 평준화 정책 · 72

- 1. 평준화의 문제점 · 73
- 2. 평준화정책의 재정립 · 77

제3절 사교육 문제 · 83

- 1. 사교육 문제의 본질 · 83
- 2. 사교육비 지출현황과 사교육 참여 실태 · 84
- 3. 사교육 문제의 원인 · 89
- 4. 사교육 정책의 방향 · 90

제4장 대학교육의 세계화와 국제화를 위한 개혁

제1절 대학교육 개혁의 필요성 · 93

제2절 우리나라 고등교육의 현황과 문제점 · 95

1. 우리나라 고등교육의 일반현황 · 95
2. 고등교육에 대한 정부규제 · 99
3. 우리나라 고등교육의 세계화 현황 · 100
4. 우리나라 고등교육의 문제점 · 104

제3절 고등교육 실패의 원인 · 107

1. 평준화 정책 · 108
2. 고등교육에 대한 관치 · 109
3. 고등교육에 대한 책무성 부족 · 113
4. 대학지배구조의 왜곡 · 115
5. 수요자 중심 교육의 미흡 · 118

제4절 고등교육 개혁의 방향 · 120

1. 시장주의: 효율성과 혁신성 · 120
2. 공동체주의: 형평성 제고 · 123
3. 학교역할 정립: 책무성의 강화 · 125

제5절 고등교육의 개혁과제 · 126

1. 고등교육의 경쟁구조 확립 정책 · 126
2. 고등교육시장의 적극개방 · 128
3. 세계적 경쟁 역량의 제고 · 130
4. 대학지배구조의 개혁 · 133

제5장 평생학습의 활성화를 위한 개혁

제1절 왜 평생학습사회인가? · 137

제2절 우리나라 평생학습의 현황과 문제점 · 140

1. 평생학습의 현황 · 140
2. 우리나라 평생학습의 문제점 · 143

제3절 평생학습의 원칙 및 방향 · 147

1. 지식기반사회에 부합되는 개방형 평생학습체계 구축 · 147
2. 평생학습사회를 위한 통합적 기반 구축 · 150
3. 직업능력개발 중심의 평생교육기반 구축 · 151

제4절 평생학습사회 구축을 위한 과제 · 153

1. 전 생애에 걸친 학습권 보장 · 154
2. 평생학습사회를 위한 인프라의 확충 · 156
3. 경험학습사회를 위한 인프라의 확충 · 157
4. 직업능력개발 중심의 평생학습사회 구축 · 159

제6장 결론

SUMMARY · 165

참고문헌 · 167

<표목차>

- <표 II-1> 2006-2010년 중기지방교육재정 세입전망 · 58
- <표 II-2> 2006-2010년 중기지방교육재정 세출전망 · 59
- <표 II-3> 수도권 정비권역 현황(2005) · 64
- <표 II-4> 권역별 규제현황 · 65

- <표 III-1> GDP대비 교육비(educational expenditure) · 71
- <표 III-2> 평준화 실시지역 현황 · 73
- <표 III-3> GDP대비 교육비 지출비율과 항목별 지출비율 · 85
- <표 III-4> 소득5분위별 소비지출액 대비 보충교육비 비중 추세 · 86
- <표 III-5> 사교육비 규모와 참여율 및 시간 · 88
- <표 III-6> 가구의 월평균 소득별 사교육비 및 참여율 · 88

- <표 IV-1> 우리나라 고등교육 일반현황(1980-2007) · 96
- <표 IV-2> GDP대비 교육비 부담률(2005) · 97
- <표 IV-3> 국가경쟁력과 대학경쟁력 순위(2007) · 98
- <표 IV-4> 우리나라 대학교육시스템 순위 · 98
- <표 IV-5> OECD 국가의 대학 자율성 비교 · 100
- <표 IV-6> 국내외 유학생 현황(대학, 대학원) · 101
- <표 IV-7> 국내 외국유학생/전체대학생 비율의 국제비교 · 102
- <표 IV-8> 주요 국가별 해외유학생 현황 · 103
- <표 IV-9> 주요 국가별 국내유학생 현황 · 103
- <표 IV-10> 대학 전임 교원 중 외국인 교원 비율 · 104
- <표 IV-11> 고등교육의 구조변화 · 105
- <표 IV-12> 교수 1인당 학생수의 국제 비교 · 111
- <표 IV-13> 사립대학 설립자 및 법인 이사장 친·인척 근무 현황 · 106
- <표 IV-14> 사학 대물림을 준비하고 있는 대학 현황 · 117
- <표 IV-15> 임시이사 파견대학 실태 · 117
- <표 IV-16> 기업의 대학교육에 대한 인식 · 119

- <표 V-1> 평생교육기관 현황(2008년) · 141
- <표 V-2> 연도별 평생교육사 양성 현황 · 142
- <표 V-3> 평생학생참여율 · 143
- <표 V-4> OECD 주요국 평생학습 참여율(2005) · 145
- <표 V-5> 국가별 예산대비 평생교육 예산(2003) · 145
- <표 V-6> 교육훈련 받은 기관과 향후 희망기관(2005) · 147
- <표 V-7> 전통적인 교육과 평생교육의 차이 · 148
- <표 V-8> 평생학습 개념의 변화 · 152

[그림목차]

[그림 Ⅲ-1] GDP대비 교육비 지출비율과 항목별 지출비율 · 87

[그림 Ⅲ-2] 소득5분위별 소비지출액 대비 보충교육비 비중 추세 · 87

[그림 V-1] 시도별 평생학습 교육시설 현황 · 142

【요약】

1. 교육선진화의 필요성과 방향

본 연구는 교육선진화의 관점에서 교육정책의 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 현행 교육제도와 관련하여 제기되고 있는 다양한 문제를 ‘교육선진화’라는 방향에서 정리하고 실천 가능한 대안을 도출한다.

우리의 교육체계가 21세기가 필요로 하는 인재를 양성하기 위해서는 교육시스템 전반의 제도개혁이 필요하다. 우리의 교육정책은 아직도 산업화 시대의 교육제도와 사고에 얽매어 있다. 획일적인 교육, 입시위주의 교육, 대학진학이라는 하나의 목표에만 몰입하는 단가치위주의 교육에서 벗어나지 못하고 있다. 지금은 교육의 역할과 본질에 대하여 재성찰을 통해 현재와 미래의 교육을 체계적으로 구축하여야 할 시점이다.

교육정책의 새로운 방향을 정립하고 교육선진화를 이루려면 현재 교육체계의 개혁이 불가피하다. 본 연구에서는 제도개혁을 이룩하기 위해 필요한 법제도개선 과제를 분석하고 아울러 중등교육의 정상화, 대학교육의 수준 제고 및 평생교육체제의 확립 방안을 제시한다.

2. 교육개혁 선진화를 위한 제도개혁

제2장에서는 우선 교육현장이란 바로 교육서비스가 거래되는 시장이라는 관점에서 우리나라 교육서비스 시장의 수요와 공급 그리고 정부규제 측면의 현황과 문제점을 논한다. 다음으로 교육 분야 제도개혁의 기본방향과 관련하여 경쟁요소의 확대도입, 각종 목소리 메커니즘의 활성화, 그

리고 교육재정지원체계의 정비 등에 대하여 논한다. 이어서 교육의 자율성과 책무성 제고를 위한 법제개혁과 관련하여 대학의 학생선발과 중고교 평준화 제도 등 몇 가지 이슈에 대해 좀 더 자세히 살펴본다. 제2장에서는 또한 지역사회와 지역교육의 연계성 강화, 교육 관련 수도권 규제의 정리 등에 대해서도 논의한다.

가. 교육에 대한 시각의 정립

교육은 그 자체로서 사람들에게 효용을 가져다주는 측면이 있다. 또한 사람들이 보다 유리한 조건으로 선발되기 위해 교육을 받는 측면도 있다. 나아가 자신의 생산성을 높이기 위해, 보다 많은 부가가치를 창출할 수 있는 능력을 배양하기 위해 교육을 받는 측면도 있다. 어쨌든, 개인의 관점에서 볼 때, 교육을 받음으로써 얻는 이익 (이해의 즐거움 등 교육으로부터 얻는 직접적 효용, 보다 좋은 직장이나 배우자를 얻게 될 가능성 등의 요소를 포함함)이 교육을 받는데 드는 비용 (직접적인 교육비뿐만 아니라 당장 일을 하지 않아 희생하는 소득, 교육과정에서 겪게 되는 육체적·심리적 고통 등의 요소 포함)보다 크다면 그러한 교육은 받고자 할 것이다. 교육은 교육을 받는 사람 본인의 이익에 직접적으로 기여할 수 있음은 물론이지만, 교육은 또한 질서의식·공동체의식을 고양시키고 누구나 쉽게 이용할 수 있는 지식·기술의 창출을 가능하게 함으로써 사회전체의 삶의 질과 생산성 향상에 이바지할 수 있다.

교육서비스의 공급주체는 학부모, 친지, 대학생, 학원, 사립학교, 국공립학교 등으로 다양하다. 교육은 또한 유아교육, 초등교육, 중학교교육, 고등학교교육, 대학교육, 대학원교육 등으로 단계적·중층적 구조를 가지고 있다. 그런데 교육서비스의 공급과 관련하여 하나의 두드러진 특징으로 들 수 있는 것은 정부개입의 정도가 상당히 강하다는 점이다. 정보의 비대칭성, 외부효과, 조정의 경제 등의 존재는 교육서비스시장에 대한 정

부의 개입을 일응 정당화시켜 준다 하겠으나, 과다규제의 위험, 부패의 발생, 관료의 비효율 등의 요인으로 정부도 실패할 수 있음을 우리는 유념할 필요가 있다. 결국 우리의 과제는 언제 어떻게 정부가 개입할 것인가를 보다 명확히 밝히는 일이라 하겠다.

그 동안의 교육개혁 과정에서 수요자중심, 소비자중심의 교육을 실시할 것이 하나의 중요한 과제로서 제시되어 왔다. 진정한 의미의 수요자중심교육은 학생·학부모의 요구뿐만 아니라 공동체적 요구를 반영하면서 피교육자의 잠재적 가능성을 전문가로서의 교육서비스 공급자가 사명 의식을 가지고 살려내는 것을 의미한다 할 수 있다. 교육서비스시장에서 소비자주의를 확립하기 위한 가장 유력한 방안은 교육에 대한 정부규제를 정비함과 아울러 교육서비스시장에서 경쟁을 활성화시키는 길이다. 교육현장의 자율적 판단의 폭을 증대시키는 한편 학생·학부모 등 교육서비스 수요자가 교사·학교·학원 등 교육서비스 공급자를 선택할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 이러한 시장 메커니즘 내지 퇴출 메커니즘에도 한계가 있음을 고려하면 소비자중심교육을 이루는 또 하나의 방법인 목소리 메커니즘의 중요성의 부각된다. 학생·학부모가 집단적으로 혹은 개인적으로 학교 당국에 대해 의사를 표시하고 잘못된 것을 시정하도록 요구하는 것 등을 내용으로 하는 목소리 메커니즘은 그 표시·요구사항이 공공재적 성격을 띤 것이 많다는 점에서도 활성화 될 필요성이 크다.

우리나라 경우 사교육비의 규모가 공교육비의 규모보다 오히려 더 큰데, 사교육비의 규모가 그렇게 커지게 된 원인은 한마디로 공교육이 그동안 제 기능을 하지 못했기 때문이다. 따라서 공교육의 내실화만이 사교육의 비정상적인 확대를 막을 수 있다. 사교육 내지 과외는 공교육에 대해 대체성 및 보완성을 아울러 가지고 있다. 공교육보다 사교육이 효율적으로 제공할 수 있는 교육서비스 분야가 있을 수 있고, 이러한 보완적 사교육은 장려될 필요가 있다. 한편 사교육이 공교육을 지나치게 대체하고 있다면 그 해결책은 공교육의 내실화에서 찾아야 할 것이지 사교

육의 억제에서 찾을 것은 아니다. 공교육이 제 기능을 수행하지 못하면 사교육이라도 그 기능을 수행하도록 해야 한다. 사교육의 이상적 비대는 교육의 형평성 등의 측면에서 문제일 수 있지만, 공교육의 부실에 대한 하나의 지표(barometer)로서 나타나는 현상을 대증요법으로 억누르는 것은 철학의 부재이고 정책의 파탄이다.

나. 교육 분야 제도개혁의 기본 방향

교육서비스시장에서 소비자주의를 확립하기 위한 가장 유력한 방안은 경쟁의 요소를 확대도입하는 것이라 할 수 있다. 우선 교육서비스의 공급자에 대한 각종 진입제한을 과감히 완화할 필요가 있다. 다음으로 각 급학교에 대한 정부의 과도한 규제가 대폭 완화되어야 경쟁이 활성화될 수 있다. 경쟁은 자율결정과 자기책임의 원리 하에서만 실질적인 의미를 가진다. 대학의 학생선발을 각 대학의 자율에 맡기는 것과 동시에 각 대학의 총정원과 학과별 정원에 대한 정부의 규제를 대폭 완화할 필요가 있다. 경쟁의 활성화와 관련한 정책과제는 다방면에 걸쳐 있다. 그러나 그 요체는 교육서비스의 공급자가 자유롭게 진입·퇴출할 수 있도록 그리고 자기책임 하에 자율적으로 의사결정을 내릴 수 있도록 하는 데 있으며, 정부가 직접 교육서비스를 제공하는 국공립학교의 경우 각 구성원들로 하여금 성과를 높이고자 하는 유인을 갖도록 제도를 구축하는 데 있다.

교육서비스는 많은 경우 장기적·연속적 계약관계 하에서 제공된다. 그리고 그러한 장기적 계약관계를 파기하고 다른 계약관계를 체결하는 데에는 상당한 비용이 수반된다. 따라서 교육서비스 소비자가 공급자에게 직접적으로 불만 사항을 이야기하고 시정을 요구하는 이른바 목소리 메커니즘은 중요한 역할을 할 수 있다. 최근 각 대학에서는 강의평가지가 광범위하게 도입되고 있다. 평가결과를 승진·승급에 반영하든 아니

하든 이 제도는 교수·강사의 강의 행태에 많은 변화를 가져오고 있다. 각종 부작용이 있을 수 있으나, 기본적으로는 강의의 내용과 방식이 학생들의 요구를 보다 잘 반영하는 방향으로 변화되도록 하는 데 기여하고 있는 것 같다. 평가제도는 초·중·고등학교에서도 마땅히 도입할만하다.

우리나라의 교육재정지원체제와 관련하여 우선 지적할 것은, 사립 중·고등학교는 자율적인 납입금 결정을 기반으로 교육서비스의 질의 측면에서 국공립 및 다른 사립학교들과 경쟁하는 것이 허용되어야 할 것이라는 점이다. 그리고 시장경쟁원리에 맡겨도 충분히 많은 전공자가 공급될 수 있는 학문분야까지도 국공립대학에 소속되어 있기 때문에 특별히 지원을 한다면, 그러한 지원정책은 합리성을 잃은 것으로 될 것이다. 장기적으로 대부분 국립대학은 사립으로 혹은 해당지역발전과 긴밀히 연계될 수 있는 경우에는 공립으로 전환시키고, 대학교육재정지원도 교육의 공공성, 학문분야별 외부효과의 차이 등을 기준으로 차등을 두는 식으로 그 체계를 정비할 필요가 있다고 본다.

다. 교육의 자율성과 책무성 제고를 위한 법제개혁

우리나라의 현행 교육법제의 근간을 구성하는 법률들은 교육기본법, 유아교육법, 초중등교육법, 고등교육법, 평생교육법, 사립학교법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 교육세법, 교육공무원법 등이다. 그런데, 이들 법률들은 아직까지 교육국가주의의 요소를 다분히 내포하고 있다. 일제시대를 거쳐 정부가 수립된 이후 지금까지 국가주의 교육체제에 근본적인 변화는 없었다. 다만 최근 새 정부가 들어선 후에는 교육 분야에도 자율과 창의가 강조되기 시작하고 있다.

그 동안 교육은 국민들에게 너무나 중요한 일이므로 국가가 관여하지 않을 수 없다는 관념이 지배해 왔다. 그러나 이제 교육에 있어 정부의 역할과 책임의 범위를 다시 정할 필요가 있다. 자유민주주의는 개인의

자율과 사익추구가 공동체의 이익으로 이어진다는 신념에 기초하고 있다. 공익을 명분으로 대학이 스스로의 판단에 의해 적절하다고 생각하는 전형방법을 채택하지 못하고 적절하다고 생각하는 신입생 규모를 선택하지 못하게 하는 것은 교육의 자주성·전문성과 대학의 자율성을 보장하는 헌법의 정신에도 위배된다 할 수 있다. 앞으로 입시관련 규정뿐만 아니라, 정원관련 규정 등 제반 제도가 대학의 자율성과 자기책임을 중시하는 방향으로 개정되어나가야 할 것이다.

평준화정책에 대한 평가는 다양하나, 학력하향, 수업곤란, 실제로 존재하는 학교 간 격차의 부인, 사학의 자율성 침해, 획일적 정부통제 초래 등 부작용도 상당하였던 것으로 보인다. 이제 우선적으로 자율을 원하는 사학에게는 평준화제도에서 벗어날 수 있도록 해주어야 한다. 학교 특히 사립학교에는 학생선택의 자유를, 학생들에게는 학교선택의 자유를 보장해주는 방향으로 제도를 개선해야 한다. 평준화제도에서 벗어난 사립학교들이 상당수 존재할 경우 학생들은 평준화 학교와 비평준화 학교 사이의 선택의 폭이 넓어지는 셈으로 된다. 시간이 지나면서 학생선택의 자유를 가지는 자율형 공립학교도 도입해나가는 것이 좋을 것이다. 세계화 지식경제화의 추세는 이제 평준화 교육에서 벗어나 다양성과 수월성 중심의 교육을 추구할 것을 요청하고 있다.

대학입시제도와 중고등학교 평준화제도 이외의 분야에 대해서도 비슷한 말을 할 수 있다. 정부의 관료적 획일적 규제와 간섭을 최소화하여 학생과 학부모 등 수요자 위주의 교육이 이루어지도록 보다 많은 자율성을 학교에 보장해야 한다. 교육과정, 교과서, 학교운영 등에 대한 정부규제를 완화하여 학교단위의 책임경영이 이루어지도록 해야 한다. 국내외 교육기관 간의 경쟁을 촉진하여 경쟁력 없는 학교는 도태하고 경쟁력 있는 학교는 발전하도록 해야 한다. 해외영리법인에 의한 국내 교육투자를 허용하고, 국내 영리법인 대학의 설립도 가능하도록 제도를 개선해나가야 한다. 한편 교육바우처 제도, 학자금 융자제도 등을 도입하여 저소득

층의 교육기회를 확대해갈 필요가 있다. 이들 모든 제도개선을 위해서는 관련 법령을 정비하고 조직을 개편할 필요가 있을 것이다.

라. 지역사회와 지역교육의 연계성 강화

각 지방정부는 해당 지역의 발전을 위해서라도 그 지역의 교육경쟁력을 높일 인센티브를 가지고 있다. 이러한 지방정부의 인센티브를 살려 지역의 교육경쟁력을 높이기 위해서는, 중앙정부의 교육 분야에서의 과도한 간섭과 규제를 줄일 뿐만 아니라, 중앙정부의 교육에 대한 권한과 책임을 지역으로 과감히 이전하여 지방정부 사이에 교육의 질적 향상을 두고 서로 경쟁할 수 있도록 할 필요가 있다.

사실 그 동안 지방교육자치와 일반지방자치의 연계성을 높여야 한다는 지적이 많이 있어왔다. 예컨대 시·도지사 후보자가 교육감 후보자를 러닝메이트로 지명할 수 있도록 할 경우 시·도지사와 교육감 사이의 협조 체계는 보다 긴밀해질 것이다. 혹은 시·도지사가 지방교육에 대한 권한과 책임을 갖도록 하고 현재의 교육감에 해당하는 교육 전문 행정공무원을 임명하도록 하는 방법을 생각해볼 수도 있을 것이다.

한편, 지역사회와 지역교육의 연계는 기초 자치단체 수준에서 가장 잘 달성될 수 있다는 명제를 받아들인다면, 학교의 운영과 사회교육의 실시 등 지역교육 관련 행정은 기초자치단체가 담당하는 것이 보다 적절할 것이다. 이렇게 본다면 시·군·구 단위에서 교육을 위해 별개로 설치된 지역교육청은 이를 정리하고, 기초 자치단체 중심의 교육행정체제를 구축할 필요가 있을 것으로 보인다.

그리고 지방교육재정의 틀도 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하는 데에서 탈피하여 지방정부의 자체재원으로 충당하는 방향으로 변화되어 나가야 할 것이다.

마. 교육 관련 수도권 규제의 정리

경제성장과 산업구조의 변화에 따른 도시화의 추세는 세계적인 현상이며, 그러한 추세는 경제의 서비스화, 세계화의 진행, 지식과 정보의 중요성 증대 등의 요소를 감안할 때 앞으로도 계속 이어질 것으로 전망된다. 경제의 세계화·지식화와 함께 대도시권의 경쟁력이 국가의 국제경쟁력을 좌우하고 대도시권의 발전이 지역의 발전을 선도하게 됨을 직시할 필요가 있다.

수도권 집중을 억제하기 위한 우리나라의 각종 제도와 정책도 이제 그 타당성을 상실했다고 할 수 있다. 특히 지식기반사회의 도래와 함께 교육 내지 인적자원 개발의 중요성이 더해가고 있는 상황에서, 교육서비스에 대한 수요가 가장 왕성한 수도권에 대해 교육서비스 공급능력의 확충을 부당하게 제한하고 있는 수도권정비계획법 등의 제도적 장치는 이제 정리해나가지 않으면 안 된다.

교육 관련 수도권 규제는 대학 등 교육기관의 신규진입 내지 신·증설을 막아 교육 분야의 경쟁력 제고를 근본적으로 저해하고 있다. 수도권을 세계적으로 경쟁력 있는 권역으로 만들어 우리나라 발전의 견인차 역할을 하도록 하기 위해서는 대학이나 공장의 신·증설을 억제하는 수도권정비계획법의 규제는 크게 완화하거나 폐기하는 것이 바람직할 것이다.

3. 중등교육 선진화를 위한 개혁

가. 문제의 소재

한국의 중등교육은 지금까지 시장논리보다는 정부규제에 의해 운영되어 왔다. 교육시장에의 진입과 퇴출, 교육의 내용, 교원관리, 사교육 시장

등 모든 영역에서 정부의 규제가 이루어지고 있다. 따라서 중등교육의 문제는 정부규제와 정부정책에 문제라고 할 수 있으며, 중등교육의 실패는 정부실패(government failure)라고 할 수 있다.

한국의 중등교육의 문제점은 크게 두 가지로 지적되어 왔다. 첫째, ‘교육공급의 비효율성(inefficiency)’이다. 우리의 중등교육은 교육공급 체제의 문제로 인해 인적자본의 생산량이 달성 가능한 생산량보다 낮은 수준에서 생산되고 있다. 둘째는 ‘인적자본 형성의 왜곡’이다. 인적자원을 시험을 통해 측정될 수 있는 표준학력과 창의력, 판단력 또는 비판력과 같은 비표준학력으로 나눈다면 우리나라의 중등교육은 전자를 과대생산하고 후자를 과소생산하고 있다.

따라서 교육공급의 비효율성과 인적자본 형성의 왜곡으로 대표되는 중등교육의 실패는 교육공급 체제에 대한 과소투입의 문제가 아니며 구조적인 문제이다. 기본적으로 교육공급의 비효율성은 교육공급 체제에 기술적 비효율성을 초래하는 원인이 존재한다는 것을 의미한다. 중등교육에 대한 정부의 지나친 규제, 경쟁제한적인 학교시스템, 교원정책에서의 불합리한 유인구조 등이 주요 원인이다. 인적자본 형성의 왜곡은 다른 사회적·경제적 요인이 있지만 대학입시의 획일성과 중등교육의 다양성 부재 등의 문제로 야기된 측면이 강하다.

나. 평준화 정책

학교교육의 정상화와 과외의 감소라는 측면에서 볼 때 평준화는 실패한 정책이다. 평준화정책이 실시된 지난 35년간 과외비 지출은 점점 증가하여 왔다. 또한 학생들이 학교교육보다는 학원교육을 더욱 중시하는 학교교육의 공동화가 진행되는 현 상황에서 고교평준화가 학교교육의 정상화에 기여하였다고 평가할 수도 없다. 첫째, 평준화는 교육공급의 비효율성을 증폭시킨다. 평준화는 학교교육의 투입에 대한 획일적인 통제를

통해 학교간의 다양성과 경쟁을 저해시킨다. 평준화는 정부의 획일적 규제를 통한 학교정보의 통제, 공사립의 차이 무시, 교원선발 및 인사의 규제 등 학교교육 전반에 걸쳐 광범위한 영향력을 미치고 있다. 이로 인해 학교의 교육수준 저하, 개별학교의 자율성과 책무성 및 투명성 저하 등의 결과를 가져왔다. 둘째, 평준화는 인적자본 형성의 왜곡을 시정할 수 없다. 표준학습 능력과 함께 창의력과 판단력 등 비표준학습 능력의 균형 있는 형성은 오히려 평준화로 인해 퇴보하고 있다고 할 수 있다. 학교교육이 사교육에 의해서 구축(crowding out)됨에 따라 학생들이 실질적으로 축적하는 인적자본은 전인적인 능력이라기보다는 사교육을 통해 집중적으로 육성되는 표준학습 능력이다. 따라서 입시위주의 교육이 가져오는 폐해를 평준화가 증폭시키고 있다고 할 수 있다.

평준화 정책은 재정립되어야 한다. 여기에는 몇 가지 기본방향이 있다. 첫째, 과거 평준화 정책과 같은 획일적인 재원 투입을 지양하고 균등한 교육기회의 실질적 보장에 초점을 맞추어야 한다. 이와 관련하여 특히 학교정보의 상세한 공개가 필요하다. 개별 학교의 교육성과를 투명하게 공개하고, 학생들이 적성과 소질을 가장 잘 개발할 수 있는 학교를 선택할 수 있도록 하는 것이다. 이를 통해 학교간의 경쟁을 강화하는 것이 교육의 질을 높이는 효과적인 방법이다.

둘째, 학력부진 학생을 위한 교육을 강화하는 것이 필요하다. 과거의 평준화 정책에서는 성취도가 낮은 학생들의 학력을 향상시키기 위한 실질적인 정책노력이 전무하였다. 따라서 형식적인 평준화에만 만족하였지 학업성취도가 뒤떨어지는 학생들에 대한 실질적인 배려는 없었다고 할 수 있다. 따라서 이제는 학업성취도가 낮은 학생들을 체계적으로 가려내고 이들에게 적합한 학습프로그램을 개발하여 시행하는 노력이 경주되어야 한다.

셋째, 학교의 다양화를 통한 학교자율의 제고이다. 학교의 자율성 제고는 교육수요자의 다양한 선택을 가능하게 한다. 이를 위해서는 전반적인

학교자율성의 제고가 필요하다. 또한 학교제도의 다양화가 요구된다. 특수목적고, 특성화고교, 자율학교 등을 활성화할 필요가 있다. 현재 제한적으로 인정되고 있는 이들 학교에 대한 규제를 완화하고 정비하여 보다 많은 학교들이 다양성을 추구할 수 있도록 해야 한다.

다. 사교육 문제

사교육 문제는 국민적 관심사이다. 그러나 사교육의 증가는 사교육 자체의 폐해라기보다는 현행 중등교육 제도와 우리나라 노동시장 여건 등의 교육외적 환경에 의해서 유발된 폐해라고 할 수 있다. 따라서 사교육에 대한 정부정책의 기본적인 방향은 사교육의 과다구매를 야기하는 제도적 요인들을 제거하는 것이어야 한다. 대중적이고 개인의 합리성과 현실성을 고려하지 않는 사교육의 직접적인 규제로는 문제를 해결할 수 없다.

사교육 문제를 접근함에 있어 명심해야 할 점은 사교육 문제를 단번에 해결할 방안은 존재하지 않는다는 것이다. 사교육 문제는 인내심을 가지고 장기적으로 접근해야 하는 문제이다. 평준화 정책의 재정립과 입시제도에서의 대학의 자율성 확대는 과다한 사교육비 지출을 해소하기 위한 근본적인 제도개혁의 방향이다. 학교의 자율과 책무성을 제고하는 중등교육의 개혁으로 학교교육의 수준이 다양화되고 질적으로 향상되면 사교육 문제는 서서히 그러나 지속적으로 해결될 것이다. 대학이 다양한 기준으로 자율적으로 학생을 선발하는 방향으로의 입시제도의 변화는 사교육 문제를 해결하는 전제조건이다.

사교육 문제의 대책을 강구함에 있어 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 명확하게 구분하는 것이 중요하다. 사교육에 대한 수요를 발생시키는 주요한 원인은 ① 명문대학을 졸업할 경우 막대한 경제적 프리미엄을 누릴 수 있는 노동시장의 구조 ② 학교교육의 다양성 부족과 질적 수준의 문제로 야기되는 사교육 수요가 있다. 이렇게 볼 때 학교교육

의 다양성과 질적 수준을 향상시키는 중등교육의 개혁과 입시제도의 개혁은 과외문제를 서서히 장기적으로 줄여가는 방안이 될 수 있다. 그러나 첫 번째 요인에 의한 사교육 문제는 단기간에 해결할 방안이 존재하지 않는다. 당분간 이 문제는 지속될 것이기 때문에 이에 대하여는 인내하는 방법밖에 없다.

이러한 현실적 한계를 직시하지 않고 선불리 사교육 문제와 입시문제를 입시방편으로 해결하려는 정책적 시도는 오히려 정부의 개입에 따른 부작용만을 강화하여, 문제를 경감시키는 것이 아니라 오히려 악화시킨다. 우리는 이미 지난 수십 년간 수시로 바뀌어온 대입정책의 실패를 경험하였다. 교육정책은 이제 단기적으로 해결할 수 없는 사교육 문제와 입시경쟁의 문제를 해소하겠다는 비현실적인 목표에 연연하지 말고 장기적으로 학교교육의 다양성과 질적 수준을 획기적으로 높일 수 있는 근본적인 정책개혁과 변화를 추구하여야 한다.

4. 대학교육의 세계화와 국제화를 위한 개혁

가. 대학교육 개혁의 필요성

21세기는 ‘정보화의 시대다, 세계화의 시대다’이다. 지식정보화 시대의 개막은 경제사회발전의 원동력이 물질 자본에서 인적자원으로 이동을 의미한다. 인적자원의 개발은 올바른 교육을 통해서만 달성될 수 있다. 바로 인적자원의 개발과 인간실현의 주춧돌로서의 역할은 얼마나 좋은 교육을 제대로 하였는가에 달려있다는 것이다. 1981년 이후 우리나라 대학교육은 전 세계적으로 유례가 없는 급속한 교육기회의 팽창으로 고학력 인력의 대량공급기반이 갖추어졌지만 대학교육의 질적 경쟁력은 세계의 우수대학과 비교하면 매우 취약하다. 우리나라의 교육은 소위 ‘양적 풍요’에서 ‘질적 빈곤’의 문제가 심각한 상태이다. 이렇게 대학교육이 부실

하게 된 원인에는 대학자체의 문제로만 볼 수 없는 사회의 구조적 문제도 있지만, 대학이 학생들의 교육결과에 대한 사회적 책무성이 매우 취약하다는 것이다.

나. 우리나라 고등교육의 현황과 문제점

우리나라의 대학교육은 20세기 산업사회의 획일적·폐쇄적 사고에 입각한 ‘양적 확대정책’에서 21세기 지식정보화 사회의 다양화·개방화가 보장되는 ‘질적 발전정책’으로 교육정책의 패러다임이 변화되어야 한다. 우리나라의 고등교육은 1980년 이후 지속적으로 양적 팽창을 거듭했다. 그러나 고등교육단계에서 교육비부담은 공부담보다 사부담이 상대적으로 높다. 이는 1980년 이후 우리나라의 고등교육의 양적 확대가 정부의 재정부담이 아닌 학부모의 재정 부담을 통해 이루어졌다 것을 의미한다. IMD의 조사에 의하면 우리나라의 대학경쟁력은 29위로 나타났다. 그러나 대학교육이 경쟁적인 사회요구에 부합하는 정도는 2007년 55개국 중에서 52위, 유능한 엔지니어를 노동시장에서 쉽게 구할 수 있는 정도는 13위, 기업과 대학 간 지식이전이 충분한 정도는 21위를 나타내고 있다. 이는 대학교육이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변모하여야 한다는 것을 시사하고 있다.

우리나라의 고등교육에 대해 정부는 자금차입을 포함하여 건물 및 설비의 소유, 예산 사용, 교직원 급여수준 결정, 학생규모 결정, 수업료 수준 결정 등에 대한 규제를 하고 있다. 이처럼 거의 대부분의 영역에서 대학 운영의 자율성이 주어지지 않고 있으며, OECD 국가 중에서도 가장 낮은 위치를 차지하고 있다.

우리나라 고등교육의 세계화의 정도는 유학생의 수와 외국인전임교원의 수를 통해 확인할 수 있다. 해외유학생과 국내 외국인 유학생은 증가하고 있고, 외국인전임교원도 증가하고 있다. 그러나 우리나라의 국내외

국유학생의 비율은 국제적으로 비교하면 최하위를 면치 못하고 있다. 이는 국내외국유학생의 비율이 저조한 원인은 거리, 비영어권, 배타적 민족성 등이 있지만 고등교육의 양성과정에 상당한 결함이 있기 때문이다. 한편 해외유학은 주로 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영어권 중심 국가에 편중되어 있고, 국내 유학생은 중국과 일본 등 아시아에 편중되어 있다. 우리나라 고등교육의 세계화는 교수, 학생 등 개인차원의 교류활동은 문제는 있지만 비교적 활발한 수준에서 진행되고 있다. 그러나 대학당국 또는 정부 차원에서의 국제적 교류는 아직도 미흡한 실정이다. 대학의 세계화에 대한 정부차원의 종합계획이 없고, 국경을 넘어선 교육활동(cross border education)을 지원하기 위한 제도화가 미흡한 상황이다. 그리고 WTO의 교육시장 개방의제에 대한 정부의 대처도 교육단체의 반대로 지지부진한 상태이다.

우리나라 고등교육의 문제점은 지식정보화 사회로 패러다임의 급격한 변화에 교육환경이 적응하지 못해 아직도 학령기 학생에 초점을 둔 입시제도와 커리큘럼이 유지되고 있다. 이러한 경직적 고등교육 구조는 연령과 경력을 무시한 일률적인 입시제도로 인해 성인들이 고등교육에 접근하는 것을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 그리고 교육의 질적인 수월성에도 의외되었다. 주지하는 것처럼 우리나라는 압축적 고도성장과 함께 고등교육에 대한 수요도 급증하여 고등교육은 보편화 단계를 성취하였다. 그러나 고등교육의 양적 팽창에만 정책이 치중한 결과 교육의 질적 측면은 무시되어 고등교육의 질적 경쟁력은 선진국과 비교하면 매우 낙후된 수준이다.

우리나라 고등교육이 괄목할 만한 학교교육의 ‘양적 성장’을 이룩하였음에도 불구하고 교실붕괴와 교육탈출과 같은 사회적 병리가 나타난 원인은 평준화정책, 고등교육에 대한 관치, 고등교육에 대한 책무성의 부족, 대학지배구조의 왜곡, 수요자중심의 교육미흡 등과 같은 문제에 기인하고 있다.

다. 고등교육 개혁의 방향

21세기 정보화 세계화의 시대에 우리나라가 생존·발전하기 위한 교육 개혁의 목표는 교육의 질을 높이고 국민의 고통을 최소화하는데 있다. 이러한 교육목표를 달성하기 위해 한 개혁의 기본방향은 효율성(efficiency)과 혁신성(innovation)에 바탕을 둔 시장주의, 형평성(equity)에 바탕을 둔 공동체주의, 학교와 교육기관의 교육결과에 대한 책임을 지는 책무성(accountability)이다.

먼저 교육의 효율성을 높이기 위해 학생들에게 학교를 선택할 자유가 주어져야 한다. 학생들에게 학교를 선택할 권한이 강화될 때 교육의 다양성이 확보되고 효율성은 높아진다. 그리고 교육의 낭비를 줄이기 위해 교육정책은 노동(고용)정책, 과학기술정책, 산업무역정책 등의 연계성을 강화해야 한다. 인적자원의 양성·배치·활용·사후관리를 위한 민관학연(民官學研)의 우호적 네트워크를 구축하는 제도보완이 요구된다. 그리고 교육의 혁신성은 유연성, 다양성, 자발성, 자율성(민간주도)로의 방향 선회를 의미한다. 바로 교육의 혁신성은 누가 무엇을 어떻게 가르칠 것인가라는 것이 출발점이다. 이를 위해 교사들의 ‘자긍심의 제고’와 ‘전문성의 강화’라는 정책방향에서 혁신이 이루어져야 하고, 교수들도 경쟁을 도입하여 고등교육의 질을 제고하여야 한다. 또한 학교운영의 자율성을 제고하고 기업체대학(기업+대학), 다전공학제대학(공학+경영학, 정보+환경, 법+경제), 세계화대학(국제통상대학, 국제관계학과, 지역대학 등) 및 전문대학원대학(법학, 의학, 종교, 언론, 교육, 국가정책학)과 같은 다양한 학교제도를 도입하여야 한다.

교육에서 경쟁과 자율만을 가지고 해결할 수 없는 영역은 기초학문분야와 미래산업, 평생교육분야 등이다. 이러한 영역은 국가가 개입하여 교육에서 형평성을 제고하여야 한다. 우선 저소득층과 소외계층에 대한 지원을 강화하여 교육의 형평성을 제고하고, 문학, 역사, 철학, 수학, 물리학,

화학 등의 기초학문분야에 대한 배려도 하여야 한다. 그리고 미래산업이 요구하는 전문인력은 정부의 개입과 지원을 받아 육성하고 평생학습사회를 위한 정부의 적극적 지원이 요구된다.

교육에서 책무성이란 정부는 자신들이 추진한 교육정책의 결과에 대하여 책임을 지고, 학교와 교사는 자신들이 가르친 교육의 성과에 대하여 직접 책임을 지도록 하여야 한다는 것이다. 정책실명제를 도입하여 교육정책의 책무성을 제고하고, 학습평가를 통해 교육의 질을 향상시켜야 한다.

라. 고등교육의 개혁과제

우리나라 고등교육의 개혁과제는 고등교육의 경쟁구조 확립, 고등교육 시장의 개방, 세계적 경쟁 역량의 제고, 대학지배구조의 개혁 등이다 우선 고등교육의 경쟁구조를 확립하기 위해 대학설립과 정원 자율화 보장, M&A를 통한 교육의 질적 수준제고, 지방대학의 특성화대책 마련과 함께 지방소재대학 관련정책을 통합적으로 연계하고 조정할 수 있는 시스템을 구축·운영 및 산·학 협력체제를 구축 활용하는 것이 필요하다.

다음 교육시장개방은 국내대학과의 경쟁을 통해 국내대학의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 중요한 기제이며, 외국의 국내직접투자를 위한 핵심요건으로 교육환경이 지적되고 있다. 교육은 서비스 상품 중에서 가장 활발한 교역대상이다. 그러나 우리나라의 교육서비스산업의 경쟁력은 매우 취약하기 때문에 개방을 통해 경쟁력을 확보하여야 한다. 교육개방의 대상은 우선은 외국의 학교와 대학의 비영리법인에 한정하여야 한다. 비영리법인이지만 과실송금이 가능하도록 규정을 완화하여야만 한다. 그리고 장기적으로는 영리법인 교육기관에도 개방하는 단계적 접근이 필요하다.

그리고 우리나라의 대학교육은 외형적으로는 보편화의 국면에 진입하였다. 대학교육의 보편화 시대의 특징은 학습자 중심의 극도의 다양성 추구, 엘리트양성의 시대에서 새로운 넓은 경험 제공과 산업사회에 적응

할 국민양성을 위한 기능으로의 전환, 만민에게 고등교육기회의 보장 등이다. 그리고 우리나라의 대학은 석사·박사, 종합대학에 치우쳐서 대학의 다양성이 떨어진 획일적 단일발전모형으로 운영되고 있어 다양한 경제적 사회적 요구에 대응하지 못해 교육수요자와 교육성과의 수요자로부터 만족도가 낮은 것도 현실이다. 이러한 시대적 변화는 대학교육의 다양성을 요구한다. 한편 대학은 지식창출과 인적자원을 양성하는 핵심 기능을 수행하며, 대학경쟁력이 미래의 국가경쟁력에 지대한 영향을 미친다. 따라서 올바른 대학교육의 개혁은 다양성을 추구하면서 동시에 경쟁력을 높일 수 있어야만 가능하다. 연구중심대학, 교육중심대학, 기술중심대학의 분화에 따른 대학구조조정 및 특성화를 명확히 할 필요가 있으며, 전국적 기반으로 할 것인지 지역을 기반으로 할 것인지를 결정하여 특성화를 통한 경쟁구조를 적극 도입하는 것이 바람직하다.

끝으로 대학지배구조의 문제는 대학의 많은 문제와 많은 연관이 있는 것으로 분석된다. 국립대학의 경우 지배구조의 문제는 대학의 자율성과 책무성에서 발생되며, 사립대학의 경우는 설립자 혹은 후계자 중심의 지배구조와 투명성과 관련된 문제로부터 발생된다. 우선국립대학의 자율성과 책무성의 문제를 해결하기 위해서는 국립대학을 법인으로 전환해야 한다. 국립대학의 법인화는 국립대학을 교육과학기술부의 한부서로 기능하던 체제로부터 자체 이사회가 지배구조의 정점에서 독자적으로 최종결정권을 가지는 것으로 전환하는 것을 의미한다.

다음 사립대학 지배구조의 문제와 개혁과제에 대해 살펴보자. 우리나라 사립대학은 법적으로는 비영리조직임에도 불구하고 많은 경우 비분배조건이 준수하지 않는 ‘위장형 비영리조직(disguised non-profit organization)’이기 때문에 발생된다. 그리고 많은 사립대학은 법적으로는 비영리조직임에도 불구하고 설립자 혹은 후계자가 주인(owner)의 역할을 수행함으로써 문제가 발생되고 있다. 우리나라 사립대학 지배구조의 관건은 현실적으로 ‘위장형 비영리조직’으로 운영되는 지배구조를 명실상부한 비영리

조직으로 전환시키는가에 있다. 사립대학 지배구조 개혁은 책무성과 투명성, 그리고 정부규제의 완화이다. 우선 사립대학 지배구조의 책무성은 비분배규제의 조건을 준수하도록 법인 이사회가 운영되어야 한다. 사립대학 법인 이사회가 설립자 혹은 후계자의 사적 이익을 추구하지 못하도록 이사회를 구성하는 것이 중요하다. 그리고 대학경영의 투명성은 비분배규제 조건의 준수뿐만 아니라 대학 간 경쟁을 통한 대학의 질적 발전과 대학기부문화의 확대를 위한 초석이기에 때문에 매우 중요한 과제이다. 대학과 관련된 정보의 공개와 엄격하고 통일된 회계기준의 제시, 대학에 대한 내부 및 외부감사를 강화하여야 한다. 또한 사립대학에 대한 책무성과 투명성이 제고된다면 정부는 이사회의 이사의 자격과 선임, 취소에 대한 정부의 직접적인 간섭은 배제하고 정부가 사립대학에 대해 가하고 있는 각종 규제를 완화하여 사립대학의 자율성을 제고하여야 한다.

5. 평생학습의 활성화를 위한 개혁

가. 평생학습의 필요성

평생학습(lifelong learning)은 시간에 구애받지 않고 개인의 역량을 지속적으로 향상시키는 교육의 새로운 형태이다. 그리고 평생학습사회란 누구나 언제 어디서든지 어떤 방법으로도 학습할 수 있는 사회이다. 우리나라가 선진국으로 도약하기 위해서는 20세기적 개인의 생애주기에 따른 학교교육만 가지고 불가능하다. 그러나 지식기반경제가 급속히 진행되면서 ‘교육제도와 노동시장의 불일치(mismatch)’ 현상이 나타났다. 교육제도와 노동시장의 불일치의 문제는 노동공급측면에서는 고학력 실업과 중장년실업의 증대로 나타났고, 수요측면에서는 필요인력의 부족을 호소하는 현상이 대두되었다. 우리가 평생학습사회로부터 기대할 수 있

는 혜택은 정규학교교육문제의 해결, 국가경쟁력의 제고, 실업문제의 해결 등이다.

21세기 지식기반사회는 지식과 정보를 활용하여 가치를 창조하고 그것이 생산성과 혁신에 연결되는 사회로 정보화와 지식발전의 속도가 매우 빠르기 때문 학령기에 습득한 지식은 지식지체현상으로 인해 시장적응이 불가능하다. 이러한 지식기반사회는 경제적인 변화만이 아니라 정치·사회·문화적인 전면적 변화를 초래하는 패러다임의 급격한 변화를 초래한다. 또한 지적 역량(intellectual competences)에 기반을 둔 새로운 기술의 도입과 발전에 기초하며, 다양성, 유연성, 질을 강조하는 새로운 조직 패러다임의 급속한 확산에 기초하고 있다. 지식기반사회에서는 노동하면서 학습하고 학습하면서 노동하는(work to school, school to work) 능력과 의지, 창의성을 가진 노동인력을 필요로 한다. 따라서 적령기 학교교육의 틀에서 벗어나 정보화와 지식진보의 속도에 맞춘 평생학습체제를 구축하여야만 국가경쟁력을 제고할 수 있다.

나. 우리나라 평생학습의 현황과 문제점

지식기반사회에서는 평생직장은 사라지고 직업유지를 위한 평생학습이 요구된다. 평생학습이 원활하게 이루어지기 위해서는 평생교육을 위한 기반시설이 충분히 갖추어져야 한다. 우리나라의 평생교육기관은 2008년 현재 총 2,620의 기관에서 10만개의 프로그램이 운영되었고 1천1백 만여 명이 평생학습을 이수하였다. 우리나라의 평생학습참여율은 매우 낮은 편으로 평생학습에 1번이라도 참여한 가구원의 비율은 2000년 17.2%, 2004년 21.6%로 2000년에 비해 4.4%p 증가하였다.

우리나라에서 평생학습의 문제점으로 지적되는 것은 공급주체별 교육내용의 분절화 내지 파편화, 평생교육기관의 질적 미비, 평생학습에 대한 투자부족, 정보체계의 미흡 등의 문제점 때문이다. 먼저 우리나라 평생학

습의 분절화 내지 파편화의 문제는 학교교육과는 분리되어 직업훈련, 사회교육, 직업기술교육, 인적자원개발 등으로 서로 다른 부처나 기관 혹은 서로 다른 학문적 배경에 근거하여 추진하고 있다. 이처럼 공급자 중심의 분절화와 파편화된 평생학습은 전문성으로 이어지기보다는 평생학습체제의 비효율성과 평생학습의 질적 저급성으로 나타나게 되었다. 평생교육제도는 ‘유사 고등교육기관’으로 자리매김함으로써 정규교육을 보조하는 형태로 머무르고 있다. 그리고 평생학습참여율이 OECD의 국가들과 비교하면 매우 낮은 수준이며, 예산도 매우 열악한 편이다. 또한 평생학습의 실질적 기회를 제공하기 위한 지원제도가 거의 없는 편이다.

다. 평생학습의 원칙과 방향

우리나라의 평생학습의 원칙과 방향은 지식기반사회에 부합되는 개방형 평생학습체계를 구축하고, 평생학습사회를 위한 통합적 기반을 구축하며, 직업능력개발 중심의 평생교육기반이 구축되어야 한다. 먼저 개방형 평생학습체계의 구축은 노동시장의 수요에 부응하는 지식과 기술을 습득하여 고용가능성을 높이도록 하고 취업에 도움이 되는 학습이 되어야 한다. 그러나 우리나라의 평생학습기관은 성인학습자를 유인할만한 양질의 직업능력개발 프로그램을 제공하지 못하고 있다. 특히 고등학생의 대학진학율이 80%를 초과하는 현실에서 대학(원)은 평생학습기관으로서의 기능은 매우 취약한 편이다. 대학(원)은 인적·물적 자원을 확보하고 있기 때문에 학습자들의 선호가 높은 편이지만 공급자 위주의 학습 제공, 성인학습자의 특성 무시, 교육프로그램의 비체계적 운영 등으로 인해 대학(원)이 평생학습기관의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 평생학습이란 ‘우리의 삶이 곧 학습’이라는 의미이다. ‘삶이 곧 학습’이라는 말은 시간, 장소, 내용, 방법 등 제한된 조건과 틀 속에서 규정하려는 시도를 정면으로 부정한다. 즉 과학기술의 급속한 발전으로 지식과 기술개

발의 주기가 단축되고 성인근로자들의 지속적인 능력개발의 필요성이 증대하고 있기 때문에 평생학습에 대한 수요는 증가하고 있으며, 지식정보화사회의 진전으로 성인학습자들이 자기개발, 전직·이직에 대비한 직업능력개발에 대한 수요도 증가하고 있다. 그러나 전통적인 교육방법으로는 지식기반경제에 적응할 수 없다. 그리고 지식기반사회에 부합되는 평생학습의 기반을 구축한다는 것은 학력중심의 사회에서 능력중심의 사회로의 이동을 중궁적 목적으로 한다. 이처럼 지식기반사회로의 진전은 학교와 학교 밖의 경계는 더 이상 무의미하며, 학교중심의 형식적 학습경험만큼이나 학교 밖의 비형식·무형식적의 학습경험도 소중해 졌다. 따라서 지식기반사회에서 생존하기 위해서는 학교는 학교 밖의 학습체제와 연결되는 개방형 평생교육체제가 구축되어야 한다.

다음 평생학습사회를 위한 통합적 기반은 평생학습은 학교교육, 평생교육, 직업능력개발을 포괄하며, 인적자원개발의 유용성도 흡수하는 평생학습에 대한 올바른 개념을 정립하여야 한다. 이를 통해 평생학습은 '교육의 재구조화'와 '사회의 재구조화'를 위한 개념정립이 시급하다. '교육의 재구조화'는 폐쇄적 형식적 의도적 닫힌 교육에서 개방적 비형식적 무의도적 열린 교육으로 교육구조를 바꾸는 것을 의미한다. '사회의 재구조화'는 산업사회에서 지식정보사회로의 이동에 적합한 사회구조로의 전환을 의미하며, 교육이 사회가 필요로 하는 인적자원 양성의 장으로 기능하고 경제발전, 복지증진 및 고용창출의 원동력이라는 관점으로 지평을 확대하는 것을 의미한다.

라. 평생학습사회 구축을 위한 과제

직업능력개발 중심의 평생교육기반을 구축하기 위해서는 학교교육과 같은 체계적인 학습이 이루어지는 곳만을 학습의 영역으로 인정하는 제한된 관점이 아니라 비체계적·무형식의 교육을 포괄하는 열린 관점이다.

이러한 열린 관점에서는 학교, 기업, 지역사회를 학습의 거점으로 삼는다. 기존의 직업교육이 직업교육에 한정된 협소한 의미를 극복하고 인적 자원을 개발한다는 평생교육의 관점에서 접근되어야만 한다. 평생학습 차원에서 직업교육을 강조하는 것은 지식의 생성과 지식에 대한 접근을 제고시켜줌으로써 국민 각자의 취업능력을 강화해주고 경제·사회 안정에도 기여할 수 있기 때문이다.

지식경제사회에서는 노동자들은 광범한 지식의 기초를 가지도록 강요 받고 있다. 이러한 지식에는 단순한 문자해독력(literacy) 만이 아니라 스스로 지식을 획득 가능하도록 하는 학습능력(learning skills), 직업을 바꾸는데 없어서는 안 되는 핵심 기술능력(key technical skills), 팀원들과의 협동심이나 창의력과 같은 사회적 능력(social skills)을 요구한다. 우리나라가 평생학습사회를 구축하기 위한 과제는 전 생애에 걸친 학습권의 보장, 평생학습사회를 위한 인프라의 구축, 직업능력개발 중심의 평생 학습사회 구축 등이다. 우선 전 생애에 걸친 학습권이 보장되기 위해서는 기존의 학령기 중심의 학교체제로부터 성인들의 재교육, 계속교육 및 평생교육을 수행할 수 있는 수 있는 개방적이고 다원화된 평생학습 학교 제도로 개편하여야 한다. 이를 위해 시간제 학생으로 운영되는 대학설치, 대학의 정규과정의 일부 프로그램을 원격교육체제로 전환, 학습계약제(learning contract)의 도입, 원격학습방식의 도입, 근로자와 고용주가 평생학습에 대한 협약체결, 성인교육기관을 통한 평생학습의 활성화와 함께 평생교육기관의 인프라확충을 위한 행·재정지원 강화한다.

다음 평생학습사회를 위한 인프라는 기술인프라, 정보인프라, 재정인프라 차원에서 접근할 수 있다. 기술 인프라의 측면에서는 e-Learning과 같이 첨단정보통신기술을 활용하는 다양한 학습기법의 개발과 보급을 통해 유비쿼터스 학습환경을 구축해 나가야 한다. 정보인프라는 모든 학습 주체들이 용이하게 활용할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 정보인프라의 대상은 노동시장정보, 직업정보, 자격정보, 교육훈련정보의 유기적인

연계와 보편적 제공을 통해 개별 학습자와 학습조직이 언제 어디서나 원하는 정보를 취득할 수 있어야 한다. 재정인프라 측면에서 평생학습 소외계층에 대한 대책이 필요하다. 즉 평생교육을 받을 비용부담이 어려운 계층이나 지역에 대해서는 정부의 재정지원을 통해 소외계층을 최소화하여야 한다. 평생교육 바우처 제도를 도입하여 소외계층에 대한 배려를 하여야 한다. 지역중심의 다양한 학습공동체(learning community)를 형성할 수 있도록 행·재정 지원을 하여야 한다. 지역의 학습공동체는 지역핵심역량 창출의 기반이다.

그리고 성인의 경험학습이 인정되는 학습체제를 구축하기 위해서는 직장·사회에서 취득한 지식·기술 등의 경험학습 결과를 평가하여 대학입학과 편입학의 기회를 부여하고, 학점을 인정함으로써 Work to School의 기반이 마련되어야 한다. 대학당국이 경험학습의 질을 평가하고, 이를 바탕으로 입학과 편입학의 기회와 학점인정의 정도를 결정한다. 이때 경험학습은 직장 및 일상생활에서의 경험, 취미와 재능, 자기주도 학습, 학력으로 인정되지 않는 비정규교육기관의 학습, 현장훈련, 자격취득, 사이버 학습, 해외에서의 교육·훈련·경험 등을 포함한다. 경험학습 인증제도를 활성화하기 위하여 경험학습 인증을 실시하는 대학에 대해 행·재정 지원, 시간제 등록, 사이버 교육의 활성화, 주말 프로그램 도입 등을 통해 근로자의 고등교육 접근기회를 확대한다.

끝으로 지식기반사회에서 근로자는 위험사회에 노출되어 있기 때문에 평생학습을 통해 직업능력을 향상시키고 계발하여 위험사회에 대비하는 것이 요구된다. 이러한 사회경제적 변화에 부응하기 위해서는 직업능력 개발 중심으로 평생교육 정책과 제도가 개선되어야 한다. 이를 위해 평생교육과 학교교육의 연계가 강화되어야 한다. 정규학교교육에서 평생학습사회가 요청하는 ‘자기주도적 학습능력’, ‘학습하는 방식을 배우는 능력’, ‘생애능력교육’ 등을 운영하고 학교와 학급에서 학습조직운영을 적극적으로 지원하여야 한다. 또한 정규학교 재학 중에 평생교육기관에서 취

특한 자격취득, 산업체현장실습, 기능·경진대회 참여실적, 인턴십 참여 등에 관해 종합적으로 기록한 자료를 보존, 관리해 주어 취업시 자신의 경력과 능력을 증명할 수 있는 수단으로 활용하도록 지원한다. 그리고 청년실업자들에게 산업계가 원하는 지식, 기술, 태도를 교육시키는 프로그램을 적극 운영하여 학교교육의 실패를 보완해 주는 제도를 구비하여야 한다. 그리고 평생학습의 필요성과 중요성에 대한 인식을 확산하고 부처간 연계체제를 강화하기 위해 '평생교육훈련위원회'(가칭)를 설치하고 이 위원회가 예산배정권과 정책조정권을 강화함으로써 평생학습의 기반을 마련할 수 있을 것이다.

제1 장

교육선진화의 필요성과 방향

제1절 문제제기

우리나라는 제2차 세계대전 후에 독립한 140여개 국가 중에서 유일무이하게 산업화와 민주화를 이룬 나라이다. 한국은 해방 후 전쟁·분단·가난이라는 역경을 딛고 선진국 수준의 정치민주화 달성, 근대 경제성장과 소득 2만 달러를 달성하였다. 근대화의 성공을 거둔 것이다.¹⁾ 해방이후 우리나라는 자본도 자원도 그리고 신생 독립국을 이끌어갈 인재도 부족하였다. 이런 제약 조건에서 우리나라는 근대화를 이루었다. 가난을 극복하기 위하여 열심히 산업화에 진력해서 성공을 했고 이를 기반으로 해서 민주화에도 성공했다.

이렇듯 우리는 독립이후 건국과정에서 혼란을 극복하고 이어 전쟁으로 위기를 맞기도 했지만 이를 극복했다. 건국의 혼란과 호국의 시기를 거쳐 산업화로 나갔다. 자본도 자원도 기술도 없는 나라에서 산업화를 이룬 것이다. 교육받은 인력이 이를 뒷받침한 것이다. 어려움 속에서도 자식에게는 공부를 시키겠다는 부모들의 열정이 양질의 인력을 길러낸 것이다. 교육이 산업화 성공의 동인이었던 것이다. 우리는 다시 산업화 단계를 거쳐 민주화를 이루

1) 김진현. 일본친구들에게 정말로 하고 싶은 이야기. 2007. 한길사

었다. 민주화를 쟁취한 것이다.

민주화 역시 교육이 힘이 컸다. 짧은 기간에 산업화와 민주화를 이룬 동인의 하나는 분명 교육이었다. 교육이 오늘날 우리나라를 이만큼 발전시켰다는 것에 대하여 이의를 제기하는 사람은 없다. 그만큼 우리사회는 일찍이 교육의 중요성을 인식했고 공부하는데 열심이었다. 배움이 부족한 부모들은 자식이라도 가르치려고 모든 노력을 경주했다. 우리의 부모들은 못 먹어도 자식은 학교에 보내야 한다는 생각으로 자식 교육에 열심이었다. 이렇듯 우리의 부모들의 교육에 대한 열정은 굶주림 속에서도 끊이지 않았다. 이런 노력의 결과가 오늘날 대한민국을 만들어 낸 것이다.

이제 우리나라는 산업화와 민주화를 넘어 한 단계 도약을 준비해야 한다. 21세기 지식정보화 시대는 산업화와 민주화를 이룩했던 시대와는 근본적으로 다르다. 세계는 1일 생활권으로 바뀐 세계화 시대가 되었고, 우리는 세계 어느 곳이나 24시간 열려 있는 사회에 살고 있다. 이런 새로운 사회에 적응하고 경쟁력 있는 국가가 되려면 지난날의 방식에서 새로운 차원으로 변화를 시도해야 한다. 교육도 예외가 아니다. 그러나 우리의 교육은 아직도 산업화 시대의 교육에 얽매어 있다. 획일적인 교육, 입시위주의 교육, 대학진학이라는 하나의 목표에만 몰입하는 구시대의 교육에서 벗어나지 못하고 있다. 사회는 하루가 다르게 변화하고 있는데 우리의 교육은 아직도 산업화 시대의 교육방식에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 이제 우리는 교육의 본질에 대하여 생각하고 현재와 미래의 교육을 구상하여야 한다.

우리는 교육하면 학교교육만 생각한다. 그러나 교육은 학교에서만 이루어지는 것이 아니다. 학교 밖에서 이루어지는 가정교육·사회교육도 중요하다. 지식정보화 사회, 개방사회에서는 학교 밖 교육이 학교 교육 못지않게 중요하다. 무엇보다 중요한 것이 가정교육이다. 사람은 태어나면서부터 의도하던 의도하지 않던 교육을 받고 성장한다. 태어나면서부터 어머니로부터 아기는 훈련을 받는다.

따라서 교육은 가정에서부터 시작되는 것이다. 중요한 것은 인격형성이 이루어지는 기본교육이 가정에서 이루어진다는 것이다. 본인이 의도하지 않았

지만 가정의 분위기나 어른들의 행동에 의해서 자기도 모르게 그것에 익숙해지는 것이다. 이렇게 해서 집안 어른과 이웃 그리고 사회에서 지켜야 할 예의범절 교육이 가정에서 습득되는 것이다²⁾. 전통사회에서는 인성교육과 사회성 교육의 많은 부분이 가정에서 이루어졌다. 그런데 오늘날 우리는 이렇게 중요한 가정교육의 중요성을 간과하고 있다. 이런 현상은 산업화와 도시화로 대가족 제도가 핵가족 제도로 변화되면서 나타나기 시작했다. 산업화는 가정교육의 와해를 가속화 시켰다. 산업화 시대에서 모두가 바쁘게 살다보니 사회의 구성원으로 지켜야 할 도덕이나 예절교육을 가르치던 가정의 역할이 줄어들기 시작했다. 인성교육의 기본은 가정에서 이루어지는 것임에도 이런 것이 점점 박약해지기 시작한 것이다. 산업화와 도시화가 가속화 되고 경쟁사회로 빠르게 진전되면서 가정에서의 인성교육은 점점 멀어져 갔다. 그 대신 오직 경쟁에서 이기기 위한 교육이 가정이나 학교에서 이루어지기 시작했다.

시대가 아무리 변해도 모든 교육의 기초는 가정에서 이루어진다. 사람 됨됨이는 어린 시절 성장과정에서부터 이루어진다. 그래서 교육은 가정에서부터 시작되는 것이다. 그런데 오늘날에는 아동들의 교육이 학교에서 모두 이루어지는 것으로 생각하고 있다. 학교만이 교육의 장인 것으로 생각하고 있다. 교육의 장이라는 것이 가정이라는 것을 잊고 살다보니 오늘날과 같은 풀기 어려운 교육의 문제를 만들어 진 것이다. 분명 오늘날 교육의 문제의 본질은 가정교육의 부재에서부터 유발된 것이다. 그렇다고 학교 교육이 이를 보완하는 역할을 했으면 오늘날 교육의 문제는 그렇게 심화되지 않았을 것이다. 학교 교육역시 시대의 물줄기에 따라서 인성교육과 사회성 교육은 뒷전으로 밀려놓고 경쟁심을 유발하는 능력교육에 중점을 두었다. 사람 됨됨이의 인성교육은 상급학교 진학이라는 당면문제 때문에 항상 뒷전이었다. 상급학교 진학을 위한 학교 교육이 되다보니 진학만을 위한 교육으로 변질되고 아동이나 중고교 시절에 배워야 할 다양성이나 사회성 그리고 자율능력 향상을 위한 자율성과 창의성은 뒷전으로 밀리기 마련이다. 오직 경쟁에서 이기는 것만이

2) 특정 개인이 자신이 속한 집단이나 가족의 집단문화에 적응하면서 무의식적으로 배운 예절이나 취미나 정서를 아비투스(Habitus)라고 한다(민문홍, 현대사회학과 한국 사회학의 위기, 2008: p. 203, 도서출판 길).

목적이 되어 버렸다. 교육의 목적과 수단이 바뀌어져 버린 소위 목적과 수단의 전도현상이 일어난 것이다.

세계화로 지구는 변화와 경쟁이 가속화 되어가고 있는 데 우리의 교육은 우물 안 개구리 형태를 크게 벗어나지 못하고 있다. 정보화와 세계화로 세계는 1일 생활권으로 바뀌어졌는데 우리는 세계시민으로서의 역할에 대한 교육이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러다보니 국제화 능력이 낮을 수밖에 없다. 고등학교 졸업생의 학력이 OECD 국가 중 1위³⁾를 기록하고 있지만 이들의 외국어 능력은 빈약하기 이를 데 없다. 2008년도 들어서 새 정부의 인수위원회에서 영어몰입교육을 하겠다는 발표가 나오고 영어교육에 대한 과열현상을 빚고 있지만 아직은 가야할 길이 멀다. 환경 문제, 자원문제 등 지구적인 문제가 발생하고 있어도 여기에 대한 어린 시절부터 관심과 학습을 유발하는 교육이 제대로 이루어지지 않아 이에 대한 사고형성이 이루어지지 못하고 있다.

세계는 개방화되고 경쟁적인 인재양성에 노력을 경주하고 있다. 우리도 인재를 양성하여야 한다는 당위적 목표에는 모두 동의하고 있지만 개별 정책이나 학교 현장에서 이루어지는 교육은 아직도 폐쇄성에서 벗어나지 못하고 있다. 이런 현상 때문인지 우리나라 대학의 외국인 학생비율은 OECD평균 9.6%보다 훨씬 낮은 0.7% 수준(2006년 기준)이다. 초등학교 학생들조차 보다 좋은 교육환경을 찾아서 또는 외국어 공부를 위해서 외국으로 유학을 떠나고 있는데도 우리는 아직도 교육시장이 열리지 않고 있다. 경쟁이 교육의 질을 높이는 유효한 방법임에도 불구하고 경쟁에 대해서 두려워하고 있다. 이러다보니 교육의 질에 대한 개선이 지체되고 있는 것이다.

대학의 올바른 역할이 하루 속히 정립되어야 한다. 대학의 역할은 미래의 우리나라 발전과 직결된다. 우선 대학은 지성인으로서 각 분야의 지도자적 인재를 키워내는 노력을 해야 한다. 그래서 우리나라 대학에 세계의 우수한 젊은이들이 공부하러 오고 싶어 하는 그런 대학을 만들어야 한다. 국내 대학을 졸업한 젊은이들이 세계의 어느 곳에 가서 일할 수 있는 국제화 능력을

3) 교육과학기술부. 2008 OECD 교육지표. 2008.9.9

키우는 인재를 양성해내야 한다. 세계화 시대가 요구하는 인재 상을 정립하고 여기에 지식정보화 사회에 부응한 인재를 양성해야 한다.

우리 교육의 현주소를 정확히 파악해야 한다. 그래야만 대안을 준비하고 구체적으로 실행 가능한 목표를 세우고 추진할 수 있다. 교육개혁의 방향은 교육선진화이다. 교육선진화를 이루려면 현재 교육체계의 대대적인 개편이 필요하다. 현재의 초중고에서의 평준화를 위주로 한 교육방식에서 벗어나 능력위주의 수월성 교육으로 바뀌어야 한다. 더불어 인성과 사회성을 가르치는 교육의 장으로 개혁되어야 한다. 경쟁에서 떨어진 사람에게는 능력을 향상시키는 별도의 조치가 따라야 한다. 더불어 살아가는 사회가 되기 위해서는 경쟁에서 낙오된 사람에게도 그들의 능력과 적성에 맞는 교육을 받도록 해야 한다. 학생의 미래는 누가 잘되고 못되고 학생시절로 판단할 수 없다. 학생시절 낙오된 학생이 오히려 긴 인생의 여정에서 보면 성공한 사람들이 적지 않다. 따라서 이들에게 교육기회를 넓혀주는 노력이 필요하다. 이것은 사회와 국가의 역할이다. 대학 교육 역시 마찬가지이다. 대학에 진학하지 못한 사람들에게 능력에 맞는 교육을 할 수 있는 대안이 마련되어야 한다.

더불어 사는 사회, 삶의 질을 향상시키는 사회를 위한 개혁의 방향은 공동체자유주의를 신장하는 것이 되어야 한다. 자유주의 고양을 통하여 교육의 질과 수준을 세계적 수준으로 끌어올려야 한다. 그래서 개인은 물론 국가의 지적 수준이 높아져야 한다. 우리가 부족한 것은 배우러 해외에 나가야 하지만 외국인도 우리나라에서 배우려고 많이 들어와야 한다. 수월성 위주의 교육으로 전문 인재를 육성하고 나아가 민주시민으로서의 덕성과 소양, 나눔과 배려의 자세를 통한 협동능력을 길러야 한다. 그런 교육환경을 만들어야 한다.

제2절 교육선진화의 의미와 필요성

1. 교육선진화 왜 필요한가?

현재 우리는 문명사적 전환을 하고 있다. 그 변화의 요인은 세계화와 지식정보화이다. 세계화는 경쟁을 가속화 시키고 있고 지식정보화는 사회구조의 틀을 바꾸어 놓았다. 세계화나 지식정보화에서 중요한 것은 경쟁력이다. 경쟁력은 핵심은 교육받은 사람이 얼마나 많고 그 지식이 얼마나 쓸모가 있느냐에 달려 있다. 그보다 앞서 생각할 것이 교육이 이를 뒷받침할 수 있느냐이다. 우리의 교육이 변화하는 환경에 부응하고 나아가 시대를 이끌어 갈 역할을 할 수 있느냐의 문제이다. 교육선진화는 바로 이런 문제를 풀어나가기 위한 방법론이다. 현재의 교육환경, 제도, 교육의 내용, 교육자 및 학생들의 태도 등을 폭넓게 분석하고 바람직한 개선안을 제시하고 실천하고자 하는 것이다.

교육이 왜 중요한가? 교육은 나라발전의 핵심이다. 교육의 선진화는 시대에 뒤진 또는 경쟁의 시대에 경쟁력을 약화시키는 우리의 현행 교육을 개혁하여 우리나라의 발전을 이끄는 동인으로 작동하기 위하여 필요한 것이다. 교육은 개인의 능력 향상을 좌우한다. 제대로 교육을 받느냐 아니냐에 따라서 미래의 인생이 달라질 수 있다.

교육은 개인적 차원에서 매우 중요한 문제이다. 교육을 잘 받고 못 받느냐에 따라서 사회에서의 주어진 역할이 달라진다. 즉, 교육이 직업선택에 영향을 미친다. 좋은 직업을 선택하면 소득이 높아지고 삶의 풍요를 누릴 수 있다. 교육은 세대간 빈부격차에도 영향을 미친다. 한창 공부하여야 할 학생들이 가정형편 때문에 교육에서 소외되는 경우가 나타난다. 이들이 교육에서 소외되어서는 안 된다. 저소득층 아동들이 교육을 제대로 받아도 주어진 여건은 이들에게 불리하다. 가정에서 배워지는 보이지 않는 교육이 상류층 자제의 아동들에 비해서 주변에서 듣고 배우는 것이 불리하기 때문이다. 이런 현상을 부르디와는 자산 상속에 대응하는 개념으로 문화적 상속이라고

했다.⁴⁾ 그는 “상류사회 자녀들은 그들의 가족으로부터 자연스럽게 물려받은 지식과 정보와 예절을 고등교육을 받는 과정과 사회적 직업을 찾는 과정에서 활용하게 되는 데 이것이 문화적 자본”으로 정의한다. 저소득층이 가난의 대물림을 끊기 위하여 자녀들의 교육만은 어떻게든 시키려는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 국가가 절대 빈곤문제를 해결하기 위한 방법의 하나로 저소득층 자녀들에 대한 교육기회를 확충하려는 정책적 노력을 전개하고 있는 것도 교육을 통해서 탈 빈곤을 유발할 수 있기 때문이다. 이렇듯 교육은 삶의 질 향상은 물론 사회적 신분이동에서도 중요한 역할을 한다.

교육은 사회나 국가적 측면에서도 중요하다. 사회의 발전수준을 이끄는 요인 중의 하나도 교육이다. 교육은 경제성장을 위한 가장 핵심적인 수단이기도 하다. 지식정보화 시대에서는 교육이 경쟁력을 가름 짓는 역할을 한다. 경제성장의 질과 수준을 교육이 결정하는 것이다. 산업화 시대에 있어서 핵심적인 생산요소가 자본·토지·노동이었다면 지식정보화 시대에는 지식과 정보가 핵심적인 수단이다. 부가가치의 주요 원천이 대부분 지식과 정보에서 나오기 때문이다. 그래서 선진 국가 클럽으로 일컬어지는 OECD 국가들은 물론 많은 나라들이 교육개혁을 추진하는 것이다. 이들 나라들이 교육개혁에 힘을 쏟고 있는 것은 경제발전을 통해 사회발전 나아가 국가발전을 도모하고자 하기 때문이다. 교육개혁과 함께 세계 각국은 인재양성과 인재유치 경쟁을 벌이고 있다. 발전에 발전을 거듭하는 중국 역시 보다 한 단계 높은 발전을 위해 인재유치에 노력을 경주하고 있다.

인재는 교육에서 이루어진다. 오늘날에는 인재가 국가경쟁력을 좌우한다. 그래서 세계 주요 국가들은 인재양성을 위해서 교육에 투자를 늘리고 있다. 세계화된 상황에서 다른 나라가 하는 교육방식만으로는 경쟁에서 이길 수 없다. 산업화 시대의 교육방식, 수요자 중심이 아니라 공급자 중심의 사고, 열린 교육이 아닌 닫힌 교육방식으로는 경쟁력을 키울 수 없다. 자율적이고 창의적인 인재를 길러낼 수 없는 것이다. 세계화로 경쟁이 치열해지고 정보화로 세계의 일들이 시시각각으로 전달되고 있는 상황에서 교육은 최소한 변화

4) 민문홍(2008), p. 203.

하는 환경에 부응해야 한다. 오히려 시대변화에 뒤지지 않고 앞설 수 있는 창의력 있는 인재를 길러내야 한다. 그래야 앞선 지식이나 기술 발전을 빨리 흡수하여서 자기화 할 수 있다. 나아가 모방하고 배우는 단계를 넘어 기술 발전을 선도하여야 한다. 이런 성과를 얻으려면 자발성과 창의성을 유발하는 교육이 되어야 한다. 이런 교육이 이루어지려면 사회적으로 자율과 창의가 솟아나는 기풍이 일어나야 한다. 이런 노력은 단기간 노력으로 이루어지는 것이 아니라 지속적으로 진행되어야 한다. 그 방법은 제도적 개혁을 통해 자율과 창의가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 또 수시로 변화하는 환경에 부응하려면 지속적인 교육이 이루어져야 한다. 즉 평생학습이고 평생교육이다. 이런 노력이 이루어질 때 사회적으로 학습 환경이 이루어지고 배우려는 기풍이 진작된다.

오늘의 시대는 지식의 수명이 매우 짧아지고 있다. 이런 발전에 따라가려면 학교를 졸업하고서도 학교 밖에서도 지속적으로 교육을 받아야 한다. 그래서 평생교육과 학습이 필요하다. 국가는 평생교육을 언제, 어디서나 쉽게 받을 수 있는 환경을 만들어 줘야 한다. 새벽에 공부할 사람이 있으면 새벽에 공부할 수 있게 해주고 저녁에 공부할 사람이 있으면 저녁에 공부할 수 있게 해 주어야 한다. 이런 목적을 달성하기 위해 운동장이 있는 학교 시설이 꼭 필요한 것은 아니다. 지속적인 교육이 이루어지는 사회가 따뜻하고 건강한 사회, 풍요한 사회, 경쟁력 있는 국가를 만들 수 있다. 이런 나라가 선진국이다. 교육의 선진화가 필요한 이유는 바로 이런 나라를 건설하기 위한 것이다.

2. 교육현장의 모습과 과제

가. 교육현장의 모습

학교는 개인의 존엄성과 자유의 중요성을 가르치고 이를 바탕으로 공동체의 일원으로서 건전한 사회성과 다양성을 길러주는 곳이어야 한다. 공동체 교육과 사회성 교육이 이루어지려면 어울림이 많아야 한다. 어울림은 또래

친구들과 놀이를 통하여 행해진다. 그런데 요즘에는 그럴 시간이 없다. 학교가 끝나면 학원가기 바쁘기 때문에 친구들과 어울릴 시간이 없다. 그러다보니 어울림에 어색하다.

사회성은 어울림뿐만 아니라 다양한 체험교육에서도 이루어진다. 그런데 다양한 체험을 하기 어렵다. 학교의 자율화가 이루어져서 다양한 교육과정이 만들어져야 가능하지만 우리의 교육은 학교 자체가 할 수 있는 것이 별로 없다. 그러다보니 모든 학교의 교육과정이 고만고만하다. 차별화를 발견할 수 없다. 학생들의 자질이나 수준을 파악하기도 힘들다. 파악을 하더라도 거기에 맞는 교육을 시킬 수 없다. 제도가 그렇게 만들고 있다. 특별활동 시간도 제대로 주어지지 않는다. 입시라는 거대한 장벽 때문에 그런 시간이 주어지기도 학교에서 스스로 활용하지 않는다. 학교에서 못하면 방과 후 학교 밖에서라도 이루어져야 하지만 그것도 안 된다. 관심을 갖는 기관도 많지 않고 특히 학생들이 그런데 갈 시간이 없다. 학원에 가야 하기 때문이다.

가정에서라도 체험학습이 이루어져야 하지만 그것도 쉽지 않다. 학교에서 내준 과제라도 스스로 하도록 하여야 하는데 부모가 도와주고 그렇지 않다면 학원이나 과외선생에게 의존한다. 자원봉사활동까지도 학생 스스로 찾아서 하는 것이 아니라 부모가 찾아서 아이들에게 하는 방법까지 알려준다. 알려주는 것도 아이들에게 자율성과 참여의 가치를 심어주면서 하는 것이 아니다. 이리다보니 자기 스스로 문제를 풀어가는 능력이 배양되지 못한다.

우리의 교육은 학교 교육이나 가정교육에서 자율 학습이나 자율성을 논할 처지가 못 된다. 학생들은 스스로 생각하고 계획을 세우고 공부하는 교육이 아니라 진학에 필요한 것만 한다. 여기에다 미래 사회에서 필요한 것이라고 소문이 나면 또 그것에 몰입한다. 많은 학부모들의 자기의 자녀들이 이런 공부를 시키지 않으면 시대에 뒤떨어지는 것으로 생각한다. 여기에는 아이들의 능력이나 재능은 생각 밖이다. 오직 부모의 생각이 아이들의 교육을 지배한다. 이리다보니 교육이라는 것이 가르쳐 준대로 따라 하는 것을 좋은 것이라고 생각한다. 학생이나 학부모나 교육을 가르쳐 준대로 하면 되는 것으로 생각하는 경향이 강하다. 이 결과는 주입식 교육이 되고 자율성이나 창의성을

배양하지 못하는 교육이 된다.

우리의 교육현장에는 이상한 흐름이 있다. 남이 하면 자기 자식에게도 가르쳐야 한다고 생각한다. 그렇게 하지 않으면 자기 자녀들이 뒤떨어진다고 생각한다. 학부모는 오직 자녀들의 지식 축적에만 관심이 있다. 그래서 성적이 올라가고 희망하는 상급학교에 진학하면 교육이 잘 된 것으로 생각하는 경향이 강하다. 이런 환경에서는 인성도 사회성도 자율성도 창의성도 기대할 수 없다. 한 때 소질을 따지지 않고 예체능 교육을 한 것도 이런 현상의 하나이다. 아이들에게 예능교육을 시키지 않으면 자기 애들이 남에게 떨어진다 고 생각하여 너도 나도 피아노 등 예능교육을 시켰다.

요즘에는 영어가 중요하다고 하여 자기 나라 말과 글도 제대로 배우지 못한 상황에서 영어교육 열풍이 일고 있다. 자기 나라 글과 말을 제대로 한 뒤에 외국어를 배우는 것이 합리적이고 오히려 이것이 외국어 교육에 도움이 되는 것임에도 불구하고 어린 아이부터 외국어 공부에 열중이다. 단지 외국어는 어릴 때 배우는 것이 빨리 배우고 빨리 배울수록 유리하다는 생각이다. 자기 국어에 대한 것을 제대로 배우지 못하는 경우가 있는데도 외국어 교육에 몰입하려는 경향을 보인다.

무엇이든지 한쪽의 지나친 쏠림 현상으로는 제대로 된 교육이 될 리 없다. 이런 상황에서 제대로 된 인성교육과 사회성 교육은 더욱 힘들어 진다. 창의성 교육이 중요하다고 하면서도 학교에서 토론식 교육이 이뤄지지 않고 있다. 각자 다양한 주제를 가지고 토론하는 것이 다양성은 물론 창의성을 길러주는 교육임에도 이런 교육이 제대로 이루어지지 않는다. 말로만 창의성 교육을 강조하고 있다. 과제도 일률적으로 주고 대답도 일률적이다.

같은 과제를 주더라도 학생들의 주어진 상황에서 선택하도록 하고 그 선택한 주제를 가지고 토론을 유도하면 기발한 아이디어도 나오고 탐구력도 길러줄 수 있는데 이런 교육이 이루어지지 않는다. 모든 것이 성적 올리기에 급급한 나머지 이런 교육이 안 되는 것이다. 오로지 성적만 오르면 된다. 고학년의 경우에는 진학만 하면 된다. 이것이 유일한 교육의 목표가 되고 있다. 인성과 사회성 그리고 자율성과 창의성은 말만 가지고 그렇게 되는 것이 아

니다. 가정에서 학교에서 사회에서 그런 교육을 실시해야 되는 것이다. 제도가 이런 것을 모두 유도할 수 없다. 현장의 교사들이 어려움이 있어도 스스로 실천하려는 노력이 있어야 하고 학부모가 이를 용인하여야 가능하다. 이르지 못한 상황에서는 교육의 문제는 풀리지 않는다.

우리의 교육의 문제는 기초교육인 초중고 교육에만 있는 것이 아니다. 대학에서도 마찬가지이다. 대학생은 성인이다. 그런데도 토론문화가 없다. 강의실에서 토론이 이루어지지 않는다. 지금까지 일방적 주입식 교육을 받은 사람보고 대학생 됐다고 토론식 교육을 요구하는 것이 무리이다. 교수가 아무리 토론식 교육을 유도해도 잘 되지 않는다. 이런 상황에서 자율적이고 창의적인 교육은 어렵다. 성인이 된 대학생까지 이런 교육이 이루어지지 않는다면 우리의 미래 경쟁력은 취약해지지 않을 수 없다.

모든 사람들이 우리의 교육현실을 개탄하고 있다. 그런데 문제를 만든 당사자는 다름 아닌 개탄하는 사람들이다. 그런데도 자기는 예외이고 이것은 교육정책의 문제이고 사회의 문제이고 다른 학부모의 문제로 돌린다. 자기는 항상 예외이다. 공교육의 정상화를 말하지만 공교육의 정상화는 학교당국만 노력해서 되는 것이 아니다. 제일 먼저 학부모가 변해야 한다. 그리고 제도가 이 변화를 촉진하여야 한다. 그런데 둘 다 제대로 되지 않고 있다. 현실은 오히려 그 반대로 가고 있다. 모두가 문제를 알고 있는데 푸는 방법이 다르다. 모두가 자기 책임이 아니고 남의 책임, 사회의 책임, 학교의 책임으로 돌린다. 서로 책임을 떠밀고 있다.

공교육에 대한 신뢰가 저하되다 보니 요즘에는 학생이나 부모 모두 학교 교육보다 학원을 신뢰하고 있다. 이런 현상은 학교 교육의 문제라기보다 입시제도 문제이다. 그것도 대학의 입시제도에 기인한다. 명문대학 진학이 미래를 보장한다는 생각을 갖고 있는 학부모가 많은 한 이런 상황은 쉽게 변하지 않을 것이다. 이러니 공교육에 대한 신뢰가 더욱 떨어질 수밖에 없다.

오늘날 입시공부는 청소년들에게 창의력과 정서를 메마르게 한다. 입시위주의 교육은 공부에 매력을 느끼게 하는 것이 아니라 하나의 목적을 위하여 공부할 수밖에 없다는 강박관념을 심어주었다. 이렇듯 입시위주의 공부는

사람 됨됨이 즉 인격 함양이라는 교육목적은 뒤로 가고 입시에 집착하는 획일적인 사고를 가져오는 부작용을 초래하였다. 하나의 가치만 지향하는 의식구조를 낳고 말았다. 이런 교육환경에서 사회적 심성은 길러지지 않는다. 남을 배려하는 공동체 정신은 더욱 길러지지 않는다.

나. 사이버 시대 사회성 교육의 필요성

디지털 기술의 발전은 사이버 세계를 창출하고 있다. 사이버 세계는 가상의 세계이다. 디지털 기술의 발전으로 사이버 세계가 현실화되고 있다. 이미 사이버 세계는 우리의 일상생활 속으로 들어와 자리를 잡아가고 있다. 이 사이버 세계의 선도자들은 선생님도 부모님도 아닌 학생이다. 어린 학생들이 이런 사이버 세상에서는 선생님이나 부모보다 앞서가고 있다. 문제는 사이버 세계에서는 통제가 거의 없다는 것이다. 통제를 하고 싶어도 기대한 만큼 할 수 없기 때문이다. 학생들에게 자율과 책임의식을 충분히 가르쳐 주지 못했기 때문에 사이버 세상의 많은 장점에도 불구하고 부작용에 대한 고민이 있는 것이다.

사이버 세상은 네트워크로 연결되어 있다. 네트워크로 연결되어 있는 사람들끼리 서로 대화를 나누고 놀고 공부하고 연구하는 공동의 장이다. 서로 모르는 사람끼리 공동의 문제나 취미에 대하여 스스럼없이 대화를 하고 고민을 나누기도 한다. 이런 것이 가능하기 때문에 사람들의 사회성이 향상되는 것은 아니다. 자기 고민을 털어놓고 얘기한다고 해서 이들의 고민이 해결되는 것이 아니다. 단지 자기의 고민을 모르는 사람에게 그것도 자기를 알 수 없는 사람이기 때문에 털어 놓는 것이다. 바로 익명성이 이들을 용감하게 만든 것이다. 역으로 생각하면 바로 이 익명성이 이들의 사회성을 더욱 약화시킨다. 부모나 선생님들 그리고 친구와 대화를 통해서 자기의 문제를 해결할 수 있는데도 불구하고 인터넷에서 교류를 통하여 해결하려 한다. 그러다보니 만나고 어울리는 문화를 더욱 기피하려는 성향까지 보인다.

이렇듯 디지털 기술의 발전이 아이들의 교육뿐만 아니라 우리 생활에 많

은 도움을 주고 있고 나아가 사회체제를 바꾸고 있다. 그러나 이런 것이 도움만 주는 것은 아니다. 긍정적 요인 못지않게 부작용도 적지 않다. 정보기술(IT) 혁명은 고용구조의 변화에 따른 실업의 문제, 개인 프라이버시의 침해, 청소년 유해문화의 범람, 대면사회에서의 인간주의와 공동체의 약화현상 등 많은 문제점을 안고 있다. 인터넷의 보편화에 따라 아이들은 가족 및 친구뿐만 아니라 TV나 신문 등 대중매체로부터도 멀어져 결과적으로 원자화된 '비사회적 인간'이 되고 있다. 이 같은 현상은 인터넷에 매달리는 시간이 길면 길수록 개인이 실제적인 인간관계를 갖는 시간이 줄어들기 때문이다. 1950년대 TV 등 대중매체가 쏟아져 나왔을 때 '군중 속의 고독'이 출현했던 것처럼 인터넷의 등장으로 또 다른 종류의 소외된 인간형이 나타났다.

인터넷은 모르는 사람과 대화를 하고 그것도 많은 사람과 소통을 하고 정보를 얻고 있지만 정작 사람에게 필요한 개방적 정신과 자세는 멀어지게 한다. 컴퓨터에 매달리는 시간이 길면 길수록 사람과 어울리기보다 홀로 형⁵⁾ 인간이 되기 쉽다. 그러다보니 사회성은 더욱 약화되어 가고 있다. 이들은 사람을 기피하고 만나면 심지어 히스테리 증세까지 보인다. 사람과의 어울림 대신에 세상의 흐름에 스스로 격리되어 홀로 있거나 컴퓨터에만 몰입함으로써 나타난 현상이다.

이런 다양한 부작용에도 불구하고 인터넷의 생활화는 사이버 교육에 대한 관심을 제고시키고 있다. 학교에 가지 않고서도 사이버 공간에서 영상과 음성을 통하여 교육받을 수 있기 때문이다. 사이버 공간에서의 교육은 시공을 초월하여 언제, 어디서나 자기가 원하는 시간에 자기 홀로 강좌를 들을 수 있다. 학습자 중심의 교육을 받을 수 있는 장점이 있다. 반면에 개인주의화를 가속화 시키는 부작용도 있다. 교실에서 한데 어우러져 배우고 운동장에서 함께 뛰노는 사회적 학습을 사이버 교육에서는 기대하기 어렵기 때문이다.

이런 이유로 아이들이 컴퓨터에 빠지면 빠질수록 인성과 사회성을 가르치는 학교교육의 필요성은 더욱 증가한다. 인터넷의 생활화는 공부할 기회를 증가시키고 지식의 발전에 기여하고 있지만 사람들의 소외감은 해소하지 못

5) 일본에서 이런 홀로 형 인간이 많이 늘어나면서 이들을 Hikikomori(ひきこもり)라고 부른다.

하고 오히려 더욱 고립화를 가속화 시키고 있기 때문이다. 역설적으로 정보화가 진행될수록 인성을 가르치고 공동체 의식을 가르쳐야 할 필요성이 더 높아지고 있는 것이다. 컴퓨터에 익숙한 학생들이 남을 배려하지 않는 위험을 방지하기 위하여서도 공동체를 고양하는 교육이 더욱 필요해진 것이다. 따라서 정보화 시대가 가속화될수록 학교공동체의 복원은 더욱 긴요한 과제이다.

바로 이러한 이유로 교육선진화의 필요성이 요구된다. 오늘날 지식정보화 시대의 사회성은 자율·소통·참여이다. 인터넷 세상에서 사람들은 남녀노소, 지식의 다과, 빈부, 국적 등에 관계없이 만나고 소통할 수 있다. 토론에도 자유롭게 참여할 수 있다. 누구나 하려고 하는 의지만 있다면 언제나 어디서서 자유롭게 소통하고 참여할 수 있다. 바로 이런 교육을 할 수 있는 환경이 디지털 세상이 전개되면서 컴퓨터만 있으면 인터넷으로 가능해졌기 때문이다. 인터넷 세상의 장점은 살리면서 부작용을 방지하여 교육 기회를 높이려는 것이 교육 선진화이다.

교육 선진화는 먼데 있는 것이 아니라 우리 스스로 자율과 창의가 솟아나는 교육환경을 만들어 가는데서 이루어질 수 있다. 교육은 학교에서만 이루어지는 것이 아니다. 학교 밖에서도 공부할 수 있는 사람은 공부할 수 있어야 한다. 바로 평생학습사회의 구현이다. 공부하고 싶은 사람이 있으면 자기 능력과 소질을 고려한 선택에 따라서 최소의 비용으로 공부할 수 있어야 한다. 스스로 공부할 수 있는 사람에게 교육의 기회가 주어져야 한다. 이것은 교육의 자율화에서 이루어질 수 있다.

또한 교육은 세계화 시대, 세계시민으로서의 역량과 능력을 갖추는 교육이 되어야 한다. 그러려면 교육개방은 불가피하다. 개방은 교육운영자에게는 경쟁을 심화시키지만 반면 교육수요자에게는 교육의 선택의 폭을 넓혀준다. 교육개방은 교육 공급자에게 어려움을 주지만 장기적으로 능력을 향상시키는 기회가 되기도 한다. 개방은 자기가 어떻게 받아들이고 대처하느냐에 따라서 결과는 달라질 수 있다.

다. 교육 공동체 구현의 필요성

우리 사회는 모두가 상급학교에 진학하는 것이 목표이다. 자기의 능력과 자질에 불구하고 진학이 인생 성공의 길로 생각한다. 자기의 적성과 맞지 않은 진학이 그 사람에게 불행을 가져오고 또는 공부를 중단하게 만드는 것을 주변에서 보고 있음에도 불구하고 모두가 다 진학에 매달린다. 대학을 졸업하고서도 변변한 직장을 잡지 못하고 사업이나 자영업에서도 성공하지 못하고 지내는 사람을 보면서 우리는 대학에 진학하여야 한다고 생각한다. 진학하지 못한 학생은 애초부터 사회적 낙오자로 생각한다.

그런데 우리 주변에서는 대학을 가지고 앓고서도 인생에 성공한 사람들이 적지 않다. 이런 사람은 상급학교에 가는 대신 자기가 하고 싶은 것을 선택해서 인생의 성공을 거둔 사람들이다. 자기가 학문에 재주가 없다고 생각해서 미리 기술을 배우고 장사를 배우면서 열심히 노력하여서 이룬 성과이다. 우리는 주변에서 이런 사람을 보면서 이런 사람은 예외적이라고 생각한다. 왜 이런 생각을 하는 것인가? 대학진학이 자기 인생을 결정한다는 생각은 무엇 때문인가?

우리의 풍토가 교육이 모든 것을 결정하는 기초 요인이라고 생각하기 때문이다. 하나만 이루어지면 모든 것이 이루어질 수 있다는 단 가치 의식구조 때문이다. 또한 부모가 배우지 못한 한을 자식들이 풀어주기 위한 한풀이도 작용한다. 이런 상황에서는 자식의 재능이나 자질이 어떠한지는 고려대상이 되지 못한다. 선진국의 부모나 사회에서 생각하는 교육과는 거리가 멀다. 우리는 상급학교에 진학하지 못하면 패배자가 된다. 사회에서 아무 것도 하지 못하는 사람으로 취급받는다. 그러나 살펴보면 대학을 졸업한 사람보다 현장에서 기술을 익히고 장사를 익힌 사람들이 더 행복하게 사는 경우가 많다. 우리가 대학을 나와야 한다는 생각을 고치지 않는 한 공동체주의 교육도 공동체적 삶은 기대하기 어렵다. 공동체 교육은 대학을 나오지 않은 사람에게도 더불어 살아갈 수 있는 길이 많다는 것을 인식할 때 가능하다.

교육에 대한 다양한 통계를 보면 우리나라가 선진국보다 교육수준이 낮지

않다. 오히려 높다. 그러나 일반적인 교육수준이 높다고 하더라도 우리의 우수한 인재가 그렇게 많은 것은 아니다. 오히려 선진국은 자기 능력에 맞는 교육을 함으로서 적성과 능력이 어우러진 인재를 양성하고 있다. 이런 환경이 사회적 분업이 조화롭게 형성되는 바탕이 되고 있다. 자기가 할 수 있는 분야에서 열심히 하면 삶의 행복을 찾을 수 있다. 공부에 적성이 없는데 공부를 하려면 공부하는 동안 내내 스트레스만 받다가 중간에 그만두거나 졸업을 하더라도 실력을 갖춘 인재가 되기 어렵다.

진학해서 공부스트레스 받는 것 보다 재미도 있고 자기가 잘 할 줄 아는 것을 찾아 즐겁게 사는 것이 바람직하다. 아이들의 진로가 자기의 적성에 따라 자질에 따라 이렇게 선택되어진다면 얼마나 좋을까? 이런 환경은 아이들이 만들어 가는 것이 아니라 부모와 학교가 만들어 주어야 한다. 그런데 부모와 학교가 학생들의 진학만을 목표로 하여 몰고 가고 있다. 교육은 사람의 적성과 자질에 따라서 다양한 데 입학이라는 하나의 잣대만을 가지고 경쟁에서 이기는 사람만 길러내고 있다. 이 세상은 진학한 학생만 우쭐대며 사는 세상이 아니다. 사람마다 태어난 소질과 능력을 최대한 개발해서 다른 사람과 함께 사는 세상을 만들어 가는 것이 교육의 소임이다.

교육은 개인의 잠재력을 최대한 개발함으로써 인생에서 선택의 기회를 확대하고 사회적 신분의 이동성을 높여주고 삶의 질을 개선시킨다. 이런 점에서 볼 때 교육은 상급학교 진학이 목적이 아니라 개인의 자질과 능력을 향상시키는 것이다. 능력 향상은 교육이 중요한 역할을 한다. 때문에 빈곤한 사람도 자질과 재능이 있으면 교육을 통해 중산층으로 상류층으로 이동할 수 있다. 이렇게 되려면 이들에게 열린 교육기회를 활용할 수 있도록 해주어야 한다. 가난의 대물림으로 인해 생활이 어려운 계층에게 교육 복지적 관점에서 저소득층에 대한 장학금 확대 등 공부할 수 있는 여건을 마련해주어야 한다. 공동체 교육의 필요성과 중요성이 강조되는 이유가 여기에 있다.

자질과 능력이 충분한 경우에도 경쟁사회에서는 불가피하게 경쟁에서 탈락하는 사람이 있기 마련이다. 특히 오늘날처럼 자율과 개방 그리고 세계화 시대에는 교육에서도 경쟁이 심화되기 마련이다. 경쟁은 불가피하게 낙오자를

발생시킨다. 선진화된 사회라면 이런 학생들에게도 제대로 된 교육을 받을 수 있는 기회가 주어져야 한다. 실패한 사람들에게 재기의 기회를 주어야 한다. 자기의 적성과 재능을 다시 돌아볼 수 있는 기회가 되어야 한다. 한번 사회에서 낙오된 사람들에게는 그들의 적성과 그들의 능력에 맞는 것을 발굴하여 이들이 재기할 수 있는 기회를 주어줘야 한다. 한 번의 실패는 오히려 성공의 디딤돌이 될 수 있음을 가르치고 이들이 보다 열심히 공부할 수 있도록 해야 한다. 이 기회는 1차적으로 국가와 사회가 만들어주어야 한다. 다양한 대안학교를 허용하면 이런 니즈는 어느 정도 해결할 수 있다. 교육수요가 있는 곳에는 이를 허용해주어야 한다. 그래서 공교육에서 낙오된 학생들이 자기가 하고 싶은 분야의 공부를 할 수 있도록 해주어야 한다. 그림을 그리고 싶은 사람은 그림을 자유스럽게 그릴 수 있는 환경을 만들어 주고 기계 설비나 이런 분야에 관심을 가진 학생에게는 이런 것을 집중적으로 교육받을 수 있는 환경을 만들어 주어야 한다. 규제로 이들 학교 설립을 억제해서는 안 된다.

이명박 정부에서는 지난 정부와는 다르게 비교적 교육공동체 구현을 위한 노력을 펼치고 있다. 교육환경이 불리하거나 열악한 학생들에게 교육기회를 넓히려는 노력이 보인다. 교육환경 개선을 위한 노력도 보인다. 기숙형 공립 학교⁶⁾ 확대와 자율형 사립고에 저소득층 자녀들에 대한 정원의 일정률 할당이 그 사례이다. 저소득층 자녀에 대한 장학금 지원도 확대한다. 기숙형 공립 고교생, 마이스터 고교생, 자율형 사립고 재학생 중 저소득층 자녀들이 대상이다. 나아가 능력은 있으나 집안 형편이 어려운 학생들을 찾아서 이들을 지원하여 인재로 양성하는 프로그램도 마련해야 한다.

교육은 사회적 신분을 높일 수 있는 동인이 된다. 그래서 교육이 중요하다. 빈곤의 문제도 교육을 통해서 개선할 수 있다. 교육공동체는 바로 우리의 이웃이나 제대로 된 교육을 받지 못하는 사람들에게 교육기회를 넓혀 줌으로서 이들이 당당한 우리사회의 구성원이 되게 하여주는 것이다. 대학 진학만을

6) 농어촌지역과 중소 도시 저소득층 밀집지역에 소재한 고등학교 중 기숙사를 가진 고등학교에는 기숙사에서 24시간 교사의 지도를 받으며 학습할 수 있는 학교이다. 이런 학교는 방학 중에도 활용할 수 있다. 장학제도 또한 확충하고 있다.

목적으로 하는 교육이 아니라 각자의 재능과 소질을 발견하여 이들의 재능과 소질에 맞는 교육기회를 제공하여 자기의 재능을 펼치게 하여주는 것이다. 경쟁에서 탈락한 사람들에게 재기의 기회뿐만 아니라 무조건적인 진학이 아니라 자기 적성에 맞는 교육을 받도록 하는 것이 교육공동체가 추구하는 과제이다.

교육에서 소외되거나 경쟁에서 탈락한 학생들에게는 재기의 기회를 주어야 한다. 이런 노력은 정부와 사회가 하여야 한다. 이들이 사회의 구성원으로서 바람직하게 자랄 수 있도록 제도와 환경을 만들어 주어야 한다. 소년시절의 성적만 가지고 미래를 예측할 수 없다. 아이들은 자라는 과정에서 수십 번 변한다. 초등학교 시절에 공부 잘 하던 학생도 중고등 가면서 떨어지는 경우도 허다하고 초중등학교에서 뒤쳐졌던 학생들이 고등학교와 대학에 가서 공부에 매력을 느끼는 경우도 많다. 중요한 것은 적성과약이다.

적성이 있는 학생들에게 이들 적성을 살려주는 노력이 교육의 1차적 목적이고 과제이다. 문체는 이들에게 지속적인 자극을 주고 또한 이들이 잘하는 분야를 특화시켜서 열심히 하도록 해주는 것이다. 그러면 어느 분야이건 대학에 진학하건 아니하건 바람직한 인재로 성장할 수 있다. 이제는 학교에서부터 일반교육과 직업교육을 구분하는 이분법적 사고를 줄여나가야 한다. 시대는 퓨전화, 통합화 되어 가고 있는데 우리의 교육의식은 아직도 이분법적 논리가 강하다. 세상에는 할 일이 다양하고 많다. 이들이 사회에 기여할 수 있는 방안을 강구하고 자기 적성에 맞는 일을 할 수 있는 직업교육을 강화해야 한다. 이런 의미에서 대안학교, 기술학교, 특수학교 등을 넓혀 나가야 한다. 이런 노력이 교육공동체로 나가는 길이기도 하다.

교육공동체 구현은 소외된 아동들에 대한 교육기회 확충뿐만 아니라 인기는 없지만 국가적으로 필요한 분야에 대한 지원이 따라야 한다. 대학에서도 경쟁과 시장중심의 교육에서 낙오되는 과목이 늘어나고 있다. 소위 문·사·철로 대변되는 인문학이다. 문학, 역사, 철학은 학문의 기초이다. 이런 분야에 대한 학생들이 감소한다고 해서 이들 학과를 폐쇄할 수 없다. 사람들의 인격형성과 삶에 가장 큰 영향을 미치는 것이 이들 분야이기 때문이다. 이런 기

초학문을 학문으로서의 가치와 역량을 키우기 위해서는 국가와 사회차원의 지원이 필요하다.

이런 현상은 인문학뿐만 아니라 자연과학에서도 동일하게 나타나고 있다. 자연과학의 기초과목인 수학, 화학, 물리학 과목에도 국가의 정책지원이 따라야 한다. 이들 기초학문의 발전이 없으면 응용학문의 발전도 기대할 수 없다. 경제가 발전하고 산업구조의 변화가 심할수록 기초분야에 대한 학문의 중요성은 증대한다. 이런 상황에서 기초학문에 대한 지원 없이 기초학문의 발전은 기대할 수 없다. 기초학문에 대한 지원 또한 교육공동체 구현의 또 다른 방법의 하나이다.

교육공동체 구현은 다문화 교육관점에서도 고려되어야 한다. 국제결혼의 증가로 결혼이민자 가족이 새로운 가족유형으로 등장하고 있다. 우리나라에는 국제결혼 비율이 전체 결혼 건수의 10% 이상을 보이고 있다. 국제결혼은 농어촌으로 갈수록 많아지고 있다. 결혼이민자 가족의 안정적인 삶을 유지하도록 하는 것이 중요하다. 특히 이들 자녀에 대한 교육이 중요한 과제가 되고 있다. 다문화 가정에서 겪는 어려움은 다양하지만 이중에서도 자녀들 교육이 심각한 문제로 제기되고 있다. 어머니가 한국어를 제대로 구사할 수 없으므로 해서 이것이 자녀들에게 학습지진아의 요인으로 작용하고 있다. 그렇다면 어머니의 모국어 사용이라는 할 수 있게 하여야 하는데 우리나라의 가정문화가 이것을 쉽게 허용하지 않고 있다.

우선은 외국인 배우자에게 우리말과 글자를 가르치는 노력을 하여야 한다. 그 못지않게 한 가정에 살면서 자국어 사용을 금기시해서는 안 된다. 한 마을에 같은 나라에서 온 배우자가 있다면 이들과 어울림을 갖도록 하여 이들의 모국어 사용을 자연스럽게 인정해주어야 한다. 그래야 자녀들이 한글과 어머니나 아버지의 나라 말도 배울 수 있게 된다. 아이들은 태어나면서부터 어머니로부터 배운다. 그런데 어머니가 아이들에게 말을 가르치지 못하면 아이들은 자라면서 학습지진아가 될 수밖에 없다. 말은 모든 학습의 기본이 되기 때문이다.

외국인 배우자에 대한 한글 교육을 보다 체계적으로 수행하여야 한다. 지

방자치단체 차원에서 적극적으로 해나가야 한다. 우리말 교육과 한글 교육뿐만 아니라 상대국의 언어를 가르치는 것도 모색해야 한다. 일방적인 언어 교육이 아니라 쌍방향의 언어를 가르치는 것은 자라나는 미래세대에게 개인의 경쟁력을 높이는 방법이기도 하다. 이런 노력 또한 교육공동체 구현의 한 방법이다. 소외된 사람들에게 기회를 주고 이 사회의 구성원으로서 참여할 수 있도록 해주는 것이 공동체의 모습이다. 소외된 우리 주변에서 교육공동체적 활동과 이들이 바람직한 교육을 받을 수 있는 기회제공과 환경조성이 필요하다. 소외된 이들에게 교육기회를 넓혀주고 교육기회를 확대하는 것이 교육공동체를 이루는 방법이고 교육선진화의 길이다.

라. 창의적 인재 양성의 과제

오늘날은 한 사람의 인재가 수많은 사람을 먹여 살리는 시대이다. 인재가 그만큼 중요하다는 의미이다. 그래서 세계 각국은 인재양성에 열성이다. 우리나라도 예외는 아니다. 더구나 우리나라의 경우는 저출산의 영향으로 인구가 줄어드는 추세이다. 중진국의 선두대열이 오르기까지 우리나라는 2차 산업 그것도 제조업 중심으로 발전해왔다. 그 발전의 배경에 교육받은 인재와 숙련공이 있었다. 제조업의 성장은 끊임없는 인력공급에서 가능하다. 그런데 우리나라는 머지않아 전체인구가 줄어들 전망이다. 저출산의 영향으로 유아들의 증가율은 줄어들지만 14세 이상 65세 미만의 생산 가능인구는 2010년 전후가 정점이다. 요즘이 생산가능인구가 가장 많은 때이다. 2018년부터는 총인구가 줄어들 전망이다. 이렇게 되면 지속적인 노동인력의 공급은 제약될 수밖에 없다.

제조업이 발전하려면 인력의 지속적 공급이 요구되지만 주어진 조건은 여의치 않다. 이런 상황에서는 선진국으로 가는 길은 더욱 힘든 길이다. 전략적으로 접근하고 추진하여야 가능하다. 같은 일을 하더라도 생산성이 높고 부가가치가 높은 분야로 특화하여야 한다. 제조업과 함께 소위 말하는 서비스 산업 그것도 정보지식산업의 특화에 의한 발전을 해야 한다. 그래야 우리가

지속적인 성장을 하고 선진국으로 진입할 수 있다. 이런 성장을 이끌어가는 주체가 바로 인재이다. 여기서 말하는 인재란 어느 한 사람의 뛰어난 사람뿐만 아니라 국민의 수준이 남의 나라보다 생산적이고 창의적이어 함을 의미한다. 중요한 것은 세계화로 경쟁이 치열해지는 상황에서는 뛰어난 인재만이 우리의 미래를 이끌어갈 수 있다. 창의적 인재가 필요한 이유가 여기에 있다. 창의적 인재는 비단 경제부문에 국한된 것이 아니다. 정치·사회·경제·문화 모든 분야에서 요구된다. 바로 이런 인재를 길러내는 것이 교육이다.

창의적 인재는 자율과 경쟁에서 이루어진다. 이는 교육의 자율화와 개방화로 촉약될 수 있다. 이제 우리의 교육은 국내중심의 울타리에서 벗어나 세계를 대상으로 경쟁하는 교육이 돼야 한다. 그래야 경쟁력을 높여 나갈 수 있다. 경쟁은 자유로운 환경에서 꽃 필수 있다. 각종 규제가 있는 곳에서는 경쟁이 이루어질 리 없다. 우리 현실에서 교육부문의 규제가 많다고 한다. 현장의 목소리도 그러하다. 이런 상황에서는 제대로 된 경쟁이 이루어지기 어렵다. 따라서 경쟁력 있는 인재를 길러내기 위해서 필요한 것은 규제가 적고 자율이 신장되는 환경이 되어야 한다. 여기에서 공정한 경쟁이 이루어져야 창의성 있는 인재가 나올 수 있다. 창의성 있는 인재교육은 어린 시절부터 시작되어야 한다. 가정에서부터 아이들 스스로 문제를 해결하는 능력을 키워야 한다. 부모들은 자녀들의 학교 성적에만 관심 갖지 말고 학생의 자질과 적성을 파악하는데 보다 큰 관심을 두어야 한다.

아이들의 적성과 자질은 교사도 파악할 수 있지만 그래도 부모들이 파악하기 쉽다. 이런 적성을 파악하면 적성을 키우는 방향에서 교육이 이루어지도록 가정과 학교가 협력해야 한다. 이렇게 되려면 학부모와 교사 그리고 학생의 협력이 중요하지만 이 못지않게 이런 교육이 가능하도록 교육제도가 뒷받침해주어야 한다. 앞으로 교육은 산업화 시대의 대량 교육, 획일적 교육으로는 창의성 있는 인재를 길러낼 수 없다. 아이들의 적성에 맞는 다양한 교육을 할 수 있어야 한다.

적성에 맞는 교육 못지않게 아동들의 생각의 폭과 시야를 넓혀주는 교육이 되어야 한다. 우리나라 사람이라도 이제는 세계 사람들과 어울려 살아가

야 한다. 정보화와 인터넷의 생활화는 세계인과 대화와 교류를 넓혀주고 있다. 외국인이 먼 나라 사람이 아니라 이제는 우리 이웃이고 친구이다. 아동들에게 이런 변화된 환경에서 적응할 수 있도록 세계화된 의식을 심어주는 교육이 필요하다. 그러려면 어린이들에게도 우리나라의 국민이면서 세계 속의 한 시민이라는 것을 가르쳐 줘야 한다. 국내에서만 뿐만 아니라 세계 어느 곳에서도 살아갈 수 있는 능력과 시민의식을 가르쳐야 한다. 세계 시민으로서의 역할을 강조한다고 해서 자기 것을 등한히 하거나 몰라도 된다는 것이 아니다. 세계화가 되면 될수록 필요한 것은 자기의 정체성이다. 정체성의 자기의 것을 제대로 아는 데서 이루어진다. 따라서 세계 시민으로서의 교육은 자기의 문화·의식구조에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 세계시민으로서 살아가려면 더욱 중요한 것이 자기의 것을 가꾸고 아끼는 자세이다. 이런 일련의 교육이 가정에서 학교로 그리고 사회교육으로 연결되어야 한다.

가정교육에서는 사람 됨됨이와 인성을 가르치고 학교에서는 자율과 책임을 강조하는 교육이 되어야 한다. 그런데 우리 교육은 한창 자율과 책임의식이 제고되어야 할 중고등학교 시절에 입시공부에 매달림으로서 창의성을 계발하지 못하고 있다. 여기에 평준화 정책은 학생들의 학교선택권을 제약함으로써 자기가 공부하고 싶은 것을 제약하고 있다. 그러다보니 창의성은 더욱 위축될 수밖에 없다. 이제는 우리 교육도 다양성과 자율성을 존중하는 방향으로 나가야 한다.

우리나라 대학교육은 양적팽창으로 고등교육의 기회는 확대되었지만 대학 간 질의 불균형 심화현상이 나타나고 있다. 그래서 소수의 우수대학으로의 진학경쟁은 더 치열해졌다. 왜 이런 현상이 발생하는가? 대학을 나오고 나서도 취업을 못하는 현상이 왜 지속되는가? 이러한 것들은 기본적으로 사회에서 필요로 하는 인력이 공급되지 못하기 때문이다. 대학 간 차별화·특성화 없이 모든 대학의 일반화 현상 때문이다. 이런 형태로는 우리사회가 요구하는 인재는 길러지지 않는다. 대학간의 차별화와 전문화가 이루어져야 한다.

요즘의 대학은 옛날의 상아탑이 아니다. 사회에서 필요한 인력을 공급하는 실용주의적 교육이 이루어져야 한다. 사회에서 필요로 하는 인력을 공급하여

야 한다. 그렇다고 대학 본연의 학문탐구를 게을리 하라는 것은 아니다. 수학이나 철학 같은 학문의 기초분야는 보다 적극적으로 지원해 주어야 한다. 대학이 이런 시대변화에 부응해야 한다. 기본적으로 인구감소로 대학진학 학생수가 줄어들고 있다. 이런 상황에서 생존하려면 지금처럼 획일적인 대학시스템 가지고 안 된다. 다른 대학과 차별화된 특성화를 살려야 한다. 오늘날 대학 간의 경쟁은 이미 국내를 넘어서 세계의 대학과 경쟁하는 시대이다. 대학 스스로 구조조정 없이 생존하기 힘든 시대를 맞고 있다. 세계의 대학들과 경쟁에서 뒤지지 않으려면 스스로 전문화와 특성화를 통하여 차별화 전략을 강구하여 경쟁력을 높여 나가야 한다. 이런 상황에서 정부가 대학에 대하여 규제를 하고 간섭하는 것은 바람직하지 않으며 이제는 더 이상 해서도 안 된다. 인재를 대학에서 양성해야 한다. 인재를 대학이 전문화되고 특성화 될 때 가능해진다는 점을 유념해야 한다.

3. 연구의 범위

인재강국이 되려면 교육이 제대로 되어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리의 교육환경은 여러 면에서 인재강국이 되기에는 역부족이다. 자율을 억제하는 교육규제가 많다. 기본적으로 교육부문에서 정부가 할 일은 교육의 방향설정과 이에 부응한 교육환경 조성이다. 그런데 우리는 이런 교육환경과 거리가 멀다. 규제중심의 교육행정이 이루어졌기 때문이다. 규제는 자율을 억제하고 경쟁을 막는다. 그러다보니 우리학교에는 학생간의 성적 경쟁은 있지만 교사 간 경쟁은 없다. 경쟁은 평가를 유발하게 되는 데 교사 스스로 이를 원하지 않는다. 평준화란 이름으로 학교 간 경쟁도 이루어지지 않고 있다. 학습지도가 뛰어난 선생님에 대한 인센티브도 크지 않다. 그러다보니 경쟁이란 자체를 중요하게 생각하지 않는다. 오히려 경쟁이 학교발전을 저해하고 교권의 신장을 억제하는 것으로 왜곡하기까지 한다.

교육환경의 개선 없이는 경쟁력 있는 인재를 길러낼 수 없다. 21세기 세계

화시대, 정보지식사회에서 선진된 국가를 건설하려면 이 나라, 이 사회를 이끌어갈 수 있는 유능한 인재가 필요하다. 우리는 유능한 인재를 길러낼 수 있는 교육환경을 만들어야 한다. 유능한 인재라고 해서 머리 좋은 천재를 길러내는 것이 아니다. 우선 개인의 품성이 길러져야 한다. 이런 교육은 유·소년기에 중점적으로 시행되어야 한다. 교육은 사회의 구성원으로서 책무를 다하는 책임 있는 인간을 양성해야 한다. 나아가 남을 이용하여 자기의 이익을 챙기려 하기보다 남을 배려하고 사회질서를 지키는 도덕적인 사람을 길러내야 한다. 사회의 구성원으로서 떳떳한 사람을 만들어내는 역할을 교육이 담당해야 한다. 그러려면 교육이 예의와 정직함이 중요한 덕목임을 가르쳐야 한다.

다음 능력 있는 사람을 키우는 교육이어야 한다. 오늘날 지식정보화 시대에서는 한 사람이 많은 사람을 먹여 살리는 역할을 한다. 국가발전 역시 그러하다. 뛰어난 인재가 그 국가의 발전을 주도하는 시대이다. 따라서 시대를 보는 눈을 가진 사람을 길러내야 한다. 이런 인재는 어린 시절의 교육에서부터 이루어진다. 그러려면 오늘날의 교육처럼 일방적인 주입식 교육이 아니라 토론하고 스스로 문제를 풀어나가는 교육이 되어야 한다. 따라서 여기에서 교육은 지식교육을 많이 받는다는 의미뿐만 아니라 자기의 적성과 능력에 맞는 교육을 의미한다. 나아가 스스로 문제를 탐색하고 풀어나가는 자율과 창의성 있는 교육방법이 개발되어야 한다. 성인이 되었을 때 자기 분야에서 성실히 직무를 수행할 수 있는 교육이 되어야 한다. 같은 일을 하더라도 배운 사람이 못 배운 사람보다 노동생산성이 높을 수밖에 없다. 자기가 배운 지식을 활용하고 또한 개선을 위한 연구를 하는데 유리하기 때문이다.

본 연구에서는 지식정보화시대의 부응한 인재와 나아가 미래를 이끌어갈 수 있는 인재를 어떻게 교육하는 것이 바람직한가를 탐색하고 대안을 제시한다. 우선 교육제도를 살펴본다. 현행 교육제도에서 교육의 선진화를 저해하는 요인을 탐색하고 인재양성의 측면에서 제도개혁방안을 기술한다. 이 부문에서 이명박 정부의 인재대국의 교육정책과 관련한 제도의 뒷받침이 필요한 것이 무엇이고 정책수행을 위한 제도의 개선점도 살펴본다.

다음 현행 교육내용 및 교육수행 과정에서 제기된 다양한 문제를 교육의

선진화 방향에서 정리하고 공교육 정상화의 방향에서 실천 가능한 대안을 도출한다. 이를 위해 초중등교육의 정상화뿐만 아니라 고등교육에 대한 진단과 함께 인재 양성을 위한 대학교육의 역할을 탐색한다. 특히 이명박 정부가 추진하고 있는 교육개혁 정책에 대해서도 실천 가능한 방법론을 모색한다. 교육개혁, 대학경쟁력 강화, 평생직업능력 개발, 과학기술 투자, 우수 과학 인재 유치에 대해서도 보다 효과적인 실행방법을 모색한다. 나아가 미진한 정책에 대해서도 대안을 제시한다. 이 과정에서 유념하여야 할 것은 교육선진화의 문제는 기본적으로 중장기적 과제라는 점이다. 때문에 시간이 지나가더라도 일관성이 유지될 수 있는 방향성이 분명히 제시되어야 한다. 이것은 이념과 원칙의 문제이기도 하다. 끝으로 이런 대안을 실현 시킬 수 있는 바람직한 추진체계를 구상하고 그 실천방법을 강구한다.

제 2 장 교육선진화를 위한 제도개혁

제1절 교육에 대한 시각의 정립

우리나라에서 해마다 막대한 인적·물적 자원이 교육에 투입되고 있으나 그 산출은 어떠한가? 교육수요자와 사회의 욕구 내지 요구를 얼마나 효율적으로 충족시켜주고 있는가? 현재의 교육관련 제도는 탈산업화 사회, 정보화 사회, 국제화 사회에서 필요로 하는 창의성을 갖춘 인재를 길러내기에 적합한 제도인가?

우리나라의 교육은 지난 수십 년에 걸쳐 양적으로 크게 확대되어 왔으며, 그 과정에서 경제·사회의 발전에 크게 기여해 왔다. 그리고 오랫동안 교육개혁은 우리의 끊임없는 화두였고, 실제로 교육현장에서는 변화의 물결이 일기 시작하고 있다. 그러나 우리나라 교육은 아직도 많은 문제점을 안고 있는 것도 사실이다. 정부주도의 경제·사회개발전략이 한계에 부딪치고 있는 것과 마찬가지로 정부개입위주의 교육제도·교육정책도 변화를 요구받고 있다.

여기에서는 우선 교육현장이란 바로 교육서비스가 거래되는 시장이라는 관점에서 우리나라 교육서비스 시장의 현황과 문제점을 논하고, 이어서 교육서비스 소비자(진정한) 선호·욕구에 따라 교육서비스의 내용이 결정되어야 한다는 의미의 소비자주의를 확충시키는 방안을 모색해 보기로 한다. 우리는

교육제도·교육정책이 자율과 자기책임의 원칙을 중시하는 방향으로 전환될 필요가 있음을 강조할 것이다. 우리는 또한 교육문제에 대한 광범위하게 확산되어 있는 몇 가지 잘못된 시각을 비판적으로 검토할 것이다.

1. 교육서비스에 대한 수요

학부모는 학부모대로 자녀의 교육에 지대한 관심을 기울이고, 학생은 학생대로 자신의 공부에 많은 노력을 경주한다. 기업 등 조직은 조직대로 직원의 교육에 많은 신경을 쓰고, 정부는 정부대로 교육문제에 깊숙이 관여한다.

교육이 무엇이기 때문에 사람들은 그렇게 많은 에너지를 거기에 투입하는가? 학부모는 무엇을 바라고 돈과 정력을 바쳐 자녀를 교육시키며 학생은 무엇을 얻으려 고등학교·대학교에 진학하고 각종 학원에 등록하는가? 그리고 정부는 왜 교육과 관련하여 각종 규제를 행하고 의무교육을 실시하며 각급학교에 재정지원을 하는가? 기업 등이 직원을 교육시키는 것은 직원이 그 조직의 업무를 보다 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위함이라 한다면, 학부모와 학생의 관점에서 그리고 정부의 관점에서 교육의 목적은 무엇인가?

우선 교육은 그 자체로서 사람들에게 효용을 가져다주는 측면이 있다. 사물의 이치를 깨치고 사회의 작동원리를 이해하면서 얻는 기쁨과 즐거움은 클 수 있다. 또한 큰 보람을 가져다주는 새로운 무엇의 발견과 발명과 창조는 교육이 전제되어야 가능하다.

한편 사람들은 보다 유리한 조건으로 선발되기 위해 교육을 받는 측면이 있다. 다시 말해 사람들은 장래에 보다 좋은 직장을 얻고 이를 통해 보다 많은 소득을 올리기 위한 하나의 투자로서 교육서비스를 구매하는 측면이 있다.

기업 등의 조직은 그 조직에서 일을 잘 할 수 있는 사람을 직원으로 채용하고자 한다. 그러나 직원채용시 기업 등은 어떤 사람이 얼마만큼 능력이 있고 얼마나 열심히 일할 것인지를 잘 모른다. 이때 교육의 정도는 그 사람의 능력에 대한 하나의 신호로서 작용할 수 있다. 교육의 정도와 직무능력 간에 일정한 상관관계가 존재하면, 조직은 직원채용시 교육정도를 그 사람의 다른

요소와 함께 어느 정도 고려할 것이다.

사실 교육정도와 직무능력 간에는 正의 상관관계가 있을 가능성이 많다. 첫째, 교육을 통해 능력이 계발되어 갈 수 있다. 각국의 경제성장의 요인을 분석한 많은 연구에서 그 나라의 전반적인 교육수준의 향상은 전반적인 생산성의 증대에 기여하는 것으로 나타난다. 사실 우리나라의 그 동안의 압축성장은 높은 저축률, 대외 개방적 개발정책 등과 함께 국민교육 수준의 급속한 향상에도 기인한바 큼이 지적되고 있다. 둘째, 교육이 능력을 계발하는 기능을 전혀 갖고 있지 않다 하더라도 교육정도와 직무능력 사이에는 正의 상관관계가 있는 것으로 나타날 수 있다. 교육도 직무의 이해·수행과 마찬가지로 상황에 대처하는 본래적인 능력을 요구한다고 하자. 그리고 교육을 받는 데에는 교육비, 당장 일을 하지 않음으로써 희생하는 소득 등의 기회비용이 발생한다고 하자. 그러면 교육과정을 비교적 수월하게 밟을 수 있는 생애적으로 능력이 많은 사람들이 교육을 더 많이 받고, 교육을 많이 받은 사람들이 보다 나은 조건으로 채용되는 식으로 균형이 이루어질 수 있다. 셋째, 앞에서의 논의와 관련된 것이겠지만 기업 등 조직의 성과가 그 조직의 지대추구 능력에 크게 의존하는 사회에서는 지대추구를 위한 하나의 연결망으로서 기능하는 학벌이 중시될 수 있고, 따라서 조직은 학벌이 좋은 사람을 채용할 유인을 가지게 될 것이다. 이 경우 좋은 학벌 자체가 높은 지대추구 능력으로 즉 해당기업의 관점에서는 높은 직무능력으로 평가받게 된다.

위에서 논의한 바와 같이 사람들은 보다 유리한 조건으로 채용·선발되기 위해 교육을 받는 측면이 있으나, 다른 한편으로 자신의 생산성을 높이기 위해, 보다 많은 부가가치를 창출할 수 있는 능력을 배양하기 위해 교육을 받는 측면도 있음을 간과해서는 안 된다. 자영업을 영위하는 사람의 경우에는 자신의 지식·능력이 사업성과에 그대로 반영될 것이다. 기업 등의 조직에 운 좋게 좋은 조건으로 채용되었다 하더라도 채용 후 제대로 일을 처리하지 못할 때에는 승진에서 탈락하거나 퇴직압력을 받을 수 있음을 감안하더라도, 사람들은 평소에 교육·학습을 통해 능력을 스스로 길러 둘 유인을 가질 수 있음을 이해하게 된다.

어쨌든, 개인의 관점에서 볼 때, 교육을 받음으로써 얻는 이익 (이해의 즐거움 등 교육으로부터 얻는 직접적 효용, 보다 좋은 직장이나 배우자를 얻게 될 가능성 등의 요소를 포함함)이 교육을 받는데 드는 비용 (직접적인 교육비뿐만 아니라 당장 일을 하지 않아 희생하는 소득, 교육과정에서 겪게 되는 육체적·심리적 고통 등의 요소 포함)보다 크다면 그러한 교육은 받고자 할 것이다.

교육은 교육을 받는 사람 본인의 이익에 직접적으로 기여할 수 있음은 앞에서 본 바와 같지만, 교육은 또한 질서외식·공동체외식을 고양시키고 누구나 쉽게 이용할 수 있는 지식·기술의 창출을 가능하게 함으로써 사회전체의 삶의 질과 생산성 향상에 이바지할 수 있다. 개인의 관점에서는 자신 혹은 자녀의 교육정도에 대한 의사결정을 함에 있어 교육이 가져다주는 이러한 외부효과를 고려하지 않을 수 있다. 이 경우 사회전체의 삶의 질과 생산성 향상에 관심을 가지는 정부가 개인의 의사결정에 고려사항으로 들어가지 않는正的 외부효과를 감안하여 교육기관의 직접운영, 보조금 지급 등의 방법으로 교육의 공급을 늘리려고 한다면, 그것은 시혜적 정부의 교육서비스에 대한 수요라 할 수 있다. 출발선 상의 기회균등을 도모하는 의무교육, 재활능력을 제고시키기 위해 사회정책의 일환으로 이루어지는 직업교육, 전반적인 거래비용의 감소에 이바지하는 윤리·도덕의 고양을 위한 사회교육, 시장경제체제의 작동원리를 이해시키기 위한 경제교육 등이 이 범주에 속한다 할 수 있다.⁷⁾

2. 교육서비스의 공급

교육서비스의 공급주체는 학부모, 친지, 대학생, 학원, 사립학교, 국공립학

7) 여기에서 이야기하고자 하는 바는 위에서 언급한 형태의 각종 교육이 정의 외부효과를 갖는다는 것이지, 개인의 관점에서 이들 교육을 수요하지 않는다는 것은 아니다. 예컨대 교양교육, 예절교육은 장기적으로 볼 때 그런 교육을 받은 사람에게 물질적 이익과 정신적 만족을 가져다 줄 수 있다. 특히 정직, 신뢰성 등의 덕목이 중시되는 사회라면 더욱 더 그러할 것이다. 그러나 이러한 형태의 교육이 외부효과를 갖는다는 것은 이들 교육에 대한 개인적 수요가 사회전체의 관점에서 보아 바람직한 수준에 미치지 못함을 의미한다.

교 등으로 다양하다. 교육은 또한 유아교육, 초등교육, 중학교교육, 고등학교교육, 대학교육, 대학원교육 등으로 단계적·중층적 구조를 가지고 있다.

교육서비스를 공급하는 사람이나 단체가 추구하는 바는 무엇인가? 우선 학부모가 초등학교에 다니는 자녀의 공부를 돌봐주는 것은 그 자녀가 잘 되기를 바라기 때문일 것이다. 한편 대학생은 보수를 바라고 중·고등학교 학생의 과외공부를 지도해줄 것이다. 각종 학원, 학습지 공급자도 영업이익을 추구할 것이다. 국가와 사회의 발전에 봉사하기 위해 사립학교를 설립·운영하는 사람들도 있을 것이다.

그런데 교육서비스의 공급과 관련하여 하나의 두드러진 특징으로 들 수 있는 것은 정부개입의 정도가 상당히 강하다는 점이다. 학원을 설립·운영하기 위해서는 일정한 시설 및 설비를 갖추어 주무관청에 등록해야 하고, 학원 강사는 일정한 자격 요건을 갖추어야 한다. 사립학교를 운영하는 학교법인은 필요한 시설·설비·재산을 갖추어 교과부장관의 인가를 받아야 하고, 사립학교 교원도 상당히 엄격한 자격요건을 갖추어야 한다. 국가나 지방자치단체가 설립·경영하는 국공립학교에 대한 정부개입의 정도는 물론 더 강하다. 정부는 다른 한편으로 상당한 정도의 교육재정을 지출하고 있다.

그러면 정부는 왜 교육서비스 공급에 규제나 재정지출을 통해 관여하는가? 교육서비스의 공급을 전적으로 시장 메커니즘에 맡기면 무슨 문제가 있는가? 사실 어느 나라도 교육서비스의 수급을 전적으로 민간시장에 맡기는 경우는 없는 바, 그러면 그 이유는 무엇인가?

우선 교육서비스 시장에 정부가 개입하는 이유의 하나로 들 수 있는 것이 교육서비스의 공급자와 수요자 사이의 정보의 비대칭성 문제이다. 교육서비스의 수요자는 공급자가 얼마나 좋은 질의 교육서비스를 제공할지 사전에 잘 모르는 경우가 많다. 어떤 경우에는 교육서비스를 제공받고 나서도 그 질을 평가하기가 쉽지 않을 것이다. 수요자가 양질의 교육서비스와 저질의 교육서비스를 분별하지 못하여 동일한 가격을 지불하려 한다면, 그리고 양질의 교육서비스를 제공하기 위해서는 사전준비 등으로 더 많은 비용이 들거나 그 제공자가 다른 분야에서 더 나은 대우를 받을 수 있다면, 교육서비스 시장에

는 저질의 교육서비스만이 공급될 것이다. 정보의 비대칭성으로 인하여 이른바 역선택(adverse selection) 현상이 생겨나게 되는 것이다. 이러한 상황에서 교육서비스 공급에 대한 정부의 규제 예컨대 공급자에 대한 일정한 자격요건의 부과는 역선택 현상을 완화시킬 수 있다. 공급자의 질이 최소한 일정수준은 된다는 것을 아는 수요자는 좀 더 안심하고 그 서비스를 구매할 수 있게 되기 때문이다.⁸⁾

교육서비스의 공급자와 수요자 사이의 정보의 비대칭성은 또한 이른바 도덕적 위험(moral hazard) 현상을 초래할 수 있다. 교육수요자가 교육서비스를 제공받고 나서도 그 질을 평가하기 어렵다면 그리하여 열심히 준비하여 양질의 서비스를 제공한 사람과 그렇지 않은 사람이 동일한 대우를 받는다면, 공급자는 양질의 서비스를 제공할 유인이 크지 않을 것이다. 도덕적 위험은 수요자가 공급자의 서비스 질을 평가할 수 있다 하더라도 그 평가가 공급자의 보수·승진 등에 반영되지 않는다면 마찬가지로 발생할 수 있다. 이러한 도덕적 위험을 완화시키기 위해서는 학생이나 학부모의 교사 등에 대한 평가(혹은 진학률 등으로 나타나는 교육의 성과)를 그들 교육서비스 공급자의 보수와 연계시키는 방법, 교사 등에 대해 학교나 정부당국이 감시·감독을 강화하는 방법 등이 동원될 수 있다.

정부가 교육서비스 시장에 개입하는 또 하나의 이유는 앞에서도 이미 언급한 바와 같이 교육은 개인의 의사결정시 고려되지 않는正的 외부효과를 가지고 있다는 점이다. 우리나라도 초등학교 교육을 의무 교육화하여 무상으로 제공하고 있다. 지적생산물은 공공재적 성격(비전유성, 비경합성)을 가지고 있으므로 그 공급을 시장에 맡기면 지나치게 적게 공급된다는 점이 지적

8) 그러나 자격요건의 부과는 역선택 문제를 완화시키는 유일한 방법은 아니다. 자격요건이 부과되어 있지 않더라도 서비스 제공자는 장래의 수익을 위하여 양질의 서비스를 제공한다는 명성을 쌓아가려고 노력할 수 있으며, 불량한 서비스에 대해서는 서비스요금을 환불하겠다는 내용의 보증을 자발적으로 제시할지도 모른다. 각종 공급자가 제공하는 교육서비스의 질을 평가하여 일반 수요자에게 그 평가결과를 판매하는 평가회사가 등장할 수도 있다. 그리고 자격요건의 부과는 그 나름대로 부작용을 가지고 있음도 유념해야 한다. 이미 자격을 부여받은 공급자는 새로운 자격자가 적게 생겨날수록 그 시장에서의 독점적 공급자로서의 이익을 더 많이 얻게 되므로 자격요건을 엄격하게 만들 유인을 갖게 된다. 그 결과 자격요건이 부과되어 있는 서비스분야에서는 기득권자의 영향력 행사 등으로 그 공급이 지나치게 적게 될 가능성이 높다.

되고 있는 바, 이것도 외부효과의 문제로 볼 수 있다. 우리나라에서도 특허제도·저작권제도 등을 운용함과 아울러 대학·대학원 교육에 재정지원을 행하고 교수 등 연구자들에게 연구비를 보조하고 있다.

교육서비스를 정부가 직접 공급하는 것을 정당화할 수 있는 요인으로서는 고정비용에 기인하는 규모의 경제(economy of scale), 다양한 교육서비스를 유기적으로 제공할 수 있게 하는 범위의 경제(economy of scope), 각종 협상비용의 감소에 이바지하는 조정의 경제(economy of coordination) 등을 들 수 있다. 일정 규모 이상의 물리적 공간, 일정 수 이상의 교원 등을 확보하여야 다양한 내용의 교과내용을 효과적으로 교육할 수 있을 텐데도, 특히 저개발 국가에서 교육서비스의 공급을 민간에 맡길 경우 규모의 경제, 범위의 경제를 살릴 수 있는 정도의 대형 교육공급조직이 나타나지 않을 수 있다. 다만 우리나라에서는 다양한 교과과목을 교육하는 상당히 큰 규모의 사립학교들도 다수 있음을 생각할 때 규모의 경제나 범위의 경제 그 자체가 정부의 직접공급을 정당화할 수 있는 요인인지는 약간의 의문이 남는다. 한편 사회생활을 위해 기본적으로 요구되는 지식의 습득과 질서의식·시민의식·공동체 의식의 함양에 기여하는 초등교육을 국가가 담당할 경우 규모의 경제, 범위의 경제와 함께 예컨대 국사·윤리 등 교과목 내용의 조화를 보다 쉽게 이루어냄으로써 상당한 정도의 조정의 경제를 누릴 수 있을지도 모른다.

정보의 비대칭성, 외부효과, 조정의 경제 등의 존재는 교육서비스시장에 대한 정부의 개입을 일응 정당화시켜 준다 하겠으나, 과다규제의 위험, 부패의 발생, 관료의 비효율 등의 요인으로 정부도 실패할 수 있음을 우리는 유념할 필요가 있다. 결국 우리의 과제는 언제 어떻게 정부가 개입할 것인가를 보다 명확히 밝히는 일이라 하겠다.

3. 교육서비스시장에서의 소비자주의

지금까지 우리는 교육서비스시장의 수요 및 공급 측면에서의 특성에 대해 살펴보았다. 교육은 일차적으로 교육을 받는 개인에게 새로운 것을 배우는

기쁨을 안겨다 주고 장래의 보다 많은 소득을 획득할 수 있도록 해주는 기능을 할 뿐만 아니라, 개인의 의사결정 과정에서는 고려되지 않으나 사회전체의 삶의 질과 생산성 향상에 이바지하는 기능 즉 正의 외부효과 내지 공공재적 성격을 아울러 가지고 있다.

그리고 수요자와 공급자 사이의 정보의 비대칭성 문제로 인하여 교육서비스의 수급을 시장 메커니즘에만 맡길 경우 양질의 교육서비스는 제공되지 않게 되는 역선택 및 도덕적 위험 현상이 생겨날 수 있다. 또한 교육서비스의 공급에는 규모의 경제, 범위의 경제, 조정의 경제가 작용할 수도 있다.

이른바 소비자주권 내지 소비자주의는 기본적으로 소비자의 선택에 공급자가 민감하게 반응할 수밖에 없는 상황을 일컫는다. 소비자주의가 확립된다는 것은 소비자의 선택에 따라 어떤 재화와 어떤 용역이 얼마만큼 공급되는지, 어떤 공급자가 성공하고 어떤 공급자가 실패하는지 등이 결정될 수 있도록 법적·제도적 환경이 정비된다는 것을 의미한다. 소비자주의의 확립은 소비자후생을 증대시킬 뿐만 아니라, 시장실패요인이 크게 존재하지 않을 경우 효율적인 자원배분을 통하여 사회전체의 복지를 향상시키게 된다는 점은 경제학의 기본명제 중의 하나이다.

지금까지의 이른 바 교육개혁 과정에서 수요자중심, 소비자중심의 교육을 실시할 것이 하나의 중요한 과제로서 제시되어 왔다. 그러면 과연 수요자중심 교육 내지 교육서비스시장에서의 소비자주의는 무엇을 의미하는가? 아니면 어떤 의미를 가져야 하는가? 교육소비자로서의 학생 내지 학부모의 주문에 그대로 응한다는 것 혹은 모든 교육을 시장기능에 맡긴다는 것을 의미하는가? 정부가 개입하여야 한다면 어떤 식으로 개입하는 것이 수요자중심교육의 이념에 부합하는 것으로 되는가? 여기에서는 이런 문제를 앞에서 논의한 교육서비스시장의 특성과 관련시켜 살펴보기로 한다.

교육은 상당부분이 삶의 초반기에 이루어진다. 유아교육·초등교육은 가정에서 이루어지는 것이든 학교에서 이루어지는 것이든 피교육 학생들의 가치관이나 선호체계의 형성에 지대한 영향을 미친다. 연소자는 노동을 할 때의 생산성은 낮은 반면 감수성이 예민하여 학습능력은 뛰어나므로, 일생소득의

극대화를 위해서는 소년기에 보다 많은 교육투자를 하는 것이 유리하다는 것도 교육이 주로 삶의 초반기에 이루어지게 되는 이유 중의 하나이다. 그러나 이 경우 교육을 받는 유아기·소년기학생은 교육의 가치를 제대로 평가할 능력이 없다. 결국 이 시기 교육에는 학부모의 온정주의(paternalism)에 기초한 배려가 필수적으로 요청된다. 따라서 판단력이 미숙한 학생의 요구를 그대로 받아들인다는 것이 이른바 수요자중심교육의 내용으로 될 수 없음은 자명하다. 사실 학생들의 판단력을 키우는 것은 교육의 가장 큰 기능 중의 하나라 할 수 있다.

그러면 연소자에 대한 학부모 등의 배려를 전제로 하면 수요자중심교육은 학생과 학부모 등의 요구를 충족시키는 것을 의미하는가? 교육수요자는 학부모를 여기에 포함시킬 경우에도 여전히 어떤 교육이 효과적이고 바람직한 것인지 그리고 어떤 공급자가 높은 질의 교육서비스를 제공하는지 잘 모르는 경우가 많다. 이러한 정보의 비대칭성 문제를 감안하면 수요자중심교육은 단순히 수요자의 주문에 응한다는 것을 의미하는 것은 아니고 교육전문인인 교사 등이 교육받는 대상의 실제적 능력과 잠재적 가능성에 비추어 요청되는 교육적 필요를 판단하고 나아가 이를 충족시켜 준다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다. 즉 교육은 신뢰재로서의 성격을 강하게 가지고 있고 따라서 교육서비스 공급자의 사명감 내지 윤리감이 교육의 성패를 결정짓는 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

교육의 정도와 내용이 전적으로 시장기구를 통해 결정되는 것이 바람직하지 않은 것으로 되는 이유로는 교육은 신뢰재로서의 성격 외에도 개인의 의사결정 과정에서는 고려되지 않는 정의 외부효과를 가진다는 점을 들 수 있다. 교육을 통해 고양되는 질서의식, 시민의식은 공동체에 있어 하나의 공공재 내지 사회간접자본을 이루며, 교육과정과 밀접하게 연결되어 있는 지식인 사회의 형성과 기술인·기능인의 상호교류는 사회전체의 학문수준과 생산능력의 향상에 이바지한다. 결국 교육에는 국가 내지 공동체 차원의 온정주의에 기초한 개입이 요청되는 측면이 있다.

이렇게 본다면 진정한 의미의 수요자중심교육은 학생·학부모의 요구뿐만

아니라 공동체적 요구를 반영하면서 피교육자의 잠재적 가능성을 전문가로서의 교육서비스 공급자가 사명의식을 가지고 살려내는 것을 의미한다 하겠다.

여기에서 한 가지 언급할 점은 정보화·세계화가 작금 급격히 진행되고 있고 앞으로 더욱 가속화될 것이라는 사실이다. 정보화·세계화의 진전은 경제적 관점에서 보면 특화와 분업의 정도가 더 심화된다는 것을 의미한다. 그와 함께 다양성과 창의성이 더욱 더 중시되어 갈 것이다. 그리고 무수히 많은 사람들에게 흩어져 있는 지식과 정보를 조직적·생산적으로 활용하게 하는 메커니즘으로서의 중앙계획보다는 자생적 시장질서가 더욱 더 우월한 것으로 되어갈 것이다.

결국 정보화·세계화의 진전과 함께 다양화된 교육, 창의성을 키우는 교육에 대한 수요가 개인의 차원에서건 공동체의 차원에서건 증대되어 나갈 것이다. 그리고 그러한 다양화된 교육, 창의성을 키우는 교육은 보다 많은 부분이 시장기구를 통해 이루어질 때 가능하다. 왜냐하면 사회가 커지고 다양화됨에 따라 그리고 특화와 분업의 정도가 심화됨에 따라 국가의 직접통제 하에 사회를 운영하는 것이 점점 더 어려워지기 때문이다.

우리나라 교육은 지난 40~50년 동안 양적으로 질적으로 괄목할 만한 성장을 이룩하였다. 그러나 지금의 관점에서 보면 진정한 의미의 수요자중심교육과는 거리가 먼 측면이 많다. 학생·학부모의 요구가 잘 반영되고 있지 못할 뿐만 아니라 공동체적 요구가 효율적으로 반영되고 있지 못하다. 교육서비스 공급자의 좁은 이해관계에 의해 피교육자의 인적 구성과 교육의 내용이 정해지는 일이 다반사다. 이른바 공급자위주의 교육이 행해져 온 것이다. 정부의 교육에 대한 개입도 그 범위와 방법 등의 측면에서 원칙이 잘 확립되어 있다고 보기 힘들다.

진정한 의미의 수요자중심교육을 이루기 위해서는, 교육서비스시장에서 소비자주의를 확립하기 위해서는, 어떻게 해야 하는가? 우리나라 교육서비스시장의 현황과 앞에서 언급한 정보화·세계화 추세를 감안할 때 가장 유력한 방안은 교육에 대한 정부규제를 정비함과 아울러 교육서비스시장에서 경쟁을 활성화시키는 길이다. 교육현장의 자율적 판단의 폭을 증대시키는 한편 학

생·학부모 등 교육서비스 수요자가 교사·학교·학원 등 교육서비스 공급자를 선택할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 이러한 시장 메커니즘 내지 퇴출 메커니즘에도 한계는 있다. 담임교사가 마음에 들지 않는다고 반을 옮기고 학교가 마음에 들지 않는다고 전학을 하는 것은 학교가 부담하는 관리비용이나 학생·학부모가 부담하는 이전비용의 측면에서 쉽지 않을 수 있다. 이러한 퇴출 메커니즘의 한계를 고려하면 소비자중심교육을 이루는 또 하나의 방법인 목소리 메커니즘의 중요성의 부각된다. 학생·학부모가 집단적으로 혹은 개인적으로 학교 당국에 대해 의사를 표시하고 잘못된 것을 시정하도록 요구하는 것 등을 내용으로 하는 목소리 메커니즘은 그 표시·요구사항이 공공재적 성격을 띤 것이 많다는 점에서도 활성화될 필요성이 크다.

4. 사교육비·과외 등의 문제

우리나라 총교육비의 총국민소득 대비 비율은 국제적으로도 결코 낮은 수준이 아니다. 그러나 사교육비의 규모가 공교육비의 규모보다 오히려 큰 경우는 외국의 예에서 찾아보기 어렵다. 교육부분에서 사교육이 차지하는 비중이 너무 클 경우 효율성 측면과 형평성 측면 모두에서 문제가 발생할 수 있다. 신뢰재로서의 교육서비스, 공공재로서의 교육서비스를 규모·범위·조정 의 경제를 살리면서 보다 효율적으로 공급할 수 있는 쪽은 사교육이라기보다는 공교육일 수 있다. 그리고 교육기회의 분배가 주로 사교육비의 부담능력에 따라 이루어진다면 이는 형평성의 관념과 어긋나는 것으로 될 것이다.

그러면 우리나라의 경우 사교육비의 규모가 그렇게 커지게 된 원인은 무엇인가? 한마디로, 공교육이 그 동안 제 기능을 하지 못했기 때문에 사교육의 비중이 그렇게 커졌고 따라서 공교육의 내실화만이 사교육의 비정상적인 확대를 막을 수 있다고 생각한다.

공교육은 상급학교 진학을 위한 교육수요든 예·체·재능 부분의 교육수요든 더 잘 충족시킬 수 있어야 한다. 학교는 교육기자재를 확충하는 등 교육여건을 개선하고, 학생간의 학력차를 감안한 수준별 교육을 적극 실시하며,

각종 방과후 활동을 확대 제공할 필요가 있을 것이다. 나아가 적어도 사립 중고등학교의 경우 평준화제도를 폐지하여 학교에게는 학생선발권을, 학생에게는 학교선택권을 부여하고, 사립 중고등학교의 학생 납입금수준에 대한 규제는 이를 대폭 완화하는 등의 조치를 취함으로써, 자율에 기초한 경쟁이 작동하도록 여건을 마련할 필요가 있을 것이다. 요컨대 공교육이 경쟁요소의 확대도입을 통해서건 목소리메커니즘의 활성화를 통해서건 교육서비스 수요자의 요구를 보다 더 잘 충족시킬 수 있는 여건을 갖출 때에 비로소 사교육의 비정상적인 확대를 막을 수 있다.

그 동안 우리사회에서는 사교육비를 줄이기 위한 과외대책에 대해 많은 논의가 있어 왔다. 자녀교육을 위한 사교육비부담 특히 과외비부담이 가계에 큰 부담을 줄 뿐 만 아니라 계층간의 위화감까지 불러일으키고 있다는 문제의식이 그러한 논의의 밑바탕에 깔려 있다. 그러면 우리는 과외에 대한 정부 대책에 대해 어떤 시각을 가져야 할 것인가?

과외를 포함한 모든 사교육 서비스에 대한 개인의 구매행위는 그 개인의 관점에서 보아 합리적으로 선택된 행위일 것이다. 상급학교 진학을 위해서건 예체능을 익히기 위해서건 개인은 일정한 교육서비스에 대한 수요를 가지고 있을 것인 바, 그러한 교육서비스 수요와 공교육에서 얻을 수 있는 것을 비교·판단하여 그 개인은 사교육서비스를 얼마만큼 구매할 것인지를 결정할 것이다.

교육서비스시장의 경우 서비스 공급자와 수요자 사이의 정보의 비대칭성으로 이른바 역선택 문제가 야기될 수 있고, 이 때 예컨대 공급자에 대한 일정 자격요건의 부과는 역선택 현상을 완화시킬 수 있음은 앞에서 언급한 바 있다. 그러나 이 때의 문제의식은 정부의 적절한 개입이 없을 경우 공급자와 수요자 쌍방에 이익이 되는 거래가 일어나지 않을 수 있다는 점이다. 즉 시장의 소멸 내지 지나친 위축을 막기 위해 정부개입이 필요할 수도 있다는 것이다. 거기에 비해 과외규제는 이미 활발하게 일어나고 있는 거래를 규제하는 것으로서 그 취지를 달리한다.

공급자와 수요자의 자발적 의사에 근거한 거래는 특별히 윤리적으로 문제

가 있거나 부(負)의 외부효과를 유발시키지 않는 한 사회후생의 증대에 기여한다. 정보의 비대칭성으로 질이 낮은 교육서비스가 제공될 위험도 있으나, 교육서비스수요자는 스스로 그런 위험을 의사결정시 고려하게 마련이다. 질 낮은 교육서비스가 제공된 것으로 판단하는 경우 수요자는 채무불이행을 이유로 손해배상을 청구하든지, 공급자를 교체하든지 할 수 있다. 사적 계약관계에 대한 정부규제는 그 실효성도 의문스럽다. 서로에게 이익이 되어 이루어지는 계약이므로 적발해내는 것이 쉽지 않다. 혹시 적발되면 당사자도 주위에서도 운이 나빠서 적발되었다고 생각할 것이다. 실효성 있는 단속이 이루어지려면 상당한 인력이 동원되어야 하겠지만 그 단속은 무엇을 위한 단속인가?

이른바 쪽집게 과외는 수험생에게 실질적인 도움도 주지 못하면서 거액이 오가므로 단속되어야 한다는 주장이 있다. 그러나 수험생에게 실질적인 도움이 되는지 않는지는 당해 수험생 혹은 그 학부모가 판단할 문제이다. 과장광고나 사기가 있었다면 수험생 측에서 계약위반 내지 불법행위에 기한 손해배상을 청구하거나 형사고발을 할 수 있을 것이다. 물론 과외교습자가 예컨대 수험생이 진학하고자 하는 대학의 예체능분야 교수라든가 수험생이 다니고 있는 학교의 교사인 경우는 입학부정을 유발할 가능성, 공교육의 내실을 허물어뜨릴 위험성 등의 부작용이 있으므로 그런 과외교습은 단속될 필요가 있다. 그런 예외적인 경우를 제외하면 대부분 형태의 과외는 이를 사법관계에 맡길 것이지 단속대상으로 삼을 것은 아니라 하겠다.

고액과외는 계층간 위화감을 조성하므로 단속되어야 한다는 주장이 있다. 그러나 그만한 부를 가진 사람이 자식의 교육에 그만큼 투자하는 것이 윤리적으로 문제가 되는 행위인가? 낭비적·소모적인 곳에 돈을 쓰는 것보다는 오히려 가상한 행동이라 할 수 있지 않겠는가? 사교육비의 비중이 비대해져서 교육기회 특히 대학 등 고등교육에의 접근기회가 부나 소득의 크기에 크게 의존하게 되는 상황은 교육기회의 형평성 측면에서 문제가 있음은 앞에서도 언급했지만, 그렇기 때문에 고액과외가 단속되어야 한다는 것은 설득력이 없다. 교육기회의 형평성 문제가 교육서비스시장에 정부가 개입할 하나의 중

요한 요인을 제공함은 물론이다. 정부가 무상의 의무교육을 제공하고 교육재정지원을 하는 중요한 이유 중의 하나가 교육기회의 형평성 추구에 있다. 그러나 이러한 정부의 개입은 당사자간의 자발적 거래를 전제로 하면서 외부효과 등으로 인한 시장왜곡을 시정하자는 것이지 서로에게 이익이 되는 자발적 거래 자체를 단속하자는 것은 아니다.⁹⁾

학원운영과 관련한 정부규제도 그 근본목적은 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다. 학원설립에 대해 시설 등 일정기준을 요구하고 학원 강사에 대해 일정 자격기준을 부과함은 교육서비스 수요자에 대해 최소한 일정 수준의 서비스 질을 보장해 주는 기능을 함으로써 이른바 역선택 현상을 완화시키는 데에 주된 의의가 있다 하겠다.¹⁰⁾ 일단 자격요건을 갖추어 설립된 학원은 양질의 교육서비스를 제공하면 많은 이익을 낼 수 있고 그렇지 못하면 손해를 보게 되는 경쟁여건에 직면하도록 하는 것이 사회적으로 바람직하다. 어떤 (자격 있는) 강사를 채용하고 얼마만큼의 수강료를 부과할 것인지는 그 학원의 자율적 결정에 맡겨야 한다.

사교육 내지 과외는 공교육에 대해 대체성 및 보완성을 아울러 가지고 있다. 공교육보다 사교육이 효율적으로 제공할 수 있는 교육서비스 분야가 있을 수 있고, 이러한 보완적 사교육은 장려될 필요가 있다. 한편 사교육이 공교육을 지나치게 대체하고 있다면 그 해결책은 공교육의 내실화에서 찾아야 할 것이지 사교육의 억제에서 찾을 것은 아니다. 공교육이 제 기능을 수행하지 못하면 사교육이라도 그 기능을 수행하도록 해야 한다. 사교육의 이상적 비대는 교육의 형평성 등의 측면에서 문제일 수 있지만, 공교육의 부실에 대한 하나의 지표(barometer)로서 나타나는 현상을 대증요법으로 억누르는 것은 철학의 부재이고 정책의 과탄이다.

9) 고액과외와 함께 이른바 과소비도 계층간의 위화감 조성을 이유로 사회적 지탄의 대상이 되곤 한다. 그러나 계층간 위화감을 줄이는 방법은 부유층의 소비행태를 규제하는 데서 찾을 것이 아니라 불로소득과 검은 돈의 원천을 줄이고 과세형평을 꾀하는 데서 찾아야 한다. 고액과외·과소비를 문제 삼는 대부분의 매스컴 보도는 근본문제는 호도하면서 허위의식을 조장하고 있을 뿐이다.

10) 한편 자격요건이 부과되어 있는 서비스분야에서는 기득권자의 영향력 행사로 그 공급이 지나치게 적게 될 위험이 있음을 정책당국은 항상 유념하지 않으면 안 된다. 기존 학원들은 신규진입을 규제하는 정책뿐만 아니라 학원이 제공하는 교육서비스와 대체관계에 있는 개별 대학생 등에 의한 과외를 단속하는 정책에 대해서도 공동의 이해관계를 가질 가능성이 크다.

제2절 교육 분야 제도개혁의 기본 방향

1. 경쟁요소의 확대도입

교육서비스시장에서 소비자주의를 확립하기 위한 가장 유력한 방안은 경쟁의 요소를 확대도입하는 것이라 할 수 있다. 경쟁의 활성화를 위한 기반을 조성하기 위해서는 많은 정책과제가 우리 앞에 놓여 있다. 여기에서는 중요하다 생각되는 몇 가지 정책과제에 대해 살펴보기로 한다.

우선 교육서비스의 공급자에 대한 각종 진입제한을 과감히 완화할 필요가 있다. 교육과 같은 전문 서비스시장의 경우 공급자와 수요자 사이의 정보의 비대칭성으로 이른바 역선택 현상이 생겨날 수 있고, 자격요건의 부과는 이러한 역선택 현상을 완화시키는 것으로 될 수 있음은 위에서 언급한 바 있다. 그러나 이러한 자격요건의 부과는 순기능보다는 역기능으로 작용할 위험이 농후하다. 자격요건을 심사하는 관료는 기존 자격자들의 이해관계에 포로로 될 수 있고 나아가 자격요건의 심사과정에서 부정부패가 개입될 소지가 있다.

기존공급자들은 공급과잉을 외치면서 신규진입을 막으려 노력하고, 관료들은 부실 방지와 공익확보를 위해 엄격한 심사를 하지 않으면 안 된다고 주장하는 경향이 있다. 그러나 많은 경우 경쟁의 활성화는 소비자 후생, 나아가 국민전체의 후생을 증진시키는 쪽으로 작용한다. 역선택현상도 자격요건의 부과보다는 평판, 브랜드네임, 보증 등 시장 자생적 선택보조 장치의 형성을 통해 완화 내지 해소시키는 편이 대부분의 경우에 보다 더 바람직하다고 생각한다.

앞으로는 사립 대학교, 초·중·고등학교, 각종 학원 등의 설립을 보다 쉽게 할 수 있도록 제도정비가 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 교수·교사·강사 등의 자격요건도 정부가 일률적으로 그것도 지나치게 엄격하게 정할 것이 아니라, 정부는 제한된 범위 내에서 최소한의 자격요건만 정하고 학교·학원

이 학생·수강생들의 수요를 감안하여 교수·교사·강사 등을 채용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

다음으로 각급 학교에 대한 정부의 과도한 규제가 대폭 완화되어야 경쟁이 활성화될 수 있다. 경쟁은 자율결정과 자기책임의 원리 하에서만 실질적인 의미를 가진다.

우선 학생선발은 기본적으로 개별학교의 자율에 맡겨야 한다. 중·고등학교의 평준화제도는 이를 폐지하여 학생선발권을 각급 학교에 부여할 필요가 있음은 이미 언급한 바 있지만, 특히 대학의 경우에는 학생 선발의 기준과 절차를 각 대학의 완전한 자율에 맡기는 것이 바람직하다고 본다. 대학의 자율적인 학생선발이 보장될 경우, 각 대학은 정보화·세계화 사회의 요구를 반영하여 경쟁적으로 다양한 기준에 기초하여 진정한 잠재력·창의력을 가진 학생을 선발하려고 노력할 것이다. 따라서 자율적인 학생선발의 보장은 현재의 입시위주 교육, 암기위주 교육을 창의력을 살리는 교육, 학생의 소질과 관심에 부합하는 교육으로 전환시키는 계기를 제공할 것으로 보인다.

대학의 학생선발을 각 대학의 자율에 맡기는 것과 동시에 각 대학의 총정원과 학과별 정원에 대한 정부의 규제를 대폭 완화할 필요가 있다. 총정원은 일정기준을 만족시키는 범위 내에서 대학이 자율적으로 정하도록 하고, 학과별 정원은 전적으로 대학의 자율에 맡기는 것이 바람직할 것으로 보인다. 학과별 정원을 정부가 규제하지 않을 경우 예컨대 인문사회계열의 비대화 내지 산업인력 양성 측면에서의 차질발생 등 부작용이 나타날 것이라는 우려가 있을 수 있으나, 많은 경우 그러한 우려는 기우에 지나지 않을 것으로 생각한다. 시장의 힘은 사회의 요구에 각 대학이 반응하지 않을 수 없도록 만들 것이다. 단기적으로는 전공분야별 교수의 숫자 등의 요인에 의해 학과별·전공별 정원이 책정될 수 있으나 장기적으로는 사회의 요구, 학생의 요구가 각 전공분야의 학생수를 결정하는 주된 요인으로 되어갈 것이다. 이와 관련하여 각 대학에서 최소전공인정학점제, 복수전공제를 도입하고 전과기회를 확대하며 교과과목의 다양성과 융통성을 제고시켜가고 있는 추세는 바람직한 방향으로의 변화라 아니할 수 없다. 물론 교육서비스의 수급을 전적으로 시장에

말길 경우 외부효과 등을 고려했을 때 사회적으로 바람직한 수준·숫자만큼 학생들이 전공분야로 선택하지 않는 학문분야가 있을 수 있다. 이 경우에는 면밀한 분석에 기초하여 그러한 학문분야에 대해 연구비·장학금 지원 등 경제적 유인을 제공하는 것이 올바른 정책방향이지 학과별·학문분야별 정원을 물리적으로 규제하는 것이 올바른 정책방향은 아니다.

교육서비스 시장에 경쟁의 요소를 확대도입하는 문제와 관련하여 교원에게 능력을 발휘하도록 유인을 제공하는 제도의 구축은 중요한 정책과제로 남아있다. 근속에 따라 거의 자동적으로 봉급이 상승하는 연공서열식 임금체계는 연구·교육의 성과를 높이고자 하는 유인을 별로 제공하지 못할 것이고, 초중등학교 교원의 경우 4~5년을 주기로 학교를 옮기게 되어 있는 순환근무제는 소속감을 가지고 학교발전을 위해 노력하고자 하는 유인을 감퇴시킬 것이다.

다른 한편으로 각급 학교·학과 등에 대한 정확한 정보가 자유롭게 유통되도록 하는 것의 중요성을 강조할 필요가 있다. 정보는 우선 시장 자생적으로 생겨나는 측면이 있다. 그러나 담합·이해관계 등의 이유로 정보의 공급이 제대로 이루어지지 않는 경우에는 그 공급을 유도 내지 강제할 필요가 있을지도 모른다. 학교·학과 등에 대한 평가가 민간차원에서 활발하게 이루어지도록 여건을 조성해 나가되, 정부당국 내지 공적 기구가 평가를 행하고 그 결과를 자세히 공개하는 것도 그리고 평가결과를 재정지원과 연계시키는 것도 현재의 상황에서는 하나의 차선택이 될 수 있다고 본다.

경쟁의 활성화와 관련한 정책과제는 다방면에 걸쳐 있다. 그러나 그 요체는 교육서비스의 공급자가 자유롭게 진입·퇴출할 수 있도록 그리고 자기책임 하에 자율적으로 의사결정을 내릴 수 있도록 하는 데 있으며, 정부가 직접 교육서비스를 제공하는 국공립학교의 경우 각 구성원들로 하여금 성과를 높이고자 하는 유인을 갖도록 제도를 구축하는 데 있다. 이렇게 본다면 경쟁요소의 확대도입은 곧바로 교과부의 규제관련 업무의 대폭 축소, 교육공무원 인사·보수 체계의 개혁 등의 과제와 연결된다 하겠다.

2. 각종 목소리 메커니즘의 활성화

교육서비스는 많은 경우 장기적·연속적 계약관계 하에서 제공된다. 그리 고 그러한 장기적 계약관계를 파기하고 다른 계약관계를 체결하는 데에는 상당한 비용이 수반된다. 단기적 과외계약의 경우 그 과외선생이 마음에 들지 않을 때 다른 과외선생을 구하는 것은 그다지 어렵지 않을 수 있다. 반면 학교가 마음에 들지 않는다고 학교를 옮기는 것은 보다 어려울 것이다. 경쟁을 활성화시키기 위해서는 학과나 학교를 옮기는 것이 더 쉽도록 제도를 정비할 필요가 있음은 물론이다. 그러나 이러한 퇴출 메커니즘에는 거래비용 등의 측면에서 한계가 있을 수 있고, 따라서 그 대안 내지 보완책으로서 교육서비스 소비자가 공급자에게 직접적으로 불만 사항을 이야기하고 시정을 요구하는 이른바 목소리메커니즘은 중요한 역할을 할 수 있다.

초중등학교에 학부모·교원·지역인사가 학교운영과 관련한 주요 의사결정에 참여할 수 있도록 도입된 학교운영위원회제도는 잘만 운용된다면 교육 소비자의 목소리를 학교운영에 반영시킬 수 있는 좋은 통로가 될 수 있다. 그러나 어떤 제도도 홀로 존재하는 것이 아니다. 학교운영위원회제도의 성패도 교원 인사제도, 학교장 선발제도, 지방 교육자치제도, 중앙 교육행정제도 등이 어떻게 되어 있는지와 불가분하게 연결되어 있다. 결국 교육과 관련한 전반적인 지배구조(governance structure)가 각 당사자들로 하여금 바람직한 방향으로 행동하도록 유도하느냐의 여부가 교육의 전반적인 성패에 큰 영향을 미치게 된다. 이와 관련된 이슈는 다양하겠지만 그 대부분이 본고의 논의의 범위를 벗어나는 것이라 하겠다.

목소리메커니즘이 제대로 작동하느냐의 여부는 전반적인 관련제도에 의해서도 영향을 받지만 목소리를 내는 사람들의 관점과 의식수준에 의해서도 큰 영향을 받는다. 예컨대 학교운영위원들이 자신의 자녀와 관련한 소송적인 이해관계에 매몰되어 있다면, 혹은 학생전체의 진정한 이익에 부합하는 길이 어떤 것인지에 대한 이해를 결여하고 있다면 학교운영위원회제도는 성공하기 힘들 것이다.

여기에서는 극히 한정된 범위 내에서 목소리메커니즘의 활성화와 관련된 몇 가지 이슈를 살펴보기로 한다.

최근 각 대학에서는 강의평가제가 광범위하게 도입되고 있다. 평가결과를 승진·승급에 반영하든 아니하든 이 제도는 교수·강사의 강의 행태에 많은 변화를 가져오고 있다. 각종 부작용이 있을 수 있으나, 기본적으로는 강의의 내용과 방식이 학생들의 요구를 보다 잘 반영하는 방향으로 변화되도록 하는데 기여하고 있는 것 같다. 이러한 평가제도는 초·중·고등학교에서도 도입할만하다. 예컨대 초등학교 저학년의 경우에는 학기말에 “담임선생님은 전반적으로 만족스러웠는가?”, “혼지를 요구한 적은 없었는가?” 등 몇 가지 질문이 적히고 건의사항을 자유롭게 적을 수 있는 공란이 마련된 평가지를 학부모에게 돌릴 수 있을 것이다. 이 경우 담임선생의 행태는 크게 바뀌고 혼지 관행도 많이 줄어들 것으로 보인다. 한편 초등학교 고학년 담임선생이나 중고등학교의 각 과목 교사에 대한 평기는 학생이 직접 행하도록 할 수 있을 것이다.

정보의 공개의 중요성은 경쟁의 활성화와 관련해서도 언급한 바 있지만, 구성원의 목소리가 제 기능을 하도록 하는 데 있어서도 중요한 역할을 한다. 행정·재정의 투명한 공개가 전제되어야 문제점이 활발하게 논의되고 건설적인 대안이 모색될 수 있다. 학교경영의 투명성이 확보되어야 독지가 등의 기부행위가 활성화될 수 있다.¹¹⁾ 정보기술의 발전을 기반으로 하여 정보의 공개와 경쟁의 활성화가 서로 상승작용을 일으켜 갈 것이고 일으켜 가도록 해야 한다.

진정한 의미의 수요자중심 교육을 위해서는 피교육자의 잠재적 가능성을 전문가로서의 교육서비스 공급자가 사명감을 가지고 살려내는 것이 요청됨은 이미 언급한 바와 같다. 교수·교사의 교육자로서의 사명감이 충분히 발현될 수 있도록 그들의 목소리가 학교운영에 반영되는 통로가 마련될 필요가 있다. 물론 교수·교사는 교육서비스 공급자로서 그들 자신의 이해관계를 가지

11) 확실한 기준이 있고 그 결과가 공개된다면 기부금입학제를 도입한다 하더라도 큰 문제는 없을 것이다.

고 자기중심적으로 행동하는 측면이 있다. 나아가 사람에게는 자신의 이해관계를 사회적 당위의 이름으로 합리화시키는 경향이 있다. 그러나 신뢰재의 성격을 가진 교육서비스의 경우, 공급자의 윤리감·사명감은 중요한 역할을 담당한다. 교육서비스 공급자의 이러한 양면성의 딜레마를 극복하는 것은 풀기 어려운 과제로 남겠지만, 토론의 장과 목소리가 반영되는 통로가 마련될 필요가 있음은 분명하다 하겠다.

한편 교육수요자의 목소리는 사회전체의 관점에서 볼 때 왜곡된 것일 수도 있다. 예컨대 제한적인 변호사 자격제도와 비정상적인 법률교육제도 하에서 과도하게 높아진 변호사 내지 법조인의 렌트를 노리고 지나치게 많은 학생들이 사법시험준비를 하는 경우를 생각해 보자. 사회적으로 볼 때 이러한 상황은 결코 바람직한 것이 아니다. 그러나 교육수요자의 요구가 사회적 관점에서 보아 왜곡되었다 하더라도 이를 물리적으로 막는 것이 근본해결책으로 될 수 없음도 자명하다. 해결책은 오히려 법조인 선발제도, 법률교육제도의 개혁에서 찾아야 할 것이다.¹²⁾ 한 사회에서 특혜추구행위가 만연하지 않도록 규제를 정비하고 경쟁을 활성화시키는 것은 그 자체로서도 중요하지만 교육이 바로 서게 하기 위해서도 중요하다.

3. 국·공·사립학교에 대한 교육재정 지원체계의 정비

앞에서 우리는 진정한 의미의 수요자중심교육을 이루기 위해서는 학생·학부모의 개인적 차원에서의 요구뿐만 아니라 공동체적 요구도 반영될 필요가 있고, 따라서 교육에 대한 적절한 방식의 정부개입이 요청된다는 점을 지적한 바 있다. 우리나라에서의 교육서비스시장에 대한 정부개입방식은 과연 적절한가? 우선 교육재정지원체계의 적정성에 대해 살펴보기로 하자.

우리나라의 경우 사립의 비중은 초등학교, 중학교에 비해 고등학교의 경우

12) 법률, 경영 등 전문분야에 대한 교육은 기본적으로 학부가 아닌 (전문)대학원에서 담당하는 식으로 학제를 개편할 필요성에 대하여 논의가 제기되어 왔고 최근에는 법학전문대학의 설립 및 학생모집 절차가 진행되고 있는 바, 그런 방향으로의 학제개편은 방향이 올바르게 설정된 것으로 보인다.

더 높다. 2006년 현재 사립의 비중은 초등학교 13%, 중학교 21%, 고등학교 43%로 나타난다. 그런데 사립학교의 세입 중 사용료 및 수수료가 차지하는 비중은 초등학교 55%, 중학교 0%, 일반계 고등학교 23%, 전문계 고등학교 17%로 나타난다. 중학교·고등학교의 경우에는 공·사립 간에 학생 납입금의 차이가 존재하지 않고 따라서 정부는 사립 중·고등학교에 대해서도 국·공립학교 수준의 재정지원을 행하고 있다.

사립초등학교에 대한 정부의 재정지원이 미약한 것은 무상의 국·공립학교가 있음에도 불구하고 사립초등학교를 선택하는 사람은 경제적으로 비교적 여유가 있는 계층이라는 판단에 근거한 것인 듯 하다. 그리고 (국공립과 사립을 불문하고) 중학교에 대한 정부지원이 고등학교에 대한 그것보다 많은 것은 중학교 교육을 장기적으로 무상의무교육화한다는 정책목표와 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

정부가 초등교육을 무상의무교육화한 것은 초등교육이 앞에서 언급한 바 있는 공공재적 성격을 많이 가지고 있기 때문일 것이다. 한편, 중등교육, 고등교육으로 올라갈수록 교육의 사유재로서의 성격이 더 강해진다 할 수 있다. 그렇다면 중학교·고등학교의 경우에는 적어도 초등학교보다는 경쟁을 활성화시키는 것 내지 학생의 학교선택의 폭을 넓히는 것이 더욱 더 요청된다 하겠다. 정부는 사립 중·고등학교에 재정지원을 제공하는 한편 그 납입금 수준을 국공립수준으로 규제하고 있으나 이러한 정책은 사립학교가 자율성을 바탕으로 상호간에 그리고 국공립학교와 경쟁할 수 있는 여지를 거의 없애고 있다. 사립초등학교의 납입금 결정이 자유화되어 있다면 사립 중·고등학교의 납입금은 더욱 더 자유화되어야 마땅하다. 국공립 중·고등학교는 학교 간 경쟁에 있어 하나의 기준으로서 기능하도록 하고, 사립 중·고등학교는 자율적인 납입금 결정을 기반으로 교육서비스의 질의 측면에서 국공립 및 다른 사립학교들과 경쟁하는 것이 허용되어야 할 것이다.¹³⁾

13) 평균화제도가 강제된다고 하여 교육의 형평성이 담보되는 것은 아니다. 오히려 같은 반 학생들의 학력의 분산을 크게 하여 과외수요를 늘림으로써 교육의 형평성을 떨어뜨리는 측면이 있다. 관심과 능력이 비슷한 사람들을 모으는 과정으로서의 입시 내지 선발은 어떤 형태든 요구된다. 다만 다양성·창의성이 존중되는 사회로 가고 있고 또 가야 하므로, 학교·학과별로 전형기

현재 우리나라 중앙정부의 대학교육지원은 주로 국립대학에 대한 것이다. 그리고 이와 관련된 것이지만, 전문대학과 대학(교)의 경우 사립에 다니는 학생의 납입금은 국립에 다니는 학생의 그것에 비해 상당히 더 많은 것으로 나타난다. 그러나 국공립대 학생들이 사립대 학생들에 비해 절반 수준의 납입금을 부담하면서 대학에 다니는 것은 합당한 근거를 가지고 있는가?

지역사회의 발전을 위해 대학이 기여하는 바 있어 지방자치단체가 추가로 재정지원을 한다든지, 어떤 기초학문은 시장경쟁원리에 맡길 경우 연구자의 수나 연구의 수준이 사회적으로 바람직한 정도에 크게 미치지 못하므로 국가가 그런 학문분야의 연구자에게 더 많은 재정지원을 한다면, 그러한 재정지원은 나름대로 근거를 가진다 할 수 있다. 반면, 시장경쟁원리에 맡겨도 충분히 많은 전공자가 공급될 수 있는 학문분야까지도 국공립대학에 소속되어 있기 때문에 특별히 지원을 한다면, 그러한 지원정책은 합리성을 잃은 것으로 될 것이다. 이렇게 본다면 장기적으로 대부분 국립대학은 사립으로 혹은 해당지역발전과 긴밀히 연계될 수 있는 경우에는 공립으로 전환시키고, 대학교육재정지원도 교육의 공공성, 학문분야별 외부효과의 차이 등을 기준으로 차등을 두는 식으로 그 체계를 정비할 필요가 있다 하겠다.¹⁴⁾

제3절 교육의 자율성과 책무성 제고를 위한 법제개혁

1. 교육관련 법률

우리나라 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있고, 제

준이 개별화될 필요가 있을 것이다.

14) 국립대학을 당장 사립 혹은 공립으로 전환시키는 것이 어렵다면, 일반목적 국립대학의 납입금 수준은 동일지역의 일반 사립대학의 그것과 비슷하도록 재정지원체계를 정비하는 것으로부터 개혁을 시작할 수 있을 것이다.

6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 우리나라의 현행 교육법제의 근간을 구성하는 법률들은 교육기본법, 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 평생교육법, 사립학교법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 교육세법, 교육공무원법 등이다.

이들 법률들은 아직까지 교육국가주의의 요소를 다분히 내포하고 있다. 우리나라의 교육법체제는 단순화시켜 이야기하자면 교육과 학습에 관련된 모든 사항을 국가의 개입과 규제의 대상으로 보면서 법규정을 통해 허용·제한 혹은 금지를 규정하고 있다. 예를 들어 고등교육법과 고등교육법시행령에는 학교의 설립, 교원의 자격기준, 학생의 정원, 학생의 선발방법 등과 관련한 다양한 규제가 규정되어 있다. ‘포괄적 허용, 선별적 금지’보다는 ‘포괄적 금지, 선별적 허용’의 체제를 채택하고 있다. 일제시대를 거쳐 정부가 수립된 이후 지금까지 국가주의 교육체제에 근본적인 변화는 없었다. 다만 최근 새 정부가 들어선 후에는 교육 분야에도 자율과 창의가 강조되기 시작하고 있다.

여기에서는 참고로 최근 많은 논란의 대상이 되어왔던 대학의 학생선발과 관련한 3불 정책, 중고등학교 평준화정책 등과 관련한 법령의 규정을 잠깐 살펴보기로 하자. 이들 정책이 어떤 법령에 기초하고 있는지를 살펴보는 것은 그 정책의 개선책을 구체적으로 모색함에 있어서도 도움이 될 수 있을 것이다.

2. 대학의 학생선발

고등교육법 제34조 제2항은 학생선발을 위한 전형방법 등은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 고등교육법시행령의 관련 규정에 의하면, 「한국대학교육협의회법」에 따른 한국대학교육협의회 또는 「한국전문대학교육협의회법」에 따른 한국전문대학교육협의회(이하 “학교협의체”라 한다)는 각각의 구성원이 대표로 있는 대학(이하 “회원대학”이라 한다) 간의 협의와 협조를 통하여 매 입학연도의 전(前) 학년도가 개시되는 날의 6개월 전까지 입학전

형에 관한 기본적인 사항(이하 “대학입학전형기본사항”이라 한다)을 정하여 공표할 수 있으며(제32조), 대학의 장은 학생을 선발함에 있어 입학전형을 공정하게 시행하고 응시생에게 입학에 대한 정보를 제공하기 위하여 대학입학전형시행계획을 수립하여 매 입학연도의 전 학년도가 개시되는 날의 3개월 전까지 공표하여야 하는데, 학교협의체가 대학입학전형기본사항을 수립하여 공표한 경우에는 이를 준수하여야 한다(제33조).¹⁵⁾

시행령 제32조의 규정에 따라 한국대학교육협의회는 2008년 8월 “2010학년도 대학입학전형 기본사항”을 발표하였다. “기본사항”은 먼저 급격한 변화보다는 점진적 개선으로 정책의 방향을 설정하고, 본고사, 기여입학제, 고교등급제에 대해서는 그 제한을 충분한 사전예고 없이 폐지할 경우 고등학교 교육현장의 혼란과 사교육비 증가 등의 부작용을 초래할 수 있다고 보면서 2010학년도 대학입학전형에서는 기존과 같이 유지하기로 하되, ‘본고사, 기여입학제, 고교등급제 제한’에 대한 대학간 의견수렴과 고등학교와의 긴밀한 논의를 통해 2011학년도 대입전형과 이후 대입 완전 자율화 단계에 대비할 계획을 밝히고 있다.¹⁶⁾

그 동안 교육은 국민들에게 너무나 중요한 일이므로 국가가 관여하지 않을 수 없다는 관념이 지배해 왔다. 그러나 이제 교육에 있어 정부의 역할과 책임의 범위를 다시 정할 필요가 있다. 자유민주주의는 개인의 자율과 사익 추구가 공동체의 이익으로 이어진다는 신념에 기초하고 있다. 공익을 명분으로 대학이 스스로의 판단에 의해 적절하다고 생각하는 전형방법을 채택하지

15) 이상 소개한 것은 2008년 6월 개정된 고등교육법시행령의 관련규정이다. 개정이전의 관련규정에 의하면, 교육인적자원부장관은 대학입학전형의 공정한 관리를 위하여 대학입학전형기본계획을 수립하여 이를 매입학연도의 전학년도가 개시되는 날의 6월 이전에 공표하여야 하며(제32조), 대학의 장은 교육인적자원부장관이 공표한 대학입학전형기본계획에 따라 당해 대학의 교육목적과 특성에 맞게 대학입학전형시행계획을 수립·예고하여야 했다(제33조).

16) 2008년 6월 개정되기 이전의 구 시행령 제32조에 따라 2007년 8월에 공표된 2009학년도 대학입학전형 기본계획(교육인적자원부고시 제 2007-83호)은 그 기본 방향으로 기여입학제, 고교등급제, 논술고사의 필답고사는 제한하며, 이를 위반하는 경우에는 시정요구 및 행·재정적 조치 등을 행할 것임을 명기하고 있었다. 기타 세세한 규정을 두고 있었는데, 특목고 졸업예정자 또는 졸업자는 동일계 특별전형으로 진학할 경우에 한하여 해당 고교의 특성과 교육과정 특징을 반영할 수 있다는 문구도 있었다. 그리고 수험생에게 교부하는 대학수학능력시험 성적통지서에는 영역별/과목별로 등급을 기재하고, 종합등급은 기재하지 않으며, 영역별/과목별 등급은 9등급제를 유지할 것임을 규정해놓고 있었다.

못하고 적절하다고 생각하는 신입생 규모를 선택하지 못하게 하는 것은 교육의 자주성·전문성과 대학의 자율성을 보장하는 헌법의 정신에도 위배된다 할 수 있다. 위에서 본 바와 같이 현 정부 들어 대학의 자율을 존중하는 방향으로 제도가 개선되어 가고 있다. 앞으로 입시관련 규정뿐만 아니라, 정원 관련 규정 등 제반 제도가 대학의 자율성과 자기책임을 중시하는 방향으로 개정되어나가야 할 것이다.

3. 중고교 평준화제도

대학입학 전형에서 이른바 고교등급제를 불허한 것은 고교평준화제도의 실시와 밀접한 관련이 있다. 대학에서 고등학교의 격차를 공식적으로 인정하는 순간 강제추첨 배정을 핵심내용으로 하고 있는 고교평준화제도를 유지하기 어렵게 된다. 그래서 모든 고교의 내신은 대입전형에서 동등하게 취급하라는 것이다. 그러나 현실적으로 고교 간 격차는 엄연히 존재하고, 따라서 대학은 그 차이를 입시전형에 반영하고 싶어 한다. 그 차이를 반영할 수 없는 경우에는 내신의 실질반영률을 낮추고 싶어 한다. 이에 대해 정부는 고교교육 정상화를 내세우면서 교육적이지 못한 상대평가제도를 도입하면서까지 내신의 실질반영률을 높이라고 대학에 강요해왔다. 고교평준화제도는 이와 같이 대입전형과 관련하여 어려운 문제를 제기하는 한편으로, 교실과 공교육 붕괴, 교육의 하향평준화와 사교육의 급격한 팽창, 해외로의 교육탈출 등의 주범으로 지목되기도 한다. 우선 교육평준화와 관련된 법규정을 살펴보기로 하자.

중학교 입학과 관련하여 초중등교육법 제43조 제2항은 “중학교의 입학방법과 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있고, 동법시행령 제68조 제1항은 “교육장은 지역별·학교군별 추첨에 의하여 중학교의 입학지원자가 입학할 학교를 배정하되, 거리·교통이 통학상 극히 불편한 지역의 경우에는 교육감이 설정한 중학구에 따라 입학할 학교를 배정한다”고 규정하고 있다. 이러한 중학교 입학 단계에서의 추첨배정 내지 평준화제도는 1968년에 등장하여 지금까지 유지되고 있다.

고등학교 입학과 관련하여 초·중등교육법 제47조 제2항은 “고등학교의 입학 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다. 그리고 동법 시행령에 의하면 고등학교의 입학전형은 당해 학교의 장이 실시하지만(제77조 제1항), 교육인적자원부령이 정하는 지역 안에 소재하는 고등학교의 입학전형은 당해 교육감이 실시한다(제77조 제2항). 그리고 이러한 교육인적자원부령이 정하는 지역의 후기학교 주간부 신입생은 원칙적으로 고등학교 학교군별로 추첨에 의하여 교육감이 각 고등학교에 배정한다(제84조 제2항). 여기에서 후기학교란 전문계고등학교 예·체능계고등학교 특수목적고등학교 특성화고등학교 등과 같은 전기학교가 아닌 모든 고등학교를 말한다(제80조 제1항).

추첨에 의해 교육감이 고등학교 신입생을 배정하는 이른바 평준화지역은 “교육감이 고등학교의 입학전형을 실시하는 지역에 관한 규칙”에서 정하고 있다. 이 규칙에 의하면 평준화지역은 현재 1. 서울특별시; 2. 부산광역시; 3. 대구광역시; 4. 인천광역시; 5. 광주광역시; 6. 대전광역시; 7. 울산광역시; 8. 경기도 수원시·성남시·안양시·부천시·고양시·군포시·과천시 및 의왕시; 9. 충청북도 청주시; 10. 전라북도 전주시·익산시 및 군산시; 11. 전라남도 목포시·여수시 및 순천시; 11의2. 경상북도 포항시; 12. 경상남도 창원시·마산시·진주시 및 김해시; 13. 제주특별자치도(중전의 제주시 일원에 한한다)이다. 고등학교 입학 단계에서의 추첨배정 내지 평준화제도는 1974년에 등장하여 지금까지 적용 지역의 변화를 겪으면서 그 골격을 유지하고 있다. 물론 실업계고교와 특수목적고의 경우 무작위 배정을 하는 것이 아니므로 평준화의 적용대상이 아니다. 고교평준화는 대도시 위주로 적용되고 있으나 일부 중소도시에도 적용되고 있다. 2004년의 경우 전국의 일반계 고교 중 평준화제도의 적용을 받는 비중은 학교 수 기준으로 59.0%, 교원 수 기준으로 71.2%, 학생 수 기준으로 73.6%였다.

평준화정책에 대한 평가는 다양하나, 학력하향, 수업곤란, 실제로 존재하는 학교 간 격차의 부인, 사학의 자율성 침해, 획일적 정부통제 초래 등 부작용도 상당하였던 것으로 보인다.

이제 우선적으로 자율을 원하는 사학에게는 평준화제도에서 벗어날 수 있도록 해주어야 한다. 학교 특히 사립학교에는 학생선택의 자유를, 학생들에게는 학교선택의 자유를 보장해주는 방향으로 제도를 개선해야 한다. 평준화제도에서 벗어난 사립학교들이 상당수 존재할 경우 학생들은 평준화 학교와 비평준화 학교 사이의 선택의 폭이 넓어지는 셈으로 된다. 시간이 지나면서 학생선택의 자유를 가지는 자율형 공립학교도 도입해나가는 것이 좋을 것이다. 세계화 지식경제화의 추세는 이제 평준화 교육에서 벗어나 다양성과 수월성 중심의 교육을 추구할 것을 요청하고 있다.

4. 기타 법제개혁 과제

위에서 대학입시제도와 중고등학교 평준화제도와 관련한 정부의 간섭과 규제의 부작용과 개혁방향에 대해 살펴보았지만, 다른 분야에 대해서도 비슷한 말을 할 수 있다. 정부의 관료적 획일적 규제와 간섭을 최소화하여 학생과 학부모 등 수요자 위주의 교육이 이루어지도록 보다 많은 자율성을 학교에 보장해야 한다. 교육과정, 교과서, 학교운영 등에 대한 정부규제를 완화하여 학교단위의 책임경영이 이루어지도록 해야 한다. 국내외 교육기관 간의 경쟁을 촉진하여 경쟁력 없는 학교는 도태하고 경쟁력 있는 학교는 발전하도록 해야 한다. 해외영리법인에 의한 국내 교육투자를 허용하고, 국내 영리법인 대학의 설립도 가능하도록 제도를 개선해나가야 한다. 한편 교육바우처 제도, 학자금 융자제도 등을 도입하여 저소득층의 교육기회를 확대해갈 필요가 있다. 이들 모든 제도개선을 위해서는 관련 법령을 정비하고 조직을 개편할 필요가 있을 것이다.

제4절 지역사회와 지역교육의 연계성 강화

1. 지역발전과 교육의 역할

교육의 역할은 국가뿐만 아니라 지역의 발전을 위해서도 점차 증대해갈 것이다. 한 지역의 발전은 그 지역의 교육경쟁력이 얼마나 높느냐에 의해 주로 결정되는 시대가 오고 있다. 각 지방정부는 해당 지역의 발전을 위해서라도 그 지역의 교육경쟁력을 높일 인센티브를 가지게 될 것이다. 이러한 지방정부의 인센티브를 살려 지역의 교육경쟁력을 높이기 위해서는, 중앙정부의 교육 분야에서의 과도한 간섭과 규제를 줄일 뿐만 아니라, 중앙정부의 교육에 대한 권한과 책임을 지역으로 과감히 이전하여 지방정부 사이에 교육의 질적 향상을 두고 서로 경쟁할 수 있도록 할 필요가 있다.

우리나라는 1988년 이후 지방의회가 구성되고 자치단체장 직선제가 도입되면서 지방자치가 본격화되기 시작했다. 현행 지방교육자치제는 지방자치법 제121조에서 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 두고, 그 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정한 데 그 근거를 두고 있다. 따라서 우리나라에서는 현재 일반 지방행정기관으로부터 독립된 분리형 지방교육행정체제를 유지하고 있다. 지방자치법 제121조에 근거하여 제정된 지방교육자치에 관한 법률의 제2조에 의하여 지방교육자치는 현재 광역시·도 수준에서 시행되고 있다. 시·군·구 단위에 설치되어 있는 교육청은 자치기관이 아니며 시·도 교육청의 하부행정기관이다.

2. 일반자치와 교육자치의 연계성 강화

사실 그 동안 지방교육자치와 일반지방자치의 연계성을 높여야 한다는 지적이 많이 있어왔다. 2006. 12. 20. 개정을 통해 그 내용이 상당히 바뀐 지방

교육자치에 관한 법률은 이러한 지적을 어느 정도 반영하였다. 개정 법률은 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하였고(제4조 참조), 교육위원 및 교육감을 학교운영위원들을 선거인단으로 하여 간선제로 선출하는 기존의 제도는 여러 문제점들을 야기한다고 보아 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하도록 하였다(제8조 및 제22조 참조). 그리고 주민직선제로 전환되는 차기 교육의원 및 교육감 선거를 2010년 실시되는 전국지방 동시선거와 통합하여 실시할 수 있도록 하기 위하여 교육의원 및 교육감의 임기 및 선출에 관한 경과조치를 마련하였다(부칙 제3조 및 제5조).

이와 같이 개정 지방교육자치법이 지방교육자치와 일반지방자치의 연계성을 높이기 위한 장치를 일정 정도 도입하였으나, 그 연계성은 여전히 미흡하다고 판단된다. 우선 시·도지사과 교육감 사이의 긴밀한 협조체제를 갖추는 것이 중요하다고 본다면, 단순히 주민직선에 의한 선출시기를 일치시키는 것만으로는 부족할 것이다. 지방교육자치법이 규정하고 있는 바와 같이 교육감 후보자를 정당이 추천할 수 없고(제22조 제2항), 교육감후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록 신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다(제24조 제1항), 주로 정당인 출신으로 될 시·도지사과의 협조체제는 그렇게 긴밀하게 되지는 못할 것이다. 오히려 교육감후보자가 정당의 당원이 아니어야 한다는 조건을 없애고 시·도지사 후보자가 교육감 후보자를 러닝메이트로 지명할 수 있도록 할 경우 시·도지사과 교육감 사이의 협조체제는 보다 긴밀해질 것이다. 혹은 시·도지사가 지방교육에 대한 권한과 책임을 갖도록 하고 현재의 교육감에 해당하는 교육 전문 행정공무원을 임명하도록 하는 방법을 생각해볼 수도 있을 것이다.

한편, 지역사회와 지역교육의 연계는 기초 자치단체 수준에서 가장 잘 달성될 수 있다는 명제를 받아들인다면, 학교의 운영과 사회교육의 실시 등 지역교육 관련 행정은 기초자치단체가 담당하는 것이 보다 적절할 것이다. 이렇게 본다면 시·군·구 단위에서 교육을 위해 별개로 설치된 지역교육청은 이를 정리하고, 기초 자치단체 중심의 교육행정체제를 구축할 필요가 있을 것으로 보인다. 지역교육 특히 초중등교육을 기초자치단체가 담당하도록 하

는 관념은 예컨대 지역특화발전특구에 대한 규제특례법에서 이미 일정 정도 구현되어 있는 것도 사실이다. 일반적으로 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교로는 설립주체에 따라 시립학교와 도립학교가 있지만(초·중등교육법 제3조 참조), 2006. 10. 4. 개정된 위 규제특례법 제 17조는 교육관련 특화사업을 실시하는 특구관할 지방자치단체가 교육감의 인가를 받아 시립학교·군립학교·구립학교 등의 공립학교를 설립하여 운영할 수 있도록 하였다(지역특화발전특구에 대한 규제특례법 제17조 참조). 이렇게 설립되는 학교에 근무하는 교원은 지방공무원으로 본다(제 18조 참조). 그리고 교육관련 특화사업을 실시하는 초·중등학교는 외국어 전문교육을 실시하기 위하여 초·중등교육법 제21조의 교원자격 요건에 관한 규정에 불구하고 별도의 자격요건을 갖춘 외국인을 외국어 교원 및 강사로 임용할 수 있도록 하고 있다(제 19조 참조).

이와 같이 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 등에서 지역교육을 지역사회와 보다 긴밀하게 연계시키려는 예외적인 장치를 마련하고 있으나, 교육의 지방화는 아직까지 미완의 과제로 남아 있다 할 수 있다. 현행 교육공무원법상 교원들은 원칙적으로 국가공무원의 지위를 가지고 있다(교육공무원법 제 30조 등 참조). 초·중등학교 교원들의 봉급 재원도 국세 수입에 기초한 지방교육재정교부금이다. (다만 형식상으로는 각 시·도 자치단체가 중앙정부로부터 지방교육재정교부금을 받아 시·도 의회의 예산편성 과정을 거쳐 교원 봉급을 지불한다.) 명실상부한 교육의 지방화를 위해서는 우선 초·중등학교 교원 일반의 지방공무원화가 이루어져야 할 것이며, 지방교육재정도 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하는 데에서 탈피하여 지방정부의 자체재원으로 충당하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

특히 지역주민과 보다 긴밀하게 교류할 수 있는 기초자치단체가 교육 부문에서 보다 많은 역할을 할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 물론 고도의 전문성을 요구하는 교육기획이나 평가, 그리고 자치단체간 조정 등의 역할은 광역자치단체에서 담당해야 할 것이다. 이에 비해, 기초자치단체는 그 지역의 특수성 및 지역주민의 의사를 반영하여 학교교육을 직접 지원하고 관리하는

역할을 담당해야 할 것이다. 교육자치를 기초자치단위로 확대할 때 발생할 수 있는 재정력 격차 문제는, 국가 내지 광역자치단체가 최소한의 교육수준을 보장하되 그 이상에서 발생하는 지역간 격차는 가능한 한 그대로 수용한다는 원칙을 전제로, 국가 내지 광역자치단체가 일정 정도의 재분배 기능을 수행하여야 할 것이다.

3. 지방교육재정

지역교육을 지역사회와 연계시키는 문제와 관련하여 지방교육재정의 구조와 현황을 좀 더 자세히 살펴보기로 하자. 지방교육자치에 관한 법률 제36조는 교육·학예에 관한 경비는 1. 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 2. 지방교육재정교부금, 3. 해당지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 그리고 4. 제1호 내지 제3호 외의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다.

지방재정법 제33조에 의하면, 교육감은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방교육재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고 교육인적자원부장관에게 제출하며, 교육인적자원부장관은 각 지방자치단체의 중기계획을 기초로 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 매년 종합적인 중기지방교육재정계획을 수립하고 이를 국무회의에 보고하도록 되어 있다. 다음의 <표 II-1>는 2007년에 발표된 “2006~2010년 중기지방교육재정 계획(안)”에 나와 있는 세입전망이다. 우선 2006년도의 세입 항목별 구성비를 보면, 국가 부담수입(지방교육재정교부금과 국고지원금으로 이루어지며, 지방교육재정교부금은 다시 내국세분 교부금과 교육세분 교부금으로 이루어짐)이 73.3%, 지방자치단체 일반회계부담수입(법정전입금과 비법정전입금·지원금으로 이루어지며, 법정전입금은 다시 시도세·담배소비세·지방교육세 전입금과 학교용지 일반회계 부담분으로 이루어짐)이 18.1%, 자체수입(재산수입, 입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료 등과 이월금으로 이루어짐)이 5.7%, 그리고 지방교육채가 2.8%를 차지하였다. 2006~2010년 계획기간 중 지방교육재정 규

모는 연평균 384,529억원으로 연평균 6.6% 증가하는 것으로 나타난다. 국가 부담수입은 연평균 294,456억원으로 76.6% 차지하며, 그 비중이 2006년 73.3%에서 2010년 78.7%로 증가하여 지방교육재정의 국가의존이 심화될 것으로 나타난다. 지방자치단체 일반회계부담수입은 연평균 67,603억원으로 17.6%를 차지하고 연평균 증가율은 4.5%가 될 것으로 나타난다. 자체수입 등은 17,143억원으로 4.5%를 차지하고 연평균 2.7% 감소할 것으로 전망된다. 그리고 지방교육채는 연평균 5,327억원이며, 2006년 이후 감소되어 '10년 3,000억원 수준으로 될 것으로 전망된다.

<표 II-1> 2006~2010년 중기지방교육재정 세입 전망

(단위: 억원, %)

구 분	'06~'10 연평균	연도별 계획					연평균 증가율
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
합 계	384,529 (100.0)	338,848 (100.0)	352,641 (100.0)	382,615 (100.0)	410,771 (100.0)	437,768 (100.0)	6.6
국가부담수입	294,456 (76.6)	248,539 (73.3)	265,849 (75.4)	294,023 (76.8)	319,532 (77.8)	344,335 (78.7)	8.5
일반회계부담수입	67,603 (17.6)	61,425 (18.1)	64,022 (18.2)	68,130 (17.8)	71,237 (17.3)	73,201 (16.7)	4.5
자체수입	17,143 (4.5)	19,250 (5.7)	15,770 (4.5)	16,462 (4.3)	17,002 (4.1)	17,232 (3.9)	△2.7
지방교육채	5,327 (1.4)	9,634 (2.8)	7,000 (2.0)	4,000 (1.0)	3,000 (0.7)	3,000 (0.7)	△25.3

주: ()안은 총계 대비 구성비(%)

다음으로 “2006~2010년 중기지방교육재정 계획(안)”에 나와 있는 세출전망을 살펴보자. 우선 2006년도의 세출 항목별 구성비를 보면, 인건비(교원 인건비, 행정직 인건비, 사립학교 인건비로 구성됨)가 67.9%, 학교운영비 등(학교운영비와 교육행정비로 구성됨)이 8.6%, 사업비(시설비와 교육사업비)가

20.1%, 지방채·BTL상환이 3.1%, 그리고 예비비가 0.3%를 차지하였다. 2006~2010년 계획기간 중 경상경비(인건비 및 운영비)는 297,019억원으로 전체 세출의 77.3%를 차지하고, 사업비는 연평균 72,100억원으로 18.8% 차지하며, 지방채 및 BTL 상환비는 연평균 13,970억원(3.6%)이 될 것으로 전망된다.

<표 II-2> 2006~2010년 중기지방교육재정 세출 전망

(단위: 억원, %)

구 분	'06~'10 연평균	연도별 계획					연평균 증가율
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
합 계	384,529	338,848	352,641	382,615	410,771	437,768	6.6
인건비	263,723 (68.6)	230,156 (67.9)	245,704 (69.7)	262,529 (68.6)	280,488 (68.3)	299,740 (68.5)	6.8
학교운영비 등	33,296 (8.7)	28,982 (8.6)	30,481 (8.6)	32,791 (8.6)	34,823 (8.5)	39,401 (9.0)	8.0
사업비 (시설비 포함)	72,100 (18.8)	68,102 (20.1)	63,982 (18.1)	70,317 (18.4)	75,726 (18.4)	82,374 (18.8)	4.9
지방채·BTL상환	13,970 (3.6)	10,429 (3.1)	11,177 (3.2)	15,551 (4.1)	18,165 (4.4)	14,527 (3.3)	8.6
예비비	1,440 (0.4)	1,179 (0.3)	1,297 (0.4)	1,427 (0.4)	1,569 (0.4)	1,726 (0.4)	10.0

주: ()안은 총계 대비 구성비(%)

중기지방교육재정의 전망에서도 나타나 있는 바와 같이 앞으로 당분간 지방교육재정의 현재의 구조는 기본적으로 그대로 유지될 것이다. 그러나 장기적으로는 지방교육재정의 틀이 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하는 데에서 탈피하여 지방정부의 자체재원으로 충당하는 방향으로 변화되어 나가야 한다는 생각이다.

지방자치단체에게는 주거환경, 생산환경, 소비환경 등의 개선을 위한 행정 서비스 수요가 발생한다. 그런데 공급측면에서 보면 각 지방자치단체는 주거 환경 개선, 생산환경 개선, 소비환경 개선 등 각 분야의 행정서비스 제공에 대해 조세수입 증가 등의 형태로 적절한 보상을 받을 때에 당해 서비스를 잘 제공할 인센티브가 가지게 될 것이다. 개인의 주거지를 기준으로 부과되는 소득세할 주민세는 주거환경 개선을 위한 행정서비스에, 그리고 사업장의 소재지를 기준으로 부과되는 법인세할 주민세는 생산 환경 개선을 위한 행정 서비스에 상응하는 것으로 볼 수 있다.

다만, 국세인 소득세, 법인세의 10% 수준으로 정해진 현재의 주민세 소득할 비율은 너무 낮은 것으로 보인다. (필요하면 소득세율과 법인세율은 하향 조정하면서) 주민세 소득할 비율을 상향조정하여 이 분야에서의 국세에 대한 지방세 비중을 높일 필요가 있을 것이다. 다음으로 국세인 부가가치세 세수액의 일정비율을 지역내총생산(GRDP)에 비례하여 지방자치단체에 배분할 경우 각 지방자치단체로 하여금 생산환경, 소비환경의 개선을 위해 경쟁적으로 노력하도록 만들 것이다. (한편 취득세, 등록세 등 자산거래를 위축시킬 우려가 있는 세목의 경우 그 세율을 오히려 줄일 필요가 있을 것이다.) 이와 같은 국세-지방세 체계의 근본적인 변화에 기초하여 지방교육재정교부금 등 지방교육에 대한 국가부담비율을 줄이고 지방교육에 대한 지방정부의 재정자립도를 높여나가야 한다고 본다.

결론적으로, 우리나라의 현재의 교육과 인적자원개발 정책은 중앙정부가 주도하는 체제로 되어 있지만, 이제는 교육 분야에서도 자율성과 책무성이 강조되어야 하며, 지역사회와 지역교육의 연계성이 보다 강화되어야 한다. 지방교육행정 및 재정제도는 지역사회와의 연계 속에서 지역교육을 발전시키는 방향으로 개편되어야 한다.

제5절 교육 관련 수도권 규제의 정리

1. 수도권집중 현상에 대한 시각정립

경제성장과 산업구조의 변화에 따른 도시화의 추세는 세계적인 현상이며, 그러한 추세는 경제의 서비스화, 세계화의 진행, 지식과 정보의 중요성 증대 등의 요소를 감안할 때 앞으로도 계속 이어질 것으로 전망된다. 경제의 세계화·지식화와 함께 대도시권의 경쟁력이 국가의 국제경쟁력을 좌우하고 대도시권의 발전이 지역의 발전을 선도하게 됨을 직시할 필요가 있다.

그런데, 개인과 기업의 자유로운 입지선택은 전반적으로 효율적인 자원배분을 가져오는 경향이 있다. 그 동안 인구가 지속적으로 수도권으로 유입되어 왔고 수도권 유입인구의 대부분은 서비스업에 흡수되어 간 현상, 최근 수도권의 제조업 종사자 비중이 빠른 속도로 감소하고 사업서비스업 등의 종사자 비중은 빠른 속도로 증가하고 있는 현상 등도 경제·사회의 환경변화에 대해 개인과 기업이 대응한 결과라 할 수 있다.

대도시권으로의 인구집중은 앞으로도 지속되겠지만 이제 더 이상 과거와 같은 급격한 속도로는 일어나지 않을 것이며 수도권 내지 대도시권의 수용능력도 그 동안 많이 향상되었다.

역대정부의 수도권 집중억제 정책은 지나치게 빠른 도시화의 부작용을 완화한 측면이 있었다 하더라도, 이제는 주거와 산업의 입지선택을 기본적으로 개인과 기업의 선택에 맡기는 것이 올바른 정책으로 보인다.

수도권 내지 대도시권으로의 인구 및 산업의 집중을 바라보는 시각은 선진 외국에서도 그 동안 많이 변화해왔다. 일본정부는 급격한 대도시 인구집중에 대응하기 위해 1951년 수도권정비법, 1959년 수도권공업등제한법, 1963년 오사카권정비법, 1966년 나고야권개발정비법 등을 제정하였다. 그 뒤에도 지역 간의 균형 있는 발전을 목표로 한 신산업도시건설 계획, 테크노폴리스 프로젝트 등이 수립·시행되었으나, 1993년에는 많은 폐해를 초래한 이들 정

책에 대한 반성에 기초하여 지방분권 추진에 대한 결의가 채택되기에 이른 다. 2000년대에 들어와서는 대도시중시정책을 천명하면서 각종 대도시권 규제를 완화하였으며, 지방분권에 따른 지방정부의 책임과 의무를 강화하는 개혁을 단행하였고, 49개의 광역지방정부를 9개 내지 12개의 도주로 개편하는 도주제를 추진하고 있다. 영국도 한때는 수도권 과밀억제 정책을 폈으나, 1980년 전후의 수도권 규제정책 폐지 이후 중앙정부는 런던지역으로의 인구와 산업의 집중에 대해 더 이상 문제제기를 하지 않고 있으며, 오히려 런던권에 대해서는 인근 파리권과의 경쟁에 관심을 갖고 고급 우수인력 양성, 비즈니스 서비스 강화 등을 위한 정책에 관심을 집중하고 있다. 프랑스도 한때는 파리권으로의 인구집중 억제를 위한 정책을 폈으나, 1980년대 초부터 유럽통합에 대비하여 파리 수도권 기능을 강화하기 위해 종전의 규제를 대폭적으로 완화하고 수도권 경쟁력 강화 방향으로 정책을 전환하였다.

이렇게 보면, 수도권 집중을 억제하기 위한 우리나라의 각종 제도와 정책도 이제 그 타당성을 상실했다고 할 수 있다. 특히 지식기반사회의 도래와 함께 교육 내지 인적자원 개발의 중요성이 더해가고 있는 상황에서, 교육서비스에 대한 수요가 가장 왕성한 수도권에 대해 교육서비스 공급능력의 확충을 부당하게 제한하고 있는 수도권정비계획법 등의 제도적 장치는 이제 정리해나가지 않으면 안 된다.

2. 수도권정비계획법

우리나라에서 수도권정비계획법은 1982년 “수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 국토의 균형있는 발전을 기함”을 목적으로 제정되었다. 동법은 1994년 수도권 공장총량제, 과밀부단금제 등의 도입을 위해 개정된 바 있으며, 그 뒤 수차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

수도권정비계획법과 동법 시행령에서 말하는 ‘수도권’이란 서울특별시, 인

천광역시 및 경기도 일원의 지역을 지칭한다(법 제2조 제1호 및 시행령 제2조 참조). 수도권은 과밀억제권역(인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 그 이전 또는 정비가 필요한 지역), 성장관리권역(과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역), 그리고 자연보전권역(한강수계의 수질 및 녹지 자연환경의 보전이 필요한 지역)으로 구분된다(법 제6조 제1항). 과밀억제권역·성장관리권역 및 자연보전권역의 범위는 대통령령으로 정한다(법 제6조 제2항).

각 권역에 대해서는 행위제한이 규정되어 있다. 우선 과밀억제권역안에서는 관계행정기관의 장은 대통령령이 정하는 학교·공공청사·연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설(용도변경을 포함하며, 학교의 증설은 입학정원의 증원을 말한다) 및 공업지역의 지정 행위나 이의 허가·인가·승인 또는 협의등(이하 "허가등"이라 한다)을 하여서는 아니 된다(제7조). 다음으로 관계행정기관의 장은 성장관리권역이 적정하게 성장하도록 하되, 과도한 인구집중을 초래하지 아니하도록 대통령령이 정하는 학교·공공청사·연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설이나 이의 허가 등을 하여서는 아니 된다(제8조). 그리고 자연보전권역안에서는, 국민경제의 발전과 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는, 관계행정기관의 장은 택지·공업용지·관광지등의 조성을 목적으로 하는 대통령령이 정하는 종류 및 규모이상의 개발사업 및 대통령령이 정하는 학교·공공청사·업무용건축물·판매용건축물·연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설 행위나 이의 허가 등을 하여서는 아니 된다(제9조). 또한 국토해양부장관은 공장·학교 기타 대통령령이 정하는 인구집중유발시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설·증설의 총허용량을 정하여 이를 초과하는 신설·증설을 제한할 수 있다(제18조). 그 외에도 수도권정비계획법은 과밀부담금의 부과·징수(제12조), 대규모개발사업에 대한 규제(제19조) 등에 대한 규정을 두고 있다. 이와 같이 모든 수도권 지역은 수도권정비계획법국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률 등에 의한 토지이용 관련 규제 이외에 부가적인 규제를 받도록 되어 있는 것이다.

<표 III-3> 수도권 정비권역 현황(2005년)

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면 적 11,730km ²	1,996km ² (17.0%)	5,902km ² (50.3%)	3,832km ² (32.7%)
인 구 23,782천명	19,079천명(80.2%)	3,766천명(15.8%)	937천명(4.0%)
행 정 구 역	서울특별시, 인천광역시 (일부), 의정부시, 구리시, 남양주시(일부), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(일부) (16시)	동두천시, 안산시, 오산 시, 평택시, 파주시, 남 양주시(일부), 용인시(일 부), 연천군, 포천시, 양 주시, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천광역 시(일부), 시흥시(일부) (12시, 3군)	이천시, 남양주시(일 부), 용인시(일부), 가평군, 양평군, 여주 군, 광주시, 안성시 (일부) (5시, 3군)
정 비 전 략	과밀화 방지 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전 주민불편 해소

수도권정비계획법 제6조의 규정(및 시행령 제9조와 별표 1)에 의한 수도권 권역의 구분과 현황을 살펴보면 다음과 같다. 과밀억제권역은 면적기준으로 수도권의 17.0%, 인구기준으로 80.2%, 행정구역 기준으로 16시를 포괄하고 있고, 성장관리권역은 면적기준으로 50.3%, 인구기준으로 15.8%, 행정구역 기준으로 12시 2군을 포함하고 있으며, 자연보전권역은 면적기준으로 32.7%, 인구기준으로 4.0%, 행정구역 기준으로 5시 3군을 포함하고 있다. 아래에는 권역별 규제현황을 정리해놓고 있다. 수도권 지역에서의 4년제 대학 신설은 기본적으로 불가능하도록 되어 있으며, 정원도 총량으로 규제되고 있다.

<표 III-4> 권역별 규제현황

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공 장	- 대기업 신·증설 금지 - 중소기업공장중 도시형업종 허용	- 대기업 신·증설 금지 (아산산단 제외) - 14개 첨단업종 기존 대기업 공장 100% 증설 허용 - 외투 기업 25개업종 한시적 허용('07년말까지) - 8개 첨단업종 대기업공장 신·증설 한시적 허용('06년말까지) - 중소기업 공장은 허용	- 대기업 신·증설 금지 - 공해없는 중소기업 신·증설허용 (1천㎡이내)
	공장총량 규제		
대 학	4년제	신설금지 (서울로는 이전 금지)	신설금지, 소규모(50인)대학 허용
	전문 산업	신설허용 (단, 서울제외)	신설 허용
	증원	- 정원 총량규제 · 4년제 대학 증원은 심의 후 허용, 산업·전문대학은 전국 입학정원 총증가수의 10%이내 허용, 초과는 심의후 허용	
공공청사	- 신설금지 (중앙부처 제외) - 증축·매입·임차는 심의 후 허용		
대형 건축물	과밀부담금 부과 (서울시에 한함)	규제 폐지	금 지
개 발 사업	택지 조성	100만㎡이상 심의후 허용	3만~6만㎡미만 심의후 허용 * 오염총량제 시행 및 지구단위계획구역내 (1)도시지역(주,상,공)은 10만㎡이상 심의후 허용 (2)비도시지역은 10만㎡~50만㎡ 심의후 허용
	공업 용지	30만㎡이상 심의후 허용	3만~6만㎡미만 심의후 허용
	관광지	10만㎡이상 심의후 허용	-
조 세	취·등록세 3배 증가 재산세 5배 증가	-	

국토해양부는 2006년 7월 수도권정비계획법 제4조의 규정에 의하여 제3차 수도권정비계획(2006~2020)을 고시한 바 있다. 본 계획에서는 수도권 정비의 기본방향으로서 (1) 인구 안정화를 전제로 한 수도권의 「질적 발전」 추구와 (2) 높은 국제 경쟁력을 갖추고 지방과 상생 발전하는 수도권 지향을 들고 있다. 권역제도 운용방안은 (1) 단기적으로는 현행과 같은 권역별 규제 시책을 유지하되, 공공기관 종전부지, 노후 공업지역 등 계획적 정비가 필요한 지역을 대상으로 수도권 규제를 차등 적용하는 정비발전지구 제도를 도입하여 획일적 규제의 문제점 보완하며, (2) 중장기적으로는 중앙정부와 지자체가 상호 협력하여 수도권의 관리목표를 설정하고 상세계획 등을 통하여 수도권의 토지이용을 엄격하게 관리하는 「계획관리체제」로의 전환을 추진하는 것으로 되어 있다.

대학 관련 관리목표로는 (1) 4년제 대학의 신설 제한 등 현행 수도권 시책의 기초를 유지, (2) 접경지역으로 대학이전이 유도될 수 있도록 지원방안 강구, (3) 대학의 통·폐합 등 구조조정은 지원하되, 수도권시책의 기본원칙의 범위 내에서 추진, (4) 수도권내 4년제 대학의 신설은 엄격히 억제하고 수도권내 과밀을 유발하는 대학이전을 제한, (5) 대학의 증원에 대해서는 수도권정비위원회 심의를 거쳐 총량으로 관리 등을 들고 있다.

이명박 정부로 들어서서는 투자활성화와 일자리 창출을 위해 수도권규제를 일정 수준 완화하는 정책을 발표한 바 있다. 그러나 아직까지 수도권 대학 신증설 규제의 완화는 이러한 정책 중에 포함되어 있지 않은 상태이다.

3. 수도권 규제 완화의 필요성

위에서 살펴본 교육 관련 수도권 규제는 대학 등 교육기관의 신규진입 내지 신·증설을 막아 교육 분야의 경쟁력 제고를 근본적으로 저해하고 있다. 수도권을 세계적으로 경쟁력 있는 권역으로 만들어 우리나라 발전의 견인차 역할을 하도록 하기 위해서는 대학이나 공장의 신·증설을 억제하는 수도권 정비계획법의 규제는 크게 완화하거나 폐기하는 것이 바람직할 것이다.

최근에는 정부가 발표한 공장입지나 개발사업 등과 관련한 수도권 규제완화 정책을 두고 정치권과 학계에서 그리고 수도권과 지방에서 논란이 뜨겁다. 수도권 규제완화를 둘러싼 수도권과 지방 사이의 갈등과 대립은 규제완화의 효과에 대한 나름대로의 평가에 기초하는 측면도 있지만, 우리나라의 중앙집권적 국가운영체제에 기인하는 바도 큰 것으로 보인다. 우리나라에서 지방자치제도가 실시되고 있지만 국가운영은 권한 재정 등 여러 측면에서 여전히 중앙집권적으로 이루어지고 있는데, 이러한 중앙집권적 국가운영은 불필요한 지역간 갈등을 증폭시킬 수 있다.

국가운영이 중앙집권적으로 이루어질 경우, 지역발전과 관련해서는 자율보다는 균형이 강조되는 경향이 있게 된다. 그리고 자율적인 결정권한도 자족적인 재정능력도 확보하지 못한 지방자치단체들은 중앙정부로부터 가능한 한 많은 지역개발 프로젝트와 재정 지원을 따내려고 소모적인 경쟁을 벌이게 된다. 심할 경우 타 지역에 대한 규제를 통해 반사이익을 얻겠다는 발상도 나타날 수 있게 된다.

지역간의 갈등과 대립을 완화하고 지역발전을 위한 노력이 국가발전으로 이어지도록 하기 위해서는 계획 규제 산업 교육 관광 치안 등과 관련한 권한과 재정을 지방정부로 대폭 이양하여 각 지방정부로 하여금 자기 책임 하에 자기 살림을 살도록 하는 것이 필요하다. 각 지방정부가 자기 살림을 살 경우 지방정부는 보다 나은 행정서비스와 기업 환경을 제공하기 위해 선의의 경쟁을 벌이게 될 것이며, 지역간의 상생 파급효과를 감안하여 정보를 공유하고 외국자본을 공동 유치하는 등 서로 협력할 인센티브를 갖게 될 것이다. 최근의 수도권 규제완화와 관련한 논의가 우리나라에 지방분권적 국가운영 체제를 구축해나가는 계기가 되기를 희망해본다.

제 3 장

중등교육 선진화를 위한 개혁

제1절 문제의 소재

교육문제는 한국사회가 당면한 중요한 문제이지만 그 가운데에서도 논란의 중심에 서 있는 것은 중등교육과 관련된 문제라고 할 수 있다. 지속적으로 증가하는 사교육 투자, 교육 수요자의 다양한 요구를 충족시키기에는 한계에 직면한 고교평준화 제도, 그리고 공급자 중심의 학교 운영과 교원정책 등은 이제 중고등학교 자녀를 가진 부모는 물론 국민 누구나가 인지하고 있는 문제들이다. 그간 이러한 중등교육의 문제들을 해결하기 위한 여러 개혁방안이 제시되고 추진되어 왔지만, 중등교육제도를 둘러싼 이해집단의 저항으로 인해 중등교육 수요자들이 체감할 수 있을 정도의 철저한 개선으로 이어지지 못하고 있는 실정이다.

한국의 중등교육은 지금까지 시장논리보다는 정부규제에 의해 운영되어 왔다. 교육시장에의 진입과 퇴출, 교육의 내용, 교원관리, 사교육 시장 등 모든 영역에서 정부의 규제가 이루어지고 있다. 따라서 중등교육의 문제는 정부규제와 정부정책에 문제라고 할 수 있으며, 중등교육의 실패는 정부실패(government failure)라고 할 수 있다. 일반적으로 정부실패는 정부가 올바르게 못한 정책 방향을 설정한 경우, 정부정책의 목표와 정책집행 주체의 이익이 불일치하는

경우 그리고 정책집행 과정에서 이익집단의 영향력으로 인해 정책의 본질이 왜곡되는 경우에 발생한다. 한국의 중등교육에서의 정부실패도 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 발생한 것이라고 할 수 있다.

한국의 중등교육의 문제점은 크게 두 가지로 지적되어 왔다.¹⁷⁾ 첫째, ‘교육공급의 비효율성(inefficiency)’이다. 우리의 중등교육이 주어진 교육투입 재원을 가지고 생산하는 인적자본의 양이 기술적으로 효율적인 수준에 미치지 못한다. 즉, 교육공급 체제의 문제로 인해 인적자본의 생산량이 달성 가능한 생산량보다 낮은 수준에서 생산되고 있다. 문제를 단순화하여 교육공급의 문제를 주어진 재원투입을 통해 인적자본을 생산하는 경제적 문제로 바꾸어 생각하면, 교육공급의 비효율성은 인적자본의 생산이 생산가능곡선(productivity possibility frontier) 상에서 이루어지지 않고 생산가능곡선 안쪽에서 이루어지고 있는 상황을 말한다. 이러한 효율성에 기초한 교육개혁 논의는 교육에 투입되는 한정된 자원 활용의 효율성을 높여 어떻게 교육공급을 생산가능곡선 상의 효율적인 점으로 이행시킬 것인가 하는 최근의 선진국의 논의와 일맥상통하는 것이다.

둘째는 ‘인적자본 형성의 왜곡’이다. 인적자원을 시험을 통해 측정될 수 있는 표준학력과 창의력, 판단력 또는 비판력과 같은 비표준학력으로 나눈다면 우리나라의 중등교육은 전자를 과대생산하고 후자를 과소생산하고 있다. 창의력의 배양이나 합리적인 판단능력의 배양보다는 대학입시를 위시한 각종 시험에서의 수험패턴이나 요령습득 또는 암기교육과 같은 비생산적 학습투입을 강화하는 방향으로 자원배분이 왜곡되어 있다. 더욱이 이러한 경향은 입시와 관련된 시험위주의 사교육의 활성화로 인해 강화되는 현상을 보이고 있다.

이러한 중등교육의 실패는 구조적인 것이지 재원투입의 문제가 아니다. 우리나라는 지난 50년간 괄목할 만한 학교교육의 양적 성장을 이루었다. 의무교육은 중학교까지 연장되었으며, 고등학교 진학률은 90%, 대학진학률도 80%에 이르고 있다. 또한 초중등교육에 투자하는 국가예산도 OECD 평균수준이다. 2004년 우리나라의 GDP대비 교육지출은 3.5%로 OECD 평균인

17) 중등교육의 실패에 관해서는 이주호·우천식(1998), 우천식(2004) 참조.

3.6%와 거의 동일하다. 더욱이 여기에 민간부문의 교육지출을 합산하면 OECD 평균인 3.8%를 0.6%나 상회하는 4.4%가 된다. 따라서 교육공급의 비효율성과 인적자본 형성의 왜곡으로 대표되는 중등교육의 실패는 교육공급 체제에 대한 과소투입의 문제가 아님을 분명히 알 수 있다.

이 장에서는 위에서 제시한 중등교육의 실패를 개선하는 방안에 대해 논의한다. 기본적으로 교육공급의 비효율성은 교육공급 체제에 기술적 비효율성을 초래하는 원인이 존재한다는 것을 의미한다. 중등교육에 대한 정부의 지나친 규제, 경쟁제한적인 학교시스템, 교원정책에서의 불합리한 유인구조 등이 주요 원인이다. 인적자본 형성의 왜곡은 다른 사회적·경제적 요인이 있지만 대학입시의 획일성과 중등교육의 다양성 부재 등의 문제로 야기된 측면이 강하다. 따라서 본 장에서는 이러한 기본적 관점에 입각하여 고교 평준화와 사교육 문제 등 중등교육의 문제점과 개선방안을 논의하고자 한다. 중등교육의 문제의 문제는 구조적인 문제이므로 이에 대한 해결방안도 구조적인 관점에서 제시될 것이다.

<표 III-1> GDP 대비 교육비(educational expenditure)

구분		전체			초·중등교육			고등교육		
연도	국가	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
1999	한국	4.1	2.7	6.8	3.2	0.8	4.0	0.5	1.9	2.4
	OECD	4.9	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3
2000	한국	4.3	2.8	7.1	3.3	0.7	4.0	0.6	1.9	2.6
	OECD	4.8	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3
2001	한국	4.8	3.4	8.2	3.5	1.0	4.6	0.4	2.3	2.7
	OECD	5.0	0.7	5.6	3.5	0.3	3.8	1.0	0.3	1.4
2002	한국	4.2	2.9	7.1	3.3	0.9	4.1	0.3	1.9	2.2
	OECD	5.1	0.7	5.8	3.6	0.3	3.8	1.1	0.3	1.4
2003	한국	4.6	2.9	7.5	3.5	0.9	4.4	0.6	2.0	2.6
	OECD	5.2	0.7	5.9	3.6	0.3	3.9	1.1	0.4	1.4
2004	한국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
	OECD	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4

자료: OECD, Education at a Glance (2002~2007).

제2절 평준화 정책

중·고등학교 평준화 정책은 교육기회의 평등적 확대라는 우리나라 교육정책의 기본원리였다. 평준화제도는 1969년에 중학교 무시험 입학제도가 실시되고, 1974년 고등학교를 대상으로 한 무시험 추천 배정을 통해 실시되기 시작하였다. 우리나라의 교육정책은 변화가 많고 일관성이 결여되었다는 것이 국민 일반의 인식이다. 그러나 예외도 존재한다. 교육 정책 중에서 일관성을 가지고 유지되고 추진되어 온 정책을 꼽으라면 아마 평준화 정책이 대표적인 것이다. 그동안 많은 논란이 있어왔고 적용지역이 확대 또는 축소되기도 하였으나, 기본적인 제도적 골격에는 큰 변화가 없었다.

현행 평준화제도에 대해서는 대대적인 개편이 필요하다. 평준화에 기초한 교육시스템으로는 현재의 변화하는 사회가 요구하는 교육서비스를 제공하는 데 근본적인 한계가 있다. 평준화의 보완책들이 도입이 되어 왔으나, 제도의 근본적인 제도의 틀을 바꾸지 않고서는 만족스러운 결과가 나오지 못한다. 다양한 교육수요자의 다양한 필요를 충족시키고 수요자의 선택권을 확대시키기 위해서는 평준화 정책의 핵심적 부분을 재설계할 수밖에 없다.

일부는 평준화 제도가 40년 이상 유지되어 왔다는 사실을 들어 제도가 어느 정도 정책적 지지기반을 가지고 있다고 주장한다. 이러한 주장은 어느 정도 진실을 내포하고 있다. 어떤 정책의 현실적 정합성이 결여되어 있다면, 아무리 정책 당국의 의지가 강하다 하더라도 그 제도가 장기적으로 유지될 수는 없을 것이다. 그러나 평준화 정책이 과거에 긍정적인 역할을 수행하여 왔다는 것이 평준화 제도가 시대의 요구에 부합하는 제도라는 것을 의미하지는 않는다. 평준화 제도는 이제 시대의 요구에 맞게 재정립되어야 한다. 물론 평준화정책의 개선 또는 개혁방향을 논의하기 위해서는 그동안의 평준화 정책의 성과와 문제점을 면밀히 대조하여 분석하여 볼 필요가 있다. 무엇보다도 중요한 것은 평준화냐 비평준화냐 하는 이념적이고 이분법적인 사고에서 벗어난 객관적이고 발전적인 시각에서 평준화 정책의 재검토가 이루어져야 한다는 점이다.

1. 평준화의 문제점

<표 III-2>는 현재 평준화 제도의 도입현황을 보여주고 있다. 중학교는 전국의 모든 학교가 평준화제도의 적용을 받고 있다. 그러나 모든 고등학교와 학생이 평준화의 적용을 받는 것은 아니다. 학교와 지역에 따라 평준화제도가 적용되거나 적용되지 않는다. 일반계 고등학교(과거의 인문계 고등학교)는 평준화 지역과 비평준화 지역으로 나뉘어져 있다. 반면 전문계 고교(과거의 실업계 고등학교)와 특수목적고는 평준화의 적용대상이 아니다. 2004년 통계를 기준으로 보면 전국의 일반계 고교 중 평준화제도의 적용을 받는 학교 수는 59%, 교원은 71.2%, 학생은 73.6%이다. 그리고 평준화지역의 일반계 고교의 27.1%가 국공립이고 비평준화지역은 60.2%가 국공립이다(강영혜 외, 2005, p.37).

<표 III-2> 평준화 실시지역 현황 (2007)

구분	지역 (괄호 안은 시행년도)	
특별시	서울 (74)	
광역시	부산(74), 대구(75), 인천(75) 광주(75), 대전(79), 울산(00)	
경기도	수원(79), 성남(81), 안양(02), 부천(02) 고양(02), 과천(02), 의왕(02), 군포(02)	
충청남도	천안(80)	천안(95해제)
충북도	청주(79)	
전북도	전주(79), 군산(81), 익산(81)	군산(90해제,00 재지정) 익산(91해제,00 재지정)
전남도	목포(05), 순천(05), 여수(05)	목포(90해제, 05 재지정)
경남도	진주(81), 마산(79), 창원(80), 김해(06)	
제주도	제주(79)	
13개 시 도	27개 지역	

주: 미실시 지역은 강원, 충남, 경북(포항은 2008년 도입 논의 진행 중임)
자료: 교육부.

평준화 정책은 1969년 서울시에서 중학교 무시험 입학제도를 도입함으로써 시작되었다. 당시 정부는 중학교 평준화제도의 목적으로 ① 어린이의 정상적 발달 촉진 ② 국민학교의 입시준비교육 지양 ③ 과열된 과외문제 해소 ④ 극단적 학교차이의 해소 ⑤ 입시로 인한 가계부담 감소의 목표를 내세웠다. 이러한 중학교 평준화 정책의 배경에는 중학교 입시경쟁의 과열과 관련이 있다. 베이비 붐(baby boom)세대의 초등학교 취학으로 중학교 진학희망자는 늘어난 반면 중학교 수용능력은 답보상태에 머물러 진학경쟁이 과열되었다. 초등학교 재수생이 생길 지경이었다.

중학교 평준화 정책은 정부가 제시한 목적을 어느 정도 달성한 것으로 보인다. 무시험으로 중학교 진학이 가능하게 됨으로써 단기간 내에 중학교 진학률은 급속하게 증가하였다. 초등학교 학생의 입시부담을 경감시켰으며 초등학교 아동들의 정상적인 신체발달에 기여하였었다. 그러나 이러한 긍정적 효과 이외에 부정적인 효과도 발생하였다. 평준화 정책은 학교 간(between school) 학력격차는 감소시켰으나 학교 내(between school) 학력격차는 증폭시켰다. 즉, 평준화 정책은 학교 내 학생간의 학력격차를 확대시켜 학력의 하향평준화를 초래할 수 있는 가능성을 높여 놓았다. 교사가 학생수준의 차이로 인한 수업에 곤란을 겪게 되었고, 학력이 높은 학생은 학교의 수업수준이 너무 낮아 학교수업의 흥미를 느끼지 못하고 반대로 학력이 낮은 학생은 학교수업의 수준이 너무 높아 수업을 따라가기가 너무 힘든 상황이 발생하였다. 또한 중학교 평준화정책은 고등학교 입학에 위한 중학교의 과외수요를 증가시켰을 가능성이 높다. 마지막으로 평준화 정책의 기본적인 문제점은 학교간 경쟁체제를 부인함으로써 경쟁부재로 인한 학교간 다양성의 상실과 교육의 질의 저하를 가져왔다는 점이다.

1974년부터 시작된 고교평준화 정책도 중학교 평준화제도와 거의 유사한 목표를 가지고 시행되었고 유사한 효과를 초래하였다. 고등학교에의 취학률은 급격히 증가한 반면, 대학입시 경쟁은 더욱 가열되었다. 학교 내 학력격차로 인해 학교수업의 효율적 운영이 어려워졌고, 이에 따라 대학입시를 위한 과외가 더욱 성행하는데 기여하였다. 또한 교육에 대한 정부의 획일적인 통

제도 본격적인 문제로 대두되기 시작하였다. 특히 평준화로 인해 사립학교의 학생선발권이 박탈됨으로써 사학의 자율성 침해라는 오랜 논쟁의 시발점을 제시하였다.

고등학교 평준화정책에 대한 비판이 높아지면서, 1981년부터 평준화정책의 확대실시가 유보되었다. 1990년부터는 지역별로 평준화를 해제하기 시작하여¹⁸⁾ 현재는 평준화지역이 13개 지역으로 감소하였다. 한편 정부는 평준화의 보완방침으로 영재교육을 위한 특수목적고등학교의 설립을 허가 또는 추진하였다. 1987년부터 설립되기 시작한 과학고등학교와 외국어고등학교는 우수한 교원 확보와 자율적 학생선발을 통해 평준화 이전의 일류 고등학교의 기능을 대체하고 있다.

교육기회의 확대와 학교교육의 정상화 및 과외감소는 평준화의 가장 중요한 목적이었다. 과연 평준화는 이러한 목표를 달성하였는가? 우선 평준화를 통해 중등교육 기회가 급속하게 확대되었다는 주장이 있다. 평준화에 따른 경쟁선발 제도의 폐지로 중학교와 고교 진학의 제한이 사라졌다. 그 결과 평준화 도입 이전인 1970년의 70.1%였던 중학생의 고교 진학률이 현재는 99%를 상회한다. 국민 대다수가 적어도 고등학교 교육을 받게 되었다.

그러나 중등교육 보편화가 반드시 평준화 때문인지는 곰곰이 생각해보아야 한다. 경제가 성장하고 국민의 소득수준이 향상되면 교육에 대한 수요가 증가하는 것은 당연한 현상이다. 따라서 국민소득의 증가가 중등교육의 보편화를 가져온 측면이 있다. 사실 교육기회의 확대는 중학교와 고등학교의 입시제도 즉, 평준화제도와는 직접적인 관련이 없다. 일부에서는 평준화에 따른 중등교육의 보편화를 통해 인적자본이 축적되고 이러한 양질의 인적자원의 공급이 경제성장을 견인하였다고 주장하기도 하지만 이것은 문제의 본질을 오해한 것이다. 비평준화 정책을 통해서도 중·고등학교의 취학기회를 확대시킬 수 다양한 방법이 존재하기 때문이다. 따라서 평준화가 중등교육 보편화에 기여한 바를 과장해서는 안 될 것이다.

18) 반면 <표 III-2>에 나타난 것처럼 목포, 천안, 군산과 익산처럼 평준화와 비평준화를 오락가락한 지역도 있다.

학교교육의 정상화와 과외의 감소라는 측면에서 볼 때 평준화는 실패한 정책이다. 평준화정책이 실시된 지난 35년간 과외비 지출은 점점 증가하여 왔다. 또한 학생들이 학교교육보다는 학원교육을 더욱 중시하는 학교교육의 공동화가 진행되는 현 상황에서 고교평준화가 학교교육의 정상화에 기여하였다고 평가할 수도 없다. 모든 제도가 그러하듯이 평준화 역시 교육수요자의 인센티브에 영향을 미친다. 평준화 정책이 공적인 교육투입(educational input)의 평등을 실현하였으나 반면 사적인 교육투입의 격차를 증가시킨 효과가 있다. 학교교육이 교육수요자를 만족시키지 못하는 경우 학부모는 사교육 투자를 통해 추가적인 자원을 교육에 투입한다. 그런데 문제는 정상재(normal good)인 학부모의 교육 투자는 부모의 소득수준에 영향을 받는다는 것이다. 따라서 부모의 소득수준에 따라 학생에 대한 교육투자의 총량과 질이 결정되고 이것이 바로 대학진학의 구체적인 성과의 차이로 나타난다. 결국 평준화 → 학교교육의 획일화와 질 저하 → 학부모의 불만족 → 과외수요 증가 → 교육의 실질적 형평성 저해라는 악순환이 반복되게 된다(이주호·홍성창, 2005).

평준화 특히 고교평준화 문제는 대학진학의 문제와 직결되어 있다. 따라서 과외수요는 대학입시제도에 의해서도 크게 좌우된다. 대다수의 학생과 학부모에게는 고등학교는 대학진학을 위한 전단계이다. 교육정책 입안자들이 평준화를 통해 달성하려고 하는 학교교육 정상화와 교육기회의 균등 실현은 대학진학을 최우선 목표로 하는 학생과 학부모의 입장과는 양립하지 않는다. 대학진학을 앞에 둔 이들은 평준화, 비평준화, 혹은 특목고 중 어느 것이 대학진학 기회를 극대화하며 금전적 비용과 시간적 비용이 최소화할 수 있는가에 관심을 집중할 수밖에 없다. 따라서 평준화 정책 하에서는 교육정책 당국과 학생과 학부모의 이해관계가 일치하지 않는다. 평준화제도의 근본적인 문제점 중의 하나는 대학진학을 둘러싸고 교육정책 당국과 학생 및 학부모간의 근본적인 유인 불일치(incentive incompatibility)이다.

평준화 정책이 공언한 소기의 목표를 달성하지 못한다는 점은 분명하다. 그러면 평준화는 교육공급의 효율성과 인적자본 형성의 측면에서는 긍정적인

효과를 가져왔다고 볼 수 있는가? 이 두 가지 관점에서 평가해 보았을 때 평준화는 중등교육의 실패를 완화시키는 것이 아니라 오히려 실패의 원인을 제공하고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 평준화는 교육공급의 비효율성을 증폭시킨다. 평준화는 학교교육의 투입에 대한 획일적인 통제를 통해 학교간의 다양성과 경쟁을 저해시킨다. 평준화는 정부의 획일적 규제를 통한 학교정보의 통제, 공사립의 차이 무시, 교원선발 및 인사의 규제 등 학교교육 전반에 걸쳐 광범위한 영향력을 미치고 있다. 이로 인해 학교의 교육수준 저하, 개별학교의 자율성과 책무성 및 투명성 저하 등의 결과를 가져왔다.

둘째, 평준화는 인적자본 형성의 왜곡을 시정할 수 없다. 표준학습 능력과 함께 창의력과 판단력 등 비표준학습 능력의 균형 있는 형성은 오히려 평준화로 인해 퇴보하고 있다고 할 수 있다. 학교교육이 사교육에 의해서 구축(crowding out)됨에 따라 학생들이 실질적으로 축적하는 인적자본은 전인적인 능력이라기보다는 사교육을 통해 집중적으로 육성되는 표준학습 능력이다. 따라서 입시위주의 교육이 가져오는 폐해를 평준화가 증폭시키고 있다고 할 수 있다.

결국 평준화 정책은 학교교육의 투입에 대한 획일적인 평등화를 주요 수단으로 하는 정책이었다. 그 결과 개별 학교의 자율성, 투명성, 책무성을 크게 손상시킴으로써 학교교육의 다양성과 질적 수준을 크게 떨어뜨리는 부작용을 수반하였다. 또한 학교교육에 만족하지 못하는 교육수요자를 양산하여 그들로 하여금 사교육에 대한 투자를 유도함으로써 결과적으로 교육기회의 형평성을 저해하는 의도하지 않은 결과들을 발생시켰다고 할 수 있다. 따라서 평준화 정책은 이제 재정립이 필요한 시점에 이르렀다고 판단된다.

2. 평준화정책의 재정립

평준화정책은 어떤 방향에서 재정립되어야 하는가? 종래의 논의는 평준화냐 아니면 비평준화냐 라는 이분법적인 사고방식에 의해 지배되어 왔다. 앞

에서 상세히 지적한 것과 같이 평준화 정책은 여러 가지 문제를 야기하고 있다. 따라서 기존과 같은 평준화정책의 지속은 바람직하지 않다. 반면 유의해야 할 점은 중등교육의 실패의 문제가 평준화정책의 전면적인 해체만으로 해결되는 문제도 아니라는 것이다. 중등교육과 관련된 전반적인 문제의 손질이 없이는 중등교육의 실패를 성공으로 돌릴 수 없다. 따라서 평준화정책은 전반적인 중등교육 정책 차원에서 재검토되고 논의되어야 한다.

모든 공공정책은 형평성(equity)과 효율성(efficiency)의 관점에서 기본원칙을 정할 수 있다. 평준화 정책의 재정립도 이러한 두 가지 원칙에 의해 설정할 수 있다. 우선 형평성에 의한 기본원칙을 보자. 형평성은 주장하는 사람에 따라 의미가 달라진다. 논자에 따라 기회의 균등을 의미할 수도 있고, 결과의 평등을 의미할 수도 있다. 교육정책과 관련하여 주목해야 할 점은 교육정책이 결코 결과의 평등을 달성할 수 없다는 점이다. 아무리 교육에 대한 투입을 평등화하더라도 교육의 결과는 다를 수밖에 없다. 교육의 결과는 학생의 능력, 학부모의 특성, 지역 등 다양한 요인에 의해 좌우되기 때문이다. 따라서 중등교육의 형평성 목표는 교육기회의 균등에 초점을 맞추어야 한다. 이런 관점에서 볼 때 중등교육 형평성 목표는 학생이 소득이나 가정환경에 관계없이 각자의 소질을 다양하게 개발할 수 있는 기회의 균등을 확보하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

효율성 원칙에서의 평준화정책의 재정립 방향은 무엇인가? 앞에서 지적한 것처럼 우리나라의 초·중등교육에 대한 정부지출은 OECD 평균수준이며 사교육비를 포함하면 OECD 국가는 물론 세계 어느 나라 국가보다도 높을 것이다. 이렇게 높은 비용을 지불하면서도 여전히 우리 사회에 교육에 대한 불신이 존재하는 것은 구조적으로 교육공급체계에 비효율성이 존재한다는 점을 시사한다.

교육공급체계를 효율화하는 방법은 공급자들로 하여금 교육소비자의 수요에 반응하도록 하는 것이다. 학생과 학부모가 학생의 능력과 적성, 거주지, 종교에 따라 가장 적합한 교육공급자를 선택할 수 있는 제도적 여건을 마련해야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 개인이 자신의 선호에 맞게 폭넓은 선

택을 할 수 있는 다양한 교육공급자가 존재해야 한다. 교육공급자에 대한 획일적인 규제는 교육공급자의 다양성을 감소시켜 교육수요자의 선택지를 줄인다. 그 결과 교육소비자의 선호를 반영할 교육공급자들의 인센티브는 감소한다. 평준화제도가 교육공급의 효율성을 감소시키는 근본적인 이유가 바로 여기에 있다. 두 번째로 교육소비자들의 선택에 필요한 정확한 정보가 제공되어야 한다. 교육소비자들이 합리적인 선택을 하기 위해서는 학교에 대한 상세하고 정확한 정보가 필요하다. 이러한 정보가 제공되지 않고서는 교육소비자들이 자신들에게 가장 적합한 교육공급자들을 가려낼 수 없고, 교육소비자의 선호가 공급자들에게 전달되지 않는다. 교육공급자들이 자율적인 판단에 따라 교육내용과 수준을 전문화하고 교육소비자들이 자유롭게 선택할 수 있는 제도적 환경이 조성될 때 교육공급의 효율성은 증대될 것이다.

이런 관점에서 보면 평준화 정책 재정립의 몇 가지 기본방향이 비교적 명확하게 설정될 수 있다. 첫째, 과거 평준화 정책과 같은 획일적인 재원 투입을 지양하고 균등한 교육기회의 실질적 보장에 초점을 맞추어야 한다. 이와 관련하여서 특히 학교정보의 상세한 공개가 필요하다. 과거의 정책기조는 평준화 정책을 통해 투입을 동일하게 했으니 산출도 같을 것이므로 굳이 학교정보를 공개할 필요가 없다는 허구적인 논리에 기초하고 있다. 그러나 평준화제도 하에서도 학교간 질적인 차이가 존재한다는 것이 사실이다. 교육기회의 진정한 균등은 학교간 차이를 인정하고 격차를 줄이기 위한 정책적 노력을 경주하는 것이다. 정부의 올바른 정책방향은 개별 학교의 교육성과를 투명하게 공개하고, 학생들이 적성과 소질을 가장 잘 개발할 수 있는 학교를 선택할 수 있도록 하는 것이다. 이를 통해 학교간의 경쟁을 강화하는 것이 교육의 질을 높이는 효과적인 방법이다.

둘째, 학력부진 학생을 위한 교육을 강화하는 것이 필요하다. 과거의 평준화 정책에서는 성취도가 낮은 학생들의 학력을 향상시키기 위한 실질적인 정책노력이 전무하였다. 따라서 형식적인 평준화에만 만족하였지 학업성취도가 뒤떨어지는 학생들에 대한 실질적인 배려는 없었다고 할 수 있다. 따라서 이제는 학업성취도가 낮은 학생들을 체계적으로 가려내고 이들에게 적합한 학습프로그램을 개발하여 시행하는 노력이 경주되어야 한다. 이를 위해서는 학

생들의 학업성취도를 체계적으로 판단할 수 있는 평가제도가 마련되어야 한다.¹⁹⁾ 이러한 평가제도는 주기적으로 실시되어야 하며, 개인별 학업성취도를 판단하는데 필요한 기본적인 평가정보가 개인에게 제공될 수 있어야 한다. 또한 학생들의 학업성취도에 대한 정보가 수집되면 학교간 격차에 관한 정보도 확인될 수 있다. 따라서 학업성취도 평가 결과를 이용하여 학교간 격차를 완화시킬 수 있는 정책을 강구할 수 있다. 무엇보다도 학력이 부진한 학생들이 밀집해 있는 학교에 대해서는 교사를 우선적으로 배정하거나 예산을 우선적으로 배정하여 학력부진 학생에 대한 투자를 증가시킬 필요가 있다. 이를 위해 기존의 일률적인 재정지원방식을 개편하는 작업이 필요하다.

셋째, 학교의 다양화를 통한 학교자율의 제고이다. 학교의 자율성 제고는 교육수요자의 다양한 선택을 가능하게 한다. 이를 위해서는 전반적인 학교자율성의 제고가 필요하다. 또한 학교제도의 다양화가 요구된다. 특수목적고, 특성화고교, 자율학교 등을 활성화할 필요가 있다. 현재 제한적으로 인정되고 있는 이들 학교에 대한 규제를 완화하고 정비하여 보다 많은 학교들이 다양성을 추구할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 다양성과 관련하여 주목해야 할 것은 사립학교의 자율성이 제고되어야 한다는 것이다. 과거의 평준화체제에서는 사립학교와 공립학교 모두를 정부의 강력한 통제하에 두었다. 이제는 공립과 사립의 차이를 인정하지 않는 평준화 정책에서 탈피하여 사립학교에게 교원, 교육과정, 납입금, 학생선발 등에 대한 광범위한 자율권을 부여하도록 해야 한다. 사립학교는 장기적으로 재정적 독립을 확보하도록 유도하는 한편 평준화의 대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 이러한 재조정을 통해 사립학교로 하여금 민간 본연의 창의와 자율을 추구하도록 하고, 한편 공립학교와 경쟁하도록 함으로써 공립학교의 질적 수준을 향상시키는 경쟁체제가 확립되어야 할 것이다.

19) 새정부 들어 2008년 10월 초등학교 3학년 대상의 기초학력 진단평가와 초6·중3·고1 대상의 학업성취도 평가가 실시되었다. 그리고 12월에는 전국 시·도교육감협의회 합의에 따라 전국의 중 1~2학년을 대상으로 한 학력평가를 실시하였다. 이러한 학생들의 학업성취도 평가와 관련하여 전국교직원노동조합 등 교원노조와 일부 학부모단체의 반대가 있으나, 학업성취도 결과를 잘 활용할 경우 학업성취도가 떨어지는 개별 학생들은 물론 전반적인 학교의 학력향상에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

중등교육의 실패는 위에서 제시한 정책들을 일관적으로 추진함으로써 완화될 수 있다. 이 중에서도 특별히 중요하다고 판단되는 것은 학교정보의 공개이다. 학교정보의 공개는 평준화정책을 재정립하는데 중요한 인프라가 된다. 이 조건이 충족되지 않고서는 중등교육에서의 형평성과 효율성이 제고될 수 없다. 앞서서도 지적하였듯이 과거의 평준화정책은 실제의 학교간 격차를 무시하였다는 점에서 형식적 평준화에 머문 한계를 가지고 있다. 평준화 정책이 진정한 의미의 형평성을 가지기 위해서는 학교간 격차를 완화하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 학교간 격차가 어느 정도인지가 객관적으로 파악되어야 한다. 또한 이러한 정보의 공개는 교육수요자의 합리적인 선택을 가능하게 하고 개별 학교간의 경쟁을 촉진시키는 효과를 발휘하므로 교육공급의 효율성을 증대시킬 수 있다.

학교정보의 공개는 대부분의 국가에서 시행하고 있는 것이다. 우리의 경우에는 미국의 사례가 많은 시사점을 준다. 미국의 대부분의 주에서는 이미 인터넷을 통하여 개별학교에 대한 정보가 비교 가능한 형태로 제시되고 있다. 예를 들어, 미국에서는 ① 학교의 개요 ② 학생의 학업성취도(SAT 점수분포, 출석률, 중도탈락률) ③ 교육의 질(교사평가제도, 자격증 소지 교사수, 학급당 학생수, 수업일수, 교육기자재 등) ④ 통합성과 다양성(인종구성 등) ⑤ 학교의 의사결정(학부모와 지역사회의 참여) ⑥ 재정(학교의 예산과 결산) 등의 정보가 보고되고 있다. 또한 어떤 주에서는 공개된 정보에 근거하여 학교를 평가하고 교사에 대한 성과급이나 학교에 대한 재정지원과 연결시키기도 한다(이주호·김선웅, 2005).

학교정보의 공개는 학교의 학생과 학부모에 대한 책무성(accountability) 제고와 학교에 대한 학부모의 참여 확대를 위한 수단으로 기능할 수 있다. 우리나라의 경우도 학교정보의 공개를 점진적으로 확대해 나아가는 것이 필요하다. 현재 공개되고 있는 정보는 피상적인 수준에 불과하며 보다 실질적인 정보가 공개되어야 한다. 앞으로는 고등학교 3학년 학생의 수능분포, 교사에 관한 사항(교사의 자격증, 학위, 연수상황 등), 학교운영위원회에 관한 사항, 학교의 예산·결산사항들이 공개되어야 한다. 그리고 이러한 공개제도가

어느 정도 정착된 후에는 공개된 정보를 활용하여 다양한 인센티브제도를 설계해야 한다. 예를 들어, ① 학교정보를 활용하여 학력이 부진한 학생이 많은 학교에 집중적으로 지원하는 방안 ② 학업성취도의 개선 정도를 판별하여 이를 근거로 교사에 대한 집단성과급이나 학교에 대한 재정지원금을 확대하는 방안 등을 설계할 수 있을 것이다. 이렇게 교육정보의 공개는 교육공급자의 책무성을 강화하는 동시에 정부의 지원프로그램의 대상을 확정하는 기능을 수행할 수 있다.²⁰⁾

학교정보의 공개와 함께 중요한 정책은 중등교육기관의 다양화라고 할 수 있다. 우리나라에서 중등교육의 다양성을 증진시키기 위해서는 다양한 학교 제도의 육성이 필요하다. 이러한 의미에서 현재의 특목고, 특성화고, 자율학교, 자립형 사립고, 개방형 자율학교 등 다양한 유형의 고등학교를 더욱 활성화할 필요가 있다. 이들 특수목적을 가진 고등학교의 확대는 중등교육의 다양화·자율화라는 측면과 부합한다. 다양화된 학교들이 도입되면서 고등학교의 유형이 다양화되었다. 학교운영의 자율성도 증대되었다. 이를 통해 특색 있는 교육프로그램의 공급이 가능해지고 학생들은 다양한 능력과 적성에 적합한 학교선택이 가능하게 되었다. 교육수요의 다양성을 반영하기 위해서는 현재의 제한적인 인정에서 학생들과 학부모의 학교선택권을 대폭 확대하는 방향으로 정책전환이 요구된다. 자율형 사립고, 기숙형 공립학교, 마이스터고 등 다양한 성격의 학교가 설립될 수 있도록 하는 현 정부의 ‘고교 다양화

20) 교육과학기술부는 2008년 12월 1일부터 전국 1만1,283개 초중고교와 414개 고등교육기관의 각종 정보를 학교 홈페이지와 정보공시 사이트인 ‘학교알리미’(www.schoolinfo.go.kr)와 ‘대학알리미’(www.academyinfo.go.kr)를 통해 공개하고 있다. 교육 관련 기관의 정보공개에 관한 특별법 시행령에 따라 초중고교는 학생·교원 현황, 교육시설 현황, 학교폭력 발생 현황, 환경위생 현황, 재정 상황, 급식 상황, 교원단체 가입 교원 수 등 15개 영역, 39개 항목을 공시한다. 내년 8월부터는 중고교의 학업성취사항도 공시 항목에 포함돼 각 학교는 학기마다 학년 및 과목별 원점수 평균과 표준편차를 공시해야 한다. 또 2011년 2월부터는 초등 6학년, 중학교 3학년, 고교 1학년생을 대상으로 한 국가 수준의 학업성취도 평가 결과도 공시된다. 대학은 대입전형계획, 취업률, 등록금 현황, 장학금 지급률, 재학생·교원 현황 등 13개 영역 55개 항목을 공시한다. 이 중 취업률, 학생 충원율, 장학금 지급률, 전임교수 확보율 등은 대학별 비교도 가능하다. 이렇게 비교 가능한 학교정보가 공개됨에 따라 학교 간 경쟁을 촉진하는 역할을 할 것으로 보인다. 또한 정보공개를 통해 수요자 중심의 투명한 학교 운영과 학부모의 선택권 확대에 획기적인 도움이 될 것이다. 교육과학기술부는 학교에 대한 정확한 정보가 공시되는지의 여부를 체계적으로 점검하고 정보를 업데이트 할 시스템을 구축하여야 할 것이다.

300 프로젝트'는 이런 관점에서 보면 올바른 정책방향이라고 할 수 있다. 이러한 새로운 학교들은 고등학교 입시 경쟁을 필요 이상으로 자극하지 않기 위해서는 현재 전국이나 광역 단위로 학생을 선발하는 자립형사립고와는 달리 인근 중학교를 대상으로 지원후 추첨에 의해 배정하는 방식으로 운영되어야 할 것이다.

제3절 사교육 문제

1. 사교육 문제의 본질

과외문제로 상징되는 사교육 문제는 오래된 문제이다. 지난 수십 년간 정부는 사교육 경감을 위한 이런 저런 정책을 실행해 왔다. 이 문제가 가지는 현실성과 정치성으로 인해 사교육 문제는 항상 교육정책의 수립에 중요한 고려사항 되어왔으며, 특정 교육정책이 사교육에 미치는 효과는 그 정책의 채택 여부에 중요한 의사결정 기준이 되어왔다.

교육은 공공재(public goods)가 아니다. 교육은 기본적으로 배타적(exclusive)이고 경쟁적인(rivalrous) 사적 재화(private goods)이다. 교육의 성과는 개인에게 돌아가기 때문에 개인은 자신을 위하여 가장 합리적인 수준의 교육서비스를 구매한다. 이러한 교육의 사적 재화로서의 성격은 사교육에서 더욱 두드러지게 나타난다. 사교육을 받을 것인가의 여부는 전적으로 개인의 선택에 달려 있다. 따라서 외부효과(externalities)가 존재하지 않는 한 사교육 시장에서의 시장실패는 존재하지 않는다.

논자에 따라서는 사교육의 외부효과, 즉 사교육의 폐해를 다음과 같이 지적하고 있다. ① 정상적인 교육과정 운영과 교사에 의한 학습활동을 방해한다. ② 학부모의 경제적 부담을 가중시킨다. ③ 사교육 문제는 정부의 정책을 경직화시킨다. 정상교육에의 폐해에 대한 우려와 정치권으로부터의 해결 압

력이 중첩된 결과, 교육정책 당국의 입지와 정책적 선택이 크게 줄어든다. ④ 교육비 지출의 규모가 계속 확대되어 온 결과 나라 전체로 보아 교육재원의 배분이 크게 왜곡시킨다(한반도선진화재단 교육패널편, 2007). 그러나 이러한 사교육의 폐해로 지적되고 있는 사항들은 사교육의 자체의 폐해라기보다는 현행 중등교육 제도와 우리나라 노동시장 여건 등의 교육외적 환경에 의해서 유발된 폐해라고 할 수 있다. 따라서 사교육에 대한 정부정책의 기본적인 방향은 사교육의 과다구미를 야기하는 제도적 요인들을 제거하는 것이어야 한다. 대중적이고 개인의 합리성과 현실성을 고려하지 않는 사교육의 직접적인 규제로는 문제를 해결할 수 없다.

2. 사교육비 지출현황과 사교육 참여 실태

과연 우리나라에서 사교육비는 얼마나 지출되고 있는 것인가? <표 III-3>과 [그림 III-1]은 도시가계조사를 통해 살펴본 사교육비 지출의 연도별 추이이다. 표에 의하면 1980년대 중반 이후 사교육의 규모는 크게 증가하였다. 특히 정확히 일치하는 것은 아니지만 사교육비라고 추정할 수 있는 보충학습비의 비율은 1985년 GDP의 0.54%에서 1996년 2.02%로 급격히 증가하였다. 이후 보충학습비의 비중은 답보상태를 보이다가 2003년 이후 급격히 증가하는 경향을 보인다.

이러한 보충교육비의 증가추세가 소득계층에 따라 차이가 있는지를 확인하기 위해 소득 5분위별로 월평균 보충교육비의 추세를 살펴본 것이 <표 III-4>와 [그림 III-2]이다. 표에서 주목되는 점은 2000년 이후 전 계층에서 사교육비 지출이 증가하고 있지만 그 중에서도 고소득층의 증가속도가 더 빠르다는 것이다. 2005년 현재 1분위 계층의 소비지출액 대비 보충교육비 지출은 4.7%임에 반해 5분위 계층의 소비지출액 대비 보충교육비 지출은 8.1%이다. 2000년 1분위 계층과 5분위 계층의 비중이 각각 3.3%와 5.0%였음을 감안하면 고소득층의 사교육비 지출이 크게 증가하였음을 알 수 있다. 따라서 소득계층별 사교육비의 지출 격차가 점차 증가하는 현상이 뚜렷이 관찰되고 있다고 할 수 있다.

한편 2007년 통계청의 사교육비 실태조사에 의하면 우리나라 사교육비 전체 규모는 약 20조 400억원으로 추계된다. 학생 1인당 월평균 사교육비는 22만 2천원이며(사교육에 참여한 학생만으로 평균을 계산하면 28만8천원)이다. 사교육 참여율은 77%이며 참여시간은 주당 7.8시간으로 나타났다. 참여율은 학교급이 올라갈수록 감소하는 현상을 보이지만 학생 1인당 연평균 지출액은 증가한다.

<표 III-3> GDP 대비 교육비 지출비율과 항목별 지출비율

(단위: %)

구분	교육	납입금	교재비	문구류	보충교육비	개인교습비
1985	2.77	1.72	0.31	0.16	0.54	
1986	2.75	1.67	0.32	0.16	0.56	
1987	2.89	1.72	0.35	0.15	0.64	
1988	2.73	1.47	0.33	0.14	0.76	
1989	3.36	1.58	0.42	0.16	1.19	
1990	3.51	1.51	0.41	0.14	1.45	
1991	3.59	1.48	0.41	0.13	1.56	
1992	4.02	1.63	0.46	0.13	1.79	
1993	4.00	1.66	0.47	0.13	1.73	
1994	3.87	1.55	0.46	0.12	1.74	
1995	4.05	1.54	0.48	0.11	1.91	
1996	4.29	1.63	0.53	0.11	2.02	
1997	4.33	1.71	0.55	0.1	1.95	
1998	4.16	1.81	0.57	0.11	1.66	
1999	4.19	1.85	0.57	0.11	1.65	
2000	4.32	1.76	0.56	0.10	1.89	
2001	4.46	1.81	0.58	0.09	1.97	
2002	4.26	1.65	0.56	0.08	1.96	
2003	4.44	1.52	0.31	0.08	2.53	0.55
2004	4.41	1.55	0.17	0.07	2.61	0.65
2005	4.52	1.51	0.16	0.07	2.79	0.68

자료: 김미숙 외(2006).

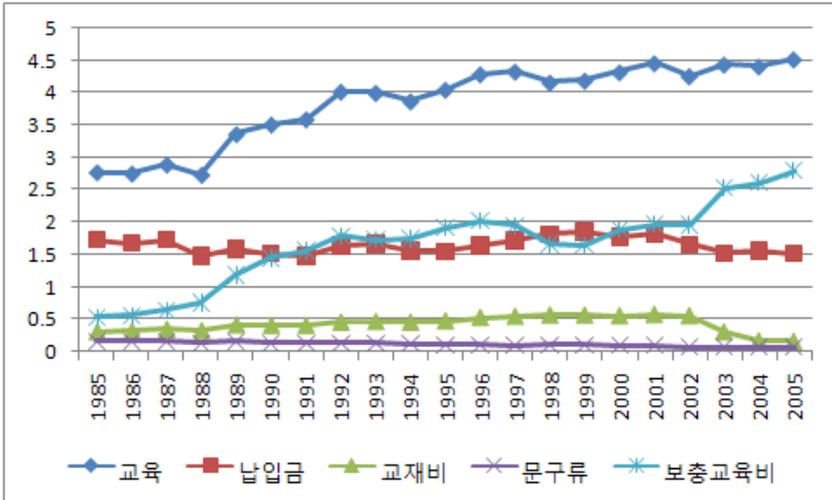
<표 III-4> 소득5분위별 소비지출액 대비 보충교육비 비중 추세

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
1985	0.7	0.7	1	1.4	2
1986	0.8	0.9	1	1.4	2.1
1987	1	1	1.3	1.6	2.3
1988	1	1.4	1.7	2.2	2.4
1989	1.5	0.9	2.1	2.7	2.9
1990	1.9	2.3	2.9	3.3	3.5
1991	2.4	2.8	3.2	3.5	3.4
1992	2.5	3	3.7	4.2	4.2
1993	2.5	3.1	3.8	4.2	3.9
1994	2.7	3.3	3.7	4.2	3.7
1995	3.3	4	4.5	4.7	4.4
1996	3.3	4	4.4	5.2	4.4
1997	3.3	3.9	4.6	5	4.6
1998	2.7	3.4	4.3	4.6	5.1
1999	2.8	3.7	4	4.7	5
2000	3.3	3.8	4.4	5.3	5.2
2001	3.5	3.8	4.7	5.5	5
2002	3.5	4.2	4.8	5.9	5
2003	4	5.6	6.6	7.1	7.4
2004	4.1	5.6	6.9	7.3	7.7
2005	4.7	5.8	6.9	7.8	8.1

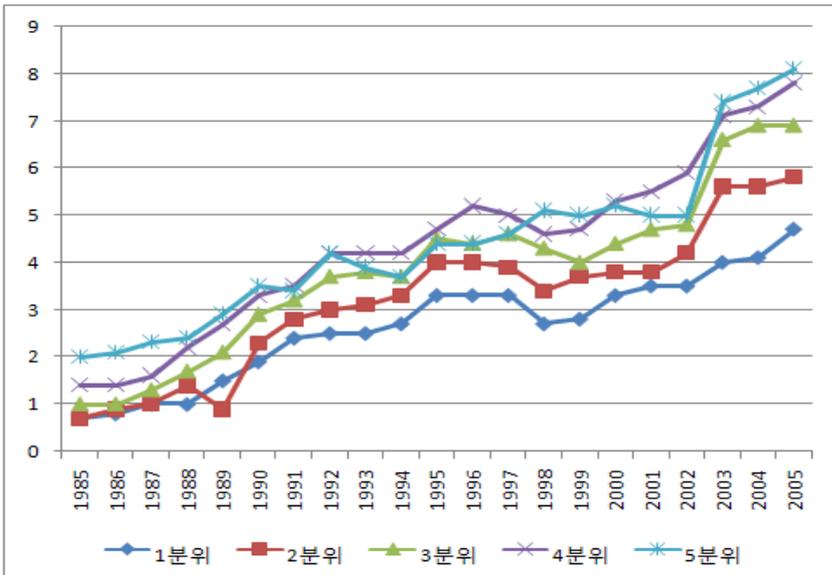
자료: 김미숙 외(2006).

[그림 III-1] GDP 대비 교육비 지출비율과 항목별 지출비율



자료: 김미숙 외(2006).

[그림 III-2] 소득5분위별 소비지출액 대비 보충교육비 비중 추세



자료: 김미숙 외(2006).

<표 III-5> 사교육비 규모와 참여율 및 시간

구분	총 사교육비 (억원)	학생 1인당 연평균 (만원)	학생1인당 월평균(만원)		참여율 (%)	참여시간 (주당)
			전 체 ¹⁾	참여자 ²⁾		
전 체	200,400	266.4	22.2	28.8	77.0	7.8
초등학교	102,098	272.6	22.7	25.6	88.8	8.9
중 학교	56,120	281.0	23.4	31.4	74.6	8.9
고등학교	42,181	236.8	19.7	35.9	55.0	4.5
- 일반고	38,655	288.3	24.0	38.8	62.0	5.2
- 전문고	3,526	80.1	6.7	19.8	33.7	2.5

자료: 통계청, 2007년 사교육비 실태조사.

<표 III-6> 가구의 월평균 소득별 사교육비 및 참여율

구분	전 체	100 만원 미만	100 ~ 199	200 ~ 299	300 ~ 399	400 ~ 499	500 ~ 599	600 ~ 699	700 만원 이상
사교육비 (만원)	22.2	5.3	10.7	17.7	24.1	30.3	34.4	38.8	46.8
참 여 율 (%)	77.0	36.9	59.7	77.0	84.4	89.2	90.5	92.7	93.5

자료: 통계청, 2007년 사교육비 실태조사.

한편 사교육비 참여율과 지출액에 영향을 미치는 요인 중의 하나는 가구의 월평균 소득수준이다. 가구별 소득수준에 따라 참여율 및 지출액에 큰 차이가 존재하고 있음을 알 수 있다. 월평균 소득이 100만원 미만인 가구의 월평균 사교육비 지출액은 5.3만원이며 사교육 참여율은 36.9%이다. 반면 월평균소득 700만원 이상인 가구의 월평균 사교육비 지출액은 46.8만원이며 참여율은 93.5%이다. 이러한 소득계층별 사교육비 지출의 차이는 사교육 문제의

파급효과가 단순한 교육의 문제가 아니라 중요한 사회적·경제적 이슈임을 알려준다고 하겠다.

3. 사교육 문제의 원인

개인의 사교육 투자는 중등교육과 대학 그리고 노동시장 전반에 걸친 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 결정된다. 우선 앞 절에서 지적한 중등교육 체제의 문제의 인해 중등교육의 질이 저하되고, 이 같은 공교육의 부실은 표준학력을 높이기 위한 보완적 수단, 경우에 따라서는 대체적 수단으로서 과외수요를 창출하게 된다. 따라서 학교교육의 질 저하와 이로 인한 학생과 학부모의 공교육 신뢰 저하가 사교육비 증가의 첫 번째 원인이다. 이에 관해서는 앞에서 이미 자세하게 지적하였다.

두 번째는 경제 환경의 변화와 사교육과의 관계이다. 심화되고 있는 지식기반경제는 경쟁의 심화를 의미하며 이는 교육경쟁을 치열하게 만든다. 게다가 국제화와 개방화는 교육경쟁과 지위획득을 위한 경쟁의 영역을 세계적으로 확장시켜 이른바 교육이민 현상을 초래했다. 교육이민 현상은 학부모가 국내의 공교육 제도를 거부하고 일종의 변형된 사교육 투자를 스스로 선택한 것이다. 그러나 사교육 수요를 유발하는 이러한 환경적 요인들에 비해 경제 환경의 변화로 야기하는 사회적 가치관의 변화와 직업 진로의 다양화가 교육경쟁을 완화시키는 효과는 아직 크게 작용하고 있지 않다.

세 번째의 문제는 노동시장의 환경과 사교육의 관계이다. 노동시장에서 개인의 개별적 생산성을 정확히 판단할 수 있는 정보가 체계적으로 제공되고 있다면 노동시장에서의 개인의 소득과 지위는 생산성에 의해 결정될 것이다. 그러나 노동시장의 발전이 미숙한 단계에서 개인의 능력에 대한 적절한 신호(signal)기제가 개발·제공되지 않을 경우 학력이나 학벌은 이를 나타내주는 매우 유용한 선발기준이 될 수 있다. 학력주의 또는 학벌주의로 대변되는 이러한 노동시장의 선발기제(sorting mechanism)는 우수한 학교에 우수한 인력이 집중되는 순환고리를 강화시켜 입시경쟁과 과외를 강화시킨다. 다행스

러운 점은 최근 들어 이러한 학력주의 또는 학벌주의와 관련하여 여러 가지 변화가 감지된다. 외환위기 이후 급격한 경제구조의 변화와 노동시장의 변화로 인해 노동시장이 유연화되고 능력위주의 선발이 기업을 중심으로 점차 확산되고 있다. 이러한 요인은 장기적으로 과외수요를 감소시키는 방향으로 작용할 것이다.²¹⁾

네 번째는 사교육에 대한 일종의 자기실현적 강화현상이 존재한다는 것이다. 대다수 학부모와 학생은 사교육이 진학과 성적 향상에 도움이 된다고 경험적으로 믿는다. 이러한 믿음에다 사교육 불참의 경우에 따르는 불안감과 소외감, 자녀에 대한 책임감이 결부되어 사교육 수요를 키운다. 특히 사교육의 효과에 대한 정보의 부족은 사교육에 대한 심리적 의존을 조장한다. 합리적 사교육 결정을 지원할 수 있는 정보가 부족한 상태에서 교육수요자의 선택은 다른 사람의 선택에 의해 좌우되기 쉽다(herding behavior).

결국 사교육의 문제는 교육시장 내적인 문제와 교육시장 외적인 문제가 복합적으로 작용하여 나타난 결과로 볼 수 있다. 결국 문제의 해법은 교육공급의 비효율과 교육수요의 왜곡을 야기하는 교육시장 내외의 제도적 요인을 근본적으로 개혁하는 것이다.

4. 사교육 정책의 방향

사교육 문제를 접근함에 있어 명심해야 할 점은 사교육 문제를 단번에 해결할 방안은 존재하지 않는다는 것이다. 사교육 문제는 인내심을 가지고 장기적으로 접근해야 하는 문제이다. 평준화 정책의 재정립과 입시제도에서의 대학

21) 소위 대학서열화에 대한 비판론자들은 대학의 서열화를 우리나라 교육문제의 가장 큰 원인으로 지적하고 대학의 서열화 해체, 즉 대학의 평준화를 중등교육을 정상화하는 근본적인 대안으로 제시한다. 그러나 이러한 평준화는 중등교육의 평준화와 동일한 부작용을 가져올 수 있으며, 창의성과 독창성의 함양을 목적으로 하는 고등교육의 중요한 목표와는 양립하지 않는다. 최근의 연구결과에 의하면 개인의 능력을 통제하였을 때 학교 명성으로 인한 대학졸업자의 임금격차는 57%에 불과한 것으로 나타난다. 이러한 명문대 임금프리미엄의 일부는 수업의 질 등의 차이에서 기인할 수 있으므로 실제로 대학간 서열이 노동시장 진입초기에는 큰 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다(김진영, 2007). 다만 경력이 축적됨에 따라 상위학교 프리미엄이 발생할 수 있다. 이에 관해서는 아직까지 연구가 진행되지 않고 있다.

의 자율성 확대는 과도한 사교육비 지출을 해소하기 위한 근본적인 제도개혁의 방향이다. 학교의 자율과 책무성을 제고하는 중등교육의 개혁으로 학교교육의 수준이 다양화되고 질적으로 향상되면 사교육 문제는 서서히 그러나 지속적으로 해결될 것이다. 대학이 다양한 기준으로 자율적으로 학생을 선발하는 방향으로의 입시제도의 변화는 사교육 문제를 해결하는 전제조건이다.

사교육 문제의 대책을 강구함에 있어 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 명확하게 구분하는 것이 중요하다. 앞에서 지적한 바와 같이 사교육에 대한 수요를 발생시키는 주요한 원인은 ① 명문대학을 졸업할 경우 막대한 경제적 프리미엄을 누릴 수 있는 노동시장의 구조 ② 학교교육의 다양성 부족과 질적 수준의 문제로 야기되는 사교육 수요가 있다. 이렇게 볼 때 학교교육의 다양성과 질적 수준을 향상시키는 중등교육의 개혁과 입시제도의 개혁은 과외문제를 서서히 장기적으로 줄여가는 방안이 될 수 있다. 그러나 첫 번째 요인에 의한 사교육 문제는 단기간에 해결할 방안이 존재하지 않는다. 당분간 이 문제는 지속될 것이기 때문에 이에 대하여는 인내하는 방법밖에 없다. 즉, 개혁의 장기적 효과가 현실화되어 나타날 때까지 사교육 문제와 입시문제의 비용을 감수할 수밖에 없다는 것이 우리의 현실이다.

이러한 현실적 한계를 직시하지 않고 선불리 사교육 문제와 입시문제를 임시방편으로 해결하려는 정책적 시도는 오히려 정부의 개입에 따른 부작용만을 강화하여, 문제를 경감시키는 것이 아니라 오히려 악화시킨다. 우리는 이미 지난 수십 년간 수시로 바뀌어온 대입정책의 실패를 경험하였다. 교육정책은 이제 단기적으로 해결할 수 없는 사교육 문제와 입시경쟁의 문제를 해소하겠다는 비현실적인 목표에 연연하지 말고 장기적으로 학교교육의 다양성과 질적 수준을 획기적으로 높일 수 있는 근본적인 정책개혁과 변화를 추구하여야 한다.

제 4 장

대학교육의 세계화와 국제화를 위한 개혁

제1절 대학교육 개혁의 필요성

21세기는 ‘정보화의 시대다, 세계화의 시대다’라고 말한다. 이 말은 매우 광범위한 변화가 일어나는 혁명의 시대, 변혁의 시대라는 것이다. 앨빈 토플러는 부의 미래(revolutionary wealth)에서 기업이 급격한 사회변혁을 선도하면서 100마일로 질주하고 있는데, 학교는 대량생산에 맞게 디자인되어 공장처럼 가동되고 관료적으로 관리되어 10마일로 기어가는 느림보 조직이라고 규정했다.²²⁾ 이는 교육이 시대변화를 적응하지 못한 개혁의 대상이라는 것을 대변하고 있다.

우리는 ‘선진국 건설’이라는 국가목표를 달성하기 위해서는 21세기가 요구하는 시대적 사고와 제도를 구비해야만 한다.²³⁾ 다시 말해 지금 우리는 정보화와 세계화라는 거대한 바다에서 생존전략을 모색하여야 하는 것이 절실하며 또한 선진제도로의 개혁도 필요하다는 것을 의미한다. 발전의 속도를 높여 가는 나라의 주요 제도들이 뒤쳐져 있다면, 부를 창출하는 잠재력이 제한

22) 앨빈 토플러(김중웅 역), 『부의 미래』, 청림출판, 2006, pp. 59 ~ 73.

23) 대한민국의 선진화를 위한 전략적 사고에 관한 내용은 다음을 참고(박세일, 『대한민국 선진화전략』, 21세기 북스, 2006)

될 수밖에 없다. 봉건시대의 제도들이 산업사회의 발전을 가로막은 것처럼 산업사회의 획일화는 지식기반사회의 발전을 방해하고 있다. 바로 시대의 흐름과 제도와의 적합성(law of congruence)이 발전의 관건이라는 것이다.

지식정보화 시대의 개막은 경제사회발전의 원동력이 물질 자본에서 인적자원으로 이동을 의미한다. 바야흐로 지금은 인적자원이 개인과 국가의 운명을 좌지우지하는 시대로 진입했다. 이는 인적 자원의 중요성이 그만큼 커진 것으로 인적자원이 개인의 삶의 질을 좌우할 뿐만 아니라 국가의 경쟁력을 결정하는 중요한 요소로 부각되었다는 것이다.

주지하는 것처럼 인적자원의 개발은 올바른 교육을 통해서만 달성될 수 있다. 바로 인적자원의 개발과 인간실현의 주춧돌로서의 역할은 얼마나 좋은 교육을 제대로 하였는가에 달려있다는 것이다. 따라서 지금은 세계의 모든 국가는 올바른 교육을 위한 개혁에 몰두하고 질 높은 인적자원을 개발하기 위해 교육개혁의 시대에 진입하고 있다. 특히 인적 자원의 개발과 관련하여 대학교육을 획기적으로 개선해야 한다는 사회적 요구가 커지고 있다.

1981년 이후 우리나라 대학교육은 전 세계적으로 유례가 없는 급속한 교육기회의 팽창으로 고학력인력의 대량공급기반이 갖추어졌다.²⁴⁾ 하지만 대학교육의 질적 경쟁력은 세계의 우수대학과 비교하면 매우 취약하다. 정보화시대가 요구하는 전문적인 기술과 기능, 그리고 세계화시대가 요구하는 국제화능력을 가진 인재를 충분히 육성하지 못하고 있다. 또한 시민의식, 공중도덕, 팀워크정신 등과 같은 사회적 소양을 함양하는데도 많은 문제점이 나타났다. 우리의 교육은 소위 ‘양적 풍요’에서 ‘질적 빈곤’의 문제가 심각한 상태이다.

이렇게 대학교육이 부실하게 된 원인에는 대학자체의 문제뿐만 아니라 사회의 구조적 문제도 있지만, 우리나라 대학의 가장 큰 문제점은 대학은 적당히 가르쳐도 적당히 공부해도 되는 곳이 되어버렸다는데 있다. 즉 대학이 학생들의 교육결과에 대한 사회적 책무성이 매우 취약하다는 것이다.²⁵⁾

24) 1982년 졸업정원제 도입은 대학교육의 양적 팽창의 계기가 되었으나 이후 졸업정원제를 시행과정에서 원칙이 잘 지켜지지 않아 대학의 질적 발전을 도모하는 데까지 이어지지 못했다.

25) 고등교육의 경쟁력이 강한 나라들은 우수한 인적자원을 양성하기 위해 대학교육의 질적 수준을 높일 수 있는 방안을 모색하고 있다. 예를 들면 미국의 경우 대학생 학습 성과평가(Collegiate

우리나라의 대학교육은 20세기 산업사회의 획일적·폐쇄적 사고에 입각한 ‘양적 확대정책’에서 21세기 지식정보화 사회의 다양화·개방화가 보장되는 ‘질적 발전정책’으로 교육정책의 패러다임이 변화되어야 한다. 그러나 현재 우리가 직면하고 있는 교육문제는 복합적이고 다면적이다. 교육정책과 교육제도의 문제뿐만 아니라 초등, 중등, 대학교 모두에 걸린 문제이며, 교육행정과 재정제도, 그리고 경제사회적 환경요인이 함께 작용하여 발생한 시스템적 성격의 문제이다. 따라서 ‘양적 확대기’에 고착된 갖가지 구조적 장애요인과 고착화된 이해갈등의 문제를 해소하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

이러한 시대적 배경과 선진국 도약이라는 사회적 요구에 부응하기 위해 대학교육의 질적 개선은 매우 시급한 국가적 과제이다. 즉 대학교육을 통한 우수한 인재를 양성하고 이를 통해 국가의 국제경쟁력을 높여야만 국가도약의 기회를 마련할 수 있기 때문이다.

제2절 우리나라 고등교육의 현황과 문제점

1. 우리나라 고등교육의 일반현황

우리나라 고등교육의 일반현황은 <표 VI-1>에서 보는 것처럼 양적으로 급격히 팽창하였다. 대학 및 전문대학 등의 고등교육기관은 1980년 237개에서 2007년 408개로 증가하였고 학생수도 60만 명에서 354만 명으로 대폭 증가하였다. 대학원도 1980년 121개에서 2007년 1,055개로 증가하였고, 대학원 재적 학생수도 33,939명에서 29만 명으로 급증하였다. 이에 따라 석·박사 학위를 취득하는 전문인력도 대폭 증가하여 석사학위의 경우 1980년 5천 여명에 불

Learning Assessment: CLA)를 추진하고 있으며, 호주는 2002년부터 교육과정의 질적 수준과 학생의 노력뿐만 아니라 대학교육을 통해 개발된 핵심능력을 평가해 오고 있다. OECD는 중등 교육 수준에서의 학업성취도 평가를 고등교육으로 확대하여 추진하고 있다.

과하였으나 2007년에는 73,715명에 이르렀고, 박사학위의 경우 1980년에는 751명에 불과하였으나 2007년에는 11,220명으로 15배 이상 증가하였다. 특히 국내 박사학위득자는 1980년 513명에서 2007년 9,669명이 증가하였다.

<표 IV-1> 우리나라 고등교육 일반 현황(1980~2007)

구 분	'80	'85	'90	'95	'00	'05	'06	'07	
고등교육기관 취학률	11.4	22.9	23.6	36.0	52.5	65.6	67.8	69.5	
고등교육기관 진학률	27.2	36.4	33.2	51.4	68.0	82.1	82.1	82.3	
고등교육기관수	237	262	265	327	373	419	412	408	
학생수	601,494	1,277,825	1,490,809	2,343,984	3,363,549	3,548,728	3,545,774	3,543,228	
전임교원수	15,022	26,670	34,889	47,959	45,031	52,656	54,833	64,648	
학생수 /전임 교원	대학 전 문 대	40.0	47.9	30.8	26.6	27.7	25.8	25.0	25.1
				39.8	48.8	51.9	44.6	45.0	45.0
대학원수	121	201	303	427	829	1,051	1,051	1,055	
대학원 재적학생수	33,939	68,178	87,163	113,836	229,437	282,225	290,029	290,153	
석사학위 취득자수	5,028	16,690	19,788	27,398	47,226	77,041	78,743	73,715	
박사학위 취득자수	751	1,775	3,598	5,763	7,688	10,332	10,229	11,220	

주: 취학률 = (해당연령에 속하는 재적학생수 / 취학적령인구)×100

취학적령인구 = 18세 ~ 21세

자료: 통계청, e-나라지표 교육통계, 2007

우리나라의 교육비부담률은 <표 VI-2>에서 보는 것처럼 초·중등단계에서 GDP 대비 공부담은 3.5%, 사부담은 0.9%로 전체부담률은 4.4%이다. 그러나 고등교육단계에서 GDP 대비 공부담은 0.5%, 사부담은 1.8%로 전체부담률은

2.3%에 불과해 고등교육재정규모가 초·중등단계의 재정규모보다 더 열악한 것을 알 수 있다. 그리고 고등교육단계에서 공부담의 경우는 OECD 평균은 1.0%이지만 우리나라는 GDP 대비 0.5%에 불과하다. 반면 사부담의 경우는 1.8%로 OECD 평균인 0.4%의 4배 이상이다.²⁶⁾ 사부담이 상대적으로 높다는 것은 1980년 이후 우리나라의 고등교육의 양적 확대가 정부의 재정부담이 아닌 학부모의 재정 부담을 통해 이루어졌다 것을 반증하고 있다.

<표 VI-2> GDP 대비 교육비 부담률(2005년)

(단위: GDP 대비 %)

구 분	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계
한 국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
독 일	4.3	0.9	5.2	2.8	0.6	3.5	1.0	0.1	1.1
미 국	5.1	2.3	7.4	3.7	0.4	4.1	1.0	1.9	2.9
영 국	5.0	1.0	5.9	3.8	0.6	4.4	0.8	0.3	1.1
이탈리아	4.4	0.5	4.9	3.3	0.1	3.4	0.7	0.3	0.9
일 본	3.5	1.2	4.8	2.7	0.3	2.9	0.5	0.8	1.3
프랑스	5.7	0.4	6.1	3.9	0.2	4.1	1.2	0.2	1.3
핀란드	6.0	0.1	6.1	3.9	n	3.9	1.7	0.1	1.8
OECD 국가평균	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4

주: 1. 중등후비고등교육이 후기중등교육(고등학교단계)와 고등교육에 모두 포함됨.

2. 2002년 자료임. * n은 크기가 무시할 정도이거나 0을 의미함.

자료: 교육인적자원부, 한국교육개발원, OECD 교육재정조사/ 한국은행, 국민계정
출처: 2007 OECD Education at a Glance, 교육인적자원부 보도 자료에서 재인용.

스위스의 국제경영개발원(IMD)에서 세계 60개국을 대상으로 국가경쟁력과 대학경쟁력을 조사한 것에 의하면 <표 VI-3>에서 보는 것처럼 국가경쟁력과

26) 최근 대학등록금인상률이 물가상승률의 2배 이상 나타나고 있어 높은 등록금으로 인한 사회의 저항이 심하다. '비싼 등록금이 국민의 고등교육기회를 박탈하고, 이로 인해 국민이 교육을 통한 행복추구권이 박탈되었다'는 취지로 서울의 한 대학교 학생회가 헌법재판소에 위헌청구를 한 경우가 사회저항의 한 단면이라 할 수 있다.

대학경쟁력의 순위에서 상당한 격차가 있다. 2007년 우리나라의 국가경쟁력은 55개국 중에서 32위인데 반해 대학경쟁력은 29로 나타났다.

<표 VI-3> 국가경쟁력과 대학경쟁력 순위(2007)

국가명	미국	홍콩	싱가포르	아이슬란드	일본	중국	한국
국가경쟁력	1(1)	3(2)	2(3)	7(4)	5(16)	15(18)	32(29)
대학교육경쟁력	13	21	11	1	19	44	29

주: ()안은 2006년도의 순위임

자료: IMD, World Competitiveness Yearbook, 2007(조사대상 55개국)

또한 대학교육과 노동시장과의 일치성 여부는 <표 VI-4>를 통해 알 수 있는 것처럼 대학경쟁력은 최근 상승하고 있지만 아직도 하위권에 머물고 있는 것을 알 수 있다. 대학교육이 경쟁적인 사회요구에 부합하는 정도는 2007년 55개국 중에서 52위, 유능한 엔지니어를 노동시장에서 쉽게 구할 수 있는 정도는 13위, 기업과 대학 간 지식이전이 충분한 정도는 21위를 나타내고 있다.²⁷⁾ 이러한 결과는 우리나라의 대학교육이 공급자 중심의 과거지향적 교육을 하고 있다는 것을 의미하며, 대학교육이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변모하여야 한다는 것을 시사하고 있다.

<표 VI-4> 우리나라 대학교육시스템 순위

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
대학교육이 경쟁적인 사회요구에 부합하는 정도	47	41	28	59	52	50	40
유능한 엔지니어를 노동시장에서 쉽게 구할 수 있는 정도	36	33	25	52	45	54	13
기업과 대학 간 지식이전이 충분한 정도	19	17	16	42	21	32	21

자료: IMD, World Competitiveness Yearbook, 2007(조사대상 55개국, 2003년 30개국)

27) 이외에도 경제교육이 기업의 요구에 부합여부는 28위, 교육제도가 경쟁사회의 요구에 부합여부는 32위, 언어능력이 기업요구에 부합여부는 44위로 조사되었다(IMD(2007) 참조).

2. 고등교육에 대한 정부규제

정부가 대학에 얼마나 많은 자율성을 부여하였는가는 국가 간 비교를 통해 파악할 수 있다. <표 VI-5>에서 알 수 있는 것처럼 비교적 대학의 자율성이 높은 국가는 호주와 아일랜드, 영국과 같은 영어 사용 국가들과 멕시코, 네덜란드 대학들이다. 반면, 핀란드, 노르웨이 등 노르딕 국가에서는 자율성이 많이 제한되는데, 특히 자금 차입에 대한 제약이 심한 편이다. 특징적인 것은 예산사용이나 교직원 고용 및 해고에 있어서 대학의 자율성이 없는 나라는 한국과 일본, 터키뿐이다. 특히, 우리나라와 일본은 자금차입을 포함하여 건물 및 설비의 소유, 예산 사용, 교직원 급여수준 결정, 학생규모 결정, 수업료 수준 결정 등 거의 대부분의 영역에서 대학 운영의 자율성이 주어지지 않고 있다. 최근 일본이 국립대학의 법인화를 추진하여 이제 우리나라 대학의 자율성 정도는 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 위치를 차지하고 있다 하겠다.²⁸⁾

사립대학의 경우 다른 선진국들이 대체로 거의 전적인 자율을 부여하고 있다는 점에 비추어보면, 우리나라의 대학에 대한 정부의 규제는 훨씬 엄격하다고 할 수 있다. 대학이 수도권 소재가 아닌 지방대학의 경우 사립대학인 경우 기본적으로 학사과정 신입생 모집단위 정원은 그나마 자율적으로 결정할 수 있으나 수도권은 사립인 경우에도 총 정원의 범위 내에서 자율조정권만을 확보한 채 엄격하게 규제되고 있다. 그리고 국·공립대학, 그리고 사범계·의료 인력의 경우에는 지방일지라도 증원 필요성이 있을 때 정부가 이를 조정하고 있다. 그간의 여러 가지 규제개혁 조치로 대학의 자율성이 크게 신장된 측면도 있겠지만, 아직 대학 교육의 주요 의사결정은 정부의 규제에 의해 제약되고 있는 실정인 것이다.

28) 우리나라 국·공립 대학은 근본적으로 정부의 한 부서로 간주되며, 정부가 대학의 재산을 보유하고 교직원을 고용한다. 따라서 교수 및 직원, 학생의 숫자를 포함하여 모든 대학의 경영구조가 법률 및 예산에 의해 결정되고 있다.

<표 VI-5 > OECD 국가의 대학 자율성 비교1)

구 분 국가별	(1) 건물· 설비 소유	(2) 자금 차입	(3) 예산사용	(4) 교육과정 편성	(5) 교직원 고용 및 해고 ²⁾	(6) 급여 수준 결정 ²⁾	(7) 학생 규모 결정 ³⁾	(8) 수업료 수준 결정
네델란드	●	●	●	○	●	●	●	○
폴란드	●	●	●	●	●	○	●	○
오스트리아	●	○	●	●	●	●	○	○
아일랜드	●	○	●	●	●	○	●	○
영국	●	○	●	●	●	○	●	●
멕시코	●	○	●	●	●	○	●	●
덴마크	○	●	●	○	●	○	●	○
스웨덴	○	○	●	●	●	●	○	
핀란드	○		●	○	●	●	○	
노르웨이	○		●	●	●	○	●	
호주	○		●	●	●	●		
한국 (국·공립)				○	○			
터키				○	○		○	●
일본 (국·공립)				○	○		○	

●: 자율적임, ○: 어느 정도의 자율성만 가짐.

주: 1) 2003년 대학 지배구조 설문조사에 참가한 OECD고등교육 대학경영(IMHE)프로그램 국가들의 응답자료.

2) '교직원 고용 및 해고(5번째 칸)와 '급여수준 결정(6번째 칸)'은 최저 자격 및 최저 임금 충족을 법적으로 강제하는 경우 포함.

3) '학생규모 결정(7번째 칸)은 일부 학부나 학과에 대한 등록생수를 제한하는 경우 포함.

4) OECD는 대학을 국·공립과 정부 의존형 사립, 자립형 사립으로 구분하는데 여기서는 정부 의존형 사립도 국·공립으로 간주함.

자료: OECD(2003). "Changing Patterns of Governance in Higher Education". *Education analysis*.

3. 우리나라 고등교육의 세계화 현황

WTO체제로 대표되는 세계화는 상품, 자본, 서비스의 자유로운 이동이 보장되는 새로운 국제질서이다. 따라서 WTO체제 하에서 교육시장 개방은 시대적 대세이다. 우리나라는 1993년 7월 한미투자환경개선위원회의 결정에 따

라 교육시장을 개방하기로 합의한 뒤 1995년부터 개방되기 시작하였다. 세계화, 정보화, 지식기반사회라는 지구환경의 변화에서 고등교육의 세계화 -대학시장의 개방- 는 대학교육의 국제경쟁력을 강화하고 노동시장과의 연계를 강화하는 효율성 높은 교육의 공급에 좋은 기회를 제공한다는 의미가 있다.

우리나라 교육시장의 세계화는 유학생 수를 기준으로 확인할 수 있다. 우리나라의 해외유학생은 <표 VI-6>에서 보는 것처럼 1999년 120,170명에서 2007년에는 217,959명으로 약 1.8배 증가하였다. 그리고 국내 외국인 유학생은 1999년 6,279명에서 2007년도에는 49,270명으로 7.8배 이상 증가하였다. 이처럼 해외 및 국내 유학생 수가 단기간에 대폭 증가한 것은 매우 고무적 현상이라고 할 수 있다.

<표 VI-6> 국내외 유학생 현황(대학, 대학원)

유학목적별		1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
국내 → 국외	총유학생수	120,170	149,933	159,903	187,683	192,254	190,364	217,959
	학위과정	-	109,151	98,331	105,893	100,716	113,735	123,965
	학위과정 (대학원)	-	37,328	36,140	38,494	35,192	36,220	41,993
	학위과정 (대학)	-	71,823	62,191	67,399	65,524	77,515	81,972
	어학연수	-	40,782	61,572	81,790	91,538	76,629	93,994
국외 → 국내	총유학생수	6,279	11,646	12,314	16,832	22,526	32,557	49,270
	학위과정	3,409	4,336	7,981	11,121	15,577	22,624	32,056
	어학연수	-	6,072	3,525	4,520	5,212	7,938	14,184
	기타연수	-	1,238	808	1,191	1,737	1,995	3,030

주: 2004년도부터는 전문대학, 4년제대학, 대학원대학, 원격대학, 각종학교에 재학중인 외국인 유학생을 모두 조사.

자료: 교육인적자원부(2007). 2007년 국내외유학생 통계.

그러나 우리나라의 국내외국유학생의 비율은 국제적으로 비교하면 최하위를 면치 못하고 있다.(〈표 VI-7〉 참조) 국내 외국유학생의 비율은 고등교육의 질적 우수성과 직·간접적으로 연결되어 있기 때문에 이러한 결과를 심각하게 받아들여야 한다.²⁹⁾ 특히 우수한 고급인력은 국제적 이동성 경향이 있어서 국내외국유학생비율이 고급인적자원의 축적(stock)과 활용(flow)에도 큰 영향을 끼치게 된다는 점을 고려해야 한다.³⁰⁾ 우리나라의 외국유학생 비율이 외국

<표 VI-7> 국내 외국유학생/전체대학생 비율의 국제비교

(단위: 명)

구 분	2005년	2003년	1998년
한국	0.5	0.2	0.1
호주	20.6	18.7	12.6
덴마크	7.5	9	6
프랑스	m	10.5	7.3
독일	11.5	10.7	8.2
이탈리아	-	1.9	1.2
일본	3.1	2.2	1.4
뉴질랜드	-	13.5	3.7
노르웨이	-	5.2	3.2
폴란드	-	0.4	0.5
스웨덴	9.2	7.8	4.5
스위스	-	17.7	15.9
터키	-	0.8	1.3
영국	17.3	11.2	10.8
미국	m	3.5	3.2

자료: OECD(2005). Education at a Glance OECD Indicators.

한국직업능력개발원, 『인적자원지표집』, 2007.

29) 세계 각국은 점점 창조적인 고급인적자원을 유치하기 위한 경쟁에 돌입한 지 오래됐다. 고등교육산업의 발전이야말로 고급인적자원을 국내에 유치할 수 있는 지름길이며, 이런 측면에서 고등교육산업발전이 국가경쟁력과 직결되는가를 보여주고 있다. 이와 관련된 내용을 다음을 참고.(『The Flight of the Creative Class, The New Global Competition for Talent』, Richard Florida, 2004, New York.)

30) 지식기반사회로의 진전과 WTO가 추진하고 있는 서비스부문 협상(GATS의 MODE 4: 자연인의 이동)이 타결되면 노동인력의 국제이동은 더욱 활발해질 것으로 예상된다. 전지구적 차원에서 해외유학생을 유치하는 것도 전문인력 유치전략 중 하나이다. 글로벌 인재이동과 관련된 연구는 다음을 참조(『글로벌 인재의 이동현황과 각국의 유치전략』 한국무역협회, 무역연구소, 2006)

에 비해 상당한 격차로 저조한 것은 비영어권이고 거리상 문제가 있다는 점과 우리문화에 외국인이 적응하기 힘든 점 등을 감안하더라도 우리나라 고등교육의 양성과정에 상당한 결함이 있음도 거꾸로 생각해 볼 수 있다.

한편 해외유학은 주로 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영어권 중심 국가에 편중되어 있고, 국내 유학생은 중국과 일본 등 아시아에 편중되어 있다. 그리고 최근 중국 유학생의 수가 지속적으로 증가하고 있다.<표 VI-8, 9> 참조) 이런 현상은 세계화를 확산시키는 측면에서 바람직한 현상이라 할 수 없다.

<표 VI-8> 주요 국가별 해외유학생 현황

구분	계	미국	캐나다	영국	중국	일본	호주	뉴질랜드	필리핀	기타
2005	192,254	57,896	11,400	20,100	28,408	19,022	15,176	10,306	8,600	21,346
비율	100.0	30.1	5.9	10.5	14.8	9.9	7.9	5.4	4.5	11.1
2006	190,364	57,940	12,570	18,845	29,102	15,158	16,856	8,882	9,500	21,511
비율	100.0	30.4	6.6	9.9	15.3	8.0	8.9	4.7	5.0	11.2
2007	217,959	59,022	12,795	18,300	42,269	19,056	16,591	8,707	14,400	26,819
비율	100.0	27.1	5.9	8.4	19.4	8.7	7.6	4.0	6.6	12.3

자료: 교육인적자원부(2007). 2007년 국내외유학생 통계.

<표 VI-9> 주요 국가별 국내유학생 현황

국 가	중국	일본	미국	베트남	대만	몽골	기타	계
유학생 수	33,650	3,854	1,388	2,242	1,047	1,309	5,780	49,270

자료: 교육인적자원부(2007). 2007년 국내외유학생 통계.

그리고 대학교육의 세계화의 측도는 우리나라 대학의 전임교원 중에서 외국인 교원의 비율로도 확인할 수 있다. 전체 전임교원 중에서 전임외국인 교원은 <표 VI-10>과 같다. <표 VI-10>에서 보는 것처럼 1990년 외국인 전임교원은 379명에 불과하였지만 지속적으로 증가하여 2007년에는 2,212명으로 증가하였다. 이는 외국인 전임교원이 증가하는 것은 외국인 교수채용이 교육과

학기술부의 대학평가 기준에 포함되었기 때문이다. 최근 대학은 대학교육의 내실화와 교육경쟁력을 강화하기 위해 외국의 저명한 교수채용을 늘리고 있는 추세에 있다.³¹⁾

<표 VI-10> 대학 전임 교원 중 외국인 교원 비율

(단위: 명, %)

연 도	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전임교원	25,337	33,938	41,943	43,309	44,177	45,272	47,005	49,200	51,859	52,763
외국인전임	379	435	985	1,073	1,028	1,043	1,287	1,597	1,931	2,212
%	1.5	1.3	2.4	2.5	2.3	2.3	2.7	3.3	3.7	4.2

주: 전임교원 수에는 총(학)이 포함됨

자료: 교육인적자원부(2007). 2007년 국내외유학생 통계.

위에서 보는 것처럼 우리나라 고등교육의 세계화는 교수, 학생 등 개인차원의 교류활동은 문제는 있지만 비교적 활발한 수준에서 진행되고 있다. 그러나 대학당국 또는 정부 차원에서의 국제적 교류는 아직도 미흡한 실정이다. 대학의 세계화에 대한 정부차원의 종합계획이 없고, 국경을 넘어선 교육활동(cross border education)을 지원하기 위한 제도화가 미흡한 상황이다. 그리고 WTO의 교육시장 개방의제에 대한 정부의 대처도 교육단체의 반대로 지지부진한 상태이다. 정부차원에서 대학의 국제화를 위한 재정지원의 부족으로 인해서 정부뿐만 아니라 대학수준에서도 국제화가 활발하게 추진되지 못하고 있는 실정이다.

4. 우리나라 고등교육의 문제점

우리나라 고등교육이 당면하고 있는 근본적 문제는 우선, 산업사회로부터 지식정보화 사회로 패러다임의 급격한 변화에 교육환경이 적응하지 못하는 것에서 발생하고 있다. 과거의 노동시장은 노동자가 노동시장 진입 이전에

31) 외국의 저명교수를 초빙하는데 노벨상 수상자로 다수 포함되어 있다.

기술습득 및 숙련을 익힐 것을 요구하였다. 그러나 정보화와 산업화의 진전은 노동과 학습이 동시에 요구되는 교육환경의 변화로 인하여 그 요구행태가 변화한 것이다. 다시 말해 과거 산업화시대 노동시장은 대학의 교육과정에서 충분히 기술을 습득하거나 일정한 추가 습득훈련을 통해 노동현장에 바로 투입할 수 있는 질을 갖춘 노동인력을 요구하였지만, 이제는 노동하면서 학습하고 학습을 통한 자기개발을 통해 노동을 향상할 수 있는(work to school, school to work) 능력과 의지를 가진 노동인력을 요구하게 되었다.

노동시장이 창의성과 자기 주도적 개발능력이 있는 새로운 형태의 노동력을 더욱 크게 요구하게 됨에 따라 고등교육기관의 인적자원개발 과정과 기능에 있어서는 대폭적인 변화가 불가피하게 되었다. <표 VI-11>에서 보는 것처럼 현재 고등교육은 형식과괴를 통한 변화의 길을 모색하고 있다. 즉 현재의 고등교육이 학령기 학생 위주의 형식적 교육에 치우쳐 있던 공간으로부터 준형식 혹은 무형식적³²⁾ 교육 확산으로 인해 다양한 연령과 부류의 사람들이 스스로 학습하고 이를 공유하는 공간으로 변모할 것임을 제시하고 있다. 이러한 형식과괴는 인터넷을 기반으로 사이버대학과 원격교육시스템(distance education systems)에 의한 e-learning 교육으로 확산되고 있다.

<표 VI-11> 고등교육의 구조변화

구 분	현재의 고등교육	미래의 고등교육
체제	Formal(형식적)	semiformal or nonformal
비용	Expensive	affordable
시간제	고정시간제 (4~6년의 full-time)	유연시간제
진로지도	학제 안에 폐쇄적	초학제적(transdisciplinary)

자료: Worldbank, 2003

32) e-learning을 통해 열린대학(open universities) 혹은 원격교육시스템(distance education systems)을 구축하여 고등교육의 기회를 확대하고 있음은 이미 목격되고 있다.

그러나 우리나라의 고등교육은 아직도 학령기 학생에 초점을 둔 입시제도와 커리큘럼이 유지되고 있다. 이러한 경직적 고등교육 구조는 연령과 경력을 무시한 일률적인 입시제도로 인해 성인들이 고등교육에 접근하는 것을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 그리고 개인의 능력과는 관계없는 학력과 자격간의 차별적 접근으로 인해 성인들 입장에서 고등교육의 문턱은 높기만 하다.

둘째, 우리나라 고등교육의 문제는 교육의 질적인 수월성이 도외시되었다. 주지하는 것처럼 우리나라는 압축적 고도성장과 개인소득이 급격한 증대와 이에 따른 고등교육에 대한 수요도 급증하였다. 이러한 고도성장은 고등교육의 양적 팽창을 촉진하여 학령기 청소년의 82.1%에 이르는 학생이 대학에 진학³³⁾함으로써 고등교육은 명실 공히 보편화 단계를 성취하였다. 그러나 고등교육의 양적 팽창에만 정책이 치중한 결과 교육의 질적 측면은 무시되어 고등교육의 질적 경쟁력은 선진국과 비교하면 매우 낙후된 수준이다. 그리고 최근 선진국들은 자국의 고등교육의 경쟁력을 높이기 위해 각종 개혁을 추진하고 있어³⁴⁾ 선진국과 비교하면 고등교육에서 후진성은 점점 더 커질 것으로 예상된다.³⁵⁾

셋째, 고등교육 지배구조의 전근대적 운영과 관리로 인해 비효율이 발생하고 있다. 사립대학의 전근대적 지배구조는 '대학설립자'의 전횡에서 발생되고 국립대학의 전근대적 지배구조는 '정부'의 과도한 개입으로부터 발생된다. 이러한 지배구조의 전근대성은 대학구성원이 자발적으로 대학 발전에 참여하도록 유도하기보다 오히려 각종 대학 내외적 갈등을 양산하고 있다³⁶⁾. 사립과

33) 2005년 기준 292만 2천명에 이르고 있다.

34) 선진국들은 21세기에 접어들면서 대학교육의 경쟁력을 높이기 위한 개혁을 단행하고 있다. 일본은 2001년 이후 '도야마 플랜'을 통해 국립대 법인화를 추진하였고, 독일은 사립대학 시스템을 도입하고, 싱가포르의 경우 세계와 경쟁할 수 있는 수퍼리그 대학교를 추진하기 위해 베이징 대학, 칭화대학, 푸단 대학 등 일부 선별된 대학들을 집중 지원하고 있다(The Economist, 2005. 9. 10).

35) 스위스의 국제경쟁개발원(IMD)에 의하면 2007년 중국의 국가경쟁력은 15위로 우리나라(29위)나 일본(24위)보다 앞서 있다. 중국의 국가경쟁력이 비약적으로 도약하게 된 요인 중에는 인력의 총량수준에서 선진국수준을 보이고 있다는 것을 눈여겨 보아야 한다.

36) Kim, Seugn-Bo(2005)는 1997년부터 2003년까지 7년간의 우리나라 사립대학 폐널자료를 분석하여, 대학의 지배적 이해관계자인 설립자 혹은 이사장이 취하는 태도에 따라 교수, 동창 등 소수의 이해관계자의 대학발전 참여에 영향을 주고 있음을 보여주고 있다.

국공립대학을 불문하고 정부의 지속적이고 세세한 개입과 간섭이 대학의 자율성을 박탈하고 있다.³⁷⁾ 그리고 대학 내부의 지배구조 및 대학정책에 대한 국가의 불필요한 개입과 간섭 문제는 원칙적으로 고등교육기관(대학)의 자율적 발전 가능성에 대한 불신과 규제적 발상이 깔려 있다는 점에서 과거 지향적이라 할 수 있다.³⁸⁾

제3절 고등교육 실패의 원인

해방 후 우리나라는 괄목할 만한 학교교육의 ‘양적 성장’을 이룩함으로써 양적 지표로는 선진국 수준에 도달하였다. 그러나 국가예산지출에 버금가는 엄청난 자원이 입시준비를 위한 사교육비가 지출되어 사회적 낭비가 심각한 수준에 있고, 사교육이 일반화되어 공교육은 붕괴(교실붕괴)되고 있다. 한편 평준화정책은 학교선택의 자유가 거의 없어져 일부 학부모는 조기유학을 선택함으로써 또 다른 사회경제적 부작용을 나타나고 있다.

21세기의 인재는 전문능력(specialized skills)과 사회능력(social skills)과 평생학생능력(learning skills)을 갖춘 인재여야 한다. 그러나 불행하게도 현재 우리나라의 교육정책은 이런 인재를 키울 능력도 없고 준비도 되어 있지 않다. 바로 산업화의 시기를 거치면서 평준화정책, 입시제도, 관치, 고등교육에 대한 책무성의 부족, 대학지배구조의 왜곡, 수요자중심의 교육미흡 등과 같은 문제에 기인하고 있다.

37) 정부의 대학정책 개입은 정부의 대표적인 규제 정책은 3不 정책(본고사부활, 고교등급제, 기어 입학제)이라 할 수 있다. 3不 정책의 허용여부는 개별 정책에 대한 분석결과에 따른 정책적 판단의 문제라 할 수 있다. 그러나 이들 정책이 국가가 대학입시정책을 매개로 대학의 자율성에 여전히 규제하고 있음을 보여주는 대표적인 정책 중 하나라는 점에는 대체로 이의가 없다.

38) Economist 지는 유럽대학들이 미국의 대학들에 비해 열세로 돌아선 가장 큰 이유로 ‘국가의 간섭’을 들고 있다(The Economist, 2005. 9. 10).

1. 평준화 정책

평준화정책은 1973년 입시위주의 교육을 치유하기 위해 처음 도입되었다.³⁹⁾ 우리나라가 평준화정책을 도입논거는 중등교육에 있어서의 기회균등을 위해서 학생의 학교선택권을 배제하고 중앙집권적인 행정·재정체도를 통해 학교의 운영여건의 차이를 극소화함으로써 균등한 교육기회를 모든 사람에게 확대하는 것이다. 이러한 중앙집권적 교육기회의 확대는 경제사회개발 초기 단계에는 국가사회발전에 크게 기여하였다. 이는 중앙집권적인 행정·재정체도를 통한 제도적 효율성과 자원동원의 효율성이 교육기회를 확대하는데 효과적으로 기여하였기 때문이다.

그러나 중앙집권적 행정·재정체도에 의존하는 평준화체제는 교육기회의 양적 확장에는 효율적이었지만 경제사회가 발전하면서 양적 확대에 의존하던 교육은 그 취약점이 노출되었다. 즉 경제사회의 발전은 보편적 획일적 교육에서 수월성과 다양성을 요구하게 됨으로써 중앙집권에 기반을 둔 평준화교육은 경직성과 유인구조의 빈약함에 의해 교육 부실화를 초래하게 되었다. 획일적 통제위주의 평준화정책은 학생선발권 박탈을 시작으로 예산편성과 집행, 법령집행의 권한이 중앙정부에 집중되면서 행정위주의 관료주의가 가속되었다. 평준화정책은 학교단위의 자율과 책임경영, 주민이 참여하는 지방교육자치를 요원하게 만들었다. 즉 학교의 자율적인 의사결정이 중요한 것이 아니라 교육행정당국의 지시가 더 큰 위력을 발휘하게 되었으며, 학교는 본연의 임무인 창의력과 교육력을 상실하고 규격화, 획일화 관료화되었다.

이제 우리나라의 평준화정책은 학교교육의 투입과 운영과정에서의 평준화를 넘어 교육결과까지도 평준화를 지향함으로써 그 심각성은 도를 넘었다. 즉 대학입시에서 고교별 특성과 차이를 인정해 주지 않음으로서 학교는 교육의 질을 높이기 위한 어떤 노력도 할 필요성이 없어졌다. 이러한 제도 하에서는 학교의 학생지도노력과는 상관없이 같은 학교의 학생 간 경쟁만 심화시

39) 우리나라의 평준화정책의 도입과정과 폐해 및 개혁방향에 대한 내용은 다음을 참고(이주호 외, 『평준화를 넘어, 다양화로』).

켜 학생과 학부모의 고통을 가중시키고 있다.

정부의 평준화정책은 학생선발의 평준화, 학교운영과 교육과정에 대한 획일적 통제, 학교재정지원의 평준화, 교육결과의 평준화를 포괄한다. 이런 평준화정책은 '경쟁'의 과열을 막는다는 명분에서 학교를 정부의 통제 아래 두면서 학생과 학부모, 학교의 자율권을 제약하는 정책이다.

그렇다면 평준화정책으로 학생과 학부모의 경쟁은 완화되었는가? 실상은 반대이다. 오히려 학생과 학부모에게는 경쟁의 고통이 가중시켰을 뿐만 아니라 학력의 하향평준화를 초래함으로써 사교육은 점점 확대되었고, 이는 교사의 사기를 저하시키는 악순환을 낳았다. 반면 평준화는 학교간의 차이를 원천적으로 인정하지 않는 정책이기 때문에 학교는 경쟁할 유인이 전혀 없으며, 교육당국도 모든 결정권을 가지고 있기 때문에 경쟁할 필요가 없다. 즉 평준화정책은 학생과 학부모에게 경쟁완화의 혜택을 준 것이 아니라 학교와 교육당국의 경쟁을 완화시키는 엉뚱한 결과를 낳았다.

또한 정부는 교육의 형평성을 높이기 위해 평준화정책을 시행한다고 주장하고 있다. 그러나 교육의 형평성을 강조한 평준화는 교육의 다양성을 해치고 교육의 질을 저하시키는 부작용이 나타나자 교육소비자는 사교육에 의존할 수밖에 없게 되었다. 사교육은 학부모의 경제여건에 의존하는 문제이기 때문에 사교육 확대는 교육의 형평성 훼손으로 이어지고 있는 것이 현실이다.

결국 평준화정책은 학교 내에서는 창의력의 상실과 공교육의 붕괴(교실붕괴)로 이어지고, 학교 밖에서는 학부모의 경제력의 격차로 인한 '과외효과'가 사교육의 팽창과 교육형평성을 훼손시켜 왔다. 즉 평준화정책은 교실 안팎에서 교육문제를 해소하기 보다는 악화시켜 온 주범이며 또 다른 사회경제적 문제를 양산하는 악순환을 반복하고 있다.

2. 고등교육에 대한 관치

경제사회가 발전하면서 교육의 다양성과 수월성이 요구되면서 우리나라도 1995년부터 고등교육에 경쟁촉진정책이 도입되었다. 고등교육에서 경쟁촉진

정책을 도입하는 것에 대한 비판은 고등교육에서의 경쟁 도입이 대학 간 서열을 더 심화시켜서 오히려 입시경쟁의 문제를 더 악화시킨다는 것이다. 그러나 과거 우리나라 대학 간 경쟁은 우수학생을 선발하는 데만 집중되어 왔기 때문에 대학 간 서열이 고착화되었던 측면이 없지 않지만, 대학 간 경쟁 촉진정책으로 보다 더 높은 수준의 교육과 연구를 위한 경쟁이 촉발된다면 대학서열이 오히려 파괴될 수 있으며, 이 경우 학생들의 입시부담이 오히려 경감될 수 있다.⁴⁰⁾

1995년 시작된 대학경쟁촉진정책은 정부에 의해 주도(government-driven) 되는 관치교육으로부터 발생되는 문제이다. 대학경쟁정책의 핵심인 경쟁은 대학에 대한 평가가 중요한 수단이다. 그러나 대학에 대한 평가는 정부에 의해 주도되고 있다. 전형적인 관치교육의 산물이 아닐 수 없다. 관치교육이란 교육관청이 학교에 대한 획일적 통제와 천편일률적인 간섭을 통해 학교의 자율과 창의성을 훼손하는 것을 의미한다. 관치교육은 학교는 학생을 위해 존재하는 조직이 아니라 교육행정체계를 위해 학교가 존재하는 기구로 만들었다. 이런 본말전도의 현상은 산업화시대의 정부주도로 정책을 입안하고 그 실행을 교육실무자와 학생, 학부모에게 강제적으로 실시하는 상명하달(top-down) 방식의 산물이다.

정부주도로 대학 간 경쟁에 대한 평가가 이루어짐으로써 각 대학들은 대학의 경쟁력을 높이는데 주력하기 보다는 좋은 평가보고서를 작성하는데 많은 교수들을 동원하는 부작용이 발생되었다. 대학에 대한 규제의 주체인 교육과학기술부가 평가까지 주도함으로써 대학자율 확대정책의 실효성을 약화시키고 있다는 점도 지적되고 있다.

또한 대학의 중요한 재원인 등록금의 결정에 대하여 물가관리차원에서 가이드라인을 제시함으로써 정부가 명시적 암묵적으로 대학에 대한 규제를 가하고 있다. 그리고 개별대학들이 증대하는 경쟁압력에 부응하여 교육서비스를 다양화하고 수준을 높일 수 있는 많은 수단들이 정부규제로 묶여 있다.

40) 우리나라 대학 간 서열경쟁이 대학의 질 향상에 기여할 수 있다는 연구는 다음을 참고(이주호 외, 한국대학의 서열과 경쟁, 『경제학연구』51권2호, 2003)

국립대학의 경우 정부의 한 부서와 같이 되어 있는 지배구조 아래서 자율적인 대응모색은 요원한 실정이다. 사립대학의 경우에는 국공립대학보다는 형편이 양호한 편이지만 아직도 등록금, 정원, 재원조달, M&A 등에 있어서 간접적 규제로 사립대학을 통제하고 있기 때문에 대학이 경쟁수단을 도입하는 데는 장애가 되고 있다.

대학당국이 경쟁정책에 대한 왜곡 내지 오해로부터 스스로 관치의 굴레를 쓴 경우도 있다. 대학 간의 경쟁이 교육의 질을 제고하는 것이 아니라 대학 규모의 확장으로 인식함으로써 발생된다. 대학정원·설립이 자율화된 이후 많은 대학들이 우후죽순처럼 설립되었지만 최근에는 지방대학을 중심으로 정원을 채우지 못하는 학교가 많다. 이처럼 대학이 정원을 채우지 못함으로써 학교는 손쉽게 교육당국에 의존하려는 경향이 높아지고 있다. 앞에서 지적한 것처럼 지방대학이 학생 충원율을 높이기 위해서는 대학교육의 질을 향상하는 것이 매우 중요한 것이다.

그리고 우리나라 대학교육의 질이 전반적으로 떨어지고 있다는 비판은 대학들의 교수 대비 학생비율을 보아도 알 수 있다. <표 VI-12>에서 보는 것처럼 교수 1인당 학생수는 OECD국가의 평균은 14.9명인데 비해 우리나라는 37.8명으로 2.5배 이상이며, 서울대와 외국의 주요 대학을 비교해 보아도 서울대가 2~3배이다. 이는 우리나라의 고등교육의 환경이 열악하다는 것을 반증한다.

<표 VI-12> 교수 1인당 학생수의 국제 비교

<OECD 국가별 비교>		<주요대학간 비교>	
구분	교원 1인당 학생수	구분	교원 1인당 학생수
프랑스	17.6	서울대	23
일본	11.0	청화대	9
영국	18.2	동경대	10
미국	15.2	하버드대	14
한국	37.8		
OECD 평균	14.9		

자료: 기획예산처, '2006~2010 국가재정운용계획'에서 인용

대학교육이 경쟁촉진정책으로 연결되기 위해서는 대학 간 경쟁의 강도를 높일 수 있는 정책들이 추진되어야 한다. 대학 간 경쟁 강도는 대학의 질적 수준을 높이고 다양한 교육서비스를 제공하려는 노력이 선행되기 때문이다. 그러나 교육개방, 대학퇴출제도의 도입, M&A와 같은 근원적인 대학교육의 경쟁촉진정책이 추진되지 않으면서 대학당국은 교육부의 눈치를 보면서 생존을 모색하려는 전략을 추구하고 있다. 따라서 적극적 대외개방을 통하여 국내대학들이 해외 우수대학과 경쟁할 수 있는 환경을 조성하고, 퇴출제도도입과 M&A와 같은 시장지향적 제도를 도입함으로써 대학 스스로 교육의 질을 높이는 자극제가 되도록 하여야 한다.

우리나라의 교육열은 세계적 수준이지만 교육에 대한 불만도 역시 어느 나라보다 높다. 왜 이런 극단적 현상이 나타날까? 국민들의 높은 교육열에도 불구하고 국민들이 만족할 만한 교육이 이루어지지 않는 근원은 상명하달식의 관치교육에 기인한다. 미국의 대학교육의 질이 유럽 대학의 교육의 질보다 높은 이유는 대학의 높은 자율성과 제한된 연방정부의 역할, 대학 간 그리고 교수간의 활발한 경쟁, 실용적인 학문지향으로 산학연 협동의 활성화와 대학수입의 다각화, 대학운영체제에서 총장에게 집중된 대학권력으로 개혁추진이 용이하고 운영의 효율화를 꾀하였기 때문이다.⁴¹⁾

학교는 엄연히 학생을 위해 존재하는 것이지만 행정체계가 상명하달식의 관치교육체계에서는 학교는 행정을 위한 조직일 수 밖에 없다. 위계질서가 구조화된 행정시스템에서는 우수한 교사는 연공서열에 매몰되고, 지시와 명령에 의존하는 수업지원시스템은 교과개발과 수업에 대한 평가가 이루어지지 않아 교육의 질을 저하시키고, 학교 내에서 문제가 발생되면 문제를 해결하기 보다는 문제를 은폐하려고 하는 동인이 나타나고 있다.

학교라는 조직이 존재하는 근본적인 문제는 ‘기본적으로 학생들에게 무엇을 어떻게 더 잘 가르칠 것인가’에 초점에 맞추어져야 한다. 그러나 획일적 관치교육에서는 학교의 근본적 문제를 해결하기 위해 학생들의 입장에서 사고하는 것이 아니라 교육행정시스템의 상부기관의 눈치 보기에 급급한 것이

41) Economist, "세계 고등교육의 추세", 2005. 9.10

현실이다. 이처럼 관치교육은 관리자 위에 관리자를 두고 이중, 삼중의 집행 구조를 유지하면서 학교의 자율과 창의성을 가로막고 있어 학교교육의 발전을 더디게 하고 있다.

관치교육의 폐해는 단순히 교육행정의 비효율성 문제에 그치지 않는다. 관치교육은 교육현장의 문제인식과 교육수요자의 목소리를 무시함으로써 교육의 다양성과 교육경쟁력은 점차 약화되고 있다. 그렇다고 국가에 의한 획일적인 관치교육이 공공성과 형평성을 제고하지도 못했다. 중앙집권적 관치교육은 국민들의 높은 교육적 열의를 학교교육으로 흡수하지 못하고, 오히려 국민들을 사교육시장으로 내몰고 있는 것이다. 결국 30여 년간 지속된 관치교육은 학생과 학부모의 선택권과 교사와 교육의 자유를 박탈하고 아래로부터의 참여와 요구의 통로를 막아 버렸다. 따라서 학생과 학부모가 관치교육의 최대의 피해자가 되는 엉뚱한 결과가 나타났다.

3. 고등교육에 대한 책무성 부족

산업사회에서는 소품종 대량생산 체제이기 때문에 경쟁력은 주로 요소투입의 량에 의존한다. 반면 지식기반 사회는 다품종 소량생산 체제이기 때문에 경쟁력은 지식과 혁신에 의존한다. 지식정보통신기술의 발전과 급속한 세계화는 조직이나 개인이 새로운 변화를 수용하는 혁신능력과 경쟁자와 차별화되는 고유역량을 확보하는 일은 핵심역량을 요구한다.

지금까지 우리나라의 교육은 학교현장의 역할을 강조하기 보다는 교육자원의 공평한 분배에 초점이 맞추어져 있었기 때문에 책무성(accountability)은 무시됐다. 이러한 책무성이 무시된 근원은 관치교육이 정부의 정책평가제도(policy evaluation system)를 불필요하게 만들었고, 학교 간 차이를 부정하는 평준화정책은 학습평가체제(learning assessment system)의 기능을 마비시켰다.

우선 정부의 교육정책에 대한 객관적이고 과학적 평가가 체계적 주기적으로 이루어지지 않으면 정부의 교육정책은 기대한 효과를 제대로 파악할 수 없다. 만약 정부정책이 제대로 효과를 내지 못하면 어떤 원인이 정책실패로

이어졌는지를 알 수 없다. 정책추진자의 의지나 노력부족 때문인지 아니면 정책내용의 문제인지, 또 다른 변수 때문인지를 전혀 알 수 없다. 따라서 정책평가가 제대로 이루어지지 않으면 정책개선의 방향을 결정할 수 없어 정책실패 내지 교육실패를 반복할 수밖에 없다. 그러나 우리나라는 교육정책성과에 대한 평가를 한 번도 제대로 하지 않았다. 예를 들면 평준화정책에 대한 논란은 많지만 과연 평준화정책이 상향평준화를 가져왔는지 하향평준화를 가져왔는지에 대한 종합적이고 체계적인 분석이 없었다. 그리고 평준화로 지역별, 학교별 학업성취도에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 평가가 없었다. 평준화정책에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않은 이유는 교육당국(교육부)이 위화감 조성이라는 명분을 내세워 정보를 독점하고 정보공개를 기피하기 때문이다. 이렇게 중앙에서 통제하고 관리하고 그들을 감시하고 평가할 수 있는 자료들까지 독점하고 있으니 정체의 늪에 빠질 수밖에 없다.

정부가 평준화정책을 고집하는 것은 교육격차를 해소한다는 명분을 내세웠다.⁴²⁾ 그러나 학교 간, 지역 간 교육격차는 여전한 것으로 나타나고 있다. 지금의 경직된 평준화정책으로는 교육격차를 해소하고 교육기회의 균등을 보장하기 어렵다. 오히려 획일적 구조에서 얽매어 학교교육이 부실해지고 사교육에 대한 의존도가 높아져 부모의 소득수준에 따른 지역별, 학교별 학력격차가 확대되고 교육의 형평성이 악화되고 있는 실정이다. 그러나 학교 간, 지역 간 교육격차가 엄존하는 현실에서 교육격차를 해소하기 위해서는 학교의 역할이 중요하다. 그래서 과학적 분석을 통해서 학교의 교육성과를 살펴보아야 한다. 학교교육의 성과가 관리되지 않으면 우리의 교육자원이 제대로 잘 쓰이고 있는지 낭비되고 있는지 파악할 수 없다. 학생들의 인성이나 학력신장을 도우려 해도 어디에 무엇을 어떻게 지원하고 개선해야 할지를 알 수 없다.

그러나 우리나라의 교육은 학습평가를 무시하고 교육자원분배의 형평성에 치중함으로써 교육자원은 낭비되고, 교육주체의 고통은 점차 가중되고 있다.

42) 교육에서 평준화정책은 가격통제정책과 유사한 측면을 가지고 있다. 일반적으로 가격통제정책은 선의의 목적을 가지고 추진되지만 경제적 약자가 피해를 보는 경우가 허다하게 발생된다. 사교육비는 공교육에 대한 통제로부터 발생하는 암시장가격과 같은 것으로 평준화정책을 엄격하면 할수록 사교육비는 상승할 수밖에 없다.

또한 학습평가체제가 제대로 이루어지지 않기 때문에 교육목표가 정립되지 않고 상명하달식의 교육이 이루어지며, 교육주체의 유인구조(incentive system)가 결여되고 교육의 질이 떨어지는 문제가 지속되고 있다.

4. 대학지배구조의 왜곡

우리나라의 고등교육 지배구조는 매우 전근대적이다. 이러한 전근대성은 고등교육기관의 효율적 운영에 심각한 악영향을 끼치고 있다. 국립대학의 경우는 정부의 강력한 규제가 고등교육기관의 자율성을 심각하게 훼손하고 있기 때문에 자율성 확보가 중요한 문제이다. 반면 사립대학의 경우는 고등교육기관에 공공적 성격이 부여된 현실에서 사립대학의 비영리성의 문제와 직접 연관된다.

압축성장 과정의 결과 소득증대는 고등교육수요를 촉발하였고, 지난 1980년 이후 정부는 고등교육에 대한 급속한 수요에 대응하기 위해 대학설립을 희망하는 사학재단으로 하여금 ‘비분배 규제’(non-distribution constraint)⁴³⁾를 일부 완화해주는 조치를 취해주었다. 이러한 ‘비분배 규제’의 완화는 사학재단이 대학설립과 경영 개입을 통해 내면적·비합법적 통로를 통해 이윤추구가 가능해졌다.⁴⁴⁾

우리나라 사립대학에 대하여 ‘비분배 규제’의 조건을 강제할 경우 사립대학 경영의 효율성과 탄력성이 저하될 수 있다는 우려가 있을 수 있다. ‘비분배 규제’의 조건이 철저히 못함으로써 설립자로 하여금 끊임없이 학교경영에 직접적으로 개입하려는 여지를 주고 있고, 이에 따라 교원확보, 장학금지급 등 교육여건 개선과 대학경영의 효율성보다는 시설투자, 수익용 자산증대 등 법인 자산의 증식에 치중함으로써 대학경영의 효율성을 저해할 수도 있다는

43) ‘비분배규제’란 비영리조직은 영리조직과 달리 이윤이 사용자나 소유자에게 귀속될 수 없으며 조직의 운영을 위해 사용되어야 한다는 조건이다. 사립대학의 경우 대학 경영을 통해 창출한 이윤을 사학재단의 설립자 혹은 재단의 실질적인 소유자(de facto owner)가 배분해 갈 수 없도록 하는 규제이다.

44) Kim, Seung-Bo, 2005, How Governance Affects Donations to Private Universities in Korea: Principal-Agent’s Perspective, KDI School

비판도 감안해야 한다. 그리고 대학경영의 재원조달 문제와 관련하여 ‘비분배 규제’의 조건이 강화되면 기부금의 활성화를 통한 재원조달이 보다 용이해질 수 있는 측면이 있다.⁴⁵⁾

2004년 이후 사학재단과 정부의 정책적 충돌을 야기한 사학법 파동은 ‘비분배 규제’ 완화의 문제와 직결되며, ‘비분배 규제’ 완화와 관련해서 나타나는 양태 중의 하나는 대학의 상속관행이라 할 수 있다. 이와 관련해서 <표 VI-13>는 사립대학의 설립자 혹은 법인 이사장의 친인척이 사립대학에 근무하고 있는 현황이다. 조사 대상 90개 대학 중 총 271명의 친인척이 해당대학의 이사나 총장 혹은 교수 등으로 근무하고 있으며, 이들 관계는 부부, 형제, 자녀 혹은 손자 등 직계비속인 경우가 약 40%에 이른다고 한다.⁴⁶⁾

<표 VI-13> 사립대학 설립자 및 법인 이사장 친·인척 근무 현황

(단위: 명, %)

대상 대학수	해당 대학수	합계	법인이사			대학				
			이사	총(학)장	계	총(학)장	부총(학)장	교수	직원	계
90	79	271	122	22	144	9	4	70	44	127
		100.0	45.0	8.1	53.1	3.3	1.5	25.8	16.2	46.9

주: 1) 4년제 대학 대상(일반대 145, 산업대 10): 정부출연대학(3교), 관선이사 파견대학(10교), 종교기관 설립대학(46교, 단, 친·인척이 있는 대학 3개교 제외), 자료 미제출 대학(9교)을 제외한 90개교.

2) 법인이사 중 총장을 겸임하고 있는 22인은 대학의 총장에 포함되지 않음.

자료: 열린우리당, “사립대학의 실태와 개선방안”, 『열린우리당 교육위원 공동 자료집(2004)』.

그리고 <표 VI-14>에서 보는 것처럼 사립대학에서 이사장직 등을 대물림하려고 준비하고 있는 대학이 모두 78개교에 이른다고 보고하고 있다.

45) 이주호·박경수·김승보, “사립대학의 지배구조 개혁”, 『자율과 책무의 대학개혁』, 한국개발연구원, 2004, p. 283.

46) 열린우리당, “사립대학의 실태와 개선방안”, 『열린우리당 교육위원 공동 자료집(2004)』, 2004.

<표 VI-14> 사학 대물림을 준비하고 있는 대학 현황

(단위: 개교)

직책유형	이사장	총장	이사	교수/직원	총계
대학수	29	15	22	12	78

주: 직책유형은 사학을 대물림하는 대상(피상속인)이 해당 대학에서 갖고 있는 직책의 유형을 의미.
 자료: 열린우리당, “사립대학의 실태와 개선방안”, 『열린우리당 교육위원 공동 자료집(2004)』.

사립대학 관련 비리와 부정에 관한 기사가 신문지상에 실리는 것을 목격하는 일은 그리 어려운 일이 아니다. 이와 관련해서 정부에서 임시이사를 파견한 대학은 <표 VI-15>에 서 보는 것처럼 전문대학이 8개교, 종합대학교가 11개교이며,⁴⁷⁾ 임시이사는 임원간 분쟁, 이사회부실운영, 회계부정 등의 사유로 파견되었다. 그러나 임시이사 파견사유가 해소되었지만 임시이사를 정식 이사로 교체되지 않고 있는데 이는 고등교육에 대한 관치의 또 다른 전형으로 볼 수 있다.

<표 VI-15> 임시이사 파견대학 실태

번호	대학명	임시이사 파견일	파견기준 (2006년8월기준)	임시이사 파견사유	사유해소 (교육부주장) 2006년4월기준
1	경기대학교	2004.12	1년 8월	교육부감사 미이행	×
2	고신대학교	2003.04	3년4월	“	×
3	광운대학교	1997.02	9년6월	이사부존재	0
4	대구대학교	1994.02	12년6월	교육부감사 미이행	0
5	대구예술대학교	2004.02	2년6월	“	×
6	대구외국어대학교	2001.10	1년10월	“	×
7	덕성여자대학교	2001.10	4년10월	이사부존재	0
8	세종대학교	2005.05	1년3월	교육부감사 미이행	0
9	영남대학교	1989.02	17년6월	이사부존재	0

<표 계속>

47) 임시이사를 파견한 비율은 전문대학은 7.5%, 대학은 7.1%에 해당한다.

번호	대학명	임시이사 과건일	과건기준 (2006년8월기준)	임시이사 과건사유	사유해소 (교육부주장) 2006년4월기준
10	조선대학교	1988.02	18년6월	교육부 감사 미이행	0
11	탐라대학교	2000.12	5년8월	“	×
12	한중대학	2004.08	2년	“	×
13	강원관광대	2002.10	3년10월	“	×
14	경북 외국테크노대학	2004.10	1년10월	교육부감사 미이행 이사부존재	×
15	경인여대	2000.07	6년1월	이사부존재	0
16	김포대학	2004.12	1년8월	“	0(비공식)
17	나주대학	1997.07	9년1월	교육부감사 미이행	0(비공식)
18	대구미래대학	2000.12	5년8월	이사 부존재	0
19	서일대학	2000.02	5년6월	교육부감사 미이행	0(비공식)

자료: 이지환, “임시이사 과건 관선사학의 실패와 정상화의 제도적 한계”, 『임시이사과건 사학 정상화를 위한 대토론회』, 이주호의원실, 2006에서 인용

5. 수요자 중심교육의 미흡

고등교육에 대한 비판 중의 하나는 고등교육기관이 배출한 인원자원의 질에 대한 문제에 집중하고 있다. 산업계는 현장에서 당장 활용할 수 있는 산업친화적 실용 또는 현장 중심 교육을 요구하고 있는데 반해 대학은 이에 부응하지 못하고 있다는 것이다. 또한 산업계는 산업에 도움이 되는 연구와 기술개발 결과를 내어 놓지 못하고 있다는 불만을 토로한다. 즉 대학의 역할과 기업의 기대수준에 대한 충돌이 있다는 것이다. (<표 VI-16> 참조).

반면, 대학으로서는 기업이 학부모의 사적 부담으로 길러 놓은 우수한 인재를 특별한 기여 없이 거의 무임승차하다시피 활용하고 있다는 비판을 제기하고 있다.⁴⁸⁾ 기업으로서는 대학에 기업이 요구하는 인재를 육성해 주기를 바라는 발언권을 강화하기 위해서라도 대학에 대한 투자를 게을리 해서는 안 될 것이다.

48) 인적자원정책 협력망 정례토론회, 2006. 4. 25. (www.nhrd.net)

보다 근본적으로는 산학협력의 흐름이 요구하는 소위 기업형 대학(entrepreneurial university)에 대해 대학이 회의하고 있다는 점과 이른바 실용학문⁴⁹⁾ 대 비실용학문 간의 입장 차이에서 오는 대학내부의 갈등 문제도 산학

<표 VI-16> 기업의 대학교육에 대한 인식

(단위: %)

구 분	전혀 동의 않음	동의 않음	보통	동의	매우 동의	전체
대학교육이 이론에서 벗어나 사례와 실습 위주로 이뤄지고 있다.	5.3	49.0	34.5	10.4	0.8	100.0
	54.3			11.2		
대학 교과과정이 기업의 요구를 잘 반영하고 있다.	5.9	47.5	37.6	8.6	0.4	100.0
	53.4			9.0		
산업계와 대학간 연계가 잘 이뤄지고 있다.	6.1	46.8	36.5	9.8	0.8	100.0
	52.9			8.8		
대학교육의 성과에 대한 평가가 잘 이뤄지고 있다.	5.3	46.9	39.0	8.0	0.8	100.0
	52.2			8.8		
대학교육 현황에 대한 정보를 입수하기가 쉽다.	5.3	44.3	37.5	11.7	1.2	100.0
	49.6			12.9		
대학 교과과정이 기업의 수요에 따라 유연하게 바뀌고 있다.	3.1	43.2	37.6	15.5	0.6	100.0
	46.3			16.1		
대학교수들은 새로운 이론을 배우고 교수방법 등을 개선하는데 적극적이다.	4.5	39.8	44.5	10.8	0.4	100.0
	44.3			11.2		
대학들이 획일화되어 있지 않고 강점을 지닌 분야에 전문화하고 있다.	2.5	38.3	43.1	15.3	0.8	100.0
	40.8			16.1		
대학들은 학생, 기업 등 대학교육 수요자의 만족도를 높이는 데 많은 관심을 기울이고 있다.	2.0	26.8	43.6	25.6	2.0	100.0
	28.8			27.6		

자료: 대한상공회의소 『대졸 근로자의 대학교육 만족도 조사』, 2006의 설문조사를 기반으로 제작성

49) 고등교육이 가장 발달한 미국의 경우, 1862년 모릴법(토지공여법)은 과거 옥스퍼드나 하버드 대학의 상아탑 전통을 벗어나 농과대학과 공과대학을 대학의 '학문' 영역으로 승격한 계기라면 이 차세대대전 전후의 대학지원정책은 국방과 산업 발전을 위한 R&D 기여에 고등교육이 본격 뛰어들게 된 계기가 되었다. 중세부터 확립된 자유7과(문법, 수사, 음악, 산수, 기하 등) 교양과목과 가까운 입는 전공과목(신학, 법학, 의학 등) 계열은 아무래도 상아탑 전통이 강해서 이후에 확립된 실용적 계열인 농과, 공과, 기타 실용계열 등과는 '산학협력'에 임하는 태도가 다를 수밖에 없다(Clark Kerr(1994). *The Use of the University*. Harvard University Press).

협력이 발전하기 위해서는 넘어야 할 과제로 제기된다. 그리고 교수 채용 및 업적 평가 시 산학협력 참여 인센티브의 부족 등과 같은 제도적 여건이 미비한 점도 지적될 수 있다.⁵⁰⁾

제4절 고등교육 개혁의 방향

현 시점에서 우리나라의 교육은 중앙집권적 의사결정에 의한 투입중심의 양적 확대정책으로는 21세기의 정보화와 세계화에 적합한 인재를 길러낼 수 없다. 21세기의 지식기반사회에 대비하기 위해서는 ‘양적 확대정책’에서 ‘질적 발전정책’으로 교육을 개혁하여야 한다. 즉 교육제도의 전반적 패러다임의 변화를 통해 인적 자원의 질을 높여 국가발전의 원동력으로 삼고, 개인의 삶의 질을 제고하여야 한다.

21세기 정보화 세계화의 시대에 우리나라가 생존·발전하기 위한 교육개혁의 목표는 교육의 질을 높이고 국민의 고통을 최소화하는데 있다. 이러한 교육목표를 달성하기 위한 개혁의 기본방향은 효율성(efficiency)과 혁신성(innovation)에 바탕을 둔 시장주의, 형평성(equity)에 바탕을 둔 공동체주의, 학교와 교육기관의 교육결과에 대한 책임을 지는 책무성(accountability)이다.

1. 시장주의: 효율성과 혁신성

21세기 세계화·정보화 시대에 맞는 인재는 소품종 다량생산체제의 학교교육에서 다품종 소량체제의 학교교육으로 질적 전환이 이루어져야 한다. 즉 학교교육이 정부주도의 획일화에서 학교와 학생중심의 다양성을 확보하기 위한 효율성과 혁신성으로 방향전환이 필요하다.

50) 2006년에 발표한 제2단계 BK21 선정 방침에는 산학협력의 비중을 강화하고 교수업적평가에 산학협력 실적을 우대하는 등 산학협력을 지원하기 위한 각종 인센티브를 도입하고 있다.

교육의 효율성이란 우리 교육이 사회와 시대가 필요로 하는 인재를 교육해 내어 교육낭비와 비효율을 과감히 줄이는 것이다. 이러한 교육의 효율성을 제고하기 위해서는 교육수요자인 학생들에게 학교를 선택할 자유(free to choose)가 주어져야 한다. 학생들에게 학교를 선택할 권한이 강화될 때 교육의 다양성이 확보되고 효율성은 높아진다. 또한 학생들의 선택권의 확대는 교육행정권한이 교육행정부서에서 학교로 이양될 수 있다.

그리고 교육의 낭비를 줄이기 위해 교육정책은 노동(고용)정책, 과학기술정책, 산업무역정책 등의 연계성을 강화해야 한다. 또한 교육인적자원의 낭비를 줄이기 위해 인적자원의 양성·배치·활용·사후관리를 위한 민관학연(民官學研)의 우호적 네트워크를 구축하는 제도보완이 요구된다.

교육의 혁신성이란 21세기가 요구하는 인재를 육성하는 방식이 창의적이고 혁신적이어야 한다는 것이다. 다시 말해 교육의 혁신성은 지금까지의 경직성, 획일성, 강제성, 관료성에서 탈피하여 유연성, 다양성, 자발성, 자율성(민간주도)으로의 방향선회를 의미한다. 바로 교육의 혁신성은 누가 무엇을 어떻게 가르칠 것인가라는 것이 출발점이다.

교육의 혁신성이 담보되기 위해서는 우선 교사들이 혁신주체가 되어야 한다. 교사들은 이며, 교육현장의 파수꾼이기 때문에 이들이 혁신주체가 되지 못하면 교육혁신은 불가능하다. 이를 위해 교사들의 ‘자공심의 제고’와 ‘전문성의 강화’라는 정책방향에서 혁신이 이루어져야 한다.

그리고 교수사회도 혁신의 주체이면서 혁신의 대상이다. 교수사회는 진입장벽은 높지만 진입이후 경쟁은 거의 없기 때문에 ‘마지막 남은 철 밥통’이라는 비난을 받고 있다. 교수사회는 경쟁에서 제외되었기 때문에 현실에 안주할 수 있었으며, 교수들의 현실안주는 교수의 질의 저하를 불러왔고, 이는 다시 학생들의 수업의욕을 저하시켜 학업의 질을 떨어뜨리는 악순환을 거듭하였다. 이러한 악순환은 교육의 초과수요가 있던 산업사회에서는 감내할 수 있었다. 그러나 교육의 공급초과와 지식정보화 사회로의 사회의 패러다임이 변화한 상황에서는 용인될 수 없다.

다음 학교운영의 자율성을 높이기 위해 교육에 대한 각종 규제를 완화 내

지 철폐하여야 한다. 주지하는 것처럼 교육당국의 규제가 강화되면 교육현장의 자율성은 떨어지고 교육당국의 규제가 완화되면 교육현장의 자율성이 제고되는 자율성과 규제는 상반관계(trade-off)에 있다. 그리고 학교운영의 자율성은 교육현장에서의 자율성이 확대될 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 예를 들면 학생선발방식, 교육과정과 편성운영, 학교운영 등에 대한 자율성을 확대함으로써 교육현장에서의 창의와 혁신이 일어날 수 있어야 한다.

또한 교육규제를 완화하여 다양한 학교제도를 도입하여야 한다. 산업사회에서 지식기반사회로의 사회구조가 변화됨으로써 노동하면서 학습하고 학습을 통한 자기개발을 통해 노동을 향상할 수 있는(work to school, school to work)능력과 의지를 가진 인적자원이 요구된다. 지금의 6-3-3-4의 학제는 산업사회에 만든 제도이기 때문에 지식기반사회에 적합한 학제를 개발하고 교육제도의 패러다임도 변경되어야 한다. 이러한 시대적 변화에 부응하기 위해 중등교육의 경우 특목고, 특성화고, 자율학교 등을 확대하여 다양한 교육제도를 정립하는 것이 요구된다. 그리고 고등교육의 경우 준형식 혹은 무형식적 교육확산에 대비한 교육제도의 도입이 요구된다. 예를 들면 기업체대학(기업+대학), 다전공학체대학(공학+경영학, 정보+환경, 법+경제), 세계화대학(국제통상대학, 국제관계학과, 지역대학 등) 및 전문대학원대학(법학, 의학, 종교, 언론, 교육, 국가정책학) 등으로 다양화하고 전문화되어야 한다.

그리고 중앙집중적 교육행정을 분권화를 추진하고 지방자치와 교육자치의 연계성을 제고하여야 한다. 단순한 임의적 위임이 아니라 확실한 권한이양이 이루어지고 그 권한은 가능한 단위학교수준으로 권한이 분권화가 이루어져야 한다. 권한의 분권화가 실질적으로 이루어지기 위해서는 예산과 인재의 지방분산도 동시에 진행되어야 한다. 특히 유능한 인재의 지방분산을 위한 유인제도 - 국가시험의 지역할당제, 각종 자격제도의 지역별 영업허용제도 -를 도입하고, 지역여건에 맞는 다양한 학제와 특성화를 이룰 수 있도록 교육법제를 정비하여야 한다.

2. 공동체주의: 형평성 제고

교육에서 형평성 제고는 교육이 사회의 부와 소득분배를 개선하는 방향으로 작용하여야 할 뿐만 아니라, 실용학문과 기초학문(인문학) 간에 균형있는 발전이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 특히 교육을 시장에만 맡겨 자율성을 확대할 수 있는 시스템을 구축하여도 교육의 수준과 질이 제고되지 않는 미해결의 영역이 존재한다. 경쟁과 자율만을 가지고 해결할 수 없는 영역은 기초학문분야와 미래산업, 평생교육분야 등이다. 따라서 이러한 영역은 불가피하게 국가개입이 요구되며 국가가 직접 나서서 지원하여야 한다.

우선 국민이 세계화·정보화시대를 살아가는 데 필요한 최소한의 기초교육 능력, 기초기술을 정하고 이를 배울 수 있는 사회적 교육최소한(educational minimum)의 기준을 정해 교육할 수 있는 조건을 구비해 교육하는 것은 국가의 의무이다. 이러한 교육최소한은 저소득층과 소외계층에 대한 지원을 강화하여 이들에 대한 교육훈련의 기회를 확대하는 방향으로 정책이 마련되어야 한다.

그리고 현재의 고교평준화정책이 교육의 형평성은 제고하였는지 아닌지에 대한 근본적 재검토가 필요하다. 다시 말해 고교평준화정책의 시행에도 불구하고 학생과 학부모가 느끼는 입시경쟁의 부담은 어떠한가?, 평준화교육이 학생과 학부모의 다양한 교육욕구를 충족시켜주었는가?, 사교육비의 부담이 줄었는지 늘었는지에 대한 문제 등이 전면적으로 재검토되어야 한다. 그러나 우리는 고교의 획일적 평준화 교육 30년이 지난 지금에도 과도한 입시경쟁을 몸살을 앓고 있고, 치솟는 교육물가로 학부모의 허리가 휘어지는데도 학생들의 학력격차는 오히려 더 벌어지고 있는 것이 현실이다. 또한 사회·경제적 환경이 공급자 중심에서 소비자중심으로 개편됨으로서 학부모와 학생은 자신들의 다양한 개성과 목표에 맞는 교육을 받으려는 욕망이 커졌음에도 불구하고 획일적 교육은 조기유학열풍을 일으켜 또 다른 사회문제를 발생케 했다. 바로 고교평준화가 교육의 형평성을 달성하기 보다는 교육의 형평성을 더욱 악화시키는 근원이며, 또 다른 사회·경제적 문제를 야기함으로써 교육실패

의 오명을 받고 있는 것이 현실이다. 이제 평준화의 틀이 아니라 저소득층이나 소외계층이 실질적인 도움을 받을 수 있는 직업교육훈련기관이나 전문대학 등에 대한 교육투자를 확대함으로써 형평성을 제고할 수 있을 정책이 모색되어야 한다.

그리고 학문의 사각지대에 있는 분야에 대한 배려이다. 예컨대 문학, 역사, 철학, 수학, 물리학, 화학 등의 기초학문분야가 이에 해당한다. 이런 기초학문분야는 여타 실용학문의 기초이기 때문에 실용학문의 질적 향상을 도모할 뿐만 아니라 시민적 교양과 덕을 가진 인격체를 형성하는데 도움을 줘 궁극적으로는 사회에도 정의 외부효과(positive externality)를 가져온다.

다음 미래산업이 요구하는 전문인력은 정부의 개입과 지원을 받아 육성하여야 한다. 일반적으로 미래산업의 시계(time horizon)는 개인기업의 시계보다 길다. 따라서 미래산업의 경우에는 민간자율 내지 시장에 맡겨두면 개별기업은 손실을 보지만 국가차원에서 이익이 되고 당장 시급한 투자일 수도 있다. 결국 미래산업이 요구하는 투자는 인적자원의 양성은 국가에서 담당하는 것이 바람직한 방향이다.

마지막으로 21세기 세계화·정보화의 시대에는 지속적인 자기개발을 통한 인적자원개발이 요구된다. 이러한 지속적 인적자원개발은 평생교육이라는 교육형식의 개발과 전환이 절실하다. 또한 평생교육은 평생고용과 평생복지와 반드시 연결되기 때문에 올바른 평생교육을 이행하는 것은 매우 중요하다. 물론 장기적으로 평생교육은 민간이 담당하는 것이 맞지만 평생교육을 시작하는 것은 국가가 앞장서야 할 것이다. 그리고 평생교육의 내용이 노동시장의 변화와 요구를 잘 반영해야 하고 교육을 받으면 취업될 수 있어야만 한다. 그래야만 평생교육-평생고용-평생복지의 선순환구조가 만들어질 수 있으며, 이 선순환구조가 원활히 작동하기 위한 제도적 인프라는 국가가 구축하여야 한다.

3. 학교역할 정립: 책무성의 강화

교육에서 책무성이란 정부는 자신들이 추진한 교육정책의 결과에 대하여 책임을 지고, 학교와 교사는 자신들이 가르친 교육의 성과에 대하여 직접 책임을 지도록 하여야 한다는 것이다.

교육책무성의 제고는 정책분야, 학습평가제도와 교원인사제도로 구분하여 설명할 수 있다. 우선 교육정책에 대한 책무성을 제고하기 위해서는 정책실명제가 도입되어야 한다. 교육정책실명제는 정책입안의 취지와 집행, 그리고 정책수정의 원인과 근거를 명시함으로써 정책의 투명성과 책무성을 제고할 뿐만 아니라 국가의 정책과정을 하나의 학습과정(learning process)으로 만들어 국가정책의 질적 개선을 제도적으로 담보할 수 있다. 이러한 정책실명제는 과거의 정책성공과 실패의 경험을 축적하여 유사한 정책실패를 줄이고 가능한 한 많은 정책성공을 이루어 낼 것이다.

학습평가는 교원의 교육결과물로 학생들의 학력수준이 반영되어 있다. 학습평가가 제대로 이루어지기 위해서는 교육목표가 제대로 결정되어야 한다. 즉 교육단계별로 교육목표가 어느 수준으로 해야 하는가를 결정한 후 그 목표가 실제로 어느 정도 달성되었는가를 객관적·과학적 기준에 기초한 전국적 테스트를 통하여 정기적으로 평가하고 그 결과를 공개하여야 한다. 그리고 교육목표는 시대에 맞게 상향조정하고 시험방식은 합리적·과학적으로 개선하여야 한다. 학습평가는 피교육자의 인적자원의 성과(human resource outcome)에 대한 평가뿐만 아니라 교육결과가 노동시장에서 합치되는 정도를 평가하는 시장적 평가(labor market outcome)도 병행하여야 한다. 그리고 평가결과는 반드시 지역별·학교별·학급별로 공개되어 향후 교육정책의 자료로 활용되어야 한다.

좋은 교원이 열심히 가르치기만 하면 교육문제는 상당부분 해결된다. 그러나 우리의 교육현실은 교원이 열심히 가르칠 유인과 경쟁이 없고, 오직 교육관청의 눈치를 살피기만 하면 된다. 우리 교육의 인사제도가 더 열심히 하고 더 노력하는 교육은 전혀 인정하지 않고 평준화되어 있으면 아무리 우수한

인재라도 대개 안주하거나 나태해지고 책무를 다하지 않게 된다. 평준화된 교원인사제도만 합리적으로 바꿀 수 있다면 학생들은 세계 최고의 교원에게서 배울 수 있을 것이다. 결국 획일적 평준화는 학교와 학생들이 선택할 수 있는 자유와 권리를 제약한 것만이 아니라 교사들의 가르치는 보람을 빼앗아 갔다. 따라서 획일화된 교육환경에서는 교원들이 교육에의 책무성을 다하기 보다는 교육관청의 지시사항을 수행하데 더 많은 시간을 할애한다. 이제 학교와 교원이 교육청을 위해서가 아니라 학생을 위해 더 고민하고 열정을 보이도록 인사제도를 고쳐야 한다.

제5절 고등교육의 개혁과제

1. 고등교육의 경쟁구조 확립 정책

대학교육의 질 저하와 다양성 부족의 문제는 우리가 해결하여야 할 시대적 과제이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 고등교육이 경쟁력을 확보하는 것이 관건이며, 경쟁력확보는 경쟁촉진과 다양성이 보장되어야 한다.

고등교육의 경쟁촉진은 대학설립과 정원 자율화가 보장되어야 한다. 대학 입학정원 자율화 정책은 1995년 이후 추진되고 있으나 수도권 소재 대학과 국·공립대학, 사범계 및 의료계열의 경우 정부는 조정력을 발휘하고 있다. 수도권 소재대학에 대해 정부가 입학정원규제를 하는 논리적 근거는 우선 학생과 학부모가 수도권 소재 대학에 대한 높은 선호가 존재하는 현실에서 규제를 해제하면 수도권 인구집중을 가중시킬 뿐만 아니라 지방소재 대학의 학생확보가 더 곤란해진다는 것 때문이다. 그러나 수도권 소재 대학에 대한 입학정원규제는 수도권 소재 대학을 위한 진입장벽을 만들어주어 경쟁압력을 약화시킴으로써 독과점적 지위에 안주할 가능성이 매우 높다. 수도권 소재대학에 대한 높은 진입장벽은 대학 간 경쟁을 약화시켜 교육의 질제고와 다양

화를 위한 노력을 게을리 할 우려가 있다. 따라서 수도권 소재 대학에 대한 정원규제는 전체 대학교육의 경쟁력을 저하시킬 우려가 있다.

수도권 소재 대학과 지방 소재 대학의 경쟁력을 동시에 향상시킬 수 있는 동반발전전략(mutual development strategy)을 모색하는 것이 필요하다. 우선 수도권 소재 대학의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 대학설립과 정원에 대한 단계적 자율화와 함께 대학의 인수합병(M&A)이 자율적으로 이루어져야 한다. 대학간의 M&A는 구조조정을 통해 교육의 질적 수준을 제고하는데 초점이 맞추어져야 한다.⁵¹⁾ 정부는 대학들 간 M&A가 자의적으로 이행되는 것을 방지하기 위해서는 일관된 원칙을 적용할 필요가 있다. 대학간 M&A는 교육의 질적 수준을 높이고, 대학의 효율성과 안전성을 높이는 것을 목표로 하여야 한다. 교육의 질적 수준을 높이기 위해서는 기존의 교육과정을 전면적으로 재검토하고 보완적 학위프로그램을 집중적으로 개발·강화하여 교육과정의 중복성을 제거하는 것이 필요하다. 대학간 M&A는 교수자원의 확대가 수반되기 때문에 교수간 경쟁을 통한 교육의 질 제고에도 유의하여야 한다.⁵²⁾ 그리고 대학의 효율성과 안전성을 높이기 위해서는 M&A를 통한 재무구조가 개선되고, 학생을 안정적으로 충원할 수 있는 기반을 마련하며,⁵³⁾ 규모의 경제를 통한 대학행정의 효율화를 도모하고 지역사회와의 기반을 확충하는 것이 필수적이다.

현실적으로 수도권 소재 대학과 지방소재대학은 출발선상에서 차이가 있기 때문에 지방소재 대학에 대한 경쟁력을 강화하여야 한다. 이를 위해 정부는 지방대학의 자율적인 대학 특성화 대책을 마련하여야 한다. 물론 정부의 지원은 지방소재대학이 스스로의 자구노력을 전제로 대학의 구조조정을 통한 대학특성화가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 그리고 지방소재대학 관련정책을 통합적으로 연계하고 조정할 수 있는 시스템을 구축·운영하고 지역 내 혁

51) 대학 간 인수합병에 대한 비판은 전문대학 또는 산업대학들이 인수합병을 통해 전문대학은 4년제 대학으로 이행하고, 산업대학 또는 군소지방대학은 대형종합대학화를 도모하려는 수단으로 악용되고 있다.

52) 물론 M&A로 인해 교수들의 고용안정성의 약화가 우려될 수 있다.

53) 대학등록금이 대학재원의 중요한 원천이기 때문에 입학정원을 충원하지 못하는 경우에는 재정부족이 대학운영을 어렵게하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

신역량을 강화하기 위한 산·학 협력체제를 구축 활용하는 것이 필요하다.⁵⁴⁾

지방소재 대학의 개혁은 지역내 관련 주체 간 협력에 기초한 지역중심의 정책과 정책의 일관성과 지속성, 통합성과 함께 성과중심의 정책이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 지방대학은 산업구조의 비교, 대학교육과 연구력의 비교우위, 지역적 특성 등을 고려하여 자발적으로 혁신할 수 있는 구조조정을 단행하고 정부는 적극 지원하여야 한다. 또한 대학특성화는 대학중심의 산·학·연 협력체제의 구축, 지역의 사회문화적 특성을 고려한 특성화 등을 추진해야 한다. 또한 대학 간 연계 및 협력체제를 구축하고⁵⁵⁾ 정부는 행정·재정지원을 강구해야 한다. 그리고 지방대학이 지역의 산업구조 및 인적자원 수요변화에 신속하게 대응하고 지방대학 졸업생들이 정확한 취업정보에 기초하여 구직활동을 효과적으로 하기 위해서는 지역별 인력정보 및 직업안정서비스 시스템을 구축하여 운영하는 것이 필요하다.

그리고 교육과학기술부가 대학을 평가하면서 대학평가와 재정지원을 연계하는 방침은 대학의 운영과 학사 등에 대한 간접적인 규제로 작용하고 있는 것이 현실이다. 따라서 대학평가정책은 개별대학이 대학의 특수성에 맞게 자율성을 신장할 수 있도록 규제기관과 평가기관을 분리하는 것이 타당하다.

2. 고등교육시장의 적극개방

우리나라 대학들의 경쟁력은 외국과 비교하면 매우 낙후됐다. 고등교육과정에서 외국유학생은 2007년 22만 명을 넘어서고 있고, 유학수지는 매년 적자를 보고 있으며 그 폭도 매년 증가하고 있다.⁵⁶⁾ 이는 우리나라 고등교육의 경쟁력이 뛰어나다면 그 적자를 상당 폭 줄일 수 있다. 따라서 우리나라 고

54) 산·학협력체제는 지역산업발전의 핵심적 요인이라 할 수 있다. 지역산업발전은 지역내 경제주체간 새로운 기술과 혁신에 대한 집단학습이나 기업간 원활한 기술인력의 이전 등을 통해 형성된다. 여기서 지역대학은 인적자원과 기술개발을 통해 지역산업발전의 구심점 역할을 수행하며, 지역산업발전은 산·학·연의 유기적 협력관계에 기반을 두고 있다.

55) 대학간 연계·협력이 가능한 사업은 교수 및 학생교류, 학점공동인정, 시설의 공동활용, 국제협력사업의 공동 추진 등이 있다.

56) 여행수지적자는 2001년 10억불의 적자를 기록한 이후 2002년 14억불, 2003년 18억불, 2004년 25억불, 2005년에는 34억불의 유학수지 적자를 보고 있다.

등교육의 경쟁력을 높이는 것은 매우 중요한 국가적 과제가 아닐 수 없다.

우리나라는 1997년 이후 해외 대학과 교육프로그램을 공동으로 운영하는 것을 허용하고 외국대학설립도 부분적으로 허용하고 있다. 현재 우리나라에서 추진되고 있는 외국교육기관의 설립은 경제자유구역과 산업단지배후교육기관이다. 이에 해당하는 지역은 인천경제자유구역, 제주첨단과학기술단지, 부산·울산경제구역 등이 있다. 그러나 교육시장개방은 아직은 매우 미약한 형편이다. 교육시장개방은 국내대학과의 경쟁을 통해 국내대학의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 중요한 기제이며, 외국의 국내직접투자를 위한 핵심요건으로 교육환경이 지적되고 있다. 또한 교육환경이 변화되었다. 과거 해외지사 근무 또는 해외투자를 통해 그 지역에 가서 자녀들의 교육장소를 찾던 과거의 교육환경에서 자녀의 교육을 위해 지역을 선택하고 그곳에서 근무하고 그곳에서 투자하는 상황으로 교육환경이 전환되었다.

우지하는 것처럼 교육은 서비스 상품 중에서 가장 활발한 교역대상이다. 그러나 우리나라의 교육서비스산업의 경쟁력은 매우 취약하기 때문에⁵⁷⁾ 개방을 통해 경쟁력을 확보하여야 한다. 물론 고등교육개방이 교육불평등을 심화시킨다는 비판이 있다. 그러나 교육불평등의 문제와 관련해서 우리나라의 대학경쟁정책은 대학교육의 질적 수준을 균등화하는데 치중하였지만 대학서열화와 교육불평등의 문제는 해소되지 않았다. 또한 고등교육 개방이 교육주권을 침해한다는 것이다. 교육주권이란 투철한 국가관을 심어주고 한국인의 정체성을 가지도록 하는 것이다. 그러나 한국인의 국가관과 정체성은 폐쇄적 환경보다는 개방적 교육환경에서 이루어질 수 있다는 가능성도 고려하여야 한다. 사실 외국유학에 비하여 국내의 외국 대학에 재학하는 것이 한국인의 정체성을 가지면서 국제화된 교육을 받을 수 있다는 측면에서는 교육주권이 신장된다고 할 수 있다. 그리고 교육시장의 개방은 국내대학의 경쟁력이 높아져 해외유학이 줄어든다면 유학수지 개선은 물론 교육주권도 높일 수 있을 것이다.

57) 우리나라 교육산업이 취약한 원인은 학교 간 경쟁부재, 교육에 대한 규제와 간섭, 대외개방의 미흡 등이다.

교육개방의 최대 수혜자는 교육소비자이다. 교육소비자는 우선 해외 유학에 대한 압력을 경감시켜 가계부담을 완화하며, 교육개방으로 높아진 대학 경쟁력의 혜택을 볼 수 있을 것이다. 또한 교육공급자인 대학당국도 대학의 질을 높이기 위해 노력할 것이며, 거의 경쟁압력이 없었던 교수들에게도 경쟁압력을 가함으로써 대학과 교수도 경쟁을 높이기 위해 부단한 노력을 할 것이다.

교육개방의 대상은 우선은 외국의 학교와 대학의 비영리법인에 한정하여야 한다. 그러나 비영리법인이라도 이윤이 발생할 수 있기 때문에 이윤처리가 외국대학을 유치하는 중요한 결정인자가 될 수 있다. 이윤을 본국으로 송출하지 못하게 한다면 우수한 외국대학을 유치하는 것은 불가능하다. 따라서 비영인법인이지만 과실송금이 가능하도록 규정을 완화하여야만 한다. 그리고 장기적으로는 영리법인 교육기관에도 개방하는 단계적 접근이 필요하다. 해외의 우수한 대학을 유치하는 정책은 교육의 효율성을 획기적으로 증진시키는 동시에 교육의 질도 획기적으로 높일 수 있다.

교육개방으로부터 최대한의 효과를 이룩하기 위해서는 국내대학들이 외국의 교육기관과 경쟁할 수 있도록 대학자율화를 과감하게 단행하여야 한다. 이를 위해 국내 대학들의 국제화 교육을 강화하고, 해외의 우수학생과 교수를 유치할 수 있는 재정지원제도를 마련해야 한다.

3. 세계적 경쟁 역량의 제고

우리나라 대학교육이 지향해 가야할 목표는 세계적 경쟁역량을 갖춘 대학교육 육성·발전시키는 것이다. 세계적 경쟁역량을 갖춘 대학이란 교육·연구개발 분야에서 미국이나 EU국가들의 대학처럼 높은 수준의 교육경쟁력을 생산하는 것을 의미한다. 그러나 우리나라의 대학은 양적 측면에서는 선진국과 어깨를 나란히 하지만 질적 측면에서는 취약한 것이 현실이다. 바로 대학이 양적 성장이 시대를 멈추고 질적 발전을 위한 개혁이 필요한 시점이다.

우리나라의 대학교육은 외형적으로는 보편화의 국면에 진입하였다. 대학교육의 보편화 시대의 특징은 학습자 중심의 극도의 다양성 추구, 엘리트양성

의 시대에서 새로운 넓은 경험 제공과 산업사회에 적응할 국민양성을 위한 기능으로의 전환, 만민에게 고등교육기회의 보장 등이다. 그리고 우리나라의 대학은 석사·박사, 종합대학에 치우쳐서 대학의 다양성이 떨어진 획일적 단일발전모형으로 운영되고 있어 다양한 경제적 사회적 요구에 대응하지 못해 교육수요자와 교육성과의 수요자로부터 만족도가 낮은 것도 현실이다. 이러한 시대적 변화는 대학교육의 다양성을 요구한다. 한편 대학은 지식창출과 인적자원을 양성하는 핵심 기능을 수행하며, 대학경쟁력이 미래의 국가경쟁력에 지대한 영향을 미친다.

따라서 올바른 대학교육의 개혁은 다양성을 추구하면서 동시에 경쟁력을 제고할 수 있어야만 가능하다. 그리고 다양성의 추구하고 경쟁력의 제고는 대학(시장)과 정부의 역할을 적절한 조화가 요구된다. 대학이 다양성과 경쟁력의 제고라는 두 마리의 토끼를 잡기 위해서는 각 대학은 대학이 가지고 있는 자체역량과 지역사회의 특징을 감안하여 차별화된 발전모델을 도입하는 것이 필요하다. 즉 연구중심대학, 교육중심대학, 기술중심대학의 분화에 따른 대학구조조정 및 특성화를 명확히 할 필요가 있으며, 전국적 기반으로 할 것인지 지역을 기반으로 할 것인지를 결정하여 특성화를 통한 경쟁구조를 적극 도입하는 것이 바람직하다.

이제 우리나라 대학의 개혁과제는 경쟁구조 개혁, 지배구조 개혁, 행·재정 지원체계 개혁, 대학기능 개혁 등으로 구분하여 설명한다.

우선 경쟁구조개혁은 대학교육의 경쟁촉진정책과 규제개혁이 대상이다. 대학교육의 경쟁촉진은 대학이 생존하느냐 도태되느냐의 문제와 직결된다. 대학이 경쟁력을 지속적으로 확보하기 위해서는 고등교육의 다양화가 전제되어야 하며, 이를 위해 대학설립과 정원의 자유화를 확대, 대학M&A의 활성화, 해외우수대학을 유치하기 위한 적극적 대외개방, 대학의 교육서비스와 관련한 다양한 정보를 교육소비자에게 제공하는 것이 필요하다. 그리고 대학교육에 대한 정부의 규제개혁은 대학의 자율을 확대하는 방향에서 진행되어야 한다. 이를 위해 대학의 설립과 폐지, 정원책정 등에서의 자율, 대학이 자율적으로 신입생 선발에 있어 보다 다양한 전형자료와 방식을 활용할 수 있도록 대학입시정책에서의 자율성의 보장, 교육당국이 대학에 가하는 각종 재정 및

행정규제의 철폐 등이 이루어져야 한다.

다음 대학의 지배구조개혁이다. 대학의 지배구조의 문제 중에서 가장 심각한 문제는 대학의 리더십의 문제이다. 국립대학의 지배구조를 개혁하기 위해서는 교육당국(교육인적자원부)의 직접적인 통제에서 벗어나 자율성과 책무성을 확보할 수 있는 국립대학 법인제도를 도입한다. 국립대학 지배구조의 최고정점에 독자적 의사결정기구인 국립대학 이사회를 설치하고, 총장은 대학운영의 최고책임자로 최종결정권한을 가지며 총장의 선출은 이사회가 결정하도록 한다. 그리고 국립대학의 예산의 편성·집행·결산은 총장이 이사회와의 결을 거쳐 집행하도록 하고 대학들이 다양한 재원을 발굴하고 재정구조를 다원화하도록 한다. 사립대학의 지배구조는 책무성과 자율성의 원칙에서 비분배규제(non-distribution constraint)에 대한 감독을 강화하고 대학의 상속(代물림)의 차단장치를 마련되어야 한다. 이를 위해 사립대학 법인이사회의 친족의 수를 최소화하고 설립자나 친족이 내면적 이윤추구행위를 차단하기 위해 예결산서의 공개를 통한 대학경영의 투명성 강화, 정부가 사립대학 이사회의 이사취임승인·취소와 같은 대학지배구조에 대한 규제완화가 필요하다.

그리고 대학 행정·재정체계에 대한 개혁이다. 중앙정부 주도의 대학발전은 재원조달, 정부지원사업의 효율성, 대학교육의 책무성과 적합성 등의 면에서 한계를 노정하고 있기 때문에 분권화를 통한 개혁이 이루어져야 한다. 또한 대학 간의 경쟁을 촉발하고 대학의 책무성을 높이기 위해서는 대학의 운영과 성과에 대한 투명한 기준과 공개가 우선시 되어야 하며, 정부가 대학에 대한 평가를 보다 합리적이고 객관적인 기준에 의하여 독립적인 기관에서 평가를 수행하고 평가결과를 완전히 공개하여야 한다. 다음 정부의 전체 교육재정 규모의 확대와 고등교육에 대한 재정투자 비율을 상향조정, 재정운영의 효율성 증대, 수월성에 근거한 재정지원 시스템 구축 등을 통해 대학경쟁력을 확보할 수 있도록 대학개혁이 유도되어야 한다. 특히 대학재정의 재원을 확보하기 위하여 대학의 수익사업 및 기부금 유치를 위한 사회적 환경을 조성해주고, 장기적으로 투명성을 전제로 기여입학제도를 도입한다. 그리고 21세기 지식기반사회에 대비하고 초·중등교육의 정상화를 위하여 대학 입학전

형의 다양화·전문화·특성화가 필요하다. 이를 위해 현행 수학능력시험은 교과목별 학력고사로 전환하고, 학교간 학력격차에 대한 정보를 공개하여 이를 입학전형자료로 활용토록 한다.

4. 대학지배구조의 개혁

대학지배구조의 문제는 대학의 많은 문제와 많은 연관이 있는 것으로 분석된다. 국립대학의 경우 지배구조의 문제는 대학의 자율성과 책무성에서 발생되며,⁵⁸⁾ 사립대학의 경우는 설립자 혹은 후계자 중심의 지배구조와 투명성과 관련된 문제로부터 발생된다.

우선 국립대학 지배구조의 문제와 개혁과제에 대해 살펴보자. 국립대학은 ‘국립대학 설치령’ 및 공무원 임용, 승진 등에 관한 법령의 제약을 받고 있다. 국립대학이 여러 가지의 법에 의해 규제를 받고 있기 때문에 환경변화에 신속하게 대응하기 곤란하고 조직인력과 조직운영의 효율성을 극대화하는데 장애가 많다. ‘국립대학 설치령’은 조직구조와 기능, 인사와 재정 등에 대해 세세하게 규정하고 있어 환경변화에 탄력적으로 대응하는 것은 거의 불가능한 것이 현실이다. 이처럼 각종 법령과 규정은 국립대학을 정부의 한 부서와 같이 만들어 대학운영의 자율성을 박탈하였다. 또한 책무성의 문제는 총·학장의 직선제에 기인하고 있다. 총·학장 직선제는 과거 대학의 자율성과 민주성 보장의 상징적 의미도 있지만 학내 구성원 간의 대립으로 관계⁵⁹⁾로 총·학장이 책무성을 위협하고 있다.

58) 일반적으로 국립대학의 공통적 문제점으로 지적되는 내용은 ① 비효율적인 인력구조, ② 방만한 조직운영, ③ 학내 경쟁시스템의 부재, ④ 법령으로 인한 경영의 경직성 등이다. 그리고 국립대학체제개편의 필요성으로는 ① 국립대학의 존립목적과 기능에 부합하는 대학체제 개편, ② 학교간 역할분담 및 교류·협력 등을 추진함으로써 효과성을 가진 국립대학으로서의 위상 제고, ③ 고등교육 수요감소 상황에 능동적으로 대처하고 중복학과 설립으로 인한 일부 분야 과잉인력 양성, 시설 중복투자 등의 문제를 극복하여야 함을 들고 있다.(국립대학의 발전방향에 대한 논의는 다음을 참고(이주호, “국립대학의 자율성과 책무성 신장을 위한 국립대 운영 및 재정제도 개혁의 법제화 방안”, 『국립대학발전을 위한 법제화방안』, 국회 좋은 교육연구회, 2004))

59) 총·학장 직선제의 시행과정에서 나타난 문제는 과열선거운동에 따른 교육·연구 분위기 저해 및 잡음과 혼탁, 교수, 연구의 대학문화보다는 총·학장 선출에 대한 관심이 주도되고 선거 직후 차이 선거운동이 시작되는 선거기간의 장기화, 과도한 선거비용의 지출, 교수들의 연구시간 침해, 선거결과에 따른 논공행상, 학맥·인맥·지연에 따른 파벌형성 등이 지적되고 있다.

이러한 국립대학의 자율성과 책무성의 문제를 해결하기 위해서는 국립대학을 법인으로 전환해야 한다. 국립대학의 법인화는 국립대학을 교육과학기술부의 한부서로 기능하던 체제로부터 자체 이사회가 지배구조의 정점에서 독자적으로 최종결정권을 가지는 것으로 전환하는 것을 의미한다.⁶⁰⁾ 따라서 국립대학 이사회는 국립대학의 자율과 책무의 근원이 되는 기구라 할 수 있다. 이사회는 대학의 목적, 대학의 연도별 계획, 예산의 편성·집행·결산, 주요 조직의 설치·폐지 등의 주요 사항에 대하여 최종적인 의결권을 가짐으로써 대학의 자율이 대폭 신장될 수 있다. 그리고 국립대학 총장을 이사회에서 선출함으로써 대학경영의 최고 책임자로 자기 매김하게 되며, 대학운영의 최종 결정권한을 가지게 되어 책무성이 강화된다.

다음 사립대학 지배구조의 문제와 개혁과제에 대해 살펴보자. 우리나라 사립대학은 법적으로는 비영리조직임에도 불구하고 많은 경우 비분배조건이 준수하지 않는 ‘위장형 비영리조직(disguised non-profit organization)’이기 때문에 발생된다.⁶¹⁾ 그리고 많은 사립대학은 법적으로는 비영리조직임에도 불구하고 설립자 혹은 후계자가 주인(owner)의 역할을 수행함으로써 문제가 발생되고 있다. 사립대학이 기부금에 의해 운영되기보다는 거의 등록금에 의존하는 상황에서 설립자 혹은 후계자가 주인의 역할을 하는 것은 현실과 배치되는 문제이다. 이처럼 우리나라 사립대학의 경우 설립자의 역할은 매우 적극적이었던 반면 기부자의 역할은 매우 미미했다. 또한 지역사회, 동창회, 학생·학부모 등의 사립대학 지배구조에서의 역할이 미미하다.

정부가 사립대학에 대해 비분배 규제의 조건을 느슨하게 적용한 이유는 개발연대에 정부주도의 경제개발이 이루어지는 상황에서 교육부문에 할당된 정부재원은 제한되었기 때문에 국립대학의 확충은 매우 느리게 진행되었다. 이

60) 박정수·이주호·박진, “국립대학의 지배구조개혁”, 『자율과 책무의 대학개혁』, 한국개발연구원, 2004, p. 256.

61) 사립대학의 비분배조건이 교육의 질에 대한 소비자와 생산자 간의 정보비대칭 문제로부터 소비자 보호를 위한 수단이라 할 수 있다. 그러나 우리나라의 사립대학이 위장형 비영리조직일 경우 소비자보호에 문제가 있고, 이것을 이유로 정부가 사립대학의 질적 수준을 보장하기 위한 강한 감독과 규제를 정당화하는 측면이 있다. 특히 고등교육의 경우 산출물(output)에 대한 감독이 어렵기 때문에 투입(input) 혹은 과정(process)에 대한 세세한 규제에 치중하게 된다.

런 상황에서 정부는 사립대학을 국립대학을 대리하는 것으로 간주하고 사립대학의 설립, 정원, 학생선발 등과 같은 세세한 직접규제를 하는 대신 사립대학에게 상업적 이윤을 보장하는 느슨한 비분배 규제의 당근을 제시하였다. 이러한 측면에서 최근 사학분규는 정부와 사학재단의 공동의 책임이라 할 수 있다.

이러한 측면에서 우리나라 사립대학 지배구조의 관건은 현실적으로 ‘위장형 비영리조직’으로 운영되는 지배구조를 명실상부한 비영리조직으로 전환시키는가에 있다. 사립대학의 지배구조가 ‘위장형 비영리조직’으로 운영되는 한 투명성이 결여되기 때문에 정부개입의 명분은 타당성을 가질 것이며, 대학의 자율성은 요원한 구두선에 불과할 것이기 때문이다.

따라서 사립대학 지배구조 개혁은 책무성과 투명성, 그리고 정부규제의 완화이다. 우선 사립대학 지배구조의 책무성은 비분배규제의 조건을 준수하도록 법인 이사회가 운영되어야 한다. 사립대학 법인 이사회가 설립자 혹은 후계자의 사적 이익을 추구하지 못하도록 이사회를 구성하는 것이 중요하다. 이를 위해 사립대학 법인 이사회가 설립자 혹은 후계자의 가족과 측근에 의한 독점적 지위를 차단하기 위해 설립자 혹은 후계자의 가족과 측근으로 구성된 이사의 수를 줄이고, 공익이사제도의 도입과 기부금 납부자를 이사로 등용하는 제도도입이 필요하다.

그리고 대학경영의 투명성은 비분배규제 조건의 준수뿐만 아니라 대학 간 경쟁을 통한 대학의 질적 발전과 대학기부문화의 확대를 위한 초석이기 때문에 매우 중요한 과제이다. 이를 위해 대학과 관련된 정보의 공개와 엄격하고 통일된 회계기준의 제시, 대학에 대한 내부 및 외부감사를 강화하여야 한다. 또한 사립대학에 대한 책무성과 투명성이 제고된다면 정부는 이사회의 이사의 자격과 선임, 취소에 대한 정부의 직접적인 간섭은 배제하고⁶²⁾ 정부가 사립대학에 대해 가하고 있는 각종 규제를 완화하여 사립대학의 자율성을 제고하여야 한다.⁶³⁾

62) 예를 들면 사학분규에 있어서도 정부가 관선이사를 선임하여 파견하는 것보다는 법원의 판단에 맡기는 것도 하나의 대안이다.

63) 현재 정부는 사립대학에 대해 많은 규제는 정관변경 인가제, 대학설립과 운영에 관한 각종 규제, 교육기본시설, 수익용 기본재산 등에 관한 각종 규제, 교직원인사, 교육과정 및 학사운영, 대학조직, 입학정원 감독 등이 있다.

제 5 장 평생학습의 활성화를 위한 개혁

제1절 왜 평생학습사회인가?

평생학습(lifelong learning)이란 "배우는 데에는 너무 이르다거나 너무 늦다거나 하는 것은 전혀 없다."라는 개념이다. 평생학습의 개념은 1972년 UNESCO의 Faure 보고서 이후 선진국을 중심으로 지속적으로 발전해왔으며, 최근 짧은 기간에 정립되고 확산된 개념이다. 따라서 평생학습은 시간에 구애받지 않고 개인의 역량을 지속적으로 향상시키는 교육의 새로운 형태이다. 그리고 평생학습사회란 누구나 언제 어디서든지 어떤 방법으로도 학습할 수 있는 사회이다.

우리나라가 선진국으로 도약하기 위해서는 20세기적 개인의 생애주기에 따른 학교교육만 가지고 불가능하다. 20세기적 개인의 생애주기에 따른 학교교육은 산업화시대의 노동시장의 사정을 반영하여 발달된 것이다. 즉 노동시장에서 노동공급의 원천은 주로 신규학교 졸업자들이며, 이들은 노동시장에 진입 후 직장 내에서 자연스럽게 점차적으로 기술과 기능을 습득하는 것만으로 기업과 산업의 기대를 맞추기에 충분했다. 그래서 20세기는 학교교육이 중요하였고 노동시장에서도 대학에 대한 기대수준도 높았다.

그러나 지식정보에 바탕을 둔 지식기반경제가 급속히 진행되면서 20세기적 노동시장과 학교교육제도는 더 이상 유효한 제도가 아니다. 이처럼 기업과 산업구조는 급격히 변모하고 있는데 비해 교육제도는 변화에 뒤처지게 되어 '교육제도와 노동시장의 불일치(mismatch)' 현상이 나타났다. 교육제도와 노동시장의 불일치의 문제는 노동공급측면에서는 고학력 실업과 중장년실업의 증대로 나타났고, 수요측면에서는 필요인력의 부족을 호소하는 현상이 대두되었다.⁶⁴⁾ 다시 말해 시장은 21세기적인데 제도는 20세기적이기 때문에 인적 자원의 육성과 활용에 많은 낭비와 비효율의 문제가 나타나고 있다.

평생학습사회로부터 기대할 수 있는 혜택은 정규학교 교육문제의 해결, 국가경쟁력의 제고, 실업문제의 해결 등이다. 우선 진정한 평생학습사회의 정착은 일류대학에 진학하지 않더라도 언제 어디서나 어떤 방식으로든 평생학습을 통해 개인의 능력을 개발할 기회가 주어지기 때문에 대학입학과 관련된 경쟁을 완화시킬 것이다. 우리의 학부모와 학생들이 일류대학에 기를 쓰고 입학하려는 주된 이유는 직장을 다니는 동안 혹은 직장을 퇴직 후에 사회적으로 제대로 평가받을 수 있는 평생학습을 받을 수 있는 기회가 거의 없기 때문이다. 우리나라는 압축성장 과정에서 학교교육이 양적으로 급격히 팽창됨으로써 평생학습사회를 위한 물적 기반은 잘 구축되었다고 할 수 있다. 특히 고등학생의 80% 이상이 대학에 진학하고 있는 현실은 양호한 평생학습의 기반을 갖추고 있다. 이런 물적 기반을 평생학습에 어떻게 활용할 것인가의 문제가 교육의 중요한 과제 중의 하나이다.

그리고 평생학습사회는 국가경쟁력을 높이고 실업문제를 해소하는데도 매우 중요한 의미가 있다. 21세기 지식기반사회⁶⁵⁾에서 단순히 학령기 학생을 대상으로 한 학교교육만으로는 국가경쟁력을 기대할 수 없다. 지식기반사회

64) '제도와 시장'간의 불일치는 대학교육이 양적 팽창에도 불구하고 질적 발전은 미흡하며, 산업계의 수요에 부응하지 못해 양적 질적 수급불일치의 문제를 야기한다. 대학교육에 대한 설문조사 결과에 따르면 대졸취업자의 대학교육성공에 대한 평과는 높지 않은 편이며, 담당직무의 성격으로 보면 대학교육이 불필요하다고 의견이 28.2%에 달하고 있다(대한상공회의소, 『대졸근로자의 대학교육 만족도 조사』, 2006.7).

65) 지식기반사회는 지식과 정보량의 폭발적인 증가, 정보통신기술의 발달, 탈산업사회화 경향, 세계화경향 등의 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 할 수 있다.

는 지식과 정보를 활용하여 가치를 창조하고 그것이 생산성과 혁신에 연결되는 사회로 정보화와 지식발전의 속도가 매우 빠르기 때문에 학령기에 습득한 지식은 지식지체현상으로 인해 시장적응이 불가능하다. 이러한 지식기반사회는 전사회 전산업에 걸쳐 폭넓게 일어나는 전체적인 현상으로 경제사회의 근본적 패러다임의 변화를 요구한다. 즉 경제적인 변화만이 아니라 정치·사회·문화적인 전면적 변화를 초래하는 것이다. 따라서 적령기 학교교육의 틀에서 벗어나 정보화와 지식진보의 속도에 맞춘 평생학습체제를 구축하여야만 국가경쟁력을 제고할 수 있다.

지식기반사회는 기업 또는 사회가 개인에게 요구하는 핵심역량은 근력에 기초한 기술(action-based skills)로부터 지적 역량(intellectual competences)에 기반을 둔 새로운 기술의 도입과 발전에 기초하며, 또한 다양성, 유연성, 질을 강조하는 새로운 조직패러다임의 급속한 확산에 기초하고 있다. 이러한 변화 속에서 기업의 노동수요는 유연하여 적응성이 강한 인재(generalists)와 전문성을 갖춘 전문가(specialists)를 요구한다.⁶⁶⁾ 과거 노동시장은 정규교육 과정에서 충분히 기술을 습득하거나 일정한 추가습득훈련을 통해 노동현장에 바로 투입할 수 있는 질을 갖춘 노동인력을 요구하였다. 그러나 지식기반사회에서는 노동하면서 학습하고 학습하면서 노동하는(work to school, school to work) 능력과 의지, 창의성을 가진 노동인력을 필요로 한다. 따라서 노동시장의 변화된 요구를 충족하고 개인의 실업문제를 극복하기 위해서라도 평생학습사회의 구축은 불가피하다.

66) 적응성이 강한 인재와 전문성을 갖춘 전문가는 상호 모순되는 측면이 있다.

제2절 우리나라 평생학습의 현황과 문제점

1. 평생학습의 현황

학습은 경제활동과 자원에 대한 접근가능성을 확보하는 방편이고 개인·사회·문화생활 등 모든 영역에서 사회생활을 촉진시키는 기제이다. 지식과 정보의 갱신은 경제활동에 참여하여 기본적인 욕구를 충족하고 민주시민으로서의 적극적인 사회참여를 위한 전제조건이다.

학습권(the right of learn)은 보편적 정당성을 갖는 기본적인 인권이라고 간주한다면 특정한 집단에 한정되어서는 안 된다. 따라서 학교교육을 중심으로 하는 전통적인 교육체제는 가정, 직장, 지역사회 등에서의 비형식, 무형식 학습을 포함하는 개인의 생애 전 과정을 통하여 학습을 지원하는 평생학습체제로 재구조화되어야 한다. 이러한 입장에서 평생학습 제도는 개인의 학습권을 존중하는 입장에서 지원대책이 강구되어야 한다.

지식기반사회에서는 평생직장은 사라지고 직업유지를 위한 평생학습이 요구된다. 평생학습이 원활하게 이루어지기 위해서는 평생교육을 위한 기반시설이 충분히 갖추어져야 한다. 우리나라의 평생교육기관은 <표 V-1>에서 보는 것처럼 2008년 현재 총 2,620의 기관에서 10만개의 프로그램이 운영되었고 1천1백 만여 명이 평생학습을 이수하였다. 그리고 평생학습 개설 주체는 학교 및 사업장 부설, 원격형태, 시민사회단체, 언론기관, 지식·인력개발 및 지방자치단체의 평생학습관 등이며, 원격을 통한 평생학습이 전체의 이수자의 74%를 차지하고 있으며, 대학 및 사업장도 중요한 평생학습기관으로서 역할을 담당하고 있다.

<표 V-1> 평생교육기관 현황(2008년)

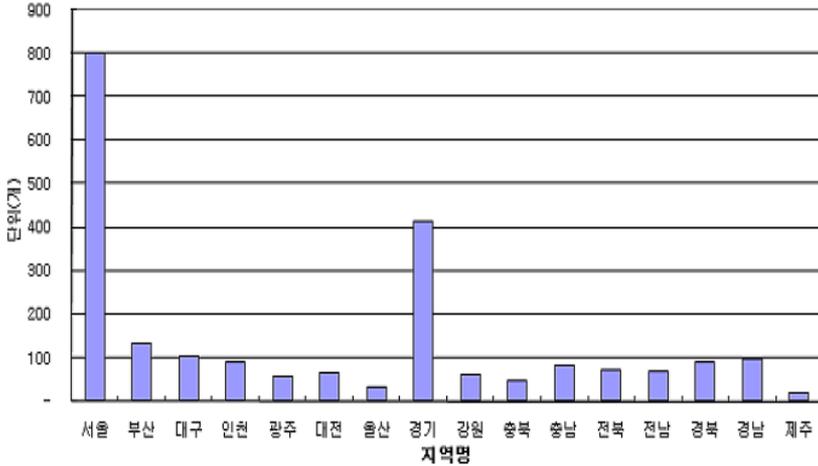
시 설 구 분		기 관 수	프 로 그 램 수	학 습 자 수
총 계		2,620	107,349	11,403,373
학 교 부 설	유·초·중등학교 부설	12	91	6,236
	대학(원)부설	378	19,416	615,923
	소 계	390	19,507	622,159
원 격 형 태		611	29,083	8,425,854
사 업 장 부 설	유통업체부설	205	28,361	873,754
	산업체부설	39	2,422	221,536
	소 계	244	30,783	1,095,290
시민사회단체부설		244	2,742	109,582
언론기관부설		92	2,524	113,747
지식·인력개발형태		681	11,689	562,005
평생학습관		358 [25]	11,021	474,736

- 주: 1) 학습자는 프로그램별 중복학습자를 각각의 학습자로 간주하여 합산하였으며,
 2) 프로그램 및 학습자 수는 1년(2007.5.2 ~ 2008.5.1) 동안의 합산수치임
 3) 평생학습관 전체기관수는 383개이며, 이중 25개의 기관은 대학(원)부설과 시민사회 단체부설로 포함함. 이후 평생학습관 자료는 시설유형이 중복된 25개 기관현황에서 제외함
 4) 다른 시설구분에 포함되어있는 평생학습관은 [] 기호로 별도표시하며 전체기관수에 포함하지 않음.

자료: 교육과학기술부 홈페이지

우리나라 평생학습 교육시설은 [그림 V-1]에서 보는 것처럼 서울·경기·인천 등 수도권 지역에 집중되어 있으며, 지방은 상대적으로 교육시설이 빈약한 편이다.

[그림 V-1] 시도별 평생학습 교육시설 현황



한편 평생교육을 위한 평생교육사 양성현황은 <표 V-2>에서 보는 것처럼 매년 증가하고 있으며, 2007년의 경우에는 4,602명의 교육사가 양성되었으며, 이중 여성이 약 70 ~ 75%의 비율을 차지하고 있다.

<표 V-2> 연도별 평생교육사 양성 현황

구분	평생교육사			사회교육전문요원의 평생교육사로 재발급현황		
	계	남	여	계	남	여
2000	2,282	378	1,906	35	4	31
2001	2,866	530	2,336	42	10	32
2002	2,980	500	2,480	339	22	317
2003	3,172	647	2,525	72	12	60
2004	2,846	464	2,382	56	14	42
2005	3,912	785	3,127	63	15	48
2006	3,917	826	3,091	113	26	87
2007	4,602	1,029	3,573	103	20	83

자료: 교육과학기술부 홈페이지

그리고 우리나라의 평생학습 참여율은 매우 낮은 편이다. 재학생 및 재수생을 제외한 사회인 중 평생학습에 1번이라도 참여한 가구원의 비율은 <표 V-3>에서 보는 것처럼 2000년 17.2%, 2004년 21.6%로 2000년에 비해 4.4% 증가하였다. 평생학습 참여분야는 직장연수, 교양강좌, TV 및 라디오 인터넷 강좌 등이며, 교육정도가 높을수록 평생학습 참여율이 높게 나타났고, 직업별로는 전문관리직 및 사무직의 참여율이 45% 이상으로 높았으나 서비스판매직, 농·어업직은 10%대에 그쳐 큰 차이를 보여주고 있다.⁶⁷⁾

<표 V-3> 평생학습참여율

(단위: %, 일)

구분	있다	직장연수		학원수강		교양강좌		직업훈련		TV 및 라디오 인터넷 강좌		기타		
		참여 자	교육 이수 일수	참여 자	교육 이수 일수	참여 자	교육 이수 일수	참여 자	교육 이수 일수	참여 자	교육 이수 일수	참여 자	교육 이수 일수	
1996	17.4	9.1	12.3	3.5	78.2	3.1	17.1	2.2	8.9	3.8	28.2	0.4	27.3	
2000	17.2	45.0	11.9	20.7	74.3	19.0	24.3	12.3	20.9	21.4	25.9	2.5	21.5	
2004	계	21.6	49.9	9.9	19.1	73.5	21.3	27.9	9.9	19.5	21.2	37.7	1.3	16.6
	남자	23.8	62.3	9.9	14.5	69.3	11.0	19.4	13.5	15.9	20.6	39.5	1.0	15.3
	여자	19.5	36.2	10.1	24.3	76.3	32.8	31.1	5.9	28.5	21.8	35.8	1.7	17.4

자료: 통계청(1996, 2000, 2004), 『사회통계조사보고서』

2. 우리나라 평생학습의 문제점

평생학습은 지식기반사회를 살아가는데 지침을 제공한다. 따라서 평생학습은 학습자의 입장에서 적절한 시기에 적절한 방법으로 이루어져야 한다. 평

67) 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2004, p. 98.

생학습이 제대로 이루어지기 위해서는 행정·재정적 지원과 함께 평생학습을 위한 인프라도 제대로 구비되어야 한다.

우리나라에서 평생학습이 제대로 이루어지지 않고 있는 것은 공급주체별 교육내용의 분절화 내지 파편화, 평생교육기관의 질적 미비, 평생학습에 대한 투자부족, 정보체계의 미흡 등의 문제점 때문이다.

먼저 우리나라 평생학습의 분절화 내지 파편화의 문제는 학교교육과는 분리되어 직업훈련, 사회교육, 직업기술교육, 인적자원개발 등으로 서로 다른 부처나 기관 혹은 서로 다른 학문적 배경에 근거하여 추진하고 있다. 이러한 상황에서 부처 간, 교육기관 간, 배타적 업무수행과 분야별 비연계성으로 인해 평생학습의 파편화가 심화되었다.⁶⁸⁾ 이처럼 공급자 중심의 분절화와 파편화된 평생학습은 전문성으로 이어지기보다는 평생학습체제의 비효율성과 평생학습의 질적 저급성으로 나타나게 되었다.⁶⁹⁾

다음 평생교육기관의 질적 미비는 평생교육제도⁷⁰⁾들이 고등교육법에 의한 정규대학과는 엄연히 다른 ‘유사 고등교육기관’의 형태가 되며, 정규교육을 보조하는 형태로 머무르고 있다. 따라서 적령기를 지낸 성인들의 평생학습은 정규 고등교육기관이 아닌 유사 고등교육기관을 통하거나, 아니면 정규고등교육기관의 경우 학점은행제와 결부된 평생교육원에서 일반교육과정과 분리된 특수한 형태의 교육과정을 통해서만 이루어지게 된다. 이처럼 평생학습 수요가 정규 학교교육기관이 아닌 평생교육기관에서 해소되는 이원적인 방식을 취함으로써 결과적으로 교육의 질 하락이 초래될 수밖에 없다.⁷¹⁾ 사이버대학의 강의수준과 학사운영의 고질적 문제인 부정시험, 부정출석, 학점 인플레이션, 학위 장사 등의 문제들이 지적되고 있다.⁷²⁾

68) 예를 들면 교육부 중심의 평생교육이나 노동부 중심의 직업능력개발은 상호 밀접한 연계성과 호환성을 바탕으로 발전되기 보다는 학교교육과도 분리된 채 독자적 체제로 시행되고 있다.

69) 김승보·이주호, “평생학습사회 실현의 실천적 의의, 『평생학습사회 만들기』, 한국직업능력개발원, 2007, p.55.

70) 평생교육법은 유·무급학급 휴가제, 교육계좌제, 평생교육사제도, 학력인정 평생교육시설, 사내대학, 원격대학 그리고 학점은행제 등을 제안하고 있다.

71) 예를 들면 평생교육법에 의해 운영되고 있는 사이버 대학은 교육의 질을 높이기 위한 경쟁을 하기보다는 누가 더 쉽게 학위를 주는가 하는 양의 경쟁에 치중하고 있다는 비판의 목소리가 높다.

우리나라 국민의 평생학습 참여율을 OECD의 주요국가와 비교해 보면 <표 V-4>에서 보는 것처럼 매우 낮은 편이다. 유럽의 복지국가들은 60%를 넘었고, 영국과 미국도 40%를 초과한데 비해 우리나라는 21.6%에 불과한 편이다.

<표 V-4> OECD 주요국 평생학습 참여율(2005)

(단위: %)

구분	캐나다	덴마크	핀란드	폴란드	네델란드	스위스	영국	미국	한국
참여율	40.6	60.1	64.8	19.0	42.9	45.3	53.7	48.1	23.4

주: 25~64세 기준, 국제성인문해력조사(IALS) 결과로 우리나라는 2004년 사회통계조사 자료: 한국직업능력개발원, 『인적자원지표집』, 2007.

<표 V-5> 국가별 예산대비 평생교육 예산(2003)

구분	교육부 예산	평생교육 관련 예산	비율	내용	예산년도
한국	26조 3천 8백 40억 원	110억 5천 8백만 원	0.025%	교육부 평생교육예산 노동부 직업능력개발예산	2003
	6,139억 8천5백만 원	2,096억 8천 8백만 원	34.2%		
계	26조 9천9백8십억 원	2천 2백 7억 원	0.8%		
일본	6조 6,728억엔	4,023억엔(약 4조 천억 원 정도임)	6.1%	평생학습, 스포츠, 문화관련 예산	2003
미국	56억 2천만 달러	5억9천110만 달러	10.5%	성인교육 및 문해지원 직업교육	2002
		13억 1천 450만 달러	23.4%		
영국	23,146백만 파운드	6,565백만 파운드	29%	평생교육예산	2002~ 2003
호주	13,221,254,400 호주달러 (약 10조 1,800억 원)	6,202,638,000 호주 달러 (약 4,377억7천7십억 원)	46.9%	평생, 직업교육 예산	2003
뉴질랜드	7,513,692백만 뉴질랜드 달러	1,878.42백만 뉴질랜드 달러	24.9%	성인교육 및 직업교육	2003
프랑스	-	5,301.38억 원 유로	-	청소년 및 성인, 직업교육	2001

자료: 한국직업능력개발원, 『인적자원지표집』, 2007. p. 228.

- 72) 정보통신 발달과 함께 사이버대학은 개인이 전 생애를 통해 지속적으로 학습할 수 있는 환경을 만들어 준다는 측면에서 많은 주목을 받았다. 우리나라의 사이버대학의 운영에 대한 문제점과 개선방안에 대한 논의는 다음을 참고(이수영, “평생학습 지원체제로서의 이러닝”, 『평생학습사회 만들기』, 한국직업능력개발원, 2007)

또한 평생교육예산도 <표 V-5>에서 보는 것처럼 외국과 비교하면 매우 열악한 편이다. 우리나라는 교육예산 대비 평생학습 예산은 0.8% 수준에 불과하지만 일본은 6.1%, 미국은 10.5%, 영국은 29%에 이르고 있다.

우리나라 평생학습의 실질적 기회를 제공하기 위한 지원제도가 거의 없다고 해도 과언이 아니다.⁷³⁾ 평생학습이란 ‘개인이 그들의 삶 전반에 걸쳐 필요한 지식, 가치, 이해능력을 획득하고, 이를 모든 자신의 역할, 환경, 여건에서 신뢰, 창의성, 취업에 활용할 수 있도록 하기 위하여, 개인을 자극하고 격려하는 지속적인 지원과정을 통하여 인간의 잠재능력을 개발하는 것’으로 정의하고 있다.⁷⁴⁾ 여기서 지원은 제도적 차원이나 전문가의 조력, 학습지원 제도의 구축, 학습결과의 공인, 학습자의 성공적인 학습안내 등을 포함한다. 따라서 평생학습을 지원하기 위한 외형적 모습은 평생학습제도로 나타나기 때문에 평생학습제도는 교육제도의 하나여야 한다. 사회적으로 평생학습제도를 교육제도로서 인정받으려는 것은 학습자의 학습보장, 학습결과의 사회적 공인을 통해 학습자의 학습권을 보장하기 위한 장치이기 때문이다. 그러나 우리나라의 평생학습제도는 성인의 대학교육 기회를 확대하기 위하여 고등교육법에 명시되지 않은 대학교육 학제가 대부분이며,⁷⁵⁾ 평생교육법에서 명시하고 있는 유·무급 학습휴가제는 선언적 의미만 담고 있을 뿐만 아니라 근로자의 자기 주도적인 직업능력개발을 지원하고 있지 않다.⁷⁶⁾

73) 평생학습을 촉진하기 위한 평생학습 지원제도로는 평생교육법에 명시된 유·무급학습휴가제, 교육 계좌제, 평생교육사 제도, 학교형태의 평생교육시설, 학력인정 평생교육시설, 전문인력정보 은행제, 사내대학, 원격 대학 등이 있다. 그리고 학점은행제, 독학학위제가 있다.

74) Longworth, N. & Davis, K. Lifelong learning, London: Kogan Page, 1996, p.22.

75) 평생교육법은 정규대학 이외의 대학 설치근거가 상당한 조항을 차지하고 있어 또 다른 고등교육법이라는 비판을 받고 있다. 이처럼 평생교육법이 본래의 목적인 평생교육에 대한 내용 보다는 고등교육법의 내용을 포함하고 있는 것은 개발연대 정규교육을 받지 못한 성인을 대상으로 한 사회교육법의 연장선에서 평생교육을 이해하고 있기 때문이다.

76) 고용보험법에 의한 직업능력개발 사업에서 유급휴가 훈련 지원제도를 운영하고 있지만 사업주 위주로 운영되고 있다.

제3절 평생학습의 원칙 및 방향

1. 지식기반사회에 부합되는 개방형 평생학습체계 구축

노동시장의 수요에 부응하는 지식과 기술을 습득하여 고용가능성을 높이도록 하고 취업에 도움이 되는 학습이 되어야 한다. 그러나 우리나라의 평생학습기관은 성인학습자를 유인할만한 양질의 직업능력개발 프로그램을 제공하지 못하고 있다. 특히 고등학생의 대학진학율이 80%를 초과하는 현실에서 대학(원)은 평생학습기관으로서의 기능은 매우 취약한 편이다. 대학(원)은 인적·물적 자원을 확보하고 있기 때문에 학습자들의 선호가 높은 편이지만 공급자 위주의 학습제공, 성인학습자의 특성 무시, 교육프로그램의 비체계적 운영 등으로 인해 대학(원)이 평생학습기관의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.<표 V-6> 참조)

<표 V-6> 교육훈련 받은 기관과 향후 희망기관(2005)

(단위: %)

구분	사내훈련	기업부설 기관	산업교육 전문기관	대학	민간훈련 기관	공공훈련 기관	기타
훈련받은 기관	24.2	10.0	11.2	3.3	17.1	6.6	27.5
희망훈련 기관	11.6	8.2	18.2	18.6	15.3	21.1	7.1

자료: 정지선, 『고등교육기관의 평생학습기능 강화방안』, 한국직업능력개발원, 2008, p.6

평생학습이란 ‘우리의 삶이 곧 학습’이라는 의미이다. ‘삶이 곧 학습’이라는 말은 시간, 장소, 내용, 방법 등 제한된 조건과 틀 속에서 규정하려는 시도를 정면으로 부정한다. 즉 과학기술의 급속한 발전으로 지식과 기술개발의 주기가 단축되고 성인근로자들의 지속적인 능력개발의 필요성이 중대하고 있기 때문에 평생학습에 대한 수요는 증가하고 있으며, 지식정보화사회의 진전으

로 성인학습자들이 자기개발, 전직·이직에 대비한 직업능력개발에 대한 수요도 증가하고 있다. 그러나 전통적인 교육방법으로는 지식기반경제에 적응할 수 없다.⁷⁷⁾

주지하는 것처럼 전통적인 교육과 평생학습은 <표 V-7>에서 보는 것처럼 중요한 차이가 있다. 전통적인 교육에서는 교사가 지식의 유일한 공급처였지만 지식기반경제에서는 교사나 훈련가는 수학을 도와주는 도우미에 불과하다. 왜냐하면 지식기반경제에서는 능력이 중요하고 이러한 능력 중 핵심능력(팀워크, 문제해결능력, 자발적이고 독립적인 학습능력, 리더십 등)은 교사로부터 전수받을 수 없고, 수험자 본인 스스로 경험을 통하여 또 단체 속에서 타인과의 상호교류 속에서 터득하고 축적해야 하는 것이며, 창조적으로 생각하여 습득하여야 하는 것이기 때문이다. 따라서 지식기반경제에서의 평생교육은 연령이나 교사 중심이 아니라 능력중심과 수험자 중심의 교육이 되어야 한다.

<표 V-7> 전통적인 교육과 평생교육의 차이

전통적인 학습방법	평생학습의 방법
<ul style="list-style-type: none"> - 교사는 지식의 유일한 공급처이다. - 학생은 지식을 교사로부터 공급받는다. - 학생은 혼자서 학습한다. - 평가는 학생은 배워야 할 일정한 기술과 지식을 완전히 습득하기 전에는 더 다음 단계로 진보할 수 없게 하는 장치이다. - 모든 학생은 똑 같은 교과과정을 거친다. - 교사는 양성훈련 이외에 간헐적으로 재직자 훈련을 받는다. - 우량한 학습자를 인지하여 계속학습을 할 수 있도록 허용한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 교사는 지식의 공급처에 관한 길잡이다. - 학생은 실습과 경험을 통하여 배운다. - 학생은 그룹으로 배우고 상호간에 배운다. - 평가는 학습과 지도의 전략 수립과 장래의 학습방향을 설정하기 위하여 필요하다. - 교사는 학생개인에 맞춘 지도계획을 마련한다. - 교사 자신이 평생학습자이다. 양성훈련과 재직자 개발훈련은 연계되어 있다. - 누구든지 평생학습을 받을 기회를 향유한다.

자료: World Bank(2005), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenge for Development Countries, Directions in Development*.

77) 지식기반사회로의 급격한 진전은 전통적 교육방법으로는 도저히 대응할 수 없는 사회로의 진입을 의미한다는 측면에서 전통적 교육방법의 위기가 할 수 있다. 이는 쿤(Thomas S. Kuhn)의 표현을 빌리면 패러다임의 전환이며, 새로운 하나의 신념체계를 정립하여야 한다는 것을 의미한다.

지식기반사회에 부합되는 평생학습의 기반을 구축한다는 것은 학력중심의 사회에서 능력중심의 사회로의 이동을 중궁적 목적으로 한다. 여기서 학력(學力)과 학력(學歷)은 엄격히 구별되어야 한다. 학력(學力)이란 학습을 통해 획득한 모든 종류의 능력을 가리키는 것이며, 학력(學歷)은 학습 경험 속에서 획득된 모든 종류의 학습 이력을 말한다.⁷⁸⁾ 따라서 평생학습은 학력(學歷)을 중시하며, 이 경우 학력(學歷)은 능력과 일치되기 때문에 능력을 객관화할 수 있는 지표라 할 수 있다. 그리고 다양한 학습경험들을 사회적으로 인증해줄 수 있는 기제가 마련된다면 학력과 능력 간의 간격을 좁혀줄 수 있다.

우리사회에서 학력에 대해 제기되고 있는 불신은 학교교육을 통한 학습경험만을 학력으로 인정하는 폐쇄형 종점교육모형이다. 여기서 폐쇄형이라 것은 교육이 지정된 시간과 장소에서 단힌 꼴로 운영될 뿐만 아니라 전일제 학생을 중심으로 교육이 진행된다는 것을 의미한다. 또한 교육과정 역시 학교 자체가 가지고 있는 프로그램만을 통한 완결구조를 가지고 있으며, 특별한 경우를 제외하고는 학교 밖에서 획득한 학점의 전이가 원칙적으로 제한되어 있다. 종점교육이라는 것은 국민기초 공통과정, 선택형 교과가 첨가된 교육, 고등교육으로 종결되는 성격을 나타내며 시작부터 종결까지 중단없는 학업을 전제로 하는 학교교육의 성격을 지칭한다.⁷⁹⁾

지식기반사회에서 폐쇄형 종점교육은 더 이상 유용하지 않다. 왜냐하면 산업사회와는 달리 지식기반사회에서는 지식의 양이 급속하게 증가하는 동시에 기존 지식의 유용성은 급속하게 반감하기 때문이다.⁸⁰⁾ 또한 기술의 급속한 발전은 신규 직종과 직업의 숫자가 대폭 확대되는 동시에 기존의 직종과 직업의 숫자는 크게 감소하고 있으며, 직업의 생성·소멸주기도 크게 단축되어 지식기반사회를 살아가는 직업인은 일생동안 직장을 5~7회 정도 옮겨야하기

78) 한승희, “학력의 재해석을 통한 개방적 평생교육체계 설계”, 『한국교육연구』 제10권2호, 2004, p.28.

79) 한승희, 2004, pp. 33~36.

80) 지식의 양이 급속하게 증가하는 사례로 미래학자들은 2020년이 되면 73일을 1주기로 지식이 2배 증가하고, 2050년이 되면 인류가 소유하고 있는 지식은 1%만 사용할 수 있으며, 대학졸업장의 유효기간은 2년 정도에 불과할 것이라고 전망하고 있다.

때문에 개인의 취업능력(employability)을 보전해주는 것이 요구된다.⁸¹⁾

이처럼 지식기반사회로의 진전은 학교와 학교 밖의 경계는 더 이상 무의미하며, 학교중심의 형식적 학습경험만큼이나 학교 밖의 비형식·무형식적 학습경험도 소중해 졌다. 따라서 지식기반사회에서 생존하기 위해서는 학교는 학교 밖의 학습체제와 연결되는 개방형 평생교육체제가 구축되어야 한다. 개방형 평생교육체제는 학교와 학교 밖의 체제와 네트워크를 이루고, 학교 밖의 학습경험도 학교의 학습경험과 동등한 가치를 인정되는 체제이다. 개방형 평생교육체제는 학교가 전체교육시스템의 다른 부분과 유기적 관계를 맺음으로써 학교에서의 학습의 성격에서도 변화가 초래될 것이며, 교사 중심의 전통적 강의방식은 학습자의 참여와 경험을 중시하는 방향으로 변화될 것이다.⁸²⁾

2. 평생학습사회를 위한 통합적 기반 구축

1995년 5·31교육개혁에서 정부는 ‘열린 교육사회, 평생학습사회’의 비전을 제시하였다. 그러나 5·31교육개혁을 통해 평생학습사회의 비전을 제시하였음에도 불구하고 평생학습수요에 반응하여 평생학습사회가 정착되지 못하였다. 이는 평생학습, 직업능력개발, 학교교육을 분리시키는 규제 중심의 정책이 지속되고 있기 때문이다. 즉 학교정책, 직업능력정책, 평생학습정책이 분리되어 추진됨으로써 공급주체별로 파편화되어 학습자가 적절한 시기, 적절한 기관, 적절한 방법으로 평생학습이 이루어지지 못했다는 비판을 받고 있다.

또한 우리나라 평생학습이 파편화의 원인은 2000년대 들어와서 교육부를 교육인적자원부로 개편하고 교육인적자원부 주도로 인적자원개발정책을 추진하면서 평생학습에 대한 행정조직은 새로운 혼선을 빚게 되었다. 평생학습의 맥락에서 당시 바람직한 정부조직 개혁의 핵심과제는 노동부의 직업능력개발을 관장하는 조직과 교육부의 평생교육관련 조직을 통합·연계하는 일과 함께 교

81) 정태화, 『직업능력개발 중심으로의 평생교육제도 개선』, 한국직업능력개발원, 2004, p.1.

82) 박태준 외, 『평생학습의 새 패러다임』, 한국직업능력개발원, 2005, pp.134~135.

육부가 학교교육을 포함한 평생학습 촉진의 중심 부서로 개편되는 것이었다. 그러나 교육부의 조직개편이 기존의 평생학습국과는 별도로 인적자원정책국을 세우고 20개 내외 부처에 대한 인적자원개발관련 조정기능을 시도하면서 평생학습은 파편화와 분절화를 더 추구하는 방향으로 작용하게 되었다.⁸³⁾

평생학습이 통합적 기반을 구축하기 위해서는 우선 평생학습은 학교교육, 평생교육, 직업능력개발을 포괄하며, 인적자원개발의 유용성도 흡수하는 평생학습에 대한 올바른 개념을 정립하여야 한다. 이를 통해 평생학습은 ‘교육의 재구조화’와 ‘사회의 재구조화’를 위한 개념정립이 시급하다.⁸⁴⁾ ‘교육의 재구조화’는 폐쇄적 형식적 의도적 닫힌 교육에서 개방적 비형식적 무의도적 열린 교육으로 교육구조를 바꾸는 것을 의미한다. ‘사회의 재구조화’는 산업사회에서 지식정보사회로의 이동에 적합한 사회구조로의 전환을 의미하며, 교육이 사회가 필요로 하는 인적자원 양성의 장으로 기능하고 경제발전, 복지증진 및 고용창출의 원동력이라는 관점으로 지평을 확대하는 것을 의미한다.

그리고 평생학습의 통합적 기반은 정부 조직 및 사업에 있어서 부처 간, 사업 간 단절된 문제를 해결하여야 한다. 즉 직업능력개발과 평생교육이 학교교육과 별개로 이루어질 것이 아니라 평생학습의 영역으로 통합되기 위해서는 행정기능의 통합과 연계가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 부처에 산재해 있는 교육 관련기능과 직업훈련기능에 대한 행정기능을 통합하기 위해 정부조직을 개편하는 것이 필요하다.⁸⁵⁾

3. 직업능력개발 중심의 평생교육기반 구축

평생학습은 삶과 학습은 분리되는 것이 아니라 삶과 학습이 등치를 의미한다. 삶과 학습을 등치시킨다는 것은 삶이 이루어지는 모든 영역을 곧 학습

83) 김승보, “평생학습사회 실현을 위한 실천전략”, 『평생학습사회 만들기』, 한국직업능력개발원, 2007, p. 71.

84) 김승보(2007), p. 73.

85) 예를 들면 교육과학기술부의 인적자원개발기능과 노동부의 직업능력개발기능이 교육과학기술부의 평생학습기능과 통합적으로 연계되어야 하며, 지역의 인적자원개발과 평생학습 기능이 지자체의 평생학습기능에 통합되어야 한다.

의 영역으로 인정하겠다는 것을 의미한다.⁸⁶⁾ 따라서 학교교육과 같은 체계적인 학습이 이루어지는 곳만을 학습의 영역으로 인정하는 제한된 관점이 아니라 비체계적·무형식의 교육을 포괄하는 열린 관점이다. 이러한 열린 관점에서는 학교, 기업, 지역사회를 학습의 거점으로 삼는다.

평생교육의 이념은 1960년대 교육개혁의 필요성을 배경으로 태동되어 1970년대 초 UNESCO에 의해 세계 각국의 교육이념으로 권고·확산되었다. 지난 40여 년간 평생교육론은 인격발달과 역압의 사회현실을 극복하려는데 치중하였지만, UNESCO 주도의 학습사회(learning society)와 OECD 주도의 학습경제론이 주축을 이루었다.⁸⁷⁾ 이는 평생교육에 대한 사조가 인문주의적 평생교육에서 직업교육으로 그 중심이 이동하였다는 것을 의미한다. 즉 기존의 평생교육이 소양개발을 통한 인간의 삶의 질을 향상시키는 인문주의에 치중하였다면 새로운 평생교육은 21세기 지식기반사회에 대비한 인적자원개발에 치중하고 있다. 따라서 평생교육에서 직업교육의 중요성이 대두되었으며, 직업교육의 위치와 가치를 재정립하는 것이 필요하다.

<표 V-8> 평생학습 개념의 변화

	기존의 평생교육	새로운 평생교육
의 미	학교 밖의 교육	교육의 핵심
내 용	학점·학력인정, 문해교육, 교양·여가교육	기존교육 + 다양한 성인의 직업능력개발 강조
학습자	성인	아동, 청소년, 성인을 포함한 모든 연령층
학습방식	-공급자 위주의 일회성 교육 -면대면 학습 -체계적·의도적 학습	자기주도적 계속학습 -면대면 학습 + 온라인 학습 -체계적 학습 + 비체계적 학습 -의도적 학습 +비의도적 학습
학습공간	교육훈련기관	교육훈련기관 + 일터
학습시기	학령기 이외의 시기	전 생애 주기
평 가	학교교육방식의 평가	기존방식+선행학습인정
민간기관 역할	공공훈련기관에 뒤처진 2류 기관	공공훈련기관과 경쟁적 관계

주: 박태준 외, 『평생학습의 새 패러다임』, 한국직업능력개발원, 2005, p.143.

86) 박태준 외(2005), pp. 143~144.

87) 김경희, 『한국의 평생 직업교육』, 원미사, 2003, p.53.

최근 UNESCO는 직업교육(vocational education)을 인문교육(general education) 이외에 다양한 직업생활과 관련된 지식, 이해력, 태도, 실무능력의 습득, 과학 관련지식과 기술에 대한 학습 등이 포함된 교육과정을 일컫는 포괄적인 개념으로 정의하고 있다.⁸⁸⁾ 한편 직업교육은 ① 인문교육의 필수 요소, ② 직업세계로의 효과적인 이행 수단, ③ 평생학습의 중요요소, ④ 책임감 있는 시민을 위한 교육, ⑤ 환경적으로 안전하고 지속적인 발전의 촉진도구, ⑥ 빈곤완화 수단 등의 기능을 수행함으로써 평생교육이념 실현의 중요한 수단이다.⁸⁹⁾

OECD의 평생교육이념과 기능⁹⁰⁾에서 알 수 있는 것처럼 기존의 직업교육이 직업교육에 한정된 협소한 의미를 극복하고 인적자원을 개발한다는 평생교육의 관점에서 접근되어야만 한다. 즉 직업교육이 평생교육과의 상관성을 높일 수 있는 방향으로의 인식전환과 함께 기반을 구축하는 것이 요구된다. 평생학습 차원에서 직업교육을 강조하는 것은 지식의 생성과 지식에 대한 접근을 제고시켜줌으로써 국민 각자의 취업능력을 강화해주고 경제·사회 안정에도 기여할 수 있기 때문이다.

제4절 평생학습사회 구축을 위한 과제

지식경제사회에서는 노동자들은 광범한 지식의 기초를 가지도록 강요받고 있다. 이러한 지식에는 단순한 문자해독력(literacy) 만이 아니라 스스로 지식을 획득 가능하도록 하는 학습능력(learning skills), 직업을 바꾸는데 없어

88) UNESCO, *Revised Recommendation concerning Technical and Vocational Education*, Unesco (Paris), 2001, p. 5.

89) 정태화(2004), p. 11.

90) OECD의 평생교육이념과 기능은 1996년 회원국 교육부장관들이 ‘전 국민을 위한 평생학습의 실현대책’(Making Lifelong Learning a Reality for All)에 관한 회의 후 합의했다. 합의내용은 21세기로의 이행과정에서 “국민, 산업현장, 지역사회, 그리고 국가의 지속적인 발전은 물론 경제발전, 민주주의 발전, 그리고 사회적 결집력을 확보해 부는 핵심적인 수단은 유아교육에서부터 퇴직 후의 적극적인 학습에 이르는 평생학습체제를 구축하는 일이다”라는 것이다.

서는 안 되는 핵심 기술능력(key technical skills), 팀원들과의 협동심이나 창의력과 같은 사회적 능력(social skills)을 요구한다.⁹¹⁾ 이러한 변화는 교육과 훈련은 별개의 것이 아니라 하나가 되어 유기적으로 작동되어야만 지식경제 사회에서 낙오를 막을 수 있다. 따라서 지식기반경제에서 개인들은 생애 전체 동안 교육과 훈련이 노동의 기회를 유지·확대하기 위한 중요한 도구로 여겨지고 있다. 바로 평생학습사회를 구축하여야 할 필요성이 제기되는 부분이다.

평생학습사회는 언제 어디서나 필요한 학습을 적은 비용으로 받을 수 있는 인적·물적 인프라가 구축되었을 때 가능하다. 그리고 평생학습사회를 구축하는 것은 개인들의 학습활동을 보장함으로써 국민의 삶의 질을 향상하고, 지역간·계층간 교육격차를 극복하여 사회통합을 실현하며, 인적자원개발로 국가경쟁력을 높이는 것이 목표이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 ‘전 생애에 걸친 학습권의 보장’, ‘평생학습사회를 위한 인프라의 확충’, ‘경험학습사회를 위한 인프라의 확충’, ‘직업능력개발 중심의 평생학습사회 구축’ 등이 있다.

1. 전 생애에 걸친 학습권 보장

학습권은 교육받을 권리인 동시에 개인적인 학습욕구를 충족시켜 주어야 한다는 의미이다. 따라서 학습권은 사회적 배경에 따라 아무런 장애를 받지 않고 본인의 의지에 따라 교육받을 수 있는 권리이다. 이러한 측면에서 평생 학습도 학습자의 학습을 보장하는 차원에서 추진해야 한다. 특히 평생학습 프로그램의 접근성을 갖추고 학습의 용이성을 확보하는 등 학습권을 존중하도록 정책을 수립·실천할 필요가 있다. 그리고 빈곤과 소외는 인간의 존엄성을 침해할 우려가 있기 때문에 교육취약계층에 교육기회를 확충되어야 한다.

국가는 전 국민의 교육기회를 헌법이 보장하고 있다. 그러나 헌법이 보장하는 교육기회는 학교교육에 국한된 것으로 해석되었다. 이는 학교중심, 학령기 청소년 중심 교육지원정책이 주류를 이루며 평생학습에 대한 지원은 매우

91) ILO, World Employment Report 2001, www. ilo. org, 2001, pp.576.

취약한 상황이다. 이는 적령기 학습기회를 놓친 국민들에게 새로운 학습기회를 제공할 수 없으며, 계층간 집단간 학력격차를 더욱 크게 증대시키는 요인으로 작용한다.

먼저 전 생애에 걸친 학습권을 보장하기 위해 학교교육체제를 개편하는 것이 필요하다. 기존의 학령기 중심의 학교체제로부터 성인들의 재교육, 계속교육 및 평생교육을 수행할 수 있는 수 있는 개방적이고 다원화된 평생학습 학교체제로 개편하여야 한다. 특히 압축성장과 함께 팽창한 400여개의 고등교육기관은 평생학습을 위한 훌륭한 인프라로 이들의 평생학습기능을 획기적으로 증대시키는 방향을 모색하여야 한다. 이를 위해 시간제 학생으로 운영되는 대학을 설치하여 직장인의 재교육 기회를 확충하고, 대학의 정규과정의 일부 프로그램을 원격교육체제로 전환하고 이를 일반인에게 개방하는 것이다.⁹²⁾ 그리고 일반 성인을 대상으로 시간제 학생이 일정한 대학의 교수와 학습계약을 맺고 자기 주도적으로 학습해 나가는 학습계약제(learning contract)를 도입할 필요가 있다. 또한 직장인 및 일반시민 가정주부를 대상으로 원격학습방식에 의해 대학교육과정을 이수하여 학위수여가 가능하도록 한다.

다음 근로자와 고용주가 평생학습에 대한 협약을 체결하여 노사 파트너십을 평생학습 기업을 구축하는 것이 필요하다. 그리고 평생학습의 내용도 근로자를 대상으로 교육훈련의 양을 늘리는 것이 아니라 조직구성원을 지식근로자로 질적으로 전환시켜야 한다. 이러한 추세에 맞추어 정부의 ‘인적자원개발인증제’, ‘평생학습대상’ 등은 평생학습을 강화하기 위한 조치로 판단된다.

산업체훈련원, 공무원 연수원과 같은 성인교육기관을 통한 평생학습을 활성화한다. 이를 위해 성인교육기관의 기능을 확대·강화하고 우수기관을 인력투자기관으로 선정하여 성인을 대상으로 하는 평생교육기관의 인프라를 확충하고, 이들 기관에 대해 행·재정지원을 강화한다. 또한 이들 기관 간 공동으로 컨소시엄을 구성하여 교육과정을 개발·운영하고, 지방자치단체의 시민회관, 사회복지관의 교육기능을 강화하여야 한다.

92) 2001년 개교한 사이버대학은 정규학생위주로 되어 있고 원격교육체제는 별도의 대학을 설치하도록 하여 대학설립인가를 함으로써 경제적 비효율성과 성인의 자기학습주도기회를 제한하고 있다.

2. 평생학습사회를 위한 인프라의 확충

평생학습사회를 만들려면 언제 어디서나 필요한 학습을 적은 비용으로 받을 수 있도록 하는 인적·물적 인프라를 구축하는 것이 시급하다. 한마디로 시간과 공간에 구애받지 않고 전 사회를 학습공간으로 만드는 데에 정책의 중점이 주어져야 한다. 학교, 기업, 관공서는 물론이고, 가정도 예외는 아니다.⁹³⁾

평생학습사회의 사회적 인프라는 기술인프라, 정보인프라, 재정인프라 차원에서 접근할 수 있다. 기술인프라의 측면에서는 급격한 기술진보의 성과를 학습인프라로 연결하는 것이 중요하다. 특히 e-Learning과 같이 첨단정보통신기술을 활용하는 다양한 학습기법의 개발과 보급을 통해 유비쿼터스 학습환경을 구축해 나가야 한다. e-Learning은 전 사회를 학습공간화하는데 필수적 요소로 적은 비용으로 많은 정보와 지식을 수시로 받을 수 있는 정보화의 총아이다.

정보인프라 차원에서는 학습정보망이 전 영역에 걸쳐 입체적으로 구축되고 모든 학습주체들이 용이하게 활용할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 이때 중요한 것은 산업과 기술의 변화를 신속하고 순발력 있게 반영된 정보여야만 한다. 정보인프라의 대상은 노동시장정보, 직업정보, 자격정보, 교육훈련정보의 유기적인 연계와 보편적 제공을 통해 개별 학습자와 학습조직이 언제 어디서나 원하는 정보를 취득할 수 있어야 한다.

재정인프라 측면에서 평생학습 소외계층에 대한 대책이 필요하다. 즉 평생교육을 받을 비용부담이 어려운 계층이나 지역에 대해서는 정부의 재정지원을 통해 소외계층을 최소화하여야 한다. 평생교육 바우처 제도를 도입하여 소외계층에 대한 배려를 하여야 한다.

평생학습이 효율적으로 진행되기 위해서는 평생학습의 주체는 민간이 되어야 한다. 민간주도의 평생학습은 학습의 효과를 높이기 위해 노력할 것이기 때문이다. 그러나 평생교육 중에서 민간교육시장에만 맡겨서는 공급이 충분

93) 정보화 사회에서 가정은 컴퓨터와 인터넷을 통해 세계의 지식정보망과 연결되는 중요한 결절점으로 재등장하고 있다. 가정은 생물학적 재생산 단위를 넘어 일과 학습의 주요 거점으로 재평가되고 있다. 이러한 측면에서 가정도 평생학습사회를 구축하는 주요한 거점이다.

하지 못한 부분이 있다. 바로 ‘민주시민교육’, ‘세계화교육’, ‘정보소외자에 대한 정보화 교육’ 등이다. 이처럼 모든 국민들에게 공급되는 ‘사회적 최소한의 필수교육’은 정부가 담당하여야 한다.

그리고 평생학습사회가 뿌리를 내리기 위해서는 학습에 대한 인식의 전환이 시급하다. 지식기반사회에서 개인은 더 이상 수동적 교육대상이 아니라 능동적인 학습주체가 되어 스스로 학습목표와 주제를 설정하고 탐색하며 학습과정을 주도적으로 관리해 나가는 학습주체이다. 그리고 불확실성과 복잡성으로 표현되는 21세기의 사회에서 학습은 정형화된 내용을 전달하는 것이 아니라 구성원간의 상호학습을 통해 창의적이고 창조적인 지식을 창출하고, 학습과정에서 봉착되는 문제의 해결방법을 모색하는 비형식·무형식의 자기주도적 교육이다. 따라서 개인과 기업, 학교 간 교육과정, 설비, 인력에 있어 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

또한 지역을 중심으로 다양한 학습공동체(learning community)를 형성할 수 있도록 행·재정 지원을 하여야 한다.⁹⁴⁾ 지역의 학습공동체는 지역핵심역량 창출의 기반이다. 즉 지역의 학습공동체가 얼마나 잘 조직되고 운영되는가에 따라 지역사회가 발전될 수도 있고 정체될 수도 있기 때문에 지역을 평생학습의 거점으로 변화시키는 것이 중요하다. 지역의 평생학습공동체를 위해 지역의 산·학·연·정의 학습 클러스터 구축이 시급하다. 이를 위해 지자체의 새로운 주도적 역할이 요구되며, 중앙정부의 행·재정 지원을 통한 유인정책이 필요하다. 그리고 지역의 주민이 참여하고 지역주민을 위한 평생학습공동체를 위한 체제가 구축되어야 한다.

3. 경험학습사회를 위한 인프라의 확충

평생학습이 보편화되기 위해서는 일과 학습을 병행하는 체제를 구축하는 것이 필요하다. 일과 학습의 병행체제 구축은 학교교육에서의 현장성 제고와

94) 정부의 지역 학습공동체 형성을 위한 대표적인 정책은 ‘평생학습도시’ 지정이다. 그러나 정부의 ‘평생학습도시’는 지역사회에서 구조와 형식 차원에 머물고 있다는 비판이 있다.

노동시장에서의 지속적 학습여건이 보장되어야 한다. 노동시장에서의 지속적 학습여건 보장은 노동시장에 진입한 성인의 경험학습을 인증하는 학습체제가 구축되어야 한다.

우선 성인의 경험학습이 인정되는 학습체제를 구축하기 위해서는 직장·사회에서 취득한 지식·기술 등의 경험학습 결과를 평가하여 대학입학과 편입학의 기회를 부여하고, 학점을 인정함으로써 Work to School의 기반이 마련되어야 한다. 대학당국이 경험학습의 질을 평가하고, 이를 바탕으로 입학과 편입학의 기회와 학점인정의 정도를 결정한다. 이때 경험학습은 직장 및 일상생활에서의 경험, 취미와 재능, 자기주도 학습, 학력으로 인정되지 않는 비정규교육기관의 학습, 현장훈련, 자격취득, 사이버 학습, 해외에서의 교육·훈련·경험 등을 포함한다.

경험학습 인증제도를 활성화하기 위하여 경험학습 인증을 실시하는 대학에 대해 행·재정 지원을 한다. 경험학습을 인증하여 실시하는 대학은 일정 기간 시범기간을 거쳐 연차적으로 확대하며, 직업중심대학을 중심으로 시범적으로 실시한다. 경험학습 수혜자가 근로자임을 감안하여 시간제 등록, 사이버 교육의 활성화, 주말 프로그램 도입 등을 통해 근로자의 고등교육 접근기회를 확대한다.

그리고 경험학습사회의 구축은 직업현장에서 습득한 능력을 평가하여 자격 취득 시 우대함으로써 Work to Work의 기반을 촉진한다. 능력평가에 따라 필기시험, 실기시험의 일부 과목을 면제하고, 중장기적으로 사내자격을 포함한 자격체제를 정비한다.

평생학습이 학교에서 직장, 또는 일상생활로 확장되기 위해서는 학교 밖의 경험학습이 인증되고 비형식적 교육활동과 일상생활의 교육경험과 자기주도의 학습경험이 평가·심의회될 수 있는 체제가 마련되어야 한다. 이를 위하여 학점은행제를 도입하고 이를 확대하는 것이 필요하다. 그리고 정규학교에서 이수한 영역뿐만 아니라 사회에서 통용되는 분야 등을 포괄하는 영역까지도 포함되어야 한다. 그리고 일정한 수준 이상으로 평가받은 모든 종류의 평생 직업교육기관 및 프로그램과 모든 종류의 사회활동 및 직업경력, 자율적인

자기개발 교육활동과 경험을 포함한 학습결과를 국가자격체제와 학제 등을 고려하여 누적관리할 수 있는 국가표준화 척도를 개발하는 것이 필요하다.

4. 직업능력개발 중심의 평생학습사회 구축

21세기는 어느 누구도 안정된 장기고용을 기대하기 어려운 시대이다. 기술 변화와 세계화의 진전이 빨라서 산업과 기업의 구조조정은 상시화되는 시대이다. 따라서 누구나 언제나 구조조정의 대상이 될 수 있고, 그로 인해 취업의 단절과 임금의 삭감은 수시로 혹은 상시로 발생할 수 있는 시대가 되고 있다.⁹⁵⁾ 즉 21세기는 사회 전 구성원이 사회적 위험 내지 미래 불안에 노출되는 일반적 위험사회(risk society)이다.

지식기반사회에서 근로자는 위험사회에 노출되어 있기 때문에 평생학습을 통해 직업능력을 향상시키고 계발하여 위험사회에 대비하는 것이 요구된다. 이러한 사회경제적 여건변화는 평생학습에 대한 필요성과 중요성에 대한 인식이 확대되고 있으며, 특히 기업 및 산업구조조정에 따른 중장년 근로자의 조기퇴직 증대에 따른 재취업 교육수요가 증가하고 있다.

이러한 사회경제적 변화에 부응하기 위해서는 직업능력개발 중심으로 평생교육 정책과 제도가 개선되어야 한다. 이를 위해 평생교육과 학교교육의 연계가 강화되어야 한다. 정규학교 교육에서 평생학습사회가 요청하는 ‘자기주도적 학습능력’, ‘학습하는 방식을 배우는 능력’, ‘생애능력교육’⁹⁶⁾ 등을 운영하고 학교와 학급에서 학습조직운동을 적극적으로 지원하여야 한다. 또한 정규학교 재학 중에 평생교육기관에서 취득한 자격취득, 산업체현장실습, 기능·경진대회참여실적, 인턴십 참여 등에 관해 종합적으로 기록한 자료를 보존, 관리해 주어 취업시 자신의 경력과 능력을 증명할 수 있는 수단으로 활용하도록 지원한다. 그리고 청년실업자들에게 산업계가 원하는 지식, 기술, 태도를 교육시키는 프로그램을 적극 운영하여 학교교육의 실패를 보완해 주는 제

95) 박세일, “국가의 선진화와 평생학습”, 『평생학습사회 만들기』, 한국직업능력개발원, 2007, p.19.

96) ‘생애능력교육’에는 창의력, 문제해결능력, 의사소통능력, 팀워크 능력 등이 해당된다.

도를 구비하여야 한다.

평생교육과 직업교육의 연계를 강화하는 통합적 접근이 중요하다. 학교교육단계에서는 진로인식, 진로선택, 취업준비와 구직 등의 과정에서 직업교육의 기능을 강화하고, 직업생활단계에서는 직무능력을 향상시키고 고용능력을 유지하기 위해 정규학교에서 순환교육을 통한 근로자의 능력개발에 주력하여야 한다. 이를 위해서는 근로자의 평생교육의 필요성과 중요성에 대한 인식 확산과 함께 고용주의 근로자의 능력개발에 대한 지원과 정부의 재정지원이 필요하다. 평생학습의 필요성과 중요성에 대한 인식을 확산하고 부처간 연계 체제를 강화하기 위해 ‘평생교육훈련위원회’(가칭)를 설치하고 이 위원회가 예산배정권과 정책조정권을 강화함으로써 평생학습의 기반을 마련할 수 있을 것이다.

제 6 장 결 론

21세기 우리나라는 산업화와 민주화를 넘어 한 단계 도약을 준비해야 한다. 세계화와 지식정보화 시대는 산업화와 민주화를 이룩했던 시대와는 근본적으로 다르다. 그러나 우리의 교육은 아직도 산업화 시대의 교육에 얽매어 있다. 획일적인 교육, 입시위주의 교육, 대학진학이라는 하나의 목표에만 몰입하는 단가치위주의 교육에서 벗어나지 못하고 있다. 사회는 하루가 다르게 변화하고 있는데 우리의 교육은 아직도 산업화 시대의 교육방식에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 이제 우리는 교육의 본질에 대하여 생각하고 현재와 미래의 교육을 구상하여야 한다.

교육정책의 올바른 방향정립이 시급하다. 그 방향은 교육선진화이다. 교육 선진화를 이루려면 현재 교육체계의 개혁이 불가피하다. 교육 선진화는 먼데 있는 것이 아니라 우리 스스로 자율과 창의가 솟아나는 교육환경을 만들어 가는데서 이루어질 수 있다. 선진화 시대 교육은 세계화 시대, 세계시민으로서의 역량과 능력을 갖추는 교육이 되어야 한다. 그러려면 교육개방은 불가피하다. 선진화 교육은 교육소외지대가 없어야 한다. 소외된 사람들에게 교육 기회를 넓혀주고 교육기회를 확대하는 것이 교육공동체를 이루는 방법이고 교육선진화의 길이다.

세계화 시대 교육은 창의적 인재를 길러내야 한다. 창의적 인재를 자율과 경쟁에서 이루어진다. 다양한 선택이 가능하도록 해주어야 한다. 학생에게는 학교선택권을 학교에는 학생선택권을 주어야 한다. 교과과정의 자율화를 주

어야 한다. 인제는 대학이 전문화되고 특성화 될 때 이루어진다.

본 연구는 교육선진화의 관점에서 교육정책의 대안을 제시하였다. 이를 위해 우선 현행 교육제도에서 교육의 선진화를 저해하는 요인들을 탐색하고 인재양성의 측면에서 제도개혁방안을 기술하였다. 이 과정에서 현 정부의 인재대국의 교육정책 목표를 달성하기 위해 필요한 제도의 개선점이 무엇인지를 지적하였다. 그리고 현행 교육내용 및 교육수행 과정에서 제기된 다양한 문제를 교육의 선진화 방향에서 정리하고 공교육 정상화의 방향에서 실천 가능한 대안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 중등교육의 정상화뿐만 아니라 고등교육에 대한 진단과 함께 인재 양성을 위한 대학교육의 역할과 평생교육의 역할을 재검토하였다.

제2장에서는 교육현장이란 바로 교육서비스가 거래되는 시장이라는 관점에서 우리나라 교육서비스 시장의 수요와 공급 그리고 정부규제 측면의 현황과 문제점을 논하였다. 다음으로 교육 분야 제도개혁의 기본방향과 관련하여 경쟁요소의 확대도입, 각종 목소리 메커니즘의 활성화, 그리고 교육재정지원체계의 정비 등에 대하여 서술하였다. 이어서 교육의 자율성과 책무성 제고를 위한 법제개혁과 관련하여 대학의 학생선발과 중고교 평준화 제도 등 몇 가지 이슈에 대해 살펴보았다. 또한 지역사회와 지역교육의 연계성 강화, 교육관련 수도권 규제의 정리 등에 관한 정책방안도 제시하였다.

제3장에서는 중등교육의 문제점을 살펴보았다. 중등교육의 문제점을 ‘교육공급의 비효율성(inefficiency)’과 표준학력의 과대생산과 비표준학력의 과소생산이라는 ‘인적자본 형성의 왜곡’의 두 가지로 지적하였다. 그리고 이러한 중등교육의 실패는 정부의 교육개입으로 인한 구조적인 것이지만 재원투입의 문제가 아님을 지적하였다. 이러한 중등교육의 문제점을 해결하기 위해서는 교육수요자의 선택을 가능하게 하는 학교정보의 공개와 함께 중등교육기관의 다양화가 필요함을 역설하였다. 그리고 중등교육의 목표를 사교육 문제와 입시경쟁의 문제를 해소하겠다는 비현실적인 목표에 두어서는 아니 되며 장기적으로 학교교육의 다양성과 질적 수준을 획기적으로 높일 수 있는 근본적인 정책개혁과 변화를 추구하여야 함을 주장하였다.

제4장에서는 대학교육의 세계화와 국제화를 위한 개혁과제를 다루었다.

우리나라의 대학교육은 20세기 산업사회의 획일적·폐쇄적 사고에 입각한 ‘양적 확대정책’에서 21세기 지식정보화 사회의 다양화·개방화가 보장되는 ‘질적 발전정책’으로 대학교육정책의 패러다임이 변화되어야 한다. 우리나라 고등교육이 팔목할 만한 ‘양적 성장’에 상응하는 ‘질적 성장’을 이룩하지 못하고 있는 것은 고등교육에 대한 관치, 고등교육에 대한 책무성의 부족, 대학 지배구조의 왜곡, 수요자중심의 교육미흡 등과 같은 문제에 기인하고 있다. 대학교육의 개혁은 이러한 문제점을 바로잡는 것에서 출발해야 한다. 이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변모하여야 한다는 것을 시사하고 있다.

제5장은 평생학습의 활성화를 위한 개혁과제를 제시하였다. 우리나라가 선진국으로 도약하기 위해서는 20세기적 개인의 생애주기에 따른 학교교육만 가지고 불가능하다. 지식기반경제가 급속히 진행되면서 ‘교육제도와 노동시장의 불일치(mismatch)’ 현상이 나타났다. 교육제도와 노동시장의 불일치의 문제는 노동공급측면에서는 고학력 실업과 중장년실업의 증대로 나타났고, 수요측면에서는 필요인력의 부족을 호소하는 현상이 대두되었다. 우리가 평생학습사회로부터 기대할 수 있는 혜택은 정규 학교교육 문제의 해결, 국가경쟁력의 제고, 실업문제의 해결 등이다. 이 장은 평생학습의 문제점으로 지적되는 것은 공급주체별 교육내용의 분절화 내지 파편화, 평생교육기관의 질적 미비, 평생학습에 대한 투자부족, 정보체계의 미흡 등의 문제를 지적하고 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시하였다.

한국이 선진국으로 도약하기 위해서는 경제와 사회 각 분야에서의 선진화가 필요하다. 그 중에서도 선진화의 기준에서 볼 때 가장 개혁이 시급한 분야가 교육이라고 할 수 있다. 그간 우리나라 교육체계의 비효율성에 대해서는 많은 지적이 있어왔다. 그간의 교육개혁의 노력에도 불구하고 우리나라 교육시스템의 기본적 구조는 그대로 유지되어 왔으며 문제점도 크게 개선되지 않고 있다. 이제는 교육 패러다임의 전환이 필요한 시점이다. 패러다임의 전환은 교육제도의 근본적인 재구성과 함께 관련 이해당사자들의 솔직하고 진지한 자기성찰에 의해서만 이루어질 수 있다. 이 연구가 보다 바람직한 교육제도의 수립과 사고의 전환에 작은 기여가 될 수 있을 것이다.

SUMMARY

Institutional and Policy Reforms for Educational Advancement

Yong-hwan, Lee Do-chul, Shin In-jae, Lee
Young-key, Cho Chang-won, Jang

This study examines the institutional and policy reforms that have already begun to improve the efficiency and fairness of education system in Korea, and future reforms that will strengthen the education even further. The underlying premise is that two fundamental elements - market discipline and sound institutional infrastructure - must be strengthened in order to ensure greater educational advancement and offer the best and most competitive education opportunities for the next generation.

The study consists of four themes: Part I, Institutional and Legal Reform Agenda for Education Advancement; Part II, Policy Challenges for Improving Secondary Education; Part III, Reforms for Enhancing the Performance of the Tertiary Education System; and Part IV, Restructuring Lifelong Education System.

Each part of this study analyses the significance of the issue under discussion, the major points of contention, and the likely results of institutional and policy reforms, with further suggestions on how the issue may be settled.

참고문헌

- 강상진 외(2005). 『고교 평준화 정책 효과의 실증 분석연구』, RR 2005-2, 한국교육개발원.
- 강영혜 외(2005). 『고교평준화정책의 적합성 연구II: 실태분석, 정책효과 검증 및 개선 방안 연구』, RR 2005-1, 한국교육개발원.
- 교육인적자원부(2007). 「교원능력평가 법제화 추진관련 정책설명 참고자료」, 2007.6.18.
- 김기석(2005). 『평준화정책이 학업성취에 미치는 영향에 대한 종단적 분석』, RR 2005-3, 한국교육개발원.
- 김미숙(2006). 「2008대입정책이 입시산업에 미친 영향」, 한국교육개발원 세미나 입시산업과 대입정책 발표자료, 2006.10.20.
- 김미숙 외(2006). 『입시산업의 규모 및 추이분석』, 한국교육개발원.
- _____ (2007). 『사교육 실태조사 및 사교육 경감방안 연구』, 한국교육개발원.
- 김이경 외(2003). 『OECD 교원정책 검토사업 참여와 시사점 분석을 위한 정책 연구』, 한국교육개발원.
- 김진영. 「대학서열과 노동시장」, 『한국경제의 분석』, 제13권 제3호, 2-72쪽.
- 성기선(2004). 「고등학교 평준화정책의 효과에 대한 선형모형분석」, 『교육사회학연구』, 제14권 제3호, 87-106쪽.
- 우천식 외(2004). 『사교육의 효과, 수요 및 영향요인에 관한 연구』, 한국개발연구원.
- 유상덕(2002). 「학교현장의 문제와 교육개혁」, 『자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서』, 107-134쪽, 한국개발연구원.
- 이종재 외(2001). 『학교교육의 실상분석 및 공교육내실화 방향과 과제』, 한국교육개발원.
- 이주호(2006). 『평준화를 넘어서 다양화로』, 학지사.
- 정기오(2007). 「3불정책 논란의 정책담론 분석」, 『교육행정학연구』, 제25권 제2호, 45-69쪽.

- 정봉근(2002). 『고교 평준화 찬반 논의의 실제』, 최대권 외, 『고교평준화』(서울대학교 법과대학 공익과 인권시리즈03), 사람과 생각.
- 정수현(2008). 『교원의 전문성과 책무성에 근거한 교원평가제도의 타당성 평가』, 『초등교육연구』, 제21권 제2호, 409~434쪽.
- 최상근 외(2003). 『사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구』, 수탁연구 CR 2003-19, 한국교육개발원.
- 한반도 선진화재단 교육개혁패널 편(2007). 『대한민국 교육개혁의 선진화 구상과 실천』, 한반도 선진화재단.
- OECD(2006). *Education at a Glance*, Paris: OECD.
- Stone, Deborah A.(2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: Norton.

■ 저자 약력

- 이용환
 - 한반도선진화재단 사무총장
- 신도철
 - 숙명여자대학교 교수
- 이인재
 - 인천대학교 조교수
- 조영기
 - 한반도정책연구소 소장
- 장창원
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원

인재강국 건설을 위한 교육선진화 개혁방향 연구

· 발행연월일	2008년 12월 11일 인쇄 2008년 12월 12일 발행
· 발행인	권대봉
· 발행처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전화: (02)3485-5000, 5100 팩스: (02)3485-5200
· 인쇄처	범신사 (02)503-8737
· 등록일자	1998년 6월 11일
· 등록번호	제16-1681호
· I S B N	978-89-6355-024-4 93370

<보고서 파일 제출 시, 보고서 표지 뒷면에 들어갈 문구도 아래와 같은 샘플 양식에 맞추어 제출해 주십시오>

우리의 교육체계가 21세기가 필요로 하는 인재를 양성하기 위해서는 교육제도 전반의 개혁이 필요하다. 본 연구는 현행 교육제도와 관련하여 제기되고 있는 다양한 문제를 ‘교육선진화’라는 관점에서 정리하고 실천 가능한 대안을 제시한다.

교육제도 개혁을 이룩하기 위해 필요한 규제완화 등의 법제도개선 과제가 제시된다. 아울러 고교평준화 및 사교육 문제를 포함한中等교육의 문제와 대학교육의 ‘질적 성장’ 방안 및 변화하는 지식사회를 대비한 평생교육체제의 활성화 방안이 논의된다.

주요내용

- 교육선진화의 필요성과 방향
- 교육선진화를 위한 제도개혁
- 中等교육 선진화를 위한 개혁
- 대학교육의 세계화와 국제화를 위한 개혁
- 평생학습의 활성화를 위한 개혁