

■ 교육 거버넌스 개혁을 위한 「국가교육위원회 설립」 청사진을 제안하는 보도자료(2017. 6. 29)

## 평균 임기 1.2년 교육부 장관으로는 교육 개혁이 불가능합니다. 사회적 합의기구로서 국가교육위원회가 반드시 필요합니다.

- ▲ 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 새 정부 교육공약 ‘국가교육위원회 설립’의 필요성, 구성과 역할을 논의하는 2회 연속 토론회를 진행하였고 이를 통해 새로운 교육 패러다임에 의한 교육개혁 성공을 위해 ‘국가교육위원회 설립’ 청사진을 제안함.
- ▲ 우리나라 교육부장관의 평균 임기 1.2년으로 업무를 익히기도 전에 교체되고 있음. 3년 9개월에 한번 꼴로 바뀌는 대입제도, 정권마다 바뀌는 국가교육과정 등 교육 제도의 잦은 변화는 교육에 대한 불신과 불안을 가져옴. 또, 관료중심 교육정책으로 공문을 교사 1인당 하루 평균 약 10건을 처리해야 되는 상황으로 학교는 동사무소처럼 변질되었음. 이와 같은 교육 정책으로 인해 우리 국민들은 제대로 교육받을 권리를 침해받고 있는 현실임. 이를 해결하기 위해 거버넌스 개혁이 반드시 필요함.
- ▲ 국가교육위원회 역할: 국가교육위원회는 정책의 결정과 평가 기능을 맡고 교육부는 존치시키되 집행만을 담당하는 기관으로 권한 축소. 이를 통해 소위 전문가들이 졸속으로 정책 결정하는 것이 아니라 충분한 숙의 통한 사회적 합의를 통해 결정되도록 함. 또 정책 집행 결과를 교육 현장의 피드백을 통하여 평가 하도록 함.
- ▲ 국가교육위원회 법적 지위: 정치로부터의 독립과 운영의 지속성이 보장되면서 권한이 과다하지 않도록 ‘대통령 소속 독립행정기구로서 사회적 합의제 기관’의 지위를 갖도록 함.
- ▲ 국가교육위원회 구성: 위원회의 대표성과 전문성을 동시에 만족하도록 15명으로 구성, 대동

령 3명, 국회 3명, 시도교육감협의회 3명, 교원단체 2명, 고등교육기관협의회 2명, 학부모 및 시민단체 2명 추천, 사회적 합의를 위해 50~100인의 국민 심의기구 설치.

- ▲ 국가교육위원회 조직 및 위원 임기: 상임 위원회와, 영유아, 초·중등, 고등, 평생직업교육 분과, 고등교육을 두고 학제를 뛰어넘는 대입제도, 국가교육과정 등은 특별 사안 분과에서 다룰 수 있도록 조직 구성. 임기는 총7년으로 하여 대통령 등 선출직과 시차를 두되, 초임4년 중간평가 재신임 후 3년 연임 가능하도록 함.

사교육걱정은 새 정부 교육 공약 ‘국가교육위원회 설립’의 필요성과 역할과 구성을 논의하는 2회 연속 토론회를 기획 진행했습니다. 지난 6월21일 열렸던 제2차 토론회에서는 1차 토론회 내용을 바탕으로 교육 거버넌스 개혁에 적합한 국가교육위원회 청사진을 제시하고 이에 대해 전문가들의 의견을 경청하는 토론회를 가졌습니다. 이번 토론회에서는 김성수 본 단체 정책위원이 발제를 맡고 이에 대하여 좋은 교사 김영식 정책위원장, 민변 김영준 교육위원회 위원장, 김혁동 경기교육연구원 연구위원, 임재홍 방송통신대 교수가 토론자로 참석해 의견을 주셨습니다.



- 우리나라 교육부장관의 평균 임기 1.2년으로 업무를 익히기도 전에 교체되고 있음. 3년 9개월에 한번 꼴로 바뀌는 대입제도, 정권마다 바뀌는 국가교육과정 등 교육 제도의 잦은 변화는 교육에 대한 불신과 불안을 가져오고 있음. 또, 관료중심 교육정책으로 공문을 교사 1인당 하루 평균 약 10건을 처리해야 되는 상황으로 학교는 동사무소처럼 변질되었음. 이와 같은 교육정책으로 인해 우리 국민들은 제대로 교육받을 권리를 침해 받고 있는 현실임. 이를 해결하기 위해 거버넌스 개혁이 반드시 필요함.

우리나라 교육정책은 ‘교육적 가치’보다는 ‘정치적 논리’로 결정되어 왔습니다. 대표적인 사례가 대입제도와 국가교육과정 개정입니다. 대입제도는 70년 동안 18차례나 바뀌어 국민들에게 입시에 대한 불안감을 주었고 사교육 유발에 주된 원인이 되고 있습니다. 국가교육과정 개정도 마찬가지입니다. 해외 교육선진국의 경우 10년 정도 국가교육과정을 운영하고 시대 변화에 따라 새로운 국가교육과정을 바꾸는데 우리나라의 경우 정권이 바뀔 때마다 국가교육과정이 개정되고 있는

상황입니다.

수요자에게 학교 선택의 다양성을 주고, 고교 간 경쟁을 통해 교육의 질을 높이겠다는 목적으로 추진되었던 ‘고교 다양화300정책’은 정치 논리가 교육을 망쳐 놓은 대표적인 사례입니다. 고교를 다양화하겠다는 목적으로 자사고 특목고 등을 늘렸으나 결과적으로 고교 서열화를 심화 시켰습니다. 이는 초·중학교에 사교육의 증가와 사회 갈등의 원인이 되고 있습니다.

이런 상황을 해결할 교육부 장관은 정무직이다 보니 정치적 사건이나 외압에 의해 교체되는 경우가 잦아 평균 임기는 1.2년 밖에 되지 않습니다. 장관이 교육부 업무 파악하기도 어려운 상황에서 장관이 관료들에게 포위되거나 관료 중심으로 정책이 추진되는 경향이 어느 부처보다 가장 심각한 상황입니다. 교육을 책임지는 기간은 1년인데 10년, 20년 앞을 내다보고 교육정책을 한다는 것은 불가능합니다.

교육부가 관료에 휘둘리기 때문에 교육 정책 전체가 관료 중심으로 추진되고 있는 것도 큰 문제입니다. 관료제도의 특징인 위계서열의 엄격성과 문서주의는 학교를 상급기관이 내려 보내는 공문을 수행하는 ‘동사무소’로 성격이 변질 되었습니다. 경기도 교육청에서 2013~2015년 기관별 학교발송 공문현황 조사 결과에 따르면 2015년 경기도 학교에 발송된 공문은 146,923건 입니다. 월 12,243건, 월 평균 근무일수 25일로 보았을 때 하루 평균 489건을 학교는 처리해야 합니다. 행정실에서 처리하는 공문이 30%라고 하면 교무실에서 교사들이 처리하는 평균 공문은 대략 300건 정도, 교사가 30명 정도라면 하루 평균 10건 정도를 처리해야 합니다. 이 때문에 아이들을 깊이 이해하고 가르치는데 집중해야 할 교사들은 공문 처리하느라 바쁠 수밖에 없고 ‘공문 처리하다 짬 내서 수업한다.’는 웃지 못 할 이야기가 나오고 있습니다.

교육부의 권한을 교육청으로 이양하고 그 권한을 다시 학교단위로 나누면 우리나라 교육 환경은 분명 좋아질 것입니다. 하지만 정치적 논리와 관료 중심 교육 정책의 근본적인 변화를 가져오지 못한다면 그 변화는 온전하지 못할 것입니다. 따라서 교육이 교육다워지기 위해서는 교육 거버넌스의 근본적인 변화가 필요합니다. 변화의 핵심은 관료가 교육을 통제하는 것이 아니라 교육이 관료를 통제하는 새로운 시스템으로 바꾸어야 합니다.

■ 국가교육위원회는 정책의 결정과 평가 기능을 맡고 교육부는 존치시키되 집행만을 담당하는 기관으로 권한 축소해야 함. 이를 통해 소위 전문가들이 졸속으로 정책 결정하는 것이 아니라, 충분한 숙의 통한 사회적 합의를 통해 결정되도록 해야 할 것임. 또 교육 현장의 피드백을 통해 정책 결과를 평가하는 시스템이 만들어져야 함.

교육 정책은 크게 보면 교육 정책 결정, 집행, 평가 이렇게 3단계로 나눌 수 있습니다. 이 3단계 방향이 일관되면서 각각이 적절한 역할을 해주어야 좋은 정책으로 교육에 영향을 미칠 수 있습니다.

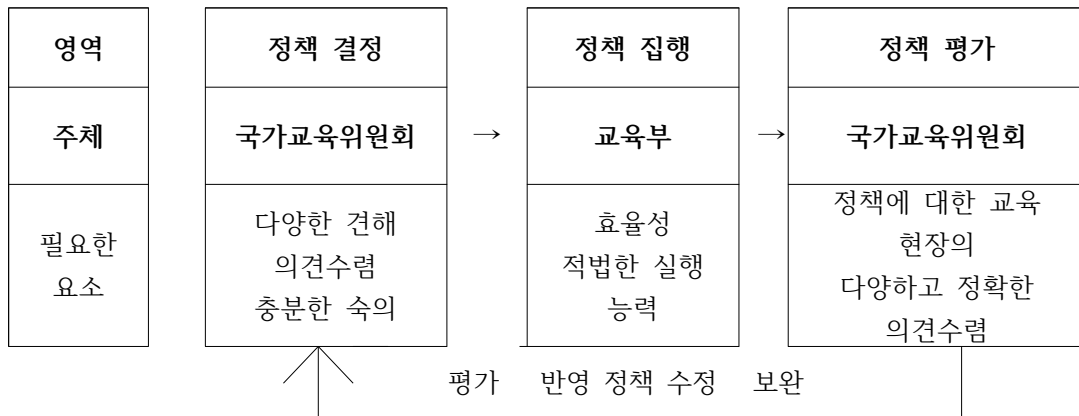
다.

교육 결정, 집행, 평가가 각각 중요한 요소가 다른데, 정책 결정이 잘 되기 위해서는 다양한 입장이 있는 사람들의 충분한 논의를 통해 합의를 이루는 숙의 과정을 충분히 갖는 것이 중요합니다. 집행 단계에서는 정책의 취지와 절차에 대해 효율적으로 교육청, 학교, 학부모에게 전파되고 가장 적절한 진행 과정이 선택 되어야 합니다. 평가의 경우 정책이 실제 교육에 어떤 영향을 미쳤는지 정확하게 파악하는 것이 중요합니다. 이를 통해 정책을 보완 발전시킬 수 있습니다. 그 동안 우리나라 교육 정책은 평가에 대해 소홀하게 여기거나 형식적으로 이루어져 정책의 결과가 다시 정책에 반영되는 경우를 찾기 어려운 상황입니다.

그 동안 이 모든 것을 교육부가 하고 교육 현장은 이를 이행하는 구조였습니다. 정책의 결정, 집행, 평가가 각기 중요한 요소가 다른데 이 모든 것을 교육부가 관료적으로 추진하다 보니 교육적 효과는 없고 영혼 없는 업무처리로 그치고 말았습니다.

교육정책이 제대로 작동하도록 정책 결정과 평가는 국가교육위원회가, 정책 집행은 교육부가 하는 형태로 이원화 하자는 것입니다. 정책 결정과정에서는 숙의를 통한 사회적 합의를 거치고, 집행 단계에서는 효율적으로 정책을 추진하고 교육 현장의 충분한 피드백을 통해 정책을 평가하는 구조로 바꾸자는 것입니다.

[그림1] 국가교육위원회와 교육부 역할



핀란드의 경우가 이런 구조를 가지고 있는 대표적인 국가입니다. 핀란드의 경우 하나의 교육 정책에 대해 3~5년 동안 충분한 사회적 논의를 갖고, 결정이 되면 신속하게 추진하고 있습니다. 이렇게 할 수 있는 것은 교육부와 국가교육위원회가 서로 견제하며 법으로 정해진 기준에 따라 그 역할을 하고 있기 때문입니다.

또, 사회적 합의기구로서 충분한 숙의 과정을 거칠 수 있도록 위원회를 구성하는 것도 매우 중요한 지점입니다. 이를 위해 자치단체, 교원단체, 시민사회단체 등 각계를 대표하는 50~100인의 규

모의 국가심의기구가 설치되어야 합니다.

■ 국가교육위원회는 정치로부터의 독립과 운영의 지속성이 보장되면서 권한이 과다하지 않도록 ‘대통령 소속 독립행정기구로서 사회적 합의체 기관’의 법적 지위를 가져야 합니다.

국가교육위원회의 법적지위에 대해서는 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있습니다. 첫 번째로 대통령 또는 행정부 내에 설치되어 교육정책의 자문 또는 심의를 담당하도록 하는 자문심의기구 유형, 두 번째는 방송통신위원회와 같이 정부조직법 제2조 제2항에 따른 대통령 소속 독립행정기구 형, 국가인권위원회와 같이 행정부와 국회로부터 완전히 별개의 독립기구로 법률적 근거를 갖는 유형이 세 번째이며, 네 번째 유형은 헌법을 근거로 하는 헌법기구 형입니다.

자문 심의 기구는 새교육공동체위원회(김대중), 교육혁신위원회(노무현) 등이 여기에 해당됩니다. 자문 심의기구는 다른 법적 지위에 비해 설치가 쉽지만 심의 자문기구로서 의결이나 집행 과정에서 결정으로 거부하면 영향력을 미칠 수 없다는 단점이 있습니다. 과거 ‘2008 수능 개정 논의’가 대표적인 사례입니다. 또 운영의 지속성 여부도 대통령에 의지에 따라 달라질 수 있어 법적으로 보장될 수 없는 단점도 있습니다.

독립성만 본다면 선거관리위원회와 같은 헌법기구로서 국가교육위원회를 생각할 수 있습니다. 하지만 개헌 절차를 거쳐야 하기 때문에 실효성이 높지 않다는 단점을 가지고 있습니다. 만약 가능하다 하더라도 헌법기구로 설립 된다면 입법, 사법, 행정부에 이은 제4부가 되고, 국가교육위원회 결정을 대통령과 행정부 및 입법부가 이행방안을 강구하게 되는 너무 큰 권력을 행사 하는 기구가 될 수 있습니다.

국가인권위원회와 같이 법률상 독립기구로 설치해야 한다는 주장이 있습니다. 이 경우 3권 분립의 원칙이나 행정권을 대통령과 정부에 부여하고 있는 헌법에 위반된다는 등 위헌소지가 제기되고 있는 실정입니다<sup>1)</sup>.

따라서 독립성과 운영의 지속성이 보장되면서 권한이 과다하지 않기 위해서는 대통령 소속 독립 행정기구로서 법적 지위를 갖추는 것이 가장 바람직합니다. 독립행정기구의 직제상 대통령에 소속되어 있다고 하더라도 그 구성상, 직무상의 독립성이 보장된다면 직무수행에 문제가 없을 수 있습니다. 또한 우리나라 헌법이 행정권을 대통령을 수반으로 하는 정부에 전속시키고 있다는 점(헌법 제66조 제4항)을 고려한다면 대통령 소속이 되는 것이 헌법에 어긋나지 않습니다. 다만 방통위와 같이 정치로부터 독립되지 못해 그 역할을 다하지 못하는 것을 경험했기 때문에 국가교육 위원회에서 이 부분은 인사 구성에서 정치로부터 독립될 수 있도록 법률적으로 명시하는 등의 보완장치가 필요합니다.

---

1) 헌법재판소89헌마221

- **국가교육위원회의 위원 구성은 대표성과 전문성을 동시에 만족하도록 대통령 3명, 국회 3명, 시도교육감협의회 3명, 교원단체 2명, 고등교육기관협의회 2명, 학부모 및 시민단체 2명 추천하여 15명으로 구성하고, 사회적 합의를 위해 50~100인의 국민 심의기구를 설치해야 합니다.**

국가교육위원회의 독립성은 법적 지위 뿐 아니라 위원회의 구성에 영향을 받기 때문에 위원의 구성은 법적지위 만큼이나 중요합니다. 독립성 뿐 아니라 국가교육위원회 구성에서 중요하게 고려해야 할 요소는 '전문성'과 '대표성'을 어떻게 조율할 것인가입니다.

19, 20대 국회에 국가교육위원회 설립과 관련하여 발의된 법률안은 이용섭, 박홍근, 안민석 대표 발의된 법률안이 있습니다. 모든 법률안의 위원회 구성은 전문성과 대표성을 고려해 15명으로 구성되어 있습니다. 따라서 전체 인원을 총 15명으로 구성하고 선출직을 통한 추천을 9명 사회적 대표 단체를 통해 6명을 추천 받은 인원으로 구성하는 것이 적절 합니다. 15명은 대통령 3명, 국회 3명, 교육감협의회에서 3명씩 국민들로부터 선출된 대표가 총 9명을 추천합니다. 또 사회적 대표성을 고려하여 교원단체 2명, 고등교육 협의회 2명, 학부모 단체 및 시민 사회단체 추천 2명으로 구성합니다. 이 중 국가교육위원장은 호선으로 선출하고 국회에서 인사 청문(공개적인 검증) 등의 절차를 거쳐 대통령이 임명합니다. 이 중 국회 추천 3명은 여야별로 일정수를 추천하는 것이 아니라 국회의장이 여·야 합의로 추천하도록 하는 것이 필요합니다.

또 위원의 자격기준에 교육부와 독립과 견제가 가능하도록 교육부와 그 산하기관에서 근무한 경험이 있는 인사는 배제하는 원칙이 필요합니다. 같은 이유로 위원회 임기를 마치고 관련 기관에 재취업하는 것을 막을 수 있는 장치를 마련하여 국가교육위원회 독립성을 유지할 수 있는 제도 설계가 필요합니다.

- **국가교육위원회 조직은 상임 위원회와, 영유아, 초·중등, 고등, 평생직업교육, 고등교육, 특별 사안 분과를 두고 학제를 뛰어넘는 대입제도, 국가교육과정 등은 특별 사안 분과에서 다룰 수 있도록 해야 함. 임기는 대통령 등 선출직과 시차를 두어 7년으로 하되 4년 임기 후 중간평가를 거쳐 재선임을 묻고 3년 연임 가능하도록 하여 능력에 대한 검증과 정책 지속성을 가질 수 있도록 해야 함.**

토론회에서 국가교육위원회 조직은 과제별 구성과 학제별 구성 두 가지 방안으로 논의 했습니다. 첫 번째 방안은 과제별 분과를 구성하는 것입니다. 과제별 분과는 사회적 합의가 필요한 핵심과제를 선정하여 과제 중심으로 분과를 조직하는 것입니다. 분과는 구성은 교육과정 분과, 평가제도 분과, 인사제도 분과, 영유아분과, 고등교육 분과입니다. 여기에 중요한 현안이 발생하였을 때 이를 다룰 특별 사안 분과입니다.

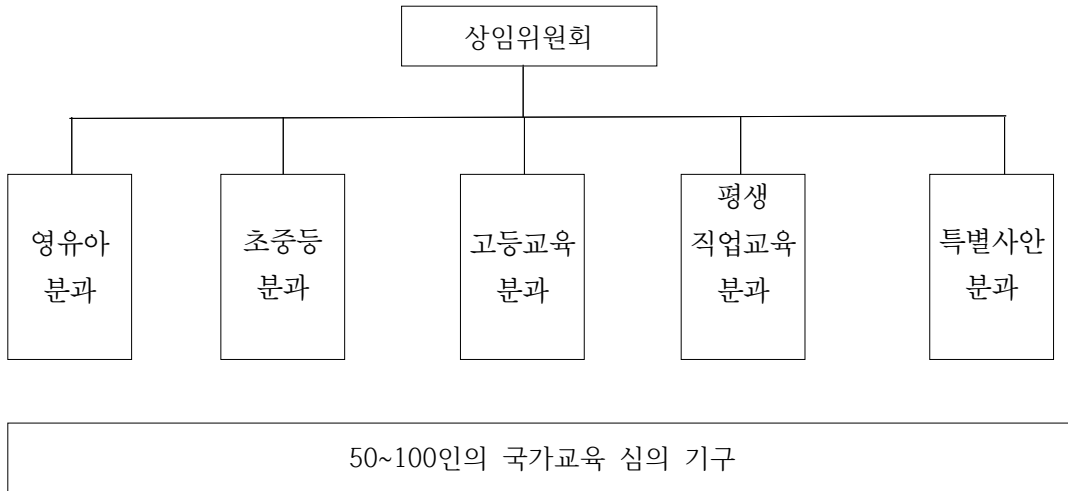
과제별 분과는 한 가지 내용에 대해 학제를 뛰어넘는 논의를 통해 결정할 수 있다는 장점이 있지만, 국가교육위원회에서 다룰 내용이 한정되는 단점이 있습니다. 또, 교육의 모든 영역이 고구마 줄기처럼 얽혀있는 상황에서 몇 가지 의제만 집중적으로 결정해서 교육 난제를 해결하기 어려울

수 있습니다.

두 번째는 학제별 분과를 두어 교육정책 전반적인 결정을 국가교육위원회서 하는 방안이 있습니다. 조직 구성은 영유아분과, 초·중등분과, 고등교육분과, 평생·직업교육 분과, 특별사안 분과로 이루어집니다. 학제별 분과는 교육정책 전반에 대한 결정을 국가교육위원회에서 다룰 수 있다는 장점이 있지만, 학제를 뛰어넘는 교육문제는 대응이 어렵다는 단점이 있습니다.

따라서 교육정책 전반을 결정할 수 있도록 학제별로 조직을 구성하되, 대학입시, 국가교육과정 등은 특별 사안 분과에서 다룰 수 있도록 하는 것이 가장 적합한 구성입니다.

[그림2] 국가교육위원회 구성



이와 더불어 국가교육위원회 활동을 뒷받침 할 수 있는 예산과 함께 사무처 조직도 별도로 필요할 것입니다. 또 위원회의 모든 회의는 공개를 원칙으로 하고, 위원회에 국민적 공감대 형성을 위해 주기적인 국민대토론회 개최 의무를 부과함이 필요합니다.

근대 교육이 시작 된 이후 교육문제 해결을 위해 수많은 대책이 쏟아져 나왔지만 갈등은 점점 심화되고 있습니다. 이는 지금의 교육부 체제가 교육문제 해결을 담을 수 있는 그릇이 되지 않는다는 증거입니다. 사교육걱정은 새로운 교육을 담을 국가교육위원회를 다음과 같이 제안합니다.

[표1] 국가교육위원회와 역할과 구성

구 분	내 용	비 고
국가교육위원회 역할	대입제도 등과 같은 교육 쟁점에 대해 숙의를 통해 정책을 결정하는 <b>사회적 합의 기구</b>	교육부를 국가교육위원회에서 결정한 정책을 집행 기관으로 권한 축소
법적 지위	정부조직법2조2항에 근거한 <b>대통령 소속 독립행정기구</b>	정치로부터 독립성을 위해 권한과 역할을 법률로 명시
위원회 구성	대통령3명, 국회3명, 시도교육감협의회3명, 교원단체2명, 고등교육기관협의회2명, 학부모 및 시민단체2명 추천하여 <b>15명으로 구성</b>	사회적 합의를 위해50~100인의 국민 심의기구를 설치, (자격 기준에서 교육부 및 산하기구 근무 경력자 제외)
국가교육위원회 조직	<b>상임 위원회와, 총5개분과 설치</b> (영유아, 초·중등, 고등, 평생·직업교육, 고등교육, 특별 사안)	대입, 교육과정, 인사 등 학제를 뛰어 넘는 과제는 특별 사안 분과에서 논의
국가 교육위원회 임기	<b>임기7년 (1차4년 재신임 평가 후3년)</b>	정책의 지속성과 능력 검증을 고려. 대통령 등 선출직과 임기 시차 고려

사교육걱정은 2회의 연속 토론회를 통해 이상과 같은 국가교육위원회의 구성과 역할 등에 대한 일차적인 방안을 만들었습니다. 그러나 이로써 완결된 것은 아니며 추후 관련 논의를 지속해 나갈 것입니다.

2017. 06. 29. 사교육걱정없는세상

(공동대표 송인수, 윤지희)

※문의: 사교육걱정없는세상 홍민정 상임변호사(02-797-4044/내선번호506)  
김성수 정책위원(02-797-4044/내선번호507)