

2020. 09. 15

코로나로 심화되는 '교육 불평등 해소 방안' 모색 온라인 국회토론회

■ 토론회

코로나로 심화되는 교육 불평등
해소 방안을 모색한다.

공동주최: 강득구 국회의원
 한국교육정책연구소 사회교육력정없는세상

일시: 2020. 09. 15. (화) 오후 2시

■ 머리말

코로나로 심화되는 ‘교육불평등 해소 방안’을 모색하는 온라인 국회 토론회를 개최합니다.

더불어민주당 강득구 국회의원(국회 교육위원회)과 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 9월 15일(화) 오후 2시 온라인 생중계(유튜브 채널: 사교육걱정없는세상, 강득구TV)를 통해 “코로나로 심화되는 교육 불평등 해소 방안을 모색하는 토론회”를 개최합니다.

올해 코로나19 감염병 확산은 우리의 일상에 급격한 변화를 가져왔습니다. 초·중·고 대학에서 정상적인 학교생활이 어렵게 된지 6개월이 넘었고, 사상 초유의 온라인 개학과 원격수업이 이루어지고 있습니다. 8월에 2차 유행이 시작되면서 2학기도 등교 대신 원격수업이 진행되는 상황입니다. 이처럼 코로나로 인한 원격수업이 길어지면서 교육격차가 더욱 커진다는 문제제기가 이어지고 있습니다.

지난 5월 경향신문이 발표한 조사 결과에 의하면 학부모 10명 중 7명이 온라인 개학 및 원격수업으로 인해 교육격차가 커질 것이라고 응답했습니다. 교사들도 이와 같은 반응입니다. 최근 전국교직원노동조합이 실시한 설문조사에서 원격수업의 가장 큰 문제점을 ‘학습격차 심화(61.8%)’라고 응답했으며, 학습격차의 원인은 ‘가정 환경 차이(72.3%)’가 1순위였습니다. 즉 코로나 시대의 학교교육이 직면한 가장 큰 문제는 가정 배경에 따른 학습격차, 즉 교육격차인 것입니다.

코로나發 교육격차는 우리 사회의 교육불평등 문제를 들여다보게 합니다. 부모의 사회·경제적 배경에 따른 교육불평등 문제는 코로나19 이전부터 제기된 사회적 이슈입니다. 특히 지난해 말, 경제력·직업·학벌·거주지역과 같은 부모의 배경이 교육 제도를 통해 대물림되는 소위 ‘특권 대물림 교육’ 문제를 직면하며 많은 국민들이 가슴 아파하며 거리에 나서기도 했습니다. 대한민국 소득의 절반 이상을 상위 10%의 계층이 소유한 불평등한 사회에서 교육이 계층 이동의 사다리 역할을 하지는커녕 부모의 불평등을 자녀에게 대물림하는 촉매제가 되는 현실은 반드시 해결해야 합니다.

정부도 이 문제를 해결하는 일에 공감하고 있습니다. 문재인 대통령도 작년 9월 ‘강력한 교육개혁’의 의지를 밝혔고, 교육부도 ‘교육 공정성 지표’ 개발해 교육불평등 문제 해결의 기초자료로 삼겠다는 계획을 내놓은 바 있습니다. 하지만 코로나19로 인해 제동이 걸린 상황입니다. 그러나 코로나로 제동이 걸린 정책의 필요성이 코로나로 심화되는 교육불평등으로 인해 강조되는 역설적인 상황이 연출되었습니다. 따라서 이 필요를 채우기 위해 ‘교육불평등 해소 방안’을 시급히 논의하는 일에 착수해야 합니다.

그 첫걸음으로 강득구 국회의원과 사교육걱정은 지표 조사를 통해 교육불평등의 현주소를 정확히 진단하는 것은 물론이고 진단을 통한 정책목표 수립과 정책달성 정도를 국민 앞에 공개하는 것을 제도화하는 ‘교육불평등 해소 법률’에 대한 논의를 시작하려고 합니다. 이 법률이 제정된다면 교육제도 속의 불공정한 특권의 개입이 차단되는 것은 물론이고 부모의 배경, 처한 계층과 상관없이 정의로운 교육의 기회와 결과를 누리게 될 것입니다. 부모의 불평등이 대물림되는 사회, 교육이 불평등 심화에 촉매제가 되는 사회라는 오명을 벗기 위한 정책과제를 논의하는 자리에 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

2020. 09. 15. 사교육걱정없는세상
(공동대표 정지현, 홍민정)

■ 인사말

안녕하십니까? 더불어민주당 소속 안양시 만안구 국회의원 강득구입니다.

코로나로 심화되는 교육불평등 해소 방안을 모색하기 위해 언택트 화상 토론회를 마련했습니다. 현장에서 화면으로 인사 나누는 모든 분께 감사드리며, 시청하고 계시는 여러분께도 환영의 인사를 드립니다.

뜻깊은 토론회를 강득구의원실과 함께 준비해주신 사교육걱정없는세상 정지현·홍민정 대표님, 그리고 구분창 정책국장님과 관계자 여러분께 감사드립니다.

코로나19는 우리 사회의 많은 부분을 되돌아보게 하고, 또 변화시키기도 하는 시대의 구분점이 됐습니다. 특히 교육 분야의 다양한 문제 제기와 함께 백년지대계를 새롭게 준비해야 하는 시대적 요구를 느낍니다.

교육 분야의 가장 심각한 문제는 비대면 온라인 원격수업으로 인한 학습격차입니다. 학부모는 물론이고 학교 현장의 교사들도 이를 걱정하고 있습니다.

격차의 원인 중 가장 으뜸으로 꼽힌 것은 바로 ‘가정환경’의 차이였습니다. 그동안 우리 사회의 양극화를 고민해왔던 저는, 우리나라 공교육이 사회격차를 더욱 공고히 하는 원인이 되고 있음을 목도합니다.

교육이 계층 이동의 희망사다리 역할을 하지 못하고 있다는 증거입니다. 그동안 우리 사회에서 제기되었던 특권 대물림의 문제와도 맞물려 있습니다. 공교육 정상화를 위해 국회에서 제가 해야 할 역할에 더 큰 책임감을 갖게 됩니다.

오늘 토론회가 코로나19가 더욱 선명하게 보여주는 교육 문제를 어떻게 풀어갈지 지혜를 모으는 시간이 되었으면 좋겠습니다. 여러 전문가의 발제와 토론을 통해 우리나라 불평등의 현주소도 느껴보고, 교육 불평등을 심화시키는 대물림의 문제도

짚어보면서, 법과 제도의 필요성을 널리 공감할 수 있기를 바랍니다.

교육불평등 해소 방안의 근본적 변화를 촉구하는 의미 있는 시간이 되기를 기원하며, 오늘 토론회 준비에 애쓰신 여러분께 다시 한번 감사 인사를 드립니다.

2020. 09. 15. 국회의원 강득구

■ 축사 - 유은혜 부총리 겸 교육부장관

안녕하십니까. 부총리 겸 교육부 장관 유은혜입니다.

우리 교육에서 발생하는 불평등 문제를 진단하고 해소 방안을 논의하기 위해 마련된 이번 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러, 이러한 논의의 장을 마련해 주신 강득구 의원님과 사교육걱정없는세상 관계자 여러분께도 감사 인사를 드립니다.

지금 우리 사회는 코로나19라는 전 세계적인 감염병 확산 상황에서 다양한 도전 과제에 직면해 있습니다. 교육 분야의 경우 이에 대응하여 사상 처음으로 온라인 개학을 하였으며 지역 여건에 따라 등교수업과 원격수업을 병행하고 있습니다. 처음 가보는 길이었지만, 학생들이 안전하게 학업을 이어갈 수 있도록 현장의 교직원을 중심으로 많은 분이 노력해 주셨습니다. 덕분에 전 세계 많은 나라가 학교 문을 닫은 상황에서 우리 학생들은 학업을 이어갈 수 있었습니다. 이 자리를 빌려 다시 한번 애써주신 많은 분께 감사드립니다.

그러나, 한편으로 비대면 원격수업이 계속됨에 따라 학생들 간의 수업 집중도 차이가 발생하고 한 명 한 명에 대한 학습 피드백이 어려워지면서, 부모의 돌봄 등의 조력을 받을 수 있는 아이들과 그렇지 못한 아이들 사이의 학습 격차 가능성이 제기되고 있습니다.

원격 수업이라는 교육 환경의 변화를 굳이 논하지 않더라도, 사회경제적 배경에 따라 아이들의 교육 기회나 성취 결과가 달라지는 문제는 그간 교육계를 넘어 사회적 이슈로 논의되어 왔습니다. 부모의 경제력이나 주거지에 따라 교육의 질이 달라지고, 이것이 상급학교 진학이나 노동시장의 일자리에 영향을 미치는 상황은 사회 이동이나 공정성이라는 측면에서 학계에서는 물론, 정책분야에서도 주요하게 다뤄온 쟁점 중 하나입니다. 우리나라뿐 아니라 OECD 선진국에서도 유사한 문제로 고민하는 것으로 알고 있습니다. 이에 교육 분야의 격차를 해소하고 형평

성을 높이기 위한 정책들을 지속적으로 수립해 나갈 필요가 있습니다. 특히, 교육에서 발생하는 다양한 격차와 불평등 현황을 객관적으로 파악하는 것은 해결 방안을 찾는 첫걸음이 될 수 있습니다.

세계를 휩쓴 감염병은 때로 한 사회를 거대한 변화로 이끄는 단초가 되기도 하였습니다. 누구나 자신의 역량과 흥미에 따라 질 좋은 교육을 받고 성장하도록 지원하는 사회, 살면서 겪는 다양한 위기에서 도움 받을 수 있는 사회 안전망을 갖춘 사회, “포용국가”를 꿈꿉니다. 오늘 토론회를 통해 우리 교육에서의 해결 과제를 모색하고 실사구시의 정책 제언으로 이어지기를 바랍니다. 교육부도 오늘의 논의를 바탕으로 교육 분야를 포함한 우리 사회의 격차 해소나 형평성 제고를 위한 다양한 정책을 검토해 나가도록 하겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 고맙습니다.

2020 .9. 15

부총리 겸 교육부장관 유은혜

■ 축사 - 유기홍 국회 교육위원회 위원장

안녕하십니까, 반갑습니다. 국회 교육위원회 유기홍 위원장입니다.

「코로나로 심화되는 교육 불평등 해소 방안을 모색하다」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 토론회를 준비해주신 강득구 의원님과 사교육걱정없는세상 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

『20 vs 80의 사회』의 저자 리처드 리브스는 상위 20%가 ‘기회 사재기’를 하여 불평등을 유지하고 있다고 했습니다. 특권을 가지고 태어나는 20%의 아이들을 유리 바닥 위에서 꽤 살만한 인생을 누리고 있지만, 나머지 80%는 ‘노오력의 배신’을 너무나 자주 경험합니다.

코로나19로 인해 교육 대전환의 시대가 도래했습니다. 코로나19로 보편화된 온라인 교육이 학습 혁명을 앞당기는 기회가 될 것이라는 기대도 있지만, 원격수업의 장기화가 교육 양극화를 심화하였다는 분석도 있습니다. 최근 교육부의 설문조사에 따르면 교사 5만1021명 중 80%가 원격수업으로 학생 간 학습격차가 커졌다고 응답했습니다.

교육이 꿈과 희망의 통로가 되어야 합니다. 이를 위해 과도한 경쟁과 입시 위주의 획일적인 교육에서 벗어나 다양한 진로를 탐색하고 적성에 따라 원하는 공부를 할 수 있어야 합니다. 교육에서 희망을 찾기 위해서는 누구나 부모의 소득 수준과 관계 없이 양질의 교육을 받을 수 있어야 합니다. 학생이 스스로 한계를 정하지 않고 원하는 꿈을 꿀 수 있도록 공교육을 혁신해 재산, 소득, 지역 등에서 발생하는 교육격차를 해소해야 합니다.

이번 토론회는 코로나로 인해 심화된 특권 대물림 해소 방안을 모색하는 뜻깊은 자리가 될 것입니다. 토론회에 참여해주신 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

■ 축사 - 최교진 전국 시도교육감협의회장

안녕하세요, 전국 시도교육감협의회장 최교진입니다.

그 어느 때보다도 교육계 안팎이 한 배를 탄 심정으로 으쌰으쌰 하는 노력이 필요한 시기입니다. 얼마 전 코로나 19 확산으로 비대면 수업이 늘어나면서 기초학력 미달은 물론 중간 성적을 지닌 학생들도 공부에 어려움을 겪는 등 교육격차가 커지고 있다는 보도가 있었습니다. 학교 휴업이 늘어나면서 학습결손이 광범위하게 발생하고, 사교육 등 대체 교육기회가 부족한 사회적 취약계층에 부정적 영향이 더 크게 나타나고 있다는 내용도 있더군요.

그러나 코로나 19 이전에는 이러한 문제가 없었을까요? 갑툭튀가 아니라 이전부터 있었던 문제가 코로나로 인해 전면으로 부각된 것으로, 문제는 경제력인거죠. 이러한 현상은 우리나라만의 문제는 아니며, 이러한 교육불평등을 완화하기 위해 선진국 등은 막대한 예산과 교육정책을 펼치고 있습니다. 중국 삼황오제시대 명의 편작의 형제 의사들처럼, 선제적으로 사회의 기반인 교육을 공고히 하여 아이들이 꿈꾸는 대로 살아가는 미래를 만들어가야 할 것입니다.

문재인 정부는 수시로 기회는 평등하고, 과정은 공정하고 결과는 정의로울 것이라고 하였습니다. 그러려면 무엇보다 출발선이 평등한 교육이 이루어져야 할 것입니다. 부모의 학력과 직업, 가구 소득 등 사회 경제적 배경이 교육기회, 교육과정, 교육결과 전반에 미치는 영향을 최소화함으로써 학교를 통해 교육불평등이 재생산되는 고리를 끊어야 할 것입니다. 이에, 전국시도교육감협의회는 교육현안 해결을 위해 여러분과 긴밀히 협력해 나갈 것입니다.

오늘 토론의 주제인 ‘특권 대물림 교육 문제 해소’는 ‘교육공정성 확보’라 할 수 있을 것이며 이는 우리 사회를 건전하게 유지하고 지탱할 수 있도록 해주는 중요한 화두입니다. 교육불평등이 계층 고착화로 귀결되는 악순환을 단절하기위해 근본적 문제를 해결하려는 강득구 국회의원님과 사교육걱정없는세상에 깊은 감사를 드립니다. 감사합니다.

■ 축사 - 김진경 국가교육회의 의장

어려운 상황 속에서도 토론회에 참석해주신 여러분, 반갑습니다.

의미 있는 자리를 마련해주신 더불어민주당 강득구 의원님과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다. 최근 강화된 사회적 거리두기로, 토론회를 준비하는데 많은 어려움이 있었을 것으로 생각합니다. 정말 고생 많으셨고 감사합니다.

올해 초부터 우리는 코로나19와 사투를 벌이고 있습니다. 태풍, 최장 기간 장마 등 기상이변까지 겹쳐 더욱 힘든 시간을 보내고 있습니다. 온 국민이 한 마음 한뜻으로 힘을 합해 이 어려움을 이겨낼 것이라고 생각합니다.

코로나19도 잘 극복해 낼 수 있을 것입니다. 그러나, 지난 역사에서 보았던 것처럼 인류를 위협하는 신종 감염병은 앞으로도 계속 우리를 위협할 것입니다. 이에 우리는 코로나 시대의 교육에 대해 성찰하고, 또 다른 위험과 함께 다가 올 수 있는 미래 교육에 대해 다 같이 고민하고 준비해야 합니다.

코로나19로 급작스럽게 진행된 원격수업의 가장 큰 문제는 교육 격차가 확대된다는 점입니다. 지난 1학기 동안 온라인 수업은 부모님들이 학생을 얼마나 지도했느냐와 가정내 학습환경의 차이 등에 따라 교육 격차를 발생시켰습니다. 특히, 중위권 성적의 아이들이 무너지며 양극화가 심화되었습니다.

이런 현상이 나타난 이유는 가정에서 충분히 지도할 환경이 되는 않는 학생들은 공교육 진입부터 격차가 벌어져 있었고, 비대면 수업의 한계로 학교가 이런 학생을 살피는데 어려움이 있었기 때문입니다.

비대면 온라인 원격수업은 유용한 점도 있습니다만 이를 뒷받침할 수 있는 부모의 배경과 지원 여부 등 가정 환경적 요인에 따라 교육 격차를 심화시킬 위험을 가지고 있습니다. 이런 의미에서 오늘 ‘코로나로 심화된 부모배경에 따른 교육 불평등 해소 방안 모색’에 대한 토론회는 매우 중요한 의미를 가지고 있고 시의적절하다고 생각합니다.

많은 분들의 다양한 의견과 깊이 있는 논의를 통해 코로나19 위기 속에서도 미래교육의 중요한 가치를 잘 만들어 나갈 수 있는 좋은 방안을 마련해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

■ 목 차

발 제

- 제 1 발제: 구본창(사교육걱정없는세상 정책대안연구소 정책국장) 1
“코로나發 교육 불평등 해소를 위한 교육 지표 조사 법제화”

토 론

- 제 1 토론: 최현섭(전 강원대 총장) 31
- 제 2 토론: 황성수(한국직업능력개발원 동향·데이터분석센터장) 39
- 제 3 토론: 박성호(한국교육개발원 교육지표연구실 실장) 43
- 제 4 토론: 광민욱(더불어민주당 교육전문위원) 49
- 제 5 토론: 이덕난(국회입법조사처 입법조사관) 55
- 제 6 토론: 김진형(교육부 사회전략기획팀 과장) 57

■ 제1발제

코로나發 교육 불평등 해소를 위한 교육 지표 조사 법제화

구본창(사교육걱정없는세상 정책국장)

- I. 들어가며
- II. 대한민국 불평등의 현주소
- III. 교육 불평등 해소방안 해외 사례
- IV. 교육 불평등 해소를 위해 필요한 시스템과 운영 절차
- V. 법률 시안
- VI. 나오며

I. 들어가며

코로나19 감염병 확산을 막기 위해 올해 사상 최초로 실시된 초중고 원격수업이 2학기에도 실시된다. 7월까지 안정세를 보이며 여름방학 이후에는 학생들의 등교일수가 늘 것이라는 기대는 사랑제일교회발 코로나 확산세로 인해 무참히 깨졌다. 그러면서 사회적 문제로 제기되는 것이 바로 교육격차이다. 지난 5월 여론조사에서는 학부모 10명 중 7명이 온라인개학으로 교육격차가 더욱 커질 것이라고 응답했다.¹⁾ 이 조사 결과는 등교수업이 아닌 원격수업 비중이 커지면서 가정 내에서 온라인학습을 관리해 줄 수 있는 존재의 유무, 개별 학생의 학습성취에 대해 사교육을 통해 피드백이 가능한가의 유무에 따라 교육격차가 커질 것이라는 국민의 응답으로 볼 수 있다. 그렇다면 등교 일수만 정상화되면, 다시 말해 코로나19로부터 안전만 담보된다면 교육격차는 해소되는가? 그렇지 않다. 해법에 접근하려면 코로나19 이전의 대한민국 교육을 복기해야 한다.

그리 멀리 가지 않아도 된다. 작년 하반기 소위 조국 정국에서 경제력·직업·학벌·거주지역 등 부모의 배경이 특권트랙이라 불리는 교육제도를 통해 자녀에게 대물림되는 특권 대물림 교육 문제를 목격했다. ‘유아대상 영어학원(영어 유치원)→사립초→국제중→영재고·특목고·자사고→SKY대학→전문직·대기업’으로 이어지는 특권트랙이 교육제도 내에 존재하고 여기에 진입하기 위해서는 막대한 자본이 든다. 즉 부모의 경제력이 뒷받침되어야 하는 것이다. 조너선 거슈니(Jonathan Gershuny) 옥스퍼드대 사회학과 교수는 이를 ‘끝없는 준비경쟁’에 비유했다.²⁾ 그런데 특권트랙에 승선하기 위해서는 경제력이라는 부모의 조력만 필요한 것이 아니었다. 교수·정치인이라는 직업과 서울대라는 학벌, 강남이라는 거주지역이 조합될 때 퍼즐이 완성된다는 사실 앞에 다수의 국민이 공분한 것이다. 특히 20대 청년들의 상실감은 극에 달했다. 특권층이라고 생각되는 SKY 대학에 재학 중인 학생들조차 그 내부에 ‘그들만의 리그’가 있다는 사실에 촛불을 들었다. 고등교육을 받지 않고 곧바로 노동 현장에 진출한 청년들도 이질감과 동시에 분노를 느꼈다.³⁾ 청년세대 뿐 아니라 국민 10명 중 9명이 특권 대물림교육 문제가 심각하다고 응답⁴⁾하고 있다.

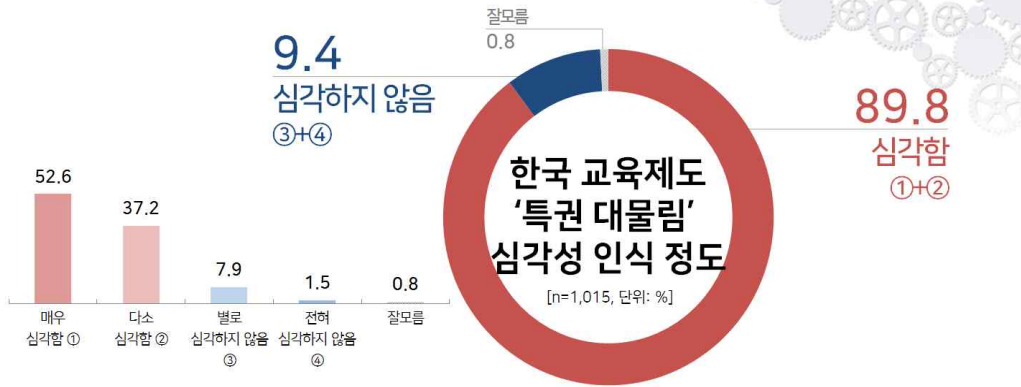
1) [경향신문·공공의창·피एम아이 공동기획] 학부모 10명 중 7명 “온라인수업으로 교육 격차 커질 것”, 경향신문, 2020.05.20.

2) <https://www.donga.com/news/article/all/20190210/94040595/1>

3) 「조국 ‘딸’ 입시 논란이 가져온 청년들의 계급, 교육, 노동」, 특권 대물림 교육 체제 중단 국회 토론회 자료집, 35p, 2019.10.01.

4) 「특권 대물림 교육에 대한 국민인식조사」, 사교육걱정없는세상(리얼미터 의뢰), 2019.10.01.

한국 교육제도의 '특권 대물림' 문제 심각성 인식 정도



청와대도 특권 대물림 교육 문제의 심각성을 인지하고 있다. 문재인 대통령은 작년 9월 대 국민 담화를 통해 ‘고교 서열화와 대학 입시 공정성 등 기회의 공정성을 해치는 제도를 개선하는’, 특히 ‘교육 분야의 개혁을 강력히 추진’ 하겠다는 의지를 밝혔다. 이어 10월 ‘2020년도 예산안 시정연설’ 중에 “내재된 합법적인 불공정과 특권까지 근본적으로 바꿔내자”, “국민이 가장 가슴 아파하는 것이 교육에서의 불공정” 이기 때문에 교육 불평등을 해소해야 한다는 의지를 피력한 바 있다. 결과적으로 정시 비중 상향이라는 잘못된 해법이 도출되긴 하였으나 특권 대물림 교육 문제에 대한 청와대의 인식에 있어서는 긍정적이었다. 청와대의 입장에 이어 교육부도 ‘교육 공정성 지표(가칭)’ 를 개발에 착수한다는 내용이 언론에 보도⁵⁾되었다. 이같은 교육부의 행보는 특권 대물림 교육 문제를 진단하고 정책 추진을 위한 첫걸음이라는 차원에서 매우 유의미하다. 범정부 차원에서 논의가 되고 예산이 마련되는 등의 정책 추진이 되었어야 하는데 코로나19로 멈춰있는 상황이다. 교육격차 문제를 해소하기 위한 열차가 코로나19로 멈춰있는 상황에서 교육격차가 더욱 심화되는 상황을 방관해서는 안 되는 상황이다. 따라서 21대 국회는 시급히 이 문제 해결을 위한 불씨를 살려야 한다.

발제의 서두에서 짚고 넘어갈 것은 특권 대물림 교육 중단, 혹은 특권 대물림 교육 문제 해결을 문자 그대로 해석해서 소수의 특권층의 문제로 축소하는 오류를 범해서는 안 된다는 것이다. 앞서 설명했듯이 부모의 배경은 결국 계층을 의미하고 부모의 배경이 대물림되는 것은 계층의 고착화와 불평등의 심화로 치환된다. 즉 특권 대물림 교육을 중단한다는

5) 「 ‘특권 대물림’ 실태 확인, 교육 불평등 지표 만든다」, 한겨레, 2019.11.11.

것은 교육을 통해 계층이동성이 사라지고 계층이 고착화되는 문제, 이로 인한 사회적 불평등의 문제를 해결하는 국가차원에서 접근해야 할 과제로 해석해야 한다. 이미 전 세계가 이 문제를 경계하고 해결책을 제시하는 도정에 있다. 본 발제에서는 특권 대물림 교육 문제를 필두로 한 대한민국 교육불평등의 현주소를 진단하고 해법을 모색하고자 한다. 특히 교육불평등 해소를 위한 국가 차원의 시스템을 개발하기 위한 첫 걸음으로서 교육불평등 해소 법안의 필요성과 법률 시안까지 논의하려고 한다.

II. 대한민국 불평등의 현주소

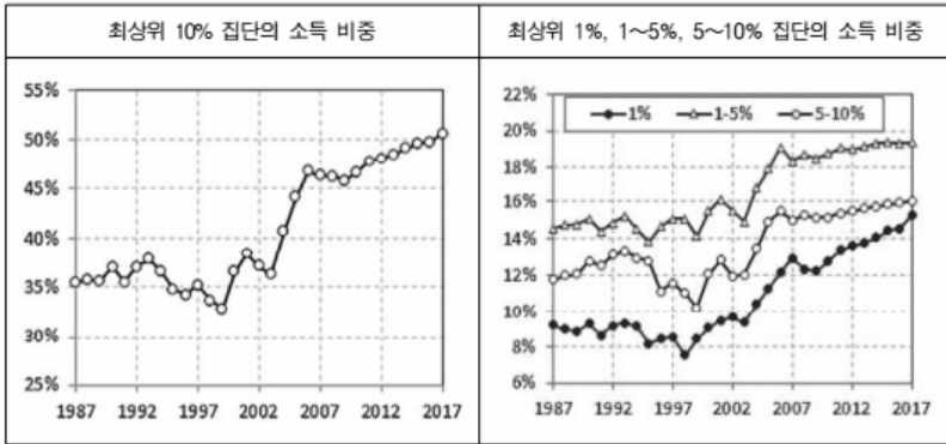
1. 대한민국은 얼마나 불평등한가?

리처드 리브스는 『20 vs 80의 사회』에서 미국 사회의 불평등을 고발하고 있다. 10명 중 9명이 중산층이라고 응답하던 1930년대의 미국은 자취를 감추고 최상위 1%를 제외한 19%의 중상층이 미국 부의 절반 이상을 소유하고 있는 불평등한 나라이며, 19%에 속하는 중상층이 고등교육을 통해 다시 자녀에게 그들의 부를 대물림하는 불공정한 사회로 전락했다고 말한다.⁶⁾ 그가 고발한 내용은 미국을 선망의 대상으로 바라봤던 대한민국 사회에도 적잖은 충격을 주었다. 물론 최근 흑백갈등, 코로나 대응 등 국제사회에서 미국이 보여주는 행보로 인해 선진국이라는 이미지를 재고하는 이들이 늘었지만 『20 vs 80의 사회』가 국내에 소개된 작년에는 상당한 충격을 준 것이 사실이다. 그런데 더 큰 충격은 대한민국 사회가 미국 사회보다 더 불평등하며 불평등의 대물림 문제도 심각하다는 것이다. 작년 한국노동연구원 발표한 자료에 의하면 2017년 기준으로 우리나라는 상위 10%가 전체 소득의 절반 이상을 가져가고 있다. ‘10 VS 90의 사회’인 것이다.⁷⁾

6) 『20 VS 80의 사회』, 리처드 리브스 저·김승진 역, 민음사, 2019.

7) 「2017년까지의 최상위 소득 비중」, 홍민기, 『노동리뷰 2019년 2월호(통권 제167호)』

<최상위 10% 집단의 소득 비중>



10%의 상위 계층에 소득이 편중되어 있는 경제적 불평등을 비롯해 우리 사회가 불평등하다는 씁쓸한 보고서가 줄을 잇고 있다. 대표적으로 경제학자 이철승은 소위 ‘세대’ 론을 통해 우리 사회의 불평등을 고발하고 있다. 그는 “산업화 세대가 첫 삼을 뜨고 386세대가 완성한 한국형 위계 구조”에서 청년 세대가 희생자로 전락하는 상황을 적나라하게 표현하며 국가 공동체에 위기 경보를 보내고 있다.⁸⁾

문제는 한 번 구축된 소득에 의한 계층이 대물림된다는 것이다. 이를 두고 조귀동은 ‘세습 중산층 사회’라는 용어를 사용한다.⁹⁾ 그는 ‘번듯한 일자리’와 ‘부모의 지원’이 없이는 ‘정상가족’을 일굴수도 없는, 즉 미혼을 강제당하는 현실을 통개로 확인시켜 준다. 또한 부동산을 통한 세습과 이를 통해 부모세대보다 격차가 심화된 청년세대의 현실을 조명한다. 세습 신분으로 작용하고 있는 ‘서울 2주택’, 즉 부모로부터 물려받을 주택이 있는자와 그렇지 않은 자, 부모가 소유한 주택이 위치에 따른 부동산 가격 차이에 의한 소득 격차에 의해 계층이 고착화는 현상이 대한민국의 현실이라고 말한다. 결국 자신의 노력으로 부모 이상의 삶을 살 수 없는 무기력을 마주한 다수의 인생은 미혼에 ‘임계장’이라는 칭호를 얻으며 노후를 맞이하게 되는 것이 엄혹한 현실이다.

2. 교육은 어떻게 불평등을 심화시키는가?

8) 『불평등의 세대』, 이철승, 문학과지성사, 2019.

9) 『세습 중산층 사회』, 조귀동, 생각의힘, 2020.

이처럼 엄혹한 불평등 사회에서 교육은 어떤 역할을 하고 있을까? 지난 5월에 발표된 한국 직업능력개발원(이하 직능원) 이슈 브리프는 불평등은 부모로부터 자녀에게 되물림되며, 교육이 그 연결 고리를 끊어내기는커녕 오히려 교육격차를 키우는 축대로 의심된다고 말하고 있다. 사교육걱정은 그간 부모의 배경이 교육제도를 통해 어떻게 대물림되는지에 대한 구체적인 사례들을 고발해 왔다. 다시 말해 교육이 어떻게 불평등을 심화시키는지 추적해 온 것이다. 우리 단체 외에도 국회의 국정감사와 언론 및 시민단체의 노력에 의해 밝혀진 교육제도 속의 불평등 문제를 정리한 것만 해도 아래와 같다.

	특권 유형	세부 특권(과거 자료)
제1 특권	우수한 학생 독식	▲고교유형별 서울대 입학 실적 차이: 일반고 대비 영재고 약 89배, 과학고 약 22배, 외고/국제고 약 11배, 자율고 약 4배(사교육걱정 10월 15일 발표)
		▲수도권에만 영재 있나? 전국 8개 영재학교 71%가 서울+경기(사교육걱정 10월 10일 발표)
		▲외고·국제고·자사고 신입생 중학교 내신 성적 상위 10% 비율이 일반고 신입생보다 최대 5.2배 높아...
		▲서울 소재 A 자사고 신입생 중 중학교 내신 성적 상위 10% 학생이 무려 85.9%
		▲‘금수저고교’ 서울대 독식 더 심해졌다(한겨레 2016.3.16.) -서울대 입시에서 특목고, 자사고가 합격자를 독식하는 현상 심화
		▲“정시확대? 서울대 정시 합격생 3분의 1은 16개 고교출신” -조승래 의원실 2018 서울대 입시 현황 자료 발표, 16개교에 정시 모집인원 703명 중 229명이 16개교 출신임. -16개교는 자사고 7개, 외고 1개, 전국단위선발 자율고1개, 일반고 7개 -정시 확대 시 서울대는 특목/자사고가 독식(세계일보, 2018.11.17.)
제2 특권	교육과정 상 입시에 유리 한 요소	▲강남 A고 1년에 14명, 금천 B고 12년에 1명 서울대 합격 -‘잘나가는 고교’ 60개가 서울 내 서울대 정시 합격생 90% -일반·자사고 수시 합격생 절반은 교육특구 출신 -고소득자도, 서울대 진학도 강남·서초 압도적 우위 (중앙일보 2019.3.13.)
		▲상산고 이과반 국영수 비율 50% 넘어(그림1)
		▲비교과 활동비 고교 유형에 따라 격차 심각, 국제고가 일반고의 8.8배(우리 단체+신경민 의원실 2019년 9월 30일 발표) ▲강남지역 연간 교내대회 개최 수 21.8개인 반면 전북 임실은 2.5개, 강남과 임실 간 격차 8.7배(사교육걱정없는세상이 학교알리미를 통해 2016년 실태를 분석)
제3 특권	정치 사회적 인적 네트워크	▲현직 검사 2,058명 출신 고교 1위 대원외고, 2위 한영외고, 3위 명덕외고...(중앙일보 2016.9월 기준)

		<ul style="list-style-type: none"> ▲자사고 진학 희망 중3생들의 고액 사교육비가 일반고 진학 희망 중3학생들보다 최대 4.9배로 높아. ▲자사고 1학년은 일반고 1학년에 비해 각각 12만 3천원, 6만 9100원 더 지출.(2015년 기준, 서울교육연구정보원 2017. 6월 발표.)
제4 특권	핵심 상위권 대학 진학의 차별적 혜택	<ul style="list-style-type: none"> ▲서울대생 1인당 3000만원 지원 받는데 타 대학생은?...교육예산, SKY 독식(머니투데이 2018.10.14.)
	상위권 대학의	<ul style="list-style-type: none"> ▲한양대 로스쿨 입학과정, 출신대학 차별(2014년, 기사화 및 사건화는 2016년)
	일류 기업체 채용/승진/급여의 차별적 혜택. 대학원 진학 때 차별적 혜택	<ul style="list-style-type: none"> ▲하나은행 면접 점수 조작해, SKY 대학 출신 합격시켜(2016년) ▲서울대병원 2013~2017년, 출신학교 등급 나눠 가중치 ▲현직 검사 출신고교 외고가 독식(2016년 현황) ▲정부 고위직인사 67명 중 SKY대학 출신 43명으로 64.2%(데이터뉴스 2017.1.8.) ▲국내 주요 대기업 최고경영자 10명 중 4명이 SKY(FETV, 2019.7.11.)

위의 표에서 보는 것 같이 심각한 특권 대물림 교육 실태는 대부분 부모의 경제력, 거주 지역 배경이 강력하게 작용하는 것으로 확인된다. 이 실태 속에서 부모의 학벌이나 직업까지는 정확히 알 수 없지만 경제력과 거주 지역이 표상하는 바를 유추하면 부모의 경제력, 학벌, 직업, 거주 지역이 상당한 연관성을 지니고 있을 것으로 예상된다. 몇 가지 대표적 사례를 살펴보자.

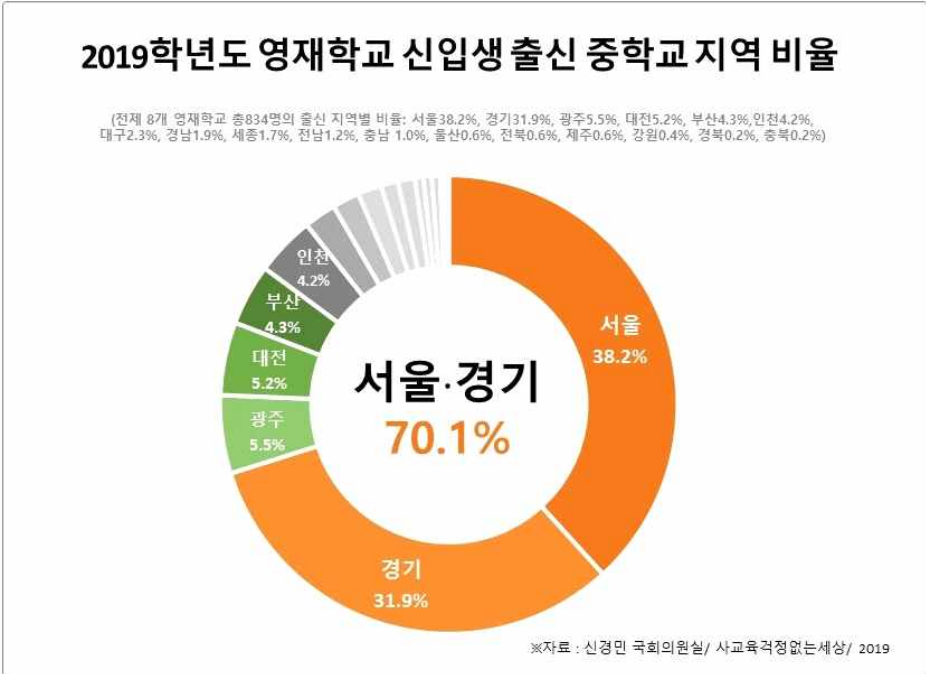
1) 영재학교, 전국단위 자사고 출신 중학교 수도권 및 사교육 과열지구 쏠림 현상

고교 서열화의 정점에 위치한 영재학교와 전국단위 자사고 입학생의 중학교 출신 지역은 부모의 경제력과 거주 지역이 교육 불평등으로 이어지는 대표적인 예이다.

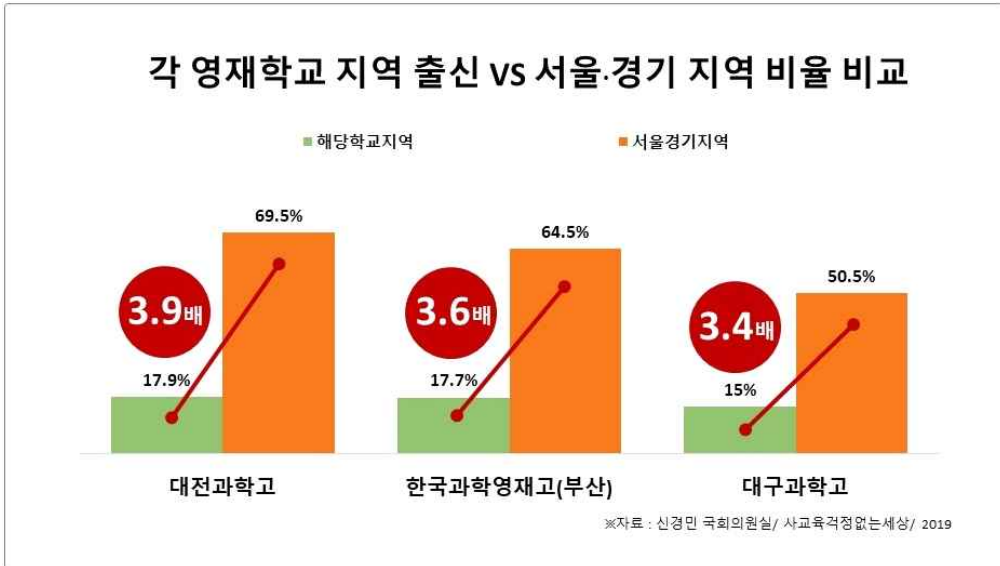
① 영재학교 신입생 서울·경기 독식 현상

사교육걱정은 더불어민주당 신경민 국회의원과 2019학년도 전국 8개 영재학교 신입생의 출신 중학교 지역을 분석했다. 현재 전국의 영재학교는 경기과학고, 광주과학고, 대구과학고, 대전과학고, 서울과학고, 세종과학예술영재학교, 인천과학예술영재학교, 한국과학영재학교 등 총 8개교가 있으며 각 학교별로 80~130명을 선발하고 있다. 2019학년도 전국 8개 영재학교 입학자는 총 834명으로 이 학생들의 출신 중학교 현황 자료를 분석한 결과 서울

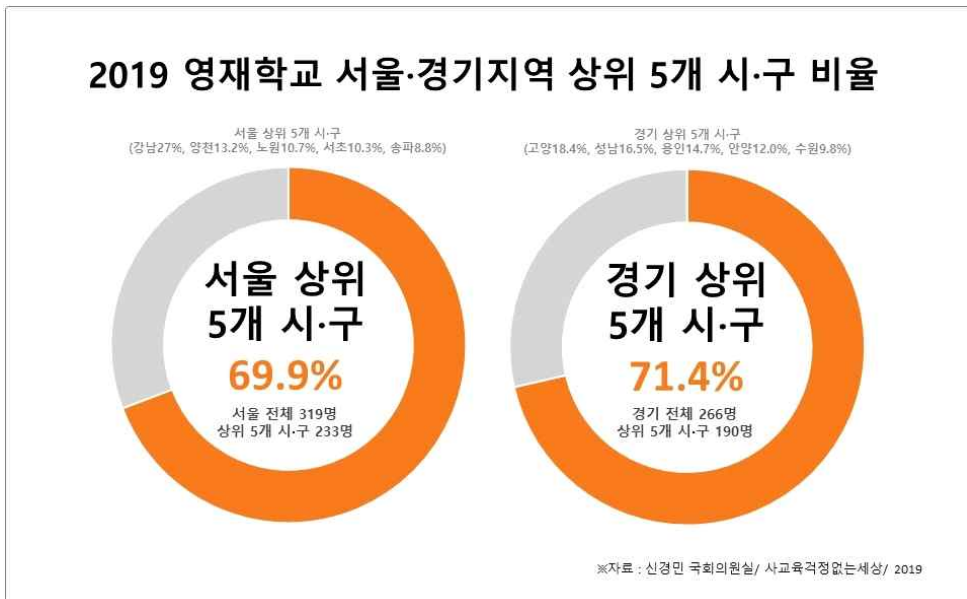
과 경기지역 중학교 출신 입학자가 전체(834명)의 70.1%(585명)로 압도적 다수를 차지하고 있었다.



영재학교가 각 지역에 위치한 것은 지역 인재를 영재로 육성한다는 목표가 분명 반영되었을 것이다. 그런데 실태는 정책목표를 무색하게 한다. 대전과학고는 대전 출신이 17.9%인 반면 수도권 출신은 69.5%로 약 4배였으며, 부산에 있는 한국과학영재학교도 부산 출신이 17.7%인 반면 수도권 출신은 64.5%로 역시 4배가 많았다. 절반을 지역 인재로 뽑는 광주과학고를 제외한 모든 학교가 서울·경기 지역 중학교 출신 입학자들이 과반을 월등히 넘는 비율을 차지하고 있는 현실이다. 정책 목표의 실패는 물론이고 심각한 불균형을 보여주는 결과이다.

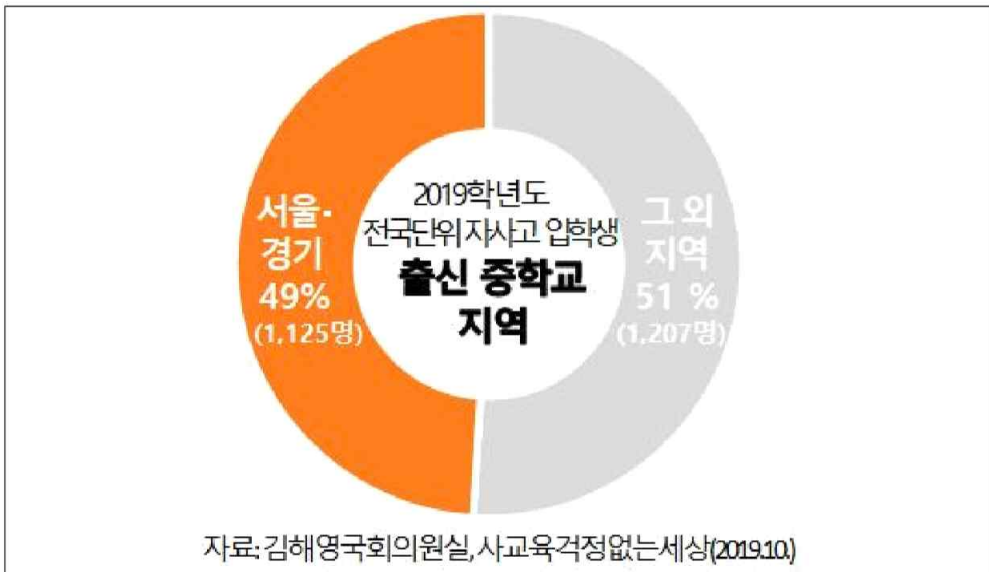


더욱 심각한 것은 영재학교 입학생의 출신학교가 위치한 시·구를 분석한 결과이다. 수도권 상위 10개 시·구가 모두 사교육 과열지구이다. 즉 부모의 경제력이 영재학교 입학에 미치는 영향이 막대하다는 증거이다.

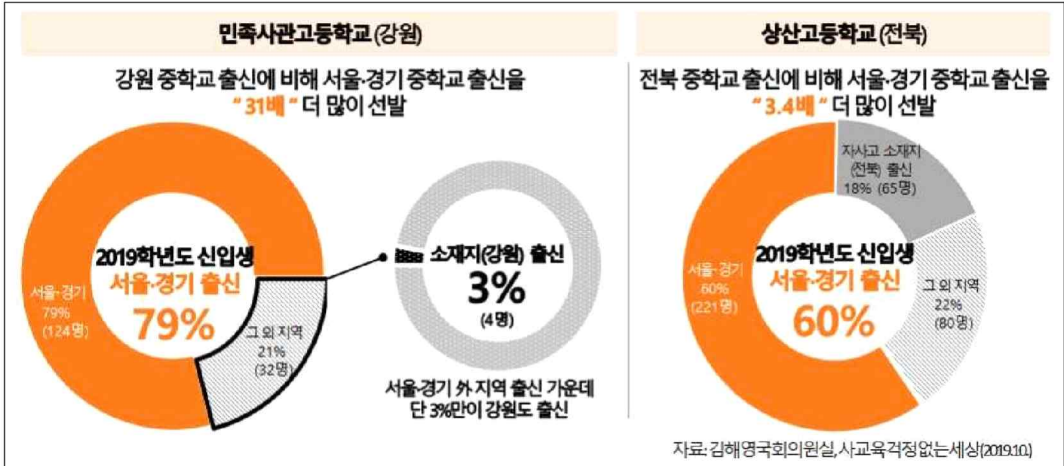


② 전국 단위 자사고 신입생의 서울·경기 쏠림 현상

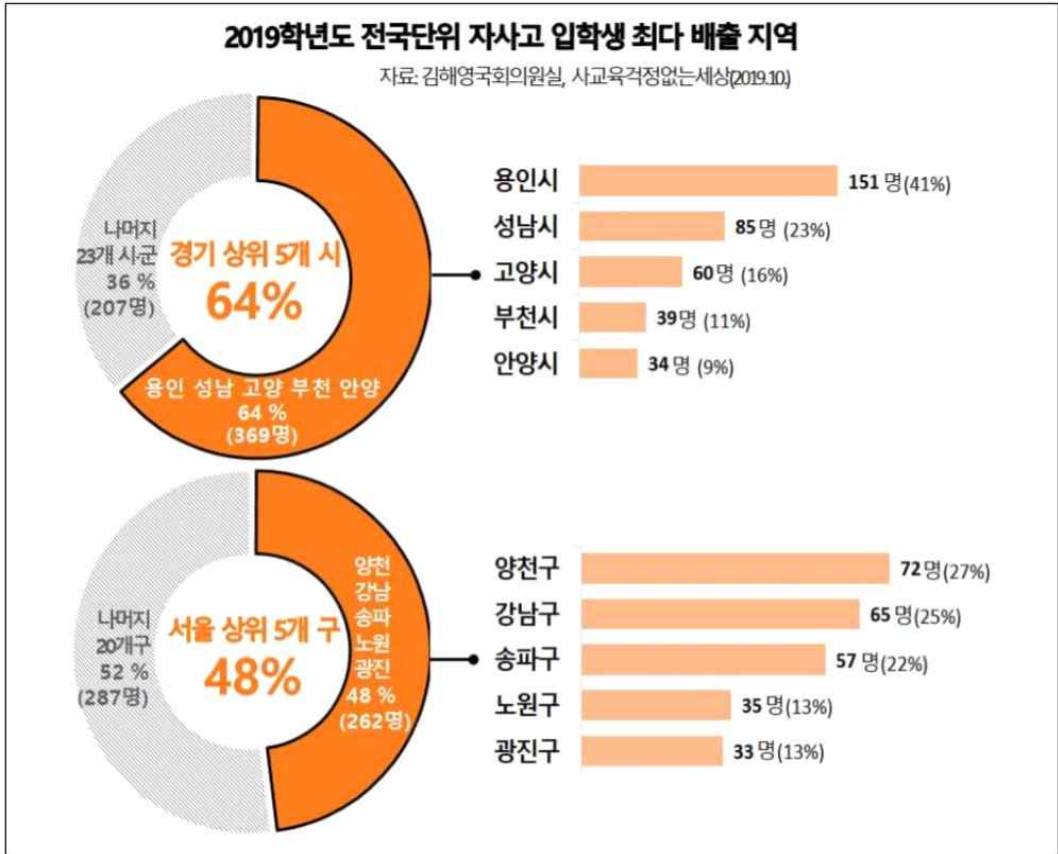
전국 단위 자사고의 경우도 마찬가지이다. 사교육걱정과 더불어민주당 김해영 국회의원이 전국 단위 자사고 10개교가 2019학년도에 선발한 신입생의 출신 중학교(1,007개교)의 소재지를 전수 조사한 결과, 서울경기 중학교 수가 55%(549개교)에 달했으며, 전체 신입생 수(2,332명)의 49%(1,125명)가 서울경기 지역에 소재한 중학교 출신이었다.



특히 민사고의 경우 입학생 가운데 무려 79%(124명)가 서울경기 중학교 출신으로 민사고가 소재한 강원 지역 중학교 출신이 3%(4명)인데 비해 수도권 중학교 출신 학생을 무려 31배나 더 많이 선발했다. 상산고도 입학생 가운데 60%(221명)가 서울경기 중학교 출신이지만 상산고가 소재한 전북 지역 중학교 출신은 18%(65명)에 불과해 수도권 학생을 3.4배나 더 많이 선발했다.



서울과 경기 내에서 전국단위 자사고 입학생을 가장 많이 배출한 단위 지역을 분석한 결과 사교육 밀집 지역 출신이 상당수였다. 경기도는 ‘용인·성남·고양·부천·안양’ 순으로 상위 5개 지역 중학교 출신이 경기도 중학교에서 자사고를 입학한 학생의 64%(369명)에 달했으며, 서울은 ‘양천·강남·송파·노원·광진’ 순으로 상위 5개 지역 출신이 서울시 중학교에서 자사고를 입학한 학생의 48%(262명)를 차지했다.



이처럼 소위 특권 고교로 인식되는 학교의 입학생이 특정 지역, 사교육 과열지구에 쏠려 있다는 것은 부모의 출신 지역과 경제력이 특권 트랙을 형성하는데 어떤 영향을 미치는지를 명확히 보여준다.

2) 특권 고교의 서울대 독식 현상

부모의 경제력과 거주 지역에 따라 특권 고교 입학의 기회가 심각하게 기울어져 있는 상황은 대입에도 그대로 연결된다.

사교육걱정은 ‘대학알리미’와 ‘학교알리미’의 고교현황 자료를 토대로 고교유형별로 서울대 입학생 현황을 분석했다. ‘대학알리미’에 나와있는 서울대학교의 출신고교 유형별 현황과 ‘학교알리미’를 통해서 파악한 고교유형별 학생 수 현황을 분석하여, 유형별

로 서울대학교 입학 비율의 격차를 확인했다. 그 결과 영재학교는 학생수 대비 35.6%의 학생이 서울대에 입학하는 반면 일반고는 0.4%의 학생이 서울대에 입학해 그 격차가 무려 89 배에 이르렀다. 과학고는 일반고 대비 22배, 외고는 11배가 높았다.



구분	2018학년도 고3 학생수*(명)	2019학년도 서울대 합격자 수(명)	학생수 대비 합격자 비율(%)
일반고	425,652	1,698	0.40
영재고	825	294	35.6
과학고	1,610**	144	8.94
외고/국제고	7,319	317	4.33
자율고	44,323***	664	1.50

* 각 고교유형별 2018년 3학년 학생 수에서 각 고교유형별 서울대 합격자 수를 나눈 수치임.

** 과학고의 경우는 2학년 조기졸업 제도가 있으므로 2학년 학생 수를 기준으로 함

*** 자율고의 경우 전국단위 자사고, 광역단위 자사고, 자율형공립고의 인원을 합친 수치임.

[자료: 대학알리미, 학교알리미 자료를 통해 사교육걱정없는세상이 분석]

영재학교 입학생의 출신지역은 수도권에 집중되어 있을 뿐만 아니라 수도권에서도 과도한 사교육비를 지출할 수 있는 경제적 배경을 지닌 학생들이 절반가량이나 된다. 전국 단위 자사고도 마찬가지이다. 즉 부모의 지역적, 경제적 배경이 특권 고교 합격에 막대한 영향

을 미치는 상황이다. 그런데 문제는 부모의 배경이 영재학교 입학에만 미치는 것이 아니라 재학생의 3분의 1이상(35.6%)이 서울대에 입학하는 특권으로 이어지고 있다는 점이다.

이번 국정감사 기간에 정의당 여영국 국회의원의 보도자료도 고소득층이 서울대에 대거 입학하는 실태를 보여준다. 국가장학금 신청자 소득분위별 현황을 살펴보니 서울대의 경우는 최고소득층인 9분위와 10분위 비율이 각각 16.34%와 35.68%로 52%나 되었다. 4년제 대학 평균이 27.2%이니 서울대에 소득분위가 9분위, 10분위인 학생이 약 2배가 많은 상황이다.

<2019년 국가장학금 신청자 소득분위별 현황 : 4년제 대학 전체와 서울대>

	구분	기초생활	차상위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
전체	신청자 수	34,106	36,738	101,903	79,597	79,871	76,207	36,406
	비율	3.33%	3.59%	9.96%	7.78%	7.81%	7.45%	3.56%
4년제 대학	구분	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	전체	
	신청자 수	102,664	62,785	133,955	140,765	137,712	1,022,709	
	비율	10.04%	6.14%	13.10%	13.76%	13.47%	100%	
	구분	기초생활	차상위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
서울대	신청자 수	200	257	514	386	362	351	190
	비율	2.35%	3.02%	6.04%	4.53%	4.25%	4.12%	2.23%
	구분	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	전체	
	신청자 수	589	358	878	1,391	3,038	8,514	
	비율	6.92%	4.20%	10.31%	16.34%	35.68%	100%	

※ 소득분위는 기초생활, 차상위, 소득미파악자를 제외한 인원의 소득인정액을 산정하여 10분위로 나눔.

※ 비율은 전체 신청자(소득미파악 제외, 기초와 차상위는 포함) 대비 비율임.

[자료: 정의당 여영국 국회의원]

또한 여영국 의원은 올해 국감 과정에서 사립초, 국제중(사립), 자사고 등을 졸업할 경우 약 2억원의 학비가 필요하다는 분석을 내놓았다.

<특권 트랙 초·중·고 학비 분석>

(한 해 기준, 단위: 만원)

	사립초	조기유학	사립국제중	사립외고	국제고	자사고
최고액	1,295		1,499	1,866	(사) 1,812	2,672
평 균	882	(초) 4,737 (중) 4,370 (고) 5,902	1,104	1,154	1,032	886

* 여영국 의원실 국정감사 자료

** 천원 단위에서 반올림

더 큰 문제는 이러한 특권 트랙을 거칠 경우 공교육비만 쓰는 것이 아니라 입학을 위한 사교육비와 입학 후 내신을 대비하기 위한 사교육비로 추가로 지출한다는 데 있다. 대표적으로 영재학교에 입학하기 위해초등학생이 사교육기관을 통해 고교 수학은 물론이고 대학 정수론과 조합론을 선행학습하는 기형적인 상황을 들 수 있다. 이러한 현실은 특권 대물림 교육적 차원은 물론이고 교육 본연의 목적에 비추어 보아도 시급하게 해결이 필요하다.

3. 교육불평등은 직업세계에서 극복 가능한가?

부모의 배경에 의해 교육 불평등이 대물림된다 하더라도 직업 세계의 안정성, 즉 고용과 임금의 안정성이 보장된다면 성인이 된 이후의 불평등은 극복 가능하다고 볼 수 있다. 그렇다면 교육불평등은 직업세계에서 극복 가능한가? 결과부터 말하자면 극복 불가능하다. 학력에 따른 임금격차는 물론이고 학벌에 따른 임금격차 문제도 심각하기 때문이다. 고졸자와 대졸자의 임금 격차는 주지의 사실이다. 그렇다면 학벌은 어떤가? 대한민국 사회는 학벌, 즉 대학서열에 따른 임금 격차는 물론이고 일자리의 질도 차이가 크다. 대학서열이 졸업자의 근로 생애 전반에 걸쳐 임금이 어떤 영향을 미치는지를 연구한 논문¹⁰⁾은 노동시장 진입단계에서부터 퇴직단계까지 대학서열에 의한 임금 격차가 발생한다고 말한다. 연령에 따라 임금 격차가 커지는데 정점에 해당하는 40-44세의 경우 5분위 대학 졸업자는 1분위 대학 졸업자 보다 46.5%의 임금을 더 받는다. 서열 높은 대학의 졸업자들의 대규모 사업장 종사, 정규직 여부, 상용직 여부 등의 비율이 높아 일자리의 질도 높다고 말한다. 즉 부모의 배경에 의해 교육의 기회와 결과가 불평등한 상황은 직업 세계에서 극복할 수 없다고 볼 수 있다.

10) 「대학서열과 생애임금격차」, 이지영·고영선, 한국노동연구원, 2019.

그렇다면 부모의 배경은 직업 세계에 어떤 영향을 미치는지 몇몇 사례를 통해 추적해보자. 지난해 더불어민주당 김해영 국회의원(20대 교육위)이 ‘2012~2019 국가장학금 신청 현황’ 자료를 분석한 결과 국내 의대에 다니는 학생의 절반가량(48%)은 가구소득이 9·10분위에(월소득인정액 1384만원·1384만원 이상) 해당하는 고소득층 자녀인 것으로 나타났다.

<2018~2019년 1학기 연도별·학교유형별·소득분위별 학생 분포 현황>

연도별	학교유형별	기초·차상위	1~3분위	9·10분위
2018	전체 학생 비율	6.61%	26.48%	25.25%
	SKY	5.73%	20.66%	40.79%
	전국 의대	3.53%	15.56%	50.15%
	서울 주요대	5.98%	22.26%	35.96%
	지방국립대	5.41%	23.79%	31.11%
2019	전체 학생 비율	6.92%	25.56%	27.23%
	SKY	5.95%	18.60%	43.47%
	전국 의대	2.94%	13.65%	52.99%
	서울 주요대	6.03%	20.79%	37.65%
	지방국립대	5.47%	22.08%	32.86%

SKY 대학 재학생의 40% 이상도 소득분위 9·10분위에 해당하는 고소득층이었다. 고소득층 이면서 SKY 대학 출신이 대한민국에서 누리는 프리미엄은 막강하다. 대표적인 사례가 취업 과정에서의 출신학교 차별이다. 2016년에 기사화된 한양대 로스쿨 입학 과정에서의 출신학교 차별, 같은 해 2016년에 있었던 하나은행이 면접 점수를 조작해 SKY 대학 출신 지원자를 합격시킨 사례, 서울대 병원이 2013년부터 2017년까지 채용 과정에서 출신학교별로 등급을 나눠 가중치를 부여했던 것이 대표적인 사례이다.

<한양대 로스쿨 입학과정, 출신대학 차별(2014년, 기사화 및 사건화는 2016년)>

항목	배점				
	S등급	A등급	B등급	C등급	D등급
	70	63	56	49	42
성실성	SKY 법·비법 의치한 과기원 포항공대 경찰대	이화 법학	이화 경희·외대·시립대 부산대·경북대·전남대 법학	기타 법학	기타 비법

<하나은행 면접 점수 조작해, SKY 대학 출신 합격시켜(2016년)>

순번	성명	출신 학교	임원면접점수			합격 여부	
			조정전(A)	조정후(B)	차이 (B-A)	조정전	조정후
1	AAA	서울대	2.00	4.40	2.40	不	합
2	BBB	서울대	2.60	4.60	2.00	不	합
3	CCC	연세대	3.80	4.40	0.60	不	합
4	DDD	고려대	3.20	4.60	1.40	不	합
5	EEE	고려대	3.75	4.80	1.05	不	합
6	FFF	고려대	4.25	4.60	0.35	不	합
7	GGG	위스콘신대	3.90	4.40	0.50	不	합
1	HHH	한양대(분)	4.80	3.50	△1.30	합	不
2	III	카톨릭대	4.80	3.50	△1.30	합	不
3	JJJ	동국대	4.30	3.50	△0.80	합	不
4	KKK	명지대	4.25	3.50	△0.75	합	不
5	LLL	송실대	4.20	3.50	△0.70	합	不
6	MMM	건국대	4.00	3.50	△0.50	합	不
7	NNN	건국대	4.00	3.50	△0.50	후보	不

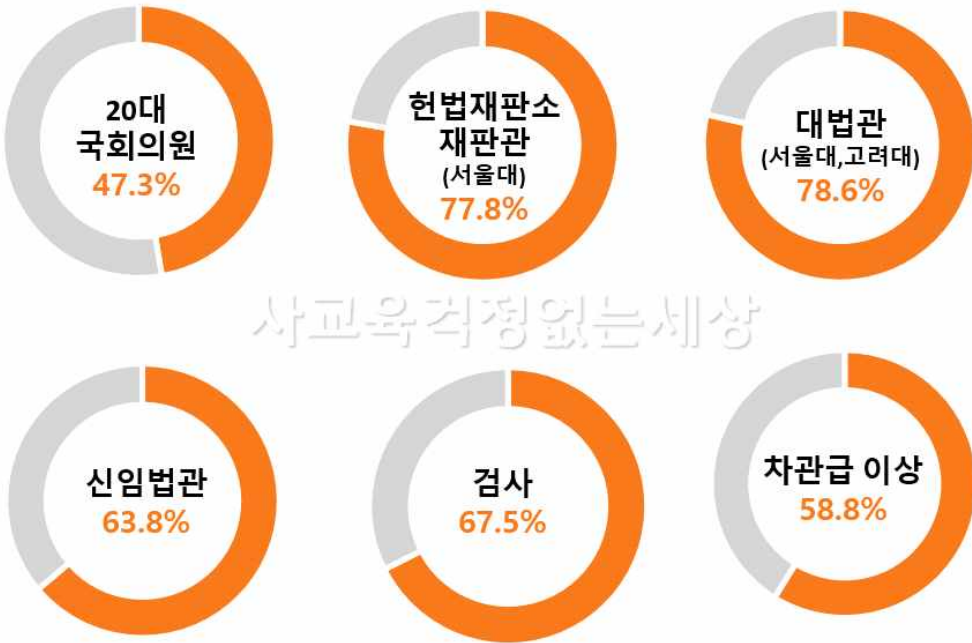
출처: 심상정 의원실

<서울대병원 2013~2017년, 출신학교 등급 나눠 가중치>

20↓	2017년 간호직 공채↓	간호↓	간호대학평가, 임용포기율, 재직기간 1년미만 사직률을 고려하여 1~6등급으로 나누고 학교성적 반영시 출신학교별 가중치에 차등을 둠↓ 1등급 : 서류면제 / 2등급 : 90% / 3등급 : 80% / 4등급 : 70% / 5등급 : 60% / 6등급 : 50%↓
-----	------------------	-----	--

사교육걱정은 우리나라 국가 권력의 핵심인 입법부·사법부·행정부 고위 공직자의 출신 대학 비율을 서울대·고려대·연세대(소위 SKY대학으로 통칭) 중심으로 분석했다. △입법부는 2016년에 당선된 20대 국회의원, △사법부는 현재 헌법재판관, 대법관, 2019년 일반 법조경력자 신규임용 법관(판사), △행정부는 문재인 정부의 2기 내각의 차관급 인사, 법학전문대학원(이하 로스쿨) 출신 검사들의 SKY대학 출신자의 비율을 각각 살펴보았다. 그 결과를 표로 요약하면 아래와 같다. 세 대학 출신자들은 국가 요직의 약 50~70%를 차지하고 있었고, 특히 헌법재판소와 대법관에서의 서울대 비율은 압도적이었다.

<고위 공직자 SKY 대학 출신자 비율>



사교육걱정없는세상

종합하자면 부모의 배경은 유아 시기부터 존재하는 교육제도 내의 특권 트랙을 타고 교육 불평등을 양산하고 종착지인 직업세계에 안착해 소득불평등을 강화시키게 된다. 다시 말해 부모의 불평등이 교육을 통해 대물림되어 불공정한 사회를 고착화시키는 것이다. 대한민국은 위기에 봉착해 있으며 현 정부는 물론이고 21대 국회는 이 과제를 해결해야 하는 숙명을 앓고 있다는 볼 수 있다.

Ⅲ. 교육 불평등 해소방안 해외 사례

해외의 다수 국가도 사회적 배경에 따라 교육 불평등이 야기되는 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 본 발제에서는 영국, 미국, 프랑스의 사례를 살펴 보았다.

1. 영국

영국은 ‘대학생지원국(Office of Students)’ 과 ‘공평교육연합(The Fair Education Alliance)’ 의 두 기구가 교육불평등 해소를 위해 노력하고 있다.

먼저 영국의 고등교육기관인 대학생지원국은 ‘배경고려 대입제도(Contextual Admission)’ 를 확대하고 성공시키기 위해 다양한 연구와 지원을 하고 있다. 배경고려 대입 제도는 소외 계층 학생의 경우 GCSE(중등교육 자격시험) 등급이 낮아도 합격시키고 대학에서는 이 학생의 학력 신장을 위한 특별 프로그램을 운영하는 제도이다. 대학생 지원국에 따르면 2018년 졸업자 중 부유한 지역의 학생은 극빈지역의 또래에 비해 고등교육에 입문할 가능성이 2.4배, 최상위권 대학교에 입학할 가능성(대학 선택 기회 포함)은 5.7배 높다. 대학생지원국은 이러한 불평등 비율을 2024 ~ 2025년까지 3:1 정도로 낮추고, 2038 ~ 2039년까지 1:1 비율로 맞추는 것을 목표로 하고 있다.

영국의 ‘공평교육연합(The Fair Education Alliance)은 최근 심각하게 벌어진 교육시스템에서 불평등 심화 문제를 해소하기 위해 150개 이상의 기업, 자선단체 및 교육기관으로 구성된 비영리단체이다. 이 기구는 국가 차원에서의 교육 불평등 문제를 해결하기 위해 극빈 계층과 부유층 사이의 불평등 격차를 모니터링하고 해당 조직뿐만 아니라 범국가적인 자원을 사용하여 교육불평등을 종식시키기 위해 노력하고 있다. 크게 △초등학교에서의 문해력, 수리력 등 기초 학력의 격차 해소, △중등학교에서의 GCSE(중등교육자격시험)의 격차 해소, △청소년의 사회적, 감성적 역량과 정신적 건강과 안녕의 증진, △중등교육 이후의 계속교육과 직업 훈련 참여율의 격차 해소, △대학교육의 질적 격차 해소 등, 다섯 가지 핵심 목표와 관련된 지표 조사와 격차 해소를 위해 노력을 하고 있다.

2. 프랑스

프랑스의 경우 초등학교 시기부터 기초학력이나 학업성취도에서 사회경제적 배경으로 인한 교육격차를 완화할 수 있는 적극적인 배려 정책을 펴고 있다. 심화되는 교육격차를 해결하기 위해서는 고등교육에서 뿐만 아니라 초등학교에서부터 부모의 사회경제적 배경 요소의 영향력을 줄이려는 시도가 필요하다. 초등학교에서 나타난 학업 성취의 격차가 중등학교를 거쳐 그 이후로도 지속되어 해결되지 않은 경향을 보이기 때문이다.

이에 프랑스 교육부는 교육격차를 해소하기 위해 2015년부터 ‘우선교육네트워크(Reseau d’ education prioritaires, REP)’ 를 발표하고 특별히 더 어려운 곳을 ‘최우선 교육지원 네트워크(Reseau d’ education super prioritaires, REP+)’ 라고 지정하였다. 전국적으로 350개의 REP+와 781개의 REP가 있다. 지역 환경 또는 가정환경이 어려운 학생의 비율, 초등학교 과정에서 유급하는 학생의 비율 등에 따라 해당 교육기관을 우선적으로 지원한다. 다른 지역에 비해 인력이 없거나 재정이 부족한 등 교육여건이 좋지 않아 추가적 지원이 필요한 학교에 정부가 먼저 지원을 하겠다는 것이다. 이 정책은 학교와 지역에 따른 불평등 해소를 주요 원칙으로 하고 있다.

3. 미국

미국도 SAT 점수 체계 혁신을 추진하면서 2017년부터 학생의 환경적 불이익 정도를 평가한 ‘불이익의 지수(adversity index or disadvantage index)’ 를 입학에 반영하는 방식으로 학생의 가정 배경에 의한 교육 불평등 격차를 해소하려고 노력하고 있다. 이 지수는 지역사회 범죄율, 고등학교 교육과정의 엄격함, 부모의 교육 수준 등과 같은 학생이 처한 환경의 불리한 정도를 나타내는 15개 요소로 구성되어 있으며, 학생은 자신이 재학했던 학교와 그 주소 정보를 대학에 제공하며, 불이익 지수 평가 결과는 확인할 수 없도록 해 소외계층 학생의 노출을 제도적으로 보호하고 있다. 또한 SAT 등 미국의 대입 관련 시험을 관리하는 단체인 ‘칼리지 보드(College Board)’ 도 학생의 사회적, 경제적, 가정 배경에 대한 정보를 평가에 추가하겠다고 밝히는 등 국가적 차원에서 교육 불평등 해소를 위한 정책을 추진하고 있는 상황이다.

4. 시사점

이 외에 일본 또한 계층간, 지역간 교육격차를 방지할 경우 국가적 위기를 맞을 것이라는

인식 아래 국가적 차원의 정책들을 수행하는 것으로 파악된다.¹¹⁾ 이처럼 해외의 교육불평등 해소 사례를 살펴본 결과 크게 세 가지 시사점이 발견된다. 첫째, 교육 불평등을 해소하는 것을 목표로 한 국가 단위 혹은 범사회적 연대체가 존재한다는 점이다. 둘째, 교육 불평등 해소를 위한 정부의 과감한 예산 지원이 존재한다. 셋째, 대학입시에서의 적극적인 배려 조치를 하고 있었다. 세 가지 내용을 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 국가 단위의 관리 기구가 존재

사회경제적 배경에 따른 교육격차 문제를 적극적으로 관리하는 국가 단위의 기구가 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 부모의 소득, 직업, 사는 지역 등과 관계없이 학생들에게 평등한 교육기회를 제공하고 과정에 있어서도 소외된 계층의 학습결손 및 학업 소외를 최소화하는 일에 그만큼 적극적인 조치를 취하고 있다는 의미이다. 영국은 교육부의 독립 공공기구인 대학생지원국(OfS)을 두어 국가 단위에서 대학을 비롯한 고등교육 기관들을 관리·감독하고, 배경고려 대입제도가 잘 정착될 수 있도록 개입하는 등 고등교육의 공공성 강화를 위해 노력하고 있다. 사교육격정도 작년 10월 국회토론회 및 내부토론회를 통해 정부 내 ‘특권 대물림 조사위’와 같은 기구를 만들어 교육불평등 문제를 진단하고 대책 마련을 촉구한 바 있다. 필요한 정보를 국가 차원에서 통합 관리함으로써 교육 현실에 대한 파악과 대책 마련에 효과를 가져올 것이다.

2) 과감한 예산 지원

OECD가 발표한 「불평등 해소를 위한 교육기회 확대」¹²⁾ 자료에 따르면, 우리나라의 교육을 포함한 사회분야 정부지출은 OECD 평균인 21%보다 훨씬 낮은 수준에 머물러있다. 반면 프랑스의 경우 32%로 가장 높은 비율을 기록했는데, 실제로 프랑스는 2016-2017년에 500억 유로, 2018년에 513억 유로로 교육 예산을 책정하였다.¹³⁾ 프랑스 교육부 장관 장 미셸 블랑케르는 교육에 투자하는 예산이 “(프랑스의) 국가 예산 가운데 가장 비중이 큰 예산”이라고 언급했다. 예산 지출을 어떻게 할 것인가에 대한 문제는 각 국가별 필요에 따라 정하는 것이지만, 교육에 대한 정부의 지출이 충분하지 않을 경우 소득에 따라 교육의 질이 매우

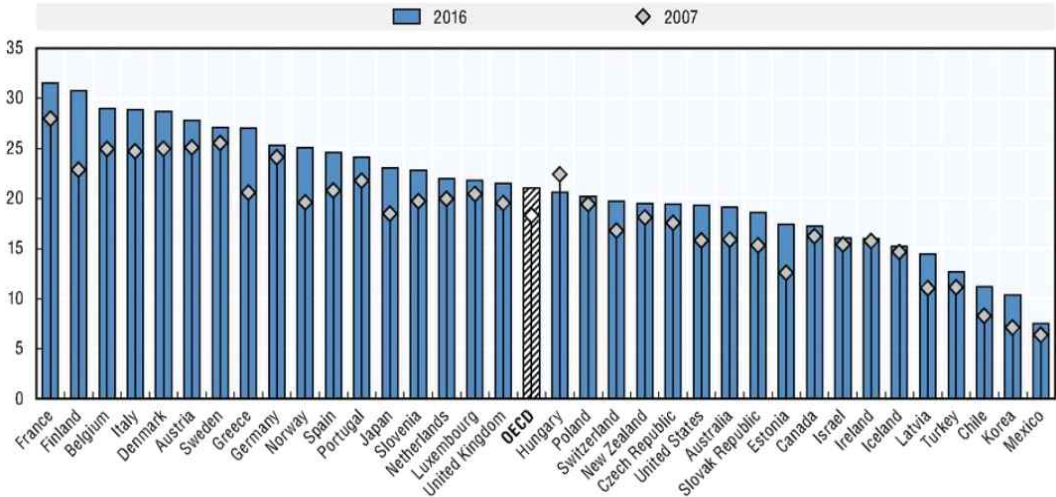
11) 「일본의 학령인구 감소에 따른 교육의 지역격차 해소 정책」, 김진숙, 한국교육개발원, 2016.

12) OECD 「Education Opportunity for all : overcoming inequality throughout the life course」, 2017. 12

13) 주프랑스한국교육원, “2018년 교육부 예산 증가”, 2017. 10. 02

달라질 수 있으며 학습 소외계층을 양산할 수 있는 문제가 있다. 교육이 계층 간 이동성을 촉진시키고 사회경제적 불평등을 완화할 수 있도록 우리나라 또한 “교육공정성 지표 개발”을 비롯한 교육 예산에 좀 더 과감한 지원이 필요하다.

[그림 1] OECD국가들의 사회분야 지출 비율
Public social expenditure as a percentage of GDP (2007 and 2016)



출처: OECD, 「불평등 해소를 위한 교육기회 확대」, 2017

3) 대학입시에서의 적극적인 배려조치

사회경제적 배경에 의한 특권 교육 문제를 완화함과 동시에 소외계층에 대한 적극적인 배려조치를 고려해야 한다. 우리 사회에서 특권 대물림 교육은 부모의 경제력 및 특권 직업과 강남 지역 출신이라는 배경에 의해 공고해진다. 즉, 소득, 직업, 지역에 의해 일부 계층이 특권을 누리고 나머지는 소외되는 것이다. 이러한 특권 교육을 완화하는 것도 중요하지만, 동시에 아래를 끌어올릴 수 있는 조치를 시행해야 한다. 미국의 경우, 학생이 처한 불리한 환경을 고려하는 ‘역경지수’를 대학 입시에 적용하였다. 이를 통해 소외된 계층의 학생 일지라도 고등교육에 참여할 수 있는 가능성을 높이는 것이다.

이상의 시사점이 대한민국의 교육 불평등을 해소하는 방안을 마련하는 데 있어서도 반영될 필요가 있다.

IV. 교육 불평등 해소를 위해 필요한 시스템과 운영 절차

해외 사례에서 살펴듯이 교육 불평등 해소를 위해서는 국가 차원을 넘어서 범사회적인 노력이 필요하다. 다시 말해 일관된 정책 목표 하에 운영되는 국가 차원의 시스템이 필요하다.

1. 교육 불평등 지표 조사를 법제화해야 함.

가장 시급한 것은 교육 불평등 지표 조사를 법제화해 이 지표를 국가 차원에서 관리하는 구조를 만든 것이다. 그리하여 교육 불평등 격차를 줄이기 위한 계획을 국가 단위에서 발표할 수 있도록 해야 한다. 나아가서는 국가가 교육 불평등을 수치로 표현하고 정기적인 보고서를 통해 교육 불평등 지표는 물론이고 부모의 배경에 따른 현실적인 격차가 얼마나 해소되었는지를 국민에게 보여주는 사항을 만들어야 한다. 그러려면 법으로 정하는 일이 반드시 선행되어야 한다.

2. 교육 불평등 해소 위원회 설치 및 관계 행정기관들의 참여와 협력

통계 조사와 관련해서는 통계청에 맡겨서 추진을 하고 여타의 국가기관이 가지고 있는 정보를 통합할 필요가 있을 때는 교육부, 통계청, 해당 기관이 협력하는 시스템을 구축해야 한다. 교육부장관 소속으로 관계 중앙행정기관의 차관들이 교육불평등 해소와 관련된 중요 사항들을 심의하고 관련 사항들을 협의할 수 있도록 한다. 교육 불평등의 해소는 단지 교육의 일로 한정될 수 없다. 경제, 교육, 사회, 노동 등 여러 분야 걸쳐져 있기 때문에 관계부처와의 협력이 무엇보다 중요하다. 따라서 관계 중앙행정기관의 장들이 교육불평등 해소의 시행계획을 제출하도록 해야 한다.

3. 매년 지표 조사 실시

매년 소득 분위, 학력 정도에 따른 자녀의 직업과 진학 실태를 조사하고 지표화 해야 한다. 공위공직자 자녀의 상급학교 진학 및 진로에 대해서는 매년 그 실태를 수치화한다. 매년 발표되는 해당 지표는 우리 사회의 교육 불평등의 정도를 체감하고 인지할 수 있는 기준이

될 수 있다. 또한 지표 조사를 바탕으로 불평등의 정도를 가늠할 수 있는 바로미터로서 불평등 지수를 개발한다. 그리고 우리사회가 어느 정도의 불평등한 사회인지 나아진 부분이 있는지를 국민들이 인지할 수 있도록 매년 불평등 지수를 발표하도록 해야 한다.

지표 조사와 관련해서는 교육부도 ‘교육공정성 지표’를 개발하겠다는 입장을 밝혔다. ‘교육 공정성 정도를 국민이 쉽게 체감할 수 있도록 교육-소득-고용 영역이 연계된 종합적인 지표 개발’ 하겠다는 것이다. 또한 ‘주요 사회경제적 변인인 ▲가구 소득 ▲부모 학력·직업 ▲지역을 중심으로 교육기회-교육과정-교육결과에 미치는 영향’과 ‘교육 불평등 정도가 사회 계층 이동 가능성에 미치는 영향’ 등을 분석해 지표를 개발하겠다는 것이다. 사교육걱정은 이와 같은 지표 개발이 교육 불평등을 국가 차원에서 해결하려는 의지의 출발이라는 점에서 환영한 바 있다.

4. 기본계획과 시행계획, 실태조사

통계 지표를 통해 나타난 교육 불평등의 격차를 해소하고 교육기회의 균등을 확보하기 위하여 기본계획 및 시행계획을 수립하도록 해야 한다. 특히 5년마다 달성해야 할 목표로서 지표와 지수를 발표하고 이를 달성하기 위하여 필요한 시책과 대안들을 모색하도록 한다. 실제로 정책들이 추진되었을 때 목표 지수에 비하여 어느 정도 실효를 보고 있는지 점검하고 위원회의 심의를 받고 그 결과를 다음해의 계획에 반영하는 과정을 통해 실질적인 교육 불평등의 해소가 일어날 수 있도록 한다. 또한 이를 추진하는 과정에서 필요한 정보나 사항들을 수집 분석할 수 있도록 실태조사를 실시하고 관계기관에 협조를 의무화해야 한다.

5. 정보의 공시

이러한 모든 사항이 취치대로의 효과를 거두려면 국민과 관계기관이 이를 인지할 수 있도록 정보를 공시하는 일이 필요하다. 매년 조사되는 교육불평등 지표, 목표 지수, 추진 실적과 심의 결과와 이를 반영한 다음 해의 시행계획 등을 공시하도록 의무화해야 한다.

V. 법률 시안

교육불평등 해소를 위해서 가장 시급한 것은 교육불평등 지표 조사를 법제화해 교육 불평등 지표를 국가 차원에서 관리하고 불평등 격차를 줄이기 위한 계획을 국가 단위에서 발표할 수 있도록 하는 것이다. 교육부가 이미 발표한 정책 방향이 있지만 그것으로는 부족하다. 2019년 특권대물림 교육에 대한 문제의식이 대두되었을 때는 이에 대한 대안 마련에 박차를 가하여 교육 공정성 지표조사 등의 정책에 대해서 발표했지만 코로나 시국 등 상황이 달라지면서 정책 추진은 유실된 상태이다. 그러나 코로나 상황에서 더욱 선명하게 나타나는 핵심적 교육 문제는 바로 가정 경제적 배경에 따른 교육격차와 불평등이다. 교육불평등 해소를 위해서는 지속적인 정책 추진과 실효성이 있는 대안 구현이 필수적이다. 정책의 지속성과 실효성을 위해서는 단순히 정책적인 차원에서 논의로 그쳐서는 안 된다는 것이 ‘교육 공정성 지표’ 정책의 유실에서 더욱 분명해졌다. 법률로 중요한 사항을 정하고 추진 주체를 명확히 하여 교육불평등 해소의 중요 정책이 유실되거나 해당 시국에 반짝하지 않을 수 있도록 해야 한다. 또한 교육불평등은 교육정책만으로 해결될 일이 아니다. 사회 전체 구조와 관련된 일이기에 범부처적인 참여와 역할이 필요하다. 정책으로 추진한다면 교육부나 특정 부처의 일로 다른 부처에 협조를 구하는 형식이 될 가능성이 크다. 법률로 범부처의 의무사항으로 정해 교육불평등 해소를 위한 정책을 추진한다면 정책의 실효성도 보다 두텁게 담보할 수 있을 것이다.

교육불평등 해소를 위한 법률

제1조 (목적) 이 법은 대한민국 헌법 제31조 제1항에 따른 균등하게 교육받을 권리를 실현하기 위하여 교육 불평등을 해소하고 모든 국민이 평생에 걸쳐 학습하고 적성과 흥미에 따라 교육받을 권리를 보장하는 사회를 만드는데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

제3조 (국가와 지방자치단체 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 흥미와 적성에 따라 균등하게 교육받을 권리(이하 ‘균등하게 교육받을 권리’)를 실현하기 위해서 필요한 종합적인 시책을 수립 시행하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 예산을 확보하는 등 재정적 지원방안을 마련하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 균등하게 교육받을 권리의 실현을 위한 지원대책을 수립·시행하고 사회적·경제적 환경을 마련하도록 노력하여야 한다.
- ④ 대학과 기업은 균등하게 교육받을 권리 위한 국가와 지방자치단체의 대책에 적극 협조하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리의 실현에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

제5조(교육 불평등 해소 위원회의 설치) ① 교육 불평등 및 균등하게 교육받을 권리의 보장과 관련하여 중요 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교육 불평등 해소 위원회(이하 “위원회“라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 제7조에 따른 교육 불평등 지표 및 지수의 개발과 관련 항목 공시에 관한 사항
2. 제8조에 따른 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항
3. 제9조에 따른 시행계획의 수립 및 추진 실적 점검에 관한 사항
4. 제10조에 따른 실태조사 추진에 관한 사항
5. 제12조 달성여부에 대한 모니터링 및 보완 대책에 관한 사항
6. 교육 불평등 해소 정책의 분석·평가에 관한 사항
7. 교육 불평등 해소 정책의 조정 및 협력에 관한 사항
8. 그 밖에 교육 불평등 해소에 관한 중요 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

제6조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 교육부장관이 되며, 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람이 된다.

1. 기획재정부차관, 행정안전부차관, 중소벤처기업부차관, 고용노동부차관, 통계청장 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 위원장이 위촉하는 광역지방자치단체의 장
3. 교육 불평등 해소와 적성과 흥미에 따라 균등하게 교육받을 권리에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람

③ 위원회는 업무 수행에 필요한 경우 관계 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관의

장에게 관련 자료의 제출 또는 의견의 제시 등을 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

④ 그 밖에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조 (지표 조사 및 지수 개발 의무) ① 교육부장관은 다음과 각호의 항목을 포함하여 교육 불평등의 수준을 나타낼 수 있는 지표를 매년 발표한다.

1. 소득분위별 자녀의 진학 및 진로 상황
2. 소득분위별 자녀의 임금 격차
3. 소득분위별 자녀의 대학 유형에 따른 일자리 임금 수준
4. 국가공무원법 제2조의2에 따른 고위공무원단 및 국가공무원법 제4조에 따른 2급 이상의 공무원 자녀의 상급학교 진학 및 진로 실태
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 교육 불평등 지표

② 교육부 장관은 제1항의 지표들을 바탕으로 교육 불평등의 수준을 가늠할 수 있는 지수를 개발하여 매년 발표해야 한다.

제8조 (교육 불평등 해소 기본 계획) ① 교육부장관은 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 정책목표 및 기본 방향에 관한 사항
2. 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 목표로서 달성해야 할 교육 불평등 지수에 관한 사항 여성유리천장지수 등 목표로서 지표가 어색한 부분 있음 지수를 개발하라고 해야 할 듯
3. 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 시책과제 및 중기·장기 추진계획에 관한 사항
4. 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 재원확보에 관한 사항
5. 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 행정적·재정적 지원방안에 관한 사항
6. 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위한 제도 개선에 관한 사항
7. 교육 불평등 지표 개발과 보완 점검에 관한 사항
8. 교육 불평등의 격차를 줄이기 위한 대책에 관한 사항

9. 그 밖에 교육 불평등 해소 및 균등하게 교육받을 권리 보장을 위하여 필요한 사항
③ 기본계획은 제6조에 따른 위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 기본 계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 교육부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다.

제9조 (교육 불평등 해소 시행계획) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획을 시행하기 위하여 해마다 소관 분야에 관한 연도별 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 다음 해의 시행계획 및 지난해의 시행계획에 따른 추진 실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 교육부장관에게 제출하고, 교육부장관은 이를 종합·조정하여 제6조에 따른 위원회의 심의를 받아야 한다.

③ 교육부장관은 제2항에 따른 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

④ 관계 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 심의 결과를 반영하여 다음해 시행 계획을 수립해야 한다.

⑤ 그 밖에 시행계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조 (실태 조사) ① 교육부장관은 기본계획과 시행계획, 지표조사를 추진하기 위하여 교육 불평등 실태를 조사할 수 있다.

② 교육부장관은 교육 불평등 실태조사를 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장(시도교육감 포함), 고등교육법에 따른 대학의 총장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다)의 장 또는 상시 근로자의 수가 300명 이상인 기업에 관련 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 자료를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의 범위와 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조 (정보의 공시) ② 교육부장관은 매년 다음 각 호에 관한 사항을 인터넷 홈페이지에 게재하여 공개하여야 한다.

1. 제7조 제1항에 따른 교육 불평등 지표
2. 제7조 제2항에 따른 목표 지수
3. 제8조 제1항에 따른 기본 계획

- | |
|---|
| <p>4. 제9조 제3항에 따른 지난해 추진 실적 심의 결과</p> <p>5. 제9조 제4항에 따른 다음해 시행 계획</p> <p>6. 그밖에 대통령령으로 정하는 사항</p> |
|---|

Ⅵ. 나오며

지금까지 대한민국 교육불평등의 현주소를 살피고 이를 해소하기 위한 방안으로서 국가 차원의 시스템을 구축해야 하는 것은 물론이고 이에 필요한 ‘교육불평등 해소를 위한 법률’을 제안했다. 또한 다수의 선진국이 부의 대물림을 통해 불평등이 심화되는 문제를 해결하기 위해 국가 차원의 기구를 설립하고 막대한 예산을 쏟아붓고 있는 동시대적 상황도 살폈다. 우리 사회도 이 문제의 해결을 더 이상 미루어서는 안 된다. 개천 용이 나오지 않는 사회, 부모의 사회·경제적 배경이 학생의 성적에 미치는 영향이 매우 커서 불평등이 부모로부터 자녀에게 전달되는 사회, 교육이 그 고리를 끊기 보다는 오히려 교육격차를 키우는 축대로 의심되는 사회라는 오명을 벗기 위한 근본적인 변화가 필요하다. ‘교육불평등 해소를 위한 법률’은 변화의 시작이다. 이제 21대 국회가 응답해야 한다.

■ 제1토론

정부 여당의 철학과 개혁 의지가 관건이다

최현섭(강원대학교 명예교수)

I. 이 눈물 나게 하는 열정과 땀을 어이할 것인가? : 입법시안까지 제안한 ‘사격세’

‘사교육걱정 없는 세상(사격세)’의 토론회 발제문을 보고 눈물겹다는 말이 절로 나왔다. 어느 시민단체가 이렇게 여론 조사를 하고 법률시안까지 내놓겠는가? 오랜 세월동안 고민하고 매달리면서 내놓은 작품이라서 그 열정과 땀이 그대로 전달된다. 무엇보다도 한국교육의 오래된 숙제의 하나인 ‘교육특권대물림’과 ‘교육불평등’ 문제를 해결하려는 뜨거운 의지와 소망이 감동적이다. 그 어떠한 개혁이든 입법으로 결실을 맺지 않으면 소리만 크다 만다는 것을 뼈저리게 느낀 토론자로서는 적극지지하며 조속한 성사와 완전한 결실을 간절히 기원한다.

이런 의미에서 본 주제에 관심도 많으시고 이 토론회까지 공동주최해주시는 강득구 의원님께 감사를 드린다. 그리고 강 의원님을 주목받는 초선 의원이라는 호평을 받도록 뒷받침하고 계신 보좌관님들께도 감사드리고 기대가 크다. 부디 이 토론회를 계기로 관심과 열정을 더 보태시고 꼭 입법화가 되도록 전심전력해주실 것을 간곡히 부탁드립니다.

II. 밥상을 받아 놓고 어물거리면 안된다. : 정부여당의 역사적 책무

더불어민주당이 집권한지 3년이 훨씬 지나갔다. 그리고 국회의 절대과반수를 차지한 지도 4개월이 다되고 있다. 그런데 정부여당은 너무 몸조심만 하는 것 같다. 다른 것은 놓아두고 교육분야에 대해서는 기대가 많이 흔들려 걱정이다. 물론 기대가 커서 그럴 것이다. 그러나 평생을 교육계에 몸담고 살면서 질 높은 교육개혁을 부르짖었던 토론자에게는 실망스럽게 느껴진다. AI시대라는 일대변혁의 시대를 대비하고, 인구절벽 시대, 피할 수 없는 저성장

시대에 선제적인 대응이 절실한 지금, 그리고 오늘날 우리가 참 아프게 겪고 있는 코로나 사태 이후를 대비하기 위해서라도 무엇인가 희망의 그림이라도 보여주지 못하니 가슴이 아프다.

어째서 그럴까? 참 궁금하다. 교육개혁의 철학과 의지가 없는 것인가 하는 의심도 든다. 국가교육개혁위원회의 존재가치에 대해 의문도 생긴다. 본 토론자는 교육부장관자문위원장 때, 5.31교육개혁 뛰어넘기, 변화하는 시대에 대비한 지역사회와 연계한 새로운 학교 모델 연구 및 인구 절벽 시대에 대비한 평생 교육 형 학교건축에 관한 연구를 하려 했다. 그런데 장기적인 과제는 국가교육위원회에게 맡겨야 하여, 논의도 축소하고 내용도 좁혀서 마무리하였다. 그런데 과문한 탓인지 모르지만 아직도 장기적인 그림이 눈에 들어오지 않으니 답답할 뿐이다.

오늘의 토론회의 주제도 사실은 그 장기적인 교육개혁의 틀 안에서 이루어져야 동력이 더 붙고 효율성도 높을 것이다. 그런데 이렇게 단독으로 논의를 하고 있으니 결과가 어찌될지 걱정이 된다. 그걸 기다리다가 아무 것도 이룰 수 없다는 것은 분명하다. 누군가 어디에선가 숨통을 트고 길을 열어가야 한다. 이 토론회가 국민이 정부여당에게 맡겨진 역사적 책무를 좀 더 속도감 있게 이행하는 귀한 출발점이 되기를 바란다.

Ⅲ. 개혁에도 격과 질이 있다. : 교육불평등의 근본적인 해소를 위한 지혜와 전략

이러한 문제의식을 바탕으로 본 토론자는 오늘의 주제인 교육불평등평등 해소를 위한 입법화의 조속한 성사에 필요한 과제에 대한 몇가지 의견을 내 놓고자 한다. 주제가 넘다 싶기는 하지만, 그 어느 때보다도 귀한 기회를 가진 정부여당의 역사적 책무를 개혁의 격과 질을 견지하면서도 충실하고 속도감 있게 이행하기 위해서 중점을 두길 바라는 지혜와 전략에 대해서도 함께 말씀드리고자 한다.

1. 가슴 아파하는 쓴 소리와 배 아파하는 쓴 소리는 다르다. : 고뇌하는 지성의 충언 새겨듣기

쓴 소리라고 다 같지가 않다. 내용이 똑같더라도 가슴이 아파서 하는 쓴소리와 배가 아파서 하는 쓴소리는 근본적으로 다르다. 가슴이 아픈 쓴소리는 존중과 애정이 담겨있지만, 배가 아픈 쓴소리에는 적대와 저주가 담겨 있기 쉽다. 전자는 성공을 염원하는 마음으로 방심과 실수를 아픈 가슴 끌어안으며 지적하지만, 배가 아픈 쓴 소리는 흠집 내기와 폄하를 위해 무엇이든지 침소봉대하고 확대재생산에 매진한다. 그것을 구분 못하고 똑같이 귀담아듣지 않으면 어리석기도 하지만 낭패를 자초하는 일이다.

그걸 어떻게 구분할 수 있을까? 일반적으로는 진보냐 보수냐로 구분하거나 내편과 내편이라는 잣대를 들이대기 쉽다. 그러나 그 구분은 자주 예상을 빚나간다. 그 구분 자체가 편파적이고 편견을 키울 수도 있고, 어떤 자리를 탐하고 이해관계에 부딪치면 금방 돌변하는 게 다반사이기 때문이다. 가장 좋은 방법은 자기 자신이 아닌 다른 존재의 안녕과 존엄에 얼마나 관심이 있는지, 그를 위해 시간과 자원을 얼마나 투여하여 왔는지를 따져보는 것이다. 또한 당장의 가시적인 성과보다는 근본적인 해법에 대해 더 고민하고 기여를 하여 왔느냐도 중요할 것이다. 그런 부류를 토론자는 ‘고뇌하는 지성’이라 부른다.

‘고뇌하는 지성’은 대체로 어느 파에 속하는 걸 꺼려하고, 아무 것에도 동조하고 협력을 하지 않는 경향을 보인다. 객관적이고 냉정하며 이해관계에 초연한 편이다. 그래서 함부로 연대하기도 힘들고 영원이 같은 길을 가지 못하는 경우가 허다하다. 그러나 철학과 가치가 일치하고 전략과 방법이 정의롭고 정당하면 몸을 바쳐 협력을 한다. 그런 개인과 집단을 알아보는 눈이 있고, 동반자 관계를 계속 유지한다면, 그보다 더 좋은 우군 확보는 물론 짜릿한 성과까지 얻을 수 있을 것이다. 이런 의미에서 더불어민주당이 가슴 아파하며 하는 쓴소리를 구별하여 듣길 바란다. 교육개혁의 철학과 의지가 있는지 의심스럽다는 말도 부디 깊이 새겨듣기를 바란다. 이번 토론이 고뇌하는 지성이 많이 모여들고 연대 의지도 키우는 계기가 되기를 바란다.

2. 꼬리에 매달리면 떨어져 죽기 쉽다. : 교육개혁의 두가지 역사적 과제

우리나라의 교육개혁 역사는 해방직후로까지 거슬러 올라간다. 그 내용도 탈식민지교육, 민주시민교육, 반공교육, 국민교육헌장, 국민윤리교육, 중고등학교 입학제도 개혁, 국민윤리교육, 대학입학제도 개혁 등 참 다양하고 복잡하다. 가장 종합적이고 큰 교육개혁은 5.31 교육개혁이다. 현 정부에 들어서도 교육개혁에 대한 목소리가 계속되고 있다. 많은 사람들이 국가교육위원회 구성에 찬동을 하는 이유는 5.31 교육개혁을 뛰어 넘는 근본적이고 종합적인 교육개혁을 기대했기 때문이다. 무엇이 근본적이고 종합적인 교육개혁 과제인가? 그에 대한 견해에는 다양할 것이다. 그러나 본 토론자의 눈으로는 다음 두가지가 핵심적으로 보인다.

하나는 ‘질 높은 인재 양성’이다. 유네스코에 따르면 교육은 건강하고 생산적인 민주시민을 양성하여, 정의롭고 평화로우며 포용적인 공동체를 이루어 가려는 공공의 활동이다. 따라서 교육을 받은 사람은 받지 않은 사람보다 지적, 감성적, 사회적 역량에서 질적인 차이가 있어야 한다. 교육을 잘 받은 자들은 정의롭고 평화로우며 포용적인 공동체를 이룩하는 주체적 시민이 되어야 한다. 특히 중고등학교를 1등급으로 졸업하였다면 당연히 자기중

심주의, 제 잇속집착에 빠져서는 안된다. 시스템적 사고, 비판적 사고력, 공감적 문제해결능력 등 최고 수준의 역량을 갖추어야 하며 공공의 가치 실현의 선도자가 되어야 한다. 과연 우리 교육은 어떠한가? 이 질문과 냉정한 평가 그리고 그에 중점을 둔 개혁이 뒷전으로 밀려난 교육개혁이 과연 교육개혁이라 할 수 있을까?

다른 하나는, 교육불평등의 해소 또는 근절이다. 근대교육의 핵심은 보편교육이다. 누구나 교육에 접근할 기회가 평등해야 하고 누구나 교육의 과정과 결과에서 불평등해서는 안된다는 것이 핵심이다. 따라서 학교의 건물로부터 교육과정과 수업, 교사의 능력, 성과 평가에 이르기까지 질적인 차이가 있으면 불공평한 교육이다. 가정의 배경, 거주지역의 차이 그리고 학교의 차이 때문에 그의 고등교육 접근과 취업의 기회에 차별을 받아서도 안된다. 나아가 그 결과가 누적되어 사회계층의 고착화로 이어져서도 안된다는 것이 오늘날 세계 교육의 공통된 목표이고 과제이다. 그동안에 있었던 우리의 거의 모든 교육개혁도 이 범위 안에 있긴 하였다. 그럼에도 불구하고 지금 우리나라는 그 불평등이 오히려 심화되고 있다. 국민들의 의식도 그렇고 실제적인 통계도 그렇게 나타나고 있다. 이런 점에서 교육불평등문제의 해결은 교육개혁의 핵심과제가 아닐 수 없다.

오늘의 토론은 이 두 번째에 초점이 주어져 있다. 따라서 그것은 ‘국가인권위원회법’, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 처럼 특별법으로 제정하여, 초정권적인 과제로 풀어갈 때 더 강력하고 효과적일 것이다. 이런 점에서 이번에 사격세의 입법 제안은 좀 더 다듬어질 필요가 있다. 위원장을 교육부 장관으로 하는 것은 효과도 반감될 것이고, 정권에 따라 부침도 심할 것이다. 야당과의 긴밀한 협의를 통하여 한국교육의 큰 획을 긋는 법률로 제정되기를 바란다. 그만큼 정부여당의 철학과 의지가 중요할 것이다.

앞서 언급한 첫 번째 교육개혁의 핵심 과제인 ‘질 높은 인재 양성’ 도 어떤 식이든 포함시켜야 한다는 점을 강조하고 싶다. 교육불평등은 해소되었으나 ‘질 높은 인재 양성’ 이 제대로 이루어지지 않는다면, 반쪽 교육개혁이고 국력의 질적 저하를 초래할 수가 있을 것이기 때문이다. 특히 우리나라의 1등급으로 평가된 이들, 일류대학에 입학하고 졸업한 이들의 최고급 역량과 자질에 대한 심층적인 연구와 대책은 매우 중요하다. 오늘날 우리나라 국회 의원, 고위공무원, 의사, 법조인, 변리사, 감정평가사, 회계사, 세무사 등 선망의 대상인 전문직들의 답답하고 실망스러운 행태들이 그 중요성을 몸으로 가르쳐주고 있지 않은가? 앞으로 입법안이 마련되는 과정에서 자료를 보완하여 국민적 관심과 찬동을 더 확실하게 끌어낼 수 있기를 바란다.

3. 공부도 못하는 것들이 뭘 안다고. : 정책 소비 취약계층 우선 고려 교육개혁

우리는 개혁을 말할 때 늘 국민의 여론을 말한다. 그리고 학자 또는 전문가들의 주장에 귀를 기울인다. 여와 야의 합의라는 말도 자주 등장한다. 모두가 개혁의 기본 원리에 충실한 일이긴 하다. 그러나 이 과정에서 너무나 쉽게 놓치고 있는 원리가 있다. 그것은 바로 공부도 못하는 것이 말이 많다는 의식의 작용이다. 공부를 못하면 자기 뜻을 표하거나 펼칠 수 없다는 참으로 비민주적이고 비교육적인 사고방식이 곳곳에서 튀어나오고 힘을 갖는다는 것이다. 빼뚫어져도 한참 빼뚫어졌다. 공부를 잘하건 못하건 똑 같이 사람으로서의 존엄을 보장받아야 하는 것이고, 공부를 못하면 잘하게 하는 것이 교육이 아닌가?

공부 못하는 이들의 아픔과 어려움을 해결하는 것이 교육개혁이 아닌가? 더 적극적으로 말하면 교육개혁은 그냥두면 개혁의 혜택을 누릴 수 없는 ‘정책 소비 취약 계층’을 우선적으로 고려해야 되는 것이 아닌가? 여론 조사에 응할 수도 없는 이들, 새로운 제도와 정책에 영향력을 행사할 수 없는 이들을 우선 고려해야 공평하다는 것이다. 특히 그것은 교육불평등을 해소하는 정책에서는 더욱 중요하다. 공부 잘하는 아이와 그 부모, 그리고 말도 잘할 수 있는 계층의 의사와 이해관계는 정책결정과정에서 어떤 방식으로든 반영되기 때문이다. 더구나 그들은 정책이 발표되면서부터 자신에게 가장 유리한 대응책을 강구할 수 있다. 정확한 통계는 없지만, 본인의 관찰에 따르면 우리의 거의 모든 교육개혁 또는 교육불평등 해소 정책은 3년 정도 지나면 정책의 효과가 줄어들기 시작한다. 고교평준화라고 불리는 고등학교 학군별 입학제도도 그랬고, 서울대 지역균형선발제도 그랬다. 발 빠른 이들은 가까운 비평준화 지역으로, 지역균형선발에 유리한 지역으로 주소만 옮기는 사례가 얼마나 많았던가? 입학사정관제가 확대되자 표창장이 홍수를 이루고 자기 소개서 대리 작성 업이 성황을 이루는 사례들도 준비하지 않은가? 교육개혁에 목소리도 내지 못하고 선제적으로 대응도 못하는 ‘정책 소비 취약 계층’에 초점을 맞추어야 하는 산 증거들일 것이다.

‘정책 소비 취약층 우선 고려 개혁’은 진보와 보수의 문제가 아니다. 그것은 모든 개혁의 기본 윤리라 해도 될 것이다. 이번에 논의되는 교육불평등 해소를 위한 입법화만은 그런 전철을 밟지 않기를 바란다. 특히 교육불평등지표, 교육불평등해소 실적에 대한 정기적 평가 그리고 교육불평등 해소 대책 발표 등 모든 과정에서 ‘정책 소비의 동향’에 관한 실증적 사례와 문제를 낱낱이 밝혀야 한다. 그리고 그것이 정책 소비 취약 계층 ‘에 어떠한 불이익으로 작용하는지도 확인되어야 한다. 선진국들도 늘 그렇게 정책의 현장 작동에 민감하게 반응을 하면서 개혁을 하고 있다는 점을 본받아야 할 것이다. 뿐만 아니라, 교육불평등 문제가 학교와 교실 또는 가정과 사회에서 인권감수성, 성인지 감수성, 생태적 감수성, 부정부패지수, 사회갈등지수 등과 동일한 수준에서 논의되고 고민해야 할 과제로 만들어가는 정교한 대비와 노력이 필요할 것이다.

4. 체질 개선 없이 지속가능 건강 없다. : 총체적 질 높은 교육의 성취

특권대물림 교육 근절과 교육불평등 해소는 우리교육의 오래된 과제이며 지금은 아주 급박한 과제로 등장하였다. 지금 우리는 그 방안의 하나로 교육불평등 해소를 위한 법률 제정 방안을 고민하고 있다. 사실 이것은 발제자의 표현대로 첫발을 디디는 일일뿐이다. 입법화는 그 중요한 축이라는 건 틀림없다. 그러나 수많은 난제들이 기다리고 있다. 그 중에서도 체질 개선이라는 엄청난 과제까지 풀지 않으면 그 옛날 개혁을 답습하는 꼴이 될 가능성이 크다.

일반적으로 교육개혁은 시스템 개혁에 초점이 주어져 있다. 새로운 제도와 조직을 정비하거나 새로 만들고, 새로운 지위와 역할의 개발, 의사결정의 방식과 실천 규범 등을 촘촘하게 개편하는 것을 의미한다. 그러나 이 방식은 늘 기존의 관례 또는 관행 때문에 한참 동안 지지부진하거나 저항을 받는다. 현장 작동 과정에서 부작용과 역기능도 발생하여 개혁의 발목을 잡기도 한다. 이 때문에 체질 개선이 개혁의 중요한 과제로 등장하였다. 기존에 익숙하고 습성화된 의식과 관행, 그리고 옳고 그름의 판단 기준에 이르기까지 함께 바꾸어 개혁의 효과를 높이려는 노력을 중시하게 된 것이다. 체질 개선 없이 지속가능한 건강도 없다는 의학적 개념이 조직 개혁에 도입된 것이다.

이러한 원리를 기업 경영에 도입한 것이 30년 전에 유행했던 ‘총체적 경영 관리(Total Quality Management:TQM)’이다. 그리고 이를 교육에 적용한 방식이 ‘총체적 질 높은 교육(Total Quality Education)’이다. 우리나라도 한 때 학교문화개혁 운동이라는 이름으로 교육의 모든 의식과 관행, 평가 기준의 변화를 모색한 적이 있다. 비슷한 모델로 미국 51개 주 교육부가 도입하고 있는, ‘학생의 지적, 감성적, 사회적 학습을 위한 총체적 접근(Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning: CASEL)’도 있다. 이 모두는 질 높은 교육을 위하여 시스템개혁과 문화개혁까지 포함하여 처음과 끝 모두의 질적인 개선을 중시한다는 점에서 같다. 한마디로 외형적인 개편이나 인사제도만으로는 개혁의 효과가 떨어지니 관련되는 모든 요소를 총체적으로 바꾸고 그 전체 과정을 평가하고 재투입하여 개혁의 효과를 높이는 것이다.

토론자는 이러한 참단적인 개혁 모델이 특권대물림 교육 근절과 교육불평등 해소 입법화에도 유효적절하게 접합되기를 바란다. 총체적인 체질 개선을 통하여 더 이상 교육 때문에 사회적 갈등과 낭비가 나타나는 일이 없기를 간절히 바란다. 그리하여 제발 우리 교육이 사람 그 자체로서의 존엄성이 보장되고, 모든 이들이 저마다의 소질에 따라 행복할 수 있게 하는 특권대물림이 없는 공동체가 성취되기를 바란다. 나아가 질 높은 인재를 양성하여 정의롭고 평화로우며 포용적인 사회를 실감할 수 있도록 하는 교육 본질이 살아날 수 있으면

얼마나 좋을까?

이밖에도 더 많은 토론이 가능하겠지만 여기에서 줄이겠다. 마지막으로 한번 더 정부여당의 철학과 의지를 또 묻는다. 정부 여당은 국민이 부여한 이 절호의 기회를 어떻게 할 것인가? 시간만 때우고 말 것인가? 대대손손 이르러 참 잘했다는 호평을 들을 것인가? 강의원님과 보좌관실을 눈부신 활약을 기대하고 뜨거운 응원을 드린다.

■ 제2토론

「코로나發 교육불평등 해소를 위한 교육 지표 조사 법제화」에 대한 토론문

황성수(한국직업능력개발원 동향·데이터분석센터장)

1. 불평등의 의미

‘불평등’이란 어떤 의미일까요? 현재 시점에서 개인이 가진 부나 소득, 사회적 지위, 권력 등의 차이 자체를 ‘불평등’이라는 말로 규정하지는 않을 것입니다. 불평등에 경제학적 시점을 부여하여 설명하면 stock의 개념이 아닌 flow의 개념일 것입니다. 즉 특정 시점에 있어서의 차이를 불평등이라 칭하지 않는 대신에 그 차이가 세대가 지날수록 지속되거나 확대되는 양태를 보일 때 이를 불평등이라 판단할 수 있을 것입니다. 민주주의 국가에서 노예제, 음서제 등과 같이 신분과 부, 권력 등이 세대를 넘어 이어지고 확대되는 것은 법과 제도에 의해 불가능할 것이나 자본이 가진 힘과 그와 결합한 권력 등이 ‘불평등’을 세대 간 이전·확장시키는 것으로 보입니다. 2012년 마일스코락은 ‘아메리칸 드림’이 개별 국가에서 실재하는지, 세대간 불평등은 확대·이전되지 않는지 살펴보았습니다. 동 시대를 사는 우리나라 역시 동일한 주제에 관심이 높습니다. ‘금수저 흡수저’ 논란과 ‘사라진 개천 용’ 등이 이슈로 부각되는 이유도 ‘불평등’의 세대간 이전의 고리를 끊어내기 위한 것이기도 합니다.

2. 불평등의 치유방안

미래사회를 다룬 'Altered Carbon'이라는 드라마에 ‘죽음은 인간을 평등하게 하는 최후의

수단'이라는 대사가 커다란 감동으로 다가왔습니다. 자본주의에서 어떠한 방법으로 인간답게 살 수 있는 사회를 유지할 수 있을까에 대한 좋은 아이디어를 제공해 주었습니다. 인간다운 사회가 지속되기 위해서는 태어날 때부터 어떤 한계가 지워져서도 아니 되며 그 무엇도 될 수 있는 무한한 가능성을 가져야만 한다는 것입니다. 다시 말하면 날 때부터 '불평등'의 굴레에 놓여져서는 안된다는 의미입니다. '불평등'의 치유방안은 말 그대로 세대간 계층 이동이 자유롭도록 할 수 있는 여러 대안을 의미합니다. 자본주의 사회에서 불평등을 치유하기 위한 방안은 교육분야를 포함하여 다양한 분야에서 실천가능한 대안을 제시할 수 있습니다.

첫째로, 상속세 및 증여세를 통해 부의 재분배를 기획할 수 있으며

둘째로, 북유럽처럼 보다 강력한 사회보장제도를 구축하여 '흙수저'라 불리는 이들의 계층이동을 위한 실질적인 지원을 기획할 수 있으며

셋째로, 노동시장에서의 소득수준을 적정한 상하위 수준내에서 컨트롤할 수 있도록 소득세제를 기획하고

넷째로, 부동산의 보유세를 단계별로 강화하여 부동산을 통한 불로소득과 부의 편중과 집중을 막아내어 세대간 부와 가난이 이전·확장되지 않도록 정책을 집행하고

다섯째로, 교육시장에서 투입되는 교육비를 정부가 부담하고 이를 통해 노동시장에서의 강력한 소득세제를 정당화하고

여섯째로, 교육에 투입되는 비용과 책임은 공적 영역에서 감당하여 저소득층에게도 교육기회에서의 형평성을 이루어낼 수도 있습니다.

3. 교육시장에서의 불평등 치유방안

어떤 면에서는 거의 모든 국민들이 유사한 출발선상에서 앞으로 나아갔던 개발경제시대에는 교육을 수단으로 하여 계층이동성이 높아졌었고, 교육이 불평등의 고리를 단절하는 역할 즉, 불평등을 세대 간 이전·확장시키지 않게 하는 중요한 기능을 하였던 적이 있었습니다. 그러나 최근 들어 교육의 효율성이 강조되면서 공교육의 역할이 축소되고 부모의 소득 및 배경이 학생의 교육성취에 더욱 커다란 영향을 미치게 되면서, 과거와 달리 교육은 세대 간 불평등의 고리를 단절시키는 장치가 아닌 계층 이동을 가로막는 장애요인으로 기능하는 것은 아닐까 염려되기 시작하였습니다.

이를 뒷받침하는 연구로 1)부모의 교육과 소득수준이 세대 간 이동성과 기회불균등에 미치

는 영향(최필선, 민인식, 2015), 2)한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 대한 연구(여유진, 2008), 3)소득계층별 교육과 가구소득의 세대 간 이전에 관한 연구(최은영, 2011), 4)교육 및 소득수준의 세대간 이전(안중범, 전승훈, 2008), 5)교육 및 부(富)의 세대간 이전 대학생 활을 중심으로(우광호, 안준기, 황성수, 2010) 등 많은 연구자들의 결과물이 제시되고 있습니다.

그러나 실제로 교육시장에서의 불평등 치유 방안을 구체적으로 탐색한 연구는 찾아보기 어려웠습니다. 이는 사교육 시장의 국가경제 기여분을 감안할 때 이를 옹호하는 방법에 경제에 어떠한 영향을 미치지 두려워하는 면과 자녀교육을 위해 상당한 희생을 감내하는 사회적 분위기 등에 구체적인 방법을 논하기도 제시하기도 어려웠을 수 있었기 때문일 것입니다. 더 나아가 이전 정부가 교육효율성을 목표로 만들어낸 자립형 사립고 및 외고 등의 높은 등록금 문턱은 공교육에서도 ‘가진 자’와 ‘못 가진자’가 나누어지게 되는 우를 범하기도 하였습니다.

현 시점에서는 교육시장에서 불평등이 유지될 수 있는 가능성을 하나씩 차례로 덜어내려는 노력과 이를 위한 정책적 기반을 만들어내는 것이 필요해 보입니다. 예를 들어, 초·중등 교육과정에서 사교육 대비 공교육의 경쟁력을 높이는 방안을 강구하는 것일 수 있는데, 어쩌면 코로나의 팬데믹 상황이 오히려 기회가 될 수도 있을 것입니다. 물론 이때 가장 중요시 하여야 할 부분이 교육접근성에 대한 차별적 요인의 제거라 할 수 있습니다. 누구나 원하는 교육을 받고 이를 통해 미래 자신의 삶을 개선시킬 수 있는 사회를 지향하여야 한다는 점에서 교육분야에서의 불평등 해소는 매우 중요하다 판단됩니다.

4. ‘교육불평등 해소를 위한 법률’의 필요와 한계

새로운 법과 제도를 통해 더 나아진 미래를 만들어 내려는 시도는 서둘러서 나쁠 것이 없습니다. 하지만 그 필요성과 목적에 근거하여 보다 많은 논의와 구체적 방법에 대해 심도있는 고민이 요구됩니다. 특히 교육과 관련된 법과 제도는 향후 100년 이상의 미래를 내다보려는 노력이 필요할 것입니다. 예를 들어, 이 법률 제7조 지표조사 및 지수개발 의무조항에 소득분위별 자녀의 진학 및 진로상황, 소득분위별 자녀의 임금격차, 소득분위별 대학유형에 따른 일자리 임금수준, 그 밖에 대통령령으로 정하는 교육 불평등 지표 등을 교육부장관이 매년 발표하는 것으로 되어 있던데...

법률에 구체적인 조사방법(행정통계 활용 또는 실태조사, NICE정보 활용 등), 분석

단위(시도별, 구별)등 여러 내용을 담지 않더라도 해당 지표를 만들어 내기 위한 사전 연구는 반드시 필요하며, 이밖에도 지금 제시된 지표의 타당성 또한 추가적인 검증 연구가 필요해 보입니다. 간단하게 반대논리를 생각하면, 최근 사회에 떠돌고 있는 농담 속에 자녀의 대학 진로 성공요인 세 가지(아버지의 무관심, 엄마의 정보력, 할아버지의 재력)중 할아버지의 재력을 지금 지표의 소득분위로 구분할 수 있을까에 대해 의문이며 또한 어느 시점에서의 소득분위와 자녀의 임금 격차를 비교할 것이라는 구체적인 논리와 근거 등의 마련도 요구됩니다.

잘못된 방향으로 나아가고 있는 현실을 볼 때 한시라도 빨리 물꼬를 바꾸려는 정책의 시급성을 모르지는 않지만 보다 긴 호흡으로 유용한 정책 설계가 필요하지 않나 생각합니다. 특히 교육 정책에 있어서는 더더욱.....

■ 제3토론

「코로나發 교육불평등 해소를 위한 교육 지표 조사 법제화」에 대한 토론문

박성호(한국교육개발원 교육지표연구실장)

교육에서의 차별철폐, 교육격차와 교육 불평등, 교육의 형평성과 포용성 등의 문제는 교육분야에 있어 교육의 수월성과 더불어 가장 중요한 실천과제입니다. 교육이 아이들의 역량을 얼마나 잘 키워내느냐는 문제와 더불어, 아이들이 차별받지 않고, 공평한 여건과 기회 및 과정 속에서 자신의 역량에 따른 성과를 보여주는가는 교육에 있어 가장 핵심적인 목표라고 할 수 있습니다. 교육에서의 교육격차 혹은 교육 불평등에 대한 문제의식은 이미 1960년대부터 서구사회를 중심으로 시작되어, 유네스코에서는 1960년 교육차별철폐 규약을 제정하였으며, 미국에서는 1972년 수정교육법 제9장을 통해 교육에서의 차별금지에 대한 내용이 포함되기도 하였습니다. 2015년 UN에서는 인류의 지속가능한 발전을 위해 전 지구적 차 공동으로 2030년까지 달성해야 할 목표로 「지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)를 공표한 바 있고, 교육분야의 목표를 “포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생학습 기회 증진”으로 설정하기도 하였습니다. 이렇듯 교육의 불평등 문제는 우리나라 뿐 아니라 국제적으로도 해결해야 할 교육분야의 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있습니다.

교육의 불평등 해소를 위한 각국의 노력은 이미 오래전부터 실시되어 왔습니다. 미국에서는 1970년대에 보상교육정책을 실시하여 소수인종 등에 대한 교육지원정책을 펼친 바 있고, 발표문에서도 언급되었듯이 주요 국가들에서도 관련 정책들이 지속적으로 이어져 왔습니다. 우리나라도 예외는 아닙니다. 대표적으로 시도교육청에서 저소득층 학생들에 대해

제공하는 교육비 지원(고교학비, 급식비, 방과후 자유수강권, 교육정보화 지원)과 국민기초생활보장법에 근거하여 중위소득 50% 이하 초·중고 학생들에게 제공하는 교육급여(고교 학비·교과서 대, 학용품비, 부교재비)가 있습니다. 2000년대 중반 이후 실시된 교육복지투자 우선지역사업 역시 저소득층 밀집지역 학교에 대한 교육지원사업이었으며, 비슷한 시기 시작된 방과후학교도 사교육비 경감과 사교육을 받기 어려운 학생들에 대한 교육 지원의 성격을 갖습니다. 고등교육 단계에서는 2009년 도입된 기회균등선발제도라든가, 2012년 국가장학금제도, 2014년 학자금 대출 부담 경감 정책, 2018년 대학입학금 폐지 및 주거비 경감 정책 등도 교육의 형평성을 높이기 위한 정책이라고 할 수 있습니다. 법적으로도, 헌법, 유아교육법, 초·중등교육법, 평생교육법 등에 교육의 권리 보장, 차별 금지, 대상별 지원 등에 대한 조항이 마련되어 있으며, 학습부진아(초·중등교육법시행령 제54조), 빈곤아동(아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률), 장애인(장애아동복지지원법, 장애인에 대한 특수교육법, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 등), 다문화 및 이주민(다문화가족지원법, 난민법, 재한외국인처우기본법), 탈북학생(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률) 등 다양한 취약계층 학생에 대한 지원도 법률적으로 명시되어 있습니다.

그런데 이러한 교육격차 및 불평등 문제에 대한 전 지구적인 공통의 문제의식, 이를 위한 정부의 정책 및 지원과 법적 선언 등에도 불구하고, 교육격차 혹은 교육 불평등의 실태를 제대로 파악하고 그 원인을 객관적·실증적으로 분석하여 정책에 활용하고자 하는 노력은 다소 부족해 보입니다. 앞서 언급한 UN의 SDGs의 경우 지속가능목표의 달성과 이행을 모니터링하기 위한 지표 개발과 산출을 그 선결과제 중 하나로 설정하고 있습니다. “포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생학습 기회 증진”이라는 목표를 설정한 교육분야에서도 유아·보육 및 초·중등교육, 고등교육과 직업훈련 및 평생교육 등의 전 교육단계에 걸쳐 설정한 세부목표의 달성과 이행을 모니터링하기 위한 43개의 지표를 설정하고 있습니다. 그리고 각 지표에 대해서는 성별, 지역, 소득, 장애, 이주배경, 분쟁발생 여부 등에 따른 ‘형평성 지수’를 산출하도록 제안하고 있습니다. 그러나 많은 국가들의 경우, 교육의 형평성을 파악하기 위한 세부적인 분리통계를 갖추지 못한 경우가 대부분입니다. 아시아국가들 중에서는 가장 최고 수준의 통계제도와 인프라를 갖추고 있는 우리나라의 경우에도 전체 43개 지표 중 분리통계가 생산되는 지표는 11개 뿐이며, 이마저도 성별, 지역별 지표 정도에 대해서만 제한적으로 산출되고 있습니다(’19년 5월 기준). 따라서 교육 불평등의 실태를 객관적이고 실증적으로 파악하기 위한 관련 법률의 제정에 대해서는 관련 분야의 연구자로서 깊이 공감하는 바입니다.

하지만, 교육지표를 개발·산출하는 일은 생각보다 쉽지 않습니다. 특히, 교육격차, 양극화, 불평등, 형평성, 포용성 등과 같은 개념을 지표화한다는 것은 더욱 어려운 일입니다. 우선 이러한 유형의 지표 혹은 지수를 개발하기 위해서는 이에 대한 매우 정교한 조작적 정의가 필요합니다. 교육 불평등을 무엇으로 정의할 것인지에 대한 개념적 정의와 이를 어떻게 산식화 할 것인지에 대한 통계적 정의가 필요합니다. 특히, 교육 불평등과 같은 개념은 사람마다 생각하는 현상이나 기준이 다르고 다양할 수 있기 때문에 이를 개념적으로 정의하기 위해서는 이론적인 검토 뿐 아니라 다양한 관계자들- 가령, 시민사회, 정부, 학계 등- 간 합의(consensus)가 만들어져야 합니다. 그렇지 않으면 해당 지표는 실질적으로 활용되기 어렵게 됩니다. 게다가 지표(indicator)는 목표에 대한 방향성을 내포하기 있기 때문에 잘못 만들어지게 되면 잘못된 합의와 정책 제언이 도출될 위험이 있고, 합의되지 않은 지표는 그 동력을 잃을 수밖에 없습니다. 따라서 교육 불평등 관련 지표·지수를 개발한다고 할 때는 충분한 시간과 합의를 통해 지표를 개발할 필요가 있습니다.

둘째, 지표를 산출하기 위해서는 해당 지표가 실제 조사가 가능하고 산출이 가능해야 합니다. 또한 지표의 원천이 되는 통계자료가 정확하고 신뢰로와야 하며, 지속적으로 생산(조사) 가능해야 합니다. 교육격차나 교육 불평등, 교육 형평성 등과 관련한 문제들을 지속적으로 파악하기 위해서는 이를 파악할 수 있는 개인단위 정보들이 수집·구축되고, 적법한 절차와 과학적 방식에 의해 분석될 필요가 있습니다. 그러나 우리나라의 교육 관련 통계는 행정통계 중심으로 구축되어 있다는 특징이 있습니다. 행정통계는 기관, 학교, 시도교육청 등을 중심으로 하는 일반현황에 대해 효율적으로 수집 및 파악이 가능하다는 장점이 있지만, 개인수준의 정보, 특히 개인 배경 정보의 수집이 제한되어 있거나 수집되어 있더라도 애초의 통계 또는 지표 작성을 목적으로 이루어진 것이 아니기 때문에 활용에 제한을 받습니다.

특히, 본 발표에서 제안하고 있는 소득분위별 자녀의 진학 및 진로 상황, 자녀의 임금, 자녀의 대학 유형에 따른 일자리 임금 수준 등과 같은 지표들은 부모소득이라는 가정배경 정보를 필요로 합니다. 그런데 이는 민감정보에 해당되어서 해당 정보에 대한 조사신뢰도가 높지 못할 가능성도 있습니다. 게다가 가정배경(부모소득)이 자녀의 취업 혹은 임금에 미치는 불평등 정도를 분석하고자 할 때는 이미 자녀가 사회에 진출한 시점에서는 부모가 자산은 늘어났을 수 있어도 소득은 줄거나 없을 수도 있습니다. 따라서 가정배경에 따른 불평등 정도를 보다 객관적으로 분석하기 위해서는 가정배경이 성적→진학→취업/임금에 미치는 경로에 대한 종단적인 조사자료를 토대로 이를 분석해야 합니다. 그러나, 우리나라의 경우 이러한 경로를 온전히 파악할 수 있는 종단자료는 없습니다. 한국교육개발원, 한국

직업능력개발원, 한국고용정보원 등에서 여러 종단조사를 실시하고 있지만, 특정 코호트에 한정되어 있고 종단조사 기간도 기관의 성격에 따라 한정되어 있습니다. 가령, 한국교육개발원에서 수행하는 「한국교육종단연구」는 2005년 중1부터 조사를 실시한 코호트와 2013년 초5부터 조사를 실시한 코호트가 있어, 세대에 따른 교육의 불평등 정도를 파악하는 데는 한계가 있습니다. 그렇다고 기존의 종단조사에서 코호트를 무한정 늘리기도 어렵습니다. 종단조사들의 경우 막대한 예산들이 투입되기 때문에 이에 대한 생산-관리-활용계획이 사전에 충분히 마련되어야 합니다.

우리나라처럼 행정통계가 발전한 국가에서는 이러한 종단조사를 행정자료 간 연계를 통해 교육종단시스템(Educational Longitudinal Data System)으로 발전시키는 방법이 있습니다. 미국의 경우, 최근 주(州) 단위로 유아교육에서 초·중등교육 및 고등교육, 그리고 노동시장 관련 행정정보들을 개인단위로 연계시키는 교육종단시스템을 구축하고 있습니다. 이를 통해 초기 학교교육 혹은 가정배경의 영향이 이후 성적, 진학, 노동시장 진입 등과 관련한 정보를 분석할 수 있는 토대를 구축하고 있는 것입니다. 물론, 이러한 시스템을 개발하고 적용하기 위해서는 개인정보 및 사생활에 대한 보호 문제, 데이터 보안 문제, 자료 활용의 범위 한정 문제, 데이터 활용을 위한 엄격한 승인 기준, 정부부처 및 기관 간 데이터 연계 의지 등의 제도적·기술적·사회적 기반이 사전에 구축될 필요가 있습니다.

셋째, 지표를 생산하는데 있어서, 만들어지는 지표가 다른 하위 영역 지표들과 더불어 상위 영역 지표들을 산출할 수 있는 가산성(加算性)이 있어야 합니다. 즉, 지표는 수치로 표현되는 만큼 다른 수치로 표현되는 지표들과 통계적 계산이 가능해야 한다는 것입니다. 그럼 점에서, 발표글에서 제시하고 있는 “고위공무원 및 2급 이상의 공무원 자녀에 대한 상급학교 진학 및 진로 실태”는 지표로서 적절하지 않습니다. 이 부분은 필요하다면, 고위공무원에 대한 정보공시 차원에서 접근할만한 사항입니다. 통계적으로 산출되어야 할 지표와 고위공무원에 대해 모니터링 할 공시 항목은 분리하여 접근할 필요가 있습니다.

넷째, 국가차원에서 지표를 관리하고자 할 때는 그에 대한 법적 기반과 조직, 예산, 인력, 정기적인 실행 계획 등이 수반될 필요가 있습니다. 국가에서 관리하는 지표를 법률에서 정하고 그에 따라 정기적으로 산출되고 있는 대표적인 사례는 보건복지부와 사회보장위원회에서 한국보건사회연구원에 위탁하여 작성하고 있는 사회보장통계입니다. 총 4개 부문, 14개 분야, 270개 지표로 구성되어 있는 사장보장통계는 사회보장정책의 수립·시행을 효과적으로 지원하기 위해 국가 및 지방자치단체가 작성·관리하는 통계를 종합하여 공표하고 있으며, 이는 사회보장법 및 동법시행령에 의해 이루어지고 있습니다. 이 법에서는 위원회

의 구성과 역할, 사회보장통계의 작성 및 관계기관 협조 등을 명시하고 있고, 시행령에서는 사회보장통계 운용 지침 마련, 사회보장제출 등에 대한 사항을 명시하고 있습니다. 이처럼 관련 지표의 생산을 법률화함으로써 해당 조사와 지표 생산을 정례화 할 수 있다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있습니다. 발표문에서 제안한 법령에도 불평등 지표의 내용, 기본계획 수립, 위원회의 구성 등에 관한 사항 명시되어 있고, 관련 지표 및 조사자료의 수집을 위한 권한과 지표 산출 이후 공개에 대한 사항도 명시되어 있어 기본적인 요건은 갖추고 있다고 여겨집니다. 다만, 이미 유아교육법과 초중등교육법, 평생교육법, 그리고 대상별 법률 등에서 교육의 권리 보장과 차별 금지 조항, 대상별 지원에 관한 조항 등이 포함되어 있어 별도의 법률로 필요한지, 아니면 교육기본법 등에 포함시킬 것인지에 대한 법리적 검토가 필요해 보입니다. 아울러 지표 생산과 관련한 부분에 있어서도 이미 유아교육법 6조의2와 초중등교육법 제11조의2에 교육지표 산출과 관련한 조항이 있으므로 이 법률과의 관계도 검토되어야 할 것 같습니다. 또한 법률(안)에서 교육불평등 지표에 대한 사항은 지표의 타당성과 조사 가능성 및 신뢰성, 자료의 반복생산 가능성 등을 고려하여 보다 심도 있는 논의를 거친 후 결정하는 것이 타당해 보입니다.

서두에서도 말씀드렸듯이, 교육 불평등 문제는 우리나라 뿐 아니라 현 시대에서 전 세계적으로 해결해야 할 핵심적인 교육문제이자 사회문제입니다. 교육 불평등의 고착은 국민들의 상대적 박탈감을 키우며, 거기서 오는 노력에 대한 허탈감과 무력감은 개인의 역량 저하로 이어져 불평등의 고리가 반복될 우려가 커집니다. 교육 불평등은 단순히 개인의 문제가 아닌 사회적 문제이며, 이는 개인에게만 불행을 가져다주는 것이 아니라 계층 간 갈등과 생산성 저하라는 사회적 비용을 유발하기도 합니다. 특히, 현재 우리나라처럼 인구감소가 급격히 이루어지고 있는 시대에는 개개인의 역량은 그 사회의 전체 역량을 구성하는 데 매우 중요합니다. 과거 충분한 인적자원을 배출하던 시기에는 경쟁 시스템이 효율적이었을지는 모르나, 인구감소가 급격히 이루어지고 사회 및 과학기술의 변화가 급격한 시대에는 국민 한명 한명의 역량이 소중합니다. 그러나 교육 불평등의 심화는 스스로의 역량을 키우기 위한 개인의 노력을 허무하게 만듭니다. 따라서 국가차원에서 보다 적극적으로 이 문제를 다룰 필요가 있습니다. 교육 불평등에 대한 객관적인 정보의 수집과 분석은 국가에서 보다 실증적이고 효과적인 정책을 수립하기 위한 토대가 될 것이라고 생각합니다.

■ 제4토론

「코로나發 교육불평등 해소를 위한 교육 지표 조사 법제화」에 대한 토론문

곽민욱(더불어민주당 교육전문위원)

1. 왜 ‘교육불평등’ 인가?

1) 조국 전 장관 자녀 ‘입시 비리 의혹 사태’에 관한 기억

○ 주제발표문에서 언급했던 것처럼 지난해 온 나라를 떠들썩하게 했던 조국 전 장관 자녀의 ‘입시 비리 의혹 사태’를 떠올려봅니다. 지금까지도 법정에서 치열하게 제시되는 제각각의 사실관계와 인물의 뒤편이론을 논할 필요는 없고, 당시에 들었던 여러 생각 중 두 가지가 기억납니다.

○ 첫 번째는 조국 전 장관을 둘러싼 정치적 이해에 함몰된 나머지 언론에서 제기하는 각종 의혹이 가능했던 당시 제도적 환경은 주마간산(走馬看山)처럼 지나쳐버린 측면이 있었습니다. 참여정부에서 도마 위에 올랐던 3불정책을 의식하듯 ‘대입자율화’를 핵심 기조로 삼고 입학사정관제를 무리하게 도입하여 2008년부터 시작된 학생부전형은 철저히 왜곡되었습니다. 이명박 정부의 대입정책과 고교다양화 정책은 각종 편법으로 포장된 심각한 불평등을 낳았습니다. 정책과 제도를 고민하는 측면에서는 ‘손가락’ 보다는 ‘달’을 바라볼 필요가 있다는 생각이 들었습니다.

○ 그 다음으로 화두가 되었던 ‘교육공정성’이라는 단어를 놓고 벌어지는 시각과 생각의 차이가 실로 엄청나다는 생각이 들었습니다. 전통적인 방식의 지필고사 점수가 교육 성과의 절대적 기준이자 목표로 인식하는 사람들도 ‘교육공정성’을 얘기했고, 학교에서의

다양한 활동과 경험이 바탕이 되어 학력고사와 수능이 균립해온 대입제도가 어떤 불평등과 비효율을 낳았는지 깨달아온 사람들도 역시 같은 말을 되뇌었습니다. 동상이몽(同床異夢)의 혼돈 속에서 ‘자사고, 외고, 국제고 일반고 전환’을 과감하게 추진하여 철옹성으로 느껴지던 교육불평등 성벽에 균열을 낸 것은 의미있는 성과였습니다.

2) 교육불평등을 바라보는 정치

○ 「대한민국 헌법」 제31조제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 밝히고 있습니다. 여기서 ‘능력’은 국민 개개인의 능력이지 ‘부모의 경제력’이나 ‘사교육시장의 조력’을 의미하지는 않을 것으로 여기는 것이 상식이겠지만 현실은 지극히 이율배반적이라는 점이 문제입니다. 교육을 ‘기회 균등’의 의미보다 ‘권리’의 의미를 유독 강조하는 주장도 같은 맥락일 것입니다.

○ 정치권은 교육불평등을 어떻게 바라보고 있을지 살펴봤습니다. 더불어민주당의 강령 중 교육 부문에는 다음과 같은 내용을 포함하고 있습니다. 교과서적인 내용이 고르게 반영되었지만 이를 실현하기 위한 노력이 더욱 중요할 것으로 보입니다.

- 교육의 공공성 확대를 통해 양질의 교육 기회를 제공하고 교육이 불평등과 차별의 수단이 아니라 사회적 통합의 경로가 되도록 높은 수준의 교육재정을 확보한다
- (교육형평성 제고로 공정한 교육기회 보장) 모든 사람에게 교육을 통하여 행복하게 학습하고 성장할 기회를 제공한다. 공정하고 질 높은 교육 기회를 보장하여 사회계층 간 불평등과 차별을 해소하고 사회통합의 기초를 마련한다
- (소외계층을 위한 교육지원 확대) 경제·사회·문화적으로 취약한 계층 및 소수자에 대한 교육적 배려를 확대하고 지역사회와 협력하여 체계적인 돌봄과 지원을 강화한다. 학교밖 청소년의 기본권을 보호하고 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원체계를 구축한다.
- (기회균등선발제도 확대와 학벌사회 철폐) 교육이 차별과 불평등의 대물림 수단이 아니라 사회통합의 통로가 될 수 있도록 기회균등선발제도를 확대한다. 대학 간 차별과 서열화, 지역간 불균형 및 사회 전반에서 학벌주의를 해소하여 능력과 자질에 기초한 공정하고 포용적인 사회로 나아간다.

○ 최근에 당명을 ‘국민의힘’으로 바꾼 야당에서도 정강정책을 발표했으며, 교육불평등과 관련한 내용을 담고 있습니다. 교육의 기회 균등 보장을 강조하며, 혁신을 꾀하려는 시도로 읽혀집니다. 다만, “특수목적고, 자율고 등은 다양한 교육환경 제공이라는 설립 취지와 목적에 맞게 운영하도록 개혁한다”라는 내용도 포함되어 아래에서 ‘다양한 교육’과 ‘맞춤형 교육’이라는 용어에 대해 해석의 여지를 나타내기도 합니다.

- 우리는 모든 국민이 공정하고 다양한 기회를 누리도록 하는 것이 시대적 과제를 깊이 인식하고, 입시와 취업, 병역 등 우리 사회 전반에서 반칙과 특권이 허용되지 않도록 한다. 국민 누구나 양질의 교육을 받을 기회를 보장할 것이며, 개인의 존엄과 창의를 실현할 수 있도록 다양한 교육제도를 마련한다.
- 우리는 다양한 교육의 기회가 균등하게 보장되어야 한다고 믿는다(우리의 믿음 6번)
- (맞춤형 교육 기회 보장) 경제적 능력에 상관없이 누구에게나 맞춤형 교육 기회가 보장되는 사회를 만든다. 지나친 사교육 확대로 교육격차가 심화하고, 불평등이 대물림되지 않도록 공교육의 질을 획기적으로 높여 나간다. 부모의 권력, 경제력, 정보력을 앞세운 편법과 반칙의 입시비리가 밝혀질 경우, 무관용 원칙을 적용하는 제도를 마련한다. 교육이 사회통합의 통로가 될 수 있도록 기회균등선발 제도를 확대한다.

3) ‘화두’로서의 교육불평등

○ 위에서 살펴보았듯이 굳이 헌법까지 들먹이지 않더라도 국회 의석 대부분을 차지하는 거대 양당의 강령과 정강정책에 ‘교육불평등’은 이미 화두가 되어 있음을 확인할 수 있습니다. 교육불평등 문제를 해결하는 것이 교육의 본질을 회복하는 것과 연관되어 있고, 우리 교육에서 희망을 발견할 수 있게 해준다는 것을 알 수 있습니다.

○ 주제발표문을 작성한 ‘사교육걱정없는 세상’은 19대 국회에서는 ‘선행학습 금지법’을 제안했고, 20대 국회 출범과 함께 ‘출신학교 차별금지법’을 제시함으로써 우리 교육을 앞장서서 고민하는 모습을 보여왔습니다. 어떤 단체보다 적극적으로 활동해온 사격세가 21대 국회에 제기한 ‘교육불평등’은 깊고 넓은 울림을 가져올 것으로 믿습니다.

○ 특히, 코로나19로 인해 6백만 명의 아이들이 모니터 화면과 스마트폰을 통해 교육을 이어나갈 수밖에 없는 안타까운 상황이 더욱 심각한 ‘교육불평등’의 질곡을 가져올 것이 불을 보듯 뻔합니다. 원격수업으로 학교에 등교하지 않는 시간이 길어질수록 다양한 형태의 사교육을 접할 시간도 늘어나고, 부모가 아이에게 투자할 관심과 시간의 격차도 커질 것입니다. 또한 선생님과 눈을 맞춰 소통하고, 또래 친구들과 손을 잡고 다양한 활동을 펼치는 시간 대신 지식의 전달과 문제풀이 중심의 전통적 학습방식이 화면을 통해 아이들에게 전해지는 시간도 늘어나게 될 것입니다. 우리 교육이 안타까운 상황에 그치지 않고 아이들에게 불행한 상황으로 다가올 것이 걱정됩니다. 따라서 ‘사교육걱정없는 세상’이 제시한 ‘교육불평등’이라는 화두는 현재를 살아가는 우리 교육에 적절한 것으로 느껴집니다.

2. 어떻게 ‘교육불평등’을 해소할 것인가?

1) ‘교육불평등’ 현주소 분석

○ 수년간의 다양한 활동과 연구를 통해 ‘사교육걱정없는 세상’이 축적한 교육불평등 현실 분석은 많은 공감과 탄성을 자아냅니다. 계층과 지역에 따라 특정학교에서 보이는 ‘쏠림’ 현상은 그동안 우리가 많이 보아왔지만 안타깝게도 특정 계층과 지역을 나타내는 그래프의 두께는 더욱 늘어나는 것을 확인할 수 있습니다.

○ 고교다양화, 대학자율화라는 미명하에 얼마나 많은 교육불평등 요소가 교육현장을 위협하고 학생들의 학습에 대한 욕구를 꺾어왔는지 확인할 수 있습니다. 특히, 우리나라 교육은 외국과 달리 엄청나게 비대한 사교육 시장, 고도화된 대학서열화, 왜곡된 형태의 고교다양화와 같은 몇 가지 특징을 보이고 있습니다. 이러한 특징들은 특권과 모순을 끊임없이 재생산하며, 견고한 교육불평등의 성벽을 쌓고 있습니다.

2) ‘교육불평등 해소법’의 조건

○ 주제발표문에서는 이러한 교육불평등을 해소하기 위해 법률안을 제안하고 이 법안의 요체로 ‘교육불평등 지표’를 제시했습니다. 화두를 꺼내는 것은 성공했지만 전략으로서 목표를 달성하는데 왠지 부족할 것 같다는 의문이 듭니다.

○ 앞서 언급했듯이 ‘교육불평등’이나 ‘교육공정성’을 말하는 얘기하지만 그 실체는 다르게 인식하고 있는 사람들도 우리 사회에 많이 존재하고 있으며, 때로는 진영이나 단체를 형성하기도 합니다. 교육불평등은 획일화된 고교 체제에서 찾거나 지역과 계층에 따른 역차별이 오히려 문제라고 주장하기도 합니다. 시험점수로 줄을 세워 선발하지 않는 것은 공정하지 않다는 신념을 세우기도 하고, 돈있는 사람이 자녀에게 마음껏 사교육비를 쓰는 것이 자본주의 사회에서 무슨 문제가 있냐고 반문하기도 합니다.

○ 교육불평등 지표를 만들고 이에 따라 실태조사를 하는 것만으로 수십년간 교육불평등의 성을 쌓아올렸던 요소를 해체하고, 이를 신봉하는 사람들의 마음을 돌리는 것이 가능할지 궁금합니다. 국회 입법 과정에서 모호한 의미의 ‘교육불평등 지표’의 상(象) 만들기 위해 각기 다른 인식을 지닌 정당들이 동상이몽(同床異夢)만 거듭하다가 시간을 보내게 될지도 모르는 일입니다.

○ 무엇이 우리 교육을 짓누르고 있는지는 명확합니다. 다가오는 미래를 준비하면서 무엇이 우리 교육의 발목을 잡을지도 예상됩니다. 다만, ‘어떻게’ 해소할 것인지에 대해서는 좀 더 많은 연구와 논의가 필요해 보입니다. 우리 사회가 함께 합의한 만큼의 ‘교육불평등 지표’를 통해 그 심각성을 깨닫고 실행계획을 만드는 것 자체는 매우 중요한 전략이라는 점에는 동의합니다. 다만 유일한 전략인지, 전략 중 하나가 될지는 주제발표문에서 제시한 법률안만으로 판단하기는 힘들어 보입니다.

○ 굳이 하나의 제정법률안에 교육불평등 해소 전략을 담은만한 요소들을 다 담을 필요는 없다고 생각합니다. ‘교육불평등 해소 전략’ 으로 이름짓고 그 안에 여러 현행 법령 개정 방안과 재정 투입 방안을 채우는 것도 한 방안일 수 있습니다.

3. 논의를 마치며

○ ‘교육불평등 해소법’ 의 완결성을 높이거나 여러 법령 체계를 개선하는 방안을 마련하는 것도 중요하지만 절박함을 공유하는 것이 현재 시점에서 가장 필요하다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

○ 따라서 오늘과 같이 ‘교육불평등 해소’ 이름으로 빠르게 논의를 거듭하면서, 동의하는 단체와 정당, 개인 등이 연대의 장을 형성하는 것이 무엇보다 시급하다는 생각도 해보게 됩니다.

○ 오랜 시간동안 자사고, 외고와 같은 특권적 고교체제의 문제점을 고발하고 해결책을 모색해온 노력들이 모인 끝에 자사고, 외고 일반고 전환 정책도 추진할 수 있었다고 생각합니다. 하지만 아직까지는 초·중등교육법 시행령을 개정함으로써 특권 학교 체제의 일부를 해체하기 위해 시도한 것이지 아직 넘어야 할 산이 많습니다. 국민의힘은 10년전 이명박 정부에서 쌓아올린 법령체제에 아직 미련을 버리지 못하고 있고, 기나긴 법정 다툼도 예상됩니다.

○ 국회에서는 2017년도에 발의되었던 ‘기초학력보장법’ 과 같이 교육격차를 방지하기 위한 기본적인 법령체제 통과에도 어려움을 겪고 있습니다. 정부와 여당부터 다시 힘을 내서 초석을 놓을 수 있도록 노력하겠습니다. 또한 주제발표문에서 지적한대로 유실된 ‘교육공정성 지표’ 에 대한 연구와 논의를 다시 시작할 수 있도록 하겠습니다.

■ 제5토론

이덕난(국회입법조사처 입법조사관)

■ 제6토론

「코로나發 교육불평등 해소를 위한 교육 지표 조사 법제화」에 대한 토론문

김진형(교육부 사회전략기획팀 과장)

1. 들어가며: 사격세 발제문에 대한 검토

○ 코로나19에 따른 원격수업 상황은 우리 교육의 새로운 도전과제임. 현장의 헌신으로 방역과 학습의 균형점을 찾아 원격수업과 면대면 수업이 진행되고 있음. 하지만 이 과정에서 부모의 돌봄 등의 조력이 가능한 아이들과 그렇지 못한 아이들 사이의 차이는 물론, 디지털 기기 접근성이나 자기주도적 학습능력과 같은 이슈가 “학습격차” 라는 맥락에서 제기됨

○ 부모의 경제력이나 주거지에 따라 자녀 교육의 질과 성취 결과가 달라지고, 이것이 상급 학교 입학이나 노동시장 일자리의 질과 연결되는 상황은 사회적 이동성이나 사회 정의, 공정성이라는 관점에서 주요한 이슈임. 이는 발제문에서 제시되듯 우리나라만의 문제는 아님. OECD에서도 “망가진 엘리베이터: 사회적 이동성” 이라는 보고서를 통해 나라별로 사회적 이동성이 제한되는 상황을 보여주고 있음

○ 이에 우리 교육에서 드러나는 불평등 정도를 객관적으로 파악하고, 이를 보완할 수 있는 제도적 방안을 마련하는 것은 민·관이 함께 고민할 중요한 과제임. 특히, 산업구조의 변화로 괜찮은 일자리가 줄어드는 상황이자, 졸업한 대학과 초기 일자리가 어떤 곳인가에 따라 향후 삶에서 누릴 수 있는 보상의 차이가 큰 우리 현실을 고려하면, 선망 받는 교육기회나 안정된 직장에 들어갈 수 있는 기회를 배분하는 방식은 지속적인 논의가 필요한 과제임. 코로나19와 같은 감염병 상황이 지속되면 학습 격차가 심화되고 가정의 해체나 기능약화가 예견되기에 더욱 그러함. 이에 우리사회의 현황을 보여주는 지표를 지속적으로 산출하고,

이에 근거한 사회적 논의·숙의 등이 이어질 필요가 있다고 봄

○ 법령(안)에서는 교육 불평등 지표의 조사 근거 외에도 이에 따른 행정조치를 수행하기 위한 계획 수립이나 위원회 운영 등이 제시되어 있음. 이를 위해 교육 불평등의 개념, 범주나 이의 해소를 위한 구체적인 정책과제 제시가 병행될 필요가 있을 것임. 특히, 교육 불평등은 계층에 따른 대학 입학이나 일자리 격차와 같은 관점 외에도, 최소한의 기본역량 습득 여부나 특별한 지원이 필요한 아이들에 대한 보상적 지원의 부족이라는 관점으로도 접근할 수 있기 때문임

○ 또한, 영역을 넘나드는 관점에서 우리사회의 격차-안전망에 대한 고려도 필요할 것으로 보임. 교육부문에서 발생하는 불평등은 우리사회의 격차나 안전망 부족에서 기인하는 경우가 많음. 노동시장의 이중구조와 보상 격차의 완화, 사회경제적 취약계층 지원에 대한 논의를 이끌어낼 수 있는 지표개발도 필요할 것으로 보임

2. 교육부문 불평등격차 해소를 위해 추진된 주요정책

○ 우리 헌법과 교육기본법은 모든 국민이 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 보장하고 있으며, 성별, 인종, 경제적 지위 등 이유로 차별받지 않을 권리와 이를 위한 국가와 지자체의 교육여건에 대한 시책마련 등을 규정하고 있음. 이에 정부는 부모 소득과 같은 사회경제적 배경과 관계없이 교육을 받을 수 있도록 다양한 정책을 추진해 왔음. 대표적인 정책은 다음과 같음

- (교육비 지원) 누리과정(어린이집·유치원), 교육급여 지원 및 고교 무상교육 도입(초중고), 대학 등록금 경감 (장학금, 학자금 대출) 등

- (교육기회/결과 보장) 기초학력 보장(두드림학교 등), 사회적배려대상자 전형 운영, 일반고 역량강화, 교육복지투자우선지역 사업 등

○ 지난해에는 ‘고교서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화방안(19.11)’을 통해 고교 유형의 단순화와 일반고에 대한 지원 강화 등을 추진 중임. 또한 대학 입학을 둘러싼 불평등이나 불공정에 대응하여 ‘대입공정성 강화방안(19.11)’을 마련하였음. 대입전형자료의 공정성을 높이고 대학평가의 투명성과 전문성을 높이는 방향으로 제도를 개선하고자 하였으며, 학종이나 논술 전형 비중이 높았던 서울소재 대학의 전형비중을 조정하는 방향도 제시됨. 이에 더해 (가칭)사회통합전형을 법제화하여 사회적 배려대상자와 지역인재 선발을 강화하고, 중장기적으로 포용국가 사회정책 지표체계 내에서 교육형평성 지표를 개발하기로 함

○ 또한, 코로나19로 등교수업이 어려운 상황에서 온라인 개학을 실시하고, 학습이나 돌봄이 필요한 아동청소년을 위해 학교와 지역사회를 중심으로 돌봄과 학습 지원, 온라인 수업

에 필요한 기기와 인터넷 데이터 등 지원, 코로나로 인한 정서심리 지원 등 시행 중

3. 사회지표 개발: 교육형평성과 사회통합 관점에서

○ 포용국가 사회정책 지표체계 내에서 교육형평성 지표를 개발하기로 한 계획에 따라, 정책연구를 통해 지표체계(안)을 개발 중임. 형평성(equity)은 모든 사람이 공평하고 평등하게 대우받는 상황으로 이를 위해 다음과 같은 사항을 고려하고 있음

○ 첫째로, 사회경제적 배경이 교육이나 노동시장 이행에 미치는 영향을 보여주는 지표를 개발하고자 함. 이에 부모의 학력이나 소득수준이 고교 및 대학 유형, 일자리 등에 미치는 영향에 관한 지표와 PISA에서 제시된 역경극복 또는 탄력성 지표 등을 검토 중임

○ 둘째로, 모든 학생이 최소한의 교육수준과 교육성과를 달성하고 있는지 살펴보고자 함. 학업중단율, 기초(기본)학습능력 미충족율과 함께, 적절한 교육수준을 달성하기 위한 투입 지표로 학교 유형별 1인당 교육비 수준에 대한 지표를 검토 중임. 100세 시대와 급변하는 일자리 지형을 고려하여 기본적인 학습능력과 자기주도학습능력이 핵심역량임을 고려하여 지표산출 가능성을 검토 중임

○ 셋째로, 우리 사회의 사회경제적 취약계층·집단이 교육기회를 보장받고 적절한 지원을 받고 있는지 살펴보고자 함. 취약한 집단에 대해서는 보상적인 교육지원을 제공하여 교육 결과·성과의 격차를 최소화 할 필요가 있음. 이에 따라 다문화학생, 학교박청소년, 장애인 등 사회적 배려가 필요한 집단의 교육기회 접근, 이들에 대한 정책지원에 관한 지표 검토 중. 다만, 위 방향은 서로 일부 중첩되어 핵심지표 위주로 선정할 예정임

○ 지표 개발이 1회성 정책연구로 그치지 않고, 안정적으로 자료를 산출하기 위해 개발된 지표체계(안)은 연차적으로 검증, 자료 확보 등 과정을 거쳐 보완해 나갈 계획임. 교육개발원 및 통계청 등과 협력하여 주기적으로 공표 가능한 범위 내에서 지표(안) 내용을 시범공개하고 사회적 논의를 위한 분석 자료 등을 제공하는 방안을 논의할 예정임

○ 의미 있는 논의를 위해서는 가정환경이나 학생특성 관련 정보를 포함하여 분석할 필요가 있으나, 소득자산 수준 등을 담은 다른 부문 자료와의 연계가 제한적이라는 점은 도전과제임. 이에 기존에 조사·발표되는 지표 활용과 아울러, 교육개발원, 직업능력개발원 등에서 수집 중인 패널 데이터나 학생 배경자료가 포함된 PISA 자료 등을 활용하고, 다른 데이터와 연계가 필요하거나 추가 산출이 필요한 데이터는 유관기관과 협의하여 확보하는 방안을 검토할 예정임

○ 이와 함께, 교육형평성지표와 병행하여, ‘포용국가’의 틀에서 우리사회에서 발생하는 격차와 안전망, 사회적 이동성 등에 주목한 별도의 지표체계 개발도 검토 중임. 교육 부문

에서의 격차는 교육제도 외에도 사회·경제 구조에도 기인되는 측면이 있기 때문에 교육 분야를 넘어 고용·복지 분야 등에서의 격차나 세대내(간) 소득이동성 등을 볼 수 있는 지표체계를 개발하는 방안임. 이번 토론회를 통해 의미 있는 사회지표를 지속적으로 생산하고, 이를 토대로 합리적인 대안을 찾아갈 수 있을 것으로 기대함


■ 종합토론

■코로나로 심화되는 '교육 불평등 해소 방안' 모색 온라인 국회 토론회

일시	토론회명	▣좌장 ■발제 □토론(가나다순)
9/15(화) 오후 2시	코로나로 심화되는 '교육불평등 해소 방안'을 모색한다.	<input checked="" type="checkbox"/> 홍민정(사교육걱정없는세상 공동대표)
		<input checked="" type="checkbox"/> 구분창(사교육걱정없는세상 정책국장)
		<input type="checkbox"/> 곽민욱(더불어민주당 교육전문위원)
		<input type="checkbox"/> 김진형(교육부 사회전략기획팀 과장)
		<input type="checkbox"/> 박성호(한국교육개발원 교육지표연구실 실장)
		<input type="checkbox"/> 이덕난(국회입법조사처 입법조사관)
		<input type="checkbox"/> 최현섭(전 강원대 총장)
		<input type="checkbox"/> 황성수(한국직업능력개발원 센터장)

우리는 이미 **변화의 길** 위에 서 있습니다.

#2030 #입시경쟁 #사교육고등 #해결 #대중운동

 사교육걱정없는세상