

## ■ 20대 대선 교육공약 전문가 컨퍼런스를 개최합니다

사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 20대 대통령 선거를 70여일 앞둔 12월 28일 오전 11시, 프레스센터 매화홀에서 ‘책임·공정·행복 교육을 위한 11대 대선 공약’을 발표합니다. 저희 단체는 창립 이후 대선 기간 때마다 여야 후보들의 교육 공약 속에 입시 경쟁 및 사교육 고통 해결과 관련된 좋은 안들이 반영될 수 있도록 공약을 제안하는 일을 했고, 이후 시민들과 함께 각 당의 후보들의 공약을 비교 평가하고 그 결과를 사회적으로 공표하는 운동을 전개해왔습니다. 이번에도 교육과 관련해 우리의 미션과 시대의 화두를 반영해 ‘책임·공정·행복 교육을 위한 11대 대선 공약 의제’를 준비해 발표하게 되었습니다.

2년이 넘게 지속되고 있는 코로나19 팬데믹과 양극화 혹은 불평등이 심화되는 것을 목격하는 지금, 교육 영역에서 담보되어야 할 주제를 세 가지 꼽으라면 이구동성으로 ‘책임·공정·행복’을 말할 것입니다. 시대정신이 요구하는 이 세가지 주제와 관련된 공약을 대선 후보들이 들고 나와야 하는 이유는 너무나 명확합니다.

코로나19로 2년 가까이 등교와 온라인 수업이 병행되는 상황을 겪으면서 국민들은 책임교육을 절실히 원하고 있습니다. 책임교육의 부재로 생긴 구멍 사이로 교육격차가 곳곳에서 드러나고 있기 때문입니다. 국민 10명 중 7명 이상이 코로나19로 학생들의 학력격차가 심화되었다고 응답했습니다(2021.9. 강득구 국회의원실 조사 학생·학부모·교원 22,544명 응답). 사교육걱정이 전국 8개 지역의 중·고등학교의 평가 결과를 분석한 결과에서도 원격수업 1년 사이 중교교 10곳 중 약 7곳에서 중위권이 줄어드는 학력양극화가 나타나고 있음을 확인했습니다. 이같은 교육격차의 원인은 결국 학교 교육의 공백, 즉 책임교육의 부재입니다.

코로나발(發) 교육격차는 우리 사회가 얼마나 불공정한가를 보여주는 척도입니다. 부모의 부와 가난이 교육제도를 통해 자녀에게 대물림되는 수많은 증거를 온 국민이 목격하고 있기 때문입니다. 교육격차가 학력·학벌로 이어지고 이것이 다시 취업 이후의 임금격차로 이어지는 상황 속에서 개인의 노력은 부모의 배경이라는 껍질에 갇혀 알을 깨고 나올 수 없는 것이 현실입니다. 실제 상위 10%가 소득의 절반 이상을 차지하고, 소위 서열 높은 대학이라 불리는 SKY 재학생의 10명 중 6명이 고소득계층인 것이 통계로 확인되고 있습니다.

나면서부터 어떤 가정 배경을 얻느냐가 성인 이후의 삶을 결정한다면 입시 경쟁의 절차를 공정하게 하는 것만으로는 이미 벌어진 간극을 메울 수 없습니다. 이런 상황을 해결하기 위해서는 타고난 배경을 극복할 수 있도록 하는 공정 교육이 기회와 과정과 결과에 걸쳐 종합적으로 설계되어야 합니다.

우리나라 아동의 삶의 만족도는 OECD 27개국 중 꼴찌였습니다(’18.아동실태조사).최근 세이브더칠드런이 발표한 ‘국제아동 삶의 질 조사(ISCWeB)’에서도 아동 행복도가 35개국 중 31위로 최하위였습니다. 연구진들은 이러한 이유를 ‘경쟁적인 교육제도’ 때문이라고 말합니다. 2019년 9월 유엔아동권리위원회는 대한민국의 유엔아동권리협약 이행 제5·6차 국가보고서 심의에 따른 최종 견해를 밝히며, “지나치게 경쟁을 부추기는 교육 환경이 아동의 인권을 침해하고 있다”고 일침을 놓았습니다. 2011년에도 유엔아동권리위원회로부터 경쟁교육으로 침해된 아동의 권리를 보장하라는 권고를 받았지만 현재까지도 이행된 것이 하나도 없다는 사실은 너무나 충격적입니다.

이런 상황에서 학생들은 자신들의 고통을 어떤 언어로 토로하고 있을까요? 소셜미디어 어느 한 공간에서 학생들은 서로의 고통에 고개를 끄덕이며 자신의 고통을 나누고 있습니다.

“나와 가장 친해야 할 같은 반 친구들이 경쟁자로 느껴질 때 너무 무서워요. 이런 생각이 들면 안되는데 무의식적으로 드니까 너무 죄책감이 들고 괴로워요.”

“과로사로 쓰러질 거 같아요. 다다음주 시험인데 자려고 눈 감는 순간 다른 친구들은 책상에 앉아있을 것 같아서 무섭고 두려워서 잠을 못자겠어요.”

“어릴 때는 자존감도 높고 성격도 밝았는데 부모님은 매일 ‘대학 좋은 데 가라, 변호사 해라, 대기업 가라’는 이야기만 하시고, 학교에서는 공부 제대로 못한다고 욕 들어먹고, 정작 새벽까지 학원 숙제한다고 학교 공부는 하지도 못하고, 나보고 어찌라는건지……. 학생 때 자살 생각 안 해본 사람 거의 없을 거예요. 중2 정도 되면 슬슬 느끼게 되죠.”

“대한민국 수능을 앞둔 학생들은 바코드에 찍히는 물건이에요. 합격 아니면 불합격에 모든 것이 바뀌고, 회사에 쓰일지 안쓰일지 판별되는 물건이에요. 인간으로서의 존엄성은 없고, 대학을 간 사람 못 간 사람, 좋은 대학 간 사람 못 간 사람으로 나누잖아요. 물건에 바코드가 찍히는 것처럼 나에게도 바코드를 새기는 이 사회가 참 미워요.”

2020년 합계출산율 0.84명인 초저출생 국가에서 경쟁교육으로 다수의 아이들을 우울과 스트레스에 노출시키는 것이 과연 맞는 일인지 대선 주자라면 답을 해야 할 것입니다.

사교육걱정은 창립 이래 국가가 책임교육을 실현하는 것은 물론이고 공정과 행복을 담보하는 교육 제도와 정책을 구상하는데 심혈을 기울여왔습니다. 이제 그 모든 성과와 활동을 총정리해서 대선 의제로 제안하려고 합니다. 바로 ‘책임·공정·행복교육’이라는 3개의 주제에서 모두 11개 공약을 제시하고자 합니다.

#### ■ 제 1영역: 책임교육을 위한 4대 공약

코로나발(發) 교육격차를 목도한 국민들은 어느 때보다 국가의 책임교육 강화를 원합니다. 이제 기초학력을 넘어 초중고 교육을 통해 도달해야 할 일정 수준 이상의 성취를 학교 교육만으로 가능하다는 신뢰를 국가가 보여주어야 합니다. 국가 수준의 교육과정을 운영하는 나라에서 학교수업을 보충하고 입시를 대비하기 위해 70%의 학생이 사교육을 받고 20조에 가까운 사교육비를 지출한다는 것은 있어서는 안 될 일입니다. 이에 대한 해결 방안으로 사교육걱정은, △학교 책임교육을 위해 3중 학습지원, △모두가 성장하는 자기성장평가제로 전환, △내 집 앞 좋은 고교를 만들기 위한 4대 전략, △초중고 기초수학을 튼튼히 하여 수학교육을 혁신 등 4대 공약을 제안합니다.

#### ■ 제 2영역: 공정교육을 위한 4대 공약

부모의 배경이 교육제도를 통해 자녀에게 대물림되는 교육불평등 대물림을 해소하는 것이야말로 공정교육을 실현하는 방안이라고 할 것입니다. 이것이 가능하려면 교육불평등 원인, 무엇이 교육불평등을 유발하는지 정밀 진단하는 일이 필요합니다. 그리고 이에대한 해결책을 정책으로 내놓고 실현 여부를 국민 앞에 보고하는 것을 의무화할 필요가 있습니다. 이것과 함께 풀어야 할 과제가 있습니다. 바로 경쟁교육은 물론이고 부를 대물림하는 수단으로 사용되고 있는 대학서열을 해소하는 정책이 시급히 나와야 합니다. 더불어 노동시장에서의 차별, 특히 임금과 관련된 여러 차별적 요소들을 제거하고 다수 국민의 인간의 존엄을 누릴 수 있는 소득을 보장하는 정책이 함께 어우러져야 합니다. 이를 위해 사교육걱정은 △교육불평등 해소 법안 제정, △대학입학보장제 3대 입체 전략 추진, △공정 채용의 끝판왕, 출신학교 차별금지법 제정, △임금 격차 및 임금 불평

등 해소 등 4대 공약을 제안합니다.

#### ■ 제 3영역: 행복교육을 위한 3대 공약

영유아 단계부터 경쟁에 노출되어 청소년시기까지 과도한 입시 경쟁을 하며 세계 최하위 행복도를 누리는 나라라는 오명은 반드시 씻어야 할 과제입니다. 이를 위해서는 유아의 신체 및 정서적 발달에 부정적 영향을 미치는데도 근절되지 않는 유아 대상 학습 사교육 문제와 부모의 배경에 의해 유아시기부터 벌어지는 보육 및 교육격차 문제를 해결해야 합니다. 뿐만 아니라 청소년의 건강권과 여가권을 침해하는 과도하고 해로운 사교육을 근절시켜야 합니다. 궁극적으로는 국가가 아동의 삶의 질을 향상시키기 위한 체계적인 시스템을 마련해야 할 것입니다. 아동이 행복하려면 어떤 지표를 관리해야 하는지 목표를 수립하고 이에 도달하기 위한 정책을 펼치고 성과를 관리하는 단위가 국가 시스템으로 마련되어야 합니다. 이를 위해 사교육걱정은 △영유아의 건강한 발달을 위한 과잉교육 예방 및 보육·교육체계 개편, △국가 사교육 관리 센터 설립, 해로운 3대 사교육을 근절, △국가교육위원회에 학생행복전문위원회 설치 등의 3대 공약을 제안합니다.

20대 대선 후보는 책임·공정·행복 교육을 실현할 수 있는 11대 공약을 우선적으로 검토하여 미래 세대를 위한 교육 개혁을 이를 대선 공약을 발표할 것을 촉구합니다. 또한 이번 컨퍼런스를 시작으로 각 대선 후보들에게 관련 공약을 제안하여 관련 공약을 얼마나 반영하는지 시민평가단을 구성하여 공약 평가 활동도 펼칠 예정입니다. 많은 관심과 참여 바랍니다. 감사합니다.

## ■ 목 차

■ [제1세션] 공정교육을 위한 4대 공약 .....	7
□ 발제	
김태훈 사교육걱정없는세상 정책위부위원장 .....	9
김은중 사교육걱정없는세상 사업국장 .....	24
□ 토론	
김종영 경희대 사회학과 교수 .....	37
김영철 서강대 경제학과 교수 .....	52
최현섭 강원대 명예교수 .....	59
■ [제2세션] 책임교육을 위한 4대 공약 .....	65
□ 발제	
구본창 사교육걱정없는세상 정책국장 .....	67
□ 토론	
김성수 덕양중 교사 .....	85
김영식 좋은교사운동 공동대표 .....	89
이혁규 청주교대 총장 .....	93
■ [제3세션] 행복교육을 위한 3대 공약 .....	97
□ 발제	
구본창 사교육걱정없는세상 정책국장 .....	99
□ 토론	
임미령 수도권생태유아공동체 이사장 .....	112
문호진 수험서 ‘포카칩 N제’ 저자 .....	118
김현수 정신과 전문의, ‘상장학교 별’ 교장 .....	128

■ 제1세션

## 공정교육을 위한 4대 공약

공약①:

교육불평등 해소 법안 제정

공약②:

대학입학보장제 3대 입체 전략 추진

공약③:

공정채용의 끝판왕, 출신학교 차별 금지법 제정

공약④:

임금 격차 및 임금 불평등 해소

□ 공정교육을 위한 4대 공약①

교육불평등 해소 법안 제정

불평등 정도를 지수로 표현한 피케티 지수 해마다 역대급을 갱신하고 최상위 10%가 전체 소득의 절반 이상을 가져가는 슈퍼 불평등 국가가 대한민국의 자화상이다. 그런데 부모의 배경이 교육제도를 통해 자녀에게 대물림되는 불평등 대물림 국가로 전락하는 모습이 포착된다. 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 교육 불평등이 대물림되는 원인을 정밀 진단하고 이 결과를 바탕으로 불평등 해소 정책을 수립하고 성과 보고 의무화를 포함한 법률 제정이 시급하다.

1. 현황 및 문제점

■ 피케티 지수 11.4, 슈퍼 불평등 국가라는 자화상

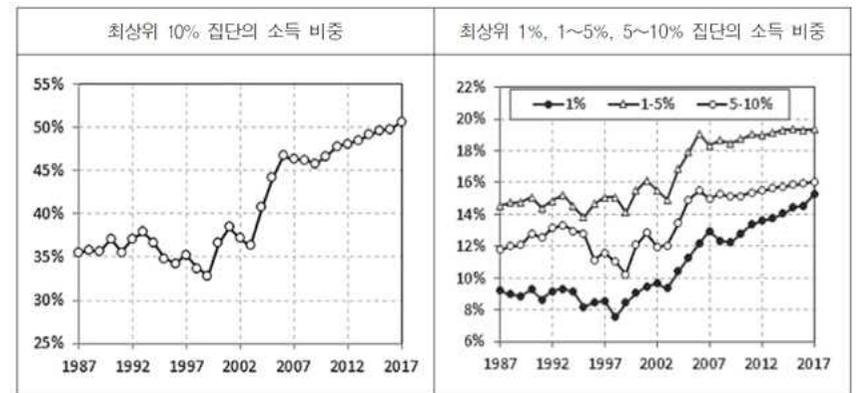
불평등 정도를 지수로 표현한 피케티지수가 2015년 7.8에서 2019년 8.6으로 가파르게 상승해서 우리 사회에 경각심을 주었다. 같은해 다른 나라를 살펴보면 독일 4.4, 미국 4.8, 프랑스 5.9, 영국 6.0, 스페인 6.6으로 우리나라의 불평등 정도가 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 그런데 더욱 놀라운 것은 2020년 피케티지수는 8.6보다 2.8이 높은 11.4로 나타났다. 슈퍼 불평등 국가라는 안타까운 자화상을 보여주는 수치이다.

[그림] 피케티지수 추이



이러한 불평등 양상은 국내 연구에서도 확인된다. 대한민국은 상위 10%가 소득의 절반 이상을 가져가(한국노동연구원 2019)고 있어 상위 20%가 부의 절반 이상을 소유한 미국보다 더 불평등한 사회로 전락하고 말았다.

[그림] 집단 간 소득 비중 비교



- 출처: 한국노동연구원 월간노동리뷰 2019년 2월호

**■ 국민 10명 중 9명 부모의 배경이 교육제도를 통해 자녀에게 대물림 되는 교육불평등 문제 심각하다고 응답**

사교육걱정없는세상이 리얼미터에 의뢰한 설문조사(2019)에 의하면 국민 10명 중 9명은 경제력, 학력, 거주지역 등의 부모의 배경이 교육제도를 통해 자녀에게 대물림되는 교육 불평등 대물림이 심각하다고 응답했다. 결국 고소득층이 모든 것을 가져가는 불평등한 사회를 국민도 체감하고 있음을 보여준다. 불평등 실태도 여러 건이 확인되었다. 대표적으로 몇 가지를 살펴보자. 최근 노동시장의 진입단계 뿐 아니라 퇴직단계까지 대학서열에 따른 임금격차 존재한다(한국노동연구원 2019) 연구결과가 발표되었다. 그런데 서열이 높은 대학에 진입하는 비율을 보니 고소득층이 압도적이다. 2020 국가장학금 신청자 현황을 살펴보니 서울대 고소득층 비율 62.6%, 저소득층보다 3.4배 높았고 SKY도 56.6%로 저소득층보다 2.6배 높았다. 서열 높은 대학의 전초 단계인 특권 고교에도 고소득층 혹은 특정지역 쏠림현상이 심각하다. 이러니 국민 10명 중 9명이 교육제도를 통해 불평등이 대물림된다고 하지 않겠는가. 슈퍼 불평등 국가라는 오명을 받기 위해 문제를 해결을 위한 정책과 제도가 절실하다.

**2. 정책대안**

**■ 교육불평등 해소를 위해 △지표 및 실태 조사 실시, △5년 단위 기본계획 수립, △정책 추진 및 성과 보고 의무화를 주요 내용으로 하는 ‘교육불평등 해소 법안’ 제정이 시급**

교육불평등이 부모의 배경을 통해 대물림 되는 상황의 정도가 어느 정도인지 확인하는 것이다. 지금은 이 문제가 어느 정도 심각한 상황인지를 말해주는 구체적인 데이터가 별로 없다. 그나마 있는 지표는 흩어져 있고 그것을 모아서 종합적으로 분석하는 단위도 없다. 개인이 경험에 의지하거나 단편적 데이터, 혹은 특정 개인의 일탈을 통해 문제의식을 표출하는 정도이다. 사법부, 입법부 행정부의 고위공직자들 및 기업 등 고소득층의 출신학교 상황, 학교별 재학생의 성적과 가정소득차 및 사교육비 투자, 상급학교 진학 및 진로 형태 등 특권 대물림 교육 상태를 확인할 수 있는 지표가 국가 수준에서 통합 관리되지 않고 있다. 노무현 정부 때 사교육 문제를 해결하기 위해 통계청이 사교육비 조사를 매년 실시해서 그 대책을 발표해온 것처럼, 이제는 국가가 교육불평등 실태와 상황을 조사해 어떻게 가지적

으로 나타낼지를 고민하고 국민에게 알기 쉽게 지표로 보여주어야 한다. 그리고 이에 대한 대책을 발표하는 조치가 정기적으로 이루어져야 한다.

영국의 경우, ‘고등교육정책협의회’가 이와 유사한 활동을 하고 있다. 2019년 7월 이 기관이 조사한 결과, 매년 부유한 지역의 학생은 극빈지역 또래보다 고등교육의 기회 2.4배, 최상위권 대학교 입학 가능성은 5.7배가 높다고 하며, 앞으로 이러한 불평등 비율을 2024~2025년까지 5배로 낮추고, 이후 2038~2039년까지 동일 비율로 맞추는 것을 목표로 하고 있다고 발표했다. 우리도 이와 관련된 기구를 만들고 종합적 교육 불평등 지표를 개발하고, 그 결과에 따라 격차 해소 대책을 세워야 한다. 이를 위해서는 반드시 법으로 위의 내용을 정하는 일이 선행되어야 한다.

**3. 기대효과**

- 경제력과 기득권이 교육제도를 통해 자녀에게 대물림되는 불공정 문제에 대한 근본적 해결
- 모든 국민에게 충분한 교육 기회와 결과를 보장
- 교육격차 해소를 통해 모두가 성장하는 교육으로 패러다임을 전환하는데 기여

■ 공정교육을 위한 4대 공약②

‘대학입학보장제 3대 입체 전략’ 추진

사교육걱정에서는 대학서열문제를 해소할 방법을 찾기 위해 그동안 여러 모양으로 방안을 모색해 왔다. 지난해에 ‘대학서열해소 열린 포럼’을 개최하고 그 결과를 ‘대학서열해소 3단계 로드맵’으로 정리하여 발표한 바 있다. 또한 올해 초에는 지방대 위기 극복 방안을 찾기 위한 토론회와 간담회를 개최했으며, 지난 10월~11월에는 그 간에 발표한 대학서열해소 방안에서 미진한 부분을 정교화하기 위한 3회 연속 간담회를 개최하였다. 이러한 과정을 통해 도출된 대학서열해소 방안인 ‘대학입학보장제 3대 입체 전략’의 내용은 다음과 같다.

1. 현황 및 문제점

■ 더 이상 늦출 수 없는 과도한 입시 경쟁 문제

한국, 중국, 일본, 미국 4개국 대학생들의 가치관에 대한 한 조사에서 한국은 고교 시절을 전쟁터로 인식하는 비율이 80.8%로 나타났다(김희삼, 4개국 대학생들의 가치관에 대한 조사, 2017). 이는 우리와 비슷한 입시 제도를 가졌다고 생각되는 미국(40.4%)이나, 우리보다 입시 경쟁이 비슷하거나 심할 것이라 예상되는 중국(41.8%), 일본(13.8%)보다 현저히 높은 수준이다. 이러한 수치는 대입 경쟁으로 인해 중등 교육의 왜곡이 한계를 넘어섰음을 나타내며 더 이상 초중등 교육이 교육의 본질을 추구하지 못하고 있음을 보여준다.

[표] 자국의 고등학교 이미지에 대한 4개국 대학생의 인식

자국의 고등학교 이미지에 대한 4개국 대학생의 인식



자료: 김희삼, 「4개국 대학생들의 가치관에 대한 조사」, 설문조사 자료, 한국개발연구원·광주과학기술원, 2017.

■ 대입 경쟁은 치열하면서도 정작 대학 입학 이후의 교육의 질은 낮은 현실

상위권 대학에 가기 위한 입시 경쟁의 폐해가 큼에도 불구하고 정작 대학에 들어가서 제공받는 교육의 질이 낮은 점은 또 하나의 문제이다. 우리나라 대학생들은 대학 교육에 대한 만족도에서 66.1%가 ‘만족하지 못함’으로 응답(MBC와 인크루트 조사, 2016)하는 가운데, 우리나라 정부가 부담하는 학생 1인당 공교육비 중 고등교육비(대학교육비)는 OECD 평균의 3분의2 수준에 머물고 있다.

[표] 학생 1인당 공교육비 지출액(16년 회계연도 기준)

(단위 : \$)

구분	초등~고등교육		
	초등교육	중등교육	고등교육
한국	11,029	12,370	10,486
OECD 평균	8,470	9,968	15,556

\*자료출처: OECD 교육지표 2019 (교육부 보도자료, 내용 재구성)

대학교육의 질이 이렇게 부실한 가운데 학령인구 감소에 따라 지방 대학을 위주로 학생수를 채우지 못하고 있어 벚꽃 피는 순서대로 대학이 문을 닫는다고 하는 지방대 위기가 올해부터 현실화되었다. 현재의 추세로 가면 수도권 대학과 일부 지방거점국립대만 제외하고 대다수 지방 대학들이 사라질 것으로 보이며, 지역 산업과 지역 발전의 중심 역할을 해야 할 지역 대학들이 사라진다면 국토의 불균형 발전으로 인해 심각한 국가적 문제가 야기될 것이다.

[표] 2021년 대입 총원률(예상치)

구분	대입진학 학생수			2021 모집인원			인원 차이	정원 충족률
	계	고3	재수생	계	4년제대학	전문대		
인천	2만8342명	2만1875명	6467명	1만4178명	7459명	6719명	1만4164명	199.9%
울산	1만1114명	9211명	1903명	6420명	2962명	3458명	4694명	173.1%
경기	15만198명	10만7197명	4만3001명	10만194명	4만267명	5만927명	5만4명	149.9%
경남	3만2435명	2만7544명	4891명	2만4504명	1만5669명	8835명	7931명	132.4%
서울	10만7332명	6만7927명	3만9405명	9만9540명	8만1418명	1만8122명	7792명	107.8%
제주	6964명	5648명	1316명	7079명	2863명	4216명	-115명	98.4%
전남	1만6106명	1만4420명	1686명	1만8951명	8203명	1만748명	-2845명	85.0%
대구*	2만5444명	1만9778명	5666명	3만1772명	1만5341명	1만6431명	-6328명	80.1%
전북	1만9544명	1만6300명	3244명	2만4689명	1만6593명	8096명	-5145명	79.2%
세종	3511명	3015명	496명	4464명	2886명	1578명	-953명	78.7%
광주	1만6543명	1만4090명	2453명	2만3110명	1만5636명	7474명	-6567명	71.6%
강원	1만4457명	1만2393명	2064명	2만2943명	1만7919명	5024명	-8486명	63.0%
대전	1만5897명	1만2816명	3081명	2만6394명	1만7748명	8646명	-1만497명	60.2%
부산	2만8422명	2만2726명	5696명	4만7353명	3만2162명	1만5191명	-1만8931명	60.0%
경북	2만2228명	1만9799명	2429명	3만7207명	2만2709명	1만4498명	-1만4979명	59.7%
충북	1만4346명	1만1935명	2411명	2만4462명	1만7625명	6837명	-1만116명	58.6%
충남	2만1058명	1만7267명	3791명	3만7399명	3만40명	7359명	-1만6341명	56.3%
전국	53만3941명	40만3941명	13만명	55만659명	34만7500명	20만3159명	-1만6718명	97.0%

\*정원 충족률 높은 순 \*대구=경북 경산 소재 영남대 포함 \*인원 차이=2021 모집인원-대입진학 학생수  
 \*고3 대입진학 학생수=일반고/자율고/특목고(마이스터고 제외) 100%, 특성화고 50%, 마이스터고 15%로 추정  
 \*이하 자료=종로학원하늘교육 제공

## 2. 정책대안 : 전공선택권을 보장하는 대학입학보장제 3대 입체 전략

대입 경쟁은 완화하면서 전체 대학 교육의 질을 높이는 종합적인 대학서열해소 방안이 절실히 필요하다. 대입 경쟁의 강도는 대폭 완화하면서도 대학 교육의 질을 높이고, 그러면서 지방대학의 위기를 극복하고 전체 대학교육의 발전을 이루기 위해서는 제반 사회적 조건을 고려한 종합적인 방안이 필요하다. 사교육격정은 이에 대해 대학입학보장제 3대 입체 전략

을 제안하며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ■ 대학입학보장제의 기본 방향 : 일정한 내신 또는 수능 등급이면 학생들을 더 이상 경쟁시키지 않고, 희망 학부의 대학 입학 보장

대학서열해소 방안의 기본 방향은, 복잡한 입시 전형을 하나로 통일, 수시 전형에서는 일정한 내신을 갖춘 학생에게, 정시에서는 수능 일정 등급을 갖춘 학생에게 희망 학부의 대학 입학 보장을 하고 이러한 공동입시를 실시하는 대학네트워크를 구성하여 고등 교육 패러다임을 전환하는 일이다. 같은 성적 기준으로 대학 신입생을 선발하게 되면 입학 성적으로 인한 대학 서열화가 사라지게 된다. 이는 고교평준화 정책이 시행되기 전 고등학교들이 성적 순으로 서열화되어 있다가 평준화 정책 시행 후 사라지게 된 사례를 통해 정책의 효과를 예상할 수 있다. 희망 학부 전공 선택을 보장하여 이를 통해 진로 탐색의 기회를 담보한다. 이렇게 되면 대학입시와 대학교육은 ‘성적 우수 학생을 잘 뽑는 경쟁’에서 ‘대학에서 잘 가르치는 경쟁’으로 패러다임이 변화될 것이다. 입시 경쟁 완화와 대학 교육의 질 제고를 둘 다 충족시킬 수 있는 것이다.

대학네트워크의 참여 범위는 국공사립대 모두를 대상으로 하여 단계별로 확대할 필요가 있다. 사립대학의 비중이 높은 우리나라 상황(전체 대학의 86%가 사립대학)에서는 국가 주도의 대학 정책을 시행하기가 쉽지 않은 구조이다. 사립대의 비중이 높은 가운데 대학의 자율성이 헌법으로 보장되어 있기 때문에, 대학네트워크 참여를 일시에 모든 대학에 적용하기 어렵다. 일각에서는 대학네트워크를 국립대 중심으로 구성하는 방안을 제시하고 있으나, 대학서열의 상층부를 서울 주요 사립대가 차지하고 있기 때문에 대학서열 해소를 이루기 위해서는 사립대들의 대학네트워크 참여가 필수적이다. 그러므로 1단계에서 국공립대가 중심이 되면서 일부 사립대가 참여하는 약 40개 정도의 대학네트워크가 추진되는 것을 제안한다. 정책의 초기 단계부터 소수의 사립대학도 대학네트워크에 참여하도록 하고, 2단계 80개 대학, 3단계 120개 대학으로 확대될수록 다수의 사립대학이 참여하도록 유도하는 것이 필요하다. 어느 대학을 참여시킬지 여부는 고등교육위원회(가칭)를 통해 기준을 정하여 시행하면 될 것이다.

또한 대학네트워크에 참여하는 대학은 공모를 통해 선정하는 것이 필요하다. 초기 대학네트워크가 부실 대학 위주로 구성될 경우 자칫 정책의 추진 동력을 잃을 수 있다. 그러므로 소정의 공모 기준을 제시하고 그 기준을 충족하는 대학을 중심으로 대학네트워크를 형성하

여 대학 네트워크의 성공적 안착을 이룰 필요가 있다. 공모 기준에 대해서는 향후 고등교육 위원회(가칭)나 대학네트워크 실무자 협의체 등에서 세부적인 안을 마련하겠지만, 법학전문대학원 인증평가 기준을 참고하여 네트워크 참여 대학 공모 기준 예시안을 제시하면 다음과 같다.

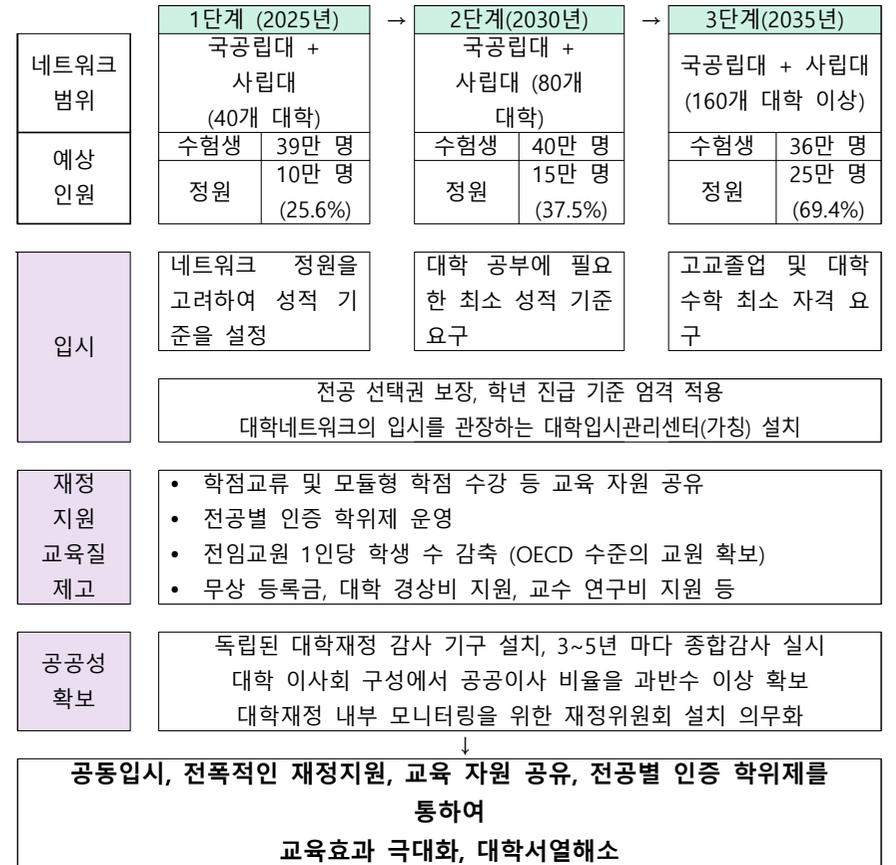
[표] 대학네트워크 참여 대학 공모 기준(예시)

영역	항목	지표
학생	입학전형계획의 타당성 및 공정성과 학생선발 다양성	입학전형계획의 공시와 공정성, 사회적 취약계층의 배려 등
	학생 상담 및 지도	교수에 의한 학생지도의 충실성 및 적절성 등
	학생 복지	학생지원
	장학제도	장학제도의 확보와 장학금 지급 기준의 적절성 등
교원	전임교원 확보 및 교원의 다양성	법정 전임교원 확보 등
	교수의 수업 부담	교수의 적절한 수업 부담 등
	전임교원 연구성과	전임교원으로서 필요한 연구능력 보유 등
교육과정	교육과정 편제	교육과정 편제의 체계성 및 적절성 등
	교육과정 운영체제의 효율성	강의평가 및 교육방법 개선제도의 적절성 등
	수업의 효율성	강의 적합성, 수업의 체계성 등
	학사관리의 엄정성	수업의 충실성 담보, 성적평가제도와 졸업관련 학사관리의 엄정성 등
교육환경	실무필수과목 등의 적절성과 충실성	실습과정 운영의 적절성 및 외부기관 연계의 충실성 등
	교육시설	기본시설의 적절한 확보, 도서관 운영의 충실성 등
교육성과	교육여건	재정 조달 및 배분의 적절성, 연구소 지원 등
	취업률	취업률 등
교육성과	취업률	취업률 등
	학습성과 및 교육의 질 개선	실무교육의 학습 성과, 교육의 질 개선, 교육만족도 등

\*제2주기 법학전문대학원 평가 인증 기준을 토대로 재구성함. 출처: 대한변호사협회 법학전문대학원평가위원회 홈페이지

이와 같은 공모 기준을 통해 대학 네트워크에 참여할 대학을 선정하여 초기 대학네트워크가 양질의 교육을 제공하여 성공적 모델로 안착시킬 필요가 있다. 대학입학보장제를 2025년부터 단계적으로 적용하는 전제로 그림으로 표시하면 다음과 같다.

[그림] 대학입학보장제 3대 입체 전략



\*수험생 인원은 고교졸업생 대비 대학진학률에 학령인구 감소 비율을 반영하여 산출함. 대학교육연구소의 '대학위기 극복을 위한 지방대학 육성방안 보고서(2020)' 의 자료 인용

\*입학 정원은 국립대 경우 현 정원으로 산출, 국립대 외의 경우 한 대학 당 1,250명으로 산출(현재 400개 대학 50만 명 정원, 한 대학 당 평균 1,250명 신입생 정원)

그리고 이와 같은 대학입학보장제의 기본 방향을 현실화하기 위해서는 다음과 같은 3대 추

진 전략이 필요하다.

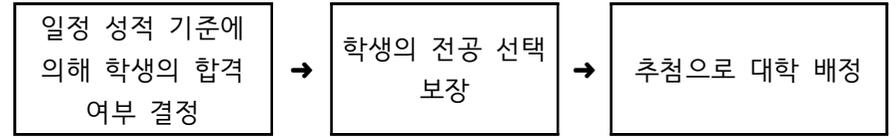
■ 추진전략①: 대학네트워크의 입학제도 개선

대학네트워크의 입시는 학생들의 입학 경쟁을 완화하는 방향으로 시행될 필요가 있다. 이를 위해 내신과 수능을 절대평가로 전환하고 일정 등급 이상의 성적을 지닌 학생들을 같은 자격으로 보고 입학에 보장하는 것이 필요하다.

단, 대학네트워크 운영의 안정성을 보장하기 위해 초기에는 대학네트워크 정원을 고려한 성적 기준을 적용하되, 점차로 대학 공부 가능한 최소한의 자격으로 변화해 나가는 것이 좋다. 대학네트워크에 참여하는 대학의 수가 적은 초기 단계에서 최소 성적 자격을 적용한다면 정원보다 지원자가 많을 경우 혼란이 일어날 수 있기 때문이다. 그러므로 대학네트워크 시행 초기인 1단계에서는 네트워크에 참여하는 대학들의 정원 수준을 고려하여 성적 기준을 적용하고, 대학네트워크가 확대되고 정착되어 감에 따라 2단계에서는 대학 공부에 필요한 최소 성적 기준을 적용, 그리고 3단계에서는 고교 졸업 자격에 해당하는 기준을 적용하는 등 중장기적으로 성적 요구 기준을 대학 공부를 하는 데 필요한 최소한의 수준으로 낮추어갈 필요가 있다. 대학 공부에 필요한 최소한의 학력 기준은 대학네트워크의 입시를 관장하게 될 (가칭)대학입시관리센터에서 연구를 통해 제시하도록 하면 된다.

네트워크 대학의 학생 선발 및 배정은, 먼저 제시된 성적 기준에 따라 합격과 불합격을 결정한 뒤 합격한 학생에 대한 대학 배정은 추첨으로 결정한다. 이를 위해 (가칭)대학입시관리센터 혹은 네트워크 참여 대학 협의체에서 각 전공을 카테고리화하는 과정을 거친다. 현재 같은 전공이라도 대학마다 전공의 명칭과 성격이 조금씩 다르기 때문에 협의를 통해 전공 영역을 카테고리화하는 것이다. 예를 들면 경제학 계통의 학과 명칭들이 조금씩 차이가 있을 수 있으나 협의체의 협의를 통해 같은 경제학 계통으로 판단되면 경제학과로 분류되어 학생들의 지원을 받게 되는 방식이다. 일정한 성적 기준에 의해 네트워크 대학에 합격이 결정된 학생들은 카테고리화된 전공을 기준으로 희망 전공에 지원하게 되고, 해당 전공이 개설된 대학들 중에 어느 대학에 배정받을지는 추첨을 통해 결정한다.

[그림] 대학네트워크의 학생 선발 과정



이와 같은 학생 선발 과정을 통해 학생들은 일정 성적 기준을 충족하게 되면 자신이 원하는 전공에 진학하여 공부할 수 있는 전공선택권을 보장받게 된다. 물론, 일정 성적 기준을 충족한 학생들을 모두 수용하기 때문에 현재의 입학 정원보다 학생수가 많을 것이며, 학년이 진급하는 데 엄격한 기준이 적용되어 소정의 학업 성취 기준에 이르지 못하면 진급하지 못하고 탈락하게 된다. 이렇게 되면 학생들의 전공선택권을 최대로 보장하면서 대학에서의 학문적 성취 기준 역시 충족하게 되는 대학 입시와 대학 체제의 근본적 개선이 가능하다.

■ 추진전략②: 대학네트워크에 전폭적 재정 지원 및 공공성 확보

대학이 더 이상 성적 우수 학생 선발에 집중하지 않고 소정의 대학 수학 능력을 지닌 학생의 입학에 보장하고 대학에서의 질 높은 교육에 집중하도록 패러다임을 바꾸기 위해서는, 네트워크 참여 대학에 대한 전폭적 재정 지원이 필수적이다. 대학, 특히 현재 상위권 대학이 대학서열화에 입각한 학생 선택권을 포기하기 위해서는 상당한 재정적 인센티브가 필요할 것이다.

대학네트워크 학생에게는 무상 등록금을 실시하여 학비 부담 없이 공부에 전념할 수 있도록 하고, 대학교육비를 국가가 책임지도록 함으로써 학생은 원하는 대학 교육을 받을 기회를 부여받고 대학은 재정의 압박에서 벗어나 교육과정 운영에 전념할 수 있게 된다. 또한 대학네트워크의 교육 여건은 교수 1인당 학생수를 OECD 평균 수준 이상으로 확보할 수 있는 전임교원을 채용하며, 대학에는 사업비가 아닌 경상비 형태의 재정을 지원하여 대학이 다양한 방법으로 교육의 질 제고를 추구하도록 기회를 부여한다. 교수들에게는 연구비를 지원하여 안정적인 교육과 연구 환경이 확보되도록 할 필요가 있다. 이러한 재정 지원을 통해 대학들은 더 이상 성적 우수 학생을 선발하려는 경쟁에서 벗어나 대학에서의 교육력 경쟁에 집중하게 되며, 국민들에게는 네트워크에 참여한 대학들이 좋은 교육을 받을 수 있는 곳이라는 확신을 줄 수 있다.

[표] 40개 대학이 네트워크 참여 시 운영 예산안 예시

명 목	내 용	지원금 계산	금 액(원)
무상등록금	연 670만원에서 0원으로	670만원×40만명	2조 7,000억
교수 1인당 학생수 OECD 평균으로 감축	교수 1인당 23.7명에서 교수 1인당 15명 (교수 9,800명 채용)	7,500만원×9,800명	7,350억
대학 경상비 지원	대학 당 200~300억원	300억 × 15개 대 200억 × 25개 대	9,500억
연구비 지원	교수 1인당 2,000만원 (26,700명 연구비 지원)	2,000만원 × 26,700명	5,340억
합 계			4조 9,000억

(등록금, 교수 1인당 학생수: 2018년 교육통계 기준)

위의 표에서 보듯 40개 대학이 네트워크에 참여할 경우 약 5조원의 예산이 소요된다. 그리고 네트워크에 참여하는 대학이 많아질수록 더욱 많은 예산이 소요될 것으로 예상된다. 수조원의 예산은 매우 큰 액수임이 분명하지만, 우리나라의 경제력 수준에 맞는 고등교육비만 확보해도 충분히 확보할 수 있다. 2016년 기준 우리나라의 GDP대비 고등교육비 비율은 0.7% 수준으로, OECD 평균수준인 1.1%를 확보할 경우 약 9조원의 추가 예산이 확보된다(2018년 기준 우리나라 GDP 1,800조원의 1.1%는 19.8조원. 2020년 기준 우리나라 고등교육 예산은 10.8조원). 또한 OECD 평균 이상 수준의 고등교육 예산을 확보한다면 모든 대학에 대학네트워크를 적용할 예산의 확보도 가능하다. 한 해 우리 국민이 지출하는 사교육비가 30조원에 육박한다. 국가 예산으로 대학서열을 해소하고 대학 교육의 질을 높인다면 국민의 사교육비를 줄이면서 대학교육의 발전을 이루는 일거양득의 선택이 될 것이다.

여기서 한 가지 중요한 전제는 지원된 재정에 대한 회계투명성을 확보하는 일이다. 현재 대학에 대한 재정 지원에 대해 국민 공감대는 높지 않다. 초중등 교육과 달리 대학교육은 사적인 영역이라는 인식이 아직 크기 때문이다. 또한 각종 사립대학의 부정·비리 사례로 인해 사립대 재정 지원에 대한 국민적 불신은 더욱 큰 상황이다. 하지만, 앞서 살펴본 것처럼 국가가 대학교육에 지출하는 고등교육비 비율이 OECD평균의 3분의2 수준에 머물러서는 지속가능한 고등교육의 발전을 담보할 수 없다. 그러므로 더 이상 대학교육 비용을 국민들에게 전가하지 않고 회계투명성을 확보하는 것을 전제로 국가가 대학교육까지 책임지는

구조로 가야한다.

회계투명성을 확보하기 위한 방법으로는, 우선 대학이나 교육부로부터 독립된 별도의 고등교육 감사기구를 설치하여 3년 내지 5년 마다 주기적으로 종합감사를 받는 것이 필수적이다. 현재 교육부의 인력 구조로는 전체 대학의 감사 기능을 감당하기에 턱없이 부족하다. 그렇게 때문에 개교 이래 한 번도 감사를 받지 않은 사립대가 존재할 만큼 교육부의 대학 감사 기능은 취약하다. 그러므로 교육부에서 독립된 감사 기구가 필요하다. 아예 새로운 대학 재정 감사 기구를 설치하거나 혹은 감사원 내에 대학 감사 부서를 개설한 뒤 공신력 있는 회계 법인에 감사를 위탁하는 방법 등이 가능하다. 이러한 감사를 위한 비용 역시 대학 네트워크 재정에 포함되어 추진되어야 할 것이다.

회계투명성을 확보하는 방법으로 사립대의 이사회 구성에서 공공이사의 비율을 과반 이상으로 확대하는 것도 필요하다. 사립대학에 대한 국가 재정 지원의 전폭적 확대에 대한 국민적 지지를 얻기 위해서는 사립대의 운영 구조도 개선되어야 한다. 공공이사에 대해서는 이사장의 친인척 배제, 외부 공익 기관의 추천 등으로 공익성을 확보해야 할 것이다. 그 밖에 예산의 수립 및 집행 과정을 대학 내부에서 모니터링 할 수 있는 대학 내 재정위원회 등을 설치하는 것도 필요하다.

### ■ 추진전략③: 대학네트워크의 교육의 질 제고

네트워크대학은 전폭적 재정 지원을 받게 되겠지만, 이 대학들의 교육력 제고가 저절로 이루어 지지는 않을 것이다. 물론 교육력 제고를 위한 각 대학의 자발적 노력이 무엇보다 우선이라는 점은 분명하다. 여기에 네트워크 대학들의 교육력을 제고할 수 있는 주요한 장치들을 마련하여 막대한 재정이 지원되는 만큼 학생들을 믿고 맡길 수 있으며, 네트워크 대학 졸업생들의 역량 수준에 대해 사회적으로 인정받을 수 있게끔 하는 것이 필요하다.

교육의 질 제고를 위해 네트워크 대학들은 전공별 인증 학위제를 시행한다. 네트워크 대학은 학생이 어느 대학에 소속되었는지가 중요한 것이 아니라, 각 대학의 교육자원과 학점을 자유롭게 선택하여 활용하고 인증 학위를 취득하면 졸업을 인정받는다. 현재 공학, 건축학 등에서 시행되고 있는 인증학위제를 모든 전공에 적용하여, 국가가 네트워크대학의 교육의 질 수준과 인증학위 취득 학생의 졸업생 역량 수준을 보증한다.

<교과목 모듈화의 예시>

※ '남미 지역 통상' 트랙의 경우

A대학 스페인어 학과: 스페인어, 남미 문학, 남미 역사, 남미 지역 연구  
B대학 정치학+무역학과: 국제관계학, 중남미 정치론, 국제경제론, 국제무역론, 국제금융론

\*자료출처: 임재홍, 사교육걱정없는세상 대학서열해소 열린 포럼 자료집, 2020

네트워크대학은 위의 표에서와 같이 여러 대학에 개설된 수업을 모듈화하여 수강하고 졸업 을 인정받게 된다. 또한 각 전공별로 대학과 학생이 충족해야할 기준이 제시되고, 네트워크 대학 재정으로 그 기준을 충족할 재정 지원이 충분히 이루어지므로 국민들은 네트워크 대학의 교육의 질과 이를 충족하고 졸업한 학생들의 역량에 대해 신뢰할 수 있다. 이는 네트워크 대학이 성공적으로 안착하고 확대될 수 있는 근거가 된다.

3. 기대효과

- 입시 경쟁의 주원인인 대학서열 해소를 통해 점수와 등수 위주로 왜곡된 초 중등 교육을 회복할 수 있음
- 학생들이 성적이나 경제적 배경에 의해 제한되지 않고 전공선택권을 보장받 으며 대학교육을 국민의 당연한 권리로 누리게 됨.
- 사학의 회계투명성을 확보하여 대학교육의 국가 책임을 위한 전제 조건인 공 공성 확보할 수 있음

■ 공정교육을 위한 4대 공약③

공정채용의 끝판왕,  
출신학교 차별 금지법 제정

일상에서부터 무섭게 파고든 학벌주의는 수많은 학생들에게 출신학교에 따른 줄세우기와 차별 을 내면화하게 만들고, 각기 다른 능력과 잠재력을 발휘할 기회를 차단하는 부작용을 낳으며, 지역의 인구 유출을 심화시키고 지역불균형 또한 야기하고 있다. 또한 입시라는 1차 선별, 취 업이라는 2차 선별에서 벌어지고 있는 출신학교 차별 관행은, 차별을 받지 않기 위한 과도한 대입 경쟁을 자극하고, 특히 사교육의 남용으로 이어지고 있다. 비록 공공부분은 블라인드 채용 이 의무화 되었지만, 90%에 달하는 민간기업의 출신학교 차별을 막을 현실적 대안은 부재하고 차별은 현재진행형이다. 따라서 불공정한 차별 관행을 개선하는 '출신학교 차별금지법' 제정을 통해 학력·학벌 간판을 따기 위한 불필요한 대입 경쟁과 사교육 의존을 완화하고, 직무역량 중심의 기업 경영을 견인해야 한다.

1. 현황 및 문제점

- 사교육비 지출의 이유 1위는 '기업 채용 때 출신학교(학벌)를 중시하기 때 문'

교육부와 통계청의 사교육 의식조사에서 '다음의 항목이 사교육을 증가시키는 원인이라 는데 대해 어느 정도 동의하십니까?' 라는 질문에 대해, 2009년~2013년까지 5년간 '취업 등에 있어 출신대학이 중요하기 때문' 이라고 가장 많은 학부모들이 응답하였다. 게다가 '대학 서열화 구조가 심각하기 때문' 이라는 것은 세 번째로 많은 응답을 차지했다. 이는 국민들 속에 "서열화 된 대학체제→출신학교 차별→취업 불리함" 이라는 인식이 팽배함 을 보여준다.

[그림] 사교육 의식조사 ‘사교육 증가 원인’ 에 대한 응답

순 위	내 용	2009	2010	2011	2012	2013
1	취업 등에 있어 출신대학이 중요하기 때문	4.15	4.20	4.20	4.10	4.10
2	특목고, 대학 등 주요 입시에서 점수 위주로 학생을 선발하기 때문	4.05~3.95	3.70	4.20	4.10	4.10
3	대학 서열화 구조가 심각하기 때문	4.02	4.20	4.10	4.10	4.00
4	부모세대의 전반적인 학력상승 저출산 등 자녀에 대한 기대치 상승 때문		4.10	4.00	3.90	3.90
5	사교육이 보편화 되어 있어 사교육에 참여하지 않으면 불안하기 때문		3.70	3.70	3.60	3.60
6	학교교육만으로는 자녀의 특기적성을 제대로 키워주기 어려워서			3.70	3.60	3.50
7	과거에 비해 국민경제수준이 높아졌기 때문에		3.70	3.60	3.50	3.50
8	학교에서 자녀 학습관리를 개별적으로 잘해주지 못해서			3.30	3.30	3.30
9	학교에서 이뤄지는 진학준비, 상담, 정보제공이 부족해서			3.20	3.20	3.20
10	학교에서 수준별 수업이 제대로 이뤄지지 않아서			3.20	3.20	3.10
11	학교시험이 학교에서 실제 배우는 내용보다 어렵게 출제되어서		3.90	3.00	3.00	3.00
12	학교의 학습 분위기, 학습시설 등이 좋지 않아서			2.80	2.70	2.70

출처: 교육부, 통계청(2009 ~ 2013)

■ 국민들이 느끼는 학력 차별, 출신학교 차별 인식: 81% 심하다

한국리서치의 여론조사 결과, 응답자 10명 중 8명 이상이 대졸자 고졸자 간의 차별(82%), 서울소재 대학과 지방 대학 간의 차별(82%), 명문대학과 비명문대학 간의 차별(81%)이 심하다고 응답하였다. 4년제 대학과 2-3년제 대학 간의 차별이 심하는 응답도 74%에 이르렀다.

[그림] 학력 관련 차별에 대한 인식 (단위: %)

항목	심하다	심하지 않다	모르겠다	합계
대졸자와 고졸자 간의 차별	82	15	3	100
서울 소재 대학과 지방 대학 졸업자 간의 차별	82	14	4	100
명문대학과 비명문대학 졸업자 간의 차별	81	14	4	100
4년제 대학과 2-3년제 대학 졸업자 간의 차별	74	21	4	100
일반고와 특목고 자사고 졸업자 간의 차별	58	34	8	100
일반고와 특성화고 졸업자 간의 차별	55	37	8	100

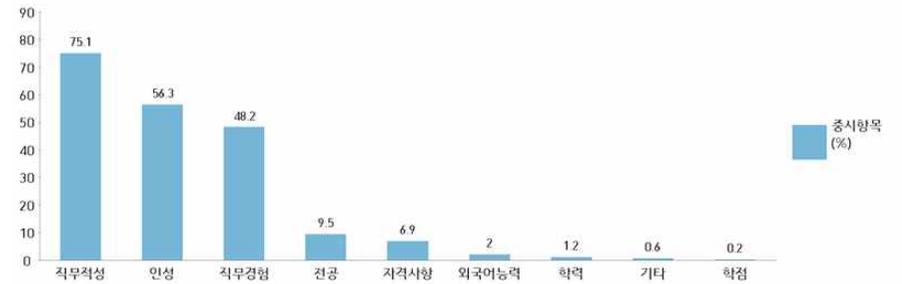
출처: 한국리서치 여론 속의 여론, [기획] 대학 및 교육에 대한 국민인식 조사, 2019.8.23.

■ 2017년 고용부와 대한상공회의소의 506개 기업 인사담당자 설문조사 결과

용시 가장 중시하는 것이 직무 적성(75.1%)이었고, 학력은 불과 1.2% 정도임.

2017년 고용부와 대한상공회의소의 506개 기업 인사담당자 설문조사 결과 채용시 가장 중시하는 것이 직무 적성(75.1%)이었고, 학력은 불과 1.2% 정도이다. 그러나 학력 기재를 요구하는 기업은 86.9%로 대다수를 차지. 신입사원을 채용하는 데에서 직무 관련 항목이 가장 중요하고 학력 정보는 필수가 아님에도 기업은 관행적으로 학력 정보를 요구하는 실정이다.

[그림] 신입직원 채용시 기업이 가장 중시하는 항목



출처: 고용부, 대한상공회의소, 보도자료, 2017.12.29.

■ 하나은행, 신한은행, 서울대학교 병원, 연세대·고려대 의료원 등은 채용 과정에서 출신학교별로 점수를 차등부여 하는 출신학교 등급제를 활용하여 고용정책기본법, 국가인권위원회법을 위반한 바 있음.

정부가 강도높게 추진하고 있는 공공부문의 출신학교 블라인드 채용은 현장에 안착되고 성과도 내고 있는 상황이지만 최근 교육부의 감사결과에서도 보이듯 2019년까지도 고려대의료원이나 연세대의료원은 서류전형에서 출신학교 등급제를 활용하고 있었다. 고려대의 경우 첫 종합감사 결과, 2016년부터 2019년까지 14개 직종, 총 94회에 걸쳐 정규직 채용 서류심사 중에 지속적으로 출신학교 차별 채용을 해 온 것으로 드러났다.

[그림] 고려대학교 의료원 학점항목의 출신학교 가중치 반영

구분	~2017년		배정	2018년~		배정																										
	세부기준	점수		세부기준	점수																											
학점	▪ 학점 구간에 따라 점수부여 <table border="1"> <tr><th>학점</th><th>점수</th></tr> <tr><td>4.2이상</td><td>20</td></tr> <tr><td>3.9이상</td><td>19</td></tr> <tr><td>3.6이상</td><td>18</td></tr> <tr><td>3.3이상</td><td>17</td></tr> <tr><td>3.0이상</td><td>16</td></tr> <tr><td>3.0미만</td><td>10</td></tr> </table>		학점	점수	4.2이상	20	3.9이상	19	3.6이상	18	3.3이상	17	3.0이상	16	3.0미만	10	20	▪ 학점을 학교등급과 연계하여 가중치 반영 <table border="1"> <tr><th>학교등급</th><th>가중치</th></tr> <tr><td>A등급</td><td>100%</td></tr> <tr><td>B등급</td><td>95%</td></tr> <tr><td>C등급</td><td>90%</td></tr> <tr><td>D등급</td><td>85%</td></tr> <tr><td>E등급</td><td>80%</td></tr> </table>		학교등급	가중치	A등급	100%	B등급	95%	C등급	90%	D등급	85%	E등급	80%	20
	학점	점수																														
	4.2이상	20																														
	3.9이상	19																														
	3.6이상	18																														
	3.3이상	17																														
	3.0이상	16																														
3.0미만	10																															
학교등급	가중치																															
A등급	100%																															
B등급	95%																															
C등급	90%																															
D등급	85%																															
E등급	80%																															
<table border="1"> <tr><th>학점</th><th>점수</th></tr> <tr><td>4.2이상</td><td>20</td></tr> <tr><td>3.9이상</td><td>19</td></tr> <tr><td>3.6이상</td><td>18</td></tr> <tr><td>3.3이상</td><td>17</td></tr> <tr><td>3.0이상</td><td>16</td></tr> <tr><td>3.0미만</td><td>10</td></tr> </table>		학점	점수	4.2이상	20	3.9이상	19	3.6이상	18	3.3이상	17	3.0이상	16	3.0미만	10	※B등급대학 출신학생은 학점 4.2일 경우 95%만 인정 (4.2×95%=3.99를 학점으로 인정하고 19점 부여)																
학점	점수																															
4.2이상	20																															
3.9이상	19																															
3.6이상	18																															
3.3이상	17																															
3.0이상	16																															
3.0미만	10																															

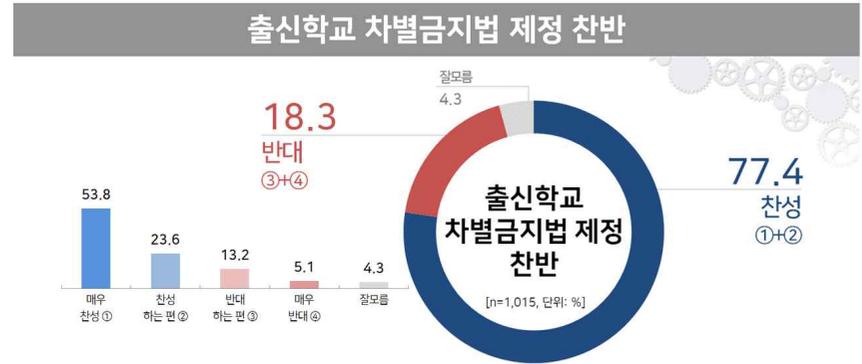
출처: 교육부, 학교법인 고려중앙학원 및 고려대학교 종합감사 결과

SKY>인서울>지방거점국립대학>지방사립대 등의 대학서열에 의한 기업의 차별 채용 관행은 위법한 행위를 넘어 지역인재의 수도권으로의 이탈, 지방대 경쟁력 약화, 지방 공동화 등의 국가 균형 발전을 저해하는 악순환을 초래하고 있다.

■ 리얼미터 여론조사 결과 특권 대물림 교육 해소 방안으로 77.4%의 국민들이 출신학교 차별금지법 제정 찬성

이러한 학벌사회 해소를 위해 국민들이 선택한 대안은 ‘출신학교 차별금지법 제정’이었다. 특권 대물림 완화 방안으로 출신학교 차별금지법 찬반을 물었을 때, 무려 10명 중 8명(77.4%)이 출신학교 차별금지법 제정에 찬성하였다. 그만큼 학력과 학벌 차별에 대한 국민들의 고통이 심각하고 법 제도를 통해 이 문제가 해결되기를 바라는 열망이 크다는 것이 결과에 나타났다.

[그림] 출신학교 차별금지법 제정 찬반 설문



■ 고용노동부의 2020년 전수 조사 결과에 따르면, 블라인드 채용 도입으로 출신학교에 따른 차별이 완화된 것으로 나타났고, 상사, 인사담당자, 신입사원 모두 공정성 및 절차적 투명성이 증대되었다고 평가하였음.

공공기관 340여곳에 대한 고용노동부의 2020년 전수 조사 결과, 박사(2.9개→3.1개), 석사(3.8개→5.1개), 학사(12.3개→17.9개), 전문학사(2.5개→3.3개)로 출신대학 개수가 늘고 있다. 블라인드 채용이 도입된 2017년부터 출신학교 다양성이 확대되었으며 특정 대학 출신 중심으로 입사하는 현상은 다소 완화되고 있다는 것을 확인할 수 있다.

[그림] 연도별 최종 학위별 대학 수(종류) 현황

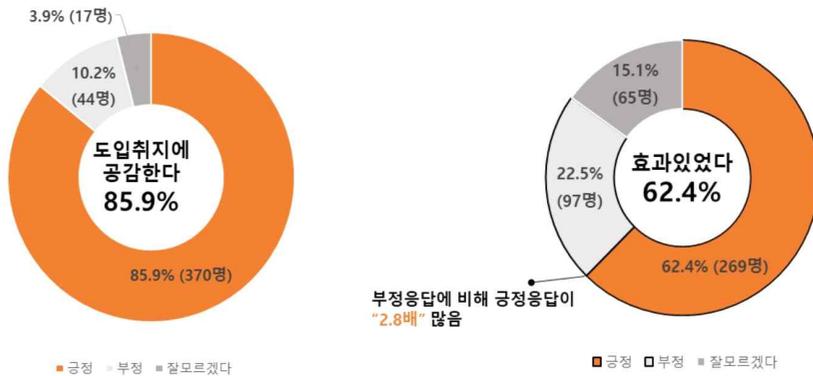
연도	사례수	박사(개)		석사(개)		학사(개)		전문 학사(개)	
		평균	증가율	평균	증가율	평균	증가율	평균	증가율
2016년	(130)	2.9	-	3.8	-	12.3	-	2.5	-
2017년 상	(108)	1.9	-	2.4	-	9.0	-	2.2	-
2017년 하	(109)	1.8	-	2.6	-	8.4	-	1.2	-
2017년	(134)	3.0	5%	4.0	7%	14.1	15%	2.9	17%
2018년	(137)	2.7	-11%	4.5	11%	15.5	10%	4.4	49%
2019년	(141)	3.1	14%	5.1	13%	17.9	16%	3.3	-25%

출처: 고용노동부, ‘공정채용정책 현장 실태 조사 및 정책이슈 분석’, 2020.

또한 고용부(2018)의 블라인드 채용 실태조사 결과, 블라인드 채용 방식과 결과로 인한 공정성 평가에서 인사담당자, 상급자, 신입사원 모두 5점 만점에 3.95- 4.39점을 주어 모두 긍정적으로 평가하였다. 그리고 신입사원의 직무만족은 3.97점, 조직몰입은 3.8점으로 높았고, 이직의도는 2.64점으로 낮은 것으로 조사되었는데, 신입사원이 블라인드 채용을 공정하게 인식할수록 직무 태도도 좋게 나타나 공정한 채용방식의 중요성을 확인시켜 주었다.

■ 대입 고교정보 블라인드 정책에 대해 일반고 151개 고3 교사 및 진학부장의 85.9%가 도입 취지에 공감하고, 62.8%가 출신고교 후광효과 차단 효과가 있었다고 답변함.

[그림] 대입 고교정보 블라인드 정책에 대한 설문



출처: 강득구 국회의원실, 사교육걱정없는세상 외, 2021.

## 2. 정책대안

■ 출신학교 차별금지법을 제정하여 이력서(혹 지원서)에서 출신학교 란을 삭제하여 기업이나 상급학교가 학력, 학벌 차별을 할 수 있는 통로를 원천적으로 없

앎.

헌법, 고용정책기본법, 국가인권위원회법은 학력과 출신학교로 인한 고용에서의 차별을 금지하고 있다. 하지만 관련 조항들은 차별 방지를 위한 구체적인 조항과 별칭 조항의 미비로 인해 제도적인 견인력이 미약한 선언적인 규정에 그치고 있다. 따라서 출신학교 차별금지법 제정으로 입학원서와 입사지원서에 출신학교 기재란을 없애 입시와 고용에서 학력, 학벌 차별을 할 수 있는 통로를 원천적으로 차단해야 한다. 21대 국회에는 관련법이 이미 발의되어 있다.

- 제1요소 : (공공, 민간 모든 기관) 고용 전 과정에서 출신학교 정보를 블라인드 처리함.
  - 지원서에 관련 항목 삭제
  - 채용 공고와 입사지원서는 직무 기술 중심으로 작성함.
  - 학력 및 출신학교에 대한 증빙 서류가 필요한 경우에는 채용 과정이 모두 끝난 후 요구하며, 확인 후에는 관련 기록을 삭제하거나 열람을 금지함.
- 제2요소 : 교육의 영역에서 출신학교 차별을 금지하고 입시에서 출신학교 정보 블라인드.
- 제3요소 : 차별을 조장하는 광고·표시를 금지함.
- 제4요소 : 차별 확인을 위한 정보 공개 요청권을 확보함.
- 제5요소 : 실질적인 처분을 위한 별칭 조항을 둬.

## 3. 기대효과

- 국민들의 ‘학벌주의’ 인식 변화로 학부모 부담 및 사교육비 획기적 경감
- 스펙위주의 채용관행이 직무역량 중심의 합리적인 채용문화로 전환
- 출신학교에 따른 우대, 배제를 금지하여 특정대학의 독식 현상 방지

■ **공정교육을 위한 4대 공약④**

**임금 격차 및 임금 불평등 해소**

미국과 유럽, 아시아 등 전세계에 헬리콥터맘이 등장했다. 더 완벽한 스펙을 만들어 입시 경쟁에서 승리하기 위한 흐름은 이제 한국만의 이야기가 아니다. 이는 극심한 교육경쟁의 세계화를 드러내는 단면으로, 경제적 양극화가 그 원인으로 지목되고 있다. 양극화가 심해질수록 유력한 지위 획득의 수단인 교육 경쟁에 몰두하게 된다는 것이다. 특히 저성장시대로 접어든 한국은 교육이 계층재생산 및 임금 불평등의 수단이 되고 있다. 결국 먹고 사는 문제가 해결되지 않으면 높은 소득이 보장되고 질 좋은 일자리를 향한 경쟁은 더욱 치열해질 수 밖에 없다. 입시교육 경쟁의 근본문제를 해결하기 위해서는 교육적 결과에 따른 성취격차를 줄이고, 고용형태/ 성별/ 원하청 관계/ 기업규모별/ 직업별 불합리한 임금 불평등을 완화, 사회안전망을 강화하여 삶의 질을 높이는 문제에 국가가 더욱 적극적으로 나서야 한다.

**1. 현황 및 문제점**

■ **한 기업 CEO의 연봉과 최저시급 노동자의 연봉격차는 무려 1503배. 1500여 명을 더 고용할 수 있다는 이야기.**

권오현 삼성전자 회장의 2017년 연봉은 243억8100만원(삼성전자 사업보고서)으로 삼성 일반직원 평균연봉(1억1700만원)의 208배였다. 또한 2017년 최저시급(6470원)을 받던 노동자의 월급여를 연봉으로 환산해 비교해보면 무려 1503배에 달한다. 1인의 연봉으로 최저시급 노동자 1500여명을 더 고용할 수 있다는 이야기이다.

2017년 국제노동기구(ILO)의 ‘세계임금보고서(Global Wage Report)’는 실질임금 상승세의 둔화를 경제성장 정체와 정장 과실에 대한 자본과 노동간 분배 악화의 요인도 크다고 분석하였다. 세계화와 기술변화 등 환경적인 요인 외에도 노조조직률 하락과 이에 따른 단체교섭력 약화 등 여러 복합적 요인이 작용해 기업이윤에서 주주와 금융투자자가 가져가는 몫이 상대적으로 노동에 배분되는 그것 보다 더 커졌다는 것이다. 특히 미국, 이스라엘, 한

국, 칠레 등이 임금불평등이 심한 나라로 꼽혔다. 동일한 학력과 기술력을 갖춘 노동자 사이에서도 상당한 임금 격차가 발생하는 것 즉, 기업 간 임금 양극화나 최고경영자(CEO)와 관리자, 전문기술직 등 특정 계층의 임금이 지나치게 높아져 발생하는 기업내 임금불평등까지 지적했다.(한겨레, 2016.12.21)

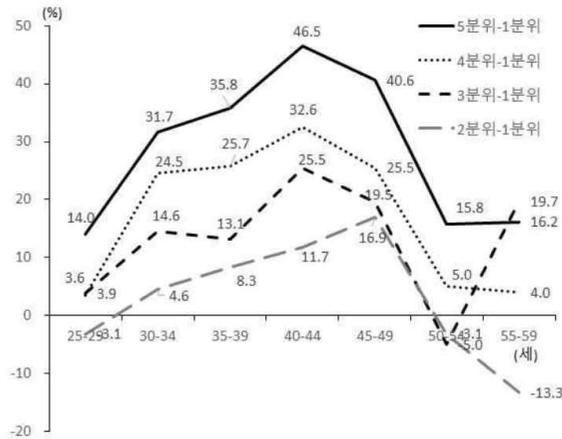
■ **공공기관 내 최고임금과 최저임금간 격차 22배**

더불어민주당 오영훈 의원이 2019년 기재부로부터 받은 자료에 의하면 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 적용받는 총 362개 기관중 기관장의 연봉이 법정최저임금연봉의 20배를 초과하는 기관은 지난해 기준 ▲한국투자공사장(4억 1000만원, 22.09배) ▲한국예탁결제원장(3억9000만원, 21.15배) 등이었다. 또한 법정최저임금연봉 대비 15~20배를 받는 기관은 7곳, 10~15배를 받는 기관은 65곳, 10배 미만을 받는 기관도 268곳이며 기관장 연봉은 최소한 약 1억원 수준에 달하는 것으로 나타났다.

■ **노동시장 진입 단계~퇴직단계에 이르기까지 대학서열별 임금격차가 존재. 이 격차는 40~44세에 최대치인 45.5%를 보임.**

한국노동연구원의 조사에 따르면 148개 대학을 5개 분위로 나뉘었을 때 노동시장 진입 단계~퇴직단계에 이르기까지 대학서열별 임금격차가 존재하는 것으로 나타났다. 특히 노동진입 시에는 5분위 대학 졸업자들이 1분위 대학 졸업자들에 비해 14% 더 많은 임금을 받았고, 이 격차는 40~44세에 최대치인 45.5%에 이르렀다.

[그림] 대학서열에 따른 임금격차



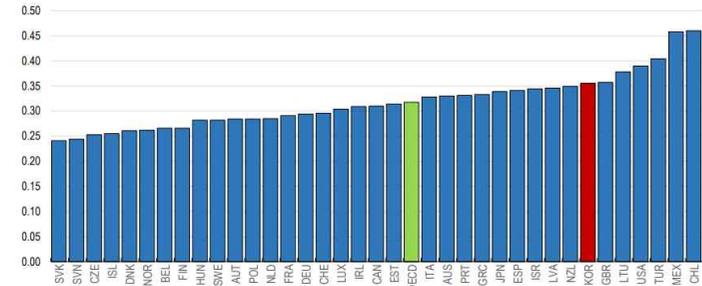
출처: 한국노동연구원 이지영, 대학서열과 생애임금격차, 2019

한국은 학력·학벌 등 출신학교에 따른 요인 외에도 고용형태, 성별, 원하청 관계, 기업규모 별, 직업별 임금 격차 또한 심각한 상황이다.

■ OECD 회원국 중 한국의 소득불평등도는 7번째로 높은 수준임. 또한 2021년 기준 상위 10%가 전체 소득의 절반에 달하는 46.5%를 차지하고, 소득기준 상위 10%와 하위 50%의 격차는 14배에 달함.

2020 OECD 한국경제 보고서는 OECD 회원국 중 한국의 소득불평등도는 7번째로 높은 수준으로, 이는 다른 대부분의 OECD 국가보다 임금격차가 크고 소득 재분배는 제한적인 것에서 기인한다고 밝히며 노동시장의 이중구조 완화, 근로자의 일자리 질 강화 등을 제안하였다.

[그림] 세후 지니계수



출처: 2020 OECD 한국경제보고서

또한 세계불평등연구소가 펴낸 세계 불평등 보고서 2022에 따르면 한국은 자산불평등과 소득불평등 등의 격차가 커진 상태로, 2021년 기준 상위 10%가 전체 소득의 절반에 달하는 46.5%를 차지했고, 소득기준 상위 10%와 하위 50%의 격차는 14배에 달했다. 프랑스(7배), 이탈리아(8배), 영국(9배), 독일(10배) 보다 큰 격차를 보였다.

불평등 상황은 코로나 팬데믹으로 더욱 악화될 수 밖에 없고, 재난 상황에서 가장 먼저 타격을 받는 것은 서민과 저소득층이므로 소득불평등을 완화하기 위한 임금정책이 시급하다.

## 2. 정책대안

■ 임금격차해소를 위한 임금분포공시제(현행 임금직무정보시스템)의 실질적 상용화

현재 한국 기업의 임금분포를 알 수 있는 곳은 고용노동부가 운영하는 임금직무정보시스템이 있다. 임금정보, 직무정보, 임금체계 개편 사례 등을 제시하고 있다. 현재는 통계청 등을 통해 수집한 데이터를 중심으로 성별, 학력별, 기업규모별, 근속연수별 등 임금정보를 제공하고 있지만 표본에 의존하고 있고 상용근로자만 대상으로 하고 있으므로 고용형태에 따른 분석에도 한계가 있다. 또한 원하청 관계나 직업별 임금 정보는 정확하게 알 수 없다. 임금직무정보시스템 개선을 통해 모든 기업이 투명하게 임금을 공개하고 그 자료를 바탕으로 임금정책의 타당성을 높이며 불합리한 임금체계를 해소하기 발판을 마련해야 한다.

1) 임금격차 발생형태에 따른 임금정보 공개: 현재의 성별, 학벌·학력, 기업규모별 등의 현재 통계 외에도 원하청 관계, 고용형태, 직업별 임금 정보 파악, 공개해야 함.

2) 기업임금보고서 제출 제도화: 모든 기업이 투명하게 임금 정보를 공개하여 통계 데이터를 더욱 정확히 하고, 동일노동 동일임금 적용 현황과 불합리한 임금격차 발생이 모니터링 되도록 해야 함.

■ 동일노동 동일임금 제도화

독일, 일본 등은 동일노동 동일임금 제도를 법제화하였고, 영국은 평등법 개정으로 250인 이상의 기업들은 여성과 남성의 보수에 대한 정보를 공개할 의무가 있다. 정규직-비정규직의 고용형태, 성별, 출신학교별, 원하청 관계 등에 의해 발생하는 임금불평등을 해소하기 위해 동일노동 혹은 동일가치노동의 정의를 사회적으로 합의하고, 이를 바탕으로 동일노동 동일임금을 제도화하여 불합리한 임금 차별을 금지해야 한다.

■ 최고임금상한제 도입(한국판 살전고양이법): 공공기관, 법인, 민간기업의 경영자 및 임원, 고위공무원 임금의 상한제 도입

프랑스는 공기업 연봉최고액이 해당 기업의 최저 연봉과의 급여차를 20배 넘지 못하도록 법을 제정하였고 미국은 최고경영자 연봉이 직원 중간값의 몇 배인지 공개하도록 규정하고 있다. 또한 스위스는 2013년 2월 국민투표를 통해 최고경영자를 포함한 기업 경영진의 보수를 주주가 결정하도록 하는 주민 발의안을 가결했다. 우리나라는 부산시의회 경남도의회 등이 살전고양이법 조례제정을 통해 공공기관 임원 최고임금을 최저임금의 몇 배 이하로 제한하고 있다.

우리나라에서는 기업 최고경영자와 그 기업에서 월급을 가장 적게 받는 직원의 연봉 격차가 12.14배 정도면 수긍하겠다는 조사 결과(2013년 서울대 행정대학원 서베이조사연구센터, 전국 2만1050명 조사)가 나와 있다. 성과없는 부실운영에 대한 책임을 지고 사회양극화를 막기 위한 조치의 일환으로 한국판 살전고양법은 도입의 이유가 충분하다.

■ 국민의 삶의 질 보장 및 소득불평등 완화를 위한 ‘공정임금관리기구’ 신설

- 임금 격차 및 불평등의 원인 진단, 계획 수립, 개선
- 동일노동 내 임금격차 발생시 조정
- 불합리한 임금 발생에 대한 관리감독 강화
- 임금체계 대안 모색
- 직업 간 임금격차 해소를 위한 사회적 대타협 기구 설치,운영

소득 격차와 경제적 불평등, 양극화 해소는 더 이상 미룰 수 없는 분명한 과제가 되었다. 이를 위해서는 양질의 일자리 창출, 사회안전망 강화 등의 과제를 해결함과 동시에 공정임금관리기구를 신설하여 임금 격차의 원인 진단부터 대안 수립까지 국가 차원에서 대응해 나가야 한다.

3. 기대효과

- 경제적 불평등의 가속화로 인한 교육경쟁 완화 및 사교육 고통 해소
- 소득 불평등 완화를 통해 전 국민 삶의 질 향상
- 경제적 양극화로 인한 사회적 갈등 완화 및 노동의욕 고취

## ■ 제1세션 논찬1

# ‘서울대 10개 만들기’로 교육지옥을 돌파하자!

사격세의 입시파-최대주의자 전략과 ‘서울대 10개  
만들기’의 최소주의자 전략<sup>1)</sup>

김종영 (경희대 사회학과 교수)

### 1. 사격세에게 다음 정권에서 교육을 책임질 수 있는 권한을 주자

한국의 부동산 정책은 지난 5년 동안 엉망이었고 교육 정책은 지난 75년 동안 엉망이었다. 보수와 진보할 것 없이 교육정책을 담당하는 관료들과 책임자들은 한국을 교육지옥에서 구해내지 못했다. 나는 지난 몇 년 간 교육계의 관료, 전문가, 시민단체 인사들을 만나왔고 그들의 정책과 실력을 나름대로 파악할 수 있는 기회가 있었다. 공평성과 객관성을 최대한 유지하여 이들을 평가한다면 이들은 한국을 교육지옥에서 구해낼 수 있는 실력이 없다. 따라서 다음 정권에서 누가 집권하든 한국을 교육지옥에서 구해낼 수 없다.

모든 사람들이 한국을 교육지옥이라는 데 동의하면서 왜 교육지옥은 깨지지 않는가? 그 이유는 강고한 교육지옥동맹과 무능한 교육개혁세력에 있다. 서울대 교육학과 유성상 교수의 글은 나에게 큰 영감을 주었다. 「한국교육, 왜 바뀌지 않는가?」라는 글에서 유 교수는 교육개혁을 가로막는 강력한 카르텔이 존재한다고 설명한다.<sup>2)</sup> 대표적으로 그들은 정부관료, 중상층 학부모, 그리고 사교육시장이다. 유성상 교수의 분석의 최대의 장점은 교육개혁을 가로막는 세력을 특정한 데 있고 그 이유를 구체적으로 밝혔다는데 있다. 나는 이들을 교육카르텔이라기보다는 교육지옥동맹이라고 이름붙인다. 왜냐하면 이

1) 이 글은 주로 최근 출판된 김종영(2021)의 『서울대 10개 만들기』에서 가져왔다.

2) 유성상, 「한국교육, 왜 바뀌지 않는가?」, 한국교육개혁전략포럼, 2021년 5월 22일 발표.

들이 계속해서 교육지옥을 유지시키고 이것으로부터의 해방을 방해하기 때문이다.

유성상 교수는 우리의 교육에 대한 국가에 대한 관점이 잘못되었다고 지적한다. 즉 교육에 있어 국가가 강력한 힘을 발휘하여 주도적으로 하는 것처럼 착각하고 있다는 것이다. 그는 마이클 세스의 『한국교육은 왜 바뀌지 않는가?』의 책을 비평하면서 다음과 같이 말한다.

세스 교수는 한국교육의 독특한 특징을 두 가지로 요약해서 보여 준다. 한국교육은 세계에서 가장 비싼 비용을 치러야 하는 교육체제이고, 한국 정부는 가장 강력한 국가주도 발전의 본보기처럼 보이지만 적어도 교육문제에 있어서는 학부모의 힘에 늘 밀리는 연약함을 보여 왔다.<sup>3)</sup>

유성상 교수의 설명은 한국 정부의 교육정책에 대한 우리의 고정관념을 박살낸다.<sup>4)</sup> 교육정책에 있어 한국정부는 실제로 약했고 학부모들은 대단히 강했다. 학부모들은 박정희의 말도 듣지 않았다. 대학입학정원을 절반으로 줄이기로 한 박정희 정권에 대해 학부모들의 원성이 자자했고 이들은 교육당국과 대학에 엄청난 압박을 가했다. 1965년 이화여대 총장인 김옥길은 대학정원제를 거부하고 배당된 정원보다 40%가 더 많은 학생들을 불법으로 입학시켜 정부와 1년 넘게 험악하게 대치했다. 결과는 학부모와 이화여대의 승리였다. 온갖 편법을 동원하여 대학들은 학부모들의 요구로 학생들을 입학시켰다. 대학정원을 절반으로 줄이기로 한 박정희 정권에서 5년 후 오히려 대학정원이 25% 증가했다.<sup>5)</sup> 학부모는 국가를 항상 이겼다. 수시/정시 논쟁에서 학부모들에 밀려 문재인 정부는 정시를 늘릴 수밖에 없었다. 강남 지역 학부모들의 혁신학교 설치 반대에 서울교육청은 항복할 수밖에 없었다. 이것은 예외가 아니라 지난 100년 동안 늘 그랬다.

유성상 교수는 국가가 학부모를 이긴 적이 딱 두 번 있었다고 분석한다. 그것은 중학교 무시험 제도(1969년)와 고교 평준화 정책(1974년)이었다.<sup>6)</sup> 이 정책들은 학부모들의 격렬한 반대에도 불구하고 국가가 밀어붙여 한국교육에 획기적인 긍정적 변화를 가져온 매우 드문 사례들이다. 현재 중학교를 진학하기 위한 시험은 없고 이는 모든 사람들에게 당연하게 받아들여지고 있다. 하지만 1969년 당시 학부모들은 자식들을 명문 중학교에 입학시키기 위해 혈안이 되어 있었고 중학교 무시험 제도도 격렬하게 반대했다. 경

3) 유성상, 「역자 서문」, 마이클 세스, 『한국교육은 왜 바뀌지 않는가?』, 학지사, 2020, 9쪽.

4) 이 부분은 김종영, “대선 주자가 읽어야 할 교육책 2권”, 서울신문, 2021년 3월 30일자 칼럼에서 가져왔다.

5) 마이클 세스, 『한국교육은 왜 바뀌지 않는가?』, 유성상 옮김, 학지사, 2020, 205-206쪽.

6) 유성상, 앞의 글, 11쪽.

기중학교를 들어가야 경기고등학교를 들어갈 확률이 높아지고 서울대에 들어가 확률이 높아지기 때문이었다. 1969년 당시 문교부 장관은 오평권이었으며 그는 7월 15일 중학교 입학시험 폐지를 선언했다. 보도에 따르면 서울광희초등학교의 한 학생은 “이제 가고 싶은 만큼 잘 수 있게 되어 정말 기뻐요.” 라고 말했다.<sup>7)</sup> 지금 시점에서 중학교 입학시험이 있었다는 것도 낯설고 중학교 입학시험을 유지하라는 학부모들의 압력도 이해할 수 없다. 그만큼 교육체제라는 것은 상대적인 것이며 국가의 힘에 의해서 급격하게 바뀔 수 있다. 하지만 유성상 교수가 설명하듯 이는 국가가 학부모를 이긴 정말 예외적인 경우이다.

하지만 나는 학부모에 대한 비판이 어느 정도 타당하지만 전적으로 옳다고 생각지 않는다. 이것을 학부모의 이기심 탓으로만 돌릴 수 없다. 대학병목체제에서 학부모는 ‘단기적 관점’에서 자식의 명문대 진학에 최선을 다할 수 밖에 없는 처지에 놓여 있다. 곧 학부모는 대학병목체제에서 힘이 없다. 국가는 단기적 관점에서 뿐만 아니라 ‘장기적 관점’ 혹은 ‘백년대계의 관점’에서 교육체제를 설계하고 운영해야 하지만 이런 능력이 없다. 곧 경기의 룰이 이미 정해져 있는 상태에서 학부모가 가질 수 있는 선택지가 없다.

교육지옥을 영속시키는 세력 중 가장 목숨을 거는 세력은 사교육세력이다. 대학입시가 모든 것인 학부모들과 학생들은 잘 가르친다고 일타 강사나 학원에 의존한다. 사교육시장의 규모는 공식 20조, 비공식 10-20조로 총 30-40조원에 달한다. 사교육자체는 하나의 거대한 산업이다. 2018년 사교육 사업체는 188,631개, 사교육 종사자는 1,627,455명에 이른다.<sup>8)</sup>

모든 사람들이 한국교육이 문제라고 하는데 왜 개혁은 되지 않는가? 한편에서는 강고한 교육지옥동맹이 있고 다른 한편에는 무능한 교육개혁세력이 있다. 내가 만난 사람들 중에 교육개혁을 주장하지 않는 사람들이 없었다. 하지만 그들은 한국교육의 근본적인 문제를 이해하지 못하고 있었다. 즉 대학병목현상에 의한 교육지옥에 대한 종합적 이해에 도달한 사람은 드물었다. 그들은 자신이 이해한 범위 안에서만 개혁을 주장했다. 결과적으로 그들은 개혁을 주장하지만 오히려 개혁에 방해되는 세력이었다. 병목현상을 일으키는 대학개혁 없이는 한국의 교육개혁은 불가능하다. 하지만 교육학자와 교육운동을 하는 사람들 중 여기에 동의하지 않는 사람들이 많다. 곧 이들은 교육지옥이 왜, 어떻게 생겼는지 충분한 고민을 해 보지 않고 ‘자기 현실에 주어진 교육학과 교육운동’을 오랫동안 해 왔다. 이것이 바로 한국교육이 바뀌지 않는 중요한 이유이다. 왜냐하면

사회변혁이라는 것은 변혁의 주체가 있어야 하는데 변혁의 주체가 변혁할 역량을 갖추지 못하고 있다. 변혁 역량이 없는 교육개혁세력을 다음과 같이 분류할 수 있다: (1) 입시파 (2) 데이터주의자 (3) 국가교육위원회주의자 (4) 4차 산업혁명주의자 (5) 완벽주의자 (6) 좋은 막말주의자.

이처럼 강고한 교육지옥동맹과 함께 무능한 교육개혁세력 때문에 한국은 교육지옥에서 벗어나지 못하고 있다. 다음 정권에서 누가 교육을 책임지더라도 교육지옥은 계속될 것이다. 이런 점에서 나는 사격세라는 시민단체가 강고한 교육지옥동맹과 무능한 교육개혁세력에 맡겨져 왔던 교육을 책임질 수 있는 기회를 주면 좋겠다고 생각한다. 어차피 누가 되던 교육지옥은 마찬가지다. 이제까지 교육에 대해 심도있게 고민해온 사교육 걱정없는세상에게 기회를 주자.

## 2. ‘개천용’ 학파 VS ‘대통령’ 학파<sup>9)</sup>

“교수님 덕분에 기자됐어요! 언론사 논술시험에 교육사회학에서 배운 게 나왔어요. ‘기회는 평등할 것입니다. 과정은 공정할 것입니다. 결과는 정의로울 것입니다를 논하라’라는 문제가 나왔어요. (교육사회학에서 배운) ‘전사 사회’에 대해서 썼어요. 그게 딱 생각나더라고요.” 국내 주요 언론사의 기자가 된 제자와의 대화를 끊고 매우 기뻐다.

정의의 철학자 버나드 윌리엄스의 유명한 ‘전사 사회’의 사고실험은 기회균등과 공정의 한계가 무엇인지 보여준다. ‘전사 사회’에는 소수의 전사와 다수의 평민, 이렇게 두 카스트 밖에 없는데, 전사계급이 모든 부와 권력을 가진다. 카스트 제도라서 전사의 자식은 전사로, 평민의 자식은 평민이 된다. 사회개혁가들은 카스트 제도가 불공정하다며 이를 없애고 시험을 통해 전사를 선발하는 제도를 확립했다. 그런데 이 시험 과정에서 전사자녀가 보다 많은 발달 기회를 가지기 때문에 훨씬 유리하다는 것이 발견된다.

다시 사회개혁가들은 이것이 잘못되었다고 주장하고 전사자녀와 평민자녀 모두에게 학교를 다닐 기회를 주어서 학교에서의 시험을 통해 전사를 선발하게 했다. 모든 계급의 자녀가 똑같은 ‘기회’를 갖게 되었다. 결과적으로 전사자녀든 평민자녀든 전사가 될 수 있는 확률은 완벽하게 똑같이 되었다. 우리는 이제 이 사회가 기회는 평등했고 과정은 공정했으며 결과도 정의로웠다고 말할 수 있을까?

7) 마이클 세스, 앞의 책, 232쪽.

8) 통계청, 『전국사업체조사』, 2018, <http://kostat.go.kr>

9) 이 절은 김종영의 서울신문 칼럼 ‘개천용 학파 vs 대통령 학파’에서 가져왔다(2021년 11월 24일).

그렇다면 ‘전사 사회’와 같이 다음과 같은 사고실험을 해 보자. 모든 학생들이 완벽하게 똑같은 발달 기회를 가지고, 완벽한 공정성이 확보되었고, 계급, 지역, 젠더, 인종에 관계 없이 SKY(서울대·고려대·연세대)에 들어갈 확률이 완벽히 똑같게 되었다. 기회는 평등했고 과정은 공정했으나 결과는 정의롭다고 말할 수 있을까? 이 사회는 결코 정의로운 사회가 아니다. 왜냐하면 ‘전사 사회’에서 전사가 권력과 부를 독점하고 한국 사회에서는 SKY라는 대학이 지위권력을 독점하기 때문이다. 정의의 철학자들이 말하듯이 이런 사회는 너무나 황량하고 사악하다. 왜냐하면 단일기회구조에 의해 사회가 만들어지고 이는 다원민주주의의 원칙과 정면으로 충돌한다. 정의는 기회균등과 공정보다 더 큰 것이다.

한국사회의 교육불평등을 바라보는 대표적인 관점은 이른바 ‘개천용’ 학파와 ‘대통령’ 학파다. SKY 또는 인서울 대학의 독점을 유지한 채 그 좁은 자리에 계층이 낮은 학생들이 더 선발되거나 이들의 계층이동을 돕는 정책을 제시하는 학파가 개천용 학파다. ‘개천용 지수’를 개발한 주병기 교수는 엘리트 대학에 놓여준·중소도시 학생들을 위한 ‘지역균형선발’을 확대해야 한다고 주장한다. 김창환 교수는 엘리트 대학 입시에서 공정한 순서는 학생부종합전형, 정시전형, 논술전형이라고 밝혔다. ‘개천용’ 모델이 한국인들의 교육에 대한 지배적인 가치이기 때문에 대다수 학자들은 ‘개천용’ 학파다. 정의의 철학자들은 이들은 개혁을 가장한 채 사악한 교육체제를 영속시키는데 기여한다고 비판한다. ‘전사 사회’와 같이 엘리트 대학의 독점이 유지되기 때문이다.

이에 반해 대학서열로 인한 지위권력의 독점을 깨자는 주장이 17년 전에 제기되었고 그 생명력은 지금까지 이어지고 있다. 이들 소수 학파는 ‘대학통합네트워크를 위해 영혼을 끌어모은 사람’(‘대통령’)들이다. 김누리, 유성상, 정진상, 김영석, 사격세, 민교협, 서울교육청과 같은 학자들과 단체들은 지방대를 SKY 수준으로 키우고 통합해서 대학독점체제 자체를 해체하자고 주장한다. ‘대통령’ 학파는 SKY의 지위권력의 독점과 서울의 공간권력의 독점은 정의롭지 못하며 이들의 독점을 해체해야 평등하고 민주적인 사회가 된다고 주장한다. 이제 전선은 매우 명확해졌다. 대선을 앞두고 교육개혁에 대한 정책 싸움이 불붙었다. 지방대를 서울대 수준으로 키우자는 ‘서울대 10개 만들기’ 정책이나 사격세의 ‘상생대학네트워크’는 개천용 학파의 ‘기회균등’보다 대통령 학파의 ‘기회구조의 균등’으로 나아가기 위한 정책이다.

### 3. ‘대통령’ 학파의 세 가지 접근: 최대주의자, 입시파, 최소주의자

정진상 교수가 2004년 국립대 통합네트워크를 제안한 이후 17년 동안 대학통합네트워크에 대한 여러 가지 버전이 제시되었다. 이 안을 수정, 발전시킨 대표적인 사람들과 단체들은 김영석, 사격세, 서울교육청, 민교협 등이다. 대통령 학파는 대학개혁의 범위와 방향에 따라서 크게 최대주의자, 입시파, 그리고 최소주의자로 나눌 수 있다. 이들이 대통령 학파로 묶이는 가장 중요한 이유는 대학서열체제 해소라는 지위권력의 상향평준화를 주장하기 때문이다. 이들은 궁극적으로 SKY와 인서울의 독점을 해체하려는 시도를 가지고 있기 때문에 교육독점체제를 유지하면서 교육개혁을 주장하는 ‘개천용’ 학파와 구분된다.

대통령 학파 중 다수는 최대주의자 접근법을 택한다. 이들은 국립대 통합뿐만 아니라 사립대 통합, 공영형 사립대, 전문대 개혁, 대입제도 등 교육에 주어진 모든 문제를 풀려는 경향이 있다. 거점국립대를 중심으로 이루어진 대학통합네트워크는 한국대학 중 75% 정도를 차지하는 사립대의 문제를 풀 수 없다는 한계를 지닌다. 따라서 사립대들 간의 연합 또는 통합과 더불어 공영형 사립대 문제를 최대주의자들은 끌어들이었다. 또한 이들은 공통적으로 입시문제를 대학자격고사화하는 방식으로 교육지옥을 해소하려는 안을 제시했다.

대학개혁의 범위에 따라 약간의 차이는 있지만 최대주의자는 정진상, 김영석, 서울교육청, 민교협 등 대통령 학파의 다수를 이룬다. 나는 이들의 정책이 너무 많은 것을 고치려고 해서 진척이 없었다고 진단한다. 곧 이들은 모두를 만족시키기 위해 일관성 없는 정책을 마구 뒤섞는 바람에 논리적 일관성의 상실뿐만 아니라 현실적 적실성까지 상실하게 되었다. 이들은 대학과 관련된 모든 문제를 풀려는 ‘도를 넘는 정책’(policy overreach)을 제시했다. 이는 결과적으로 아무런 문제도 풀지 못하는 한계에 봉착했다. 모두를 만족시킬 수 있는 정책이란 없다. 최대주의자 접근은 너무 많은 안을 복잡하게 제시했기 때문에 정치권, 언론, 시민사회에 호소력을 잃게 되었다.

대통령 학파 중 입시파의 대표적인 제안자는 사교육걱정없는세상(사격세)과 교육평론가 이범이다. 최대주의자 접근법이 대중적 설득력이 떨어지고 교육지옥에서 학생들과 학부모를 구해낼 수 있을지 의문을 가진 이들은 좀 더 대중적인 호소력을 얻고자 새로운 대학개혁안을 제시했다. 사격세는 1단계 40개 대학, 2단계 80개 대학, 3단계 120개 대학을 ‘상생대학네트워크’로 묶어서 개혁하자는 방안을 제시했다. 최대주의자들 대부분은 대학개혁의 1단계에서 주로 거점국립대 10개의 통합을 주장하는데 이는 대입정원의 약 10% 내외를 포함하기 때문에 모든 학생들과 학부모들에게 어필할 수 없다고 사격세는 판단했다. 사격세는 상생대학네트워크와 쌍으로 대입의 최소요건만 충족되면 입학가능한 ‘대학입학보장제’를 제시했다. 이것은 프랑스의 바칼로레아나 독일의 아

비투스과 같이 최소 점수만 받으면 대학입학이 가능하거나 미국 텍사스 주의 상위 10% 학생은 텍사스 대학에 자동입학하는 경우와 유사하다.<sup>10)</sup>

교육평론가 이범은 최대주의자 접근의 1단계가 10개 대학만을 통합하는 것은 인구가 많은 수도권 대학들을 포함하지 않는다는 한계를 지적하면서 수도권 사립대를 포함한 공동입학제를 제시했다. 그는 입시지옥을 해결하고자 15만명에 달하는 학생들을 공동으로 입학시켜 추첨으로 학생들을 배정하자고 주장했다.

나는 이들과 구분되게 ‘최소주의자’ 접근을 택한다. 대통령 학과 중 최대주의자와 입시파의 최대 약점은 이론이 결여되어 있다는 점이다. 교육체제는 대단히 복잡하다. 대통령 학과는 대학서열문제와 입시지옥에 대해 문제의식을 공유하지만 이 문제가 왜 발생하는지에 대한 이론적 고민이 없다. 나는 『서울대 10개 만들기』에서 지위경쟁이론(지위권력으로서의 대학), 대학사회학의 기술기능론(창조권력으로서의 대학), 그리고 병목사회론(대학병목, 공간병목, 시험병목, 계급병목, 직업병목)이라는 이론적 종합을 통해 방안을 제시했다. 대통령 학과의 최대주의자와 입시파 또한 이론의 결여 때문에 혼돈에 빠져버렸다.

최대주의자와 입시파는 또한 지위권력으로서의 대학에만 주로 관심을 갖는다. 대학서열체제로 인한 입시지옥이란 주제를 다루다 보니 이들은 대학통합을 통해서 지위권력의 상향평준화를 목표로 한다. 이는 대통령 학과의 공통 접점이기는 하나 내가 『서울대 10개 만들기』에서 주장하는 창조권력으로서의 대학이라는 관점이 결여된 편협한 대학관이다. 최대주의자와 입시파는 대학이 세계와 경제를 창조한다는 관점을 설파한 대학사회학에 대해서 무지한 편이다. 2차 산업혁명의 중심은 독일의 연구중심대학들이었으며 3차 산업혁명의 중심은 미국 서부에 위치한 연구중심대학들이었다. 대학 자체가 지식경제의 중심이라는 점을 이들은 인식하지 못하며 대학 지위의 평준화에 초점을 둔다.

이런 이유 때문에 나는 파리대학모델을 포기하고 연구중심대학 10개로 이루어진 캘리포니아대학체제를 벤치마킹하여 대학통합네트워크를 만들자고 주장한다. 파리대학모델은 1968년 이후 대학을 평준화시킴으로써 지위권력의 민주화를 성취했다. 하지만 파리대학의 창조권력은 시대에 뒤떨어졌고 프랑스 정부의 그랑제꼴에 대한 집중 투자로 파리대학은 학문적 탁월성이 뒤쳐지며 쇠퇴했다. 반면 캘리포니아대학체제의 10개 대학은 3차 산업혁명을 주도하며 현재 세계적인 공립 대학으로 부상했다. 따라서 나의 접근법에서는 10개의 통합대학을 경제와 일자리를 창출할 수 있는 연구중심대학으로 키우자는 것이 핵심이다. 곧 지위권력은 상향평준화시키되 창조권력은 다원화, 극대화시키자는

전략이다.

내가 최소주의자 접근을 택하는 이유는 실현가능성과 설득력 때문이다. 나는 최대주의자와 마찬가지로 한국대학의 여러 부분들이 개혁되어야 한다는 점에 동의한다. 하지만 모든 것을 개혁하는 것은 불가능을 요구하는 것이다. 수도권/지방의 초양극화, 지방대의 급격한 쇠락, 지방도시의 쇠퇴와 슬럼화, 학벌체제로 인한 고통의 지속 등을 막기 위해 우선 지방거점국립대 10개를 서울대 수준으로 성장시켜 대학독점체제를 해체하자는 주장이다. 이것은 모든 것을 고칠 수 없다는 겸손함의 표현이다. 최대주의자와 입시파의 창조성과 진정성은 높지 평가하나 그들의 대안은 통하지 않았다. 너무 많은 것을 요구하거나 입시라는 종속변수를 중심으로 대학이라는 독립변수를 개혁하고자 했기 때문이다. 이것이 내가 최소주의자 접근을 택하는 이유다.

#### 4. 왜 한국만 교육지옥인가?

왜 한국만 교육지옥인가? 그 이유는 매우 간단하다. 모든 학생들이 서울에 위치한 SKY에 입학하기를 원하기 때문이다. SKY가 사회적 지위를 보장해주며 나머지 지방대들은 너무나 적은 예산으로 지위가 낮기 때문에 모두 서울로 향한다. 도로는 대단히 좁은데 모든 차들이 그 도로로 가기를 원한다. 곧 한국의 교육지옥은 대학병목현상 때문에 발생한다. 곧 당신이 학벌의식이 있든 없든 상관없이 굴러간다. 이것은 고속도로와 같으며 극심한 병목현상 때문에 대입에서 과열현상이 발생하며 우리는 교육과 매우 과열된 관계를 가지게 된다. 처음부터 끝까지 머리를 굴려야 하며 끼어들기(부정행위), 과속(선행학습), 셋길 찾기(다양한 대입 전략)가 판친다. 고속도로를 하나만 만들어 놓고 모든 차들을 그쪽으로 가라고 하니 탈이 날 수 밖에 없다. 이것은 사회학이라기 보다는 차라리 물리학이다. 정확하게 말해서 사회적 지위를 얻기 위한 고속도로가 하나 밖에 없기 때문에 이것은 사회물리학(socio-physics)이다.

한국인은 병목사회에 살고 있다. 병목사회란 “사람들이 건너편에 펼쳐진 광범위한 기회에 도달하기 위해 통과해야만 하는” 지점이 좁은 사회를 의미한다.<sup>11)</sup> 기회균등의 관점에서 병목사회론은 공정성의 문제만이 아니라 기회를 분배하고 통제하는 구조적 특성에 초점을 둔다. 버나드 윌리엄스의 ‘전사 사회’의 설명처럼 우리 대부분은 ‘공정한 시험’에 관심을 기울이고 다양한 기회 구조를 만들어 줄 생각을 하지 못한다. 개천용 학파는 ‘공정한 시험’에 관심을 기울이고 서울대 10개 만들기는 ‘다원기회구조’에 관심을 기울인다. 만 18세에 치르는 한 번의 시험이 인생의 중요한 경력이나 직

10) 사교육걱정없는세상, 『현 대학체제를 진단하고 대학입학보장제를 제안한다』, 2018.

11) 조지프 피시킨, 『병목사회』, 유강은 옮김, 문예출판사, 2016, 12쪽.

업을 결정하는 것은 한국과 같은 ‘중요한 시험 사회’의 특징이다. 중요한 시험 사회는 ‘단일기회구조’를 가지는데, 이것은 ‘전사 사회’와 유사하다.

병목사회는 곧 독점사회를 의미하며 엘리트 대학의 지위 권력의 독점은 교육불평등을 낳은 핵심적인 기제가 된다. 현대사회가 대학을 통한 지위권력의 독점이라는 보편적인 현상을 겪고 있지만 그 정도는 차이가 있다. 가령 독일, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴 등의 유럽 국가에서는 대학이 평준화되어 있기 때문에 엘리트 대학병목이 발생하지 않는다. 따라서 국제비교를 통해 대학이 제공하는 기회구조가 단일한지 아니면 다원적인지를 파악하는 것은 기회구조를 보다 넓혀주기 위한 대학개혁을 구상하는데 중요하다.

기회구조로서의 대학병목체제는 분석적으로 대학병목, 공간병목, 시험병목, 계급병목, 그리고 직업병목으로 나눌 수 있다. <표 1>은 이를 체계적으로 정리한 것이다.

<표 1> 대학병목체제의 구조

병목의 종류	병목의 문제점	설명
대학병목	지위권력의 독점	엘리트 대학의 집중 정도: 대학체제의 독점화(한국식), 다원화(미국식), 평준화(유럽식)
공간병목	공간권력의 독점	엘리트 대학의 지리적 집중
시험병목	평가권력의 독점	줄세우기 교육: 상대평가 기반의 내신, 표준성취시험(수능)
계급병목	계급권력의 독점	대학병목을 통과하기 위한 수단으로서의 돈 (사교육비와 대학등록금)
직업병목	직업권력의 독점	정규직, 고임금을 받기 위한 노동시장과 학위와의 관계

대학병목체제를 아래와 같이 국제비교를 통해 살펴보면 왜 한국이 세계 최악의 교육체제인지가 드러난다.

<표 2> 대학병목체제의 국제비교

국가	대학병목	공간병목	시험병목	계급병목	직업병목
한국	상	상	상	상	상
미국	중	하	하	중	중
영국	중	중	중	중	중
프랑스	중	하	하	중	하
독일	하	하	하	하	하

한국대학의 극심한 병목을 해결하기 위해서 그 처방은 복합적이어야 한다. 대학병목과 공간병목을 해소하기 위해서 ‘서울대 10개 만들기’라는 대안을 제시한다. 각 지역에 서울대 수준의 대학이 있다면 이는 서울로 독점된 교육인프라를 전국 각지에 분산시킬 수 있다. 이렇게 된다면 대학교육의 탁월성과 기회와 접근의 평등을 동시에 이룰 수 있다. 시험병목의 해소를 위해서는 현행 상대평가로 이루어지는 내신을 절대평가로 바꿀 필요가 있다. 선진국 대부분이 절대평가를 시행하여 학생들의 관심과 수준에 맞는 다양한 교육과정을 제공하고 있다. 계급병목의 해소를 위해서는 사교육비 감소와 대학무상교육을 제안한다. 사교육비는 정부가 인위적으로 조정할 수 없고 이해 당사자들이 많아 정책 설계를 하기가 쉽지 않다. 하지만 대학무상교육은 한국의 경제규모로 보았을 때 정치적 결단만 있다면 바로 시행할 수 있다. 직업병목은 탁월한 직업교육의 제공과 노동시장 구조의 변화로 이루어질 수 있다. 따라서 나는 다음과 같은 복합적 처방을 제시한다.

〈표 3〉 교육다원체제를 위한 핵심처방 패키지

병목의 종류	핵심 처방	목표
대학병목	서울대 10개 만들기	대학의 상향평준화, 학벌체제 타파(지위권력의 민주화), 창조권력의 다원화
공간병목	서울대 10개 만들기	지역균형발전, 접근과 기회의 평등, 지역혁신체제 구축
시험병목	절대평가 학점제	교육과정과 시험평가의 다원화, 학교내 경쟁 약화, 학생 발달기회의 다원화
계급병목	대학무상교육	젊은 세대를 위한 보편적 복지, 교육의 평등 실현, 미래 세대와 경제를 위한 투자
직업병목	탁월한 직업교육, 전문대 무상교육	학위에 따른 노동시장 차별 개선, 노동시장의 양극화 해소, 전문기술직의 지위 향상

5. 당신이 ‘대통령’ 이 되어야 하는 이유

‘왜 한국만 교육지옥인가?’ 그것은 병목현상이다. 모두가 SKY를 향한 고속도로 위에서 한 방향으로만 달리기 때문이다. 이것은 사회학이 아니라 물리학이다. 고향 명절에 고속도로 위에서 극심한 교통정체가 벌어지는 것과 같은 원리다. 대학의 보편화로 인한 명문대 학위를 둘러싼 극심한 지위경쟁이 병목을 일으킨다. 병목을 방지하기 위해 고속도로를 넓혀야 한다. 결론적으로 서울대 (수준) 10개를 전국에 만듦으로써 이 병목을 해결할 수 있다.

한국의 대학병목체제는 크게 대학병목, 공간병목, 시험병목, 계급병목, 그리고 직업병목으로 이루어진다. 국제비교를 통해 알 수 있었듯이 한국은 이 모든 부분에서 심각한 병목을 일으키고 독일은 이런 현상이 전혀 일어나지 않는다. 따라서 한국인들이 대학평준화체제인 독일교육체제를 부러워 하는 이유는 자명하다. 나는 대학병목과 공간병목을 해소하기 위해 서울대 10개 만들기, 계급병목 해소를 위해 대학무상교육을 제안했다. 시험병목은 절대평가를 기반으로 한 학점제가 도입되면 완화될 것이라고 예상되지만 대학의 다원화 또는 평준화가 선행되지 않는 이상 부작용이 만만치 않을 것이다. 대학병목체제가 원인이고 입시가 결과이기 때문에 나는 원인을 파악하고 고치는 데 집중했다. 서울대 (수준) 10개 만들기가 거대한 병목을 해소하는데 도움을 주기 때문에 간접적으로는 모두에게 혜택이 돌아간다. 하지만 직접적으로 10개 대학에 소속된 소수에게만 이

익이 돌아가기 때문에 나는 대학무상교육을 통해 다수에게 이익이 돌아가게 함으로써 이 둘을 한 쌍으로 추진할 것을 제안한다. 직업병목의 해소는 전문대학 무상교육, 직업프로그램 강화, 노동시장의 재구조화 등의 정책 패키지로 해결할 수 있다. 하지만 가장 핵심적인 부분은 대학병목과 공간병목을 해소하기 위한 것이므로 나는 서울대 10개 만들기를 전면에 내세웠다.

한국인 대다수가 대학을 학벌로 생각하지만 나는 대학을 인프라 권력 또는 창조권력으로 볼 것을 제안했다. 인프라의 격차가 곧 대학의 격차다. SKY는 한국에서 유일하게 1조 이상의 예산을 가진 대학으로 누적 이점(cumulative advantage) 때문에 다른 대학들의 인프라를 압도한다. 이 인프라의 격차가 SKY와 비SKY를 구분하는 결정적인 차이점이다. 이것은 미국 연구중심대학의 인프라가 한국 대학 인프라를 압도하기 때문에 후자가 전자의 헤게모니에 휘둘리는 이치와 같다.

서울대 10개 만들기는 다른 9개 대학을 서울대 수준의 인프라 권력 또는 창조권력이 될 수 있게 장기적인 투자를 요구한다. 서울대가 하루아침에 만들어지지 않았듯이 서울대 10개 만들기는 장기적인 관점과 투자가 필요하다. 하지만 이것은 대단히 원대한 계획이고 이를 추진할 정치적 주체들이 형성되어야 한다.

나는 대학개혁이 되지 않는 이유를 크게 두 가지로 나누었다. 하나는 강고한 지옥동맹의 존재이고 다른 하나는 무능한 교육개혁세력이다. 정부관료, 중상층 학부모, 사교육 세력은 개혁의 주체가 되기 어렵다. 교육부 관료는 전문성이 없고 창의적이지 않으며 복지부동의 문화를 가지고 있어 기존의 관성대로 움직이는 경향이 있다. 예산을 쥐고 있는 기획재정부는 대학이 창조의 엔진이란 사실을 모를뿐더러 교육을 경제의 부속품으로 취급하고 있다. 중상층 학부모들은 단기적 관점에서 자식의 명문대 입학에 우선 순위에 놓고 있기 때문에 모두 입시 문제에 몰두한다. 나는 이 책에서 입시문제와 대학개혁문제를 분리시켜야 한다고 주장했는데 왜냐하면 입시문제는 수많은 이해관계를 동반하고 매우 단기적인 관점을 가지고 있기 때문에 장기적 관점을 요구하는 대학개혁과 정면으로 충돌한다. 대학병목이 독립변수이고 입시가 종속변수이기 때문에 대학병목을 고치고 난 다음에 입시개혁을 단행하는 것이 바람직하다. 사교육세력 또한 자신의 경제적 이익 관계가 강력하게 결합되어 있기 때문에 대학개혁의 중심세력으로 서는 것은 힘든 일이다.

그렇다면 비록 무능할지라도 기존의 교육개혁세력과 시민들로부터 정치적 동력을 얻을 수밖에 없다. 서울대 10개 만들기과 대학무상교육은 거대한 정치적 기획이다. 이것은 기존의 지위권력과 공간권력의 독점을 해체하고 민주화하는 일이기 때문에 기득권의 반발을 불러일으킬 수밖에 없다. 따라서 나는 최대한 기득권의 반발을 일으키지 않으면서

이 일을 진행하는 것이 좋다고 제안했다. 그것이 바로 최소주의적 전략이다. 나는 서울대 폐지를 주장하지 않는다. 서울대는 가만히 두고 다른 대학들을 서울대 수준으로 키우는 전략이다. 따라서 이것은 뺄셈의 정치가 아니라 덧셈의 정치다.

나의 최소주의적 전략은 설계자가 되는 것을 포기하고 서울대 10개 만들기와 대학무상교육을 위한 사회적 합의를 도출하는 것을 목표로 한다. 이 과업을 완수하는 것은 대단히 복잡하고 예상할 수 없는 이해관계들을 맞닥뜨릴 수 있기 때문에 미리 모든 것을 설계하는 것은 위험하며 몇 가지 중요한 원칙만 세우는 것이 바람직하다. 나는 지금까지 기존의 대학통합네트워크안들이 실패한 이유를 최대주의자 접근을 택했기 때문이라고 분석했다. 즉 국공립대 네트워크, 사립대 공영화, 입시개혁, 전문대 개혁, 고등교육재정교부금법 제정 등 너무 많은 짐을 초기에 지움으로써 한 발짝도 나가지 못했다. 17년 전 이 안이 사회적 아젠다로 제시되었고 사회운동이 일어났지만 정책적 아젠다가 되는 데는 실패했다.

무엇보다 대학통합네트워크라는 말은 시민들에게 너무 어려운 말이다. 뜻을 중잡을 수 없고 아무 감흥도 일어나지 않는다. 따라서 나는 이 말을 서울대 10개 만들기로 바꾸었다. 대학통합네트워크의 취지는 서울대를 묶어서 거점국립대 10개를 통합하여 서울대 수준의 대학들로 만드는 것이다. 가만히 속을 들여다보면 이것은 서울대 10개 만들기와 같다. 물론 이것은 서울대의 위상을 다른 대학들과 같게 함으로써 서울대 폐지로 해석될 가능성이 있었고 기득권 세력의 완고한 저항을 받았다. 창조는 저항의 극복이기 때문에 내가 제안하는 안은 서울대 폐지가 아닌 짐을 분명히 밝혔다. 기득권의 저항을 최소화하겠다는 뜻이다.

‘서울대’ 10개 만들기라는 말에 알레르기를 일으키는 사람들이 있다. 서울대가 한국사회에서 특권과 독점을 누려온 반면 한국사회에 책임 있는 역할을 다하지 못한 것 때문에 서울대에 대한 집단적 반감이 있는 것은 사실이다. 이런 감정을 심분 이해하지만 우리는 좀 더 냉정해질 필요가 있다. 병목현상은 서울대 수준의 대학이 적어서 발생한다. 이것은 당신의 감정이나 인식과 상관없이 도로가 좁아서 생기는 물리적 현상이다. 따라서 서울대 10개 만들기를 ‘교육의 고속도로 10개 만들기’로 이해하자.

내가 서울대 10개 만들기라는 말을 붙인 이유는 광범위한 지지를 받기 위한 것이기도 하다. 자신의 지역에 설치되어 있는 전기시설, 상수도, 하수도는 삶의 질과 연관되는 인프라다. 서울대 수준의 대학을 각 지역에 만드는 것은 교육의 전기시설, 상수도, 하수도를 만드는 일과 똑같다. 따라서 각 지역의 학생들, 학부모, 정치인, 산업계 관계자들, 주민들의 광범위한 지지를 받을 수 있다. 서울과 지방이 초양극화된 상황에서 이는 지방민들이 요구할 수 있는 당연한 권리이다. 한 대학당 정부에서 3,600억원만 투자하면

되기 때문에 한 해 3-4조의 예산만 투입하면 된다. 이는 한국정부가 감당할 수 있는 규모의 예산이다.

교육개혁은 저절로 일어나지 않는다. 교육지육동맹이 매우 강고하고 교육개혁세력이 무능하기 때문에 교육개혁세력을 광범위하게 동원하는 일이 필요하다. 서울대 10개 만들기를 통한 대학통합네트워크는 교육으로부터 차별받고 고통받는 세력을 동원할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이것이 성공하기 위해서는 내가 이름 붙인 ‘대통령’이 필요하다. 이 단어는 내가 몇 년 전 오스트리아 티롤의 작은 호수를 산책할 때 생각난 말이다. 나는 10여년 전 오스트리아 비엔나 대학에서 연수프로그램을 진행한 적이 있으며 당시 비엔나에 한 달 동안 머물렀다. 연수프로그램 말미에 잘츠부르크를 거쳐 남쪽에 위치한 티롤 지방의 알프스를 여행했다.

그 기억이 무척 좋았던 터라 10여년 후에 다시 티롤 지방을 찾아 갔으나 내 머리 속에는 대학통합네트워크가 머리에서 떠나질 않았다. 알프스 아래 눈덮힌 아름다운 호수에서 나는 실현 가능성이 없어 보였던 대학통합네트워크에 미련을 버리지 못했다. 도대체 내가 왜 여기까지 와서 이 문제에 집착하나를 되짚었지만 나는 이 문제를 떨쳐내지 못했다. 그것은 일종의 학자적 습관이었다. 학자는 ‘왜’를 끝까지 물고 늘어지는 사람이다. 나는 당시 한국대학의 총체적 문제를 알고 있었고 이를 해결하기 위해 대학통합네트워크가 이제까지 나온 안 중에서 가장 바람직하다고 생각하고 있었다. 하지만 대학통합네트워크에 대해서 15년 이상의 논의가 있었음에도 불구하고 한국의 대학서열문제는 풀리지 않았다. 이 풀리지 않는 문제를 풀기에서 소위 영혼을 끌어모아야 했다. 불현듯 호숫가를 산책하다가 하얀 알프스 위에서 내 머리 위로 단어 하나 툭 떨어졌다. ‘대통령.’ 대학통합네트워크를 위해 영혼을 끌어모은 사람.

대학병목(독점)체제의 해체라는 장대한 정치적 기획이 성공하려면 대학통합네트워크를 위해 영혼을 끌어모은 사람, 즉 ‘대통령’ 집단이 필요하다. 고속도로 10개를 혼자서 만들 수는 없다. 서울대 10개 만들기를 통한 대학통합네트워크는 거대한 정치적 기획이다. 나는 이 기획을 위해 ‘왜 한국만 교육지육인가?’라는 문제를 끝까지 물고 늘어졌고 그 해답을 찾았다.

창조는 저항을 동반한다. 그것은 기득권의 저항, 학부모의 저항, 사교육 세력의 저항, 재정적 저항, 법률적 저항, 관료집단의 저항, 편견의 저항, 무지의 저항 등 무수히 많다. 서울대 10개 만들기가 가능하지 않은 이유는 100가지도 넘는다. 이 거대한 저항들을 풀기 위해서는 영혼을 끌어모은 사람들이 필요하다. 국민들이 ‘대통령’이 되어야만 이 거대한 프로젝트는 성공할 수 있다.

서울대 10개 만들기는 자기 지역에 매우 탁월한 대학을 만드는 인프라 기획이다. 한

국민은 서울과 SKY의 인프라 독점에 의해 지배받고 있다. 모든 것이 서울로 통하는 단 일기회구조로 이루어진 사회는 우리가 끝내야 한다. 다원민주주의는 인프라 민주주의를 요구한다. 서울대 10개 만들기는 서울과 SKY의 인프라 독재에 맞선 인프라 민주주의를 향한 투쟁이다. 이 투쟁의 목표는 교육지옥에서 해방되어 저마다의 꿈, 기회, 발달을 이룰 수 있는 다원민주주의와 다원기회구조를 만드는 것이다. 이것이 바로 당신이 ‘대통령’이 되어야 하는 이유다.

## ■ 제1세션 논찬2

# “공정교육을 위한 4대 공약”

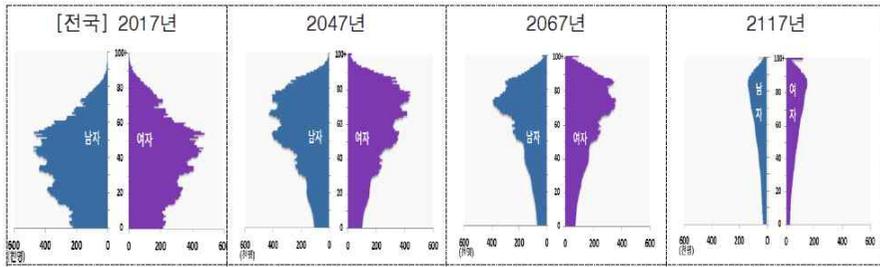
## 토론문

김영철(서강대 경제학과 교수)

최근 우리나라의 합계출산율은 0.8명대에 그치며, 인류 역사상 그 선례를 찾기 힘든 초저출산국으로 자리매김하였다. 2020년에는 출생자 수가 사망자 수를 밀도는 ‘인구 레드 크로스’ 역시 시작했다. 바야흐로 대한민국 인구의 자연 감소가 시작된 것이다. 일제강점기의 통계연보에 따르면 1917년경 국내 총인구(조선인)는 약 1,697만 명이었다. 이로부터 100년 뒤, 대한민국의 인구는 5,132만 명(2017년)이다. 최근 감사원이 통계청과 협조하여 추계한 바에 따르면, 향후 100년 뒤인 2117년의 인구는 1,510만 명으로 추정된다. 100년 전 일제강점기 때보다도 한참 못한 인구 규모이다.

‘역호리병’ 형태의 기형적인 인구피라미드 양상은 앞으로 더욱 악화되어갈 전망이다. <그림 1>에서 보듯, 단 한 세대 후인 2047년의 추계에서 미성년 인구는 미미한 수준으로 전락한다. 부정하고 싶지만, 예정된 현실이 이러하다. 초저출산 추세가 지속된다면, 한민족은 장기적 소멸의 길로 들어설 수밖에 없다. 그 빈자리를 외국인과 이민자들이 채울 테지만, 5천년 역사의 한민족으로서의 유구한 전통과 자긍심은 그 빛을 바래갈 것이다. 오늘날 우리가 누리는 대한민국의 역동성과 경제적 번영 역시 후세의 비평가들에게는 찬란했던 과거이자 뼈아픈 변곡점으로 기록될 것이다.

[그림] 향후 백년 간의 인구피라미드 변화: 2017~2117년



출처: 감사원 ‘인구구조변화 대응실태’ 보고서

대부분의 나라에서 교육은 국가 사회적으로 적극적으로 증진해야 할 덕목으로 여겨진다. 하지만, 우리나라의 경우 경쟁적인 교육 풍토가 아동과 학부모 모두의 삶의 질을 저하시키는 주요 요인으로 지목되어 왔다. 무엇보다 이는 우리나라의 초저출산 위기와 맞닿아 있다. KDI 출산 의향 조사에 따르면,<sup>12)</sup> 기혼자의 73.2%가 향후 (추가) 출산의 의향이 없다고 응답하였다.<sup>13)</sup> 그 이유로는 <그림 2>에 정리된 바와 같이, ‘자녀를 키우는데 교육비(유치원비, 학원비, 등록금 등)가 많이 들어서’ 라는 응답이 전체의 26.2%로 가장 많았다.<sup>14)</sup> ‘자녀를 키우는데 양육비용(식비, 의복비 등)이 많이 들어서’ 라는 응답은 25.5%에 그쳤다. 아울러, 동 조사에서 ‘우리나라에서 자녀를 키우는데 따르는 비용 중 무엇이 가장 부담스럽다고 생각하는가’ 라고 추가 설문한 결과, 전체 응답자의 27.0%가 ‘중고등학생 사교육비(학원비, 방과후학교 등)’ 라고 답했으며, 대학생 등록금(22.3%) 및 영유아 보육비(15.2%)가 그 뒤를 이었다.

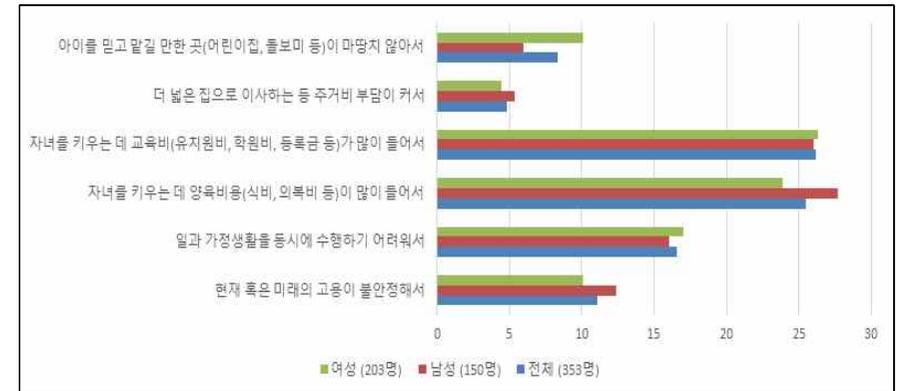
자녀 양육비 지원, 학교환경 개선 등 저출산 해소를 위한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 사교육비 지출로 인한 각 가구의 경제적 부담은 국민들의 정책 체감도를 하락시킨다. 우리나라의 사교육비 추이를 살펴보면, 2015년까지는 학생 1인당 사교육비가 월평균 24만원 안팎으로 안정세를 유지한 바 있으나, 이후 빠른 증가세를 보여 2018년에는 29.1만원에 다다랐다(통계청, 2018).<sup>15)</sup> 20조원을 상회하던 우리나라의 총사교육비 지출액

12) 2020년 2월에 시행된 조사로, 기혼자 482명, 미혼자 687명, 이혼 혹은 사별인 16명, 비혼 동거인 15명이 포함됨.  
 13) ‘귀하는 향후 (추가) 출산 의향이 있습니까?’에 대한 응답 결과이다.  
 14) [질문 내용] (기혼자 대상 설문) 귀하의 가정이 추가출산을 중단하고자 하는 이유는 무엇인가요?  
 15) 해당 수치는 사교육을 받지 않은 학생까지 포함하여 집계한 수치이므로, 실제 사교육에 참여하는 이들만을 대상으로 할 경우 1인당 사교육 지출은 이보다 크게 증가한다. 2018년 기준으로, 우리나라의 교육과정별 사교육 참여 비중은 초등학교 학생 82.5%, 중학교 학생 69.6%, 고등학교

은 정부의 다각적 노력으로 2015년에 17.8조원까지 감소하였으나, 이후 다시 반등하여 2018년에는 19.5조에 이르렀다. 가히 세계 최고 수준으로, 일본과 프랑스에서 가계소비 중 교육비가 차지하는 비중이 각각 2.2%와 0.5% 수준인 반면, 우리나라는 이를 크게 넘어서는 7.4%에 이른다.

경쟁적 입시체제와 이로 인해 야기되는 과도한 경비 지출 및 심리적 부담이 출산에 따르는 기혼 가정의 사적 비용을 급격히 증대시켜 온 것으로 이해된다. KDI 출산 의향 조사에서도 ‘우리나라의 교육현안 중 저출산의 극복을 위해 우선적으로 해결되어야 하는 부분’ 을 설문한 결과, ‘과도한 사교육비 절감’ 이 전체 응답의 28.4%를 차지하였다. ‘경쟁적인 입시 문화의 개선’ 역시 16.7%로 그 뒤를 따랐다. ‘한국의 사교육 시장이 지금처럼 확장된 배경이 무엇이라 생각하는가’ 라는 질문에는, ‘과도한 경쟁구조와 불안감’ (27.0%), ‘양극화가 심해지면서 뒤처지면 안 된다는 생각’ (24.1%) 등이 주요한 응답이었다.

[그림] 기혼 가정의 추가 출산 중단 이유



주: (기혼자 대상 설문) 귀하의 가정이 추가출산을 중단하고자 하는 이유는 무엇인가요?  
 자료: KDI 출산 의향 조사 (엠브레인, 2020.2)

정부의 제3차 저출산·고령사회 기본계획(‘16~‘20)에서는 ‘교육개혁’ 을 저출산 대책의 하나로 채택함으로써 보육지원 중심(1·2차 기본계획)이었던 정책의 범위를 ‘교육’ 범위까지 확장한 바 있다. 당시 ‘사교육비 부담’ 을 핵심 성과지표로 채택하

교 학생 58.5%이며, 사교육 참여 학생에 한정된 1인당 사교육비 지출액은 각각 31만 9,000원, 44만 8,000원, 54만 9,000원으로 집계된다.

고, 매해 지속적으로 이를 감축해 간다는 구체적 목표 역시 설정하였다. 특히 공교육 정상화와 학교교육 내실화를 통해 적성과 능력 중심의 교육-고용 연계를 강화하고자 하였다.

하지만, 정부의 의도와는 달리, 공교육 강화 전략은 고교 내신 위주의 대입 전형 확대로 이어지며 도리어 선행학습과 내신 준비 교과학원의 확산을 촉발하였다. 자사고 확대 등의 고교다양화 정책 역시 의도치 않게 중학교 내신 경쟁과 고교입시 과열을 양산한 바 있다.

전반적으로 이제까지의 정부 정책은 사교육을 유발하는 근본적 원인을 적극적으로 해소하는 데는 이르지 못한 것으로 평가된다. 경직된 대학서열체제와 학벌·스펙 중심의 채용문화가 입시 사교육 과열의 본질에 해당하나 이에 대한 대책 마련에는 지극히 소극적이었다고 평가된다. 지나친 학벌 경쟁은 출산에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 교육을 수단화하고 공교육의 기능을 마비시키며 사회통합을 저해하는 주 요인임을 환기할 필요가 있다. 또한, 전인적 시민 양성과 유능한 인적자원 육성이라는 공교육 본래의 목적을 달성할 수 있도록 교육관련 제도를 정비해 가야 한다.

현재의 비정상적인 입시체제를 미래지향적인 방향으로 꾸준히 개혁해 감으로서만 이상의 목표 달성이 가능할 것이다. 수시와 정시 비율을 조정하거나 학생부 종합전형의 반영 요소를 축소하는 등의 단편적인 조치로는 그 효과를 담보하기 어렵다. 조만간 전면 도입을 앞두고 있는 고교학점제에 발맞추어 우리나라 입시가 각자의 소양과 적성 개발을 증진하되 경쟁적인 평가는 지양하는 방향으로의 대전환이 필요하다. 내신 성취평가제의 안정적 정착, 수능 총점 위주의 정시 운영 개선, 내신 상대평가(9등급제)에 대한 비판적 반성 등이 수반될 필요가 있다. 교육이 기혼가정의 출산을 저해하는 부작용을 방지하자면, 궁극적으로는 대학 입시에 대한 미래 세대 및 학부모의 경제적·심리적 부담을 낮추는 방향으로의 뚜렷한 목표 설정이 요구된다.

이러한 배경 아래 이번에 사교육걱정없는세상(이하 사저세)에서 제안한 ‘공정교육을 위한 4개 공약’은 시사하는 바가 크다. 특히 ‘대학입학보장제’는 이러한 문제의식에 기반한 적극적인 해결책의 하나로 읽힌다. 현재의 견고한 대학서열체제를 완화해 나가기 위해서는 이전의 미봉책 수준의 대책으로는 어렵다. 상상력에 기반한 보다 적극적인 정부의 개입이 요구된다. ‘대학입학보장제’가 제시하는 바와 같이, 일정 수준의 자격을 갖춘 학생들이 함께 입학할 수 있는 거대한 입학군이 형성되고, 이러한 입학군의 졸업자들이 노동시장에서 충분한 경쟁력을 갖추고 우수한 취업 성과를 창출할 수 있다면 이제까지의 견고한 대학서열구조에 일정한 균열이 발생할 수 있는 것이다. 최고의 명문대, 인서울 대학을 입학하고자 하는 무한 경쟁이 지속되는 상황에서 정부가 보

증하는 양질의 거대 입학군의 탄생은 입시문화의 본질적 변화를 추동할 수 있다. 이 입학군에 입학하기에 충분한 기본 자격을 갖춘 학생들이라면 현재의 과열 입시경쟁에서 한발짝 뒤로 물러나 학교 교육의 본질에 집중할 수 있는 것이기 때문이다. 아울러, 기본 자격을 갖춘 경우에는 불필요하게 사교육에 추가적인 자원과 시간을 투입할 이유도 없을 것이다. 이러한 긍정적 변화에도 불구하고, 대학입학보장제를 우리 사회에 정착시키는 것은 상당한 난관이 예상된다. 이러한 난관을 극복하고 그 효과성을 극대화하기 위해, 현재의 입학보장제 제안 상에 다음의 몇 가지를 추가로 검토해 보았으면 한다.

첫째, 초기 1단계를 40개 대학으로 시작하는 것을 제안하였으나, 이게 실현가능성 측면에서 다소 의문을 자아낸다. 현 정부에서 임기 중 추진하고자 하였던 거점국립대 공동입학의 경우에도 10개 안팎의 유사한 수준의 대학들임에도 불구하고, 이를 관철하기가 쉽지 않았다. 하물며, 10개보다 한참 많은 40개 대학 간 공동입학 합의를 이끌어내는 게 쉽게 가능할지 의구심이 앞선다. 소위 ‘인서울대학’이라하면 서울에 위치한 15개 안팎의 우수 대학을 일컫는다. 공동입학 집단군이 대학서열체제에 균열을 일으키고자 한다면, 15개 안팎의 인서울대학군과 유사한 정도의 규모라면 충분할 것이다. 처음부터 너무 높은 목표치를 설정하다보면, 1단계 공동입학을 시도하다 중도에 좌초될 수 있다. 이제까지 국내에서 한 번도 성공해 보지 못한 ‘대학교 공동입학’ 프로그램이 작은 규모에서라도 실제로 뿌리내릴 수 있도록 보다 현실적 1차적 목표를 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 현재의 공동입학 제안은 3단계로 구성되어 있다. 1단계 40개 대학, 3단계 80개 대학, 3단계 120개 대학으로 확대된다. 즉, 종국적으로 국내 거의 모든 대학 간 입시 ‘평준화’를 이루겠다는 구상이다. 이는 매우 이상적인 구도이나, 우리나라의 현실과는 다소 동떨어질 수 있는 목표이기도 하다. 국가 주도의 고등교육 시스템을 갖추고 있는 유럽, 중동, 구공산권 등의 국가들은 설립되어 운영 중인 대학이 어느 정도 균등한 질적 수준을 유지하고 있다. 이에 이들 대학을 하나로 묶어 공동입학을 실시한다고 하여 현장의 혼란이 크지 않을 수 있겠다. 하지만, 국내 고등교육은 80% 이상을 사립대학에 의존해 왔다. 만약 공동입학을 120개 대학으로 확대한다면, 국공립대 약 40개를 제한 약 80개가 사립대일 것이다. 이들 사립대 간에는 엄청난 물적 및 질적 격차가 존재한다. 대학의 제정은 말할 필요 없고, 교수진의 역량, 지리적 이점, 캠퍼스 시설 및 조경, 동문조직, 지역과의 연계성, 운영철학 등 차이점이 부지기수다. 이에 따라, 학생들의 선호 역시 크게 갈릴 수밖에 없다. 과연 이들 120개 대학을 두고, 추천식의 학생 배정을 한다면 그 추천의 결과를 당사자가 쉽게 순응을 할 수 있을까? 상당수의 학생들은 제수, 삼수를 해서라도 자신에게 더 유리해 보이는 대학을 입학하고자 안간힘을 쓸 것이다. 이상적으

로는 중고등학교 학교 배정을 하듯이 학생들이 고분고분 따르리라 기대해 볼 수 있지만, 대학교 입학은 개인의 선택 사항이며 특정한 진학을 강요할 수 없다는 점에서 차이가 크다. 이를 감안하면 120개 대학을 어느 정도 균등한 수준으로 끌어올리지 않는 한 현장에서 순조롭게 추첨식 배정에 동의해 주기를 기대하기는 어렵지 않을까 염려된다.

이에 보다 현실적인 공동입학의 중국적인 상이 공약 제안서 내에 제시되었으면 하는 바람이다. 다양성을 유지하면서도, 어느 정도의 균질성을 갖춘 공동 입학군의 실제적 모습을 그려 보았으면 한다. 아마도 이는 거점국립대를 기초로 하여, 그에 준하는 사립대학과 비거점국립대 중 거점국립대에 준하는 역량과 가능성을 갖춘 일부 국공립대를 하나로 묶는 데서 가능하지 않을까 짐작해 본다. 이들 대학의 숫자를 카운트하여 본다면 대학입학보장제의 보다 현실적인 중국적인 상이 그려지지 않을까 제안해 본다.

셋째, 전폭적인 재정 지원에 대한 추가적인 검토가 필요해 보인다. 공약 제안서에 담긴 40개 대학 네트워크에 대한 재정지원안을 보면, 이를 위한 추가 경비로 4조 9천억원이 제시되어 있다. 이중 약 절반 이상(2조 7천억원)이 무상등록금이다. 이는 40개 대학 등록 학생 수에 국내 1인당 등록금 670만원을 곱하여 산정한 값이다. 하지만, 주지하다시피, 이미 국내 학생들의 등록금 부담은 ‘반값등록금’에 맞춰진 상황이다. 게다가 실질적으로 1단계 40개 대학에는 국공립대가 상다수를 차지할 것인데, 이들 국공립대 학생들의 등록금 부담은 사립대에 비교하여 한참 낮은 수준이다. 이에 사실상 40개 대학 무상등록금의 실현에는 2조 7천억원이 아닌 1조원 이내의 추가 예산으로도 충분할 수 있다.

한편, 9,800명의 추가적인 교원 채용을 제시하였으나 이 역시 대학당 245명에 달하는 상당한 규모이다. 만약 이러한 추가 충원이 현실화된다면, 평균적으로 60~80% 이상의 교원 충원이 예상된다. 하지만, 과연 이 정도의 교원 채용이 현장에서 절실히지는 의문이다. 표에서 제시한 학생 1인당 학생 수 23.7명은 전국의 모든 대학에 기초하여 산정한 평균 수치이다. 1단계 네트워크에 참여할 40개 대학을 상상해 본다면, 거점국립대와 이에 준하는 대학들로서 교원 1인당 학생 수는 전국의 평균치보다는 크게 상호하다. 물론 대학 교원의 추가 충원은 여전히 중요한 과제이나, 이보다 절실한 문제는 십여년째 이어져 온 교직원들의 임금 동결이다. 만약 1단계 네트워크가 대학의 구성원인 교직원들의 지지를 얻고자 한다면 현실적으로 이러한 임금 동결의 여파에 대한 정책적 고려가 우선시 되어야 한다. 특히 지방에 위치한 대학들이 인서울대학에 버금가는 교수 충원에 성공하기 위해서는 경쟁력있는 보수의 지급은 가장 1차적인 사안이라 할 수 있다. 더불어, 추가적인 충원에 앞서, 박사급 연봉 3~4천만원으로 근근히 유지되고 있는 비정년트랙 교원들에 대한 처우 개선이 우선적으로 고려될 사안일 것이다.

다음으로, 공정교육 공약에 담긴 교육불평등 해소 법안에 대해 간략히 추가적인 제안을 제시하고자 한다. 근간의 ‘수저계급론’ 확산에서 보듯, ‘계층상승 가능성’ 및 ‘노력에 대한 믿음’ 등에 대해 비판적으로 인식하는 청년층 비율은 나날이 증가하고 있다. 제안서에서도 강조한 바와 같이, 교육의 ‘출발선 평등’ 및 ‘계층사다리’ 기능의 회복이 참으로 절실하다. 이에 교육불평등을 지속적으로 관리할 전담기구 설치를 제안한 공약은 매우 적합해 보인다. 이슈에 발을 맞추어 등장하는 정부의 임시방편적 대책들로서는 근본적인 교육불평등 개선이 불가할 것이다. 전담기구를 통해 교육불평등의 현황을 지속적으로 모니터링하고 불평등 완화를 위한 국가 제도의 효과성을 꾸준히 점검하는 작업이 필요해 보인다.

해외의 많은 국가들이 우리와 같은 문제의식으로 관련 전담 기구의 설치에 노력해 온 바 있다. 영국은 2004년 공정진학국(Office for Fair Access: OFFA)을 설치하고 저소득층과 이민자 자녀를 비롯한 사회경제적 약자들의 우수대학 진학기회를 확충하고자 노력해 왔다. 현재는 고등교육정책협의회(Office for Students) 산하에 공정진학담당관(Director for Fair Access and Participation)을 두어 이를 관할하고 있다. 호주 역시 2010년 「고등교육 참여와 협력 프로그램(Higher Education Participation and Partnerships Program: HEPPP)」을 설치하고 사회적 약자들의 대학 진학을 개선 및 학교생활 적응력 향상을 위해 노력해 왔다. 미국은 1960년대 이래 교육성 고등교육국 산하에 트리오(TRIO)라는 기구를 설치하여, 멘토링과 학업증진 프로그램을 통한 취약계층의 고등교육 이수율을 확대하기 위해 노력해 왔다.

만약 국내에 이러한 전담기구가 창설될 경우, 공약 제안서에서 제시한 소득계층별 사교육 현황을 점검하고 계층별 상급학교 진학 및 진로행태를 지표화하는 작업 이상의 적극적 행정조치가 포함되어야 할 것이다. 예를 들어, 해외의 사례들을 참조하여, 대학교 공정진학에 대한 가이드라인 제시, 기회형평성 향상에 기여하는 대학에 대한 인센티브 제공, 국가장학금 제도의 효과성 검증과 추가적 확충 방안 마련, 기회형평성 차원에서의 입시제도 평가 등의 역할을 해당 전담기구가 수행할 수 있을 것이다. 이렇듯 교육불평등을 해소하기 위한 전담기구의 설치와 적극적 운영은 우리 사회의 교육기회 형평성을 증진하고 효과적인 인재양성 체계를 마련하는 데 일조할 수 있을 것이다.

## ■ 제1세션 논찬3

# 견지망월(見指忘月)에 갇힌 교육 담론의 돌파와 질 높은 인재 양성론 강화

- 사격세의 20대 대선 교육공약 토론문-

최현섭(강원대 명예교수)

## 1. 답답한 마음으로

이번처럼 토론문을 쓰기가 어려운 때가 없었다. 사격세의 이 분투노력이 얼마나 먹힐까 하는 걱정이 자꾸 길을 가로 막아서이다. 말이나 글은 들을 귀가 있을 것이라는 희망이 있어야 한다. 그런데 답답하기만 하다. 대선 공약 제언이 무엇인가? 시대 변혁의 큰 줄기에 대한 열망이 담긴 일이 아닌가? 무엇이 달라져야 더 나은 내일이 열릴 것인가에 대한 깊고 깊은 고뇌와 뜨거운 열망이 한데 어우러져야 할 것이 아닌가? 눈앞의 유익이나 제 집단의 기득권 강화에 갇히지 않는 고뇌와 열망 말이다. 조금만 생각해보면 그 길이 보이지 않는가? 사람 그 자체의 존엄이 강화되고 보장되는 질 높은 민주주의, 약한 자 힘주고 강한 자 바르게 하는 정의와 평화의 공동체, 사람의 착한 마음을 키우고 모아 이루어 가는 대대손손 함께 융창의 지구촌 등등.

노인 우울증 때문일까? 그런 고뇌와 열망이 한데 어우러질 것 같지가 않아 보인다. 보라는 달은 안보고 가리키는 손가락만 보는 꼴, 그러고도 의기양양해하는 이들이 넘쳐나기 때문이다. 견지망월(見指忘月) 시대라 해도 될 정도이다. 많이 배웠다는 이, 공부 잘했다는 분도 그 대열에 서 있다. 출세를 했거나 종교적 지위가 높아도 그에 갇혀 있다. 오히려 침소봉대와 교언영색으로 혼란과 갈등을 부추기기도 한다. 보수와 진보가 무엇인지도 모르면서 이름표 바꿔달아가며 사람들을 그 싸움에 끌어들이는 이들도 많다. 대

선이 다가오면서 그 추세는 더 가열되는 모양새다. 공부와 신앙이 도대체 무엇일까? 사람들의 악감정을 조장하고 적대를 강화하는 건 아닐터.

이런 분위기에서는 아무리 좋은 공약이라도 소용이 없을 것이 아닌가? 편으로 낙인찍어 폄하하고 내팽개쳐질 가능성이 높지 않을까? 부자는 부자의 이익만 따지고, 대학은 대학의 문제에만 빠져있다. 끈대들은 끈대의 수준에서, 청년층은 또 그 처지에서 불만과 해결책을 말한다. 여성과 남성의 차이를 갈라치기 수법으로 접근하기도 한다. 그러다보니 깃털 수준의 대안이 몸통의 공약이 되기도 한다. 어떻게 하면 이 격정스럽고 슬픈 현실을 돌파할 수 있을까? 이런 환경에서 공정교육 담론은 과연 시대의 주류요, 대선의 핵심 의제로 힘을 얻을 수 있을까?

## 2. 시대적 고뇌의 산물 : 공정교육과 질 높은 인재 양성

「 ‘더 건강하고 더 평등하며 더 번영된 미래의 창조’, ‘세계 시장의 공정성 증진’, ‘평등과 지속가능 등의 선한 목적을 위한 투자’, ‘공동선 특히 건강과 사회변동을 추동하는 4차 산업의 촉진’ 』

「① 겸손, 포용, 신뢰에 의거한 통찰 및 다자간 협력, ② 오만, 편견, 증오에 대한 경종과 민주적 원리에 바탕을 둔 협동과 경쟁의 균형, ③ 기존의 제도에 대한 냉철한 점검과 공공가치 증진에 대한 무거운 책임감, ④ 다같이 존엄하게 살 수 있는 제도의 갱신과 역량 강화」

이것은 COVID-19로 세계가 우왕좌왕하는 2020년 6월과 2021년 1월에 “다보스 포럼”이 “the Great reset” 만이 모든 문제의 해법이라면서 내놓은 내용의 요체이다. 지금까지의 구조와 사고방식과 습성을 초기화 하듯이 완전히 바꾸지 않고는 위기를 극복할 수가 없다는 이야기이다.

그리고 “자기만의 존엄성과 자유보다 공동선과 공공가치를 우선으로 하는 의사결정 그리고 고차적 사고력으로 비전과 목적을 감동적으로 해결할 수 있는 인재 양성”에 집중하는 일이야말로 대학의 존재가치의 핵심이며, 교육의 the great reset의 요체라는 주장도 내놓았다.

UNDP(2020)도 대학은 “사회 정의와 의미 있는 선택을 증진시키는 자유, 더 나은 가치와 규범을 끊임없이 창출하고 사람들의 선한 기회를 증강시키는 혁신, 그리고 지구촌의 생태적 안녕과 지속가능한 자연의 보존을 위한 청지기 정신”을 길러야 한다고 하였다. 요약하면 공정교육과 질 높은 인재 양성을 COVID-19를 극복할 뿐만 아니라 대대손손

함께 융창하는 포용적 지구촌 공동체를 이루는 최고 처방으로 내놓은 것이다. 특히 고등교육의 책임이 아주 막중하다는 것이다.

물론 공정교육과 질 높은 인재 양성은 서방 선진국들의 오랜 숙제이었고 끊임없는 대응 과제이었다. 특히 세계 명문 대학들은 입학 수준에 미달하는 취약계층 지역 학교와 가정의 출신들에 대한 입학율을 늘리고 그들이 학교에 적응할 수 있는 프로그램을 제공하여왔다. 옥스퍼드대학은 지난 5년 간 사회경제적 소외계층 학생 입학 비율이 약 두 배 증가하였으며, 2020-21학기 신입생은 공립학교 출신의 비율이 68.6%로 사상 최고치를 달성하였다고 발표하며 있다. 케임브리지대학도 2020년에 사상 최초로 영국 국적 입학생 중 70%가 공립학교 출신이었으며, 빈곤층 출신도 전체의 5분의 1 이상이라고 발표하였다. 영국 정부도 2023년부터 대학들에게 고등학교의 취약계층 학생의 입학과 역량 개발을 지원하도록 하고 이를 증명하지 못하면, 국가가 설정한 연간 등록금 상한선까지 등록금을 책정할 수 없는 정책을 발표하기도 하였다.

미국의 코넬대학은 1971년부터 혁신행동센터(center for transformative action)를 만들어 '생태적으로 깊고, 사회적으로 정의로우며 모든 이들에게 유익하게 작용하는 지역공동체를 창조하는 도전적인 인재'를 양성하는데 중점을 두고 있다. 스탠포드대학이 중심이 되어 결성된 대학교 맹약(Campus Compact), 위스콘신대학이 중심이 되어 만든 대학생 지원연합(National Association of Students personnel Administration)은 수십년 동안 대학교를 훌륭한 민주시민 양성의 중심지로 만드는 프로그램을 운영하고 있다.

### 3. 견지망월에 갇힌 우리의 교육담론

발제자의 자료에서 보는 바와 같이 피케티 지수로 보나 국민 여론으로 볼 때 공정교육과 질 높은 인재 양성은 우리의 교육 담론의 주류를 차지할만하다. 대학입학제도 때문에 우리의 고등학생들은 사활을 건 전장인데, 막상 대학교육의 질은 높지 않다는 조사 결과로 보아도 그렇다. 2018년 한국교육개발원의 교육여론조사 결과도 비슷하다. 대학교가 사회가 필요로 하는 인재를 양성하는가에 대한 설문에 60%나 부정적으로 응답하였고, 교수들의 학생교육도 46% 이상이 부정적으로 평가를 하였다. 사립대학교에 대한 국가 지원 확대 정책에는 31.1%대 45.3%로 부정적인 여론이 높았다. 사격세의 다른 연구에 따르면 사교육의 과잉으로 인한 학생들의 정신 건강 상태는 매우 심각한 상태로 나타났다.

그런데 신기하게도 이러한 현실과 여론이 국가적 담론에서는 뒷전으로 밀리거나 정반대의 주장과 정책이 더 힘을 받고 있다. 전문가들은 반대하는데 대통령과 장관은 쉬운 수

능을 주장하여 사고력 중심의 교육 기류를 가로 막은 적도 있다. 대학교에서는 반대를 하는데 대통령은 '정시 확대'를 시책으로 발표하여 현장을 혼란에 빠뜨리기도 하였다. 대학교육의 질적 증진에 앞장서야 할 교육부가 사립대학의 로비와 압력에 굴복하여 대학 평가에서 겸임교수, 초빙교수를 교수 수에 반영하는 법령을 만들기도 하였다. 과학고 등 특수목적고를 축소하자는 여론과는 달리 법원은 절차를 이유로 들어 길목을 가로 막았다. 시민단체들은 학벌주의의 망령을 쫓아내야 한다는데 의원과 언론은 출신학교차별 금지법 제정에 미적거리는 모양새다

학생들은 '상품가치(학벌)의 획득에 몰두하게 하는 대학이 아니라, 세상을 바라보고 고민하는 대학', '불안을 생산하는 대학이 아니라, 불안의 조건을 이해하고 대응책을 찾는 대학', '실업자와 취업자만 생산하는 대학에서, 인간다움과 책임 있는 시민을 키워내는 대학'을 꿈꾼다. 그런데 대학은 상아탑 속에 안주하고 있다. 언론도 시큰둥하다.

더구나 우리의 최고 학력자 또는 유능한 인재라 불리는 국회의원, 법조인, 의사, 공공기관 종사자, 그리고 고위 공무원에 대한 불신과 불만은 세계 최고 수준이다. 제 이익과 권력에만 관심이 있다는 불신이 높다. 그 어렵다는 고시에 합격한 고급 인력들이 자기와 자기집단 우선주의에 빠져 있고, 혐오와 적대, 폭력의 진원지가 되고 있다는 세평도 많다. 많이 배웠고, 공부도 잘했다는 데, 탐욕, 혐오, 폭력의 본능을 성찰하거나 제어하지 못한다면 그 교육이 정상적일까? 그것이 이기주의와 독단의 상징이고, 착취와 특권 동맹의 효과적 수단일 뿐이라면 얼마나 불행한 일인가? 남 비판은 잘하는데 생선가게 맡은 고양이와 다름이 없는 출세한 분들의 행태를 대학은 나 몰라라 해도 되는 것일까? 입만 살아 있지 손발은 안으로만 굽고, 따뜻한 가슴과 공동선에 대한 열망은 없는 배운자와 출세한 자들의 행태에 대해 책임을 느끼지 않아도 되는 것일까? 나날이 악화되는 지구촌의 생태환경문제는 또 모르세 해도 될까?

바로 며칠 전에는 전현직 총장들이 모여 '대학의 위기와 대응' 긴급간담회를 개최하였다. 대학정책의 대전환을 위해 필요한 선결과제와 교육정책 대응방안을 위해 머리를 맞대었다고 한다. 그런데 나온 대안이 참 묘하다. 말은 대학교가 혁신의 주체이어야 하고 미래에 대비하여야 한다면서, 대학교육의 질, 길러낸 인재 양상의 역량과 도덕성에 대한 분석과 반성은 없었던 것 같다. 교육불평등, 학벌주의의 폐해 등도 언급되지 않은 것 같다. 모든 책임을 관료와 교육부에 두고 있다. 자신들이 총장이었고 교육부 장관이었으면서 반성보다 책임 전가만하고 대학의 자율성과 국가적 지원만을 강조하였던 것 같다. 지구촌의 지속가능성 등 세계적 지성들의 고뇌와 열망과도 거리가 멀어도 너무나 멀어 보인다.

#### 4. 교육 담론의 돌파 전략과 질 높은 인재 양성 담론의 강화

원론적으로 사격세의 대선 공약 제안에 찬성을 한다. 문제는 그것이 공약으로 채택될 수 있게 하는 전략일 것이다. 특히 집지망월 시대라는 환경에서의 돌파력 강화가 중요해 보인다. 특별한 전략과 대응이 없으면 힘만 빠질 수 있을 것이다. 여론과 통계를 외면하거나 반대로 가는 현실을 강력한 무기로 삼을 필요가 있을 것이다. 공약을 해 놓 고도 이 눈치 저 눈치 보았던 자료를 모아 공세를 취할 필요도 있다. 한 표가 아쉬운 선거관도 활용할 필요가 있다. 여당의 시대 전환의 구호, 야당의 공정과 상식을 비밀 언 덕으로 삼아도 좋을 것이다. 다보스 포럼, UNDP 등 세계적 지성의 the great reset론도 좋은 설득 근거가 될 수 있다. 위험할 수도 있지만 사격세에서 대선 camp에 사람을 파 견하는 방법도 고려해볼만하다.

정책의 대안에서 꼭 보완되었으면 하는 것이 있다. 질 높은 인재 양성 담론의 강화이다. 따라서 그것은 질 높은 교육의 질적 제고의 핵심으로 부각시킬 필요가 있다. 그리고 대학교육에 대한 졸업생들의 불만과 호소를 적극 활용할 필요가 있다. 엘리트 카르텔의 문제와 엘리트 범죄라 한국의 비리 구조를 부각시키는 것도 호소력을 더할 것이다. 국민들의 유전무죄무전유죄의 한을 담론 전환의 수단으로 삼아도 좋을 것이다. 일류대학 졸업생들은 부러워하기는 하지만 훌륭한 인재라고 보지 않는다는 연구 결과나 국회의 원, 법조인, 기자, 의사, 교수 등 한국의 지식인층의 불신과 출신대학의 비율을 통계화하면 호소력이 높아질 것이다. “서울대서 뭘 배웠나 모르겠다.”는 서울대 이수형 교수의 주장을 담론 돌파의 전면에 내세우는 강화 방안도 있을 것이다. 구글이 운영하는 세계 최대 규모 인공지능(AI) 경진대회 ‘캐글’ 데이터 분석대회에서 한국인 최초로 우승한 서울대 국제대학원 교수 말이다.

세계 대학들의 혁신 동향들도 담론 돌파에 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라, 세계 대학들이 집중하고 있는 성장과 치유 중심 수업과 평가 방법도 설득에 도움이 될 것이다. 특히 문제해결력 중심 수업과 평가, 전인격적 성장 교육, 지역사회연계 교육사회적, 감성적 학습, 학습 장애 치유와 역량 개발 학습, 개인지도 학습 등 말이다. 교수의 강의를 그대로 외워야 A+를 받을 수 있다는 한국 일류대학 평가 동향도 고발하여야 한다. 모든 수단과 방법을 동원하지 않으면 견지망월 시대를 돌파할 수가 없기 때문이다.

■ 제2세션

## 책임교육을 위한 4대 공약

공약①:

학교 책임교육을 위해 3중 학습지원

공약②:

자기성장평가제로 전환

공약③:

내 집 앞 좋은 고교를 만들기 위한 4대 전략을 추진

공약④:

초중고 기초수학을 튼튼히 하여 수학교육을 혁신

■ 책임교육을 위한 4대 공약①

학교 책임교육을 위해 3중 학습지원

저출산에 따른 급격한 인구절벽 현상으로 학령인구가 급감하고 있다. 한 아이를 길러내기 위한 학교교육의 역할과 책임이 점차 중시되고 확대되고 있다. 이제는 학교교육이 단순히 관료적으로 부과된 책임을 이행하는 것을 넘어서, 교육 주체들의 자율과 책임을 실현하는 학교자치를 적극 실현해나가야 한다. 특히 일부 학생만이 아닌 모든 학생들이 학교교육을 통해 자신에게 꼭 맞는 개별화된 학습지원을 받고 성장해가려면, 개별 학생의 배움에 대한 공적 책무성을 강화하고 다자간 협력체계를 구축해나가야 한다. 학교 안팎의 학습지원책들이 유기적으로 연계되어 학습 지원책들이 중층적으로 지원될 때, 모두의 배움이 도약하는 학교 책임교육은 실현될 수 있다.

1. 현황 및 문제점

■ 기초학력 지원에 대한 단계적 지원책은 단계가 진행될수록 학교 내 책임지도가 점차 약화되는 구조적 한계를 지님

- 배움의 과정에서 소외되는 학생 없이 성장할 수 있도록 일관된 학습 지원을 위한 국가 차원의 책임을 명시하는 법적 토대 마련을 위해 기초학력 보장법을 제정됨(2021.9.24).
- 학생 개개인의 맞춤형 학습기회와 기초학력 지원을 위해 공교육에서는 학교 안팎을 연계해 지난 2018년부터 기초학력 보장선도(시범)학교로 ‘교실 내 정규수업 학습지원’ (1단계), 2014년부터 두드림학교로 ‘학교 내 다중지원팀’ (2단계) 운영, 2011년부터 학교와 학교 밖 기관을 연계해 ‘학습종합클리닉센터’ (3단계) 등 3단계 지원체제로 운영하고 있음.
- 기초학력 지원에 대한 기존의 단계적 접근은 단계가 진행될수록 학교 내부에서 외부로 맡겨지는 구조라서 학교 내에서의 책임지도가 점차 약화되는 구조임. 따라서 학교 안팎의 지원책들이 유기적으로 연계되어 동시다발적으로 작동할 수 있도록 단계별 지원책이 아닌 중층적 지원책이 필요함.
- 기존의 지원인력도 보조교사나 방과후 강사를 투입하는 방식으로 기초학력 지원에 대한 전문성을 갖춘 교사의 지속적이고 중층적인 지원이 이루어지지 못함. 또한 기초학력 담당

교사에게 과도한 업무량 부담과 책임이 쏠려있음.

■ 학습지원 대상은 최하위권 학생에만 국한되어 협소하며, 정확한 진단·처방 시스템이 총체적으로 부실해 학습 부진이 누적·심화되어 있음

- 기존에 공교육의 학습지원 대상은 기초학력이 미달된, 일부 성적 최하위권 학생에만 국한되어 협소하였음.
- 현행 기초학력 진단 시스템은 문제풀이 프로그램으로 동일 유형을 반복적으로 풀게하여 이에 숙달되면 통과되는 방식이라 정확한 학습 진단이 되지 못하고 차년도에도 학습 부진이 지속 반복됨. 진단 이후에도 무엇이 얼마나 부족한지에 대한 구체적이고 적합한 처방이 체계적으로 처방될 수 있는 시스템이 부실해 학습부진 문제는 매년 반복적으로 심화되고 있음. 2020 국가수준 학업성취도 평가 결과, 기초학력 미달 고2학생 비율이 국어 6.8%, 수학 13.5%, 영어 8.6%로 전년대비 증가 추세임.

■ 학교에서 개별 학생들의 다양한 특성을 고려한 촘촘한 교육적 지원이 부족함

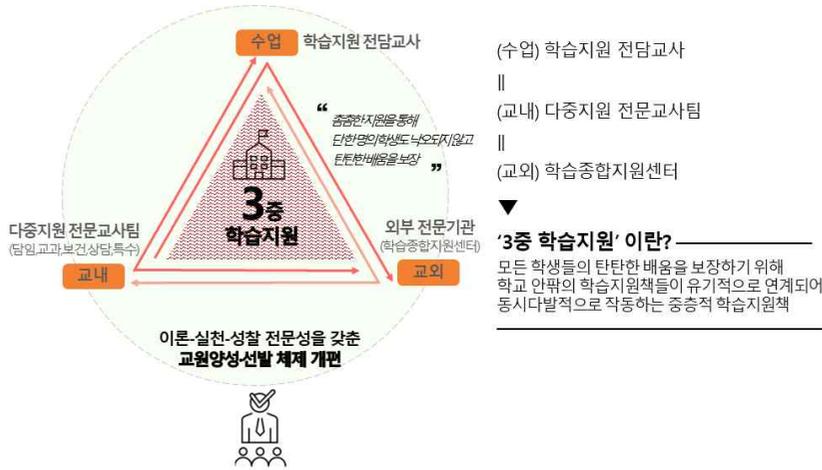
- 학생마다 각기 다른 배움의 속도나 준비도, 흥미, 관심 등이 고려될 수 있도록 개별화된 학교교육 체제가 마련되지 못한 채, 획일적 교육과정을 상수(常數)로 놓고 모든 학생에게 진도빠지식 수업이 관행적으로 이루어져 있음.
- OECD평균을 상회하는 학급당 학생수는 개별 학생들의 특성과 여건을 고려한 촘촘한 지원을 어렵게 하고 있음. 2020 교육기본통계상 학급당 학생수는 초 21.8명, 중 25.2명, 고 23.4명, 신도시 일부는 학급당 학생수 30명 초과함.

■ 한국 교사들은 자기효능감이 낮고, 지속적인 전문성 성장 동력이 부족함.

- OECD에서 5년 주기로 실시하는 국제조사(TALIS)에서 한국은 교사 효능감 부분에서 2008년, 2013년, 2018년 연속 OECD 평균보다 낮은 수치를 보임.
- 지식 암기 중심으로 배우고 선발되는 교원양성 및 선발제도로는 교사의 직업적 소명감과 학교 현장에서 필요한 실무능력을 검증하는 데 한계가 큼. 또한 통상 2-30여년 간 장기 근속하는 교직에서 입직 이후 교사 전문성을 지속적으로 성장할 수 있도록 하는 지원 체계가 부족함.

## 2. 정책대안

[그림] 3중 학습지원 체계



### ■ 학교 안팎의 학습지원책들을 동시에 유기적으로 연계시킨 ‘3중 학습지원’

어떤 학생이든 공교육에서 자신에게 적절한 학습 지원을 받고 자신의 잠재력과 적성을 발견하고 탁월성을 성장해나갈 수 있어야 한다. 이를 위해 학교 안팎의 학습지원책들이 유기적으로 상호 연계되어 동시다발적으로 작동하는 중층적 지원책을 마련해야 한다.

학습에 어려움을 겪거나 느린 학습자를 지도할 수 있도록 교육지원청별로 전문적 전담 인력을 정규교사로 배치·운영해야 한다. 기존의 담당 교원을 보직 형태로 운영하는 것은 지속 가능하지도, 전문적 지도 역량을 담보하기도, 실효성을 기대하기도 어렵다. 더불어 매년 신학기 초 3월에 초1~고1까지 모든 학생들을 대상으로 기초학력 진단검사를 실시해야 한다. 단, 검사 방식을 기존의 획일적 일제고사 방식인 표준화 시험보다는 학교와 교실 맥락에 맞게 선택적으로 활용할 수 있도록 보다 다양한 방법이 마련되어야 한다. 또한 기존의 선다형 문항문항은 반복적 문제풀이에만 숙달시킬 수 있고, 부족한 결과만 보여줄 뿐 구체적 처방책을 제공하기도 어렵다. 무엇이 어느 지점에서 학습되지 않았는지에 대한 구체적이고 체계적인 진단이 이루어지지 못하면 정확한 학습적 처방을 제공할 수 없다. 풀이과정을 추적할 수 있는 단계형 서논술형 문항이나 구술형 문항 등 문항유형도 다각화되어야 한다.

### ■ 교원의 이론-실천-성찰 전문성이 지속적으로 성장하도록 지원하는 교원양성·선발체제 개편

전문성있는 교원의 확보와 지속적으로 성장하는 교사교육 모델을 마련하려면 교원양성 및 선발체제를 개혁해야 한다. 현재 지나치게 이론 중심으로 치우쳐져 있는 교원양성과정과 선발시험을 단편적으로 수정하는 정도로는 한계가 있다. 잘 가르치는 교사는 잘 배우는 교사이다. 교사가 질 높은 교육을 실천하고 연구하려면 이론과 실천을 유기적으로 통합하고 연계해나가면서 입직 후에도 지속적으로 자신의 활동을 깊게 성찰하고 숙고할 수 있는 기회를 마련해주어야 한다. 이를 위해 이론-실천-성찰의 전문성을 갖춘 교사상을 정립하고 그러한 교사를 길러내기 위한 양성과정과 그러한 교사를 선발할 수 있는 선발체도를 수립해나가야 한다.

### ■ 생애 첫 공부단추를 지원하기 위해 초1,2 전학급 학급당학생수 20명 운영

초등 저학년 단계의 학습은 공교육에서의 생애 첫 공부단추이다. 따라서 초1,2학년 전학급 학급당 학생수를 20명으로 운영함으로써 기초학력이 100% 도달될 수 있는 환경을 마련해야 한다. 이를 통해 기초학력이 부진한 학생별 원인을 조기에 발견·예방하고, 이를 집중적으로 개별적으로 지원해야 한다.

향후에는 초중고 전체의 학급당 학생수 20명 시대를 열어야 한다. 이를 위해 향후 교내 유휴 교실을 활용하여 교실을 확충해나가고, 예산 및 인력을 안정적으로 확보하기 위한 학급당 학생수 20명 상한제, 또는 학교 간 학급당 학생수 격차 상한제 등의 법제화 추진도 고려되어야 한다. 이를 통해 학교 안에서 개별 학생들의 다양한 학습 속도와 흥미, 강점, 목표, 준비도의 차이를 세밀하게 고려하는 개별화된 학습지원이 제공될 수 있는 환경을 마련해나가야 할 것이다.

### ■ 자녀의 학습상황을 가정에서 확인하고 도울 수 있도록 ‘학부모안심홈티칭’ 지원

자녀의 학교교육과 관련하여 학부모는 자녀가 잘 하고 있는지, 그리고 가정에서 무엇을 어디까지 어떻게 도와야 하는지에 대한 불안함을 느낀다. 이러한 학부모들을 위해 학부모가 자녀의 학습상황을 확인할 수 있는 공교육 차원의 부모 플랫폼을 구축하여 자녀교육에 도움이 되는 유익한 정보와 자료들을 보급해줄 필요가 있다. 학부모가 자녀 학습을 가정에서

간편하게 도울 수 있도록 자녀학습도움 툴킷(ex.가이드북, 온라인강의 서비스 등)등을 제공함으로써 사교육에 대한 의존도도 경감시킬 수 있을 것이다. 가정에서 자녀 학습을 돕기 어려운 가정의 경우, 가정학습을 지원하는 파견 서비스를 공공의 영역에서 제공할 수도 있다. 자녀의 학습 상황에 대해 학교가 보다 친절하고 긴밀하게 가정과 소통할 수 있도록 가정-학교 간 협력체계를 구축해야 한다.

### 3. 기대효과

- 돌봄·학습결손으로 인한 교육격차를 완화하고 사교육을 경감시킬 수 있음.
- 다양한 학습자 특성을 반영한 학교교육을 통해 공교육에 대한 만족도와 신뢰도를 증진시킬 수 있음.

## ■ 책임교육을 위한 4대 공약②

### 자기성장평가제로 전환

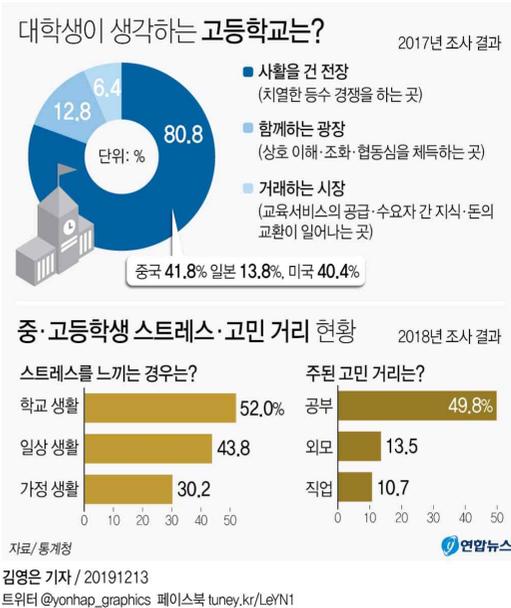
통계청의 ‘한국의 사회동향 2019’에 의하면 한국의 대학생 10명 중 8명은 고등학교 시절을 ‘사활을 건 전쟁터’로 인식하고 있다. 주요 원인으로 학교의 평가방식이 개인이 무엇을 얼마나 성취했는지를 평가하는 것이 아니라 누가 더 잘했는지를 평가하는 상대평가 방식이기 때문이다. 대학 서열과 대입 경쟁이 이를 부추기고, 교육과정의 수준과 범위 내에서 가르친 자가 평가한다는 상식적인 원칙도 지켜지지 않고 있어 ‘군비 경쟁’과도 같은 학창 시절을 보내고 있는 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 친구와 경쟁하는 평가 방식인 상대평가에서 시급히 벗어나야 한다. 학생 개개인이 교육과정의 정한 성취기준에 얼마나 도달했는지를 평가하는 방식인 ‘자기성장평가제’로 전환 할 때 비로서 진정한 교육이 자리잡게 될 것이다.

## 1. 현황 및 문제점

### ■ 한국의 고등학교는 ‘사활을 건 전쟁터’

한국의 대학생 10명 중 8명(80.8%)이 고등학교를 ‘사활을 건 전쟁터’ 인식(통계청, ‘한국의 사회동향 2019’)하게 하는 원인이 되고 있다. ‘누가 더 잘했는지’ 상대적 서열에 따라 평가하던 데서 벗어나 교육과정 성취기준에 근거해 ‘무엇을 얼마나 성취했는지’ 평가하는 성취평가제가 중·고교 모든 교과에 도입되었지만 고등학교 상당수 교과에는 성취도와 함께 석차등급(1~9등급)이 병기됨으로써 여전히 석차 경쟁이 치열하기 때문이다. 게다가 중·고교의 경우 학년별로 치르는 일제식 평가는 수업을 하지 않은 교사가 출제한 문항으로 평가를 하게 되므로 학생의 배움과 성장을 돕는 유익한 평가로서의 한계가 명확하다. 성적표 또한 교과별 점수만 기록되어 있어 무엇을 얼마나 성취했고 부족함에 대한 정부가 부재하며 어떤 교육과정 성취기준을 근거로 평가했는지가 언급되어 있지 않아 학생 개개인의 학업성취에 대한 정보가 매우 빈약하다. ‘교과 세부능력 및 특기사항’을 통해 학생의 교과별 학업에 대한 서술 기록이 있지만 교사별·학교별 차이가 존재하며, 대입 실적을 올릴 가능성이 높은 상위권 학생들에게 편중되어 기록된다는 비판을 받고 있다.

[그림] 대학생이 생각하는 고등학교



## 2. 정책대안

■ 전과목 성취평가제, 교사별 평가, 논술형 평가 확대를 기반으로 한 ‘자기성

## 장평가제’로 전환

이러한 현실을 벗어나기 위한 대안으로 ‘자기성장 평가제’를 제안한다. 자기성장 평가는 친구와의 비교가 아닌, 기존에 자신이 받았던 평가 결과를 기준으로 성장한 정도를 평가함으로써 자신이 얼마나 성취목표에 도달했는지를 진단하고 단계마다 적절한 피드백을 교사가 제공하는 것을 골자로 한다. 이를 위해서는 초·중고 전과목을 성취평가제로 전환해 변별과 선발 중심의 상대평가를 넘어 학생 성장을 도모하도록 지원해야 한다. 또한 학년별 획일적 일제평가 방식을 넘어서 수업한 교사가 직접 평가하고 평가의 과정과 결과에 대한 맞춤형 피드백을 제공할 수 있도록 교사별 평가 체제를 도입해야 한다. 그리고 선다형 평가가 대부분인 현행 방식에서 다양한 해답을 찾는 서·논술형 평가가 활성화될 수 있도록 제도와 정책을 마련해야 한다.

### ■ 성취기준에 근거한 학업성취를 기록하는 학생 성장 평가표 도입

자기성장 평가제에 맞게 학교생활기록부의 양식도 변화를 주어야 한다. 교육과정 성취기준에 근거한 성적표로 평가에 대한 기록을 개선해야 한다. 교과별 점수만 기록된 성적표가 아닌, 교과별 교육과정 성취기준을 토대로 작성된 성적표를 도입하여 학생이 ‘어느 부분’에서 ‘무엇을 얼마나 성취했는지’에 대한 유의한 평가 과정과 결과가 정보로 제공되어야 한다. 이러한 개선이 쌍방향 소통 과정에서 이루어질 수 있도록 학부모를 대상으로 학생 평가에 대한 안내를 강화하여 가정-학교간 신뢰를 증진시키는 일도 병행해야 한다.

## 3. 기대효과

- 학생의 평가 부담 및 스트레스 경감뿐 아니라 평가를 통해 자신의 학습 상황에 대한 학생의 이해도를 증진시키고 성장을 촉진
- 교육과정-수업-평가-기록이 일체화됨으로써 학생의 성장을 돕는 유기적이고 통합적 교육 활동이 구현
- 자녀의 학습 상황에 대한 학부모의 이해도를 높이고 공교육에 대한 신뢰를 구축

■ 책임교육을 위한 4대 공약③

내 집 앞 좋은 고교를 만들기 위한 4대 전략을 추진

고교서열화로 초등학생부터 과도한 입시경쟁에 노출되어 있고 서열의 정점에 있는 학교는 고소득층과 특정 지역 학생이 독점하는 현실, 말 그대로 교육불평등이 대물림 되는 드라마를 고교서열화를 통해 보게 된다. 이제 특권교육 중단을 선언하고 모든 고교를 좋은 학교로 만들어 질 좋은 교육에서 소외되는 학생이 없도록 해야 한다. 이를 위해서는 이미 발표한 ‘고교서열화 해소 방안’을 완수하고 왜곡된 영재교육을 정상화해야 하며 모든 고교의 교육의 질을 상황평준화한 고교학점제를 내실있게 운영해야 한다. 뿐만 아니라 학교별로 격차를 보이고 있는 교육비도 현실적으로 상황평준화해 국민이 고교교육에 대해 만족할 수 있는 4대 전략을 필수적으로 추진해야 한다.

1. 현황 및 문제점

■ 수치로 드러난 고교 교육의 질 차이

고등학생 1인당 지원되는 교육과정 운영비가 지역과 고교 유형에 따라 30배 이상 차이 나는 것으로 나타났다. 더불어민주당 강득구 의원실 보도자료에 의하면 학생 1인당 교육과정 운영비가 가장 적은 학교는 대전예술고로 39만원이었고 가장 많은 학교는 1,187인 경북과 학교였다. 학생에게 지원되는 교육과정 운영비의 격차는 교육의 질의 차이로 이어질 수 밖에 없다. 이것이 학교별, 지역별, 고교유형별로 차이가 존재한다는 것은 고교별 선호도를 만들어 특정학교에 대해 기피하게 할 뿐만 아니라 교육격차로 이어지는 심각한 문제이다.

■ 여전히 남은 수직적 고교서열화에 의한 교육불평등

수직적 고교서열화로 소수의 특권학교가 형성되고 이들 학교가 교육불평등 대물림의 통로가 되는 문제로 대한민국 사회는 많은 고통을 치르고 있다. 이에 정부는 2019년 11월에 자사고·외고·국제고를 2025년까지 일반고로 전환하는 것을 골자로 하는 고교서열화 해소 방안을 발표했지만 4년 뒤에 완결될 일이고 이해당사자들은 법적 쟁송을 제기해 과연 정책이 잘 추진 될 것인가 하는 의문을 남기고 있다. 또한 이 문제가 해결된다고 해도 고교서열

의 꼭데기에 위치한 영재학교와 과학고 문제가 남아 있다. 특히 영재학교의 경우 전국에 거점형으로 8개가 있음에도 불구하고 입학자의 출신중학교 현황을 분석(2019~2022학년도 입학자 및 합격예정자)해 보면 서울·경기 지역 출신이 10명 중 6~7명 꼴이며, 이들 중 6~70%가 대표적인 사교육과열지구 출신인 것으로 나타났다. 소위 ‘수도권에만 영재나 나’ 라는 자조적인 말이 나올 정도로 영재육성의 취지는 사라지고 특정 계층이 영재교육의 수혜를 독점하는 교육불평등이 지속되고 있는 상황이다.

2. 정책대안

■ 2025년까지 자사고·외고·국제고를 일반고로 전환 및 평준화 정책 완수

그간 학교 교육은 고교서열화로 인해 몸살을 앓았다. 서열화되어 있는 고교에 입학하기 위해 중학생은 말할 것도 없고 초등학생까지 과도한 입시경쟁에 내몰려 학습노동에 시달려야 했다. 매일 수백만원의 사교육비를 지출할 수 있는 가정 배경을 가진 학생들이 특권학교에 입학하는 현실은 교육불평등과 양극화를 심화시켰다. 교육불평등의 표상, 이것이 고교서열화의 자화상이다. 이 문제를 해결해야 한다는 정치권과 국민의 호응도 일관되게 나타났다. 고교서열화를 해소하겠다는 공약은 문제인 대통령뿐만 아니라 대선 과정에서 안철수, 유승민, 심상정 등 주요 후보들 대부분이 내걸었다. 결과적으로 200개만 살리고 2,000개의 고교는 별볼일 없는 학교로 전략하는 정책에 대한 국민의 판단은 명확했다. 소수의 특권학교가 아닌 모든 학교를 좋은 학교로 만들어야 한다는 시대의 요구는 여론조사 결과에도 꾸준히 반영되었다. 이를 수용해 문제인 정부는 2019년 11월에 2025년까지 자사고·외고·국제고를 일반고로 전환하는 것을 골자로 한 ‘고교서열화 해소 방안’을 발표했고 관련된 시행령 개정을 완료했다. 그런데 정책이 발표된지 2년이 지난 지금의 상황은 녹록지 않다. 자사고 지정취소 취소 소송에서 연달아 법원이 자사고의 손을 들어주고 있기 때문이다. 또 시행령 개정에 대한 이해당사자들의 헌법소원도 제기되어 있는 상황이다. 정부가 고교서열화 해소 정책은 정책목표를 달성하기 위한 첫 단계에 불과한데 여기서 빠져대면 교육문제 해결은 요원해진다. 따라서 정부는 제기된 법적쟁송에서 승소하기 위해 철저한 대비가 필요하다. 또한 시행령 개정을 통해 추진한 정책은 정부가 바뀌면 다시 개정될 가능성이 농후하다. 학교의 유형을 정하는 중요한 문제는 교육제도 법정주의에 따라 법률 개정으로 제도의 안정성을 기해야 한다. 더불어 일부 비평준화 지역도 평준화로 전환해야 한다. 비평준화 지역의 경우 고교입학 단계에서 내신성적이 반영되어 수행평가까지 친구와 경쟁해야 하는 등 과도한 경쟁 및 사교육 고통이 존재한다. 이 문제도 전면 평준화를 통해 해결해야 한다.

■ **영재학교·과학고의 위탁교육 체제 전환 등 영재교육 정상화 방안 추진**

현행 영재학교 입학전형과 체제가 야기하는 ‘지역 영재교육 붕괴’, ‘사교육 과열지구 중심의 만들어진 영재’, ‘부모의 배경에 따른 교육 불평등’을 해결하기 위해 단기적으로는 △지원자가 속한 광역시·도의 영재학교 1곳 지원, △입학전형에서 지필고사 폐지 등의 보완 대책이 필요하다. 영재교육 진흥법 시행령’ 개정을 통해 전국단위 지원이나 이중지원이 되지 않도록 만들어야 한다. 그래서 영재학교 입학생의 특정 지역 쏠림 현상을 방지하고, 지역 영재를 육성할 수 있어야 한다. 고도의 사교육을 통해서만 대비 가능한 지필고사는 폐지해야 한다.

영재교육 정상화를 위한 중장기 방안으로는 세 가지가 필수이다. 첫째, 시도교육청 산하에 영재발굴센터를 운영함으로써 영재교육 전문가를 위촉하여 줄세우기 방식이 아닌 영재의 잠재력을 바탕으로 선발하는 방식으로 전환해야 한다. 영재발굴센터에는 많은 영재 전문가를 위촉하고 이들을 활용하여 연중 수시로 영재성과 잠재력을 보이는 학생을 발굴해야 한다. 이렇게 발굴된 영재를 영재학교에 입학시키면 된다.

둘째, 영재교육진흥법 시행령을 개정해 영재학교가 생략한 고교 교육과정을 필수 운영하도록 해야 한다. 영재학교는 초·중등교육법의 적용을 받지 않고 대부분 영재교육진흥법에 의해 운영되므로 국가에서 정한 교육과정을 벗어나 자유롭게 교육과정을 편성·운영할 수 있다. 그러다보니 전국 8개 영재학교는 경쟁적으로 대학의 전공 학과 수준 이상의 교육과정을 편성하려고 고등학교 정규 교육과정을 초·압축적으로 운영하고 있다. 상황이 이렇다 보니 초등학교 때부터 중학교는 물론이고 고교와 대학 교육과정을 선행하고 영재학교에 입학해서도 학교 시험을 대비하기 위해 사교육을 하는 촌극이 벌어지고 있다. 따라서 ‘영재교육진흥법 시행령’을 개정해 그간 생략해왔던 수학과 과학의 고교 필수과정을 교육과정에 반드시 포함하고 이를 소화한 후 AP과목을 수강할 수 있도록 해야 한다.

끝으로 사회적 합의를 통해 영재학교는 분리교육 기관이 아닌 시도교육청이 발굴한 영재를 위탁받아 교육하는 체제로 전환해야 한다. 정원을 두고 시험을 치른 후 줄세우기를 통해 선발된 학생이 영재학교에 입학해 영재교육을 받는 현행 체제는 영재교육을 왜곡하고 부모의 경제력과 거주 지역에 의한 기회의 불평등을 심화시키고 있다. 장기적으로는 시도교육청 산하 영재발굴센터에서 전문가에 의해 발굴된 영재가 수학·과학·예술 분야의 과목을 영재학교에 가서 위탁교육을 받는 체제로 전환해야 한다. 국가의 경쟁력을 위한 영재교육은 지속하되 이들이 일반고에서 다양한 동료들과 어울리는 교육 속에서 필요한 부분만 일부 위탁교육을 받는 방식으로 영재학교 체제를 전환한다면 꼭 필요한 영재 양성을 하면서도 영재교육 기회의 불평등 문제를 해결할 수 있는 획기적인 방안이 될 것이다.

■ **고교학점제 안착으로 모든 고교의 국민 만족도 제고**

자사고 외고 국제고 등의 일반고 전환 이후 가장 대두되는 것은 학생의 소질과 적성에 맞는 교육을 어떻게 구현해 낼 것인가에 대한 문제이다. 현재로서 기대할 수 있는 것은 일반고 역량강화 방안으로 교육부가 제시한 고교학점제의 내실 있는 운영이다. 교육부는 지난 2월 17일 추진계획을 발표했다. 추진계획 발표 이후 고교학점제가 상당히 진전을 이루었다는 평가도 있지만 여전히 쟁점에 대해서는 의견이 갈리는 모양새이다. 또한 내년에 고교학점제에 부합하는 교육과정 발표도 예고되어 있다. 고교학점제의 내실있는 추진을 위해서는 그간 고교교육뿐만 아니라 대한민국 교육의 고질적 병폐로 지적된 수업과 평가의 개혁을 통한 국민으로부터의 신뢰 회복을 새로운 교육과정이 담보해야 한다. 즉 고교학점제가 정책 취지와 목표를 달성하는 방향으로 안착된다면 모든 고교의 국민 만족도를 끌어올릴 수 있는 전제 조건으로 기능할 수 있을 것이다.

■ **고교생 1인당 교육과정 운영비 상향평준화**

학교유형, 지역별, 학교별로 고교생의 1인당 교육과정 운영비 격차가 나타나는 보고가 이어지고 있다. 교육 여건을 평가할 때 중요한 지표 중 하나가 교육비이다. 학교별로 교육비가 10배, 20배, 30배씩 차이가 난다면 격차가 나타나는 학교들 간의 교육의 질이 비슷하다고 판단할 수 없다. 그런데 현실은 교육비 격차를 눈으로 확인하는 상황이다. 옆 학교는 1인당 교육비가 1000만원이고 내가 다니고 있는 학교는 40만원이라면 누가 좋은 고교에 다니고 있다고 생각하겠는가. 1인당 교육과정 운영비가 최고액인 학교로 상향평준화할 수는 없겠지만 타당한 1인당 교육과정 운영비로 반드시 상향평준화하는 제도와 정책이 반드시 마련되어야 한다.

3. 기대효과

- 다양한 학습자 특성을 반영한 학교교육을 통해 공교육에 대한 만족도와 신뢰
- 초·중학생의 고입 경쟁 및 학부모의 사교육비 부담 해소
- 지역 영재교육의 붕괴, 사교육으로 만들어진 영재 양산하는 왜곡된 영재교육을 정상화
- 부모의 경제력이 교육불평등으로 대물림되는 사회적 문제 해결

■ 책임교육을 위한 4대 공약④

초중고 기초수학을 튼튼히 하여 수학교육을 혁신

21세기 제4차 산업혁명 시기에 인공지능(AI) 등 정보기술의 발달에 따라 수학적 사고력이 정말 필요한 시기다. 이에 따라 학교 수학교육이 더욱 중요시되고 있는데 우리나라 수학교육 현장은 변별력을 확보하기 위한 고난이도 문제풀이 위주의 상대평가로 학생들의 수학 고통이 날로 증가하고 있다. 한 명의 아이도 포기하지 않는 수학책임교육을 실현하기 위해서는 공교육의 정규 수업에서 교사 중심의 주입식 수업을 걷어내고 학생의 수학적 사고를 끌어내어 수업에 참여시키는 학생 중심의 수업을 운영해야 한다. 수학 개념의 연결성을 고려할 때 초등학교에서부터 매일의 정규수업에서 학습 결손이 일어나지 않도록 철저한 책임교육이 실현될 때 모두의 아이들이 초중고 기초수학을 튼튼히 하는 수학교육 혁신을 이룰 수 있다.

1. 현황 및 문제점

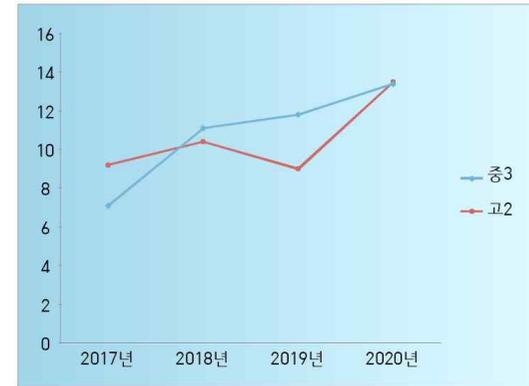
■ 수학 교과와 기초학력 미달 학생이 증가 추세이며, 다른 과목의 2배 정도 또는 그 이상임

2017년부터 2020년까지 최근 4년간 국가 수준 학업성취도 평가 결과를 보면, 수학 교과와 기초학력 미달 비율이 중학교 3학년은 2017년 7.1%에서 2020년 13.4%로 6.5%p 증가하였고, 고등학교 2학년은 2017년 9.22%에서 2020년 13.5%로 4.3%p 증가해 2020년에 최초로 10%를 돌파 다 넘어간 심각한 수준임.

[표] 수학과 학업성취도평가 성취 수준

성취수준	일반적인 특성
4수준	평가 대상 학년의 학생들이 도달하기를 기대하는 교육과정 성취기준의 거의 모든 부분을 이해하고 수행한다.
3수준	평가 대상 학년의 학생들이 도달하기를 기대하는 교육과정 성취기준의 상당 부분을 이해하고 수행한다.
2수준	평가 대상 학년의 학생들이 도달하기를 기대하는 교육과정 성취기준을 부분적으로 이해하고 수행한다.
1수준	평가 대상 학년의 학생들이 도달하기를 기대하는 교육과정 성취기준을 이해하고 수행하기 위해서 많은 노력이 필요하다.

[그림] 학업성취도 평가 수학 기초학력 미달 비율 추이(단위: %)



수학 교과와 기초학력 미달 비율은 중·고등학교 공히 다른 과목의 2배 정도 또는 그 이상임.

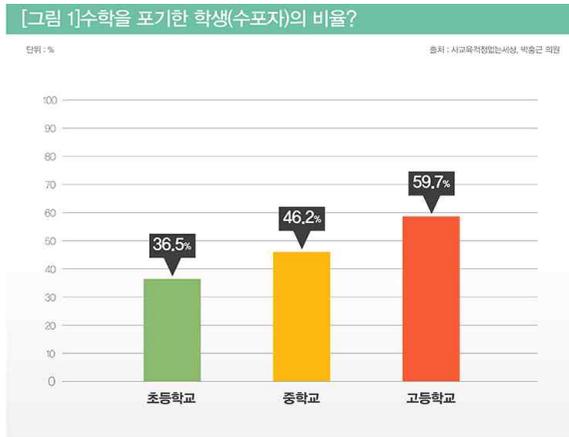
[표] 수학 교과 기초학력 미달 비율

연도	구분	1수준(기초학력 미달)					
		중3			고2		
		국어	수학	영어	국어	수학	영어
'19		4.1 (0.28)	11.8 (0.44)	3.3 (0.24)	4.0 (0.40)	9.0 (0.59)	3.6 (0.35)
'20		<b>6.4</b> (0.4)	<b>13.4</b> (0.59)	<b>7.1</b> (0.43)	<b>6.8</b> (0.52)	<b>13.5</b> (0.75)	<b>8.6</b> (0.64)

## ■ 수포자는 기초학력 미달 비율보다 훨씬 높아 심각한 상태임

사교육걱정없는세상이 2015년에 박홍근 국회의원과 함께 전국의 7,719명의 초·중·고등학생을 대상으로 실시한 설문조사에서는 초등학교36.5% 중학교46.2% 고등학교 59.7%로 엄청난 수포자 비율을 보이고 있음

[그림] 수학을 포기한 학생 비율



## 2. 정책대안

### ■ 수학교육혁신위원회를 두어 수학교육 정책의 일관성 유지

교육부에는 1명이 수학교육 정책을 담당하고 있으며, 담당자의 임기가 짧아서 수학교육 정책의 일관성을 유지하기 어렵다. 2011년부터 세 차례에 걸친 수학교육 종합계획을 실행했지만 수학교육 환경은 나아진 것이 없이 학생들의 수학 고통은 날로 심해지고 있다. 정부 산하에 상설기구로 수학교육혁신위원회를 두어 수학교육 정책을 일관성 있게 추진할 수 있어야 한다.

### ■ 전국 시도교육청에 수학수업지원센터(가칭) 설립하여 교사들의 수업과 연구를 지원, 학교급별 수포자 발생 원인 분석 그리고 이를 해소하는 대안 연구, 학교현장에 반영

공교육의 정규수업을 혁신하기 위해서는 수학교사들의 수업에 대한 전문성이 필요하다. 전공 지식 교육에 치우친 교원양성과정에서 수업에 대한 전문성이 충분히 길러지지 않은 상태로 현장 교사로 임용되고 있기 때문에 수학교사의 수업에 대한 전문성과 평가에 대한 전문성 개발을 도울 수 있는 방안이 필요하다.

교원양성과정의 교수 인력 구조나 커리큘럼을 당장 바꾸는 것이 어려우니 교원을 임용한 각 시도교육청에 수학수업지원센터(가칭)를 설립하여 교사들의 수업과 연구를 지원하고, 학교급별로 수포자 발생 원인을 분석하여 이를 해소하는 대안을 연구하여 학교 현장에 반영할 수 있어야 한다.

### ■ 교육과정 성취기준 및 평가기준에 부합하는 양질의 문제 개발 및 공유. 교사, 학생, 학부모에게 예시 평가 문항 공개

대입에서 학력고사나 대학수학능력시험 등 오로지 변별을 위한 평가의 오랜 관행으로 교육과정의 수준과 범위를 벗어나는 고난이도 문항 출제가 지속되어 왔으며, 이런 문항은 공교육의 교과서와 학교 수업에 충실한 학생들이 해결할 수 없기 때문에 낭패감과 공교육에 대한 불신을 키워왔다. 이런 문제점을 해결하기 위해 교육과정 성취기준과 평가기준을 만들어 시행하고 있지만 당장 수능에서부터 이런 기준을 무시하는 킬러문항이 여전하므로 고등학교 수학교육은 물론이고 중학교, 초등학교 수학교육에서 막대한 영향을 끼쳐 학생들의 대다수가 사교육을 받고 있는 현실이다. 국가 수준에서 교육과정 성취기준 및 평가기준을 제시했지만 학교 현장에서 이에 부합하는 평가 문화가 정착되지 않는 것은 기준만 제시하고 문항 개발 책임을 교사들에게만 지우고 있기 때문이다. 교육과정 성취기준 및 평가기준에 부합하는 양질의 문제를 개발하여 현장에 보급하고, 이를 교사에게는 물론 학생, 학부모에게도 예시 평가 문항을 공개하여 학생들이 무슨 문제가 나올지 몰라 시중의 어려운 문제집을 모조리 공부해야 하는 감감이 공부로 더 이상 내몰지 않아야 한다.

단체에서는 정부가 하지 않는 이런 일을 추진하기 위해 2021년 3월부터 교육과정 맞춤 플랫폼 ‘모두의 수학’을 개발해 중학교 수학과 교육과정 성취기준과 평가기준에 부합하는 예시문항을 개발하여 교사, 학생, 학부모 모두에게 공개하여 도움이 되도록 하고 있다.

[그림] 모두의 수학 홈페이지 화면



■ 임용고시 출제 방향 및 사범대 수학교육과 커리큘럼 재정비 등 전문적 교원 양성 제도 구현

수학교사에게 필요한 것은 전공 지식과 수업에 대한 전문성, 평가에 대한 전문성, 그리고 학생의 학습에 대한 이해력일 것인데, 임용고시에서 전공 지식 문항이 차지하는 비율이 절대 다수인 현실에서는 임용이 되더라도 수업에 대한 전문성, 평가에 대한 전문성, 그리고 학생의 학습에 대한 이해가 부족한 상태에 있다. 이는 사범대 수학교육과 커리큘럼이나 교수 구성에서도 드러나고 있는 바, 현장에서 필요한 수학교육 쪽보다는 전공 지식 쪽에 편중되어 있다. 4주뿐인 현장 교생실습으로는 수업 전문성 신장을 기대하기 어려우며, 신규 교사로 임용이 되더라도 현직 연수가 충분히 제공되지 않아 교직 경력이 늘어나더라도 수업에 대한 전문성은 결코 정비례하여 신장되지 않고 있다. 사범대학 수학교육과 교수 구성에서 수학교육 전공 교수의 비율이 절대 다수를 차지하도록 바뀌어야 하며, 예비교사들의 이수 학점도 수학교육 위주로 이수하도록 해야 한다. 아울러 임용고시에서도 전공 지식보다 수학교육에 대한 전문성이 결정적인 영향력을 발휘하도록 재구성해야 한다.

■ 학생의 배움 중심의 수학 교과서를 개발하여 학생 스스로 수학 개념을 발견할 수 있는 수업 운영

학교 현장에서 사용하고 있는 국정 또는 검정교과서는 여전히 교사 중심의 설명식으로 구성되어 학생들의 학습 참여를 이끌어내기 어렵다. 특히 중등 수학교과서는 해방 이후 큰 틀에서의 변화가 거의 없을 정도로 낡은 교과서가 아직도 검정 기준으로 통과하고 있다. 초중고 수학교과서 공히 학생이 가진 수학 개념을 끄집어내어 학생의 참여를 전제로 하는 수학교과서가 개발되어야 한다. 그래야만 교과서만 가지고도 교사 중심의 수업을 벗어날 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 단체에서는 2016-2019년에 중학교 대안교과서 <수학의 발견>을 개발하여 전국에 보급하고 있다. 현장에서는 아이들이 비로소 수학에 대한 흥미와 호기심, 수학 수업에 적극적으로 참여하는 등의 변화를 볼 수 있다.

[그림] 수학의 발견 교과서



3. 기대효과

- 암기식 주입식 수학교육에서 수학의 원리를 스스로 발견하고 깨닫는 학생 중심의 수학교육 실현
- 수학기초학력 미달자, 수포자 양산에서 수학의 일정 성취도를 책임지는 학교 교육
- 교사들의 전문성 신장, 수업을 가장 중요하게 생각하는 교육 풍토 조성
- 교육과정 수준과 범위를 준수한 문항 출제로 공교육에 대한 신뢰 회복

## ■ 제2세션 논찬1

# 수학교육이 고통이 아닌 행복이 되려면...

김성수(덕양중 교사)

### 1. 교육 고통의 절반 이상은 수학 학습 고통

교육이 국민에게 행복이 아니라 고통으로 인식된다면 그 이유의 절반은 수학 학습이 아닐까 싶다. 고등학교 들어가기 최소 고 1 수학은 끝내야 한다는 것이 일상이 되었다. 초등학교 6학년부턴 고 1 수학을 공부해야 한다는 이야기가 여기저기서 나오고 있다. 이처럼 과도한 선행학습에 대한 고통과 노후준비 압두조차 내지 못하게 만드는 사교육비 부담의 핵심은 수학이다.

밤새워 공부해도 도저히 풀 수 없는 내신 1등급 킬러 문제, 수능 문제는 학생은 물론 수학 교사에게까지 공포스러운 존재가 되었다. 우리나라 거의 모든 학생은 수학 때문에 좌절할 경험이 있을 것이다. 그리고 거의 모든 학부모는 아이 수학 학습을 어떻게 도와줘야 하는지 고민을 경험할 것이다. 그만큼 수학은 우리에게 어렵고 두려운 대상이다.

이것을 해결하기 위해 매 정부마다 많은 노력을 기울였다. 그러나 효과가 없고 마치 부동산 문제처럼 더 악화하고 있다. 이제는 사교육걱정없는세상 말고는 문제를 제기하는 단체조차 없다. 그냥 수학은 원래 그런 과목이라는 인식이 자리 잡았다.

수학교육이 바뀌지 않고서는 우리나라 교육 고통은 해소될 수 없다. 따라서 차기 정부는 수학교육 개혁을 위해 노력해야 한다. 수학교육 개선에 대한 공약을 제안해준 것에 대해 매우 반갑게 생각한다.

### 2. 수학교육 정책은 한국과학창의재단에서 수학교육혁신위원회를 넘겨야

우선 수학교육 혁신위원회가 설치되어야 한다는 것이 매우 필요한 일이라고 생각한다. 현재 수학교육 정책은 국민과 교육계보다 기술과학계에 의해 결정되고 있다. 수학 학습 고통과 수포자 문제 해결보다 이공계 인재양성에 초점을 맞추고 있다. 이렇게 된 근본적인 이유는 수학교육에 대한 모든 정책을 한국과학창의재단이 맡고 있기 때문이다.

한국과학창의재단은 과학기술기본법 제30조의2에 의해 설립되어 운영되는 과학기술정보통신부 산하 위탁집행형 준정부기관이자, 특정 연구기관이다. 원래는 (재)한국과학문화재단이란 민간단체에서 시작되었다. 그런데 2008년 교육이 과학과 국가 발전의 도구임을 명시한 이명박 정부는 교육부를 ‘교육과학기술부’로 개편했다. 이후 ‘한국과학문화재단’을 ‘한국과학창의재단’으로 이름을 바꾸고 공공 기관화 되었다. 이후 수학 교육과정과 수학교육 정책은 모두 한국과학창의재단에서 맡게 된 것이다.

한국과학창의재단의 목표는 우리나라 과학기술 발전에 기여하는 것이다. 단체 성격이 그렇기 때문에 수학교육 역시 과학기술 발전에 기여하는 것을 목적으로 정책을 추진하게 되는 것이다. 과학기술 발전을 위해 이공계 인재 양성만이 수학교육의 목표가 되는 것은 과거의 패러다임이다. 화가, 농부, 인문학자 모두가 수학을 수학답게 배우는 것 그것이 미래사회를 위해 수학 교육이 해야 할 일이다.

한국과학창의재단이 교육계 분야를 책임지고 있는 것은 이명박 정부의 잔재이고 과거 패러다임을 고수할 수밖에 없는 근본적 이유임에도 불구하고 여전히 유지되고 있는 것은 정말 큰 문제가 아닐 수 없다.

교육부 입장에서도 한국과학창의재단에 수학 교육과정 업무나 수학교육 정책을 맡겨 과중한 업무 하나 줄이는 장점이 있다. 교육부가 한국과학창의재단에 수학교육정책 정부를 외주를 준 상황이다. 그런데 최근 상황을 보면 교육부가 외주를 준 한국과학창의재단에 거의 영향력을 행사하지 못하고 있는 것 같다.

이번 고 1 수학에 행렬을 포함 시키고 인공지능 수학, 데이터 수학 등을 요구하는 것도 기술 과학계의 요구가 반영된 것이라 할 수 있다. 2022 수학교육 과정에 고 1에 행렬이 포함하려고 하는 것은 기술 과학계 원로들이 대통령 명단에서 요구했고 그것이 수용되었다는 소문이 있다. 수학 교육과정을 초기부터 연구자나 교육부 관계자도 고 1 수학에 행렬을 포함 시키는 것을 이미 결정된 것처럼 이야기하고 한 것도 이 때문이 아닐까 하는 생각이 든다.

결국 수학교육이 이공계 인재 양성이 아니라 모든 모두의 수학이 되기 위해서는 수학 교육 개혁을 위해 새로운 기관이 필요하다고 생각된다. 수학교육 혁신위원회를 이번에 새롭게 출발하는 국가교육위원회 산하에 두는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

### 3. 수학 평가 개선 : 선 제도 후 평가 문화 개선

학생들이 수학을 싫어하는 가장 큰 이유는 어려운 시험 문제 때문이다. 수업에서 배우지 않은 문제를 출제하고 변별만을 위한 킬러문항을 출제하고 있다. 중학교는 이미 성취평가가 시행하고 있지만 교사들이 여전히 관습적으로 고난도 문항을 출제하고 있다. 평가의 주된 목적은 학생이 수업시간에 학습한 내용을 얼마나 이해하고 있는지를 확인하는 것이다. 변별만 위한 킬러 문제를 출제하는 것에 대해 분명 수학 교사들은 반성하고 성찰해야 한다.

변별을 위한 킬러 문제를 출제할 수 밖에 없는 제도도 개선되어야 한다. 구체적으로 수능 수학이 상대평가에서 절대평가로 고등학교 내신이 전학년 성취평가제로 바뀌어야 한다. 교사가 평가를 개선하려고 노력해도 백 점이 너무 많이 나와 1등급이 나오지 않는 것은 현재 평가 문화에서 교사가 감당하기 쉽지 않다. 1등급만을 위해 노력하고 있는 학생과 학부모의 비난이 두렵기 때문이다.

그렇다고 수능이 절대평가로 바뀌고 내신 성취평가제가 된다고 수학의 모든 평가문제가 해결되는 것은 아니다. 수학교사들에게 뺏속까지 스며들어 있는 고난도 문제에 대한 집착하는 관습을 버리기 위해 교사단체가 주도하는 개선 운동을 할 필요가 있다고 생각한다. 선 제도 후 평가 문화 개선을 위한 자발적인 노력이 필요하다고 생각한다.

### 4. ‘문제풀이 수학’ 에서 ‘개념발견 수학’ 으로 전환 필요

수학의 발견으로 3년 동안 수업을 진행했다. 처음에는 낯설고 하던 수업방식과 달라 힘들었지만 수학 수업에 큰 변화가 있었다고 생각한다. 일반 교과서로 수업할 때보다 와~하는 아이들의 탄성이 자주 들린다. 학생들이 수학 개념이 왜 그런지 찾았을 때 수학을 배우는 즐거움을 느끼며 왜 수학을 배우는지 알겠다고 이야기한다. 그러면서 나도 수학을 가르치는 것이 무엇인지 찾아가게 되었다.

수학 교과서는 수학 학습을 매개하는 아주 중요한 도구이다. 수학 교과서가 문제풀이 중심이기 때문에 수학 수업이 문제풀이 위주로 이루어진다고 해도 과언이 아니다. 결국 수학 교과서가 개념을 발견하는 것 위주로 이루어진다면 수학 학습은 개념을 발견하는 것을 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 따라서 수학의 발견 뿐 아니라 모든 교과서가 문제풀이 중심이 아닌 개념 발견 중심으로 전환되어야 한다고 생각한다. 그러기 위해서는 교과서 제도 역시 검정제도에서 인정제나 자유 발행제로 가야 한다. 수학교육 개선을 위해 교과서 제도 개선도 포함되어야 하는 이유도 그 때문이다.

### 5. 고통이 아닌 행복을 주는 수학교육이 되려면...

정리하면 교육 고통의 절반을 맡은 수학 학습이 개선되려면 수학교육 정책을 맡는 기관이 교육 기관이 되어야 한다. 그리고 그 기관은 교육의 목표를 이공계 인재 양성이 아니라 모든 아이가 능력과 상관없이 수학을 즐길 수 있는 수학교육으로 지향점을 바꾸어야 한다. 그리고 어느 학년에서도 선수학습 내용을 몰라도 참여할 수 있는 교육과정을 만들어야 한다. 거기에 맞는 교과서를 제시하고 그 교과서를 사용하지 않고 학교나 교사가 자유롭게 만들어 사용할 수 있는 교과서 할 수 있도록 교과서 제도를 정비해야 한다. 마지막으로 수학 성적이 변별의 도구가 되지 않고 학생의 성취 여부를 파악할 수 있도록 수능과 내신이 절대평가로 전환되어야 한다. 그 과정에서 수학 교사들이 가지고 있는 수학은 문제 풀이 이고 평가는 반드시 변별을 위해 고난도 문제를 내야 한다는 관습을 바꿀 수 있는 노력을 해야 한다. 이런 과정을 거치면 수학교육이 고통이 아니라 행복으로 인식될 날이 오지 않을까 기대해본다.

## ■ 제2세션 논찬2

# 책임교육 4대 공약에 대한 토론문

김영식(좋은교사운동 공동대표)

### 1. 모두의 배움이 도약하는 학교 책임교육을 위한 3중 학습지원

모두의 배움이 도약하는 학교책임교육을 위해서 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 ‘학교 안팎의 학습지원책을 유기적으로 연계시킨 3중학습지원’, ‘이론-실천-성찰 전문성이 지속적으로 성장하도록 지원하는 교원양성 선발체제 개편’, ‘생애 첫 공부단추를 지원하기 위해 초1,2 전학년 학급당 학생수 20명 운영’, ‘자녀의 학습상황을 가정에서 확인하고 도울 수 있도록 학부모안심홈터칭 지원’의 4가지 공약을 제시하였다.

모두의 배움이 도약하는 책임교육은 스스로 배움의 도약을 경험하기 어려운 학생들을 위한 정책을 어떻게 만들어 갈 것인가에 있다. 우선 모든 학생들은 누구나, 언제든지 스스로 배움의 도약을 이루기 어려운 상황을 경험한다. 그러므로 모든 학생이 학습지원의 대상이 될 수 있다. 이는 학습지원에 대한 인식의 전환을 요구한다. 내 아이가 학교에서 학습지원을 받는 것은 내 아이가 뒤쳐지는 것이 아니라 학습의 경험을 축적하면서 성장하는 과정이라는 인식, 그리고 별칭이 아니라 권리라는 인식으로의 전환을 의미한다.

그리고 이러한 전환을 뒷받침하기 위해서 기초학습 지원 시스템은 임시방편의 일시적 시스템 아닌 상시적인 지원 시스템으로 만들어져야 한다. 이와 같은 관점에서 학습지원 공약을 교원의 전문성을 신장시키는 교원양성 선발체제, 학급당 학생수 문제와 연결시키는 것은 적절하다고 생각한다.

학습지원 체제는 특히 취약한 학습능력을 가진 학생에 초점을 맞추고 만들어져야 한다. 장애인을 위한 편의장치가 모든 사람을 위한 보편적인 편의시설이 될 수 있듯, 학교 안의 취약한 학습능력을 가진 학생을 위한 지원체제는 모든 학생을 위한 지원체제가 될 수 있다. 기초학습을 위한 지원체제는 ‘개별화’, ‘전문성’, ‘지속성 및 강도’, ‘중층적 지원’, ‘근거 기반’의 원리 아래 추진되어야 한다. 학습이 어려운 학생에게 학습을 시키는

일은 가장 높은 전문성을 요구한다. 그리고 개별적인 지원이 되어야 한다. 이를 위해서는 이를 전담할 수 있는 전문교사가 필요하다. 사교육걱정이 제안하는 대로 전문적 전담 인력을 정규교사로 학교 안에 배치해 주어야 한다. 좋은교사운동이 제안하는 학습지원 전문교사와 같은 의미라 할 수 있다. 학습지원 전문교사는 10년 이상의 경력을 가진 교사들 중 학습지원에 특화된 전문적인 연수(학생의 학습과정에 대한 이해, 진단, 지원 방법 등)를 받은 교사들을 활용할 수 있다. 교수 경험을 기본적으로 갖고 있어야 학습지원을 할 수 있기 때문이다. 학습지원전문교사를 확보하고 학교에 배치하기 위해서는 기존 교원자격체제에 변화가 필요하다. 지금은 교대 사범대를 졸업하면 자동으로 취득하는 2급 정교사, 임용 후 3-5년 경력 이후 연수를 통해 받게 되는 1급 정교사-교감 또는 수석교사-교장의 자격체제만을 가지고 있다. 교장, 교감이 되지 않으면 1급 정교사 이후 퇴임까지 아무런 자격 연수가 없는 시스템이다. 10년 이상 된 교사들에게 전문교사 자격을 발급할 수 있는 연수 시스템을 만들고, 전문 분야 중 하나로 학습지원 분야를 만들어서 교사들이 지원할 수 있게 하는 방식이 필요하다.

개별적인 지원이 이루어지려면 적절한 학급당 학생 수는 기본 조건이 된다. 교사 한 명이 세세하게 학생을 지도할 수 있는 최대 인원이 몇 명쯤 될까? 대략 15-20명 정도가 적절하다고 본다. 특히 혼자서 학습하기 어려운 저학년 학생일수록 그 숫자는 줄어들 필요가 있다. 학습지원전문교사를 배치하는 일, 학급당 학생 수를 줄이는 일 모두 재정 투입을 필요로 한다. 개별화 교육, 맞춤형 교육은 매우 비싼 교육이다. 재정 투입 없이 이야기하는 개별화, 맞춤화 교육은 빈 수레에 불과하다. 재정투입까지 함께 이야기되어야 할 것이다.

기초학력진단의 필요성에도 공감한다. 학교현장에서 기초학력 진단이 꺼려지거나 잘 추진되지 않는 이유가 있다. 첫째는 점수에 의한 평가, 서열화에 대한 평가에 대한 부정적인 정서 때문이다. 시험점수만으로 학생을 무엇인가 부족한 사람으로 평가하는 것에 대한 거부감이 있다. 이는 학교 현장에 기초학력을 평가할만한 신뢰롭고 타당도 높은 표준화된 도구가 많지 않은 데서 오는 거부감이다. 심리검사와 같은 표준화된 도구를 사람들이 자유롭게 이용하는 것처럼, 각 학년의 수준에 맞는 표준화된 도구가 복수로 개발되어 보급될 필요가 있다. 두 번째는 진단 이후의 결과에 대해서 대응할 수 있는 후속 프로그램이 부족하기 때문이다. 기초학력 지원의 측면에서 효과가 검증된 프로그램을 개발해서 편리하게 사용할 수 있도록 해야 한다. 현장 기반의 많은 연구들이 필요한 지점이다. 세 번째는 학교 차원의 대응 부족이다. 학습지원의 핵심은 학교 안에 개별 학생 지원을 위한 교사공동체, 다중지원팀의 운영이다. 개별 교사에게 맡기고 책임을 묻는 구조는 효율적이지도, 효과적이지도 않

다. 학습지원이 필요한 학생에게는 학교 차원의 대응이 필요하다. 학습지원 전문교사가 중심이 된 다중지원팀이 학생의 지원에 대한 논의를 주도하고, 담임교사나 교과교사가 그 속에서 역할을 담당하게 하고, 상담이나 복지와 같은 지원까지 종합적으로 검토되어야 한다.

## 2. 친구와 경쟁하는 평가방식을 넘어 자기성장평가제로 전환

사교육걱정이 제안하는 자기성장평가제는 전과목 성취평가, 교사별평가, 논술형 평가 확대를 기반으로 피드백 중심의 발달적 평가관을 골자로 한다. 우리의 평가제도가 지향해야 할 목표라는 점에서 동의한다. 다만 고등학교까지 시행되고 있는 성취평가제가 과거의 평가시스템과 큰 차이를 보이지 못하는 현실, 입시제도와 연결되면서 일어나는 신뢰도의 문제, 평가 자체가 가져야 할 타당도의 문제를 함께 고민할 필요가 있다.

입시와 멀리 떨어져 있는 초등학교와 중학교의 성취평가제에서는 큰 문제가 없지만, 입시와 직결되어 있는 고등학교에서는 수행평가나 논술형평가의 채점에 대해서 수용성 여부가 관건이 되고 있다. 그러므로 고등학교의 성취평가제 정착을 위해서는 교과목표 수준의 일반화된 지식과 교과별 다양한 학습경험을 고루 반영한 총체적 학습 경험을 도출하고 이에 대한 질적 수준을 차등한 성취수준이 반영된 평가 루브릭을 체계화하여 제공해야 한다. 쉽게 이야기해서 해당 수행평가의 A를 맞기 위해서 어느 수준을 달성해야 하는지에 대해 체계적인 평가표를 국가적으로 수립할 필요가 있다는 의미다.

두 번째로 고려해야 할 것은 고등학교 교육과 대학 입시를 분리시키는 정책이 함께 이루어져야 한다. 입시제도는 좋은 교육제도의 무덤이 되고 있다. 어떤 좋은 교육프로그램도 입시와 연계되는 순간 무용지물이 되는 것이 우리의 현실이다. 학생부 종합전형이 이를 잘 보여주고 있다.

어떻게 고교교육을 입시로부터 독립시킬 수 있을까? 고교교육에서 입시의 영향력을 어떻게 낮출 수 있을까? 사교육걱정이 제안하는 대학 간 서열해소 정책이 우선 필요하다. 그리고, 추첨제와 같이 어느 정도의 자격을 갖춘 것이 확인된 학생들은 배우고 싶은 학과를 추첨으로 입학하게 하는 방법이 입시의 힘을 약화시키는 방법이다. 또 하나는 좋은교사운동이 제안하는 성인학습자 전형의 확대다. 고등학교를 졸업하고 3년이 지난 학생 중 다른 대학에 진학한 경험이 없는 학생들에게 직장인들만 지원할 수 있는 만학도 전형을 지원할 수 있는 기회를 부여하는 것이다. 수능 성적은 보지 않고 논술이나 면접을 활용할 수 있고, 고교 시절의 교육과정 이수 상황 등을 일부 참조할 수 있을 것이다. 핵심은 고등학교를 졸업하고 바로 대학에 진학하지 않아도 되는 시스템을 만듦으로써, 입시가 고교 교육에 미치

는 영향을 줄이는 것이다.

## 3. 내 집 앞 좋은 고교를 만들기 위한 4대 전략 추진

사교육걱정이 제안하는 내 집 앞 좋은 고교 만들기 4대 전략은 자사고·외고·국제고의 일반고 전환 완수, 영재학교·과학고의 위탁교육 체제 전환, 고교학점제 안착, 고교생 1인당 교육과정 운영비 상향 평준화다.

모든 고등학교를 좋은 고교로 만들기 위해서 현재 고등학교 간의 서열체계를 극복하고 어느 고등학교에 가더라도 원하는 교육을 받을 수 있도록 하는 것이 핵심이라 할 것이다. 사교육걱정의 제안에 모두 공감하는 바이며 특히 사교육에 의해 만들어진 영재가 아니라 진짜 잠재력을 가진 영재를 발굴해서 교육하는 영재 발굴센터 방식의 도입을 적극 찬성한다. 현재와 같은 선발 시험 중심의 영재선발 방식은 영재의 가장 큰 장점인 학습몰입, 학습 흥미도를 떨어뜨린다. 고등학교까지 영재였던 학생이 대학에 가서 무기력과 소진을 경험하는 일을 반복해서는 안 된다. 영재를 발굴할 수 있는 전문성을 가진 이를 중심으로 영재발굴센터를 운영해서 영재 가능성을 가진 학생을 발견한 사람은 누구나 추천하게 하고, 추천받은 학생에 대해 영재성을 추적 관찰하는 방식으로 영재를 발굴해서 학생의 학습속도와 관심 분야에 따라 재미있게 공부할 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다.

고교학점제의 안착이 자사고·외고·국제고의 일반고 전환의 완성이라고 본다. 고교학점제 안착을 위해서는 우선 현재와 같은 학급당 교사 배치가 아니라 개설 수업 당 교사 배치라는 새로운 기준의 교원 배치 제도가 필요하다.

두 번째 고교학점제의 안착을 위해서는 개별 학교의 노력만으로는 부족하다. 특별히 심화된 영역의 학습을 희망하는 학생을 위해서는 여러 학교를 연계한 공동 교육과정을 운영해서 학습의 필요에 맞추어 주어야 한다. 그래야 어느 학교에 가더라도 심화 학습을 받을 수 있는 환경이 만들어질 수 있다. 교육지원청마다 고교학점제 지원센터를 만들고, 지원센터를 중심으로 해서 학교 간의 연계를 지원할 때 고교학점제가 안착될 수 있을 것으로 본다.

■ 제2세션 논찬3

# 책임교육을 위한 4대 공약에 대한 토론문

이혁규(청주교대 총장)

구본창 정책국장님의 발제 내용을 잘 읽었습니다. 생각할 여러 가지 요소가 많아서 자료집에 실을 토론문은 개괄적인 느낌만 적고 좀 더 숙고한 내용은 당일애 다시 수정해서 배부할 계획입니다. 핵심적인 것 몇 가지만 언급하겠습니다.

### 1. 대선 공약이 만들어지고 실행되는 생태계에 대해서

대통령 선거철이 돌아오면 다양한 주체들이 열심히 대선 후보의 공약을 만들기 위해서 노력합니다. 이는 민주주의 사회에서 지극히 당연한 정치과정입니다. 그런데 이 자연스러운 과정이 저는 얼마간 불편하게 느껴지기도 합니다. 5년 단임제 대통령 임기를 고려할 때 대선 공약을 만들고 실행하는 시간 주기 역시 5년에 불과하기 때문입니다. 5년 임기의 정부에서 공약을 만들고 성급하게 실행하려고 하니 많은 부작용이 생겨납니다. ‘선한(?)’ 개혁 의지로 대선 공약을 만든다고 하더라도 5년의 짧은 기간은 그것을 무리하게 밀어붙여야 하는 조건을 형성하고, 그렇게 실행되는 정책은 비교육적인 결과로 귀결될 위험성이 높습니다. 따라서 개별 공약에 대한 고민을 넘어서서 공약이 만들어지고 실행되는 생태계 전체를 성찰하는 고민이 필요해 보입니다. 국가교육위원회가 탄생하는 것은 부분적으로 이런 고민과 맞닿아 있습니다. 그렇다면 그런 위원회를 어떻게 제대로 작동시킬 수 있을까요?

### 2. “책임교육” 이 가능해지려면 낙인 효과를 만드는 문화를 변화시켜야 합니다.

“책임교육”이라는 말은 매우 의미 있는 말입니다. 그리고 책임교육과 관련하여 최하

위 수준 학생을 대상으로 한 기초학력 지원을 넘어서는 접근이 필요하다는 언급이 있습니다. 이는 전적으로 옳은 말입니다. 우리나라 학교 문화는 여전히 공부 잘하는 학생들을 우대하는 문화입니다. 그리고 낙오되는 학생들은 낮은 자존감에 시달리도록 대우받는 경우가 많습니다. 이런 학교 문화가 개선되지 않으면 기초학력이 미달되는 학생들에 대한 지원 프로그램이 잘 정착되기가 어렵습니다. 학부모와 학생들이 프로그램의 효과보다 낙인 효과를 더 의식하기 때문입니다. 그래서 질 높은 프로그램을 제공하는 경우조차도 프로그램에 참여하기를 꺼리게 되는 경우가 왕왕 발생합니다. 따라서 책임교육이 가능하기 위해서는 이런 문화를 바꾸는 섬세한 접근이 필요합니다.

### 3. 교사 교육과 교사 성장 문제는 별도의 큰 주제로 다루어져야 합니다.

학교 교육의 가장 중요한 주체는 교사입니다. 학교 문화를 바꾸고 21세기에 맞는 높은 학업 성취를 보이는 나라들은 대부분 교사 교육을 계속 혁신한 나라들입니다. 싱가포르, 캐나다, 핀란드 등이 대표적인 나라들입니다. 그런데 우리나라는 교사 교육과 교사 성장 문제에 거의 관심이 없습니다. 다른 문제에 대한 부수적인 문제 정도로 생각합니다. 이런 접근으로는 진정한 학교 변화를 만들기 어렵습니다. 예컨대, 전 세계적으로 우수한 교육 모델이 되는 핀란드는 1980년대 이전까지는 그다지 교육에서 두각을 나타내지 않았습다. 변화가 생겨난 것은

1970년대부터 시도된 교사 교육 개혁 때문이라는 분석이 많습니다. 그 당시 핀란드는 40개에 가까운 교사 교육 프로그램을 구조 조정하여 8개 기관만을 남겼습니다. 그리고 질 높은 교사를 양성하기 위해 특별히 고안된 프로그램을 운영하는 고통스러운 과정을 시작했다. 예를 들어 핀란드 교사 양성기관은 입학시험부터 우리와 다릅니다. 더 자세한 이야기는 토론 때 시간이 허락하면 하도록 하겠습니다.

### 4. 여러 정책의 연관성이 긴밀하지 못하다는 느낌을 받습니다.

4대 공약들이 서로 어떤 연관이 있는지가 잘 드러나지 않습니다. 각 주제 내의 하위 공약들도 연관성이 부족하고 나열되어있다는 느낌을 받습니다. 큰 제목만 보아도 그런 인상을 받습니다. 예컨대, ‘3중학습 지원제도’, ‘자기성장평가제로 전환’, ‘내 집 앞 좋은 고교를 만들기’, ‘수포자 없는 수학교육 혁신’ 등이 다소 산만하게 나열되어 있습니다. 개념도를 그리거나 인과관계의 논리를 따라서 정책을 도출해야 이런 문제를 해결되고 설득력도 높아질 것입니다. 구체적인 정책과 관련된 견해는 토론회에서 다시 언

급하도록 하겠습니다. 더 좋은 정책을 도출하기 위한 노력과 노고에 감사드립니다.

■ 제3세션

## 행복교육을 위한 3대 공약

공약①:

영유아의 건강한 발달을 위한 과잉교육 예방 및 보육교육체제 개편

공약②:

‘국가 사교육 관리센터’ 를 설립, 해로운 3대 사교육을 근절

공약③:

국가교육위원회에 학생행복전문위원회 설치

■ 행복교육을 위한 3대 공약①

영유아의 건강한 발달을 위한  
과잉교육 예방 및 보육교육체제 개편

영유아기는 온전한 인간으로 성장하는데 있어 중핵적인 시기이다. 따라서 해당 연령에 맞는 발달에 집중해야 한다. 인지교육중심의 경쟁교육은 영유아의 발달과 맞지 않다. 그럼에도 불구하고 영유아 사교육비는 큰 폭으로 증가하고 있다. 경쟁교육의 심화로 영유아까지 그 영향을 미치고 있다. 영유아의 온전한 발달과 발달에 맞는 놀권리의 보장이 더욱 중요하다. 또한 영유아의 온전한 발달을 도모할 수 있도록 교사의 질을 끌어올리고 차별과 격차가 없는 보육교육 시스템을 갖추도록 국가의 유보체계를 정비할 필요가 있다. 이제 대한민국은 영유아의 이익을 가장 우선에 두는 사회로 변모할 때이다.

1. 현황 및 문제점

■ 경쟁교육의 초저연령화로 영유아 사교육비는 날로 증가하고 그 학습량과 난이도도 영유아가 소화하기에는 역부족인 수준임

- 만5세 유아의 83.6%가 사교육을 받는 등 영유아 사교육이 급격히 확대됨. 영유아 사교육비 연간 총액 규모는 2015년 1조 2,051억원에서 2017년 3조 7,397억원으로 2조 이상 뛰어넘음.
- 영유아 1인당 월평균 사교육비는 2015년 3만 7200원에서 2017년 11만 6천원으로 큰 폭으로 상승함. (육아정책연구소, 영유아 교육·보육 비용 추정연구, 2017)
- 서울시 반일제 유아대상 영어학원은 전년보다 6곳 늘어난 294개였으며, 강남·서초, 강동·송파 지역에 제일 많은 136곳(46.2%)이 집중되어 있음. 코로나 상황임에도 불구하고 유아대상 영어학원은 오히려 증가세를 보임.
- 월평균 총학원비는 109만 6천원으로, 연단위로 환산하면 약1,315만원으로 4년제 연평균 대학등록금 672만원의 약 2배, 최고액 학원의 경우 무려 4.7배(3,178만원)에 달함.
- 일평균 교습시간은 4시간 56분으로 초등학교 1,2학년 수업시간보다 길고, 중학교 수업시간과 비슷한 수준. 교습시간이 가장 긴 학원은 10시간 5분(605분)동안 영어학습에 노출됨.

- 유아대상영어학원인 P학원의 3년차 7세 교재 1년 치는 총 8종 37권, 면수로는 4,258면에 달해 과도한 양이었으며, 유아에게 지나치게 생소하거나 추상적인 소재가 등장함.
- 읽기 교재 6권 읽기 지문의 렉사일 지수(읽기 난이도 지수)는 평균 420L로 중학교 1학년 영어교과서 수준(295~381L)보다 높았으며, 어휘수는 1,134개로 초등학교 3~4학년군 어휘수(240개)의 약 4.7배에 달했음.
- 읽기 교재의 한 문장 단어수는 약 7.03개로, 중학교 1학년 영어 교과서 수준(6.61~7.48개)과 비슷하였음. 학습 활동은 영어 질문에 선다형 답을 고르거나 영어 문장으로 서술형 답을 기입하는 형식이 많았음

■ 많은 전문가들이 조기인지교육이 영유아의발달과 맞지 않다는 점을 지적함

- 소아청소년 정신건강의학과 전문의 85.2%가 ‘부정적인 영향이 더 크다’고 생각한다 고 응답. 그 이유로는 ‘학업 스트레스(95.7%)’가 가장 높고, ‘학습에서의 자율성 저하(69.6%)’, ‘낮은학습효과’, ‘창의력 저하(60.9%)’ 순으로 나타남.
- ‘과도한 학습시간(70.4%)’을 가장 많이 꼽았으며, ‘레벨테스트 및 지필평가(33.3%)’, ‘많은 사교육 가짓수(33.3%)’ 순. 이는 사교육 받는 시간과 갯수가 많을수록 영유아에 부정적 영향을 미친다는 여러 선행연구 결과와도 일치함.
- ‘짜증, 분노, 공격성 등 감정조절의 어려움과 같은 정서문제(51.9%), 부모와의 관계 악화 문제(48.1%), 학습 거부와 같은 행동문제(40.7%)’ 증상들이 많이 나타난다고 전문의들은 답함. 조기인지교육이 아동의 건강한 신체적·정서적 발달을 저해하는 요소로 작용하고 있음을 알 수 있음.
- 전문의 대부분인 92.6%가 ‘최소 1시간 이상’ 놀이시간이 필요하다고 답했으며, 그 중에서도 가장 많은 40.7%가 ‘최소 3시간 이상’의 놀이시간을 확보해야 한다고 응답. 아동에게 있어서 놀이시간의 확보의 중요성을 다시 한 번 확인하였음.

■ 영유아 보육교육체제의 이원화로 인해 교사양성, 지원, 정책 등 모든 부분에서 격차가 발생하고 있음

- 2013년 유보통합 추진이 확정되어 단계적인 로드맵 제시와 함께 3-5세 무상교육과 영아 무상 보육이 시행되어 80%가 넘는 영유아들이 유아교육·보육 시설을 이용하고 있음. 현재는 관리부처가 통합되지 않아 지역, 기관의 유형과 시설의 형태에 따라 교사양성과정, 교사 인건비와 학급 운영비, 급식비 등에 대한 차등 지원이 이루어지고 시설간 격차가 발생함.

- 한 연구에 따르면, 유치원과 어린이집 부모들은 유보통합이 필요하다는 의견(62.9%)이 필요없다는 의견(37.1%)보다 훨씬 더 많이 나타남.(지경애, 유보통합에 대한 유치원·어린이집 부모의 인식, 2018)
- 오늘날 국제 사회는 평생학습체제와 교육복지라는 관점에서 영유아들의 주체적인 교육권 보장을 강조하고 있음.
- OECD 또한 질 높은 영유아교육을 강조하며 교육부로의 통합을 권고하고 있음.
- 선진 각국이 영유아기를 독립적인 교육 제도로 시작하는 것은 “영아기부터 시작되는 질 높은 교육적 개입은 유아기의 발달에 긍정적 영향을 미치고 나아가 초등학교 단계에서의 학력 격차를 완화하며 궁극적으로 성공한 시민으로 성장하게 돕는 가장 중요한 교육 투자이기 때문임. 아울러 미래 사회에서는 개인의 역량이 중요하며 영유아기의 교육은 바로 이런 미래 역량의 토대를 형성하기 때문에 그 중요성이 더욱 부각되고 있음.
- 프랑스, 미국 등에서는 의무교육제도의 도입을 통해 학제를 확대하여 교육기본권을 확보하고, 평등한 유아교육과 보육을 실현해 나가고 있는 추세임.

## 2. 정책대안

### ■ 영유아인권4법 제정을 통해(영유아보육법, 유아교육법, 학원법, 평생교육법) 놀권리 보장 조항을 신설하여 국가와 지자체 기관, 보호자에게 놀권리를 보장하기 위한 책무를 부여

영유아보육법 및 유아교육법상 놀권리 보장 조항을 신설하여 국가와 지자체 기관, 보호자에게 놀권리를 보장하기 위한 책무를 부여. 영유아의 건전한 발달을 실현하는데 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 영유아가 발달단계에 적합한 교육을 받을 수 있도록 안전한 환경과 여건을 제공해야 하는 책임을 갖도록 함. 사실 영유아의 인권보장을 위해서는 부모를 비롯하여 영유아의 보육과 교육에 1차적인 책임을 갖는 주양육자의 태도가 가장 중요함. 따라서 책무 조항을 두어 부모와 주양육자가 가져야 하는 바람직한 태도와 가치관 의무를 실시하도록 함.

### ■ 과잉교육방지 및 놀권리 보장을 위한 연구 및 연수

다음으로 육아정책연구소 및 유아교육진흥원이 영유아 발달 단계에 적합한 교육내용과 영

유아에게 과잉한 교육이 무엇인지 그에 대한 부작용 및 세부적인 기준을 연구함. 또한 적기 교육, 영유아 발달에 적합한 교육내용을 연구함. 이러한 연구를 바탕으로 부모, 교사, 교습자 등에게 영유아기의 바람직한 학습 내용에 대해 교육하고 가이드라인을 제시하는 역할을 함. 어린이집 유치원의 방과후 과정 강사 및 사교육기관 관계자들에 대한 의무 연수도 실시하여 과잉교육을 예방할 수 있도록 함. 놀이 또한 영유아 발달에 필수적인 요소임을 강조하여 발달 단계에 맞는 최소한의 놀이, 시간, 공간 등이 보장될 수 있도록 연구 결과를 지속적으로 발표, 공유하고 연수할 수 있도록 함

### ■ 과잉교육금지의무 부여 위반시 행정처분

어린이집, 유치원과 영유아를 대상으로 하는 사교육기관이 과도한 인지 교육을 하지 못하도록 의무화하는 것이 필요. 36개월 미만의 영아에게는 인지중심과목 자체를 교육하지 못하도록 하고 만 36개월 이상의 유아를 대상으로는 과잉교육을 금지. 과잉교육을 시간상 최대 기준을 40분으로 설정. 취학 전 아동에게 집에서 학습하는 시간은 아예 배제하고 초등학교 저학년의 경우에도 하루 최대 30분을 권장하는 국외 연구 기준<sup>16)</sup>, 영유아와 초등학교 저학년의 경우 권장학습시간을 설정하지 않는 선행 연구<sup>17)</sup> 인지학습을 최대한 배제한 누리과정의 취지와 내용, 초등학교 1학년의 1교시 수업시간이 40분이라는 점 등을 두루 고려할 때 하루 30분을 권장하고 10분 가량은 여유를 두어 40분을 최대 허용 단위로 설정함. 따라서 어린이집, 유치원의 인지과목 프로그램과 영유아대상 사교육기관의 인지과목 교습 시간이 영유아 1인당 하루 40분을 초과하지 못하도록 의무화 함. 그리고 이를 위반시 벌점 등의 행정행위로 제재할 수 있도록 함.

### ■ 영유아 보육 격차를 없애고 모든 아이들이 행복한 환경에서 양육 교육될 수 있도록 국가 보육교육체제를 정비

질 높은 통합된 영유아교육체제를 만드는 것은 영유아들의 행복한 삶과 대한민국의 미래를 위해 시급한 사안임. 영유아 발달권을 보장할 수 있는 유보가 통합된 국가적 체제를 마련하여 어린 아이들의 건강한 발달과 성장을 실현해야 함. 단 ‘학교’ 라는 명칭을 쓰게 될 때 국가가 영유아 아동의 교육을 책임진다는 긍정적인 메시지도 주지만, 입시 경쟁 유발 선행

16) Cooper, Zentall 등의 국외학자들은 영유아가 학습시간을 갖는 것 자체를 바람직하지 않다고 보았으며 초등학교 저학년의 경우라도 하루에 0-30분 혹은 1주일에 15-20분 정도의 학습시간을 갖는 것이 적절하다고 보았다. (앞의 김은영 외 보고서)

17) 정의중 외, “아동권리지표 개발연구보고서”, 초록우산어린이재단, 2016

교육이 더 조기부터 시작될 수 있다는 시그널이 될 수도 있어 논의가 필요함. 이러한 부작용을 예방하기 위해서는 앞서 발표한 영유아 놀권리 및 과잉교육예방이 실현될 필요가 있음

### 3. 기대효과

- 영유아인권4법의 제정은 영유아에 대한 과도한 학습을 강요하는 일이 바람직하지 않으며 영유아의 인권과 직결되는 행위라는 인식을 사회적으로 정착시킬 수 있을 것
- 과도한 인지 학습으로 인해 위협받았던 영유아의 발달권과 건강권, 놀권리, 참여권 등을 보장함
- 영유아 보육 교육체제를 일원하여 영유아 보육교육체제의 질을 높이고 국가가 영유아에게 최선의 것을 제공하는 구조를 만들

## ■ 행복교육을 위한 3대 공약②

### ‘국가 사교육 관리센터’ 를 설립, 해로운 3대 사교육을 근절

한국에서 사교육 과열의 문제는 학생 개인에게도 국가 사회적 유익에도 미치는 폐해가 큰 국가 차원의 중차대한 난제이다. 그러나 사교육에 대한 정확한 실태와 원인 진단, 그리고 이에 기초한 이렇다 할 대책들이 부족하다. 오랫동안 만연화된 사교육 문제가 시장의 원리에 내맡겨진 채 국가 차원에서 공격적으로 관리되지 않고 파편적이고 단편적인 대책들만으로는 이제 해결이 요원한 지경이다. 학생의 성장과 발달을 저해하는 해로운 사교육에 대해 국가 차원에서 근절의 의지를 천명하고, 향후 수 년간 집중적인 사교육 관리 정책을 수립해나가야 한다.

#### 1. 현황 및 문제점

- 매년 천정부지로 치솟는 사교육비는 가계의 노후부담뿐 아니라, 교육 불평등, 사회 양극화를 심화시키고 있음

□ 2019년 초중고 사교육비 총액은 무려 21조원으로, 해당년도 국가 교육예산(60조원)의 1/3에 달하고, 월소득별 1인당 월평균 사교육비는 최소소득과 최대소득 구간 사이에 5배 차이

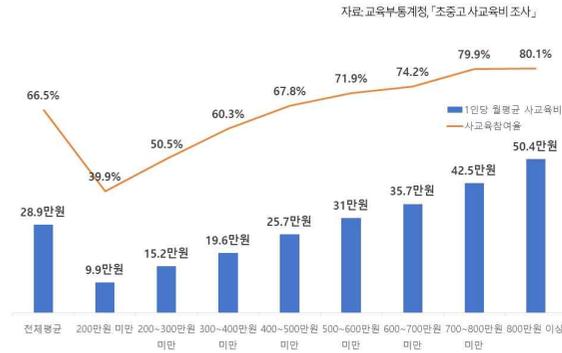
[그림] 사교육비 총규모

#### ■ 사교육비 총규모



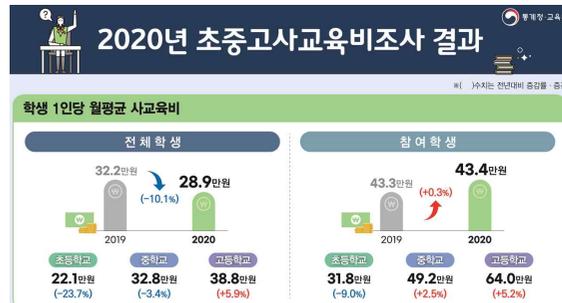
[그림] 소득수준별 1인당 월평균 사교육 참여율

■ 소득수준별 1인당 월평균 사교육비/사교육 참여율



□ 코로나로 학원 영업이 정상적으로 이루어지지 못한 2020년에도 전체 사교육비는 감소하였으나, 사교육에 참여한 중고등학생의 경우 전년보다 오히려 사교육비가 늘어난 양상이 확인되어 가히 ‘코로나도 사교육을 이기지 못했다’ 고 할 수 있음.(교육부통계청, 2020)

[그림] 2020년 초중고 사교육비 조사 결과



□ 매년 3월 정부의 사교육비조사 통계치를 두고, 학부모들은 ‘그 정도만 나갔으면’ 할 정도로 실제 사교육비 지출 현실과 괴리가 커 실태파악 자료로서의 신뢰도가 저조함.  
□ 사교육이 학생 개인과 학교교육 및 사회 전반에 미치는 영향이 크에도, 이에 대한 정확한 실태 진단과 대책 마련이 범국가적 차원에서 적극적으로 이루어지지 않고 있는 가운데 학부모들은 막연한 불안감 속에 사교육을 소비하는 형국. 국가 차원에서 사교육 문제가 공적으로 관리되어야 할 문제로 규정하고, 이에 대한 현실적 대안을 모색하는 일에 천착하지

않는다면 사교육 문제의 해결이 요원한 지경에 이름.

□ 사교육이 보편적으로 소비되는 현실 속에서 사교육에 대한 무조건적 강경한 금지라든지 사교육 전반을 몽땅그린 경감 정책보다는 학생의 성장과 발달에 해로운 3대 사교육(과잉선행, 불철주야, 고액부담)을 천명하고 이에 대한 근절 방침에 주력한 사교육 경감 방안 모색이 필요함.

□ 현행 선행교육규제법(공교육정상화촉진및선행교육규제에관한특별법)은 공교육에서의 선행교육만 금지하고 있고, 사교육에서의 선행은 광고만 규제할 뿐 선행상품 운영 자체는 무방비 상태로 방치

□ 학원법 제16조 제2항에 의거, 시도별 조례로 학원 등의 심야영업을 제한하고 있으나 지역별 영업 시간의 편차가 있어 일부 지역은 자정까지 허용하고 있고, 공휴일과 주말까지 학원에서의 학습으로 인해 아동·청소년의 휴식권, 건강권, 발달권이 침해되고 있음. 성인 노동의 경우 주52시간제가 도입된 이래 적정 근로량에 대한 사회적 합의가 정착되고 있는 데 비해, 아동·청소년은 심야와 주말에 지속적인 초과 학업노동을 하고 있지만 학생들의 건강한 발달권과 적절한 휴식권에 대한 사회적 논의는 부족

□ 현재 교육부는 불법사교육신고센터 운영을 통해 고습비초과징수(고액사교육), 고습시간 위반, 무등록영업 등의 사안을 단속하고 있으나, 선제적 단속이 아닌 개별적 신고를 받고서 후속 조사에 그치는 수준으로 실효성이 저조함. 또한 애당초 사교육 이해당사자인 학부모로부터 신고되기 어려운 구조적 한계

## 2. 정책대안

### ■ ‘국가 사교육 관리센터’ 를 설립해 탈불법적·비교육적 사교육 공적관리 강화

-현재 이루어지고 있는 시도교육청별 사교육비 절감 성과평가를 강화하고, 선행학습 유발 영향평가의 대상을 확대해야 한다. 특히 현재 선행교육규제법 제10조에 따라 대학별고사를 중심으로 운영되고 있는 선행학습영향평가가 수능에 대해서도 이루어질 수 있도록 법령 개정이 시급하다. 학교교육에서 ‘가르친 만큼 출제하는’ 평가의 기본 원칙이 준수되려면 대부분의 고등학생들이 응시하는 수능도 마땅히 교육과정의 수준과 범위 내에서 출제될 수 있도록 법에 명시되어야 함은 당연하다.

### ■ ‘사교육비 통계 현실화’ 를 통해 정확한 사교육 실태 진단 및 대책 수립

문제 해결의 시작은 정확한 진단에서 출발해야 한다. 교육부와 통계청이 매년 3월 합동으로 발표하는 사교육비 조사 통계가 실제 사교육 소비실태를 반영하도록 재편되어야 한다. 특히 지난 2007년부터 실시되었던 사교육 의식조사가 2015년 돌연 중단된 이래 사교육 소비 주체인 학생과 학부모로부터 사교육의 실질적 영향과 효과, 원인, 사교육 정책의 효용성 등은 사교육비 조사 통계에서 제대로 파악되지 못하고 있다. 사교육비 조사 통계와 더불어 사교육 의식조사를 재개함으로써 정확한 사교육 실태를 진단하고 이에 기초하여 대책을 수립해야 한다.

### ■ 학생에게 해로운 3대 사교육(과잉선행, 불철주야, 고액부담)을 천명하고, 근절 대책 수립

무엇보다 과잉선행을 막아야 한다. 교육과정은 ‘무엇을 어디까지 가르치고 배우게 할 것인지’에 대한 국가사회적 약속이다. 사교육 기관에서 이를 무시한 채, 교육과정에 앞선 과도한 선행상품을 판매하는 행위는 과속이고 반칙이다. 이를 멈출 수 있도록 선행교육규제법에 사교육 선행상품 운영에 대한 금지 규정을 추가해야 한다.

심야와 주말을 막론한 과잉 사교육을 막아야 한다. 학교급 또는 연령별 특성을 고려하여 (ex. 유아 ~ 19시, 초등학생 ~20시, 중학생 ~21시, 고등학생 ~22시) 전국이 같은 시간으로 학원의 심야 영업시간을 제한하도록 학원법 개정이 필요하다. 또한 일요일 등 법정 공휴일에 학원의 영업을 법으로 금지하여 학생들의 과도한 학습 노동을 근절하고 적절한 휴식권을 보장하기 위한 제도적 기반을 마련해야 한다.

고액부담 사교육을 억제해야 한다. 이미 지역마다 학원교습비상한기준이 마련되어 있다. 그러나 개별 학원들이 그보다 높은 사교육비를 받고 싶은 경우, 개별 신청으로 인용되는 경우가 비밀비재해 교습비 부담을 억제하기 위한 제도의 실효성이 부족하다. 또한 애초에 사교육 기관이 교육청에 신고했던 교습비 이상으로 초과징수하는 곳들이 상당하다. 그러나 관리 행정력의 부족, 이용자들의 묵인으로 제대로 관리되지 못하고 있다. 교육청에 신고한 교습비 이상으로 초과징수하는 경우 삼진아웃제를 도입해 강력한 관리책을 마련해야 한다.

## 3. 기대효과

### ■ 사교육에 대한 정확한 실태 진단을 통해 사교육 소비자의 알 권리 보장 및

적절한 사교육 대책을 수립할 기반을 확보할 수 있음.

■ 학생의 건강한 성장과 발달을 위해하는 사교육으로부터 학생을 보호하고, 건강한 발달과 여가, 수면 등을 보장할 수 있음.

■ 과도한 사교육비 지출에 따른 가계 부담 및 학부모의 노후 부담을 개선할 수 있음.

■ 공교육을 정상화하고 사교육의 과열 현상을 완화하고, 사교육비 지출로 인한 교육 불평등 및 사회 양극화 해소할 수 있음.

■ 행복교육을 위한 3대 공약③

국가교육위원회에 학생행복전문위원회 설치

지금도 아이들은 인터넷 구석 공간에 자신의 고통을 표현한다. 언론도 정치의 참여권도 없는 학생들은 경쟁교육의 고통이 자신의 부족함이라 생각하고 탓하며 미래에 대한 두려움으로 잠을 이루지 못하고 있다. 학업으로 인한 스트레스와 경쟁의 강도가 심화되면서 자해하는 청소년 인 구도 늘고 있다. 국가는 이 문제에 대해 제대로 된 해결 의지를 보인 적이 없다. 먼저 아동들의 정서적 심리적 문제에 대해서 파악하고 이것을 사회문제로 정의해야 할 때이다. 그리고 이 문제 해결을 위한 대안 마련을 국가가 주도할 수 있도록 국가교육위원회에 학생행복 전문위원회 설치를 제안한다. 국가에 의무를 부여한다. 국가가 아이들의 고통을 해결하기 위한 노력을 기울여라.

1. 현황 및 문제점

■ 한국 청소년의 대부분은 89.6%는 학업스트레스를 호소하고 있음

□ 사교육격저없는세상이 2021 11월에 청소년 241명을 대상으로 설문조사한 결과, ‘성적이 나 학업으로 인해 느끼는 스트레스’의 정도에 대해 청소년들의 89.6%가 스트레스를 받는다고 응답했으며, 이중 스트레스를 많이 받거나 매우 많이 받는다고 응답한 비율이 64.7%에 이르렀음

□ 교육부가 2018년에 실시한 전국 중·고등학생 대상 ‘학생정서·행동특성검사’에서 전체 96만명의 중고등학생 중 중학생의 7.9%인 4만505명과 고등학생의 6.4%인 2만9026명이 ‘자해 경험이 있다’고 응답한 바 있음(한겨레 2018.11.10.보도)

□ 학업으로 인한 청소년 스트레스의 구체적인 내용을 묻기 위한 ‘청소년으로서 성적이나 학업으로 인해 가장 많이 겪는 어려움’에 대한 설문(복수 응답)에 대해 ‘나 자신에 대한 실망과 자신감 상실’이라고 응답한 비율이 68.9%, ‘실패한 삶에 대한 두려움’이라고 응답한 비율이 57.7%였음

■ 청소년 심리 정서 문제로 인한 자살, 제대로 된 통계가 없음

□ 통계청에 따르면 청소년 자살은 300명을 웃돌고 있으나 교육부 자료에 따르면 약 100명 수준임. 이렇게 차이가 많이 나는 것은 교육적 관점에서 학생 정서적 문제로 인한 안타까운 죽음을 제대로 연구하고 해결책을 도모할 의지가 없다는 것을 보여줌

[표] 추정 원인별 학생 자살 현황

통계자료	년도								통계 생산부서
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
교육부 학생 자살통계 (6세~18세)	123	118	93	108	114	144	140	148	교육부
연령별 자살통계 (10세~19세)	308	274	245	273	254	300	298		통계청
통계청/교육부 비율	250%	232%	263%	253%	223%	208%	213%		

자료출처: 교육부(2021.8.25.&2018.3.7) 추정 원인별 학생 자살 현황/국가통계포털(KOSIS)

2021. 09. 10. 교육부 청소년 자살 예방 통계 부정확성 비판 성명, 좋은교사

■ 코로나로 인한 학습 부담 때문에 학생들의 피로감과 정서적 우울감이 심화되고 있음

□ 중·고등학생 10명 중 4명 정도가 평상시 스트레스를 굉장히 높은 수준으로 받고 있는 것으로 나타났음. 일상생활에 영향을 미칠 정도로 우울감을 겪은 적 있는 학생도 30% 정도 나타남 (2020-12-19, 세계일보)

□ 스트레스 인지율은 2015년 35.4%에서 2016년 37.4%, 2017년 37.2%, 2018년 40.4%, 지난해 39.9%로 변화했다. 우울감 경험률도 2015년 23.6%에서 2016년 25.5%, 2017년 25.1%, 2018년 27.1%, 2019년 28.2%로 증가세를 보였음(2020-12-19, 세계일보)

□ 청소년의 46.0%가 코로나19로 인해 학업 스트레스 증가했다고 응답했으며, 연령별로는 13~18세(48.2%)의 학업 스트레스가 가장 많이 늘어남 (2021, 통계청)

□ 견디기 힘든 스트레스의 영역을 묻는 질문(복수응답)에 가장 높은 응답률이 나온 게 ‘공부’ (62.3%)였고, 이어 ‘성적’ (51.9%), ‘비일상적 경험’ (32.2%) 등 순 (대구교육청)

2. 정책대안

■ 국가교육위원회에 학생행복전문위원회 설치하여 국가가 학생의 정서적 심리적 건강을 책임지고 해결하려는 노력이 필요함

- 국가교육위원회에 상설 전문위원회로 학생 행복 전문위원회 설치가 필요함
- 학생들의 행복, 스트레스 지수를 매년 조사 하고 그 스트레스 지수를 낮추기 위한 계획 및 대안을 공표
- 스트레스 지수를 측정하기 위하여 수면시간, 여가시간, 학교 외에서의 학습시간 등을 지표로 개발
- 국가교육위원회는 해당 전문위원회에서 조사한 데이터와 실태 등을 반영하여 기본계획 및 시행계획을 수립

3. 기대효과

- 학생 스트레스가 얼마나 심각한지 이것이 개인의 문제가 아니라 사회 구조적인 문제임을 실태조사와 공표를 통해 재정의함
- 한번도 체계적으로 접근하지 못했던 학생 심리와 스트레스에 대해, 국가가 나서서 관리하고 해결하기 위한 구조를 구축
- 학생들의 병리적 문제를 중요한 교육정책 수립에 반영하여 본질적인 대안이 도출될 수 있도록 함

■ 제3세션 논찬1

# 100만에서 25만으로

임미령(수도권생태유아공동체 이사장)

들어가며

2022년 대선을 앞두고 각종 의제에 관한 논쟁이 뜨겁습니다. 하지만 아쉽게도 아직까지는 각 당의 대선 공약에 교육의 큰 그림을 그리는 공약들이 가시화되지 않고 있습니다. 팬데믹이나 경제 이슈 등에 가려, 나라 살림의 뿌리인 교육을 소홀히 하는 것은 아닌지 걱정이 앞서는 상황에서 사교육 걱정 없는 세상이 교육 전반에 걸친 대선 공약 검토와 제안을 준비한 것은 매우 시의적절하다고 생각합니다.

오늘날 한국 사회의 극심한 불평등은 교육을 통해 다음 세대로 재생산되고 있습니다. 이러한 교육불평등은 영유아기에 뿌리를 내리고 싹을 틔워 다음 단계로 전이되면서 더욱 심화되어 가고 있습니다. 한편으로 대한민국 부모들의 교육열은 어느 나라도 따라올 수 없을 만큼 그 욕구가 대단히 강합니다. 특히 우리 사회가 초저출산 사회로 이미 진입하면서 유자녀 부모들은 자녀의 교육에 엄청난 투자를 하고 있고 영유아 단계부터 아이들은 각종 과잉교육에 내몰리고 있는 상황입니다.

특히 유치원과 어린이집에 다니는 만3-5세를 대상으로 2013년부터 무상교육이 시행되면서 영유아 사교육비 연간 총액이 2015년 1조 2,051억원에서 2017년 3조 7,396억원으로 쉼 없이 오른 것을 볼 때 과연 무상교육은 무엇을 위한 것인지? 무상교육으로 아이들의 삶의 질이 더 향상되었다고 할 수 있는 것인지? 등에 대한 우려를 하게 됩니다. 또한 현행의 유아 무상교육은 제도가 그 취지처럼 유아들에게 평등한 교육 기회를 보장하는 것인지? 등에 대한 의문 또한 가질 수 밖에 없다는 점도 지적하고 싶습니다. 따라서 본인은 오늘 영유아 권리의 관점에서 과잉교육 방지와 영유아 단계의 교육·보육 불평등 해소를 위한 정책 대안을 중심으로 제언을 드리고자 합니다.

□ 영유아 인권 4법 제정

영유아 단계의 과잉교육은 이 시기 아이들의 놀 권리와 더불어 건강권 및 발달권을 침해합니다. 영유아기의 발달은 평생 살아가는데 필요한 기본 프로그램을 준비하는 시기이기 때문에 이 시기의 건강권과 발달권 침해는 결국 일평생 동안 지속적으로 영향을 미치는 심각한 문제로 봐야합니다. 영유아 과잉교육은 이미 가정, 기관, 사교육 시장 등의 다양한 공간에 걸쳐 이루어지고 있어 심각한 수준임에도 최근에는 유치원과 어린이집에서의 특별활동을 규제하기는 커녕 합법적으로 허용되는 추세가 나타나고 있습니다. 많은 기관들에서 특별활동이나 선행학습이 교육과정으로 둔갑한 채 활개를 치고 있어 심한 우려가 되는 상황입니다. 유치원과 어린이집에서 기관 내 특별활동이 활개를 치는데에는 많은 복합적 요인들이 작용합니다. 하지만 최근에는 놀이 중심 교육과정에 대한 부모들의 우려가 크게 작용한다고 보입니다. 즉 놀리기만 하고 초등학교 준비는 시켜주지 않는 것이 아니냐는 학부모들의 불안과 요구입니다. 따라서 놀이중심교육과정의 정착과 부모들의 불안을 해소하기 위해서는 학부모의 이해를 돕는 체계적인 홍보 전략이 부모교육과 더불어 필요해 보입니다. 그러나 이러한 소극적인 인식 변화 전략에 기대를 걸기에는 영유아 단계의 과잉교육은 심각한 수준이고 그 폐해도 너무나 크며 이제는 정상적인 교육과정의 운영까지 어렵게하고 있지만 이를 규제할 어떤 법적 근거도 없습니다.

유엔아동권리위원회는 이미 오래 전인 2011년 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서를 통해, “우리나라의 사교육 현실에 대해 ‘교육과정 외의 추가적인 사교육이 일반적이며, 이는 학생들을 심각하고 불균형한 스트레스에 노출시키고 그들의 신체적, 정신적 건강에 부정적 영향’을 끼친다고 분석하며, 여가 문화 및 오락 활동에 대한 아동의 권리를 보장할 것을 권고했습니다. 문제인 정부 또한 초등학생들의 놀이와 독서 시간의 보장, 과도한 영유아 사교육 억제 등의 내용을 담은 ‘아동인권법’ 제정을 공약으로 내걸었습니다. 하지만 현재 이 공약은 말 그대로 빈 약속이 되었고, 이제 또 다시 차기 정부에 영유아인권 4법(영유아보육법, 유아교육법, 학원법, 평생교육법)의 제정을 제안할 수 밖에 없는 상황입니다.

한편으로 10년 전 약 100만명이던 출생아 수는 2020년에는 25만명이 되었습니다. 이렇게 태어난 아이들이 살아갈 세상 또한 급격하게 악화되고 있습니다. 이제 영유아 보육과 교육은 새로운 체제로 전환해야하는 기로에 놓여 있습니다. 따라서 영유아인권 4법의 제정 또한 이러한 영유아보육과 교육 체제의 변화를 염두에 두고 논의할 필요가 있

습니다.

가령 현재의 이원화된 체제를 교육부 중심으로 개편하여 통합한다면, 기존의 ‘영유아보육법’과 ‘유아교육법’을 통합한 ‘영유아교육법’이 제정될 필요가 있으므로 ‘영유아인권4법’도 이러한 새로운 법률 체계와 함께 논의되어야 합니다. 즉 ‘영유아교육법’을 제정할 때 법의 ‘목적’에 영유아의 제반 권리 보장에 관한 조항이 명확히 명시될 필요가 있습니다. 그럴 경우 새로운 영유아교육체제 구축을 위한 의사결정의 준거는 당연히 영유아들의 권리가 될 것이고, 놀 권리 보장 조항 또한 당연히 명시될 것입니다. 또한 ‘과잉교육금지의무 부여’ 및 ‘위반 시 행정처분’에 관한 내용은 ‘영유아교육법 시행 규칙’ 등에 규정하도록 할 수 있을 것입니다. 이 밖에도 ‘영유아교육법’에 부모교육 조항을 포함하여 부모들이 영유아의 권리를 이해하고 이를 준수하도록 할 필요도 있습니다. 발제자께서도 언급했듯이 영유아의 제반 권리를 보장하는데 있어 가장 중요한 것은 부모와 교사이기 때문입니다. 또한 놀 권리만이 아니라 영유아의 제반 권리 보장을 위한 정책 연구 기관으로 유아정책연구소 및 유아교육진흥원의 기능을 명시하여 제반 연구 및 교사와 부모 대상의 연수를 실시하자는 제안에도 동의합니다.

#### □ 과잉교육 방지를 위한 놀이중심교육과정의 안착

다음으로 영유아 대상 과잉교육의 문제가 근본적으로 해결되려면 무엇보다도 아이들의 발달에 적합한 교육과정을 통해 교육의 질을 높여야 합니다. 현재 영유아들에게 적용되고 있는 2019 개정누리과정은 유아중심·놀이중심 교육과정입니다. 영유아들의 발달권 보장을 위해 중추가 되는 권리는 바로 교육권이고, 영유아들의 배움은 놀이를 통해 이루어지므로 ‘놀이중심교육과정’의 안착은 유아들의 발달권을 보장하는데 있어 가장 중추적인 역할을 합니다. 그러나 현재와 같은 교육·보육 여건 하에서의 ‘놀이중심교육과정’은 그림의 떡에 불과할 뿐입니다. 비좁은 교실에 20명이 넘는 아이들이 종일 1명의 교사와 부대끼고, 안전을 이유로 실외 놀이마저 제한되는 상황에서 아이들은 과연 어떤 놀이를 하고 있는 걸까요? 혹시 놀이중심 학습지를 책상에 앉아 하고 있는 것으로 놀이중심 교육과정을 대체하거나 종일 아이들을 방치하는 것은 아닐까요? 아무리 좋은 교육과정도 교육 현실과 괴리되면 종이에 인쇄된 관념에 불과할 뿐입니다.

따라서 놀이중심교육과정이 아이들의 삶에 뿌리를 내리려면 현재의 교육·보육 여건이 전적으로 개선되어야 합니다. 학급당 정원을 축소하고, 충분한 실내외 놀이 공간을 확보

하며, 현재의 실내중심 교육과정 운영 방식을 실외 중심으로 바뀌어야 합니다. 또한 유치원과 어린이집이라는 국한된 공간을 넘어 아이들이 살고 있는 동네의 놀이터와 자연에서 맘껏 뛰놀며 스스로의 시간표에 따라 성장할 수 있는 자유를 주어야 합니다. 아울러 아이들의 놀이를 통한 배움의 의미를 이해하고 상황에 따라 적절한 지원을 제공할 수 있는 교사의 전문적인 역량이 받쳐 주어야 합니다. 그렇다면 지금 우리 아이들이 자라나고 있는 유치원과 어린이집의 상황은 어떻습니까?

#### □ 무상교육의 시행으로 증가한 사교육비

현재 어린이집은 0-5세가 다니는 사회복지 시설이고 유치원은 3-5세가 다니는 교육기관입니다. 이 중 3-5세는 2013년부터 무상교육을 시행하고 있습니다. 그런데 이상한 현상은 무상교육을 시행한 이후 영유아 대상 사교육비가, 투입된 무상교육비 만큼 늘어났다는 것입니다. 매년 투입되는 3-5세 무상교육비는 약 3조 가량입니다. 그런데 2017년 영유아 사교육비는 약 3조 7천억원으로 이전 년도에 비해 2조 이상 상승하면서 무상교육 시행의 취지가 무색해진 상황이 됩니다. 국가가 시행한 무상교육 이후 영유아들은 과잉교육에 더 많이 노출되는 결과가 나타났다는 것은 유치원과 어린이집에서 시행하고 있는 교육의 질을 부모들이 신뢰하고 있지 않다는 것을 의미하기도 합니다.

한편으로 사교육비가 증가한 이유로 부모들의 특별활동에 대한 요구를 들기도 합니다. 국가는 부모들의 경제적 부담을 덜어주어야 한다며 누리과정에 해당하는 유아 학비 이외에 방과후과정비(특별활동비)를 유아 한명 당 약 7만원을 지급하여 기관 내에서 무상으로 실시하고 있습니다. 그러자 특성화 과정에 참여하지 않으면 마치 손해를 보는 것 같은 분위기가 조성되어 거의 모든 기관들이 특별활동을 운영하게 되었고 아이들의 학습 부담은 가중될 수 밖에 없는 기현상이 일어나고 있습니다.

현재 어린이 집과 유치원에서 시행하고 있는 특별활동과 사교육이 아이들의 발달 특성에 적합하다고 보이지는 않으며 심한 경우 아이들의 발달에 해로울 수도 있습니다. 아이들은 자신의 의지에 따라 활동하고 뛰어 놀 때 가장 잘 발달합니다. 또한 일정 시간 활동을 하면 적절한 휴식을 취해야 합니다. 그러나 아이들의 일상을 보면 과도한 특별활동과 사교육으로 마치 툰니 바퀴가 돌아가는 것처럼 숨가쁜 일과로 채워져 있습니다. 특별활동과 사교육은 아이들이 원해서 받는 것이 아닙니다. 부모들의 교육열과 때로는 오랜 시간 돌봄이 필요한데 마냥 놀리기만 하는 것이 불안한 부모들의 심리가 영향을

미친 것입니다. 그럼에도 국가는 교육의 질을 개선하고 교육과정을 정상화 하려는 노력보다는 부모들에게 무상교육비와 특별활동비를 지급하는 것과 같은 선심성 정책만을 남발하며 과잉교육을 조장하고 있습니다. 이런 상황에서는 많은 아이들이 인생의 출발선에 서보기도 전에 지치고 낙오될 수 밖에 없습니다, 이것이 무상교육보다 교육 여건의 개선이 아이들을 위해 더 시급한 이유입니다.

#### □ 이원화된 제도로 인한 교육 불평등

현재의 유치원과 어린이집에서 이루어지는 교육의 질은 그 숫자만큼이나 천차만별이라고 할 수 있습니다. 특히 현재와 같이 유치원과 어린이집으로 관리 부처가 이원화된 제도 하에서는 기관의 유형에 따라 지원되는 학비와 운영비 인건비 등의 격차가 클 수 밖에 없습니다. 또한 일부 기관들은 운영비를 줄이기 위해 낮은 임금을 지불하는 교사를 채용할 수 밖에 없습니다. 즉 기관마다 제공되는 지원금의 차이는 곧 교육의 질적인 차이를 야기할 수 밖에 없습니다.

결국 영유아들은 재원하고 있는 기관의 유형이나 부모의 경제력에 따라 인생의 출발선에서부터 불평등한 교육을 받게 되는 것입니다. 생애 기회의 불평등과 그로 인한 격차의 근원은 가정과 유아교육이라는 묘판에서부터 이미 뿌리가 내려지고 싹이 돋는다고 할 수 있습니다. 또한 유아교육과 보육에서부터 발생하는 교육불평등을 방지하면 이후의 조치로 해결할 수 없다고 합니다.

#### □ 100만에서 25만으로

2020년 대한민국의 출생아수는 약 25만명을 기록하고 있습니다. 100만명이 출생하던 과거에 비하면 1/4로 감소한 것입니다. 오늘날과 같이 삶이 팍팍한 시대에 아이를 낳아 기르는 부모의 마음은 어떤 것일까요?

현재 자녀를 낳아 기르는 대부분의 유자녀 부모들은 자신의 자녀에게 집중적인 교육투자를 하고 있습니다. 아이들이 행복한 삶을 살기 위해서는 교육이 든든한 지렛대 역할을 한다고 믿기 때문일 겁니다. 그러다보니 결국 과잉교육의 초저연령화 현상까지 나타나고 있습니다. 그러므로 영유아 단계의 과잉교육을 해소하려면 무엇보다도 이 시기의 아이들이 놀면서 배우고 자란다는 믿음을 사회가 공유해야 합니다. 또한 기관에서 제공

하는 교육의 전문성에 대한 부모들의 신뢰 또한 필요합니다.

이를 위해서는 유치원과 어린이집의 교육을 영유아들의 권리 관점에서 바라보고 보다 장기적이고 체계적으로 설계하여 질적 향상을 위한 노력을 기울여야 합니다. 질 높은 교육과 전문적인 돌봄을 제공하기 위해 학급당 정원 축소 등 교육 여건을 개선하고 교사의 전문성을 높이는 정책을 시행해야 합니다. 안정적인 재정의 확보는 물론 가장 중요합니다. 이와 같은 새로운 영유아 교육과 보육 제도를 만들기 위한 고민은 결국 어린이집과 유치원을 교육부로 일원화하여 통합 관리해야 한다는 결론에 이르게 됩니다. 아이들의 삶을 교육권의 관점에서 바라보아야 하며, 교사들의 전문성을 확보하고, 교육세의 일정 비율을 교육재정으로 확보하고 있는 지방교육재정교부금 같은 안정적인 재원이 가장 중요하기 때문입니다.

흔히들 점진적으로 단계적으로 개혁하겠다는 이야기를 합니다. 그러나 아이들은 어제도 오늘도 성큼성큼 자라고 있고 대한민국의 인구는 기아급수적으로 감소하고 있습니다. 더 이상 늦춰서는 안됩니다!

영유아 대상 과잉교육을 금지하고 규제하는 것만으로는 아이들의 건강한 발달과 행복을 보장 할 수 없고 원천적인 차단 또한 가능하지 않습니다. 우리 사회가 영유아기라는 빛나는 이 시기의 독특한 성장 방식을 이해하고 이에 적합한 삶의 조건을 우선적으로 제공하려는 확고한 의지를 가질 때 비로소 아이들은 행복하게 자라날 수 있을 것입니다.

## ■ 제3세션 논찬2

# 급증하는 수능성적의 지역간 격차와 수능의 족보화: 당장 대책마련이 필요하다

문호진(수험서 ‘포카칩N제’ 공저자)

현재의 교육과 입시제도는 의지가 있는 사람에게 기회를 제공해주고 있다고 할 수 있을까? 교육과정에서 제시한 학습목표를 정상적으로 이수했으면 좋은 성과를 거둘 수 있어야 하는 게 고교과정의 시험이어야 한다. 그러나 지금 수능은 그런 시험이 아니다. 수험생들은 사회생활을 시작하기도 전에 좌절감과 각자도생의 원리부터 배우고 있다.

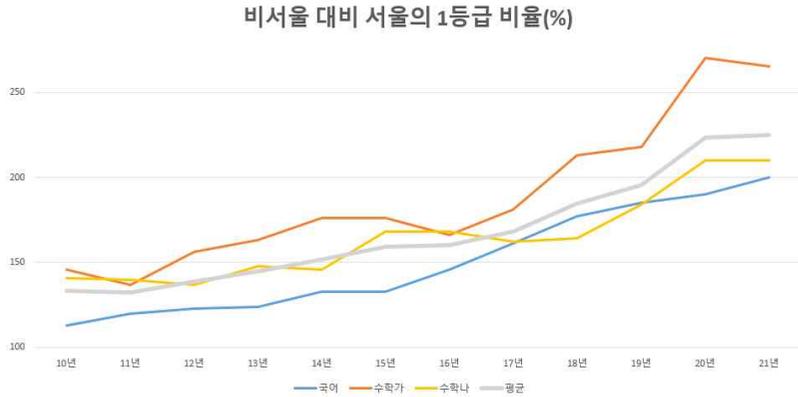
과거에도 교육격차는 분명 존재했다. 그러나 그 시절에는 성실한 학생들은 스스로 공부하면서 고득점을 기대해볼 수 있는 여지가 있었다. 2010년대 초반까지만 해도 학부모들에게 선행학습의 효과에 대한 질문을 받았을 때, “심화개념이라는 것은 존재하지 않는다. 실질적으로 시험대비도 도움이 되지 않는 대학과정이나 외국 본고사 등에서 따온 개념들을 가르치는 사교육의 공포 마케팅일 뿐이다. 교과서에 충실하게 공부하면 고득점을 받는 데 큰 문제가 없다. 공부에는 적당한 때가 있고 6개월 이상의 선행학습은 독만 될 뿐이다.” 고 답변하곤 했었다. 그러나 사교육이 진화하고 수능시험의 성격이 큰 변화를 겪으면서, 이제는 그런 이야기를 하기가 어렵게 되었다. 그 양상에 대한 수능 채점데이터 분석결과와 필자의 경험을 이제부터 이야기하겠다.

### 매년 급증하는 수능성적의 지역간 격차

비서울 대비 서울 1등급 학생의 비율은 10년 113%에서 21년 200%로(국어), 10년 146%에

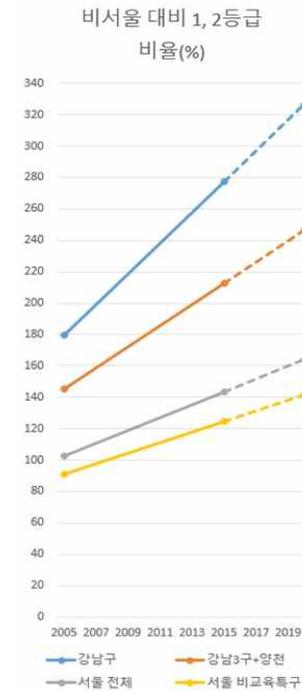
서 21년 265%로(수학 가형), 10년 141%에서 21년 210%로(수학 나형)으로 급증했다. 예를 들면, 2021년에 수학 가형에서 1등급을 받은 서울 학생의 비율이 서울 외 지역에 비해 2.65배만큼 많았다는 이야기이다. 격차가 작았던 국어가 수학 나형을 따라잡았음을 알 수 있으며, 국어가 사교육 영향이 적다는 말은 이제 옛말이 되었다.

[표] 비서울 대비 서울의 1등급 비율(%)



05-15년 서울의 1,2등급 비율이 비서울 대비 103%에서 133%로 증가하는 사이 강남3구와 양천구는 145%에서 212%로, 강남구는 180%에서 278%로 증가했다. 수능에 대한 여타 데이터들이 일관되게 매년 불평등이 급증하는 양상을 보였던 것을 생각하면 05년에서 15년까지의 변화 양상이 2021년 지금까지도 유지된다고 생각하지 못할 이유가 없다. 현재 강남구의 비서울 대비 1,2등급 비율은 300%를 훌쩍 넘었을 것이다. 그리고 이 데이터에서 한 가지 더 주목해야 할 점이 있습니다. 2015년의 서울/비서울 등급간 비율은 1~4등급에서 112%, 1~2등급에서 143%, 1등급에서 158%로 상위로 갈수록 격차가 급증하는 양상을 확인할 수 있다.

[표] 비서울 대비 1,2등급 비율(%)



국영수 등급	서울	강남3구+양천	강남구
1-4등급	112%		
1-2등급	143%	212%	278%
1등급	158%	???	???

지금 문외한에게는 비슷해 보일 데이터들을 교차해 보여주는 건 이러한 격차들이 중첩되면서 불평등을 증폭시키기 때문이다. 첫째, 서울과 타 지역의 격차가 커지는데, 둘째, 교육특구와 타 지역간의 격차가 더 크고, 더 빠르게 증가하고 있다. 셋째, 상위권으로 갈수록 격차가 커진다. 넷째, 국영수가 아닌 과학탐구 영역에서는 격차가 훨씬 클 것으로 추정할 수 있다. 그러나 실제로는 이런 격차가 가중되면서 어마어마하게 누적될 것임을 완전히 공개되지 않은 데이터의 편린만으로 확인할 수 있다. 다시 말하면, 이 데이터 모음에서 가장 주목할 만한 부분인 비서울 대비 강남구의 1/2등급 비율 278%(2015)

같은 숫자도 실제 최상위권에서의 격차에 비해서는 훨씬 적은 비율일 수 있다는 이야기이다. 특정 구간, 특히 자연계열 최상위권에서는 거의 교육특구의 독점에 가까운 결과로 귀결될 거라고 짐작하고 있다.

수능 성적의 지역별 격차는 매년 커지고, 악화속도는 더욱 빨라지고 있다. 지금 당장 실태를 파악하고 개선책을 찾아야 한다. 지금 행동하지 않으면 미래 수능은 서울과 교육특구에서만 대비하는 시험이 될 것이다. 공교육 정상화, 공정한 기회 보장이라는 수능의 원 취지는 이미 무색해졌다. 수능시험을 보완하거나 대체할 방법을 찾아야 할 필요성이 절실하다.

### 대치동 모의고사 시장의 탄생, 그리고 수능의 족보화

이런 변화가 왜 일어났는가. 수능 문항이 공교육에서 대비하기 어려울 정도로 복잡해지고, 사교육이 문제은행을 통해 수능시험을 거의 완전히 재현하는 데 성공했기 때문이다. 2010년대 중반 이후 대치동은 가장 어려운 문항부터 가장 쉬운 문항까지, 수능에 출제될 모든 문제들에 대한 예측문항 데이터베이스를 만들고 제공하는 능력을 갖추고 있다. 거칠게 말하면 외부에 수능 출제기관인 평가원을 비슷하게 차려 경제력이 있는 학생들에게 독점적으로 제공하는 셈이다.

과거 사교육 강의는 교과서를 해설하는 개념강의, 기출문제 강의의 범위를 벗어나지 않았다. 심화 과정'이라고 해봐야 이 내용을 반복해서 강조하고, 더 높은 수준의 학생에게 맞게 재가공한 것이었다. 그러나 수능 문항들이 고도로 복잡해지고, 현장강의 모의고사를 통해 교육 콘텐츠가 차별화되면서 개념강의와 기출강의 만으로는 수능 고득점을 기대할 수 없게 된다. 현장 모의고사등 수능 유사문항을 기계적으로 풀도록 도와주는 별도의 커리큘럼을 통해 예상 문항을 반복적으로 훈련하지 않으면 제 시간 안에 절대로 모든 문제를 풀 수 없게 되었다. (특히 과학탐구 영역)

2010년대 후반 대치동 학생들의 공부방법은 개념강의와 기출문제 강의를 선행학습을 통해 미리 완료한 뒤, 고3 내내 복잡하지만 푸는 방법이 정해진 문제에서 가능한 경우의 수를 전부 제시하고, 논리적 발상 없이 기계적으로 풀어내는 방법을 심화강의로 습득하고 모의고사들을 반복해서 풀이해 숙달하는 방식으로 완전히 재편되었다. 다시 말해 실제 교과서 개념이나 학습목표와의 관련성이 낮고, 오로지 수능에 출제되는 '문제를 위

한 문제 '에 대비하는 테크닉을 알려주고 이를 반복적이고 기계적인 문제풀이를 통해 완성시키는 강의가 성행하는 상황이다. 대치동 사교육에 노출되지 않은 학생은 대치동이 기계적으로 해결하도록 가르치는 과정을 머리를 싸매고 하나하나 시간을 들여 생각해야 한다. 때문에 같은 문제지를 받고 같은 시간을 써도 동일선상에서 경쟁이 될 수가 없다. 수능이 '공정'하다고 이야기하는 사람들은, 실제로 문제지를 받아보기 전에 어느 지점에서 격차가 생기는지, 그리고 그런 격차가 정당하다고 말할 수 있는지를 놓치고 있다.

요즘 대치동 학원은 서울대 몇 명 같은 '하찮은' 실적으로 광고를 하지 않는다. 최상위 모집단위의 선발인원 중 몇%가 수강생이었는지를 강조하는 방향으로 변했다. 선두를 달리는 강남 모 학원은 2019년 서울의대 합격생 135명 중 77명이 자신들의 현장강의를 들었고, 정시 합격생 30명 중 20명이 수강생이었다고 주장한다. 재수종합반 기준으로 서울의대 정시 30명 중 시대인재 재수학원이 9명, 강남대성 재수학원이 6명을 차지한다. 잘 가르쳐서 진학시키는 게 아니라, 입시를 통제할 정도로 정시에서 학원의 영향력이 강해졌다는 이야기이다. 교육특구가 단순히 공부 잘 하는 지역이던 시절은 끝났다. 수능에 대한 대비책을 사교육이 독점해 상위권 대학 정원을 '매점매석' 하는시대에 접어들었다고 표현해도 과하지 않고, 데이터가 이를 뒷받침해주고 있다.

### 대안은 무엇이 있는가

수능은 내후년(2023년)에 30번째 생일을 맞게 된다. 2005년 이후 출제유형과 과목 측면에서 숫자만 변동했을 뿐 수능의 큰 틀이 바뀐 적이 없어, 현재 수능은 15년 된 고인물이다. 오히려 정시 대비 사교육이 발달하고, 과목 수와 범위가 줄어들면서 각각의 문항들이 더 어려워지고 복잡해지기만 했을 뿐이다. 원칙적으로 교육과정을 정상적으로 이수하고 학습목표를 이해한 학생이면 누구나 수능 문항을 제한시간 안에 풀 수 있어야 한다. 지금 현실은 전혀 그렇지 않다.

실제로는 학교에서 가르치는 기본개념을 적어도 수능 1년 전까지는 마친 뒤 사교육이 옥상옥으로 만들어낸, 수능 문제 풀이만을 위한 별개의 커리큘럼을 숙달하고, 문항 기술자들이 만들어낸 수능 유사문항들을 비싼 돈 주고 사서 반복적으로 풀이하지 않으면 제 시간 안에 수능문항을 절대로 풀어낼 수 없게 되었다.

현재 고난도 문항에는 교육학적인 의미가 거의 없고(특히 과학탐구 영역에서), 그 문제를 통해 입시에서 유불리가 결정되는 것은 불합리하다. 지금의 ‘킬러’ 문항을 풀어내는 능력은 교과내용과 학습목표를 충실히 이수하는 것과는 전혀 무관하다. 이런 문제들은 출제기관 입장에서 난이도 예측을 하기 쉽고, 변별을 하기 좋도록 지극히 편의적으로 구성된 문항에 불과하고, 지역간 격차 데이터가 보여주는 것처럼 반복적인 문제 풀이 훈련에 매우 쉽게 공략당한다. 성기선 전 평가원장이 지적했던 것처럼 그런 어려운 문제를 풀어낸 역량은 학생이나 학교의 노력만으로 만들어지지 않는다.

사교육의 효과를 줄이고 교육/입시격차를 완화하기 위해 선행학습 유발효과를 중심으로 현재의 수능을 전면 재검토하고 지금까지 사교육이 축적한 문제은행과 ‘심화과정’을 같이엮을 때가 왔다. 현재의 수능은 지속가능하지 않다. 현우진 같은 소위 ‘1타 강사’도 수능체제의 붕괴를 예견하고 있다. 지금 손을 보지 않아도 격차가 지금처럼 커지면 싫어도 수능체제는 변화를 겪게 될 것이다. 격차가 더 커지고, 더 많은 학생들에게 절망감을 심어주기 전에 우리가 주도적으로 대책 마련에 나서야 할 때가 왔다.

### 발제문에 대한 의견

사교육격정없는세상의 발제문 내용은 규제와 금지에 무게추가 쏠려있는 것 같습니다. 아실 거라 생각합니다만 강남이나 목동의 교통요지에는 스터디룸이 매우 많고, 그 스터디룸들은 신고할 수도, 파악할 수도 없는 일대일 또는 일대다 점조직 강의를 하는 사람들로 가득 차 있습니다. 거기 더해 최근 수년간은 코로나 유행으로 인해 비대면 강의가 유행하기 시작했죠. 이런 경우 물리적으로 강의를 이루어지는 공간 자체가 없기 때문에 단속이 더욱 힘듭니다.

점조직 사교육 제공자 중에서는 용돈벌이를 위해 뛰어든 대학생도 있지만, 이들 중 상당수는 이미 재수종합반이나 단과학원 등에서 강의를 하는 학원강사들이니 이런 사교육의 질은 학원에서 제공되는 것과 다를 게 없습니다. 사교육 선행상품 운영을 금지한다고 하더라도 이런 식의 점조직 사교육만 풍선처럼 불어나게 될 미래가 분명하게 그려집니다.

그보다 중요하고 실효성 있는 대책은 선행학습을 받을 이유를 없애는 것입니다. 물론 다각도의 접근이 필요하고, 섬세한 정책관리가 요구하니 쉬운 길은 아닐 것입니다. 그러

나 그런 방향으로 접근해야만 선행교육 근절과 역제가 가능하다고 저는 확신합니다.

결국 사교육 규제와 평등교육을 외치던 정치인들조차도 자녀는 강남, 목동에서 교육시키는 게 현실이니까요. 그 자체가 중요한 문제라고 주장하고 싶은 건 아닙니다. 앞으면 발 뺏고 싶고, 발 뺏으면 놓고 싶고, 누우면 자고 싶은 것과 같은 사람의 자연스러운 생리현상이라 생각합니다. 민주진보진영이 비판받아야 할 거리는 될 수 있을지언정, 그제 민주진보진영 대신 보수진영을 선택해야 할 이유는 절대로 될 수 없죠.

제가 하고 싶은 이야기는 교육특구에서 이뤄지는 사교육을 금지하고 규제하는 것만으로는 충분하지 않고, 자녀를 굳이 교육특구에서 키울 필요가 없는 방향으로 아젠다 세팅이 이루어져야 한다는 것입니다. 그래야만 정책에 책임이 있는 이들이 교육특구에서 자녀를 키우는 것과 같은 모순이 줄어들고 정책기조에 대한 공격포인트도 줄어들다는 점을 꼭 언급하고 싶습니다.

그런 점에서 이런 내용들을 제안드리고 싶습니다.

첫째. 선행과정 역제를 위해서 ‘국가 사교육 관리센터’는 포괄적이고 종합적인 역할을 해야 합니다. 교육과정, 수능의 틀, 출제실무가 완전히 따로 노는 상황에서 이를 통합적으로 관리하고 사교육을 유발하고 교육격차를 키우는 요소가 없는지 중점적으로 감시하는 시스템과 조직이 필요합니다. 수능의 틀과 출제실무가 서로 모순되게 작동하는 예를 들어보겠습니다. 사교육비와 학습부담을 줄인다는 명목으로 탐구 응시과목 수를 줄이자, 교육과정평가원 측에서는 줄어든 과목 수에 대한 변별력을 벌충하기 위해 정상적으로 학교 수업만 따라가서는 절대로 30분 내에 풀어낼 수 없는 문항들로 시험지를 채워 학생들의 부담, 그리고 선행학습의 필요성만 더 키우는 게 현실입니다.

그러니 교육과정 설계에서부터 특정 개념이 선행학습 및 킬러문항/심화개념을 출현시킬 위험이 있지는 않은지, 문항 수나 풀이시간, 출제유형 등 수능의 틀이 교육과정의 학습목표를 평가할 수 있도록 적절하게 구성되어 있는지, 거기 맞춰 출제되는 문항이 학습목표를 뛰어넘을 정도로 난이도가 과하지는 않은지, 특정 사교육에 노출된 학생에게 유리하지는 않은지를 종합적으로 평가해, 이를 정책 수립에 반영할 필요가 있습니다. 무책임하게 일단 과목 수만 줄여놓고, 문제 내는 사람이 따로 있고 적절한 감시를 받지도 않아 학생들의 부담만 줄어드는 일을 막아야 한다는 거죠. 여기 더해 사교육 관리센터

가 사교육 억제와 선행교육 방지를 목표로 한계에 도달한 수능체제를 전면적으로 재검검, 재검토(장기적으로는 2028년도 이후의 수능)하는 일을 주도해야 한다는 주장도 같이 떠나가면 좋겠습니다. 그리고 이런 주장은 아래의 추가 정책목표들과 연관됩니다.

둘째. ‘사교육 관리센터’는 사교육의 강의와 문항을 적극적으로 모니터링해서 그에 맞는 대책을 수립하고, 이를 앞서 밝혔던 교육과정이나 수능 출제에 반영해야 합니다. 평가원에도 선행교육예방연구센터가 설치되어 대학별고사에 출제된 문항의 교육과정 문항 여부를 판단하고 있지만 이런 평가는 대단히 형식적인 것이 현실입니다. 2020년의 선행학습 예방평가에서 교육과정 범위를 위반한 것으로 2460문항중 4문항으로 0.2%에 불과했습니다. 논술, 면접이 실제로는 사교육의 온상이고 특히 명문대의 수확/과학 논술 전형은 논술대비 사교육을 받지 않은 학생들에게 사실 닫힌 문이나 다름없는데도 교육당국은 사교육의 속도를 전혀 따라가지 못하고 있습니다. 사격세에서도 교육과정 자체에 위배되지 않는 문항을 잘못 풀어 교육과정에 위배된다는 결론을 도출하는 등, 이러한 감시 및 평가에는 허점이 많습니다.

사교육에서는 수능 기출문제에 나왔던 사례들을 ‘심화개념’으로 만들어, 이를 빠르게 전제하고 판단하는 방법을 학생들에게 가르치고 있습니다. 논술면접의 경우 실질적으로 대학 과정 내용이고 각 학원의 논술대비용 자료에 완벽하게 솔루션이 제시되어 있는 문항이라고 해도 고교과정으로 풀 수 있도록 적당히 형식을 다듬으면 그만이고 이런 문제들은 형식상 교육과정에 완벽하게 부합합니다. 학원에서 가르치는 ‘심화개념’을 배우지 않은 학생이라고 해도 문항에 제시된 단서를 이용해 추론해 가면서 풀면 고교과정 내의 문항이기 때문이죠.

그러나 실제로 사교육에서 가르친 ‘심화개념’들, 사교육이 제공하는 문제은행의 문항들을 여러 차례 풀어본 상태에서 문제를 풀어보면 그렇지 않았던 학생들에 비해 이런 문제를 훨씬 빠르고 수월하게 풀어낼 수 있습니다. 머리싸매고 추론해야 하는 부분을 미리 외워둔 ‘심화개념’을 이용해 생각하지 않고 기계적으로 풀어낼 수 있기 때문이죠. 교육당국이든, 시민단체든 사교육에서 제공하는 문항과 개념을 실시간으로 따라가지는 못하기 때문에 이런 간극이 생길 수밖에 없습니다. 그러니 사교육을 모니터링할 수 있는 충분한 자원 투입, 인력 채용, 조직 구성이 필요합니다. 사교육 선행학습/심화개념 커리큘럼을 따라갔던 학생이 어떤 유사문항을 미리 풀어보고 들어갈 수 있었고, 그렇게 하면 문제풀이 과정에서 어떤 이득을 취할 수 있었는지 구체적으로 분석하고 논의해볼

수 있을 거라 생각합니다. 그러지 않고 추상적인 수준에서 교육과정 위배를 논하는 것만으로는 한계가 명백합니다. 또 이러한 분석결과를 뒤에 제시할 교육통계 공개와 연관 지을 수 있다면 더 좋겠죠.

셋째. 자료 공개가 각 지역을 서열화시키고 사교육을 촉진시킨다는 핑계로, 사실은 자신들에게 책임이 돌아가는 것이 두려워서 교육부는 여러 가지 중요한 교육통계들을 감추고 있습니다. 교육부에서 공개하지 않아도 지역, 고교(유형)별 서열은 매년 공개되고 사람들의 의식 속에 강고하게 박혀 있습니다. 오히려 이를 공개해 사회적 의제로 만들고, 구체적인 숫자와 심각성을 사람들에게 인식시킬 필요가 있습니다. 정부가 버블세븐과 같은 부동산 투기지역을 지정해 관리하는 것처럼, 교육당국이 강남3구와 양천, 노원, 분당, 수성구 등 사교육이 집중적으로 이루어지는 지역, 특목/자사고 등 고교유형에 대한 교육/입시격차 지표를 지정, 공개하고 관리하도록 할 필요가 있습니다. 각 지역이나 고교유형별 1등급 비율, 특정 문항의 정답률 격차 등을 지표화해 매년 공개하고, 이를 관리하고 억제하기 위한 대책을 정기적으로 교육당국이 수립하도록 규정해야 합니다.

넷째. 사교육 관계자가 사교육에 대해 가장 잘 알고 있겠지만, 그들의 입장을 정책에 반영하는 것은 이해상충의 여지가 있는 만큼 위험성이 큼니다. 그런 상황에서 사교육에 대응하는 방향에 대해서는 최근에 수능을 경험해본 청년들의 의견(다만 특정 지역이나 명문대생이 과대표되지 않도록 주의를 기울일 필요가 있을 것입니다.)이 유용할 수 있고, 이들의 의견을 적극적으로 반영하는 거버넌스 구조가 필요하다고 생각합니다. 그러나 저러나 수능에 대해 가장 잘 알고 있는 것은 모든 영역을 직접 경험해왔고 모든 것을 걸고 절박하게 시험을 치러왔던 수험생일 수밖에 없기 때문입니다. 결국 교육학자들, 교육시민단체 활동가들, 심지어는 교사들조차도 수능시험의 일부분에 대해서는 잘 알지언정 수능시험에 대한 모든 것을 빠삭하게 꿰고 있을 수는 없기 때문이죠. 좋은 의도로 시작한 정책일지언정 실제 문제지를 받아보는 학생 입장에서는 느끼는 바가 다를 수밖에 없습니다. 학생들 입장에서는 부작용이 뻔히 보이는 정책이 추진되어 예견된 결과를 맞는 일도 적지 않습니다. 청년들의 참여를 통해 그런 간극을 최대한 줄여볼 수 있을 거라고 생각합니다.

그리고 제가 만들어뒀던 통계자료(수학능력시험 각 영역에서의 비서울 대비 서울의 1등급 비율)을 발제문 서두에 인용하는 것을 제안하고 싶습니다. 지역간 경제력 격차가 점점 더 분명해지는 시대에, 이 지표는 교육불평등과 사회 양극화를 시각화하고 사람들에게

게 경각심을 안겨줄 수 있는 자료라고 생각합니다. 또 수능의 지역간 격차가 2010년대 들어와서 매우 커졌다는 것이 더 널리 알려질 필요가 있다고 생각하기 때문이기도 하구요. 출처는 교육부/평가원이 매년 발표하는 수능성적 분석자료니, 공신력이나 신뢰성에는 전혀 문제가 없습니다.

마지막으로 ' 국가 사교육 관리센터 '보다는, 교육격차를 완화하고 사교육의 혜택을 받기 어려운 사회적 약자들에게 공평한 기회를 제공한다는 차원에서 좀 더 포괄적인 역할을 하는 조직, 그리고 그런 역할에 걸맞는 명칭이 필요하지 않나 조심스럽게 말씀드립니다.

2008년의 수능등급제는 수능점수를 자격요건으로만 쓰도록 하겠다는 애초의 정책목표와 다르게 대학이 등급을 그대로 점수화하면서, 총점과 점수화된 등급의 불일치 현상이 일어나 수험생과 학부모들의 큰 반발을 얻어 좌초되었습니다. 지난 대선때 내세웠던 수능 절대평가는 결국 정책실현 근처에도 가지 못했죠. 70-80%에 달하는 정시확대 지지여론에서 알 수 있는 것처럼 대중은 여전히 출세우기식 수능시험을 좋아합니다. 뭔가 판을 획기적으로 바꿀 한 방 같은 건 없다는 사실을 받아들여야 합니다. 도입될 국가교육위원회는 그런 격변을 더더욱 어렵게 만들 가능성이 높습니다. 격차를 가시화시키고, 사교육의 모순과 비교육성을 드러내고, 그런 식의 무의미한 군비경쟁은 교육특구에만 좋은 일을 시켜줄 뿐이라는 사실을 학부모와 학생들에게 끊임없이 설득하고 조금씩 전진해 나가는 진지전이 필요한 시점입니다.

### ■ 제3세션 논찬3

# 세계적으로 가장 빨리 멸종하는 나라와 민족의 대선 공약에서 유아와 아동에 관한 정책에 관해 말하기

김현수(정신과 전문의, '성장학교 별' 교장)

- 1) 우리는 왜 심각하게 여기지 않는가?
  - 지금의 물질에 빠져 있는 우리의 정신에 대한 심각한 성찰
- 2) 대조사 & 대토론
  - 국민들의 토론, 합의, 공분을 조직화하는 것이 더 필요하지만, 여기에 충분히 도달했는가 관해서 우리가 다시 되돌아봐야함
  - 우리는 현재의 교육제도 폐해에 대해 더 심각하게 제대로 전면적으로 다룬 적이 없다
- 3) 기관 혹은 조직 설치 중심의 공약 --> 여러 기관 & 정책이 아니라 도미노를 일으킬 하나의 조치가 과연 무엇일까?
  - 가시적이지만 기관 설치에 시간 보내고, 설치후 운영에 시간 보내고 설치 후 기관 중심적 운영의 폐해 반복
  - > 현재의 기능을 최대화
  - > 정책 중심의 공약으로 전환

- 4) 국민들과 공감대를 이루는 더 중요한 토론과 캠페인과 선택의 활동들로부터
- 이미 너무나 많은 센터들을 어떻게 국민과 함께 할 수 있도록 다학제적으로 접근해서 이를 수 있는 정책들을
  - 팀으로 발굴하는 “새로운 정책집단” 필요

- 5) 통제보다는 자율, 기관 설치보다는 법률이나 캠페인, 그리고 무엇보다 시민들의 의식과 당사자들의 용어, 당사자들의 컨셉에 맞춘 정책 필요
- 당사자들의 주장에 대한 개념화 정책 필요 : 정책 형성의 패러다임 변경 필요

- > 국민 의무교육 조기 실시 : 태어나면서부터 실시되는 국민교육 책임제,
- > 부모가 적게 관여해도 되는 발달부터 돌봄까지 전문화된 교육을 위한 소수 학급제
- > 재능에 맞춘 교육 개발을 위한 부모 교육 멘토 및 부모교육 지원제
- > 영유아 행복을 높이기 위한 영유아 행복기준 적용 실시
- > 아동수당 증액 지금의 10만원에서 30만원 규모로
- > 부모의 양육을 휴가제도 더욱 확대 지원
- > 아동 인권 향상 및 아동학대 예방제도 강화를 위한 아동인권위 상설화
- > 행복한 아이, 행복한 부모, 좋은 영유아기 교육, 그리고 성숙한 시민의식