

[2010 전망⑩ - 교육분야]

‘수평적 다양화’를 통한 수월성 교육이 대안

2010.1.12 | 최민선_새사연 연구원 | humanelife@saesayon.org

목 차

1. ‘모두를 위한 수월성 교육’으로 향하는 세계의 교육개혁
2. 낡은 영미식 교육정책 따라하는 이명박 정부
3. 2009년 교육분야 쟁점 정리
 - 1) 사교육비 경감 정책
 - 2) ‘학교 만족 두 배’ 정책
 - 3) 반값 등록금
4. MB 교육정책 전환 없이 사교육비 경감 없다



<http://saesayon.org>

요약

지난 해 초, 새사연은 2009년 한국 교육을 전망하면서 유명한 게임이론인 ‘죄수의 딜레마’를 거론했다. 사회 구성원 개개인 모두 자신의 이익을 추구할 경우, 그 결과가 사회 전체적으로 좋지 않은 방향으로 귀결됨을 설명하는 이론이다.

우리의 교육은 여전히 이러한 ‘딜레마’에 처해 있다. 양극화된 사회 속에서 살아남기 위한 방편으로 상대방보다 순위에서 밀리지 않기 위한 ‘경쟁’을 선택해 입시지옥을 헤어나지 못하고 있는 것이다. 경쟁의 순위는 비용에 따라 질의 차이가 현격해지는 사교육이 결정하기에 이제는 학력이 아닌 재력의 싸움이다.

학생들은 나보다 높은 순위의 몇 명을 밟고 올라서기 위해 ‘보이지 않는 적’과 싸우며 억압과 불안, 스트레스에 시달린다. 이러한 교육시스템에서는 승자도 패자도 모두 피해자일 뿐이다. ‘사람을 사람답게 하는 교육’이 아닌 ‘경쟁으로 사람을 줄 세우는 교육’은 창의적 사고는 물론 전인적 성장까지 방해하기 때문이다.

2009년 이명박 정부의 교육정책은 어김없이 경쟁 위주의 교육으로 내달았다. 학원 심야교습 금지나 학과라치제, 외고 입시제도 개선 등의 사교육비 경감 정책이 국민들에게 희망을 준 것은 한 순간이었다. 정부는 ‘친서민’을 표방하며 각 가계의 교육비 지출에 대한 부담이 한계에 다다르고 이것이 국민경제에 걸림돌로 작용하고 있음에 착목했다. 그렇게 정부가 비장의 카드처럼 뽑아든 사교육비 경감 대책들은 결과적으로 하나같이 ‘용두사미’에 그쳤다.

오히려 공교육 정상화를 내세운 정책으로 인해 사교육비는 더욱 팽창해 갔다. 정부는 학교의 학력을 상승시키고 교육의 질을 높이면 학부모/학생의 학교만족도가 높아져 사교육비가 줄어들 것이라 내다봤다. 일제고사, 학교별 성적 공개, 교원평가제, 고교다양화 300 프로젝트 등은 정부의 이러한 생각을 반영한다. 하지만 그 결과는 정부의 계산과 정반대의 양상으로 나타났다. 점수로 서열화된 학교는 주입식 교육에 더욱 매진했다. 학생들의 정신건강은 피폐해졌다. 20퍼센트의 엘리트 학교가 양산되고 80퍼센트의 일반학교는 삼류학교로 전락해 과열 경쟁의 폭이 넓어졌다.

전 세계가 추구하는 ‘모두를 위한 수월성 교육’은 모든 학교가 고르게 교육여건을 갖춘 상태에서 각 학교가 교육과정의 다양성, 자율성을 확보하는데서 출발한다. 이제 정부는 경쟁 일변도의 신자유주의 질주를 멈추고 21세기 새로운 교육개혁의 길을 모색해야 할 것이다.

1. ‘모두를 위한 수월성 교육’으로 향하는 세계의 교육개혁

전 세계는 지금 교육개혁이 한창이다. 지식정보사회에서 국가나 사회, 기업의 경쟁력을 결정하는 핵심 요소로 교육이 손꼽히기 때문이다. 21세기에는 보다 비판적이고 창의적인 인재를 양성하는 것이 국가경쟁력 향상을 위한 첫걸음이다. 각국은 그 기초교육으로서 특히 초중등교육 개혁에 박차를 가하고 있다.

OECD를 필두로 한 교육개혁 프로젝트는 '모두를 위한 수월성 교육(excellence for all)'을 향해 나아간다. 여기서 '수월성 교육'이란 이명박 정부가 입버릇처럼 부르대는 그것과 다르다. 학생 개개인의 잠재적 능력과 적성을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 맞춤형 교육이다. 그러나 이명박 정부의 교육정책은 아직 영재교육에 머물러 있거나 엘리트 교육으로 후퇴하려는 경향까지 보이고 있다.

영재교육과 수월성 교육은 엄연히 다른 의미를 지닌다. 인적자원 개발의 관점에서 봤을 때, 세계 교육은 '엘리트 교육→ 영재 교육→ 수월성 교육'의 순으로 발전해왔다. 과거 신분제 사회에서는 소수의 특권층을 위한 '엘리트 교육'이 당연시됐다. 모든 국민이 평등하게 교육받을 권리를 누리게 된 것은 근대사회로 넘어오면서부터다. 혁명이라는 큰 지각변동을 지난 후에야 명실 공히 교육은 국민의 천부적 인권으로 자리매김 했다.

산업화 시대가 도래하고 지식기반사회 초기 단계를 거치며 각 나라는 소수의 영재를 발굴/육성하는 '영재 교육'에 초점을 뒀다. '한 명의 천재가 만 명을 먹여살린다'는 유명한 삼성 이건희 회장의 말은 여기서 기인한다. 선천적으로 우수한 재능을 타고난 학생들을 집중적으로 키워 국가경쟁력을 확보하겠다는 심산이다.

하지만 21세기 지식기반사회에서 원하는 것은 몇몇 머리 좋은 사람이 아니다. 이제 창의성, 리더쉽, 전문성이 인재의 핵심가치로 부각되고 있다. 사회가 급변하면서 개개인의 머릿 속 지식을 뛰어넘어 전문적 네트워크를 통해 창의적 결과물을 생산하는 것이 중요해진 것이다. 이에 세계의 선진기업들은 창의적 사고와 동료와의 협력을 통해 회사의 목표를 달성할 수 있는 인재를 영입하기 원하고 있다. 우리나라의 대기업들 역시 명목상으로나마 대학졸업장을 보기 전에 그러한 능력을 지닌 자를 채용하겠다는 입장이다. 선천적인 '천재'만으로는 글로벌 경쟁에서 이길 수 없음을 인식한 결과다.

결국 현재는 모든 학생이 자신의 잠재적 능력과 적성을 끌어내 발전시킬 수 있도록 돕는 교육이 필요한 시점이다. 그럼에도 이명박 정부는 과거의 낡은 사고를 버리지 못하고 있다. 국제중이나 자율형 사립고와 같은 특수형태의 고교를 증설해 우수한

인재를 따로 키우는 '엘리트 교육'으로의 회귀를 시도한다. 일제고사나 학교별 성적 공개로 학교 간 경쟁을 촉발해 1등급 판정을 받은 인재에게 특혜를 주는 '영재 교육'이 해법이라 생각한다.

2. 낡은 영미식 교육정책 따라하는 이명박 정부

현 정부의 교육정책의 뿌리는 문민정부 시절 5.31 교육개혁에서 찾아볼 수 있다. 문민정부는 교육에 경쟁과 시장주의 원리를 적용하면 성공할 것이라는 신자유주의적 발상으로 교육을 재편하기 시작했다. 학교 간 경쟁을 통해 교육의 질을 끌어올리고 품질이 떨어지는 학교는 도태시키겠다는 것이다.

이에 새사연은 정부가 벤치마킹한 영미식 신자유주의 교육 모델은 실패했음을 분석해 가시화한 바 있다. 영국은 마가릿 대처 집권 이후 신자유주의 교육정책을 추진했다. △성적으로 경쟁하는 시스템 구축, △‘선택과 집중’의 예산지원 정책, △값비싼 소수의 명문학교 설립 등이 그것이다. 일제고사, 성적공개, 고교선택제, 자율형 사립고 설립 등 이명박 정부의 정책은 우리가 얼마나 충실히 그들을 모방하고 있는가를 보여준다.

그런데 이러한 영국의 교육정책은 학생들의 학력과 학교 만족도를 떨어뜨리는 결과를 가져왔다. 공교육은 경쟁에서 살아남기 위한 편법/불법 행위가 횡행해 위기에 내몰렸고, 학생들은 강박증, 우울증 등 갖가지 정신장애에 시달렸다. 각 학교는 부모의 경제력에 의해 소수의 상류층이 다니는 일류학교와 다수의 중하위층이 다니는 삼류학교로 재편돼 학벌 세습구조가 완성됐다. 저소득층 아이들은 교육에서 방치됐다. 현재 우리 정부가 추진하는 시장주의적 교육정책이 지속된다면 10년 후 우리 미래의 모습이다.

신자유주의 교육에 대한 회의적 시각은 미국에서도 우세해졌다. 미국은 경쟁력 강화 방안으로 교육개혁에 방점을 찍은 오바마가 대통령으로 당선되면서 교육정책의 새로운 변화를 예고했다. 오바마 대통령은 지난 부시 정부의 일제고사와 같은 경쟁과 평가 중심의 교육정책은 성공하지 못한다고 진단하고 NCLB(no child left behind)법의 개혁을 최우선 과제로 선택했다. NCLB를 지키라고 강요하기보다 필요한 자원을 제공하기 위해 교사를 우대하고 학생에 대한 평가방식을 과정중심으로 개선하는 식이다. 출생부터 대학에 이르기까지 교육투자를 획기적으로 늘려 공평한 교육기회를 주고 낙후지역부터 학교운영을 재설계해 공교육을 내실화할 것을 천명하기도 했다.

일본 역시 “개별 학교가 성적 경쟁만 해서는 의미가 없다”며 4년 만에 일제고사를

폐지하고 표집평가로 전환했다. 성적을 높이기 위해 혈안이 된 각 학교의 주입식/암기식 교육은 폐해가 너무 크다는 이유다. 대신 일본은 일체고사에 배정된 예산을 고교 무상교육과 유아교육 등 교육복지 차원으로 활용하겠다는 계획이다.

이와 같이 경쟁 일변도였던 신자유주의 국가들조차 새로운 교육개혁에 부심하고 있는 지금, 이명박 정부는 여전히 시장주의적 교육재편에 ‘올인’하고 있다. 그렇다면 2009년 한해 동안 현 정부가 추진한 교육정책에는 어떤 것이 있을까.

3. 2009년 교육분야 쟁점 정리

1) 사교육비 경감 정책

2009년 교육분야의 최대 쟁점은 사교육비 경감 대책이었다. 대선 시절, 이명박 정부는 ‘학교 만족 두 배, 사교육비 절반’을 교육 공약으로 내걸었다. 그러나 현 정부가 들어선 지난 해 사교육비는 여지없이 역대 최고치를 갱신하며 상승세를 유지했다. 글로벌 경제위기로 경기침체와 물가폭등이 한창이었음에도 사교육비 전체 규모는 20조 9,000억원으로, 2007년에 비해 4.3퍼센트나 증가했다.

2008년 가구당 월평균 소비지출이 6.7퍼센트의 증가율을 보일 때, 사교육비는 15.2퍼센트로 소비지출의 두 배가 넘는 증가율을 보였다. 이어 지난해에도 도시 근로자의 실질 소득은 큰 폭의 감소세를 지속하고 있는 가운데 사교육비 지출은 여전히 높다. 지난해 상반기 교육비는 도시 근로자 전체 가계 지출 가운데 11.3퍼센트라는 엄청난 비중을 차지했다. 기본 생활비와 교육비를 빼면 실제로 한국 가정에서 쓸 여유 돈이 거의 없는 상황이다. 이러한 전체 교육비 지출의 63퍼센트가 사교육비다. 각 가정의 사교육비에 대한 부담이 한계에 다다른 것이다.

교육에 대한 과도한 가계 지출은 전체 국민경제 차원에서도 내수 진작에 큰 효과를 가져다주지 않는다. 한국은행은 다른 서비스 품목에 비해 타 산업에 미치는 전, 후방 연쇄효과가 약하기 때문에 내수를 살리려면 가급적 교육과 의료부문 지출을 줄이고 여타 부분의 소비지출을 늘이는 것이 좋다고 진단하기도 했다. 사교육 문제가 교육문제를 넘어 각 가정과 국가 전체의 경제 문제로까지 번진 실정인 것이다.

이런 면에서 정부의 사교육비 절감 대책은 국민들에게 크게 주목을 받았다. 당시 이명박 정부는 노무현 전 대통령 서거와 남북관계 악화, 미디어 악법 강행 등으로 인한 정치적 위기를 모면하기 위해 ‘친서민 행보’를 시작하던 찰나였다. 교육문제 해결로 급격한 지지도 추락 국면을 전환하겠다고 비장의 카드를 뽑아든 것이다. 그러나 결과적으로 정부의 대책은 ‘용두사미’에 그쳤다.

<표 1> 2009년 이명박 정부의 교육정책과 그 문제점

구분	세부 정책	구체적인 내용	문제점
사교육비 절감	학원 심야교습 일괄 규제	<ul style="list-style-type: none"> • '전국의 학원 운영시간 밤 10시로 제한' 법제화 무산 • 학파라치제 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 시도별 조례로 규제함으로써 실효성 의심됨 • '오피스텔 과외방' 등 불법 고액 과외 성행 • 학생들의 학습부담이나 사교육비 경감에 효과 없음
	외고 입시제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 외고 폐지 무산 • 설립목적은 '외국어에 능숙한 인재 양성'으로 전환 • 입학사정관제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 고교에서도 외국어교육 인재양성 할 수 있음 • 아직 대입에서도 검증되지 않은 입학사정관제 도입으로 '맞춤형 사교육' 팽창 우려 • 학교의 학생선택권 없애야 한다는 핵심문제는 비껴감 • 외고 입시경쟁으로 인한 '사교육 광풍' 해소 대책이 될 수 없음
공교육 정상화	일제고사, 학교별 성적 공개	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년부터 시행 중 • 매년 3월, 10월 초, 중, 고교 전체 학생이 동일한 시험을 치름 • 2010년부터 개별 학교 단위로 학교알리미 사이트에 성적 공개 	<ul style="list-style-type: none"> • 일제고사로 인해 초등학교부터 평균 시험횟수와 0교시 증가 • 학생의 정신건강상 문제 증가 • 전체 학교의 교육격차 확인 후 지원하겠다는 취지와 달리 지원대책 부재 • 전국의 학교가 일제고사 성적 순위별로 서열화 • 학교 간, 학생 간 경쟁 가속화
	교원평가제 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 교과부, 2010년 3월 교원평가제 강행 예고 • 동료교사, 학부모, 학생에 의한 평가 • 우수교사에게 학습연구년, 부진교사에게 필요 부분에 대한 집중연수 시킬 계획 • 현재 세부내용 협의를 위한 '6자 협의체 대표자 회의' 진행 중 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육이 질이 아닌 학생의 성적 순위를 중심으로 이뤄지는 평가, 교장과 교감 등 상급자가 매기는 점수에 좌우되는 평가가 되지 않도록 해야 함 • 영미식 교원정책처럼 성적이 낮은 교원을 퇴출하기 위한 수단으로 이용돼선 안 됨
	고교 다양화 300 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년까지 프로젝트형 학교 300개 설립 계획 • 지난해 자율형 사립고 25개교, 기숙형고교 68개교, 마이스터고 21개교 각각 지정 	<ul style="list-style-type: none"> • '교육과정의 자율권'을 '입시준비의 자율권'으로 약용해 설립취지에 맞지 않는 획일적 교육 진행 • 학생에게 '학교선택권'을 주기보다 학교에 '학생선택권'을 주는데 중심이 있음 • 특수형태의 학교가 전체 일반계 고교의 4분의 1을 차지해 성적 '최상위권'을 넘어 '중상위권' 해당 학생들까지 경쟁 확대
대학등록금 대출	취업 후 상환제	<ul style="list-style-type: none"> • 지난해 평균 등록금은 사립대 742만원, 국공립대 419만원 • 취업 후 일정기준 이상 소득이 생기면 소득수준에 따라 원리금을 상환하는 제도 • 국회 교과위 소속 여야 의원들, 취업 후 상환제 수정과 '등록금 상환제' 병행 실시 합의 	<ul style="list-style-type: none"> • 고액의 등록금 인하를 위한 근본적인 방안 부재 • 저소득층 자녀에 대한 무상장학금과 무이자 지원 모두 폐지 • 대출금리가 기존과 같이 5%대의 고금리 유지 • 소득기준 낮고 상환율 20%로 미래의 빚쟁이 양산 가능성 큼

정부가 제시한 첫 번째 카드는 '학원 심야교습 일괄 규제 방안'이었다. 대통령 직속 미래기획위원회 광승준 위원장은 전국의 학원 운영시간을 밤 10시로 제한하도록 법제화시키겠다고 밝혔다. 그러나 한나라당과 교과부가 이에 제동을 걸었다. 설왕설

래 논란이 오가는 중에 첫 번째 카드는 학부모/학생에게 혼란만 주고 결국 ‘일괄 규제’하는 법제화는 무산이 됐다.

대신 교과부는 학원 심야교습은 지금처럼 각 시도별 조례 규정대로 자율적으로 규제하되 학원 교습시간을 밤 10시로 단축하도록 유도하겠다는 계획을 밝혔다. 그러나 이는 여태까지 지역별 조례가 있었음에도 심야교습이 규제되지 않은 것을 보면 큰 효과를 내지 못할 조치로 보인다. 이와 함께 교과부는 일명 ‘학과라치’제도를 도입했다. 학과라치제는 교습시간과 수강료 기준을 지키지 않거나 허가받지 않은 학원이나 개인과의 교습자를 신고할 경우 포상을 주는 제도다.

그러나 학과라치제 역시 미등록 학원이나 개인과의 교습자를 음지에서 양지로 끌어내는 데 성공했을지 몰라도, 정작 학생들의 학습부담을 줄이거나 사교육비를 경감하는 데 큰 효과를 거두지 못했다. 대치동, 목동, 중계동 등 이른바 학원가 ‘빅3’ 지역의 집중단속도 공염불에 그쳤다. 오히려 정부의 규제를 피해 스타급 강사가 여는 ‘오피스텔 과외방’이 생겨 불법 고액 과외만 성행하게 했다는 비판에 직면했다.

정부의 두 번째 카드는 ‘특목고 입시제도 개선’이었다. 특목고 중에서 가장 문제시 되고 있는 외고를 손질하는 것이 핵심이다. 광승준 위원장은 외고 입시에서 수학/과학 과목에 대한 가중치를 없애고 외고의 본래 설립 취지와 달리 운영하는 외고는 없애겠다고 선포했다. 그러나 결과적으로 발표된 정부의 개선안에는 수학/과학 과목 가중치 ‘합리화’, 중학교 교육과정 외 출제금지를 위한 ‘모니터링 강화’라는 애매모호한 단어들로 채워졌다.

외고 문제 해결이 사교육비 경감 대책의 두 번째 카드가 된 것은 초등학교 때부터 시작되는 입시교육 때문이다. 외고는 성적이 우수한 학생을 뽑아 입시교육을 집중적으로 시키는 ‘명문대 진학 코스’로 인식돼 왔다. 본래 외고의 설립취지인 ‘어학영재’를 선별할 기준도 마련돼 있지 않거니와, ‘어학영재 육성’이라는 목적도 상실한 것이다. 외고 졸업생이 어문계열로 진학하는 비율은 25퍼센트에 불과하다. 게다가 몇몇 주요 사립대는 외국어 과정의 이수 정도나 토플 점수 등에 가산점을 주거나 내신 비중을 줄이는 방식으로 입시에서 외고생에게 특혜를 줬다. 학생들이 외고로 몰릴 수밖에 없다.

따라서 외고에 들어가려는 경쟁으로 인한 ‘사교육 광풍’은 전 사회적 문제가 되고 있다. 일반 중학교 교육만으로는 외고 입시를 통과하기 어렵기 때문이다. 외고가 연간 1000만원에 육박하는 교육비를 감당할 수 있는 ‘있는 집 자녀’만 갈 수 있는 귀족학교라는 문제도 심각하다.

이런 상황에서 정부의 개선안은 턱없이 부족한 내용이었다. 외고 입시제도를 건드리기만 했지 정작 지속적으로 제기된 문제점은 전혀 해결하지 못한 것이다. 하반기에 진행된 국감에서 외고 폐지에 대한 목소리가 다시 높아진 것은 이 때문이다. 당시 외고 폐지 논란은 정두언 의원이 “사교육 과열의 근본적인 원흉은 외고”라며 외고를 자율형 사립고로 전환해야 한다고 주장한 것으로 시작됐다. 당연히 당사자인 외고 측은 반발했다. 야당과 시민사회단체는 정 의원의 주장을 반기며 외고를 일반고로 전환할 것을 촉구했다.

교과부의 미온적인 반응으로 또다시 설왕설래 혼란만 가중시키던 외고 논란은 처음 제기된 주장보다 훨씬 후퇴한 내용으로 마무리됐다. 선별기준도 없는 ‘어학영재’를 위한 학교는 불필요하며, 외고에 학생선발권을 주면 안 된다는 이번 외고 논란의 핵심을 모두 비껴간 것이다. 정부는 외고의 설립목적은 ‘외국어에 능숙한 인재 양성’으로 바꾸고, 입학사정관제를 도입해 학생선발권을 그대로 주는 안을 최종적으로 발표했다.

그러나 ‘외국어에 능숙한 인재 양성’은 일반 고교에서도 추구하고 있는 목적이며, 입학사정관제는 아직 검증되지 않은 제도다. 더욱이 몇몇 대학에서 입학사정관제를 실시함으로써 인해 그에 대비하는 맞춤형 사교육이 팽창하고 있는 현실에 외고 입시 개선이 ‘개악’이 되지 않을까 우려가 된다.

2) ‘학교 만족 두 배’ 정책

이명박 정부는 대선 시절 공약대로 공교육 내실화를 위한 정책을 주요하게 추진했다. 정부는 공교육의 경쟁력 약화를 사교육비 지출의 주된 원인으로 보고 있다. 학부모가 자녀를 믿고 맡길 수 있는 학교를 만들지 못해 학원에 보낸다는 의미다. 따라서 정부는 공교육 내실화와 동시에 사교육비를 절감하기 위해 전체 학교의 학력을 상승시키고 교육의 질을 높여 학부모/학생의 학교만족도를 높이려고 한다. 정부가 학생의 학력과 교육의 질을 높이기 위한 방법으로 선택한 것은 학교 간, 교사 간 경쟁을 강화시키는 것이다. 2009년 실시된 ‘학교 만족 두 배’ 정책을 구체적으로 살펴보자.

첫째, 정부는 학생들의 학력상승 정책의 일환으로 2008년부터 계속 일제고사를 진행하고 있다. 전국의 200만 명에 가까운 아이들이 한날 한시 똑같은 시험을 치른다. 명목상으로는 학습이 부진한 학교와 학생에게 도움을 주기 위해 전체 학교의 교육격차를 확인해야 한다는 이유다. 그러나 정작 정부가 일제고사 성적이 낮은 학교에 취한 조치라고는 약간의 예산을 편성해 각 학교에 성적미달 학생을 줄이라는 압력을 넣은 것 뿐이다. 이에 일선 학교는 일제고사에서 성적이 미달된 학생을 방

과후 학교로 억지로 남겨 보충수업을 한다.

교육격차에 따른 지원이라는 본래 취지도 살리지 못 하는 상황에서 일제고사는 교육현장에서 더 큰 폐해만 낳고 있다. 시험성적을 공개하고 교육청과 학교장 등 교육관료에게 그 책임을 묻기 때문이다. 2009년에는 지역별로 일제고사 성적이 공개됐다. 올해부터 일제고사 결과는 개별학교 단위로 학교알리미 사이트에 공시된다. 수능성적 공개 이후의 상황과 같이 전국의 초/중/고등학교가 순위별로 서열화될 것임을 짐작할 수 있다. 학교 간 경쟁을 유도하는 것이다.

경쟁으로 인한 교육관료의 압박감은 고스란히 현장 교사와 학생들의 몫으로 돌아온다. 지역교육청별로 시험결과를 내신성적에 반영하겠다는 공문을 보내거나 교장은 교사들에게 일제고사 성적을 높이라고 독촉해댄다. 교사들은 울며 겨자먹기 식으로 보충수업을 하고 문제풀이 연습을 반복시킨다. 이에 평균 시험 횟수는 2008, 2009년 꾸준히 증가했다. 지난해 학생들은 한 달에 한번 씩 시험을 치른 꼴이다. 0교시를 실시하는 학교도 20퍼센트 이상 늘었다.

이로 인해 학생들의 정신건강은 피폐해져 가고 있다. 학생 정신건강 선별 검사를 실시한 결과, 정밀검진이 필요한 학생이 2007년 13퍼센트, 2008년 11.4퍼센트에서 2009년에는 18.2퍼센트로 크게 증가했다. 정신건강 선별검사 내용에는 주의력결핍 과잉행동장애(ADHD), 폭력성, 우울증, 자살경향 등 주요 정서·행동 문제가 모두 포함된다.

일부 교사들은 정부의 일제고사 강행을 반대했다. 그러나 정부는 2008년 말, 일제고사 대신 체험학습을 안내한 교사 12명에게 파면/해임 처분을 내렸다. 교사에게 파면/해임은 사형선고나 다름없다. 이명박 정부의 소통 없는 일방적 독주를 단적으로 보여주는 예다. 그런데 1년 후인 지난해 말, 해임교사 7명이 서울시교육청을 상대로 한 해임처분 취소 청구 소송에서 승소했다. 서울시교육청이 항소의사를 밝혀 대법원의 최종판결이 남았지만, 이번 판결은 일제고사를 둘러싼 논란에 영향을 미칠 것으로 보인다.

둘째, 정부가 학교교육의 질을 높이기 위한 방안으로 내세운 것은 교원평가제 도입이다. 2000년 이래 정부에서 줄기차게 제기해 온 교원평가제는 교사들의 반대여론이 거세 계속 유보됐다. 그러다 지난해부터 교과부는 상당히 빠른 속도로 교원평가를 추진하고 있다.

지난해 4월에는 교과위 법안심사소위에서 교원평가제의 시행근거를 담은 초중등교육법 개정안이 통과돼 국회에 계류 중이다. 핵심쟁점이 됐던 교원평가 결과의 ‘인사

반영’을 뺀 안이었다. 6월, 교과부 장관은 2010년 3월부터 교원평가제를 모든 초중고교에 전면 시행하겠다고 밝혔다. 그리고 얼마전 대통령 업무보고에서도 교과부는 초중등교육법이 통과되지 않더라도 시도교육청에서 규칙을 제정해 교원평가제를 당초 입장대로 강행하겠다고 다시금 못 박았다.

이렇듯 정부가 교원평가를 서둘러 도입하는 이유는 부실해진 학교교육을 살리기 위해서는 교원의 질을 높이는 것이 선차적이라는 판단 때문이다. 교과부는 동료교사의 평가와 학부모/학생의 만족도 조사를 통해 교사의 수업과 학생지도를 평가하려는 계획이다. 평가 결과에 따라 교사 개인별로 맞춤형 연수를 지원한다. 우수교사에게는 학습연구년의 기회를 주고, 전문성 신장이 필요한 교사에게는 필요 부분에 대해 집중적인 연수를 받을 수 있도록 시스템화하는 식이다.

남은 문제는 평가기준과 방법이다. 지금껏 교사들이 교원평가를 반대한 이유는 교육의 질이 아닌 학생들의 성적 순위를 중심으로 이뤄지는 평가, 교장/교감 등 상급자들이 매기는 점수에 좌우되는 평가가 될 가능성이 높기 때문이었다. 교사 간 경쟁이 교육의 발전에 도움을 주기 위해서는 교사를 학생 성적으로 한줄 세우는 경쟁이 아닌 교사 간 협력적 경쟁을 만드는 것이 중요하다.

현재 교원평가 법제정을 위한 여야와 교원단체, 학부모단체 등이 참여하는 ‘6자 협의체 대표자회의’가 진행되고 있다. 이들이 질 높은 교원양성을 위해 교원평가의 기준과 방법을 함께 모색해 협의하는 것이 관건이다. 과거 영미식 교원정책을 따라 성적이 낮은 교원들을 퇴출하기 위한 수단으로 교원평가가 이용돼서는 안 될 것이다.

셋째, 정부는 고교 유형의 다양화와 학생의 학교선택권 확대를 위해 ‘고교 다양화 300 프로젝트’를 꾸준히 추진 중이다. 자율형 사립고, 기숙형 고교, 마이스터고를 2012년까지 모두 300개 설립하겠다는 계획이다. 지난해 정부는 자율형 사립고 25개교, 기숙형고교 68개교, 마이스터고 21개교를 각각 지정했다.

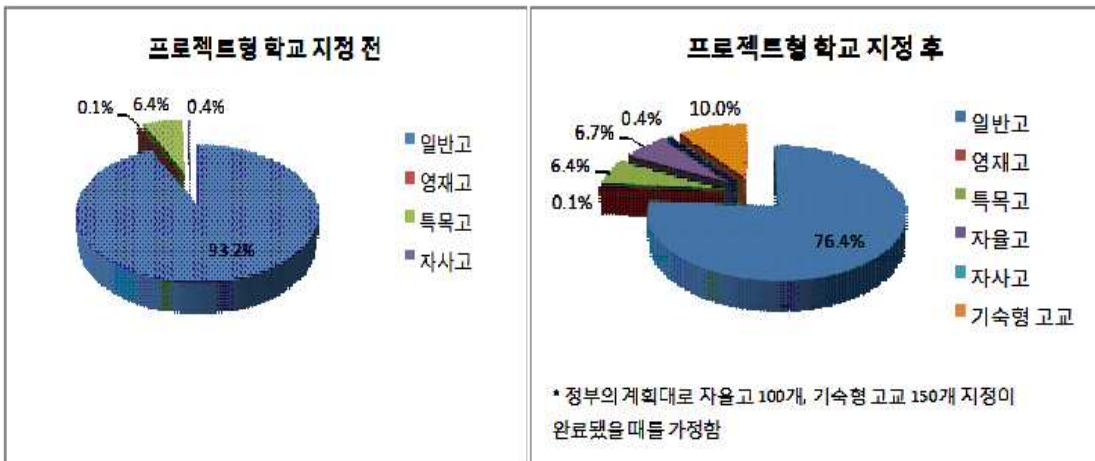
현재 우리나라에는 각 정부가 단기적인 정책 필요에 따라 만들어 온 특수형태의 고교가 다수 있다. 영재고, 특목고, 자립형 사립고(자사고) 등이 그것이다. 이와 같은 프로젝트형/특수형태의 고교는 ‘교육과정의 자율권’을 가진다. 각 학교별로 일정 정도의 수업시수나 과목편성, 평가 등을 자유로이 구성할 수 있는 재량을 가지는 것이다. 그런데 기존의 특목고나 자사고가 수능성적 상위권을 싹쓸이하고 있는 형국을 통해서도 알 수 있듯, 특수형태의 학교 중 다수는 각 학교의 설립취지에 맞는 특성화 교육보다 입시에 치우친 교육을 실시한다. 다양한 교육을 위한 ‘교육과정의 자율권’을 ‘입시준비의 자율권’으로 악용해 오히려 획일적인 교육을 하고 있는 것이

다.

또한 이들 고교에는 학생선발권이 주어진다. 입학사정관제를 도입하든 내신 성적이 높은 학생을 우대하든, 입시제도를 고친다 해도 학생에게 ‘학교선택권’을 준다기보다 학교에 ‘학생선발권’을 주는데 중점이 실려 있다. 특수형태의 고교의 입시 경쟁률을 보면 이러한 상황은 더욱 선명해진다. 지난해 처음 지정된 자율형 사립고는 서울에서 최고 경쟁률이 9대1에 이르렀다. ‘학교선택권 확대’라는 기본 취지가 무색한 실정인 것이다.

더욱이 중요한 것은 특수형태의 학교가 <그림 1>과 같이 전체 일반계 고교 중 4분의 1을 차지한다는 사실이다. 대학에 유리한 고교를 진학하기 위한 경쟁은 여기서 촉발된다. 특수형태의 학교 졸업생 수가 소위 ‘SKY(서울대, 고려대, 연세대)’의 입학정원의 6배에 이르기 때문이다. ‘특수형태의 학교를 가야 명문대를 나올 수 있다’는 위기감은 입시경쟁을 견잡을 수 없이 키울 수밖에 없다. 게다가 본래 7%에 불과했던 특수형태의 학교 비중은 이명박 정부의 프로젝트형 학교로 인해 25%까지 늘어난다. 성적 ‘최상위권’을 넘어서 ‘중상위권’에 해당하는 학생들까지 경쟁이 확대될 가능성이 높다.

<그림 1> 일반계 고교 중 특수학교의 비중



지난 외교 논란을 거치면서 정부는 고교체제 개편을 시도하고 있지만 그렇다고 특수형태의 고교들이 사라지는 것은 아니다. 정부 안에 따르면 전체 고교체제는 일반계고, 특성화고, 특목고, 자율고 네 가지 형태로 개편된다. 특목고의 4개 계열은 그대로 존속하고 새로운 유형인 자율고를 설정한다. 자율고에는 자율형 사립고, 기숙형 고교 등이 포함되며, 특목고에 마이스터고가 추가돼 프로젝트형 학교는 더욱 강화될 것이다.

이에 더해, 이명박 정부는 전/후기로 구분했던 기존의 학생선발 방식을 가/나/다 학교군으로 재편할 것을 검토 중이다. 각 학교군에 속해있는 학교 중에서 최대 3개교 까지 선택이 가능하다지만, ‘가’군에 몰려있는 특수형태의 학교에서 1차적으로 걸러진 학생들이 ‘나’군에서 일반계고를 가고 2차로 걸러진 나머지 학생들이 ‘다’군에 갈 소지가 다분하다. 해마다 대학입시철에 벌어지는 ‘눈치작전’이 고교입시로 고스란히 옮겨오는 것과 같다.

<표 2> 학교군 운영 예시

구분	가군	나군	다군
학교	A고(특목고) B고(자율형 사립고) C고(마이스터고)	D고(자율형 공립고) E고(일반계고) F고(특성화고)	G고(자율형 공립고) H고(일반계고) I고(특성화·전문계고)

출처 : 교과부, ‘고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안’

3) 반값 등록금

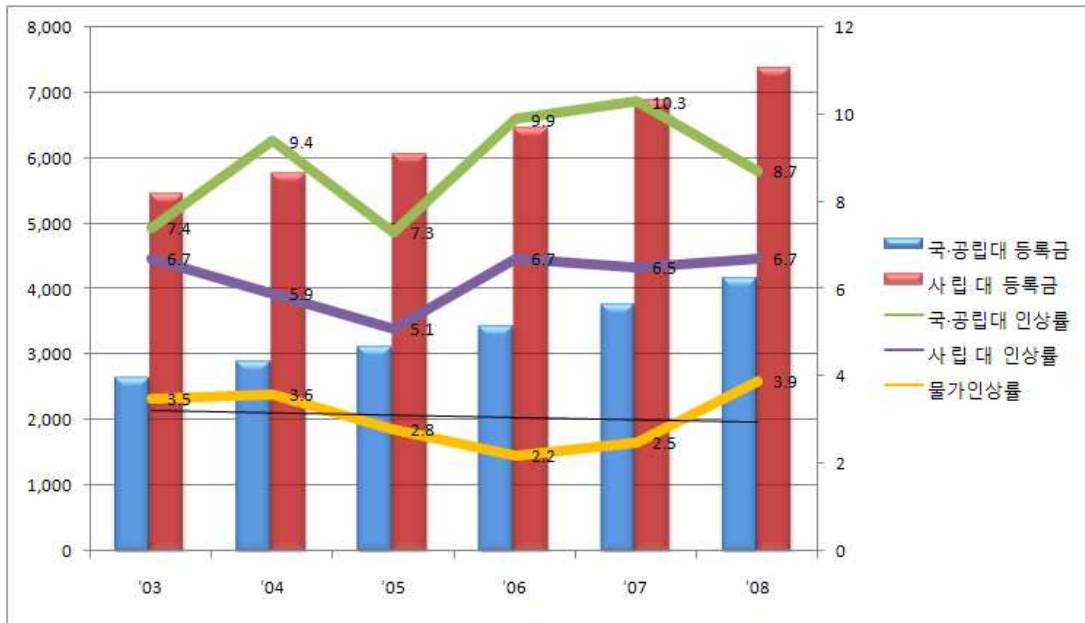
‘사교육비 절반, 학교 만족 두 배’의 정책 외에 지난해 정부가 중점적으로 추진했던 과제 중 하나는 ‘취업 후 학자금 상환제(ICL)’였다. 사실 이명박 대통령은 대선 시절 공약으로 ‘반값 등록금’을 제시한 바 있다. 그러나 당선 이후 이명박 대통령은 이를 부정했다. 그러던 정부가 정작 등록금 문제에 관심을 가지게 된 것은 추락한 지지도를 끌어올리기 위한 정치적 이유 때문이었다.

정부는 ‘친서민’을 표방하며 우리나라 가계소비에서 가장 큰 비중을 차지하는 교육비 문제에 착목했다. 앞서 밝힌 사교육비 대책을 내세운 것과 같은 맥락이다. 사교육비와 함께 각 가정의 주머니를 비우는 주범으로 꼽히는 대학등록금을 낮추기 위한 방안 모색 없이는 교육비 문제 해결은 불가능하다. 지속되는 경제 한파로 대학생과 시민사회단체 등의 등록금 인하 요구가 여느 때보다 높아졌던 때이기도 했다.

지난해 우리나라 대학의 평균 등록금은 사립대 742만원, 국공립대 419만원에 이르렀다. 경제위기를 감안해 대다수 대학이 ‘동결’을 선언했지만, 여전히 감당하기 힘든 고액이다. 이는 해마다 물가상승을 훨씬 웃돌았던 등록금 인상의 결과다. 2006년부터 사립대 등록금은 해마다 6퍼센트 이상의 상승률을 보여 의대나 예체능계 대학의 경우에는 1000만원을 넘어서는 수준이 됐다. 국공립대는 2003년 이후 7~10퍼센트의 높은 인상률을 보여 최근에는 사립대 등록금 인상까지 주도하는 추세다. 이로써 대학생이 있는 각 가정의 등록금 부담은 최고조에 달하게 됐다.

<그림 2> 2003-2008 국공립/사립 등록금 및 물가 인상률

(단위:천 원,퍼센트)



정부가 내놓은 ‘취업 후 상환제’는 이러한 값비싼 등록금을 인하하는 근본적인 방안은 아니다. 당장 돈이 없어 대학에 가지 못하는 학생에게 돈을 빌려주고 대학을 졸업하고 취업 후 갚으라는 대출제도다. 따라서 등록금을 제자리로 돌려놓기 위한 근본적인 대책이 요구된다.

그러나 분명한 것은 취업 후 상환제가 기존의 대출제도보다 진일보한 것이라는 사실이다. 기존의 정부보증 학자금 대출제도가 학생이 졸업하면 소득이 없어도 바로 원금과 이자를 상환해야 하지만, 취업 후 상환제는 일정 기준 이상 소득이 생기면 소득수준에 따라 원리금을 상환한다는 장점이 있다. 학자금 대출로 인한 신용불량자가 1만명이 넘어선 상황에서 적어도 대학생 신분일 때는 신용불량자가 되지 않을 수 있는 것이다. 이는 지금까지 교수노조나 시민사회단체, 그리고 새사연에서도 등록금 대안으로 제시한 ‘등록금 후불제’를 정부에서 받아들인 것으로 볼 수 있다.

하지만 지난해 11월 정부가 최종적으로 발표한 취업 후 상환제 시행방안은 여러 가지 문제가 눈에 띈다. 저소득층 자녀에 대한 무상장학금과 무이자 지원을 모두 폐지했고, 대출금리는 지금까지와 다를 바 없는 5퍼센트 대의 높은 수준으로 책정했다. 게다가 취업 후에 원금을 상환할 때 내는 이자는 당시의 시장금리에 따른다. 등록금 후불제를 실시하는 호주의 경우, 무이자로 대출을 해주며 영국은 물가상승률만 반영하는 제로금리로 운영하는 것에 비하면 서민들에게 너무 과도한 금리다.

또한 소득기준과 상환율에도 문제가 있다. 정부는 졸업 후 대출받은 학자금을 상환해야 하는 기준이 되는 소득을 4인 가족 최저생계비의 100%, 상환율은 20%로 정했다. 지난해를 기준으로 한다면 본인 소득이 연 1천592만 원 이상이면 원리금 상환을 시작해야 한다는 뜻이다. 부담이 클 수밖에 없다. 당장의 신용불량자 수를 줄일 수는 있지만 미래에 신용불량자가 될 수 있는 ‘빚쟁이’를 양산하는 꼴이다.

이에 지난 연말에는 국회 교육과학기술위원회 소속 여야 의원들이 정부의 취업 후 상환제를 수정하고 ‘등록금 상한제’를 함께 실시할 것을 합의했다. ‘취업후 학자금 상환 특별법안’ ‘장학재단 설립에 관한 법률’을 1월 27일, 28일 상임위를 열어 논의하고 2월 1일 본회의에서 처리하도록 하겠다는 것이다. 그러나 정부는 각 대학의 학자금 대출 일정 상 1학기 시행이 불가능하다고 밝혀 법안 통과가 불투명한 상황이다.

현재 교과위는 취업 후 상환제를 1학기부터 시행하기 위해 1월 내 원포인트 국회를 열 것을 논의 중이다. 이제 관건은 등록금 인상을 막는 제도적 장치인 ‘등록금 상한제’와 제대로 된 ‘취업 후 상환제’가 실시될지 여부다.

4. MB 교육정책 전환 없이 사교육비 경감 없다

2009년 이명박 정부는 표방했던 공약과 관련된 여러 정책을 추진해왔다. ‘사교육비 절감’을 위해 학원 심야교습 금지와 학과라치제가 거론됐고, 외고를 위시로 한 특목고 입시제도 개선안이 오갔다. ‘학교 만족’을 위해 일제고사, 교원평가, 고교 다양화 300프로젝트를 추진했다. 사교육비와 같이 각 가계에 교육비 부담의 주범이 되는 대학등록금에 대한 정책으로 취업 후 상환제도 실시할 계획이다.

그러나 결과적으로 ‘사교육비 절감’을 위한 정책들은 용두사미에 그친 상태다. 학원 심야교습은 기존처럼 시도별 조례로 규제하도록 조치했고, 학과라치제는 사교육비 절감에 큰 영향을 주지 못했다. 특목고 입시제도 개선안은 외고에 학생선발권을 주면 안 된다는 핵심 논란을 비껴갔다.

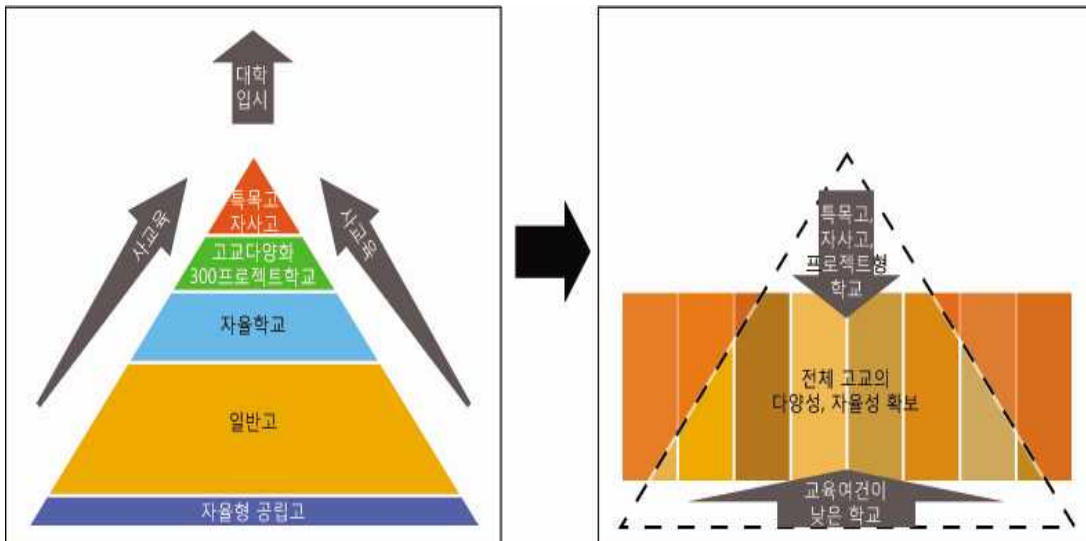
게다가 정부가 ‘학교 만족’을 위한 것이라 내세운 정책은 오히려 사교육을 팽창시키고 있다. 그 대표적인 예가 일제고사와 그 성적결과를 공개하는 것이다. 정부는 각 학교의 평균성적이 높아지면 학부모/학생이 학교에 만족할 것이라고 생각한다. 전국적으로 일제고사를 보고 그 성적을 공개해 학교 간 경쟁을 촉발하려는 이유는 그것이다. 그러나 이러한 경쟁 위주의 교육정책은 학부모/학생의 학교만족도를 높이긴 커녕 학생과 학교를 점수로 서열화해 사교육만 팽창시키고 있는 형국이다.

고교 다양화 300프로젝트 역시 마찬가지다. 학벌로 인한 임금차별과 불안정한 일자리 등 학벌구조가 공고하고 사회안정망이 부재한 것이 현실이다. 이러한 현실에서 소수의 프로젝트형 학교는 명문대 입학의 전제조건이며, 나아가 평생 삶의 질을 좌우할 기준이 된다. 따라서 소수의 학교에만 특혜를 주는 식으로는 다수의 일반고를 삼류학교로 전락시켜 과열 경쟁의 폭을 확장시킨다. 입시 경쟁은 차별화된 교육에 대한 열망을 부추겨 사교육을 수반하게 돼 있다.

결국, 현재 정부의 ‘사교육비 절감’ 정책과 ‘학교 만족’ 정책은 기본적으로 충돌할 수밖에 없다. 사교육비를 절감하기 위해서는 사교육을 팽창시키는 요소를 개선하거나 규제해야 하는데 정부는 학교만족도를 높인다는 이유로 이러한 요소를 더욱 키워나가고 있기 때문이다. 사교육 팽창 요소를 없애기 위해서는 무엇보다 교육의 공공성을 견지하는 것이 선차적이다.

우리나라 사교육은 대학이나 특목고/자사고 진학을 위한 ‘입시산업’을 중심으로 광범위하게 발달해왔다. 입시전형이 바뀌면 사교육도 카멜레온처럼 그에 알맞은 모습으로 재편된다. 이러한 상황에서 각 학교에 교육의 내용과 방법에 대한 자율성이 아닌 학생 선발에 대한 자율성을 준다면 그들이 만들어 낼 새로운 선발기준만큼 다양한 사교육이 난립할 것이다. 따라서 현재의 학벌구조와 입시경쟁의 구도가 깨지지 않는 한, 각 학교는 학생을 선발할 때 국민 대다수가 공정성과 형평성에 동의하는 가이드라인을 제시하고 정부는 이를 관리해 교육의 공공성을 지켜야 한다.

<그림 3> 일반계 고교의 체제개편 방향



또한 20퍼센트의 엘리트 학교를 양산하고 80퍼센트의 일반학교를 삼류학교로 전락

시키는 것은 수월성 교육의 방향에 반대될 뿐 아니라 국가적으로도 커다란 손실을 가져온다. 부모의 사회경제적 지위에 의한 진로 선택이나 과도한 입시경쟁은 자유로운 학교 선택을 가로막는다. 대학 이전의 과정에서는 당분간 ‘선지원 후추첨’의 방식을 통해 학교의 학생선발권보다 학생의 학교선택권에 더욱 힘을 실어줘야 함이 마땅하다. 우리의 교육정책은 특권적 학교형태와 교육여건이 낮은 학교는 줄이고 일반학교의 질을 높이는 방향으로 나아가야 한다. ‘수평적 다양화’를 실현해야 하는 것이다.

그런데 정부의 학교교육 정상화 정책은 학교도 학원과 같이 ‘맞춤형 입시교육’을 전문적으로 하면 된다는 생각에 근거한다. 하지만 학교는 학원과 다르다. 명문대 진학을 위한 주입식 교육만 탁월하게 하는 학교는 비정상적인 학교다. 중요한 것은 학생 개개인이 입시과목의 성적이 낮더라도 자신이 가진 다양한 능력과 소질을 개발해 나가도록 도와줄 수 있는 시스템을 만드는 것이다. 다수의 학부모/학생이 원하는 것도 이러한 ‘수월성 교육’이다.

수월성 교육은 모든 학교가 고르게 교육여건을 갖춘 상태에서 각 학교가 교육과정의 다양성, 자율성을 확보하는 것에서부터 출발한다. 이제 정부는 낡은 신자유주의 교육정책을 버리고 21세기 전 세계가 나아가고자 하는 ‘모두를 위한 수월성 교육’을 실현하기 위해 매진해야 할 것이다.

