
한국 공교육의 현황과 개선방향 탐색

김 용 일*

- 요약 -

이 연구는 우리나라 공교육체제의 현황과 문제점에 대한 진단을 바탕으로 교육적으로 의미 있는 변화의 방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 투입-과정-산출의 측면으로 나누어본 우리 공교육의 현황과 문제점은 다음 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 투입 면에서 우리 공교육은 저조한 공적 투자와 과도한 사부담으로 유지되고 있다는 특징을 보여주고 있다. 둘째, 과정 면에서는 열악한 교육여건과 그로 인해 교사와 학생간의 상호작용이 매우 저조함을 그 특징으로 하고 있다. 셋째, 결과 면에서는 공교육비와 더불어 과중한 사교육비 등 가계경제의 커다란 희생을 바탕으로 한 비교적 높은 학업성취 수준과 인간교육의 상실로 특징지을 수 있다. 여기에 교육 외부 환경으로서 학벌주의와 비(반)교육적인 경쟁을 가속화시키는 사회 풍토가 가세하여 공교육의 정상화를 어렵게 하고 있다. 특히, 학교와 대학의 비(반)교육적인 경쟁은 시장만능론적 교육개혁으로 인해 한층 심화되었다.

이러한 진단을 바탕으로 연구자가 제시하고 있는 개선방향은 “세계적인 지식교육과 인간교육”으로 집약될 수 있는데, 거기에 담겨있는 주장을 좀 더 자세히 소개하면 다음과 같다. 첫째, 학벌주의를 완화하고 합리적인 고용 관행을 정착 시키려는 국가적 차원에서 노력이 병행 내지 선행되어야 함을 강조하고 있다. 둘째, 국가와 기업의 교육투자를 획기적으로 확대하고 학부모의 사부담을 경감

* 한국해양대학교 부교수, E-mail: kymh11@hhu.ac.kr

시키는 등 교육복지 정책 기조가 한층 강화되어야 한다는 점을 역설하고 있다. 셋째, 교사와 학생의 교육적 상호작용을 보다 긴밀하게 할 수 있을 정도로 교육 여건을 개선하는 일이 교육적으로 의미 있는 변화의 출발점임을 강조하고 있다. 끝으로 지난 10여 년간의 시장만능론적 교육개혁의 물꼬를 틀어 지속가능한 사회를 건설하여 살아갈 능력과 자질을 갖춘 사람을 길러내는 일의 중요성을 강조하고 있다.

주제어: 공교육(비), 사교육비, 사부담률, 학벌주의, 교육의 계층화, 사회통합, 인간교육

1. 서론

우리 교육에 대한 이러저러한 ‘처방’이 봇물을 이루고 있는 게 작금의 현실이다. 그만큼 교육에 대한 기대와 좌절이 교차하고 있다는 뜻일 게다. 학부모의 입장에서 보면, 자기 자식이 좋은 교육을 받아 ‘괜찮은 일자리’(decent jobs)를 가졌으면 하는 바람을 한시도 포기할 수 없다. 기업가들은 학교와 대학이 적은 비용으로 유능하고 순종적인 인력을 양성해주길 바란다. 양식 있는 사람들은 노동시장의 요구에 부응하는 것은 물론 공교육이 소득 재분배 및 계층이동의 효과적인 기제로 작동하여 사회통합 등의 정치적 기능을 달성해야 한다고 역설한다. 인력양성이나 사회통합과 같은 공교육의 외연적 가치(extrinsic values)도 중요하지만, 교육 본연의 가치(intrinsic values)가 실종되었음을 개탄하는 목소리도 만만치 않다.

문제는 공교육에 대한 이와 같은 기대나 요구들이 매우 복잡한 연관성을 지니고 있을 뿐만 아니라 종종 모순적이라는 데 있다. 일례로 ‘괜찮은 일자리’에 대한 학부모의 기대는 양질의 값싼 노동력에 대한 기업의 요구와 배치되는 경향이 있다. 특히, 고용 없는 성장이 가속화되는 상황에서 학부모의 기대는 좌절의 경험을 하게 될 공산이 더 커진다. 더 이상 ‘좋은 교육 → 괜찮은 일자리’와 같은 단선적인 접근 방법으로는 문제를 해결할 수 없다는 뜻이다. 때문에 이 문제에 관한 한 ‘고용가능성’(employability) 뿐만 아니라 사회복지 수준, 노동시

장의 작동 메커니즘, 학벌주의와 같은 해당 사회의 정치사회사적 특성 등에 대한 심도 있는 검토의 중요성이 날로 커지는 것이다.

이러한 문제의식 하에 이 연구에서는 우리 공교육체제의 현황과 문제점에 대한 검토를 바탕으로 간략하게나마 의미 있는 변화의 방향에 관해 논하고 있다. 이를 위해 먼저 제II절에서는 특별히 우리 공교육의 현주소를 알려주는 주요 지표¹⁾ 몇 가지를 살펴보고 있다. 물론 여기에 제시된 지표들만으로 우리 교육의 현황을 충분히 설명할 수 있다고 생각하지 않는다. 그렇기는 하지만, 투입(inputs, 교육재정 관련 지표) - 과정(process, 교육여건 관련 지표) - 결과(outputs, 학업 성취도 관련 지표) 측면으로 나누어 주요 지표를 집중 검토함으로써 한국 공교육의 실물에 조금 더 가까이 다가가고자 하였다.

제III절에서는 ‘세계적인 수준의 지식교육과 인간교육’이란 소제목 하에 제II절에서 살펴본 주요 지표상의 문제점을 개선하는 정책 방향에 대해 논하고 있다. 한국의 공교육은 지식교육과 인간교육의 균형 상실이라는 중병을 앓고 있다. 지난 10여 년간의 시장만능론적 교육개혁은 이런 현상을 더욱 심화시켰으며, 이것이 또다시 공교육체제를 건강하게 작동시킬 수 있는 여지를 빼앗는 독(毒)으로 작용하고 있다. 게다가 지식교육의 성과도 너무 큰 희생을 바탕으로 한 ‘고비용 저효율’의 산물이 따름이다. 이에 이 글에서는 사부담을 획기적으로 줄여나가는 한편, 가능한 한 사교육비를 공적 체계 안으로 흡수하여 교육적으로 의미 있는 경쟁이 가능한 조건을 만드는 일에 주목하고 있다.

2. 우리나라 공교육의 현황과 문제점

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 산출 측면 : PISA 결과, 중등교육과 고등교육이수율 등 전반적인 산출 지표들이 타 OECD 국가들에 비해 높은 수준이다. 2. 투입 측면 : GDP 대비 학교교육비, 학생 1인당 교육비 등 투입 지표 |
|---|

1) 이 연구에서 집중 검토하고 있는 주요 자료원(源)으로는 ① OECD 교육통계 자료(연보), ② 한국교육개발원의 교육통계서비스시스템, ③ 교육인적자원부의 행정 및 통계자료 등이 있다. 이 가운데 ①은 OECD 주요 국가의 교육현황을 비교분석하기 위한 것이고, ②와 ③은 우리나라 교육현황을 보다 상세히 검토하는데 유용한 자료원이라 할 수 있다.

들에 있어서는 타 OECD 국가들에 비해 낮은 수준이다.

3. 접근 측면 : 취학률, 입학률 등 교육기회 접근 측면에서는 타 OECD 국가들에 비해서 비슷하거나 높은 수준이다.
4. 환경 측면 : 학급당 학생수 및 교원 1인당 학생수와 관련된 지표들은 타 OECD 국가들에 비해 열악하지만 점차적으로 개선되고 있는 지표들이다.

위의 내용은 OECD 교육 관련 통계자료를 바탕으로 우리 교육에 대해 교육 인적자원부(2006. 9. 12: 4)가 내린 총평이다. 요약하자면, 교육 투자와 환경은 열악하지만 교육에의 접근 가능성 및 학력 수준 등과 같은 교육의 결과는 비교적 양호하다는 것이다. 열악한 교육환경은 공교육에 대한 인식한 투자의 당연한 결과이다. 그런 가운데서도 모든 교육 단계의 취학률 및 고등교육진학률 등은 세계 최고 수준이다. 뒤에서 자세히 살펴볼 것이지만, 세간의 관심을 모았던 만 15세 학생들의 학업성취도(PISA; Programme for International Student Assessment)나 중학생의 수학·과학 학업성취도(TIMSS, Trends in International Mathematics and Science Study) 역시 세계 최고 수준이다.

그렇다면 우리는 할 일을 다 한 것일까? 인정하기 괴롭지만, “전혀 그렇지 않다”는 데 우리의 고민이 있다. 일견 교육투자를 많이 하고, 교육여건을 개선하면 문제가 해결될 수 있을 것이란 기대를 가져봄직하다. 그러나 그러한 처방은 문제 해결의 첫걸음일 뿐이다. 다른 무엇보다 교육을 둘러싼 우리 사회의 환경이 공교육의 정상화 내지 체질 개선에 커다란 걸림돌로 작용하고 있기 때문이다. 특히, 뿌리 깊은 학벌주의는 우리 교육을 ‘약육강식’의 논리가 지배하는 약무한적인 경쟁의 장으로 만들고 있다. 취약한 사회복지 시스템, 노동시장의 비합리적인 관행, 승자독식의 풍조 등은 우리 공교육의 현주소를 설명하는데 간과해서는 안 될 핵심 개념들이다. 그러면 이제 주요 지표를 통해 우리 교육의 현황과 문제점에 대해 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자.

1) 투입의 측면: 저조한 공적 투자와 과중한 사부담

투입 측면에서 한국의 공교육은 “저조한 공적 투자와 과중한 사부담”으로 특징지을 수 있다. 많은 노력이 있었다고는 하지만, 해방 이후 지금까지 “우리 모두의 자녀 교육”을 위한 공적 투자의 규모는 실로 보잘것없는 것이었다. 상대적으로 매우 낮은 정부부담은 학부모의 호주머니 돈에 의존하는 공교육체제를 정착시켰으며, 그런 상황을 아주 ‘자연스러운 것’으로 받아들이는 의식을 확대 재생산하였다. 공교육에 대한 사회적 책임을 사적 부담으로 대체 내지 전가시키면서도 별다른 문제의식 없이 지내온 것이다. <표1>에는 정부의 과소투자로 인해 과중한 사부담에 의존하고 있는 우리 공교육의 현황이 잘 나타나 있다.

<표 1> GDP 대비 교육단계별 학교교육비 구성(2003)

(단위: %)

구 분	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계
한 국	4.6	2.9	7.5	3.5	0.9	4.4	0.6	2.0	2.6
독 일	4.4	0.9	5.3	2.9	0.6	3.5	1.0	0.1	1.1
미 국	5.4	2.1	7.5	3.9	0.3	4.2	1.2	1.6	2.9
영 국	5.1	1.0	6.1	4.0	0.6	4.6	0.8	0.3	1.1
이탈리아	4.6	0.4	5.1	3.5	0.1	3.6	0.7	0.2	1.9
일 본	3.5	1.2	4.8	2.7	0.3	3.0	0.5	0.8	1.3
프랑스	5.8	0.5	6.3	4.0	0.3	4.2	1.1	0.2	1.4
핀란드	6.0	0.1	6.1	3.9	n	4.0	1.7	0.1	1.8
국가평균	5.2	0.7	5.9	3.6	0.3	3.9	1.1	0.4	1.4

자료: 교육인적자원부(2006. 9. 12: 29); <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/37344667.xls>

비교대상국 가운데 한국의 사부담률이 38.7%로 가장 높다.²⁾ 미국(28%)과 일본(25%)이 뒤따르고 있으며, 18년간의 보수당 집권 시절 공교육재정 감축을 지속해온 영국은 16.4%로 다섯 번째이다. 좀더 자세히 살펴보면, 전체 교육단

2) 이하 본문에 제시된 표에 대한 해석의 상당 부분은 김용일(2006a)의 다른 글 42-52쪽의 내용을 가져다 수정·보완한 것으로 별도의 인용 표시는 하지 않기로 한다.

계에서 우리나라의 사부담률(38.7%)은 OECD 국가 평균 11.9%의 세배를 넘고 있다. 보통교육 단계인 초·중등교육만 하더라도 20.5%로 OECD 국가평균(7.7%)의 2.7배에 달한다. 고등교육단계의 사부담률은 무려 77%(OECD 국가평균 28.6%)를 기록하고 있어 아무래도 정상적인 상황이라 보기 어렵다. 고등교육 단계의 사부담률이 특별히 높은 것은 교육인적자원부(2006. 9. 12: 9)도 인정하고 있듯이 “재정의 대부분을 학생의 수업료에 의존하기 때문”이다.

모든 교육 단계에서 과중한 사부담률이 교육의 실질적인 기회균등을 크게 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것은 두말할 나위가 없다. 특히, 80%에 육박하는 고등교육의 사부담률은 고등교육 접근기회에 있어 계층간의 차이를 유발하는 기본조건으로 작용할 공산이 크다. 게다가 대학 등록금이 이번에는 가계경제를 압박하고 실질 소득을 감소시키는 효과를 초래하는 등 계층 간 소득격차의 주요인으로 작용한다.³⁾ 학교나 대학에 소득 재분배 효과는 기대할 수조차 없다는 얘기이다. 이정도만 하더라도 교육재정 구조의 체질 개선이라는 정책과제가 우리 앞에 놓여있음을 어렵지 않게 알 수 있다.

사부담 공교육비의 교육적·경제사회적 의미를 도외시한 채 ‘세계 최고 수준의 교육비가 투자되고 있다’는 식의 주장은 공허하다 못해 허구적이다. 어찌서 그런지는 학생 1인당 학교교육비에 관한 지표를 잠깐 살펴보는 것으로 충분하다. 구매력지수(PPP)로 환산하여 2003년 현재 우리나라는 학생 1인당 초등 4,098달러, 중등 6,410달러, 고등 7,089달러의 교육비를 쓰고 있다. 이에 비해 OECD 회원국들은 평균적으로 초등 5,450달러, 중등 6,962달러, 고등 11,254달러를 지출하고 있다.(교육인적자원부, 2006. 9. 12: 30) OECD 평균 세배를 넘는 사부담 공교육비를 합쳤는데도 학교 단계별로 OECD 국가평균의 75.2%, 92.1%, 63.0%에 불과한 돈으로 교육하고 있다. 속설과는 달리 우리 학교와 대학이 여전히 “값싼 교육”을 하고 있는 게 현실이다.

3) 유종일(2006: 11)은 조금 다른 각도에서 상황의 심각성을 다음과 같이 전하고 있다. 즉, “꾸준히 하락 추세를 보이던 소득불평등도가 1990년대 초반부터 정체 상태에 이르고 외환위기 이후 급격히 악화되었다. 자산분배의 불균형이 심화되어 자산 소득 불평등도 그 어느 나라 못지않게 커졌다. 이와 같은 경제 양극화에 더하여 계층이동의 주된 통로였던 교육시스템이 점차 계층재생산의 메커니즘으로 변화해갔다.”

과중한 사부담에 더하여 “값싼 교육”이 이루어지고 있는 반면, 학교와 대학에 대한 기대는 그 어느 나라보다 높다. 엄청난 교육열을 생각할 때, 교육에 대한 투자 역시 높은 수준일 것이라고 속단하는 사람들이 많다. 그러나 경제규모를 감안하여 보더라도 우리는 기대나 열의에 걸 맞는 투자를 하고 있지 않다. 이러한 사정은 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 비율에 잘 나타나 있다. 우리나라의 경우 초등 21%, 중등 33%, 고등 37%로 12개의 비교대상국 가운데 각각 6위, 2위, 11위를 차지하고 있다.(교육인적자원부, 2006. 9. 13: 30; OECD, 2005: 173 참조) 교육열 내지 기대는 세계 최고 수준인 반면, 중등교육을 제외하고 초등학교는 중간 고등교육은 최저의 수준의 투자를 기록하고 있다.

이와 같은 공교육재정의 구조적 취약성과 사교육비 문제는 국가 총량적 차원에서 우리 교육을 ‘고비용 저효율’의 늪에 빠뜨리고 있다. 한국은행의 추계에 따르면, 2004년 현재 국내 사교육비 지출액은 7조 9천억 원이고 국외 사교육비 지출액은 8조 1천억 원으로 총 16조 원 규모인 것으로 나타났다⁴⁾(한겨레, 2005. 4. 4). 2004년의 GDP 규모가 대략 778조 원이니 국내 사교육비 지출액만 하더라도 1%가 넘는 수치이며, 국내의 사교육비 총량은 GDP의 2.1%에 달하는 수치이다. 어렵잡아 GDP 10% 안팎의 돈을 공·사교육에 지출하면서도 교육여건 개선 등을 통한 양질의 교육을 널리 제공하지 못하고 있는 현실이다. 그러면 ‘고비용 저효율’의 문제를 교육의 과정(process) 측면과 관련지어 검토해보기로 하자.

2) 과정의 측면: 열악한 교육여건과 교육적 상호작용의 약화

<표 2>에는 우리 아이들이 공부하고 생활하는 교실에 관한 정보가 담겨있다. 우선 눈에 띄는 것은 초등학교와 중학교 모두 학급당 학생수에 있어 ‘국제적 표준’(global standards)에 한참 뒤떨어져 있다는 점이다. 초등학교 33.6명, 중학교 35.5명으로 OECD 국가평균과 비교하여 교실 하나에 각각 12.2명, 11.4

4) 사교육비 추정은 조사의 목적, 주체, 기준 등에 따라 들쭉날쭉하다. 위의 한국은행의 조사결과가 발표되던 때에 교육인적자원부는 사교육비시장 규모를 13조 6,000 억원으로 추정한 바 있다. 그런가 하면 비슷한 시기에 한국일보는 다른 조사를 인용하여 30조 이상이라고 보도한 바 있다. 그런 점에서 한국은행의 조사결과는 과소 추정된 느낌이 없지 않다.

명의 아이들을 더 수용하고 있다. 교원 1인당 학생수로 산출한 고등학교와 고등교육기관의 교육여건도 크게 다르지 않다.⁵⁾ 우리 자녀들이 OECD 회원국 가운데 가장 열악한 조건에서 공부하며 “생활”하고 있는 것이다.

<표 2> 교육단계별, 기관유형별 학급당 학생수(2004)

(단위: 명)

구 분	초등학교			중학교		
	국공립	사립	전체	국공립	사립	전체
한 국	33.6	33.4	33.6	35.7	34.7	35.5
독 일	22.0	23.0	22.1	24.7	25.9	24.7
미 국	23.6	19.4	23.1	24.9	19.3	24.3
영 국	26.0	10.7	24.3	22.5	16.9/10.1	21.0
이탈리아	18.3	19.7	18.4	20.9	21.4	20.9
일 본	28.5	33.9	28.6	33.7	36.0	33.8
룩셈부르크	15.6	20.5/21.0	15.8	19.4	20.4/21.7	19.7
포르투갈	16.0	25.0/19.9	16.4	23.3	24.6/24.4	23.5
호 주	24.2	24.5	24.3	24.4	25.7	24.9
국가평균	21.5	19.3/20.6	21.4	23.8	23.0/20.9	24.1

주: 영국, 포르투갈, 룩셈부르크, OECD 국가평균의 경우 앞의 숫자는 정부 의존형 사립학교, 뒤의 숫자는 독립형 사립학교의 학급당 학생수를 나타냄
 자료: 교육인적자원부(2006. 9. 12), 39쪽에서 재구성하였음

특히 초등 및 중학교 단계의 학급당 학생수가 높게 나타난다는 것은 교육적으로 많은 과제가 존재함을 의미하는 것이다. 이 시기는 아이들 개개인에게 선생님의 손길이 더 많이 가야하는 때이다. 계층간 교육격차가 심화되는 현실에서 문제 해결의 ‘왕도’가 없는 이상 가장 효과적인 대책은 특히 저학년 교실에서 교사와 학생의 교육적 상호작용을 강화시키는 일이다. 그 기본적인 조건이라 할 수 있는 학급당 학생수를 낮춰주는 일이 “교육개혁의 ABC”가 되어야 한다는 뜻이다. 이는 구미 선진국에서도 심혈을 기울여 추진해온 차별철폐조치

5) 우리나라 고등학교의 교원1인당 학생수는 15.9명으로 OECD 국가평균 12.9명보다 3.2명이 더 많은 것으로 조사되었다. 고등교육의 상황은 더 심각하여 우리나라가 25.2명, OECD 국가평균이 15.5명으로 무려 9.7명이나 더 많다. 두 수치 모두 OECD 비교대상 국가 가운데 꼴찌를 기록하고 있다. 교육인적자원부, 2006. 9. 12: 40 참조.

(affirmative actions)의 핵심이며, 이른바 ‘교육경쟁력’을 강화하는 지름길이기도 하다.

문제는 정부가正道(正道)를 외면하고 있다는 데에 있다. ‘재정 부족’을 내세워 기회만 되면 국민들에게 사도(邪道)라고밖에 볼 수 없는 계층차별적인 학교 정책을 강요해왔다. 일례로 자사고는 학급당 학생수에 있어 다른 학교와 비교가 안 되는 좋은 여건을 갖추고 있다. 당연히 학생 1인당 교육비가 높을 수밖에 없다. 이런 학교를 도입하면서 ‘수월성’·‘교육경쟁력 강화’ 등을 내세우는 것을 보면, 학급당 학생수가 20명 정도는 되어야 제대로 된 교육이 가능하다는 얘기일 것이다. 이러한 점은 20명 안팎의 학급당 학생수를 유지하고 있는 OECD 국가들의 사례에서도 확인할 수 있다.

그러나 우리 사회는 보통교육 단계의 학교조차 서열화하여 비싼 교육비 부담 능력이 있는 집안의 아이들에게만 좋은 교육여건을 제공하려는 기획(企劃)에 무방비 상태로 노출되어 있다. 자연 서민 가정의 자녀가 다니는 학교에 대한 정책적 배려는 전무한 실정이다. ‘국민의 정부’ 말에 추진된 7.20 교육여건 개선사업 말고는 지난 10여 년간 학급당 학생수 감축을 위한 정부의 노력을 찾아보기 어렵다. 아니 오히려 교육재정 제약 등을 이유로 퇴보시키려 하고 있다. 최근 논란이 되고 있는 이른바 ‘학급총량제’에서 보듯이 정부는 학급당 학생수의 적정 기준을 최대 35명으로 잡아놓고 있다(교육인적자원부, 2006. 7). 이런 조건에서 학생과 교사(직원 포함) 간의 교육적 상호작용이 강화되기를 바랄 수는 없지 않은가.

다시 한 번 강조하지만, 초·중·고생들에게 학교는 교수-학습의 장(場)인 동시에 생활의 공간이다. <표 3>은 <표 2>와 연동된 지표로 학교 안에서의 교육적 상호작용의 정도를 가늠 내지 짐작케 해준다. 한마디로 우리 자녀들의 배움과 삶의 마당이 OECD 평균과 비교하여 절반 수준의 인력에 의해 유지되고 있는 것이다. 과중한 학사업무와 잡무로 인해 아이들에게 쏟아야 할 에너지가 분산될 수밖에 없다고 호소하는 우리 교육현장의 목소리가 결코 ‘업살’이 아님을 알 수 있다. 사정이 이런데도 우리 “교육의 실물”을 보여주는 지표들을 도외시 한 채 억측이 난무하고 종잡을 없는 ‘대책’이 판을 친다.

<표 3> 국·공·사립 초·중등학교의 학생 1,000명당 교직원수(2003)

(단위 명)

구 분	교원		전문 지원직	행정관리직		기능직	전체 교직원
	교원	보조교사 및 조교		학교 및 상위수준의 관리직	학교 및 상위수준 의 행정직		
한 국	43.8	a	0.9	2.6	2.4	4.3	54.0
그리스	100.0	m	m	m	m	m	m
핀란드	70.1	5.5	2.0	2.4	8.2	14.1	102.4
일본	60.2	m	5.3	5.4	4.9	6.3	82.0
영국	51.2	m	m	m	m	m	m
프랑스	70.2	m	24.6	7.2	4.1	14.0	120.1
이탈리아	93.6	3.3	6.2	1.7	11.1	23.4	139.2
미국	64.5	13.0	8.9	3.8	10.4	22.8	123.5
국가평균	72.8	4.3	6.4	5.3	7.3	17.9	107.4

주: m은 자료가 해당국가에서 수집되지 않았거나 무응답 때문에 입수 불가능함을 의미함.

a는 이 항목이 적용되지 않기 때문에 해당되는 자료가 없음.

자료: OECD(2005: 354)와 교육인적자원부(2005. 9. 13: 37)의 자료를 비교 검토하여 재구성하였음

이러한 현실은 우리의 공교육이 학원이나 과외 등 사교육의 공격에 왜 그렇게 취약한지를 잘 설명해준다. 가정 배경이나 사교육 등 학교 밖의 영향력을 중화 내지 보장하는 한편, 내재적인 힘을 통해 학생을 변화시키기에는 학교가 보유하고 있는 자산이 너무 보잘 것 없는 상태다. 물론 뜻있는 교사들에게 더 많은 노력을 기울였으면 하는 바람을 가져보지 않은 게 아니다. 하지만 <표 3>에서 보듯 우리 학교의 고용 양태는 그런 이들과마지도 속수무책일 수밖에 없는 상황으로 내몰고 있다. 이제 이런 현실을 겸허하게 받아들여야 한다. 사태를 있는 그대로 바라볼 때 실효성 있는 대책을 마련할 수 있기 때문이다.

3) 결과의 측면: 커다란 희생을 바탕으로 한 높은 점수와 인간 교육의 상실

2003년도에 OECD(2005: 59-87)는 만15세 학생들의 학업성취도(PISA; Programme for International Student Assessment)를 수학, 문제해결능력,

읽기, 과학 등의 네 영역으로 나누어 측정하였다. 그 결과 우리나라 학생들의 성취도가 OECD 국가 학생들에 비해 월등히 높은 것으로 밝혀졌다. 수학은 평균 542점으로 핀란드에 이어 2위, 문제해결능력의 경우 550점으로 1위, 읽기는 534점으로 2위, 과학의 경우도 핀란드·일본에 이어 3위를 차지하였다. 세간의 근거 없는 주장과는 달리 상위 5%에서도 OECD 국가평균보다 월등하였다. 수학의 경우 690점으로 일본과 공동 1위, 문제해결능력 역시 핀란드를 제치고 일본에 이어 2위였다.

중학생을 대상으로 하는 수학과 과학 분야의 학업성취도 국제비교(TIMSS, Trends in International Mathematics and Science Study) 결과도 마찬가지로여서 우리나라 학생들이 두 분야 모두 OECD 국가 가운데 가장 높은 점수를 기록하였다. 게다가 상위 5%의 학생 및 상위 25% 학생들의 평균 점수도 가장 높았다.(OECD, 2005: 88-98 참조; 교육인적자원부, 2005. 9. 13: 26 참조) 지난 10여 년간 시장만능론자들이 부르짖어온 것과는 전혀 판판이다. 입만 열면 ‘우리 교육이 형편없다’고 야단법석을 떨면서 ‘모든 게 다 고교평준화 때문’이라던 그들로서는 말 그대로 망연자실하지 않을 수 없는 결과였다.

그렇다면, 우리는 자녀들의 교육을 위해 할 일을 다 한 걸까? 물론 전혀 그렇지 않다. 점수 면에서는 우수한 편일지 모르나 인간교육의 측면에서 중병을 앓고 있는 게 우리 교육의 현실이기 때문이다. ‘우수한 점수’ 또한 너무나 큰 희생의 대가다. 과중한 사부담은 말할 것도 없고, 사교육(비)의 결정력이 너무 높아 우리 교육이 그야말로 ‘고비용 저효율 구조’의 수렁에 빠져 있다. 더구나 교육에서조차 사회적 배제(social exclusion)가 일상화되고 말았다. 대학입시로 대표되는 경쟁 일변도의 교육풍토, 가파르게 서열화 된 학교와 대학체제, 학벌을 매개로 한 ‘승자독식’의 사회구조 역시 꿈쩍도 하지 않는 상황이다.

이런 마당에 우리가 국제적 표준에 걸 맞는 인재를 양성하고 있다고 말할 수 있겠는가. 인간교육은 ‘덕목’의 암기를 통해 이루어지는 것이 아니다. 교육의 과정(process), 다시 말해 학생들의 일상생활 속에서 내면화되는 것이다. 때문에 우리는 그와 같은 교육의 조건을 마련하는 일을 국가적 의제(national agenda)로 삼아 꾸준히 실천해나가야 한다. 그럴 때 균형 잡힌 교육이 가능하고, 또 더 불어 사는 사회(inclusive society)를 앞당길 수 있다는 희망도 가질 수 있는

것이다. 그러나 이 문제에 관한 한, 학교나 대학 자체의 힘만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 때문에 교육을 둘러싼 사회 환경의 변화를 꾀하는 등의 노력이 병행되어야 한다.

4) 교육 외부의 환경: 학벌주의와 비(반)교육적 경쟁의 가속화

교육을 둘러싼 외부 환경은 여러 측면에서 검토될 수 있을 것이다. 그러나 한국 교육의 현황 및 문제점과 관련해서 우리는 특별히 다음 두 가지 점에 주목해볼 필요가 있다. 학벌주의와 비(반)교육적 경쟁을 강요하는 사회분위기가 그것이다. 먼저 학벌주의는 실로 뿌리 깊은 전통을 갖고 있는 것으로 한국교육의 문제를 확대 재생산해온 규정적인 힘이다. 졸업장이 권력을 배분하는 기제로 작동하면서 소위 ‘좋은’ 학교와 대학에 진학하기 위한 사활을 건 경쟁이 격화된다. 물론 경쟁 자체가 나쁜 것은 아니다. 그러나 학벌 경쟁은 이른바 ‘승자독식’ 의식을 자연스레 내면화시키고, 교육적으로 의미 있는 경쟁 조건을 파괴하는 등 심각한 문제 상황을 발생시키고 있다.

“소질과 적성보다는 환금성과 권력에의 접근 가능성이 학생의 진로를 결정하고 있다. 능력이 아니라 어느 학교를 나왔느냐가 국민 개개인의 인생을 좌우하고 있다. 수도권 소재 대학을 선두로 대학이 가파르게 서열화 되어 교육적 의미의 경쟁을 봉쇄하고 있다. 날이 갈수록 교육적 성취를 통한 사회이동이 불가능해지고 있다.”(김용일, 2003: 223)

학벌주의 사회에서 학교와 대학은 “교육”과 멀어질 수밖에 없다. 학력(學歷)이 개인의 발전 가능성과 미래를 결정하기 때문이다. 또 그런 사회에서는 특정 학력이 소수의 사람들에게 권력을 집중시킨다. 이런 속성 때문에 학벌은 집요하게 학교와 대학의 서열화를 요구한다. 게다가 그 순위 변동에 온갖 신경을 곤추세운다. 결국 이 게임은 특정 학벌의 ‘승리’로 마감된다. 일단 지배 학벌의 지위를 확보하게 되면, 확대재생산에 집착하는 것 역시 필연적인 현상이다.

문제의 심각성은 바로 여기에 있다. 학벌은 학력(學力)이 아니며, 교육은 더더욱 아니다. 또한 학벌은 가능성보다 현실태 또는 현실권력을 중시한다. 정해진 순위의 변동을 용납하지 않는다. 변화의 요구를 자신이 누리는 권력에 대한

도전으로 받아들인다. 필요에 따라 모든 부문의 가용자원을 총동원하여 방어하려 든다. 간헐적인 도전과 응전의 과정을 거치면서 지배학벌의 네트워크가 한층 공공해진다. 결국 이 같은 악순환으로 인해 사회의 역동성과 변화 가능성은 철저히 봉쇄될 수밖에 없다.

사정이 이러함에도 불구하고 우리 사회는 이를 시정하려는 노력보다 비(반)교육적인 경쟁, 즉 학벌 경쟁을 부추기는 움직임을 계속해왔다. 그 대표적인 예가 바로 지난 10여 년간 정부가 추진해온 시장만능론적 교육개혁이다. 개혁의 목표가 공교육재정 감축과 기업의 전일적 지배가 가능한 의식의 재생산에 두어짐으로써 공교육의 정치적 기능(사회통합 기능 등)이 부정되고 교육 본연의 가치에 대해 냉소하는 분위기가 만연되었다. 특히, 자사고 도입이나 특목고 확대 등과 같은 학교정책은 고교 서열화를 조정⁶⁾하고 비(반)교육적인 경쟁을 중학교 단계 나아가 초등학교와 유치원 단계까지 확대시키고 말았다.

3 세계적인 수준의 지식교육과 인간교육

한국의 공교육이 어떠한 방향의 진로를 가져야 할 것인지에 대한 논의는 그리 간단한 문제가 아니다. 그러나 우리 교육의 현황과 문제점 등을 놓고 볼 때, ‘전문 지식과 기능을 겸비한 가슴이 따뜻한 인간’을 길러내야 할 시대적 요청에 직면해 있다는 점은 부인할 수 없다고 생각한다. 학교와 대학은 바로 이러한 교육적 인간상을 구현하고 체험할 수 있는 생활공간으로 거듭나야 한다. 역사의식이 투철하고 인류의 평화와 공존에 기여하는 세계인을 길러내는 것이 진정한 교육의 세계화이며, 그것이 곧 새로운 세기의 요청이기 때문이다.

그러기 위해서라도 학교와 대학은 경제적이고 물질적인 가치에 더하여 인간적이고 정신적인 삶의 중요성에 대한 인식과 실천 의지를 다져야 한다. 경제적 생산력에 더하여 사회적 연대를 강화해야 할 필요성을 깨닫고 실천할 수 있다

6) 이러한 우려는 얼마 전 교육인적자원부(2006(b))가 도입 방침을 천명한 ‘공영형 혁신학교’에 대해서도 제기된 바 있다. 스스로도 “대학입시 기관화, 귀족 학교화 우려” 등을 ‘추진상 예상 문제점’으로 언급하고 있으면서도 공모를 통해 개방형 자율 학교로 명칭을 변경하여 전격 시범실시하기 시작한 것이다.

록 가르쳐야 한다는 뜻이다. 이러한 방향의 근본적인 성찰과 교육적 실천 없이는 지속 가능한 사회 발전을 기약할 수 없다. 이를 가능케 하는 비전 내지 방향을 여기서는 “세계적인 수준의 지식교육과 인간교육”⁷⁾으로 제시하면서 제II절에서 살펴본 “교육의 실물”을 바탕으로 몇 가지 과제를 검토해보고자 한다.

1) 학벌주의 완화 노력과 합리적인 고용 관행 정착

학벌주의가 하루아침에 해소되리라고 생각하는 사람은 아무도 없을 것이다. 그러나 그렇다고 해서 손놓고 있을 수만은 없는 일이다. 적어도 학벌주의가 우리 공교육을 왜곡시키고 각종 문제를 양산하는 ‘주범’이라는 인식 아래 국가적 차원에서 완화시켜나가는 노력을 기울여나가야 한다. 사교육비 문제만 하더라도 학벌을 매개로 한 경제권력, 정치권력, 사회문화 권력의 독(과)점 현상 말고는 달리 설명할 길이 없다. 현재와 같은 조건에서라면, 그 누구라도 가용한 자원을 총동원⁸⁾하여 지배 학벌의 지위를 확보하려 들 것이다. 지배 학벌로 편입되기 위한 비(반)교육적인 경쟁의 과정에서 경제력이 있는 부유층은 사교육시장 등을 동원하여 주도적으로 대응한다. 중간층은 이를 악물고 뒤쫓아 간다. 그러나 국민 대다수는 마땅한 대처 수단이 없어 절망하게 된다.

학벌주의 완화는 대학 차원의 교육적인 경쟁을 복원하기 위해서도 꼭 필요한

- 7) 교육과 교육 환경간의 변증법적 관계를 인정하지 않을 수 없다면, 지식교육과 인간 교육 역시 병렬적이거나 기계적으로 결합시킬 수 있는 과제가 아닌 것 또한 자명하다. 어느 하나가 다른 하나보다 더 강조될 수 없는 것이며, 또 그래서 안 된다. 굳이 표현하자면, 이제 사람됨의 바탕 위에 지식교육에 매진해야 할 때이다. 그런데 이 경우에도 사람됨의 교육이 지식교육보다 우월하다거나 선차성이 있다고 주장해서는 곤란하다. 수준 높은 지식교육은 궁극적으로 우리 자녀들에게 사람됨을 가르치고, 인간적인 가치에 근거한 사회를 건설해나갈 수 있도록 해주기 때문이다.
- 8) 이 문제와 관련하여 다음과 같은 지적은 한번쯤 음미해볼만한 가치가 있다. “부모의 돈과 에너지와 문화자본이 더 많이 투여될수록 생존경쟁에서 유리한 세태 탓에 부모들은 자신의 무능에 자괴감을 느끼고, 학생들은 뭐든지 다 잘하지 않으면 살아남을 수 없다는 생각에 좌절감을 느낀다. 살벌한 경쟁사회로 자식들을 내몰아야 하는 약하다 약한 부모 앞에, 더 많은 돈을 들여야 더 좋은 상품(‘교육서비스’ - 연구자주)을 살 수 있다는 단호한 시장의 논리는 더욱더 기세등등하게 다가선다. 그리고 사고력과 논리력, 창의력에 대한 평가라는 그럴듯한 명분을 둘러쓴 논술시험이 그 최전방에 버티고 있다.”(성은애, 2006. 10. 15)

일이다. 대부분의 대학들이 성적이 우수한 학생을 뽑는데 열중하고 있는 게 현실이다. 일정 정도의 수학능력을 갖춘 학생들을 선발하여 열심히 가르치려는데 그다지 관심이 없다. 대학의 명성, 졸업생의 진로 등 모든 것이 입학성적에 의해 결정되는 현실에서 부질없는 일이라 여기기 때문이다. 얼마나 잘 가르치느냐가 아니라 우수한 학생을 얼마나 많이 뽑느냐에 의해 대학서열이 결정되고, 가파르게 형성된 대학 서열체제가 요지부동인 한 대학 차원의 교육적 노력과 대학간의 교육적인 경쟁은 원천적으로 제약을 받을 수밖에 없다. 학벌을 중시해온 노동시장의 고용 관행을 능력 중심으로 전환시켜야 한다는 요구 역시 이 문제와 관련이 있다.

지금까지 우리 사회는 학벌주의 문제를 정면으로 거론하는 ‘용기’를 보여주지 못했다. 학벌주의의 질곡이 우리 공교육을 옥죄고 있는 데도 그저 쉬쉬해온 것이다. 문제를 제기할라치면, 소위 ‘잘나가는’ 학교와 대학에 대한 시기심의 발로로 매도하는 분위기가 연출되곤 했다. 그만큼 민감한 문제일 뿐만 아니라 지배 학벌의 수혜자들이 정책을 독(과)점해왔기 때문이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 학벌(주의)은 교육이 아니라 권력의 문제로 어쩔 수 없이 학교 및 대학의 서열화를 강제하는 등 수많은 교육 문제를 양산하는 ‘블랙홀’이다. 따라서 이 문제를 건드리지 않고서는 우리 공교육을 정상화시키는데 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다는 절실한 인식이 필요하다.

교육정책 차원에서는 학교 및 대학 서열을 완화시키려는 노력을 게을리 하지 말아야 한다. ‘학교선택권 보장’, ‘학교 유형의 다양화’라는 명분 하에 고교 서열화 등을 심화시켜온 지난 10여 년간의 경험에 대한 보다 진지한 반성이 필요하다. ‘선발 경쟁’이 아니라 “교육 경쟁”이 가능한 조건을 만들어주는 것을 학교정책의 기조로 삼아야 한다. 그러나 학벌주의와 관련하여 정작 중요한 것은 학교나 대학 밖의 환경을 변화시키려는 노력이다. 다른 무엇보다 학벌주의 완화를 국가적 의제로 삼아 계몽하고 실천해 나가야 한다. 특히 능력을 본위로 하는 노동시장의 합리적 고용 관행의 정착은 매우 중요한 과제이다. 실력에 의해 평가 받고, 필요에 따라 언제든지 재교육을 받을 수 있는 교육과 노동시장 간의 선순환의 고리를 형성·강화시켜야 한다.

2) 국가와 기업의 교육투자 확대 및 획기적인 사부담 경감

앞서 살펴본 대로 우리 사회는 교육에 대한 공적 투자의 수준이 낮을 뿐만 아니라 교육이 사회 공동의 책임이라는 의식이 매우 약하다. 그 결과 국민 대다수가 과도한 교육비 부담에 휘둘리고 있다. 게다가 엄청난 규모의 사교육비 부담이 더해져 말 그대로 자녀교육으로 인해 가계경제가 파탄 지경으로 내몰리고 있는 것이다. 공교육이 소득 재분배와 계층이동의 가능성을 열어두어 사회통합이란 정치적 기능을 제대로 수행하기는커녕 사회양극화와 계급재생산의 기제로 작동하기에 이른 것이다. 때문에 이를 시정하지 않고서는 교육의 발전은 물론 건강한 사회변화가 가능하지 않다는 인식을 분명히 해야 한다.

정부는 과도한 사부담에 의존하고 있는 교육재정 구조의 취약성을 해소하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 빠른 시일 내에 OECD 평균 수준의 공교육재정을 확보하는 등 사부담을 획기적으로 경감시키기 위한 대책을 강구해야 한다. 경제부처 관계자들은 ‘그럴 여력이 없다’고 하면서 발뺌을 하고 있는 게 현실이다. 그러나 이는 일종의 정치적 선택의 문제로서 관료들에게 맡겨놓아서는 백년 하청일 수밖에 없다. 때문에 민주적으로 선택된 정치세력 차원의 전향적인 결단과 실천이 필요하다. 이 문제에 관한 한, 영국의 노동당 정부의 노력과 성과⁹⁾를 참고로 할 수 있을 것이다.

특히, 고등교육은 ‘세계 최고의 사부담률’과 ‘OCED 국가 가운데 최저 수준의 투자’라고 하는 불명예를 안고 있다. 이런 상황에서도 정부는 시장논리 일변도의 고등교육 개혁과 ‘경쟁력 강화’만을 외쳐왔다. 시장적·정책적 구조조정을 병행¹⁰⁾하는 한편, 이를 전제로 획기적인 투자를 이끌어내야 할 정책과제가 우리

9) 보수당 집권 시절 공교육재정 감축을 목표로 한 시장만능론적 교육개혁으로 인해 영국의 공부담 공교육비는 1990년 현재 4.2%까지 떨어졌다. 1970년대 중반과 비교하면, 무려 GDP 대비 2.5%에 육박하는 재정 감축이 이루어진 것이다. 이에 노동당은 1997년 선거에서 ‘빠른 시일 내에 GDP 대비 5%를 상회하는 수준으로 공교육재정을 확충해나가겠다’는 것을 공약으로 내걸고 승리한 뒤 집권 5년차인 2002년에 그 약속을 지켰다. OECD(2005), 184; 김용일(2006b), 136 참조.

10) ‘문민정부’ 시절 시장만능론자들은 대학설립준칙주의를 무분별하게 도입하여 사립대학의 남설과 공급과잉에 일조하였다. 이에 얼마 전 이 정책은 폐기되었지만, 이번에는 또다시 국·공립대학 법인화 등 ‘시장기제에 의한 구조개혁 추진’에 집착하고 있다.(교육인적자원부, 2006. 8. 8: 8 참조) 시장적 구조조정이 필요하기는 하다.

앞에 놓여있음을 깨닫게 되는 대목이다. 투자에 있어서는 정부가 솔선수범하고, 특별히 기업의 대학에 대한 지원을 이끌어내야 한다. 투자에는 인색하면서 불평만을 일삼는 기업의 모습은 우리 교육은 물론 경제를 위해서도 결코 바람직하지 않다.

3) 교육자와 학생의 교육적 상호작용 제고

우리 공교육이 당면하고 있는 문제의 핵심은 역시 교육의 과정(process)에서 찾아볼 수 있다. 요컨대, 교육자와 학생의 긴밀한 교육적 상호작용이 가능한 조건인가 하는 물음에 정직하게 답하고 대책을 강구하는 일이 긴급하다는 뜻이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리 아이들이 공부하고 생활하는 교실의 상황은 매우 열악한 게 사실이다. 학급당 학생수 등의 지표에 있어 OECD 평균 수준에 한참 뒤떨어진 상태에서 세계 최고 수준의 교육열을 생각할 때, 과연 우리가 제대로 된 교육 시스템을 갖추고 있는가 하는 의문을 제기하지 않을 수 없는 정도이다.

특만 나면 ‘국제적 표준’ 운운하는 우리 사회가 자녀의 배움과 생활의 공간을 방치하고 있는 이유는 무엇일까? 직접적인 이유는 누적적인 과소투자 등 투입의 측면에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 공교육체제 운용 등에 대한 사고방식의 후진성에서 찾을 수 있다고 생각한다. 우리 모두의 자녀교육에 대한 사회적 책임 등에 대한 인식이 매우 약하다. 그러다 보니 공교육에 대해서는 ‘최소한의 투자’, 입시 등 개인 간의 경쟁에 있어서는 ‘최대의 투자’라는 비정상적인 행태를 보여주고 있는 것이다. 공정한 조건에서 교육적으로 의미 있는 경쟁을 하고 결과에 승복하기보다는 사적으로 동원 가능한 자원의 결정력이 높은 ‘불공정한 게임 조건’을 고착화시켜온 형국이라 할만하다.

예컨대, 고등교육 전반의 공급과잉 상태는 시장의 수급원리와 대학간 경쟁의 논리에 맡겨져야 한다. 그러나 사부담률을 낮추고 적절한 비용으로 양질의 교육조건을 마련하는 등의 고등교육의 체질 개선은 정부가 정책수단을 동원하는 방식, 즉 정책적 구조조정을 통하지 않고서는 불가능하다. 정책적 구조조정이 소홀히 되고 시장적 구조조정만이 강조될 경우 그렇지 않아도 ‘시장판’인 우리 고등교육은 영영 미래를 기약할 수 없을지도 모른다.

이런 현실에 비추어 교육자와 학생의 교육적 상호작용을 보다 긴밀하게 할 수 있을 정도로 교육여건을 개선해나가는 일은 여전히 중요한 국가적 과제¹¹⁾라 할 수 있다. 그런 방향에서 공교육의 체질이 강화될 때, 진정한 의미의 교육 경쟁력도 제고될 수 있는 것이다. 상대적으로 경제적·문화적·사회적 자원을 동원하기 어려운 가정의 자녀들이 방치되고 있는 현 상황에서는 우리 교육은 물론 사회의 미래를 기약하기 어렵다. 공적 시스템 안에서 교육적 배려를 강화함으로써 사교육시장의 공격에 대한 방어력도 증대시키고, 공정한 경쟁 조건도 확보해나갈 수 있다는 인식과 실천이 요구되는 때이다.

그러나 이런 방향의 변화가 그리 쉽지 않을 것이란 점에도 유의할 필요가 있다. 다른 무엇보다 날로 심화되고 있는 교육의 계층(급)화 때문이다. 추상적인 수준에서 “우리 모두의 자녀”를 보다 좋은 조건에서 교육시켜야 한다’는 말을 거부하는 사람은 없을 것이다. 그러나 교육현실을 자세히 들여다보면, 수단과 방법을 가리지 않고 양질의 ‘교육 서비스’를 구매할 능력이 있는 계층의 자녀와 그렇지 못한 아이들로 나뉘어져 있는 게 사실이다. 게다가 지난 10여 년간 정부는 이런 현실을 기정사실화하고 또 그것이 ‘대세’라는 식의 열패감을 조장하는, 계층차별적인 학교정책을 감행해왔다.(김용일, 2006. 6. 24 참조)

학교의 교실 상황에 대한 근본적인 인식의 전환이 필요함을 일깨워주는 대목이라 하지 않을 수 없다. 교실 문제가 단순히 교수-학습의 공간의 문제가 아니라 보다 복잡한 권력 관계를 함축하고 있다는 사실에 대한 분명한 인식이 교육여건 개선을 위한 첫걸음일 수 있다는 생각을 할 수 있어야 한다. 그러나 그렇다고 해서 교육여건이 개선되기만 하면 우리 교육의 현안들이 한꺼번에 다 해결될 수 있다고는 생각해서는 안 된다. 교육자 변인 때문이다. 과중한 잡무나 ‘개혁의 대상’으로 몰아붙이는 등의 정책으로 인해 교육자의 사기와 열의가 저하된 지 이미 오래다. 때문에 우리는 살가운 손길을 더 많이 필요로 하는 학생

11) 예컨대, 목표 연도와 더불어 학급당 학생수 30명 또는 25명과 같은 성과지표를 확정·제시하고, 그에 필요한 재원을 사회적 합의(요구)를 바탕으로 재정경제부·기획예산처 등 경제부처에 요구 내지 강제하는 식의 접근방법을 강구할 필요가 있다고 생각한다. 지금과 같이 경제부처들이 ‘가용하다’고 미리 결정하여 배정하는 제정의 테두리 안에서 이 문제에 접근하는 한 교육여건 개선은 백년하청일 수밖에 없기 때문이다.

들에게 선생님들이 열정을 갖고 다가갈 수 있게 할 방도가 무엇인지에 대해 깊이 고민해야 한다.

4) 세계적인 수준의 지식교육과 인간교육의 지향

“세계적인 수준의 지식교육과 인간교육”, 이는 결국 우리 교육이 무언가 균형을 잡아나가기야 할 과제를 안고 있음을 뜻하는 것이다. 앞서 살펴본 PISA나 TIMSS의 결과는 근거 없이 ‘우리 교육이 형편없다’고 해온 시장만능론자들의 주장을 불식시키는데 일정하게 기여하였다. 그러나 크게 의미를 부여할 필요는 없다고 생각한다. 교육의 성과는 점수만으로 따져질 수 있는 게 아니며, 그 점수조차 너무나 큰 희생에 치르고 얻은 결과이기 때문이다. 심하게 말해 가계 경제를 파탄 지경에 내몰 정도로 학부모의 호주머니 돈을 투여하는 등 ‘고비용 저효율’¹²⁾ 구조 내지 비정상성 위에서 거둔 성과일 따름이다.

때문에 우리는 스스로에게 다음과 같은 질문을 던져볼 필요가 있다. 우리 교육은 과연 지속가능한 사회를 건설하여 살아갈 능력과 자질을 갖춘 사람을 길러내고 있는가? 지금부터라도 이런 물음에 자신 있게 “그렇다”고 답할 수 있는 교육을 해나가야 한다. 지식교육의 문제에 관한 한, 현재의 성과를 유지·발전시키되 ‘물갈’을 바로잡는 작업이 이루어져야 한다. 다른 무엇보다 실질적인 교육기회 균등의 조건을 마련해나가려는 노력을 경주해야 한다. 그런 조건에서 교육적 경쟁이 이루어질 때만이 국가 총량적인 차원에서 보다 강한 경쟁력을 가질 수 있기 때문이다. 부모의 경제력이나 동원 가능한 문화적·사회적 자원에 의해 보호막이 쳐진 아이들만으로 우리 사회의 미래를 도모하려는 것처럼 무모한 일은 없을 것이다.

인간교육이 실종되었다는 지적은 어제오늘의 일이 아니다. 그렇긴 하지만, 지난 10여 년간의 교육개혁의 광풍 속에서 그런 현상이 더 심화되었다는 점만은 반드시 기억해둘 필요가 있다. 개혁을 한다면서 경쟁과 효율성 제고 등과 같은

12) 박승 전 한국은행총재는 우리나라 경제의 노화를 유발하고 있는 요인을 다섯 가지로 정리하면서 그 첫 번째로 ‘고임금 고비용’ 현상을 꼽고 있다. 그런데 거기서 “교육비는 사교육비 때문에 OECD 국가 중 최고로 부담하고 있습니다”(박승, 2005. 7. 25: 16)라고 하여 우리 교육이 ‘고비용 저효율’이란 구조적인 문제를 안고 있음을 지적한 바 있다.

수단에 관한 논의만 무성할 뿐 정작 교육을 통해 길러내야 할 인간상에 대한 고민을 너무 소홀히 해왔기 때문이다. 굳이 표현하자면, 시장만능론에 입각하여 그저 ‘경제적인 인간’만을 되 녀어 왔을 뿐이다. 이럴진대, 남을 배려하면서 더 붙어 사는 교육, 인간적이고 정신적인 삶의 중요성에 대한 교육 등이 냉소의 대상이 되는 것은 어쩌면 당연한 일인지도 모른다.

교육양극화, 사회양극화가 날로 심화되는 현실에 비추어 사회적 연대를 강화해야 할 필요성을 깨닫고 실천할 수 있도록 가르치는 일의 중요성을 새삼 깨닫게 된다. 이러한 방향의 근본적인 성찰과 교육적 실천 없이는 지속가능한 사회 발전을 기약할 수 없기 때문이다. 문제는 이런 교육이 덕목을 암기하는 방식으로 가능하지 않다는 데에 있다. 교육과 생활의 과정에서 그 필요성을 인식하고 몸소 실천하여 기쁨을 맛볼 수 있게 해야 한다. 그러나 교육정책 하나만 놓고 보더라도 지난 10여 년간 우리는 정반대의 길을 걸어왔다. 은연중에 협력과 공존이 아니라 사회적 배제(social exclusion)의 논리를 학습시켜온 것이다.

새로운 세기가 의미가 있으려면, 최소한 지난 세기의 사회적 악폐를 청산하려는 노력이 있어야 한다. 그러기는커녕 강자의 사회공학이 강화되어 국가간, 계층간의 불평등이 심화될진대 인류의 미래를 말해서 무엇 하랴. 교육정책에서 ‘경제적 가치’와 ‘정치적 가치’간의 적정한 균형이 파괴되고, ‘교육적 가치’가 냉소와 경멸의 대상이 되었다. 가치파탄 상황이 초래된 것이다. ‘경제적 가치’를 신봉하는 시장만능론자들의 무모한 기획 때문이다. 이런 상황을 타개하기 위한 노력이 교육부문에서만 가능하다고 주장할 생각은 전혀 없다. 다만, 교육정책이 그럴 가능성이 있는 교육적 경험을 부여할 수 있는 가치 지향, 즉 ‘교육적 가치’에 충실해야 한다는 점을 말하고 싶다. 인간의 전면적인 성장을 보장하고 바람직한 사회공동체를 구현하기 위해서이다.(김용일, 2002: 172)

4. 결 론

언제부턴가 우리는 정교한 기획을 통해 교육을 변화시킬 수 있다는 착각에 사로잡히게 되어버렸다. 경쟁과 효율을 강조하고 학교선택권을 보장하는 등 공교육에 시장 기제(market mechanism)를 도입하기만 하면, 산적한 교육문제가

금방이라도 풀릴 것 같은 분위기가 연출되는 것도 그런 착각과 무관치 않다. 그러나 무언가를 변화시킨다는 것은 응분의 대가를 필요로 하며, 대개의 경우 '정교한 기획'보다는 필연적으로 요구되는 비용과 시간을 들여야 비로소 결실을 맺을 수 있다. 이런 사실은 현란한 인설에도 불구하고 지난 10여 년간의 교육개혁이 의미 있는 교육의 변화를 이룩하지 못한 이유가 어디에 있는지를 잘 설명해준다.

학교와 대학의 열악한 교육여건을 그대로 놔둔 채 교육의 성과를 높일 수 있다는 생각은 비현실적이지 않은가? 취약하기 짝이 없는 사회복지 시스템과 누적적인 과소투자 상황에서 공교육재정 감축을 목표로 한 개혁 모델을 무비판적으로 도입하는 것은 비이성적이지 않은가? 교육 불평등의 심화, 나아가 사회 불평등의 심화 등 그 부정적인 효과는 아랑곳하지 않고 자사고나 특목고 등 계층 차별적인 학교정책을 강요하는 것은 무모한 처사가 아닌가? 다른 무엇보다 학벌주의나 노동시장의 불합리한 관행 등을 정면으로 응시하지 않고 교육의 변화를 얘기하는 것은 조금 심하게 말해 속임수에 불과하지 않은가?

지난 10여 년간의 경험 속에서 새삼 절실해지는 질문들이다. 교육개혁의 왕도는 존재하지 않는다는 게 나의 생각이다. 교육은 '고립된 섬'에서 이루어지는 것이 아니므로 교육의 변화는 사회 환경의 변화와 같이 갈 수밖에 없다. 때론 교육이 사회 환경의 변화를 촉발시킬 수 있고 또 기회가 주어지면 그런 역할을 수행해야겠지만, 대개의 경우 사회 환경의 변화가 교육의 변화를 이끄는 것이 현실이다. 이와 같은 교육과 사회의 변증법적 관계를 놓고 볼 때, 교육정책으로 감당할 수 있는 일과 그렇지 못한 일이 있다는 점을 분명히 하는 일은 매우 중요하다.

앞에서 살펴본 학벌주의 완화나 노동시장의 합리적인 관행 정착 등의 과제는 그것이 교육정책만으로 감당할 수 있는 일은 아니지만, 의미 있는 교육의 변화를 위해 꼭 필요한 일이기 때문에 상당한 지면을 할애하였다. 이 글에서는 본격적으로 다루지 못했지만, 사회복지 시스템의 건설성 정도도 교육의 문제를 푸는 일과 긴밀하게 연계되어 있다. 이 점과 관련해서는 근대 공교육체제가 사회복지 제도의 증추라는 사실을 상기할 필요가 있다. 교육정책 차원에서는 일견 지극히 평범한 과제 내지 개선 방향을 제시하였다. 세계적인 수준의 지식교육과 인간교

육이 가능한 조건을 만들기 위해 교육투자를 증대하고 교육여건을 개선하는 등
공교육의 체질을 강화하는 일이 중요하기 때문이다. 시시한 것 같고 빛이 나지
는 않지만, 우리 교육의 현실에서 그것이 정도라는 점을 분명히 해두고자 한다.

K C I

참고문헌

- 교육인적자원부. 2005. 2005 OECD 교육지표(Education at a glance) 발간(보도자료). 2005. 9. 13.
- _____. 2006(a). 고등학교 교육혁신 본격 추진: 학교운영 민간 개방 새로운 학교운영 모델 '07년 시범운영(보도자료). 2006. 6. 19.
- _____. 2006(b). (가칭) 공영형 혁신학교 시범운영방안. 2006. 6. 19.
- _____. 2006(c). 중기지방교육재정계획 수립을 위한 학생수용 및 학교 설립지원 기준(행정자료). 2006. 7.
- _____. 2006(d). 교육정책 현안 보고. 2006. 8. 8.
- _____. 2006(e). 2006년도 OECD 교육지표 조사 결과(보도자료). 2006. 9. 12.
- 교육인적자원부·한국교육개발원. 2002. 『OECD 주요국가 교육통계』(통계자료 SM2002-4).
- 김용일. 2002. 『교육의 미래: 시장화에서 민주화로』. 서울: 문음사.
- _____. 2003. “세계적인 수준의 지식교육과 인간교육”. 대통령자문 정책기획위원회. 『정책포럼』 35(겨울호), pp. 220-243.
- _____. 2006(a). “지속가능한 사회건설을 위한 우리교육의 과제”. 『신진보리포트』 4(가을호), 신진보연대. pp.38-55.
- _____. 2006(b). “교육개혁의 현황과 전망”. 『교육문제연구』 21. 고려대 교육문제연구소. pp. 127-145. 2006. 5. 31.
- _____. 2006(c). “교육의 계급(층)화와 학교정책의 난맥상”. 학교정책토론회 자료집, 전교조 서울지부. pp. 48-56. 2006. 6. 24.
- _____. 2006(d). “학교 다양화 정책과 고교평준화(기조강연3)”. 교육운동가대회(자료집), 교육개혁시민운동연대. pp. 25-31. 2006. 9.
- 박 승. 2005. “한국경제의 내일을 위한 설계”(한국능률협회·한국무역협회 주최 하계최고경영자 세미나 초청강연). 2005. 7. 25.
- 성은애. 2006. “왜 입시 문제엔 정치·철학적 차이가 사라지나”. 프레시안. 2006. 10. 15.

유종일. 2006. “지속가능한 경제발전을 위한 새로운 경제정책의 방향”(경제사회 포럼 발표문, 미간행논문). 2006. 6. 15.

한국교육개발원 교육통계서비스시스템(<http://std.kedi.re.kr/>)

OECD. 2006. *Education at a glance: OECD indicators 2006*(<http://www.oecd.org/>)

OECD. 2005. *Education at a glance: OECD indicators.*

K C I

<Abstract>

A Study on the Alternative Plan of Problematic Situations in Korean Public Education System

Kim, Yong Ill*

This article aims to examine the problems of public education system and propose an alternative plan of it in Korea. For this purpose, the author adopts the system approach. First of all, Korean public education system is characterized by low public investment and high private expenditure. Second, the process of it is distinguished from other OECD countries' especially in that the very poor educational conditions. And the educational interactions between teachers and students are also very limited. Third, the distinctive feature of the output are summarized as follows: high test scores in some major subjects, the loss of civic and human education. In addition to these problematic situations, there have been two fatal obstacles for normalizing the public education in Korea. One is the 'Hakbulism'(a kind of drastic credentialism or diplomaism), the other is a vicious circle of excessive competition which have been aggravated by market-oriented education reform. Therefore in this article the author propose "world class knowledge education and civic education", which will come true the inclusive and sustainable society.

Key words: public education system, public investment, 'Hakbulism',
makret-oriented education reform, civic education,
inclusive society

* Korea Maritime Univ., Associate Professor