


Hansun Brief

발행일: 2022년 6월 16일(통권228호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 회계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

〈기획시리즈1 - 교육 시장 개방이 교육 개혁의 길이다〉

한반도선진화재단은 지난 6월 1일 교육감 선거 이후 우리나라의 교육을 다시생각해보고, 한국 교육이 낙후된 원인과 개선 과제를 총 2회에 걸쳐 심는다.

한국 교육은 왜 낙후했는가?

김태완

한반도선진화재단 교육선진화위원장

1. 교육 현실, 무엇이 문제인가?
2. 잘못된 길 - 일반 행정과 분리 독립적인 지방교육자치
3. 시장개방 반대에 따른 잘못된 교육서비스

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

현재 우리 국민 10명 중 9명은 우리 교육이 개혁되어야 한다고 생각한다. 왜 그렇게 생각할까? 우리 학교 교육이 사회 발전에 걸맞지 않게 낙후되어 있기 때문이다. 최근 교육감 선출 과정에서 전교조 교사들이 지지하는 교육감이 선출되는 것을 지켜볼 수밖에 없는 학부모와 국민이 느끼는 분노와 자괴감에 대해 공감한다. 그 이유는 전교조 교사들이 학생들에게 자랑스러운 대한민국을 태어나서는 안 되는 나라로 부정적으로 가르치고 있기 때문이다. 전교조 교사들의 지원으로 당선된 교육감은 학부모의 의견보다 전교조의 요구를 반영할 수밖에 없는 것이 학교 교육의 현실이다.

1. 교육 현실, 무엇이 문제인가?

학부모는 낙후되고 좌 편향된 학교 교육을 믿지 못하기 때문에 경제적인 여유가 허용하는 한 자녀가 사교육을 받도록 한다. 심지어 반미, 반일을 외치는 주사파

지도자들도 자녀들을 미국으로 유학 보내고 있다. 학교 교육이 바뀌어 높은 사교육비 부담으로 인한 고통을 받지 않도록 해 주기를 바라는 것이 학부모의 답답한 심정이다. 젊은 부부들은 높은 사교육비 부담이 두려워 아예 자녀 갖기를 주저하고 있다. 한편, 학교 교육을 마친 자녀를 가진 부모들은 학교 교육의 문제를 까맣게 잊어버리고, 힘들었던 과거를 생각조차 하기 싫어한다.

학부모의 분노와 자괴감을 해소하기 위해서, 그리고 향후 정부가 제대로 된 교육정책을 도입할 수 있도록 하는 마음에서 우리 교육이 왜 이렇게 잘못된 상황에 처하게 되었는지 복기(復基)해보고, 해결책을 모색해 본다. 한국 교육은 지금까지 두 번 길을 잘못 들었다. 첫째는 1990년대 초반 일반 행정과 분리 독립적인 지방교육자치의 길을 선택한 것이고, 둘째는 2000년대 초반에 선택한 교육서비스 시장개방 반대의 길이다. 이와 같은 잘못된 선택은 결과적으로 폐쇄적인 평등주의와 개입주의에 기반을 둔 교육제도와 정책이 지배하는 교육거버넌스 구조를 가져왔고, 현재와 같은 낙후된 한국교육을 초래했다.

앞으로 평등주의와 개입주의에 입각한 어떤 정책을 도입해도 교육의 질은 낮아질 수밖에 없고, 국민의 욕구를 만족시킬 수 없다. 많이 늦었지만, 이제라

도 정부가 교육정책의 방향을 바로잡는 힘든 과정을 거쳐 나가야 희망이 있다. 그 방향은 첫째, 국제적으로 글로벌 리더 국가의 수준에 맞게 국내 교육서비스 시장을 개방하는 것이다. 현재 선진국이 된 한국에서 모든 분야의 시장을 개방하였지만 유독 교육과 의료서비스 시장은 개방하지 않았으며, 치열한 국제적인 경쟁이 없는 두 분야는 결과적으로 낙후될 수밖에 없다. 둘째, 국내적으로 지방교육행정이 일반행정과 연계 협력체제를 구축하는 방향으로 나아가는 것이다. 일반행정과 분리 독립적인 지방교육행정은 역설적으로 지방의 소멸과 지방 교육의 정치화를 가속화시키고 있기 때문이다.

2. 잘못된 길 - 일반 행정과 분리 독립적인 지방교육자치

1948년 건국 이후 법적으로 지방자치요건이 갖추어지고 지방의회가 구성되어 운영되었으나, 정치적인 격동기를 거치며 지방자치는 40여 년간 중단되었다. 1990년대 들어 민주화의 열기와 더불어 계속된 경제적인 호황에 힘입어 지방자치 시대가 열리기 시작했다. 1991년 지방의회의원 선거와 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 지방자치의 틀이 갖추어졌다. 동시에 지방교육자치를 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다.

당시 교육계와 교육부는 교육의 자

주성과 전문성, 정치적 중립성 등을 반영하기 위해 지방 교육행정을 일반행정과 분리, 독립적으로 운영하는 미국식에 가까운 지방 교육자치를 선택했다. 미국의 경우, 지방 교육은 기본적으로 지방세의 원천인 재산세에 부가세 형태로 마련된 교육 재원을 가지고 일반행정과 독립적으로 운영되고 있다. 지방마다 재산세에 연동하여 주민이 선택한 세율에 따라 조달되는 재원으로 교육비용을 충당하기 때문에 부유한 지방은 가난한 지방의 세 배에 달하는 교육비를 쓰고 있다.

물론 미국의 주 정부가 가난한 지방에 대해 최소 교육비 보장 정책(Minimum Foundation Policy) 등으로 보전해 주고 있지만, 그래도 지방간 교육비 격차는 크게 존재하고 있다. 우리나라는 지방자치를 하면서도 국세 위주의 자원 조달로 인해 중앙에서 각 지방의 학생 수와 학교 수 등을 고려하여 거의 같은 규모의 교육비를 나누어 주는 형식을 취하고 있으므로 지방간 교육비 격차는 크게 존재하지 않는다.

미국은 50개 주마다 다른 지방 교육 거버넌스시스템을 가지고 있으며, 이에 따라 지방 교육을 책임지는 교육감의 선출방식도 서로 다르다. 크게는 주민이 선출한 주지사가 교육감을 임명하는 경우와 주민이 교육감을 직접 선출하는 경우로 나눌 수 있다. 두 경우 모두 교육감은 교육위원회를 구성하여 합의제

집행기관의 성격으로 지방 교육을 운영한다. 일본의 경우, 지방자치단체장이 지방의회와 동의를 얻어 교육감을 임명한다. 일본도 교육감은 교육위원과 합의제 집행기관 방식으로 교육청을 운영한다. 이때, 학교시설 등은 단체장이 관리하고, 교육감은 학교 교육의 운영만 책임진다. 지방 교육이 일반 행·재정의 틀 속에서 운영되고 있다.

우리나라는 1991년부터 2006년까지 지방의회가 교육위원을 선출하고 교육위원이 교육감을 선출하는 간선제 방식(1991-1997), 학교운영위원회 대의원과 교원 대의원이 교육감과 교육위원을 선출하는 간선제 방식(1998-1999), 학교운영위원회 위원 전원이 교육감과 교육위원을 선출하는 간선제 방식(2000-2006)을 채택하였다. 이 과정에서 소수의 선거인단이 쉽게 유혹에 빠지는 소위, 선거 부정 문제를 경험하였다. 개선책으로 2007년부터 현재까지 주민이 직접 교육감을 선출하는 직선제 방식으로 변화해 왔다. 교육감 직선제 실시 이후 교육위원회는 지방의회로 통합되고, 교육감은 독임제 집행기관으로서 집행의 전권을 행사하고 있다.

필자는 1980년대 말과 1990년대 초 한국교육개발원의 책임연구원으로서 “교육자치제연구: 교육통치체제와 재정정책을 중심으로(1989)”와 “교육자치제 종합연구(1990)” 등 2년에 걸친 두 연구보고서를 통해 분리 독립적인 지방교육체

제에 대해 반대하고, 일반행정과 연계 협력체제를 구축해야 한다고 주장했다. 즉, 자체 재원 조달시스템이 없는 상태에서 일반행정과 분리 독립적인 거버넌스 시스템을 갖는 것은 매우 취약한 구조이기 때문에 발전에 한계가 있을 수밖에 없다는 이유에서였다.

그리고 학교 교육은 지역 주민이 가장 원하는 서비스인데, 일반행정과 분리된 체제로 운영되는 것은 주민의 요구를 제대로 반영하기 어렵기 때문에 반대했다. 그러나 1990년대 초반의 대세는 교육의 자주성, 전문성, 그리고 정치적 중립성을 존중하여 지방 교육을 운영해야 하므로 분리 독립적으로 가야 한다는 것이었다. 당시 학교장들의 절대적인 지지를 받고 있던 한국교총과 이를 지지하는 학자들과 교육부의 입장이 일반행정과 분리독립이었다. 이후 필자는 소위 교육계의 주류 세력과 계속 불편한 관계를 가질 수밖에 없었다.

일반행정과 분리 독립된 지방 교육은 지방의 소멸을 가속화시켰다. 교육청은 지방의 소규모 학교를 비경제적, 비교육적이라는 이유로 통폐합하였고, 학교를 잃은 지방은 바로 소멸의 길을 걸었다. 즉, 일반행정과 분리 독립적으로 운영되는 학교의 설립과 폐교조치에 지역 주민의 의견이 반영될 수 있는 통로가 없기 때문에 학교는 주민의 의사와 관계없이 문을 닫았다. 이것은 지방자치 정신에 정면으로 배치되는 일이었다.

또한, 정치적 중립성을 보장하기 위해 분리 독립적인 입장을 선택한 것이 역설적으로 지방 교육의 정치화를 촉진시켰다. 즉, 주민이 직접 교육감을 선출하는 과정에 정치적 중립성을 이유로 정당은 개입하지 못하게 되어있다. 그러나 틈새가 있다. 그 틈새를 이용하여 전교조와 같은 조직과 자금력을 가진 세력은 마음껏 선거운동을 할 수 있게 됐다. 결과적으로 이들이 지원하는 후보가 될 수밖에 없는 구조가 되었다. 그동안 우파 이념을 가진 후보들은 단일화 실패로 계속해서 좌파 이념을 가진 교육감이 선출되었다. 최근 6.1 지방선거에서 깨어난 국민에 의해 그나마 최소한의 좌우균형을 이룬 것은 정말 다행인 일이다.

예로부터 “성을 쌓는 자는 망한다.”라는 교훈을 생각해 보아야 한다. 북한과 같이 외부와의 소통을 차단하고 있는 사회와 국가가 발전하지 못하는 것은 자명한 이치이다. 이는 자연계의 순환시스템을 생각해 보아도 알 수 있다. 즉, 하늘에서 내린 빗방울은 작은 시내를 거치고 강을 거쳐 바다로 들어가고, 바닷물은 다시 수증기로 증발하여 하늘로 올라가서 비로 내려오는 대기의 순환과정과 궤를 같이해야 물은 중간에 썩어서 소멸하지 않는다. 그러나 만약 물이 흘러내려 가는 중간에 자주적인 길을 선택하여 안온하게 고여 있는 늪으로 들어가면 썩어서 악취를 발생하고

소멸한다. 현재 국제적으로 시장개방을 하지 않고 있는 한국교육은 국내에서도 다른 분야와 분리된 안온한 늪에 빠져 조용히 썩고 있다고 할 수 있다.

3. 시장개방 반대에 따른 잘못된 교육 서비스

우리나라 근현대 100년의 역사는 개방의 역사로 볼 수 있다. 특별히 시장 개방의 역사로 볼 수 있다. 한국은 2009년부터 국제원조 수혜국에서 공여국이 될 정도로 발전하였다. 2021년 7월 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 한국을 선진국으로 분류하였다. 시장개방의 역사를 보면, 모든 상품시장과 유통시장은 물론 가장 낙후한 쌀시장까지도 개방하였다. 과학기술 분야는 개방으로 크게 발전하였으며, 문화 분야 역시 개방이 오늘날 문화의 전성기를 맞게 동인으로 작용했다. 그 대표적 사례가 영화이다. 영화인들의 반대로 인해 개방이 주춤하기도 했지만 그 과정을 거치며 개방한 영화산업은 한국의 영화 수준을 세계 정상급으로 올려놓았다. 스포츠 분야 역시 외국 선수들에게 문호를 개방하고 경쟁함으로써 크게 발전했다. 최근에는 법률시장까지 개방하였다.

현재 개방하지 않고 있는 분야는 교육과 의료보건 분야이며, 두 분야는 가장 낙후한 상태에 있다. 2003년 WTO에 개방양허안을 제출할 당시에 외국의 병원과 제약회사가 들어오면 국내 병원

과 제약회사는 모두 망한다고 의료 분야 노조와 시민단체가 반대하여 개방하지 못했다. 교육 분야도 고등과 성인교육 분야를 개방하겠다고 양허안을 제출했으나, 이후 실행과정에서 외국의 대학이 들어오면 국내 대학이 모두 망한다고 교육 분야 노조와 시민단체가 반대하여 개방하지 못했다. 다만, 제주도와 송도 등 특구를 지정하여 제한적으로 개방하였으나, 송도와 가까운 서울도 개방의 효과를 보지 못할 정도로 개방 효과가 미미했다.

반면, 1990년대 후반 싱가포르의 경우, 교육부가 반대하였으나 경제개발청(Economic Development Board)이 주도하여 교육 시장을 개방하였다. 개방과 함께 INSEAD 등 극소수의 세계 최고 수준의 MBA 과정이 싱가포르에 들어왔으며, 싱가포르 국내 대학의 경쟁력도 향상되어 아시아 최고 수준에 이르렀다. 즉, 시장개방을 하면 당연히 국내 대학의 자유와 자율성을 허용하게 되고, 외국 대학과 경쟁하기 위해 치열하게 노력하기 때문에 경쟁력이 올라가게 되는 것을 실제 사례로 증명해 주었다. 의료시장까지 개방한 싱가포르의 의료기술 수준은 세계 최고 수준이며, 고급 의료서비스를 원하는 세계의 환자들이 모여들고 있다. 시장개방 과정에서 망한 싱가포르 대학도 없고, 망한 병원도 없다. 오히려 이들의 국제경쟁력이 올라갔다.

1990년대 중반부터 필자는 “미국과 일본 간 대학개방 사례, 대학교육, (1994.07.01.)”, “대학원 교육개방의 전망과 과제, 대학교육 (2002.11.01.)” 그리고 “고등교육 시장과 성인교육 시장의 점진적 개방을 찬성하며, 대학교육 (2003.07.01.)” 등 “대학교육” 저널에 교육 시장개방 원고를 수차례 게재하며 시장개방의 중요성을 강조하였다. 그러나 정부와 교육계는 교육 시장을 개방하면 국내 대학과 학교는 정말 망한다고 생각했는지 개방에 나서지 않았다. 결과적으로 개방할 수 있는 귀중한 기회를 놓쳐 버렸다.

2000년대 초 교육부는 물론 경제부처까지 교육을 중요한 산업의 하나로 생각하지 않았다. 그러다보니 노조와 시민단체를 설득하여 시장개방을 하려는 노력조차 보이지 않았다. 교육이 이렇게까지 낙후한 지금도 교육부는 문제가 무엇인지, 어떻게 해야 교육을 발전시킬 수 있는지를 모르는지 아니면, 알면서도 자신들의 이익을 생각해서 복지 부동하고 있는지 알 수 없다. 답답하다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
‘#7079-4545’로 ☞문자후원 보내주세요.
(한 통 2,000원)