

연구

05-29

교육경쟁력 강화를 위한 여건조성 방안

이주호·강인수·신종익·홍성창

교육경쟁력 강화를 위한 여건조성 방안

1관1쇄 인쇄/ 2005년 12월 23일

1관1쇄 발행/ 2005년 12월 29일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2005

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-363-2

6,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

발간사

1970년대까지만 해도 교육은 ‘희망’이었다. 개인에게는 성취동기를 부여하고 상향이동할 수 있는 주요 수단이었고, 국가적으로는 경제사회발전의 원동력이었다. 하지만, 1980년대에 들면서 교육은 여러 문제들을 노정하기 시작했다. 공교육 부실, 높은 사교육비로 인한 교육낭비, 정부의 과도한 개입, 학력의 하향 평준화, 미흡한 대학경쟁력, 조기유학과 국부의 해외유출 등이 대표적이다.

그간 정부는 이들 문제를 해결하기 위해 대통령 직속의 위원회를 설치하고 다양한 교육개혁 방안을 마련했다. 수요자 중심의 교육, 사학의 학생선발권 확대, 대학의 자율성 제고, 고등학교의 다양화, 사교육비 감축 등이 대표적이다.

하지만, 이들 방안 중에 제도화된 것은 별로 없다. 백년대계인 교육의 개혁방안이 지속적으로 추진되지 못했고, 정부나 정치권의 개혁의지가 약했기 때문이다. 1980년대 후반 사회전반에 민주화가 진전되면서 교육개혁은 더 어려워지고 있다. 대학 및 사학의 자율성 제고, 공교육 정상화, 평준화의 보완과 고등학교의 다양화, 외국학교 설립, 교원평가 등은 논의만 무성할 뿐이다. 그래서 일부 부처에서는 경제자유구역에 외국인학교 설립, 지방에 교육특구 설립, 특별법으로 대학 설립 등 교육제도의 기본 틀 밖에서 문제를 해결해 보려고 하지만, 한계를 가질 수밖에 없다.

현행 교육제도를 개혁하지 않고서는 나라의 장래가 우려된다는

지적이 날로 늘어날 정도로 우리 교육은 세계화시대에 부응하지 못하는 면이 많다. 외국에서 평가하는 교육부문 국제경쟁력도 나라 전체의 경쟁력에 비해서 매우 낮다. 더욱이 일본, 영국, 미국 등은 형평성 위주의 교육에서 수월성을 높이는 방향으로 제도를 개혁했는데, 우리는 여전히 논쟁단계에 머물고 있다.

이제는 교육개혁의 방법이나 절차에 대해서도 지혜를 모아야 할 때이다. 아무리 좋은 개혁내용이라도 실행하지 못하면 별 의미가 없고, 교육개혁을 논의한 지 10년이 지났는데도 계속 논의만 할 수 없기 때문이다.

기업, 행정, 정치 등 사회 각 부문의 핵심적인 개혁수단은 투명성 제고였다. 외환위기 이후 각 분야에 투명성을 높임으로써 그 간 누적된 문제를 상당히 해소할 수 있었고 시스템에 의해 개혁이 계속 이뤄지고 있다.

이제 교육에도 투명성을 높여야 한다. 학교정보가 공개되면 각 학교들은 좋은 학교로 인정받기 위해 선의의 경쟁을 벌이게 될 것이고, 학부모들과 함께 더 나은 학교를 만들기 위해 공동으로 노력할 것이다. 이같이 시스템을 구축하는 데 대해서는 국론을 모으기도 쉽고, 반대자들의 반발을 쉽게 무마할 수 있을 것이다. 학교정보 공개는 국민들의 알권리도 충족시키는 등 교육개혁의 인프라가 될 것이다.

다른 개혁방안은 개혁할 수 있는 여건을 미리 조성하는 것이다. 고교평준화 문제를 해결하기 위해서는 평준화 해제로 야기될 수 있는 부작용을 막을 수 있는 여건을 조성해야 한다. 지역간, 계층간의 교육격차를 해소할 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 교원 인사 개혁, 교육자치제도의 내실화 등이 이뤄져야 한다.

본 연구는 국회 교육위원회의 이주호 의원과 수원대학교의 강인수 교수, 그리고 본원의 신종익 초빙연구위원에 의해 이뤄졌다.

집필자들은 연구과정에서 유익한 논평을 해주신 충남대학교의 주삼환 교수, 경남대학교의 김성열 교수, 국회 예산정책처의 박정수 박사, 대학교육협회의 김형근 박사, 본원의 이주선 박사에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한, 본 연구에 지원을 아끼지 않은 황인학 박사에게도 고마운 마음을 전한다.

교육개혁의 새 방향을 제시한 세 분 집필자의 노고에 대해 치하하며, 본 연구가 교육개혁을 앞당겨 많은 성과를 거두기를 기대한다.

끝으로 본 연구의 내용은 연구자들의 개인적 견해로 본원의 공식견해와는 무관함을 밝혀 둔다.

2005년 12월
한국경제연구원
원장 노성태

목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 요 약 | 10 |
| 제1장 교육제도 개혁의 새로운 접근 | 13 |
| I. 교육문제와 그간의 교육개혁 | 15 |
| II. 교육개혁의 지체 이유 | 18 |
| III. 여건 조성파 시스템 개혁이 요체 | 20 |
| 참고문헌 | 22 |
| 제2장 교육정보 공개 확대 방안 | 25 |
| I. 교육정보 공개의 필요성과 기대효과 | 27 |
| 1. 교육정보 공개의 필요성 및 목적 | 27 |
| 2. 교육정보 공개의 기대효과 | 30 |
| II. 학부모의 교육권과 알권리 | 32 |
| 1. 교육당사자의 교육권의 개념과 법률규정 | 32 |
| 2. 교육당사자간 교육권의 법적 관계와 갈등 조정의 원칙 | 39 |
| 3. 학부모의 알권리 및 정보공개요구권 | 40 |

| | |
|---------------------------------|----|
| III. 학교정보 공개의 현황 및 문제 | 42 |
| 1. 정부·학교의 책무성과 교육정보 공개 의무 | 42 |
| 2. 학교정보 공개의 현황과 문제 | 44 |
| 3. 학교정보 공개의 교육적·행정적 필요성 | 49 |
| IV. 학교정보 공개에 대한 외국의 사례 | 52 |
| 1. 미 국 | 52 |
| 2. 영 국 | 57 |
| 3. 호 주 | 59 |
| 4. 프랑스 | 61 |
| 5. 외국사례를 통한 시사점 | 63 |
| V. 교육정보 공개를 위한 법률의 방향 | 65 |
| 1. 기본 방향 | 65 |
| 2. 주요 용어 정의 | 67 |
| 3. 공개대상 정보 | 69 |
| 4. 공시 및 공개방법 | 71 |
| 5. 공시 시기 | 71 |
| VI. 교육정보공개에관한법률 제정 방안 | 72 |
| 1. 입법형식 | 72 |
| 2. 개정 방안 | 73 |
| 3. ‘교육 정보공개에 관한특별법’ 제정안 | 76 |
| VII. 결 론 | 82 |
| 참고문헌 | 86 |

| | |
|--|-----|
| 제3장 학교교육의 질적 향상을 위한 평준화 재정립 방안 - 자율형 학교 확대와 교육규제 완화 | 93 |
| I. 문제 제기 | 95 |
| II. 평준화정책의 역사 | 97 |
| 1. 중학교 추첨배정으로 시작된 평준화 | 97 |
| 2. 관치교육으로 자리 잡은 평준화정책 | 100 |
| III. 평준화정책의 문제점 | 104 |
| 1. 선택권과 선발권 제한의 법적 적합성 | 104 |
| 2. 줄어들지 않는 교육 격차 | 107 |
| 3. 풀리지 않는 대학입시 문제 | 114 |
| IV. 평준화 재정립을 위한 정책방안 | 120 |
| 1. 교육정보 공개 | 121 |
| 2. 교육격차 해소 | 125 |
| 3. 자율형 학교 확대 | 131 |
| 4. 대학의 학생선발 자율 확대 | 138 |
| 5. 지방교육자치 내실화 | 142 |
| 6. 교원인사체제의 개혁 | 143 |
| 7. 교과서 시장 활성화 | 147 |
| V. 결 론 | 151 |
| 참고문헌 | 154 |
| 영문초록 | 157 |

표 목차

| | |
|---------------------------------------|-----|
| <표 1> 공교육비 규모의 국제 비교(2001년) | 15 |
| <표 2> 역대정부의 교육개혁 주요 내용 | 17 |
| <표 3> 교육에 관한 주요 대립되는 이념 | 18 |
| <표 4> 중·고등학교의 학생선발 관련 법규 | 105 |
| <표 5> 주요 학년의 교과별 학업 성취 수준 비율 | 109 |
| <표 6> 시도별 서울대 입학자 현황(전체 고교) | 112 |
| <표 7> 서울의 지역별 서울대 입학자 현황(일반계 고교대상) .. | 113 |
| <표 8> 고등학교별 수능 성적과 내신성적의 관계 | 116 |
| <표 9> 주요 국가의 교육정보 공개내용과 활용 | 124 |
| <표 10> 고교 종류별 특성과 자율성 비교 | 130 |
| <표 11> 일반 사립고와 자립형 사립고의 비교 | 133 |
| <표 12> 평준화 체제 개선 방안 | 150 |

그림 목차

| | |
|----------------------------------|-----|
| <그림 1> 지역별 학업 성취수준(고교 1학년) | 108 |
| <그림 2> 학교별 학업성취 수준 분포 | 110 |

요 약

교육개혁은 문민정부 때부터 본격적으로 추진되었다. 하지만, 결과를 보면 ‘수요자중심의 교육’이라는 구호 외에 크게 달라진 것은 없다. 학생 등 교육 수요자들은 교육에 관한 선택권이 크게 제한되어 있다고 하고, 교직원 등의 교육주체들도 교육문제의 심각성을 지적한다.

교육에 문제가 많다는 것은 다들 인식하는 데도, 왜 다른 분야와 달리 교육제도 개혁이 어려운 것일까? 교육이념의 다양성으로 인한 개혁방안에 대한 이견, 시민단체의 영향력 증대, 정부나 정치권의 개혁 의지 미흡 등이 주요 원인이다. 하지만, 그간의 교육개혁 방안에 기인하는 바도 크다. 그간의 개혁은 평준화 해제(혹은 대폭 보완), 사립학교와 대학의 자율성 제고, 교육개방 등 한쪽은 취하고 다른 쪽은 버리는 방안이었다. 그런데, 이 같은 방안은 반대세력이 현존하는 경우 추진되기가 어렵다. 정부나 정치권이 움직이지 않기 때문이다.

따라서, 교육개혁도 이제는 다른 분야와 같이 ‘투명성’과 제도 개혁을 위한 ‘선(先)여건조성’으로 접근해야 한다. 개혁내용도 중요하지만, 개혁방법도 그에 못지않게 중요하다. 좋은 개혁방법은 모든 제도를 고치지 않더라도 많은 문제가 해결된다.

학교와 교육에 관한 정보가 공개되면 개별 학교들은 좋은 학교로 인정받기 위해 선의의 경쟁을 벌이게 되어 학생들은 더 좋은

교육을 받게 될 것이다. 학교나 교육에 관한 정보는 학생과 학부모의 알권리를 보장하기 위해서도 공개되어야 할 사안이다. 외환 위기 이후 기업, 행정, 정치 등 각 분야의 개혁은 정보공시를 통한 투명성 제고에 역점을 두었고, 이를 통해 각 분야에 누적된 많은 문제들이 개선되었다.

서구국가에서는 학교정보가 이미 공개되고 있다. 미국은 2001년에 ‘학업향상법(No Child Left Behind)’이 제정되어 교과별 학업성취 추이, 학교 폭력, 우수배치과정(Advanced Placement Course) 통과 비율 등 대부분의 학교정보가 공시된다. 영국에서도 학교감독법(School Inspections Act)에 의해 학습의 질, 주요 과목의 평가결과 등이 공개된다. 프랑스와 호주도 마찬가지이다.

우리도 이제 단위 학교의 교육에 관한 정보를 공시해야 한다. 초·중등학교에는 학교운영회의 운영내용, 학업성취도, 진학률, 수험능력시험 결과 등을, 대학교에는 학과별 진학 및 취업률, 연구성과, 대학 재정, 교수 충원을 등이 공시되어야 한다. 각 지방 교육청은 관할지역 학생들의 학업성취도를 공개해야 한다.

이같은 학교정보 공개를 위해서는 ‘교육정보공개에관한특별법’(가칭)을 제정하는 것이 효과적이다.

현행 고교 평준화제도는 학교 및 학생의 선택권을 제한할 뿐 아니라, 학교에 대한 광범위한 규제를 실시하는 데 문제가 있다. 이를 위해서는 평준화의 병폐를 단계적으로 해소하는 방법으로 접근해야 한다. 즉 평준화를 해제할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

먼저, 지역간·계층간의 교육 격차를 해소해야 하는데, 이를 위해 ‘교육격차해소에관한법률’(가칭)을 제정해야 한다. 또한, 교육주체들이 스스로 교육의 질을 개선하도록 학교정보를 공개하고, 자립형 학교를 중학교 및 공립으로 확대해야 한다. 수석교사제도

입, 교장 초빙제 확대 등을 통한 교원인사 체제를 개선하고, 교육 자치와 일반자치를 일원화하는 방안으로 교육 지방자치를 내실화 해야 한다. 또한 대학의 학생선발권을 확대하고, 교과서 질을 개선하도록 교과서를 다양화해야 한다.

제1장

교육제도 개혁의 새로운 접근

신종익

(한국경제연구원 초빙연구위원)

I. 교육문제와 그간의 교육개혁

교육에 대하여 여러 문제들이 지적되고 있다. ‘공교육이 무너졌다’, ‘교육이 희망이보다 부담과 고통이다’, ‘사교육비가 엄청나고, 교육낭비가 심하다’, ‘교육경쟁력이 낮아, 미래가 불안하다’ 등이 대표적이라고 할 수 있다.

공교육의 실상을 보면, 중·고등학생들의 40% 정도가 열심히 하려고 해도 수업을 따라가기 힘들고,¹⁾ 매년 8만여 명의 학생들이 학교에 적응하지 못하고 흥미를 느끼지 못해 학교를 떠나고 있다.²⁾ 대학은 고등학교의 내신성적을 불신해 신입생 선발방법에 대하여 교육계 내부에서 불신이 조장된다.

<표 1> 공교육비 규모의 국제비교(2001년)

(단위: %)

| 구분 | OECD 평균 | 한국 | 미국 | 캐나다 | 독일 | 영국 | 일본 |
|-----------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| ○공교육비/GDP | 6.2 | 8.2 | 7.3 | 6.1 | 5.3 | 5.5 | 4.6 |
| • 정부부담 | 4.8 | 4.8 | 5.1 | 4.9 | 4.3 | 4.7 | 3.5 |
| • 학부모 부담 | 1.4 | 3.4 | 2.3 | 1.3 | 1.0 | 0.8 | 1.2 |

자료: OECD(2004), Education at a Glance

교육은 경제에도 상당한 부담을 준다. 사교육비를 포함할 때

- 1) 최상근, 『사교육문제에 대한 대책: 공교육 교육력 강화를 중심으로』, 한국교육개발원, 2004. 1. 12.
- 2) 권대봉, 『차기정부의 정책과제: 현 교육문제와 개혁의 방향』, 바른사회 시민회의 주최 토론회, 2003. 1. 23.

우리나라 교육투자의 효율성은 세계 최하위 수준이다. 정부가 부담하는 공교육비는 OECD 회원국과 비슷한 4.8%(2001년)이지만, 학부모의 공교육비 3.4%를 포함하면 OECD 평균보다 2.0% 포인트가 높다.

엄청난 돈이 교육에 투입되지만 교육은 사회가 요구하는 전문인력을 제대로 양성하지 못한다. 국내교육에 만족하지 못해 초등학교부터 조기유학이 늘어나면서, 2005년 상반기에 15억 3,000만 달러가 유학비 등으로 해외로 유출되었다. 이 금액은 교육예산의 10분의 1이며, 교육부의 대학예산에 해당하는 규모이다. 기업은 대학 졸업생에 대한 만족도가 26%밖에 안 되며, 대학을 졸업하고 취업하지 못하는 사람 수가 계속 늘어난다. 그만큼 교육낭비가 심하다.

국제기구의 평가를 보면 우리의 교육경쟁력은 매우 낮다. 세계경제포럼(WEF)의 2004년 보고서를 보면 우리나라 교육시스템의 질은 104개국 중 60위, 고급기술자의 활용 용이성은 52위, 수학과 과학교육의 질은 41위, 과학자와 공학자의 활용용이성은 52위 등으로 우리나라 전체 경쟁력인 29위에 비해 낮다. 국제경영개발원(IMD)이 평가한 우리의 교육시스템과 대학교육 만족도는 60개국 중 각각 52위와 59위이다.

이 같은 문제들을 개선하기 위해 역대 정부는 교육개혁에 관한 위원회를 대통령직속으로 두고 교육개혁을 추진해 왔다. 개혁의 주된 내용은 수요자 중심의 교육, 학교의 자율성 제고, 대학경쟁력 강화, 대학입시제도 개선, 교육여건 개선 등 교육의 질을 높여려는 것들이었으며, 이 같은 교육개혁의 방향은 정권이 바뀌어도 대체로 이어져 왔다.

개혁방안 중 학점은행과 학교운영위원회는 도입되었고, 중학교 의무교육 확대와 유아교육 공교육화 등의 재정지원과 관련된 사항은 실시되고 있다. 그러나, 교육의 질 향상을 위한 구체적인 방

안들은 거의 진전이 없다. 고교평준화, 사학운영의 자율성, 대학 입시제도, 대학의 다양화와 특성화, 학교평가 등에 대해서는 여전히 논쟁만 벌이고 있는 것이다.

<표 2> 역대정부의 교육개혁 주요 내용

| 구 분 | 취지와 주요 내용 |
|---------|--|
| 문민정부 이전 | - 중학교 무시험추진법 제정(69), 고교평준화(74), 고교내신제(80) |
| 문민정부 | - 대학 본고사 폐지, 학점은행제, 학교운영위원회 설치 - 직업교육과 훈련 연계, 7차 교육과정 개발 - 교육위원회의 합의제 집행기관화, 사학 이사회 구성의 자율성 - 교육내용 30% 감축, 사교육비 감축, 유아교육 공교육화 등 |
| 국민의 정부 | - 중학교 의무교육의 전국 확대 - 학교운영위원회 전면 실시, 학교회계제도 도입 (학교자율경영체제 구축) - 유아교육의 공교육화 단계적 추진 - 교직구조 개편, 교원노조(전교조)의 합법화, 교육여건 개선 추진 |
| 참여정부 | - 교육혁신: 혁신위 설치 및 교육부 조직개편 - 참여교육: 교육주체의 학교운영 참여, 비리사학의 강력대처 - 핵심인력 양성, 여성 및 취약계층의 인적자원 개발 - 초·중등교육 내용의 다양화, 교육복지 확대, 대학입시의 3불정책 - 대학의 경쟁력 강화, 지방대학 육성, 사교육비 경감 |

2003년의 교육행정정보시스템(NEIS) 도입과정에서 보듯이 교육제도 개혁과 관련된 대부분의 사안들은 논쟁을 넘어 엄청난 갈등을 야기하고 있으며, 정치권, 시민단체, 교직원단체, 학부모들 사이에서도 이 같은 대립이 격화되고 있다. 이에 따라 정부나 정치권에서 마련한 교원평가, 국립대학의 법인화, 대학의 학생선발이나 재정의 자율성, 사립학교법 개정, 자립형 사립학교 확대, 외국인학교의 설립과 운영 등 대부분의 법안이나 정책이 표류하고 있다.

II. 교육개혁의 지체 이유

교육제도 개혁이 어려운 것은 정치, 이념, 개혁방법 등 여러 요인에 기인한다. 교육은 ‘백년대계’이므로 장기적으로 추진되어야 하는데, 5년마다 정권이 교체되므로 제도개혁의 추진력이나 지속성이 떨어진다. 정당들은 반대여론이 형성되면 다음 선거를 의식해서 법안 심의를 미루는 등 의사결정을 유보하는 경우가 많다.

<표 3> 교육에 관한 주요 대립되는 이념

| 이념의 범주 | 내용 |
|----------------|---|
| 수월성 vs. 평등성 | <ul style="list-style-type: none"> - 평등관: 동등주의/보상주의 - 평준화정책의 확대/축소 - 사교육문제/공교육 내실화 - 국가경쟁력의 근원: 엘리트/일반인 |
| 개인 vs. 공동체 | <ul style="list-style-type: none"> - 교육의 목적: 개인이익/공동체이익 강조 - 초·중등교육의 기본 역할 |
| 다양성 vs. 통일성 | <ul style="list-style-type: none"> - 선택교과/국민공통교육 과정 - 교육이념: 다양한 가치추구/통일된 가치추구 - 학교형태: 특수목적고, 자율학교의 확대/축소 |
| 민간통제 vs. 국가통제 | <ul style="list-style-type: none"> - 사립학교의 자율성/사립학교의 공립학교화 - 교육 민영화/공영화 - 무상교육 확대/축소 |
| 분권자율 vs. 중앙집권 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가의 교육정책 관리: 중앙집권/분권화 - 지방자치: 일반행정과 분리/통합 - 학교운영의 자율성 강화/축소 |
| 대중주의 vs. 전문가주의 | <ul style="list-style-type: none"> - 교사의 전문성 인정 수준: 강화/축소 - 학부모의 정책참여: 강화/현행 등 |

자료: 강영혜, 『교육관련주체들의 이념적 좌표 분석연구』, 한국교육개발원, 2003. 12, p.25.

이념과 관련해서는, 앞의 표에서 보듯이 교육은 이념이나 철학에 따라 대립할 소지가 많다. 철학이나 이념이 다르면 바람직하게 생각하는 교육제도의 내용은 크게 달라진다. 사회 각 분야의 민주화 진전으로 정책결정 과정에 국민이나 시민단체들이 쉽게 참여하고, 제 목소리를 낼 수 있음에 따라 갈등은 심해지고 정책추진은 그만큼 어려워진다.

제도개혁의 내용이나 방법도 상당한 영향을 미친다. 그간 추진해 온 교육제도 개혁 내용을 보면 평준화의 유지 혹은 폐지, 사학의 자율성 제고 혹은 정부의 통제 지속 등과 같이 한쪽은 버리고 다른 쪽을 취하는 방식이었다. 이 같은 방식으로는 반대세력이 형성되면 새로운 제도를 도입하기는 어렵다. 한편, 정보공시나 투명성 제고와 같은 어느 쪽도 반대하기 어렵고, 도입할 경우 시스템에 의해 성과가 나타날 개혁방안은 등한시 되었다.

이밖에, 현행 제도의 틀 안에서 성과를 거둔 사례들이 새 제도 도입에 적지 않은 영향을 미친다. 예를 들면, 부산광역시 교육청의 공교육 내실화와 학교의 자율성 제고,³⁾ 홍익대학교 디자인학과의 국제산학협력 지원대학으로 선정,⁴⁾ 한동대학 등 일부 대학의 특성화 성공⁵⁾ 등이 대표적이다. 이들 성공사례는 ‘제도는 운영하기 나름’이라는 것을 웅변하는 것이다.

3) 학습 부진아를 위한 대학생 교사제 운영, 학부모가 참관하는 공개수업 도입, 학부모교육원 운영, 대학 연계학점 인정 프로그램 운영, 논술교육을 위한 토요학당 설치 등으로 ‘부산발 교육혁명’이라는 평가를 받고 있다. 교육혁명을 이끈 설동근 부산시 교육감은 그 후 대통령직속 ‘교육혁신위원회’ 위원장으로 선임되었다. 『교육학자』 기자 동행취재, 부산발 교육혁명., 중앙일보, 2005. 6. 4.

4) 미국 자동차 관련 회사들이 공동운영하는 PACE의 국제산학협력 지원대학으로 선정되어 2억 1145만 달러(약 2300억원)를 지원받는다고 한다. 『외국기업들 ‘집중 구애’ 홍익대의 힘.』, 중앙일보, 2005. 11. 1.

5) 류지성 외, 『대학혁신과 경쟁력.』, 삼성경제연구소, 2005. 6. 15.

Ⅲ. 여건 조성 과 시스템 개혁이 요체

어느 분야이건 제도개혁의 기초는 투명성을 높이는 것이다. 즉 음지에 있는 것을 양지로 끌어내면 많은 문제는 사라진다. 이해관계자들이 볼 수 있고, 싫으면 떠나는 데도 문제를 그냥 방치할 배짱을 가진 사람은 어느 분야에도 없는 것이다.

그래서 1997년말 외환위기가 터진 이후 기업, 금융, 노사, 행정, 정치 등 각 분야를 개혁하는 핵심 수단은 투명성(Transparency)이었다. 투명성의 요체는 이해관계자들이 요구하는 정보 제공, 인터넷을 통한 자료의 상시 공시, 자료의 객관성 및 내용 충실화, 정보공시 주기의 단축 등이다. 이 같은 정보공시만으로도 기업, 금융 등 사회 각 분야가 안고 있는 기존의 문제들이 대부분 해결되었고, 지금도 개혁의 칼날로 작용하고 있다.

이에 비해 교육분야는 투명성은 두고, 새 제도의 도입이나 종전제도의 개선에 역점을 두는 식으로 개혁을 추진해 왔다. 그 결과 어렵게 만든 개혁방안은 반대에 봉착해 지체되는 경우가 많고, 대립이 날로 심화되는 실정이다.

학교나 주요 교육정보가 공개되지 않으므로 학부모들은 학교의 실상을 잘 모르고, 연구하는 사람들도 실상을 잘 모르면서 주장만 되풀이 한다. 교직원 등 교육주체들은 교육을 더 잘해야 할 유인이 없다. 그런데, 학교의 교육내용이나 성과에 대한 정보가 공시된다면 그렇지 않을 것이다. 학부모들은 학교를 선택하려고 하는 등 학교에 유무형의 압력을 가할 것이고, 학교는 다른 학교보다 좋은 학교라는 것을 보여 주기 위하여 더 노력을 기울일 것이다.

개혁의 수단은 이와 같이 간접적으로 시스템에 의해 더 나아지도록 노력하는 것이어야 한다. 이제 학교나 교육도 투명성 제고의 대상에서 제외될 수 없다.

제도개혁의 다른 방법은 새 제도를 도입할 수 있는 여건을 미리 조성하는 것이다. 고교평준화의 경우를 보자. 지역간·계층간 교육받을 수 있는 여건에서 차이가 현존하고, 그 격차를 메울 수 있는 정책적 수단은 제한되어 있다. 그런데도, 수월성 제고라는 명분으로 정부나 정치권에서 고교평준화의 틀을 허물려고 하고 교육 평등을 주장하는 측에서는 결사반대해 성사되기 어려울 것이다.

평준화의 문제는 유지냐 폐지냐 선택의 문제 이전에, 평준화의 틀을 허물었을 때 발생할 수 있는 부작용을 막을 수 있는 여건을 조성하는 것이다.

참고문헌

- 강영혜, 『교육이념의 다양성과 교육계 갈등』, 한국교육개발원.
_____, 『교육관련주체들의 이념적 좌표분석연구-』, 한국교육개발원, 2003. 12.
- 곽병선, 『교육개혁정책의 심층해부』, 한국교육개발원, 1999. 4.
교육개혁시민운동연대, 『노무현정부의 교육개혁, 무엇을 어떻게 할 것인가-』, 2003. 1. 8.
- 교육인적자원부, 『제2차 국가인적자원개발기본계획(안)-』, 2005. 10.
_____, 『소득 2만불시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화 방안-』, 2003. 11. 21.
_____, 『학교교육 신뢰제고를 위한 공교육 내실화 대책-』, 2004. 5.
_____, 『경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안-대학이 살아야 나라가 산다-』, 2004. 12.
- 국무총리실, 『국가인적자원개발 추진체계 개편계획-』, 인적자원개발 연구개발기획단, 2005. 5. 19.
- 권대봉, 『차기정부의 정책과제: 현 교육문제와 개혁의 방향-』, 토론회 자료, 2003. 1. 23.
- 기획예산처, 『2005-2009 국가재정운용계획, 교육분야-』, 2005. 3. 21.
- 부산광역시 교육청, 『21세기 부산교육의 도전과 미래, 부산교육발전 계획-』, 2003. 7.
- 신현석, 『정책입안 및 시행과정에 대한 포괄적 평가, 국민의 정책부 교육정책 평가-』, 한국교육개발원, 2003. 6.

- 여의도연구소, 「교육선진화 비전, 교육강국 2012., 2004. 11.
- 류지성 외, 『대학혁신과 경쟁력』, 삼성경제연구소, 2005. 6. 15.
- 이종재, 「국가 및 산업경쟁력 제고를 위한 교육의 역할-」, 한국교육개발원, 2004. 12
- 이주호 외, 『학교교육 개혁의 청사진 -현장의 자율과 책무의 제고를 위한 정책·제도 개혁-』, 교육개혁 포럼, 2002. 7.
- 정기오, 「교육에서 학부모의 역할과 권리-」.
- 진수희, 「한국교육의 르네상스를 위하여, 경쟁력 있는 인재양성을 위한 교육혁신 전략-」, 한나라당 토론회 자료.
- 최상근, 「사교육문제에 대한 대책, 공교육 교육력강화를 중심으로-」, 한국교육개발원, 2003. 11.
- 한나라당, 「교육살리기 5대 입법-」.
- 한준상, 「문민정부 교육개혁의 평가-」.

제2장

교육정보 공개 확대 방안

강인수

(수원대학교 교육대학원장)

I. 교육정보 공개의 필요성과 기대효과

1. 교육정보 공개의 필요성 및 목적

학교교육에서 학생의 개인정보보호에 관한 법적 정비 관련 정책은 수립되고 있으나 학교정보를 공개해 학생·학부모의 알권리를 보장하는 정책이나 법률제정은 이루어지지 않고 있다. 학교교육에서 학교간 학업성과, 질적 수준 및 잠재적 교육과정으로서의 학교의 교육조건 등의 엄연한 차이가 존재함에도 불구하고, 이에 대한 공개가 이루어지지 않으므로 학생과 학부모는 학교정보에 대해 알지 못하고, 학교의 책무성에 대한 요구를 할 수 없다.

모든 정보를 정리·보고·공개하는 행정체제를 갖추지 않았기 때문에 학교행정이 효율적으로 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 여러 가지 심각한 논쟁이 계속되고 있다. 현행 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 있지만 학교교육의 특수성과 전문성을 반영해 학교정보 공개에 관한 구체적이고 특별한 법률제정이 필요한 상황이다.

더욱이 우리나라의 경우 초·중등교육에 있어 평준화정책을 지향하고 있기에, 학교정보의 공개는 더욱 필요하다. 우리의 평준화정책은 실제 학교간의 차이가 엄연히 존재함에도 불구하고 이를 확인하거나 인정하지 않은 채 시행되어 학교간 차이를 더욱 심화시키는 현상을 초래하기도 했다. 학교정보의 공개는 바로 그러한 학교간의 차이를 공표하고 인정함으로써, 국민의 알권리를 충족시키고 학교교육의 형평성과 효율성을 동시에 제공하기 위해 필

요하다. 즉 학교간의 실질적인 차이가 공개되면 중앙정부와 지방 정부, 개별 학교들은 이러한 차이를 줄이려는 노력을 펼치게 된다는 측면에서 형평성을 제고할 수 있는 여지가 생긴다. 또한 학교간의 차이가 공개되면 개별 학교들은 더욱 우수한 학교로 위치하기 위해 선의의 경쟁을 펼쳐나가, 궁극적으로는 학교의 효율성을 강화시키는 데에 도움이 된다. 더욱이, 개별 학교는 학부모의 자녀교육권을 위임받아 교육을 실시하는 곳이므로, 학부모들이 알아야 할 정보를 공개할 책임을 지닌다.

그러므로 교육정보 공개 확대의 목적은 학교의 교육현황과 성과, 그리고 질적 수준에 대한 학생과 학부모의 알권리를 보장하고, 학교행정의 효율화를 도모해 교육의 질을 향상하는 데에 있다.

또한 교육정보에 관련한 사항을 법적으로 검토하는 것은, 교육당사자들 각자의 권리와 의무, 상호간의 권리의 충돌을 조정하고 해결하는 문제는 법적 문제이기 때문이다. 이러한 갈등과 분쟁은 헌법과 법률에 근거하여 법적 절차에 따라 해결할 수밖에 없는 것이다. 교육당사자들 상호간의 법적 관계는 어떠하며, 이를 어떻게 법적으로 해결해야 하는가 하는 점들에 대한 분명한 이해가 있다면 갈등과 충돌을 줄이고 문제를 해결해 나갈 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 학부모의 교육권과 알권리에 대해 규명하고 이를 보장하기 위한 단초로서 학교정보에 대해 공개청구권을 지님을 천명할 필요가 있다. 더욱이 교육정보 공개에 관한 사항을 입법화할 필요성은 기존의 ‘공공기관의정보공개에관한법률’이 학교와 교육기관에 대해 효력을 발휘하지 못하고 있다는 데에 기인한다. 즉 ‘공공기관의정보공개에관한법률’은 학교교육의 특수성을 반영하는 구체적인 내용이 규정되어 있지 않으므로, 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 정보공개를 적극적으로 유도하지 못하는

미흡한 점이 있으므로 교육정보 공개에 대해 따로 법률을 제정할 필요가 제기되는 것이다.

현재 사회적으로도 교육정보 공개에 대한 필요성은 증대해 가고 있다. 교육정보에 대한 신뢰가 저하되어 있는 현 상황과 대학 정보 공시제의 추진이 바로 그 사회적 트렌드이다. 즉 최근 국가 수준의 교육성취도 평가 자료의 연구목적 이용에 대한 사용금지 가처분신청 사건에서 법원이 기각한 사건을 비롯해 공교육 및 학교정보에 대한 신뢰도가 하락하고 있으며, 이에 따라 교육정보에 대한 투명성 확보에 대한 요구가 증대하고 있는 실정이다. 이러한 국민적 요구 증대와 더불어, 교육인적자원부는 최근 대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁방안에 총력을 기울이고 있는데, 그 일환으로 대학정보 공시제를 도입하고 있다. 이는 대학정보 공개에 대한 국민의 요구에 부응하고 학교선택을 위한 자료를 제공하는 동시에 대학간 선의의 경쟁을 촉구해 고등교육의 질적 강화를 꾀하는 것이다.

이와 같이 교육정보에 대한 국민적 요구의 증대라는 현 상황은 국민의 알권리 증대, 학부모의 교육권 보장, 공교육의 질적 점검과 강화라는 여러 가지 사안들을 중심으로 교육에 관련된 필요한 정보들이 투명하게 공개되어야 할 필요성을 촉구하는 것이다.

본 연구는 학부모의 교육권은 물론 교육관련 당사자들의 교육권의 본질에 대해 규명해 보고, 학부모의 알권리와 정보공개요구권에 대한 법적 규정을 확인하는 절차를 우선적으로 거칠 것이다.

다음으로 학교와 교육행정기관, 교육연구기관의 책무성과 교육정보공개 의무에 대해 재조명해 보고, 이에 대비해 우리나라에서의 학교정보 공개의 현황과 문제는 어떠한지 검토한다. 현황에 대한 진단을 통해 학교정보 공개의 필요성과 기대효과에 대해 상정해 보고, 해당 제도와 관련된 외국의 사례를 검토해 그 주요 내

용을 간략히 검토하고 타산지석으로 삼기 위한 토대를 마련하고자 한다. 또한 우리나라의 학부모들은 실제로 교육정보 공개에 대해 어떠한 인식과 요구를 지니고 있는지 실증적으로 조사하는 절차를 거친 뒤, 교육정보 공개에 관한 입법의 방식과 내용에 대해 기술하고자 한다.

2. 교육정보 공개의 기대효과

학교와 교육행정기관, 교육연구기관의 교육정보 공개에 관한 법률제정 방안을 입법화해 학교정보를 공개하는 제도를 수립함으로써 학생·학부모의 알권리와 교육선택권 및 학교의 책무성 강화, 학교행정의 형평성 및 효율성 제고에 기해 학교교육 발전에 기여할 수 있을 것이다. 즉 교육정보 공개에 대한 필요성에 근거해 학생과 학부모의 정보공개청구 권리를 규명하여, 학부모의 알권리를 제도적으로 보장하기 위한 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 책무성 실현을 위한 제도적 장치로서 ‘교육정보공개법’의 초안을 도출하는 것이 본 연구의 주요 골자이다. 따라서 이 연구의 결과는 ‘교육정보공개법’(가칭)⁶⁾의 입법 자료로 활용하며, 구체적으로 다음과 같은 기대효과를 가져올 수 있다.

첫째, 교육권 보장을 위한 정책의 방향성을 정립할 수 있다. 교육당사자들의 교육권의 내용을 분석하고 관계를 파악하며, 학부모의 알권리에 대해 규명하고 정보공개요구권에 대해 확인하는

6) 저자의 연구와 저자가 주제발표한 ‘교육정보공개특별법’ 제정에 관한 공청회 (2005. 2. 21) 이후 ‘교육관련정보의공개에관한법률안이 이주호 의원의 대표발의로 2005년 4월 국회에 제출되었다.

절차는 교육을 위해 납세하는 국민들의 권리를 보장하기 위한 기초작업이다. 이러한 권리를 확인하는 것은 교육권과 학습권의 보장해 공교육을 정상화하고 학교운영을 합리화하기 위한 것이므로, 궁극적으로 학습권의 보장과 실현을 위한 제도적 장치들을 수립해 나가는 데에 나침반 구실을 할 수 있는 정책적 방향성을 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 학교의 책무성 강화, 학부모의 참여 확대, 학교내신 유용성 강화, 학교행정의 효율화 등에 기여할 수 있다. 교육정보의 공개는 곧 학생과 학부모의 인권을 보장하고 선택권을 제고하기 위한 것이며, 이러한 일련의 정책적 노력들은 학교의 책무성과 수월성을 강화하고 교육에 관계된 모든 당사자들의 관여(Commitment)를 증대시키는 것이다. 또한 학습권을 보장하기 위해 학교정보를 공개하고 책무성을 강화하는 방법들은 학교내신의 유용성을 높일 것이며, 학교행정의 효율화를 위한 공식적인 도구를 제공하는 일이 될 것이다.

셋째, 본 연구의 결과를 바탕으로 학습권 보장과 관련된 정책 수립 및 시행에 관한 구체적인 제도와 법안 작성에 활용함으로써 시행착오를 최소화하고 효과를 극대화할 수 있는 장기적 안목의 정책 수립을 기대할 수 있다. 즉 이 연구의 결과가 입법화되면 학생의 학습권을 제도적으로 보장할 수 있는 법률적 장치가 어떠한 형태로 마련·구현되어야 하는지에 대한 지도(Map)를 형성할 수 있을 것이다.

II. 학부모의 교육권과 알권리

1. 교육당사자의 교육권의 개념과 법률규정

교육권은 교육에 관한 일정한 권리를 보호하고 일정한 이익을 향유하기 위한 수단으로 법이 일정한 자격이 있는 개인 또는 단체에게 주는 힘 또는 그 의사를 우선적으로 주장하고 남을 지배할 수 있는 힘이라고 정의할 수 있다.⁷⁾

공교육법제의 기본적인 법리에서 교육의 당사자는 학생, 학부모, 교사, 설치자로서 지방자치단체 또는 학교법인, 국가 등이다. 학교교육의 측면에서 교육권은 학생의 교육받을 권리와 학부모·교사·설치자·국가의 교육할 권리로 나누어진다. 각 권리주체의 교육권의 관계는 역사적으로 관계부재나 대립관계를 거쳐 오늘날 공교육체제에서는 대립관계를 지양하고 학생의 교육받을 권리를 보장하기 위해 학부모와 교사는 이 권리를 충족시킬 의무가 있고, 국가·사회는 편익을 제공할 의무를 지는 협력관계로 파악되고 있다. 우리의 헌법정신도 이러한 공교육법리에 따라 교육받을 권리를 가장 중핵적인 교육권으로 해서 다른 당사자들은 이를 보장하기 위한 협력관계를 상정하고 있다.

국가는 이들간의 관계를 법률로 정해 서로 간에 다툼이 있을 경우 사법기능을 통해 상호조정하는 등 사회가 제공하는 교육의 양과 질이 학생·국민의 교육받을 권리를 충분히 보장하기에 적절

7) 이는 권리의 성질에 대한 권리법력설에 따른 정의이다. 강인수, 『교육법연구』, 문음사, 1989, p.23.

한 것인지를 감독·통제할 권리와 의무를 가진다. 이와 같이 학교 교육은 학생의 교육받을 권리를 올바르게 보장하기 위해서 학부모·교사·설치자·국가가 서로 협력하는 체제를 이루어야 한다는 것이 교육법의 논리이다.

(1) 학생의 교육받을 권리

공교육체제에서 교육에 관한 모든 권리는 근원적으로 교육받을 권리에서 시작되며, 어린이와 학생의 교육받을 권리는 모든 교육주체의 교육권의 중심적인 위치에 있다. 어린이는 발달가능태로서 성인에 대한 어린이의 권리가 선언되었고, 법학에서는 어린이·학생의 학습권을 생래적 기본권으로서의 성장발달권 또는 전면발달요구권을 충족하기 위한 기본권으로 인정하고 있다. 이는 자연법사상으로나 실정법으로 인정되며 헌법과 교육법의 기본이념이다.

헌법 제31조에서는 모든 국민의 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리를 규정하고 있다. 이를 구현하기 위해 교육기본법에서는 ‘모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다(제3조)’고 규정하고, ‘학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호되어야 하며, 교육내용·교육방법·교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하며 학습자의 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 강구되어야 한다(제12조)’고 규정하고 있다.

학생(국민)의 교육받을 권리에 대한 현행 법률의 규정은 다음과 같다.

- 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리(헌법 제31조 ①)
- 국민의 평생 학습권 및 능력과 적성에 따른 교육을 받을 권리(교육기본법 제3조)

- 교육의 과정에서 학습자의 인권존중 및 보호, 개성중시(교육기본법 제12조①②)
- 학교규칙·질서 준수 및 교원의 교육·연구활동 방해 금지(교육기본법 제12조③)
- 학생 자치활동 장려·보호(초·중등교육법 제17조)

(2) 학부모의 교육권

1) 의의 및 법률규정

학부모 또는 친권자가 어린이를 양육, 보호, 감독, 교육하는 것은 자연법 및 실정법으로 인정되는 부모의 권리이고 의무이다. 자연권으로서의 학부모의 교육권은 아동의 교육받을 권리를 보장하는 1차적 의무를 이행할 권리이며, 교육은 친자관계에서는 공유(共有)라고 할 수 있다. 이와 같이 학부모의 교육권은 혈연의 자연적 관계로서 자연법상의 양육·교육할 의무와 실정법상으로 감호·교육할 의무 및 교육에 대한 의무를 이행할 우선적 권리라고 할 수 있다. 부모의 교육권의 내용은 자녀교육의 선택 및 결정권으로 학교선택권, 교육내용 결정·선택권, 교육조건 정비 등에 대한 요구권, 학교교육에 대한 참여권 등이라 할 수 있다.

학부모·보호자의 자녀·아동 교육권 및 학교교육 참여권에 대한 법률규정은 다음과 같다.

- 취학의무(헌법 제31조②, 교육기본법 제8조, 초·중등교육법 제13조)
- 자녀·아동의 교육할 권리와 책임(교육기본법 제13조①)
- 자녀·아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 권리(교육기본법 제13조②)
- 학교운영위원회 참여, 심의권(초·중등교육법 제31조, 제32조)

2) 학부모의 교육권에 대한 헌법재판소의 견해

헌법은 제36조 제1항에서 혼인과 가정생활을 보장함으로써 가족의 자율영역이 국가의 간섭에 의해 획일화·평준화되고 이념화되는 것으로부터 보호하고자 하는 것이다. 그런데 가족생활을 구성하는 핵심적 내용 중의 하나가 바로 자녀의 양육과 교육이다. 자녀의 양육과 교육은 일차적으로 부모의 천부적인 권리인 동시에 부모에게 부과된 의무이기도 하다.

부모가 자녀의 교육에 관해 스스로 자유롭고 독자적으로 결정할 수 있는 경우에만, 가족은 자유 민주적 문화국가에서의 자녀의 양육 및 교육이란 과제를 이행할 수 있고, 문화국가가 요구하는 교육의 다양성을 보장할 수 있다.

‘부모의 자녀에 대한 교육권’은 비록 헌법에 명문으로 규정되어 있지는 아니하지만, 이는 모든 인간이 국적과 관계없이 누리는 양도할 수 없는 불가침의 인권으로서 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 규정하는 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권이다.

헌법재판소는 학부모의 중등학교 선택권을 제한한 것과 관련해 “부모는 아직 성숙하지 못하고 인격을 닦고 있는 초·중·고등학생인 자녀를 교육시킬 교육권을 가지고 있으며, 그 교육권의 내용 중 하나로서 자녀를 교육시킬 학교선택권이 인정된다”고 판시한 바 있다.⁸⁾ 국정교과서제도와 관련된 사건에서도 학교교육에서 교사의 가르치는 권리는 “자연 법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다”고 밝힘으로써⁹⁾ 이미 몇

8) 헌법재판소 1995. 2. 23. 91헌마204, 267, 274.

9) 헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 739, 756.

개의 결정을 통해 학부모의 자녀교육권이 다른 교육의 당사자보다 우선적임을 인정했다.

학부모의 자녀교육권은 다른 기본권과는 달리, 기본권의 주체인 학부모의 자기결정권이라는 의미에서 보장되는 자유가 아니라, 자녀의 보호와 인격발현을 위해 부여되는 기본권이다. 다시 말하면, 학부모의 자녀교육권은 자녀의 행복이란 관점에서 보장되는 것이며, 자녀의 행복이 학부모의 교육에 있어서 그 방향을 결정하는 지침이 된다.

학부모는 자녀의 교육에 관해 전반적인 계획을 세우고 자신의 인생관·사회관·교육관에 따라 자녀의 교육을 자유롭게 형성할 권리를 가지며, 학부모의 교육권은 다른 교육의 주체와의 관계에서 원칙적인 우위를 가진다. 한편, 자녀의 교육에 관한 학부모의 ‘권리와 의무’는 서로 불가분의 관계에 있고 자녀교육권의 본질을 결정하는 구성요소이기 때문에, 학부모의 자녀교육권은 ‘자녀 교육에 대한 부모의 책임’으로도 표현될 수 있다.

따라서 자녀교육권은 학부모가 자녀교육에 대한 책임을 어떠한 방법으로 이행할 것인지에 관하여 자유롭게 결정할 수 있는 권리로서 교육의 목표와 수단에 관한 결정권을 뜻한다. 즉 학부모는 어떠한 방향으로 자녀의 인격이 형성되어야 하는지에 관한 목표를 정하고, 자녀의 개인적 성향, 능력, 정신적·신체적 발달상황 등을 고려해 교육목적을 달성하기에 적합한 교육수단을 선택할 권리를 가진다. 학부모의 이러한 일차적인 결정권은, 누구보다도 부모가 자녀의 이익을 가장 잘 보호할 수 있다는 사고에 기인하는 것이다.¹⁰⁾

10) 헌법재판소 2000.427. 98헌가16, 98헌마429병합.

(3) 교원의 교육권

교원의 교육권은 자연법상으로는 학부모의 신탁에 의한 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가가 학생의 교육을 받을 권리를 보장하기 위해 위임한 것이며, 이는 자격증제도나 채용 등으로 인정된다. 교원의 교육권의 내용은 보통교육에서는 국가의 교육과정 기준의 범위 내에서 교육내용과 방법을 선택할 권리, 학습 및 생활 지도권, 학생징계권 등이다. 학생 교육의 전문적 사항에 대해서는 교사에게 선택과 결정할 권리를 보장하는 것이 학생의 올바른 교육을 받을 권리를 보장하게 되는 것이다.

교원의 교육권에 대한 법률규정은 다음과 같다.

- 교원의 전문성 존중, 경제적·사회적 지위 우대, 신분 보장(교육기본법 제14조①)
- 품성과 자질 향상 노력 의무(교육기본법 제12조②)
- 학생에 대한 정치적 편향 지도 및 선동 금지(교육기본법 제12조 ③)
- 교육단체 조직권(교육기본법 제13조)
- 교직원의 임무(초·중등교육법 제20조)
- 교장의 교무통할권, 교직원 지도·감독권, 학생교육권(초·중등교육법 제20조①), 교장의 학교규칙 제정권(초·중등교육법 제6조)
- 교감의 교장보좌, 교무관리, 학생교육, 교장직무 대행권(초·중등교육법 제20조②), 교사의 학생 지도권(초·중등교육법 제20조③)
- 교원지위향상을 위한 특별법에 의한 교섭·협의제도 및 교원징계재심 제도
- 교원노동조합법에 의한 교원노조의 단체교섭권 및 단체협약 체결권
- 교원예우규정
- 국가공무원법, 교육공무원법, 사립학교법상의 권리와 의무

(4) 학교설립·경영자의 교육권

국가, 지방자치단체 및 공공단체, 학교법인 등은 학교를 설립한 이상 학생의 교육받을 권리를 보장할 수 있도록 교육조건을 정비·관리할 책무로서 교육관리권이 보장된다. 인적, 물적 시설 정비·관리권을 가질 뿐, 그 활동이 교육활동에까지 미친다고 할 수 없다.

설치자의 교육권에 대한 관련 법률규정은 다음과 같다.

- 학교설립권(교육기본법 제11조, 초·중등교육법 제4조)
- 학교설립·경영자의 권리·의무(교육기본법 제16조)
- 학교 지도·감독권(초·중등 교육법 제6조)
- 학교규칙 인가권(초·중등교육법 제8조)
- 지방교육자치법
- 사립학교법

(5) 국가의 교육권

국가의 교육권은 교육에 대한 입법·행정·사법권의 주체로서 특히 공공 단체, 사적 단체가 제공하는 교육의 양과 질이 국민의 교육받을 권리를 충분히 보장하는 적절한 것인지를 감독, 통제할 권리이다. 구체적 내용으로는 국민의 교육기회를 균등하게 보장하는 교육제도 수립권, 교육시설설비의 기준설정권, 교육내용기준 설정권, 교육수준 유지를 위한 지도·조언·권고권, 재정지원권, 교육분쟁에 대한 재판권 등이다

국가의 교육권에 대한 관련 법률규정은 다음과 같다.

- 교육제도법정주의, 교원지위법정주의, 대학자율법정주의(헌법 제31조)

- 국가 및 지방자치단체의 학교 지도·감독권(교육기본법 제17조)
- 평가 및 인증제도(교육기본법 제26조, 초·중등교육법 제9조)
- 국가 및 지방자치단체의 학교 지도·감독권
- 학생 및 교직원의 보건 및 복지증진 의무(교육기본법 제27조)

2. 교육당사자간 교육권의 법적 관계와 갈등 조정의 원칙

교육은 원래 사적 영역의 것으로 가정의 권리(Domestic Rights)이지만, 국가가 교육을 관리하는 공교육체제에서는 학부모의 자녀 교육을 국가에 신탁, 위임하게 되면서 국가는 보호자로서의 국가(Parens Patriae)의 지위에서 학부모를 대신하여 국민의 자녀를 교육하는 부모대위권(in Loco Parentis)을 가지고 국민의 복지로서의 교육에 대한 법률을 제정할 권리(Police Power)를 가진다.

국가는 국민으로부터 위임받은 교육을 하기 위해서 교사제도를 수립하고 자격증을 수여하고 임용체제를 갖추게 된다. 교사는 국가로부터 법률로 학생을 교육할 권리를 위임받게 되면서 결국 교사는 학생교육에 대해 학부모로부터 신탁·위임받은 결과로 학부모 대신(부모대위권) 학생을 교육하는 한편 자격증을 가진 전문가로서 교육내용·방법에 대한 결정·선택권을 갖게 된다.

국가는 교사에게 법률로 교육권을 부여하면서 보통교육에서는 교육내용의 기준을 제시하고 교사는 국가가 제시하는 기준과 범위 내에서 교육내용과 방법을 선택, 결정할 수 있다. 이러한 기본적인 법리에 기초해 교육당사자가 상호 충돌하는 경우에 어떻게 조정해야 할 것인지에 대해 위에서 살펴본 공교육법제의 기본원리와 헌법재판소의 견해를 중심으로 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공교육체제에서 학생교육에 대한 1차적 권리와 의무를 가진 자는 학부모이다. 학부모는 자녀교육에 대해 교원과 국가에 우선하여 결정권을 가진다.

둘째, 학교교육에 관해 국가는 광범한 결정권을 가진다. 국가의 교육권은 국민주권국가에서 국민의 교육권 실현으로 나타난다. 학부모와 국가의 교육권이 충돌할 경우 개별적 사항에 따라 공공복리, 질서유지, 안전보장 등 공익과 학부모의 헌법상의 기본권간에 법익형량의 원칙에 따라 판단한다.

셋째, 교원은 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위해 국가가 임용한 관계로서 교원의 교육권은 국가에 의해 위임된 것이므로 국가의 교육권이 교원의 교육권에 우선한다.

넷째, 학부모의 교육권과 교원의 교육권의 관계는, 자녀에 대한 1차적 권리와 의무를 가진 점에서 학부모의 교육권이 우선한다. 교원의 교육권이 국가 법률에 의해 위임받은 것이라는 점에서 학교교육에서 학부모와 국가의 교육권이 대등한 것과 같이 교원과 학부모간에도 원칙적으로 대등하다. 하지만, 양 당사자의 교육권이 충돌할 경우에는 법익형량의 원칙에 의해서 판단해야 하는데, 종합하면 학생의 학습권과 학부모의 교육권이 국가교육권이냐 교사교육권보다 우선된다고 하겠다.

3. 학부모의 알권리 및 정보공개요구권

학부모는 자녀교육의 1차적 책임과 권리를 가진 자로서 자녀의 입학 학교 선택, 학교간 교육성취수준의 비교, 자녀가 재학중인 학교에 대한 바른 이해를 위해 학교정보를 알 필요와 권리가 있

다. 이러한 학부모의 권리를 보장하기 위해 학부모와 국민은 교육행정기관과 학교에 대한 정보공개 요구를 할 수 있고, 교육행정기관과 학교는 관련 정보를 일정한 절차에 따라 공개할 의무가 있다.

현행 ‘공공기관의정보공개에관한법률’에서는 공공기관의 정보 공개를 청구할 국민의 권리를 규정하고 있다(동법 제6조). 이 법률 규정에 따라 학부모는 교육행정기관과 교육기관인 학교에 정보 공개를 청구할 권리가 있다. 그런데 최근 고등학교 학생의 대학수학능력시험 점수공개 요구에 대해 정부는 이를 공개하지 않은 바 있다. 이는 동 법률에 의한 정보공개 의무를 위반하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 학교정보 공개의 현황 및 문제

1. 정부·학교의 책무성과 교육정보 공개 의무

1996년에 ‘공공기관의정보공개에관한법률’(법률 제5242호)과 동법 시행령(대통령령 제15498호)과 시행규칙(총리령 제659호)이 각각 제정되었다. 이는 아시아 최초의 정보공개법으로 세계에서는 13번째로 제정된 것이었다. 이러한 ‘공공기관의정보공개에관한법률’은 제1조에서, 국민의 정보공개 청구에 관해 필요한 사항을 정함으로써, 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 감시 등을 통한 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 이는 정보공개 청구권이 국민이 가지는 알권리임을 명시한 것이다. 즉 정보공개 청구권자는 모든 국민으로서 대한민국 국민이면 누구나 정보공개에 대한 청구권을 가지는 것이다.

우리나라의 정보공개법에서 정보공개대상기관은 국가(국회, 법원, 행정부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회), 지방자치단체(특별시, 광역시, 시·도 및 시·군·구), 정부투자기관, 교육법과 기타 다른 법률에 의해 설치된 각급 학교(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학, 기술학교, 고등기술학교, 특수학교, 각종학교 등), 특별법에 의해 설립된 특수법인(한국조세연구원, 한국개발연구원 등), 공무원연금법에 의한 퇴직연금 지급정지 대상기관 등이다.

이에 비추어 보면, 학부모는 자녀교육의 1차적 책임과 권리를 가진 자로서 자녀의 입학 학교 선택, 학교간 교육성취수준의 비교, 자녀가 재학중인 학교에 대한 바른 이해를 위해 학교정보를

알 필요와 권리가 있다. 이러한 학부모의 권리를 보장하기 위해 학부모와 국민은 교육행정기관과 학교에 대한 정보공개 요구를 할 수 있고, 교육행정기관과 학교는 관련 정보를 일정한 절차에 따라 공개할 의무가 있다.

정보공개법률 규정에 따라 학부모는 교육행정기관과 교육기관인 학교에 정보공개를 청구할 권리가 있음은 당연하다. 그러나 교육인적자원부는 교육공무원 능력경력 처리지침, 각종 위원회의 설치목적과 운영현황, 위원 명단자료, 교원징계 재심사건 관련서류 등의 자료만 공개하고 있다(김정화, 2003). 더욱이 최근 고등학교 학생의 대학수학능력고사(수능) 점수공개 요구에 대해 정부는 이를 공개하지 않은 바 있다. 이는 동 법률에 의한 정보공개 의무를 위반하고 있다고 볼 수 있다.

정부 입장으로서 수능성적을 공개할 경우 평준화체제에 대한 위기를 초래할 수 있다는 우려 때문에 공개하지 못했을 것이다. 물론 동법에서 ‘공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안정과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보(동법 제7조 ① 3)’는 비공개대상 정보로 규정하고 있으므로 수능성적이 이에 해당한다고 판단했을 수 있다. 그러나 자녀의 교육성취 및 교육기관의 성취도에 대한 알권리는 학부모와 국민의 교육에 대한 본질적 권리라고 판단하며, 헌법 제37조에서 규정한 바대로 국민의 알권리의 본질적 내용을 침해할 수 없으므로 학교 정보는 공개해야 할 것으로 본다(강인수, 2004).

그리고 공공기관은 국민의 정보공개 요구에 대한 알권리를 보장하기 위해서뿐만 아니라, 행정의 효율화를 위해서도 사전에 정보를 공개할 의무가 있다고 본다.

2. 학교정보 공개의 현황과 문제

(1) 학교단위의 교육의 질 관리 체제 미흡과 미공개

학교의 운영현황과 교육의 성과가 국민들에게 보고되지 않고 있어 학부모와 학생, 대학 등은 공교육을 불신하는 풍조가 만연해 있다. 이와 같이 학교교육의 신뢰도가 지속적으로 붕괴하고 있는 현실에 있어, 무엇보다 우선시 되어야 할 것은 학교단위의 정보공개를 통한 책무성 강화이다. 공교육의 질 관리 체제 구축만이 그 적절한 해법이 될 수 있는 것이다. 현재 우리나라에서 학교단위 평가가 시행되고 있기는 하나 평가 기준에 대한 의문이 제기되고 있으며, 그 결과 또한 공개되지 않아 현실적 실효를 거두기에는 한계가 있는 실정이다.

현재 우리나라에서 실시하고 있는 학교평가는 교육인적자원부가 한국교육개발원에 위탁해 국가 수준에서 실시하는 학교평가, 시·도 교육청에서 실시하는 학교평가, 시·도 교육청 평가의 일환으로 이루어지는 단위 학교평가가 있다.

교육인적자원부에서 실시하는 학교평가는 2000년과 2002년에 걸쳐 시범평가가 실시된 이후, 2002년에 84개 학교 방문평가 및 16개 학교 사후평가가 실시되었다. 2003년에는 더욱 확대되어 설문평가 전국 초·중·일반계 고등학교 756개교, 방문평가 100개교에 걸쳐 진행되었다(한국교육개발원, 2003). 이러한 국가 수준의 학교평가는 ①학교교육의 질 개선을 위한 실태조사, ②학교평가 사업에서 지향하는 질 개선 방향, ③가시화되는 교육행위와 여건 및 인식, ④학교교육 산출물로서의 교육성취에 대한 인식과 학교만족도 등을 주 내용으로 하는 탐색적 과정이다. 국가 수준의 학교평가의 목적은 대체로 첫째, 단위학교의 개선 노력을 지원하기

위해 평가 대상 학교의 현 상황을 진단해 주기 위한 것이며, 둘째, 국가 수준에서 학교교육 전반에 대한 질을 점검하고, 또한 학교교육과 관련되는 국가 수준의 정책들이 단위학교 차원에서 어떠한 효과를 발휘하는지 파악하기 위한 것이며, 마지막으로 평가의 과정과 결과를 통해 학교교육 관련 주체(교사, 학교, 교원양성기관, 교육연구기관 등)의 정보교류를 활성화하기 위한 것으로 지적되고 있다(백순근, 2003).

시·도 교육청 수준의 학교평가는 전국 16개 시·도 교육청별로 2~3년 주기로 실시하고 있으며, 각 시·도 교육청에서는 1997년에 교육인적자원부에서 제공한 ‘초·중·고등학교 학교평가 편람’을 참조해 각 시·도 교육청의 교육시책이나 역점사업 등의 시행여부를 중심으로 실시하고 있다. 또한 각 시·도 교육청별로 추진목표 및 방향, 특화사업 등에 맞춰 실시해 오고 있는 실정이다. 참고로 서울시 교육청의 ‘서울교육 새물결 운동’, 강원도 교육청의 ‘강원교육 새바람 운동’, 울산시 교육청의 ‘새천년·새교육 운동’, 전북 교육청의 ‘교육비전 21’ 등의 주요 추진 과제들이 학교평가의 주요 내용으로 포함된다.

실제 2003년 서울시 교육청의 학교평가의 목적은 다음과 같다. 첫째, 학교 교육활동의 효율성과 책무성을 제고해야 한다. 둘째, 자율적이고 창의적인 교육활동 촉진을 통한 교육 현장의 변화를 유도해야 한다. 셋째, 교육활동 우수 사례를 발굴해 일반화시킴으로써 교육의 질을 제고시켜야 한다(서울시 교육청, 2004). 특히 서울시 교육청은 1997년에 처음으로 초·중·고등학교와 지역교육청에 대한 평가를 실시했고, 2년을 주기로 초·중학교와 고등학교를 번갈아 평가해 오고 있다. 2003년에는 고등학교를 대상으로 평가를 실시했으며, 일반계고 182개교, 실업계고 78개교, 특수목적고 9개교 등을 평가했다.

서울시 교육청의 학교평가는 서면평가와 현장 방문 평가로 이루어졌으며, 평가지의 평가척도는 ‘정량 평가’가 아닌 ‘정성 평가’ 위주로 작성되었고, 학생 중심의 교육활동 추진 노력이나 수업방법 개선을 위한 노력 등을 평가했다. 서울시 교육청의 학교평가는 1,000점 만점으로 실시되며, 구체적인 평가영역은 일반계고의 경우 ‘가정과 연계한 체험중심의 인성교육 내실화’(160점), ‘꿈을 실현할 수 있는 소질·적성 계발교육 전개’(150점), ‘지속적인 수업·평가방법 혁신’(290점), ‘지식정보화 능력 함양’(120점), ‘모두가 함께 참여하는 학교공동체 구축’(280점) 등 5개 영역으로 이루어져 있다.

현재 시행되고 있는 학교평가의 결과들은 학교교육에 대한 중요한 당사자인 학생과 학부모, 지역사회는 물론 대학 등의 기관에 공식적으로 공개되고 있지 못하다. 국가 및 시·도 교육청의 학교평가 결과를 통해 교육의 질 개선을 위한 노력을 펼칠 것을 목표로 하고 있으나, 단순히 평가결과를 통해 우수 사례를 확산하고 애로사항을 발굴해 지원하는 데에 그칠 것이 아니라 좀더 적극적으로 시·도 교육청과 개별 학교의 책무성 강화에 활용될 필요가 있다.

즉 개별 교육청 혹은 개별 학교의 성과를 측정한 평가결과는 학부모와 지역사회에 공개해 이에 따라서 개별 교육청과 학교가 책무성을 가지도록 할 필요가 있다. 또한 그러한 평가 및 공개 자료를 근거로 예산 혹은 행정의 후속 조치와 연계되어야 할 것이다. 또한 학교정보를 공개하지 않는 것은 지역간·학교간 격차 등의 문제점을 은폐해 정책적으로 대응할 수 있는 여지를 축소시켜 궁극적으로 교육적 차별 현상을 심화시키고 그 격차를 악화하는 것이다.

정부는 특히 현행 7차 교육과정으로 개편하면서 수준별 교육과정을 중심으로 교육을 전반적으로 개편했다. 이러한 개혁은 개별

학교들이 정보를 공개함으로써 더욱 확실하고 활발하게 현장에 적용될 수 있을 것이다. 학교별 기초학력 부진 학생의 비율 등의 정보가 공개되어야 각 학교의 상황에 맞는 내실 있는 수준별 교육을 실시하기 위한 노력이 좀더 구체화되고, 이들 학교에 대한 재정지원 등 정책적 처방을 실시하기가 용이해진다. 기초학력 부진 학생 비율이 높은 곳에 교사 및 재정 등을 집중적으로 지원하는 것은 교육의 형평성을 제고함과 동시에 7차 교육과정의 제도적 안착을 위한 합리적·경제적 방안으로서의 설득력을 지니는 것이다.

(2) 국민의 알권리 충족과 학교정보 공개

앞에서 검토한 바와 같이, 현재 예산의 가장 큰 비중을 교육인적자원 부문에 투자하면서도 납세자들은 학교와 지역의 교육성과를 전혀 보고받지 못하고 있는 실정이다. 최근 법원은 학업성취도 자료 공개와 관련된 결정문을 통해 국민의 알권리를 보호하고 객관적인 교육정책 수립을 위해 학교교육의 성과를 학부모와 지역주민, 연구자들에게 공개해야 한다고 명시한 바 있다. 그런데도 학교정보가 당사자인 학생과 학부모에게 공개되지 않는데, 이는 정보 공개가 교육열을 심화시키고 서열화를 더욱 조장해 사교육을 부추길 것이라는 우려에 기인한다.

학습권의 보장, 알권리의 충족 등과 관련해 당연히 공개되어야 할 자료로는 고등학교별 수능점수 분포, 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년을 대상으로 실시하는 학업성취도 검사 결과, 학교(기관)평가에 대한 결과 등을 우선 지적할 수 있다.

첫째, 고등학교별 수능점수 분포를 공개 내용으로 포함해야 한다. 예를 들어 과목별로 학력이 전국 상위 50%에 포함되는 학생

비율을 연도별로 적시하는 미국의 경우를 참고할 수 있다. 고등학교별 대학입학자수(혹은 비율)와 수능점수 분포가 공개되면 내신의 유용성 강화라는 긍정적인 효과를 기대해 볼 수 있다. 현재 각 대학에서 학생 선발 시 내신 자료를 적극 활용하지 않는 것은 개별 학교간의 차이가 공개되지 않아 학교간의 차이를 객관적으로 고려할 수 없기 때문이다. 따라서 개별 학교간 수능점수 분포를 공개하면 학교별 성과와 질적 수준에 대한 차이를 비교적 객관적으로 평가할 수 있는 길이 확보되므로, 내신의 유용성이 더욱 커진다. 내신의 유용성이 강화되면 학교에서의 공교육에 대한 위상이 강화될 수 있으며, 이로써 입시 위주의 교육문제와 과외문제를 장기적으로 해결하는 데에 도움이 될 것으로 기대된다.

둘째, 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년을 대상으로 현재 실시하고 있는 학력평가의 점수가 공개되어야 한다. 학교에서 개별적으로 시행되는 시험 점수는 객관성을 확보할 수 없으며 비교가 불가능하다. 따라서 학년별 학생들의 학업성취도에 대해 비교가 가능하도록 국가적 혹은 범지역적 차원에서 시행된 시험 점수의 결과를 공개할 필요가 있다. 이때 입시 위주의 부작용을 최소화하도록 가능한 한 폭넓은 능력을 측정하도록 문제를 구성할 뿐만 아니라, 최대한 객관성과 타당성을 확보할 수 있는 국가적 차원의 평가체제가 우선 확립되어야 함을 전제로 한다. 학교간 학생들의 학업성취도를 공개해 비교하는 경우에는 기초학력 부진 학생의 비중 등을 선공개하고, 평균점수 등의 민감한 사항은 순차적으로 공개하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 학교(기관)평가에 대한 결과 등이 학교정보 공개 내역에 포함되어야 한다. 학교의 성과와 질적 수준 등에 대한 정보가 학부모와 학생, 지역사회를 비롯한 일반에게 공개되면, 학교의 책무성(Accountability)을 제고하는 기대효과를 가져올 수 있다. 평준화

지역의 경우 현재 학교선택권이 없으나, 비평준화 지역의 경우와 같이 학교선택권이 학부모와 학생에게 있는 경우는 선택을 위한 합당한 정보를 제공하게 되며, 또한 결과적으로 학교들의 책무성을 더욱 강화하도록 하는 기제로 작용할 것이다.

이밖에, 고등학교별 대학 진학률 및 취업률 등에 대한 정보도 공개되어야 할 것이다. 이러한 학교에 관련된 제반 정보가 학부모와 지역사회에 투명하게 공개되면, 자녀의 교육권을 보유하고 있는 학부모들의 알권리가 보장될 수 있는 활로를 열어두는 것이다. 또한 이는 학부모가 학교교육에 있어 좀더 적극적으로 권한을 행사하고 참여함으로써 인해 공교육의 내실을 기하고 책무성을 강화하는 방향으로 학교교육이 유도될 가능성이 크다.

3. 학교정보 공개의 교육적·행정적 필요성

학교정보 공개는 학부모의 알권리를 보장하는 학교와 교육청의 의무이기도 하지만, 학교교육 발전에 긍정적 효과를 기대할 수 있다(강인수, 2004).

첫째, 학부모의 알권리를 보장하고 학교에 대한 이해와 참여를 확대할 수 있다. 현재 평준화 지역에서는 학교선택권이 보장되어 있지 않은 가운데 정보만 공개될 경우 학부모의 불만을 고조시키고 평준화체제를 유지할 수 없게 될 우려가 있을 수 있다. 그러나 학교교육 수행에 대한 공개는 학부모가 학교교육과 운영에 적극적으로 참여할 수 있게 할 것이며, 현재의 평준화에 대한 공개적인 평가와 함께 학교선택권을 요구할 수 있게 될 것이다.

둘째, 교육기관과 학교의 책무성을 제고할 수 있을 것이다. 즉

국민의 세금과 교육비로 국민의 자녀교육을 맡은 국가와 학교의 책무성을 높여 줄 것이다. 특히 비평준화 지역에서는 학생과 학부모가 학교를 선택할 수 있는 자료가 될 것이고, 평준화 지역에서도 학교의 책무성을 더욱 더 요구할 수 있게 될 것이다. 그리고 학교의 정확한 성적처리와 자료정비를 통해 공교육 불신에 대한 여러 부작용을 줄이게 될 것이다.

더불어 개별 학교 학생들의 질적 수준이 객관적이고 쉽게 평가되도록 공개된다면 대학이 학생을 선발할 때에 내신을 더욱 유용하게 사용할 수 있는 가능성을 확보하게 되므로, 이러한 내신의 유용성 강화는 궁극적으로 입시와 사교육문제 해결에 도움이 될 소지가 있다. 이러한 학부모의 알권리를 보장하기 위해 학부모와 국민은 교육행정기관과 학교에 대한 정보공개 요구를 할 수 있고, 교육행정기관과 학교는 관련 정보를 일정한 절차에 따라 공개할 의무가 있다.

현행 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서는 공공기관의 정보 공개를 청구할 국민의 권리를 규정하고 있다(동법제6조). 이 법률규정에 따라 학부모는 교육행정기관과 교육기관인 학교에 정보공개를 청구할 권리가 있음은 당연하다.

셋째, 교육행정의 효율화를 기할 수 있을 것이다. 단위 학교와 교육청은 입법기관과 행정부처의 자료요구에 상당한 업무부담을 가지고 있다. 학교에 대한 주요정보를 인터넷에 공개할 경우 동일한 정보에 대한 국회와 지방자치단체 의회 및 교육위원회, 교육인적자원부와 교육청 등 여러 기관에서 다른 형태로 보고를 요구하지 않고 공개된 정보를 활용함으로써 교원들의 정상 업무에 지장을 주고 있는 공문서 처리 부담을 줄이게 되는 등 학교행정을 효율화할 수 있을 것이다.

넷째, 학교교육의 실질적 평등정책 구현을 위해 교육정보를 공

개할 필요성이 있다. 학교교육의 현황과 결과를 공개함으로써 학교간의 인적·물적 시설의 차이, 잠재적 교육과정의 차이, 학교성적의 차이 등이 밝혀짐으로써 국가와 지방자치단체 및 교육행정기관은 교육취약지역 및 저수준의 학교에 대한 교원, 시설, 재정 등의 지원 강화를 통해 학교교육의 실질적 평등을 구현할 수 있을 것이다.

IV. 학교정보 공개에 대한 외국의 사례

1. 미 국

1965년 미국의 초·중등교육법(the Elementary and Secondary Education Act ESEA)이 제정되면서 초·중등학교에 대한 재정지원이 이루어졌다. 그리고 2001년에는 학생의 학업성취를 강화하고 교사의 질적 수준을 고취하기 위해서 NCLB(No Child Left Behind) 법안이 제정되었다. 특히 NCLB 법안에서는 학교에 대한 학부모의 선택권을 강화하기 위해서 학교관련 정보를 학부모에게 정기적 또는 비정기적으로 제공하도록 하고 있다.

(1) 교육정보 공개의 내용

1) 필수정보

- ① 인종, 민족, 성, 장애상태, 이민상태, 영어수월성, 경제적 상태를 고려한 학생의 학업성취에 대한 정보
- ② 인종, 민족, 성, 장애상태, 이민상태, 영어수월성, 경제적 상태에 따른 학생집단별로 학업성취 목적과 실제 학업성취정도간의 차이에 대한 정보
- ③ 학업성취검사에 참여하지 않은 학생의 비율에 대한 정보
- ④ 각 교과별 최근 2년 동안의 학생들의 학업성취 추이에 대한 정보
- ⑤ 주정부에서 별도로 정한 학업성취지표에 따른 평가결과에

대한 정보

- ⑥ 중등학교 졸업비율에 대한 정보
- ⑦ 주정부의 학교정보 보고서의 경우에는 지역교육구에서 학교 발전과 관련된 성과에 대한 정보
- ⑧ 수입이 많은 학교와 수입이 적은 학교라는 요소를 반영한 전문자격을 가진 교사의 비율, 임시교사 자격을 가진 교사의 비율, 높은 자격을 갖춘 교사에 의해서 교육이 실시되는 교실의 비율에 대한 정보

2) 선택정보

- ① 학교출석률
- ② 학년별 학급당 평균 학생수
- ③ 영어능력이 부족한 학생들의 영어에 대한 학업성취와 발전
- ④ 학교폭력, 약물남용, 알코올중독, 학생 정학·제명 현황
- ⑤ 대학인정과목(Advanced Placement Course)을 성공적으로 이수한 학생의 비율, 대학인정과목 시험을 통과한 학생의 비율
- ⑥ 학교를 평가하는 기준과 학교발전(Improvement)·수정행동(Correction Actions)·재구조화(Restructuring)에 관련되어 학교의 지위를 결정하는 기준을 포함한 주정부의 책무성체제(Accountability System)에 대한 명확하고 간략한 설명

(2) 주요 특징

- 인종, 민족, 성, 장애, 영어사용 숙달정도, 경제적 상태 등의 학생배경 특성을 고려해 학생성과 평가 자료 분석
- 학교간 상대비교가 아니라 개별교육자치구/학교가 얼마나 성과향상했는지를 평가

(3) 학교정보 공개의 활용

- 저수준의 학교 및 향상이 필요한 학교에 재정적·기술적 지원 실시
- 우수 학교에 집단성과급이나 학교보너스 등의 금전적 유인책 사용
- 성과향상 부진 학교나 개선이 없는 학교 학생에 대한 학교 선택권 부여
- 5년째 개선 없는 학교는 교직원 교체 및 학교 매각

(4) 학교정보 공개의 방법

- 이들 정보는 학교 홈페이지에 게시되며, 청구권자들이 요구하면 서면보고서를 배부함(www.ed.gov/pubs/edpubs.html 참조)

* 아울러 아래 사이트를 참조할 것

- 뉴욕주 교육부, 2004, <http://www.emsc.nysed.gov/reprcrdfall2003/accountability/html>
- 미 교육부, 2001, <http://www.ed.gov/policy/elsec/eg/esea02/index.html>
- 미 교육부, 2003, www.ed.gov/pubs/edpubs.html
- 미 교육부, 2001, No Child Left Behind Act 2001. <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>.

(5) 학교정보 보고서의 사례

- 1) 캘리포니아주 Los Angeles 통합교육구 학교정보 보고서 사례 (<http://www.emsc.nysed.gov>).

매년 1회 발행, 학교정보 보고서 내용

- ① 학교의 크기(학생수, 학생수, 학급당 학생수) ② 학생들의 표준화 학

력고사 성적(SAT9 점수): Reading, Math, Language, Science, Social Studies, ③고등학교 수학능력시험(SAT) 성적평균(언어, 수리영역), ④ 행동발달상황(출석률, 졸업률, UC계열 입학 예비생 비율), ⑤IT 분야통계(컴퓨터수, 인터넷연결 교실수), ⑥학교범죄(물적, 인적), ⑦중도탈락률, 정학, 경고 횟수, ⑧정식교사자격증 소유 교사비율, ⑨영어미숙 학생비율, 저소득층 학생 비율, 영어가능 일반학생 비율, 그리고 ⑩ 각종 교내 특별활동 프로그램 유무(방과 후 학급, 야간 학급, 주말 학급) ⑪학생들의 인종별 분포

2) 뉴욕주 2002~2003학년도 학교정보 보고서(School Report Card)

- 홈페이지를 통해 제공
- 초등학교와 중학교에 대한 보고서와 중등학교에 대한 보고서로 구분
- 중등학교에 대한 보고서는 영어, 수학, 과학에서의 학교성과와 학생들의 하위집단별 성과분석에 대한 개관(Overview of School Performance in English Language Arts, Mathematics, and Science and Analysis of Student Subgroup Performance), 학교책무성 상태보고서(a School Accountability Status report), 전반적 정보보고서(a Comprehensive Information Report: CIR)의 세 부분으로 구성(뉴욕주 교육부, 2004, <http://www.emsc.nysed.gov/reprcrdfall2003/information/secondary/guide.html>)
- 세부 내용: 영어와 수학에 대한 학생들의 성적평가 결과 혹은 평가 결과, 학교 학생수, 학교의 인구통계학적 자료, 초등학교와 중학교 학생의 과학성적, 과학과 평가결과, 높은 수준의 자격을 갖춘 교사의 비율, 유효하지 못한 자격을 갖춘 교사의 비율이 포함되었다. 개관부분에서 분석결과 제시

- 학생들을 인종, 민족, 성, 장애상태, 영어능력, 수입, 이민상태에 따라 집단을 구분하고 이 집단간에 영어, 수학, 과학에서 성과의 차이가 존재하는지를 통계적으로 분석한 결과 제시
- 학교책무성 상태보고서에서는 2002~2003학년도에 개별 학교가 NCLB 법안에서 제시하고 있는 기준에 따라 어떻게 평가되었고, 평가결과와 함께 어떤 발전을 위한 노력을 했고, 또 실제로 변화되었는지에 대한 정보 제공
- 전반적 정보보고서에는 개관과 분석(Overview and Analysis)에서 다루지 못한 주정부 차원에서의 3년간 모든 검사결과 제공
- 영어를 제2외국어로 하는 학생들의 영어능력시험(Second Language Proficiency Examinations), 교육청 주관 학력검사(Regent Competency Test), 교육청 주관 시험(Regent Examination), 직업시험에 대한 소개(the Introduction to Occupations Examination), 초·중등 수준 사회연구검사(Elementary and Middle-level Social Studies Tests), 장애학생을 대상으로 하는 뉴욕주 대체평가(New York State Alternate Assessments for Students With Severe Disabilities)가 이 부분에서 제공
- 전반적 정보보고서에는 고등학교 이수비율, 출석비율, 정학비율, 중도포기비율에 대한 정보와 학생등록자수와 인구통계, 학적통계 포함

(6) 기타 학부모를 위한 정보제공 방법 및 내용

- NCLB에 의해서 학부모는 학교정보 보고서 이외에 학교와 관련된 정보를 제공받을 수 있고, 교사나 교장이 하고 있는 것은 무엇인지 등에 관련된 질문을 할 권리가 있다(미 교육부,

2003, www.ed.gov/pubs/edpubs.html).

- NCLB에 의해서 학부모는 아이가 수업을 받는 학교 교사의 전문적 자격에 관련된 정보를 요구할 수 있고 제공받을 수 있다. 교사에 대한 정보에는 그 교사가 주정부에서 인정하는 자격을 갖추었는지, 임시교사의 자격을 갖추었는지, 교사의 전공학사학위가 무엇이고 석사학위 이상의 학위나 자격은 무엇이 있는지에 대한 것들이 포함된다(미 교육부, 2003, www.ed.gov/pubs/edpubs.html).

2. 영국

(1) 학교감독 제도의 실시

- 1992년 영국의 교육법(the Education Act 1992)이 제정되면서 영국 내의 모든 학교들을 조사하고 감독(Inspection)하는 책임을 갖는 기관인 교육표준청(Office for Standards in Education: Ofsted) 설립(영국 교육표준청, 2004, <http://www.ofsted.gov.uk/howwework/>)
- 학부모에게 학교 및 학생에 관련된 정보를 적극적으로 제공해야 한다는 점을 강조
- 1996년 학교감독법(the School Inspections Act 1996) 제정
- 교육표준청은 감독팀을 구성해 개별 학교에서 자료분석, 수업참관, 교사면담, 학생들의 수행분석, 학부모·학생·행정관료와의 면담 등으로 자료를 수집, 결과 분석, 보고서 작성. 학교간의 비교를 통해서 학부모에게 좀더 객관적인 정보 제공(영국 교육표준청, 2004, <http://www.ofsted.gov.uk>)

- 평가결과를 학교별로 정리해 원하는 사람이면 누구든지 볼 수 있도록 인터넷 홈페이지(www.ofsted.gov.uk)에 게시

(2) 교육정보 공개의 내용

- 해당학교에 대한 기초정보: 학교유형, 주소, 학생의 성별, 전화번호 등
- 학교감독 팀원에 대한 정보, 학교감독 결과 해당학교의 잘하고 있는 사항
- 최근 학교감독 이후 현재 실시된 학교감독까지 학교에서 개선된 사항
- 영어, 수학, 과학에 대한 평가결과
- 학생들의 태도와 가치
- 교수와 학습에서 질: 교수의 질, 교육과정의 질과 범위, 특수한 교육적 요구를 가진 학생들에 대한 서비스 제공, 학생들의 개인적·도덕적·사회적·문화적 발달을 위한 서비스 제공, 학생들에 대한 전반적인 보호 및 관리
- 학교경영에 대한 사항: 교장 및 핵심교원의 리더십과 경영, 학교행정가들의 직무책임수행, 학교성과에 대한 학교자체의 평가, 자원의 전략적 사용
- 학부모 및 이해관계자들의 학교에 대한 만족과 불만
- 감독결과 학교에 대한 조언
- 감독결과에 따른 향후 개선방향
- 학교관련 통계자료 및 각종 지표: 교수관찰 평가점수, 학교 학생들에 대한 기초정보, 학교출석률, 학업성취, 학생들의 인종적 배경, 교사수와 학급수, 재정적 정보, 교사채용, 학부모와 이해관계자에 대한 설문조사 결과

(3) 교육정보 공개의 활용

- 성과향상 부진학교나 개선이 없는 학교 학생에 대한 학교선택권 부여
- 학교간 비교를 통해 학부모에게 객관적인 정보 제공
- 질 개선이 이루어지지 않거나 미흡한 학교는 폐교까지 가능

(4) 교육정보 공개의 방법

학교 홈페이지에 게시하고, 청구권자 요구 시 서면보고서를 배부(영국 교육표준청, 2004b, <http://www.ofsted.gov.uk>)

3. 호 주

(1) 호주의 정보공개 정책

- 교육과학훈련부(DEST) 차원에서 정보공개 의 현장(Stakeholder Charter: Open for Business) 마련, 국정운영의 방향으로서 제시(<http://dest.gov.au/directory/openforbusiness.htm>). 공공부문으로서 청렴하고 효율적·효과적인 서비스 실행의 책무성 실현
- 2003년 11월 호주 정부는 학교를 위한 국가교육의 틀(Taking Schools to the Next Level: the National Education Framework for Schools)을 발표하고, ‘학교를 위한 10가지 계획(The 10-point national agenda for schooling)’을 제시해, 학교의 수월성과 혁신을 추구

- 학교의 질 관리를 위해 중점적으로 강화할 영역으로 제시하고 있는 10가지 주요 사안(<http://nefs.dest.gov.au/default.htm>):
 - 교사의 전문성 개발을 위한 지원
 - 우수인재의 교원유치 및 확보를 위한 유인가 제공
 - 개별 학교를 아우르는 국가적 일관성 확보
 - 지역사회에 요구를 충족시키기 위한 학교 재량권 부여
 - 학교의 수월성 추구를 위한 공적 노력
 - 학부모에 대한 유의미한 정보의 제공
 - 가치교육에의 집중
 - 안전한 학교환경의 창출
 - 원주민 교육성과의 가속화
 - 학교에서 일터로의 전환 및 계속교육 강화
- 학부모에게 학교와 관련된 유의미한 정보 제공, 학부모의 권리

(2) 교육정보 공개의 내용

- 1) 학교관련 정보
 - ① 학교의 교육프로그램: 시행 및 기획 교육프로그램과 시스템, 직업훈련 정보와 같은 유용한 정보, 학습전략 등
 - ② 정부의 학교평가 자료: 학생성과의 향상, 교수-학습, 리더십, 교원관리, 학습환경, 지역사회와의 상호작용 등
 - ③ 대학입학 점수: 학생관련 정보
 - ④ 학업성취도: 표준화검사 점수, 시험점수와 등급
 - ⑤ 발달 정도: 태도, 노력, 습관, 가치의 발달 등에 대한 자료
 - ⑥ 학생을 위한 개별적 조언

(3) 주요 특징

일반적인 자료는 서면보고를 통해 제공하고, 개별 학생에 관련된 구체적인 정보는 교사-학부모 면담을 통해 제공

(4) 학교정보 공개의 활용

- 학교정보 공개관련 사안에 대한 학부모의 참여 유도를 통해 학교교육의 질 개선
- 지역 및 개별 학교의 자율권과 책무성 강화 유도

(5) 학교정보 공개의 방법

학교 홈페이지에 게시, 청구권자 요구 시 서면보고서 배부

(<http://nefs.dest.gov.au/informing.htm>)

(<http://www.dest.gov.au/schools/publications/2000/cuttance.htm>)

4. 프랑스

(1) 교육정보 공개의 내용

- 수행지표: 계열별 바칼로레아 합격률, 상급학년으로의 진학률(낙제율), 바칼로레아를 취득하고 학교를 떠나는 학생들의 비율, 학교를 떠나는 학생들의 진로 등
- 투입지표: 학교 학생 전체의 일반적인 특성, 재학생들의 특성(사회경제적 지위, 나이, 낙제여부 등), 신입생들의 특성, 학생들의 출신학교 등

- 자원이표: 수업시수, 교사특성, 선택과목당 학생수 등
- 기능지표: 학교에서 처음 1년을 보낸 후의 학생들의 진로, 학생당 수업 시간 수, 교실의 크기, 수업 관련 서비스, 교사들의 이동사항, 교내 사고, 학생의 권리와 의무사항 등
- 환경지표: 학교환경과의 상호작용, 지역 내 취업과 관련된 사회경제적 자료 등

(2) 주요 특징

학생들의 연령, 가정환경, (학부모의) 사회경제적 지위 등이 비슷한 그룹으로 4분할해 해당 학생집단의 평균에 대한 개별 학생의 성과 비교

(3) 학교정보 공개의 활용

- 교육개선지역(ZEP)의 선정과 특별 지원 실시
- 학생의 학교선택권 부여

(4) 학교정보 공개의 방법

학교 홈페이지에 게시, 청구권자 요구 시 서면보고서 배부(전택회 외, 한국교육개발원, 2004)

5. 외국사례를 통한 시사점

학교정보를 학부모를 비롯한 일반에 공개하는 해외 국가들의 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 학부모의 알권리와 정보공개청구권을 보장하기 위한 당연한 절차의 하나로 학교평가 공개를 실시한다. 비교국가들의 경우 학교정보를 공개함에 있어 어떠한 다른 이유를 거론하기 이전에, 학부모는 자녀의 교육권을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 공공기관의 정보를 알권리를 지닌 존재이기 때문에 학교정보를 공개하는 것이 반론의 여지가 없는 매우 당연한 절차라 여긴다.

둘째, 학교정보 공개는 학교책무성 강화에 기여한다. 외국의 사례에서 공통적으로 모두 확인할 수 있는 사항은 학교정보를 공개해 학부모들이 정확한 정보를 근거로 의사결정을 내리도록 하는 것이 교육의 질적 제고를 위한 합리적인 방법임을 인지하고 있다는 점이다. 특히, 학교정보 공개를 통해 해당 결과에 대해 단위 학교에 책임을 묻는 방식을 사용하는 것은 개별 학교의 자율적 책무성 강화를 위한 강력한 기제로 작용한다.

셋째, 학교정보를 공개하면 학교선택 시 참고 자료로 활용할 수 있다. 개선의 여지가 없거나 개선이 이루어지지 않아 폐교 등의 조치를 받는 학교 등은 물론, 학교정보 공개의 결과에 따라 (일부 국가에서는 제한적으로) 학부모와 학생에게 학교를 선택할 수 있는 권한을 부여한다는 점이다.

넷째, 학생과 지역의 특수성을 반영한다. 미국은 학업성취도 등의 자료를 공개함에 있어 학생의 제반 특성을 참고지표로 확인할 수 있도록 해두었으며, 프랑스의 경우는 학생의 배경특성에 따라 상이한 준거를 두어 비교할 수 있도록 했다. 또한 비교국가들에 있어 학교책무성 보고 양식은 명확히 포함되어야 할 필수준거들

을 제시하고, 그 이외의 자료들은 개별 학교들의 특수한 상황에 맞게 추가적인 정보들을 가감해서 제공할 수 있도록 해 교육에 대한 단위학교의 자율권과 책무성을 동시에 강화했다.

다섯째, 학부모의 학교운영 참여를 유도한다. 즉 비교국가들은 학부모를 교육기관 운영상의 매우 핵심적인 파트너로 인정하고 참여의 길을 확보해 주었다. 교육기관에 관련된 당사자들간의 이해와 합의의 도출을 통한 학교의 운영을 실현하기 위해, 학교정보를 공개함으로써 학부모들의 참여를 유도하고 있다.

여섯째, 객관적인 비교를 위해 국가수준의 학업성취도 검사를 실시한다. 학생들의 학업성취도 정보에 대해 학부모와 국민들이 올바른 기준을 가지고 정보를 선별해 판단할 수 있도록 하기 위해서뿐만 아니라, 공교육의 질을 제고하고자 노력하는 학교간의 선의의 경쟁을 유도하기 위해서는 공개된 정보의 객관성이 문제가 된다. 이와 관련해 비교국가들은 국가수준의 학업성취도 평가를 시행해 전국적인 범위에서의 객관적인 비교 지표를 마련하고자 노력하고 있었다. 즉 국가적 수준에서 학업성취도의 비교를 위한 준거를 제공하는 것이다. 이는 학부모와 학생은 물론, 대학들에게도 매우 유용한 정보로 작용한다.

일곱째, 학교정보 공개는 단속적 행사가 아니라 지속적 과정이다. 학교정보 공개가 일회적인 행사로 끝나는 것이 아니라, 반드시 학교현장을 개선하기 위해 활용되도록 인센티브를 제공하거나 관련 구성원의 피드백을 제공하기도 하고, 제재를 가하기도 하는 등 조치를 지속적으로 취하며, 학교의 질 관리를 위한 과정으로서 기능하도록 한다. 즉 학교정보를 공개하는 것은 평면적으로 학교를 평가하는 데에 목적이 있는 것이 아니라, 학교의 질 관리를 위한 지속적인 피드백 과정이라는 명확한 목적을 지향하고 있는 것이다.

V. 교육정보 공개를 위한 법률의 방향

이 절에서는 학부모의 교육권 및 국민의 알권리, 그리고 학교정보 공개에 관한 외국의 사례에 대한 기초연구와 학교정보 공개에 관한 인식과 요구를 규명하고자 시도했던 학부모를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로, 교육정보 공개를 위한 법률을 입법할 경우를 상정해 그 기본 방향과 포함 내용에 대해 기술한다. 따라서, 교육정보 공개를 위한 법률의 입법 취지와 해당 법안 조성에 관련된 주요 용어를 검토한다. 또한 정보를 공개할 대상을 규명하고, 공개해야 할 정보의 내용과 범주, 공시방법 및 공개요구 방법 등에 대해 기술하고자 한다.

1. 기본 방향

학교, 교육행정기관 및 교육행정기관이 보유·관리하는 학교교육에 관한 정보에 대한 국민의 공개청구 및 학교 및 교육행정기관의 공개의무에 관해 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고, 국민에게 학교선택의 정보를 제공함과 아울러 경쟁을 촉진해 교육의 질을 향상하고, 학교교육에 대한 국민의 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성 확보를 목적으로 한다.

(1) 학 교

교육행정기관 및 교육연구기관이 보유·관리하는 학교교육에 관한 정보에 대한 국민의 알권리를 보장함과 학교선택의 정보를 제공함

(2) 학교교육

경쟁을 촉진해 교육의 질 향상을 위한 질 관리 체제를 수립하고 학교교육에 대한 국민의 이해 및 참여기회 확대 보장

(3) 공교육의 현황

결과를 납세자인 학부모, 국민에게 보고할 국가·지방자치단체의 책무성 이행

(4) 교육행정의 효율성 및 투명성 확보

- 입법, 행정, 사회기관, 단체의 교육기관에 대한 정보 접근의 용이
- 입법, 행정, 사회기관의 정보 요구에 대한 업무 부담 감소
- 학교, 교육기관의 정확한 정보 작성, 보유, 관리로 신뢰 향상

(5) 학생, 학부모, 지역사회, 기업 등의 대학정보 공개 요구 증대

- 수요자에 의한 대학 선택과 통제가 가능한 정보 공개로 대학 경쟁 촉진 필요

(6) 현행

‘공공기관의정보공개에관한법률’에 의해 학교정보를 공개할 의무와 국민의 공개청구권이 규정되고 있으나 이 법률내용이 행정기관의 정보공개를 적극적으로 유도하지 못하는 미흡한 점이 있다. 공개대상 정보 내용(동법 제9조)이 광범위하고, 학교교육의 특수성을 반영하는 구체적인 내용이 규정되어 있지 않으므로 학교교육정보 공개에 대해서 따로 법률로 제정함이 필요하다

2. 주요 용어 정의

(1) 교육정보

학교 및 교육행정기관, 교육연구기관이 학교교육에 관련해 직무상 작성 또는 취득해 관리하고 있는 문서(전자문서 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항(공공기관의정보공개에관한법률 제2조)

(2) 공개

학교 및 교육행정기관, 교육연구기관이 이 법의 규정에 의해 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률 제2조 제7호의 규정에 의한 정보통신망(이하 ‘정보통신망’이라 한다)을 통해 정보를 공시하거나 제공하는 것 등을 말함

- * 공시: 학교 및 교육행정기관, 교육연구기관이 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람, 교부 청구와 관계 없이 사전에 정보통신망 등 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알려거나 제공하는 것으로 공개의 한 방법
- 대학정보 공시제: 대학경쟁력 강화를 위한 대학구조 개혁방안의 대학정보 공시
- 기업공시제: 상장법인의 경영상태 등 증권시장에서 주가 및 거래량에 영향을 미칠 만한 중요한 상황이 발생하면 이를 투자자에게 신속, 정확하게 공시함으로써 기업정보의 독점이나 불명확으로 인한 증권가격의 왜곡을 막도록 하는 제도

(3) 학 교

초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 규정한 학교

(4) 교육행정기관

교육인적자원부, 시·도 교육청 및 시·군·구 교육청과 기타 교육행정을 담당하고 있는 정부투자기관, 그밖에 대통령령으로 정하는 기관

(5) 교육연구기관

교육연구를 담당하는 국가, 지방자치단체의 기관 및 정부투자기관, 그밖에 대통령령으로 정하는 기관(한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국직업능력개발원, 한국교육학술정보원 등)

3. 공개대상 정보

(1) 공시대상 정보

1) 초·중등학교

- (가) 학교의 일반적 사항: 학교 교과과정, 출결사항, 특별활동 및 봉사활동, 교과학습 성적 등의 변화 정도와 학년별 평균과 분포의 변화
- (나) 학교운영회의 운영사항(초·중등교육법 제32조의 심의사항)
- (다) 예·결산 사항 등 학교회계
- (라) 교사에 관한 사항: 교사 대 학생비율, 교과별·학년별 교사 현황, 평균 연령, 경력, 당해교 재직기간, 자격사항
- (마) 진로지도 상황: 진학률(전문대학, 대학, 직업학교 별), 취업 현황
- (바) 학교안전 및 징계: 학교폭력현황, 징계상황
- (사) 국가·시·도 수준의 학업성취도 평가결과: 응시현황, 10단계 수준별 성적 분포 상황
- (아) 고등학교 3학년의 수학능력시험 응시현황 및 결과: 과목별 수준별 학생 비율 및 연도별 변화 정도

2) 대 학

- (가) 교육여건 및 학교운영상태를 알릴 수 있는 지표를 공시하는 내용: 신입생 충원율, 교수 1인당 학생수, 전공별(또는 학과별) 졸업생 진학 및 취업현황, 전공별 연구논문 등 연구성과, 전공/교양과목별 시간강사 강의 비율, 예·결산 내역 등과 대학특성·유형별로 공시할 지표를 차별화
- (나) 정부, 산업계, 언론계 등에서 이루어지는 대학의 교육여건, 경영성과에 대한 평가결과

3) 교육행정기관, 교육연구기관

(가) 관할 지역 학교 정보의 통계

(나) 국가, 시·도 수준의 학업성취도 평가결과

(다) 국가, 시·도 수준의 학업성취도에 관한 연구결과

(라) 교육행정기관 및 학교 평가결과

(2) 공개청구 대상 정보 및 방법

이 법에서 정한 공시대상 정보 외의 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 학교교육에 관련된 정보에 대해서 학부모 및 국민은 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 정하는 절차에 의해 학교, 교육행정기관, 교육연구기관에 정보공개를 청구할 수 있다. 따라서 교육정보 공개에 관한 법률은 학부모와 국민이 학교교육에 관련된 정보에 관해 공개를 청구하고 접근할 수 있도록 해야 한다.

(3) 공시, 공개 대상 정보의 범위 제한

학교의 정보를 공개하되 개인적인 정보와 관련한 사항은 대상 정보에서 제외되어야 한다. 즉 학생, 교원 등 개인의 사생활에 관련된 정보 및 개인의 사생활을 침해할 수 있는 정보, 기타 대통령령으로 정하는 정보 등은 공개 대상에서 배제되는 것이 마땅하다.

4. 공시 및 공개방법

(1) 공시방법

학교 및 교육행정기관, 교육연구기관의 장은 교육정보공개법(가칭)에 정한 공시 대상의 정보를 수합, 정리, 보유하고 이를 정보통신망 등 대통령이 정하는 방법으로 공시해야 할 것이다. 또한 학교, 교육행정기관, 교육연구기관이 이 법에서 정한 공시대상 정보를 공시하지 않을 경우, 학부모·국민은 교육인적자원부 장관에게 공시의무이행명령을 청구하는 행정심판을 청구할 수 있도록 해야 한다.

(2) 공개요구방법

이 법에서 정한 공시대상 정보를 공시하지 않을 경우는 물론, 이 법에서 정한 정보 이외의 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 학교교육에 관련된 정보에 대해서 학부모 및 국민은 ‘공공기관의 정보공개에관한법률’이 정한 절차에 따라 정보공개를 청구할 수 있도록 해야 한다.

5. 공시 시기

교육정보 공개의 공시 시기는 연 1회 이상으로 하고 그 시기와 주기는 대통령령으로 정하도록 한다.

VI. 교육정보공개에 관한 법률 제정 방안

1. 입법형식

교육정보 공개에 관한 법률을 제정할 경우 두 가지의 입법 형식을 고려해 볼 수 있다. 우선, 현행 교육기본법, 초·중등교육법 및 고등교육법에 학교정보 공개에 관련된 조항을 추가해 개정하는 방법이 있을 수 있다. 이는 법안제정의 효율화라는 측면에서 의미가 있다.

이와는 별도로 교육정보 공개에 관한 특별법을 별도로 제정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 특별법을 제정할 경우는 교육정보 공개에 관련된 좀더 구체적인 내용들을 법안에 담아 현장에서의 실행력을 높일 수 있다는 장점을 생각해 볼 수 있다.

(1) 현행 교육기본법, 초·중등교육법 및 고등교육법의 개정 방안

현행의 법안에 학교정보 공개와 관련된 내용을 추가해 개정하는 방안은 다음과 같이 이루어질 수 있다. 즉 교육기본법에 학교정보 공개에 관한 기본원칙을 규정하고, 초·중등교육법과 고등교육법에 공개할 정보의 대상, 방법 등을 규정하는 방식으로 개정이 진행되는 것이다.

이와 같이 현행 교육기본법과 초·중등교육법 및 고등교육법을 개정할 경우는, 법률개정의 절차와 방법이 용이하다는 장점을 지닌다. 그러나 한편으로는 정보공개에 관한 법률을 각각의 법률에 분산

규정해 활용이 불편한 단점이 있다.

(2) ‘교육정보공개에관한특별법’ 제정 방안

교육기본법에 학교정보 공개의 기본원칙을 규정하고, 이를 구현하기 위해서 ‘공공기관의정보공개에관한법률’의 특별법으로 교육정보공개에관한특별법¹¹⁾을 제정해 초·중등학교와 대학이 공개할 정보의 대상과 방법 등을 규정하는 방식이다.

특별법을 제정할 경우, 새로운 법률제정 절차의 어려움과 법률의 증대로 인한 법체계의 복잡성이 존재할 수 있다. 그러나 학교정보 공개에 관한 내용을 초·중등교육법과 고등교육법에 각각 규정하는 것보다 단일 법률로 제정함으로써, 해당 내용에 대한 국민의 인식을 높일 수 있고, 현장에서 활용하는 데에 지침으로 사용할 수 있다는 장점이 있다.

2. 개정 방안

앞에서 제시한 바와 같이 교육기본법에 학교정보 공개에 관한 기본원칙을 규정하고, 초·중등교육법과 고등교육법에 공개할 정보의 대상, 방법 등을 규정하는 방식으로 개정이 진행될 경우는 다음과 같이 개정안을 마련할 수 있다.

11) 2005년 4월 국회에 제출된 법률안의 명칭은 ‘교육관련 정보의공개에관한법률안’이다.

(1) 교육기본법 개정안

- 교육기본법 중 제23조의4를 신설해 학교 및 교육기관이 보유·관리하는 학교교육에 관한 정보를 공개하는 기본원칙을 규정함
 - － 학생정보보호 규정 ‘제23조의3’(교육기본법개정안, 2004.10 국회 제출)과 연계
- 제23조의4(학교정보의 공개)
 - － 학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 국민의 알권리와 학습권을 보장하기 위해 그 보유·관리하는 정보를 법령이 정하는 바에 따라 공개하도록 함

(2) 초·중등교육법 개정안

- 교육기본법 제23조의4에서 규정한 학교 및 교육기관이 보유·관리하는 교육에 관한 정보 공개의 원칙을 구현하기 위해서 초·중등교육법 중 제30조의8을 신설해 공개 대상 정보 및 공개절차와 방법에 관해 규정함
 - － 교육정보시스템의 구축·운영 및 학생관련 자료제공의 제한 근거 규정(초·중등교육법개정안 제30조의4 내지 제30조의7 신설-2004.10 국회 제출)과 연계
- 제30조의8(교육정보의 공개)
 - ① 교육기본법 제23조의4에 의해 학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 다음 각 호의 정보를 공시해야 한다(공개할 내용은 앞에서 언급한 초·중등학교의 공시대상 정보들이다).
 - ② 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 장은 제1항에서 정한 당해 학교 및 관할 지역 내의 각급 학교정보를 일정한 형

식으로 수합, 정리해 보유하고 이를 정보통신망 등 대통령령이 정하는 방법으로 공시해야 한다.

- ③ 학교, 교육행정기관, 교육연구기관이 이 법에서 정한 공시대상 정보를 공시하지 않을 경우 학부모, 국민은 교육인적자원부 장관에게 공시의무이행명령을 청구하는 행정심판을 청구할 수 있다.
- ④ 이 법에서 정한 공시대상 정보를 공시하지 않을 경우, 그리고 이 법에서 정한 정보 외의 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 학교교육에 관련된 정보에 대해서 학부모 및 국민은 공개를 청구할 수 있으며, 그 절차와 방법 등 공개에 관한 사항은 ‘공공기관의정보공개에관한법률’의 관련 조항을 준용한다.
- ⑤ 학생, 교원 등 개인의 사생활을 침해할 수 있는 정보 및 기타 대통령령으로 정하는 학교정보는 공개하지 아니한다.
- ⑥ 학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 제1항에서 규정한 정보를 연 1회 이상 공시하고 그 시기와 주기는 대통령령으로 정한다.

(3) 고등교육법 개정안

○ 제11조의2(학교정보의 공개)

- ① 교육기본법 제23조의4에 의해 학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 다음 각 호의 정보를 공시해야 한다(공시할 정보는 앞에서 언급한 대학의 공시대상 정보들이다).
- ② 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 장은 제1항에서 정한 당해 학교 및 관할하는 학교의 정보를 일정한 형식으로 수합, 정리해 보유하고 이를 정보통신망 등 대통령령이 정하

는 방법으로 공시해야 한다.

- ③ 학교, 교육행정기관, 교육연구기관이 이 법에서 정한 공시 대상 정보를 공시하지 않을 경우 학부모, 국민은 교육인적자원부 장관에게 공시의무이행명령을 청구하는 행정심판을 청구할 수 있다.
- ④ 이 법에서 정한 공시대상 정보를 공시하지 않을 경우, 그리고 이 법에서 정한 정보 외의 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 학교교육에 관련된 정보에 대해서 학부모 및 국민은 공개를 청구할 수 있으며, 그 절차와 방법 등 공개에 관한 사항은 ‘공공기관의정보공개에관한법률’의 관련 조항을 준용한다.
- ⑤ 학생, 교원 등 개인의 사생활을 침해할 수 있는 정보 및 기타 대통령령으로 정하는 학교정보는 공개하지 아니한다.
- ⑥ 학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 제1항에서 규정한 정보를 연 1회 이상으로 공시하고 그 시기와 주기는 대통령령으로 정한다.

3. ‘교육정보공개에관한특별법’ 제정안

교육기본법에 학교정보 공개의 기본원칙을 규정하고, 이를 구현하기 위해서 ‘공공기관의정보공개에관한법률’의 특별법으로 ‘교육정보공개에관한특별법’을 제정할 경우에는 다음과 같이 법안을 구성할 수 있을 것이다. 특별법을 제정하게 되면 교육정보 공개와 관련된 구체적인 내용을 법안에 담아, 현장에서 실현하는 데 지침이 될 만한 가이드를 제공해 실행력을 높일 수 있다는 점에

서 장점을 가진다.

‘교육정보공개에관한특별법안’의 내용

제1조(목적) 이 법은 교육기본법 제23조의4에 의하여 학교, 교육행정기관 및 교육행정기관이 보유·관리하는 교육에 관한 정보에 대한 국민의 공개청구 및 학교 및 교육행정기관의 공개의무에 관해 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고, 국민에게 학교선택의 정보를 제공함과 아울러 경쟁을 촉진해 교육의 질을 향상하고, 학교교육에 대한 국민의 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 확보하기 위해 ‘공공기관의정보공개에관한법률’에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. ‘교육정보’라 함은 학교 및 교육행정기관, 교육연구기관이 학교교육에 관련해 직무상 작성 또는 취득해 관리하고 있는 문서(전자문서 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.
2. ‘공개’라 함은 학교 및 교육행정기관, 교육연구기관이 이 법의 규정에 의해 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 ‘전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률’ 제2조 제7호의 규정에 의한 정보통신망(이하 ‘정보통신망’이라 한다)을 통해 정보를 공시하거나 제공하는 것 등을 말한다.
3. ‘공시’라 함은 학교 및 교육행정기관, 교육연구기관이 그 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람, 교부 청구와 관계없이 사전에 정보통신망 등 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 것으로 공개의 한 방법을 말한다.

4. ‘학교’라 함은 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 규정한 학교를 말한다.
5. ‘교육행정기관’이라 함은 교육인적자원부, 시·도 교육청 및 시·군·구 교육청과 기타 교육행정을 담당하고 있는 정부투자기관, 그밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.
6. ‘교육연구기관’이라 함은 교육연구를 담당하는 국가, 지방자치단체의 기관 및 정부투자기관, 그밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.

제3조(정보공개의 원칙) 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관은 그 보유·관리하는 정보를 이 법이 정하는 바에 따라 공개해야 한다.

제4조(적용범위) 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관의 정보공개에 관하여는 이 법이 정하는 바에 따르며, 이 법에서 정하지 않는 경우는 ‘공공기관의정보공개에관한법률’이 정한 바에 따른다.

제5조(초·중등학교 공시대상 정보) ① 초·중등학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 초·중등학교의 교육에 관한 다음 각 호의 정보를 공시해야 한다.

1. 학교의 일반적 사항(학교 교과과정, 출결사항, 특별활동 및 봉사활동 운영, 교과학습 성적 등의 변화 정도와 학년별·과목별 평균과 분포의 변화)
2. 학교운영회의 운영사항(초·중등교육법 제32조의 심의사항)
3. 예·결산 사항 등 학교회계
4. 교사에 관한 사항(교사 대 학생비율, 교과별·학년별 교사현황, 평균 연령·경력, 당해 학교 재직기간 평균, 자격사항 통계 등)
5. 진로지도 상황(고등학교의 경우 전문대학, 대학, 직업학교별 진학현황, 취업사항)

6. 학교안전 및 징계(학교폭력현황, 학생 징계상황 등)
7. 국가·시·도 수준의 학업성취도 평가결과 및 연도별 변화 정도(응시현황, 10단계 수준별 성적 분포현황 등)
8. 고등학교 3학년의 수학능력시험 응시현황 및 결과(과목별 수준별 학생 비율 및 연도별 변화 정도)

제6조(고등교육기관의 공시대상 정보) ① 고등교육기관, 교육행정기관, 교육연구기관은 고등교육기관의 교육에 관한 다음 각 호의 정보를 공시해야 한다.

1. 모집단위별 신입생 충원율
2. 교수 1인당 학생수
3. 전공별(또는 학과별) 졸업생 진학 및 취업현황
4. 전공별 연구논문 등 연구성과
5. 예·결산 내역과 대학특성·유형별로 공시할 지표
6. 정부, 산업계, 언론계 등에서 이루어지는 대학의 교육여건, 경영성과에 대한 평가 결과
7. 기타, 교육여건 및 학교운영상태를 알릴 수 있는 지표를 공시하는 내용으로 대통령이 정하는 사항

제7조(공개방법) ① 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 장은 제1항에서 정한 당해 학교 및 관할하는 학교의 정보를 일정한 형식으로 수합, 정리해 보유하고 이를 정보통신망 등 대통령이 정하는 방법으로 공시해야 한다.

② 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 장은 제1항에서 정한 당해 학교 및 관할지역 내의 각급 학교정보를 일정한 형식으로 수합, 정리해 보유하고 이를 정보통신망 등 대통령이 정하는 방법으로 공시해야 한다.

③ 학교, 교육행정기관, 교육연구기관이 이 법에서 정한 공시대

상 정보를 공시하지 않을 경우 학부모, 국민은 교육인적자원부 장관에게 공시의무이행명령을 청구하는 행정심판을 청구할 수 있다.

④ 이 법에서 정한 공시대상 정보를 공시하지 않을 경우, 그리고 이 법에서 정한 정보 외의 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 학교교육에 관련된 정보에 대해서 학부모 및 국민은 공개를 청구할 수 있으며, 그 절차와 방법 등 공개에 관한 사항은 ‘공공기관의정보공개에관한법률’의 관련 조항을 준용한다.

제8조(비공개대상 정보) 학생, 교원 등 개인의 사생활을 침해할 수 있는 정보 및 기타 대통령령으로 정하는 학교정보는 공개하지 아니한다.

제9조(공시 시기) 학교, 교육행정기관, 교육연구기관은 제1항에서 규정한 정보를 연 1회 이상 공시하고 그 시기와 주기는 대통령령으로 정한다.

제10조(다른 법률과의 관계) 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 교육정보 공개에 관하여 이 법에서 정하지 아니하는 사항에 대하여는 ‘공공기관의정보공개에관한법률’이 정하는 바에 따른다. 이 경우 동법의 ‘공공기관’은 ‘학교, 교육행정기관, 교육연구기관’으로, 제24조 중 ‘행정자치부 장관’은 ‘교육인적자원부 장관’으로 본다.

제11조(공공기관의정보공개에관한법률의 준용 사항)

제8조(정보목록의 작성·비치 등), 제9조(비공개대상 정보), 제10조(정보공개의 청구방법), 제11조(정보공개 여부의 결정), 제12조(정보공개 심의회), 제13조(정보공개 여부결정의 통지), 제14조(부분공개), 제15조(정보의 전자적

공개), 제16조(즉시처리가 가능한 정보의 공개), 제17조(비용부담), 제18조(이의신청), 제19조(행정심판), 제20조(행정소송), 제21조(제3자의 비공개요청 등), 제22조(정보공개위원회의 설치), 제23조(위원회의 구성 등), 제24조(제도총괄 등), 제25조(자료의 제출요구), 제26조(국회에의 보고) 등에 대하여는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’을 준용한다.

VII. 결 론

국민은 납세자로서 공공기관의 정보를 알권리가 있다. 그러나 ‘공공기관의정보공개에관한법률’이 시행되고 있지만, 교육기관은 학생과 학부모들이 알권리가 있는 정보에 대해 충분히 제공하지 못하는 실정이다. 즉 학생의 개인정보 등에 대한 보호를 위한 법적 정비는 구현되고 있는 반면, 오히려 학생과 학부모를 비롯한 국민의 알권리를 보장하는 정책이나 법률은 실효를 거두고 있지 못한 것이다. 이에 학교교육의 특수성과 전문성을 반영해 교육정보 공개에 관한 구체적이고 특별한 지침을 제공하는 법률의 입법이 필요한 것이다.

특히 초·중등교육에 있어 평준화정책을 지향하고 있는 우리나라의 경우, 교육정보의 공개는 더욱 필요하다. 학교교육에서는 학교간 학업성과, 질적 수준 및 잠재적 교육과정으로서의 학교의 교육조건 등 엄연한 차이가 존재함에도 불구하고, 이에 대한 공개가 이루어지지 않아 학생과 학부모는 학교정보에 대해 알지 못하고, 학교의 책무성에 대한 요구를 할 수 없다. 모든 정보를 정리·보고·공개하는 행정체제를 갖추지 않고 있기 때문에 학교행정이 효율적으로 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 여러 가지 심각한 논쟁이 계속되고 있다.

정보공개를 통해 차이를 확인하고 질적으로 열악한 학교에 우선 지원을 실시하는 등의 지원 방식을 통해 학교교육의 형평성과 효율성을 꾀하기 위한 노력이 요구된다. 즉 학교간의 실질적인 차이가 공개되면 중앙정부와 지방정부, 개별 학교들은 이러한 차

이를 줄이려는 노력을 펼치게 된다는 측면에서 형평성을 제고할 수 있는 여지가 생긴다. 또한 학교간의 차이가 공개되면 개별 학교들은 더욱 우수한 학교로 위치하기 위해 선의의 경쟁을 펼쳐나가, 궁극적으로는 학교의 효율성을 강화시키는 데에 도움이 된다.

더욱이 사회적으로도 교육정보 공개에 대한 필요성은 증대해가고 있다. 공교육에 대한 불신과 대학정보 공시제의 추진이라는 현 상황은 교육에 대한 정보공개 현실화를 더욱 촉구하는 것이다. 공교육 및 학교정보에 대한 신뢰도가 하락하고 있다는 것은 교육정보에 대한 투명성 확보가 시급하다는 것이다. 또한 교육인적자원부가 대학의 경쟁력 강화를 위해 실시하는 대학정보 공시제는 대학정보 공개에 대한 국민의 요구에 부응하고 학교선택을 위한 자료를 제공하는 동시에 대학간의 선의의 경쟁을 촉구하고 고등교육의 질적 강화를 꾀하는 것이다.

이러한 맥락에서 교육정보에 관련한 사항을 법적으로 검토하는 것은 학부모의 교육권과 알권리에 대해 규명하고 이를 보장하기 위한 출발이 될 수 있다. 더욱이 기존의 ‘공공기관의정보공개에관한법률’이 학교와 교육기관에 대해 효력을 발휘하지 못하고 있다는 점은 교육정보와 관련한 별도의 법적 장치를 고안할 필요성을 강화시킨다.

이 글에서는 학부모의 교육권은 물론 교육관련 당사자들의 교육권의 본질에 대해 규명해 보고, 학부모의 알권리와 정보공개요구권에 대한 법적 규정을 확인하는 절차를 거쳤다. 다음으로 학교와 교육행정기관, 교육연구기관의 책무성과 교육정보 공개의 의무에 대해 재조명해 보고, 이에 대비해 우리나라에서의 학교정보 공개의 현황과 문제는 어떠한지 검토했다. 이로써 우리나라의 교육유관 기관들은 정보를 공시해야 할 의무가 있으나, 이를 제대로 이행하고 있지 못함을 확인할 수 있었다.

또한 교육정보의 공개와 관련해 외국의 사례를 검토한 부분에서는 우리나라의 입안에 시사가 될 만한 사항을 도출할 수 있었다. 즉 미국과 영국, 호주, 프랑스의 학교정보 공개의 내용과 공개한 정보를 이후에 어떻게 활용하고 있는지에 대해 고찰함으로써 우선, 외국에서는 학부모의 알권리와 정보공개 청구권을 보장하기 위해 당연한 절차로서 학교평가 결과를 공개하고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

학교정보 공개는 학교의 책무성 강화에 기여하고 있으며, 학교정보 공개 자료는 학교를 선택할 때에 유용한 자료로 이용하고 있었다. 또한, 학교정보 공개 자료는 학생과 지역의 특수성을 반영해 실시하고 있었는데, 학생의 제반 특성을 중심으로 이해할 수 있도록 자료를 함께 제시하거나 지역 및 개별 학교들의 특수한 상황에 맞게 정보들을 가감해 양식을 변용할 수 있도록 하고 있었다. 그리고 공개된 자료가 일반인들에게 객관적으로 비교될 수 있도록 국가수준의 학업성취도 검사를 실시하고 있었다. 이는 학교간의 선의의 경쟁을 유도해 공교육의 질을 제고하려는 의도와 기대효과를 가져오고 있는 것으로 나타났다.

외국에서는 학교정보 공개를 하나의 단속적 행사가 아니라 공교육의 질을 높이기 위한 지속적인 과정으로 이해 및 시행하고 있다. 우리나라에서도 교육정보 공개가 시행되면, 단순히 자료를 공개하고 열람하는 데에만 의미를 둘 것이 아니라, 질적으로 열악한 학교에 대해 우선 지원을 실시해 교육의 수월성을 제고하고, 우수한 학교에 대해서는 장려하고 선의의 경쟁을 유도하는 등의 정책적 방안을 고려해야 할 것이다.

교육정보 공개를 위한 법률의 기본 방향은 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관이 보유·관리하는 학교교육에 관한 정보에 대해 국민의 알권리를 보장함과 동시에 학교선택의 정보를 제공하기

위한 것이다. 또한 학교교육의 경쟁을 촉진해 교육의 질 향상을 위한 질 관리 체제를 수립하고, 공교육의 현황과 결과를 납세자인 학부모, 국민에게 보고할 국가와 지방자치단체의 책무성을 이행하도록 하기 위한 것이다. 이와 더불어, 학교교육에 대한 국민의 이해 및 참여기회를 확대 보장하며, 교육행정의 효율성과 투명성을 꾀하고, 학생과 학부모 및 지역사회와 기업 등에 대한 대 학정보 공개 요구에 부응하기 위한 것이다. ‘공공기관의정보공개에관한법률’은 학교정보를 공개할 의무와 국민의 공개청구권이 규정되고 있으나 이 법률내용이 행정기관의 정보 공개를 적극적으로 유도하지 못하고, 공개대상 정보내용이 광범위해 학교교육의 특수성을 반영하는 구체적인 내용이 규정되어 있지 않으므로, 교 육정보 공개에 대해 별도의 법률제정이 필요함을 제언했다.

이 글에서는 교육정보 공개에 관한 이상과 같은 법안의 주요 골격을 중심으로 입법형식에 따라 두 가지 제안을 실시했다. 첫째는 현행의 교육기본법과 초·중등교육법 및 고등교육법의 개정을 실시하는 것이며, 둘째는 ‘교육정보공개에관한특별법’을 제정하는 것이다. 본 연구에서는 두 가지 입법 형식에 따라 그 장점 및 단점을 고려해 보았으며, 개정 및 특별법 제정을 실시할 경우의 법안에 대한 예를 연구의 결과로서 제시했다.

이러한 교육정보공개에관한법률 제정은 구체적으로 다음과 같은 기대효과를 가져올 수 있다. 첫째, 교육권 보장을 위한 정책의 방향성을 정립할 수 있다. 둘째, 학교의 책무성 강화, 학부모의 참여 확대, 학교내신 유용성 강화, 학교행정의 효율화 등에 기여할 수 있다. 셋째, 본 연구의 결과를 바탕으로 학습권 보장과 관련된 정책 수립 및 시행에 관한 구체적인 제도와 법안 작성에 활용함으로써 시행착오를 최소화하고 효과를 극대화할 수 있는 장기적 안목의 정책 수립을 기대할 수 있다.

참고문헌

- 강인수, 「국민의 알권리와 학습권 보장 및 교육행정의 효율화를 위한 교육정보공개에관한법률 제정 방안-」, 『교육정보공개 특별법 제정을 위한 공청회 자료집』, 2005.
- _____, 「학교교육력 제고를 위한 교원평가제도 개선의 방향-」, 한국교육학회, 한국교육행정학회, 한국교육평가학회 공청회, 2004.
- _____, 「학교교육에서의 학부모의 권리와 의무-」, 바른사회를 위한 시민회의, 제54차 심포지엄, 「학부모, 교육주체자로서의 역할과 권리-」, 2004.
- _____, 「韓國の 教師評價制度の 問題点と 改善方案-」, 第10回 韓國·日本教育行政學會共同 세미나, 「學校經營改革의 方法과 課題 (II)-」, 2003.
- _____, 「한국에서의 교사평가제도의 문제점과 발전방향-」, 『교육행정학연구』, 제21권 제4호, 한국교육행정학회, 2003, pp.1-21.
- _____, 「고등학교 평준화제도의 헌법적합성 검토」, 『교육행정학연구』 제20권 제4호, 한국교육행정학회, 2002, pp.23-54.
- _____, 「교육인적자원 개발을 위한 관련 법령의 검토와 과제-」, 『교육행정학연구』, 제19권 제4호, 한국교육행정학회, 2001.
- _____, 「교육개혁의 법적 쟁점과 과제-」, 한국교육학회, 1999.
- _____, 「교육개혁을 위한 교육기본법 및 초·중등교육법 제정방안-」, 『교육법학연구』, 8, 대한교육법학회, 1996a.
- _____, 「중·고교 입학배정제도, 헌법정신에 적합한가-」, 새교육, 1996. 6, 1996b.

- _____, 「교육개혁을 위한 교육관계법의 과제」, 『교육법학연구』, 7, 대한교육법학회, 1995a.
- _____, 「교육관계법체제 개편방안」, 교육개혁위원회, 1995b.
- _____, 『교육법연구』, 문음사, 1989.
- _____, 『학생·부모의 교육권에 관한 연구 - 한국·일본·미국의 교육법 및 판례를 중심으로 -』, 고려대학교 박사학위 논문, 1986.
- 강인수 외, 『교육법론』, 하우기획, 1995c.
- _____, 『교원과 법률』, 한국교원단체총연합회, 1995d.
- 강태중, 「고등학교평준화 정책에 대한 논의의 검토」, 교육인적자원정책위원회, 「교육의 질 향상을 위한 고교평준화정책 개선 방안」, 정책토론회 자료집, 2002.
- 강태중·성기선, 「평준화 정책과 지적 수월성 교육의 관계에 대한 실증적 검토」, 한국교육개발원, 「지식기반사회에 비추어 본 평준화 정책 검토」, 『KEDI교육』, 2001-2호, 2001.
- 교육개혁위원회, 「신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(I), (II)」, 1995.
- 교육인적자원정책위원회, 「교육의 질 향상을 위한 고교평준화 정책 개선 방안」, 정책토론회 자료집, 2002.
- 교육인적자원부·한국교육개발원, 「학교종합평가 결과보고」, 2003.
- 권대봉, 「한국의 교육문제와 노무현 정부의 교육혁신 과제」, 『한국교육학연구』, 제9권 제1호, 안암교육학회, 2003.
- 권대봉·신현석, 「한국 공교육의 새로운 구상과 전략」, 『아산재단 연구총서』, 제133집, 집문당, 2003.
- 권두승, 「학부모의 교육권과 학교경영 참여」, 『교육월보』, 통권 202호, 교육인적자원부, 1998. 10, pp.62-65.
- 김영철, 「사립학교의 자율화: 평준화 정책의 개선」, 국가경영전략연구원, 국민대토론회세미나, 2002.
- 김옥경, 『학부모의 학교 의사결정 참여수준에 관한 연구』, 서울대 대학원 석사학위 논문, 1998.

- 김영윤, 「교육정보 공개에 대하여-」, 교육정보공개 특별법 제정을 위한 공청회 자료집, 2005.2.21.
- 김용선, 『교육기본권에 관한 연구』, 호남대 대학원 박사학위 논문, 2002.
- 김장중, 「교육정보 공개의 필요성과 대안-」, 교육정보공개 특별법 제정을 위한 공청회 자료집, 2005.2.21.
- 백순근, 「학교평가의 문제점 및 개선방안-」, 서울대학교 교육연구소, 2003.
- 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법 센터, 「고교평준화를 위한 무시험진학제의 인권법적 검토」, 2002년 제2차 학술세미나, 2002.
- 서울시교육청, 「2003학년도 학교평가 보고서-」, 2004.
- 서정화, 「지식기반사회에 적합한 평준화 정책의 방향-」, 한국교육개발원, 「지식기반사회에 비추어 본 평준화 정책 검토」, 『KEDI 교육정책포럼』, 2001.1-2호, 2001.5.
- 송석록, 『교육기본권의 보장과 법적 구현형태』, 충북대 법무대학원 석사학위 논문, 2001.
- 신상명, 「학교평가 발전과제 탐색: 외국의 사례가 주는 시사점을 중심으로」, 『비교교육연구』, 제11권 2호, 한국비교교육학회, 2001, pp.21-49.
- 신현석, 「단위학교 책무성의 동향분석 연구: 미국과 영국을 중심으로」, 『교육행정학연구』, 제20권 제2호, 한국교육행정학회, 2002, pp.151-178.
- 윤정일 외, 『한국교육정책의 탐구』, 교육과학사, 1997.
- 이병애, 『프랑스에는 이류학교가 없다?』, 2004.
- 이기우, 「고등학교평준화제도에 대한 헌법적 검토와 입법정책적 제언」, 서울대학교 K21 법학연구단 공익인권법 센터 2002년 제2차 학술세미나, 2002.
- 이돈희, 『교육정의론』, 고려원, 1992.

- 이주호, 「고교평준화 정책의 개선 방안」, 교육인적자원정책위원회, 「교육의 질 향상을 위한 고교평준화 정책 개선 방안」, 정책토론회 자료집, 2004.
- _____, 「고교 평준화 정책의 개선 방안」, 『교육재정경제연구』, 제11권 제1호, 한국교육재정경제학회, 2002, pp.237-269.
- _____, 「학교 정책의 개혁 의제」, 『교육행정학 연구』, 제19권 제3호, 한국교육행정학회, 2001, pp.79-98.
- 정봉근, 「고교평준화 제도 찬반 논의의 실제」, 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법 센터 2002년 제2차 학술세미나, 2002.
- 조석훈, 「교육기본법의 입안과 제정 과정」, 『교육행정학연구』, 제18권 제1호, 한국교육행정학회, 2000, pp.181-203.
- 정수현 외, 「학교평가 중장기 발전방안연구」, 『수탁연구 CR2003-32』, 교육인적자원부·한국교육개발원, 2003.
- 정택희 외, 「학교평가 종합발전방안: 학교평가의 국제동향 및 시사점」, 한국교육개발원, 2004.
- 하윤수, 「현행 교육법상 교육주체 개념을 둘러싼 교육권의 재검토」, 『교육법학연구』, 통권 제12호, 대한교육법학회, 2000. 12, pp.230-253.
- 한겨레신문, 「세계교육개혁 현장을 가다」, 2002. 1. 14.
- 한국교육개발원, 「학교혁신을 위한 학교평가 방향 탐색」, 세미나 자료집, 2004.
- _____, 「경기도 고교입시제도 개선 연구」, 연구보고 CR2000-27, 2000.
- _____, 「국가 수준의 초·중등학교 평가제도 도입 및 평가모형 개발에 관한 연구」, 1998.
- 황홍규, 「교육기본법에서의 학습권 개념의 도입 배경과 그 의의」, 『교육법학연구』, 통권 제12호, 대한교육법학회, 2000. 12, pp.312-348.
- 허병기, 『교육의 가치와 실천』, 교육과학사, 1998.

- 허종렬, 「고등학교 입학전형 방법과 절차 관계 법령의 헌법적 평가-」, 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법 센터 2002년 제2차 학술세미나, 2002
- 허 형, 「교육정보공개에 관한 특별법 제정방안에 관한 토론-」, 교육정보공개 특별법 제정을 위한 공청회 자료집, 2005.
- 뉴욕주 교육부, “School and District Accountability Report Implementing No Child Left Behind,” http://www.emsc.nysed.gov/reprcrdfall2003/accountability/html/understanding-accountability-reports_frame.htm, 2004.
- 미국 교육부, “No Child Left Behind Act 2001,” <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>, 2001.
- _____, “No Child Left Behind: A Parents Guide,” <http://www.ed.gov/pubs/edpubs.html>, 2003.
- 미국 교육부 NCLB, “No Child Left Behind Executive Summary,” <http://www.ed.gov/inits/part2.html>, 2002.
- _____, “A Guide to Education and No Child Left Behind,” <http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/guide>, 2004.
- 영국 교육기술부, “Secondary School (Key Stage 3) Performance Table 2003: Barking and Dagenham,” <http://www.dfes.gov.uk/cgi-bin/performance/tables/>, 2003.
- 영국 표준교육청(Ofsted), “How Can We Help You?,” <http://www.ofsted.gov.uk>, 2004a.
- _____, “How We Inspect State School,” <http://www.ofsted.gov.uk>, 2004b.
- _____, “How We Work,” <http://www.ofsted.gov.uk>, 2004c.

호주 교육과학기술부(DEST), “Taking Schools to the Next Level: the national education framework for schools,” <http://www.dest.gov.au/schools/>, 2003.

프랑스 교육인적자원부 <http://www.education.gouv.fr>
<http://indicateurs.education.gouv.fr>

Peter Cuttance & Shirley A Stokes, “Reporting on Student and School Achievement,” A Research Report prepared for the Commonwealth Department of Education, Training and Youth Affairs. <http://www.dest.gov.au/schools/publications/2000/cuttance.htm>, 2000.

<http://nefs.dest.gov.au/informing.htm>

<http://nefs.dest.gov.au/default.htm>

<http://www.detya.gov.au/schools/publications/2000/parents.htm>

<http://www.dest.gov.au/schools/publications/2000/teachers.htm>

<http://education.qld.gov.au/publication/parentsassociations/index.html-details>

<http://education.qld.gov.au/students/policy/assessment/y2dn/html/ibss5.html#reporting>

Education Queensland <http://education.qld.gov.au/>

Victoria Department of Education, Employment and Training
<http://www.deet.vic.gov.au/>

제3장

학교교육의 질적 향상을 위한
평준화 재정립 방안

- 자율형 학교 확대와 교육규제 완화 -

이주호

(국회의원, 교육위원회)

홍성창

(국회 사무처, 보좌관)

I. 문제 제기

우리나라 대부분의 학생들은 고등학교는 물론 대학에 진학하고 있다. 그 비율은 다른 선진 국가들에 비해서 매우 높은 수준이다. 우리가 짧은 기간동안 고등교육까지 보편화에 성공할 수 있었던 것은 중등교육 평준화 정책의 영향이 크다. 1960년대말 중학교 추첨배정으로 시작된 입시정책의 변화는 이후 1970년대초 고교 추첨 배정방식으로 이어졌다. 그리고 이를 지탱하기 위해 교육과정, 교원인사, 교육재정, 지방교육자치에 대한 각종 규제도 확대되어 갔다. 정부는 학교의 학생선발권 등 운영의 자율권을 제한하는 한편, 중앙집권적 교육행정체계를 갖추고 공공재원의 투입을 늘려 단기간에 공교육기관을 증가시켜 교육기회를 확대하는데 성공한 것이다.

그러나 교육의 양적 확대가 교육의 질을 보장하는 것은 아니었다. 사회의 발전과 가치의 다양화는 좀더 좋은 교육의 질을 요구하고 있다. 그러나 지금 우리의 교육 시스템은 이를 수용하지 못하고 있다. 그렇다면 학교는 왜 다양하고 질 높은 교육서비스를 제공하지 못하는 것인가. 본고는 그 원인이 경직적인 평준화 정책과 이를 지탱하고 있는 관료주의에 있다고 본다. 평준화 정책은 학생과 학부모 그리고 학교의 권리를 제한한 만큼 정부의 권한을 강화시켰다. 정부는 민간과 시민사회의 역량을 강화해 균형 잡힌 교육발전을 도모해야 했으나 중앙집권적 통제권한만을 공고히 해왔다.

정권마다 무수히 시도되었던 다양한 교육 개혁의 시도 역시 결

국은 평준화정책과 관료주의라는 암초에 걸려 번번이 좌절되었다. 경직적인 교육체제에서 수많은 부작용들이 속출하고 있지만 우리는 평준화 교육을 금과옥조처럼 고수하고 있다. 평준화 교육의 근본적인 문제를 바꾸지 않고 지엽적인 현상에 대한 임시처방만으로는 문제를 해결할 수 없다. 평준화에 대한 냉철한 고찰을 바탕으로 한 발전적인 대안 마련은 이제 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다.

평준화를 대폭 수정하면서도 본래 취지를 살릴 수 있는 개선방안을 모색해야 한다. 학교교육의 본래의 목표를 달성하고 교육의 효율성과 형평성을 제고할 수 있는 방안은 분명히 있다. 학생의 학력 제고뿐만 아니라 인성의 함양에도 훨씬 우월한 교육체계를 만드는 것도 가능하다.

평준화정책의 재정립은 과거 평준화 과정을 통해 중앙정부에 과도하게 집중된 결정권한을 민간과 시민사회의 영역으로 되돌려서, 지역사회와 학교의 자율을 신장시키고, 학생과 학부모의 현명한 선택을 유도하는 데 그 핵심이 있다. 그리고 정부의 역할은 이에 필요한 제도적 장치를 마련하고 개혁의 혜택이 모든 국민들에게 골고루 돌아가도록 교육안전망을 구축하는 것으로 재조정되어야 한다.

본 연구에서는 중학교 추첨배정제도로 시작되어 관치교육으로 자리를 잡은 평준화 정책의 역사를 우선 살펴보기로 한다. 그리고 지금의 정책이 내포하고 있는 문제점을 짚어본 다음, 학교교육의 질적 개선을 위해서 필요한 평준화 정책의 재정립 방안을 제안하고자 한다.

II. 평준화정책의 역사

1. 중학교 추첨배정으로 시작된 평준화

평준화정책은 1969년 서울특별시에서 중학교 무시험 입학제도를 도입함으로써 시작되었다. 1970년 부산, 대구, 광주, 대전 등의 도시로 확산 적용되었고, 1971년부터는 전국적으로 실시되었다. 평준화정책 이전에 사립은 물론 공립중학교도 학생선발권이 허용되었다는 점을 감안하면 엄청난 변화였다는 것을 알 수 있다.

당시 문교부는 무시험추첨배정제도의 목적으로 어린이의 정상적 발달 촉진, 초등학교의 입시준비 교육 지양, 과열과외 해소, 극단적인 학교 차이 해소, 그리고 입시로 인한 가계부담 감소 등 다섯 가지라고 밝혔다. 그리고 이를 실현하기 위해 입시제도 변화를 통한 학군별 추첨입학제도와 함께 세칭 일류학교를 폐지하고, 학교별로 교원, 학생, 시설, 재정 등 학교교육의 투입요소를 평준화하는 정책을 동시에 추진했다.

1960년말 중학교 학생의 추첨배정은 당시 중학교 입시경쟁이 점차 과열된 데 따른 것이었다. 6·25전쟁 이후의 출산붐(Baby Boom)으로 취학 대상자의 수가 급격하게 증가했고, 당시 의무교육의 정착으로 전후(戰後) 초등학교 취학률이 급속하게 증가했다. 그러나 초등학교 졸업생은 급격하게 증가한 반면, 중학교 수용능력은 이에 부응하지 못했던 것이다. 뿐만 아니라 당시 소위 일류 중학교의 학생수용 규모 역시 거의 변하지 않았기 때문에 입시경쟁은 날로 과열되어 갔다. 좀더 좋은 중학교에 진학하기 위한 입시

경쟁이 가중되면서 동시에 과외도 급격하게 증가했다. 심지어 원하는 중학교에 진학하지 못한 학생들이 6학년을 다시 다니는 경우도 발생했다.

중학교 평준화정책은 초등학생의 입시부담 경감과 신체발달 향상에 기여했다고 볼 수 있다. 또한 짧은 기간에 개별 중학교간의 차이를 줄였고, 소위 일류학교에 진학하기 위한 재수생문제를 해결하는 데 일조했다. 그러나 중학생 과외공부를 줄이는 데는 아무런 역할을 하지 못했다. 오히려 평준화정책은 중학생의 과외수요를 증가시켰을 가능성이 높다. 평준화정책은 한 학교 내 학생간의 학력격차를 확대시켰다. 그 결과 같은 학교 수업내용이라도 우수한 학생은 그 수준이 너무 낮아 효용이 매우 약화되었고, 학력이 낮은 학생은 그 수준이 너무 높아 따라가기 힘든 결과를 초래했다. 더욱 근본적인 문제는 학교간의 경쟁을 억제해서 학교교육의 다양성과 질적 수준을 크게 저하시켰다는 점이다.

또한, 중학교 평준화정책이 중학교 교육의 확장을 명시적인 목표로 삼지는 않았지만, 시험 없이 진학이 가능하게 됨으로써 중학교 진학률의 급속한 증가에 기여했다. 결과적으로, 중학교 평준화정책은 중학교 입시문제를 해결한 반면, 고등학교 입시지옥을 강화하는 작용을 했다. 실제로 평준화 초창기 학생들이 고등학교에 진학하기 시작하는 1970년대초, 고교입시 부담이 가중되고 과외 역시 증가하는 현상이 나타나기 시작했다. 이에 대한 문교부의 해답은 중학교에 이어서 고등학교를 평준화하는 것이었다. 1974년 서울과 부산에서부터 시작된 고교 추첨배정제도는 1975년 대구, 인천, 광주로 확대되어 간다.¹²⁾

12) 1973년 3월 발표 당시, 제시된 고등학교 평준화정책의 목적은 다음과 같다. 첫째 중학교 교육의 정상화를 촉진하고, 둘째 고등학교의 평준화를 기하여 학교간 격차를 해소하며, 셋째 과학 및 실업교육을 진흥하고, 넷째 지역간

추첨방식에 의한 학교배정은 곧 학교의 학생선발권과 학생의 학교선택권을 제한하는 것이었다. 그리고 학생들의 선택에 상관 없이 균질한 교육을 배분하기 위해서는 여러 정책이 뒷받침되어야 했다. 당시 교육당국은 학교교육 전반에 걸친 매우 광범위한 정책을 동시에 추진하게 된다. 우선 부실학교를 정리하는 등 학교시설 정비를 시작으로 학교별로 차이를 보이던 각종 잡부금 징수를 금지시켰다.

또한 교원자질 향상 및 처우개선, 사립학교의 육성 및 지원을 강화해 가면서 교원정책과 사립학교에 대한 규제정책도 틀을 잡아 가게 된다. 이와 함께 과외 금지 조치 및 과외수업을 한 교사에 대해서는 인사 조치를 취하는 등 사교육 억제정책을 동시에 추진한다. 신설학교 적정배치와 도심지 학교 외곽 이전과 함께 학군 세분화를 추진하고, 고교 취학기회를 확대하기 위해 방송동 신고등학교를 설치하게 된다. 농·어촌지역 학교에 우수교원 배치, 시설확충 등을 포함한 육성책도 함께 마련하게 된다.¹³⁾

그러나 고등학교 평준화 역시 중학교 평준화제도와 유사한 부작용을 초래했다. 고등학교의 취학률은 급속히 증가하는 가운데, 일류 대학에 대한 입시경쟁은 더욱 가열되었다. 학생의 선택이나 학교의 선발이 배제된 채, 추첨에 의한 배정방식은 학교 내 학생들간의 학습능력 차이를 확대시켜 학교수업을 편성·운영하는 데 어려움을 안겼다. 이로 인해 학교교육을 통해 제대로 배울 수 없다는 인식이 확대되어 과외증가로 이어지게 된 것이다.

교육의 균형발전을 도모하고, 다섯째 과외를 줄이고, 여섯째 학생인구의 대도시 집중경향을 억제한다는 것이다. 중학교 평준화정책의 기본목적인 입시경쟁과 사교육의 억제와 더불어 실업교육의 육성과 지역간 교육격차를 줄이겠다는 정책목표가 추가된 것이다.

13) 『교육50년사』, 교육부, 1998.

평준화 도입 이후 오늘에 이르기까지 고교 평준화지역은 증가와 감소가 반복하고 있다. 현재는 서울시와 6대 광역시를 포함한 전국의 27개 도시가 교육부 장관에 의해 평준화지역으로 지정되어 있다.¹⁴⁾ 한편, 교육당국은 평준화의 보완방침으로 영재교육을 위한 특수목적고등학교의 설립을 허가했다. 1987년부터 각 도마다 설립한 과학고등학교와 외국어고등학교는 우수한 학교시설과 교사를 가지고 공개적으로 학생을 선발함으로써, 평준화정책 이전의 소위 일류 고등학교를 일부 대체하는 기능을 하게 되었다.¹⁵⁾ 또한 1995년 교육개혁위원회의 제안으로 자립형 사립고교가 도입되었으며 현재 6개교가 시범운영중이다.

2. 관치교육으로 자리 잡은 평준화정책

평준화정책은 교육 기회의 빠른 양적 확대(Quantity Expansion)와 형평성(Equity)에 초점을 둔 우리나라 개발연대 학교교육의 핵심 정책이라고 할 수 있다. 그리고 이 정책은 두 축으로 구성되는데, 하나는 공·사립을 막론하고 학생을 학군별로 추첨 배정해 선택권을 제한하는 것과, 다른 하나는 동질의 학교교육을 유지하기 위

14) 2005년 1월 기준, 서울 및 6개 광역시와 수원, 성남, 안양, 부천, 고양, 군포, 파천, 의왕(이상 경기), 청주(충북), 전주, 익산, 군산(이상 전북), 목포, 여수, 순천(이상 전남), 창원, 마산, 진주, 김해(이상 경남), 제주 등 27개 지역이 평준화지역으로 지정되어 있다.

15) 1983년부터 1992년까지 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 외에 각 도에 하나씩 총 15개의 과학고등학교가 설립되었다. 비슷한 기간 동안에 전국적으로 14개의 외국어 고등학교가 설립되었다. 과학고등학교는 전부 공립인 반면에 외국어고등학교는 공립학교도 있지만, 다수는 사립이다.

한 정부의 강력한 관료적 통제이다.¹⁶⁾ 이 두 축은 하나만으로는 서기 힘들며 서로 지탱해 주는 측면이 있다. 정부가 학생들을 질적으로 차이가 큰 학교들에 무작위로 배정할 경우 좋지 못한 학교에 배정받은 학생들과 학부모들의 거센 항의에 직면하게 될 것이다. 마찬가지로 학교선택권을 터주게 되면 정부가 학부모와 학생들이 직접 선택한 학교에 대해 지나친 간섭을 할 명분이 약화될 것이다.

평준화정책은 학생·학부모의 학교선택권 제한으로 시작되었다. 당시 초등학교 취학률의 증가로 중학교 진학이 점차 쉽지 않게 되었고, 특히 명문 중학교 입학에 위한 과외가 늘어나는 등 진학 문제가 사회적 관심사로 확대되었다. 똑같은 현상은 고등학교 진학과정에서도 나타났다. 경제개발과 정권의 안정성을 최우선 과제로 삼았던 당시 정부로서는 이러한 교육문제를 해결하기 위해 극단적인 선택을 하게 된 것이다. 교육정책이 경제발전과 정치적 의제에 밀려 국정의 우선순위에서 밀려난 것으로도 볼 수 있다.

한편 학교선택권을 박탈당한 학생과 학부모로서는 자신들의 의사와는 상관없이 학교를 배정받아야 했다. 그렇기 때문에 배정받는 교육당국으로서도 모든 학교를 일단 균질하게 만들 수밖에 없었다. 학생선발권·학교선택권의 제한은 곧 학교의 재정, 인사, 교육과정의 편성운영, 학생평가 등 학교운영 전반에 대한 간섭으로 확대되면서 중앙에 의한 획일적 통제위주의 평준화정책으로 변하게 된다.¹⁷⁾

16) 이렇게 학교선택권과 관료통제 사이의 강한 연계에도 불구하고 박부권 외(2002)는 평준화정책을 학교선택권의 문제에만 국한해서 분석해야 한다고 주장한다.

17) 1969년 서울 지역 중학교의 추첨에 의한 학생배정, 즉 평준화정책 도입을 전후해 학교 교육과정 및 교원 관리를 위한 법령이 마련되었다. 교원자격검정

평준화로 시작된 정부주도의 중앙집권적 교육체제는 중등교육에 이어 고등교육까지도 급속하게 보편화하는 데 많은 기여를 했다. 2005년 교육통계연보에 따르면 중학교 졸업생의 99.7%가 고등학교에 진학하고, 일반계 고교 졸업생의 88.3%, 실업계 고교 졸업생의 67.6%가 고등교육기관에 진학한 것으로 나타났다. 여기에 재수생과 취업 후 재입학하는 학생들까지 포함할 경우 그 비율은 더욱 높아질 것이다.

OECD 교육지표에 의하면 2001년 기준으로 우리나라 45~54세 사이의 인구 중 고교교육의 이수자 비율이 51%로 OECD 평균인 61%에도 미치지 못했다. 그러나 25~34세 사이 인구의 경우 그 비율이 95%로 나타나 OECD 평균 75%를 훨씬 상회하며 가장 높게 나타났다. 정부가 강력한 평준화정책을 기반으로 단기간에 교육기관을 늘리는 데 성공했기 때문이다. 이는 산업화시대에 필요한 생산인력을 양성했을 뿐만 아니라 대학교육의 수요를 증가시켜 오늘날 고등교육의 보편화로까지 이어졌다고 볼 수 있다.

그러나 다른 한편 학생·학부모는 다양한 교육적 수요를 수용해 줄 만한 학교를 잃게 되었다. 학교선택을 통해 좀더 질 좋은 교육을 요구할 수 있는 권한이 평준화정책으로 가로막힌 것이다. 학교 역시 자율적인 경영을 통해 새로운 지식과 변화하는 시대에 적응할 수 있는 통로를 차단당했다. 학교선택권이 전혀 인정되지 않게 되면서 개별 학교들은 학생과 학부모 등 교육소비자의 선택을 받기 위한 경쟁압력에 전혀 노출되지 않았다. 다시 말해 학교

령, 교육공무원승진 규정(이상 1964년), 인문계및실업계고교교육과정령(이상 1966년), 학교보건법, 교육과정령, 교과용도서저작검인정령(이상 1967년), 교원교육원령, 학교교구·설비기준령, 대학입학예비고사령(1968년), 학생군사교육 실시령, 학교시설·설비기준령(1969년), 대학시설연도별확충기준령(1970년), 교육공무원수당규정, 교육공무원인사관리규정(이상 1972년) 등이 그것이다. 『한국교육50년사』, 교육부, p.745.

들은 경쟁할 필요가 없게 되었고, 결국 경쟁력 있는 학교가 출현하기 어려운 상황이 되어 버린 것이다.

또한 학교에 대한 정부의 강한 관료적 통제는 학교의 자율을 제고하는 것을 근본적으로 어렵게 했다. 교육계는 막강한 중앙정부 권한과의 협상과 투쟁에 매몰되어 시민사회의 다양성과 역동성에 귀 기울이지 못했다. 게다가 교육부, 교육청, 학교로 이어지는 수직적 관료제와 중앙집권적인 교육체계하에서 학교교육은 현장위주의 자율 운영이 아니라 관리행정 위주의 교육으로 변질되어 갔다. 지역별 특수성, 다양한 건학이념, 학생의 수준·특기·적성을 반영하는 학교교육은 더욱 자리 잡기 어려워진 것이다. 한편 국민소득의 증가는 보통가정에서도 자녀교육에 대한 관심과 투자증가로 이어져 학교교육 외에 사교육 열과 국외 조기유학으로 확산되어 갔다.

정부는 강력한 행정집행구조를 정비한 반면, 해가 갈수록 더욱 늘어가는 재정부담과 폭증하는 각종 민원을 대신 떠안게 되었다. 그렇다고 국가에 의한 획일적인 통제가 공공성과 형평성을 보장하는 것도 아니었다. 국가의 통제는 곧 관료에 의한 통제를 의미하며, 다시 이들의 인사에 영향력을 발휘하는 정치인에 의한 통제를 의미하기도 한다. 집권당이나 교육부 수장의 교체가 잦은 정책변경으로 이어지는 이유와도 무관하지 않다. 게다가 비대한 중앙의 권한은 상대 파트너와 견제세력의 거대화를 초래해 이들을 강력한 정치집단으로 성장시켜 준 숨은 공로자 역할을 하게 되었다. 결국 우리의 교육은 국민들의 높은 교육적 열의에도 불구하고 이것이 학교교육으로 흡수되지 못하고 사교육 시장으로 내몰리고 있는 실정이다.

Ⅲ. 평준화정책의 문제점

여기서는 평준화정책이 지닌 문제점을 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다. 첫째, 학생과 학부모의 학교선택권 제한과 사립학교의 학생선발권 제한이 갖는 법률적 문제점을 지적한다. 둘째, 교육의 형평성 제고를 목표로 실시한 정책임에도 불구하고 평준화는 지역간·학교간 학력격차를 결코 완화하지 못하고 있음을 지적한다. 셋째, 평준화정책이 입시정책에 미치는 영향과 그에 따른 모순들을 정리한다. 그리고 마지막으로 평준화로 인해 우리의 교육개혁이 지연되고 있음을 지적하고자 한다.

1. 선택권과 선발권 제한의 법적 적합성

평준화정책은 추첨에 의한 배정방식을 통해 학교의 학생선발권과 학생의 학교선택권을 제한하고 있다. 학생선발 제한의 법적 근거를 살펴보면 <표 4>와 같다. 교육기본법에서는 학생의 선정이 학교의 장의 권한임을 명시하고 있으나 ‘법령이 정하는 바에 의하여’라는 조건을 제시하고 있다. 초·중등교육법은 고등학교의 입학방법 및 절차에 관한 사항을 대통령령이 규정하도록 하고 있어 실질적인 모든 권한을 대통령에게 위임하고 있다. 그리고 교육부의 시행규칙을 통해 교육부 장관이 평준화지역을 지정하도록 되어 있다.

〈표 4〉 중·고등학교의 학생선발 관련 법규

| 관련법규 | 중학교 | 고등학교 |
|---------------------------------|---|---|
| 교육 기본법 | 제16조(학교 등의 설립·경영자) ②학교의 장 및 사회교육시설의 설립·경영자는 법령이 정하는 바에 의하여 <u>학습자를 선정</u> ·교육하고 학습자의 학습성과 등 교육의 과정을 기록·관리한다. | |
| 초·중등 교육법 | 제43조(입학자격 등) ②중학교의 입학방법과 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. | 제7조(입학자격 등) ②고등학교의 입학방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |
| 초·중등 교육법 시행령 | 제68조(중학교 입학방법) ①교육장은 지역별·학교군별 추첨에 의하여 중학교의 입학지원자가 입학할 학교를 배정하되, 거라·교통이 통학상 극히 불편한 지역의 경우에는 교육감이 설정한 중학구에 따라 입학할 학교를 배정한다. | 제77조(고등학교 입학전형의 실시권자) ① <u>고등학교의 입학전형은 당해 학교의 장이 실시한다.</u> 이 경우 입학전형방법 등 입학전형에 관하여 필요한 사항은 교육감의 승인을 얻어 당해 학교의 장이 정한다. ②제1항의 규정에 불구하고 <u>교육인적사원부령이 정하는 지역 안에 소재하는 고등학교의 입학전형은 당해 교육감이 실시한다.</u> |
| 교육감이 고등학교의 입학전형을 실시하는 지역에 관한 규칙 | - | 제2조(교육감이 고등학교의 입학전형을 실시하는 지역) 초·중등 교육법시행령 제77조 제2항의 규정에 의하여 교육감이 고등학교의 입학전형을 실시하는 지역은 다음 각호와 같다.18) |

김병기(2004)는 “중·고등학교의 입학방법 및 절차에 대하여 시행령에 백지위임하고 있는 초·중등교육법 제47조 제2항은 포괄위임금지원칙에 위반되는 위헌적인 법률이며, 이에 따라 제정된 동법시행령상의 관련 규정도 위임의 취지를 일탈해 헌법상 교육권 및 평등권 규정에 저촉되는 위헌적인 규정이므로 무효”라고 지적하고 있다. 또한 강인수(2004)는 “학생·학부모의 학교선택권 박탈과 평준화 입학배정제도는 헌법의 포괄적 위임입법 금지 원칙 등

18) 앞의 주3에서 언급된 지역 참조

에 위반된다”고 지적하고 있다. 특히 사립학교는 국·공립학교와 달리 학교법인이 기본권의 주체가 되므로 학생선발권의 제한은 헌법 제37조가 요구하는 대로 법률에 근거를 두어야 한다고 주장하고 있다.¹⁹⁾ 이 밖에도 학교선택권과 학생선발권 제한에 대한 법적 검토는 학자들에 의해 꾸준히 제기되고 있는 상태이다.²⁰⁾

한편 거주지(居住地)를 기준으로 중·고등학교 입학에 제한하는 것이 헌법에 위반되는지 여부를 묻은 헌법소원이 제기된 바 있다. 이에 대해 헌법재판소는 과연 입시경쟁의 부작용 방지라는 입법 목적을 달성하기 위한 방안이고, 도시와 농어촌에 있는 학교의 교육여건의 차이가 심하지 않아 학부모의 학교선택의 자유를 제한할 수 있다고 결정했다.²¹⁾ 또한 결정문은 “학부모의 자녀를 교육시킬 학교선택권을 최소한으로 제한하면서 입법목적은 달성할 수 있는 최선의 방법이 있다거나 이를 쉽게 발견할 수 없는 현 상황하에서는 그 입법수단을 정당하다고 보아야 할 것”이라고 판시하고 있다.

위와 같은 헌법재판소의 결정이 내려질 당시에 비해 지금의 교육여건은 많은 변화가 있었다. 따라서 도시와 농촌, 그리고 같은 도시 내의 교육여건과 교육성과의 차이에 대한 실증적인 연구를

19) 헌법 제37조 제2항은 국민의 자유와 권리를 제한할 때는 법률에 근거해야 한다고 명시하고 있다(국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다). 그리고 제75조는 법률에서 위임받은 사항에 대해서 대통령령으로 정할 수 있도록 하고 있다(대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다).

20) 강인수, 「고등학교 평준화제도의 헌법적합성 검토」, 『교육행정학연구』, Vol.20, No.4, 2002, pp.23-54.

21) 이에 대한 헌법재판소 결정전문은 ‘헌법재판소교육법시행령 제71조 등에 대한 헌법소원’, 전원재판부 1995. 2. 23. 91헌마204 참조.

계속해야 한다. 또한 지금과 같은 극단적인 방식의 평준화가 아닌 학부모의 자녀교육권을 확대하면서도 그에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 다양한 정책방안을 지속적으로 모색해야 한다.

현행과 같이 국공립과 사립에 관계없이 지역별로 평준화 또는 비평준화로 양분되어 있는 극단적 방식에 대한 재검토가 필요하다. 학생의 학교선택권과 사립학교의 학생선발권 등 기본적인 권리의 제한에 대한 여론 수렴이 있어야 한다. 학생선발권을 국공립과 사립에 관계없이 모든 학교에 되돌려주는 과거의 비평준화 방식도 있을 수 있으나, 예를 들어 국공립 학교의 학생선발권을 제한하고 사립학교의 학생선발권을 회복시키는 방식, 혹은 원하는 사립학교에만 학생선발권을 회복시켜 주는 방식 등 다양한 대안이 있다.

평준화를 일시에 해제해 과거의 비평준화로 회귀하는 것이 아니라 평준화의 틀은 유지하면서 학교의 다양화와 학생선택권을 동시에 확대하는 방안이 현실적인 대안이다. 단계적인 방식으로 학생과 학부모의 학교선택권을 보장하고 사립학교의 학생선발권을 확장해 가야 한다. 그리고 한 가지 중요한 점은 학교선택권과 학생선발권을 제한하는 근거가 현행과 같이 교육부 장관의 결정에 의할 것이 아니라 의회입법을 통해 법률로써 정해져야 한다는 점이다.

2. 줄어들지 않는 교육 격차

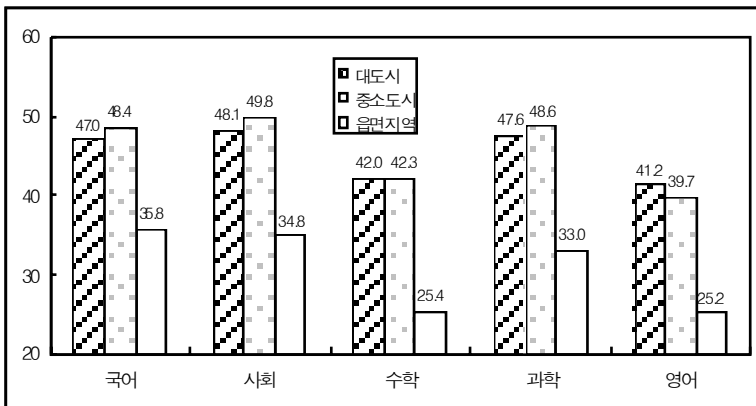
평준화정책은 지역간·학교간 교육여건의 평준화를 통한 교육격차 완화를 그 목표로 삼고 있다.²²⁾ 그러나 최근 공개되는 자료에

22) 평준화 효과에 대한 논란 중에 끊이지 않고 제기되고 있는 문제가 바로 지역간·학교간 학력격차와 함께 학력하향에 대한 의문이다. 특히 평준화와 학

따르면 교육격차는 여전한 것으로 나타나고 있다. 우선 도시와 농촌 지역간의 학생들의 학업성취도가 큰 폭으로 차이가 나는 것으로 보고되고 있다. 같은 대도시 내 학교간 학력격차도 심각한 상태로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 같은 평준화지역 내의 인문계 고교간 학력격차도 큰 것으로 나타난다.

<그림 1>은 대도시, 중소도시, 읍면지역 고등학교 1학년 학생들의 주요과목 평균성적을 비교한 것이다. 모든 과목에서 도시지역과 읍면지역 학생들의 평균점수가 현격하게 차이 나고 있음을 알 수 있다. 또한 대도시 학생들의 평균성적이 중소도시 학생들의 성적보다 낮은 것으로 나타나 대도시 학생간의 격차 또한 심각하다는 사실을 유추할 수 있다.

<그림 1> 지역별 학업 성취수준(고교 1학년)



자료: 『국기수준 교육성취도 평가 연구』, 한국교육과정평가원, 2002.

력의 인과관계에 대해 김태중 외(2004)와 김기석(2005), 한상진(2005) 등이 연구한 바 있으나, 이를 검증할 만한 더욱 광범위한 자료가 교육부에 의해 공개될 때까지 이에 대한 논의를 미루고자 한다.

<표 5>는 초등 6학년, 중학 3학년, 고교 1학년생들의 교과별 성취수준 비율을 보여 주고 있다. 대체적으로 기초학력 미달 학생 역시 학년이 높아질수록 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 기초학력도 해당학년의 교과를 부분적으로 이해하는 수준인 점을 감안한다면 학교수업을 제대로 이해하지 못하는 학생의 비율이 매우 높다는 것을 예상할 수 있다.²³⁾

<표 5> 주요 학년의 교과별 학업성취 수준 비율

(단위: %)

| 교과 | 초등학교 6학년 | | | | 중학교 3학년 | | | | 고등학교 1학년 | | | |
|----|----------|------|------|-------|---------|------|------|-------|----------|------|------|-------|
| | 우수 | 보통 | 기초 | 기초 미달 | 우수 | 보통 | 기초 | 기초 미달 | 우수 | 보통 | 기초 | 기초 미달 |
| 국어 | 22.8 | 53.1 | 21.6 | 2.5 | 16.4 | 38.5 | 39.0 | 6.0 | 14.3 | 45.2 | 31.8 | 8.7 |
| 사회 | 19.2 | 47.6 | 31.1 | 2.1 | 11.8 | 49.2 | 33.3 | 5.7 | 10.3 | 32.4 | 49.2 | 8.1 |
| 수학 | 21.0 | 51.1 | 24.2 | 3.7 | 13.5 | 33.1 | 41.9 | 11.5 | 15.5 | 38.2 | 36.3 | 10.0 |
| 과학 | 17.6 | 45.2 | 32.3 | 4.8 | 11.7 | 37.5 | 41.4 | 9.5 | 9.6 | 37.5 | 40.4 | 12.5 |
| 영어 | 33.1 | 30.4 | 33.8 | 2.7 | 15.7 | 38.5 | 40.6 | 5.2 | 8.5 | 39.0 | 45.9 | 6.6 |

자료: 『국가수준 교육성취도 평가 연구』, 한국교육과정평가원, 2003.

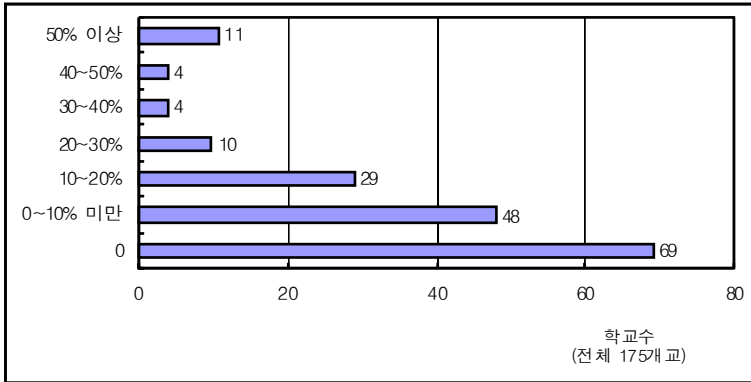
수학의 경우 초등학교 6학년 학생들 중 27.9%의 학생이 기초학력 이거나 그에 도달하지 못하고 있으나, 중학교 3학년에 가면 그 비율이 53.4%로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 영어과목 또한 초등학교과정에서 36.5%이던 기초학력 이하 수준이 중학교 45.8%, 고등학교 52.5% 수준으로 증가하고 있다. 결국 학교수업을 제대로

23) 성취수준의 분류는 평가대상 학년급 학생들이 성취하기를 기대하는 기본 내용을 대부분 이해한 수준(우수학력), 상당부분 이해한 수준(보통학력), 부분적으로 이해한 수준(기초학력) 등으로 구분하고 있다. 『2003년 국가수준 학업성취도 평가 연구』(총론), 연구보고서 RRE2004-1-1, 한국교육과정평가원, pp.121.

이해하지 못하다가 학년이 높아 갈수록 기초학력 또는 거기에도 도달하지 못하는 등 저학력이 악순환되고 있음을 알 수 있다.

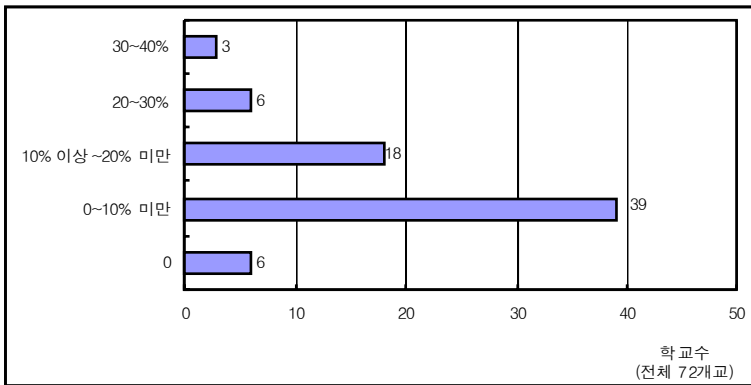
<그림 2> 학교별 학업성취 수준 분포

a. 최상위 10% 소속 학생비율에 따른 학교분포: 전체(고2)



주: 특목고, 일반계, 실업계 포함

b. 최상위 10% 소속 학생비율에 따른 학교분포: 일반계 평준화고(고2)



주: 일반계 비평준화고 및 특목고, 실업계고를 제외한 일반계 평준화고

자료: 국회 이주호 의원 보도자료, 2004. 9. 9.

<그림 2>는 학교간 학력격차를 보여 주는 자료이다. 우선 <그림 2> a는 2001년 국가수준의 교육성취도 평가에서 조사된 175개 고등학교를 계열별로 구분하지 않고 학생들의 수준을 살펴보았다. 최상위집단 10%에 속한 학생이 한 명도 없는 학교가 69개교(39.4%)로 가장 많았으며, 10% 미만인 학교가 48개교(27.4%), 10% 이상 20% 미만인 학교가 29개교(16.6%)로 뒤를 잇고 있다. 반면 전체 학생의 절반이상이 상위 10%에 속한 학교도 11개교(6.3%)나 있는 것으로 나타나고 있어 학교별 학력격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

상위그룹에 속한 학생이 한 명도 없는 학교의 대부분은 실업계 고교(44개교)와 중소도시 및 읍면단위 소재 비평준화고(23개교)였으며, 학생 절반 이상이 상위그룹에 속한 학교에는 특목고(7개교)와 비평준화 일반계고(3개교)가 포함되어 있다. 이 결과는 우리나라 전체 2,000여 개 고등학교간의 심각한 격차를 의미하기도 한다.

<그림 2> b가 보여 주듯이, 전체 고교뿐만 아니라, 평준화 고교 간에도 격차는 엄연히 존재하고 있음을 알 수 있다. 특목고와 실업계 고교 및 일반계 비평준화 고교를 제외한 평준화 고교만을 놓고 학교의 상위그룹 학생비율을 분석한 결과에서도, 전체 학교간 격차에 비해 다소 줄어들기는 했으나, 0~10% 미만인 학교가 39개교(54.2%)로 절반 이상을 차지하고 있고 10~20% 사이인 학교가 18개교(25.0%)로 나타나고 있어 고교간 학력격차는 평준화 지역에서도 심하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 최상위집단에 한 명의 학생도 없는 학교가 6개교(8.7%), 전체 학생의 30%이상의 학생이 전국 상위 10%에 속하는 학교가 3개교(4.3%) 존재하는 등 평준화 지역 내에서도 학교간 격차는 엄연히 존재한다는 사실을 알 수 있다.

이러한 학교간 학력격차는 곧바로 대학입학에 영향을 미치고

있다. 서울대학교가 국회에 제출한 2004년 입학생 현황을 분석한 결과에서도 지역별, 학교별 격차가 여실히 드러난다. 전체 2,031개 고교 중 서울대에 입학한 학생이 있는 학교는 748개교(36.8%)이며, 입학생이 한 명도 없는 학교는 1,283개교(63.2%)로 나타났다. 서울소재 특목고 4개교, 강남 소재 일반계 1개교, 경기지역 비평준화고교 2개교는 26명 이상의 학생을 서울대에 보냈다.

전국의 지역별 졸업생 대비 입학생 비율을 보면 서울이 1.21%로 가장 높았으며, 전남은 0.2%로 가장 낮았다. 학교수 기준으로 보면 광주소재 학교 중 66.7%가, 반면 전남지역은 12%의 학교만이 서울대 입학생을 배출했다.

<표 6> 시도별 서울대 입학자 현황(전체 고교)

(단위: 명)

| 시·도 | 입학자수 (A) | 졸업자수 (B) | 입학률 (%, A/B) | 시·도 | 입학자수 (A) | 졸업자수 (B) | 입학률 (%, A/B) |
|-----|-------------|-------------|-----------------|-----|-------------|-------------|-----------------|
| 서울 | 1,511 | 124,807 | 1.21 | 인천 | 172 | 33,035 | 0.52 |
| 대전 | 188 | 18,934 | 0.99 | 울산 | 72 | 14,025 | 0.51 |
| 대구 | 243 | 33,371 | 0.73 | 충북 | 96 | 18,853 | 0.51 |
| 광주 | 130 | 19,324 | 0.67 | 경기 | 526 | 109,040 | 0.48 |
| 부산 | 293 | 47,327 | 0.62 | 경남 | 180 | 38,440 | 0.47 |
| 강원 | 107 | 19,170 | 0.56 | 제주 | 27 | 6,550 | 0.41 |
| 충남 | 125 | 23,316 | 0.54 | 경북 | 129 | 32,615 | 0.40 |
| 전북 | 129 | 24,547 | 0.53 | 전남 | 54 | 25,196 | 0.21 |
| - | - | - | - | 전체 | 3,982 | 588,550 | 0.68 |

자료: 입학자수(재수생 포함)는 서울대, 졸업자수는 교육통계 연보(2004)

또한 서울 시내 일반계 고교 기준, 구청별 입학현황을 보면, 강남구가 고3학생 대비 2.4%로 가장 높았고, 서초구(2.3%), 도봉구(1.7%), 송파구(1.3%)가 비교적 높게 나타나고 있고, 금천구(0.2%), 영

등포구(0.4%), 중랑구(0.5%), 중구(0.5%)는 낮게 나타났다.

<표 7> 서울의 지역별 서울대 입학자 현황(일반계 고교대상)

(단위: 명)

| 지 역 | 입학자수 (A) | 고3 학생수(B) | 입학률 (%, A/B) | 지 역 | 입학자수 (A) | 고3 학생수(B) | 입학률 (%, A/B) |
|-----|-------------|--------------|-----------------|------|-------------|--------------|-----------------|
| 강남구 | 215 | 8,822 | 2.4 | 종로구 | 39 | 4,569 | 0.9 |
| 서초구 | 114 | 5,020 | 2.3 | 마포구 | 15 | 1,900 | 0.8 |
| 도봉구 | 22 | 1,298 | 1.7 | 성북구 | 30 | 3,831 | 0.8 |
| 송파구 | 89 | 6,813 | 1.3 | 은평구 | 31 | 3,976 | 0.8 |
| 광진구 | 54 | 4,191 | 1.3 | 동대문구 | 21 | 2,916 | 0.7 |
| 용산구 | 34 | 2,734 | 1.2 | 서대문구 | 18 | 2,597 | 0.7 |
| 강동구 | 60 | 4,856 | 1.2 | 성동구 | 5 | 899 | 0.6 |
| 노원구 | 89 | 7,588 | 1.2 | 구로구 | 13 | 2,362 | 0.6 |
| 양천구 | 63 | 5,681 | 1.1 | 중구 | 12 | 2,328 | 0.5 |
| 동작구 | 30 | 2,740 | 1.1 | 중랑구 | 17 | 3,332 | 0.5 |
| 관악구 | 43 | 4,127 | 1.0 | 영등포 | 14 | 3,325 | 0.4 |
| 강서구 | 59 | 5,912 | 1.0 | 금천구 | 4 | 1,887 | 0.2 |
| 강북구 | 19 | 2,225 | 0.9 | 합계 | 1,110 | 95,929 | 1.2 |

자료: 입학자수(재수생 포함)는 서울대, 고3 학생수는 서울시 교육청

앞서 살펴본 바와 같이 평준화정책을 통해 학교교육 투입요소의 균등화를 이루었을 수 있으나, 그에 따른 교육성과는 똑같지 않다는 것을 알 수 있다. 학교교육에 있어서 투입의 평등화가 곧 교육의 형평을 의미하는 것은 아니다. 학교교육의 투입이 교육수요에 미치지 못한 경우는, 학부모와 학생은 과외를 통해 투입요소를 추가하게 된다. 과외는 전적으로 학부모의 부담이기 때문에, 학부모의 경제능력에 따라서 자녀가 받는 과외교육의 질이 결정되고 이것이 대학 진학의 불평등을 조장하게 된 것이다.

이와 같이, 평준화→학교교육의 획일화와 질 저하→학부모의 불만족→과외의 급팽창→교육의 형평성 훼손으로 이어지는 악순환의 고리가 작동하고 있다고 볼 수 있다.²⁴⁾

3. 풀리지 않는 대학입시 문제

대학입시 제도는 평준화정책과 불가분의 관계에 있다. 지금까지의 입시개혁이 빈번히 실패한 원인 중에 하나는 평준화정책은 그대로 두고 입시제도만 바꾸려 했다는 점이다. 정부는 내신제도를 정착시켜, 수능능력시험이나 대학별 고사의 비중을 줄여 학생들의 대학입시 부담을 경감시키려 하였다. 그러나 정부는 평준화정책을 이유로 학교간의 특성과 차이를 인정하는 내신제도를 허용하지 않고 있으며, 대학은 여전히 수능능력시험이나 대학별시험에 의지하려 하고 있다. 최근에 불거져 나온 고교의 소위 '내신 부풀리기'는 이러한 대학의 행태를 도리어 정당화해 주고 있다.

내신제도의 도입은 예비고사와 개별 대학의 입시가 필답고사로만 이루어져 학생들이 학교교육을 외면하고 암기식 교육에만 치중하게 한다는 비판에서 출발했다. 1980년 내신제도가 도입된 것은 미국의 경우와 같이 중·고등학교에서의 학업 성과를 대학이 평가하도록 하자는 목적이 있었다. 다시 말하면, 내신이 강화될 경우 교사들이 학생의 다양한 학업성과를 관찰해 평가를 하게 될 것이므로 학생들이 시험위주의 암기학습에 치중하거나 과외에 매달리지 않고 학교교육이 정상화될 것이라는 기대가 강하게 작용

24) 이주호·홍성창(2001) 참조.

했던 것이다. 또한 이렇게 될 경우 과외에 대한 수요도 많이 감소할 것이라는 기대도 물론 적지 않았다.

당시 내신제도의 도입은 소위 강남 8학군 문제를 해소하는 데 일조하리라 기대되었다. 평준화로 학교선택을 제한하고 수업료, 교육과정, 교원의 수준을 균등하게 묶었음에도 불구하고 부유층이 많이 사는 강남지역 학생들이 일류 대학에 많이 진학하는 현상이 사회적 문제로 부각되었다. 학부모들이 대학진학을 앞둔 자녀들을 불법으로라도 서울의 강남 8학군으로 진학시키려고 하면서 사회적인 문제가 되었다. 게다가 이 지역의 부동산 가격 상승을 부추긴다는 우려도 제기되었다. 그렇다면 학교별 차이에 상관없이 모든 학교의 내신을 동일하게 인정하게 하고 대학입시에서 그 반영비율을 높인다면 8학군 학교 학생들의 대학진학을 견제하는 수단이 될 것이라고 생각했던 것이다.

대학입시와 내신비중은 당시 강남지역에만 국한된 문제는 아니었다. 수능제도의 도입과 함께 내신비중이 높아지면서 과학교과와 외국어고 등 특수목적고 학생의 내신을 대입에 어떻게 반영할 것인지 놓고도 한바탕 혼란이 일어난 적이 있었다. 최근 2008년 대입개선안이 발표되면서 다시 한번 엄존하는 학교간 격차의 인정여부를 놓고 치열한 논쟁이 벌어졌다.

그러나 지금까지의 대학입학 전형을 고려해 볼 때 내신제도는 아직 본래의 도입 취지를 살리고 있지 못하고 있다. 입학전형에서 각 대학들의 내신 비중이 명목상으로는 높게 나타나고 있으나 실질 반영비율은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.²⁵⁾ 정부가 대

25) 일반 정시모집의 경우 학교생활기록부의 반영비중이 대부분 30~40%를 차지하고 있으나, 실질적인 반영비중은 이보다 훨씬 낮은 것으로 나타나고 있다. 한국대학교육협의회에 따르면 전국 대학의 학생부 평균 실질반영비율은 2002학년도 9.69%, 2003학년도 8.85%, 2004학년도 8.21% 등으로 해마다 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 동아일보 2004. 2. 16일자 참조.

학들로 하여금 내신반영 비율을 높이도록 강제했을 뿐 실질적인 효과는 거두지 못하고 있다. 이렇게 대학이 각 고교의 내신을 불신하고 활용하지 않는 이유는 무엇일까.

<표 8> 고등학교별 수능성적과 내신성적의 관계

| 수능 상위 10%에 속하는 재학생 비율 (%) | 고등학교수 (총 1,847) | 내신성적 '수' 부여 비율 (%) | | |
|---------------------------|-----------------|--------------------|-------|------|
| | | 최대 비율 | 최소 비율 | 차이 |
| 90 ~ 100 | 15 | 88.3 | 35.4 | 52.9 |
| 80 ~ 90 | 9 | 79.8 | 29.0 | 50.7 |
| 70 ~ 80 | 6 | 38.2 | 26.5 | 11.8 |
| 60 ~ 70 | 4 | 68.0 | 33.4 | 34.6 |
| 50 ~ 60 | 9 | 36.0 | 23.2 | 12.8 |
| 40 ~ 50 | 9 | 38.4 | 21.5 | 16.9 |
| 30 ~ 40 | 13 | 43.0 | 13.7 | 29.3 |
| 20 ~ 30 | 42 | 54.1 | 10.9 | 43.2 |
| 15 ~ 20 | 107 | 35.6 | 9.7 | 25.9 |
| 10 ~ 15 | 216 | 36.3 | 6.9 | 29.3 |
| 8 ~ 10 | 88 | 32.4 | 9.6 | 22.8 |
| 6 ~ 8 | 103 | 31.6 | 6.3 | 25.3 |
| 4 ~ 6 | 82 | 37.6 | 8.1 | 30.0 |
| 2 ~ 4 | 100 | 31.8 | 7.0 | 24.9 |
| 0 ~ 2 | 1,044 | 64.3 | 2.9 | 61.4 |

자료: 김성인, 「대입 전형제도의 문제점, 분석 및 개선방안」, 『교육개발』, 1·2호, 2001.

<표 8>은 대학수학능력시험과 고교별 내신성적의 관계를 정리한 자료이다. 조사대상인 1,847개 고등학교의 수능과 내신성적을 분석한 결과 우선 학교별로 학력차이가 크게 존재한다는 것을 알 수 있다. 재학생의 90% 이상이 수능성적 상위 10% 이내에 드는 고등학교가 15개 학교인 반면, 상위 10%에 재학생의 2%도 들지

못하는 학교도 1,044개교인 것으로 나타나고 있다. 더군다나 수능 성적이 비슷한 수준의 고등학교들간에도 ‘수’를 주는 비율이 60% 까지 차이가 날 뿐만 아니라, 심지어 수능에서 최저성적 대에 있는 고등학교 중에서 최고성적 대의 고등학교보다 ‘수’를 주는 비율이 더 높은 학교도 있는 것으로 나타나고 있다. 인문계열이나 실업계열 등 학교 종류나 교육과정, 학생선발 방식 등 개별 학교의 특성을 고려해서 내신을 이해해야 할 것이다.

결국 내신제도 도입에도 불구하고 대학은 여전히 고등학교간 엄존하는 학력차이와 내신 부풀리기를 이유로 학교별 성적을 신뢰하지 못하고 있다. 대신 수능시험이나 대학별 고사에 대한 의존도가 오히려 증가하고 있다. 내신제도 도입을 통해 학교교육을 정상화시켜 사교육비와 대학입시 부담을 동시에 경감하고자 했던 당초의 목표는 실패했다고 볼 수 있다. 그러나 내신제도가 제자리를 잡지 못하는 근본적인 원인을 치유하지 못하고 있음에도 불구하고 정부는 미봉책으로 일관하고 있다. 2004년 교육부가 발표한 2008년 대학입학제도 개선안도 그러하다. 개선안은 수능시험의 변별력을 낮추고 대학별 시험에 대한 규제를 통해 대학들로 하여금 내신의 비중을 높이도록 강요하는 것이다.²⁶⁾

26) 교육부가 2004년 발표한 2008년 대학입시 방안에는 몇 가지 중대한 문제점이 있다. 첫째, 내신 부풀리기 방지를 위해 ‘원점수+석차등급제’를 도입하는 것은 좋으나 이것만으로 내신반영 비중이 확대될 것으로 전망하는 것은 안이한 발상이다. 둘째, 교육부는 수능 성적을 9등급으로만 제공함으로써 치열한 점수경쟁을 덜 수 있으며 재수생들도 줄어든 것으로 기대하고 있으나, 수능성적 1~2점을 더 따기 위한 경쟁이 없어지는 만큼, 오히려 수능등급 하나를 더 올리기 위한 경쟁이 불붙을 것이다. 셋째, 교육부는 수능시험을 문제은행식 출제로 전환해 연 2회 시험 실시 및 2일에 나누어 시행하는 방안을 제안하고 있으나, 모든 학생에게 똑 같은 형식의 시험을 강요하는 현행 체제를 바꾸지 않고서는 큰 변화가 없을 것이다.

특히 2008년 입시안이 내신의 비중을 높이면서 상대평가를 강화하는 것으로 인식되면서 같은 교실 내 학생들간의 경쟁이 심각해지고 있다. 정부가 고교간의 학력 차이를 내신반영에 금지하고 있기 때문에 학교들은 경쟁의 압력에서 완전히 빗겨 서있고 학교 내 학생들에게만 경쟁의 압박이 가중되는 것이다. 또한 우수한 학생을 많이 배출하는 학교일수록 그 학교 학생들은 내신에서 상대적으로 불이익을 받는 문제가 발생하게 된다. 이런 제도 아래에서 학교들은 열심히 노력할 유인이 약한 반면, 같은 학교 학생간의 직접적인 경쟁만이 과열되고 있다.

사실 명백히 자가당착으로 보이는 학교간의 차이를 인정하지 않는 내신제도는 정책 담당자들에 의해 미리 계획된 정책은 아니었을 것이다. 통제 중심의 교육체제를 자율적인 체제로 이행하는 과정에서 의도하지 않게 전개된 현상이라고 볼 수 있다. 정부는 대학과 학교들이 스스로 역량을 높일 수 있는 환경을 제공하는 것으로 그 역할을 전환했어야 하는데, 오히려 대입제도를 정부의 힘으로 바꾸고자 하였다. 그 결과는 학교 간 차이를 인정하지 않은 매우 왜곡된 형태의 제도로 변화되었다.

그렇다면 대학입시에서 내신제도를 어떻게 정착시킬 것인가. 중등교육의 내실화와 대학의 자율이라는 두 원칙하에서 바람직한 대학입학전형은 어떻게 이루어져야 하는가. 그것은 학교의 자율성과 다양성을 확대해 나가고 이들의 학교별 차이를 인정하는 것이다.

정부는 내신제도에 있어서 학교간 차이를 인정할지 여부를 개별 대학의 자율에 맡겨야 할 것이다. 그렇다고 정부가 중앙집권적으로 학교간의 학력에 따른 등급을 매겨서 이를 개별 대학에 반영토록 하는 과거의 고교등급제는 철저히 배제되어야 한다. 또한 대학들이 출신학생들의 수능성적이나 대학입학 현황만으로 해

당 고교 졸업생들을 평가하는 것도 제한되어야 한다.

각 대학들은 개별 학교의 학력 차이뿐만 아니라 고교특성, 교육과정 등을 고려해 복합적으로 학교의 교육프로그램을 평가하고 개별학생들이 그곳에서 어떠한 교육과정을 이수했는지 살펴보아야 할 것이다. 이를 위해 개별 학교의 교육과정, 학업성과 등 다양한 정보가 투명하게 공개되어야 한다. 그리고 정부는 대학의 신입생 선발에 관한 지원을 강화해야 할 것이다.

입시개혁의 핵심은 학교별 차이와 특성을 인정하는 데 있다. 그래야 학교간의 바람직한 경쟁은 살리고, 학생간의 소모적인 입시경쟁은 줄어들게 된다. 결국 학교교육을 정상화시키고 과외문제, 입시문제를 장기적으로 해소하게 될 것이다.

IV. 평준화 재정립을 위한 정책방안

그렇다면 평준화의 문제점을 어떻게 해결해 가야 하는가. 아직 까지도 우리 사회는 ‘평준화 폐지’ 대(對) ‘평준화 유지’라는 거대한 담론으로 편을 가르고 대립하면서 교육개혁의 기회를 놓치고 있다. 그보다는 우리 교육이 나가야 할 방향과 그에 따른 과제와 대안들을 제시해야 한다. 그래서 공통되는 의제부터 차분히 논의해 나가는 것이 문제를 풀어나가는 첩경이라 하겠다.²⁷⁾

우리는 평준화 지역과 비평준화 지역으로 양분되어 온 과거의 제도적 실험을 통해서 볼 때 완전한 평준화도 평준화 폐지도 좋은 대안이 아니라는 사실을 직시해야 한다. 즉 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 일시에 회복시킨다고 해서 우리의 교육문제가 해결되는 것이 아니다. 학교선택을 일시에 부활한다고 해서 전체적인 학교교육의 질적 향상이 보장되는 것이 아니기 때문이다. 비평준화 지역에서도 학생선발권을 제외하고는 평준화 지역과 마찬가지로 학교에 대한 획일적인 규제가 유지되고 있다. 앞서 지적되었듯이 학교선택권의 제한보다 더 근본적인 문제는 이 정책과 함께 집행된 획일적 규제위주의 정책에 있다고 볼 수 있다.

27) 물론 지향하는 방향이나 판단의 기준이 되는 가치관에 따라 교육이념이 다를 수 있다. 그러나 한 가지 중요한 것은 교육을 통해 다음 세대에게 우리 사회의 보편적인 가치를 전달하는 것이지 모든 학생들에게 동일한 지식과 가치관을 심는 것은 아니라는 점이다. 다음 세대들은 모두가 똑같아만 한다는 전체주의적인 사고의 틀에서 벗어나 서로의 다름을 인정하고 배려할 줄 아는 태도를 갖추어 가야 한다고 본다. 우리가 교육의 다양성과 학교의 자율성을 강조하는 것은 바로 이러한 이유이다.

그렇다면 학교선택권과 학생선택권의 전면적인 부활이 지금 우리 교육에 내재되어 있는 문제들을 한꺼번에 해결해 줄 수 있을 것인가. 과거 30년이 넘게 누적된 문제점을 단시일 내에 풀 수 있는 묘수를 기대하기란 어렵다. 도리어 급격한 과거로의 회귀는 현장의 불만과 혼란을 초래해 별 실익 없이 개혁에 대한 반감만 부추길 우려가 크다. 지난 반세기를 통해 교육정책의 공과(功過)를 경험해 본 만큼 이를 바탕으로 경쟁력을 갖춘 선진화된 체계를 마련하는 것이 더욱 현명한 방법이다. 학교선택권의 확대는 그 중요한 부문 중에 하나가 되는 것이다.

또한 평준화정책 도입 이후 교육 전반에 걸쳐 진행된 각종 규제정책 만큼이나 폭넓은 교육자율화 프로그램이 동시에 진행되어야 한다. 여기서는 제도적인 교육개혁의 방안으로서 크게 교육정보 공개, 교육격차 해소, 자율형 학교 확대, 대학입학제도 개혁, 지방교육자치제도 개선, 교원인사체제 개혁, 교과서시장의 활성화 등을 차례로 제시하고자 한다.

1. 교육정보 공개²⁸⁾

최근 내신 부풀리기, 답안지 조작뿐만 아니라 각종 학교폭력문제, 급식 문제, 안전사고 등의 사건이 끊이지 않고 발생하고 있다. 문제의 심각성은 무엇보다 이러한 사건들이 반복해서 발생하고 있다는 점이다. 이는 사건이 발생할 때마다 원인을 찾아 내어 재발을 방지하기보다는 숨기고 지나쳐 버리기 때문이다. 이로 인해

28) 교육정보 공개에 필요성과 방안 등 구체적인 내용은 이 책 제2장 ‘교육정보 공개 확대 방안(강인수) 참조.

공교육에 대한 학부모와 사회의 신뢰가 무너지고 있다. 교육의 질 관리를 위해서는 학부모와 국민들에게 학교의 운영현황을 투명하게 공개하는 제도적 장치를 시급히 마련해야 한다. 특히 학교와 교육행정기관, 교육연구기관 등이 보유 또는 관리하는 교육 관련 정보를 공개해 국민의 알권리와 학생의 학습권을 보장해야 할 것이다. 또한 객관적 자료를 활용한 실증적 연구를 증진함으로써 올바른 교육정책을 수립하여 교육의 질적 개선 체계를 갖추어야 한다.

교육정보 공개는 학교와 교육행정기관의 책무성을 강화해 공교육의 질을 개선하는 데 이바지할 것이다. 또한 학부모의 참여 확대, 학교내신의 유용성 강화, 학교행정의 효율화 등의 긍정적인 효과도 기대된다. 다양한 연구자들에 의한 다각적인 교육정책의 분석이 가능하게 되어 올바른 교육정책의 방향을 수립하는 데에도 많은 기여를 할 것이다.²⁹⁾ 또한 교육기본법 개정을 통해 국민의 알권리와 학습권 보장을 위해 국가 및 지방자치단체가 보유 또는 관리하는 교육관련 정보를 공개하도록 명문화하고, 이에 관한 법률을 제정할 필요가 있다.

이미 국회에 ‘교육관련정보의공개에관한법률안’이 제출되어 있는 상태이다. 법률안 주요 내용은 초·중·고교는 매년 1회 이상 학부모의 공개요청이 없더라도 학교규칙, 교육과정, 교원현황(자격별, 직위별 인원), 예·결산내역, 학교운영위원회 사항, 급식, 보건, 폭력, 학업성취도평가(최저학력도달비율, 전년대비 향상치), 졸업생 진로(진학률, 취업률) 등의 정보를 학교 홈페이지 등을 통해 공시하도록 하고 있다. 또한 대학은 매년 1회 이상 학교규칙, 교육과정, 학생 선발방법, 신입생 충원율, 교수학생 비율, 취업률, 연구성과, 예·결산 내

29) 강인수, 『교육정보 공개확보방안 연구』 I. 2. 교육정보 공개의 기대효과 참조.

역 등의 정보를 학교 홈페이지 등을 통해 공시토록 하였다. 그리고 학술연구 및 교육정책개발을 위하여 자료를 요청하는 연구자에게는 학업성취도평가 등 기초자료를 제공할 수 있도록 근거조항을 명시하고 있다. 단, 학생 및 교원의 개인별 정보를 보호하기 위해 개인정보 보호원칙도 함께 명시되어 있다.

<표 9>가 보여 주고 있듯이 대부분의 국가에서 학부모의 알권리와 정보공개청구권을 보장하기 위한 당연한 절차의 하나로 정기적이고 지속적인 교육정보 공개를 실시하고 있다. 이를 통해 학교 구성원들에게 학교운영의 책무성을 요구하고 학부모에게는 학교선택의 참고자료를 제공하는 데 목적이 있을 것이다. 이와 동시에 국가수준의 학업성취도 검사를 실시하고 있다.

미국의 대부분의 주에서는 학업성취기준과 학교성적을 비교해 공개하고 있으며, 영국은 교육구별로 학교의 평균성적 등을 정리한 성적표(Achievement and Attainment Table)를 작성해 인터넷에 공개하고 있다. 프랑스의 경우는 학생들을 사회계층별로 세분하고 각 고등학교를 학생들의 향상정도를 기준으로 4개 등급으로 분류해 발표하고 있다.

이들 나라들이 공립학교의 정보를 지속적으로 공개하는 것은 바로 교육의 질을 높이기 위해서이다. 사립학교들은 대개 학생과 학부모의 선택에 의해 존폐가 판가름 나게 되기 때문에 학생모집을 위해서 지속적인 개선노력을 하게 된다. 그러나 공립학교는 이러한 경쟁에 상대적으로 노출되지 않기 때문에 자칫 정체되기 쉽다는 지적이 제기되어 왔다. 정보공개는 기본 전략은 학부모와 지역주민들에게 학교별로 교육성과를 보고하도록 해 공립학교들 간의 경쟁 환경을 조성해 교육의 질적 개선과 공교육 강화로 이어 가는 것이다. 실제로 정보공개는 많은 효과를 가져 온 것으로 나타나고 있다. 학부모와 지역사회의 교육에 대한 관심을 강화시

<표 9> 주요 국가의 교육정보 공개내용과 활용

| 구분 | 교육정보 공개의 내용 | 학교정보 공개의 활용 |
|-----|---|---|
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학생집단별(인종, 성, 경제지위 등) 학업성취목표 및 실제 성취정도, 주정부의 학업성취 지표 평가 결과 ○ 학생의 교과별 학업성취검사 응시현황 및 성취도 추이 ○ 중등학교 졸업비율 ○ 지역교육구의 학교발전과 관련된 성과 ○ 전문자격 교사 비율, 임시교사 비율 등 ○ 정보공개 예: School Accountability Report Card (http://www.cde.ca.gov/ta/ac/sa/ap/sarclink1.asp) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 저학력학교의 행·재정 지원 ○ 우수학교에 집단성과급 등 유인책 ○ 성과향상 부진학교나 개선이 없는 학교의 학생에게 학교선택권 부여 ○ 5년제 개선 없는 학교는 교직원 교체 및 학교폐각 |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교 학생들에 대한 기초정보, 학생들의 인종적 배경, ○ 출석률, 학업성취, 교사수, 학급수, 재정정보, 교사채용 ○ 학부모와 이해관계자에 대한 설문조사결과, 학생들의 태도와 가치, 교수관찰 평가점수, 감독결과에 따른 향후 개선방향 ○ 정보공개 예: 영국의 교육감독청의 학교별 성적표(http://www.dfes.gov.uk/performance/tables/) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 성과향상 부진학교나 개선이 없는 학교의 학생에게 학교선택권 부여 ○ 학교간 비교를 통해 학부모에게 객관적인 정보제공(League Tables) ○ 질 개선이 이루어지지 않거나 미흡한 학교는 폐교까지 가능 |
| 호주 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정, 직업훈련 정보, 학습전략 등 교육프로그램 ○ 학생 성과향상, 교수-학습, 리더십, 교원관리, 학습환경, 지역사회와의 연계 등 정부의 학교평가자료, 대학입학점수 ○ 학생관련 정보: 표준화검사 점수, 시험점수와 등급 등 학업성취도, 태도, 노력, 습관, 가치의 발달 자료, 학생을 위한 개별적 조언(교사-학부모 면담을 통해 제공) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교정보 공개관련 사안에 대한 학부모의 참여 유도를 통해 학교교육의 질 개선 ○ 지역 및 개별 학교의 자율권과 책무성 강화 유도 |
| 프랑스 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 계열별 바칼로레아 합격률, 진학률(나제율), 학생진도 등 ○ 학생의 특성(사회경제적 지위, 나제여부, 출신학교 등) ○ 수업시수, 교사특성, 선택과목당 학생수 등 ○ 학생당 수업 시간수, 교실크기, 교사동태, 안전사고 등 ○ 지역사회와의 연계, 취업 관련 사회경제적 자료 등 ○ 정보공개 예: 프랑스의 학교별 교육성 과지표 공개(http://indicateurs.education.gouv.fr) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육개선지역(ZEP)의 선정과 특별 지원 실시 ○ 학생의 학교선택권 부여 |

켰으며 결과적으로 공립학교의 혁신을 이끌고 있다는 평가이다. 또한 개혁이 나아갈 방향을 좀더 명확히 하면서 교육개혁의 큰 흐름을 이루는 시발점이 되었다고 평가받고 있다.

그러나 우리나라의 교육당국은 학교별·지역별 학업성취도 등 교육정보가 공개되는 것에 대해 상당한 반감을 가지고 있다. 해당 자료의 공개는 물론 국회의 적법한 자료제출 요청도 거부하고 있는 상태이다. 만약 관련 정보가 공개된다면 학교간 서열화를 심화시키고 사교육을 더욱 부추길 것이라는 우려를 근거로 내세우고 있다. 그러나 정보를 계속 은폐한다고 해서 학교간 서열화가 완화되고 사교육열이 감소되는 것은 아닐 것이다. 오히려 학부모와 학생의 합리적인 선택을 가로막을 뿐만 아니라 격차해소의 가능성을 지연시키고 있다. 실증적인 자료를 이용한 다양한 연구가 전개되고 이를 바탕으로 한 교육정책이 수립되어야 할 것이다. 또한 해당지역과 학교의 각종 운영성과에 대한 정보는 자연스럽게 지역주민과 학부모의 학교운영 참여를 유도해 자생적인 지역사회 및 학교의 발전 원동력으로 이어질 것이다.

2. 교육격차 해소

평준화정책의 목표 중에 하나는 교육격차의 해소였다. 그러나 앞서 지적되었듯이 학교간, 지역간 교육격차는 여전한 것으로 나타나고 있다. 지금의 경직된 평준화정책으로는 교육격차를 해소하고 교육기회의 균등을 보장하기 어렵다. 오히려 획일적 틀에 얽매어 학교교육이 부실해지고 사(私)교육에 대한 의존도가 높아져 부모의 소득수준에 따른 지역별·학교별 교육격차가 확대되어

교육의 형평성이 악화되고 있는 실정이다.

교육부에서도 지역별 교육여건의 차이를 보완하기 위해 교육복지투자우선지역을 시범운영중에 있다. 그러나 구체적인 지역 또는 학교의 선정기준, 예산확보 및 배분 방안, 학교의 책무성 강구 방안 등이 마련되어 있지 않은 상태이다. 이러한 점을 감안한다면 교육복지투자우선지역 사업은 자칫 막대한 비용을 소모하고도 정책 목표를 달성하지 못할 위험성이 높다. 근본적인 격차해소를 위해서는 지역별·학교별 지원 기준이 좀더 명확해야 한다. 또한 국가예산의 효율적인 집행과 정책달성을 위해서는 사업의 목적과 방법을 명확히 하고 그에 걸맞은 수혜기관의 책무와 정책효과를 따져 보아야 한다.

현재 우리 교육계에서 이러한 교육격차를 파악할 수 있는 자료로는 초·중·고교의 학업성취도 평가와 대학입시 결과 등이 있다. 그러나 현재 학업성취도 평가는 몇 개 학년에 한해 그것도 소규모 학생만을 표집해서 실시하기 때문에 그 실태를 제대로 파악하기 어렵다. 결국 상급학교로 진학할 때도 무시험·추첨배정방식으로 진행되기 때문에 대학입시가 학생들의 교육성과를 측정하는 유일한 단계인 것이다.

대학평준화를 주장하는 측을 포함한 일부에서는 입시제도를 바꾸어 좋은 대학에 진학하고자 하는 유인을 없애는 방식의 교육격차 해소를 주장하고 있다. 그러나 대학입학 결과는 교육격차의 결과이지 원인이 될 수 없는 것이다. 원인에 대한 근본적인 대책이 없이, 인위적인 입시제도의 변형을 통해 교육의 형평성을 높이하고자 하는 것은 매우 위험한 접근방식이다. 특히 고등교육단계에서 교육기회의 결정이 학생의 능력보다 정치적 배분원리에 의해 좌우된다면 국가의 발전역량은 중대한 도전에 직면할 것이다.

따라서 교육격차 해소는 다른 무엇보다 학교교육의 내실화를

통해서 이뤄져야 한다. 실제로 교육격차를 완벽하게 해소할 수는 없겠지만 정부는 이를 정책 목표로 삼고 최선의 노력을 경주해야 한다. 물론 격차해소를 위한 우선지원대상 지역이나 학교를 선정하는 것도 쉽지 않은 일이다. 지원 이후에 사업의 성과를 측정하고 기관별로 책무성을 평가하는 것도 용이하지 않다. 그렇다고 해서 교육격차의 진단과 해소를 위한 가장 기본적인 업무마저 미루어서는 안 될 것이다. 그중 대표적인 것이 국가 또는 지방자치단체 수준의 학업성취도 평가이다.

초·중등교육단계에서 평가는 학생들의 교육과정 이해 수준과 학습목표도달 여부를 측정하는 매우 중요한 정책이다. 학업성취도 평가는 국가 또는 시·도단위에서 정한 교육과정과 그 수준을 학생들이 얼마만큼 이해하고 있는지 점검할 수 있는 교육과정의 중요한 일부이다. 또한 평가결과에 대한 심층적이고 다각적인 연구를 통해 격차의 실태를 파악하고 보충 프로그램을 제공해 교육격차가 심화되지 않도록 예방하는 것이 중요하다. 평가결과 나타난 지역간·학교간 격차의 원인을 분석하고, 정부는 행정 및 재정 배분의 근거자료로 활용해야 한다. 성취도가 낮은 지역과 학교를 우선지원하고, 교실에서는 성취수준이 미진한 학생에게 더욱 많은 관심과 배려를 쏟아야 할 것이다.³⁰⁾

저학력 학생들의 학력을 끌어올리기 위한 적극적인 노력은 격차해소의 불가결한 요소이다. 학생 개인별 학업성취도 진단을 실시해 학생별 수준에 맞는 수업이 이뤄질 수 있도록 하며, 모든 학생들이 국가가 정한 최소한의 학업성취수준에 도달하도록 각 학교와 지방교육청의 책무를 강화할 필요가 있다. 해당지역의 교육

30) 그러나 이러한 취지의 학업성취도 평가에 대해서 일부 교원단체들은 교육의 다양성과 특성화에 위배되며, 교육의 자율성을 침해하고 교육을 획일화할 것이라는 이유를 들어 반대하고 있다.

행정기관 및 학교 단위로 지원 프로그램별 목표설정과 결과보고 체계를 마련하고 동시에 지원에 따른 책무성을 강화해야 한다. 대상학교 또는 지역의 선정과 지원규모의 결정은 소속 학생들의 학력수준과 사회경제적 여건 등을 고려하되 그 기준은 가급적 간략해야 한다. 기초학력 미달학생 비율과 급식지원자 비중, 국민기초생활보장법에 의한 수급자 비중을 고려한 재정지원방식이 가장 바람직하다. 신청기준이 복잡하면 대상지역이나 학교의 업무가 중증되고, 대상의 결정과정에서 왜곡이 발생할 우려가 높다.

이렇게 학교와 지역사회에 지원된 재정은 어떻게 활용되어야 하는가. 무엇보다 저소득·저학력 학생들에게 다양한 교육프로그램을 보장해 학력신장과 인성발달, 그리고 특기적성 교육의 기회를 확대하는 데 활용되어야 한다. 구체적으로는 기초학력 부진 학생 학습지도, 수준별 학습, 일대일 학습지원, 독서교육 지원 등 학습지원 체계를 통한 저학력 학생 축소노력이 필요하다. 또한 예체능 활동·특기적성 교육 강화, 문화체험 기회 확대, 개인별 상담 등을 통한 다양한 소질 개발과 인성발달 함양도 지원해야 한다. 이를 뒷받침하기 위해서 정부와 교육청은 물론 지방자치단체의 참여와 지원도 매우 중요하다.

아울러 재정운영 재량권을 부여하고 교과운영 편성, 외부 강사 활용, 방과후 활동, 종일반 운영 등 학교운영의 재량권 확대를 통해 각 지역과 학교의 실정에 맞는 프로그램의 개발과 운영을 유도해야 한다. 또한 지원대상 지역이나 학교에 대해서는 우수교원 확보를 위한 인센티브를 제공해야 한다. 교원들에 대한 특별수당 지급, 연수기회 확대, 행정업무 축소 등을 위해 시도감독기관의 지원도 병행되어야 한다. 지원된 재정의 활용에 있어서는 각 지역과 학교의 실정에 맞는 재정운영이 가능하도록 학교의 장에게 재정운영재량권을 확대해야 한다. 예를 들어 재정지원이 가능한

항목을 규정해 주고 그 범위 안에서 집행할 수 있도록 하고 사후에 정기적으로 보고하는 체계가 바람직하다.

이와 함께 학생들의 학업성취도 향상이 명확하고 기타 학교운영에 있어 모범적인 학교에 대해서는 자율학교³¹⁾에 상응하는 학교운영과 교과운영의 자율성을 보장해 줄 필요가 있다. 자율학교와 일반학교의 자율성 차이는 <표 10>에서 보는 바와 같다. 뿐만 아니라 다음 부분에서 언급될 자율형 학교를 확대·도입해 더 많은 재량권을 부여할 수도 있을 것이다. 모든 학교를 일률적인 규제로 묶어 두는 지금의 하향평준화체제에서 벗어나 잘하는 학교는 좀더 창의적이고 다양한 교육이 이뤄질 수 있도록 기회를 열어 주어야 한다.

다시 말해 균등한 교육기회의 보장을 위해 저소득·저학력 학생들에 대한 적극적인 지원대책과 함께 학습자들이 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 제도를 마련하는 것이 병행되어야 한다. 결국 교육격차 해소노력은 각 지역과 학교의 특성에 맞는 선별적 지원을 통해 재원활용의 효율성을 높이고 학교교육의 내실화를 통해 교육의 형평성 제고에 기여할 것이다.

31) 자율학교는 초·중등교육법 제61조에 의해 학교 및 교육과정 운영의 특례를 받을 수 있다. 교장·교감 자격요건 완화(제21조 제1항), 학년도(제24조 제1항), 학년제(제26조 제1항), 교과용 도서(제29조 제1항), 학교운영위원회(제31조), 수업연한(제39, 42, 46조) 등이 그 특례이다. 또한 초·중등교육법 시행령 제105조 제4항에 의해 학생을 선발할 수 있는 권한도 있다. 또한 시행령에 의해 자율학교의 지정은 교육감의 권한이며, 평준화 지역 내 고교의 지정은 교육인적자원부 장관의 협의가 필요하다.

<표 10> 고교 종류별 특성과 자율성 비교

| 구분 | 일반계고교 | 자율학교 | 실업계고교 | 특수목적고교 | 특성화고교 |
|---------------------|------------------------------------|---|--------------------------------|---|--|
| 성격 | • 상급 학교 진학준비교육 | • 교육제도의 개선 발 전을 위한 학교운영 자율화 | • 산업체 취업 준비교육 | • 과학 어학영재 교육 • 특정 전문분야 교육 | • 특정전문분야 교육 • 대안교육 |
| 학교 유형 | • 일반고등학교 | • 특성화, 특목고를 포 함, 초·중·고교에도 지정 가능 | • 공업고, 상업고, 수산·해양고 등 | • 과학고, 외교, 예술 고, 농공수산고 등 | • 교육부인가 대안학교 • 정보고, 디자인고, 만화고, 자동차고 등 |
| 교육 과정 · 내용 | • 보통 교과로 구성된 일반 계 교육과정 적용 | • 국민공통기본교과 목 56단위 이수 이 외에는 학교 자율 로 편성·운영(교육 부 지침) • 학년도, 학년별진급, 수업연한, 교과용 도 서사용의 자율 허용 | • 전문교과 중심 의 실업계 교육 과정 적용 | • 과학·외국어·체육· 예술 국제 계열 학 교 • 전문교과 중심의 기타계 교육과정 적용 • 농·공·해양·수산 계열 학교 • 해당분야 실업계 교육과정과 유사 | • 특정전문분야 교육 • 실업계 교육과정 바탕위 에 신종 각광분야를 특 성화 교과로 개설 운영 • 보통 및 전문교과 총 이 수단위 조정·운영 가능 • <u>대안학교</u> • 일반계고교 교육과정 바 탕 위에 보통교과 12, 전문교과(특성화교과) 비율로 운영 • 인성위주의 창의적, 자 연친화적 교육내용 |
| 학생 선발 | 모집 | • 학군별 | • 전국, 시·도병행 | • 시·도별 | • 전국, 시·도 |
| | 방법 | • 내신성적 및 선발고사 병용 | • 학교별 다양한 전형 (필기시험 불가) | • 주로 내신성적 에 의한 전형 | • 학교별 전형 실시 (필기시험 불가) |
| 학력인가 | • 인가 학교 | • 인가 학교 | • 인가 학교 | • 인가 학교 | • 인가 학교 |
| 학교형태 | • 대규모 학교 | • 대규모 학교 | • 대규모 학교 | • 대규모 학교 | • 농촌의 전원지역학교 • 도심건물 내 소규모 학교 |
| 교원 자격 | • 일반 교원 | • 교장·각개인사 활용 • 교사정원 1/3 산학 겸임교사 활용가능 | • 실과 교원 | • 일반 교원 | • 교사정원 1/3까지 산학 겸임교사 활용가능 |

자료: 김성열, 「고등학교체제의 다양화·자율화 실태와 개선방안」, 2005. 8.

3. 자율형 학교 확대

현행 평준화체제는 학생과 학부모의 학교선택권을 침해하고 사립학교의 학생선발권까지 제한하고 있다. 사립학교까지도 각종 법령에 따른 교육인적자원부와 시·도 교육청의 감독에 의해 학생 선발, 교육과정, 교원의 인사에 이르기까지 획일적인 규제를 받고 있는 실정이다. 중앙정부에 의한 정책의 수립과 교육행정기관을 통한 규제위주의 정책으로는 자율적 학교운영은 물론, 다양한 학부모·학생의 교육수요와 지역의 실정에 맞는 교육을 실행할 수 없는 것이다. 한편 특목고, 특성화고, 자립형 사립고, 자율학교 등 다양한 정책적 시도가 있었음에도 불구하고 여전히 교육청의 관리·감독으로 인해 자율성을 발휘하지 못하고 있는 등 그 성과는 매우 미흡한 실정이다.³²⁾

자율형 학교는 기존의 획일적인 규제에서 벗어나 학교가 자율적으로 교육목표와 교육과정을 수립하고 학생과 학부모의 선택에 의해 책무성을 규율하는 학교라 하겠다. 자율형 학교의 확대는 기본적으로 학생과 학부모가 원하는 다양한 교육이 다양한 학교를 통하여 이루어지도록 하는 데 목적이 있다. 학부모와 학생에게 학교선택의 기회를 확대하고, 학교에는 학교 및 교육과정 운영에 자율을 대폭 허용하는 것이다.

자율형 학교들이 성공적으로 안정화되면 기존 일반학교들에게도 신선한 파급효과가 미칠 것이다. 처음부터 모든 학교에 대해

32) 일례로 자율학교의 경우에 교장자격, 학생선발, 교과과정, 교과서, 교원인사 등에서 특례를 인정하고 있으나, 해당 교육청의 여전히 규제와 간섭으로 인해 그 제도가 제대로 실시되고 있지 못하다는 지적이 있다. 이종태 외, 『자율학교 시범운영 결과 분석과 제도화 방안 연구』, 수탁연구 CR2001-20. 한국교육개발원, 2001.

전면적으로 학생선발권을 부여하는 것은 부작용이 우려된다. 그러므로 우선 자율과 함께 그에 상응하는 책임을 다할 수 있는 준비된 학교들부터 자율형 학교로 전환하고 점진적으로 확대해 가야 한다. 우선 사립학교를 시작으로 공립학교도 자율형 학교로 전환하고, 공업고교나 상업고교 등 실업계 고교도 자율형 학교로 전환될 수 있어야 한다.

우선 자율형 사립학교를 활성화해야 한다. 자율형 사립학교는 기존의 일반 사립고교와는 달리 교육과정과 학교운영에 있어 더욱 많은 자율을 보장받는 학교이다. 현재 시범실시중인 자립형 사립고교가 이와 유사한 형태라 할 수 있다. 일반 사립고교와 자립형 사립고교의 학생선발, 교원자격, 교육과정, 재정관리 등 교육부의 지정요건을 기준으로 비교하면 <표 11>과 같다.

여기서 새롭게 제안되는 자율형 사립학교는 지금 시범운영중인 자립형 사립고교와는 몇 가지 점에서 차이가 있다. 우선 중앙정부의 규제를 더욱 완화해 지방자치단체에게 그 지도·감독 권한을 위임하고, 지금의 허가주의에서 벗어나 일정 기준만 갖추면 자율형으로 전환될 수 있는 준칙주의를 특징으로 하고 있다. 그리하여 자율적으로 학교를 운영할 수 있는 의지와 능력이 있는 사학은 모두 자율형 사학으로 전환할 수 있도록 해야 한다.

현재 자립형 사립고교는 교육감이 추천해 교육부 장관의 허가를 받아야 하는 절차와 함께, 법인전입금 비율과 등록금에 대한 규제로 인해 매우 제한적으로만 시행되고 있다. 1995년 교육개혁 위원회에서 제안된 이후 아직까지 겨우 6개교만이, 그것도 시범 실시되고 있을 정도로 제도 도입이 매우 미진한 상태이다. 현재의 틀에서는 재정능력이 탁월한 사학만이 자립형 사학을 운영할 수 있도록 되어 있다. 따라서 자립형 사학이 당초의 취지에 따라서 좀더 활성화될 수 있는 방안을 모색해야 한다.

<표 11> 일반 사립고와 자립형 사립고의 비교

| 구 분 | | 사 립 고 교 | 자립형 사립고(시범학교) |
|---------|---------|---|--|
| 성 격 | | ○일반 사립고교 | ○건학이념이 분명하고 재정이 건실한 학교 중에서 심사를 거쳐 선정 |
| 학 생 선 발 | 모 집 단 위 | ○평준화 지역: 학군별 배정 ○비평준화지역: 시·도별 모집 | ○전국 지역단위 또는 전국 지역병행 가능(학교 자율) |
| | 방 법 | ○평준화 지역: 학생배정 ○비평준화 지역: 학교별 선발(시행령 제77조, 제84조) | ○학교별 선발(시행령 105조) * 국·영·수 위주의 지필고사는 불허 |
| 교원자격 | | ○교원자격 필요(법 제21조) ○산학겸임교사, 강사 등 활용(법 제22조) | ○학교장은 자격 불필요(법 제61조) ○산학겸임교사(교원정원의 1/3) 등 활용(법 제35조, 개정 예정) |
| 교육과정 | | ○시·도 교육감의 승인을 받아 이수 단위 수를 조정, 운영(법 제23조) | ○국민공통과정 외에는 자율적으로 조정, 운영(법 제61조) |
| 교 과 서 | | ○국정, 검·인정 교과서 사용(법29조) | ○국민공통과정 과목 외에는 자율(법61조) |
| 수업일수 | | ○220일 이상(시행령 제45조) | ○198일 이상(시행령 제45조) |
| 재 정 관 리 | 법인 전입금 | ○수익용 기본 재산 발생 수익의 80% 이상 | ○학생납입금 대비 8:2이상 |
| | 등록금 | ○시·도 교육감이 정함(수업료 및 입학금에 관한 규칙 제2조) | ○자율(당해지역 일반계고의 3배 이내에서 학교장이 결정) |
| | 장학생 비율 | ○규정 없음 | ○학생 15% 이상 장학금 지급 의무화 |
| | 재정결함 보조 | ○보조할 수 있음 | ○없음 |
| 학교현장 | | ○제정할 수 있음(규정 제4조) | ○제정 공개 의무화 |
| 학교평가 | | ○평가실시 가능(법제9조) | ○매년 평가 및 결과발표회 개최 |

주: 법은 '초·중등교육법', 시행령은 '초·중등교육법 시행령', 규정은 '고등학교이하 각급학교 설립·운영규정'임.

자료: 교육부, 「자립형 사립고 시범운영방안 안내」, 2001, 김성열 전게서에서 재인용

현재 자립형 사학이 되기 위해서는 학생납입금 대비 재단전입금 비율이 20% 이상이 되어야 한다. 이렇게 매우 높은 재정요건으로 인해 많은 사학들이 자립형으로 전환하는 데 어려움이 있다. 특히 종교계 미션스쿨들의 경우 자립형으로 전환해 건학이념을 실현하고자 하는 데 걸림돌이 되고 있는 것이다.

미국의 저소득층 지역에 많은 종교계 사학의 예에서 보듯이 학교운영비가 공립학교의 절반이 되지 못해도 내실 있게 운영되는 학교들이 많다. 자율형 사학을 운영하는 데 중요한 것은 운영자가 학교를 자율적으로 건실하게 운영할 수 있는 의지와 능력을 갖추었는가에 있다. 좀더 많은 학교들이 자율형으로 전환될 수 있도록 재정요건을 대폭 완화해야 할 것이다.³³⁾

좀더 많은 학교들이 자율형 사학으로 전환되어 안정적으로 발전하기 위해서는 명확한 법적 근거가 마련되어야 한다.³⁴⁾ 특히 법안의 핵심내용은 자율형 사학이 보장받는 학교운영의 자율권한일 것이며, 여기에는 교육과정의 편성 및 운영에 관한 사항, 학생 선발방법에 관한 사항, 등록금 및 수업료 책정에 관한 사항 등을 꼭 포함해야 한다. 또한 좀더 많은 사학이 자율형으로 전환될 수 있도록 그 인가 또는 지정권한을 교육부 장관이 아닌 교육감에게 두어야 할 것이다. 그래서 건학이념이 분명한 사학들 중에서 운영의 건전성과 투명성이 보장되고 특성화된 교육과정을 운영할

33) 현재 자립형 사립고교의 요건 중에 하나인 학생등록금(입학금, 수업료, 학교운영비 회비) 대 법인전입금 비율이 8:2 이상이어야 한다는 점을 감안해, 같은 기준으로 전국 사립고교의 법인전입금 비율을 살펴본 결과, 2004년 기준 전체 937개 고교 중 법인전입금 비율이 20%를 넘는 학교가 53개(전체사립고교의 5.7%), 10~20% 학교는 71개(7.6%), 5~10% 학교는 81개(8.6%), 5% 미만인 학교는 732개(78.1%)로 조사되었다.

34) 현재 자립형 사립학교는 교육부의 지침에 근거를 두고 운영되고 있다. 『자립형 사립고 시범 운영 방안』, 교육인적자원부, 2001. 8.

수 있는 학교에 대해서는 자율형으로의 전환을 원칙적으로 허용하는 내용이 포함되어야 한다.

자율형 사립학교와 함께 자율형 공립학교도 학교현장으로부터의 개혁을 이끌 좋은 프로그램이 될 것이다. 자율형 공립학교는 정부의 보조를 받아 납입금은 기존의 공립과 같은 수준으로 유지되나 시도·감독기관으로부터 학교운영의 자율권을 포괄적으로 보장받는 학교이다. 그리고 학생과 학부모의 선택에 의해 그 책무성을 묻게 되는 제도이다. 현행 중앙정부와 교육청의 규제와 시도·감독에서 벗어나 학교현장을 우선해 현지의 실정에 맞는 교육 프로그램을 편성·운영할 수 있는 포괄적인 자율을 보장받는 학교인 것이다.

자율형 공립학교는 학교를 운영하고자 하는 자(학교운영 수탁자)가 지역 자치단체장이나 시·도 교육감 또는 국가행정기관의 장(현장인가기관)으로부터 학교운영 허가권과 추가적인 재정지원을 받을 수 있는 학교제도이다.³⁵⁾ 학교를 위탁받아 운영하고자 하는 자는 학교현장을 작성해 학교운영위원회 등의 동의를 얻어 현장인가기관과 협약을 체결하는 절차를 거치게 된다. 이때 학교현장은 학교교육 목표, 교육과정의 편성·운영, 교과용 도서, 교직원의 확보·인사, 교육시설·설비의 확보, 학생선발·정원관리, 학년도, 수업연한, 조기진급·졸업, 학교회계, 학교발전기금, 수익 사업, 학생장학금, 학생 특별활동, 학교발전 계획, 학교현장 변경, 인가 해제

35) 현행 교육기본법 제11조는 국가 및 지방자치단체, 그리고 법인 또는 사인이 학교 등을 설립·경영하도록 하고 있다. 여기에 학교경영의 위탁에 관한 조항을 신설해 학교를 설립한 주체가 협약을 통해 학교의 경영을 다른 법인, 단체, 기관에 위탁이 가능하도록 하는 방안이 있을 것이다. 그리고 그러한 학교는 교육관련법률의 규제는 최소화하는 반면 설립자와 협약된 내용에 의해 경영되도록 하고, 또 책무를 묻는 방식으로 운영되어야 할 것이다. 자율형 공립학교 역시 이러한 방식으로 운영될 학교의 형태 중 하나이다.

시 재학생 보호대책, 학교운영 보고, 책무성 평가계획·방식 등의 학교운영 전반에 관한 내용을 포함해야 한다. 그러나 학생선발, 등록금, 학교운영의 공개와 같은 사항은 지방자치단체가 정하는 사항을 준수해야 할 것이다.

다른 한편으로는 매년 회계감사 및 학교운영에 관한 보고서 작성과 공개, 그리고 현장인가기관(지도·감독기관)과의 협약된 주기적인 평가를 받아야 한다. 그리고 교육이념 달성, 학교운영, 학생의 지원율, 학부모의 만족도 등의 항목을 포함한 평가를 통해 현장재인가 여부 및 재정지원 지속여부를 위한 평가를 받게 된다. 학교현장에 명기된 학교교육의 목표의 실현이 어렵다고 판단되거나 회계부정 등 비리가 발생했을 경우에는 만료기간 이전이라도 인가를 취소할 수 있는 권한을 지도·감독기관에게 부여해야 할 것이다.

자율형 학교는 최대한의 자율을 보장받는 대신 그에 따른 책무성을 가져야 한다. 자율형 공립학교에 대한 책무성 평가는 학교 운영 성과를 측정하는 수단일 뿐 아니라, 협약의 종료 또는 연장 여부를 결정하는 근거가 된다는 점에서 책무성 평가의 기준과 방법을 정하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 평가의 내용에는 우선 교육 수요자인 학생과 학부모에 의한 학교 평가 결과, 현장인가기관과 운영 수탁자간의 협약 준수 여부, 학생들의 인성 및 학력 발달사항이 포함되어야 할 것이다. 특히 학력성취도 향상의 경우, 전국 또는 지역 단위의 표준화된 시험에 응시하는 것을 협약내용에 포함할 수 있으며, 절대적인 학력보다는 전년대비 향상도에 초점을 두어야 한다. 그리고 인성발달에 대한 평가의 경우 협동학습 위주의 교육과정 편성 유무 및 봉사활동 참여율, 수업 태도, 출석율, 학교폭력 발생, 중도탈락률 등의 기준을 포함할 수 있다.

자율형 공립학교는 기본적으로 지방교육자치를 활성화하는 장치이기도 하다. 공립학교 운영위탁권한을 시·도 교육감뿐만 아니라 광역·기초자치단체에까지 확대해 주는 제도이다. 이러한 방식은 기존의 지도와 감독에 익숙한 교육행정기관에 독점된 학교의 설립과 운영 권한을 분산시켜 기관간의 경쟁을 도입하는 것이다. 그리고 지자체의 사회복지나 문화 분야 담당 인력과 서비스 자세를 활용해 지역특성에 맞는 교육프로그램 개발을 유도할 것이다.

교육을 기존의 ‘교실 안 수업’으로 한정짓기보다는, 지역사회 발전과 사회복지의 역할을 포함하는 ‘교육안전망’으로 이해해야 한다. 이러한 점에서 교육청 이외의 기관이나 단체에 학교경영인가 권한을 부여하는 것은 타당하다고 본다. 뿐만 아니라 유희학교 시설을 활용해 지역주민의 평생학습센터로 제공하는 등 학교가 학생뿐만 아니라 지역사회 전체를 위한 공공서비스 시설과 공간으로 활용할 수 있는 것이다.

자율형 사립학교와 자율형 공립학교 모형을 실업계 고교에도 허용해야 한다. 실업계 고교의 경우 이미 학교선택권은 허용되고 있으나 학교운영과 교육의 자율은 여전히 크게 제약되어 있다. 일반과정과 직업과정을 동시에 개설하는 통합형 고교를 확대하고, 이와 더불어 학생들의 다양한 능력, 적성, 요구에 맞추어 특정 분야에 집중교육을 실시해 전문 직업 인력을 조기에 양성하는 특성화고교 역시 활성화할 필요가 있다. 이외에도 다양한 실업계 교육이 이루어질 수 있도록 학교기업을 활성화하고 전문대학과 연계프로그램 개발을 유도할 수도 있을 것이다. 공립 실업계 고교, 특히 공업계와 상업계 고교를 우선적으로 자율형 공립학교로 전환해 다른 단체나 기업 등과의 연계를 강화하고 학교운영의 자율성을 확대해 가도록 유도하는 것도 좋은 방안이다.

일부에서는 기존의 대학입시제도의 틀을 바꾸지 않는 한 고교

교육이 다양화되기 어렵고 또 자율형 학교가 성공하기 어려울 것이라는 비관적 전망을 내놓기도 한다. 하지만 고교교육의 다양화와 대학입시의 다양화는 동시에 이뤄져야 한다. 또한 학교선택권의 확대가 진학과정에서 입시경쟁을 촉발해 학생들의 입시부담과 학부모의 과외비 부담이 증가할 것이라는 부작용을 우려할 수 있다. 그러나 경쟁에 대한 근본적인 논쟁은 차치하고라도, 학교선택권의 제한이 곧 학생들의 경쟁부담 완화와 형평성의 제고로 이어지는 것은 아니라는 사실을 인식해야 한다. 학교선택권의 제한이 학교들간 경쟁을 완화한 것이지, 그 경쟁의 부담은 고스란히 학생과 가계에 전가되었고 대규모 사교육 시장 형성으로 이어진 것이다. 자율형 학교의 도입과 학교선택권의 확대는 학생들을 다시 학교 안으로 불러들이기 위한 정책이다.

4. 대학의 학생선발 자율 확대

현행 대학입시의 가장 큰 문제점은 정부가 대학의 학생선발에 지나치게 간섭하고 있다는 점이다. 정부의 간섭은 대학의 자율을 침해해 다양한 전형방법의 개발을 가로 막고 있다. 이로 인해 대학들 역시 자체적인 전형모형을 개발하기보다는 수험능력시험과 같이 국가가 주관하는 표준시험에 지나치게 의존하고 있다. 그리고 그 시험 또한 지극히 평준화되어 있다. 수험생의 능력이나 적성 또는 필요에 상관없이 단 하루에 똑 같은 유형의 시험을 강요하고 있다. 입시와 관련한 정부의 끊임없는 간섭은 대학 운영의 자율권을 침해할 뿐만 아니라, 잦은 정책변화로 인해 많은 수험생들과 학부모의 혼란만을 가중시키고 있다. 이러한 많은 문제점

에도 불구하고 지금 교육당국은 소위 ‘3불정책’, 즉 고교등급제, 기여입학제, 본고사형 지필고사 금지 등을 원칙으로 내세우며, 실질적으로는 입시제도 개선을 위한 어떠한 주장도 차단하고 있다.

경직된 고교평준화 정책과 대학운영에 대한 정부규제가 지금의 획일적인 입시제도를 만들어 냈다. 중등교육이 평준화되어 있기 때문에 그 결과를 평가한다고 할 수 있는 대학입시도 획일적으로 진행되는 것이 어찌면 당연할 수도 있다. 그러나 이러한 제도는 수험생의 시험부담을 가중시킬 뿐만 아니라 대학이 다양한 학생 선발 능력을 갖추는 것을 저해하여, 입시문제가 풀리지 않고 악순환되는 원인이기도 하다. 바로 이러한 연유로 입시제도의 개혁과 평준화정책의 개혁은 불가분의 관계인 것이다.

입시개혁의 관건은 획일적인 평가기준과 선발방식을 해체하는 것이다. 한 줄 세우기식 경쟁에서 벗어나 다양한 학교교육과 그에 걸맞은 다각적인 선발방법을 만들어야 한다. 결국 대학입시의 다양화와 학교교육의 다양화는 동시에 진행될 수밖에 없다. 대학의 학생선발 자율권을 인정함과 동시에 자율형 학교를 대폭 확대해야 한다. 좀더 많은 학교들이 각종 규제에서 벗어나 특색 있는 교육프로그램을 운영하고, 대학은 이러한 프로그램을 입학 전형 과정에 반영하면 된다. 이를 위해서는 무엇보다 대학이 고교별 특성과 차이를 인정할 수 있게 허용해야 한다. 그리고 학생이 그 학교를 나온 것이 중요한 것이 아니라 그 학교에서 어떠한 교육 과정을 이수했는지를 전형에서 고려해야 한다.

대학의 학생선발 능력이 제고되지 않은 상태에서 입시를 대학 자율에 전적으로 맡긴다면 수능시험이나 대학별 본고사에만 의지할 우려가 높다. 한 번의 시험으로 학생을 선발할 수 있어 비교적 손쉬운 방법이라 할 수 있으나, 이는 입시의 다양화나 중등교육의 내실화에 도움이 되지 못한다. 정부는 각 대학들이 고등학교

의 교육프로그램을 연구하고 평가할 수 있도록 입학사정관제도 등을 지원해야 한다. 대학의 학생선발 능력이 제고된다면 대학 자체적으로 학생선발을 다양화하기 위해 노력할 것이고 향후 굳이 본고사 등의 시험을 실시하고자 하는 대학도 줄어들게 될 것이다. 그래서 대학의 학생선발 자율권을 신장하기 위한 3단계 방안을 제안한다.

첫 번째 단계, 대학입시 개혁의 최우선 과제는 대학의 학생선발이 대학운영 자율권의 일부임을 확인하는 일이다. 이를 위해 대학의 학생선발에 대한 교육부의 규제 조항을 개정해 현행 학생선발의 방법과 일정 등을 대통령령으로 정하게 되어 있는 조항을 폐지하고 학생선발의 권한이 대학에 있음을 명시하도록 한다. 여기에 대학이 학생선발에 있어 지켜야 할 최소한의 원칙³⁶⁾을 명시해서 개별대학이 이러한 법적 틀 안에서 자율적으로 다양한 전형형을 개발하도록 유도해야 한다.

아울러 대학의 고교내신반영 자율화를 통해 학교간 차이를 인정하도록 허용해야 한다. 대학은 학칙에 따라 지원자가 이수한 교육과정, 학업성취도, 전인적 교육정도를 자율적으로 활용할 수 있어야 한다. 이를 위해 정부는 학교의 정보가 공개되도록 제도를 마련하고 대학에는 입학사정관제도를 지원해 고교 교육프로그램 평가제가 자리를 잡아서 대학의 학생선발 능력을 제고해야 한다. 단中等교육의 내실화를 위해 대학의 본고사형 필답고사는 2012년까지 유예해 대학의 다양한 학생선발 능력을 제고할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다.

두 번째 단계에서는 수능시험을 이원화하고 지원가능대학을 확대하도록 한다. 수능시험을 국민공통 과정을 마치는 고교 1학년

36) 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리 보장, 초·中等교육의 내실화, 소질·적성 및 능력 개발을 위한 입학전형의 다양화 등이 그 예라고 할 수 있다.

까지의 학력을 측정하는 시험과 고교 2~3학년의 심화과목에 대한 평가로 분리해 실시하고 응시기회를 2~3회로 확대한다. 고급 심화과목제도(AP)를 확대해 상위권 학생들의 학습유인을 강화하고 공교육 내실화를 도모한다. 현행 가나다 군별 모집제도를 폐지하고 대학의 입학전형제도 개선지원을 통해 지원 가능대학을 확대한다.

세 번째 단계는 대학의 학생선발에 대한 권한을 대학에 완전히 되돌려 주는 것이다. 단계적인 대학입시 자율화를 통해 대학의 학생선발이 다양화·전문화된다면 고교등급제 및 본고사의 필요성이 약화될 것이다. 또한 대학입학시험의 경우 국가가 주관하고 관리하는 체제는 서열화의 부작용을 내포하고 있다. 향후 입학시험이 필요한 대학들이 협의해 시험을 주관하거나 위탁하는 방식으로 전환하는 것도 고려해야 한다.

요약하자면 대학의 학생선발 자율화를 위한 개혁의 핵심은 내신의 신뢰도와 활용도를 높여서, 고교등급제를 방지하고 본고사를 실시하지 않아도 되는 선발체계를 마련해 가는 것이다. 이를 단계적으로 실현하는 방안으로 우선 고교내신적용 방식 등 대학의 학생선발과 관련된 사항을 대학 자율에 맡기고 정부는 대신 고교정보공시제와 입학사정관제도를 지원해 고교 교육프로그램 평가제를 정착시키는 방안을 제안한다. 대학은 지원학생이 이수한 교육과정과 학업성취도, 전인교육 정도를 학칙에 따라 전형요소에 반영할 수 있어야 한다. 그러나 선배들의 평균성적이나 대학입학자 수를 기준으로 출신고에 가점이나 감점을 주는 방식의 고교등급제는 금지되어야 할 것이다.

5. 지방교육자치 내실화

중앙정부에 의한 교육관련 정책의 획일적인 통제가 지방교육자치의 정착을 어렵게 하고 있다. 주요 교육정책이 중앙정부에 의해 결정되고 시·도 및 산하 지역교육청을 통해 집행되는 지금의 체제하에서는 지방자치단체의 역할이 매우 한정되어 있다. 또한 지자체의 일반행정과 교육행정의 이원화로 인해 지역교육의 발전이 원활하게 이뤄지지 않는 것도 사실이다.

교육관련 의결기관이 지방의회와 교육위원회로 중복되어 있어 갈등과 행정상의 비효율이 나타나고 있다. 시·도 교육감 역시 시·도지사와의 연계장치가 미비해 학교용지 확보, 학교주변시설 안전 및 정화, 교육여건 개선사업, 청소년지도, 결식아동지원 등에서 유기적인 협조가 이뤄지지 않고 있다. 여기에 교육감 및 교육위원의 선출은 현재 학교운영위원들에 의한 간접선거방식으로 인해 선거과정에서 각종 부조리가 계속 발생하고 있다.

지방교육자치가 활성화되어 지방교육의 발전을 앞당기기 위해서는 무엇보다 중앙집권적인 현재의 교육정책결정구조를 지방자치단체로 대폭 이양함과 동시에 지방교육자치에 관한 법률 개정을 통한 지방교육자치제도의 개선을 이루어야 한다. 특히 교육관련 의결기관을 시·도의회 내 상임위원회로 통합해 일원화해야 한다. 우선 교육위원회 위원의 선출 또한 현행 간접선출방식이 아닌 민주적 통제의 원칙을 따라야 할 것이다. 또한 교육감의 선출 방식도 시·도지사와의 연계가 강화될 수 있는 방식을 도입해야 한다. 주민에 의한 직선방식뿐만 아니라, 지방선거과정에서 시도지사가 교육감을 러닝메이트로 지명하는 방식, 시도지사가 의회의 동의를 얻어 교육감을 임명하는 방식 등이 있을 수 있을 것이다. 그리고 이러한 다양한 방식 중 지역의 특성에 맞게 시도의회

의 조례로 정하는 방식이 지방자치의 취지에 맞을 것이다.

지방교육자치와 함께 하급교육행정기관, 즉 지역교육청에 대한 개혁논의도 함께 이루어져야 할 것이다. 현재 시도의 광역교육청 아래 설치되도록 명시되어 있는 하급교육행정기관 역시 각 지역의 실정에 맞게 조정되어야 할 것이다. 그리고 그 업무를 광역교육청, 시군구 행정기관, 일선학교로의 재배치가 가능하도록 해야 한다. 그리하여 일반행정과 교육행정의 연계를 강화해 주민들의 편의를 제고함과 동시에 학교의 행정업무지원을 강화해 단위학교의 자율성을 신장시킬 수 있을 것이다.

외국의 사례에서도 보듯이 지방교육자치가 지방자치의 핵심이며, 학교 자치가 교육자치의 주요한 부분임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 중앙집권적인 교육정책 결정구조와 그에 따른 관료적 집행기관으로 말미암아 지방자치와 교육자치가 제대로 이뤄지지 못하고 있다. 또한 일반 주민들의 최대 관심사인 교육문제가 교육의 자주성, 전문성, 중립성에 대한 이견으로 말미암아 지역사회와의 연계가 원활히 이뤄지지 못하고 있는 점도 시급히 개선되어야 한다.

6. 교원인사체제의 개혁

다른 교육개혁정책과 더불어 교원 인사·연수제도의 개혁도 매우 중요하다. 교육정책의 최종적인 결과는 교사가 학생에게 얼마나 좋은 교육을 하느냐에 달려 있다. 교육개혁의 성패를 판가름하는 것도 결국 그러한 정책이 교사들에게 결과적으로 어떠한 유인과 동기를 부여하느냐에 상당 부분 달려 있다. 따라서 학생의

학업성취와 인성발달을 책임지는 전문성 높은 교직풍토를 마련해야 한다. 이를 위하여 교원의 입직, 연수, 승진 그리고 교장의 임용제도를 포함한 교원인사정책에 대한 논의가 필요하다. 평준화 제도의 수정에 교원인사제도의 변화가 수반되지 못하면 교육개혁을 위한 많은 노력이 결실을 맺지 못할 수도 있는 것이다.

현행 교원인사제도는 교원의 전문성 신장과 학교교육의 책무성 차원에서 볼 때 구조적인 문제점을 안고 있다. 아무리 바람직한 학교정책의 개혁이라도 학교 현장에서 교원들의 동의를 얻지 못한다면 결국 실패할 수밖에 없다. 따라서 이제는 교직을 활성화시킬 수 있는 정책, 교원의 자율을 존중하면서 동시에 ‘적재적소(適材適所)의 인재활용’ 원리가 적용될 수 있는 정책이 시급히 마련되어야 한다. 교원평가 실시와 근무평정제도의 개선, 교장권한의 강화와 자격 완화, 신규채용 교사의 전문성 제고 등이 이와 관련된 주요 현안이라 할 수 있다.

최근 교원평가제도는 국민들의 지지를 바탕으로 시범 실시 단계에 이르렀다. 교원평가의 기본취지는 학생의 학습권 보호이다. 이를 위해 교사들이 학생 및 교과지도 능력을 지속적으로 개발·신장할 수 있도록 지원하자는 것이 그 근본취지이다. 이제까지 우리의 교원평가·승진 정책은 교원의 전문성 향상이 아니라 관리직 승진에 초점을 두었고, 그 결과 많은 교사들이 학생들을 위한 교육보다는 개개인의 승진을 우선시 할 수밖에 없었던 것이 사실이다.

그러나 교원평가가 지속적으로 이뤄지고 그래서 실질적인 효과를 거두기 위해서는 법령을 통한 제도화가 필요하다. 국민들의 합의를 바탕으로 교원의 전문성 향상을 위해 교원평가 제도를 실시한다는 도입취지를 명확히 해 명문화할 필요가 있다. 또한 법령을 마련해서 교원평가를 위해 우수교사와 관련 학계 전문가로 구성된 위원회를 설치하고, 여기서 평가의 기준과 방법을 마련하도록

하고 아울러 평가결과에 따른 적합한 연수 프로그램 개발 등 전문적 기능을 담당하도록 할 수 있다.

그러나 평가방식이나 방법 등 모든 것을 중앙정부의 획일적인 규제로 관할하는 것은 한계가 있다. 그러므로 법령에서는 평가의 효율적인 시행을 위해 필요한 제도와 원칙을 명시하고, 각 지역의 실정에 맞는 교육정책의 입안과 집행이 가능하도록 지방자치단체에게 그 권한을 위임해야 한다. 그리고 좀더 객관적이고 엄정하며 학교실정에 맞는 자율적인 교원평가가 이루어지도록, 각급 학교에 해당 학교의 교장·교사·학부모 및 교육전문가로 구성되는 교원평가관리위원회를 두고 교원평가를 주관하도록 하는 방법을 제안한다. 그리고 이러한 평가결과는 승진과 연수 등 인사와 연계되어야 할 것이다. 또한 교원자격 갱신을 통한 전문성 제고 방안이나 교단에서 학생을 지도하기에 적합하지 않은 부적격 교사 선별기제와도 연계되어야 한다.

한편 학교 현장의 최고경영자인 교장의 임용구조를 다양화할 필요가 있다. 기존의 관리·행정가로서의 전문성뿐만 아니라 경영과 혁신을 이끌 수 있는 리더십도 필요하기 때문이다. 이를 위해서는 점진적으로 교장직을 개방하면서 동시에 교장직에 대한 연수를 강화해 가야 한다.³⁷⁾ 공모제는 이를 희망하는 학교가 구성원의 의견수렴을 바탕으로 학교운영위원회의 심의를 거쳐 해당 시·도 교육감에게 지정을 요청하고, 교육감은 특별한 사유가 없는 한 이를 허용하도록 하는 방식을 제안한다. 그리고 공모교장직은 교장·교사 자격증이 없는 교육계 내외의 인사에 문호를 개방해야 할 것이다. 심사는 해당학교의 학교운영위원회에서 서류심사, 학교운영계획서, 면접, 그간의 경력 및 교원평가결과 등 다

37) 현재 자립형 사립고 및 자율학교의 교장은 자격제한이 없다.

양한 자료를 활용할 수 있을 것이다.

한편 교장직 중임이 검증 없이 이루어지던 관행을 개선해, 교장 임기 동안의 성과를 평가하고 객관적 절차를 거쳐 중임 또는 연임여부를 결정해야 한다. 이와 함께 학교의 최고경영지도자로서 역량을 발휘할 수 있도록 교장연수를 대폭 강화해야 한다. 초임발령자를 위한 자격연수기간을 늘리고 연수내용을 내실화하며, 현직 교장들을 위한 직무연수도 꾸준히 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 신입교원의 전문성 제고 방안인 수습교사 제도 도입을 제안한다. 이 제도는 신규교사를 처음부터 정교사로 발령하는 것이 아니라, 시보기간을 두어 현장에서 실제 학생들을 가르치는 데 필요한 내용을 체득하고 교직 적응성을 높이는 것을 요체로 삼는다. 구체적으로, 일정한 임용시험을 거쳐 최종선발자보다 많은 임용예정자들을 대상으로 1년간 수습기간을 거치면서 단위학교 내 실습과 연수기관의 교육을 통해 적절한 교육을 받도록 한다.

그리하여 학교현장에서 교육경험이 풍부한 지도교사의 지도를 받으며 실제 수업과 학급 담임으로서의 역할을 배우고, 교무업무, 학생지도 및 상담 등 교사로서 수행해야 할 역할을 미리 경험하도록 기회를 주도록 한다. 또한 방학 등을 이용해 연수기관에서 연수를 받음으로써 전문가들의 강의를 통해 교직수행에 유용한 지식을 획득하고, 신입교사들끼리 정보를 상호 교류하는 기회를 제공하는 것이다. 이러한 교원인사제도의 개혁을 통해 교직사회의 전문성과 경쟁력을 높여서 학교교육의 질적 향상으로 이어가야 할 것이다.

7. 교과서 시장 활성화

위에서 언급한 정책 이외에도 교육과정, 교과서제도 역시 평준화정책으로 인해 제자리걸음을 하고 있는 영역이다. 평준화의 가장 큰 폐해는 학교교육이 학생의 다양한 수요를 충족하지 못하고 획일적인 교육으로 일관하고 있다는 점이다. 교과서 역시 정부에 의해 가격통제에 이익금 균분까지 강요받다 보니, 제작자들로서는 좀더 알차고 충실한 교과서를 만들 유인이 거의 없다. 민간의 자율을 확대하여 더욱 알찬 내용으로 구성될 수 있도록 유도함과 동시에 학생들에게 큰 영향을 미치는 만큼 투명하고 공정한 검정 절차를 거치게 해야 할 것이다. 교과서 시장이 제대로 작동된다면 좀더 다양하고 수준 높은 수업으로 이어져 공교육 개선에도 기여할 것이다.

사실 따지고 보면 이러한 교과서 시장에 대한 통제나 교육과정에 대한 규제는 평준화정책의 맥락과 맞닿아 있다. 유사한 교재와 교육과정에 의해 수업이 이루어져야 학생, 교원, 시설, 재원 등 각종 교육의 투입요소의 평준화가 비교적 용이하게 이루어질 수 있기 때문이다. 결국 교과서 시장과 교육과정에 대한 규제는 창의적인 교과서 개발과 나아가 학교교육의 질적 개선을 방해하고 있는 것이다. 그리고 이러한 규제들이 의회입법에 의한 것이 아니라 교육부의 고시에 의해 이뤄지고 있다는 점 역시 개선되어야 한다.³⁸⁾

현재의 교과서 검인정 제도로는 다양하고 알찬 교과서를 만들

38) 현행 초·중등교육법에 의하면 제23조에 따라 교육과정의 기준과 내용은 교육부 장관이 정하도록 되어 있으며, 학교의 교과는 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 그리고 ‘초·중등 학교교육과정’이라는 교육부 고시에 의해 교육과정의 편제와 시간이 결정되고 있다.

어 낼 수 없을 것이다. 무엇보다 큰 문제는 국정교과서는 물론 검정교과서까지도 그 가격을 정부가 결정하는 것이다.³⁹⁾ 이미 알려진 바와 같이 중·고등학교의 검정교과서를 공급하는 출판사들은 교육인적자원부의 허가 아래 소위 ‘교과서 카르텔(Cartel)’을 결성하여 가격을 균일화하고 과목별 총이익금을 균등 배분하고 있다.⁴⁰⁾

이로 인해 일부 출판사의 경우 매출액보다 이익금이 더 많은 기현상도 나타나고 있다. 교과서를 제작하는 출판사로서는 최고 품질의 교과서를 만들기보다는 검정 통과 수준까지만 만들게 된다. 그 결과 근본적으로는 출판사들이 검정교과서의 질을 개선할 유인을 상실했고, 자습서, 참고서 등 부교재의 제작과 판매 경쟁에 매달리는 부작용이 발생하게 된 것이다.

교육부와 해당 출판사들은 이러한 현행 제도가 과열경쟁과 채택과정의 비리를 방지하기 위한 방안이라고 주장한다. 그러나 문제의 본질을 호도해 개혁을 지체해서는 안 될 것이다. 채택과정에서의 비리가 염려된다 하여 제작자들간의 건전한 경쟁까지 봉쇄해서는 안 된다. 출판사들의 건전한 경쟁은 교과서의 질 개선으로 연결되어, 결국 학교교육의 질 개선으로 이뤄질 수 있다. 교과서 도서가격 산정이나 판매이익금의 배분방식까지 정부가 정하도록 하고 있는 지금의 법령을 수정하여, 정부의 개입을 최소화하고 민간의 자율경쟁체제를 통해서 교과서의 질적 개선을 도모

39) 초·중등교육법 제29조는 ‘학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육인적자원부 장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 하며, ‘교과용도서의 범위·제작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격산정에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’고 명시되어 있다.

40) 검정교과서 시장의 담합행위는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제①항을 명백히 위반한 것이며, 검정교과서 출판사들의 협회 가입을 강제하고 탈퇴를 금지한 한국검정교과서협회의 정관 또한 공정거래법 제26조 제①항의 사업자단체의 금지행위 법규정에 위배되는 것이다.

하는 방안을 제시한다.

동시에 개별 학생들의 특성에 맞는 좀더 다양한 교육이 이뤄지기 위해서는 교육과정에 대한 각종 규제를 정비해야 한다. 지역과 학교, 그리고 개별학생의 특성에 맞는 수업이 이뤄질 수 있도록 교육청과 학교의 자율을 확대해 나가야 한다. 이를 위해 현행 교육과정과 관련된 교육부 고시를 폐지하고 의회입법을 통해 법령을 정비하고 개략적인 기준과 방향을 제시하면서 규제를 최소화할 필요가 있다.

다른 한편으로는 교과서의 제작과정과 검정시스템을 정비해야 한다. 최근 밝혀진 역사와 경제 등 사회계열 과목의 내용상의 오류는 그 필요성을 잘 지적하고 있다. 사실과 다른 내용을 담고 있거나 편파적인 시각에서 기술된 교과서가 검정을 통과했다는 사실은 매우 심각한 문제이다. 그러므로 이제라도 제도를 혁신해서 더욱 투명하고 책임 있는 검정시스템을 마련해야 한다. 예를 들어 교과서가 최종적으로 완성되기 이전 단계에서 교과별로 공청회를 개최해 교과서의 내용을 검토할 수 있을 것이다. 또는 교과목이나 전공별 학회를 통해 각계 전문가가 참여하는 검정위원들과 함께 공청회를 개최해 내용상의 오류와 시각을 조정할 수 있을 것이다. 그리고 일선학교에서는 공청회의 내용을 참조해 교과서 선택에 반영할 수 있을 것이다.

학생들이 좀더 재미있게 공부할 수 있고, 또 배워서 유용하게 활용할 수 있는 교육과정을 만들어 가야 한다. 그렇다고 기존의 교과부담을 여전히 유지하면서 새로운 부담을 덧붙이는 것 또한 바람직하지 않다. 시대의 변화를 반영하고 지식정보화 시대를 살아가는 데 필요한 교과지식은 강화하면서도 학생의 다양한 특성을 살려 줄 수 있는 교육과정·교과서를 마련해야 한다.

<표 12> 평준화 체제 개선 방안

| 구 분 | 현 행 | 개선방안 | 관련법안 ⁴⁾ |
|----------|--|--|----------------------------|
| 교육정보 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육관련 정보공개 금지 시 - 교육관련 기관의 책무성 부재 - 학부모·지역사회 참여 제한 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학업성과 등 교육정보 단계적 공개 ○ 학교의 적극적인 공시제도 도입 ○ 정보공개를 통한 평가체제 확립 | ○ 교육관련정보의 공개에 관한 특별법 (제출) |
| 교육격차 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육복지투자우선지역 사업 - 선정 기준 및 책무성 요건 불명확 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학업성취도 및 사회경제적 여건을 고려한 지원대상지역 선정 ○ 낙후기관에 행·재정지원 강화 ○ 우수학교에 자율성 확대 | ○ 교육격차 해소를 위한 법률 제정(제출) |
| 자율형 학교 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 준공립화된 사립학교 - 자립형 사립고 활성화 부진 ○ 공립학교의 발전비전 부재 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 자율형 사립학교 확대 ○ 자율형 공립학교 제도의 도입 | ○ 초·중등교육법 등 개정(제출) |
| 대학입시 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교간 차이 인정 않는 내신 - 학생들에게만 경쟁을 전가 ○ 획일적인 수능시험 ○ 학생의 지원 가능 대학 제한 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교 교육프로그램 평가제 ○ 수능 이원화, AP제도 도입 ○ 학생의 대학선택권 확대 ○ 대학의 학생선발 자율권 확대 | ○ 고등교육법 개정 (제출) |
| 지방교육 자치 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도지사 교육감 연계 부족 ○ 지방의회와 교육위원회 갈등 ○ 교육감 선출관련 부조리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육관련정책의 주민 참여 확대 ○ 시·도 조례를 통한 행정기능 통합 ○ 시·도의회, 교육위원회 통합 ○ 교육감 선출개선(러닝메이트, 임명, 직선 등을 조례로 정하도록 함) | ○ 지방교육자치법 개정(제출) |
| 교원인사 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙집권적 교원인사체제 ○ 교원의 자기계발 유인 부족 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 다면화된 교원평가 도입 ○ 부적격 교사 대책 마련 ○ 교장공모제 도입 | ○ 초·중등교육법, 교육공무원법 등 개정(제출) |
| 교과서·교육과정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국·검정 체제 중심 ○ 반경쟁적 교과서 시장구조 ○ 중앙집권적 교육과정 규제 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국정대상의 축소와 검정대상 확대 ○ 검정 교과서 시장 구조 개선 ○ 교육과정 특성화 및 자율 확대 | ○ 초·중등교육법 개정 필요성 검토 |

4) 국회 교육위원회 홈페이지 계류의안을 참조하면 관련법안에 대한 좀더 구체적인 내용은 볼 수 있다(<http://educat.assembly.go.kr/index.html>).

V. 결론

평준화정책은 한국경제가 산업사회로 전환되는 과정에서 그에 필요한 대규모 인력을 양성하기 위한 중등교육 보편화 정책이었다. 이를 위해 정부는 학생과 학부모의 학교선택권을 제한하고, 학생선발, 교원인사, 학교시설, 교육과정, 학교재정 등 학교운영 전반에 걸친 규제를 강화해 갔다. 특히 사립학교에 대해서도 학생선발과 납부금 책정 권한을 과도하게 제약하는 한편, 지속적인 학생 배정과 공공재원에 의한 지원을 보장하게 된다. 사학들은 결국 학교운영의 안정성을 확보한 대신, 사학 고유의 다양성과 수월성 교육을 구축받아야 했던 것이다. 교육당국의 공·사립에 상관없는 학교운영에 대한 지나친 지도와 감독은 학교교육의 질적 향상을 위한 노력을 번번이 좌절시켰다. 또한 중앙집권적인 교육정책은 우리의 학교교육을 사회경제의 변화와 시민사회의 다양한 가치로부터 점점 멀어지게 하고 있다.

우리의 평준화정책은 교육기회의 양적 확대를 통해 비교적 짧은 기간 안에 중등교육은 물론 고등교육까지 보편화를 가능하게 하였다. 그러나 진학률의 증가, 즉 교육기회의 확대가 곧 형평성의 제고로 이어졌다고 단정하기는 어렵다. 학교교육에 만족하지 못하는 학생들이 학교 밖 과외수업에 의존하고 있다. 과외는 전적으로 학부모의 경제능력에 따라서 그 양과 질이 결정되고 이것이 대학 진학에 많은 영향을 미치고 있는 것이다. 이러한 악순환에도 불구하고 우리는 학교에 교육의 질을 개선해 달라고 주문할 수 있는 제도적인 장치를 보장받고 있지 못하다. 평준화, 공·사립

의 여부와는 상관없이 시행되고 있는 학교정보의 통제와 교육과정 및 교원 인사 등 학교운영에 대한 각종 규제가 학교와 사회의 의사소통의 통로를 가로 막고 있는 것이다.

평준화 정책의 많은 부작용에도 불구하고 이를 재정립하기 위한 개혁이 지연되고 있다. 교육개혁이 계속 늦어지고 있는 것은 개혁의 권한마저 중앙정부에 집중되어 있고, 여기에 이해관계가 맞닿아 있는 조직들이 막강한 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 교육개혁의 의제와 방향이 종종 좌절되고 왜곡되었던 것도 이와 무관하지 않다. 올바른 개혁을 촉진하기 위해서는 자율과 책무의 원칙으로 교육주체들이 균형 잡힌 역할을 분담해야 한다.

정부를 비롯한 교육당국은 우선 독점하고 있는 교육관련 정보를 국민들에게 되돌려 주고 다양한 의견을 수렴해 학부모와 지역 사회와 함께 개혁의 필요성과 방향을 고민해야 한다. 또한 정부는 모든 지역과 학교에 일률적인 기준을 적용해 규제해야 공평하다는 편견에서 벗어나야 한다. 정부의 개입 없이도 잘할 수 있는 지역과 학교에는 자율을 확대해 주는 대신 그 지역의 학생과 지역사회로 하여금 이들 학교의 책무를 묻도록 해야 할 것이다. 그리고 정부는 더 많은 지원과 관심이 필요한 지역과 학교를 파악하고 우선 배려해 교육격차의 해소에 주력해야 하는 것이다.

이와 함께 자율형 학교제도를 정착시켜 단위 학교의 자율성을 신장하고 학생과 학부모의 학교선택권을 확대해 나가야 할 것이다. 또한 대학들이 학생선발 과정에서 다양한 학교와 학생들의 노력과 특성을 반영할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 획일적인 규제에 묶여 있는 교원인사 및 교육과정, 교과서시장 역시 동시에 점진적으로 개선되어 나가야 한다. 무엇보다 지금까지의 교육개혁이 중앙정부 차원에서 거대한 틀을 움직이려 하다가 지체되고 있다는 점을 볼 때, 지방교육자치제도의 혁신을 통

해 지역의 특성에 맞는 정책을 추진할 수 있도록 지방자치의 역량을 강화해 나가야 한다.

우리 교육에 있어서 정부 규제는 학교와 교원, 그리고 학부모의 자율적 역량이 아직 부족하다는 논리로 옹호되기도 한다. 그러나 이는 거꾸로 정부의 획일적 규제가 학교와 지역사회의 자율적 역량을 저해하고 있다고 볼 수도 있다. 이제 우리는 사회 다른 어떤 분야보다도 교육의 틀에 강하게 남아 있는 이 관치교육의 함정에서 벗어나야 한다. 중앙정부에 집중된 권한을 지방자치단체에 되돌려주고, 지도감독 위주의 학교 장학에서 벗어나 문제해결과 현장지원 위주의 정책으로 전환해야 할 것이다. 교육이 지역사회의 현안으로 인식되고 지역공동체가 중심이 되어 스스로 해결해 가는 것이 옳은 길이다.

학교교육의 질적 개선은 결국 국가, 지역의 시민사회, 그리고 민간분야의 적정한 역할분담에서 시작되어야 한다. 중앙의 교육부가 모든 정책권한을 움켜쥐고 개별학교와 대학들을 간섭해서 온 나라의 자녀들의 특성에 맞는 교육을 충족시켜 줄 수는 없다. 지역사회와 학교단위에서 머리를 맞대고 우리의 학생들에게 좀더 좋은 교육을 해 줄 수 있는지 고민하고 해결책을 만들어 갈 수 있도록 길을 열어 주어야 한다. 그것이 학교를 살리는 길이며 우리의 교육이 거듭나는 길이다.

참고문헌

- 강상진 외, 『고교 평준화 정책 효과의 실증 분석 연구』, 한국교육개발연구원 연구보고 RR 2205-2.
- 강영혜 외, 『고교 평준화 정책의 적합성 연구』, 한국교육개발연구원 연구보고 RR 2005-1.
- 강인수, 「고등학교 평준화제도의 헌법적합성 검토」, 『교육행정학연구』, Vol.20, No.4, 2002, pp.23-54.
- 김광익·김대일·서이종·이창용, 「입시제도의 변화: 누가 서울대학교에 들어오는가?」, 서울대학교 사회과학연구원, 2004.
- 김기석 외, 『평준화 정책이 학업성취에 미치는 영향에 대한 종단적 분석』, 한국개발연구원 연구보고 RR 2005-3.
- 김명숙, 『국가수준의 학업성취도 평가의 목적과 활용방안』, 한국교육과정평가원, 1998.
- 김명숙 외, 『국가수준 학업성취도 평가체제 구축 방안 연구』, 교육인적자원부 교육정책연구 2001-14.
- 김병기, 「교육관련 행정입법의 문제점과 ‘법률화’ 방안」, 국회개원 제 56주년 기념 공동학술대회 자료집, 2004.
- 김성인, 「대입전형 제도의 문제점, 분석 및 개선 방안」, 『교육개발』, 1·2월호, 2001, pp.52-55.
- 김영철·김주훈·이인효·최돈민, 「고등학교 평준화 정책의 개선방안」, 한국교육개발원, 1995.
- 김정래, 『사립고등학교의 평준화 정책 적합성 연구(I)』, 한국교육개발원 RR 2003-3.

- 김태일, 「고교 평준화 정책의 학업 성취효과 분석」, 『한국정책학회』, 제7권 제3호, 1998, pp.235-260.
- 김태종·이명희·이영·이주호, 「고교평준화 정책이 학업성취도에 미치는 효과에 관한 실증분석」, KDI 국제정책대학원 교육개혁연구소, 2004.
- 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 2005.
- _____, 「OECD 교육지표」, 통계자료 SM 2004-5, 2004.
- 박부권 외, 「고등학교 평준화정책의 진단과 보완방안에 관한 연구」, 『교육정책연구』, 2002 특15, 교육인적자원부, 2002.
- 박세일·우천식·이주호 편, 「자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서」, 한국개발연구원 - 교육개혁포럼 공동연구, 2002.
- 박 정 외, 『국민 기초교육에 대한 국가수준 성취기준 설정 및 평가 방안 연구』, 한국교육과정평가원 연구보고 CRE 2002-2.
- 성기선, 「고교 평준화 정책이 학업성취도에 미치는 효과 분석」, 『한국교육연구』, 제26권 제2호, 1999.
- 윤종혁, 『고교 평준화 정책의 적합성 연구(I)』, 한국교육개발원 RR 2003-1
- 윤정일·이수정, 「자립형 사립고등학교 납입금 책정에 관한 연구」, 『교육행정학연구』, 제21권 제4호, 2003.
- 이명희 외, 『2001년도 국가수준 교육성취도 평가 연구 총론』, 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2001-5-1.
- 이종태 외, 「자율학교 시범운영 결과 분석과 제도화 방안 연구」, 수탁연구 CR 2001-20, 한국교육개발원.
- 이주호, 「고교 평준화 정책의 개선 방안」, 『교육재정경제연구』, 제11권 제1호, 2002, pp.237-269.
- 이주호·우천식, 「한국교육의 실패와 개혁」, 『KDI정책연구』, 제20권 1·2호, 1998.
- 이주호·홍성창, 「학교 대 과외: 한국교육의 선택과 형평」, 『경제학연구』, 49집 1호, 2001.

정구향, 『2003년 국가수준 학업성취도 평가 연구』, 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2004-1-1.

채선희 외, 『2002학년도 초등학교 3학년 국가수준 기초학력 진단평가 연구』, 한국교육과정평가원 연구보고 CRE 2003-1.

함수곤·강환동·홍후조·조성준, 『교과용도서 검정 업무 개선 방안 연구』, 재단 법인 한국교과서 연구 재단, 2002.

Hoxby, Caroline Minter, “School Choice and School Productivity (or Could School Choice Be a Tide That Lifts All Boats?),” in *The Economics of School Choice*, edited by C. Hoxby, university of Chicago Press, 2003a.

_____, “School Choice and School Competition: Evidence from the United States,” unpublished manuscript, 2003.

Kim, Sunwoong and Ju-Ho Lee, “Demand for Education and Development State: Private Tutoring in South Korea,” KDI School Working Paper, KDI School of Public Policy and Managment, 2001.

Rodrik, Dain, “Institutions for High-quality Growth: What They are and How to Acquire Them,” NBER Working Paper 7540, 1999.

Abstract

Ways of fostering environment for educational competitiveness

Shin, Jongick
Kang, In Soo
Lee, Ju Ho
Hong, Song Chang

The educational reform in Korea has been launched in 1993. However it hasn't been different much except for a slogan, 'the education based on the users'. The parents and students say that the choice related to the school is still limited a lot and the teachers also point the seriousness of the educational issues.

Why is it so difficult to reform the educational system unlike other fields like business and administration, even though many people are aware of the problems of the education? One of the reasons is probably the way of reform. Such reforms as the cancellation of the equalization policy, the extension of the self-control in the private schools, the opening of educational market necessarily result in opposition from the political party and civil groups and blocking reform.

Therefore the way of educational reform should be changed and

transparency should be introduced in educational system. If the information related to schools and education were opened, schools would compete to be recognized as a good school, and students could get better education. Since the foreign exchange crisis in 1997, the key reform in every fields was transparency and most of the issues related to each field was improved a lot, opening information to the public.

In America, ‘No Child Left Behind Act’ 2001 regulates that school provides such information as the achievement of each subject’s study, the pass rate of the ‘advanced placement course’. There are similar laws in England, France and Australia.

In Korea, ‘A special law related to opening educational information (a tentative name)’ should be enacted. The information includes minutes of ‘school management’s committee’, the level of studying achievement, the ratio of students who go on to a higher stage of education, the consequence of the national scholastic achievement examination for the college entrance.

Regarding the equalization policy in high school, the circumstance should be settled first to release the equalization by stages. Most important is to solve the gab of the education between locals and classes. To achieve this purpose, ‘A law of lessening the educational gab(a tentative name)’ should be made. Also necessary are the opening the school information to the public, variety of textbook in public school, and accountability of local government in education.