

프랑스 사례로 살펴본 교육문제 공론화의 시사점

이경아 (민주연구원 연구위원)

지난 4월 교육부는 국민이 직접 참여하여 결정하는 입시제도 공론화 계획을 발표하였다. 입시 제도를 둘러싼 정책 갈등의 수위가 높아지자 역사상 처음으로 입시제도와 관련된 정책 전반을 국가교육회의에서 숙의·공론화하여 결정하기로 하였다. 문재인 대통령도 국가교육회의가 교육 개혁에 대한 사회적 공론을 모으고, 국민적 합의를 이끌어내는 역할을 해달라고 당부하였으며, 국무총리조정실에서도 교육문제 현안을 갈등 관리과제로 지정한 바 있다.

집권 초, 국가교육회의의 우선과제는 교육정책에 대한 국민들의 의사를 확인하고 정확하게 수립하여 사회적 합의에 기반을 둔 정책을 추진하는 기반을 만드는 것이다. 이에 교육문제 공론화의 대표적 사례인 프랑스 대국민 교육토론회를 살펴보고 우리 정부에 대한 시사점을 제시하고자 하였다.

2003년 프랑스 자크 시라크(Jacque Chirac) 대통령은 학교교육에 대한 국민들의 다양한 의견을 수렴해 프랑스 교육체제를 정확히 진단하고 15년간 교육정책의 방향을 수립할 목적으로 1년에 걸쳐 대국민 교육토론회를 실시하였다. 프랑스 정부는 국민 참여를 통한 교육정책 결정에 대한 강력한 의지를 천명하고 교육문제에 대한 국민의 이해와 공감대를 성공적으로 형성하였다. 또한 이를 통해 교사와 교육행정가 사이, 학교와 학부모 사이의 대립 해소와 상호 신뢰 프로세스를 구축하는데 기여하였다.

프랑스 대국민 교육토론회를 통해 살펴본 시사점으로는

첫째, 공론화 주제는 학교교육에 대한 궁극적 해답 모색보다 국민들이 가장 많은 관심을 가지는 문제들을 정의하고 그것을 충족하는 문제해결에 중점을 둘 필요가 있다.
둘째, 국민들이 표출하는 교육문제에 대한 요구를 적극적으로 수용하겠다는 의지가 필요하다.
셋째, 학교교육의 역할과 한계에 대한 정확한 인식은 불필요한 논의를 줄일 수 있다.
넷째, 학부모와 교사의 파트너십 형성은 학생들의 학업성취도 향상을 위해서 중요하다.
다섯째, 토론 결과를 통해 정책수립에 대한 아이디어는 제시할 수 있으나 특정 사항에 대한 정책결정을 강요할 수는 없다.

마지막으로 이를 통해 **우리 정부의 교육문제 공론화의 방향**을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공론화의 주된 목적은 교육정책이 특정 이념이나 단체, 소수의 활동가나 관련 전문가들의 영향력에 의해 주도적으로 결정되는 것이 아니라 일상에서 교육문제로 고군분투하고 있는 국민들의 의견을 포용하는데 있다. 공론화 과정은 교육부의 직무유기가 아니라 국민의 의견이 배제된 교육정책 결정과정에 숙의된 의견을 제공하여 정부의 정책 결정을 도울 수 있는 제도적인 대안이다.

둘째, 정부는 정책공론화 절차를 안정적으로 보장할 법안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 프랑스 대국민 교육토론회의 성공사례를 바탕으로 주요 교육정책 방안에 대한 우리나라 국가교육회의의 적절한 역할 모색이 필요하다.

넷째, 국가교육회의의 설치 목적에 부합하는 교육여론 수렴의 역할이 필요하다.

다섯째, 국가교육회의는 현 교육 상황을 자세히 진단하고, 미래사회의 교육 비전과 중장기 정책 방향을 제시하고 혁신과제를 발굴하는 역할을 해야 한다.

국가교육회의의 교육문제 공론화 시도는 국민들 사이에 논란이 있는 교육정책에 대해 사회적 합의를 형성해 나가는 계기가 될 것이다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 입시제도 공론화 발표

- 지난 4월 교육부는 국민이 직접 참여하여 결정하는 입시제도 공론화 계획을 발표
 - 입시 제도를 둘러싼 정책 갈등의 수위가 높아지자 역사상 처음으로 입시제도 전반을 국가교육회의에서 숙의·공론화하여 결정하기로 발표함
 - 문재인 대통령도 국가교육회의가 교육 개혁에 대한 사회적 공론을 모으고, 국민적 합의를 이끌어내는 역할을 해달라고 당부함('17.12.28. 국가교육회의 위촉식)
 - 국무총리조정실에서도 수능·자사고 등 교육문제 현안을 갈등 관리과제로 지정한 바 있음(2017년 8월말 기준). 국무총리실이 발주한 「국민 참여기반의 갈등해결 시스템 연구보고서」에서는 교육정책 갈등에 관해 공공토론을 통한 의사결정을 권고하고 있음¹⁾

1) 한국갈등학회(2017.12.). 국민 참여 기반의 공정 투명한 갈등 해결 시스템 용역 결과보고서.

○ 이에 국가교육회의는 ‘대입개편 공론화 추진 방안’을 발표함

- 국가교육회의에서 입시제도 개선에 대한 국민 참여형 공론화 과정을 추진하기로 함
- 이러한 공론절차는 단순하고 공정한 대학입시를 바라는 사회적 요구를 숙고하기 위한 교육지책임

○ 집권 초, 국가교육회의의 우선 과제는 국민의견 수렴

- 문재인 정부는 소통·협력·효율성을 높이는 교육 거버넌스 구축을 위해 국가교육회의 설치를 공약으로 제시
- 정부는 교육정책에 대한 국민들의 의사를 확인하고 정확하게 수렴하여 사회적 합의에 기반을 둔 정책을 추진할 때, 국민적 지지를 끌어낼 수 있음

○ 이에 교육문제 공론화의 대표적 성공사례인 프랑스 대국민 교육토론회를 살펴보고 우리 정부의 시사점을 제시하고자 함

- 프랑스 대국민 교육토론회는 교육문제와 교육정책 방향에 대해 국민의 이해를 돕고 공감대를 형성하여, 교육 주체 사이의 반목을 해소하고 신뢰를 구축하는데 큰 기여를 하였음
- 추후 국가교육회의에서도 우리나라의 교육 상황을 진단하고 국민적 합의를 통한 교육정책의 중·장기 방향을 수립하는 역할을 해야 함

II. 성공적 공론화 사례: 프랑스 대국민 교육토론회

○ 교육문제 공론화의 역사적 사례, 프랑스 대국민 교육토론회

- 2003년 프랑스 자크 시라크(Jacque Chirac) 대통령은 학교교육에 대한 국민들의 다양한 의견을 수렴해 프랑스 교육체제를 정확히 진단할 목적으로 1년에 걸친 대국민 교육토론회를 실시
- 프랑스의 교육 상황을 진단하여 향후 15년간의 교육정책 방향을 수립하고 교육기본법 개정의 기초를 마련할 것을 제안
- 프랑스 정부는 국민 참여를 통한 교육정책 결정에 대한 의지를 천명하고 교육문제에 대한 국민의 이해와 국민적 공감대를 성공적으로 형성하였음
- 이를 통해 교사와 교육행정가 사이, 학교와 학부모 사이의 대립 해소와 상호 신뢰 프로세스를 구축하는데 기여

□ 프랑스 교육토론회 조직

○ 토론위원회(The Commission)

- (구성) 전 교육부장관, 국회의원 및 국회기관 소속 인사, 과학·문화계 저명인사, 청년, 학부모, 교수, 교사 등 55인. 전문성과 다양성을 고려하여 안배
- (역할) 각종 토론회 지원 및 주관
 - 22개 토론주제 선정 및 토론자료 제공
 - 주 1회 위원회 자체 정기토론 실시
 - 공청회 주관 및 실시
 - 웹사이트 상에서 국민과의 대화 실시
- (연구수행) 3개의 핵심주제에 대해 분과위원회를 구성하여 집중 연구 수행
 - 학교 교육의 형평성 및 통합을 위한 연구
 - 시민교육 통한 상생과 교육발전 가능성 연구
 - 의무교육 최종단계(중학교)의 교과 내용 및 목적에 대한 연구
- (최종보고서 작성) 향후 15년간의 교육발전방향에 관한 보고서 작성 및 보고

〈표 1〉 프랑스 교육토론회 조직

유 형	인 원
전임 교육부 장관	7명
국회의원	1명
국회 협력위원	7명
교사·교수	15명
학교행정가	3명
각급 기관(교육, 정치, 과학, 청소년, 인적자원 등) 인사	8명
건축연합대표	1명
청년대표	1명
고등학생 대표	1명
요리사	1명
학부모대표	2명
장학관	2명
역사학자·철학자	3명
기타	3명
계	55명

* 출처: KEDI Positin Paper(2004). 재구성

○ 전문 토론분석가 그룹(Reader-editors)

- (구성) 독립적 연구능력을 갖춘 30인의 전문인으로 구성
- (역할) 전문위원회 별 토론결과보고서의 심층 분석

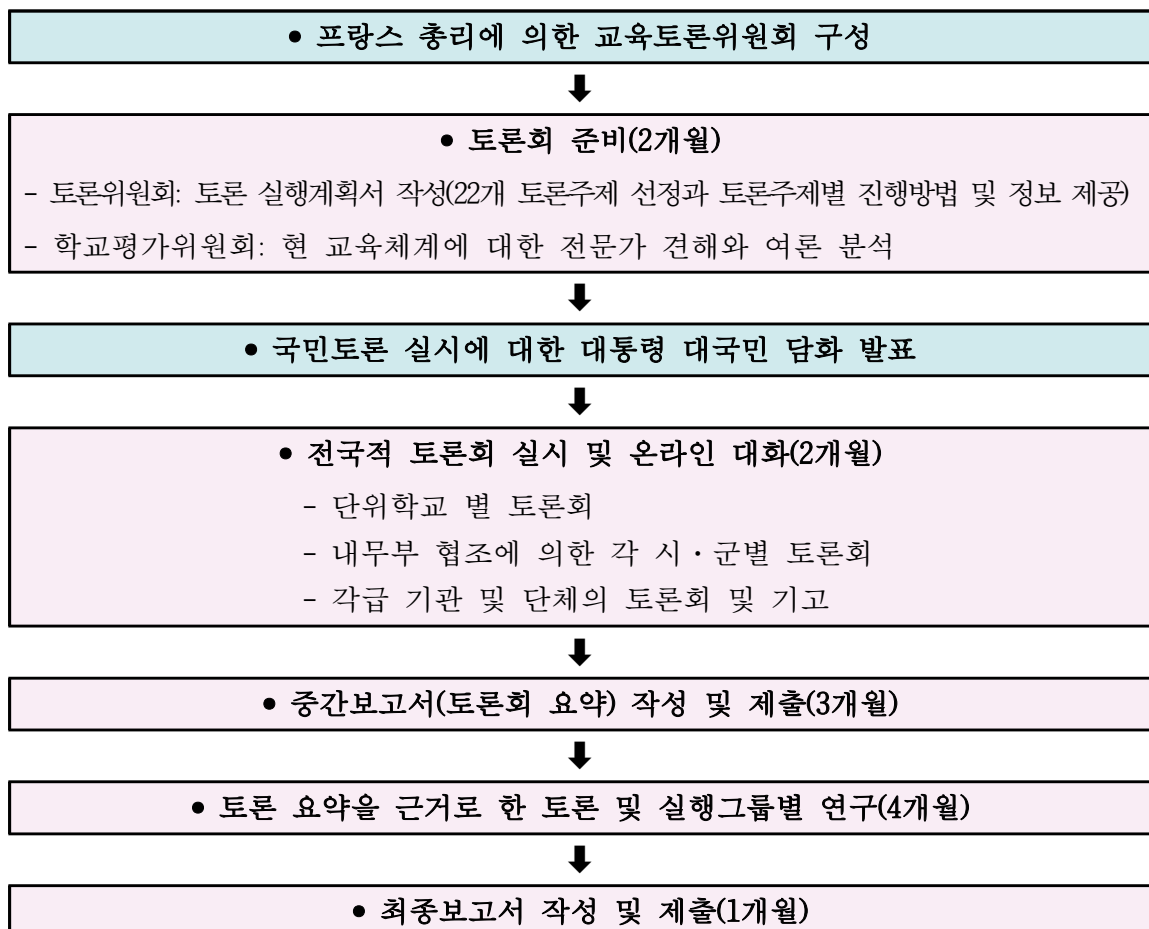
○ 전문위원회(Scientific committee)

- (구성) 4명의 분석전문가로 구성
- (역할) 토론 결과문 분석 결과 검토

○ 토론회

- (구성)
 - 단위학교
 - 지역별 토론: 프랑스 내무부 협조를 통해 342개 지역(시·군, arrondissements)에서 실시
 - 웹사이트상 토론: 24개 온라인 포럼 개설
 - 청소년·학부모, 정치·사회·경제 등 단체 및 기관: 300여개 기관 및 비영리 단체
- (역할) 토론위원회가 제시한 22개의 토론 주제 중 2~3개의 주제를 선택하여 토론을 진행하고 해당 결과를 토론위원회에 보고

<표 2> 프랑스 대국민 교육토론회의 개요



□ 프랑스 대국민 교육토론회의 운영

〈표 3〉 프랑스 대국민 교육토론회의 운영 모형

단계	I 단계	II, III 단계	IV 단계	V 단계
주관 부서	토론 위원회	토론 조직 - 학교 - 지역단체/사회단체 - 위원회 등	전문토론 분석가 /전문위원회	토론 위원회
주요 업무	토론주제 제시	⇒ 1) 토론조직의 토론회 실시 및 결과보고 2) 토론위원회 자체토론 및 공청회	⇒ 토론결과 취합 및 분석 (중간보고서)	⇒ 최종 보고서 작성

* 출처: KEDI Positin Paper(2004). 재구성

○ I 단계 : 토론주제 제시

- 토론위원회는 학교의 정의(7개), 학생의 학습지원(10개), 교육행정의 개선(5개)의 3개 영역 총 22개 주제를 제시하고 관련 토론 자료를 제공

〈표 4〉 프랑스 대국민 교육토론회의 토론 주제(총 22개)

영역	주제
학교의 정의	1. 학교의 가치는 무엇이며, 어떻게 사회가 학교교육의 가치를 알도록 할 수 있나?
	2. 미래사회를 준비하는 차원에서 학교의 역할을 무엇인가?(유럽의 맥락에서)
	3. 학교에서 추구해야 할 형평성은 무엇인가?
	4. 청소년기와 성인기의 교육은 구분되어야 하는가? 학교교육에 직업 교육이 지금보다 더 많이 반영되어야 하는가?
	5. 학생들이 의무교육 단계에서 반드시 습득해야할 지식, 기술, 도덕 등의 핵심공통 교육과정은 무엇인가?
	6. 다양해지는 학생들의 요구에 학교는 어떻게 대응해야 하는가?
	7. 직업교육을 개선하기 위한 방법은 무엇인가?
학생의 학습지원	8. 학생들에게 학습동기를 부여하고 효율적으로 공부할 수 있도록 돕는 방법은 무엇인가?
	9. 학생 평가와 시험의 기능과 형태를 어떻게 정의할 것인가?
	10. 학생을 위한 예비교육을 어떻게 준비하고 개선할 수 있을 것인가?
	11. 대학 진학자를 위한 교육과정을 어떻게 운영할 것인가?
	12. 학부모와 학교 외부의 협력자들이 학생의 학업성취도 향상에 기여할 수 있는 방안은 무엇인가?
	13. 학업부진 학생을 어떻게 도울 것인가?
	14. 장애나 특별한 도움이 필요한 학생들에게 어떻게 학교교육을 제공할 수 있는가?
	15. 학생의 폭력과 비도덕적인 행동에 대해 어떻게 효과적으로 대처할 것인가?
	16. 교육공동체, 특히 학부모와 교사, 교사와 학생 사이의 관계는 어떻게 정립되어야 하는가?
	17. 학교에서 학생의 삶의 질을 제고할 수 있는 방안은 무엇인가?

영역	주제
교육행정의 개선	18. 교육에 대한 국가와 지방자치단체의 역할을 어떻게 규정하고 배분할 것인가? 19. 학교에 더 많은 자율성을 부여하고 결과에 대한 평가를 실시해야 하는가? 20. 학교의 자원을 효율적으로 활용하는 방안은 무엇인가? 21. 학교와 관련된 조직을 재정의할 필요가 있는가? 22. 어떻게 교사를 양성·선발·평가하고, 전문성을 향상시킬 것인가?

○ II 단계 : 각 토론 조직의 토론회 실시 및 경과보고

- 학교 및 지방자치단체, 기타 사회단체 및 기관 등은 토론위원회가 제시한 22개의 주제 중 2~3개의 주제를 선택하여 토론회를 진행
- 각 토론 조직은 결과보고서를 8페이지 이내로 정리하여 토론위원회에 제출. 해당 내용은 인터넷 공개를 원칙으로 함

○ III 단계 : 토론위원회 자체토론 및 공청회 실시

- 위원회는 주 1회의 자체 정기토론을 개최하고 이를 방송으로 중계함
- 전문가, 기관, 명사, 단체, 조직 등과의 공청회 실시
- 국민과 웹 사이트상에서 직접 소통 및 대화

○ IV 단계 : 토론회 결과 취합 및 분석

- 토론회가 제출한 보고서를 30여명의 전문토론분석가에 의해 분석
- 이후 통계학자와 국립과학연구센터(CNRS) 연구원, 정보텍스트 분석전문가를 통해 어휘 분석 실시
- 웹 사이트의 포럼, 개인이나 단체 명의로 보내진 이메일, 편지, 설문지 등에 나타난 결과도 취합하여 분석
- 분석 결과를 중간보고서 형태로 작성하여 발표

○ V 단계 : 최종보고서 작성

- 최종보고서를 토론위원회가 작성하여 교육부에 제출

□ 교육토론회 실시 현황

○ 오프라인 토론

- (참가현황) 토론회 개최 횟수: 13,000회, 토론회 총 참가자 수: 100만명 이상
- (토론 참가자 구성) 교사 46%, 학부모 37%, 학생 8%, 기타 9%(男 40%, 女 60%)

- **온라인 토론** : 온라인 포럼을 개설하여 인터넷상으로 활발한 토론을 유도
 - 웹사이트 조회 수 : 700만 건
 - 온라인 포럼 참가자 수 : 37만명
 - 평균 방문 시간 : 7분 3초
 - 포럼 게시물 수 : 4만건(1일 평균 600건)
 - 의견 접수 E-mail : 10,500건
 - 직접대화(채팅방) 참가자 수 : 2,500명
- **기타 토론 관련 접수 자료**
 - 우편물 : 1,500건
 - 각급 기관 투고 수 : 300건
- **기타** : 토론 소외자를 최소화하기 위해 노동자 계층의 학부모 및 18세 청년을 대상으로 특별 인터뷰도 실시

Ⅲ. 프랑스 대국민 교육토론회의 시사점

- **공론화 주제는 국민들이 가장 많은 관심을 가지는 문제에 초점을 둘 필요**
 - 실제 프랑스에서 실시된 토론의 절반 정도가 토론주제 8번 “학생들에게 학습 동기를 부여하고 효율적으로 공부할 수 있도록 돕는 방법은 무엇인가?”에 집중됨. 그 밖에 학교폭력문제, 학생의 다양성, 학습장애, 학부모와 학교의 관계 등의 주제가 활발하게 논의됨
 - 결론적으로 학교교육에 대한 궁극적 해답 모색보다, 국민들이 가장 많은 관심을 가지는 문제들을 정의하고 그것을 충족하는 문제해결에 중점을 둘 필요가 있음
- **국민들이 표출하는 교육문제에 대한 요구를 수용하겠다는 강력한 의지 필요**
 - 교육법에 규정된 평가규정에 의한 학생평가가 결국 학생들의 과중한 학업부담으로 이어진다면, 국민들은 정부가 국민의 요구를 교육정책에 반영하지 않고 있다는 생각을 가지게 됨
 - 각 단위학교도 학교운영에 학생·학부모와 충분한 소통을 하고 제시된 의견을 적극적으로 반영하는 절차를 공식화 할 필요가 있음
 - 또한, 의지표명과 함께 정책 갈등을 일으키는 문제에 대해 토론의 중요성과 전 국민의 참여를 강조하는 것은 공론화의 성패를 결정짓는 사안임
 - 무엇보다 국민의 교육에 대한 요구와 이를 정책적으로 반영하는 것 사이에서 정책결정 주체(교육부와 시도교육청)가 적절한 균형(합의점)을 찾는 것이 중요함

○ 학교교육의 역할과 한계를 인정할 필요

- 학교는 우선적으로 학생들이 학교를 통해 기본적인 지식과 사회적응에 필요한 기술을 습득할 수 있도록 해야 함
- 국민들은 부모가 학생들을 사회화시킬 수 없는 상황이라면 가정교육과 관련된 다른 보조정책이 수반되기를 기대함
- 현재 학교교육의 역할과 한계에 대한 정확한 인식이 불필요한 논의를 줄일 수 있음

○ 학부모와 교사의 파트너십 형성 필요

- 학생의 학업성취도 향상을 위해 교사와 학부모 사이가 대립이 아닌 화합의 파트너십 형성이 요원함
- 학부모가 자신의 자녀를 위해 과도하게 학교교육에 간섭하거나, 반대로 학부모가 학교에 무관심한 경우 모두의 문제를 극복하는 것이 필요

○ 토론결과를 통해 정책수립에 대한 아이디어는 제시할 수 있으나 특정 사항에 대한 정책결정을 강요할 수는 없음

- 토론을 통해 나온 의견들은 매우 다양하고 상충되는 의견들도 함께 제시됨. 따라서 토론위원회는 최종보고서 작성 시, 토론자 간에 의견이 상충하는 부분을 명확히 밝히고 이에 대한 심층적 논의와 분석을 실시하여 정부에 제공하여야 함
- 그러나 토론의 내용은 정부가 취해야할 정책적 선택사항들에 대한 의견 제시가 가능하나, 토론의 결과를 토대로 특정한 정책결정사항을 강요할 수는 없음

IV. 우리나라의 교육문제 공론화의 방향

○ 공론화의 주된 목적은 교육정책이 특정 이념이나 단체, 소수 활동가나 관련 전문가들의 영향력에 의해 주도적으로 결정되는 것이 아니라 일상에서 교육문제로 고군분투 하고 있는 국민들의 의견을 포용하는데 있음

- 국민의 삶의 질을 좌우하는 교육정책이 소수의 관련 전문가나 관료들에 의해 일방적으로 결정되고, 대부분의 국민들은 적극적이고 효과적으로 자신의 의사를 개진할 기회나 조건을 갖지 못하고 있는 실정임²⁾

2) 박혁(2017.11.20.). 공공문제해결을 위한 민주적 합의 모델의 새로운 발견. 민주연구원 이슈브리핑.

- 공론화는 교육부의 직무유기가 아니라 국민의 의견이 배제된 교육정책 결정과정에 숙의된 의견을 제공하여 정부의 정책결정을 도울 수 있는 제도적인 대안임
- 공론화는 예산낭비, 시간낭비가 아니라 국민들에게 정책 수용성과 효율성을 높여 천문학적으로 소요되는 사회·경제적 갈등 비용을 획기적으로 줄임

○ 나아가 정부는 정책공론화 절차를 안정적으로 보장할 법안을 마련할 필요

- 심각해지는 정책갈등문제 해결을 위해 정부는 2007년 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정하여 효과적으로 정책갈등을 예방·해결하도록 노력해 왔으나 정책갈등은 오히려 증가함
- 이는 갈등관리를 위한 제도적 장치가 마련되어 있으나 실제로는 제대로 작동되지 않고 있음을 의미하며, 결국 정부의 갈등관리 방식에 한계가 존재함을 의미

○ 따라서 프랑스 대국민 교육토론회의 성공사례를 바탕으로 주요 교육정책 방안에 대한 우리나라 국가교육회의의 적절한 역할 모색이 필요

- 국가교육회의의 주요 목적은 강력한 교육개혁 추진과 중장기 국가 교육정책의 수립과 추진에 있음
- 국가교육회의는 주요 교육정책 방안에 대해 여론 수렴 등의 공론화를 통해 국정 과제 등 정책 추진을 지원하는 기능을 강화할 필요가 있음
- 이때 사회적 파급력이 크고 이해관계가 복잡한 국정과제를 중심으로 숙의 과정을 통해 합리적 대안 모색에 노력해야 함

○ 국가교육회의의 설치 목적에 부합하는 교육여론 수렴 필요

- 국가교육회의는 중장기적이고 일관성 있는 교육정책 수립을 위해 전문가, 관계 부처 등의 참여와 다양한 이해관계자들의 의견수렴을 통해 국민이 공감하는 교육정책과제 도출에 노력해야 함
- 관료중심의 교육정책 결정 관행을 극복하고 국민적 공감대 형성이 필요한 교육 현안의 사회적 공론화를 통해 정책의 신뢰도를 높이고 추진동력을 확보할 필요가 있음

○ 앞으로 국가교육회의는 현 교육 상황을 자세히 진단하고, 미래사회의 교육 비전과 중장기 정책 방향을 제시하고 혁신과제를 발굴하는 역할을 해야 함

- 미래지향적 교육혁신 과제뿐만 아니라 과도한 입시경쟁과 사교육비 지출, 교육 격차 완화 등 국민들이 고통 받고 있는 산적한 교육문제를 폭넓은 사회적 공론화를 통해 공감하는 정책이 도출되도록 노력해야 함

- 국가교육회의의 교육문제 공론화 시도는 국민들 사이에 논란이 있는 교육정책에 대해 사회적 합의를 형성해 나가는 계기가 될 것임
- 정부와 국민 간 소통과 공감, 협력을 통해 국민 모두를 포용하는 교육정책을 만드는 출발점이 될 수 있을 것임

○ 입시문제 공론화 추진방안

< 공론화 추진방안의 공론화 절차 및 일정 >

절차	국민의견 수렴	⇒	공론화 범위 설정	⇒	공론화 의제 선정	⇒	대국민토론회, TV 토론회	⇒	시민참여형 조사	⇒	권고안 발표
일정	4~5월		5월		6월		6~7월		7월		8월초

* 국민의견 수렴, 공론범위 설정, 권고안 마련은 대입개편특위, 권고안 의결·발표는 국가교육회의 소관

< 공론화 절차별 참여자 현황 >

공론의제 선정	⇒	대국민토론회	⇒	시민참여형 조사
학생, 학부모, 교원, 대학 등 이해관계자		일반국민, 이해관계자, 전문가, 미래세대 등		대표성을 갖춘 시민참여단 * 이해관계자 및 전문가가 제공한 자료로 숙의

< 시민참여형 조사 절차 >

시민 참여단 선발 (대표성 고려)	⇒	1차 숙의(권역별 토론회) (숙의자료 제공)	⇒	2차 숙의(종합 토론회) (최종결과 도출)
-----------------------	---	-----------------------------	---	----------------------------

*출처: 국가교육회의 보도자료(2018.05.16.), 입시제도 개편 공론화 추진계획

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.