

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-33호 | 2022년 10월 27일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

## 무한 경쟁 교육, 시장 만능주의자 이주호가 다시 교육부 장관으로?!

이 경 아 연구위원(교육정책학 박사)

### 《 요 약 》

#### ○ 이주호 교육부 장관 후보자 지명, 돌고 돌아 MB맨으로

- 이명박 정부 교육정책 설계자인 이주호 前 장관이 다시 교육부 장관 후보로 지명되자 尹 대통령의 협소한 인재 풀이 여지없이 드러나고 있음
- 李 후보는 교육감 선거 후원금, 국회의원 시절 정치자금 의혹과 딸의 이중국적 취득 등 도덕성 관련 문제들도 제기되어 험난한 인사청문회가 예상됨

#### ○ 경제학자로서 효율성에 입각한 무한경쟁 교육정책을 추진하면서 수많은 사회적 갈등을 유발한 이주호 前 장관에 대한 정책 검증은 피할 수 없음

- 교육단체들은 일제히 교육을 무한 경쟁에 내몬 시장 만능주의자라며 지명 철회를 요구하고 있는 가운데, 이명박 정부의 교육정책을 복기하여 정책 실패의 반복을 막을 필요가 있음
- 李 후보가 추진했던 자사고 확대, 일제고사 전면 실시, 입학사정관제 도입, 2009 교육과정 전면 개정, 국립대 법인화와 총장직선제 폐지, 대학설립 준칙주의 등은 사회적 합의 없는 무리한 불도저식 정책 추진으로 교육계에 깊은 트라우마를 남김

#### ○ 자율을 명분으로 교육에 경제 논리를 적용한 李 후보의 핵심 정책들은 아직도 교육 현장의 주요 갈등으로 남아 있음

- 사실상 교육부 폐지론을 주장한 李 후보가 다시 교육부 장관으로 임명되면 정책 갈등과 혼선이 빚어질 우려가 다분함
- 28일 개최될 인사청문회에서 李 후보자의 교육 철학뿐만 아니라 산적인 교육 현안에 대한 소신과 비전이 면밀히 검증되어야 할 것임

▶ 키워드 : 이주호, 인사청문회, 자사고, 일제고사, 입학사정관제, 2009 교육과정 개정, 국립대 법인화, 총장직선제

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

## 1. 돌고 돌아 MB맨, 예외 없는 尹정부 인사 무능

○ 지난 11일 대통령실은 尹 정부 세 번째 교육부 장관 및 사회부총리 후보자로 이주호 前 교육과학기술부 장관에 대한 인사 청문 요청안을 국회에 제출함

- 대표적인 MB맨인 이주호 후보자가 다시 교육부 수장으로 지명되자 尹 대통령의 재활용 인사, 아나바다 인사<sup>1)</sup>라는 평가를 비롯해 올드 보이의 귀환 등 尹 정부의 협소한 인재 풀이 여지 없이 드러나고 있음<sup>2)</sup>
- 이주호 장관 후보자도 험난한 인사청문회가 예상됨. 현재까지 보도된 의혹은
  - 지난 교육감 선거에서 중도 사퇴를 선언한 이후에도 3,400만 원의 후원금을 모금하고 전액 사용한 사실이 확인됨. 특히 후원금 내용 중에는 이 후보자가 전면적으로 공약한 에듀테크 관련 기업 관계자들의 고액 후원이 드러나 장관 임명 이후에도 특정 기업의 이해를 대변하는 교육정책을 펼치려는 것은 아닌지 강한 의문이 제기되고 있음<sup>3)</sup>
  - 이 후보자가 국회의원이던 시기(2004~2008년)에는 자택 근처인 압구정동과 신사동에서 휴일을 포함하여 간담회 명목으로 총 163건, 1,485만 원의 정치자금을 쓴 사실도 보도됨. 특히 인근 압구정 현대백화점에서 33건을 사용한 내역을 비롯하여 압구정동 유명 제과점에서 2005년, 2006년 크리스마スイ브인 12월 24일에도 정치자금을 사용한 내용이 드러남. 추가로 압구정동과 신사동을 제외한 강남구와 서초구에서 간담회 명목으로 사용한 정치자금은 총 66건, 1,317만 원으로 드러남<sup>4)</sup>
  - 2020년에는 자신이 재직하는 한국개발연구원의 연구보고서를 딸과 함께 공저한 사실도 드러남. 이 후보자의 딸은 미국 대학의 교수로 재직 중인데, 교육 분야와 큰 상관이 없는 연구를 해왔던 것으로 알려짐<sup>5)</sup>. 또한 이 후보자의 딸은 미국과 한국의 이중국적자로 이 후보가 고위공직자인 교육부 차관으로 재직하던 시기에 이중국적을 취득한 것으로 드러나 더 큰 충격을 안겨주고 있음. 우리나라 사회정책을 총괄하게 될 사회부총리의 자녀가 이중국적자라는 점에서 큰 파장이 예상됨<sup>6)</sup>

○ 李 후보자가 최종 임명되면 尹 정부 출범 이후 6개월 만에 조각을 완성하지만, 교육부는 벌써 現 정부 세 번째 장관 인사청문회를 맞게 됨

- 윤석열 1기 내각 첫 낙마자인 김인철 후보자는
  - 본인, 배우자, 딸, 아들까지 온 가족이 폴브라이트 장학금을 수령하여 매년 수십억 원의 정부 재정이 지원되는 장학금의 사유화 논란이 일어남. 논문 짜깁기 논란도 있었으나 결정적으로 제자였던 이성만 국민의힘 인천 연구구청장 예비후보자의 박사학위 논문을 ‘방석집’에서 최종 심사했다는 내용이 보도되면서 하루 만에 자진해서 사퇴함

1) 오마이뉴스(2022. 9. 30). 이주호가 교육격차 해소 적임? 아나바다 구시대 인물.

2) 한겨레(2022. 9. 28). 인재풀 협소함 드러낸 MB교육 이주호 재기용.

3) 시사저널(2022.10.18). 이주호, 교육감 후보 사퇴 선언 후 후원금 3400여만원 받았다.

4) SBS(2022.10.10.). 이주호, 집 주변 3년 4개월 1500만원 정치자금 사용.

5) 중앙일보(2022.10.16). 이주호 후보, 딸과 함께 KDI 연구보고서 공저.

6) 한겨레(2022. 10. 17). 이주호 후보, 교육차관 때 ‘딸 이중국적 유지’ 택했다.

- 역대 최단명 사회부총리인 박순애 장관은

- 논문 표절, 자녀 입시 컨설팅, 음주운전, 조교 갑질 등 수많은 의혹에도 거짓과 동문서답식 해명으로 일관했으나 대통령은 오히려 “前 정권 장관 중 이렇게 훌륭한 사람 봤냐?”면서 인사청문회 없이 임명을 강행함. 이후 박 장관은 대통령 업무보고에서 초등학교 입학 연령을 만 5세로 낮추는 학제 개편안을 사회적 합의도 없이 내던지기식으로 발표하자마자 엄청난 사회적 논란이 발생하여 취임 35일 만에 사실상 경질됨

## 2. 경제학자 이주호 표 자율화<sup>7)</sup> 교육정책 검증

○ 교육단체들은 일제히 **李 후보자는 교육을 무한 경쟁에 내몬 시장 만능주의자**라며 지명 철회를 요구하고 있는 가운데, 이명박 정부에서 **李 후보자가 주도적으로 추진한 교육정책을 다시 조명할 필요가 있음**

- **李 후보자는** 이명박 대통령의 대선캠프를 시작으로, 대통령직인수위원회 사회교육문화분과 간사, 청와대 교육과학문화 수석비서관을 거쳐 교육과학기술부 차관에서 장관까지 단숨에 올랐던 이명박 정부 교육정책의 총감독 역할을 자임했던 인물임

○ 불도저식 자사고 추진으로 교육양극화 심화

- 이 후보자는 2010년 8월부터 2년 6개월간 교육부 장관직을 수행하면서 ‘고교 다양화 300’ 프로젝트를 통해 자사고(자율형사립고) 설립을 주도하고 외고와 국제고를 활성화하는 정책을 펼침
- 학교의 자율성을 높이고 규제를 완화하여 다양한 교육수요를 수용하겠다는 명분을 내세웠으나 자사고가 또 다른 유형의 특목고가 되어 사교육비가 증가하고 교육양극화가 심화될 것이라는 교육계의 우려대로 고교 서열화와 일반고 황폐화를 초래하게 됨
- 더구나 당시 자사고 추진에 대한 높은 반대 여론<sup>8)</sup>에도 불구하고 무리하게 추진하다 보니 학교 제도를 모두 시행령 개정을 통해 추진하면서 헌법의 교육제도 법정주의\*를 위반했다는 논란이 벌어짐

\* 교육제도 법정주의 : 학교 교육과 관련된 교육제도에 관한 사항은 국회가 제정하는 법률로써 정함

- 자사고는 2011년 54개교까지 늘어났다가 이후 입학정원을 채우지 못한 학교가 속출하면서 일반고로 전환하는 사례도 다수 발생함. 결국 내년에는 전국에 33개 학교만 남게 되어 21곳 (38.9%)이나 감소함<sup>9)</sup>

7) ‘자율화’라 표기하지만 실은 ‘시장 만능주의’이다.

8) **(2008년 1월, 한길리서치)** 자사고가 추진될 경우 ‘사교육비가 늘어날 것’ 48.8%, ‘변화 없다(26.6%)’, ‘줄어들 것(14.3%)’ / **(2009년 2월, 한길리서치)** 자사고 추진 ‘찬성’ 24.4%, ‘반대’ 73.4% / **(2008년 12월, 리얼미터)** MB정부 교육정책에 대한 ‘긍정’ 평가 17.4%, ‘부정’ 평가는 50.4%

9) 세계일보(22. 10. 20). 자사고, 학부모 부담에 인기 하락... 모집정원도 못 채워.

#### ☑ 자사고 정책의 교육제도 법정주의 위반 논란<sup>10)</sup>

- 헌법 제31조 "⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"에 의해 우리나라는 학교 교육 관련 교육제도에 관한 사항은 법률로써 정하는 '교육제도 법정주의(교육제도 법률주의)'를 채택하고 있음
- 헌법재판소는 '헌재2000헌바26(2001년 11월 29일 선고)' 판결에서 "헌법 조항(제31조)에서 말하는 '법률'이라 함은 국민의 대표자로서 민주적 정당성을 가진 국회가 제정하는 형식적 의미의 법률을 의미한다"고 함. 헌법 제31조는 '국회 입법'임을 명백히 밝히고 있음
- 자사고 도입을 위해 국회 입법인 <초중등교육법>을 개정해야 한다는 지적이 있었으나 이명박 정부는 정책에 대한 국민적 지지가 부족하고, 귀족학교 논란, 사교육비 증가에 대한 문제 제기로 국회 입법이 어렵게 되자 대통령령인 <초중등교육법 시행령>을 고치는 '꼼수'를 부림
- 2009년 3월 이명박 정부는 <초중등교육법>은 그대로 두고, 대통령령인 <초중등교육법 시행령> 개정을 통해, 교육과학기술부장관령인 <자율형 사립고등학교 지정·운영에 관한 규칙>을 만들
- 이는 헌법을 위반한 위헌이며, 국회 입법권에 대한 침해라는 지적이 나왔지만, 이명박 정부는 무시하고 자사고 정책을 무리하게 추진함

#### ○ 일제고사 시행으로 전국 모든 학교 서열화

- 이명박 정부는 2008년부터 학습 부진 학생을 줄이겠다며 초등학교 3·6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년 학생에 대해 3%를 표집해서 시행하던 국가수준학업성취도평가를 전수평가(일제고사)로 전환함. 시행 지침도 자율적 참여에서 강제 사항으로, 평가 결과도 표집 학교만 공개한다고 했다가 모든 학교 공개로 바꿈
- 기초학력 미달 비율과 전년 대비 향상도 지표를 시도교육청 평가와 지방교육재정교부금 교부 기준에 반영하고 향상도가 우수한 학교에는 인센티브를, 향상도가 낮은 학교에는 불이익을 줌. 교사 개인에게도 학생 성적에 따라 인센티브를 제공하여 성적이 우수한 학교의 교장과 교사는 승진 가산점을 받고, 성과급에도 일제고사 성적에 따른 지표를 반영함<sup>11)</sup>
- 이에 따라 학교에서는 집단 부정행위와 성적 조작, 비교육적 행위가 난무하고 교육과정 파행 운영 등 각종 부작용이 발생함<sup>12)</sup>
- 이러한 비교육적 행태에 일제고사를 반대하던 전교조 소속 교사들이 해직되고 심각한 갈등을 지속하다가 끝내 전교조는 2013년 법외 노조가 됨. 이후 해임된 교사들은 행정소송에서 승소하여 다시 교단에 복직하고<sup>13)</sup>, 전교조는 노조 지위를 회복하는 등<sup>14)</sup> 무리한 정책추진으로 발생한 갈등 비용을 우리 사회에 고스란히 전가함

10) 오마이뉴스(2011. 11. 26). MB 총감독-이주호 기획 작품 이렇게 망했다.

11) 경향신문 기사(2022.10.13). 14년 전 일제고사는 학교를 어떻게 망가뜨렸나.

12) 한겨레 기사(2022. 10. 13). "미달 학생, 일제고사 결석 시켜라" 요구 거부 못한 퇴직교사.

13) 서울신문 기사(2011. 3. 15). 일제고사 거부 해직교사 7명 복직.

14) KBS(2021. 3. 24). 노조 지위 되찾은 전교조, 법외노조 통보처분 취소 소송은 각하.

## ○ 입학사정관제(학종)의 폭발적 확대로 대학입시 불신 초래

- 대학의 학생선발권을 확대한다는 대입 자율화 정책의 일환으로 학종(학생부종합전형)의 전신인 입학사정관제를 급격하게 확대하여 2008년 254명이었던 입학사정관제 입학정원이 이명박 정부 5년 만에 41,000여 명으로 무려 160배로 폭발적으로 증가함
- 입학사정관제 전형은 학생들의 잠재력을 보고 선발하겠다는 취지로 도입하였으나, 서울 주요 사립대학들이 특목고 학생에게 유리한 스펙(자격조건)을 요구하면서 학생부와 자기소개서, 입시 포트폴리오 작성을 위한 입시 컨설팅과 스펙 위조가 본격적으로 성행하게 됨<sup>15)</sup>

## ○ 2009 교육과정 개정 졸속 추진

- 2007년에 교육과정이 개편되었으나 시행도 되기 전에 전봇대 뽑듯이 난데없이 교육과정을 전면 개정함으로써 교육 현장에 엄청난 혼란을 초래하였음
- 더 놀라운 것은 교육과정 개정을 추진하겠다고 발표(2009년 9월)한 지 단 4개월 만에 확정·고시를 완료(2009년 12월)하여 졸속 개정임을 자인함<sup>16)</sup>
- 이후 교육과정을 수시로 바꾸겠다고(수시 개정 도입) 2011년 8월에는 교과별 각론 개정을 발미로 또 개정하여 2012년 3월 학기에 적용함. 새 학기 교과서를 만들어야 하는 교과서 발행사와 저자들도 몰아치기 개정을 반대하는 광고를 내는 상황까지 발생했으나 아랑곳하지 않고 추진함<sup>17)</sup>
- 이 시기에 역사교육과정개정추진위원회(위원장 이배용)를 설치하여 역사교과서 집필기준에서 ‘이승만 독재’, ‘5·16 군사정변’, ‘5·18 민주화운동’ 등을 모두 삭제하여 또 다른 논란을 일으킴<sup>18), 19)</sup>

## ○ 국립대 법인화와 총장 직선제 폐지 추진

- 이주호 前 장관은 국립대 법인화와 총장 직선제를 추진하여 대학을 선진화하겠다고 하였으나, 반발이 거세지자 총장 직선제 폐지 여부를 재정지원 사업과 대학 구조조정 평가 지표에 연계 하는 촌극을 벌임<sup>20), 21)</sup>
- 이후 총장 직선제 폐지를 대학 지원사업과 연계한 것은 대학의 자율권 침해라며 경북대, 목포대, 부산대, 전남대 교수회 등이 헌법소원을 제기함. 소수의 재판관은 “국립대가 총장 직선제를 선택하지 못하도록 강제하는 것으로 공권력 행사에 해당 한다”며 대학의 자율권 침해 여부를 판단해야 한다는 의견을 냈으나 다수의 재판관은 해당 사건이 헌법소원의 대상이 아니라며 각하함<sup>22)</sup>

15) 조선일보 기사(2010. 9. 27). 이주호 교육 “입학사정관제 잘못 운영”

16) 오마이뉴스(2009. 9. 21). 4개월 초특급 속성재배로 나오는 ‘2009 개정교육과정’

17) 창비 주간논평 251화(2011. 7. 28). 이 난리가 모두... 이주호 장관 참 대단하십니다.

18) 경향신문(2011. 11. 8). ‘이승만 독재’, ‘5·18 민주화 운동’ 교과서에서 사라진다.

19) 서울신문(2011. 11. 12). 역사왜곡 넘어 조작...이주호 교육 해임을.

20) 교수신문(2011. 10. 5). 국립대 선진화 놓고 이주호-국교련 설전.

21) 한국대학신문 기사(2012. 2. 23). 국립대 총장직선제 폐지 논의 확산.

- 2012년과 2013년에 서울대와 인천대가 국립대 법인으로 전환되었으나, 나머지 국립대는 추진 중단과 실패를 겪었으며 사실상 민영화 개념에 가까운 무리한 추진으로 대학 내 엄청난 갈등을 촉발함<sup>23)</sup>
- 두 정책은 대학 운영의 자율성 확보라는 정책 목표를 벗어나 대학 교육의 공공성과 학내 민주주의를 저해함<sup>24)</sup>

### ○ 대학설립 준칙주의 도입으로 수많은 부실대학 양산

- 李 후보자는 정계 진출 전에도 김영삼 정부의 교육개혁위원회에서 5·31 교육개혁안 마련에 참여하여 경쟁과 효율의 시장원리를 교육에 도입하는 데 주도적인 역할을 한 바 있음
- 이때李 후보자는 KDI 연구위원으로 ‘대학설립 준칙 제정위원회’에 참여하여 부실대학 양산의 주요 원인인 대학설립 준칙주의\* 도입에 일조함
- \* 대학설립 준칙주의 : 교지·교사·교원·수익용 기본재산 등 최소 설립 요건만 갖추면 대학 설립을 인가한다는 내용으로 김영삼 정부에서 도입
- 당시 정부는 대학을 다양화·특성화하겠다고 대학설립 기준을 대폭 완화하여 대학 신설을 손쉽게 함. 1996년 대학설립 준칙주의 도입 이후 2012년까지 사립대학의 20%에 달하는 63개 대학이 설립됨. 그 결과 부실·비리 대학이 양산되었고 부실 사립대학의 문제는 현재까지도 이어지고 있음<sup>25)</sup>

### ○ 엉터리 예산 추계로 지방교육재정 위기 초래

- 이명박 정부는 만 3~5세 누리과정 도입 과정에서 학령인구가 줄어들어 교육재정이 남아도니 교부금을 낮추자는 주장을 하면서 정부가 부담해야 할 비용을 <영유아교육법 시행령> 개정을 통해 시도교육청으로 전가함. 마찬가지로 시도교육청과의 합의 없이 시행령을 개정하는 ‘시행령 통치’를 함
- 지방교육재정교부금이 남아돌 것이라며 제시했던 세수 추계도 엉터리였음. 경제성장률과 조세 수입이 예측치를 밑돌면서, 교부금도 크게 줄어 박근혜 정부 시기인 2015년에는 교육 교부금 예상액 49조4천억 원 대비 10조 원이나 모자란 39조4천억 원이 각 시도교육청에 배부됨. 당시 10조 원은 누리과정을 무려 2.5년간이나 추진할 수 있는 예산 규모임<sup>26)</sup>
- 이에 따라 심각한 지방교육재정의 위기가 초래되어 교육여건 악화에 큰 영향을 미침. 교육 복지과 학교 운영비가 축소되고, 각종 교육 사업이 줄어들게 되고 학교 신·증설도 어렵게 됨. 이후 이 문제는 시도교육청과 중앙 정부 간 극심한 예산 갈등으로 확산됨

22) 뉴시스(2016. 10. 31). 현재, 총장직선제 개선 재정지원 사건 각하.

23) 한겨레(2011. 6. 30). 서울대 법인화, 무엇이 문제인가.

24) 뉴시스(2016. 5. 20). 서울대 재학생들 “국립대로서 정체성 잃어... 법인화 전면 평가 하라”

25) 경향신문(2012. 8. 21). ‘대학설립 준칙주의’가 부실 대학 양산.

26) 시사인(2016. 2. 5). 누리과정 뇌관은 3월에 터진다.

### 3. 이주호 9년 만의 재등판, 면밀한 정책 검증 필요

#### ○ **李 후보가 추진했던 핵심 정책들은 아직도 교육 현장의 주요 갈등으로 남아 교육계에 깊은 트라우마를 남김**

- 위에서 살펴본 정책들은 대부분 지금까지도 우리나라 교육정책에 깊은 후유증을 남기고 있음
- 사실상의 교육부 폐지론을 주장\*한 이 후보가 다시 교육부 장관으로 임명되면 교육부 내부에서도 새로운 갈등과 정책 혼선이 빚어질 우려도 다분함

\* 대학 거버넌스를 교육부에서 분리해 국무총리실 산하로 편제 : 이주호 외(2022. 3. 11). 대학혁신을 위한 정부개혁 방안. K-Policy 브리프 보고서 내용 中

- 이미 교육부는 국립대 사무국장에 교육부 공무원을 파견하던 관행을 없애고 사무국장직을 배제하고 타 부처나 민간에 개방하기로 하여 교육부 직원들이 반발 중임<sup>27)</sup>
- 이주호 후보 지명 후, 尹 대통령이 10월 11일 국무회의에서 학업성취도 전수평가\*를 거론하자마자 곧바로 MB식 일제고사 부활에 대한 우려가 쏟아짐. 교육부가 뒤늦게 진화에 나섰으나 의심은 계속되고 있음

\* 윤석열 대통령 10월 11일 국무회의 발언 : '줄 세우기'라는 비판 뒤에 숨어 아이들의 교육을 방치한다면 대한민국의 미래도 어두워질 것입니다. 지난 정부에서 폐지한 학업성취도 전수평가를 원하는 모든 학교가 참여할 수 있도록 하고...

- 보수성향의 교총 대변인마저도 “교육을 시장경제 논리에 매몰돼서 선불리 재단하거나 교원을 교육 개혁의 대상으로 삼는 정책들은 금물이다”고 우려를 표명함<sup>28)</sup>

#### ○ **우리 교육의 비극의 역사를 반복하지 않기 위해 과거 추진 정책에 대해 면밀한 검증 필요**

- 이 후보가 지명된 후 첫 발언 역시 “교육 주체들에게 자율과 자유를 최대한 허용하는 것이 교육의 바람직한 발전을 빨리 유도할 수 있는 최상의 방법”, “자율과 책무가 중요한 원칙”<sup>29)</sup>이라며 교육정책에서도 규제 완화와 효율성 추구가 우선이라는 변함없는 경제학자로서의 소신을 밝힘
- 이에 여러 교육단체는 이명박 정부에서 교육 자율화·다양화를 기조로 정책을 추진했던 李 후보가 이번 尹 정부에서도 유사한 정책 기조를 이어갈 것으로 우려함
- 28일 개최될 인사청문회에서 李 후보자의 교육 철학과 교육 현안에 대한 소신과 비전이 면밀히 검증되어야 할 것임

27) 중앙일보(2022. 10. 20). “공무원들 길들이기 중단하라” 교육부 공무원들 집회열고 반발.

28) MBC 스트레이트(2022. 10. 16). 계속 중용되는 윤석열의 MB맨들... 교육마저 퇴행 우려.

29) 한국일보(2022. 9. 30). 돌아온 'MB교육 설계자' 이주호의 첫마디 “교육 주체에 자율을”