

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

민주정부의 교육개혁정책 모색

- 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -



| 민주연구원 교육정책연구TF

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

민주정부의 교육개혁정책 모색

- 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -



CONTENTS

발간사 : 이한주 민주연구원장

요약

제1장 서론	1
I. 연구의 배경	3
II. 연구의 내용	5
제2장 정권 운영 주체에 따른 교육정책 분석	7
I. 역대 정부 교육정책 주요 내용	9
II. 역대 정부 교육정책 진단과 평가	22
III. 역대 정부 교육정책 시사점	39
제3장 2022~2023년 윤석열 정부 초·중등 교육정책 평가	45
I. 윤석열 정부 교육정책 운영 전반에 대한 평가	47
II. 윤석열 정부 초·중등 교육정책 평가	55
제4장 2022~2023년 윤석열 정부 고등 교육정책 평가	83
I. 대학 교육의 본질적 가치	87
II. 고등교육 위기의 현실	89
III. 현 정부 대학규제완화 정책의 흐름	90
IV. 대학규제완화의 네 가지 전략 분석	94
V. 평가와 대안	108

민주정부의 교육개혁정책 모색 - 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -

CONTENTS

제5장 민주정부 교육정책의 개선방향 및 과제	113
I. 두 개의 교육개혁 전략	115
II. 한국사회와 정책환경의 변화	118
III. 한국사회 변화와 교육의 과제	122
IV. 더 진화된 교육담론	129
V. 민주정부 교육정책 과제	133
참고문헌	135

CONTENTS

표 목차

〈표 2-1〉 일반적으로 정리하는 정권별 교육정책 기조 차이	30
〈표 2-2〉 5·31 교육개혁안 이전과 이후 정책흐름	31
〈표 2-3〉 주요 교육정책에 대한 정부별 정책내용	33
〈표 2-4〉 2022년 지방선거 양당 공약 공통사항(요약)	38
〈표 3-1〉 윤석열 정부, 대선공약과 비교한 국정과제-교육부 추진과제와의 연계성	48
〈표 3-2〉 2022 개정교육과정 고교한국사의 시안 이전-이후 내용	51
〈표 3-3〉 윤석열 정부와 이명박 정부의 교육정책 비교	52
〈표 3-4〉 교육부 2023년 업무보고 주요내용	55
〈표 3-5〉 진로희망고등학교 유형별 학생 1인당 월평균 사교육비 및 사교육 참여율	62
〈표 3-6〉 2023년 국세 전망치와 실제	71
〈표 3-7〉 지방교육재정교부금 규모추이: 2013~2022년	74
〈표 3-8〉 2011년 이후 실제 편성 교부금 및 국가중기재정 전망 교부금	74
〈표 3-9〉 2020~2021년 본예산 세출 주요 항목 비교	75
〈표 3-10〉 정부예산 대비 교육예산(2011~2022년)	75
〈표 3-11〉 교육청 통합재정안정화기금 및 교육시설환경개선기금 적립액 연도별 추이	77
〈표 3-12〉 시도교육청별 2023년도 보통교부금 예상재정결손액 및 기금적립금 현황	78
〈표 3-13〉 전국 초·중·고 학교 신설 현황(2018~2022년)	79
〈표 3-14〉 지역별·학교급별 학급규모 및 교원 1인당 학생수(2021년)	80
〈표 4-1〉 현 정부 대학규제완화 정책의 흐름	91

CONTENTS

그림 목차

〈그림 1-1〉 우리나라 교육정책 추진에 중점을 두어야 할 측면	3
〈그림 1-2〉 연령코호트별 교육기관에 대한 신뢰 정도: 신뢰한다	4
〈그림 2-1〉 혁신적 포용국가	21
〈그림 3-1〉 윤석열 정부, 교육공약-국정과제-교육부 업무보고 연계성	48
〈그림 3-2〉 2021학년도 전국단위 자사고 신입생 서울·경기 출신 비율	63
〈그림 3-3〉 윤석열 정부의 유보통합 추진안	68
〈그림 3-4〉 일반 정부 총 세출에서 4대 분야 세출이 차지하는 비중	75
〈그림 3-5〉 누리과정 예산 지원 구조(2023년)	76
〈그림 3-6〉 학생, 학교, 학급, 교원 수 현황(2000-2021)	79
〈그림 5-1〉 교육에서의 경쟁 구조 정상화	115
〈그림 5-2〉 교육에서의 경쟁 압력 약화	116
〈그림 5-3〉 출산율 추이	118
〈그림 5-4〉 생산가능인구 전망	119
〈그림 5-5〉 지역소멸위험지역	119
〈그림 5-6〉 가구주의 세대 내 계층이동 가능성에 대한 인식(1994-2015)	120
〈그림 5-7〉 가구소득수준별 계층이동 가능성에 대한 긍정적 응답 확률의 차이(2015)	120
〈그림 5-8〉 한국과 OECD의 국가 전체 연구개발비 대비 대학 연구개발비 비율	128

발간사

민주화 이후 집권한 김영삼 정부의 5·31 교육개혁에서부터 현 정부에 이르기까지 역대 정부들은 미래지향적 교육개혁 방안을 주요 국정과제에 포함해 다양한 교육혁신 정책들을 추진해 왔습니다. 그러나 권위주의적인 개발도상국의 잔재와 신자유주의적 이념에 기초한 시장친화적 교육개혁 담론이 오락가락하는 가운데, 수많은 정책은 정책의 방향과 내용, 추진 방식의 측면에서도 다양한 한계를 노정하였습니다.

특히, 정책 형성과 실행 체계에서 교육부 중심의 관료적, 중앙집권적인 정책 결정의 한계를 뛰어넘지 못하였고, 중앙과 지방정부의 협력적 관계 정립이나, 교사, 학부모, 학생 등 이해당사자의 정책 참여 제도화도 아직 온전하게 실현하지 못하였습니다.

이 과정에서 성공적 교육개혁의 추진 과정에 필수적으로 요청되는 지속적인 교육개혁 추진 체계의 정립, 교육개혁에 대한 정책 우선순위 부여, 일관된 정치적 리더십 및 충분한 자원 확보, 이해관계자와의 효과적 정책 파트너십 구축 등의 과제도 여전히 많은 한계를 드러내고 있습니다.

이에 본 연구는 수권정당인 더불어민주당의 교육 비전을 구상하고자, 문재인 정부 이후 민주 정부에서 검토되어야 한다고 보는 교육개혁 정책의 담론과 방향, 그리고 구체적인 추진 과제를 제안했습니다. 이를 위해 역대 정부의 교육개혁 방안을 비판적으로 성찰하고 타산지석으로 삼아야 할 지점들을 검토하였고, 현재 윤석열 정부가 추진하고 있는 교육개혁 정책에 대한 평가도 담아냈습니다. 이를 바탕으로 도출된 시사점을 통해 차기 민주 정부의 교육정책이 나아가야 할 방향을 구체적인 정책 과제로 정리할 수 있었습니다.

이번 연구보고서는 민주연구원의 연구진과 함께 협업한 외부 전문가들이 깊이 있는 토론과 각계각층의 자문을 거쳐 완성되었습니다. 지면을 빌어 민주연구원 교육정책연구팀의 헌신에 감사의 인사를 전합니다.

새로운 교육 패러다임으로의 전환은 담론 형성에서부터 사회적 인식 변화와 제도화에 이르기까지 적어도 10년 이상의 장기적 계획으로 접근해야 합니다. 금번에 수행된 민주연구원의 첫 번째 국가전략과제 연구가 이후에 진행될 후속 연구와 더불어 새로 출범되는 제22대 국회에서의 논의와 함께 차기 정부의 정책 비전을 구체화하고 장기적인 정책 플랜을 세우는데 밑거름이 될 수 있기를 기대합니다.

2024년 7월

민주연구원장 이 한 주

요 약

1장. 연구배경 및 연구문제

- 본 연구는 문재인 정부 이후의 민주 정부에서 검토되어야 한다고 보는 교육개혁정책의 담론과 방향, 그리고 이를 구체화한 과제를 제안하고자 한다. 이를 위해 역대 정부 교육개혁정책으로부터 시사점을 도출하고 현재 정부를 운영 중인 윤석열 정부의 교육개혁정책의 현황에 대한 평가를 진행하였다. 이를 바탕으로 도출된 시사점은 민주정부 교육정책에 대한 성찰과 우리가 나아가야 할 방향과 과제로 정리될 것이다.
- 본 보고서의 2장은 박정희 정부부터 김대중·노무현·문재인 정부를 포함하여 다시 보수정부인 윤석열 정부에 이르는 약 60여 년의 교육정책의 역사를 되짚어 주요한 교육정책의 연속과 단절의 현황을 확인하고, 현재 우리에게 주는 시사점을 정리하고자 한다.
- 특히 본 보고서는 3장과 4장을 할애하여 윤석열 정부의 교육정책에 대하여 상세히 평가하였다. 윤석열 정부에 대한 평가 분량이 많은 것은 현재 정부를 운영하고 있다는 중요성 외에도 윤 정부의 교육정책이 이전 보수정권인 이명박 정부, 박근혜 정부의 정책적 흐름을 재현하고 있기 때문이다.
- 마지막으로 본 보고서는 5장을 통해 민주정부의 교육개혁정책이 나아가야 할 방향과 과제를 모색하고자 한다.

2장. 역대 정부의 교육정책 진단

- 제2장에서 박정희·전두환·노태우·김영삼·김대중·노무현·이명박·박근혜·문재인 정부 교육정책의 주요내용, 평가와 시사점을 역대 정부 별로 정리하였다.
- 역대 정부의 교육개혁 정책의 기조와 흐름
 - 1990년대의 5·31 교육개혁안 이전과 이후의 교육정책의 주요내용은 변경이 되나 기본적으로 국가의 성장을 지원하는 인적자원개발 정책으로서 교육을 구상하는 안에는 큰 차이가 없었다. 이에 보수정권의 교육개혁정책의 기조와 흐름은 산업과의 연계가 높은 배경 하에 단순한 구조이다.

5·31 교육개혁 이전	5·31 교육개혁 이후
산업화를 지원하는 교육	정보화, 세계화 환경에서의 인적자원 개발을 위한 교육
획일적인 교육	교육의 다양화, 특성화
공급자 위주의 교육	학생, 학부모 등 수요자 중심의 교육
권위 관계로 획일적 작동	시장의 자율과 경쟁 원리로 작동

- 김대중·노무현·문재인 정부의 교육개혁 정책 기조의 핵심에는 교육의 국가책임(공공성) 및 평등, 공유성장과 포용교육의 가치가 중시되었음. 이에 반해 보수성향의 이명박, 박근혜, 윤석열 정부에서는 교육의 시장화 원리 및 자율과 경쟁의 원리가 대폭 수용되었으며, 특히 국정교과서를 둘러싼 교육 이념화 논쟁이 심화되었다.

정권별 교육정책의 지향 차이	
문민정부 (1993~1998)	교육의 세계화, 시장화 담론 도입 : 교육의 시장화 가치
국민의정부, 참여정부 (1998~2008)	교육민주화 패러다임 : 교육의 공공성 및 평등성 가치
이명박, 박근혜 정부 (2008~2017)	교육의 신자유주의 패러다임 : 자율과 경쟁 가치, 시장원리 가치
문재인 정부 (2017~2022)	더불어 성장하는 포용교육 패러다임 : 교육의 국가책임 중시
윤석열 정부 (2022.5~현재)	교육의 신자유주의 · 교육의 이념화 복원 : 경쟁과 시장원리 가치,

- 그러나 1990년대 문민정부의 세계화 기조에 따른 5·31 교육개혁안의 수요자 중심 논리에서 완전히 자유롭지 못했으며, 이 담론을 넘어서는 교육담론의 창출에는 한계를 보인다. 다만 진보 성향의 민주 정부, 특히 김대중·노무현 정부는 5·31 교육개혁안의 한계를 보완하기 위해 교육복지 및 교육기회균등의 정책을 보수성향의 정부에 비하여 적극적으로 발굴하여 교육복지 부분에 정책적 우위를 가지게 되었다.
- 이러한 민주정부의 교육복지 정책에 대한 우위는 박근혜 정부의 국가장학금 제도 추진 및 고교무상교육 공약화 그리고 이명박 정부의 만 3~5세아 누리과정 추진 등으로 유지되지 못하고, 정책적 차별점이 점차 사라지게 되었다. 또한 AI, 원격교육 등의 디지털 전환 교육에 있어서도 민주당과 국민의힘 정당 간의 정책 차이가 적어지게 되었다.

- 다만, 진보성향의 민주정부는 초·중등 교육에 있어서는 2006년 교육감직선제 이후의 민선교육감 시대에 진보성향 교육감과 동일한 정책 방향으로 성장하였다. 일명 진보교육감은 2009년 처음 선출된 이후 2022년까지 무상급식, 혁신학교 및 혁신교육, 학생인권조례, 마을교육공동체 등에 있어 정책을 견인하며 정책적 우위를 확보하였다. 그러나 2022년 지방선거에서 진보교육감이 17명 교육감 중 13~14명을 차지하던 기존 흐름과 다르게 9명으로 적게 선출되면서 정책 환경의 변화를 겪고 있으며, 선거결과에 대해 여러 평가가 이뤄지고 있다.

○ 역대 정권 교육정책 진단으로부터 얻을 수 있는 주요한 시사점

- 교육정책의 환경과 이해관계의 복잡성이 작용하고 있다.
- 교육과 정치의 역사는 분리되지 않는다.
- 정책 의도가 좋다고 반드시 좋은 결과로 이어지지는 않았다.
- 정권의 속성에 따라 정책의 방향이 달라지는 면과 수렴하는 면이 동시에 나타났다.
- 5·31 교육개혁안의 극복과 새로운 패러다임을 설계할 필요가 있다.
- 새로운 정책에 대한 강박관념을 버리고 기존 정책의 재구조화도 필요하다.
- 거대한 공약과 정책 이전에 여러 영역을 변화시키는 ‘킥핀’ 정책의 발굴이 필요하다.
- 사일로 효과를 극복해야 새로운 정책에 대한 상상력이 가능하다.
- 이해관계를 고려하지만 이해관계에만 매몰되지는 않아야 한다.
- 정책의 단절성과 연속성의 양면적 속성이 존재함을 이해해야 한다.

3~4장. 윤석열 정부 교육정책에 대한 평가

○ 교육정책의 설계 및 운영 전반에 대한 평가

- 교육정책 설계 과정에서 공약-국정과제-교육부 과제로의 전환율이 낮다.
: 선거 당시 국민들과 약속한 내용이 반복되고, 준비가 덜 된 정책이 발표되어 교육현장의 혼란이 야기되는 등의 문제점이 다수 발생하였다.
- 교육정책의 이념화 기조 강화 : 2022 개정교육과정 교과서 내용의 변경 등이 나타났다.
- 이명박 정부의 시장화 교육정책이 재현되었다.
- 경제 논리가 교육논리를 잠식하게 되었다.

○ 초·중등 교육정책 현안에 대한 전반적인 평가 진행

- 2023년 업무보고, 교육개혁 10대 핵심정책의 문제점
: 대선공약 미반영, 국정과제에 없었던 과제의 갑작스런 등장, 재정계획 없는 발표가 주를 이루게 되었다.
- 2023년 6월, 공교육경쟁력 강화방안의 문제점
: 자사고·외고·국제고 존치 결정으로 교육정책 신뢰도 저하, 사교육비 증가가 나타났다.
- 2023년 6월, 교육부 사교육비 경감대책의 문제점
: 대통령의 수능 킬러문항 사태 수습을 위한 대책발표, 사교육카르텔만 강조된 한계가 드러났다.
- 국가교육위원회의 유명무실화
- 2022 개정교육과정의 국민 참여 및 미래교육을 준비하고자 했던 당초 취지 몰각
- 교육자유특구(변경명: 교육발전특구)의 문제점
- 유보통합 추진과정의 우려점
- 2024학년도 수능을 둘러싼 킬러문항 사태
- 지방교육재정, 고등교육재정, 유보통합 재정 등 교육재정의 총체적 위기
: 2023년 역대급 세수펄크에 따라 지방교육재정교부금 -10.6조원이 발생하였다.
: 유보통합 정부조직법이 국회 상임위를 통과(11.23)했으나 재정투자계획이 전무한 실정이다.
: 2024년 고교무상교육 국고지원 종료 및 2025년 유아교육지원특별회계 및 고등평생교육지원특별회계 종료로 새로운 교육재정 개편안을 위한 국가적 차원 논의가 필요하다.

○ 고등 교육정책 현안에 대한 전반적인 평가 진행

- 현 정부의 고등교육정책방향은 ① 지자체 권한 이양과 ② 대학 규제 완화를 통해 ③ 산업에 필요한 인재양성에 초점을 맞추고 있다.

: 지자체 권한 이양은 RISE 사업 및 지역중심 재정지원 확대의 형식을 취하고 있다.

: 규제완화는 각종 법령 개정(대학설립운영규정, 고등교육법, 사립학교법 등)으로 시행중이다.

: 산업에 필요한 인재양성은 반도체를 비롯한 핵심 첨단분야 인재양성 정책의 형태로 나타나고 있다.

- 현재 대학은 5대 위기에 직면해 있다.

: 학령인구 감소와 수도권 집중 심화에 따른 지역대학 소멸 위기

: 고등교육 투자 부족과 등록금 동결에 따른 대학 재정 위기

: 산업구조 변화와 사회적 요구에 부응하지 못하는 대학 경쟁력 위기

: 대학 서열구조 온존으로 공교육 혁신을 가로막는 대학 책무성 위기

: 평가와 재정지원을 연계한 교육부 정책에 따른 대학 자율성 위기

- 특히 현 정부는 적극적인 대학규제완화 정책을 펴고 있으며, 네 가지 문제점이 발생하고 있으며. 대학의 생태계를 훼손하고 있어 대학사회에는 불만과 위기감이 팽배하다.

① 대학운영기준의 대폭 완화의 쟁점

- 겸임초빙교원 비율 확대로 교육여건 불안정화

- 대학 내 학과 간 정원 조정시 교원확보율 요건 폐지

- 대학원 박사과정 설치 시 교원의 연구실적 확보 요건 자율화

② 사학법인 맞춤형 규제완화

- 문재인 정부에서는 사학의 투명한 학교운영에 관한 사학혁신방안을 추진한 반면에 현 정부에서는 사학법인 운영자 중심의 규제완화가 눈에 띄게 늘어났다.

- 교사 및 교지확보율 부분에서 기준을 완화했다.

- 유휴 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 전환하는 요건이 완화되었다.

- 수익용 기본재산 처분금의 용도 제한이 완화되었다.
- 사립학교 폐교시 해산장려금 제도가 도입되었다.
- 이 외에 대학지원 행재정 권한을 지자체에 위임·이양하는 정책을 RISE 사업을 중심으로 운영 중에 있다. 해당 정책방향에 대하여 대학의 문제제기가 커지고 있다.

: RISE 체제의 적용단위를 광역지자체로 설정한 것은 한국에 맞지 않다.

: 지역단위 고등교육 거버넌스에 문제가 있다.

: 지역마다 재정자립도 정도가 달라 지역 간 대학 교육 격차가 커질 것이다.

: 국비 지원의 안정성에 문제가 발생할 것이다.

5장. 민주정부 교육정책의 방향과 과제 모색

○ 더 진화된 새로운 교육담론의 구상

- 교육을 위한 새로운 계약이 필요하다. 한국 사회가 복합적인 위기에 놓여 있고, 과거와는 다른 도전과 과제에 직면해 있어, 교육의 목적과 운영방식 등 전반에 대한 재검토가 필요하다.
- 새로운 사회적 과제 및 복합적인 위기 상황 앞에서 교육은 사회문제 해결의 열쇠의 역할을 할 수 있다. 인구위기, 지역위기를 극복하고 사회적 역동성을 되살리고 양극화 해결의 핵심에 교육 문제가 있다. 또한 대학교육의 질을 높여 기술경쟁력을 확보하고 노동과 고용의 문제해결에 기여할 수 있다.

○ 민주정부의 교육개혁정책 분야별 과제

- 민주정부의 교육개혁정책은 이전의 흐름과 다르게 교육을 위한 새로운 사회계약을 추진하면서 사회문제 해결의 열쇠이자 국가의 진정한 의미의 성장에 도움이 될 수 있다.
- 교육을 위한 새로운 사회계약을 체결하는 데 있어 국가의 역할이 중요하다. 교육개념과 학교 기능을 확장하는 일은 교육에 대한 국가책무성을 높이는 일로 귀결된다.

○ 교육국가(Education State)와 역동사회

- 교육국가는 민주주의와 사회의 지속가능성을 높이는 일에서 교육의 중요성을 인정하고 국가가 응당한 역할을 담당하는 것을 의미한다. 현재까지의 교육은 국가가 제 역할을 수행하지 않고 사사회가 진행되는 과정에서 교육이 계층 재생산 기제로 빠르게 변화하고 교육을 통한 사회 분화가 진행되고 있다.
- 국가는 교육을 위한 새로운 사회계약을 주도해야 한다. 교육이 한국 사회의 새로운 성장엔진이 되고 복합적 지속가능성 위기를 돌파할 수 있도록 국가는 교육개념과 학교 기능의 확장을 주도해야 한다. 새로운 사회 수요를 수용할 수 있는 학교체제를 건설하는 일에 리더십을 발휘해야 하며, 대학교육과 평생교육 지원을 확대하여 교육을 통한 새로운 성장 동력을 창출해야 한다.

○ 민주정부 교육정책 과제의 제안은 다음과 같다.

- 새로운 사회적 합의에 기반한 새로운 학교 만들기
- 온 국민 유급 학습휴가제 시행
- 역량개발계좌제 시행
- 아시아 중심대학 10개 만들기
- 지역살리기 엔진 만들기
- 교원양성체제의 전면 개편
- 국가 연구성과 대학(원) 연합체제

제1장



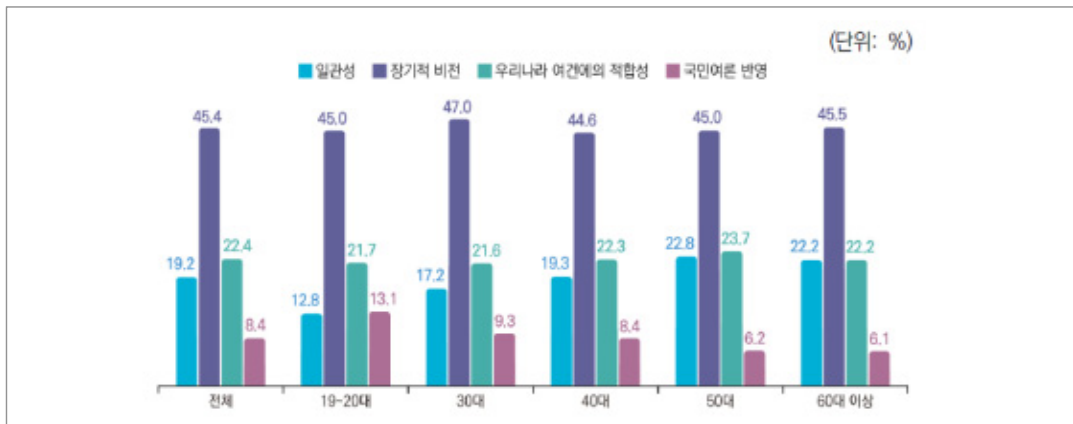
서론

제1장 서론

1. 연구의 배경

- 교육정책이 일관되고 연속적으로 운영되어야 한다는 국민의 요구는 어떤 정부가 교육정책을 운영하든 높았다. 그러나 국민들의 인식 속에 정권별로 정책의 변화가 가장 크다고 인지하는 분야는 교육이었고, 이러한 국민적 바람을 반영하여 2002년 대선부터 2017년 대선까지 국가교육위원회 신설은 빠지지 않는 대선공약이었음.
- 실제 한국교육개발원이 2022년 12월에 발행한 「세대별로 살펴본 교육에 대한 인식 변화」에 의하면 우리 국민들은 교육정책의 추진이 장기적 비전을 가지고 우리 여건에 맞춰 안정적으로 추진되기를 기대하고 있음.

〈그림 1-1〉 우리나라 교육정책 추진에 중점을 두어야 할 측면

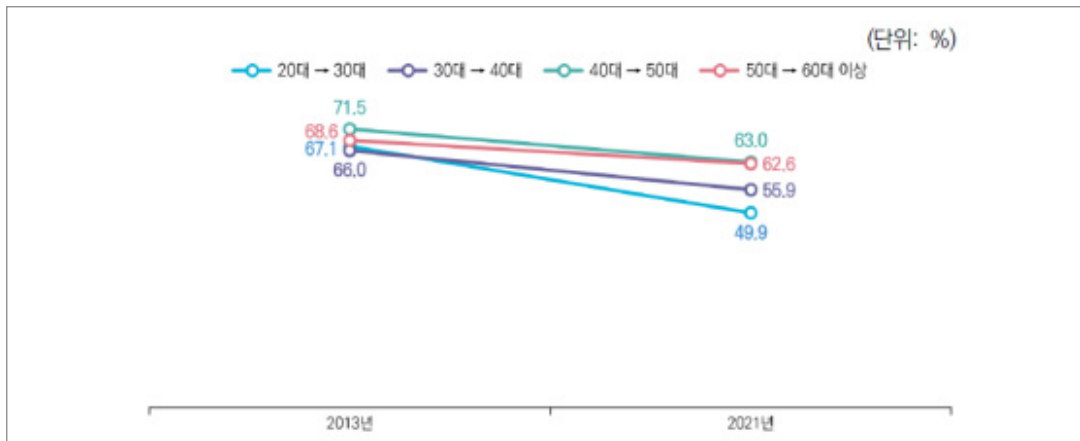


자료: 임소현 외(2021), 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2021). 원자료 분석

- 그러나 이에 반해 한국행정연구원의 사회통합실태조사 결과에 의하면 교육정책을 집행하는 정부 부처를 포함한 교육기관에 대한 신뢰는 2013년 65.5%에서 55.8%로 9.7%p로 감소했음.

- 특히 20대와 30대에서 신뢰 하락이 크게 나타남. 이는 이들 세대가 2020년 시작된 코로나19에 의한 교육기관의 대응에 직접적 영향을 받는 세대인 영향이 크다고 할 수 있으나, 대입 정책을 둘러싼 혼선과 인구감소에 따른 고등교육의 위기에 대한 부족한 대응 등도 원인이라고 할 수 있을 것임.

〈그림 1-2〉 연령코호트별 교육기관에 대한 신뢰 정도: 신뢰한다



자료: 한국행정연구원(2013, 2021). 사회통합실태조사. 원자료 분석

- 문재인 정부가 추진했던 국가교육위원회는 교육정책의 안정성과 장기비전을 바탕으로 한 국가지대계를 기대한 국민들의 바람을 구체화하는 것임.
- 2021년 7월 1일 문재인 정부에서 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」이 처음으로 통과되고 2022년 5월 3일 문재인 정부의 마지막 국무회의에서 「국가교육위원회법 시행령」이 처리됨.
- 2022년 5월 10일 이후 윤석열 정부가 출범하고 2022년 9월 국가교육위원회 위원장으로, 박근혜 정부 시절 국정역사교과서 논란의 복판에 있는 이배용 전 총장이 지명되면서 국가교육위원회가 대한민국의 최소 20년 앞으로 내다보는 교육정책을 중립적으로 계획할 것이라는 기대는 꺾이게 됨.
- 문재인 정부에서 교육정책을 독립적인 교육 거버넌스를 신설하여 정치적 중립성을 최대한 보장하고, 교육의 자주성과 독립성의 헌법 정신을 구현하고자 했던 계획은 멈춰서게 됨. 정확히 표현하자면 완전히 정권의 이념에서 자유로운 국가교육위원회는 기대하기 어렵게 됨.
- ※ 대선 공약의 흐름 - 이회창(2002, 21세기 국가교육위원회) / 정동영(2007, 국가미래전략교육회의) / 문재인(2012, 국가교육위원회), 박근혜(2012, 국가미래교육위원회)

/ 문재인(2017, 국가교육위원회), 홍준표(2017, 국가교육위원회), 안철수(2017, 국가교육위원회), 심상정(2017, 교육미래위원회), 유승민(2017, 미래교육위원회)

- 한국의 1960년대 이후 교육정책사를 조망하였을 때 교육정책이 백년지대계로 일관성과 연속성을 갖춘 적은 사실상 없었다. 교육정책 또한 여러 정책과 마찬가지로 정책과 정치와 불가분의 관계라는 내재적 속성에 영향을 받아왔고, 이에 정권의 변화에 따라 교육정책의 변화를 자연스럽게 겪어 옴.
- 국가의 정책 연속성과 일관성에 가장 큰 영향을 주는 요소는 그 시기 국가를 운영하는 주요 집권 세력 즉 정권의 정치적 성향과 목표, 이념 성향 등임.
- 정권의 정치적 목표와 이념이 다를 때뿐만 아니라, 유사한 정치적 지향점을 갖췄더라도 정책의 내용은 변경되고 경우에 따라서는 폐기되거나 새로운 정책으로 전환되기도 함. 이렇게 정책의 연속성과 일관성이 결여되는 원인(조흥식, 2005)으로 첫째, 동일한 정책이나 정책지침 속에 포함된 정책목표들이나 정책수단들이 상호 모순·대립되고 있으며, 이들 간의 우선순위가 명백하게 나타나지 않은 경우로 정리됨. 둘째, 정책들 간에 상호 대립되거나 모순되는 경우임. 셋째는 지나치게 급속하거나 잦은 정책의 변경 때문에 정책이 시간적으로 연속성과 일관성을 잃게 되는 경우임.

II. 연구의 내용

- 이 보고서는 역대 정부의 주요 교육정책을 진단하여 교육정책의 연속과 단절을 분석하고 이를 바탕으로 대한민국 주요 교육정책의 흐름을 파악하고자 함. 이를 바탕으로 민주정부의 궤를 잇는 교육정책의 철학과 기초, 주요 정책의 흐름을 확인하여 문재인 정부 이후의 민주정부가 염두해야 할 교육개혁의 방향과 과제를 도출하고자 함.
- 우선 역대 정부의 교육개혁 정책을 평가하고 이를 바탕으로 현재적인 시사점을 도출하고자 함. 다음으로 역대 정부의 교육개혁 정책을 진단하는 과정에서 민주정부로 분류되는 김대중 정부, 노무현 정부, 문재인 정부를 관통하는 교육정책의 기초와 이념, 주요정책, 시사점을 도출하고, 궁극적으로 문재인 정부 이후의 민주정부가 가지고 가야 할 정책의 방향과 과제를 도출하고자 함.

- 또한 이 보고서는 2022년 5월에 출범한 윤석열 정부의 교육정책에 대한 평가를 진행. 현재를 운영하는 정권의 교육정책 운영이라는 현실적 중요성도 감안했지만, 윤석열 정부 들어 교육정책의 많은 변화는 윤석열 정부만의 정책 특성이기보다는 보수정부로 구분된 이명박 정부, 박근혜 정부의 이념 성향이 재현되는 정책이 많기 때문임.

- 이 보고서는 제2장에서 역대정부의 주요한 교육정책과 시사점을 정리. 역대 정부의 교육개혁 정책을 진단하고 평가하는 중요한 장이 될 것임. 제3장과 제4장에서는 윤석열 정부의 2022~2023년간의 교육정책 운영을 평가함. 제5장에서는 제2장부터 제4장까지 정리한 내용을 기반으로 문재인 정부 이후의 민주정부에서 담아내야 할 교육정책의 방향과 과제를 도출하고자 함.

제2장



정권 운영 주체에 따른 교육정책 분석

제2장 정권 운영 주체에 따른 교육정책 분석

1. 역대 정부 교육정책 주요 내용

1. 박정희 정권

- 박정희는 군부 내 부정부패 척결로 시작된 정권운동, 군부 내 파벌 간 알력 다툼, 육군사관학교의 진급 정제 현상, 제2공화국의 감군 계획 등 내부 불만을 활용하여 5·16 군사정변을 통하여 정권을 잡았음.
- 박정희 정권에 대한 평가는 엇갈림. 경제발전 5개년 계획을 수립하고, 새마을운동을 추진하면서, 외화벌이를 다각도로 추진하면서 우리나라의 경제 발전을 도모하였다는 점에서 긍정적으로 평가하는 이들도 적지 않음.
- 4·19 혁명 정신으로 일어난 제2공화국을 짓밟고 군사 정변을 일으켜서 권력을 잡았기 때문에 정권 형성과정의 비민주성이라든지, 유신헌법을 통해 장기 집권을 꾀하였고, 국가보안법과 반공법, 긴급조치법을 만들어 헌법 위에서 군림했다는 비판을 받고 있음.
- 군사혁명위원회를 통해 대한민국의 시스템을 초기에 집중시켰고, 이후 국가재건최고회의에서 개헌을 주도하였고, 6차 개정에서는 2선 금지 조항을 철폐하였음. 유신헌법에서는 통일주체국민회의에서 대통령제를 간선으로 바꾸고, 대통령 중임과 연임 제한 규정을 철폐하였으며 국회 권한을 축소하였음. 주간동아는 18년의 집권기 동안에 경제발전을 이루어지만 독재자 낙인이 뚜렷하다고 평가함(주간동아, 2017.11.21.). 강력한 대통령제 및 중앙집권적 통제를 구현하다보니 지방자치의 정신과 철학, 제도와 시스템을 살리는 사실상 불가능에 가까웠으며, 이후 부마민중항쟁을 계기로 몰락하였으며, 김재규에 의해 박정희 대통령은 비극적인 삶을 마감하였음.
- 장옥진(2017)은 박정희 정권의 지배엘리트들의 구성을 ① 해방 후 육군사관학교 출신 ② 일제 강점기 고학력자 ③ 일제 강점기 일본 유학파 ④ 일본 육사 및 만주국 군관학교 출신 ⑤ 일본제국대학들과 명문대 출신 ⑥ 일제강점기 경성제국대학 및 후신인 서

올대 출신으로 분류하였음. 이들의 성장경험을 보면, 일제의 영향으로부터 자유로울 수 없었고, 전체주의, 권위주의, 군국주의의 효율성을 습득하였고, 이러한 모습이 국경 운영 전반에 나타나게 됨.

- 박정희 정권은 강력한 통치권을 바탕으로 경제성장을 가장 중시하였음. 이러한 경제성장을 뒷받침하기 위해서는 교육을 통한 인력개발이 매우 중요하다고 보았음. 초반에는 경제지상주의적 관점을 강조하였으나 이후 한국 고유의 속성을 반영하면서도 국민정신을 강조하는 방향으로 나아갔음. 국민교육헌장은 박정희 정권의 교육철학을 잘 보여주는 하나의 사례임.

국민교육헌장

우리는 민족중흥의 역사적 사명을 띠고 이 땅에 태어났다. 조상의 빛난 얼을 오늘에 되살려, 안으로 자주독립의 자세를 확립하고, 밖으로 인류 공영에 이바지할 때다. 이에, 우리의 나아갈 바를 밝혀 교육의 지표로 삼는다. 성실한 마음과 튼튼한 몸으로, 학문과 기술을 배우고 익히며, 타고난 저마다의 소질을 계발하고, 우리의 처지를 약진의 발판으로 삼아, 창조의 힘과 개혁의 정신을 기른다. 공익과 질서를 앞세우며 능력과 실질을 숭상하고, 경애와 신의에 뿌리박은 상부상조의 전통을 이어받아, 명랑하고 따뜻한 협동 정신을 북돋운다. 우리의 창의와 협력을 바탕으로 나라가 발전하며, 나라의 융성이 나의 발전의 근본임을 깨달아, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 다하며, 스스로 국가 건설에 참여하고 봉사하는 국민 정신을 드높인다.

반공 민주 정신에 투철한 애국 애족이 우리의 삶의 길이이며, 자유 세계의 이상을 실현하는 기반이다. 길이 후손에 물려줄 영광된 통일 조국의 앞날을 내다보며, 신념과 긍지를 지닌 근면한 국민으로서, 민족의 슬기를 모아 줄기찬 노력으로, 새 역사를 창조하자.

- 물질적 성장에 비해 정신적 분야의 성장이 따라오지 못하고, 이로 인해 근대화 작업에 어려움이 생길 수 있다고 보고, 생산, 수출, 건설을 제1경제로, 정신적인 차원을 제2경제로 규정하였음. 물질주의보다는 민족주의나 국가주의 교육이념을, 개인적 공리보다는 사회적 봉사를, 이기주의보다는 민족적 유대의식을, 지식과 기술의 편중보다는 인격 도야 등을 강조한 개념이며 이러한 원리들이 국민교육헌장에 반영됨. 이러한 관점이 일제강점기의 교육척어와 유사하며, 민주교육에 맞지 않는다는 비판도 있음.
- 1960년대 중학교 취학률이 33.8%에 불과했는데, 1980년대 95.1%로, 고등학교 취학률이 1960년대 19.3%에 불과했는데, 1980년대 63.5%로 상승하였음. 발전교육론은 인적 자본론이나 근대화론을 토대로 형성되었는데, 교육을 통해 인력을 잘 기르면 노동생산성이 향상되고, 경제성장으로 이어진다는 논리로 구성됨. 박정희 정권의 교육철학은 국가주의와 경제지상주의로 구성되면서 나름 우리의 현실에 맞는 국적이 있는 교육을 지향하였는데, 이는 서구의 민주주의 양식에 대한 거부반응과 대응 논리를 갖추기 위한 것으로 해석됨.

- 한국교육정치학회(2014)는 5·16 정변세력들이 우리교육사에 오랜 영향을 미친 교육개혁을 단행했다고 보았는데, 중학교 무시험 입학제도 시행, 고교평준화 정책, 국민교육헌장 제정, 사립학교 제도 확립, 방송통신교육 제도의 정립 등을 하나의 예로 제시하였음.
- 박정희 정부의 주요 정책은 2차 교육과정을 개정하면서 반공도덕교육과 국사교육을 강화하고, 고교와 대학의 군사훈련을 실시하였고, 새마을교육이 들어왔음. 3차 교육과정을 개정하면서 도덕(국민윤리)과 국사교과의 법제화가 이루어졌음. 교과용 도서에 관한 규정 제정을 통해서 국정교과서제를 강화하였음.
- 박정희 정부의 중요한 정책으로는 초6병, 중3병 등 명문학교 입학을 놓고 사회적 갈등이 불거지면서 무시험 입학전형을 강화했음. 무즙파동, 창칼파동 등 중학생 입학시험 문제 오류로 인한 문제가 발생하였고, 입학경쟁시험의 부담으로 인해 학생들의 전인적 성장에 방해가 된다는 문제의식이 형성되었음. 이에 중학교 무시험전형과 고교평준화 정책을 연차적으로 단행함.
- 한국민족문화대백과사전(2023)에서는 1969년부터 시행된 중학교 무시험 진학제에 관한 내용을 담고 있는데, 제정 목적으로는 어린이의 정상적 발달 촉진, 초등학교 교육의 정상화, 과열된 과외공부의 해소, 극단적인 학교차 해소, 가정의 교육부 부담 감소와 일류중학교 관념의 불식을 제시하였음.
- 중학교 무시험에 이어 고교평준화 정책이 추진되었음. 1972년 당시 문교장관 민관식의 주도로 만들어졌고, 1974년에 서울과 부산을 기점으로 확대되기 시작하였음. 입시 명문고를 위해 중3 학생들의 그 극도의 스트레스가 심해졌고, 자살하는 학생들도 나오기 시작했음. 고교평준화를 지지하는 여론은 대체적으로 높았음. 물론, 경쟁력 저하를 우려하는 시각도 있었지만, 대다수의 학부모들은 지지를 보냈음. 고교평준화가 되기 위해서는 사학 정책을 함께 해결해야 했는데, 재정 지원이라든지 학생 충원 등 사학 내부에서 안고 있는 문제가 평준화 정책 지원의 일환으로 추진되면서 대부분의 사학 역시 찬성을 하였음(경향신문, 2013.11.8.).

2. 전두환 정권

- 박정희 대통령의 갑작스러운 서거에 의한 권력의 공백기에 전두환 장군은 하나회라는 사조직을 바탕으로 권력의 실세로 급부상함.
- 구 군부 세력이 신 군부 세력으로 재편하였음. 12·12 반란으로 군부를 잡은 전두환은 제12대 대통령으로 취임을 하면서 군사정권을 연장하였음. 유신헌법에 규정된 통일주체국민회의를 활용하여 대통령이 되어 나름의 경제 발전과 물가 안정을 이루었음. 프로야구를 개막시키고, 올림픽을 유치하고, 교복자율화 조치라든지 야간통행금지 조치 해제, 컬러 텔레비전 방영 등 긍정적인 면도 있지만 대학생 고문과 탄압, 삼청교육대, 박종철 고문치사, 이한열 열사 죽음 등 반인권적인 사건을 많이 저질렀으며, 광주민주화운동과 같이 중대한 역사적 과오를 범했고, 고문공화국이었다는 비판을 받았음. 국가보위비상대책위원회를 통해서 언론통제정책의 일환으로 언론통폐합을 시도하였고, 이는 국영화를 통한 통제를 쉽게 하기 위한 조치로 해석할 수 있음. 이후 언론에서는 전두환의 행보를 주요 뉴스로 다루었음.
- 1981년 21.4%에 달했던 물가 상승률이 1984년에 2.4%로 안정세를 찾았고, 경제성장률은 1981년 7.2%에서 1983년 13.4%로 상승세를 탔음. 이에 대해서 긍정적으로 평가를 하는 시선도 있지만, 당시 세계경제의 호황 기조로 인해서 나타난 성과로 분석하는 평가도 적지 않음. 야간통행금지조치와 학원두발 및 복장 자율화는 유희 정책으로, 동시에 정치로부터 관심을 돌리기 위한 우민화 정책도 함께 폈음(서울신문, 2021.11.23.). 민주주의의 관점에서는 완전히 실패한 정부이며, 독재정부의 성격을 갖고 있음.
- 전두환 정부의 교육정책은 학력고사제도 대입 제도를 일원화하였으며, 교복과 두발 자율화, 7·30 교육개혁 조치로 인한 과외금지조치 단행이라든지 졸업정원제의 시행을 들 수 있음. 1985년부터 1987년까지 대통령 직속자문기구로서 교육개혁심의회를 설치하였음. 네 개의 분과위원회로 구성하였으며, 교육제도, 초중등교육, 고등교육, 교육발전 4개 분과위원회로 구성하였음. 21세기를 주도할 한국인상을 자주적, 창조적, 도덕적 인간으로 정하고, 학제 개편, 입시제도 개혁, 학교시설 현대화, 우수 교원 확보, 교육내용과 방법의 쇄신, 과학두뇌의 개발, 대학교육의 수월성 추구, 평생교육체제 확립, 교육행정의 자율화, 교육투자의 획기적 증대 등을 제시하였음(네이버 지식백과).

○ 7·30 교육개혁조치의 주요 발표내용은 다음과 같음.

국가보위비상대책위원회는 국가백년대계의 근본인 교육의 기틀을 바로 잡고, 우리 사회의 큰 병폐로 문제가 되고 있는 과열과외 현상을 근절하기 위하여 “교육정상화 및 과열과외 해소방안”을 만들어 금년부터 시행에 옮기기로 결정하였습니다. 아시는 바와 같이 이 과열과외 현상은 교육측면에서 뿐 아니라, 사회정책면에서도 시급히 해결하지 않으면 안 될 중요한 과제라 하지 않을 수 없습니다.

이에 국보위는 우리의 학교교육이 입시준비중심의 교육으로부터 탈피하여 건전한 사회구성원으로서의 인격형성을 위한 교육이 되도록 교육풍토를 조성하고, 또한 과열과외로 인한 사회계층간의 위화감을 해소하면서 범국민적 단합을 촉진시키고자 과감한 과외 해소방안을 마련하게 되었습니다.

이 방안의 주요 내용은 다음과 같습니다.

- (1) 1981학년도부터 대학입시 본고사를 폐지하고, 우선 출신고등학교의 내신성적과 예비고사 성적만으로 대학입학자를 선발하고 궁극적으로는 예비고사도 없애고 내신성적만으로 선발할 방침이다.
- (2) 고등학교 이하 각급학교의 현행 교과목수를 줄이고, 수준도 낮추는 내용으로 교육과정을 조정한다.
- (3) 대학의 졸업정원제를 실시하여 신입학생은 정원보다 일정수를 더 입학시키되, 졸업은 정원수만큼만 시킨다.
- (4) 대학의 강의를 아침부터 저녁까지 개설하여 대학의 시설과 인력을 최대한 활용하는 전일수업제를 시행한다.
- (5) 대학진학의 문호를 넓히기 위하여 대학입학인원을 연차적으로 대폭 확대하며, 내년에는 최고 10만 5천명까지의 증원할 것을 검토한다.
- (6) 현행, TV 가정교과 방송의 운영을 개선하여 방영시간과, 대상과목을 늘리는 한편, 내년부터는 교육전용방송을 실시한다.
- (7) 방송통신대학을 확충하고, 교육대학의 수업연한을 연장한다.

그리고 이상의 “교육정상화 및 과열과외 해소방안”을 시행함에 있어 교육재정지원, 대학시설 확충, 교원처우 개선, 정부 및 산업체 고용정책 개선 등 장기정책도 함께 추진해 나갈 것입니다.

국보위는 8월 1일부터 과열과외 추방을 위한 범국민운동을 전개하기로 하였으며, 이를 위해 다음과 같은 방안을 추진할 계획입니다.

1. 국영기업체 임직원을 포함한 모든 공직자와 기업인, 의사, 변호사 등 사회 지도급 인사들은 출선수범하여 자녀에 대한 어떤 형태의 과외 공부도 금해 주시기 바랍니다. 이를 위반하는 공직자는 사회정화의 차원에서 공직에서 물러나게 할 것이며, 기타 지도급 인사에 대해서도 적절한 조치를 취할 것입니다.
2. 공·사립학교에 재직하는 모든 교수와 교사의 과외지도행위를 일체 금지하며, 위반자는 교직을 떠나도록 할 것입니다.
3. 모든 과외교사는 관계기관에 의무적으로 등록하도록 하고, 그 소득에 대해서는 세금을 징수하는 방안도 강구될 것입니다.
4. 사설 학원의 중고등학교 재학생 수강을 금하며 이를 위반하는 학원에 대해서는 인가취소 등의 제재조치를 가할 것입니다.
5. 전 국민이 건전한 교육관을 갖도록 하기 위하여 신문, 방송 등 대중매체를 활용한 계몽활동을 전개하는 한편, 교육관을 오도하는 내용의 보도는 규제할 것입니다. 이러한 운동에 호응하여 국민 여러분은 스스로 가정교사를 안동은 물론 추방하시고, 나아가서 과외사례를 발견 시에는 이를 서슴없이 신고하여 주시기 바랍니다.

위의 방안을 추진함에 있어 7월말 이전의 사안은 이를 불문에 붙일 것입니다만, 앞으로 이를 위반하는 경우에는 중과세, 형사입건 등 강경조치도 불사할 것임을 아울러 밝혀 둡니다.

끝으로 이러한 과외추방운동이 우리 학교교육의 새로운 방향과 건전한 교육풍토를 조성하는 전기가 되리라 확신하면서, 국민 여러분의 적극적인 협조를 당부 드립니다.

3. 노태우 정부

- 노태우 정권은 6·29 선언 이후로 김영삼, 김대중 후보의 야권 분열로 인해 탄생하였으며, 군부 정권의 연장선에 있으면서도 직선제로 당선된 이중적 성격을 지닌 과도기적 체제로 볼 수 있음. 이후 1990년에 김영삼과 김종필을 포함한 3당 합당으로 민주자유당을 출범하였음. 소련 및 중국 가가를 포함하여 국교를 정상화하는 등 북방외교 차원에서 의미 있는 성과를 냈음. 범죄와의 전쟁을 선포하기도 하였고, 5공 청산 작업도 하였음. 200만 호 택지 공급사업을 추진하였지만, 부동산이 폭등하였음. 전국민을 대상으로 의료보험 제도를 확대하였음. 노태우 대통령은 퇴임 이후에 95년에 반란 수괴 및 반란모의참여 혐의로 검찰에 구속되었음. 노태우 정권에서는 강기훈 유서대필, 강경대 구타치사 사건 이라든지 전교조 탄압 등 공안사건이 많았음.

- 노태우 정부 시절, 교육부 장관은 윤형섭, 조완규 임명하였음. 노태우 정부는 중앙교육 심의회를 1988년 5월에 설치하여 6개 분과별로 교육개혁에 관한 각종 안건을 연구하고 심의하고 건의하였음. 교육정책자문회의를 1989년에 설치하여 1993년 2월까지 운영하였음. 자문위원, 전문위원, 행정요원으로 구성하여, 독학사라든지 교육전담방송 등을 제안하였음.

- 대학교육심의회를 1991년 2월에 발족하였으며, 교육부 장관의 자문기구로 두었음. 교육정책자문회의에서는 독학사 학위 인정 방안, 고교평준화 개선 방안, 고등학교 교육 정상화 방안, 초중등교원 종합대책, 직업기술교육 개선 방안, 대학교육개선 방안(대학 유형의 다양화와 특성화), 초등학교 육성회비 징수 폐지, 초등학교 명칭을 초등학교로 개칭 등을 제안하였음.

- 문교부에서 교육부로 명칭을 바꾸었고, 과외금지조치의 현재 위헌판결에 의해 과외를 허용하였음. 한국교총과 교육부의 교섭에 의해서 교원지위향상 특별법을 제정되었음. 1990년부터 1992년 3년간 한시적으로 교육환경개선특별회계를 투입하여 1조 1,100억 원을 투입하여 노후 학교 장비와 시설을 교체하였음.

- 지방교육자치에 관한 법률이 1991년 6월에 시행되었고, 교육감제의 간선 제도가 도입되었으며 이후 직선제로 변하는 토대를 만들었음(에듀프레스, 2021.10.26.). 우리나라 지방교육자치는 본래 미군정기부터 고려되었으나 박정희의 군사 정변 이후 사실상 폐지된 상태에서 형식적 자치기를 거쳤음. 지방교육자치에 관한 법률 제정 이후에 지방으로 권한을 이양하고, 지방에 자율성을 보장하기 시작하였음. 주민직선교육감제 이후에 지방교육자치에 큰 변화가 만들어졌는데(김성천 외, 2021), 그 전기를 마련했음.

- 노태우 정부에서는 전교조 교사를 대량 해직시켰음.
 - 1989년 전교조가 창립하자 전교조를 불법 단체로 규정하고 해직 및 인사 불이익을 단행하였음. 한편, 헌법재판소는 국립 교사대 졸업자의 우선 채용에 대해서 위헌 결정을 내렸고, 1991년부터 현행과 같은 임용고사 제도가 도입되었음. 1990년 12월에 교육방송(EBS)은 KBS로부터 완전 분리하게 됨.
- 노태우 대통령은 고교평준화를 유지하면서도 각 지방에 명문고를 육성하겠다고 밝혔으며, 서울 8학군 등을 문제 삼으면서 고교평준화 제도에 변화를 가져왔음.
 - 대다수 국민들은 고교평준화 제도를 지지하였기 때문에, 전면적 변화를 가져오기는 어려웠고, 각종학교였던 외고를 1992년 어학영재 양성을 이유로 특목고로 지정하였음.

4. 김영삼 정부

- 김영삼 정부는 군사정부와 차별화 차원에서 문민정부라고 불리었음. 1990년 3당 합당을 통해서 대통령 선거에서 승리한 그는 하나회 청산, 금융실명제 전면 시행, 지방자치제의 전면적 실시, 조선총독부 건물 철거 등의 성과도 있었으며, 전두환과 노태우 두 전직 대통령에 대해서 법적인 심판을 하였음. 신경제 5개년 계획도 발표하였고, 우루과이라운드 협정도 타결하였음. 성수대교와 삼풍백화점 붕괴 등 큰 사고가 발생하였음. 1997년부터 재벌 기업들의 부도사태가 연이어 발생하였고, 외환 위기를 맞이하면서 국제통화기금에 자금을 지원받게 됨. 출범 직전에는 매우 높은 국민 지지를 받았지만, 임기 말에는 IMF 사태로 인해 무능하다는 비판을 받았음. 1997년 11월 국제통화기금에 구제금융지원을 받았고, 그에 따른 조건으로 기업 구조조정과 인원감축으로 인해 대규모 실업 사태가 발생하였고, 그의 차남과 측근들의 권력형 비리가 발생하였고, 임기 말 그의 지지율은 10%대 이하로 떨어졌음(뉴스1, 2015.11.23.).

- 김영삼 정부의 교육부 장관은 오병문, 김숙희, 박영식, 안병영, 이명현이 임명되었음.
- 김영삼 정부의 교육 정책은 5·31 교육개혁안으로 설명이 가능함. 김영삼 대통령은 대통령 자문기구로서 교육개혁위원회(1994.2.5.-1998.2.24.)를 출범시켰음.
- 그는 대통령 후보 시절에 교육부문의 공약으로서 입시 지옥의 해소와 인간 중심의 교육 개혁을 제시하였음. 그가 제시한 7개의 교육 공약은 이후 5·31 교육개혁안에 포함됨.

- ① 21세기를 주도할 자주적 창조적인 인간교육 강화
- ② 입시제도의 개선과 대학정원 자율화로 입시지옥 해소
- ③ 교육재정의 GNP 대비 5% 확보를 통한 교육환경 개선
- ④ 대학교육의 질(質)향상 및 기존 과학교육 강화
- ⑤ 평생교육체제의 확충과 생활교육 실현
- ⑥ 교원의 지위향상을 통한 신뢰받는 교직사회 구축
- ⑦ 건전 사학의 육성이다¹⁾

- 1995년 5월 31일에 대통령에게 제시된 제1차 교육개혁안은 이후 4차 개혁안까지 발표
- 제1차 교육개혁방안은 ① 열린교육사회, 평생학습사회 기반 구축 ② 대학의 다양화와 특성화 ③ 초·중등교육의 자율적 운영을 위한 <학교 공동체> 구축 ④ 인성 및 창의성을 함양하는 교육과정 ⑤ 국민의 고통을 덜어주는 대학입학제도 ⑥ 학습자의 다양한 개성을 존중하는 초·중등교육 운영 ⑦ 교육공급자에 대한 평가 및 지원체제 구축 ⑧ 품위 있고 유능한 교원 육성 ⑨ 교육재정 GNP 5% 확보(1998년도까지) 등을 포함.
- 제2차 교육개혁방안에는 ① 신직업교육체제 구축 ② 초·중등 교육과정 개혁 ③ 전문대학원 도입 ④ 교육관계 법령 체제 개편 등을 담았다. 제3차 교육개혁방안에서는 ① 지방교육자치제도의 개혁 ② 교직사회의 활성화를 위한 교원정책의 개혁 ③ 사학의 자율과 책임을 담았다. 동시에 ④ 교육정보화를 위한 개혁 ⑤ 열린학습사회를 위한 사회교육 개혁방안들을 다루었음.
- 제4차 교육개혁 방안은 ① 민주시민교육을 위한 개혁 ② 초·중등교육의 혁신과 고등교육 체제의 개선 ③ 정보화 사회 적응력 함양을 위한 교육의 강화 ④ 유아교육의 공교육 체제 확립 ⑤ 과외대책을 위한 사교육비 경감 방안을 담고 있음(안병영, 하연섭, 2017).
- 열린교육체제와 수요자 중심교육체제 구축을 목표로, 학점은행제와 원격교육체제 도입, 대학설립준치주의, 단설전문대학원 설치, 학교운영위원회 설치, 학교장 및 교원 초빙제 실시, 필수과목 축소 및 선택교육과정 확대, 수준별 교육과정 도입, 자율형사립고

1) 자료 인용 <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0005526>

설치, 종합생활기록부 도입, 교원임용제도 개선, 대입제도의 자율성 확대, 교육과정 GNP 5% 확보 등의 방안을 담고 추진하였음.

5. 김대중 정부

- IMF 상황 가운데 새정치국민회의와 자유민주연합이 단일후보로 내세운 김대중 후보가 대통령 선거에 승리하였음. 일명 DJP 연합 체제가 출범함.
- 외환위기를 극복하였고, 남북정상회담을 바탕으로 6·15 남북공동선언을 하였음. 여성부와 국가인권위원회를 신설하였음. 햇볕정책을 추진하면서 금강산 관광, 경의선 철도 연결, 개성공단 건설을 추진하였으며, 평화의 가치를 실현했다는 점에서 노벨평화상을 수상하였음. 생산적 복지를 내세우며 2000년 10월에 국민기초생활보장제도를 도입하였음. 저소득 빈곤층의 최저생활보장과 자립기반조성을 목표로 하였음(전북도민일보, 2023.5.11.).
- IMF 지원자금의 전액 조기 상환, 외환보유액 확충, 기업·금융·공공·노동 4대 부문에 대한 고강도 구조개혁을 바탕으로 경제 체질을 개선하였음. IMF 체제하에서 효율성을 강조할 수밖에 없었음. 2002년 한일 공동월드컵 대회 및 부산 아시안 게임을 성공적으로 개최하였음.
- 하지만 두 아들을 포함한 측근들의 권력형 비리가 발생하였고, DJP 연합으로 출범하였지만 공조가 붕괴되면서 추동력이 약화됨. 신용카드 남발로 인해 가계부채가 증가하였고, 부동산 규제 완화로 인한 투기 광풍, 벤처거품 발생 등 한계도 나타났음(연합뉴스, 2009.8.18.).
- 김대중 정부는 새교육공동체위원회와 교육인적자원정책위원회를 통해 교육정책을 개선하기 위해 노력하였음. 김대중 정부의 역대 교육부 장관은 이해찬, 김덕중, 문용린, 송자, 이돈희, 한완상, 이상주였으며, 김영삼 정부의 5·31 교육개혁안을 계승하였음.
- 김대중 정부의 교육정책의 기본 목표는 ① 사람다운 사람을 기르는 교육 ② 지식·정보화 사회를 선도하는 교육 ③ 국민의 고통을 덜어주는 교육이었으며, 주요 방향으로는 ① 학생의 입시 고통 완화 ② 학부모의 사교육비 경감 ③ 기업에는 필요한 인력 공급 ④ 사회에는 협동하는 인간 배출 ⑤ 교사의 명예와 교권 보장을 제시하였음. 교육기조는 지식위주 교육에서 사람됨을 중시하는 교육으로, 획일화된 교육에서 자율화·다양화·특성화된 교육으로, 공급자 중심에서 수요자 중심교육으로, 학교올타리 안의 교육에서 열린 평생교육으로 변화를 도모함(안병영·하연섭, 2017: 325).

- 이해찬 장관 시절에는 교육비전 2002를 통해 새로운 학교문화를 창조하려고 하였음. 이후 학교운영위원회 설치가 의무화되기 시작하였음, 교육인적자원부로 조직 명칭을 바꾸었고, 부총리로 교육부장관을 격상함. 교원정년을 65세에서 62세로 단축하였고, 교원성과급제를 도입하였고, 교원노조를 합법화하였음.
- 교직발전종합방안을 제시하였으며, 자율학교와 자립형사립고 등 학교의 유형 다양화를 도모하였음. 초중등고교 교육여건 개선 사업을 발표하였으며, 수능충점제를 폐지하고 수능등급제 실시 등 대입제도를 바꾸었음. 정보화교육강화방안이라든지 영재교육진흥법을 제정하였음. 교육정보화 종합발전방안을 발표하면서 후의 NEIS 체제로 발전할 수 있는 토대를 구축하였음. 고교평준화를 확대 시행하였다. 7차교육과정을 시행하였음.
- 중학교 의무교육을 연차적으로 확대하였다. 고등교육에서는 두뇌한국(BK21) 사업을 추진하였으며, 전문대학원 제도(법률, 의학 등)를 도입하였으며, 대학교수 평가제와 연봉제를 도입하였음. 또한, 기초학문 육성 종합계획을 수립하였음.

6. 노무현 정부

- 노무현 정부는 참여정부로 부르기도 함. 열린우리당이 여당이 되었으며 개혁세력들의 강력한 지지를 기반으로 탄생하였음. 국정목표는 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시아대를 제시하였음, 대북정책은 김대중 대통령의 노선을 이어받았으며, 국방개혁 2020을 바탕으로 자주 국방을 표방함. 국가의 균형 발전을 위해 지방분권을 추진하였으며, 그 일환으로 수도이전을 추진하였으나 현재의 위헌 결정에 의해 수도이전은 막혔고, 세종특별자치시 건설로 이어졌음. 경제자유구역과 혁신 도시를 추진하였음.
- 국가보안법, 사립학교법, 과거사진상규명법, 언론관계법 4대 개혁입법을 추진하였고, 한나라당은 강력히 저항을 하였고, 조정과 타협을 거치게 됨. 다양한 부동산 정책을 펼쳤지만 그 평가는 엇갈림(위키백과 참조).
- 노무현 정부에서 교육부장관으로 윤덕홍, 안병영, 이기준, 김진표, 김병준, 김신일을 임명하였음
- 노무현 정부는 대통령 자문기구인 교육혁신위원회를 구성하였으며, 학교교육, 고등교육인적자원, 직업교육, 교육분권자치, 특별전문위원회 등을 운영하였음. 주요 추진 정책으로는 교육감 및 교육위원 선출방식을 개선하였고, 사립학교법을 개정하였다. 사교

육비 경감방안을 추진하였고, 교원능력개발평가제를 도입하였음. 교장공모제를 도입하면서 인사제도를 개선하였음. 교사별 평가, 교사이력철 등의 개혁 의제를 교육혁신위원회를 통해서 제시하였으며, 교육비전 2030을 통해 미래교육의 비전과 전략을 제시하였음.

7. 이명박 정부

- 이명박 대통령은 서울시장 재임 시절에 청계천 준공이라든지 수도권 교통체계 개편을 하면서 국민적 지지를 얻었고, 18대 총선에서 한나라당은 153석을, 통합민주당은 81석을, 자유선진당은 18석을, 민주노동당은 5석을, 창조한국당 3석을, 친박연대 14석을, 무소속 25석을 얻었음.
- 정부는 국정목표로 선진 일류국가 건설을, 국정 철학은 창조적 실용주의를 제시하였음. 인수위에서는 5대 국정지표로 ① 섬기는 정부 ② 활기찬 시장경제 ③ 능동적 복지 ④ 인재대국 ⑤ 성숙한 세계 국가로 삼았음(대한민국 정부, 2013).
- 신발전체제 구축을 위하여 ① 국가, 사회 간 시너지 협력을 통한 발전 ② 질적 성장 추구 - 성장과 복지 간 선순환구조 구축, 선성장 후복지 ③ 법치의 확립과 헌법 존중 ④ 다원주의의 가치, 개성, 창의 존중 인재 양성 ⑤ 글로벌 스탠더드와 내셔널 스탠더드의 조화 ⑥ 고신뢰 사회를 제시하였음, 경제 살리기와 국민 통합에 역점을 두었음. 7% 성장, 4만 불 소득, 세계 7위를 포함하여 747 성장공약을 제시하였음. 저탄소 녹색경쟁이라든지 자원과 에너지 외교, 수도권 규제 완화 등을 추진하였음(위키백과 참조).
- 이명박 정부는 교육과학기술부 장관으로 김도연, 안병만, 이주호를 임명하였음. 이명박 정부의 교육정책은 이주호 장관의 저서에서 그 철학을 확인할 수 있음. 평준화를 매개로 관치주의가 심화되었고, 이를 해결하기 위해 각종 규제를 완화한 새로운 학교 모델이 필요하다는 논리를 갖고 있음.

평준화는 입시고통을 완화시키겠다는 명분으로 우리학교를 획일적인 규제로 숨 막히게 만들어서 결과적으로 우리 교육의 총체적 위기를 가져왔다. 두 가지 전략을 따라야 한다. 학교에 대한 획일적인 규제를 걷어 내어 학교를 자유롭게 하는 것이다. 이를 위해 학교 선택이 가능한 자율형 학교들을 많이 만들고 교육관청을 반으로 줄이고 체질을 바꾸어야 한다. 정부는 입시제도, 교육격차해소, 교원인사 등에 있어서 획일적으로 규제하는 방식이 아니라, 학생, 교원, 학교의 다양성을 최대한 존중해야 한다(이주호 외, 2007: 7)

- 이명박 정부의 주요 정책은 영어의 공교육 강화, 입학사정관제 도입을 담은 대입 3단계 자율화 방안, 고교다양화 300, 사교육비경감정책, 만5세 공통과정(누리과정), 교과군 별 수업시수 20% 자율증감정책, 학교자율화 조치(방과후학교의 국가사무에서 지방사무로 이양 등) 등을 담고 있음.

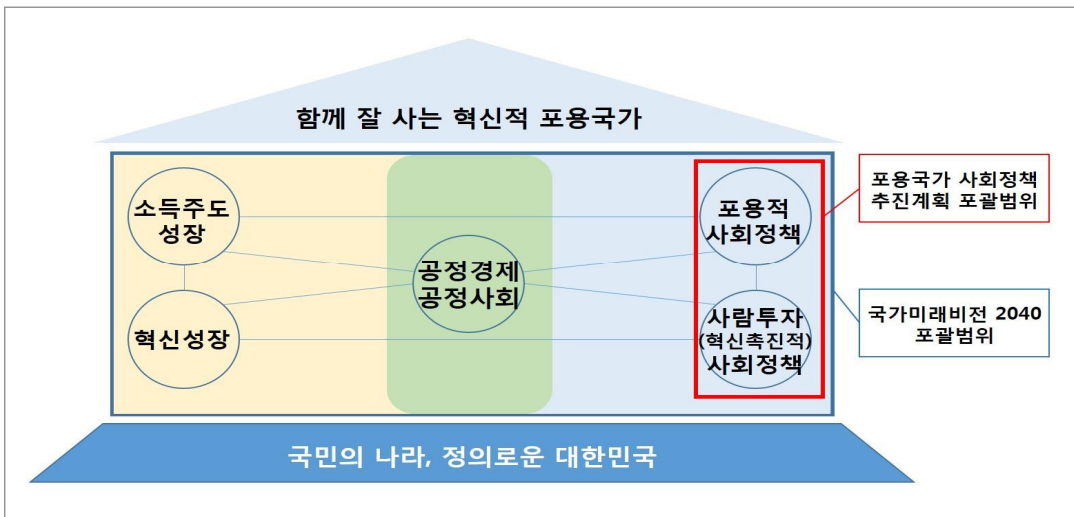
8. 박근혜 정부

- 박근혜 정부는 국정 중심을 국가에서 국민 개개인으로, 경제성장 모델을 선진국 추격형에서 세계시장 선도형으로, 사회발전 패러다임을 물리적 자본에서 사회적 자본을 중심으로, 정부 운영 방식을 정부주도 및 민간순응에서 민관협치와 소통을 강화하겠다고 밝혔다. 일자리 중심의 창조경제, 맞춤형 고용 복지, 창의교육과 문화가 있는 삶, 안전과 통합의 사회, 행복한 통일 시대의 기반 구축을 제시하였음(대통령직인수위원회, 2013).
- 박근혜 정부의 교육부장관은 서남수, 황우여, 이준식이 임명되었음.
- 교육과 문화 영역에서 꿈과 끼를 키우는 교육, 전문인재 양성 및 평생학습 체제 구축을 강조하였는데, 자유학기제가 적용되었음. 박근혜 정부의 주요 교육정책으로는 고교 무상교육 단계적 추진, 공교육 정상화 촉진법, 소득연계 맞춤형 반값등록금 지원, 무상보육교육 및 누리과정 지원 강화, 초등 온종일 돌봄학교 확대, 중학교 자유학기제 도입, 초등학교 일제고사 폐지, 특성화 전문대 100개 육성, 지역거점대학 육성사업 추진 등을 추진하였음.
- 인성교육진흥법 제정, 학교 스포츠 클럽 확대, K-MOOK(한국형 대규모 온라인 공개강좌) 출범, 산업연계 교육 활성화 선도대학 사업(PRIME), 취업보장형 고교 및 전문대 통합교육 육성사업(Uni-Tech), 한국사 과목의 수능시험 필수과목 지정, 전교조의 법외노조화 등을 추진하였음.
- 한편, 한국사 교과서의 국정교과서 전환을 추진하였고, 그 과정에서 교육부에서는 별도의 tf를 만들어서 운영하고, 집필진을 구성하였지만 많은 사회적 논란과 쟁점을 불러 일으켰음. 세월호 참사, 국정 농단, 촛불집회 등 여러 흐름이 이어졌고, 박근혜 대통령은 탄핵을 당했음.

9. 문재인 정부

- 박근혜 대통령의 탄핵과 촛불혁명을 바탕으로 문재인 정부는 출범하였음.
- 국민의 나라 정의로운 대한민국을 슬로건으로 하였으며, 국정지표는 국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도로 제시하였음. 혁신적 포용국가를 강조하였는데. 경제정책과 사회정책을 유기적으로 연계하여 삶의 질 개선과 지속가능한 발전 모델을 구축하겠다는 내용을 지님.

〈그림 2-1〉 혁신적 포용국가



출처 : 관계부처합동(2019), p.2

- 교육부장관은 김상곤, 유은혜가 임명되었음. 교육분야를 보면, ① 영유아부터 초등학교까지 빈틈없이 안전하게 돌보겠습니다. ② 중도에 공부를 포기하는 일이 없도록 하겠습니다. ③ 4차 산업혁명 시대를 주도할 수 있는 혁신 인재를 양성하겠습니다. ④ 모든 성인이 필요한 역량을 개발할 수 있는 기회를 확대하겠습니다. 등의 정책 목표를 세웠음.
- 주요 교육 정책으로는 유치원·보육시설, 공공성·투명성 강화, 온종일 돌봄체계 구축, 아이돌봄서비스 확대, 마을 단위 공동육아나눔터 확대, 직장어린이집 확대, 고교무상교육 도입, 대학 입학금 폐지, 대학 등록금 부담 경감, 기초학력 보장 강화, 위기청소년 등에 대한 사회안전망 강화, 고교학점제 도입 기반 구축, 혁신교육지구(마을교육공동체), 현장실무능력중심 직업교육 및 취업연계 강화, BK21 사업 개편, 4차 산업혁명 대응 과학기술·ICT 인재 성장 지원 등을 제시하였음(관계부처합동, 2019).

- 국정기획자문위원회(2017)에서는 학생중심의 교육과정 개편, 고교학점제 도입 및 확대, 단계적 고교 체제 개편, 국가수준학업성취도평가의 표집 전환, 교장공모제 확대, 교사대 교육과정 개선, 대입제도 개선, 사회적 배려대상자 기회균형 선발 의무화, 한국형 나노디그리 모델 개발 및 운영, 대학-공공기관-지자체가 연계된 산학협력 클러스터 조성 등을 제안하였음.
- 문재인 정부는 국가교육회의를 자문기구로 구성 및 운영하였으며, 이후 국가교육위원회로 발전시켰음.

II. 역대 정부 교육정책 진단과 평가

1. 역대 정부별 종합진단

1) 박정희 정부

- 한국교육정치학회(2014)는 박정희 정권의 교육정책에 대해서는 양가성 내지는 복잡한 면이 있다고 진단하였음.
- 박정희 정권의 교육정책을 복기하면 정치적 목적과 교육적 목적이 함께 결합되어 있었다. 새마을운동도 하나의 동원형 모델로 볼 수 있지만, 정신계발을 바탕으로 농촌소득의 증대를 추구한다는 점에서 교육적 속성과 운동적 속성을 함께 지님. 또한, 박정희 스스로 보통학교 교사생활을 한 경험에서 교사와 군인의 세계관이 함께 작동하였다. 김종필 역시 교사와 군인의 경험을 같이 갖고 있었음. 이런 맥락에서 보면 정치적 과정과 교육적 과정이 함께 결합된 정책적 속성을 지니고 있었음. 하지만, 중앙집권적 통제 시스템이라든지 국가주의적 통치 체제 하에서 교육 내용 역시 그런 방향으로 작용할 수밖에 없었음.
- 예컨대, 중학교 무시험 진학제도는 입시 경쟁교육으로 인한 부작용을 해소하기 위해 불가피한 면이 있었지만 준비되지 않은 상태에서 급하게 추진되면서 혼란을 가중시켰음. 중학교 평준화가 추진되면서 교원과 시설에 관한 문제는 단기간에 해결이 되기 어려웠음에도 불구하고 준비없이 정책이 발표된 점은 취지와 목적이 좋다고 해서 좋은 결과로 이어지지 않을 수 있음을 시사함. 물론, 입시 명문중 개념이 사라졌고, 나아가 고교 평준화의 중요한 축이 형성된 점은 긍정적인 면으로 볼 수 있음.

- 평등주의의 가치를 구현하였음. 중학교 무시험 진학제도, 사립학교 개혁, 국검정 교과서 강화, 교과서 중심의 쉬운 문제 출제, 고교평준화 등은 기회와 과정의 평등을 도모하려는 정책의 일환으로 볼 수 있음. 물론, 이 과정에서 다양성의 가치가 함몰되고 획일화의 경향을 보이기도 했음. 하지만, 교육열이 지나치게 높은 나머지 여러 부작용을 해소하기 위한 불가피한 조치로 평가됨.

2) 전두환 정권

- 전두환 정권 역시 정부의 출범과정에서 비정상적으로 출발하였음. 군인들을 주요 요직에 앉혔으며, 정부에 대한 국민의 반감을 인식하여 문화와 교육 차원에서 굵직한 개혁 방안을 제시하였음.
- 졸업정원제, 과외금지조치, 본고사와 예비고사 폐지, 교육방송실시 등이 대표적인 정책이다. 당시 국보위는 사설학원의 학생 출입 금지라든지 위반 학원의 인가 취소, 과외교사등록 의무화 등 지금으로서는 상당히 파격적인 방안을 발표하였음.
- 이 당시에는 교육정책 환경이 단순하였으며, 언론의 자유도 제약되었음. 과외금지조치와 같은 정책 추진도 국민의 마음을 얻기 위한 정책의 일환으로 보임. 그 당시 과외나 사교육으로 인한 문제가 없었던 것은 아니지만 망국적 차원으로 엄청난 사회적인 문제였는가에 대해서는 의문이 제기됨. 이 정책 자체가 체계적으로 준비되어 발표되었다고 보기도 어려움. 동시에, 졸업정원제는 사실상 대학생들의 정부에 대한 시위 등을 억제와 교육열 해소라는 이중적 목적으로 도입된 것으로 보임. 들어올 때는 쉽게 들어오고 나갈 때는 어렵게 나가게 하겠다는 취지는 일견 이해가 되지만, 결과적으로는 실패한 정책으로 평가됨.
- 정책의 의도 자체가 학원 소요를 막겠다는 숨은 의도가 있었고, 이에 대한 내적 동의를 얻기 어려웠음. 동시에 온정주의적 풍토가 작동하고 있는 현실에 대한 외면이라든지, 학생의 등록금으로 운영되는 사립대학에서 일정 학력이 되지 않는 학생을 제적함으로써 스스로 재정 위기를 초래할 이유가 없다는 점이라든지, 시간이 지나면서 레임덕 현상에 빠지게 되면서 졸업정원제 역시 흐지부지됨.
- Coombs(1980)는 정책불순응 원인을 의사소통, 자원, 정책, 행위, 권위로 설명을 한다. 정책대상집단이 정책의 목표와 내용을 제대로 이해를 못하거나(의사소통 관련), 정책의 목표는 알고 있지만 달성할 수 있는 자원이 부족한 경우(자원 관련), 정책대상 집단

이 정책의 효과에 확신이 없거나 목표에 동의를 하지 않거나(정책 관련), 대상집단이 목표나 효과에 원론적으로 동의하지만 정책이 요구하는 행동을 귀찮게 여기거나 그 행동을 취했을 때 마음이 불편해지거나(행위 관련), 정책 대상이 정책추진 주체의 합법성을 인정하지 않는 경우(권위 관련) 등을 포함하여 정책 불순응(noncompliance)으로 규정 및 유형화하였음.

- 김재웅(2021:77)은 졸업정원제의 실패를 Coombs의 정책불순응 원리로 설명을 하였다. 대학이 졸업정원제의 목표에 동의를 하지 않았고(정책 관련), 온정주의 풍토 속에서 학생 제적이라는 행위로 이어지지 않았으며(행위 관련), 민주화 운동의 힘이 커지면서 정책 강제력이 점점 약화되었음(권위 관련).
- 2000년 4월 27일 헌법재판소에서는 과외교습 단속행위는 위헌 결정을 내리게 되면서 학원과 과외 사교육 금지령은 막을 내리게 되었음. 다만 본고사와 예비교사를 폐지하고, 학력고사제가 도입되기 시작하면서 국가가 관리하는 표준화된 대입제도가 1982년부터 1993년까지 진행되었음. 고교 내신성적을 반영하기 시작했으며, 1986년과 1987년에 대학별 논술시험도 실시하였음. 이후 대학별 논술은 폐지하고, 지나치게 눈치작전을 펴면서 대학을 진학하는 폐단을 막기 위해서 선지원 후시험제를 적용하였음. 학원배치표를 활용하여 입시 상담을 하였고, 이런 과정에서 대학의 서열화가 고착되기도 하였음.
- 전두환 정부는 대중적 방식으로 교육개혁안을 발표하였고, 현재까지도 영향을 미치는 주요 정책들이 존재함. 하지만, 전반적으로 충분한 준비를 하지 않은 상태에서 권위에 의존하여 발표를 하였고, 그 과정에서 정당성 내지는 지속 가능성 차원에서 큰 한계를 지남.
- 무엇보다도 삼청교육대에 고등학생들도 입소를 시킨 점이라든지, 졸업정원제가 대학생들의 저항을 줄이기 위한 의도로 시행된 점 등은 반교육적 요소도 갖고 있음.

3) 노태우 정권

- 노태우 정부는 과도기적 정부로서 뚜렷한 교육정책의 성과를 확인하는 것이 어려움. 공안정국을 일삼으면서 전교조 교사를 대량 해직을 하였다는 오점을 남겼음.
- 특목고 제도를 도입함으로써 오늘날의 복잡한 고교체제로 분화시키는데 일조하였음. 수월성 교육 차원에서 고교평준화 제도의 보완 차원으로 이해할 수도 있음.

- 지방교육자치에 관한 법률이라든지 EBS 개국, 초중등학교의 시설 지원 등은 의미있는 정책으로 평가할 수 있음.

4) 김영삼 정부

- 교육문제에 관심을 가지고 힘을 실어주었던 대통령으로 평가할 수 있으며, 임기 말이지만 GNP 대비 5%의 교육예산 확보 약속도 지켰음.
- 5·31 교육개혁안에 대해서는 상반된 평가가 존재함. 획일화된 우리 교육을 다양화하는데 기여했다는 긍정적인 평가도 존재함. 반면에, 자립형사립고 정책은 고교서열화 현상을 만들었고, 이는 곧 교육 양극화로 이어졌다는 비판을 받았음. 대학정원자율화와 대학설립준칙주의로 인해 대학의 질 관리의 문제가 어려워졌거나 부실대학 양산 등의 문제로 이어졌음. 기존의 산업화 체제에서 벗어나 시대의 변화에 맞는 열린교육체제를 지향한 점에서 의미있는 정책과 방안을 제시했지만, 일부 방안들은 부작용을 양산했고, 동시에 신자유주의 교육정책을 본격적으로 도입하는 계기가 되었다는 비판도 받았음.
- 김재웅(2015)은 교육개혁위원회가 정책의제를 개발하였으며, 대통령의 전적인 신뢰를 바탕으로 중요한 역할을 수행할 수 있었다고 보았음. 또한, 방향은 비교육계 인사들이 주도를 하였으며, 전문위원들이 세부적인 방안을 만드는 역할 분담이 이루어졌다고 진단함. 그럼에도 불구하고 개혁방안 수립 과정에서 교원의 참여 내지는 의견수렴 과정이 부족하였다는 점에서 한계를 갖는다고 지적하였음.
- 안병영·하연섭(2017: 312-319)은 5·31 교육개혁방안의 성공 요인으로서 대통령의 선언과 지속적 관심 및 지원, 비전과 아이디어의 실행 가능성이 높았던 점, 조직적 추진이 가능한 체계 구축, 교육재원 확충을 들었음. 반면에 실패 요인으로는 정부 주도의 하향식 개혁이라든지 3차와 4차의 방안의 추진을 제대로 실행하지 못한 채 차기 정권으로 넘긴 점이라든지 교사와 교육공무원의 보상체계 부족으로 인한 동기 부여 미흡, 추진 과정에서 단편화와 파편화시키는 관료적 정책추진과정의 한계 등을 지적하였음.
- 문명사적으로 세계화와 정보화를 내세워서 교육개혁안을 제시했다는 점에서 변화하는 시대에 대한 통찰력을 담아내었고, 한국교육사에서 가장 영향력 있고, 생명력이 긴 교육개혁안을 제시한 점은 주목할 만함. 열린교육을 주창하였는데, 평생교육과 학습에 대한 관점을 내재해 있었으며, 입시에 매몰된 우리 교육에 대한 문제의식도 표출되었음. 학교운영위원회를 제안함으로써 거버넌스 내지는 공동체주의에 관한 관점도 지녔음. 초중등교육에 대해서는 비교적 공동체적 관점을, 대학에 대해서는 시장적 관점을 견지하는

이원화된 접근도 하였음. 그러나 탑-다운 방식을 적용했다든지, 탈규제와 자율, 수요자 선택, 평가를 통한 재정차등 배분 방식 등 시장 내지는 신자유주의 관점을 지니고 정책을 추진했다는 비판도 받았음.

5) 김대중 정부

- 새교육공동체위원회는 상향식 개혁추진을 도모하였지만, 그 성과를 냈다고 보기는 어려움. 우리나라 교육의 체질을 나름 바꾸기 위하여 7차 교육과정을 도입하고, 교육비전 2002를 발표하였음. 우리나라의 교육정보화정책이 본격적으로 발전하게 되었음. 고등교육의 변화를 도모하기 위한 정책을 추진하였고, 그때 추진된 BK사업은 현재까지도 추진이 되고 있음. 한줄 세우기식 교육을 바꾸기 위하여 수능제도에 변화를 도모하였음.
- 그러나 교육개혁에 대한 이념과 철학을 세우기보다는 5·31 교육개혁안을 계승하였으며, 이해찬 장관시절에 추진했던 교원정년단축이 단행되면서 교원에게 지지를 받지 못하였음.

6) 노무현 정부

- 정권 초기에 나이스 도입으로 인해 전교조와 참여 정부 간 대립과 갈등이 심화되었으며, 사립학교법 개정 과정에서 한나라당은 장외투쟁까지 강행하면서 입법 취지를 충분히 살리지 못하였음.
- 대입제도는 내신, 논술, 수능이라는 죽음의 트라이앵글 프레임에 갇히게 되었다. 교육혁신위원회는 전문가 중심의 시스템으로서 국민의 공감대 형성에는 실패하였고, 이상적 아이디어와 제안을 정책화하는데 한계가 있었음. 시간이 지나면서 교육부 주도 정책이 추진되기 시작했음, 교육혁신위원회의 제안을 구체적으로 실현할 수 있는 현장의 동력과 지지 세력이 미약했음.
- 김현준(2009)은 2008 대입제도 개선안, 사립학교법 개정, NEIS 정책을 분석하였다. 분석 결과 2008년 대입제도 개선안은 청와대, 교육부, 수도권 중심 대학 간의 권력 갈등 양상이 나타났으며, 사립학교법 개정과정은 열린우리당과 한나라당의 권력 갈등 양상이, NEIS 정책은 전교조와 교총, 한교총 등 교원단체 간, 교육부와 교원단체 간 권력 갈등 양상을 확인하였음. 이 과정에서는 권력 갈등, 이익 갈등, 이념 갈등의 정치성이 나타났고, 각 집단들은 본인들의 목적을 달성하기 위한 다양한 전략을 사용하면서 상호작용, 강제력, 타협 등의 과정을 거쳤음.

- 사학법 개정, 내신과 대입체제의 변화 등 의미있는 시도를 시도하였지만, 기득권의 저항이 라든지 인식의 괴리 등으로 인하여 큰 열매를 맺지는 못하였음. 하지만, 주민직선교육감제가 임기 말에 시작이 되었는데, 이후 지방교육자치에 큰 변곡점을 맞이하는데 기여하였음.

7) 이명박 정부

- 김광석(2016)은 이명박 정부가 신자유주의의 이념인 경쟁과 자율의 원리를 적용하였다고 보았음.
 - 공교육의 가치 내지는 민주적 가치와 충돌할 수 있으며, 사교육비 경감 정책이나 고교 다양화, 대학입학자율화 정책은 모든 국민의 행복추구라든지 교육기회의 보장, 평등 가치의 실현 차원을 포함한 헌법적 가치와 반할 수 있다고 보았음. 즉, 교육이 상품화되거나 교육의 양극화를 초래할 수 있다고 분석함.
 - 이명박 정부의 교육정책은 기본적으로 시장과 자율, 경쟁에 대한 관점을 지니고 추진되었음. 자율형사립고를 포함한 고교다양화 300 프로젝트가 대표적인 예임. 김용(2019)은 학교자율경영 1.0과 2.0체제를 구분하여 정책을 설명하였음.
 - 학교자율경영 1.0의 배경은 신공공관리론 내지는 신자유주의 관점에 내재해 있으며, 규제 완화, 책무성 강화, 경쟁 촉발이라는 정책 전략을 사용함. 정보 공시와 평가 등을 강화하는데, 학교혁신사례가 나타나기도 하지만 학교서열화 내지는 교육불평등 심화 등의 현상을 만들기도 하였음. 이명박 정부는 자율화 조치를 강조했지만, 진보교육감이 직선제 이후 늘어나면서 오히려 규제를 강화하기도 하였음. 김상곤 전 경기도교육감과 여러 정책에서 갈등을 빚은 사례들이 적지 않음. 국가가 주도하는 방식의 선택적 자율화를 추진하였음.
 - 고교다양화 정책의 경우, 자사고가 공교육 혁신에 얼마나 많은 기여를 하였는가를 진단해보면 어느 정도 경제적 배경을 가진 계층의 자녀들이 들어가는 별도의 통로로 작용하였을 뿐, 일반고와 조건이 다르기 때문에 공교육 혁신의 모델로 삼기에는 무리가 따름. 결과적으로 체제는 다양화했지만 내용상의 획일화를 가져왔다는 점에서 한계가 있음. 누리교육과정의 추진 자체도 유보통합을 위한 포석이라는 점에서 정책적 의의를 찾을 수 있지만, 어린이집 재원마련에 대해서 제대로 방안을 마련하지 않은 상태에서 교육청에 부담을 전가하면서 갈등을 촉발시켰음.
 - 대입제도의 경우, 입학사정관제를 본격적으로 도입하면서 나름 공교육에 변화를 도모하려는 시도는 의미가 있었음. 내신 성적과 수능 중심의 정량 평가 요소만이 대입의 전

부로 인식되었던 흐름에 일정한 변화를 가져왔음. 다만, 입학사정관제가 의미있는 취지에도 불구하고 적용하는 과정에서 별도의 사교육 시장이 만들어지거나, 서류 작성에 학생과 교사들의 노력을 요구했다든지, 요구하는 항목과 내용이 많아서 학생의 부담이 가중된 측면도 있다. 차츰 서류를 간소화하고, 생활기록부 중심으로 평가 항목을 집중하려는 흐름이 만들어졌지만, 적지 않은 시행착오를 거치면서 안정화되기 시작하였음.

8) 박근혜 정부

□ 박근혜 정부의 교육정책은 온전한 평가를 내리기는 어려움. 대통령 임기를 온전히 채우지 못했기 때문임.

○ 당시 인수위의 제안을 보면 인성중심 수업 강화, 중학교 자유학기제 도입, 디지털 교과서와 연계한 교과서 완결학습 체제 구축, 스포츠 클럽 활성화, 대입전형 간소화, 고등교육 재정투자 규모의 GDP 1% 수준 달성, 국가장학급 확대, 교원의 행정업무 경감, 교원능력개발 평가 개선, 학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수 개선 및 표준수업 시수제 도입, 전문대학 특성화 100개교 육성, 평생학습 종합전달체계 구축 등을 제안하였지만 박근혜 대통령의 핵심 공약이었던 자유학기제를 제외하고는 공약을 제대로 시행했다고 보기 어려움.

○ 누리과정이라든지 고교무상교육, 초등방과후 프로그램의 무상화, 반값등록금, 학급당 학생 수 감축 등은 온전히 실행하지 못하였는데, 재정 투입이 충분히 되지 않았기 때문임. 무엇보다 박근혜 정부는 역사 교과서의 국정화라든지 전교조의 법외 노조화를 추진하였는데, 이는 역사적으로 퇴행한 사건으로 볼 수 있음. 박정희 대통령 시절의 향수에서 벗어나지 못한 결과로 볼 수 있고, 내각 구성에서 구시대의 인물들을 중요하면서 정책 혼돈 현상은 심화되었음.

9) 문재인 정부

□ 모든 정부와 마찬가지로 문재인 정부의 교육정책 역시 공과가 있음.

○ 이명박 정부와 박근혜 정부 때는 누리교육과정 재정 문제 등을 이유로 교육부와 시도교육청 간 갈등이 적지 않았음. 정부의 방향과 맞지 않으면 시도교육감의 권한을 축소시키기도 하였음. 고교체제 개편을 추진한 점도 의미가 있다. 전기와 후기로 나누어진 고입체제의 일원화, 자사고와 특목고 평가 강화를 바탕으로 일반고 전환을

유도하였고, 여러 저항과 법적 쟁송 가운데 2025년 이후 일몰을 결정하였음. 윤석열 정부 이후, 무위로 돌아갔지만 저항을 예상한 가운데 시도 자체가 의미가 있었음.

- 사립유치원의 공공성과 투명성, 윤리성을 강화하기 위하여 유아교육 3법이 통과된 점도 의미가 있음. 지자체와 대학 간 거버넌스 구축을 통해서 지역을 활성화하려는 시도는 지역의 정주성을 높이는 근본적인 처방이라는 점에서 계속 발전되어야 함. 교육청 차원에서 시도되었던 혁신학교라든지 혁신교육지구사업, 민주시민교육을 교육부에서 흡수하였고, 지방교육자치와 학교자치를 강화하기 위해 노력하였음. 전국시도교육감협의회와 교육부 간 원활한 소통 채널을 구축하였음.
- 이를 반영한 조직 개편을 실시한 것은 ‘아래에서 위’가 아닌 ‘위에서 아래로’의 정책 실행 모델을 제시하였다고 평가할 수 있음. 유아교육의 공교육화를 추진하면서 공공성을 강화한 점도 의미가 적지 않음. 역사교과서 진상을 추진하면서 문제를 드러낸 점이라든지, 코로나 상황을 맞이하여 온라인 수업을 활성화하면서 위기를 극복한 점도 하나의 성과로 볼 수 있음. 돌봄교실의 양적 확대라든지, 고교무상교육을 앞당긴 점도 교육복지 차원에서 성과임. 고교학점제는 책임교육과 교육의 다양화, 진로교육의 관점에서 미래 교육을 열어가는 의미있는 정책으로 평가할 수 있음. 청소년의 선거연령을 만 19세에서 만 18세로 낮추어 참정권을 확대한 점도 민주주의의 확장 내지는 민주시민교육 활성화 차원에서 그 의의를 확인할 수 있음.
- 교육부(2022)는 문재인 정부 5년간의 성과에 대해서 어린이집 누리과정 전액 국고 지원, 고교 무상교육 실시, 반값 등록금 수혜자 확대(2017년 53.5만 명에서 2021년 67.5만 명), 평생교육바우처의 지원인원확대(2018년 5,361명에서 2021년 19,531명), 전국 국공립, 사립유치원의 온라인 입학시스템 전면 도입, 고교체제 개편, 대입 공정성 강화(자기소개서와 교사추천서 폐지 등), 사학혁신 추진방안, 코로나 상황에 따른 선제적 대응(중단없는 학습 제공), 그린스마트 미래학교 전환, 지역혁신 플랫폼 구축, 고등교육 구제 혁신, 국가교육위원회 출범 등을 제시하였음.
- 이러한 성과에도 불구하고, 돌봄교실이 양적으로 확대가 되었지만 질적으로 개선이 되었는데가에 관한 근본적인 질문이 가능함. 공정성을 이유로 정시를 확대하였는데 이는 고교학점제의 가치와 충돌을 한다는 점에서 미래지향적인 판단이었는데가에 관한 비판을 받았음. 국가교육회의는 대입제도 공론화와 교원양성기관 개편을 숙의민주주의의 철학에 기반하여 실행을 하였지만, 기존에 제한된 연구 결과에 비해서 오히려 후퇴한 채 애매한 타협과 봉합에 그쳤다는 비판도 있음. 고등교육-평생교육-직업교육에 관한 새로운 전망을 확인하지 못했다는 점도 한계로 지적할 수 있음.

2. 정권별 정책지향 및 주요 정책에서의 차이

1) 정권별 교육정책의 지향

- 일반적으로 진보성향의 정부는 교육의 형평성 및 공공성 위주의 정책을 위주로 하였고 이에 교육복지가 강화된 반면에, 보수성향의 정부는 시장경제 원리 아래의 자율과 경쟁 기조 위주로 진단함.
- 또한 1995년의 5·31 교육개혁안은 우리 교육정책에 여전히 큰 영향을 미치고 있었음. 진보성향의 정부 역시 보수성향의 정부와 마찬가지로 5·31 교육개혁안에서 자유롭지 못했고 1990년대 중반 이후 새로운 대안 교육체제를 만들지 못했다는 평가가 공존하고 있었음. 그러나 5·31안으로부터 현실적으로 탈피하지 못한 한계를 보였으나, 5·31안의 보완기제로서 교육복지 혹은 교육의 공공성은 더 강조된 것으로 분석됨.
- <표 2-1>을 통해 각 정부별 주요 교육정책의 지향을 정리하였고, <표 2-2>에서 5·31 개혁안의 이전과 이후 정책흐름에 대해 정리해보았음. 일반적으로 구분되는 정책 지향의 차이를 연구자들이 재정리하였음.○

<표 2-1> 일반적으로 정리하는 정권별 교육정책 기조 차이²⁾

정부 구분	정권별 교육정책의 지향 차이
문민정부 (1993~1998)	교육의 세계화, 시장화 담론 도입 : 교육의 시장화 가치
국민의정부, 참여정부 (1998~2008)	교육민주화 패러다임 : 교육의 공공성 및 평등성 가치
이명박, 박근혜 정부 (2008~2017)	교육의 신자유주의 패러다임 : 자율과 경쟁 가치, 시장원리 가치
문재인 정부 (2017~2022)	더불어 성장하는 포용교육 패러다임 : 교육의 국가책임 중시
윤석열 정부 (2022.5~현재)	교육의 신자유주의 · 교육의 이념화 회귀 : 경쟁과 시장원리 가치

- 정치적 지향에 있어 민주당 정부의 성격을 지니는 국민의 정부, 참여정부, 문재인 정부는 교육의 공공성과 평등성, 교육의 국가책임을 강조하였고, 아래 <표 2-3>에서 상세히 정리한 바와 같이 교육복지 정책이 강조되었음. 국민의 정부에는 지방자치제, 노무현 정부 시기에는 교육감직선제가 도입되고 사학비리 척결이 중요한 아젠다가 되면서 ‘교육민주화 패러다임’기조가 강화되었고, 문재인 정부에서는 고교무상교육을 정부

2) 반상진(2023), 이영희 외(2018), 강은숙·류승오(2014) 등의 논의를 바탕으로 연구자 재구성

임기 내에 실현하고, 미래교육의 패러다임으로 공존과 협력의 가치를 높게 상정하면서 '포용교육 패러다임'이 교육 국정운영의 기조로 확립되었음.

- 이에 반해 보수 성향의 정부는 교육의 세계적 변화를 강조하면서 시장화 담론을 도입하였고, 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 시장화 논리가 중요하게 자리 잡았음. 이명박 정부의 고교다양화 300프로젝트로 자율형사립고가 대거 설립되었고, 입학사정관 전형이 확대되었으며, 교육정보 공개, 학력평가가 강화되었음. 박근혜 정부는 이명박 정부의 정책을 수용하며 주요 교육정책의 시장화 원리를 유지하였고, 교육복지 정책으로는 국가장학금을 신설하였다는 특징이 있음. 또한 이명박 정부에 비해 국정역사교과서 논란이 대단히 심화하면서 전반적으로 교육의 이념화가 커졌음. 현재의 윤석열 정부는 이명박 정부의 교육의 시장화 특성과 박근혜 정부의 교육 이념화 특성을 모두 보이고 있음.

〈표 2-2〉 5·31 교육개혁안 이전과 이후 정책흐름

5·31 교육개혁 이전	5·31 교육개혁 이후
산업화를 지원하는 교육	정보화, 세계화 환경에서의 인적자원 개발을 위한 교육
획일적인 교육	교육의 다양화, 특성화
공급자 위주의 교육	학생, 학부모 등 수요자 중심의 교육
정권의 권위로 획일적 작동	시장의 자율과 경쟁 원리로 작동
박정희·전두환·노태우 정부	이명박·박근혜·윤석열 정부

- 문민정부의 5·31 교육개혁안은 한국 교육의 정책 지향을 구분하는데 중요한 영향을 미치고 있음. 5·31 교육개혁안은 당시에 '입시지옥의 해소와 인간중심의 교육개혁'이라는 목적으로 시작하였으며, 교육개혁의 목표는 2023년 현재와 크게 차이가 나지 않음. 그러나 입시지옥 해소와 인간중심 교육개혁이라는 목적을 이루기 위한 실현 내용에서는 큰 차이를 보이고 있음.
- 문민정부의 교육개혁안은 국가경영전략의 일환이었으며, 세계화에 대한 적극적인 대응을 전제로 하였고, 따라서 당시 전세계 신자유주의의 논리인 자율화, 규제완화, 민영화, 개방화의 가치철학을 대거 수용하였음. 이를 교육에 적용한 시장원리 중심의 교육정책이 김영삼 대통령의 전폭적인 지지를 바탕으로 한국 교육현장에 적용되었으며, 5·31 교육개혁안의 공과에 대하여 현재까지도 논란이 있을 만큼, 우리 교육에 미친 영향이 상당했음.

- 보수성향의 이명박, 박근혜, 윤석열 정부는 5·31 교육개혁안에 담긴 정책운영 및 내용에 충실함. 진보성향의 김대중, 노무현, 문재인 정부는 5·31 교육개혁안에서 완전히 자유롭지 못했으나 교육복지 정책을 강화하며 5·31의 폐단을 완화하고자 노력하였으며, 5·31 교육개혁안을 대체하는 대안 담론을 생산하지 못한 것으로 대체로 평가되고 있음. <표 2-2>를 통하여 5·31 교육개혁안 이전과 이후의 정책 흐름을 간략히 정리하였음.

2) 정권별 주요정책의 차이

- <표 2-3>을 통하여 주요 정책에 대해 역대 정부별 정책의 내용을 정리하였음.

〈표 2-3〉 주요 교육정책에 대한 정부별 정책내용³⁾

	김영삼 정부 (1993~1998)	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)	이명박 정부 (2008~2013)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~2022)	윤석열 정부 (2022~)
교육 정책 기초	열린교육사회, 평생학습 사회 건설	경쟁력있는 국민 창조적 지식기반 사회진입	교육개혁과 지식문화강국실현	교육살리기 과학기술강국	꿈과 끼를 키우는 행복교육 창의인재 양성	교육의 국가책임 미래를 여는 교육	희망사다리 교육미래인재육성 (대선공약집)
교육 형평성 기초 관련 정책		○EBS ○7.20교육여건 개선사업 -학교인터넷보급 -교실환경개선	○고교무상교육 (미완성) ○5세무상교육 (미완성) ○중학교무상교육 완성 ○교육복지투자 우선지역 사업 신설 ○방과후학교 신설	○누리과정 신설 (5세 아동 무상)	○3~5세 누리과정 ○초등돌봄교실 대폭 확대 ○고교무상교육 (미완성) ○국가장학금신설 ○교육급여 신설	○국공립유치원확대 ○고교무상교육 ○온종일돌봄 추진 ○대학입학금 폐지 ○중산층 이하 대학생 실질적 반값등록금	○늘봄학교 추진 (기존 돌봄교실 확장) ○유보통합 추진
수월성 및 경쟁 기초관련 정책	○5·31교육개혁안 발표 및 대통령 전폭 지원	○교육인적자원부 변경 ○자립형사립고 시범운영	○입학사정관전형 시범운영	○교육기관정보 공개 ○고교다양화300 프로젝트 ○마이스터고 신설 ○국제중 신설 ○입학사정관전형 대폭 확대	○이명박 정부의 고교체제 유지 ○학생부종합전형으 로 입사관전형 변경·확대	○서울 주요대학 수능 40% 유도	○교육발전특구 ○글로벌대학 ○국가수준 학업 성취도평가 전수유도
대학 입시	○수능 신설	○수능, 내신, 논술 활용하는 대입	○수능등급제 (점수표시없이 1~9등급제) ○입학사정관제 시범도입	○수능등급제 (표준점수, 백분위, 1~9등급 제공) ○입학사정관전형 확대 (선발인원이 대입정원의 12% 넘음)	○국영수 A/B형 폐지(2014), 영어A/B형 폐지 (2015) ○한국사 절대평가(2017) ○입사관전형을	○정/수시비중 불균형에 따라 대입 개편공론화 (2017~2018) ○학생부종합전형 공정성강화 조치로 비교과 요소 배제	○고교학점제 전면 도입(2025년)에 따른 2028학년도 대입안 발표 : 수능 선택과목 폐지 : 내신 산출

	김영삼 정부 (1993~1998)	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)	이명박 정부 (2008~2013)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~2022)	윤석열 정부 (2022~)
					학생부종합전형으로 개편 (2018학년도~) -학생부교과전형 신설	(2022학년도~)	9등급 → 5등급 변경
고교 입시		○자립형사립고 시범운영(2001~)	○외고, 광역모집 금지 및 내신선발 ○자사고 확대 없었음	○고교다양화300 프로젝트	○자사고 등 폐지 시 교육부장관 동의 명시	○2019학년도부터 자사고, 외고, 국제고를 전기모집에서 후기모집 변경 ○2025학년도부터 일반고 일괄전환	○자사고, 외고, 국제고 일반고 전환 기준, 정책변경 -준치결정(23.6.)
입시정책 이외 특이정책			○사학법 개정 ○7차 교육과정 ○교육감직선제 도입(2006.12) -이후 진보성향 교육감 현황 : 2014년 13명 2018년 14명 2022년 9명	※진보교육감 아젠다 대두 무상급식(2011~) 혁신학교 및 혁신교육(2009~) 학생인권 마을교육공동체 ○국정 사회·역사 교과서 논란	○자유학기제 신설 ○2015교육과정 신설 ○국정역사교과서 논란	○사립 유치원 회계 에듀파인 도입 ○국가수준학업성취도평가 표집 전환 ○혁신교육 확대 ○고교학점제 ○2022교육과정 추진 ○그린스마트 미래학교 추진 ○국가교육위원회 신설 ○사학 혁신 ○지역대학혁신사업 신설(RIS사업) ○코로나 교육대응 -수능시험 실시 (2020~2021년) 원격수업 전면도입/	<문재인정부 정책 관련 변경사항> ○국가수준 학업성취도평가, 전수유도로 변경 ○혁신교육 축소 ○고교학점제 유지/ 변형 ○2022교육과정 유지/ 변형 ○그린스마트 미래학교 유지/ 축소 ○국가교육위 유지/ 변형 ○사학혁신 후퇴 -법인의견 대폭수용 ○RIS사업 유지/ 확대

	김영삼 정부 (1993~1998)	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)	이명박 정부 (2008~2013)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~2022)	윤석열 정부 (2022~)							
						온라인개학	<윤석열정부 교육정책> ○디지털 교육 ○반도체인재 ○리닝메이트제 ○늘봄학교 ○교육발전특구 ○글로벌대학							
교육재정 투자 정도	○GNP 5% 확보공약	<기존 재정체계> ○내국세 13% ○붕급교부금 ○중액교부금 ○지방교육양여금: 교육세수입 <교육투자> ○학교환경개선 ○특별회계 신설	<재정구조개편> ○19.4%+교육세 (2004~) <교육투자> ○교부금율 인상 -내국세 20.0% (2008.1) : 방과후학교사업 이관으로 증액 ○GDP 6% 교육재정 목표(미완성)	○누리과정으로 지방채 발행 ○교육청에 어린이집 보육예산 강제 부담시켜 갈등 심화	○초중등 재정투자 계획 추가 없음 - 누리과정으로 지방채 발행 - 고교무상교육 실행되지 못함 ○고등교육은 국가장학금신설 -국고 증액	○교부금율 인상 - 20.46%(2018.12) - 20.79%(2019.12) : 지방세 개편에 따른 보전조치 ○2018년부터 특별교부금 4% →3% 낮춤. 교육청으로 이관.	○초중등: 재정투자계획 없음 -지방교육재정 축소 개편 중 ○고등교육은 특별회계신설 -초중등재정 이관							
	구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균
	정부예산(A)	309.1	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7	422.6
	교육예산(B)	41.2	45.5	49.8	50.7	52.9	53.2	57.4	64.2	70.6	72.6	71.2	84.2	59.5
	비중(B/A)	13.3%	14.0%	14.6%	14.2%	14.1%	13.8%	14.3%	15.0%	15.0%	14.2%	12.8%	13.9%	14.1%
	주: 본예산 기준, 출처 : 국회 예산정책처. (단위 : 조원)													

	김영삼 정부 (1993~1998)	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)	이명박 정부 (2008~2013)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~2022)	윤석열 정부 (2022~)
분류① 신자유주의	신자유주의 도입	유지 및 조정		확대		유지 및 조정	확대 · 재현
	<ul style="list-style-type: none"> ○수요자 중심 ○교육 자율성 ○교육경쟁력 ○탈규제화 ○책무성 	<ul style="list-style-type: none"> ○교육복지 개념 신설 ○5·31 교육개혁안의 보정작업 ○교육복지종합대책(1997~2000) ○EBS 수능방송 신설(1997) ○대안학교 운영발표(1997) ○교육복지투자우선지역 신설(2004) ○방과후학교 신설(2006) 		<ul style="list-style-type: none"> ○초중고 학교 교육의 수월성 강조 ○자율과 경쟁 위주 ○규제완화 강화 ○교육재정의 효율성 강조 ○평가에 따른 책무성 강화 		<ul style="list-style-type: none"> ○교육의 국가책임 강화 ○고교입시 형평성 강화 조치 ○지방교육자치 및 국교위 통한 중앙권한 분산노력 	<ul style="list-style-type: none"> ○초중고 수월성 교육 심화 ○경쟁 심화 ○교육재정 효율성 강조 ○교육규제완화 ○교육복지 유지 (돌봄, 누리과정)
분류② -교육의 이념화	사회 주요 이슈로 제기되지 않음			사회 주요 이슈로 제기되었음			
				<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 총론, 2015·2022 교육과정 역사과·사회과 교과서 내용 논란 여전 ○ 국가교육위원회에서 교육과정의 중립적 구성을 하도록 하였으나 구현되지 않고 있음. 교과서를 중심으로 한 이념화 논란이 현 정부에서 재현됨. 			

3) <표 2-3>의 내용은 연구진이 각 정부별 대선공약 및 정부 종료 이후의 성과보고서 등을 참조하여 재구성함.

- <표 2-3>에서 보는 바와 같이, 주요 교육정책에 대한 정부별 교육정책은 다소 상이하였음. 이는 교육정책의 기초에 따른 차이였으며, 앞서 정리한 바와 같이 진보성향의 민주정부는 교육복지 정책과 교육기회 균등 정책, 교육의 국가책임에 세심하게 신경을 썼으며, 고등학교 및 대학교 입시 등에서는 보수성향의 정부와 큰 차별점을 갖지 못하였음.
 - 교육복지정책은 시간이 흐를수록 보수성향의 정부에서도 적극적으로 발굴되기 시작하여, 이명박 정부에서는 만 3~5세 누리과정 도입 추진, 박근혜 정부에서는 국가장학금 정책, 윤석열 정부에서는 돌봄 확대 등이 추진되었음. 따라서 교육복지 정책에 있어 진보와 보수의 차이가 적어지고 정책적 차별성이 점차 약화되었음.
 - 5·31안의 한계를 극복하기 위해 김대중 정부 이후 교육복지 정책이 본격화되었지만, 시간이 흐르면서 여러 한계에 봉착.
 - : 김대중 정부 이후 무상급식, 반값등록금의 구체화를 통해 보편적 복지로 확장되었지만, 보편복지에 대한 사회적 합의는 미진한 상황임.
 - : 무엇보다 교육복지 정책이 교육혁신 및 개혁의 핵심이 아니라는 한계.
 - : 보수 성향 정부에서도 교육복지 정책 운영 및 발굴하며 내용상 차별이 없어짐.
- 진보정부와 보수정부의 정책 차별성이 점차 사라지는 것은 원격교육, AI 교육 등의 디지털 전환 흐름에서도 대동소이하게 발생하고 있음. <표 2-4>는 2022년 지방선거에서 민주당과 국민의힘 정당의 교육공약 중 공통사항을 정리한 것으로, 표의 내용과 같이 AI 교육, 돌봄, 유보통합, 입시, 평생교육의 다섯 가지 교육공약의 내용이 정당별 차이가 거의 발생하지 않고 있음.
- 정치 성향에 따라 정확하게 구분이 되는 초·중등 교육정책은 현재까지 ① 고교체제, ② 사회·역사과를 중심으로 하는 교과서 내용(민주주의, 노동, 인권, 생태교육 등)으로 판단됨. 이 외의 교육정책은 차이가 거의 발생하지 않고 있음.
 - 2006년 12월 교육감 직선제가 도입하면서 2009년 처음으로 진보교육감(경기)이 선출되고, 2014년 13명, 2018년 14명의 진보교육감 시대가 열렸음. 이 시기부터 2022년까지 진보교육감은 무상급식(2011년~), 혁신학교와 혁신교육(2009년~), 마을교육공동체, 학생인권 아젠다를 새롭게 제기하며 공교육의 대안을 제시해왔음. 그러나 2014년 14명의 진보교육감 시대가 10년을 넘어서며 2022년 지방선거에서는 9명만이 선출되었음.
 - 1990년대부터 2020년대 현재까지 전체적으로 우리나라의 교육정책은 문민정부 5·31 교육개혁안 틀 내에서 현실적인 조정 정도가 이뤄져온 것으로 판단됨.

〈표 2-4〉 2022년 지방선거 양당 공약 공통사항(요약)

국민의힘	민주당
<ul style="list-style-type: none"> ○ AI교육혁명으로 인재 양성 <ul style="list-style-type: none"> - 대학 기초과목에 AI튜터링 전면 도입 - AI, VR, AR 등 이용 에듀테크 교육 - AI를 활용한 학력진단 시스템 구축과 AI보조교사로 학습격차 완화 및 기본학력 향상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 디지털 전환 교육으로 미래 경쟁력 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 메타버스·AI 등 디지털 역량 교육 강화 통해 100만 혁신 미래인재 양성 - AI 대학원 지원 사업 확대 및 초광역 권역별로 4차 산업 전문대학원 신설 - 초·중학교 교육과정에 SW, AI, 데이터기반 컴퓨팅 사고력 교육 등 정보 관련 교과 시간 추가 확대 - 온라인 교육 플랫폼 'K-Eduverse' 구축 - 학생 성장을 지원하는 개인별 학습 이력 관리 시스템 구축 - AI교육 전문센터 구축 및 디지털·AI 교육 지원단 구성
<ul style="list-style-type: none"> ○ 단계적 유보통합 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이집과 유치원의 시설기준, 교사자격 등 표준화 - 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화 - 첫 단계로 누리과정 지원금 인상하여 시설 유형에 따른 서비스 교사처우, 부모부담 격차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단계적 유보통합 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 관련 부처, 지자체, 교육청, 학부모, 어린이집과 유치원 관계자로 구성되는 유보통합위원회 구성 - 부처통합 논의 진행 - 유보통합 위해 안정적인 재원 확보 방안과 관련 법안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 초등돌봄교실의 획기적 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 학교돌봄터를 모든 초등학교에 단계적으로 의무 설치 - 기존 돌봄중심 운영에서 탈피하여 '1인 1기' 특기 및 적성 교육 강화 - 부모 수요 조사 통해 학교당 1개 이상 '엄마품 온종일 돌봄교실'을 설치, 확대 - 지역돌봄 인프라를 개선하고 서비스를 강화해 초등 돌봄 이후 연계 활성화 - 모든 초등학교에서 돌봄교실 8시까지 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교와 마을 돌봄시설 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 대기자가 없도록 초등학교 내 돌봄교실 대폭 확충 - 학교밖 마을의 돌봄시설 증설 - 아동의 접근성이 보장되고 안전한 인프라를 갖춘 학교에서 안정적인 돌봄 공급 ○ 학교 돌봄서비스 이용시간 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 초등학교 정규수업 종료 후 7시까지 원하는 모든 아동 돌봄
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공정한 입시·취업 <ul style="list-style-type: none"> - 입시제도 단순화 및 정시 비율 확대 조정 - 입시비리 암행어사제와 원스트라이크 아웃제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대입 공정성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - '대입공정성위원회'를 설치, 대학별 수시전형 모니터링 및 부정 엄단 - 수시전형 선발 인원 높은 대학 정시 및 수시 비율 합리적 조정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 누구나 배울 수 있는 평생학습 체제로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 평생학습계좌제 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 국민의 평생학습 기회 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 평생교육대상 단계적 확대, 맞춤형 교육

Ⅲ. 역대정부 교육정책 시사점

역대정부의 교육정책을 살펴보면 다음과 같은 교훈과 시사점을 얻을 수 있음.

□ 교육정책의 환경과 이해관계의 복잡성이 작용되고 있음

- 권위주의적 정부에서는 일부 연구자와 관료들이 방안을 연구하고 준비하였다가, 특정 개혁방안을 전격적으로 발표하였고, 큰 저항 없이 정책을 추진하였음. 그러나 지금은 언론, 시민사회단체, 노조, 직능단체, 교원, 학부모, 학생, 시민, 대학 등 다양한 집단들의 이해관계를 살펴야 함. 공감대 형성 없는 정책 추진의 생명력은 길지 않을 수 있음. 이해관계를 지나치게 고려하면 아무런 정책을 시도할 수 없음. 국민적 공감대를 형성하면서, 대의를 중심으로 정당성을 확보하면서 이해관계자를 설득할 수 있는 방안과 전략 설정이 중요함.

□ 교육과 정치의 역사는 분리되지 않음

- 교육정책은 곧 정치사의 맥락에서 해석될 수 있음. 교육은 기본적으로 교육의 본질이나 이상을 추구하는 경향이 있지만, 현실의 정치를 만나면서 일정하게 조정 및 타협될 수밖에 없음. 교육의 역사는 곧 정치의 역사였음. 누가 정권을 잡느냐에 따라서 교육의 이념 내지는 지향점에서 상당한 변화를 맞이하였음. 군부독재 시절에는 취약했던 정치적 정당성을 교육을 통해서 만회하려고 하였음. 문제는 정치영역에서 교육의 전문성이 얼마나 있느냐의 문제임. 작게는 시도의회 의원, 크게는 국회의원이며, 청와대 내지는 대통령실의 정책 결정자들의 교육에 대한 철학과 이해가 중요함. 정치에 의해서 교육이 왜곡되는 사례를 막고, 변화와 혁신을 시도하는 주체들을 적극적으로 도와주는 정치가 필요함. 동시에 무수히 많은 이해관계자 내지는 기득권의 논리를 정치가 개입하여 해소하는 사례가 보다 많이 축적되어야 함.

□ 정책 의도가 좋다고 좋은 결과로 이어지지 않음

- 우리교육이 안고 있는 어떤 모순과 문제를 극복하기 위해 정책 대안이 모색되고, 선거의 과정을 거쳐 정책 창이 열리게 됨. 기존에 발표된 수많은 교육정책을 보면 나름의 문제의식과 철학을 가지고 추진하였음. 하지만, 선한 의도를 가졌다고 해서 정책의 결

과가 좋아지지 않는 경우도 적지 않았음. 정책을 정교하게 설계하거나, 국민의 일반적인 감정과 분리된 상태에서 정책을 추진하는 경우, 목표와 현실의 간극과 괴리가 커질 수 있음. 목표에 도달할 수 있는 정책 추진의 디테일이라든지 역량이 중요함.

- 정권의 속성에 따라서 정책의 방향이 달라지는 면과 수렴하는 면이 동시에 나타남
 - 진보와 보수 정권에 따라서 평등성과 수월성, 시민교육과 인성교육 등에 강조점에 차이가 나타남. 하지만, 교육정보화라든지 디지털 교육, 대학과 지자체의 협력 체계, 돌봄과 방과후의 확대, 사교육비 경감, 역량교육 등은 정권 교체와 상관없이 이어지는 경향성을 보임. 이념의 대립 영역도 있지만, 합의와 타협이 가능한 면도 있음. 학생들의 기초학력을 강화하자는 방식에는 동의를 하지만, 전수와 표집, 데이터 공개와 비공개 등 세부적인 방식에서는 차이가 나타남. 교육 분야는 일정한 점점 형성이 가능하기도 함. 고교평준화의 가치를 유지하면서 교육과정의 내용의 다양화를 강조할 수 있음. 다만, 선발효과를 중시할 것인가 선발효과 없이 교육과정 특성화를 도모할 것인가는 정권별로 그 방식에 차이가 나타남.
- 5·31 교육개혁안의 극복과 새로운 패러다임 설계 필요
 - 김영삼 정부 때 만들어진 5·31 교육개혁안의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있음. 문재인 정부에서는 국가교육위원회를 통해서 만들겠다고 했지만, 현재의 위원 면면을 볼 때 그 가능성이 높지 않아 보임. 고등교육-평생교육-직업교육-유초중등교육에 관한 새로운 판을 그려야 할 시점임. 산업화 시대의 사회적 환경과 현재의 상황에는 큰 차이를 보이고 있음. 학령인구 감소라든지 지역 소멸 등은 기존의 교육문법 체계로는 지속발전가능성을 보장하기 어려운 시기임. 고등학교를 졸업하고 모든 학생이 바로 대학을 가는 모델만이 최선인가? 직장인 전형이라든지 편입 모델, 지역 트랙 등도 모색 가능함. 기존의 틀과 관점에서 벗어난 시도가 요구됨.
- 새로운 정책에 대한 강박관념을 버리고, 기존 정책의 재구조화도 필요함
 - 정권에 바뀔 때마다 새로운 정책과 사업들이 쏟아지는 경향이 있음. 새로운 정책을 생성하고 창조하는 것도 중요하지만 기존의 정책과 사업에 대한 평가와 진단이 필요함. 폐지, 수정, 유지, 확대, 강화를 거쳐 좋은 정책을 발전시키고, 좋지 못한 정책은 수정 내지는 폐지가 필요함. 경로 의존성이 강하면 정책이 고착되고, 변화와 혁신을 강조하

면 현장의 피로감이 형성됨. 무조건 바꾸거나, 무조건 저항하는 방식보다는 체계적인 평가를 바탕으로 정책을 개선하는 과정도 중요함. 정권 교체에 따라서 기존의 정책이 갑자기 사라지고, 새로운 정책이 만들어지는 방식은 궁극적으로 현장의 동력을 잃게 만들 수 있음. 정책과 사업 명칭을 바꾸더라도 유의미한 본질을 살려야 함.

- 정권 교체에 따라서 정책의 방점이 달라지기도 하고, 전 정부에서 강조된 정책이 약화되거나 폐기되기도 함. 박근혜 정부에서 추진된 자유학기제가 문재인 정부에서 그대로 유지되었고, 문재인 정부에서 추진된 고교학점제가 윤석열 정부에서 그대로 유지됨. 하지만, 국정교과서 정책이라든지 혁신학교 정책 등은 정권에 따라서 단절된 사례임. 정권교체에 따라서 지나치게 정책이 단절되면 그것은 현 정부에도 부메랑이 될 수 있음. 정권이 바뀌면 현재의 정책도 무위로 돌아갈 수 있는 생각이 쌓이게 되면 정책 실행에 소극적일 수밖에 없음.

□ 거창한 공약과 정책을 말하기 전에 정책의 맥잡기를 잘해야 함

- 정책의 지렛대 효과를 극대화할 수 있는 내용을 발굴해야 함. 특정 정책을 건드리면 다른 정책에 연쇄반응을 일으키거나, 담보상태에 있는 흐름에 변화를 가져올 수 있음. 교장 임용제도 - 교육지원청 개편 - 고교학점제 등은 단일 정책이라기보다는 파급력이 큰 정책이 될 수 있음. 국민들에게는 크게 중요하게 느끼지 못할 수 있으나, 여러 영역을 함께 바꾸는데 기여할 수 있는 정책임. 이른바 '킹핀' 정책을 발굴하고 찾을 필요가 있음.

□ 사일로 효과를 극복해야 새로운 정책에 관한 상상력이 가능함

- 교육 분야는 칸막이 문화가 심한 편임. 유-초-중-고-평생-고등-직업교육의 분리 현상이 심하며, 주체와 직급 간에도 교류가 약한 상태임. 신뢰에 기반을 둔 사회적 자본을 형성하기보다는 불신의 악순환이 반복되는 경향이 있음. 학교시설복합화, 마을교육공동체, 대학과 지자체 간 거버넌스 구축, 통합운영학교 모델 등은 사일로 효과(칸막이 문화)를 극복한 사례로 볼 수 있음. 교육정책과 사회정책은 분리될 수 없으며, 생태계적 관점이 반드시 요구됨. 지자체와 교육청, 학부모와 교원, 행정실과 교무실, 시민사회와 학교 등의 연결과 협업을 어떻게 강화할 것인가는 교육정책의 새로운 상상력을 불러일으킬 수 있음.

□ 이해관계를 고려하지만 이해관계에 매몰되지 않아야 함

- 이해관계가 과거에 비해서 복잡해져 있기 때문에 어떤 의사결정을 할 때에는 반발과 저항을 감수해야 하는 상황임. 결국, 정책의 대의명분과 정당성 확보가 중요하며, 아동과 학생의 성장에 어떤 정책이 유익한 것인가를 우선 고려해야 함. 이해관계를 고려하지만, 이해관계에 발목을 잡혀서는 곤란함. 공화주의와 공공성의 관점에서 기존의 도덕적 해이, 비효율의 문제에 대해서도 과감한 혁신이 필요함. 교육현장을 보면 업무 떠넘기기, 지연, 도덕적 해이, 업무 해태, 소과주의 등의 문제가 있지만 온정주의 등을 이유로 넘어가는 경우가 적지 않음. 상호 견제와 균형의 시스템을 바탕으로 교육계 내에 안고 있는 고질적인 문제에 대해서도 회피하기보다는 과감하게 수술대에 올릴 필요가 있음. 윤석열 정부에서는 유보통합을 도모하고 있는데, 문재인 정부에서는 왜 그러한 시도를 과감하게 하지 못했는가에 관해서도 지나치게 이해관계만을 고려한 결과가 아닌지 성찰할 필요가 있음.

□ 중간 리더십을 구축해야 함

- 탑다운 방식과 바텀-업 방식에 관한 논란이 있음. 탑-다운 방식은 효율적이지만 반민주적일 수 있고, 바텀-업 방식은 이상적이고 민주적이지만 비효율적일 수 있음. 두 방식을 가지고 논쟁을 하기에 앞서서 큰 비전을 실현할 수 있는 중간체계에 대한 모색이 필요함. 대통령실이나 교육부의 방침대로 현장에서는 작동하지 않기 때문임. 교육분야에서는 대교협, 교육청 등이 중간 리더십을 구현할 수 있음. 중간 리더십이 구현될 수 있는 중간지원조직 역시 필요함.

□ 학습조직과 평생학습의 비전을 세워야 함

- 기존의 명문학교와 명문대 패러다임에 갇히게 되면 교육은 발전할 수 없음. 평생학습을 바탕으로 새로운 기회가 계속 주어지는 시스템을 구축해야 함. 하지만, 여전히 어느 고등학교와 어느 대학을 나왔는가를 중심으로, 대입선발을 중심으로 교육의 관심도가 집중되어 있음. 학습조직의 일상화와 보편화가 중요하며, 평생학습의 비전 체계를 바탕으로 학력-자격-경력의 호환이 가능한 시스템을 만들어야 함. 평생교육은 변방의 주제가 아닌, 중심 주제로 격상해야 함. 평생학습의 체계 하에 기존의 유-초-중-고-대 교육을 재설계해야 함.

□ 기존의 진보와 보수의 틀을 깨 방안을 모색해야 함

- 진보는 자유를, 보수는 경쟁을 좋아한다는 이원화된 관점으로는 새로운 정책을 설계하기 어려움. 상호 수렴의 영역이 분명히 존재할 수 있음. 고교평준화를 도모하면서도 교육과정의 다양화라든지 학생들의 선택권 강화를 강화할 수 있음. 책무성과 책임성, 공공성의 가치가 더욱 요구됨. 권한과 권리는 요구하지만 주어진 책임과 의무는 방기하는 사례도 나타나고 있음. 문재인 정부에서는 소득주도성장을 추구하면서 공공부문에서 비정규직의 정규직화라든지, 무기계약직을 늘린 의미있는 시도를 하였음. 하지만, 각종 처우가 개선되는 만큼 국가적으로 주어진 과제에 대해서 효과적으로 처리하고 있는가에 대해서는 의문이 제기됨. 개별 단위의 이해관계를 관철하기 위한 목소리를 크지만, 아동과 학생의 성장을 우선에 두고 사안을 바라보지 못하기도 함. 원론적으로는 학생중심, 아동중심 교육을 해야 한다고 말하지만, 그 과정에서 특정한 노력이 추가되어야 할 때는 반대하는 목소리를 낼 가능성이 큼. 공공성은 예산을 늘리는 것만 의미하지 않으며, 권리의 확대와 함께 책임성과 책무성도 함께 커져야 함. 또한, 공공 부문에서도 비효율의 문제라든지 관료주의의 양상이 나타나고 있음. 이를 적극적으로 해소해야 함.

민주정부의 교육개혁정책 모색
- 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -

제3장



2022~2023년 윤석열 정부
초·중등 교육정책 평가

제3장 2022~2023년 윤석열 정부 초·중등 교육정책 평가

I. 윤석열 정부 교육정책 운영 전반에 대한 평가

1. 교육정책 설계 및 초기 운영과정의 문제점

1) 대선 교육공약-국정과제-교육부 추진과제로의 연계성 저조

- 교육 공약-국정과제-교육부 추진과제(업무보고)와의 정책 적합성과 연계성이 낮아, 국민과의 약속을 이행하지 않는 문제뿐만 아니라 정책 준비가 미흡한 한계를 보여줌 (반상진, 2023).
 - 20대 대선 윤석열 대통령 후보 교육 공약 47개 과제 중 7개 과제만이 국정과제로 채택하여 정책수용률이 14.9%로 대단히 낮았음. 이 수치는 19대 대선 당시 문재인 정부의 교육 정책수용률이 78%(59개 교육공약 중 46개 채택)인 것과 비교하여 큰 차이를 보이고 있음.
 - 윤석열 정부의 인수위원회가 제시한 국정과제 31개 중에서도 교육부는 7개 과제만을 채택하여, 인수위원회의 제안을 교육부가 수용한 정책수용률은 22.6%를 보임.
- 이렇게 교육공약, 국정과제가 실제 정책으로 전환된 수용률이 낮은 경우, 교육정책의 설계과정에서 지향점과 가치, 정책의 이해도 수준이 낮게 되고 정책추진과정에서 잦은 오류가 발생하게 됨. 또한 미리 준비된 정책이 부재한 탓으로 교육현장에 갈등을 초래하거나 충분히 검토되지 않은 교육정책이 발표되어 회복하기 어려운 수준의 교육 퇴행을 불러올 위험이 커짐.

〈그림 3-1〉 윤석열 정부, 교육공약-국정과제-교육부 업무보고 연계성



출처 : '윤석열 교육정책 1년을 평가한다' 국회토론회(2023.4.25.) 자료집 7쪽, 반상진 발제 발표문

〈표 3-1〉 윤석열 정부, 대선공약과 비교한 국정과제-교육부 추진과제와의 연계성

대선 공약(22.4월)		국정과제 (22.5월)	22년 교육부 업무보고 (22.7월)	23년 교육부 업무보고 (23.1월)
유아·돌봄	단계적 유보통합	○	○	○
	초등 전일제학교 운영	○	×	○
초·중·등 교육	교사 행정업무 부담 완화	○	×	△
	미래형 대입제도 마련	○	○	×
대학 교육	중-고-대학 연계 지방대학 발전 생태계 조성	○	○	△
	대학교육 재정의 안정적 확보	×	○	○
	부실·한계대학 자발적 구조조정 유도	○	○	○

주) ○ : 연계성 있음, × : 연계성 없음, △ : 공약 변경

출처 : '윤석열 교육정책 1년을 평가한다' 토론회(2023.4.25.) 자료집을 참고하여 재작성한 자료

2) 정부의 잦은 정책 변경으로 교육정책 신뢰 저하

- 교육공약과 인수위원회의 국정과제 전환 과정을 거치지 않고, 현 정부의 교육정책은 정부 운영 이후에 새롭게 계획되어 발표된 사례가 많아 검증되지 않은 정책의 발표로 인한 교육현장 혼란이 정권 운영 초기인 2022년에 자주 발생하였음.

① 만 5세 입학정책 발표 후 반발, 장관 사퇴

: 2022년 8월 8일 박순애 교육부 장관이 '만 5세 입학 학제 개편' 논란 속에 34일 만에 사퇴

: ‘만 5세 입학’ 정책은 교육공약, 국정과제에서 논의되지 않은 의제로 교육현장에 큰 혼란 초래.

② 고교체제 개편 중단

: 외국어고등학교에 대해서도 문재인 정부의 정책 추진을 수용하여 2025년에 일반고 전환을 하겠다고 방침을 밝혔으나, 다시 백지화 가능성을 언급하였고, 2023년 6월에 공식적으로 외국어고의 일반고 전환하지 않는 것으로 확정하여 발표함. 이로써 문재인 정부에서 추진한 자율형사립고, 국제고, 외국어고의 2025년 일반고 전환방침은 폐기되었고, 교육현장에 정책 불신을 심화시킴.

③ 교육전문대학원 설립추진 발표 후 다시 무기한 유보 발표

3) 대선후보 시절의 약속에 대한 번복 등 정책의 일관성 결여

○ 약속번복 논란의 정책사례

- 윤석열 후보(2022.2.14.): “지역거점대학 1인당 교육비 투자를 상위 국립대 수준으로 끌어올리겠다.”

⇒ 2023년 12월 현재, 지역거점대학 1인당 교육비의 획기적 투자는 없고, 글로벌대학 사업 신설을 통해 지방의 모든 대학이 한줄서기 경쟁을 하고 있다는 비판이 커짐.

- 인수위원회 지역균형발전특별위원회(2022.4.27.): “방만한 교육예산의 주범으로 지목돼 온 지방교육재정교부금을 재정난에 빠진 지방대학 쪽으로 돌려 지역소멸 위기를 극복하겠다.”

⇒ 2023년 12월 현재, 지방교육재정교부금을 저출산 문제 해결에 사용하겠다는 언론 보도⁴⁾, 초중등 교육예산을 고등교육의 고등교육지원특별회계에 사용해야 한다는 주장 등 국가재정계획의 우선순위와 자원배분에 대한 철학과 계획 미흡한 상황에서 교육현장 불안감이 커지고 있음. 교육재정 전반에 대한 중장기적인 투자 계획과 비전이 보이지 않음.

4) 조선일보(2023.12.26.). “남아도는 교육예산, 연 11조 저출산 대응에 쓴다”

4) 대통령의 교육발언으로 교육현장 혼란 초래

- 대통령이 학교유형에 대한 기본사항을 이해하지 못해 교육정책 당국에 대한 불신뢰 (22.2)
 - 22년 2월, 유명 유튜브 채널에 출연하여 “고등학교 갈 때는 학교들을 좀 나눠야 할 것 같아요. 기술고등학교, 예술고등학교, 과학고등학교”라고 발언하여 정책에 대한 이해 부족 드러냄.
 - : 우리나라는 1983년도에 설치된 과학고를 비롯해 예술고, 특성화고, 자사고, 자공고 등 다양한 유형의 고등학교가 운영되고 있음. 해당 방송을 본 누리꾼들은 “대통령 후보가 현실을 모른다”는 비판이 다수 발생하였음.
- “교육부는 스스로 경제부처라고 생각해야. 첫째 임무는 산업발전 필요한 인재공급”(22.6.7.)
 - 22년 6월 7일 국무회의 발언. 의무이자 권리로서의 유·초·중등교육에 대한 빈약한 이해를 드러내고 산업 연계만 강조하여 기초학문 등 학문 불균형 우려가 커짐.
- “기초학력 미달 증가, 전수평가를 원하는 모든 학교가 참여”(22.10.11. 국무회의)
 - 컴퓨터 기반 맞춤형 자율 평가 실시를 ‘전수평가’라는 용어로 인해 일제고사 부활 논란이 일었으며, CBT 기반 제도는 문재인 정부에서 이미 검토하여 추진 중인 사안이었음.
- 대통령 말 한 마디로 시작한 수능 ‘킬러문항 사태’(23.6.15.)
 - 23년 6월 15일 윤석열 대통령이 이주호 장관으로부터 교육개혁 및 현안 추진사항 보고 과정에서 “공교육 교과과정에 다루지 않는 분야 문제는 수능 출제에서 배제해야 한다.”며 킬러문항 문제를 부각함.
 - : 6월 16일 대학입시 총괄 교육부 인재정책기획관 대기발령 조치.
 - : 이후 한국교육과정평가원장 사임,
 - : 교육부 인재선발제도과장 인사발령 조치.
 - : 대통령 수능 지시 이행 관련 출제기관 감사 실시.
 - : 당정협의를 통해 킬러문항 배제, 학생들에 대한 학력진단 강화, 사교육 카르텔 근절 방침 발표, 교육부 ‘공교육 경쟁력 제고 방안’(6.21), ‘사교육 경감 방안’(6.26) 잇따라 발표.
 - 그러나 수능 킬러문항사태로 인해 2024학년도 수능 불안감이 커졌으며 학생과 학부모

의 불만이 커짐. 2023년 12월 기준, 최종적으로 2024학년도 수능은 일명 역대급 불수능으로 난이도 조절에 실패하며, 대통령 지시대로 킬러문항이 사라진 것이 아니라, 준킬러 문항이 다수 발생하였으며, 사교육에 대한 의존도가 더 높아질 것으로 예상되고 있음.

2. 교육정책 추진 과정의 난맥상

1) 교육의 이념화 흐름 강화

□ 2022 개정 교육과정 행정예고⁵⁾로 확인된 교과서 내용의 이념화

- (고등학교 한국사) 교과서의 성취기준 및 성취기준 해설에 자유민주주의적 기본질서 혹은 자유민주주의 용어를 사용하도록 시안을 발표하였음.

〈표 3-2〉 2022 개정교육과정 고교한국사의 시안 이전-이후 내용

공정화안	행정예고안(2022.8.30.)
[고등학교 한국사 성취기준] ■ 대한민국 정부 수립 과정을 탐색한다	[고등학교 한국사 성취기준] ■ 자유민주주의에 기초한 대한민국 정부 수립과정을 탐색한다
[고등학교 한국사 성취기준 해설] ■ 독재 정치로 인한 민주주의 시련과 국민적 저항에 기반한 민주주의 발전	[고등학교 한국사 성취기준 해설] ■ 독재정치로 인한 민주주의 시련과 국민적 저항에 기반한 민주주의 발전
[고등학교 한국사 성취기준 해설] ■ 민주화에 기반해 평화적 정권교체가 정착되고	[고등학교 한국사 성취기준 해설] ■ 민주화에 기반해 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 정권교체가 정착되고

- 국민이 참여하는 당초 교육과정 개정 취지 훼손

: 한국사의 경우 ‘자유민주주의’와 함께 ‘민주주의’, ‘자유민주적 기본질서’를 혼용한다고 교육부는 해명했으나 ‘성취기준’과 ‘성취기준 해설’의 비중은 차이가 나고, 사실상 ‘자유민주주의’만 근·현대사 서술 중 가장 핵심이 되는 ‘대한민국 정부 수립’ 앞으로 배치되어 논란.

□ 검찰 출신 인사의 전례없는 교육 업무 임명으로 논란이 컸음

- 박○○ 서울대병원 상임감사 : 전례없는 ‘검찰 수사관’ 출신 임명
- 우○○ 교육부장관 법무 정책보좌관 : 2012년 이후 11년 만에 현직 검사의 이례적 파견

5) 이 행정예고는 2022.8.30. 발표시안을 기준으로 한다.

2) 이명박 정부의 시장화 교육정책 재현

- 이명박 정부 내내 교육정책을 이끌었던 이주호 장관이 윤석열 정부에서 다시 임명되어 윤석열 정부 교육개혁 정책은 이명박 정부 교육정책의 연장선에 있음.

〈표 3-3〉 윤석열 정부와 이명박 정부의 교육정책 비교

구분	윤석열 정부	이명박 정부
정책 비전	국가발전의 원동력이 되는 교육	교육 엔진 살리기
정책	개별 맞춤형 교육	학생 맞춤형 교육
	학교 자율성 확대	학교 자율경영체제 구축
	교육자유특구	지방교육자치 내실화
	협약형 공립고	고교다양화 300 프로젝트
	디지털 교과서	교과서 선진화
	미래에 필요한 필수 역량 함양	미래사회 핵심역량개발을 위한 교육과정 개편
	모든 학생 기초학력 보장	기초학력미달 제로 플랜

출처 : 박남기(2023). 윤석열 정부 교육개혁 정책 긴급진단, 한국교육학회 교육정책모임을 참고하여 재작성.

- 고교 교육과정의 ‘수평적 다양화’에서 다시 MB 시기의 ‘고교 수직적 서열화’로 회귀 우려
 - ‘국정과제 82. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명’에서 모든 학생을 인재로 키우는 교육과정 개편(고교학점제 추진 점검 및 보완)을 제시하였지만, 윤 정부 출범 이후 교육부 업무보고(2022.7)에서 ‘다양성과 자율성을 보장하는 고교체제 구현’ 영역에 기존 자사고 제도 존치를 포함한 고교체제개편 세부방안 마련을 제안함. 즉, 정책의 급격한 선회가 이뤄진 것임.
- : 2022년 7월 당시에는 자율형사립고의 제도 존치만을 언급하고, 외국어고교는 계획대로 2025년에 일반고로 전환할 예정이었으나, 입장을 번복하여 2023년 6월에 외국어고 일반고 전환계획을 폐기함. 고등학교 교육체제를 수월성과 경쟁의 원리로 선택하였으며, 고교학점제 취지 및 운영원리와 위배되어 교육현장에서는 현재까지 가장 큰 논란이 지속되고 있음.
- 대학 서열구조가 고착화되고 각자도생의 대학경쟁 심화
 - 윤석열 정부의 글로컬 신규 사업은 2027년까지 비수도권 지역의 30개 대학을 글로컬 대학으로 선정하여 5년간 선정대학을 집중 지원하는 것임. 글로컬 대학에 지정되기 위한 선택과 집중의 원리, 경쟁원리, 각자도생의 대학 간 경쟁구조가 강화됨. 대학서열화 고착으로 이어질 것임.

3) 경제 논리가 교육계 논리를 잠식

- “교육부는 경제부처”, “교육부의 첫 번째 의무는 산업 인재 공급”이라며 반도체에 올인(All-in)하며 “이제는 지방대학 시대”라는 윤석열 정부의 대선공약과 충돌함.
 - 윤 대통령은 집권하자마자 국가의 교육시스템이 오로지 ‘반도체’만 바라보게 만들면서, 6~70년대 박정희 시대에나 통하던 교육의 경제 만능주의 인식을 보이고 있음.
 - 국가 중대사인 인재 양성 정책과 관련해 대통령의 말 한마디에, 교육부가 마치 반도체 인력 양성을 위한 전담 부서처럼 움직이는 모습은 정책의 안정적 추진을 의심하게 하고, 무엇보다 대학 교육을 산업의 하부구조로 인식하는 것.
 - : 반도체를 비롯한 첨단산업의 수도권 집중화, 이로 인한 청년인구의 수도권 쏠림은 부동산 가격 상승, 저출산, 지방소멸의 핵심 원인으로 명백하게 국가균형발전에 역행하는 정책 기조임.
- 공교육도 경쟁 시장이 되어야 한다는 정책 기조 전면화
 - 윤 대통령은 2023년 1월 교육부 업무보고 자리에서 “(공)교육을 서비스이자, 용역으로 보고 수요자와 공급자가 자유로운 선택을 할 수 있도록 해야 한다”며, “(공교육을) 국가가 관장한다고 해서 국가의 독점사업처럼 생각해서는 안 된다”고 발언함.
 - 이는 우리나라 헌법이 보장하고 있는 의무교육을 부정하는 것으로, 국가의 공적 사회서비스가 어떤 역할을 하는지에 대한 사려깊지 못한 발언으로 논란이 컸음.

☑ 윤석열 대통령 발언 (2023.01.05. ‘2023년 교육부 업무보고’)

(요약) 교육을 하나의 서비스이자 용역으로 보고 수요자와 공급자가 자유로운 선택을 할 수 있는 시스템이 제도상 보장이 돼야만 한다.

- 교육을 하나의 서비스라고 생각을 해 보자. 국가가 관장을 한다고 해서 국가의 독점사업처럼 생각해서는 안 된다.
- (교육도 마찬가지로) 상당한 경쟁시장 구도가 돼야만 가격도 합리적이고 소비자들이 원하는 다양한 관련 상품이 만들어질 수 있다.
- (획일적인 교육은) 마치 우리가 어떤 활동을 하고 체력을 얻기 위해 식사를 한다고 할 때 국가에서 모든 학생들에게 아침, 점심, 저녁 메뉴 한 달 치를 딱 정해서 이대로 먹으라고 하는 것과 똑같다.

4) 주요 인사의 자녀 논란으로 신뢰 저하

□ 정○○ 자녀 학교폭력 관련 논란(2023년 3월)⁶⁾

○ 서울대 입시 반영

- ‘민사고 학폭’으로 강제전학 조치된 정 씨의 자녀 서울대 입학에 대해 서울대 측은 ‘최대 감점’을 반영했다고만 했을 뿐 실제 감점 정도, 반영 기준 등에 대해서는 함구.
- 서울대 측은 3월 8일 민주당 교육위·진상조사단 서울대 방문과 교육위 현안질의에서 정순신 자녀의 입학·재학·휴학 여부를 포함 일체의 자료제출 및 정보공개를 거부(개인정보보호 등).

○ 반포고 강제전학 기록 삭제

- 정 씨의 자녀는 2019년 2월 서울 반포고로 전학 후 2020학년도 입시에서 서울대 합격 후 2020년 2월 졸업 직전 학교생활기록부에서 ‘민사고 학폭’으로 인한 강제전학 기록이 삭제되어 논란.

※초·중등교육법 시행규칙 제22조제3항 : 학교의 장은 학교생활기록의 기록 사항 중 다음 각 호의 사항을 학생이 졸업한 날부터 2년이 지난 후에 지체 없이 삭제해야 한다. 다만, 제2호 및 제3호의 사항은 교육부장관이 정하는 바에 따라 해당 학생이 졸업하기 직전에 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제14조제3항에 따른 전담기구의 심의를 거쳐 해당 학생의 졸업과 동시에 삭제할 수 있다.

○ 민사고→반포고 능력 전학

- 2018년 6월 강원도학교폭력지역위원회에서 ‘강제전학’ 재심 결정이 났지만 2019년 2월어야 전학함으로써 피해학생의 심리적 고통 가중, 정 씨의 자녀는 민사고에서 학업 지속.
- 민사고 측은 전학조치에 대한 ‘집행정지 가처분’을 이유로 삼고 있으나 2018년 6월 2일부터 집행정지가 인용된 2018년 7월 27일까지 기간과 행정심판에서 전학 취소 청구가 기각 결정된 2018년 12월 21일부터 2019년 2월까지 기간에 민사고에서 강제전학 조치를 이행하지 않아 논란이 되었음.

※학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 시행령 제20조제1항 : 교육장은 심의위원회가 법 제17조제1항에 따라 가해 학생에 대한 전학 조치를 요청하는 경우에는 그 사실을 해당 학생이 소속된 학교의 장에게 통보해야 한다. 이 경우 해당 통보를 받은 학교의 장은 교육감 또는 교육장에게 해당 **학생이 전학할 학교의 배정을 지체 없이 요청해야 한다.**

6) 해당 논의는 국회 교육위원회 상임위 전체회의 회의록을 기초로 정리하였음

II. 윤석열 정부 초·중등 교육정책 평가

1. 교육개혁 10대 핵심정책 (교육부 2023년 업무보고)

1) 주요내용

〈표 3-4〉 교육부 2023년 업무보고 주요내용

분야	정책 내용
학생 맞춤	(1) 디지털기반 교육혁신(디지털 교과서 플랫폼 도입, 25년까지) <ul style="list-style-type: none"> ■ '디지털기반 교육혁신방안' 수립(~23.1월) / ■ '에듀테크 진흥방안' 수립(~23년.上) ■ 맞춤형 교원 역량 함양 및 인프라 구축 추진 / ■ 국고 투입 계획 無
	(2) 학교교육력 제고(학교 자율성 확대) <ul style="list-style-type: none"> ■ '교실수업 혁신방안' 마련(~23년.上) / ■ '고교학점제 보완방안' 수립(~23.2월) ■ 일반고 교육역량 제고 위해 국립 아카데미고 및 협약형 공립고, 시·군·구별 선도학교 운영 ■ 자사고 존치, 외고·국제고 개편(존치) 등 고교다양화 재추진(고교체제 개편 방안 ~23년.上)
	(3) 교사혁신 지원체제 마련 <ul style="list-style-type: none"> ■ '교육전문대학원 시범운영 방안' 마련(~23.4월) → 교육전문대학원 출범(24년~) ■ 교육활동 보호 강화, 학교행정 업무 경감 및 교원인사제도 개선 시안 마련(~23.8월) ■ 교원수급 모델 및 '중장기(24~27년) 교원수급계획' 수립(~23.3월)
가정 맞춤	(4) 유보통합 추진(2025년부터 유치원·어린이집 통합 모델 운영) <ul style="list-style-type: none"> ■ 부처합동 '유보통합추진단' 및 '유보통합추진위원회' 설치(23.1월) ■ 어린이집·유치원 '관리체계 통합방안'(23년.上) 및 '격차 완화방안'(23년.下) 마련 ■ 부처별 기존 예산 통합, 특별회계 설치하되 통합에 따르는 소요 비용은 전액 교육청 부담
	(5) 늘봄학교 추진 <ul style="list-style-type: none"> ■ 방과후학교 연계 프로그램 확대 및 돌봄 서비스 제고(거점형 돌봄모델 확산) ■ 방과후학교 교육(지원)청 중심 운영, 늘봄학교지원센터 개편 ■ 시범교육청 선정(23년 4개 내외) → 2025년 전국 확대 / ■ 추가 소요 예산 교육청 부담
지역 맞춤	(6) 지역과 대학의 자율성 보장 <ul style="list-style-type: none"> ■ 대학 정원·학사·재정운영 규제 제거, 신규캠퍼스 설치 및 대학통합시 규제 혁신 ■ 사립대 재산처분 유연화, 유휴재산 수익사업 허용(23.下) ■ 경제자유구역 내 고등외국교육기관 설립 승인 및 지방대 지원계획 수립 권한 지자체 이양 ■ 교육자유특구 지정·운영 방안 마련(23년.上) → 법령정비(23년) → 시범운영(24년)
	(7) 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축(글로벌 대학 육성) <ul style="list-style-type: none"> ■ 시·도별 대학지원 전담조직 신설, RISE센터 지정, 지역협의회 운영 ■ 시범실시(23년 5개 내외, 규제특례 적용) → 2025년 전국 확대
	(8) 학교시설 복합화 <ul style="list-style-type: none"> ■ '학교시설 복합화 활성화 방안' 마련(23.2월)

분야	정책 내용
산업·사회 맞춤	(9) 첨단분야 인재양성 <ul style="list-style-type: none"> ■ 인재양성 전략회의 출범(23.2월) 후 첨단 핵심분야 인재양성방안 순차 발표 ■ 마이스터고 2.0 추진(23년.上) / ■ '직업계고 발전방안' 수립(23년.上) ■ '유학생 유치 경쟁력 제고 방안(Study Korea 3.0)' 수립(23.6월) ■ 「국가인재양성기본법」 제정(~23년)
추진 체계 입법	(10) 4대 교육개혁 입법화 추진 <ul style="list-style-type: none"> ① 교육감 러닝메이트법 <ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방교육자치법」 및 「공직선거법」 개정안('22.7.) 발의, 정개특위 논의 ② 교육자유특구법→이름 변경, 교육자유발전법 ('23년 상반기 발의, '23년 하반기 시안 발표) ③ 고등교육법, ④ 사립학교법 <ul style="list-style-type: none"> ■ 대학의 자율성 보장, 고등교육 환경 변화에 대응하기 위해 전면 개정 추진(정책연구 이후 '23년 내 발의)

2) 검토의견

국가 재정 뒷받침이 없음

- '국가책임교육' 강조하지만 디지털기반 교육혁신, 유보통합, 늘봄학교, 학교시설 복합화, 학교교육력 제고 등 막대한 예산에 대한 국가재정 투자계획이 없음.

대선 교육공약 미반영

- 공정한 대입제도 마련, 서민로스쿨 도입, 취업 후 상환 대출 취업준비생 확대, 모든 국민의 평생학습 기회 보장 등 대선 과정 주요 교육 공약 미반영.
- 반면, 논란이 예상되어 공약에는 기재되지 않았던 자사고·외고 일반고 전환 정책의 폐기, 사립학교 규제완화, 교육자유특구(변경명-교육발전특구) 설치, 교육감 러닝메이트 제도 도입 등이 '교육개혁'으로 명명되어 핵심 추진 과제에 포함되었음.

교육주체 의견수렴 없는 일방적 추진

- 교육주체 간 첨예한 이해관계와 갈등의 소지가 많은 과제도 상당수 포함되었으나 이를 무시한 채 추진.
- 대학규제 완화로 인한 교육의 질 후퇴(대학생), 늘봄학교 확대(교사·돌봄전담사), 유보통합(유치원·어린이집), 지방교육재정 활용(교육감) 등에 대한 의견수렴이 생략되거나 형식적으로 진행됨으로써 추진 과정에서 갈등 증폭 예상.

□ 10대 개혁과제에서 발표된 정책이 파기되거나 축소·지연되는 정책들이 발생하고 있음

파기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서민로스쿨 도입 - 국정과제 등에서 제외. 취약계층 로스쿨 학생(7% 이내)에 대해 '생활비 지원 확대'를 추진하고 있긴 하나 서민로스쿨과는 지원 범위나 취지에 있어 큰 차이가 남.
축소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 국민의 평생학습 기회 보장 - 국정과제에는 '평생교육 바우처 단계적 확대'로 대폭 축소 반영. 2021년 6월 '모든 국민의 평생 교육 기회 보장'로 법률 개정되었으나 미이행

2. 교육부의 공교육 경쟁력 제고방안(2023.6.21. 발표)의 문제점

1) 주요내용

□ 기초학력 및 기본인성 책임 교육

- 초3·중1 '책임교육학년'으로 지정, 학력진단 강화하고 이를 토대로 맞춤 학습 집중지원
 - 맞춤형 학업성취도평가 전체 학생 참여 권고.
- 기초소양교육 강화, 자유학기 내실화, 중1 진로·적성 진단 실시.

□ 디지털 기반 학교교실 수업 혁신

- 2025년 도입 예정인 인공지능(AI) 디지털교과서 등 활용, 학생 맞춤교육 실시, 전체 교원 대상 수업·평가 역량 강화 연수.

□ 다양한 교육선택 기회 확대

- 고교학점제 2025년부터 전면 실시, 문제점 보완.
- 2025년 일반고 일괄 전환 예정 자사고·외고·국제고 존치, '자율형공립고 2.0' 추진.

□ 교사의 수업역량 강화 및 수업 전념 환경 조성

- 수업역량 강화 연수 지원, 수업방해 행위 대응 및 생활지도권 보호, 행정업무 경감

2) 검토의견

□ 자사고·외고 존치, 공교육 황폐화 및 사교육 증가 예상

○ 자사고·외고·국제고는 이명박 정부에서 제도 근거를 정비하고, 확대함에 따라 대학서열화에 이어 고교서열화까지 가속화되었고, 초등학교부터 자사고·외고·국제고 대비반을 학원에서 운영하는 등 사교육비 증가 원인으로 지목.

○ 자사고·외고·국제고는 다양한 교육 및 고교선택권 강화라는 취지를 내걸었지만 입시명문고 변질, 경제적 능력에 따른 교육기회 불평등 조장 등 문제점 노출.

※ 일반고 대비 자사고·외고·국제고 평균 3배 이상 학비 부담.

○ 따라서 자사고·외고·국제고 일반고 2017년 대선에서 민주당 주요 공약으로 포함하여 단계적 전환 추진 → ①후기모집 변경 ②운영평가 통한 지정 해제 ③초·중등교육법 시행령 개정 통한 제도 개선.

○ 2019년 ‘교육공정성’ 논란 이후 2025년 일괄 전환 방침 발표하고 2021년 초·중등교육법 시행령까지 개정(2025년부터 일괄 전환)했으나 시행도 되기 전에 다시 ‘존치’ 결정.

○ 결국 일반고 황폐화, 고교서열화 등 이명박 정권 시절로 회귀하게 될 것으로 예상됨. 특히, 최근 윤석열 정부와 국민의힘이 주목하고 있는 ‘수능 킬러문항’과 연계된 사교육 유발과는 비교할 수 없을 정도로 초·중·중학교 단계에서 광범위하게 사교육을 유발하는 결과를 낳게 될 것으로 보임.

※ 일반고 진학 희망자 대비 사교육비 지출 : 외고·국제고 70%↑, 자율고 40%↑

□ 일제고사식 학력평가가 재현되는 것으로 추후 교육에 악영향이 우려됨

○ 학력평가 실시 변화 추이

이명박~박근혜 정부	문재인 정부	윤석열 정부
<ul style="list-style-type: none"> ■ 초6, 중3, 고2 대상 국가학업성취도평가 전수평가 실시 (종전 표집 3%) ※ 박근혜 정부에서 초등학교 표집으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중3, 고2 대상 국가학업성취도평가 표집(3%) 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초3, 중1 전체 학생 학력진단 평가 권고 ■ 국가차원 학업성취수준 자율평가 대상 확대 (초3~고2)

○ 이명박 정부에서 도입한 일제고사를 문재인 정부에서 국가학업성취도평가의 3% 표집으로 전환한 것으로 인해 기초학력이 낮아졌다는 근거는 신빙성이 낮음.

- 전수 평가는 기초학력미달 학생 관련 학교 간, 지역 간 비교가 가능하므로 이에 대비한 집중 관리와 문제풀이 교육, 심지어 집단 부정행위 등의 문제가 발생한 과거 이력을 기억해야 함.

- 또한 2020~2021년 코로나19로 인한 학습결손으로 최근 기초학력미달 학생이 급증한 점도 감안할 필요가 있음.
- 현재는 팬데믹 상황에서 저학년 단계부터 누적된 학습결손을 개별적으로 진단하여 원인 및 결손 정도를 파악하는 것이 시급하나 일괄적인 학력평가는 오히려 이를 불가능하게 할 것으로 우려됨.
- 이런 점을 무시한 채 학력 진단을 강화할 경우 오히려 획일적인 교육으로 교육과정 파행 운영, 사교육 의존도 심화 등 부작용을 예상할 수 있음.
- 교육부는 전체 학생 대상 ‘권고’라고 하지만 평가 참여 여부는 개인 또는 학교별이 아닌 교육감이 결정하도록 하고, 시도교육청 평가에 반영한다는 방침을 밝혀 사실상 강제로 실시하게 되거나 이로 인한 지역별 갈등 발생 우려.

□ 고교학점제 도입 취지 훼손 우려

- 고교학점제는 학생의 적성과 소질에 맞는 자율적 과목 선택을 통한 학습에 대한 흥미 유발, 교육력 제고를 위해 문재인 정부에서 추진하고 2025년부터 도입하기로 함.
- 그동안 고교학점제 시범운영 학교를 단계적으로 늘려가며, 교육현장에 정착시키고 있던 중 전면 도입 방침 확인. 그동안 교육부에서는 고교학점제를 준비하면서 충분히 정착되기 전까지는 공통과목 상대평가를 실시하되, 점차 성취평가 적용을 추진을 검토했으나 상대평가를 유지하기로 함. 2023년 12월 기준, 최종적으로 내신 9등급제에서 5등급제로 적용하기로 최종확정 발표를 함.
- ※ 이주호 장관은 지난해 말 ‘상대평가 9등급제를 존치하면 개혁이 아니며, 차라리 고교학점제 안 하는 게 낫다.’는 취지로 언급했으나 입장을 변경함.

3. 교육부의 사교육경감대책(2023.6.26. 발표)의 문제점

1) 주요내용

- ① 공정한 수능 평가 실현 : △킬러문항 배제 △현장교사 중심 공정수능평가 자문위 및 공정수능 출제 점검위원회 구성·운영 △출제위원 비밀유지 의무 범위 확대 등.

- ② 사교육 이권 카르텔 집중 대응 : △수능 킬러문항 관련 허위·과장 광고 대응 ‘사교육 카르텔·부조리 신고센터’ 설치 △신고된 일부 수능 전문 대형입시학원 엄정 대응(사교육 카르텔·부조리 범정부 대응협의회 구성).
- ③ 공정한 입시체제 구축 : △대학별고사 및 내신 교육과정내 평가 여부 점점 △자사고·외고·국제고 후기 학생 선발 유지 및 입학전형 영향평가 개선 △현장교사 중심 무료 대입 상담 확대.
- ④ 중·고 공교육 교과보충 강화 : △EBS 활용 자기주도학습 지원, 중학프리미엄 무료 전환 △EBS 수준별 학습 콘텐츠 대폭 확대 △학습지도 튜터링, 방과후 교과 보충지도 확대 △지자체 및 민간 학습지원 서비스 활성화.
- ⑤ 초등 돌봄 및 예·체능교육 수요 흡수 : △늘봄학교 및 초1 에듀케어 확대 △거점형 돌봄센터 구축·운영 △예술·체육 맞춤형 방과후 프로그램 확대 △예술·체육시설 확충 △방과후학교 지원범위 확대.
- ⑥ 유아 사교육 대응 : △유·초연계 이음학기 운영·확대 △맞춤형 방과후 운영 및 유아돌봄 확대 △유아 사교육비 조사 조속 추진 △유아 영어학원 편법 운영 정상화.

2) 검토의견

□ 킬러문항·사교육카르텔에 집중, 전반 대책은 부실

- 수능 킬러문항 문제는 반드시 해소해야 하지만 상위권·부유층 수험생에 국한되어 유·초·중·고 전반에 걸쳐 엄청난 사교육을 감당해야 하는 현실에 비춰보면 전반적인 대책으로는 부실하며 대통령 관심사항에 집중한 분위기가 역력함.

□ 과거 사교육대책 반복

- ‘사교육 절반’을 내걸고 당선됐던 이명박 대통령 정부에서도 대대적으로 사교육경감 대책을 추진했지만 가장 두드러졌던 것은 ‘방과후학교’와 ‘EBS 강좌’였음.
- ‘방과후학교’와 ‘EBS 강좌’는 사교육을 일정 정도 대체하고, 물리적으로 사교육을 받을 수 있는 시간을 줄임으로써 단기간 내 사교육비를 줄이는 데에는 효과적이나 근본적인 대책은 될 수 없음.
- 교육 전반에 걸쳐 사교육을 유발하는 원인을 제거·변경하는 근본적인 대책을 내놓기 보다는 단기간 내 성과를 보여주는데 집중하고 있음.

□ '확대·강화'에 주력한 사교육대책, 효과 의문

- 현장 교사 무료 대입 상담, 학습지원 튜터링, EBS 유료콘텐츠 무료 전환, EBS 단추, 대학생 멘토링, 초등돌봄 확대 등은 이미 지난 여러 정부에서 해왔던 사업들임.
- 대학별고사 및 내신 교육과정 내 평가, 자사고·외고 후기 선발 등도 당연히 해야 하는 것을 더욱 엄격하게 시행하겠다는 것에 불과함.
- 교육부는 지난 3월 사교육비 조사결과 발표 뒤 '사교육대책팀'을 설치하여 별도 사교육 경감 대책을 준비해왔지만 발표를 앞두고 불거진 '킬러문항·사교육카르텔'을 전면내세우고, 나머지 대책은 대부분 '확대·강화'로 기존 정책과 제도를 활용하는 수준에 그치고 있음. 파격적이고 새로운 대책을 내놓기엔 재정이 소요되고, 논란이 발생하는 것을 최대한 피해가기 위한 것으로 읽힘.

4. 고교서열화 심화 우려 : 자사고·외고·국제고 존치의 문제점⁷⁾

	문재인 정부	윤석열 정부
자율형사립고·외국어고·국제고의 일반고 전환	일반고 전환 시행령 추진 2025년 전환예정	존치 결정, 일반고전환 폐기 (2023.6.21. 발표)

□ 윤석열 정부는 공교육 경쟁력 제고 방안을 2023년 6월 21일에 발표함

- 윤 정부는 고교 유형 단순화 정책으로 학생·학부모의 선택권이 제약되는 등 공교육의 질이 하락했다고 규정하며, 자사고·외고·국제고 존치 등을 방안으로 제시함.
- 윤석열 정부의 공교육 강화 및 사교육비 경감 대책의 가장 큰 문제는 자사고·외고·국제고 존치 결정임.
- 2017년 대선 당시 바른정당 유승민 대선후보는 자사고와 외국어고의 폐지를 공약화했고, 국민의힘 안철수 후보는 자사고, 외고의 학생선발권을 선지원 후추첨 방식을 제안했을 정도로, 고교서열화 문제는 심각했으며, 고교체제개편은 국민적 합의가 이루어진 정책이었음. 이에 문재인 정부에서 고교체제개편을 제도화하였으나, 윤석열 정부의 교육정책 퇴행으로 다시 원점으로 돌아가게 되었음.

7) 포럼 사의재 정책브리핑 제14호(23.6.26)의 주요 내용을 재정리함.

- 자사고·외고·국제고를 존치하면서, 향후 고입 사교육은 심화하고, 사교육비는 현재보다 더욱 증가하게 될 것임. 윤석열 정부는 사교육비를 경감하겠다고면서, 앞뒤가 맞지 않는 사교육비를 증가시키는 안을 발표하였음.
- 2022 통계청 사교육비 조사자료를 보면, 특수목적고 진학을 희망하는 중학생뿐만 아니라, 초등학생들까지도 사교육비가 과다하게 사용되고 있음.
 - 중학생 사교육비를 살펴보면, 자율형사립고(69.6만원) > 과학고·영재학교(67만원) > 외고·국제고(64.2만원) > 일반고(36.1만원) 순임. 자사고·외고·국제고의 사교육비가 일반고의 두 배에 육박함.
 - 중학생의 사교육 참여율은 외고·국제고(86.9%) > 자율형사립고(85.7%) > 과학고·영재학교(83.6%) > 일반고(76.6%)로 나타남.
 - 초등학교에서도 자사고를 희망하는 학생들의 사교육비가 57.6만원에 달하며(일반고 33.4만), 사교육 참여율도 자사고는 92.1%에 이르는(일반고 84.4%).

〈표 3-5〉 진로희망고등학교 유형별 학생 1인당 월평균 사교육비 및 사교육 참여율

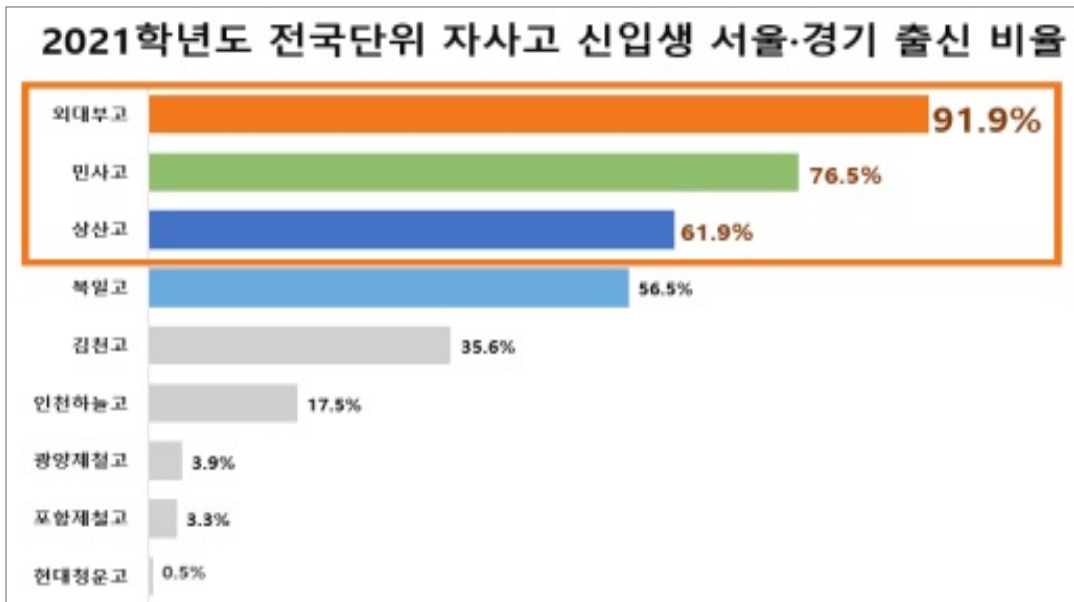
진학을 희망하는 고등학교 유형	2022								
	일반고 (자율형 공립고 포함)	자율형 사립고	과학고, 영재학교	외고, 국제고	예술고, 체육고	마이스터 고	특성화고	대안학교	해외 유학
사교육비(만원)	36.1	61.4	56.0	55.8	40.0	25.5	26.6	29.9	59.2
- 초등학생	33.4	57.6	52.2	53.0	38.6	25.6	29.7	30.6	56.1
- 중학생	41.5	69.6	67.0	64.2	42.4	25.3	24.4	26.4	70.3
참여율(%)	81.8	90.0	89.0	89.0	79.4	73.0	66.0	71.8	88.1
- 초등학생	84.4	92.1	90.9	89.7	83.3	80.5	76.7	74.2	88.8
- 중학생	76.6	85.7	83.6	86.9	72.3	62.9	58.3	60.7	85.5

출처 : 통계청 KOSIS, 2022 초중고 사교육비 조사

- 이러한 현실은 자사고·외고·국제고에 진학하기 위한 노력이 초등학교부터 시작되고 있음을 시사함. 자사고·외고·국제고에 들어가면, 성적 우수 학생 간 경쟁에서 우위를 점하기 위해 사교육비가 역시 더욱 들어가게 됨.
- 또한 윤 정부의 자사고·외고·국제고 존치 결정으로 부모의 계층을 반영하는 고교 서열화 현상이 심화할 것이며, 사회 통합을 심각하게 저해할 것임.

- 더불어민주당 강득구 국회의원과 사교육걱정없는세상에서 민사고, 상산고, 외대부고 입학생의 출신 중학교를 분석한 결과⁸⁾, 서울·경기 출신이 외대부고는 91.9%, 민사고 76.5%, 상산고 61.9%로 나타남.
- 이러한 현상을 종합해보면, 부모의 계층 배경이 자사고·외고·국제고 선호 현상으로 이어지고, 이 과정에서 계층을 반영한 고교 서열화 현상이 나타남.
- 이는 사회 통합 현상을 심각하게 저해하게 됨. 특정 고교 출신이 특정 대학과 특정 직렬의 주류로 자리매김하게 되면서 여러 가지 부작용이 나타날 수 있음.

〈그림 3-2〉 2021학년도 전국단위 자사고 신입생 서울·경기 출신 비율



자료: 강득구국회의원실, 사교육걱정없는세상(2021)

- 당초 자사고는 공교육에 변화를 촉진하는 촉매제를 기대하였으나, 자사고는 선발효과에 기대면서 일반고 교육과정에 긍정적으로 기여한 사례는 거의 없음.
- 자사고의 교육과정과 프로그램이 좋은 사례가 있다고 해도, 일반고에 자극을 주기는 매우 어려움. 일반고와 조건이 다르기 때문에 그 의미를 긍정적으로 받아들이기 어려운 상황에서 ‘그들만의 리그’에 그치고 말았음.

8) 강득구의원실·사교육걱정없는세상(2021). “민사고, 상산고, 외대부고 신입생 10명 중 8명이 서울·경기 출신, 여전히 심각한 전국단위 자사고 수도권 쏠림현상”. 강득구의원실·사교육걱정없는세상 보도자료(2021.10.25.)

- 자율형 공립고 역시 기존의 명문고의 패러다임에서 벗어나지 못한 사례가 많았으며, 일반고의 발전에 기여한 사례가 적음. 자율형 공립고 2.0을 선언하기 전에, 정책 실패를 인정하고 일반고 발전방안을 모색해야 함.
- ‘고교학점제-대입-내신-고교체제’ 개편을 세트로 묶어 종합적으로 접근해야 교육 패러다임 전환에 성공할 수 있음. 하지만 윤석열 정부는 지엽적 시각으로 초·중·등 교육정책에 접근하여 학교 현장에 혼란만 초래하고 있음.
- 고교학점제는 학생 선택권 보장, 다양한 교육과정, 책임 교육, 교육과정의 민주주의, 진로교육 등의 가치를 구현하는데 매우 큰 의미가 있음. 고교학점제가 성공적으로 정착하기 위해서는 내신-수능-고교체제를 묶어낸 정책이 필요함.
- 대학수학능력시험 응시인원은 2000년에 89.8만 명에 이르렀으나 2023 수능 응시자는 44.8만 명으로 떨어졌음. 학령인구가 계속 줄어드는 현실은 압축적 근대화의 과정에서 경쟁을 바탕으로 변별을 중시했던 기존 한국교육에 변화를 요구하고 있음. 이는 평가 패러다임의 변화를 의미함. 결과 중심 평가에서 과정 중심 평가로, 정량 중심에서 정성 중심으로, 서열화 목적에서 피드백 중심으로 평가 패러다임을 전환해야 함.

5. 국가교육위원회의 유명무실화

	문재인 정부	윤석열 정부
국가교육위원회 신설	국가교육위원회법 통과 (2021.7.1.) 국무회의 시행령 통과 (2022. 5.3)	국가교육위원회 위원장 임명 (2022.9.27.) 1차 회의 (2022.10.27.)

□ 국가교육위원회 구성

- 위원장 1명(장관급)과 상임위원 2명(차관급) 포함 총 21명으로 구성
 - 국회에서 지난 9월 7일 상임위원 2인 추천안 의결하고 9인 추천
 - ⇒ 상임위원 : 정대화 현 한국장학재단 이사장(더불어민주당),
김태준 전 한국금융연구원장(국민의힘)

□ 국가교육위원회 설립 취지 몰각

- 법률 시행 2개월 후 지각 출범 문제뿐만 아니라 뒤늦게 확정된 국가교육위원회 직제령에 따르면 위원장 및 상임위원 포함 공무원 정원이 31명에 그쳐 제대로 역할을 할 수 있을지 의문이 제기되고 있음.
- 문재인 정부 법안 심사 당시 국회 예산정책처는 국가교육위원회 직제는 104명 가량 예상했고, 올해 초 교육부에서도 76명을 요청했으나 훨씬 미치지 못함에 따라 문재인 정부 대통령 자문기구로 운영되었던 ‘국가교육회의’ 역할을 벗어나지 못할 것으로 보임.

□ 부적절한 위원장 인선으로 논란

- 국가교육위원장으로 지명된 이배용 전 총장은 2015년 국정교과서 편찬심의회 부위원장을 역임하였고, 박근혜 정부 시절 한국학중앙연구원장을 역임하였음. 당시 논란이 컸던 국정역사교과서의 핵심적인 인사로 분류되면서 편향적 인사라는 비판이 상당히 제기되었음.

6. 2022 개정 교육과정의 본래 취지 몰각

	문재인 정부	윤석열 정부
2022 개정 교육과정 신설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015 개정교육과정과 다르게 교사, 학생, 전문가의 광범위한 참여 ○ 22.11. 총론 주요사항 발표 ○ 22.11. 행정예고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 23.8.30 윤 정부의 2022 교육과정 시안 발표 - 문 정부의 행정예고 (22.11.9~29) 내용이 변경되어 논란이 컸음

□ 문재인 정부 당시 2022 교육과정 개정 진행 상황

- 2021년 초부터 2022 교육과정 개정 추진 : 교육과정 개정 추진위원회, 정책자문위원회, 각론조정위원회, 교육과정심의회 구성·운영.
 - ⇒ 2015 교육과정 이전과 다르게 교사·학부모·학생·전문가 등 광범위한 의견수렴 목적
- 2021년 11월 유은혜 장관, 2022교육과정 총론 주요내용 발표
- 교육과정 시안 개발 정책연구 추진 : 총론(22.3.~22.8.), 교과별 각론(21.12.~22.8.).
- 2022 교육과정 시안 공개 및 국민소통채널 탑재(22.8.30.), 총론 및 교과별 공청회(22.9.~10.).

- 2022 교육과정 행정예고('22.11.9.~11.29.).
- 행정예고 의견수렴 토대로 교육과정심의회 개최(11.30.~12.5.) 및 국가교육위원회 상정(12.6.).

□ 윤석열 정권 이후 2022 개정 교육과정의 내용 변경

- 문재인 정부에서 교육과정 개발에 앞서 광범위한 국민 의견을 수렴하여 반영하고, 교육과정 시안을 개발하였으나 그 사이 정권이 교체되자 내용 수정.
- 2022년 8월 30일 공개된 시안 및 11월 9일 행정예고(안)에는 정보교육 시수확대 의무화에 따른 학교자율시간 침해 우려, 이명박·박근혜 정부 당시 사용했던 '자유민주주의' 용어 삽입(한국사), '노동자' 용어의 수정·보완 등의 내용 변경이 이뤄짐.

7. 교육자유특구(변경이름: 교육발전특구)의 문제점

	문재인 정부	윤석열 정부
교육발전특구	없음	22.5 인수위 단계부터 언급 23.10. 교육발전특구로 정책명 변경하여 시안발표

□ 주요추진 내용

- 「지역균형발전 대국민 발표」(22.4.27.)
 - 지역균형발전 분야와 관련한 국정과제 ③번 '지방교육 및 인적자원 양성체제 개편' 중 첫 번째 과제로 교육자유특구 시범운영 제시.

▶ 다양한 형태의 학교 교육을 위해 학생선발, 교과과정 개편 등의 규제 완화와 교육수요자의 선택 자유 확대, 교육공급자 간 경쟁을 통해 다양한 형태의 명문 학교가 출현할 수 있도록 하여 지방 교육에 대한 주민 만족도 제고

- 교육개혁 10대 핵심 추진정책(23.1.5.)
 - ⑩번 4대 교육개혁 입법 완성 : 교육감 러닝메이트제도 도입(지방교육자치법), 학교설립에서 운영까지 자율성을 부여하는 교육자유특구 도입·운영(교육자유특구법), 대학의 자율과 창의 보장 및 혁신 지원(고등교육법 및 사립학교법).

□ 검토의견

- 2024년 총선 공약으로 활용되어 교육이 상품화되었던 과거 사례가 재현될 우려
 - 2000~2001년 자율형사립고 및 특목고 유치 돌풍이 있던 시기에, 한나라당 서울시장 이명박 후보는 ‘뉴타운’과 ‘교육특구’를 내걸어 압도적인 표 차이로 승리함. 이 시기에 교육은 우수 명품고 신설이라는 하나의 상품으로 전락되어 활용됨.
- ※ 2001년 민사고, 포항제철고, 해운대고, 현대청운고, 광양제철고, 2002년 상산고 자립형사립고 지정 / 2001~2002년 외고·국제고 설립 대거 추진.
- ‘자사고·특목고’라는 학교 유형과 더불어 경제자유구역(외국교육기관), 지역특화발전특구’라는 사업계획이 각종 교육특구 형태로 2000년대 초반에 추진되면서 교육이 본연의 목적을 상실한 채 이기주의와 욕구의 결과물로 악용되었던 선례를 되풀이해서는 안 됨.
- 현재 교육발전특구의 핵심은 각종 특례 중에서도 특구 내 ‘고교 학생선발권 부여’로, 만약 고교 학생선발권을 부여할 경우, 대다수 일반고 교육은 황폐화하고, 고등학교는 완전히 서열화될 것임.

8. 유보통합 추진과정 우려점

	문재인 정부	윤석열 정부
유보통합	어린이집과 유치원 간의 격차 해소하는 지원 중심	문 정부보다 적극적 추진 23.1. 유보통합추진방안 발표

□ 윤석열 정부의 유보통합(안) 추진 주요 내용

- 관리체계 일원화
 - 2025년부터 유보통합 본격 시행을 위해 교육부, 시·도교육청으로 관리체계 일원화 우선 추진 (중앙→지방).
 - 1단계(중앙부처 통합, 지자체와 교육청은 분리 운영) → 2단계(교육청으로 통합, 어린이집과 유치원은 각각 유지) → 3단계(유치원과 어린이집 완전 통합모델 적용).
 - 정원이관 : 복지부·지자체 전입 우선, 업무공백 최소화 위해 파견·교류 적극 활용.
 - 재원확보 : 현행 보육 예산 이관을 전제로 하되, 유보통합에 따른 추가소요 예산은 지방교육재정교부금 등 활용 검토.

- 지방이관 지원 : 이관 대비 협의체(교육청·지자체 참여) 운영 지원, 4자 실무협의회 등 추진.

○ 격차 해소

- 선도교육청 : 지역 중심으로 지역의 자원을 활용하여 교육·보육 격차를 완화하고, 질을 높이는 과제를 선제적 시행.

※ 어린이집 급간식비 지원, 유치원·어린이집 공동 교육과정 운영 등

- 유보통합 우선 이행과제와 실천 방안 마련 : 선도교육청 과제 등을 중심으로 성공적 유보통합을 위한 선제적 조치 제시.

- 통합정보체계 마련 : 지역별 영유아 및 유치원·어린이집 현황 통계를 제공.

○ 통합모델 구상

- 유보통합 비전 실현 10대 정책 방향을 토대로 교사자격·양성 체제 개편, 교육과정 개정, 시설·설립 기준 개선안 마련 추진.

- 교사 : 교사의 전문성과 역량 강화, 처우와 근무 여건 개선 방향 논의.

- 시설·설립 기준 : 기관 운영의 다양성·자율성 확보, 학부모 선택권 보장.

- 교육과정 : 영유아의 특성과 발달의 연속성을 고려한 교육과정 보장.

- 추진 상황 : 연구자문단 논의, 정책연구, 공개포럼 개최 등 추진 중.

- 향후 계획 : 2023년 말 시안 → 2024년 통합모델 확정 → 2025년 통합모델 현장 적용.

〈그림 3-3〉 윤석열 정부의 유보통합 추진안

	1단계('23~'24)	2단계('25~)
	<p>■ 위원회·추진단 격차해소 및 기반마련</p>	<p>■ 교육부·교육청 유보통합 본격 시행</p>
학부모	단계적 교육·돌봄 부담 완화	교육비 부담 대폭 경감
교사	처우 개선, 자격·양성 체제 개선방안 마련	개편된 자격·양성 과정 적용
시설	안전한 환경 조성	시설 기준 개선안 적용
	△	△
조직	교육 중심의 관리체계 일원화	일원화된 관리체계로 통합 지원
재정	재원 이관 및 통합 추진	통합된 재원으로 운용
법령	관련 법률 일괄 제·개정 추진('23)	제·개정 법률 시행

□ 검토의견

- ‘정부 재정 책임’ 없는 유보통합으로 교육청이 부담해야 하는 상황으로 상황이 심각해짐.
 - ① 기존 복지부 국고 지원(4.9조원)은 교육부로 이관
 - ② 유특회계(유아교육비·보육료 지원) 유지 및 지속 지원
 - ③ 지자체 예산 중 국고 대응투자 3.1조원, 자체 지원 1.9조원은 시·도교육청 이관
 - ④ 시·도교육청 예산(3.9조원)은 지속 지원
 - ⑤ 통합모델 적용에 따른 추가 소요 비용(어린이집 시설 개선, 어린이집 교사 처우 개선, 연수 및 교육 등)은 교육청 부담(약 4~5조원 추정)
- 정부조직법 개정을 통해 교육청은 추가 소요 비용을 부담하도록 하면서 중앙정부는 재정 책임을 전혀 지지 않고 있어 박근혜 정부 ‘누리과정 사태’와 유사한 양상을 띠고 있음.
 - 특히, 지자체 예산 5조원(국고 대응 3.1조원 및 자체 지원 1.9조원) 이관과 관련한 뚜렷한 대책도 제시하지 않고 있음. 향후 교육청이 복지부에서 이관된 국고 지원을 받게 될 경우 지자체에서 대응투자 주체를 놓고 논란이 빚어질 수 있고, 지원 내역과 규모가 각각 다른 자체지원 예산 이관 방식 협의에 난항을 겪게 될 것으로 예상됨.
 - 따라서 교육청은 추가소요 비용 외에 지자체 지원 예산의 일부 또는 전부를 추가 부담해야 할 수도 있음.
- 17개 시·도교육청 및 180개 교육지원청에 유치원 및 어린이집 통합모델을 관리·운영해야 할 공무원 증원이 불가피하나, 인건비 증가분은 추계하지 않고 있는 상황임.

9. 2024학년도 수능을 둘러싼 킬러문항 사태

□ 킬러문항 사태 관련

- 2023년 6월 15일 윤석열 대통령이 이주호 장관으로부터 교육개혁 및 현안 추진사항 보고 과정에서 “공교육 교과과정에 다루지 않는 분야 문제는 수능 출제에서 배제해야 한다”며 킬러문항 문제 부각.
 - 6월 16일 대학입시 총괄 교육부 인재정책기획관 대기발령 조치.
 - 이후 한국교육과정평가원장 사임, 교육부 인재선발제도과장 인사발령 조치.

- 대통령 수능 지시 이행 관련 출제기관 감사 실시.
- 당정협의를 통해 킬러문항 배제, 학생들에 대한 학력진단 강화, 사교육 카르텔 근절 방침 발표 이후 '공교육 경쟁력 제고 방안'(2023년 6월 21일), '사교육 경감 방안'(2023년 6월 26일) 잇따라 발표.

□ 검토의견

- 대통령의 말 한 마디에 당해 연도 수학능력시험의 난이도가 조절되는 초유의 사태.
 - 수능 준비를 총괄하는 교육부 담당 국장 및 과장, 교육과정평가원장이 수능 4~5개월 전에 모두 교체되는 것은 대단히 이례적인 일임.
 - 킬러문항 배제로 인한 변별력 확보 난항 → 상위권 대학, 인기학과 수시 전형 최저등급 확보에 따른 혼란 예상.
 - 고등학교 및 학원가 수능 대비 전략 수립, 대학별 신입생 선발 전형 과정에서 혼란 발생.
- 내신은 이미 고교 2·3학년 5등급 절대평가로 확정(2021년 고교학점제 추진 계획, 2023년 공교육 경쟁력 제고 방안) 수능 영향력 높아지는 추세 속에 2028학년도 대입 개편안에서 수능시험의 영향력이 다시 높아짐. 과거로 입시가 퇴화함.
- 대통령의 개입으로 수능 출제시스템 난관, 수능출제위원의 독립성과 자율성 훼손
 - 모의평가 및 수능 문제 출제와 관련해서는 장관, 교육부 담당 국장뿐만 아니라 실제 출제 업무를 담당하는 한국교육과정평가원의 원장조차도 출제위원들에게 난이도 조정을 일방적으로 지시하지 않아 왔음.
 - 대통령실은 공정한 변별력을 갖추면서도 '쉬운 수능'을 주문함에 따라 수능 출제 방향을 놓고 논란은 격화되고 부담은 커질 것으로 보임.
 - 수능 출제위원회의 독립성과 자율성이 무너지면 경우 각 교과 전문가들은 향후 출제위원 차출을 거부할 것으로 보여 원활한 수능 준비에 차질을 빚을 가능성도 있으며, 출제 준비 과정에서도 엄청난 부담에 시달려 각종 문제가 발생할 우려도 있음.
- 사교육 최대 유발 요인 '자사고·외고'는 존치
 - 윤석열 정부에서 개정된 대통령령을 시행도 하기 전에 다시 개정하는 방식으로 존치 입장을 공식화함에 따라 '자사고·외고·국제고'에 학부모들이 눈을 돌리게 될 것으로 전망됨.
 - 학원가 자사고·특목고 대비 사교육비 증가로 이어질 것으로 보임.

10. 지방교육재정을 둘러싼 교육재정 전반의 위기

1) 최근 주목해야 할 정책변동 사항

(1) 2023년 지방교육재정 감소폭 심각, 2024년 회복전망 불투명

〈2023년 국세수입 전망치〉

○ 23년 예산(400.5조원) 대비 △59.1조원(△14.8%) 감소 예상

- 일반회계 주항목, 법인세(△24.2%), 소득세(△13.4%), 부가세(△11.2%)

〈표 3-6〉 2023년 국세 전망치와 실제

(단위: 조원, %)

구분	22년 실적(A)	23년 전망		전년대비		예산대비	
		예산(B)	전망(C)	(C-A)	비율	(C-B)	비율
총국세	395.9	400.5	341.4	△54.5	△13.8	△59.1	△14.8
-일반회계	385.2	390.3	331.1	△54.0	△14.0	△59.1	△15.2
-특별회계	10.8	10.2	10.3	△0.5	△4.6	0.1	0.7

○ 세수 오차율은 기존 세입예산 대비하여 14.8%로, 3년 연속으로 두 자릿수대 오차율을 기록하였고, 코로나 충격 이후의 여러 장애요인을 감안하더라도 주요 국가 대비하여 2020~22년의 세수오차율은 높은 것으로 보여짐.

- 대규모 초과세수(21~22년)와 세수부족(2020년, 2023년)

- 세입 예산 대비 세출전망치를 계산한 세수 오차율(%)⁹⁾:

[한국] (20년)△2.3, (21년)+17.8, (22년)+13.5, (23년)△14.8

[일본] (20년)△4.4, (21년)+14.2, (22년)+8.3

[미국] (20년)△7.5, (21년)+4.1, (22년)+15.3

○ 지방교육재정교부금(교부세)는 법률상 연동해 정률 지급하므로 국세수입 증감세에 예민하게 반응하며, 교육청·학교의 교육계획에 크게 영향을 끼침.

*(지방교부세) 내국세의 19.24%+중부세, (교육재정교부금) 내국세의 20.79%+교육세 일부

9) 기획재정부 보도자료, 「2023년 세수 재추계 결과 및 재정 대응방향」, 2023.9.18.

- (23년) 59조원 세수감소 중에서 내국세 연동되는 지방교육재정교부금은 10조원 후반대의 감소 예상, 2023년 교부금 확정교부액의 감경 조정.
- (24년) 국회로 제출한 2024년 예산안은 이미 전년 대비 6.9조원 감소편성되었으나, 올해의 국세 재추계 결과와 향후 법인세 등 내국세 수입전망 등을 고려했을 때 2024년 역시 지방교육재정의 추가적인 감소 예상됨. 회복 전망을 기대하기 어려움.

(2) 교육재정 전반을 논의해야 하는 정책상황 임박

- 24년 만 5세를 시작으로 26년까지 누리과정 유특회계 지원금(28만원) 이외에 추가지원을 지방교육재정교부금 집행으로 설계, 관련 법령 개정 예정.
 - 정부조직법, 교육부 업무내용에 '영·유아 보육·교육' 추가.
 - : 23.11.23 국회 상임위(행정안전위) 통과/ 연내 국회 본회의 통과 예상됨.
 - : 국회 상임위 부대의견으로, 3개월 이내 국가재정투자계획 보고토록 함.
- 「유아교육지원특별회계」의 법적 유효기간, 2025년 12월 31일까지.
 - 교육부, 「교육·돌봄책임 특별회계」제안¹⁰⁾
- 고교무상교육 국고지원(총 소요분의 47.5%), 2024년 12월 31일 종료¹¹⁾.

○ 고교무상교육 법적근거

*지방교육재정교부금법 제14조(고등학교 등의 무상교육 경비에 관한 특례)

*지방교육재정교부금법 부칙(2019.12.3.) 제2조(유효기간) 제14조의 개정 규정은 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 효력을 가진다.

- 「고등·평생교육지원특별회계」의 법적 유효기간, 2025년 12월 31일까지.
 - 1972년 지방교육재정교부금 제도 운용 이후 53년 동안 처음으로 교부금 규모를 감소하는 설계(당초 지방교육재정교부금 세입원 일부를 고등·평생교육지원으로 사용)가 적용됨).

10) 교육부 보도자료, 「유보통합 추진방안」, 2023.1.30.

11) 고교무상교육 경비에 관한 규정 : 지방교육재정교부금법 부칙(2019.12.3.) 제2조(유효기간) 제14조의 개정 규정은 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 효력을 가진다.

(3) 주요 기관의 지방교육재정교부금 개편안 구체화(기획재정부, 감사원 등)

- 기획재정부, 2022~2026 국가재정운용계획
 - : 재정제도 개혁의 과제로 지방교육재정교부금 개편 명시
- 감사원 감사보고서(2023.7), 지방교육재정교부금 제도 운영실태
 - : 내국세 연동방식의 교부금 개편 요구

〈지방교육재정 개편을 요구하는 주장의 요지〉

- 학령인구가 감소하였음에도 지방교육재정교부금은 계속 증가함. 여유재원을 다른 분야에 지출하여 정부 예산 배분의 효율성을 높일 필요.
 - : 2013~2022년 교부금 지원대상 학생수: ('13) 657만명 → ('22) 532만명
 - : 지원대상 학생 1인당 교부금: ('13) 625만원 → ('22) 1,528만원
 - : 학생 1인당 공교육비: (한국) 15,200달러 > (OECD평균) 10,722달러
- 시·도교육청에 재정 여력이 충분히 있음.
 - : <통합재정안정화기금> 및 <교육시설환경개선기금> 보유재원 23.5조원으로 2019년 3.4조원 대비 7배 가까이 증가
- 내국세에 연동되는 교부금 산정방식은 인구가 급증한 1972년에 도입된 것으로 저출산·고령화 사회로 진입한 우리나라 상황에 맞지 않아, 개편이 불가피함.
 - 2021~2023년 현재, <국가재정운용계획지원단>과 한국개발연구원(KDI)등을 통해 아래의 두 가지 개편안 산정방식이 제안됨.
 - : 산정방식 바꿀 경우 40년 동안(2020~2060년) 누적 1,046~1,144조 원 절감된다는 추계

2) 주요 사항에 대한 비판적 이해

(1) 반복되는 세수오차, 부정확한 세수추계에 따른 교육재정의 불안정한 운영

- : 2020년 세수감소(소액) - 2021년, 2022년 세수초과 - 2023년 세수감소(최대)
- 2022년 교부금, 갑작스럽게 전년 대비 21조원 증가.
 - 추가경정에서 11조원, 전년도 세계잉여금 정산금 5.3조원
 - 갑작스런 재정수요를 채우지 못해 통합재정안정화기금 등에 대거 전출
- ⇒ 지방교육재정의 비효율적 운영이 실제보다 과장되게 확산, 우려 심화

〈표 3-7〉 지방교육재정교부금 규모추이: 2013~2022년

(단위 : 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
본예산(A)	41.1	40.9	39.4	41.2	42.9	49.5	55.2	55.4	53.2	65.1
추경(B)	-	-	-	1.9	1.8	-	-	△1.9	6.4	11.0
전년도 세계잉여금 정산분(C)	-	-	-	-	1.9	2.9	5.3	-	0.7	5.3
교부금 최종액 (A+B+C)	41.1	40.9	39.4	43.2	46.6	52.5	60.5	53.5	60.3	81.3

출처 : 국회예산정책처¹²⁾

- 2023년 지방교육재정교부금 -10.5조원 예상
- 5년 단위 국가중기재정전망의 교부금 전망치 부정확, 누리과정 사태발생
: 2014년 교부금이 실제와 5조원, 2015년에는 10조원 차이 발생

〈표 3-8〉 2011년 이후 실제 편성 교부금 및 국가중기재정 전망 교부금

(단위 : 조원)

구 분	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
실제 편성 교부금	41.1	40.9	39.4	43.2	44.7	49.5	55.2	55.4	59.6	65.1
'11 국가중기전망	41.5	45.3	49.5							
'12 국가중기전망	41.0	45.3	49.1	53.1						
'13 국가중기전망		41.3	43.2	47.7	51.1					
'14 국가중기전망			39.5	45.4	48.6	52.1				
'15 국가중기전망				41.3	44.3	47.0	49.3			
'16 국가중기전망					44.5	46.8	48.8	50.9		
'17 국가중기전망						49.6	53.6	58.2	60.8	
'18 국가중기전망							55.7	60.1	62.6	65.4
'19 국가중기전망								55.5	58.1	61.4
'20 국가중기전망									53.3	56.2

출처 : 교육부 보도자료

(2) 교부금 감소 시 교육사업 규모가 바로 축소, 교육의 질 저하 우려

- 코로나 19에 따른 경기침체로 2020년 추경 및 2021년 본예산 교부금 감소, 이로 인해 학교운영비, 학교환경 개선 등 교육사업 규모 바로 축소
(19년) 55.2조원 → (20년) 55.4조원(추경시 -1.9조원, 최종 53.5조원) →
(21년) 53.2조원(전년 대비 -2.2조원, 최종 -0.3조원)

12) 국회예산정책처, 「2023 정기국회 한 눈에 보는 재정경제 주요이슈」, 20쪽, 2023.9.

〈표 3-9〉 2020~2021년 본예산 세출 주요 항목 비교

(단위 : 억원)

구분	2020(A)	2021(B)	차이(B-A)
인건비(보수, 법정부담금, 보험료부담 등)	450,006	462,213	12,207
학교운영비	53,171	48,840	△4,331
학교환경개선비	5,783	4,109	△1,674
학부모부담지원금*	38,442	29,216	△9,226
교육환경개선 시설사업	59,226	43,366	△15,860

주 : 학교운영지원비, 급식비, 방과후학교활동비 지원금 등
출처 : 교육부

(3) 정부 예산 대비 교육분야 예산의 급증은 없었음

- 정부예산 대비 교육예산 지난 10년간 13.3%~15.0% 선으로 안정적 유지
- 일자리 포함한 복지분야의 예산은 지속적으로 증가 추세

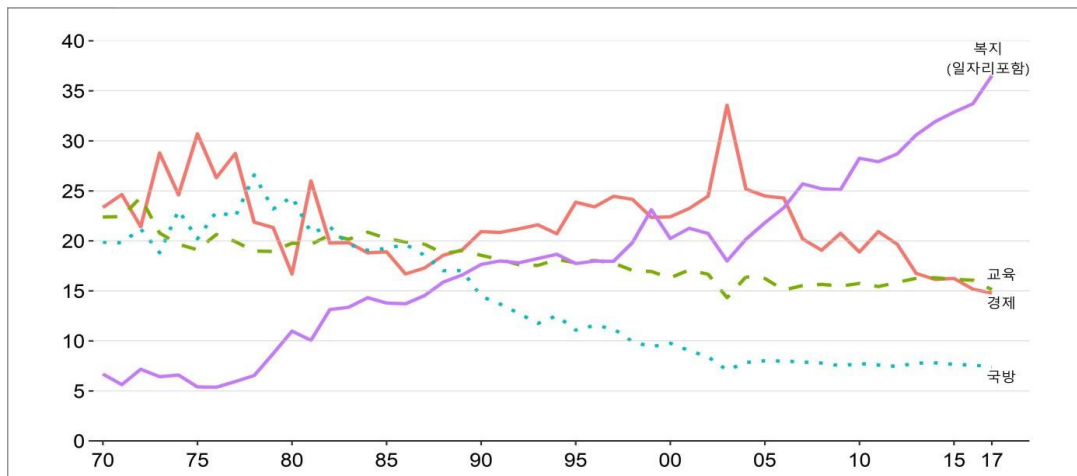
〈표 3-10〉 정부예산 대비 교육예산(2011~2022년)

(단위 : 조원)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균
정부예산(A)	309.1	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7	422.6
교육예산(B)	41.2	45.5	49.8	50.7	52.9	53.2	57.4	64.2	70.6	72.6	71.2	84.2	59.5
비중(B/A)	13.3%	14.0%	14.6%	14.2%	14.1%	13.8%	14.3%	15.0%	15.0%	14.2%	12.8%	13.9%	14.1%

주 : 본예산 기준
출처 : 국회 예산정책처, 교육부

〈그림 3-4〉 일반 정부 총 세출에서 4대 분야 세출이 차지하는 비중



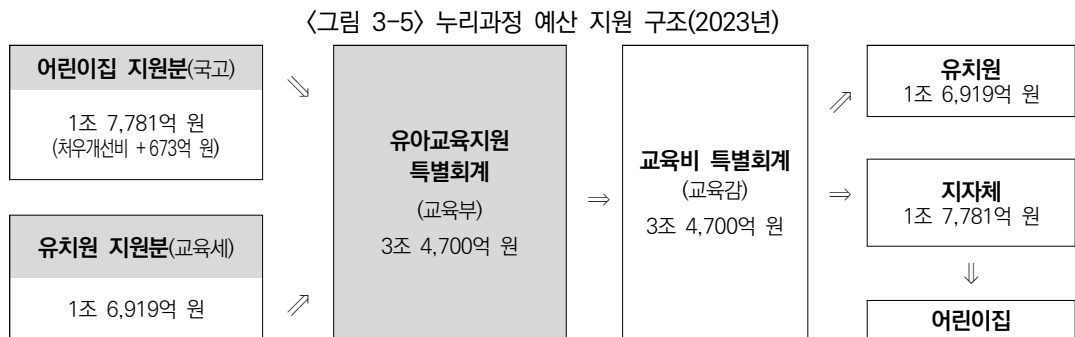
출처 : 서영인 외(2020), 교육재정 종합진단 및 대책연구, 29쪽.

(4) 교육청 예산편성권 침해 우려

○ 공약사업, 국책사업으로 시작된 전국단위 사업비 비중이 과다하여, 지방교육재정수요에 큰 부담 요인이 되고 있음. 예산당국과 협의가 신속하게 이뤄져야 함.

① 유보통합

• 현재 지원구조



출처 : 국회 교육위 「유아교육지원특별회계법」 검토보고서 6쪽

• 질 높은 유보통합을 위한 추가소요 예상분

- 표준보육비. 표준유아교육비에 기초해 추정했을 때에는, 중위 추계 기준으로, 비용 10%를 인상했을 때, 매년 연 평균 1.92조원/ 15% 인상 시에는 5.75조원이 추가 소요되는 것으로 나타남¹³⁾. 기존의 선행연구를 기반으로 추정한 결과, 5년간 매년 연 평균 약 8조 원이 추가적으로 소요

• 더 기본적인 사항에 대한 합의도 필요함

- 교육부 중심의 유보통합을 할 경우, 관련 재정통합 계획 필요.

: 일반 지방자치단체 및 기초자치단체의 보육 예산(교육비특별회계 전출분) 및 별도의 지자체 보육사업 예산을 교육청으로 모두 이관해야 하며, 이를 법률에 정확히 명시하여 기본적인 지원을 놓치면 안 됨.

② 고교무상교육

: 2023년 9,028억 원 지원, 2024년 예산안 9,438억 원 국고 편성

13) 이진권·엄문영(2023). 유보통합 재정소요 추계 연구. 교육재정경제연구 32(2), 1~29쪽.

③ 그린스마트미래학교

: 2021~2025년까지 40년 이상 경과된 건물 총 2,835개 동(1,400교) 대상 총 사업비 18.5조 원 중에서 지방비 13조 원(70%) 부담.

④ AI 디지털 교육으로 전환

: AI 디지털 교과서 및 기기 도입, 교원연수 등.

⑤ 내진보강, 석면제거 등 학생안전 필수조치

: 2020년 기준, 전체 공사진도율이 50% 수준으로, 향후 투자소요 많음.

(5) 재정안정화 기금의 한계

- 2023년 하반기, 교부금 감액 조정으로 교육청 결손분 대비 기금적립액을 비교할 때, 재정적 대책이 필요한 교육청은 전국 17개 교육청 중 서울 등 절반 이상이 될 것으로 예측됨. 24년 재정전망 고려하면 현재 적립액으로 24년 재정운용은 불가능. 보수적인 예산편성 불가피.

〈표 3-11〉 교육청 통합재정안정화기금 및 교육시설환경개선기금 적립액 연도별 추이

(단위 : 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
통합재정안정화기금 적립액	-	1.2	2.3	3.0	11.6
교육시설환경개선기금 적립액	-	-	-	1.9	8.8

주 : 각 회계연도 말 기준
출처 : 국회예산정책처

○ 시·도교육청의 총 누적액이 11.6조 원이지만 지역별로 기금 적립액의 차이가 450억 원에서 1.7조 원까지로 큰 상황.

- 2023년 9월 현재, 전국 17개 시·도교육청 가운데 서울, 경기, 울산 등 6곳 교육청은 적립된 재정안정화기금 보유액보다 올해 교부금 삭감 규모가 더 커서 기금을 전부 활용하더라도 모자라는 상황으로 진단하고 있음.

〈표 3-12〉 시도교육청별 2023년도 보통교부금 예상재정결손액 및 기금적립금 현황

(단위 : 백만원, 명)

구분	23년도 편성 보통교부금	23년도 보통교부금 예상재정결손액(A)	기금적립금			
			소계	교육재정안정화기금		교육시설 환경 개선기금
				적립금(B)	차이 (B-A)	
전체	73,533,444	10,554,400	20,391,853	11,584,481	1,030,081	8,807,372
서울	6,362,252	913,187	1,674,604	465,100	-448,087	1,209,504
부산	4,153,012	596,090	1,404,486	918,889	322,799	485,597
대구	3,328,144	477,695	1,190,607	490,337	12,642	700,270
인천	3,860,139	554,053	1,280,098	825,649	271,596	454,449
광주	2,358,496	338,520	647,984	446,059	107,539	201,925
대전	2,305,835	330,961	751,087	548,248	217,287	202,839
울산	1,864,570	267,625	455,199	153,395	-114,230	301,804
세종	1,013,355	145,449	497,996	447,626	302,177	50,370
경기	16,641,196	2,388,544	2,906,217	1,758,388	-630,156	1,147,829
강원	3,614,101	518,739	1,518,160	1,030,662	511,923	487,498
충북	4,158,474	596,874	1,177,879	842,901	246,027	334,978
충남	3,144,912	451,395	998,726	998,726	547,331	-
전북	4,057,751	582,417	1,349,863	790,163	207,746	559,700
전남	4,347,029	623,938	1,293,743	422,800	-201,138	870,943
경북	5,159,227	740,514	1,187,262	337,118	-403,396	850,144
경남	6,010,476	862,695	1,785,671	1,063,420	200,725	722,251
제주	1,154,475	165,704	272,271	45,000	-120,704	227,271

출처 : 국회 서동용의원실 보도자료(23.10.16)

주1 : 교육부 제출자료, 국회 교육위 서동용 의원실 재구성

주2 : 기금적립금 22년말 기준

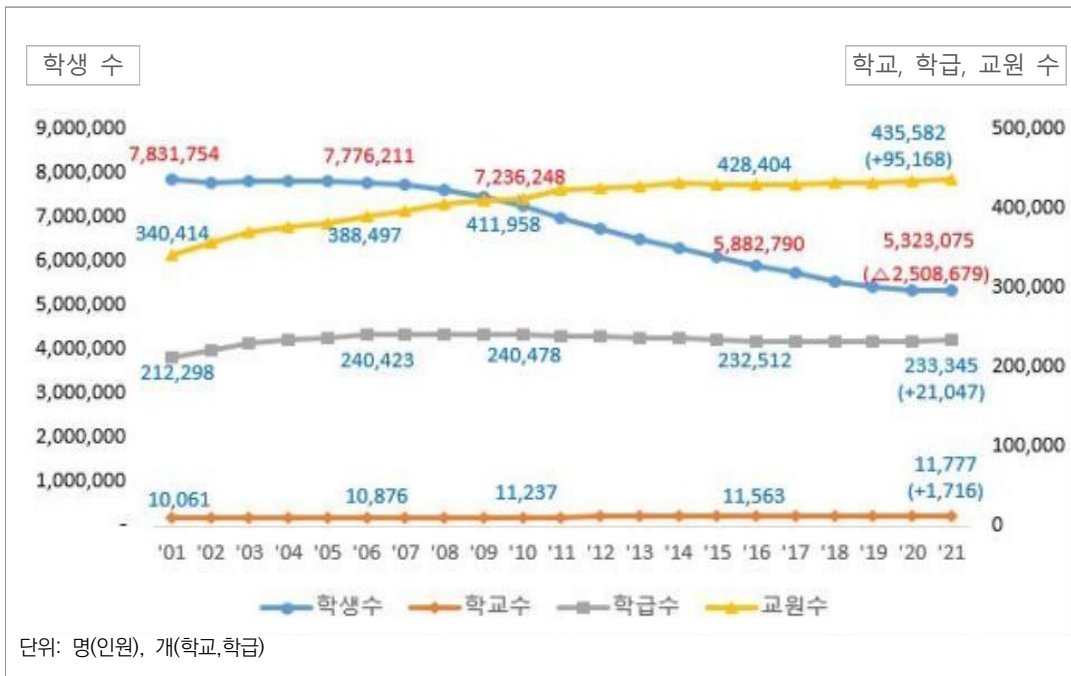
(6) 지방교육재정수요의 특수성 미반영

○ 이월금 및 불용액이 재정여력으로 해석하는 것은 무리

- 일반자치단체 대비하여 교육청 이·불용률이 높지 않음
- 교육청 교육비특별회계 이월금의 대부분(16~18년 기준 90% 차지)은 시설비 이월임. 방향 중에만 공사가 가능한 지방교육재정의 특성으로 이월 규모가 높을 수밖에 없음. 이를 개선하기 위해 '계속사업비 제도'를 도입하였음.
- 감사원·교육부 등이 지적하는 비효율적인 운용에 따른 이불용액은 교육청에서 적극적으로 검토할 필요가 있음.

- 학생 수가 줄어들더라도 지방교육재정 수요에 영향을 미치는 학교, 교원 수는 증가 추세.
- 조세재정연구원 연구보고서(2019.6): 2010~2017년의 초·중·고 학생 수 20.88% 감소, 학급 수는 3.64% 감소, 학교 수는 3.48% 증가.

〈그림 3-6〉 학생, 학교, 학급, 교원 수 현황(2000-2021)



출처 : <https://kess.kedi.re.kr>, 각년도 교육통계연보(대상학교 기준: 초, 중, 고)

- 지방교육재정 운용 시 내적요인(교육과정, 교육여건 개선 등의 교육정책)과 외적요인(인구의 사회적 이동, 세계개편 등 교육외 국가정책) 영향을 받음.
- 3기 신도시 개발에 따른 중장기 학교신설 계획 조사, 전국 약 576교
- 실제 5년간 전국 초중고 312개교 신설, 경기도 131교로 가장 높은 비중

〈표 3-13〉 전국 초·중·고 학교 신설 현황(2018~2022년)

구분	경기	경남	인천	세종	서울	경북	충북	대구	충남	부산	울산	전북	전남	강원	광주	대전	제주	계
신설	131	25	23	19	16	16	14	11	10	8	8	8	8	7	4	4	0	312

출처 : 교육부(국회 강득구의원실 국정감사 보도자료)

- 학교교육활동에 소요되는 경비는 학교, 학급 단위 기반으로 산정됨. 학급수가 적은 소규모 학교일수록 학생당 표준교육비보다 학교·학급당 비용의 비중이 커지고 있음.

〈표 3-14〉 지역별·학교급별 학급규모 및 교원 1인당 학생수(2021년)

(단위: 명)

	학급당 평균 학생 수			교원 1인당 학생 수		
	초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교	고등학교
대도시	21.7	25.0	22.4	14.2	12.2	9.3
중소도시	24.0	27.9	23.9	15.8	13.2	10.1
읍면지역	17.4	21.7	20.4	10.7	9.0	8.1
도서벽지	8.2	14.3	15.4	5.1	5.1	5.5
전체	21.5	25.5	22.7	13.9	11.8	9.4

출처 : 교육부, 한국교육개발원 교육통계, 국공립학교 기준

4) 대안을 위한 기초 논의

(1) 유아부터 고등·평생교육까지 교육재정 전반에 대해, 기획재정부·교육부·교육청 간의 개괄적인 재정계획 도출 논의 시급. 공식적이며 한시적인 국가교육재정전략회의(가칭) 필요

- 유아교육지원특별회계, 고등·평생교육지원특별회계의 종료 및 새롭게 교육·돌봄책임 특별회계 신설 준비 등 현재 법률과 정부정책에 근거해 계획된 일정이 다수 있는 바, 신속하게 단기-중기 재정로드맵을 협의할 필요가 있음.

- 교육부와 교육청, (전문)대학교육협의회 등은 2024~2025년을 중심으로 유아교육·보육 - 초·중등교육 - 고등교육 재정 설계를 논의하여야 함.
- 이를 위 ‘국가교육재정전략회의(가칭)’를 한시적으로 구성(문재인 정부, 지방교육재정 전략회의보다 확장된 형태). 부득이한 경우라면, 국가교육위원회를 통한 교육재정 논의 필요.

(2) 유보통합의 안정적 실현을 위한 국가재정 투자계획 필요

- 3개월 이내(내년 2월말)까지 국회 보고토록 한 부분의 정상적 이행
- 일반지자체, 기초지자체의 보육 예산의 교육청 이관
- + 누리과정지원금 추가 증액분에 대한 국고, 교육청 역할분배
- + 질 높은 유보통합을 위한 추가소요액 계상

(3) 다양한 지방교육재정 개편안 제시 및 논의

- 현행 내국세 일정률 연동방식의 한계를 극복하되, 교육계의 중지를 모은 개편안을 제안해야 함. 이미 제안된 학계의견 및 한국개발원이 제안한 개편식 2개에 대해서는 각각의 제안에 따른 지방교육재정 추계가 필요할 것으로 보임.
 - (학계 의견) ① 인건비를 보수교부금으로 개편하고, 인건비를 제외한 교부금은 내국세와 연동하거나 학급당 경비 지원방식으로 전환(송기창, 2022: 서영인 외, 2020)
 - ② 정부 총예산 대비 교육재정 비율 등을 기준으로 산정(구균철, 2022). ③ 교육세(국세분)에 국한하여 고등·평생교육으로 진출·활용하고, 이에 따른 교육청 실질적 감소분에 대해 일부 보전방안 마련(서영인 외, 2020) 등이 제안됨.

(4) 초·중등 교육비 배분에 있어 적정교육비 산정 필요

- 표준교육비 활용보다는 미래교육수요를 적극 수용하고, 학교교육의 질을 끌어올리는 적정교육비 산출 및 배분으로 바뀌어야 함.
- 적정교육비의 '적정'기준의 범위를 학업성취도 성과로 제한하지 않고 유네스코 미래학교 등 국제적인 기준으로 적정 기준의 목표를 상향하여 교육비 산출이 이뤄지는 연구 및 정책실행이 필요함.

민주정부의 교육개혁정책 모색
- 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -

제4장



2022~2023년 윤석열 정부 고등 교육정책 평가

제4장 2022~2023년 윤석열 정부 고등 교육정책 평가

현 정부의 고등교육정책은 국정과제 83번(‘더 큰 대학 자율로 역동적 혁신 허브 구축’)과 85번(‘이제는 지방대학 시대’)에 담겨 있음. 이후 교육부는 「대학설립운영규정 개정」(2022. 8), 「2023년 주요업무 추진계획」(2023. 1. 5.), 「지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획」(2023. 2), 「글로벌 대학 30 추진방안」(2023. 3)을 차례로 발표함.

2023년 교육부가 발표한 고등교육의 주요 정책은 1) 과감한 규제혁신·권한이양 및 대학 구조개혁, 2) 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축, 3) 지역 중심 재정지원 확대(고등평생 교육지원 특별회계 도입 등), 4) 핵심 첨단분야 인재 육성 및 인재양성전략회의 출범(반도체 특성화 대학 사업 등)임.

그동안 교육부가 발표하고 추진한 고등교육정책은 ① 지자체 권한 이양과 ② 대학 규제 완화를 통해 ③ 산업에 필요한 인재양성에 초점을 맞추고 있으며, 그 핵심기조는 ‘규제완화’임. 즉, 그동안 대학교육의 최소한의 틀을 유지해왔던 규제를 대폭 완화하고, 교육부의 행·재정적 권한과 책임을 지방정부로 위임함으로써 대학 교육 및 연구의 성과가 국가 산업 발전에 기여하게 만들겠다는 것임.

현 정부가 대학 규제완화의 명분으로 내세운 것은 ‘학령인구 감소’와 ‘지역소멸 위기’, 그리고 ‘대학 경쟁력 강화’임. 즉, 입학자원의 급격한 감소에 따른 대학 재정난을 해소하고, 수도권 집중으로 인한 지역(대학)소멸 위기를 극복하도록 지역과 대학이 협력할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 동시에, 디지털 전환과 같은 시대적 변화에 대학이 능동적이고 혁신적으로 대처하도록 대학을 둘러싼 각종 규제를 완화 또는 폐지하겠다는 것임.

문제는 현 정부의 규제완화가 고등교육의 당면 위기를 극복하고 궁극적으로 대학교육의 질을 높일 것인가 하는 것임. 대학설립운영의 4대 요건 완화가 대학재정 확충에 얼마나 기여할지, 교육부 권한의 지방 이양으로 지역과 지역대학의 위기가 극복될 것인지, 대학 운영에 대한 각종 규제완화가 대학교육의 질 향상으로 이어질 것인지 등에 대한 면밀한 조사와 분석이 필요한 시점임. 아울러 규제완화의 예상치 못한 부작용은 없는지도 따져보아야 할 대목임.

본격적인 분석에 앞서, 규제와 규제완화의 관계에 대해 간단히 살펴볼 필요가 있음. 일반적으로 규제는 사회의 공공선을 위해 국가가 개인이나 단체의 자유로운 행위에 제약을 가하는

것임. 교육 분야에서도 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위해 각종 교육제도를 형성하고자 할 때, 그리고 민간의 자유로운 교육 활동 과정에서 시장실패가 발생하거나 사회적 약자를 보호할 필요가 있을 때 규제를 가하게 됨(김용, 2010).

이렇듯 규제는 나름의 정당성을 갖지만 규제를 통해 사회 공공선이 그대로 달성되는 것은 아님. 규제가 교육환경의 변화에 부응하지 못하거나, 규제라는 이름으로 교육 당사자들의 자유와 권리가 심각하게 훼손되었을 때 정부 실패가 발생하며, 이런 경우 규제완화의 요구가 커짐. 문제는 규제완화의 결과로 피규제자의 자유와 권리가 회복되더라도 제3자에게 부정적인 영향을 미치거나 사회의 공공선이 훼손될 수 있다는 것임. 요컨대, 규제와 규제완화 어느 쪽이든 그 자체로 바람직한 것이 아니라, 사회의 공공선을 실현하는 데 어떻게 작용하느냐에 따라 그 정당성을 판단해야 함.

한편, 규제의 정치경제학에 의하면, 규제 또는 규제완화는 정치경제적 상황과 이해집단의 정치적 상호작용 속에서 특정 이익집단에게 유리한 결과로 나타남(최병선, 1992). 즉, 규제의 현실에서는 거의 언제나 규제로 인해 이익을 보는 측과 손실을 보는 측이 나타나는데, 이익이 상충하는 이해관계자가 존재하는 현실에서는, 어떤 규제(완화)가 효율적인지 분석하는 것도 중요하지만, 그에 못지않게 그 규제(완화)를 누가 주장하는지, 그리고 규제의 이해관계자들에게 어떤 효과를 가져오는지를 확인하는 것이 중요함.

이상 간단히 언급한 규제의 일반론에 따르면, 현 정부의 규제완화 정책을 평가할 때에는 그것이 사회의 공공선을 실현하는 데 어떻게 작용할 것인가, 그리고 규제완화가 누구의 이익에 기여할 것인가에 주목할 필요가 있음. 대학교육에서 사회의 공공선이 무엇인지 밝히는 것은 이 연구의 범위를 넘어섬. 여기에서는 대학교육이 추구하는 본질적 가치가 무엇인지 살펴본 뒤, 그러한 가치를 실현하는 데 현 정부의 규제완화가 어떻게 기여하는지를 드러냄으로써 사회의 공공선 실현 여부를 판단함.

논의 순서는 다음과 같음. I장에서는 먼저 대학 교육의 본질적 가치를 살펴봄. II장에서는 고등교육의 위기 현실을 간단히 정리하고 이를 해소를 위한 접근 방식을 제안함. III장에서는 현 정부 대학규제완화 정책의 흐름을 시기 순으로 정리함. IV장에서는 현 정부의 대학규제완화 정책의 내용을 분석하여 네 가지 범주로 구분한 뒤, 각 범주 별로 중요한 규제완화 조항을 구체적으로 분석하고 그 의미를 밝힘. 네 가지 범주는 1) 대학 운영 기준의 대폭 완화, 2) 사학법인 맞춤형 규제완화, 3) 첨단 신기술 분야 집중지원 및 규제완화, 4) 고등교육 행정의 분권화 등으로 구분하였음. 마지막 V장에서는 앞에서 분석한 결과를 종합하여 현 정부의 규제완화 정책의 성격을 규정하고 대안을 제시함.

1. 대학 교육의 본질적 가치

대학 교육의 가치, 이념, 목적, 역할에 대한 지향은 시대적으로 혹은 이해관계자에 따라 다르게 나타날 수 있음. 예컨대, 대학 자본주의 시대에 대학의 최우선 가치는 자유경쟁과 효율적인 경영을 강조하는 시장주의 교육이념임(유재봉 외, 2010). 현대사회를 살아가는 개인에게 대학은 중산층 진입을 위한 사회적 이동의 핵심 도구이고, 정부에게 대학은 사회발전과 경제발전에 필요한 인력을 양성하는 수단이며, 산업계에서 대학은 유능한 노동 인력을 얻는 통로가 되고, 대학은 운영 주체로서 민주시민교육과 직업교육을 증시하며 연구를 통한 과학기술의 창조와 응용을 강조함(염민호, 2018).

이처럼 대학 교육의 사회적, 개인적 가치는 고정되지 못하는 측면이 있기에 일각에서는 대학의 가치를 중립적인 관점에서 보기보다 특정 맥락에서 요구되는 새로운 가치, 종래에 중요하게 다루어졌으나 점차 그 중요성이 사그라졌던 가치 간의 구체적인 역동성에 주목할 것을 강조하기도 함(서재영 외, 2022). 그러나 역사적으로 대학 교육이 태동한 시기부터 지금까지 보편적으로 추구하고자 했던 본래의 가치는 여전히 대학 교육의 근간이 이루고 있음. 이 연구는 시대적 요구 및 이해관계자의 입장에 따라 대립되는 대학 교육의 가치가 있음을 인정하면서도, 오랫동안 지지를 받아온 대학 교육의 고유하고 본질적인 가치에 주목함. 여기에서는 대학 교육의 공공성, 학문의 자유, 인격 도야의 시민성 세 가치를 간단히 논의함. 이러한 대학 교육의 본질적 가치는 대학의 존재 이유이므로 정책 방향을 설정하고 구체적인 전략을 수립하고자 할 때 반드시 고려해야 함.

대학 교육이 추구하는 본질적 가치는 공공성임. 교육기본법 제9조(학교교육) 제2항에는 “학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지, 발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.”고 명시되어 있음. 고등교육법에도 마찬가지로 대학의 목적을 “대학은 인격을 도야하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용 방법을 가르치고 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있음. 이처럼 (대학) 교육은 사회의 유지, 존속, 계승, 발전에 가장 중요한 활동으로서 그 시작부터 사적인 활동이 아니라 공적인 관심사인 공익 추구 활동이었음. 교육의 공공성이란 교육 활동에 참여하는 학생 개인을 넘어서서 사회 전체가 혜택과 수익을 얻는 교육의 속성을 기반으로 하는 개념임(남수경 외, 2018). 대학은 공적 가치를 추구하고, 보편적 지식을 탐구하며, 공공적 기능을 수행하는 장으로서 그 가치를 지녀야 한다는 대학 교육의 공공성 논의는 서구 대학의 역사에서 오랫동안 형성되어 온 대학의 이념이자 본질적인 기능임(강명숙, 2013).

대학 교육은 학문의 자유를 추구함. 대학 교육은 자율적 학문공동체로서의 독립성과 자율성의 가치를 중요하게 여김. 대학의 역사가 시작된 이후 지금까지 변하지 않은 대학의 본질적 가치는 진리 탐구와 지식 창조에 있음(염민호, 2018). 같은 맥락에서 대학의 가치로 가장 오래되고 보편적인 것은 자유교육 이념으로, 대학은 최고의 교육 기관으로서 부분적이거나 특수한 지식이 아닌 기본적으로 총체적 세계의 지식을 추구하는 곳임(유재봉 외, 2010). 이와 같이 대학이 연구와 교육에 대한 학문적 자유의 가치를 실현하기 위해서는 대학의 자주성과 자율성이 전제되어야 함. 헌법재판소의 결정(헌법재판소, 92헌마68)에 의하면 “대학에 대한 공권력 등 외부 세력의 간섭을 배제하고 대학인 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리 탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이다.”라고 대학의 자율성을 규정하고 있음. 여기에서 주목할 대목은 대학의 자율성은 그 자체가 목적이 아니라 학문의 자유(교육과 연구의 자유), 그리고 진리 탐구와 지도적 인격 도야라는 대학의 본질적 기능을 위한 수단적 가치라는 점임.

대학 교육은 인격 도야의 시민성을 추구함. 대학의 지식과 대학 교육은 국가의 구성원인 국민을 시민으로 양성하는 데 기여해야 함. 앞서 살펴본 바와 같이 고등교육법에서는 대학의 목적이 “인격 도야”에 있음을 천명하고 있음. 근대국가의 국가구성 원리인 국민국가에서 그 기반은 국민이고, 지적·도덕적 성숙을 이룬 교양인이 국가를 이루는 국민이 될 때 국가는 이상적인 국가가 되기 때문에 정부는 국가를 위하여 대학을 보호하고 지원해야 할 책무가 있음(고부웅, 2016). 시민성 추구라는 대학 교육의 본질적 가치는 시대적 흐름으로 볼 때 더 중요해질 것임. 대학 교육의 수요가 다양해지고 그 대상의 범위가 확장되고 있다는 점을 염두에 둘 때, 대학 교육의 대상을 소수의 엘리트로 규정해 온 관행을 넘어서서 “보편성”을 강화하는 방향으로 변화할 필요가 있음(서재영 외, 2022). 나아가 인재 양성 및 사업 기술 인력 개발이라는 특수하고 지엽적인 목적 대신 자신의 역할에 충실하고 공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 건강한 시민을 양성한다는 차원에서 대학의 사회적 가치를 다시 생각해 볼 필요가 있음(서재영 외, 2022).

II. 고등교육 위기의 현실

우리나라 대학이 당면한 위기는 다섯 가지로 정리할 수 있음: 첫째, 학령인구 감소와 수도권 집중 심화에 따른 지역대학 소멸 위기, 둘째, 고등교육 투자 부족과 등록금 동결에 따른 대학 재정 위기, 셋째, 산업구조 변화와 사회적 요구에 부응하지 못하는 대학 경쟁력 위기, 넷째, 대학 서열구조 온존으로 공교육 혁신을 가로막는 대학 책무성 위기, 다섯째, 평가와 재정지원을 연계한 교육부 정책에 따른 대학 자율성 위기.

이러한 위기는 대학 외부의 환경 변화와 대학 내부의 한계, 그리고 정부의 정책적 요인이 복합적으로 작용하여 발생함. 우선 대학 외부 요인으로는 초저출생으로 인한 학령인구 감소를 비롯하여 좋은 일자리, 좋은 교육·의료·문화시설의 수도권 집중 심화, 사립대학 비중 과다, 대학진학을 과잉, 대학 서열 체제 등을 들 수 있음. 대학 내부 요인으로는 보편화 단계에 진입한 대학교육의 성격 변화에 대한 인식 부족, 전통적 학과(전공) 구조 및 영세한 학과 규모, 대학별 특성화 미흡, 대학교수의 기득권 유지 경향 및 변화 의지 부족 등이 있음. 정책 요인으로는 10여 년간 지속된 대학 등록금 동결, 정부의 저조한 대학 지원과 그로 인한 대학의 변화 동력 부족, 평가와 재정 지원을 연계한 정책으로 대학 간에 불필요한 경쟁이 심화되고 협력과 연대의 토대가 훼손된 현실 등을 들 수 있음.

대학이 처한 현재의 위기 상황은 단기적인 대응요법으로 해소되기 어려우며, 장기적인 관점에서 개선 방향을 모색하고 실현 가능한 단계적 방안을 마련해야함. 이러한 시각에서는 다음 두 가지 접근방식이 중요함.

첫째, 위기 원인을 종합적으로 파악하고 총체적인 해결방안을 모색해야 함. 가령, 지역대학 위기는 단순히 지역대학에 재정지원을 확대하고 혁신을 유도한다고 해결되는 것이 아니라, 지역대학 출신자들이 지역에서 좋은 일자리를 얻고, 그 지역에 정주할 수 있는 주택·교육·의료·문화 인프라가 갖추어져야 함. 즉, 2차 공공기관 지방 이전 추진, 지역인재 채용 비율 확대, 대기업의 지역 이전 유도, 지역 정주 여건 개선 등 다양한 개선책을 동시에 추진할 필요가 있음. 동시에 고등교육정책은 국가산업정책, 국토균형발전정책, 인력양성정책, 노동정책, 복지정책, 학술정책 등과 유기적으로 연결되어야 함. 한 아이를 기르기 위해 온 마을이 힘을 모아야 하는 것처럼 한 대학을 살리기 위해서는 온 국가가 협력해야 함.

둘째, 문제의 해결 가능성과 시급성 등을 고려하여 정책의 우선순위를 설계해야 함. 정책 실패의 몇 가지 예를 들면, 사학비중 과다 문제를 해소하기 위해 도입된 ‘공영형 사립대’ 정책은

사학의 호응 부족으로 실패함. 대학 서열구조 타파를 위해 도입된 ‘국공립대 네트워크’ 정책은 이해관계의 복잡성과 사회적 공감대 부족으로 정책 동력을 상실함. 그동안 진보 진영의 고등교육정책 담론은 대학서열구조 해체와 대입 과열경쟁 해소에 집중하는 경향이 컸으나, 이러한 담론은 그렇지 않아도 경쟁력이 취약한 대학들을 하향평준화한다는 비판에 부딪쳐 국민적 공감대 형성에 어려움. 대학서열구조를 직접적으로 해체하는 방식보다는, 지역대학에 투자를 강화하여 경쟁력을 높이고 학생들의 선택을 유도하는 방식이 더 현실적임. 문제 해결 가능성 측면에서 보면, 예를 들어, 대학진학을 과잉은 타 국가와 비교할 때 명백한 현상이지만, 정책적으로 접근하기 어려운 문제임. 노동시장의 격차 해소, 복지사회 강화 등으로 대학진학의 필요성이 감소하도록 장기적 접근이 필요함. 대학 등록금 동결은 대학재정 위기의 원인 가운데 하나이지만, 등록금이 세계적으로 높은 수준이어서 학생의 부담이 적지 않은 현실을 고려할 때 신중하게 접근할 필요가 있음.

이러한 제반 상황을 고려할 때, 현 정부가 대학 규제완화와 고등교육 권한의 지자체 이양을 통해 대학이 산업 발전에 기여하도록 고등교육정책 기조를 설정한 것은 자율과 경쟁을 강조하는 보수 정부의 이념에는 부합하지만, 이러한 기조가 대학 교육에 미칠 파급 효과는 대단히 부정적임. 이하에서는 현 정부의 대학규제완화 정책을 자세히 분석하여 그 성격을 규정하고 대안을 제시함.

Ⅲ. 현 정부 대학규제완화 정책의 흐름

여기에서는 현 정부 대학규제완화 정책의 흐름을 시기 순으로 정리함. 대학규제완화와 관련하여 교육부가 발표한 보도자료를 바탕으로 시기, 주요 골자, 세부 내용, 관계 법령을 제시하였음.

〈표 4-1〉 현 정부 대학규제완화 정책의 흐름

시기	주요 골자	세부 내용	관계 법령
2022.06.15.	사립대학의 재정 여건 개선을 위해 재산 관련규제 대폭 완화 ([붙임2] 참고)	유휴 교육용 기본재산의 수익용 용도변경 허가 기준 완화 확보 기준을 초과하는 수익용 기본재산의 처분금 용도 확대 유휴 교사시설 내 입주 가능 업종에 대한 규제를 네거티브 방식으로 전환 교시 위에 수익용 기본재산 건물 건축 허용 사립학교 법인의 차입 자금 용도 제한 완화	「사립대학(법인) 기본 재산 관리 안내 지침」
2022.08.17.	첨단분야 인재 양성을 위한 정원 규제 개선	교원확보율 100% 충족시 반도체 등 첨단분야 학과(학부) 신·증설 허용 국립대학의 첨단분야 전임교원 확보율 기준 완화 (80%→70%) 총 입학정원 범위 내 자체조정 시 교원확보율 기준 적용 폐지	「대학설립·운영규정」
2022.09.28.	대학의 혁신을 저해하는 규제, 원점에서 재검토	대학규제개선 협의회 출범 대학의 자율적 혁신에 걸림돌이 되는 규제를 원점에서 재검토 추진 17명의 민간 위원 / 1명의 정부위원	「고등교육법」
2022.10.05	지역 맞춤형 규제 특례 확대로 고등교육 혁신 추진	고등교육분야 규제 특례를 최대 6년(4+2)간 적용하는 제도인 '고등교육혁신특화지역' 신규 변경 지정 지역 실정에 맞는 고등교육모델을 수립할 수 있도록 지역별 맞춤형 규제특례(규제 완화 또는 배제) 제도 (대전, 세종, 충남) 신규 지정	-
2022.11.07.	이주호 사회부총리 교육부 장관 취임	-	-
2022.12.06.	대학규제혁신국 신설 ¹⁴⁾	(대학 관련 규제완화 조직) 대학규제혁신총괄과 / 대학재정과 / 대학운영지원과 / 대학경영지원과	-
2022.12.08.	소단위 학위과정 도입	유망산업, 융합학문 등 다양한 전공의 세부 분야에 대한 대학 교육 기회 제공 대학 내 학·석사 연계 과정을 대학 간에도 운영할 수 있는 법적 근거 마련	「고등교육법 시행령」
2022.12.16.	대학 규제개혁 및 평가체제 개편 본격화 ¹⁵⁾	자유로운 교육 및 연구 활동 가능 / 학생수 급감 상황에서 유휴 재산 활용 등 대학의 운영 기준 대폭 완화 : (제3차 대학규제개혁협의회) 대학 설립 운영 4대 요건 개편 및 2024학년도 정원조정 기준 개선 : (대학기본역량진단제도 개선협의회) 대학기본역량진단 폐지 및 새로운 평가체제 구축 방안 협의	「대학설립·운영규정」

14) '이주호식' 대학 규제 완화 시동?...고등교육정책실 없앤다 : 교육 : 사회 : 뉴스 : 한겨레 (hani.co.kr). 송경원 정의당 정책위원은 “고등교육정책실의 규제 업무가 대학규제개혁국으로 옮겨가면 대학에 대한 규제가 (금지하지 않는 행위는 모두 허용하는) ‘네거티브 방식’으로 전환될 가능성도 있다.”며 “대학에 대한 국가의 관리, 감독이 완화돼 사립대 학생들의 등록금 부담과 같은 문제가 심화되진 않을지 우려스럽다.”고 말했다.

15) 윤석열 정부 첫 '대학 규제완화 패키지'... 이주호 “규제개혁 신호탄” - 경향신문 (khan.co.kr) 학과 간 정원조정을 어렵게 했던 걸림돌이 사라지고, 비인기학과의 남은 정원을 활용해 새 학과를 만들수도 있게 되면서 지방대를 중심으로

시기	주요 골자	세부 내용	관계 법령
2022.12.28.	2023학년도 첨단 신기술 분야 석·박사 정원 1,303명 증원	고급전문 인재양성으로 국가경쟁력 강화 수도권 대학 1,037명, 지방 대학 266명 / 국공립대 483명 사립대 820명 : 첨단 분야 전공에 한해서 일정한 교원확보율 기준만 충족하면 정원을 늘릴 수 있도록 규제 완화 4단계 두뇌한국21사업 예산을 2023년에 1,180억원 증액. 대학원 혁신 지원	「대학설립·운영규정」 「교원확보율 충족 대학의 입학정원 증원 기준 고시」
2022.12.29. → 2023.9.통과	대학의 자율적 혁신·운영 지원을 위한 「대학설립 운영규정」 전부개정안 입법예고	4대(교지, 교사, 교원, 수익용 기본재산) 요건 완화 새로운 캠퍼스로의 이전 용이 대학 간 통폐합 시 일률적인 정원 감축의무 삭제 주야간 정원 전환 및 캠퍼스 간 정원 이동 시 교사 확보 요건 완화	「대학설립·운영규정」
2023.01.05.	교육부 연두 업무보고 (규제완화 ¹⁶⁾ 관련)	(규제혁신, 권한이양 및 대학 구조개혁) 대학 정원 규제, 학사 규제, 재정운영 규제 제거 정부주도의 획일적 평가 폐지 대학 일반재정 지원. 경영위기 대학에 대한 적극적인 구조개선 촉진 연내 지자체로 고등교육 권한 이양 RISE 구축 : 지자체의 대학지원 권한 확대, 대폭적인 규제 완화, 선택과 집중에 의한 재정 투자 핵심 첨단분야 인재양성 4대 교육개혁 과제 입법 추진	「고등교육법」 「사립학교법」
2023.01.26.	2023 캠퍼스 혁신파크 공모	대학 캠퍼스 내 유휴공간을 도시첨단산업단지로 지정하여 기업공간(산학연 혁신허브), 주거, 문화, 복지시설을 복합적으로 조성 창업기업 및 창업 후 성장기업 등에 저렴한 업무 공간 제공 다양한 정부 지원 프로그램을 통해 혁신 플랫폼 구축	「고등교육법」 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
2023.02.01.	지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축 및 시범지역 공모	(진단) 지역-대학의 공동위기 해결을 위한 지자체의 역할 강화 지역사회 문제해결을 위한 대학의 역할 전환 중앙정부 주도로 이루어지던 대학지원방식을 새로운 지역주도 방식으로 전환 (주요 내용) 2023년 5개 내외 지자체(시도) 시범운영 후 2025년부터 RISE 전 지역 확대 2025년부터 교육부 대학재정지원사업 예산의 50% 이상을 지역 주도로 전환 2027년까지 지역이 키우고 지역을 살리는 글로벌대학 30개 내외 지정. 육성	「지방대 육성법」

로 인문사회계열·기초학문 관련 학과가 고사하고 취업에 유리한 학과로 정원이 쏠리는 현상이 가속화될 것으로 보인다. 송경원 정의당 정책위원은 “지방대들이 입학정원을 채우지 못하는 학과 정원을 마음대로 줄일 수 있게 되면서 인문사

시기	주요 골자	세부 내용	관계 법령
2023.03.23.	일반대학에서도 온라인 수업만으로 학사 학위 취득	학사학위 전체를 온라인 수업으로 운영하는 4개 일반대학, 4개 학사과정 승인 2024학년도부터 운영되는 (전문)학사과정 중 첨단 신기술 분야에 대해서 국내대학 단독 또는 국내대학 간 공동교육과정으로 온라인 학사과정을 운영할 수 있도록 규제 개선	「고등교육법」
2023.04.26.	학생·산업 수요를 학사에 유연하게 반영할 수 있도록 학사 자율성 확대	(제5차 대학규제개혁협의회) 학사 운영은 대학 자율을 원칙. 최소한의 기본사항만 법령에 규정 2학년 이상만 가능했던 전과 시기를 대학 자율로 정하도록 개선 전문대-일반대 통합 시, 일반대학에서 전문학사과정 운영할 수 있는 근거 마련	「고등교육법」
2023.06.28.	대학의 담대한 혁신 지원을 위한 「고등교육법 시행령」 일부개정안 입법예고	(제7차 대학규제개혁협의회) 학과, 학부 위주 조직 규정과 교원 교수시간(주 9시간) 원칙을 폐지하여 대학의 학사 운영의 자율성과 학생의 전공 선택의 폭 확대 대학-산업체-연구기관 협력 기반 확대 및 학교 밖 수업 제도화 대학의 온라인 학위과정 분야 확대. 사전승인을 폐지하여 대학의 문턱을 낮추고 교육 기회 확대	「고등교육법 시행령」
2023.06.30.	국립대 총장의 사무국장 임용권 보장을 위한 인사혁신	총장이 원하는 인재를 직접 선발. 임용할 수 있도록 제도 개선 교수, 민간전문가 등 총장이 원하는 인재를 직접 선발. 임용할 수 있게 함	「국립학교 설치령」 외
2023.08.28.	2024년 교육부 예산안 95.6조원 편성	고등·평생교육지원 특별회계 14.8조원 규모로 확대 글로벌대학 등 대학혁신을 위한 일반재정지원 예산 3,121억 원 증액 편성 대학과 지역사회의 벽을 허무는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 토대 마련 저소득층 대학생 대상 학자금 지원 1,603억원 증액 반도체 등 첨단분야 인재양성을 위해 1,817억원 증액하여 미래준비 투자	-
2023.10.19.	대학원 정원 정책, 사전 규제에서 사후 교육·연구 성과관리 지원으로 개선	비수도권 대학원이 학과 증설 및 학생 정원 증원 시, 4대요건 적용을 배제하는 대학설립·운영규정 개정안 입법 예고 대학원 교육·연구 성과에 대한 수요자 중심 정보제공 강화 추진(공시정보)	「대학설립·운영규정」

회계열 등에 대한 상시적 구조조정이 일어날 것"이라고 말했다.

- 16) [포토] 학령인구 감소 위기를 '대학규제 완화'로 해결하나? : 대통령실 : 정치 : 뉴스 : 한겨레 (hani.co.kr) 교육부의 '2023 교육개혁' 추진 계획에 대해 전국대학학생회네트워크 학생들이 "고등교육에 대한 관리 책임을 가지고 있는 교육부가 사실상 대학을 포기하는 것이나 다름없다"고 비판하며 철회를 촉구했다. "학령인구의 감소로 인한 대학의 어려움은 규제완화가 아닌 정부의 책임강화로 해결해야 할 것"

IV. 대학규제완화의 네 가지 전략 분석

현 정부가 추진을 완료했거나 추진 중인 대학규제완화 정책은 크게 네 가지 범주로 구분할 수 있음. 1) 대학 운영 기준의 대폭 완화, 2) 사학법인 맞춤형 규제완화, 3) 첨단 신기술 분야 집중지원 및 규제완화, 4) 고등교육 행정의 분권화 등이 그것이며, 각 범주 별로 중요한 규제 완화 내용을 검토함.

1. 대학 운영 기준의 대폭 완화

현 정부는 그간 대학설립 및 운영을 둘러싼 각종 규제들이 대학의 자율적 혁신을 저해해 왔다는 판단 아래, 핵심 규제와 덩어리 규제 개선을 추진하고 있음.

관련 규정 및 주요 사항은 다음과 같음.

대학규제개선협의회 출범 (2022.09.28.)
 대학규제개선협의회 설치·운영의 법적 근거 마련 (「고등교육법」 일부개정안 발의 추진)
 「대학설립·운영규정」 (2022.12.29. 전부개정안 입법예고)
 「고등교육법 시행령」 (2023.06.28. 일부개정안 입법예고)
 「대학설립·운영규정」 (2022.12.29. 일부개정안 국무회의 통과)

- 대학 운영의 '4대 요건' 중 여기서는 겸임·초빙교원 활용 기준 완화, 교원 확보 비율 및 연구실적 완화 등 주로 대학 내부 운영과 관련되어 있는 내용을 다룸. 대학 운영 기준의 완화는 표면적으로는 대학의 자율성을 강화하는 것으로 보이지만, 고등교육 여건 악화와 더불어 대학교육의 질 하락을 가속화할 수 있다는 점에서 우려가 됨.

쟁점 1 겸임·초빙교원 확보 비율 확대 >> 교육 및 연구 여건의 불안정화

겸임 및 초빙교원 확보 비율을 확대 허용하는 쪽으로 규제를 완화함

「대학설립·운영규정」 제9조 “운영 중인 대학에 대한 특례” 신설

기준	겸임교원은 일반대학의 경우에는 그 정원의 5분의 1 (대학에 두는 전문대학원은 3분의 1까지), 전문대학원으로서의 대학원대학의 경우에는 그 정원의 3분의 1, 산업대학·전문대학 및 이에 준하는 각종학 교의 경우에는 그 정원의 2분의 1의 범위 안에서 이를 둘 수 있으며, 겸임교원 등에 관한 산정기준은 교육부령으로 정한다.
변경	운영 중인 일반대학은 확보해야 하는 교원 정원의 3분의 1의 범위 에서 겸임교원 등을 둘 수 있다.

대학 내 겸임교원 확보 비율을 확대할 경우, 대부분의 대학은 재정의 효율화를 강조하면서 전임교원 충원을 최소화하고 겸임 및 초빙교원을 적극 활용할 것임.

대학규제개선협의회 출범(2022.09.28. 초빙, 계약, 연구, 겸임교수로 불리는 대학 내 비전임 교원은 고용의 안정성을 보장받지 못하기 때문에 교육 및 연구 활동에 몰입할 수 없는 여건임. 이러한 상황에서 고등교육의 질 제고를 기대하기 어려움¹⁷⁾.

더불어 전임교원 확보율이 대학의 중요한 평가지표로 기능했던 대학기본역량진단이 폐지된 시점에서 새로운 평가체제가 도입된다 하더라도 대학 내 비전임교원 비율 확대와 교육의 질 저하를 막기에는 한계가 있음.

사실 대학 교원의 고용 안정성 문제는 비전임교원 비율 확대뿐만 아니라 전임교원의 성격 변화도 함께 다루어야 함. 주지하다시피, 대학기본역량진단, 교원양성기관역량진단 등 기존의 대학평가에서는 강의전담교수와 같은 비정년트랙 교원도 대학의 전임교원으로 인정하고 있으며, 이로 인해 대학에는 정년을 보장받지 못하는 교원의 규모가 계속 커져왔음. 이러한 상황에서 비전임교원의 비율까지 확대하는 이번 조치는 대학 교원의 고용의 질을 악화시키는 것이며, 이는 대학 교육의 질 저하로 이어질 가능성이 높음.

쟁점 2	대학 내 학과 간 정원 조정 시 교원확보율 요건 폐지
-------------	--------------------------------------

학과 간 정원 조정 시 요구되는 교원 확보 기준을 폐지함

「대학설립·운영규정」제2조의 3 (학과·정원 등의 증설·증원의 기준 및 자체조정·상호 조정의 기준)

기존	대학이 총입학정원 범위 내에서 정원을 자체 조정할 경우 <u>교원확보율을 전년도 이상으로 유지</u>
변경	대학이 전년도 총입학정원 범위 내에서 정원을 자체 조정하는 경우 요구되는 <u>교원확보율 기준 폐지</u>

학과 간 정원 조정 시 충족되어야 할 교원확보율 요건을 폐지하게 되면 대학 내 자체 구조 조정이 용이하게 됨. 결국 대학에서는 인기학과 위주로 개편이 이루어져 교육여건이 퇴보하는 분야의 학과 또는 계열이 생길 수 있음(임희성, 2023). 이러한 변화는 학생 등 교육수요자의 입장에서는 긍정적으로 평가할 수도 있지만, 기초 보호 학문의 위축과 학문 간 불균형이 나타나 전반적인 대학 교육의 질 하락으로 이어질 소지가 다분함¹⁸⁾.

17) <http://www.kunews.ac.kr/news/articleView.html?idxno=40715>

쟁점 3	대학원 박사과정 설치 시 교원의 연구실적 확보 요건 자율화
-------------	-----------------------------------------

대학원 박사과정 설치 시 확보 교원의 연구실적을 대학의 학칙으로 자율 운영하도록 함

「대학설립·운영규정」제2조의 2 (대학원 등의 설치 기준)

기존	대학원 박사과정을 설치할 경우, 확보해야 할 교원의 2분의 1 이상은 「대학설립·운영 규정」에 정한 연구실적 확보
변경	대학원 박사과정을 설치할 경우, 확보해야 할 교원 중 학칙으로 정하는 인원은 학칙에 따른 연구실적 확보

기존 「대학설립·운영규정」에서 대학이 일반대학원 또는 전문대학원에 박사학위 과정을 신설하려는 경우 교원 중 2분의 1 이상은 아래에 제시된 연구실적을 충족해야 했으나, 이를 학칙에 따라 자율적으로 운영하도록 규제를 완화하였음.

인문·사회 계열: 최근 5년간 교육부장관이 정하여 고시하는 국내외의 학술지 등에 발표한 논문 또는 이에 준하는 연구 실적이 4편 이상일 것
예·체능 계열: 최근 5년간 교육부장관이 정하여 고시하는 국내외의 학술지 등에 발표한 논문 또는 이에 준하는 연구 실적이 3편 이상일 것
자연과학·공학·의학 계열: 최근 5년간 교육부장관이 정하여 고시하는 국내외의 학술지 등에 발표한 논문 또는 이에 준하는 연구 실적이 6편 이상일 것

고등교육에서 대학원의 핵심적인 역할이 학문 후속세대 양성과 연구 및 이론 개발에 있다면 교원의 연구실적 확보 기준을 폐지하고 학교 자율에 맡기는 것이 과연 타당한지 검토가 필요함. 이 규제 완화는 교원의 확보 기준 유연화를 통해 대학의 자율성을 증진시킨다는 점에서 긍정적이지만, 각 대학의 선택에 따라 대학 간 교육 및 연구의 질 격차를 크게 할 가능성이 있음. 즉, 국가에서 정한 기준보다 더 높은 연구실적을 학칙으로 정하는 대학과, 반대로 더 낮은 연구실적을 요구하는 대학 간에는 교육과 연구의 질적 차이가 발생할 수밖에 없음. 대학의 현실을 고려할 때, 교원의 연구실적 기준은 낮추는 방향으로 전개될 가능성이 높으며, 이는 교육과 연구의 질 하락으로 이어질 것임.

물론 연구의 정량적 실적이 교원의 질 모두를 담보할 수는 없으나 신뢰성 확보의 기본 토대가 된다는 점에서, 이 규제 완화는 대학원 교육의 질적 저하를 초래할 소지가 다분함.

2) 사학법인 맞춤형 규제완화

- 현 정부는 학령인구 감소와 등록금 동결로 재정난을 겪고 있는 사립대학의 상황을 감안하여 사학법인이 재원을 확보할 수 있는 방향으로 대폭적인 규제 완화를 추진함. 관련 규정 및 법률은 다음과 같음.
 - 「사립대학 기본재산 관리 안내(지침)」(2022.6. 일부개정)
 - 「대학설립운영규정」(2023.9. 전부개정)
 - 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안」(4개 법안 발의 중)
- 규제 완화 가운데 특히 ‘교사 및 교지 요건 완화’(대학설립운영규정 개정 사항)는 별다른 쟁점이 없는 것으로 보이지만, 그 규제 완화를 다른 법령 개정과 연계하여 살펴보면 사학법인에 대한 과도한 특혜로 해석할 소지가 다분함. 이하에서는 사학법인 관련 규제완화를 4가지 단계로 구분하여 설명함.

1단계	교사 및 교지 확보를 기준 완화 >> 유휴 교육용 기본재산 증대
-----	-------------------------------------

- 교사 및 교지 확보를 기준 완화와 관련된 주요 내용은 다음과 같음(「대학설립운영규정」 제5조, 제6조 및 별표2, 별표3).
 - 교사기준면적 (학생 1인당 기준면적)

	인문사회	자연과학	공학	예체능	의학
기준	12m ²	17m ²	20m ²	19m ²	20m ²
변경	12m ²	14m ²			

- 교지기준면적 (학생정원당 면적)

	400명 이하	400~1,000명	1,000명 이상
기준	교사건축면적 이상	교지기준면적 이상	교사기준면적의 2배 이상
변경	건축관계법령의 건폐율·용적률에 관한 규정에 따라 산출한 면적		

※ 학령인구 급감을 고려하여 재학생 수가 학생정원보다 적은 경우, 정원 대신 재학생 수 기준으로 교사·교원 확보 기준을 산정하도록 규정을 개정하였는데, 이와 같이 재학생 수를 기준으로 적용하면 교사기준면적 및 교지기준면적은 더 완화됨.

- 규제완화에 따라 교지기준면적이 축소되는 규모를 예로 들면 다음과 같음.
 - 일반주거지역 제1종 건폐율(60%)을 적용할 경우, 공학계열 학생정원 1,000명 대학의 교지기준면적은 $20,000\text{m}^2(20\text{m}^2 \times 1,000\text{명})$ 에서 $8,400\text{m}^2(14\text{m}^2 \times 1,000\text{명} \times 0.6)$ 로 줄어들고, 학생정원 2,000명 대학은 $80,000\text{m}^2(20\text{m}^2 \times 2,000\text{명} \times 2\text{배})$ 에서 $16,800\text{m}^2(14\text{m}^2 \times 2,000\text{명} \times 0.6)$ 로 대폭 축소됨.
- 전술한 바와 같이 교사 및 교지기준면적 기준 완화로 대다수 사립대학의 유휴 교육용 기본재산이 크게 늘어날 것으로 예상됨.

2단계	유휴 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 전환하는 요건 완화
-----	------------------------------------

- 2022년 6월 「사립대학(법인) 기본재산 관리 안내(교육부 지침)」 개정의 구체적인 내용에 따르면, 유휴 교육용 기본재산을 수익용 기반 재산으로 전환하는 요건을 완화함.

기존	유휴 교육용 기본재산을 수익용으로 용도 변경하는 경우, 시가 상당액을 교비회계로 보전
변경	유휴 교육용 기본재산을 교비회계 보전조치 없이 수익용으로 용도 변경할 수 있도록 허용

- 지침 개정은 대법원 판결(2021두30730, 2021.4)을 근거로 함.
 - (유휴 교육용 기본재산을 수익용으로) 용도 변경하여도 기본재산의 부당한 감소 등 공익목적이 훼손된다고 볼 수 없고, 재산 용도변경 허가 여부 검토 시 「사립학교법」 제29조제6항의 위반 여부에 대한 고려는 불필요 (※ 「사립학교법」 제29조제6항 “교비회계에 속하는 수입·재산은 다른 회계에 전출·대여할 수 없음”).
 - 용도변경 허가 여부 검토 시, 해당 재산이 교육 용도로 필요하다고 판단되는 경우 그 사유를 들어 용도변경 신청을 불허해야 하며, 그럴 필요가 없다고 판단하여 수익용으로 용도변경 허가했음에도 교비회계로 전액 전출하도록 의무를 부과하는 것은 비례·평등 원칙에 위배.
- 이 규제완화와 관련하여 대법원 판결과 헌법재판소 결정(2023.8.31. 사립학교법 제29조제6항은 합헌)이 상이하다는 점에서 논란이 일 수 있음.
 - 현재 판결의 요지 : 학교교육에 직접 필요한 경비가 아닌 법률 소송비용을 교비회계에서 지출한 것은 교비회계에 속하는 수입을 다른 회계로 전출하지 못하도록 금지한 「사립학교법」 제29조제6항에 위배되며, 동 법률 조항은 헌법에 위반되지 않음.
 - 현재에서 합헌으로 결정한 「사립학교법」 제29조제6항은 교비회계의 타 회계 전출을

금지하고 있으나, 대법원 판결에 따르면 교육용 기본재산을 수익용으로 용도 변경할 경우, 「사립학교법」제29조제6항을 고려할 필요가 없이 해당 재산이 교육 용도로 필요한지의 여부만 판단하면 되며, 일단 용도 변경이 이루어지면 교비회계를 보전할 필요가 없어짐.

- 요컨대, 현재 판결은 교비회계의 타 회계 전출 금지를 합헌으로 규정했지만, 대법원 판례는 용도 변경이라는 우회로를 통하여 실질적으로는 교비회계의 타 전출을 가능하게 만들었다고 해석할 수 있음.
- 결론적으로 대법원 판결과 헌법재판소 결정 사이의 쟁점은 유권해석을 통해 정리될 필요가 있으나, 현재로서는 교육부의 지침 개정으로 유희 교육용 기본재산을 교비회계 보전 조치 없이 수익용으로 용도 변경할 수 있게 되었으며, 이는 사학법인의 재산 증식에 크게 기여할 것으로 판단됨.

3단계	수익용 기본재산 처분금의 용도 제한 완화
-----	------------------------

- (현행) 사립대학이 수익용 기본재산 확보 기준*을 충족하면 재산의 일부를 처분한 후 그 처분금을 재산 취득 이외 용도로 활용할 수 있으나 그 처분금의 용도를 교비회계 보전과 세금납부로 제한함.
 - * 수익용 기본재산 확보 기준도 완화됨
: 연간 학교회계 운영수익 총액 >> 연간 등록금·수강료 수입액
- (변경) 기준을 초과하는 수익용 기본재산의 처분금은 사립대학과 학교법인의 이익을 저해하지 않는 범위 내에서 다양한 목적으로 사용할 수 있도록 허용함.
- (단서 조항) 학교법인은 수익용 기본재산에서 발생한 수익의 80%를 대학 교육을 위해 투자해야 하며, 학교법인이 이러한 재정 기여 의무를 충분히 이행하지 못하고 있다고 판단되는 경우에는 허가가 제한될 수 있음. 그러나 이 단서 조항이 실행되는 사례가 거의 없는 것이 현실임.
- 요컨대, 사학법인의 수익용 기본재산 확보 기준이 연간 학교회계 운영수익 총액에서 연간 등록금·수강료 수입액으로 완화되었는데, 이 완화된 기준을 충족하면 사학법인이 수익용 기본재산을 처분하여 다양한 목적으로 사용할 수 있게 됨. 수익용 기본재산

에서 발생한 수익의 80%를 대학 교육에 투자해야 한다는 현행 규정도 제대로 지켜지지 않은 현실을 고려하면, 사학법인이 처분한 수익용 기본재산을 대학 교육에 투자할 것으로 기대하기는 어려움. 따라서 사학법인의 재원 확보 목적이 일부 비판론자의 주장대로 ‘사학법인의 배불리기 또는 재산증식’에 있는 것이 아니라 대학 교육 및 연구의 질 향상에 있다고 한다면, 수익용 기본재산에서 발생한 수익이나 수익용 기본재산의 처분 수익을 교육과 연구에 투자하도록 유도하는 규정을 신설할 필요가 있음.

4단계	사립학교 폐교 시 해산장려금 제도 도입
-----	-----------------------

- 정경희 의원과 문정복 의원이 각각 대표 발의한 「사립대학 구조개선 지원에 관한 법률안」 제17조에는 사립대학 폐교 후 잔여재산 귀속에 관한 특례를 규정하고 있음.

“해산하는 학교법인은 잔여재산이 사학진흥기금의 청산지원계정으로 귀속된 경우, 귀속재산의 100분의 30 이내의 범위에서 잔여재산 처분계획서가 정한 자에게 해산장려금을 지급할 수 있음”

- 다만, 문정복 의원의 법률안에서는 “학교법인의 임원 또는 해당 학교법인이 설립한 사립학교를 경영하는 자 등이 교육 관계 법령을 위반하여 해당 학교법인이 관할청으로부터 회수 등 재정적 보전을 필요로 하는 시정요구를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해산장려금을 지급하지 아니한다.”고 단서 규정을 둬.
- 여야가 동일하게 해산장려금 도입을 제안했다는 점에서 이 제도는 도입될 가능성이 높을 것으로 보임. 문제는 사학법인 관련 규제완화가 3단계까지 완성된 현 시점에서 해산장려금 제도 도입은 사학법인의 이른바 ‘떡튀’ 논란을 일으킬 수 있다는 것임.
- 해산장려금에 대해서는 현실론과 명분론이 대립함. 현실론은 학령인구 급감으로 대학 정원이 대폭 축소될 수밖에 없는 현실에서 해산장려금이라는 유인책으로 한계대학을 조속히 정리해야 한다는 입장임. 이와 달리 명분론에 따르면, 사립대학 설립자가 사재를 출연하여 대학을 설립한 것은 사실이지만 현재 사립대학 재산의 대부분은 학생 등록금과 기부금, 정부 지원금 등으로 구성된 공공재이며,¹⁹⁾ 이러한 자산을 상속세도 내

19) 임희성(2023)에 의하면, 사립대학 토지와 건물 자산은 2003년 16조 원에서 2021년 42조 8천 억 원으로 약 27조 원 증가했으나, 이 기간 동안 법인이 자산전입금으로 대학에 지원한 금액은 총 2조 3천억 원으로 자산 증가액의 8.7%에 불과하다. 이 주장을 있는 그대로 받아들여 사립대학 자산에 대한 법인의 기여도를 낮게 평가하는 것은 논란의 여지가 있다. 사립대학 토지와 건물 가격의 자연증가분에 대해 법인의 기여가 전혀 없다고 보기 어렵기 때문이다. 그렇다고 하더라도 사립대학 자산은 공공재적 성격이 포함되어 있기 때문에 법인이 온전히 재산권을 갖는다고 보기 어렵다는 임희성(2023)의 주장은 타당한 것으로 보인다.

지 않은 설립자의 후손에게 되돌려준다는 것은 공정하지 않다는 것임.

○ 두 입장은 각각 나름의 합리적 근거를 갖고 있는 것으로 판단되지만, 가까운 미래에 대 규모 정원 감축이 불가피한 고등교육 현실을 고려할 때, 부작용을 최소화한다는 조건 하에 대학의 자발적 구조 개선을 유도하는 정책이 사회적 편익이 클 것으로 보임.

○ 해산장려금 제도 도입의 부작용을 줄이기 위해서는 최소한 다음 세 가지 조건이 명문화되어야 함: 첫째, 법령 위반 등으로 부정 또는 비리 사실이 확인된 대학에 대해서는 해산장려금을 지급하지 않아야 함. (이들 대학에 대해서는 현행법*에 따라 엄격하게 관리하고 비리의 정도가 중대할 경우 퇴출을 유도할 것), 둘째, 청산 후 잔여재산 가운데 학생 및 교직원 보호 조치(예 : 교직원 퇴직 위로금, 재학생 편입학 지원금 등)에 필요한 금액을 충분히 공제한 후 남은 재산 중 일부를 해산장려금의 범위로 설정해야 함. 셋째, 해산장려금 제도 도입의 목적이 학생 정원 급감 현실을 고려한 자율적 구조조정에 있다면, 제도 도입의 실효성을 확보하기 위해 기한을 정하여 한시적으로 운영되어야 함. 그렇지 않을 경우 고등교육체제의 안정성이 크게 훼손될 수 있음.

* 고등교육법 제62조 (학교 등의 폐쇄) 교육부장관은 학교가 (법령을 위반하거나 법령에 따른 교육부장관의 명령을 3회 이상 위반하는 등) 정상적인 학사운영이 불가능한 경우에는 해당 학교의 학교법인에 대하여 학교의 폐쇄를 명할 수 있음.

* 사립학교법 제47조 (해산명령) 교육부장관은 (설립허가 조건을 위반하였거나 목적 달성이 불가능할 때) 해당 학교법인에 해산을 명할 수 있음.

3) 첨단·신기술 분야 집중지원 및 규제완화

쟁점 1	첨단 신기술 분야 대학 및 대학원 증과·증원 기준 완화
-------------	--------------------------------

첨단 신기술 분야에 한하여 대학 및 대학원 정원 증원 요건을 완화함

「대학설립·운영규정」제2조의 3

기존	학과·학부 또는 전공을 증설하거나 학생정원을 증원하는 경우 「대학설립·운영규정」에 명시된 교원·교지·수익용기본재산 기준을 충족해야 함
변경	첨단산업 분야의 인재를 양성하거나 다른 국내대학과 공동으로 교육과정을 운영하기 위해 학과 등을 증설하거나 학생정원을 증원하는 경우 ‘교원확보율’기준만 준수하면 됨. 국립대학의 경우에는 확보해야 하는 교원 수의 70%만 확보하면 됨

대학이 학과, 전공 증설 또는 학생정원을 증원하는 경우 4대 요건(교사, 교지, 수익용 기본

재산, 교원확보율)을 모두 충족해야 가능했으나, 첨단산업 분야의 경우는 교원확보율만 충족하면 허용하도록 규제를 완화함. 또한 국립대학이 정원을 증원하는 경우 전임교원 확보율 80% 이상 확보가 필요했으나, 첨단분야의 경우 70%로 완화한다는 내용을 담고 있음.

사회적 변화와 시대적 요구에 부응하여 첨단분야 인재를 양성하기 위한 학과(전공) 신설 또는 정원 증원의 필요성은 인정되지만, 새로 설치될 학과의 지속가능성과 정원 증원의 부작용에 대해서는 충분한 검토가 필요함.

먼저, 첨단분야 인재 양성을 위해 그 명칭의 학과(전공)를 만드는 것은 근시안적 접근임. 즉, 반도체 인력이 필요하다고 해서 반도체 학과(전공)를 만들거나, 인공지능 분야 인재가 필요하다고 하여 인공지능 학과(전공)를 만들게 되면, 산업의 변화에 따라 해당 학과(전공)가 존폐 논란에 처할 수 있음. 그보다는 기초과학이나 기초공학의 역량을 먼저 충분히 갖추게 한 뒤, 학부 차원에서 학제 간 프로그램을 운영하거나 대학원 차원에서 융복합 전공 또는 협동과정을 운영하는 것이 장기적 관점에서 지속가능한 전략일 것임. 이러한 접근 방식은 실제로 대다수 세계적 수준의 대학들에서 확인할 수 있음.

무엇보다도, 첨단분야 인재 양성을 명분으로 수도권 정원 규제를 완화하는 것은 그렇지 않아도 정원 확보에 비상이 걸린 대다수 지역대학의 위기를 가속화시킬 것임. 실제로 지난 4월 교육부는 첨단분야 학과 정원 1,829명 순증을 인가했는데, 여기에는 수도권 대학 19개 학과 817명이 포함됨. 수도권 대학들은 별다른 조건 없이 20년 만에 정원을 늘리게 되었으며, 수도권 우위의 대학서열구조 현실을 고려할 때, 우수 인재의 수도권 집중은 심화되고 지역대학의 어려움은 가중될 수밖에 없음.

요컨대, 첨단 신기술 분야 인재 양성에 대한 규제 완화는 신생 학과의 수도권대학 정원 확대로 귀결되어 수도권 쏠림 현상이 가속화될 것으로 예상되며(신철균, 이광호, 2023), 상대적으로 지방대학은 황폐화를 피하기 어려울 것임.

쟁점 2 | 반도체 등 첨단분야 인재 양성 대학에 재정 집중

- 2024년 교육부 예산안에 따르면, 반도체·이차전지 등 첨단전략산업의 초격차 확보를 위해 첨단분야 인재양성 관련 예산을 전년 대비 1,817억원 증액 반영함.
- 반도체 특성화 대학 13개 신규 지정(반도체 10개, 이차전지 3개)에 635억 원 증액
- 첨단산업 인재양성 부트캠프 32개 추가 확대에 480억 원 증액
- 첨단분야 혁신융합대학에 대해 첨단신소재, 클라우드 등 5개 분야를 확대하기 위해 567억 원 증액

○ 교육부 장관이 고시하는 첨단 신기술 분야

분야	주요 육성 직무 내용	출처
인공지능	시핵심기술 개발(언어지능, 시각지능, 음성지능, 학습·추론, 비디어 스토리 이해기술 등)	13대 혁신성장동력분야 (국가과학기술심의회, 2017)
빅데이터	빅데이터 개방·활용	13대 혁신성장동력 분야 8대 핵심 선도사업 (정부합동 경제정책방향, 2018)
차세대(지능형) 반도체	시용 반도체 개발, 초고집적·이머징 메모리 개발 메모리 반도체 연구직, 인공지능·IoT의 기술 구현, 반도체 회로설계 시스템 반도체 연구직	13대 혁신성장동력분야 12대 신산업 (신산업 민관협의회, 2016)
차세대 디스플레이	투명성·플러블·롤러블 등 차세대 디스플레이 구현 소재 연구직, 다양한 제품·공간에 적용할 수 있는 디스플레이 디자인직	12대 신산업
차세대통신	5G, IoT 상용화	13대 혁신성장동력분야
IoT(사물인터넷) 가전	IoT전자 기기 개발직, IoT 제품/서비스의 보안성을 평가하는 IoT호보안 전문직, IoT 융합서비스 기획직	12대 신산업
AR(증강현실)·VR(가상현실)	가상 항공기·선박 등 체험 모션시뮬레이터와 가상환경 컨트롤러 및 감각재현 장비 연구개발직, 가상·증강현실 콘텐츠 기획자 및 디자인직	12대 신산업 13대 혁신성장동력분야
첨단신소재	기존 섬유기술 첨단기술의 융합을 통해 차별화된 용도·성능·형태적 특성을 가지는 의류, 패션섬유 소재를 연구 개발하는 하이테크섬유 연구직, 항공부품, 자동차 경량화	13대 혁신성장동력분야 12대 신산업
미래자동차 (전기·자율차, 자율주행차 등)	자율주행 SW로서 컴퓨팅, 인지·통신·판단 모듈 및 가속·조향·제동 등 차량 핵심부품 개발	8대 핵심 선도사업 13대 혁신성장동력분야 12대 신산업
에너지 신산업 (신재생 에너지)	태양광·풍력 등 신재생에너지 발전효율 안정성 제고를 위한 기술개발 인력 육성	8대 핵심 선도사업 13대 혁신성장동력분야 12대 신산업
바이오 헬스	바이오 융복합 기술 R&D 지원, 맞춤형 정밀 의료 고도화를 위한 데이터 활용기반 구축	12대 신산업
맞춤형 헬스케어	개인맞춤 정밀의료	13대 혁신성장동력분야
혁신신약	후보물질 100개 개발	13대 혁신성장동력분야
스마트 공장	스마트공장 스마트화 수준 향상을 위한 R&D 지원	8대 핵심 선도사업
스마트 시티	스마트시티 연구개발(데이터 허브 구축, 교통, 안전, 도시행정, 환경, 에너지, 생활복지 등 다양한 서비스 연계 실증 모델 개발, 도시문제 저감	8대 핵심 선도사업 13대 혁신성장동력분야

분야	주요 육성 직무 내용	출처
스마트 팜	스마트 영농 확산을 위해 기술개발	8대 핵심 선도사업
핀테크	핀테크 기술·서비스 개발	8대 핵심 선도사업
스마트·친환경선박	LNG추진선 등 친환경 선박 개발	12대 신산업
지능형 로봇	지능형로봇개발 (의료·안전용 서비스 로봇)	13대 혁신성장동력분야 12대 신산업
항공·드론	드론의 연구개발·안전검증을 위한 드론 전용 비행시험장 등 인프라 구축 공공용·산업용 무인기 보급	8대 핵심 선도사업 13대 혁신성장동력분야 12대 신산업
프리미엄 소비재	소비재의 수출 성장을 위해 문화, 기술 등을 융합해 소비재 제품 최고급화	12대 신산업

반도체 등 첨단분야 인재 양성 집중 지원의 주요 내용은 다음과 같음.

- (첨단산업 특성화대학 지원)** 반도체 등 첨단분야 교육 역량 및 의지가 있는 대학에 집중적인 재정지원을 통해 학사급 인재 양성 및 석박사급 인재 양성 기반 구축
- (첨단산업 인재양성 부트캠프)** 대학과 기업이 공동 운영하는 1년 이내 집중교육 과정을 통해 다양한 배경의 학생들이 반도체 등 첨단산업으로 취업할 수 있도록 지원 대학 수를 32개(10개교→42개교) 확대
- (첨단분야 혁신융합대학)** 수도권-비수도권 대학 간 컨소시엄을 구성하여 첨단분야 교육과정을 공동·개발 운영하는 첨단분야 혁신융합대학 사업 확대
- (부처협력형 인재양성)** 첨단분야 산업·경제 구조 변화에 대응한 혁신 인재 양성을 위해 분야별 소관 부처와의 협업을 통해 인재 양성 지원

위 표에 제시된 바와 같이 교육부 장관이 고시한 첨단 신기술 분야는 대부분 그 출처가 신산업이나 혁신성장동력 분야로서 산업의 경제적 여건을 적극 수용한 결과임. 또한 전체적으로 교육부의 재정이 줄어든 반면, 첨단 신기술 분야에 대한 지원 예산은 증액됨으로써 상대적으로 타 학문 분야에 대한 지원은 축소될 것이 자명함.

결과적으로 반도체 등 첨단분야 인재 양성 대학에 재정을 집중하게 되면, 고등교육이 산업발전의 도구로 전락할 소지가 다분하며, 대학의 시장화는 물론 순수 기초학문과 인문사회 계열 학문의 위축으로 대학의 학문 간 균형발전을 저해하는 결과를 초래할 것으로 보임.

쟁점 3 첨단 신기술 분야 (전문)학사과정 온라인 학사과정 운영 도입

첨단 신기술 분야 한정 (전문)학사과정을 대학 단독 또는 대학 간 공동교육과정으로 온라인 학사과정을 운영할 수 있도록 규제를 완화함.

「대학 등의 원격수업 운영에 관한 훈령 제5조」

기존	일반대학의 온라인 학위과정 중 (전문)학사과정의 경우 국내대학-외국대학 공동과정만 운영 가능
변경	2024학년도부터 운영되는 (전문)학사과정 중 첨단 신기술 분야에 대해서는 국내대학 또는 국내대학 간 공동교육과정으로도 온라인 학사과정 운영 가능

온라인 학사과정 운영이 대학 교육에 미치는 효과에 대한 찬반 논의는 과거에도 그렇고 현재까지도 전문가 간 의견이 분분한 사안임.

만일 온라인 학사과정이 교육의 질을 담보할 수 있다고 본다면 이를 첨단분야에 한정하여 규제를 완화하는 것은 다른 학문 분야와의 형평성에 어긋나는 사안이라고 볼 수 있음.

또 다른 측면에서 온라인 학사과정이 교육의 질을 담보하기에는 한계가 있다고 본다면, 현 정부가 반도체 등 첨단분야 인재 양성을 강조하면서 충분한 교육여건을 마련하기보다 학과 수와 학생 수 늘리기에만 급급하다는 의구심을 피할 수 없음(임희성, 2023).

4) 고등교육 행정의 분권화

쟁점 1	지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 실상과 한계
-------------	-----------------------------

현 정부는 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추구하는 “지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, RISE)”구축을 목적으로 고등교육 거버넌스 개편을 추진 중이며, 관련 규정 및 주요 내용은 다음과 같음.

<p>대학지원 거버넌스의 분권화: RISE센터(가칭) 설치, 지자체의 대학지원 권한 확대와 규제 완화를 통한 지자체 주도 대학 지원</p> <p>재정지원사업 통폐합 및 지원방식 혁신: 교육부를 포함한 정부 여러 부처의 대학 대상 재정지원사업의 단계적 통합</p> <p>지역대학 맞춤형 규제혁신: RISE사업 운영 지역을 고등교육혁신특화지역으로 지정하고 지역 혁신에 필요한 맞춤형 규제 특례 적용(「지방대 육성법」제22조)</p> <p>시·도와 교육부 간 공동 설계 기반 협약 체결</p> <p>지역의 교육 경쟁력 제고를 위한 글로벌대학 육성 : RISE생태계 속에서 혁신적 거버넌스를 구축하고 담대한 비전을 가진 대학을 지역과 국가의 경쟁력 제고를 위한 글로벌 대학으로 집중 육성</p>

윤석열 정부의 핵심 고등교육정책인 RISE사업은 고등교육에 대한 교육부의 권한 가운데 상당 부분을 지방정부에 이양하여 지역과 대학의 동반 성장을 도모하는 분권형 고등교육체제를 지향하고 있으나, 다음 몇 가지 한계를 드러냄.

첫째, RISE 체제의 적용 단위를 광역지방자치단체로 설정한 것은 한국 대학 현실과 맞지 않음. 즉, 각 광역지방자치단체 내 대학의 수, 초중등 학교와 다른 대학 소재지의 특성 등을

고려할 때, 17개 광역지방자치단체 단위로 대학 관할 범위를 설정하는 것은 비효율적임. 지역의 생활권과 경제권, 규모의 경제 등을 고려할 때 RISE의 적용 단위는 광역지자체 수준을 넘어 권역별(초광역 단위)로 설정될 필요가 있음.

둘째, 지역단위 고등교육 거버넌스의 문제도 지적될 수 있음. 독립 법인 성격의 RISE센터를 구축하고 2025년부터 「지방대 육성법」을 개정하여 ‘지역고등교육위원회’를 신설할 계획이지만, 중앙부처, 지역고등교육위원회, RISE추진단, RISE센터 등 각종 관련 기관 간 역할 분담 및 관계 설정이 모호하여 거버넌스 실패가 예견됨. 특히, 지자체가 재정지원 대학 선정과 예산 배분의 전권을 행사할 경우 대학 자율성이 크게 위축될 수 있음 .

셋째, 지자체의 정치성, 고등교육 정책 역량 및 재정자립도 부족도 심각한 문제가 될 수 있음. 4년마다 시행되는 지자체장 선거 결과에 따라 지역인재육성의 정책과 방향이 변경될 우려가 있음. 또한 대다수 지자체는 관내 대학과 협업할 수 있는 인적·물적 자원이 부재하며, 지자체의 재정자립도가 낮고 지역 간 격차가 큰 현실에서 재정지원을 지자체의 손에 맡기면 대학 재정 악화 및 고등교육의 지역 격차 확대로 이어질 가능성이 높음 (*지역의 재정자립도: 전국평균 43.5%, 수도권 제외 36.5%).

넷째, 국비 지원의 안정성도 문제 소지가 있음. 2025년 이전까지는 글로컬 사업의 예산이 확보되지 못함. 글로컬 사업은 기존의 대학혁신지원사업이나 국립대학육성사업의 인센티브에서 예산 쪼개기로 확보한 것으로 알려져 있으며, 이와 같이 전체 대학 지원 예산에서 일부를 확보하여 소수 대학에 몰아주는 방식은 도덕적으로나 정책의 지속 가능성 측면에서 비판의 소지가 많음. 고등평생교육지원특별회계 역시 한시적이고 예산 규모도 적어 재정의 안정성과 충분성이 미흡함.

요컨대, RISE 체제는 고등교육에 대한 지자체의 권한 강화를 통해 지역과 대학의 상생을 기대한 정책이지만, 정책의 세부 사항에 여러 가지 한계가 내포되어 있어 성과보다는 우려가 큰 상황임. 대학의 지자체 예측과 자율성 위축, 한시적 사업 방식에 따른 제도적 안정성 부족, 기초 보호 학문 위축, 지역 간 고등교육 격차 확대, 대학 간 경쟁 심화, 고등교육의 산업발전 도구화, 지역대학의 질 저하와 경쟁력 하락 등이 예상되는 결과임.

쟁점 2	국립대 사무국장 임용권의 대학 이양
-------------	---------------------

현 정부는 국립대학 총장이 원하는 인재가 사무국장으로 임용될 수 있도록 총장의 사무국장 임용권을 완전히 보장하여 대학 운영 자율성 강화를 위해 인사규제를 완화함.

- 2023년 11월에 관련 법령에 대한 일부 개정안이 국무회의에서 심의·의결됨
- 「국립대학 설치령」
- 「한국교원대 설치령」
- 「방송대 시행령」
- 「국립학교 정원규정」/「국립학교 정원규정 시행규칙」

기존	사무국장 직위는 교육부 공무원이 임용
변경	사무국장 직위를 전면 개방하여 ' 교수·민간전문가 ' 등이 임용될 수 있도록 하고 임용 권한도 총장이 직접 행사할 수 있음 직위 개방에 따른 민간 임용을 위해 별정직 형태의 사무국장 정원 신설

국립대 사무국장은 관행적으로 교육부의 고위공무원이 임용되었으며, 주로 대학과 교육부의 소통 창구와 국립대 행정사무의 총괄(직원 인사, 급여, 법무, 예산 편성 등)이라는 두 가지 역할을 수행함. 국립대 사무국장에 임용된 교육부 관료들은 그동안 국립대가 정부의 고등교육 정책에 맞춰 대학 행정을 운영하도록 직간접적으로 영향력을 행사함으로써 대학의 자율성을 침해하고 있다는 비판을 받아온 것이 사실임. 이에 현 정부는 국립대 사무국장의 임용 권한을 대학 총장에게 위임하면서 동시에 교육부 관료들을 사무국장의 임용 대상에서 제외하는 조치를 취함.

이러한 조치는 대학의 자율성과 자치성을 강화한다는 점에서 타당한 측면이 있으나, 다른 한편으로 교육부 관료를 사무국장 임용에서 원천 배제함으로써 대학의 선택권을 제한하는 측면이 있음.

이번 조치로 향후 국립대는 교수나 민간전문가 중에서 사무국장을 임용하게 될 것인데, 이 경우 사무국장의 대학과 교육부 간 소통 창구의 역할은 제한되고 대학 행정사무 총괄 역할에 무게중심이 실리게 될 것임. 현실적으로 대다수 국립대는 사무국장을 학내 교수 중에서 임용하는 방안을 추진하는 것으로 알려져 있는데, 연구자의 성장 경로를 밟아온 대학 교수에게 행정 전문성을 요구하는 것이 타당하고 효과적인지는 검토가 필요함.

요컨대, 국립대 사무국장의 임용 권한을 대학 총장에게 위임한 것은 대학의 자율성을 높인다는 면에서 바람직한 방향이지만, 사무국장의 임용 대상에서 행정 전문가인 정부 관료를 제외한 것은 대학의 선택권을 축소하는 조치로서 규제완화로 보기 어려움.

V. 평가와 대안

첫째, 대학 운영 기준 완화는 겸임·초빙교원 확보 비율 확대, 학과 간 정원조정 시 요구되는 요건 완화, 교원의 연구실적 요건의 자율화 등을 주요 내용으로 함. 이러한 규제완화는 비정규 교원의 활용을 늘리고, 학과 간 구조조정과 학과(전공) 신설을 수월하게 한다는 점에서 대학 경영자의 입장에서는 바람직한 변화로 받아들일 수 있음. 문제는 이러한 조치가 교원 고용의 질을 악화시키고, 기초학문의 위축과 학문 간 불균형을 초래해 장기적으로 대학 교육의 질적 저하로 이어질 수 있다는 것임.

둘째, 사학법인 맞춤형 규제완화는 교사 및 교지 확보율 기준 완화, 교육용 기본재산의 수익용 전환 요건 완화, 수익용 기본재산 처분금의 용도 제한 완화, 해산장려금 제도 도입 검토 등으로 구성되어 있으며, 이는 사학법인이 오랫동안 주장해온 민원 사항임. 이러한 규제완화가 사립대학의 재정난을 해소하고 교육의 질 향상을 위한 재원으로 활용될지, 아니면 사학법인의 재산 증식과 '떡튀'로 이어질지는 속단하기 이룸. 그러나 그동안 사학법인의 대학 재정 기여도가 매우 낮고 일부 사학은 부정비리로 대학을 위기에 빠뜨렸던 전례에 비추어 보면, 이번 규제완화로 사학법인이 확보하게 될 재원이 대학의 발전에 기여할 것으로 기대하기는 어려움.

셋째, 첨단 신기술 분야에 한정된 규제 완화는 첨단 분야 관련 학과(전공)의 신설과 정원 증원 기준 완화, 첨단 분야에 대한 재정지원 집중 등을 주요 내용으로 함. 첨단 신기술 분야에서 글로벌 경쟁이 치열하고 이 분야의 경쟁력 확보에 국가의 사활이 걸린 만큼, 정부가 나서서 첨단 분야 지원을 강화하는 것은 당연한 조치임. 문제는 첨단 분야 인재양성을 어떤 방식으로 추진할지, 첨단 분야 지원 강화에 따른 부작용(수도권 집중 가속화, 기초학문 분야 위축, 대학의 시장화 등)을 어떻게 방지할지 등에 대한 면밀한 검토와 보완 대책을 찾아보기 어렵다는 것임.

넷째, 고등교육 행정의 분권화는 고등교육에 관한 행·재정적 권한과 책임의 지방정부 위임, 국립대 사무국장 임용 권한의 대학 위임 등을 주요 내용으로 함. 권한 위임 중심의 거버넌스 개편은 학령인구 감소와 수도권 집중으로 인한 지역과 지역대학의 위기를 극복하기 위해 지자체와 지역대학이 협력하도록 제도적 기반을 마련한다는 취지에서 도입된 규제완화임. 문제는 정치적 민감도가 높고 고등교육 정책 역량과 기반이 갖추어져 있지 않은 지방정부에게 고등교육에 관한 권한과 책임을 부여하는 것이 소기의 목적을 달성할 수 있을지 우려가 크다는 것임. 거버넌스가 제대로 작동하지 않을 경우, 대학의 지자체 연속과 자율성 위축, 지역 간 고등교육 격차 확대, 대학 간 경쟁 심화, 고등교육의 산업발전 도구화, 지역대학의 질 저하와 경쟁력 하락 등을 초래할 수 있음.

이상의 논의 결과를 종합해보면, 현 정부 대학규제완화 정책의 성격을 다음 세 가지로 규정할 수 있음.

첫째, 자율화와 분권화를 빙자한 ‘국가의 고등교육 책임 회피’임. 대학의 자율성은 우리 헌법이 보장하는 가치이지만 그 자체가 목적이 아니라 연구와 교육의 자유, 그리고 진리 탐구와 지도적 인격 도야라는 대학의 본질적 기능을 위한 수단적 가치임.²⁰⁾ 분권화 역시 권한의 위임 또는 이양을 통해 정치, 경제, 사회 각 분야에 대한 주민 참여를 확대하여 궁극적으로 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 그 목적이 있음. 자율화와 분권화가 그 본질적인 목적 달성에 기여하지 못한다면 일정한 제약과 규제가 요구됨. 이러한 관점에 비추어 보면, 현 정부의 대학 규제완화 정책은 대학의 자율성과 분권화를 명분으로 내걸고 있으나 대학인 고용의 질을 악화시키고, 학문 간 불균형을 초래하며, 대학 간 경쟁을 심화시키고, 대학의 시장화와 도구화를 초래한다는 점에서 대학의 본질적 가치를 훼손하는 것으로 규정할 수 있음. 특히, 5·31 고등교육개혁 이후 대학설립준칙주의와 대학정원 자율화로 고등교육체제를 비대하게 만든 책임을 지고 있는 중앙 교육당국이 이제는 학령인구 감소와 지역대학 위기라는 상황적 조건 속에서 자율화와 분권화를 명분으로 내세워 대학을 각자도생의 전쟁터로 내몰고 지자체를 지역대학의 컨트롤 타워로 부각시키는 것은 고등교육에 국가의 책임 회피 성격이 강함.

둘째, 사립대학 재정난 해소를 표방하였으나 그 실상은 ‘사학법인의 이익 챙겨주기’임. 지난 10여 년간 등록금 동결 여파로 사립대학이 재정 위기에 처해 있다는 것은 주지의 사실임. 여기에 학령인구 감소에 따른 입학정원 확보의 어려움으로 대학의 재정 위기는 더 심화됨. 대학 운영의 4대 요건을 대폭 완화한 것은 바로 사립대학의 재정난 해소를 겨냥한 측면이 있음. 그러나 다른 한편으로 이번 규제완화 조치가 사학법인의 오랜 민원사항이었던 것도 사실임. 사학법인의 입장에서는 법인의 재정 확충이 곧 대학의 재정 확충과 다를 바 없으며 대학 교육의 질 제고와 혁신적 변화를 위해 필수 불가결하다고 주장할 수 있음. 문제는 이 주장의 실현을 보장할 제도적 장치가 미흡하고, 과거의 선례에 비추어 보아도 그럴 가능성이 적다는 것임. 앞에서 분석한 대로 각종 규제를 완화하여 사학법인의 재산이 큰 폭으로 늘게 되었지만 그렇게 확보된 재원의 용처가 사학법인의 자유의사에 맡겨진 이상, 이번 규제완화는 사학법인에게 포획(capture)되어²¹⁾ 그 오랜 숙원 과제를 해소해준 것에 불과한, 사학법인의 이익

20) 대학의 자율성은 “대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학인 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리 탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이다”(헌법재판소, 92헌마68 결정).

21) 포획(capture) 현상은 규제기관이 피규제기관에 포획되어 피규제기관을 위해 규제 또는 규제완화가 시행되는 현상을 말한다. 월슨의 규제정치모형에 따르면, 규제에 대한 사람들의 반응은 규제의 편익과 비용이 분산되어 있는 정도에 따라 달라진다. 즉, 1) 규제의 편익과 비용이 다수에게 분산되어 있는 경우(대중 정치 상황)에는 그 규제를 주장하는 사람도 적고 반대하는 사람도 적다. 2) 규제의 편익과 비용이 둘 다 소수에게 집중되어 있는 경우(이익집단 정치 상황)

챙겨주기로 볼 수밖에 없음.

셋째, ‘대학의 도구화’와 ‘대학의 시장화’를 선언한 셈임. 윤석열 대통령은 임기 초반 국무회의 발언에서 “교육부는 스스로 경제부처로 생각해야 한다.”고 말하고, “교육부의 첫 번째 의무는 산업발전에 필요한 인재 공급”이라고 역설한 바 있음(대통령의 국무회의 발언, 2022.6.7.). 첨단 분야에 대한 지원과 규제완화는 대통령의 이러한 시각을 그대로 대학교육에 적용한 것임. 고등교육 행정의 분권화 역시 대학의 도구화와 시장화를 부추길 가능성이 높음. RISE 체제 도입으로 고등교육에 대한 권한과 책임을 갖게 될 지방정부는 교육의 역할을 산업 인재 양성으로 규정한 대통령의 방침에 따라 지역대학을 지역산업 발전을 위한 수단으로 활용할 가능성이 크기 때문임. 대학의 도구화 또는 시장화는 대학의 자율성 침해로 이어지며, 대학의 본질적 가치인 학문의 자유(교육과 연구의 자유)를 축소시키고 대학의 비판적 기능을 위축시킬 것임. 학문 분야 가운데 도구적 가치가 작거나 시장 수요가 적은 학과나 전공은 대학 사회에서 사라질 가능성도 다분하며, 이러한 상황이 지속되면 장기적으로 대학의 경쟁력이 약화될 수밖에 없음.

대학규제완화 정책에 대한 성격 규정은 그 안에 대안을 내포하고 있음. 우선, 고등교육에 대한 국가 책무성을 강화해야 함. 자율과 경쟁을 앞세워 대학을 각자도생의 사지로 몰 것이 아니라, 국가 수준에서 고등교육체제에 대한 장기발전계획을 수립하는 동시에 안정적이고 충분한 고등교육 재원을 마련해야 함. 이를 위해 국회는 고등교육법, 국립대학법, 사립대학법, 고등교육재정교부금법 등 고등교육 관련 법률을 제·개정해야 함.

둘째, 사학법인의 재정 확충이 사립대학 교육의 질 향상에 기여하도록 관련 규정을 마련해야 함. 해산장려금 도입은 학령인구 급감에 따른 한계대학 정리 차원에서 불가피한 선택으로 판단됨. 그러나 ‘떡튀’ 우려를 해소하기 위해서는 각종 규제완화를 통해 대폭 확대될 사학법인의 수익용 기본재산을 ‘사립대학의 교육과 연구의 질 제고’를 위해 사용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 시급함. 사실 이와 관련된 규정은 이미 존재함. 「대학설립운영규정」 제 8조(대학운영경비 부담)는 “학교법인은 그가 설립·경영하는 대학에 대하여 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80이상에 해당하는 가액을 대학운영에 필요한 경비로 충당하여야 한다.”고 규정하고 있음. 이 규정과 함께 사학법인이 처분한 수익용 기본재산도 대학 교

에는 편익 소수집단은 규제를 강력히 주장하고 비용 소수집단은 규제를 강력히 반대하여 분쟁이 커진다. 3) 규제의 편익은 다수에게 분산되어 있으나 규제의 비용은 소수에게 집중되어 있는 경우(기업가적 정치 상황)에는 비용이 집중되는 소수가 강력히 반대하여 규제가 만들어지기 어렵다(환경 규제, 안전 규제 등). 4) 규제의 편익은 소수에게 집중되어 있으나 규제의 비용이 다수에게 분산되어 있는 경우(고객 정치 상황)에는 편익 소수집단이 큰 반대 없이 규제를 제정할 가능성이 높다. 그리고 이러한 논리는 규제완화에도 그대로 적용되는데, 포획 현상은 3번과 4번 상황에서 주로 나타난다. 이번 규제완화 조치는 규제완화의 편익이 소수의 사학법인에게 집중되어 있는 반면, 그 비용은 불특정 다수에게 분산되어 있어서 포획 현상이 나타나는 전형적인 사례에 해당된다.

육을 위해 사용되도록 규정이 신설되어야 함. 그리고 이러한 규정이 실제로 지켜지도록 관리 감독을 강화하고 회계의 투명성을 확보해야 함.

셋째, 대학의 자율적 혁신을 유도해야 함. 중앙정부나 지방정부와 같은 외부세력이 대학교육의 방향과 정책에 대해 간섭하는 것을 배제해야 하며, 재정 지원을 매개로 대학 간 경쟁을 유도하는 것도 바람직하지 않음. 중앙정부-지방정부-산업체-지역사회-대학의 협력적 거버넌스가 작동할 수 있는 구조를 만들어야 함. 구체적으로는 현 정부가 추진하고 있는 RISE 체제의 보완이 시급함. 광역지자체 단위로 설정되어 있는 RISE 체제를 권역별(초광역 단위) 체제로 구축하고, RISE 센터를 법적 지위와 재정 기반을 갖춘 특수법인으로 전환해야 함. 아울러 지역고등교육위원회의 위상과 역할을 강화하여 RISE 센터의 실질적 이사회 역할을 부여하고 지자체, 대학, 산업체가 균형 있게 참여하도록 해야 함.

참조

사립대학 기본재산 관련 규제 개선 사항(요약)

구분	주요 개선 내용
유휴 교육용재산의 수익용 용도변경 허가 기준 완화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행) 유휴 교육용재산의 수익용 용도변경은 가능하나, 재산 가액만큼의 교비회계 보전을 조건으로 부과 ▪ (개선) 유휴 교육용재산은 교비회계 보전없이 수익용으로 용도변경할 수 있도록 허용하고, 보전이 필요한 경우에만 예외적으로 보전조치 ⇒ 유휴 재산을 수익 창출에 적극 활용하고 수익금을 교육환경 개선 등에 재투자하여 대학 교육의 질 제고 가능
수익용재산 확보 기준을 초과하는 경우 처분금 용도 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행) 확보 기준을 초과하는 수익용재산인 경우에도 처분 후 그 처분금을 교비회계 보전, 세금납부만으로 제한하여 활용 가능 ▪ (개선) 기준액을 초과하는 수익용재산의 처분금은 사립대학과 학교법인의 이익을 저해하지 않는 범위 내에서 다양한 용도로 사용 가능 ⇒ 사립대학이 수익용재산을 활용하여 일시적으로 필요한 자금을 조달하는 등 보다 효과적으로 경영 상황 개선 가능
유휴 교사시설 내 입주 가능 업종 규제를 '네거티브' 전환	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행) 유휴 교사시설 내 입주 가능한 업종을 제한적으로 확대 중(Positive 규제) ▪ (개선) 교육 및 연구 활동에 지장을 주지 않고, 다른 법령에 따라 학교 내 설치가 금지된 시설·업종이 아니면 제한없이 입주 허용(Negative 규제) ⇒ 사립대학이 유휴 교육용 토지, 건물 등을 다양한 목적에 보다 유용하게 활용 가능
교지 위에 수익용재산 건물 건축 가능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행) 교육 관계 법령상 제한이 없음에도 교지 위에는 교육용재산인 건물(교육용)의 설치만 가능한 것으로 해석 (학교법인 소유 수익용건물 설치 제한) ▪ (개선) 교지의 일부를 수익용 건물 부지로 제공해도 교지 확보율 기준을 충족하고, 적정한 비용 부담(학교법인, 대학)이 이루어지면 교지 내 수익용재산 건물 설치 가능 ⇒ 사립대학들이 유휴 부지를 보다 유연하게 활용 가능
차입 자금의 용도 제한을 완화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행) 학교법인의 일시적 운영비 부족을 자금 차입이 필요한 '운영상 불가피한 사유'로 인정하지 않음 ▪ (개선) 학교법인의 상환계획이 적절하고 상환능력이 충분하다면 (법인) 운영비 충당을 위한 차입도 허용 ⇒ 일시적 경영상 어려움을 겪는 사립대학들이 긴급하게 필요한 자금을 조달하여 더 큰 재정 위기를 방지 가능

※ 출처 : 교육부(2022.06.14.)“사립대학의 재정 여건 개선을 위한 재산 관련 규제 대폭 완화”, 보도자료

제5장



민주정부 교육정책의 개선방향 및 과제
- 교육을 위한 새로운 사회계약:
교육국가와 역동사회

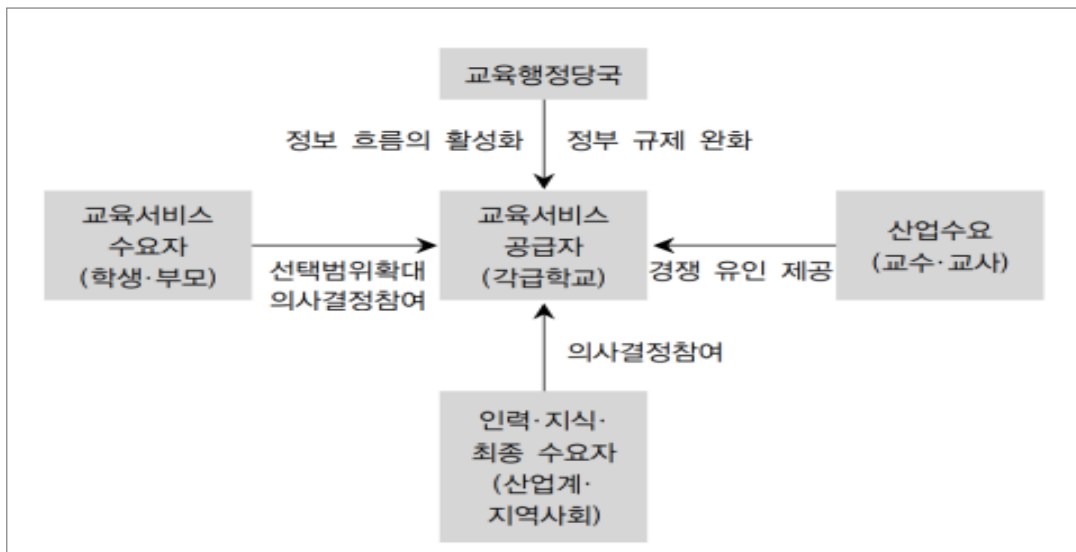
제5장 민주정부 교육정책의 방향과 과제

-교육을 위한 새로운 사회계약: 교육국가와 역동사회

1. 두 개의 교육개혁 전략

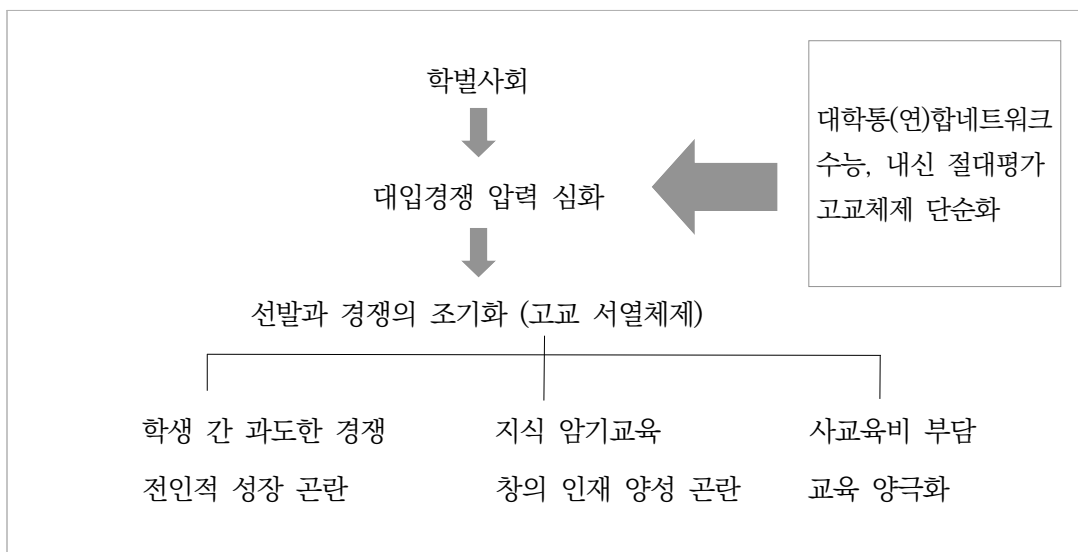
- 교육정책을 둘러싸고 진보정부와 보수정부 간에 공통 영역이 확장하는 추세가 있는 한편, 정부 성격에 따라 극명한 차이를 보이는 정책 영역과 요소가 존재함. 진보정부와 보수정부는 각기 다른 문제의식과 접근 방법에 따라 교육개혁을 추진해오고 있음.
- 보수정부의 교육개혁 전략은 다음과 같이 요약할 수 있음. 교육은 인적자본(human capital) 형성과 신호 창출(signalling) 기능을 수행함. 교육체제의 작동 방식과 원리는 '경쟁' 개념으로 파악할 수 있음. 경쟁구조가 왜곡되어 있는 점을 문제로 파악함. 학생들 간의 대입 경쟁을 통한 신호 창출 기능이 지나치게 강조되는 반면, 학교 간 경쟁을 통한 인적자원 형성 기능은 심각하게 약화되어 있는 왜곡된 경쟁 구조를 문제로 봄.

〈그림 5-1〉 교육에서의 경쟁 구조 정상화



- 교육체제의 왜곡된 경쟁구조를 바로잡기 위해 (1) 대학에 대한 진입, 공급 규제 철폐, (2) 교육정보 공개 흐름 활성화, (3) 학생과 학부모의 선택 범위 확대, (4) 학부모, 산업계, 지역사회 등 교육 관련 의사결정 참여 확충, (5) 교사와 교수들에게 경쟁 유인 제공 등 다섯 가지 원칙을 제시했으며,
- 1995년 교육개혁 이후 대학설립준칙주의(1), 교육정보공개(2), 자사고 등 고교 다양화(3), 학교운영위원회(4), 교원평가와 교원성과급제도(5) 등을 제도화하였음.
- 진보정부는 ‘교육경쟁의 격화’를 교육문제의 핵심으로 파악하고 있으며, 이 문제로 인하여 사교육비 증가, 교육활동 왜곡, 학생의 불균등한 성장 등 문제가 발생한다고 파악함.
- 교육경쟁 문제가 파생하는 제도적 조건을 학벌사회로, 핵심적인 병목 지점을 대학입시와 고교입시로 파악함.
- 교육문제 해결의 궁극적 방향은 학벌사회 해체이며, 대입 경쟁 구조 약화, 고등학교 서열체제 해체 등을 핵심정책으로 삼아서 경쟁 압력을 완화하고자 함. 서울대의 특권적, 독점적 지위 해체, 대학 간 통합(연합)네트워크, 대학수능과 고교내신 절대평가 도입, 자사고, 외고 등 일반고 전환 등을 정책 대안으로 추구하고 있음.

〈그림 5-2〉 교육에서의 경쟁 압력 완화



- 교육개혁에 대한 진보정부와 보수정부의 문제의식과 핵심 정책의제는 차이가 있으나, 둘 사이에 공통점도 존재함. 이 공통점으로 인하여 국정에서 교육정책의 위상 또는 영향력이 지속적으로 저하하거나 감소하였음.
- 둘 모두 '학령기 제한적 문제의식'을 나타냄. 초등학교에서 고등학교, 조금 더 확장하면 대학교육까지 제도적인 형식교육을 대상으로 하여, 교육정책의 대상 범위를 설정하고 있음. 그런데, 저출생 여파로 학령기 인구는 급감하고 있으며, 그만큼 교육정책의 파급 범위나 중요성 역시 저하하고 있음.

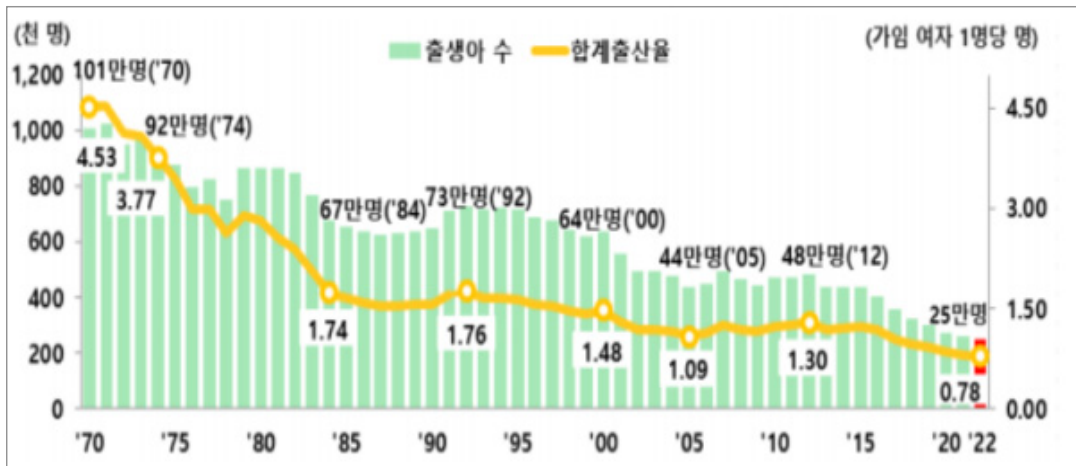
학령인구(6세~21세) 변화: 2000년 11,383천명 → 2020년 7,888천명 → 2035년 4,952천명 (2020년 예측)

- 둘 모두 '교육체제 고립적 문제의식'을 나타냄. 교육이 사회 여러 부문과 어떤 관계를 맺고 있는지를 보여주지 못하며, 교육 내적 문제를 고립적으로 표현하고 있음. 이것은 정부 내에서, 그리고 시민들 사이에서 국정으로서의 교육정책의 위상을 효과적으로 설파하는 데 큰 장애로 작용하고 있음.

II. 한국사회와 정책환경의 변화

- 보수정부의 교육개혁 전략은 1980년대 말부터 서양 국가에서 논의된 신공공관리(New Public Management: NPM)적 학교변화 전략이었으며, 1995년부터 제도화함. 제도화를 기점으로 이미 삼십여 년이 경과함. 진보정부의 교육개혁 전략은 2000년대 초 민주노동당의 국립대통합네트워크 정책 제안을 기점으로 본다면, 이십여 년 이상 경과함. 그 기간 동안 사회 변동이 심하였고, 정책 환경이 상당히 변화함. 변화한 정책환경에 부합하도록 정책 방향을 재설정하고, 핵심 정책을 새롭게 디자인할 필요가 있음. 이 절에서는 정책 환경의 변화를 요약함.
- 현 단계 한국사회는 “복합적 지속가능성 위기와 역동성의 급감 위기”에 처해있다고 할 수 있음
 - 급감하는 인구는 한국 사회의 존속 시점에 대한 의문을 야기할 지경에 이름. 2022년 출생률은 0.78이며 출생아 수는 24만 9천명에 불과함.

〈그림 5-3〉 출산율 추이

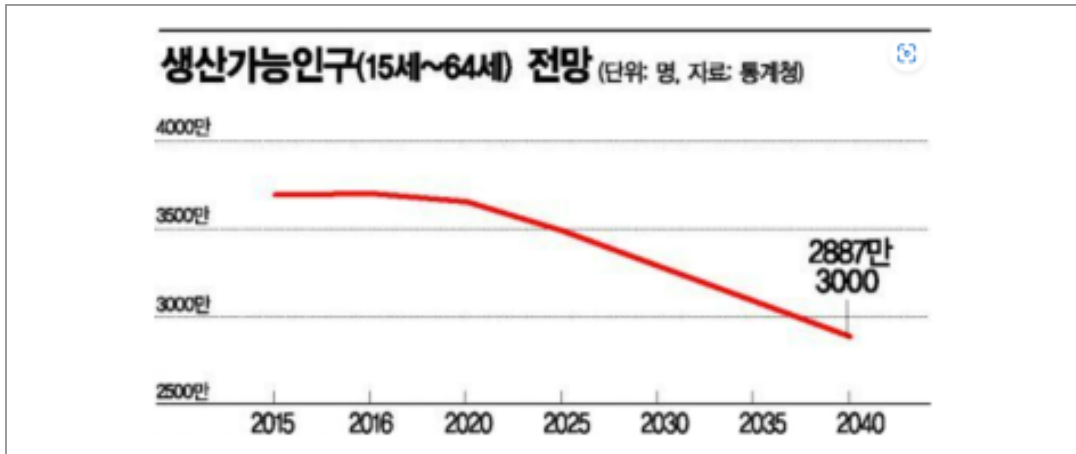


출처 : 통계청(2023). 인구 동향 조사 (2022년 출생 통계)

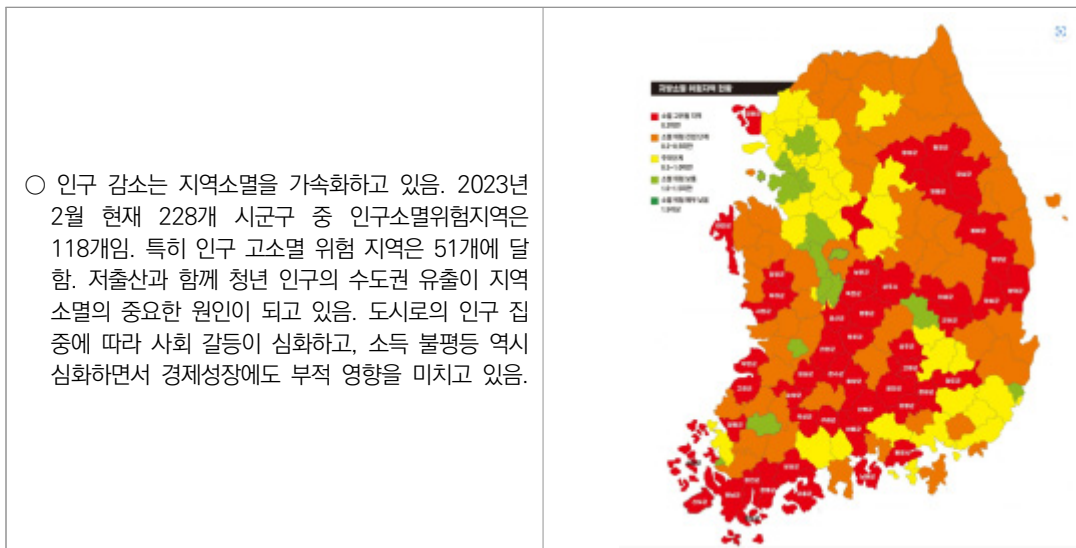
- 인구가 감소하는 현상은 생산연령(가능)인구가 감소하고, 고령인구는 증가하는 인구 구조의 변화와 결부되어 있음. 통계청 추계에 따르면 생산가능인구는 2018년 37,645천 명으로 정점에 달한 후, 2023년 36,638천명, 2028년 34,702천명, 2033년 32,681천

명, 2038년 29,593천명으로 빠르게 감소할 전망이다. 2018년 대비 2038년에는 생산연령(가능)인구가 21.5% 줄어듦.

〈그림 5-4〉 생산가능인구 전망



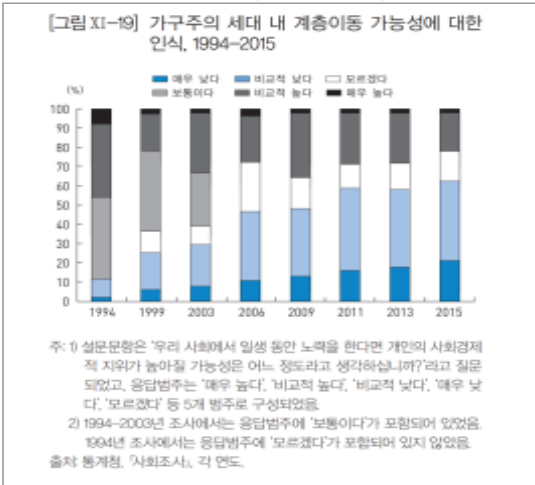
〈그림 5-5〉 지역소멸위험지역



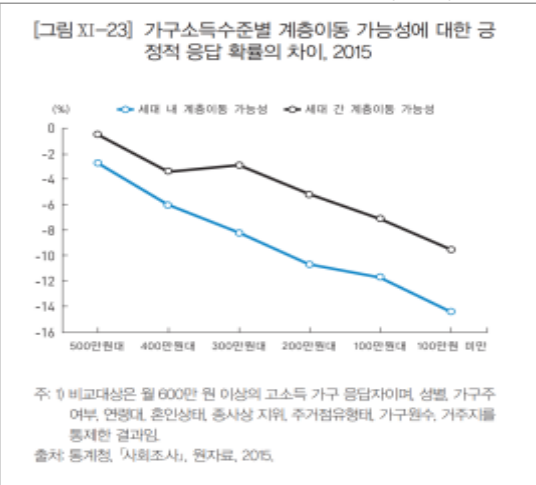
○ 사회계층이동에 대한 기대가 낮아지면서 사회의 역동성이 저하하고 있음. 통계청의 〈한국의 사회동향 2016〉에 따르면, 지난 20년간 최하층에 속한다고 생각하는 가구는 12%에서 20%로 늘었고, 중간층에 속한다고 인식하는 가구는 60%대에서 53%로 줄었음. 계층이동 가능성과 관련하여 20년 전 낙관론자는 10명 중 5명이었으나, 최근에

는 비관론자가 10명 중 6명으로 늘어남. 자녀의 계층 상향이동 가능성에 대해서는 10명 중 3명이 낙관적, 5명은 비관적임. 하위계층일수록 세대 내 상향이동뿐만 아니라 세대 간 상향 이동 가능성에 대해서도 비관적임.

〈그림 5-6〉 가구주의 세대 내 계층이동 가능성에 대한 인식(1994~2015)



〈그림 5-7〉 가구소득수준별 계층이동 가능성에 대한 긍정적 응답 확률의 차이(2015)



- 추격형 경제를 마감하고 선도형 경제를 지향하여 신산업 육성과 초격차기술에 대한 대규모 연구개발 지원 등을 추진해오고 있으나, 중국과의 기술 격차가 축소되는 등 여전히 지속적인 경제 성장을 위한 안정적인 기반을 마련하지 못하고 있음. 특히 반도체 등 첨단산업 분야의 인력 양성에 대한 요구가 높아지고 있음.
- 특히 디지털 전환 국면에서 산업 전반의 디지털 전환과 이를 통한 경쟁력 확보가 중요한 상황이 전개되고 있음. 인공지능이나 Chat GPT 등으로 상징되는 기술 혁명 시대에 한국은 4차 산업혁명의 기술 패러다임, 지능형 정보화로 새로운 기회를 만들고 활용하는 패스트 무버(fast mover)가 되어야 함. 그렇지 않으면 중국 등 후발국에 추월당하거나 중진국 함정에서 벗어날 수 없을 것이라는 우려가 제기되고 있음(이진복, 2019). 사회의 패러다임을 전환하는 일, 사회 전체의 디지털 역량을 제고하는 일이 중요해짐.
- “복합적 지속가능성 위기” 외에 한국사회에서 주목할 변화는 초고령사회로의 진입과 복합재난사회, 기후위기 등임.

- 총 인구에서 고령자가 차지하는 비율이 7%를 넘으면 고령화 사회(aging society), 14%를 넘으면 고령사회(aged society), 20%를 넘으면 초고령사회(super-aged society)라고 함. 한국은 2000년에 고령화사회에 진입했고, 2017년 고령사회가 되었음. 2026년에는 초고령사회가 될 것으로 전망되며, 2050년에는 고령인구 비중이 40%에 달할 것이라는 전망이 제기되고 있음.
 - 고령인구가 많아지는 것과 함께 평균수명이 증가함. 1970년 평균수명은 남자 58.7세, 여자 65.8세였음. 2022년 기대수명은 남자 79.9세, 여자 85.6세임. 지난 50년 사이에 남자와 여자 모두 20세 이상 기대수명이 증가함. 2050년 기대수명은 남자 86.5세, 여자 90.7세로 전망됨. 의학계에서는 의료기술 발달로 평균수명 100세 시대, 나아가 120세 평균수명이 머지않아 달성될 것이라는 전망이 제기됨.
 - 평균수명 증가는 개인에게는 삶의 과정을 재설계할 것을 요구하며, 사회적으로는 새로운 위험 요인에 대비할 필요를 제기함. 즉, 과거에는 6~21세까지 학교교육을 받고, 22~65세까지 직업을 영위하고, 65세 이후 은퇴 후 노년생활을 즐기는 인생 경로를 따르는 경우가 많았으나, 이제는 은퇴 후의 삶이 40년 이상으로 연장됨. 노인 기간이 연장됨에 따라 정신건강, 신체건강, 실업, 자살 위험 등 새로운 사회문제가 발생할 가능성이 높아지고 있음.
 - 복합재난시대의 생존 위기 역시 지속가능성과 관련하여 검토할 필요가 있음. 기후변화, 도시화, 인구 집중, 고령화, 기술 발전에 의한 초연결사회와 같은 변화로 재난의 규모와 피해가 대형화하고 있음. 감염병과 같은 신종재난이 빈발하고, 재난 불평등이 심화하고 있음. 복합재난시대는 삶의 위기가 일상화함.
 - 기후위기는 한국사회, 나아가 인류의 지속가능성에 심각한 위협이 되고 있음. 19세기 대기 중 이산화탄소 농도는 280ppm 수준이었으나 2023년에는 420ppm을 넘어섬. 이것은 국지적 대홍수와 상당히 관련이 있는 것으로 알려짐. 지구 온난화를 넘어 지구 열대화(global boiling)이 가속화하여 폭염 일상화가 진행 중임. 기후 변화에 대한 정부 간 협의체(IPCC)에 따르면 산업화 이전과 비교하여 평균 기온이 1.5도 높아지는 시점이 2040년 이전으로 예측됨. 이 시점은 2018년 당시 예상보다 10년 단축된 것임.
- 요컨대, 한국 사회는 고령화, 복합재난사회, 기후위기라는 새로운 상황에서 저출산으로 인한 인구 위기, 지역 소멸, 사회적 역동성 약화, 산업 경쟁력 저하 등으로 인한 복합적 지속가능성 위기에 처해 있음. 지속 가능성 위기는 역동성 급감이라는 현상을 수반함. 사람이 줄고, 지역이 사라지고, 계층 이동이 가능하지 않은 역동성이 사라지는 사회, 생동하지 않는 사회가 현실이 되고 있음.

Ⅲ. 한국사회 변화와 교육의 과제

□ 복합적 지속가능성 위기 국면을 경과하고 있는 한국사회에서 교육은 상당히 중요한 사회적 과제를 요구받고 있음. 다음 일곱 가지 과제를 제시하고자 함.

1. 학교 교육내용 재설계

- 지금까지는 전통적으로 확립된 교과를 중심으로 학교 교육내용을 구성하여오고 있음. 그러나 사회 변화에 따라 다음과 같은 학습내용 또는 학교활동을 대폭 강화해야 할 것임.
 - 고령화에 따라 건강한 신체를 유지 관리하는 일은 중요한 사회적 과제가 됨. 학교교육 기간에 건강한 신체 활동을 통하여 체력을 기르는 일이 중요한 과제가 됨. 체육활동을 대폭 강화해야 함.
 - 고령화 시대에 격조있는 삶을 영위하기 위하여 문화예술교육 역시 강화해야 함. 교육이 행복한 삶을 위한 주춧돌이 되어야 함.
 - 기후위기가 눈앞의 현실로 다가온 상황에서 생태환경교육을 대폭 강화해야 함. 학교 전체를 생태환경적 공간으로 재구성하는 일을 시작해야 함.
 - 디지털 역량을 배양하기 위하여 초등학교 저학년에서부터 활용할 수 있는 교육 프로그램을 개발하고 투입해야 함. 정보 교과의 수업 시수 문제를 넘어서선 관점에서 접근해야 함.
 - 우리 아이들은 세계화 시대에 세계를 누빌 주역이 될 것임. 한국의 소프트파워를 계속 유지하기 위해서도 한국 아동 청소년의 글로벌 역량을 기르는 일이 중요함. 세계사교육, 세계시민교육 등을 강화해야 함.
- 요컨대, 새로운 도전에 직면하게 살아가게 될 아이들의 정체성을 분명하게 확립해주는 일이 교육의 과제가 됨. 과거 교과 위주 교육보다 교육내용의 폭을 확장하고, 삶과 연계된 교육을 통해서 정체성을 세우는 교육을 전개해야 함.
- 2010년대 들어 융합적 사고력과 문제해결력을 기르기 위하여 STEM 교육이 제안된 사례처럼, 체육, 문화예술, 생태환경, 디지털, 세계 시민성 등 새롭게 강조해야 할 교과내용을 하나의 개념으로 제안할 필요가 있음.

2. 학교체제 재설계

- 종래 학교는 6-3-3으로 분절적이고, 교과학습 위주로 인력을 구성하고 교육활동을 배치해왔으나, 학교에 대한 사회적 요구(예: 초등돌봄, 방과후학교 등)가 확대되면서 비정규 인력을 배치하고 과외 프로그램을 덧붙이는 방식으로 임기응변식으로 사회적 요구를 수용해왔음. 이 과정에서 교사들의 부담이 강화되고, 그 결과 교사들은 학교 기능을 오히려 축소하려는 성향을 보이는 것도 사실임. 그러나, 학교가 사회적 요구를 적극적으로 수용하되, 그 부담을 교사들에게 전적으로 전가하지 않고, 새로운 학교 체제를 만들어내는 과제가 존재함.
- 출생아 수가 가장 많았던 1971년과 비교하여 2022년 출생아 수는 25% 수준임. 한편으로 도시화가 계속되고 다른 한편으로 이농이촌 현상이 지속되면서 학교배치 문제가 심각해짐. 학생 수가 가장 많았던 시점에 형성된 학교 배치를 조금씩 바뀌고 있지만, 지역 변동이 극심하여 지역의 아동 인구와 학교 배치 간에 부조화가 발생. 과소 학생 학교 등 교육활동을 원만하게 수행하기 어려운 학교가 많아지고 있음. 대학의 경우 학생 수가 줄어들어 한계 상황에 내몰리는 대학이 속출하고 있음. 지역의 교육력을 재생하는 차원에서 학교 재배치를 포함한 학교체제 재설계가 필요함.
 - 돌봄이 사회적 과제가 되고 있으며, 저출산의 중요한 원인으로 지목받고 있는 상황에서 학교에서 돌봄 수요를 적극적으로 수용할 수 있는 체제를 갖추어야 함. 단, 이 일은 기존 교사들이 아니라 새로운 교육인력과 시설을 활용하여 추진해야 할 것임. 스웨덴의 레저센터(Leisure Center)와 같이 정규 교사 인력을 채용하고 학교 내 독립된 시설을 활용하여 돌봄 수요를 적극적으로 수용하는 체제를 갖추어야 함.
 - 새로운 학교는 주민들의 평생학습 요구를 적극적으로 수용할 수 있는 체제를 갖추어야 함. 고령화 사회에서 학교는 복합시설로 발전해야 하며, 특히 인구 감소를 겪는 지역에서는 학교가 사회센터(Social Center)로서의 역할과 기능을 수행하는 일이 중요해짐.
 - 새로운 형태의 학교를 통하여 지역 실정에 부합하는 학교 배치를 이루어야 함. 초등학교의 경우 1-2학년만 운영하는 학교, 본교와 캠퍼스형 관계를 구축하는 학교, 의무교육학교(초등학교 1학년부터 중학교 3학년까지를 통합 교육하는 학교), 중등교육학교(중학교 3년과 고등학교 3년을 통합 교육하는 학교) 등을 통하여 학교의 교육력을 높이면서 지역 재생에도 도움을 주는 학교 배제 체제를 구상해야 함.
 - 여당의 교육발전특구에 대응하는 지역특구 정책을 통하여 지역 내 학생 수 감소로

어려움을 겪는 사립학교 해산을 장려하고 학교체제를 재구조화하여 교육이 가능한 학생 규모를 확보하는 일을 적극적으로 추진해야 함.

- 요컨대, 지역 변동에 부합하고 새로운 사회적 요구를 적극적으로 수용할 수 있는 새로운 학교체제를 설계하는 일이 중요한 과제가 됨.
- 이와 같은 과제를 추진하는 과정에서 지방교육자치 실시 단위의 하향, 나아가 일반자치와 교육자치의 통합 등을 시도하는 방향으로 이행해가야 할 것임.

3. 대학체제 재설계

- 대학의 불균등 발전이 심화하고 있음. 수도권 대학과 비수도권 대학, 사립대학과 국립대학, 이공계와 인문사회계 간 격차가 심화하고 있음. 수도권 사립 이공계 대학에 대한 선호가 강화되고, 비수도권 국립 인문사회계 대학은 어려움을 겪고 있음. 이것은 지역 균형발전을 어렵게 하는 중요한 원인이 되고 있음.
- 입학자원 감소에 따라 한계상황으로 내몰리는 대학이 늘어나는 한편, 아시아 청년 인구가 급증하면서 한국 고등교육의 새로운 수요가 만들어지고 있음. 지금까지는 중국 유학생이 절대 다수였지만, 향후 중국 유학생은 줄더라도 인도와 인도네시아, 베트남 등 아시아 국가의 한국 고등교육 수요는 계속 증가할 가능성이 있음. 단, 새로운 대학교육 수요가 수도권에 집중되지 않고, 전국으로 분산하는 체제를 갖추는 과제가 제기됨. 또, 고령화와 고용 방식의 변화로 인하여 평생학습의 중요성이 강조됨에 따라 대학에 평생학습 수요가 확대되고 있음. 문제는 이런 변화에 부합하는 대학체제를 갖추는 일임.
 - 국립대학은 거의 모두 비수도권에 소재하고 있으며, 지역 발전의 중요한 기반임. 국립대학에 대해서는 지속적인 재정 투자를 통하여 대학 발전의 조건을 창출해주어야 함. 대규모 투자가 필요한 이공계 학문에 대한 연구 기반을 조성하는 일, 시장성이 없는 학문 분야를 보호하는 일에 재정 투자가 필요함.
 - 기존 학과 운영의 영세성을 극복하고, 기존 학과, 학회 등이 공유를 통하여 학문후속 세대를 양성하고, 이렇게 길러진 인력을 국가연구교수 등과 같은 신분으로 고용하여 학문 연구를 수행하도록 하는 체제를 갖추어야 함.
 - 사립대학에 대해서는 성과계약 개념을 활용하여 국가와 사립대학이 일종의 계약을 맺고, 성과를 나타내면 지원하는 방식으로 대학 발전을 유도야 함. 지역에서 강소 사립대학이 출현할 수 있도록 지원하거나 규제하는 정책을 구사해야 함.

- 한계대학의 퇴출 경로를 열어주어야 함. 학생의 학습권 보호, 교직원의 생활안정 등 조건을 충족하는 조건에서 대학법인 해산을 가능하게 해야 함.
 - 아시아 청년 인구를 적극적으로 수용하여 양질의 교육을 제공하는 대학을 육성해야 함. 한국의 소프트파워와 대학교육을 결합하여 새로운 교육시장을 창출해야 함. 이 과제를 지역대학 균형 발전과 연계하여 추진해야 함.
- 요컨대, 지역균형발전과 산업 수요에 부응하고 학문 발전에 이바지할 수 있도록 대학을 육성하고, 기존 사립대학 중심의 무분별한 대학 배치를 원만하게 조정하면서 아시아 청년들의 교육 요구를 수용할 수 있는 대학체제를 구축해야 함.

4. 평등사회, 역동적인 사회의 기반을 닦는 교육

- 과거에는 교육이 사회의 역동성을 높였으나, 근래는 교육이 사회적 폐쇄(Social Closure) 기제로 작동하여 불평등을 정당화하는 기능을 수행하고 있음. 사회의 지속가능성을 높이기 위하여 역동성을 되살리는 일이 중요하며, 이 과정에서 교육이 감당할 역할이 존재함.
- 교육의 측면에서 사회평등과 관련하여 두 가지가 중요함. 첫째, 교육은 출발선 평등을 보장해야 함. 어떤 시점에서는 경쟁하고 선발하는 일이 불가피함. 다만, 선발 시점에 이르기 전까지 결과의 평등을 달성할 수 있도록 노력하여, 비슷한 출발점에서 경쟁에 돌입할 수 있도록 해야 함. 둘째, 결정적 선발 시점을 뒤로 늦출수록 사회평등에 기여함. 박정희는 중학교무시험입학과 고교평준화를 통하여 결정적 선발 시점을 초등학교 졸업 시에서 고등학교 졸업 시로 늦추었음. 전두환은 대학졸업정원제를 통하여 비슷한 효과를 발생시킴. 그러나, 이명박은 고교 다양화 300 정책을 통하여 결정적 선발 시점을 중학교 졸업 시점으로 앞당김. 결정적 선발이 이루어질 때 가정의 사회자본이나 문화자본의 영향력을 최소화하고 경쟁 당사자인 학생의 능력과 노력만이 작용할 수 있도록 한다면 바람직할 것임. 선발 시점을 늦출수록 이런 조건이 조성될 수 있음.
- 유보통합은 출발선 평등을 이루는 1단계 조치로서 적극적으로 추진할 필요가 있음.
- 기초학력보장에 대해서는 진보정권의 태세를 전환할 필요가 있음. 그동안 일제고사라는 주홍글씨를 붙여서 학생의 학습 정도를 측정하기 위한 일체의 시험을 거부해왔음. 그러나, 그 결과 실질적으로 학력 보장을 위한 실효성 있는 조치를 취하지 못한 것이 사실이고, 이것이 지난 교육감선거에서 진보 성향 후보자들이 대거 낙선한 일과 관련

이 있음. 의무교육을 마치는 중학교 3학년 단계에서 모든 학생이 일정 수준의 학력을 갖출 수 있도록 적극적 조치를 취해야 함. 기초학력은 교육복지라는 인식을 분명히 하고, 실효성 있는 정책 대안을 제안해야 함. 아울러, 좁은 의미의 학력을 넘어 역량을 포괄하는 개념과 접근을 취해야 함.

- 고등학교 종류를 초중등교육법 제2조에 규정하여(대만, 독일 사례 등) 고등학교 서열 체제를 극복해야 함.
- 교육평등 영역을 확장하여 지역별, 연령별, 교육내용별 평등을 실현할 수 있는 방안을 강구해야 함. 예컨대, 노인들은 디지털 역량 면에서 매우 심한 격차를 나타내고 있음. 노인들의 디지털 역량 수준을 일정하게 평등화하기 위한 조치가 필요함.

5. 평생학습체제 전면화

- 1995년 교육개혁 당시 평생학습 사회 실현을 비전으로 제시했으나, 평생교육의 발전 정도는 애초의 기대에 미치지 못함. 그러나, 고령화와 고용 방식의 변화에 따라 평생학습이 매우 중요해짐. 이제는 이직과 재취업이 일상화되었으며 평생학습을 통해서 업스킬링(up-skilling)을 하는가 여부가 재취업과 고용에 매우 중요함. 사회는 다양한 평생학습 기반을 만들고, 일과 학습의 선순환을 지원해야 함.
- 고용 근로자의 경우 평생학습을 가로막는 중요한 원인은 시간과 비용임. 휴직 기간 중 평생학습을 받는 경우에는 소득 문제가 발생함. 이 문제에 대처할 수 있는 정책을 추진할 필요가 있음.
- 양질의 평생교육을 장려하고 시민들이 평생학습에 참여할 수 있도록 하기 위해서 평생학습기금을 조성하고 운용하는 일이나 역량개발계좌제를 도입하는 일이 필요함.
- 디지털을 활용한 평생학습 포털을 만들고, 대학을 포함한 공급자와 수요자들이 포털에서 자유롭게 만날 수 있는 체제를 갖추는 일이 필요함.

6. 산업 경쟁력, 기술 경쟁력 확보를 위한 인재 양성

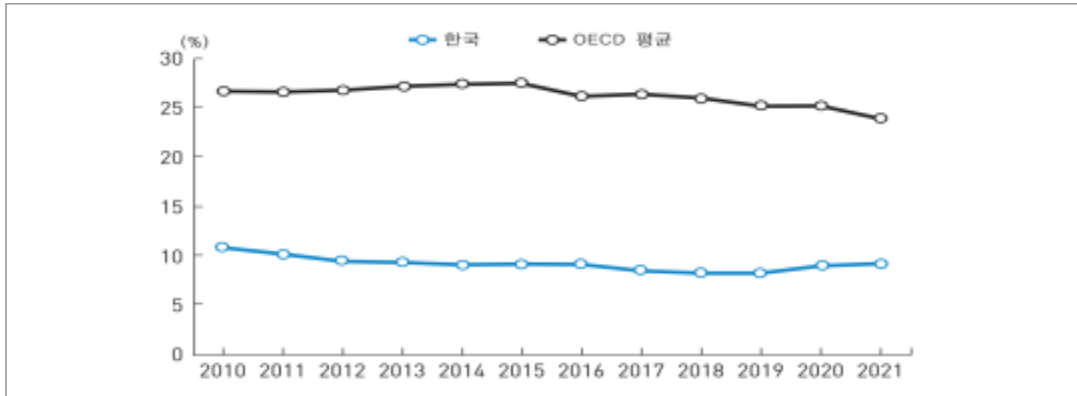
- 통상국가로서 경제 성장을 위한 경쟁력을 확보하는 일이 여전히 중요함. 특히 추격형 경제 성장을 마무리하고 선도형 경제 성장을 도모하기 위하여 최첨단 분야에서 개념설계 역량을 갖춘 인재를 양성하는 일이 중요함. 개념설계 역량은 축적 과정에서 기를 수 있으며, 교육 전반적으로 장시간 과제에 집중할 수 있도록 하고, 실패를 장려하는 분위기가 중요함(이정동, 2015).

- 축적의 시간을 확보하기 위한 목적에서도 조기 선별과 연동된 고교체제 문제에 대해서는 단호하게 대응해야 함.
- 프로젝트 학습이나 서술형 시험 등 교수학습과 학생평가의 개혁 방안을 축적의 시간 확보와 개념 형성 역량 함양이라는 관점에서 검토하고 추진할 필요가 있음.

7. 교육 지원 체계 구조화

- 복합적 지속가능성 위기를 극복하고 사회의 역동성을 살리기 위하여 교육의 새로운 의의에 주목할 필요가 있음. 교육을 통한 사회 변화를 도모하기 위해서는 교육 지원 체계 또는 교육 운영 체계를 재구조화하는 일이 필요함.
- 역량 중심 사회의 핵심 기관인 대학의 역할을 높이고 발전을 지원하기 위하여 대학법을 제정해야 함. 대학의 사명, 대학의 권리와 의무, 구성원의 요건과 권리·의무, 국립대학의 책임, 학교법인의 권한과 의무, 국가의 책임과 지원 등을 규정한 국립대학법과 사립대학법을 제정함.
- 대학교육에 관한 권한을 지방자치단체로 이양하는 흐름 속에서 17개 광역지자체 단위가 아니라 더 넓은 지역 범위에서 대학을 관장하고 지원하는 기관 설립을 검토해야 함. 예컨대, 한국사립대학교수회연합회에서는 전국에 8개 광역(특별)고등교육구를 설치하고, 각 고등교육구에 광역(특별)고등교육청을 국무총리 산하 기관으로 설치하는 방안을 제안한 일이 있음(양성렬, 2023).
 - * 8개 고등교육구: 경인, 서울, 충청, 호남, 강원, 대경, 부울경, 제주
- 고등교육재정을 충분히 확보하고 효과적으로 집행할 수 있는 체제를 갖추어야 함. 교육부의 고등교육예산뿐만 아니라 정부 여러 부처에서 대학에 지원하는 R&D 예산을 통합하고, 사회부총리가 재정 배분권을 행사하는 방안을 실행해야 함.

〈그림 5-8〉 한국과 OECD의 국가 전체 연구개발비 대비 대학 연구개발비 비율



주: 1) OECD의 MSTI 데이터베이스에서 제공하는 국내총연구개발비(GERD) 및 고등교육연구개발비(HERD)를 활용하여 산출함 (2023년 9월 기준).

출처: OECD, "Main Science and Technology Indicators", OECD.Stat, 2023.9.

- 지방교육자치단위를 하향하고, 궁극적으로 교육자치와 일반자치를 통합하여 교육과 지역의 결합력을 강화함.

IV. 더 진화된 교육담론:

교육을 위한 새로운 사회계약 - 교육국가와 역동사회

1. 교육을 위한 새로운 사회계약

- 한국 사회가 복합적 지속가능성 위기를 겪고 있다는 사실은 과거와는 다른 도전과 과제에 직면해있음을 의미함. 교육의 목적과 운영 방식 등 전반에 대한 재검토가 필요한 상황이라고 할 수 있음.
- 한국사회에서 교육은 개인에게는 출세의 수단이었음. 해방 이후 교육을 통한 사회형성을 실행하는 과정에서 학교교육의 성과가 취업 등에 결정적으로 중요했고, 학교교육을 통해서 입신양명하고자 하는 사람이 많았음. 입신양명이 잘못된 것은 아니나, 그 과정에서 일종의 공유지의 비극과 같은 현상이 나타남. 교육을 통해 사회가 지속되는 것이 아니라, 교육이 지속성을 좀먹는 현상이 나타남.
- 사회 전체적으로 교육은 국민 만들기과 산업인력 양성 기능을 수행해옴. 국민교육현장은 국민 만들기의 상징적 사건이었고, 경공업, 중화학공업, 서비스업 등으로 산업구조

를 개편해온 과정과 중학교, 고등학교, 대학을 확대해온 과정이 평행했음. 이와 같은 교육의 사회적 역할은 박정희 정부에서 형성되어 비교적 근래까지 지속되었음.

- 그러나, 한국 사회가 급속히 변동하면서 기존 교육의 의미를 지속하는 일이 무의미하며, 해롭기까지 한 상황으로 변화했음.
 - 여전히 교육을 출세 수단, 입신양명의 수단으로 생각하는 사람들이 적지 않고, 이들은 근래 공정성을 명분으로 대학의 입학 기회를 선취하기 위한 노력을 지속하고 있음. 그러나, 극심한 경쟁 과정에서 인성이 왜곡된 사례가 속출하고 있음. 이동관, 정순신 등 고위 공직자 자녀들의 학교폭력 사건은 이를 상징적으로 보여줌. 교육의 과정에서 사회적 배제와 차별이 이루어짐.
 - 무엇보다 지속가능성 위기를 겪고 있는 상황에서 경쟁은 위기를 심화할 뿐임. 오히려 공존의 지혜를 발휘하는 일이 지속 가능성을 높임.
 - 알고리즘에 의한 편향적 정보 제공이 계속되는 상황에서 획일적 인간의 위험성이 높아지고 있음. 기존의 국민 만들기가 아니라 건전한 공의식을 갖춘 시민 만들기가 중요한 과제로 부각됨. 나 자신의 정체성을 잘 형성하고 더불어 사는 능력을 갖춘 시민을 기르는 일이 중요함.
 - 고등학교 교육을 마치고 산업 인력으로 종사했던 과거와 달리, 현재는 대학 또는 대학원을 졸업한 사람이 산업 현장에서 활약할 수 있음. 초·중등교육의 산업인력 양성 기능은 사실상 종말을 고했음.
- 새로운 사회적 과제가 부각되면서 교육의 새로운 역할에 대한 기대가 발생함. 교육은 사회문제 해결의 열쇠가 될 수 있음.
 - 인구 위기를 극복하기 위하여 교육을 변혁하는 일이 중요함. 사교육비를 줄이는 일이나 돌봄 수요에 대응하는 일을 넘어서, 현재의 아동 청소년이 즐겁고 의미있게 학교생활을 경험하도록 하는 일이 중요함. 이들의 학창시절 경험에 대한 인식이 긍정적이면, 사회 전체적으로 바람직한 결과를 만들 수 있음.
 - 지역 위기를 극복하기 위하여 교육을 변혁하는 일이 중요함. 학교 체계를 재구조화하고 지역의 학교가 교육력을 갖추도록 지원하면 이농이촌을 막고, 나아가 도시 인구의 유입을 기대할 수 있음. 유력한 지방대학을 육성하는 일은 지역과 지역산업의 경쟁력을 유지 발전시키는 일에 매우 중요함.
 - 사회적 역동성을 되살리기 위하여 교육을 변혁하는 일이 중요함. 양극화 해결의 핵심이 교육에 있음.

“양극화는 단순한 불평등이 아니라 사회적 배제(social exclusion), 소득 또는 재산의 양극화는 현상이자 악순환의 계기일 수 있지만 근본 원인은 역량의 양극화. 양극화의 근본 해법은 소득 또는 재산의 사후적 재분배(redistribution)를 넘어 역량의 사전 분배(predistribution)”(이진복, 2019: 14).

- 학생들은 의무교육을 통해서 느긋한 분위기에서 자신의 적성을 살리고 출발선에서의 평등을 이룬 상태에서 경쟁에 돌입할 수 있도록 해야 함.
- 대학교육의 질을 높이는 일은 기술 경쟁력과 산업 경쟁력을 유지 발전시키는 일에 핵심적이며, 나아가 아시아 청년들에게 새로운 희망을 제공하는 데에도 기여할 수 있음. 대학은 지역 유지와 재생의 핵심 기관임.
- 교육을 변혁하는 일은 고령 사회, 고용 관계 변화에 대응하는 데 매우 중요함. 100세 시대를 건강하고 즐겁게 살아갈 수 있도록 하고, 평생학습을 통해서 전직, 이직, 재취업을 원만하게 지원하는 일이 중요함.
- 새 시대의 교육, 즉 새로운 사회적 계약은 포용성과 형평성, 협력과 연대의 토대 위에서 교육받는 시기를 학령기에서 평생으로 확장하고, 교육권의 내용을 확장하는 것을 주요 내용으로 함.
- 현재의 지속 가능성 위기는 공존의 철학을 통해서만 극복할 수 있음. 다른 사람을 이해하고 그들을 포용하고 협력하고, 다양한 불평등을 줄여가는 일이 중요함. 사람과의 협력을 넘어 모든 생명체, 나아가 무생물과도 공존하는 일이 중요함.
- 교육이 출세 또는 입신양명을 넘어서 공공 목적에 봉사하고 공동의 비전을 수립하는 방향으로 나아가야 함. 교육을 통해서 한국사회와 지구 공동체를 어떻게 만들어갈 것인가라는 질문을 제기하고, 학습자들이 이에 답할 수 있도록 해야 함.
- 교육의 변혁적 역할을 극대화하기 위하여 평생에 걸쳐 양질의 교육을 받을 수 있도록 해야 함. 이것은 학령기 교육을 넘어서는 것을 의미함.
- 아울러, 교육권 내용을 확장해야 함. 기존에는 학교가 선별 기능을 수행했다면, 이제 학교는 개인의 정체성을 확립하고 연대와 협력을 통해서 공존하는 삶을 영위할 수 있는 삶의 기술을 학습하는 공간이 되어야 함. 학령기뿐만 아니라 평생에 걸쳐 다양한 분야의 다양한 경험을 할 수 있는 학습 공간으로 변화시켜야 함. 사람들은 훨씬 확장된 교육권을 충족할 수 있어야 함.

- 교육을 위한 새로운 사회계약은 다음과 같은 방향성 아래서 추진할 수 있음.
 - 교육 개념을 확장해야 함. 학령기 아동을 대상으로 교과를 학습하는 형식의 교육을 넘어 평생에 걸쳐 수행하는 다양한 경험을 포섭할 수 있도록 교육 개념을 확장해야 함. 국민 만들기과 산업인력 양성을 넘어 정체성 확립과 공존 사회의 기반을 만드는 일로서의 의미를 지니는 교육 개념을 창출해야 함.
 - 학교 기능을 확장해야 함. 기존 학교교육의 기능 외에 돌봄이나 주민 평생학습 등 사회적 수요를 적극적으로 수용할 수 있어야 함. 새로운 학교 기능을 수행할 수 있는 새로운 학교를 만드는 일이 과제가 됨.
 - 학교교육의 내용을 혁신해야 함. 역량 사회로의 전환을 위해, 그리고 축적 지향의 사회를 형성하기 위해 교육의 내용과 방법을 혁신해야 함. STEM에 버금가는 새로운 교육 내용을 창출해야 함. 대학은 고도의 학문 연구, 실제적 문제 해결, 사회의 지적·문화적 소양 함양 등 면에서 역할을 적극화해야 함.
 - 교육과 지역의 관계를 재설정함. 초·중등교육은 ‘지역 속의 교육’, ‘지역과 함께하는 교육’이라는 지향을 분명히 하고, 지방교육자치 단위의 하향, 궁극적으로 교육자치와 일반자치의 통합으로 나아감. 대학교육과 관련하여 광역고등교육구를 설정하고 지역과 대학의 결합을 강화함.

2. 교육국가와 역동사회

- 교육을 위한 새로운 사회계약을 체결하는 데에서 국가 역할이 중요함. 교육 개념과 학교 기능을 확장하는 일은 교육에 대한 국가 책임을 높이는 일로 귀결됨. 서구 국가들의 경우 국가 실패를 인정하고 시장 원리에 따라 교육을 전개하거나 국가 역할을 제한하는 방식의 개혁을 추진해 옴. 그런데, 그 과정에서 교육의 사사화(私事化)가 진행되고 불평 등이 심화하는 결과를 초래함. 교육국가(Education State)는 민주주의와 사회의 지속가능성을 높이는 일에서 교육의 중요성을 인정하고 국가가 응당한 역할을 담당하는 것을 의미함.
 - 한국 사회에서 1990년대 자율화 시점을 계기로 학교의 운영 방식 등에 큰 변화가 있었음. 1980년대 말까지는 양적 팽창의 시기였으며, 중앙집권적 교육 운영 방식이 지배적이었음. 학교는 유일한 교육 공간이었고, 학교에서 보내는 시간이 절대적이었음.
 - 그러나, 1990년대 들어 교육과 교육정책의 자율화, 다양화의 방향을 취하고, 학원 등 사교육을 허용하면서 분권적 교육 운영 방식이 확대되고, 학교 기능을 축소하는 방향

을 취하게 됨. 학생들이 학교에서 보내는 시간을 줄이게 된 것, 예를 들어, 주5일제 수업, 교육과정 감축 등이 상징적인 사건임. 이것은 교육의 사사화를 진전시켰다는 관점에서 분석할 수도 있음.

- 근래에는 학교 기능이 매우 왜소해지고 있음. “공부는 학원에서, 학교에서는 휴식”과 같은 말이 오늘날 학교교육 현실을 잘 보여줌. 이것은 학교로 대표되는 국가의 공적 교육 권능의 약화를 의미함.
 - 국가가 제 역할을 수행하지 않고, 사사화가 진행되는 과정에서 교육이 계층 재생산 기제로 빠르게 변화하고 있으며, 교육을 통한 사회 분화가 진행되고 있음.
- 교육의 민주화와 공동체라는 기반 위에서 국가가 교육책임을 분명히 하여 교육국가를 선언할 때 교육이 한국사회의 새로운 성장 엔진이 되고 복합적 지속가능성 위기를 돌파할 수 있음.
- 국가는 교육을 위한 새로운 사회계약을 주도해야 함. 변화하는 현실을 국민들에게 설명하고 교육의 공동 목표를 수립하고, 공동 기획으로 교육을 운영할 수 있는 체제를 갖추어야 함.
 - 국가는 교육개념과 학교 기능의 확장을 주도해야 함. 새로운 사회 수요를 수용할 수 있는 학교체제를 건설하는 일에 리더십을 발휘해야 함.
 - 국가는 대학교육과 평생교육을 위한 지원을 대폭 확대하여, 교육을 통한 새로운 성장 동력을 창출해야 함. 그동안 사적 영역으로 남겨두었던 교육 영역에서 공적 책임을 분명히 해야 함.
- 교육국가는 복합적 지속가능성 위기와 역동성 급감 위기를 극복하고 한국 사회의 역동성을 살려서 다시 한 번 역동사회, 생동사회를 창출하는 핵심 열쇠임.
- 교육 개념을 확장하고 학교 기능을 복합화하여 양극화를 저지하고, 포용 성장의 기반을 닦음. 이를 통하여 사회의 역동성을 되살림.
 - 지역 속의 교육, 지역과 함께하는 교육을 통하여 지역의 유지와 발전을 도모함. 궁극적으로 국가 균형 발전을 통해서 사회의 역동성을 되살림.
 - 평생학습을 통하여 인생 전 과정에 활력을 만들고, 고령화의 진전에도 불구하고 생동감 넘치는 사회를 만듦.

V. 민주정부 교육정책 과제

1) 새로운 사회적 합의에 기반한 새로운 학교 만들기

교육과 돌봄, 성인 평생교육 등 학교에 대한 복합적 요구를 수용할 수 있는 새로운 학교 모델을 만들. 기존에 비정규인력을 임기응변식으로 학교에 들여오는 방식과 달리 스웨덴의 학교 + 레저센터와 같은 모델의 학교를 만들. 교육 개념의 확장, 학교 기능의 복합화를 실현하는 학교가 될 것임.

새로운 학교에 일정한 명칭을 부여하고, 정책이자 운동 차원에서 새로운 학교 만들기를 시도.

2) 온 국민 유급 학습휴가제 시행

일하는 기간 중 일정 기간(예: 6개월) 학습을 위한 휴가를 누릴 수 있도록 함. 유급으로 함. 고용기금을 활용하여 근로자부터 우선 시행하되, 장기적으로 온 국민이 학습 휴가를 누릴 수 있도록 확대함. 전직, 이직이 매우 활발한 상황에서 up-skilling을 위한 제도임. 대학이 이 수요에 부응할 수 있다면 고등교육 문제 해결에도 기여할 것임.

3) 역량개발계좌제 시행

모든 국민이 역량을 개발하기 위하여 역량개발계좌를 개설하고 바우처를 지급. 바우처는 평생학습과 직업훈련에 사용. 프랑스의 경우 2014년 기준 약 5,000만원을 바우처로 지급하고 일시에, 또는 분할 사용하도록 함. 역량개발계좌 도입은 생애 단계별로 실직 위험에 사전 예방적으로 대처할 수 있는 소극적 의의와 모든 사람에게 제2의 기회를 부여하여 사회적 불평등을 줄일 수 있는 적극적 의의를 지님(이경아, 2019).

4) 아시아 중심대학 10개 만들기

아시아 청년인구가 급증하는 상황에서 아시아 청년들이 공부하고 싶은 매력적인 대학을 열 개 만들. 학습 환경을 양호하게 정비하고, 학습을 고도화하도록 지원. 지방대학 문제와 결합하여 진행.

5) 지역 살리기 엔진 만들기

인구 10-20만 명 규모의 도시로서 쇠락과 성장의 갈림길에 있는 도시를 대상으로 학교 교육력을 획기적으로 제고하여 지역이 지속 가능하고 나아가 성장할 수 있도록 함. 특별법을 제정하여 학교 규모를 조정할 수 있도록 하고(사립학교 통폐합 포함), 팀으로서의 학교 만들기를 지원하며(공모제 포함), 교육경비 지원을 확대하여 교육 질을 제고함.

6) 교원양성체제의 전면 개편

학교교육을 ‘교육을 위한 새로운 사회계약’에 따라 종래의 교과 중심에서 교육내용의 폭을 넓히고 새로운 학교 만들기가 가능하려면 교원의 변화가 선행되어야 함. 이를 위해 교과교사 양성에 치중하고 있는 현재의 교육대학교 및 사범대학 체제를 교육전문대학원으로 전환하여, 새로운 교육관과 교육국가에 대해 깊이 이해하고 그 관점에서 교육실천을 주도할 미래 교사를 배출함.

7) 국가 연구생과 대학(원) 연합 체제

첨단산업분야, 인문사회분야의 연구에 종사할 사람은 국가가 학비는 물론 생활비까지 제공하여 기른다. 학문의 재생산은 사회의 안정과 발전에 결정적으로 중요하다. 대학(원) 공유 또는 연합체제를 튼튼하게 구축하여 영세한 개별 대학교육의 문제를 극복함.

참고문헌

- 강은숙·류승오(2014). 교육개혁정책의 연속성과 단절성에 관한 분석. **교육문제저널**. 20(3). 43-66.
- 강명숙(2015). 한국 고등교육의 이념과 전개. **한독교육학회 학술대회 자료집**. 30-48.
- 고부응(2016). 대학 자본주의와 대학 공공성의 소멸. **비평과 이론**. 21(1), 35-64.
- 교육부(2022). 교육분야 5년 2017-2022 성과자료집. 교육부
- 교육부(2023) “2023년 주요업무 추진계획 - 교육개혁, 대한민국 재도약의 시작”
- 교육부(2023) “2023년 캠퍼스 혁신파크 공모 지침”교육부(2022.8.) “반도체 등 첨단분야 학과(학부) 신증설 쉬워진다.” 보도자료.
- 교육부(2023.10.) “국립대학 사무국장 인사제도 혁신으로 대학 운영 자율성 강화한다” 보도자료.
- 교육부(2023.10.) “대학원 정원 정책, 사전 규제에서 사후 교육·연구 성과관리 지원으로 개선한다” 보도자료.
- 교육부(2023.9.) “교육부 소관 3개 안건 국무회의 통과” 보도자료.
- 교육부(2023.9.) “대학의 자율적 혁신·운명을 지원하기 위한 「대학설립·운영규정」 일부개정안 국무회의 통과” 보도자료.
- 교육부(2023.8.) “2024년 교육부 예산안 95.6조원 편성” 보도자료.
- 교육부(2023.6.) “대학의 담대한 혁신을 지원하기 위한 「고등교육법 시행령」 일부개정안 입법예고” 보도자료.
- 교육부(2023.4.) “대학이 학생·산업 수요를 학사에 유연하게 반영할 수 있도록 학사 자율성 확대” 보도자료.
- 교육부(2023.3.). “일반대학에서도 온라인 수업만으로 학사학위 취득.” 보도자료.
- 교육부(2023.2.) “지역 주도의 대학지원 패러다임으로 대전환, 대학·지역·국가의 경쟁력을 높인다!” 보도자료.
- 교육부(2022.12.) “대학생들의 다양한 학습 기회 확대를 위해 소단위 학위과정 도입한다.” 보도자료.
- 교육부(2022.12.) “대학의 자율적 혁신·운명을 위한 「대학설립·운영규정」 전부개정안 입법예고” 보도자료.

- 교육부(2022.12.) “대학의 자율적인 운영을 대폭 확대하기 위한 규제개혁 및 평가체제 개편 본격화” 보도자료.
- 교육부(2022.12.) “2023학년도 첨단 신기술 분야 석·박사 정원 1,303명 증원” 보도자료.
- 교육부(2022.10.) “지역 맞춤형 규제 특례확대로 고등교육혁신 추진” 보도자료.
- 교육부(2022.9.) “대학의 혁신을 저해하는 규제, 원점에서 재검토 - 대학 규제개선 협의회 출범” 보도자료.
- 교육부(2022.6.) “사립대학의 재정 여건 개선을 위해 재산 관련 규제 대폭 완화” 보도자료.
- 교육부(2023.8) “2024년 교육부예산안” 보도자료
- 교육부(2020.7.15.) 보도설명자료
- 교육부(2022.1.10.) 보도반박자료
- 교육부(2022.12.30.) 보도설명자료
- 교육부 주최 전문가토론회 발표문, 2022.1.24.
- 국정브리핑 특별기획팀(2007). **대한민국 교육 40년**, 한스미디어
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회.
- 김성은·강만원, 지방교육재정교부금 개편논의동향, 국회예산정책처 나보포커스 제47호, 2022.6.21.
- 김성천·강혜영·고민순·이현숙·이형빈·조미정·홍섭근·정영현(2021). 교육자치 30년의 성과분석과 과제 연구. 서울특별시교육청
- 김용(2019). **학교자율운영 2.0**. 서울: 살림터.
- 김용남·김효정·이선호·손호성·윤홍주·구균철 (2021). **초·중등 교육투자 영향 분석: 경제·사회 분야를 중심으로**, 한국교육개발원.
- 김재웅(2015). 김영삼 정부의 교육정책 결정 구조와 과정: 5·31 교육개혁안을 중심으로. **교육정치학연구** 22(2), 55-80.
- 김지하·백일우(2008). 교육의 비금전적 수익 추정. **교육재정경제연구**. 17(1). 149-178.
- 김지하·우명숙·김동훈·박상욱·엄문영 (2012), **교육비용함수 추정을 통한 적정교육비 산출연구 -국공립 중학교를 중심으로**, 한국교육개발원,
- 김영식(2023). 교육에서의 형평성과 적정성 측정 및 활용. 한국교육학회 연차학술대회 SIG위원회 5: 교육의 형평성과 적정성 발표문. 2023.6.30.

- 김현준(2009). 참여정부 교육정책 변화과정에서의 정치성 분석, 중앙대 대학원 석사학위논문.
- 김학수·고선·김진영·정종필·김재훈·최병호 (2021). 2021~2025 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화. 국가재정운용계획지원단,
- 김학수 (2021). 지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?, KDI FOCUS 통권 제110호,
- 남수경·박주병·강병수 (2018). 고등교육의 공공성과 국립대학의 역할에 대한 국민의 인식. **담론** 201. 21(3), 87-127.
- 대통령직인수위원회(2013). **박근혜 정부 국정비전 및 국정목표**.
- 대한민국정부 (2013). **이명박 정부 국정 백서 총론 01**.
- 반상진(2023). 윤석열 정부 1년 교육정책 집중진단 토론회 발제문. 국회 토론회. 2023.4.15.
- 백일우 (2009), **교육경제학**, 서울: 학지사.
- 서재영·이상은 (2022). 고등교육 환경변화에 따른 대학 가치 재탐색을 위한 질적 연구. **교양 교육 연구**. 16(6), 83-101.
- 서영인·김병주·안종석·김정훈·하봉운 (2020), **교육재정 종합 진단 및 대책 연구**, 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 송기창 (2022), 지방교육재정교부금 개편, 현재만 보면 안된다, 한국재정정보원 재정칼럼, 2022.9.8.
- 신광식, 이주호 (1995). **교육개혁의 경제적 접근**. 한국개발연구원.
- 안병영·하연섭 (2017). **5·31 교육개혁 그리고 20년**. 서울: 다산 출판사.
- 양성렬(2023.6.5). 국립대와 사립대 지원의 이원화.. 사립대는 '초광역 단위'로 관리. 교수신문.
- 윤홍주 (2021), 미래교육을 위한 지방교육재정의 역할과 과제, 한국교육개발원 제178차 교육정책포럼 발표문, 2021.12.22.
- 윤홍주(2014), 전문가판단모형 및 비용함수모형에 의한 초등학교 적정교육비 분석, **초등교육연구**, 27(1), 103-129
- 염민호 (2018). 지역사회 발전과 대학의 역할에 대한 비판적 성찰. **교육행정학연구**. 36(5), 385-417.
- 유재봉·정철민 (2010). 초복잡성 사회에서의 대학 이념: 바넷(Barnett)의 논의를 중심으로. **교육철학**. 50, 145-164.
- 이광호 (2022), 2022년 이후, 한국교육을 말하다. 서울: 에듀니티출판사.
- 이경아·반상진(2023). 윤석열 정부 취임 1년 교육정책 평가. 민주연구원 정책브리핑 2023-16호. 2023.5.15.

- 이정동(2015). **축적의 시간**. 서울: 지식노마드.
- 이주호 외 (2007). **평준화를 넘어 다양화로**, 학지사.
- 이진권·엄문영 (2023), 유보통합 재정소요 추계 연구, **교육재정경제연구** 32(2), 1~29.
- 이진복(2019). 4차 산업혁명 시대의 역량 중심 혁신적 포용: 양극화와 증진국 함정을 넘어서. 민주연구원(편). 4차 산업혁명 시대의 혁신적 포용 노선 - 역량 중심 프레임.
- 이선호 (2023), 미래형 교육체제 전환을 위한 지방교육재정의 과제, 한국교육학회 2023년 연차학술대회 발표문. 2023.6.29.
- 이영희 외 (2018). 유·초·중등교육분야 미래교육비전 및 교육개혁방향 연구. 국가교육회의 정책보고서.
- 이호준 (2023). 적정성의 개념과 실제에 관한 탐색적 고찰. 한국교육학회 연차학술대회 SIG위원회 5: 교육의 형평성과 적정성 발표문. 2023.6.30.
- 임희성 (2023). 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안(이태규의원 대표발의)」, 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안(정경희의원 대표발의)」, 「사립학교의 구조개선 지원에 관한 법률안(강득구의원 대표발의)」에 대한 의견. 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안, 「사립학교의 구조개선 지원에 관한 법률안」에 대한 공청회 자료집.
- 임희성 (2023). 대학 규제완화 정책 진단. 민주연구원 정책토론회 미공개 자료.
- 조흥식 (2005). 국가정책의 연속성과 일관성 : 국민의 정부 정책과 참여정부 정책의 연계성을 중심으로. 대통령자문 정책기획위원회.
- 채수근 (2023), 지방교육재정교부금법 일부개정안 국회 교육위 검토보고서,
- 한국교육정치학회 편 (2014). **한국교육개혁정치학**. 학지사
- 감사원 감사보고서 (2023.7) , 지방교육재정교부금 제도 운영실태.
- 감사원 보도자료 (2023.8.23), 지방교육재정교부금 제도 운영실태 주요감사결과.
- 국가재정운영계획지원단 (2021.10), 2021~2025년 국가재정운영계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화.
- 기획재정부, 국가재정운영계획, 2000~2023.
- 관계부처합동 (2019). 문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획안. 관계부처합동

Coombs, F. S. (1980). The Bases of Noncompliance with a policy. *Policy Studies Journal*, 8(6), 885-892.

Ladd, H. F., and J.S. Hansen(1999), *Making money matter: Financing America's School*. Washington, D.C. National Academy Press.

〈언론기사 및 인터넷 자료〉

경향신문(2013.11.08.). 고교 평준화.

https://m.khan.co.kr/feature_story/article/201311082135555#c2b

뉴스1(2015). 질풍노도의 문민정부 YS 시대, 공과 뚜렷했던 5년.

<https://www.news1.kr/articles/?2495532>

서울신문(2021.11.23.). 공과 논하기 조차 어려운 '전두환 7년'.

<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20211123500198>

연합뉴스(2009.8.18). DJ시대의 공과.

<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0002819701?sid=100>

에듀프레스(2021.10.26.). 노태우 교육 뭘 남겼나? 전교조 대량해직. 교육환경개선 1조 1천억 투자.

<http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=8121>

전북도민일보(2023.5.11.). 자활정책 변화, 빈곤문제의 대안인가.

<http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1424630>

한국민족문화대백과사전(2023). 중학교 무시험진학제.

<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0076169>

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

민주정부의 교육개혁정책 모색

- 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -

연구 기획 : 이경아

연구 진 : 민주연구원 교육정책연구TF

발행 인 : 이한주(민주연구원장)

발행 처 : (재)민주연구원

주소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7
(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩스 : 02) 2630-0141

홈페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행 일 : 2024년 7월

ISBN 979-11-5698-452-8(93330)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

민주정부의 교육개혁정책 모색

- 정권별 교육정책 진단을 중심으로 -

 민주연구원
The Institute for Democracy

