

「일반 논문」

한국 공교육의 근본적 문제와 해결방안:

중·고교 교육을 중심으로

문근찬*

국문 초록

한국의 공교육을 돌아보면 미세한 조정으로는 해결이 어려울 정도로 심각한 문제들을 안고 있다. 평준화 정책으로 기인한 이른바 교실 붕괴와 함께 사교육에의 의존이 커지는 현상은 한국의 공교육이 제대로 작동하지 못하고 있음을 보인다. 그런데도 공교육의 개혁은 주로 공교육 현장에 나타나는 표면적인 증상에 대한 처방이 대부분이어서 근본적인 문제 해결과는 거리가 멀다. 이런 문제의식에 따라 본 논문에서는 공교육의 증상을 상호 연관된 두 영역으로서, 교육의 내용과 제도 측면으로 나누어 살펴보았다. 첫째, 내용 측면에서는 공교육의 이념과 목적이 불명확하고, 그 결과 교육 내용이 국가 이념과 부합하지 않는 점이 지적된다. 둘째, 공교육의 제도 측면은 한국의 공교육이 지난 수십 년에 걸쳐 시행해 온 평준화 정책에 의해 부모의 학교선택권, 학교의 학생선택권을 원천적으로 막고, 교육을 국가가 배급하는 국가 독점 체제로 운영함에 따라 필연적으로 발생하는 낭비와 비능률의 문제를 검토해 보았다.

이 두 가지 증상은 하나의 원인으로 수렴한다. 즉 좌파적 가치가 공교육을 지배하고 있다는 점을 결론에서 지적하고 마지막으로 문제 해결을 위한 방향을 간략히 제시했다.

주제어: 공교육, 교육이념, 평준화 정책, 자유주의

* 숭실사이버대학교 경영학과 교수 (kcmoon2010@gmail.com)

1. 문제 제기

공교육은 근세 유럽이 국민국가로 향하면서 국민의 자질향상을 위한 보통의무교육의 필요성이 인식되어 생겨난 제도다. 공교육은 본래 국가나 지방 교육 당국에 의하여 설립되어 운영 관리되는 학교 교육을 말하는 것인데, 한국의 경우 공립학교뿐 아니라 사립학교 교육까지를 모두 공교육에 포함한다. 한국의 사립 중고등학교는 교육 당국의 지휘, 통제에 따라 공립 고등학교와 같은 교육과정으로 수업이 이루어지며, 수업료 일부를 학부모가 부담하는 것 말고는 공립학교와 같다. 반면에 사교육이란 공교육기관인 학교 이외의 학원이나 과외 등을 말한다.

한국의 공교육을 돌아보면, 1) 이해관계자 간의 시각과 해법의 차이로 인해 자주 불만족의 대상이 되어 왔다. 교실 붕괴(이혁규, 2003; 황갑진, 2001)라든가 사교육비 문제(오만숙·김진희, 2011; 박철성, 2011)가 자주 거론되는 것은 한국의 공교육이 제대로 작동하지 못하고 있음을 짐작하게 한다.

2) 한국의 공교육은 학생이 학교 수업에 흥미를 잃고, 교사는 교육과정을 이끌어가는 데 동기 부여가 되지 않아 무기력한 수업이 이루어지고 있어서 교육의 수월성(秀越性)과 경쟁력에 문제가 있으며(이군현, 2000), 그로 인해 학부모는 학교 교육을 신뢰하지 않아(이혁규, 2003) 사교육에 의존하게 하는 등 상호 연관된 문제가 얽혀있다.

3) 동시에 공교육에서 다루어지는 내용에 대한 불안감도 크다. 이른바 1980년대 말 민주화운동 이후 사회 분위기의 변화에 따라 이루어진 교과과정의 개정으로 민주화 요구의 증대, 인성의 중시, 인권교육의 강화, 시장기능의 한계 등이 강조된 반면, 시장경제의 근본원리에 대한 이해나 자유 민주주의의 정착, 반공의 중요성 등은 강조되지 않았음을 알 수 있는데(김명정, 2012), 이런 흐름은 공교육에서 근대국가로 탄생한 대한민국의

자유로운 시민을 키운다는 목표가 명확하지 않고, 오히려 전근대적인 경제관, 인성교육과 역사관으로 학생을 퇴행시키는 것이 아닌가 하는 불안감을 갖게 한다.

4) 공교육에 투자되는 재원은 막대하지만, 어느 정도의 결과를 얻고 있는지 객관적으로 드러난 지표는 모호하다(이주호·우천식, 1998; 김영철 외, 1997; 강성국 외, 2005). 예컨대 이웃 나라 일본이 벌써 20여 건의 실적을 올리고 있는 과학기술 분야의 노벨상이 한국에서는 단 한 건도 없다(이정찬, p. 3, 위키백과).

공교육 과정이 대학 입시를 위한 문제풀이 위주의 교육이 되고, 학교와 교육과정이 평준화되고 획일적이다 보니, 창의적이고 다양한 인재가 길러지지 않고 있다는 지적이 있다. 그렇다고 평준화를 강조하는 현재의 공교육이 근대 국가의 시민으로서 가져야 할 교양, 사회윤리, 인성 등 인간의 내면적 발전에 확실하게 기여하고 있다는 어떤 증거도 찾을 수 없다.¹⁾

그런데도 공교육의 개혁에 대한 선행연구나 교육 당국의 정책은 주로 공교육 현장에 나타나는 표면적인 증상에 대한 처방이 대부분이고 근본적인 문제 해결과는 거리가 멀다. 예를 들어 한국 공교육의 최상위법인 교육 기본법에 제시되어 있는 교육이념, 그리고 한국 공교육 운영의 불문율로 정착된 ‘평준화 정책’이 한국 공교육이 추구해야 할 자유주의 근대 시민을 양성하는 방향과 맞는 것인지에 대한 논의와 같은 근본 문제는 잘 거론되지 않는다. 이런 문제의식에 따라 본 연구에서는 공교육계에서 당연한 것으로 설정하고 있는 전제 조건을 고려하지 않고, 오직 한국의 공교육이 자유민주주의, 근대 국가를 지향해야 한다는 방향을 염두에 두고 분석했다.

1) 한국사회가 사기, 위증, 무고 등 소위 ‘3대 거짓말 범죄’의 인구당 비율이 비정상적으로 높다는 점에서 이 문제의 심각성을 짐작할 수 있다. 한국에서 위증죄로 기소된 사람은 2000년 1,198명에서 2013년에는 위증죄 3,420명, 무고죄 6,244명, 사기죄 29만 1,128명으로 급증했고, 일본과 비교하면 66배이며 인구에 비춰보면 무려 165배에 달한다고 한다(세계일보 2016. 06. 17).

문제의 분석은 두 방향에서 이루어졌는데, 제I장과 제II장에서는 공교육의 증상을, 상호 연관된 두 영역인 교육의 내용과 형식 측면으로 나누어 살펴본다. 첫째, 교육의 내용 측면은 공교육의 이념과 목적, 그리고 여기서 도출되는 교육 콘텐츠로서의 교과서 내용이 국가 이념과 부합하지 않는 문제를 살펴본다. 대한민국이 자유 민주주의의 국가이므로 교육 내용이 국가의 헌법적 가치에 부합하는 이념과 목적, 그리고 그것에 부합하는 교과서 내용으로 이루어져 있는가를 검토해볼 필요가 있다. 만약 국가 이념에 부합하지 않는 내용의 공교육이라면 막대한 국가 예산을 투입하여 국가 제도에 의해 그런 공교육을 지속하는 것은 문제가 있다. 둘째, 공교육의 형식 측면으로서 공교육을 운영하는 제도상의 문제를 살펴본다. 한국의 공교육에서 수십 년에 걸쳐 지속해 온 평준화 정책은 부모의 학교선택권, 학교의 학생선택권을 원천적으로 막고, 교육을 국가가 배급하는 국가 독점 체제로서, 교육 소비자의 자유보다는 교육 당국의 일방적인 계획과 통제에 따라 운영되는데, 이것이 가져오는 문제를 검토해 보고자 한다.

이 두 가지 증상은 하나의 사실로 수렴한다. 즉 좌파적 가치가 공교육을 지배하고 있다는 점을 제IV장에서 지적하면서 문제 해결을 위한 방향을 제시할 것이다. 그리고 마지막 제V장에서는 전체 내용을 요약할 것이다.

II. 공교육 목적과 이념 혼란의 문제

1. 교육목적에서 실종된 ‘근대 국가’, ‘근대 시민’ 개념

한국은 교육열이 높다고 하지만, “무엇을 위한 교육인가.”라는 목적이 없거나 바르지 않다면 의미 없는 일이다. 한국 공교육은 교육 목적에 ‘근대 국가’ 개념이 없다는 점이 문제점으로 지적되어야 한다. 국가의 재원을 투입하여 이루어지는 공교육이라면 우리가 현재 살고 있는 이 나라가 무엇을

지향하고 있고, 어떻게 발전시켜 나가야 하는 국가인지, 그리고 그런 목적을 위해 학생이 어떤 사고와 행동을 하는 시민으로 육성되어야 하는지 그 목적이 명확해야 한다.

여기서 말하는 ‘국가’는 당연히 근대국가로서 건국된 대한민국을 말한다. 이 글에서 ‘근대’ 또는 ‘근대국가’라 하면 개인의 보편적 가치가 근대에 이르러 살아났듯이, 자유로운 개인을 전제로 하는 자유 민주주의 국가, 즉 한국 헌법이 추구하는 국가를 말한다. 이 근대국가는 오랜 역사를 가진 것이 아니라 서구의 경우 300년 정도, 한국은 1948년 8월 15일 대한민국을 수립하면서 세워졌다. 따라서 이런 근대국가의 시민으로서 공교육이 지향해야 할 목적은, 과거의 농촌공동체적 사회가 아니라 열린 거대 사회에서 자유롭게 살아가면서 자신의 이익을 추구하고 자조자립 하면서도, 결과적으로 다른 사람, 나아가 사회에 기여하는, 시장경제의 원리 속에 살아가는 시민을 육성하는 것이 되어야 할 것이다. 그런데 오늘날 우리의 공교육의 이념과 목적에서 교육의 지향점이 되어야 할 ‘근대국가’, ‘근대 시민’의 개념이 빠져있다.

한국 공교육의 교육목적이 처음부터 모호했던 것은 아니었다. 공교육에서 ‘국가 개념’이 사라지고, 근대의 정신, 근대 시민을 키우려는 지향점이 사라지는 현상은 1990년대 중반부터 나타났다. 그 당시 ‘민주화 운동’ 이후 등장한 문민정부는 종래 1949년 제정된 교육법, 그리고 그 정신에 따라 1968년에 제정된 국민교육헌장을 폐지하고 교육기본법(1997. 12. 13)으로 대체했다. 과거 교육법이나 국민교육헌장에는, 능력에 따른 소질의 계발, 애국애족, 과학입국, 근검 노작(勤儉 勞作)의 정신 등 근대국가를 완성하기 위해 시민이 함양해야 할 덕목들이 살아 있었다. 그러나 새로 제정된 교육기본법에서는 근대국가를 향한 이념과 목적이 사라졌다.

이런 현상은 공교육의 최상위법인 교육기본법에 교육의 목적과 목표가 구체적으로 규정되어 있지 않은 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 예를

들어, 한국과 일본의 교육기본법을 비교해보면, 한국의 교육기본법에는 교육 목적과 목표를 명기하지 않고 이를 교육이념으로 축약하여 제시한다. 여기에는 홍익인간, 인격 도야, 자주적 생활능력과 민주시민 등의 교육목적이 함축적으로 제시되고 있으나 그 서술이 구체적으로 무엇을 지향하는지 알기 어렵다. 김태석·신혜숙(2015, 133)에서 보듯이, 한국 공교육의 이념을 거론할 때 늘 그 출발점으로 삼는 ‘홍익인간’ 이념에 대한 많은 연구들이 있지만, 이것이 우리가 추구해야 할 자유주의 하의 근대 시민으로서의 삶에 어떤 좌표를 제시해주는지에 대한 논의는 없고, 홍익인간 이념이 인본, 이타주의, 인간 완성, 사회적 조화의 추구 등으로 해석되며, 이것이 한국 공교육의 이념으로서 더욱 강조되어야 한다는 식의 주장이 대부분이다. 일별하더라도 홍익인간의 이념은 자유로운 개인으로서 자조, 자립하는 근대 시민의 덕목과는 무관한 것으로 보인다.

이에 비해 일본의 교육기본법에는 교육 목적과 교육 목표로 구분하여 매우 구체적으로 규정하고 있으며, 그 내용 중에는 “개인의 가치를 존중하고, 그 능력을 높이고 창조성을 함양시키고, 자주와 자율의 정신을 기르는 것과 동시에, 직업 및 생활과의 관련을 중시하고 근로를 존중하는 태도를 기르는 것”과 같이 근대 국가적 시민을 육성한다는 지향점이 뚜렷하다.2)

2) 한일 양국의 교육기본법에 나타난 교육목적과 목표

- 한국 교육기본법의 교육이념

“교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”

- 일본 교육기본법의 교육 목적과 교육 목표

제1조 교육 목적

교육은 인격의 완성을 목표로 평화롭고 민주적인 국가 및 사회의 형성자로서 필요한 자질을 갖춘, 심신이 건강한 국민의 육성을 기하도록 이루어져야 한다.

제2조 교육 목표

교육은 그 목적을 실현하기 위해, 학문의 자유를 존중하면서 다음의 목표를 달성하도록 이루어져야 한다.

1. 폭넓은 지식과 교양을 익히고 진리를 요구하는 태도를 기르고, 풍부한 정조(情操)(註,

이런 차이는 법 제정의 목적에서부터 비롯된 것으로 보인다. 한일 교육 기본법의 제정 목적을 보면, 한국은 “이 법은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정하여, 교육을 당사자 간의 권리의무를 정하는 일종의 사회적 계약 관점을 취한 데 비해, 일본은 국가발전과 국민의 복지향상이라는 이중 목적의 조화를 상정하되, 무게 중심은 국가에 두어 공법적 입장을 취하고 있다. 일본의 교육기본법은, 법 제정의 목적을 서술하는 전문(前文)에서 “우리 일본 국민은 꾸준한 노력으로 쌓아 온 민주적이고 문화적인 국가를 더욱 발전시킴과 더불어 세계 평화와 인류 복지 향상에 공헌하기를 희망한다. 우리는 이 이상을 실현하기 위해 개인의 존엄을 존중하고 진리와 정의를 희구하고 공공의 정신을 존중하는 풍부한 인간성과 창조성을 갖춘 인간의 육성을 기함과 동시에, 전통을 계승하고 새로운 문화 창조를 지향하는 교육을 추진한다. 여기에 우리는 일본 헌법의 정신에 따라 나라의 미래를 개척하는 교육의 기본을 확립하고, 그 진흥을 위하여 이 법을 제정한다.”라며, 민주적인 근대 선진국가의 건설을 지향하며, 특히 헌법과의 일치성을 강조한다.

2. 근대국가와 동떨어진 인성의 강조

공교육에서 ‘인성’이 중요하다는 분위기가 일면서 학생의 인성을 키운다는

-
- 정서, 다양한 교양과 미학적 소양을 말함)와 도덕심을 배양하는 동시에 건강한 신체를 기르는 것.
 - 2. 개인의 가치를 존중하고, 그 능력을 높이고 창조성을 함양시키고, 자주와 자율의 정신을 기르는 것과 동시에, 직업 및 생활과의 관련을 중시하고 근로를 존중하는 태도를 기르는 것.
 - 3. 정의와 책임, 남녀평등, 자타의 경애와 협력을 중시하고, 공공의 정신에 따라 주체적으로 사회의 형성에 참여하고 그 발전에 기여하는 태도를 기르는 것.
 - 4. 생명을 존중하고 자연을 소중히 하고 환경 보전에 기여하는 태도를 기르는 것.
 - 5. 전통과 문화를 존중하고 그들을 키워온 우리나라와 향토를 사랑하고, 타국을 존중하고 국제 사회의 평화와 발전에 기여하는 태도를 기르는 것.

목적으로 인성교육법이 제정되었다. 인성교육을 의무로 규정한 일은 세계 어느 나라에도 없다는데,³⁾ 인성교육을 한국 공교육의 의무 영역으로 포함한 것이다. 인성교육진흥법의 주요 골자는 인성교육이 중요하므로 초·중·고등학교에서 인성교육을 의무적으로 실시해야 하고, 이를 위해 학교장이 계획과 평가를 해야 하며, 인성교육을 위해 교사의 연수를 의무화한다는 것이다.

이 법은 “건전하고 올바른 인성(人性)을 갖춘 국민을 육성하여 국가사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 되어 있다. 인성교육진흥법 제2조(定義)⁴⁾에 이 법에서 사용하는 용어의 뜻이 나와 있는데, 핵심 가치, 덕목으로서 예(禮), 효(孝), 정직, 책임, 존중, 배려, 소통, 협동 등의 마음가짐이나 사람됨을 들고 있다.

예시된 덕목들을 보면, 이 법이 근대 시민의 인성을 키우는 방향보다는 오히려 前 근대적 인성으로 복귀하려는 것이 아닌가 하는 우려가 생긴다. 인성교육법에서 말하는 공동체는 오늘날 거대 사회로의 열린 공간이 아니라, 우리 가족, 우리 동네, 우리 지역처럼 협소한 공간으로 보인다. 근대화 이후 열린 사회에서는 남의 자유를 침해하지 않고 피해를 주지 않는다면, 자신의 이익에 따라 자유롭게 살아도 시장의 원리에 의해 질서가 유지되고 사회가

3) 인성 교육을 의무화하기 위해 세계 최초로 법제화한 것은 그리 자랑할 일이 아니다. 한국에서는 여론에 따라 온갖 법이 제정되지만, 근대적 의미의 법이란 의회에서 제정했다고 다 법이 되는 것은 아니다. 민경국 교수는 법치주의의 구성원칙으로서 국가의 자의적 권력행사를 막기 위한 헌법주의, 정의로운 행동규칙 같이 누구에게나 적용하는 법의 보편성, 그리고 시장경제의 법적 틀인 원칙주의를 들고 있다(민경국, 2016, 260-268). 법치란 그런 성격을 갖춘 법을 통해 다스려지는 것을 말한다. 인성교육진흥법은 이 요건에 맞지 않다.

4) 인성교육진흥법 제2조(定義).

1. “인성교육”이란 자신의 내면을 바르고 건전하게 가꾸고 타인·공동체·자연과 더불어 살아가는 데 필요한 인간다운 성품과 역량을 기르는 것을 목적으로 하는 교육을 말한다.
2. “핵심 가치·덕목”이란 인성교육의 목표가 되는 것으로 예(禮), 효(孝), 정직, 책임, 존중, 배려, 소통, 협동 등의 마음가짐이나 사람됨과 관련되는 핵심적인 가치 또는 덕목을 말한다.
3. “핵심 역량”이란 핵심 가치·덕목을 적극적이고 능동적으로 실천 또는 실행하는 데 필요한 지식과 공감·소통하는 의사소통능력이나 갈등해결능력 등이 통합된 능력을 말한다.

발전한다는 원리가 작용한다.

이 문제를 밝혀내기 위해 애덤 스미스는 수년간 학문적 여정을 마친 후, “인간사회에는 질서원리가 있고, 그 원리 때문에 따로 질서 잡는 사람이 없어도 질서가 스스로 생겨나고 유지된다.”라고 결론을 내렸다. 자유로운 사회에서는 사람들이 자유를 누리되 방종으로 빠지지 않고, 사람들의 공감을 얻을 수 있는 ‘신중의 윤리’와 ‘정의로운 행동규칙’을 고려하여 행동하기 때문이다. 신중은 절약, 근면, 주의, 심사숙고 같은 것으로 자신의 행복증진을 위한 덕목이다. 정의로운 행동규칙은 타인에게 피해를 주는 불의의 행동을 하지 않는 것이다(민경국, 2018, 310-324). 즉 근대적 시민의 덕목은 예, 효, 소통 같은 것보다는 자조자립, 근검, 그리고 거래 약속을 지키고 남의 재산에 손해를 끼치지 않는 자세 같은 쪽에 무게 중심이 주어진다.

근대 시민의 덕목이 의미하는 이런 이미지를 제쳐 두고, 이런저런 맥락 없이 끝없이 열거, 강조되는 인성은 공허하다. 막연히 인성을 강조한다고 해도 근대 시민으로서 개인과 자유, 책임, 직업과 행복의 추구, 자유의 핵심인 재산권의 중요성 같은 근대적 행동 원리를 강조하지 못하는 인성이란 전(前) 근대 사회의 인성과 다를 바 없다. 근대 시민은 성년이 되면 가족으로부터 독립되는 개인을 전제로 한다. 성년이 되면 자신의 책임 아래 독립하는 자유로운 개인이 된다는 것은, 물론 두렵고 힘든 과정이겠지만 원래 자유란 스스로 책임을 수반하는 것이다.

3. 시장경제를 부정하는 경제관

대한민국 헌법은 한국의 정체성이 자유 민주주의 공화국임을 명시하고 있다. 정치적 자유의 측면이 민주주의⁵⁾라고 한다면, 경제적 자유는 자본주의

5) 여기서 말하는 민주주의는 개인의 자유와 재산에 대한 침해를 극히 조심하는 ‘제한된 민주주의’를 말한다.

시장경제를 말한다. 그런데 우리의 교육 현장에는 자본주의 시장경제를 소중히 여기고 이를 잘 발전시켜야 한다는 내용보다는 오히려 자본주의의 문제점을 부각하면서 사회주의적 이념을 우호적으로 여기는 주장이 지배하고 있다.

우선 초등학교 사회 교과서에서부터 중고등학교 경제 교과서에 이르기까지 시장경제에 대한 설명이 부적절하다. 사실 시장이라는 것은 인류 역사의 유구한 세월을 통해 누구의 강제도 없이 자생적으로 발전되어 온 인류의 발명품이다. 자유무역으로 넓어진 시장이 있어서 국가 간의 평화가 더 중요해졌고, 자유로운 시장 거래의 결과 번영된 근대국가가 생겨났다. 상업 정신은 사람들을 근면하게 하고 절제할 줄 알며 다른 사람을 배려하는 덕성을 갖게 한다(민경국, 2018, 403-404).

그런데 우리 교과서는 시장의 중요성보다는 시장실패에 대해 더 강조하고 있다. 바람직하게는, 자유로운 시장기능 속에서 열심히 경쟁해서 성과를 창출하는 일, 경쟁력 있는 기업을 일으켜서 국가 경제에 이바지하는 일 등 근대시민으로서 자신의 능력을 살려 무한한 가능성을 추구하는 정신이 강조되어야 마땅하다. 교과서에 이런 본질적 내용은 빠져있고 시장실패의 가능성을 부각하는 것은, 미래의 시민으로서 자유로운 경제활동의 중요성을 배워야 할 아이들에게 기업가의 활동에 의구심을 갖게 하고 정부의 경제활동에 대한 간섭이 당연하고 필요한 것이라는 잘못된 신념을 갖게 한다.

모든 시민이 이런 성향을 갖게 되면, 자유로운 경제활동보다는 국가가 모든 생산수단을 통제하는 사회주의 계획경제 체제, 즉 배급경제를 옹호하는 입장이 될 것이다. 구소련의 몰락이나 북한의 경제 형편을 보더라도 국가 개입이 강한 계획경제는 지속 가능하지 않음은 역사적으로 증명되는 것인데, 공교육에서 그런 체제를 옹호하는 듯한 기초를 띠는 것은 학생들에게 반국가적인 경제 이념을 심어주는 셈이 된다.

경제 교과서는 스스로 자조, 자립하는 정신을 강조하기보다는 국가가 복지를 제공해야 한다는 열망을 과도하게 담고 있는데, 이것도 근대시민의 정신과는 동떨어진 입장이다. 스스로 자신의 능력을 키워 일자리를 찾고 자립해야 한다는 ‘신중의 덕목’을 키워주어야 할 국면에 국가가 전체 국민의 복지를 책임져야 한다는 입장을 강조하는 것은 스스로 자립하여 자신의 경제적 자유를 지켜야 할 근대시민의 정신과는 맞지 않다(김영용, 2002, 176).

경제성장은 사실상 많은 사회 문제를 해결할 수 있는 출발점이다. 침체한 경제하에서는 사람들이 미래에 대한 비전이나 꿈을 가질 수 없고 절망한다. 경제 자유가 보장되는 사회, 즉 재산권 보호가 확실하고 규제와 정부지출이 적을수록 경제성장이 커져서 선진국이 된다. 이런 사회만이 새로운 지식과 기회가 창출되고 기업가정신이 살아나기 때문이다(민경국, 2013, 94). 그러나 경제 교과서를 보면 성장의 정도가 높아질수록 소득 격차, 빈곤과 과소비 등의 새로운 문제가 계속 일어난다고 기술하고 있다. 이는 경제성장 자체가 일어나지 않는 구소련이나 북한의 경제체제와 근대적 시장경제 체제가 서로 입장일단이 있는 것이라는 식의 극단적 상대주의는 사실상 국가 정체성을 훼손하는 것이다. 또한, 대기업에 집중된 경제구조는 우리 경제의 체질을 약화시켰다는 식의 기술도 대기업 혐오증을 조장하는 전형적 내용이다(김영용, 2002, 171-173). 한국이 짧은 세월 동안에 세계적 교역 국가로 성장한 것은 바로 대기업들이 국제 경쟁력을 키워 세계 시장에서 활약하는 성과를 이루었기 때문임은 자명하다. 교과서 저자들은 대기업이 약육강식의 논리로 중소기업을 착취하는 존재로 생각하는 듯하다. 대기업-중소기업 간에는 기술 역량의 공동개발, 인적교류, 국내외 판로개척을 위한 동반 노력 등 상생협력을 통해 함께 발전하는 존재인 것이 더 본질적인 관계이며(전경련, 2007, 159-161), 무엇보다도 기업이란 규모의 대소와 관계없이 세계 시장에서 경쟁력을 갖기 위해 끊임없이 혁신하는 존재다.

경제 교과서는 자유주의 시장경제가 자율적인 기업의 의사결정과 경쟁 속에서 뛰어난 성과를 거둔 기업이 소비자에게 더 많은 가치를 줌으로써 선택받고 성장하게 되며, 그렇지 못한 기업은 도태되기도 한다는 자본주의 시장질서의 기본적인 원리를 가르치지 않고 있다. 오히려 기업 간의 경쟁이 잘못된 것이므로 정부가 나서서 질서를 잡아야 하는 것처럼 서술하고 있다. 경쟁 때문에 혁신이 일어나고 생산성이 향상되며, 그 결과 소비자에게 더 나은 제품을 더 싸게 제공하는 연쇄 과정을 통해 사회가 성장한다는 점을 부정하는 현행 교과서의 서술은 결함이 많은 것이다.

이상 고등학교 경제 교과서 서술 내용의 특징은 간섭주의 체제의 옹호라 할 수 있다. 간섭주의는 형식상으로는 자본주의 체제를 유지하지만 수많은 규제로 자유로운 시장활동을 부정하게 되어, 결국에는 본질적으로 사회주의 체제와 다를 바 없게 되며(미제스, 1998, 35-27), 선의로 포장된 이런 규제로 인해 전체 경제가 사회주의 체제에서와 같이 지속적으로 쇠퇴하게 된다.

경제 교과서에서는 자율적인 시장체제 속에서 열심히 혁신하고 경쟁하는 기업체야말로 국가를 경제적으로 부양하는 주체임을 설명해야 한다. 이들 경제 주체들이 지속해서 생산성을 향상하는 일이 얼마나 중요한지는 과거 역사를 통해서도 알 수 있다. 세계적으로 마르크스주의 열풍이 불었던 20세기 초, 미국을 중심으로 태동한 프레더릭 테일러의 과학적 관리운동은 미국이 자유주의 국가의 중심축으로 남아 있게 하는 데 결정적인 역할을 했다(플래허티, 2002, 121). 당시 테일러의 과학적 관리운동의 덕으로 생산성이 급격히 향상되면서 발생한 경제적 부(이익)의 결과, 미국의 근로자들은 자신들도 모르는 사이에 사회의 중류층 시민이 되었다. 사람들은 계속해서 성장하는 경제에서 행복을 느끼고 희망을 품는다. 반면에 정체된 경제에서는 언제 직업을 잃을지 걱정되고 자신의 상황을 비참하게 생각하면서 국가가 주도하는 복지에 더 많은 기대를 하게 된다. 발전이야말로 모든 계층의 사람들에게 진정으로 의욕과 기쁨을 주는 것인데, 이런 발전은 오직 활발한

시장경제에서만 나올 수 있다.

한국의 지난 30년의 흐름을 돌아해보면, ‘민주화’한다며 반기업 풍토를 만든 결과 경제의 성장세가 꺾였는데,⁶⁾ 그 결과 악화된 경제 환경의 모든 책임을 도로 시장경제의 탓으로 돌리고 과도한 복지를 요구하는 아이러니컬한 풍조가 생겼다. 경제 교과서의 서술도 이런 분위기의 하나라고 볼 수 있다. 공교육의 경제 교과서는 자율적 시장경제의 중요성과 당위성을 강조해야 한다.

사실 시장경제의 문제점이라며 지적하는 내용은 시장경제에 대한 오해에서 비롯된 것이 대부분이다. 공교육의 경제 교과서는 자유시장이야말로 사회통합의 원천이며, 성장하는 경제에서만 서로 신뢰할 수 있고 품위 있는 사회를 만들 수 있으며, 복지의 지나친 강조는 사람을 의존적으로 만들며 경제를 시들게 한다는 경제 원리를 있는 그대로 포함해야 한다(민경국 외, 2013, 92-99).

4. 반 대한민국적 근현대사 역사관

경제 교과서와 함께 거론되는 문제로서, 지난 역사교과서 파동은 한국 공교육에 있어서 잘못된 이념의 문제를 더욱 첨예하게 드러냈다. 종래 8종의 근현대사 역사교과서가 대한민국의 성립, 발전 과정을 혈투고 북한 정권을 우호적으로 기술하는 잘못된 사관에 기초하고 있다는 이른바 좌편향 논란이 일었다. 이에 교학사가 이런 현실을 바로 잡는다는 목표를 갖고 대한민국 수립 이래 최단 기간 내에 근대화 성공한 대한민국의 현대사를 긍정적으로 기술한 교과서를 편찬하여 2013년 정부의 교과서 검정을 받았다. 그러자

6) 한국의 민주화운동은 정치적 자유를 신장했으나 경제적 자유를 손상하는 결과를 가져왔다. 민주화 운동의 결과 다양한 이익집단과 좌파이념이 사회 전면에 등장하면서 한국사회는 점차 좌경화의 길로 들어섰다(민경국, 2007, 268-271).

기존 역사교과서의 필자와 좌파 성향 언론, 역사학계, 전교조가 대대적으로 반대 운동을 벌여 결국 교학사 교과서 채택을 전면 철회하게 한 사건이 일어났다.

현행 근현대사 역사교과서는 대한민국이 이룩한 성취에 대해 인정할 줄을 모른다. 그들은 이미 1946년 2월 북한지역에 인민위원회가 생겨 공산정권이 들어섬으로써 남한에서의 정부수립이 불가피했음에도 대한민국 건국이 남북통일을 거스른 잘못된 역사라는 관점을 지향한다. 이승만, 박정희 시대에 관한 서술에서는 ‘탄압’, ‘협박’, ‘공포’, ‘저항’ 같은 표현을 사용하며 독재를 강조하지만, 정작 북한 체제에 대해서는 ‘수령 유일 체제’, ‘독점 권력체제’ 같은 말을 쓰며 ‘독재’라는 단어를 피하고 있다. 이렇게 한국 국사학계는 근현대사 부분에서 때로는 노골적으로, 때로는 은밀하게 친북, 친소, 친공산주의, 반미, 반일, 반자유주의적 역사 인식을 바탕으로 서술하고 있다(노정식, 2014, 176-177).

근현대사는 학생들에게 근대국가 대한민국의 국민으로서 국가관을 심어주는 데 결정적으로 중요한 부분이다. 공교육 근현대사 교과서라는 국가 자원을 자국의 역사를 부정하는 데 사용하는 셈이다. 학생 때 심어진 잘못된 역사관은 두고두고 건전한 근대국가의 시민으로 성장하는 데 독소가 될 것이다. 매년 수십만 명의 청소년이 고등학교를 졸업하는데, 청소년 시절에 전도된 국가관을 갖는 역사교육을 받은 인구가 누적된다면 세월이 흐르면서 반 대한민국적 역사 인식을 갖는 인구 비중이 대다수가 되어 근현대사 역사 교과서 문제는 심각한 일(송홍원, 2014, 78)이라는 지적이다.

뒤늦게 근현대사 역사 교육의 상황이 심각함을 인식한 정부가 나서서 2017학년도부터 역사교과서를 국정화한다는 교육책을 썼지만, 그마저도 정국의 혼란 속에 좌절되고 말았다. 형식상으로는 원래 교과서를 검인정 제도로 운영하기로 했으므로 국정화한다는 방침은 정책의 후퇴라고 볼 수 있다. 정부가 할 일은 국정화가 아니라 교과서의 자율적인 채택을 방해한

불법적 행위를 막는 일이었다. 하지만 상황이 얼마나 통제 불능이었으면 정부가 이런 시책까지 내놓아야 했는지 짐작할 만하다.

교육현장의 일선 교장이 정해진 의사결정 절차에 따라 교과서를 채택한 것을, 조직적인 항의 전화와 교문 앞 피켓시위 등 비 법치적인 압력을 행사해서 결정을 철회시키는 것이 오늘날 공교육 현장의 현실이다. 국가의 세금으로 이루어지는 공교육임에도 불구하고 국가의 이념과 정체성을 부정하는 교과서조차 바로잡지 못한 채 장기간 표류하는 것이 한국 공교육의 현실이다.

III. 공교육 운영 상의 문제

1. 평준화 제도

한마디로 한국의 공교육에는 ‘교육의 자유’가 없다. 교육의 자유란 학부모가 자녀의 학습권을 자유롭게 행사하는 것일진대 한국의 공교육에서는 평준화 정책으로 인해 학습권의 행사가 원천적으로 불가능하다. 자녀를 보내고 싶은 학교를 선택할 수도 없고, 또 어디를 가나 국가가 정해준 교과과정으로 똑같이 수업해야 한다.

과거 평준화 정책 이전의 공교육을 돌아보면 지금과 두드러진 차이가 몇 가지 있었다. 우선 전국에 자생적으로 자리 잡은 명문 고교가 있었다. 학부모는 학교의 명성과 자녀의 학업 실력과 적성 등을 고려하여 학교를 선택했다. 이런 상황이 극적으로 바뀌어 무시협 추첨제 제도인 ‘중고교 평준화’가 시행되었다. 평준화 정책은 명문 고교 입학에 위한 치열한 입시 경쟁을 피하고, 사교육비에 따른 불평등을 줄인다는 명분으로 시작되었다. 그러나 평준화 결과 사교육 비용이 줄어든 것도 아니다(강소량, 2016, 27). 이렇게 실증적 효과가 명확하지 않음에도 불구하고 일단 평준화 쪽으로 방향을 틀자 이는 한국 공교육의 불문율로 정착되었다.

평준화의 결과로 파생된 문제들은 다양하다. 종래에는 학교의 명성에 맞는 수업을 제공하기 위해 스스로 노력을 해야 했지만, 평준화 이후 그런 경쟁이 필요 없으므로 교사의 사명감이나 동기가 살아날 수 없다. 학업 능력에 상관없이 학생들이 모두 뒤섞여 한 반에 편성되니 결과적으로 수업의 수준도 하향 평준화된다. 이에 따라 학업능력이 상위인 학생들은 학교 수업보다는 사교육에 의존하는 현상이 발생했다. 요약하면, 평준화에 따라 하향된 수준의 수업, 그 결과 학교 수업에 흥미를 잃은 학생, 교사의 직업적 권위와 동기가 약해진 교육이 되었다. 그 결과 이른바 ‘교실 붕괴’나 ‘교권의 추락’이니 하는 문제가 주목받고, 이런 상황에 따라 홈스쿨링이나 대안학교를 택하는 현상도 생기고 있다.

오늘날 사회 문제로 대두한 ‘청년실업’ 문제도 그 원인의 출발점은 평준화 교육이다. 무시함 평준화 입학에 따라 한국의 학부모는 자녀의 능력과 적성을 심각하게 고민할 필요 없이 대부분 자녀를 대학에 진학시킬 수 있게 됐다. 1980년대 후반 이후, 늘어난 대입 수요를 맞추기 위해 교육 당국은 원래 직업교육을 목적으로 생겨났던 많은 전문대학을 ‘승격’이라는 이름으로 일반 대학으로 인가했다. 이에 고교 졸업 후 대부분의 학생이 자신의 적성과 직업 선택과는 무관하게 일반 대학에 진학하고 졸업하게 되었으나, 4년제 대학을 나와도 산업현장의 개별적인 필요에는 부합하지 않는 졸업자가 대량으로 사회에 나오게 되었다. 오늘날 대기업들은 신입사원 공채 후에 별도로 신입사원 교육을 한 후에야 각사 현장에 배치하는 관행을 당연한 일로 여기는 것은 대학 교육이 사회의 필요와 격리되어 있음을 말하는 것이다. 평준화 입시는 학부모가 자녀의 적성과 진로를 결정하는 것을 최대한 후일로 미루게 함으로써, 미리 진로를 결정했다면 사회의 일원으로 다양한 역할을 했을 인재들을, 산업 일자리에 부합하지 않는 졸업자로 세상에 나오게 하는 학력주의와 학력 인플레이션 현상을 야기하여, 청년실업이라는 좌절에 빠지게 한 근원이다(Schmid, 2013).

평준화에 따르는 학교 선택권의 문제를 일부 해소하기 위해 생겨난 특성화고, 자립형 사립고 같은 새로운 형태의 학교가 소위 ‘일류 고교’로 인식되면서, 그것들마저 허용하지 않으려는 움직임이 일고 있다. 그러나 사회 현상이 원래 인위적인 평준화가 아닌 자연스러운 차등 속에서 영위되는 것임을 고려한다면 이런 시도는 그나마 남아 있는 교육의 자유마저 없애는 결과를 가져올 것이다. 그렇다고 현재 비평준화된 특성화고, 자립형 사립고에 진학한 학생들이 모두 만족스러운 것도 아니다. 이들은 내신등급에서의 불이익 때문에 내신 점수를 잘 받을 수 있는 지역의 학교로 전학하기 위해 다니던 학교를 중퇴하기도 한다. 이렇게 겉으로 평등을 내세우는 교육정책이 실제로는 온갖 문제의 근원이다(권대봉, 2003, 10).

결국, 공교육 평준화가 거둔 결과는 학생의 적성에 대한 진지한 고민을 가능한 한 뒤로 미루고, 일단 대다수 학생이 대학에 진학하도록 한 것으로 요약되며, 열심히 공부하든 안 하든 모두가 대학에 갈 수 있게 한 제도가 평준화 정책이다. 그 결과 대부분 학생이 대학 입시에서 경쟁하게 되어 대학 입시는 과열화되고, 입시학원에서 나온 온갖 눈치작전 자료가 동원된다. 교육부는 자신의 중요한 역할이란 대학 입시 제도를 미세 조정하는 일로 생각하는 듯, 수시전형의 비율을 조정한다든가 학생부 비중을 조정하는 등의 변화를 교육 정책으로 내놓는다. 또한, 매년 학부모의 관심은 교육부의 입시 제도가 자녀의 대입에 어떤 영향을 줄 것인가에 쏠린다. 하지만 지난 30여 년간 공교육의 큰 틀인 평준화 자체에 변화를 주지 않으면 교육 당국의 정책은 근본 문제에 대한 대책이라기보다는 대입 방식에 대한 미세조정일 뿐이다.

2. 사학의 공영화 정책

한국의 사립학교는 중고등 학교든 대학이든 학교 운영 전반이 교육 당국의

통제하에 있고, 자율의 영역이 거의 존재하지 않는다. 한마디로 사학 경영의 자유가 제한되어 있다. 사학은 교육으로 사회에 공헌하겠다는 개인이나 기관이 세운 학교이다. 바람직하게는 그 설립자의 교육 철학과 학교 운영의 비전과 전략이 차별화되고, 그런 교육에 공감하는 학부모의 선택에 따라 자녀를 입학시킴으로써 다양한 교육 수요에 부응할 수 있게 하여 공교육을 보완할 수 있어야 한다. 그러나 한국의 사학은 학생 선발, 입학 정원, 교육 과정의 편성, 교사와 교수의 선발, 수업료에 이르는 모든 학교 운영은 공립학교와 다름없이 엄격한 규정에 따라 운영된다.

막대한 재산을 투입해 사학을 설립한 개인이나 기관의 입장에서 볼 때, 한국의 공교육 제도는 설립자의 사적 재산권이 인정되지 않는 영역이라 할 수 있다(김형근, 2011). 자신의 교육에 대한 이상을 실현하고자 설립한 사학에 대해 재산권도 행사할 수 없고, 경영의 자율성도 없다면 공교육 제도는 결국 개인의 재산을 출연하여 설립한 사학을 국가에 헌납하는 것을 강요하는 제도인 셈이다.

사립대학의 정원과 지원금에 대한 기준으로 사용되어 온 대학평가 제도 역시 세계화 시대에 세계의 대학들과 겨뤄 이길 수 있는 비전, 전략과 부합하는지는 의문이다. 현행 대학평가 지표들은 고등교육을 수행하기 위해 요구되는 기본적인 요건을 열거하고 있지만, 이 지표들이 개별 대학의 비전과 전략의 달성, 나아가 경쟁 우위의 달성에 기여하지는 못하는 것으로 보인다(문근찬, 2008, 3). 대학 입시가 과열되었던 시기가 점차 지나고 이제 학령 인구가 줄어드는 인구구조가 되자 교육 당국은 평가 결과에 따라 2014년부터 10년간 총 16만 명의 입시 정원을 줄이는 일에 착수했다. 이에 전국의 모든 사립대학은 정원감축을 당하지 않기 위해 대학평가를 잘 받기 위한 노력에 매달리게 된다. 이런 식의 대학 평가를 수단으로 삼아 국가의 재정지원과 정원을 조정하는 교육 당국의 통제 방식도 사학의 자율 경영을 어렵게 한다.

IV. 공교육 문제의 해결책

한국의 공교육은 내용 측면에서 국가가 추구해야 할 이념과 격리되고, 제도 측면에서는 사회주의 배급식 평준화로 인해 투입되는 자원이 심각하게 낭비되는 증착된 문제를 안고 있다. 인위적 평준화는 학생을 자신의 적성과 능력에 맞는 직업을 찾을 기회를 가능한 한 뒤로 미루고, 우선은 보호된 ‘온실 같은 교실’에서 공부할 수 있게 하는 것이지만, 결국 안으로는 청년 실업의 문제, 밖으로는 세계화 환경에서 국가 경쟁력이 떨어지는 문제를 만드는 근원이다. 그런데도 왜 이런 문제가 지속되는가? 이렇게 된 근본 원인은, 한국의 공교육이 좌파적 가치의 뒷에 걸려 있기 때문이다. 예를 들어 교육 개혁을 말하려 하면 ‘3불(不)’⁷⁾은 빼고 말하라는 식으로 근본적인 개혁을 거부하는 풍토가 자리 잡았다.

한국의 공교육은 내용뿐 아니라 공교육의 운영 측면인 교육 제도도 좌파적이다. 한국의 공교육에서 추구하는 평준화 정책은 교육에서 차별이 있어서는 안 된다는 평등주의적 이념에 따라 교육을 정부가 배급하는 계획 경제적 제도로 운영되고 있다. 학부모는 학교선택권이 없고, 학교도 학생 선발권이 없다. 학교 간 서열이 있어서는 안 되고, 명문이 있어도 안 된다. 명문 사학을 건립하고 싶어도 지배구조에서 이사장이 자신의 건학 이념을 펼칠 수가 없다. 설립자는 장기적인 비전은 고사하고 상식선에서의 재산권 조차 행사하기 어렵다. 경쟁이 있어서는 안 되니 교사가 학생을 열심히 가르칠 동기가 일지 않는다. 그 결과 무기력한 교육이 지속되고 교실붕괴 현상이 심화하면서 전체적인 학력이 저하되며, 학력 저하 현상은 대학에까지 이어지고 있다. 학교 수업에 만족하지 못한 부모들은 자녀에게 고액의 과외를 시키거나 학원에 의존하게 되어 애초에 평준화 정책의 명분이었던 사교육비

7) 소위 ‘3불 정책’은 본고사 금지, 기여입학 금지, 고교등급제 금지를 말한다.

감소라는 목표도 달성하지 못한다. 평준화 정책은 과외를 통해 부유층 자녀가 소위 명문대학에의 합격률이 높음을 볼 때, 원래 의도했던 교육의 평등도 실현하지 못한다(민경국, 2003, 307-310).

오늘날 높은 학비에도 불구하고 자사고, 특목고는 새로운 명문고의 자리를 차지하게 되었다. 요컨대 사회현상에서 차등을 인위적으로 없애려고 하는 정책은 인간행동의 원리에 반하는 것이다. 이런 사회주의적 체제는 자유 시장에서 자생적으로 결정되는 가격 신호기 없으므로 합리적으로 비용을 계산할 수도 없고, 소비자의 욕구가 반영될 수도 없다. 이런 체제에서는 모든 행정이 계획 당국의 관리자가 그저 이리저리 독려하는 식으로 운영될 뿐이어서 불합리와 낭비를 낳는다(미제스, 1998, 276).

심각한 것은 이런 문제의 배경에는 이념적, 정치적 투쟁이 있다는 점이다. 비록 고등학교 평준화 정책방안이 합법성, 형평성, 효율성, 수월성, 학습의 질 제고 등 형식적인 대의명분에 의해 주창되고 있을지라도, 내면에는 대한민국의 정체성을 부정하는 정치적 이해관계자들의 권력투쟁이 있다. 특히 교육감으로 대표되는 정부도 단지 국가를 위한 소극적 행정관료가 아니라 주요 이해관계집단 중의 하나로서 이 정치적 투쟁에 참여하는 적극적인 존재다(임준희, 2006, 127).

원래 공교육은 전통적으로 의무교육의 성격이 있으므로 국가에 의해 계획되고 공급되어야 한다는 생각에서 비롯되었다. 근대 국가를 세웠던 초창기에 국민의 교육수준은 군대나 산업화의 경쟁력을 좌우하므로 국민에게 교육을 강제할 필요가 있었다. 가난했던 시절에 부모들이 아이를 학교에 안 보내고 돈벌이를 시키는 경우가 많았기 때문이다. 이제 세상이 달라져 학교에 안 보내는 것이 문제가 아니라, 너무 높은 비율이 대학에 가기 때문에 문제가 되는 실정이다. 그런데도 공교육 당국은 대학 학비마저 국가가 정하고, 부족분은 국가의 보조금으로 운영하는 정책을 지속하고 있다. 이렇게

인위적인 정책에 의해 공급과잉이 된 현실을 볼 때, 이제는 국가가 교육의 공급을 책임질 필요가 없다고 본다. 더욱이 정부가 주도하는 공교육임에도 공교육이 국가의 목적과 거리가 먼 편향된 내용을 강요한다는 논란이 일고 있는 터이므로 공교육의 틀을 근본적으로 바꾸는 발상의 전환을 할 때가 되었다고 생각한다.

이런 방향전환은 오랜 기간에 걸쳐 체계화된 공교육의 틀을 바꾸는 일이므로 쉽지 않은 과제다. 열린 세계에서 경쟁과 협업하면서 살아가야 할 근대 국가의 시민을 육성한다는 비전을 달성하려면 공교육에 ‘자유’가 주어져야 하므로 다음과 같은 방향에서 정책의 전환이 필요하다.

1. 교육기본법의 개정

앞서 살펴본 대로 한국의 공교육의 틀을 제시하는 최상위법인 교육기본법부터 공교육이 추구해야 할 목적과 목표가 불분명하다. 이 법의 제정 목적이 교육의 목적과 목표를 제시하는 것보다는 교육 수혜자와 이해관계자 간의 사회 계약적 합의를 다루는 데 있었기 때문에 이런 현상이 생긴 것으로 보인다. 공교육의 최상위 법에서 교육의 목적과 목표가 모호하다면 국가의 막대한 재원을 투자하는 공교육이 그때그때의 정치권력이나 이념 성향에 좌우될 가능성이 크다.

한국 공교육의 기본 틀을 새로 짜고, 법 제도를 정비하는 창조적인 일대 혁신을 하려면 이 작업에 정치, 경제, 사회의 다양한 전문성을 가진 인재가 참여하는 것이 필요하며, 특히 한국의 헌법 정신이 무엇인지를 교육기본법에 담을 수 있는 안목이 요구된다. 공교육은 국가의 이념에 맞는 교육이 되어야 하고, 세계 시장에서 경쟁하는 인재를 키운다는 수월성이 교육목적의 방향이 되어야 한다.

2. 단계적 교육 자유화 증진

한국 공교육이 갈 길은 공교육을 시장원리에 맡겨 자율화하는 방향으로 개혁해야 한다. 현재의 공교육에서는 학부모의 학교선택권, 학교의 학생 선발권, 과정의 체계, 교사의 선발 등 교육운영 전반이 교육 당국의 통제하에 놓여 있다. 그 결과 공교육이 과도하게 국가주의적 제도로 운영되거나 학부모의 필요에 맞지 않아 사교육에의 의존도가 높다. 향후 공교육의 개혁 방향은 교육 제도 전반에 자율을 허용하는 방향이 되어야 한다.

교육이 자율로 나아가기 위한 첫 단계는 우선 공교육의 평준화 정책을 포기하는 것이다. 학교의 자율권은 단위학교가 스스로 혁신하고 경영할 수 있는 권리로서 교사의 채용과 관리, 학생의 선발, 학생의 학업성취를 위한 각종 노력, 학부모와의 교섭이 포함된다. 동시에 학부모는 고교를 선택할 수 있는 자유를 다시 얻어야 한다. 그 결과 각 도시, 지역별로 명문고도 생기고, 그래야만 그 안에서 근무하는 교사들도 더 열심히 학생지도를 잘하기 위해 노력하게 될 것이다. 오랜 세월을 걸쳐 평준화를 지향해 온 제도를 한꺼번에 변경하기는 쉬운 일이 아니므로, 우선 특목고와 자사고, ‘진로 맞춤형 특성화 중학교’ 등 학교를 선택할 수 있는 다양한 가능성의 비중을 높이는 노력이 필요하다.

3. 사교육의 재산권 존중

학교 법인의 설립과 운영, 퇴출, 계약의 자유 등 설립 재단의 재산권이 존중되어야 한다. 그 결과 사학은 학교재단의 가치관을 반영한 다양한 형태와 교육 이념으로 교육 시장에서 경쟁하여 학생을 유치하게 될 것이다. 수업료도 시장 원리에 의해 자율적으로 결정하는 것이 원칙이다. 학교 기관은 서비스의 질을 높여서 더 많은 학생을 유치해야만 학교를 재정적으로 유지, 성장시킬

수 있다. 학교의 경쟁력은 외국의 학교 기관에도 시장을 개방하여 경쟁하는 것을 포함해야 한다. 이런 체제에서는 온갖 관료제적 성과의 나열은 의미가 없고, 학교 스스로 생존을 위해 교육의 질을 높이고, 교사도 더 높은 수업을 하여 학교가 더 많은 학생을 유치할 수 있도록 경쟁하고, 재무적으로 자립, 성장할 수 있어야 한다.

이런 전환으로 수업료가 비싸져서 진학을 포기해야 하는 우수한 학생에 대해서는 교육 바우처(voucher) 제도 등 학부모에게 학비를 지원할 방법을 찾아 보완할 수 있을 것이다.

V. 맺는 말

막대한 예산이 투입되는 공교육이 무너졌다는 표류하고 있다는 지적이 지속되고 있으나 공교육의 개선은 지엽적인 면에 그치고 있어 보다 근본적인 접근이 필요하다. 본 논문은 공교육의 문제점을 교육의 내용과 제도의 양대 측면에서 고찰하여 분석했다. 한국의 공교육은 내용 측면에서 국가 이념과 일치하지 않으며, 그 운영에서도 교육 소비자의 학교선택권뿐만 아니라 학교의 학생선발권을 제한하여 운영되는 점을 볼 때, 한국의 공교육은 국가 독점적이며 동시에 좌파적 이데올로기에 편향되어 있는 것으로 보인다.

이를 확인하기 위한 분석으로서, 제2장에서는 공교육의 목적과 이념이 불분명한 데 따르는 혼란의 문제를 살펴보았다. 첫째, 공교육의 목적과 이념이 근대국가로서 수립된 대한민국의 국가이념과 적합성 없이 이루어지는 점이 지적되었다. 그렇게 된 주된 원인으로서 공교육의 최상위법인 교육기본법에 제시된 교육의 목적과 목표가 구체적이지 못하고, 헌법 상의 국가 이념과 무관한 점을 들었다. 둘째, 공교육에서 인성이 강조되고 있으나, 공교육에서 다루고 있는 인성이 전 근대적이어서 오늘날 근대국가의 시민정신과 무관한 내용인 문제를 거론했다. 셋째, 공교육의 경제, 사회 교과 내용에서 시장

경제를 부정하는 문제를 지적했다. 시장은 만능은 아니지만 시장실패를 지나치게 강조하여 시장 자본주의를 부정적으로 보는 것은 대한민국 공교육 내용으로서는 문제가 있다. 넷째, 근현대사 역사교과서가 대한민국의 역사를 부정적으로 기술하는 경향을 지적했다. 이렇게 공교육의 최상위법인 교육기본법에서부터 교과서 내용의 문제에 이르기까지 공교육의 내용이 대한민국 헌법이 지향하는 자유 민주주의적 정체성과 부합하지 않는 점이 내용 측면의 문제점들이다.

제3장 공교육 운영 제도 측면의 문제는, 인위적 평준화 정책에 의한 학부모의 학교 선택권, 동시에 학교의 자율과 학생 선발권이 근원적으로 막혀 있는 점을 지적했다. 극단적인 평준화의 추구는 교육의 수월성을 저해하여 결과적으로 실력 없는 졸업자의 양산으로 이어지며, 이는 청년실업 문제의 근본 원인일 수 있다. 평준화 등 국가주도적인 공교육 정책은 필연적으로 사학의 공영화를 불러옴으로써 사립학교의 재산권과 자율이 훼손되는 점도 한국 공교육 운영 제도의 문제이다.

이런 문제는 크게 보면 한국의 공교육이 자유주의 및 교육 시장의 관점에서 벗어나 국가 독점체제로 운영되며, 그 기초는 좌파적이라는 데 문제의 근본 원인이 있다고 할 수 있다. 이에 제4장에서는 공교육 문제의 해결 방향으로서 좌파적인 교육 제도를 바로잡아야 한다는 점, 즉 공교육에 ‘자유’가 주어져야 한다는 점을 해결책으로 제시했다. 구체적으로는 첫째, 교육기본법을 개정하여 공교육의 목적과 목표를 헌법 정신에 맞게 고쳐야 하며, 둘째로 평준화 일변도의 교육정책을 단계적으로 자율화함으로써 학교는 스스로 혁신하고 자율적으로 경영할 수 있는 권리를 회복하고, 학부모는 학교 선택권을 회복해야 하며, 셋째로는 사교육 재산권이 국가에 의해 침해되는 것을 중지해야 한다는 방향을 제시했다.

참고문헌

- 강성국 · 이광현 · 박현정 · 김기석, 「한국교육 60년 성장에 대한 교육지표 분석」, 『한국교육개발원 연구보고서』, 2005.
- 강소랑, 「고교 평준화가 사교육에 미치는 영향」, 『한국정책학회 추계학술대회 발표논문집』, 2016.
- 권대봉, 「한국의 교육문제와 노무현 정부의 교육혁신 과제」, 『한국교육학연구』, 제9권 제1호, 2003, pp. 117-140.
- 김명정, 「사회과 교육과정에 나타난 시민교육 목표와 내용의 변천」, 『시민교육연구』, 제44권 제2호, 2012, pp. 1-28.
- 김영용, 「고등학교 경제 교과 과정 및 교과서 분석」, 『경제교육연구』, 제8호, 2002, pp. 157-183.
- 김영철 외, 「사교육비 문제와 대응방안」, 『한국교육재정학회』, 1997.
- 김태석 · 신혜숙, 「홍익인간 교육이념의 새로운 가치 해석에 대한 연구」, 『뇌교육연구』, 제16권, 2015, pp. 129-154.
- 김형근, 「대학법인 재산권 제한구조의 법적 과제」, 『교육법학연구』, 제23권 제2호, 2011, pp. 1-25.
- 노정식, 「좌 편향, 반국가 역사교과서 바로잡아 새로 만들어야 한다」, 『한국논단 광장』, 2014. 1.
- 루드비히 폰 미제스(안재욱 · 이은영 역), 「자유를 위한 계획」, 『자유기업센터』, 1998.
- 문근찬, 「원격대학평가에 대한 전략적 성과측정 관점에서의 분석」, 『조직경영개발연구』, 제1권 제1호, 2008, pp. 145-184.
- 민경국, 『시장경제의 법과 질서』, 자유기업센터, 1997.
- 민경국, 『자유주의의 도덕관과 법사상』, 북코리아, 2016.
- 민경국, 『국가란 무엇인가』, 북앤피플, 2018.

- 민경국, 『자유주의와 시장경제』, 위즈비즈, 2003.
- 민경국, 『한국경제, 자유주의에서 돌파구를 찾아라』, FKI미디어, 2007.
- 민경국 외, 『사회통합의 새로운 패러다임』, 한국경제연구원, 2013.
- 박철성, 『학부모의 학교 교육에 대한 만족도와 사교육 수요의 결정 요인에 관한 연구』, 『한국경제의 분석』, 제17권 제1호, 2011, pp. 73-119.
- 송홍원, 『우리 역사를 모멸한 역사』, 『한국논단』, 2014.
- 오만숙·김진희, 『초중고생의 사교육비 지출에 대한 통계 분석』, 『응용통계 연구』, 제24권 제1호, 2011, pp. 193-206.
- 이군현, 『수월성 추구를 위한 교육』, 『교육과정연구』, 제18권 제1호, 2000, pp. 21-43.
- 이주호·우천식, 『한국교육의 실패와 개혁』, KDI, 1998.
- 이정찬, 『일본은 어떻게 많은 노벨과학상 수상자를 배출할 수 있는가?』, 『과학기술정책연구원』, 동향과 이슈, 제178호, 2014.
- 이혁규, 『질적 사례연구를 통한 교실붕괴 현상의 이해와 진단』, 『교육인류학 연구』, 제6권 제2호, 2003, pp. 125-164.
- 위키백과(ko.wikipedia.org), 일본의 노벨상 수상자 목록, 2018. 11. 16 편집.
- 임준희, 『고교 평준화 정책과 교육이해관계자들의 정책연합』, 『교육행정연구』, 제24권 제2호, 2006, pp. 125-147.
- 존 플래허티 지음, 송경모 역, 『피터 드러커 현대경영의 정신』, 예지, 2002.
- 전경련중소기업협력센터, 『대·중소기업 상생협력의 전략과 과제』, 전경련, 2007.
- 하이에크 F. A. v., 민경국 역, 『자본주의냐 사회주의냐』, 문예출판사, 1990.
- 황갑진, 『인터넷에 나타난 교실붕괴 담론의 유형』, 『시민교육연구』, 제33집, 2011, pp. 407-438.
- Schmid, G., *Youth Unemployment in Korea: From a German and Transition labour Market Point of View*, IZA Policy Paper, 63, May 2013.

Abstract

Fundamental Problems and Solutions of Korean Public Education

Keun-Chan Moon*

Looking back on Korea's public education, there are serious problems that cannot be solved by fine-tuning. The phenomenon of so - called classroom collapse caused by the equalization policy and increasing reliance on private education shows that public education in Korea is not working properly. However, the reform of public education is largely a prescription for superficial symptoms that appear in the public education field, which is far from a fundamental solution. According to the consciousness of this problem, this paper divided the symptoms of public education into two mutually related areas, education contents and institutional aspects.

First, in terms of contents, it is pointed out that the purposes and objectives of public education are unclear, and as a result, the content of education is not in conformity with the national ideology. Second, the institutional aspect of public education is that the public education system in Korea has been implemented in the equalization policy over the past several decades that prevents parents' choice of school and school's choice of students. The problems of waste and inefficiency arising from the above policy are examined.

These two symptoms actually converge to one cause. In conclusion, I pointed out that left-wing values dominate the public education, and finally gave a brief outline of how to solve the problem.

Key Words: Public Education, Educational Ideology, Equalization Policy, Liberalism

* Professor of Department. of Business Administration, Korea Soongsil Cyber University

