

韓國教育의 失敗와 改革：應答

李 周 浩 (本院 附設 國際大學院 教授)

禹 天 植 (本院 研究委員)

* 本稿는 「韓國教育의 失敗와 改革·論評」(論評者: 盧應源)에 대한 著者들의
應答임

*

우리의拙稿에 대한 비판 중에는 교육에 있어서 경제분석은 한계가 있다는 지적이 많았다. 어떤 비평자는 우리의 교육문제를 분석하는 데 있어서 '경제논리'에 대응할 '교육논리'의 필요성을 부각시키는 계기가 되었다고도 하였다. 이러한 반응 중 일부는 '경제학 제국주의'로부터 자기 학문분야를 보호하여야 한다는 근거없는 두려움에 기인한 것으로서 별도로 논박할 가치가 없다고 본다. 노웅원 교수의 논평은 경제논리에 의한 비판이라는 점에서 흥미로우며, 국내 교육문제에 대한 경제논리선상의 체계적인 논의가 미흡한 우리의 현실에 비추어 의의가 크다. 이하에서는盧교수의 논평 중에서 졸고에 대한 오해에 기인한 것으로 보이는 몇몇 쟁점에 대하여 보다 상세히 설명하고, 원래의 논문에서 우리가 미처 주목하지 못한 사안을 강조한 부분에 대해서는 우리의 견해를 제시하고자 한다.

1. '입시위주 교육왜곡'에 대한 잘못된 이해

입시위주 교육왜곡에 대한 우리의 입장을 보다 명확히 하기 위하여 다음의 의문으로부터 논의를 시작하여보자. 왜 우리 학교에서는 사회에서 요구하는 것보다 창의력을 희생하고 입시능력을 강조하는 방식으로 교육하는 것일까? 입시위주 교육의 원인은 크게 사회문화적 요인이나 노동시장의 문제에 따른 교육수요의 왜곡과 교육부문 내적 문제에 따른 교육공급의 왜곡의 두 가지로 나누어볼 수 있다. 교육수요의 왜곡문제는 효과적인 정책적 대응방안을 찾기 어려우며 기본적으로 사회경제 전체의 성숙과 함께 점차 해소될 수밖에 없는 성격이 강하다. 졸고는 향후 이러한 교육수요의 문제가 해소된다 하더라도 우리 교육발전에 커다

란 걸림돌이 될 수 있는 교육공급측면의 문제를 밝히는 데 주된 목적을 두고 문제의 핵심으로서 정부의 불필요한 규제에 초점을 맞추고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 입시위주의 교육을 초래하고 있는 교육공급체제상의 주된 문제의 하나는 개별 학교의 학생선발과정에 관한 정부의 일률적인 규제이다. 우리의 제언대로 만약 정부가 대학입시를 비롯한 각급 학교의 학생선발과정에 대한 일률적인 개입을 일관되게 철폐하여 나간다면, 우리는 장기적으로 문제 가 해소될 것으로 본다.

먼저, 각 대학들은 정부의 간섭이 없을 경우 사회에서 요구하는 인재를 선발하여 양성하기 위하여 노력할 유인을 가진다.¹⁾ 사실 극단적인 예를 들어 정부의 규제가 없는 상황에서 만약 학교가 사회가 요구하는 기능을 하지 않을 경우 기업이 인재를 선발하고 양성하는 기능까지도 할 수 있는 것이다. 결국 정부의 규제가 없다면 우리의 대학도 사회가 요구하는 인재를 배출하기 위하여 학생선발에 있어서 창의력과 잠재력을 고려하여 다양한 선발방법을 활용하려 할 것이다.

물론 논평자가 지적하였듯이 우리의 정부 혹은 기업에서 인력을 충원할 때도 아직 필답고사, 심지어는 대학입시성적을 요구하는 것이 사실이다. 그러나 이러한 사실이 우리의 기업이 보다 창의력 있는 인재를 선호하지 않는다는 것을 입증하는 것은 아니다.²⁾ 오히려 현재 정부의 규제로 인하여 교육시장이 왜곡된 상황

1) 신호이론(signaling theory)에서는 학교의 선발기능을 중시하고 인적자본이론(human capital theory)에서는 교육기능을 강조하는 차이는 있지만 이들 기존 이론에서도 학교가 사회가 요구하는 긍정적 기능을 한다고 보는 테에는 차이가 없다.

2) 사실 기업을 포함한 노동시장에서의 인력수요가 과거 대량생산 중심의 개발연대에는 창의력보다는 압기력과 같이 입시능력과 보다 상관관계가 높은 능력을 상대적으로 선호하였을 가능성은 있지만 점차 창의력을 보다 선호

에서 기업이 택할 수 있는 차선의 방법이 그것뿐이라는 것을 반증한다. 만약 어느 대학이 학생의 선발에서부터 양성에 이르기까지 정부의 규제 없이 보다 창의력을 존중하는 방향으로 혁신을 한다면 우리의 기업과 정부는 이 대학이 배출하는 인재를 선호하게 될 것이다.

우리가 논평자를 비롯하여 많은 독자들이 오해하고 있다고 생각하는 부분은 우리의 예측이 매우 장기적이라는 점이다. 논평자는 1995년의 교육개혁에 의한 대학의 학생선발 자율화가 왜 입시 위주 교육의 문제를 해결하지 못하고 있느냐고 반문하고 있다. 그러나 우리가 분명히 지적할 수 있는 것은 교육부가 법률적으로는 대학의 자율에 맡긴 부문조차 암묵적으로 간섭하는 경우가 많다는 점이다. 더구나 대학입시의 경우 물론 자율화가 상당히 진전되어 있지만 아직도 정부규제가 상당히 남아 있다. 이러한 상황에서 자율화의 효과가 나타나지 않는다고 조급하게 주장하는 것이야말로 위험한 발상이다. 자율화조치가 실제 교육현장에서는 정부가 선언한 정도로 시행되지 않는 경우가 많기 때문이다.

다음으로 오해가 큰 부분은 필답시험에 관한 우리의 생각이다. 우리는 현재 우리 학생들이 필답시험에서 높은 점수를 받는 것 자체를 문제시하지 않았다. 필답고사는 창의력 못지않게 중요한 인지·수리·분석능력 등을 측정하는 데 유용하다. 문제는 필답시험과 상관관계가 있는 능력을 집중해서 증대시키는 과정에서 창의력과 같은 능력의 제고가 회생되고 있다는 점이다. 사실 정부가 창의력 제고를 위해서 일률적으로 필답시험을 없애려는 발상도 마찬가지로 매우 위험하다는 것이 우리의 생각이다. 즉, 국가적으로 볼 때 필답고사로 측정될 수 있는 능력과 그렇지 않은 능력간의 최적 배분이 존재하며 이러한 최적점의 달성을 정부의

불필요한 개입이 없는 경우에 달성될 수 있다는 것을 우리는 주장하고 있다. 이러한 맥락에서 우리는 최근 교육부가 대학입시에 있어서 필답고사의 역할을 일률적으로 강제하여 축소하려는 정책에 대해서는 논평자와 마찬가지로 우려하고 있다는 것을 밝혀둔다. 이와 관련하여 논평자는 우리가 “시험점수가 높으면 암기 능력만 우수할 뿐 시험점수가 낮은 학생일수록 창의력이 높다”는 추론을 가지고 있는 듯하다 하였는데, 이는 오해이다. 개개인을 비교할 때 암기능력과 창의력간에는 양의 상관관계가 있을 수도 있고, 그 반대일 수도 있다. 즉, 암기력이 뛰어난 학생이 더 창의적일 수도 있으며, 그렇지 않을 수도 있다. 졸고는 획단면적 시각에서의 암기력과 창의력간의 관계를 문제시하고 있지 않다. 졸고가 주목하는 것은 특정 개인이나 사회전체가 주어진 재원과 시간을 투입하여 이 두 가지 능력을 생산(배양)함에 있어서 나타나는 생산측면의 상충관계(trade-off)이다. 최고수준의 창의력과 암기능력을 함께 갖춘 개인일지라도 이러한 생산/투자단계에서의 상충관계를 벗어날 수 없다.

2. ‘학교교육의 저효율성’에 대한 잘못된 이해

우리나라 학교교육의 저효율성에 대해서도 우리는 논평자를 포함한 독자들에게 우리가 가졌던 문제의식을 제대로 전달하지 못한 듯하다. 논평자를 포함한 일부 학자들은 우리의 과외문제 해결을 위하여 학급당 학생수를 줄이는 등 학교교육에 대한 투자를 과감히 늘려야 한다고 주장한다. 우리의 초중등학교 교육환경이 선진국에 비해 열악한 것은 사실이다. 그러나 막대한 국가 재정을 동원하여 이를 선진국 수준으로 끌어올리는 것이 과연 현재 우리의 교육발전을 위한 초미의 과제일까?

우리가 볼 때 현재 우리 학교교육의 저효율성 문제를 해결하

지 않고 학교에 대한 투자를 계속 늘리는 것은 크게 의미가 없다. 경제학에서는 어떤 조직이나 기구의 효율성을 따질 때는 유인체계를 보아야 한다고 가르친다. 과연 우리 학교의 교사들이 학생들을 잘 가르치기 위하여 학습하고 노력할 유인이 제대로 설정되어 있는가? 학교의 경영자들은 학교경영을 효율화 할 유인을 가지는가? 각 지방 교육청들이 학교를 제대로 감독할 유인체계는 있는가? 이러한 점들을 검토하였을 때 우리 학교는 유인체계의 결여와 이를 대신한 통제·규제 체제로 인하여 저효율의 문제가 심각한 수준이라는 것이 졸고의 지적이었다.

논평자를 비롯한 많은 사람들이 학교교육에 대한 투자를 늘리자고 주장할 때 이를 통하여 개인들이 부담하고 있는 엄청난 과외비용을 줄일 수 있다는 점에 주목한다. 이러한 주장이 설득력을 갖추기 위해서는 학교에 대한 투자가 실제 과외를 대체할 만한 학교 교육수준의 향상으로 이어질 수 있다는 전제가 성립되어야 한다. 그러나 이 전제는 유인체계의 왜곡으로 인한 현재 우리 학교교육의 저효율 문제를 해결하기 이전에는 결코 충족될 수 없다는 것이 우리의 견해이다.

3. ‘교육에 있어서 정부의 역할’에 대한 새로운 인식

우리가 논평에 대하여 가장 공감하는 부분은 교육에 있어서 정부의 역할에 관한 것이다. 우리는 졸고에서 우리의 논점을 뚜렷하게 하기 위하여 정부가 하지 말아야 할 부분을 집중적으로 주장하였다. 물론 규제완화와 분권화가 향후 교육개혁에 있어서 가장 중요한 두 가지 방향이라는 생각에는 지금도 변화가 없다.

그러나 우리는 이번 기회를 통하여 정부(교육부)가 앞으로 하여야 할 일도 많이 있다는 것에 대해서도 지적하고자 한다. 세계은행이 최근에 강조하였듯이 정책개혁의 핵심은 정부의 역할을

어떻게 바꾸고 정부의 능력을 얼마나 제고하느냐에 있다. 따라서 무조건 작은 정부를 만드는 것이 문제를 해결하지 못하는 경우도 많다.

경제학 교과서에서 지적하듯이 정부는 장기적으로 시장(교육 시장과 노동시장)에서 시장력에 의하여 해결될 수 있는 것에 대해서는 개입하지 말아야 한다. 대학의 학생선발과정을 예로 들면, 정부가 각 대학이 학생선발을 어떤 방법으로 하는가에 대하여 직접적으로는 개입하지 말아야 한다. 그러나 교육에 있어서 정보불균형(information asymmetry)에 따른 시장실패에도 주목할 필요가 있다. 학부모와 학생들이 교육의 질에 대하여 정확한 정보를 구하기가 결코 쉽지 않기 때문이다. 정부는 이러한 차원에서 각급 학교에 대한 평가체제를 구축할 필요가 있다. 또한 개별 학교와 대학들이 다양한 방법과 기준으로 학생선발을 할 수 있도록 이에 필요한 인프라를 제공하거나 재정지원을 할 필요가 있다. 교육에 있어서 정부능력을 제고하기 위해서는 특히 졸고에서 강조한 바와 같이 교육정책의 분권화(decentralization)가 시급히 이루어져야 한다.

이처럼 정부가 개입하지 않아야 될 부문에 대하여 과감히 규제를 철폐하는 동시에 시장실패부분에서는 정부의 능력을 제고하고 역할을 제대로 해줄 수 있다면 임시위주 교육왜곡과 학교 교육의 저효율이라는 우리 교육의 두 가지 난제가 해소되는 기간이 보다 빨라질 수 있을 것이다.

마지막으로, 우리는 지금이야말로 교육에 관한 논의에서 자주 언급되는 “교육은 백년대계”라는 말을 되새겨야 할 때라고 본다. 교육정책은 임시방편(quick fix)이어서는 안된다. 정부의 역할을 제대로 정립한 이후 정부가 해야 할 일은 일관성 있게 추진하여야 하고 시장에서 해결될 수 있는 분야에서 단기적인 효과를 노

려 정부가 개입하는 일이 없어야 한다. 교육이 백년대계라는 것은 교육에 있어서는 혁신이 있을 수 없다는 이야기가 아니다. 오히려 교육에 있어서는 인기위주 혹은 단기성과 위주의 조급한 정책 변화를 조심하라는 말로 이해하여야 한다. 교육개혁이 이를 정치적 목적으로 이용하려는 정치논리 혹은 교육공급자의 이익을 대변하는 교육논리에 따를 때 항상 문제가 발생하였다. 우리가 교육개혁에 있어서 경제논리를 통하여 강조하고자 하는 것은 교육개혁이 일부 교육정책자나 교육공급자가 아닌 우리나라 전체 학부모와 학생들, 더 나아가서는 우리 경제의 전체 구성원에게 이익이 돌아갈 수 있도록 이루어져야 한다는 점이다.