

2024 KDI Conference

# 중·고등학교의 자율과 책무성 강화

김이경

중앙대학교 교육학과 교수

2024. 12. 11.

# Table of Contents

---

01

서론

---

02

중등 학교교육의 문제점 진단

---

03

중등교육 효율성 제고를  
위한 핵심 과제

---

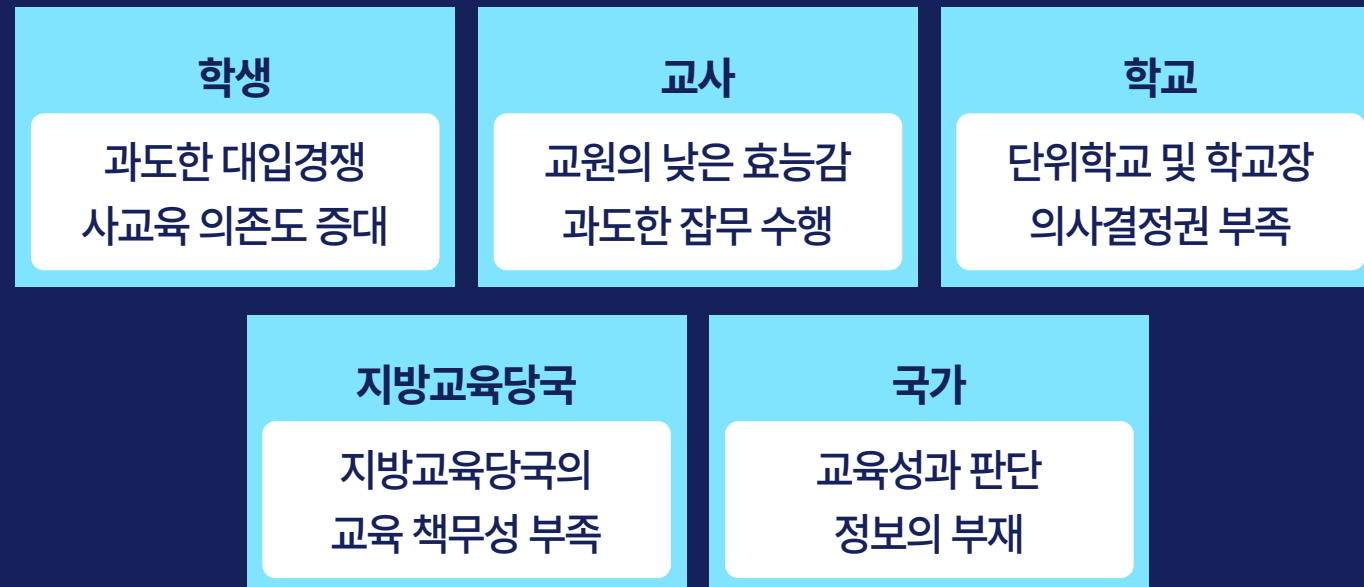


# 서론

01

## 중등교육의 중요성, BUT.. 교육혁신은 답보 상태

- 국가적 성장을 견인할 인재 양성 관점에서 중등교육이 차지하는 중요성 → 미래의 진로 선택 경력 개발에 필수적인 지식, 기술, 태도 함양 미션
- 역대 정부: 개선을 위한 교육정책의 입안, 집행. BUT, 학생을 제대로 준비시키고 있나?  
공정성에 대한 과도한 집착, 획일적 시스템 적용, 이해관계자 집단 반발 → 교육개혁 추진 동력 상실, 교육혁신은 답보 상태





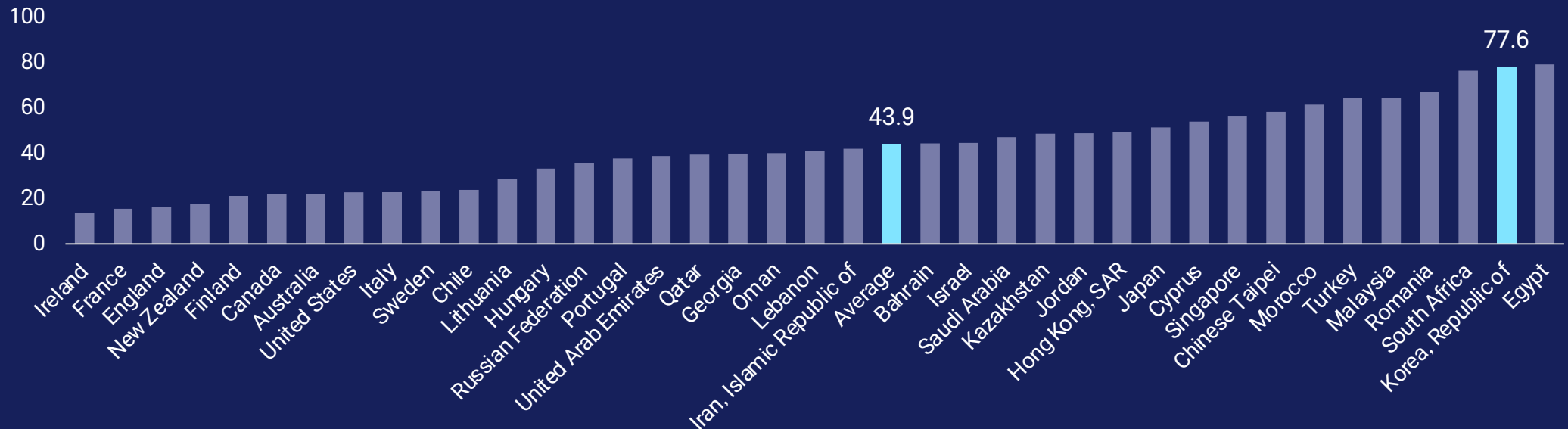
# 중등 학교교육의 문제점 진단

02

## 1-1. 치열한 대입경쟁, 사교육 의존도 증대

- 상위 대학 입학에 위한 치열한 입시 경쟁에서 학생과 학부모는 유리한 고지를 점하고자 사교육에 의존

TIMSS 2019 자료 기반 국가별 사교육 참여율(%)



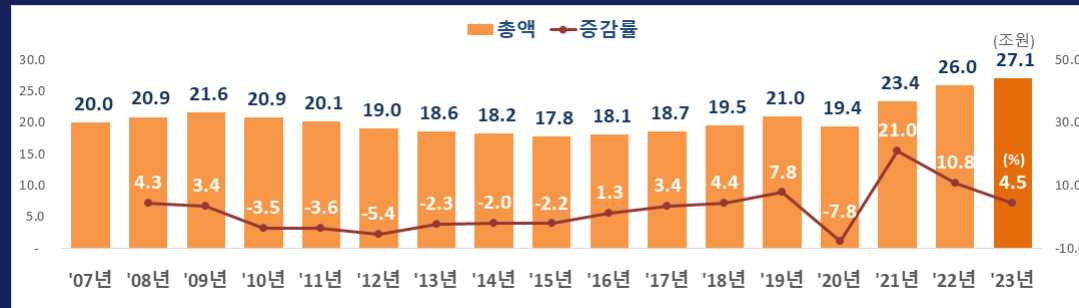
- 한국은 사교육 참여율이 높고 사교육을 경쟁을 위한 전략으로 활용하는 경향성이 큰 국가(한국, 대만, 일본)
- 대부분의 국가에서 사교육이 공교육을 보완하기 위한 보충 목적으로 활용되는 것과 대조적

# 1. 과도한 대입경쟁, 사교육 의존도 증대

## 1-2. 각종 대책에도 불구하고 사교육비, 사교육 참여율의 증가

- 통계청 2023년 사교육비 조사: 사교육비 총액 약 27조 1천억 원(2022년 대비 4.5% 증가)
- 전체 초중고학생의 78.5% 사교육에 참여하고 있으며 주당 참여시간은 7.3시간
- 사교육 증가로 학업부담, 가계부담 증가 → BUT 21세기 역량 함양은 미흡

우리나라 초중고 학생의 사교육비 총액 및 증가율



학교급별 사교육 참여율 및 주당 참여시간

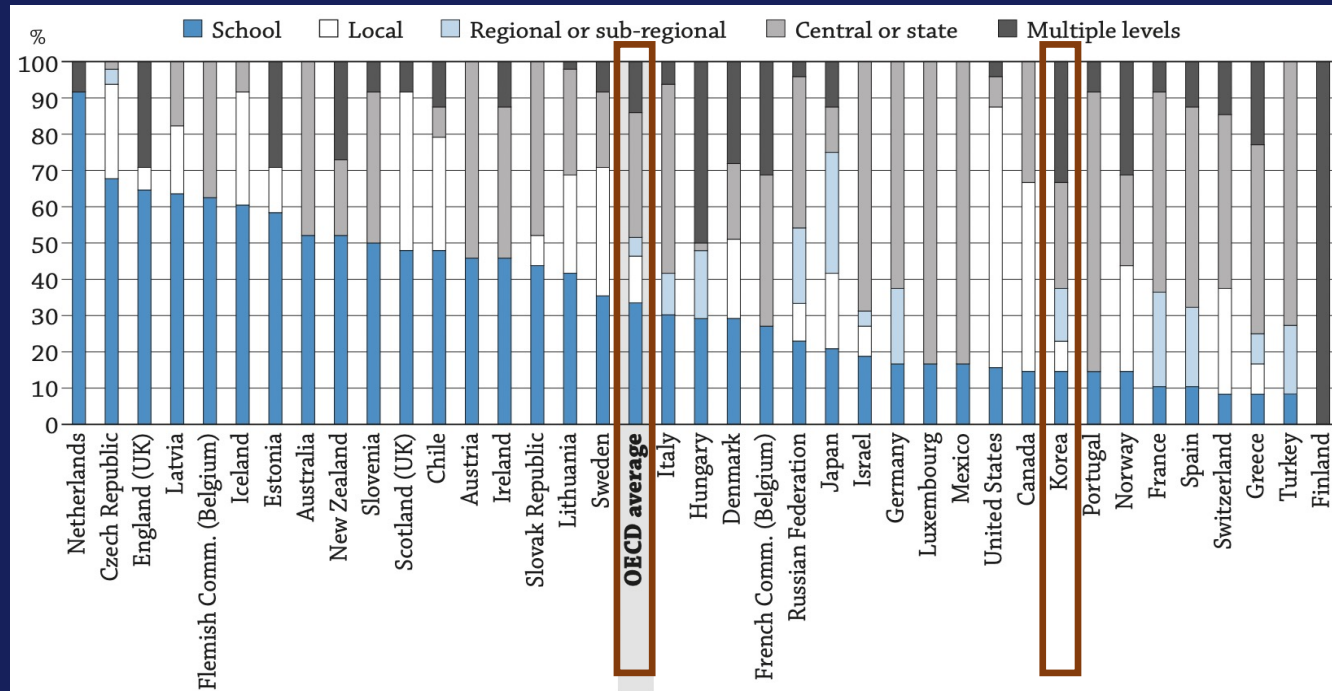
구분	사교육 참여율			주당 참여시간				
	초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교	고등학교		
2022년	78.3	85.2	76.2	66.0	7.2	7.4	7.5	6.6
2023년	78.5	86.0	75.4	66.4	7.3	7.5	7.4	6.7
증감	0.2	0.8	-0.8	0.5	0.1	0.1	-0.1	0.1

## 2. 단위학교/학교장 의사결정권 부족

### 2-1. 중앙집권적 교육행정체제로 학교/장의 의사결정권 부족

- 고도로 중앙집권적이고 획일적인 교육행정체제로 인해 학교와 학교장의 의사결정권 부족
- OECD 교육지표 2012와 2018에 따르면, 단위학교 의사결정권 수준은 39% → 15% 감소
- 의사결정권의 부족은 학교의 유연성 저해 및 학교경영의 창의성, 다양성, 도전의 상실

OECD 국가각 정부 단위의  
의사결정권 수준 비교  
(공립중학교, 2017)



### 2-2. 짧은 교장의 현재 학교 근무 & 총 교장 근무 연수

- OECD 평균에 비해 짧은 한국 교장의 현재 학교 근무 연수 및 학교장으로 근무한 총 연수
- 미국: 학교관리직에 관심을 가진 교사들이 별도 양성경로를 통해 자격 취득 후 공개경쟁
- 프랑스: 한 학교 근무연한을 9년으로 설정한 임기제 채택으로 학교 운영의 안정성과 일관성 도모
- 싱가포르: 교원 경력을 3개 트랙으로 구분(teaching / leadership / specialist), 별도의 리더십 트랙 교육 제공

학교장의 현재 학교 근무 연수  
및 학교장으로 근무한 총 연수

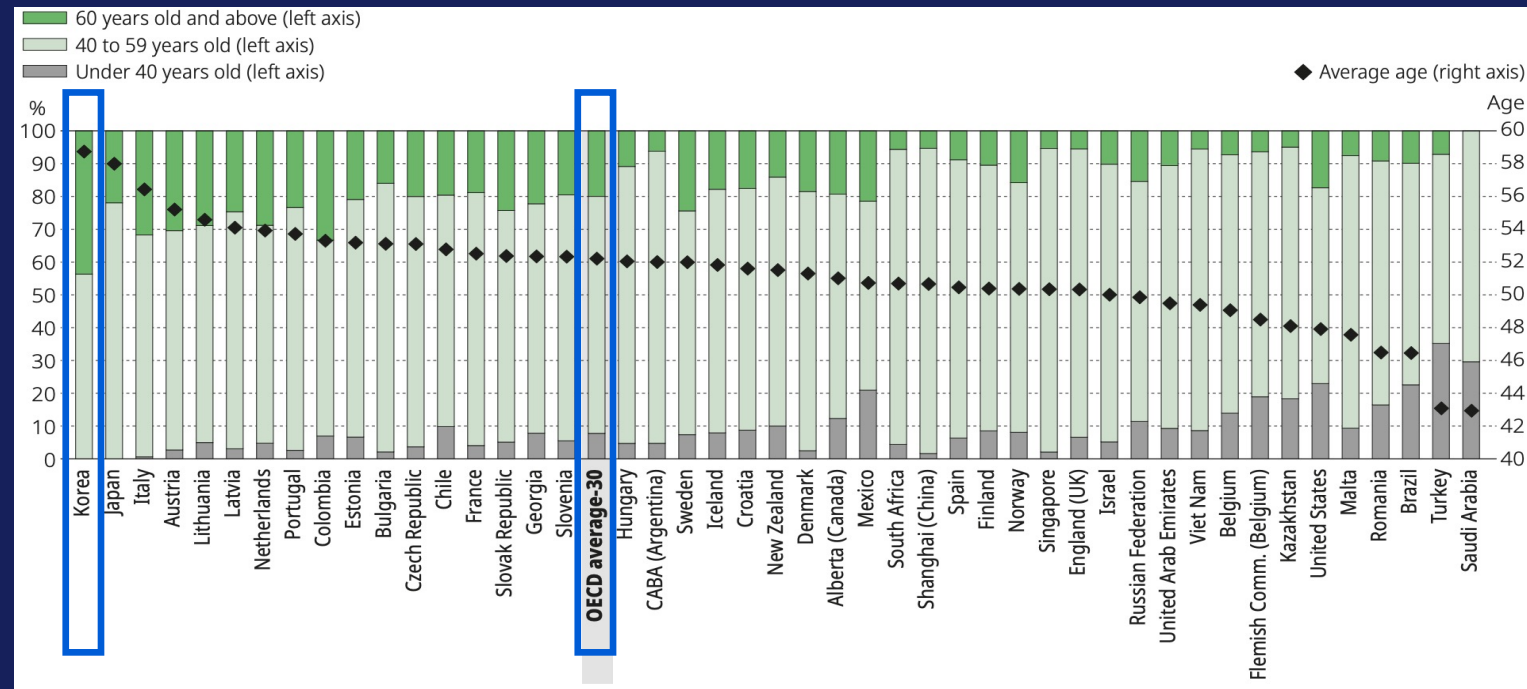
구분	현재 학교에서 교장으로 근무한 연수	학교장으로 근무한 총 연수
	평균 (표준오차)	평균 (표준오차)
싱가포르	3.6 (0.3)	9.0 (0.5)
핀란드	7.3 (0.6)	11.7 (0.8)
스웨덴	3.9 (0.4)	8.6 (0.8)
영국(잉글랜드)	5.2 (0.4)	6.3 (0.5)
프랑스	3.9 (0.4)	10.3 (0.5)
미국	6.8 (1.7)	8.9 (1.7)
캐나다(알버타)	5.2 (1.1)	13.3 (5.0)
일본	2.7 (0.1)	4.6 (0.2)
OECD 평균	6.9 (0.1)	9.7 (0.2)
한국	1.8 (0.1)	3.4 (0.4)

## 2. 단위학교/학교장 의사결정권 부족

### 2-3. 교장 연령의 고령화, 보신주의 → 변화를 위한 활력 부족

- 우리나라 교장의 임기는 통상 8년으로 제한 + 교원 퇴직 연령 62세 → 교장 연령 고령화
- 사소한 규정이나 절차 위반이 징계로 이어지기 쉬운 학교경영 풍토에서 보신주의 지향
- 학생 교육 혁신과 변화를 향한 활력의 부족

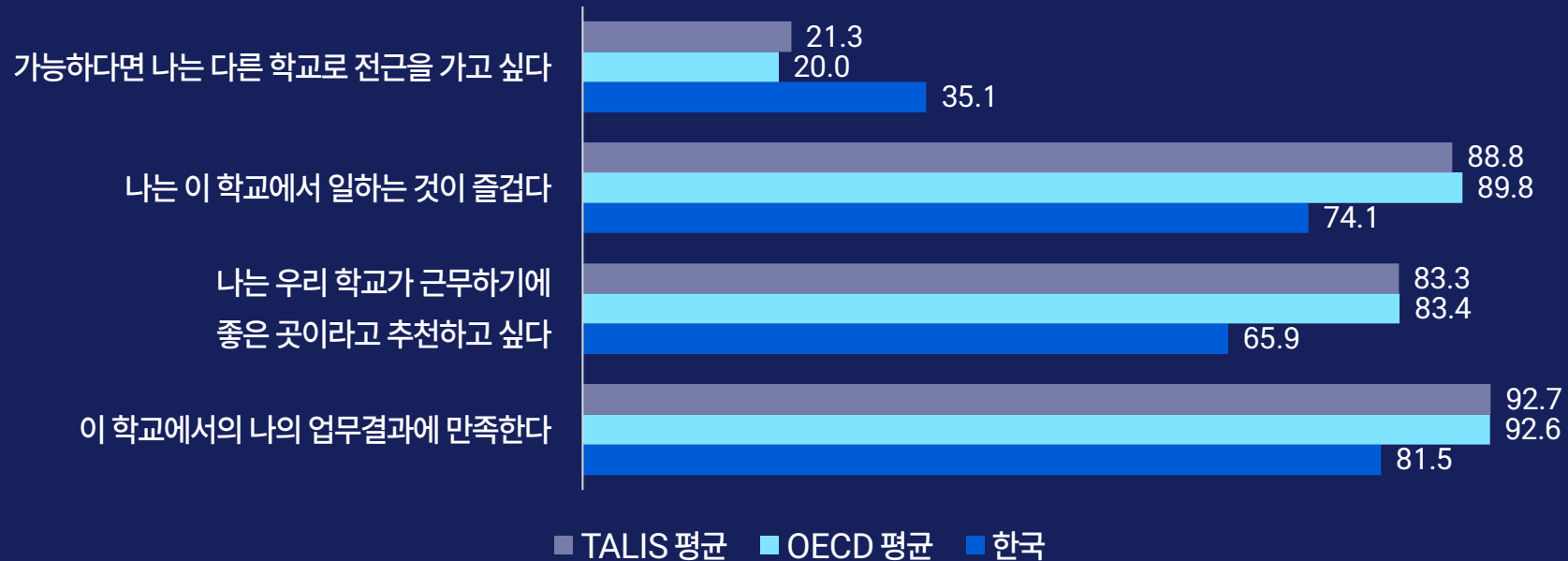
OECD 국가 중학교 교장  
연령 비교



#### 3-1. 우수 인재 진출 → BUT 낮은 교직 만족도, 높은 스트레스 레벨

- 우리나라는 노동시장에서 우수한 인재가 교직에 진출했음에도 불구하고 교직 만족도가 낮은 상황
- TALIS 참여국가 평균 스트레스 원인: ‘학업 성취도에 대한 책임감(44.0%)’, ‘채점 업무 과다(40.8%)’ 등
- 한국의 교사 스트레스 원인: ‘행정 업무 과다(48.7%)’, ‘학부모의 민원 대응(34.2%)’


중학교 교사들의 직무만족도 국제 비교



## 4-1. 교육성과 판단 정보 부재 → 학교의 활력, 책무성 저해

- 국가 수준 학업성취도 평가의 제한적 실시
- 학교 및 학생의 성취 확인과 개선에 필요한 교육 성과 판단 정보의 부재  
→ 단위학교 수준의 의사결정권 부족 및 교원순환전보제도와 같은 인사제도와 맞물려 학교의 활력과 책무성 저하

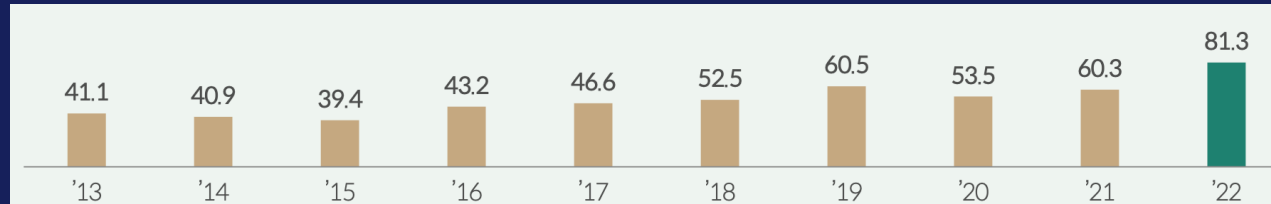
연도별 국가 수준 학업성취도평가 시행 대상 변화

초중고교 학업성취도 평가 어떻게 바뀌나				년도	체제
		국가수준 학업성취도 평가	'맞춤형 학업성취도 자율평가'		
이명박 정부	2008년	초6, 중3, 고1 표집평가에서 전수평가로 확대		2000년~2008년	표집평가체제
	2010년	평가 대상 고1에서 고2로 조정			
박근혜 정부	2013년	평가 대상에서 초6 제외		2009년~2016년	전수평가체제
문재인 정부	2017년	중3, 고2 대상 3% 표집평가로 변경			
윤석열 정부	2022년			초6, 중3, 고2 대상 도입	2017년~2023년
	2023년	표집평가 유지	평가 대상 초5·6, 중3, 고1·2로 확대		
	2024년		평가 대상 초3~고2로 확대		

## 5-1. 교육재정 조달은 중앙, 집행은 지방

- 지방교육재정교부금 제도: 중앙정부가 국세를 기반으로 재정을 확보하여 지방에 배분하는 구조

지방교육재정교부금 추이  
(2013~2022)



- 한국은 교육재정 조달 주체와 지출 주체간 괴리가 커 시·도교육감 책무성 논란
- 2022년 전국 시·도교육청 이월액 2조 9천억 원, 불용액 4조 9천억 원

OECD 국가 초중등교육  
재원 조달 및 지출 주체

구분	교육재정 조달 기능				교육재정 집행 기능				교육재정 자립도 (r/e)
	중앙 (1-r)	광역	기초	광역+ 기초(r)	중앙 (1-r)	광역	기초	광역+ 기초(r)	
미국	0.10	0.41	0.49	0.90	0.01	0.02	0.97	0.99	0.91
일본	0.16	0.66	0.18	0.84	0.02	0.80	0.18	0.98	0.86
OECD 평균	0.56	0.20	0.24	0.44	0.42	0.19	0.39	0.58	0.76
한국	0.65	0.32	0.03	0.35	0.01	0.40	0.58	0.99	0.36



# 중등교육 효율성 제고를 위한 핵심 과제

03

## 1-1. 중등학생 고등 사고력을 키우지 못하는 대입제도

- 01 **수능 성격의 모호성으로 인한  
고등학교 교육과의 괴리**

  - 고등학교에서 배운 교과목에 대한 학력고사? 대학교육에 적성이 있는지 파악하기 위한 학업적성검사?
  - 수능의 성격은 학업성취도 평가로 변모해왔으나 대학교육 수학에 필요한 적성 검사라는 의미에서 ‘수능’ 명칭

---

- 02 **객관식 문항으로 인한  
고등사고력 저해**

  - 선택형 검사는 단순 지식 습득 여부 외의 창의성 / 문제해결력 / 비판적 사고력 등 고등 사고력 평가에 부적합
  - 학생들에게 단순 지식에 대한 암기나 문제풀이 위주의 학습 조장 → 21세기 학습자들은 문제 해결력 필요!

---

- 03 **정부 주도 개선의 폐해**

  - 대학은 교육부의 ‘대학입학전형 기본사항’에 따라 입시안 심사 및 입시 후 평가 → 사학의 자율권 X
  - 정부 주도의 대입제도는 정권 성향에 따라 좌우되며 지속가능하고 안정적 제도 정착을 어렵게 하는 원인

---

- 04 **학생들의 진로 및 학업 수준과  
수능 간 연계성 취약**

  - 수능과목 선택에 있어 좋은 등급을 받기 어려운 과목에 대한 기피 현상
  - 대학 준비도가 낮을 경우, 낮은 수준의 기초 과목만 배운 채 졸업하거나 중도탈락하는 학생도 발생

## 1-2. 대입제도 개선 방안

### 대입제도에 대한 발상의 전환 필요

대입제도 해결  
≠  
모든 교육문제 해결  
(고교교육 정상화,  
학생의 학습부담 완화,  
사교육비 부담 경감...)

대학수학능력 적격자를  
가리는 기능에 초점!

### 대학의 자율성 증대

대학입시에서 대학에  
자율성 부여

타당하고 신뢰할 수 있는  
전형방법은 대학의 책임

대학의 인재상, 목표에  
부합하는 학생 선발,  
특화 인재 다양하게 양성

### 서·논술형 형식으로 전환

창의성과 문제해결력을  
길러줄 수 있는 평가방식

독일, 영국, 프랑스  
미국의 test-optional

교과 특성과 평가내용에  
맞추어 서·논술형 전환

### 2-1. 학교의 자율 & 책임 강화를 위한 교장임용제도 개선

교장은 학교를 대표하는 최고 책임자로서 학교교육의 성과 및 교사와 학생의 삶에 지대한 영향

승진제	공모제
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연공서열에 기반하여 대체로 교직경력 말년에 임명</li> <li>- 명예로운 퇴직을 위해 안위를 우선시한다는 비판</li> <li>- 교장 개인의 비전과 역량에 의존하여 변화 유도</li> <li>- 본인의 의사나 학교 특성과 무관하게 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2007년 시범 운영, 2012년 법제화 → 17년째 운영</li> <li>- 승진제 단점 극복하여 젊고 유능한 인재 임용 기회</li> <li>- 학교장 후보가 학교 선택하여 공개경쟁으로 선발</li> <li>- 선발과정에 학교 구성원이 참여(학부모, 교사, 지역)</li> <li>- 퇴임 교장의 15% 이내, 내부형과 개방형은 제한적</li> </ul>

#### 교장자격증 소지자만을 대상으로 한 교장공모제 전면 시행

- 학교 구성원 모두의 협력과 지원을 이끌어낼 수 있는 교장의 진취적인 리더십이 필요한 상황
- 내부형 공모, ‘무자격 공모교장’과 관련하여 끊임없는 논란
  - 교장공모제를 확대할 때에도, 교사들의 승진 열망을 꺾지 않도록 하는 장치 필요
  - 교장자격증 소지자만을 대상으로 하여 무자격 교장 비판, 교육감-교육단체 간 갈등 방지, 팔로워십 유도
- 단위학교에서 지원자들 가운데 선발 후 인사권자인 시·도교육감에게 올리는 방식으로 학교 권한 증대 효과

## 3-1. 시·도교육감 선거제도의 문제점 및 대안

### 1) 시·도교육감 선출제도의 문제점

주민 직접 선거임에도  
대표성이 매우 낮음

과도한 선거비용  
부담

교육정책이 교육감  
성향에 따라 정치적 영향

### 2) 교육감 선출제도의 대안

- 주민직선제
- 정당공천제
- 정당표방제
- 시·도지사 러닝메이트제 →
- 시·도지사 임명제
- 제한적 주민직선제
- 공개모집초빙제
- ...

교육감이 단독 출마하는 현행 직선제를  
시·도지사와 교육감 후보가 동반 출마하는 방식으로,  
교육감 선거의 부작용 해소 및  
교육행정과 일반행정 간 협력적 파트너십 형성 장점

#### 3-2. 시·도교육감 선거제도 개선의 효과

##### 제21대 국회 교육감 선거 관련 법안 발의안(일부)

대표발의자 (일자)	주요내용	법률안
김선교 의원 (2022. 7. 1)	시·도지사과 교육감 러닝메이트 후 시·도지사의 교육감 임명	지방교육자치에 관한 법률/ 공직자선거법 일부개정
정우택 의원 (2022. 7. 4)	시·도지사과 교육감 러닝메이트 후 시·도지사의 교육감 임명	지방교육자치에 관한 법률/ 공직자선거법 일부개정

- 교육자치법에서 제시한 교육감 후보자 자격을 갖춘 사람 중 시·도지사 후보가 한 명 지명, 이를 유권자에게 공개하는 방식으로 지자체와 교육감의 불필요한 갈등상황을 막고 지방교육 발전 및 지방교육자치 실현에 기여할 것으로 기대
- 구체적 실행 방안에 대해서는 깊은 고민과 교육계의 의견 수렴 필요  
그러나 최소 일반행정-교육행정 간 교육발전을 위한 협업체계 가동을 통한 책무성 확보
- 지방교육행정의 자율성을 누리기 위해서는 자원조달의 책무성도 함께 부과되어야 함

2024 KDI Conference

# 감사합니다

김이경

중앙대학교 교육학과 교수

2024. 12. 11.