

# 불확실성과 불평등 시대 포용적 교육의 과제와 방안

장수명

(국가교육회의, 한국교원대학교)

# 1. 불평등과 불확실성의 시대

- 불평등-고용의 질과 소득, 생활의 안정과 질, 위협의 불평등
- 불확실성-기술혁신의 변화-인공지능 등, 고용구조의 변화, 일자리 특성의 변화, 사회적 다양성의 변화
- 한국교육-높은 취학률
- 청년층의 고등교육의 이수자 비율이 세계에서 가장 높으며, 보육단계에서 보육비 지원이 거의 보편화되어 취원률이 높고 있고 초등학교와 중학교는 대부분이 공립으로 무료 교육과 무상 급식으로 세계 최고의 공교육 시스템으로 운영되고 있다. 하지만, 교육적 평등이 사회적 평등과 선형적 관계가 아니다.
- 교육적 불평등이 사회적 평등의 가능성
- 후기 중등 양질의 직업교육체제의 대안 존재 여부(독일 등)

기준연도	구분	유아교육단계			5~14세	15~19세	20~24세
		3세	4세	5세			
' 15년	한국	92	91	92	98	86	51
	(변화)	(▲3)	(▼2)	(▼2)	(▼0)	(▼1)	-
	OECD 평균	73	86	82	97	85	42
' 14년	한국	90	92	94	98	87	-
	OECD 평균	69	85	81	97	84	-

주 1) 연령별 취학률 = 연령별 학생 수 / 연령별 인구 수

2) OECD는 유아교육단계와 초등교육단계로 구분하여 연령별 취학률을 산출하며, 국가별 초등교육 입학 연령이 달라 만 5세의 경우 국가에 따라 유아교육단계 또는 초등교육단계에 해당

3) '14년 20~24세의 연령별 취학률은 「OECD 교육지표 2016」에 미수록

## 2. -내부자 외부자 경제: 노동 · 복지 · 사회 · 정치의 분절과 교육적 과제

- 동일노동-동일 생산성
- 임금차별 -사회적 차별
- 임금은 낮고 위험이 높은 일자리
- 복지차별-위험할수록 복지가 낮음
- 사회적 정치적 차별-낮은 노동조합 조직률과 함께 정규직의 높은 노동조합 조직률-약한 정치적 영향력

	내부노동시장	외부노동시장
기업 경쟁력	높은 경쟁력 (독점적 지위)	약한 경쟁력
기업 규모	상대적으로 대규모	상대적으로 소규모
조직 특성	연공제적 (관료제적)	직무중심
숙련 형성	기업 내부 훈련	숙련된 인재 고용 / 미숙련직종
조직 개방성	폐쇄적 (가장 하층만 개방)	전 계층에 걸쳐 개방
고용 관계	안정적 (장기고용)	불안정 (단기고용)
임금 수준	고임금 (효율임금)	상대적 저임금
사회적 보호 수준	높음	상대적으로 낮음
노동시장 간 이동	양 부문 간 노동력의 이동은 상당히 제약적	

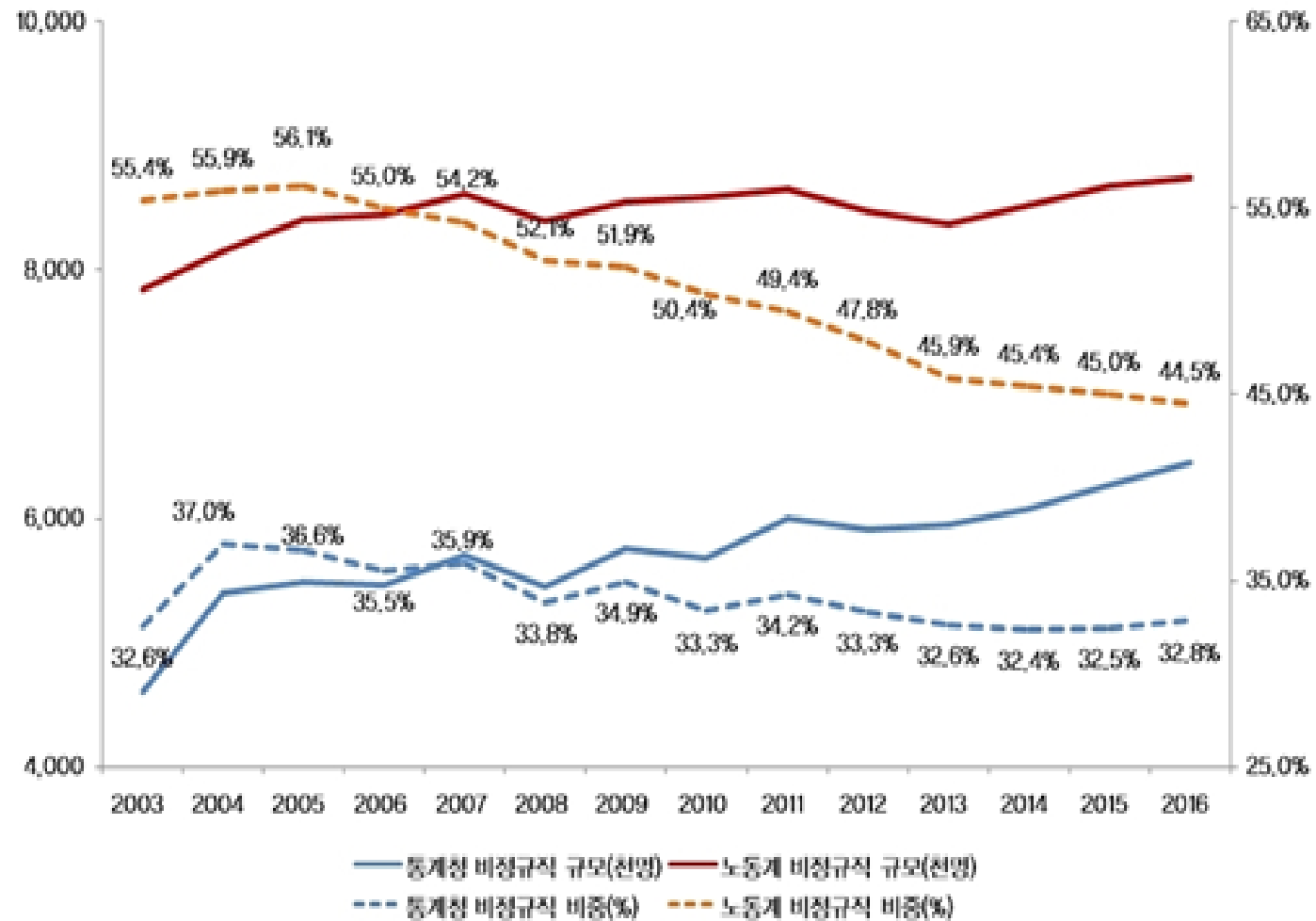
<출처: 이호연, 양재진(2017: 69)>

	약한 분절	강한 분절
조정 시장경제	<p>국가 사회 차원의 조정, 위험과 소득 불평등 완화하는 사회정책, 시민권 강조, 동일노동 동일임금, 세금기반 동일(보편)복지 (북유럽 사민주의 복지국가)</p>	<p>영역별 조정, 핵심 가족 구성원 중심 복지, 기여기반복지, 영역별 불평등 심화/높은 실업 및 준실업 (독일, 오스트리아 등)</p>
자유 시장경제	<p>시장경제 주도, 동일 노동, 동일임금, 결과: 소득·임금의 높은 수준의 불평등, 노동시장 유연화, 낮은 실업, 약자에 대한 선별복지 (미국, 캐나다, 영국 등)</p>	<p>다수에게 시장 영향력 일부 조직과 정치적 영향력에 의한 조정/가족 중시, 기여기반의 낮은 수준 복지/ 내부자-외부자 불평등 심화, 과보호(소수 내부)와 과소보호(다수외부) (남부 유럽)</p>

Welfare state regimes	Liberal minimalist	<i>Southern clientelist</i>	Conservative corporatist	Social democratic universalist
Aim of the system	Regulation of poverty; needs' satisfaction through the market	<i>Dualistic cover of social risks (over-protection of core /regular workers and under-protection of vulnerable and atypical workers)</i>	Social protection of male workers	Universal access to high level of benefits and services to all citizen
Norms of access	Means-test	<i>Work and citizenship (in principle)</i>	Work	Citizenship
Financing	Taxes (+) & contributions (-)	<i>Contributions (+) and taxes (-)</i>	Contributions	Taxes
Regulation	Central state	<i>Clientelist local state</i>	Unions	Decentralized state
Nexus of solidarity	Market	<i>Family</i>	Family	State
Level of decommodification	Weak	<i>Weak</i>	Medium	High
Level of defamilialization	+	- -	- -	+ +
Level of social protection	Weak	<i>Moderate</i>	High	High

<출처: Martin, C. (2015: 6)>

## 비정규직 비율



## OECD 주요국의 한시적 근로자 비율



자료: OECD, Labour Force Statistics.

## 규모별 시간당 임금

(단위: 원, %)

\* ( )는 비정규직/정규직의 수준(비율)

자료: 고용노동부(2018.4.26.)

구분	전 체	정규직		비정규직	
		정규직	비정규직	정규직	비정규직
전 체	17,381	18,835	13,053	(69.3)	
300인 미만	15,538	16,681	12,380	(74.2)	
5인 미만	11,736	12,269	10,901	(88.8)	
5 ~ 29인	15,956	16,754	13,426	(80.1)	
30 ~ 299인	18,507	19,601	13,639	(69.6)	
300인 이상	28,970	30,704	19,996	(65.1)	

## 사회적 보호(고용보호, 연금), 노조가입율

고용형태	고용 보험	건강 보험	국민 연금	산재 보험	노조 가입률
전체(특고 제외)	89.1 (-1.6)	88.9 (-0.8)	89.1 (-1.0)	97.6 (-0.5)	10.1 (0.3)
정규직	94.7 (-1.0)	98.0 (-0.3)	97.8 (-0.4)	97.8 (-0.5)	12.8 (0.4)
비정규직(특고 제외)	68.7 (-3.4)	58.1 (-1.3)	54.9 (-1.8)	96.8 (-0.6)	1.9 (0.2)

# 정치

- 비정규직 노동자의 낮은 투표참여
- 낮은 조직률과 낮은 정치참여
- 정규직 노동조합의 비정규직 노동자 이슈 관심과 관계 한계
- 정규직 임금 및 복지확대 vs 비정규직 문제해결
- 정규직 노동자의 보편적 복지에 대한 확대-연대의 가능성

# 노동 복지 사회 정치 분절의 교육적 함의

- 첫째, 교육은 이런 의미에서 내부 노동시장의 구성원이 되기 위한 진입경쟁에서 중요한 도구이자 수단이 되고 있다
- 둘째, 교육체제의 다양화는 서열화로 귀결된다.
- 셋째, 유사 진입경쟁으로서의 특목고, 대학 입시 경쟁, 과도한 초기 진입경쟁-공무원 시험경쟁, 임용시험 경쟁, 대기업과 공사 입사경쟁 등-교육영역 외부의 거대한 사교육 시장-임용고사 공무원 시험 학원시장의 형성
- 넷째, 교육과 훈련 선발 전과정의 공정성보다 시험의 공정성에 집중하는 경향으로 교육의 내용적 충실성에 장애가 된다.
- 다섯째, 문제풀이 능력이라는 문제해결 능력의 한 측면을 제고하고 있다(PISA 결과)
- 여섯째, 사회자본(신뢰, 연결하는 네트워크, 공적 규범)과 인간역량(human capability) 형성의 장애
- 일곱째, 미래에 필요한 역량에 대한 불충분한 준비

구분모집	2018			2017		
	선발인원	출원인원	경쟁률	선발인원	출원인원	경쟁률
일반	8	389	48.6	13	573	44.0
장애	1	1	1.0	1	4	4.0
저소득	1	14	14.0	4	4	4.0
전체	10	404	40.4	15	581	38.7

## 수능시험 응시자수

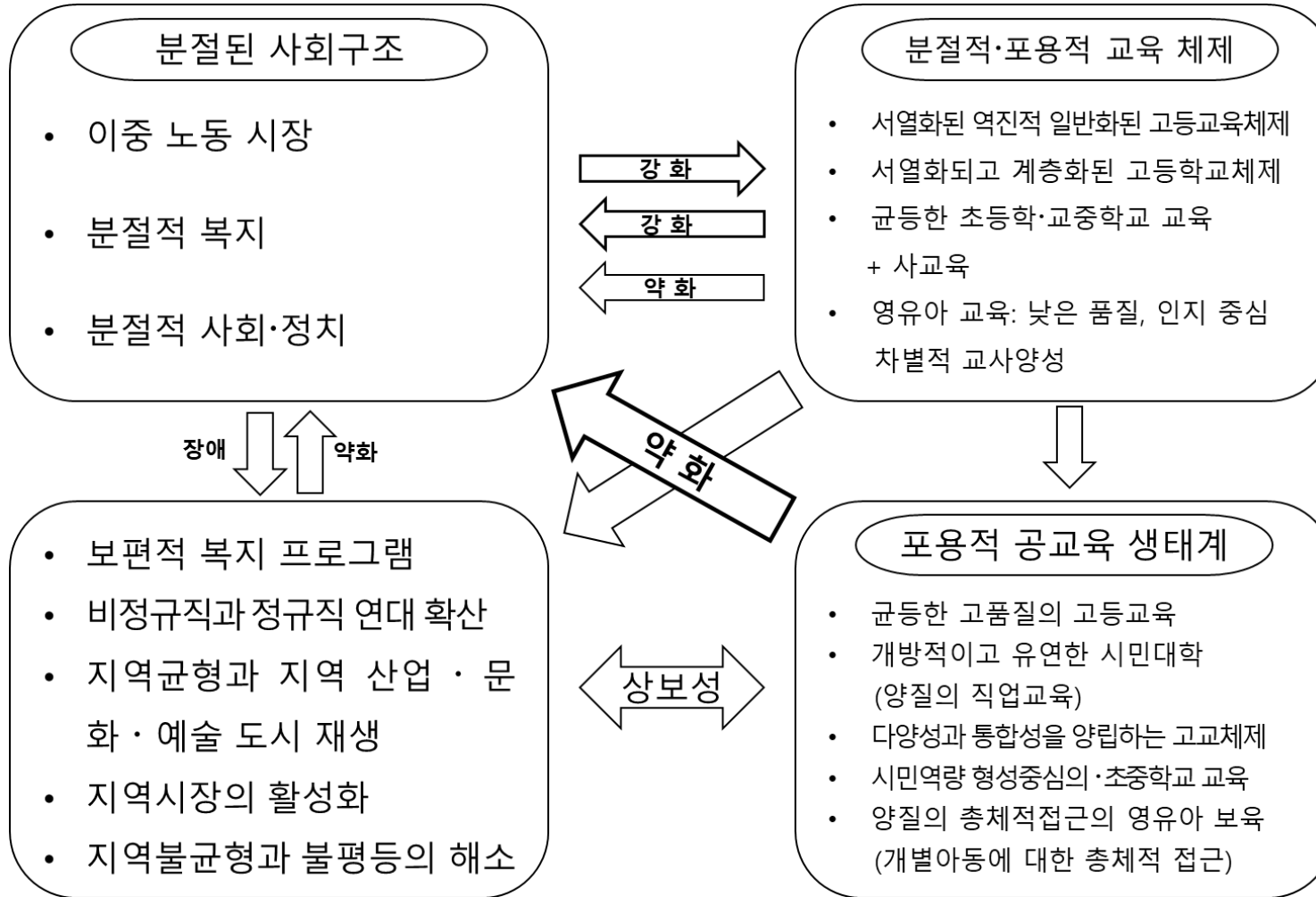
학년도	합계	자격별			성별	
		재학생	졸업생	검정 등	남	여
2016	631,184	482,051	136,090	13,043	323,783	307,401
	100%	76.40%	21.60%	2.00%	51.30%	48.70%
2015	640,621	495,027	131,539	14,055	333,204	307,417
	100%	77.30%	20.50%	2.20%	52.00%	48.00%
증 감	▼9,437	▼12976	▲4551	▼1012	▼9421	▼16

\*단위: 명 \*출처: 교육부

# 규범적 귀결

- 능력주의(meritocracy)에 의거한 선별주의(screening model, selection model)의 사회적 가치 강조함으로써 기존의 분절 체제를 정당화하는 사회적 규범을 형성할 수 있다(Lindbeck & Snower 2002).
- 내부자-외부자 분절경제의 지속성
- 사회적 불평등성이 사회적으로 고착화하여 진입을 위한 부정부패로 이어질 수 있으며, 대인신뢰와 정부 및 기관신뢰의 강화에 장애가 된다.

# 교육의 현실과 과제



- 보편적 복지 프로그램
- 비정규직과 정규직 연대 확산
- 지역균형과 지역 산업·문화·예술 도시 재생
- 지역시장의 활성화
- 지역불균형과 불평등의 해소

## 포용적 교육의 기준

기준	증거
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 균등한 교육기회</li> <li>✓ 학교와 사회의 민주적 가치와 참여</li> <li>✓ 공동체 강조 대비 개인강조</li> <li>✓ 개별화와 시장접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 모든 교육단계의 교육기회: 성인 교육과 고등교육 등에도 다양한 대안적 교육에 대한 접근 기회</li> <li>▶ 계층, 인종, 종교 등의 기회 균등</li> <li>▶ 무상교육 (고등교육 포함)</li> <li>▶ 개인적 혜택-고품질의 지식과 사회 소속감</li> <li>▶ 학생회 활성화 등 학교의 민주적 운영</li> <li>▶ 교육-노동의 순조로운 이행</li> <li>▶ 협소한 특별 영역 교육으로의 조기분리의 방지</li> <li>▶ 학업중단</li> <li>▶ 공공영역의 분담 비율</li> </ul>

	세출 결산액	학생수	1인당 교육비 (천원)
일반고	48,296,381	18,197	2,654
자율고	39,357,783	12,962	3,036
특수목적고	14,274,122	1,098	13,000
특성화고	35,944,241	7,321	4,910
합계	137,872,527	39,578	3,484

연도	유형	자퇴	퇴학	제적	유예	면제	합계	해당연도 전체 학생 수	비율 (%)
2017	일반고	14,476	271	105	64	8	14,924	1,193,562	1.3
	특목고	731	18	2	2	0	753	67,960	1.1
	특성화고	6,140	467	38	21	5	6,671	274,281	2.4
	자율고	1,231	19	0	7	0	1,257	133,896	0.9

기준 연도	구분	초등학교~고등학교		고등교육		전체	
		정부	민간	정부	민간	정부	민간
' 14년	한국	87	13	34	66	68	32
	(변화)	(▲1)	(▼1)	(▲2)	(▼2)	(▲1)	(▼1)
	OECD 평균	91	9	70	30	85	15
' 13년	한국	86	14	33	67	67	33
	OECD 평균	91	9	70	30	84	16

주 1) 정부지출 비중 = 정부재원 중 교육기관 직접 지출비/정부·가계·기타 민간 교육기관 직접 지출비

2) 민간지출 비중 = (가계재원 중 교육기관 직접 지출비 + 기타 민간재원 중 교육기관 직접 지출비)/정부·가계·기타 민간 교육기관 직접 지출비

3) 「OECD 교육지표 2017」부터 교육단계 구분 없는 프로그램의 지출액('14 회계연도)을 교육단계에 포함하여 공교육비를 산출

출처: 교육부(2017. 9. 29)

### 3. 교육 패러다임 전환

- 1) 일·학습·삶의 단절에서 일·학습·삶의 균형으로
- 2) 국가기획과 시장조정에서 사회·국가·시장의 협력·조정으로
- 3) 양적 포용에서 질적 포용으로
- 4) 대상에서 주인으로
- 5) 집중에서 균형으로/수도권 중심에서 생활권 교육생태계 구축으로

	Students' life satisfaction			Percentage of students who reported talking	Percentage of students who reported that they exercise	Percentage of students who reported working for pay before	
	Average	Students who are very satisfied with life (9-10)	Students who are not satisfied with life (0-4)				
	Mean	%	%				
OECD average	7.31	34.1	11.8	86.1	69.8	23.3	
OECD	Australia	m	m	m	90.1	71.7	34.4
	Austria	7.52	39.7	11.1	84.1	61.4	18.3
	Belgium (excl.)	7.49	32.8	8.3	85.4	73.1	21.9
	Canada	m	m	m	88.2	74.2	34.7
	Chile	7.37	38.1	12.1	81.2	65.6	23.5
	Czech Republic	7.05	30.7	13.8	85.6	68.1	18.6
	Denmark	m	m	m	87.2	65.5	33.1
	Estonia	7.50	37.0	9.3	87.9	72.1	16.4
	Finland	7.89	44.4	6.7	82.8	69.6	12.5
	France	7.63	36.6	7.4	80.8	62.9	14.3
	Germany	7.35	34.0	11.1	86.9	70.0	17.9
	Greece	6.91	26.2	14.7	88.5	63.0	22.5
	Hungary	7.17	31.7	13.1	89.4	80.2	24.0
	Iceland	7.80	46.7	9.5	90.2	71.6	30.3
	Ireland	7.30	32.4	11.9	92.1	78.6	20.0
	Israel	m	m	m	88.0	67.4	32.3
	Italy	6.89	24.2	14.7	89.3	68.2	26.5
	Japan	6.80	23.8	16.1	90.2	57.7	8.1
	Korea	6.36	18.6	21.6	79.4	46.3	5.9
	Latvia	7.37	31.5	8.9	89.4	76.3	18.4
	Luxembourg	7.38	36.1	11.1	82.4	75.4	20.4
	Mexico	8.27	58.5	6.4	79.7	76.1	26.9
	Netherlands	7.83	32.5	3.7	89.0	78.0	38.0
	New Zealand	m	m	m	88.8	73.0	36.1
	Norway	m	m	m	87.6	71.5	32.7
	Poland	7.18	32.4	12.6	83.4	79.0	18.4
	Portugal	7.36	31.0	8.9	92.0	70.9	15.4
	Slovak Republic	7.47	39.4	11.3	81.8	79.3	27.3
Slovenia	7.17	32.5	13.5	79.8	55.9	11.6	
Spain	7.42	33.0	9.5	84.0	73.8	30.4	
Sweden	m	m	m	87.4	66.6	16.6	
Switzerland	7.72	39.6	7.4	82.7	73.1	20.2	
Turkey	6.12	26.3	28.6	80.0	70.7	34.6	
United Kingdom	6.98	28.3	15.6	88.7	63.4	23.2	
United States	7.36	35.9	11.8	88.2	73.4	30.4	

자료: PISA(2015). Result student well-being

조정 시장 영역(교대-초등교사 양성)과 비조정 시장 영역(중등 교사 양성)

연도	유형	졸업생	지원자	합격자	지원자 대비 합격자 비율(%)
2015	교육대학	3,857	9,132	6,132	67.6
	대학(교육계열)	15,911	43,913	5,078	11.6
2016	교육대학	3,833	8,561	5,744	67.1
	대학(교육계열)	16,046	47,780	5,029	10.5
2017	교육대학	4,357	6,981	4,851	69.5
	대학(교육계열)	16,549	50,370	4,766	9.5

구분	학생수		
	국립·공립	사립	전체
	소계	소계	전체
학생수(%)	172,521(25%)	522,110(75%)	694,631
교사수(%)	14183(26%)	39625(74%)	53,808
교사 1인당 원아수	12.2명	13.2명	12.9명

상대적으로 열악한 사립 보육시설과 유치원에 크게 의존하는 점([표3- 23] 참조), 교사들의 양성시스템(윤아영·박한숙 2017)과 담당자 대비 영유아 수([표 ]), 부모들의 과도한 유치원 사교육비(이광현·권용재 2015, 김은영외 2016)., 인지중심으로 아동의 놀 권리를 보장하지 못하는 관행(김은영 2018). 등으로 아동친화적인 균등하고 고품질의 보육시스템을 제공하지 못하고 있는 실정이다.

기준 연도	구분	초등교육		중등교육		고등교육		전체	
		학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비
' 14년	한국	9,656	28.7	10,316	30.7	9,570	28.5	9,873	29.4
	(변화)	(▲315)	(▲0.1)	(▲403)	(▲0.3)	(▲217)	(▼0.2)	(▲311)	(▲0.1)
	OECD 평균	8,733	21.7	10,106	25.0	16,143	39.6	10,759	26.7
' 13년	한국	9,341	28.6	9,913	30.3	9,353	28.6	9,562	—
	OECD 평균	8,477	22.1	9,811	25.2	15,772	40.8	10,493	—

주 1) 학생 1인당 공교육비 지출액 = {(경상비+자본비) / 학생수} / PPP

2) GDP에 대한 PPP : ('13년) 871.41원/\$ → ('14년) 870.74원/\$

3) 한국의 연도별 GDP : ('13년) 14294조원 → ('14년) 14861조원

4) 한국의 국민 1인당 GDP : ('13년) \$32,664 → ('14년) \$33,632

5) 「OECD 교육지표 2016」에서 '13년 '전체'의 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비를 미수록

6) 「OECD 교육지표 2017」부터 교육단계 구분 없는 프로그램의 지출액('14 회계연도)을 교육단계에 포함하여 공교육비를 산출.

출처: 교육부(2017. 9. 29)

	부산.울산.경남 지역			핀란드	
인구	795만명 (2017)			549.5만명 (2016)	
	국립	사립	계	학사	77,758
4년제 대학 재적학생수	108,333	199,892	308,225	석사	55,774
대학원 재적 학생수 (석사)	15,991	10,486	26,477	박사	17,579
대학원 재적 학생수(박사)	4,824	2,520	7344	기타	6,622
계	129,148	212,898	315,569	계	157,733
전임교원수	3285	6622	9907	level 2- level 4	10219.6
전임교원 1인당 학생수	39.3	32.2	31.9		15.4

학교명	학생수	전임교원수	전임교원 1인당 학생수	전임교원 확보율	비고
서울대학교	31,105	2,237	13.9	131.67	
울산과학기술원	5,274	286	18.44	109.58	
부산대학교	30,710	1349	22.77	81.71	거점국립대
경상대학교	17124	811	21.11	93.11	학교
부산교육대학교	2829	81	34.93	67.5	
진주교육대학교	2137	72	29.68	79.12	
경남과학기술대학교	5701	181	31.5	67.29	
창원대학교	10129	334	30.33	72.29	

자료: 대학알리미(2017) <http://www.academyinfo.go.kr>

인적 자본  
(human capital)

인적 역량  
(human capability)

Agency of human being – skills,  
knowledge, efforts – production  
possibility

Human ability of human being – to lead life to  
have reasons to value, enhance substantive  
choices

Human quality – 간접적 가치

간접 직접 모두

경제성장 자원

왜 경제성장을?  
보다 자유롭게 가치있는 삶

인간의 수단

인간의 목적: 복지와 자유

경제성장에 집중

경제 성장 +  
사회적 발달

# 포용적 교육대안

- 영유아에 대한 조기지원과 총체적 접근과 섬세한 개별화된 지원
- 총체적 전인적 시민교육 초등학교 중학교 교육
- 양질의 고등학교 교육 다양한 프로그램을 운영하고 개인과 기관의 품질과 개인적 성취를 확인하는 교육
- 지역 생활 공간에 자리하는 시민의 대학(Citizen 's College)
- 양질의 공공의 대학체계
- 지역별로 교육생태계 구축

# 지역 생활 공간에 자리하는 시민의 대학(Citizen 's College): 유연하고 개방적인 접근 가능한 교육체제

- 1) 후기 중등 직업교육부터 고등교육 단계 직업교육(전문대학수준)을 중심으로 개방적이고 유연한 시스템-중등직업교육의 질과 시장의존 직업교육/현장의 경험을 바탕으로 한 직업교육을 통한 시민교육 및 이론교육의 결합
- 2) 교양과 인문학, 그리고 공학과 과학을 중심으로 하고 취미 여가 예술 문화 프로그램을 통합하는 시민 활동과 교육의 공간. 누구에게나 접근이 가능한, 프로그램 단위로도 가능하여 학습과 노동의 조화와 균형의 공간.

- 3) 현재의 직업계열 고등학교(마이스터 고등학교, 특성화 고등학교, 직업정보학교 등)과 직업훈련기관을 학령인구의 감소와 함께 시작되는 축소되는 전문대학과 대학들을 구조적 전환과정을 거쳐 실험적인 모형을 탐색하고 제도화.
- 4) 개방적인 시스템으로 운영하되 학점제와 모듈을 활용하여 개인들의 필요와 산업직업세계의 필요에 대응하는 유연한 시스템
- 5) 현장의 경력자들이 교육자가 되기도 하고 동시에 산업, 문화예술의 현장이 곧 학습장소가 되기도 하도록 조직되어야 한다. 교육자들 역시 직업과 교육의 상호관계를 갖고 유연한 체제에 적응할 수 있도록 조직

- 6) 중앙정부, 광역의 지자체, 기초 지자체, 지자체 연합, 산업계와 직업체 연합으로 기금을 마련하고 공공 이사회를 구성하여 시민대표성을 갖는 협치구조.
- 7) 지역 교육기관(유초중등 교육기관 및 대학)과 연계하여 생활권 중심으로 교육생태계의 핵심 연계망의 축/정규학업을 중단하고 직업진로 탐색을 하는 사람들, 실업이나 구조조정으로 새로운 일자리를 찾는 사람들, 새로운 창업을 준비하는 사람들, 현장의 경험을 바탕으로 대학에 진학하고자 하는 사람들에게 쉬면서 배우는 연계하는 공간.

# 연구거점을 중심으로 한 양질의 국공립 대학 체제

- 거점국립대학 중심-학문적 기반의 충실성(교수-학생 비율 기초연구비)
- 연구활동 중심 대학원 기반-임제질량(교수규모)을 넘어서는 교수연구진 규모
- 지역 연구역량의 연계망 형태의 대학원으로 전환
- 대학원으로부터 학부개혁으로
- 예) 경북대학교 전자공학부(2015년도 3000명 학부학생수) 사례와 포항 공과대학교(학부 1200명 정도)

# 지역별 교육생태계

- 연구거점을 중심으로 한 대학교육(획기적인 투자와 품질관리)
- 시민의 대학 중심의 개방형 직업 시민 학문 시민교육 기관(고등교육의 계층적 역진성 극복)
- 다양한 복합 프로그램을 가진 고등학교 교육
- 기본적 시민교육으로서의 초중등 교육
- 아동의 개별적 요구와 필요를 충족하는 양질의 보편적 유아교육체제