

인구충격에 대응한 교육개혁의 방향: 유·초·중등교육을 중심으로

김희삼 (광주과학기술원 기초교육학부 교수)

■ 요약 ■

계속된 초저출산에 따른 인구구조의 심대한 변화로 교육계는 학령인구의 급감이 라는 충격을 받고 있다. 그런데 성장잠재력의 저하, 사회자본의 쇠락, 4차 산업혁명 등 우리가 직면한 시대적 과제에 대응하기 위해서는 교육투자의 증감 논쟁을 넘어 교육 패러다임의 전환 노력이 필요하다. 그 요체는 대학진학에 초점이 맞춰진 일점집중형 교육경쟁 패러다임을 평생에 걸친 유연한 학습 패러다임으로 전환하는 것이다. 유아기 조기 개입을 통해 발달 격차와 재능의 사장을 방지하고, 학교의 사회자본 함양 기능을 강화하며, 미래사회 역량을 기르는 학습으로 전환할 수 있도록 지원과 제도 혁신을 이뤄야 한다. 교원 양성 및 임용 방식을 개방형으로 전환해나가고, 유·초등학교 및 중등학교로 학제를 개편하는 방안도 중기적으로 검토할 수 있을 것이다.

* 필자의 견해는 본 연구소의 입장과 다를 수 있습니다.

인구구조 변화에 대한 교육계의 관심은 주로 학령인구 감소에 따른 교원과 학교의 입지 불안에 맞춰져 있다. 20년 가까이 계속되고 있는 초저출산에 따른 학령인구 감소에 대응해 교원의 임용과 예산의 투입이 줄어들고 폐교가 늘어날지 모른다는 우려가 그런 것이다. 2037년 초·중·고·대학생을 합친 숫자가 1977년 초등학생 수보다 적을 것으로 예상되는 상황이기 때문에 우려하는 것도 당연하다.

우리 교육 시스템과 기반시설은 과거 고출산 시대에 맞춰져 있는 경우가 많다. 가령 초등학교 저학년의 짧은 수업시수는 입학생 수에 비해 교실이 부족했던 예전 2부제 수업 때의 유산이라고 볼 수 있다. 학생 수 감소에도 지방교육재정교부금은 내국세의 일정비율(현재 20.79%)이 자동 배정되고 있어 이월 및 불용 예산이 2015~19년간 31조에 육박하고, 교육행정의 비대화 논란도 일고 있다.

이에 예산당국은 저성장 및 복지지출 증가 등에 대비해 교육재정 투입의 효율성을 꾀하고 있다. 반면 교육계는 교육의 질 제고를 위해 인력과 재정의 투입이 앞으로도 늘어나거나 유지되어야 한다고 주장하고 있다.

하지만 인구구조의 심대한 변화가 가져올 충격에 맞서 교육 분야에서 대응해야 할 정책 과제는 이보다 훨씬 넓고 중대한 것들이다. 성장잠재력의 저하, 사회자본의 쇠락, 직업세계의 급변, 인공지능의 도전 등 우리가 직면한 도전 과제에 대응하기 위해 여전히 교육에 기대할 수밖에 없는 역할이 크기 때문이다.

[그림 1] 교육단계별 학령인구 추이



자료: 인구조 보는 대한민국, 국가통계포털 2020. 5.

먼저 지금까지의 사고 범위와 문제의식이 어느 정도이었가는 다음과 같은 사실에 비추어 점검해 볼 필요가 있다.

첫째, 2030년에 초등학교 한 반이 평균 13명(기성세대에게 한 분단 인원) 정도밖에 되지 않을 수도 있다. (교사 1인당 학생 수는 10명 정도 될 수도 있다.)

둘째, ‘노년부양비’(= 65세 이상 노년인구/ 15~64세 생산가능인구)가 2021년 현재 23%(1980년엔 6.1%)이지만, 2050년에는 무려 77%가 된다.

셋째, 65세 이상 인구가 2021년에는 820만6천명(2010년엔 536만명)이지만, 2050년에는 2천만명에 근접할 수 있다.

넷째, 경제활동인구의 평균 연령이 지금은 30대 중반이지만 2050년에는 50대 중반, 2065년에는 60대를 넘을 수도 있다. 벌써 조기은퇴를 꿈꾸는 젊은 사람들도 있는데 말이다.

다섯째, 한국경제의 장기성장률(10년 이동평균)은 5년마다 1%p꼴로 하락하고 있다. 정권별로 보면 김영삼 6%대 → 김대중 5%대 → 노무현 4%대 → 이명박 3%대 → 박근혜 2%대로 보수·진보와 무관하게 지속적으로 하락해왔다.

여섯째, 노동과 자본의 투입 한계를 상쇄할 수 있는 총요소생산성의 성장 기여도가 1990년대 이후 계속 하락하고 있다. 생산성 제고는 인구구조 변화에 따라 생산가능 인구가 줄고 평균수명 연장에 따른 저축 고갈 등으로 자본 투입이 둔화되는 것을 상쇄할 수 있는 유일한 보루다.

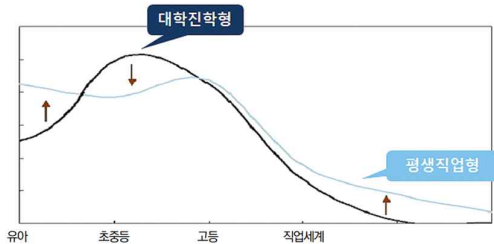
일곱째, 장기성장률을 평균교육수준으로 나눈 교육의 성장기여도가 1990년대 이후 계속 하락해 왔다. 우리나라는 인적자본 하나에 의지해 성장해온 나라였는데 말이다.

여덟째, 한국 사회의 병리적 현상을 치유하고 성장잠재력 회복을 위한 개혁을 가능하게 할 신뢰, 협력, 공공심 등 사회자본이 계속 저하되어 왔다. 한국의 교육은 사회자본 함양에 별로 도움이 되고 있지 못한 것으로 평가된다.

패러다임의 전환이 필요한 한국 교육

위에서 던진 질문들에 담긴 여러 가지 도전 과제들에 대응하기 위해서는 우리나라 교육의 패러다임적인 전환이 필요하다. 숫자가 크게 줄어든 학생들의 미래사회 대응 역량과 생애에 걸친 인적자본 생산성을 높여야 한다. 4차 산업혁명시대를 위한 미래사회 역량과 사회자본 함양을 위한 사회적 역량은 교집합이 많다. 패러다임 전환의 핵심은 대학진학에 초점이 맞춰진 일점집중형 교육경쟁 패러다임을 평생에 걸친 유연한 학습 패러다임으로 전환하는 것이다. 이를 위해서는 초·중등교육 시기의 과도한 공부노동을 줄일 수 있게 하고, 대신 유아교육, 고등교육 및 직업교육에 대한 투자와 학습을 늘려나가야 한다(스웨덴형 전환).

[그림 2] 생애주기별 학습량의 재조정



주: 평생직업형 학습곡선은 미래의 패러다임으로서 스웨덴의 지표들을 기준으로 형상화함. 자료: 채창균 외(2018)에서 재인용.

본고에서는 이 가운데 유·초·중등교육 단계를 중심으로, 이를 위해 어떤 방향의 노력과 지원 및 개혁이 필요한지를 짚어보고자 한다. 고등교육과 직업교육(평생학습)에 관한 논의는 지면 제약으로 여기서 다루

지 않는다.

유아기 초기 개입으로 발달 격차의 방지

생애소득의 불평등 완화를 위한 초기 개입의 중요성은 인적자본투자의 수익률이 유아기, 학령기, 성인기로 갈수록 줄어든다는 것에 바탕을 두고 있다. 영유아교육에 대한 투자가 중요하다는 것을 의미한다. 취약계층 아동에 대해 사회성, 인내심 등 비인지 능력까지 함양하는 양질의 교육을 제공했을 때 생애에 걸쳐 긍정적인 결과가 나타나는 것은 미국의 페리 프리스쿨 실험 등에서 입증된 바 있다.

유아교육의 질을 높이기 위해 우수한 교사 확보를 위한 투자와 부모를 위한 교육이 필요하다. 우수한 교사를 확보하려면 근무환경과 처우를 개선하고 양성과정의 혁신과 투자 확대가 요구된다. 또한 아동의 지능 및 인성 발달에서 부모의 중요성을 고려할 때 좋은 부모가 되기 위한 교육을 체계화할 필요가 있다. 영유아 단계는 그 중요성에 비해 젊은 부모의 경제력과 육아지식이 부족할 수 있는 시기이며, 과거와 같은 가족·친족 공동체의 육아지원이 뒷받침되지 못하는 경우가 많기 때문이다.

한편 영유아 사교육의 인기상품인 영재교육은 많은 부분 선행학습의 성격이 강하며, 무리한 인지학습 중심의 사교육으로 아동의 건강한 발달을 해치는 경우가 흔하다. 일찍부터 과도한 주입식 사교육에 지쳐 학습에 대한 흥미를 잃거나 자기주도적 학습능력을 키우지 못한다면 급변하는 기술과 직업세계에서 생존해야 할 아이의 미래가 밝지 않을 것임을 인식하도록 해야 한다.

학교의 사회자본 함양 강화와 수업 혁신

최근 초등학교의 돌봄 기능 강화에 대한 사회적 요구가 제기되는 상황이나 교육기관의 보육 분담 수용에는 한계가 있는 현실이다. 자녀의 초등학교 입학과 함께 방과 후 돌봄 공백을 메우기 위한 사교육 수요(학

원 땀땀이)와 일하는 엄마의 경력 단절이 증가한다. 최근 코로나19 상황에서도 초등학교 자녀를 둔 기혼여성 취업자의 고용충격(비경제활동인구로 전환)이 가장 컸던 것으로 나타났다.

그런데 현재 1~2학년 한 시, 3~4학년 두 시, 5~6학년 세 시에 미치는 초등학교 수업은 국제적으로도 절대 시수가 작은 편이다. 코로나19 영향을 받기 전인 2019년 사교육 참여율도 초등학생 83.5%, 중학생 71.4%, 고등학생 61.0%로 초등학생 대부분은 하교 후에 사교육으로 시간을 보내고 있었다. 초등학교 저학년 시수 연장을 전향적으로 고려하되, 그 전단계로서 방과후학교 수업의 질과 참여율을 높이고, 초등 돌봄교실의 경우 학교가 안전사고 등에 대한 책임을 일방적으로 지지 않도록 부담을 덜어줄 필요가 있다.

또한 학령인구 감소로 인해 개선되고 있는 초등학교 교육환경을 미래형 교육으로의 전환에 전략적으로 활용할 수 있다. 줄어든 학급 규모가 반드시 교육성과의 향상으로 나타나지 않으며, 소규모 학급에 맞는 교수학습법의 전환과 개별학생에 대한 교사의 피드백 강화가 이루어질 때 효과가 있다. 이는 대규모 비용 투입으로 학급당 학생 수를 줄여본 미국의 교육실험 결과 분석에 의한 것인데, 긍정적 효과는 저학년, 학습부진 학생, 취약계층학생일수록 크게 나타났고 장기적 효과도 있었다.

그리고 초등교육발 미래형 수업혁신 계획이 수립될 경우 필요한 추가 인력 및 재정에 대한 투자 확대를 전향적으로 검토해야 한다. 4차 산업혁명시대의 핵심역량인 의사소통 및 공감능력, 복잡한 문제의 협력적 해결능력과 더불어 신뢰나 협동심과 같은 사회자본을 함양하는 가장 좋은 방법은 아이들 간의 수평적 상호작용이 많은 수업이다. 이러한 수업은 일방적 주입식 수업보다 시간이 많이 걸리고, 소규모 학급 운영이 필요하므로, 초등학교 수업 시수의 연장(특히 저학년)과 학급 규모의 축소가 요구된

다. OECD 평균 수준의 교사 1인당 학생 수를 조기달성하기 위해 교원을 증원하는 것은 설득력이 강하지 않을 것이다. 그러나 4차 산업혁명 대비를 위한 새로운 교수학습법 적용과 기본학력 보장을 위한 교원 및 지원인력 확충과 투자 증대는 필요성이 인정되며, 초등교육에서 투자효과가 크게 나타날 것으로 기대할 수 있다.

미래사회 역량을 기르는 학습으로의 전환

기술과 인구구조만으로도 사회 급변이 진행되고 있는 시대다. 지식 전달 위주의 교육에서 미래사회 역량을 기르는 학습으로 바뀌지 않으면 시대 부적응이 커질 것이다.

1) 수업혁명을 위한 지원과 규제 해소

일방적 강의식 수업에서 수평적인 상호작용과 협력적 문제해결, 집단 창의성이 발휘될 수 있는 수업으로 전환하는 수업혁명이 필요하다. 이를 위해서는 교원사회와 교육행정의 변화가 요구된다. 교육부와 교육청은 모든 학교의 모든 교사에게서 수업혁명이 일어날 수 있도록 교수학습 역량을 강화하고, 공문 처리 부담을 줄이며, 교사의 교육과정 운용과 관련된 과잉규제를 해소할 필요가 있다.

2) 평가 및 입시 제도의 변화

학생들 간의 협력을 해치고 견제와 경쟁을 유도하는 기존의 개인별 상대평가를 보완하기 위해 팀 단위의 평가를 도입하고 절대평가를 적절히 확대하는 조치가 필요하다. 초·중등교육에서는 이미 운영 중인 수행평가제도를 내실화하여 수평적 수업에 맞는 과정 중심 평가에 적용해야 한다. 또 평가의 정점에 있는 대입전형은 평가의 교육적 효과, 즉 타당성과 함께 평가의 공정성을 확보할 필요가 있다. 우리 사회의 낮은 신뢰를 감안할 때 대입제도의 공정성을 높이는 것을 선결 과제로 하되, 사회자본을 함양하고 미래역량을 기를 수 있는 초·중등교육을 유도하는 타당성 높은 전형으로

개선해야 한다. 대입제도의 변경에 따른 개인적 유·불리와 관련된 갈등을 돌파할 꼼꼼한 준비와 대국민 설득역량이 필요하다.

3) 고교학점제의 안착

수업 중에 자는 학생들로 상징되는 일반 고의 위기는 우선선발권을 가진 특목고, 자사고 등의 출현에 의해 심화된 측면도 있지만, 이질적인 학생들을 획일적인 교육과정에 묶어둔 문제가 보다 근본적이다. 이에 정부는 고교학점제의 2025년 전면시행을 위해 연구학교를 시범운영해왔다. 고교학점제의 원칙적 필요성에 대해서는 공감대가 존재하며, 청년실업 문제의 공급측 요인(준비 없는 사회 진출) 해소를 위해서도 의미가 있다. 그 취지를 살리려면 학생들이 저마다의 적성, 능력, 진로계획에 따라 인문·자연과정 외에 예체능과정, 실용과정, 자유과정(기초과정과 대안과정 포함) 등을 선택하여 이수할 수 있게 함으로써 고교 단계의 사회진출 준비를 돕는 것이 필요하다.

그런데 고교학점제가 성공하려면 각 학생에 맞는 선택과목의 운영을 내실화하는 것이 핵심이므로, 이에 대한 투자가 중요하다. 단위학교에서 사회적 수요와 각 학생의 적성에 맞는 과목들을 개설하려면 해당 전공 교원 수급의 신축성이 필요하다. 그러나 현재 일선학교의 선택과목 운용은 수요를 잘 반영하지 못하고 있으며, 외부강사의 채용에도 소극적인 경우가 많다. 개별교사의 복수과목 전공이 장려되고 있지만 타 과목 연수를 통해 복수과목을 가르치거나 과목 전향을 하는 것을 꺼리는 경우가 많다. 예체능과정 등 학생 수요를 맞추기 위한 외부강사의 채용에도 소극적인 분위기다.

교원단체 등 교육계는 교사 부족, 교사 부담 가중, 학교 간 격차, 대입제도와의 괴리 등 다양한 이유로 고교학점제 도입에 대한 회의론을 펴고 있다. 10년전 한국인에게 부족한 영어 말하기와 쓰기 능력을 기를 수 있도록 개발한 국가영어능력평가(NEAT)의 도입과 수능영어 대체가 학교 현장의 준비 부족을 이유로 무산된 실패 사례가 연상되

는 상황이다.

정부는 교육계의 명분있는 우려에 대해서는 내실있는 대책을 준비하고 작동 여부를 점검해야 한다. 선택과목을 담당할 교사 부족은 미래교육 관련 수요가 증가하는 분야를 중심으로 신규 교사를 확충하고, 현직 교원의 복수과목 강의 능력 배양을 지원하며, 외부강사를 적극적으로 활용함으로써 해결해야 한다. 지역 간, 학교 간 격차는 지역대학의 교수·강사 등의 초빙과 학교 간 교육자원 공유, 온라인 교육과정 확대 등으로 보완해야 한다.

또한 고교학점제의 안착을 위해 교육과정과 평가의 조화가 필요하다. 학생 수가 매우 적은 선택과목도 있으므로 9등급 상대평가 대신 절대평가를 적용해야 한다. 이수기준을 충족하지 못하면 학점을 인정하지 않는 방식으로 학생의 규율과 교사의 책무성을 도입해야 한다. 새로 준비할 대입제도 역시 교육과정의 개별화 방향에 부응하도록 설계해야 한다.

중기적 제도 개혁 과제

교육의 질은 교사의 질을 넘어설 수 없는 만큼 교원 양성제도의 검토도 필요하다. 학령인구 감소에 대응한 학제 개편과 함께 중기적 개혁 과제로 고려할 때가 된 것이다.

1) 교원 양성 및 임용 방식의 전환

한국은 교·사대 중심의 목적형 교원 양성기관에서 교사를 배출해왔는데, 이 방식이 추격형 산업화 시대 및 학령인구가 증가하는 공교육 팽창기에는 효율적이었다. 그러나 지금은 쓸모있는 지식의 수명이 급속히 짧아져 교원의 재교육만으로 시대에 맞는 교육을 제공하기 힘들어졌다. 또한 오랜 초저출산으로 이미 임용 절벽이 가팔라졌고, 사범대는 목적형 기관으로서의 정체성을 진작에 잃었다. 급변하는 시대가 요구하고 학생들의 미래를 위해 필요한 역량을 길러줄 수 있는 다양한 분야의 전문가들이 교직 적성검사와 연수를 거쳐 교사가 될 수

있도록, 교원 임용 방식을 개방형으로 전환 해가는 것을 검토할 필요가 있다.

2) 유·초등 및 중등으로의 학제 개편

유아교육 확대를 위해 유치원을 의무교육에 포함해 초등학교와 통합운영하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 학생이 줄어 폐교나 통폐합 위기에 몰린 초등학교의 유휴시설을 활용할 수 있고, 축소 압력을 받고 있는 교육대학에서 유아교육 교사를 양성하는 새로운 역할도 할 수 있다.

또한 중학교와 고등학교를 통합한 중등학교체제로 전환하여, 앞의 3년은 공통과목 중심으로, 뒤의 2~3년은 선택과목을 늘려 운영하는 방안도 모색할 수 있다. 공통필수 과목은 기존의 중등교사진 중심으로 가르치고, 학점제로 전환한 고교 과정 선택과목은 다양한 분야의 전문가 강사진이 담당하게 하여 교수자 수급의 유연성을 국가 차원에서, 그리고 학교 차원에서도 제고할 수 있을 것이다. **SIES**

| 약력 | 광주과학기술원(GIST) 기초교육학부 교수. 서울대 경제학과에서 학사 및 석사를 마치고, 미국 위스콘신대에서 경제학 박사학위를 받았다. 한국개발연구원(KDI) 연구위원 및 인적자원정책연구부장을 지낸 바 있고, 현재 GIST 교육혁신센터장을 맡고 있다.