

# 2008년 학업성취도평가 관련 정책토론회

- 일 시 : 2009. 3. 13(금) 14:00~17:00
- 장 소 : 국가인권위원회 배움터 2(11층)
- 참가대상
  - 교육학자, 법조계, 교사, 학부모, 언론인 등으로 하되, 피진정인(교육과학기술부)과 진정인(전교조) 측의 추천을 받아 초청
- 개최방식 : 국가인권위원회 주최



9 3 3 3 0



9 788961 141581

ISBN 978-89-6114-158-1 93330

## 2008년 학업성취도평가 관련 정책토론회 개최(개요)

### ◆ 개요

#### ○ 취 지

- 2008년 학업성취도평가가 대상학년 전수평가로 실시한 것은 지나친 경쟁을 유발하여 학생의 교육을 받을 권리와 행복추구권을 침해한다는 진정이 제기(일제고사를 반대하는 서울시민모임 외, 2008. 10. 13.)되어 학업성취도 평가와 관련한 다양한 의견을 청취하고자 토론회 개최

○ 일시 : 2009. 3. 13.(금) 14:00~17:00

○ 장소 : 국가인권위원회 배움터 2(11층)

#### ○ 진행순서

구 분	시 간	내 용	비 고
제1부 : 개회식	1 4 : 0 0 ~ 14:15	•개회선언 •개회사(정재근 인권위원)	
	1 4 : 1 6 ~ 14:55	•발제자 발표(교육과학기술부, 교원단체, 학부모)	
제2부 : 발표	1 4 : 5 6 ~ 15:05	•휴식	
	1 5 : 0 6 ~ 16:05	•발제자 발표(교육학자, 법조인, 언론인)	
	1 6 : 0 6 ~ 16:20	•휴식	
제3부 : 종합토론	1 6 : 2 1 ~ 17:00	•토론 •마무리(정재근 인권위원)	

### ◆ 후속조치

- 토론회 논의 결과를 2008년 학업성취도평가 진정사건 처리에 반영

## 2008년 학업성취도평가 관련 정책토론회 발제자

	대 상	발제자	비 고
기관	교육과학 기술부	학력증진지원과 연구관 양원택	
교원단체	전국교직원노동조합	남서울중학교 (전교조 정책위원) 한만중	
학부모 단체	참교육을 위한 전국학부모회	정책위원장 윤숙자	
	학교를 사랑하는 학부모 모임	상임대표 최미숙	
교육학자	前 고려대학교 교육학과	교수 박도순	
	서울대학교 교육학과	교수 백순근	
법조계	민주사회를 위한 변호사모임	교육위원회 위원장 송병춘	
	시민과 함께하는 변호사들	운영위원 이정호	
언론인	한겨레 신문	사회부 교육팀장 이종규	
	중앙일보	정책사회부 교육팀장 강홍준	

# 목 차

국가 수준 학업성취도 평가 전수 시행 관련 .....	3
양원택 (교육과학기술부 교육연구원)	
학생 인권과 교육권 측면에서의 일제고사 문제점 .....	11
한만중 (남서울중학교 교사, 전교조 정책위원)	
일제고사식 전국단위 학업성취도평가 시행과 성적 공개로 인한 비교육적인 학생 차별의 실태(인권침해실태) .....	19
윤숙자 (참교육을 위한 전국학부모회 정책위원장)	
전국단위 학업성취도 평가 학생인권침해 진정에 대한 의견 .....	27
최미숙 (학교를 사랑하는 학부모 모임 상임대표)	
학업성취도 평가에 관련된 문제점 검토 .....	35
박도순 (전 고려대 교수)	
일제고사 실시의 위법성에 대하여 .....	45
송병춘 (민주사회를 위한 변호사모임 교육위원회 위원장)	
학업성취도 평가는 국가의 교육 책무이자 권한이다. ....	53
이정호 (시민과 함께하는 변호사들 운영위원)	
일제고사 불가피론 뒤집어보기 .....	69
이종규 (한겨레신문 사회부 교육팀장)	
전국 학업성취도 평가와 관련한 국가인권위원회 진정 내용에 대한 의견 ...	87
강홍준 (중앙일보 정책사회부 교육팀장)	

# 국가 수준 학업성취도 평가 전수 시행 관련

양 원 택(교육과학기술부 교육연구관)



# 〈정책토론회〉 국가 수준 학업성취도 평가 전수 시행 관련

양 원 택(교육과학기술부 교육연구관)

## I. 들어가며

지난 2월 16일 교과부는 학생들에 대한 국가수준 학업성취도 전수평가 결과와 그에 따른 기초학력 미달학생 해소방안을 발표했다. 이번에 발표한 ‘학업성취도 전수평가’야 말로 정부가 작년에 도입한 ‘학교정보공시제’와 더불어 우리 공교육을 내실화하게 될 가장 근본이 되는 정책이라고 생각한다. 의사가 진단을 정확히 해야 환자에게 정확한 처방을 내릴 수 있듯이, 학생들의 학업성취 수준을 정확히 알아야 대책을 제대로 세울 수 있다고 생각한다.

2008년 국가수준 학업성취도 평가가 대상학년 전수평가로 실시한 것은 지나친 경쟁을 유발하여 학생의 교육을 받을 권리와 행복추구권을 침해한다는 진정이 제기(일제고사를 반대하는 서울시민모임 외, 2008.10.13)된 부분에 대한 우리 부 입장 등을 포함하여 학업 성취도평가 전수 개요 및 의의, 기초학력 미달학생 지원 대책, 학업성취도평가체제 개선 방안 마련 등을 말씀드리고자 한다.

## II. 진정 제기 관련 우리 부 입장

1) 단순히 학생의 학업 성취도를 비교 평가하기 위해서는 기존의 방식만으로 충분한데도 이번과 같이 실시하는 것은 과도하다는 주장이 있으며, 학생들을 서열화하고, 줄 세우기를 조장한다는 비판이 있음. 이에 대한 견해는?

- 종전의 3~5% 표집집단을 대상으로 하던 평가방식은 국가에서 정책수립의 기초 자료, 학업성취 수준의 대략적인 경향 파악은 가능하였지만, 기초학력 미달학생 밀집지역이나 학교를 찾아내는 데는 한계가 있었다.
- 교과부의 기본입장은 잘하는 학생은 더 잘할 수 있도록 해주고, 뒤처진 학생은 따라올 수 있도록 정부·시도교육청·학교·지역사회가 공동노력을 통해서 끌어올리는 것이 기본적인 정책 방향이다.



○ 지금까지, 정부에서 고교다양화 300정책 등을 발표할 때, 부자만을 위한 정책, 잘하는 학생들만을 위한 정책이라는 등의 비판이 있었지만, 금번 학업성취도 평가의 전수시행에 따른 기초학력 미달학생 지원 정책이야말로 이러한 비판을 불식시킬 수 있는 계기가 될 것이다.

○ **평가 결과는 학생에게 교과별 성취수준(기초학력 진단평가는 도달/미도달, 학업성취도평가는 우수/보통/기초/기초학력 미달)으로만 제공하고, 원점수 평균, 석차 등에 의한 학생 간 비교자료는 제공하지 않으므로 학생을 서열화하거나 줄 세우기 한다는 주장은 타당하지 않다.**

2) 유엔아동권리협약 제3조, 제12조, 제31조에 비추어 보았을 때 일제고사 참여 여부에 대하여는 학부모와 학생의 당연한 선택이라고 보는 견해가 있습니다. 이에 대한 견해와 그 근거는?

○ 국가가 개별 학생들의 학력수준을 파악하고, 부족한 부분을 책임지도하여 **전체 학생들이 기초·기본 학력에 도달하도록 하는 것은 국민으로부터 자녀교육을 위임받아 공교육을 실시하고 있는 국가의 기본적인 책무이다.**

○ 아울러, 이러한 **기초·기본학력 책임지도**를 위한 **국가의 노력**은 「유엔아동권리협약」에서 국가가 아동에게 기본적으로 보장해야 한다고 규정하고 있는 '사회에서 개인으로서 삶을 영위하기 위한 충분한 준비 제공, 지적·사회적 발달, 무지와 문맹 퇴치' 등에 부합하며, 오히려 이러한 노력은 국가 차원에서 더욱 강화되어야 한다고 본다.

○ 또한, 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 **교육여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하도록** 규정한 **교육기본법 제4조(교육의 기회균등)**의 입법 취지 구현을 위해서도 학력실태 파악은 기본적인 필수적인 사항일뿐만 아니라 반드시 구제해야 할 국가의 의무이다.

- 「유엔아동권리협약」 '서론' : 아동(18세 이하의 모든 사람)은 사회에서 **한 개인으로서 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어** 져야 한다.

- 제3조 : 공공 또는 ~ 행정당국, ~ 등에 의하여 실시되는 **아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려**되어야 한다.

- 제6조 : 당사국은 가능한 최대한도의 **아동의 생존과 발달을 보장**하여야 한다.

- 제27조 : 당사국은 모든 아동이 신체적, 지적, 정신적, 윤리적, **사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리가 있음**을 인정한다.

- 제28조 : 당사국은 특히 전 세계의 **무지와 문맹 퇴치에 기여**해야 한다.

3) 일제고사 실시 기간 중 학생, 학부모의 자율 선택에 따라 체험학습을 할 수 없는 것인지?

○ 현장 체험학습은 '학교교육과정의 이수에 지장이 없는 범위 안에서 학부모의 신청으로 학교장이 승인'하여 시행되고 있으며, 이는 학생들에게 다양한 교육체험을 제공하고자 하는 교육의 한 과정이다.

○ 따라서, 체험학습은 학생의 자율적인 선택에 의해 무조건적으로 행해지는 것이 아니라, 학교장의 교육적 판단과 지도에 의해 시행 여부, 형태 및 기간 등이 결정되는 사항이다.

○ 그러므로 법령에 근거하여 실시하는 국가수준 학업성취도 평가 일에 체험학습을 허용하는 것은 합법적인 평가를 실질적으로 무력화시킬 뿐만 아니라, 재학 중 초·중·고 학교급별 주요단계(Key Stage)에서 한 번 밖에 응시할 수 없고, 학교 내신 성적에 들어가는 것이 아니기 때문에 자신의 실력을 있는 그대로 평가할 소중한 평가 기회를 놓치게 하므로 동 평가 기간에 체험학습을 실시하도록 유도하거나 안내하는 것은 타당하지 않다.

### Ⅲ. 우리나라 학업성취도 평가 전수조사 개요 및 의의

○ 교과부는 국가수준에서 학생들의 학업성취 수준을 파악하고, 학력격차 해소 및 객관적인 자료에 근거한 교육정책 수립을 위해 지난해 10월 최초로 전국단위의 전수평가를 실시한 바 있다.

○ 지금까지는 서열화를 조장한다는 비판 때문에 전수평가를 시행하지 못하고, 전체 학생의 3~5% 수준의 표집조사만을 통해 학업성취도를 파악한 결과, 정확한 실태파악 및 실질적인 지원대책 수립에 한계가 있었다.

○ 그러나 이번 전수평가를 통해 보다 더 정확한 자료를 확보하고 실질적인 지원 대책을 마련할 수 있을 것으로 기대되며, 이제부터는 학생간 경쟁이 아닌, 지역간·학교간 건전한 경쟁을 통해 학력을 향상시키는데 크게 기여할 전망이다.

○ 또한 이번 평가에서는 지역교육청 단위까지 평가결과를 공개하였는데, 이는 학력을 향상시키기 위해서는 지역사회 구성원들의 관심과 참여 그리고 지역교육청의 책무가 중요하다는 판단에 따른 것이다.

#### IV. 기초학력 미달학생 지원 대책

- 교육과학기술부는 2008년 학업성취도 평가결과를 바탕으로 하여, ‘09년과’ 10년은 시범기간으로 기초학력 미달학생 밀집학교 지원에 중점을 두고, 학업성취도 향상 정도에 따라 인센티브를 제공하거나 책무성을 제고하는 방안은 중장기적 과제로 신중히 검토해 나갈 예정이다.
- 올해에는 우선적으로 기초학력 미달학생 해소를 위해 “기초학력 미달학생 밀집학교” 1,200여개를 선정하여 집중 지원할 계획이며,
- 이들 학교에는 미달학생 책임지도를 위한 학습보조 인턴교사 인건비, 대학생 멘토링에 필요한 장학금, 학력증진프로그램 운영비 등을 포괄적으로 지원할 예정이다.
- 또한 학사운영, 우수 교장 및 교원초빙, 교원전보 등에 관한 학교장의 권한 확대 등 학교운영의 자율권을 대폭 강화할 수 있도록 유도할 계획이다.

#### V. 학업성취도 평가 체제 개선 방안 마련

- 우리 부는 최근 일부 교육청의 보고과정에서 야기된 각종 문제점을 해결하기 위해, 지난 25일 학업성취도 평가 대책팀(T/F)을 구성·운영하고 있다. 동 대책팀은, 국가 수준 학업성취도 평가대상·시기·과목·방식 등 평가시스템 재설계, 출제·채점·집계·분석·보고 등 일련의 과정에서 발생이 예상되는 문제를 체계적으로 개선하기 위한 종합 방안도 함께 마련해 나갈 계획이다.
- 또한, “기초학력 미달로 평가 받은 학생과 성취도가 낮은 학교와 지역에 대한 지원 체제 구축”, “국가 수준에서 시행되는 평가, 시도교육청이 주관하는 평가, 지역교육청 단위의 평가 등 여러 평가의 내용, 방법, 빈도 등을 조정” 내용 등의 국가·사회적 요구를 포함하여 종합적인 방안 마련을 위해 평가전문가를 중심으로 자문위원회 구성·운영, 한국교육과정평가원 및 교육학술정보원 등 전문기관의 적극 활용, 시도교육청 및 교사 등 교육현장의 의견수렴, 대국민을 상대로 한 정책설명회 및 공청회 등을 개최해 나갈 예정이다.

## VI. 나가며

- 이제는 획일적인 교육체제에서 벗어나 자율성을 보장하는 **상향 평준화된 체제**로 교육시스템이 변화해야 하며, 학생들의 교육수준이 전체적으로 올라갈 수 있도록,
- 평균에 미치지 못하는 집단과 평균을 뛰어넘는 집단에 대해 각기 다른 처방이 이루어져야 할 것이다.
- 앞으로 교육과학기술부는 **학업성취도 평가의 신뢰성을 확보**하고, 연구자들이 자유롭게 **평가결과를 분석**하게 함으로써 학생들의 학력에 대한 **정확한 진단**을 실시할 수 있도록 할 것이며,
- 이를 바탕으로 **학교에서 뒤처지는 학생들이 발생하지 않도록** 지속적인 지원과 노력을 계속해 나갈 것이다.



# 학생 인권과 교육권 측면에서의 일제고사 문제점

한만중 (남서울중학교 교사, 전교조 정책위원)



# 학생 인권과 교육권 측면에서의 일제고사 문제점

한만중 (남서울중학교 교사, 전교조 정책위원)

## I. 문제의식

- 교육은 사회적 기본권이며 우리나라 헌법은 균등하게 교육 받을 권리를 보장하고 있음. 또한 학생은 전인적 교육과정을 통해 성장해야 하는 인권을 지닌 존재임
- 국가 차원의 학업성취도 및 진단 평가를 실시하여 학생들의 학업성취도를 파악하여 맞춤형 교육을 실시하는 것이 이명박 정부의 교육 정책으로 추진되고 있음. 특히 2008년부터 기존에 표집 형태로 실시해온 진단평가가 3월 8일 시·도 교육감협의회의 주관으로 실시되어 일부 언론에 의해 지역과 학교 간 격차가 공개되고 10월 23일 치러진 학업성취도 평가는 교과부가 주관하여 공개가 이루어짐.
- 교육 성취도의 한 요소인 학업성취도를 국가 차원에서 일제고사 방식으로 진단하여 해결 방안을 마련한다는 정책 목표의 적합성 문제, 평가 결과의 공개 문제, 일제고사에 반대하는 교사, 학생, 학부모에 대한 징계 문제 등이 불거져 나오면서 2008년에 이어 2009년에도 핵심 쟁점으로 제기되고 있음
- 이러한 쟁점을 해결하기 위한 사회적 논의와 문제 해결의 기본 방향은 교육의 목표인 “ 모든 아이들이 행복한 질 높은 공교육” 을 실현하는 것을 기준으로 평가와 방향 설정이 이루어져야 함

## II 일제고사 방식의 학력 평가와 공개 정책은 전면 재검토되어야 한다.

### 1. 교육과정의 자율성과 일제고사

- 교육과정은 학생들의 창의성과 인성, 잠재력을 길러내기 위한 교육과정이 운영될 수 있도록 해야 함. 평가에 있어서도 학생 개인의 능력을 차이를 드러내는 상대평가를 지양하고 개인의 발달 과정을 측정하는 형성 평가가 이루어져야 함.
- 진단평가와 학업성취도 평가는 오지선다형 평가와 서답형을 결합하여 실시하고 있음. 전국 단위 일제고사 방식으로 실시되면서 평가와 집적, 채점과 분석, 추후 지도 과정이 계량화되고 형식화될 수밖에 없음. 이번에 발생한 학업성취도 평가와 관련한 성적 조작 문제를 해결하는 방안으로 제시되고 있는 것은 서답형 문항을 교차 채점 하는



방식에 초점을 두게 됨. 평가의 신뢰성을 높이기 위해 단답형이나 단순 지식 측정 문항이 출제될 수밖에 없게 됨. 결과적으로 지식 측정 수준의 전산화가 용이한 문항이 출제되고, 학교에서는 공개에 대비한 문제풀이 식 반복 학습이 이루어지게 됨

○ 결국 일제고사 실시- 성적 결과 공개로 이어지는 평가 중심의 교육체제가 마련되면 교육과정은 평가 대비용으로 변질되고 학생들은 다양한 교육과정 운영을 통한 창의성 계발의 기회를 상실하고, 지식 위주의 암기식 교육을 받게 됨. 특히 진단평가와 학업성취도 평가의 대상이 되는 국어, 영어, 수학, 과학, 사회의 경우 본래의 교육과정 대신에 시험대비용 교육과정으로의 변질이 이루어질 가능성이 높게 됨. 예컨대 과학의 경우에 실험 등 다양한 활동이 줄어들게 될 것임

○ 학업성취도 성적이 공개되면서 학교 간의 학력 격차가 드러나게 되면서 비교육적인 사례들이 발생하고 학생들의 교육권과 인권이 침해되는 일들이 벌어지게 됨. 평가- 공개- 지원/ 책임의 구조가 작동되면 학교와 교원은 학업 성취도 결과를 높이기 위해 학생들의 성적을 올리기 위한 교육활동에 치중하고, 성적 산출에 부정적인 학생들을 시험에서 배제하는 비교육적인 활동이 벌어지게 됨. 2008년 3월 진단평가 실시 과정에서 서울 교육청은 출제 기관이었음에도 불구하고 예비 문항을 제작 배포한 바 있고, 일부 시 군 구 교육청은 이에 대비한 별도의 평가를 실시한 바 있음. 운동부 학생, 특수교육 대상자, 성적 부진학생들을 시험에서 제외시킨 사례가 학업성취도 평가에서도 나타난 바 있음.

10월8일 아침 8시40분 서울 2초등학교 6학년 학생들이 ‘국가 수준 학업성취도 평가’에 대비해 기출문제를 풀고 있다. 서울 중랑구 2초등학교 6학년인 예원(12·가명)이는 2학기가 시작되면서부터 학교 수업이 하나 더 늘었다. 1교시 수업은 아침 9시에 시작되지만, 8시30분부터 선생님이 나눠주는 ‘학업성취도 평가’ 기출문제를 풀어야 하기 때문이다. 처음엔 20~30분 정도만 하면 됐는데, 요즘은 10월14~15일에 치르는 ‘국가 수준 학업성취도 평가’ (이른바 일제고사)가 다가오면서 아예 실제 시험처럼 60분 동안 40문제를 푼다. 채점까지 끝나면 1교시가 끝나는 9시40분이 된다. 이 학교 6학년은 모두 8시30분부터 매일 돌아가면서 국어·영어·수학·사회·과학 기출문제를 풀어야 한다. 선생님은 ‘자율학습 시간’이라 하고 예원과 친구들은 ‘시험 시간’이라고 부르는 이 수업은 정규 수업이 시작되기 전에 모든 학생이 반강제로 공부를 해야 하는, 바로 ‘0교시’다. “매일매일 시험보야 하니 힘들다” 화·금요일엔 수업이 끝난 뒤에도 모두 남아 1시간가량 더 시험공부를 해야 한다. 채점을 해서 15개 이상 틀린 아이는 일주일 내내 남아야 한

다. 집이 버스로 30~40분 거리에 있어 아침 6시30분엔 일어나야 지각을 안 한다는 예원은 “매일매일 시험을 봐야 하니까 힘들다” 고 했다. “선생님 말로는 성취도 평가가 학교에서 보는 시험보다 훨씬 어렵대요. 평소에 평균 90점 넘는 사람도 60점이 안 될 수 있다고…. 아침마다 시험을 보는 게 피곤하지만, 전국에서 내가 몇 등인지가 나오는데 성적이 나쁘면 더 짜증나니까 열심히 해야죠. 너무 긴장돼요.”

이 학교가 ‘0교시’ 를 하게 된 것은 일제고사로 불리는 국가 수준 학업 성취도 평가와 전국연합 진단평가 때문이다.

(한겨레 21 일제고사 시대 초등학교 0교시의 한숨)

○ 미국의 경우에도 주정부와 지방교육청은 연방정부의 지원금을 얻어내기 위해 일부러 시험 난이도를 낮추거나 불리한 보고 자료를 속이는 등의 방법으로 아동의 높은 학업성취도를 증명한다. 또한 시험평가도구로서 선택형 문제 또는 단답형 문제를 주로 출제하여 피상적인 지식만을 평가하거나 시험문제 답을 학생들에게 고의적으로 알려주는 등의 행태를 보인다. (Jacob & Levitt, 2003). 전국적 조사(The New York Times, 2006)에 따르면, 20%의 지방교육청들이 NCLB 교육개혁 기준에 맞추기 위해 평가대상이 되는 읽기와 수학에 더 많은 수업을 할애하고 있었다. 이를 위해 27%가 사회과목 시간을 줄였고, 22%는 과학수업시간을 줄였으며, 20%는 음악과 미술 수업시간을 줄인 것으로 나타났다. (2008. 송경아, 양성관, 학업성취도 평가와 정보 공시제 미국 사례)

## 2. 평가와 공개에 의한 낙인 효과 : 교육적 지원의 결핍과 경쟁의 과잉

○ 교육시장주의자들과 이명박 정부의 교육정책을 주도해온 세력들은 근거리 배정 방식인 평준화 제도에 대해 학부모의 선택권을 제약한다면서 평준화 폐지를 주장해 옴. 하지만 학업성취도 평가를 일제고사 방식으로 사회적 논의조차 제대로 거치지 않은 채 전환시키면서 이에 반대하여 학부모와 학생에게 체험학습에 참가할 수 있다는 안내문을 배부한 교사들은 과연 해임, 일제고사 방식의 학력 평가에 반대하여 체험학습에 참가한 학생들은 무단결석으로 처리하는 조치를 취하고 있음.

○ 10월 23일 실시한 학업성취도 평가를 전수평가로 실시한 목적으로 개인의 학업성취도를 파악하고 이에 대한 책무성을 높인다는 것이 교과부가 공식적으로 발표한 목표임. 하지만 학업성취도 결과에 대한 원인 분석과 대책 마련, 개개인에 대한 추수 지도

는 거의 이루어지지 않고 있음. 이 과정에서 학생들은 국가 단위의 평가와 결과 공개에 고스란히 노출되면서 이와 관련한 교육적 지도와 보상은 이루어지지 않는 상황임.

○ 이명박 정부에 들어와서 도시 저소득 지역 투자 우선 사업 예산이 129억 원 삭감되고 2009년 저소득층 자녀 지원을 위한 공부방 예산이 삭감되는 등 구조적인 교육 격차를 완화하기 위한 정책은 도리어 후퇴하고 있는 실정임. 공교육은 “ 모든 아이들에게 질 높은 교육” 을 제공하는 것을 기본적인 원리로 하는 것임. 이미 한국 사회에서 계층 간, 지역 간에 교육 격차는 적극적 역차별 정책이 지속적으로 추진되어야 하는 수준에 달하고 있음. 학업성취도 평가를 표집 방식으로 실시한 결과로도 이에 대한 원인 분석과 대책 마련은 충분히 이루어질 수 있었음. 오히려 이번에 전수 평가가 이루어지면서 서울과 경기 등 수도권 지역이 기초학력 미달자가 높게 나타난 이유가 명확하게 분석되지 않고 있음.

○ 과학적 분석과 대안 마련 없이 성적이 공개되고 학생과 학부모들은 낙인효과에 의한 열패감과 전학 등의 자구책을 모색하게 됨. 이로 인한 사회적 갈등과 비용이 증가되고 교육청과 학교 단위에서는 자구책을 모색하게 됨. 학생과 학부모의 교육권이 평가에 의해 강화되는 것이 아니라, 사교육에 대한 의존도가 높아지고 교육 불평등 구조가 심화되게 됨

○ 평가의 목표가 교육적인 진단과 처방에 있다면 평가 과정에 대한 참여와 결과의 공개 여부에 대해 평가대상자의 의사가 존중되어야 함. 특히 일제고사 방식의 평가를 실시하고 정보를 공개하는 경우에 발생하는 비교육적 조치와 인권 침해 등을 감안할 때 이에 대한 제도적 보장이 이루어져야 함.

**○ 미국 NAEP는 표집학생도 시험을 면제받을 수 있는 자발적(voluntary) 시험이며, 학교별, 개인별 성적 산출을 하지 않음.**

NCLB법 (3) Personally identifiable information(개인 인식가능 정보) 조항에,의하여 미국 NAEP 평가에 의한 학생 성적과 학교별 성적은 비밀 자료임.

바로 다음 조항인 Prohibition(금지)에서는 이를 누출하는 것은 벌금 또는 감옥형 까지 처할 수 있는 벌칙까지 규정하고 있음.

(d) Participation(참가)에서는 미국의 NAEP는 학생과 학교, 지역교육청 모두에게 시험 응시 여부를 선택할 수 있는 자발적(voluntary) 시험이라는 점을 명확히 하고 있음. 특히, 학생의 참여에 관하여 NAEP에 표집으로 선택된 학생의 부모에게는 시험 실시 이전에 반드시 어떤 이유론든 시험을 면제(exempted)받을 수 있다는 것을 알려야 하며,

시험을 끝까지 치루지 않아도 된다는 점과 모든 시험 문제에 모두 답을 할 것을 요구받지도 않는다는 점을 알려주도록 규정하고 있음.

(4) Prohibited Activities(금지된 활동) 조항은 개별 학생과 교사를 순위를 매기거나 비교하거나 평가하는 것을 금지하며, 나아가 시험 결과에 대해서 개별 학생이나 교사, 학교, 지역교육청을 보상하거나 제재하는 것도 금지하고 있음.

### 3. 경쟁 강화 교육과 일제고사, 한국 청소년의 고단한 삶

○ 소모적인 입시 경쟁 교육과 암기식 문제풀이 식 교육의 문제점은 한국 학생들이 PISA 등의 국제 학력 평가 비교에서 학업 성적은 높지만 학업에 대한 흥미도와 자기 주도적 학습 능력은 부족한 것으로 나타나게 됨. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 교육과정의 다양화와 프로젝트 수업, 지 덕 체의 균형 발전을 위한 전인 교육의 실시 등이 이루어져야 함. 하지만 전국 단위의 일제고사 방식의 학력 평가와 공개 정책은 학생들의 실적에 의해 학교와 교사가 평가 받게 되는 것이며, 학생들을 성적 경쟁으로 내몰게 됨

대한민국 교육특구로 알려진 서울 강남, 목동, 중계 지역과 경기 분당지역 중·고생이 두 명 중 한 명꼴로 심각한 스트레스를 느끼고 있는 것으로 조사됐다. 특히 10명 중 한 명 이상이 자살을 심각하게 고민했으며, 중학생이 고교생보다 스트레스를 더 많이 받는 것으로 나타났다. 분당 서울대 병원 신경정신과 유희정 교수팀은 최근 강남, 분당, 목동, 중계 등 4개 지역 중·고생 1,216명을 대상으로 청소년 건강실태를 조사한 결과, 61.4%(747명)가 두통을 호소했다고 3일 밝혔다. 이밖에 소화불량 46.8%(570명), 어지럼증 42.1%(512명), 허리통증 41.4%(504명) 등도 호소했다. 또 56%(681명)가 3가지 이상의 증상을 겪고 있다고 답해 지나친 학습량과 수면·운동량 부족 등으로 청소년들이 다양한 질병에 노출되어 있음을 보여줬다. 조사대상 학생의 절반이 넘는 50.2%(611명)가 스트레스가 많다고 답했고 13%(159명)는 자살을 심각하게 생각해봤다고 밝혔다. 고학년으로 올라갈수록 학업에 대한 스트레스를 많이 받는 것으로 알려진 것과 달리 이번 조사에서 중학생(52.4%)이 고교생(48.4%) 보다 스트레스를 많이 받는 것으로 나타났다. 이는 중학생(43.4%)보다 고교생(49.9%)이 더 스트레스를 받는다는 2007년 질병관리본부의 전국 중·고생 스트레스 조사결과와는 상반된 결과다. 교육특구 중·고생들의 수면시간은 6시간 이내가 59.7%(726명)로 가장 많았고 67.6%(823명)는 수면이 불충분하다고 답했다. 식습관도 좋지 않아 식사소요시간이 15분이라고 답한 학생이 74.1%(902명)나 됐으며 아침식사를 거르는 학생도 45.8%(557명)였고 24.7%(301명)는 운동을 전혀 하지 않는다고 답했다.

유희정 교수는 "과거에는 대학입시를 앞둔 고등학생의 입시 스트레스가 많았지만 최근에는 특목고 진학 등 일찍부터 입시경쟁이 치열해 지면서 저학년이 받는 체감스트레스가 더 높아 보인다"며 "어린 나이에 받는 과도한 스트레스는 자아정체감 형성에 나쁜 영향을 주고 오히려 학업의욕을 상실시킨다"고 말했다. (한국일보 2009. 2.4일 이범구 기자)

○ 입실 교육청의 성적 조작 사태는 일제고사와 성적 공개 정책이 지속되는 한 언제든지 발생할 수 있음. 김진춘 경기 교육감은 학업성취도 전수평가 방식은 인적, 물적 자원이 소요되고 과열경쟁을 유발해 비교육적 형태가 발생할 우려가 있어 표집평가가 바람직하다"며 민주당 김영진 국회의원에게 낸 서면 답변을 낸 바 있음. 학업성취도 평가를 실시하더라도 표집으로, 평가 결과를 비공개를 원칙으로 하는 것은 이러한 구조적 요인에 대한 인식의 결과임. 학업성취도 평가와 진단 평가가 본래의 교육적 목표를 위한 교육적 평가가 되기 위해서는 일제고사 방식의 경쟁과 서열화를 위한 평가를 폐기하고 학생들의 학업성취도를 비롯한 교육 성취도에 영향을 주는 제반 요인을 심층적으로 분석하고 대안을 마련하는 평가로 전환되어야 함

일제고사식 전국단위 학업성취도평가  
시행과 성적 공개로 인한 비교육적인  
학생 차별의 실태(인권침해실태)

윤숙자 (참교육을 위한 전국학부모회 정책위원장)



# 일제고사식 전국단위 학업성취도평가 시행과 성적 공개로 인한 비교적인 학생 차별의 실태 (인권침해실태)

윤숙자(참교육을 위한 학부모회 정책위원장)

## ■ 들어 가는 말

국가 수준의 기초학력 진단 평가와 학업 성취도 평가와 관련한 일제 고사 논란은 평가와 관련한 학교현장의 비교육적 사례와 편법 탈법등의 학교내 부조리가 드러나면서 우리사회에 큰 충격을 안겨 주고 있다. 그동안의 국가 차원의 평가는 표집으로 실시되어 왔으며 국가 차원에서 교육과정을 진단하고 교육의 질 관리를 목표로 하고 있다. 평가 결과는 교육정책에 반영하기 위한 자료로 활용되는 만큼 지역별 학교별, 학생별로 비교하는 자료로 활용되거나 공개하지는 않았다. 읍면단위, 중소도시, 대도시의 단위로 기초 학력 미달비율과 추이를 산출하고 학생의 가정변인등을 설문조사하는 내용등을 포함하고 있어 기초 학력 미달 비율이나 추이등을 파악하여 교육정책 수립에 활용해 오고 있다.

그러나 2008년 부터 국가수준의 학업성취도평가 방식이 전집으로 바뀌고 평가 결과를 3등급으로 분류하여 지역별로 공개하고 평가에 대한 단위학교 책무성을 강화하는 방향으로 전환되면서 일제고사를 둘러싼 혼란과 논란이 뜨겁다.

(초등,중학교 - 180개 지역 교육청단위, 고등학교- 16개 시도 교육청단위로 공개)

국가 수준의 평가를 반대하거나 불필요하다고 주장하는 사람은 없다. 문제는 평가의 방식과 평가 결과 활용에 대한 논란이다. 평가 방식과 평가 결과 활용은 철저하게 우리 아이들을 위한 교육적 목적에 부합되는 것이어야 한다. 그러나 평가의 목적을 정당하게 설정 하였더라도 평가 방식이나 평가 과정, 평가 결과 활용이 비교육적이거나 비교육적인 결과적인 가져오는 경우라고한다면 이는 전면재 검토 되어야 한다.

## 그이유는?

1. 기초학력 미달 학생이나 학력격차가 나는 지역을 파악하여 지원하고자 하는 목적이라고 한다면 평가 결과를 공개 하는것과는 전혀 별개의 일이다. 또한 평가 결과를 공개 하는 것은 평가 목적과는 다른 비교육적인 부작용과 헌법과 법률이 정하고있는 개인의 권리를 제



한하거나 침해 하는 결과를 초래 할 수 있으므로 신중해야 한다. 학력 취약 지역이나 학교, 개별 학생을 지원하는일은 공개 하지 않아도 얼마든지 가능하다. 공개하여 후진 지역, 낙후 학교, 낙후된 학생이라고 소문내고서 낙인찍는 결과를 초래하게 된다고 아무리 목적이 타당하다고해도 그러한 정책과 제도는 수정 되고 시정 되어야 한다.

2. 전국단위로 성적이 집적되고 통계자료로 활용이 가능한 순간 비공개라 할지라도 언제든 지 학교별, 개인별 서열화가 가능하며 이는 언제, 누구에 의해서는 자료가유출되어 입시에서 고교등급제적용의 데이터로 활용되어 불이익을 받거나 차별을 받게 될 가능성이 있다. 이는 2009년 학업 성취도평가가 개별 학교 단위로 공개 되는 것은 금지 되었음에도 불구하고 언론에 의해 개립 학교이름까지 밝혀지는 보도자료로 활용된바 있다. (이글의 사례 5. 주요일간기 보도기사 참조)

그러므로 목적과는 다르게 전국단위로 평가가 시행되고 그 결과가 집적 되는 것은 이러한 우려와 문제를 현실화할수 있으므로 전수 평가 방식은 신중하게 제고 되고 검토 되어야 한다.

우리회는 국가 수준의 학업 성취도 평가를 존중하며 인정하고자 한다. 국가 수준의 평가를 통해 학력격차를 보정하고 기초학력 미달학생을 지원하고자 하는 목표에도 절대 동의 하며 공감한다. 그러나 우리회는 표집이 아닌 전집평가(일제고사)를 하고 평가 결과를 공개 하고 평가 결과에 대해 단위 학교에만 책무성을 묻는것에 대해서는 다음과 같은 이유로 전면 재검토할 것을 요구하고 있다.

- 성적 조작과 같은 교육계내의 비리가 지속적이고 음성적으로 발생 할수 있는 교육구조
- 경쟁에서 이기기 위해 운동부학생, 특수아, 실업계학생을 평가에서 의도적으로 제외하여 차별하는 비교육적인 현실과 상황
- 평가 목적과 달리 교육격차가 나는 지역은 후진 지역(꼴지 지역) 이라고 낙인찍히는 결과를 초래. 그 지역 학생과 학부모는 후진 지역(꼴지지역 학생과 학부모로 함께 낙인찍히는 결과 초래)
- 비공개 임에도 불구하고 꼴지 지역, 꼴지 학교라고 공개되어 낙인찍히는 결과 초래. 꼴지 학교로 낙인 찍힌 학교에서 상대적으로 성적이 평소 낮은 학생들은 학교 평균을 깎아 먹은 학생으로 낙인찍혀 비난의 대상이 되는 결과 초래. 학교별 성적이 공개되는 시점에서는 모든 학교에서 이러한 현상이 현실화 될것임.

■ 일제고사와 관련한 비교육적인 사례와 인권침해 사례

1. 개인의 행복 추구권 침해, 학부모의 교육권 침해 - 학부모의 선택권 침해

**대한민국 헌법 제 10조**

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

**교육기본법 제13조(보호자)**

- ① 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동이 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다.
- ② 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있으며, 학교는 그 의견을 존중하여야 한다

사례1. 초등학교 6학년 학생과 학부모가 시험을 보지 않기로 선택하였으나 담임교사가 사전에 이를 감지하고 아이를 따로 불러 시험을 안보면 선생님이 학교로 부터 질책을 받도 불이익을 받게 된다고 시험 볼것을 요구. 아이가 고민 끝에 시험을 보되 백지로 낼것을 결정하고 부모와 상의 하여 백지 시험 결정. 이후 교사가 아이에게 '선생님을 배신했다, 그럴수있느냐'며 아이에게 항의. 이후 아이는 선생님이 자신을 다른 아이들과 차별하고 미워한다며 집에와서 울고 학교가기를 두려워 함.

사례2. 중학교 학생의 경우 부모와 논의하여 시험 당일 체험학습을 신청하고 체험 학습을 떠남. 당일 체험학습 신청서에는 없는 기자회견에 참석했다고 학생에게 전화하여 무단 결석 처리 하겠다고 통보하고 학부모를 학교로 불러 무단결석에 대한 '각서'를 요구. 두명의 학생중 한 학부모는 '각서'를 썼으며 다른 학교 학생인 다른 한명은 부모의 항의로 '각서'대신 무단 결석에 대한 '동의서'에 서명. 이후 이 학교 교사와 학교장은 체험 학습을 인정했다는 이유로 지역 교육청으로부터 징계를 받음  
이러한 사례는 다른지역에서도 발생.

사례3. 일반 학생들과 통합 교육을 받고있는 성적 부진아이며 특수아인 학생. 전국 단위 학업 성취도 평가를 앞두고 학교에서 학부모에게 전화하여 시험 당일 집에서 체험학습을 요청. 그러나 중간고사와 기말고사에서는 시험에 빠지지말고 꼭 등교 할것을 당부하고 있음.

2. 성적 공개로 인해 학력이 낮은 지역의 학생과 학부모들이 낙인찍히는 사례. 전국 의 많은 지역에서 발생.

사례1. 대도시 주변의 농촌 소도시의 경우( 경북 경주와 경산등, 전남 나주와 화순 등) 성적공개로 인한 지역학생과 학부모의 불안과 좌절감 고조. 대도시나 학군 좋은 부자 동네로 평소보다 2배 이상이 이사나 전학을 가고 있으며 이사나 전학을 고민 하는 학부모 급증. 이사나 전학을 하지 못하거나 경제적 형편이 되는 학생과 학부모의 마음의 상처와 상실감, 좌절감 급증. 한반에서 성적이 상위권이 단짝 친구가 대도시로 전학 하고 학력이 낮은 지역의 학교에 남은 학생은 불안감 상승(경주사는 학부모의 사연)

3. 비공개라고 하는 학교별 성적이 학교를 통해 알려지고 지역에서 꼴지 학교, 꼴지 학교 학생으로 낙인 찍히는 사례. 성적이 낮은 학생을 낙인찍고 원망하는 사례

사례1. 전남의 소도시의 경우. 학교에서 교사와 교장선생님이 우리 학교가 지역에서 꼴지 했다고 학생과 학부모에게 전달. 지역에 꼴지 학교로 소문이 나고 학생과 학부모는 상처 받고 불안. 대도시나 읍내로 이사나 전학은 꿈도 꾸지 못하는 경제 형편임.

사례2. 서울의 모 중학교의 경우. 아침 조회시간에 교장 선생님이 우리 학교가 꼴지를 했다고 한시간동안 전교생이 훈화를 듣고 아이들은 기차 죽고 상처를 받음. 교실로 돌아온 학생들 평소 학습이 부진한 학생들 때문이라며 같은반의 학습이 부진한 학생을 원망하고 비난.

4. 학교성적을 올리기 위해 학교가 학생을 상대로 거짓말을 한사례 전남 모지역의 중학교의 사례. 학업 성취도 평가는 학생들의 내신에 반영되지 않음에도 불구하고 학생들이 성적을 올리기 위해 내신성적에 반영하겠다고하여 학생들이 시험을 거부하거나 체험 학습을 선택하는것은 사전에 방지 하고 학생들에게 시험 성적공부를 열심히 하여 학교성적을 올릴것을 강조하고 요구함. 이후 학생들과 학부모의 항의로 내신에 반영하는것은 취소 하였으나 이는 이미 시험이 끝난 후 었음

## 5. 개별학교의 평가 결과 공개로 인한 피해 사례

### 교육관련기관 정보공개에관한특례법

5조 ①항 12호. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한기초자료에 관한 사항

5조 ②교육감 및 교육과학기술부장관은 제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다.

#### 사례1. 학교별 성적 공개 기사

동아 일보 2009.2.18(수) 02:58 편집

교원평가 시행 학교가 학력 높았다

서울 초등 36개 학교중 23곳 - 中 15곳중 12곳

학업성취도 '보통 이상' 비율 지역평균보다 높아

교원평가제를 두고 찬반 논란이 많았지만 16일 공개된 지역별 초중고 학업성취도 결과를 보면 교원평가제와 공교육 정상화를 따로 떼어놓고 말할 수 없다는 사실이 곳곳에서 나타났다.

서울 남부교육청 관할구역(금천, 구로구)은 이번 평가에서 초등학교 6학년의 기초학력 미달자 비율이 꼴찌에서 두 번째였다. 중학교 3학년은 꼴찌였다.

그러나 이곳에도 기초학력 미달자가 '제로(0)'인 초등학교가 있었다. 2008년에 교원평가제를 시범 실시한 Y초등학교는 국어 영어 수학 과학 사회 등 5개 과목 모두에서 기초학력 미달자가 없었다. 이 지역의 기초학력 미달 비율 평균은 서울 전체 평균(2.68%)보다 높은 3.6%였다.

이 학교는 '보통학력 이상' 비율도 96.7%. 지역평균인 79.1%보다 17.6%포인트 높을 뿐 아니라 '교육 1번지'로 불리는 강남(90.3%)보다도 높았다.

#### 사례2. 조선일보 2. 17일 사설

이번 학업성취도 평가에서 서울 강남이 초·중학교 10개 과목 모두 전국 10위 안에 든 것은 강남의 경제와 사교육 수준을 감안할 때 예상된 것이다. 그러나 같은 강남교육구청 관내에서도 방배중의 경우 국어·영어·수학의 기초학력미달 비율이 0.7%·0.7%·0.4%였는데 인근 다른 중학교는 35.4%·29.5%·24.8%나 됐다. 두 학교는 큰길을 하나 사이에 두고 직선거리로 1km밖에 떨어져 있지 않다. 두 학교의 학력 격차는 결국 교장이 얼마나 리더십을 발휘해 교사를 이끌었으며 교사들은 얼마나 열정적으로 학생들을 가르쳤는가에 따른 차이라고 볼 수밖에 없다.

(교장의 리더십과 교사들이 열정에 의한 차이라고 근거와 분석없이 학력이 낮은 학교의 학교장과 교사의 명예를 훼손 할수 있다)

### 사례3.조선일보 2. 19일자 기사

성동교육청 관내 D초교는 6학년 학생의 13.6%가 기초학력 미달에 해당됐다. 서울시 전체 초등학교 평균(2.7%)보다 기초학력 미달 학생비율이 5배나 많은 이 학교는 전교조 가입 교사가 35%를 차지했다.

## 6.운동부 학생과 특수반 학생을 시험에서 제외하거나 단체로 체험 학습을 보낸사례

### ■ 나오는 말

교육제도는 급하게 바꾸고 시행하는 조급함과 성급함보다는 그것이 갖는 교육적 타당성과 우리아이들과 교육현장에 미치는 영향을 우선 먼저 면밀하게 검토하여 제도로 인한 피해를 최소화해야 한다.

또한 우리사회가 인권을 보장하는 민주국가를 지향하고 있다고 한다면 일제고사에 대한 찬반을 떠나 일제고사로 인해 차별을 받고 인권침해를 받고 있는 목소리에 귀를 기울여야 한다. 나아가 국가제도가 학생과 학부모에게 상처를 주고 자괴감을 주고 있는 것은 아닌지 학생들의 건강한 성장과 건전한 민주 시민의식을 함양하는데 저해가 되고 있는 것은 아닌지 면밀하게 검토하고 살펴 보아야 한다.

이번 토론회는 단 한명의 아이들이라도 우리나라 미래를 위한 소중하게 키우겠다는 마음, 마지막 한명까지도 국가가 책임진다는 자세로 일제고사에 대한 논의가 진행되길 바라며 학생과 학부모가 겪고 있는 비교육적인 사례를 함께 공유하고 고민는 자리가 되길 또한 기대한다.

국가수준의 평가를 통해 학력격차 지역을 지원하고 기초 학력 미달 학생을 교육적으로 배려하고 지원하고자 하는 목적을 달성하기 위해서라도 전집평가와 성적 공개로 인한 학생과 학부모, 학교 현장의 비교육적인 문제의 원인을 정확하게 진단하고시정하기 위해 노력해야 할것이다. 일제고사의 정책타당성 검토, 사회적인 합의와 설득과정까지도 포함한 진지한 사회적인 논의를 다시 시작하는 계기가 되기를 간절히 바란다.

# 전국단위 학업성취도 평가 학생인권침해 진정에 대한 의견

최미숙 (학교를 사랑하는 학부모 모임 상임대표)



## 국가인권위원회

# 전국단위 학업성취도평가 학생인권침해 진정에 대한 의견

최미숙(학교를 사랑하는 학부모 모임 상임대표)

우선, 전국적으로 학생들의 학업성취도를 알아보고자 하는 시험이 공식적으로 여러 가지로 불리고 있어 편의를 위해 저는 ‘전국단위 학업성취도평가’ 라고 칭하겠습니다. ‘일제고사’ 라고 하지만 공식적인 단어도 아닌데다가 단어자체에도 의미가 분명하지 않아서 명칭으로서 적절하지 않다고 봅니다.

2008년부터 지속적으로 치러지고 있는 학업성취도 평가를 전국적으로 시행하기 위해서는 수백억원의 예산이 투입되고 장관에서부터 일선학교 선생님들까지 모두가 참여해서 시행될 수밖에 없습니다. 그렇게 시행된 평가가 우리 아이들의 인권을 침해하기 위해서, 혹은 일부의 편의를 위해서 치러진다고 생각하는 것 자체가 우리 교육현장이 얼마나 불신과 반목으로 점철되어 있는지 반증하는 것이라고 생각합니다.

어떤 교육과정이든 평가는 필요합니다. 이번 시험 역시 그 평가의 과정이나 기존의 표집평가와 다른 이유는 미달학생에 대한 보정작업이 이루어져야 한다는 전제가 분명해야 합니다. 어쩌면 이런 길고 지루한 논란의 저변에는 이번 시험의 목적이나 사후조치에 대해서 서로가 이해를 못하고, 아이들을 위한 발전적인 방법이 무엇이냐를 논의하기보다는 서로를 질책하는 논란이 더 많았다고 봅니다.

저 역시 개인적으로는 세 아이를 키우면서, 공식적으로는 수많은 학부모들과 의견을 나누면서 우리 교육현실에 대한 답답함과 안타까움을 갖고 있습니다. 교육당국에 대한 불만도 많이 가지고 있습니다. 그렇다고 우리 아이들의 인권을 유린하기 위해 이런 평가를 대대적으로, 전국적으로 시행한다고 생각지는 않습니다. 다만 일부 잘못시행되는 부분이 있을 수 있다면 그것은 여러 논의과정을 통해서 개선해야할 문제이지 원천적으로 시험자체를 부정해야하는 것은 아닐 것입니다. 오늘의 이 논의도 그런 차원에서 이루어지기를 바랍니다.



‘전국일제고사에 따른 청소년 인권침해 구제’를 위해 접수한 진정서의 내용은 유엔 아동권리협약 및 대한민국 헌법 등을 위반한 혐의로 국가인권위원회에 교육과학기술부장관과 서울시교육감을 제소하였습니다.

이에 근거한 조항들로 제시된 것을 정리해보면 유엔아동권리협약에서 차별받지 않을 권리(2조), 아동의 이익최상의 원칙(3조), 생명·생존 및 발전의권리(6조), 연령과 성숙도에 따라 아동의 견해가 존중받을 권리(12조)를 위반했다고 했으며,

교육과정의 적절성을 평가하기 위한 목적으로 시행되는 평가는 1-3% 표집에 의한 평가만으로도 충분한데 이를 전국단위 학업성취도평가로 시행하는 것과 관련해서 경쟁교육강화, 학습노동가중, 기본권침해, 출세우기식 무한경쟁, 인간답게 살 권리 박탈과 더불어 시도교육감의 일제고사 강행이 현행법적 권한을 뛰어넘는 행위이며, 학생·학부모 등의 당사자의 의견수렴을 무시한 행정행위의 부당성 등의 이유를 들면서 아동의 여유로운 삶을 불가능하게 하는 시험이며, 아동과 청소년의 기본권을 침해하고 있다고 주장하고 있습니다.

**우선, 그동안 1-3%의 표집평가를 통해서 이루어진 평가가 제대로 검증된 것인지에 대한 의문입니다.**

표집평가로 이루어진 지난 10년간, 우리나라의 공교육은 그 이전보다 훨씬 부실화되었고 사교육시장은 더욱 팽창되었습니다. 초등학교 산수과목이 수학으로 바뀌었고, 중학교 과정이었던 수업내용이 초등학교에서 배우고 있기도 합니다.

또한 표집평가 대상이 누구냐에 따라 그 결과가 달라지기도 하면서 표집평가 대상이 된 학교에서 여학생이 대상이 되느냐, 남학생이 대상이 되느냐에 따라 결과가 달라지기도 해서 그 결과에 대한 기준이 분명하지 않을 가능성도 있습니다.

**둘째, 그동안 기초미달학생들에 대한 파악이나 대책마련이 전혀 없었던 이제까지의 표집평가가 그 학생들에 대한 인권침해일 수 있습니다.**

최근 전국단위 학업성취도 평가 결과 발표에서도 보여지듯이 많은 학생들이 기초미달 실력을 보이고 있는데, 그동안에는 이들에 대한 파악이나 대책마련이 전혀 이루어지고 있지 않았습니다. 개별학교 단위 안에서조차 파악하지 못하고 있을 뿐아니라 그럴 필요조차 없는 것이 지금 공교육 현장의 현실입니다.

‘기초학력’이라고 하는 것은 학습의 초기단계에서 습득해야하는 아주 기초적인 능력을 말하

는 것으로 이번 전국단위 학업성취도 평가 역시 상급학년으로 진학할 수 있는 기초학력이 제대로 습득되는지를 평가하는 수준이라고 봐야할 것입니다. 이 정도는 당연히, 특히 의무교육의 현실에서는 학교현장에서 습득되어야 한다고 보여지는데 현실은 그렇지 못하고 있다는 것을 최근의 평가를 통해 극명하게 알 수 있었습니다.

이 기초미달 안에 해당하는 학생들의 경우는 사교육은 물론, 공교육의 혜택도 거의 못받는 학생들이라는 결론입니다. 그동안 표집평가로 파악했던 교육과정의 적절성은 기초미달에 이르는 학생들이 분명 존재함에도 불구하고 이를 제대로 파악하지도 않고, 이들에 대한 보정이나 대책에 대해서는 고려조차 하지 않은 상황에서 교육과정을 편성해 왔다는 것밖에 다름아닌 것입니다. 결국, 이들에 대한 배려조차 불가능했던 표집평가가 사교육에서도 공교육에서도 외면당할 수밖에 없던 일부 아이들에 대한 인권침해라고 하면 어불성설일까요?.

**셋째, 시험을 평가의 결과로만 볼 것이 아니라 다음에 더 잘하기 위한 도구로 삼아야 함에도 불구하고 오히려 전국단위 평가가 아동의 인권을 침해했다고 하는 것 자체가 ‘시험’ 자체에 더 의미를 두는 것 같아 바람직하지 못합니다.**

이번 전국단위 학업성취도 평가에 대해서 우리사회가 보여준 반응은 ‘시험’ 그 자체에 대한 인식이 얼마나 왜곡되어 있는지를 반증하는 것이었습니다. 지식을 습득하기 위해 공부를 하는 것이 아니라 시험을 잘보기 위해 공부를 해온 우리의 교육풍토에서는 어쩌면 자연스러운 것일 지도 모릅니다.

하지만 이번 기회를 통해 입시를 위한 시험이 아니라 일반 시험, 특히 기초학력을 평가하는 시험에 대해서만은 초연해질 수 있는 교육풍토를 조성할 수 있었으면 합니다. 이번 시험보다 다음 시험에 더 잘 볼 수 있도록 격려하는 것이어야 함에도, 교육청이나 학교장, 교사들에게 불이익이 갈 수 있다는 사후조치들 때문에 성적 부풀리기 등의 여러 가지 부작용이 나오고 있습니다. 이것은 어른들의 문제입니다. 진짜 시험으로 인한 인권침해가 있었다면 시험이 아니라 이 시험을 제대로 수행하지 못하는 어른들의 잘못입니다.

**넷째, 전국단위 학업성취도평가는 평가를 위한 평가가 아니라 보정작업 마련을 위한 평가입니다.**

최소한의 기초수준의 학업성취도를 보는 것이고, 내신이나 생활기록부에도 올라가지 않는 이 시험에 대해서 이렇게까지 민감하게 반응하는 것은 아마도 성적공개와 성적에 따른 학교별 지원책 등이 제시되었기 때문일 것입니다.

결국, 시험자체의 문제라기보다는 그 시험의 결과로 어떻게 할 것이냐가 관건이라는 것입니다. 초등, 중등학교까지 의무교육이 시행되고 있는데도 기초미달학생의 비율이 이정도라는 것, 사교육이 이렇게까지 팽창되었다고 난리를 치지만 정작 일부 학생들은 사교육은커녕 기초학습조

차 수행이 안되는 형편에 처해있다는 말과 같습니다. 이런 학생들을 위해서 학교는, 정부는, 정작 교사들은 무엇을 해주고 있나요?

이제는 논의의 방향을 바꿔야 합니다. 시험을 보느냐 안 보느냐가 아니라 시험의 결과로 나온 학생별, 지역별 학력차이의 문제를 가지고 어떻게 개선해 나갈 것이냐에 집중해야 합니다. 기초 미달학생이 분명 존재함에도 불구하고 이들에 대한 보정작업을 구체적으로 제시하지 않은 상태로 시간만 보낸다는 것은 우리 아이들의 또다른 인권을 침해하는 것입니다.

**다섯째, 이번 시험으로 사교육이 더 늘어날 것이라고 하지만 이 시험만으로 사교육이 늘어나는 것은 결코 아닙니다.**

전국적인 줄세우기로 학교간, 학생간 무한경쟁을 부추기고 있으며, 과도한 학습노동, 시험의 홍수 등으로 교육과정이 심각하게 왜곡되고, 문제풀이식 수업으로 획일화될 것이라고 주장하지만 이러한 교육은 이번 전국단위 학업성취도평가가 원인이 아니라 우리나라 교육제도의 전반적인 문제입니다.

내신에도 들어가지도 않는 학업성취도는 기존에 다니고 있는 학원에서 평가시험을 앞두고 한두 시간, 혹은 하루 이틀 문제풀이를 더 할 수는 있다고 생각합니다. 그것 때문에 학습노동이 과도해졌다고 하는 것은 문제의 논지를 뒤엎는 것일 뿐입니다.

**여섯째, 공교육에서 감당해줘야 하는 몫을 감당할 수 있도록 독려해내야 합니다. 학원의 몫은 학원에게, 최소한 학교에서 해줘야 하는 몫은 학교에서 해결될 수 있도록 학부모, 교원단체 모두 나서야 합니다.**

현재의 우리나라 교육현실에서 사교육을 줄인다는 것은 공교육의 현격한 개선과 산업구조의 재편이 이루어져야만 가능한 일입니다. 취업난 속에 대학생 혹은 졸업한 청년들의 첫 직장이 대부분 학원인 것은 아마 20년 전보다 지금이 훨씬 많은 비율을 차지할 것입니다. 좋은 학원에 취직하기 위해 좋은 대학에 간다는 말도 있을 지경입니다.

부모들도 학원을 선호합니다. 학원선생은 친절하기도 하지만 아이에게 훨씬 적극적입니다. 때마다 하는 레벨테스트는 어떤 결과도 만족할 수는 없지만 아이의 평가를 제대로 파악할 수 있는 유일한 기회라고 느낍니다. 학원역시 학교와 차별화된 전략으로 레벨테스트를 통한 맞춤교육이라고 홍보합니다. 그리고 아이들 성적이나 진로상담에 있어 매우 적극적입니다. 그것이 상술이라 할지라도 학부모들은 학교에서 들을 수 없는 고급정보들을 학원에서 들을 수 있다고 생각하고 있습니다.

이것이 일부 학부모들만이 처한 현실일까요? 공부를 아주 잘하는 영재수준의 아이이거나 아주 모자란 미달 학생의 학부모는 어쩔수없이 사교육에 의존해야한다고 생각합니다. 그것까지 공교육에서 감당해줘야 한다고 요구하기는 어려울 것입니다. 하지만 지금은 전체 학생이 학교와 학

원을 병행합니다. 부모의 경제력이 아이의 성적을 좌우하는데, 이제는 부모 역시 유산이 없이는 아이의 사교육비를 감당할 수 없는 지경이라고 합니다. 이 와중에도 사교육을 못받는 아이들이 분명 존재하며, 이 아이들은 기초실력이 안되서 학교공부조차 따라 갈수가 없습니다. 지금 학교수업은 기본적으로 많은 아이들이 학원에서 공부를 한다는 전제를 가지고 수업을 하기 때문입니다.

이런 상황을 개선하기위해, 기초미달 학생을 공식적으로, 공교육안에서 해결해보자고 시작한 것이 이 전국단위 학업성취도 평가여야 합니다. 최소한 믿을 수 없는 교육당국이 그런 의도를 분명하게 드러내지 않았다면 이제라도 대책을 분명하게 수립해서 실천할 수 있도록 독려해나가는 것이 학부모와 교원단체의 몫입니다. 평가를 원천적으로 없애라고 할 것이 아니라 어떻게 개선해나갈 것인가를 제시해야 합니다.

유치원생도 학습지를 풀고 있는 안타까운 현실, 초등학교에 가서 한글도 배우고 숫자도 익히던 예전과 달리 아주 어렸을 때부터 사교육을 접할 수밖에 없는 현실, 그 와중에도 기초미달학생이 이렇게나 나오는 현실, 이런 아이러니한 교육현실에 있는 우리의 몫은 무엇인지 심각하게 논의해야 합니다.

여러 가지 격렬한 논란속에서 치러진 일련의 평가 결과에 대해서도 이제는 학교와 교사, 학교현장에 있는 구성원 모두 반성하는 모습부터 보여 줘야 합니다. 그렇게 신뢰를 찾아 나서야 할 것입니다.



# 학업성취도 평가에 관련된 문제점 검토

박도순 (전 고려대 교수)



# 학업성취도 평가에 관련된 문제점 검토

박도순(전 고려대 교수)

## I. 학업성취도 평가에 관련된 몇 가지 전제의 검토<sup>1)</sup>

학업성취도 평가를 논의하기 위해서는 학업성취도 평가의 목적, 내용, 기준, 절차, 표집, 공개방법 등의 기술적인 문제에 앞서서 평가에 대한 철학적 입장, 학업성취도의 의미, 학교교육의 질의 의미 등을 명료히 하지 않으면 안된다.

### 1. 인본주의에 바탕을 둔 평가관의 확립

학교교육의 질을 향상시키는데 기여하는 학업성취도 평가는 근본적으로 인본주의적 입장에 기반을 둔 학생 중심의 평가관을 확립한다는 전제에서 출발하여야 한다. 이러한 관점에서 본다면 현재의 평가는 ‘학생대상’의 평가일 뿐 ‘학생중심’의 평가가 아니다. 또한 개인의 가능성에 대한 기준이 평가의 핵심적인 활동이 되지 못하고 개인의 상대적 위치 파악이 핵심 활동으로 되어 있다. 이처럼 학업성취도 평가가 학생의 상대적 위치를 판단하여 학생을 ‘규정’하고 심판하는 것이 될 때, 평가활동은 수단이 아닌 목적으로 전락해버리고 말며 그것은 근원적으로 학생중심의 인본주의적 입장을 부정하게 된다. 학교교육이 더 좋은 상급학교를 가기 위해, 더 좋은 등위를 얻기 위한 것이 전부인 것처럼 될 때, 그에 따른 평가활동은 본질적으로 교육을 망치고 인간의 전인적 발달을 저해하는 요소가 될 수밖에 없다. 극단적으로 보면 평가활동이 상대적 우열을 가려 ‘심판’과 ‘규정’을 하는 기능만을 갖는다면 그것은 학생들의 불안을 증대시키고 자아손상을 야기하여 가장 근원적인 교육목적의 저해시키는 요소가 될 것이 자명하다. 오늘의 우리학교 현실을 보면 교육목적의 달성정도를 측정하기 위한 평가가 아니라 거꾸로 평가에서 높은 등위를 얻는 것 자체가 교육의 목적으로 되어 왔다. 교육적으로 바람직하다고 설정된 교육목적이 어느 정도 달성되었는가를 확인하는 평가가 아니라 다른 학생과의 능력 구별을 주로 하는 평가가 되어버려 목적과 수단

1) 이 장의 원고는 3월 4일 ‘일제고사 파문, 해법은 무엇인가?’ (국회의원 회관)의 토론회에서 참고자료로 활용한 원고임.



이 전도되어왔다. 따라서 인본주의적 입장에 의한 평가관의 정립은 학업성취도 평가에 있어서 가장 핵심적인 기반이 되는 전제가 되어야 할 것이다. 그래야만이 학업성취도 평가가 교육적 의미를 갖게 되고 교사와 학생간, 학부모와 학생간의 따뜻한 인간관계 속에서 평가활동이 자리잡을 수 있을 것이다.

## 2. 교육상황의 개선과 학생지원(consulting)중심의 평가

학업성취도 평가를 통해 학교교육의 질을 높이기 위해서는 수업과 학습방법의 개선, 교육과정의 개선, 그리고 학생지도에 관련된 정보를 얻어야 한다. 즉, 학업성취도 평가는 교육상황을 개선하는 데 기여하고 학생들의 학습을 지원하는 데 기능하기 위한 것이라고 할 수 있다. 따라서 학업성취도 평가를 제대로 하기 위해서는 학생에 대한 것만이 아니라(어떻게 보면 학생을 지원하기 위해서는) 교육과정을 포함하는 교육상황을 개선하는데 필요한 자료를 얻어야 한다. 여기에서 특히 강조하고 싶은 것은 학생들의 학교생활에 대한 문제를 해결하려는 방향에서 학업성취도 평가가 출발해야 한다는 점이다. 학생의 학업성취과정, 학생들의 수업태도, 학생들간의 인간관계, 학업결과에 대한 극심한 경쟁의식 등 학생들이 갖고 있는 문제의식에서 출발해서 학생들을 지원(consulting)해주는 방향으로 평가가 이루어져야 한다. 이러한 문제의식은 현존하는 상태에 대한 변화를 요구한다. 교사는 전통적으로 체제유지와 현실의 안정을 희구하는 경향이 강하다. 이에 반해 학생은 변화와 혁신을 요구하는 진보적 성향을 지니고 있는 경향이 있다. 학업성취도 평가는 기본적으로 그 중심에 학생을 놓고 학생을 지원하는 쪽으로 평가의 방향이 설정되어야 한다. 교육제도나 정책, 학교행정의 편이성 등이 학업성취도 평가의 중핵적인 역할을 해서는 안 된다. 학업성취도 평가는 학생과 학부모 그리고 교사에게 도움을 주는 방향으로 이루어져야 한다. 이것은 기본적으로 앞서 논의한 인본주의적 입장에서 학업성취도 평가에 대한 철학이 정립되어야 함을 의미한다. 학업성취도 평가가 학생에게 도움이 되는 것보다 해가 많은 것이 되지 않아야 한다는 것은 가장 기초적이면서도 중요한 입장이라고 할 수 있다. 왜냐하면 학생을 우선 순위 에 놓는 학업성취도 평가가 이루어지려면 현재의 학업성취도 평가는 변화되거나 폐기 되어야 하기 때문이다.

### 3. 교사의 전문성과 학생 평가권

학교 교육에서 교사의 가장 중요한 두 가지 역할을 말한다면 가르치는 일(수업권)과 평가하는 일(평가권)이라고 할 수 있다. 또한 이 두가지는 교사가 「전문가」라고 평가 받을 수 있는 핵심적 활동이다. 이러한 전문적 활동은 「자율성」을 전제로 하지 않으면 안된다.

학생평가(학업성취도 뿐만이건 넓은 의미의 평가이건)에서의 자율성이란 평가 주체자인 교사가 어떠한 외부의 지시, 간섭, 요구를 배제하고 독자적인 도덕적 준거와 전문적 판단에 의해 학생을 평가하며, 평가의 결과에 대해서도 응분의 책임을 지는 것을 말한다. 흔히 교직을 전문직이라고 주장한다. 그러나 학교 현장에서의 전문성 제고를 위한 노력이나 기회는 제도적으로 제한되고 있다. 대개 전문성 제고 노력은 개인적으로 성취해야 할 일로 치부되어 왔다. 학생평가의 전문성은 교사로 하여금 교육목표, 구조, 과정, 결과 등 제 영역에 관해 종합적이고 광범위한 관찰과 반성할 수 있는 기회를 제공하는 데에서 출발해야 한다. 엄밀하게 말하면, 학생평가가 제대로 되기 위해서는 교사의 평가권 확보가 전제되어야 한다는 의미이다. 전문성이란 자율의 전제없이 성립할 수 없고, 자율없이는 다양성이 존재하기 않으며, 다양성 확보없이 전문성이 발휘되지는 않는다. 지금까지 수행하고 있는 교과별 평가는 수준높은 전문적 수업을 하고 이를 평가하려는 것을 방해할 뿐 아니라 독창적인 수업에 따른 다양한 평가 방식을 저해하는 요소로 작용해오고 있다. 따라서 “자신이 가르치는 아이는 자신이 평가한다”는 원칙을 살려 교사에게 평가자율권을 부여하고 이것으로 인해 획일적인 교육을 다양성 있는 교육으로 선도하는 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다(대학에서는 이 원칙이 지켜지고 있음에 유의할 필요가 있다). 물론 이를 위해서는 교사의 평가권에 대한 책임도 분명히 해야 하고, 평가의 절차와 질에 대한 투명한 장치도 마련되어야 할 것이다. 행정적인 번거로움은 있을지 모르지만 교사별 평가의 준거가 구체적으로 투명하게 제시어진다면 대학 입시에서의 내신 신뢰 방안과도 그 접점을 찾을 수 있을 것이다.

#### 4. 교육 개혁 촉매로서의 학생평가 (학업성취도 포함)

교육 개혁 추진 방향의 합리성 여부와 추진과정의 개선 그리고 추진성과를 합리적으로 파악하여 유지·개선·종료 여부를 판단하는 것은 전적으로 평가의 영역이라 할 수 있으며, 학교의 중심에 학생이 있다고 전제하는 한, 평가 영역의 핵심에는 학생평가가 자리잡게 된다. 즉, 교육 개혁의 철학과 방향이 제대로 설정되었는가, 개혁 과제들이 제대로 된 방향과 논리성을 가지고 있는가 등 교육 개혁의 질 관리 체제가 바로 평가의 본질이며, 그 본질의 중핵적인 준거가 학생평가에서 나온다고 할 수 있다. 따라서 학생평가는 다음과 같은 교육 개혁의 촉매 기능을 가져야 할 것이다.

**첫째**, 학생평가는 교육 개혁의 타당성을 제고해주고 입증해주는 기능을 가지고 있어야 한다. 어떤 교육 개혁이든 그것은 학교 현실에 대한 종합적이고 정확한 이해를 바탕으로 하지 않으면 안 된다. 그리고 현실에 대한 종합적이고 정확한 이해는 근원적으로 학생평가의 과정이나 결과에 의존하지 않을 수 없다. 왜냐하면 학교 교육에서 학생들의 문제를 해결해주고 학생들을 바람직하게 변화시켜주는 것이 교육 개혁의 종착점이기도 하기 때문이다.

**둘째**, 학생평가의 과정과 그 결과 활용방법은 교육 개혁의 방향 및 철학을 현장에 정착시키는 것을 유도하는 ‘동기체제’로서의 기능을 가지고 있어야 한다. 교육 개혁의 방향이나 철학이 학교 현장에 제대로 침투하여 정착되도록 하기 위해서는 학생평가가 교육 개혁의 방향이나 철학을 유도하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 학생평가는 현실적으로 학교 현장의 교육 개혁 구현에 대한 모든 요소들을 직접적으로 규정하고 유도하는 역할을 하고 있기 때문이다. 우리의 교육 현실에서 학생평가의 유도 기능을 활용하지 않고는 어떤 정책이나 체제가 효율적으로 정착하는 것은 거의 불가능하다. 예컨대, 학교 운영의 다양성을 유도해주기 위해서는 평가의 자율성과 다양성이 이루어져야 하고 그것은 앞서 말한 교사의 학생평가권이 확보되는 데에서 출발하지 않으면 안 된다. 또한 학생평가의 결과가 어떻게 송환(feed back)되고 어떻게 활용되어지는가에 따라 교육 개혁의 모습이 크게 달라진다. 즉, 학생평가를 교육개혁의 방향에 따라 제대로 하는 것은 교육 개혁의 수행에 ‘선도’ 기능을 함은 물론 ‘동기체제 부여’ 기능까지도 담당하기 때문에 매우 중요하다.

## 5. 학생평가의 윤리성

학교 교육의 질향상을 위해 학업성취도를 포함한 학생평가를 하는 데에는 필연적으로 윤리적, 도덕적 문제가 생긴다. 학생평가를 수행하는 정책당국 및 교사는 평가의 목적, 과정, 결과의 판단 및 활용 등 여러 측면에서 지켜야 할 윤리적 문제가 있다. 교사 및 정책 당국의 비도덕적 행위, 의도적 왜곡, 사생활 침해, 전문성의 오용 등이 있을 수 있다.

이러한 학생평가의 윤리성이 확보되기 위해서는 학교 내외적 관련된 기관, 구성원, 전문가 집단의 협동적인 노력이 필요할 것이다. 교사는 평가대상인 학생 개개인을 존중함은 물론 모든 평가 수행에 있어 윤리적, 법적 책임을 준수해야 한다. 평가결과를 부적절하게 사용하지 않고 적법하게 활용하여야 하며, 평가도구 개발 과정에서 도덕성을 갖추어 평가결과에 대한 개인정보는 최대한 보안되고 유지되어야 한다.

이를 위해서는 “학생평가 윤리강령”이 만들어지고 이 속에서 교사 및 정책 당국이 유념하고 지켜야 할 윤리적 행위를 구체적으로 규정할 필요가 있다. 이것은 학생평가에 대한 비윤리적 행위에 대한 예방적 성격도 있지만 근원적으로는 정책의 일관성을 유지하게 하고, 교사와 학생을 보호하고 스스로 자율적 통제를 수행하도록 하는 역할을 제도화하는 것이라고 할 수 있다.

## 6. 학업성취도 평가의 의미 명료화

일반적으로 학업성취도는 학교 교육의 결과이며 그것은 곧 교육목표의 성취 정도를 의미한다. 학업성취도는 학교 교육의 과정이며 결과이고 또한 교육목표의 성취 정도이다. 엄격히 말하면 학업성취도는 단순히 학업 성과를 의미하지 않는다. 오히려 학업 성과를 낳게 해주는 과정이라고 할 수 있다. 그러므로 학업성취도를 평가한다는 것이 교육의 일반 목표로부터 구체적 학습 목표에 이르기까지의 단순한 목표의 달성 정도에 한정되어질 수는 없다. 왜냐하면 교육목표의 달성 정도와 관련된 제 요인들(교사, 학습 환경, 교재, 수업방법 등)을 평가하지 않고는 교육의 목표를 달성할 수 없기 때문이다. 즉, 학업성취도 평가는 다양한 교육목표의 달성 정도는 물론 교육의 전 과정을 통하여 교육의 질을 유지·향상시키는 데 필요한 모든 정보를 수집하지 않으면 안된다.

따라서, 올바른 학업성취도 평가가 이루어지면 첫째, 학교 교육 상황을 개선할 수 있는 정보를 줌으로써 교육의 질 향상에 공헌할 수 있으며, 둘째, 우리 교육에서 교육의 본질인 「전인」 양성의 타당성을 검증할 수 있게 해준다. 특히, 학업성취도 평가가 학

교 교육의 질을 평가하는 주요한 잣대라고 할 때 올바른 학업성취도 평가는 단순한 평가로서의 역할뿐만 아니라 학교 교육의 방향을 구체적으로 제시해 주는 기능까지 갖고 있다고 할 수 있다. 요약하면, 학업성취도 평가는 「전인」의 양성을 목표로 하는 교육 전반에 걸친 자료를 수집하는 것이라고 할 수 있고 그것은 곧 학업성취도 평가에서 교육 전체 영역과 학생 개인에 대한 자료를 필수적으로 수집해야 함을 의미한다. 즉, 무엇이 학업을 변화시키고 있으며 어떻게 그러한 변화가 이루어지고 있으며, 그러한 변화에 영향을 주는 제 측면이 무엇인가를 명백하게 밝혀야 한다. 따라서 지금까지의 단순한 교과목의 지적 영역 성취 평가만을 가지고는 엄밀한 의미에서 학업성취도 평가가 제대로 이루어졌다고 볼 수 없다.

## II. 학업성취도 시험의 문제점

여기에서 제시하는 문제점은 대부분 모든 학생에게, 똑같은 문제를, 동시에 시행하는 데에서 파생되어 지는 것이라고 할 수 있으며, 특히 시험성적의 결과 활용 때문에 생겨지는 것이라고 할 수 있다.

### 1. 교육본질을 훼손 시키는 평가의 내용

- 1) 지필검사의 한계
- 2) 교육목표의 일부(교육의 보질 보다는)측정
- 3) 평가목표는?(학교교육의 질향상?)

### 2. 「경쟁」을 통한 질향상과 협동을 통한 질향상(평가의 철학과 우리교육의 본질)

- 1) 더불어 살아가는 전인교육
- 2) 지나친 경쟁을 통한 불안감(자아실현이라는 전제에 배치), (동기체제가 지나치게 강화 됨)

### 3. 「일제고사」에 따른 교육의 다양성, 자율성, 전문성의 훼손

- 1) 교육의 다양성 저해(획일주의)
- 2) 교사의 전문성과 평가권 저해
- 3) 「진단결과」 활용의 모순(진단은 상황적이고 개인적이어야)

#### 4. 학업성취도 평가 결과 활용문제

- 1) 학교 교육 질향상과 교원 평가와의 연계는 평가연구가 전제되어야(개인특성, 환경, 사교육 등)
- 2) 학교간, 지역간 경쟁은 필연적으로 학생경쟁을 유발함(지필검사로 가능한 교과중심 교육강화)

#### 5. 「진단」 평가의 의미 모호( '총괄평가' 또는 '총합평가' 임) : 일반적인 의미의 진단평가는 아님

- 1) 전문가로서의 진단활동의 의미
- 2) 진단을 통한 해결방안 마련을 위한 교사별 평가로서의 진단평가
- 3) 책무성 평가로서의 진단(?) 평가(?)



# 일제고사 실시의 위법성에 대하여

송병춘 (민주사회를 위한 변호사모임 교육위원회 위원장)





# 일제고사 실시의 위법성에 대하여

송병춘(민주사회를 위한변호사모임 교육위원회 위원장)

## 1. 행정조사의 목적 범위를 넘어선 전수조사

초·중등교육법은 교육과정 운영을 학교 단위로 정하고 있고(제23조 제1항), 학력평가는 교육의 내용을 이루므로, 학력평가 역시 당연히 학교 단위로 행해지도록 되어 있기 때문에, 초·중등교육법 제9조에 규정된 ‘학업성취도 측정을 위한 국가 수준의 평가’는 교육과정의 운영을 위한 평가가 아니라 교육정책 수립을 위한 자료 수집에 그 목적이 있다고 할 것이다.

즉, 국가 수준의 평가는 교육과학기술부장관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 학생을 평가하는 것으로서 일종의 행정조사로 파악해야 한다(행정조사기본법 제2조 제1호).

행정조사는 조사 목적에 적합하도록 조사대상자를 선정하여 실시하여야 하고(행정조사기본법 제4조 제2항) 조사 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 범위 안에서 실시하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권한을 남용하여서는 아니된다(행정조사기본법 제4조 제1항). 일제고사도 행정조사인 이상 위 한계를 지켜야 한다.

그런데 「 ‘08년 국가수준 기초학력 진단 및 학업성취도 평가 기본계획(교육과학기술부:학력증진지원과-422, 2008. 4. 28.)」(이하 ‘지침’이라고 함)에 따르면, 본 일제고사는 기초학력 진단평가는 초등학교 3학년 전체 학생, 학업성취도 평가는 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년 전체 학생을 대상으로 하고 있다. 이 중 교육과정평가원에서 표집하는 규모는 기초학력 진단평가의 경우 전체 학생 중 4%, 학업성취도 평가의 경우 초등학교 6학년의 4%, 중학교 3학년, 고등학교 1학년은 각 5% 정도 밖에 되지 않는다. 즉, 교육정책 수립의 기초자료로 활용한다는 행정조사의 목적에 적합한 조사대상자는 전체 학생의 4-5%면 족하다는 것을 교육과학기술부가 자인하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 전수조사를 실시하는 것은 조사 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 범위를 넘어선 것으로서 위법한 행정조사라고 할 것이다.

## 2. 학습부진학생을 최소화한다는 목적의 정당성 여부

재론할 필요가 없지만, ①초·중·고등학교 학생의 학업성취도를 체계적이고 과학적으로 진단하여 학업성취도의 변화 추이 파악 ②교육과정에서 규정하고 있는 교육목표에 비추어 학생들이 목표를 어느 정도 도달하였는지 분석하고, 교육과정의 문제점과 정착 정도를 파악하여 교육과정 개선 기초자료로 활용 ③문항 분석, 성취도와 배경변인과의 관련성 분석을 통해 교수·학습방법 개선 및 장학정책 수립을 위한 기초자료 산출 ④참신하고 타당한 평가도구를 개발, 활용함으로써 학교 현장의 평가 방법 선도 등을 위한 국가수준의 학업성취도평가의 필요성과 표집 방식의 평가 실시에 대해서는 이의를 제기하지 않는다.

그런데, 이명박 정부가 진단평가 및 학업성취도 평가를 과거처럼 표집 방식으로 하지 않고, 전집 방식의 일제고사로 실시하겠다는 주된 명분은, 교과별 부진 학생을 파악하고 지도함으로써 학습부진 학생 최소화하겠다는 것이다.

그러나 이는 명백한 기만이다. 교육 당국은 학습부진 학생을 최소화하기 위한 어떠한 실효성 있는 대책도 마련하지 않고 있기 때문이다. 이제까지 이명박 정부는 학습부진 학생 지도 방안으로 제시한 것은, 방과후학교 내지 대학생 멘토 활용 방안 등인데, 이러한 방안들이 특별히 학습부진학생을 지도하기 위한 방안이 아니라 전체 학생들을 대상으로 한 강제자율학습이라는 것은 익히 알려진 사실이다. 더욱이 학습부진학생을 정교교사가 아닌 비정교교사, 비전문가를 활용하여 제대로 지도할 수 없다는 것은 너무나 명백하다.

교육당국은 심지어 학력미달 학생이 밀집한 지역·학교에 대하여 특별한 지원을 하기는 커녕 우수학교에만 재정 지원을 한다거나, 임실 교육청 사례처럼 언론에 공개하여 추켜세우고 스스로 망신살을 산 경우도 있었다. 결국 이명박 정부는 일제고사를 실시하여 그 결과를 공개함으로써 학교, 교사 간에 경쟁을 시키거나 학부모에게 통보함으로써, 학습부진학생과 그 학부모에게 낙인을 찍고, 마치 학습부진학생이 발생한 책임이 교사나 개별 학교 당국에 있는 것처럼 보이게 하려는 사악한 의도를 드러냈을 뿐이다.

### 3. 수단의 적절성 여부

사실 기초학력에 미달하는 학습부진 학생이 있다면, 그 원인은 여러 가지가 있을 수 있는데, 역시 가정환경의 문제가 가장 크고, 특히 지역간 학력 격차는 사교육에 의해 부풀려져 나타난 현상이며, 학교부적응 역시 과도한 사교육으로 인한 학교교육의 왜곡으로 인하여 나타나는 현상인 경우가 많다.

따라서 이명박 정부가 진정으로 학력미달학생을 최소화하고자 하는 의지가 있다면, 사교육을 억제하고, 저소득층이 밀집한 취약지역 학교에 대한 지원을 확대하여 개별 학교가 학력미달학생들을 제대로 지도할 수 있도록 교육복지적 측면에서의 지원책을 마련해야 한다.

그러나 이명박 정부는 오히려 일부 사학재단에 국제중학교를 설립하도록 허용하고, 기존의 특목고 외에도 자율형 사립고를 100여개나 추가 지정할 계획을 추진하고 있어 그나마 부족한 공교육 재원을 더욱 편중 배정함으로써 교육복지정책을 크게 후퇴시킬 조짐을 보이고 있다.

학습부진학생을 최소화하기 위해 무엇보다도 필요한 것은, 모든 학교와 수업에 학력미달학생을 지원하기 위한 보조교사, 상담교사 등을 배치하는 것이다. 수업에 따라가지 못하여 뒤처지는 학생을 한사람의 교사가 모두 책임질 수는 없다. 학력미달학생은 방과후학교가 아니라 정규 수업 시간 내에 보조교사가 특별지도할 수 있도록 해야 한다. 또한 가정환경의 문제, 정서적 부적응 등의 문제를 해결하기 위해 상담교사의 특별한 관심과 지도가 필요하다는 것도 재론할 필요가 없다.

위와 같은 지원책은 전혀 마련하지 않은 채, 학력미달학생이 발생하는 경우, 그 책임을 오로지 교사와 학교장에게 떠넘기고자 하는 것은, 오히려 부작용만을 불러일으킬 수 있는데, 그 대표적 부작용이 바로 현재 문제 되고 있는 성적조작이고, 더욱 문제 되는 것은, 문제풀이식 수업을 통한 학교 교육과정의 단순화(=교과목 감축), 수업 방식의 획일화(=주입식 교육)이다.

물론 부적격 교사의 문제도 있을 수 있다. 사실 학업성취도 등 학생의 성장·발전은 교사의 능력이나, 준비정도, 헌신성에 의해 결정적으로 영향 받는다고 할 것이다. 그러나 교사와 학교의 책무성을 끌어올리기 위해 일제교사를 본다는 것은 빈대를 잡으려고 초가삼간을 태우는 것처럼 어리석은 일이다.

부적격 교사의 문제는 학교 현장에서 동료교사와 학부모들의 참여로 이루어지는 교원 평가(교육청이나, 교장에 의해 일방적으로 평가되는 것이 아니라) 내지 학생·학부모의 학교 운영에 대한 참여를 통하여 얼마든지 걸러질 수 있기 때문이다.

미국에서도 NCLB법에 의한 표준화된 학업성취도 평가가 많은 학교들로 하여금 눈앞의 성과를 위하여 교과목 수를 줄인다든가, 주입식 교육방법을 선택하도록 강요한다는 비판이 제기되고 있는데, 즉, 개별 학교 또는 개별 학생의 특성을 고려하지 않은 획일적인 평가, 나아가 획일적인 교육과정을 시행함으로써 오히려 학교와 교사의 교육력, 책무성을 저하시킬 뿐만 아니라, 부모의 학력과 경제력이 앞서는 학생들이 다니는 학교와 편부모 가정 또는 결손 가정의 학생들이 많은 빈곤지역의 학교를 동일한 기준에서 비교하게 됨으로써 학력 격차를 부풀리고, 오히려 낙인(烙印)효과를 통하여 격차를 확대·재생산한다는 것이다.

하물며, 정부가 학력미달학생을 위하여 아무런 지원책도 마련하지 않은 채 강행하고 있는 일제고사식 진단평가 및 학업성취도평가가 결국 우리 교사들을 망치고, 우리 교육을 망칠 것이라는 점에 대해서는 재론할 필요가 없을 것이다.

#### **4. 학생의 학습권 내지 교육선택권 침해**

재학계약은 단순한 경제적 가치의 이전 내지 노무제공을 목적으로 하는 여타 계약과는 달리 교사의 전문적 자율성과 학습권 보장을 위한 교육적 배려가 있어야만 유지될 수 있는 계속적 채권계약이다. 따라서 교사의 교육적 필요에 대한 전문적 판단과 그 과정에 대한 학생·학부모의 참가가 중요하다.

이명박 정부는 학부모·학생의 학교선택권 내지 교육선택권을 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 휘두르면서, 그동안 유지되어 왔던 중·고등학교 입시 철폐 및 학교 평준화 정책을 일거에 와해시키고 학교간의 경쟁을 부추기고 있지만, 요점은 교육과정의 다양성으로 실질적인 선택권을 보장하는 것이며, 나아가 단위학교 내에서 학생의 요구와 능력에 따른 다양한 교육과정 개설과 그에 대한 선택권을 보장하는 것이 특히 중요하다(=교육과정 내지 학급 선택권).

그러나 일제고사는 앞에서 본 바와 같이 오히려 개별 학교의 교육과정 운영의 자율성, 교육과정의 다양성을 봉쇄한다는 점에서 학교간의 서열화를 초래할 뿐, 학생의 교육선택권을 오히려 형해화시키는 결과를 초래할 뿐이다.

가사 학생 개개인의 학업성취 수준을 학생 및 학부모에게 제공한다는 목적이 있다고 하더라도, 이는 정책 당국을 위한 것이 아니라 학생과 학부모를 위한 것이라는 점을 고려하면, 부모에게 일제고사 응시와 불응시로 예상되는 자녀의 학업성취수준의 지득과 창의적인 학습활동의 계발이라는 상반되는 이익과 가치를 형량하여 일제고사 응시 여부를 선택할 수 있도록 선택권을 부여하는 것이 오히려 공익의 취지에 부합한다고 할 것이다.

학부모가 일제고사 불응시를 선택한다는 것은 학업성취도 측정 결과 부진으로 나타날 경우 긍정적인 측면보다 획일적인 기준에 의한 측정과 학습부진이라는 낙인을 찍는 과정에서 창의적인 학습활동이 저해된다는 부정적인 측면을 염려한 것이기 때문에, 그러한 선택은 정당한 것으로서 존중되어야 마땅하다.

## 5. 교사의 교육평가권 침해

최근 우리 학교에 도입되고 있는 수행평가(遂行評價 performance assessment)의 도입은 교수·학습 활동과 평가 활동을 긴밀하게 연계시키고 학생들을 총체적으로 이해하고 평가하기 위해서 평가방법을 다양화·전문화·특성화하자는 것이다. 이를 위해서는 단편적·사실적 지식의 습득 여부를 파악하기 위한 기존의 선택형(객관식) 시험만으로는 부족하기 때문에 가능한 한 서술형이나 논술형, 실기시험 등 다양한 평가방법을 개발·적용하자는 것이다. 그리고 수행평가를 확대 실시하자는 취지 속에는 학생을 직접 가르치는 담당 교사가 그 학생에 대하여 가장 잘 평가할 수 있다는 사실에 근거하여 담당 교사에게 ‘가르치는 권한’ 만이 아니라, ‘평가하는 권한’ 을 실질적으로 보장하자는 것이다. 이러한 수행평가가 교육현장에 뿌리내리기 위해서는 지속적인 행·재정적인 지원과 함께 교사들의 자발적인 동참이 필요하며, 무엇보다도 공정하고 투명한 평가절차를 통해 학생·학부모들이 교사를 신뢰할 수 있는 분위기를 조성해야 할 것이다.

흔히 보통교육의 장에서는 ‘국민공통교육과정’ 또는 ‘일정 수준의 확보’ 라는 명분이 교사의 교육의 자유를 제한하는 근거로서 제시되기도 하는데, 보통교육에 대해 전국 일률의 최저수준을 쉽게 확인할 수 있는 것도 아니며, 가능하다면 그것은 교사의 자주연수와 강제력 없는 지도·조언에 의해 교육계 내부에서 자율적으로 실현될 수 있을 것이다. 그렇지 않고, 권력적 통제 수단에 의하여 ‘일정 수준’ 을 확보하려고 한다면, 그것은 교사들의 진리교육의 자유를 침해할 뿐만 아니라, 결과적으로 학습권을 침해하고 어린이·학생의 인간적 성장발달을 그르치게 될 것이다.

7차교육과정에 근거한 교사용지도서에도 학력평가는 객관식, 단답서술형 위주의 지필 평가를 지양하라고 되어 있는데, 이번 일제고사는 객관식, 단답서술형 위주의 지필 평가이므로 제7차 교육과정에도 실질적으로 위배된다고 할 것이다.

## 6. 학업성취도 측정을 위한 평가의 주체와 위임의 근거 부재

교육과학기술부장관에게 학업성취도 측정을 위한 평가를 할 권한이 있다는 것은 명백하나, 지침의 내용을 살펴보면, 전수평가(=일제고사)의 시행, 채점, 결과 통보 등은 시도교육청에서 시행하도록 위임하고 있는바, 결국 본 일제고사의 경우 실질적으로 평가 권한을 시도교육청이 행사하고 있음을 알 수 있다.

그런데 초·중등교육법에 따르면, 학생의 학업성취도 측정을 위한 평가는 교육과학기술부장관만이 할 수 있고, 교육감에게는 학생에 대하여 평가할 수 있는 권한이 없으며, 단지 학교에 대하여 교육과정 운영 및 교수·학습방법에 대한 장학지도를 실시할 수 있을 뿐이다.

교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서, 국가의 사무 중 시도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행하도록 되어 있고, 그 위임의 방법은 대통령령에 의해 이루어져야 한다(초·중등교육법 제62조 - 이 법에 의한 교육과학기술부장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육감에게 위임할 수 있다). 그러므로 적법한 위임 근거도 없이 시도교육청이 시행하는 본 일제고사는 권한이 없는 자에 의해 행해지는 위법한 행정조사라고 할 것이다.

학업성취도 평가는 국가의 교육  
책무이자 권한이다.

이정호 (시민과 함께하는 변호사들 운영위원)





# 학업성취도평가는 국가의 교육 책무이자 권한이다

이정호(시민과 함께하는 변호사들 운영위원)

## 1. 진정인의 진정 요지

진정인은 교육부장관과 서울시 교육감이 학업성취도평가등 전국단위시험을 실시하여 아동및 청소년의 학습노동을 가중시키고 또 이러한 시험결과를 공개하여 경쟁교육을 강화함으로써 대한민국 헌법 제 10조 행복추구권, 제 34조 그리고 유엔아동권리협약 제 3,12, 29, 31, 42조를 위반하였다고 주장하는 취지의 진정서를 제출한 바 있습니다.

## 2. 학업성취도평가 의의와 목적 그리고 실시 근거

국가수준 교육성취도 평가는 현재 전국 학생들의 기초학력 등을 평가하여 그 결과를 기초로 앞으로의 교육정책에 반영하고 나아가 드러나는 개인별, 지역별 학력 차이를 분석하여 이에 대한 적절한 대책을 마련하여 개인과 지역간의 학력편차를 줄여 전국적으로 상향평준화를 이루려는 목적하에 그 시행 근거는 헌법 제 31조 에 의하여 학교교육에 대한 막중한 책임을지는 국가가 초·중등교육법 제9조 제 1항 동법 시행령 제10조(학생의 평가) : 초·중등교육법 제9조 제1항의 규정에 의한 학생의 학업성취도 평가에 대하여 필요한 사항은 교육인적자원부장관이 정한다.- 제 7차 교육과정 (교육과정의 질 관리를 위해 국가수준에서는 주기적으로 학생의 학력평가, 교육기관 평가, 교육과정 편성·운영에 관한 평가를 실시한다.)에 의거하여 매 학년도에 초·중·고 학생 학업성취도 평가계획을 수립하여 미리 통보하여 실시하고 있다.

## 3. 헌법상 행복추구권을 침해한다는 주장에 대하여

### 가. 대한민국 헌법규정

우리 헌법 제10조 전문 후단은 “모든 국민은 . . . . . 행복을 추구할 권리를 가진다.” 라고 하여 행복추구권을 규정하고 있다. 행복추구권은 다의적 개념으로서 역사적 상황이나 시대·장소에 따라 다르게 해석되고 생활환경·인생관·가치관에 따라 다르게 이해되지만, 일반적으로 행복한 상태를 추구·실현할 수 있는 권리라고 할 수 있다.

## 나. 행복추구권 규정의 법적 성격

(1) 행복추구권 규정에 대하여 자유권에 관한 총칙규정설, 사회적 기본권에 관한 총칙규정설, 기본권 전반에 관한 총칙규정설이 있으며,

(2) 행복추구권이 기본권으로서 주관적 공권성을 가지는가에 대하여 행복추구권은 독자적인 기본권이 아니라, ‘모든 국민의 당위적인 삶의 지표’를 분명히 밝혀 놓은 것이라고 보는 견해와 행복추구권을 추상적 법원리로 보는 견해, 그리고 행복추구권은 주관적 기본권이라는 견해(다수설)가 대립한다.

### (3) 헌법재판소 입장

국민이 행복을 추구하기 위한 활동을 국가권력의 간섭 없이 자유롭게 할 수 있다는 포괄적인 의미의 자유권으로서의 성격을 가진다고 보고 있다.

( 93헌가14· 98헌마216 )

또 권리구제형 헌법소원심판 사건에서 공권력에 의한 행복추구권 침해를 위헌으로 인정함으로써, 행복추구권이 독자적이고 구체적인 기본권임을 인정한다. 그리고 행복추구권 속에 일반적 행동의 자유권과 개성의 자유로운 발현권 등을 포함하고 있다.

결국 행복추구권은 자유권적 기본권의 총칙규정임과 동시에 주관적 공권이라고 보고 있다.

### (4) 포괄적 기본권성

행복추구권은 헌법에 열거된 다른 기본권과 같은 성격의 개별적 권리가 아니라 포괄적 권리라는 게 다수설이다. 헌법재판소도 행복추구권이 ‘포괄적인 의미의 자유권’으로 이해한다. 만약 개별적 기본권과 같이 구체적 권리라고 본다면 헌법상 개별적 기본권을 명시할 필요가 없어진다.(즉 기본권 침해에 해당하는 모든 것을 행복추구권의 침해라고 주장하면 충분하기 때문이다.)

## 다. 행복추구권 조항의 보충성( 헌법상 다른 개별 기본권과의 적용순위)

어떤 자유나 권리의 헌법적 보장의 근거가 문제될 경우에 행복추구권 조항을 적용할 것인가, 아니면 당해 기본권 조항을 적용할 것인가의 문제된다.

이에 행복추구권 조항을 우선적으로 적용해야 한다는 견해, 두 조항을 동시에 적용해야 하므로, 행복추구권 조항도 적용할 수 있다는 견해, 직접 적용할 개별적 기본권 조항이 없는 경우에 한해 행복추구권 조항을 보충적으로 적용해야 한다는 견해가 있다.

그러나 개별적 기본권 조항의 무용화를 방지하고 행복추구권 조항에의 안일한 도피를 방지하기 위해서는 개별적 기본권 조항이 최대한 적용되어야 함을 근거로 하는 보충적 보장설이 타당하다고 할 것이다. 예를 들면, 행복추구와 관련된 사항일지라도 사생활의 자유에 대해서는 헌법 제17조가 우선적으로 적용되고, 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 대해서는 제35조가 우선적으로 적용되지만, 일조권·수면권·휴식권·스포츠권 등에 대해서는 개별적 기본권 조항이 없으므로 제10조의 행복추구권이 적용된다고 한다.

#### (헌법재판소 입장)

헌법재판소도 행복추구권은 다른 개별적 기본권이 적용되지 않는 경우에 한하여 보충적으로 적용되는 기본권이므로 행복추구권에 앞서 적용되는 개별 기본권 침해 여부에 대해 판단하는 이상 따로 행복추구권 침해 여부를 판단할 필요는 없다고 파시하고 있다.

(2005헌마598 참조)

그리고 헌법 제10조의 보장내용인 일반적 행동의 자유나 사적 자치의 원리, 계약의 자유 등이 결사의 영역과 재산권의 영역에서 구체화된 것이 바로 결사의 자유와 재산권보장이므로, 행복추구권이 보충적으로 보장하고자 하는 내용은 이미 그와 특별관계에 있는 결사의 자유와 재산권보장에 의하여 보호된다고 보아야 하므로, 결사의 자유나 재산권이 고려되는 경우에는 행복추구권의 적용이 배제된다

#### (행복추구권의 보충성을 인정한 판례)

- ◆ 행복추구권 자체는 통상의 경우 다른 기본권에 대한 보충적 기본권으로서의 성격을 지니므로 직업의 자유 침해 여부를 판단하는 이상 행복추구권 침해여부에 대하여 별도로 판단할 필요는 없다[2002헌마611]. — (☞ 의로법 제5조 등을 합헌으로 보아 청구를 기각한 경우이다.)
- ◆ 행복추구권은 일반조항적 성격을 지니며 보충적 성격을 지닌 기본권이므로 같은 사항에 대하여 재산권 침해를 판단한 이상 행복추구권의 침해 여부를 독자적으로 판단할 필요는 없다[2001헌마718]. — (☞ 대통령이 구 군법무관임용법 제5조 제3항 등의 위임에 따라 군법무관의 봉급과 그 밖의 보수를 법관 및 검사의 예에 준하여 지급하도록 하는 대통령령을 제정하지 않는 입법부 작위는 위헌임을 확인한다고 하여 청구를 인용한 경우이다.)
- ◆ 환경권이라는 우선적으로 적용되는 기본권이 존재하여 그 침해여부를 판단하는 이상, 행복추구권 침해 여부를 따로 판단할 필요는 없다 [2006헌마711].

## 라. 幸福追求權의 內容

이처럼 헌법 제 10조 행복추구권은 그 보충성으로 인하여 헌법에 열거된 기본권으로서 행복추구의 수단이 될 수 있는 개별적 기본권들을 제외한, 헌법에 열거되지 않은 권리들에 대한 포괄적인 기본권의 성격을 가지며, ‘일반적 행동자유권’, ‘개성의 자유로운 발현권’, ‘자기결정권’, 등이 그 보호영역 내에 포함된다.

## 마. 소 결

(1) 헌법재판소는 또 아동과 청소년의 인격권은 성인과 마찬가지로 인간의 존엄성 및 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조에 의하여 보호되므로, 헌법은 국가의 교육권한과 부모의 교육권의 범주내에서 아동에게도 자신의 교육에 관하여 스스로 결정할 권리, 즉 자유롭게 교육을 받을 권리를 부여한다. 아동은 학교교육 외에 별도로 과외교습을 받아야 할지의 여부와 누구로부터 어떠한 형태로 과외교습을 받을 것인가 하는 방법에 관하여 국가의 간섭을 받지 않고 자유롭게 결정할 권리를 가진다.

(98헌가16, 2003헌가1)

(2) 아동과 청소년은 독자적인 인격체이며, 그의 인격권은 성인과 마찬가지로 인간의 존엄성 및 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조에 의하여 보호된다. 따라서 헌법이 보장하는 인간의 존엄성 및 행복추구권은 국가의 교육권한과 부모의 교육권의 범주 내에서 아동에게도 자신의 교육 환경에 관하여 스스로 결정할 권리를 부여한다.

이처럼 헌법재판소도 헌법 제 31조에서 도출되는 아동과 청소년에 대한 국가의 교육권한, 특히 국가의 학교교육권한과 부모의 교육권의 범주내에서 아동과 청소년의 행복추구권을 판단하여야 한다고 판시하고 있다.

(3) 따라서 이 건 학교교육학업성취도 평가 등 교육문제에 관한 아동과 청소년의 행복추구권 등은 그 권리의 보충성과 헌법재판소에서도 판시한 바와 같이 국가의 교육권한과 부모의 교육권의 범주내라는 제한과 그 한계성을 가지므로 국가가 결국 헌법상 개별적 기본권인 헌법 제 31조 제 1항 아동의 수학권, 학부모의 자녀교육권, 국가의 교육권한 등과 관련하여 국가가 헌법상 보장된 교육권한내에서 학업성취도평가를 시행하는 한 행복추구권 침해여부를 별도로 판단할 필요가 없다 할 것이다.

### 3. 헌법상 국가의 교육권한과 책임

#### 가. 헌법재판소 결정 2000. 4. 27.(98헌가16, 98헌마429(병합)을 중심으로

헌법재판소는 이 재판에서 헌법 제 31조 교육받을 권리의 의미와 교육에 대한 국가의 책임, 그리고 부모의 교육권과 국가의 교육책임과의 관계를 분명히 밝히고 있다.

##### (1) 교육에 대한 국가의 책임과 권한

“부모는 헌법 제36조 제 1항에 의하여 자녀교육에 대한 독점적인 권리를 부여받는 것은 아니다. 헌법 제31조 제 1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라고 규정하여 국민의 교육을 받을 권리를 보장하고 있다. **교육을 받을 권리는 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구하고(헌법 제 10조) 인간다운 생활을 영위하는 데(헌법 제34조 제 1항) 필수적인 전제이자** 다른 기본권을 의미있게 행사하기 위한 기초이고, 민주국가에서 교육을 통한 국민의 능력과 자질의 향상은 바로 그 나라의 번영과 발전의 토대가 되는 것이므로, 헌법이 교육을 국가의 중요한 과제로 규정하고 있는 것이다.

(진정인은 학업성취도평가 실시가 헌법 제 34조 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것이라고 주장하나, 오히려 헌법재판소는 교육받을 권리가 헌법 제 34조 인간다운 생활권의 필수적 전제라고 하고 있는 바, 국가의 학업성취도평가 실시는 극단적으로 과중하게 시행되지 않는 한 국가의 학교교육의 책무이자 권한범위인 바, 진정인의 진정은 근거없는 주장에 불과하다 할 것이다.)

헌법은 제31조 제 1항에서 ‘교육을 받을 권리’를 보장함으로써 국가로부터 교육에 필요한 시설의 제공을 요구할 수 있는 권리 및 각자의 능력에 따라 교육시설에 입학하여 배울 수 있는 권리를 국민의 기본권으로서 보장하면서, 한편, 국민 누구나 능력에 따라 균등한 교육을 받을 수 있게끔 노력해야 할 의무와 과제를 국가에게 부과하고 있는 것이다

(헌재 1991. 2. 11. 90헌가27, 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88, )

‘교육을 받을 권리’란, 국민이 위 헌법규정을 근거로 하여 직접 특정한 교육제도나 학교시설을 요구할 수 있는 권리라기보다는 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 수 있는 교육제도를 제공해야 할 국가의 의무를 규정한 것이다. 즉, ‘교육을 받을 권리’란, 모든 국민에게 저마다의 능력에 따른 교육이 가능하도록 그에 필요한 설비와 제도를 마련해야 할 국가의 과제와 아울러 이를 넘어 사회적·경제적 약자도 능력에 따른 실질적 평등교육을 받을 수 있도록 적극적인 정책을 실현해야 할 국가의 의무를 뜻한다.

(따라서 이러한 막중한 헌법적 책무에 의하여 사교육을 받지 못하는 경제적으로 어려운 가정의 학생들도 갖추어야 할 기초학력을 갖추도록 하기 위하여 국가에서 한국교육과정평가원 등 전문기관에서 엄선하여 전국적으로 평가시험을 치르고 그 결과를 공개하여 사회적 각성을 촉구하고 이를 토대로 상대적으로 학력이 처지는 지역이나 학교를 지원하여 사교육을 줄이는 동시에 전체적으로 학력을 상향 평준화시키며 장기적으로 국가교육정책을 수립하는 자료로 사용하려는 취지를 가지고 국가가 실시하는 이진 학업성취도평가를 마치 학생들의 인권을 침해한다고 진정하는 것은 아무리 선해하여도 그 의도를 납득할 수 없습니다.)

“이에 따라 국가는 다른 중요한 국가과제 및 국가재정이 허용하는 범위내에서 민주시민이 갖추어야 할 최소한의 필수적인 교육과정을 의무교육으로서 국민 누구나가 혜택을 받을 수 있도록 제공해야 한다. 헌법 제31조 제 2항 및 제3항은 이에 상응하여 국가가 제공하는 의무교육을 받게 해야 할 ‘부모의 의무’ 및 ‘의무교육은 무상임’을 규정하고 있다. 특히 같은 조 제 6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 함으로써 학교교육에 관한 국가의 권한과 책임을 규정하고 있다.

위 조항은 국가에게 학교제도를 통한 교육을 시행하도록 위임하였고, 이로써 국가는 학교제도에 관한 포괄적인 규율권한과 자녀에 대한 학교교육의 책임을 부여받았다. 따라서 국가는 헌법 제 31조 제 6항에 의하여 모든 학교제도의 조직, 계획, 운영, 감독에 관한 포괄적인 권한, 즉, 학교제도에 관한 전반적인 형성권과 규율권을 가지고 있다.

학교교육에 관한 한, 국가는 헌법 제 31조에 의하여 부모의 교육권으로부터 원칙적으로 독립된 독자적인 교육권한을 부여받았고, 따라서 학교교육에 관한 광범위한 형성권을 가지고 있다. 국가는 교육목표, 학습계획, 학습방법, 학교제도의 조직 등을 통하여 학교교육의 내용과 목표를 정할 수 있는 포괄적인 규율권한(여기에 학업성취도평가 실시가 포함됨은 당연하다 할 것이다.)을 가지고 있다.

(따라서 실제 학부모가 자신의 자녀들 실력을 알아 보려고 돈을 내면서까지 학원으로 가 수차 테스트를 받아보는 현상에 대해서는 애써 눈감으면서 국가가 교육목표를 세워 1년에 1-2회 학업성취도평가를 하는 것을 행복추구권침해라고 주장하는 것은 오히려 아동과 학생의 수업권(시험도 자기 평소실력을 알아보는 측면에서 수업의 일종)을 침해하는 것으로, 국가는 당연한 교육 책무를 이행하는 것이라 할 수 있다.)

## (2) 부모의 교육권과 국가의 교육책임과의 관계

자녀의 교육은 헌법상 부모와 국가에게 공동으로 부과된 과제이므로 부모와 국가의 상호연관적인 협력관계를 필요로 한다. 자녀의 교육은 일차적으로 부모의 권리이자 의무이지만, 헌법은 부모외에도 국가에게 자녀의 교육에 대한 과제와 의무가 있다는 것을 규정하고 있다. **국가의 교육권한 또는 교육책임은 무엇보다도 학교교육이라는 제도교육을 통하여 행사되고 이행된다.** 자녀에 대한 교육의 책임과 결과는 궁극적으로 그 부모에게 귀속된다는 점에서, 국가는 제2차적인 교육의 주체로서 교육을 위한 기본조건을 형성하고 교육시설을 제공하는 기관일 뿐이다.

따라서 자녀의 양육과 교육에 있어서 부모의 교육권은 교육의 모든 영역에서 존중되어야 하며, 다만, **학교교육의 범주내에서는 국가의 교육권한이 헌법적으로 독자적인 지위를 부여받음으로써 부모의 교육권과 함께 자녀의 교육을 담당하지만, 학교 밖의 교육영역에서는 원칙적으로 부모의 교육권이 우위를 차지한다.**

헌법재판소는 국정교과서제도와 관련된 사건에서도 학교교육에서 교사의 가르치는 권리는 “자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다” 고 밝히고 있다.

(헌재 1992. 11. 12. [89헌마88](#) )

## (3) 헌법 제31조와 사교육과의 관계

헌법은 자유권적 기본권의 보장을 통하여 개인이 자유를 행사함으로써 필연적으로 발생하는 사회내에서의 개인간의 불평등을 인정하면서, 다른 한편, 사회적 기본권의 보장을 통하여 되도록 국민 누구나가 자력으로 자신의 기본권을 행사할 수 있는 실질적인 조건을 형성해야 할 국가의 의무, 특히 **헌법 제31조의 ‘교육을 받을 권리’의 보장을 통하여 교육영역에서의 기회균등을**



이룩할 의무를 부과하고 있다. 따라서 헌법 제31조의 ‘능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리’는 국가에 의한 교육제도의 정비·개선 외에도 의무교육의 도입 및 확대, 교육비의 보조나 학자금의 융자 등 교육영역에서의 사회적 급부의 확대와 같은 국가의 적극적인 활동을 통하여 사인간의 출발기회에서의 불평등을 완화해야 할 국가의 의무를 규정한 것이다. (중략) 경제력의 차이 등으로 말미암아 교육의 기회에 있어서 사인간에 불평등이 존재한다면, 국가는 원칙적으로 의무교육의 확대 등 적극적인 급부활동을 통하여 사인간의 교육기회의 불평등을 해소할 수 있을 뿐, 과외교습의 금지나 제한의 형태로 개인의 기본권행사인 사교육을 억제함으로써 교육에서의 평등을 실현할 수는 없는 것이다.

(헌법재판소는 이처럼 국가가 학교 교육외에 학생들이 과외교습을 받는 것을 금지 제한하는 것은 오히려 행복추구권을 침해하는 것이라고 판시하였는 데 진정인은 아이러니하게도 학교 교육의 일환으로 국가가 시행한 학업성취도평가를 학생들의 행복추구권 침해라고 주장하고 있다.)

나아가 헌법재판소는 헌법 제 31조는 경제력 차이로 교육에 있어 사인간에 불평등이 존재하는 경우 국가가 사교육을 금지, 제한하는 대신 교육영역에서의 사회적 급부의 확대와 같은 국가의 적극적인 활동을 통하여 사인간의 교육기회에서의 불평등을 완화, 해소해야 할 국가의 의무를 규정한 것이라고 하는 바, 학업성취도평가는 이러한 국가의 적극적인 활동의 일환이라 할 수 있다.

#### 나. 국가의 학업성취도평가가 과연 자녀와 학부모의 교육권을 침해하는 가

(1) 국가나 공공단체가 헌법상 보장된 국민의 수학을 실질적으로 보장하기 위한 한도내에서 적극적, 능동적으로 주도하고 (중략) 국가나 공공단체는 교원, 학제, 교재, 교육시설환경, 등 제 반사항에 대하여 적극적으로 계획을 수립하고 이를 시행하는 의무와 책임을 지는 것이며 그 특성은 초 중 고교 등 보통교육의 분야에서 두드러지게 나타난다.

(89헌마88)

#### (2) 최근 사례

전북 장수중학교에서 작년에 실시한 학업성취도평가에 대하여 교장선생님이 교사에게 시험 하루 전 날 지시하여 각 반 학생들에게 시험을 보지 않아도 된다고 하며 야외체험학습신청서를 일괄적으로 내면 결석처리 안한다고 고지하여 결국 8명이 시험에 불참한 일이 있다.

여기에서 보더라도 만약 진정인 주장대로 학업성취도 평가가 학생의 행복추구권을 침해하고

학생과 학부모 스스로도 그렇게 느꼈다면 더 많은 학생들이 시험을 보지 않았을 것이다. 그러나 결국 시험에 불참한 학생은 8명에 불과한 것을 볼 때 교장을 비롯한 선생님들의 시험에 대한 부정적인 설명에도 불구하고 이처럼 참여도가 미미한 것은 역설적으로 학업성취도평가에 대한 대다수 학생들과 학부모들은 국가의 실시취지를 긍정적으로 이해함을 보여준다. 따라서 진정서에 첨부한 학업성취도평가에 대한 부정적인 설문조사 등은 설문조사의 특성상 그 대상, 설문내용과 의도에 따라 충분히 왜곡될 수 있는 것이다.

오히려 위 경우에 시험을 보지 않은 학생들과 그 학부모들은 교장선생님과 교사들의 편향된 설명에 의해 그렇지 않았으면 참석할 시험을 보지 못함으로써 헌법상 보장된 수험권과 학부모의 교육권이 침해당한 것이라 할 수 있다.

### (3) 학생 및 학부모 교육의 제한과 한계

더욱이 특히 헌법 제 31조 제 2항에 의하여 학부모가 자녀에게 교육의 기회를 박탈하거나 무학의 상태로 살게 할 자유와 권리는 가지지 못한다. 공교육실패와 이에 대한 불신으로 부모가 가정에서 자녀를 직접 가르치는 경우에도 학력을 인정받으려면 공적기관의 공인이 필요한 바, 이는 헌법재판소에서 판시하듯이 학교교육에 관한 한 국가의 독자적인 고유권한이 광범히 하게 인정되어 그 합리적 범위내에서는 학부모의 교육권은 어느정도 상당한 범위내에서 제약을 받는 다 할 것이므로 국가의 교육정책에 따라 실시하는 상당한 횟수의 시험은 수인하여야 할 것이다.

## 다. 소결

결국 표본집단만이 아니라 학업성취도 전수 평가 실시는 헌법 제 31조에 의하여 교육목표, 학습계획, 학습방법, 학교제도의 조직 등을 통하여 학교교육의 내용과 목표를 정할 수 있는 포괄적인 규율권한을 가지는 국가가 단지 표본자료 수집이 아니라 경제적, 지역적 차이로 인한 개개 학생들의 교육의 불평등을 확인하여 이를 개인별, 학교별, 지역별로 지원하여 기초학력의 상향화를 이루어 공교육의 신뢰를 회복하려는 교육책무를 실현하려는 것이라 할 것이다.

#### 4. 세계인권선언등 국제선언및 협약에 위반한다는 주장에 대하여

가. 우리 헌법은 제 6조 제 1항에서 헌법에 의하여 체결 공포된 조약은 물론 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 하고 있는 바, 과연 진정한 주장하는 세계인권선언과 유엔아동권리협약의 국내에서의 법적효력이 문제되는 데 아래의 헌법재판소의 결정은 시사하는 바가 크다.

##### 나. 헌법재판소 결정

국제연합(UN)의 “인권에 관한 세계선언”은 선언적인 의미를 가지고 있을 뿐 법적 구속력을 가진 것은 아니고, (중략) 국회의 동의를 얻어 국제연합의 인권규약의 대부분을 수락한 계약국으로서 위 각 선언이나 조약 또는 권고에 나타나 있는 국제적 협력의 정신을 존중하여 되도록 그 취지를 살릴 수 있도록 노력하여야 함은 말할 나위도 없다. 그러나 그의 현실적 적용과 관련한 우리 헌법의 해석과 운용에 있어서 우리 사회의 전통과 현실 및 국민의 법감정과 조화를 이루도록 노력을 기울여야 한다는 것 또한 당연한 요청이다.

(89헌가 106, 97헌바 23 등)

라고 판시하고 있다.

##### 다. 유엔아동권리협약등 침해 주장에 대하여

(1) 우선 유엔아동권리협약의 법적 효력이 주권국가인 대한민국 헌법의 효력과 동등하거나 우선한다고는 볼 수 없고 위 헌법재판소취지에 있어서도 우리의 현실에 맞게 우리헌법의 해석과 운영을 우선하는 바 헌법상 국가의 헌법상 교육책무와 권한범위에서 실시하는 학업성취도평가는 위 권리협약의 제약을 받지 않는 다 할 것이다.

(2) 특히 협약 3조는 교육에 관한 규정이 아니며, 제 12조 제 1항은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동의 기준이 모호하고, 동조 제 2항의 취지는 개별적 아동이 사법적, 행정적 절차에서 자기소명의 기회를 보장하는 것으로 학업성취도평가 실시 경우와는 무관한 것으로 판단된다.

(3) 제 29조, 31조(휴식과 여가를 즐기고..)도 원론적인 내용이며, 이 것이 곧 국가나 공공단체에서 실시하는 학업성취도 평가를 거부하거나 근거는 전혀되지 못한다.

## 라. 소결

헌법 제 31조 제 1항에서 헌법적 권리로 보장하는 교육은 학교교육으로 그 교육내용은 특히 초·중·고등학교의 경우 정상적인 사회인으로 살아가기 위한 기본적인 교육이므로 교사가 자유로이 결정하지 못하고 공교육의 공통된 목적에 의하여 제한된다. 따라서 교사는 학생에게 아무것이나 가르칠 수 없고 학교교육이 공교육의 기능을 다할 수 있게 하는데 적합한 내용만 가르칠 수 있는 것이다. 교사는 자신의 주관적인 신념이나 가치관, 종교·정치적이념 등을 학생들에게 가르칠 수 없으며 교사의 이익을 달성하기 위한 행위도 학생에게 교육의 이름으로 시킬 수 없다.

( 그러므로 이 번 학업성취도평가를 거부한 일부 특정교원노조 등은 자신들의 주관적인 신념을 관철하기 위하여 초·중·고등학생들을 이용한 것으로 이는 헌법적으로 허용될 수 없다 할 것이다. )

## 5. 여 론

### 가. 성적정보 공개, 서열화문제

교육정보공개 취지는 그동안 수능성적과 학업성취도평가 성적등 국가가 보유하는 교육정보를 독점하고 통제함으로써 1968년부터 40여년간 실시되어 온 평준화교육의 문제점에 대하여 교육전문가들이 제대로 분석 연구하지 못하였다.

이미 평준화교육의 병폐로 학교 교육은 공동화되고 사교육은 위험수위에 이르렀음에도 불구하고 이를 숨기기만 하는 것은 더 이상 능사가 아니라 할 것이다. 따라서 이제는 현실적으로 존재하는 학력차이를 제대로 평가하여 그 결과를 공개하고 이를 공론화하여 이를 토대로 지역, 학력 격차등 문제점을 개선하여 공교육을 정상화하는 과정이 반드시 필요하다고 볼 것이다.

그런데 일각에서는 이러한 취지는 아예 외면한 채 서열화 운운하며 반대하는 것은 국제적 무한경쟁의 시대에 미래를 살아가야 할 학생들의 경쟁력의 필요성을 외면하는 주장이라 할 것이다.

## 나. 학생 자녀에게 무엇이 과연 진정한 행복추구권인가

초, 중 고 학교교육은 대학교육과 달리 미성숙한 자녀들을 잘 지도하여 장래 이 사회의 훌륭한 일원이 되게 하는 것이므로 서구 선진국에서도 오히려 공교육과 의무교육을 강화하고 전국단위의 학력평가를 통하여 학력미달자를 지원하여 전체적인 실력향상을 추구하고 있는 것이다.

**헌법재판소에서 학생의 교육권 즉 수업권이 행복추구권과 인간다운 삶의 필수적 전제라고 판시하듯이 교육의 본질은 미래지향적이므로 학부모와 교사를 비롯한 모든 어른들이 자녀들에게 현재의 어려움을 극복하고 실력을 길러 필요한 기초학력이상을 수준을 갖추도록 선도하는 것이야말로 자녀들의 행복추구권을 장, 단기적으로 보장해 주는 것이라 할 것이다.**

## 다. 미국의 학업성취도평가 사례

미국은 2001년 '낙제학생 방지법(NCLB)'을 도입한 이후 (NAEP : National Assessment of Educational Progress, Statewide and Districtwide Assessments, Standardized Testing and Reporting (STAR)등)를 국가, 주 또는 교육구별로 실시하고 있다. 별도의 학력평가나 전국 단위의 시험을 치러 그 결과를 공개하고 성적에 따라 지원을 차등하는 등 경쟁을 유도하고 있다.

실제로 미국 캘리포니아 지역에서는 평가시험의 각 과목 평균 점수결과가 학교별(아시아인은 별도 표시되기도 함)로 공공연히 신문에 발표되며 그 지역 한국 일간신문에서도 쉽게 확인할 수 있다.

주별로 실시되는 학업성취도평가인 표준화 시험(Standardized Test and Research: STAR)도 모든 학생이 참가하도록 되어 있다. 캘리포니아주의 경우 모든 학생의 참가를 의무화하고, 교육정책이나 결정이 주별, 지역별 학업평가 결과를 토대로 하므로 장애학생도 가능한 한 최대한 참석을 요구하고 있다.

다만, 장애학생이 그 학생의 상태에 따라 부모가 당해 연도 시험면제를 요청할 수 있는 데 해마다 필요시 요청을 하도록 하되, 되도록이면 다양한 방법으로 시험참가를 유도하는 등 모든 학생의 참가를 사실상 강제하고 있다.

## 5. 결 론

이상에서 본 바와 같이 1년에 1-2회 정도 실시하는 학업성취도평가는 그 목적이나 수단, 특히 횟수에 있어 과도하지 않으며 전수평가를 실시함으로써 생기는 부작용은 서로 머리를 맞대어 해결해 나가야 할 문제인 바, 이를 무단히 학생의 행복추구권 침해등으로 진정한 진정한 진정은 근거없다 할 것이다.



# 일제고사 불가피론 뒤집어보기

이종규 (한겨레신문 사회부 교육팀장)





# 일제고사 불가피론 뒤집어보기

이종규(한겨레신문 사회부 교육팀장)

사람들이 쓰는 용어에는 어떤 사안을 바라보는 그들만의 가치관과 판단이 담겨 있다. '일제고사' 논란에서도 마찬가지다. 교육과학기술부는 '학업성취도 평가'를 '일제고사'로 부르는 데 대해 예민하게 반응한다. 국가 정책에 부정적인 이미지를 덧칠하려는 불순한 의도라고 여기는 듯하다. 정부의 이런 반응은 역설적으로 '일제고사'의 부작용이 그만큼 크다는 반증이라고 할 수도 있겠다. 여하튼 정부는 '일제고사'라는 부정적인 이미지로부터 학업성취도 평가를 떼어 내려고 부단히 애써 왔다. 그런데, 정부가 학업성취도 평가의 필요성을 역설하면서 내세운 몇 가지 전제 중에는 선뜻 동의하기 어려운 부분이 적지 않다. 설명이 서로 모순되거나 사실과 다른 부분도 더러 눈에 띈다.

## (1)학업성취도 평가는 뒤쳐진 아이들을 돕기 위한 것이다.

정부가 그동안 학업성취도 평가의 필요성을 강조하면서 가장 많이 강조한 말이다. 지역·학교를 서열화할 의도는 없으며, 오로지 학력이 떨어지는 지역과 학교를 지원하기 위한 것이라는 설명이다.

"학업성취도 평가는 어려운 학교를 발견해 지원하는 것이 목적입니다."(안병만 장관, 3월8일 한국정책방송과의 정책대담)

"학업성취도 평가는 각 학교별 현황이 어떠한지를 파악하기 위한 첫 단추인 것입니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도 평가 결과 브리핑)

"학업성취도 평가의 목적은 기초학력미달 밀집지역을 찾아내는 데 있습니다."(안병만 장관, 3월4일 부산지역 학교장 특강)

"학업성취도 평가는 서열화가 아니라 뒤쳐진 학생을 끌어올리기 위한 것입니다."(이주호 차관, 3월6일 대전 초·중·고교 교장 대상 특강)

학력이 뒤쳐진 아이들을 돕자는 데 이의를 달 사람은 없다. 그건 당연히 국가가 해야 할 일이다. 그런데 여기서 한 가지 의문이 든다. 어려운 지역 및 학교를 찾아내 지원하는 것이 목적이라면 굳이 성적을 공개할 필요가 있을까? 지원 대책을 수립하고 집행할 정부와 교육청, 해당 학교만 알고 있어도 되는 게 아닌가?

결식아동에게 무료급식 쿠폰을 지원하는 경우를 예로 들어보자. 아이들이 다 보는 앞에서 일으켜세워 결식아동으로 '낙인'을 찍은 뒤 쿠폰을 주는 게 교육적인가, 아니면 교사와 해당 아이만 알 수 있는 방법으로 지원해주는 게 교육적인가? 답은 너무 자명하지 않은가?

교육격차 해소 대책을 세우고 어려운 지역·학교를 지원하는 것과 성적 공개는 아무런 상관이 없다. 교육 격차 실태를 파악했다면 굳이 공개를 하지 않더라도 대책을 마련할 수 있다. 그게 국가가 할 일이다. 꼭 뒤쳐진 학교를 온 국민에게 공개해야 대책을 세우고 지원할 수 있는가? 국가가 나서서 성적이 낮은 지역 또는 학교를 공개해서 망신을 줘야 하는가? 꼭 그래야 도와줄 수 있는 것인가? 해당 지역 또는 학교 학생과 학부모들의 열패감은 어떻게 치유할 것인가? 그런 낙인 효과 때문에 오히려 해당 지역과 학교가 학력 부진의 늪에서 빠져 나오기가 더 어려워질 것이라는 지적에 귀 기울일 필요가 있다. 학교 망신 주기를 통해 분발을 촉구하는 정책은 교육적이지도 않고 효과적이지도 않다. 교육 여건을 고려하지 않고 똑같은 시험을 치러 성적을 공개한 뒤, 공정하지 않는 경쟁을 강요하고 학교에 분발만 촉구할 경우, 열악한 여건의 피해자(빈곤지역의 기초학력 미달자)를 더욱 큰 피해자로 만들 수도 있다.

(2)실태를 정확히 알아야 대책을 제대로 세울 수 있다.

이 논리도 '학업성취도 평가는 뒤쳐진 아이들을 돕기 위한 것'이라는 주장의 연장선상에 놓여 있다. 전국 모든 학생들을 대상으로 같은 날에 같은 문제로 시험을 치르는 이른바 '일제고사'(일제식 전수 평가)의 정당성을 옹호하는 강력한 근거가 되고 있는 말이기도 하다.

"하지만 분명한 것은 정확한 학력평가 자료를 가져야 맞춤형 교육정책을 제대로 세울 수 있다는 사실입니다."(이명박 대통령, 2월23일 오전 라디오 연설)

"잘 아시겠습니까마는 과거에는 정확한 조사도 해 보지 못했고, 학교간 서열화를 조장한다는 명분으로 객관적인 자료를 수집하지 않아 학력이 뒤쳐지는 아이들을 위한 실효성이 있는 지원을 이루지 못했습니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"이번 학업성취도 전수평가 결과에서 나타났듯이 이제는 '모든 학교가 똑같지 않다'는 것을 인정하고 뒤쳐진 학교를 적극적으로 도와주어야 합니다." (안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"학업성취도 평가 결과 학교간 성적이 같지 않다는 사실, 기초학력 미달학생이 생각보다 많다는 사실이 발견되었습니다."(안병만 장관, 2월19일 한국기자협회 토론회 발표문)

"교과부, '뒤쳐지는 학생 없는 학교 만들기' 첫 단추, 학교간 지역간 학업성취도 현황 파악하여 올해부터 최초로 '기초학력 미달학생 밀집학교' 집중지원"(교과부 학업성취도 평가 결과 발표 보도자료)

"문제를 정확히 알아야 대책을 제대로 세울 수 있습니다. 정확한 진단을 통해서만 최선의 정책을 세울 수가 있습니다."(안병만 장관, 2월19일 기협 토론회)

"지난 수 십 년간 우리 교육계는 평준화 논리에 따라서 학교간 차이를 밝히지 않아왔고, 그래서 구체적으로 어느 학교가 잘하거나 못하는지 왜 그런지에 대해 아무것도 알 수 없었기 때문에 그에 맞는 지원도 제대로 이루어지지 않았습니니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

정부의 주장을 요약하면 다음과 같다. "지난 정부까지는 학교간·지역간 학력 격차 실태는 물론, 격차가 왜 생기는지도 '전혀' 알 수 없었고, 그에 따라 어려운 학교도 지원할 수가 없었다."

지난 정부까지는 교육 격차 문제에 대해 아무 것도 하지 않고 사실상 직무를 유기해 왔는데, 현 정부 들어서 일제식 전수평가로 학업성취도 평가를 치르면서 비로소 뒤쳐지는 학생들을 지원할 수 있는 '첫 단추'가 채워졌다는 것이다.

정말 그건가? 지난 3~4년 동안 '교육 격차'(교육 양극화·교육 불평등)는 우리 교육계의 주된 화두였다. 교육학·사회학·경제학자 등 대학 교수들과 국책연구기관(한국교육개발원·한국개발연구원 등)은 교육 격차의 실태와 원인, 해법을 모색하는 논문과 보고서들을 쏟아내었다.

지역간·학교간 격차가 엄존할 뿐만 아니라 갈수록 고착화하고 있으며, 격차가 발생하는 가장 큰 원인은 사회경제적 배경의 차이 때문이며, 지역간 격차도 따지고 보면 농어촌 지역과 대도시 낙후 지역에 사회경제적 조건이 열악한 사람들이 밀집해 있기 때문이며, 서울 강남과 목동, 대구 수성구 등 '교육특구'의 학업성취도가 높은 이유는 최상위 계층이 몰려 있기 때문이라는 것 등이 상당수 논문과 보고서들의 일치된 견해였다.

소득에 따라 거주지가 분리되고, 고소득층이 몰려 있는 지역은 높은 부동산값 때문에

소득이 낮은 사람들의 진입이 차단되며, 이에 따라 지역간 학업성취도 격차가 갈수록 커지고 있다는 분석이었다. 최은영씨는 2004년에 쓴 서울대 박사학위 논문 〈서울의 거주지 분리 심화와 교육환경의 차별화〉에서 집값과 부모와 자녀의 학력 등에 대한 분석을 근거로 강남지역을 '빚장도시'로 규정하기도 했다. 견고한 사회경제적 장벽으로 누구나 자유롭게 진입할 수 없는 지역이 되고 있다는 것이다.

결국 지역·학교간 학력 차이는 구성원들의 계층 차이에서 비롯된 것이라는 데 많은 연구자들이 동의했다. 사실 이는 그다지 새로운 주장이 아니다. 우리나라보다 앞서 계층과 거주지가 분리되기 시작한 영국과 미국 등에서도 수많은 연구를 통해 학문적으로 뒷받침돼 온 주장들이다.

결론적으로, 지금까지 '모든 학교가 똑같지 않다'는 사실을 모르고 있다가 이번 학업성취도 평가를 통해 알게 된 것은 아니라는 것이다. 사실 학교간 격차는 지역교육청에서 가장 잘 알고 있고, 지역간 격차는 시·도교육청에서 가장 잘 알고 있다. 어떤 학생이 기초학력이 부족한지는 담당 교사가 가장 잘 안다.

실제, 교육당국은 여러 조사를 통해 드러난 격차 실태를 바탕으로 나름대로 대책을 내놓기도 했다. 지역간 교육 격차가 심각한 것으로 파악된 서울시교육청의 경우, 교육여건이 취약한 학교를 지원하기 위해 '교육지원우선지구' 사업을 실시하고 있다. 특히 서울시교육청은 이 사업의 지원 대상을 선정하는 기준을 국민기초생활수급자 학생수와 기초학습부진학생 비율로 정해, 기초학력부진학생 최소화에 역점을 두겠다고 밝히고 있다. 이는 정부 말처럼 뒤쳐지는 아이들을 돕는 게 목적이려면 꼭 전국 단위의 학업성취도 평가를 치르지 않더라도 대책을 세울 수 있음을 보여준다.

교육과학기술부도 '교육복지투자우선지역사업'(교복투)을 꾸준히 시행하고 있다. 이 교복투 사업은 참여정부의 정책 중 정권이 바뀌었음에도 이어지고 있는 몇 안 되는 사업이다. 교복투 사업은 기초생활수급자와 중식지원 학생수를 기준으로 대상을 선정한다. 여러 연구 결과(이번 학업성취도 평가 결과도 마찬가지다)를 보면, 이 두 가지 비율과 기초학력 미달 비율은 정비례하는 것으로 나타나고 있다는 점에서, 교복투 사업 선정 기준만으로도 정부가 학업성취도 전수평가를 통해 찾고자 하는 기초학력미달학생 밀집 학교를 거의 대부분 파악할 수 있다. 더욱이 이런 방법은 불필요한 논란 등 사회적 비용도 전혀 들지 않고, 문제풀이 위주의 교육·성적 조작과 같은 교육적 폐해도 전혀 없다.

또 일선 학교에서는 정부가 개발한 평가도구를 활용해 해마다 학습부진아를 가려내 기초학습 부진아 지도를 해오고 있다.

문제는 충분한 지원이 이뤄지지 않았다는 점이다. 학습 부진을 개선하려면 일반 아이들에 비해 훨씬 많은 자원을 투입해야 함에도, 충분한 시간과 예산, 프로그램 등이 지원되지 않았기 때문에 기초학력 미달자가 줄어들지 않는 것이다. 학교에서는 부진아 지도가 기피 업무가 되고 있다. 일반 학생을 가르치는 것보다 높은 전문성이 요구되는 데도, 다른 업무 분장에서 배려를 받지 못해 부가적인 업무가 되고 있는데다 교수법에 대한 연수나 교재 개발 등 지원은 턱없이 부족하기 때문이다. 더욱이 연초에 보고한 것에 비해 연말에 학습부진 개선 실적이 미미할 경우 담당 교사가 질책을 받기까지 한다. 학습부진아 지도는 잘 해야 본전이고, 못하면 책임을 져야 하는 업무인 셈이다. 특히 학부모들 사이에서 또는 지역사회에서 학교의 '1년 농사' 성과가 특목고나 명문대 진학 실적으로 판가름나는 상황에서는, 교장이든 교사든 학습부진아 지도보다는 특목고·명문대에 진학해 학교 이름을 빛낼 만한 우수 학생 지도에 더 신경을 쓸 수밖에 없다. 일반 학생보다 지도하기 어려운데다 해봐야 티도 안 나고 지원도 안 되고 책임만 져야 하는 일을 어떤 교사가 신명나서 하겠는가? 요컨대 그동안 학습부진아 문제가 해결되지 않은 이유는 이런 전반적인 교육풍토와 제도적 미비 때문이지, 실태 파악이 안 됐거나 공개가 안 됐기 때문은 아니다.

"기초학습부진아를 한 학년에서 몰아서 지도하도록 하는데 문제는 형식적으로 되기 쉽다는 것입니다. 한 학기에 20시간 정도인데 이는 1주에 1시간이나 2주에 2시간 정도가 되는데 이 정도로 기초학습부진을 해결한다는 것은 말이 안 됩니다. 그나마 그 시간도 학교 일정상 잘 지켜지지 않을 때도 많습니다. 대충 때우기 식으로 진행하죠."

"부진아 지도는 전담교사가 있는 것도 아니고 담임교사들 중에서 한 명이 맡기 때문에 서로 기피하는 업무가 되고 있어요. 수당을 많이 주는 것도 아니고, 업무에서 배려를 받는 것도 아닙니다. 자기 수업 다하면서 또 부진아 지도까지 해야 하는데 쉽지 않죠."

"학습부진은 하루아침에 발생한 것도 아니고 누적된 학습 결손의 결과인데 그것을 해결하려면 한 명 한 명에 대한 세심하고 전문적인 지도가 필요합니다. 그러나 매일 수업 준비하기도 바쁜 마당에 한 아이를 붙들고 공부를 가르친다는 것은 쉽지 않지요. 한 시간 수업하는 것보다 학습부진아 한 명을 가르치는 것이 더 힘들게 느껴질 때가 있죠. 많은 인내가 필요하기도 하구요."(이상 '좋은교사운동' 주최 '학습 부진아 어떻게 할 것인가' 토론회 자료집에 실린 현장 교사 발언, 2008년 5월)

예산 지원도 영재교육에 비해 턱없이 부족하다. 경기도교육청은 학습 부진아를 위한 예산을 2007년 5억6855만원에서 2008년 4억8451만원으로 8천만원 가량 삭감한 반면, 영재교육사업 예산은 2007년 59억에서 2008년 69억원으로 10억원이나 늘렸다. 서울시교육청도 2007년 학습 부진아 예산을 21억원이나 줄여 교육단체들의 비판을 받았고, 인천시교육청의 경우 2008년 학습 부진아 예산은 4억원에 그친 반면, 영재교육에는 4배가 넘는 18억원을 책정했다.(한겨레신문 2008년 6월6일자)

또 인천의 A초등학교는 학습부진아 지도 예산이 600만 원 정도인 데 비해 영재교육을 위한 예산은 6700만원이 지원되고 있다. 강사비에서도 차이가 난다. 부진아 지도 수당은 1만2500원~1만5000원인데 비해 영재교육 지도 수당은 7만원 수준이다. 경기도의 B 초등학교는 학습부진아 지도를 위한 예산이 300만원 정도인 반면 영재교육을 위한 예산은 1900만원 정도였다. 이 학교의 내빈 접대비는 570만원이 넘는다.(좋은교사운동 토론회 자료집)

결국 그동안 학습부진아 지도가 제대로 이뤄지지 않거나 교육 격차 해소 대책이 실효성이 없었던 이유는, 교과부 주장처럼 학력 격차 실태를 몰라서가 아니라 정부의 의지가 없었기 때문이다. 의지가 없으니 인적·물적 지원이 따라주지 않는 게 당연하다.

### (3)학생이 아니라 지역·학교가 경쟁해야 한다

정부는 그동안 여러 차례 "지금까지는 학생들만 경쟁해 왔다. 지역간 학교간 성적을 공개해 지역과 학교가 더 잘 가르치려는 경쟁을 해야 한다"고 강조해 왔다. 마치 지역과 학교, 교사가 경쟁하면 학생들간의 경쟁은 완화되고, 교육의 질은 더 높아지며, 학교에 대한 만족도도 높아질 것이라는 취지로 입힌다.

"이번 발표를 계기로 학교와 선생님들 사이에 더 나은 교육을 위한 선의의 경쟁이 일어났으면 좋겠습니다. 정부도 앞으로는 열심히 노력하는 선생님들이 더 좋은 대우를 받도록 하겠습니다. 잘 가르치는 학교에 더 많은 지원하겠습니다."(이명박 대통령, 2월23일 오전 라디오 연설)

"정부는 학생들간에 경쟁이 아닌 지역간 학교간 경쟁을 통해 학력을 상향평준화시킬 수 있도록 상대적으로 부족한 학생과 학교에 대한 지원을 적극 추진해 나갈 것입니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"(이번 전수평가를 통해)이제부터는 학생간 경쟁이 아닌 지역간 학교간 경쟁을 통해 학력을 향상시키는 데 크게 기여할 전망이다."(교과부, 2월16일 학업성취도 평가 결과 보도자료)

이런 발표들을 보면, 마치 '교육 격차 해소'라는 국가적 난제의 열쇠를 교사들이 틀어쥐고 있는 것 같다. 당연히 그동안 교육 격차가 벌어진 원인이 교사의 능력과 열정 부족 탓으로 돌려진다. 정말 그런가? 이번 학업성취도 평가에서 가장 성적이 좋은 것으로 나타난 서울 강남지역 학교에는 능력 있고 열정이 넘치는 교사들이 많아서 좋은 성적을 거뒀는가? 반대로 성적이 최하위 수준인 전남 곡성과 무주는 능력 없고 열정이 부족한 교사들로 넘쳐나는가? 그래서 학생들의 학업성취도가 그렇게 크게 벌어졌는가? 그렇다면 강남지역 교사들을 모두 데려다 전남 곡성이나 무주에 배치하면 그 지역의 학업성취도는 강남 수준으로 올라가는가? 학교가 어떤 학생들로 구성되어 있는가는 그 학교의 성취도를 결정하는 매우 중요한 요인이다. 학습에 대한 동기가 충분히 부여돼 있고 부모가 경제적, 시간적으로 여유가 있어 아낌없이 교육에 대한 지원을 해주는 학생들이 모여 있는 학교와, 부모가 먹고 살기 바빠 아이의 기본적인 욕구를 충족해주거나 돌볼 여유조차 없는 학생들이 모여 있는 학교는 아무리 교사의 질이 같더라도 학업성취도에서 차이가 날 수밖에 없다. 이렇게 출발선이 현격하게 다른 지역과 학교를 똑같이 경쟁시키는 것이 공정한가? 경쟁의 조건이 애초부터 너무 불공정하지 않은가?

학교가 학생들의 학업성취도에 미치는 영향이 미미하다는 주장은 교육학계에서 다수의 지지를 받고 있다. 그런 주장을 뒷받침하는 연구 결과도 부지기수다.

교육 격차에 대해 많은 논문을 발표해 온 김경근 고려대 교육학과 교수가 2005년 한국교육고용패널 학술대회에서 발표한 논문 '한국사회 교육격차의 실태 및 원인'에서 다음과 같이 적고 있다.

"(회귀분석 결과) 새로 추가된 교육여건 변수(학급당 학생수, 교원 1인당 학생수, 학교 생활만족도 등)들은 학업성취에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 한국사회에서 학교의 교육여건이 학업성취에 미치는 영향은 가정의 사회경제적 배경에 비해 상대적으로 미미하다는 것을 보여준 선행연구와도 잘 부합되는 것이다. 양정호·김경근(2003)은 TIMSS 자료를 활용하여, 한국의 경우 많은 학교 변수 가운데 재학생의 평균 사회경제적 배경만이 학업성취에 의미 있는 영향을 미치며 학업성취와 관련된 학교효과는 상당히 제한적임을 밝힌 바 있다. 즉 한국에서 학업성취의 대부분은



사회경제적 배경과 같은 개인 특성에 의해 결정되며 교사 또는 학교 특성에 의해 좌우되는 정도가 상당히 미미하다는 것이다."

"계층 또는 부모의 사회경제적 지위와 자녀의 학업성취 사이에 강한 정적 상관이 있다는 것은 교육사회학의 오래된 명제이다. 앞에서 언급한 Coleman(1966)과 Jencks et al.(1972)을 비롯하여, Hauser et al.(1971), Mosteller와 Moynihan(1972) 등이 이러한 전통적인 믿음을 실증적으로 확인시켜준 바 있다. 영국의 Plowden보고서(1967)도 Coleman과 유사한 결과를 제시하였는데, 사회계층이 높을수록 부모의 자녀교육에 대한 기대수준과 관심이 높고, 학생의 학업성취에는 이러한 부모의 태도, 가정환경, 학교의 특성 순으로 영향을 미친다는 것이 연구결과의 주요 골자이다. 계층 또는 부모의 사회경제적 지위는 그 자체로 학업성취에 독립적인 영향을 미치기도 하지만, 다양한 경로를 통해 간접효과를 발휘하기도 한다. 그 대표적인 예가 가정 내 언어적 상호작용, 문화 실조, 부모의 자녀교육에 대한 기대 수준 및 지원 정도 등과 같은 문화자본 내지 사회자본과 관련된 것들이다. 즉 사회경제적 지위가 낮은 가정의 자녀는 경제자본 외에도 문화자본이나 사회자본의 결핍으로 인해 다각도로 열악한 여건에 처하게 되고, 그 결과 학업성취가 낮아지게 되는 것이다."

김 교수가 이 논문에서 인용한 자료를 보면, TIMSS(수학·과학 성취도 추이 변화 국제 비교 연구) 참가국들의 수학성취도 학교수준 분산 비율이 미국 64, 네덜란드 60, 싱가포르 39, 캐나다 25, 영국 24인데 비해 한국 9에 불과하다. 이 비율이 낮다는 것은 그만큼 학업성취도가 학교 특성보다는 개인 특성에 의해 결정되는 정도가 높음을 의미한다.

또 지난해 말 한국교육개발원이 펴낸 <학교 교육 실태 및 수준 분석> 보고서를 보면, 초등학생들의 읽기능력점수의 8%만 학교간 차이에 의한 것이며, 92%는 학생들의 개인적 특성의 차이에 의한 것으로 나타났다. 수학능력의 학교간 분산 비율은 13.6%였으며, 과학능력은 12.1%였다. 이 보고서가 소개하고 있는 다른 나라의 학교 효과 관련 연구에서도 학교 효과가 8~15%정도로 나타난다.

이런 상황에서 교사와 학교에 학업성취도 격차의 책임을 돌리는 것은 무책임할 뿐만 아니라, 올바른 해법도 아니다. 학업성취도 격차는 교사의 노력만으로는 해결할 수 없는 문제이기 때문이다. 교사와 학교가 어찌할 수 없는 부분까지 책임을 지운다고 해서 문제가 해결되지는 않는다. 화풀이는 될 수 있을지 모르겠지만 말이다. 정부가 교사의 열정과 교장의 리더십이 낳은 기적이라며 대대적으로 홍보한 임실군 사례는 하룻만에

신기루로 판명됐다.

학습부진아 문제를 해결하기 위해 일대일 결연운동 등 나름대로 헌신적인 노력을 기울여 온 좋은교사운동의 지적대로 "학습부진아 문제는 단지 교사의 열정이나 학교의 수업만으로 설명하기 힘든 매우 복잡한 문제이고 우리 사회가 안고 있는 모든 양극화와 빈곤, 가정 해체의 문제의 결집체로 나온 것"이며 "따라서 중장기적인 관점에서 복지과 돌봄의 기능과 연관해서 충분한 투자가 이뤄지는 가운데 접근하지 않으면 결코 해결할 수 없다." 저소득층 아이들의 학력 부진은 가정에서 안정적으로 보살핌을 받지 못하는 데서 오는 심리·정서적 불안, 무력감, 문화·의료적 결핍, 미래에 대한 전망의 부재 등 복합적인 요인 때문에 나타나는 것이다. 이렇게 다양한 차원의 결핍이 누적된 아이들을 학교에 붙잡아 놓고 '나머지 공부'를 한두 시간 더 시킨다고 해서 학업성취도가 향상되지는 않는다는 것이 교육복지 전문가들의 지적이다.

이제 학생이 아니라 교사와 학교간의 경쟁이 필요하다는 주장도 선뜻 동의하기 어렵다. 학교·교사의 경쟁과 학생의 학업경쟁은 동전의 앞뒷면과 같다. 학교에 학업성취도에 대한 책임을 묻고 학교간 경쟁이 치열해지면, 그만큼 교장은 교사들을 닦달하게 되고, 교사들은 학생들을 닦달할 수밖에 없게 된다. 결국 학교의 학업성취도를 올려줄 이들은 학생들이기 때문이다. 학교·교사간의 경쟁은 고스란히 학생들에게 전가되기 마련이다.

또 학업성취도 평가 결과 공개를 계기로 교사들 사이에 '더 나은 교육'을 위한 경쟁이 붙어야 한다고 하는데, 과연 '더 나은 교육'이 뭔지 묻고 싶다. 학업성취도를 높이기 위해서 시험에 나올 만한 문제를 반복해서 풀고 지식을 암기하도록 학생들을 다그치는 것이 '더 나은 교육'인가?

(4)서열화를 위한 시험도 아니고, 입시에 반영되는 것도 아니기 때문에 부작용이 없을 것이다

정부는 학업성취도 평가 결과를 공개하면 전국 지역과 학교가 서열화되고, 그렇게 될 경우 학교 교육과정이 문제풀이 위주의 교육으로 획일화될 것이라는 주장이 제기될 때마다 이렇게 해명해 왔다. 서열화 우려를 감안해 네 단계가 아니라 세 단계로만 공개하기 때문에 괜찮을 것이며, 학업성취도 평가가 진단과 지원을 위한 시험일 뿐 그리 대단한 시험이 아니기 때문에 학교 교장과 교사들도 그다지 시험에 대한 압박을 느끼지는 않을 것이라는 주장이다.

"학업성취도 평가는 서열화를 조장하기 위해서 실시하는 것이 아니라 오히려 이를 해소하기 위해 반드시 필요한 것입니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"학업성취도 결과가 그 지역의 학력을 대표하기는 어렵고 이 결과로 지역을 서열화하는 것도 바람직하지 않습니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"4단계로 공개하면 학교간 줄 세우기가 될 수도 있습니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"이것이 무슨 대학입시에 반영되는 그런 시험은 아닙니다. 그렇기 때문에 학생들이 자기가 현재 갖고 있는 실력을 쏟아내면 되는 것이지 그 시험을 위해 특별히 준비해서 잘 봐야 할 필요성은 없을 것이다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"학업성취도 평가 결과가 지역 입장에서 무슨 사활이 걸린 문제여서 성적을 조작했다고는 생각하지 않습니다."(안병만 장관, 2월19일 기자회견 초청 토론회)

우선 서열화에 대해서 살펴보자. 세 단계로만 공개되기 때문에 서열화 우려가 없을 것이라던 정부의 '공언'(公言)은 '공언'(空言)이 됐다. 결과가 발표된 다음날 <한겨레>를 뺀 모든 언론에는 '보통학력 이상' 비율과 '기초학력 미달' 비율을 기준으로 전국 지역을 줄 세운 표가 실렸다. 책임을 언론 탓으로 돌리는 것은 비겁한 짓이다. 정부 발표에는 '학업성취도 순위'만 있었지, 왜 그런 결과가 나왔는지에 대한 기초적인 분석조차 없었다. 그동안 표집 때 이뤄져 온, 설문조사를 통한 배경 변인 분석도 없었으니 그럴 수밖에 없다. 학업성취도 평가 결과 공개에 급급했을 뿐, 정부가 그토록 강변해 온 '정확한 진단'과 처방은 온데간데 없었다. 네 단계로 공개하면 줄 세우기가 될 수 있고, 세 단계로 공개하면 괜찮다는 주장은 실소를 자아낸다. 정부가 순진할 걸까? 아니면 정말 모르는 것일까?

정부는 그동안 학업성취도 평가가 공개돼도 교육현장에 미치는 영향은 크지 않을 것이라고 말해 왔다. 따라서 성적을 올리려고 무리수도 두지 않을 것이라고 주장해 왔다. 이는 심지어 '판도라의 상자'가 열리는 것이나 마찬가지로까지 얘기하는 '현장'의 정서와는 한참 거리가 멀다. 정부의 기대대로만 된다면야 얼마나 좋을까? 이번 학업성취도 평가 결과가 공개된 뒤, 새학기부터 0교시와 강제 보충수업이 '방과후 학교'라는 이름으로 버젓이 기승을 부리고 있으며, 강제 야간자율학습을 시키는 학교도 늘고 있다. 일부 초등학교에서는 10년 전 사라진 '월말고사'가 부활하고, 중학교에서는 7교시가 의무화되는 등 교육현장이 철저히 시험 위주 교육 체제로 돌아가고 있다. 수업에 방해된다는 이유로 오전에는 체육수업을 하지 말라고 하는 학교도 있다고 한다. 중학교에서부터 국영수사과(학업성취도 평가 과목) 이외의 과목은 찬밥신세라고 한다. 첫해부터

이럴진대, 앞으로 지역별 성적 공개가 반복되고, 학교별 성적까지 공개되면 학교 교육이 얼마나 파행을 겪을지는 불문가지다.

또 정부의 이런 태도는 학업성취도 평가 결과로 학교와 교사의 책무성을 묻겠다는 방침에 비춰 이율배반적이기도 하다. 평가 결과로 책임을 묻겠다는데, 교육청과 학교, 교사들이 점수에 목을 매지 않을 수 있겠는가? 그러다 보면 온갖 무리수가 나올 수밖에 없는 것이 인지상정이다. 이건 교육청 관료들과 교사들의 양심에만 호소해서는 해결할 수 없는 차원의 구조적인 문제다.

기왕 말이 나왔으니 10여년 전부터 전국 단위 학업성취도 평가를 실시하고 성적 공개를 통해 학교에 책무성을 물어 온 영국 상황을 살펴보자. 영국의 저널리스트 닉 데이비스가 쓴 <위기의 학교>(원제 School Report)는 '교육개혁'이라는 이름으로 이뤄진 일제고사와 성적 공개 정책이 어떻게 학교를 황폐화시켰는지 잘 보여준다. <위기의 학교>는 닉 데이비스가 영국의 유력 일간지인 <가디언>에 18개월 동안 연재한 학교 현장 보고서를 묶어 낸 책이다.

"한편, 시장('market'을 의미함)은 힘없고 상처 입은 자들에게 타격을 입힐 무기를 하나 더 가지고 있었다. 바로 '학습 부진아 몰아내기'이다. 몇몇 교장들은 학교 간 성적 순위표에서 두각을 나타내기 위해 시험 성적이 나쁠 것 같은 아이들을 골라내기도 한다. 때로는 학습 부진아들의 입학에 허가하지 않는 불법을 저지르기도 하는데, 방법은 간단하다. 학습 부진아들이 입학을 신청할 경우 빈자리가 없다고 돌려대면 그만이다."

"표준 성취도 검사 게임에는 전형이 따로 없다. 따라서 정부 압력에 맞춰 교사 개개인이 그때그때 즉흥적인 방법으로 각양각색의 편법을 찾아 야단법석을 떠난다. 어떤 편법은 어느 정도 정당화되거나 심지어 장려되기도 한다. 시험에 대비한 보충수업, 기출문제 풀기, 영어시험에서 계속 출제되는 유형을 파악해 작문할 때 구성과 스타일을 잘 잡을 수 있도록 연습 시키기와 같이 시험을 잘 치르게 하는 특정한 기술을 가르치고 있다....<중략>...많은 교사들은 모든 초점이 표준 성취도 검사에 맞춰져 있는 이러한 현상이 교육을 왜곡시키고 있다고 지적했다. ...<중략>...교사들은 아이들에게 표준 성취도 검사가 '네가 치르는 시험 가운데 가장 중요한 것'이며 앞으로의 미래가 이 시험에 달려 있다고 말한다. ...<중략>...어떤 시험 감독관은 제한 시간을 무시하고 아이들이 시험을 다 볼 때까지 충분한 시간을 주기도 한다. ...<중략>...어떤 학교에서는 '어떻게 그림자가 생기는지 기술하라'는 질문에

모든 수험생들이 거의 똑같은 단어를 사용했다. 틀린 답에 줄을 그은 다음 맞는 답으로 바꿔 버린 경우도 있었다. 정답지에 있는 단어들을 복사라도 한 듯이 학생들이 답안을 그대로 옮겨 적은 학교도 있었다.…〈중략〉…채점자들은 부정행위 증거들을 보고해야 할 의무가 있지만 아무도 그렇게 하지 않는다. 어떤 채점자들은 부정행위에 대해 상부에 보고를 했지만 별일 아니라는 듯이 간단히 처리되었다고 말했다."

이 책은 이밖에 학생 자퇴 시키기, 무단결석을 지속적으로 하는 학생 부모에게 자녀를 집에서 교육시키도록 하는 문서에 서명하도록 종용하기, 시험문제 넘지시 알려 주기 등 학업성취도를 높이기 위해 교육현장에서 저질러지는 각종 속임수들을 폭로하고 있다.

이런 영국의 현실이 우리와는 전혀 무관하기만 한 일일까? 우리나라에서도 학교별 학업성취도 공개를 앞두고 학교간 경쟁이 치열해지면서 이른바 '부적응 학생'들이 퇴학·전출 등의 방법으로 무더기로 학교에서 쫓겨나는 사례가 나타나고 있다.(<한겨레> 2008년 12월22일자) 이 기사에서 수원지역의 한 고교 교장은 "올해 1학년 부적응 학생들을 내보낸 뒤 선호되는 학교로 바뀌었다"고 자평하기도 했다. 이번 학업성취도 평가 결과가 공개되면서, 채점 및 집계 과정에서 교장·교감 등의 요구로 주관식 채점을 다시 하거나 시험감독을 느슨하게 했다는 증언들이 잇따르고 있다. 기초학력 미달자를 줄여 보고하거나 운동부 학생들을 아예 시험에서 배제한 사례가 전국에서 보고되고 있다. 닉 데이비스가 <위기의 학교>에서 고발한 영국 교육현실은 우리 교육의 가까운 미래일지도 모른다.

특히 정부는 2011년부터는 학업성취 향상도를 시·도교육청 및 학교 평가에 반영할 방침이다. 교장 및 교사의 인사와도 연계할 계획을 세워두고 있다. 학업성취도 평가 결과가 학교·교원 평가 및 인사에 영향을 미칠 경우, 성적을 올려야 한다는 압박 때문에 부정에 대한 유혹을 뿌리치기가 쉽지 않을 것이다. 정부가 학업성취도 평가를 통해 도와주려고 했던 학습 부진아들은 정작 학교에서 학교 평군을 깎아먹는 '미운 오리 새끼' 취급을 받게 되고, 학습부진의 문제는 은폐될 가능성이 높다. "일제교사는 전국 학교와 교사들을 '생선 지키는 고양이'로 만들 것"이라는 한 교장의 말은 귀 담아 들을 만하다.

암기와 문제풀이 위주의 수업으로 전국 교육현장이 획일화할 것이라는 지적도 현실화할 가능성도 불보듯 뻔하다. 한 교사는 이렇게 말했다. "아이들 성적을 단기간에 올리

는 가장 효과적인 방법이 뭔지 아세요? 계속 외우고 문제 풀게 하는 겁니다." 교장과 교사들이 단기간의 성과에 매달리다 보면, 창의적이고 다양한 수업을 하도록 권장하고 있는 현행 교육과정은 교과부 서랍 속에서만 잠자게 될 게 뻔하다. 교과부는 1년에 공개되는 시험은 단 한 번뿐이라고 말하지만, 전국 단위 시험에 대비해 교육청별로 일제고사를 치르고, 또 학교별로도 일제고사를 치르는 악순환이 벌써부터 벌어지고 있다. 공개도 되지 않는 3월말 교과학습 진단평가에 대비한 기출문제 풀이, 쪽집게 강의가 기승을 부리고 있는 게 대한민국 현실이다.

(5) 다른 나라들도 모두 우리처럼 시험을 치르고 성적을 공개한다.

정부는 그동안 "거의 모든 선진국에서도 우리처럼 전국 단위 학력평가를 실시하고 그 결과를 학교별로 공개한다"고 밝혀 왔다.

"이러한 류의 시험에 의해서 우리가 똑같지는 않지만 학력을 높이려고 하는 노력은 선진국들이 대부분 다 하고 있는 노력입니다."(안병만 장관, 2월16일 학업성취도평가 결과 브리핑)

"영국이나 미국도 학업성취도 평가를 시작하면서 평가 오류 등 일부 '반칙'이 있었지만 지금은 정착단계입니다."(안병만 장관, 3월4일 부산지역 학교장 특강)

그러나 정부의 주장 중에는 사실과 다른 부분이 많다. 우리와 교육풍토가 가장 비슷한 일본의 경우 지난 2007년 4월, 42년 만에 전국 학력평가를 부활했지만 국가 차원의 평가 결과 공개는 광역자치단체별로만 이뤄진다. 하위 지역단위별로 공개할지 여부는 광역단체의 자율에 맡기고 있는데, 공개할 경우에도 실명은 밝히지 못하도록 돼 있다. 지나친 경쟁과 서열화 등 부작용을 막기 위해서다. 또 지역별로 교육위원회의 결정에 따라 시험을 치르지 않을 수도 있다. 사립학교는 절반 가까이가 시험을 치르지 않고 있다. 모든 학생이 의무적으로 시험을 치러야 하고, 그 결과를 기초단체별로 공개하는 우리나라 상황과는 사뭇 다르다.

우리가 모델로 삼고 있는 영국과 미국도 이미 정책 실패를 인정하고 궤도를 수정하고 있다. 영국을 구성하는 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 중 2001년에는 웨일스가 2004년에는 스코틀랜드가 일제고사와 성적 공개를 폐지했다. 잉글랜드도 2008~2009학년도부터 전국 단위 학업성취도 평가를 각 학교가 선택할 수 있도록 하

고 성적 공개를 폐지하기로 했다. 일제고사를 치르는 잉글랜드와 일제고사를 치르는 웨일스 사이에 유의미한 성적 차이가 없고, 일제고사가 교육을 획일화하는 등 여러 측면에서 교육에 부정적인 영향을 미친다는 연구보고서가 의회에 제출됐고, 정부가 이를 받아들인 것이다.

실제 영국에서는 경쟁과 시장논리에 기반한 교육개혁을 밀어붙인 결과, 학군·학교 간 격차 심화, 좋은 학군을 향한 백인 중산층의 대이동, 학업성취도 평가 성적을 높이기 위한 성적 조작을 비롯한 부정행위의 만연 등 심각한 부작용을 겪었다.(<위기의 학교> 참조) 이에 '이튼 컬리지' 등 일부 명문 사립 학교는 "성적에 따른 학교 서열화가 전인교육을 망치고 시험 중독자를 양산한다"며 시험 성적 제출을 거부하기도 했다.

이명박 정부의 교육정책을 설계한 이주호 교육과학기술부 1차관이 저서 <평준화를 넘어 다양화로>에서 교육격차 해소를 위한 대안으로 제시한 미국의 '낙오자방지법'(NCLB)도 마찬가지다. 조지 부시 전 대통령이 2001년부터 시작한 이 정책은 해마다 모든 학교가 주 단위의 표준화된 시험을 치르게 해, 학교의 책무성을 높이는 것이 핵심이다. 하지만 이 정책은 초기부터 끊임없이 미국의 최대 교육 연구단체인 미국교육학회(AERA)와 전국교사협회(NEA) 등의 비판을 받았다. 학력이 떨어지는 학교에 대한 불충분한 재정 지원, 비현실적인 정책 목표, 학교 서열화, 공교육 파행 등이 이유였다. AERA는 일제고사 방침이 발표된 2000년에 이미 일제고사의 문제점을 지적하는 성명서를 발표하기도 했다.

**"...Policy makers and the public may be misled by spurious test score increases unrelated to any fundamental educational improvement; students may be placed at increased risk of educational failure and dropping out; teachers may be blamed or punished for inequitable resources over which they have no control; and curriculum and instruction may be severely distorted if high test scores per se, rather than learning, become the overriding goal of classroom instruction..."**

이에 버락 오바마 대통령은 지난해 선거 과정에서 이 정책의 근본적인 개혁을 교육 분야 최우선 과제로 내걸었다. 그는 공약집인 '오바마-바이든 플랜'에서 "교사들을 일제고사 대비에 시간을 허비하도록 내몰아서는 안 된다"고 밝히고, 평가 방식을 '결과'가 아닌 '과정' 중심으로 바꾸고, 처벌보다는 지원을 하는 쪽으로 책무성 시스템을 개선하겠다고 약속했다.

<오바마-바이든 플랜 중 NCLB 부분>

I. REFORM NO CHILD LEFT BEHIND

Barack Obama and Joe Biden believe that the overall goal of the No Child Left Behind Act (NCLB) is the right one—ensuring that all children can meet high standards . but the law has significant flaws that need to be addressed. They believe it was wrong to force teachers, principals and schools to accomplish the goals of No Child Left Behind without the necessary resources. We have failed to provide high-quality teachers in every classroom and failed to support and pay for those teachers. Barack Obama and Joe Biden understands that NCLB has demoralized our educators, broken its promise to our children and must be changed in a fundamental way.

△Improve Assessments : Barack Obama and Joe Biden believes we should not be forced to spend the academic year preparing students to fill in bubbles on standardized tests. They will improve the assessments used to track student progress. They will work to create assessment models that provide educators and students with timely feedback about how to improve student learning, that measure

readiness for college and success in an information-age workplace; and that indicate whether individual students are making progress toward reaching high standards. This will include funds for

states to implement a broader range of assessments that can evaluate higher-order skills, including students' abilities to use technology, conduct research, engage in scientific investigation, solve problems, present and defend their ideas. These assessments will provide immediate feedback so that teachers can begin improving student learning right away.

△Improve Accountability System: Barack Obama and Joe Biden believe we need an accountability system that supports schools to improve, rather than focuses on punishments. They also believe schools should assess all of our children appropriately—including English language learners and special needs students. Such a system should evaluate continuous progress for students and schools all along the learning continuum and should consider measures beyond reading and math tests. It should also create incentives to keep students in school through graduation, rather than pushing them out to make scores look better.



더욱이, 미국의 경우 국가 단위로는 일제고사를 치르지 않는다. 국가 단위 학업성취도 평가인 NAEP는 초등학교 4학년과 중학교 2학년을 대상으로 격년제로 읽기와 수학 과목에 한해 표집으로 실시된다. 전수평가 방식의 일제고사는 각 주별로 실시하는 표준학력고사다. 특히 미국의 경우 자녀가 일제고사를 보지 않기를 원하면 학교에 의사를 전달하고 면제받을 수 있으며, 개인정보보호 차원에서 자녀의 시험점수가 통계처리되지 않기를 원하는 경우 이를 신청해 제외시킬 수 있다고 한다.

우리 정부가 전혀 언급하고 있지 않지만, 세계 최고의 교육경쟁력을 자랑하며, 한 명도 뒤처지지 않는 교육을 실현하고 있는 핀란드의 경우, 일제고사가 없으며 전국 단위의 평가는 전체 학생의 5~7%를 표집해 실시하고 그 결과 드러나는 지역간 격차 등의 정보도 공개되지 않는다.

핀란드의 학업성취도 국제비교연구(피사) 책임 연구원인 요우니 벨리에르비 위베스켈레대학 교수는 올해 초 한국을 방문해 가진 기자회견에서 다음과 같이 말했다.

"일제고사는 다양한 음식을 먹고 싶어하는 아이들에게 모두 똑같은 음식을 먹이는 것과 같다."

"똑같은 내용으로 시험을 치르고 결과가 공론화되면 성적이 떨어지는 학교와 학생은 낙인이 찍히게 된다. 이 과정에서 학생들은 의욕이 저하될 것이다."

"표집된 성적만으로도 학교와 지역 간 편차 등을 진단하기에 충분하다."

"일제고사처럼 단순한 지적 능력을 평가하는 시험을 위해 쏟아 붓는 예산을 교사 능력을 향상시키는 데 활용한다면 교육의 질이 더 높아질 것이다."

"전국의 모든 학생들이 똑같은 시험을 동시에 치르게 되면 학교 사이의 경쟁이 치열해질 수밖에 없다. 뒤처진 학교는 격차를 줄이는 데 골몰한 나머지 지식 평가 이외의 다양한 학교 교육의 기능을 소홀히 여길 수밖에 없다."

"지식 위주의 시험을 통해 학생들이 자신들을 '실패자'로 여기게 되면, 이들은 자신의 잠재력과는 상관없이 스스로 '실패자'에 걸맞은 행동을 하게 될 가능성도 크다."

요우니 교수의 지적은 "학업성취도 전수평가(일제고사)와 학교정보공시제(성적 공개)가 우리 공교육을 내실화하게 될 가장 근본이 되는 정책"이라고 '확신'(안병만 장관, 2월19일 기자회견 초청 토론회)하는 우리 교육당국이 한 번쯤 귀담아 들을 만하다.

# 전국 학업성취도 평가와 관련한 국가인권위원회 진정 내용에 대한 의견

강홍준 (중앙일보 정책사회부 교육팀장)



# 전국 학업성취도 평가와 관련한 국가인권위원회 진정 내용에 대한 의견

강홍준 (중앙일보 사회부 교육팀장)

## I. 진정서를 읽고

지난해 10월 실시된 학업성취도 평가 결과가 공개되면서 많은 논란을 낳았다. 이번 국가인권위원회에 제기된 진정 사건은 학업성취도 평가 등이 과연 필요한지에 대한 근본적인 문제 제기에서 출발되고 있다고 본다.

진정서에 나타난 논리 구조는 단순하다. 학기초 진단 평가, 학기 말 학업성취도 평가를 모두 일제고사로 규정하고 있다. 이러한 일제고사는 ‘시도 때도 없이’ 치러지며, 성적을 기준으로 ‘한 줄 세우기’의 무한 경쟁을 강요해 학생들이 누려야할 기본적인 인권을 침해한다는 것이다.(진정서 2쪽) 또한 시험 준비를 위해 교육과정이 왜곡되고 있으며, 이로 인해 전인적인 활동도 제대로 이뤄지지 못하고 있다는 것이 주된 내용이라고 할 수 있다.

이번 진정 사건을 논의하기 앞서 교육 문제를 다루는데 있어 주의해야할 점을 지적하고 싶다. 교육 관련 사안들은 찬반이 반반씩 나뉘는 경우가 많고 때론 격렬한 반발을 일으키기도 하며, 진보와 보수가 치열하게 대립하는 일이 잦다는 점에 국가인권위원회 측은 유념해야한다. 특히 교육 관련 사안은 용어 선택에 있어서도 상당한 주의가 요구된다. 예를 들어 ‘본고사’와 ‘대학별 고사’는 실질적 내용은 같을지라도 각각의 용어를 받아들이는 반응은 완전히 엇갈릴 수 있다. 이에 따라 인권위원회 측이 용어 선택에 있어서도 중립적이어야 한다고 본다.

또한 교육 정책은 일선 학교에 미치는 영향이 크며, 지역과 학교 여건에 따라 나타나는 양상이 다르다는 점도 유념해야한다고 생각한다. 학업성취도 평가는 일부 지역에 있어서 평가 거부 등 반발이 있었으며, 평가에 대비하기 위한 학교들의 과도한 대응도 나타난 것은 분명하다. 학업성취도 평가 등은 전국 모든 학교에 있는 기초학력 미달 학생을 찾아내 이들에게 적절한 보정교육을 시키려는 취지라는 점도 무시되어서는 안된다. 시행 과정 상 이러한 부작용이 제도 자체의 시행을 중지해야할 만한 것인지 서로 간의 무게를 적절히 비교하는 노력이 필요하다고 본다.

## II. 본 론

진정서에 담긴 내용은 그 자체가 충격적이다. 한창 자라나야 할 아이들이 시험 기계로 전락해 인간성을 박탈당한 아이들로 묘사돼 있기 때문이다. 진정서에 첨부된 <첨부자료 1-1>과 <진정서 1쪽> 내용을 서로 비교해 보자.

“나는 이 시험이 너무 싫다 이 시험 때문에 학원에 없던 보충도 하고 힘들어 죽겠다. 영등포 애들보다 강남이나 목동애들이 공부를 더 잘하니까 전국에서 등수를 매겨봤자 영등포 애들이 더 떨어지는데 왜 이런 시험을 보는지 모르겠다. 학교에서 보는 시험만 해도 돌아버리겠는데 왜 자꾸 아이들에게 스트레스를 주고 힘들게 만드는지 모르겠다. ππ” (영등포 D중)(첨부자료 1-1)

“시도 때도 없이 시행되는 일제고사는 학생들에게 과도한 학습 노동, 오로지 성적을 기준으로 한 ‘한줄세우기’의 무한 경쟁을 강요함으로써 행복을 추구할 권리, 인간답게 살 권리 등 최소한의 기본권마저 박탈하는 반인권적 처사…” <진정서>

두 글은 서로 비슷한 논리 구조를 갖고 있다. 영등포 중학교 학생은 이 시험을 등수를 매기는 시험으로 간주하고, 학원에서 하지 않는 보충도 시키는 등 스트레스를 주는 시험으로 규정했다. 진정서 역시 이 시험에 대해 시도 때도 없이 시행되면서 한 줄세우기 식 무한 경쟁을 강요하는 시험으로 표현했다.

따라서 과거처럼 전체 학생 중 1~3%만 보면 되는데 왜 모든 사람들이 한 날, 한 시에 일제고사를 보게 해 스트레스를 주고 고통을 안겨주며, 기본권을 박탈하느냐는 결론으로 이어지고 있다.

그렇다면 진정서에 담긴 내용이 사실 관계에 있어서 어김이 없는 지 따져보면 진정인들이 주장한 내용을 그대로 채택할 것인지 아니면 여과해서 받아들일 것인지 분명해질 것이다.

### (1) 일제고사라는 용어 선택

일제고사라는 용어는 그 자체가 다소 부정적인 의미를 담고 있다. 일제히 치러 한 줄로 세우는 시험이라는 게 내포된 의미다. 진정서에서는 학업성취도 평가, 진단평가 등이 일제고사로 규정돼 있다. 학업성취도 평가는 5개 과목의 학생 별 성취도 수준(우수, 보통, 기초, 기초미달)을, 진단평가는 학생의 도달과 미도달 수준만을 알려준다. 개별 학생의 등수가 나오는 게 아니다. 결과가 공개될 때도 학교별 성적은 나오지 않는다.

이에 비해 일제고사의 대표적인 수능시험은 진정서에선 제외돼 있다. 수능시험이야말로 학생 개인의 석차백분율이 공개되는 등 한 줄 세우기의 전형이다. 특히 한국의 초·중·고교 교육이 파행으로 가는데 있어서 핵심적인 역할을 하는 게 대학입시이고, 대학입시에서 수능의 비중이 크다는 점은 상당수가 동의하고 있다. 진정서의 논리대로라면 학생들의 기본권을 침해하는 일제고사의 의미엔 수능시험이 더 가깝다고 할 수 있다.

구분	학업성취도평가	진단평가	수능
목적	-초중고 학생의 학업성취도 수준 파악 -학생의 수준에 맞는 학업증진프로그램 제공	-학생이 전년도에 학습한 내용 중 부족한 과목과 영역이 뭔지 파악	-대학에서 수학할 수 있는 능력이 있는지 파악 -대입 자료로 활용
응시대상	초6, 중3, 고1	초등 4~6학년, 중 1~3학년	고3, 재수생
시행시기	10월	학기초(3월)	11월
주관	교육과학기술부	시도교육청	교육과학기술부
과목	국어, 영어, 수학, 사회, 과학	좌동	언어, 수리, 외국어, 탐구(사회, 과학), 제2 외국어
결과 통보	-학생 개인: 4단계(우수, 보통, 기초, 기초미달) -지역: 초등학교는 지역교육청, 고교는 시도교육청별 3단계(보통이상, 기초, 기초미달) 공개	-학생 개인: 도달, 미도달 -지역: 미공개	-학생 개인: 표준점수, 등급, 석차백분율 -지역: 미공개

표 14 학업성취도평가, 진단평가, 수능 비교

〈표1〉은 학업성취도평가, 진단평가, 수능을 비교한 것이다. 진정서에서 나타난 일제고사의 문제는 학업성취도 평가나 진단평가 보다는 수능에서 더 나타날 수 있다고 생각한다. 학업성취도 평가나 진단평가 모두 입시에 반영되지 않으며, 학생 개개인의 부족한 점이 무엇인지 파악하는 게 우선적인 목적이기 때문이다.

이번 사안에 있어서도 일제고사라는 용어 대신에 학업성취도 평가 또는 진단평가, 고교의 경우엔 전국연합학력평가 등 구체적인 용어를 사용하는 게 사안을 다루는데 있어서 더욱 중립적일 수 있다고 생각한다.

## (2) 학업성취도 평가 등이 인권을 침해하는 지 여부

진정인은 학업성취도 평가 등이 성적을 기준으로 한 ‘한 줄 세우기’를 강요하여 학생들이 행복을 추구할 권리, 인간답게 살 권리를 침해하고 있다고 주장하고 있다. 이 주장이 사실에 부합하는 지 여부를 따져 보는 게 이번 진정 사건에 있어서 핵심이라고 할 수 있다.

앞서 얘기한대로 학업성취도 평가, 진단평가는 학생들을 성적을 기준으로 한 줄 세우는 시험이 아니다. 학생들의 과목 별 수준(우수, 보통, 기초, 기초 미달)을 점검하는 것을 성적 순으로 줄을 세운다고 하는 것은 과도한 해석이라고 할 수 있다. 오히려 수능 시험처럼 과목 별 전국 단위 석차백분을 성적이 나오는 시험이 한 줄 세우기 시험의 표본이다.

또한 진정인은 전수 평가(이를 일제고사라고 표현했다)가 학교 간 서열화를 야기한다고 비판하지만 전수 평가는 서열을 매기는 게 목적이 아니다. 해당 학년 모든 학생들이 스스로 어느 정도 성취 수준인지를 알게 해 주는 것은 물론이고 이들 학생을 가르치는 학교가 소속 학생들에게 수준에 맞는 적절한 교육을 제공하는 책무성(accountability)을 다시 한 번 부과하려 하는 것이다. 다시 말해 학업성취도 평가는 학교로 하여금 높은 성취 수준에 이르도록 경쟁을 촉구하긴 하지만 상대적인 서열을 놓고 경쟁하게 만드는 메커니즘은 아닌 것이다.

진정인은 과거처럼 표본 조사가 필요하다는 입장을 갖고 있는 것으로 보인다. 하지만 전수 평가의 장점은 모든 학생의 성취도 수준을 점검하고 뒤쳐진 학생에 대해 보정교육을 실시할 수 있다는 것이다. 표본 조사는 경향성만을 보여줄 뿐이며, 전수 조사라야 학생 개개인에 대한 정확한 실태 파악이 될 수 있다.

서울의 경우 초등학교 한 학급의 학생 수가 OECD 국가 평균을 훨씬 뛰어넘는 상황에서 학교가 학생 개개인의 성취도 수준을 점검하고 이에 대해 관심을 갖지 않는다면 학교가 존재할 이유는 없을 것이다.

학생이라면 누구나 시험을 즐겨하지는 않는다. 그렇지만 교육의 주요한 목적 중 하나는 제대로 배웠는지 점검하고 평가하는 것이기도 하다. 학생들이 어느 정도 성취도 수준에 이르렀는지를 평가하는 학업성취도 평가 등에 대해 기본 인권을 침해하는 것으로 간주한다면 학교에서 실시하는 정기 고사는 물론이고 수능 등도 인권을 심각하게 침해하는 것으로 여겨질 수 있다.

특히 학업성취도 평가 등은 학교생활기록부 상의 교과성적 등에 반영되지 않는다. 물론 시·도 간 학업성취도 평가 결과를 끌어올리기 위한 경쟁이 빚어질 소지는 있다. 이 때문에 학업성취도 평가를 대비하기 위한 사교육이 일 것이라는 주장도 일리는 있다. 하지만 내신 성적에 반영되는 교과에 있어서 사교육 문제가 빚어진다는 점에서 성취도 평가 대비 사교육 등의 주장은 현재 시점에서 지나친 우려감의 표현이라고 생각한다.

### (3) 전수 평가에 대한 보완

지난 2월 학업성취도 평가 결과가 공표되면서 임실 등 일부 지역의 학업성취도 결과가 조작된 것으로 드러나는 등 시행과정에 있어서 많은 문제점이 지적됐다. 서울 등 일부 시·도교육청은 앞으로 학업성취도 평가 결과를 학교장에 대한 평가와 연계해 성취도 수준이 뒤떨어지는 학교에 대해 상당한 불이익을 주겠다고 밝혔다. 이러한 이유 때문에 학업성취도 평가가 시·도 간 경쟁을 불러일으키는 등 과열 양상을 빚게 될 것으로 우려하는 목소리도 나오고 있다. 이러한 문제점 때문에 과연 전수 평가를 계속해서 안된다는 주장도 힘을 얻어가고 있다.

이번 학업성취도 조작 등의 문제는 교육과학기술부가 당초 표집 결과만을 발표하기로 했다가 모든 지역(초·중학교의 경우 지역교육청, 고교는 시·도교육청)의 결과를 공개하기로 입장을 바꾸면서 벌어진 것이다. 지난해 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고교 1학년 학생들은 이미 자신이 5개 과목에 있어서 어떤 성취도 수준에 속했는지 지난 12월 결과를 받은 상태에서 각 지역교육청이 학교 별 결과를 취합해 상급 교육청이나 교과부에 보고하는 과정에서 벌어진 문제라는 것이다. 평가 자체의 문제라고 볼 수 없다는 의미다.

다만 이러한 평가를 원치 않는 학생이나 학부모도 의무적으로 응시해야 하는 문제는 보완되어야 할 것으로 생각된다. 어떤 학생들은 자신의 성취도 수준을 알기 원치 않으며 학업성취도 평가가 줄 세우기 평가이어서 헌법에서 보장된 행복권을 침해당한다고 생각할 수 있다. 이러한 학생까지 평가를 받게 할 필요는 없을 것이다. 학부모의 동의를 거쳐서 평가에서 배제해 주는 게 바람직하다고 생각한다.

지난해 학업성취도 평가 시행과정에서 교원 노조에 소속된 일부 교사가 평가를 거부했다. 평가를 수용할 것인지 거부할 것인지는 학생이나 학부모가 결정할 사항이지 교사가 결정할 사항은 아니다. 한국에서 교사는 중앙정부에 소속된 교육공무원이다.



### Ⅲ. 결어

학업성취도 평가 등이 학생의 인권을 침해한다는 국가인권위원회의 진정을 계기로 평가 체제 전반에 대한 반성이 요구되고 있다. 평가에 참여하는데 있어서 동의하지 않는 학생에 대한 평가 면제 문제, 학교 교사가 직접 채점하는 방식에 있어서 문제 등이다. 이런 문제에 대한 해결은 시급하다. 또한 전수 평가 제도를 유지하는 것도 학업성취도에 있어서 뒤쳐진 학생들을 찾아내 끌어올리는 일도 마찬가지다.

이런 측면에서 전수 평가 방식의 학업성취도 평가 제도는 유지하되 시행 과정 상 타나는 문제를 해결하려는 노력이 수반되어야 한다. 평가를 원하지 않는 학생에 대한 면제 등도 고려해 볼 필요가 있겠다.

개인 별 등 수 등 성적이 나오지 않는 학업성취도 평가 등이 학생의 기본 인권을 침해하므로 전수가 아닌 표본 평가로 시행되거나 아예 시행되어서는 안 된다는 주장은 타당하지 못하다고 생각한다. 학업성취도 평가는 그동안 뒤쳐진 학생들을 돌아보지 않았던 학교와 교사들에 대해 책무성을 부과하고, 이에 대한 대책을 유도한다는 점에서 필요한 장치다.