

교육학

학문연구의 동향과 쟁점

교육학

집필책임 : 이돈희(대한민국학술원 회원)

집필위원 : 이돈희(대한민국학술원 회원)

곽덕주(서울대학교 교수)

허병기(한국교원대학교 교수)

강태중(중앙대학교 교수)

정유성(서강대학교 교수)

김재웅(서강대학교 교수)

차례

● 교육학 ●

서 장 교육학 연구의 동향과 쟁점

제1장 포스트모더니즘 시대 공교육의 위기와 그 도전들

- I. 서론 _ 383
- II. 전통적 교육과정에 대한 비판과 그 대안적 탐색 _ 386
- III. 학교 문화에 대한 비판과 공교육의 위기: 대안적인 공교육의 모형을 찾아서 _ 391
- IV. 결론 _ 399

제2장 신자유주의의 확산과 교육

- I. 서론 _ 402
- II. 신자유주의와 교육의 연관 _ 403
- III. 신자유주의적 교육개혁의 한계 _ 412
- IV. 결론 _ 415

제3장 학교교육 기회의 배분: 논의 동향

- I. 학교교육 기회 배분에 대한 인식 _ 417
- II. 학교교육 기회 배분 논의 _ 419
- III. 한국의 학교교육 기회 배분 현실 _ 423
- IV. 한국의 학교교육 기회 배분 논의 _ 425
- V. 맺음말 _ 429

제4장 문명전환과 학교담론의 변화

- I. 서론 및 문제제기: 학교에 대한 방법론적 회의 _ 433

- II. 본론(1) 및 문제접근: 다시 학교를 생각하며 _ 436
- III. 본론(2) 및 문제파악: 새로운 학교의 필요성과 가능성 _ 438
- IV. 결론 및 문제해결: 새로운 학교 만들기 _ 443

제5장 초·중등교육 거버넌스 구조의 쟁점과 지방교육자치의 발전 방향

- I. 들어가는 말 _ 446
- II. 교육자치의 의미와 원리 _ 447
- III. 초·중등교육 거버넌스 구조의 쟁점 : 지방교육자치제를 중심으로 _ 454
- IV. 지방교육자치제도의 발전 방향 _ 461

서 장

교육학 연구의 동향과 쟁점

이돈희(대한민국학술원 회원)

현실적으로 우리의 교육은 세계적 동향과 함께 대전환의 시기에 놓여 있고, 여러 부문에서 심각한 쟁점들이 노출되고 있다. 이 시점에서 크고 작은 모든 문제들을 부각시켜 논의하기는 어렵지만 대세에 속하는 큰 흐름을 확인하고 쟁점들에 대한 체계적인 검토를 할 필요가 있다. 그러나 교육학을 중심으로 학문연구의 동향과 쟁점에 관해서 서술할 때 적어도 두 가지의 어려움이 있다. 하나는 교육학의 영역에 관한 것이고, 다른 하나는 시대적 폭에 관한 것이다. 말하자면 영역의 문제는 교육학을 어떻게 분류할 것인가에 관한 것이고, 시대적 폭의 문제는 관심의 대상이 되는 시기를 어떻게 정할 것인가이다.

먼저 영역에 관해서 언급한다면, 우선 일반적으로 대학의 한 학과로서 존재하는 교육학 전공의 교육과정에서 볼 수 있듯이 교육학은 주로 교육사, 교육철학, 교육심리학, 교육사회학, 교육행정학, 교육과정 등으로 분류되는 교과목들로 구성되었다. 그러나 오래전부터 이러한 틀은 다양한 교육현상과 교육행위에 관한 학문적 연구를 포괄적으로 담는 그릇이 못된다고 생각하는 경향이 있어 왔다. 최근에 전개된 사회의 변화, 특히 1900년대의 말엽부터 2000년대가 시작할 무렵에 이르는 시기에 사회의 여러 부문들은 새로운 교육 서비스의 수요를 창출해 왔고, 이에 따라 새로운 전문적 교육활동이 출현하고 있기 때문에 이와 관련된 연구의 분야가 광범하게 개발된 것이 사실이다. 예컨대 평생교육, 교육공학, 인적자원개발교육 등이 그러하다.

그리고 교육학은 성격상 고도의 이론적 경지에서 이루어지는 논제를 중심으로 학문적 대화가 머무는 것이 아니라, 실천적 현장에 대한 분석, 평가, 비판, 대안을 중심으로 펼쳐지는 의견과 주장을 이론화하는 데 열중하는 것이 보통이다. 학문적 연구의 관심도 사회의 변화 혹은 인접 학문의 영향을 많이 받게 된다. 그러므

로 연구동향을 교육학의 내적 관심을 중심으로 서술하거나 외적 영향을 중심으로 서술하거나 간에 비교적 인접의 사회과학에 비하여 동향 변화의 주기가 짧은 것이 사실이다.

그러므로 이 연구에서 연구진은 분업의 형식을 교육학이라는 개별학문의 소영역별 체계에 따르지 않고, 교육의 현장과 이론이 함께 움직여 가는 방향과 특징에 관심을 집중시키고, 논의할 큰 주제 몇 가지를 설정하여 다루기로 하였다. 그리고 시대적 폭은 세기의 전환기, 즉 1900년대의 말기부터 현재에 이르는 시기를 중심으로 관심의 표적을 정하기로 하였다. 이러한 틀에서 볼 때, 우리는 다음의 다섯 가지를 논제로 삼아 서술할 필요를 느끼게 된다.

(1) 먼저 포스트모더니즘이 교육의 세계, 특히 각급학교의 전통적 교육과정에 미치는 충격에 관한 관심이 있다. 전통적 교육과정은 대체적으로 말해서 근대적 정신인 계몽사상적 이성관에 기초하여 개발된 지식과 예술을 중심으로 편성된 것이다. 포스트모더니즘은 이러한 교육과정의 전통에 대하여 어떤 충격과 도전을 전개하고 있느냐는 중요한 쟁점의 하나이다.

공교육제도와 학교는 지금까지 근대정신에 토대를 둔 문화체제의 담당자로서의 위치에 있어 왔다. 예술은 저속하고 조잡하다고 여겨지는 대중예술과는 구별되는 고상하고 순수한 독창성을 지닌 고급예술을 중심으로 가르치고, 언어는 그것이 묘사하는 세계를 바르게 표현하고 진리를 말하는 표준적 의미를 가진 것으로 가르치고, 과학은 합리적 사고의 선형적 기반 위에 전개된 엄격한 논리적 형식 속에 객관성을 지닌 경험의 내용을 체계화한 지식으로 가르치며, 도덕은 인간행위의 보편적 법칙을 인식하고 거기에 복종하는 삶을 살도록 가르친다. 지식의 전형은 과학이지 담론(narrative)이 아니다. 과학은 좋은 지식이며, 담론은 여자들이나 아이들이나 원시인들이나 병든 자들이나 하는 저질의 것으로서 원시적이며 비합리적인 것이다. 그러므로 지식은 그 자체로서 가치를 지니며, 교양인이 되기 위해서는 교육을 통하여 지식을 획득하여야 한다. 이것이 전통적 자유교육의 이상이다.

반면에 탈근대적 사회에서는 지식이란 기능적인 것으로서 우리가 그것을 배우는 것은 알기 위해서가 아니라 사용하기 위해서이다. 그리고 학교의 교과 속에 담긴 지식은 세계의 그림이라기보다는 세계를 두고 언어적 관습에 따른 일종의

게임으로 전개된 담론일 따름이다. 오늘날 이러한 포스트모더니즘의 잠재적 위세를 넓히는 두 가지의 유리한 조건이 있다. 하나는 정보화 사회에서 지식을 배분하고 저장하고 조직하는 방식이 근대적 사회의 경우와는 크게 달라진다는 것이다. 교사에 의해서 공인된 권위적 지식의 전달보다는 “정보의 바다”라고 일컬어지는 사이버 공간 속에서 대중에 의해서 생산되고 가공되고 응용된 정보들이 시간적-공간적 거리의 관념을 깨고 자유롭게 교환된다. 학습자의 관심은 권위적 지식에만 머물지 않으며 지식이 활용되고 재구성되는 경험의 폭이 넓어진다. 다른 하나는 포스트모더니즘의 방법은 세계 문화(global culture)의 새로운 형태를 만나게 된다는 것이다. 다양하고 절충적인 다중적 문화를 가진 세계가 전개되면, 각각의 문화체제는 각각의 자격으로 다른 문화체제와 조화를 이루어 존재할 수 있다. 우리는 근대적 과학이 과연 인류를 위한 교육의 유일한 기준이어야 하는가를 다시 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 필요는 바로 공교육제도의 전통적 교육내용을 재검토하는 일과도 같다.

(2) 다음, 신자유주의로 일컬어지는 경제의 원리와 그 동향이 교육의 질적 변화를 촉구하고 있을 뿐만 아니라, 시장과 경쟁의 개념을 교육에 적용하고자 할 때 경험하는 변화에 대한 논의를 검토하고자 한다.

“신자유주의”란 말은 최근의 사회과학적 용어가 아니라, 상당히 여러 유형에 적용되어 왔기 때문에 그 의미가 다소 다양하다. 본래 자유주의의 가장 고전적인 형태는 17세기의 영국 명예혁명과 더불어 본격적으로 출현하였고 사상사적으로 볼 때 존 로크(John Locke), 아담 스미스(Adam Smith) 등으로 이어진 방임적 자유주의(laissez-faire 혹은 libertarianism)라고 할 때, 그것의 수정이나 보완을 시도하는 사상적 노선에는 다소 의미상의 차이는 있지만 “신자유주의”라는 말을 붙일 수가 있다. 어떤 의미에서 루소(Jean J. Rousseau) 등의 인본주의적 사회계약설이나, 칸트(Immanuel Kant) 등의 이성적 입법에 의해 성립되는 시민사회의 원리나, 사회적 효용성을 중시한 공리주의(utilitarianism)도 고전적 자유주의를 수정한 한 유형에 속한다고 할 수 있다. 그리고 개체 인간의 가치뿐만 아니라 유기체적 사회의 복리에 대한 관심을 두었던 19세기말의 홉손(J. A. Hobson)과 홉하우스(L. T. Hobhous) 등이 전개한 신자유주의, 미국의 미드(G. H. Mead)와 듀이(John Dewey)

등이 진화론에 기초하여 인간 지력의 힘에 호소한 신자유주의, 노직(Robert Nozick)과 하이에크(F.A. Hayek) 등과 같이 사회적 가치의 배분된 결과보다는 그것의 형성과정을 중시하는 현대의 방임주의적 자유주의, 그리고 시카고 학파의 프리드만(Milton Friedman) 등이 시장주의, 통화주의, 작은 정부론, 반엘리트주의 등을 내세우는 경제-정치적 이론 등의 여러 형태가 있다.¹⁾

오늘날 우리의 교육개혁과 관련하여 사용되는 “신자유주의”는 위에 든 것 중에서 20세기의 중·후반에 진행된 자유방임주의와 다소 일관성을 지닌 것으로서 시장의 원리에 호소하는 사상적 경향에 가장 가까운 것으로 보인다. 국가의 통제 대신에 시장 자체의 원리만으로 사회적 가치의 형성과 배분이 가능하도록 한다는 것이다. 이러한 신자유주의는 상당한 정도로 17세기의 고전적 자유주의의 복원을 의미하는 것으로 보인다. 그러나 이론적으로만이 아니라 정책적으로 시장주의의 사회를 추진해 온 대처리즘(Thatcherism)이나 레이거니즘(Reagansism) 등 영·미적 신자유주의는 전통과 관행을 중시하고 기존의 가치를 옹호하며 급격한 변화를 원치 않는다는 점에서 보수주의로 분류된다. 그리고 이러한 보수주의자들은 기득권을 옹호하는 경향이 있다고 보고 이에 저항하는 세력을 진보주의자로 분류하기도 한다.

그리하여 최근에 “신자유주의”라는 말이 때로는 어떤 정책을 정당화하는 배경으로 제시되기도 하고, 반대로 그러한 정책적 노선을 비판적으로 언급할 때도 사용된다. 말하자면, 신자유주의는 좋은 정책의 이름으로도 사용되고 나쁜 정책이라고 빈정떨 때도 사용되는 말이다. 어느 쪽이든 간에 고전적 자유주의의 복원적 형태는 사회적 가치를 추구하기 위한 개인의 자유로운 활동을 보장하고 기회의 희소성이 발생하면 필요에 따라서 경쟁의 원리를 가진 시장의 개념을 적용한다는 것이다.

비록 다소 지나치게 단순화하는 느낌이 있지만, 신자유주의가 지향하는 바의 특징을 부각시키기 위하여 우리는 다음과 같은 시나리오를 상정해 볼 수 있다. 신자유주의의 시장적 교육체제에서는 (1) 교육욕구(수요)의 자유로운 충족이 가능하도록 충분히 다양한 기회와 활동을 제공(공급)해 주면, (2) 수요자는 자신의 생

1) 일반적으로 오늘날 세계화(globalization)나 시장의 개념과 연상되는 신자유주의는 영어로 “neo-liberalism”으로 표현되고 Hobson이나 Dewey 등의 것은 “new liberalism”으로 표현되는 경향이 있다.

에의 계획, 적성과 능력, 개인적 취향과 사정에 따른 학습기회의 선택이 용이해지고, (3) 교육서비스는 시장의 논리에 의해서 품질의 경쟁을 하게 되며, (4) 결과적으로 교육서비스의 질은 향상될 뿐만 아니라 수요자는 최선의 학습기회를 향유하게 되고, (5) 그만큼 교육부문에서만 아니라 전반적으로 국가의 경쟁력도 향상된다.

여기에는 국가가 교육기회의 평등한 배분을 위한 “정책적 그림”을 그릴 필요가 없고, 국가가 일일이 교육의 질관리를 위하여 교육기관을 감독하거나 통제할 필요도 없다. 교육의 질은 교육수요자에 의해서 자연적으로 관리된다. 이러한 시나리오에는 지금까지의 교육제도, 특히 공교육제도가 지닌 고질적 병폐인 관료주의적 획일성과 그 획일성으로 인한 거대한 소외집단의 발생을 근원적으로 해소하는 원리가 자체에 내축되어 있다. 실로 환상적인 시나리오라고 할 수도 있다.

물론 교육도 다른 경제활동과 같이 수요와 공급의 체제, 지식 혹은 기술의 거래, 조직의 효율성, 상품적 만족도 등의 경제논리로써 설명할 수 있는 측면이 있다. 시장의 개념을 교육에 적용하였을 때, 교육의 장에서 이루어지는 인격과 인격의 만남이 상품과 상품의 만남으로 된다. 그러나 자유주의자들이 그러한 만남의 장에 참여하는 주체---주아(I)나 객아(me)나²⁾ 간에---의 자아의 개념에는 상품화할 수 없는 여지를 두고 있다는 것을 엄밀히 검토하지 않는 경향이 있다. 신자유주의적 이론으로써 교육을 이해하고자 하는 사람들은 교육자 집단에서보다는 경제인 집단에서 훨씬 흔하게 볼 수 있는 것도 바로 그러한 이유 때문일 수 있다.

(3) 교육의 대중화 혹은 보편화의 현상으로 인하여 우리는 지금 다양하게 형식적, 비형식적 기회가 제도적으로 창출되고 선택과 배분의 폭이 크게 확대된 시대에 살고 있으나, 기회의 배분이 얼마나 정의롭게 이루어지고 있느냐는 관심의 대상이 아닐 수 없다.

제도적 형태로 운영되는 교육이 정의롭게 운영되어야 한다면, 우리가 가장 먼저 생각해야 할 점은 교육의 기회가 누구에게 주어져야 하는가이다. 물론, 이러한 제도적 형태의 채택은 반드시 사회공학적 계획에 의해서 어느 것을 선택하고 어느 것을 버리고 하는 것은 아니다. 그러나 어떤 역사적-사회적 상황의 전개와 함

2) 여기서의 “주아(I)”와 “객아(me)”는 미드(George Mead)의 언어로서 각기 주관적 자아와 객관적 자아로 이해된다.

게 어느 제도적 체제가 우연적으로 혹은 필연적으로 채택되었거나 알게 모르게 자리를 잡았다고 하더라도, 그 제도가 채택되거나 존속해야 할 이유는 바로 어떤 대상에게(누구에게) 교육의 기회가 주어져야 하기 때문이라는 생각의 타당성이 전제되어야 한다. 물론 교육기회를 먼저 제도적으로 창출해 두고 그것을 누구에게 배분하느냐의 문제도 있지만, 오늘처럼 모두가 교육을 받아야 한다는 생각이 당연시 될 때에는 누구에게 어떤 종류의 교육기회를 제공해야 하느냐를 생각하는 것이 중요하다.

여기서 언급하는 “교육의 기회”란 반드시 흔히 우리가 말하는 “취학의 기회”만을 의미하는 것은 아니다. 취학의 기회란 형식적으로 주어졌다고 하더라도 실질적으로 어떤 대상에게는 유의미한 교육의 기회가 아닐 수도 있다. “교육의 기회”란 어떤 구체적 대상의 성장에 실질적으로 유의미한 경험 혹은 학습의 장을 의미하는 것이다. 교육의 제도적 체제가 정의롭고 합리적인가, 그리고 그것이 어떻게 운영되어야 하는가는 그 체제가 기능을 수행하게 될 대상의 성격에 따라 달라질 일이다. 그리고 그 체제가 교육받을 대상집단에게 제공하는 경험의 성격과 특징, 즉 교육활동의 내용도 그 대상집단이 마땅히 무엇을 경험을 해야 하는가에 따라서 논의되어야 할 성질의 것이다.

수월성의 개발을 교육목표로 설정하는 정예주의는 능력주의의 원칙에 의해서 사회적으로 유용한 인재를 선발하고 양성하려는 의도를 의미하는 것이었다. 그러나 그것은 두 가지 의미에서 귀족주의와 연결되어 왔다. 첫째로 서양의 고전적 의미의 “귀족주의”는 수월성을 지닌 사람들(정예집단)이 통치하는 체제를 의미하였다는 것이고, 둘째로 역사적으로 학교제도가 귀족계급에 속하는 문사들을 양성하기 위한 사회적 기관으로 발달하였다는 것이다. 전자는 정예주의를 정당화하는 근거로서 작용하여 왔으며, 후자는 현대에까지도 일반의 교육관에 적지 않은 영향을 준 요인이 되어 왔다.

정예주의란 수월성을 지닌 특별한 집단을 선발하여 교육하려는 것으로서 적어도 투자적 성격에 비추어 생각하면 반드시 배척되어야 한다고만 할 성질의 것은 아니다. 그러나 문제가 되는 것은 이것이다. 즉, 귀족주의적 관점에서 인간을 수월성을 지닌 집단과 거기에 속하지 못하는 집단으로 양분한다는 것이다. 그것은 주로 이지적 능력의 기준만을 적용한 결과의 사고이다. 그러나 개체들이 각기 지

니고 있는 잠재적 수월성의 종류는 거의 무한할 정도로 다양하며, 이 다양성 때문에 인간의 잠재성은 교육에 의해서 무한히 계발될 수가 있다. 각기의 개체가 지닌 잠재적 수월성은 사회적 자원이기도 하지만 개성과 정체성을 결정하는 중요한 요인의 하나이다. 적어도 사회의 인적 자원은 그 사회의 구성원들이 지닌 잠재적 수월성의 총체를 의미하는 것이기도 하며 그것은 바로 투자적 교육의 "진정한 표적"이 된다.

(4) 전통적 학교의 기능적 한계와 역기능으로 인하여 다양한 대안적 제도가 출현하고 있다. 전통적 학교는 한편으로는 그 자체의 내재적 역기능에 대한 비판을 받기도 하고, 다른 한편으로는 생애교육, 평생교육 등의 맥락에서 발생하는 폭발적인 학교외적 수요를 감당하기가 지극히 어려운 수준에 있다.

전통적 학교제도는 그 자체의 관료주의적 경직성으로 인하여 인간의 다양한 개성의 신장과 자유로운 성장을 주장하는 낭만주의자들의 불만을 사고 있고, 자본주의적 사회구조와 문화특성의 재생산을 위한 도구로서 작용한다는 마르크스주의자들의 비판을 받고 있으며, 획일주의의 지배로 인한 실질적 교육기회의 정당한 배분을 어렵게 한다는 진보적 자유주의자들의 저항을 받고 있다. 이러한 불만과 비판과 저항은 전통적 학교제도가 지니고 있는 한계 혹은 질병의 여러 측면이 노출된 현상이라고 할 수 있다.

그리고 전통적 학교와 대안적 제도가 공교육의 틀 속에서 어떻게 공존해야 하는가는 중요한 주제가 아닐 수 없다. 여기서 우리는 김영삼 정부의 시기인 1995년에 대통령 자문기구 교육개혁위원회가 보고한 “신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안”에서 “열린 교육체제”라는 말이 등장하였던 것에 주의를 둘 필요가 있다. 기술된 바에 의하면, “열린 교육체제란 누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 체제를 의미하며, 모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지국가의 건설”을 지향하는 것으로 표현되어 있다.

더욱 자세히는 여섯 가지의 열림으로 설명되고 있다. 첫째, 교육시기의 열림으로서 평생을 통하여 원할 때는 언제든지 공부할 수 있는 길이 열려 있음을 의미한다. 둘째, 교육장소의 열림으로서 첨단 통신기술의 교육적 활용이 극대화되어 교육에의 통로가 어디서나 열려 있음을 의미한다. 셋째, 교육기관 간의 열림으로

서 학교와 학교, 학교와 사회교육 기관 간의 통로가 열려 있음을 의미한다. 넷째, 대학교육의 열림으로서 학과의 벽을 낮추고 다전공과 복합학문의 통로가 열려 있고, 시간제 학생, 대학 편입학의 자유로운 허용으로 학교의 문이 열려 있음을 의미한다. 다섯째, 중등교육의 열림으로서 일반계, 실업계와 특수목적 고등학교 간의 이동이 용이해지고, 교육과정의 다양화, 특성화되어 교육 프로그램이 학습자에게 다양하게 열려 있음을 의미한다. 여섯째, 누구에게나 열린 교육으로서 장애인, 도서벽지 및 농어촌 학생을 포함하여 누구나, 언제, 어디서나 적은 비용으로 양질의 교육을 받을 수 있는 열린 교육체제를 의미한다.

이러한 열린 교육체제에서의 “열림”은 두 가지 수준을 나타내고 있다. 하나는 “학교 밖으로의 열림”을 의미하고, 다른 하나는 “학교 안에서의 열림”을 의미한다. 학교 밖으로의 열림은 교육의 기회가 학교교육이라는 한정된 형식적 제도 속에서만 주어지는 것이 아니라는 평생교육의 이념, 즉 “요람에서 무덤까지의 교육”을 이상으로 추구하는 학습사회의 제도적 기반을 구성한다는 것이다. 오늘의 교육은 정규의 학교교육으로 그 의미를 다하는 것도 아니며, 학교란 일회적으로 머물게 하는 것으로만 그 기능을 다하는 것도 아니다. 필요에 따라서는 평생교육의 맥락에서 배움과 공부를 위해 다시 활용(reschooling)할 수도 있는 곳으로 생각할 수 있다. 그리고 학교 안에서의 열림은 지금까지 학교제도의 경직된 운영으로 인하여 극히 제한되어 있는 교육기회의 선택폭을 확대하고 학교 간의 자유로운 이동이 가능하도록 한다는 것이다.

이러한 열린교육체제는 종래의 학교 중심의 교육개념에서 탈피하려는 의지를 암시하고 있다. 학교 기능의 외연적 팽창을 암시하기도 하지만, 학교의 성격과 기능을 재규정하려는 것이기도 하다.

(5) 공교육제도가 발달하는 과정에서 나타난 교육의 통치구조, 특히 교육자치의 개념을 중심으로 발생한 집단 혹은 조직 간의 갈등과 문제는 오래된 주제이지만 여전히 논의의 끝이 잘 보이지 않는 쟁점으로 남아 있다. 교육의 통치구조와 관련하여 가장 극명하게 나타나는 쟁점은 교육자치와 관련된 것이다.

교육자치제도와 관련된 문제와 쟁점은 나라에 따라서 다양한 형태를 취하고 있겠지만, 한국의 교육자치제도를 두고 볼 때 갈등의 주된 양상은 “단체자치의 개

념”과 “주민자치의 개념”의 대립으로 볼 수 있다. 즉, 단체자치의 개념은 교육자치란 그 특성에 있어서 교육을 담당하고 있는 전문가 집단, 즉 교육자 집단의 자치로 이해되어야 한다는 견해이고, 주민자치의 개념은 교육자치란 학교를 비롯한 교육의 제도적 장치를 운영하는 기본적 권리와 책임이 교육 수요자의 지역구성원에게 있다는 견해이다.

단체자치의 개념은 교육목적의 설정, 교육내용의 구성, 교육방법의 사용 등에 걸쳐 교육의 본질적 가치와 수단적 가치를 분별하고 조직하는 데 요구되는 판단의 능력을 소유한 교육관련 전문가 집단이 지니는 자치라는 주장이다. 교육의 전문적 활동은 정치, 경제, 종교, 군사 등의 사회적 세력이 행사하는 간섭이나 통제로부터 자유롭거나 중립적인 위치에 있어야 교육의 이념과 가치가 그 본연의 모습으로 실현될 수 있기 때문에 전문가 집단의 자치권이 요청된다는 것이다. 반면에 주민자치의 개념은 교육의 실질적 수요자는 교육기관에 자녀를 보내고 있는 지역의 주민이며, 그 주민의 교육적 필요와 무관한 가치는 별도로 성립하기가 어려우므로 마땅히 교육의 자치에 관한 한 주민이 그 주체라는 주장이다.

물론 교육의 자치개념을 단체자치 혹은 주민자치의 어느 하나로 규정하기는 어렵고, 서로 균형 있게 자치에 참여하는 형식을 취하는 것이 이상적이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 경우에 오래전부터 자치의 명분, 주도권 혹은 실질적 효율성 등의 문제로 인하여 두 개념의 관련 집단 사이에 표면적으로 혹은 묵시적으로 대립과 갈등이 있어 왔다. 현재의 구도로 보면 지방교육자치를 위한 교육행정체제는 일반행정의 자치체제와는 별도로 존재하고 있으며, 특히 교육의 정치적 중립성을 기본적 이념의 형태로 삼고 있다. 그러므로 그 특징이 일차적으로 단체자치의 개념이 지배하는 구조로 되어 있다. 그러나 엄격한 교육단체자치, 즉 교육자치를 완전히 지방자치와 분리시킨 형태를 취하면, 교육기관인 학교를 지역사회에서 마치 고립된 섬처럼 존재케 함으로써 실질적 수요자의 필요와는 동떨어진 교육이 행해 질 수가 있다.

그리하여 교육자치를 지방자치와 어떤 관계의 틀 속에서 유지하느냐가 매우 해결하기 어려운 쟁점으로 되어 왔다. 이러한 문제의 해결을 위한 노력은 대한민국의 건국 초기에서부터 있어 왔고, 1995년의 김영삼 정부의 소위 “5.31 교육개혁방안” 이후에 매우 활발한 사회적 논의가 진행되어 왔다. 그러나 아직도 단체자치의

개념과 주민자치의 개념은 적절한 균형 혹은 절충을 취하였다고 하기가 어려운 속제로 남아 있다. 문제는 이론적 혹은 관념적 대립에만 있는 것이 아니다. 최근에 와서 중앙정부의 교육부와 지방교육자치단체의 사이에 발생하는 마찰은 매우 심각한 수준에 이르기도 하였다.

이미 앞서 언급하였듯이 교육학의 연구동향을 위의 다섯 가지 주제로 압축하기는 어려우며, 그렇다고 해서 크게 이론적 혹은 정책적 쟁점으로 대두된 주제들 중에서 상대적으로 우선적인 것의 선택이라고 하기도 어렵다. 단지 연구진의 자율적 판단에 의한 선택일 뿐이다. 그러나 연구진은, 우리의 교육학자들이 실제로 현재 중요한 관심의 대상으로 여기고 씨름하는 문제이기도 하고, 적어도 상당한 기간 동안 교육학계의 연구와 논의의 주제로 남을 만큼의 무게를 지닌 것이라는 점에 관심과 인식을 같이 하고 있다. 이 연구를 위하여 연구진은 수차례 토론의 기회를 가졌으나 연구진의 합의에 의하여 종결된 내용은 아니다. 각 주제는 해당 연구자의 독자적 계획과 판단에 의하여 그 내용이 선택되고 논의의 체계가 구성된 것이다. 즉, 연구자의 독자적 연구의 결과물이다.

연구진은 최근의 세기적 전환기에 관찰할 수 있는 세계적 동향을 주로 한국교육의 추세에 관련시켜 서술하고, 이 과정에서 발생한 쟁점들을 밝혀 논의하면서, 한국교육의 현실적 문제의 성격을 체계적으로 규정하고, 정책적 방향의 설정과 문제의 해결에 필요한 이론적 자료를 제공하고자 한다.

제 1 장

포스트모더니즘 시대 공교육의 위기와 그 도전들

: 전통적 교육과정의 위기를 중심으로

곽덕주(서울대학교 교수)

I 서론

오늘날 우리나라의 공교육은 선례 없는 위기와 도전에 직면해 있다. 오랫동안 우리 사회의 고질적 교육문제로 여겨졌던 입시위주의 교육으로 인한 과잉 사교육 문제, 공교육의 부실, 과열 경쟁 등은 보다 복잡하고 거대한 시대적·경제적·세계사적 흐름과 만나면서 문제의 성격과 그 규모에서 새로운 국면으로 접어들고 있다. 산업화를 거쳐 민주화 시대를 지나며 사회 전반적으로 전통적 권위체계가 붕괴되기 시작하면서 학부모들의 자녀 교육권에 대한 목소리가 높아지고 이것은 교육에서의 교사 권위를 심각하게 훼손해 왔다. 1990년대 이래 우리나라에 불어 닥친 신자유주의 흐름은 성과와 효율 중심의 학교 운영과 더불어 교육에서의 무한 경쟁을 가속화시키고 있다. 정보 산업에서의 과학기술의 발전과 서비스 업종을 중심으로 하는 탈산업화 경제 구조로의 편입은 ‘지식사회의 등장’을 알리며 민간경제에서 성공할 수 있는 ‘지식생산자’를 생산하는 새로운 교육 패러다임을 학교교육에 요구하고 있다. 그리고 세계화에 의한 문화적·도덕적 다원주의, 개인화, 사회적 이질성과 집단 간 단절성의 증가는 수평적이고 유동적이며 단기적 사회관계들을 학교 문화에까지 널리 침투시키고 있다. 이러한 흐름은 우리나라에서만 볼 수 있는 경향이 아니라 전 지구적 경향으로서, 사회는 점차 학교를 시장이 요구하는 성공적인 지식 인재를 길러내는 곳으로 일차적으로 요구하고, 개인은 학교를 지식을 사고 자격증을 취득하는 곳으로 바라보는, 교육에 대한 도구적 사고가 일상화되고 있다. 학교는 더 이상 전통적으로 여겨지던 교육활동, 즉 ‘지식전달’과 ‘인

격의 형성'이라는 핵심적 활동에 전념하지 못한 채 이로부터 점차 멀어지고 있다. 서구의 학자들이 말하듯이(Sloterdijk, 1987), 이러한 현상은 과히 “교육의 종말”(the end of education)이라고 불릴만하다.

공교육을 둘러싼 이러한 사회적·경제적 여건과 교육환경의 변화는, 19세기 서구에서 탄생하여 지금까지 발전해 온 공교육 제도의 근대 보편교육 이념에 대한 근본적인 재성찰을 요구한다. 왜냐하면 위에서 기술된 “교육의 종말” 현상은 근대 공교육 제도의 핵심 이념 중의 하나인 ‘합리적 자유주의 교육이념’의 쇠퇴를 두드러지게 보여주고 있기 때문이다. 후자는 두 가지 방식으로 근대 공교육 제도의 대표적 이념으로 존재해 왔다. 첫째, 이것은 국가 지원의 보편적 학교교육을 통하여 국민 개개인을 합리적 근대 의식으로 계몽시키고 이를 통해 사회적 진보를 달성한다는, (근대) 교육의 본질적 이상을 대표하는 이념이다. 둘째, 이것은 개인의 능력과 성취에 기초한 사회적 보상이라는 능력주의에 입각한 근대 평등주의적 정치 이념을 지원한다. 즉 사회 이동의 합법적 통로로서 학교교육의 도구적 기능을 적극적으로 허용하고 가정한다. 1980년대 이래 등장한 많은 포스트모더니즘 교육 철학자들은 교육의 본질적 목적과 도구적·정치적 목적을 양 날개로 하여 형성된 합리적 자유주의 교육이념은 그 자체가 모순적이라고 신랄하게 비판해 왔다. 실제로 오늘날과 같은 후기 산업사회 사회의 학교교육은 교육의 본질적인 목적인 합리적 근대 의식의 형성이라는 계몽적 이상을 뒤로 하고, 계산적이고 도구적인 이성으로 무장한 원자적 개인을 양산해 왔다. 그리고 공교육이 사회적, 정치적, 경제적 불평등 문제의 해결에 공헌하리라는 근대적 기획은 역사적으로 반복되어 온 환상에 가까운 것으로 심각하게 의심받고 있다(Kohli, 1996; Hargreaves, 2003).

합리적 자유주의 교육이념에 대한 포스트모더니즘 비판은 학교교육 담론뿐 아니라 실제 교육과정 상에도 많은 영향을 미치고 있다. 이 비판은 대체로 두 가지 방식을 취해왔다. 하나는 ‘인식론적’ 비판으로서, 근대 학교교육의 자유주의적 이념과 교육과정에 전제된 ‘합리성’의 개념 및 이에 붙박혀 있는 ‘객관적 지식관’에 대한 것이다. 주로 비판의 대상이 되는 근대 합리성의 개념은 진리 탐구의 근본적 방법으로 여겨진 데카르트적 합리성으로서, “순수한 앎의 대상으로서의 세계가 지닌 한계와 본질을 합리적으로 설정하려는 개인 중심적인 시도”(Burbules, 2010, p. 184)¹⁾에 대한 것이다. 철학에서의 포스트모더니즘을 이끈 MacIntyre와 Rorty와

같은 반정초주의 철학자들은, “어떤 종류의 문제에 봉착하더라도 올바른 해답에 도달하는 유일한 절차”(Burbules, 2010, p. 184)가 있다고 가정하며 논리적 추론, 엄격한 규칙에 따른 증거 제시, 감정의 회피를 탐구방법의 핵심으로 삼는 객관적 지식관을 그 지식관에 내재한 ‘인식론적 모순과 한계’를 보이는 방식으로 해체시킨다. 다른 하나는 ‘정치적 비판’으로서, 주로 후기구조주의, 여성주의 철학자들에 의해 주도된 ‘이성에 대한 분노’(Burbules, p. 186)로 표현되는 비판이다. 이들은 근대 ‘합리성’ 개념이 지닌 인식론적 모순보다는 이 개념을 통한 정치적 지배의 정당화 방식에 주목한다. 다시 말하면 근대 학교교육의 조직과 운영, 교육과정에 전제된 합리성 개념이 표방하는 정치적 가치, 즉 자율성, 자유, 정의, 평등 등이 어떻게 실제로는 지배와 억압, 억제, 폭력, 전체성, 가부장제를 정당화하는 방식으로 작동하는지를 폭로한다. 이것은 정치적·윤리적 동기에서 오는 포스트모더니즘 비판으로 볼 수 있다.

이 두 가지 접근의 포스트모더니즘 비판은 각각 다른 방식으로 전통적인 학교 교육과정의 변화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 먼저 공식적 교육과정을 지배하던 주지주의적 자유교육론에 전제된 객관적 지식관을 대체할 새로운 지식관의 등장이다. 지식은 세계의 ‘재현’(representation)이 아니라 사회적으로 구성된다는 구성주의적 지식관이 바로 그것이다. 후자에 따르면, 지식교육의 목적은 더 이상 지식 전달이 아니라 지식의 재구성 (혹은 해체)이며, 수업에서 초점을 두어야 할 것은 체계적인 명제적 지식의 습득이 아니라 앎의 양태 및 존재 방식의 변화라는 것이다. 다른 한편, 학교문화에 대한 정치적·문화적 비판의 등장인데, 이것은 주지주의적인 ‘공식적’ 교육과정 자체가 특정 계층의 이익과 가치를 대변하는 문화를 암묵적으로 정당화하여 사회 전체의 불평등 구조를 재생산한다는 주장이다. 그리하여 비판자들은 학교의 교육과정을 잠재적 혹은 숨은 교육과정에까지 확대하여 학교 문화의 변화를 교육과정의 핵심적 관심으로 삼으려고 시도한다. 이들은 학교의 문화와 교육과정을 인식하는 우리의 전통적 방식에 도전함으로써 비형식적 교육과정으로서의 학교문화나 학교 구성원들 간의 상호 작용을 중시하는 방향으로 나아간다.

아래에서는 이 두 가지 방식의 교육과정 상의 변화와 관련된 다양한 쟁점과 담

1) 인용 쪽수는 번역본에 해당함. 이하 인용 쪽수도 모두 이에 해당함.

론을 중심으로 합리적 자유주의 교육이념에 기초하는 근대 공교육의 목적과 역할의 타당성을 비판적으로 검토할 것이다. 이것은 교육 내적·외적 요인에서 기인하는 다양한 도전에 직면한 오늘날 학교교육이 그 본래적인 근대적 기획, 즉 교육의 본질을 훼손하지 않으면서도 평등주의적 근대 정치 이념의 실현에 기여하는 사회 제도로서의 역할을 지속할 수 있을 것인지, 그 가능성과 한계를 짚어보는 것이다. 이것은 또한 지식경제사회에서 불가피해 보이는 학교 교육과정에 대한 시장의 요구를 완전히 무시하지도 않으면서 이 요구에 거리를 둘 수 있는 대안적 자유교육론의 가능성과 그 방법을 모색하는 일이 될 것이다.

II

전통적 교육과정에 대한 비판과 그 대안적 탐색

먼저 지식관의 변화에 따른 공식적 교육과정의 구성 원리에서의 변화부터 살펴보자. 전통적 교육과정에서는 학교교육에서 전달될 가치가 있는 지식은 어떤 지식이며 이것은 어떤 형태로 전달되어야 하는가를 핵심적 문제로 다루어왔다. 전통적인 주지주의 교육과정은 분과 학문적 교과로 구성되어 그 분과 학문적 교과 내용을 계열에 따라 단계적으로 공부하는 것을 교육의 주요 활동으로 보았다. 대표적인 주지주의 자유교육론자 Hirst에 따르면(1965), 교육내용으로서의 학문적 지식은 독특한 개념적, 논리적, 방법론적 특성들의 분석에 토대를 두고 우리의 경험을 범주화하는 질서의 양식이다. 그리고 이것은 단순히 방대한 상징적 표현들의 체계를 넘어서서 인간 마음의 발달을 가능하게 하는 어떤 ‘객관적인’ 요소로 여겨진다. 그리하여 지식을 획득한다는 것은 그 자체로 자신의 경험을 특수한 방식으로 구조화, 조직화, 유의미화하여 합리적 마음을 발달시킨다는 것이다. 이러한 ‘이론적’ 지식의 습득을 통해 ‘합리적’ 마음을 갖는다는 것은 기본적으로 여러 가지 개념 체계를 수단으로 해서 우리 자신의 경험을 명료화할 수 있게 된다는 뜻이다. 그리하여 주지주의적 자유교육론에 따르면, 학문적 교과 형태의 논리적, 직선적, 이론적 지식은 모든 아이들이 배워야 할 가장 중요하고 보편적인 교육의 내용이 되고, 이 ‘지식의 전달’ 혹은 그 ‘지식내용에 대한 숙달’이 주요 교육방법이 된다.

뿐만 아니라 이러한 전통적 교과 중심의 교육내용은 ‘누구나’ 배워야 할 가치가 있으므로, 학교는 이를 ‘공통과목’으로 하여 ‘모두에게’ 가르치는 것을 일차적 교육목표로 하도록 요청된다. 그리고 공교육은 개인차나 개인의 성장보다는 ‘기본으로 돌아가자’는 기치 아래 사회통합을 위한 ‘사회화’와 개인의 합리적 마음의 발달을 위한 ‘지적 탐구’를 목적으로 하는 국민공통과목 중심의 교육과정을 지배적으로 운영하도록 기대된다.

Hirst의 주지주의적 지식관은 경험 이해의 방식인 ‘지식의 형식’을 인간 마음의 성취물로 보고 우리가 학습을 통해 이를 획득할 수 있으며 소통 가능한 ‘공적인 언어로’ 전환할 수 있다고 본 점에서 ‘능동적인’ 근대적 마음관을 전제한다. 그러나 지식의 형식의 내면화 자체가 곧 합리적 마음을 발달시킬 것이라고 본 점, 합리적 마음의 발달을 지식교육의 일차적 목적으로 본 점은 교육내용에서 이론적 지식을 특권화하게 하는데, 이것은 합리성을 이론적 지식의 관점에서만 바라보는 근대적 마음관의 편협성을 그대로 반영한 것이다. 이러한 주지주의적 지식관에 비판적인 Greene(2010, pp. 42-45)에 따르면,²⁾ 지식은 공유된 세계에서 삶을 함께 살아가는 사람들 간에 발생한 ‘사회적’ 구성물이기 때문에 지식의 획득은 개별적 마음에 의한 획득이 아니라 개인들 간의 ‘상호작용’과 그것의 축적에서 유래하며, 그와 동시에 공적 지식체계라고 여기는 것에 ‘참여하는’ 데서 일어난다. 즉, 사회적 실재로서의 세계는 구성된 것이며, 세계에 대한 지식은 우리의 해석된 경험이라는 것이다.

Greene에 따르면(2010, p. 43), 지식의 토대가 되는 해석은 주관적이고 상식적 이해의 양식에서 출발하지만 우리의 선조나 동시대인들이 활용해 온 도식들에 의해 점차 구조화되고 유형화된다. 그리고 이 도식들은 보편적인 의미체계가 아니라 특수한 의미체계 혹은 담론으로서 사회적 세계 속에서 이것이 차지하는 위치나 다른 우연적 요소들과의 관련 속에서 역사적으로 형성되어 온 것이다. 다시 말하면 우리가 참이라고 믿고 있는 신념이나 선이나 정의로 알고 있는 사실은 우리 자신이 우연히 속하게 되고 헌신하게 된 특정 세계관과 도덕관의 언어에 의해 영향을 받는다. 그러나 여기서 유의해야 할 것은 우리가 이 사실을 깨닫게 될 때 다소 충격적이긴 하지만, 그렇다고 하여 참과 선에 대한 우리의 신념이나 사실이

2) 인용 쪽수는 번역본에 해당함. 이하 인용 쪽수는 모두 이에 해당함

하루아침에 무용한 것이 되거나 더 이상 객관적이지 않게 되는 것은 아니다. 왜냐하면 그 세계관과 도덕관은 개인으로서의 우리가 태어나기 이전부터 존재해 왔기 때문에, 우리가 그 의미체계의 역사적 우연성을 깨달았다고 해서 그 의미체계를 내 던져 버리거나 이를 형성한 세계관이나 도덕관으로부터 자유롭게 살아 갈 수 있게 되는 것도 아니기 때문이다. 그리하여 Greene의 묘사에 따르면(2010, p. 43), 우리는 종종 비교 불가능한 다양한 언어게임을 하고 있을 뿐이다.

이러한 사회적 구성주의 지식관에 의하면, 학교 교육과정의 목적은 무엇이 되어야 하는가? 만약 지식이나 “문화가 부분적으로 토론의 그물망, 상호 교차하는 테스트나 담론, 혹은 코드의 총체로” 이해된다면, 우리는 교육을 “쓰거나 말하는 대화 속으로 젊은이들을 입문”(Greene, 2010, p. 44)시키는 것으로 이해할 수 있다. 우리 인간은 숙명적으로 의미를 지향하도록 되어 있고, 진정한 교육은 이러한 대화를 통하여 세계를 보는 방법을 자신에게 의미 있는 방식으로 학습자가 재학습하는 데에 있을지도 모른다. 세계가 다양하게 해석된 경험으로 이해되는 한, 보는 방법을 학습하는 것은 간주관성 자체, 나와 다르게 세계를 경험하고 이해하고 바라보는 다른 사람과 더불어 성찰하는 방법을 배우는 것으로 말할 수도 있다. Greene에 의하면, 여기에서 교육적으로 중요한 것이 다원성과 다원화의 가치이다. 우리는 사람들을 각각 다원성과 독특성의 원칙, 어떤 사람도 다른 사람의 복제물이 될 수 없다는 관점에 비추어 고려하고, 우리 각자의 정체성의 원천이 되는 상이한 문화와 문명의 가치와 힘에 대해 인정하고 이해하는 법을 배워야 할 필요가 있다. 이를 통해 우리는 우리 자신의 역사 속 과거와 이 과거에 대한 연구 유산물에 대한 기존의 우리 생각을 변화시킬 수 있는 것이다. 즉 우리와 다른 방식으로 살아가는 사람들이 세상을 바라보고 명명하고 관심을 갖는 다양한 방식들에 주목함으로써 우리 자신을 더 잘 이해하게 된다는 것이다.

이러한 Greene의 주장은 학교 교육과정의 내용과 방법에 대하여 구체적으로 어떤 함의를 주는가? 교육내용은 표준적 텍스트를 활용하되 그 표준적 텍스트의 범위를 점차 확장시켜 나가야 할지도 모른다. 교육방법은 단일한 정당성의 원천을 찾거나 단일한 표준이나 규범의 내면화에 초점을 두는 것을 피해야 할 것이다. 그리하여 포스트모더니즘 영향 하의 학교 교육과정은 다양한 양식의 논리성을 허용하고, 국지적 담론, 작은 서사, 자서전적 접근 등을 교수 방법으로 강조하는 경

향이 있다. 이러한 교육과정에서는 유의미한 합의를 가능하지도 의미가 있지도 않은 것으로 간주할 것이다. 대화는 꼭 합의를 전제로 하지 않는다. 그러나 합의가 없더라도 상호 이해의 공유는 그 자체로 배움의 과정일 수 있다. 다른 한편, 이러한 교육과정은 세계를 지각하고 이해하며 수용하는 다양한 방식에 대한 이해를 강조할 것이다. 이것은 특정 지식이나 텍스트를 다른 사람들과의 대화 속에서 단순히 자신에게 유의미한 방식으로 재구성해나가는 것 뿐 아니라, 그것을 재구성해 나가는 자신의 ‘방식’이나 타인의 ‘방식’에 주의를 기울이는 것을 말한다. 이것은 지식교육이 단순한 지시적 진술의 집합이나 단선적 지식의 전달이 아니라 다양한 서사와 실천적 판단을 포함하여 살아가는 방법, 말하는 방법, 듣는 법 등을 가르치는 것도 포함해야 한다는 것을 의미한다. 다시 말하면, 지식이 어떤 기준을 결정하고 적용하는 것을 넘어서서 다양한 인간들이 긴밀히 관련되어 있는 복잡한 상호교섭의 맥락에서 규정된다는 사실에 기대어, 지식교육 또한 상황적 지식과 맥락적 사고를 발달시키는 다양한 발화의 방식을 활용할 필요가 있다는 것이다.

전통적 주지주의 교육과정에 대한 포스트모더니즘 비판이 가져온 교육과정상의 변화에서 한 가지 공통된 것은 주어진 지식내용에 대한 숙달이 아니라 그 내용을 의미 있게 해석하고 능동적으로 재구성하거나 해체해 내는 학습자의 주체적 능력의 강조이다. 이러한 관심의 이동은 학습 주체의 흥미와 능력뿐 아니라 이들이 처해 있는 상황 및 관점에 대한 관심으로까지 나아가고, 결과적으로 학습 주체가 교육내용이나 자신의 경험을 의미화하는 다양한 방식들로서의 내러티브나 실천적·개인적 지식, 그리고 실천적 수행 능력에 대한 교육연구를 왕성하게 하고 있다. 이러한 큰 교육적 흐름 속에서 전통적 주지주의 교육과정에 대한 또 하나의 대안으로 최근 등장한 것이 역량중심 교육과정이다.

‘역량’(competency)은 본래 직업 훈련과 같은 경제 분야에 국한되어 사용되어 온 용어로서, 숙달하고자 하는 직무나 업무를 성공적으로 수행해 내는 것과 관련된 개념이다. 그러나 최근 OECD가 ‘역량’을 우리의 전체적인 삶의 질의 향상을 위해 필요한 것으로 재개념화하면서 학교교육 관련 논의에 적극적으로 도입되었다. 사실 역량 담론은 폭넓은 지식과 이해의 획득에 주로 초점을 두는 주지주의적 자유교육이 21세기 사회의 삶 속에서도 개인의 삶의 질을 의미 있게 향상시킬 수 있

는 ‘유일한’ 교육적 길인가에 대한 의문에서 시작되었다. 왜냐하면 주지주의적 자유교육은 일상생활 속에서 필요한 실제적 요구나 직업을 위한 경제적 요구에 대처할 수 있는 실천적 지식 혹은 기술을 무시해 왔기 때문이다. 다시 말하면, 역량 담론은 변화하는 사회적·경제적 환경과의 관련 속에서 전통적 교육과정이 그 변화에 적절히 대응하여 재구성되지 못했다는 문제의식에서 출발한 것이다.

‘역량’이란 지식과 인지적·실천적 기술뿐만 아니라 태도, 감정, 가치, 동기 등과 같은 사회적·행동적 요소를 가동시킴으로써 특정 맥락의 복잡한 요구를 성공적으로 충족시키는 통합적 능력을 의미한다(소경희, 2007, p. 6). 그리고 미래 교육은 21세기가 필요로 하는 역량을 미리 추출하여 학교는 이 역량을 키울 수 있는 방식으로 교육과정을 재구성해야 한다는 것이다. 이러한 역량중심 교육과정은 호주나 뉴질랜드의 경우 국가 교육과정의 핵심적 원리로 도입되기도 했지만, 우리나라의 경우 학교교육의 직업화를 조장하고 전통적 자유교육을 훼손한다는 거센 비판 하에 놓여있다. 물론 이런 비판의 목소리에는 자유교육과 직업교육을 이분법적으로 나누는 경향, 그리고 전자가 교육의 본질이라는 주지주의적 편견이 전제되어 있다. 그러나 소경희 (2007, p. 12)는 역량 중심적 접근은 학교교육의 내용이 학생들에게 ‘향후 사회적 삶을 성공적으로 살아가는 데’ 필요로 하는 능력을 제공하는 방향으로 구성되어야 한다고 본다는 점에서 교육과정의 개인적·사회적 적합성 제고에 공헌한다고 주장한다. 즉 역량중심교육과정은 국가수준의 교육과정을 학생들에게 개인적으로나 사회적으로 좀 더 ‘의미 있게’ 구성하려는 시도라는 것이다. 그리고 역량을 강화하는 교육내용에는 사회적 실제에서 필요로 하는 기술이나 태도만이 아니라 종래에 다루어 온 교과 지식도 의미 있게 포함될 수 있다고 본다.

그러나 이러한 설명에서 전통 교과가 역량의 형성에 구체적으로 어떤 영향을 미치는지, 이때 교과지식은 전통적 자유교육에서의 지식의 역할과 어떤 차별성을 갖는지 그리 분명치 않다. 즉 교과지식의 습득이 역량 개념이 강조하는 개인의 성장이나 삶의 질 향상과 같은 교육적 가치와 어떻게 연결되는지, 또 역량 개념이 이것을 어떻게 매개하는지 좀더 명료하게 밝혀질 필요가 있다. 다시 말하면 ‘역량’ 개념이 경제적 영역의 용어에서 교육영역의 개념으로 의미 있게 전환되기 위해서는 그 개념에 대한 보다 정교한 분석과 재구성이 동반되어야 할 것으로 보

인다.

다른 한편, 전통적 교육과정에 대한 훨씬 더 급진적인 대안도 제시되고 있다 (Vallance, 2011; Eagan, 2008). 이들에 따르면, 학문적 교과 중심의 교육과정을 완전히 폐기하고 ‘심미적 앎’, ‘형식적 앎’, ‘직관적 앎’ 등과 같이 ‘다양한 앎의 유형’에 따라 교육과정을 새롭게 구성해야한다는 것이다. 캐나다의 교육철학자 Eagan(2008)은 ‘신체적 이해’와 ‘신화적 이해’, ‘낭만적 이해’, ‘철학적 이해’, ‘풍자적 이해’와 같이 세계를 이해하는 다양한 방식을 하나의 ‘인지도구’로 보고 이를 중심으로 교육과정을 재구성할 것을 제안한다. 이러한 제안들은 철학적 인식론보다는 인지심리학에 주로 그 이론적 근거를 두고 있다. 이들은 기존의 지식내용 속달 중심의 학교 교육과정은 한 가지 유형의 지식, 즉 ‘형식적인 앎’만을 가르치고자 한 것으로, 오늘날 자주 회자되는 학교교육 무용론이 제기하는 많은 문제들을 제대로 극복할 수도 없고, 특히 지식사회가 요구하는 메타적이고 반성적인 고등사고 능력을 지닌 인재를 길러낼 수도 없다고 진단한다. 이러한 제안들은 우리나라 교육과정에 수용되기에는 지나치게 급진적이고 실험적이지만, ‘교육적’ 실천이 아닌 ‘평가’와 ‘선발’의 기능만이 기형적으로 지배적인 오늘날 우리나라 공교육이 안고 있는 위기의 심각성을 떠올릴 때, 상당히 매력적으로 다가오는 대안이기도 하다.

III

학교 문화에 대한 비판과 공교육의 위기: 대안적인 공교육의 모형을 찾아서

오늘날 학교교육은 공식적 교육과정의 주지주의적 지향성 때문에 비판을 받기도 하지만, 공교육으로서 그 제도가 지닌 근대적 기획에서의 결함, 즉 평등한 교육기회의 분배를 통한 사회평등의 실현이라는 정치적 기능에서의 결함 때문에 비판을 받기도 한다. 많은 사회 재생산이론가들이 보여 주듯이, 학교교육은 숨은 교육과정을 통하여 사회평등에 기여하기는커녕 도리어 기존의 불평등한 사회구조

를 재생산하고 합법화해 주는 기능을 한다. 이러한 비판은 교육과정 연구자들의 관심이 학교의 공식적 교육과정뿐 아니라 비공식적 교육과정을 포함한 학교문화 전체로까지 확장되도록 하는 결과를 초래한다. Pinar로 대표되는 이른바 재개념주의자들은 공식적 교육과정의 교육 내용과 방법만이 아니라, 학교나 학급이 운영되는 방식, 교사와 학생의 상호작용 방식, 학생 간의 상호작용 방식 등 비공식적인 학교문화가 아이들의 세계 형성에 어떤 영향을 미치는지에 대해 관심을 갖는다. 이들 중 비판이론가들은 비공식적 학교문화야말로 학교에서 아이들이 지배와 억압, 포함과 배제 등의 사회적 메카니즘을 내면화하는 온상이 되기 때문에, 학교 교육은 정의롭지 못하고 부정적인 문화를 양산시키는 숨은 교육과정 자체의 변화에 초점을 둘 필요가 있다고 주장한다. 즉, 이들은 공식적 교육과정이 학교구성원들에 의해 실제로 인식되는 방식에 주목하고 도전하며, 학교의 교육과정은 비공식적 교육과정인 학교문화의 변화에 초점을 두는 방식으로 재개념화 될 필요가 있다는 것이다.

이러한 교육과정담론은 공교육의 ‘공적’ 역할에 대한 자유주의적 이념을 되돌아보게 한다. 미국의 교육철학자 Giarelli는 자신의 소고(2010, pp. 424-425)³⁾에서 공교육의 근대적 기획에 신념을 갖고 있던 공교육 옹호 교육학자로서, 그리고 공립학교에 딸아이를 보내야 하는 미국의 학부모로서 자신이 부딪히게 된 교육현실의 모순을 예리하게 기술한다. 그에 따르면, 자식을 보내기 위해서 주위의 평판 좋은 공립학교를 면면히 살펴보니, 특정 공립학교가 좋은 학교체제로 여겨지는 이유는 일자리에 성공하기 위해 요구되는 기술과 태도, 성향들을 학생들에게 효과적으로 갖추게 하는 데에, 즉 시험성적, 대학진학률, 그리고 졸업생에 대한 취업시장 선호도에서 높은 점수를 얻는 데 있더라는 것이다. 다시 말하면 좋은 공립학교로 여겨지는 학교는 그 본질과 목적에 있어 교육의 ‘사적 목적’을 잘 달성하도록 돕는 학교라는 것이다. 다른 한편, Giarelli는 주변에 위치한, 퀘이커 교도의 철학에 따라 소박하게 운영되는 사립학교가 교육목표와 프로그램에서 오히려 공교육의 이상에 더 부합되는 방식으로 운영되고 있다는 것을 발견한다. 이 학교에서는 연령, 성별, 능력에 따른 차별이 없고, 교육과정은 학교 전체에 걸쳐 주제별로 이루어질 뿐 아니라 참여자 간의 토론을 통해 구성되는 등, 학습 공동체의 관계, 즉

3) 인용 쪽수는 번역본에 해당함. 이하 인용 쪽수도 모두 이에 해당함.

협력, 대화, 참여의 관계를 학교 운영의 기초로 삼고 있다는 것이다. 그는 독자에게 묻는다. 우리는 어떤 의미에서 전자의 평판 좋은 공립학교를 ‘공공성’을 지닌 ‘공’교육으로 말할 수 있는가?

이러한 현상은 비단 미국에서만 목격되는 것은 아니다. 우리 사회에서도 높은 성적과 높은 대학진학률의 학교가 학부모들 사이에 인기가 있다. 자유민주주의 사회에서 학부모들의 자녀 교육권은 존중되어야 하고, 따라서 공립학교는 학부모들의 요구와 목소리에 귀 기울이지 않을 수 없다. 그리고 공립학교는 보충수업을 통해 불우한 배경 아이들의 학업 또한 도움으로써 이들이 자신들의 사적 교육목적 제대로 달성할 수 있도록 지원한다. 그러나 이때 ‘공교육’이 지향하는 ‘공적’가치는 정확하게 무엇인가? 부모의 사회경제적인 배경에 상관없이 누구나 자신을 위한 교육의 사적 가치를 최대화할 수 있도록 도와주는 것, 즉 개인의 자아실현 능력을 최대화하는 것인가? 다시 말하면 ‘공교육’에서 ‘공’ 혹은 ‘공공성’의 의미는 이러한 자아실현의 기회를 누구에게나 공정하게 제공하는 교육기회에서의 공정성을 가리키는 것인가? 만약 그렇다면, 공립학교가 개별 학생들을 위한 교육의 사적 목적의 성취에 기여할 때 그 학교는 근대적 자유주의 기획, 즉 교육을 통한 합법적 사회이동에 의한 평등사회의 실현에 기여하고 있다고 말할 수 있을지 모른다.

그러나 이러한 기회를 국민 모두에게 무한정 제공하기에는 국가 비용에 한계가 있다. 그러므로 국가가 어느 정도까지 이를 제공해야 하는가는 공교육을 옹호하는 자유주의 교육학자들에게 중요한 정책적 이슈일 수 있다. 다른 한편, 이것이 공교육의 ‘공공성’과 관련한 문제의 전부인가? 혹은 이것이 공교육의 공공성과 관련한 진짜 문제인가? 근대적 자유주의 이념을 회의적으로 바라보는 MacIntyre(1987)는 다른 대답을 한다. 그에 따르면, 근대 공교육은 그 자체 모순적인 목적을 추구하기 때문에 ‘교육받은 공중’(the educated public)을 육성할 수 없다. 그리고 ‘교육받은 공중’을 기르지 못하는 교육은 공교육이 아니다. MacIntyre는 근대 학교교육은 상호 양립 불가능한 두 가지 목적을 추구하고 있다고 주장한다. 하나는 젊은이들을 특정한 사회적 역할과 기능에 알맞도록 ‘사회화’하는 기능이고, 다른 하나는 이들에게 스스로 생각하는 법과 마음의 독립을 성취하는 법, 그리고 계몽되는 법을 가르쳐 ‘개별화’된 개인을 만드는 기능인데, 이 두 가지는

서로의 성취 가능성을 상호 배제하는 방식으로 작동한다. 왜냐하면 전자에서는 특정 전통이나 문화에의 (무조건적) 입문이 필수불가결한데 반해, 후자는 이것으로부터의 자유와 독립을 강조하기 때문이다. 그리하여 MacIntyre가 볼 때, 오늘날 공교육 체제는 ‘사회화’와 ‘개별화’라는 상호 모순된 쌍둥이 목적을 추구함으로써, 정당화에 대한 기준을 공유하고 공중이 하나의 핵이라는 사회관을 공유하며 공통된 공적 논쟁에 참여하는 능력을 공유하는 ‘교육받은 공중’을 키우는 데에 실패한다. 그리고 ‘교육받은 공중’이 없는 공교육은 교육의 사적인 소비를 조장하는 기제가 될 수밖에 없다는 것이다(Giarelli, 2010, p. 427).

근대 공교육의 자유주의적 기획에 대한 이러한 깊은 불신은, 다소 그 비판의 각도가 다르기는 하지만, 비판이론 교육학자들에 의해서도 자주 피력되어 왔다. 이 중 Harris(2010)는 자유주의 공교육에 대한 아주 흥미로운 분석을 제공한다. 그는 ‘사회화’를 부분적으로나마 학교교육의 목적으로 보는 자유주의적 공교육은 보수적일 수밖에 없지만, 그렇다고 하여 이 공교육에 대하여 특별히 선택된 가치와 지식을 보전하거나 교화하고 있다고 노골적으로 비난할 수도 없다고 말한다. 왜 그런가? 이것은 자유주의 사회에서 공교육 제도가 작동하는 방식과 관련이 있다. Harris (2010, pp. 456-459)⁴⁾에 따르면, 자유주의 공교육 제도는 학교교육에 대한 우리의 몇 가지 ‘환상’ 혹은 ‘기대’에 기초하여 작동한다. 물론 이때 ‘환상’은 순전히 환상이기보다는 세계에 대한 우리의 경험을 지시하거나 ‘암시’하기 때문에 쉽사리 환상으로 드러나지 않는다. 그가 말하는 ‘환상’ 중 몇 가지를 들어보자. 첫째, 학교교육을 일차적으로 ‘교육’을 하는 기관이라고 생각하는 환상이다. 이것은 ‘학교’와 ‘교육’ 간의 일상적인 언어적 결합을 통해서, 그리고 학교가 교육활동을 제공하여 다수의 사람들을 실제로 다양한 영역에서 높은 수준에 이르도록 한다는 사실에서, 환상이 아니라 학교교육에 대한 ‘기대’와 ‘암시’로 받아들여진다. 그러나 실제 학교교육은 교육 외에 다른 여러 가지 기능도 한다. ‘사회화’라는 명목으로 대부분의 시민을, 창의적이기보다는 고분고분한 생산수단 재생산 직업인으로, 그리고 비판적이기보다는 순응적인 공민으로 만드는 사회 통제의 기능도 한다는 것이다.

둘째, 학교 교육과정의 핵심 내용으로서 지식이 가치중립적이라는 환상이다.

4) 인용 쪽수는 번역본에 해당함. 이하 인용 쪽수도 모두 이에 해당함.

‘ $2+3=5$ ’나 ‘영국의 수도는 런던이다’, ‘물은 수소와 산소로 이루어져 있다’와 같은 의문의 여지없지 중립적으로 보이는 지식은 이러한 환상을 사실로 받아들이도록 암시한다. 즉 진정한 지식은 우리의 개인적 편애에 구속되지 않고 우리가 세상을 보는 방식의 한계나 구속에도 영향을 받지 않는 영원불변한 진리를 이해하는 것이다. 이러한 생각으로 인해 우리는 학교의 선택된 교육내용을 우리가 알아야 할 가장 가치 있는 지식으로서 중립적인 인식론적 기반이나 실용주의적 근거에 의해 만들어진 것으로 아무런 의문 없이 수용하고 정당화한다. 그러나 이것은 ‘모든 사람’의 지식, ‘모든 사람이 세계를 보는 방식’에 관심이 있는 지식이 아니라 선택된 소수의 목소리만이 담긴 지식이다. 이로 인해 학생들은 학교에서 학교 지식과 불평등한 관계를 맺게 된다. 세 번째 환상은 동등한 교육의 기회와 사회이동에 대한 환상이다. 우리는 모든 아이들이 성별, 인종, 신념, 종교 혹은 계급에 상관없이 동일한 교육과정의 학교교육을 일정 시기까지 제공받을 수 있으며 동일한 시험과 선발의 단계를 거쳐야 한다고 생각한다. 그리고 실제 이것은 어느 정도, 그리고 최소한 형식적으로는, 실현되고 있다는 암시를 받는다. 그러나 소수자 집단이나 가난한 집안의 아이들이 교육기회에서 체계적으로 차별받고 있다는 사실은 많은 연구들에서 밝혀지고 있다. 학교교육은 자주 이들의 지식과 경험을 깎아 내리며 집단 열등감을 내면화시키고, 결과적으로 이들의 사회적 지위의 주변화에 공헌한다. 이들 중 일부 아이들은 주위의 도움으로 사회이동에 성공하여 “개천에서 용난다”는 근대 교육의 신화를 실현하여 동등한 교육의 가능성을 ‘암시’하겠지만, 자유민주주의 사회에서도 부모의 사회경제적 지위가 그 아이의 미래 사회적 지위를 결정적으로 예측한다는 것은 연구를 통해 자주 확인되는 사실이다.

공교육을 둘러싼 우리의 환상과 암시에 대한 Harris의 지적은 교육적 관점보다는 정치적 관점에서의 비판이지만, 근대 공교육이 표방하는 자유민주주의 이념과 이것이 실제 ‘제도’로서 작동하는 방식 간의 불일치를 드러내어 보여준다는 점에서 우리에게 실천적으로 매우 의미 있는 통찰을 준다. 이러한 불일치는 어디에서 오는가? ‘학교교육’이라는 현재의 ‘제도적 기제’ 자체의 실패 혹은 결함인가 아니면 이 제도를 지지하고 지원하는 이념 자체의 문제인가? 다시 말하면 현행 제도를 부분적으로 수정하고 바꿈으로써 해결될 수 있는 문제인가? 아니면 이 제도가 근거로 하고 있는 이념 자체가 비일관적이고 모순적인가? 어떤 제도나 체제로의

입문은 그 제도나 체제가 보호하고 추구하는 규범과 가치에 대한 사회화를 그 교육내용으로 하지 않을 수 없다. 그러나 자유주의 체제가 표방하는 핵심적 가치, 즉 개인의 독립적 사고, 합리적 사고, 비판적 사고는 이러한 형태의 ‘사회화’ 조차도 원칙상 비판적이고 개방적으로 바라볼 것을 요구하거나 허용해야 한다고 보아야 한다. 그러나 실제 어떤 자유주의 국가도 그 국가의 지배적인 가치와 신념, 지식체계를 공공연히 비판하고 이에 도전하는 것을 보편적인 의무 교육의 형태로 ‘의식적으로’ 그리고 ‘의도적으로’ 제도화하지는 않을 것이다. 이런 의미에서 보자면, 자유주의 이념에 기초한 근대 공교육이 달성하고자 하는 교육목적들 간의 개념적 모순, 즉 사회화와 개별화라는 교육목적 간의 본질적 충돌에 대한 MacIntyre의 비판은 상당히 강력하고 설득력 있게 들린다.

그러면 MacIntyre가 주장하는 것처럼, 자유주의적 공교육 체제는 정당화에 대한 기준을 공유하고 공중이 하나의 핵이라는 사회관을 공유하며 공통된 공적 논쟁에 참여하는 능력을 공유하는 ‘교육받은 공중’을 진정으로 키울 수 없는가? 많은 포스트모더니스트들은 절차적 합리성에만 동의하는 비판적이고 개방적인 합리주의적 개인은 ‘교육받은 공중’을 형성할 수 없다고 본다. 왜냐하면 교육받은 공중이 만들어지기 위해서는 공동체의 모든 사람이 그러한 신념을 배우고 그러한 제도적인 실천 속에 입문하는 것이 요구되는데, 이를 위해서는 국민 모두의 합의에 의해 지지될 수 있고 우리 사회를 하나의 공동체로 결합하는 공동의 다소 두터운 신념 체계가 있어야 하기 때문이다. 포스트모더니스트들은 이러한 신념체계에 대한 국가적 합의는 자유민주주의 사회에서 불가능하다고 본다. 즉 다원적 가치가 공존하는 자유민주주의 사회에서 공적 담론을 위한 공통의 어휘, 그리고 논의의 출발점이나 예견되는 결과에 대한 ‘보편적’ 합의는 찾기 어렵다고 본다. 그러나 다원주의를 옹호하는 온건한 포스트모더니즘 교육학자들은 이러한 합의 불가능성을 ‘어느 정도’ 인정한다고 하더라도, ‘교육받은 공중’을 키우는 공교육이 완전히 불가능하다고 보지는 않는다. 이들은 ‘공교육’의 ‘공공성’을 (교육의 사적 목적을 위한) 교육기회의 공정한 분배에서 찾기보다는 ‘공공생활을 할 수 있는 시민’을 기르는 교육에서 찾으며, 교육 내용과 방법, 교육프로그램과 그 운영상에서의 공공성에 교육적 관심을 기울이는 경향이 있다.

Giarelli(2010, pp. 431-440)는 미국 사회에서 최근 시도되어 온 ‘교육받은 공중’을

위한 공교육 모형을 세 가지 제시한다. 이것을 간단히 살펴보면 우리나라 공교육 개혁 방향에 대한 성찰의 자료로 삼고자 한다. 첫째는 근대적 개인주의, 특히 소유적 개인주의에 대한 비판에 근거한 ‘공동체주의적 공교육’ 모형으로서, Bellah와 그의 동료들의 견해에 기초한 것이다. 이들은 국가 기관으로서 학교가 수용할만한 언어적 교류, 공공담론의 영역에서 이루어지는 자유롭고 고립된 개인 간의 ‘일차 언어적인’ 교류로부터 벗어나 공유된 기억과 목적을 가지는 전통을 만나고 이 전통에 참여하는 ‘이차 언어적’인 담론을 통해 구성원들이 함께 공유하는 공동선의 가능성이 열린다고 본다. 여기서 중요한 것은 공유된 기억과 목적이라는 의미에서의 ‘전통’을 시민을 키우기 위한 공교육의 출발점으로 본다는 것이다. 다만 여기서 전통은 경전 속의 과거에 입문하거나 이것에서 귀납적으로 끌어내어진 전통이 아니라 대화와 연합을 통해 가능하게 되었기에 우리 삶에 의미를 부여할 수 있는 힘을 지닌 전통, 내가 속한 공동체나 전통을 적극적으로 규정하려는 실천으로 재구성된 전통을 의미한다.

공유된 기억과 목적이라는 이차 언어에 기댄 공교육은 공공생활의 기초를 제도화된 일차적 언어의 추상성 안에서 찾거나 ‘계몽된 자기이익’을 추구하는 시민을 키우는 합리적 자유주의 이념에 기초한 공교육과 구분된다. 우리나라의 경우, 작은 공동체를 지향하거나 종교적 성격의 대안학교가 이와 유사한 것으로 볼 수 있을지 모른다. 그러나 이러한 공동체주의적 공교육은 자신이 속한 공동체나 전통이 지닌 특정 가치에의 애착에 기초하기 때문에 그 가치가 타 공동체와의 교류나 관련 속에서 논의될 때 상대적일 수밖에 없는 난점이 있다.

Giarelli(2010, p. 433-434)가 들고 있는 두 번째 형태의 교육받은 공중을 위한 교육은 Hirsch의 ‘문화적 문해’(cultural literacy) 개념과 관련되어 있다. Hirsch는 공교육의 실질적인 의미는 문해의 관점에 기초해야 한다고 주장한다. 그리고 진정한 문해란 단순히 상징적으로 해독하는 기계적인 능력이 아니라 의사소통, 이해, 시민생활, 그리고 공유된 목적의 성취를 가능하게 해 주는 것으로써, “오직 특수하고 사회적으로 공유된 정보를 축적함으로써 아동은 공동체의 다른 구성원들과 복잡하게 상호작용하는 활동에 참여할 수 있다”(Giarelli, 2010, p. 434)고 본다. Bellah와 그의 동료들이 역사적 전통과 기억 공동체라는 이차적 언어가 의사소통의 규범적 기초를 제공한다고 본 반면, Hirsch는 문화적으로 교육받은 사람들이 판정할

수 있고 그 사회 모든 사람이 알아야 할 문화적 지식의 구체적 체계가 존재한다고 믿는다. 그리고 공립학교의 일차적 목적인 시민사회적인 목적은 직접적인 수업을 통해 이 정보를 전수하는 것이다. 그러면 이 정보는 어떻게 구성되는가? Hirsch는 문화적 문해를 위한 정보는 오늘날 미국인들이 알고 있는 ‘사실의 집합’으로써 가치중립적인 상징과 합의된 의미의 체계이기 때문에 국가 교육과정의 형태로 정리되어 모든 국민에게 가르쳐져야 한다고 주장한다.

그러나 Hirsch가 가치중립적이라고 말하는 항목화된 사실적 정보는 전문가, 서적 출판인, 문화 엘리트 그리고 궁극적으로는 국민국가의 권위에 의해 규범적인 것으로 받아들여진다. 그리고 단순히 정보와 지식의 집적으로서의 문화적 문해의 항목화된 목록은 시민사회를 통합하거나 결합하는 힘이 되기는커녕 오히려 근대의 소유적 개인주의 파편화된 문화를 그대로 반영하는 것 같이 보인다. 그러나 Giarelli(2010, p. 437)가 말하는 것처럼, Hirsch의 ‘문화적 문해’를 둘러싼 논쟁은, 그 자체로 새로운 대안을 제시한다기보다는 최소한 “교육내용이 무엇이어서 하는지를 누가 말할 수 있는가?”라는 질문을 공론화하여 공식적 교육과정에 대한 폭넓은 도전을 가능하게 하였다는 점에서 높이 살만하다.

Giarelli(2010, pp. 437-439)가 드는 교육받은 공중을 위한 세 번째 교육모형은 비판이론 교육학자인 Giroux의 접근이다. Giroux는 학교의 숨은 교육과정을 공개된 마당으로 끌어내어 그 내용을 민주적 토론의 주제로 삼는 공교육을 지향한다. 그에게 학교는 기계적으로 작동하는 국가 연대성의 도구이거나 소비자 문화와 기업적 자본주의를 위한 훈련 기지로 봉사하는 것이 아니라 권력, 역사, 정체성, 관심의 망 속에서 공과 사, 교육과 학교교육의 의미를 구성하는 경합적 영역이다. Giroux가 보기에 오늘날 학교에서는 다양한 입장과 가치들 간의 투쟁과 갈등이 불가피하고, 이것은 교육을 위해 나쁜 소식이기보다는 좋은 소식일 수 있다. 왜냐하면 이것이 실제로 교육적 가능성을 여는 조건, 즉 공적 영역이 창조되고 민주주의 정치적 공동체가 재창조되는 조건이 될 수 있기 때문이다. 그리하여 Giroux는(Giarelli, 2010. 437) 학교교육, 문해, 정의, 그리고 정치적 민주주의 간의 연계가 진지하게 고려된다면 공교육에 대한 논의는 규범적이어야 한다고 주장하고, 학교는 특별한 형태의 정치적 공동체를 추구해야 한다고까지 주장한다. 이러한 공교육 모형은 저항하고 공적으로 재창출하는 대안적 공공영역의 역량을 강화하는 것

으로서 시민과 국가, 시장과 문화적 엘리트 간의 수직적 관계보다는 시민과 시민 사이의 수평적 유대를 강화하는 것에 초점을 둔다.

이 세 번째 모형은 공동체주의적 공교육이 함의하는 상대주의와 Hirsch의 문화적 문해 중심 교육이 지닌 권위주의를 모두 지양하면서도 규범적인 공교육 접근의 한 가지 모습을 탐색하는 것으로 볼 수 있다. 이때 규범성은 민주적 공동체의 도덕성에 기초하는 것으로서, 국가권력이나 지적 특권에 호소하는 것이 아니라 강한 민주주의를 고무하고 허용하는 교육적 실천으로부터 나온다. 이 모형은 상당히 이상적으로 들리기는 하지만, 어린 세대와 성인 세대 간의 교섭을 본질로 하는 교육영역과 동등한 성인들 간의 교섭이 본질인 정치영역 간의 구분을 무시함으로써 저항하는 ‘공인’으로서의 시민적 성장이 자칫 ‘전인’으로서의 개인의 성장을 저해할 수 있는 교육적 위험에 노출된다.

IV 결론

근대 공교육 제도는 그리고 이 공교육을 지배해 온 전통적 교육과정은 위기를 맞고 있다. 위기의 성격은 다면적인 것으로 보인다. 한편으로, 전 지구적으로 영향을 미치고 있는 신자유주의는 지식사회로 불리는 변화한 경제 환경에 성공적으로 적응할 수 인력 양산을 위한 학교 교육과정의 전면적 재편을 압박하고 있다. 다른 한편으로, 포스트모더니즘 비판의 흐름 속에서 근대 공교육의 기본 이념인 합리적 자유주의는 인식론적 편협성과 정치적 억압성을 이유로 그 타당성을 의심 받고 있다. 전통적 교육과정의 주지주의적 자유교육관은 새로운 환경과 비판에 직면하여 수정과 변형이 불가피해 보이고, 공교육 제도에 대한 정치적 자유주의 정당화 방식도 재고될 필요가 있어 보인다.

공교육의 전통적 교육과정이 많은 도전에 둘러싸여 있다고 해서 그리고 이 도전이 어느 정도 불가피하다고 해서, 이것이 곧 이 전통의 폐기나 경제논리에 의한 교육논리의 대체로 나아가야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 이러한 방향으로의 선회는 교육적 관점에서 볼 때 경계되어야 할 일이다. 다른 한편, 전

통적 교육과정의 추축이 되어 온 주지주의적 자유교육론은 우리 삶을 형성하는 기본 조건으로서의 사회·경제·정치적 환경을 고려할 때 재개념화될 필요가 있다. 다만 이 재개념화 작업에서 경제적 환경의 변화보다는 사회·정치적 환경의 변화에 좀더 민감한 교육 원리와 교육받은 사람에 대한 개념 탐색이 필요해 보인다. 왜냐하면 정치적 환경에 더 민감한 교육 원리나 개념이 좀더 주체적이고 좀더 자유로운 개인과 삶의 가능성을 열어 줄 것으로 보이기 때문이다. 그러나 그 교육 원리나 개념이 무엇이 되든 간에 이것이 경제 논리나 정치 논리로 전적으로 환원될 수 없다는 점은 분명하다. 교육은 존 듀이의 말처럼 궁극적으로 한 인간 개체의 전체적 성장을 그 일차적 목적으로 하는 작업이기 때문이다.

합리적 자유주의 이념은 근대 공교육 체제의 다양한 기능을 정당화 해왔다. 이 기능에 의문을 제기하는 온건한 포스트모더니스트 교육철학자나 비판적 모더니스트 교육철학자들은 대체로 탈근대 사회 공교육 제도를 정당화할 이념 중의 하나로 ‘다원적 자유민주주의’를 들고 있다. 이들은 이 이념을 통해 새롭게 정당화될 공교육이 무엇을 지향하고 그것이 어떤 모습을 취할 수 있는지 다양한 각도에서 모색 중이다. 이 시도 중의 하나가, 앞서 Giarelli의 설명이 암시하는 것처럼, ‘교육받은 공중’의 개념을 교육 목적으로 전제한다는 의미에서 ‘공공성’을 최소한의 요건으로 갖춘 다양한 유형의 학교교육을 국가가 허용하는 것일지도 모른다. 이 경우, ‘교육받은 사람’의 개념보다는 ‘교육받은 공중’의 개념이 특정 공교육 모형의 교육적 성격과 가치를 판단하는 핵심적 준거로 간주될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 소경희(2007), “학교교육의 맥락에서 본 역량의 의미와 교육과정적 함의”, 『교육과정연구』 25(3), pp. 1~21.
- Burbules, N. (1995), “Reasonable Doubt: Toward a Post-modern Defence of Reason as an Educational Aim” in W. Kohli ed. *Critical Conversations in Philosophy of Education*, New York & London: Routledge, pp. 82-102. 광덕주 외 역(2010), 『다문화시대 대화와 소통의 교육철학』, 서울: 학지사, pp. 183-218.

- Egan, K. (2010), *The Future of Education: Reimagining our Schools from the Group up*, New Haven: Yale University Press.
- Giarelli, J. M. (1995), "Educating for Public life", in W. Kohli ed. *Critical Conversations in Philosophy of Education*, New York & London: Routledge, pp. 201-216. 광덕주 외 역(2010), 『다문화시대 대화와 소통의 교육철학』, 서울: 학지사, pp. 423-448.
- Greene, M. (1995), what counts as Philosophy of Education, in W. Kohli ed. *Critical Conversations in Philosophy of Education*, New York & London: Routledge, pp. 3-23. 광덕주 외 역(2010), 『다문화시대 대화와 소통의 교육철학』, 서울: 학지사, pp. 31-65
- Hargreaves, A. (2003). *Teaching in the Knowledge Society: Education in the Age of Insecurity*, New York: Teachers College Press.
- Harris, K. (1995), "Education for Citizenship" in W. Kohli ed. *Critical Conversations in Philosophy of Education*, New York & London: Routledge, pp. 217-228, 광덕주 외 역(2010), 『다문화시대 대화와 소통의 교육철학』, 서울: 학지사, pp. 449-468
- Hirst, Paul (1965), "Liberal Education and the Nature of Knowledge", in Reginald D. Archambault ed. *Philosophical Analysis and Education*, London: Routledge & Kegan Paul; New York: Huamnties Press, pp. 113-138.
- MacIntyre, A (1987), "The Idea of an Educated Public", in Graham Haydonm ed. *Education and values*, London: Institute of Education, University of London.
- Sloterdijk, Peter (1987), *Thinkers on Stage: Nietzsche's Materialism*, Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Vallance, E. (1985), "Ways of Knowing and Curricular Conceptions: Implications for Program Planning", in M. Early & K. Rehage ed. *Issues in Curriculum*, National Society for the Study of Education, 한혜정 역(2011), 『교육과정의 현대적 쟁점』, 서울: 교육과학사

제 2 장

신자유주의의 확산과 교육

허병기(한국교원대학교 교수)

I

서론

국가와 지역에 따라 그 구체적 강도와 양상에 있어서는 차이가 있지만, 신자유주의가 세계적 추세로 확산되어 자리잡고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 최근에는 신자유주의 정책의 실패 사례들이 자주 지적되고 이와 함께 신자유주의에 대한 비판도 강도를 더해 감에 따라 신자유주의 경향에 다소의 수정 노력이 일고 있는 것은 사실이나, 그렇다고 신자유주의적 추세가 그 방향을 선회했다고 보기는 어렵다. 신자유주의는 사회의 각 분야에 퍼져 각종 제도의 구성과 그 운영방식을 변화시킴으로써 이 시대를 살아가는 사람들의 삶을 바꿔놓고 있다.

그러한 추세 속에서 교육계 역시 영향을 받지 않을 수 없다. 신자유주의가 국가의(혹은 세계의) 운영방식을 포괄적으로 지배하는 하나의 사회적, 이념적 패러다임으로 존재하는 한, 사회의 중요한 구성체의 하나인 교육 분야가 그러한 신자유주의로부터 자유로울 수 없음은 당연하다. 교육 분야에 신자유주의가 영향을 미치는 방식은 특이할 수 있고 교육 분야에서 일어나는 현상들 중에 신자유주의적인지 아닌지를 판단하기가 애매한 경우가 있기는 하지만, 교육의 세계에 ‘신자유주의적 현상’이 상당히 폭넓게 일어나고 있음은 분명해 보인다.

교육과 관련하여 신자유주의를 보는 견해는 몇 가지로 나누어진다. 한편으로 신자유주의적 방식이 가져오는 효과성을 옹호하는 입장이 있는가 하면, 다른 한편으로 신자유주의적 시책이 초래한 오류와 폐해를 비판하는 입장이 있고, 또 다른 한편으로 교육과 신자유주의 간의 관련성은 흔히 생각하는 것만큼 명확하거나 크지 않으므로 자연스러운 교육계 내부 현상을 신자유주의적인 것으로 해석하는

자의성을 경계해야 한다는 입장도 있다.

교육과 관련지어 신자유주의를 보는 시각은 다양하지만, 교육과 신자유주의 각각이 갖는 기본 원리와 지향 면에서 양자가 상호 친화적이라고 보기는 어려울 것이다. 따라서, 교육 분야에 신자유주의가 분별없이 도입되는 일이 발생한다면 이는 부정적 결과로 이어질 수밖에 없다. 신자유주의적 정신과 원리가 실제의 세계에 발을 들여놓은 이후 신자유주의의 모습은 교육의 세계에도 예외 없이 등장했고, 그 결과 여러 가지 부작용을 야기하고 있는 것이 현실이다. 물론 특별한 시각을 가진 개혁론자들은 신자유주의적 접근이 교육 분야를 변화시킬 수 있는 효과적인 방편이라는 신념을 가지고 있지만, 교육에 대한 신자유주의적 접근방식이 부정적 결과를 가져올 가능성을 가지고 있거나 이미 그러한 결과를 초래하고 있다는 점에 공감하는 사람의 숫자는 상당히 크게 늘고 있는 것으로 보인다.

신자유주의의 확산이 교육의 체제와 그 운영 방식의 변화를 가져온 오늘에 있어, 우리에게는 한편으로 신자유주의 현상을 반성적으로 점검하고 다른 한편으로 더 나은 미래를 위해 대안을 모색해야 하는 과제들이 있다. 그러한 과제들 중 특별히 주목하고자 하는 것은 신자유주의는 어떤 것이고 그것은 교육과 어떤 연관하에 교육 분야에 적용되고 있는가, 교육개혁이 신자유주의적 양식을 취할 때 거기에는 어떤 한계점이 있는가, 신자유주의적 방식에 한계가 있다면 우리는 어떤 대안을 찾아 나서야 하는가 등이다. 이 글은 이런 문제들에 대한 관심에서 출발한다.

II

신자유주의와 교육의 연관

1. 신자유주의의 등장

산업혁명 후 18-19세기에 걸쳐 다져진 서구사회 운영 원리의 핵심은 개인과 그의 자유에 부여한 가치에 기초한 것이었다. 각 개인과 그의 자유에 부여한 최상의 가치는 인간의 존엄성에 대한 계몽적 인식의 결과였으며, 그것은 근대 서구사

회의 형태와 사회 구성원의 삶의 방식을 결정하는 견고한 규범으로 작용했다. 개인의 자유 중시는 사회·정치사상의 측면에서는 자유주의로 정립되는 것이었고, 경제적 측면에서는 자본주의로 실체화되는 것이었다.

산업혁명 후 서구사회에서 경제가 차지하는 비중은 막중해졌다. 산업혁명은 Polanyi(1944)의 말대로 서구사회에 ‘거대한 전환’을 가져왔으며, 그 전환의 한가운데에 경제가 있었다. 생산의 방식, 생산요소의 구성과 확보, 거래와 이득 창출의 방법 등에서 근본적이고 극적인 변화가 왔다. 그러한 근대 서구 경제를 작동시키는 원리의 기저에 개인의 자유, 그리고 목적과 수단의 기능적 인과성 여부를 따지는, Weber(1947)가 말한 바의 ‘형식적 합리성’이 있었다. 각 개인은 자신의 이득을 극대화하는 방향으로 합리적으로 생산하고, 선택하고, 거래하고, 계약을 맺는 행위를 하며, 경제체제는 이러한 행위가 개인의 필요와 판단에 따라 자유롭게 이루어질 수 있도록 편성되고 운영되는 것이었다.

이런 경제체제에서는 개인의 자유를 최대화하기 위해 국가의 개입은 최소화된다. 자유주의 경제에 대한 철저한 신념을 가지고 이를 옹호한 Hayek(1944, 1994)의 말을 빌리자면, 경제적 평등이나 사회보장 따위를 이유로 국가의 개입이나 전체 사회 차원의 계획이 강제될 경우 이는 사회와 그 구성원들을 ‘노예’의 상태에 이르게 한다. 사회와 경제의 질서는 자연적 질서에 맡겨야 한다는 것이고, 그것은 곧 개인의 자유에 기초한 질서라는 것이다. 그래서 자유방임적 시장의 질서가 중시된다. 그러할 때 조화와 균형을 찾아가는 자연적 힘의 작용으로 각 개인은 다른 어떤 사회체제에서보다 큰 이익과 욕구의 충족을 이루게 되고, 국가 또한 안정과 발전을 이룰 수 있다고 본다.

서구사회는 이러한 사회구조와 경제체제를 20세기 초반까지 이끌어왔다. 그러다가 1930년대에 경제 대불황이라는 감당하기 힘든 시련을 맞게 되었고, 이를 계기로 기존의 자유주의적 경제체제는 케인즈(John M. Keynes)의 경제이론에 기초하여 대폭 수정된 새로운 경제체제로 대체되었다. 이후 공공투자와 정부 개입의 확대, 노동관계의 개선, 복지 강화와 조세 제도 변화 등을 통해 경제 회복과 경제의 안정화를 이끌었다. 그리고 그러한 경제 기조는 1960년대까지 지속되었다. 그러나 그런 경제체제도 1970년대에 다시 뚜렷한 위기 상황에 놓이게 되었다. 장기화되는 경기 침체, 높은 실업률, 물가 상승, 국가 재무구조 악화, 국가발전 둔화, 관료

제적 경직성 등 복합적인 사회·경제적 위기 상황에 당면하게 된 것이다. 급기야 영국은 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 처지에 이르게 되었고, 1979년에 수상에 취임한 대처(Margaret Thatcher)는 이에 대한 대응으로 획기적인 경제체제의 변화를 시도했다. 그것은 한마디로 자유주의 경제의 복원이었다. 대처는 자유주의적 경제학과 사회사상을 대표하는 하이에크(F. A. Hayek)류의 이론에 따라 각 경제 주체의 자유를 확대하고 자유시장의 질서를 되살리는 방향으로 개혁을 단행했다. 공공투자 축소, 민영화, 자율화, 개방적 경쟁, 복지 축소, 노동권 제한 등을 기조로 하는 변화의 경향을 뚜렷이 드러냈다. 이러한 변화는 미국에서도 동시에 나타났다. 1980년에 대통령이 된 레이건(Ronald Reagan) 역시 미국과 세계경제가 당면한 경제적 난국을 타개하겠다는 목표 하에 과거의 기조와는 뚜렷한 차이를 보이는 자유주의적 경제 운용 방식으로서의 변화를 택했다.

세계적 영향력을 가진 두 강대국에서 이렇게 급격한 사회적, 경제적 선회가 이루어졌고, 그것은 두 강대국의 영향력만큼이나 큰 힘으로 세계 속으로 확산되었다. 20세기 후반에 일어난 이러한 변화는 자유주의의 재등장이라 말할 수 있으며¹⁾, 이는 곧 ‘신자유주의’의 등장을 의미한다. 이러한 신자유주의는 1970년대에 경제를 중심으로 한 실제의 영역에서 표면화된 이후 오늘날 세계적 담론과 다양한 분야의 정책적 기조를 이루고 있다(Harvey, 2005).

소위 대처리즘(Thatcherism)과 레이거노믹스(Reaganomics)에서 보여준 바와 같이, 신자유주의는 기본적으로 자유시장의 이념과 운영원리를 지니고 있다. 개인의 자유를 최고의 가치로 여기는 자유주의의 전통과 자연의 법칙에 따른 시장의 질서를 내세우는 고전경제학의 전통을 존중하고 있다. 이러한 신자유주의가 1970년대 들어 태동의 기운을 보이다가 1970년대 말에서 1980년대 초에 경제영역에서 뚜렷한 면모를 드러냈지만, 그것은 사실 국가관리의 모든 영역으로 확산될 수밖에 없는 성격을 갖는 것이었다. 오늘날 신자유주의는 국가의 질서, 나아가 세계의 질서

1) 엄격한 자유주의자들은 그런 정도의 변화를 자유주의의 재등장 혹은 복원이라고 인정하지 않는 것 같다. 노벨경제학상 수상자이자 대표적인 자유주의 경제학자인 M. Friedman은 Hayek의 저서 <노예의 길>(The Road to Serfdom) 출판 50주년 기념 출간본(1994) 서문에서 레이건과 대처의 노력에 대해서도 그 성과를 어느 정도는 인정하지만 상당히 큰 불만족을 표시한다(Hayek, 1944, 1994: x vi- x vii). 그러면서 그는 이렇게 말하기도 한다. “대서양의 양쪽(미국과 영국 - 필자)에서는 개인주의와 경쟁적 자본주의가 옳다고 내세우지만 그곳에서는 기실 사회주의가 행해지고 있다고 말한다고 해서 그것이 그리 큰 과장이 되지는 않는다.”(Hayek, 1944, 1994: x vii)

를 규정하는 하나의 거대원리로 그 자리를 유지해 가고 있다.

이러한 신자유주의는 교육 분야에도 예외 없이 그 영향력을 미쳐 왔다. 학교가 성소(聖所)처럼 여겨지던 시대가 지나고 학교의 사회적 기능과 책임에 대한 관심이 높아짐과 함께 학교교육의 실상이 투명하게 공개되고 검증되는 추세가 강해짐에 따라, 학교교육에 대한 회의와 비판의 수위가 높아져 갔다. 학교의 폐쇄성, 타성, 변화 지체성, 관료적 비효율성, 불만족스러운 성과 등이 강한 사회적 비판의 대상이 되었다. 이에 따라 학교교육의 개혁은 국가적, 사회적 관심 사항이 되었고, 이를 현실화할 수 있는 방안의 모색이 시급한 과제가 되었다. 이러한 때에 국가운영의 신자유주의적 전환은 학교교육의 개혁방안을 찾는 데 매우 ‘매력적인’ 발상을 제공할 수 있는 계기가 되었다. 교육 서비스의 창출과 그 획득 방법에 시장적 요소를 도입하는 것이었다. 결과적으로, 교육 분야에 개방, 자율, 경쟁, 선택, 책무성 등의 원칙이 적극적으로 도입되었다. 1992년 영국에서의 Ofsted(Office for Standards in Education) 설립, 2001년 미국에서의 NCLB(No Child Left Behind) 연방법 제정 등은 신자유주의가 교육계에 반영된 대표적인 예라 할 수 있다. 한국에서는 김영삼 정부에서 1995년에 시행한 5.31교육개혁에서부터 신자유주의적 색채가 비교적 뚜렷하게 나타나기 시작했다고 볼 수 있다.

신자유주의에 대해서도 옹호하는 입장과 비판하는 입장이 있는 것은 당연하다. 보다 자유주의적이거나 보수적인 성향을 갖는 사람들은 주로 옹호하는 경향을 보이고, 사회주의적인 성향이나 진보적인 의식을 지닌 사람일수록 주로 비판적인 입장을 취한다. 옹호하는 입장과 비판하는 입장은 많은 개인과 지적 유파들에 의해 표명되지만, Hayek(1944)와 Polanyi(1944)가 서로 대척점을 이룬 것은, 비록 그 시점이 1970년대 이후 신자유주의가 등장하기 훨씬 전이었지만, 오늘날 적실한 것으로 다가온다. Hayek에 의하면 신자유주의는 한때 국가에 의한 계획과 개입이 정당화되었던 오류를 인정하고 정상적인 길로 들어선 마땅한 선택이지만, Polanyi의 입장에서 보면 신자유주의는 자유주의의 낭만적이고 안이한 사조가 다시 발흥한 위험한 선택인 것이다. Hayek의 위치에 서면 Polanyi의 주장은 국가와 시민을 노예의 상태로 이끄는 일이 될 수 있고, Polanyi의 위치에 서면 Hayek의 이론은 중국에는 파국에 이를 수밖에 없는 허구적 시장 유토피아를 쫓는 일이 된다.

2. 신자유주의와 교육의 관련성

경제 영역을 중심으로 신자유주의가 등장했지만, 신자유주의는 사실상 국가경영의 중심 원리로 작용하였다. 국가와 사회에서 경제가 차지하는 비중이 막중한 탓도 있지만 사회 내 수많은 분야와 조직의 운영이라는 것이 신자유주의의 이념이나 정책적 접근방식과 대부분 밀접한 관련성을 가지고 있기 때문에, 이는 자연스러운 귀결이라 할 수 있다. 대부분의 경우에 거기에는 늘 고객과 그들의 만족의 문제가 있고, 수요와 공급이 있고, 비용과 편익의 관계가 있고, 성과와 효율성의 문제가 있다. 이러한 요소들을 안고 있는 분야와 기관이라면, 또 거기에서 변화와 발전의 문제가 중시된다면, 거기에서는 당연히(혹은 자연스럽게) 신자유주의를 특징짓는 요소들의 개입이 이루어질 수밖에 없는 시대적 상황이었다.

신자유주의는 교육의 세계에 들어와 그곳의 질서에 영향을 미치고 있다. 교육이 운영되는 방식과 그것이 성취한 결과에 대한 사회적 비판이 거세지는 가운데 교육의 혁신은 중요한 국가적 과제가 되었고, 그런 상황에서 신자유주의가 도래했다. 신자유주의가 표방하는 지향과 실천 방법, 그리고 그것이 기약하는 성과는 교육의 운영에 관여하는 사람들에게 매력적인 것이었다. 그것은 돌파구를 찾지 못하고 맴돌던 교육혁신의 문제가 자율과 경쟁, 성과의 평가와 공개, 고객의 선택 등과 같은 시장적 양식의 적용으로 해결될 수 있다는 신호를 의미했기 때문이다. 대통령과 장관, 교육관료, 교육기관 운영자는 물론이고, 언론, 시민단체 등과 같은 다양한 교육정책 관여자들에게 신자유주의가 제시하는 것들은 그 긍정적 성과가 뚜렷이 내다보이는 효과적인 교육혁신의 장치였다. 사실, 그러한 정책적 도구의 사용을 생각해 낸 ‘지혜’는 전에도 없지 않았을 것이다. 그러나 교육이라는 사회적 서비스가 갖는 공공성이나 형평성의 문제, 그리고 교육 분야가 강조하는 교육 운영의 전문성 문제 등의 ‘방어막’을 차마 허물지 못해 주저했을 것이다. 그러던 차에 그러한 ‘방어막’을 허무는 일을 정당화해 주는 신자유주의가 정치적 지지를 받으며 등장했고, 그러한 신자유주의는 앞서 말한 바의 혁신 수단들을 과감히 적용할 수 있는 입지를 만들어 줬다고 볼 수 있다.

아무리 급진적으로 생각한다고 해도, 교육 분야는 적나라한 시장의 세계는 아니다. 그래서 교육의 운영에 신자유주의적 색채가 가미된다 하더라도 그 정도에

는 한계가 있을 수밖에 없다. 물론 그 적용의 폭과 과감성에 있어서는 나라에 따라, 혹은 교육 운영의 주체에 따라 다를 것이다. 그 중 NCLB와 차터스쿨(Charter School)로 대변되는 미국의 교육개혁 방식은 신자유주의의 적용이 비교적 폭넓고 과감하게 이루어진 사례라 할 수 있을 것이다.

신자유주의가 교육과 관련을 맺을 수 있는 근거 혹은 배경을 생각해 볼 때, 그것은 두 가지 차원에서 설명될 수 있을 것 같다. 국가경쟁력을 위한 교육 개선의 수단으로 신자유주의 방식이 ‘강제적으로’ 적용되는 것이 그 중 하나이고, 교육의 발전을 위한 방편으로 교육 분야가 ‘스스로’ 신자유주의적 양식에 의존하는 것이 다른 하나이다. 이르자면, 전자는 외적 동인에 의해 교육에 신자유주의 양식이 적용되는 것이고, 후자는 내적 동인에 의해 신자유주의가 적용되는 것이라 할 수 있다.

신자유주의 환경 하에서 국가경쟁력은 중요한 문제로 부각된다. 신자유주의가 조성한 세계화의 핵심에 국경 없는 세계의 시장화가 있다. 노동과 토지(그 사용의 권한에 있어서)와 자본의 자유로운 이동이 국가 간에 이루어질 것이 요구되는 가운데 전통적 개념의 상품은 물론이고 화폐까지도 상품화되어 범세계적으로 자유롭게 거래되는 환경에서 국가의 경쟁력은 국부 형성과 국민의 생활 향상에 중대한 변수가 될 수밖에 없다.

교육이 국가경쟁력 결정의 주요 변수로 인정된다는 점에서, 신자유주의 하의 국가가 교육의 문제에 주목하게 되는 것은 당연하다. 교육의 지체 현상이 국가발전의 장애가 되고 있다는 지적은 수없이 있어 왔다. 미국의 레이건 정부가 교육개혁을 위한 보고서의 제목을 “위기에 처한 국가(A Nation at Risk)”라고 한 것은 이러한 맥락을 분명하게 드러내 주는 사례다. 이런 상황에서 신자유주의자들에게 교육을 혁신하는 일은 시급한 과제가 아닐 수 없고, 이를 위한 수단으로 신자유주의 방식에 의존하는 것은 자연스러운 일이다. 그래서 신자유주의에 앞장선 나라들은 시장적 요소를 가미한 교육개혁에 적극적으로 나서게 된 것이다. 자율 경쟁에 의한 생존과 도태, 평가 강화와 정보 공개, 고객(학생, 학부모)의 선택기회 확대 등의 방법으로 학교를 개선하고자 하고, 그 결과로 학교 교육이 국가경쟁력 향상에 기여하게 하고자 하는 것이다. 이러한 현상은 미국과 영국에서 두드러지게 나타났고, 한국에서도 정도의 차이는 있지만 유사한 현상들이 나타나고 있다.

교육 분야에 대한 신자유주의 방식의 적용이 국가발전 전략 차원에서 이루어지는 측면도 있지만, 다른 한편으로 그러한 외적 요구와는 별개로 교육운영 단위 내부의 필요에 의해 이루어지는 측면도 있다. 즉, 교육체제 내부의 운영 주체가 학교교육의 발전적 변화를 모색함에 있어서 신자유주의적 방식을 효과적인 방법으로 간주하고 이를 채용하는 측면도 있다는 것이다. 학교라는 교육조직은 그 성격상 변화에 둔감한 채 현 상태의 유지에 안주하는 경향을 갖기 쉽다. 그것은 그곳에서 수행되는 교육이라는 활동이 갖는 특성과 그곳에 형성되어 오랫동안 유지되어 오는 특수한 조직문화에 기인하는 바가 크다. 학교조직의 그러한 특성들은 학교로 하여금 변화의 역동성을 잃기 쉽도록 만든다.

학교의 지체 현상에 대한 지적이 강해지고 있는 상황에서 학교 관리자에게 있어 학교 변화를 가능하게 해 줄 효과적인 관리 수단을 찾는 것은 시급한 과제가 된다. 그것은 학교가, 혹은 학교 구성원들이 변화를 향해 역동적으로 행동하게 할 촉발 기제를 찾는 일이 된다. 신자유주의의 등장과 함께 사회적 지지를 받으며 두루 채용되는 자율, 경쟁, 고객의 선택, 성과 중시, 평가 강화 등은 그러한 촉발 장치로서의 기능을 갖는 효과적인 방편일 수 있다. 그것들이 학교체제의 현상유지적 관성과 학교의 온상조직적 성격을 흔들어 움직이게 할 수 있는 유용한 수단으로 작용할 수 있다는 것이다. 이러한 이유로, 학교체제 혹은 단위학교 관리 주체는 학교의 변화와 교육의 개선을 위해 외부의 강제가 없더라도 자체적 필요에 따라 자발적으로 신자유주의적 접근방식을 채용할 수 있다.

이처럼 교육 분야에 신자유주의의 ‘시장적 장치’가 적용되는 것은 외적 동인에 의한 것과 내적 동인에 의한 것으로 나누어 설명될 수 있다. 그러나 개별 교육정책이나 교육개혁 시책들이 이 두 가지 차원 중 어디에 해당하느냐를 구별하는 것은 쉽지 않은 문제다. 양자 중 하나에 해당하는 경우도 있을 수 있고, 양자가 혼합되어 나타나는 경우도 있을 수 있다.

신자유주의와 교육의 관련성을 생각함에 있어, 또 하나의 다른 측면을 볼 필요가 있다. 우리는 어떤 경우에 특정 교육시책을 ‘신자유주의적’이라고 판정할 수 있느냐이다. ‘신자유주의적인 것’의 핵심은 ‘시장적인 것’이고, 그 ‘시장적인 것’의 핵심은 자유생산, 자유선택, 자유거래라 할 수 있다. 어떤 시책이 신자유주의적이기 위해서는 그 시책이 기본적으로 이러한 특성들을 반영하고 있음이 확인되어야

한다. 물론 이러한 자유생산, 자유선택, 자유거래의 현상은 해당 시책이 적용되는 분야의 성격에 따라 외형상 달라 보이는 모습으로 변용되어 나타날 수 있을 것이다.

어떤 특정 교육시책이 신자유주의적인지의 여부를 판단하는 문제는 우선 그 시책 자체와 관련하여 논의될 수 있다. 그 시책의 내용과 집행 방법만을 따로 독립시켜 놓고 따질 수 있다는 것이다. 이때, 해당 시책이 비교적 뚜렷이 시장적일 경우에는 별 이의 없이 그것을 신자유주의적 교육시책이라 말할 수 있다. 미국의 NCLB 연방법과 맞물려 작동되고 있는 차터스쿨 관련 시책과 그 구체적 현상을 신자유주의적이라고 규정하는 것(Ravitch, 2011)은 이에 비추어 타당하다고 볼 수 있다. 한국에서 5.31 교육개혁 시책 후 빈번히 등장하는 수요자 중심 교육, 학교선택권 확대(예: 선지원 후추첨, 학교 다양화와 자유지원 기회 확대 따위), 성과평가와 그 결과에 따른 차등 보상, 무능력 학교(대학) 도태 등도 어느 정도 시장적 성격을 띠는 점에서 신자유주의적이라는 판단이 있을 수 있다.

교육시책에 시장적 성격이 비교적 분명한 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우도 있다. 시장적 요소가 비교적 약하게 반영된 경우도 있을 수 있고, 명목상으로는 시장적 요소가 반영된 것처럼 보이지만 실질적으로는 그렇지 않은 경우도 있을 수 있다. 가령, 자율에 따른 책임 강조, 학교평가, 교사평가, 수요자 요구 중시 등은, 전자의 경우로서 시장적 요소가 반영된 경우라고 볼 수도 있고, 후자의 경우로서 시장적인 것과 무관하게 이루어지는 학교개선 방법이라고 볼 수도 있다.²⁾ 전자에 해당하는지 혹은 후자에 해당하는지는, 뒤에서도 언급하겠지만, 교육운영 방식을 국가차원의 전체적인 정책적 구조와 관련지어 판단해야 할 일이다.

어떻든 한 가지 유의해야 할 것은, 명목상 시장적 혹은 신자유주의적 요소가 발견된다고 해서 무분별하게 신자유주의적 교육 운영을 말하면서 비판적 입장을 취하는 일은 경계해야 한다는 것이다. 자율과 책임 강조, 성과의 평가와 차별적 보상, 교육수요자의 요구 중시, 교육기회의 다양화와 선택기회 확대 등은 신자유주의 시대에만, 혹은 신자유주의의 이름으로만 적용 가능한 것들이 아니다. 그것들은 학교체제 혹은 단위학교의 변화와 개선을 위해 언제든지 사용 가능한 효과

2) 물론, 시장적 요소 자체도 신자유주의의 전유물은 아니다. 신자유주의와 무관하게 시장은 늘 존재한다. 그렇게 볼 때, '신자유주의적 구조 내에 있음'을 전제하지 않는다면 시장적인 요소가 있더라도 그것은 신자유주의와 무관할 수 있다.

적인 정책수단일 수 있고, 조직관리 방식일 수 있다. 이런 점에서, 한국의 교육개혁에 대한 비판론들 중 일부가 무분별하게 신자유주의적이라는 이유를 달아 관련 시책을 비판하고 있다는 문제점을 제기한 나병현의 지적(나병현, 2003)은 타당해 보인다.

특정 교육시책이 신자유주의적인지의 여부를 가리는 문제는 그 시책이 신자유주의 운동의 전체적 맥락에서 어떻게 위치지어지는냐를 가지고 이루어져야 할 필요가 있다. 바로 앞에서 언급한 내용들도 이와 관련지어 생각해야 할 것들이다. 단순히 시장적 요소들이 얼마나 분명하게 반영되었는지, 명목상의 반영인지 실질적인 반영인지 등의 기준에만 의존해서 교육의 세계가 신자유주의적인지의 여부를 판단하는 일은 사실상 쉽지 않다. 뿐만 아니라, 그렇게 해서 어떤 판단을 얻었다 하더라도 그 판단이 갖는 타당성을 인정하기가 어려워질 때가 많다.

교육 분야에 대한 신자유주의의 적용이라는 것은 그리 쉽게 식별해 낼 수 있는 성질의 것이 아니다. 신자유주의는 하나의 개략적 경향이고, 기조이고, 양식으로서 한 사회체제를 운영하는 거대 구조로서 작용하는 측면이 강하다. 그렇다고 할 때, 우리는 교육 분야의 정책과 관리 양식의 성격을 신자유주의와 관련지어 판단하고자 할 경우, 해당 현상에 대해 ‘구조적으로 읽기’ 혹은 ‘맥락적으로 판별하기’의 태도를 취할 필요가 있다. 교육 분야의 개별 사태를 독립적으로만 볼 것이 아니라 국가관리 양식의 총체적 구성 혹은 전개와 연계하여 판단해야 할 필요가 있다는 것이다.

이런 방식으로 조망할 때, 개별 정책에 따라 혹은 학교급에 따라(초등학교에서 대학에 이르기까지) 차이는 있지만, 한국의 경우 신자유주의는 교육 분야에도 상당히 깊숙이 자리잡고 있는 것으로 보인다. 김영삼 정부 이후 한국은 개방과 세계화를 강조하면서 세계시장에서의 경쟁력을 중시해 왔다. 특히 ‘IMF 사태’를 거치면서부터는 각 분야에 걸쳐 개방화와 시장화의 경향이 한층 강해진 바 있다. 국가 시책의 기조에 개방과 자유방임적 경쟁의 색채가 짙어졌고, 그러한 기조는 교육 분야에도 예외 없이 반영된 것으로 보인다. 한국 교육정책의 흐름이 그 전과 비교적 선명한 차이를 보이게 되었고, 자율에 따른 책임 강조, 교육수요자 요구 중시, 경쟁체제 도입, 학교 선택기회 확대, 성과기반 평가와 이에 따른 차별적 보상, 무능력 교원 및 교육기관(대학) 퇴출 등의 방식들이 도입되었다. 물론, 이들

각 요소들이 포함된 개별 정책과 조직관리 방식이 일괄해서 무조건 신자유주의적인 것이라 말할 수는 없을 것이다. 하지만, 구조적 차원의 큰 경향과 흐름을 맥락적으로 읽어 낼 때, 한국의 교육 분야에 신자유주의적 경향이 상당히 크게 나타나고 있다고 말하는 데 무리가 없을 것으로 보인다.

III

신자유주의적 교육개혁의 한계

신자유주의의 좋고 나쁨과 관련하여 우리가 흔히 주목하는 것은 그것의 이론적 측면이 아니라 실제의 측면이다. 20세기 후반에 등장한 신자유주의도 그 요체는 이론의 영역에서가 아니라 실제의 영역에서다.

교육 분야에서 신자유주의는 순기능을 할 수도 있다. 그러기 위해서는 신자유주의적 방식을 교육 분야에 적용하는 주체가 교육과 교육기관을 다룸에 있어 간과해서는 안 될 가치와 원칙에 대한 분명한 인식을 가져야 한다. 또한, 해당 교육 체제나 학교가 신자유주의적 접근방식이 요구되는 특별한 조건에 처해 있음이 충분히 확인되어야 한다. 그런 가운데 신자유주의적 요소가 적절히 선택되고 섬세하게 조정되면서 적용되어야 한다. 교육은 그 성격상 기본적으로 신자유주의 방식과 친화적 관계에 있지 않기 때문이다.

어쨌든 현실에 있어서 교육 분야에 신자유주의 방식이 적용될 경우 그 결과는 부정적으로 나타날 가능성이 크다. 그 가능성은 교육 현장의 여러 실상에 의해 이미 증명되고 있다. 신자유주의 추세와 함께 학교 현장에 나타나고 있는 부정적 현상을 지적하는 사례는 많다. 교육의 신자유주의적 운영은 여러 측면에서 부작용을 낳고 있고, 그 부작용은 대개 심각히 받아들여져야 할 성질의 것들이다.

교육에 있어서 신자유주의가 갖는 한계는 주로 신자유주의 방식 혹은 신자유주의적 환경이 학교와 교육의 '정상화'를 방해한다는 측면에서 제기될 수 있다. 학교는 두말할 나위 없이 교육활동이 본연의 규범에 맞게 이루어지는 곳이어야 하고, 교육은 마땅히 개별 인간의 정신과 행동양식을 다듬고 심화하는 기능을 다하는 것이어야 한다. 그리고 학교운영과 교육활동의 기본적 틀을 규정하는 정책적,

행정적 조치들은 이에 부합하는 방식으로 구성되고 실행되어야 한다. 그런데 신자유주의는 이러한 요구 조건에 잘 맞지 않는 발상과 실행방법을 흔히 사용하게 된다. 그럼으로써 정상적인 학교의 모습과 교육의 실천을 방해하거나 왜곡할 가능성을 갖게 된다.

신자유주의가 갖는 시장지향성이 교육 분야에 적용될 경우, 비록 그것이 다듬어져 적용된다고 해도, 교육의 세계에는 성과를 중시하는 경향이 강해진다. 자율에 따른 책임도 ‘성과’로 따지게 되고, 수요자의 선택을 위한 정보도 ‘성과’의 형태로 제시되고, 일한 사람과 기관에 대한 보상과 제재도 ‘성과’에 따르게 되기 때문이다. 이와 함께 신자유주의적 풍조의 교육계에서는 기관과 사람에 대한 평가와 이를 통한 비교의 경향이 강하게 나타난다. 이런 모든 경향들에서 공통적으로 발견되는 것은 객관성 중시와 평가의 가능성 및 편의성 중시다. 이럴 경우, 교육 분야에 양적 측정이 빈번해지고, 양화된 지수들이 많은 것들의 좋고 나쁨이나 성공과 실패를 판단하는 기준이 되고 증거가 된다. 신자유주의적 교육 운영으로 인한 이런 사태의 문제점을 지적하여 ‘수의 지배’라고 말한 것(손준중, 2012)은 매우 적절해 보인다.

학교와 교육활동에서 수가 지배적 힘을 발휘할 경우 어떤 일이 벌어질지는 어렵지 않게 생각할 수 있다. 교육은 그 성질상 피상적인 것이나 객관적인 것과 그리 잘 어울리지 않는다. 그러함에도 불구하고 피상적인 것이나 객관적인 것이 힘을 발휘할 경우, 교육은 지켜야 할 성질을 잃게 된다. 그것은 곧 교육의 파행이고 정도(正道) 이탈이다. 학교와 교육활동에 대해 객관성이 지나치게 강조되고, 그에 따라 양화된 지표들이 과도한 힘으로 영향력을 행사하게 된다면, 그것은 학교와 교육행위의 본 모습을 지키는 데 심각한 장애요인이 될 수밖에 없다.

교육 분야에 있어서 신자유주의 추세는 흔히 책무성 강조를 동반하게 되는데,³⁾ 책무성의 강조는 위와 같은 부정적 현상을 유발하고 심화시키는 큰 요인이 된다. 책무성의 유형은 여러 가지로 개념화되기도 하지만, 신자유주의 맥락에서 강조되는 책무성은 대개 학생, 학부모, 시민에 대해 갖는 학교와 교원의 교육 이행 의무 차원의 책무성이다. 학교와 교육자는 학습자와 시민의 요구를 충족시킬 수 있는

3) 김영삼 정부 이후 한국의 교육개혁 흐름을 정리하여 관련 정책들을 세 범주로 나눈 한 문헌(김용, 2012)에서도 ‘책무성을 위한 정책들’이 그 한 범주를 차지하고 있다.

수행의 성과를 내어 놓아야 한다는 것이다. 그런데 그것을 확인하는 일이 주로 학교와 교육자에 대한 평가의 형태로 이루어진다. 그리고 거기에서 중시되는 것은 교육의 ‘결과’이고, 그 ‘결과’는 객관성과 해독(解讀)의 용이성이 확보되는 방식으로 평가된다. 그러한 방식의 평가가 양적 측정 방법에 의존하게 되고, 그 결과가 수치화되어 제시되게 될 것임은 당연한 일이다.

교육 분야에 있어서 신자유주의 추세가 초래한 특징적 현상이 이렇게 결과 중시와 ‘수의 지배’로 나타날 경우, 그것이 가져오는 파급적 영향은 간단하지 않다. 교육의 결과는 물론 중시되어야 하나, 교육에 있어서 투입과 과정, 특히 과정의 단계가 갖는 큰 의의에 주의할 때, ‘결과’에 거의 독점적인 관심이 모아지는 것은 위험한 일이다. 더구나 그 결과가 피상적인 수준의 확인에 그칠 가능성이 큰 객관적 측정 방법을 통해 평가되는 경향을 보일 때, 그것이 가져오는 부정적 파급효과는 매우 클 수밖에 없다. 그런 환경 속에서 이루어지는 교육에서는 정상적 교육의 과정에서 마땅히 나타나게 되는 ‘창조적 무질서’(허병기, 1998)의 현상이나 앞의 과정과 결과에 대한 심미적 접근(Eisner, 1985) 따위가 자리할 여지는 없다. 그리고 그러한 교육활동에 참가하는 교사와 학생들이 참된 가르침과 학습의 기회를 가질 가능성은 매우 희박하다. 그래서 학생들은 더 나은 인간으로서 자신의 정신과 행위 방식을 다듬고 확장시킬 기회를 누릴 수 없게 되고, 교사들은 교육자로서 의미 있는 일을 하고 있다는 의식에서 나오는 행복감과 자부심을 지닐 수 없게 된다. 이러할 때, 그런 구성원들로 이루어진 학교라는 조직이 바람직한 모습을 가질 수 없게 될 것임은 명백하다. 교육 분야가 신자유주의화될 경우, 거기에서는 여러 가지 작지 않은 부작용이 발생할 가능성이 크다.

신자유주의적 방식이 현상유지 문화와 타성에 젖은 교육 분야에 변화의 계기와 역동을 가져올 수 있다는 점에서 그것이 갖는 긍정적 기능을 인정할 수도 있을 것이다. 그러나 문제는 기본적으로 시장지향성을 갖는 신자유주의 방식에 의존하는 교육발전은 ‘지속가능성’(sustainability)을 갖기 어렵다는 것이다. 학교와 교육에 있어서 중요한 것은 압박에 의한 한 순간의 변화 노력이 아니고, 시간이 걸리더라도 정상적이고 안정적인 개선의 길을 가는 것이다. 학교와 교육에 있어서 진정한 발전은 학교라는 교육조직과 교육이라는 인간형성 행위가 변함없이 중시해야 할 가치와 규범을 지키면서 개선의 길을 가는 것이다. 그러한 길을 찾아내는 일

과 그 길에서 제대로 나아가는 일이 어려운 것이어서, 학교와 교육은 자꾸 다른 길을 가고자 하는 유혹이나 오류에 빠지는지도 모른다. 신자유주의 방식이 그러한 유혹이 되거나 그러한 오류를 유발하는 요인이 되어서는 안 될 것이다.

IV 결론

20세기 후반에 등장하여 강한 기세로 확산된 신자유주의는 최근 들어 위기를 맞고 있는 듯하다. 미국의 월가에서 촉발된 금융위기, 유럽의 여러 나라들이 겪고 있는 불안한 경제 상황, 일본의 침체, 위기가 내다보이는 듯한 중국의 질주 등이 신자유주의의 전도를 어둡게 한다는 말들이 오간다. 실업은 늘고, 성장은 둔화되고, 양극화의 심화로 사회적 불안정은 커지고 있는 것이 오늘의 현실이다. 이런 현실은 발전의 동력을 유지하면서 사회 구성원 모두가 이익을 얻게 된다는, 신자유주의가 기약했던 바를 의심하게 만든다.

사회도 사회지만, 우리 교육계는 보다 나은 발전의 방식을 찾는 데 힘을 모아야 할 것 같다. 신자유주의에 의존하기에는 그것이 갖는 한계가 커 보인다.

대안적 발전 방식은 무엇보다도 학교와 교육으로 하여금 ‘정상적인 목표’를 향해 ‘정상적인 방법’으로 발전해 갈 수 있도록 하는 것이어야 할 것이다. 이를 위해서는 교육조직에서 바른 의미의 교육력과 참된 인간화의 지향이 갖는 중요성을 강조하는 견해(허병기, 2003), 구성원들의 가치관과 신념 같은 것들로 이루어지는 학교의 문화적 특성을 바람직한 상태로 형성해 내는 일의 중요성을 강조하는 목소리(Deal & Peterson, 1999), 학교는 가치와 덕성에 바탕을 둔 리더십에 의해 이끌어야 한다는 주장(Sergiovanni, 1992) 등에 귀 기울일 필요가 있다.

특히, 최근 관심을 모으고 있는 학교의 지속가능한 발전과 지속가능한 리더십에 관한 담론(Hargreaves & Fink, 2006; Davies(ed.), 2007)에 주의를 기울일 필요가 큰 것으로 보인다. 학교는 외형적 결과를 좇아 깊이 없는 학습의 타성을 이어가면서 외적 압박과 스트레스로 구성원을 소진(消盡)시키기만 하는 무가치하고 근시안적인 발전방식을 버려야 한다는 주장은 큰 설득력을 갖는다. 거기에는 특별한

리더십이 확립되어야 한다는 주장 또한 호소력이 있다. 그런 발상과 주장들은 정상적이고 안정적인 교육발전을 위한 대안을 찾아 나서야 하는 이 시점에 시사하는 바가 크다.

[참고문헌]

- 김용(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 파주: 교육과학사.
- 나병현(2003). 교육개혁의 신자유주의적 성격: 오해와 이해. 아시아교육연구, 4(2), 293-310.
- 손준중(2012). 교육정책과 수의 지배: 신자유주의적 통치 양식으로서 수량화 비판. 교육사회학연구, 22(1), 109-139.
- 허병기(1998). 교육의 가치와 실천. 서울: 교육과학사.
- 허병기(2003). 교육조직의 리더십: 교육력과 인간화를 지향하여. 교육행정학연구, 21(1), 95-121.
- Davies, B.(ed.)(2007). *Developing sustainable leadership*. London: Paul Chapman Publishing.
- Deal, T. E. and Perterson, K. D.(1999). *Shaping school culture: The heart of leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Eisner, E.(1985). Aesthetic modes of knowing. In *Learning and teaching: The ways of knowing*. Chicago: The University of Chicago Press. 23-36.
- Harvey, D.(2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press. 최병두 (역)(2007). 신자유주의: 간략한 역사. 파주: 한울 아카데미.
- Hargreaves, A. and Fink, D.(2006). *Sustainable leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hayek, F. A.(1944, 1994). *The road to serfdom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Polanyi, K.(1944, 2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press. 홍기빈 (역)(2009). 거대한 전환. 서울: 도서출판 길.
- Ravitch, D.(2011). 미국 공교육개혁, 그 빛과 그림자. 윤재원 (역). 서울: 한국방송통신대학교출판부. 원전은 *The death and life of the great American educational system*. Cambridge: Perseus Books Group. 2010.
- Sergiovanni, T. J.(1992). *Moral leadership: Getting to the heart of school improvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weber, M.(1947). *The theory of social and economic organization*. Talcott Parsons(ed.), A. M. Henderson & Talcott Parsons(trans.). New York: The Free Press.

제 3 장

학교교육 기회의 배분: 논의 동향

강태중(중앙대학교 교수)

I

학교교육 기회 배분에 대한 인식

학교교육 기회 배분의 문제는 역사사회적 환경에 따라 달리 규정되어 왔다. 근대 국가의 한 요소로 학교체제가 성립되기 전에는 교육이 전적으로 사적인(가정의) 문제였던 바, 이 시기에 ‘사립학교’(voluntary school)를 통해 만들어졌던 교육 기회를 배분하는 문제는 공적으로 논의할 이유가 없는 사안이었다. 교육기회 배분 문제가 공적인 사안이 되는 것은 교육의 일이 가족의 경계를 넘어 사회적인 과제가 되면서부터이다. 산업화와 함께 가정의 충족적 교육 기능이 와해되어 사회(국가)가 교육(사회화)의 기능을 갖추어야 할 상황에 이르고, 아동의 사회화가 가정은 물론 사회의 존립과 발전에 필수적인 과제로 인식되면서, 학교교육은 사회 전 계층으로 확대되어야 할 ‘기회’가 되었다. 이때 기회가 어떤 양식으로 누구에게까지 확대(배분)되어야 하느냐는 문제가 비로소 사회적인 쟁점이 되는 것이다.

근대 학교 제도가 수립될 때 학교교육 기회 배분 문제는 먼저 접근(access)의 수준에서 일어나게 된다. 전통적으로 사립학교를 통하여 교육기회를 누려온 상층 계층의 범위를 넘어, 그런 기회에서 소외되었던 일반 대중에게 공립학교 기회를 만들어 개방하고 취학을 보장해주는 문제가 일차적으로 제기되는 것이다. 이 문제는 개인의 권리가 신장되어 온 역사와 함께 교육 받을 권리 또한 보편적이게 인정되면서 비교적 자연스럽게 풀려 왔다. 모든 국민에게 배정에 관계없이 학교 문호를 열고 취학을 보장하는 정책들을 통하여 접근 차원의 기회 배분 문제는 해소될 수 있었다. 전통적으로 배제되었던 여성이나 특정 사회집단, 소수 민족 등에게 학교 문호를 개방하고, 무상교육의 제도 등을 통하여 학교 취학을 보편화하면

서 학교교육에 대한 ‘접근’ 문제는 찾아들게 되었다.

학교 취학이 보편화되면서는 다른 쟁점(즉, 학교 취학 후 밟게 되는 교육과정의 성격)이 기회 배분에 대하여 제기된다. 취학의 확대로 새롭게 학교 문을 들어서게 되는 ‘서민’ 계층의 자녀들에게 어떤 기회를 제공하여야 할 것인지에 대해 논란이 일게 된다. 그들에게 과거 지배계층의 자녀들에게 제공했던 전통적인 학교교육 과정을 똑 같이 제공하는 것이 마땅하느냐는 의문이 제기되는 것이다. 적지 않은 국가에서는 계층에 따라 교육가능성(educability)이 다르다는 관습적 인식을 견지했고, 이른바 복선적인 학교 체제를 채택함으로써 학교 과정(track)을 계층화하였다. 중등교육 단계에서 학문 중심(대학 진학)의 과정과 취업 준비의 과정을 분화시켜, 사회의 계층 질서가 학교교육의 과정 위계로 투영되는 결과를 낳았다. 이런 정책은 개인에게 적합한 교육기회를 제공한다는 명분으로 정당화되었지만, 그런 명분은 사회 불평등을 교육 불평등으로 고착시키거나 정당화하는 논리에 불과하다는 비판을 받았다.

이런 논란 가운데 학교교육 기회 배분의 맥락에서는 과정의 분화(curriculum differentiation)가 쟁점으로 부상한다. 다른 개인에게 ‘다른’ 과정을 제공하는 대안과 개인간 차이에 관계없이 모두에게 ‘같은’ 과정을 제공하는 대안이 기회 배분 방식으로서 대립하게 되는 것이다. 이 대립은 아직 충분히 정리되지 못한 상태에 있지만, 학교교육을 보편화한 많은 나라에서는 교육과정 분화를 완화하는 방향으로 정리하고 있다. 소위 종합학교(comprehensive school)의 체제를 채택하여 학교간 과정 분리를 폐기하거나, 취업준비 과정과 대학 준비 과정의 구분을 완화하여 전자의 과정에 대해서도 대학 진학의 기회를 허용하는 방향으로 제도를 보완하고 있다. 이런 정책적 움직임에는 학교교육 기회 배분의 준거를 학교교육 과정(또는 경험)의 동질성에서 찾는 입장이 스며있다. 기회 균등은 사회 집단간에 대등한 교육과정을 이수할 수 있을 때 이루어진다는 생각이 전제되어 있는 것이다.

학교교육 계층화에 대한 사회적 저항이 교육과정의 차별을 완화시키게 되면서 기회 차이에 대한 시선은 학교교육의 결과로 옮겨갔다. 과거 차별적이었던 학교 교육과정을 모든 계층에 비교적 동일하게 바꿈으로써 그 차별성을 완화해 왔지만, 이렇게 평등화된 조건에서도 학교교육에서 드러나는 사회집단간 격차는 여전히 두드러졌다. 취약한 사회적 배경의 학생들이 유리한 사회 배경의 학생들과 비

교할 때 적어도 공식적으로는 동질적인 학교교육 기회(동일한 교육과정)를 누리게 되었지만, 교육받은 결과(학업 성취도)에서 나타나는 집단간 격차는 여전히 현저하였다. 이런 교육 성취 격차는 특히 성인으로서 연계 되는 미래 사회적 지위에서의 격차로(즉, 사회 불평등으로) 이어진다고 여겨졌기 때문에, 사회적 평등을 추구하는 견지에서 해소해야 할 핵심적인 과제로 부상하였다. 학교교육 기회가 정의롭게 배분된다면 계층이나 인종 집단 사이의 교육 성취 격차는 나타나지 않아야 할 것이라는 인식이 자리잡게 된 것이다.

II

학교교육 기회 배분 논의

학문적이고 논리적인 맥락에서 짐작해보면, 학교교육 기회 배분 문제는 배분의 원칙을 규정하는 데서부터 풀어가야 할 것으로 보인다. 먼저 규범적으로 온당한 배분 원리가 어떤 것인지 논의하여 합의하고, 다음에 그 원리를 실지로 학교교육 기회를 배분하는 일에서 어떻게 관철시킬 것인지 논의하게 될 법하다. 즉, 학교교육 기회 배분에 대한 논의는 먼저 사회철학적인 견지에서 ‘어떻게 배분하는 것이 바람직한가?’라는 물음에 답하려 하는 데서 시작할 것으로 짐작하게 된다. 이렇게 시작한 논의는 자연스럽게 ‘교육기회 균등’의 원리에 주목하면서 어떤 배분 상태가 균등한 배분을 이룬 상태인지 규정하려는 작업으로 이어지고, 궁극적으로 ‘평등’이란 보편적인 사회 덕목을 학교교육 기회 배분 문제와 관련하여 바르게 해석하고 적용하려는 작업으로 이어질 것처럼 보인다. 이와 같은 철학적 작업 결과는 학교교육 기회를 배분하는 실제 사회정책을 이끌도록 기대되고, 그런 정책의 잘잘못은 그 철학적 작업 결과로 도출된 원리에 따라 평가 논의될 수 있을 것이다.

그러나 적어도 교육정책의 맥락에서 학교교육 기회 배분 문제는 이런 논리적인 순서로 이루어지지 않았다. 학교교육 기회 배분에 대한 논의는 규범적이고 철학적으로 배분 원리를 찾는 데서 시작하기보다 실지로 이루어진 배분 현실에 대하여 통념적으로 논란하는 데서부터 시작하였다.

학교교육 기회 배분 문제가 교육 논의의 핵심적인 주제로 부상하는 데는 1960

년대 미국에서 이루어진 정책연구들이 큰 몫을 하였다. 특히, ‘콜먼보고서’(Coleman Report)로 알려진 ‘교육기회 균등’(Equality of educational opportunity) 연구(Coleman et al, 1966)는 이후 일어난 학교교육 기회 배분 논의의 틀을 세계적으로 규정했다고 해도 과장이 아닐 것이다. 이 연구는 미국 정부(케네디 정부)의 정책 관심에서 출발하였다. ‘위대한 사회’(the Great Society)를 표방하며 사회의 빈곤 문제나 불평등 문제에 대들었던 당시 미국 연방 정부는 1964년 시민권리법(Civil Rights Act of 1964)을 바탕으로 교육기회 결핍에 대한 조사를 콜먼 등에게 발주하였다. 이 법의 402조는 아래와 같은 주문을 하고 있다.

교육부장관은, 이 조항이 유효한 2년 안에, 미국 전역의 모든 공공 교육기관에서 인종, 피부색, 종교, 또는 출신 국가의 이유로 균등한 교육기회를 누리는 데 부족함이 생기는 사태에 대하여 조사하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

이와 같이 정치적이고 정책적인 요청에서 비롯된 실증적인 조사 연구에서는 당연히 발주자의 요구(정책결정 맥락에서의 통념)에 일관된 ‘교육기회 균등’(equality of educational opportunity)의 개념을 모색하게 되었다. 당시 연구진은 조사 요청의 취지와 법조문을 감안할 때 학교교육 기회 배분과 관련해서 다섯 측면에서 균등의 상태를 조사할 필요가 있다고 추론하였다(Coleman, 1990). 첫째, 교육행정의 결과로 학교가 갖추게 되는 투입자원(예컨대, 시설, 교육과정, 교사 등)의 측면, 둘째, 학생들이 학교로 가져 들어오는 요인들의 측면(인종, 사회경제적 배경 등의 구성 측면), 셋째, 학교 안의 여러 요인들이 얽힌 상호작용으로 조성되는 ‘문화’(예컨대 학교의 분위기나 사기 등)의 측면이다. 이 세 측면은 모두 학교가 지니게 되는 투입 요인의 정도에 주목하는 것인데, 다른 두 측면은 학교교육의 결과에 주목한다. 즉, 학교 교육의 결과(성취도)가 동일한 조건을 갖춘(개인적인 투입이 같은) 학생들에게 ‘갈게’ 나타나는지 하는 측면과 학교교육의 결과가 서로 조건이 다른(개인적인 투입이 다른) 학생들에게 갈게 나타나는지 하는 측면이다.

이와 같이 학교교육 기회의 균등을 다섯 측면에서 조명하는 관점은 이후 기회 배분 논의의 경향을 사실상 결정하였다. 학교교육 기회가 균등하게 배분된 상태는 그 다섯 측면에서 학교 사이에 차이가 없는 상태를 뜻하는 것으로 받아들여졌고, 기회 배분 정책은 그런 상태를 지향하여 이루어져야 하는 것으로 상정되었다.

일반적으로 실증적인 사회과학 연구는 이론적이고 당위적인 문제의식에서 비롯되는 것으로 생각되지만, 학교교육 기회 배분에 관련해서는 실증적인 연구가 먼저 이루어지고 그 결과가 이론적이거나 철학적인 논의를 이끈 셈이다.

미국에서 학교교육 기회 배분에 관하여 콜먼 등의 연구에서와 같은 관점을 취하게 되는 데는 그 사회의 역사적 특수성이 작용하였다. 적어도 법제적으로 미국에선 1954년 대법원에서 ‘브리운 판결’(Brown case)이 이루어지기까지 이른바 ‘분리된 상태의 균등’(separate but equal)을 용인하는 입장을 취하였다. 학교별 입학은 학생들의 배경(특히 인종)에 따라 차별되더라도, 그렇게 학생구성에 차이를 지니게 된 학교들이 교육 여건에서 차이가 없다면 헌법에 위배되지 않는다는 입장을 견지하였다. 즉, 인종(특히 흑백 인종)을 분리하는 기회 배분의 실패는 문제삼지 않고, 다만 학교들 사이에 투입에서 차이가 있는지만 문제 삼았던 것이다. 브라운 판례는 이런 전례를 뒤집은 것이었다. 학교간 인종 분리가 위헌이라고 판결함으로써, 학교교육 기회 배분의 균등 노력은 학교별 학생구성에서 나타나는 차이를 해소하여야 한다고 요구하였다. 또한 이때 판결에서는 학생구성의 차이가 교육 결과에 차이를 가져온다는 점을 위헌 근거로 채택함으로써, 궁극적으로는 학교간에 교육의 결과까지 동등해야 기회 균등에 이르렀다고 볼 수 있다는 입장을 새롭게 천명한 셈이 되었다.

콜먼 등의 연구는 바로 이런 판결을 배경으로 추진되는 새로운 사회정책의 맥락에서 이루어졌고, 그 판결의 정신을 연구 문제와 틀에 반영하여야 했다. 학교에 대한 투입(시설이나 재정과 같은 일반 요인을 넘어 학생구성이라는 요인까지 감안하는 투입) 측면뿐만 아니라 학교교육의 결과 측면까지 포괄하는 복합적이고 난해한 기회 균등의 개념을 채택하여야 했던 것이다.

정책의 맥락에서 보면, 콜먼 등의 연구를 통하여 구성된 교육기회 균등의 개념은 비현실적이다. 이 개념에 따르면 학교들 사이에 나타나는 교육 결과(성취도)의 차이를 해소하는 것이 기회 균등을 위한 정책의 초점이 되어야 하지만, 이 과제는 실지로 구현될 수 없는 것이다. 학교 사이에 교육 결과를 ‘같이’ 만드는 것은 불가능하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국과 유럽을 비롯한 서구에서 학교교육 기회 배분의 논의는 균등의 의미(바람직한 배분의 지표)를 ‘동등한 교육 결과’를 추구하는 데 두는 양상으로 이루어져 왔다.

이러한 논의 경향이 지배적이게 되는 데는 2차 세계대전 이후 서구에 확산된 평등주의(egalitarian) 이념이 크게 작용하였다(Karabel and Halsey, 1977). 학교교육은 사회적 지위 배분의 결정적인 요인으로 인식되었던 바, 평등을 향한 대중적 요구가 강해지면서 학교교육에서 균등을 실현하는 과제는 사회적으로 매우 중요한 의제가 되었다. 이때 학교교육 기회 균등을 실현하는 길은 일반적으로 계층, 인종, 성 등 집단별로 드러나는 성취도 차이를 해소하는 방향에서 찾아야 할 것으로 인식되었다.

이런 배경에서 학교교육 기회 배분 문제는 결과(성취도)에서 평등을 실현하는 문제가 되었다. 학교에 대한 투입 측면에서의 불평등(즉, 집단간 또는 학교간 차이)을 기회 배분의 견지에서 전혀 문제삼지 않은 것은 물론 아니지만¹⁾, 논의 초점은 성취도 ‘격차’(gap)로 모아졌다. 결과적으로 학교교육 기회 배분에 대한 연구나 논의는 학업 성취도의 ‘차이’(difference)를 설명하고, 이 차이가 평등의 이념에 위배된다고 여겨지는 국면에서 그 차이를 메울 방안을 강구하는 경향으로 흐르게 되었다.

학교교육 기회 배분에 대한 이런 논의 경향은 학구적이거나 정책적인 측면에서 크게 두 흐름의 담론 또는 연구 전통을 낳았다고 정리할 수 있을 것이다. 하나는 ‘정치적 산술’(political arithmetic)의 전통이고, 다른 하나는 ‘학교효과 연구’ 전통이다. 이 두 전통이 서로 배타적이게 구분되는 것은 아니다. 전자가 객관적이고 실증적인 정책 논의의 경향을 일반적으로 가리킨다면, 후자는 교육기회 배분 논의의 연장에서 교육 또는 사회적 성취와 관련된 학교의 영향력을 분석하는 연구 흐름으로, 정치적 산술의 전통을 구성해온 연구 경향 가운데 하나라고 볼 수 있을 것이다.

정치적 산술이라는 용어는 본디 교육 논의(연구) 경향을 가리키는 말이 아니었다. 말 자체가 뜻하는 것처럼, 양적인 자료를 바탕으로(산술적으로) 공공정책의 방향을 모색하는(정치적) 논의를 지칭하는 용어였다. 이런 용어가 학교교육 기회 배

1) 인적 물적 자원에서의 학교간 격차는 학교교육 기회 배분의 맥락에서 가장 기본적인 문제로 받아들여졌다. 다만 근대화과 민주화의 과정에서 대부분의 학령인구가 개인 배경에 관계없이 서로 비슷한 학교에 취학할 수 있게 되면서 사회는 그 문제의 덜 예민해지게 되었다. 그러나 미국에서 학교간 인종분리(racial segregation) 문제가 교육기회 균등 논의의 핵심적인 사안이 되는 것처럼, 사회(국가)에 따라서는 학교에 투입되는 요인들(시설과 재정, 교사 구성, 학생 구성 등)에서의 차이가 기회 배분의 맥락에서 여전히 중요한 주제가 된다.

분 문제를 다루는 담론에 붙여지게 된 것은, 가난이나 불평등 등 ‘사회 병리’ 현상에 대한 관심이 치솟았던 1950-60년대에 계층간 교육 기회 불평등 문제를 조명하는 양적 연구가 뚜렷하게 하나의 장르를 형성하면서이다(Heath, 2000). 이 연구들은 이론을 구축하기보다 양적인 자료로 기회 배분 현실을 드러내려 하였고, 학교교육에 대한 접근과 교육과정 경험 그리고 성취(결과)에 이르기까지 기회 배분 문제를 포괄적으로 다루었다.

한편, 학교효과 연구는 이른바 콜먼 연구가 사실상 그 효시를 이룬 것으로, 학교간 여건 격차(바꾸어 말하면, 배분된 학교교육 기회 격차)가 사회 집단(계층, 인종 등) 사이의 성취 불평등으로 이어지는 점을 확인하려는 취지를 함축하는 것이다. 그러나 성취 불평등에 대한 학교의 영향이 예상과 달리 크지 못하다는 점을 발견하게 되면서 이 연구 흐름은 교육 성취에 작용하는 학교의 힘을 분석하는 방향으로 길을 잡게 되었다. 최근으로 오면서 이런 연구 경향들은 교육 성취도를 설명하려는 보다 일반적인 연구 흐름에 포괄되어 갔다고 할 수 있을 것이다.

III

한국의 학교교육 기회 배분 현실

다른 나라들에서와 크게 다르지 않게, 한국에서도 학교교육 기회 배분은 많은 논란의 소지를 안고 있다. 적어도 학교교육 기회가 ‘균등하게’ 배분되어야 한다고 주장할 때 흔히 적용되는 원칙(개인 또는 가정 배경에 따라 학교교육 기회가 크게 달라서는 안 된다는 일반적인 생각)에 비추어 볼 때, 한국에서의 학교교육 기회 배분은 정의롭게 배분되고 있다고 평가되기엔 먼 상태이다. 1절에서 정리한 대로 접근-과정(경험)-결과(성취)라는 세 측면에서 개괄적으로 살펴보더라도, 한국에서 학교교육 기회 배분이 무난하지 않음을 확인할 수 있다.

먼저, 기회를 학교교육에 접근하는 의미로 규정할 때, 그 기회 배분이 고르지 못한 점을 최근(2012년) 교육통계연보에서 쉽게 찾아 확인할 수 있다. 이를테면 장애 유형(시각장애, 청각장애, 정신지체, 지체장애, 정서행동 장애 등)에 따라 특수학교는 지역별로 불규칙하게 분포되어 있다. 지역에 따라 특수학교의 수(규모)가 다를

뿐만 아니라, 장애 유형에 따라서는 각각에 맞추어 교육기회를 제공할 특수학교 자체가 없는 지역도 적지 않다. 예컨대, 충남 대전 지역에는 청각장애아를 위한 특수학교가 없으며 제주 지역에는 정신지체 장애아와 지체장애아를 위한 특수학교가 없다. 지역에 따라서는 장애아들이 자신의 조건에 합당한 학교교육 서비스를 가까운 지역에서 쉽게 누릴 수 있는 기회가 다른 지역에 비하여 부족하거나, 아예 그런 기회가 없을 수 있다는 뜻이다.

이런 교육기회 제한은 좀 더 일반적으로 살펴볼 때 더욱 뚜렷하다. ‘2012 간추린 교육통계’(교육과학기술부 한국교육개발원)에 따르면, 일반 학생의 경우 고등학교에서 고등교육기관으로 진학률은 71.3%이다. 반면, ‘2012 특수교육 통계’(교육과학기술부)는 장애학생의 진학률이 54.1%라고 보고하고 있다. 이 진학률도 대부분 ‘전공과’라는 특수교육기관의 취업 준비 프로그램으로의 진학을 표시하는 것으로, 전문대학과 일반 대학교만을 대상으로 삼는다면 장애학생의 고등교육기관 진학률은 4.5%에 불과하다. 학교교육의 각 수준에서(고등교육 수준에서는 더욱 두드러지게) 장애 청소년들이 누릴 수 있는 기회는 매우 제한되어 있음을 확인할 수 있다.

일반 학생들의 경우에도 접근 기회는 고르지 않다. 그 배분에 대하여 사회적으로 가장 민감한 대학 입학 기회의 경우에도 불평등의 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 이를테면, 대학입학 정원은 지역에 따라 매우 다르게 분포해 있다. 고등학교 3학년 학생으로 대학 진학을 희망하는 학생수에 대한 비율을 계산해보면, 16개 시도에 분포한 대학입학 정원의 편차는 매우 크다. 인천의 경우 21%에 불과한 반면, 충남의 경우 155%에 이르고 있다. 시와 도의 인접 정도를 감안하여 지역을 광역으로(대전 충남북, 광주 전남북, 대구 경북, 부산 울산 경남 등으로) 나누어 비율을 계산해보아도 차이는 확연하다. 지역별로 대학의 문호가 다르게 열려 있는 셈이다. 물론 대학 진학이 고졸 지역 안에 국한되어야 한다는 구속은 없으므로 지역의 대입 정원이 적다는 것이 곧 기회 봉쇄를 의미하지는 않는다. 그러나 지리적으로 멀리 있는 대학의 기회를 누려야만 할 때 그만큼 비용이 더 들어간다는 점을 인정한다면, 지역별 대입정원의 분포는 크게 차이나지 않아야 할 이유가 있다. 이때 지역별 차이는 교육기회 균등의 견지에서 논의될 만한 것이다.

학교교육 기회를 과정(학교 내 경험)의 측면에서 규정할 때에도 기회 배분의 차

이는 쉽게 발견할 수 있다. 이를테면 고등학교 유형별로(일반, 특수목적, 특성화, 자율 등의 고등학교로) 재학하고 있는 학생의 비율을 계산해보면 성(性)이나 지역(시도)에 따라 작지 않게 차이가 나는 것을 확인할 수 있고(2012 간추린 교육통계, 30쪽), 전문계 고등학교에 재학하는 학생들의 아버지 학력이 일반 또는 특수목적 고등학교에 재학하고 있는 학생들의 아버지 학력에 비하여 낮다는 사실 같은 것도 흔히 보고된다(예컨대, 강영혜, 박소영, 2008, 31-33쪽). 성, 지역, 계층 등에 따라 고등학교 단계에서 밝게 되는 과정에 의미있는 차이가 있음을 시사하는 것이다.

결과(성취) 측면에서 차이는 일반적으로 더 알려져 있다. 학생들의 성취도를 설명하려는 연구는 꽤 빈번하게 이루어지는 바, 이 실증적인 분석들은 거의 예외 없이 성, 계층, 지역 등에 따라 학업 성취도가 의미있는 차이를 보인다고 보고한다(예컨대, 김성식 외, 2007). 다른 요인에서 동일하다고 볼 수 있도록 통계적인 통제가 이루어진 조건에서 남녀간, 계층간, 지역간에 성취도 격차가 뚜렷하게 확인되는 것은, 이들 변인에 따른 기회 불평등이 교육 결과(성취)의 측면에서 남아 있음을 시사한다.

학교교육 기회를 접근이나 과정 그리고 결과 등 어느 측면에서 보든, 우리나라에서의 기회 배분은 ‘균등’의 견지에서 활발하게 논의될 여지가 있다. 위에서 살펴본 대로, 학교교육에 접근할 기회는 지역이나 장애 여부에 따라 차별되는 것으로 보이고, 학교교육의 경험도 성이나 계층, 지역에 따라 달라지는 것으로 보이며, 궁극적으로 학교교육 결과로서 학업 성취도도 성, 계층, 지역 등에 따라 달리 나타나는 것으로 보인다. 학교교육 기회 배분의 맥락에서 이런 차이는 해명되어야 할 과제이다.

IV

한국의 학교교육 기회 배분 논의

한국의 학교교육 기회 배분 실태는 다양한 논의를 불러일으킬 만하다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이, 학교교육에 대한 접근 가능성이나 학교교육 안에서의 경험이 사회 집단에 따라 차이가 있고, 특히 학교교육의 결과로서 학업 성취도 또한

그러하다는 것이 사회적으로 널리 알려져 있다. 그러나 한국에서 기회 배분을 논의할 때 이런 차이 자체에 주목하는 경우는 드물다. 그런 결과가 특정한 집단에 대한 차별이나 배제에 따라 일어난 것인지, 그래서 정의(正義) 또는 사회 평등의 원리에 어긋나는지 논의하는 경우는 거의 없다. 대체로 기회 배분에 대한 논의는 배분 방법이나 절차가 투명하고 ‘공정’한지 따지는 양상으로 이루어진다.

학교교육 기회 배분에 대한 한국의 논의 양상은 입학전형 제도를 다루는 맥락에서 그 전형을 살펴볼 수 있다. 입학전형 제도는 학교교육 기회를 배분하는 양식 그 자체를 규정한다는 점에서, 그리고 학교교육에 접근하는 배분의 일차적인 문제를 다룬다는 점에서, 그 제도에 대한 논의는 학교교육 기회 배분에 대한 우리 사회의 기본적인 입장을 드러낼 수 있다.

한국에서 입학전형 특히 대학 입학 전형에 대한 논의는 연례적으로 일어난다고 할 만큼 일상적인 논의이다. 그러나 이런 논의는 표준적인 전형 방식이나 절차를 투명하게 결정하고 그 결정에 따라 예외 없이 전형을 시행하는 데 모든 관심을 기울인다. 전형 양식이 투명하지 못하거나, 정해진 양식을 적용할 때 집단이나 개인에 따라 예외를 두는 데 대해서 극도로 경계하는 게 일반적이다. 누구에게나 알려진(‘투명한’) 전형방식을, 누구에게나 예외 없이(‘공평하게’) 적용하여 이루어지기만 한다면, 학교교육 기회 배분은 정의롭게 이루어진 것이라고 보는 입장이 함축되어 있는 논의 양상이다. 정해진 방식(입학전형 방식)에 따라 배분된 학교교육 기회에 대해서는, 설사 그 분포가 특정 사회 집단에 편포되더라도 크게 문제 삼지 않는다.

이와 같은 학교교육 기회 배분 논의 경향은 이른바 ‘자유주의적’ 철학에 바탕을 두고 있다고 볼 수 있을 것이다. 개인에게 돌아가는 기회에 관련된 책임이나 과실(果實)은 전적으로 개인에게 속한다는 입장을 전제하고 있는 것이다. 흔히 이런 입장은 ‘능력주의’라고도 불리는 바, 기회는 ‘능력’에 따라 배분되어야 하고 그렇게 배분된 결과에서 오는 득실은 온전히 개인에게 속하여 마땅하다는 생각이다. 이때 기회 배분을 정당화해주는 능력이란 요인이 순전히 개인의 몫이라고 볼 수는 물론 없다. 거기에는 유전이 작용하고 가정배경이 작용한다. 개인의 능력은 상당한 정도 개인이 좌우할 수 없는 ‘우연한’(어떤 부모를 만나는가, 어떤 지역사회에서 성장하게 되는가 등의) 요인에 의해 결정된다. 이럼에도 불구하고 이른바

능력에 따라 결정되는 기회 배분을 정당한 것으로 받아들인다.

이런 입장은 대표적으로 노직(Nozick, 1974)이 정리해준다. 기회를 얻어내는 과정에 불의함이 없다면 그 기회의 성과는 해당 개인에게 돌아가 마땅하다는 것이 그의 생각이다. 개인이 획득한 기회의 결실을 누릴 개인의 자유는 다른 어떤 조건으로도 구속될 수 없다고 본다. 이런 의미에서 한국에서의 기회 배분 논의가 ‘자유주의적’이라고 불릴 수 있을 것이다. 물론 자유주의적 입장이 한국에서 지배적이라고 보기에 어려운 점이 없지는 않다. 한국에서는 기회 배분을 포함한 교육의 거의 모든 문제에 국가가 개입하여야 한다는 생각이 압도적인데, 이런 문화는 공교육 체제 자체를 부인한다고 볼 수 있는 자유주의 입장과 어울리지 않는다. 그러나 국가의 역할을 최소한의 영역에(이를테면, 교육기회를 조성하고 그 기회에 접근하는 데 따르는 개인들의 경쟁을 공정하게 관리하는 데) 묶어두고 개인의 자유로운 경쟁과 이익 추구를 허용하려 한다는 점에 주목하면, 한국에 자유주의적 경향이 없지는 않다고 할 수 있을 것이다.

한국에서 자유주의적 논의나 정책 경향이 일방적이지는 물론 않다. 그런 경향에 대립하는 움직임 역시 약하지 않다. 학교교육 기회 자체가 개인의 속성이나 배경에 관계없이 동등해야 한다는 주장은 꽤 오랫동안 ‘평준화 정책’의 이름으로 영향력을 지녔으며, 기회 배분 결과로 드러나는 집단간 격차를 좁혀야 한다는 주장 역시 입학전형 정책에 반영되어 있다.

1970년대 중반 이후 꾸준한 논란 속에서 변전을 거듭해온 이른바 평준화 정책은 명백히 자유주의적 입장에 반한 것이었다. 그 정책은 적어도 고등학교 단계까지 모든 학령인구가 ‘같은’ 학교교육 기회를 누려야 한다는 생각에 기반을 둔 것이었다.²⁾ 학교교육 기회에 대한 개인의 선택이나 경쟁을 제한하였으며, 교육기회 균등에 대한 비자유주의적인 입장(모든 사람이 ‘같은’ 학교에 다니게 되는 것을 기회 균등이라고 보는 입장)을 반영하였다.

‘평준화 정책’이 학교교육 기회 배분에 대해서 자유주의적인 입장에 대적하는 철학을 기반으로 하고 있었던 것은 사실이지만, 그 정책을 지지하거나 정당화하

2) ‘고등학교 평준화’ 정책이 일반고등학교에 한해 적용되는 것이었고 또한 주요 도시에 국한되어 시행되었다는 점에서, 그 정책을 학교교육 전반의 것으로 일반화하는 데 무리가 있다. 그러나 ‘평준화’에 대한 논란이 범사회적이었다는 점에서, 그 정책의 속성이나 그것에 함의된 입장이 한국적인 경향을 드러낸다고 보아 크게 틀리지 않을 것이다.

는 담론이 자유주의적 담론에 직접적으로 대적하는 양상으로 이루어지지 않는 것이다. 평준화 정책이 학교교육 기회 배분을 직접 다루고 있는 것이었음에도 불구하고, 그 정책에 대한 논의는 흥미롭게도 기회 배분 또는 기회 균등의 논점에서 이루어지지 않았다(강태중, 2002가). 그 논의는 주로 평준화 정책이 학생들의 성취도를 높여줄 수 있는지 논란하는 양상으로 이루어졌다.³⁾ 평준화 정책 논의는 대체로 그 정책을 반대하는 입장에서 정책 폐기를 요구하는 데 따라 일어났던 바. 이런 요구가 종종 평준화의 폐단으로 학력 저하를 지적하는 견지에서 이루어졌고, 이에 대응하여 평준화 정책을 지지 하는 입장에서는 평준화가 학력 저하의 원인이 아니라는 점을 제시하였다. 이런 논의 양상은 한국에서 학교교육 기회 배분 문제는 ‘평등’(또는 균등)의 시각에서 논의되기보다 ‘자유’(또는 경쟁)의 시각에서 논의되는 경향이 농후함을 시사한다.

사실 당초 평준화 정책의 도입도 학교교육 기회 배분의 원리(정의)를 고려하는 논리로 이루어진 것이 아니라, 학교교육에 부수되는 여러 문제들(격심한 입시 경쟁과 전인교육 훼손, 도시 인구 집중 등의 문제들)을 해결하려는 취지로 이루어졌다(민관식, 1975). 학교교육 기회를 ‘평준화’하려는 결정마저도 기회 배분 방식의 문제에 따라 이루어졌거나 평등을 절대적으로 보장하려는 취지에서 이루어진 것이 아니었다. 평준화 정책은 교육기회에 대한 개인들의 경쟁을 관리하는 대안으로 채택되었다. 평준화는 교육기회 균등을 위한 대안으로서 정당화되었던 것이 아니라, 경쟁(자유)의 문제를 해소하거나 관리하기 위한 대안으로서 정당화되었던 것이다. 이런 점에서 한국의 학교교육 기회 배분 논의는 그 기회가 배분되는 양상에 영향을 미치기는 하지만, 기회 배분의 정의(正義)가 어떻게 구현될 수 있는지에 대한 논의를 포괄하지 않는 기이한 양상을 보여 왔다. 학교교육 기회 배분의 원리에 대한 관심 없이, 다른 교육 문제(예컨대 학교 교육의 효율성 문제)를 논의하는 맥락에서 기회 배분을 논의해 온 것이다.

이와 같은 논의 양상은 평준화 정책에 대한 대안으로 제기된 ‘다양화’ 정책을 논란하는 맥락에서도 볼 수 있고, 고등교육의 기회를 배분하는 장치인 대학입학

3) 고등학교 평준화 정책 논의에서는 물론 학교 선택권이나 사립학교 자율권 등의 문제도 종종 거론하였다. 그러나 이런 문제들은 대체로 평준화 반대의 구색과 명분을 갖추는 듯한 모양으로 제기되었다. 평준화와 학업성취의 관계에 대한 논란에 비하면 그런 문제들에 대한 논의는 매우 주변적인 것이었다.

전형에 대한 논란에서도 볼 수 있다. 다양화 정책은, 고등학교 체제에 대해 적용되는 경우, 과거 평준화되었던(서로 차이가 없었던) 고등학교들에 차이(다양성)를 가져오고 학생(학부모)들에게는 다양한 학교들에 대한 선택권을 허용한다는 취지를 담고 있다. 이런 정책은 교육 기회를 배분하는 데 직접 작용하는 것이고, 필경 과거에 비하여 고등학교 교육 기회를 더 차별적이게 배분하는 결과를 가져올 것이다. 그렇지만 이 정책에 대한 논의는 교육기회 배분의 측면에서보다는 교육성과(‘교육의 질’)나 사교육적 파장의 측면에서 이루어지는 것이 일반적이다.

대학입학 전형에서는 기회 배분상의 불균등을 직접적으로 해소하려는 대안이 제기되었고, 실지로 그 대안이 시행되고 있다. 대표적인 것으로 이른바 ‘특별 전형’의 대안들을 들 수 있는데, 이를테면 열악한 가정 배경의 학생들을 별도로 고려하기 위한 ‘사회적 배려 대상자’ 전형이나 시골 지역의 불리함을 별충해주기 위한 ‘지역균형 전형’ 등이 있다. 이와 같은 특별전형 방안들은 명백히 적극적인 역차별(affirmative action)을 통하여 기회 균등을 추구한다는 점에서 교육기회 배분에 대한 하나의 원칙(이를테면 ‘배분적 정의’의 원칙)을 견지하려는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 학교교육 기회 배분에 대한 원칙의 논의를 바탕에 둔 정책 행위라고 볼 만한 것이다. 그러나 이런 정책들 역시 교육기회 배분에 대한 정곡의 논의를 빗겨 입안되고 있다. 지역 균형 전형을 논의하는 맥락에서는 ‘이농현상’으로 그 대안을 정당화하는 경향을 보이고, 사회적 배려 대상자 전형을 논의하는 맥락에서는 전형 대상자들을 ‘배려해야’ 하는 약자로 규정하는 시각에서 그 대안을 정당화하지 그들의 권리를 인정하는 평등의 시각에서 정당화하지 않는다. 여전히 학교교육 기회 배분에 대한 근본적인 논의를 간과하고 있는 것이다.

V

맺음말

학교교육 기회 배분의 문제는 근대에 학교교육 제도가 일반화되면서 보편적인 정책의 문제가 되었다. 교육기회는 특히 사회적 지위를 결정하는 관문의 기회로 여겨지기 때문에, 그 배분에 대한 논의는 사회적으로 첨예한 쟁점을 낳아 왔다.

미국의 교육기회 균등 논의나 영국의 교육 가능성의 논의는 그 대표적인 예이다. 서구에서 학교교육 기회 배분 논의는 이런 첨예한 쟁점을 둘러싸고 매우 직접적이고 활발하게 이루어져 왔다. 그러나 한국에서 학교교육 기회 배분 논의는 직접적이고 적극적으로 이루어지기보다 간접적이고 소극적인 양상을 보여 왔다.

학교교육 기회 배분에 관련하여 한국의 논의는 다분히 ‘자유주의적인’ 경쟁 원리를 배분의 원칙으로 암암리에 채택하여 왔다. 성, 계층, 지역, 장애여부 등에 따라 학교교육 기회가 뚜렷이 달리 배분되는 현실에도 불구하고, 그 차이(또는 불균등)를 적극적으로 문제 삼지 않는 논의 경향을 보여 왔다. 그 차이가 개인들 사이의 경쟁의 결과로 일어난 것이고, 그 경쟁이 누구에게나 공평하게 적용된 규칙에 따라 이루어졌다면, 문제될 이유 없다는 인식이 한국의 논의를 지배하여 왔다. 이런 점에서 한국의 교육기회 배분 논의는 소극적이었다.

한편, 학교교육 기회 배분 문제를 적극적으로 다룰 때에는 배분 그 자체에 주목하기보다 배분에 연루된 다른 문제에 주목하기 일쑤였다. 예컨대 ‘고등학교 평준화’ 경우에서와 같이 학교교육 기회 배분 문제를 직접 다루는 경우에, 기회의 평준화를 추구한 것이기 보다 학교교육의(경쟁의) 부작용 해결을 추구한 것이었다. 학교교육 기회 배분 자체를 의제에 올리고 그 배분의 정의(正義)를 모색하는 논의는 이루어지지 못했다. 특히 교육정책을 둘러싼 사회 일반의 논의는 이런 양상을 벗어나지 않았다.

학교교육 기회 배분에 대하여 직접적이고 적극적인 논의가 한국에 전혀 없었다고 말하기는 물론 어렵다. 학술적인 맥락에서는 서구의 논의 전통을 따르는 논의가 없었을 리 없다. 서구 특히 미국의 학문 추이를 답습하는 경향이 있는 한국의 학계가 교육기회 균등이라는 핵심적인 주제를 간과할 리는 없는 것이다. 실지로 교육학계 학술지들에서 학교교육 기회 배분을 다루는 논문들을 많이 발견할 수 있다. 그러나 이 논문들은 학교교육 기회 배분의 원초적인 쟁점을 다루기보다 그런 쟁점을 둘러싸고 일었던 초기 논의에 연원을 둔 파생적인 주제들을 다루고 있다. 학교교육 기회 배분의 현실을 파악하거나 배분의 원리를 모색하는 기초적 논의를 건너뛰고, 이런 기초 연구나 담론이 파생시킨 최근의 주제들(이를테면, 학교 효과, 성취도 격차 등의 주제들)을 시류에 따라 다루는 데 그치고 있는 것이다. 한국 사회에 고유한 기회배분 논의는 학술적으로도 미흡한 형편이다.

학교교육 기회 배분에 대한 논의는 또한 교육에 대하여 ‘외재적으로’ 이루어져 온 특징을 지니고 있다. 이런 특징은 서구의 논의를 포함하여 교육기회 배분에 대한 논의 일반에서 볼 수 있는 것이다. 교육 내적으로 기회 배분이 어떤 원리에 따라 이루어져야 하는지 논의해 온 것이 아니라, 교육 ‘밖’에 ‘평등’(또는 정의)의 가치가 있고, 이 가치가 교육 기회 배분에서 어떻게 해석되고 어떻게 구현되어야 하는지 논의해 온 것이다. 일반 사회의 재화나 기회를 배분할 때 적용하여야 하는 원리나 학교교육 기회를 배분할 때 적용하여야 할 원리를 구분할 이유가 없다는 전제에서 기회 배분을 논의해 온 것이다. 그러나 과연 그 구분이 필요 없는지는 중요한 논의 주제일 것이다. 이돈희(1992)의 ‘교육정의론’은 교육기회 배분을 내재적인 견지에서 논의할 이유를 제기하고 또 그런 논의의 초기 기반을 제공한다. 학교교육 기회 배분에 대한 논의는 앞으로 이런 기반 위에서 좀 더 직접적이고 적극적이며, 교육 내재적으로 충실해져야 할 것이다.

[참고문헌]

- 강태중(2002가). ‘고등학교 평준화정책’에 대한 논의의 검토. pp. 3-38. 대통령자문 교육인적자원 정책위원회. 교육의 질 향상을 위한 고교 평준화정책 개선방안 정책토론회.
- 강태중(2002나). 교육불평등 완화방안 탐색 정책연구. 국회 교육위원회.
- 강혜영, 박소영(2008). 특성화 고등학교의 실태와 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 교육과학기술부(2012). 2012 특수교육 통계.
- 교육과학기술부, 한국교육개발원. 2012 간추린 교육통계.
- 김성식 외(2007). 경제 사회 불평등과 교육격차. 한국보건사회연구원.
- 민관식(1975). 한국 교육의 개혁과 진로. 배영사.
- 이돈희(1992). 교육정의론. 서울: 교육과학사.
- Coleman, J.S. (1990). Equality and achievement in education. Boulder, CO: Westview Press.
- Coleman, J.S. et al. (1966). Equality of educational opportunity. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Heath, A. (2000). The political arithmetic tradition in the sociology of education. Oxford Review of Education, 26(3&4): 313-331.

- Karabel, J. and A.H. Halsey (1977). Educational research: a review and an interpretation. in Karabel, J. and A.H. Halsey eds. Power and ideology of education. New York: Oxford University Press. pp 1-85.
- Nozick, R.(1974). Anarchy, state, and utopia. New York: Basic Books.

제 4 장

문명전환과 학교담론의 변화

정유성(서강대학교 교수)

I

서론 및 문제제기: 학교에 대한 방법론적 회의

- 교실붕괴, 학교폭력에서 탈학교까지

세상이 무섭게 달라지고 있다. 지금, 여기 ‘새로운 세상의 도래’, 아니 ‘창생(蒼生: genesis)’이라 이를 만큼 전대미문의 문명전환이 일어나는 중이다(Castells, 2000; 2007). 빠르게 발달하는 정보 및 기술과학에 힘입어, 삶터를 온통 아우르는 것은 물론이고 한 사람 한 사람 내면과 정체성에 이르기까지 그 변화는 너르기도 깊다. 온 누리가 한 마을처럼 가까워지는 ‘지구화’로, 세계경제 흐름이 나라 살림 뿐 아니라 그 안에 사는 사람들 삶터 구석구석까지 영향을 미친다. 그 바람에 지금까지 너무도 당연한 것으로 여겼던 국가나, 학교, 가족과 같은 익숙한 제도나 체제가 끝나거나 사라지리라는 불안한 예측이 나 돈지 오래다. 세상이나 우리네 삶이 온통 시부저기 흐르는 물처럼 시나브로 달라지고 있다는 불길한 예감은 이제 엄연한 현실이 되고 있다. 그 대표적 이론가인 바우만(Bauman)은 ‘유동적 현대성(liquid modernity)’이라는 개념으로 이 변화의 앞뒤를 가늠한다.

“유동적 현대성은 한 사회의 구성원들이 미처 관습과 일상으로 정착된 행동을 시작하기도 전에 이미 그 제반 조건이 변화해 버리는 시대를 말한다. 삶과 사회의 유동성은 서로 밀접하게 연관된다. 둘 다 그 형태가 유지되거나 제 궤도에 머무는 기간이 너무 짧다. 이런 유동적 상황에서는 개인의 성취는 장기 간 제 것이라고 주장하고 또 인정받을 만큼 결코 안정적이지 못하다. 왜냐하면 획득한 자산은 부채로, 능력은 무능력으로 짧은 시간 안에 전환되기 때문이다. 기획된 인간행동의 조건이나 전략은 너무 빨리 낡은 것이 되

고, 달라진 상황에 따라 이를 학습하고 변환하기도 전에 이미 시대착오적인 것이 되고 만다. 과거에는 당연한 것으로 여겼던 경험을 통한 학습과 이를 바탕으로 한 전략과 전술은 이제 결코 권장할 만한 일이 아니다. 현대사회의 급변하는 예측할 수 없는, 아니 예측을 불허하는 상황에서 과거는 이미 그 의미를 잃고 있다. 과거경험을 근거로 한 미래예측은 위험할 뿐 아니라 오히려 인간의 판단을 흐리고 행동을 호도하게 될지도 모른다. 신뢰할만한 미래 예측은 점점 더 힘들어지고, 확실한 진단은 거의 생각하기 어려울 정도다. (...) 간단히 말해서 유동적인 삶은 제멋대로의 삶이며, 부단한 불확실성 속에서의 삶이다. 이런 삶 속에서 사람들이 겪는 불안과 공포는 무엇보다도 급변하는 흐름을 따라잡지 못한다거나, 흐름에서 뒤쳐진다거나, 유용한 정보를 놓치고 있다거나, 불필요한 것들을 붙들고 있다거나, 더 이상 때가 늦어 되돌이킬 수 없는 상황 이전에 변화를 모색하지 못한다거나 하는 등이다. 유동적 삶은 끊임없는 새로운 시작의 연속이다. 하지만 바로 이런 이유로 그것은 가장 심각한 순간, 가장 끔찍한 고통을 유발할 새로운 시작이 불가능해 질수도 있는 신속하고도 고통 없는 종말일 수도 있다” (Bauman, 2005: 1-2).

오늘날 밀려오고 있는 문명전환의 물결, 그리고 그에 따른 교육에 대한 시대적 요청은 그 이전과 질적으로 전혀 다르다. 교육이 그동안 터 잡고 기대왔던 바탕과 틀마저 사라지고 흔들리기 때문이다. 이제 우리는 처음부터 다르게 교육에 접근해야 하며, 그만큼 새로운 교육담론을 만들어 가야한다. 하지만 먼저 해야 할 일이 있다. 그것은 다름 아닌 학교라는 우리 교육, 아니 도대체 교육전체의 중심에 자리한 제도를 뒤집어 보고, 벗어나는 일이다. 우리 교육의 가장 심각한 문제를 지적할 때 흔히 교육은 곧 학교, 학교는 곧 학습, 이렇게 교육을 축소하고 환원하여 생긴 획일성, 경직성, 편협성 등을 든다. 그러면서도 정작 그 학교라는 틀에 대해 바닥부터 의심하고 다시 생각하고 문제 삼은 적은 좀처럼 없다. 그만큼 ‘뿌리 너무 깊은 나무’와 같은 학교 중심 교육관에 사로잡혀 있는 셈이다. 그런데 얼마 전부터 언론에서 법석 떨고 사람들 입에 오르내리는 말처럼 학교가 제 먼저 무너지고 있다. 교실붕괴부터 학교폭력에 이르기까지 지난 동안 사뭇 비교육적이고 선정적인 말로 학교현장의 위기를 상징하고 있거니와, 사실 이는 그 이상의 뜻이 있다. 무너지는 것은 교실 뿐 아니라 사회 안의 여러 삶의 틀이며, 그 중에서도 학교라는 근대적 교육제도의 뿌리가 뽑히고 때문이다. 기실 따지고 보면 학교폭력이 문제가 아니라, ‘학교가 폭력’이고, ‘교육이 폭력’이 되어버린 상황이 더

큰 문제다. 이것은 교육 뿐 아니라 우리 근대화 과정에 파리 뜬 서두름과 앞지르기와의 옆 돌아보지 않기 같은 흐트러진 삶의 매무새에서 온 것이다.

우리 근대화는 제 힘으로 시작한 것도 아니었고, 그러다 보니 더욱 압축된 채 진행되어, 온 삶을 ‘거대한 근대기획’으로 들쭉서 형클어 놓았다. 그러면서 ‘압축적 고도성장의 살인적인 속도’를 감당할 수밖에 없는 상황에서 다른 선택은 주어지지 않았다. 경제논리와 ‘도구적 논리’가 판을 치고 문화와 삶은 그 틈바구니에 설자리도 없었다. 가뜩이나 뒤늦은 산업화의 침병으로 수단이 되고, 해묵은 성공과 출세의 도구가 되어버린 교육은 주변으로 밀려나 이런 저런 부분적 개혁으로나 질긴 목숨을 이어갔다. 그나마 90년대 들어서서 시민사회와 새로운 사회운동들이 기지개를 켜는 사이, 여기저기서 움트기 시작한 ‘삶’이며, ‘문화’들이 살아났지만 교육은 굵튼 옆걸음, 뒷걸음질만 쳤다. 게다가 그나마 이를 제도 안에 받아들이고 교육문화 전반에 조금씩이라도 꽃피워 보려는 애씀은 지난 몇 해 동안 토건국가의 막무가내 악(惡)개발 논리와 교육 수단화, 시장 상품화에 치어 시름 댄다(정유성, 2007; 조한혜정, 2007).

누가 뭐래도 이 땅의 교육은 진작부터 이른바 ‘생활세계의 식민화’의 자리며, 우리 삶터 곳곳에 ‘비동시적인 것의 동시성’이 엮여진 가운데, 무엇보다도 모순도 깊고 문제투성이다(정유성, 1998; 2002). 그 가장 적나라한 모습이 교실붕괴며 학교폭력이다. 지난 동안 학교의 문제성을 부끄럽게 표상해 온 이 말들은 여러 가지로 새삼스럽다. 한편으로는 위에 밝혔듯이 근대화 과정의 대표적 제도의 몰락을 의미하는 상징성을 갖는 것이 그렇다. 이는 비단 학교가 제 기능과 역할을 다하지 못해 생긴 부작용을 넘어서 본질적 위기라는 사실을 웅변하기 때문이다. 다른 한편 이미 시작된 미래라고 할 수 있는 학교에 대한 비판, 학교를 넘어서기 위한 이론과 실천의 모색 등이 본격적으로 담론으로 나아가고 있다는 반증이기도 하다. 그 흐름은 대체로 이렇다. 학교에 대한 본질적인 물음을 던지고 그 획일적이고 경직된 존재를 뒤흔드는 뜻 깊은 거부행위가 눈에 띄게 나타나기 시작했다. 이는 교실붕괴니 학교폭력과 같은 학교 안의 저항행동을 넘어서 학교 자체에 대한 의심, 근대 공교육 체제에 대한 도전 같은 것으로써 어쩌면 그 상징성을 넘어 새로운 시대, 새로운 교육을 만들어가려는 몸부림으로 그 뜻을 새겨 볼 수도 있는 것이다. 그렇다면 과연 어떤 ‘새로운 학교’ 또는 ‘학교 너머’ 무엇이 교육을 담는 그릇이 될까?

II

본론(1) 및 문제접근: 다시 학교를 생각하며

- 학교의 본질과 현상

살펴보았듯이 근대화 과정에서 만들어진 대표적인 제도이며, 현대사회의 한 기둥이라고 할 수 있는 학교는 그 생겨난 까닭이며 존재이유라고 할 수 있었던 근대교육의 목적 자체가 흔들리면서, 진작부터 종말을 맞고 있었다. 어떤 제도나 마찬가지로 학교는 역사적으로 “삶과 배움으로 충만한 (...) 교리”(포스트먼, 1999: 23)와 같이 그 목적이 뚜렷할 때, 교육의 자리로 우뚝 설 수 있었고 제 구실을 다해 왔다. 하지만 현대사회가 발전하고 변화하자 그 목적이 이른바 ‘새로운 교리들’로 채워지면서 수단과 목적이 뒤바뀌어, 경제가치가 앞서거나 상업주의 이데올로기에 물들거나 기술과학에 눈멀거나 분리주의에 빠지는 등의 이른바 “학교 담장 밖에서 출현한 신들”(포스트먼, 1999: 89), 아니 ‘물신(物神)’들이 만들어낸 새로운 신화가 학교의 목적이 되어버린 상황에서는 그 존재가치, 존재이유를 의심해야 할 뿐 아니라, 급기야 그 끝장을 걱정하지 않을 수 없게끔 되었다.

어디 그 뿐인가? 이제 학교 담장 밖, 아니 삶터 곳곳에서 ‘신종 플루’와 같은 들도 보도 못한 새로운 질병이 문득 생겨나고 또 무서운 속도로 번지고 있다. 지금까지처럼 인류가 만든, 살아가는 데 꼭 필요한 지식과 정보를 끊임없이 되 배우고 되 익혀야 하는 ‘불변성’에 바탕을 둔 견고한 실체로서의 교육 자리인 학교는 ‘예측 불가능성’이라는 새로운 질병에 하릴없이 전혀 무얼 어찌 볼 수가 없다(바우만, 2012: 197-204). 오히려 정보과잉 시대, 살아가는 방식을 끊임없이 배워야 하는, ‘교육을 확대하지 않은 사회’에서 과연 교육은 무얼 어떻게 해야 하며 그 자리인 학교는 무엇일까(바우만, 2012: 218-219), 물어야 한다.

하기는 교육의 대표적인 자리인 학교의 꼴과 모습, 내용은 늘 달라져 왔다. 역사를 통해 본다면 학교는 이제까지 여러 가지 목적과 교리를 따라 왔으며,¹⁾ 지금

1) 사람들은 그 동안 많은 유형의 학교들을 만들어 왔다. 이 학교들은 교육의 본디 뜻을 다하고자 저마다 주어진 사회 문화적 배경에 따라 나름대로 시대적 요청에 맞추어 만들어진 것이다. 하지만 대개 교육의 본디 뜻을 살려 제 구실을 다하기보다는 어떤 특정한 한두 가지 기능만 내세우곤 했다. 교육과 학교의 관계를 기준으로 지금까지 만들어진 많은 학교들은 다음과 같은 다섯

처럼 학교가 교육의 유일한 본디 자리처럼 된 것은 그리 오래된 일이 아니다. 우리가 당연한 것으로 여기는 지금의 학교, 그러니까 모든 교육을 나라가 떠맡는 공교육 틀 안의 학교, 대중교육 기관으로서의 학교는 지금부터 얼마 되지 않은 근대화 과정의 산물이다. 그러니 이런 학교중심의 교육은 불과 몇 백 년, 우리 사회에서는 겨우 백년 남짓, 그것도 널리 퍼진 때로 보면 얼마 되지 않은 일이다.

그런데도 지금, 여기의 학교가 모든 교육을 떠맡으며, 앞으로도 그럴 것이라는 믿음이 수그러지지 않는다. 이것은 한편 현대사회에서 대개의 제도가 그렇듯이, 한 번 틀 잡고 나면 그 제도가 만들어진 본디 뜻, 곧 사람을 위해 봉사하는 ‘공생(共生)의 제도’로서의 제 구실을 잃고 오히려 사람의 삶을 옥죄고 억누르는 ‘조작적이며 파괴적인 제도’로 변질되는 제도자체의 한계와 문제에서 나온 것이다(일리치, 1979). 특히 제도가 자동화, 절대화되어 정작 우리 삶터조차 망가뜨리고 있다. 이러한 제도교육의 한계, 제약, 그리고 폐해는 나아가서 근대교육 안에 깃든 기본적인 모순에서 오기도 한다. 근대 공교육은 학교라는 틀로 자리 잡으면서 그 본디 구실인 사회화나 인격형성 보다는 또 다른 구실인 인력과 노동력을 길러내는 일에만 빠져들었다. 그러다 보니 사람을 사람답게 만드는 일인 교육을 효용과 효율을 앞세워 조직하고 운영해 온 것이다. 이 근대교육의 두 가지 구실은 처음부터 부딪치고 엇갈려 이른바 ‘치명적인 모순상황’을 만들어 왔지만, 가장 뼈아픈 것은 교육을 국가 주도의 공교육 체제인 학교가 독점하면서 마치 거대한 공기업처럼 조직은 방만하고 운영은 경직되어 이 두 가지 구실 모두를 제대로 해내지 못해 인성교육, 인력교육이라는 게도 구력도 놓쳤다는 점이다. 그 결과 제도교육은 그 마지막 보루이며 기본이 되는 사회적 책임이라고 할 수 있는 ‘공공성’마저 잃고 ‘쓰임새(使用價値)’에서 ‘바꿈새(交換價値)’를 더 쳐주는 학력사회의 폐해마저 빚고 말았다(정유성, 1998; 2002).

처음부터 한계를 가진 채 시작하여 그 자리 잡는 과정에서 자동화, 절대화하여

가지 정도로 유형화 해 볼 수 있다(von Hentig, 1993: 186-187).

- ① 길이나 장터에서 구경으로만 배울 수 없는 특별한 기능과 지식을 얻는 곳(운전학원 같은 기술학교)
- ② 일반사회에서 따로 갈라 아이들이 잘 자랄 수 있도록 보호, 육성하는 곳(루소학교)
- ③ 인간을 야만성으로부터 구하거나 새로운 인간으로 만드는 곳(플라톤, 로울라/마카렝코학교)
- ④ 가정교육에 이어 2차 사회화를 꾀하되 수업을 통해 교육하는 곳(홈볼트/페스타로찌/듀이의 수업학교)
- ⑤ 학생들을 사회적 요구에 따르게 하고 교사 및 교육 행정가를 먹여 살리는 곳(교육부 학교)

그 한계가 뚜렷해지는데다 여러 폐해마저 드러낸 학교교육은 오늘날 거듭 위기에 처하게 되었다. 그나마 현대사회에서 제 구실조차 하지 못하고 한계에 부딪친 상황에, 새로운 문명이 비롯되는 오늘날 교육을 둘러싼 모든 주변상황은 말할 것도 없고, 그 중심인 사람 자체가 달라지고 있기 때문이다. 한편 세상은 이미 문명전환의 새 물결에 휩쓸린 지 오래다. 지구화니 유목민화니, 정보화며 개인화 같은 문명전환의 조짐은 뚜렷하고 여기 이어진 술한 새로운 시대적 요청이 교육에 주어진다면 학교교육만은 시대에 뒤떨어진 채 낡은 제도 안에 머물러 갇은 문제만 더 커지고 있다. 그런가 하면 학교교육의 주인공인 오늘날 청소년들은 ‘디지털’, ‘스마트’한 환경처럼 전혀 달라진 삶의 상황에서 새로운 생각, 느낌, 관계, 소통으로 자라며 살아가다 보니 근대적인 틀인 학교와는 처음부터 ‘비동시적인 것의 동시성’으로 엮일 수밖에 없다(정유성, 2009). 사정이 이렇다 보니 바람직한 교육, 아니 교육의 본디 뜻을 되살리기 위해서는 무엇보다도 먼저 제도교육의 틀과 학교에 대해 되짚어 보지 않으면 안 된다. 왜냐 하면 학교중심, 제도중심의 시각으로는 교육문제의 본질을 꿰뚫어 보기 어렵기 때문이다.²⁾

III

본론(2) 및 문제과약: 새로운 학교의 필요성과 가능성

- 삶과 경험의 터전으로서의 학교

지금, 여기 우리는 앞날을 예감하고 지금까지와는 다를 뿐 아니라, 어쩌면 전혀 새로운 교육의 자리를 찾아 나서야 한다. 무엇보다 오늘날 우리가 맞닥뜨리고 있는 문명전환의 새 물결은 예전과는 질적으로 다른 도전과 요청으로 교육 안팎을 다그치고 있기 때문이다. 그렇다고 아무 것도 없이 빈손으로 아예 처음부터 시작

2) 일찍이 탈학교 논쟁을 일리치와 함께 선도했던 라이머의 주장대로 “현재로서는 학교교육 제도가 (...) 어린이들 교육의 유일한 방법으로 독점적인 위치를 굳히고 있는 것”이 사실인 만큼 “진정한 변화는 그 일을 추진하는 사람들의 마음속으로부터 시작되어야”하며, “이러한 노력은 부분적으로, 장차 학교를 대체할 대안을 마련하는 과정에서 좋은 길잡이”가 될 것이 분명하다(라이머, 1979: 59). 이런 새로운 눈, 마음속의 변화야말로 새로운 학교를 만들어갈 첫 걸음이다. 나아가 비단 새로운 눈을 뜨고 마음을 달리 먹을 뿐 아니라 이를 좀 더 널리 멀리 밀고 나가 이윽고 ‘학교로부터 벗어난 삶들(deschooling our lives)’을 가꾸자는 화두까지 품안을 일이다(Hem, 1996).

해야 하는 것은 아니다. 그 동안 당장 눈에 띄는 도전과 요청을 가늠하고 이에 답하려는 애씀은 늘 있어왔고, 또 그 힘이나 현장실천의 무게도 만만치 않다. 어찌면 이를 잘 엮고 아우르면 당장 그럴싸한 대안마련은 몰라도 적어도 그 채비는 시작할 수 있을 것이다. 세 가지만 살펴보자.

첫 번째는 학교를, 이를테면 최첨단 기술정보 사회에 걸맞은 교육의 자리로 탈바꿈시키는 것이다. 곧, ‘기술공학적인 대안’이다. 여기 대해서는 벌써 많은 이야기들이 있지만 우리 주제와 이어서 생각할 거리만 추려보면 다음과 같다.

정보기술의 발달로 학생과 교사는 그 역할이 달라질 뿐 아니라 아예 역할이 바뀌어 가며, 따라서 전통적인 기관이나 건물로서의 공간과 시간의 제약을 받는 학교는 구태의연한 것이 되고 학습의 장과 생활의 공간으로서의 학교가 만들어지고 있다. 이미 시작된 미래의 ‘학습 시나리오’(Gottwald/Springkart, 2000)에서는 학습자 중심의 실시간 지식사회가 되어, 문자중심에서 멀티미디어를 통한 학습, 지식경영 원칙에 따른 지식탐색 및 인터넷 서핑을 통한 놀이 같은 학습이 널리 퍼지고 있다. 이 때 학교의 모습은 다름 아닌 ‘멀티미디어 캠퍼스’와 같은 시공을 넘어선, 그러면서 우리 생활 한복판에 자리한 현실과 디지털 공간이 만나는 자리가 된다. 또 학습능력만 보더라도 지금까지와 같은 지식축적 능력보다는 디지털 공간에서의 지식탐색 능력과 ‘매체 문해(media literacy)’ 및 ‘매체 활용능력(media competence)’, 그리고 창의력 등이 중요하다는 것이다. 뿐만 아니라 최근 들어 더욱 발전하고 있는 개인 휴대통신 기기들에 힘입어 ‘e-러닝’을 넘어선 ‘스마트 러닝’, ‘모바일 러닝’ 바람마저 불면서 기술공학 만능의 ‘멋진 신세계’와 같은 학습세계나 교육문화에 대한 장밋빛 미래를 그리곤 한다.

‘기술공학적 대안’은 그렇지만 자칫 정보기술의 발달이나 매체환경의 변화 등을 지나치게 장밋빛 꿈으로 그려 벌써 나타나기 시작한 정보사회 안의 인간 소외문제부터, 교육의 본질을 벗어나 기술과학의 교리를 물신 숭배하게 되는 문제까지 많은 부작용, 아니 변질의 위험을 감수하고 또 극복해야 한다. 그러면서 다른 한편 이를 단지 ‘지식정보사회에서의 학교기능의 재구성’(한정신, 2008) 같은, 말 그대로 기술적인 보완 정도로 짚고 넘어가는 것 또한 위험하다. 이야말로 새로운 기술과 미디어에 대해 교육현장에서나 교육 관료들의 관행에서 흔히 찾아볼 수 있는 ‘그릇된 사업주의’, ‘지나친 낙관주의’, ‘왜곡된 집착’, 또는 ‘자족적인 위로’

등의 경향을 그대로 드러내 주는 일이기 때문이다(von Hentig, 2002). 사실 지식 기반사회, 정보화 사회로의 변화에 따른 교육에 대한 요청과 도전은 학교의 기술적, 도구적 변화 뿐 아니라 학교존재 자체의 위협이며 새로운 가능성을 뜻하기 때문이다. 그러므로 어떻게 하면 이 위협을 끊임없이 성찰하며 그 가능성을 교육 본디 뜻을 펴도록 현장에서 실천하는 길을 찾는 것이 중요하다.

두 번째로는 공교육 강화의 방안으로 나온 다양한 ‘제도 보완적 대안’이 그것이다. 이를테면 공교육의 중심인 학교에서 제대로 된 교육을 가로막는 걸림돌을 없애고 그 본디 뜻을 다할 수 있도록 교사의 노릇, 가르치는 내용과 방법, 학생의 참여 등을 바꾸고 매만져 학교교육을 되살려 보자는 안간힘이다. 최근 대표적인 것이 ‘혁신학교’다(김성천, 2011; 성열관&이순철, 2011). 혁신학교란 학교 혁신을 “단위학교가 특정 계기에 의해서 학교 내 교육과정, 수업, 학급운영, 교직 문화, 학교경영, 조직체계 등에 창조적인 변화를 일으켜 타 학교에 영향력을 미칠 수 있는 성공적인 사례”로서, ‘자발성’, ‘지역성’, ‘창의성’, ‘공공성’의 가치를 추구하며, 구체적으로는 ‘배움 공동체’, ‘연대’, ‘소통과 참여’, ‘책임’, ‘비전 제시’, ‘즐거움’의 원리로 운영된다. 요컨대 ‘학교를 안에서부터 바꾸기’(사토 마나부, 2012: 89)라는 노력이며 그 목표는 ‘배움과 돌봄의 공동체’이다.

“학교는 내부에서 밖에 바뀌지 않는 곳이다. 그리고 학교가 안에서부터 바뀌기 위해서는 우선 학교와 교실이 지역, 보호자, 시민에게 열리지 않으면 안 된다. 게다가 학교가 지역에 열리고 보호자나 시민과 연대하기 위해서는 학교의 내부에 아이들의 배움을 중심으로 수업에 도전하는 교장의 지도성과 교사들의 연대가 준비되지 않으면 안 된다. (...) 21세기의 학교는 배움의 공동체로서의 학교이다. 배움의 공동체로서의 학교에서는 아이들이 서로 배우면서 함께 성장할 뿐만 아니라 아이들의 서로 배우고 성장하는 활동을 실현하기 위해서 교사도 상호 간에 서로 배우고 성장하는 것이며 교육행정의 관계자도 보호자도 시민도 서로 배우고 성장한다. (...) 학습참가의 실천은 학교를 ‘배움의 공동체’로 재편성하는 도전의 하나이다.(...) 21세기 학교를 지역문화와 교육의 센터로 구상한다면 ‘배움의 공동체’로 학교를 재조직하지 않으면 안 된다(사토 마나부, 2012: 209-231).

이는 어찌 보면 가장 학교다운 학교를 되살리려는 애씀이라고 할 수 있다. 하지만 이렇게 교과서에 있는 그대로 학교를 되살리려도 아주 많은 준비를 갖추어

야 한다. 제도를 바꾸는 일부터, 그 조직과 운영을 정비하는 일, 돈 마련하는 일, 교사들을 거둬나게 하는 일, 건물 새로 짓는 일, 교육과정 짜는 일까지 거의 모든 것을 지금과는 다르게, 아니 아주 새롭게 해야 한다. 이 모든 일을 한 걸음씩, 그것도 현장에서 당사자들끼리 머리를 맞대고 지혜를 모으며, 힘과 돈과 품을 서로 내어 품앗이하면서 실천해 내는 것이 가장 바람직하다. 하지만 이것이 쉽지가 않다. 무엇보다 여전히 서슬이 퍼런 그릇된 ‘경쟁주의 게임의 법칙’이나, 사람 생각이나 대접하지 않는 사회전반의 모자라고 못된 ‘업적주의’, ‘학벌주의’가 이런 애쓰미의 싹조차 틔우기 힘들게 만들기 때문이다. 또 이를 업보나 원죄로 받아들여 내면화한 ‘쌈이 너무 얇은’ 우리 영혼부터 느낌에 이르기까지 굳어버린 본세가 그 작은 첫걸음조차 어렵게 만들기 때문이다. 그러니 이런 학교에서 교육의 본디 뜻을 되찾고자 하는, ‘제도 보완적 대안’의 노력을 학교현장에서 꾸준히 하되, 여기 새바람을 일으키고 작지만 눈에 띄는 교육다운 교육의 실험을 나란히 함께 하지 않으면 안 된다. 이것이 다름 아닌 교육의 본디 뜻을 학교 밖, 아니 ‘새로운 학교’에서 되찾고자 하는 대안교육의 필요성이요, 가능성이다.

이것이 바로 세 번째인 ‘대안 교육적인 대안’이라고 부를 수 있는 것으로서 그 대강은 이렇다. 대안교육의 처음은 무엇보다도 오늘날 새로운 사회변화에 적극적으로 대응하는 학교는 지금 있는 학교와는 질적으로 달라야 한다는 문제의식이다. 이를테면 새로운 학교와 교육이 필요하다는 것이다.³⁾ 그것은 한마디로 “삶과 체험의 터전으로서의 학교(Schule als polis)”다(von Hentig, 1993) 학교는 이제 흐트러진 가족의 뭉까지 상당부분 넘겨받아 말 그대로 생활 공동체로 거듭나야 하며, 그러면서 민주적이고 평등하며 다양성이 존중되는 공공성의 체험 장소가 되어야 한다는 것이다. 이를테면 학교자체가 삶의 터전이 되면서 ‘다름’과 함께 살기, 공동체로 살기, 비판적인 시민으로 살기 등을 체험을 통해 배우고 익히며 경험하는 곳이 되어야 한다. 여기에 필요한 것은 복잡한 이론이나 색다른 실험이 아니라

3) 이와 관련하여 흔한 오해부터 풀어보자. 행정당국은 대안교육 전반의 현장을 ‘대안학교’로, 그 중에 인가된 ‘특성화 대안학교’와 ‘미(未)인가 대안학교’로, 여전히 학교 중심적으로 나눈다. 대안교육 현장 쪽에서는 다르다. 이미 특성화 학교로 ‘인가’를 통해 제도 교육 안에 들어선 ‘대안학교’는 그 제도화 과정에서 수업참가 의무 폐지와 같은 극단적으로 보일 수 있는 새로운 실험과 자율적인 교육과정의 편성, 또 다른 교사 자격의 기준 등을 버릴 수밖에 없다. 따라서 많은 대안교육 현장에서는 ‘학교’라는 이름은 빌되 애써 제도 밖에 머무르면서 ‘비(非)인가’ 상태로 이런 다름과 새로움을 지키고자 한다(정유성, 2008).

‘인간에 대한 신뢰’와 ‘상호이해’ 그리고 ‘책임’에 바탕을 두고 기존교육, 학교를 ‘개선’해 나가고 교육자체를 ‘변화’시키는 일, 그리고 이런 모든 것을 위한 교육에 대해 ‘새롭게 생각하는 일’이다. 바로 이러한 새로운 사고, 새로운 철학으로 거듭난 학교가 곧 대안학교이다. 대안학교란 무엇보다도 ① 삶의 터전, ② 다름과 함께 사는 연습터, ③ 공동체적 삶터, ④ 온전한 사람의 살림터, ⑤ 작은 세계와 큰 세계의 다리가 되는 겪음터, ⑥ 배움터로서의 학교를 말한다(von Hentig, 1993: 214-230).

이러한 기본원칙에 따라 만들어진 대안학교는 다음과 같은 특성을 가진 ‘다른’, 또는 ‘새로운’ 학교이다(이종태, 2007; 정유성 1997; Bochert, 2003)

* 조직과 운영

- 학습 뿐 아니라 생활의 장소로 편안함을 느낄 수 있는 크기를 가진 ‘작은 학교’
- ‘자율규제의 원칙’에 따라 조직, 운영되는 학교
- 교사, 학부모, 학생들이 주체가 되며 평등하고 민주적, 자율적으로 참여하는 학교

* 학습과 생활

- 다양한 학습기회 제공하는 ‘다양성의 학교’(다양한 수업주제 및 자유로운 수업참가)
- 활성화되고 다양한 학습문화 보장하는 학교(집중수업부터 실습, 개인 프로젝트 등)
- ‘교수법’보다는 ‘학습법’이 강조되는 자기주도 학습의 장으로서의 학교,
- ‘체험학습’, ‘인지학습’과 ‘사회학습’을 아우르는 학교
- 업적주의 평가가 아니라 과정 모두가 평가되는 학교

이렇게 볼 때 앞서의 제도 보완적 대안과 대안 교육적 대안은 크게 다르지 않다. 그래서 대안교육을 교육의 본디 뜻을 되찾고, 교육의 본질을 되살리는 노력이라고 한 것이다. 그러면서도 우리는 정보기술의 발달이나 매체환경의 변화와 같은 시대의 요청과 도전에 답할 수 있어야 한다. 결국 우리가 찾아야 할 새로운 학교교육의 틀은 이런 세 가지 대안, 아니 그 채비들을 아우른 자리에서 만들어질 것이다.

IV

결론 및 문제해결: 새로운 학교 만들기

- 새로운 교육문화 사회운동

지금, 여기 교육이 처한 상황을 둘러보고 학교라는 교육이 벌어지는 유일한 공식적 자리를 살펴보면서 새로운 학교의 필요성과 가능성을 짚어 보았다. 끝으로 꼭 새겨야 할 것이 하나 있다. 교육은 이론이나 제도, 또는 현장일 뿐 아니라 무엇보다 먼저 ‘문화’라는 점이다. 그것도 살아 숨 쉬는 문화다. 우리가 찾아 나서야 할 것은 새로운 학교의 틀이나 모습이 아니라 그 본디 뜻을 살린 새로운 교육문화여야 한다. 우리는 아직도 ‘근대화’의 망령에서 사로잡혀 교육문화를 물 흐르듯 숨 쉬듯 자연스럽게 그러면서도 아름답게 만들어내지 못한 채, 기를 쓰고 갖은 제도며 장치를 만들어 바꾸어 보려고만 했다. 물론 바꿀 것은 바꾸어야 하겠지만 이제는 교육문화 자체를 새로이 만드는 일이 절실하다.

거듭 말하지만 오늘날 지구촌에서는 삶, 삶터, 아니 사람을 온통 뒤흔드는 문명전환이 일어나고 있다. 그 안에 한 사람, 한 사람은 그야말로 ‘날뛰는 세상에서 나대로 살기’(Beck&Beck-Gernsheim, 2002)이라는 버거운 살림을 꾸려간다. 게다가 오래된 새 모순, 새로운 옛 모순이 뒤엉키고 뒤엎힌 우리네 삶터에서는 그 압축적 성장과 졸속한 변화가 더 힘겹다. 아직도 분단된 땅에서 ‘양극화’로 사람 사이는 더욱 갈라지고 벌어진다. 그럴수록 사람들 마지막 희망이고 보루인 공교육, 그 기관인 학교는 그러나 제 몫을 다하기는커녕 경쟁과 업적주의 입시위주 교육으로 오히려 이를 더 부추긴다. 또 ‘다문화 사회’라는 새로운 도전이 도둑처럼 찾아왔다. 이 또한 무엇보다 교육이 불안고 풀어나가야 할 과제건만 획일적이고 경직된 적응 및 통합으로 치닫는 ‘우리주의(we-ism)’ 교육으로는 힘만 부치고 학교는 제 풀에 지친다(정유성, 2011). 달라진 아이들은 지금, 여기 교육에 웃자라 새로운 삶과 앞날을 꿈꾸며 펼쳐 가는데 그 자리인 학교는 저만치 뒤쳐져 그 꿈마저 깨뜨린다. 미처 준비와 채비 갖추지 못한 교사는 좌절하고 여전한 게임의 법칙에 내몰린 학부모는 절망한다. 이미 ‘죽음에 이르는 병’에 시달리는 해묵은 교육에 ‘보살핌과 돌봄’의 공백이라는 된 서리 맞은 삶터가 병치레에 어지럽다. 우리 교육, 특히 학교는 이렇게 그 어느 때보다 큰 위기에 처해 있다.

흔히 말하듯 위기는 위험한 순간이면서 절호의 기회기도 하다. 모순이 깊을수록 그 모순의 아픔을 이기려는 애씀도 크게 마련이다. 이제라도 교육은 새로운 문화와 삶으로 되살아나야 한다. 그 주체는 교육과 관련된 당사자 모두, 나아가서 모든 시민이며, 그 방식은 이제 국가 차원의 개혁이나 학교혁신이라기 보다 새로운 사회운동의 그것으로 다시 시작하는 것이다(정유성, 2007) 집에서나 마을 같은 삶터 한복판에서 한 마음 한 뜻으로 머리와 가슴과 손발을 모으는 ‘지구촌 공동체주의(globalitarianism: Bauman, 2002)’야말로 각자 선 자리에서 문명전환의 물결을 감당해 내는 일이다. 새로운 학교는 이렇게 ‘구체적 이상향(konkrete Utopie: Bloch, 1985)’을 끊임없이 품고, 잇고, 만들어내야 한다.

새로운 학교는 그러니까 지금과는 다른 건물이나, 새 교과서, 바뀐 교육과정에서 찾을 수 있는 것이 아니다. 이런 문화와 담론 속에 싹트고 꽃피며 영글어가는 것이다. 그러니까 새로운 학교는 바로 우리 마음, 영혼, 곧 사람 안에서 시작되는 것이다. 그러려면 무엇보다도 우리는 교육에 대해 잃어버린 마음을 찾고, 그 첫 마음(初發心), 첫 뜻으로 돌아가 새로 시작해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김성천(2011). 혁신학교란 무엇인가. 서울: 맘에 드림.
- 라이머, E.(1979). 학교는 죽었다. 서울: 한마당.
- 바우만, Z.(2012). 고독을 잃어버린 시간: 유동하는 근대 세계에 띄우는 편지. 서울: 동녘.
- 사토 마나부(2012). 수업이 바뀌면 학교가 바뀐다. 서울: 에듀니티.
- 성열관 & 이순철(2011). 혁신학교: 한국교육의 희망과 미래. 서울: 살림터
- 이종태(2007). 대안교육 이해하기. 서울: 민들레.
- 일리치, I.(1979). 학교사회에서의 탈출. 서울: 범조사.
- 정유성(1997). 대안교육이란 무엇인가. 서울: 내일을 여는 책.
- _____ (1998). 새로운 교육문화 사회운동론: 사람, 삶, 되살림 2. 서울: 한울.
- _____ (2002). 사람 살려, 교육 살려. 서울: 한울.
- _____ (2007). “교육 마지막 식민지”. 『비평 15』. 2007/여름. 97-115.
- _____ (2008). 미인가 대안교육 시설의 운영현황 및 지원방안 연구. 서울: 서울특별시교육청.
- _____ (2009). “명왕성에서 온 아이들: 청소년의 존재와 문화”. 서강대학교 국제지역문화원 편.

- 현대사회와 인문학적 상상력 II. 서울: 서강대학교 출판부. 111-134.
- _____ (2011). “다양성의 시대, 다채로운 교육: 비판적 다문화 교육담론을 찾아서.” 『사회과학연구』. 19(2). 234-263.
- 조한혜정(2007). 다시 마을이다. 서울: 또 하나의 문화.
- 포스트먼, N.(1999). 교육의 종말. 서울: 문예출판사.
- 한정선(2008). 미래사회를 위한 교육방법 및 교육공학. 서울: 교육과학사.
- Bauman, Z.(2002). *Society Under Siege*. Cambridge: Polity.
- _____ (2005). *Liquid Life*. Cambridge: Polity.
- Beck, U.&Beck-Gernsheim, E.(eds.)(2002). *Individualization*. London et al.: SAGE.
- Bloch, E.(1985). *Prinzip Hoffnung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Castells, M.(2000). *End of Millenium*. 2nd ed. Malden: Blackwell.
- _____ (2007). *Mobile Communication and Society*. Cambridge et al.: MIT Press.
- Borchert, M.(Hrsg.)(2003). *Freie Alternativschulen in Deutschland*. Marl: Verlag des Bundesverbandes der Freien Alternativschulen in der BRD.
- Gottwald, F.-T./Springkart, K.P.(2000). *Multi-Media Campus*. Düsseldorf: Metropolitan.
- Hern, M.(ed.)(1996). *Deschooling Our Lives*. New Society Publisher.
- von Hentig, H.(1993). *Die Schule neu denken*. München: Hanser.
- _____ (2002). *Der technischen Zivilisation gewachsen zu bleiben*. Weinheim: Beltz.

제 5 장

초·중등교육 거버넌스 구조의 쟁점과 지방교육자치의 발전 방향

김재웅(서강대학교 교수)

I 들어가는 말

우리나라는 오랫동안 초·중등교육제도를 중앙정부 주도로 운영해 왔다. 교육 운영과 관련하여 지방이나 개별 학교 차원에서 자율적으로 시행할 수 있는 게 별로 없었다. 이러한 상황에서 전국의 모든 학교는 마치 하나의 학교처럼 중앙의 지침에 따라 일사분란하게 움직여 왔다고 해도 과언이 아니다. 각 지역이 놓여 있는 여건과 특성이 다르고 학교마다 설립이념과 지역사회의 요구가 다름에도 이렇듯 획일적으로 운영되는 초·중등교육제도에 대한 문제가 끊임없이 제기되어 왔다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 제정된 1991년의 「지방교육자치에 관한 법률」은 그 방향과 취지에 있어서 이전의 이름뿐이던 지방교육자치제도와는 실질적으로 다른 것이었다. 이에 따라 지방은 해당 지역의 초·중등교육제도 운영에 대한 자율권을 상당 부분 행사할 수 있게 되었다. 그러나 새로운 교육자치제 이후, 특히 2006년 12월 관련 법 개정에 따른 2010년 6월 2일 교육감 직선 이후에 일부 교육감의 경우에는 동일 교육정책을 놓고 중앙정부와 갈등을 빚기도 하였다. 아울러 일부 교육정책의 경우에는 시도지사와 교육감 사이에 갈등이 첨예화 되고 있다. 예컨대, 초·중등교육의 운영과 관련되어 중앙정부와 지방정부 사이에 갈등을 보이고 있는 교육정책에는 자립형 사학 지정과 특목고 신설, 학생인권 조례, 학교폭력상황에 대한 학교생활기록부 기재, 교원능력개발평가 시행, 국가 수준 학업성취도 평가 등이 있다. 일반행정과 교육행정 사이에 나타나고 있는 대표적인 정책 갈등 사례는 시도지사와 교육감 간 무상급식 논쟁과 교육감 직선제 찬반 논쟁이다.

이러한 정책갈등은 물론 진보와 보수라는 정치 이데올로기의 차이에서 기인하는 바가 크지만, 그 문제의 뿌리에는 교육자치의 개념과 이론 부재와 함께 관련 법규의 미비 문제가 자리 잡고 있다. 전자에 대한 논의는 이 글의 범위를 벗어나는 것으로 보고, 이 글에서는 교육자치의 의미와 원리를 이론적으로 정리하고 초·중등교육의 운영과 관련되어 나타나고 있는 쟁점을 거버넌스¹⁾라는 틀에 비추어 분석하고자 한다. 초·중등교육의 거버넌스와 관련하여 다루게 될 주요 쟁점은 중앙과 지방의 관할 문제와 일반행정과 교육행정의 주도권 문제이다. 이러한 분석을 토대로 초·중등교육의 발전을 위한 지방교육자치제도의 개선방향을 제안하고자 한다.

II

교육자치의 의미와 원리

1. 전통적 교육자치 논의의 한계

교육자치의 문제는 교육과 관련된 공적인 논의의 장에서 거의 빠지지 않고 등장하는 단골 메뉴 중에 하나이다. 교육개혁을 추진해 오고 있는 역대 정부들은 모두 교육자치의 문제를 다루어 왔다. 그럼에도 불구하고 속 시원한 해답을 찾지 못한 채, 현행 지방교육자치제도는 여러 면에서 문제를 드러내고 있다.

교육자치라는 말을 우리는 별 거부감 없이 받아들이면서 사용하고 있지만, 교육과 자치의 합성어인 교육자치는 교육과 자치를 어떻게 이해하느냐에 따라 다르게 해석될 수 있는 말이기도 하다. 먼저 자치의 개념을 살펴보자. 자치는 ‘스스로 다스리는 것’을 가리킨다. 이러한 점에서 자율과도 통하는 말이다. 다시 말하면, 자치는 외부의 간섭, 통제, 압력 등에 따라 어떤 일을 처리하는 것이 아니라 자유롭게 스스로 세운 원칙에 따라 처리하는 것을 말한다. 여기에서 ‘어떤 일’이 교육

1) 거버넌스(governance)는 우리말로 지배구조, 통치구조, 국정관리체제, 협력적 통치, 협치 등 다양하게 번역되고 있으나 여기에서는 그 어느 것도 거버넌스의 원래 의미를 담아내기에는 부족한 것으로 보아 외래어로서 거버넌스를 그냥 사용한다. 거버넌스는 탈산업화, 탈근대화, 다양화 사회의 진전에 따라 중앙정부의 독점적인 통치가 약화되는 대신 지방, 시장, 시민사회 등 다양한 주체가 협력, 조정 과정을 거쳐 국가를 운영하는 일종의 협력적 통치방식을 가리킨다(신현석, 2010; Kooiman, 1993)

인 경우가 바로 교육자치이다. 아울러, 자치와 관련하여 중요한 것은 ‘스스로’ 다스린다고 할 때, 스스로가 누구를 가리키느냐 하는 것이다. 초·중등교육의 경우, 그것은 교실에서 학생들을 가르치는 교사일수도 있고, 단위학교일수도 있으며, 학부모를 포함하는 지역 주민일수도 있고, 교육감과 교육위원회일수도 있고, 지방자치단체일수도 있으며, 국가일수도 있다. 교육자치에 관한 많은 논쟁들, 특히 지방교육자치제도에 관한 논쟁은 이 ‘스스로’를 누구로 보느냐에 대한 시각의 차이에서 오고 있는 것이라고 할 수도 있다.

한편, ‘교육’이라는 말도 자치라는 말 못지않게 합의점에 도달하기가 어려운 개념이다. 국민들은 저마다 교육에 대한 모종의 관점과 개념을 가지고 행동하고 있으며, 이것은 교육자치와 관련해서도 똑같이 나타난다고 할 수 있다. 교육을 학교에서 교사가 학생을 가르치는 일로 보는 사람도 있고, 학교에서 행하는 모든 것으로 보는 사람도 있다. 교육자치와 관련해서는 그러한 활동을 위한 주요 정책이나 제도를 결정하고 인적·물적 조건을 갖춰 주는 일까지를 포함한다고 보는 사람도 있다. 이러한 학교 중심적 사고에서 벗어나 교육을 일생의 전 과정과 삶의 전 공간에서 의미 있는 소재를 중심으로 일어나는 가르치고 배우는 행위로 보려는 사람들도 있다.

교사들은 교육자치에서 말하는 교육은 교실에서 이루어지고 있는 교수-학습활동을 가리키며, 그 활동은 어느 누구의 간섭으로부터 자유롭게 교사가 자유롭게 진행할 수 있어야 한다는 점을 강조하는 경향이 있다. 어떤 점에서 보면, 교육의 자율성과 전문성이 요구되는 지점은 바로 여기이며, 따라서 교육의 이러한 특성이 교육을 스스로 다스려야 한다는 주장의 정당성을 제공하고 있다고 할 수 있다. 그러나 교장은 교육자치와 관련하여 교육을 학교에서 이루어지는 모든 일로 보고, 학교장이 자율권을 가지고 학교를 운영할 수 있어야 한다는 점을 더 강조하는 경향이 있다. 학부모나 지역 주민의 경우에는 교육을 학교에서 이루어지는 모든 일로 보면서, 자기들이 학교의 중요한 일을 결정하는 데 한 몫을 해야 한다고 주장한다. 이러한 입장은 최근 시작된 학교운영위원회 제도를 통해 잘 나타나고 있다. 중앙정부 수준이나 지방정부 수준에서는 교육을 교육에 관한 주요 정책이나 제도를 결정하고 인적·물적 조건을 갖춰 주는 일까지를 포함한다고 보는 입장이 강한 편이다.

이렇게 보면, 교육자치는 자치의 주체가 누구인가 하는 것과 자치의 대상인 교육을 무엇으로 보고 있느냐에 따라 다르게 이해될 수 있다. 학교교육을 중심으로 학교교육의 개념 수준과 자치의 주체에 대한 관점의 차이에 따라 다음 <표 1>에서 보는 것처럼 이론적으로는 12가지의 교육자치의 모형이 있을 수 있다.

<표 1> 학교교육의 개념 수준과 자치의 주체에 따른 교육자치 모형

교육자치 수준	교사	학교	지방정부	중앙정부
교수-학습	1	2	3	4
학교생활 전반	5	6	7	8
교육정책 및 제도	9	10	11	12

위의 표에서 보면, 교사의 교육적 자율성을 포함하는 교사자치 부분인 1, 5, 9나 중앙정부 수준의 교육자치 부분인 4, 8, 12에 대한 논의는 상대적으로 부족했다고 할 수 있다. 최근들어 학교운영위원회를 중심으로 학교자치가 2와 6과 관련하여 논의가 활발해지고 있으나 학교 밖에서 이루어지고 있는 교육 부문의 자치에 대한 논의는 전무했다고 해도 과언이 아니다. 지금까지 교육자치에 관한 논의들이 주로 11에 초점을 맞추어 전개되어 왔고, 그것도 ‘스스로’가 누가 되어야 하는 데에 지나친 관심이 쏠려 있었다는 것을 알 수 있다. 교육자치에 관한 이러한 논의 구조와 관행은 교육자치 하면 곧 지방교육자치만을 의미하는 것으로 이해하는 결과를 가져 왔다. 지방교육자치를 교육자치와 동일시하는 상황에서는 교육을 학교에서 하는 일과 구별해서 볼 수 있는 관점이 설 자리가 없어진다. 더 나아가 이러한 상황에서는 교육적 원리에 의해 보장되어야 할 교육자치에 대해서는 관심을 기울이지 않고, 정치적 원리에 의해 운영되는 학교제도의 운영에 관한 지방정부 수준의 자치에 대해서만 관심을 기울이게 되는 것이다.

필자는 공적 제도 하에서 이루어지고 있는 학교교육의 수준이 교실이든, 단위 학교이든, 지방자치단체 수준이든, 중앙정부 수준이든 상관없이, 그리고 학교 밖에서 이루어지고 있는 다양한 형태의 교육에서도 교육자치의 정신은 교육의 본질 회복과 교육의 자율성 신장에 있어야 한다고 믿는다. 다시 말하면, 교육이 교육 이외의 영역으로부터 부당한 간섭을 받음으로써 교육 본래의 가치가 훼손되지 않도록 하는 데 교육자치의 목적이 있다고 보는 것이다. 따라서 아무리 자치의 주

체들이 학교제도의 운영과 관련된 여러 일들을 스스로 결정해 나간다 하더라도, 교육의 본래적인 목적이나 가치를 추구하는 것으로부터 멀어지는 결정을 해 나간다면, 그것은 학교자치나 지방교육행정자치는 될지 몰라도 진정한 의미의 교육자치로 연결되지 못할 가능성이 있다.

이렇게 보면, 교육자치와 관련하여 해결하여야 할 더 근본적인 것은 학교에서 이루어지고 있는 일과 교육의 개념의 분화 문제라고 할 수 있다. 그래야 학교자치와 교육자치의 개념도 구분할 수 있고, 교육자치와 지방교육행정자치의 개념도 구분할 수 있게 될 것이다. 이러한 개념적 구분이 가능하게 되면, 학교와 관련된 사람들이 학교자치를 잘하는 것이 곧 교육자치를 보장해 주지 못한다는 것을 깨닫게 되고, 지방교육행정자치가 학교자치를 보장해 주지 못한다는 것도 깨달을 수 있게 될 것이다. 그래서 아래에서는 교육과 학교에서 이루어지고 있는 일의 개념이 어떻게 다른지 살펴보고, 이러한 개념 분화가 교육자치에 어떤 시사점을 주는지 논의하고자 한다.

2. 학교와 교육의 개념 분화와 이것이 교육자치에 주는 시사점

가. 학교에서 이루어지고 있는 일과 교육의 개념

학교는 공식적으로 교육을 하라고 설립한 기관이다. 그러나 학교가 “교육만” 하는 기관은 아니다. “교육도” 하는 기관이라고 해야 옳다. 상식적인 수준에서는 학교 안에서 일어나는 모든 일(이하 學校態)을 교육으로 간주하는 경향이 있다. “학교에서 공부하고 집에서는 논다”라는 말은 이것을 잘 보여 준다. 역사적으로 보면, 대량적인 공교육이 학교를 통해 도입되면서 학교가 교육을 독점해 오게 되었고, 이것이 學校態와 교육 사이에 아무런 차이가 없다는 느낌을 갖게 했다고 할 수 있다(Richmond, 1975). 장상호(1997)도 일종의 생활세계인 학교와 고유한 인간의 활동 영역 중 하나인 교육을 혼동하는 오류를 범하게 되는 것은 바로 상식이 갖고 있는 맹점이라고 지적하고 있다.

우선, 학교는 정치적인 일을 담당한다. 동서고금을 막론하고 권력을 잡은 집단은 집권 세력의 정당성을 확보하고 연장시키려는 정치적인 목적으로 학교를 이용해 왔다. 또한 교장과 평교사 사이에서, 교원과 학부모 사이에서, 교사와 행정직

사이에서, 때로는 교사와 학생들 사이에서 우리는 힘겨루기를 자주 목격하게 된다. 그러나 이러한 현상들은 학교라는 장소를 빌어 일어나고 있는 정치적인 현상이지 교육은 아니다.

둘째, 학교는 경제와 관련된 일을 하고 있다. 국가적으로 학교교육을 위해 얼마만한 재정을 투입할 것인가부터 개별 학교에서 거두어지고 있는 등록금과 학급 수준에서 발견되는 잡부금과 촌지에 이르기까지 돈과 관련된 모든 일은 그것이 비록 학교라는 공간에서 이루어지고 있다 하더라도 교육이 아니라 경제 활동이다.

셋째, 학교는 사회적 기능을 수행한다. 개인이 사회경제적 지위를 획득하는 데 있어서 학교체제 안에 얼마나 오래 오래 머물러 있었느냐(學歷), 또 어느 학교를 졸업했느냐(학벌) 하는 것이 중요하게 영향을 미친다. 많은 사람들이 이 목적 때문에 학교에 다니고 있는 것이 사실이라 하더라도, 이것은 학교가 가지고 있는 사회적 기능이지 교육적 기능은 아니다. 그리고 학교는 학생들을 일정 기간 안전한 장소에서 보호해 주는 사회 안정 기능을 수행한다. 청소년 범죄가 날로 늘어나는 현대 사회에서 그나마 사회가 안정을 유지할 수 있는 것은 학교라는 거대한 조직이 청소년을 안전하게 보호해 주고 있기 때문이다.

넷째, 학교 안에는 행정이나 법과 관련된 일이 매우 많다. 학교를 설립할 때 지켜야 하는 법, 교사를 임용할 때 지켜야 하는 법, 교재를 선택할 때 지켜야 하는 법, 학생들을 평가할 때 지켜야 하는 법 등, 학교에서 이루어지는 많은 일들은 법률과 관련된 사항이 많다. 아울러, 교육행정기관으로부터 오는 각종 공문을 처리해야 하고, 학교장으로서 학교를 운영하는 데 필요한 각종 활동을 전개해야 하고 교사들도 때로는 가르치는 일 이외에 잡무에 시달리기도 한다. 이러한 일들이 매우 중요하고 아무리 많다 하더라도 그것은 교육이 아니다.

그 외에, 학교는 학생의 안전과 교수·학습의 효율성, 그리고 외적 아름다움 등을 골고루 만족시킬 수 있는 학교 건물 및 시설을 마련해야 한다는 점에서 건축과 관련된 일이 있다. 학교에서는 교직원과 학생들의 기쁨과 슬픔 등 감정과 정서와 관련된 사회심리학적인 현상도 종종 일어난다.

물론 학교 안에서는 “교육도” 일어난다. 교사와 학생 간에, 그리고 학생들 간에 일정한 소재를 중심으로 가르치고 배우는 과정이야말로 학교라는 사회적 기관이

설립된 취지의 핵심에 있다고 할 수 있다. 교육적 과정에 충실한 교사는 교육의 소재가 되는 교과 내용에 있어서 학생의 이해와 체험의 수준이 높아지기를 기대하며 가르친다. 교육의 멋과 맛을 아는 학생은, 교사로부터 배울 때마다 교육의 소재에 있어서 자기의 품위가 올라가는 것 자체에서 희열을 맛본다. 더 나아가, 그러한 학생은 비록 그 행위가 내신성적에서 이득이 될 게 없더라도 자기가 알고 있는 내용을 동료에게 알려주기를 기뻐한다. 그러나 안타까운 것은 학교 안에서 이러한 교육적 사건이 그렇게 자주 일어나지 않는다는 사실이다.

한편, 이러한 교육이 학교에서만 일어나지 않고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. “교육=학교태”라는 전통적인 관점에서 보면, 학교가 교육을 독점하고 있어서 학교 밖에서 아무리 아름다운 교육적 사건이 발생해도 그것은 교육으로 인정받지 못한다. 그러나 교육은 이미 삶의 제 현장에서 왕성하게 일어나고 있는 보편적인 현상이다. 어떻게 보면, 이미 오래 전부터 교육은 학교 밖에서도 있어 왔다. 단지 그러한 “교육”을 볼 수 있는 관점이 없어서 보이지 않았던 것뿐이다. 이것은 “만유인력의 법칙”이라는 관점을 가지지 못했을 때 사과가 떨어지는 현상을 물리학적으로 보지 못했던 것과 같은 이치이다.

교육에 관한 새로운 눈으로 바라보면, 교육은 가정에서도 일어나고, 교회에서도 일어나고 있으며, 아이들 놀이터에서도 일어나고, 박물관과 미술관에서, 그리고 음악당에서 왕성하게 일어나고 있다. 어쩌면 현대 사회에서 젊은이들에게 가장 큰 교육적 영향력을 행사하고 있는 교육 기관은 매스컴인지도 모른다. 군대에서도 얼마든지 교육은 일어날 수 있으며, 요즘은 각 회사마다 사원 교육에 대한 관심이 지대한 것을 알 수 있다. 그리고 사람들은 각종 학원에서 학교에서 배우지 못한 또는 못하는 것에 대한 교육적 욕구를 충족시키고 있다.

교육이라는 세계를 교육의 새로운 개념 망에 의해 포착하려 시도해 오고 있는 사람 중에 대표적인 사람은 장상호(1997; 2000; 2005)이다. 그는 지금까지의 교육학이 제도교육으로서의 학교교육을 염두에 두고 다른 학문, 소위 모학문의 도움을 받아 학교에서 일어나고 있는 제반 현상(교육이 아닌 현상을 포함하여)을 연구함으로써 학교에서 이루어지고 있는 모든 일을 교육으로 오해하도록 하는 “학교태=교육”이라는 신화를 강화시켜 왔다고 비판하면서, 교육과 학교태를 개념적으로 분리하여야만 교육이 제 모습을 드러낸다고 주장한다.

나. 學校態와 교육의 개념 분화가 교육자치에 주는 시사점

교육과 학교태의 개념에 대한 설명에 비추어 보면, 학교자치와 교육자치는 엄연히 구분되는 개념이다. 학교자치는 학교라는 생활세계의 구성원들이 교육과 교육이 아닌 것까지 포함하여 학교의 모든 일을 스스로 결정해 나가는 것을 말한다. 이 때 가장 중요한 원리는 민주주의의 원리이다. 교육을 포함하여 학교의 모든 일을 결정함에 있어서 구성원들은 서로 다른 이해관계를 가지고 있을 수도 있고, 그것을 자유스럽게 표출할 수도 있어야 한다. 만일 이해관계가 대립하는 경우에는 설득, 협상 등 민주적인 절차를 통해 합의하는 것이 중요하다. 학교자치의 경우에 학교 안에서 이루어지는 일이 교육 이외에도 정치, 경제, 사회, 법률, 건축 등 다양하다는 점에 비추어 소위 교육전문가가 학교자치를 독점할 필요는 없다. 아니, 그래서 안 된다고 본다. 학교 안의 비교육적인 사항들은 그 분야의 전문가들이 일을 더 잘 알고 있기 때문이다. 이것이 오히려 민주주의의 원리에 더 적합한 학교자치의 모습이다. 학교운영위원회가 교사, 학부모, 지역인사, 교육전문가 등 학교와 관련된 다양한 인사들로 구성되고 있는 것은 그러한 이유 때문이다.

학교자치의 이러한 특성으로 인하여 학교자치만 되면 교육자치가 저절로 이루어질 것이라는 생각은 환상일 수가 있다. 학교자치가 이루어지는 원리와 교육자치가 이루어지는 원리가 다르고, 학교 구성원들의 교육에 대한 관점과 체험의 정도가 다르기 때문에 학교자치가 보장되는 상황에서도 교육자치가 훼손될 수 있는 가능성은 얼마든지 있는 것이다. 학교자치가 교육자치로 연결되기 위해서 중요한 것은 학교자치를 담당하고 있는 주체들의 교육적 안목과 체험의 수준을 높여 가는 일이다. 예컨대, 학교자치의 주체라고 할 수 있는 학교운영위원회가 학교 밖의 비교육적인 압력과 영향에 대하여 강력하게 저항하여 학교 안으로 스며들지 못하게 함으로써 교사들의 자유로운 교육활동을 보장하는 데 도움을 주고 있다면 학교자치가 교육자치에 도움을 주고 있다고 볼 수 있다.

학교자치와 교육자치의 이러한 관계는 지방정부 수준의 교육자치에도 그대로 적용된다고 할 수 있다. 지방정부 수준의 교육제도를 운영하는 것은 학교를 운영하는 것에서 알 수 있듯이 교육만을 대상으로 하는 것이 아니다. 어떤 점에서 보면, 학교에서보다 더 정치적이거나, 재정적이거나, 법률적인 것들을 더 많이 접해

야 하는지도 모른다. 지방정부 수준으로 올라 왔다고 해서 교육의 개념이 바뀌는 것은 아니다. 여기에서도 교육은 가르치고 배울 가치가 있는 것(교육의 소재)을 중심으로 그것에 대한 이해나 체험 수준이 다른 양자(兩者)가 의미있는 상호작용을 통하여 학습자의 그 소재에 대한 이해나 체험의 수준을 높여 가는 행위이다. 따라서 지방교육행정에 있어서도 교육자치는 이러한 교육활동에 직접 참여하는 사람들이 스스로 그 활동을 전개해 나갈 수 있을 때 이루어지는 것이다.

이렇게 보면, 지방교육행정기관의 자치가 일반 행정으로부터 독립하여 소위 교육 전문가들에 의해 독점되어야 한다는 주장은 설득력이 약하다고 할 수 있다. 지방교육행정기관 안에서 이루어지고 있는 것은 교육 이외에도 정치, 경제, 법률, 건축 등 교육 아닌 일도 많기 때문이다. 바로 여기에서 지방교육자치에 대한 “주민자치의 개념”과 “단체자치의 개념”이 부딪치고 있다. 이와 관련하여, 김용일(2000)은 전문성을 내세워 ‘교육자치’의 이름으로 소위 교육전문가들이 지방교육자치를 주도하고자 하는 것은 ‘교육자 자치’, ‘교육전문가 자치’에 그쳐 결국은 ‘그들만의 잔치’가 될 뿐이라고 비판하고 있다.

학교태와 교육의 개념 분화가 교육자치에 주는 시사점과 관련하여 앞으로 관심을 더 기울여야 하는 분야는 학교 밖에서 이루어지고 있는 교육의 자치 문제이다. 예컨대 다양한 형태의 대안교육, 홈스쿨링, 그리고 지역 기반으로 이루어지고 있는 성인들의 자발적인 학습, 그리고 심지어 사교육에 이르기까지 교육자치의 원리를 어떻게 적용할 수 있을지에 대해 고민할 필요가 있다.

Ⅲ

초·중등교육 거버넌스 구조의 쟁점 : 지방교육자치제를 중심으로

1. 중앙과 지방의 갈등

이 문제는 지방교육 운영의 책임을 누가 져야하는가의 문제로서 지방교육자치

제의 쟁점과 직결되어 있다. 먼저, 지방교육 운영의 주체로서 지방교육행정기관과 중앙의 교육과학기술부 사이의 갈등이 있다. 지방교육에서 기획과 정책의 주체는 당연히 지방교육행정기관, 즉 시·도교육청이라고 할 수 있다. 그러나 실제로 교육청이 독자성을 가지고 자주적으로 지방교육정책을 수립, 집행, 평가하고 있는지는 별도로 따져볼 필요가 있다.

지방교육자치제가 형식적인 수준에서 이루어지고 있을 때에는 중앙 정부가 수립해 놓은 계획을 그대로 옮겨오거나, 그것을 집행하는 계획을 수립하는 정도가 지방교육자치의 전부였다고 해도 과언이 아니다. 과거의 지방교육자치제에서는 해당 지역의 특수성이나 지역 주민의 요구가 반영될 소지가 별로 없었던 것이다. 「지방교육자치에 관한 법률」이 발효된 1991년도 이후 지방교육의 운영에 대한 시·도교육청의 자율성은 그 이전에 비해 커진 것은 사실이다. 그러나 지방교육에 관한 모든 것을 시·도교육청이 계획하여 실시할 수 있었던 것은 아니다. 지방교육의 주체로서 지방교육행정기관이 지방교육의 미래에 대하여 스스로 결정할 수 없는 것은 관련 법률에서 초·중등교육에 관한 한 중앙정부와 지방자치단체 사이에 업무가 깔끔하게 구분되어 있지 않기 때문이다(이원근, 2007; 정영수 외, 2009; 조석훈, 2010).

조석훈(2010)의 분석에 의하면, 「교육기본법」은 교육재정 확보, 특수교육, 직업교육, 과학기술교육, 사립학교의 육성 등 교육의 다양한 영역에 있어서 사무 관할 주체를 국가와 지방자치단체로 병렬적으로 규정하고 있다(<표 2> 참조).

그리고 「초·중등교육법」 제7조에서도 “교육과학기술부장관 및 교육감은 학교에 대하여 교육과정 운영 및 교수·학습방법 등에 대한 장학지도를 실시할 수 있다”고 규정함으로써 중앙정부와 지방자치단체가 모두 초·중등교육에 대한 책임이 있음을 시사하고 있다. 오히려 초·중등교육 운영과 관련된 일부 사항(예: 지방교육재정교부금에 관한 사항, 학교교육에 관한 기본적인 사항, 교원단체 조직, 교육을 위한 시설, 설비, 재정, 교원 등에 대한 확보 기준, 학력평가와 능력인증에 관한 제도 등)은 「교육기본법」에서 국가의 사무로 규정하고 있어 시·도 교육청은 국가의 계획을 그대로 받아 시행하여야 함을 말하고 있다.

〈표 2〉 국가와 지방자치단체의 사무 관할에 관한 교육기본법의 규정

조항	관할주체	관할 사무 내용
제4조제2항	국가, 지방자치단체	지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차 해소
제5조제1항	국가, 지방자치단체	교육의 자주성과 전문성 보장, 지역 실정 맞는 교육 실시
제7조제1항	국가, 지방자치단체	교육재정 확보
제7조제2항	국가	지방교육재정교부금에 관한 사항(법률로 정함)
제11조제1항	국가, 지방자치단체	학교와 사회교육시설 설립·경영
제14조제6항	국가	교원의 임용·복무·보수 및 연금(법률로 정함)
제15조제2항	국가	교원단체 조직(대통령령으로 정함)
제16조제1항	국가	교육을 위한 시설·설비·재정 및 교원 등 확보기준
제17조	국가, 지방자치단체	학교와 사회교육시설 지도·감독
제17조의2제1항	국가, 지방자치단체	남녀평등정신 실현
제17조의3	국가, 지방자치단체	학업·연구·시험 등 윤리의식 확립
제17조의4제1항	국가, 지방자치단체	학생의 존엄한 성 보호, 성에 대한 선량한 정서 함양
제18조	국가, 지방자치단체	특수교육
제19조	국가, 지방자치단체	영재교육
제20조	국가, 지방자치단체	유아교육
제21조	국가, 지방자치단체	직업교육
제22조	국가, 지방자치단체	과학·기술교육
제22조의2	국가, 지방자치단체	학교체육
제23조	국가, 지방자치단체	교육의 정보화
제24조	국가, 지방자치단체	학술문화의 진흥
제25조	국가, 지방자치단체	사립학교의 육성
제26조	국가	학력평가와 능력인증에 관한 제도
제26조의2	국가, 지방자치단체	교육관련 정보의 공개
제27조제1항과 제2항	국가, 지방자치단체	학생·교직원의 건강·복지, 학생복지주택의 건설
제28조제1항	국가, 지방자치단체	장학제도와 학비보조제도

* 자료: 조석훈(2010:10)의 재구성.

「정부조직법」(제24조)은 교육과학기술부 장관의 사무로서 “인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무와 기초과학 정책·연구개발, 원자력, 과학기술인력양성 그 밖에 과학기술진흥”을 규정하고 있다. 한편, 「지방자치법」(제9조제2항)은 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 자치 사무라고 규정하고 있고, 「지방교육자치에 관한 법률」(제20조)에서도 교육감이 당해 지

방의 교육 및 학예 사무와 관련된 조례안의 작성 및 제출, 예산안의 편성 및 제출, 결산안의 작성 및 제출, 교육규칙의 제정, 교육과정의 운영, 과학기술교육의 진흥등을 관장하도록 규정하고 있어 양자의 관장 사무가 중첩됨을 알 수 있다.

교육과학기술부는 국가수준의 교육과정 기준 설정, 교육격차 해소 등 최소한의 역할만을 수행하고, 여타 핵심 기능은 시·도교육청에 이양할 것을 밝히는 등(교육과학기술부, 2008: 4) 중앙 정부가 국가 차원에서 수행하여야 하는 정책과 기획 및 조정에 초점을 두고자 하고 있다. 그러나 교육과학기술부 하부 조직으로 평생 직업교육국과 학교지원국을 두고 있는 한 관련 공문을 시·도교육청에 끊임없이 생산·하달할 것이고, 이러한 지시성 공문의 내용은 시·도 교육청의 관련 업무와 중복될 수밖에 없을 것이다. 따라서 중앙 정부의 시도·교육청에 대한 직·간접적인 통제가 불가피한 상황에서 지방교육행정기관이 자율적으로 해당 지역의 교육과 관련된 미래를 스스로 기획하길란 결코 쉬운 일이 아니라고 할 수 있다(김재웅, 2011).

중앙 정부와 지방교육행정기관의 사무가 분명하게 구분되지 않아 발생한 최근의 사건을 살펴보면 다음과 같다. 2010년 6월 2일 선거에서 당선된 전라북도 교육감이 전임 교육감이 퇴임 직전에 자율고로 지정한 2개교의 지정을 취소하여 사전 협의를 주장하고 있는 교육과학기술부와 마찰을 빚은 사건, 「초·중등교육법」이 아니라 시·도 교육규칙의 전면 개정을 통해 교육과학기술부가 강행하고 있는 교원능력평가를 두고 벌어지고 있는 갈등, 「초·중등교육법」 제9조 제1항에 의거 실시되고 있는 전국단위 학업성취도 평가에 대한 일부 지역 학교 및 교사들의 저항 등이 그것이다.

1991년 지방교육자치제의 본격적인 실시 이후에 중앙정부의 업무를 지방자치단체에 위임하여 스스로 운영할 수 있는 여지가 없는 것은 아니다. 예컨대, 「초·중등교육법」에서 수업료(제10조 제2항), 학교운영위원회 기능(제32조 제1항 제12호), 학교운영위원회 구성·운영(제34조 제1항) 등을 조례에 위임하고, 공립학교의 학교회계 설치(제30조 제5항)를 교육규칙에 위임하고 있다. 새 정부가 들어설 때 마다 지방교육자치제의 활성화는 중요한 국정과제로 선택되고, 나름대로 더 많은 업무를 중앙에서 지방으로 위임하고자 노력해 오고 있다. 그럼에도 불구하고, 여전히 교육과학기술부는 초·중등교육의 중요한 사항에 대한 기본계획을 수립하여 지방

교육청에 하달하고 있어, 지방교육행정기관의 입장에서는 주도적으로 교육기획을 수립, 운영하는 대신 하달된 지침을 수동적으로 집행하기 위한 계획을 수립하고 있는 것이 사실이다.

2. 지방교육의 주체로서 교육청과 일반자치단체 및 지방의회의 관계

지방교육운영의 주체로서 지방교육행정기관, 즉 시·도 교육청이 활동하고자 할 때 중앙으로부터 얼마나 자유를 지니고 있는냐와 함께 중요하게 다루어져야 하는 것이 일반자치단체인 시·도청과 어떤 관계를 유지하고, 해당 지방의 주민들의 대표인 지방의회, 특히 상임위원회로서 교육위원회와 어떤 관계를 유지할 것인가의 문제이다. 2010년 6월 2일 치러진 선거는 교육감을 주민 직선으로 선출한 것뿐만 아니라 지방의회의 상임위원회로서 교육위원회에서 활동할 교육위원을 주민 직선으로 선출한 데에서도 중요한 의의가 있다.²⁾ 이것은 지방교육자치제의 원리 가운데 교육의 전문성과 자주성의 원리, 즉 “단체자치의 개념”보다는 주민통제의 원리, “주민자치의 개념”을 더 중시한 결과라고 할 수 있다. 이렇게 변화된 지방교육자치제로 인하여 지방교육행정기관의 기획과 정책은 중앙의 지침과 계획을 고려하는 한편, 지방주민 대표의 참여와 통제를 고려하지 않으면 안 되는 상황에 놓이게 되었다.

지방교육의 중요한 방향과 과제가 조례에 의해 결정되고, 예산에 의해 통제될 수밖에 없다는 현실에 비추어 시·도 교육청의 중·장기 발전계획이든 단기 교육계획이든 주민직선으로 선출된 시·도 의회의 직접적인 통제와 협력이 불가피하게 되었다. 이러한 변화에 대하여 교육의 전문성과 특수성이 충분히 반영되지 못할 것을 우려하고 있는 일부 학자들은 교육상임위원회 안의 교육의원 비율을 상향 조정하거나 아예 교육의원들로만 교육상임위원회를 구성해야 한다고 주장하기도 한다. 그러나 필자는 이번 변화로 인하여 해당 지방의 전체 살림살이와의 관련 속에서 교육을 함께 고려하며 기획하는 데 도움이 될 가능성이 더 높아졌다는 점에서 교육위원회가 지방의회로 일원화된 것은 바람직하다고 보는 입장이다. 정당

2) 다음 지방선거부터는 교육의원 제도를 완전 폐지하는 ‘교육의원 일몰제’가 적용된다. 따라서 2014년 6월 30일 임기 만료에 의한 교육의원 선거는 실시되지 않는다(「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제10046호 제2조 2항).

배경을 지닌 지방의회 의원들이 교육을 좌지우지 하게 돼 정치적 중립성이 크게 훼손될 가능성을 우려하는 목소리에 대해서도 필자는 크게 걱정하지 않는다. 교육을 운영하는 것이 결코 정치적으로 중립이 아니기 때문이기도 하지만, 오히려 지방의회 의원들이 정치적 정체성을 드러냄으로써 지방 주민의 의사를 정확하게 반영할 가능성이 더 높다고 보기 때문이다.

지방교육운영의 주체로서 지방교육행정기관과 관련하여 지방의회와의 관계 못지않게 중요한 것은 교육감과 해당 시장 또는 도지사와의 관계이다. 재임을 노리는 시장이나 도지사의 경우에도 지방 주민의 최대 관심사 가운데 하나인 지방 주민의 교육에 대하여 직·간접으로 관여하고 싶어 하는 것은 매우 자연스러운 일이다. “주민자치”를 중시하는 통합론자들은(박정수, 2009; 이기우, 2004; 이승중, 2003) 지방자치법에서 교육위원회를 폐지하고 지방의회로 통합된 것은 당연한 결과이며, 교육감을 지방자치단체의 하부기관인 교육행정기관의 장일뿐 지방교육자치단체의 장이 아니라고 본다. 물론 전국 시·도지사협의회도 이 입장에 동조하고 있다. 이들에 의하면 현행 일반 지방자치단체와 교육행정기관을 일원화함으로써 인력, 행정 및 재정의 효율화를 도모할 수 있고, 교육에 대한 지방주민 통제를 강화할 수 있으며, 교육에 대한 지방자치단체의 책무성도 강화할 수 있다는 것이다. 이런 의미에서 현행 지방교육자치제는 파행이며, 시·도 지사와 지방의회가 해당 지방의 교육을 모두 책임지는 쪽으로 제도 개선이 이루어져야 한다는 것이다.

한편, “주민자치”보다는 “단체자치”가 더 중요하다고 보고 있는 분리론자들은 지방교육에 대한 자주적이고 전문적인 관리는 헌법(제31조 제4항)에서 보장된 것이므로, 교육감은 단지 교육행정기관의 장이 아니라 지방교육자치단체의 장으로 보고자 한다(송기창, 1996, 2004, 2010). 이 입장은 헌법이 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 강조하면서, 지방자치법에서 복지, 환경, 교통 등 여타 분야의 특수성과 전문성으로 인하여 분리, 독립시켜야 한다는 규정이 없다는 점을 강조한다. 교육의 자주성 확보를 위하여 교사의 교육시설 설치자 및 교육 감독권자로부터의 자유, 교원의 신분보장, 교육내용에 대한 정치권력의 개입 배제 등이 거론된다. 정치적 중립성과 관령해서는 교육의 정치적 무당파성, 교육에 대한 정치적 압력의 배제, 교원의 정치적 중립 등이 논의되고 있다. 교육의 전문성은 교육정책이나 그 집행이 가급적 교육전문가가 담당하거나, 적어도 그들의

참여하에 이루어져야 함을 말한다. 이러한 입장에서 서 있는 사람들은 교육이 일반 행정 자치에 통합되면 효과의 장기성을 특징으로 하는 교육에 대한 우선순위가 뒤로 밀리고 교육이 정치적 세력의 영향을 더 크게 받을 것을 걱정한다.

이러한 양측의 주장이 모두 나름대로 논리와 법률적 기반을 가지고 있다는 데에서 문제 해결의 실마리를 찾기가 쉽지 않은 점도 있다. 예컨대 「지방자치법」 제101조에서는 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 사무를 총괄한다고 규정하면서 동법 제9조 제2항에서 교육, 문화, 체육, 문화, 예술 등의 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있다. 동시에 「지방교육자치에 관한 법률」 제18조 제2항에서는 교육감이 교육 및 학예에 관한 사무에 관하여 시·도를 대표한다고 되어 있어 지방자치단체와 교육감 사이에 교육의 관할권을 놓고 갈등할 소지는 늘 존재한다고 할 수 있다(김혜숙 외, 2011).

이와 관련하여 2006년도에 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정을 통하여 지방교육행정협의회를 구성, 운영할 수 있는 법적 기반이 마련된 이래 많은 시·도에서 시·도지사과 교육감 사이에 해당 지방의 교육 사무와 관련하여 협조해 오고 있다. 2009년 5월 현재 7개 시·도에서 지방교육행정협의회 관련 조례를 제정한 상태에 있었는데, 조례가 규정하고 있는 주요 기능은 다음과 같다(박수정·김용, 2009): 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항, 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 계획 수립에 관한 사항, 교육 유해 환경 시설 개선에 관한 사항, 교육격차 해소에 관한 사항, 평생교육에 관한 사항 등. 지방교육행정협의회를 통하여 시·도 지사와 교육감은 공식적으로 관련 주요 현안에 대하여 협의할 수 있게 되고, 상호 이해의 폭이 넓어지면서, 교육에 대한 지역 주민의 요구와 관심을 수용하여 필요한 교육경비 지원이 확대되는 결과를 가져왔다. 그러나 공동의 관심사를 반영하는 회의 안전을 사전에 발굴하는 데 어려움을 겪기도 하고, 안전이 상정되는 경우에도 실질적인 협의가 이루어지지 않거나 시·도와 교육청 사이에 입장의 차이를 좁히지 못하고 있는 모습을 보이기도 한다(박수정·김용, 2009; 이혜숙 외, 2008; 조동섭, 2010).

지방교육행정협의회가 시·도청과 교육청 사이에 해당 지역의 교육 현안을 놓고 협의할 수 있는 장을 열어 놓았고, 일부 지역의 경우 나름대로 성과를 보이고 있는 것이 사실이다. 그러나 조례에서 규정하고 있는 주요 기능 가운데 해당 지역의

교육발전을 위한 미래 설계와 직결되는 기획에 관한 한, 두 기관이 머리를 맞대고 허심탄회하게 논의하는 데 까지 나아가지는 못하고 있는 것으로 보인다. 교육청이 교육 사무의 주도권을 쥐고 협의 안건을 먼저 제시하는 가운데, 시·도청은 이에 소요되는 재정을 부담하는 방식의 협의가 주를 이루고 있는 상황에서 해당 지역의 미래 교육의 모습을 함께 그려나가기를 기대하는 것 자체가 무리라고 할 수 있다.

IV

지방교육자치제도의 발전 방향

미래의 지방교육자치제도가 어떤 모습을 띠게 될지 예측하거나 어떤 모습을 띠어야 한다고 자신있게 말하기는 매우 어려운 일이다. 왜냐하면 미래의 지방교육자치제도의 모습에 영향을 미칠 수 있는 변인이 너무 많을 뿐만 아니라 그러한 변인들이 어떻게 변화할 것인지에 대한 예측이 매우 어렵기 때문이다. 이러한 한계 속에서, 다음과 같은 변화를 전제하고서 미래의 지방교육자치제도의 개선 방향이 설정되었다는 것을 지적하고자 한다.

첫째, 광역 자치단체 수준이든 기초 자치단체 수준이든 교육을 지방의 일반 행정과 떼어서 생각하기보다는 지방 살림살이의 가장 중요한 영역이라는 인식이 확산될 것이다. 둘째, 학교가 교육을 독점해 오던 관행이 깨질 것이다. 학교 이외의 다양한 기관들과 장소가 교육의 공간으로 인정을 받게 될 뿐 아니라, 지역별로 학교와 학교 밖의 교육을 유기적으로 연계하여 지역의 교육적 역량을 극대화 할 필요성을 크게 느끼게 될 것이다. 셋째, 학교 안팎에서 교육활동에 참여하는 당사자들이 자유로운 교육활동을 저해하는 모든 요소들에 대하여 강력하게 반발하면서 교육 주체들의 교육 자치권을 강도 높게 주장하게 될 것이다.

이러한 전제 하에 지방교육자치제도의 발전 방향은 다음과 같이 설정될 수 있을 것이다. 첫째, 지방교육자치제도는 지방 교육에 대한 정치적 책임을 분명히 하는 가운데 지방의 교육에 관한 사항을 지방의회의 상임위원회로서 교육위원회가 맡게 되어 그 이전에 비해 지방교육행정과 일반행정 사이에 연계가 수월해진 것이 사실이다. 그러나 한 걸음 더 나아가 지방교육자치제도는 시·도 지사로 하여금

지방 교육에 대하여 정치적 책임을 물을 수 있는 방향으로 변화되어야 할 것이다.

둘째, 기초자치단체까지 지방교육자치제도를 확대 실시해야 하는지에 대해 의견이 분분하나, 광역 수준에서 충분하다고 본다. 기초자치 단체 수준의 지방의회와 시·군·구 교육청이 1 대 1 관계에 있지 않음으로 인한 업무 연계가 쉽지 않은 문제도 있고, 지역간의 격차를 심화시킬 가능성이 있으며, 교육행정 소요 경비가 증가하게 되는 문제가 예상되기 때문이다.

셋째, 주민들이 교육자치의 체험을 할 수 있도록 학교자치를 더욱 활성화할 필요가 있다. 학교운영위원회가 교장의 들러리가 아니라 실질적인 학교공동체의 운영에 참여할 수 있도록 학교운영위원들에 대한 전문적 연수를 강화하고, 학교자치가 교육자치로 연결될 수 있도록 교육적 안목을 지닌 전문가가 반드시 학교운영위원회에 참여할 수 있도록 한다. 아울러 장기적으로 학교 단위에서 교장을 초빙하는 제도를 전 학교에 확대하고, 장기적으로 교사를 단위 학교에서 임용할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 학교 중심의 교육자치 사고에서 탈피하여, 학교에서만 아니라 학교 밖에서 자율적으로 일어나고 있는 교육활동들을 지원하고 체계적으로 연계하여 운영할 수 있도록 교육자치의 개념을 확장할 필요가 있다. 교육이 일어나는 공간은 학교 이외에도 학원, 직장, 교회, 문화원, 연수원, 박물관, 극장, 언론기관, 인터넷, 노인정, 놀이터 등 매우 다양하며, 점점 더 확대되고 있다. 따라서 평생교육의 일상화를 지원할 수 있는 지방교육자치제도가 되어야 할 것이다.

끝으로, 교육의 자주성을 보장하기 위한 교육자치는 가르치는 자의 교수활동의 자치와 배우는 자의 학습활동의 자치가 함께 강조가 될 때 실현된다는 점을 지적하고자 한다. 학교와 관련해서 보면, 교사가 가르칠 내용과 수준, 그리고 방법에 대하여 스스로 정할 수 있어야 하고, 학생들도 배울 내용과 수준, 그리고 배우는 방법에 대하여 스스로 정할 수 있어야 한다. 만일, 교사에게 가르칠 내용이나 방법에 대해 시시콜콜한 것까지 따르도록 강요한다면, 가르치는 자의 교수활동의 자치를 침해하는 것이 된다. 경제가 정치 논리에 따라 움직이면 경제 발전에 저해가 되는 것처럼, 교육이 정치 논리나 경제 논리에 따라 움직이면 교육 발전에 저해가 된다. 교육이 교육의 자체적인 논리에 따라 자율적으로 이루어질 때 비로소 우리는 교육 자치가 이루어지고 있다고 말할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 김용일(2000). 지방교육자치의 현실과 ‘이상’: 지방교육자치제도의 정치학. 서울: 문음사.
- 김재웅(2011). 지방교육자치 시대의 교육기획: 쟁점과 과제. 의정논총, 6(1), 189-212.
- 김혜숙·김종성·장덕호·조석훈·홍준현(2011). 지방교육자치제도 개선방안 연구. 한국교육행정학회 지방교육자치제고 정책연구팀.
- 박수정·김용(2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전과제. 교육행정학연구, 27(4), 353-378.
- 박정수(2009). 지방교육발전의 쟁점과 과제: 지방교육자치와 지역교육청의 기능 전환. 한국지방교육연구센터 학술대회 발표자료.
- 송기창(1996). 지방교육자치와 교육재정 배분. 지방교육경영, 1(1), 17-34.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구 22(4), 231-262.
- 송기창(2010). 지방교육행정체제 개편의 쟁점과 과제. 교육행정학연구, 28(4), 405-429.
- 신현석(2010). 교육 거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. 교육행정학연구, 28(4), 351-380.
- 이기우(2004). 지방교육자치제도 개선방안 공청회발표자료 (2004. 11. 29).
- 이승중(2003). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 이원근(2007). 초·중등교육에 있어서 중앙권한의 지방 이양과 역할 관계. 교육정책 쟁점과 과제. 한국교육개발원, 87-120.
- 이혜숙·김찬동·박은철·조혜진(2008). 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립에 관한 연구. 서울 시정개발연구원.
- 장상호(1997). 학문과 교육(상): 학문이란 무엇인가. 서울: 서울대학교 출판부.
- 장상호(2000). 학문과 교육(하): 교육적 인식론. 서울: 서울대학교 출판부.
- 장상호(2005). 학문과 교육(중1): 교육이란 무엇인가. 서울: 서울대학교출판부.
- 정영수·표시열·김인희·이인희·박수정(2009). 중앙과 지방정부의 교육에 관한 건한 배분 및 법제화 방안. 교육행정학연구, 27(1), 1-23.
- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 교육행정학연구, 28(4), 43-61.
- 조석훈(2010). 교육 부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석. 교육행정학연구, 28(3), 1-26.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Richmond, W. K. (1975). *Education and schooling*. London: Methuen.

學術院刊行物編輯委員會

委 員 長	盧 五 鉉		
委 員	朴 煥 植	權 肅 一	
	金 鍾 源	金 洙 鎭	
	李 敦 熙	金 容 稷	
	李 基 東	黃 迪 仁	
	金 璟 東	郭 秀 一	
	李 益 春	李 貞 玕	
	高 在 丞	李 炳 駟	

2012年 12月 26日 印刷

2012年 12月 31日 發行

제2집

ISSN 2234-4683

학문연구의 동향과 쟁점

철학 · 심리학 · 교육학

편집겸
발행자 **대한민국학술원**

서울특별시 서초구 반포대로 37길 59

전화 3400-5250, FAX 535-8836

홈페이지 : www.nas.go.kr

E-mail : academy@mest.go.kr

印刷處 : 鮮明印刷株式會社 電話 : 2268-4743(代)