공교육제도의위기와 대응의 논리

李 敦 熙 / 前 教育部長官

공교육의 내재적 문제

미국 공교육제도의선도자였던호레이스만(Horace Mann)은 인류의 역사에서창조된 모든 제도 가운데 가장 위대한 제도가 바로 공교육제도라고예찬한 바가 있다. 공교육제도는 교육의 평등을 실현케 한 것으로서 오늘날 지구상의모든 나라들이 이 제도를 채택하고 있다.

그러나 우리의 학교현장을조금만 관심을 가지고 보면, 공교육제도가안타깝게도커다란 질병을 안고 있다는 사실을 관찰할 수 있다. 젊은이들이학교에 다니고는 있지만, 실제로 그들이 배워야 할 것, 그들이 배우고 싶은 것, 그리고 그들이 배울 수 있는 것을 제대로 배우지 못하고 있다. 거의 어디서나 학교폭력이나집단 따돌림의 현상이 관찰되고 있으며, 많은 경우에 학교란 즐겁게 공부하는곳이 아니라 고통스럽도록숨막히는 수용소와 같은 곳으로 여겨지고 있다. 학생들 사이의 폭력행위는흔히 있는 일이며, 교사들은 학생들과 거의 전쟁 상태에 있고, 부모들에게는자녀의 교육이 희망이라기보다는근심거리가되고 있다. 이런 현상을 일컬어 우리는 " 교실붕괴"라고 말한다.

왜 이러한 현상이 발생하였는가? 여러 가지의 복잡한 요인들이 얽혀 있겠지만, 우선 공교육제도의체질 자체가 질병의 원인을 거의 본질적으로가지고 있음을 말하지 않을 수 없다.

거대한 규모의 공교육을 효율적으로운영하기 위해서는관료주의적운영체제가불가피하게 등장한다. 관료주의는복잡한 과업을 공정성과합리성과 효율성을기하면서운영하는 원리이다. 그러나 그러한 원리들은 특징상 복잡한 것을 단순화함으로써기하게 되

는 것이며 결과적으로거기에는획일주의가지배할 수밖에 없게 된다. 모든 젊은이들로 하여금 가능하면같은 체제의 학교에 다니게 하고, 공통된 내용으로 공부하게한다. 그리고 동일한 방식으로가르치고 균등하게 자원을 배분하게 된다. 이러한 교육운영의원칙은 마치 체격이 서로 다른 사람들에게같은 규격의 옷을 입히면, 소수의 사람에게만그 옷이 맞을 수 있듯이 획일적인 교육의 체제와 활동은 거기에 적응하지못하는 거대한 소외집단을 발생시킨다.

그리하여교육 선진국에서는이미 이러한 문제를 심각하게관찰하고전통적인 학교제도의 질병을 치유하기위한 여러 가지의 대안적 제도가 오래 전부터 논의되어왔다. 온건한 대응 방식으로는여러 가지의 능력과 소질에 따라서 선택할 수 있도록 학교의 교육프로그램을 다양화하고지도의 개별화가 가능하도록기존의 교육활동을다소 조정하는 데 관심을 두는 것이다. " 계약학교 (Charter School), " 열린 교실 "의 운영 등이 이에 속한다. 다소 혁신적 대응 방식으로는자녀들을학교에 보내지 않고 가정의 부모가 교육을 계획하여 운영하는 " 재택학교제도(Home schooling) 등이 있고, 정보공학적기술의 발달은 " 사이버 교육 " 등을가능하게 하므로 이러한 대안적 제도의 폭을 넓히는 고무적 현상으로 전망되고있다. 그러나 가장 급진적 대응 방식으로는공교육제도혹은 학교제도는폐지되어야하고 폐지될 수밖에 없다는 주장까지도있다.

새로운 도전적 환경

공교육제도는그 자체의 내재적 문제보다 더욱 심각하게는외재적 도전을 감당해야 할 상황에 놓였다. 현재 우리는 학교를 중심으로 생각하던제도적 교육의 인식에 대한 수정을 요구하는충격적인도전을 관찰할수 있다.

첫째, 근대사회의계몽사상적이성관과 지식관에도전하는 포스트모더니즘의에토스는 오늘의 학교가 가르치고 있는 교과와 지식의 타당성에대한 근본적인재검토를 요구하고 있다.

우리나라와같이 국가교육과정에준하여 교육을 운영하는경우는 말할 것도 없고 거의 모든 전통적 학교들이 교육의 내용으로 조직한 지식의 체제, 그것을 이해하고 탐구하는 데 사용되는언어의 의미와 방법적 기술, 그리고 거기에 적용되는가치판단의기준 등은 근대정신의유산이다. 어떤 의미에서학교는 근대적 유산의 관리자이다. 근대정신이

란 18세기 이후의 3세기 동안 적어도 서양의 선진 문명권을 지배해 온 계몽사상적이성관에 바탕을 둔 신념체제를의미한다. 지식과 가치는 보편적으로인식되는것이고, 제도와 생활은 합리성의 기준에 의해서 영위되어야한다는 것이다.

이러한 근대성의 도도한 흐름은 1980년대에 이르러 " 탈근대정신(postmodernism)을 내세운 세력의 산만하면서도강도 높은 공세를 받기까지 결정적인 도전 없이 이어져 왔다." 포스트모더니즘"이라는 말이 사용된 것은 근래의 일이지만이미 19세기 후반부터사상적 징후는 여러 가지 모양으로 출현하였다. 대세적 특징은 지식, 가치, 제도, 규범 등은 보편성 혹은 절대성을 지닌 것으로서 인간의 합리적 마음이 이를 인식하는 그런 것이 아니라, 사회성과역사성을지닌 것으로서적어도상대성 혹은 주관성을지닌다는것이다.

근대정신에대한 도전이 거세다고 하더라도 우리가 일상적으로나이론적으로나개발하고 사용하고 재구성하는방법들은 어차피 전통의 틀에서 쉽게 탈출하지 않는다. 전통 그 자체와 그 속의 모든 사상, 이론, 제도, 관습, 관행 등은 인간사회가성취한 자산이므로 그것들이 절대성이나보편성을 잃는다고 해서 그 가치를 잃는다고 보기는 어렵다. 그러나 학교가 교육의 내용을 제도적으로고정시키지못하고 지식을 판단하고 선택하고 응용하고 생산하는 데 적용되는 기준이 다양화된다면, 그만큼 지식을 생산하고 거래하는 대안적 교육제도의발생을 용이하게할 가능성이높다.

둘째, 관조적 지식을 개인적 교양의 조건으로삼아 온 자유교육의전통은 지식의 사회성과 실용성을중시하는지식기반사회의불만을 감당하기가어려울 것이다.

지식이 생산활동에적용되기 시작한 산업혁명이전, 즉 농경사회적체제에서지식과 생산활동은서로 분리된 생활의 영역이었다. 이에 따라서 특히 학교제도와체계적인 형식교육은 생산활동으로서의일과 무관한 병행적 관계를 유지하고 있었다. 지식과 일의 완전한 분리는 교육과 일의 관계를 또한 엄격히 분리시켜 놓았다. 교육을 받았다는 것은 지식을 개인의 인격적 요소로서소유한 상태를 의미하였다.

그러나 지식이 자원, 자본, 노동과 같이 생산의 핵심적 요소로서의위치를 차지하기시작하고, 일의 범위와 양상도 신체적 활동의 수준에 머물지 않고 고도의 이지적-이론적 원리를 광범하게사용하는특징을 지님에 따라, 교육의 세계에도 커다란 변화를 겪게 된다. 이제는 일과 교육은 완전한 통합상태에이르게 된다.

전통적으로 우리는 자유교육과 직업교육, 인문교육과 기술교육 등을 질적으로 다른 종류의 교육으로 구분해 왔다. 그러나 미래의 교육, 특히 체계적인 교육을 전문적으로맡

고 있는 학교는 이론적 경지와 실천적 활동을 하나의 삶 속에 융합하는 경험의 통합을 기하지 않으면 교육은 그 균형을 잃게 될 뿐이다.

셋째, 정보과학의발달은 종래 학교와 교사가 해 오던 많은 교육기능을대신할 수 있는 장비와 프로그램을생산함으로써학교의 존속을 위협할 지도 모른다. 성급하게는공교육제도의 해체를 예언하는소리도 없지 않다.

그러나 단순한 정보와 인격적 지식은 구분되어야한다면, 기계와 교사도 구분될 수밖에 없다. 우리가 실제로 소유하고있거나 사용하는지식은 컴퓨터의 모니터 상에 나타나는 언어나 기호로써 표현되는 명시적 명제, 즉 정보 이상의 것이다. 우리가 지식을 소유한다는것은 그것이 비록 낱개의 단편적 지식이라고하더라도, 참으로 나의 지식으로서 의미를 지닌 것이라면 나의 경험의 총체적 구조의 한 부분으로소유한 것이다. 형식적 지식의 이면에 관찰되지 않으며, 쉽게 형식적으로분석되지도않으며, 쉽게 계량적으로측정되지도않는, 즉 암묵적 수준의 것이 있다. 이 수준의 경험도 명시적 지식과 같은, 어쩌면 직접적이지는 않지만 더욱 강력하고 일관된 힘으로 우리의 사고와 행동과 삶에 영향을 준다. 이러한 의미의 지식은 정보과학적체제가 관리할 수 있는 것이 아니라, 학교와 같은 인격적 접촉의 장을 필요로 한다.

공교육제도와학교는 다양한 형태로 그것이 제도화된 이래의 가장 심각한 도전과 위협을 받고 있다.... 가장 긴급하고 중요한 것은 자체의 유연성을 유지하기 위하여 개방성과 탄력성을 높이는 일이다.

그러나 정보화 사회의 학교는 운영의 체제에 있어서나 내용에 있어서나 방법에 있어서 새로운 체질을 구축하여야한다. 지식교육에관한 한, 학교는 단순한 정보나 지식의 전달보다는평가, 선택, 조직, 가공, 활용, 생산에 관련된 능력을 더욱 중시해야 할 것이다. 그리고 지식의 전달을 위하여 소모되는많은 시간을 컴퓨터나 정보망의 사용을 통하여 절약할 수 있으므로 학교는 지식의 학습과 인격의 성장을 위하여 인간의 직접적 접촉에서 가능한사회성과도덕성의계발에 한층 더 많은 활동을 계획할 수 있다.

위에 든 세 가지의 환경적 도전 이외에도 공교육제도와학교는 다양한 형태로 그것이 제도화된이래의 가장 심각한 도전과 위협을 받고 있다. 자체의 존속을 위하여, 그리고 인류에 봉사하는 기능을 다하기 위하여 체질을 개선하면서고통스러운경험을 해야 하는 운명에 처하여 있다. 가장 긴급하고 중요한 것은 자체의 유연성을 유지하기 위하여 개방성과 탄력성을높이는 일이다.

신자유주의와 평등주의

지난 1995년에 김영삼 정부가 교육개혁위원회의 건의에 따라 진행한 일련의 개혁과제와 김대중 정부에서 진행된 후속적 개혁사업은 "신자유주의"에 기초한 정책적 프로그램으로 인식되는 경향이 있다.

오늘날 우리의 교육개혁사업과 관련하여 사용되는 "신자유주의"는 17세기의 고전적 자유주의의 복원을 의미하는 것으로 이해되는 경향이 있다. 이 말이 때로는 어떤 정책적 프로그램을 정당화하는 배경으로 제시되기도 하고, 반대로 그러한 정책적 노선을 비판적으로 언급할 때도 사용된다. 어느 쪽이든지 간에 고전적 자유주의의 복원적 형태는 사회적 가치를 추구하기 위한 자유로운 활동을 보장하고 기회의 희소성이 발생하거나 사회적 서비스의 질을 개선하기 위하여 필요한 경우에 경쟁의 원리를 가진 시장의 개념을 적용한다는 것이다.

우리는 지금까지 진행해 온 교육개혁의 프로그램을 일컬어 신자유주의적 노선이라고 비판적으로 매도하기 전에 그것이 어떤 의미의 것이어야 하는가를 면밀히 검토할 필요가 있다. 만약에 상투적인 언어로써 개혁의 노선이 신자유주의적이며 따라서 평등의 정신을 훼손하고 불평등 사회를 조장한다고 규정해 버리면, 현재의 교육이 지닌 제도적 획일성과 규격성으로 인하여 야기되는 실질적 불평등 현상을 방치하는 결과를 가져 올 것이다. 뿐만 아니라, 현실적 교육은 그 자체의 경직성으로 인하여 변화하는 삶의 환경을 외면하는 무력한 제도가 될 수도 있다.

사실상 우리의 경우뿐만 아니라, 어느 사회에서든지 간에 공교육제도 자체의 해체를 정책적 노선으로 삼고 있지 않는 한, 완전한 의미의 자유주의 혹은 신자유주의가 교육부문에서 실현되고 있다고 말하기는 어렵다. 아직은 어느 나라도 공교육제도 자체의 폐기를 계획하는 나라는 없는 것 같다. 오히려 전통적으로 교육에 대한 자유주의적 정책을 상당한 정도로 견지해 왔던 영국과 미국의 경우에 최근에는 교육에 대한 국가의 관여 수준을 높이는 경향을 볼 수도 있다. 영국은 1988년에 공립학교를 위한 국가교육과정을 채택하고, 미국은 최근에 교육의 질을 국가적 수준에서 관리하기 위하여 국가교육목표를 채택하였다.

영국과 미국의 이러한 변화는 교육정책에 대한 이념적 수정이라기보다는 각 국이 냉전시대의 종말을 본 후인 1900년대의 말기에 세계화의 분위기 속에서 국가경쟁력을 강화

하기 위하여 교육에 대한 관심을 증대시킨 결과라고할 수 있다. 국가경쟁력을높이기 위한 교육운영의전략에 있어서 전통적으로자유주의를향유해 왔던 국가인 영국과 미국의 경우는 국가주의적인습과 관행을 상당한 정도로 유지하고 있는 한국, 일본 등의 국가들과는 반대의 방향으로나아 간 셈이다. 그러나 양쪽의 변화는 항구적 재정향이라고하기 보다는 일시적 조정에 불과한 것이다.

정부의 주도 하에서 진행되어 온 우리의 교육개혁이 신자유주의적노선을 견지하고 있다는 평가는, 대체적으로말해서, 열린교육체제, 수요자중심교육등의 개혁방향이시사하는 바에서, 교육조직의자율성과 책무성에 대한 정부의 방침에서, 그리고 대학과 교육청에 대한 지원방식에서관찰할 수 있는 정책적 경향을 보고 추정한 것이다. 수요자중심 교육과 열린 교육체제는교육서비스의시장체제화를위한 기초적 작업일 수도 있고, 교육청이나대학을 정부가 실시한 평가를 기초로 하여 지원함으로써교육서비스의경쟁체제를 구축한다는전략도 명백해졌다.

그러나우리는지금 자유주의나신자유주의가공교육제도에주는구체적인외압은헌법재판소가과외금지조치를위헌이라고판결한 후에 다가오는교육수요자의목소리와이를 정당화하려는논조에서인식할수 있다. 이제는교육 서비스경쟁의 개념이 공교육의조직간에만 적용되는것이 아니라, 공교육과사교육의사이에도적용된다. 지금까지학교는의무교육제도, 졸업증서, 종합교육등의 제도적 위세로서사교육에대한 상대적 우위를 유지해 왔으며, “ 전인교육 ”이라는 이념적 구호를 가지고 사교육을 악덕시하는근거로 삼아왔다. 그러나 학교는 실제로 예컨대 대학입시준비, 외국어 학습, 피아노 교습 등과 같은 특정한 교육목표의달성을 위해서는수요자의요구를 충족시키는데 상대적으로비능률적이었던 것이 사실이며, 이념적으로자랑하는전인교육에서도부실을 초래해왔다.

흔히 우리의교육운영이안고 있는 비능률성을평가하여“ 부실산업 ”이라고규정하는경향도 있다. 실제로 교육운영의과정에 낭비적인 요소가 적지 않게 있다. 그 원인으로말하면, 일면 경직된 관료체제로인하여 교육종사자들은사회로부터오는 책무성의 요구에 둔감하고, 교육이 거의 국가독점적사업으로 운영되고 있기 때문에 교육서비스가수요자에 의한 비교평가를받지 않을 수 있다는 데도 있다. 그리하여교육부문에도시장의 개념과 경쟁의 논리가도입되어야한다는주장과분위기가최근에눈에 띠게 고조되는경향이있다.

교육서비스가시장체제하에 있으면 경쟁을 통한 질적 향상을 기할 수 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 체제는 교육서비스의상품화를 의미한다. 다소 어쩌면 상당히 질적

인 향상을 기할 수 있을 지 모르나, 극단의 경우에 소모적 경쟁의 상태에 놓이게 되면 결과적으로 사회 전체는 교육에 대한 과도한 부담을 안고 있을 수 있고, 과대선전이나가격담합과 같은 상품시장의 부조리가 교육부문에도 일반화될 수도 있다. 공교육제도에 대한 신자유주의적 목소리는 시장논리에 의한 경쟁적 질관리의 주장보다 오히려 교육수요자의 선택적 폭을 요구하는 데서 더욱 정당성을 지닌다. 우리의 공교육제도에서보면, 교육조직의 운영은 옛날 국가주의적 유산 그대로 중앙정부가 제정한 각종의 법령과 규정에 의해서 통제를 받고 있다. 학교운영을 위한 재정은 사립학교까지도 중앙정부의 배정 혹은 지원에 의존하고 있다. 국가교육과정을 적용함으로써 개별학교들은 사실상 교육활동을 자율적으로 운영하는 폭을 극히 제한받고 있고, 교원의 자격과 양성은 국가가 정한 법령에 따르고 있으므로 교원의 전문성은 관제적 기준을 적용 받고 있는 셈이다. 그러므로 사실상 하나의 초등학교, 하나의 중학교, 하나의 고등학교, 하나의 대학이 있을 뿐이라고 해도 좋을 만큼 우리 교육에는 획일성이 지배하고 있다. 이와 같이 교육받는 모든 젊은이들의 인격적 특징을 국가가 정하는 틀에 규격화하고 개체 인간의 다양한 성장 가능성을 국가적 제도가 배제해 버리는 장치를 가지고 있다면, 이는 분명히 국가의 국민에 대한 " 폭력 "에 해당한다.

자유주의의 적극적 의미는, 특히 교육과 같이 삶의 질을 기본적으로 결정하는 사회적 기회가 산술적으로 균일하게 주어지도록 하는 것이 아니라 실질적으로 각자에게 유의미할 수 있도록 하는 데 있다. 이러한 " 유의미한 기회의 공정한 배분 "은 평등주의와 배치되어야 할 하등의 이유가 없다.

자유주의는 경제나 정치의 이념이기 전에 본래 " 개성의 사상 "이다. 그것은 개체의 잠재력과 가능성을 최대한으로 발휘하는 일에 장애가 되는 임의적 권위나 제재로부터 인간을 보호하려는 사상사적 전통이다. 고전적 자유주의자들은 개인이나 집단을 외적 권위의 횡포로부터 보호하는 수준의 소극적 특징을 지니고 있었다. 자유주의의 적극적 의미는, 특히 교육과 같이 삶의 질을 기본적으로 결정하는 사회적 기회가 산술적으로 균일하게 주어지도록 하는 것이 아니라 실질적으로 각자에게 유의미할 수 있도록 하는 데 있다. 이러한 " 유의미한 기회의 공정한 배분 "은 평등주의와 배치되어야 할 하등의 이유가 없다. V&S