

문민정부 교육개혁과 평생교육담론: 권위적 국가주의 청산과 교육개혁의 새판짜기

한승희(韓崇熙)*

논문 요약

문민정부의 등장은 1961년 제3공화국 등장 이후 30여년을 지속해온 군사적 권위주의 국가체제의 종식과 그 청산을 위한 상징성을 담보하는 한편 국가, 시민사회, 시장의 관계 규정과 관련하여 새로운 국가사회의 판짜기의 징조를 보여주는 사건이었다. 그리고 문민정부의 교육개혁은 이러한 흐름의 한 가운데에서 그 역동성의 힘을 순방향으로 받으며 사회변동의 맥락과 호흡을 같이 한 것이었다고 말할 수 있다. 특히 연구자가 주목하고자 하는 점은 문민정부 교육개혁의 한 가운데 '평생학습'이라는 화두가 의미 있게 불박혀 있다는 것이다. 문민정부의 평생학습(lifelong learning)이라는 개념은 교육에 있어서의 수요자 중심주의를 가장 탄력적으로 받아들일 수 있는 거대담론이었지만 한편에서는 교육을 본격적으로 개혁할 수 있는 거의 유일한 포괄개념이었다.

이 글에서 연구자는 문민정부의 교육개혁 안에서 평생학습 혹은 평생교육이라는 개념이 어떤 의미와 위치를 점유하고 있었는가를 분석하였다. 연구자가 보기에 교육개혁위원회의 교육개혁 의미를 제대로 읽어내기 위해서는 그것이 어떤 방식으로 평생학습담론을 논의의 내부에 융해시키고 있었으며 그에 터하여 어떠한 새로운 교육체제를 설계하려고 시도하였는가를 살펴보아야 한다. 이 글에서 연구자는 (1) 문민정부교육개혁에서 평생교육은 하나의 분야라기보다 오히려 하나의 원리였다는 점을 부각하였으며, (2) 교육개혁위원회 문헌 안에 평생교육의 원리가 어떻게 반영되어 있는가에 대하여 살펴보았다. 또한, (3) 이후의 국민의 정부 및 참여정부를 거치면서 평생교육은 교육개혁의 원리로서의 지위를 상실하고 또 다시 학교교육을 지원하는 부수적 위치로 전락하게 되었음을 드러내었다.

■ 주요어 : 문민정부, 교육개혁, 평생학습, 학습사회

* 서울대 교수, 교육학

I. 들어가며

학교란 원래 교육만의 고유한 가치를 만족시키기 위해 만들어진 장치가 아니다. 학교는 사회 전체에서 작동하는 교육과 학습에 대한 요구 가운데 국가, 경제, 사회, 문화 등 해당 사회의 각 부문들이 기능적으로 필요로 하는 학습요구를 선택적으로 구성한 것으로서 그 안에 담긴 학습의 내용과 형식이 그 사회 내에 존재하는 학습의 전형을 대표하는 것이라기보다는 오히려 국가, 경제, 사회, 문화 등에 의해 규정된 학습의 편린들이 집합되어 있는 곳이라고 말할 수 있다. 즉, 한 국가에서 '정책'의 차원으로 존재하는 교육은 순수한 교육을 의미하는 것이라기보다 오히려 그 사회의 존재와 진화를 위해 선택적으로 구성된 기능성(functionality)을 의미하는 것이다(Liston, 1988). 비유컨대 대한민국의 문화정책이 문화예술 자체를 대표할 수 없듯이 대한민국의 교육정책은 교육 자체를 대표할 수 없는 것이다. 정책에 의해 포착된 교육은 다양한 교육의 본질 가운데 사회가 동원할 수 있는 자원의 범위 내에서 그 사회가 필요로 하는 사회적 가치를 재생산하기 위해 포착되고 구성된 것일 뿐이다.

제도적 차원에서 교육개혁이 필요하다면 그것은 교육이 다른 어떤 것, 즉 경제, 사회, 정치 등과 맺고 있는 연결고리에 문제가 발생하였기 때문이다. 그런데 사실상 그러한 문제들은 교육의 본질을 개선하는 데에는 하등 관련이 없는 것들이 대부분이다(장상호, 2000). 예컨대 대부분의 교육개혁들이 다루고 있는 주체들로서 수월성과 평등성의 문제, 입시방법에 관한 문제, 교원의 질 관리와 평가에 관한 문제, 학제에 관한 문제, 교육재정과 시설에 관한 문제 등을 보면 그 어느 것도 실제 가르치고 배우는 과정 자체에 관한 문제라기보다는 그것을 둘러싼 사회적 쟁점, 경제적 쟁점, 정치적 쟁점들이라고 할 수 있다. 그러한 의미에서 교육개혁은 교육을 개혁하는 일이 아니라 사회를 개혁하는 일이다.

만일 교육개혁이 교육만을 개혁하는 일이 아니라 사회 전반의 문제를 해결하는 일과 복잡하게 얽혀 있다면, 당연히 그 문제를 푸는 열쇠로서의 정책수단 역시 사회 전반의 제도적 장치를 변화시키는 방법을 총괄적으로 동원해야 할 것이다. 그러나 대부분의 교육개혁이라는 이름으로 이루어지는 일들은 기껏해야 입시제도를 바꾸던지 새로운 학교형태를 신설하고 폐지하던지 하는 식이다. 오히려 이러한 미시적 변화들은 예컨대 피터 생계가 말한 '시스템의 오류'를 더욱 복잡하게 얽히도록 만들 수 있는데, 즉, 하나의 문제를 해결하기 위해 시도한 작동체제들이 전체 시스템상에서의 생태적 오류를 야기하게 되고, 그로 인하여 또 다른 문제를 파생시키는 일들을 교육개혁 안에서도 흔히 목격된다(Senge et al., 2000).

사실, 지금까지 학교교육의 역사를 드러다 보면 학교를 개혁함으로써 사회를 개혁하려는 시도는 대부분 실패로 돌아갔음을 알 수 있다. 다시 말해서 사회의 근본 작동방식과 함께

연동되지 않는 학교체제를 구축하는 것은 비록 그것이 원칙론적으로 교육의 본질을 회복하는 일로 보일지 모르지만 결국 학교를 고립화시키고 부작동의 오류 속에 빠뜨림으로써 오히려 학교의 정상적 기능을 마비시키는 결과를 낳기 십상이다. 예컨대 사회평등화를 원한다면 사회 평등화기제들로서의 조세제도, 복지제도, 고용과 노동관련정책 등을 개혁해야 하며, 만일 학교개혁이 사회평등화기제의 핵심 부분으로 인식된다면, 바로 이러한 주요 개혁들과의 연계 속에서 함께 이루어져야 한다. 요컨대 교육개혁은 전반적인 사회개혁과 함께 맞물리면서 총체적으로 진행되어야 하는 것이며, 단지 사교육 시장이 증가하고 있다는 이유에서 학원정책에 그 책임을 물리는 식의 편협한 교육개혁이 있다면 그러한 개혁의 종말은 이미 예견된 것이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 문민정부의 교육개혁은 이전의 경우와 매우 다른 특징을 선보인다. 문민정부의 등장 자체가 사회구성방식의 재구조화를 위한 상징성을 담보하는 한편 국가, 시민사회, 시장의 관계 규정과 관련하여 새로운 국가사회의 판짜기의 징조를 보여주는 사건이었다. 그리고 문민정부의 교육개혁은 이러한 흐름의 한 가운데에서 그 역동성의 힘을 순방향으로 받으며 전개되었다고 할 수 있다. 말하자면 문민정부의 교육개혁은 고립된 교육개혁에 머물지 않고 사회변동의 맥락과 호흡을 같이 한 것이었다고 말할 수 있다.

특히 연구자가 주목하고자 하는 점은 문민정부 교육개혁의 한 가운데 ‘평생학습’이라는 화두가 의미 있게 불박혀 있다는 것이다. 다음 절에서 자세히 설명하겠지만, 문민정부 국가담론 가운데 중핵적 위치를 차지하고 있던 개념이 바로 사용자중심주의 혹은 시장중심주의라고 할 수 있는데, 이것은 신자유주의라는 배경 이전에 이미 지난 30년간 지속되어 왔던 권위적 국가주의의 틀 안에서 국가의 권력이 시장 및 시민사회에 비하여 배타적으로 비대화되어 왔다는 점에 대한 알레르기적 반응에 따른 당연한 방향선회였다고 할 수 있다. 이러한 방향선회는 교육에 있어서도 예외일 수 없었는데, 평생학습(lifelong learning)이라는 개념은 교육에 있어서의 수요자 중심주의를 가장 탄력적으로 받아낼 수 있는 거대담론으로서 이미 거대국제기구들을 통하여 주류화되고 있었다는 점이 고려될 필요가 있다.

이 글에서 연구자는 문민정부의 교육개혁 안에서 평생학습 혹은 평생교육이라는 개념이 어떤 의미와 위치를 점유하고 있었는가를 분석하게 될 것이다. 지금까지 문민정부의 교육개혁에 대한 평가작업이 다양하게 이루어져 왔지만, 그것이 함의하고 있는 평생교육적 측면을 전면에서 드러낸 연구들은 많지 않았다. 연구자가 보기에 교육개혁위원회의 교육개혁 의미를 제대로 읽어내기 위해서는 그것이 어떤 방식으로 평생학습담론을 논의 내부에 융해시키고 있었으며 그에 터하여 어떠한 새로운 교육체제를 설계하려고 시도하였는가를 살펴보아야 한다. 이 글에서 연구자는 (1) 문민정부교육개혁에서 평생교육은 하나의 분야라기보다 오히려 하나의 원리였다는 점을 부각하게 될 것이며, (2) 교육개혁위원회 문헌 안에 평생교육의 원

리가 어떻게 반영되어 있는가에 대하여 기술하게 될 것이다. 또한, (3) 이후의 국민의 정부 및 참여정부를 거치면서 평생교육은 교육개혁의 원리로서의 지위를 상실하고 또 다시 학교 교육을 지원하는 부수적 위치로 전락하게 되었음을 설명할 것이다.

II. 문민정부 개혁의 기본 골격

1. 배경

1961년 제3공화국의 탄생 이후 제6공화국 노태우가 집권을 마감하던 1993년 2월까지 무려 30여년동안의 시기는 군부주도 권위주의 국가통제방식으로 특징지어진다. 이 시기 한국의 정치 체제는 극단적인 중앙집권형으로 구축됨과 동시에 행정부 중심의 관료지배를 통하여 군부 권위주의적 지배질서가 강화 및 유지되어 나갔다. 진보적 정치운동과 노동운동 등의 민중운동 등을 통하여 권위주의에 저항하는 세력들이 가시화되어 갔지만 총체적으로 볼 때 국민의 민주 역량은 이러한 권위주의 체제에 합리적으로 대항하기 역부족이었다(유팔무, 2001).

이 시기의 교육체제와 정책을 다루는 방식도 결코 예외는 아니었다. 학교는 철저히 권위주의 정권의 재생산 기제로 작동하였고 의사결정과정에 지자체, 교사, 학생, 학부모의 의견이 반영될 수 있는 창구는 원천적으로 봉쇄되어 있었다. 학교의 편제는 군사문화의 재판이였으며, 고등교육정책의 가장 큰 부분은 학원소요를 저지하기 위한 방책으로 채워졌다. 사회교육정책 역시 가장 큰 흐름은 사교육관리대책이었지만 그 가운데 진보담론이 재생산되는 사회적 공간 자체를 고립시키고 제거하려는 목적이 명시적으로 들어 있었다. 한마디로 말해서 사회는 총체적으로 현재 구조를 단순재생산하며 유지될 뿐 근본적인 모순의 지양을 통한 진화를 허용할 분위기를 갖추지 못하였고, 이러한 상황에서 총체적 비전을 통하여 교육의 구도를 혁신하려는 노력은 처음부터 존재하지 않았다. 학교체제는 1960년대 학교의 모습 그대로 단순 재생산을 반복하고 있었고 이후 30년간의 교육개혁은 그러한 한계 안에 존재할 수밖에 없었다.

1993년 문민정부의 등장은 비록 엄밀한 의미에서 권위주의 군사정권의 청산을 의미하는 것은 아니었지만, 자체로서 이미 큰 의미를 갖는 사건이었다고 볼 수 있다. 물론 김영삼 정부 역시 노태우정권 아래에서의 3당 합당에 의한 야합이라는 비판으로부터 자유롭지 못하였고, 또한 그의 연이은 실정(失政)으로 인하여 1997년 급기야 외환위기를 겪기도 하였다. 그러나 역사적 흐름의 대세로 볼 때 문민정부의 등장은 국가를 비판적으로 감시하는 시민사회의

공식적 등장을 가능하게 하였고, 합법적이고 정책지향적인 시민운동 혹은 비정부단체 활동을 가능하게 함으로써 무소불위(無所不爲)의 국가에 종속되어 있던 시민사회와 민간경제부문 등으로 하여금 자신의 역할을 재평가하도록 하였다. 즉 군사주의 권위정권의 정치방식과 판이하게 다른 권력관리 양상의 가능성을 보여주었다고 할 수 있다.

문민정부의 5.31개혁은 이러한 새로운 사회적 권력관리방식을 교육개혁을 통해 드러내고자 시도했던 첫 번째 교육개혁이었다고 말할 수 있다. 즉, 이전의 권위주의 정권이 교육개혁을 철저하게 교육 공급자, 즉 국가의 입장에서 기획해 오던 것에 반하여 5.31 교육개혁은 그동안 봉쇄되던 교육 수요자의 시각을 반영하였다는 특징을 가진다. 교육수요자의 시각에서 볼 때, 형식교육(formal education), 즉 학교란 다양한 교육공급자 가운데 일부분에 불과한 것일뿐더러 그 효과적 측면에서 볼 때 기업 등의 또 다른 교육수요자가 원하는 교육의 질을 제대로 공급하지 못해왔다는 비판에 직면하게 되었다. 이러한 맥락에서 '평생학습'이라는 틀은 수요자 중심 교육체제 구상 전략과 잘 맞아 떨어졌다고 할 수 있다. 이미 OECD를 비롯한 거대국제기구들 및 영국 등의 유럽 각국에서 평생학습과 교육수요자주의가 논리적으로 연계되기 시작하였고, 그동안 국가주도의 복지적 관리체제 아래 놓여 있던 초중등 교육체제를 다변화 및 민영화하는 한 가지 전략으로서 평생학습이라는 거대담론이 등장하기 시작하였던 점을 당시 문민정부 교육개혁 당사자들이 모를리가 없었을 것이다.

그러나 연구자는 이러한 개념적 연합구도를 반드시 음모론(conspiracy theory)적 차원에서 이해할 필요는 없다고 믿는데, 왜냐하면 발상의 근거가 무엇이었는데에 대한 추측과 무관하게 실제로 문민정부의 5.31 개혁은 그것이 설정한 새로운 맥락으로서의 '평생학습사회'라고 하는 바탕 위에서 초중등, 고등, 그리고 성인계속교육의 그림을 다시 그려보려고 했던 하나의 의미 있는 시도였기 때문이다. 특히 교육개혁위원회 활동 전체를 통하여 평생교육 전문가들이 교육개혁의 흐름에 적극적인 영향력을 행사하게 되었고, 이러한 계기를 통하여 문민정부의 교육개혁에 있어서 '평생교육'은 하나의 하위 '분야'라기보다는 그것이 지향하는 '방향'으로서 등장하게 되었다고 보인다.

문민정부 교육개혁이 '평생교육적 방향'을 지향하였다고 하는 것은 그 구체적 내용에 있어서 학교교육의 경계를 넘나드는 제도적 장치들이 마련되었다는 것과 함께, 개혁의 범주와 성격 자체가 예전의 학교개혁의 경계를 넘어섰다는 것, 다시 말해서 대한민국 교육개혁사를 통틀어 최초로 평생교육차원에서의 개혁을 시도한 것이라고 말할 수 있다. 이 말의 의미를 이해하기 위해서는 우선 '우리가 무엇을 교육개혁으로 생각하고 있는가'에 관해 따져볼 필요가 있는데, 만일 교육을 비단 학교교육에 한정하지 않고 평생교육, 즉 형식, 비형식, 무형식 교육을 망라하는 것으로 이해할 만큼의 여유와 시야를 가질 수 있다면 당연히 그러한 시각에 비취진 교육개혁의 무게중심과 진동폭은 현재와 완전히 달라질 수밖에 없다. 이러한 새

로운 차원에서 볼 때 연구자는 해방 이후 우리나라에서 과연 '교육개혁다운 교육개혁'이 있었는지에 대해 진심으로 묻고 싶다. 사실 50년의 '교육개혁의 역사' 가운데 실제로 대한민국의 형식, 비형식, 무형식 교육의 장 전체를 대상으로 총체적인 판짜기를 시도한 적은 단 한번도 없었다고 말할 수 있다. 다만 '학교개혁'만이 있었을 뿐이다. 갑오경장이후 5공화국에 이르기까지의 교육개혁사는 거의 대부분 학교공교육체제를 구축하고 그것을 확장시켜가는 일에 한정되어 있었다. 특히 박정희 정부 및 이후의 신군부 권위주의 정권을 관통하는 30년의 시간 속에서 교육은 자율적 성장기제를 상실한 채 총체적 매트릭스를 내다볼 시야를 확보하지 못하였다. 사상과 문화, 예술 등이 총체적으로 제약받던 시절이었기 때문인지 몰라도 당시 '학교의 궁극적인 목적은 무엇인가'라는 존재론적 질문은 처음부터 제도적 수면으로 올라올 수 없는 구조였다.

이에 반하여 문민정부는 -- 비록 그 정체성의 측면에서 확실한 정당성을 확보하는 데에는 실패하였지만 -- 80년대 신군부에 의해 연장된 국가권위주의 구조에 마침표를 찍는데 성공하였고, 정권의 신뢰와 지원을 받으면서 탄생한 교육개혁위원회는 그 폭과 깊이에 있어서 어느 정부의 교육개혁과 비교할 수 없을 만큼의 의미 있는 교육개혁의 청사진을 제시하였다. 이전의 국가권위주의 체제 아래에서 철저히 도구화된 학교체제를 넘어 시민과 학습자에게 교육체제를 열어보려고 노력하였고, 아동 청소년의 경계를 넘어 성인과 노년에 이르는 평생 학습을 지향하려고 시도하였다는 점에서, 적어도 그 폭과 넓이에 있어서 대한민국의 근대공교육체제 구축 이후 교육 흐름의 새로운 전기를 마련해주었다고 할 수 있다. 문민정부의 4차에 걸친 교육개혁안은 그 구체적 성과를 떠나서 그 발상만으로도 진정한 교육개혁에 한 차원 다가간 것이었다고 평가될 수 있다.

2. 개혁의 맥락: 학교에서 학습사회로

5.31 교육개혁이 준비되던 1990년대 초반과 중반 사이 세계적으로 '지구화 현상(globalization)'과 관련된 논의들이 무성하였고, 세계은행과 IMF가 벌이고 있는 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Program: SAP)의 횡포에 대해 수많은 논문들이 지상을 메우고 있었다. 평생학습사회(lifelong learning society)에 관한 담론이, 한편에서 볼 때, 지구화 맥락에서의 지식경제가 구성해 낸 파생적 일반현상을 읽어내려는 시도라고 본다면, 세계화를 지향했던 문민정부 교육개혁이 그것을 읽어내고 개혁의 기조로 삼은 것은 어쩌면 그리 놀랄만한 일도 아니다. 교육개혁위원회는 이러한 학습사회의 새로운 교육체제를 '에듀토피아(Edutopia)', 즉 교육의 천국으로 표현하고, 그것을 '문명사적변화에 대한 대응 양식'이라는

큰 틀 안에 담고 있다(한국교육개혁백서, 1998).

사실 문민정부의 교육개혁이 낳은 각종 교육정책들의 철학적 기반 및 비전들 안에서 평생 학습사회의 교육개혁 일반론들과 일맥상통하는 점들을 발견할 수 있다. 예컨대 다수의 국제적 평생교육관련 보고서들(Delors, 1996; Faure et al., 1972; OECD, 1973,1996)이 담고 있는 것처럼 평생학습은 모든 사람들이 전 생애를 통하여 그들이 원하는 학습을 계속할 수 있게 하기 위하여 학교의 공간과 시간을 새로 분배하고 개방하며, 다양한 수단을 이용하여 전달 체계를 확보하고, 그렇게 새로 짜인 교육매트릭스 안에서 학습자는 자신의 여건에 따라 가장 적절한 교육기회를 선택할 수 있어야 한다는 점들을 강조하고 있는데, 이것이 문민정부 교육개혁이 선택한 출발점이라고 할 수 있다. 그리고 이와 관련하여 문민정부가 내 걸었던 핵심 슬로건은 바로 ‘열린교육’과 ‘평생학습’이었다.

교육개혁위원회의개혁안들은, ‘열린교육사회, 평생학습사회’라는 교육복지사회의 비전아래, 국가의 교육적 역량을 집약하고 증폭시키기 위하여 ‘열린교육체제’의 틀을 세우는데 일차적인 초점을 둔다. 학교교육과 사회교육의 경계를 허물어 평생학습체제를 구축하기위한 제도와 기구를 마련하고, 지방교육자치제도를 재정비하며, 교육개혁이 구호에 그치지 않고 실제적인 변혁으로 이어질 수 있도록 교육재정을 안정되게 확보하기 위한 방안 등을 강구하는 것이 그러한 예들이다. 이러한 방안들은 한국교육이 21세기의 ‘문명사적’도전에 적절하게 응전할 수 있도록 그 ‘판’을 새롭게 짜는데 주력한 것이라 하겠다(p.75).

그러나 여기에서 우리가 발견할 수 있는 한 가지 아이러니는, 개혁안이 표면적으로 담고 있던 평생학습사회 및 그 안에서의 교육복지 지향성 등에도 불구하고 그러한 개혁을 받아내었던 배경에는 이른바 세계자본주의의 일상적 전환논리의 하나로서의 ‘학습된 노동’에 대한 지구적 요구가 있었으며, 그에 따라 각국의 전통적 교육체계를 변화시키려고 하는 글로벌 신자유주의라고 하는 새로운 매트릭스가 자리하고 있었다는 점이다. 여기에서 학습은 국가 경쟁력, 즉 국가에 의해 지지되는 기업의 이윤을 극대화하기 위한 대표적인 전략으로 설정된다. 이러한 맥락에서 문민정부의 교육개혁이 지니는 변화론적 의미를 요약하면 다음과 같다(Ilon, 1994; Walters, 1997; World Bank, 2003).

첫째, 교육을 주도하는 세력이 국가에서 자본으로 전화되는 과정이었다. 지구화와 지식화라는 두 테제는 자본의 형태를 세계자본중심으로 변화시키고 있으며, 최근의 ‘국가경쟁력’이라는 개념은 그 자체가 자본의 입지를 높이기 위한 개방화지수라고 보는 것이 정확하다. 이런 맥락에서 글로벌 기업들은 소위 ‘경쟁력’을 확보한 국가들을 찾아다니며 비즈니스를 확장하고 있고, 그러한 다국적 환경 속에서의 인적자원 확보를 위해 더 이상 한 국가의 교육체제에 의존할 수는 없게 되었다. 이제 교육훈련시스템을 기업환경에 맞추는 일도 일종의 ‘국

가경쟁력'의 한 방편으로 인식되게 되었는데, 예컨대 IMD의 국가경쟁력 지수 가운데에는 한국의 학교와 대학이 얼마나 기업의 수요를 반영하고 있다고 보는지에 대한 설문도 포함되어 있다. 요컨대 대학 및 성인직업훈련뿐 아니라 초중등교육의 과정과 내용에도 글로벌 기업의 표준이 깊숙이 자리 잡기 시작하고 있다.

둘째, 교육내용의 핵심이 이념과 교양으로부터 생애직업기술로 전화되고 있다. 조선시대 국가의 실질적 부가 실학으로부터 창출됨에도 불구하고 학교교육의 내용을 좌우했던 과거시험의 핵심이 경학(經學)과 문학(文學)이었다는 점이나, 대한민국 최초의 근대소학교의 설립을 규정했던 소학교령에서 지정한 교과목이 수신(修身), 독서(讀書), 작문(作文), 습자(習字), 산술(算術), 체조(體操)였다는 사실 등은 오늘날 학교교육체계의 교과와 국가체제 재생산과의 관련성을 정확히 보여주는 것이다. 국가간의 경계가 뚜렷하고 그 안에서 민족주의 이데올로기가 재생산되는 맥락에서의 학교의 역할은 분명히 국가의 정체성과 관련된 이념적 틀을 재생산하는데 치중하게 된다. 글로벌기업이 원하는 '인적자원'중심 사고는 이러한 학교의 역할에 대해 비판할 수밖에 없게 되며 학문적 지식보다는 생애기술(life skill)을 강조하는 교육과정을 강조할 수밖에 없게 된다. '학력사회에서 능력사회로'라고 하는 표제들의 실체는 바로 기존의 학교가 가르쳐왔던 이념과 교양중심의 내용들의 정당성 근거로서의 학력이라고 하는 것의 가치를 격하함과 동시에 그것을 글로벌 기업이 필요로 하는 생애기술로 대체하고자 하는 경향성이라고 볼 수 있다.

셋째, 이러한 과정을 보다 원활하게 수행하기 위해서는 이른바 한 국가 내에서의 교육주체주의를 해체하고 그 주체를 학습자 개인으로 환원하는 것이 필요했다. 대한민국의 교육은 법률준칙주의에 입각해서 이루어지는 것이며, 교육법은 암시적으로 모든 교육은 국가의 직접 관리 하에 있음을 천명하고 있다. 즉, 사인(私人)이 교육을 실시할 경우 국가의 허가 혹은 신고가 필요하며 따라서, 그 이외의 교육은 이른바 '불법'이라고 말할 수 있다. 이러한 국가중심의 교육주의는 결국 교육을 교수(教授) 더하기 학습(學習)이라고 정의함으로써 인간의 학습을 국가가 통제하는 것이 당연하게 받아들여지는 토대를 만들게 된다. (흥미롭게도 조선시대에는 교육이라는 말이 사용되지 않았으며, 대신 敎化라는 개념이 일반적이었다.) 그러나 최근의 경향은 교육과 학습을 개념적으로 분리하고 교육을 공적 영역의 국가활동의 한 부분으로 보는 반면 학습은 시민의 사적 활동영역으로서 국가가 간섭해서는 안되는 일종의 사상과 표현의 자유와 동등한 것으로 이해하는 쪽으로 변화하고 있다. '평생학습'이라는 개념은 우선 학습의 주체를 국가로부터 개인으로 전환함과 동시에 그 학습자가 주체적으로 생애 전체를 관통하는 자신의 학습을 관리할 권리와 책임이 있음을 강조하는 것이라고 할 수 있다.

넷째, 이렇게 교육에 대한 경직된 관리권한을 유지하기 위해서는 당연히 교육체제가 경성화될 수밖에 없으며, 자체적으로 분화, 재구조화를 통한 진화를 허용하기 어렵게 될 수밖에

없다. 교육체제가 경성화된 경우 나타날 수 있는 가장 큰 부작용은 교육체제의 사다리로부터 낙오될 경우 그것을 만회할만한 제2의 기회가 교육체제의 사다리 자체 안에 존재하지 않거나 혹은 존재하더라도 상징적인 의미로만 기능할 뿐이라는 점이다. 따라서 경성화된 교육체제는 결국 사회계급간의 격차를 확대하는 방향으로 기능하게 되며, 학력사회 혹은 학벌사회라는 형태의 사회조직화를 결과하게 된다. 그런데 앞에서 언급한 바와 마찬가지로 그러한 ‘학교’에서 가르쳐진 내용이라는 것이 자본이 원하는 내용들이라기보다 국가체제를 재생산하는 이념과 교양 중심이기 때문에 이미 글로벌화되고 지식경영을 표방하는 기업의 입장에서 볼 때 그 정당성을 인정하기 어렵게 되기 마련이다. 결국 대학을 졸업한 사람들을 자체적으로 재교육시키는데 많은 시간과 비용이 들게 되며 동시에, 그러한 자체 교육의 결과를 정규학력으로 인정해줄 것을 요청하게 된다. 또한 형식, 비형식, 무형식 교육간의 학습결과를 상호 인증하면서 호환할 수 있는 방편에 대해서도 관심이 증가하기 시작한다.

5.31 개혁이 표방한 ‘열린 교육’이란, 한편에서 볼 때, 이러한 교육체제의 개방성 및 탈국가중심성을 내포한 것이라고 볼 수 있다. 대내적으로는 오랜 신군부 권위주의 관리체제 가운데서 꿈틀거리던 교육체제의 변화요구 및 대외적으로는 지식자본주의가 창출해내는 글로벌 환경의 변화조짐이 서로 맞물리면서 나타난 변화의 요구가 이러한 변화의 계기를 만들어냈던 것으로 보인다.

3. 관련 부문 개혁의 기본 골격(1차-4차)

문민정부의 교육개혁위원회 활동은 그 자체에 대한 평가 여부를 떠나서 우리나라 공교육 패러다임을 바꾸는데 상당한 영향력을 행사한 교육개혁사의 한 사건이었다. 1994년 9월 5일의 제1차 대통령 보고서에 이어 1995년 5월 31일의 제2차 대통령 보고는 소위 5.31 교육 개혁안으로 불리며 평생교육과 신교육체제의 기본틀을 담고 있는 것으로서 이후 국민의 정부 교육개혁에 이르기까지 일종의 비전페이퍼 역할을 담당하게 된다. 이 보고서가 내세운 비전 및 하위 원칙들을 나열하면 다음과 같다.

비전: “누구나 언제 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 길이 활짝 열린 열린 교육사회, 평생 학습사회 건설”

6가지 하위원칙

(1) **교육시기의 열림** : 평생을 통하여 원할 때 언제든지 공부할 수 있는 길이 열려 있다.

- (2) **교육장소의 열림** : 첨단 정보통신기술의 교육적 활용이 극대화되어 교육의 통로가 어디서나 열려 있다.
- (3) **교육기관의 열림** : 학점은행제 등으로 학교와 학교, 학교와 사회교육기관간의 통로가 열려 있다.
- (4) **대학교육의 열림** : 학과의 벽을 낮추는 최소전공인정 학점제의 도입으로 다전공 복합 학문의 통로가 열려 있고, 시간제 학생, 대학 편입학의 자유로운 허용으로 학교의 문이 열려 있다.
- (5) **중등교육의 열림** : 일반계 실업계와 특수목적 고등학교간 전학이 쉬워지고, 교육과정이 다양화 특성화되어 교육 프로그램이 학습자에게 다양하게 열려 있다.
- (6) **누구에게나 열린교육** : 장애인, 도서벽지 및 농어촌 학생을 포함하여 누구나, 언제, 어디서나 적은 비용으로 양질의 교육을 받을 수 있는 열린 교육체제이다.

교개위의 1차-4차 교육개혁안 모두가 평생학습체제의 구축과 직간접적으로 연결된 것들이라고 볼 수 있다. 한편에서 문민정부의 교육개혁은 평생학습체제의 핵심으로서의 학교교육체제 및 학교제도의 구성방식을 보다 개방적, 연계적으로 재구성하기 위한 다양한 정책수단들을 개발하여 제시하고 있다. 다른 한편에서 이 교육개혁은 평생학습이념을 지향하는 교육체제 유연화를 긍정적인 방향에서 촉진하는 대안적 정책수단들을 담아내고 있다. 1차 개혁안에서의 '열린교육사회 평생학습사회 기반 구축' 분야에 속한 개혁안들 (학점은행제, 시간제 학생 등록제, 교육수요자의 다양한 교육욕구 수용, 학교 전편입학 기회확대, 최소전공인정학점제 도입, 농어촌지역 거점 우수학교 육성, 국가멀티미디어 교육지원센터 설립 등)은 모두 이러한 새로운 패러다임 아래 제안된 정책들이라고 할 수 있다. 또한 평생학습능력 개발이라는 측면에서 대학 및 초중등학교를 개혁함으로써 평생학습과정에서의 상대적 위치와 의미를 보다 분명히 하는 한편 교육과정을 개혁함으로써 그 안에서 평생학습자로서의 기본 특성인 자기주도 학습능력이 학습력의 핵심이 되도록 하는 등의 변화가 있었다.

1-4차에 걸쳐 제시된 개혁안 가운데 보다 직접적으로 평생학습정책과 관련된 개혁사항들을 요약제시하면 다음과 같다.

<표 1> 문민정부 교육개혁안가운데 평생직업교육분야 개혁과제

영역	주요내용	발표 시기
열린교육사회, 평생학습사회 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 학점 은행제도입 · 시간제 학생등록제도입 · 교육수요자의 다양한교육욕구수용 · 학교의 전/편입학 기회확대 · 최소 전공인정학점제 · 원격교육 지원체제구축등 	제1차 개혁안 (1995.5.31)
신직업교육체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 특성화 고교확대 · 고등학교 교육과정의통합운영 · 전문대학 개방대학입학전형방법개선 · 전문대학과 개방대학의직업교육의강화 · 기능대학의 역할강화 · 신대학 및신대학원대학설립운영지원 · 전문 직업분야석, 박사제도 도입 · 생애에 걸친진로지도및진로정보제공 · 여성 및취약계층의직업교육기회확대 · 문하생 제도를통한교육의학력인정 · 성인직업교육확대 및교육훈련산업의육성 · 국가기술자격제도 개편 · 교육구좌제 도입검토 · 직업능력개발원 설립및직업능력인증제도입등 	제2차 개혁안 (1996.2.9)
열린 학습 사회를 위한 사회교육 개혁 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 사회교육 추진체계구축 · 국, 공립 시설등을국민의평생학습장으로개방 	제3차 개혁안 (1996.8.20)
민주시민교육을 위한 개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 민주시민교육 관련내용의보완및강화 · 교원의 국내외연수및체험기회확대 · 사회 공공단체및기관에서의사회체험기회확대 · 가정과 지역사회의민주시민교육에대한동참유도 · 성인교육에서 민주시민교육강화 	제4차 개혁안 (1997.6.20)

Ⅲ. 개혁안의 성과: 그 이후

1. 제도적 변화와 그 성과

이상의 개혁과제들이 실현된 정도를 평가하는 것에는 여러가지 방법이 있을 수 있다. 첫째 과제들을 개별적으로 하나하나 드러다 보면서 그것들의 제도화 수준 및 그 성과를 평가하는 것이다. 둘째, 이와 달리 개혁의 비전을 공유하는 부문들로 나누어 각각의 부문들이 원래의 개혁지향성을 충실히 반영하면서 현실에 영향력을 행사하고 있는지를 따져보는 것이다. 연구자가 보기에 후자의 경우가 개혁의 철학에 비추어 세부 전략들을 평가한다는 점에서 보다 의미있는 평가방식이라고 생각한다.

교개위의 평생교육관련 개혁안은 우선 1999년 평생교육법 안에 상당수 그 내용이 포함된다. 그 주요한 내용을 몇 가지로 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 직장인들의 계속교육 및 재교육 등 교육기회 확대를 위해 각 직장의 실정에 따라 유급 또는 무급으로 학습휴가를 실시하거나 학습비를 지원할 수 있는 유/무급 학습휴가제를 도입하고 있다. 둘째, 평생교육의 종합연수, 연구 및 정보센터의 기능 등을 수행하기 위해 중앙단위의 평생교육원을 설치운영하고, 기존의 평생교육 시설을 활용하여 시도 단위의 지역평생교육정보센터와 시군구 읍면동 단위 평생교육관을 운영하도록 하였다. 셋째, 고등교육 기회를 확대하고 다양화하기 위하여 사내대학을 양성화하고, 방송통신교육에 민간인 참여를 확대하여 다양한 원격교육, 원격대학의 설치/운영을 가능하게 하였다. 또한 국내외 학교 및 평생교육기관 간에 원격교육을 통해 전문대 및 대학과정의 학점이나 학위 등을 상호인정하여 원격교육기회를 확대하도록 규정하고 있다. 넷째, 전통문화예술 등에서 인간문화재로 지정된 명인 등으로부터 일정한 교육을 받은 자에게 그에 상응하는 학력을 인정하는 문하생 학력 인정제도를 도입하였다. 다섯째, 민간자본의 교육훈련, 연구용역, 프로그램개발, 평생교육기관의 경영진단 및 평가, 지식 정보제공 등 교육훈련산업에 투자를 촉진하여 지식/인력개발사업을 진흥 육성하도록 규정하고 있다. 여섯째, 평생교육시설 등에서 유능한 인적자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 강사정보은행제를 신설하였다. 또한 인적자원의 효율적인 개발/관리를 위하여 국민의 개인적 학습경험을 종합적으로 집중관리하는 교육구좌제를 운영하도록 하고 있다. 마지막으로, 현행 사회교육전문요원을 평생교육사로 명칭을 변경하고 그 역할과 기능도 평생교육의 기획·진행·분석 및 평가업무 전담과 교수역할을 추가하여 전문성과 능력 있는 평생교육 담당자를 양성하고 양질의 평생교육을 실시하도록 하였다.

그러나, 이러한 것이 교개위가 의도했던 개방형 평생학습지원체제 구축이라는 궁극적 이념을 실현했다고 보기는 어렵다. 비록 학점은행제, 문하생 학력인정, 시간제 등록, 사내 대학, 원격교육을 통한 학점 취득 등의 일련의 제도들이 개별적인 차원에서 성공적으로 정착되어 가고 있다고 하더라도 그것이 곧 '동 개혁안의 성공적인 정착'을 의미하는 것은 아니며, 성과에 대한 판단은 정책비전과의 비교속에서 부여된 기능을 제대로 수행하고 있는가를 통해서만 가능하기 때문이다.

우선 현재 동 개혁안과 관련하여 지금까지 제도화된 관련정책들은 주류 학교 및 대학교육 체제와 어떠한 의미에서건 연계되거나 파트너십을 형성하고 있지 못한 상태로 고립되어 있으며, 이로 인하여 기존 교육체제의 주요 흐름을 '열린 교육'으로 전환하는데 기여하지 못하고 있다고 말할 수 있다. 또한 평생교육법의 내용 가운데에도 동 개혁안의 정신이 반영되어 있지 못하고 있는데, 예를 들어 성인기초교육에 대한 조항을 담고 있지는 않으며 부문별로 노인교육, 노동교육, 여성교육 등 소외계층의 교육을 전혀 언급하고 있지 않고 있으며 인권/

평화/환경교육 등의 시민사회교육에 대해서도 철저하게 무관심하고 있다. 또한 시민사회단체의 교육에 관하여는 아예 언급하지 않는 것이 나왔다고 싶을 만큼 무가치한 조항으로 일관하고 있다.

<표 2> 평생교육관련 교육개혁 완성도와 그 성과 평가

영역	이후 추진내용개요	문제점
열린교육사회, 평생학습사회 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 평생교육법(1999) · 교육부 직제개편 · 소외계층 학습지원등 	<ul style="list-style-type: none"> - 단순한 사회교육법의명목상 대체 - ‘열린 교육’ 과 ‘평생 학습’ 목표 실종
신직업교육체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 한국직업능력개발원 설립 · 사내대학, 원격대학 설치 · 직업능력인증제 · 국가인적자원개발 계획등 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가인적자원개발계획이 실질적으로직업교육체제를개편하는데구체적성과를제시하고있지못함.
열린 학습 사회를 위한 사회교육 개혁 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 국가평생교육센터 설립 · 시도 및시군구지자체에평생학습관련시설구축등 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가평생교육센터는 명목상으로만존재 - 지자체가 독자적으로평생학습정책추진
민주시민교육을 위한 개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 국가인권위원회, 민주화운동기념사업회 등 외곽기관을통한간접실시등 	<ul style="list-style-type: none"> - 핵심교육정책의 직접관심사항이아님

2. 사회교육시스템에 대한 변화

문민정부 교육개혁안의 지향성과 성과를 판단하기 위한 또 다른 방편은 그것이 학교교육 이외의 성인교육 부문의 실천과 인식에 커다란 변화를 가져다주었는지를 따져보는 것이다.

사실, 1995년이전까지 국가의 교육정책 가운데 포섭되어 있던 사회교육은 주로 학교정책을 외곽에서 지원하는 방계학제를 구축하는데 그 초점이 두어져왔다고 할 수 있다. 예컨대 1946년 공민학교 설치령을 시작으로 1972년 방송통신대학 설치령, 1977년의 산업체 부설 중등학교와 야간 특별학급 설치령, 1990년에 독학에 의한 학위취득에 관한 법률 등이 공포된다. 이들은 비록 초보적인 형태이기는 하지만 각각 공민학교와 고등공민학교라고 하는 ‘전일제 성인초중등학교체제’, 방송통신중등학교와 대학교라고 하는 ‘원격교육체제’, 산업체부설 중등학교 및 이후의 산업/개방대학이라고 하는 ‘시간제 직업학교체제’, 그리고 검정고시와 독학사를 묶는 ‘독학학력취득체제’ 등의 학교밖 정규교육체제의 축을 나름대로 완성해간 궤적이라고 할 수 있다.

<표 3> 해방 이후 사회교육 관련 제도의 변화

1946.6	공민학교 설치령	유사 학교체제로서의 사회교육체제 구축과정
1952	사회교육법(안) 최초시안 작성	
1972.3	한국방송통신대학 설치령 (서울대 부설 2년제 전문대학과정)	
1974.	방송통신학교설치기준령 (11개 방통고등학교에서 시작)	
1977.	산업체부설 중고등학교와 야간 특별학급	
1980.	헌법 31조 5항 평생교육 진흥에 대한 선언 삽입	
1982.12.14	사회교육법(3648호) 제정	
1990.4	독학에 의한 학위취득에 관한 법률. 5월에 동시행령과 시행규칙을 공포	
1990.12	문교부가 교육부로 개칭됨	
1995. 5-1997.6	문민정부 교육개혁안	
1998.	학점은행제 실시 (학점인정등에 관한법률: 법률 6434호)	
1999	OECD 가입	
1999년	사회교육법이 폐지되고 평생교육법을 제정.	
1999.11	[노인교육활성화기본계획] 수립	
2000.3.29	중앙평생교육센터 출범(한국교육개발원 내)	
2000.4	헌법재판소의 과외금지 위헌 결정	
2000.11	원격대학 형태 평생교육시설(평생교육법) 9개교를 인가.	
2001.1.	교육부가 교육인적자원부로 승격	
2001.3	최초의 사내대학 (삼성반도체공과대학) 출범	
2001. 9	최초 평생학습도시 선정 (유성구, 광명시, 진안군)	
2001. 12	[국가인적자원개발기본계획] 발표	
2002. 1. 29	[평생학습진흥종합계획] 확정 발표	
2002. 5. 3	[성인직업교육활성화방안] 발표	
2002. 7. 5	[평생직업능력개발체제구축]을 위한 시행계획 발표	

그러나 문민정부의 개혁안 이후, 사회교육체제는 몇 가지 점에서 새로운 전기를 맞게 된다. 첫째 사회교육은 초보적인 수준이지만 학교교육체제와 생태적 접합을 시도하게 되며, 이 두가지가 유기적으로 연계된 이른바 평생교육체제가 발생학적으로 관찰된다. 예컨대 학점은행제, 독학사학위제, 문하생인증제, 신대학 등 고등교육체제와 관련된 비전통적 학위제도가 도입되면서 기존 고등교육생태계에 미묘한 변화가 일어나기 시작한다.

둘째, 이전의 사회교육정책이 학력인증과 관련된 유사학교기관을 관리하는데에 치중하고 있었다면 그 이후의 사회교육정책은 성인교육 및 시민교육 일반에 보다 체계적인 종합계획들을 수립해 나감으로써 그 범위가 확대되어 간다.

셋째, 이와 함께 지역의 비학위 교양중심 사회교육기관들을 체계적으로 관리 지원할 수 있는 외형적인 계통체계를 가질 수 있게 되었고, 중앙의 평생교육센터와 지방의 시도 단위

및 시군구 단위 평생학습기관들의 연계망이 형성되었다.

넷째, 법적 제도적 차원에서 볼때에도 기존의 교육법 및 사회교육법의 구조에서부터 교육기본법 아래의 3법체제(초중등교육법, 고등교육법, 사회교육법)로 전환되었고, 교육부 직제상 최초로 3과를 통괄하는 평생교육국이 신설되는 계기를 만들게 되었다.

그러나 이러한 교개위의 개혁 성과들은 이후 두 가지 차원에서 본질적인 훼손과 왜곡을 경험하게 된다. 이러한 왜곡은 문민정부 교육개혁의 평생교육적 기조가 원래 의도했던 ‘열린 교육평생학습’이라는 방향과 무관해짐에 따라 당연히 따라올 수 밖에 없는 것이었는데, 왜냐하면, 마치 포도가지에 붙어 있지 않은 열매가 시드는 것과 같이 교육체제 전체의 흐름으로부터 단절된 사회교육체제 역시 원래 기도했던 모습으로 진화하기는 어려운 것이었기 때문이다.

첫째, 1999년 사회교육법이 평생교육법으로 대체되면서 평생교육과 사회교육의 개념상의 혼란이 시작되었다. 제2조 제1항에서 “평생교육이라 함은 학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다”고 규정함으로써 평생교육의 의미를 학교밖 교육으로 축소하기 시작했다고 할 수 있다. 이미 알려진 것처럼 교개위의 개혁안에 담겼던 의도는 학교교육과의 파트너십을 가진 사회교육이 그대로 존속하면서 이 두 가지를 연계 통합하는 ‘평생학습’이라는 개념을 전면에 내세운 것이며, 이를 위하여 기존의 학교교육이 ‘열린교육’이 되어야 한다고 보았다. 그러나 사회교육법이 폐지되고 모든 ‘사회교육’이라는 단어가 ‘평생교육’으로 대체되면서 교개위의 ‘평생학습’에 대한 비전은 총체적 교육체제 구조개혁과는 동떨어진 사회교육의 고립적 개혁으로 변질되었다. 이후 대학의 사회교육원들이 평생교육원으로, 사회교육시설들이 평생교육시설로, 사회교육프로그램들이 평생교육프로그램으로 개명하기에 이르렀고, 그 과정에서 수많은 오해와 왜곡이 나타난 점은 분명한 문제로 지적되어야 한다.

사실, 평생교육체제를 구축한다는 뜻은 학교밖 사회교육체제를 구축하는 것을 의미한다기 보다는 교육전반을 평생학습사회라고 하는 새로운 맥락체제 안에서 다시 이해하고 재구조화하기 위한 로드맵을 작성하는 일에서 출발하는 것이며, 그 안에 다시 학교교육개혁과 사회교육개혁이라는 두 축의 파트너십을 구상해야 하는 것임에도 불구하고 당시 교육부는 사회교육을 글자만 평생교육으로 바꿈으로써 이 전체를 혼돈 속으로 몰아넣게 되었다. 이러한 개념상의 왜곡과 법체계상의 무리함은 향후 시정되어야 할 것인데, 예컨대 현재의 평생교육법이 다시 사회교육법 혹은 성인 및 계속교육법으로 전환되고, 평생교육법은 ‘평생교육지원법’ 혹은 ‘평생학습사회 구축을 위한 특별법’ 등의 형태로 별도 입법됨으로써 교육법의 외곽에서 교육체제 전체가 평생학습사회에 맞는 형태로 재구조화될 수 있는 제도적 행재정적 지원체제를 수립할 수 있도록 할 필요가 있다.

교개위 평생학습구상에 대한 두번째 왜곡은 이후 2001년 교육부가 교육인적자원부로 전환

되면서 나타나기 시작한다. OECD, 세계은행, 유럽연합 등 대부분의 교육의 글로벌 스탠다드를 리드하는 주체들의 경우 평생학습(lifelong learning)은 시민사회(civil society)를 위한 학습과 아울러서 시장(market)을 위한 학습을 함께 아우르는 개념으로 사용되고 있으며, 예컨대 유럽의 경우 모든 회원국이 서명한 평생학습각서(memorandum on lifelong learning)도 유럽연합 국가들의 직업교육과 훈련체제를 개혁하기 위한 시도와 함께 시민사회교육 및 사회적 자본구축을 위한 역할을 균형있게 강조하고 있다. 그러나 대한민국 교육부는 인적자원개발(Human Resource Development)라는 개념체계를 설정하고 교육인적자원부로 전환하는 과정에서 평생학습을 '학교밖 사회교육이 담당하는 시민사회교육의 영역'으로 축소함으로써 장기비전의 혼란을 스스로 자초했다. 교개위가 설정한 평생학습에 대한 비전은 (다시한번 강조하지만 그것은 국가교육개혁의 지표로서 사회교육과 학교교육의 연계, 시민사회교육과 자본주의시장교육의 파트너십을 통합하는 개념적 지표였다) 학교밖 사회교육 및 시민사회교육이라는 제한된 형태로 축소되고, 그 업무는 전적으로 평생학습정책과라고 하는 단위과의 업무로 격하되었다.

3. 이후 10년

국민의 정부가 들어선 이후 첫 번째 교육부장관이었던 이해찬 장관 당시 발표되었던 <교육비전 2002>는 명목상으로 교개위의 교육개혁의 비전을 구체화한 것으로 이해되고 있다는 점에서 교개위 개혁안의 후속 조치로 이해될 수 있다. 문민정부의 교육개혁안과 국민의 정부 그것 사이의 관련성은 1995년의<5.31 교육개혁안>과 1998년 10월의 <교육비전 2002: 새 학교문화의 창조>의 비교에서 나타날 수 있다. 이점에 대하여 새 정부 첫 번째 교육부 장관이었던 이해찬은 다음과 같이 말한다.

이번안(교육비전 2002)의 기본골격은 전정부의 교육개혁위원회가 만든 5·31 교육개혁담론에서 찾을 수 있습니다. 제가 교육부에 부임하자마자 제일 먼저 교개위가 만든 「교육개혁백서」 세권을 샅샅이 읽어 보았어요. 그 결과 교개위에서 잡은 방향은 국민의 정부가 집권 전부터 말해 온 교육정책이나 대통령의 공약과 크게 다르지 않다는 것을 확인 했습니다. 말하자면 정당은 달랐어도 교육개혁의 방향은 대체로 같다는 것이죠 ... 저는 대통령직 인수위원회 때부터 이 문제에 관심을 갖고 있었습니다. 그때 느낀 것이 교개위때 제시됐던 논의는 그야말로 논의로 끝났고, 막상 실행할 시간을 충분히 갖지 못했다는 겁니다. 안만 만들어 놓고 실행단계로 가지 못한채 정권이 끝나 버리지 않았습니까? 그래서 새 정부는 전정부가 만들어 놓은 안의 골격은 유지하면서 하루라도 빨리 실행에 옮길 수 있는 실천과제를 만드는데 역점을 두었습니다(신동아 98년 12월호)

그러나 이러한 설명에도 불구하고 문민정부와 국민의 정부 사이의 교육개혁노선 상에는 커다란 차이가 존재하고 있었다. 국민의 정부로 들어서면서 개혁의 대상과 범주를 공교육의 “고립적인 개혁”으로만 한정함과 동시에 즉시적으로 실행 가능한 전술 중심으로 재편함으로써 문민정부의 개혁안은 매우 제한적인 형태로 전화되었다. 단적으로 말해서 <국민의 정부>가 추진한 교육개혁은 문민정부의 교육개혁 안에 담겨 있던 ‘학교교육+사회교육의 통합적 개혁’이라는 틀을 이어받기보다 그 안에 담겨 있던 학교교육개혁 전략만을 선택적으로 받아들였다고 볼 수 있다. 물론 이후 다양한 형태의 대안적 교육정책들, 예컨대 학점은행제, 직업능력인증제 등이 실제 정책화된 것은 사실이지만, 그것들은 학교교육체계의 기본 골격의 변화 없이 일종의 보완적 제도로 자리잡게 됨으로써 실제 개방적 평생학습체제라고 하는 전체 구도를 구축하는 데에는 별다른 기여를 하지 못하는 것이 되어 버렸다. 또한 이들이 선택적으로 수용한 학교교육개혁전략들은, 그것이 평생학습사회라고 하는 원래의 맥락이 아닌 고립된 학교체제를 전제로 실현됨으로써 일종의 탈맥락적 오류를 양산하는 원인이 될 수밖에 없었다고 말해야 할 것이다. 요컨대, 문민정부의 시작과 함께 출발한 평생교육의 개혁 드라이브는 국민의 정부로 넘어오면서 그 철학과 맥락성을 잃은 개별 정책들의 집합장이 되어 버렸다.

2003년 참여정부에 들어서도 이러한 기조는 변함없이 계속되고 있다. 대통령자문교육혁신위원회가 주로 강조하였던 것은 기존 학교 패러다임을 유지하면서 학교공동체라는 슬로건을 계승하는 것이었지만, 이들은 이미 ‘학교만을 개혁하는 일’은 원론적으로 가능하지 않은 일이 되어 있다는 것을 이해하려고 하지 않았다. 결국 학교개혁은 교육혁신위로, 그리고 학교 밖 교육의 개혁은 몇 가지 특별위원회, 예컨대 ‘사람입국 신경쟁력위원회’ 등을 통하여 이루어지는 이분법을 경험하게 되었다. 결국, 참여정부에서도 5.31 교육개혁체제가 지향했던 평생교육의 통합 원리는 학교교육과 성인계속교육의 두 영역사이의 연결점을 찾지 못한 채 두 가지 분절된 영역으로 나뉘어 고정되게 되었다고 할 수 있다.

OECD 등의 기조를 타고 최근 우리나라에서도 평생교육을 인적자원개발의 논리 안에서 재해석함으로써 일종의 경제정책의 일환으로 편입시키려는 논의들이 가시화되고 있다. 즉, 평생교육을 학교 밖 성인교육과 동일시함으로써, 학교교육은 교육부가 주도하되 학교밖 교육은 경제, 노동, 사회전문영역의 한 부분으로 편입되어야 마땅하다는 논리가 힘을 얻고 있다. 연구자가 볼 때, 평생교육은 ‘평생학습사회의 새로운 교육양식’을 추구하는 일이며, 그 안에서 학교교육과 비학교교육의 역할과 기능을 재구조화하는 종합적 구상이어야 한다. 학교가 실제적으로 개혁될 수 있는 유일한 길은 그것이 평생교육이라는 맥락에서 재해석되는 방법뿐이다. 그러나 다시 학교와 성인교육을 분리하고 이 두가지에 각각 다른 종류의 개혁 논리를 적용하려고 한다면 그것은 결국 학교를 더욱 고립시킴으로써 그 개혁을 원천적으로

불가능하게 하는 일일 뿐이다.

IV. 나가며

어떠한 교육개혁의 성과를 판단함에 있어서 주의해야 할 점은 개혁의 목적과 정책수단, 그리고 그 결과가 결코 선형적 인과관계로 나타나지 않는다고 하는 것이다. 개혁은 마치 풍선의 한 부분을 누르는 것과 같아서 그 결과는 풍선의 다른 모든 방향으로 퍼져나가게 된다. 또한 초기 조건의 미세한 차이로 인하여 나타나는 개혁의 결과는 마치 나비효과(butterfly effect)와 같을 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 개혁은 뚜렷한 방향성을 가진 '일상적 개혁'이어야 하며 눈에 보이는 분명한 정책 몇 가지를 동원한 전시성 개혁을 통하여 그것이 원하는 성과를 얻을 수 있다고 믿는 것은 교육현상이 담겨있는 체제의 복잡성을 과소평가하는 일이라고 할 수 있다.

결국 달성할 수도 없는 목표를 위해 교육생태 내의 요소들을 무리하게 재위치 시키는 과정에서 교육과정의 DNA만 비정상적으로 조작되고 기형아를 산출하게 되는 것이라고 볼 수 있다. (예컨대 교육부의 3불정책, 내신등급제, EBS 수능방송등이 모두 교육의 정상적인 흐름을 왜곡하는 웃지못할 코미디라고밖에 말할 수 없다). 요컨대, 학교가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일, 학교개혁을 통해 달성할 수 있는 일과 달성할 수 없는 일을 면밀히 구분하는 일에서부터 얽혀진 실타래를 푸는 작업이 시작되어야 할 것이다. 사회적 설계가 제한적이지만 가능했던 권위주의의 국가체제 아래에서도 교육의 큰 축을 개혁함으로써 원하는 효과를 얻을 수 있도록 조건들을 통제하는 것이 불가능에 가까웠던 점을 고려해 본다면, 이제 민주화와 정치화, 그리고 시장화라는 모든 종류의 다양화 기제가 작동하고 있는 문민정부 이후의 교육현실 속에서 그 과정을 기계론적으로 제어하려고 하는 개혁을 시도하는 것은 어쩌면 무모한 일이라고 할 수 있다. 이미 대한민국 교육체제는 일종의 생태적 복잡계로서의 특성을 획득하였다고 할 수 있으며, 그 생태변화가 필요하다면 생태를 결정짓는 핵심 요소들을 제어하며 조용히 그 귀추를 관찰하는 지혜가 필요할 것이다.

1980년 헌법에 평생교육 조항이 삽입되고 1982년 사회교육법이 만들어진 이후에도 평생교육은 단지 선언적 조항으로만 남아있었을 뿐 그것이 구체적인 정책이념과 수단으로 변환되어 우리나라 교육에 영향을 미치지 못하는 못하였다. 그러나 1993년 문민정부의 출범과 그에 따라 탄생한 교육개혁위원회는 이러한 흐름을 의미있게 바꾸어 놓았다. 평생학습이 개혁의 배경으로 등장한 이유야 어쨌든 간에 그것을 개혁의 전면으로 받아내며 추진하였던 문민정부

교육개혁은 그 비전과 전략, 그리고 구체적 정책수단에 이르기까지 전무후무한 변혁성을 드러내었다고 할 수 있다. 이러한 변혁성은 사회직업교육 분야에서도 마찬가지로 드러나고 있었다는 사실을 확인하였다.

비록 국가교육정책의 차원에서 주변화 되었음에도 불구하고 평생학습사회를 향하는 담론과 실천, 그리고 이론적 관심은 30년 전과 비교할 수 없을 만큼 확산되어가고 있다. 19개의 지자체들이 평생학습도시를 선언하였고 그동안 배출된 평생교육사들의 연합체들이 자체적인 힘의 규합을 통해 새로운 사회적 세력으로 성장하고 있다. 각 대학의 교육대학원에 평생교육전공이 신설되었고 교육학 영역 안에서도 평생교육의 이론적 입지가 강화되었다. 기업교육을 비롯한 노동시장 평생학습은 물론이고 공공지향 평생학습의 구도도 날이 갈수록 공고하게 구축되어가고 있다.

그러나 한 가지 분명히 해야 할 점은, 이러한 변화의 흐름이 결코 국민의 정부 및 참여정부로 이어지는 국가차원의 교육개혁 및 정책 흐름에 의해 주도된 것은 아니라는 것이다. 이러한 변화는 국가정책에 의해 주도된 변화라기보다는 '실제적 장면 안에서 나타난' 자연사적 변화였다는 점이 지적될 필요가 있다. 최근 교육부의 구조가 변화하면서, 인적자원개발국의 명칭이 평생학습국으로 변경되었지만, 그럼에도 불구하고 그 안에서 변한 것은 하나도 없다. 평생학습정책과라는 정책부서가 하나 그 아래 놓여 있을 뿐, 대부분의 업무는 전문대학, 여성교육, 산학협력 등이다.

교육개혁은 더 이상 교육전문가의 손 안에 놓여있지 않다. 교육부문의 배타성을 분명히 하려고 하면 할수록 교육개혁의 코드는 더욱 꼬일 수밖에 없다. 학교는 사회제도의 일부분으로 기능한다. 사회 경제의 불평등이 증가하는 과정을 막을 수 없다면 무리하게 학교를 평등화한다고 하여도 그 과정을 막을 수 없다. 오히려 학교만 망가진다. 사회가 교과지식보다는 생애기능개발에 주력한다면 학교만이 교과를 고집하며 고립될 수 없다. 학교만 소외된다. 학교는 결코 사회를 개혁하는 선도자가 될 수 없다. 오히려 사회를 정당화하는 지원체제이다. 그래서 학교는 본질적으로 보수적이다. 사회를 개혁하려면 정치와 경제 부문에 대해 도전해야 한다. 그와 함께 대안적 사회개혁과 함께 할 수 있는 학교 밖의 또 다른 교육코드를 발견해야 한다. 교육개혁을 평생학습이라는 확장된 맥락 안에 재위치 시켜야 한다는 주장은 이 점에서 설득력을 얻을 수 있다.

참고문헌

- 교육개혁위원회 (1998). 한국교육개혁백서. 교육부.
 신동아 98년 12월호 인터뷰
- 유팔무 (2001). 국가, 시민사회, 그리고 시민운동의 계급적 성격에 대하여. 유팔무, 김정훈(편),
 시민사회와 시민운동2: 새로운 지평의 탐색. 서울: 한울.
- 장상호 (2000). 학문과 교육(하권). 서울: 서울대학교 출판부.
- Delors, J. (1996). *Learning: The treasure within*. Paris: UNESCO.
- Faure et al. (1972). *Learning to be: The world of education today and tomorrow*.
 Paris:UNESCO.
- Ilon, L. (1994). Structural adjustment and education: Adapting to a growing global market.
International Journal of Educational Development, 14(2), 95-108.
- Liston, D. P. (1988). Capitalist schools: Explanation and ethics in radical studies of
 schooling.
- OECD. (1973). *Recurrent education: A strategy for lifelong learning*. Paris: OECD.
- OECD. (1996). *Lifelong learning for all: Meeting of the education committee at ministerial
 level 16-17 January 1996*. Paris: OECD.
- Senge, P., Cambron-AcCabe, N., Lucas, T., Smith, B., Dutton, J., & Kleiner, A. (2000).
*Schools that learn: A fifth discipline fieldbook for educators parents and everyone
 who cares about education*. New York: Doubleday.
- Walters, S. (Ed.). (1997). *Globalization, adult education and training*. London and New
 York: Zed Books.
- World Bank. (2003). *Lifelong learning in the global knowledge economy*. Washington D.C.:
 World Bank.

* 논문접수 2005년 7월 11일 / 1차 심사 2005년 8월 16일 / 2차 심사 2005년 9월 7일

* 한승희: 서울대학교 사범대학 교육학과를 졸업하고 동 대학원에서 교육사회학으로 석사학위를 취득함. 미국 뉴욕주립
 대학교(SUNY at Buffalo) 교육학과에서 비교교육과 성인교육으로 박사학위를 취득하였고 이후 토론토대학교 성
 인교육학과에서 박사후 연구를 수행함. 현재 서울대학교 교육학과 교수로서 평생교육과 성인교육을 가르치고 있음.
 주요 저서로는 평생학습과 학습생태계, 평생교육론, 민중교육의 기원과 전개 등이 있음.

* e-mail: learn@snu.ac.kr

Abstract

New Education Reform of 'Civilian' Government to overcome the Militant State Authoritarianism and its remnants

Han, Soonghee*

The launch of 'civilian government', labelled for the Presidency of Kim Young Sam, was a significant moment that terminated the 30 or more years of militant state authoritarianism and began to restructure the relationship between the state, market, and the civil society in overall sense. Also, the new education reform of the government was a key part of the change in the middle of the social rehabilitation of total system into the new civilian society.

The researcher tries to give attention to the fact that the new educational reform was founded on the basis of the new concept of 'lifelong learning' and 'lifelong learning society' as its platform. Although it is not easy to deny that the term lifelong learning was initiated in the context of educational consumerism and global human resource development strategies, it still played a key role in re-interpret the paradigmatic platform of educational reform, not only on the basis of economic development, but also the evolution of school ecology itself.

In this article, the researcher investigates how the concept of lifelong learning was launched in the process of new educational reform of the regime and how it was pursued afterwards. First, an aspect is emphasized that lifelong learning in this reform was not only a matter of 'field of practice' but also a 'vision of the reform' itself.

* Associate professor, SNU.

Second, the way in which Presidential Educational Reform Committee handled the vision of lifelong learning was revealed by analyzing the official documents published since then. Finally, it was argued that the concept was not fully supported by the following governments. Only strategies of reform was adapted by the following governments without considering the platform principles, which eventually isolated and bifurcated the island of education reform from the rest of the societal changes.

Key words: civilian government, education reform, lifelong learning, learning society