

신자유주의적 개혁에서의 공교육 체제와 정치적 불평등

김소영 | 서울과학기술대학교

| 논문요약 |

본 논문은 공교육 체제의 역사적 배경과 정치적 성장을 살펴보고 신자유주의적 원리에 따른 공교육 개혁 내용을 검토한 뒤 교육개혁이 초래한 정치적 불평등에 대해 논의하였다. 공교육 제도는 자본주의 시장에 속련된 노동력을 제공하고 민주주의 사회가 요구하는 시민을 양성하는 체제이다. 그러나 교육의 제도화로 인한 공교육의 비효율성, 질적 저하 문제를 개선하기 위해 신자유주의적 질서에 입각한 교육개혁이 전세계적으로 진행되었다. 5·31 교육개혁안 발표 이후 한국사회는 신자유주의적 시장 경쟁, 자율권 신장의 원리에 따라 공교육의 경쟁력 강화, 효율성 증대를 목표로 교육개혁을 진행해왔다. 그 결과 학교 평가 강화, 학교 책무성 강화, 학교 간 경쟁체제 도입, 평가결과의 처벌적 활용, 교육소비자의 선택권 강화 등의 조치가 이루어지게 되었으나 한편 공교육의 공공성 훼손, 교육불평등 심화로 인해 교육문제가 정치적 쟁점화하게 되었다. 신자유주의적 질서의 강화는 사회평등과 공공성을 보장해야 하는 공교육의 위기로 비판받고 있으며, 교육의 불평등은 곧 소득불평등, 정치적 불평등으로 가시화되고 있어 신자유주의적 교육개혁에 대한 평가와 개선이 요구되고 있다.

I. 서론

교육은 가치지향적인 활동이다. 중립적 시각을 유지할 수 있는 여타 분야들과 달리, 교육은 옳고 그름, 더 바람직한 모습과 덜 바람직한 것에 대한 미래지향적 가치판단을 포함해야 한다(임규혁·임웅 2009). 그리고 가치판단의 결과는 개인적 삶의 방향을 넘어서 사회체제의 유지, 변화, 발전과 관련되며, 각기 다른 집단들의 이익과도 결부된다. 바로 이러한 특성 때문에 교육은 때로 가장 첨예한 정치적 쟁점들이 만들어지는 영역이다.

사실, 교육 자체가 일반적 인식보다 훨씬 더 정치적인 과정이기도 하다. 교과과정의 내용과 활동을 선택하고 교재를 집필하고 학교운영을 평가하는 과정에는 정치적인 갈등과 협상이 개입된다(Apple 1993). 교과과정의 내용을 새로 채택하면 그 분야의 교사 채용과 관련하여 고용을 창출하는 결과를 낳는 것과 같이, 교육적인 결정들은 사회 변화에 어떤 형태로든 기여하게 되며, 교육 분야의 종사자들은 스스로 의도하지 않더라도 정치적 사고와 판단에 연루된다(Apple 2000).

특히, 산업화를 거쳐 자본주의 사회의 발달과 함께 성장해온 공교육 체제는 민주주의적 평등을 이상으로 하여 국가가 국민의 교육받을 권리를 보장하고 교육 체제를 민주적으로 운영하는 것을 핵심으로 하고 있다(김학한 2000). 역사적으로 공교육 체제는 교육받은 수준높은 인력을 시장에 공급하면서, 민주주의와 함께 현대 사회의 두 가지 핵심 의제인 자본주의의 성장에 크게 기여해왔다.

이러한 공교육 체제는 지난 2~30년간 자본주의적인 시장원리에 입각한 개혁작업의 주된 대상이 되어왔다. 전 세계적으로 신자유주의(neoliberalism)적 질서가 확장되면서 각국 정부의 국정운영이 개혁의 대상이 되었는데, 특히 공공부문을 거쳐 복지정책과 공교육에까지 이르렀다. 신자유주의적 질서는 경제적 비효율성을 최대 적으로 삼기 때문에 공공성에 대한 투자의 최소화는 필연적인 개혁의 내용이었으며, 투자의 최소화로 인한 위험성은 자체적인 경쟁 시스템을 도입함으로써 효과성을 증대시키는 방향으로 극복해나갔다.

신자유주의적 질서가 교육개혁을 모토로 공교육에 개입을 시작했을 때, 이에 대한 기대가 없는 것은 아니었다. 공교육 체제의 만성적 비효율성, 무기력함에 대한 해결책으로 경쟁과 효율성의 원리를 제시하고 개선을 위한 구체적인 정책을 정치적으로 개진하는 것은 일면 타당하였다. 신자유주의적 질서대로 정부가 간섭하는 영역을 최소화하고 경쟁의 원리를 통해 공공성의 체제를 개선하려는 노력은 규제의 완화, 자율성의 신장으로 나타났다.

그러나 정부 개입을 최소화한 상태에서 역시 최소화된 재정투자분을 가지고 경쟁의 원리를 작동시키자, 경쟁과 평가는 효율성 추구를 위해 무한반복적으로 진행되었고 상위권은 더욱 상위권으로, 하위권은 계속 하위권으로 움직이는 양극화 현상이 발생하게 되었다. 신자유주의적 환경하에서 교육기관들이 끊임없이 평가활동에 시달려야 하고, 그러면서도 결과적으로 교육주체들의 성과가 풍부해지지 않았던 이유이다. 그리고 일부 교육기관들은 그 자격을 박탈당한 채, 자연 도태가 아닌, 의도적으로 교육시장으로부터 퇴출당할 위기에 놓이기도 하였다.

신자유주의가 교육정책화할 수 있었던 이유는 그 기본전제에 시장시스템의 합리성, 개인의 자유로운 선택에 대한 신뢰가 있기 때문이었다(유현옥 2009). 한편으로 바로 이 신뢰가 입증되거나 보존되지 못할 때, 비합리성, 비윤리성, 사적 이기심 추구에 의해 교육의 공공성이 훼손될 수 있는 가능성이 잠재되어 있는 것이다. 이미 교육의 도구화, 교육의 공공성 훼손과 같은 원론적 문제를 지나 현실에서도 학벌구조의 심화(김기석 2004), 학벌과 노동시장과의 유착 강화(김진영 2007)와 같은 고용시장의 문제, 더 나아가 사교육 팽창 가속화(김종엽 2003), 고등교육 비용의 사적 증가(임재홍 2003), 사회경제적 지위 및 소득의 양극화(Rajan 2010)와 같은 정치적 해법을 요구하는 현상들은 끊임없이 일어나고 있다.

교육은 가치판단을 기반으로 하는 활동이기 때문에, 사회일반을 위하여 더 올바른 방향, 더 바람직한 운영내용에 대한 도덕적 판단과 윤리적 행위가 함께 하지 않고 냉정한 시장의 원리에만 의존한다면, 평등의 질서에 반하는 현상들이 신자유주의적 교육개혁을 원인으로 하여 지속적으로 발생할 수 있다.

교육의 공공성은 국민의 교육받을 권리를 국가가 보장한다는 것을 뜻하며

교육의 보편성 실현을 궁극적인 목적으로 한다(임재홍 2003). 어떤 제도나 기관의 공공성을 지키는 것이 중요한 이유는, 제도와 기관의 특성을 고려하지 않고 시장의 논리와 경쟁의 영역으로만 몰아갈 경우 고유한 역할과 정당성이 훼손되고 사회적 역기능이 발생할 수 있기 때문이다.

경쟁을 바탕으로 하는 수월성의 확보와 평등을 지향하는 공공성의 보존 사이에서 균형점을 찾지 못한 상태로 우리 사회는 신자유주의적 교육개혁과 교육의 공공성이 서로를 훼손하는 미묘한 관계에 놓이게 되었다. 또한 정권들마다 내세운 정치적 기조에는 변화가 있었음에도 교육개혁의 신자유주의적 지향점은 일관되고 오히려 더욱 강화됨으로써 정치와 교육 간에도 갈등 관계가 존재해왔다. 예를 들어, 정권의 지향점이 복지와 평등을 강조함에도 교육개혁에서는 경쟁과 수월성만을 강조함으로써 교육정책의 내용과 운영방식이 정치적 움직임과 일치하지 못하는 기현상이 발생하기도 하였다.

신자유주의적 교육개혁이 낳은 결과들을 반추할 수 있게 된 지금, 공교육 체제의 형성 과정에서 개혁의 필요성이 대두된 배경과 신자유주의적 질서와 공교육의 관계, 그리고 공교육에서의 불평등이 초래하는 경제적, 정치적 불평등에 대한 고찰이 요구되는 시점이라고 할 수 있다.

II. 공교육의 역사와 정치적 성장, 잠재된 문제점

1. 공교육 시작과 성장의 두 가지 축, 진보주의와 본질주의

교육사상사적으로 진보주의(progressivism)는 공교육의 기반이었다. 산업화 초기의 사회적 혼란을 민주주의 이상으로 극복하고 사회 발전을 추구하였던 경향을 진보주의라 하는데, 이 사상은 코메니우스, 루소, 페스탈로치, 프뢰벨, 헤르바르트 등 당대 최고의 교육학자들로부터 영향을 받으며 학습자의 흥미와 자발성을 존중하는 교육관으로 성장하였다(조경원 외 1990).

진보주의는 박애주의적, 인본주의적인 당시 사회운동가들이 산업화와 더불어 시작된 도시화로 인하여 형성된 슬럼가에서 아동들의 건강과 교육을 돌보기 시작한 데에서 출발하였다. 임금을 낮추고자 어린 아이들을 열악한 환경의 공장과 탄광에서 노동력으로 활용함으로써 과로와 병으로 이들이 사망하는 사례가 속출하자 사회운동가들이 아동을 위한 복지와 교육을 행하였고, 이를 사상적으로 뒷받침한 것이 진보주의였던 것이다.

당시 사회운동가들은 국가와 사회 발전의 근간이 교육에 있음을 주장하면서 국가가 아동을 돌보아야 할 필요성과 함께 공립 의무교육 제도화를 관철해나가게 된다(조경원 외 1990; 성태제 외 2008). 국가가 학교를 설립, 지원하고 국민의 교육받을 권리를 보장하는 공교육의 기틀이 이 시기에 형성되었다. 역사적으로 진보주의자들은 교육이 사회질서를 수립하고 사회를 재건하는 데 있어 고유한 역할을 수행할 수 있음을 피력하면서 민주사회를 위한 학교교육 과정 개혁을 끊임없이 요구해왔다.

교육적 입장에서 진보주의는 학습자의 본성, 흥미, 요구를 강조하고 실제 경험과 학습 간의 긴밀성, 현재 생활 자체와 관련된 학습을 중시하였다. 이러한 입장은 교육과정에서 경험중심, 문제해결중심적 경향으로 나타났으며 학교교육은 학습자의 사회문화적 배경과 발달단계에 근거해야 한다는 주장으로 이어졌다(성태제 외 2008). 이러한 진보주의적 교육사상은 미국사회의 정신적 기초를 이루고 있는 실용주의(pragmatism)적 철학과도 긴밀히 연결되어 있다.

이후 진보주의는 학습자의 자유, 개인적 욕구를 지나치게 존중함으로써 결과적으로 교육의 질을 저하시키고 무기력한 인간을 양성하게 하였다는 비판을 받게 되었다(성태제 외 2008). 이러한 비판은 아동의 생존권을 둘러싸고 벌어졌던 초기 산업화의 비극이 공교육의 시작과 더불어 어느 정도 해결되면서 나타나기 시작하였는데, 특히 인류 역사를 통해 쌓여온 문화유산의 핵심적 내용이 교육을 통하여 후대로 전수되어야 한다고 주장하는 본질주의(essentialism)에 의하여 가장 강력한 비판을 받았다.

본질주의는 사회의 발전과 진보가 학문의 축적과 진화에 의해서 가능할 수 있다고 주장하였다. 따라서 아직은 미숙한 학습자들에게 학습내용과 과정에 대한 선택권한을 부여함으로써 인류사회의 진보를 위해 그들이 반드시 배워야

할 내용과 본질적인 문화에 대한 학습을 어렵게 하였다고 진보주의를 비난하였다(조정원 외 1990).

본질주의에 의하면 교육은 문화유산의 본질적 핵심을 교과로 조직하고 특히 교재로 만들어 후대에게 가르치는 것을 주요 역할로 해야 한다. 따라서 본질주의자들은 문활력(cultural literacy), 기본 교과(3R's-reading, writing, arithmetic) 뿐 아니라 언어, 역사, 자연, 과학과 같은 교과목들을 중시하는 경향을 보였다.

흥미로운 것은, 본질주의의 성장은 미국사회의 근현대사와 맥을 함께 하고 있다는 점이다. 예를 들어 1957년 소련의 스푸트니크(Sputnik) 발사 후, 기초교육재강조(Back to the Basics)가 본질주의자들에 의해 주창되고 교육정책화하였으며, 이후 1980년대 패전국이었던 일본과 독일의 경제성장이 자극제가 되어 기초교육재강조가 다시 나타나기도 하였다. 최근에는 아시아 및 남미 국가들의 급부상과 미국 경제 혼란의 원인을 국민들의 교육적 무관심에서 찾으며 고등교육수혜 인구를 늘이고 중등교육을 내실화하려는 입장을 보이고 있다.

진보주의와 본질주의는 미국 교육을 이끄는 두 가지 힘으로 작용해왔으며 정치적인 기조와 결합하여 교육정책을 시대별로 달리하게 만드는 철학적 근거가 되어 왔다. 교육사상으로 진보주의적 경향이 우세할 때 미국의 교육정책은 학생들의 요구와 흥미를 고려하고 생활중심의 교육이 이루어지는 반면, 본질주의적 경향의 교육정책은 국가의 발전, 경쟁력 향상을 위하여 학생들의 학업 성취도를 높이기 위한 노력들이 보다 강조되는 경향이 있다. 비록 현재는 정권별 교육정책을 이 두 가지 사상으로 완전히 구분하기에는 무리가 있을 수 있겠지만, 공교육과 국가 발전과의 관계에 있어 이 두 가지 사상이 정치적 갈등 관계를 이루면서 영향을 미쳐왔다는 것은 인정하지 않을 수 없다.

2. 제도화된 현대 공교육체제

현대 공교육체제는 자본주의와 민주주의의 발달에 기여하면서 성장해왔다. 자본주의는 시대를 거듭하면서 기술적 진보에 따라 학교 교육을 받은 숙련된 노동자를 요구하게 되었으며 공교육은 노동시장으로 인력을 제공하기 위한 교

육의 필요성에 부응해왔다(조경원 외 1990). 또한 민주주의의 발달과 함께 국민의 권리이자 의무인 교육은 국가의 책임으로 인식되었으며(조경원 외 1990), 민주주의의 평등이라는 의제에 부합하기 위하여 공교육은 보편교육을 지향하고 지식을 갖춘 성숙된 시민의 육성에 기여해왔다.

그러나 일단 학교교육이 제도화되자, 공교육은 진보주의가 주창하였던 학습자의 흥미와 요구를 고려하는 교육도, 본질주의가 요구하는 인류지식의 본질을 가르치는 교육도 온전히 행하지 못한 채 비효율성, 구태의연한 교육 형태로 비판받기 시작하였다.

이반 일리치(Ivan Illich)의 탈학교화(deschooling)는 이러한 제도화된 학교로부터 벗어날 것을 주장하고 있다. 일리치의 주장에 의하면 산업사회 이후 발달된 학교 교육의 제도화는 학교에 출석하는 것과 교육을 동일시하는 모순을 갖게 하였다. 더 나아가 제도화된 학교는 본질에 이르기 위한 과정(process)을 본질(substance) 그 자체와, 가르치는 행위를 배우는 것과, 학년의 진급을 교육된 상태와, 졸업장을 역량과, 그리고 그저 유창한 말솜씨를 창의력과 혼돈하게 하였다고 비판하였다(Illich 2000). 다시 말해 학교를 통하여 이루어져야 할 진정한 교육이 결여된 상태로 공교육이 사회제도로 굳어졌음을 지적한 것이었다.

1970년대 초에 이루어진 일리치의 이러한 비판으로 제도화된 학교교육에 대한 개선의 노력과 공교육에 대한 재검토가 시작되었으나, 이후 시대의 변화에도 불구하고 공교육에 대한 괄목할 만한 개혁의 성과는 나타나지 않았다. 이러한 상황에서 교육의 질적 저하, 제도화된 무기력한 공교육에 대응하기 위해 도입된 신자유주의적 논리는 적절해보였으며, 신자유주의적 교육개혁을 지지하는 입장은 전세계적으로 비교적 쉽게 확산되었다.

공교육은 비효율적인 공공부문의 상징으로 모든 신자유주의적 개혁 작업의 대상이 되어왔다. 신자유주의는 공교육에 교육공급자 간 경쟁, 그로 인한 교육 수요자의 권익 강화라는 활력을 불어넣을 것으로 기대되었다. 공교육의 무기력함을 타파하고 교육경쟁력을 강화하기 위해서는 교육의 질을 향상시키고 향상된 질에 대한 관리가 가능해야 하는데, 신자유주의는 시장의 원리에 대한 절대 신뢰를 바탕으로 관료주의적 공교육에 실망한 학생과 학부모들의 신뢰를 얻을 수 있도록 하는 경쟁시스템과 관리체제를 가지고 있었다.

이후 지식과 창의성을 겸비한 인적 자원이 경제성장의 주요 요소로 간주되는 현시점에 이르기까지 경제 분야로부터 경쟁력 있는 교육, 경제적 원리에 부응할 수 있는 교육과정에 대한 요구가 점차 높아지면서 신자유주의적 질서가 공교육의 재편에 더욱 깊이 관여할 수 있게 되었다.

Ⅲ. 신자유주의 강화와 공교육의 재편

1970년대 중반 이후 지속적으로 발생하는 세계적인 경제위기는 주요 선진국들의 재정 정책 변화로 이어졌다(김용일 2001). 특히 국가적인 재정 위기 해결에 있어 사회복지정책에 의한 재정 지출 부담, 관료제 유지를 위한 공공기관과 제도들에 대한 비효율적 지출이 난제로 떠오르면서, 각국 정부들은 복지와 공공성에 대한 두 가지 짐으로부터 벗어나 작은 정부를 지향할 수 있는 타당성을 갖게 되었다. 이후 신자유주의적 정부개혁은 시장원리에 대한 전적인 신뢰를 바탕으로 공공부문의 민영화, 효율성 강화를 목적으로 하는 경쟁체제를 주요 전략으로 구사해왔다.

공공부문에서의 효율성 강화를 목표로 할 때, 공교육이 신자유주의적 개혁의 관심대상이 된 것은 피할 수 없는 일이었다. 경쟁력 강화와 효율성 증대를 위하여 공교육은 전면적인 개혁 대상으로 떠올랐으며 정부의 지출을 최소화하는 대신 교육기관의 자율성 강화, 교육주체들의 선택권 강화 등 다양한 조치들을 쏟아내기 시작하였다. 결과적으로 볼 때, 전 세계적으로 이루어진 신자유주의적 교육개혁은 공교육비를 대폭 감소시켜온 것으로 나타나 공교육 개혁의 성과가 가시화된 것으로 보이기도 하였다(김용일 2001).

1. 문민정부의 5·31 개혁과 정권별 교육정책

한국사회에서 1995년 이후 시대를 관통하는 교육정책의 내용 역시 신자유주의의 질서의 강화와 깊이 관련된다. 1995년 발표된 5·31 교육개혁안을 기점으로 이후 일련의 개혁 정책들은 신자유주의적 질서를 반영하기 시작하였으며, 2000년 중반을 지나면서 정부의 재정지원을 위한 학교 평가 강화, 학교와 교사의 책무성 강화, 학교 간-학교 내 경쟁체제 도입, 학교평가결과의 처벌적 활용, 교육소비자의 선택권 강화 등 보다 강력한 정책들이 실행되기 시작하였다.

사실 교육에서 신자유주의적 질서는 정치적 민주화와 더불어 한국사회에 스며들었다. 5·31 교육개혁은 교육민주화와 함께 새로운 교육의 지향점을 찾아 공교육 개편이 본격적으로 논의하면서, 교육을 사회공공재로 인식하기보다는

(표 1) 1995년 이후 정권별 신자유주의적 교육개혁 내용

	문민정부	국민의 정부	참여정부	현 정부
기조	· 군사정권 탈피, 교육민주화 · 5·31 교육개혁안: 수요자 중심, 열린 학습체제, 평생학습 사회	· 국가차원의 인적 자원개발체제구축	· 교육민주화 · 교육복지실현 · 교육격차해소	· 인재대국 · 창의적 인재육성 · 선진 교육체제 구축 · 교육자율권 강화
내용	교육정보센터(교육수요자선택 확대) 수준별 수업 선택형교육과정 대학평가에 따른 차등지원 대학선발자율화 종합생활기록부제 학교운영위원회 학교장초빙제 교원양성기관 평가제	학교종합평가제 교원정년단축 교원성과급제 대입전형 다양화 대학 특성화, 다양화 대학평가와 차등지원 연구중심대학육성 (BK21 사업) 지방대학육성	대학자율화(입시·학사·정원자율화/대학교원인사자율화/사학법인자율화/국립대운영개선) 고등교육경쟁력 강화 (지방대학혁신량 강화사업, 2단계 BK21 사업) 사교육비경감대책(방과후학교, EBS수능강의 강화) 내신상대평가제 교원양성기관 평가인증제 도입 교원평가제도 개선	교육자치내실화 영재교육 강화 학교단위교원임용 교장임용방식 다양화 고교다양화 300 자율형사립고 실시 국가수준 학업성취도 평가 학교정보공개 대학입시 3단계 자율화 국립대학개혁 및 법인화 대학순위공개 및 퇴출, 통폐합 유도

시장원리에 의해 관리가능한 상품으로 간주하게 된 결정적 계기였다(김학연 2000).

5·31 교육개혁안 이후 한국사회의 신자유주의적 교육개혁은 제7차 교육과정개편안(1997), 국립대학발전계획(2000), 지방대학육성대책(2000), 국가인적자원개발기본계획(2001)과 같은 일련의 정책과 법령의 뒷받침을 받았다(임재홍 2003). 이러한 법령들의 공통점은 교육에서의 경쟁체제, 시장원리 도입을 실현하기 위한 구체적인 방안들을 담고 있었다는 점이다.

한국사회에서 신자유주의적 교육개혁이 적극성과 속도, 일관성까지 갖추게 된 데에는 WTO 체제 등 국제사회의 경제질서가 재편되면서 교육경쟁력 제고가 화두로 떠올랐던 시대적 배경을 들 수 있다. 또한 IMF라는 국가위기사태를 지나면서 교육경쟁력 강화, 국가단위 인적자원개발 사업에 집중할 수 있는 정당성을 갖게 되었고 신자유주의적 교육개혁은 더욱 강화될 수 있었다.

각 정권별 교육개혁 자체도 주목할 만하지만, 이러한 교육개혁을 진행하게 된 근본적인 힘과 교육정책 운영의 실질적 내용을 살펴보면, 지난 15년이 넘는 시간 동안 한국 교육개혁의 일관된 논리가 신자유주의였음을 확인할 수 있다. 공교육에 시장경제의 논리를 강화시키면서 교육 주체들의 관계를 소비자과 공급자 관계로 설정하고 교육공급자의 자율과 경쟁을 강조하는 체제로 변화해나갔다. 그러나 한편으로 신자유주의의 교육적 적용 과정에서 특히 수요자로서의 학생과 학부모 권리를 보장하기 위한 학교선택권 확대는 결과적으로 교육 불평등을 심화시키고 있다는 지적을 받고 있다(김용일 2001).

문민정부의 5·31 교육개혁에 대한 비판은 신자유주의적 시장논리에 근거, 소비자의 선택권, 공급의 자유를 중시하고 경쟁력 강화를 지나치게 강조하였다는 데에 있었다. 그 결과 사회적 의견수렴과 통합, 교육현장에서의 협력과 공존관계 형성에는 미흡했다는 평가를 받고 있다(김신영 외 2010; 유현옥 2009). 군사정권에서 벗어난 문민정부의 5·31 교육개혁은 한국의 교육체제를 신자유주의적으로 전환한 것으로 보다 다양한 사회구성체의 논의와 합의가 전제될 필요가 있었다.

참여정부는 교육적 갈등이 가장 정치적으로 대립했던 시기라고 할 수 있다. 대학의 책무성과 자율성, 교육의 평등성과 수월성, 교육체제의 평준화와 비평

준화, 학교경영의 민주화와 경쟁력 제고 등을 중심으로 보수와 진보가 새롭게 편성되면서 사안들마다 정치적 쟁점이 되었다(박거용 2009; 유현옥 2009). 문제는 참여정부의 전체적인 정책 기조가 보편적 복지와 평등을 지향하고 있었음에도 교육정책만은 신자유주의적 질서로 편성함으로써 정책 간에도 모순과 갈등이 있었다는 것이다.

현 정부는 전체적인 정책기조를 보편적 복지와 평등보다는 경쟁과 효율, 자율권 강화로 삼고 있어 이전 정권에 비하여 신자유주의적 질서는 확고히 자리 잡게 되었다. 특히 대학자율화를 내세운 규제완화책(박거용 2009)을 바탕으로 하는 경쟁과 평가, 그리고 평가결과의 적극적 활용을 특징으로 하고 있다. 그러나 사회구성원들의 합의를 기반으로 하지 못한 채 강화된 신자유주의적 교육정책은 이후 집단 간 갈등을 증폭시키는 결과를 낳고 있다.

〈표 2〉 2010년, 2011년 서울시장선거 주요 후보의 교육관련 공약

연도	후보	소속 정당	공약내용
2010	O (당선)	여당	· 사교육, 학교폭력, 준비물 없는 학교 · 저소득층 5대 교육복지: 소득하위 30% 무상급식(단계적 무상급식), 수업료, 교재비 지원, 방과후 학교, 장학사협대학대 · 창의교육활성화
	H	야당	· 영어몰입교육/0교시/일제고사 부활 반대, 사교육비 억제 · 모든 초중등학생 친환경 무상급식 · 학교밖 학교시스템, 공공학습지원센터, 방과후 학교 강화 · 다문화가정 청소년 지원 · 학습준비물, 교복구입비 지원 · 학자금 제도 지원, 인재 장학금제 · 대학, 지역사회 간 연계-평생교육체계
2011	P (당선)	무소속: 범야권 통합	· 임기내 순차적 전면무상급식-보편적 복지정책 · 학자금 지원사업, 서울장학재단 확대, 시립대 반값등록금 · 대학생 주거-희망하우징사업 · 아동보호강화 · 강남 강북 차등없는 교육환경
	N	여당	· 단계적 맞춤형 무상급식-무상복지 반대 · 노후 학교시설 개선, 시설환경 개선 · 방과후공부방, 영어보조교사 지원 등 공교육강화 · 워킹스쿨버스 · 학교보안관, 학교주변 CCTV 확충

2011년 무상급식으로 인해 불거진 서울시장재보선 사건은 신자유주의적 교육정책을 둘러싼 정치적 갈등이 심화되었음을 보여주는 대표적인 현상일 뿐이다. 현정권에서는 야당과 여당의 입장이 평등과 복지, 경쟁과 자율의 양극단에 위치하고 있어 교육적 갈등이 증폭되기에 쉬운 정치적 환경을 조성하고 있다.

2010년 서울시장 선거 공약에서 두드러졌던 내용은 공교육의 강화를 위한 사교육 억제방안으로 야권과 여권 후보 모두 이를 동일한 교육정책 모토로 삼고 있었다. 그러나 H후보에게 나타났던 보편적 무상급식은 O후보의 단계적 무상급식과 대비되었다. 또한 H후보의 대학등록금 정책은 O후보에게는 고등교육에 대한 정책 내용이 부재했다는 점에서도 대비시켜볼 수 있다.

현재 한국 사회를 가장 교육적이고 정치적인 쟁점으로 몰고 갔던 두 가지 갈등은 결국 2010년 서울시장선거 후보자 공약에서부터 이미 잠재되어 있었던 셈이다. 더 나아가 이런 후보들 간 교육정책적 갈등 구조는 2010년 대비 2011년 공약에서도 나타나는데, 2011년 서울시장선거 재보선 당선자의 공약이 2010년 당선자의 공약과 달리, 반신자유주의적 경향을 띤다는 점도 주목할 만하다. 다시 말해 현재 한국 교육의 정치적 쟁점은 신자유주의적 개혁과 반신자유주의적 정책의 충돌인 셈이다.

2. 미국 부시 정권과 한국 현 정권의 교육개혁

현 정권의 신자유주의적 교육개혁은 교육과학기술부의 정책적 움직임과 함께 더욱 분명히 드러난다. 현 정부의 교육정책은 지식정보화와 세계화 시대에 있어 교육경쟁력 강화를 위한 자율과 경쟁의 확대를 내걸고 신자유주의적 질서를 강력히 표방하고 있다. 정책의 내용은 교육경쟁력 강화를 목적으로 하는 학교 간, 학생 간, 교원 간 경쟁시스템의 창출과 확대로 요약할 수 있다(유현옥 2009). 정책의 집행 또한 이를 지지하여 시장원리에 입각한 교육체제의 변화, 경쟁을 통한 교육의 수월성과 효율성 추구, 학교 선택권의 다양화, 입시정책의 자율화 등 신자유주의적 교육정책의 핵심적 내용들을 수행하고 있다.

현 정권의 고등교육 관련 정책은 신자유주의적 질서를 명확하게 드러내고

있는데, 특히 대학평가 및 재정지원 연계 강화, 대학자체평가공개, 고등교육기관의 인증체제로 대표된다(박거용 2009). 무엇보다 대학평가, 정보공개, 재정지원 결정이 함께 연동되는 시스템을 형성하였다는 점을 주목할 만하다.

참여정부에서 강하게 나타났던 대학 재정지원에 있어 선택과 집중의 논리는 현 정권에서는 평가의 강화뿐 아니라 평가결과에 따른 차별적 성격의 재정지원, 따라서 전체 재정지원액의 변화없이 하위권의 기존 보유분을 상위권에게 엮어주는 방식을 취하고 있다. 이러한 방식으로 정부는 규제를 완화하여 자율권을 부여하도록 하였음에도 오히려 강력한 통제력을 가질 수 있었다.

현 정권의 중등교육정책도 기숙형 공립학교, 마이스터 고교, 자율형 사립고를 포괄하는 고교 다양화 300 프로젝트를 통해 교육수요자의 선택권을 강화하고 학교기관들 간의 경쟁구도를 적용하고 있다. 주목할 내용은 국가수준 학업성취도 평가 실시와 성적공개를 포함하는 학교정보공개이다. 전국적인 학업성취도평가와 같은 평가방식은 신자유주의적 교육개혁에서 학교기관별 경쟁력을 가능하고 재정지원 및 처벌을 결정하기 위해 선행되어야 하는 영역이다.

국가수준 학업성취도 평가와 학교정보공개는 1980년대 이후 영국과 미국을 중심으로 진행되어져 온 학교책무성 강화 조치와 연계성을 갖고 있다(김지하·김소영 2008). 학교책무성 강화 제도는 그 효과를 놓고 논쟁이 계속되고 있는데, 한편에서는 학업성취도 평가와 학교성적 공개가 공교육 내실화에 기여할 수 있다는 입장이지만, 다른 한편에서는 오히려 사교육과 입시경쟁을 학교 현장을 중심으로 더욱 부추길 것이라는 입장을 견지하고 있다.

학교의 자율성과 책무성 강화 정책은 국가경쟁력 향상을 위한 학생들의 성취수준(achievement standards) 설정, 전국 규모의 학업성취도 평가, 학교별 성적 공개를 핵심 내용으로 하는데, 1980년대부터 미국의 텍사스 주를 시작으로 하여 1990년대 플로리다주를 중심으로 실시되었으며 2002년 'No Child Left Behind,' 소위 NCLB 정책으로 전국단위로 실시되었다(김지하·김소영 2008).

우리나라는 현 정권에서 (1)학력수준 확인을 위한 평가체계 선진화, (2)학습부진학생 최소화, (3)평가결과에 따른 정보공개와 행재정적 지원 결정을 골자로 하는 '기초학력미달 제로 프로그램(김신영 외 2010)'을 시행하고 있다. 이 프로그램은 미국의 NCLB 모형을 가져온 것으로 연방정부의 정책과 같이 학교

책무성 강화를 위한 보상과 처벌을 강조하며 학업성취기준 수립, 달성여부 확인을 위한 평가제도 개편을 포함하고 있다. 또한 기초학력미달 제로 프로그램에서는 교육수요자의 선택권 강화, 학교의 학생선발권 자율화, 교과과정 규제 완화, 학교정보공개 조치를 수반하고 있으며, 평가결과를 근거로 하는 직접적 규제가 아닌 간접적 재정지원 통제방안을 활용한다(김신영 외 2010; 유현옥 2009).

기초학력미달 제로 프로그램의 효과성은 미국의 NCLB 프로그램 효과에 대한 연구로부터 어느 정도 예측이 가능할 수 있는데 비교적 초기에 시작되어 장기적 효과를 가늠할 수 있는 텍사스주, 플로리다주의 경우 학업성취도에 있어 인종별 차이를 어느 정도 완화시켜준 것으로 나타나고 있다. 또한 학교책무성이 정도가 높은 학교의 학업성취도에서 더욱 유의미한 향상이 있었다. 그러나 한편으로 여전히 인종별로 학업성취도에 미치는 영향은 다를 수 있어서 오히려 학업성취도가 낮아지기도 하였으며, 특히 경제적 수준에 따른 교육격차 해소에는 그다지 도움이 되지 않는 것으로 나타났다. 또한 수준높은 사고력이나 문제해결력보다는 읽기나 셈하기와 같은 능력에서의 향상에 그치고 있었다. 더욱이 일부 학교들은 학교성적공개에 따른 부담감을 해소하고자 학업성취도가 낮은 학생들을 장애가 있는 학생으로 분류하거나 명단에서 제외하는 등 부정적인 방법을 사용한 것으로 밝혀지기도 하였다(김지하·김소영 2008). 이는 현재 우리나라에서도 이미 나타나고 있는 현상이기도 하다(유현옥 2009).

IV. 공교육의 위기와 정치적 불평등의 결과

공교육의 위기라는 용어는 역사상 공교육이 시작된 이래로 끊임없이 사용되어 왔지만, 크게 두 가지 서로 다른 의미로 구분할 수 있다. 우선 공교육의 무기력함을 지적하기 위한 것으로 사교육의 팽창을 막기 위해 공교육의 내실화가 필요함을 주장하고자 할 때이다. 이와 달리, 공교육의 공공성 훼손을 문제

시할 때에도 공교육의 위기를 언급하는데 공교육의 평등성 원칙이 위협받고 불평등 현상이 발전되는 문제를 의미한다. 신자유주의적 교육개혁을 공교육의 위기로 해석하는 입장은 후자를 의미한다고 할 수 있다.

1. 신자유주의적 교육개혁과 공교육의 위기

신자유주의적 교육개혁의 결과들을 공교육의 위기로 해석하는 것이 가능한 이유는 공교육이 갖는 정치적 기능 때문이다. 공교육의 정치적 기능은 첫째, 역사적으로는 자본주의와 민주주의 발전에 기여해왔으며, 둘째, 시장경제질서의 발전과 더불어 훼손될 수도 있는 평등이라는 정치적 가치를 보존하고, 셋째, 제한적일 수 있더라도 배분적 정의를 통해 사회적 양극화를 방지하여 결과적으로 사회적 통합 유지에 기여해왔다(김용일 2001; 김학한 2000). 공공성은 자유라는 자본주의적 명제에 일면 제한을 가함으로써 평등과의 균형점을 유지하기 위한 수단일 수 있었다. 신자유주의는 자유의 극대화, 상호배타적인 경제적 가치를 강조함으로써 결과적으로는 교육이 갖는 정치적 가치(김용일 2001)를 약화시켜왔다고 할 수 있다.

신자유주의적 개혁이 교육분야에 투과될 때 두가지 핵심적 과제는 공교육의 시장화와 민영화이다(김용일 2001; 임재홍 2003). 공교육 체제에 시장경제의 원리를 가동시키는 것, 그리고 학교기관을 이윤창출이 가능한 조직으로 만드는 것이다. 이러한 전략과 더불어 학교기관의 유형을 다양화하고 학교의 경영실적을 평가하고 평가결과에 따라 재정지원을 결정하는 시스템을 갖추게 되면, 국가는 재정부담을 줄이면서도 공교육의 경쟁 체제를 구현할 수 있게 된다.

그러나 이러한 운영의 결과, 학교체제는 복선화, 혹은 다원화할 수 있으며, 학교 선택에 있어 경제적 논리가 작용하면서 학부모의 비용부담은 증가하게 된다. 사회경제적 신분에 따라 교육내용이 달라지는 복선제 교육체제는 비민주적인 교육체제의 상징으로, 현재 북한사회가 복선제를 유지하고 있다. 또한 학생선발의 자유권을 얻게 된 학교에서 학생을 선발하는 방식과 내용에 학부모의 사회경제적 지위를 고려하게 될 때, 계층 간 불평등은 심화될 수밖에 없

다. 교육에서 선발은 교육의 평등이 지켜지는 시작점이다.

신자유주의적 교육개혁에 대한 이러한 비판들은 교육은 다른 논리를 교육의 논리보다 상위논리로 받아들일 때 불평등이 쉽게 발생할 수 있는 영역이며, 이때의 불평등은 사회적, 경제적 불평등을 초래하고 정치적 평등성을 더 이상 보장하기 어려운 수준으로 치달을 수 있다는 것을 보여준다.

2. 교육적 불평등과 정치적 불평등의 결과

2000년대 후반 서브프라임 모기지 사태(subprime mortgage crisis)로 촉발된 미국 경제위기를 예견한 라구람 라잔(Raghuram G. Rajan)은 미국사회가 직면한 위기에 대하여 시의적절하고도 날카로운 진단을 하였다. 그중에서도 현재 미국이 겪고 있는 경제위기의 근원이 소득 불평등에 있으며, 소득 불평등의 원인이 교육 불평등에 있다는 지적은 설득력이 있었다. 무엇보다 교육적 불평등을 감추고 스스로를 중산층으로 인식하는 선거인구의 양적 확보를 위해 미국의 정치권이 행했던 경제적 노력에 대한 비난은 주목할 가치가 있다.

라잔은 전세계적 경제위기, 특히 금융위기는 정치적 요인과의 역학관계에서 비롯된다고 설명하고 있다(Rajan 2010). 자유로운 시장경제 체제를 강화할수록 미국 사회의 소득 불평등은 심화되고 상위 1퍼센트의 소득액은 천문학적으로 증가를 거듭하였다. 그리고 이로 인한 사회적 불만을 완화하기 위한 정치적 선택이 서민들을 대상으로 하는 대출확대 정책이었다. 소득불평등에 대한 자각을 막기 위한 대출확대는 경제위기 전까지 대단히 성공적이어서 '경제적으로 문제없다'는 인식과 '나는 중산층'이라는 경제적 정체성은 안정적으로 확산되었다.

소득불평등의 진정한 원인은 교육 기회의 불평등, 교육 과정의 불평등에 있었고 고등교육을 통한 역량 육성의 미흡함 때문이었음에도, 문제의 원인을 해결하기에 교육을 통한 조치는 장기간의 시간이 필요한 일이었으므로 빠르고 손쉬운 정치적 선택을 하였던 것이다(Rajan 2010). 라구람 라잔의 주장에 의하면, 이러한 손쉬운 정치적 선택은 과거에도 지속적으로 행해졌으며 그 결과는

역사에 경제적 위기로 기록되었다.

이러한 미국의 경제 위기와 정치적 선택에 관한 견해는 공교육이 지켜야 할 정치적인 가치, 바로 정치적 평등이 보존되어야 하는 이유를 결과론적으로 보여준다. 우리사회에서도 과거 15년이 넘는 신자유주의적 교육 정책이 자칫 정치적 불평등으로 연결될 수 있는 가능성이 있음을 설명해주고 있는 부분이다.

미국 사회의 교육적 불평등의 심화는 바로 신자유주의적 질서를 바탕으로 경쟁과 수월성을 지나치게 강조하는 교육체제로의 전환에 있었다. 교육에 시장경제의 논리가 성공적으로 적용되면서 양질의 교육재화들 값은 치솟아 계층 간의 선택 가능성에 격차가 발생하였으며, 특히 대학등록금은 저소득층의 경우 감당할 능력이 없어 부모의 낮은 임금과 자녀의 낮은 교육수준 간의 고리는 끊어지지 못하였다. 이렇듯 교육이 평등과 수월성 간의 균형 감각을 잃게 되면 개인의 사회경제적 지위 획득 가능성은 낮아지고 정치적 불평등이 확산될 수밖에 없다.

이러한 현상과 관련하여 Gloman & Ravikumar(1992)의 교육경제학적 연구에 의하면, 공교육과 소득불평등은 부적관계를 갖고 있으며 공교육 체제는 소득불균등도를 낮추어 주는 역할을 한다. 공교육 비용과 소득불평등과의 관계에 대한 분석결과는 사교육비와의 역학적 관계, 고용시장 및 노동시장의 역사적 추이 등과의 관계를 고려하지 않고 분석이 이루어질 때 다른 견해가 있을 수 있겠으나(지해명 2001), 공교육 체제가 경제적 불평등과 정치적인 불평등을 최소화하는 사회적 장치라는 점은 부인할 수 없다.

미국 교육제도의 불평등성은 광범위하게 인종 및 지역, 이민 문제와 복잡하게 연결되어 있어, 정치적 심각성은 더욱 높았다. 급변하는 기술에 대응할 수 있는 숙련되고 창의적인 노동력을 습득하기 위해서는 대학 진학이 요구되었다. 그러나 비싼 대학 등록금과 인식 부족으로 대학 진학 혹은 졸업이 어려워진 소외계층에게 있어서 고등교육으로의 접근기회 축소는 곧 노동시장에서의 소득 격차로 나타나고 있다(Rajan 2010).

또한 고등교육기관들이 신자유주의적 개혁으로 인하여 경쟁과 평가에 시간을 낭비하는 동안, 급변하는 기술변화 내용을 새로이 노동시장으로 진입하는 인력들에게 공급하는 데에도 실패하고 있는 듯하다. 새로운 기술 내용이 실제

로 인적 자본화하지 못하고 있음을 증명하는 연구들은(e.g., 김대환 2001; 조상섭 외 2009) 이러한 견해를 뒷받침해준다.

대학교육의 공공성과 대학의 자율은 양립할 수 있다는 주장은 받아들여질 수도 있을 것이다(박거용 2009). 그러나 균형점에 대한 엄격한 모색 없이는 교육의 공공성과 시장 경쟁의 논리는 양립하기 어렵다. 시장경쟁 논리를 강화하는 순간, 공공성의 근간인 평등은 위협받기 시작하기 때문이다.

한 예로, 자본의 개입도가 높아지면 성공적인 인생을 결정하는 시기도 앞당겨진다(Ragan 2010). 조기교육을 받은 아이들의 고등학교 졸업률과 대학 진학률, 그리고 대학졸업과 소득 수준의 연관성을 고려해 보면 점차 조기교육이 삶의 성공을 결정짓는 중요한 요소가 되고 있다는 것을 알 수 있다.

19세기로부터 시작된 공교육의 존재 이유는 바로 이 모든 불평등을 해소하고 완화하기 위한 사회적 장치로서의 기능 때문이었고, 사회구성원 모두에게 능력에 맞는 기회를 줄 수 있다는 기대 때문이었다. 그러나 신자유주의적 체제가 공교육의 비효율성을 시장의 논리로 개혁하면서 정치적 불평등을 완화하는 역할에 손상을 입게 되었고, 신자유주의적 질서로 인한 정부의 규제 완화, 작은 정부로의 전환은 정치적 평등을 유지하기 위한 최소한의 안전장치마저도 부재한 상태로 만들었다.

신자유주의 체제로의 전환과 교육개혁 이후 발생한 교육의 불평등 현상은 경제적 불평등, 그리고 정치적 불평등으로 가시화되었다. 여기에 정치적 불평등이 다시 교육의 불평등을 구조적으로 강화하는 매커니즘이 확립되는 경우, 신자유주의적 체제에서의 공교육과 정치적 평등성은 회복하기 어려운 상태가 될 것이다.

V. 결론 및 논의

전 세계적 경제위기와 교육 불평등 간의 관계를 지적한 라구람 라잔의 논리는 공교육에 관한 대목에 이르러 신자유주의적 교육개혁을 일부 옹호하고 나선다. 예를 들어 교육의 질적 개선을 위한 교사의 차별적 연봉제, 학부모의 교육 선택권 강화, 상대평가제도의 확대, 학교의 자율권 강화, 전국단위 학업성취도 평가제도 등이 필요하다는 주장이다. 공교육의 비효율성을 지적해온 경제학자들의 주장이 간과하고 있는 바는, 교육의 경쟁적 수월성만이 교육의 본질적 기능을 성공적으로 수행하는 데에 필요한 요소는 아니라는 점이다.

1970년대 중반부터 나타난 세계적 경제위기는 강하고 거대한 정부의 실패로 받아들여졌다. 따라서 국가의 개입을 최소화하고 시장질서의 팽창을 지향하는 신자유주의가 설득력을 얻게 되었으며, 이는 국가들에게서 복지와 공공성에 대한 투자의 짐을 내려놓게 하는 계기가 되었다. 정부가 복지와 공공부문에 대한 투자와 규제를 축소하고 시장의 원리에 맡기며 공공기관들을 매각하고 민영화하면서 공공성은 비효율성과 등식을 가진, 수정되고 개선되어야 할 개념으로 인식되었다.

신자유주의적 교육개혁은 이미 서구사회에서는 30년의 역사를, 우리나라에서도 15년의 과거를 갖고 있다. 이제는 신자유주의적 공교육 체제가 가져온 긍정적인 효과와 부정적인 측면을 점검하고 또 다른 개선과 개혁의 노력을 모색할 시점이라고 할 수 있다. 이를 위해 우선, 공교육 체제의 역사적 발생 배경과 정치적 성장을 살펴볼 필요가 있었다. 이어 신자유주의적 질서의 강화에 따라 공교육이 어떻게 재편되었는가를 검토하고 마지막으로 본 논문에서는 신자유주의적 교육개혁이 가져온 결과로서 경제적, 정치적 불평등에 대해 논의하고자 하였다.

초기 자본주의 사회와 더불어 발전한 공교육 체제는 당시 박애주의적, 인본주의적 사회사업가들에 의해 시작되었다. 공교육의 출발점 자체에 민주주의적 이상, 곧 평등의 실현에 대한 기대가 담겨 있었던 것이다. 이후 공교육은 자본주의 사회가 요구하는 숙련된 노동력을 제공하는 체제, 민주주의 사회가 요구

하는 성숙한 시민을 양성하는 체제로 성장해왔다. 그러나 학교교육이 제도화 되면서 공교육의 비효율성, 질적 저하가 문제점으로 대두되었다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 신자유주의적 질서에 입각한 교육개혁이 전 세계적으로 진행되었으며, 교육에 시장경쟁의 원리가 지배적 논리로 작용하게 되었다. 신자유주의적 질서의 강화는 공교육의 위기로 비판받고 있으며, 교육의 불평등은 곧 정치적 불평등으로 가시화되고 있다.

미국의 경제위기, 99% 점령 운동 등은 신자유주의의 역사적 실험이 한계에 이르렀음을 보여준다. 공공성에 대한 재정적 투자분을 줄이면서도 경쟁체제를 극대화함으로써 교육주체들의 노력을 최대치로 끌어올리려는 시도는 효율성과 효과성을 동시에 높일 수 있는 방법임에는 분명하였다. 그러나 무한반복되는 경쟁구도는 상위권은 더욱 상위권으로, 하위권은 더욱 하위권으로 양극화하는 현상을 가져왔다. 이러한 교육적 불평등은 연쇄적으로 경제적, 정치적인 양극화현상으로 이어졌으며, 다시 교육 불평등을 구조적으로 만들어내는 하나의 연결고리를 형성하였다.

한국사회에서 지난 10년간은 공교육에 대한 정부 투자비를 확충해야 한다는 주장을 듣기 대단히 어려운 시기였다. 이미 신자유주의적 논리가 사회전체에 인식으로 확산된 것이다. 신자유주의적 교육개혁이 이루어지는 동안 청년 실업문제, 대학등록금문제, 일제고사 거부, 대학별 학생선발 비리 문제 등은 끊임없이 터져 나왔다. 청년실업 역시 신자유주의의 논리양식으로 설명된다. 현재의 경제참여 인구분포 구조가 기업의 이윤 창출에 기여할 수 있는 한, 청년실업은 구조적으로 해소될 기미가 보이지 않는다. 청년실업의 문제는 시간이 더욱 지난 후에 기업이 현장에서의 숙련성을 획득한 노동력을 확보하는 데에 어려움을 겪게 할 것이다. 신자유주의의 단기적 성과주의는 국가의 미래지향적인 교육적 준비를 가로막고 있는 것이다.

한국사회에서 신자유주의적 질서는 정권의 교체에도 지속되어 왔지만, 그 내용과 수준에서는 정치적인 갈등의 소지를 제공해왔다. 특히 해당 정권의 전체 정책적 기초가 보편적 복지, 사회적 평등 강화를 주장할 때에도 교육정책은 신자유주의적 원리에 의해 자율과 차등의 원리를 적용해왔다. 결과적으로 한 정권 안에서도 교육분야를 둘러싸고 정책 간 갈등과 모순이 존재해왔던 것이

다. 최근 들어 반신자유주의적 입장이 정치적 입지를 갖게 되면서 신자유주의적 교육개혁가들과의 충돌도 예상되는 일이다.

신자유주의에 의한 교육적 가치의 훼손은 해결을 위한 정치적 조치와 논리의 단서를 아직 찾지 못한 듯하다. 미국의 현 정부가 경제적 불황에서 헤어나오지 못하는 것은 시장질서의 극대화를 정치적으로 옹호하였던 신자유주의의 한계에 부딪혔으나, 이를 대체할 수 있는 새로운 질서가 아직 등장하지 않았음을 나타낸다. 새로운 신자유주의이든 새로운 정치적 담론이든 교육적 불평등의 결과로서 정치적 불평등과 경제적 위기를 양산해내는 고리를 끊기 위한 합의된 합리성이 필요한 시점이다.

제도권에서의 공교육은 일리치의 통찰력 있는 비판처럼, 완벽한 체제는 아니다. 그러나 공교육이 사교육에 자리를 내주지 않아야 하고, 신자유주의의 논리에만 종속되어서는 안 되며, 그것을 정치가 체제적으로 보장해주어야 하는 이유는, 공교육은 사회적 평등을 유지하도록 하는 유일한 메커니즘을 보유하고 있기 때문이다. 사회에서 복지가 정치와 경제활동의 결과로 양산될 수밖에 없었던 소외된 구성원들을 돌보아주는 것이라면, 공교육은 사회가 평등을 유지할 수 있도록 먼저 개인들을 교육으로 준비시키는 체제이다.

신자유주의적 교육개혁이 교육의 질적 수월성을 담보하기 위한 것이라면 이에 대한 반대 의견은 있을 수 없다. 그러나 수월성 담보를 위한 경쟁중심의 논리로만 진행되는 교육개혁은 평등정신에 입각한 공공성을 본질로 하는 공교육을 훼손하고 경제적, 정치적 불평등이라는 역기능을 발생시켜 결과적으로는 교육경쟁력과 국가경쟁력을 약화시킬 수 있는 여지를 갖고 있다는 점(유현옥 2009)을 사회일반이 자각할 필요가 있다.

신자유주의적 시장원리는 교육적인 가치판단을 하지 않는다. 그리고 교육적인 가치판단 기능이 없다면, 그 체제는 교육적 불평등으로 초래되는 사회경제적인 소외를 경험하고 정치적 불평등으로 고통받을 수 있는 국민을 보호하려는 기제를 가질 필요성조차 인식하지 못한다. 이제는 신자유주의적 시장원리에 의한 교육개혁이 반드시 평가받고 새로운 개선과 개혁의 대상이 되어야 하는 이유이다.

[참고문헌]

- 김기석. 2005. “공교육과 불평등의 대물림.” 『교육비평』 17.
- 김대환. 2001. “지식기반 경제의 사회적 도전과 정책적 대응—노동정책을 중심으로.” 『한국사회정책』 8(1).
- 김신영 외. 2010. 『5·31 이후 교육평가정책의 변화와 발전방향』. 한국교육과정평가원 연구보고서.
- 김용일. 2001. “신자유주의 교육개혁과 교육불평등.” 『진보평론』 10.
- 김종엽. 2003. “한국사회의 교육불평등.” 『경제와 사회』 59.
- 김지하·김소영. 2008. “학교채무성 강화를 위한 학교성적 공개: 교육생산함수와 다층모형 분석으로 산출한 학교효과 연구.” 『한국교육』 35(3).
- 김진영. 2007. “대학서열과 노동시장.” 『한국경제의 분석』 13(3).
- 김학한. 2000. “신자유주의와 공교육의 파국.” 『교육비평』.
- 석재은. 2003. “빈부격차의 실태와 정책과제.” 『보건복지포럼』 78.
- 성태제 외. 2008. 『최신 교육학개론』. 서울: 학지사.
- 임규혁·임 용. 2009. 『학교학습 효과를 위한 교육심리학』. 서울: 학지사.
- 유현욱. 2009. “이명박 정부 교육경쟁력 강화 정책의 문제점과 과제.” 『교육철학』 45.
- 임재홍. 2003. “신자유주의와 교육법의 변화—교육개방과 공교육의 위기.” 『민주법학』 23.
- 조경원·이기숙·오옥환·이귀운·오은경. 1990. 『교육학의 이해』. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 조상섭·양영석·조병선. 2009. “인적자본과 기술진보균등성에 관한 실증분석.” 『기술혁신학회지』 12(3).
- 지혜명. 2001. “공교육비가 지역간 소득, 교육비의 형평성에 미치는 효과: 다지역 CGE모형 분석.” 『경제학연구』 49(2).
- Apple, M. 1993. “The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense?” *Teachers College Record* 95(2).
- _____. 2000. *Official knowledge: Democratic education in a conservative age*. New York: Routledge.
- Gloman, G., & B. Ravikmar. 1992. “Public versus private investment in human capital:

- Endogenous growth and income inequality." *Journal of Political Economy* 100(4).
- Illich, I. 2000. *Deschooling society*. Marion Boyars Publishers.
- Rajan, R. 2010. *Fault line: How hidden fractures still threaten the world economy*. Princeton University Press.

투고일: 2011.09.11 심사일: 2011.09.20 게재확정일: 2011.10.03

[ABSTRACT]

Public Education and Political Inequality under the Reformation of Neoliberalism

Kim, Soyoung | Seoul National University of Science & Tech.

Public education system has been supported the capitalism and democratic society by supplying skillful labors to the market and educating citizens. Due to the institutionalization of public education, there has been inefficiency and low-quality problems that neoliberalism reformers make target in worldwide. After the 5.31 Educational Reform Policy released, Korean public education system also adopted the doctrines of neoliberalism reformers such as free competition in market and autonomy, in pursuit of improving competitiveness and efficiency. As the results of reforming by neoliberalism, there are the enforcement of school evaluation, school accountability, competition between schools, and the use of evaluation results as punishment. On the other hand, neoliberalism reform has been criticized due to the damage of public and educational equality resulting in serious political issues. This is the time to discuss more about how we improve the public education system for educational and political equality and overcome the consequences of neoliberalist' reformation.

Key Words | Neoliberalism, Educational reform, Public education crisis, Income inequality, Political inequality