울산대학교 사회과학논집 제11권 2호 pp. 137~148, 2001.
Journal of Social Science Vol.11 No.2 pp. 137~148, 2001.
University of Ulsan.

한국의 국가적 특성과 교육*

이제봉
교육대학원

<요 약>

이 글은 한국 국가의 역할 변화와 교육적 변화의 관계를 분석한 글이다. 한국의 국가는 산업화 당시, 강한 국가 (strong state)와 개발국가 (developmental state)의 특징을 가지고 있었다. 사회로부터 국가의 상대적 자율성 (state autonomy)은 예외적으로 강하고, 경제에 대하여 강한 통제를 행사하는 형태였다. 특히 산업화과정에서 국가는 경제 성장에 주요한 역할을 하였다. 이는 시민 사회와 자본주의의 미발달과 깊은 관계가 있다. 교육도 이러한 국가의 역할모형에 따라 변화되어 왔다. 경제성장 정책에 적합한 인력양산과, 정치적 안정을 위한 이데올로기 정당화가 교육의 주요한 역할이 된다. 교육행정의 특징 역시, 사회에 대한 강력한 통제를 행사하는 강한 국가의 특성이 그대로 나타난다.

산업화가 어느 정도 완성단계에 이르자, 기존의 국가적 역할은 심한 도전을 받기 시작한다. 경제발전을 통하여 성장한 다양한 개인과 집단은 강한 국가와 개발국가의 특성과 역할에 대하여 도전하며 재정립을 요구한다. 경제부문에 대한 국가의 강한 통제는 더 이상 보호가 아닌 발전의 저해 요소로 인식되었고, 성장한 시민 사회의 다양한 개인과 집단은 정치적 민주화, 지방화, 경제적 자유 등을 요구하였다. 교육부문에서도 기존의 단일품종-대량생산 모형에 적합한 규격화되고 획일적인 교육내용과 통제 방식은 비판과 역할 수정을 직면하게 된다. 또한 자본주의 발달, 정보화, 국제화된 사회 환경은 기존의 교육내용과 학교제도에 대한 근본적인 변화를 요구하게 된다. 그러나 1980년대 말부터 본격적으로 시작된 이러한 대내외적 변화와 도전에 잘 대처하지 못하는 국가의 역할혼란의 상태가 장기간 지속되고 있는 듯하다. 그러한 원인은 제도화된 권위주의, 강한 국가의 전통인 중앙집권적 교육행정 체제의 잔존, 입시위주의 교육 풍토, 그리고 정치논리로의 교육정책의 접근 등으로 설명될 수 있다.

* 이 논문은 2000년도 울산대학교 대학연구비에 의하여 연구 되었음.

Contradictions of the South Korean State's Role in Education

Jebong Lee
Graduate School of Education

<Abstract>

This study is focused to the relations between the transition of the South Korean state and educational change. South Korea is widely known for having a exceptionally "strong state." For a capitalist society, the South Korean state possesses an unusual degree of autonomous power and maintains tight control over both the economy and society. The state clearly overpowers civil society with an impressive capacity to penetrate into society and mold the behavior of social groups and individuals. Another character of the South Korean state is its role in economic development as "a developmental state." During the late-industrialization period (1961-1980), the South Korean state played a major role in economic growth. Although it is true that all modern states intervene in economics in one way or another, the South Korean state stands out in terms of the depth of its intervention and its ability to discipline the business.

However, the developmental state could no longer maintain its legitimacy for economic development. The private sector began to challenge the state's role. The growth of civil society also demanded to reevaluate the state's role and function. With economic development, the business sector, middle class, and labor group became important agents of social change.

As the South Korean state's role was challenged by newly-grown civil society, the role of education had to be changed from as "education for economic development and political legitimation" to as education to keep up with a variety of the demands in its knowledge and information sector. The highly-centralized educational administration was a target for student protest, teacher union and parents' criticism. The movement for educational decentralization challenged the authoritarian educational administration. The demands of knowledge and information to be changed into "an information society" also began to ask educational change in curriculum and school system.

I. 서론

근대이후 교육은 점차 공공기관의 종합적인 사회화 도구로서 제도화되었다. 국가는 사회 구성원의 교육적 요구를 수용하고 교육적 문제를 해결해야 하는 역할을 갖게 되었으며, 이는 교육이 국가제도의 일부로서 기능을 하게 되었음을 의미한다. 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가에서 교육은 국가 역할의 중요한 부분이 되어 있고, 공교육제도로서 교육은 국가의 일부로 인식되어진다.

교육을 국가론의 시각에서 분석하는 방법은 교육학의 여러 분야에서 시도되어오던 것으로, 교육이 국가의 일부로서 그 사회의 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 관계 속에서 영향을 받고, 변화되는 것으로 인식되어지기 때문이다. 또한 국가의 역할을 무엇으로 규정하는가에 따라 교육의 역할에 대한 분석도 달라지기 때문이다. 가령 전통적인 자유주의 입장에서 국가는 공동의 이익을 위해 존재하는 것으로 인식된다. 이 입장에서 교육은 구성원의 공동이익을 위하여 존재하는 것으로 파악된다. 반면, 계급주의 입장에서 국가는 특정 계급과 특정 집단의 이익을 위하여 존재하는 것으로 분석된다. 학교의 역할도 특정 계급과 집단의 이익을 대변하고, 지배 이데올로기를 정당화하는 것으로 인식되어진다. 제 3의 입장은 국가가 특정 계급과 집단으로부터 상대적 자율성 (state autonomy)을 갖고 있기 때문에, 때론 특정 집단의 이익을 대변해 주는 역할을 하지만, 때론 국가가 갖는 사회에 대한 통제력으로 인하여 상대적 자율성을 갖는다는 입장이다. 따라서 교육도 때론 특정 집단의 이익을 위하여 존재하고, 지배 이데올로기 정당화의 역할도 하지만, 사회 구성원의 다양한 이익을 조정하고 특정 목표를 유도하는 기능을 한다고 본다.

다른 국가와 비교하여 한국의 국가는 사회부터 강한 상대적 자율성을 갖는다. 국가가 사회에 대하여 갖는 통제의 범위는 강하며, 사회를 특정 방향으로 유도하기도 한다. 특히 산업화 시기의 한국의 국가는 시민 사회에 대하여 강한 강제력을 갖는 강한 국가 (Strong State)의 형태와 사회를 경제성장으로 유도하는 개발 국가 (Developmental State)의 특성을 갖고 있었다. 교육도 국가가 추구하는 경제 발전과 정치적 안정화의 역할을 수행하는 형태로 형성되어 왔다. 그러나 자본주의 발달로 인하여 시민 사회가 성장하면서, 기존의 국가에 대한 역할은 다양한 개인과 집단으로부터 도전을 받고, 국가 역할에 대한 재정립을 요구받게 된다. 개발국가의 교육의 역할도 그 역할의 효용이 다하였다는 비판을 받기 시작한다.

또한 최근의 급격한 사회변화, 기술발달, 그리고 국제 관계의 변화로 인하여, 기존의 산업화 모형의 학교제도, 관료적 교육 행정 체제, 단일화된 교육내용, 중앙정부 중심의 교육정책 등은 사회의 다양한 집단의 도전과 저항을 받게 된다. 변화를 위한 도전은 과거 학교교육이 제공하던 이상의 것을 요구하고, 때론 지금까지 수행하여 오던 공교육제도의 개편을 요구하기도 한다. 이 글에서는 산업화 이후 국가역할의 변화원인 및 결과들, 그리고 그것에 따른 교육적 변화에 대하여 분석하여 보고, 이러한 과정에서 경험하는 다양한 문제들과 미래의 방향을 예측하여 본다.

II. 한국국가의 특징 및 역할 변화

1. 한국국가의 특징

가. 강한 국가 (Strong State)

대체로 한국사회와 국가와의 관계를 분석하는데 있어서 한국의 국가는 강한 국가(strong state)로 특징 지워진다. 한국의 국가는 산업화 당시 예외적인 정도의 상대적 자율(relative autonomy)을 갖고 있었으며, 경제와 사회에 대하여 미치는 영향력과 통제 또한 지대하였다. 국가권력은 중앙정부의 조직에 상당부분 집중되어 있으며, 국가가 개인과 집단에게 미치는 영향력과 통제 또한 강하다. 역사적인 관점에서 이러한 이유를 학자들은 다음과 같이 설명하고 있다 (Boyer & Ahn, 1991):

첫째, 한국은 유교적 지배구조인 하향식 권력구조 (top-down authority structure)의 역사적 경험을 가지고 있다.
둘째, 조선시대의 중앙집권적 전통과 일본 식민지배의 영향력은 현존하고 있다.
셋째, 개발도상국의 산업화 모형인 하향식 개발모형을 채택하였다.
넷째, 분단상황은 중앙집권적 지배를 더욱 강화하였다.
다섯째, 국사독재를 경험하였다. (p. 23)

나. 동아시아 국가적 특성으로서의 개발 국가 모형 (Developmental State)

일본, 대만, 한국의 자본주의는 서구와 달리 강력한 국가를 통하여 발달되었다. 서구는 자본주의 발달로 인하여 시민사회가 태동하고 절대왕조 국가가 자본주의 국가로 발전하여 초기 자본가 집단의 이익을 대변한다. 반면, 동아시아에서는 자본주의가 자체적으로 발전한 것이 아닌 외부로부터 들어온 것이었고, 강력한 국가가 경제정책을 주도하여 자본주의 발전과 시민사회의 성장이 이루어졌다. 일본의 전전(戰前)의 제국주의적 경제 정책, 한국의 60, 70년대, 그리고 대만의 강력한 국민당 정부의 경제정책이 이를 증명한다. 이는 개발 국가 모델 (developmental state model)로 명명된다. Haggard (1989)는 동아시아 국가들의 산업화 정책의 특징으로서, 국가주도형 수출중심 산업화전략과 경제관료에 의한 중앙 통제 위주 경제정책을 지적한다. Johnson(1982)은 개발국가의 산업화 모델을 "시장논리보다는 중앙정부의 계획과 통제가 중시되고; 실물 경제적 상황 변화와 대처의 주체는 경제 부문의 기업가보다는 중앙정부의 경제관료에 의하여 주도되며; 대외정책은 산업화 정책이 우위를 점한다" 라고 설명하고 있다.

이렇게 국가가 시장과 시민 사회에 대하여 강력한 영향력을 갖고, 산업화 정책에서 주도적인 역할을 할 수 있었던 대표적인 이유는 이들 나라들이 산업화 당시 자본주의가 극히 미약하게 발달되어 있었고, 시민사회의 발달 또한 미미한 수준이었기 때문이었다. 이는 관료주도형 경제 체재를 가능하게 하였다. 우수한 국가 관리가 권력을 독점하고, 국민과 기업은 그 뒤를 따름으로써, 관료주도형 경제정책은 일관된 방향의 산업화 전략을 갖게 하였다. 이러한 산업화 정책은 철저히 계급주의 사회적 전통을 갖고 있던 동아시아 국가들의 특징과 부합되는 측면이 강하였다 (Evans, 1987; Koo, 1993).

개발국가 모델을 통한 산업화 전략을 채택한 동아시아 국가의 특징은 위에서 제시한 강

한 국가와 관료 중심의 경제 정책이외에, 해외시장 공략에 있어서 규격제품, 대량생산 체재를 특징으로 한다. 산업화 기간 저임금 대량생산체계는 국제시장에서 가격경쟁력을 갖게 한다. 또한 일본과 한국은 기업집단을 통한 규모의 경제로 후발 자본주의의 약점을 극복하려 하였다. 이러한 특징은 정치, 경제, 관료의 유착관계 속에서 가능하였고, 이러한 권력구조의 전통은 현재까지 강하게 남아있다.

2. 전환기적 국가 (the Transitional State)

경제적 성장이 이루어지고 대외적 상황이 변화하면서, 개발국가 모델은 대·내외적으로 수 많은 문제와 도전에 직면하게 된다. 60, 70년대 산업화를 통하여 발달된 자본주의 구조와 시민사회의 발달은 국가역할의 재정립을 요구한다. 첫째, 경제부문에서 국가주도 경제정책은 과거에 비하여 현격히 그 필요성을 의심받게 된다. 기업은 정부를 인식하는데 있어서, 각종 혜택과 도움을 주는 촉진자라고 보기보다는 각종 규제와 통제로 기업 발전을 가로막는 방해물로 인식하게 되었다. 이는 국제화된 경제 구조에서 중앙통제 위주 경제정책이 더 이상 국제 경쟁력으로 작용하지 않음을 의미한다. 성장위주의 경제정책 또한 산업화를 통하여 발달된 시민사회로부터 도전 받기 시작한다. 노동계층은 분배정책과 그 동안 억압되어 왔던 노동자의 기본권리를 요구하기 시작하였다. 꾸준히 성장한 중산층도 경제 성장과 안보 위주의 국가적 역할에서 복지, 환경, 정보, 교육 정책에서 사회의 다양한 요구가 반영되는 국가의 역할을 요구한다. 정치 부문에서는 정치적 자유와 인권의 보장을 집단적으로 요구하게 되었다. 이러한 시민사회의 발달은 산업화를 통한 자본주의 발전의 산물이다. 이는 정치적으로 권위주의 정부에서 민주주의 정부로, 관료주도 경제 정책에서 기업우위사회로의 전환을 요구하는 것이다.

실제로 1980년대 중반이후의 한국의 사회경제적 변화는 그 동안 개발국가의 특징 중 하나였던 국가의 상대적 자율을 약화시키기 시작하였다. 국가권력은 더 이상 사회부문의 특정 집단과 이해관계로부터 자유로울 수 없어졌다 (Kim, 1993). 경제부문의 이해관계와 요구는 과거와 다른 정치적 해결방식과 경제정책을 요구하기 시작하였다. 다양한 집단의 요구는 국가 모델을 경제성장과 안보 위주의 역할로 국한시키는데 동의하지 않았다. 또한 분배에 관한 집단적 그리고 개인적 요구는 성장위주로의 정책만을 가능케 하지 않았다. 이는 개발 국가 모델뿐 아니라 복지국가 모델을 요구하기도 하고, 때론 자유방임 국가적 모델(laissez faire state)을 요구하기도 하였다. 따라서 국가는 상대적 자율의 특징을 갖고 있음에도 불구하고, 정치, 경제적 이해관계와 상황에 따라 조정하는 역할을 하여야 했다.

물론 이상의 변화가 개발 국가와 강한 국가의 특징을 완전히 일소하는 것은 아니었다. 강한 국가와 개발 국가적 특징이 상당부분 침하되어 경제논리와 이해관계를 조정하는 역할이 증대되었다고 하나, 여전히 동아시아 3국, 특히 한국의 국가적 특성은 개발 국가와 강한 국가의 특징이 강하게 잔존하고 있다. 상대적으로 과거에 비하여 변화되고 있음을 말하는 것이다.

III. 국가역할의 변화에 따른 교육적 변화

1. 산업화시기의 교육체재와 정책의 특징

해방이후 한국의 교육행정 체제와 정책 역시 위에서 제시한 강한 국가의 특징, 국가 주도의 산업화 전략, 그리고 사회통제를 위한 교육역량강화라는 측면과 무관하지 않다. 이 기간 특히 산업화 이후의 교육체재와 정책의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다:

(1) "조국 근대화" 이념의 강조와 학교 수용능력의 확대
(2) 산업화에 필요한 인력양산
(3) 사회통제를 위한 교육역량 강화
(4) 중앙정부위주의 교육정책 및 교육행정체재

산업화 시기의 교육의 주요 특징은 국가주의 교육이념의 강조, 의무교육시설의 확충, 중학교 학령 인구 증가에 따른 교육기회의 확대, 고교평준화 도입으로 고등학교 수용능력 확대, 국가발전을 위한 실업교육의 강조, 경제 성장과 사회 통제를 위한 교육역량 강화 등으로 요약될 수 있다 (김영화 외, 1996: 143-188). 1960년대에서 1970년대의 교육은 국가주의 교육 이념의 특성을 강조하며, "조국근대화"란 이념으로 산업화에 적합한 인력을 생산하는 교육체제로의 변화를 시도한다. 중학교 취학연령의 증가로 인하여 중학교 무시험제도를 실시하게 되고, 경제개발 5개년 계획에 필요한 인력수급을 위하여 실업교육진흥 정책을 실시하게 된다. 또한 국민정신교육을 통하여 분단상황하의 국가의식 함양과 경제성장을 위한 국가관 교육을 강화한다. 1972년 7·4 남북 공동 성명을 계기로 안보 교육이 더욱 강조되고, 1973년 고등학교 교육과정에 교련이 도입되고 대학생 군사교육이 강화된다 (정영수 외, 1986: 75-76).

1970년대 고교 평준화를 계기로 고등학교 수용능력을 확충하고, 실업계 고교 육성 정책을 실시하여 산업화정책에 필요한 기술인력을 확보하고자 하였다. 또한 전문대학체제를 정비하여 기술자를 중점적으로 양성하였다. 고등교육에 대한 정부의 통제도 강화되어 실험대학 운영, 대학 특성화, 산업화에 필요한 분야의 대학 정원의 부분적 확대 등을 추진하였다 (김영화 외, 1996: 161-188).

결국 산업화 시기의 교육정책은 경제성장에 필요한 인력 양산과 국민정신교육을 통한 정치적 안정화를 위한 역할에 초점이 맞추어졌다. 따라서 경제성장을 위한 교육과 국민정신교육은 국가의 산업화를 달성하기 위한 이념임과 동시에 분단 상황하에 반공교육과 정권의 안정화를 위한 안보교육 및 유신교육으로 정치적 이데올로기를 정당화하는 역할을 하였다.

산업화 시기의 또 다른 특징으로는 교육에 대한 중앙정부 중심의 교육정책 수립 및 중앙집권식 교육행정 체계가 더욱 강화되는 시기라고 할 수 있다. 국가 발전에 있어서 교육계획의 중요성이 부각되면서 장·단기 교육계획이 본격적으로 수립되었다. 1969년-1972년에 국무총리 산하 장기종합교육계획심의회에서는 1972-1986년에 이르는 장기 교육 계획안을 마련하였고, 1978년에는 한국교육개발원에서 교육 계획안으로 "교육발전의 과제와 잔망(1978-1991)"을 발표하였다 (김영화 외, 1996: 183). 중앙정부중심의 교육정책 수립의 연구

개발기구로서 1972년에 한국교육개발원이, 1978년에는 한국 문화 연구를 위한 연구소로 한국정신문화연구원이 설립하게 된다. 이러한 연구기관들은 당시 추진하던 산업화 정책과 국민정신교육을 위한 정책 수립과 장·단기 계획을 수립하는 역할을 하였다.

1980년대부터 산업화 모형으로서의 교육정책은 점차 교육 자체의 발전과 교육 내적 원리에 입각한 교육 모형을 탐색하게 된다. 이는 어느 정도 산업화가 달성되고 교육에 대한 양적 수요가 폭발적으로 증가되고, 교육에 대한 요구도 다양해짐을 의미하는 것이기도 하다. 1960-70년대에 교육기회 확대를 통한 초·중등교육의 팽창은 치열한 대입경쟁으로 이어졌고, 1980년대 대학 정원을 대폭적으로 확대하게 한다. 대학 정원 정책은 졸업정원제와 대학정원의 확대로 개편되게 된다.

기존의 실업계 고교의 학생수도 공고 졸업자의 취업률 감소, 대학교육 기회의 확대, 국민들의 경제력 향상 등으로 인하여 대학진학을 선택함으로써 점차 감소하게 된다. 이는 60-70년대 중화학 공업중심에서 80년대는 첨단 산업 분야가 발달하면서 단순기능인력에서 고급기술인력의 필요성이 증가되는 산업구조의 개편을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 국가의 정책도 공업고등학교의 중점육성에서 대학 수준의 기술 및 연구 인력의 육성으로 정책 전환이 이루어진다. 이는 기존의 실업계 고교의 일반계 고교로의 전환이 80년대에 집중적으로 이루어짐을 통해서도 변화의 추이를 알 수 있게 한다. 실제로 1980년대에 70개의 실업계 고교가 일반계 고교로 전환하였다 (김영화 외, 1996: 223).

정치적 안정과 냉전 논리에 입각한 안보교육, 반공교육, 국민정신교육 등도 산업화가 어느 정도 달성되고 다양한 집단이 성장하면서 더 이상 정치적 정당화의 역할을 수행하는데 한계에 도달한다. 80년대의 활발한 학생운동, 노동운동, 그리고 교사운동 등은 기존의 국가의 역할에 대하여 심각하게 도전을 하게 된다. 이러한 변화의 양상은 산업화를 통해 자본주의 발달이 어느 정도 이루어 졌음을 의미하는 동시에 시민사회의 형성이 국가의 역할에 대한 재정립을 요구하는 것이기도 하다. 특히 1980년대 후반부터 본격적으로 국가의 역할에 대한 변화의 요구가 폭발적으로 나타난다.

2. 시대적 변화에 따른 교육적 변화의 요구

산업화 시대의 개발 국가 모델은 국제화된 경제환경, 시민사회의 발달로 인한 사회 각계각층의 다양한 요구로 교육부문에서도 더 이상 그 존재 가치를 의심받게 하는 상황이 되었다. 한국의 교육체제를 규정하고 있던 조건들은 산업화 이후 발전 요인으로써의 역할을 할 수 없게 되었을 뿐 아니라, 오히려 극복해야 할 대상으로 작용하게 된 것이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

(1) 규격제품, 대량생산 체제로서의 교육 체제의 한계
(2) 국제화, 세계화에 적합한 인력양산의 필요성
(3) 국가 경쟁력 제고를 위한 교육체재의 재구조화 요구
(4) 정보화 요구
(5) 교육의 내적 발전 원리에 따른 교육정책의 필요성
(6) 사회 각계 각층의 다양한 요구에 적합한 교육체제의 변화 요구
(7) 공교육제도의 위기

산업화 정책의 일환으로 한국의 학교제도는 경제성장 정책에 적합한 인력을 생산하는 규격제품, 대량생산 체재였다. 규격생산, 대량생산 체제는 개성, 창의성을 기르는 교육보다는 산업화 정책에 순응하는 기초적인 지식을 소유하고 조직논리에 잘 순응하는 인력을 기르는 것이다. 교육내용 역시 국정 교과서를 통하여 학생들에게 동일한 교과 내용을 습득하게 하였다. 또한 중앙정부의 독점적 입시정책은 표준화되고 규격화된 인간을 길러내는 교육체재를 더욱 강화하였다. 그러나 산업화 이후의 국제 경제 상황은 다양성과, 창의력, 그리고 고도의 기술과 아이디어를 요구하는 지식정보 산업에 적합한 인력의 양성을 요구한다. 새로운 사회가 요구하는 교육은 현재의 대량생산적이고 규격제품적인 교육체제와 내용으로 충당하기 어렵기 때문이다.

산업화 시기의 교육정책은 고교 평준화 정책, 중앙정부 통제의 대학입시정책, 과외 금지와 이후 부분적 허용, 그리고 공교육 제도를 통한 학교교육의 발전을 도모하였다. 그러나 이러한 정책적 기저는 자본주의의 발달과 교육수요자의 다양한 요구를 통하여 그 기반이 점차 침식되어 왔다. 실제로 중앙집권적 교육행정 체제와 단일화된 학교제도로는 새로운 사회의 다양한 집단적, 개인적 요구들을 수용하기에 한계점에 도달하였다고 보여진다.

첫 번째, 변화의 요구로 1980년대 후반이후 사회 민주화의 요구가 활발해지면서 교육부문에서도 민주화 운동이 나타났다. 기존의 중앙집권적 교육체제 하에서는 정부가 교육정책에서부터 학교 현장의 교육내용에 이르기까지 강력한 통제권을 행사해 왔다. 일선 학교와 교사는 중앙에서 내려오는 일방적 지시와 감독을 따라야 했고, 학부모들은 실질적으로 학교 의사 결정에 참여할 만한 권한과 기회를 갖지 못하여 왔다. 그러나 민주화 물결은 교사, 학생, 학부모의 교육권에 대한 논쟁을 유발시켰고, 교사운동과 학부모 운동으로 이어졌다. 이러한 운동에서 제기된 문제들은 기존의 교육체재의 재구조화, 중앙정부 중심의 교육내용의 전환, 교육행정 체제의 변화, 교사, 학생, 학부모의 권리신장 등 다양한 요구였다.

두 번째, 변화의 요구는 교육 분권화와 자율화에 대한 요구의 증대이다. 산업화 시기의 정부 주도의 교육정책 수립 및 중앙집권적 교육행정 체제는 강력한 비판의 대상이 되면서 그 권한을 중앙에서 지방으로 지방에서 일선학교로의 이양을 요구하게 된다. 이러한 요구는 1991년 30년만에 지방교육자치제를 출범하게 하였다. 이후 교육과정 편성 및 운영 권한이 시·도 교육청 및 일선 학교에 일부 위임되었고 (조성일, 안세근, 1998), 대학의 자율성 신장이 제고되기도 하였다. 기존과 비교하여 대학은 정원 조정, 학생 선발, 교원 임용, 학위 등록 등에서 자율성을 다소 갖기 시작하였다.

세 번째, 기존의 교육 체제의 고수를 고집하기 어렵게 하는 요인으로는 대·내외적 사회경제적 상황이 고도의 산업 사회 및 정보화 사회에 대비한 교육으로의 전환을 요구하고 있다는 점이다. 첨단 산업 사회, 정보화 시대에서 국제 경쟁력의 강화요구는 교육부문에서 기존의 평등주의 교육관 및 획일화된 대량생산 체제로서의 산업화 교육 모형에 대한 회의를 불러일으켰다. 고교평준화 정책은 그 동안 교육기회의 확대와 교육열 완화, 중학교 교육의 정상화에 기여해 왔던 것은 사실이나, 변화된 내외적 요인들은 이를 계속 고수할 것인가에 대한 논쟁을 불러일으키고 있다. 자본주의 발달과 더불어 국민들의 요구는 수월성 교육, 특성화되고 개별화된 교육, 수준별 수업, 국가 경쟁력을 강화하기 위한 교육 등을 요구한다. 이는 일부 계층의 교육이민과 조기 유학에서 나타나듯이 우리 교육이 구성원들의 다양한 요구를 충족시켜주지 못하고 있음을 나타내고 있다. 특히 교육의 질이 세계 수준의 질로 높아져야 한다는 요구와도 연결되어 있다. 그러나 한편으로는 교육의 불평등이 더욱 증대되고 교육열이 심화될 것이라는 우려와, 공교육제도는 평등주의를 유지하여야 한다는

주장이 함께 제기되고 있다. 따라서 변화의 요구를 수용하면서도 불평등 문제를 해소해야 한다는 어려움을 동시에 갖고 있다. 결국 기존 교육체제가 국가 중심으로 발전되어 오면서 스스로 다양하게 발전될 수 있는 토양을 형성하지 못한 한계가 총체적으로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

네 번째, 교육적 변화의 요구는 교육개혁의 주체가 되어야 할 교사, 학생, 학부모가 의사결정과정에 소외되어 왔다는 점에서 출발한다. 국가주도의 교육은 교육정책과 교육행정 영역에서 교사들을 상대적으로 소외시켜왔다. 그러다 보니 교육정책은 현장과 괴리되어 수립되고, 교사와 학생에게 오히려 불리하게 작용되는 경우도 있었다. 다른 한편으로는 지역실정과 단위 학교의 특성과는 무관하게 교육정책이 부과되는 경우도 있었다. 이렇게 수립된 교육정책이 일선 학교의 자발적인 참여를 유도할 수 있고, 정책적 목표를 달성할 수 있을 것인가에 대한 의문은 그 동안 지속적으로 제기되어 왔다. 중앙정부의 과다한 권한과 행정중심의 교육체제는 교육발전의 저해요소로 인식되고 있는 것이다.

또 다른 변화는 개발국가 모형(developmental state)과 국가의 상대적 자율성에 관한 것이다. 개발국가 모형은 교육의 도구적 성격을 강화하였다. 국가가 경제 성장을 우선적 과제로 선정하고 교육은 경제 발전을 위한 수단적 기능을 수행하도록 한 것이다. 이러한 특성으로 인하여 교육은 교육의 내재적 목적의 실현이나 교육자체의 원리에 따른 발전보다 도구적 성격이 강한 형태로 변화되어 왔다. 교육 정책도 국가가 규정한 목표를 위하여 사회가 조직화되고 활용되었다. 그러나 자본주의의 발전과 더불어 형성된 다양한 개인과 집단의 요구를 과거의 권위적인 방식과 인위적인 정책으로 어떻게 흡수할 수 있으며, 과연 이러한 정책이 도전과 저항을 어떻게 조절하여 정책적 목표를 달성할 수 있을 것인가의 문제가 있다. 첫째로 국가의 사회에 대한 통제 측면에서 국가의 상대적 자율성은 산업화 당시와 비교하여 현저하게 약화되었다. 과거와 같이 일정한 방향으로 유도하기에는 사회는 다양해졌고, 규모도 비대해 졌다. 사회적 변화의 속도 또한 급격하여 국가가 다양한 요구와 변화된 가치들을 동시에 충족시키는 체제와 정책을 만들어 내는 일도 어려운 일이 되었다. 설령 과거와 같은 하향식 국가정책을 인위적으로 부가한다 하여도 도전과 저항에 직면할 뿐이다. 이는 개발국가의 도구적 교육모형이 그 역할을 다하고 한계에 다다름을 의미한다. 국가는 과거와 같은 방식으로 교육을 통제하고 지휘하여 일정한 방향으로 유도할 만큼 사회에 대한 통제력을 가지고 있지도 않으며, 또 그럴 필요도 없다. 지역과 개별 학교의 특성을 고려치 않고 입안된 교육 정책은 부작용과 저항만 양산할 뿐이다. 또한 사회는 단일 목표 및 국가 단위의 교육정책에 의하여 일정한 방향으로 유도되기에 이미 그 덩치가 너무 커 버렸다. 즉 국가의 상대적 자율은 자본주의의 발달로 인하여 현저히 약화되었고, 사회구성원의 요구도 다양해져서 국가 단위의 교육 정책의 효용성은 제한적 부문에서나 가능하게 된 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화에 역행하는 과거의 권위적이고 경직되고 인위적인 정책과 체제를 고집함으로써 국가는 스스로 교육발전의 장애물로 작용하고 있다.

끝으로 교육적 변화의 요인 및 결과로 학교교육 제도의 붕괴에 대한 문제제기가 있다. 1990년대 말부터 사회에서는 학교교육 붕괴 또는 "교실붕괴"라는 단어로 학교교육의 위기의 문제가 공론화 되었다. 현상적으로 나타난 것은 학교 내의 규범유지가 제 기능을 수행하지 못하고, 교사들의 사기는 저하되고, 갈등을 조장하고 현실성이 떨어 진 교육 정책으로 인하여 한국의 학교제도는 총체적 위기에 직면하고 있다는 내용이었다. 원인에 대한 분석도 다양하였다. 달라진 사회에 적응하지 못하는 교육내용 및 학교 체제, 달라진 신세대,

무리하게 추진한 교육 정책, 교육환경여건의 열악성, 자율성을 잃은 교육 행정체제, 정치논리에 입각한 교육정책, 가정교육의 부재, 인성교육의 문제점, 입시위주의 교육 풍토 등이었다 (김호권 외, 2000).

그런데 이러한 원인과 더불어 부가되어 설명될 것은 산업화의 일환의 전통을 가지고 있는 국가 주도의 교육체제와 정책, 단일품종 대량생산 시대에 적합한 학교모형은 이젠 그 역할을 다했음을 의미하는 것이기도 하다. 학생들과 학부모는 더 이상 국가에서 제시한 단일화된 교육내용과 특색 없는 학교에서 자신의 수준과 관계없이 부가된 교육을 받을 필요를 느끼지 못한다. 자기수준에 적합한 교육을 학생은 받아야 하고, 그것이 교육적 효과가 있다는 것은 말 할 필요가 없다. 더구나 학교 밖의 사회는 급격히 변화하여 사회구조 및 가치관의 변화도 급속하게 진행되고 있다. 그러나 우리 사회의 교육체제는 이러한 변화에 적응하기에 너무 규모가 크며, 경직되어 있다. 국가중심의 행정체제 또한 지나치게 권위적이고, 학교제도 역시 국가의 도구적 교육관과 국민들의 평등주의 교육관으로 인하여 다양한 형태로 분화하여 발전되어 오지 못하였다.

경직화된 교육행정 체제, 현장이 소외된 교육정책, 변화에 적응하기에 너무나 비대해진 학교제도, 국가에 의한 교육내용의 독점, 무엇보다 중앙정부의 교육 정책으로 일사불란하게 문제를 해결하려는 특성은 학교교육의 위기라는 상황에 직면하게 된다. 이는 1980년대 말 이후 교육에 대한 국가의 역할 변화가 시대적 추세와 한국사회의 변화에 적응하지 못하고, 국가의 역할 혼란이 너무도 오래 동안 지속되어 온 결과이기도 하다.

IV. 결론

시대적 변화에 부응하는 경제 체제로의 전환은 구조적 변화 (법, 제도 그리고 관리체계의 변화), 가치관의 변화 등을 요구한다. 교육체제의 변화 역시 교육행정체제의 변화, 학교제도의 변화, 교육내용의 변화, 가치관의 변화 등 다양한 부문의 다양한 접근방법을 요구한다. 이러한 변화를 시도하는 과정에는 수많은 난관과 저항, 그리고 문제들을 직면하게 된다. 그러면 우리 사회가 교육체제를 변화시키는 과정에서 직면하게되는 문제점들을 열거하여 보자.

1. 교육적 변화의 한계

대표적인 내용을 중심으로 개괄적으로 설명하면, 오랫동안 제도화되고 관행화된 중앙통제중심의 정책결정의 방식은 앞으로도 크게 변화될 것 같아 보이지 않는다. 그 동안의 교육정책은 준비, 입안, 실시, 및 평가 과정 모두 중앙정부가 거의 독점적으로 주도하여 왔다. 현재의 조건들도 과거와 별로 달라지지 않았다. 교육개혁에 참여해야 하는 교육 주체 세력들의 활동 여지 또한 제도적으로 제한되어 있다. 이러한 한계는 교육정책의 참여를 제한할 뿐 아니라, 전국의 모든 지역에 동일한 정책 (과거에 수 차례 경험했던 것과 같이)을 요구할 것이다. 아무리 좋은 목표를 가진 정책이라 하더라도 실행 가능성과 지역여건, 그리고 다양한 집단의 요구를 충족시키기에는 한계를 보일 것이다. 그렇다고 해서 다양한 요구를 수용할 지방자치와 교육자치의 여건도 현재로서는 불충분하다.

또 다른 한계로, 지난 반세기 동안의 교육행정체제와 운영방식 그리고 교육에 대한 정치적 간섭은 법개정과 제도적 변화의 모색으로만 해결할 수 없는 또 다른 문제를 파생시켰다. 그것은 관리와 통제방식, 그리고 조직문화의 제도화된 권위주의 (institutionalized authoritarianism)이다. 정치권은 교육적 논리와 교육 수요자의 요구에 따른 내적 발달 단계의 과정을 인정하기보다는 업적주의와 정치적 논리로 문제를 접근하려 한다. 교육관료들은 개발국가 모델에서 통용되던 통제와 간섭의 관행을 청산하려는 시도보다 변화에 대하여 소극적이고 보수적인 태도에 안주할 가능성이 높다.

끝으로 국민들의 교육에 대한 의식면에서, 변화하는 시대에 부응하여 교육의 문제를 참여와 제도적 개선을 통하여 공적으로 해결하려는 노력이 입시위주와 사교육 중심의 교육풍토에 함몰되어 좀처럼 변화의 주체로서 작용하기 어려워 보인다.

2. 맺음말

위 절에서 제시한 여러 한계에도 불구하고 미래의 교육체제는 분명히 변화할 것이다. 그 변화의 가능성으로, 더 이상 국가간 교류와 사회적 변화는 현재의 교육적 체재와 방식을 그대로 방치하지 않을 것이기 때문이다. 첫째로 공교육제도로서 학교 제도는 다양한 방식으로 분화 될 것이다. 현재에 필요한 전략적 입장으로는 다양한 학교의 설립 및 운영을 보장하여 교육에 대한 사회구성원의 사회계층적 이해를 흡수해야 할 것이며, 동시에 학교환경개선 작업 및 단위학교 자율성 확대가 동시에 이루어져야 할 것이다. 둘째로 인터넷의 확산으로 학교 교육을 제한된 교실과 학교, 그리고 공교육제도 안에서 국한하여 생각할 필요가 없게 되었음에 주목해야 할 것이다. 이는 다양한 교육내용의 활용 가능성을 의미하는 것 뿐 아니라, 지역적 교육 불평등의 해결방식과 교육내용의 교류에 대하여 여러 가지 가능성을 갖게 한다. 더불어 한국이라는 범위를 벗어나게 해주는 역할도 할 것이다. 중앙정부가 교육내용을 독점하던 것에서 다양한 기관의 교육내용을 활용할 수 있는 길이 모색되어야 한다. 셋째로 교육 개방의 긍정적, 부정적 측면 모두 현재의 교육문제 해결을 위한 계기로 작용할 것이다. 변화에 대한 위기는 발전의 기회로 작용될 수 있기 때문이다. 끝으로 교육 주체세력 (학생, 학부모, 교사)들이 점차로 더욱 많은 요구를 할 것이고, 이들은 교육정책 방향을 수립하는데 점차 더 많은 역할을 하게될 것이다. 참여와 통합은 이러한 과정에서 자연스럽게 이루어 질 것이고, 이것은 장기적인 측면에서 볼 때 다양성에 부합되는 교육정책으로의 방향을 유도할 것이다.

끝으로 개발 국가 (developmental state)의 도구적 교육관이 더 이상 한국사회에서 역할을 할 수 있으며, 할 필요가 있는가에 대한 의문이 있다. 산업화 시기의 한국 사회는 시민사회의 미발달로 인하여 국가가 사회에 대하여 강력한 통제력을 행사할 수 있었고, 특정 방향으로 사회를 유도할 수 있었다. 그러나 이러한 방식이 현재에도 가능한 것인가 재고해 볼 필요가 있다. 국가가 국민들의 다양한 교육적 요구를 모두 수용하기에는 사회적 변화의 속도가 너무 빠르며, 요구를 충족시켜야 할 범위도 너무 넓어졌다. 국가의 사회에 대한 상대적 자율성 (state autonomy)은 현저하게 떨어져 있다. 따라서 기존의 국가위주의 교육정책은 다양한 집단으로부터 폭넓은 지지와 동의를 동시에 얻어내기 쉽지 않으며, 강제하여 부과한다 하더라도 저항에 직면한다. 그럼에도 불구하고 정부는 과거의 관료적이고, 경직되고, 중앙집권적인 교육 정책과 행정 체제를 고집하고 있다. 덩치가 너무 커 버리고, 용

도 폐기되어야할 역할 모형에 안주함으로써 인위적인 개혁의 부작용과 크고 작은 도전과 저항에 스스로 직면하고 있다. 권위주의적이고 하향식 교육정책은 교육전반의 획일성과 경직성, 관료적 통제, 그리고 저항만 만연시킬 뿐이다. 교육에서 국가의 역할은 대폭 축소되고 특정 부분으로 제한되어야 한다. 특히 변화된 사회구조와 대외적 상황에 적응하는 방법은 오히려 교육에 대한 중앙 정부의 과다한 역할을 과감하게 민간, 지방자치 기구, 단위학교에 이양하는데 있다. 이것으로부터 교육발전의 자율적 토양이 마련되고, 자생적으로 변화에 적응할 수 있는 다양한 학교, 제도, 정책, 교육내용이 개발되고 발전될 것이다.

참고문헌

김영화 외 (1996). 국가발전에서의 교육의 역할 분석연구 (I): 연구모형의 설정과 해방 이후 한국교육의 전개 과정 분석. 서울: 한국교육개발원.

김호권 외 (2000). 학교가 무너지면 미래는 없다. 서울: 교육과학사.

권이종 외 (1998). 신교육사회학 탐구. 서울: 교육과학사.

이제봉 (1995). 동아시아 국가이론과 교육. 비교교육연구, 5: 297-323.

정영수 외 (1986). 한국교육정책의 이념 II: 국가발전과 교육 (1960~1979). 서울: 한국 교육개발원.

정영수 외 (1987). 한국교육정책의 이념 III: 교육개혁과 의식개혁 (1980~1986). 서울: 교육개발원

조성일 · 안세근 (1998). 지방교육자치제도론: 이론과 실제. 서울: 양서원.

한국사회학회 · 한국정치학회 편. (1991). 한국의 국가와 시민사회. 서울: 한울.

Boyer, W. and Ahn, B. (1991). Rura Development in South Korea. Newark: University of Delware Press.

Evans, P. (1987). Class, State, and Dependence in East Asia: lessons for latin Americanists. In F. Deyo (Ed.), The Political Economy of the New Asian Industrialism. (pp. 203-226). Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

Haggard, S. (1989). Thee East Asian NICs in Comparative Perspective. Annals of American Academy of Political and Social Science, 505: 129-141.

Johnson, C. (1982). MITI and Japanese Miracle. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Kim, E. M. (1993). The Contradictions and Limits of a Developmental State: With Illustrations from the South Korean State. *Social Problems*, 40: 228-249.

Koo, H. (1993). Strong State and Contentious Society. In H. Koo (Ed.), State and Society in Contemporary Korea. (pp. 231-250). Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.