

NGO SERIES #11



전교조의 이념과 운동 비판

신중섭

요약문

우리 교육계는 하루도 조용할 날이 없다. 우리 가정은 하루도 자식교육 걱정으로 편안할 날이 없다. 이런 상황에서 주요 교육 현안을 둘러싼 정부와 전교조의 대립과 갈등은 우리를 더욱더 불안의 늪으로 몰아세우고 있다. 도대체 문제는 어디에 있는 것일까?

전교조는 정부가 교육 개혁 정책을 발표할 때마다 강력하게 자신의 입장을 표명하였고, 기회가 있을 때마다 정부의 교육정책에 자신의 이념을 적극 반영하기 위해 강경투쟁을 일삼아 왔다. 전교조가 정부와의 투쟁에서 내건 명분은 ‘참교육’과 ‘공교육’이다. 그들은 ‘참교육’과 ‘공교육’을 독재정권, 부정부패 집단, 교육의 정치예속화, 기득권층, 반통일론자, 친미주의자와 대비시키면서 자신들의 선명성을 부각시킨다. 그들의 ‘참교육’, ‘공교육’에 반대하면 독재정권 지지자, 부정부패 집단, 기득권층, 반통일론자, 친미주의자로 내몰린다.

전교조는 정부와의 투쟁을 단결력 강화와 자신들의 위상 제고를 위해 적절하게 이용하고 있지만 정부는 속수무책에다 수수방관이다. 정부와 전교조와의 대립과 갈등도 민주화 운동의 소산이다. 1980년대 중반 이후 민주화가 진전되면서 사회 전반이 변혁의 소용돌이에 빠졌고, 정부가 장악하고 있던 교육도 이 소용돌이를 피할 수 없었다.

전교조는 교육 민주화라는 명분을 앞세워 법을 무시하면서 단체 행동을 일삼다 스스로 고난의 길을 자초하였다. 그러나 합법화를 쟁취하면서 우리나라 교육의 주도권을 선점하였다. 오늘날 전교조가 쟁취한 주도권은 투쟁의 결과이다. 전교조의 투쟁 가운데에서 우리 교육의 문제점은 속속 드러났으며, 전교조의 문제제기는 타당한 측면도 있지만, 그들이 제시한 방식으로 우리의 교육문제는 해결될 수 없다.

전교조는 정부를 상대로 주도권 싸움을 벌이면서 학생과 학부모를 위한 교육을 부르짖었고, 정부도 전교조의 도전에 맞서면서 학생과 학부모의 권익을 앞세웠다. 그러나 정부와 전교조는 학생과 학부모를 앞세워 자기들의 권익을 보호하려고 하였을 뿐이다. 학부모의 교육 참여를 주장하고 있긴 하지만 참다운 참여는 아니다. 학생이나 학부모의 입장에서는 참여가 아니라 선택이 중요하다.

그동안 학생과 학부모는 사교육 시장에서만 자신들의 영향력을 행사하였다. 비록 사교육 시장이 정부의 통제 아래 놓여있긴 하지만, 그래도 학생들은 선택권을 자유롭게 행사할 수 있다. 많은 사람들이 비싼 비용을 지불하면서 사교육을 받는 이유는 그들의 선택이 사교육 시장의 질을 어느 정도 높여주었기 때문이다. 이제 공교육에도 교육 소비자의 선택이 확장되어야 한다. 정부와 전교조가 진정으로 학생과 학부모의 교육권을 존중한다면 자신들이 학

생과 학부모로부터 위임받았다고 자처하는 교육권을 그들이 직접 행사할 수 있도록 돌려주어야 한다.

이 소책자의 목적은 전교조의 역사와 이념을 분석함으로써 전교조에 대한 이해를 확장하고, 전교조의 교육이념에 대한 대안을 모색하는 것이다. 그동안 정부와 전교조가 어떻게든지 교육주도권을 쟁취하기 위해 치열한 싸움을 벌여왔지만, 학생과 학부모가 교육권을 가질 때 우리 교육의 문제들이 비로소 풀리기 시작할 것이다. 이러한 인식이 확산되어 교육에서 희망을 찾을 수 있는 날이 오길 기대해 본다.

목차

I. 서론	6
II. 전교조와 교육단체들의 교육이념	9
1. 이념대립과 정책대립	9
2. 전교조와 교총, 학부모 단체의 교육이념	10
III. 전교조의 출현과 참교육	15
1. 민주화 운동과 교육민주화 선언	15
2. 전교조의 탄생과 합법화	18
3. 참교육	20
IV. 교육권의 주체논쟁	28
1. 교육권의 주체는 누구인가	28
2. 전교조의 교육주권론에 대한 비판	32
3. 교육과정 편성권	33
4. 교육부의 참교육 비판	36
5. 교육의 정치적 중립성과 자유민주주의	38
V. 전교조의 신자유주의 교육정책 비판과 교육의 공공성	43
1. 시대상황의 변화와 전교조의 전략 수정	43

2. 신자유주의 교육정책 비판	44
3. 교육복지와 교육평등	48
4. 전교조의 새로운 구호로서 교육의 ‘공공성’	51
5. 교육의 공공성이란 무엇인가	54
6. 공교육에 대한 투자확대가 교육문제를 해결할 것인가	55
VI. 대안을 찾아서 : 교육 소비자 주권론	58
참고문헌	61

I. 서론

인류는 문명사적 전환을 맞이하였다. 정보화·세계화의 도래로 개개인의 삶의 양식뿐만 아니라 산업 및 고용 구조가 급격하게 변하고 있다. 변화된 세계에서 우리의 후손들이 어떠한 삶을 영위할 것인가는 그들이 어떠한 교육을 받는가에 의존한다. 교육은 개인뿐만 아니라 국가의 미래를 좌우한다.

창조적 지식이 가장 중요한 생산 요소가 된 지식기반 사회에서는 창의적인 지식의 창출이 한 사회의 경제적, 사회적, 문화적 풍요로움을 결정한다. 모든 나라들이 ‘교육, 교육, 교육’을 외치고 있다. 우리도 더 나은 미래를 창조할 수 있는 지적 능력을 지닌 인재를 육성해야 하지만 참교육과 공교육, 교육 평등의 텃에 걸려 꼼짝하지 못하고 있다.

우리에게 교육은 만족과 희망이 아니라 불만과 절망의 원천이다. 학생과 학부모, 교사와 교육 행정가, 교육정책을 입안하고 시행하는 정부가 좋은 교육을 위해 끊임없이 노력하고 있지만 교육은 점점 더 미궁으로 빠져들고 있다. 교육은 심각한 대립과 갈등의 원천이 되고 있다. 그동안 우리 사회에서 교육을 둘러싼 갈등과 대립은 대부분 정부와 전교조의 싸움에서 나온 것이다.

전교조는 강력하다. 교육부가 많은 예산을 투입하여 2001년부터 추진해온 교육행정정보시스템(NEIS)은 2003년 2월부터 시작된 전교조의 반대 투쟁으로 중단되었다. 2004년 9월 전교조와 교육부의 전격적인 합의로¹⁾ 새로운 NEIS 시스템은 2006년 3월 전면 시행될 전망이다. 이 사업에는 520억원의 예산이 투입된다.²⁾

최근에 서울시 교육청이 발표한 학력신장방안에 전교조는 반대 서명운동에 돌입하였다. 어떻게 될지 두고 볼 일이다. 정부가 김진표 전 경제부총리를 교육부총리로 임명하자 전교조는 ‘군사독재 시대에도 없었던 반교육적 인사’라며 반발하였다. 얼마 뒤 부총리는 GDP 6%의 교육 예산을 확보하겠다고 다짐하였다. 전교조는 교육 예산의 확충을 끊임없이 주장하여 왔다. 전교조는 교육문제뿐만 아니라 정치적으로 민감한 사안에 대해서도 자신들의 입장을 발표한다. 대통령 탄핵 반대, 이라크 추가 파병 반대와 같은 정치투쟁을 일삼아 왔다.

그동안 주요 교육정책이었던 ▲ 교장선출 보직제 ▲ 학생회-학부모회-교사회의 법제화 ▲ 교원평가체제 구축 ▲ 고교 평준화 ▲ 사립학교법 개정 ▲ 교육행정정보시스템 도입 ▲ 교육자치 ▲ 기여입학제 ▲ 대입본고사 ▲ 고교등급제 등에 대해 전교조는 확신에 찬 자기 입장을 발표하고 다른 단체와 연계하여 치열한 투쟁을 전개하여 왔다. 교육부는 전교조가 강력

1) 교총과 한교조가 교육부와 전교조의 합의에 대해 ‘밀실행정이다’라고 주장하며 강력하게 이의를 제기하자 교육부는 전교조뿐만 아니라 교총, 한교조와 함께 합의해 결정하겠다고 하였다.

2) “새 NEIS 내년 7월 개통”, 『중앙일보』, 2004년 9월 24일 참조.

한 교육권력으로 부상함에 따라 교육정책 결정의 파트너로 삼을 수밖에 없는 상황에 도달한 것이다.

지금 전교조가 누리고 있는 교육 권력은 투쟁의 결과이다. ‘교육 민주화’와 ‘교육의 공공성’을 기치로 여러 해 동안 ‘고난의 행군’을 계속하면서 투쟁하여 쟁취한 것이다. 전교조의 막강한 권력에 맞설 수 있는 다른 단체는 존재하지 않는다. 이에 대한 우려의 목소리는 반향이 미미하다.

조선일보는 2004년 10월 3일에 “전교조 治下에서 한국교육을 해방시켜라”는 사설을 내고, 이를 뒤에 정부와 여당이 3不 원칙 법제화의 필요성을 언급하자 “‘교육 쿠데타’인가”라는 제목의 사설을³⁾ 실었지만 대세에는 별 영향이 없는 듯하다.

정부와 열린우리당이 ‘고교등급제, 본고사, 기여입학제의 금지’라는 3불(三不) 원칙을 법제화하기로 했다. 정부 여당은 또 사립학교법도 재단이사회의 3분의 1을 교사 등이 추천토록 하는 ‘개방형 이사제’를 도입하기로 했다.

두 가지 모두 전교조가 주장해오던 것이다. 정권이 전교조와 정치적 동맹 관계를 맺고 있는 건 다 아는 얘기지만, 국민은 이렇게 노골적으로 전교조의 주장을 정책으로 실현하려는 의도를 더 이상 모른 체 지나칠 수 없는 상황에 이르렀다. 각급 학교를 전교조의 이념적 세뇌장으로 만들어서 미래의 유권자들을 자기 편으로 끌어들이 정권의 영속화(永續化)를 꾀하는 게 아니라면, 도대체 이 정권은 전교조와 어떤 목표와 어떤 이해관계를 같이 하고 있길래 국민교육을 전교조의 손아귀로 넘기기 위해 이렇게 무리와 억지와 편법을 동원하고 있는가.

정부와 여당이 만들겠다는 사립학교법 개정안은 교사들에게 학교를 넘겨주겠다는 뜻이다. 교사들이 좌지우지할 수밖에 없는 학교운영위원회에서 예산안을 포함한 중요 사안을 심의토록 한다는 것이다. 그 학교운영위원회가 추천한 사람이 이사회회의 3분의 1 이상을 차지한다면 재단과 전교조간의 싸움으로 학교는 하루도 조용할 날이 없게 될 게 훤히 내다보인다. 교원징계위원회도 교사들이 3분의 1 이상 들어가게 된다면 교장의 지도감독권은 무력화된다. 교실은 전교조의 좌파이념 세뇌장이 되고 말 것이다. 세계에서 유례없는 ‘교육 소비에트화’, ‘교육 쿠데타’가 지금 이 나라에서 벌어지고 있다.

이 땅에는 ‘교육 소비에트화’와 ‘교육 쿠데타’를 막을 세력은 아직 존재하지 않는다. 전교조의 막강한 교육 권력에 맞서 정부의 정책에 영향력을 미칠 수 있는 세력은 형성되지 못하고 있다. 오늘날 전교조는 우리의 교육정책에 막강한 영향력을 미치는 정치 세력으로 성장하였지만 처음부터 그러했던 것은 아니다. 1986년 5월 10일 교육민주화선언을 시작으로 1989년 결성된 전교조는 1999년 합법화를 쟁취하기 전에는 불법무도(不法無道)한 집단으

3) “‘교육 쿠데타’인가”, 『조선일보』, 2004년 10월 15일 사설.

로 분류되어 ‘고난의 행군’을 계속하였다. 과거 민주화 세력들이 집권하면서 전교조는 강력한 교육 권력으로 부상하였고, 정부의 교육정책 결정에 막강한 영향력을 행사하고 있다. 전교조의 영향력으로 한국 교육은 좌(左) 편향의 평등교육으로 나아가고 있다.

전교조는 부패와 독재로 얼룩진 과거 주류 세력의 도덕적 결함을 자신들의 주장을 정당화하는 근거로 삼는다. 전교조는 국가가 강력하게 교육을 장악하고 있던 시절에 정부의 입장을 반대하면서 대안을 제시하였다. 그것은 고난을 자초하는 일이었다. 그럼에도 불구하고 전교조는 자기희생을 감수하면서까지 전교조 합법화 투쟁을 전개하여 왔다.

그러나 전교조가 권위주의적 정권 아래에서 고난의 길을 걸어왔다는 것과 그들의 주장이 옳다는 것은 다른 문제이다. 그들이 판단하기에 부당한 정치세력이 권력을 이용하여 자유민주주의와 시장경제, 국가의 교육 주권론을 앞세우면서 그것에 반대하는 참교육론을 탄압했다고 하는 사실이 자유민주주의와 시장경제, 국가의 교육 주권론은 틀렸고, 참교육론이 옳았다는 것을 함축하는 것은 아니다. 어떤 이론이 옳고 그름은 이론 자체에 의해 결정되는 것이지 그것을 주장하는 사람들이 정치적으로 탄압을 받았는가 받지 않았는가는 별개의 문제이다. 그리고 권위주의 정권의 피해자는 전교조뿐만 아니라 교육 소비자 모두이다.

권위주의 시절에는 과도한 국가 권력에 억눌려 교육의 객체로 밀려 교육 선택의 자유를 행사하지 못했던 교육 소비자들이 이제는 전교조와 발맞춘 좌파 정부에 억눌려 역시 교육의 객체로 밀려나고 있다. 민주화가 확산되어 이념 전쟁이 치열한 시대에 사상전에서 패배하면 자신의 권리를 상실할 수밖에 없다. 우리 사회를 주도하고 있는 좌파적 평등주의를 극복하고 교육의 자유를 획득하기 위해서는 좌파 교육이념의 문제점을 지적하고 교육 자유주의의 장점을 확산시켜야 한다.

교육에도 자유시장의 원리를 적용해야 한다고 믿는 사람들은 왜 자신들의 입장이 교육평등과 교육의 공공성을 주장하는 전교조의 입장과 비교하여 우월한가를 정책 입안자와 시민들에게 납득시켜야 한다. 과거 권위주의 시대에 교육부가 하던 방식으로, 전교조는 민중교육론을 주장하면서 체제 전복을 기도하는 위험한 세력이라는 매도는 이제 더 이상 설득력이 없다. 그들의 주장 자체가 안고 있는 문제점을 지적하고, 자유시장의 원리에 입각한 교육이 도덕적이고 효율적이라는 것을 보여주어야 한다.

II. 전교조와 교육단체들의 교육이념

1. 이념대립과 정책대립

대부분의 사람들이 우리 교육이 안고 있는 많은 문제점에 대해서는 동의하고 있음에도 불구하고 문제해결 방식에 대해서는 의견이 다양하다. 사람들은 서로 다른 교육관을 가지고 있고, 교육관에 입각하여 선택을 한다. 그러나 강력하게 정부가 교육을 통제하고 있는 현실에서 선택의 폭은 넓지 않다. 정책 변화를 통해 선택의 폭을 넓혀야 하지만 개인의 힘으로는 한계가 있다. 사람들이 집단을 이루지 않으면 정부의 교육정책에 영향력을 행사할 수도 없다. 따라서 뜻을 같이 하는 사람들이 집단을 이루어 자신의 교육관을 정책에 반영하려고 한다. 이런 상황에서 유리한 입장을 선점한 사람들이 바로 교사들이다. 교육 소비자들이 집단을 이루어 자신의 입장을 정책에 반영하기는 어렵다. 반면에 교사들은 교원단체를 조직하여 자신들의 이익을 추구하면서 정책에 영향을 미친다.

다음 표가 보여주는 것과 같이 전교조는 주요 교육현안에 대해 분명한 입장을 가지고 조직적인 저항과 운동을 통해 자신의 입장을 관철시키고 있지만 자유주의를 지지하는 사람들은 조직적으로 자신의 입장을 정책에 제대로 반영하지 못하고 있다. 아직도 조직적인 힘을 가지고 있지 못하기 때문이다.

주요 교육 현안에 대한 시각 비교⁴⁾

자유주의 진영	사안	전교조
개인의 선택과 자유	교육의 중요 가치	평등
국가와 개인의 경쟁력 제고	교육의 기능	사회통합
상위권 학력 저하	평준화가 학력에 미친 영향	전반적 학업성취도 향상
수월성 교육받은 엘리트	21세기에 요구되는 것	평준화 속에서 배양된 리더십
능력에 맞는 교육 보장	학교선택권	고교 서열화와 사교육비증가
학력차이를 인정하는 조치	대학의 고교 등급제	기득권층의 이기심
선발권은 대학의 책임과 권한	대학의 본고사 부활	대학 서열화 해결이 우선
평준화 제도의 영향	획일적인 학교 교육의 원인	교과서의 획일화 때문
지나친 평등주의 교육관, 국가주도의 경직된 시스템	한국교육의 문제점	보편성의 약화, 부모의 사회경제적 지위와 영향력이 강화되는 것

4) “학교 선택권과 ‘대입 3不’”, 동아일보, 2005년 2월 21일

물론 교육정책에 영향을 미치는 교원단체가 전교조만 존재하는 것은 아니다. 현재 우리나라에는 3개의 교원단체가 있다. 2003년 현재 조합원이 16만 8,894명인 한국교원단체총연합회(교총), 9만 703명인 전국교직원노동조합(전교조),⁵⁾ 2만 5,000명인 한국교원노동조합(한교조)이 있다. 이 가운데 교총과 전교조가 대표적인 교원단체이다. 이들은 교육 현안에 대해 다른 입장을 가지고 있으며 정부에 대한 영향력 면에서는 전교조가 압도적으로 우세하다. 특히 김대중 정부에서 합법화된 이후 전교조가 우리나라의 교육정책에 미친 영향은 지대하다. 위의 표에서 볼 수 있듯이 학교 선택권, 대학의 고교 등급제, 대학의 본고사 부활과 같은 구체적인 정책에 대해서는 현재 전교조의 입장이 관철되고 있다. 반면에 자유주의 진영의 입장은 밀리고 있다. 사안에 따라 전교조와 교총이 대립적인 입장을 갖는 경우도 있지만, 그렇다고 교총이 자유주의 입장을 대변해 주는 것은 아니다.

2. 전교조와 교총, 학부모 단체의 교육이념

민주화 이후 정부의 교육정책에 영향을 미치는 단체는 교원 단체와 학부모 단체로 구분되지만, 자유주의적인 교육정책을 주창하는 학부모 단체는 찾아보기 어렵다. 강영혜의 연구에⁶⁾ 따르면 교육정책에 영향을 미치는 전교조, 교총, 학부모 단체의 교육이념은 다음과 같다.

가. 전교조의 교육이념

1) 전교조는 인간관에서 개인보다는 공동체를 강조하고 있다. 학생 상호관계에서도 능력주의를 내세운 입시경쟁을 비판하고 협력과 공존, 공생을 주장하고 있다. 학교교육의 목적은 공적인 것으로 개인의 이익이나 출세가 아니라 사회적 의식 개발, 공동체 의식 등을 강조하고 있다. 그런 점에서 교육의 보편성과 공통성 대신 다양화를 추구하는 7차 교육과정에 대해 비판적인 것으로 보인다.

2) 국가의 개입에 대한 전교조의 입장은 양면적이다. 국가의 비교육적 규제나 간섭은 반대하면서도, 원칙적인 수준에서 국가가 교육에 대한 책무성을 유지하고 지원하는 것은 찬성

5) 전교조 규약에 따르면 사용자를 위하여 일하는 자를 제외한 전국의 유치원, 초등학교, 중·고등학교, 대학교 및 기타 교육 기관에 종사하는 교직원을 대상으로 하며, 시도 교육위원회나 재단의 부당한 처사에 의해 해직, 파면된 교사도 조합원이 될 수 있다.

6) 강영혜, “교육이념의 다양성과 교육계 갈등” 『2003 : 교육계 갈등의 본질과 갈등 해결 방안』, 한국교육개발원, p.77-81. 2004.

한다. 특히 사립대학 기부금입학에 대한 예방조치로 국가의 재정 지원을 요구한 것이나 교육재정 확대 요구 등에서 드러나듯이 전교조는 공교육의 재정부담 측면에서 정부의 교육예산 확대와 효율적 운영을 촉구하고 있다.

3) 교육기회의 배분과 관련하여 전교조는 수월성보다 평등성을 강조하고 있다. 고교평준화 해제 반대, 서울대 지역할당제 도입 찬성, 7차 교육과정에 대한 비판 등을 통해 전교조가 평등성을 매우 강조하고 있음을 알 수 있다. 정의의 기준과 관련하여 단순한 절차적 정의보다 사회적 소수자를 우선 배려하는 보상적 정의관을 지지하는 편이다.

4) 전교조는 교육에 시장원리를 도입하는 것을 반대한다. 학습자 선택 혹은 교사간 경쟁은 신자유주의적 정책이라고 비판하고 있다. 교원성과급 차등 지급에 대한 반대 입장이나 교직 유연화에 대한 반대 입장, 교장선출 보직제 요구에서 볼 수 있듯이 전교조는 교사조직 내에 경쟁체제를 도입하는 것에 반대하고 교사들의 협력과 공동체 의식을 강조하고 있다. 학교 선택 문제에 있어서도 학부모의 선택보다는 민주적인 방식으로 국가나 공공기관이 배분하는 것을 선호하고 있다.

5) 단위학교 운영과 관련해서는 단위학교에 자율성을 보장하되 학교의 민주적 운영이 선결되어야 한다고 보고 있다. 특히 기존의 교장을 중심으로 한 운영체제보다는 학교운영위원회를 중심으로 교사, 학부모, 학생들의 참여와 의견이 적극 반영되는 민주적 통제를 선호하고 있다. 특히 교장과 평교사의 권한 배분 측면에서 학교장의 위상과 권한 집중을 강하게 반대한다.

전교조가 표방하는 교육이념은 교육과 학교운영에 있어서 공동체주의에 기초한 공동선의 추구, 평등성의 추구, 경쟁보다는 협력을 중시한다. 다양성을 내세우면서 시장의 선택을 중시하는 신자유주의에 대해서는 전면적으로 부정적인 입장을 취한다. 단위학교 중심의 민주적 통제와 교육의 공공성을 선호하고 있는 것이다. 전교조는 교사들의 권익을 침해할 소지가 있는 정책에 대해서는 무조건 반대한다. 교사들 사이의 경쟁을 도입하려는 모든 정책에도 당연히 반대한다.

나. 한국교총의 교육이념

1) 교총은 인간관에서 공동체주의와 함께 개인의 권리를 강조하고 있다. 원론적 수준에서 교육의 목적은 개인의 이익, 출세가 아니라 사회적 의식개발, 공동체 의식 등에 있음을 강조하며 입시위주의 교육을 비판한다. 그러나 학력제고를 위한 경쟁의 지지, 학생과 학부모의

학교선택권, 장기적인 평준화 해제와 자립형 사립학교의 도입 지지 등에서 볼 수 있듯이 공동체의 이익과 개인의 이익 사이에서 양면적인 입장을 보이고 상대적으로 개인의 이익과 권리 충족에 관심이 큰 것으로 보인다.

2) 교육에 시장원리를 도입하는 것에 대해 교총의 입장은 양면적이다. 학부모 및 학생의 학교 선택에 대해서는 찬성하나 교사간 경쟁을 유발하는 것은 반대한다. 학생·교사 관계에서 교원의 전문성과 권위를 강조하며, 교사들간에 경쟁체제 도입을 반대한다. 교원성과급 차등 지급에 대한 입장이나, 교직 유연화에 대한 반대 입장에서 확인할 수 있듯이 교원의 전문성을 문제시하는 정책이나 제도의 도입에는 부정적이다. 그러나 교원문제를 제외한 제도 운영에 있어서 선택, 경쟁과 같은 시장주의 요소가 일정 정도 적용되는 것에는 보다 수용적이다.

3) 교육기회의 배분과 관련하여서 교총은 수월성의 추구에 보다 관심이 큰 것으로 보인다. 평준화의 장기적 해제와 자립형 사립고 도입 지지에서 볼 수 있듯이 교육이 학부모나 학생 개인의 필요 충족에 보다 기여할 수 있기를 바란다. 그런 만큼 교육기회 배분에서 공정한 규칙을 통해 경쟁하는 절차적 정의를 선호하며 약자를 특별히 배려하는 보상적 정의의 적용 등에는 소극적이다.

4) 교총의 입장이 보다 분명하게 드러나는 영역은 단위학교운영과 관련된 부분이다. 단위학교에 자율성을 보장하고 교육예산확대를 통한 정부지원의 확대와 학교운영에 대한 정부개입의 최소화 등은 지금까지 강력한 중앙통제의 행정문화에 대한 반발로 교육관련 단체들이 공통적으로 주장하고 있다. 그러나 단위학교운영의 실질적 권한 행사를 누가 해야 하느냐를 두고 각 단체간에 입장이 갈리는데, 교총은 학교운영과 관련하여 학부모 및 학생의 개입보다는 교직 전문가(교원)를 중심으로 한 학교운영을 선호하고 있다. 나아가 학교운영에서 학교경영자에게 실질적인 책임과 권한이 부여되기를 원하며, 교육자치와 일반행정자치의 분리를 주장하면서 중앙정부의 충분한 예산지원을 요청하는 데서 알 수 있듯이 교원과 학교운영에서 주민자치, 민주적 통제 원칙보다는 교원전문가주의의 견지를 분명히 하고 있다.

교총은 신자유주의와 공동체주의의 중간 지대에 머물면서 개인의 이익과 권리의 행사에 호의적이다. 교총은 교육소비자의 선택을 선호하고, 자립형 사립학교의 도입에 찬성한다는 측면에서 전교조와 입장을 달리하지만 교사의 권익추구에 대해서는 전교조와 별 차이가 없다. 곧 교사문제, 학교운영의 주체문제에 있어서는 교원전문가주의에 입각하여 시장원리 도입과 민주적 원칙의 적용에 대해서 소극적이다. 학부모의 판단보다는 교육 전문가의 판단을 존중한다는 측면에서 자유주의와 일정한 거리를 유지하고 있다.

다. 학부모 단체⁷⁾의 교육이념

1) 학부모 단체들은 인간관에서 개인주의보다 공동체를 중시하므로 학교 교육의 목적에서도 사회적 의식, 공동체 의식의 함양을 강조하고 있다. 교육기회의 배분에 있어서도 두 학부모 단체는 평등성을 강조하고 학생들의 경쟁을 강화하는 제도를 반대한다. 학생 상호관계에서 경쟁을 심화시키는 능력주의의 적용보다 공동의 발달, 공존, 공생을 통한 교육의 인간화를 주장하고 있다.

2) 국가의 역할과 관련하여 학부모 단체는 충분한 지원과 더불어 엄격한 관리를 주장한다는 점에서 교원단체와 차별성을 보인다. 학교운영과 교육수준에 대한 엄격한 관리요구는 학교운영의 공정성과 투명성을 담보할 다양한 교육주체들의 학교참여에 대한 요구로 이어진다. 그런 점에서 학부모 단체는 교장을 중심으로 한 기존의 학교운영체제보다 학교운영위원회 및 교사들의 의견이 반영되는 민주적 통제를 선호하고 있다.

3) 학부모 단체와 교원단체 사이의 차별화된 이슈는 교육서비스의 질과 관련된 교육수요자의 권리 행사 측면이다. 정부의 ‘수요자중심의 교육 개혁’에 대해 비교적 지지를 보내왔던 학부모 단체는 학생의 기대와 요구를 충족시키기 위해 교사들간의 경쟁을 유도하는 체제의 도입, 교원의 신분과 보수체제의 일정한 유연화 등을 요구하고 있다. 수요자로서의 학생의 권리실현에 대한 관심은 학교 안의 학생복지와 인권에 대한 관심으로 이어져, 그간 통용되어 온 교사의 권위행사방식과 체벌 등을 원칙적으로 반대하는 입장으로 나타나고 있다.

학부모 단체들은 교원단체와 같이 인간주의적 접근과 공동체주의를 향하고 있으며, 교직의 유연화 및 교사 사이의 경쟁을 선호하고 있다. 현행 교직의 전문성에 대해서는 회의적이며 학교운영의 민주화와 학부모의 참여 확대에 중점을 두고 있다. 학생 인권에 관심이 높다. 학부모 단체는 교사들의 권익보다는 학생의 입장에서 교육을 보고 있다는 점이 교사 단체와 구별된다. 그러나 개인주의적인 교육관이 아니라 공동체주의적인 교육관을 견지하고 있다는 점에서 자유주의와 구별된다. 나아가 학생과 학부모의 선택이 아니라 참여를 희망하고 있다는 점에서 교원 단체와 차이가 없다.

강영혜의 분석과 같이 전교조, 교총, 학부모 단체는 교육 현안에 대해 입장을 조금씩 달리하고 있다. 교총은 전교조보다 선택과 경쟁에 대해 우호적이긴 하지만 교원권의 보호에 대해서는 차이가 없다. 학부모 단체는 교직의 유연화와 교사 사이의 경쟁을 선호한다는 점에

7) 참교육학부모회와 학부모연대의 입장이다.

서 두 교육 단체와 차별성을 보이고 있지만 그밖의 점에 있어서는 전교조와 큰 차이점이 없어 보인다. 학부모 단체도 전교조의 교육이념을 상당 부분 받아들이고 있기 때문이다. 이 세 단체 가운데 우리 교육에 가장 강한 영향력을 미치고 있는 전교조의 역사, 교육이념, 정책 강령, 구체적인 정책 대안을 좀더 자세하게 살펴보기로 하자.

III. 전교조의 출현과 참교육

1. 민주화 운동과 교육민주화 선언

정부가 정치와 행정의 민주화와 참여를 표방하면서 이익 단체와 시민 단체가 정책결정 과정에 참여할 수 있는 기회가 확대되었다. 특히 정부와 이념을 같이하는 이익 단체와 시민 단체의 주장이 정책에 반영되는 경우가 많아졌다. 교육 관련 정부 정책에 결정적인 영향력을 행사해 온 교원단체는 바로 전교조이다. 전교조는 자신들의 이익과 일치하는 정책이 실현될 수 있도록 정부에 강력한 영향력을 행사하고, 필요한 경우 시위와 같은 단체 행동도 불사하고 있다.

전교조의 출현은 1987년 직선제 개헌을 둘러싸고 전개되었던 민주화 운동과 밀접한 연관이 있다. 정치적 민주화를 주장하는 정치적 시민운동으로 출발한 민주화 운동은 사회 여러 부분에 강한 영향력을 미쳤다. 시민들은 민주화 운동을 계기로 정치에 참여하여 세상을 바꿀 수 있다는 자신감을 갖게 되었다. 강압적인 정권에 대항하여 자신의 의지를 관철시킬 수 있는 힘이 내부에 존재한다는 것을 깨닫게 된 것이다. 6월 항쟁을 계기로 시민들은 좀더 효과적으로 자신들의 이해를 실현하기 위해서 시민사회단체를 결성하고, 노동조합을 결성하였다. 권위주의 정권에 대한 저항에서 자신의 이익을 조직적으로 추구하는 적극적인 행동을 시작한 것이다. 전교조도 이러한 역사적 상황을 배경으로 탄생하였다.

전교조는 한국 교육의 문제는 불합리한 한국 근대사에서 출발한다고 주장한다. 그들에 따르면 “1980년대는 해방 이후 한국의 역사에서 특별한 시기로 이해될 수 있다. 이 시기는 국가독점자본주의 체제 강화에 따른 사회구조적 모순이 정치적 억압과 함께 극대화한 시기이자 시민사회의 자생적 성장이 드러난 시기이기도 하다.” 이러한 사회구조적 요인과 시민의식의 성숙이 교육 부분에서 전교조 결성과 참교육운동으로 표출되었다는 것이다. 뿐만 아니라 “지금까지 우리 교육은 이데올로기적 국가기구의 역할을 강요당하고 교육의 자율성이 부정되는 파행적 공교육제도의 강행을 감수해야 했다. 그리고 교사와 학생, 나아가 국민 일반의 교육적 권리는 외면되었다, 홍익인간의 교육이념과 자유민주주의라는 체제이념 아래 반민주적·비인간적 교육이 일상화되어 왔다. 그렇지만 다른 한편으로 교육의 민주화와 자주화를 위한 개인적, 집단적 노력도 부단히 이어졌다.”⁸⁾

8) 강영혜, “참교육의 교육이념적 성격”, 『참교육 그 이해와 오해』, 내일을 여는 책, p.11, 1993.

이러한 역사 인식은 구체적인 교육민주화 운동으로 이어진다. 일군의 교사들은 1986년 봄 자신들이 교육의 주체가 되어야 한다는 신념 아래 조직적인 운동을 전개하기 시작하였다. 현직교사들이 중심이 된 한국 YMCA 중등교육자 협의회는 1986년 5월 10일 제1회 교사의 날을 선포하고 <교육민주화 선언>을 하였다.

교사들이 주체적으로 이루어야 할 교육 부분의 민주화는 사회 전체의 민주화와 분리해서 생각할 수 없다 …… 참다운 교육의 주체적이고 창의적인 노력과 자율성은 배척되고 있다 …… 교육의 주체인 교사·학생·학부모가 소외된 상태에서 추진되는 이른바 교육 개혁이란 기술적이고 지엽적인 절차상의 손질일 뿐, 진정한 의미의 개혁이라 할 수 없다 …… 교육 개혁은 교육, 인간 및 사회를 보는 관점의 개혁에서 출발하지 않으면 안된다. 교사, 학생, 학부모를 교육 주체의 자리에 확고하게 세우지 않으면 안된다. 이것이 교육 민주화의 첫 걸음이다 …… 우리는 이제까지의 무기력한 말단 관료, 역사 속의 방관자의 위치를 탈피, 새로운 교사로서 참삶을 살지 않으면 안된다. 우리는 교육의 주체로서 국민의 교육적 요구를 올바르게 실천할 막중한 책임을 느끼며 …… 모든 장애와 고난을 이기며 민주 교육을 실천해 나갈 것을 오늘 엄숙히 선언한다.

<교육민주화 선언>에서 가장 중요한 것은 교육 주체는 국가가 아니라 교사, 학생, 학부모라는 것이다. 교육의 민주화 관점에서 교육 주체를 새롭게 규정하고 있는 것이다. 교사들은 국가가 독점적으로 행사해 온 교육권이 교사, 학부모, 학생에게 이양되어야 한다고 주장하고 있다. 이러한 주장은 교육 주권론으로 발전하여 정부와 대립하게 되고, 전교조의 핵심 주장으로 자리 잡게 된다.

교사들의 집단적인 움직임은 교원노동조합의 전신인 <민주교육추진전국교사협의회>(약칭 전교협)을 통해 구체화된다. 전교협에 참여한 교사들은 1987년 9월 27일에 발표한 ‘창립선언문’을 통해 교사와 학부모, 학생이 함께 참여하는 교육실천 의지를 다음과 같이 선언하였다.

맹목적인 복종을 거부하고, 교사의 단결을 기초로 교사의 의견을 수렴하고, 학생 교육을 정상화하고, 학부모의 올바른 교육적 요구를 받아들여 이 시대 이 땅의 참된 교육을 실천해 갈 것이다. 우리는 완전히 자주적인 교원 단체가 결성되고, 교사의 제반 민주적 권리가 확립될 때까지 결연히 싸워 나갈 것이며, 자주적인 학생자치활동을 지원하고, 학부모의 정당한 학교 교육 참여를 보장하기 위해 노력할 것이다.

이 선언문에 잘 나타나 있듯이 전교협도 교사, 학생, 학부모를 교육의 주체로 설정하고 국가에 대항하기 시작하였다. 표면적으로는 교육 민주화를 표방하면서 교사, 학부모, 학생을 교육의 주체로 설정하고 있지만 실제로는 권위주의적 정부에 저항하는 정치운동을 강하게 띠고 있었다. 따라서 정부는 이들이 기존의 질서와 권위에 도전하는 것으로 간주하고 사회전복을 도모하는 급진세력으로 몰면서 강력하게 탄압하기 시작하였다.

전교조는 1989년 5월 1일에 발표한 “전국교직원노동조합 발기 취지문”에서 교직원 노조를 결성함으로써 교사들이 해결하려고 하는 문제를 다음과 같이 열거하였다.

첫째, 봉급 인상과 각종 수당의 본봉화를 통해 교직원의 처우를 획기적으로 개선할 것입니다.

둘째, 각종 교권 탄압을 척결하여 교사의 민주적 제권리를 확보할 것입니다.

셋째, 열악한 교육환경을 개선하여 질높은 교육활동을 보장하는 데 힘쓸 것입니다.

넷째, 교육의 자주성과 자율성을 확대하여 교사가 교육정책의 결정 과정에 참여할 기회를 높이며, 교권탄압을 척결하여 교사의 민주적 제권리를 확보해 갈 것입니다.

다섯째, 비민주적 교육관료 행정을 타파하고, 교사가 존중받는 민주적 교육행정이 이루어지도록 할 것입니다.

여섯째, 교육 현장에서 일어나는 모든 부정과 비리, 반교육적 관행을 척결하여 교육의 정상화가 이루어지도록 함으로써 존경받는 교사상 정립에 애쓸 것입니다. 불필요한 잡부금 징수를 근절함으로써 교사의 잡무를 줄여나갈 것입니다.

일곱째, 입시제도의 개혁으로 경쟁 교육의 폐해를 없애고, 민족-민주-인간화 교육을 달성할 것입니다.

여덟째, 유치원-중학교 의무교육화를 시급히 실시하도록 하며, 고등학교 의무교육화를 앞당겨 국민들의 교육비 부담을 줄여나가도록 할 것입니다.

아홉째, 학생들의 자주·민주적인 자치활동의 보장을 촉진할 것입니다.

열째, 독재 권력과 반민족적인 세력의 교육에 대한 간섭과 정치적 선전을 배제하여 민족 자주정신·민주정신에 입각한 교육을 해나가도록 할 것입니다.

이 취지문은 주로 교육관련 의제를 채택하고 있지만 ‘민주화’가 기본이념으로 흐르고 있다. 교육문제는 모두 비민주적인 운영에서 나온 것이기 때문에 민주화를 통해서만 해결될

수 있다는 것이다. 그리고 교육의 민주화는 정치의 민주화를 통해서만 성취될 수 있다고 주장한다는 점에서 민주화의 맥락에서 교육문제를 파악하고 그 해결을 제시하고 있다고 할 수 있다. 그 시대 상황과 맞물려 있는 것이다.

2. 전교조의 탄생과 합법화

드디어 전교조는 1989년 5월 28일 다음과 같은 ‘전국교직원노동조합 결성 선언문’을 발표하였다.

아래 선언문은 <독립선언문>과 같은 결연함과 비장함, <공산당 선언문>과 같은 치열함과 선동성을 지니고 있다. 전교조가 이 선언문을 발표하면서 조직적인 운동을 전개하자 정부는 다음과 같은 명분을 앞세워 교사들의 노동조합 결성을 방해하였지만 결국 성공하지 못한 것이다.

- ① 전교조 활동으로 인한 교육결손과 학생의 학습권 침해
- ② 비판정신이 약한 초·중등학생에 대한 부정적 영향과 국민정신의 오도
- ③ ‘스승’에 대한 전통적 가치관에 위배
- ④ 실정법상 교원노조의 불법성
- ⑤ 교원노조 주장에 기인한 사회적 대립과 갈등
- ⑥ 반체제 이데올로기 의식화 교육에 따른 국론분열
- ⑦ ‘교사가 마음대로 하는 교육’으로 편향된 의식화 조장
- ⑧ 안보교육에 대한 그릇된 비판으로 국기를 위태롭게 할 가능성

전국교직원노동조합 결성 선언문

겨레의 교육성업을 수임받은 우리 전국의 40만 교직원은 오늘 역사적인 전국교직원노동조합 결성을 선포한다.

오늘의 쾌거는 학생, 학부모와 함께 우리 교직원이 교육의 주체로 우뚝 서겠다는 엄숙한 선언이며 민족 민주 인간화 교육 실천을 위한 참교육 운동을 더욱 뜨겁게 전개해 나가겠다는 굳은 의지를 민족과 역사 앞에 밝히는 것이다.

현재 우리 교육의 현실은 모순 그 자체이다. 일제 강점기의 민족 교육이 민족의 해방과 조국의 독립 일꾼을 길러내는 과업을 담당해야 했듯이 동량을 키우는 민족사적 성업을 수행해야만 한다. 그럼에도 우리 교직원은 교육의 자주성과 정치적 중립성을 유린한 독재정권의 폭압적인 강요로 인하여 집권세력의 선전대로 전략하여 국민의 올바른 교육적 요구에 부응하지 못하고 결과적으로 진실된 교육을 받고자 하는 학생들의 학습권을 침해하는 잘못을 저질러 왔다.

독재정권이 강요한 사이비 교육은 교원의 권위를 땅에 떨어뜨렸고 교단의 존경받는 스승은 더 이상 발붙일 수 없이 지식판매원, 입시기술자로 내몰렸다. 누가 우리더러 스승이라 부르는가?

역대 독재정권은 자신을 합리화하고 유지하기 위하여 교육을 악용하여 왔다. 그 결과 우리의 교육은 학생들을 공동체적인 삶을 실천하는 주체적인 인간으로 기르는 것이 아니라 부끄럽게도 이기적이고 순응적인 인간으로 만듦으로써 민족과 역사 앞에서 제구실을 잃어 버렸다. 가혹한 입시경쟁교육에 찌들은 학생들은 길 잃은 어린 양처럼 헤매고 있으며, 학부모는 출세지향적인 교육으로 인해 자기 자녀만을 생각하는 편협한 가족이기주의를 강요받았다.

이러한 교육 모순은 학생들의 올바른 성장을 학부모에게서 위임받아 책임져야 할 우리 교직원들로 하여금 교육민주화의 대장정으로 떨쳐 일어나서도록 만들었다. 교육민주화를 향한 대장정은 독재 정권의 가혹한 탄압의 물결을 헤치고 4.19 교원노조 선배들의 목숨을 건 눈물겨운 투쟁을 시발로 5.10 교육민주화 선언, 사학민주화투쟁 그리고 전국교사협의회 결성으로 이어져 왔다. 작년 교원들의 교육법 개정의 뜨거웠던 열기는 올해 발기인 대회로 이어져 드디어 교직원노동조합 결성을 보게 된 것이다.

우리의 교직원노동조합은 민주시민으로 자라야 할 학생들에게 교원 스스로 민주주의의 실천의 본을 보일 수 있는 최선의 교실이다. 이 사회의 민주화가 교육의 민주화에서 비롯됨을 아는 우리 40만 교직원은 반민주적인 교육제도와 학생과 교사의 삶을 파괴하는 교육 현실을 그대로 둔 채 더 이상 민주화를 말할 수 없으며 민주주의를 가르칠 수 없다. 누구보다도 우리 교직원이 교육 민주화 운동의 구체적 실천인 전국교직원노동조합 건설에 앞장선 까닭이 여기에 있다.

그동안 독재정권과 문교부, 대한교련 등 교육 모리배들은 우리의 참뜻과 순결한 의지를 폭압적으로 왜곡하고 짓밟아 왔다. 역사의 진로를 막으려는 광란의 작태가 춤을 추고 있다. 그러나 보라! 민족사의 대의에 서서 진리와 양심에 따라 강철같이 단결한 40만 교직원의 대열은 저 간악한 무리들의 기도를 무위로 돌려놓을 것이다. 우리가 두려워하는 것은 저들의 협박과 탄압이 아니라 우리를 따르는 학생들의 해맑은 웃음과 초롱초롱한 눈빛 바로 그것이기 때문이다.

동지여! 함께 떨쳐 일어선 동지여! 우리의 사랑스런 제자의 해맑은 웃음을 위해 굳게 뭉쳐 싸워 나가자!

교육 민주화와 사회 민주화 그리고 통일의 그날까지 동지여, 전교조의 깃발 아래 함께 손잡고 나아가자!

민족교육 만세! 민주교육 만세! 인간화 교육 만세! 전국교직원노동조합 만만세 !

1989년 5월 28일
전국교직원노동조합

전교조가 외치고 있는 참교육은 자유민주주의 체제 전복을 노리는 좌경 민주민주주의 이데올로기라고 생각한 노태우 정부의 입장에서 볼 때 전교조는 자유민주주의 체제 수호를 위협하는 위험한 단체일 수밖에 없었다. 노태우 정부는 전교조를 체제 전복을 노리는 좌경세력으로 규정하였다. “현행 국가공무원법에서 교사들은 노동조합을 만들거나 참여할 수 없기 때문에, 전교조 가입 교사가 끝까지 탈퇴하지 않을 때 법에 따라 처리할 수밖에 없다.”고 말하면서, 전교조 징계를 자유민주주의를 수호하려는 정당한 공권력 집행으로 정당화하였다.

노태우 정부는 ‘전교조 합법화 절대불가’라는 정책을 고수하면서 전교조 가입교사를 대규모 징계하고 구속하는 강경책을 유지하였다. 이에 맞서 전교조도 항의농성, 명동성당 단식농성 등 강경노선을 유지하였다. 전교조는 1989년 5월 28일 ‘전국교직원노동조합’ 결성대회를 열고 초대 위원장으로 윤영규를 선출하였지만 그는 6월 17일 구속되었다. 7월 1일 문교부는 조합원 가운데 1,527명을 파면하거나 해임하였다. 교사들의 고난의 행군이 시작된 것이다.

전교조에 대해 정부만 강경했던 것은 아니다. 1992년 전국13개 교장단은 다음과 같은 편지를 국회 교육위원회 위원장 앞으로 보내기도 하였다.

그들은 모이기만 하면 민중과 계급을 논하면서, 붉은 머리띠를 매고 주먹질을 하며 교무실을 점거하고 불법 유인물을 배포하고, 심지어 학생들에게 투신자살·수업거부·시위 농성 등을 부추기는가 하면 사회의 부정적이고 어두운 면을 부각시켜 어린 학생들에게 증오심과 반항심만 키우는 결과를 초래했습니다. …… 전교조는 조건 없이 해체하고, 그 동안의 불법적이고 비이성적인 행동에 대해 국민 앞에 진심으로 사과하고 다시는 위법적인 노조활동을 하지 않겠다는 분명한 의지를 표명해 줄 것을 촉구합니다. 이러한 조건들의 충족이나 보장 없는 어떤 형태의 복직도 거론할 수 없다는 것이 우리들의 변함없는 입장임을 다시 한 번 천명합니다.

교장단의 이러한 발표는 학교 안에서 전교조 교사와 교장의 갈등이 어느 정도로 심각하였는가를 보여주고 있다. 교장들은 자신들의 권위와 권익이 전교조로부터 강력하게 도전받고 있음을 직감하고 교육적인 이유를 앞세워 정부의 전교조 탄압에 동조하고 있지만 교육 현장에 대한 심각하고 진지한 문제의식을 보여주지는 못했다. 이는 전교조가 교육 현장에 몰고 올 수도 있는 파란에 대해 속수무책임을 예견한 대목이다.

노태우 정부를 뒤이은 김영삼 정부는 노태우 정부보다 전교조에 대해 좀더 유화적인 정책을 전개하였다. 김영삼 정부는 1993년 6월 전교조 관련 해직교사 복직문제와 관련하여 ‘선탈퇴 후복직’안을 제시하였다. 전교조는 이 안을 수용하였다. 그러나 전교조의 합법화로 이

어지지 못했다. 1996년 ‘노사관계개혁위원회’가 공무원 및 교원의 단결권 보장을 비롯한 7개 쟁점 사항에 대한 합의에 이르지 못하자, 정부 여당은 그해 12월 25일 노동법 개정안 11개를 통과시킴으로써 교원노조에 대한 강경정책으로 선화하였기 때문이다.

1998년 김대중이 대통령이 되면서 상황은 급변하였다. 김대중은 제14대와 제15대 대통령 선거에서 전교조 합법화를 선거공약으로 제시하였다. 김대중 정부는 교원노동운동에 대해 온건한 입장이었으며, 전교조 합법화에 대해서도 적극적인 태도를 취하였다. 1998년 정부와 전교조의 협상과 타협의 과정을 거쳐 전교조는 합법화되었다. IMF 경제 위기 상황에서 출범한 김대중 정부는 노사정위원회의 합의 도출이 절실하였고, 노동계는 협상과정에서 전교조의 합법화를 강하게 주장하였다. 뿐만 아니라 ILO와 OECD는 한국 정부에 대해 교사의 노동기본권 보장을 요구하였다. 뿐만 아니라 경제 위기 상황에서 노사정위원회의 합의가 경제 위기 극복을 위해 필요하다는 인식 때문에 국민들도 전교조 합법화에 대해 부정적인 입장만을 가질 수는 없었다.

결국 전교조와 정부의 협상 과정에서 ‘전교조 합법화’가 이루어지고, 교사의 단결권과 단체교섭권(교육정책교섭제외)은 ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’과 ‘교원지위향상을 위한특별법’에 의해 제도적으로 보장되었다.⁹⁾

재야 민주화세력이 정권을 잡으면서 전교조에 대한 태도는 변하였고, 1999년에 이르러 교원노동조합 합법화와 교원단체의 복수화를 통해 전교조의 합법화 논란은 막을 내리게 된 것이다. 합법화됨으로써 전교조는 자신들의 주장을 교육에 반영할 수 있는 공간을 당당하게 확보하게 되었다.

3. 참교육

전교조는 1980년대 당시 우리 교육의 부정적인 면을 부각시키고 참교육을 표방하면서 교육민주화 운동을 주도하였다. 전교조는 당시 교육의 부정적인 면을 참교육의 정당성을 입증하는 배경으로 삼은 것이다. 전교조가 지적한 우리 교육의 문제점은 학교 교육을 통한 통치 지배이데올로기의 재생산 기능, 교육행정의 관료성과 획일성·비민주성, 물질만능적인 상업주의 문화가 강조되는 학교 교육, 교육내용의 반민족성·반민주성, 살인적 입시경쟁과 입신출세지향주의 교육, 비인간적 경쟁을 조장하여 교사와 학생을 점수의 노예로 만들고 있는 각종 시험과 보충수업, 정권의 앵무새 노릇을 하는 교육부의 비자주성, 교사의 빈약한 경제적 보수와 근로조건, 콩나물 교실로 대변되는 열악한 교육여건 등이다.

9) 신임철, “전교조와 정부간 게임에 영향을 미친 요인에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000, pp.6-9 참고.

이러한 문제를 해결하기 위해 전교조는 교사들의 정상적인 교육 활동을 보장하기 위한 교육법 개정, 정부 권력이 독점하고 있는 교과서와 수업내용으로부터 탈피, 교사의 교수 활동의 자유와 교육내용 결정의 참여권 보장, 교사의 단결권·단체교섭권·단체행동권 보장, 교무회의의 의결기구화, 교장의 선출임기제, 사립교원 신분 보장, 학생활동의 자주성 보장, 학부모의 학교운영 참여 등을 주장하였다.

전교조는 자신들이 지향하는 교육을 참교육이라고 명명하면서 1989년 8월 19일 <참교육 실천선언>을 하였다.

참교육은 잘못된 교육제도 아래서 고통당하고 있는 학생들의 모습을 무기력하게 지켜 볼 수밖에 없는 교사들의 고민 속에서, 교육의 본질을 회복하려는 교육자의 양심적 운동이며, 참교육은 교육이 유한한 권력의 자기이해 추구를 위한 방편으로 이용되는 것을 거부한다. 편향된 의식과 특정한 도그마화된 이념으로 도식화되는 것을 거부한다. 참교육은 교육현실의 문제점을 끊임없이 극복해 가는 교육임을 천명한다.

① 민족교육 ② 민주교육 ③ 인간화 교육으로 요약될 수 있는 참교육에 대해 여러 비판¹⁰⁾이 제기되자 전교조 이론가들은 참교육이 단순한 양심적 결단에서 나온 것임을 강조하였다.

‘참교육’은 어떠한 특정 이데올로기나 사상에서 나타난 것이 아니고 우리나라 교육현실에 대한 교사들의 양심적인 결단에서 출발한 것임을 확인하게 되었다. 그간 교육이 독재정권을 정당화하는 역할을 했기 때문에 교육을 담당하는 교사들은 그저 권력이 요구하는 대로 따르는 시녀 노릇에 충실해야 했다. 결국 교사는 스스로 정체감을 상실하고 제자들과 인격적 교류도 할 수가 없었다. 교사들이 이러한 굴욕적인 상태에 묻혀 있던 과거에서 벗어나야 한다는 ‘절규’에서 출발한 것이 이 참교육의 바탕임을 알 수 있다.”¹¹⁾ 그는 이러한 사실을 입증하기 위해 1986년 6월 14일에 발표된 ‘충청교육민주화선언문’을 제시하기도 하였다. “우리 교사들은 참담한 교육현실 속에서 과거의 침묵을 반성하고 교육자적 양심에 따라 참교육으로 나아갈 것을 선언합니다. 이는 무책임한 방관자, 소시민적인 봉급생활자, 패배주의적인 지식인의 모습에 안주했던 우리의 삶을 철저히 참회하고 책임지려는 다짐이며, 학생들 앞에 떳떳이 설 수 있어야 할 교사로서 기본적인 양심선언입니다.”

‘충청교육민주화선언문’은 참담한 교육 현실과 교사의 양심을 극적으로 대비시키고 있다. 교사들이 교육현장에서 느낀 비리와 모순을 절감하고 참교육을 실행할 수 있는 조건을 만들

10) 전교조의 참교육의 연원이 일본이나 소련에서 나온 ‘眞의 교육’이나 ‘ture education’이라는 주장도 있다.

11) 강승규, “참교육이란 말은 어떻게, 왜 나왔는가”, 『참교육 그 이해와 오해』, 1993, p.140.

려는 노력에서 참교육이 출발하였다는 것이다.

전교조는 참교육에 대한 자료집을 발간하면서 교육을 다음과 같이 정의하고 있다. “교육은 글자 그대로 ‘가르치고 기르는 것’입니다. 태어나면서부터 불완전하기 짝이 없는 인간은 ‘배움’을 통해서 자기 삶을 꾸려 나갈 수 있는 능력을 갖추게 됩니다. 교육이란 이런 배움에 도움을 주고 올바른 방향을 제시해 주는 역할을 하는 것입니다. 즉 인간과 사회, 자연에 관한 바른 지식을 가르쳐주고, 올바른 삶의 가치관을 지니게 하며, 공동체적인 사회생활과 건전한 생활태도를 갖도록 가르치고 기르는 것이 교육입니다.”¹²⁾ 전교조는 이런 교육이 참교육이라고 주장한다. 참교육이란 개개인의 정신과 육체에 깃들어 있는 생명력을 창조적으로 키우고 발휘할 수 있게 하는 교육이고, 삶을 위한 교육이라는 것이다.

그러면서 전교조는 참교육을 좀더 구체적으로 설명하고 있다. 그들에 따르면 참교육은 민족교육, 민주교육, 인간화 교육이다. 민족교육에서는 우리 민족에 대한 사랑과 긍지를 가르치고, 민주교육에서는 민주주의의 이념과 제도의 소중함을 알고 이를 일상생활 속에서 실천할 수 있도록 가르치고, 인간화 교육에서는 함께 살아가는 사회생활에서 사랑의 마음으로 더불어 사는 법을 가르친다. 전교조는 이러한 참교육은 교사만의 힘과 노력으로는 어려우며 학생과 학부모 모두의 공동 노력이 있어야 한다고 주장한다. 전교조가 참교육에서 정부의 역할을 강조하지 않는다는 점에 대해서는 주목할 가치가 있다.

참교육에 대한 여러 해설이 전교조 이론가들로부터 나왔다. 정해직¹³⁾은 참교육을 다음과 같이 정의한다.

참교육은 한국 사회가 갖는 이러한 모순들을 극복하고 올바른 민족적 가치의 인식과 민주사회에 대한 신뢰 속에 더불어 살아가는 공동체 사회생활 교육을 실천하는 민족, 민주, 인간화교육을 말한다. 우리 민족에 대한 미화나 과장, 왜곡이 아니라 현실을 있는 그대로 바로 알게 하며 민족의 문화유산, 풍습, 우리말, 우리글을 사랑하며 조국의 통일과 보다 나은 민족의 미래를 위해 헌신할 수 있도록 하는 것이 민족교육이다.

자유와 평등, 인간의 존엄성이 우리 현실 속에 살아 있는 실천이념이어야 하며 그러기 위하여 현실에서 민주적인 것과 비민주적인 것을 구별하고 권위주의적인 것을 구별하여 권위주의와 독점에 대항하는 참된 자율과 자유를 찾을 수 있도록 가르치는 것이 올바른 민주교육이다.

입시교육의 폐해 속에 ‘나’만을 위한 교육이 아니라 타인의 고통을 함께 할 줄 알고 ‘우리’

12) 전교조(1989), “더불어 사는 삶을 가르치는 참교육”, 『참교육 그 이해와 오해』, 내일을 여는 책, 1993, p.199.

13) 정해직, “전국교직원노동조합의 전망과 초등교육현장의 과제”, 전교조내부 비공식자료, 신임철, 1993, pp.32-33에서 재인용.

를 위할 줄 아는 더불어 살아가는 공동체 사회생활과 땀 흘려 일하는 삶의 보람을 알게 하는 참된 인간화 교육을 하여야 한다.

전교조가 참교육을 앞세우는 이면에는 지금까지의 교육이 거짓교육이었다는 확신이 자리 잡고 있다. 해방 이후 분단과 분단의 고착화 과정을 거치면서 정부는 계속 잘못된 교육만을 시행해 왔다는 것이다. 이제 이런 거짓 교육을 벗어나고 참교육을 시행해야 할 역사적 사명을 전교조가 소임으로 받았다는 것이다. 이러한 소명의식은 다음과 같은 글에 분명하게 드러나 있다.

민족교육과 민주 교육이념의 경우에는 사회적 연관성의 정도가 더욱 두드러진다. 해방 이후 정부수립 과정에서부터 지금에 이르기까지 자주적인 민족국가를 이룩하려는 노력이 제대로 수용된 적이 없다. 친일 세력들이 친일행각을 은폐한 채 새로 수립되는 정부의 중심세력으로 재등장하고, 불완전한 토지개혁과 미국 주도의 해외 의존 경제정책이 초래한 경제 독점구조와 정치 독재구조의 심화는 사회 각 부문의 자율성을 저해하고 국민의 민주적 권리를 억압해 왔다. 특히 교육은 그 자체가 갖는 체제유지적 효용으로 인하여 사회의 모순 구조를 고스란히 떠안고 있다. 그런 만큼 교육 부문에서 사회의 모순을 언급하는 것은 가장 경계되어 왔다. 이제 우리는 교육문제의 뿌리를 알기 위해서도 국가 권력의 실체와 우리 사회의 성격을 거론하지 않을 수 없다. ... 해방 이후 한국사에 대한 새로운 인식에서 두드러진 부분은 분단의 고착화 과정에 대한 설명이다. 한반도의 분단에는 미소중심의 냉전체제 구축이 객관적 배경으로 작용하였고, 이런 외세의 필요가 국내의 정치세력과 맞물리면서 민족적 자주국가 건설은 좌절되었다. 또한 양대 진영의 대립구조 심화과정에서 발발한 한국전쟁은 민족의 분단을 돌이킬 수 없게 만들고, 이후 반공이데올로기의 내적 생산계기로 작용하게 된다. 특히 역대의 군사정권이 권력의 정당성 결여를 분단이데올로기로 채워 왔다는 점을 고려할 때 민족문제에 대한 적극적인 해결은 사회 전체의 민주화와 직결되어 있다는 점을 깨닫게 된다.¹⁴⁾

전교조는 참교육을 교육 내부만의 문제가 아니라 우리 사회 전반의 민주화와 연결시켜 이해하고 있다. 여기에서 교육에 대한 전교조의 분명한 입장이 드러난다. 참교육은 사회 전반의 민주화 운동과 연동되어 있으며, 교육문제 해결도 교육 내부의 문제를 해결함으로써 없어지는 것은 아니라는 것이다. 이러한 맥락에서 전교조는 참교육을 방해하는 요소들로 다음 7가지를 제시하고 있다.

14) 강영혜, 1993, pp.23-24.

- ① 잘못된 교육제도, 입시교육이 참교육을 가로 막고 있다.
- ② 대통령과 문교부의 지나친 교육권 독점이 참교육을 가로막고 있다.
- ③ 잘못된 교과서제도와 함께, 교육내용에 대한 지나친 통제가 참교육을 가로막고 있다.
- ④ 궁핍한 교육예산과 형편없는 교육시설이 참교육을 가로막고 있다.
- ⑤ 권위주의적이고 관료적인 교육행정 체계가 참교육을 가로막고 있다.
- ⑥ 교사와 학부모의 서먹서먹한 관계가 참교육을 가로막고 있다.
- ⑦ 학부모의 편협한 가족이기주의가 참교육을 가로막고 있다.

전교조가 참교육의 장애물로 간주하고 있는 것은 우리가 대부분 동의할 수 있는 것들이다. 그러나 그 문제를 설명하는 방식은 전교조의 독특한 방식으로 전교조의 이념적 특성을 그대로 담고 있다. 전교조도 우리 교육의 가장 큰 병폐를 경쟁적인 입시교육 때문이라고 진단한다. 그러나 그들의 진단은 특이하다. 전교조에 따르면 이 문제해결이 어려운 이유는 정치권력이 교육을 독점하기 위해 교육의 세 주체인 교사, 학생, 학부모가 제자리를 찾지 못하도록 가로막고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 대학 입학시험이 갈수록 치열해지는 이유는 크게 두 가지이다.

첫째 ‘부익부 빈익빈’이라는 우리 경제의 구조적 모순 때문이라는 것이다. 전교조는 다음과 같이 말한다.

가진 자는 힘들여 노동하지 않아도 손쉽게 돈벌이를 할 수 있는가 하면 없는 자는 뼈빠지게 일해도 먹고 살기조차 힘든 현실이며, 인간성이 나쁘거나 불성실한 사람일지라도 쌓아놓은 학벌이나 돈을 굴려서 돈을 버는 것이 가능합니다. 또 많은 사람들이 학벌이 높은 사람은 낮은 사람보다 모든 면에서 뛰어나다는 잘못된 생각을 갖고 있기 때문에, 자신의 재산과 사회적 지위와 학벌과 지식을 악용해서 이 사회를 해롭게 하고 자신만을 이롭게 하는 사람도 많습니다. 부익부 빈익빈의 모순 속에서 가난한 부모는 대부분 가난을 대물림할 수밖에 없고, 가난하다는 이유 하나만으로 천시당하고 자녀의 발전이 크게 가로막히기 때문에 계층 상승의 통로인 대학 진학을 갈망하게 되고, 부유한 가정은 기득권을 자녀에게 대물림하기 위해 물불을 가리지 않고 대학에 보내려 하는 것입니다.¹⁵⁾

15) 전교조, 1989, pp.205-206.

둘째는 노동을 천시하는 교육과 사회통념 때문이라는 것이다. 전교조는 대학이 진정한 학문탐구의 장이 아니라 대학 진학 = 출세 = 돈·사회적 지위보장이라는 등식이 성립되어 경쟁에서 탈락되는 학생들은 사회의 낙오자로 취급 받게 된다는 것이다. 부유층 아이들은 좋은 과외교육을 받고 대학에 진학하지만 가난한 집 아이들은 제대로 된 교육을 받지 못하기 때문에 경쟁에서 뒤지고 대학진학을 포기할 수밖에 없다는 것이다.

학부모와 아이들은 땀 흘려 노동하는 직업을 천시하게 되고 전문직 종사자인 법관, 의사, 교수, 정치가, 돈 많은 기업가 등이 최고의 직업이라는 그릇된 생각을 하게 됩니다. 더구나 수업 내용에 결정적으로 영향을 미치는 교과서 내용에서조차 대졸 이상의 전문직 종사자는 생산직 노동자나 단순 사무직 종사자보다 몇 배 이상의 가치를 지닌 인간으로 사회에 기여하고 있는 것처럼 생각하게 만들고, 가난한 사람은 이 사회 구조가 잘못되어서 그런 것이 아니라, 개인의 노력과 능력이 모자라기 때문인 것처럼 여기게 만듭니다. 그러면서도 정치·사회의 민주화와 기회 균등을 선전하며, 노동자·농민·빈민 등이 사회의 어두운 그늘에 가려진 사람들도 노력만 하면 좋은 대학에 갈 수 있고, 출세할 수 있다고 가르칩니다.

이러한 교육내용의 왜곡은 정권이 이 땅의 교육을 좌지우지하고 교과서 내용을 통제하는 데서 비롯되며, 더 나아가 오랜 역사를 통해 교육이 독재 정권의 안정된 통치를 위한 꼭두각시로 전락해온 데 있습니다.¹⁶⁾

전교조는 참교육의 방해자로 국가를 지목하고 있다. 전교조는 교육에서 국가의 잘못을 폭로함으로써 국가로부터 교육권을 이양하려는 목적을 가지고 있기 때문이다. 정부도 전교조의 이러한 태도를 용납할 수 없었기 때문에 치열한 공방을 벌이지 않을 수 없었다.

전교조는 정부가 교육정책, 교육내용 등 교육과 관련된 대부분의 사항들을 결정하면서 교사나 학부모를 전적으로 배제하고 있다고 주장한다. 학부모는 교육비 부담이라는 의무만 지고 있지 실제적인 역할을 하지 못하고 있다는 것이다. 또한 교사는 그동안 정부가 시키는 대로 하는 말단관료의 역할을 해왔다는 것이다. 선거운동이나 관제 데모에 동원되어 학생에게 독재정권을 홍보하는 등 우리 교육은 지금까지 정권의 시녀 노릇을 충실히 해왔다는 것이다. 교사가 양심과 진리에 따라 참교육을 하려고 해도 현행 교육법, 국가공무원법 등 때문에 할 수 없다는 것이다. 이러한 이유 때문에 전교조는 1987년 전국교사협의회가 창립된 이후 교육법 개정 운동을 통해 교사의 교육권을 회복하려고 노력하고 있다는 것이다. 특히 노

16) 전교조, 1989, pp.206-207.

동 3권 보장 항목은 수직적 구조와 무조건 복종의 관계를 청산하고 교사가 주체가 되어 교육을 하자는 것이라고 설명한다.

뿐만 아니라 국어, 국사, 사회, 윤리(도덕) 등의 교과목은 국정교과서로 내용 결정권이 전적으로 교육부에 있으며, 다른 교과목들도 교육부의 검인정으로 되어 있기 때문에 교육부의 교과내용 선정 독점은 교육의 정치 도구화를 더욱 심화시키고 있다는 것이다.

나아가 권위주의와 관료주의가 판을 치는 현재 상황에서 교사의 창의력 발휘는 불가능하고, 민주적인 학급운영도 가능하지 않다고 주장한다. 교사의 능력은 오직 학생들의 성적, 진학률, 학교장 등의 관료체제의 지시 사항 이행실적에 의해 평가되고 교사의 자율적이고 창의적인 교육 활동은 오히려 나쁘게 평가되고 있기 때문에 참교육 실현이 어렵다는 것이다. 전교조는 정부의 관료주의와 권위주의로 인해 교육정책과 교육내용의 결정에 교사와 학부모가 참여하지 못하고, 학교도 민주적으로 운영되지 않기 때문에 참교육이 이루어질 수 없다고 진단한다. 참교육을 하기 위해서는 교사가 주체가 되어 교육을 해야하며, 교사가 주체가 된다는 것은 교육정책과 교육내용을 교사가 결정하는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 나아가 학교의 민주화를 위하여 교사들의 회의기구인 교무회의가 학교운영을 결정하는 의결기구가 되어야 하고, 교장은 교사들이 선출하고, 임기제로 해야만 한다고 주장한다. 이것도 교사들이 교육에 대해 절대 권한을 갖겠다는 것의 다른 표현이다.

17) 전교조, 1989, p.217.

IV. 교육권의 주체논쟁

1. 교육권의 주체는 누구인가

공교육에서 교육권은 “공교육인 학교 교육에서 교육의 주체는 누구인가?”라는 물음과 관련되어 있다. 교육관련 당사자인 교사, 학생, 학부모, 교육에 대한 국가의 권리, 권한이 무엇인가라는 물음이 교육권에 대한 물음이다. 교육권에 대한 물음은 곧 교육의 주체는 누구이며, 교육의 여러 문제에 관한 결정권은 누구에게 있는가?라는 물음이다.

전교조는 현행의 교육법이 교사의 권리, 학생의 학습권, 국민의 교육권을 충분히 보장하고 있지 못하다고 보기 때문에 현행의 교육법이 개정되어야 한다고 주장한다. 그들은 교사들이 관료적인 교육행정을 타파하고, 교육정책에 참여하고, 학교 교육의 결정권에 집단적으로 참여하는 조건을 마련하여 교육의 주체가 되어야 한다고 주장한다.

교육권을 갖는다는 것은 교육정책의 결정권, 학교운영의 결정권, 교육내용의 결정권을 갖는 것을 의미한다. 전교조는 교사·학생·학부모가 교육 주체의 권리를 행사하지 못하고 있다고 보고, 교사·학생·학부모의 교육권을 보장해야 한다고 주장한다.

“교육의 주체인 교사·학생·학부모가 소외된 상태에서 추진되는 이른바 교육 개혁이란 기술적이고 지엽적인 절차상의 손질일 뿐 …… 교사·학생·학부모를 교육 주체의 자리에 확고하게 세우지 않으면 안 된다. …… 교사의 교육권과 제반 시민적 권리는 침해되어서는 안되며 학생과 학부모의 교육권도 최대한 보장되어야 한다.”¹⁸⁾

“대통령과 문교부의 지나친 교육권 독점이 참교육을 가로막고 있습니다. 교육정책의 결정, 교육내용의 선정 따위의 교육과 관련된 대부분의 사항들이 정부당국에 의해 졸속으로 결정되고 있고 교사나 학부모들은 이 과정에서 전적으로 배제되어 있습니다. …이제 교사들은 전교조와 같은 튼튼한 조직을, 학부모는 민주학부모회와 같은 민주적인 조직을 만들어 교육의 주체로 힘차게 나서야 합니다.”¹⁹⁾

전교조는 지금까지 교육부의 교육정책 결정에서 교사와 학부모가 소외되어 왔다고 주장하

18) 한국YMCA중등교육자협의회, 1986, “교육민주화선언”.

19) 전교조, 1989, p.202.

면서 교사·학부모의 의견이 반영될 것을 요구하고 있다. 그동안 정부여당이 모든 교육정책을 결정하고 교사는 정부의 시녀노릇만 하였다는 것이다. 학부모도 세금만 내고 교육정책이나 교육내용에 아무런 영향력을 행사하지 못했다는 것이다.

전교조는 특히 교육정책의 결정과 교육과정의 결정, 학교운영에서 주도권을 행사하려고 하기 때문에 교사의 교육권을 강조한다. 현재는 이 모든 것을 국가가 가지고 있지만 국가는 조건정비 의무의 부담을 지고 있을 뿐 교육의 권리 주체는 아니다. 국가의 역할은 교육예산을 확보하여 교육여건을 제공하는 것뿐이라는 것이다.

이에 대해 교육부는 국가교육권론을 주장한다.²⁰⁾ 교육정책 결정의 참여를 통한 교육권의 확립을 요구하는 교사들의 주장을 교육부는 인정하지 않는다. 교육부는 교육에 대한 책임과 의무는 국가가 진다며 ‘국가 교육권론’을 주장하고 있다. 교사들의 요구는 모든 교육을 ‘교사 멋대로’하여 학교운영권을 장악하려는 의도에서 나왔다는 것이다. 교육부의 주장에 따르면 교육권이 기본적으로 학부모에게 있지만, 국가가 학부모로부터 교육권을 위임받아 국민교육을 실시할 권리와 의무를 갖는다.

“교육권은 기본적으로 주권자인 국민, 즉 학부모에게 있으며, 국가는 학부모와 함께 국민교육에 대한 책임과 의무를 지게 된다. 그러나 학부모는 자녀에 대한 장기적, 체계적, 계획적인 교육을 직접 실시할 수 없기 때문에 그러한 교육권을 국가에게 위탁하게 되고, 국가는 학부모 즉 국민으로부터 위탁받은 교육을 책임지고 실시하기 위해 교육에 대한 책임과 권한을 갖는다.”²¹⁾

교육부는 보통교육의 의미에서 교육을 국가의 권리이자 의무로 생각하는 논거를 제시한다. 보통교육의 기본적인 교육내용은 국가 수준에서 제시해야 한다는 것이다. 교육부에 따르면 보통교육은 인간의 기본적 능력과 자질을 계발하여 국민의 일원이 될 수 있도록 하는 교육이다. 따라서 보통교육은 국가의 권리이자 의무라는 것이다.

교육부는 전교조의 교사의 교육권 보장에 반대하면서 교육권은 주권자인 국민에게 있다고 주장한다. 국가는 국민의 교육권을 보장해야 할 의무가 있기 때문에 학교를 설립하고, 교육과정을 편성하며 교사를 양성하여 임용하고 있다는 것이다. 모든 국민은 인종, 신체적 조건, 신앙, 성별, 사회적 신분이나 경제력 등에 의해서 차별을 받지 않고 오직 능력에 따라 교육받을 권리를 갖는다. 국가는 공민으로서 갖추어야 할 최소한의 기본적인 자질을 갖추기 위

20) 고재호, “교육권의 주체와 내용”, 1993, 참고.

21) 교육부, “바로서는 교육”, 1991, p.239.

한 국민교육을 책임지고 있으며 이러한 책임을 국민으로부터 위임받았다는 것이다.

그러나 학부모는 자녀에 대한 장기적, 체계적, 계획적인 교육을 직접 실시할 수 없기 때문에 그러한 교육권을 국가에 위탁하게 되고, 국가는 학부모 즉 국민으로부터 위탁받은 교육을 책임지고 실시하기 위해 교육에 대한 책임과 권한을 갖는다고 교육부는 주장한다.

교육부의 입장을 대변하고 있는 한명희도 보통교육을 설명하면서 국가의 교육권을 정당화하고 있다.

보통교육이라 함은 일반 국민으로서 필요한 기초적이고 기본적인 자질을 형성하는 것을 목표로 하기 때문에 그 내용은 국가수준에서 기본적인 교육내용을 선정하여 제시하여야 할 의무와 권리가 국가의 통합적 기능에 위탁되어 있는 것이다. ... 기본적인 내용이란 누구에게나 공통적으로 필요하며, 다른 모든 배움의 기초가 되며, 인간의 전인적 발달에 필수적인 조건을 갖춘 내용으로 국민은 누구나 그러한 교육을 받을 권리를 보장받아야 하는 것이다. 그리고 이러한 교육을 보장하기 위하여 국가의 교육권이 필수적인 제도적 장치라는 것은 이미 지적인 바와 같다.²²⁾

나아가 한명희는 국가의 교육권은 국민의 교육권을 가로막는 것이 아니라 학습권을 보장하는 것이라는 논리를 전개한다.

국가교육권은 부모나 그 외 학교설립자들의 교육권을 배제하는 것이 아니라 이들을 보장, 통제하는 기능을 가짐으로써 학생이 올바른 교육을 받을 수 있는 학습권을 보장하는 데 그 의미가 있는 것이다. ... 국가의 교육권이 필요한 이유는 ① 부모의 자녀 교육에 대한 권리를 위탁받아 법에 따라 교육을 관리함으로써 부모와 교사의 지배나 간섭 또는 포기로부터 침해 받을 수 있는 아동이나 학생의 교육받을 권리를 보장하고 그들의 인간다운 삶의 기본조건을 갖추도록 할 수 있으며 ② 전국적으로 일정한 교육 수준과 조건을 갖추도록 하여 교사나 설립자의 교육권 남용을 방지하고, 동시에 국민의 의식 수준을 일정하게 높임으로써 민주사회의 운영과 발전이 가능하도록 한다는 데 초점이 있다.²³⁾

반면에 교육부도 교사의 교권을 인정하고 있는데 그 내용에 있어서는 전교조의 입장과 판이하게 다르다. 교육부가 인정하고 있는 교사의 교육권은 “교육을 성실히 수행하는 교사로

22) 한명희, 『참교육의 교육학적 시각·비판적 분석』, 1990, pp.116-118.

23) 한명희, 1990, pp.115-116.

서 품위와 권위에 대한 부적절한 근무조건 및 처우나 부당한 외부의 간섭 및 침해로부터 보호되어야 할 교권”이다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 전교조가 교사의 교육권을 확대 해석하고 국가로부터 교육권을 가져가려고 한다는 것이다. 곧 전교조는 국가의 교육권을 인정하지 않고 국가로부터 교육에 대한 통제권을 쟁취하여 국가 교육 체계를 무력화하고 학교운영권을 장악하여 학습권을 침해하려는 것이다. 교육부에 따르면 전교조는 정치·이념적 투쟁조직으로 기존 질서와 제도를 거부하고 교육에 관한 통제권을 국가로부터 쟁취하려고 한다. 이들의 목적은 체제 유지·정당화에 협력하는 것을 금기로 하고, 자유민주주의 체제를 전복하여 국가 교육체제를 무력화하는 것이라고 주장한다. 국가의 교육권을 부인하면서 교사가 교육의 주도권을 장악해야 한다는 전교조의 주장은 현장 교육문제의 개선에 하등 도움이 되지 못하고 전통적인 교사의 위상마저 추락시킬 위험을 안고 있다는 것이다.²⁵⁾

교사의 교육권은 학부모나 교장이나 국가로부터 어떠한 간섭이나 통제도 받음이 없이 오직 교사의 자유재량으로 무엇이든지 마음대로 가르칠 수 있고 행동할 수 있다고 생각하거나 주장하는 것은 교육권의 근본적인 의미를 잘못 알고 있거나 …… 최근 교사의 교육권을 확대 해석하여 국가의 교육권을 인정하지 않고 교육행정의 요구를 배제하는 차원에서까지 교사를 교육의 주체로 만들고자 하는 시도가 있었다.²⁶⁾

교육부에 따르면 교사는 국가가 지향하는 이념, 도덕적 덕목 등 보편적 가치를 교육해야만 한다. 교사의 역할은 국가가 지향하는 교육의 본질을 실현하는 것이다. 교사가 교육권을 갖는 것은 아니다. 뿐만 아니라 국가는 교사를 감독할 책임과 권한을 갖는다. 국가와 교사는 동등한 지위를 갖는 것이 아니라는 것이다. 교육부는 다음과 같이 말한다.

국가는 이러한 국민교육이 교사들에 의해 성실히 수행되고 있는가를 감독할 책임과 권한을 갖는다. 만약 교사가 국가이념에 벗어난 편향된 이데올로기를 주입시킴으로써 어린 학생들의 의식을 잘못 변질시킨다든가, 교사로서의 능력이나 성실성의 부족으로 인하여 그 교육이 보편적인 질적 수준에 미달할 경우 적절한 시정 조치 내지 제재를 하지 않을 수 없으며, 그것은 교사의 직무에 대한 국가의 부당한 침해가 아니라 당연한 책무이다.²⁷⁾

전교조가 제기한 국가로부터의 교육권 이양은 불가피하게 정부와 갈등을 일으킬 수밖에 없다. 교육권 이양은 그동안 시행되어온 국가의 교육통제를 전면적으로 포기하는 것이나 다름없기 때문이다. 그러나 전교조의 이러한 문제 제기는 올바른 것처럼 보인다. 왜냐하면 우

24) 교육부, 1991, p.240.

25) 교육부, 1991, p.241.

26) 교육부, 1991, pp.240-241.

27) 교육부, 1991, p.239.

리 교육의 문제점은 대부분 국가의 교육통제에서 나온 것이기 때문이다. 그러나 지금까지 국가가 가지고 있던 교육권을 전교조가 행사한다고 해서 문제가 해결되는 것은 아니다.

2. 전교조의 교육주권론에 대한 비판

전교조가 교사와 학생, 학부모의 교육주권론을 표방하였지만 이는 교사의 주권론을 강조하기 위해 학생과 학부모를 들고 나온 것에 불과하다. 왜냐하면 교사와 학생, 학부모의 이해관계가 항상 일치하는 것은 아니기 때문이다. 국가 주도의 교육을 반박하기 위해 교육주권론을 들고 나오면서 교사를 국가편이 아닌 학생과 학부모의 편으로 분류하였지만 이는 과도기적인 전략에 지나지 않는다. 궁극적으로 교사와 국가는 교육 공급자이기 때문에 학생과 학부모의 이해관계와는 상충되는 부분이 존재할 수밖에 없다.

실제로 전교조와 참교육학부모회는 교원정년단축 문제, 교사 평가, 교원양성정책, 7차 교육과정, 신자유주의 교육정책 철폐 등과 같은 정책을 두고 입장을 달리하였다. 참교육학부모회는 2002년 결성된 “교육의 공공성 쟁취와 신자유주의 교육정책 철폐를 위한 교육행동연대”에 참여하지 않았다.

교육수요자 논리를 존중하려면 학생에게 가장 좋은 교육을 제공할 수 있는 여건을 만들어야 한다. 이 과정에서는 교사의 이익과 학부모의 이익이 일치하지 않는다. 전교조와 참교육학부모회의 갈등은 예견된 것이었다. 전교조의 합법화 이전의 주장과 합법화 이후의 주장이 차이를 보이고 있다. 사회적 명분을 쟁취 위해 교육권을 내세워 학생과 학부모를 자신의 편으로 설정하였지만 이제 그럴 필요가 없게 되었을 뿐만 아니라 때때로 방해가 되었기 때문이다.

학교운영위원회에 대해 교사와 학부모가 의견을 달리하는 것은 당연하다. 전교조의 간부 가운데 학교운영위원회를 신자유주의의 산물로 규정하는 교사도 있다.²⁸⁾ 이들은 학교운영위원회가 지역위원과 학부모회 등에서 자본의 이익을 가진 사람들이 참여할 가능성이 높기 때문에 학교운영위원회가 참교육의 입장이 아니라 자본의 입장을 대변해 준다는 것이다.

국가와 지방단체가 수행하는 공공정책에 대하여 주권자인 시민이 참여하고 감독하는 것은 지극히 당연하고 필수적이다. 그리고 학부모들은 교육의 일차적 소비자로서 발언권을 갖는다. 학부모를 교육소비자 개념으로 보는 것은 다소 낯설기는 하지만 이미 다른 나라에서는 일반화된 관점이다 …… 그러므로 학부모와 시민들이 공공의 교육정책에 관하여 발언하고, 자신의 주장을 관철시키기 위하여 정당한 절차와 방식에 따라 영향력을 행사하는 것은 이

28) 천보선·김학한, 『신자유주의와 학교 교육의 진로』, 1998, 한울출판.

시대의 특징으로 자리잡아가고 있다.²⁹⁾

전교조의 대표적 이론가 가운데 한 사람인 심성보는 교사의 교육권의 행사목적이 교육 주체의 개인적 이익추구가 아니라 공공선임을 강조한다.³⁰⁾ 그러나 실제로는 교사들의 이익과 밀접한 관련이 있다. 전교조가 교육에 시장의 원리를 적용하는 것을 극렬하게 반대하는 이유도 바로 교육권이 국가에서 학생이나 학부모에게 넘어가는 것을 두려워하기 때문이다.

3. 교육과정 편성권

전교조는 교육에서 국가의 역할을 교육재정을 충당하는 것으로 제한하고, 교육과정은 (가칭) 사회적 교육과정위원회를 신설하여 여기에서 교육과정을 마련하고 운영해야 한다는 주장을 전개하고 있다. 그들은 이 위원회를 통해 그동안 국가가 철저하게 무시해온 계층의 입장을 우선적으로 반영할 수 있도록 하겠다는 것이다. 전교조는 참교육을 표방하면서 교육에서 가장 중요한 자리를 차지하고 있는 교육과정에 대해서도 자신들의 이념적인 입장을 관철시키려고 노력하였다. 전교조는 학교가 학생들에게 가르칠 내용을 제시해주는 교육과정에 대한 이론 가운데 사회화설보다는 지배계급 문화설³¹⁾을 선호하고 있다.

사회화설에 따르면 학교 교육과정은 학생의 사회화를 위해 체계화한 문화내용이다. 사회가 존속하기 위해 필요한 사회 구성원 사이의 동질성을 유지하기 위해 공통의 교육과정이 필요하며, 이것을 학교가 제공한다는 것이다. 이러한 관점에서 보면 기성세대가 새로운 세대의 지적, 도덕적, 신체적 사회화를 위하여 가르치는 내용체제가 학교 교육과정이다. 학교 교육과정은 사회 구성원들이 공유해야 할 보편적 가치, 지식, 윤리, 행동방식을 주요 내용으로 한다. 따라서 교육과정은 사회적 합의의 과정을 거쳐 결정되어야 한다.

지배계급문화설은 학교 교육과정이 그 사회의 지배적인 계급의 문화라고 생각하기 때문에 그것의 보편적 가치를 부정한다. 이들에 따르면 교육과정은 특정 계급의 문화로 구성되어 있고, 그 계급의 이익에 봉사한다. 현실적으로 교육과정의 결정자는 지배 계급이기 때문에 교육과정의 내용은 노동자와 농민 등 생산 계급의 문화가 아니라 지주와 자본가 계급의 문화로 이루어져 있다고 주장한다. 뿐만 아니라 교육과정은 자본의 노동에 대한 지배를 정당화하는 지배자 중심의 규범으로 구성되어 있다는 것이다. 지배를 받는 사람들은 자신이 지배를 받고 있다는 것조차 의식할 수 없도록 교육 받는다. 지배 계급을 남성으로 파악하면 학교에서는 남성 중심의 문화, 남성의 여성 지배를 정당화하는 내용을 가르치게 된다.

29) 김신일 외, 『시민의 교육학』, 한길사, 1995, p.41. 강영혜, 2003, p.37에서 재인용.

30) 심성보, “현대사회의 변화와 ‘공교육’ 사상의 재정립”, 『교육문제연구』, 1994, Vol.6. No.1.

31) 김신일, “교육과 사회”, pp.257-263 참조

전교조는 교육과정은 철저하게 이데올로기적이라는 입장을 견지하고 있다. 전교조는 지금까지 교육과정이 정권의 이해관계에 의해 정권이데올로기를 주입하기 위한 도구로 이용되어 왔다고 보고, 교육과정을 지역과 학교 실정에 맞게 운영하기 위해서는 교육과정의 실질적 결정권을 하부단위로 대폭 이양하고, 그 결정과정에 교육 주체가 참여해야 한다고 주장한다.

교육부는 전국 단위에서 국민 통합의 차원에 필요한 최소한의 필수교과목과 졸업에 필요한 이수단위 등을 결정하되, 교사단체, 지역대표 등이 참여하는 교육과정심의회의 심의를 거쳐 결정한다. 그리고 교육과정에 관한 구체적 결정 권한은 시·도·교육위원회로 이관한다. 그래야만 지역실정에 맞게 교육과정을 설정하고, 운영의 자율성을 확보할 수 있다. 시·도·교육위원회는 교사단체, 학부모단체가 참여하는 시·도 교육과정심의회의 심의를 거쳐 교육과정을 결정한다. 이때 필수 과목은 최소화하고 다양한 선택과목을 둬으로써 학교에서 최종적으로 교육과정을 결정하도록 한다. 학교에서는 교사와 학부모의 의견을 수렴하여 교무회의에서 교육과정을 심의·결정한다. 이렇게 할 때 획일적 교육과정에서 벗어나 지역과 학교의 실정에 맞는 교육과정, 교사·학생·학부모의 요구를 수렴한 교육과정이 될 수 있다.³²⁾

교육부의 입장은 다르다. 교과서 발행권은 어디까지나 국가가 가져야 한다고 주장한다.

일부 교사들이 우리의 교육내용이 지배계층의 지배이데올로기를 재생산하고, 교사들의 비판적 교육기회를 차단하여 체제 순응적인 국민을 길러 독재권력을 유지하기 위해서 교육법 제155조(학과·교과)와 제157조(교과용 도서)를 통해 통제하고 제한하여 왔다고 보고 교과서 자유 발행제를 주장하고 있다. …… 우리나라 교과서 제도는 국가가 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위하여 교육내용을 법률에 의해 관리, 운영하고 교육목적 달성에 필요한 보다 타당하고 적합한 교과서를 편찬 공급하려는 데 그 목적을 두고 있다.³³⁾

한명희도 교육부와 같은 입장이다. 그는 교육과정의 결정을 시·도에 이관하면 국가 수준에서 통일성을 갖기 어렵고, 교육의 전문성과 정치적 중립성을 유지할 수 없다고 주장하고 있지만, 실제로 교육과정 결정권이 국가의 권한에서 전교조로 넘어가는 것을 경계하고 있는 것이다.

국가 수준에서 교과내용 관리가 전혀 없이 모든 교과와 교육과정 결정권을 시·도 교육위원회의 의결에 맡긴다든지 일선교사가 교육내용을 정한다는 것은 결과적으로 부모의 교육권과 학생의 학습권을 침해하는 결과를 가져올 뿐 아니라 한 나라의 민족적 동질성을 확보하는 면이나 교육적 수준의 일정수준을 유지하는 면에서도 중요한 문제를 야기하는 결과를 가져올 것이 분명하다. … 이것은 보통교육의 기본적 내용은 자주성과 중립성과 함께 전문

32) 전교조, 1992, p.70.

33) 교육부, 1991, pp.255-256.

성에 의하여 결정된다는 뜻이다. 이것은 교과나 교육내용의 결정은 전문성을 바탕으로 하는 것이지 다수결로 결정할 수 없다는 뜻을 내포하고 있다.

이같은 관점에서 볼때 참교육자들이 교과와 교육과정의 결정을 시·도·교육위원회에 두자는 주장은 국가의 교육권은 물론 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성까지도 침해하게 하는 아이러니를 범하고 있다.³⁴⁾

이러한 입장에 맞서 전교조는 구체적인 대안도 제시한다. 전교조는 현행의 교육법 제157조에서 규정하고 있는 교과서의 국정·검인정 제도는 교육내용을 국가가 독점하도록 하여 교육의 정치도구화를 심화시킨 제도이기 때문에 이를 개선해야 한다고 주장한다. 그들이 제시하는 개선안은 국정교과서 제도를 폐지하고, 교과서 자유발행제를 실시하거나, 검인정제를 개선해야 한다고 주장한다. 그리고 단위 학교에서 교사가 교과서 채택권을 가져야 한다는 것이다.

“가장 이상적인 교과서 제도는 국가의 통제 없이 저작자와 발행자가 교과서를 제작하고 수업 현장의 교사와 학생들이 교과서를 선택하는 자유발행제가 될 것이다. 그러나 자유발행제를 당장 실시하는 것은 현실적으로 어려울 것이다. 그러므로 우선은 국가가 저작권을 완전히 장악하는 국정제를 폐지하고, 중앙과 시·도 교육과정심의회에서 교과서를 검인정하는 방식으로 검인정제를 확대, 개선해야 한다.³⁵⁾

이에 대해 교육부는 국가가 교육과정의 기준을 제시하고 이 기준에 맞는 교과서를 편찬해야 하기 때문에 국정·검인정교과서 제도가 필요하다고 주장한다. 이는 국가가 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위한 것이라고 한다. 전교조가 주장하는 교과서 자유발행제는 교과서로서 꼭 구비해야 할 필수적 조건에 미달하는 저질의 교과서 도서가 무제한으로 범람하게 되어 교육내용에 파고드는 사사성(私事性), 편향성, 차별성, 불균형성, 부정확성, 저질성을 방지 제거할 방법이 없기 때문에 교육의 공익성 저해와 학교 교육의 내용·방법에 극심한 혼란, 낭비, 무질서를 초래하게 되고 결과적으로 공교육의 근본 목적에 위배되는 모순을 가져오게 될 것이라고 본다.³⁶⁾

나아가 “교과용 도서의 편찬은 국가의 간섭과 통제에서 벗어나 학교 교육을 담당하고 있는 교사에게 맡겨져야 함에도 교과서 도서는 모두 국가통제하에 놓여 있기 때문에 교사의 자유로운 교과내용 선택권이 박탈되고 따라서 교사가 자유로운 수업을 할 수 없게 된다. 그러므로 교과용 제도를 자유 발행제로 해야 한다.”는 전교조의 주장에 대해서도 교육부는 고

34) 한명희, 1990, pp.115-118.

35) 전국교직원노동조합, 1992, p.72.

36) 교육부(1991), 256쪽.

등교육과 달리 보통교육은 공교육의 성격이 강하기 때문에 국가는 교육 목적을 달성하기 위해 각 학문의 내용 중 학교에서 일반적으로 공인된 내용을 학생의 발달단계와 지적수준에 맞추고 교육내용이 일정수준을 유지할 수 있도록 교육내용에 대한 기준을 설정할 필요가 있다고 주장한다. 이러한 필요를 충족시키기 위해 국가는 교육과정을 제정하고 이 기준에 맞는 교과서를 편찬하고 있다는 것이다. 이러한 교과서가 갖는 고유한 위상 때문에 국가는 법률에 의거 공인된 교과서를 보통교육에서 주교재로 사용하도록 제도화, 의무화하고 있다고 설명한다. 따라서 교육내용과 관련된 교과서에 관한 권한은 국가에 있다고 항변한다.³⁷⁾

4. 교육부의 참교육 비판

전교조가 합법화되기 이전 교육부는 전교조의 참교육을 민족교육론으로 이해하고 우리 사회에 위험한 사상을 유포하고 있다고 비판하였다. 교육부의 주장에 따르면 전교조가 ‘참교육’이란 이름 아래 그 동안 발표한 주장이나 교육내용, 실제 교육활동 등을 분석해보면 전교조는 민족, 민주, 인간화 교육이란 이름 아래 민중교육을 강조하고 있다는 것이다. 민족, 민주, 인간화 교육의 핵심적 고리는 ‘민중’이며, 이는 운동권에서 사용하는 기층 민중개념과 하등 다를 바가 없다. 이들 주장의 배경에는 우리의 사회구조를 지배자와 피지배자, 착취자와 피착취자라는 계급구조로 보고 우리의 역사를 이러한 계급간의 갈등과 대립의 계급론적 사관에 근거를 두고 있는 것으로 보인다고 주장하였다.

전교조가 민중으로 하여금 그들이 정치적으로 지배를 당하고 경제적으로 착취를 당하고 소외되어 있다는 사실을 깨닫게 해주어야 한다고 주장하고 있다는 것이다. 곧 전교조는 지배계층의 기득권을 유지하기 위하여 지배, 착취가 이루어지고 있는 것은 사회·경제적, 구조적 모순에 기인되므로 현재의 질서를 구조적으로 변혁시켜 민중을 해방시키자는 투쟁적인 정치적 해방으로 교육을 파악하고 있다는 것이다.

교육부는 전교조의 민중주의적 “이념적 시각이 교육 현장에서 체제 비판, 안보 교육 반대, 반미 사상 고취, 전통 윤리의 왜곡 비판, 교과서 비판, 교육권 논쟁 등 민중론적 의식화 교육의 형태로 나타나고 있어 우리는 이 점을 경계하지 않을 수 없는 것이다.”라는 주장을 전개하고 있다.³⁸⁾

교육부는 전교조의 “참교육’은 지배 이데올로기를 극복하기 위한 탈식민지 교육, 탈군사문화적 교육, 탈민중적 교육이다. 전교조가 볼때 교사의 임무는 민중을 통제하기 위한 지배 이데올로기를 파헤치고 그 허구성을 학생들이 깨닫도록 해 주는 것이며 교사는 결국 사회

37) 교육부, 1991, pp.254-255.

38) 교육부, 1991, pp.237-238.

변혁의 주체가 되어야 한다.”라는 것이라고 단정함으로써 참교육에 대해 색깔 논쟁을 전개하고 있다.

교육부는 1989년 5월 교원노조 준비위원장의 인터뷰 내용을 기초로 참교육의 내용을 현재의 식민지, 비민주적 교육에서 민주적 교육으로 돌아가는 것, 지난 20여 년간의 군사문화적 교육에서 벗어나는 것, 현재의 반민중적 교육에서 벗어나는 것으로 이해하고 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 1989년 5월에 발표되었던 교원노조 결성 선언문을 인용하고 있다. 선언문은 “현재의 사회적 모순과 교육 모순을 낳고 있는 반민중적 독재 정권과의 투쟁에 떨쳐나선 노동자, 농민, 도시 빈민, 학생, 양심적 지식인 등 모든 민족 민주 세력과 굳게 연대하여 교육 민주화와 그리고 통일의 그날까지 줄기찬 투쟁을 벌여 나가자.”고 주장했다는 것이다.

전교조의 일부 구성원들은 기본적으로 계급의식에 기초하여 우리 사회를 이해하고 있다. 교육 현실에 존재하는 모순은 교육 모순 자체에서 발생한 것이 아니라 사회의 모순에서 나온 것이라는 것이다. 사회모순은 독재권력이 미제국주의의 신식민지 지배세력과 결탁하여 독재지배 체제를 영속화시키는 데 목표를 두고 있다는 것이다. 교육부가 보기에는 전교조가 표방하는 참교육은 민중교육론에 기초하고 있다. 교육부는 참교육을 다음과 같이 해석한다.

일부 운동권에서 보는 민중교육은 적극적 의미에서의 사회변혁을 성취하기 위하여 변혁의 주체인 운동가와 조직을 양성 확산하기 위한 교육이며, 소극적 의미에서는 변혁의 정당성을 인식하고 이에 참여 행동할 수 있는 의식을 지닌 자와 집단을 만들어 가는 과정이라고 규정하고 있다.

따라서 민중교육이란 민중을 억누르고 있는 사회의 여러 제약을 인식하고 이에 대항하기 위한 계급의식과 저항의식을 길러주는 교육이라고 볼 수 있다.

실제로 민중교육에서는 우리나라의 모순이 자본가와 노동자간의 계급관계에서 비롯되었으므로, 민중주체의 사회건설을 위해 자본주의체제 비판교육과 계급해방을 위한 의식화 교육의 필요성을 강조하고 있다.

이러한 시각에서 보면 현존하는 학교 교육문제의 근원은 우리 사회의 모순에서 비롯된다고 보기 때문에 철저한 현실부정과 체제 변혁을 지향할 수밖에 없게 된다.

따라서 민중교육론에서는 학교 교육을 비판하지만 학교 교육의 개혁만을 목표로 하는 것이 아니라, 학교 교육의 모순의 근원을 정치적, 사회적 체제에서 찾으려 하고, 이러한 체제를 근본적으로 변혁시켜야 한다고 주장하고 있다. 바로 이점에 문제가 있는 것이다.³⁹⁾

39) 교육부, 1991, p.268.

교육부는 전교조의 참교육은 민중교육론이기 때문에 문제라고 말하고 있지만 왜 문제인가에 대한 설명은 없다. 자유민주주의 사회에서 사상과 학문의 자유는 보장되어 있고, 민중교육론도 하나의 이론이다. 하나의 이론에 입각하여 우리 교육의 현실을 분석하고 해결 방안을 제시하는 것이 왜 문제인가. 교육부는 민중교육론이 문제라고 말하는 것으로 전교조의 참교육이 틀렸거나 위험하다는 판단을 국민들이 할 것이라고 생각하고 있는 것인가.

교육부가 “바로서는 교육”을 발간할 당시에 전교조는 불법 단체고, 민중교육론을 주장하는 것 자체가 불법이기 때문에 참교육을 민중교육론이라고 말하는 것 자체가 참교육이 잘못이고, 불법이라고 규정하는 것이라고 볼 수도 있다.

그러나 전교조가 합법화된 이후에 교육부가 전교조에 대해 어떠한 입장을 가지고 있는가에 대한 설명은 없는 것처럼 보인다. 전교조가 합법화되는 과정에서 전교조가 ‘참교육’을 폐기시키지 않았기 때문에 참교육에 대한 국가의 입장 변화를 국민들에게 교육부는 설명해야 했다. 그럼에도 불구하고 설명하지 않고 있다면 교육부는 직무유기를 하고 있는 것이다.

5. 교육의 정치적 중립성과 자유민주주의

교육의 핵심을 구성하는 교육내용은 정치적으로 중립적이어야 한다는 것에는 대부분의 사람이 동의한다. 그러나 중립성이 무엇인지에 대해서는 첨예하게 입장이 갈린다. 교육부와 전교조는 정치적 중립성에 대해 서로 다른 정의를 내리고 있다. 교육부의 정의에 따르면 “교육의 정치적 중립성이라 함은 어느 특정 정당이나 정치 단체에 의하여 교육의 본질이 침해되어서는 안되며 특정인의 집권이나 개인적인 편견의 선전만을 위한 교육을 하여서도 안된다는 데 그 뜻이 있다.”⁴⁰⁾ 교육부가 말하는 정치적 중립성은 교육의 외적인 부당한 지배, 또는 특정 이데올로기의 개입을 배제한다는 의미로 파악된다. 반면에 전교조는 정치적 중립성과 관련하여 “교육은 … 그 어떤 정치 세력에 의해서도 간섭을 받지 않는 것이 정치적 중립성입니다.”⁴¹⁾라고 말한다. 여기에서 쟁점이 되는 것은 우리나라의 기본이념인 자유민주주의도 교육의 중립성을 유지하기 위해 교육과정에 포함될 수 없는 하나의 이데올로기인가 하는 것이다. 이와 관련하여 한명희는 다음과 같이 말한다.

첫째, (교육의) 기본적 내용이 무엇인가 하는 점은 궁극적으로 우리 사회가 추구하는 인간

40) 교육부, 1991, p.243.

41) 전교조, 1989, p.216.

상과 사회상에 대한 기본 개념에 의하여 결정되어야 한다는 것은 자명한 일이다. 그런데 우리 사회는 자유민주주의 사회를 지향하고 있기 때문에 교육이념도 자유민주주의 교육이념을 전제로 해서 모든 교육내용이 전개되어 있다. 이것은 교육내용이 특정한 사상이나 종교에 지배되지 않고 사회의 보편적 가치와 지식을 교육내용으로 하고, 교사는 물론 아무도 아동의 성장방향을 자기의 개인적 가치나 지식에 의하여 조작적으로 유도할 수 없게 보장되어 있는 교육제도를 필요로 한다. 따라서 보통교육의 기본적 내용은 일차적으로 가치 중립성, 문화 중립성, 정치 중립성을 지키게 되어 있는 것이 자유민주주의 교육체제에서 기본 정신이다. 이렇게 함으로써 학생의 교육내용에 있어서의 기회균등과 학습권이 보장될 수 있는 것이다.⁴²⁾

전교조는 한명희의 가치 중립성에 대해 다음과 같은 반론을 제기한다.

우선 한명희가 주장하고 있는 정치적 중립성의 문제를 살펴보자. 그에 의하면 자유민주주의 사상은 특정한 사상이나 종교, 이데올로기에 지배받지 않는 ‘절대적 명제’이다. 그러나 일반적으로 사회 정치적 현실을 반영하지 않은 사상이나 이데올로기는 없다. 한명희가 주장하는 자유민주주의 사상도 역시 정치적 선택에 의한 하나의 이데올로기일 뿐 우리가 궁극적으로 추구해야 할 ‘보통교육의 기본 정신’을 보장하는 유일한 가치 체계는 아니다. 역사적으로 더듬어 보더라도 자유민주주의 사상은 미군정의 정치적 영향하에서 이식, 강요된 미국식 민주주의이다. 미군정이라는 당시의 정치적 상황에서 선택된 ‘자유민주주의’라는 이데올로기는 이후 한국교육의 발전과정에서 역사적 평가나 사회적 상황을 반영하지 못한 채, 모든 사상적 신념을 초월하는 교육이념으로 자리를 굳혀 왔다. 즉 ‘자유민주주의’라는 이데올로기는 모든 교육적 평가의 기준이 되어 왔고, 한편으로는 정치적 통제의 수단이 되어 왔던 것이다. 여기서 우리는 자유민주주의가 사회 역사적 상황에 따른 선택 가능한 신념체계가 아니라, 모든 신념체계에 우선하는 이데올로기로 고정되어 온 것에 대해 근본적인 비판을 해볼 필요가 있다.⁴³⁾

한주미는 자신의 입장을 지지하기 위해 다음과 같은 각주를 달고 있다.

자유민주주의 원리에 따른 교육에 대해 하나의 반론을 제시하면 다음과 같다. ‘해방 이후 교육이 독재정권의 유지수단이 되어 극심한 관료적·이데올로기적 통제의 대상이 되어 왔는데도 과연 그것을 개방과 자율의 자유민주주의 원리에 따른 교육이라고 할 수 있는가 하는 문제이다. 즉 자유민주주의를 표방하면서도 실상은 그 원리를 교육실체에 수용하지 못하고

42) 한명희, 1990, p.117.

43) 한주미, 1993, pp.64-66.

그것을 한낱 이데올로기 통제수단으로 이용해 왔다는 점이야말로 이 글에서 밝히고자 하는 요지이다. 자유민주주의 이념은 지배세력의 기득권을 유지하기 위한 이데올로기 역할을 해왔을 뿐, 교육의 정치적 중립성을 가늠할 <절대적 명제>로서의 기능을 사실상 수행하지 못했다고 할 때, 한명희의 주장은 오히려 정부의 교육에 대한 정치적 편향성을 지적하는 모순을 낳는다.⁴⁴⁾

여기서 중요한 것은 자유민주주의 자체에 대해 어떤 가치를 부여할 것인가이다. 물론 자유민주주의도 넓은 의미에서 이데올로기이다. 넓은 의미에서 이데올로기가 아닌 이념이나 사상이 없다는 의미에서 이데올로기이다. 이러한 의미에서는 참교육도 하나의 이데올로기이다. 이런 이데올로기가 역사적 보편성을 가지고 절대적 가치구실을 할 수 없다는 것은 분명하다. 한주미의 지적처럼 우리가 자유민주주의를 헌법의 기본 정신으로 채택한 것은 역사적 우연일 수도 있다. 이러한 의미에서 역사적 우연을 이해하면 역사적 우연이 아닌 것은 없다. 절대적 진리는 없다. 특히 정치적인 이데올로기로서 절대적 진리는 없다.

그러나 절대적 진리가 없고, 절대적인 이데올로기가 없기 때문에 특정상황에서 정치체제의 정당성을 보장해주는 이념이 없다고 할 수는 없다. 모든 나라는 국민들의 동의에 의해 헌법을 선택하고 그 헌법에 따라 정치적으로 옳고 그름을 판단한다. 헌법은 개인이나 집단이 선택할 수 있는 이념이 무엇이고 선택할 수 없는 이념이 무엇인가를 결정해 준다. 자유민주주의는 우리의 헌법에 명시된 이념이기 때문에 자유민주주의는 우리가 허용할 수 있는 이념과 허용할 수 없는 이념이 무엇인가를 판단할 수 있는 기준이다. 따라서 모든 국민이 배워야 하는 교과서에 자유민주주의와 부합하는 내용이 채워져야 하는 것은 당연하다.

이렇게 주장하는 이유는 자유민주주의가 절대적 가치이기 때문이 아니라 우리 헌법이 자유민주주의에 기초해 있기 때문이다. 만일 자유민주주의가 헌법의 기본 정신이 될 수 없다고 믿는다면 헌법을 개정하는 방향으로 나아가야 한다. 전교조가 자유민주주의에 대해 분명한 입장을 밝혀야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

역대의 권위주의 정권들이 자유민주주의를 표방하면서 자유민주주의를 실현하지 않은 것과 자유민주주의 자체가 문제가 있다는 것은 구별되어야 한다. 전교조는 역대 정권이 자유민주주의를 표방하면서도 자유민주주의를 실현하지 않았다는 이유로 역대정권을 비판할 수는 있어도 역대 정권이 자유민주주의를 이용했다고 해서 자유민주주의를 비판하는 것은 논리적으로 문제가 있다. 전교조가 자유민주주의를 신뢰한다면 그것을 이용한 역대정권을 비판하는 것은 온당하지만 자유민주주의를 비판하는 것은 자기모순이다. 만일 그렇게 하려면 전교조는 자유민주주의가 잘못된 이념이기 때문에 그것을 신뢰하지 않고, 그것에 기초한 헌

44) 한주미, 1993, pp.65-66.

법을 신뢰하지 않는다고 선언해야 한다. 만일 전교조가 자유민주주의를 부정하는 교육을 하면 어떻게 할 것인가.

나아가 전교조의 독특한 역사관이 교육내용에 영향을 미치는 경우는 어떠한가. 전교조는 교과서에서 우리 민족 문화를 잘 다루어야 한다고 주장한다. 참교육을 구성하고 있는 민족 교육에서 강조하고 있듯이 민족의 역사를 올바르게 서술하여 불의는 끝내 멸망하고 정의가 승리한다는 역사의 진실을 가르쳐야 한다는 것이다. 우리말 우리글에 대한 자부심을 갖게 하고 우리 문제는 우리가 해결한다는 민족주체성을 갖도록 가르쳐야 한다는 것이다. 이러한 전제를 토대로 그들은 역사교과서에서 반민족친일세력의 친일 행적에 대해서 거의 서술하고 있지 않은 것을 개탄한다. 뿐만 아니라 치욕적인 일제 잔재를 청산하기 위해 만들어져 활동했던 반민특위의 활동과정과 결과도 거의 서술되어 있지 않다고 한탄한다. 국어교과서는 일제시대 친일파 문학인들의 글로 뒤덮여 있고 그들이 우리 문학을 이끌어 온 중심인물 처럼 되어 있다고 비판한다.

국어보다 더 중시되는 영어 교과서는 서구지향적인 가치관과 미국 등 서양 강대국에 대한 부러움을 지나치게 갖게 한다는 것이다. 우리의 현실과는 전혀 관계도 없는 서양의 생활 방식 등을 강조함으로써 알게 모르게 서구문화를 동경하고 우리 문화를 무시하게 만든다는 것이다.

그 다음으로 전교조는 통일교육을 불온시하는 현재의 교육을 비판한다. ‘분단현실에 대한 교육’이나 ‘통일교육’은 진정한 민족공동체를 건설해야 할 우리의 역사적 과제와 걸맞지 않는 내용이 많다는 것이다. 교과서는 민족의 역사 현실을 올바르게 알게 하며, 민족적 자부심과 주체성을 갖게 할 수 있도록 그 내용이 개편되어야 한다는 것이다.⁴⁵⁾ 전교조의 역사관은 구체적인 정책사항에 대한 판단에도 영향을 미친다.

2004년 7월 13일 전교조는 이라크전 참전 및 추가파병 전면 재검토를 촉구하는 시국선언문을 발표했다. 원영만 전교조 위원장은 “이라크전쟁은 미국의 국가적 이익을 실현하기 위한 패권주의에 기인한 것으로, 우리가 이 전쟁에 참가해야 할 어떤 합당한 이유도 찾지 어렵다”면서 “패권주의에 의해 부당한 이득을 취하는 일이 국익이나 동맹이라는 명분으로 정당화될 수 없다”고 주장하였다. 전교조의 시국선언은 교육인적자원부가 전국 초·중·고교에 이라크 파병관련 수업자료를 배포한 다음날 나온 것이다. 교육부는 전교조가 만든 자료가 반미와 파병반대에 치우쳐 보다 객관적이고 균형잡힌 교육자료가 필요하다는 생각에서 만들게 되었다는 설명을 하였다. 파병에 대한 교육부와 전교조의 입장이 첨예하게 대립하고 있었다. 교육부는 전교조의 파병관련 자료가 반미관점에서 구성되어 있고, 이성보다 감성에 호소하는 경향이 강해 학생들에게 편향된 시각을 심어줄 우려가 있는 것으로 판단하여 교육

45) 전교조, 1989, pp.223-224.

자료를 배포한 것이다.

교육부와 전교조의 싸움에 한나라당이 가세하였다. 한나라당은 “파병철회나 찬성이냐를 떠나 사회적 이슈를 다루는 정치 수업을 반대한다”는 논평을 내었다. 이에 대해 민주노동당은 “사회적 이슈를 다루는 정치수업 반대는 교육과정에서 사회와 정치 관련 교과를 제외시키라는 것이다. 교사는 전문적인 판단에 따라 교재를 재구성하고, 학생은 스스로의 판단에 의해 수업내용을 재구성한다. 한나라당이 ‘교화’, ‘일방적 주입교육’이라고 말하는 것은 전문적인 능력을 지닌 교사와 독자적인 판단이 가능한 하나의 인격체인 학생을 무시하는 처사다.”라고 하였다. 이런 일이 있기 전에 전교조는 이라크전과 한미주둔군지위협정(SOFA) 개정을 중심으로 한 반전수업을 전개하였다. 이에 대해 노무현 대통령은 “중등교육의 경우 국가가 가치관을 교육할 권리가 있는데 전교조가 국가를 대신해서 그것을 지시해서는 안된다.”는 원칙을 강조했다. 전교조와 정치적으로 대적관계에 있는 교장협의회와 교원단체총연합회 등은 전교조가 교실을 ‘반미·친북 선전장’으로 만들고 있다고 맹공을 퍼붓기도 하였다.⁴⁶⁾

정치적으로 민감한 사안에 대해 서로 다른 입장을 가질 때 위와 같은 상황은 반복적으로 발생하기 마련이다. 일반적으로 교육의 정치적 중립성에 대해서는 동의하지만 무엇이 정치적 중립성인지에 대해서는 서로 다른 입장을 가지고 있기 때문에 중립성은 논쟁이 발생한 구체적인 상황에서는 논쟁을 해소하는데 별 도움이 되지 않는다.

민감한 정치적 사안을 ① 교육해서는 안된다(한나라당). ② 국가가 결정해야 한다(대통령). ③ 객관적이고 균형잡힌 시각에서 교육해야 한다(교육부). ④ 전문가인 교사가 판단해서 교육하고, 학생이 독자적으로 판단해야 한다(전교조, 민노당). ⑤ 교육이 필요하면 서로 상반된 입장을 가진 자들이 모두 교육하고 학생들이 판단하도록 해야 한다. ⑥ 공론화 과정을 거친 뒤에 교육해야 한다.

전교조의 주장에 대해 정치권이 개입함으로써 상황은 더욱더 복잡하게 되었다. 정부와 정당들은 자신들의 이해관계에 따라 교육내용에 관련된 정치적 중립성에 대해 각기 다른 해석을 하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 중·고등학교에서 교육할 수 있는 것과 없는 것 사이의 경계조차 사라져 버리고 말았다. 이것이 우리의 교육이 직면하고 있는 현실이다. 교실에서 아무런 제한 없이 모든 것이 교육될 수 있다는 것이 정부의 현재 입장인 것처럼 보인다. 이미 정부는 교육권의 상당 부분을 전교조에 양도한 것인가.

46) “反戰수업·낙선운동·시국선언 ... 흔들리는 ‘교육 중립’”, 『신동아』, 2004년

V. 전교조의 신자유주의 교육정책 비판과 교육의 공공성

1. 시대상황의 변화와 전교조의 전략 수정

전교조는 김영삼 정부가 들어서고 우리 사회가 민주화의 길로 접어들자 권위주의적인 독재정권 아래서의 교육정책을 비판하는 것이 더 이상 사회적 공감을 얻기 어렵다는 판단 아래 비판과 투쟁의 대상을 바꾸게 된다. 마침 김영삼 정부가 세계화를 표방하며 교육 개혁을 단행하면서 5.31 교육개혁안을 발표하였다. 전교조는 김영삼 정부의 교육 개혁을 신자유주의 교육정책으로 규정하고 세계화와 함께 김영삼 정부의 교육정책을 비판하기 시작하였다.⁴⁷⁾

신자유주의 교육정책에 대한 전교조의 대표적인 이론가 가운데 한 사람인 천보선은 해방 이후 한국 교육을 파시즘 교육으로 규정한다.⁴⁸⁾ 그의 분석에 따르면 1987년 말 전교협의 결성을 기점으로 파시즘 교육은 파탄나기 시작했다. 1995년 이후 파시즘 교육의 기본틀은 유지되면서 한국 교육은 신자유주의적 교육재편을 시작했다. 한국의 신자유주의 교육 재편 구상은 1995년 김영삼 정부의 교육개혁안으로 구체화된다.

신자유주의적 교육 개혁이 김영삼 정부에서 끝난 것이 아니라 김대중 정부와 노무현 정부까지 계속되고 있다는 것이 전교조의 판단이다. 전교조는 민주화된 시대에서 자신들의 적을 신자유주의 교육 개혁으로 삼고 있다. 이전에는 독재정권 아래서의 국가 주도의 관료주의 교육을 파시즘 교육으로 이름 붙여 비판하였지만, 민주화가 진전된 이후에는 비판의 대상을 신자유주의로 바꾼 것이다. 전교조의 신자유주의 교육정책 비판은 그들이 국가로부터 쟁취하려고 한 교육권이 학생과 학부모 곧 교육 소비자에게 넘어갈 수도 있다는 우려에서 나온 것이다.

1995년 김영삼 정부의 교육개혁안은 학부모의 학교 선택권을 확대하겠다고 천명하였다. 그 당시 교육부는 “교육공급자인 학교 및 교원과 교육행정기관의 편의 중심 교육으로부터 학습자 중심의 교육으로 전환한다. 교육공급자간에 다양한 교육 프로그램의 경쟁을 통해 교육수용자인 학생과 학부모의 교육선택권을 확대한다.”⁴⁹⁾ 이 개혁안은 수요자중심 교육, 수월성 추구, 공급자간의 경쟁체제 확립, 교육단위의 자율화-분산화, 수요자의 선택권과 학교

47) 이병환, “신자유주의 교육 개혁의 성격과 평가”, 2002, p.34쪽.

48) 천보선, “신자유주의 교육 개혁과 학교 교육의 위기”, 강치원 엮음, 『세계화와 한국사회의 미래』, 백의, 2000, p.319.

49) 교육부, 『신교육체제 수립을 위한 교육 개혁 방안』, 1995, p.7.

의 학생선발권 부여, 기업적 학교경영 등을 내놓았다. 전교조는 김대중 정부도 신자유주의적 교육재편을 가속화-구조화하였다고 평가하고 있다. 이들은 김영삼 정부와 김대중 정부의 교육 개혁을 미국 교육을 직수입한 것으로 평가하고 있다.

세계화, 정보화이념, 수요자 중심, 소비자 선택권, 수월성 추구, 학교간·학생간 경쟁추구, 교사 노동의 유연화 등과 같은 교육 개혁의 기본 방향과 원리는 미국으로부터 직수입된 것이다. 전교조에 따르면 이와 같은 미국식 신자유주의 교육 개혁은 학교 교육의 안정성을 해치고 있을 뿐만 아니라 교육이 견지해야 할 공공성을 박탈하면서, 학교 교육을 근본적인 왜곡과 위기로 몰아가고 있다. 논란이 되고 있는 ‘교실 위기’ 현상도 근본적으로 신자유주의에 따른 공동체의 해체와 잘못된 교육 개혁으로 인한 것이다. 학교 교육의 위기를 극복하고 보다 인간적이고 공동체주의적인 교육으로 나아가기 위해서는, 미국식 신자유주의의 교육을 극복하고 교육 개혁의 방향을 새로이 바로잡아 나가야만 한다.⁵⁰⁾

2. 신자유주의 교육정책 비판

그들은 세계화에 따른 신자유주의의 확산을 시장과 자본가의 이윤추구를 위한 운동을 제한하는 국가 개입의 철폐로 이해한다. 그들의 설명에 따르면 신자유주의는 친자본적 경향과 반노동자적 성향을 지니며, 국가개입의 후퇴와 자유방임 정책이 전면에 나선다. 특히 미국식 신자유주의는 자본의 논리를 극단적으로 옹호하는 반민중주의적 성격을 지니며, 교육에서는 노골적인 시장 논리의 도입, 공공성의 후퇴, 엘리트주의 등으로 나타난다고 비판한다.

그들은 그동안 정부가 추진해 온 교육 개혁을 모두 신자유주의적인 것으로 규정하고, 정부의 교육 개혁의 원리는 시장주의적이라고 비판한다. 전교조는 신자유주의적 교육재편의 성격을 “변화하는 사회적-교육적 조건에 대해, 자본의 이해를 중심으로 대응하고 자본의 이해를 노골적으로 관철해 나가는 것”으로 규정한다. 한마디로 자본의 이익을 대변한다는 것이다.

전교조가 이해하고 있는 신자유주의 교육재편은 대체로 기존 교육의 비효율성과 질적 저하에 대한 자본측의 비판적 공세 → 창의성 향상과 효율성·수월성을 기치로 내건 대대적인 교육 개혁의 필요성 제기 → 국가 차원의 교육개혁안 수립 및 학교간 경쟁체제, 소비자 선택권 등 시장원리를 도입하는 의사 시장정책의 시행이라는 과정을 거쳐 진행된다.⁵¹⁾

신자유주의 교육정책은 학생들의 학습수준 저하와 교사들의 무능을 극복하기 위해서는 교

50) 천보선, “신자유주의 교육 개혁과 학교 교육의 위기”, 강치원 엮음, 『세계화와 한국사회의 미래』, 백의, 2000, p.319.

51) 천보선, 2000, p.323.

육에도 경쟁을 도입하고 효율을 추구해야 한다고 생각한다는 것이다. 교육의 질적 향상은 학생간-학교간 경쟁을 불러일으킴으로써 이루어질 수 있다고 믿는다는 것이다. 전교조에 따르면 교육의 질을 국가차원에서 높이기 위해 교과과정의 국가통제를 강화하고, 지방교육위원회의 권한을 축소하고, 사교육을 확대시켜 나갔다. 전교조는 정부 정책이 학교간 경쟁체제를 도입하고, 교육에 대한 중앙정부의 관리를 강화하고, 재정-운영에 사기업의 진출을 허용하고, 시험결과로 학교별 순위를 공개하며, 학부모의 선택권을 높이고, 단위학교의 자율적 책임성을 강조하는 책임경영제를 도입하고, 학교경영의 책임성과 효율성을 높이기 위해 공교육을 사립화하는 방향으로 나아가고 있다고 분석한다. 전교조의 주장에 따르면 이런 정책은 모두 자본의 이익을 확대하는 것이다.

천보선과 이병환은 신자유주의가 추구하는 교육 재편의 방향을 다음과 같이 요약하였다.⁵²⁾

① 교육부분에 대한 시장원리의 도입이다. 시장원리의 도입은 ‘소비자 주권의 교육’으로 표현된다. 교육부분에 시장의 원리를 도입하는 것은 교육투자의 재정부담을 줄이면서⁵³⁾ 자본이 필요로 하는 유연한 노동력을 손쉽게 공급받기 위해서다. 즉 경제적 효율성을 높이려는 것이다. 그리하여 교육분야를 ‘생산-소비’라는 시장적 관계로 보면서 시장원리 작동을 위한 ‘소비자의 교육선택권’을 새로운 원리로 내세운다. 교육에 대한 시장원리의 도입은 지금까지 공교육을 움직여 왔던 원리 자체의 변화를 의미한다. 교육의 공공성은 점차 탈각되어 가고 민중통제의 원리는 상실되며, 대신 그 자리를 사적 이해와 그 조정장치로서 시장원리가 대체하는 것이다.

② 노동력의 유연성을 제고하려는 변화이다. 자본운동의 유연성을 극대화하기 위해서는 유연한 노동력이 필요하다. 그를 위해 창의적-자율적인 교육을 강조하기도 한다.

③ 자본 이데올로기 강화이다. 냉전체제가 무너져 버린 상황에서도 신자유주의는 이데올로기적 지배와 통제를 더욱 강화하려고 한다. 냉전이데올로기를 대신하여 국가 경쟁력 이데올로기 등 국가주의적 이념을 새롭게 세우고, 각종 신자유주의적 이념체계를 명시적으로 강화하고 있다.

이병환은 신자유주의 교육개혁의 대표적인 예로 교원정년 단축, 자립형사립고 운영, 교원 성과상여금 시행을 제시하고 있다. 이는 전교조가 모두 반대를 표방한 정부의 정책들이다.

52) 천보선, 2000, pp.326-336. 이병환, 2002, pp.39-40.

53) 이러한 지적은 우리의 교육현실과 맞지는 않는다. 우리의 교육제정은 매해 증가하였다.

천보선은 이러한 신자유주의 교육은 다음과 같은 문제점을 초래한다고 주장한다.

(1) 교육적 본질의 훼손

신자유주의 교육의 시장경제 원리의 도입이 가져오는 최대의 해악은 ‘교육적 관계’를 ‘상품 관계’로 변질시키는 것이다. 교육적 관계는 인격적 주체간의 관계임에도 불구하고 신자유주의 교육은 교육을 상품영역으로 전락시키고, 교육적 관계를 물신화된 상품관계로 변질시키고 있다. “교육은 더 이상 개개인의 인간적 가능성과 능력을 최대한 계발하고 바람직한 공동체를 형성하기 위해 교육과정을 조직하고 전수하는 의식적 실천이 아니라, 잘 팔리는 교육상품을 생산하고 다양한 상품 가운데 개개인의 욕구와 기호에 따라 선택적으로 소비하는 경제행위가 되어버리는 것이다. 고도로 조직화된 사회적-인간적 의식 대신에 왜곡되기 쉬운 개개인의 이기적인 욕구와 다양한 기호를 충족시키려는 상품가치가 교육 전반을 맹목적인 무정부주의 상태로 몰아갈 것이다. 지금도 물론 교육은 대단히 왜곡되고 있지만, 상품가치가 교육전반을 지배할 경우에 나타날 근본적 왜곡과 변질은 더 이상 감당하기 어려운 상황을 맞이할 것이다.” 신자유주의 교육정책이 마지막으로 우리를 인도할 곳은 바로 ‘공교육의 파탄’이요, ‘교육의 공동묘지’이다.

(2) 교육공공성의 후퇴

자본주의 체제하에서 교육은 그 속성상 근본적으로 민중-노동자에 대해 대립적 성격을 가질 수밖에 없다. 신자유주의의 자본중심주의와 반민중주의가 점차 교육분야에 비타협적으로 관철되기 시작하고 있다.

① 교육적 권리의 후퇴

신자유주의는 교육에 대한 국가의 책임을 회피하고 그것을 민간에게 전가하려는 경향이 있다. 신자유주의는 교육 재정을 축소시키고 교육을 시장화하여 자본진출을 도모해 나간다. 국가 교육재정의 축소와 자본의 교육진출은 지금까지 국가의 책임과 보장하에 수행되어 온 공교육의 질적 축소로 귀결되며, 그것은 노동자-민중의 교육적 권리가 지속적으로 박탈됨을 의미한다. 값비싼 사학의 확대, 공교육의 질적 저하와 축소, 사교육의 확대는 계급적 조건에 따라 교육기회의 불평등을 심각하게 차별화시키게 된다. 국가 책임의 공교육에서조차도 경쟁체제의 도입으로 재정지원이 차등화되고, 국가는 지금까지 담당해온 재정지원을 철회함에

따라 부담은 노동자-민중의 부담으로 전가된다.

② 자본 중심적 이데올로기와 영향력의 강화

기존의 파시즘 교육의 억압과 통제가 순응하는 태도의 형성을 목표로 했다면, 신자유주의 교육의 경쟁, 상품성-효율성은 자본 이데올로기 자체의 형성과 내면화를 목표로 하고 있다.

③ 교육환경의 악화

교육에 경쟁원리의 도입은 교육 수준의 상승보다는 특정 부분만의 기형적 성장과 교육의 파행과 서열화를 부추길 가능성이 더 많다.

(3) 교육운동의 피폐화

신자유주의 교육은 교육노동의 유연화를 야기하여 교육을 왜곡 변질시키고, 교육운동을 피폐화시킬 것이다. 교육노동의 유연화가 야기할 교육의 왜곡과 변질은 다음과 같다.

① 자본에 대한 교육의 종속화

교육은 국가적-관료적 억압 대신 자본의 통제 아래 놓이게 된다. 교육의 자본종속이 진전되면서 교육노동의 '창의성'·'자율성'은 철저히 제한 당하고 왜곡된다.

② 교원들은 신분 불안에 따라 항상 생존권에 위협을 받게 되며, 그것은 교육실천의 안정성을 장기적으로 심각하게 훼손한다.

③ 교원의 지위가 차별화된다. 경쟁체제 도입·계약직 도입·신분의 변화 속에서 교원의 경제적 지위는 학교간·교사간에 다양한 등급으로 차별화되며, 교원의 집단적 동질성은 크게 위협받는다.

(4) 신자유주의 교육의 내적 모순

① 교육의 양극화 문제

신자유주의 교육정책은 창의성-자율성-다양성을 강조하고 있으나 실제로는 입시교육의 심화와 교육의 양극화를 초래한다. 곧 소수의 우수학교와 다수의 열등학교로 구분된다.

② 정책적 안정성의 결여

신자유주의 교육은 자신이 내포하고 있는 불안정성으로 말미암아 교육의 안정성을 위협한다. 신자유주의 교육은 노동자-민중의 교육적 권리를 축소하고 교육의 평등을 훼손시킴으로써 언제나 민중의 저항에 직면한다.

천보선은 신자유주의가 확산되면서 신자유주의 교육이 함께 퍼져나가고 있지만, 신자유주의가 민중의 저항에 의해 약화되는 순간, 신자유주의 교육 역시 그 종말을 맞이하게 될 것이라고 낙관하고 있다.

3. 교육복지와 교육평등

전교조는 신자유주의 교육정책이 교육평등을 훼손한다고 비판하면서 이에 대한 대안으로 ‘교육시장화 반대, 공교육의 정상화’를 주장하였다. 특히 공교육 정상화를 위해 교육 재정을 GDP 6%로 확충할 것을 강력히 요구하였다. 전교조는 교육재정 GDP 6% 확충을 통한 공교육의 정상화를 내세우고 있다. 공교육 정상화는 시장원리에 따른 교육에 대한 반대이며, 학부모와 학생에게 선택권을 주지 않겠다는 의지의 표현이다.

전교조가 말하는 공교육 정상화는 실질적으로는 모든 학생에게 평등한(동일한) 교육을 제공하겠다는 것이다.⁵⁴⁾ 그들은 교육 기본권을 내세워 ‘균등하게 교육받을 권리’를 주장하고 있다. 우리 헌법도 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가진다.”라고 하였는데 ‘균등하게 교육받을 권리’가 바로 ‘교육평등권’의 천명이라는 것이다. 곧 ‘교육기본권’의 핵심은 ‘교육평등권’이라는 것이다. 근대적 공교육이 확립되면서 헌법에 명시될 정도로 교육기본권은 사람다운 삶을 누리는데 필수적인 ‘사회적 기본권’으로 정립되었으며, 재산이나 인종, 지위, 성별에 관계없이 ‘교육 기회균등’은 핵심적인 교육기본권으로 자리 잡게 되었

54) 평등한 교육이라는 말은 다양한 의미를 가지고 사용된다. 헌법 제31조인 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리가 있다.”고 선언하였다. 이 조항은 교육의 평등을 말하고 있는데 입장에 따라 다양하게 해석될 수 있다. 교육에서 평등은 4가지 의미를 가지고 있다. 첫째 교육기회의 허용적 평등으로 이것은 누구나 부당하게 교육받을 기회를 박탈당하지 않는 상태를 말한다. 인종, 신분, 성, 종교에 따라 교육기회에서 차별이 없음을 의미한다. 둘째로 교육기회 보장적 평등은 교육 기회를 실질적으로 누릴 수 있는 제도적 장치를 구비한 상태를 말한다. 이러한 평등을 보장하기 위해서는 교육에 필요한 비용이 제공되어야 한다. 세 번째 교육조건의 평등은 학교의 시설, 교사의 질, 교육과정 등이 평등한 상태를 말한다. 네 번째로 결과의 평등은 실제로 학습 결과가 누구에게나 일정한 기준에 도달할 수 있도록 가르쳐야 한다는 것을 의미한다. 결과의 평등을 실현하려고 하면 역차별이 발생할 수도 있다. 열등한 학생에게는 더 많은 교육비가 투자되어야 하기 때문이다. 전교조는 네 번째 의미로 평등을 사용하고 있는 것처럼 보인다. 김신일, “교육과 사회”, 1996, pp.268-270.

다는 것이다. 전교조는 교육 기회균등을 내세워 ‘수준별 수업’, ‘우열반’, ‘자립형 사립 고등학교’도 반대하고 있는 것이다.

천보선은 가치 있고 정상적인 교육을 개개인이 인간적 가능성과 능력을 최대한 계발하고 바람직한 공동체를 형성하기 위해 교육과정을 조직하고 전수하는 의식적 실천으로 규정하고, 무가치하고 비정상적인 교육을 잘 팔리는 교육 상품을 생산하고 다양한 상품 가운데 개개인의 욕구와 기호에 따라 선택적으로 소비하는 경제 행위로 정의하고 있다. 그의 논법에 따르면 양자는 서로 모순되기 때문에 양립할 수 없다. 실제로 그런가?

그의 논점이 안고 있는 가장 큰 문제점은 학생과 학부모에 대한 온정주의이다. 학생과 학부모는 자신에게 좋은 교육이 어떠한 교육인가를 올바르게 선택할 수 있는 능력이 없다는 것이다. 따라서 학생과 학부모에게 선택권을 주면 무가치하고 비정상적인 교육을 좋은 교육으로 착각하여 선택하게 된다. 이런 문제점을 해소하기 위해 좋은 교육을 교사가 결정하여 학생과 학부모의 의사와 관계없이 강제해야 한다는 것이다.

실제로 그런가? 그렇지 않을 수 있다. 천보선이 좋은 교육이라고 생각하는 것을 학생과 학부모도 그렇게 생각하여 선택하고, 그런 교육을 받기 위해 노력할 수 있다. 많은 사람이 그런 생각을 한다면 그런 교육이 교육 시장에서 제공될 것이다. 따라서 천보선이 생각하고 있듯이 교육 소비자의 주권을 보장하면 그가 생각하고 있는 무가치하고 비정상적인 교육이 시장을 점거할 것이라는 주장은 하나의 독선이다. 교육 시장의 원리는 소비자인 학생과 학부모가 자신들에게 중요하고 필요한 교육이 무엇인가를 가장 잘 판단할 수 있다는 학생과 학부모의 판단에 대한 존경에 기초해 있다. 이러한 존경심을 갖지 못한 사람은 온정주의에 빠질 수밖에 없고 천보선이 바로 그러한 오류를 범하고 있다. 전교조와 천보선은 교사로서 학생과 학부모의 자율적인 결정을 존중하는 태도부터 길러야 할 것이다.

전교조는 ‘능력에 따라’라는 구절은 무시하고 ‘균등하게 교육받을 권리’만을 주장하고 있다. 인간의 능력은 다르다. 타고난 지능과 재능, 적성이 다르다. 타고난 가정환경도 다르다. 능력이 다르기 때문에 각자의 능력에 따른 교육을 받을 권리를 모든 사람이 지니고 있다. 이러한 권리를 실현하여 자신의 능력에 맞는 교육을 받으려는 사람들이 존재하기 때문에 다양한 학교가 생기는 것은 당연하다. 그럼에도 불구하고 전교조는 모든 학생이 동일한 교육을 받아야 한다고 주장하고 있는 것이다. 이는 학생들의 능력에 따라 교육받을 권리를 부정하는 것이다.

그들은 교육복지라는 개념과 교육평등이라는 개념을 구별하지 않는다. 교육복지는 국가가 최소한의 교육에 대해 책임지는 것이다. 국가의 재정능력에 따라 중학교까지 책임질 수도 있고 고등학교까지 책임질 수도 있다. 국가가 최소한의 교육을 보장하는 것이 교육복지의 기본 이념이다. 교육복지가 모든 학생이 동일한 교육을 받아야 한다는 것을 의미하지는 않

는다. 타고난 재능과 경제적 능력이 있으면 교육여건이 더 좋은 교육을 받을 수 있고, 자신의 능력에 맞게 더 수준 높은 교육을 받을 수도 있다. 이들에게 이러한 교육의 기회를 제공하는 것이 교육의 평등권을 해치는 것은 아니다. 이들이 좋은 교육을 받는다고 다른 사람이 더 나쁜 교육을 받는 것은 아니다. 교육은 제로섬이 아니다.

경제적으로 능력 있는 학부모가 자식의 교육을 위해 스스로 교육비를 부담하여 더 좋은 교육을 시키겠다고 한다면 그들에게도 기회를 주어야 한다. 우리는 교육평등이라는 명분으로 모든 학생들에게 똑같은 교육을 강조하다 보니 사교육이 번창하고, 조기 해외유학이 확대되고 있는 것이다. 전교조가 주장하고 있는 평등한 교육은 공산주의 국가에서도 실현되기 힘든 것이다. 공산주의 국가들도 국가의 필요에 따라 다양한 교육을 시킨다. 영재교육 기관과 엘리트 교육 기관을 통해 수월성 교육을 시키고 있다.

전교조가 주장하는 평등 교육은 모든 국민이 같은 평수의 아파트에 살면서 똑같은 음식을 먹고, 똑같은 차를 타고, 똑 같은 옷을 입고 살라는 것과 다를 바가 없다. 이들은 신자유주의를 자본과 노동의 2분법에 기초하여 계급적 이해관계에서 보고 있으며, 신자유주의는 반노동자적 성격을 지니고 있기 때문에 나쁘다는 것이다. 이들의 논리를 교육에 적용하면 어떻게 될까. 교육에 시장 논리를 도입한다고 그것이 곧 친자본적이고 반노동자적인가?

무리하게 이들의 논리에 따라 교육을 자본가와 노동자의 편으로 가르면 누가 자본가의 편이고 누가 노동자의 편인가. 이들은 교사는 노동자이고, 못사는 사람이 노동자이기 때문에 교사와 못사는 사람이 노동자의 편이고 국가와 잘사는 사람이 자본가의 편이 되는 것일까? 전교조는 고용되어 월급을 받고 사는 사람을 모두 노동자라고 하는데 이러한 구분에 따르면 국가에서 월급을 받는 고위직 공무원, 대기업의 사원, 대학교수, 판사와 검사, 큰 병원에 고용되어 일하고 있는 의사도 모두 노동자의 편에 속하는가? 그렇다고 한다면 자본가에 속한 사람으로 누가 남는가? 전교조는 신자유주의 교육정책은 사회적으로 기득권을 누리고 있는 사람들을 위한 것이라고 주장하고 있는데 기득권층에서 위에서 말한 노동자는 제외해야 하는가? 교사는 제외해야 하는가? 이들의 논리는 참으로 혼란스럽다.

전교조는 교육에서도 자본과 노동의 2원론을 적용하여, 학생과 학부모의 선택을 존중하는 교육정책을 자본층의 이익을 대변하는 것으로 분류하여 폐기시키려 하고 있는 것이다. 전교조는 학생의 선택권과 자유를 존중하는 자유주의적 교육정책을 자본의 이익을 대변한다고 비난함으로써 교육권이 교육 소비자에게 넘어가는 것을 차단하고 있는 것이다.

그러나 전교조의 분류방식에 따라 교육에서도 2원론적으로 자본층과 노동층을 나눈다면 정부와 학교, 교사는 자본층에 속하고 학생과 학부모는 노동층에 속한다. 교육 수요자는 노동층이고 교육 공급자는 자본층이다. 학생과 학부모의 경제적 지위와 상관없이 모든 학생과 학부모는 노동층이고 교육수요자이다.

전교조의 신자유주의적 교육정책 비판은 결국 국가와 학교, 교사가 교육권을 가지고 있다고 주장함으로써 교육 소비자를 교육의 주체에서 제외하려고 하는 것이다. 교육의 공공성을 내세우면 결국 교육에서 국가의 권한을 확대할 수밖에 없다. 결국 신자유주의적인 교육정책의 반대는 교육의 주체에서 학생과 학부모를 추방하고 정부나 교사가 주체가 되겠다는 것이다. 물론 전교조가 정부를 불신하기 때문에 교육을 관장하는 단체로 새로운 기관의 필요성을 강조하고 있는데 이것은 전교조가 교육주체에서 정부까지 몰아내고 자신들이 교육에 대한 독점적인 권한을 갖겠다는 것이다. 정부는 교육비만 부담하고 실제 권한은 자신들이 갖겠다는 것이다. 전교조가 인정하고 있는, 교육에서의 정부 역할은 교육재원의 공급자일 뿐이다.

전교조의 신자유주의 교육 개혁 비판은 아직까지 계속되고 있다. 전교조는 이제 신자유주의 교육 개혁의 문제점을 지적하면서 교육이 추구해야 할 긍정적 가치로 교육의 공공성을 전면으로 내세운다. 교육의 민주성, 교육의 사회적 생산성, 국민의 기본권으로서의 교육을 긍정적인 가치로 제시하기도 하지만 교육의 공공성을 제일 앞에 내세운다. 이제 ‘교육의 공공성’은 전교조가 출범할 당시 제시한 ‘참교육’과 같은 지위를 차지하고 있다고 할 수 있다.

4. 전교조의 새로운 구호로서 교육의 ‘공공성’

전교조는 2004년 4월 7일 “전교조가 마련한 공교육종합개편방안(기본안)”을 해설서와 함께 발표하였다. 이 개편안은 국공립대 평준화, 수능폐지, 평준화 안정화, 중·고교 통합, 사회적교육과정위원회 구성, 교직원회·학생회·학부모회법제화, 목적형 교원양성체제 확립, 교원의 정치활동 보장을 주장하고 있다. 이러한 주장들은 전교조의 기본 이념에서 나온 것들이다.⁵⁵⁾

이 개편안은 현재 우리 학교 교육의 진단에서 출발한다. 이 개편안에 따르면 지금까지 우리의 학교 교육은 ‘교육 실패’를 거듭하면서 잘못된 길을 걸어왔다. 학교 교육이 인간성장과 공동체 사회에 기여하지 못하고 계층상승 욕망의 수단으로만 사용되었다는 것이다. 초·중등 교육의 목표인 ‘교양 있는 민주시민의 양성’은 허울뿐이고, 대학도 ‘학문의 전당’과 ‘사회지성인의 양성소’로서 제 기능을 상실하였다는 것이다. 교육이 계층상승의 욕망을 충족시키는 수단으로만 사용되어 왔기 때문에 대학의 학벌, 서열구조는 입시를 통해 재생산되어 왔다고 진단한다.

개편안은 ‘교육 실패’의 원인을 그들이 볼때 오류로 점철된 다음과 같은 정부의 정책기조

55) 전교조(2004a, 2004b) 참고. 전교조의 이러한 입장은 민주노동당이 2004년 3월 25일 발표한 17대 총선 교육분야 정책과 공약에서 제시한 내용과 일치한다.

에서 찾고 있다.

① 공교육의 주요 모순 외면 : 학벌과 대학 서열 구조는 어쩔 수 없는 현실이다. 해결하기 어렵다.

② 공교육의 사유화 : 교육은 수요자의 통제를 받아야 한다. 국가는 최소한의 역할만 할 뿐이다.

③ 공교육의 관료화 : 수직적 관료시스템은 그대로 유지한다. 시스템의 문제가 아니라 관료와 관리자의 운영문제이다.

④ 공교육의 학원화 : 공교육의 목표는 관념적 이상일 뿐이다. 학원 수요를 학교 안으로 흡수해야 한다.

전교조는 공교육의 존재 이유를 ‘인간교육’과 ‘사회발전’에서 찾고 있다. 인간이 인간답게 살 수 있는 인간성과 능력을 기르고, 이렇게 길러진 인간들에 의해 ‘사회’를 형성하는 것이 공교육의 목적이라는 것이다. 전교조가 공교육을 내세우는 이유는 지금까지 우리 교육은 대다수의 민중들의 인간다운 삶을 위해서가 아니라 특권층의 이익만을 대변해 왔다고 보기 때문이다. 전교조는 가진 자와 가지지 못한 자, 특권층과 민중이라는 2분법에 기초하여 교육을 분석하면서 자신들이 제시하는 교육이념에 충실한 교육이 이루어질 때 교육은 민중의 이익과 합치할 수 있다는 것이다. 전교조가 제시하는 교육이념은 ‘공공성’, ‘민주성’, ‘사회적 생산성’, ‘국민기본권’이다.

① 교육의 공공성

전교조에 따르면 교육의 공공성은 교육의 평등성, 복지성, 공동체성을 의미한다. 곧 교육의 공공성을 실현한다는 것은 모든 국민이 보편적 권리로서 양질의 ‘교육’을 차별 없이 받아야 하며, ‘교육’이 공동체 사회에 기여해야 함을 의미한다는 것이다. 교육의 공공성은 모든 사람이 국가의 돈으로 양질의 교육을 받는 것을 의미하며, 공공성의 핵심은 국가가 유아에서 대학까지 모든 국민을 무상으로 책임져야 한다는 것이다. 그들은 “현대사회의 학교 교육은 국민들이 낸 세금에 의하여 정부가 운영하도록 되어 있습니다. 이는 국민이면 누구나 교육을 받을 권리가 있다는 것입니다. 따라서 원칙적으로 학교 교육은 무상교육이어야 하며, 대부분의 나라가 중등교육까지 무상교육으로 실시하고 있습니다.”⁵⁶⁾라고 말한다. 전교조에 따르면 국가가 모든 국민에게 유아 교육부터 대학교육까지 무료 교육을 실시해야 한다.

56) 전교조, 1989, p.221.

② 교육의 민주성

전교조는 교육의 민주성을 실현하려면 교육정책 수립과정에서 일부 자본과 관료가 아닌 국민의 통제를 받아야 하며(민중통제성), 단위학교는 교사와 학생, 학부모 즉, 구성원의 통제를 받아야 한다(학교자치성). 전교조는 교육의 민주화가 교육의 공공성을 실현할 수 있는 원동력이라 생각하고 국민이 직접 교육을 통제함으로써 교육예산을 늘리고, 양질의 교육을 받을 수 있다고 주장한다. 교사와 학생, 학부모가 학교운영에 참여하여 학교운영과 교육의 과정에 주체로서 참여해야 한다는 것이다. 전교조가 교육의 민주성을 통해 노리는 것은 교육에 대해 국가와 시장의 개입을 차단하는 것이다. 민중통제성과 학교자치성을 주장하고 있긴 하지만 이것은 표면적 명분에 불과하고 실제적으로는 교육에 대한 전교조의 통제를 의미할 뿐이다. 지금 우리에게 필요한 것은 교육의 민주성이 아니라 교육의 선택권을 학생과 학부모에게 부여하는 것이다. 중요한 것은 참여가 아니라 선택이다.

③ 교육의 사회적 생산성

전교조는 교육의 사회적 생산성에 기초한 교육 개혁을 통해 교육제도, 정책의 낭비·실패 시스템을 바꿈으로써 교육이 공공의 이익에 복무하고, 학교 교육의 질이 개선될 수 있다고 주장한다. 그들의 진단에 따르면 우리의 교육 시스템은 너무나 비생산적이다. 온 국민이 엄청난 돈을 교육비로 지출함에도 불구하고 학생들은 양질의 교육을 받지 못하고 실패자로 내몰린다는 것이다. 이러한 교육의 비생산성은 정부의 '교육자원관리'의 실패에서 시작되었다는 것이다. 비생산적인 교육시스템과 교육정책을 바꾸기 위해서는 교육에서 정부를 몰아내고 교육의 공공성을 대변하는 민중이 교육을 통제해야 한다는 것이다. 그러나 정부 통제에서 민중 통제로 바뀐다고 해서 교육이 생산적이 될 수는 없을 것이다. 교육의 생산성을 확대하려면 관료나 추상적인 민중통제가 아니라 소비자 통제로 나아가야 한다.

④ 국민기본권으로서의 교육

전교조는 삶의 질 향상의 기초로서 교육권을 국민의 기본권으로 확립하고 평등한 기본권 실현을 위해 기회, 과정은 물론, 결과의 평등까지도 도모하는 공교육 체제를 수립해야 한다고 주장한다. 국민기본권 사상을 내세움으로써 신분유지나 계층상승의 도구로 교육정책 결정권을 독점해 온 기득권과 정부를 몰아내고 교육정책 결정권을 교육주체인 민중의 손으로 결정해야 한다고 주장한다. 교육정책에서 교육권 보장을 최우선 순위에 놓아야 한다는 것이다. 교육권 보장을 최우선 순위에 놓는다는 것은 더 이상 경제관료, 시장주의자, 소수부유층의 이기적 욕망에 따라 교육정책이 좌우되는 것을 막고, 민중이 교육권을 획득함으로써 무

상교육을 실현하고, 교육복지를 증진해야 한다는 것이다.

5. 교육의 공공성이란 무엇인가

교육의 공공성을 강조하면 교육과 국가가 결합할 수밖에 없다. 전교조는 민주화 이후의 국가와 이전의 국가를 구별하여 민주화 이전에서 국가와 교육의 분리를 주장하였지만, 전교조 합법화 이후 이런 주장을 더 이상 하지 않는다. 그들이 말하는 교사, 학생, 학부모의 교육권 주장은 민주화 이전의 국가가 교육을 독점하고 있는 상황에서, 전교조를 합법화하지 않은 국가를 부정하기 위한 하나의 이론적 기제였다.

교육의 공공성을 강조하면서 교육에서 국가의 통제를 제거하려는 것은 참으로 앞뒤가 맞지 않는 이야기이다. 국가는 교육재정만 부담하고 아무 것도 간섭하지 않는 것이 정의롭다는 관점이다. 교육에서 국가와 학생, 학부모를 제거하고 나면 남는 것은 교사뿐이다. 결국 전교조의 주장은 교사가 교육의 모든 영역을 지배하겠다는 논리에 지나지 않는다.

국가와 시장은 대립적인 상황에 있고, 이 둘을 모두 부정한다면 교육에서 남는 것은 전교조와 전교조의 논리에 동조하는 운동단체뿐이다. 국가 주도의 교육 개혁은 자유주의적인 교육 개혁이라 할 수 없다. 소비자 주권론에 입각한 교육철학은 교육비의 부담자가 교육 선택권을 가져야 한다는 것이다. 교육 선택권은 학생과 학부모가 갖는 것이고, 교사와 학교, 정부는 교육 공급자가 된다. 전교조는 학생과 학부모의 교육 선택권을 존중하는 교육정책을 신자유주의 교육정책이라고 부르면서, 교육의 공공성을 앞세워 이에 반대하고 있는 것이다.

교육의 공공성을 앞세운 전교조는 시장 통제나 수요자 통제 대신에 교육정책에서 ‘민간 통제’ 내지는 ‘민중 통제’의 원리를 내세운다. 이들은 학부모의 선택권을 통한 교육기관 사이의 질 경쟁은 오히려 빈부의 격차를 심화시키고, 하층 주거지역의 공교육을 부실화시켜 교육의 공공성을 약화시킬 수 있다고 주장한다.

민간통제는 국가의 관료적 통제를 지향하고 일반 국민이 교육통치 주도권을 확보하기 위해 제시된 개념이다. 학생과 학부모의 교육권 대신에 민간의 교육권으로 대치하려고 한다.

시장논리에 입각한 교육은 필연적으로 교육의 민영화와 사유화로 나아갈 수밖에 없다. 이렇게 되면 교사는 교육에서 주도권을 상실할 수밖에 없다. 전교조 합법화 이전에 미처 예상하지 못한 문제에 봉착하여 전교조는 교육의 공공성과 민중통제라는 개념을 도입하였다. 민중통제는 매우 추상적인 개념으로 주민의 참여와 자치에 의해 교육을 보다 민주적이고 인간적으로 만들어야 한다는 것이다.

6. 공교육에 대한 투자확대가 교육문제를 해결할 것인가

전교조는 공교육에 대한 투자확대를 통해 공교육을 내실화함으로써 교육문제가 해결될 수 있다는 확고한 신념을 가지고 있다. 현재 우리가 안고 있는 교육문제의 대부분은 공교육의 부실에서 나온 것이기 때문에 교육예산을 확대하여 공교육을 내실화하면 사교육 문제가 해결될 수 있다는 것이다. 교육예산을 GDP 6%까지 확대해야 한다는 주장도 바로 이러한 신념에서 나온 것이다. 2008년부터 대학입시에서 내신 비중을 높인 입시정책도 공교육의 정상화와 맥을 같이 하고 있다.

그러나 실제로는 그렇지 않다. 교육예산을 꾸준히 확대해 왔음에도 불구하고 사교육비 지출은 끊임없이 높아지고 있으며, 대학입시에서 내신을 강화하는 정책에 대한 학생들의 반응은 전 과목 과외를 받는 것이다. 정책의도와 반대되는 결과가 나오고 있는 것이다.

다음 통계와 같이 우리나라 중앙정부의 예산은 1970년대 이후 끊임없이 증가하였으며, 이에 따라 교육인적자원부의 예산도 증가하였다.

연도별 중앙정부예산 대비 교육인적자원부 예산

(단위: 천 원, %)

구분	중앙정부예산	교육인적자원부 예산	비율
1970	446,273,301	78,478,212	17.6
1975	1,586,931,050	227,925,711	14.4
1980	5,804,061,441	1,099,159,170	18.9
1985	12,532,361,835	2,492,308,215	19.9
1990	22,689,432,968	5,062,431,258	22.3
1995	54,845,022,310	12,495,810,267	22.8
2000	118,919,976,000	19,172,027,920	16.1
2001	124,461,641,000	20,034,364,710	16.1
2002	136,618,129,000	22,278,357,817	16.3
2003	142,939,927,000	24,404,401,310	17.1
2004	146,872,596,000	26,399,680,082	18.0

주: 1) 중앙정부예산 = 일반회계 + 특별회계

2) 특별회계는 지방 양여금 관리 특별회계, 지방교육양여금관리특별회계, 재정 용자 특별회계, 국유재산 관리 특별회계, 농어촌 특별세 관리 특별회계, 책임운영기관 특별회계임.

3) 교육인적자원부예산 = 일반회계 + 특별회계(중복은 제외함)

자료: 교육인적자원부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도

교육예산의 증가에 따라 연도별 학생 1인당 공교육비도 다음과 같이 끊임없이 증가하였다.

연도별 학교별 학생 1인당 공교육비

(단위: 천 원)

구분	초등학교	중학교	고등학교	대학
1970	12	25	32	157
1975	27	40	73	313
1980	119	157	150	1,036
1985	319	300	398	1,210
1990	566	699	787	1,906
1995	1,412	1,380	1,785	4,227
2000	2,023	2,690	2,840	5,591
2001	2,362	3,277	3,376	6,036
2002	2,859	3,348	3,543	6,472
2003	3,243	4,062	5,061	7,004
2004	3,349	4,124	5,300	7,489

주: 1) 학생 1인당 공교육비 = 공교육비(국·공·사립학교 교비 + 기성(육성)회비) / 재적 학생수
 2) 예산을 기준으로 함.
 3) 경상가격임.

자료: 교육인적자원부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도

만일 교육비가 증가함에 따라 교육의 질이 개선되고 학력이 높아졌다면 이에 반비례하여 사교육비가 줄어들었을 것이다. 그러나 결과는 그렇지 않다. 국가 예산이 계속 증가하여 학생 1인당 공교육비가 늘어났음에도 불구하고 사교육비는 끊임없이 증가하고 있다. 다음 표는 이러한 사실을 잘 보여준다.

사교육비 총량 규모의 변화

(단위: 백만 원)

	1994	1998	2001	2003
경상가격	5,645,917	12,245,474	10,663,417	13,648,505
불변가격	6,967,302	12,570,575	11,044,253	13,648,505

자료: 한국교육개발원

2001년에는 경제위기 여파로 과외비가 감소하였다가 경기가 회복됨에 따라 다시 과외비는 증가 추세이다. 공교육비와 사교육비는 반비례 관계에 있는 것이 아니라 비례관계에 있다. 이러한 실증적 자료로 볼때, 공교육 예산을 늘려 공교육의 질을 개선하면 사교육비가 축소될 것이라는 상식은 잘못된 것이다.

사교육비 증가요인은 교육예산 증가와 관계가 없는 것처럼 보인다. 사교육비 증가요인은 다른 곳에 있으며, 교육예산을 확충함으로써 사교육비를 줄일 수 있다는 주장은 마땅히 폐기되어야 한다. 잘못된 경제상식에 기초하여 무조건 교육예산을 늘리려고 할 것이 아니라 교육예산의 효율성을 따져 보아야 할 때가 되었다. 사교육비 증가문제를 해결할 수 있는 유력한 방법 가운데 하나는 교육에도 시장원리를 적용하는 것이다.

VI. 대안을 찾아서: 교육 소비자 주권론

교육의 목적, 내용, 방법과 같은 본질적인 사항들을 논의의 대상으로 삼고 있다는 점에서 전교조는 교육의 담론을 한층 심화시켰다는 평가를 할 수 있다. 전교조 이전에는 교육에 대한 논의가 본질적인 문제와 거리가 있는 ‘학생 선발’과 관련된 입시에만 집중되어 왔음을 상기하면 교육발전을 위한 논의에서 큰 발전을 이룩하였음은 부정할 수 없다. 전교조는 어느 누구도 이의를 제기하지 않았던, 교육에서 국가가 갖는 역할을 전면적으로 부정하면서 교육 주체론, 교육내용을 근본적으로 거론하였기 때문이다. 전교조의 이러한 시도는 장기적으로 한국 교육의 발전에서 하나의 분수령이 될 것이다.

그러나 지향하는 목표와 그 목표를 달성할 수 있는 방법 제시가 잘못되었기 때문에 그들은 그들이 제기한 문제를 해결하기보다는 문제의 본질을 왜곡시켜 우리 교육에 더 큰 폐해를 미칠 가능성이 크다. 전교조가 범하고 있는 가장 큰 문제는 교육문제를 교육 공급자의 관점에서만 바라보고 현실적으로 교육의 수요자인 학생과 학부모의 입장을 대변하지 못한다는 것이다. 그들은 교육에 대한 학생과 학부모의 욕구를 부정적으로 평가하거나 완전히 무시하고 있다. 교육에서 수요자의 욕구를 무시하면 교육은 수요자로부터 외면당하고, 수요자는 자신의 욕구를 충족시키기 위해 다른 방법을 모색하게 마련이다.

현재 심각한 교육문제로 제기되고 있는 사교육의 팽창이나 조기 유학도 교육 소비자들이 자신들의 교육욕구를 충족시키기 위해 채택한 가장 합리적인 방법이다. 교육문제를 해결하기 위한 출발점은 바로 교육 소비자의 욕구를 도덕적으로 선한 것으로 인정하는 것이다. 이 욕구를 인정하고 이 욕구에 맞추어 공급이 이루어질 때 문제는 점차적으로 해결되기 시작할 것이다.

현실적으로 존재하는 교육수요를 정당한 것으로 인정하고 그 수요를 충족시키려는 사회적 제도의 출현을 법으로 규제하지 말아야 한다. 정부가 소비자들의 교육수요를 강제로 결정할 수 없는 상황에서 그들의 수요를 원리적으로 억압하는 것은 불가능하다. 그동안 정부와 전교조는 교육수요를 도덕적으로 비난하거나 그에 부응하는 공급을 억압하였다. ‘학부모 이기주의’, ‘개탄할 만한 학력 중시 풍조’, ‘지나친 교육열’, ‘학력 위주의 사회’, ‘교육세습’과 같은 말들은 정부와 전교조가 교육 수요자의 욕구를 비난하면서 억압하는 과정에서 나온 말이다. 정부가 내놓은 무수히 많은 규정과 규제들은 교육 수요를 억압하거나 그에 부응하는 교육공급을 억압하고 통제하기 위해서 만든 것이다.

그동안 정부가 소비자의 판단을 대신하려고 하였다면 전교조도 자신의 판단으로 소비자의 판단을 대신하려고 한다. 소비자의 판단을 존중하지 않고 자신의 이념을 학생과 학부모에게

강요한다는 점에서 과거의 권위주의를 그대로 유지하고 있다. 전교조의 판단이 시민 개인의 판단보다 옳다고 믿어야 할 이유는 없다. 전교조는 학생에 대한 온정주의적 권위주의를 버리고 학생과 학부모를 존중해야 한다.

교육문제의 해결을 위해서는 공급자 위주의 사고에서 수요자 위주의 사고로 넘어가야 한다. 교육문제를 해결하는 단초는 교육수요와 공급 사이에 존재하는 비대칭성과 불균형을 바로잡는 것이다. 이러한 비대칭성과 불균형을 바로잡는 가장 확실한 방법은 교육이 시장경제의 이상에 접근할 수 있도록 교육에 대한 생각을 바꾸고 제도를 정비하는 것이다. 한마디로 교육에 시장경제의 원리를 도입하는 것이다.

그럼에도 불구하고 시장원리를 도입하여 교육을 하나의 상품으로 보는 일이 우리 사회에서 낮은 이유는 교육을 신성한 어떤 것으로 보아온 전통 사회의 관습이 남아 있고, 한때 우리 사회에서 큰 세력을 형성하였고, 민주화가 진전되면서 핵심 세력으로 부상한 사람들의 사고를 지배하는 사회주의 이념이 우리 교육을 주도하고 있기 때문이다. 이를 극복하지 못하고 교육에 시장경제의 원리를 도입하지 않으면 교육문제는 점점 더 심화되고 확장될 것이다.

교육주권론을 내세운 전교조의 공격에 맞서면서 정부가 채택한 대응 논리가 바로 교육 개혁이다. 김영삼 정부의 교육 개혁은 교육 소비자라는 말을 빈번하게 사용하였다. 우리 사회에서도 교육을 자유시장경제의 관점에서 바라보기 시작한 것이다. 그러나 정부주도형 소비자 중심교육은 교육문제를 해결하지 못했다. 소비자 중심이 아니라 여전히 정부 중심이었기 때문이다.

정부와 전교조와의 갈등은 교육 생산자 사이의 갈등이다. 정부와 전교조는 교육 생산자라는 점에서 같은 범주에 속함에도 불구하고 교육 주도권을 둘러싸고 첨예하게 대립되는 입장을 견지하고 있는 것이다. 이들 사이의 주도권 싸움에서 누가 우위를 점하느냐 하는 것은 교육 소비자인 학생이나 학부모의 관점에서 볼때 큰 차이가 없다. 궁극적으로 이들은 자신의 이익을 보호하기 위한 교육정책을 시행하고, 교육 소비자인 학생이나 학부모는 자신들의 입장을 정당화하기 위해 필요할 때 이용할 뿐이다. 뿐만 아니라 이들은 일관되게 전체주의적, 간섭주의적, 온정주의적 입장을 견지하고 있다는 공통점을 지니고 있다. 이들은 주도권 싸움과 교육정책에서 첨예한 입장 대립을 보이고 있는 것처럼 보이지만, 교육 소비자에게 선택권을 부여하지 않겠다는 점에서는 공통점을 보이고 있다. 차이점이 있다면 정부는 정부주도하의 교육의 자율성을 내세우면서 자신의 권익을 추구하고, 전교조는 민주적 참여를 앞세워 자신의 권익을 추구한다는 것이다.

이제 정부와 전교조는 교육권을 소비자인 학생과 학부모에게 돌려주어야 한다. 정부와 전교조는 학생과 학부모가 교육에 대해 스스로 판단하고 책임질 수 있는 기회를 주어야 한다.

중요한 것은 정부주도의 자율이나 전교조가 주장하는 민주적 참여가 아니라 교육 소비자의 책임 있는 선택이다.

참고문헌

국내문헌

- 강승규, “참교육이란 말은 어떻게, 왜 나왔는가?”, 한국교육연구소, 1993.
- 강영혜, “참교육의 교육 이념적 성격”, 한국교육연구소, 1993.
- 강영혜, “교육관련 주체들의 이념적 좌표분석 연구”, 한국교육개발원, 2003.
- 강영혜, “교육이념의 다양성과 교육계의 갈등”, 『2003:교육계의 갈등의 본질과 갈등해결 방향』, 한국교육개발원, 2004.
- 고재호(1993), “교육권의 주체와 내용”, 한국교육연구소, 1993.
- 교육부(1991), “바로서는 교육”, 한국교육연구소, 1993.
- 김신일, “교육과 사회”, 한완상 외, 『한국사회학』, 민음사, 1996.
- 민주노동당, “교육분야 14대 핵심공약 및 7대 현안 해법”, 2004.
- 신동아, “反戰수업·낙선운동·시국선언… 흔들리는 ‘교육 중립’”, 『신동아』, 2004년 8월호.
- 신임철, “전교조와 정부간 게임에 경향을 미친 요인에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2000.
- 심성보, “현대사회의 변화와 ‘공교육’ 사상의 재정립”, 『교육문제연구』, Vol.6. No.1, 1994.
- 이병환 “신자유주의 교육 개혁의 성격과 평가”, 『韓國教育』, Vol 29, 2002.
- 전교조(1989), “더불어 사는 삶을 가르치는 참교육”, 한국교육연구소, 1993.
- 전교조(1989), 『6공화국의 교육현실과 교육 개혁 과제』, 1992.
- 전교조(1989), “전교조가 마련한 공교육종합개편방안(기본안)”, 2004a.
- 전교조(1989), “전교조가 마련한 공교육종합개편방안(해설서)”, 2004b.
- 천보선, “신자유주의 교육 개혁과 학교 교육의 위기”, 강치원 엮음, 『세계화와 한국사회의 미래』, 백의, 2000.
- 천보선·김학한, 『신자유주의와 학교 교육의 진로』, 한울출판, 1998.
- 한국교육연구소, 『참교육 그 이해와 오해』, 내일을 여는 책, 1993.
- 한명희, 『참교육론의 교육학적 시각—비판적 분석』, 1990.
- 한주미, “교과내용의 정치적 중립성에 관한 논의”, 한국교육연구소, 1993.

외국문헌

- Younkins, Edward W., Capitalism and Commerce, Lexington Books, 2002.

