

제주국제자유도시와 제주 교육의 과제*

김 민 호**

〈 목 차 〉

- I. 논의의 배경
 - II. 제주국제자유도시특별법령에 내포된 교육관 분석
 - III. 비판적 논의
 - IV. 제주국제자유도시특별법령 시행 이후의 교육적 과제
- ※ 참고문헌

I. 논의의 배경

2002년 4월 1일부터 '제주국제자유도시특별법'이 본격적으로 시행되고 있다. 이번 에 만들어진 제주국제자유도시특별법은 종래의 제주도개발특별법을 전면 개정한 것으로 외국인의 자유 왕래 및 의사소통의 촉진, 국제화 교육환경 조성, 첨단과학기술단지·투자진흥지구·자유무역지역 지정, 관광 진흥 차원에서 내국인 면세점 설치, 골프장 확대 및 이용료 인하, 휴양 펜션업 같은 비교적 값싼 숙박시설 설치, 그리고 이들 사업을 주체적으로 추진할 제주도국제자유도시개발센터 설치 등에 관한 조항을 담고 있다. 또 국무총리 국무조정실 산하 제주국제자유도시 추진기획단의 '제주국제자유도

* 이 글은 2001년 12월 11일 (사)제주문화예술연구센터가 주최한 제1회 학술세미나에서 「교육자가 바라본 제주도의 미래 - 제주국제자유도시와 관련해서 -」라는 제목으로 발표했던 것을 수정·보완한 것이다. 발표 당시에 참조했던 제주도개발특별법개정법률안(2001년11월)이 적어도 교육관련 부분에서는 크게 수정되어 2002년 1월 26일 제주국제자유도시특별법으로 공포되었고, 2002년 4월 1일부터는 제주국제자유도시특별법시행령이 시행되었기에, 이 글은 현재 공포·시행 중인 법령을 근거로 재구성하였다.

** 제주교육대학교 교육학과 교수

시기본계획'(2001. 11. 19)에서는 제주국제자유도시 개발의 촉매 역할을 담당할 7개의 사업 - 휴양형 주거단지 조성, 중문 관광단지 확충, 서귀포 관광미항 개발, 제주 첨단 과학기술단지 조성, 공항 자유무역지역 조성, 쇼핑 아울렛 개발, 생태·신화·역사공원 조성 등 - 을 제시하고 있다.

이 법과 계획을 추진한 사람들에 따르면 1960년대 초 박정희 정권 때부터 논의되어 왔던 사람, 상품, 자본의 이동이 자유로운 국제자유도시 구상이 40년이 경과한 오늘에 와서 실현되기에 이르렀다고 한다. 하지만 2002년 4월부터 시행되어 제주도민에게 직접적인 영향을 미치고 있는 제주국제자유도시특별법이 과연 제주도민들 사이에서 충분한 공론화의 과정을 거쳐 제주도민들의 의견을 충분히 반영한 것인지, 또 의도했던 대로 제주도를 홍콩이나 싱가포르와 같은 복합 기능의 국제자유도시로 바꿀 수 있을 것인지, 그 결과 제주도민의 삶의 질이 향상될 것인지, 특히 제주도민의 교육적 삶에 어떤 긍정적인 변화가 있을 것인지 낙관적인 기대를 하기란 그리 쉽지 않다.

미래 사회에 대한 예측은 사회과학 영역에서는 관점에 따라 낙관론, 비관론, 회의론 등으로 나뉜다. 낙관론자들은 제3의 물결, 탈산업사회론 등의 주장에서 보듯 대부분 현대 기술문명의 진보적 가치를 인정하고 첨단 기술에 의한 끝없는 성장 가능성에 바탕을 두고 미래를 전망한다. 반면에 비관론자들은 환경과 자원의 고갈, 노동착취, 사회병리, 부의 편중 등 성장 가능성의 한계를 강조하면서 미래를 어둡게 전망하면서 사회구조적 변혁이라는 근본적인 대안을 제시한다. 회의론자들은 기술의 진보든, 사회구조의 변혁이든 그 어떤 개혁적 조치들도 사람이 변하지 않으면 효과가 없다고 본다. 제주국제자유도시특별법은 미래사회에 대한 낙관론에 바탕을 두고 크든 작든 자본가들의 지지 아래 제주도 당국과 현 정권이 적극 추진하고 있음에 틀림없으나, 제주도내·외 시민사회단체들의 비관론이나 회의론의 목소리도 적지 않다.

필자는 제주국제자유도시특별법과 그 기본계획을 두고 정부와 기업 그리고 시민사회단체 사이에 낙관 대 비관 혹은 회의가 교차하는 상황에서 제주도민들의 관심을 좀 더 환기시키고, 제주도의 미래를 누군가에 맡기기보다는 제주도민 스스로 만들어 나가려는 노력의 일환으로 이 글을 작성하였다. 교육학을 공부하고 초등교사를 양성하는 교육자의 한 사람으로서 우선 제주국제자유도시특별법과 기본계획에 반영된 교육관이 어떤 것인지를 분석하고, 다음에는 이 교육관을 요즘 우리 교육계에서 논의되고 있는 교육개혁에 관한 비판적 담론에 비추어 논의 한 뒤, 끝으로 이에 따른 교육적 대응책을 제안하였다.

II. 제주국제자유도시특별법령에 내포된 교육관 분석

새천년민주당이 발의한 제주도개발특별법개정법률안은 2001년 11월 15일 공개되었고, 11월 23일 한나라당 공청회 과정을 거쳐 11월 29일 국회 건설교통위원회에 일부 수정 보고된 후, 2002년 1월 26일 여야 합의로 제주국제자유도시특별법으로 확정, 공포되었다. 이 법이 함의하는 교육적 의미는 세 가지 측면에서 분석·논의할 수 있다. 첫째, 제주국제자유도시특별법이 제주의 학교교육 체제에 어떤 변화를 가져올 것인가, 그리고 그 변화가 교육적으로 과연 바람직한가에 관한 논의이고 둘째, 제주국제자유도시특별법의 시행에 따른 제주지역 성인교육 과제 설정의 적합성에 관한 논의이고, 셋째, 이 법의 시행 이후 제주도민들은 어떤 학습 경험을 하며 그것이 과연 교육적으로 바람직한가에 관한 논의이다.

1. 학교교육의 개혁·개방론

제주지역 학교체제의 변화와 직접적으로 관련된 조항은 특별법 제6장 '국제화 교육 환경의 조성' (제21조부터 제25조까지) 부분에서 언급되고 있다.

가. 제21조 '외국인학교 입학자격의 특례'

우리나라 초·중등교육법령에 따르면, 외국인학교는 국내에 체류중인 외국인의 자녀와 외국에서 5년이상 거주하고 귀국한 내국인을 위해 설립된 학교로서 교원의 자격, 수업연한, 학년제, 교육과정, 교과용 도서의 사용은 물론이고 장학지도, 학교평가, 학교 시설이용의무, 학비보조, 학습부진아지도, 학교회계 설치·운영, 학교운영위원회 설치 등이 면제되어 이미 우리나라 정규 학교교육 밖의 각종학교로 존재한다. 2001년 11월 현재 우리나라에는 이런 외국인 학교가 31개 있고, 미인가 학교 29개까지 합하면 60개에 이른다.

반면에 제주국제자유특별법령에서는 외국인학교 입학자격을 국내에 체류중인 외국인 자녀나 외국에서 3년 이상 거주하고 귀국한 자녀로 완화했다.¹⁾ 제주도개발특별법개

1) 애초 민주당의 제안(2001년 11월)에서는 입학자격을 학교규칙으로 정하도록 해 사실상 거의 모든 내국인에게 입학할 허용하려 했으나, 제주도내 교원단체와 시민단체의 반발로 한 걸음 물러나 외국에서 3년 이상 거주자로 한정했다.

정법률안 검토보고서'(국회 건설교통위원회 2001년 11월)가 명시하고 있듯이 "국내에 투자 또는 교류·협력의 목적으로 거주하는 외국인 자녀의 교육을 효과적으로 지원하고, 조기유학에 따른 외화유출현상 완화 및 국제전문인력을 양성하며, 교육여건이 우수한 외국인학교의 교육환경을 적극적으로 활용하려" 했기 때문이다.

하지만 '조기유학에 따른 외화유출현상 완화 및 국제전문인력 양성'이 과연 외국인 학교 설립 취지로 합당한지 의심스럽다. 내국인의 조기유학 완화 및 국제전문인력 양성은 외국인 학교가 아닌 우리의 정규학교 체제에서 외국어 고등학교를 확대하던가 기존의 교육체계를 개선하고 그 질의 향상을 통해 달성해야 마땅하지 대한민국 시민 교육의 성격을 배제한 외국인학교라는 각종학교에 의존하는 것은 국가적 수치이다.

또한 '교육여건이 우수한 외국인학교의 교육환경을 적극적으로 활용'하기 위해 입학자격을 완화하는 것은 연간 교육비가 2,000만원이 넘는 외국인학교를 이용할 수 있는 소수 중상층에게만 선택권을 줄 뿐 일반 서민들에게겐 전혀 도움이 안 된다. 이점에 비추어 이번 특별법은 지금껏 교육기회의 균등이란 공교육의 틀을 벗어나 이른바 경제력이 있는 교육소비자에게만 선택권을 최대한 보장하는 방안이라 할 수 있다.

더군다나 '제주도개발특별법개정법률안 검토보고서'(국회 건설교통위원회 2001년 11월)는 "내국인의 외국인학교 설립까지도 허용"할 것을 내비치고 있는데, 외국인학교를 선호하는 우리의 교육현실 속에서 외국의 교육자본보다는 오히려 자본력을 가진 몇몇 국내 교육기업(예컨대 대형 외국어 사설학원)들이 제주도에 외국인학교를 세울 가능성이 더 커질 것이다. 이는 이제껏 학교교육을 비영리 사업으로 간주해 왔던 공교육의 틀을 깨고 학교교육을 통해서도 이윤을 추구하는 것을 법적으로 보장하는 셈이며, 또한 외국인학교와 기존 정규학교간의 질적 차이를 심화시켜 교육의 불평등은 물론 사회의 불평등마저 더욱 확대시킬 것이다.

나. 제22조 '외국대학 설립·운영의 특례'

현재는 외국인이 국내에 대학을 설립하고자할 경우 국내의 고등교육법, 사립학교법 등에 따라 학교법인을 설립·운영해야 하나, 이번 특별법은 '외국대학 설립·운영의 특례' 조항을 신설해 학교법인을 설립하지 않아도 별도의 법률로 대학 설립을 가능케 했다.²⁾ 사실 1998년 외국대학의 국내 개방을 허용한 이후 우리나라에는 학교법인 형태

2) 애초 민주당의 제안(2001년 11월)에서는 학교법인이 아니라도 외국의 법인이면 누구나 대학 설립을 가

의 비영리성 외국대학이 하나도 설립되지 않았다. 그래서 '제주도개발특별법개정법률안 검토보고서'(국회 건설교통위원회 2001년 11월)에서는 "제주도에 우수한 외국의 대학 유치로 국제적 수준의 고급인력을 양성하고, 우리나라 학생 유학에 따른 외화유출 현상을 완화하며, 교육여건이 우수한 외국대학 교육환경을 적극활용하려는" 취지에서 이 조항을 신설했던 것이다.

그러나 우리나라에 외국대학 설립의 요건을 학교법인 외로 크게 완화하는 것은 몇 가지 문제를 지닌다고 본다. 첫째, 우리나라에 외국대학을 설립·운영하는 외국의 교육산업 자본가들이 수익금을 본국에 송금할 수 있고, 설령 대학을 해산하더라도 잔여 재산을 국가나 지방자치단체에 환수 당하는 게 아니라 설립자가 챙겨갈 수 있어 대학 교육을 '공적 활동'이 아니라 이윤 추구라는 '사적 사업'으로 전환시키게 된다. 그만큼 교육보다는 투기를 목적으로 하는 교육자본이 많이 유입될 것이다. 둘째, 학생선발에 자율성을 부여해 기여 또는 기부금입학제를 도입할 가능성이 높고, 교원의 자격·시설 기준·교육과정 운영 등에도 어떤 규제를 가하지 않음으로써 교육의 질이 떨어지는 외국대학이 난립할 위험성이 있다. 셋째, 대학 입학 정원보다 고교 졸업생의 숫자가 줄어들고 사회적으로 영어에 대한 관심이 높은 상황에서 어차피 구조조정을 해야 하는 한국의 경쟁력이 약한 많은 사립대학들은 제주도의 고등교육 시장개방의 결과, 스스로 도태하거나 제주도에 진출한 외국대학들에 합병되는 사태가 초래될 수도 있다.

다. 제23조 '외국인 기간제교원 임용의 특례'

특별법령은 '외국인 기간제교원 임용의 특례' 조항을 신설해, 현재는 원어민 강사일 뿐 우리나라 초·중등학교 정식 교원으로 임용되지 못하는 외인을 기간제 교원으로 임용하고, 임용기간도 1년 단위로 3년까지 한정되었던 것을 풀어 3년 이상 가능하게 했다.

이 조항은 제주도민의 외국어 교육에 긍정적으로 기여할 것으로 기대되나, 다른 한편 자국법에 의해 학사학위 이상의 학위를 취득한 외국인이면 누구나 아동이나 교육에 대한 이해와 외국어 교수법의 숙달 정도를 점검하지 않은 채 또 우리나라 문화에 대한

능케 했고 이에 관한 구체적인 사항은 대통령으로 정하기로 했으나, 제주도내 시민단체와 교육계의 반발로 특별법 시행 후 6개월 이내에 별도의 법률을 제정하기로 했다.

사전 교육도 없이 곧장 기간제교원으로 임용할 수 있어 교육적 부작용이 우려된다.

라. 제24조 '학교 및 교육과정 운영의 특례'³⁾

현 초·중등교육법은 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 '학교 및 교육과정 운영의 특례'를 인정한 자율학교를 둘 수 있도록 하고 있다. 자율학교는 교장·교감자격, 수업일, 학년제, 교과용도서, 학교운영위원회, 수업연한 등에 특례를 인정받는다. 전국적으로 볼 때 현재 자율학교는 예체능고가 8개, 특성화고가 7개, 통합형고 5개 등 20개가 있다.

제주국제자유도시특별법령은 자율학교를 학습부진아 교육을 실시하는 학교, 열린교육이나 수준별 교육과정을 운영하는 학교, 특성화 중학교, 특성화 고등학교, 실업계 고등학교 및 교육감이 특별히 인정하는 학교 등으로 매우 광범위하게 규정하고 있다. 사실 현행 제7차 교육과정에 따르면 모든 학교가 수준별 교육과정을 운영하고 있는 만큼 제주도내 모든 초, 중, 고등학교가 자율학교가 될 수 있다. 비록 필기고사 이외의 방법으로 학생을 선발한다지만, 만일 서류전형 등에 의해 학교 성적이 상위 5-10% 이내의 학생에게만 자율학교의 입학이 허용될 경우 자율학교라는 이름아래 과거 명문 중, 고등학교를 부활시키는 것과 동일한 결과를 초래할 수 있다.

물론 제주도 교육감이 모든 학교를 자율학교로 지정하지는 않겠지만, 적어도 몇몇 초·중·고등학교가 자율학교로 지정될 경우, 이것은 지난 30여 년 간 우리나라 교육의 골격이었던 중학교 무시험 배정, 고등학교 평준화 정책을 근본적으로 흔드는 것임은 물론, 경우에 따라서는 초등학교 들어 갈 때부터 필기고사는 아니라 해도 입학시험을 치러야 하는 상황이 벌어질 수도 있다. 학력·학벌주의가 만연하고 일류대학 입학을 위해서라면 학부모들은 그 어떤 사교육도 마다하지 않고 학교는 학교대로 치열한

3) 애초 민주당이 제안한 제주도개발특별법개정법률안(2001년11월)에서 '학교 및 교육과정 운영의 특례'란 현 초·중등교육법이 정한 '자율학교' 이상의 의미를 지녔다. 교장·교감이 아니라 모든 교사의 자격, 심지어 교육의 핵심인 교육과정에 대해서조차 특례를 부여했다. 만일 이 조항이 그대로 유지되었다면 교사 자격도 없는 외국인이 가르치는 영어를 매일 한시간씩, 일주일에 5시간 이상 공부하고 대신 국어나 사회는 아주 조금만 공부하는 초등학교 혹은 수능에 출제되지 않는 예체능 과목은 아예 가르치지 않고 수능 관련 과목만 그것도 오직 능력별 반편성을 통해 경쟁 일련도의 풍도 속에서 운영하는 고등학교를 상상할 수 있다. 그러나 다행히도 제주도내 교원단체와 시민단체의 반발로 이 조항은 현 '자율학교' 수준으로 재조정되었다. 그 결과 제주국제자유도시특별법 제24조는 자율학교 범위에 실업계고등학교와 교육감이 특별히 인정하는 학교를 추가한 것 말고는 초·중등교육법 제61조를 거의 그대로 옮긴 것에 불과하다.

경쟁을 벌이는 우리나라의 교육풍토 속에서 이들 자율학교는 끝내 대학 입시 준비학교로 변질되고 말 것이 명약관화하다.

마. 제25조 ‘교육재정지원의 특례’

이 조항은 제주도가 중앙정부로부터 지방교육재정교부금을 분배받을 때 타 시·도보다 더 받을 수 있게 한 것이다. 곧 중앙 정부가 제주지역 교육환경 개선에 특별한 노력을 기울이겠다는 의지의 표현이다. 그러나 이 재정지원은 법이 명시하고 있듯이 “국제자유도시 개발과 관련한 교육목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우”에 한정되어 있다. 다른 목적을 위해 사용할 수 없고 오직 국제자유도시 개발을 위한 교육활동에 국한된 것이다. 정부가 얼마나 많은 돈을 얼마동안 지원할지는 미지수이다.

2. 인적자원개발 중심의 성인교육론

제주국제자유도시특별법에서는 학교교육 외에 학교 밖에서 추진할 성인교육적 과제 몇 가지를 제시하고 있다.

- 1) 제20조 2항에서 “제주도는 제주도민의 외국어능력을 향상시키기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 하며, 국가는 이에 필요한 지원을 하여야”함을 제시하고 있다.
- 2) 제26조 3항에서 “도지사 또는 관할 시장·군수는 환경적으로 지속가능한 개발을 계속하기 위하여 지역사회 전체가 공유하여야 할 기본적 가치관과 이념을 담은 실천과제 등을 수립·시행하는데 노력하여야 한다”고 명시하면서 환경교육의 필요성을 제시하고 있다.
- 3) 제48조 2항4는 도지사가 정보통신산업의 기반조성과 정보통신산업 육성을 위하여 제주도정보화촉진기본계획을 수립·시행할 때 “정보통신 기술인력의 양성에 관한 사항”을 포함시킬 것을 명시했다.
- 4) 제49조 ‘농·임·축·수산업의 진흥’ 조항에서 “농·임·축·수산업의 경쟁력 강화를 위한 기술의 개발·보급에 관한 사항”을 농·임·축·수산업 발전계획에 포함할 것을 명시해 1차 산업 관련 기술교육의 과제를 지적하였다.
- 5) 제56조에서 “도지사는 주민생활의 질적 향상과 전통문화예술을 계승하고 향토문화를 발전시키기 위하여 중·장기 향토문화예술진흥계획을 수립·시행”할 것을

제시했고, 향토문화예술진흥계획에 향토문화예술진흥에 관한 기본시책 및 계획, 전통문화예술의 전승개발에 관한 사항, 향토예술단체의 지원에 관한 사항, 민속과 방언의 보존에 관한 사항, 문화예술 관련시설의 확충 및 정비에 관한 사항, 그 밖에 향토문화예술의 진흥에 필요한 사항 등 여섯 가지를 포함시켜 전통문화예술교육의 의지를 구체화했다.

제주국제자유도시특별법은 성인교육적 관점에서 볼 때 외국어교육, 환경교육, 정보통신교육, 1차 산업 기술교육 및 전통교육 등에 관심을 나타내고 있었다. 그러나 환경교육에서는 '노력하여야 한다'고 명시해 외국어 교육, 정보통신교육 및 전통문화예술교육만큼 적극적인 의지를 볼 수는 없었다. 또 전통교육은 유·무형 문화재 중심 교육에 치우친 감이 있고, 말 그대로 지역사회의 '향토문화' 속에 내재된 전통사회의 세계관이나 지역공동체의 정신을 전승하려는 의지는 다소 소홀히 다루졌다. 이는 동법 제 57조 '향토문화관광지구의 지정'에서 보이듯 향토문화를 관광과 연계시키려는 인식과도 관련된다. 다시말해 향토문화를 지역주민들의 삶과 무관하게 "현대인들의 토속적 취미나 옛 문화에 대한 낭만적 호기심을 충족시켜주는 과거문화의 잔존물" 혹은 "도시인들의 시골지향적 정서를 만족시켜 주고 여가시간에 그들이 공간을 제공해주는 전원적 별장이나 주말농장 정도"(임재해,1991)로 바라보고 있기 때문이라 여겨진다. 뿐만 아니라 시장 원리에 따른 지역 개발로 소유적 개인주의가 만연하고 개발 과정에서 지역 주민의 소외 가능성이 높은 만큼, 이에 대한 대안으로 공동체 의식 형성, 지역 주민들의 자치능력 신장이라는 민주시민교육적 과제가 제시됨직한데 이에 대한 언급은 찾아 볼 수 없었다.

3. 탈지역적 성격의 무형식적 학습론

우리의 의식, 기능, 감정, 태도나 가치관 등은 체계적인 학교교육 혹은 학교 밖의 교육을 통해 변하기도 하지만 일상 생활 속에서 주위 사람들과 상호작용하는 가운데 달라지기도 한다. 교육학에서는 전자를 일컬어 형식적 학습(formal learning) 혹은 비형식적 학습(nonformal learning)이라 하고 후자에 대해서는 무형식적 학습(informal learning)이란 용어를 사용한다. 형식적 학습과 비형식적 학습에 대해서는 앞서 '학교교육의 개혁·개방론'과 '인적자원개발 중심의 성인교육론'이라는 소제목 속에서 검토했으므로, 여기서는 제주도민의 무형식적 학습이 제주국제자유도시특별법 시행이후

어떻게 전개될 것인지를 논의하고자 한다.

근대화 과정에서 우리는 지역사회가 지닌 교육력을 상실해 왔다(Jarvis,1985). 위계적이고, 개별화하고, 비인격적이며, 익명적인 사회적 삶 속에서 자신의 감정을 솔직하게 표현하고 나누는 기회를 상실하고 말았다. 또 잦은 지역 이동, 지역간 불균형 성장 등으로 우리 각자의 지역적 정체감이 혼돈에 빠졌을 뿐만 아니라 중앙 지향적 사고방식 속에서 지역주민으로서 몸과 마음이 괴리되었다. 지역사회의 현안을 주체적으로 해결하려는 의지와 능력마저 약화되었다. 특히 1990년대에 들이닥친 자본의 세계화 물결과 제주국제자유도시특별법은 그나마 남아있던 지역 중심의 생활양식을 가일층 해체시키고 지역사회 내의 비형식적 학습 기회를 크게 제한할 것이다. 반면에 인위적 조직이라 할 수 있는 학습동아리들이 사회통합 차원에서 무수하게 많아질 것이다. 그 결과 우리의 학습문화는 다음과 같은 양상을 보일 것으로 예상된다.

우선, 자본의 세계화 과정에서 효율성을 강조하는 실용주의 이데올로기가 독세함에 따라 인간개발(human development)보다는 국가경쟁력 차원에서 경제성장이나 인적자원개발(human resource development)에 주안점을 두는 교육론이 강화할 것이다. 인간개발론에서는 사회구성원이 생산적이거나 비생산적이거나, 생산성이 높거나 낮거나 간에 모든 사회구성원에 관심을 갖는 반면에, 인적자원개발론에서는 인간을 생산노동에 맞추는 것이 교육이라고 보기 때문에 기술교육이나 취업교육을 선호할 가능성이 높다(UNDP,1996).

둘째, 제주를 국제자유도시로 개발하는 것과 더불어 문화산업이 확산되고 문화개방이 가속화하면서 외국어, 컴퓨터 및 대중문화 관련 학습활동이 급속히 확산되어 지역주민들의 삶은 점점 탈지역화하고 정체성 상실은 더욱 촉진될 것이다. 국민보다는 세계시민으로서 자질과 태도 함양을 강조하면서 구미 중심의 가치관을 찾는 경향이 짙어질 것이다.

셋째, 자본의 세계화에 따른 신자유주의 이념의 확대로 말미암아, 공공성과 연대의식이 약화되고 오히려 각 개인의 능력과 업적에 따른 경쟁적 분위기가 조성될 것이다. 교육의 가치를 사회적 가치로 환원시킴으로써 교육을 상품화하는 분위기가 더욱 촉진될 것이다.

넷째, 경쟁에 따른 사회적 분열로 말미암아 이를 막아내는 새로운 사회통합 기제로 각종 학습동아리 활동에 대한 행·재정적 지원이 활발해 질 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 제주국제자유도시특별법에 따른 학교체제의 변화는 교육의

논리에 바탕을 두고 있기보다는 개발의 논리, 시장의 논리에 입각해 있다. 외국인 학교, 외국대학, 외국인 교사, 자율학교, 교육재정 특별지원 등은 '제주 교육의 발전' 보다는 '제주 개발'과 '교육시장의 개방'을 위한 것이었다. 제주를 국제자유도시로 개발하는 데 필요한 인력을 효과적으로 단기간 내에 양성하기 위해 교장과 교감, 교과용도서, 학년제, 수업일수, 수업연한 등에서 자율적인 학교의 법적 근거를 마련했고 그에 대한 재정지원 특례조항을 신설했던 것이며, 한미투자협정이나 세계무역기구 등에서 요구하는 교육시장 개방 차원에서 외국대학 설립에 관한 규정을 완화할 것을 시사했던 것이고, 수요자 중심 교육논리에 입각해 외국인 학교의 내국인 입학 자격 완화, 자율학교 설립을 추진했다고 해석할 수 있다.

한편 제주국제자유도시특별법은 개발에 필요한 인적 자원의 확보 차원에서 외국어 교육, 정보통신교육 등에 대한 관심을 드러냈고, 개발에 따른 자연 및 사회문화 환경 훼손과 1차 산업의 상대적 소외라는 역기능을 최소화하기 위해 환경교육, 1차 산업 관련 기술교육 및 전통교육 등에 대해 언급하고 있을 뿐이다.

아울러 서구사회가 근대화 과정에서 지역사회가 지닌 교육력을 상실해 왔듯이, 제주 국제자유도시 개발과정에서 인간관계는 더욱 위계적이고 개별화하고 비인격적이게 될 것이고, 익명적인 사회적 삶 속에서 자신의 감정을 솔직하게 표현하고 나누는 기회를 상실할 것이며, 지역 중심의 생활양식이 가일층 해체됨에 따라 지역사회 내의 비형식적 학습 기회도 축소될 것이다.

이처럼 교육에서 개발의 논리, 시장의 논리가 강조되고 있는 상황은 비단 국제자유도시특별법만이 아니라 최근 우리 나라 교육개혁 정책 전반에서 나타나고 있다. 이와 관련해 교육계에서는 뜨거운 논쟁이 전개되어 왔다. 이하에서는 개발과 시장을 강조하는 교육개혁론을 둘러싸고 어떤 비판적 논의가 있었는지를 고찰 할 것이며, 국제자유도시특별법에 내포된 교육관을 이와 같은 비판적 논의의 맥락 속에서 재검토할 것이다.

Ⅲ. 비판적 논의

오늘날 우리 나라 교육개혁을 둘러싸고 사람들은 서로 다른 생각을 하고 있다. 심지어 그 생각의 차이로 말미암아 서로 대립, 갈등하기도 한다. 교육인적자원부와 재정경제부간에 학교 예산을 둘러싼 줄다리기도 사실 그 이면에는 교육관의 갈등에서 비롯하며(강태중, 2001), 정부의 교육개혁에 대한 비판과 재비판의 논쟁⁴⁾ 역시 이런 교육관의 갈등 양상을 보여준다.

교육관의 갈등에는 대체로 시장 원리에 따른 인적자원 개발론과 공교육 강화론, 중심부 지향 교육론과 지역 지향 교육론, 수요자 중심 교육론과 교육자 중심 교육론, 형식적 교육론과 무형식적 교육론 등이 대립하고 있음을 종종 볼 수 있다. 여기서는 학교교육과 성인교육을 중심으로 이들 교육관의 갈등을 검토하기로 한다.

1. 학교교육의 개혁·개방론에 대한 비판

최근 우리 교육계에서는 현 정부의 학교교육정책이 지나칠 정도로 지식기반사회에 필요한 인적자원개발에 치우쳐 교육을 경제 논리로 재단하고 있다는 우려, 또 수요자 중심의 논리로 교육의 공공성, 교단의 안정성을 저해한다는 우려가 크게 번지고 있다. 아울러 공교육 강화론, 자율학교론, 공교육 재구성론 등이 대안으로 제시하고 있다.

공교육 강화론자들은 정부의 교육정책이 시장 원리를 바탕으로 '국가경쟁력 강화' '수요자 중심 교육' '학생과 학부모의 선택권 강화' 등을 내세우며 기실 국가가 담당해야 할 교육의 책무성과 국민의 교육받을 권리를 약화시킨다고 비판한다. 아울러 입시체제가 개선되지 못한 현 시기의 자율학교는 입시명문 자율학교를 만들 우려가 있다고 본다.

한편 자율학교론자들은 공교육 강화론이 우리 사회를 국가/시장의 이분법에 바탕을 두고 바라보기에 시장의 원리를 비판하는 결과 자칫 국가 편에서 관료주의적 교육지배구조를 정당화할 우려가 있다고 보고, 국가/시장/시민사회의 삼분법에 의거 우리 사회를 재조명하고 시민사회가 국가와 시장을 동시에 견제하는 논리를 펴낸다. 이들은 오

4) 초등 우리교육 2001년 1월호부터 10월호까지 연속기획으로 연재된 교육과 신자유주의 논쟁을 참고할 것.

늘날 학교교육의 근본적인 문제를 신자유주의보다는 비대화된 관료체제에서 찾고 각종 규제로부터 자유로운 자율학교, 학교내 의사결정의 민주화, 교사와 학부모의 자기 혁신 등을 주장한다.

다른 한편 공교육 재구성론자들은 현재와 같이 신자유주의가 판을 치는 상황에서 자율성 확대 주장은 조심스러워야 한다고 보면서 자율학교론을 경계하고, 공교육 강화론은 이데올로기적 국가장치로서 학교에 대한 자기 성찰이 부족하고 교육의 다양성에 대한 고려가 부족하다고 비판한다. 그래서 이들은 국가와 시장 밖의 교육적 자율공간을 확보에 관심을 기울이며 교사만이 아니라 학생과 학부모가 교육의 주체로 나설 것을 제안한다.

이밖에도 탈근대적 자율화의 논리를 학교 교육개혁에 접합시키되 근대와 탈근대의 역할 분담을 주장하는 이들도 있다.

이상의 비판적 담론들에 비추어 볼 때 제주국제자유도시특별법에 내포된 학교교육 개혁·개방론은 입시위주 교육 풍토 속에서 자율학교의 변질 가능성, 공교육에 대한 국가의 책무성 약화 등을 초래할 위험이 있다.

2. 인적자원개발 중심의 성인교육론에 대한 비판

전통적으로 교육은 학습자 개인의 자아실현 혹은 지성의 함양을 도왔다. 자아실현론 자들에 따르면, 학습자는 자신의 학습 욕구 충족을 위해 물질적, 정신적 투자를 하며, 학습 제공자는 이런 학습자의 수요에 맞추어 학습 프로그램을 충실히 제공하고 학습 활동을 고무·촉진하며 그에 따른 물질적·심리적 보상을 받는다. 많은 심리학적 연구들 특히 인본주의 심리학은 이런 학습자의 학습 욕구 충족을 이론적으로 뒷받침해 주었다. 한편 지성의 함양을 강조하는 사람들은 사회적 목적이나 행동과 별개로 학습자를 인류 문명의 형식에 입문시키는 그 자체에서 교육의 가치를 찾는다. 특히 종전에는 상류계급의 학생들에게만 한정되었던 고급문화를 이제는 학교와 학교 밖 프로그램의 조직화를 통해 누구나 학습하고 향유할 수 있게 되었다는 점에 큰 의미를 부여한다.

하지만 인간의 학습활동은 개인적 차원만이 아니라 집단적 수준에서도 분명히 존재한다. 인간은 고유한 개성과 자유를 지닌 독자적 존재이면서 동시에 가족, 학교, 직장, 교회, 그리고 지역사회, 국가 및 세계의 구성원으로서 자신이 속한 집단의 구성원들끼리 집단정체성을 갖고 집단 내에서 그리고 집단간에 상호작용 한다. 그리고 인간은 학

습 활동을 통해 자신의 집단정체성을 형성하거나 수정·보완하고, 때로는 확대·발전시킨다. 따라서 인간의 독자성만을 주목하고 상호의존성을 무시한 채 교육 활동을 개인적 차원에서만 접근하는 것은 인간의 참 모습을 이해하는 데 불충분하다. '집단으로서 인간'의 학습 활동에 주목하고 이를 추구할 때 비로소 인간다운 모습을 구현할 수 있다.

교육을 '집단으로서 인간' 차원에서 접근한다는 것은 인간의 사회적 역할에 주목하면서 교육 및 교육지원활동이 사회 발전에 기여할 수 있는 방안을 적극적으로 강구함을 함의한다. 교육을 통해 사회 발전에 기여할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다 (Pratt & Vesbit 2000).

우선 사회발전의 원동력은 경제적 자본(economic capital)의 하나인 기술에 있다고 보고, 기술 부족으로 인해 저생산, 저발전에서 허덕이든 사람들에게 선진적 기술을 전수하는 데서 교육의 의의를 찾을 수 있다. 1950, 60년대 각종 국제 기구들이 수행했던 수많은 확장교육 프로그램(extension education)들이 여기에 해당한다. 우리 나라에서도 농업기술 보급을 통해 지역사회 개발을 추진했던 전례가 있고, 지금도 정부나 기업체에서는 이 관점에 따라 각종 신기술을 보급하고 있다.

그러나 이같은 신기술의 확산 전략은 대단히 중앙집권적이어서 중앙에서 기술 보급이 제대로 이뤄지지 않을 경우 지역사회가 생존 가능한 지속적인 발전을 할 수 없다. 바꿔 말하면 지역사회는 선진 기술을 대주는 중앙 정부나 기업에 의존할 수밖에 없어 지역사회의 자생력을 키우는 데 한계를 지낸다. 뿐만 아니라 선진 기술에 비교적 쉽게 접근해 생산성 향상을 이룰 수 있는 집단과 그렇지 못한 집단 간에 사회적 불평등을 초래할 가능성도 높다. 또 새로운 기술을 배우는 지역사회의 학습자들도 대단히 수동적일 수밖에 없고 자신의 삶의 문제를 주체적으로 인식하거나 능동적으로 대응할 기회를 갖지 못한다.

기술 전이에 의한 지역사회 개발은 어느 정도 시간이 경과했을 때 한계에 부딪치고 발달했다. 지역사회가 새로운 기술에 의해 어느 정도 개발되기 시작한 뒤 한층 더 발전하려면 전보다 한 단계 높은 수준의 기술을 전수 받아야 하는 데, 지역주민들이 고급 수준의 기술을 수용할 만한 기본적 자질을 닦아 놓지 않아 기술 전이가 더 이상 진척되지 못했기 때문이다. 그래서 사람들은 인간 자본(human capital) 개발에 관심을 보이기 시작했다. 지역사회교육을 통해 지역사회 주민들을 기술자 내지 '근대적 인간'으로 만드는 일이었다. 여기에는 생산성 향상에 인간 자본이 미치는 효과가 크다는 교육

경제학적 지식이 크게 작용했다.

1970년대 각 국가는 특히 개발도상국가들은 생산에 참여하는 개개인의 능력, 훈련 정도, 건강, 가치관, 리더쉽 등이 경제적 자분을 더 효과 있게 만들 수 있다고 보고, 교육기회로부터 소외된 사람들에게 형식적이든 비형식적이든 가능한 한 많은 교육을 제공할 수 있는 정책을 마련하는 데 힘을 쏟았다. 이후 이 교육운동은 1990년대 인적자원개발(human resource development)로 이어진다. 우리나라의 새마을 교육과 수많은 기업교육 프로그램들이 여기에 해당한다.

그러나 인간 자본 혹은 인적자원개발 중심의 지역사회교육은 지역사회가 당면한 문제보다는 개개인의 능력 개발에 초점을 맞추므로써 자칫 지역사회가 개발되지 못한 원인을 개인의 능력 부족 탓으로 돌릴 가능성이 있다. 학습자와 학습 제공자들의 무능함을 부추기고 죄책감을 가중시킬 수 있다. 뿐만 아니라 지역사회간, 국가간 경제적·문화적 격차를 창출한 보다 큰 사회적 세력의 존재를 드러내는 데 소홀할 수 있다.

한편 지역사회가 당면한 문제를 단지 인간 자본 곧 개인의 능력 부족 때문이 아니라 상호 신뢰에 바탕을 둔 사회적 자본(social capital)이 발달하지 못한 데서 찾는 답론이 있다. 인간자본이 개인의 속성을 가리킨다면 사회적 자본은 개인간의 관계, 사회적 네트워크, 그것들로부터 생겨나는 상호성(reciprocity)과 신뢰(trustworthiness)의 규범을 가리킨다. 이점에 비추어 사회적 자본은 일종의 시민적 덕목이라 할 수 있으나, 사회적 관계의 네트워크에서 구현된다는 점에서 통상적 의미의 개인적 수준의 시민적 덕목과 구별된다(Putnam, 2000). 그리고 한 사회의 사회적 자본은 사회적 네트워크의 밀도, 비공식적 사회 활동에서 타인과 어울리는 정도, 집단이나 단체에 회원 가입 정도 등으로 드러난다(Smith, 2001).

지역 주민들이 다양한 집단에 참여하게 되면, 주민 개개인은 '나'가 아닌 '우리'로서 상호의존적 관계를 형성하며, 다른 사람의 얘기를 경청하고, 토론에서 다른 사람을 배제하지 않고서도 자기 주장을 펼치며, 차이에 대한 관용과 타인에 대한 존중의 태도 등 개방적 마음을 유지하는 것을 배울 수 있다. 일종의 공동체주의를 몸에 익히게 된다.

사회적 자본은 지역사회의 문제, 예컨대 환경 훼손이나 지역 공동체의 붕괴 등의 문제를 해결하는 데 큰 도움이 된다. 뿐만 아니라 지역 주민들이 설령 인간 자본 면에선 부족하다 하더라도 자신의 삶을 비판하지 않고 곳곳하게 살아가도록 그리하여 지역사회 발전에 기여하도록 도와 줄 수 있다. 따라서 지역사회교육을 통해 사회적 자본의

중요성과 가치⁵⁾를 강조하고 확대하는 데 지역사회교육 관계자들 모두가 나서야 할 것이다.

그러나 오늘날 사회적 자본은 인간 자본과 결합하여 광의의 인적자원개발론⁶⁾으로 이용되고 있다. 경제협력개발기구(OECD)는 인간 자본을 갖고 경제의 경쟁력을 제고하고자 하며, 동시에 그 결과 빚어진 사회 내 여러 집단 간 분열과 갈등을 신뢰, 연대 및 규범 등으로 구성된 사회적 자본을 통해 치유하고자 한다. 그래서 도시 전체를 지식 자본, 인적 자본, 사회적 자본으로 충만한 복합체로 조성하여 지식기반경제를 활성화시키는 방향으로 나아가고 있다. 영국을 보더라도 경제 경쟁력 제고와 사회적 통합을 실현하려는 전략으로 학습도시 만들기 운동을 전개하고 있고, 우리나라도 국가인적자원개발(NHRD) 정책을 통해 인간 자본과 사회적 자본의 결합을 시도하고 있다(이희수, 2001).

그러나 사회적 자본론에서는 집단으로서 인간을 상호의존적 관계에서만 파악할 뿐 대립·갈등의 차원에서는 접근하고 있지 않다. 사회 안에서 한 집단의 다른 집단에 대한 지배와 그에 맞서는 투쟁의 관계를 간과하고 있다.

3. 사회운동 속의 무형식적 학습 강화

제주국제자유도시특별법 시행에 따른 문제를 교육적 차원에서 지양하려면, 지역 주민이 사회운동에 참여하는 게 무형식 학습 차원에서 어떤 의미를 지니는지를 드러낼 필요가 있다. 사실 우리는 인간의 집단성과 연대성을 강조한 사회적 자본 덕분에 지역

5) 사회적 자본이 지닌 구체적 혜택은 다음과 같다. 첫째, 아동 발달이 사회적 자본에 의해 크게 영향 받는다. 아동의 가정, 학교, 또래집단, 그리고 지역사회 내의 신뢰, 네트워크 및 상호성의 규범은 아동의 선택과 기회에 큰 영향을 미치고 결과적으로 아동의 행동과 발달에 효과를 미친다. 둘째, 사회적 자본이 강한 지역의 공공장소는 보다 깨끗하고 사람들은 더욱 친절하며 거리는 더 안전하다. 셋째, 신뢰와 사회적 네트워크가 발달된 곳에서 개인, 회사, 이웃 및 국가조차 경제적으로 번영한다. 넷째, 사회적 자본의 소유와 건강 사이에는 강한 상관관계가 있다(Smith,2001).

6) 인적자원개발은 자원으로써 인간을 계획적으로 개발한다는 뜻이다. 즉 조직 구성원의 직무수행 향상과 조직의 생존 번영을 위해 학습 증진을 도모하는 총체적 시도이다. OECD는 인적 자원의 구성요소로서 의사소통능력, 수리능력, 인성, 대인관계 능력, 문제해결능력, 정보활용능력, 암묵지, 신체적 특성 등을 들고 있다. 인적자원개발은 생산성 향상을 위한 기업 내 교육으로 한정되어 사용되어 오다가 지식기반 사회의 도래와 함께 그 개념이 확대 적용되어 오늘날 평생학습에 가까운 개념으로 사용된다. 그러나 여전히 자본의 논리에 따른 경제적 경쟁력 제고를 위한 경제적 접근이 강하다는 여운을 남긴다(이희수 2001:212).

사회의 문제를 개인적 수준이 아닌 사회적 차원에서 접근할 수 있었다. 아울러 학습의 방향을 인간 자본만이 아니라 사회적 자본을 형성하는 데로 전환해야 함을 깨달을 수 있었다. 그러나 사회적 자본론에서는 집단으로서 인간을 상호 의존적 관계에서만 파악할 뿐 대립·갈등의 차원에서는 접근하지 않는다. 사회 안에서 한 집단의 다른 집단에 대한 지배와 그에 맞서는 투쟁의 관계를 간과한다. 사회 문제와 관련된 지역사회교육 역시 사회 집단에 적응하지 못한 학습자를 돕거나 사회발전을 위한 학습 전략을 실천하는 데 할애될 뿐이다. 인간 상호간 대립, 갈등 및 투쟁이 적나라하게 드러나는 상황에서 학습자의 보다 '능동적'인 학습행위(learning action)⁷⁾에 관심을 갖는 경우는 드물었다.

특정 사회 안에서 학습자의 능동적인 학습행위는 자신과 사회질서의 변화를 동시에 의식적으로 추구한다는 점에서 사회운동과 연관된다(Lovett, et al., 1983). 사회 구성원들은 사회운동에 '참여'하고 참여과정을 '비판적으로 반성'하면서 많은 것을 배울 수 있고 또 배워 마땅하다. 이 점과 관련해 브라질의 민중교육과 사회운동을 주도했던 파울로 프레이리(Paulo Freire, 성찬성 역, 1979:132)는 "교육으로 해방되지 않는 혁명은 혁명이 아니며, 그 따위 혁명과정에서는 중요한 것은 오직 하나 - 그것이 제아무리 결정적인 것이라 할지라도 - 권력을 잡는 것이 되고 만다"고 지적한 바 있다.

지역 주민들은 사회운동에 참여하고 비판적 반성을 거치면서 많은 것을 배울 수 있다. 무엇보다 의사결정 과정에 참여하면서 자신과 다른 관점을 이해하고, 다양한 관점에서 제시된 의견들이 하나의 포괄적 해결책으로 정리되었을 때 이에 헌신하는 것을 배우며, 책임을 공유할 수 있게 된다. 또 공동의 목적을 위해 함께 일하면서 타인을 인정하고 타인으로부터 인정받는 가운데 협동적인 리더십을 함양할 수 있고, 상호신뢰에 바탕을 두지 않은 의사소통은 진정한 합의에 이를 수 없음도 배우게 된다. 참여 행위에 대한 비판적 반성 역시 많은 것을 배울 수 있는 기회이다. 관용과 차이에 대한

7) "학습 행위는 각 학습자들의 학습 관련 행위로서, '학습하기' 뿐만 아니라 '학습 안하기'를 포함한다. --- 실제로 학습자들은 자신에게 요구되는 학습 활동을 의식 없이 기계적으로 하기보다는, 의식적 선택을 거쳐 적극적으로 학습하기도 하고, 교사나 부모에게 보이기 위하여 학습하는 척하기도 하고, 학습을 완강히 거부하기도 한다. 즉 학습자들은 자신의 학습에 관하여 의식적으로 '행위하는' 것이다. --- 이제 학습 이론은 학습 행위이론으로 확장할 필요가 있다. --- 아울러 학습 행위이론은 학습자를 의식을 가진 존재로 본다는 점에서 종래의 학습자관과 대비된다. 앞으로 학습 행위이론은 학습인간학의 기초가 될 것이다. 학습 행위이론에 기초한 학습 인간학은 평생학습시대의 인간을 총체적으로 이해할 수 있는 길을 열어줄 것으로 보인다"(김신일, 2001: 29-30).

존중 없는 합의는 진실하지 못한 추한 것이며, 사회적 연대를 전제하지 않는 투쟁은 사회운동의 지속 가능성을 담보하지 못함을 깨닫게 된다. 또한 자신들이 다뤄왔던 사회 문제의 내용, 문제해결과정 및 문제의 전제 등을 비판적으로 인식하게 되고, 무엇보다도 자신의 내면 세계에 대한 반성을 통해 지금까지 자신을 지탱해 왔던 사고방식의 기본 전제를 부정하고 새로운 사고방식으로 사고할 수 있게 된다(Ewert & Grace, 2000). 그러므로 제주국제자유도시특별법 시행 이후 각종 지역 현안과 관련해 지역 사회운동에 참여하고 반성하는 것은 비록 교실 형태의 학습은 아니라 할지라도 무형식 학습(informal learning), 체험학습(experiential learning)으로서 지역주민의 교육적 성장에 기여할 것이다.

IV. 제주국제자유도시특별법령 시행 이후의 교육적 과제

제주국제자유도시특별법은 교육자의 시각에서 볼 때 형식적 학습, 비형식적 학습 및 무형식적 학습 그 어디서도 그다지 바람직하지 못했다. 개발의 논리, 시장의 논리가 교육의 논리를 앞섰기 때문이다. 하지만 특별법은 현재 시행 중에 있다. 따라서 가능한한 특별법이 지닌 문제를 최대한 줄이고 이를 개선한다는 전제 아래 몇 가지 교육적 과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 제주도내 초·중등교육의 공교육적 성격을 재구성하기 위한 노력이 요청된다. 시장개방의 압력이 갈수록 커지고 교육 수요자들의 다양한 교육 프로그램에 대한 요구가 확대되는 상황에서 종전처럼 국가에 모든 것을 의지하는 공교육만으론 문제를 해결할 수 없다. 교사, 학부모, 학생이 교육의 주체로 나서서 국가의 관료적 통제를 견제하고 시장의 횡포를 가능한 줄여나가야 한다. 이를 위해 교사만이 아니라 학부모, 학생들도 시민운동적 차원에서 교육에 대한 이해를 제고하고 조직력을 강화해야 할 것이다. 특히 교육을 경제논리로 접근하면서 교육을 상품화하려는 시도에 대해 대·내외적 자각과 사회운동적 차원의 싸움이 필요하다.

둘째, 제주도민과 제주도를 찾는 국내·외 성인들의 제주국제자유도시특별법에 대한 이해를 증진시키기 위한 성인교육적 노력이 요구된다. 특별법은 이를 집행하는 관련 공무원만 잘 알고 있으면 되는 게 아니다. 특별법에 관련된 농민, 노동자, 직장인, 교원, 문화예술인, 관광업계 종사자, 도 내·외의 사업가, 시민환경단체 회원 등 우리 모

두의 삶에 영향을 미치는 만큼 제주도민 누구나 잘 알아두지 않으면 개인적으로나 집단적으로 손해를 볼 수 있다. 그러므로 도청, 시·군청은 물론이고 시민단체들도 자신들이 지닌 산하 교육기관과 프로그램을 총 동원하여 제주국제자유도시특별법 교육강좌를 개최해야 할 것이다. 특히 특별법 조항 하나 하나에 대한 기술적 차원의 이해만이 아니라 이것이 담고 있는 이념적 지향, 이것이 우리들의 삶에 미치는 영향, 그리고 특별법의 등장 배경 등에 대한 비판적 이해를 교육내용에 포함해야 한다.

셋째, 제주국제자유도시특별법은 국가 수준의 사업이면서 동시에 제주지역 개발 전략이기도 하므로, 제주지역 주민들이 이 사업에 주체적으로 참여할 수 있는 방안을 교육적 차원에서 강구해야 한다. 특히 제주국제자유도시종합계획 수립단계에서부터 집행, 평가에 이르는 일련의 과정에 참여하는 방법을 제주 지역 주민 대상으로 민·관 모두에서 체계적으로 교육해야 한다. 이를 위해 특별법에 명시된 각종 기구 - 제주국제자유도시추진위원회, 제주국제자유도시종합계획심의회, 제주국제자유도시개발센터 등 -에 대한 이해를 제고시키고, 직접 참여 가능한 기구와 직접 참여하진 못한다 해도 해당 기구에 접근할 수 있는 창구 - 해당 기구의 어느 부서가 의견을 수렴하고 있는지, 혹은 해당 기구에 영향력을 행사할 수 있는 시민단체나 압력집단 또는 언론매체로 어떤 것이 있는지 - 를 안내하고 접근방법⁸⁾을 교육할 필요가 있다. 특히 제주지역 시민환경단체의 일상적 활동 중 회원과 비회원 대상의 교육사업이 강화되어야 할 것이다.

넷째, 현재 입법예고된 제주국제자유도시특별법시행령에서 다음 사항을 수정, 보완해야 한다. 외국인학교에서 한국어와 한국 문화 관련 교과를 반드시 가르치도록 할 것, 외국인학교가 필요 이상으로 확대되는 것을 막기 위해 국내 교육산업 자본가들에게 외국인학교 설립 자격을 제한할 것, 외국대학이 지나치게 사리사욕을 추구하지 않도록 외국대학에 이사회를 두고 시민단체 대표를 공익이사로 파견할 것, 외국인 기간제교원의 교사로서의 기본 소양, 외국어 교수방법에 대한 훈련, 한국 문화에 대한 기본적인 이해를 사전에 검증하거나 교육할 수 있는 체제를 마련할 것, 자율학교의 범위를 사립학교, 특성화학교 등으로 한정하고 내신성적 외 다른 방법으로 학생을 선발하는

8) 시민단체에 회원으로 가입하여 활동하거나, 신문의 독자 투고란을 활용하거나, 관련 행정 부서에 문의 또는 항의하거나, 지역 정치인들의 입을 빌리거나, 아니면 계획의 심의, 집행 및 평가와 관련한 각종 회의의 시민의 입장에서 참관하고 모니터링을 하는 등 여러 방법을 강구할 수 있다.

방법을 강구할 것 등이다.

다섯째, 제주국제자유도시특별법이 초래할 수 있는 부정적 결과들을 최소화하기 위한 사회운동과 사회교육적 노력이 동시에 요구된다. 개발의 주체가 기업이고 이를 지원하는 게 정부인 만큼 개발의 부정적 결과를 최소화하기 위한 노력은 대부분 시민사회 몫이라 할 수 있다. 그렇긴해도 국가나 시장의 내부 구성원들의 자체 정화 노력도 무시할 수 없다. 따라서 개발의 역기능을 줄이려면 국가나 시장이 지나치게 개발 위주의 사업을 추진하면서 자연 및 사회환경을 훼손하는 것을 국가와 시장 밖에서만이 아니라 안에서 막아내야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 시민단체가 나서서 회원과 시민들의 의식을 일깨워 국가와 시장의 기능을 견제·비판하는 사회운동을 전개하는 것이고, 다른 하나는 국가와 시장 내부 구성원들을 각성시켜 이들로 하여금 견제와 비판의 기능을 발휘하게 하는 일이다. 일례로 시민환경단체가 회원대상의 환경감시단 교육과 환경 훼손 감시 사업을 전개하면서 특별법에 명시된 환경영향평가를 제주도 당국이나 환경부가 제대로 시행되는지를 점검할 수 있다. 다른 한편 제주를 찾아 정착하려는 외국인 노동자들이 제주사회에 잘 적응하고 자신의 권리를 인식하도록 인권 운동 차원에서 이들에 대한 성인기초교육과 의식함양교육을 실시할 수 있다. 우리 나라 말과 글을 가르치고 우리의 문화, 풍속 및 제도 등에 익숙해지도록 특별한 교육프로그램을 마련하며, 나아가 노동자와 이주민으로서 자신의 권리를 자각할 수 있도록 도와야 할 것이다. 이를 위해 접근이 용이한 거주지역 인근 학교 혹은 주민자치센터의 시설과 인력을 활용하거나 시민단체나 교회의 자발적 참여를 유도할 수 있다. 또 도내 외국인 투자자들이 목적 사업 이외에 탈법이나 불법 사업을 하고 있지는 않은지 그 기업 종사자들에게 시민의식 함양 교육을 실시할 수도 있다.

◆ 참고 문헌 ◆

- 강태중 (2001). 교육에 대한 경제분위 접근을 경계한다. 교육개발 9, 10월호, 16-20.
 국무총리 국무조정실 제주국제자유도시추진기획단 (2001, 11). 제주국제자유도시 기본계획.
 국회건설교통위원회 수석전문위원 손성태 (2001, 11). 제주도개발특별법개정법률안 검토보고서.
 김신일 (2001). 학습 이론과 학습자관의 변화. 김신일·한승희(편)(2001). 평생교육학 -

- 동향과 과제. 서울: 교육과학사, 13-32.
- 새천년민주당 (2001. 11). 제주도개발특별법개정법률안
- 이희수 (2001). 학습사회에서 학습경제로의 전환 논리와 그 의미. 평생교육학연구. 제7권. 제1호, 211-238.
- 임재해 (1991). 지역문화의 재인식과 공동체적 삶의 문화. 한국민속과 전통의 세계(민속학총서1). 서울 : 지식산업사, 101-125.
- 제주국제자유도시특별법 (2002. 1. 26)
- 제주국제자유도시특별법시행령 (2002. 4. 1)
- 초등 우리교육 2001년 1월호 - 10월호.
- 초·중등교육법 (2001. 4. 7).
- 초·중등교육법시행령(2001. 10. 20).
- Ewert, D.M. & Grace, K.(2000). Adult education for community action. Wilson,A. et al. Handbook of adult and continuing education(New Edition). San Francisco: Jossey-Bass Inc., 327-343.
- Freire,P.(1970). The Pedagogy of the oppressed. 성찬성(역)(1979). 페다고지. 서울: 한국평신도사도직협의회.
- Jarvis, P.(1985). The sociology of adult and continuing education. London : Croom Helm.
- Lovett,T., Clarke,C. & Kilmurray,A.(1983). Adult education and community action - adult education and popular social movements. London:Croom Helm.
- Pratt,D.D. & Vesbit, T(2000). Discourses and Cultures of Teaching. Wilson,A. et al. Handbook of adult and continuing education(New Edition). San Francisco: Jossey-Bass Inc., 117-131.
- Putnam,R.D.(2000). Thinking about social change in America(chapter one). Bowling alone : the collapse and revival of American community. Simon & Schuster.
- Smith,M.K.(2001). Social capital. The encyclopedia of informal education. www.infed.org/biblio/social__capital.htm.
- UNDP(1996). Human Development Report. NY: Oxford University Press. 정연진(옮김)(1997). 경제성장과 인간개발(UNDP 인간개발보고서 1996). 서울: 한국경제신문사.