교육개방, 교육의 시장화로 가는 판도라의 상자

강 신 현
WTO교육개방저지
공동투쟁본부 정책국장

Ⅰ. 한국대학의 풍경

경기도 A공과대학은 요즘 어수선하기만 하다. 교수들은 4월말부터 농성을 하고 있고, 학생들도 연일 집회를 잇고 있다. 투명한 학교운영과 학내 민주화 요구가 받아들여지고 있지 않기 때문이다. 교육인적자원부가 국정감사용으로 국회에 제출한 'A공과대학 결산자료'에 따라 5년간 이 대학의 재정실태를 조사한 결과를 보면, 대학을 설립한 법인이 당연히 내놓아야 할 '법인전입금'은 거의 없고, 학교운영의 90%이상을 학생들의 등록금에 의존해 왔다. 법인전입금의 경우 국고보조금보다 적어, 2000년과 2001년에는 한 푼도 없었다. 사립학교의 운영이 일반기업과는 비교가 되지 않을 만큼 전근대적이라는 말은 이 학교의 사례에서도 한 치의 빗나감이 없었던 것이다.

A공대는 우리나라 사립대학이 안고 있는 문제의 한 표본일 뿐이다. 국민이 헌법에 보장된 평등한 교육을 받기 위한 기관으로서의 대학, 특히 사립대학의 문제는 이보다 더욱 심각하다. 공공기관으로서 법적으로 당연히 공개하게 되어 있는 학교 회계결산을 공개한 대학은 2000년의 경우 전체대학의 55.2%에 불과했고, 그나마 법규정을 지켜서 공개한 대학은 20%에도 못 미친다. 게다가 무엇에 쓰기 위한 돈인지도 모른 채 쌓여만가는 이월적립금은 수천억을 헤아리고 있고, 대학이 충실하게 교육하고 있는가를 관리해야 할 교육인적자원부의 감사는 형식적이다. 2001년까지 93개 사립대학은 24년간 교육인적자원부 종합감사를 한 번도 받지 않았다고 하니 법과 현실이 이만큼 따로 노는 것도 힘들 것이다.

Ⅱ. WTO(세계무역기구) 교육개방의 파고는 밀어닥치고

현재 WTO 틀에서 교육분야의 시장개방에 관한 국제적 협상은 1995년 WTO가 출범할 당시의 협상 이후, 5년이 지난 2000년부터 다시 시작했다. WTO 회원국은 2001년 11월 '도하개발의제' 란 회의를 통해 2000년부터 시작한 협상을 2004년 12월 말까지 끝내자고 약속하였다. 이에 따라 협상을 해서 1차로 결정한 개방약속은 2003년 3월 31일까지 개방을 약속하는 문서인 개방계획서(양허안)라는 형태로 WTO 사무국에 제출해야 한다. 개방계획서 제출 후 2004년까지는 협상에 참여한 나라끼리 일대일로 협상을 진행하고, 각 나라의 비준절차 등을 거치면 개방계획서는 최종 효력을 발휘한다. 일단 제출한 개방계획서는 국제법과 같은 효력을 가지게 되어 철회하는 것은 불가능하며, 개방계획서를 충실하게 이행해야만 한다. 그렇게 하지 않으면 국제법에 따른 피해보상까지 해야 한다. 현재 WTO 틀에서 교육분야의 시장개방은 서비스무역에관한일반협정(GATS)의 규정을 받는다. 서비스무역에관한일반협정이 무역의 대상으로 다루는 분야는 크게 12개인데, 교육은 그 중 하나이며, 문화, 보건의료, 수도, 철도, 전기, 유통과 같은 것이 이에 포함된다. 교육만이 아니라 사실상 우리가 공공영역으로 알고 있어 과연 그것이 상품이 될 수 있는가를 의문시할 수 있는 숱한 분야들이 시장개방의 대상이 되는 것이다.

그런데 시장을 개방한다면 무엇을 어떻게 개방해야 한다는 것일까. 서비스무역에관한일반협정에서는 교육상품을 4가지 유형(국경간공급, 해외소비, 상업적진출, 자연인이동)과 5가지 영역(초등, 중등, 고등, 성인, 기타)으로 구분하고 있다. 이런 구분에 따라 각 유형별로 5가지 영역에서 얼마나, 어떤 식으로, 언제까지, 시장을 개방할 것인가를 약속하는 것이다. 1995년 협상 당시에는 42개 회원국이 최소 1개 영역 이상에서의 교육분야 개방을 약속했을 뿐이다.

WTO나 정부는 시장개방이 외국의 대학과 우리나라 대학이 동등하게 경쟁하는 체제를 만드는 것이라고 선전하고 있지만 사실은 그렇지 않다. 협상의 용어를 빌어 설명하자면, 교육개방은 '시장접근' 을 막는 규제를 풀고, '내국민대우' 라는 이름으로 외국의 교육기관과 개인에게 국내 국민과 동등한 혹은 그 이상의 대우를 해주는 것이다. 그런데 '시장접근' 과 '내국민대우' 를 위해서는 필연적으로 국내교육법에 손질을 해야 한다. 서비스분야 시장개방의 목적은 교육상품을 자유로이 팔 수 있도록 각 나라의 벽, 곧 각 나라의 교육제도의 근간이 되는 교육법률과 제도를 시장화하는 것을 목표로 하기 때문이다. 실제 교육개방을 요구하고 있는 미국, 뉴질랜드 등의 나라들은 이른바 '장사' 를 할 수 있는 여건을 만들라며 시장개방을 요구하고 있고, 그들의 요구가 들어지게 된다면 필연적으로 큰 폭의 시장화가 진행되는 것이다.

작년 정부는 외국우수대학원유치를 위한 계획을 만들면서 외국대학에게 국내대학과는 차원이 다른 특혜, 예를 들면 설립기준과 운영에서 대폭 규제를 완화해 주는 법률을 입법 예고하였다가 시민 단체의 반발에 밀려 유예한 적이 있다. 그 내용은 사실상 외국이 시장개방을 하라며 요구해 왔던 내용을 '우수대학' 을 유치한다는 이름을 걸어 바꾸어 놓은 것으로, 대폭적인 교육의 시장자유화를 WTO 개방도 하기 전에 스스로 문을 열어 주려던 것이었다. 결국 교육개방이라는 것은 그 동안 한국에서 공공영역이라 여겨지던 공공성의 기반인 법과 제도를 허물어뜨리고 시장화하려는 국제적 수준의 시장자유화인 것이다.

Ⅲ.위험한 실험, 공공영역의 시장화

영국은 1996년 철도의 민영화(사유화), 곧 시장자유화정책을 단행한다. 하지만 시장자유화는 비용의 효율성에서는 효과가 있었는지 몰라도 소중한 사람들의 목숨을 무수히 앗아갔을 뿐 아니라, 서비스 이용요금의 폭등으로 이어졌다. 1999년, 런던 근교의 패팅턴에서 열차 충돌로 31명이 사망한 사건을 비롯해 인명사고만도 다섯 건이나 일어났다. 급기야 '사고공화국'이라는 오명이 영국을 지칭하는 꾸밈말이 되었고, 2001년 10월 토니 블레어 총리는 '철도의 민영화는 실패했다'고 선언한다. 영국 철도 사유화의 실패는 눈만 뜨면 '시장개방', '시장에 모든 것을 맡기자'고 주장하는 한국의 시장만능론자들이 시장자유화가 현실에서 어떤 결과를 낳고 있는지는 눈감은 채, 시장은 절대 선이라는 맹신에 단단히 빠져있다는 생각을 들게 한다. 멀리 볼 것도 없이 1994년 쌀시장 개방 이후 한국 농촌의 현실을 돌아보기만 해도 된다. 1994년 쌀 개방 이후 현재 우리 농촌은 3000만원이 넘는 부채에 신음하고 있고, 정부가 농가에 지원하는 보조금이 줄고, 외국의 쌀 도입이 늘어나 우리 농촌은 서서히 절망의 나락으로 내밀리고 있다. 오죽하면 영농후계자상을 몇 번이나 탄 농민이 정부의 절망적인 농업정책을 탓하며 자살이란 극한 항의를 했겠는가.

Ⅳ. 전 세계적으로 일고 있는 '개방반대'의 목소리

작년 11월 유럽의 문화 · 교육부장관은 WTO 내 서비스일반협정을 통한 교육과 문화부분의 개방이 각 나라의 문화와 교육에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점에 뜻을 같이하고 선언문을 발표해 WTO에서는 교육과 같은 공공부문이 다루어져서는 안된다고 주장하고, WTO 개방에 반대하였다. 그들은 정체성과 가치를 이끄는 기제인 문화와 교육을 단순한 상품처럼 다루어서는 안된다고 주장했다. 그들의 선언은 상업적 동기가 전부인 WTO 교육개방은 문화다양성과 사회적 정체성과 가치를 형성하는 교육과 문화의 기능에 심각한 장애를 일으킨다는 점을 인식했다는 점에서 의의가 크다.

이 외에도 유럽의 시민사회단체들은 2002년 11월부터 WTO 협상에서 교육과 같은 공공분야를 개방하려는 EU의 계획에 맞서 강력한 항의와 투쟁을 벌였다. 그 결과 EU는 지난 2월 5일, WTO 시장개방은 공공분야의 시장화를 초래하므로 교육, 보건, 문화, 공공분야는 개방하지 않는다고 공식 발표하였다. 게다가 하버드, 옥스포드와 같은 유수의 대학이 포함된 전세계 5,500개 고등교육기관들은 교육은 자유롭게 학문적인 성과를 나누고 각 나라의 문화와 사회적 가치를 발달시키는 것을 목적으로 하기 때문에 단순 상품이 아니고, 그러기에 WTO를 통해서 다루어질 대상이 아니라고 주장하였다. 나아가 교육개방은 절대 안 된다는 입장을 내고 반대행동을 벌였다.

귤이 회수를 건너면 탱자가 된다고 했다. 아무리 좋은 것이라도 그것을 수용하는 사람들의 주체적 역량과 준비가 되어 있지 않으면 결국 썩고 말 뿐이다. 입시지옥과 대학의 서열화, 사립대학의 비리로 대표되는 한국교육의 문제는 마치 블랙홀처럼 교육의 숨통을 막고 있는 것들이다. 이런 현실에서라면 어떤 것이 들어온다 하더라도 더욱 심각하게 이런 모순에 기생할 뿐이다. 이미 교육을 개방한 나라들은 교육의 공공성이 심각한 위기를 맞고 있다. 멕시코는 국립대학의 사유화가 단행되었고, 캐나다와 호주의 교육비는 폭등하였다.

사정이 이런데도 개방만능론자들은 개방이 경쟁

력을 강화하고 낙후한 한국교육에 자극을 줄 수 있다며 근거도 없는 '개방론'을 들고나서고 있다. 하지만 한국의 교육모순은 교육이 철저하게 국가의 통치기구로 전락해 관료적이고 억압적인 통제로 일관해서 생긴 것이다. 그나마 지금까지 유지해왔던 교육의 공공적 틀마저 교육기업이 지배하는 시장에 내다 팔아버린다면, 한국교육은 더욱 황폐화되어 대학간 불평등과 지방대학의 문제, 교육불평등, 지적 종속은 더욱 심각해질 것이다. 공공성의 기반이 취약한 나라 특히 개발도상국이 WTO 개방에 적극적으로 나서지 않고 있는 이유도 이런 이유이다.

Ⅴ. 개방은 자본의 이해를 추종하는 결과일 뿐

개방에 반대하는 또 다른 이유는 현재 교육개방을 주도하는 것이 자본의 입장에 불과하기 때문이다. 2002년 5월 미국에서 있었던 'OECD/US 포럼보고서'를 보면, 현재 외국에 분교설립 등 해외 교육시장 진출에 대하여 관심을 가지고 있는 외국의 우수한 대학은 별로 없고, 일부 외국의 사이버 대학, 사설 온라인 프로그램 제공자, 어학학원 등 영리를 목적으로 하는 교육사업자만이 관심을 보인다고 보고하고 있다. 물론 법제도상으로 한국의 사립학교는 돈벌이를 목적으로 하는 기업은 아니다. 그러나 미국과 유럽, 호주와 같은 나라는 돈벌이를 목적으로 하는 따라서 공공기관이 아닌 '교육기업'이 성행하고 있다. 그들은 개별국가를 일대일로 접촉해서 시장개방을 요구하기보다는 WTO와 같은 국제무역체제를 이용하여 시장개방을 진행하는 것이 매우 효과적이고 강제력도 있기 때문에 WTO협상에서 교육개방을 다루고 싶어하는 것이다.

지식의 교류, 학문의 교류, 사람의 이동은 얼마든지 장려되어야 하고, 전세계적으로 지금까지 이와 같은 일을 충분히 잘 진행되어 왔다. 공동연구, 학생의 교환, 유학 등은 이런 노력의 한 모습이다. 지식의 확장과 전파, 공유는 앞으로도 더욱 강화되어야 한다. 하지만, 자본의 검은손이 지배하고 있는 WTO 틀 내에서 교육의 상업화논의가 계속 진행되어, 교육의 공공성을 점점 더 시장의 영역으로 내몰게 된다면 이러한 자율적 교육교류의 노력은 '자본의 이윤추구' 논리에 휩쓸려 자취를 찾기 어렵게 될 것이다.

Ⅵ. 개방이 아닌 공공성의 강화여야

한국교육의 문제점을 해결하기 위해서는 암초처럼 버티고 있는 모순들을 하나씩 걷어내 교육이 본래의 공공적 기능을 회복하도록 하는 것이 가장 중요하다. 이런 면에서 스크린쿼터의 사례는 소중한 귀감이 될 만하다. 한국은 1980년대 후반 '한미영화협상'을 통해 영화시장을 개방하였다. 두 차례에 걸친 개방으로 스크린쿼터를 제외한 영화의 전 부분이 개방되었다. 시장개방으로 한국영화의 시장점유율은 1990년 중반 15% 수준까지 추락하고 만다. 그러나 미국의 압력을 막아내고, 1999년 1월 '한국영화 의무상영유지 촉구결의안'을 채택하여 스크린쿼터를 유지한 결과 한국영화는 새로운 부흥의 기회를 맞게 된다. 지금과 같은 한국영화의 전성기가 온 것은 '스크린쿼터'의 유지 때문이었다. 그렇다면 우리는 교육의 경쟁력을 강화하기 위해서, 혹은 교육이 제 기능을 다하기 위해서 어떻게 해야 할까. 무엇보다 사학의 비리를 척결하기 위해 사립학교법을 고쳐야 한다. 사학의 방임을 용인하는 현재의 법제도로는 질 높은 교육, 책임있는 교육이 불가능하기 때문이다. 다음으로 대학의 운영과정에서 민주주의를 회복해야 한다. 세계의 어느 대학을 살펴보아도 한국처럼 재단의 전횡이 창궐하고, 대학

> 교육개방에 앞서 개방의 영향에 대한 충분한 검토와 함께,
> 교육시장화를 부추기는 '교육개방'보다는 학문의 교류,
> 지식의 이동을 자유롭게 할 수 있는 교육의 교류를
> 늘리고 확대하는 것이 필요하다.

의 의사결정과정에서 일부 집단의 일방통행이 심한 나라는 찾기 어렵다. 대학구성원인 학생과 교수, 교직원이 의사결정에서 골고루 참여할 수 있는 조건을 만들어야 '국가가 독점했던' 대학운영의 비민주주의를 극복할 수 있을 것이다. 또한 교육개방에 앞서 개방의 영향에 대한 충분한 검토와 함께, 교육시장화를 부추기는 '교육개방'보다는 학문의 교류, 지식의 이동을 자유롭게 할 수 있는 교육의 교류를 늘리고 확대하는 것이 필요하다. UNESCO의 갖가지 협약은 그런 노력이 상징적으로 드러난 계기라 할 수 있다.

마지막으로 해방 후 제대로 실현하지 못한 교육의 공공성 실현을 위한 방안을 마련하기 위한 지혜를 모색하고 한 걸음씩 실천해 나가야 한다. 2003년 5월 말 노동, 농민, 시민사회단체를 망라해서 출범한 '교육공공성실현을 위한 범국민교육연대'를 주목하는 것은 이 때문이다. 한국교육의 문제를 해결하기 위해서 더 이상 정부와 대학법인에게 곶간 열쇠를 넘겨줘서는 희망이 보이지 않는다. 오히려 문제를 해결하기는커녕 개방이란 악수를 들고나와 교육 팔아먹기에 앞장서는 그들이 아닌가. 새로운 가능성과 교육의 새로운 미래를 모색하고자 한다면 수동적으로 기대하는 것에서 머물지 않고 적극적으로 대안을 모색하려는 새롭고 적극적인 시도가 절실히 필요한 때이다. 대학교육

강신현
고려대학교를 졸업하고, 진보교육연구소 사무국장을 거쳐 현재 WTO교육개방저지공동투쟁본부 정책국장으로 재직 중이며, "신자유주의의 보이는 손", "위험한 도박, 교육개방과 교육시장화정책" 등 교육개방과 관련된 다수의 글이 있다.