

교육정치학연구 제29집 제1호

The Journal of Politics of Education

Vol. 29. No. 1. (March, 2022), pp. 177-199.

<https://dx.doi.org/10.52183/KSPE.2022.29.1.177>

행복교육: 교육정책에서의 부유기표와 의도적 언어 오용

김민지(UCL, 박사후보생)

최상훈(고려대학교, 학생)

박대권(명지대학교, 교수)*

< 요약 >

본 연구는 정책 전이 및 차용 이론에 근거하여 박근혜 정부의 ‘꿈과 끼를 키우는 행복교육’을 중심으로 정책 명칭과 관련된 언어의 의도적 오용 현상에 대해 분석하였다.

행복교육의 경우 OECD가 인도적 전환(humanitarian turn)을 시도하며 2012 국제 학업성취도 평가(PISA)에 처음 도입한 행복 및 웰빙 문항들로 구체화되어 전이되었다. 대한민국 학생들의 낮은 삶의 만족도에 대한 사회적 논란과 북유럽 교육에 대한 환상이 ‘대선’이라는 이벤트와 결합해 ‘행복 교육’이라는 대안으로 차용되었다.

최근 OECD에서는 ‘행복’ 및 ‘웰빙’이라는 용어들이 교육 성과의 척도를 넘어서 미래 우수 인력이 필수적으로 지녀야 할 자질 및 역량으로 강조되는 등 인도적 전환의 색채가 지워지고 있다. 현 문재인 정부에서도 자유학년제 등 이전 정부의 행복교육 기조 아래 등장했던 정책과제들이 계속해서 이어지고 있으나, 기존 ‘행복’이라는 수식어는 미래, 혁신, 공정, 평등 등 새로운 용어로 변화하였다. 그러나 행복교육과 마찬가지로, ‘혁신’, ‘미래’ 등의 용어가 의미하는 바에 대해서는 의미가 불분명하여 해석 및 사용이 자의적으로 이루어지고 있다. 본 연구는 이런 수식어들이 교육정책 도입을 정당화하는 하나의 ‘부유 기표’(floating signifier)로 작용하고 있으며, 이와 같은 언어의 의도적 오용 현상은 암묵적인 양당의 합의(bipartisanship)로 강화되었음을 밝혔다.

[주제어] 행복교육, 부유기표, OECD, 정책 전이 및 차용

* 교신저자: drpark@mju.ac.kr

※ 접수일(2022년 02월 10일), 심사일(2022년 03월 23일), 게재 확정일(2022년 03월 26일)

1. 서론

박근혜 정부는 제 18대 대통령 선거 중인 2012년 7월 “꿈과 끼를 이끌어내는 행복교육”을 만들겠다는 공약을 제시하여 교육정책에 ‘행복’이라는 용어를 인구에 회자시켰다. 교육 분야에서만 ‘행복’이라는 용어를 사용한 것이 아니라 당 선거조직의 명칭을 “국민행복추진위원회”로 명명하였고, 교육부분은 “행복교육추진단”이 담당하였다. 당시 박근혜 캠프에서는 중도확장을 겨냥해 국민행복추진위원장 겸 경제민주화추진단장인 김종인 전 위원장이 “경제민주화”를 주창하였고, 국민행복추진부위원장이었던 문용린 전 교육부 장관 겸 전 서울시교육감은 당시 야당 후보였던 문재인 후보의 공약과 비슷한 전환학기 내용이 담긴 ‘자유학기제’ 정책 도입을 공약으로 내세웠다. 미국 독립선언서에 담긴 3대 권리인 생명(life), 자유(liberty), 행복추구(pursuit of happiness)에서 우리나라 헌법의 행복추구권이라는 개념도 파생되었다. 그런데, 개인마다 다른 내용인 ‘행복’을 학교교육에서 달성하겠다고 교육감 공약도 아닌 대통령 선거 공약으로 내세운 것이 당시로는 매우 이색적이었다.

‘행복’이라는 담론이 우리나라의 대통령 선거에 등장하게 된 것은 이 무렵 UN과 OECD가 행복추구 또는 학교에서의 행복을 아젠다로 삼은 것과 무관하지 않다. 교육정책의 경우 이미 90년대 중반부터 국제기구의 영향을 많이 받았기 때문에 새로울 내용도 아니다 (김용·박대권, 2018). 이러한 흐름은 교육정책 이외의 다른 분야에도 예외가 아니다. 문민정부 시절 김영삼 대통령은 국가 경쟁력 강화를 위해 세계화를 국정 기조로 내세웠고, 대한민국은 1996년 ‘개방된 시장경제 보유’ (market economy), ‘다원적 민주주의’ (pluralistic democracy), ‘인권 존중’ (respect for human right) 등 OECD 회원국의 기본적 자격요건을 충족하며 29번째 정회원국이 되었다. 이어 1997년 경제위기를 극복하기 위해 IMF로부터 금융구제를 받으며 국내에서 국제기구의 정치적·경제적 영향력이 급격히 확산되었다(신현석 & 주영효, 2013). 국가 경쟁력 향상을 위한 교육의 중요성이 꾸준히 강조되는 가운데, 2000년 대 이후에는 글로벌 거버넌스와 초국가적 정책 행위자들이 국내 교육개혁에 미치는 영향에 대한 관심이 높아진 것으로 나타난다 (김영화, 2015). 특히 행복교육, 세계시민교육, 지속가능발전교육 등 OECD, 유네스코 (UNESCO) 등에서 강조하는 인본적, 보편적 가치들을 국내 교육 의제에 적용하기 위한 노력이 계속되고 있다. 그러나 일각에서는 이런 가치가 담론상으로만 강조되는 반면, 실제 정책 수립과정에서 이런 가치문제에 대한 논의는 외면되고 있다는 평가이다 (사공영호, 2008).

이러한 현상은 UNESCO의 국제이해교육, 세계시민교육, 또는 다문화교육처럼 같거나 비슷한 가치를 전제로 하나, 각각의 교육의제에서 그 의미가 명확히 정의되지 않고 기타 유사한

의제들과 내용이 중복되고 관계성이 명확히 구분되지 않을 때 더욱 심화된다고 판단된다 (한경구, 2017). 대표적인 용어로서는 박근혜 정부의 화두였던 ‘창조경제’와 ‘4차산업혁명’이 이에 해당한다. 교육과 관련된 용어로는 박근혜 정부에서 사용되었던 ‘행복교육’과 문재인 정부 출범 이후 주로 사용된 고유명사로서의 ‘미래교육’ 등이 있다.

4차산업혁명의 경우 2016년 1월 세계경제포럼(W.E.F., World Economy Forum)에서 처음 제안되었다. ‘제4차 산업혁명’은 ‘3차 산업혁명을 기반으로 한 디지털과 생명공학, 물리학 등을 융합하는 기술혁명’이라고 정의했지만 (Schwab 외, 2016), 소수 집단의 특수용어(jargon)이자 은유적 개념이 분명한 용어는 아니었다. 이 책 이후 바로 출판된 “4차 산업혁명의 충격: 과학기술 혁명이 몰고올 기회와 위협”은 머리말 제목이 “4차 산업혁명을 넘어 5차 산업혁명으로”이다 (Schwab 외, 2016, p.10). 즉, 4차산업혁명, 5차산업혁명 모두 3차 산업혁명 다음의 상태라는 은유로 사용한 것을 주창자들도 인정한 셈이다. ‘4차산업혁명’이라는 용어를 박근혜 정부는 창조경제의 토틀로 사용하였고, 문재인 정부는 오히려 확대하여 대통령직속 4차산업혁명위원회를 발족하여 현재에 이르르고 있다. 이러한 현상에 대해서 관주도로 알맹이는 없이 용어만 수입했다는 비판이 있었다 (주간조선, 2017. 6.19).

이에 본 연구는 박근혜 정부가 사용한 ‘행복교육’이라는 개념을 부유 기표로 개념화하여 규명하였다. 해외·국제기구의 교육의제를 바탕으로 대안삼아 도입된 국내 교육 정책에서 드러나는 각종 부유기표와 언어의 의도적 오용 현상을 비교교육학적 관점으로 분석하였다.

우리나라는 지난 20년 간 국제 학업성취도 평가 (PISA: Programme for International Student Assessment)에서 상위권을 유지해왔으나, 이와 반대로 학생들의 학교생활 행복감 및 삶의 만족도 측정에서는 지속적으로 최하위권에 맴돌고 있다는 것이 드러났다 (OECD, 2013, 2017, 2019a). 이러한 국제비교 평가들에서 드러나는 ‘과학적 증거’ (scientific evidence)들은 기존 교실 붕괴, 공교육 붕괴 등 ‘교육 위기’ 담론을 재점화하는 역할을 하였다.

반면 우수한 수학 능력에 더불어 아이들의 행복감 및 삶의 만족도도 보여주는 북유럽 사례들을 ‘최상의 실제’ (best practices)로 간주하며 해당 사례들을 국내에도 적용하려는 관심이 높아졌다. 정양순 등 (2018)은 Kingdon의 다중흐름모형을 통하여 2012년 18대 대선 전후로 과도한 입시경쟁 등 당시 교육에 대한 문제의 흐름, 전환학기제 등 북유럽사례 등이 소개되는 정책의 흐름 등이 대통령선거라는 정치의 흐름을 만나 자유학기제라는 정책의 창이 열렸음을 밝혔다. 2012년 제 18대 대통령선거 당시 주요 정당 소속의 박근혜, 문재인 후보는 모두 ‘행복교육’을 공교육 신뢰회복과 교육 본질 구현의 해결책으로 제시하였다. 2012년 7월 박근혜 후보가 공교육의 개혁방향으로 ‘꿈과 끼를 끌어내는 행복교육’ 패러다임을 제시 (이후 ‘꿈과 끼를 키우는 행복교육’으로 명명)하고 8월 문재인 후보 또한 아이들이 자신의 소질과 적성을

찾을 수 있는 국가차원의 '행복한 중2 프로젝트'를 펼치겠다는 공약을 제시하였다. 2017년 제 19대 대통령선거에서 기존 '행복'이라는 수식어는 혁신, 평등 등 새로운 용어로 변화했으나 기존 자유학기제 정책을 자유학년제로 확대하는 등 행복교육의 부산물은 명칭을 바꾸었을 뿐이지 정책 승계되고 있다. 직전 정부와의 단절의 분위기 속에서도 해당 정책은 승계 및 확대되었지만 행복이라는 용어는 더 이상 사용되지 않는다. 정책의 내용보다도 명칭이 중요한 것은 용어 사용이 가진 정치성 때문이다. 따라서 본 연구는 OECD가 제시한 행복교육(happiness education)이라는 기표가 국내에 차용되면서 어떻게 재해석되었는지 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 부유 기표 (Floating Signifier)

부유 기표의 개념을 논하기 전에 기표(signifier)의 개념에 대한 논의가 우선적으로 필요하다. 서구의 연구에서 '기표'라는 용어가 정식으로 등장한 것은 Ferdinand de Saussure (1989)의 언어구조 연구로부터 비롯된다. Saussure에 따르면 모든 기호(sign)는 소리나 글자처럼 실제적인 요소를 띄는 것은 기표(signifier)이고, 이러한 기표를 통해 우리에게 전달되는 '멘탈 이미지'는 기의¹⁾(signified)이다. 여기에서 중요한 점은 기표와 기의의 결합은 - 또는 말과 의미의 결합 - 자의적이며 본질적으로 필연적이지 않다는 것이다. 그러나 Saussure는 우리가 나무라는 단어를 보거나 두 음절의 소리를 들었을 때 자연스럽게 나무질로 된 줄기, 잎, 뿌리를 가진 식물이 떠오르는 것은 우리가 어릴 때부터 체득하는 언어 체계 및 언어적 관습 때문이라고 주장한다.

정치적 기표 개념은 사용되는 방식에 따라 (1) '두꺼운 기표'(thick signifier), 또는 (2) '부유 기표'(floating/empty signifier) 등으로 나뉜다. 특히 지난 수 십년 간 세계화, 난민문제 및 '테러와의 전쟁' 등으로 정치학자들 사이에서 안보 담론이 떠오르자 Huysmans (1998)과 Kinnvall (2004) 등은 '두꺼운 기표'를 이론적 틀로 삼아 안보 개념을 분석하였다. 두꺼운 기표 틀은 기표를 특정 기의와 연결시켜 의미를 구현하는 역할을 한다. 반면, 김현·송경호 (2020)는 이런 연구들이 특정한 시대와 상황이라는 두꺼운 맥락에 적합한 의미로서의 안보에만 집중한 점을 지적하였다. 즉, 이전부터 존재하던 다른 번역어 (예시: 안전) 또는 해당 개념이 19세기 이후에 동아시아에 수용되는 과정 중 기의가 변화했다는 부분들을 간과하였고, 번역의

1) 기의(記意): 소쉬르의 기호 이론에서, 말에 있어서 소리로 표시되는 의미를 이르는 말

과정 속에서 의미가 변화하는 현상에 대하여 심도있는 개념사적 접근이 필요하고 강조하였다.

반면 '부유 기표' 이론 틀은 '기의 없는 기표'를 의미한다(Laclau, 1996). 많은 연구자들이 부유 기표와 '공-기표' (empty signifier)를 구별없이 사용해왔다. 물론 두 기표 모두 기표가 특정 의미에 고정되지 않으며 사용자가 정의하는 용어의 의미와 사용하는 의도를 파악해야 한다는 특성을 지니나 (이승원, 2021), 이 둘은 본질적인 차이점을 지닌다 (Lacau, 2007). 공-기표는 기표가 가리키는 기의가 없거나 불분명한 반면, 부유 기표는 해당 용어를 사용하는 의제들에 맞는 기의들을 계속해서 창출해내는 '부유성 및 이동성'을 띠고 이는 기표를 활용하는 각기 다른 의제를 연결시키는 도움을 준다. Crespy와 Vanheuverzwijn (2019)은 구체적인 기의가 없는 정책 용어를 사용할 때 이 기표가 띄는 모호성이 현실에 맞는 재해석을 유도해 건설적인 제도 변화를 가져오고 헤게모니를 강화하는 역할을 지니는지 검토했다 (최규연, 2020). 유럽 국가 부채 위기 (euro crisis) 상황이 전개되자 유럽연합 (EU) 정책 관계자들은 '구조 개혁 (structural reform)'이라는 모호한 부유 기표로 '모순된 정책에 대한 문제제기가 유도되는 효과'를 보였으나 급진적인 제도 및 규범적 차원의 변화는 확인되지 않았다 (최규연, 2020: p.251). 즉, 부유 기표 이론 틀은 기표의 모호성을 이용해 기존 정책과 의제를 향한 이의제기를 무력화 시키는 효과를 갖고 온다는 것을 알 수 있다.

2002년 미국의 「No Child Left Behind Act」 제정을 기반으로 한 수월성 (excellence) 교육을 차용한 국내 수월성 교육 정책들의 차이를 살펴보면 미국은 평등 및 교육 기회 균등 등 보편적 가치를 기반으로 하여 모든 학생의 경쟁력 강화를 위한 방안으로 수월성을 추구하였다. 그러나, 이를 차용한 우리나라의 2004년 「창의적 인재 양성을 위한 수월성 교육 종합대책」 방안은 일부 우수한 학생들에게만 개별화 맞춤형 교육을 제공하는 방향으로 진행되었다 (박종필, 2005). 모두가 뒤쳐지지 않는 낙오자 방지법의 취지는 전달되지 않고, 수월성이라는 단어만 차용하여 원하는 정책 설계에 사용한 것이다. 이처럼 정책에서 용어의 본질적인 다의성이 고려되지 않은 채 맥락 및 상황에 따라 다른 의미를 지닌 기표로 사용되는 현상을 지적하는 연구들 (박종필, 2005; 이준석 & 현재환, 2014)은 정책 이해관계자들이 수사적 장치인 모호한 개념 (vague concept)을 의도적으로 이용하고 있다고 주장한다. 예를 들어, 2000년대에 들어서 과학기술계에서는 '맞춤 의학', '맞춤 신약' 등 '맞춤' (personalized) 용어에 대한 대중의 관심이 증가하자, 연구자들이 투자 및 연구예산을 배정 받기 위한 수사적 장치로 해당 개념들을 앞다투어 사용하였다 (이준석 & 현재환, 2014). 이는 부유 기표가 특정 정치 세력 및 집단의 유익을 추구하는 전략적 목적 하에 명시적으로 사용된다는 것을 보여준다.

보충 수업과 방과후 학교가 취지나 목적이 크게 다르지 않은데 보충 수업은 학교 현장에서 급기시 된다. 방과후 학교라는 부유기표를 사용하면 여러 가지 의미로 해석이 가능하기 때문에

보충 수업을 특정하지 않는 효과를 가져온다. 그렇기 때문에 보충 수업에 대해서 비판을 해오던 집단도 해당 행위를 별 무리 없이 수행할 수 있게 된다. 우열반 편성은 여러 가지 이유로 금지되지만 수준별 학습은 장려된다. 성적으로 우열반을 가르기도 했지만, 우열반에서 실시하는 것이 수준별 학습이었다. 물론 시험성적에 근거해서 우열반을 가르지만, 우열반 편성과 성적 취득은 선후를 구분하기 힘들었다. 현재 설계하는 고교학점제가 실행되면 실질적으로는 우열반이 제도화되는 것이다. 심화 과정은 성취도가 높은 학생들이 수강할 확률이 매우 높기 때문에 당연히 심화 과정은 과거의 우반이 될 것이다. 그러나, '우열'이라는 두꺼운 기표가 사용되지 않고 '수준별'이라는 부유 기표가 사용되기 때문에 과거의 우열반과 같을 것이라고는 전혀 언급되지 않고 있다.

2. 국제기구: 정책 전이 및 차용

증거 기반 정책 형성 (evidence-based policymaking)에 대한 요구가 증대되면서 국제 학업 성취도 평가 (PISA)와 같은 자료를 바탕으로 현행 교육 시스템의 문제점을 제기하거나 우수한 교육 실적을 내는 해외 국가의 사례로부터 해결책을 탐색하는 등 OECD와 같은 초국가적 정책 행위자들의 영향력이 증가하는 것을 볼 수 있다. 이러한 국제기구(IO: International Organization)는 초국가적 의사소통과 회원국들 사이의 자발적 경쟁 압력을 유발하는 연성 거버넌스를 통하여 각국에 영향력을 행사한다 (Bieber, 2016). 이러한 과정을 통하여 OECD가 제안한 유사한 정책이 세계적 차원으로 확산되는 '유동 개혁 (travelling reform)'이 촉진되는 결과를 가져온다.

2007년 연말에 발표된 PISA 2006에서 대한민국의 과학순위가 하락하자 교육계는 이 결과를 기존 학문중심 과학교육의 문제라고 지적하며 2007 개정 교육과정에서 탐구 수업 확대 및 강화를 해결책으로 제시하였다 (장수빈 & 김성원, 2021). 국제기구의 평가결과가 국내 교육과정의 변화를 가져온 것이다. 이러한 현상을 제도주의학자들은 국제기구, 비정부기구 (NGO: Non-Governmental Organization), 다국적기업 (TNC: Trans-National Corporation) 등 초국가적 정책 행위자들이 '세계 문화' (world culture) 확산에 주 역할을 하며, 결국 각기 다른 교육 문화들이 하나로 합쳐질 것이라는 제도 수렴 (institutional convergence) 및 정책 수렴 이론 (policy convergence theory)으로 설명하였다 (Boli & Thomas, 1999; Carney et al., 2012; Griffiths & Arnove, 2015). 이들은 세계화의 영향으로 개별 국가들이 세계문화와 제도를 인식하고 동형화된 구조 (isomorphic structure)를 생산할 것이라고 주장하였다. 즉, 이런 구조가 국가의 개별적 특성에 적합하지 않더라도 점점 확산하

는 전지구적 시험 문화 (global testing culture)와 현대성 (modernity)이 강조하는 과학기술, 객관성 및 합리성 등의 가치들로 인해 정당성을 확보하기 위해서라도 세계문화를 받아들일 수 밖에 없을 것이라고 말한다 (Lewis et al., 2016; 이창길, 2008). 이미 우리나라의 교육정책은 문민정부 출범 이후 글로벌 교육정책의 장에 편입되어 국제기구의 영향을 직접적으로 받았기 때문에 (김용·박대권, 2018), 세계문화로의 수렴은 자연스러운 과정이라고 볼 수 있다.

그러나 세계문화 이론으로도 설명할 수 없는 부분들이 존재한다. 예를 들어, 무엇이 '원형' (global prototype)이고 무엇이 기준인가와 같은 구체적 판단기준이 문제될 여지가 있다. 개별 국가들이 최근 국제사회에서 대두되는 평생교육 및 세계시민교육 등의 인도적 교육 의제를 참조하고 관련 정책을 제시했다 하더라도 각각의 구체적인 가치, 내용 및 방향성이 일치하지 않다면 하나의 모델로 수렴이 이루어졌다고 주장하는 것은 실증적 오류이다 (Burdett & O'Donnell, 2016). 더군다나, 앞서 언급한 의제들은 국제적 차원에서 의도적으로 부유 기표로 활용되고 있다는 것 또한 이미 확인됐다 (Elfert, 2017; Li & Auld, 2020; Oxley & Morris, 2013).

우리나라의 교육정책이 국제기구의 영향을 직접적으로 받은 것은 표면적으로 보았을 때 세계화 시대의 순리에 맞는 세계문화 수렴으로 보일 수 있다. 그러나 실질적으로 해외 정책 및 사례가 참조되거나 차용되는 과정을 살펴보면 기존 국내에서 추진하고자 하는 교육개혁을 정당화하려는 목적이 많았으며 정당성을 입증하는 과정 속에서 계속해서 '재해석'(policy translation)이 이루어졌다는 것을 확인할 수 있다 (Waldow et al., 2014; 장수빈 · 김성원, 2021).

III. 교육정책과 부유기표

1. OECD와 행복 (웰빙) 교육

이 장에서는 최근 10년 간 세계적으로 화두가 되었던 행복교육 (happiness education)과 미래교육 (future education)이 부유기표로 등장하고 차용되는 과정을 파악하기 위해 OECD가 추진한 교육의제들을 분석하였다. OECD가 국내 행복교육 등장에 미친 영향을 이해하기 위해서는 OECD의 교육 사업에 대해 먼저 파악할 필요가 있기 때문이다.

가. OECD의 인도적 전환 (Humanitarian turn)

OECD는 1960년대 후반 교육연구혁신센터 (CERI: Centre for Educational Research and Innovation)을 설립하며 창설 초기부터 교육의 중요성을 강조하였다. 이후 1974년 사무국 개편 당시 과학국 (Science Directorate) 소관이던 교육이 사회문제·인력·교육국 (SME: Directorate for Social Affairs, Manpower and Education)으로 소관 이전되었다. 1990년에는 교육·고용·노동·사회문제국 (DEELSA: Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs)으로 명명되었다. 이전까지 교육에 대한 OECD의 관심사는 경제발전의 보조 수단에 불과했다. 그러나 1990년대에 들어서며 기존 산업사회식 교육이 고령화·정보화·세계화 등 시대적 변화에 대응하지 못할 것이라는 문제가 대두되며 양질교육 (quality education) 및 평생교육 (lifelong learning)에 대한 관심사가 높아졌다. 이후 2002년 교육문제를 전담하는 교육국 (Directorate for Education)이 신설되며 본격적으로 교육부분을 확대하였다 (김응권, 2003; Carroll & Kellow, 2011).

OECD가 행복이라는 개념에 관심을 가지게 된 계기는 본부가 위치한 프랑스의 사르코지 대통령의 영향이 크다. 2008년 1월 니콜라 사르코지 프랑스 대통령은 주요 경제발전지표로 활용되던 국내총생산 (GDP: Gross Domestic Product)이 국가의 발전 정도를 정확히 측정하지 못한다고 지적하였다. 그는 노벨상 수상자 조셉 스티글리츠, 아마타 센, 그리고 세계적인 석학 장폴 피투시 (일명 스티글리츠 위원회)에게 새로운 대안 지표의 틀을 마련해달라고 의뢰했다. 이 위원회는 GDP의 한계점을 지적하며 행복·웰빙 등 삶의 질과 관련된 가치를 포함한 새로운 틀을 마련. 2009년에 스티글리츠 위원회 보고서가 출판된 이후 ‘더 나은 삶’ (better life)에 대한 관심사는 급격히 늘어났다. OECD 또한 이에 발맞춰 패러다임 변화를 도모하였다. 특히, ‘Post-GDP’ 어젠다에 맞추어 2011년 창립 50주년을 맞아 ‘Better policies for better lives’이라는 새로운 슬로건을 내세우고, 같은 해 ‘더 나은 삶 지표’ (Better Life Initiative)를 통해 기존 경제적 지표 뿐만 아니라 인간의 웰빙을 보다 포괄적으로 측정할 수 있는 다양한 사회적·개인적 지표를 소개하는 등 점증적인 제도적 변화가 있었다.

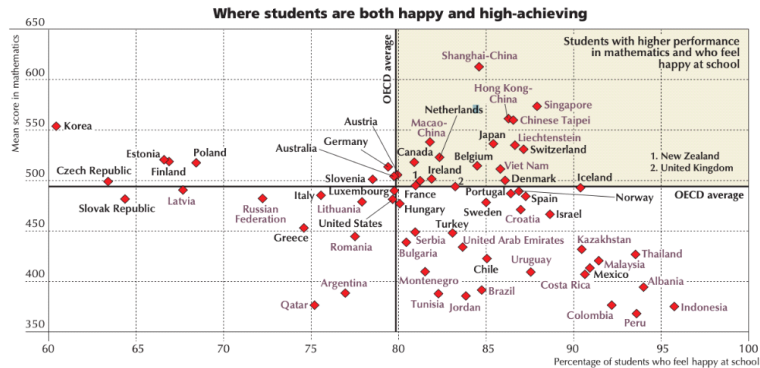
이에 OECD 교육국 내에서도 인도적 전환 (humanitarian turn)을 꾀하는 다양한 프로젝트가 실행 되었다. 인지적 성취 결과에 초점을 맞춰왔던 국제 학업 성취도 평가 (PISA)가 2010년대를 들어서며 점진적으로 비인지적 성취 측정범위를 넓혀나갔다. 2013년부터는 기존 PISA 지표사업 규모를 개발도상국으로 확대하는 PISA-D 사업을 추진하기 시작하였으며, 미래교육을 구상하는 OECD 교육 2030 사업 (OECD Future of Education and Skills 2030)에 개개인의 웰빙(individual well-being)과 집단적 웰빙(collective well-being)을 미래교육의 궁극적 목표로 제시하였다 (Li & Auld, 2020). 그러나 이러한 변화에 대하여 학자들은 OECD가 여전

히 기존 경제적 교육 논리를 탈피하지 못했고 기존 사업들의 근간이었던 인간자본(human capital)에 대한 개념적 범주를 확대했을 뿐이라고 비판한다 (Sellar & Lingard, 2013). 즉, OECD에서 내세우는 지표들 또한 특정 기의와 연결되지 않은 채 각 의제에 맞게 재해석 되는 등 ‘부유’하고 있고 이는 회원국에도 영향을 끼치고 있다.

나. PISA 보고서: 학생의 행복 및 웰빙 지표의 모호성

OECD의 대표적인 교육지표 중 하나인 PISA는 2000년대 초반부터 만 15세 학생들을 대상으로 읽기·수학·과학 등 인지적 소양을 측정해왔다. 이와 더불어 해당 과목에 대한 학생들의 자아개념 (self-concept), 자기효능감 (self-efficacy), 즐거움 (enjoyment) 등 비인지적인 영역 또한 측정했다. 그러나 비인지적 영역에 대한 OECD의 관심사는 앞서 언급한 과목에 대한 학생들의 태도에만 한정되어 있었고, 그 밖의 전반적인 학교생활에 관련된 비인지적 성취에 대한 측면은 간과되어 왔다.

그러나 2010년대에 들어서며 더 나은 삶 및 웰빙에 대한 국제적인 관심사가 높아지자 OECD도 이런 변화를 인식하였다. 특히 2012년 7월 국제 연합 총회 (UNGA: United Nations General Assembly) 에서 193개 회원국 전체의 만장일치로 ‘행복추구’를 인간의 기본 권리가자 인류의 궁극적인 목표로 설정하는 유엔 결의 66/281 채택하였다. 이를 바탕으로 유엔 자문기구인 지속가능발전해법네트워크 (SDSN: Sustainable Development Solutions Network) 이 매년 세계행복지수를 발표하자, OECD 또한 PISA를 통해 학생의 행복을 측정하기 시작하였다. 이러한 시도는 PISA 2012에서 처음으로 ‘학교 생활이 행복하다 (I feel happy at school)’ 문항을 통해 등장한다 (OECD, 2013). 그러나 여기서도 학생의 행복을 하나의 성취기준(outcome) 자체로 받아들이기 보다는, [그림 1]처럼 국가 및 학생 간 학업성취도 차이를 설명하기 위한 설명변수 (explanatory variable)로서의 유용성을 확인하려고 시도하였다. 그러나 OECD의 분석에서 학생의 학교생활 행복도와 수학 성취도의 상관 관계가 통계적으로 유의하지 않다는게 드러났고, 학업 성취도의 설명변수로서의 유용성이 떨어지자 이후 PISA 평가들에 해당 문항이 등장하지 않았다.



[그림 1] PISA 2012 학생의 학교생활 행복도와 학업 (수학) 성취도

*출처: OECD (2015)

이후 OECD는 PISA 2015와 PISA 2018을 통해서 비인지적 성취의 중요성에 대해 더욱 강조해나가기 시작했다. 최초로 「PISA 2015 (제 3권) 학생의 웰빙 (student's well-being)」 보고서를 출판하고 이후 「PISA 2018 웰빙 프레임워크 (well-being framework)」을 구축하는 등 교육 및 학교의 목표가 단순히 학문적 기술을 습득하는 것만이 아니라는 것을 거듭 피력하였다 (OECD, 2017, 2019b). 또한, PISA 2015 보고서에서 해당 평가가 학생의 학교 내 생활뿐만 아니라 학교 밖에서 생활 또한 포괄적으로 다룬다는 정당성을 강조하기 위해 학생의 행복 지표에 대한 기의를 '학교 생활 행복감'에서 '학생의 삶의 만족도'로 자체적으로 바꾸었다. 그러나 이 새로운 기표 또한 모호하기는 마찬가지였다. 동 보고서에서 OECD는 '행복한 학교' (happy schools)와 '행복하지 않은 학교' (unhappy schools)에 대한 기준을 학생의 삶의 만족도 결과에 따라 나누면서 학생들이 느끼는 교사의 지원 (perceptions of support from teachers)이 학생들의 웰빙 수준을 좌우한다는 결론을 내놓았다.

이후 OECD 교육 사업에서 웰빙(well-being) 용어가 기존 행복(happiness) 기표를 대체하기 시작했다. 앞서 언급하였듯이 OECD는 「OECD 교육 2030: 미래 교육과 역량 (The Future of Education and Skills: the OECD Education 2030 Project)」 보고서를 통해 개인 및 집단 웰빙을 교육의 궁극적 목표로 설정하였다. 그러나 보고서 그 어디에도 OECD가 미래교육의 목표로써의 웰빙을 어떻게 정의하는지에 대한 설명은 없다. 단지 '우리가 원하는 미래의 비전이 많을지는 몰라도 사회의 웰빙은 우리 모두가 공유하는 도착지 (shared destination)이다'라는 모호한 답변만을 남길 뿐이다 (OECD, 2019c: p. 27).

OECD의 미래교육 보고서는 웰빙 기표를 통해 OECD 교육국이 기존의 경제중심적, 개인주의적 패러다임을 탈피하려는 시도를 감행한 것 같지만 기존 지식경제 (knowledge economy)

들에서는 크게 벗어나지 못하였다 (Hughson & Wood, 2020). 특히 OECD가 제시하는 미래교육의 방향성을 정당화하기 위하여 현재 세계 경제가 지나치게 빠른 기술 변화 속도를 따라가지 못하기 때문에 기존 교육 시스템 또한 이에 걸맞는 변혁적 변화 (transformative change)가 필요하다고 주장하였다. 또한 창의력 (creativity) 비판적 사고력 (critical thinking) 등 AI (Artificial Intelligence)가 대체할 수 없는 인간의 메타인식기술 (metacognitive skills)의 중요성을 강조하였다 (OECD, 2019c: p. 87). OECD의 교육국장 슬라이허(Andreas Schleicher)는 4차 산업혁명 시대에 교육이 나아가야 할 방향성에 대하여 ‘미래의 교육은 컴퓨터의 인공지능과 인간의 인지적, 사회적, 정서적 능력을 결합하는 것으로, 2등급 로봇이 아닌 1등급 인간을 길러내는 것’이라고 주장하였다(OECD, 2019d: p. 3). “1등급 인간”과 “2등급 로봇”은 창의적 문제해결능력을 지니고 상호협력을 할 수 있는 학생들과 단순 암기식 학습능력을 지닌 학생들을 말한다. 지향점으로서의 1등급 인간은 듣기에는 바람직하지만 일부만 달성 가능한 목표이기에 논란의 소지가 크다. 이 때문에 다양한 의미 해석이 가능한 부유기표로서의 역할을 하였다. 국내에서는 이를 ‘미래교육’이라는 부유기표를 사용하게 되었다.

2. 박근혜 정부와 행복교육

가. 박근혜 정부 ‘행복’의 정치적 의미

미국 최대 투자 은행 중 하나인 ‘리먼 브라더스(Lehman Brothers)’가 2008년 9월 15일 파산한 이후 이른바 글로벌 금융 위기가 본격적으로 확산되었다. 전 세계를 강타한 미국발 서브프라임 모기지(비우량담보채권) 부실로 말미암은 금융 및 경제 위기는 대부분의 국가에 큰 영향을 미쳤다. 그리고 이 금융위기의 원인과 책임을 둘러싸고 신자유주의 발전모형의 한계, 과도한 유동성, 소득양극화, 주주가치경영, 금융규제실패, 정보의 비대칭성과 제한된 합리성, 기술패러다임의 역할, 그리고 글로벌 불균형 등 다양한 요인이 제기되었다(서환주, 닐슨, 2014). 특히 신자유주의와 이로 인한 불평등의 심화 문제는 국제 정치적 측면뿐만 아니라 국내 정치에도 큰 영향을 미쳤다. 2007년 대선에서 신자유주의적 지향을 바탕으로 당선된 이명박 정부가 출범한 직후이기에 더욱 그랬다.

본격적인 대선정국으로 정치권의 국면이 전환되기 직전이던 2011년 11월, 당시 박근혜 전 한나라당 대표의 싱크탱크 격인 국가미래연구원의 김광두 원장은 “국민의 행복에서 무엇이 중요하냐는 지표를 개발하는 것은 조지프 스티글리츠 미 컬럼비아대 교수 등을 포함해 세계적으로 연구되고 있다. 우리도 국내 전문가 100여명의 설문조사 등을 통해 계량 가능한 지수를 개발하고 있다.”며 행복지수를 국내총생산(GDP)의 대안으로 삼아 국민 삶의 질을 계량화하겠

다는 뜻을 밝혀 화제가 되었다(서울경제, 2011.11.7.). 이는 개념의 적절성이나 현실 가능성을 두고 당시 여당이었던 한나라당 내에서도 논란이 되었지만 스티글리츠 보고서와 OECD의 '더 나은 삶' (Better Life Initiative)이라는 부유기표가 '행복'이라는 명칭으로 전환되어 국내의 정치영역으로 흘러들어 온 순간이었다.

이후 2012년부터 박근혜 당시 비대위원장의 담화에 '행복'이라는 기표가 핵심 키워드로 자리잡게 된다. 이 시기 '행복'이라는 부유성을 가진 기표가 당시 사회정치적 맥락 속에서 어떤 기의와 결합하여 어떠한 효과를 가져왔는지를 보기 위해서는 당시의 정치적 맥락에 대한 고찰이 선행되어야 할 것이다.

당시 이명박 정부는 출범 당시부터 대기업 위주의 경제 정책과 이른바 부자 감세 등과 이로 인한 양극화의 심화 등 '신자유주의의 전면화' 정책 성향을 강하게 가지고 있다는 비판이 제기되었다(조희연, 2008). 또한 이명박 정부가 표방하는 '선진화'나 '신발전체제'라는 것이 국가발전의 목표를 정부 리더가 설정하고, 국민을 위로부터 동원하는 구조라는 점에서 박정희 개발모델의 연장선상에 있다는 비판도 제기되었다(최장집, 2008). 즉 이명박 정부의 전체적인 정책 방향 기조에는 신자유주의와 국가 주도의 개발국가의 특성이 공존하고 있다는 것이다.

양극화의 심화와 국가주도적 행정 방식으로 인한 사회적 소통 부재 등으로 2011년 말 이명박 정부의 지지율은 20%대를 겨우 유지하고 있을 정도로 낮은 상황이었다. 따라서 차기 대권에 유력한 후보로 거론되고 있던 박근혜 당시 비대위원장의 경우 이명박 정부와의 정치적 차별성을 만들어 낼 필요성이 있었다.

2012년 박근혜 당시 한나라당 비대위원장은 정당대표 라디오 연설에서 "그 동안 우리나라는 경제위기를 극복하는 과정에서 성장은 이뤘지만, 그 온기가 국민들에게까지 잘 퍼지지 못했다"으며, "국민이 행복하지 않은데, 국가의 성장이 무슨 의미가 있겠"는지를 물으며 "이제 정책의 가장 중요한 목표가 국민의 행복이 되어야 한다."고 강조했다. 이를 위해 "비정규직, 청년실업, 지역간 불균형 등의 문제를 해결"하고, "무너진 중산층을 복원시키고, 서민의 삶을 챙기는 정책의 방향만큼은 굳건히 지켜나가겠다"는 의지를 밝혔다.

이러한 의지는 정강정책의 전면적인 개정으로 이어진다. 2012년 1월 30일, 비상대책회의를 통해 확정된 정강정책 개정안 '국민과의 약속'의 1번은 「모든 국민이 더불어 행복한 복지국가」였다. 새 정강·정책 1조에 '국민 행복을 위한 평생 맞춤형 복지'를 삽입한 것 역시 이러한 지향점을 명확히 한 것으로 볼 수 있다. 이 개정 과정에서 아예 '보수'라는 단어 자체를 정강정책에서 삭제하고자 하는 움직임이 논란을 불러일으키기도 하였다.

1997년 한나라당 창당 때 수립했던 정강정책의 철학적 기조는 한마디로 '신자유주의 노선'이었다. "큰 시장, 작은 정부의 기조에 입각한 활기찬 선진경제를 지향"하고 "기업하기 좋은

나라”를 구현한다는 전문은 이를 잘 보여준다. 박근혜 한나라당 비상대책위원장은 이를 발표하며 “당의 수정된 정강 정책은 복지와 일자리, 경제민주화를 핵심 축으로 한다. 이번 정강·정책 개정안은 시대의 변화와 국민의 눈높이에 맞춰 우리의 나아갈 길이 국민 행복에 있음을 명확히 했다.”고 강조하기도 하였다.

이러한 행보는 보수 진영 내부에서의 반발을 감수하면서까지 기존의 진보 진영에서 주장하던 아젠다를 적극 수용한다는 의미에서 이른바 ‘좌클릭’ 논란을 불러일으켰고, 진보 진영의 아젠다를 선점함으로써 이명박 정부와의 차별성을 통한 ‘정권심판론’을 무력화함과 동시에 진보 진영의 선거 전략까지 혼드는 효과를 가져왔다. 2012년 대선 정국 당시 ‘행복’이라는 기표는 경제적 함의에 치중하여 신자유주의와 국가 주도 성장 패러다임에서 벗어나 복지와 일자리, 경제민주화로 대표되는 ‘복지국가로의 전환’ 담론과 연계된 정치적 기의를 가지게 되었다.

나. 박근혜 정부 ‘행복’의 교육적 의미

‘행복’이라는 부유기표가 정치적으로는 ‘복지국가로의 전환’을 바탕으로 맞춤형 복지 확대, 재벌 견제, 부자 감세 철폐 등의 이른바 경제민주화 등을 주요 내용으로 진행되면서 상대적으로 명확한 기의를 국민들에게 전달했다면, 교육 영역에서의 ‘행복’의 의미는 훨씬 더 불명확했다.

먼저 이명박 정부의 교육 정책에 대한 평가를 검토할 필요가 있다. 한국경제연구원(2011)은 이명박 정부 교육정책의 기본방향 및 정책을 교육의 자율성 및 다양성 확대, 교육의 선택권 및 책무성 강화, 교육경쟁력 강화, 사교육비 절감 및 학자금 정책, 규제개선 등의 5가지 관점에서 평가한 후, 선진화 과제로 평준화 및 3분 정책 제고, 사립학교의 자율성 확대, 시장친화적 정책 강화, 지속적인 규제개혁 등을 제시하였다. 즉, 신자유주의에 기반한 교육 정책의 기초를 분명히 하고 있었던 것으로 평가할 수 있다. 이명박 정부와의 차별화를 대선의 주된 전략 중 하나로 취했던 박근혜 후보의 입장에서 교육과 관련하여 이러한 차별성을 어떻게 확보하느냐가 관건이었다.

박근혜 후보는 선거과정에서 ‘꿈과 끼를 끌어내는 행복교육’이라는 대통령선거공약을 내세웠다. 이에 대한 4대 실천 과제로 소질과 끼, 공평한 기회, 교육 경쟁력 제고, 평생학습체계를 공약으로 발표하였다. 이러한 틀에 근거해서 행복교육, 교권보장, 교육환경, 대학입시, 학비지원, 지방대학, 능력중심, 전문인재, 평생학습 등으로 분류하여 25개의 교육공약들을 구체적으로 제시하였다. 대통령직 인수위원회에서는 이러한 공약을 재구성하여 국정과제를 설정하였으며, 교육부는 2013년 3월 28일 대통령에게 “행복교육, 창의인재 양성”이라는 제목으로

국정과제 실천 계획을 보고하였다. 실천 계획의 세 가지 목표는 꿈과 끼를 키울 수 있는 학교 교육 정상화 추진, 미래인재 양성을 위한 능력중심사회 기반 구축, 고른 교육기회 보장을 위한 교육비 부담 경감이었다(성병창, 2016).

박근혜 정부의 교육공약은 이전 이명박 정부에 비해 상당히 진보적 색채를 띠었다고 평가되었다. 그 이유로는 ‘행복’이라는 진보적 용어를 과감하게 수용하여 부각시켰을 뿐만 아니라 교육복지를 강조하는 공약들을 주로 제시하였기 때문이다(김경희, 2013). 주영호·박근열(2013)은 박근혜 정부 교육 공약 30개 가운데 교육복지에 부합하는 공약은 25개에 이르러 전체 공약의 83%를 차지하는 것으로 분석하였다.

행복교육이라는 부유기표를 사용해서 나타나는 문제가 있다. 교육이라는 특수성을 지닌 전문 영역이자 치열한 이념적인 대립이 존재하는 영역에서 ‘행복’이라는 기표가 결합하는 ‘기의’가 단순히 ‘복지의 확충’이라는 의미를 넘어서서 다양한 이슈 및 의미와 결합한다는 것에 있다. 즉, 교육 공약의 목표가 ‘행복’이 될 경우 그것이 누구에 의한, 누구를 위한, 어떤 방법에 따른 ‘행복’으로 정의되느냐에 따라 세부적인 논점이 나뉠 수 있기 때문이다.

2012년 4·11 총선을 과반의석 획득이라는 승리로 마무리 한 이후인 5월 24일 대한사립중·고등학교장회 정기총회에서 박근혜 후보는 “행복한 학교를 만들기 위해 우선 대학입시에 모든 것이 맞춰져 있는 현재의 교육 시스템을 바꿔야 하지 않을까 생각한다. 학생의 꿈과 끼를 살려주는 개인 맞춤형 교육체계가 행복한 학교를 만들기 위한 첫걸음이라고 생각한다.”고 강조했다. “초·중등 교육에 자율적인 인재 양성이 존중되고 대학은 그 결과에 근거해 학생을 선발하고자 노력해야 한다”면서 “그러려면 대학입시도 단순히 성적만으로 뽑는 데서 벗어나 학생들이 각자의 소질과 적성에 맞게 진로를 찾아가갈 수 있도록 시스템 전반의 개혁이 필요하다.”는 입장을 밝혔다(서울경제, 2012.5.24.).

또한 박 전 위원장은 “더 이상 학생이 시험성적에 매달리기보다 진정으로 좋아하는 공부에 몰입할 수 있게 하는 것이 교육의 본모습을 찾는 방향”이라면서 “그러기 위해 사립학교도 지금처럼 정부나 교육청에 예속돼 있는 것을 고쳐 설립이념과 교육철학에 따라 자율성을 충분히 보장받아야 하고 정부와 교육청은 더 이상 (사립학교의) 상급기관이 아니라 협력기관으로 자리매김해야 할 것”이라고 언급하였다. 노무현 정부 시절 사외이사 권한 강화 등을 내용으로 하는 ‘사학법’ 개정이 추진되자 강력하게 반대했던 박 전 위원장은 이날 역시 사학의 자율성을 보장하는 것 역시 ‘행복’이라는 부유기표의 기의와 연결시켰다.

뿐만 아니라 박근혜 정부는 특목고 유지, 전국단위학업성취도평가 유지 등 단위학교의 자율성과 교육의 경쟁력을 중시하는 입장을 견지하는 공약들을 제시하며 ‘행복’이라는 기표를 자유주의적 교육관에 의거한 기의들과 연결시키고 있다. 이러한 점에서, 박근혜 정부의 교육공약은

자유주의적 교육관에 근거한 문민정부의 5.31교육개혁의 기초를 기본적으로 이어받으면서 보완적 기제로 교육복지에 대한 강조를 통해 국민의 교육기회의 실질적 보장을 위해서 정부의 역할을 인정하면서 교육의 공공성을 강화하고자 하는 입장을 보였다고 할 수 있다(성병창, 2016).

박근혜 정부의 행복 교육은 중학교 자유학기제로 구체화되었다. 자유학기제는 학생들에게 자신의 적성과 미래에 대해 탐색하고 설계하는 경험을 제공함으로써, 학생 스스로가 자신의 꿈과 끼를 찾고 지속적인 자기 성찰 및 자기 계발의 계기 제공하기 위하여 도입된 정책이다(교육부, 2013). 학교 교육의 문제점이라고 지적되었던 지식과 경쟁 중심의 교육을 창의성, 인성, 자기 주도 학습 능력 등 ‘미래 핵심역량’ 함양이 가능한 교육으로의 전환을 모색하고자 하였다. 학교 구성원 간의 신뢰와 협력을 강화하고 학교 교육 활동에의 적극적인 참여와 성취의 경험으로 모두가 만족하는 행복 교육을 실현하고자 하는 목적에서 자유학기제가 학교 현장에 도입되었다고 볼 수 있다. 아울러, 단위학교는 교육과정 운영의 자율성을 통하여 학생중심 교육을 실시하려고 하였다(교육부, 2015). 교수·학습 방법의 측면에서는 융합 및 프로젝트 수업을 활성화하고 모둠 단위의 협력 수업, 실험·실습 등 체험중심의 다양한 교수·학습 방법을 도입함으로써, 학생들이 미래 핵심역량을 함양하도록 하였다(정양순 외, 2018).

문용린 서울시 교육감 후보가 교육감 당선 이전에 박근혜 대선 후보의 선거대책기구인 ‘국민행복추진위원회’ 부위원장으로 활동했기 때문에, 박근혜 후보의 교육공약을 만드는데 일정 역할을 수행했다고 합리적으로 추정가능하다. 뿐만 아니라, 문용린 교육감이 당선 이후 실행한 서울시교육청의 ‘중1 진로탐색집중 학년제’가 자유학기제의 모델로서 일정 역할을 했다고 볼 수 있다(정양순 외, 2018). 박근혜 후보는 2012년 11월 20일 ‘행복한 교육, 새로운 미래를 여는 교육공약’에서 학생들의 창의성을 키우고 자유탐색 활동의 기회를 제공하고자 중학교 과정 중 한 학기를 필기시험 없이 독서, 예체능, 그리고 체험중심의 교육을 실현하기 위해 자유학기제를 도입하겠다고 발표하였다. 이후 박근혜 후보가 제18대 대통령으로 당선됨에 따라 자유학기제는 국정과제 「학교 교육 정상화 추진(국정과제 66)」으로 채택되었으며, 시범 운영을 거쳐 본격적으로 추진되었다. 즉, 행복교육이라는 부유기표가 학교교육정상화의 목적이자 수단으로 작동한 것이다.

행복교육이라는 교육정책의 부유기표가 자유학기제로 구체화되면서 OECD의 인도주의적 전환이나 UN의 가치추구를 표방한 것으로 보인다. 그러나 행복, 자유, 공공성 등 내세웠던 가치들에 대한 재해석이 일어나며 당시 핵심경제정책 기조들에서 크게 벗어나지 못했다는 점을 발견할 수 있다. 오히려 행복이라는 토론불가한 용어를 부유기표로 도입함으로써 복지국가 전환을 통한 경제민주화로의 이행을 정치적 논란 없이 가능하도록 단초를 제공하는 역할을

하였다. 즉, 국제기구의 행복관련 교육정책을 도입했다기 보다는 행복이라는 용어를 도입하고 정당 및 후보의 기의인 맞춤형 복지 확대, 재벌 견제, 부자 감세 철폐 등을 핵심경제정책으로 추진하고 자유학기제 도입이나 입시제도 개혁 등의 교육정책은 핵심경제정책에 동조화시키는 전략을 실행했다.

아일랜드의 전환학년제(Transition Year), 덴마크의 애프터스쿨(Efterskole), 스웨덴의 프라오(PRAO), 영국의 갭이어(Gap Year) 등을 검토하여 아일랜드의 전환학년제를 모델로 도입했지만(김나라·최지원, 2014), 고등학교에서 시행되던 정책을 더 어린 연령대의 하위 학교급인 중학교에서 적용하는 것에 대해서는 근거가 불분명하다. 자유학기제의 정책목표로 내세운 '지속적인 자기성찰 및 발전계기 제공', '미래역량 함양이 가능한 교육으로 전환', '모두가 만족하는 행복교육실현' 등이 중학교 한 학기 동안 실시하는 정책으로 달성가능한지 성찰해보면 의도적 언어오용을 통한 언어정치의 실행이라고 판단하기에 충분하다.

IV. 결론

마크롱 대통령이 주도한 스티글리츠 보고서와 OECD의 '더 나은 삶' (Better Life Initiative)이라는 부유기표는 '행복'이라는 명칭으로 전환되어 국내의 정치영역으로 차용되어 사용되었다. 이후 2012년부터 박근혜 당시 한나라당 비상대책위원장의 담화에는 '행복'이라는 기표가 자리잡게 된다. 이 시기 '행복'이라는 부유성을 가진 기표가 이명박 정부가 지닌 국가주도적 행정관과 신자유주의적 기조에 대한 비판으로 이어지며 새로운 지향점으로 떠올랐다. "이제 정책의 가장 중요한 목표가 국민의 행복이 되어야 한다"는 부유기표는 "국민이 행복하지 않은데, 국가의 성장이 무슨 의미가 있겠는가?"라는 기의와 결합하여 국민의 민생을 챙기는 '따뜻한 보수'라는 함의를 가져오게 된다. 정당의 정당정책의 전면적인 개정으로 이어져 2012년 1월 30일, 「모든 국민이 더불어 행복한 복지국가」가 '국민과의 약속' 1번이 되었고 새정당·정책 1조에 '국민 행복을 위한 평생 맞춤형 복지'를 삽입하였다.

2012년 대통령선거에서 당 선거조직의 명칭을 "국민행복추진위원회"로 명명하였고, 교육 부분은 "행복교육추진단"이 담당하였다. 이 조직을 통하여 '꿈과 끼를 끌어내는 행복교육'이라는 대공약 아래 '소질과 끼', '공평한 기회', '교육 경쟁력 제고', '평생학습체계' 4대 실천공약으로 발표하였다. 이러한 행복교육은 특히 중학교 자유학기제 정책으로 구체화 되었고, 행복교육은 학교교육 정상화의 부유기표로 사용되었다. 행복교육은 학교 교육 체계 변경 (행복한 학교: 학생의 꿈과 끼를 살려주는 개인 맞춤형 교육체계가 행복한 학교를 만들기 위한 첫걸음), 입시

제도 개혁(학생부 종합전형 확대: 초·중등 교육에 자율적인 인재 양성이 존중되고 대학은 그 결과에 근거해 학생을 선발) 등의 정책으로 부유하며 기의를 얻게 되었다.

두꺼운 기표 대신 다양한 해석이 가능한 부유기표를 교육정책에 활용하는 언어정치를 구사함으로써 정책 수요자들에게는 많은 혼란을 초래하였다. 용어에 대한 정의를 명확하게 하지 않았기 때문에 정부 정책에 대한 해석이 학교, 학부모, 학생 모두 제각각 이루어지게 되었다. ‘행복’이라는 부인하기 힘든 보편적이고 이상적인 언어를 정책의 목표이자 수단으로 활용함으로써 정책에 대한 합리적·과학적 접근을 어렵게 만들었다.

문재인 정부 출범 이후 행복교육이라는 용어는 더 이상 사용되고 있지 않지만 자유학년제의 확대되었고 그 정책은 승계되고 있다 (정양순 외, 2018). 정책은 승계하여도 전 정부에서 사용하였던 슬로건은 피했지만 교육정책에서 부유기표를 사용하는 것은 여전하다. 문재인 정부에서는 ‘미래교육’이라는 용어를 부유기표로 사용하여 교육정책에 활용하고 있다. “개인의 잠재력 개발과 사회의 지속가능 발전에 기여하는 교육”, “맞춤형 학습이 가능한 유연한 교육”, “공공성을 보장하는 질 높은 교육 실현을 통해 미래사회 패러다임 견인”, “다양성, 수월성, 공정성을 통해 잠재력 발휘”, “행복한 청소년, 선진미래 창조”, “미래사회가 요구하는 창의융합형 인재 양성, 학습경험의 질 개선을 통한 행복한 학습의 구현” 등을 미래교육의 비전으로 제시하고 있다 (이영희 외, 2018). 미래교육도 OECD의 ‘미래의 교육과 기술 (Education of Future & Skills)’에서 용어는 차용되었지만 그 내용은 매우 다르다. 즉, ‘미래’라는 부유기표를 활용하여 정책당국자가 원하는 기의와 접목시키는 방식으로 정책이 개발되고 있다.

2017 대한민국 정책평가 (고려대학교 정부학연연구소, 2018)는 정부의 40개 핵심정책에 대한 평가 중 교육관련 정책 중 하나인 ‘중학교 자유학기제(2.98점)’는 최하위군에 속한 38위였다. 양당의 공통 공약이었기 때문에 두 정부 동안 지속되었고 국민의 부정적 평가와는 상관없이 확대되고 있다. 부유기표에 대한 선호와 양당이 합의한 오용된 언어는 견제와 균형의 장치마저 무력화시키고 있다. 부유기표가 정책표류를 가져오고 있다.

본 연구는 부유기표라는 개념을 사용하여 행복교육의 원형과 도입과정 그리고 차용과 의도적 오용의 과정을 분석하였다. 의미가 분명한 두꺼운 기표는 성과를 가시적으로 보여주어야 하기 때문에 부담이 클 수 있다. 그러나 부유기표의 경우 다양한 해석과 의도적 오용이 가능하기 때문에 정치적 수사에 적당하다. 교육정책의 명칭으로 부유기표가 사용되는 것은 정책이 정치화되었다는 반증이기도 하다. 정교하게 디자인된 행복교육이 아니라 해석에 의한 자기 나름대로의 행복교육이 존재하면서 정책은 형해화되었다. 정치적 수사인 창조경제, 행복교육을 학회의 제목으로 내걸고 의미를 해석하느라고 애를 쓰던 시절이 있었다. 4차산업혁명과

미래교육이 그 뒤를 이었다.

후속 연구를 위해서는 의미 차용 과정의 분석을 제안한다. 본 연구는 의미 차용 및 오용이 ‘있었다’는 것을 보여주는 연구이다. 압축적으로 묘사한 과정을 개별적 과정으로 분리하여 분석하길 기대한다. 차용과 오용의 배경, 목적, 참여자 등에 대한 심층적 분석이 가능할 것이다. 또한, 여러 수준에서 사용한 교육정책 부유기표의 분석이다. 구체적 정책보다는 방향성있는 정치적 표어를 사용하기에는 부유기표가 수사로써 적절하기 때문에 엄밀한 분석이 필수이다. 언제부터인가 교육정책이라는 두꺼운 지표를 대신하는 교육개혁이라는 용어도 부유기표이다. 혁신교육, 미래교육도 마찬가지이다. 그 연원과 실제 사용되는 의미 사이의 간극은 크다. 그 간극을 탐색해나가는 것이 다음 연구의 주제가 되기를 바란다.

참 고 문 헌

- 고려대학교 정부학연구소(2018). 2017 대한민국 정책평가 보고서. 동아 E&D.
- 교육부(2013). 중학교 자유학기제 시범 운영계획안. 교육부.
- 교육부(2015). 중학교 자유학기제 시행계획. 교육부.
- 김경희(2013). 제18대 대통령선거 교육정책공약 비교·분석. 한국교육학연구, 19(3).
- 김영화(2015). 초국가적 정책 행위자로서 국제기구의 교육부문 사업 동향 비교 - OECD와 UNESCO를 중심으로. 비교교육연구, 25(4), 한국비교교육학회, 1-33.
- 김용, 박대권(2018). 문민정부 교육개혁에서의 OECD의 영향: 국제기구의 영향과 글로벌 교육정책 장으로의 편입. 교육정치학연구, 25(2), 한국교육정치학회, 83-109.
- 김응권(2003). OECD 교육정책 동향과 한국 교육에의 시사점. OECD Focus, 2(5), 32-43.
- 김현, 송경호(2020). 시큐리티(security)는 어떻게 ‘안보’가 되었을까?: ‘안전’, ‘안전보장’, ‘안보’로의 전환 과정을 중심으로. 국제정치논총, 60(4), 한국국제정치학회, 41-77.
- 박대권, 신범철, 이승호(2019). 자유학기제 운영 과정에 관한 질적 메타분석. 교육정치학연구, 26(1), 한국교육정치학회, 133-159.
- 박종필(2005). 수월성 교육 정책의 문제와 발전 방향 탐색: 수월성의 개념을 중심으로. 열린교육연구, 13(3), 한국열린교육학회, 29-46.
- 사공영호(2008). 정책이란 무엇인가? - 정책의 수단적 가치에 대한 반성-. 한국정책학회보, 17(4), 한국정책학회, 1-36.
- 서울경제(2011.11.7). 박근혜 ‘한국형 행복지수’갑론을박.
- 서울경제(2012.5.24.). 박근혜 “대입에 맞춘 교육시스템 바꿔야”
- 서환주, 데이비드 닐슨(2014). 글로벌 금융위기에서 글로벌 케인지언 뉴딜로. 사회경제평론, 43. 한국사회경제학회. 139-179.
- 성병창(2016). 박근혜 정부의 교육정책에 대한 반성적 검토. 교육비평(37), 10-18.
- 신현석, 주영호(2013). 글로벌 거버넌스와 한국의 교육정책: OECD/PISA를 중심으로. 교육학연구, 51(3), 한국교육학회, 133-159.
- 장수빈, 김성원(2021). 고교학점제 담론에서의 해외 국가 참조 패턴 연구. 미래교육학연구, 34, 연세대학교 교육연구소, 1-22.
- 이승원(2021). 포퓰리즘의 발흥과 민주적 포퓰리즘의 가능성. 황해문화, 113, 새얼문화재단, 91-108.
- 이영희, 윤지현, 홍섭근, 임재일, 백병부(2018). 미래교육 관련 연구 메타분석을 통한

- 미래교육의 방향. 교육문화연구, 인하대학교 교육연구소, 24(5), 127-153.
- 이준석, 현재환(2014). '맞춤의학' 담론에서 발견되는 기표-정치(signifiant-politics)에 관한 연구. 과학기술학연구, 14(1), 한국과학기술학회, 139-175.
- 이창길(2008). 세계화 과정에서 정책의 동형화 (Isomorphism) 메카니즘 분석: 인력감축, 정보공개 및 민영화 사례를 중심으로. 행정논총, 46(4), 서울대학교 행정대학원, 1-26.
- 정양순, 이예슬, 박대권(2018). Kingdon의 정책흐름모형을 통한 자유학기제 정책형성 및 자유학년제로의 정책변동 분석. 교육정치학연구, 25(1). 한국교육정치학회, 143-172.
- 조희연(2008). 민주주의의 지구적 차원: 지구적인 민주주의 정체의 형성과 그 사회화. 경제와 사회, 79, 비판사회학회, 10-38.
- 주간조선(2017.6.19.). '훤이 낳은 버블 한국에만 있는 4차 산업혁명'
- 주영효, 박균열(2013). 박근혜 정부의 교육복지 공약 분석. 교육문제연구. 26(3). 고려대학교 교육문제연구소, 189-210.
- 최규연(2020). 공공성은 공-기표인가?: 에너지 노동-환경 담론과 공공성을 중심으로. 경제와 사회, 126, 비판사회학회, 209-253.
- 최장집(2008). 이명박 정부에 대해 우리는 무엇을 생각하게 되나. 비평, 19 (여름호).
- 클라우드 슈밥, 송경진 율김(2016). 클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명. 메가스터디북스 클라우드 슈밥 외, 포린 어페어스 (윌음), 김진희, 손용수, 최시영 율김 (2016). 4차 산업 혁명의 충격 과학기술 혁명이 몰고올 기회와 위협. 흐름출판.
- 한경구(2017). 국제이해교육에서 세계시민교육으로: 글로벌 교육패러다임의 진화 그리고 현장의 혼란. 국제이해교육연구, 12(2), 한국국제이해교육학회, 1-43.
- Bieber, T(2016). Soft Governance, International Organizations and Education Policy Convergence: Comparing PISA and the Bologna and Copenhagen Processes. London: Palgrave Macmillan.
- Boli, J. & Thomas, G.M.(1999). Constructing world culture: International nongovernmental organizations since 1875. Stanford: Stanford University Press.
- Burdett, N. & O'Donnell, S(2016). Lost in translation? The challenges of educational policy borrowing. Educational Research, 58(2), 113-120.
- Carney, S., Rapple, J. & Silova, I(2012). Between faith and science: World culture theory and comparative education. Comparative Education Review, 56(3), 366-393.

- Carroll, P. & Kellow, A(2011). *The OECD: A study of organisational adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Crespy, A. & Vanheuverzwijn, P(2019). What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?. *Comparative European Politics*, 17, 92-111.
- De Saussure, F(1989). *Cours de linguistique générale* (Vol. 1). Wiesbaden: Otto Harrassowitz.
- Elfert, M(2017). *UNESCO’s utopia of lifelong learning: An intellectual history*. New York and London: Routledge.
- Griffiths, T.G. & Arnove, R.F(2015). World culture in the capitalist world-system in transition. *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 88-108.
- Huysmans, J(1998). Security! What do you mean? From concept to thick signifier. *European journal of international relations*, 4(2), 226-255.
- Hughson, T.A. & Wood, B.E(2020). The OECD Learning Compass 2030 and the future of disciplinary learning: a Bernsteinian critique. *Journal of Education Policy*, DOI: 10.1080/02680939.2020.1865573.
- Kinnvall, C(2004). Globalization and religious nationalism: Self, identity, and the search for ontological security. *Political psychology*, 25(5), 741-767.
- Laclau, E(1996). *Emancipation(s)*. London: Verso.
- Laclau, E(2007). *On Populist Reason* (2nd ed.). London: Verso.
- Lewis, S., Sellar, S. & Lingard, B(2016). PISA for schools: Topological rationality and new spaces of the OECD’s global educational governance. *Comparative Education Review*, 60(1), 27-57.
- Li, X. & Auld, E(2020). A historical perspective on the OECD’s ‘humanitarian turn’: PISA for Development and the Learning Framework 2030. *Comparative Education*, 56(4), 503-521.
- OECD(2013). *PISA 2012 Results: Ready to Learn: Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs* (Volume III). Paris: OECD Publishing.
- OECD(2015). *Do teacher-student relations affect students’ well-being at school?* [PISA in Focus No. 50]. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2017). *PISA 2015 Results* (Volume III): *Students' Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2019a). *PISA 2018 Results* (Volume III): *What School Life Means for*

- Students' Lives. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2019b). PISA 2018 Assessment and Analytical Framework. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2019c). OECD Future of Education and Skills - OECD Learning Compass: A Series of Concept Notes. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2019d). Envisioning the future of education and jobs: Trends, data and drawings. Paris: OECD.
- Oxley, L. & Morris, P(2013). Global Citizenship: A Typology for Distinguishing its Multiple Conceptions. British Journal of Educational Studies, 61(3), 301-325.
- Sellar, S. & Lingard, B(2013). The OECD and global governance in education. Journal of education policy, 28(5), 710-725.
- Waldow, F., Takayama, K. & Y-K. Sung(2014). Rethinking the Pattern of External Policy Referencing: Media Discourses over the 'Asian Tigers' PISA success in Australia, Germany and South Korea. Comparative Education, 50(3), 302-321.

* 김민지 : 영국 University College London에서 인문 지리학을 졸업하고, 영국 University of Cambridge 에서 개발학 석사학위를 취득하였으며, 현재 Institute of Education, University College London에서 박사과정을 이수하고 있다. 주요 관심분야는 비교교육 및 교육정책이다.

* E-mail: evelyn.kim.l5@ucl.ac.uk

* 최상훈 : 고려대학교 정경대학 정치외교학과를 졸업하고, 연세대학교 교육대학원 평생교육경영학과에서 석사학위를 취득하였으며, 고려대학교 일반대학원 교육행정및고등교육 전공에서 박사를 수료하였다.

* E-mail: han77love@korea.ac.kr

* 박대권 : 연세대학교 교육과학대학 교육학과를 졸업하고, 동대학원 교육학과에서 석사학위를 취득하였으며, 미국 컬럼비아대학교에서 교육정치학을 전공하고 박사학위를 취득하였다. 현재 명지대학교 사회과학대학 청소년지도학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 교육정치 및 교육정책이다.

* E-mail: drpark@mju.ac.kr

Abstract

Happiness Education: International Use of Floating Signifiers in Education Policy

Kim, Min Ji(UCL, Ph.D Candidate)

Choi, Sang-hoon(Korea University, Ph.D Candidate)

Park, Daekwon(Myongji University, Professor)

Over the past decade, the concept of ‘happiness’ has been promoted by global agencies and national education authorities as a solution to the social problems of high teenager suicide rates, school bullying, and increasing socioeconomic polarization. This article considers ‘HEP: Happiness Education Policy’ in Korea, which was initiated by conservative Park Geun-hye administration (2013-2017) and partly succeeded by the subsequent progressive Moon Jae-in administration (2017-2022). The analysis reveals that the definitional ambiguity of happiness education has opened a space for multiple ascriptions of meanings, particularly those that are in line with the Park administration’s political and economic visions of ‘creative economy’. It also demonstrates that policies introduced as part of the HEP, such as the Free Semester initiative, have continued to be promoted and even expanded by Moon administration (2017-2022) despite their replacement of the signifier ‘happiness’ by ‘innovation’ and ‘future’. Therefore, this study suggests happiness education and, more lately, future education as good examples of ‘floating signifiers’; that is, by lacking a clear referent, they minimize political objections and legitimate the introduction and continuation of contested reforms.

[Key words] Happiness education, floating signifier, OECD, policy transfer and borrowing