

워크숍 자료집

2010. 9. 27.

워크숍 일정

- ◇ 일 시 : 2010. 9. 27(월) 15:00-18:00
- ◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- ◇ 구 성
 - (1) 개요발표 : 이상윤 부연구원(한국법제연구원) (15:00-15:10)
 - (2) 제1주제 : 우리나라 교육격차 해소의 법리적 검토 (15:10-15:40)
발 제 : 김수용 교수(대구대)
토 론 : 강승식 교수(원광대)
 - (3) 제2주제 : 독일의 교육격차해소 관련법제 (15:40-16:10)
발 제 : 이세정 연구위원(한국법제연구원)
토 론 : 강문수 연구위원(상동)
 - (4) 제3주제 : 영국의 교육격차해소 관련법제 (16:10-16:40)
발 제 : 최경진 교수(경원대)
토 론 : 강현철 연구위원(한국법제연구원)
 - (5) 제4주제 : 일본의 교육격차해소 관련법제 (16:40-17:10)
발 제 : 서보건 교수(영남대)
토 론 : 윤석진 부연구원(한국법제연구원)
 - (6) 종합토론 (17:10-18:00)
이시우 교수(서울여대)
한영수 법제관(법제처)
문병효 교수(강원대)
차현숙 부연구원(한국법제연구원)
김지훈 부연구원(상동)

목 차

■	()
I. 머리말	11
II. 우리나라 교육격차의 실태와 해결방안	12
1. 교육격차의 개념문제	12
2. 교육격차의 실태	14
3. 교육격차의 해결방안	16
III. 헌법상 교육평등의 원리 위반 여부	21
1. 헌법 제11조 제1항	22
2. 헌법 제11조 제2항	23
3. 헌법 제31조 제1항	23
4. 역차별의 문제	24
IV. 미국의 경제력에 의한 교육격차와 관련한 판례	24
1. 세라노 판결(Serrano v. Priest, 5 Cal. 3d 584, 1971)	26
2. 로드리퀴즈 판결(Rodriquez v. San Antonio Independent School District. 411, U.S. 1, 1973)	26
3. 로드리퀴즈 판결 이후	27
V. 맺음말	27
《참고문헌》	29

《참고자료 1: 이주호 안》 교육격차 해소를 위한 법률안	31
《참고자료 2: 이인영 안》 교육격차해소법안	38
《참고자료 3: 임해규 안》 교육격차해소법안	50

■ ()

I. 서 언	63
II. 독일의 교육제도	65
1. 교육제도의 단계	65
2. 취학전교육	66
3. 제1단계(초등)교육	67
4. 제2단계	68
5. 제3단계(고등교육)	72
6. 독일 교육제도의 문제점	73
III. 교육격차 및 교육법제도 개혁 현황	75
1. 교육격차 현황	75
2. 교육법제도 개혁 현황 - 함부르크주를 중심으로 -	82
IV. 결 론	87



()

- I. 개 관 91
- II. 격차 해소를 위한 일반 제도 91
 - 1. 소득불균형과 빈곤 관련 정책 91
 - 2. 아동 관련 정책 92
 - 3. 교육 정책 93
 - 4. 노동시장 정책 93
 - 5. 빈곤층 관련 정책 94
 - 6. 건강 불평등 관련 정책 94
 - 7. 연금 정책 94
 - 8. 소수민족 정책 95
 - 9. 이민자 정책 95
 - 10. 평등·인권 정책 95
- III. 교육격차의 해소를 위한 제도 96
 - 1. 영국의 교육체계 96
 - 2. 취약집단에서의 교육격차의 문제 97
 - 3. 취약집단의 교육격차 해소를 위한 제도 99
- 참 고 문 헌 100



()

- I. 서 103

Ⅱ. 경쟁과 완화속의 일본의 교육제도	104
1. 제국주의 시대의 경쟁적 교육제도 시작	104
2. 경쟁속의 전후 교육제도와 입시경쟁	106
Ⅲ. 교육격차발생과 그 현황	107
1. 학력저하불안에 따른 교육격차	107
2. 공교육의 황폐화와 교육격차	108
3. 부담이 가중되는 교육비	108
4. 소득에 따른 기회의 불평등	109
Ⅳ. 교육격차해소를 위한 법제도의 내용	111
1. 헌법상 교육제도	111
2. 교육기본법상	112
3. 교육진흥기본계획에 따른 교육격차해소방안	113
4. 교육기회확보와 교육의 질 향상을 위한 문부성의 내용	116
Ⅴ. 결 론	120

()

I.

인도의 카스트제도만큼은 아니지만 조선시대는 신분사회였다. 즉 불평등사회였다. 조선의 신분사회는 갑오개혁(1894) 등 제도를 통하여 평등사회를 지향하게 되었다. 그러나 제도만으로 오랫동안 우리사회를 유지해온 신분계층을 타파할 수 없었다. 일본 식민시기에는 형평사운동(1923) 등을 통하여 평등사회를 지향하였지만, 여전히 우리사회는 신분이 지배하는 불평등 사회였다. 일본의 오랜 식민지배로부터 해방된 우리나라는 1948년에 헌법을 제정하여 민주공화국인 대한민국을 수립하였다. 대한민국헌법(1948년 7월 17일 제정) 제8조에서는 우리나라가 평등사회임을 천명하였고,¹⁾ 제16조에서는 평등사회를 위하여 균등한 교육을 받을 권리를 규정하였다.²⁾ 조선말기의 갑오개혁, 일본 식민지, 형평사운동, 해방과 대한민국 수립, 6.25전쟁 등을 거치는 동안 우리사회는 조선의 신분사회에서 평등사회로 나아갈 수 있는 계기가 마련되었다. 즉 교육을 통하여 가난의 대물림을 없앨 수 있었고 계층 간 이동을 할 수 있었다.

교육을 통한 계층 간의 자유로운 이동현상은 1997년 경제위기를 이후 소득 불평등과 사회 양극화로 인하여 주춤해지고 있다. 물론 6.25전쟁 이후 우리사회가 안정화되면서 계층 간 이동이 예전만큼 쉬운 것은 아니었다. 1997년 경제위기 이후 우리사회의 양극화 현상이 진

1) 제8조 모든 국민은 법률 앞에 평등이며 성별, 신앙 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 經濟的, 사회적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

사회적 특수계급의 제도는 일체 인정되지 아니하며 여하한 형태로도 이를 창설하지 못한다.

훈장과 기타 영전의 수여는 오로지 그 받은 자의 영예에 한한 것이며 여하한 특권도 창설되지 아니한다.

2) 제16조 모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 無償으로 한다.

모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다.

전됨과 동시에 계층 간, 지역 간 교육격차가 심화되고 있다. 교육이 사회이동의 주요수단이었던 시대, 개천에서 용이 나던 시대는 어느덧 지나가고 교육이 계층을 재생산하고 있는 실정이다.³⁾

우리 헌법 제10조에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”, 제11조 제1항에서는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”, 동조 제2항에서는 “사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.”라고 하고 있다. 그러나 우리사회는 계층 간, 지역 간 교육격차가 더욱더 심각해지면서 계층이 재생산되고 있는 실정이다. 이로 인하여 우리사회가 불평등사회, 신분사회화 되고 있다.

이하에서는 먼저 우리나라의 교육격차 실태를 살펴보고, 그것을 해결할 수 있는 법리적 검토, 특히 우리나라의 헌법과 미국의 관련판례를 살펴보도록 한다.

II.

1. 교육격차의 개념문제

교육격차에 대해서는 다양하게 정의되고 있다. 교육격차와 관련하여 제17대 국회에서 2개의 법률안(이주호 안⁴⁾과 이인영 안⁵⁾)이 제안되었다가 임기만료로 폐기되었고, 현재 1개의 법률안(임해규 안⁶⁾)이 제안

3) 안병영·김인희, 『교육복지정책론』(서울: 다산출판사, 2009), 173쪽.

4) 이 법률안은 이주호 의원 등 23인이 제17대 국회에서 제안한 것으로 임기만료로 폐기되었다. 자세한 내용은 참고자료 참조.

5) 이 법률안은 이인영 의원 등 27인이 제17대 국회에서 제안한 것으로 임기만료로 폐기되었다. 자세한 내용은 참고자료 참조.

6) 이 법률안은 임해규 의원 등 10인이 제18대 제278회 국회에서 제안한 것으로 현재 위원회 심사에 상정되어 있다. 자세한 내용은 참고자료 참조.

되어 있는 상태이다. 지금까지 제안된 법률안의 교육격차 정의를 살펴보면 다음과 같다.

이주호 안	“교육격차”라 함은 학생들의 학업 성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 학교간, 지역간 차이를 말한다(동 법률안 제2조 제2호)
이인영 안	“교육격차”라 함은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 교육여건의 차이로 인하여 학생·학교 또는 지역사회 간에 발생하는 교육의 양·질적 차이를 말한다(동 법률안 제2조 제1호)
임해규 안	“교육격차”란 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 각 지역의 사회적·경제적·문화적 요인으로 인한 학교간, 지역간, 학생간 차이를 말한다(동 법률안 제2조 제1호)

또한 교육격차와 유사한 개념으로 교육소외, 교육불평등, 교육격차, 사회적 배제, 교육복지 등이 사용되고 있다.⁷⁾ 교육격차와 교육불평등의 개념을 다르게 보는 경우도 있고, 같은 개념으로 보는 경우도 있다.⁸⁾ 따라서 교육격차의 문제를 보다 심층적으로 논의하기 위해서는 개념을 명확하게 할 필요가 있다. 교육격차의 문제가 우리사회의 양극화 현상으로 등장한 점을 고려할 때, ‘교육격차’란 “개인적, 가정적,

7) 각 개념에 대해서는 안병영·김인희, 『교육복지정책론』(서울: 다산출판사, 2009), 15-29쪽 참조.

8) 교육격차와 교육불평등의 개념에 대해서 다소 논란이 있다. “김영식(1973)은 교육격차를 탈가치적인 용어로, 교육 불평등을 가치와 감정이 개입된 용어로 규정하여 양자를 구분하고 있다. 김병성(2003)은 교육격차와 교육 불평등은 같은 문제의식에서 출발하였지만, 교육 불평등은 교육에 대한 이념적, 사상적, 상징적 관점에 주안점을 두고 있는 반면, 교육격차는 현상적, 실제적, 가시적 측면에서 교육의 불평등 문제를 보다 구체적이고, 접근 가능한 개념으로 받아들인다는 점에서 양자 사이에 차이가 있다고 하였다. 이러한 논의에 비추어 볼 때, 두 개념의 차이는 각각이 지칭하는 내용에 있다기보다는 관심의 지향에 있다고 볼 수 있다. 교육과 평등 혹은 불평등의 관계라는 다소 이념적인 문제를 현실 차원에서 실제적으로 접근하고자 하는 개념이 교육격차라고 할 수 있는 것이다(고형일·이혜영·김지현, 『교육격차 해소 방안에 관한 연구』(서울: 한국교육개발원, 2005), 11쪽).”

지역적, 사회·경제적 요인 등 교육여건의 차이로 인하여 학생·학교 또는 지역 간에 발생하는 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등의 차이를 말한다”라고 할 수 있을 것이다. 다시 말하면, 교육격차를 느끼는 주체는 학생, 학교, 지역이고, 교육격차가 발생하는 원인은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 때문이며, 이로 인하여 교육격차가 발생하는 내용에는 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등이라고 할 수 있다.

2. 교육격차의 실태

2005년 한국교육개발원의 연구에 의하면,⁹⁾ 우리나라는 다음과 같이 계층 간, 지역 간 교육격차가 발생하고 있다고 한다.

첫째, 고등학교와 대학교 취학기회에 있어 학교 유형별로 계층과 지역 간에 취학기회의 불평등이 상존하고 있다. 대학 진학을 목표로 하는 일반계 고등학교 진학률이 하위 계층에서 낮으며, 명문대학 입학 가능성이 높은 자율형 사립고등학교는 주로 중류 이상 계층의 자녀가 취학하고 있다. 더구나 읍면 지역은 거주지 인근에 고등학교가 없는 경우가 있어 도시로 유학하기 위한 경비를 추가로 부담하게 됨으로써, 교육기회에 제약을 받고 있다. 따라서 계층이나 거주 지역에 관계 없이 모든 국민에게 균등한 교육기회를 제공하기 위한 대책을 마련해야 한다.

둘째, 하위 계층 및 농어촌 지역 부모의 자녀에 대한 교육 지원 수준은 중류 이상 계층보다 훨씬 낮다. 부모의 자녀에 대한 교육 기대 수준도 낮으며, 학습 지원, 문화활동, 사교육비도 낮다. 따라서 하위 계층과 농어촌 학생들에게 학교나 지역사회가 보충 학습 기회, 문화

9) 고희일·이혜영·김지현, 『교육격차 해소 방안에 관한 연구』(서울: 한국교육개발원, 2005), 63-64쪽.

활동의 기회를 제공하는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 학부모의 계층이 낮은 학교보다 계층이 높은 학교의 시설이 더 좋으며, 읍면 지역의 학교가 도시 지역 학교보다 기본 시설과 수업 관련 시설 부족이 심각한 것으로 나타났다. 이는 저소득 지역과 농어촌 학교의 시설 개선을 위한 투자가 필요함을 시사한다. 교사의 학력과 경력은 도시 지역보다 농어촌 지역이 더 높으나, 대도시인 서울에서는 사회 경제적 배경이 높은 학교 교사의 학력과 경력이 상대적으로 더 높다. 이런 현상이 나타나고 있는 원인에 대한 보다 깊은 분석이 필요하다. 교사 변인에서의 계층 간 지역 간 격차는 교사 수급에서 나타나고 있다. 특히 읍면 지역의 경우는 중등학교의 상치 교사 비율이 도시 지역보다 훨씬 높다. 교사의 신분 불안정과 교과목 상치로 인한 전문성 부족은 교육의 질에 큰 영향을 미친 것이므로, 도시 저소득 지역과 농어촌 지역 학교가 안고 있는 교사 수급상의 불리함을 해결해 주기 위한 대책이 필요하다.

넷째, 하위 계층과 농어촌 지역의 학생들은 수업 태도가 상대적으로 나쁘며, 수업 이해도도 낮다. 이는 가정의 교육 지원이 상대적으로 낮다는 점과 관련이 있을 것이며, 학업성취와 직결되므로 이들에게 실질적인 학습 기회를 보장하기 위한 대책을 강구해야 할 것이다.

다섯째, 하위 계층 학교에서 학생의 학구적 태도, 학교에 대한 자부심이 상대적으로 낮으며, 교사들의 사기와 만족도도 비교적 낮은 편이다. 또한 교사들의 학생에 대한 기대와 학생의 능력과 정서 상태에 대한 인식이 보다 부정적이다. 교사의 학생에 대한 기대와 인식은 학생들의 인지적·비인지적 성취에 큰 영향을 미치므로, 저소득 지역 학교 교사들의 사기와 만족도를 높이기 위한 다양한 지원 대책을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 하위 계층과 농어촌 지역 학생들의 인지적 성취와 비인지적 성취 모두 중상위 계층과 도시 지역 학생들보다 낮으므로, 이에 대처

하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 앞에서 언급한 사항들에 대한 종합적 고려가 있어야 할 것이다. 저소득층 및 농어촌 지역 학생들의 학업성취를 높이기 위한 지원 못지않게 자신감 향상과 학업에 대한 의욕, 동기를 높이기 위한 지원이 필요하다.

3. 교육격차의 해결방안

이상과 같은 계층 간, 지역 간 발생하고 있는 교육격차를 해결하기 위한 방안으로 2005년 한국교육개발원의 연구에서는 다음을 제시하고 있다.¹⁰⁾

(1) 균등한 교육기회의 보장

1) 저소득층의 교육비 지원

㉠ 저소득층 고교생 학비 지원 확대

- 저소득층 고교생 학비 지원을 2004년 전체 학생 중 6.8%에서 2008년 10%로 확대

㉡ 자립형 사립고 등의 저소득층 학생 지원 강화 방안 강구

㉢ 저소득층 대학생에 대한 장학금 확대

- 성적 위주의 장학금 제도를 가계 곤란 학생 위주로 개편하여 저소득층 학생에 대한 장학금 확대
- 저소득층 학생에 대한 무이자 용자 확대 및 이자율 인하 추진

2) 학교 급식비 지원의 확대

㉣ 학교 급식비 지원 대상을 단계적으로 확대하여 2008년 이후에는 저소득층 아동의 결식 완전 해소

10) 고희일·이혜영·김지현, 『교육격차 해소 방안에 관한 연구』(서울: 한국교육개발원, 2005), 64-69쪽.

3) 저소득층 정보화 격차의 해소

- ㉠ 저소득층 학생에 대한 컴퓨터 지원을 단계적으로 확대
- ㉡ 저소득층 학생에 대한 인터넷 통신비 지원
- ㉢ 산간·오지 및 저소득 지역 학교 정보화 인프라 확충 경비 지원

4) 도시 저소득층을 위한 교육복지투자우선지역 지원 사업의 개선·확대

- ㉠ 우수 프로그램에 대한 집중 지원 및 지역기관과의 연계 강화를 통한 사업 운영 내실화
- ㉡ 시범 운영 결과를 토대로 문제점을 보완하여 2008년까지 40개 지역으로 확대
- ㉢ 사업의 안정적인 추진을 위해 2006년까지 법제화를 추진

5) 농어촌 학생의 대학 진학 기회 확대

- ㉠ 대학 특별 전형 확대
 - 현재(2005년) 농어촌 학생 대학 특별 전형의 모집 비율은 대학 입학 정원의 4%(학과별 10%까지 모집 허용)
 - 수도권 4년제 대학, 전국의 국·공립대는 진학 수요가 많아 주민의 실질적인 기대에 못 미치므로 점차 확대 추진 검토
- ㉡ 1군 1 우수 고교를 선정·육성
 - 2004년 7개교 선정, 2005년에 7개교 추가 선정하여 현재(2005년) 14개교에 84억 원 지원
 - 2009년까지 88개교를 육성할 계획
 - 농어촌 우수 고교로 선정되면 농어촌 자율학교로 지정되어 학생 선발, 교육과정 편성·운영의 자율권 보장 등 학사 운영의 자율권이 확대되고, 교육시설 현대화, 기숙사 확충, 장학금 수혜 확대 등을 위한 집중적인 지원을 받게 됨

(2) 교육여건의 개선

1) 도시 저소득 지역과 농어촌 학교에 대한 시설 투자 확대

- ㉠ 도시 저소득 지역과 농어촌 학교의 기본 시설 및 수업 관련 시설 부족 해소와 현대화를 위한 시설 투자 확대

2) 농어촌 학교 운영의 자율성 확대

- ㉠ 교육과정 운영에 유연성을 부여하여 작은 학교의 특성과 장점을 극대화함
- ㉡ 소규모 학교의 장점을 살려 ‘특성화’ 학교로 전환
 - 직업 준비를 위한 교육, 대안적 성격을 강화한 교육 등으로 특성화하는 방안 추진
 - 전라북도에 있는 한국 마사고, 한국 경마 축산고, 한국 게임과 학교, 정읍 학산 정보산업고 등은 직업 준비 특성화 학교, 세인고는 대안적 성격의 특성화 학교의 우수 사례임
- ㉢ 농어촌 자율학교 지정을 점차적으로 늘려 나가며, 농어촌 학교 특성에 맞는 교육지원체제 구축

3) 농어촌 지역의 교원 초빙제 확대 및 향토교사 적극 육성

- ㉠ 학교장 초빙을 현재(2005년) 3%에서 10%까지 확대해 나가고, 교원 순환근무제를 탄력적으로 운영
- ㉡ 교육감 추천 교대 입학제 확대를 통해 향토교사를 적극 육성

4) 농어촌 교원의 근무여건 개선

- ㉠ 교원 1인당 업무 부담을 줄이기 위해 소규모 학교의 경우 행정 업무전담 직원을 증원 배치

- ㉞ 농어촌 학교의 상치 교사 문제를 해결하기 위해 예체능 교과와 재량과목에 대한 순회 교사제를 확대 실시
- ㉟ 복식 수업과 순회 교사 수당 신설 추진
- ㊱ 교직원 주거 환경 개선 및 교통비, 관사, 숙식비 등 지원 추진

(3) 기초학력의 보장

1) 국가수준의 표준화된 판별도구 개발·보급

- ㉞ 읽기, 쓰기, 기초 수학 등 기초 학력에 대한 성취 기준 설정 및 평가도구 개발·보급
- ㉟ 초등학교 3학년 대상 표집 평가 실시를 통해 기초 학력에 대한 지표를 산출, 각 급 학교의 부진 학생판별·지도 지원

2) 시·도(학교)별 학습 부진 학생 지도 대책 강화

- ㉞ 학교에서는 담임/교과담당 교사가 별도 프로그램 및 특별보충과정 운영 등을 통해 책임지도 강화
- ㉟ 개인별 지도 카드를 활용하여 학년 진급에 따른 지도의 연계성 확보
- ㊱ 시·도교육청에서는 부진학생 지도경비 확보, 지도교사 연수 지원, 특별보충과정 강사료 지원, 시범학교 운영 및 운영결과의 일반화, 지도 자료 개발·보급 등 인적·물적 지원 강화

3) 초·중·고 학업성취도 평가 실시

- ㉞ 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년을 대상으로 국가 수준에서 표집평가를 실시하여 학업성취 수준 파악
- ㉟ 학업성취에 영향을 미치는 배경 변인 분석을 통해 교수·학습방법, 교육과정 편성 및 운영 개선 등의 자료로 활용

4) 농어촌 학생의 기초 학력 보장

- ㉠ 농어촌 학생의 학습 능력 향상에 도움이 되는 프로그램 운영과 지원체제 구축
 - 도시 문화 체험 프로그램 등 방학캠프 지원을 확대
 - 복식수업 교재 개발 보급
 - e-Learning 학습체제를 구축
 - 원어민 영어 보조 교사를 우선적으로 배치

(4) 전인적 성장을 위한 통합적 지원

1) 저소득층 학생들을 위한 교육·문화·복지 통합서비스 제공

- ㉠ 경제적 빈곤으로 인한 주거·생활환경의 불안정, 가정의 결손과 보호 및 보육기능 미흡, 부모의 학습 지원 부족, 사교육비 부담 곤란 등 가정환경상의 불리함이 자신감과 낮은 학습의욕 및 학업 성취 부진의 근원적 원인이 되고 있음
- ㉡ 저소득층 학생들이 가정환경상의 불리함을 극복할 수 있도록 학교가 적극적인 지원을 해야 함
 - 가정 기능 보완 및 강화 프로그램 개발 실시
 - 불리한 가정환경에서 비롯된 낮은 학습 의욕과 학습 결손 누적 등의 문제를 해결하기 위해서는 보다 개별화되고 심층적인 접근과 지원이 필요함
- ㉢ 학교와 지역사회가 연계하여 방과 후 공부방 설치 운영
 - 저소득층 학생의 방과 후 보호, 학습 지원, 문화 활동, 상담, 급식 제공 등 교육·문화·복지 통합 서비스 제공
- ㉣ 저소득층 아동을 위한 지역 아동센터 운영 활성화
 - 기존의 민간 공부방, 복지관 등을 최대한 활용
 - 학교, 동사무소, 문화·복지 관련 기관 등과 연계 협력체제 구축

2) 저소득층과 농어촌 학생들의 동기 부여 프로그램 강화

- ㉠ 저소득층과 농어촌 지역 학생들은 자신의 장래에 대한 기대와 포부, 성취 동기·의욕, 자아개념 등이 상대적으로 낮으므로, 이들에게 자기 존중감과 자신감, 미래에 대한 꿈을 키워줄 수 있는 프로그램을 강화해야 함

(5) 교사의 책무성 강화

- 저소득 지역의 교사들의 학생들에 장래와 능력에 대한 기대가 낮고, 학생들의 정서와 행동에 대한 인식이 부정적이라는 사실은 교사가 학생에게 미치는 영향력을 감안할 때 심각한 문제임
- 교사 양성 과정이나 현직 연수 등을 통해 저소득 층 학생들에 대한 이해를 높이고 저소득층 학생들을 지도·지원하는데 대한 책무성을 제고시키기 위한 노력이 필요함

III.

교육격차를 “개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 교육여건의 차이로 인하여 학생·학교 또는 지역 간에 발생하는 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등의 차이”라고 잠정적으로 개념화할 때, 우리헌법과 관련하여 발생할 수 있는 문제는 ① 교육격차가 ‘성별·종교 또는 사회적 신분’의 차이로 인하여 ‘정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역’에 있어서 발생한 차별인지 여부(헌법 제11조 제1항), ② 교육격차로 인하여 사회적 특수계급제도가 창설되는지 여부(헌법 제11조 제2항), ③ 교육격차로 인하여 능력에 따른 균등한 교육기회가 박탈되었는지 여부(헌법 제31조 제1항), ④ 교육격차를 느끼는 주체에게 적극적 평등실현조치

Affirmative Action)를 할 경우 역차별인지 여부 등이다. 이하에서 각 헌법규정의 의미를 살펴보고, 교육격차가 개별 헌법규정을 위반하는지 여부 등을 살펴보도록 한다.

1. 헌법 제11조 제1항

헌법 제11조 제1항 제2문은 차별금지사유로 ‘성별, 종교 또는 사회적 신분’만을 명시하고 있기 때문에 헌법해석상 이 규정이 제한적 열거규정인지, 예시규정인지 견해가 대립되고 있다.

인간의 평등보호는 성별, 종교, 사회적 신분 이외에 연령, 언어, 인종, 출신지역, 신체적 장애, 정치적 신념, 세계관, 건강 등 자신의 노력으로 극복할 수 없는 사유에 의하여 불합리하게 차별하여서는 안 되기 때문에 이러한 경우에도 평등보호가 인정되어야 할 것이다.¹¹⁾ 다만 헌법의 규정형식에 따라 헌법 제11조 제1항 제2문은 차별금지사유를 몇 가지로 명시하고 있으므로 이는 열거적인 것으로 보고, 이 조문에 명시되지 아니한 차별금지사유는 헌법 제11조 제1항 제1문에 따라 판단하는 것이 타당하다.¹²⁾

사회적 신분에 대해서는 출생에 의하여 고정된 생래의 신분에만 한정된다는 선천적 신분설과 선천적 신분은 물론 후천적으로 취득한 신분도 포함된다는 후천적 신분설이 있는데, 후천적 신분설이 타당하다. 즉 사회적 신분이란 사람이 사회에 있어서 일시적이 아니고 장기적으

11) 성낙인, 『헌법학』(과주: 법문사, 2008), 413쪽. 국가인권위원회법 제2조 제4호는, “평등권침해의 차별행위”라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적 지향, 학력, 병력 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다 라고 하여 차별금지사유를 다양하게 하고 있다.

12) 정중섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2006), 345쪽.

로 차지하고 있는 지위를 의미한다. 구체적으로 전과자, 귀화인, 사용인, 노동자, 교원, 공무원, 직업상의 지위, 부자, 빈자, 농민, 어민, 상인, 학생 등이 포함된다.¹³⁾ 이럴 경우 개인의 능력과는 상관없이 발생하는 계층 간, 지역 간 교육격차는 헌법 제11조 제1항 위반이라고 할 수 있다.

2. 헌법 제11조 제2항

헌법 제11조 제2항에서 말하는 특수계급이란 귀족제도, 노예제도, 조선시대의 반상제도와 같은 과거의 봉건적 신분제도뿐만 아니라 신분계급을 형성하는 모든 형태의 계급을 말한다.¹⁴⁾ 교육격차로 인하여 사실상 불평등사회, 신분사회화되고 있다. 따라서 교육격차는 특수계급을 창설하여 헌법 제11조 제2항에 위반된다고 할 수 있다.

3. 헌법 제31조 제1항

우리 헌법상 교육을 받을 권리는 자유권적 성격과 사회권적 성격을 함께 가지고 있다.¹⁵⁾ 사회권적 성격에 따라 경제적 이유로 교육을 받을 수 없는 자는 국가에 대하여 교육의 여건(무상교육의 확대, 장학제도의 실시)을 정비해 줄 것을 요구할 수 있다.

(1) ‘능력에 따라’ 교육을 받을 권리

헌법 제31조 제1항에서 정하고 있는 능력이라 함은 일신(一身)에 전속한 수학능력을 의미한다. 개인이 자신의 능력과 개성에 따라 교육을 받는 것은 인격의 실현을 위하여 필수적인 것이다. 그런데 능력에

13) 성낙인, 『헌법학』(과주: 법문사, 2008), 416쪽.

14) 정중섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2006), 349쪽.

15) 성낙인, 『헌법학』(과주: 법문사, 2008), 680쪽; 정중섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2006), 604쪽.

따라 교육을 받는다는 것은 능력에 상응하는 교육을 받을 권리를 의미하고, 능력이 있는 자만 교육을 받을 권리가 있다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 따라서 국가는 장애인 등의 교육여건을 개선하는 데도 노력해야 하고 영재나 지진아(遲進兒)에게도 그 능력에 맞는 교육의 기회를 제공해야 한다.¹⁶⁾

(2) ‘균등하게’ 교육을 받을 권리

균등한 교육은 취학의 기회균등을 의미한다. 구체적으로 수학능력이 아닌 교육외적 요소(성별, 사회적 신분, 경제적 능력, 부모의 지위, 종교, 거주지역)에 따라 취학기회를 주는 것은 금지된다.¹⁷⁾ 교육격차가 개인의 수학능력이 아니라 부모의 지위나 경제적 능력에 따라 발생하고 있으므로 헌법위반이라고 할 수 있다.

4. 역차별의 문제

국가인권위원회법에 따르면, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권침해의 차별행위가 아니다(국가인권위원회법 제2조 제4호). 따라서 계층 간, 지역 간에 발생하는 교육격차를 해소하기 위하여 특정한 사람이나 특정한 집단을 대상으로 잠정적으로 우대하더라도 문제가 되지 않는다.

IV.

사회 양극화 현상에 따른 교육격차는 계층 간, 지역 간으로 발생하고 있다. 이 중 특히 계층 간의 문제가 더욱 심각하다. 사실 지역 간

16) 정종섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2006), 605쪽.

17) 정종섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2006), 605-606쪽.

의 문제도 경제력에 기반한 계층 간의 차이에서 발생하는 것이라 할 수 있다. 정부의 명백한 차별정책이라기보다는 부유한 부모의 서울집중, 서울에서도 8학군에의 집중으로 인한 사실상의 불평등이다. 이는 정치·경제·사회적 차원의 국가문제이지만, 좁게 교육차원에서 보아도 학교시설 및 실험기자재의 차이, 상급학교에의 진학률 차이, 동료그룹의 형성에 따른 기대감 차이 등의 엄청난 불평등 현상을 초래하고 있다. 경제적으로 가난한 부모의 아이들 또는 가난한 학교에 다니는 아이들은 자신의 잘못 없이 제도의 잘못으로 교육의 기회에 있어 상대적인 불평등을 당하고 있다. 이러한 현상은 미국에서도 나타났다. 즉 미국의 경우 각 주(州) 간에도 심한 빈부의 차이가 있지만, 한 주 안에 있는 교육자치구역간에도 빈부의 차이가 심하고 그로 인하여 학생 1인당 교육지출비에 현저한 차이를 보이고 있다.¹⁸⁾ 이에 대하여 1971년 캘리포니아 주 최고법원에서는 교육자치구역간의 빈부 차이에 의한 학생 1인당 교육지출비의 차이가 헌법상 평등권 위반이라고 하였고, 이와 유사한 텍사스 주의 학교재정계획과 관련하여 1973년에 미국 연방대법원은 합헌판단을 하였다. 우리나라 교육격차의 근본적인 원인이 경제력의 차이라는 점을 고려할 때, 빈부 차이에 의한 학생 1인당 교육지출비의 차이에 대한 미국의 1971년 캘리포니아 주 최고법원과 1973년 연방대법원의 판결 논거는 향후 교육격차의 문제를 법리적으로 해결하는데 시사하는 바가 크다. 따라서 이하에서는 두 판례를 살펴보도록 한다.¹⁹⁾

18) 미국 연방정부는 소득세에, 주 정부는 매상세에 그리고 지방정부는 재산세에 주로 의존하고 있다. 교육은 주 정부의 고유권한이며 지방단위의 교육자치구역에 중요 권한이 위임된다. 따라서 교육비의 대부분이 재산세와 주 정부로부터의 보조금에 의존하고 있다.

19) 두 판례의 내용은 논의를 위하여 표시열, 『교육법: 이론·정책·판례』(서울: 박영사, 2008), 127-128쪽을 참고하여 재구성한 것이다.

1. 세라노 판결(Serrano v. Priest, 5 Cal. 3d 584, 1971)

① 사건개요

교육자치구역의 부유층 지역은 학생 1인당 교육지출비가 \$2,200이었고, 가난한 지역의 학생 1인당 교육지출비는 \$270이었다.

② 판결요지

부유한 교육자치구역은 바람직한 교육비지출을 선택할 수 있는데 비하여, 가난한 교육자치구역은 재산의 부족으로 교육비에 대한 재정적 선택능력을 사실상 빼앗기고 있다. 이러한 학교재정계획은 본질적인 이익과 명백히 관련되는 교육을 다루고 있으며, 교육의 질도 학교자치구역의 부, 궁극적으로는 부모의 지갑에 의존하게 된다. 이러한 주 정부의 학교재정계획은 주의 중요이익을 달성하기 위한 필수적인 사항이 아니다. 따라서 평등권에 대한 엄격한 심사를 통과하지 못하여 연방헌법 수정 제14조의 평등권 위반이다.

2. 로드리퀴즈 판결(Rodriquez v. San Antonio Independent School District. 411, U.S. 1, 1973)

세라노 판결은 평등권 법원리의 엄격한 테스트를 적용하였으며, 모든 주의 공립학교 재정계획을 개혁하는데 중요한 촉진제가 되었다. 그러나 이 판결은 많은 도전을 받게 되었다. 가장 대표적인 것이 로드리퀴즈(Rodriquez) 판결이다.

① 사건개요

캘리포니아 주처럼 텍사스 주의 여러 교육자치구역 간에 학생 1인당 교육지출비에 현격한 차이가 있는 텍사스 주의 학교재정계획이 연방헌법 수정 제14조의 평등권에 위반하는가가 문제였다. 텍사스 주

법원은 세라노 판결에서와 같은 이유로 위헌결정을 하였다. 그러나 동 사건은 미국 연방대법원에 상소되어 1973년 3월에 5대 4의 결정으로 주법원의 판결이 파기되었다.

② 판결요지

연방대법원은 재산세가 학교재정의 기초가 되는 것은 비록 교육지역 간의 불균등한 학생 1인당 교육지출비를 초래하지만, 연방헌법 수정제14조의 보호 밖에 있다고 지적하였다. 즉 연방대법원은 교육은 본질적인 권리가 아니므로 주 정부가 학교재정계획의 합리적 근거를 제시할 수만 있으면 된다고 보았고, 평등권에 대한 사법심사에서 적용되는 엄격한 심사를 하지 않았다. 또한 연방대법원은 재산세에 의한 지역교육비의 지출이 위헌이라면 그동안 관례적으로 인정되어 오고 있는 재산세에 의한 지역경찰·소방·공중보건 그리고 공공시설에 대한 차별적인 지출도 위헌이 될 수 있다고 그 불합리성을 지적하였다.

3. 로드리퀴즈 판결 이후

로드리퀴즈 판결은 인종차별에 관한 브라운 사건(Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483, 1954)에 버금가는 미연방대법원의 중요한 판결이지만, 세라노 판결에 영향을 받아 각 주에서 추진하고 있는 학교재정계획의 개혁에는 큰 영향을 미치지 못하였다. 많은 주에서 동 판결에도 불구하고 1인당 학생의 교육지출비의 균형을 위해 제도개혁을 적극 추진하고 있다.²⁰⁾

V.

사회 양극화와 함께 교육격차가 더욱더 심각해지고 있다. 이러한 교육격차로 인하여 교육이 사회이동의 주요수단이었던 시대, 개천에서

20) 표시열, 『교육법: 이론·정책·판례』(서울: 박영사, 2008), 128쪽.

용이 나던 시대는 어느덧 지나가고 교육이 계층을 재생산하는 현상을 보이고 있다. 또한 이로 인하여 우리사회가 불평등사회, 신분사회화되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 법제를 마련할 필요가 있다. 그동안 제17대 국회에서 교육격차해소를 위한 2가지 법률안이 제안되었으나, 모두 임기만료로 폐기되었다. 현재 국회에는 새로운 법률안이 상정되어 소관 위원회에서 심사를 받고 있는 중이어서 그 결과가 주목된다.

교육격차의 개념과 관련하여 제17대 국회에서 제안된 2개의 법률안과 현재 국회에 계류 중인 1개의 법률안 모두 다르게 규정하고 있다. 또한 교육격차와 유사한 개념으로 교육소외, 교육불평등, 교육격차, 사회적 배제, 교육복지 등이 사용되고 있다. 향후에 개념상 혼란을 방지하기 위하여 교육격차의 개념을 보다 구체화 할 필요가 있다. 교육격차의 개념을 잠정적으로 “개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 교육여건의 차이로 인하여 학생·학교 또는 지역 간에 발생하는 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등의 차이를 말한다”라고 할 때, 교육격차를 발생시키는 요인은 우리 헌법 제11조 제1항과 제2항, 제31조 제1항 등에 위배된다고 할 수 있다. 따라서 국가는 헌법 제10조 제2문 후단에 따라 국민이 교육격차로 인하여 침해받는 기본적 인권을 확인하고 이를 보장하기 위한 적극적 정책을 마련할 필요가 있다.

한국법제연구원(편), 『우리나라 및 외국의 교육격차의 현황 및 문제점』(워크숍 자료집, 2010. 5. 26

홍성방, 『헌법학』, 서울: 현암사, 2007

후쿠타 세이지(지음)/박재원·윤지은(옮김), 『핀란드 교실 혁명』, 서울: 비아북, 2009

《 1: 》

(이주호의원 대표발의)

의안 번호	2495
----------	------

발의연월일 : 2005. 8. 29.
 발 의 자 : 이주호 · 고경화 · 고조흥
 김애실 · 김재경 · 김재원
 나경원 · 박세환 · 박재완
 배일도 · 신상진 · 안명옥
 안상수 · 엄호성 · 유승민
 유정복 · 윤건영 · 임태희
 전여옥 · 정병국 · 정희수
 진수희 · 최인기 의원
 (23인)

제안이유

교육의 형평성 제고를 위한 교육여건 개선 등의 정책노력에도 불구하고 취약계층이나 낙후지역 학생들의 학업성취는 저조하고 지역별, 학교별, 계층별로 교육격차가 여전히 심한 것으로 나타나고 있음.

이에 학업성취도를 평가하여 학생의 교육목표의 도달 정도를 조사하고 그 밖에 교육과 관련된 학교별, 지역별 여건과 환경의 실태를 주기적으로 파악하여 공개하며, 저소득·저학력 학생들의 학업성취도 제고와 특기적성교육의 기회를 우선적으로 지원하며, 아울러 지역의 실정에 맞는 정책을 수립할 수 있도록 학교 및 교육행정기관의 자율을 신장하고 책무성을 강화하고자 함.

주요내용

- 가. 교육인적자원부장관은 학생의 학업성취도 평가 및 학교와 지역의 교육여건 조사를 주기적으로 실시하여 교육격차의 실태를 파악하고, 그 결과를 공개하도록 함(안 제3조 및 제4조).
- 나. 교육격차 해소를 위해 중앙에 교육격차해소위원회, 지역에 지역교육발전위원회를 설치함(안 제5조 내지 제7조).
- 다. 교육인적자원부장관은 학생들의 교육목표 도달현황, 국민기초생활보장 수급권자 및 차상위계층 현황, 학교급식지원대상 학생 현황 그 밖에 교육여건 등을 반영하여 재정을 지원하고, 교육감은 위의 기준으로 우선지원학교를 선정하여 재정적 지원을 함(안 제8조제1항 및 제2항).
- 라. 학교의 장은 배정받은 재원을 방과 후 교육, 특기적성교육, 문화활동, 체험학습, 인성교육 등에 활용할 수 있음(안 제8조제3항).
- 마. 교육감은 우선지원학교에 전담인력 배치 및 교원에 대한 행정적 지원을 할 수 있음(안 제9조).
- 바. 우선지원학교의 장은 학생들의 학업성취도 변화 등을 교육감 및 학부모에게 보고하여야 하고, 개선의 정도가 미흡할 경우 지도·감독기관은 그 개선을 위해 적극 노력해야 함(안 제10조).
- 사. 학업성취도 향상이 명확하고, 학교평가 결과가 우수한 학교에 대해서 학교 또는 교육과정 운영의 특례를 인정할 수 있음(안 제11조).
- 아. 교육인적자원부장관은 매년 학생들의 학업성취도를 포함한 교육격차해소 관련 사업의 성과를 국회에 보고하도록 함(안 제12조).

법률 제 호

제 1 조(목적) 이 법은 학생의 학습권과 교육의 기회균등을 보장하고 학생의 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 주기적으로 교육격차를 조사하여 취약계층 및 학력저하 학생들이 많은 학교에 대한 지원을 강화하는 동시에 학교운영의 자율권을 확대하고 지도·감독기관의 책무를 강화함으로써 교육격차를 해소하기 위한 내용을 규정하는 것을 그 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “학업성취”라 함은 교과 교육과정에서 규정하고 있는 교육목표에 비추어 학생이 도달한 학습정도를 말한다.
2. “교육격차”라 함은 학생들의 학업 성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 학교간, 지역간 차이를 말한다.
3. “학교”라 함은 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교를 말한다.
4. “교육여건”이라 함은 학교의 교사·학생 비율, 교육·문화시설의 조건, 국가 및 지방자치단체의 재정지원 규모 등을 말한다.
5. “취약계층”이라 함은 「국민기초생활 보장법」의 수급권자 및 그 차상위계층 등 사회경제적 형편이 낮아 교육적 요구가 충족되지 못하여 국가적 지원을 필요로 하는 계층을 말한다.

6. “우선지원학교”라 함은 이 법에 의한 행정적·재정적 지원을 받는 학교를 말한다.

제 3 조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 행정적·재정적 지원 등을 통해 교육격차 해소에 적극적인 노력을 기울여야 한다.

제 4 조(교육격차 실태조사 및 공개) ①교육인적자원부장관은 「초·중등교육법」 제9조에 따른 학생의 학업성취도 평가 및 학교와 지역의 교육여건 조사를 주기적으로 실시하여 교육격차의 실태를 파악하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 다른 법령이 정하는 바에 따라 교육격차의 실태 결과를 공개하여야 한다.

제 5 조(교육격차해소위원회의 설치·운영) 교육격차해소에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육인적자원부장관 소속 하에 자문기구로서 교육격차해소위원회를 둔다.

1. 교육격차해소를 위한 기본계획의 수립 및 사후평가에 관한 사항
2. 교육격차해소와 관련하여 지역교육발전위원회 및 교육행정기관의 장이 요청하는 사항
3. 우선지원 학교 선정기준 및 평가기준의 설정에 관한 사항
4. 지원금액 설정 기준에 관한 사항

제 6 조(교육격차해소위원회의 구성) ①교육격차해소위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

②교육격차해소위원회의 위원장은 교육인적자원부장관이 되고, 위원은 관계 부처 차관, 시·도교육감과 교육정책과 관련된 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자로 한다.

③그 밖에 교육격차해소위원회의 조직·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조(지역교육발전위원회) ①지역 내의 교육격차해소와 지역교육의 발전을 위해 특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)에 지역교육발전위원회를 둔다.

②지역교육발전위원회의 위원장은 시·도 교육감이 되고, 그 밖에 지역교육발전위원회의 구성 및 운영에 관해서는 시·도 조례로 정한다.

제 8 조(재정지원 및 운용) ①교육인적자원부장관은 지방자치단체에 재정을 지원할 때 지역별로 다음 각 호의 사항을 반영하여 낙후된 지역을 우선 지원하여야 한다.

1. 학생의 교육목표 도달 현황
2. 국민기초생활보장 수급권자 및 차상위계층 현황
3. 학교급식지원대상 학생 현황
4. 그 밖에 교육여건과 관련하여 대통령령이 정하는 기준

②교육감은 제1항 각 호의 기준으로 우선지원학교를 선정하여 재정적 지원을 실시하며, 지원기간 및 연장 여부 등 구체적인 내용은 시·도의 조례로 정한다.

③학교의 장은 제2항에 따라 지원받은 재원을 방과 후 교육, 특기적성교육, 문화활동, 체험학습, 인성교육 등에 활용할 수 있으며, 그에 따른 교원 격려금 제공, 교재 제공, 수업방식 개선, 상담교사 및 계약제 교직원 등의 추가 인력 배치를 결정할 수 있다.

제 9 조(행정지원) 교육감은 우선지원학교에 대하여 다음 각 호의 행정적 지원을 할 수 있다.

1. 교육격차해소를 위한 전담 인력 배치

2. 교원의 근무부담 경감 방안 마련
3. 교직원 특별수당 지급 및 연수기회 확대 방안 마련

제10조(학교의 장 및 지도·감독기관의 책무) ①우선지원학교의 장은 재정 운용 결과를 매년 교육감에게, 교육감은 교육인적자원부장관에게 보고하여야 한다.

②우선지원학교의 장은 해당 학생들의 학업성취도의 변화, 문화활동, 체험학습, 인성교육 등의 시행결과를 교육감 및 학부모에게 보고하여야 한다.

③제2항의 보고 결과 개선의 정도가 미흡할 경우 지도·감독기관은 해당 기관에 대한 평가를 실시하는 등 부진의 원인을 파악하고 그 개선을 위해 적극 노력하여야 한다.

제11조(우수학교에 대한 자율성 확대) 학생의 학업성취도 향상이 명확하고 학교평가 결과가 우수한 학교에 대해서는 「초·중등교육법」 제61조에서 정한 학교 및 교육과정 운영의 특례를 인정할 수 있다.

제12조(교육인적자원부장관의 국회 보고) 교육인적자원부장관은 매년 학생들의 학업성취도를 포함한 교육격차해소 관련 사업의 성과를 국회에 보고하여야 한다.

제13조(다른 법률과의 관계) 이 법에 정하지 아니한 사항에 대해서는 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등에 따른다.

부 칙

이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

1. 총소요 예산액 : 36,288,000원

연간 예산소요액 추정

(단위: 원)

항 목	금 액
교육격차해소위원회	4,032,000
지역교육발전위원회	32,256,000
합 계	36,288,000

2. 산출내역

가. 교육격차해소위원회 관련 예산

- 안 제6조 교육격차해소위원회 민간위원 6인을 기준으로 추계
- 연간 2시간 이내의 회의 12회, 수당 70,000원, 출석률 80%로 가정
- 연간 4,032,000원 소요.

나. 지역교육발전위원회 관련 예산

- 안 제7조 지역교육발전위원회 민간위원 3인을 기준으로 추계
- 연간 2시간 이내의 회의 12회, 수당 70,000원, 출석률 80%로 가정
- 연간 2,016,000원 × 16개 시·도 = 32,256,000원

《 2: 》

(이인영의원 대표발의)

의안 번호	3950
----------	------

발의연월일 : 2006. 2. 21.

발 의 자 : 이인영 · 강기정 · 강창일
구노회 · 김근태 · 김성곤
김춘진 · 김태년 · 노용래
노현송 · 박상돈 · 백원우
엄호성 · 우원식 · 유기홍
유인태 · 이계경 · 이상경
이시종 · 장영달 · 제종길
정봉주 · 조배숙 · 지병문
최순영 · 최재성 · 홍미영
의원(27인)

제안이유

교육을 받을 권리는 인간으로서 누려야 할 당연한 권리로서 그 중요성은 물론 국가 및 지방자치단체의 책무를 아무리 강조해도 지나치지 아니할 것임.

한편, 국가 및 지방자치단체는 「헌법」상 기본권인 교육을 받을 권리 등을 보장하기 위하여 관계 법령에 따라 교육경비를 보조하거나 다양한 교육정책을 입안·시행하고 있으나 자치단체의 재정자립도 및 정책입안자의 의지 결여 등으로 인하여 지역 간, 계층 간 교육 불균형이 오히려 심화되고 있으며, 경제양극화에 따라 사회저소득층 자녀의

교육기회를 침해하는 상황이 초래되고 있음.

이에 「헌법」이 보장하고 있는 교육을 받을 권리 등에 대한 기회의 형평성 등을 실현할 수 있는 법적, 제도적인 장치를 마련함으로써 지역 간, 계층 간 교육격차를 해소하고 실질적인 교육복지를 확충하는데 이바지하려는 것임.

주요내용

- 가. 이 법은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인하여 발생하는 학생·학교 및 지역 간에 나타나는 교육격차를 해소하기 위하여 이에 필요한 사항을 규정함으로써 이들 간의 균형 발전을 도모하고 나아가 모든 국민의 삶의 질 향상과 인적자원개발을 통한 국가의 성장 동력을 강화하는데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 국가 및 지방자치단체는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요한 시책을 마련하여 시행하여야 하고, 국가는 교육격차의 해소와 지방자치단체 간 교육비특별회계의 격차를 해소하기 위하여 소요되는 재원을 확보하고 이를 필요로 하는 지방자치단체에 지원하도록 함(안 제3조).
- 다. 교육격차의 해소 및 발생예방에 관한 주요시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 교육격차해소대책중앙위원회를, 특별시·광역시 및 도에 교육격차해소대책지역위원회를 두도록 함(안 제5조 및 제7조).
- 라. 국무총리는 중앙위원회의 심의를 거쳐 교육격차해소기본계획을 5년마다 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매

년 기본계획에 따라 교육격차해소시행계획을 수립·시행 및 평가하도록 함(안 제8조 및 제9조).

마. 국무총리는 기본계획에 기초하여 시행계획을 조정하고 그 이행 상황을 점검하도록 함(안 제10조제1항).

바. 국가 및 지방자치단체는 전국적으로 그리고 교육자치 행정단위 및 단위학교별로 교육격차 및 교육여건의 실태를 매년 주기적으로 조사하여 이를 교육격차의 해소 및 발생예방을 위한 정책의 기초자료로 활용하도록 함(안 제11조제1항).

사. 시·도지사 및 교육감으로 하여금 이 법에 의하여 교육격차가 발생한 것으로 조사·지정된 지역, 학교 및 학생에 대하여 이의 교육격차를 해소하는 대책을 마련·시행하도록 함(안 제13조 내지 제15조).

아. 국가는 지방자치단체에 보조금 등을 배분하는 경우 이 법에 의하여 선정 또는 지정된 학생·학교 및 지역의 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영하도록 함(안 제17조제1항).

자. 교육인적자원부장관은 국가수준에서 교육격차의 해소 및 발생예방을 지원하기 위하여 교육격차해소연구센터를 운영할 수 있도록 함(안 제18조).

법률 제 호

제 1 조(목적) 이 법은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인하여 발생하는 학생·학교 및 지역 간에 나타나는 교육격차를 해소하기 위하여 이에 필요한 사항을 규정함으로써 이들 간의 균형발전을 도모하고 나아가 모든 국민의 삶의 질 향상과 인적자원개발을 통한 국가의 성장 동력을 강화하는데 이바지함을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “교육격차”라 함은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 교육여건의 차이로 인하여 학생·학교 또는 지역사회 간에 발생하는 교육의 양·질적 차이를 말한다.
2. “교육여건”이라 함은 교사와 학생 비율, 교육시설 등 학교의 교육조건, 국가 및 지방자치단체의 재정지원 규모, 지역사회의 사회문화시설 등을 포함한 교육조건을 말한다.
3. “차상위계층”이라 함은 소득수준이 최저생계비 수준을 넘기는 하지만 여전히 생계가 매우 어려운 실정에 처해 경제적으로 불안정한 생활을 하고 있는 계층으로서 「국민기초생활 보장법」 제 24조의 규정에 의하여 조사된 계층을 말한다.
4. “저학년집중지원사업”이라 함은 교육격차가 벌어지는 주요 시점인 유치원에서 초등학교 4학년까지의 사이에서 학교 간 또는

학생 간에 발생할 수 있는 교육격차를 해소하기 위하여 이 법에 의하여 지원되는 교육사업 및 프로그램을 말한다.

제 3 조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요한 시책을 마련하여 시행하여야 한다.

②국가는 교육격차의 해소와 지방자치단체 간 교육비특별회계의 격차를 해소하기 위하여 소요되는 재원을 확보하고 이를 필요로 하는 지방자치단체에 지원하여야 한다.

③제2항의 규정에 따라 국가의 지원을 받는 지방자치단체는 지원비에 대응하여 해당 연도 사업예산에 자체적으로 부담하는 경비(이하 “대응비”라 한다)를 편성·지원하여야 한다.

제 4 조(다른 법률과의 관계) 국가는 교육격차의 해소 및 예방대책과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

제 5 조(교육격차해소대책중앙위원회) ①교육격차의 해소 및 발생예방에 관한 주요시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 교육격차해소대책중앙위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를 둔다.

②중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 교육격차해소기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 교육격차의 해소 및 발생예방을 위한 중·장기 발전방향
3. 교육여건의 개선에 관한 사항
4. 국가 및 지방자치단체의 역할 및 비용분담
5. 관계 중앙행정기관 사이의 교육격차의 해소관련 정책 및 사업의 상호 협력, 조정 및 통합 등에 관한 사항
6. 그 밖에 중앙위원회 위원장이 부의하는 사항

③중앙위원회는 제2항의 심의사항을 검토·연구하기 위하여 중앙위원회에 교육격차해소실무기획단(이하 “실무기획단”이라 한다)을 둔다.

④중앙위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제 6 조(중앙위원회의 구성) ①중앙위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 교육인적자원부장관으로 한다.

③위원장은 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 위원회의 심의안건과 관련된 중앙행정기관의 장 및 「지방자치법」 제154조의2의 규정에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자를 위원회에 참석하게 할 수 있다.

④중앙위원회 및 실무기획단의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조(교육격차해소대책지역위원회) ①교육격차의 해소 및 발생예방에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)에 교육격차해소대책지역위원회(이하 “지역위원회”라 한다)를 둔다.

②지역위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 교육격차의 해소 및 발생예방에 관한 시행계획
2. 교육격차의 해소 및 발생예방을 위한 재정지원
3. 교육격차의 해소 및 발생예방과 관련된 사업
4. 그 밖에 지역위원회 위원장이 부의하는 사항

③지역위원회의 구성·조직 및 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 8 조(교육격차해소기본계획의 수립) ①국무총리는 중앙위원회의 심의를 거쳐 교육격차해소기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

②기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 교육격차의 해소 및 발생예방의 목표 및 기본방향에 관한 사항
2. 교육복지체계의 구축 및 활성화에 관한 사항
3. 교육격차의 해소 및 발생예방과 관련한 재정조달방안
4. 그 밖에 교육격차의 해소 및 예방대책을 위하여 필요한 사항

③기본계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다.

④교육인적자원부장관은 확정된 기본계획을 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하여야 한다.

제 9 조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ①관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 교육격차해소시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행 및 평가하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 그 시행계획 및 추진실적을 매년 국무총리에게 제출하여야 한다.

②시행계획의 수립·추진 및 평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(시·도별 시행계획의 조정 등) ①국무총리는 기본계획에 기초하여 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검하여야 한다.

②국무총리는 시·도별 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위배되는 경우에는 해당 시·도지사에게 이를 변경하도록 요구할 수 있다.

제11조(교육격차 등의 조사 및 활용) ①국가 및 지방자치단체는 전국적으로 그리고 교육자치 행정단위 및 단위학교별로 교육격차 및 교육여건의 실태를 매년 주기적으로 조사하여 이를 교육격차의 해소 및 발생예방을 위한 정책의 기초자료로 활용하여야 한다.
②전국적, 교육자치 행정단위별 그리고 단위학교별 교육격차 및 교육여건 조사의 구체적인 내용과 방법은 대통령령으로 정한다.
③교육인적자원부장관은 제1항의 규정에 따른 조사의 활용결과를 다음연도 1월 말까지 국회에 보고하여야 한다.

제12조(관계기관의 장의 협조) ①국무총리와 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획 및 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관·지방자치단체·공공기관 그 밖의 법인 또는 단체의 장(이하 “관계기관의 장”이라 한다)에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
②중앙위원회는 제5조제2항의 규정에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요하고 인정하는 경우에는 관계기관의 장에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
③관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제9조제1항의 규정에 따른 시행계획의 수립·시행 및 평가와 제11조제1항의 규정에 따른 교육격차 등의 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계기관의 장에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
④관계기관의 장은 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 협조 요청을 받은 때에는 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

제13조(지역 간 교육격차 해소) ①시·도지사는 제11조의 규정에 따라 교육격차가 발생한 지역을 선정하고 이들 지역 간의 교육격차 해소 및 예방 대책을 수립·시행하여야 한다.

②제1항의 대책에는 해당 지역의 교육·문화적 여건 개선, 소득수준 향상, 인력기반 강화, 사회간접자본 확충 등을 포함하여야 한다.

제14조(학교 간 교육격차 해소) ①교육감은 제13조의 규정에 따라 선정된 지역의 학교 간 교육격차를 해소하기 위하여 행·재정적인 지원대책을 수립·시행하여야 한다.

②제1항의 대책에는 우수교원 우선배치, 교육과정의 자율성확대, 교육여건 개선, 학교운영의 자율성확대, 학생의 교육기회확대방안 등을 포함하여야 한다.

제15조(학생 간 교육격차 해소) ①교육감은 제13조의 규정에 따라 선정된 지역의 학생에 대한 실질적인 교육기회의 보장을 위하여 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 차상위계층의 학생에 대한 지원방안을 별도로 마련하여 시행하여야 한다.

③제2항의 규정에 따른 차상위계층의 지원방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(저학년집중지원사업의 지원) ①시·도지사는 특히 제13조의 규정에 따라 선정된 학생에 대한 저학년집중지원사업에 대한 행·재정적 지원방안을 마련하여 시행하여야 한다.

②제1항의 규정에 따라 저학년집중지원사업의 지원에 있어서 국가 및 지방자치단체의 재정부담 등 지원방식 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(재정지원 및 운용) ①국가는 지방자치단체에 보조금 등을 배분하는 경우 제11조 및 제13조의 규정에 따라 선정 또는 지정된 학생, 학교, 지역의 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영하여야 한다.

②지방자치단체는 교육비특별회계를 편성할 때 제11조 및 제13조의 규정에 따라 선정 또는 지정된 학생, 학교, 지역의 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영하여야 한다.

제18조(교육격차해소연구센터 운영) ①교육인적자원부장관은 다음 각 호의 사업을 담당하고 국가수준에서 교육격차의 해소 및 발생 예방을 지원하기 위하여 교육격차해소연구센터를 운영할 수 있다.

1. 제11조제1항의 규정에 따른 실태조사
2. 교육격차해소 및 교육복지확대를 위한 정책개발
3. 국가 및 지방자치단체의 교육격차해소 사업 모니터링
4. 저학년집중지원사업 개발

②교육인적자원부장관은 교육·연구 및 평가관련 법인 또는 단체로 하여금 제1항의 기능을 대행하게 할 수 있고, 그 기능을 대행하는 법인 또는 단체에 운영경비를 지원할 수 있다.

③제2항의 규정에 따라 그 기능을 대행하는 기관의 지정 및 경비 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

1. 총소요 예산액 : 589,280,000원

연간 예산소요액 추정

(단위: 원)

항 목	금 액
교육격차해소대책중앙위원회	78,000,000
교육격차해소대책지역위원회	286,080,000
교육격차해소연구센터	225,200,000
합 계	589,280,000

2. 산출내역

가. 교육격차해소대책중앙위원회 관련 예산

- 안 제5조 교육격차해소위원회 민간위원 12인을 기준으로 추계
- 연간 2시간 이내의 회의 12회, 수당 100,000원, 운영경비 회당 2,000,000원
- 실무기획단 운영비 36,000,000원
- 연간 78,000,000원 소요.

나. 교육격차해소대책지역위원회 관련 예산

- 안 제7조 교육격차해소대책지역위원회 민간위원 7인을 기준으로 추계
- 연간 2시간 이내의 회의 12회, 수당 70,000원, 운영경비 회당 1,000,000원
- 연간 286,080,000원 소요

다. 교육격차해소연구센터 관련 예산

- 안 제18조 상근계약직연구원 4인, 연구보조원 2인 추계
- 인건비 115,200,000원
- 정책개발 추진비 40,000,000원
- 교육격차해소사업 모니터링비 20,000,000원
- 전국 실태조사 연 1회 50,000,000원
- 연간 225,200,000원 소요.

《 3: 》

(임해규의원 대표발의)

의안 번호	2880
----------	------

발의연월일 : 2008. 12. 5.

발 의 자 : 임해규 · 나경원 · 정영희
김태원 · 유성엽 · 공성진
임동규 · 차명진 · 신학용
권영진 의원(10인)

제안이유

헌법 제31조에는 ‘국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다’는 조항을 비롯하여 교육에 관한 다양한 권리가 명시되어 있음. 이에 국가 및 지방자치단체는 헌법 상 기본권인 교육을 받을 권리 등을 보장하기 위하여 관계 법령에 따라 교육경비를 보조하거나 ‘교육투자우선지원사업’, ‘기초학력미달 제로 플랜’ 등 다양한 교육정책을 입안·시행하고 있음.

그러나 이러한 정책에도 불구하고 자치단체의 재정자립도 및 정책입안자의 의지 결여 등으로 인하여 지역 간, 계층 간 교육 불균형이 오히려 심화되고 있으며, 일부 교육 정책은 실행된 지 몇 해가 지났지만 아직 그 법적 근거가 없어 정부가 정책을 입안하고 예산을 확보하는데 어려움을 겪고 있음. 계층간의 소득격차가 교육격차로 이어져 사회저소득층 자녀의 교육기회를 침해하는 상황이 초래되고 있는 상황

임. 또 교육취약계층에는 소득격차로 인한 교육소의 뿐 아니라 학습 부적응자를 포함하여 교육의 결손집단도 포함되어야 함. 가정해체 및 외국인의 증가로 인한 다문화 계층의 확대 등으로 교육 소외계층이 증가하고 있음. 교육의 형평성 제고를 위한 교육여건 개선 등의 정책 노력에도 불구하고 취약계층이나 낙후지역 학생들의 학업성취는 저조하고 지역별, 학교별, 계층별로 교육격차가 여전히 심한 것으로 나타나고 있음. 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따른 공시제도에 대해 교육격차가 드러나고 있으나 이를 위한 해결책은 미진한 상황임.

따라서 취약계층의 교육기회 확대에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 역할을 분명히 하고, 교육투자우선지역사업 등을 통해 교육소외자에 대한 국가와 지방자치단체의 지원 근거를 마련하려는 것임.

주요내용

- 가. 국가 및 지방자치단체는 교육격차를 해소하기 위하여 필요한 시책을 마련하여 시행하고 이에 필요한 재정을 마련하여야 함(안 제3조).
- 나. 교육격차해소종합계획의 수립 및 시행에 관한 사항 등을 심의·조정하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 자문기구로서 교육격차해소중앙위원회를 두고, 교육격차해소시행계획의 수립 및 시행에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 특별시·광역시 및 도에 교육격차해소지역위원회를 둠(안 제4조 및 제5조).
- 다. 교육과학기술부장관은 교육격차해소종합계획을 5년마다 수립·시행하여야 하고, 교육감은 매년 특별시장·광역시장 및 도지사

와 협의를 거쳐 교육격차해소시행계획을 수립·시행하여야 함(안 제6조 및 제7조).

라. 교육과학기술부장관은 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따라 공시되는 정보 및 취약계층·신소외계층·학습부진아의 현황을 바탕으로 교육여건·교육환경이 열악한 지역을 교육투자 우선지역으로 선정하고, 선정된 지역에 대하여 행정적·재정적 지원을 하여야 하며, 선정된 지역의 관할 교육감은 사업지역 내에서 교육격차해소 대상 학교를 지정하고, 지정된 학교에 대하여 우선적으로 행정적·재정적 지원을 하여야 함(안 제10조).

마. 교육감은 학년 교과 교육과정에 제시된 최소 수준의 목표에 도달하지 못한 학생을 선별하여 이들에 대한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하여 시행하여야 함(안 제11조).

바. 국가 및 지방자치단체는 학습부진, 성격장애 또는 개인에게 부적합한 교육 방식 등의 사유로 학교교육에 적응하지 못하는 학생을 위하여 교육과정·수업연한·학력인정 등을 탄력적으로 운영할 수 있는 시책을 마련·시행하여야 하고, 학교의 장은 전문상담교사 또는 지역사회 전문상담기관과의 상담 등 필요한 조치를 행함으로써 이들이 학교교육에 적응하도록 노력하여야 함(안 제12조).

사. 국가와 지방자치단체는 북한이탈주민, 다문화가족 자녀 등을 위한 시책을 마련·시행하여야 하고, 학교의 장은 학교적응 프로그램의 제공 등을 통하여 이들이 학교교육에 적응할 수 있도록 하여야 함(안 제13조).

법률 제 호

제 1 조(목적) 이 법은 교육격차를 해소하기 위하여 이에 필요한 사항을 규정하고 국가와 지방자치단체의 책무를 강화함으로써 국민의 교육복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “교육격차”란 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 각 지역의 사회적·경제적·문화적 요인으로 인한 학교간, 지역간, 학생간 차이를 말한다.
2. “학교”란 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.
3. “취약계층”이란 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 및 차상위계층을 말한다.
4. “학습부진아”란 학년 교과 교육과정에 제시된 최소 수준의 목표에 도달하지 못한 학생을 말한다.
5. “신소외계층”이란 북한이탈주민, 다문화가족 자녀 등 사회적으로 취약한 계층을 말한다.

제 3 조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 교육격차를 해소하기 위하여 필요한 시책을 마련·시행하고, 이에 필요한 재정을 마련하여야 한다.

제 4 조(교육격차해소중앙위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의·조정하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 자문기구로서 교육격차해소중앙위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제6조에 따른 교육격차해소종합계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 교육격차 해소를 위한 지원사업의 중·장기 발전방향
3. 교육여건의 개선에 관한 사항
4. 교육격차 해소에 관한 국가 및 지방자치 단체의 역할 및 비용 분담
5. 제10조에 따른 교육투자우선지역 선정에 관한 사항
6. 관계 중앙행정기관 간 교육격차 해소 관련 정책 및 지원사업의 상호 협력 및 조정·통합 등에 관한 사항
7. 그 밖에 중앙위원회의 위원장이 부의하는 사항

② 중앙위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 교육과학기술부장관이 된다.

④ 위원장은 제2항에도 불구하고 중앙위원회의 심의 안건과 관련된 중앙행정기관의 장 및 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자를 중앙위원회에 참석하게 할 수 있다.

⑤ 중앙위원회는 제1항에 따른 심의사항을 연구·검토하기 위하여 중앙위원회에 교육격차해소실무기획단(이하 “실무기획단”이라 한다)을 둔다.

⑥ 중앙위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관 단체 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

⑦ 중앙위원회 및 실무기획단의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 5 조(교육격차해소지역위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)에 교육격차해소지역위원회(이하 “지역위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제7조에 따른 교육격차해소시행계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 교육격차 해소를 위한 지원사업의 중·장기 발전방향
3. 시·도 교육여건의 개선에 관한 사항
4. 학습부진아 선정에 관한 사항
5. 각 지역 교육격차의 해소 관련 정책 및 지원사업의 상호 협력 조정 및 통합 등에 관한 사항
6. 그 밖에 지역위원회의 위원장이 부의하는 사항

② 지역위원회의 구성·조직 및 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 6 조(교육격차해소종합계획의 수립) ① 교육과학기술부장관은 제4조에 따른 중앙위원회의 심의를 거쳐 교육격차해소종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 교육격차의 해소 및 발생 예방을 위한 지원사업의 기본방향에 관한 사항
2. 교육격차 해소를 위한 지원사업의 구체화·활성화에 관한 사항
3. 교육격차 해소 및 지원사업과 관련한 재정조달방안
4. 그 밖에 교육격차의 해소 및 학습지원 방안을 위한 필요한 사항

③ 교육과학기술부장관은 확정된 종합계획을 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시·광역시 및 도 교육감(이하 “교육감”이라 한다)에게 통보하여야 한다.

제 7 조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① 교육감은 매년 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의를 거쳐 제6조의 종합계획에 따라 교육격차해소시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 교육감은 시행계획 및 추진실적을 매년 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

③ 시행계획의 수립·추진 및 평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 8 조(시행계획의 조정 등) ① 교육과학기술부장관은 종합계획에 기초하여 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 시·도별 시행계획이 종합계획에 위배되는 경우에는 해당 교육감에게 이를 변경하도록 요구할 수 있다.

제 9 조(관계기관의 장의 협조) ① 교육과학기술부장관 및 교육감은 종합계획 및 시행계획의 수립·시행 및 평가와 교육격차 등의 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관·지방자치단체·공공기관, 그 밖의 법인 또는 단체의 장(이하 “관계기관의 장”이라 한다)에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.

② 관계기관의 장은 제1항에 따라 협조 요청을 받은 경우에는 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

제10조(교육투자우선지역 지원사업) ① 교육과학기술부장관은 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따라 공시되는 정보 및 취약계층·신소의계층·학습부진아의 현황을 바탕으로 교육여건·교육환경이 열악한 지역을 교육투자우선지역으로 선정하고, 선정된 지역에 대하여 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

- ② 제1항에 따라 교육투자우선지역으로 선정된 지역의 관할 교육감은 사업지역 내에서 교육격차해소 대상 학교를 지정하고, 지정된 학교에 대하여 우선적으로 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 지원방안에는 우수교원 우선배치, 교육과정의 자율성확대, 교육여건 개선, 학교운영의 자율성확대, 학생의 교육기회확대방안, 학습결손 예방·보충, 정서적·심리적 및 신체적 건전 성장을 위한 지원, 가정·학교·지역사회 연계사업 등을 포함한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따라 교육투자우선지역 및 교육격차해소 대상 학교를 지정하는 경우 최소 3년간 행정적·재정적 지원을 하여야 하며, 추후 성과와 평가에 따라 지원기간을 연장할 수 있다.
- ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 지원의 내용·범위 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(학습부진아 지원) ① 국가와 지방자치단체는 의무교육의 대상이 되는 모든 학생들을 최소한의 기초학력에 도달하게 하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

② 교육감은 학습부진아를 선별하여 이들에 대한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여 시행하여야 한다.

③ 학습부진아의 선별 및 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(학교부적응 학생에 대한 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 학습부진, 성격장애 또는 개인에게 부적합한 교육 방식 등의 사유로 학교교육에 적응하지 못하는 학생(학교부적응 학생이라 한다. 이하 이 조에서 같다)을 위하여 교육과정·수업연한·학력인정 등을 탄력적으로 운영할 수 있는 시책을 마련·시행하여야 한다.

② 학교의 장은 학교부적응 학생에 대하여 전문상담교사 또는 지역사회 전문상담기관과의 상담 등 필요한 조치를 행함으로써 이들이 학교교육에 적응하도록 노력하여야 한다.

③ 교육감은 학교부적응을 이유로 학업을 중단하는 학생에 대하여 지역사회 전문상담기관의 상담 등을 통하여 이들이 사회에 적응할 수 있도록 적절한 조치를 취하여야 한다.

제13조(신소외계층 학생 지원) ① 국가와 지방자치단체는 신소외계층 학생을 위한 시책을 마련·시행하여야 한다.

② 학교의 장은 신소외계층 학생에 대하여 학교적응 프로그램의 제공 등을 통하여 이들이 학교교육에 적응할 수 있도록 하여야 한다.

제14조(사업평가) ① 교육감은 이 법에 따른 교육격차해소 사업의 실적을 교육과학기술부장관에게 매년 보고하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 보고받은 사업실적을 바탕으로 사업성과를 매년 평가하고, 그 결과를 공개하여야 한다.

③ 제1항·제2항에 따른 보고 및 평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(재정지원) 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 교육격차해소 사업에 필요한 비용을 분담한다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

1. 재정수반요인

교육격차해소중앙위원회, 교육격차해소지역위원회 설치(안 제4조 및 제5조), 교육투자우선지역 지원사업(안 제10조), 학습부진아 지원(안 제11조), 학교부적응 학생에 대한 지원(안 제12조), 북한이탈주민 등 신소외계층에 대한 지원(안 제13조)을 위하여 재정소요가 수반된다.

2. 미첨부 근거규정

「의안의 비용추계에 관한 규칙」 제3조제1항 단서 중 제1호(예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우)에 해당한다.

3. 미첨부 사유

교육격차해소중앙위원회 및 지역위원회 설치에 관하여 위원 구성 등 구체적인 내용을 대통령령으로 위임함에 따라 소요 비용을 추계하기 어려우나, 일반적으로 비상임 위원으로 구성되는 위원회의 경우 인건비가 별도로 소요되지 않으므로, 소요 비용은 연간 10억원 미만으로 추정할 수 있다.

교육투자우선지역 지원사업, 학습부진아 지원 등 제정안이 규정하고 있는 사업은 현재 정부에서 시행하고 있으므로 추가 소요 재정은 미미할 것으로 추정된다.

4. 작성자

임해규의원실 박내경 비서관(전화 : 788-2851)

()

I.

독일연방공화국 기본법 제30조 및 제70조 이하에 따라 독일의 학교 제도에 관한 입법권과 행정권은 연방이 아닌 각 주에 기속되어 있고, 독일연방공화국 전체에 통일적으로 적용되는 학교법은 존재하지 않는다. 따라서 독일에서는 16개 주마다 각각 독자적인 교육제도와 교육법을 갖고 있다. 이에 따라 독일교육제도의 가장 큰 특징으로 예산, 법령, 제도 등 교육문제 전반에 관한 결정주체와 운영주체가 주정부, 특히 문화부라는 점을 들 수 있다.

각 주는 학교에 관한 포괄적인 권한을 갖고, 원칙적으로 개개의 주의 헌법규정, 법률 및 명령으로 교육의 목표를 규정하고, 취학의무, 학교설립과 운영, 지방자치단체의 학교설립자에 대한 관여, 교사의 양성과 계속교육, 학교감독, 학교행정, 학교생활과 활동의 형성에의 학부모와 교사 및 학생의 참가, 학교에서의 학생의 지위, 수업료의 면제와 교재의 무상제공 및 장학금 등에 관하여 규정하고 있다.

연방차원에서는 「독일연방공화국 학제의 통일을 위한 주협약」(소위 ‘함부르크협약’, 1971. 10. 14)을 통해 학교의 의무, 조직형태, 각 주 사이의 시험상호인정 등을 규정하여 교육제도의 기본구조의 통일성을 보장하고 있고, 주의 범위를 넘어선 교육에 관한 공통사항을 조정하는 기관으로 각 주 문화부장관으로 구성된 문화부장관회의(Kultusministerkonferenz; KMK)가 존재한다. 문화부장관회의에서 결의하는 정책의 내용은 만장일치를 원칙으로 하고, 그 결정을 각 주에 법제화한다.

독일 교육계에서 최근 가장 문제가 되고 있는 것은 ‘학력저하’ 및 ‘학력격차’이다. 독일은 지난 2000년 경제협력개발기구(OECD) 32개 회원국을 대상으로 OECD가 시행한 제1차 국제학업성취도평가(The Programme for International Student Assessment), 이른바 ‘PISA’¹⁾에서 32개

1) PISA는 15세부터 16세의 학생을 대상으로 독해력, 기본수학, 자연과학적 기초지식

참가국 중 읽기영역 21위, 수학영역 20위, 자연과학영역 20위로 중하위권에 해당하는 결과를 받았다.²⁾ 독일은 오랜 역사를 자랑하는 우수한 대학들을 보유하고 김나지움 교육에 대한 자부심을 갖고 있었기 때문에 사회 전체가 큰 충격을 받았다.

특히 최하위 등급 학생의 비율이 다른 나라보다 매우 높았고, 이들이 전체 평균을 크게 낮추는 구실을 했다는 사실이 PISA 결과보고서 분석을 통해 드러났다. 주로 사회·경제적 배경이 좋지 못한 저소득층 학생과 실업계 중등학교(실업학교, 중급학교)에 다니는 학생, 그리고 외국인 이주민 가정의 자녀들이 최하위 등급 학생의 대다수를 점했다. 즉 교육문제가 단순히 학생들의 지적 능력에 국한되지 않고, 사회·경제적 배경과 빈부격차 등의 문제와 결부되어 있다는 것을 나타내주었다.³⁾

또한 독일 청소년의 10%가 읽기능력 검사에서 최하 그룹에 속했다는 점이 크게 부각되었다. 이것은 그들이 거의 문맹에 가깝다는 것을 나타내는 것이다. 특히 이민가정 출신 청소년들 중에서 학교생활의 70% 이상을 독일 학교에서 보냈음에도 불구하고 읽기능력이 기초적인 수준을 벗어나지 못하는 청소년들이 50%나 된다는 결과가 밝혀졌다.

등을 평가하는 동시에 학교를 통해 정치, 경제, 사회생활에 필요한 기본 능력을 어느 정도 습득하고 있는가를 점검하기 위한 학업성취도 국제비교조사이다. PISA는 OECD 주관 하에 2000년부터 3년 단위로 실시되고 있다. 2000년에는 32개국, 2003년에는 41개국, 2006년에는 56개국이 조사에 참가했다. 2000년 좌에서 독일은 수학적 literacy에서 21위, 과학적 literacy에서 21위, 독해에서 22위의 결과를 나타냈다. 黒田 多美子, ドイツにおける教育改革をめぐる論議と現状, 2009, dokkyo.ac.jp/~doky0011/downloads/treatise/files/5kuroda163-190.pdf.

PISA에 관한 보다 상세한 것은 http://www.pisa.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html 참조.

2) 2004년 12월에 발표된 PISA 2003(중점분야 : 수학과 문제 해결력) 결과에서도 독일은 전체 40개국 중에서 수학 19위, 자연과학 18위, 읽기 21위를 기록했으며, 새로이 추가된 문제해결력 분야에서는 한국, 핀란드, 일본 등에 이어 7위를 기록했다. PISA 2000 결과보다는 약간 개선되었으나, 여전히 OECD 평균에도 미치지 못했다.

3) “초등학교 6년제 절대 불가!”, 주간동아 제749호, 2010.08.09, 46~47쪽.

이처럼 2000년 PISA 결과를 통해 드러난 독일의 아동과 청소년의 낮은 교육수준 및 교육격차는 ‘교육기회균등’, ‘교육격차해소’, ‘학력향상’을 둘러싼 끊임 없는 논쟁을 가속화시켰고, 교육제도 전반에 대한 교육개혁 추진 원동력이 되었다.

이하에서는 이러한 현상을 이해하기 위하여 먼저 독일의 교육제도에 대해서 간략하게 살펴보고, 다음으로 독일의 교육격차현황을 살펴본 뒤, 교육격차를 해소하기 위한 개혁 현황을 함부르크 주를 중심으로 살펴보고자 한다.

II.

1. 교육제도의 단계

독일의 교육제도는 크게 다음의 <표-1>과 같이 취학전교육단계, 제1단계(초등교육), 제2단계(중등교육), 제3단계(고등교육), 제4단계(평생교육)의 5단계영역으로 구분할 수 있다. 이 중 제1단계부터 제3단계까지가 학교제도를 구성한다.

구 분	내 용	비 고
취학전교육단계	제1단계 교육 이전에 행해지고 초등학교 취학 전의 주로 3세부터 6세까지의 아동을 대상으로 함	우리나라의 유아교육단계에 해당함
제1단계 (초등교육)	전체 학창시절의 처음 1학년부터 4학년이 이에 해당한다. 일부 주의 경우에는 6년제이기도 하고, 학교 형식과 관련 없는 5-6학년 때의 예비단계를 포함하기도 함	우리나라 초등교육단계에 해당함

구 분		내 용	비 고
제 2 단계	제2단계 I	제1단계에 이은 단계로 수업은 중급학교(Hauptschule)와 실업학교(Realschule), 김나지움(Gymnasium)에서 이루어짐	우리나라의 중등교육단계에 해당함
	제2단계 II	제2단계 I을 마친 뒤 김나지움 고급단계(Oberstufe)나 직업학교에서 이루어짐	
제3단계		대학 입학 허가를 받은 뒤 대학과 전문대학, 직업아카데미에서 실시되는 교육을 말함	우리나라의 고등교육단계에 해당함
제4단계		시간적으로 한정된 것이 아니고, 사적이고 직업적인 계속교육(Weiterbildung) 형태로 이루어짐	우리나라의 평생교육단계에 해당함

그리고 독일의 학교제도는 종류(학교형태)에 따라서도 구분된다. 학교 종류는 크게 일반교육학교와 직업교육학교로 나뉘고 일반교육학교는 다시 초등학교(Grundschule), 중급학교(Hauptschule), 실업학교(Realschule), 중등학교(Mittelschule), Sekundarschule, 통상학교(Regelschule), 김나지움(Gymnasium), 종합학교(Gesamtschule)가 있고, 직업교육학교에는 정시제 학교(Teilzeitschule)로서의 직업학교와 전공에 따라 분류되어 있는 다양한 유형의 전일제직업교육학교(Volzeitschule, 예를 들면 직업전문학교(Berufsfachschule)가 있다.⁴⁾

2. 취학전교육

취학전교육(Vorschulerziehung)은 초등학교에 취학하기 전의 3세부터 6세까지의 아동을 대상으로 하는 교육단계로서 우리나라의 유치원에 해당하는 유치원(Kindergärten), 예비학교 또는 입학준비반(Vorklassen),

4) H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2005, S. 13.

학교유치원(Schulkindergärten) 등에서 교육한다. 이 외에도 구 동독의 신설 주(州)의 경우에는 3세 이하의 유아를 대상으로 하는 탁아소(Kinderkrippen)가 존재하기도 한다.⁵⁾

취학전교육기관은 학교법의 규율 대상이 아니고, 오히려 아동의 양육, 교육 및 보육을 위한 청소년복지를 위한 시설로서, 연방사회법전 제8권(SGB VIII) 아동·청소년복지지원법(Kinder- und Jugendhifegesetz)⁶⁾의 규율 대상이다. 취학전교육기관에의 입학은 자유이나, 즉 의무교육이 아니나, 연방사회법전 제8권 제24조는 Kindergarten 입학에 관한 법적 권리를 인정하고 있다. 유치원(Kindergarten)의 설립은 주로 교회가 하는데, 그 외에 지방자치단체나 개인이 설립하기도 한다. 유치원(Kindergarten)은 청소년청(Jugendamts)의 지도·감독 하에 있다. 몇몇 주에서는 취학전교육을 정규 학교에 부속된 형태로 운영하기도 하는데, 이 경우에는 학교유치원(Schulkindergarten) 또는 예비학교 또는 입학준비반(Vorklassen) 등으로 불린다.⁷⁾

3. 제1단계(초등)교육

독일의 대부분의 주에서는 유예되는 경우를 제외하고 6월 30일 이전에 7살이 된 어린이가 초등학교(Grundschule)에 입학한다. 초등학교는 가정 밖에서 행해지는 최초의 무상으로 이루어지는 의무학교(Pflichtschule)로서 각 주마다 약간 다르나 보통 4년제로 운영된다[Berlin, Brandenburg 주의 경우에는 6년제로 운영되고, Bayern 주의 경우에는 초등학교와 중급학교를 국민학교(Volksschule)로 통합하여 운영하고 있다].⁸⁾

5) H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2005, S. 14.

6) 이 법은 기존의 「임산부·가족지원법」을 수용하면서 아동, 청소년 및 이들의 부모뿐 아니라, 자립하지 못한 초기 성인자들을 그 대상으로 하고 있다는 점이 특징적이다.

7) 이시우, EU 교육법제에 관한 연구 (II) - 독일, 한국법제연구원, 2007. 10. 31, 34-35 쪽 참조.

8) H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2005, S. 15.

초등학교는 기본적인 능력을 전달하고, 상급학교에 진학하기 위한 준비를 하는 곳이다. 수업시간 이외에 초등학생을 보육하기 위하여 구 동독 지역의 신설 주에서는 지방자치단체가 유상으로 운영하는 학생보육원(Horte)를 설치한 곳도 있다.⁹⁾

초등학교 4학년을 마친 아동의 경우 이후 2년간의 오리엔테이션 학년이 있는 초등학교에서는 동일한 초등학교를 다닐 수도 있고, 일반계, 실업계, 종합학교 등으로 진학할 수도 있다.¹⁰⁾

4. 제2단계

(1) 제2단계 I

2단계 I은 이른바 중등교육단계(Mittelstufe)로서 여러 유형의 학교로 구성되어 있는데, 대부분의 주에서는 실업학교인 중급학교(Hauptschule), 인문학교인 김나지움(Gymnasium), 실업과 인문교육을 절충한 실업학교(Realschule), 중급학교(Hauptschule) · 김나지움(Gymnasium) · 실업학교(Realschule)를 종합한 종합학교(Gesamtschule)가 여기에 속한다.¹¹⁾ 이 중 김나지움은 우리나라의 인문계와 비슷하고, 실업학교와 중급학교는 실업계와 비슷하다.

2단계 I은 주로 5학년부터 시작되어 6학년까지 진행되고, 대부분의 학제에서 5학년부터 일반계, 실업계, 종합학교로 분류되며,¹²⁾ 중등학

9) H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2005, S. 15.

10) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 외국의 교육안전망 사례 - 스웨덴 · 독일 · 영국 · 일본 · 미국 -, 한국교육개발원, 2007, 81쪽.

11) Bremen 주와 Niedersachsen 주의 경우에는 독자적인 학교형태로서 Orientierungsstufe가 이에 해당하고, Sachsen 주의 경우에는 Mittelschule, Sachsen-Anhalt 주의 경우에는 Sekundarschule, Thüringen 주의 경우에는 Regelschule, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern 주의 경우에는 Hauptschule와 Realschule의 결합형태, Rheinland-Pfalz 주의 경우에는 Regionale Schule, Saarland 주의 경우에는 확대된 실업학교, Bayern 주에서는 Wirtschaftsschule가 이에 해당한다. H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2005, S. 15.

12) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 81쪽.

교 졸업이나 중등교육 수료자격(Mitteler Reife)을 취득하면서 끝난다. 중등학교 수료자격 취득시 일정 성적을 획득하면 김나지움의 고급 단계로 올라갈 수 있는 자격이 부여된다.

1) 중급학교(Hauptschule)

중급학교는 과거의 초등학교(Volkschule) 상급학년을 계승한 것으로 김나지움이나 실업학교에 진학하지 못한 학생들에게 기본적인 중등교육을 실시하는 의무교육기관이다. 처음부터 직업교육을 준비하며 제2단계의 다른 학교들(중급학교나 김나지움)보다 실습 방식과 실용적 능력을 훨씬 중요하게 여긴다.

중급학교는 실업학교와 김나지움의 부담을 덜어주는 역할을 목적으로 하나, 이에 대하여 최근 중급학교 학생의 대부분이 사회적 약자계층과 독일어를 모국어로 하지 않는 계층 출신이고, 중급학교의 비율이 도시보다 시골지역에서 높게 나타나고 있다는 문제점이 발생해 왔다. 또한 중급학교 졸업생의 취업 전망 역시 매우 어둡다. 김나지움을 졸업하고 아비투어(대학 입학 종합 자격)를 취득한 뒤 대학을 졸업한 사람들도 대부분이 취업을 하지 못하는 현실에서 중급학교 졸업장만 가지고는 취업을 쉽게 할 수 없기 때문이다. 그래서 중급학교를 ‘잔반쓰레기 학교(Restschule)’라 폄하하기도 한다.

1993년 주교육부장관협의회는 중급학교와 실업학교의 과정을 통합하는 제2단계 학교의 다양한 명칭을 승인했다. 현재 전통적 의미에서의 중급학교라는 명칭은 바덴뷔르템베르크, 바이에른, 니더작센, 노르트라인베스트팔렌, 라인란트팔츠, 슐레스비히홀슈타인 주에서만 사용된다. 다른 주들은 중급학교를 실업학교와 통합했고, 각각 다른 명칭을 사용하고 있다. 예를 들어 작센주는 중학교(Mittelschule), 자를란트주는 확대실업학교(erweiterte Realschule)라는 명칭을 사용하고 있다.¹³⁾

13) 이시우, EU 교육법제에 관한 연구(Ⅱ) - 독일-, 한국법제연구원, 2007. 10. 31, 37쪽.

2) 실업학교(Realschule)

실업학교는 김나지움과 초등학교의 중간 단계에 해당한다. 실업학교는 은행원이나 일반 회사원, 공무원과 같은 중간계층의 양성을 목적으로 한다. 실업학교를 졸업하면 취직이 가능하고, 일반적으로 대학입학자격(Hochschulreife)을 받을 수 있는 직업 김나지움이나 상부 김나지움(Aufbaugymnasium)의 입학이 가능하다.¹⁴⁾

중급학교와 실업학교는 독일에서의 일반직업 전문교육을 담당하고 있다. 이 분야에서 특기할 만한 것으로 ‘이중직업교육제’를 들 수 있다. 이중직업교육제란 직업교육학교와 직업교육계약을 체결하여 현장직업교육을 담당하는 직업교육 기업체 두 곳에서 진행되는 직업교육제도를 말한다. 이 제도 하에서 학생들은 기업체에서 1주에 2-3일 기술을 익히고, 나머지 시간은 학교에서 이론을 배운다.

3) 김나지움(Gymnasium)

1955년 뒤셀도르프 협정 이래로 대학입학자격을 획득할 수 있는 모든 학교는 김나지움으로 불리게 되었다. 김나지움은 전통적으로 엘리트 양성기관이었으나, 1960년대 후반 교육개혁을 통하여 입학조건이 대폭 완화되었다. 그러나 여전히 학교성적이 우수하고 대학에 진학하려는 학생들이 입학하고 있다. 김나지움은 직업교육 영역의 주제는 다루지 않는다.¹⁵⁾ 김나지움은 제2단계 I과 II를 포함한다. 최근 김나지움 외에 직업중고등학교(Berufsoberschule)를 거쳐 일반적인 대학입학자격을 취득하는 일도 가능해졌다.¹⁶⁾

김나지움은 대학입학자격시험인 Abitur를 가장 빨리 할 수 있는 길을 제공하고, 이를 통해 모든 종류의 직업교육과 전문대학 또는 대학

14) 이시우, 앞의 보고서, 37쪽.

15) 다만, 직업 김나지움(Berufliches Gymnasium)은 예외이다.

16) 이시우, 앞의 보고서, 38쪽.

학업과 연결되는 직접적인 통로를 제공한다.¹⁷⁾

4) 종합학교(Gesamtschule)

종합학교는 기존의 중급학교, 실업학교, 김나지움, 즉 독일학교제도의 주요 특징으로 널리 이해되어 온 3분제(3分制, three-tier education system) 학교제도가 많은 아이들에게 너무 일찍 자신의 진로를 선택하게 하고, 또 추후에 잘못 내려진 결정을 수정하기 곤란하다는 문제점을 해결하기 위해 중급학교, 실업학교, 김나지움을 종합한 학교이다. 일반적으로 한 학교에서 모든 교육과정을 하는 통합형 종합학교(integrierter Gesamtschule)와 한 학교에서 모든 교육과정을 하기는 하나, 그 안에서 서로 차이가 있는 협력형 종합학교(kooperative Gesamtschule)의 두 가지 형태로 나뉜다.¹⁸⁾

(2) 제2단계 II

제2단계 II는 이른바 상급단계(Oberstufe)로서, 제2단계 I의 위에 설치되어 있다. 제2단계 II는 현장에서의 직업교육, 직업학교, 직업준비학교(Berufsvorbereitungsjahr. BVJ), 직업전문학교, 전문학교, 전문중고등학교(Fachoberschule, FOS), 직업 김나지움의 이원체제로 이루어져 있다. 김나지움 상급단계(Gymnasiale Oberstufe)도 여기에 속한다. 김나지움 상급단계는 일반적인 대학입학자격인 Abitur를 제공하고, 일반적으로 10학년부터 13학년까지가 이에 해당한다.¹⁹⁾ Sachsen 주의 경우에는 11학년부터 12학년, Thüringen 주의 경우에는 10학년부터 12학년이 이에 해당한다.²⁰⁾

17) 이시우, 앞의 보고서, 38쪽.

18) 이시우, 앞의 보고서, 38-39쪽 참조.

19) 일반적으로 김나지움은 4년제의 기초학교수료 후 9년간의 교육과정으로 구성되어 있다. 이 중 상급 3학년을 상급단계라고 부른다.

20) H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2005, S. 18.

김나지움 상급단계에의 진학률은 지역적으로 큰 차이를 보이기는 하나, 전체적으로 약 30% 전후이다. 그 이외의 학생들은 만 15세, 16세부터 특정 기업·사무소와 개별적으로 계약을 체결하고 직업훈련을 받으면서 주 1일 내지 2일 공립직업학교에 통학한다. 이것은 만 18세까지의 청소년에게 의무지워져 있다.

5. 제3단계(고등교육)

독일의 대학은 대학교(Universität), 대학(Hochschule), 종합대학(Gesamthochschule), 교육대학(Pädagogische Hochschule) 등이 있다. 단과대학 중에는 공과대학(Technische Hochschule), 신학대학(Theologische Hochschule), 음악대학(Musik Hochschule) 또는 음악·예술대학(Musik und Kunst Hochschule) 등이 있다. 이 외에 전문분야를 공부하는 3년제 전문대학(Fachhochschule)이 있다. 특수대학으로 방송통신대학(Fernuniversität), 국방대학(Universität der Bundeswehr)도 있다. 입학은 인문학교의 졸업자로서 입학자격고사 아비투어(Abitur)를 취득한 사람과 직업학교에서 자격시험에 합격한 사람이 할 수 있다. 드문 경우이기는 하나, 아비투어를 취득하지 않았더라도 전공분야에서 특히 재능이 있는 사람을 별도의 시험을 통하여 입학허가하는 경우도 있다.

잘 알려져 있다시피 독일의 대학진학률은 매우 저조하다. 2004년 대학진학률은 38.8%로 OECD 평균 진학률인 67.7%의 절반에 불과하여 사회발전과 미래인력 양성의 차원에서 심각한 사회문제로 대두되고 있다.²¹⁾

또한 유럽학생 보고서(Eurostudent Report)에 따르면, 독일의 저소득층 출신의 대학진학률은 조사 대상국들 중에서 가장 저조한 것으로 나타났고, 하위층 출신 대학생이 외국 유학을 하는 경우도 상당히 드문 것으로 나타났다.²²⁾

21) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 83쪽.

22) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 84쪽.

독일 학생연합회(Deutsches Studentenwerks)의 조사에 따르면, 하위층 출신의 대학생집단이 상당히 저조한 졸업률을 보이고, 일반적으로 많은 학기를 거치고, 아르바이트를 통해서 생계를 유지하는 비율이 높다고 한다. 이들 집단의 경우 연방교육촉진법(Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAFöG)에 따른 지원에도 불구하고 상류층 출신 대학생들에 비해 상대적으로 적은 생활비로 생계를 유지하고 있으며, 박사과정에 진학하는 경우도 매우 드물다고 한다.²³⁾

독일에서 대학졸업자의 취직률은 84%로 2단계 II 졸업자에 비해 34%나 높은 것으로 나타났다. 또한 OECD 평균 실업률과 비교할 때 대졸 이상 실업률은 1.5배 높고, 대졸 이하 실업률은 2배 높은 것으로 나타났다.²⁴⁾

6. 독일 교육제도의 문제점

(1) 투자의 불균형

OECD 조사결과에 따르면, 교육분야에 대한 독일 정부의 투자는 다른 OECD 회원국 평균에 미치지 못하고, 특히 취학전교육 및 제1단계(초등교육)분야의 투자가 고등교육분야의 투자에 비하여 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 1995년부터 2003년 사이의 학생 1인당 비용 증가율이 5%에 불과한 것에 반하여(OECD 평균 증가율 33%) 대학생 1인당 비용 증가율은 8%로 OECD 평균 6%를 넘었다고 한다.

(2) 취학전교육 기회의 부족 및 불균등

독일의 취학전교육은 전면적 무상교육이 아니고, 유치원의 정원이 수요 아동 수보다 적은 지역이 많다는 점에서 3세 이상의 모든 아동

23) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 84쪽.

24) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 84쪽.

에 대한 양육과 보호가 제대로 이루어지고 있지 않다는 문제가 있다. 또한 종래 일반 유치원은 무언가를 가르치는 곳이라기보다 아이들이 자유롭게 놀도록 돌봐주는 기관으로 이해되어 왔다. 따라서 독일의 유치원 교사는 대부분 직업교육을 받을 뿐 정식 대학교육은 받지 않는다. 그러나 독일의 경우에도 최근 일부 상류층에서 조기교육 열풍이 불고 있고, 일부 고급유치원에서는 다양한 방법을 동원해 영어, 불어를 가르치기도 한다. 이에 따라 일반 유치원에 다니는 아이들과 고급유치원에 다니는 아이들 사이에서 교육의 기회균등의 문제가 제기되고 있다.²⁵⁾

(3) 조기 진학 결정의 폐단

독일의 경우 학생들이 초등학교 4학년을 마친 11세에 자신의 평생을 좌우할 세 가지 길 중 하나를 선택해야 한다. 즉 대학 진학을 목표로 하는 김나지움(5학년부터 12학년 또는 13학년까지 다님)과 실업계인 실업학교(5학년부터 10학년까지), 중급학교(5학년부터 9학년까지)로 진학할 것인지를 자신의 진로에 대한 명확한 의사나 인식 없이 결정한다. 그런데 2003년 제2차 PISA 분석 결과 이러한 조기 진로 결정 때문에 계층간 교육기회 불균등이 다른 나라보다 더 심하다는 것이 지적되었다. 즉 진로 결정시 교사와 학부모가 대화를 하여 학생의 진로를 결정하는데, 하위층 또는 외국이주민 자녀의 경우 동일한 능력을 갖고 있음에도 불구하고 김나지움 진학을 추천받는 경우가 드물다고 한다. 최종적인 결정권은 독일기본법 제6조 제2항에 따라 학부모가 갖는데, 상류층 부모들은 학교 선생님의 반대에도 불구하고 아동을 김나지움으로 보내는 경향이 높은 반면, 하위층에 속하는 부모들은 교사의 의견을 따르는 비율이 높으며, 김나지움 진학을 선택하지

25) 한주연, 독일 교육개혁 8제(題), 교육개발 2009 가을호, 한국교육개발연구원, 2009, 55쪽 참조.

않고, 조기에 직업을 가질 수 있는 중급학교로의 진학을 선택하는 경우가 많다는 것이다.²⁶⁾ UNICEF 역시 독일의 아동들이 너무 일찍, 그리고 잘못 진학결정을 한다고 독일 교육시스템을 비판한 바 있다.²⁷⁾

(4) 이중직업교육제도의 부실

종래 독일의 이중직업교육제도는 직업교육의 모범사례로 각광받았다. 그러나 최근 독일에서 점차 이 직업교육시스템에 회의적인 목소리가 높아지고 있다. 그 이유로는 기업체의 직업교육 참여도가 점점 줄어가고 있고, 직업교육 학생들의 교육수준이 상당히 낮으며, 기업체의 전문화로 직업교육과정에서 익혀야 할 광범위한 일반적 기술내용이 기업체 교육을 통해 전달되지 못하고 있다는 점 등을 들 수 있다.²⁸⁾ 특히 직업교육과 관련하여 독일의 대표적인 소외계층이라 할 수 있는 이민가정 출신의 청소년들이 직업교육 혜택을 받기가 어려워지고 있다. 1995년부터 2000년까지 직업교육 TO를 받은 이민청소년의 비율은 44%에서 40%로 감소했다고 한다.²⁹⁾

III.

1. 교육격차 현황

(1) 사회적 출신에 따른 격차

독일에서의 교육의 기회균형과 관련하여 빈번하게 논의되고 있는 것은 가정환경이 아동의 교육진로에 미치는 영향이다. 일반적으로 가정환경은 ‘사회적 출신’이라고 표현되고 있는데, 이 때 부모가 어느

26) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 80쪽.

27) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 81쪽.

28) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 83쪽.

29) 한국교육개발원 교육안전망지원센터 정책개발팀(편), 앞의 자료집, 83쪽.

계급 내지 계층에 속해 있는가에 따라 가정환경을 결정하는 경우가 많다. 따라서 아동의 가정환경의 차이는 계급간 또는 계층간의 격차의 문제로 볼 수 있을 것이다.³⁰⁾ 또한 계급간의 격차는 종종 경제적 차와 결부되어 논의되고 있기 때문에 가정환경에 관한 논의는 부모의 자산(경제적 자산)이나 계급이라는 경제적인 시각에서 논의되는 것이 일반적이다. 그러나 사회의 구조변화가 진행되어 가족의 구성이 복잡화되고 경제적 요인만으로 가정환경을 분석하는 것은 곤란하게 되었다. 현재는 사회적 출신을 고려할 때 부모의 학력이나 그 밖에 예를 들어 가정에서 어떠한 서적이냐 악기 등이 구비되어 있는가 등 ‘문화적 자본’(kulturelles Kapital)을 함께 고려하기도 한다.

현대사회에서는 과거에 격차를 발생시키는 원인이었던 성별, 종교, 도시와 농촌이라는 원인의 비중은 감소하고 경제적 자본·문화적 자본 등을 함께 고려한 사회적 출신이라는 원인의 비중은 증가하고 있다고 볼 수 있다.³¹⁾ 특히 독해력의 경우에는 학생의 사회적 출신이 큰 영향력을 가진다고 한다. 2006년 국제초등학교독해력조사(Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung, IGLU) 결과에 관하여 독일연방교육·연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)와 문화부장관회의(KMK)가 발표한 바에 따르면 사회계층의 상이가 현저하게 나타났고 67%의 차이가 발생했다는 것은 참가국의 평균을 크게 상회하는 것이라고 지적한 바 있다. 이 지적에 관해서 연방교육부장관 Annette Schavan은 “독일의 초등학교는 과거 15년간 격차를 개선해 왔다. 독일의 초등학교는 국제적으로도 top class에 위치해 있다. 하지만 사회적 출신과 학교에서의 성적에는 상관관계가 있다. 이 점에서 교육과정에

30) Wolfgang Böttcher, Soziale Benachteiligung im Bildungswesen. Die Reduktion von Ungleichheit als pädagogischer Auftrag. in: Michael Opielka (Hrsg.), Bildungsreform als Sozialreform, Wiesbaden 2005, S. 61.

31) Michael Vester, Die Ständische Regulierung der Bildungschancen in Deutschland, in: Peter A. Berger/Heike Kahlert (Hrsg.), Institutionalisierte Ungleichheiten, 2. Aufl., Weinheim u. München 2008, S. 43-44.

서 기회균등을 가능하게 하는 것이 중요하다”라고 하여 사회적 출신에 따른 격차 시정의 필요성을 언급한 바 있다.³²⁾

(2) 독일인 자녀와 이민 자녀의 학력 격차

독일은 2007년 현재 총인구 중 8.9%가 외국인이다. 앞서 언급한 것처럼 독일에서는 초등학교를 수료한 후 중급학교·실업학교·김나지움 중 어느 하나의 학교유형의 학교에 입학하게 되어 있다. 그런데 <표- >에서 알 수 있는 것처럼 이민자녀들의 35.8%가 중급학교에 진학하고, 대학입학자격을 취득할 수 있는 김나지움에는 16.2%만이 진학한다.

<표- > 9학년 아동 중 이민자녀의 비율

(단위 : %)

학교유형	이민학생 비율	이민학생 비율별 학교 비율		
		25% 이하	25-50%	50% 이상
중급학교	35.8	43.6	28.2	28.2
실업학교	21.6	73.9	21.7	4.4
통합형 중 합학교	26.2	69.2	23.1	7.7
김나지움	16.2	70.2	27.1	2.1

※ Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland, Bielefeld, 2006, S. 303.

전교생의 절반 이상이 이민자들로 구성된 학교는 다른 학교유형과 비교하여 압도적으로 중급학교에 많다(28.2%).

32) Bundesministerium für Bildung und Forschung, Pressemitteilung 241/2007, S. 2.

<표- >에서 알 수 있는 것처럼 이민자녀들(외국인)의 41.7%가 중급 학교의 수료증을 취득하고 있다. 독일인의 경우는 21.9%이다. 한편 대학에의 진학의 전제조건인 대학입학자격을 취득한 학생의 비율은 독일인의 경우는 28.6%로 3명 중 1명이 취득하고 있는 것에 반하여, 이민자녀들의 경우는 10명 중 1명(9.6%)꼴도 안 되는 수만이 대학입학자격을 취득하고 있다.³³⁾

대학입학자격을 취득하는 학생의 추세는 점차적으로 증가하고 있다. 전체적으로는 1991/92년도의 24.7%에서 2007/8년에는 28.4%로 약 3.7% 증가한 것에 반하여 외국인의 경우에는 1991/2년도의 8.4%에서 2001/2년도에는 10.9%로 약간 증가했으나, 2007/8년도에는 9.6%로 감소하여 1.2% 증가하는 데 그쳤다. 이민자녀의 경우도 비슷한 추세를 보이는 것으로 추정할 수 있을 것이다.

<표- > 학교별 수료증 취득상황의 추이(독일인과 외국인)

(단위 : %)

수료증 취득 여부		1991/92년	2001/2년	2007/8년
수료증 없음	전체	8.2	9.1	7.3
	독일인	6.7	8.2	6.4
	외국인	20.9	19.5	16.0
중급학교 수료증 취득	전체	27.0	25.5	23.9
	독일인	25.1	24.1	21.9
	외국인	44.4	40.8	41.7

33) 다만, 이 통계에서는 독일인과 외국인으로 분류되어 있기 때문에 이민이 아닌 외국인도 포함되어 있다는 점에서 분석에 한계가 있기는 하다.

수료증 취득 여부		1991/92년	2001/2년	2007/8년
실업학교 수료증 취득	전체	40.1	40.2	40.7
	독일인	41.6	41.3	41.6
	외국인	26.3	28.8	31.3
대학입학자격증 취득	전체	24.7	25.2	28.4
	독일인	26.6	26.4	28.6
	외국인	8.4	10.9	9.6

※ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2007/08, S. 251 und 2002/03, S. 133, 148.

2006년도의 국제초등학교독해력조사(IGLU)의 결과에 따르면 독일인 아동의 독해력이 개선되어 상당히 높은 득점을 받은 것으로 나타났다.³⁴⁾ 5단계 중 최하위 그룹의 비율도 13.2%로 감소했다. 그러나 이 조사는 양친이 독일 출신인 가정의 아동과 양친이 외국 출신인 아동의 학력차가 48 포인트라는 점을 지적하고 있다. 2001년 조사시(55 포인트)와 비교하면 감소한 것이지만, 국제적으로 볼 때 상당히 높은 수치라는 것을 지적하고 있다. 한편 2003년도 제2차 PISA 결과와 관련하여 연방교육·연구부가 발표한 보고서에서는 최하위 그룹을 보다 상세하게 분석하고 있는데, 이에 따르면 독해력과 관련하여 최하위 그룹에 속하는 아동의 비율은 이민 제1세대의 아동들의 경우 41%, 이민 제2세대의 아동의 경우 44%에 달했다. 한편 독일인 아동³⁵⁾의 경우는 14%에 불과했다. 즉 이민아동들은 약 2명 중 1명이 최하위 그룹에

34) 2007년 11월 28일자 연방교육·연구부(BMBF)와 문화부장관회의(KMK) 보도자료 (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Pressemitteilung 241/2007 참조.

35) 보다 정확하게는 ‘이민적 배경을 갖고 있지 아니한 학생들’(Schülerinnen und Schüler ohne Migrationshintergrund)라고 표현하고 있다.

속해 있다는 것이다. 다른 OECD 참가국의 경우 대략 25% 정도라는 지적을 고려해 보면, 독일은 이민아동과 그렇지 않은 아동의 독일어 능력에 현저한 차이가 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.³⁶⁾

PISA 2000·2003과 IGLU 2003을 통하여 드러난 문제는 이주배경을 가진 학생이 이주배경이 없는 학생과 마찬가지로 정상적인 독일 학교교육을 받았음에도 불구하고 읽기능력이 떨어져 학교에서 높은 학업성취를 나타내지 못하고 있다는 것이다. 즉 두 연구 결과는 독일 학교에서의 성공 여부가 사회적인 출신배경과 밀접한 관계가 있다는 것과 학교에서 성공을 위한 중요한 조건으로 독일어능력을 들 수 있다는 점이다.

이와 관련하여 문화부장관회의(KMK)는 PISA 2000의 연구결과에 따라 2001년 12월 이주아동을 위한 효과적인 대책을 시행할 것에 합의했고, 2002년 5월 24일에는 PISA 2000의 결과를 분석하여 이주 아동을 위한 언어교육을 중점적으로 추진할 것을 언급한 ‘이주 보고서’를 채택했다.³⁷⁾

독일 연방정부와 주정부는 이러한 연구결과들을 고려하여 사회통합을 위해서는 이주배경을 가진 아동들이 학교교육과 직업교육에 성공적으로 참여하도록 해야 한다는 데 인식을 같이 하고, 특히 학교교육과 직업교육에서 높은 성취를 나타내지 못하는 가장 큰 원인이 독일어 습득 문제에 있다고 보고 독일어 교육촉진을 위한 지원에 중점을 두고 있다.³⁸⁾

36) Konsortium Bildungsberichterstattung im Auftrag d. Kultusministerkonferenz u. d. Bundesministeriums f. Bildung u. Forschung (Hrsg.), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld, 2006, S. 174.

37) 정기섭, 독일의 사회통합을 위한 이주 외국인 자녀의 교육지원 현황 및 시사점 분석, 교육의 이론과 실천 제14권 제2호, 2007, 120쪽.

38) 정기섭, 앞의 논문, 120쪽.

(3) 성별에 따른 격차

교육제도는 오랫동안 남학생을 중심으로 조직되어 왔었다. 그러나 최근에는 교육환경을 둘러싼 남녀의 성비에 관하여 여성쪽이 보다 유리한 교육환경에 있다는 것이 판명되고 있다. 즉 8학년생(14세 전후)을 대상으로 한 2003년 사회적 불평등에 관한 조사(노르트라인 베스트팔렌주)에서는 남자학생의 경우, 기간(중급)학교에 35%, 실업학교에 38%, 김나지움에 27% 비율로 재적하고 있었던 것에 반하여, 여학생의 경우는 기간(중급)학교에 21%, 실업학교에 25%, 김나지움에 54%의 비율로 재적하고 있었다. 특히 아비투어(대학입학자격)를 취득할 수 있는 김나지움에 입학한 학생의 남녀 성비가 여자는 54%인 것에 비하여 남자는 27%로 2배 차이가 나타나고 있다.³⁹⁾

<표- >에서 알 수 있는 것처럼, 2004년 및 2006년에 각 학교 유형의 수료자의 비율을 조사한 통계에서도 남성 김나지움 수료자의 비율이 여성 김나지움 수료자의 비율보다 낮다는 것을 알 수 있다.⁴⁰⁾

<표- > 성별에 따른 학교유형별 수료자 비율

(단위 : %)

학교유형	중급학교		실업학교		김나지움	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
2004년도	33.6	25.5	49.1	55.5	24.4	32.3
2005년도	26	16.8	32.6	34.6	33.4	41.8

※ Vgl. Bildung in Deutschland, 2006, S. 251 und Bildung in Deutschland, 2008, S. 233.

※ 2004년도는 수료자 수의 비율, 2006년도는 수료증취득자 수의 비율임

39) Jürgen Zinnecker/Ludwig Stecher, Gesellschaftliche Ungleichheit im Spiegel hierarchisch geordneter Bildungsgänge, in: Werner Georg (Hrsg.), Sozial Ungleichheit im Bildungssystem, Konstanz 2006, S. 296.

40) Bildung in Deutschland, 2006, S. 251.

또한 PISA 성적을 상위, 중위, 하위의 3단계로 나누어 학교 유형에 따라 분석한 결과를 보면, 김나지움에서 우수한 성적을 받은 학생의 수는 압도적으로 여학생이 많았다. 전체 여학생 중에서 PISA의 성적이 상위인 학생은 김나지움에서 약 21%, 실업학교에서 약 3%, 기간(중급)학교에서 약 3%인 것에 비하여 남학생의 경우는 김나지움에서 약 9%, 실업학교에서 약 4%, 기간(중급)학교에서 약 5%였다. 여학생의 경우 전체 여학생 중에서 차지하는 비율이 가장 많은 김나지움에 재적하여 PISA 성적이 중간 정도의 그룹(22%)인 것에 반하여 남학생의 경우 전체 남학생 중에서 차지하는 비율이 가장 많은 부분은 실업학교에 재적하여 PISA 성적이 하위인 그룹(19%)이었다.⁴¹⁾

2. 교육법제도 개혁 현황 - 함부르크주를 중심으로 -

앞서 언급한 것처럼 독일은 연방제를 취하고 있기 때문에 각 주마다 교육부 또는 문화부에서 교육에 관한 사항을 관할하고 있고, 각각 상이한 교육제도와 정책을 취한다. 따라서 교육격차 해소를 위한 정책도 각 주마다 다른 입장에 따라 추진하고 있다. 그러나 PISA 쇼크 이후 추진된 독일의 교육개혁의 대체적 방향은 유치원부터 대학까지 국제경쟁력을 높이기 위해 학업기간을 줄이는 기조로 나아가고 있다. 국제적으로 비교해볼 때 대학졸업생 연령이 높은 독일은 경쟁력을 키우기 위해 인문계 학교 과정을 13년에서 12년으로 줄이고, 석사과정만 있었던 대학과정에도 학사(Bachelor) 과정을 도입하는 등 대학졸업생의 사회진출연령을 낮추기 위해 힘쓰고 있다. 한편 독일에서 교육 불균등의 상징처럼 여겨지는 중급학교(Hauptschule)를 폐지하는 추세이다.⁴²⁾

41) Jürgen Zinnecker/Ludwig Stecher, Gesellschaftliche Ungleichheit im Spiegel hierarchisch geordneter Bildungsgänge, in: Werner Georg (Hrsg.), Sozial Ungleichheit im Bildungssystem, Konstanz 2006, S. 300.

42) 한주연, 독일 교육개혁 8제(題), 교육개발 2009 가을호, 한국교육개발연구원, 2009, 54쪽.

이하에서는 독일의 주들 중에서도 이민자녀의 비율이 가장 높고,⁴³⁾ 2008년 4월 함부르크 시의회 선거에서 주정부 사상 처음으로 기독교 민주당(Christlich-Demokratische Union)과 녹색당(Grün-Alternative Liste)의 ‘흑-녹연정’(schwarz-grüne Koalitionsregierung)을 구성하여 학교제도의 개혁에도 적극적인 자세를 취한 함부르크주에서 추진했던 교육개혁에 대해서 살펴보고자 한다.

함부르크주가 2010/11학년도부터 실시를 추진했던 학교개혁의 골자는 i) 초등교육에 대해서는 기존의 초등학교의 명칭을 ‘Grundschule’에서 ‘Primarschule’로 변경하여 취학기간을 4년에서 6년으로 연장, ii) 중등학교에 대해서는 3분제에서 2분제로 변경, iii) 대학입학자격(Abitur)까지의 취학기간을 13년에서 12년으로 단축, iv) 전일제학교의 도입이다.

(1) 초등학교 취학기간 연장

함부르크주의회는 초등학교 4학년 시점에서 장래의 직업을 위한 진로를 결정하는 것이 시기적으로 적절하지 않다는 데 합의하고 2010년 3월 9일 학교법(Hamburgisches Schulgesetz, HmbSG)⁴⁴⁾ 제14조 제1항을 개정하여 초등학교의 명칭을 ‘Grundschule’에서 ‘Primarschule’로 변경, 초등교육기간을 과거 4년에서 2년 연장하여 6년제로 하는 Primarschule를 도입했다. 이 학교제도는 2010년에는 출발학교에서 우선적으로 도입하고, 2010년에는 그 도입에 반대하지 않는 모든 학교에서 도입하며, 2012년에는 모든 초등학교에서 도입하는 것을 목적으로 했다.⁴⁵⁾ 함부르크주 학교법 제14a조 제1항은 “2010/11학년도에는 1학년과 4학년에 Pirmaschule를 도입하고, 2011/12학년도에는 2학년과 5학년에, 2012/

43) 함부르크 주에서 아동 2명 중 1명은 이민 배경을 가지고 있다고 한다.

44) 함부르크 주 학교법은 1997년 4월 16일 제정되었고(HmbGVBl), 가장 최근에는 2010년 3월 9일자로 개정·시행되었다(HmbGVBl. S. 249).

45) Vgl. http://www.spd-fraktion-hamburg.de/fileadmin/pdfbibliothek/pdf_Downloads/Vereinbarung_Schulfrieden_SPD_CDU_GAL230210.pdf.

13학년도에는 3학년과 6학년에 도입한다”고 규정하고 있다. 같은 조 제5항은 늦어도 2013/2014년도에는 전체 Primarschule가 1학년부터 6학년까지로 운영하는 것으로 예정했다.

(2) 중등학교의 3분제에서 2분제로의 변경

함부르크주는 학교법 제15조를 신설하여 전통적인 3분제 중 ‘문제아 집합소’로 낙인찍힌 중급학교와 실업학교를 통합한 ‘지역학교’(Stadtteilschule, so-called neighborhood school)를 도입하고 김나지움과 병존 시킴으로써 인문계 김나지움과 실업계의 구분을 모호하게 하여 학생들이 교육적 차별을 느끼지 못하게 하고자 2분제 학교제도로의 개혁을 추진했다. 지역학교는 기존의 중등단계(Mittelstufe)의 7학년부터 10학년, 상급단계(Oberstufe)의 11학년부터 13학년까지를 대상으로 한다(함부르크주 학교법 제15조 제1항).

지역학교의 도입으로 현재 이민자녀들과 저소득층 독일학생들이 주로 다니는 중급학교를 폐지함으로써 중급학교 재학생들이 느끼는 열등감을 없애고 동시에 실업학교에서의 실용적인 학습에 따라 직업선택의 폭을 넓힐 것으로 기대되었다.

(3) 대학입학자격 취득을 위한 취학기간 단축

대학입학자격취득까지의 취학기간을 현행의 13년간에서 12년간으로 단축시키는 안은 함부르크주 뿐 아니라 다른 주에서도 검토되고 있다. 국제적으로 비교해볼 때 대학졸업생 연령이 높은 독일은 경쟁력을 키우기 위해 인문계 학교 과정을 13년에서 12년으로 줄이고, 석사과정만 있었던 대학과정에도 학사(Bachelor) 과정을 도입하는 등 대학졸업생의 사회진출연령을 낮추기 위해 힘쓰고 있다.⁴⁶⁾ 구 동독주 중

46) 한주연, 독일 교육개혁 8제(題), 교육개발 2009 가을호, 한국교육개발연구원, 2009, 54쪽.

에는 동서독일 통일 후에도 12년간을 유지하고 있는 주가 있고 일단 13년간으로 변경시켰다가 다시 12년간으로 환원한 주도 있다. 또한 유럽연합 제국에서는 12년간의 취학기간을 취하는 국가가 대부분이다. 이 때문에 김나지움 졸업 후 바로 취직하는 경우나 대학에 입학하는 경우나 모두 1년이 늦게 된다. 결과적으로 대학수료 시의 연령이 높게 되고, 취직에 불리하게 된다는 것이 단축의 가장 큰 이유 중의 하나였다.

(4) 전일제 학교의 도입

초등·중등교육을 막론하고 독일에서는 오전이나 늦어도 이른 오후에는 정규수업이 끝난다. 즉 독일에서는 종래 학교에서의 수업은 반일제가 주류였다. 오후에 학교에 남아 있는 학생도 있지만, 그들은 특별한 과외활동이나 선택수업 등을 행하는 경우다. PISA 쇼크 이후 독일 교육체제상 문제점으로 드러난 것 중의 하나는 학습에 투자하는 시간이 절대적으로 부족하다는 것이었고, 저소득층 학생이나 이민자 자녀 등 학교 수업을 제대로 따라오지 못하는 학생들에게 보충수업을 제공하는 것이 곤란했다. 이를 해결하기 위한 대안으로 최근에는 오후에도 평상수업을 하는 학교, 즉 전일제학교(Ganztagschule)가 증가 추세에 있다.⁴⁷⁾

이러한 현상은 함부르크주의 경우에도 마찬가지이다. 함부르크주는 2010년 3월 9일 학교법 개정시 초등학교 및 중등 I단계 학교에 전일제학교를 도입했다(제13조). 이러한 전일제학교의 도입은 가정과 직업의 조화를 위한 전일 보육에 대한 높은 필요를 충족시키고, 교육시간을 늘려 학생들이 친구들과 다 함께 공부하는 시간을 확대하며, OECD PISA 쇼크 이후 학생의 학력 향상 및 학생들 간의 학력 격차 해소를

47) 전일제학교의 도입과 관련하여 가장 큰 걸림돌은 학교급식을 포함하여 연장근무에 대한 교원의 임금확보, 보상교육 프로그램에 드는 비용 등 재정보호이다.

목적으로 한다.⁴⁸⁾

전일제학교는 일반적으로 제1단계와 제2단계 I에서 일주일 중 최소 3일, 매일 최소 7시간의 전일제 수업을 제공하는 학교, 출석하는 학생에게 매일 점심을 제공하는 전일제 직업교육 기업체 등을 말한다.⁴⁹⁾ 이러한 정의에 따라 전일제학교의 유형은 주가 다양하게 결정할 수 있고, 따라서 주마다 각각 상이한 전일제 학교의 표시를 사용하고 있다.

함부르크주에서 도입된 전일제학교는 크게 개방형 전일제학교와 구속형 전일제학교로 나눌 수 있다. 개방형 전일제학교는 수업시간표에 따른 수업에의 참여는 의무지워져 있지만, 보충 수업에의 참여는 자유인 학교를 말한다(학교법 제13조 제3항). 구속형 전일제학교는 수업시간표에 따른 수업에의 참여와 보충 수업에의 참여가 의무지워져 있는 학교를 말한다(같은 조 제4항 전단). 구속형 전일제학교의 보충 수업에의 참여의무의 범위는 학교가 결정한다(같은 항 후단).

(5) 6년제 초등학교제도 도입 무산

학교법 개정안 입법과정에서 개최된 학교개혁에 관한 여러 차례의 공청회에서는 이를 둘러싼 비판이 쏟아져 나왔고, 2009년 11월 18일 180,000명이 서명한 “Wir wollen lernen”이라는 표제의 주민발안(Volkinitiative)이 제안되었다. 2010년 2월 주민발안 대표자와 함부르크주의회 사이의 조정협상이 결렬된 뒤, 주민투표기간과 그 내용이 확정되었다.

48) Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2008, S. 4.

49) Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland - Statistik 2004 bis 2008 -, 2010, S. 4-5.

함부르크주의회를 구성하는 기독교민주당, 녹색당 및 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschland)은 함부르크 주의 학교제도를 보다 효율적인 것으로 만들기 위해 2010년 3월 13일 학교법 개정안을 통과 시키면서 특히 6년제 초등학교제도의 도입에 관하여 주민투표(Volksentscheid)에 붙일 수 있다는 것을 예정했고, 정권이 바뀌더라도 향후 10년 동안 새로이 도입되는 학교구조를 보장할 것을 의무지웠다. 이 개정안은 공포와 동시에 시행되었다.

2010년 7월 18일 주민투표가 실시되었는데 전체 투표자의 약 54.5%인 255,000명이 주정부의 개혁안에 반대했다. 이에 학교개혁에 적극적인 입장을 취한 함부르크주 총리 Ole von Beust는 투표 결과에 책임을 지고 사임했고, 초등학교 시스템은 현행대로 존속하게 되었으며, 이에 따라 함부르크주 학교개혁의 본질적인 부분이 실패로 돌아가게 되었다.

그 밖의 조치들은 존속되는데, 특히 2010년 8월부터 기존과 마찬가지로 8학년제를 유지하는 김나지움, 9학년제의 새로이 도입된 지역학교가 계속적으로 진행되게 되었다.

IV.

이상에서 독일의 교육제도, 독일의 교육격차현황, 함부르크주의 교육격차 해소를 위한 법제도 개혁 현황을 살펴보았다. 그동안 독일은 비교적 선진적인 교육제도를 갖춘 나라로 이해되어 왔고, 교육수준 역시 높은 것으로 이해되어 왔다. 그러나 PISA 결과 및 국제초등학교 독해력조사 결과에서 드러난 것처럼 전체적인 학력 저하, 고소득층과 저소득층의 교육격차, 독일인 자녀와 이민자 자녀와의 교육격차 등 교육제도 전반에 걸쳐 다양한 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 독일에서는 조기진학 결정 제도의 개선, 중등학교 제도 개편, 전일제 학교의 도입 등 초·중등학교제도 전반에 걸치는 보

다 거시적이고 본질적인 차원에서 학력저하 및 격차 해소를 위한 교육개혁 논의가 진행되고 있다는 점이 특이하다고 할 수 있을 것이다. 그 때문에 기존의 제도를 뒤엎는 교육개혁에 반대하는 입장 역시 많고, 함부르크주의 경우에도 교육개혁에 대한 공감대는 크지만, 새로운 제도를 도입하는 것에 대한 거부감이 큰 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 독일 전체적으로 볼 때 학력저하 해결, 교육격차 해소, 교육에서의 경쟁력 확보 등을 위해서 독일인 뿐 아니라, 외국인 이민자 자녀를 위한 자국어 교육 촉진을 위한 지원을 강화하고, 전일제 학교를 도입하여 저소득층 학생이나 이민자 자녀 등 학교 수업에 따라 오지 못하는 학생들에게 보충수업을 제공하며, 진로결정 시점을 연장하거나 대학입학자격취득까지의 취학기간을 단축시키는 등의 교육개혁이 부단하게 진행될 것으로 보인다.

()

I.

계층간·지역간 소득의 격차에 따른 상대적 빈곤 계층과 더불어 절대적 빈곤 계층에서는 경제적 빈곤에만 머무르지 않고 빈곤으로 인하여 사회·문화적 격차, 특히 교육에서의 불평등 문제를 야기하고 있다. 이러한 인식 하에 영국에서도 교육격차(Educational Inequality)를 해소하기 위한 노력을 꾸준히 전개하고 있다. 그러나 교육격차에 대한 직접적인 규율을 목적으로 제정된 법률은 찾아보기 힘들고, 2005년 교육법(Education Act 2005), 2004년 아동법(Children Act 2004), 1998년 인권법(Human Rights Act 1998), 2006년 평등법(Equality Act 2006) 및 2009년의 평등법(Equality Act 2010) 등과 같은 일반법의 적용 하에서 중앙정부나 지방정부가 교육복지정책의 일환으로 교육격차를 줄이는데 기여하는 정책이나 사업을 추진하는 형태가 일반적이다. 영국 정부는 2020년까지 빈곤층 아동을 근절한다는 목표를 세우고, 이러한 목적을 달성하기 위해서 고용 확대, 교육·의료·주택 환경 개선 등의 정책을 추진하고 있다. 특히, 기존에 실업수당으로 지급하던 사회적 급여를 양육비 세금공제(Childcare tax credit)로 전환하여 개인이 직업을 가짐으로써 더 많은 혜택을 입을 수 있도록 세제정책을 개편하였다.

II.

1. 소득불균형과 빈곤 관련 정책

아동빈곤을 감소 및 제거하기로 한 측정가능한 목표와 연금수혜자 빈곤을 제거하기로 한 공약을 실천하기 위하여 특히 2000년대 초반에 건강·교육 부문의 재정 지출과 강력한 재분배 세금 우대 정책을 추진하였다.

이러한 정책을 추진한 결과, 모든 소득 계층에서 생활수준에 의미 있는 성장이 있었지만, 2002년 이후에는 그 속도가 느려졌다. 최상위 및 최하위 계층을 포함하게 되면, 전반적인 소득 불균형은 다소 증가하였다. 그러나 2004~2005년까지 아동 및 연금생활자의 빈곤은 크게 감소하였고, 지속적인 빈곤 및 아동이 있는 가정의 빈곤은 하향세에 있다.

2. 아동 관련 정책

아동에 대한 불이익 문제를 다루기 위한 심각하고 광범위한 의제를 선정하여, 유년 및 아동 보호를 위하여 재정 지출을 대폭 증가시켰다. 그 결과 3-4세 아이를 위한 무상 시간제 보육 서비스에 보편적으로 참여하게 되었으며, 1997년 이후로 공식보육시설이 2배로 늘었다. 특히 Sure Start 프로그램¹⁾은 아이의 발달이나 양육에 긍정적인 영향을 미쳤다.

1) Sure Start 프로그램은 1997년 영국 노동당 정부가 집권하자마자 야심차게 추진하던 영국 정부 지출에 대한 포괄적 검토(United Kingdom Government's Comprehensive Spending Review: 이하 CSR)를 하는 과정에서 그 필요성이 제기되었다. CSR은 영국 정부의 우선순위를 조정하기 위해서 각 부처별 지출 유형과 수준을 검토하였는데, 이 과정에서 각 개별 부처의 사업의 범주를 벗어나는 여섯 개의 정책을 검토하였다. 이 중에서도 특별한 관심을 기울인 것이 형법제도와 어린 아동에 대한 서비스이다. 이러한 아동에 대한 조기 교육과 서비스에 대한 필요성이 제기되자, 영국 정부에서는 공무원으로 이루어진 실행위원회(steering group)를 구성하였는데, 이들은 11개 부처에서 파견된 공무원들과 수상직속의 정책기획단(No 10 Downing Street Policy Unit), 그리고 현 사회적 배제 위원회(Social Exclusion Unit)에서 파견된 공무원으로 실제 진용을 갖추었다. 이후에 Sure Start 프로그램이 구체적으로 추진되면서, 중심부서는 교육과 고용성(The Department for Education and Employment: DfEE)과 보건성(Department of Health)으로 자연스럽게 정해졌다. Sure Start 프로그램은 아동들에게 보다 향상된 서비스를 제공함으로써 이들의 신체적, 사회적, 정서적 그리고 지적인 능력을 강화시키는 범정부 차원의 아동 교육 프로그램이다. 주요 정책 대상은 요보호 지역에 거주하는 4세 미만의 아동으로서, 이들에게는 현 수준에서 정부에서 할 수 있는 거의 최고 수준의 질 높은 서비스가 제공된다. 그리고 Sure Start 프로그램의 특징은 철저하게 지역중심으로 프로그램이 진행된다는 것이다. Sure Start 프로그램이 필요하다고 인정되는 지역에서는 지방 정부를 포함한 국공립 기관(statutory agencies)과 자원봉사 기관(voluntary agencies)이 파트너십을 이루어 서비스를 제공한다. Sure Start 프로그램의 핵심은 바로 지방자치단체이다. 지방자치단

3. 교육 정책

광범위하고 지속적인 교육 격차 해소 노력을 기울여왔으며, 특히 재분배가 더 많이 이루어지고 더 많은 액수가 지원되는 학교 자금 지원 정책을 추진하여 왔다. 또한 극빈층 아동을 대상으로 한 광범위한 정책이 추진되고 있다. 이를 통하여 교육성과가 제고되고 있으며, 특히 교육성과 격차는 1997년 이전의 경향과 비교할 때 2004/2005년 이래로 좁혀지고 있다.

4. 노동시장 정책

청소년, 홀로된 배우자, 노령 근로자, 장애인을 위한 뉴딜프로그램(New Deal Programmes)을 확대하고 있으며, 국내최저임금을 보장하고 더 관대한 세제혜택을 주려는 취업자세금공제(Making Work Pay Tax

체는 서비스 전달을 위한 기획전략(strategic planning for delivery), 자문 및 파트너십(consultation and partnership), 서비스 전달 지원(supporting delivery), 재정적 책임(financial accountability), 성과 모니터링(monitors performance), 그리고 아동발달 증진(promoting children's development) 등 Sure Start의 전 영역에서 실질적인 책임을 가지고 프로그램을 운영하고 있다. 지방자치단체의 책임 하에 운영되는 Sure Start 프로그램의 종류는 크게 조기교육과 지방 프로그램으로 나뉘는데, 현장방문 서비스 및 가족방문 서비스(Outreach services and home visiting), 가족과 부모에 대한 지원(support for families and parents), 양질의 놀이, 학습 그리고 아동보호 제공(good quality play, learning and childcare), 1차 보건진료 및 아동 보건과 발달을 위한 조언(primary and community health care and advice about child health and development), 특별한 욕구를 지닌 아동에 대한 지원(support for those with special needs) 등이 있다. 이러한 Sure Start 프로그램의 핵심은 바로 빈곤층 및 이로 인한 불리한 환경 속에서 자라나는 아동들에게 지방자치단체가 지역의 여러 단체들과 파트너십을 이루어 이들로 하여금 인생을 확실하게(sure) 출발하도록(start) 돕자는 것이다. 이를 위하여 조기 교육을 강조하고, 방과후 교육 프로그램을 운영하며, 양질의 아동보호를 제공하고 또한 아동을 양육하는 부모에게 적절한 일자리를 제공하는 프로그램을 운영하고 있다. 영국 정부는 2010년까지 빈곤 아동 수를 반으로 줄이고, 2020년에는 '0'으로 만들겠다는 목표를 세우고, 이를 위하여 Sure Start 프로그램을 범정부적으로 적극적으로 운영하고 있다. 문진영, “[해외복지동향] Sure Start: 영국의 아동 서비스 및 교육 프로그램”, 월간 복지동향, 2004.6.

Credit) 정책을 시행하고 있다. 이를 통하여 불평등이 가속화되는 것을 막고, 무소득 절대빈곤계층을 최저임금이지만 소득계층으로 끌어들이는 효과를 가져왔다. 또한 최근에는 소득 이동이 증가하는 조짐을 나타내고 있으며, 홀로된 배우자의 취업률도 꾸준히 증가하고 있다. 나아가 2006년까지 총 실업율이 감소하였다.²⁾

5. 빈곤층 관련 정책

지역에 초점을 맞춘 정책을 광범위하게 수립하여 추진하고 있으며, “누구도 자신이 거주하는 지역으로 인해서 불이익을 받지 말아야 한다”는 목표를 실현하기 위해서 정책을 추진하고 있다. 이를 통하여 극빈지역과 기타 지역 사이에 존재하는 교육, 고용, 범죄 및 지역 감정에서의 격차가 감소하였으며, 집중적이고 지역 중심의 활동들이 효과를 발휘하고 있다. 그러나 여전히 지역간 격차가 크다는 문제가 존재한다.

6. 건강 불평등 관련 정책

보건복지예산의 지출이 빠르게 증가되고 있으며, 영국 정부는 건강 불평등을 해소하기 위한 지극히 구체적인 정책들을 추진하는 데 역량을 집중하고 있다. 이를 통하여 보건성과가 증가하였지만, 1996년부터 2005년 사이의 많은 지표에서는 여전히 불평등이 존재하는 것으로 나타나고 있다.

7. 연금 정책

2007년과 2008년 연금법과 연금위원회의 보고서에 따라 변형된 연금 계획이 추진되고 있어서 향후 연금수급권을 증진시키는데 기여할

2) 2007년 이후에는 다시 빠르게 상승하였다.

것이다. 그러나 민간 연금의 증가와 함께 은퇴 후 수입은 더 불평등하게 되고 불안정하게 될 우려가 있다.

8. 소수민족 정책

소수민족에 대한 불평등 및 차별을 감소시키기 위하여 폭넓은 정부 정책에서 주류와 목표 대상 소수민족을 섞는 방안을 추진하고 있으며, 이를 통하여 대다수 집단과 소수 민족 집단 사이의 격차가 서서히 줄어들고 있다.

9. 이민자 정책

이민자 수를 실질적으로 증가시키는 정책을 추진함으로써 인종이나 민족적 측면에서 혼합되고 있으며, 영국 내에서 출생한 자에 대한 강력한 부정적 영향이 있다는 증거는 아직 보고되지 않았다. 그러나 문제는 불법 이민자들의 빈곤이 증가하고 있다는 점이다.

10. 평등·인권 정책

차별금지프로그램과 평등법 개혁을 추진하여, 1998년 인권법(Human Rights Act 1998), 2006년 평등법(Equality Act 2006) 및 2010년의 평등법(Equality Act 2010)이 제정되었다. 이에 따라 시민 및 정치적 권리의 강화와 독립적인 평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission)가 설립되었다. 이러한 법제도적 노력의 결과 성별·인종·장애·연령·성적 기호·성전환·종교·신념에 따른 차별로부터 더 강력한 보호를 받게 되었다. 그러나 경제적·사회적 권리와 대테러조치에 대한 관심을 포함시키지 못한 점을 포함하여 몇몇 주요 영역과 격차에서의 지연이 존재한다는 문제가 있다.

Ⅲ.

1. 영국의 교육체계

영국의 학제는 취학전 교육, 초등교육, 중등교육, 고등교육의 과정으로 구성되어 있으며, 6세에서 16세까지의 초등 6년과 중등 5년, 총 11년간의 교육은 의무교육과정이다.

취학전 교육은 만 5세 이하의 아동을 대상으로 하며, 모든 초등학교에서는 만 5세가 된 아동을 대상으로 입학과정(reception class)이라고 불리는 1년 과정이 제공된다. 입학과정은 의무교육은 아니지만 2005년 현재 만5세 아동의 98%가 참여하고 있다. 이처럼 교육제공연령을 하향시킴으로써 부를 더 가진 가정에서 조기 교육을 함으로써 교육 격차가 전 연령에 걸쳐서 벌어지는 것을 억제시키는 데 기여하고 있다.

초등교육은 만 6세부터 만 11세까지의 6년 과정으로 의무교육과정이다.

중등교육은 만 12세부터 만 18세까지 7년 과정으로 되어 있으며, 이 중 전기 5년이 의무교육과정이고, 후기 중등교육기간인 2년은 의무교육이 아니다. 후기 중등교육기간은 고등교육을 준비하는 과정으로서 진학할 대학의 전공을 미리 결정하여 해당 전공에 필요한 3개 과목을 집중 심화학습하기 때문에 우리의 중등교육과정과는 구별된다.

고등교육은 만 19세에 시작하며, 통상적으로 3년의 과정으로 진행된다. 다만, 건축이나 의과의 경우에는 4년이나 5년으로 편제되기도 한다.

이외에 특수한 교육으로 FE college(Further Education college)는 우리의 실업계 전문학교, 직업훈련원, 사설 학원, 교육센터의 기능을 혼합한 특수한 형태의 교육기관이다. FE college는 만 16세부터 시작하는데, 성인 입학생이 주류를 이룬다. FE college의 중요성은 성인 재교육 프로그램을 제공한다는 것이다. 교육생에게는 연간 수입에 따라 수업료를 감면해주며, 2003년 4월부터는 세금공제혜택을 인정받고 있다.

또한 영국에서 중요한 기능을 담당하는 교육기관으로 사립학교(Independent school)를 들 수 있다. 사립학교는 정부의 재정지원 없이 운영되는 학교로 공립학교에 비하여 비교적 소규모로 운영되지만, 그 졸업생 상당수가 대학 입학생의 상위를 차지하고 있다.

2. 취약집단에서의 교육격차의 문제

(1) 취약집단의 형성

(가) 경제적 취약계층

국영기업 주도하의 고용구조는 1970년대까지는 비교적 안정적이었지만, 국영기업의 비효율성 증가와 1970년대 후반의 오일쇼크로 인하여 기존의 고용구조가 무너졌고, 1980년대 후반까지 국영기업의 민영화를 추진하여 경제 재건에 노력하였다. 동시에 유럽연합의 경제자유를 위하여 관세를 철폐하였고, 이러한 무역 자유화 정책은 영국의 광공업, 농수산업, 제조업 분야에 큰 타격을 주게 되었고, 이렇게 타격을 입은 경제 영역이 취약계층으로 변모하게 되었다.

(나) 소수민족

영국은 1960-1970년대에 걸쳐 대량 이민을 수용하였고, 이러한 이민자들은 대부분 광업, 제조업, 교통산업에 투입되었다. 그런데 1970년대의 경제공황과 1980년대의 구조조정으로부터 이러한 이민자가 가장 먼저 타격을 입게 되었고 결국 취약계층으로 떨어지게 되었다. 영국 내에서 소수민족은 약 7%정도이다.

(다) 시영주택세입자

시영주택은 임대료가 무료이거나 일반 주택임대료의 절반가격 정도이기 때문에 주로 영세민이나 생활보호대상자에게 임대 이루어진

다. 그런데 1980년대 이후 영국 정부는 재정지출을 줄이기 위해서 시영주택을 매각해 왔고, 전국 주택의 30%에 이르던 시영주택이 최근 약 13%까지 줄어들게 되어 시영주택세입자들을 취약계층으로 내몰게 되었다.

(라) 취약지역

시영주택단지가 형성되어 있는 지역은 대체로 가난하거나 소수민족이 거주하는 경우가 많기 때문에 부유하거나 중산층 백인은 이 지역을 탈출하게 되고, 이로 인하여 주택가격은 하락하고 결국에는 취약계층이 들어오게 된다. 이처럼 특정 지역이 슬럼화되면서 취약지역이 형성되고, 이 지역의 교육 수준은 떨어지게 되는 악순환이 계속된다.

(2) 취약집단에서 교육격차가 심화되는 원인

취약집단에서 교육력 및 교육성파가 약화되는 주요 원인은 취약집단 자체의 빈곤의 악순환뿐만 아니라 교육제도 자체의 문제점도 가세하고 있다. 즉, 중등학교 진학 과정에서 학부모는 자녀에게 보다 나은 고등교육을 받게 해주기 위해서 중등학교를 선별적으로 선택하여 진학시키고 있다. 이로 인하여 부모의 빈부의 격차에 따라 보다 나은 중등학교부터 순차적으로 선택이 이루어지며, 이러한 선택이 어려운 취약집단은 비선호 학교로 분류된 중등학교에 진학하게 된다. 여기에 더하여 영국에서는 학교단위책임경영체제로 운영되기 때문에 단위학교의 학교운영위원회가 막강한 권한을 행사한다. 따라서 부유층이 선호하는 학교와는 달리 비선호 학교로 분류된 학교에서는 재정적 어려움을 겪게 되고, 심각한 경우에는 폐교에 이르게 된다. 결과적으로 부모의 선택권의 행사와 학교단위책임경영체제는 빈곤의 악순환과 맞물려 교육격차를 심화시킨다.

3. 취약집단의 교육격차 해소를 위한 제도

(1) 정부조직의 개편

2003년 아동가족부를 신설했다가 이를 교육부 산하로 편입시켰으며, 지방정부 차원에서는 지역교육청(Local Education Authority)을 아동청소년국(Children and Young People)의 형태로 바꾸어 단순 교육에서 교육복지로 그 패러다임을 전환하였다. 이러한 제도를 뒷받침하기 위해서 2004년 아동법을 개정하였다.

(2) 특별회계의 증대

교육부가 특별회계를 증대시켜 다양한 교육복지를 위한 사업을 만들고 추진함으로써 지방정부 및 각급 학교가 취약집단 특별지원 사업 등에 참여하도록 유인하고 있다.

(3) 교육안전망 사업 실시

교육격차를 해소하기 위하여 영유아지원사업(Sure Start), 인근 학교의 취약학교 지원사업(Federation), 취약학교 재건사업(Academy), 세제혜택, 정학자·퇴학자 수용시설(Pupils Referral Unit), 대학진학 장려 정책(Aim-higher), 장애아 시설(Special Education Needs) 설치 운영 등의 사업이 추진되어 왔다.

교육안전망지원센터, 외국의 교육안전망 사례-스웨덴·독일·영국·
일본·미국-, 한국교육개발원, 2007

Donald Hirsch, Chicken and egg:child poverty and educational inequa-
lities, CPAG policy briefing: September 2007

Joseph Rowntree Foundation, Poverty, inequality and policy since 1997,
February 2009

DfE <<http://www.education.gov.uk>>

teachernet <<http://www.teachernet.gov.uk>>

()

I.

일본은 기본적으로 1990년대 중반까지 평등한 사회였고, 일본인의 90%가 중류라는 인식을 가지고 있었다. 그러나 1997년부터 심각한 일본의 불황에 의해서 ‘격차사회’, ‘승자조 패자조’, ‘하류사회’ 등의 신조어가 발생하는 등 심각한 계급화가 진행되게 된다. 이러한 상황에서 정부나 기본적 기득권층은 여전히 2007년 6월 29일 경제단체연합회가 발표한 2007년 규제개혁요망서나 小泉前首相의 연설에서 볼 수 있듯이 일본은 격차가 적은 나라라는 인식이 강하게 남아 있고, 격차문제를 해소하기 위해서도 경제가 성장하면 격차는 해소된다는 주장과 우선 노동법규나 생활보호의 수정이나 생활원조가 필요하다는 주장사이에는 많은 격차가 보여지고 있다. 그러나, 심각한 불황과 기업의 경영과탄과 도산의 속출, 고용흡수력의 급격한 상실과 실업률의 증가, 이와 동시에 사회불안의 심각화와 중고년 남성의 자살급증 등은 엄연한 사실이며¹⁾, 현실에서도 여전히 생활보호를 받지 않지 않고 홀로 생을 마감하는 고독사가 여전히 발생하는 것을 본다면 그 격차의 심각성을 파악할 수 있다.²⁾

이러한 경제적 사회적으로 심각한 격차문제는 교육에 있어서도 그 심각성을 나타내고 있다.

1) 일본에서 격차(불평등)에 주목을 갖게 된 계기의 저서로서 타치바나키(橘木俊詔)의 日本の經濟格差(岩波書店、1998年)이라는 책과 사토우(佐藤俊樹)의 不平等社会日本(中央公論社、2000年)라는 두 권의 책을 들기도 한다. 전자는 경제학자적인 소득분배론의 입장에서 소득통계의 분석과 국제비교를 행하여, 일본에서는 1980년대부터 경제격차가 급속하게 확대되었다는 것과 격차의 크기는 선진국 중에서도 상당히 높은 편에 속한다는 것을 밝히고 있으며, 후자는 사회학적인 사회계층연구, 사회이동연구의 입장에서, 최근의 일본에서는 사회이동의 기회가 막혀가고 있으며, 상층계층의 아동이 아니면 상층계층에 소속하지 못하게 되는 경향이 강화되고 있다고 주장한다.

2) 인터넷신문, <http://www.news.janjan.jp/government/0707/0707128899/1.php>, 2007.07.13

교육격차라는 말이 이러한 격차문제속에서 만들어진 신조어인 것이다.

이하에서는 일본에서 교육격차의 문제와 그 해소를 위한 법제도적 내용에 대해서 살펴보도록 한다. 이를 위해서는 먼저 일본교육제도의 과정과 그 현실, 격차를 극복하기 위한 기본적 법제도로서 헌법과 법률, 그리고 그 시행을 위한 기본적 내용인 교육기본계획 등을 간략히 살펴보도록 한다.

II.

1. 제국주의 시대의 경쟁적 교육제도 시작

일본의 교육제도는 외국제도를 모방하여 1872년을 시작으로 1879년 교육령, 1886년 소학교령, 기타 모든 학교령에 의하여 소학교 중학교 사범학교 제국대학 등의 학교체제가 기본이 되었다. 1897년에는 고등 여학교 실업학교 전문학교가 제도화되고 1918년에는 고등학교가 제도화되어 종전까지 유지되어 왔다.

소학교 보통중학교 고등중학교 제국대학의 학교 계통에서 맨 밑의 소학교로부터 차례로 상승적으로 형성된 것이 아니라, 제국대학을 정점으로 하여 상승적으로 만들어진 것이다. 따라서 하급학교로부터 차례로 교육을 이수한 후 상급학교로 진학하는 학생을 기다릴 수 없었고 중등단계의 교육이 미처 정비되지 않은 상태에서 대학 교육을 받을 수 있는 학력의 소유자를 선발하기 위해서는 입학시험을 부과하는 것이 필요하였다.³⁾

입학시험은 처음에는 대학의 학문적 수준을 유지하기 위해 입학자의 학력을 평가하여 대학교육을 받을 수 있는 자격의 유무를 평가하는 일종의 자격시험의 성격을 띠었으나, 얼마후 입학정원에 맞추어 지원자를 탈락시켜야 하는 경쟁시험으로 변화하였다.

3) 김영화, 일본의 교육선발과 교육 경쟁, 비교교육연구 제4권 제1호, 1993, 7면.

특히 이는 고등학교 진학에서 더욱 심각하였는데, 초기에 고등학교 졸업자에게 제국대학에로의 입학자격이 부여되었기 때문이다. 고등학교에서 대학으로 진학하는 자의 비율이 1905년에는 50%가까이가 재수생이 차지하게 되었다.⁴⁾ 입시경쟁이 치열해 진 것은 학력주의 사회의 도래와 함께 학교교육에 대한 열망은 높아진 반면 중등, 고등 교육기회는 제한되어 있었기 때문이다. 근대 일본정부는 초등교육의 의무화에 주력하였으므로 중등교육과 고등교육기관을 확충할 여력이 없었다. 또한 일본 정부는 중등학교와 대학도 근대화와 산업화에 중요한 정도에 따라 선택적으로 지원하였기 때문에 인적 물적 자원의 차등 지원에 따라 학교가 서열화 되었고, 제한된 교육기회와 학교의 서열화는 입시경쟁을 가속시켰다. 전후의 교육개혁은 학교체제를 일원화하였으나, 고등교육의 학교간 격차는 해소하지 못하고 대학간 학부간 피라미드가 복잡한 양상을 띤 채로 확대되어 왔다.⁵⁾

변호사의 경우도 중학교 고등학교 제국대학 법학부를 진학하여 무시험 특권으로 변호사가 되었으며, 즉 졸업장의 직업자격증으로서의 기능이 강화되면서 학력주의는 심화되어 갔다. 학력주의의 심화와 함께 고등교육 진학 수요는 급격히 상승하여 갔으나, 고등교육기회의 확충은 이에 뒤따르지 못해 명치말기에는 고등교육기관에의 입학난, 입시경쟁이 격화되게 된다.⁶⁾ 19세기 말에 이미 모든 학교급에서 입시경쟁이 격렬해 지고 있었고 재수생 문제, 학원 등의 입시제도 문제가 부상하였으며, 시험지옥이라는 용어도 20세기 초에 빈번히 사용되게 된다.⁷⁾

4) 김영화, 앞의 논문 9면.

5) 김영화, 앞의 논문 10면.

6) 김영화, 앞의 논문 10면.

7) 김영화, 앞의 논문 3면.

2. 경쟁속의 전후 교육제도와 입시경쟁

제2차 세계대전의 종전과 함께 주로 일본은 주로 미국에 의한 교육 제도의 개혁이 이루어졌다. 1946년 미국교육사절단에 의한 보고서가 일본교육개혁에 대한 기본방침을 제시하였으며, 1947년에 교육기본법과 학교교육법이 제정되어 소위 6, 3, 3, 4제가 도입되게 되었다.

1948년의 고등학교는 엄격한 선발을 하지 않고 원하는 사람 모두를 입학시킨다는 개방원리를 지향하고, 선발은 지원자수가 정원수를 초과할 때만 실시한다는 개방입학허가제를 도입하였으나, 1963년부터는 고교 시험제를 도입하여 고등학교 교육을 받을 만한 능력이 없는 자를 입학시키는 것은 부적당하다는 능력원리를 도입하게 된다.⁸⁾

이로 인해 고등학교의 서열화가 심화되고 일류 고등학교에 입학하려는 경쟁이 치열해 지자 학교간 서열화를 완화시키려는 목적으로 집단입학허가제를 도입되기도 한다.

이 제도는 1단계로 학군 내의 공립학교들을 몇 개의 군으로 묶어 지원자를 강제로 배치한 후 2단계로 학교군의 수용 능력 내에서 지원자를 전체로서 받아들여 학업능력에 따라 우수 학생을 학교군내의 각 학교에 골고루 배치하는 것이다. 그러나, 학부모들은 학교 선택의 자유가 제한받는 것을 싫어하여 집단입학허가제가 적용되지 않는 국립이나 사립고등학교에 자녀를 보내는 경향이 증가하였으며, 특히 학부모의 사회 경제적 지위가 높고 자녀의 학업 성적이 우수한 경우 국립이나 사립고등학교에 보내는 경향이 많아 결과적으로 국 사립 고교의 지위가 크게 상승시키는 결과가 되는 등 그 실시효과는 기대에 어긋나게 된다.

또한 1984년에는 동경대학에 입학한 학생의 무려 51%가 재수생 있으며, 입학 시험이 암기 위주의 주입식 교육, 청소년들의 전인적인 성

8) 김영화, 앞의 논문 12면.

장 저해, 청소년들의 일탈 등 학교와 청소년과 일본 사회 전체를 피폐시킨다는 비판⁹⁾속에서도 경쟁을 통한 입시제도 속에서 학력격차와 갈등은 더욱 심각하게 된다.

III.

교육격차는 격차사회에 관련하여 만들어진 조어이다. 태어나서 자란 환경에 따라 교육에 격차가 생기는 것을 말한다. 이 격차에는 크게 두 가지로 분류한다.

하나는 종합선발입시나 유도리(여유있는) 교육에 의해 몰락한 공립 학교와 질과 수준이 높은 하이레벨이지만 학비가 비싼 사립교와의 격차이고, 다른 하나는 하이레벨의 학원이나 예비교에 다닐 수 있는 도시와 그것을 할 수 없는 지방과의 격차의 발생이다.

이들 두 개의 격차의 공통점은 어느 부모 밑에서 태어났는가에 의해 큰 격차가 발생한다는 것이다. 어느 쪽의 격차도 최종학력에 큰 영향을 미치며 일본에서는 최종학력이 그 사람의 인생을 좌우하는 비율이 크기 때문에 교육격차는 세대를 초월한 격차의 고정화로 이어질 수 있는 위험성이 있다고 보고 있다. OECD국가의 학생의 학습도달조사(PISA)에서 세계 최고의 학력을 나타낸 핀란드의 교육의 특징으로서 학교간 격차가 매우 적다는 것을 들지만, 일본의 경우, 학교격차와 함께 교육격차가 매우 크게 나타나고 있다.

1. 학력저하불안에 따른 교육격차

수도권에서 사립중학을 수업하는 아이들의 비율이 급증하고 있다. 2006년 수도권의 소학교 전졸업생에서 차지하는 사립중학교 수험자의 비율(수험율)은 최고인 18%까지 상승하였다. 1987년부터 91년의 거품

9) 김영화, 4면.

경제시기에 두 자리수가 된 이후 2, 3년마다 급증하고 있다. 그 원인으로서는 거품경제붕괴에 따른 경직된 가계의 교육비가 경기회복에 따라 다시금 회복한 것도 원인이 되지만, 공립학교에서 유도리 교육이 관련하고 있다.

유도리 교육의 방침에 근거하여 99년에 중앙교육심의회는 학습지도요령의 전부개정을 결정(실시는 02년), 학급내용과 수업시간이 보다 한층 줄어들게 되었다. 이에 따라 학력저하불안이 큰 사회적 문제로 되었으며, 이를 만회하기 위해 지속적인 사교육비의 증가가 발생하게 되는 현상을 보인다.

2. 공교육의 황폐화와 교육격차

공교육은 학습지도요령에 따라 평준화된 일반화 교육을 실시하게 되는 반면, 사립학교는 중학교과 거의 같이 고등학교를 병설하고 있으며, 중학 고교 6년간 일관하여 교육을 하는 곳이 많다. 중등 고등 교육 6년간에 걸쳐 계속하여 교육을 할 수 있는 것은 이러한 사립중학 고교의 제도적 이점이다. 이에 따라 학습지도요령 이상의 대학수험에 맞는 교육과정도 효율적으로 설계하여 운영하고 있어 사립학교에 진학하기 위한 경쟁이 치열해 질 수 밖에 없는 결과가 등장하게 되며, 이를 위해 사교육을 받는 집단과 받지 않는 집단간에는 계속적인 교육격차가 발생하게 된다.

3. 부담이 가중되는 교육비

사립학교에서의 교육을 받기 위해서는 교육비의 부담이 증가하고 있다. 문부과학성 『아이들의 학습비조사』에 따르면 소학교 이외 사립

10) 拡がる教育格差 荒川 匡史 Life Design REPORT, 2006.9-10, 36면. <http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/ldi/watching/wt0609a.pdf>

학교에 다니는 경우, 유치원에서 고등학교까지의 학습비총액은 공립의 경우보다 약 450만엔 높게 나타나고 있다. 더욱이 이 자료¹¹⁾에 의하면 공립소학교의 학습비는 전국 모든 소학교의 평균이지만, 사립중학을 수험하는 소학생은 진학학원에 다니며, 다액의 학원비용을 부담하고 있다. 소학교 4년에서 큰 유명 학원에 다니는 3년간 부담하는 학원의 비용은 200만엔에서 250만엔이라 한다. 이러한 다액의 교육비를 부담하기에는 상당한 소득이 필요하다. 또한 소득이 많은 세대는 높은 교육비부담을 진다. 이러한 상황을 보면 소득격차가 교육격차를 발생시키는 것이다. 소득이 적은 가정은 공립학교에서 쉬운 내용의 교육밖에 받을 수 없고, 소득이 많은 가정에서는 다액의 교육비를 부담하여 사립학교에서 난이도 높은 교육을 받고 있다. 또한 이러한 난이도의 높은 교육을 받지 않으면, 높은 레벨의 고등교육을 받을 수 없게 된다. 실제, 학력의 양극화가 진행되고 있으며, 그 원인은 소득격차라고 볼 수 있다.

4. 소득에 따른 기회의 불평등

교육기회의 불균형을 가져오는 요인은 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 경제적 문화적 제도적 요인 등을 생각해 볼 수 있으나, 기본적으로는 경제적 요인이 큰 비중을 차지한다고 볼 수 있다. 일본학생지원기구의 ‘학생생활조사’에 의하면 대학교육을 받기 위해서는 많은 금액의 비용이 든다. 학생1인당학비와 생활비는 연간 194만엔, 하숙이나 아파트생활의 경우는 227만엔이다. 가족으로부터의 원조나 경제적 도움의 금액은 각각 145만엔과 179만엔에 이른다. 거꾸로 고졸로 취직하게 되면 정규고용의 경우 240만엔 정도, 비정규직이라도 100만엔 정도의 연간소득이 기대된다면, 저소득층의 부모와 그 아이가 학력적

11) 資料: 文部科学省 『平成16年度子どもの学習費調査』(2005年12月)

으로는 가능하지만 진학 하지 않는 길을 선택한다고 해도 크게 이상한 것은 아니다. 실제로 졸업후에 ‘프리타’(젊은 나이의 비정규 고용 노동자)가 될 예정인 고교생의 41.4%정도가 그러한 진로를 선택한 이유가 ‘진학 할 비용이 너무 많이 들기 때문’으로 조사되고 있어, 소득에 따라 결국 비정규직이 되는 왜곡된 구조를 가지고 있다. 소득이 높은 都道府県일수록 대학입시센터시험의 성적도 높고 반대로 소득이 낮은 지역일수록 낮은 경향을 보이고 있다. 또한 취학원조율과 학력 테스트간에는 상관관계가 보인다. 학교선택제에서는 인기교를 선택하는 가정은 소득계층이 높은 것에 대해서 불인기교에 남는 가정은 소득계층이 그 정도로 높지 않은 경향을 보이고 있다.

이러한 것은 교육기회가 부모의 계층이나 교육수준에 의해 좌우되며 교육격차가 다음급 교육격차를 발생시키는 현상으로 이어지는 위험성이 있다.

일부 사립대학에서는 부속유치원이나 부속 소학교에서 대학까지 일관있는 교육을 하고 있고 부속교에 입학하면 할수록 전원이 대학까지 진학하지만 부속유치원이나 부속소학교의 학비가 매우 고액이며 교육 기회격차의 상징이라고 할 수 있다. 또한 대개 부속유치원이나 부속 소학교의 입시시험에서는 부모의 기부금의 다과에 의해 합격여부가 결정되는 것도 문제이다.

추가적으로 문화적 요인의 관점에서 본다면, 고학력자가 많은 상층의 부모들은 풍부한 학교 경험과 진학에 대한 노하우를 가지고 있어 그 영향이 자녀들에게도 미치된 되는 것이다. 제도적 관점에서는 고등학교간 대학간 서열의 구조라는 제도적 요인이 영향을 미칠 수 있다. 이는 도시와 지방간의 격차로 나타나기도 하면, 그 도시의 좋은 학교의 학생들이 계속해서 도시의 대학에 계속해서 집중되는 것도 그 격차를 높이고 있다.

IV.

일본의 교육제도의 일반적 상황은 헌법상 교육제도와 이를 구체화한 교육기본법상에서 그 기본내용을 설정하고 있다. 따라서 교육격차해소를 위한 법제도적 근거는 헌법과 교육기본법상에서 도출할 수 있다. 또한 그 내용의 구체화를 위해서 교육기본법상 밝히고 있는 교육진흥기본계획에 따라 중요정책이나 제도적 방향이 설정되고 있다. 이하에서는 교육진흥기본계획에서 밝히고 있는 교육격차해소방안을 중심으로 법제도의 내용을 살펴보도록 한다.

1. 헌법상 교육제도

현행 일본헌법은 26조에서 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 그 능력에 맞는 동등한 교육을 받을 권리를 가지고 있음을 규정하고 있으며, 나아가 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 그 보호하는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무를 규정하고 있다.

이러한 헌법상 교육을 받을 권리는 교육을 받을 권리를 사회권으로서 파악하면서 학습권을 중심으로 구성하거나 혹은 자유권으로서의 성질과 생존권으로서의 성질로서의 성질의 양면을 가지는 권리 보아 교육을 받을 권리가 사회권적 측면과 자유권적 측면을 병유한 복합적 성격의 것으로 파악하고 있다.

교육을 받을 권리의 성격에 대해서는 헌법 제25조의 생존권의 경우와 같이 통설적 견해는

국민은 헌법의 이 규정을 근거로 하여 특정개인이 국가에 대해서 교육을 받기에 필요한 비용의 지급을 청구할 수 있는 구체적인 권리가 아니라는 것이 일반적이지만, 국가는 입법 및 정책을 결정함에 있어 그 책무의 실현에 노력하여야 하며 교육기본법은 국가 및 지방공

공단체는 능력이 있음에도 불구하고 경제적 이유로 수학곤란한 자에 대해 장학의 방법을 강구하여야 하도록 하는 등 교육격차의 문제가 경제적 요인에 있음을 중점적으로 보고, 그 해소를 위한 방안을 강구하고 있다.

2. 교육기본법상

2006년 12월 15일 일본 국회에서 교육기본법이 가결되었다.¹²⁾ 1947년 교육기본법이 제정된 이후 60여년 만에 개정되었다. 개정전 구 교육기본법은 개인의 존엄성을 강조함으로써 평화헌법 함께 일본의 전후 평화주의 이념을 상징해 온 것이었다. 그러나, 21세기 들어 생활수준의 향상, 도시화와 출산율의 감소, 인구의 고령화 등 교육환경이 변화하였다는 점, 아동의 도덕심과 학습의욕, 교육력이 저하되었다는 점 등을 들이 계속되는 개정의 시도 끝에 마침에 개정된 것이다. 개정교육기본법의 개정핵심은 구 교육기본법이 국민의 교육권을 강조한 것에 비해 개정법은 교육의 공정성에 중심을 두고 있다. 이에 국가의 적극적인 교육에 대한 개입을 가능하게 하는 것이다.¹³⁾

법 제3조에는 국민한사람 한사람이 자기의 인격을 연마하고 풍요로운 인생을 보낼 수 있도록 하기 위해 그 생애에 걸쳐 모든 기회에 모든 장소에서 학습할 수 있도록 하며 그 성과를 적절하게 살릴 수 있는 사회의 실현을 도모하는 생애학습의 이념을 설정하고 있다.

또한 교육의 기회균등의 측면에서 모든 국민은 동등하게 그 능력에 맞게 교육을 받을 기회를 부여받으며 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 문벌에 의해 교육상 차별을 받지 않을 것을 명문화하고 있다. 여기에 국가와 지방공공단체가 장애가 있는 자가 그 장애

12) 教育基本法(平成十八年十二月二十二日法律第二十号)

13) 박은희, 일본 교육기본법 개정의 내용과 의미, 일본학연구 제21집, 2007년 5월 15일, 275-301면.

의 상태에 따라 충분한 교육을 받을 수 있도록 교육상 필요한 지원을 강구하도록 하고 있으며, 또한 능력이 있음에도 불구하고 경제적 이유에 의해 수학이 곤란한 자에 대해서 장학의 조치를 강구하도록 하고 있다.

이러한 교육기본법은 일본의 교육제도와 정책에서 기본적 방향과 목표를 제시하는 것으로 교육의 기본적 내용이 성립한다고 할 수 있다. 따라서 일본은 교육격차를 위한 사회적 문제를 해결하기 위한 법적 근거를 마련한 것으로 볼 수 있다.

개정 교육기본법의 특징인 공공성의 면에서도 기본법은 학교는 공공의 성질을 가지는 것으로 규정하며, 학교는 교육의 목표가 달성되도록 교육을 받을 자의 심신의 발달에 따라 체계적인 교육이 조직적으로 이루어지도록 하고 있다. 이러한 기본법의 내용의 구체화는 교육진흥기본계획에서 찾아볼 수 있다.

교육진흥기본계획은 정부가 교육의 진흥에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 위해 교육의 진흥에 관한 시책에 대해서 기본적 방침 및 강구하여야 하는 시책 그 외의 필요한 사항에 대해서 기본적 계획을 정하는 것으로 계획은 기본적으로 국회에 보고하고 공표하도록 하여 추진력을 확보하고 있다. 따라서 교육격차 해소를 위한 방안도 기본적으로 이 계획에 따라서 그 내용을 알 수 있다.

3. 교육진흥기본계획에 따른 교육격차해소방안

개정 교육기본법 제17조에 근거하는 책정하는 교육진흥기본계획은 교육기본법의 이념의 실현을 위해서 10년 이상을 내다보는 교육목표를 설정하고, 2008년부터 2013년까지의 5년간의 종합적이고 계획적으로 만들어야 하는 시책에 대해서 밝히는 것이다.

2008년도에 발표된 교육진흥기본계획에는 저출산 고령화, 고도정보화, 국제화 등이 급속하게 진전되는 가운데 일본에서 사회보장, 환경

문제, 경제활력의 유지, 지역간 격차의 확대와 함께 세대를 걸쳐 사회적 경제적 격차의 고정화에 대한 우려를 표시하고 있다.

(1) 목표하는 교육투자의 방향

기본계획은 10년간을 통하여 목표하는 교육이념을 실현하기 위해 교육활동의 조건을 정비할 필요성에 대해서 확인하고 있다. 현재 일본의 교육에 대한 공재정 지출은 다른 교육선진국과 비교하여 낮다. 예를 들어 공재정 교육지출의 GDP비에 대해서는 OECD국가의 평균이 5%인 것에 반하여 일본은 3.5%이다. 또한 특히 소학교 취학 전 단계나 고등교육단계에서는 가계부담을 중심으로 한 사비부담이 크다. 이러한 데이터에 대해서는 전인구에서 점하는 아동생도의 비율, 일반정부총지출이나 국민부담율, GDP의 규모 등을 감안할 필요가 있다.

학교단계별로 보면 소학교취학전의 단계에서는 외국에서 최근에 유아교육의 중요성에 따라 무상화로 진행하고 있는 국가가 있다. 유아교육의 무상화에 대해서는 세입개혁에 맞추어 재원, 제도 등의 문제를 종합적으로 검토할 과제로 설정하고 있으며, 또한 아이에 맞는 교원이 활동할 수 있는 환경을 만드는 관점에서 극히 세심한 배려를 할 수 있도록 질 높은 교육을 실현하기 위한 조건정비를 도모할 필요성에 대해서도 인식을 하고 있다.

고등학교 및 고등교육단계에서는 가정의 경제상황에 관계없이, 수학의 기회가 확보되도록 하는 것이 과제이다. 고등교육단계에서는 지적 경쟁시대에서 외국의 대학 등이 중점투자를 하여 우수한 인재를 개발하는 가운데, 교육연구 수준의 유지 향상을 도모하고 국제적인 경쟁에 맞는 교육을 필요로 한다. 한편 학교시설을 시작으로 교육시설의 내진화 등 안전하고 안심되는 환경에서 공부할 수 있는 조건의 정비가 큰 문제로 되고 있다.

교육투자의 규모에 대해서는 교육에 어느 정도의 재원을 투자할 것인가는 국가로서의 중요한 정책상의 선택의 하나이다. 특히 자원이 빈곤한 일본에서는 인재의 투자인 교육은 최우선의 정책과제의 하나이며, 교육에의 공재정지출이 개인 및 사회의 발전의 초석이 되는 미래의 투자로 파악하고 있다.

(2) 교육격차해소를 위한 구체적 방안

1) 교육격차해소를 위한 방안은 결과에 대한 문제가 아니라, 교육기회의 균등에 대한 문제로 인식하여 교육기회의 균등을 확보하기 위한 방안을 강구하고 있다. 이는 능력이 있음에도 불구하고 경제적인 이유에 의해 수학이 곤란한 자에 대해서 장학제도를 강구하는 것이다. 이를 위해서 장학금사업 등과 함께 각 都道府県 및 市町村에서도 적절한 취학원조나 고등학교 장학금 사업이 이루어질 수 있도록 촉진하고 있다.

2) 우수한 인재육성을 위한 경제적 지원의 추진

우수한 인재육성을 위해 경쟁성을 확보하면서 경제적 지원을 한다. 특히 박사과정 재학자의 20%정도가 생활비 상당액 정도를 수급할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하고 있다.

3) 유아교육의 무상화

유아교육의 무상화에 대해서 세입개혁에 맞추어 자원, 제도 등의 문제를 종합적으로 검토하면서 소학교 취학전 교육에 대해서 보호자 부담을 줄일 수 있는 경감책을 충실히 하는 등 유아교육의 진흥을 도모한다.

4) 사학조성 그 외의 사립학교에 대한 지원

사립학교에 재학하는 유아에서부터 학생까지 관련 수학교중의 경제적 부담을 경감하는 관점에서 사학조성 그 외의 사립학교에 대한 지원을 한다. 경제적 이유에서 수업료의 납부가 곤란한 학생에 대해서는 사립 고등학교의 수업료감면사업에 대해서 지원을 한다.

5) 민간에서 자금의 유입 촉진등을 위한 체제의 추진

기업을 시작으로 하는 다양한 주체에 의한 교육의 진흥에 기여할 수 있는 기부금의 촉진, 교육기관의 자조노력이나 교육에 관한 체제를 하는 민간단체 등의 자립적 계속적인 활동의 지원, 가계의 부담이 큰 고교생 대학생의 교육비부담의 경감 등을 위한 세제상의 조치의 활용을 촉진함과 동시에 사회에서 기부할 수 있는 기부문화를 조성한다.

이상과 같은 이러한 교육진흥기본계획에 대해서 보다 높은 질 좋은 교육을 만드는 환경정비와 교육비부담경감을 위한 사회적 공감대가 형성되고 있으며, 각각의 단체에서도 추가적인 요구가 계속해서 진흥되고 있다.

그 내용은 주로 ① 보호자부담의 경감을 위해 급식비 학용품비 수학여행비 등 취학원조제도의 확충, 장학금의 확충, 수업료면제제도의 확충, ② 교직원여비, 교재비, 도서비 등의 충실과 지역간 격차의 시정, 학교예산에 관한 학교재량의 확대, ③ 유치원 대학관계예산의 확충, 사학조성의 확충-경쟁적 자금배분을 지양하고 국립대학법인의 기초적 경비인 운영비교부금을 확충, ④ 교육과제에의 대응, 안심하고 안전한 학교 만들기 등 교육격차의 시정을 위해 노력하여야 하며, 또한 계획책정의 전제로서 지역간에서 넓어지고 있는 교육조건 격차를 상세하게 조사할 필요성 등의 주장이¹⁴⁾ 그러하다.

4. 교육기회확보와 교육의 질 향상을 위한 문부성의 내용

이상과 같이 헌법과 교육기본법, 교육진흥기본계획에 따라 일본은 교육격차 해소를 위한 교육정책의 방향에 대한 법제도적 근거를 마련

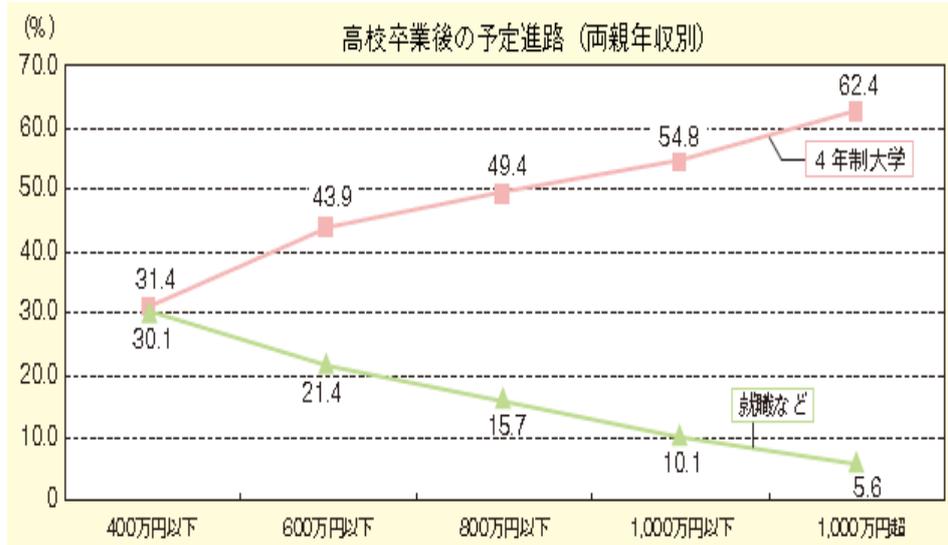
14) 中央教育審議会 教育振興基本計画特別部会에 대한 日本H教職員組合의 教育振興基本:計画に関する意見書 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo7/shiryo/07120702/001/002.pdf

하고 있다. 이에 문부과학성은 2010년 6월 18일 교육격차해소를 위한 사회적 책임을 포함한 아이들의 학습을 사회전체에서 지원하는 의의를 담은 2010년도 문부과학백서를 발표하였다.

백서는 2008년도 전국학력테스트를 받은 공립소학교 6학년 일부조사를 바탕으로 보호자의 수입이 높은 세대일수록 아이들의 학력이 높고, 경제격차가 교육격차로 이어지는 우려가 있다고 지적하여 젊은이의 능력이나 가능성을 나타낼 기회가 줄고 있다는 것에 우려를 표시하면서, 정부지출에 차지하는 교육비비율이 국제적으로 낮은 것과 함께 중점과제로서 (1)대학의 수업료감면의 확대, (2) 의무교육단계에서의 교직원증원과 소수정원의 학급실현 등을 들고 있다.

각종 통계를 보면 취학원조를 받고 있는 생도가 많을수록 학력조사에서 평균정답율이 낮은 경향이 있으며, 양친의 수입이 높을수록 4년제 대학에의 진학률이 높은 것이 사실이다.

(부모의 수입과 고교졸업후의 진로)



2010년 봄부터 시작한 고교무상화에서는 수업료가 비교적 높은 사립교에 대해서도 국가가 지급하는 취학지원금을 지급하고 자치체의 저소득세대를 위한 감면보조제도를 병용하는 형태로 2010년 4월 37개의 道府県에서 무상화를 실현되고 있다.¹⁵⁾

그 내용의 구체적 방향은 다음과 같다.

(1) 아이들의 현상

- 학력에 대해서는 지식기능을 활용하는 힘이나 학습의욕/관심의 저하와 함께 학력의 저위치에의 이동이 과제
- 문제행동 등 학교현장이 안고 있는 문제가 증가

(2) 교직원의 충실

- 교원에게 요구되는 역할은 증가하는 한편, 교원을 지원하는 전문 스텝의 배치가 늦어지고 있다.
- 수업의 준비를 하는 시간이 부족하다. 교원이 해야하는 일이 너무 많다고 느끼는 교원이 많다.
- 한 학급당 아동생도수는 OECD평균을 웃돈다.

(3) 교육조건의 지역간 격차

- 교육예산의 일반재원화, 국고부담을 인하, 지방재정의 악화에 따라 교육조건의 악화, 지역간 격차가 발생하고 있다.

(4) 교육의 ICT化

- ICT환경의 정비, 교원의 ICT활용능력의 향상이 과제

15) http://www.tokyo-np.co.jp/article/education/edu_national/CK2010061802000213.html 2010年6月18日

(5) 시설 정비

- 제2차 국립대학시설 긴급정비 5개년 계획은 약 80% 달성
- 여전히 미개수의 노후시설이 30% 존재

(6) 교육의 기회균등

- 의무교육단계의 취학율은 전후 일관되게 거의 100%, 고교진학율은 약 98%이지만, 교육기회의 확보를 위해 시대에 맞는 제도가 필요하다.
- 교육기회의 확보를 위해 시대에 맞는 체제가 필요
- 고등학교 등 실질 무상화를 시작으로 하여 그 교육비는 사회전체에서 부담할 필요

(7) 대학의 기반적 경비의 충실

- 국립대학 법인 운영교부금은 2006년에서 2010년까지 약 830억 감소
- 사립대학에의 조성금도 감소경향
- 일본의 고등교육에의 공채정지출은 GDP대비 OECD가맹국 중 최하위

(8) 고등교육 기회의 확보

- 대학진학율은 국제적으로 보면 낮은 수준 특히 사회인 학생
- 都道府県 별 대학진학율을 보면, 국제평균을 크게 밑도는 지역도 있음.
- 지방대학은 귀중한 고등교육의 기회를 제공, 지역 경제에도 공헌
- 외국과 비교하여 일본의 대학원 재적자수의 인구비율은 적고 고학력사회라고는 부를수 없는 상황

- 고등교육에의 지출은 가계부담이 50%을 넘고 있으며, 급부형의 경제적 지원을 충실히 할 필요가 있음.

(9) 취직지원

2010년 2월 시점의 취직내정율은 2000년 이후 최저, 또한 조기이직이 문제

(10) 종합평가로서 일본은 국제적으로 보아 가계의 교육비부담이 크고 이에 비해 공채정 교육지출이 적다. 경제적 격차가 교육격차에 영향을 미치며 격차의 고정화나 연쇄적으로 이어질 우려, 질 좋은 교육 실현을 위해 교육의 기회를 확보하기 위해서는 교육에의 투자가 필요¹⁶⁾하다는 결론에 도달하게 된다.

V.

이상에서와 같이 일본은 오래전부터 발생한 입시경쟁 제도 속에서 남녀간, 지역간, 소득간의 차이 등으로 인하여 지속적인 학력격차(성적평가, 진학상황등)의 문제를 보여왔으며, 이러한 학력격차의 문제는 교육과 사회 전체에 대한 격차로 발생하여 심각한 사회문제화로 되고 있다. 사회가 발전할수록 심각해지는 사회의 양극화(이극화)가 될 때에 사회상층부는 학력의 효용(예를 들어 좋은 대학에 가면 좋은 회사에 들어가는 것)을 믿어 공부하는 한편, 사회하층은 학력의 효용을 믿지 않고 공부를 해도 좋은 기업에 들어갈 수 없다는 인식이 생기게 되고, 따라서 공부를 할 필요가 없다고 생각하여 때로는 반발하여 공부를 포기하기 때문에 사회하층에서 학력저하가 보다 진행하여 교육격차가 넓어지기도 한다.

16) 平成21年度文部科学白書 第2章 現下の教育課題への対応-教育の機会の確保と質の向上- http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296569.htm

많은 도상국은 교육에 있어 남녀격차, 지역격차, 경제격차, 민족격차 등이 보여지며, 일반적으로 남자에 비해서 여자가, 도시주민에 비해서 농촌거주자가, 부요층에 비해서 빈곤층이 일반국민에 비해서 원주민이나 소수민족이 교육에 있어서 현저한 불이익을 받고 있다. 이 경향은 교육개발이 늦어지는 국가일수록 학생이나 교육단계가 진행할수록 현저하게 나타나며, 사회적 경제적 차별이 기초교육에 대한 접근에 있어 격차를 발생시키며, 그것은 다시금 사회적 경제적인 격차를 재생산하는 구조를 보이고 있다.¹⁷⁾

저출산과 관련해서도 그 원인과 대책에 있어 주요한 것이 자녀 양육의 경제적 부담이므로, 아동수당의 증가 등의 경제적 대책은 그 가운데에서도 주요한 위치를 차지하고 있다. 물론 출산을 포함한 유년기에서 소학생에서 고등학교까지의 경제적 부담이 적지 않은 것은 사실이며 이에 대한 대책도 필요할 것이다. 그러나, 사람이 느끼는 자녀 양육의 경제적 부담의 대부분은 교육비부담에 있을 것이다. 게다가 그 부담감은 소득의 고저에 관계없이 소득이 많을수록 높다. 현재의 공교육시스템이 교육비부담을 상승시키고 있다. 자유로운 경쟁이 가능한 사회의 전제로서 기회의 평등을 확보한다는 관점에서 저출산 대책의 관점에서 공교육시스템의 조속한 개혁이 필요할 것이다.

따라서 일본의 경우는 앞으로의 교육정책은 ‘격차사회’의 다양한 문제를 해결하기 위한 종합 정책의 일부로서 구상¹⁸⁾되도록 노력하고 있는 실정이다.

17) 2001.11.7 基礎教育協力 課題体系図の解説 基礎教育に対する協力の考え方, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/002/shiryu/011102/shiryu3-2.htm

18) 하시모토 켄지, 현대일본에 있어서의 교육기회불평등과 평등을 위한 교육-사회정책, 한국사회정책 제3집통권호, 83-84면.