

워크숍 자료집

2010. 5. 26.

워크숍 일정

- ◇ 일 시 : 2010. 5. 26. (수), 16:00-18:00
- ◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실
- ◇ 목 적 : 우리나라 및 외국의 교육격차의 현황 및 문제점 파악
- ◇ 구 성
 - (1) 사회 : 강현철 연구위원
 - (2) 과제 추진현황 설명 : 이상윤 부연구위원(16:00-16:10)
 - (3) 제1주제 : 미국의 교육격차해소 관련법제의 현황
및 문제점(16:10-16:40)
발제 : 김웅규(국민대 교수)
토론 : 김범준(부연구위원)
 - (4) 제2주제 : 프랑스의 교육격차의 현황 및 법적 과제
-교육우선지역제도를 중심으로-(16:40-17:10)
발제 : 한동훈(부연구위원)
토론 : 조지만(아주대 교수)
 - (5) 제3주제 : 우리나라 교육격차의 현황 및 문제점(17:10-17:40)
발제 : 한창완(우송대 교수)
토론 : 윤석진(부연구위원)
 - (6) 종합토론(17:40-18:00)
최환용(연구위원)

목 차



()

I. 교육격차해소법(NCLB: No Child Left Behind Act)의 탄생배경 ...	11
1. 초중등교육법(ESEA: Elementary and Secondary Education Act)에서 교육격차해소법(No Children Left Behind Act: NCLB)로의 변천	11
II. NCLB의 내용	16
1. NCLB와 영어미숙달학생(LEP)을 위한 교육	19
III. NCLB의 문제점	21
1. 연방정부권한의 확장	21
2. 확장된 연방의 간섭의 범위와 위험	22
3. 학업성취의 실패	24
IV. NCLB의 문제점에 대한 보완방안들	25
1. 지역사회기반 교육개혁(community-based education reform)	25
2. IDEA를 통한 NCLB의 보완	30
V. Conclusion	39
◎ 토 론 문 (김범준)	41



-

- ()

I. 들어가는 말	47
II. 프랑스 교육제도의 기본원칙	47
1. 교육의 자유	47
2. 무상교육	48
3. 중립교육	48
4. 보통교육	48
5. 의무교육	48
III. 교육우선지역제도의 탄생배경	49
IV. 교육우선지역제도의 도입	50
1. 1981년 “우선지역”(zone prioritaires, ZP)의 창설	50
V. 교육우선지역제도의 전개	54
1. 1990년 교육우선지역제도의 최초의 활성화	54
2. 1997년 “우선적 교육망”(réseaux d'éducation prioritaires, REP)의 창설과 성공계약	55
3. 2006년 “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”과 “학교성공의 망(réseaux de réussite scolaire, RRS)”의 창설	57
VI. 교육우선지역제도의 성격의 변화	58
VII. 나오는 말	61
* 참고 문헌	62

◎ 토 론 문 (조지만) 63

■ ()

I. 사회복지의 소득재분배 기능과 교육격차 69

II. 사회경제적 배경 및 소득격차에 따른 교육격차 현황 70

III. 지역 간 교육격차의 현황 75

참 고 문 헌 80

()

I. 1)(NCLB: No Child Left Behind Act)

1. 초중등교육법(ESEA: Elementary and Secondary Education Act)에서 교육격차해소법(No Children Left Behind Act: NCLB)로의 변천

(1) 초중등교육법의 태동과 결과

1965년 미국의 존슨대통령은 초중등교육법(ESEA)에 서명하여 법률로 공포하였다. 존슨대통령은 이 법안을 공포하면서 미국의 미래에 대한 증진을 언급하면서 “의회에 양당에 소속되는 모든 의원은 위대한 미국사회를 시작한 주역으로서 역사에 기록될 것이다”라고 선언하면서 교육분야에 대한 연방의 본격적인 참여와 지원을 선언하였다.²⁾

불우한 아동에게 교육의 기회를 증진시키는 데 20억달러를 연방기금에서 제공한다는 내용을 담고 있는 34페이지분량의 이 법률은 현대 교육정책의 시금석이 되었다.³⁾ 이 법률의 통과 이후 40여년 동안 교육현장에 있어서 연방정부의 역할은 계속 강화되어 왔다.

1979년 카터대통령은 정부내 교육부를 신설하는 법률안에 서명하였다.

교육에 대한 연방의 지출은 계속 증가하였으며 연방의회는 국내 교육시설을 개선하고 증대하는 수십개의 교육계획법안을 만들어 내었다.

40여년이 지난 현재의 시점에서 판단컨대 존슨대통령의 초중등교육법은 “위대한 사회”를 선도하는데 결과적으로 성공하지 못했다. 수천억달러의 예산이 연방교육프로그램에 지출되었지만 수백만의 취학아

1) 이하 NCLB로 호칭함

2) <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/seeches.hom/650411.asp>.

3) Krista Kafer, No child Left Behind:Where do we go from here?, in BACKGROUNDERS (Heritage Found., No. 1775, July6, 2004), <http://www.heritage.org/Research/Education/bg1775.cfm>.

동은 공립학교에서 양질의 교육을 받지 못하고 졸업하였기 때문이다. 양질의 교육을 받지 못한 아동의 대부분은 연방교육법이 지원하려고 한 불우한 가정의 출신(disadvantaged student)이었던 것이다.⁴⁾

1965년 이후 초중등교육에 대한 연방예산지출액은 118억달러에서 2006년통계치로 706억달러로 5배 가량 증가하였다.⁵⁾

그러나 교육개선국가평가(NAEP: National Assessment of Education Progress)의 장기적 평가통계를 살펴보면 1970년대 초반이후 평균성적은 괄목할 만한 성과가 없음을 증명하였다.⁶⁾

흑인과 백인학생의 성취도 차이는 지난 30여년 동안 감소되었지만 불우학생은 여전히 동급생보다 열악하다. 여전히 많은 수의 학생이 양질의 교육을 받지 못하고 있는 것이다.

2005년 교육개선국가평가(NAEP)를 치른 미국 4학년학생의 36퍼센트는 읽기에서 “수준이하(below basic)” 평가를 받았으며 20퍼센트는 수학에서 “수준이하(below basic)”평가를 받았다.

불우학생의 경우는 더욱 심각하였다. 연방급식프로그램의 혜택을 받는 4학년 학생중 54퍼센트는 읽기에서 33퍼센트의 학생은 수학에서 “수준이하(below basic)”의 평가를 받았던 것이다.⁷⁾

(2) NCLB의 등장

1970년대 초반 학교효율성운동(School effectiveness movement)이 시작되면서 교육시스템을 개혁하려는 물결은 바우처(vouchers)제도, 차터스

4) Dan Lips, Focus on education Policy: The Next Chapter in the Tragic History of Federal Educaiton Policy, 6The Gerogetown Journal of Law & Public Policy, Winter, 2008, p28.

5) <http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05-362.asp>

6) National Center For Education Statistics., National Assessment of Educational Progress, 2005 Assessment Results, <http://nationsreportcard.gov>

7) National Center For Education Statistics., National Assessment of Educational Progress, 2005 Assessment Results, [http://nationsreportcard.gov/reading-math-2005/s0012/asp?printver=.](http://nationsreportcard.gov/reading-math-2005/s0012/asp?printver=)

쿨(charter schools), 학부모참여의 중요성, 학업성취에 있어서 사회계층의 영향 등을 포함하는 새로운 시도와 연구들을 양산하였다.⁸⁾

1965년 존슨대통령이 연방초중등교육법(ESEA)에 서명한 이후 공화당은 지방을 포함한 주의 교육정책에 대한 연방정부의 개입을 위헌적이고 비효율적이라고 비판하면서 이러한 정책에 반대하였지만 “교육격차해소(leave no child behind)”를 공약한 조지 부시(George W. Bush) 대통령선거이후 개입정책에 대한 입장을 바꾸게 된다.

조지부시대통령이 당선된 이후 2001년 미국행정부는 ESEA를 개혁하는 31페이지에 달하는 청사진을 발표하였다.⁹⁾

발표된 청사진은 1990년대 텍사스주에서 성공한 “평가와 책임(testing and accountability)”에 역점을 둔 한 교육개혁정책에서 그 아이디어를 얻었던 것이었다.

이 개혁법안은 ①학생학업수행에 대한 주와 지역교육위원회와 학교의 책임(accountability)의 증대 ②아동에 대한 읽기능력강화 등의 학업수행효율성에 대한 집중(focus on what works) ③연방교육지출예산사용에 대한 관료주의의 최소화와 지방교육위원회의 교육정책의 유연성 강화 ④열등한 학교에 취약중인 학생을 포함한 학부모의 학교선택권 강화라는 4개의 목적을 지향하고 있었다.

연방정부는 연방지출의 확연한 증가를 제시하는 이러한 본질적 개혁에 대한 민주당의 지원을 이끌어내고자 노력하였다.

NCLB는 연방의회에서 논의되었고 에드워드 케네디상원의원(민주당)과 조지밀러하원의원(민주당)이 법안형성에 중요한 역할을 하였다.

연방의회의 논의과정에서 부시행정부의 초안의 중요한 사항이었던 사립학교선택권(private school choice)과 차터제(charter state)선택은 삭

8) John Macbeath & Peter Mortimore, Improving School Effectiveness 4(Open University Press), 2001.

9) The White House, No Child Left Behind(2001), <http://www.whitehouse.gov/news/reports/no-child-left-behind.pdf>.

제되었다.

연방의회에서의 1년동간의 논의의 결과 NCLB는 주와 학교들에게 새로운 필수이행조건부과와 초중등교육법(ESEA)프로그램에 대한 26퍼센트의 기금지원을 강제하는 1100페이지의 법률안으로서 탄생되었다.¹⁰⁾

2002년 1월8일, 부시정부는 법안에 서명하였는데, NCLB의 본질은 2014년까지 州단위의 시험에 대한 실력향상을 위한 프로그램에 학생을 참여하도록 하는 평가와 책임요구시스템(student-testing and accountability)이었다.

NCLB는 모든 학생들은 목표연도인 2014년까지 읽기와 수학에 있어서 우수성(proficiency)을 보여야 한다는 것을 선언하였다.¹¹⁾

이 법률은 극빈자, 소외계층, 그리고 영어미숙달학생(LEP: limited english proficiency)학생과 다른 학업성취도가 우수한 학생들과의 격심한 차이를 줄이려는 의도에서 출발하였다.¹²⁾¹³⁾

학교들은 적절한 연도별 학업향상¹⁴⁾(AYP: adequate yearly Progress) 목표를 해마다 달성해야 하고, 8개의 그룹에 속한 학생들의 학업향상을 증명해야 했다. 이 그룹은 흑인, 아시아인, 백인, 경제적 빈곤계층, 영어학습자, 히스패닉, 인디언계 미국인(Native american), 신체장애인 학생들이었다.¹⁵⁾

2년연속 AYP를 충족하지 못한 학교들은 주정부에 의하여 개선이 필요한 학교들로 분류되었다.¹⁶⁾

10) Krista Kafer, No child Left Behind:Where do we go from here?, in BACKGROUND (Heritage Found., No. 1775, July6, 2004), <http://www.heritage.org/Research/Education/bg1775.cfm>.

11) 20 U.S.C.§§6311(b)(2)-(3), 2003 ; 20 U.S.C. §6316, 2003.

12) Paul E. Peterson & Martin R. West, No Child Left Behind? : The Politics and Practice of School Accountability38, 2003.

13) 이하 LEP로 호칭함

14) 이하 AYP로 호칭함

15) Paul E. Peterson & Martin R. West, No Child Left Behind? : The Politics and Practice of School Accountability38, 2003.

16) Paul E. Peterson & Martin R. West, No Child Left Behind? : The Politics and Prac-

미국의 초등학교와 중등학교의 인구통계는 높은 이민률에 의하여 급속히 변화되고 있다.¹⁷⁾

이민자의 자녀들은 미국취학아동의 5분의1을 차지한다.¹⁸⁾ 그러나 이민자의 자녀들은 학업의 수행능력이 현저히 떨어진다.

NCLB는 학교들에게 이민가정학생들의 과약과 지원뿐만 아니라 영어와 읽기, 수학 그리고 과학능력을 발전시키는 것을 요구하고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 NCLB는 학교행정에 대한 연방교육부의 권한을 확장하였다. NCLB는 각 주로 하여금 3학년에서 8학년의 학생들은 매년 시험을 치르게 하며 10학년에서 12학년은 한번 시험을 치게 하고 학생들의 학업수행과 그 발전에 대하여 보고를 의무화시키고 있다.¹⁹⁾

연차별 적정학업진전목표(adequate yearly progress:AYP)를 충족시키지 못한 학교들은 공립학교선택(public school choice), 방과후 수업(after school tutoring), 학교구조조정(school restructuring)중 개선책을 받아들여야 한다.²⁰⁾

NCLB의 중요한 지시중 하나가 모든 학생의 빠른 영어교육습득임에도 불구하고 이중언어교육에 대한 연방의 지원은 원칙적으로 존재하지 않는다.²¹⁾

이 법률은 영어교육에 치중하는 것으로 해석되고 있다.

연방대법원은 이중언어교육이 평등한 교육기회보장의 본질적인 부분이라고 직접적으로 표명하지는 않았다. 평등교육을 받을 권리는 충

tice of School Accountability³⁸, 2003.

17) Randolph Capps et al., Urban Institute, The New Demography of America's Schools: Immigration and the NCLB 1, 2005.

18) Randolph Capps et al., Urban Institute, The New Demography of America's Schools: Immigration and the NCLB 5-7, 2005.

19) NCLB of 2001, 20 U.S.C. §6318(b)(2).

20) NCLB of 2001, 20 U.S.C. §6318(b)(1).

21) James Leonard, Title VII and the Protection of Minority Languages In the American Workplace; The Search for a Justification, 72 MO. L. REV. 745, 767-68, 2007.

분히 보장되어 있지만²²⁾ 이중언어교육에 대한 공식적인 권리는 없다.

그러나 “영어숙달법(English language fluency Act)”의 통과와 NCLB의 3절과 더불어 연방의회는 이중언어교육을 더 이상 진행하지 말라는 압력을 암시하였다. 게다가 연방의회는 이민자학생의 빠른 영어습득은 학업성취의 격차를 종식하는데 최선의 방법이라는 견해를 견지하고 있다.²³⁾

II. NCLB

2002년 1월 8일 조지 부시(George W. Bush)대통령은 NCLB법률안에 서명하였다. 이 법률은 다음과 같은 목적을 가진다.

①학생학업수행에 대한 주와 지역교육위원회와 학교의 책임(accountability)의 증대 ②아동에 대한 읽기능력강화 등의 학업수행효율성에 대한 집중(focus on what works) ③연방교육지출예산사용에 대한 관료주의의 최소화와 지방교육위원회의 교육정책의 유연성강화 ④열등한 학교에 취약중인 학생을 포함한 학부모의 학교선택권강화의 4가지가 바로 NCLB가 지향하는 목적들이다.

ESEA에 근거하여 당시 연방정부는 불우한 학생교육을 지원하기 위하여 1300억 달러이상을 지출하였다. 40년이 지난 후, 4학년학생들의 32퍼센트만이 읽기에 능숙하였다.²⁴⁾ 읽기에 곤란을 겪는 68퍼센트의 학생의 대부분은 가난하거나 소수인종계의 가족이라는 배경을 지니고 있다.

NCLB의 제1절과 제3절은 불우한 학생들의 요구에 부응하기 위한 다양한 프로그램을 개선하고 공고히 하기 위하여 1965년의 초중등교

22) Brown v. Bd. of Educ., 347 U.S. 483, 495, 1954.

23) No Child Left Behind Act of 2001, Title III, Pub. L. No. 107-110, §3102(1), 115 Stat. 1425, 1690.

24) <http://www.ed.gov/nclb/overview/importance/edlite-index.html>.

육법(ESEA)에 다시 권한을 부여하고 있다.²⁵⁾

NCLB의 제1절은 모든 학생들이 2014년까지 읽기와 수학분야에 능숙할 수 있도록 주와 자치구에 대한 현존하는 책임시스템을 강화하는데 그 목적을 두고 있다.

해마다 주정부는 연차별 적정학업진전목표(adequate yearly progress: AYP)에 대한 결과를 보고해야 하는 데 주로 LEP학생들을 포함하여 “우수(proficient)”한 성적이나 그 이상을 획득한 학생들의 비율을 그 내용으로 한다.

각 주들은 2014년까지의 목표를 달성하기 위하여 스스로의 계획을 수립할 수 있다.

읽기와 언어분야에서 고유언어의 평가유형도 있지만 NCLB는 3년연속으로 미국에 거주하는 학생들은 영어로 평가받는 것을 의무화 한다.

LEP학생과 이민가족학생 등의 지원을 원하는 학생들에게 영향을 미치는 NCLB의 조항은 1절(Title I)과 3절(Title III)이다.

1절은 2003회계년도에 경제적 빈곤학생에게 1180억달러를 배정하였다.

NCLB의 책임조항의 의미는 연방의 지원의 대가로 필수이행사항들은 충족되어야 하며, 자세한 보고의무는 학교가 추구하는 기준을 충족하는 것을 보장함을 뜻한다.

3절은 이중국어혼용을 특별하게 언급하고 있지 않지만 학교들에게 언어교육프로그램의 이행에 대한 재량을 부여하는 바, 영어교육에 더욱 효과적이라고 믿기 때문이다.²⁶⁾

제1절의 기금은 각 학구에서 운영하는 읽기 같은 기초 프로그램의 향상에 중점을 둔다. 기금조성의 대부분은 재정이 열악한 학교와 지역을 대상으로 한다.

25) NCLB of 2001, Pub. L. No. 107-110, 115 Stat. 1425.

26) Pub. L. No. 107-110, §3102(1), 115 Stat. 1425, 1690.

이러한 프로그램은 학문적인 기초를 토대로 한 읽기교육프로그램에 대한 연방의 투자를 상당히 증대시키고 있는 바 특히 언어, 문학, 저학년에서의 읽기분야에 대한 지원이 그러하다.

제3절은 현재의 다중언어교육법프로그램과 긴급이민자교육프로그램을 州가 집행하는 지원프로그램으로 통합시키고 있는데 이러한 주의 프로그램은 각 교구가 담당하는 LEP학생과 이민자가정 학생의 수에 기초하여 재정지원을 하는 것이다.

제3절은 교구들에게 LEP학생들에게 언어교육을 제공하게 하고, 이러한 재정을 사용하는 학교나 교구는 LEP학생들의 학부모를 원조하는데 도움이 되는 효과적인 방법을 이행해야 한다.

연방의회는 NCLB는 미국에서의 교육에 대한 전례없는 연방지원을 제공한다고 말한다. 부시대통령은 취임하면서 교육재정을 위한 110억 달러의 증액을 요청했고 LEP학생을 위한 기금을 15퍼센트까지 증가시켰다.

그러나 이러한 기금증액은 LEP학생과 기타 다중언어사용학생들에게 바람직하지 않은 방향으로 운용되었다고 비판이 적지 않다.²⁷⁾

다중언어와 이민자교육프로그램을 주의 단일화한 지원프로그램으로 통합한 것은, 주들이 오히려 다중언어교육지원기금을 다른 우선순위 항목에 사용할 수 있도록 할 수 있게 하여, 라틴계와 이민자가정학생들에게 정작 그들이 원하는 교육의 기회를 박탈하는 결과를 초래하고 있는 것이다.

예로 들면 3년에서 5년정도 미국에서 거주하고 있는 비영어권 학생들은, 기금들이 너무 기초적인 교육에 치중하고 있어 곤란을 겪고 있다는 사실에서 확인된다.

NCLB는 다중언어교육을 폐기하지는 않았지만, 선행경쟁력지원프로그램(previous competitive grant program)을 위한 기금의 75퍼센트는 학

27) <http://www.iamme.org/online/pdfs/2001spring.pdf>.

생의 모국어를 사용하는 교육프로그램에 사용되어야 한다는 교육기회 평등법(EEOA: Equal Educational Opportunities Act)이 폐지되었다.

NCLB는 효율적으로 LEP학생들을 영어능숙학생으로 전환하기 위하여, 교구들에게 다중언어지원기금을 사용하는 데 재량권을 부여하는 연방기금 이행 평가조건을 규정하고 있다.

모든 학생들에게 높은 기준을 도달하게 하기 위하여, NCLB는 LEP 학생들이 가능한 한 일반수업에 합류할 수 있도록 LEP학생들에 대한 영어교육을 강화하고 있다.

결국 영어상용교육의 치중이 영어가 익숙하지 않는 학생들의 어려움극복을 여전히 해결하지 못하고 있다는 점을 알 수 있는 것이다.

1. NCLB와 영어미숙달학생(LEP)을 위한 교육

(1) NCLB의 LEP교육

NCLB는 다음과 같이 LEP학생을 정의한다: (1) 3세에서 21세의 연령 (2) 초등학교나 중등학교에 입학하거나 입학준비중인 학생 (3) 해외에서 출생하거나 영어외의 언어를 구사하는 학생 (4) 주에서 요구하는 영어전용수업에서의 우수성적기준에 미달하는 학생.²⁸⁾

이러한 광범위한 정의영역은 LEP학생집단을 구성하는 학생을 정의하는 데 상당한 유연성을 주에 부여하게 된다.

Brown v. Board of Education의 소송에서, 더굿 마셜(Thurgood Marshall) 재판관은 “평등은 동일한 장소와 시간에 동일한 것을 얻는 것이다”라고 하였다.

로드 페이지(Rod Paige)²⁹⁾는 NCLB는 연방의회의 평등의 이상을 추구하려는 시도이며 Brown v. Board of Education의 유산중 하나라고 환

28) NCLB of 2001, Pub. L. No. 107-110, 115 Stat. 1961.

29) U.S. Secretary of Education. 2002.

영하였다. 특정 아동들이 배울 수 없다는 관념은 본질적으로 불평등한 것이며 NCLB의 취지는 정당하고 의회는 편협한 생각을 지닌 학교들을 관용하여서는 아니된다고 하였다.

NCLB는 다중언어교육지원기금에 수행평가(performance measures)조건을 부과하여 학교들에게 영어교육에 더욱 집중하도록 독려한다. 교구들은 LEP학생들을 효과적으로 영어능숙학생으로 전환하는 데 대한 보상으로 기금을 지원받는다.³⁰⁾

LEP학생들은 미국에서의 첫해에 시험을 면제받는다. 1년이후 이 학생들은 거주하는 주의 재량하에 3년에서 5년동안 영어나 모국어중 하나로 평가받는다. 5년이후 학생들은 영어로 이루어지는 시험에서 영어에 충분히 숙달되어야 한다.

다중언어교육프로그램의 제공기한을 정하면서 또한 NCLB는 이민자가정 학생을 위한 지원프로그램을 차단한다.³¹⁾

NCLB의 법률 통과후 영어습득·증진·성취지원법(English Language Acquisition, Language Enhancement, and Academic Achievement Act)은 다중언어교육법(Bilingual Education Act)를 대체하였고 다중언어교육과 소수인종언어사무를 담당하는 정부부처는 LEP학생들을 위한 영어습득·증진·성취부로 대체되었다.³²⁾

(2) NCLB의 LEP교육의 문제점

그러나 NCLB가 단기시험(short-term test)결과에 중점을 둔다는 점은 기능적으로 다중언어교육을 사라지게 한다. LEP학생들은 영어에 숙달되기 전에 수업내용을 평가받는데 이는 NCLB를 교육성취에 있어서

30) NCLB of 2001, Pub. L. No. 107110, §3102(1), 115 Stat. 1425, 1690.

31) Sandra Cortes, A Good Lesson for Texas: Learning How to Adequately Assist Language Minorities Learn English, 13 TEX. WESLEYAN L. REV. 95, 107-108, 2006.

32) Sandra Cortes, A Good Lesson for Texas: Learning How to Adequately Assist Language Minorities Learn English, 13 TEX. WESLEYAN L. REV. 95, 107-108, 2006.

문제가 있는 시스템으로 만드는 요인이다..

다중언어교육 및 다언어주의재단(Foundation of Bilingual Education and Bilingualism)에서 콜린 베커(Colin Baker)는 다중언어교육현장의 효율성을 결정하는 요인들을 설명하였다. 베커는 획일화된 시험은 LEP 학생들의 교육성취에 적절하지 못하다고 주장하였는데 그 이유는 이민자학생들은 언어적 문화적 다양성이 존재하는 환경에서 잘 성장한다는 것이다.³³⁾

베커는 획일화된 시험은 언어의 질적 측면과 언어능력의 무한한 범위에 대하여 무감각하고, 다른 문화의 학생들이 상당한 능력으로 구사하는 대화의 질과 형태를 평가하는 데 실패하였다고 주장한다.³⁴⁾

LEP학생들이 영어상용 동급생들과 수준을 같이 하는 데는 5년에서 7년의 시간이 소요된다. 의심할 여지없이 NCLB의 시험체계는 LEP학생들이 적절한 준비 없이 시험에 임하게 만드는 것이다.

III. NCLB

NCLB가 탄생한 지 5년 후, NCLB가 미국의 공립교육에 미친 영향을 분석한 결과 다음 3가지의 특징이 발견되었다. 첫째, NCLB는 교육 분야에 있어서 연방정부의 역할을 비약적으로 증대하였다. 둘째, NCLB는 공교육에 대한 연방의 개입의 한계 그리고 무엇보다도 그 위험성을 증명하였다. 셋째, NCLB가 학생의 학업성취를 향상시키는데 도움을 주지 못하였다는 것이다.

1. 연방정부권한의 확장

NCLB에 대한 비판중의 하나는, 기대예산을 훨씬 초과하는 기금조성권한을 가지고 있어서 오히려 결과적으로 예산이 상당히 부족하였

33) Colin Baker, Foundations of bilingual Education and Bilingualism 261, 4th ed. 2006.

34) Colin Baker, Foundations of bilingual Education and Bilingualism 295, 4th ed. 2006.

다는 것이다. 교육에 대한 연방의 지출은 NCLB하에서 최고로 증가하여 왔다. 연방교육부에 따르면 부시 행정부의 2008년도 NCLB에 대한 국가예산신청이 2001 회계연도의 지출보다 41퍼센트를 상회하는 2440억달러까지 증가하였다는 사실이다.³⁵⁾

이러한 예산청구는 지방교육기관의 경우 59퍼센트의 증가를 의미한다.

이러한 가파른 예산증가는 새로운 연방권한을 의미하며 또한 주와 지방정부에 대한 행정적 이행비용을 부과하여왔다. 연방관리예산처(Office of Management and Budget)에 따르면 NCLB는 주와 지방정부의 서류작업부담으로 6,680,334시간을 증가시킨 결과를 초래하였다.³⁶⁾

2. 확장된 연방의 간섭의 범위와 위험

NCLB하에서 연방기금과 규제는 역사적 증가를 이루었지만 연방정부는 여전히 미국내 공교육에 필요한 지출의 9퍼센트만 담당하고 있다.

이 법률의 지지자들은 이러한 연방의 지출이 각 주로 하여금 새로운 평가와 책임시스템을 이행하도록 요구함으로써 95000개의 공립학교에 포괄적으로 교육정책의 명백한 변화를 강제하는 역할을 한다고 주장한다. 부시대통령은 2002년 1월 8일 법률안에 서명하면서, 기준에 근거한 개혁의 이행을 주정부에 요구함으로써 급속한 변화가 이루어질 것이라고 하였다.³⁷⁾

2002년부터 2007년의 5년기간은 이러한 개혁정책의 한계를 노정하고 있다. 평가와 책임의 영역에서 그 대표적인 예를 발견할 수 있다.

NCLB는 공립학교의 지도책임과 학문적 투명성을 증진시키는 목적을 가지고 있는데 정반대의 효과를 가지고 올 수 있다는 것이다. NCLB는

35) <http://www.ed.gov/about/overview/budget/budget08/summary/appendix1.pdf>.

36) Submission for OMB Review, 71Fed. Reg. 61730

37) George W. Bush, President, Remarks on Signing NCLB Bill before Hamilton High School, 38 WEEKLY COMP.PRES. DOC.26, January8, 2002.

각 주로 하여금 해마다 학생들에게 시험을 치르게 하며, 주차원의 시험에서 학업증진에 실패한 학교들에 대한 일종의 징계로서의 수단들을 개발하여 왔다.

각 주들은 모든 학생들이 2014년까지 주의 공식시험에서 “우수(proficient)”의 평가를 받을 수 있도록 해마다 상향되는 기준성적에 적합할 수 있게 노력해야 한다. 그러나 또한 각 주들은 이러한 시험들의 합격점과 기준을 스스로 수립하므로 이러한 정책들의 상호작용은 주정부로 하여금 연방의 제재를 피할 수 있도록 시험기준을 낮추도록 유인하는 역할을 한다.

여러 연구결과에 의하면 몇몇 주들은 시험기준의 하향을 지속적으로 시도하고 있음을 발견한다.

각 주들은 표본집단이 되는 학생들에게 전국교육향상평가(National Assessment of Educational Progress:NAEP)를 시행하도록 요구되고 있으므로, NAEP의 향상비율과 주의 시험결과를 비교하고 상호의 격차를 확인하는 것이 가능하다.

2006년의 캘리포니아대학의 연구팀은 NCLB법률의 시행이후 12개의 주중 10개의 주에서 NAEP와 주의 시험의 결과의 격차가 벌어지고 있음을 발견했다.³⁸⁾

연구팀의 책임자인 브루스 풀러교수는 “주정부의 지도자들은 학생들의 학업향상에 대한 엄청난 압력에 시달리고 있으므로 높은 학업성적을 증명하는 획기적인 방법을 모색하는 데 열중한다”고 말했다.

좋지 않은 소식은 이러한 문제가 2014년이 다가올수록 심해진다는 데 있다.

아무것도 변하지 않는다면 학부모들은 주시험의 결과가 향상되는 것을 기대해야 하는데 이러한 향상은 NAEP와 같은 전국적 평가에서

38) Bruce Full et al., Is the NCLB working?, Policy Analysis for Cal. Educ., Working Paper NO. 06-1, 2006.

증명될 수 없다는 것이다.

더욱이 NCLB법률은 연방의 개입의 한계와 관련한 문제점을 노정한다. NCLB법률의 중심내용중 하나는 학업향상을 이루지 못하는 학교의 학생들에게 보다 나은 학교로 옮길 수 있는 선택을 제공한다는 데 있었다. 그러나 NCLB의 매우 제한적인 학교선택권은 실망스러운 내용을 담고 있다. 2003-2004학기의 학생중 1퍼센트도 안되는 극소수의 학생만이 보다 나은 학교로의 전학의 혜택을 누렸으며 2004-2005학기 동안 17퍼센트의 학생만이 보충교육지원프로그램(Supplemental Education Services)에 참여하였다.³⁹⁾

주의 교육담당 공무원들은 가정에게 학교선택정보를 차단하거나 선택권행사를 어렵게 함으로써 학교선택에 의한 영향을 무디게 하려고 있다는 연구결과도 있다.⁴⁰⁾

3. 학업성취의 실패

학부모들이 가장 관심있는 것은 NCLB가 학생들에게 학업성취에 어떠한 영향을 주었는가에 있다. 이러한 질문에 대답하기는 어려운 바 학생들의 성취는 다양한 방법으로 측정되기 때문이다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 주단위의 시험의 신빙성에 대한 의문성 때문에 NAEP가 학업성적을 측정하는 데 최선의 방법인 것은 자명하다.

그러나 최근의 NAEP의 결과는 NCLB법률이 학생들의 학업증진에 상당히 기여했다는 주장에 의문점을 던지고 있다.

4학년을 대상으로 한 읽기(reading)시험의 평균은 2002년과 2005년 모두 차이점이 없었다. 8학년학생의 읽기평균은 약간 하향하였다. 4학년을 대상으로 한 수학성적은 2003년과 2005년을 비교해 볼 때 평균이 상향되었으나 이러한 증가는 2000년과 2003년의 기간의 학업성장

39) <http://www.ed.gov/rschstat/eval/disadv/title1interimreport/vol1.pdf>.

40) <http://www.ed.gov/rschstat/eval/disadv/title1interimreport/vol1.pdf>.

를보다 적었다.

학업성적이 눈에 띄게 향상되지 않았다는 사실은 놀랄만한 일이 아니다. NAEP같은 장기 평가를 분석해 보면 시험성적은 과거 30여년과 비교하여 거의 비슷함을 알 수 있다.⁴¹⁾

연방정부는 공교육의 지출액의 겨우 9퍼센트만 제공한다.⁴²⁾ 정책결정권한의 대부분은 여전히 주와 지방정부에게 있다.

그 결과로서 현재수준의 교육지출기금지원에서는 어떠한 연방개입의 성공과 실패도 주와 지방의 개혁의 노력에 의존할 수밖에 없음을 알 수 있는 것이다. NCLB법률의 지지자들은 이 법률이 미국교육을 획기적으로 변화시킨다는 믿음이 비현실적이라는 것을 인정해야 하는 국면에 직면하고 있다.

IV. NCLB

1. 지역사회기반 교육개혁(community-based education reform)

NCLB의 교육에 대한 획일화 시도는 개별학생들의 요구를 수용하는데 유연성이 결여되어 있다. 오로지 영어사용교육에만 집중하고, 언어교육프로그램의 분야에서의 학교관계자들의 선택과 창의력을 제한하는 단기간의 실력향상평가에만 관심이 있다.

다음은 일선학교에 보다 많은 권한을 부여하고 개별학생의 요구에 부응하며 학부모의 참여를 확대하는 시스템을 통한, NCLB의 LEP학생 교육개선방안이다.

41) National Center For Education Statistics,, National Assessment of Educational Progress, 2006, Assessment Results,tbl1.

42) National Center For Education Statistics,, National Assessment of Educational Progress, 2006, Assessment Results,tbl 158.

(1) 지역사회기반교육의 필요성

언어교육의 문제는 다양한 요구를 지니는 학생들을 어떻게 교육시키는가의 문제뿐만 아니라 교육제도의 목적이 언어, 문화적 정체성, 국적과 어떻게 연계되는가의 문제를 포함한다. 지역기반교육의 개혁은 학부모, 지역의 지도자, 정치인, 정책입안자, 학교교육자들이 함께 고민하면서 이와 같은 문제들과 요구에 부응하는 것이다.⁴³⁾

NCLB는 이러한 문제들을 해결하는 데 있어서 지역학교공동체에 충분한 유연성과 재량을 제공하지 않고 있다. NCLB의 제1절에 규정된 기금을 지원받기 위하여, 州들은 미국내 모든 공립 초중등학교에 적용하는 책임제도와 유사한 단일하고 州전역에 동일한 책임제도를 설치 이행하도록 요구된다.⁴⁴⁾

그러나 州들은 언어교육정책을 위한 주의 단일한 지시가 적절하지 않는 다양한 공동체를 가지고 있는 것이다.

다중언어교육의 복잡성은 단순한 해결책의 한계를 노정한다. 수십년간의 연구는, 다중언어교육이 영어몰입교육보다 효율적인지에 대한 단순하고 즉각적인 해답은 존재하지 않는다는 것을 증명하였다.

할란(Halan)대법관은 *Roth v. United States* 사건중 반대의견에서 정형화된 접근을 통한 주의 문제해결시도의 위험성을 지적하였으며,⁴⁵⁾ 브랜다이스(Brandeis)대법관은 주들이 정부혁신을 위한 전통적인 실험장소를 전락할 위험성을 경고하였다.⁴⁶⁾

언어교육정책계획으로서의 NCLB는 다중언어와 영어전용교육의 헌법적 한계에 관한 두 개의 중요한 주장에 부응하는 데 실패했다. 첫

43) Seventh Annual Harvard Latino Law, Business, and Public Policy Conference: Investing in our Future, 8HARV. LAT. L. REV. 93, 138, 2005.

44) 20 U.S.C. § 6311(b)(2)(A).

45) *Roth v. United States*, 354 U.S. 476, 1957.

46) *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932.

째, 다중언어교육은 영어상용자가 아닌 학생들을 분리함으로써 **Brown**에서의 원칙을 침해할 수도 있다는 것과 영어몰입교육 또한 **LEP**학생들을 차별함으로써 평등조항을 침해할 수 있다는 주장이다. 양쪽 입장 모두 불명확한 법적 논쟁에 직면한다.

그러나, **NCLB**의 교육정책을 지지하는 입장에서 보면, 다중언어교육은 영어비상용학생이 영어상용학생과 결코 잘 융합되지 않는 이중시스템을 만들어 낼 수 있다. **Brown** 사건의 원고가 “분리하되 평등”의 원칙이 흑인을 위한 열등한 하부시설과 대우를 공고히 하였다고 주장한 바와 같이, 언어교육의 이중구조 또한 **LEP**학생을 위한 열등한 조건을 만들 수 있는 것이다.⁴⁷⁾

Brown사건에서 연방대법원은 동등한 시설에도 불구하고 분리가 가져다주는 심리적 영향에 관심을 두었다.

동일한 관심이 **LEP**학생의 자존심에 관련된 다중언어교육의 영향을 평가하는 연구에서도 고조될 수 있다.

사실, 바딜로(**Badillo**)는 다중언어교육은 히스패닉계 미국인들을 주류사회로 편입시키는 데 주요한 장애물이 된다고 주장한다.⁴⁸⁾

그의 관심은 **Brown**사건에 있어서의 원칙의 정당화에서 연유한다: “동일한 연령이나 자질을 가진 자를 인종이라는 이유로 분리시키는 것은 사회내의 지위와 소속에 대하여 열등감을 불러일으킨다”

바딜로는, 히스패닉계 학생들은 오로지 다중언어교육프로그램에 의해서만 개선되는 열등그룹속에 발목이 묶인다고 주장한다.

그러므로 **LEP**학생들의 분리는 **Brown**사건에서 주장된 명백한 인종차별과 유사하다는 범위에서 다중언어교육은 유사한 헌법적 비판을 불러오는 것이다.

47) *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, 1954.

48) Kristen L. Depowski, *Limited English Proficiency Students Left Behind*, *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, Spring 2008, p353.

다중언어와 영어전용교육의 헌법적 한계를 둘러싼 또 다른 문제는 영어전용교육의 위헌가능성여부이다. 영어몰입교육의 지지자들은, 인종분리와 국가적 통일성의 파괴를 막기 위하여 영어를 미국의 공식언어로 정하고자 노력한다.⁴⁹⁾

그러나 반대자들은, 영어몰입교육이 **Brown**판결의 원칙을 침해하지 않지만 그럼에도 불구하고 인종이나 출신국가에 기초하여 보호받는 **LEP**학생들에 대한 영향 때문에 보다 엄격한 사법심사기준으로 검토되어야 한다고 주장한다. **Valeria v. Gray Davis**사건에서 원고는 **NCLB**에 부응하는 캘리포니아주의 교육안227에 대하여 평등권침해를 주장하면서, **LEP**학생들은 고립되고 분리된 소수이므로 그들의 사회적 지위에 기초한 어떠한 차별도 엄격한 사법심사의 대상이 된다고 하였던 바 있다.⁵⁰⁾

NCLB가 연방대법원의 헌법적 검토를 통과했지만 **LEP**학생들에게는 이상적인 프로그램은 아니다. 사실, **LEP**학생들을 교육하기 위한 검증된 방법은 없다. 그러므로 오히려 다양한 다중언어교육모델이 있다면 언어교육정책의 분야에서의 시도는 지역수준에서 이루어 져야 하며 최종결정권은 주나 지역, 학부모에게 주어져야 한다.

(2) 지역사회를 기반으로 한 이용할 수 있는 시도들

NCLB의 급속한 요구들을 만족 시킬 수 없는 학교들의 수의 압도적인 증가는 **NCLB**의 책임제도가 작동하지 않음을 의미한다.

보다 실용적인 계획은 코네티컷 주지사인 주디 렐(**Judy Rell**)의 제안으로부터 나온다. 그 제안은 우선 모든 코네티컷주내 학교교구의 위한 재정지원을 증가시키며, 경제상황이 가장 나쁜 도시들에서 주정부 주도의 조기 아동프로그램을 촉진하고, 공간이 허락하는 한 고등학교

49) <http://www.cal.org/resources/digest/lewell01.html>.

50) *Valeria v. Davis*, 307 F.3d 1036(9th Cir. 2002).

를 증가하여 가족들로 하여금 그들이 원하는 특별학교(magnet school)⁵¹⁾에 진학할 수 있도록 문호를 개방하는 것이다.

더 중요한 것은 NCLB에 근거한 연방의 지시에 부합하기 위하여, 주디 텔 주지사의 제안서는, 주교육부에 낙오된 학교에 개입하여 개선하는 권한을 주며, 주교육위원회에게 지역교구들로 하여금 표준테스트의 우수성수준을 충족하지 못하는 아동을 위한 종일반 유치원과 여름학교프로그램들을 만들도록 요구하는 권한을 부여한다.

무엇보다도 재정지원은 결과에 상관없이 학교에 제공된다.

위와 같은 주디 텔 주지사의 제안과 유사하게 LEP학생에게 학습프로그램에서 유연성을 제공하는 개별화된 교육계획이 필요하다. 지역지도자, 선생님, 학부모로 구성된 위원회는 개별학생들의 교육에 대한 요구를 파악하고 적절한 평가를 잘 할 수 있는 프로그램을 개발하도록 해야 한다. 이러한 위원회는 학부모, 가족, 공동체구성원을 지방교육에 참여시키도록 공청회나 타운 홀 미팅을 개최할 수 있다.⁵²⁾

학부모나 지역공동체의 효과적인 대화와 참여를 위해 필요한 기술을 가르치는 전문개발프로그램을 요구함으로써, 교사훈련에 위원회의 관심을 집중할 수 있다.

위원회는 지역의 고용주들에게 합리적인 기간의 휴가를 고용인들에 주도록 하여 부모들이 학교의 활동에 참여할 수 있도록 여건을 조성할 수 있다. LEP 학생들은 NCLB의 일반시험에서 배제될 수는 없지만, LEP학생들의 교육과 평가를 효율적으로 하기 위하여서는 보다 더 유연성이 필요한 것이다.⁵³⁾

51) 미국에서 일반교육뿐만 아니라 과학, 언어, 예술 등의 전문분야 등을 특화시켜 교육하는 학교를 말한다.

52) Kristen L. Depowski, Limited English Proficiency Students Left Behind, 14 Wash.&Lee J. Civil Rts. & Soc. Just, Spring. 2008, p355.

53) id.

2. IDEA를 통한 NCLB의 보완

(1) IDEA개관

신체장애아동이 정상아동과 같은 교육기회를 받는 것을 보장하는 프로그램에 의하여 진행된 결과에 만족하지 못한 연방의회는 1970년 장애자교육법⁵⁴⁾(EHA: Education of the Handkapped Act)를 제정하였다.⁵⁵⁾

EHA전에는 학부모들은 학교의 배치결정에 대해 관여하지 않았고, 동의하지 않을 경우에 이용가능한 법적 수단은 존재하지 않았다.

1980년대 후반 EHA는 신체장애인교육법(IDEA: Individuals with Disabilities Education Act)로 개정 변경되었다. 최근에는 연방의회는 다시 IDEA를 개정하여 신체장애인교육증진법(IDEA04: Individuals with Disabilities Education Improvement Act of 2004)으로 탄생시켰다.⁵⁶⁾

오늘날 IDEA04는 일년에 약 110억달러의 재정으로 공립학교학생의 13퍼센트를 지원한다.

주정부들은 IDEA04에 근거한 연방기금을 지원받기 위하여 신체장애학생들에게 무료적정공공교육(FAPE : Free Appropriate Public Education)을 지원함으로써 장애학생들을 위한 교육프로그램을 제공하고 있다는 점을 교육부(Secretary of Education)에게 보장해야 한다.⁵⁷⁾

무료공공교육(FAPE)을 제공하기 위하여 학교들은 각 신체장애아동의 특별한 요구에 부합하는 개별교육프로그램⁵⁸⁾(IEP:Individualized Education Program)을 창설해야 한다.

54) 이하 EHA로 호칭함

55) Pub. L. No. 91-230, 84 Stat. 175-88(codified as amended at 20 U.S.C. §§1400-82, 2006).

56) Pub. L. No. 108-446, 118 Stat. 2647(codified as amended at 20 U.S.C. §§1400-82, 9567, 2006).

57) 20 U.S.C. § 1412(a), 2006.

58) 이하 IEP로 호칭함

일반적으로, IEP는 각 아동의 현재교육수행수준평가서, 한해 목표, 제공되는 특별교육서비스, 목표가 달성되는 지 여부에 대하여 최소한 1년마다 결정하기 위한 객관적 기준과 평가절차를 포함해야 한다.

IDEA에 근거하여 서비스를 받기를 원하는 학생들을 위한 첫 번째 취해야 할 절차는 평가(evaluation)절차이다. 평가는 아동이 신체장애인지의 여부와 교육수행을 위해 그들의 특별교육프로그램에서 어떤 서비스를 원하는 지를 결정하는 것이다.

다음으로, 아동의 부모와 선생이 주로 포함되는 IEP팀이 IEP의 개발을 위하여 모임을 가진다. IEP의 개발은 집합적인 노력이지만, 학교위원회는 동일한 교육목표를 달성할 수 있는 방법중의 하나를 선택하는 재량권을 보유한다.

학교관리자, 교사, 학부모는 아동의 IEP를 준비하기 위하여 최소한 해마다 한번 회동해야 한다.

만약 학부모가 IEP가 적절하지 않음을 발견하면, 주의 행정절차를 통하여 이의를 제기하고 나아가 연방법원에 소를 제기할 수 있다.⁵⁹⁾ IDEA04법률은 학부모가 승소할 경우 변호사비용을 지원한다.

그러나 연방의회는 물론 적대적 상황을 만들려고 하는 의도가 아니라, 학부모로 하여금 아동의 교육에 대한 최대한의 참여를 유도하기 위하여 법적이의제기절차를 구체적으로 고안하였음은 분명하였다.

IDEA의 개별화된 교육프로그램과 적법절차조항은 NCLB의 두 가지 약속을 이행하는 데 도움을 주며 의미 있는 개선구조를 제공한다. 첫째, 아래 (2)절에서 밝히는 바와 같이 모든 열등학생들을 위한 개별화된 교육프로그램은 주의 기준에 따라 모든 학생들이 우수한 실력을 쌓게 하는 NCLB의 목적을 현실화하는 데 도움을 제공할 것이다. 둘째, 아래 (3)절에서 논의하는 것은 학부모에게 자녀의 IEP의 충분성에 대한 이의제기권을 부여하는 IDEA의 적법절차조항은 NCLB의 또 다

59) 20 U.S.C. § 1415(i)(2)(a)

른 목적인 모든 학생들이 고품질의 교육을 받게 하는 기회를 가지게 한다는 점을 보장할 것이다.

(2) IDEA의 IEP모델을 통한 모든 학생의 우수한 실력의
현실화목적 달성

IDEA의 IEP(Individual Education Program)조항은 “모든 아동들이 최소한 주정부의 교육성취기준과 교육평가에 우수한 성적에 도달하게 한다”는 NCLB의 목적을 보다 현실화할 수 있다. 교육가, 정책결정자, 자문가 등은 NCLB 뿐만 아니라 이러한 NCLB가 가지고 있는 목표를 비판하여 왔다.⁶⁰⁾

2014년까지 100퍼센트의 교육우수성결과성취는 불가능한 목표이며 NCLB에 대한 신뢰를 결과적으로 무너뜨릴 것이기 때문에 없어져야 한다는 것이다.

비록 국가가 세계에서 가장 우수한 교육제도를 자랑한다고 할지라도 인간유형의 다양성이라는 진실에서 교육의 100퍼센트성과달성이란 불가능한 것임을 유추할 수 있다.⁶¹⁾

주들은 NCLB의 100퍼센트 수월성기준도달목적에 따라 각각 년도별 적정발달기준(AYP)을 세운다. AYP에 결부된 제재를 피하면서 학생의 변화를 설명하기 위하여 대부분의 주들은 전년보다 어떤 결과든지 진전된 것이 있으면 변화가 있다고 정의한다.

그들이 정한 기준은 자의적이고 주관적이기 때문에 주들의 제재회 피성향은 그들의 잘못은 아니다.

NCLB의 단점들은 오히려 모든 학생들이 그들의 교육기회를 의미있게 하기 위하여 다른 수준과 종류의 프로그램과 서비스를 원한다는

60) Michael A. Rebell & Jessica R. Wolff, Moving Every Child Ahead: From NCLB Hype to Meaningful Educational Opportunity 3, 2008.

61) Rothstein, Jacobson & Wilder, Proficiency for all, An Oxymoron 5, 2006.

점을 부각시키고 있다.⁶²⁾

IDEA04에서 연방의회는 장애인이 교육으로부터 혜택을 받기위하여 개별적 요구에 맞춰진 지원과 서비스를 요구할 것임을 인정하였던 것이다.

IDEA04는 또한 학부모들을 개인별특별교육프로그램(IEP)형성과정에 포함하여 학부모들의 참여를 강조하며 필요하다면 학부모로 하여금 연방법원에서 그들 자녀의 IEP에 대하여 이의를 제기하는 것을 허용한다.⁶³⁾

연구결과들을 보면 학생교육에 있어서의 학교와 가정의 강한 능동적 관계, 교육의 성과, 장애아동의 적극적 태도, 결석의 저하 등이 나타남을 알 수 있다.⁶⁴⁾

학부모들은 아동에게 있어서 최고의 교사이며 후원자이다.

IEP는 NCLB가 그들의 수월성목적성취에 도움을 줄 것으로 보이지만 실제적으로 어떻게 이행될 것인지는 다소 명확하지는 않다. 다음은 IEP가 NCLB내용속에서 가질 수 있는 서비스의 종류를 설명하고, 자의적인 소재량의 기준설정대신에 교육의 발전을 진실로 유인하는 방법으로 AYP를 정의하고자 한다.

ㄱ. NCLB의 IEP가 제공하는 서비스

NCLB의 IEP는 의사의 약상자와 같을 것이다.⁶⁵⁾

어떤 학생들이 어떤 병으로 고통받는지, 어떻게 치료하는 지에 대하여 진단하는 실제적인 테스트를 통하여 적절한 처방을 제시할 것이다.

62) Michael A. Rebell & Jessica R. Wolff, *Moving Every Child Ahead: From NCLB Hype to Meaningful Educational Opportunity* 72, 2008.

63) 20 U.S.C. § 1415(i)(2)(a).

64) <http://devweb.tc.columbia.edu/manager/symposium/Files/117Rothstein%20paper%20for%20symposium%2011-12-08b6.pdf>.

65) Tough, *Whatever It Takes: Geoffery Canada's Quest to Change Harlem and America* 220, 2008.

NCLB의 IEP는 우선 학생들의 현재 학습이행수준평가를 하는데, 예로 들면 “조시는 현재 3학년수준의 읽기능력이 있다”라고 평가하는 것이다.⁶⁶⁾

이와같은 사전적인 평가는 현재의 학업수행능력을 판단할 수 있게 한다. 두 번째로 NCLB의 IEP는 년도별 목표를 제공하는 데 “조시는 올해말까지 4학년수준으로 읽기를 진행할 것이다”라고 하는 것이다..

세 번째로는 NCLB의 IEP는 년도별목표에 도달하기위해 필요한 과정을 상술하는데, 예로 들면 조시는 60퍼센트에서 63퍼센트로 발전하기 위하여 매주 방과후 수학수업을 1시간씩 하게 된다는 것이다.

다른 교육지원서비스의 형태는 일대일 수업, 소규모그룹수업, 방과후 혹은 여름교육, 주말 집중수업 등을 들 수 있다.

오바마대통령은 교육에 대하여 수업일수의 확대를 지지하였다. 미국 히스패닉계경제회의에서, 그는 더 이상 자녀들이 농사일을 하기 원하는 농부의 시절의 교육일정표를 가지고 있어서는 아니된다고 하였다.

ㄴ. 새로운 AYP기준

100%수월성기준 도달 강제는 본질적으로 문제가 있으므로 AYP는 열등한 개별학생의 IEP에 적절한 계획을 가질 수 있도록 다시금 정의되어야 한다.⁶⁷⁾

합리적인 계획은 모든 학생의 우수(proficiency)성적도달을 위한 것이 아니라 종형빈도곡선(Bell Curve)상의 개별학생의 백분율에 기초하여야 한다. 정형화된 시험은 통계적으로 점수의 정규분포를 만들어야 한다.⁶⁸⁾ 정규분포가 의미하는 것은 시험결과는 그래프로 나타낼 때 체

66) Paolo Annino, The Revised IDEA: Will it Help Children with Disabilities?, 29 Mental & Physical Disability L. Rep. 11, 2005.

67) Mark Burgreen, Being Neighborly in Title 20 : Using the IDEA to Lend a Helping Hand to NCLB, Columbia Journal of Law and Social Problem, Fall, 2009, p64.

68) Charles Murray, Editorial, Acid Tests: No Child Left Behind is Beyond Uninformative. It is Deceptive., Wall St. J., July 25, 2006.

계적으로 중형을 이룬다는 것을 말한다. 중형의 전 범위는 시험을 치는 모든 학생이다.

(3) IDEA의 적법절차조항모델을 통한 고품질교육의 학습기회의 보장목적 달성

현재, NCLB는 개별소송권을 포함하지 않는다. 그러나 모든 학생들의 고품질의 교육을 받을 중대한 기회를 가지게 하려면 IDEA의 적법절차조항 같은 것이 필요하다.⁶⁹⁾

역사적으로 법원은 적극적인 교육변화를 가져오는데 중요한 역할을 하였다. 미국연방대법원이 LEP학생들의 교육서비스는 의미있어야 한다고 선언했을 때 미국 LEP학생들은 본질적인 권리의 향상의 혜택을 누렸다. 최근에 법원은 이민자가정학생에 대한 교육서비스와 학교재정의 문제를 적극적 평등조치(affirmative action)의 일환으로 보면서 공적문제를 다루고 있다.

소송의 역할은 특별교육분야에서 특히 현저하다. 1974년 미국연방의회는 학부모들에게 자녀의 IEP에 대한 이의제기절차를 규정하는 EHA의⁷⁰⁾ 개정을 승인하였다. 오늘날 IDEA04는 학부모들에게 자녀의 확인, 평가, 교육적 배치 등에 관한 자료들에 대하여 이의제기의 기회와 무료적정공공교육(FAPE)제공을 보장한다. 이러한 소송권리의 부여는 법원으로 하여금 FAPE에 대한 법적 권리를 정의하고 개선하게끔 하는데, “추상적인 법령상의 권리는 이러한 절차를 통하여 구체적이고 의미있게 된다”는 것이다.⁷¹⁾

69) Benjamin Michael Fuperfine, Using the Courts to Influence the Implementation of No Child Left Behind, 28 Cardozo L. Rev. 779, 2006.

70) Education of the Handicapped Amendments of 1974, Pub. L. No. 93-380, 88 Stat. 576.

71) Michael A. Rebell, Jose P. v. Ambach :Special Education Reform in New York City, In Justice and school systems : The Role of the Courts in Education Litigation 29(Barbara Flicker ed.,) 1990.

즉, 부모들이 대심구조(adversial system)에서 이의제기할 때 IDEA의 광범위하고 추상적인 교육권리 부여는 의미를 가지게 된다는 것이다.

오늘날 장애아동의 교육권은 다른 학생들보다 잘 보장되어 있는데, 우호적인 법원의 판결들이 IDEA의 법령상 보호책을 보장하고 강제하기 때문이다. 그러나 NCLB에 대하여서는 아직 검토하지 않고 있다.

이러한 적법절차조항은 2004년의 개정에서도 존재하는데 장애아동의 교육증진에 성공적이었기 때문이다. 연구결과들은, 부모들이 학교에 자발적이고 적극적으로 참여하고 학교운영자에게 책임을 물을 수 있을 때 학생들이 더욱 수업에 잘 적응한다는 것을 보여주었다.⁷²⁾ 그러므로 학교들은 이러한 이의제기를 최소화하기 위하여 IEP서비스와 절차들에 대하여 철저히 검사한다. 또한 학교들은 IDEA04의 소송들은 주의 기금으로부터 수십억달러를 보장받기 위하여 이용한다.

IDEA04는 또한 부모들이 그들의 적법절차상의 권리를 인식하게 하기 위한 조항을 삽입시켰는데 학부모들은 IEP meeting 때 뿐만 아니라 학교들의 자녀들의 IEP의 변경을 제안할 때마다 통지를 받을 수 있는 것이다. “사전서면통지”는 변경의 이유와 IDEA상의 절차적 권리를 알기 쉽게 기술하여야 한다. 더욱이 학교교구는 개별적 단체적 전화나 화상회의 등을 포함하는 학부모의 참여를 보장하는 경우에만 학부모의 현실적 참여없이 IEP meeting을 진행할 수 있다.⁷³⁾

그러므로 이러한 IDEA의 적법절차조항은 NLCB에 많은 실질적인 혜택을 제공한다.

수용된다면, 변호사, 학교행정가, 부모들은 “자녀들이 양질의 교육을 획득할 수 있는 공정하고 평등하며 중요한 기회를 가진다”는 사실에 보다 확신할 수 있게 되는 것이다.⁷⁴⁾

72) Richard D. Kahlenberg, Socioeconomic School Integration, 85 N.C. L. Rev. 1545, 2007.

73) 34 C.F.R. §300.501(c)(3), 2007.

74) 20 U.S.C. § 6301, 2006.

그러나 NCLB에 대한 적법절차적용은 2개의 주요한 문제에 직면하는 것은 부인할 수 없다. (1) 수많은 사무업무를 통한 관료주의의 비대화 (2) 비용과 시간이 많이 드는 대심구조 소송절차를 통한 지나친 사법절차의존이 바로 그것이다.

ㄱ. 관료주의 비대화에 대한 대응

연방의회는 처음 IDEA를 승인할 때 관료주의의 문제를 인식하고 있었다. 서두에서 연방의회는 “30여년의 연구와 경험으로 비추어 볼때 교육과 학습분야에 대한 자원을 집중하고, 사무업무를 줄이고 단순한 교육의 결과의 성장만을 지원하지 않을 경우 장애아동의 교육은 보다 효과적일 수 있다는 것을 알 수 있었다”고 밝혔다.

IEP의 사무업무부담은 위협적이지만 교사들에 대한 사무업무를 가중없이 IEP절차의 혜택을 유지하는 데 대한 합의는 이루어질 수 있다. 2004년 의회는 IDEA04를 통하여 사무업무를 경감을 시도하였다. 특히 잦은 회합과 평가를 줄이고, IEP변경에 대한 통지의무를 최소화하며 서류보관과 절차적 장치를 일부 줄이고, IEP의 단기목적을 제거(심각한 장애아동을 제외)하는 작업을 시도하였다.

IDEA04는 NCLB에서도 필요한 형식과 기능의 균형을 유지하기 위한 시도이다.

예로 들면 학부모들은 지나친 비관료주의정책은 법률의 핵심인 IEP에 대한 자녀의 진행상황을 더 이상 알 수 없다는 불만을 가진다. 열등한 학생의 IEP는 단기목표로 가득찬 두꺼운 서류철보다는 “간결하고 포괄적인 학년당 목표”를 보유한다는 타협을 이룰 수 있을 것이다. 관료주의의 비대화를 피하면서 IEP의 절차적 합의라는 혜택을 유지하기 위하여서는 그러한 합의는 필요하다. 현실적인 행정에 대한 기대는 NCLB의 IEP의 절차의 장점에 대한 신뢰를 발생시킨다.⁷⁵⁾

75) Jay P. Heubert, *Six Law-Driven School Reforms: Developments, Lessons, and Pro-*

ㄴ. 지나친 사법절차에 대한 대응

IDEA04이전의 적법절차조항은 과도한 재정의 낭비와 교사의 시간의 소모를 가져왔다. 더욱이 학생을 위한 회의에 변호사가 출석함으로써 적대적인 분위기를 형성한 사례가 적지 않아서 결국 학생들에게 불리한 결과를 초래한 바가 없지 않았다.

IDEA04의 조항은 NCLB의 적법절차에 하나의 모델이 될 수 있다. 부모와 학교가 동의한다면 IEP절차는 면제될 수 있는 조항이 바로 그 예이다.⁷⁶⁾ 이러한 조항을 통하여 교사는 IEP meeting에 필수적으로 참여할 필요가 없게 되는 것이다. 즉, 양보다는 질을 강조하는 법률의 취지가 현실적으로 작동하는 것이다.

IDEA04는 비용과 적대적 소송을 최소화하면서 신속한 해결을 독려하는 사전 적법절차조항을 개정 보완하였다. 부모가 적법절차심문을 청구하였을 때, IDEA04는 30일의 냉각시간을 명령하고 적절한 문제에 대한 이의로 제한하며 2년의 제소기간시효를 정하고 있다.⁷⁷⁾ 지방법원은 효과적인 중재력을 훈련받은 능력있고 공정한 중재자로 하여금 자유로운 조정을 독려한다. 연방의회의 의도는 소송을 대신하여 부모와 학교간의 대화와 협력을 용이하게 하기 위한 것이었다. 부모가 중재에 참여하길 원하지 않으면 학교는 중재절차의 이용과 설명을 위하여 분쟁조정집단이나 다른 학부모그룹을 만날 것을 요구할 수 있다. 그러나 학교는 여전히 IDEA상의 학부모의 소송권을 부정하거나 지연하기 위하여 중재를 이용할 수는 없다

중재가 소송을 대신할 유일한 방법은 아니다. 이의가 제기된 경우 IDEA04는 부모와 학교가 변호사 없이 소송절차 개시 전에 분쟁을 해

sects, In Law and School Reform: Six Strategies for Promoting Educational Equity 2, 1999.

76) Stephen A. Rosenbaum, A Renewed IDEA and the Need for More Ardent Advocacy, 32 HUM.RTS.121, 2005.

77) § 1415(b)(7)(A);34 C.F.R. §300.508(b), 2007.

결할 마지막 기회를 가지는 의무적 해결기간을 요구한다. 또한 소송 제기와 행정법원의 판결전의 기간 중 어느 때고 분쟁해결의 공식적 비공식적 회합이 이루어 질 수 있다.

IDEA04하에 소송을 감소시킬 더 나은 방법은 소송이 비합리적이거나 부적절한 목적, 불필요한 지연, 불필요한 소송비용증가를 결과할 경우 학교는 변호사비용을 배상받을 수 있다.⁷⁸⁾ 부모가 정당한 이유 없이 해결을 거부할 경우 학교의 변호사비용은 면제되거나 감소된다.

연방의회가 NCLB의 적법절차조항을 기초할 때 위와 같은 경험과 교훈을 고려해야한다. 연방의회는 적법절차조항과 편의성·경제성간의 적절한 균형을 위하여 노력해야 한다. 조정과 선택적 분쟁해결이 언제나 선행되어야 하며 소송은 최후의 수단이 되어야 한다. 모든 비소송수단이 가능하다는 것을 부모들에게 인식시키는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다.

IDEA04가 부모와 소송에 숙달된 학교사이의 힘의 균형을 위해 노력하듯이 부모와 학교사이의 불신이라는 보다 기본적인 문제를 해결해야 한다.

얼마나 많은 소송이 NCLB하에 이루어 질 것인가는 예측하기 어렵다. 분쟁의 기초는 결국 학부모는 자녀의 잠재성을 극대화하는 기대에서 나오는 것이다. NCLB를 위한 로스테인(Rothstein)의 발전기준표를 채택한다면 부모들은 그러한 계획이 통계적 합리성을 가지고 있으므로 IEP서비스에 대한 소송을 크게 줄이게 될 것이다.

V. Conclusion

NCLB는 바람직한 의도로 출발하였지만, 지원하려는 학생그룹의 성과결과에서 실패하고 있다. NCLB의 단기간 시험결과에 대한 관심집

78) § 1415(i)(3)(B)(i)(II),(III).

중은 LEP학생에 대한 학습교재교육에 대한 적절한 수단이 없이 이중 언어교육제도를 기능적으로 폐지하는 결과를 초래하고 있다. 게다가, NCLB는 LEP학생들이 영어에 익숙하기 전에 단순히 학습내용을 가지고 평가하여 결국 학습성취에 문제가 되는 제도로 전락하고 있고 이미 배제된 학생들을 더욱 고립시키고 있다.

NCLB의 전국적 영어교육의무강제는 LEP학생들에 대한 개별화되고 특별한 요구를 좌절시키고 있다. 그러므로 다양성에 기초한 교육제도와 다양한 구조적 교육접근방식이 적절한 것이다. 교육에 대한 지역 공동체중심의 접근이 주정부와 지방의 교육가와 부모로 하여금 그들의 자녀교육에 보다 큰 역할을 하게 만든다고 생각된다.⁷⁹⁾

그리고 IDEA의 IEP교육과 적법절차조항은 적절한 수정을 거쳐 상당히 고려되어야 할 대처방안으로 인정될 수 있다.

2009년 3월 의회는 교육부에 14000학교에 분배할 지원금으로 970억 달러를 제공하였고 그중 250억달러는 빈곤한 장애학생에게 지불될 것이다.⁸⁰⁾ 미국의 교육이 다시 세계의 부러움을 사기 위하여서는 이런 귀중한 기금을 낭비할 여유가 없다는 것이 미국정치지도자와 교육계의 공통된 인식이며, 오바마대통령과 의회 그리고 모든 학교들은 이러한 기금의 분배와 지출을 통하여 NCLB의 목적이 깊이 반영되기를 원하고 있다.

79) Kristen L. Depowski, Limited English Proficiency Students Left Behind, 14 Wash.&Lee J. Civil Rts. & Soc. Just, Spring, 2008, p355.

80) Sam Dillon, Some Rich Districts Get Richer as Aid is Rushed to Schools, N.Y. Times, Mar22, 2009, at A1.

토 론 문

김범준 (한국법제연구원 부연구위원)

I. 교육격차의 유형별 분석

- 도·농 간 또는 지역 간 교육격차의 수준 및 현황
- 학교 간 교육격차의 수준 및 현황
- 계층 간 교육격차의 수준 및 현황
- 상기의 유형별 교육격차의 현황에 대한 미국 연방 차원의 제도
와 정책
- 미국의 제도와 정책이 갖는 한국의 현황에 대한 시사점

II. 미국에서의 논쟁

- 미국의 교육재정은 일반적으로 지역 주민들의 재산세, 특히 부동산세에 의존하고 있기 때문에 자연스럽게 가난한 지역의 학교들은 교사에 대한 처우, 학교시설 및 급식 등에 있어서 부유한 지역의 학교와 비교할 때 상당히 열악한 것이 현실임
 - 이는 백인과 유색인종 간 거주지의 구분이 있었던 것을 고려할 때, 학교 간의 교육격차는 계층 간 또는 인종 간의 교육격차로 이어져 사회적 문제가 심화되는 양상을 보여 왔음
 - 이러한 양극화 문제에 대응하여 미국의 각 대학은 입학사정에 있어서 유색인종의 학생들에게 역으로 혜택을 주는 이른바 ‘Affirmative Action Program’을 일반적으로 운용하고 있으

며, 교육재정의 지역 간 균형을 위한 노력을 진행하고 있음

- Regents of the University of California v. Bakke, 438 U.S. 265 (1978)
- Grutter v. Bollinger, 539 U.S. 306 (2003): Univ. of Michigan Law School의 Affirmative Action Admissions Program에 대한 판결 등

□ 텍사스(Texas)州

- 80년대 “재산세에 기초한 교육재정 충당 방식은 부유한 지역과 빈곤층 지역의 교육격차를 지나치게 심화시키는 것으로서 위헌”이라는 주 대법원의 판결이 있었음
 - 이에 따라 부유한 지역에서 징수한 교육재정의 일부를 가난한 지역의 학생들을 위해 쓰도록 하는 교육재정법이 통과되었으며,
 - 이 법에 의하여 모든 학생들은 일정한 수준 이상의 교육비를 보장받을 수 있게 되었음
- 미국 헌법상 ‘(균등한) 교육을 받을 권리(Right to Education)’는 기본권(Fundamental Rights)에 포함되지 않는 것으로 해석되고 있지만, 이는 수정헌법 제14조(the 14th Amendment) 상의 평등보호조항(Equal Protection Clause)의 적용을 받아 법리적으로 해결되고 있는 것으로 보임
 - Plyler v. Doe, 457 U.S. 202 (1982)
 - 연방대법원은 불법체류자의 자녀에 대한 무상교육과 교육비의 지원을 허용하지 않는 텍사스州的 법률은 존재의 적법성을 불문하고 미국의 영토 내에 실질적으로 존재하는 모든 자연인에 대하여 적용되는 연방 수정헌법 제14조의 평등보호조항을 위반한 것으로서 위헌이라 판시한 바 있음

○ Martinez v. Bynum, 461 U.S. 321 (1983)

- 연방대법원은 특정 공립학교에 다니기 위한 목적으로 친권자나 후견인과 떨어져 살면서 다른 지역의 학교에 다니는 학생에 대한 무상교육을 지원하지 않는 텍사스주 법에 대하여 동 조항이 없다면 공립학교의 운영과 교육 계획에 심대하게 불합리한 영향을 끼칠 수 있다는 점을 이유로 합헌이라 판시하였음

Ⅲ. 워싱턴 D.C.의 미셜 리 교육감의 교육개혁 정책

- 학교 간 평가와 교원에 대한 평가에 있어서 학생들의 성적 향상 등 가시적인 실적을 우선적으로 고려하고 있는 것으로 보임
- 이는 파격적인 ‘개혁’정책의 일환이라는 감안하더라도 학교 간, 교원 간 그리고 학생들 간의 교육환경과 재정지원 등이 기본적으로 같다(또는 차이가 없다는)는 것을 전제로 하고 있는 만큼 유형별 교육격차의 해소를 위한 제도적인 개선이 우선적으로 이루어져야 할 것으로 보임

Ⅳ. 미국의 No Child Left Behind(NCLB) 교육개혁

-

-

(

)

I. 가

대한민국은 1997년 IMF경제위기 이후 빈부 격차와 이로 인한 사회적 갈등이 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 그리고 이와 같은 사회적 갈등문제는 교육분야에서 교육기회의 불평등 즉 교육격차 문제로 표출되고 있다.

즉, 교육격차는 가정의 경제적 배경 이외에 다양한 개인적, 지역적, 사회적 요인으로 발생하고 있으며, 교육에 접근할 수 있는 기회, 교육 활동이 이루어지는 과정, 교육을 통해 얻어지는 결과 등 교육의 전 과정에서 발생하고 있다.

그런데 이와 같은 교육격차의 문제에 대해서 그 동안 정부는 국가 경쟁력 강화의 차원에서 그 해결책을 찾고자 노력을 하였다. 그러나 교육격차의 문제는 근본적으로는 교육에 있어서의 기회의 평등이라는 평등권의 실질적 구현이라는 차원에서 접근해야 할 것으로 판단된다.

따라서, 아래에서 살펴볼 프랑스의 사례는 교육분야에 있어서의 적극적 평등실현조치의 하나의 사례로서의 성격을 가지며, 향후 우리나라의 관련법제의 정비에 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 본 발표는 선행연구의 부족과 발표자의 개인적 능력의 부족으로 프랑스 교육격차 제도에 대한 개괄적 소개만을 하고자 한다는 점을 미리 시인하며, 학계의 향후 추가적인 연구를 기대해 볼 따름이다.

II.

1)

1. 교육의 자유

프랑스에서 교육은 공립교육을 원칙으로 하지만 국가의 통제와 지원을 받는 사립교육기관에 의해서도 이루어진다. 그러나 대학에서의

1) 프랑스 교육제도의 기본원칙에 대해서는 박인수, EU교육법제에 관한 연구(V)-프랑스-, 한국법제연구원, 2007, pp. 15-17의 내용을 요약하여 정리하였음.

학점과 학위를 수여하는 권능은 국가만이 보유하며, 사립학교에서 교부하는 학위는 국가에 의해 승인되지 않는 한 공식적인 가치를 가지지 못한다.

2. 무상교육

공립초등학교에서의 무상교육의 원칙은 19세기 말경 1881년 6월 16일 법률에 의해 확립되었으며, 1933년 5월 31일 법률에 의해 무상교육은 중등 교육으로 확대되었다. 그 내용으로는 교과서와 단체용문구류와 학습재료에 대해서 무상으로 지급하는 것을 의미한다.

3. 중립교육

공교육은 중립적이어야 한다. 따라서 철학적인 면에서나 정치적인 면에서나 교육의 내용은 중립적이어야 한다.

4. 보통교육

종교영역에서의 보통교육은 19세기 말 이래 프랑스 교육제도의 주요한 근간이 되고 있다. 공교육기관은 1882년 3월 28일 법률과 1886년 10월 30일 법률이 시행된 이후 탈종교적인 교육기관으로서의 성격을 명확히 하여 보통교육을 시행하고 있다. 한편 이와 같은 보통교육의 원칙은 1905년 12월 9일의 법률에 의해 보다 강화되었으며, 그 결과 학생과 학부모의 신앙은 교육 프로그램에서 종교적 내용을 배제하고 개종권유를 금지하며 교육자의 탈종교를 통하여 보장한다.

5. 의무교육

의무교육제도는 1882년 3월 28일 페리법률(loi de Jules Ferry)에 의해 확립되었다. 의무교육은 6세부터 적용되며 프랑스 아동뿐만 아니라

라 프랑스에 거주하고 있는 외국국적의 아동도 그 대상이 된다. 초기에는 의무교육의 연령을 13세 까지 하였으나, 1936년 8월 9일 법률이 시행된 이후부터는 14세로 하였다. 1959년 1월 6일 법률명령 제59-45호가 시행된 이후부터 의무교육 연령은 만 16세까지 연장되었다.

III.

2)

의무·무상 교육을 특징으로 하는 공화주의적 학교는 시민들간의 평등을 실현한 중요한 수단으로 생각되었다. 즉, 모든 학생들이 그들의 꼬민에 있는 초등학교를 다님으로 인하여 이들은 고등사범학교(écoles normales)³⁾를 통해 동일한 교육을 받은 선생님에 의해 국가가 세부적인 면까지 정한 동일한 교육을 받아 왔다.

따라서 전체 프랑스에서 학교에 대한 접근의 평등 뿐만 아니라, 동일한 교사들 덕분에 교육의 내용과 질에 있어서의 평등은 추구되었다. 고등사범학교와 초등학교장학관(inspecteurs de l'instruction primaire)은 이와 같은 공화국적인 교육의 실행에 있어서의 보장자였다.⁴⁾

이와 같은 공역무의 제공에 있어서의 평등은 학생들 각각의 기회의 평등을 보장하는 것으로 여겨졌다. 따라서 학생들의 지적인 능력이나 게으름으로 인하여 평등의 수준에 도달하지 못하는 경우 이는 바로 학생들 자신의 잘못이지, 학교제도의 잘못이 아닌 것으로 여겨졌다.

이러한 의미에서 오늘날 인정하고 있는 학교실패(échec scolaire)의 개념은 받아들여질 수도 없고, 존재할 수도 없었다. 학교실패의 개념은

2) 프랑스의 교육격차 해소정책인 “zone d'éducation prioritaires, ZEP”에 대한 국내 번역은 ‘교육투자우선지역’(이혜영, 2002; 한만길, 2000), ‘교육우선지역’(나정, 2002; 이태수, 2004) 그리고 ‘교육우선지구’(이부련, 2003; 한승준, 2003)로 각각 다르다. 본고에서는 이 가운데 교육우선지역이라는 말로 번역하고자 한다.

3) 프랑스의 교원양성 고등교육기관임. 전효선, 프랑스의 교원양성체제: 프랑스 교사교육대학원(Institut universitaire de formation des maîtres)을 중심으로, 교육문제연구 제16집, 2002 참조.

4) La Contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, Rapport de l'Inspection Générale de l'Éducation nationale, n° 2006-076, octobre 2006, p. 5.

단지 의무교육을 16세로 연장하는 법률(1959년)과 특히 모든 초등학교 학생들에게 문호를 개방하는 중등교육의 민주화(démocratisation)를 도입한 1977년의 단일중학교(collège unique)⁵⁾의 창설의 순간에 나타난다.

이 무렵부터 학교실패에 대한 수 많은 연구가 부모의 교육수준, 가족적·사회적 환경(l'environnement familial et social)이라는 사회적 원인의 중요성을 강조하게 되었으며, 어떻게 사회적 불평등과 공간적 차별성이 결합되고, 상호 강화되는지를 보여주었으며, 이와 같은 사실은 특별한 어떤 지역(zone)으로 학교 또는 학업의 어려움이 있는 수 많은 학생들을 집중시키도록 하였다.

또한, 60년대부터 수많은 연구자들은 학업성취의 불평등을 나타내기 시작했으며, 이와 같은 문제는 미국에서 정치적 문제로 비화되었으며, 이어서 수많은 나라들의 최고법원에 소송이 제기되게 되었다. 프랑스에서도 여러 사회단체들이 이 문제에 집중하였으며, 이를 통해 1981년 “우선지역”(zone prioritaires, ZP)제도가 창설되었으며, 그 뒤에 이 제도는 “교육우선지역”(zone d'éducation prioritaires, ZEP)이라 불리우게 되었다.⁶⁾

IV.

1. 1981년 “우선지역”(zone prioritaires, ZP)의 창설

1981년 당시의 교육부장관(ministre de l'Éducation nationale)인 Alain Savary는 1981년 “우선지역”(zone prioritaires, ZP)제도를 창설하였으며, 이 정책의 취지는 Alain Savary의 연설에서 잘 알 수 있다.

5) 단일중학교는 1959년 1월 6일의 테크레에 의해 4년간의 collèges d'enseignement général과 1963년에 만들어진 고등학교의 첫 번째 cycles을 대신하는 collèges d'enseignement secondaire가 합쳐진 것이다.

6) 본 발표문의 교육우선지역에 대한 설명의 상당부분은 <http://www.educationprioritaire.education.fr/index.php>와 La Contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, Rapport au ministre de l'Éducation nationale - IGEN / IGAEN - Ministère de l'Éducation nationale, 2006.를 참조하였음.

즉, “우선지역”(zone prioritaires, ZP)제도는 “한편으로는 프랑스의 교육제도가 모든 학령아동들의 교육적 수요에 부응하여야 한다는 점과, 다른 한편으로는 사회적·문화적 계층의 광범위한 다양성에 기인한 학교에서의 불평등이라는 사실 때문에 나타나게 되었다. 그리고 학교에서의 문제가 있는 학생들의 교육에 대한 근심은 교육부장관으로 하여금 낙후된 지역에 대한 우선적 정책을 제시하지 않을 수 없게 하였으며, 그 결과 교육시스템의 민주주의와 사회적 불평등에 대항한 싸움은 수많은 수단들과 가장 많은 부족을 겪고 있는 사람들을 위한 최고의 관심을 통해서 구체화되어야만 했다.”

그런데 이와 같은 정책은 공화주의적 평등이라는 프랑스의 전통적인 교육개념에서의 중대한 일탈로서의 성격을 가진다. 즉, 이제 교육수단의 평등한 분배가 아닌 보다 많은 부족이 있는 학생에 대한 더한층의 분배를 하는 것이 관건이 되게 되었다. 그런데 이와 같은 수단의 불평등은 결과의 평등을 획득하기 위한 사회적 경제적 어려움을 보상하는 것으로 간주되었다. 요컨대, 처우의 불평등을 통해 평등을 바로 잡게 하였다.

그리고 이와 같은 정책은 개인적인 경우를 목적으로 하는 것이 아니라, 지역(zone)을 목적으로 하는 것이라는 점에 특징이 있다. 지방분권에 관한 법률안 이전에 ZEP의 창설은 국가의 교육분야에서의 “분권화”(territorialisation)의 첫 번째 표시중의 하나였다. 즉, 1980년대 프랑스는 비교되고, 서로 반대되는 활력에 종속된 지방으로 분열되었으며, 그 결과 어떤 지방은 계속 본래의 삶을 유지하거나 발전하는 데 반해 다른 어떤 지방은 급속히 경제적 및 사회적인 경기침체를 겪게 되었다. 따라서 국가적 활동을 가장 낙후된 지역으로 집중해야한다는 생각이 나타나게 되었다. 이에 따라 “주거환경과 사회적 삶”(Habitat et vie sociale), “지역의 사회적 개발”(Développement social des quartiers, DSQ), “도시의 사회적 개발”(Développement social urbain), “도시정책”

(Politique de la Ville)과 같은 정책들이 생겨나게 되었고, ZEP는 이와 같은 정책적 흐름속에 교육분야를 대표하는 정책이었다. 이에 따라 1990년에는 동일한 지역에서 ZEP와 DSU는 한 쌍의 정책이 되도록 공식적으로 규정되게 되었다.

그런데 여기서 고려되어야 할 점은 이와 같은 정책들은 부분적으로 그 기원이 1960년대 초기 미국에서 생겨난 “보상프로그램”(programmes de compensation)인 미국의 “적극적 평등실현조치”(discrimination positive) 원칙으로부터 유래되었으며, ZEP정책은 특히 1967년 영국에서 만들어진 “우선교육지역”(Aires d'Éducation prioritaires, Education Priority Areas)에서 영향을 받았다.

한편, ZEP정책의 전개방향에 대해서 Alain Savary는 1983년 7월 13일의 연설을 통해 다음과 같이 말했다. “채택된 전개방향은 다음과 같은 세 개의 본질적 여건에 기반을 둡니다. 첫째로, 교육시스템을 외부로 개방하는 것입니다. 학교교육의 어려움은 사회 및 경제적 환경과 밀접히 연결되어 있습니다. 그렇기 때문에 이와 같은 어려움에 대한 효과적인 싸움은 어떤 지역의 교육과 관련된 부족과 해당 학교가 의지할 수 있는 긍정적 요소들 전체에 대한 사전적 검토부터 시작되어야 합니다. 따라서 가능한 한 폭넓은 협조와 방법을 결집해야 합니다. 둘째로, 지방분권(décentralisation)과 자율(autonomie)입니다. 관계자 그 자신에 의해 만들어진 교육계획은 성공의 본질적인 요소 중의 하나입니다. ... 마지막으로, 시스템의 전체적인 개혁과 일치하여야 합니다. 따라서 어떠한 경우에도 아주 특별한 방식으로 이와 같은 지역의 교육활동의 목표의 방향을 변경하여서는 안됩니다. 즉, 다른 학교시설로부터 이 지역을 소외시켜서는 안되며, 교육시스템의 통일성을 유지하여야 하며, 이 지역의 실현이 다른 지역보다 이익을 얻어서는 안됩니다.”⁷⁾

7) La Contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, Rapport de l'Inspection Générale de l'Éducation nationale, n° 2006-076, octobre 2006, p. 6.

따라서 ZEP정책의 구체적인 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째로, 이 정책은 각 지역의 당사자 그 자신이 그들의 활동계획을 규정하기 때문에 교육적 활동에서의 불평등과 구별이 존재하게 된다. 그리고 이와 같은 점은 어떤 하나의 지역이 다른 지역과 반드시 다르게 되도록 하며, 결과적으로 공역부의 국가적 통일성에 대한 침해를 초래할 우려가 존재하게 된다. 그리고 이와 같은 우려 때문에 Alain Savary는 “조화”(cohérence)와 “교육시스템의 통일성”(l'unité du système éducatif)에 대한 언급을 하였다. 둘째로, 그 동안 공화주의적 학교는 학부모와 귀족들의 영향으로부터 보호되는 “정교분리의 성역”(sanctuaire laïc)으로 간주되었지만, ZEP정책은 협력의 개발로서 “학교의 개방”(l'ouverture de l'école)을 권장한다.⁸⁾

그런데 이와 같은 새로운 평등개념에 대해서 몇몇 사람들은 1981년의 ZEP의 법률에 대한 소송을 제기하였지만, 프랑스의 판사들은 “프랑스식의 적극적 평등실현조치”(discrimination positive à la française)을 인정하였다.⁹⁾

이와 같은 ZEP정책의 기본원칙은 오늘날까지 유지되고 있으며, 1981년 이래의 전개상황을 그려보면 다음과 같다.

- 내각의 변동에 따른 부침이 있었다. 즉, Savary내각후에 Jospin, Lang, Royal, Robien내각은 ZEP정책을 지지 및 활성화되도록 하였으나 Chevènement, Monory, Bayrou는 그렇지 않았다.
- 전체적 평가는 학교의 개방정도(협력/재중심화), 사회문화적 활동과 학업활동간의 관계에 대한 의문을 제기하고 있는 상황이다.

8) 도식적으로 현재까지 이어지고 있는 “우선지역”(zone prioritaires, ZP)제도의 특징을 나타내자면 다음과 같다. 즉, 보충적 수단의 부여, 외부인과 상대방(partenaires)에게 교육시스템의 개방, 당사자(acteurs)에 의한 교육계획의 구상, 전체 교육시스템과의 조화. <http://www.educationprioritaire.education.fr/index.php>.

9) 이에 대한 자세한 내용은 Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, La Documentation française, 1998 참조.

- ZEP의 역효과는 학생과 교직원들의 탈주를 막도록 하기 위해 ZEP의 이미지를 제고하기 위한 해결책을 탐구하도록 하였다.

한편, 1982년 신학년에 363개의 ZP가 창설되었으며, ZP를 통하여 초등학생의 8.3%, 중학생의 10.2%, 직업고등학생의 7.4%, 기술일반고등학생의 0.8%에게 학교교육을 실시하였다.¹⁰⁾

V.

1981년에 도입된 “우선지역”(zone prioritaires, ZP)제도는 1990년에 처음으로 활성화되며, 1997년에는 “교육우선망”(réseaux d'éducation prioritaires, REP)을 창설함으로써 처음의 “교육우선지역”(zone d'éducation prioritaires, ZEP)을 대체하게 된다. 그리고 2006년의 최근의 활성화를 통해서 “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”과 “학교성공의 망(réseaux de réussite scolaire, RRS)”이 만들어지게 된다.

아래에서는 최초의 교육우선지역제도의 전개상황을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

1. 1990년 교육우선지역제도의 최초의 활성화

1990년의 활성화는 “교육우선지역”(zone d'éducation prioritaires, ZEP)의 교육정책을 강화하고, 학교성공이라는 목표를 강조하는 것을 특징으로 한다. 즉, “이 정책의 최우선적 목표는 특히 가장 뒤쳐진 학생들의 학교성적(résultats scolaires)의 대폭적 개선을 목적으로 한다”(circulaire n°90-028 du 1er février 1990)

10) 우선지역제도의 지역 및 교육프로그램 등 구체적인 내용에 대해서는 Circulaire n° 81-238 du 1-7-1981, Circulaire n° 81-536 du 28-12-1981, Circulaire n° 82-128 du 19-3-1982, Circulaire n° 82-589 du 15-12-1982 참조.

구체적으로 다음과 같은 세 가지 기본적인 방향이 제시되었다. 즉,

- 교육조건 개선
- ZEP 자체의 이미지와 기능의 개선
- 교육자의 상황의 개선

“교육우선지역”의 책임자와 조정관이 법적으로 인정되었으며, ZEP 특별구속수당(l'indemnité de sujétion spéciale ZEP, ISS ZEP)이 1991년 9월 11일의 데크레¹¹⁾에 의해 실시되었으며, 각각의 ZEP의 내부적·외부적 평가가 필수적이 되었다. ZEP에서의 교육의 실행방법과 제도적 기능과 같은 두 가지 유형의 평가가 학업적 결과에 영향을 미쳤다.

그리고 1992년 어려운 분야인 교육의 실행방법에 관한 자원센터로서 Alain Savary센터가 국가교수법연구원(l'Institut national de recherche pédagogique)에 설립되었다.

이와 같은 ZEP의 활성화정책 덕분에 ZEP의 지도는 확대되게 되었으며 557개가 넘게 되었다.¹²⁾

2. 1997년 “우선적 교육망”(réseaux d'éducation prioritaires, REP)의 창설과 성공계약

두 번째 활성화 정책은 우선교육정책에 대한 분석에 의존한다. 즉, 학생들의 수업에 대해 부여되는 우선성은 강화되었다. 즉, “우리는 지금 성공하는 ZEP는 그 계획을 학생들의 수업에 집중할 결심을 했다는 점을 알고 있습니다. 분명히 이와 같은 우선성을 표명하는 것이 바람직합니다. 그러나 이는 학교를 이와 같은 우선성에게 닫는 것이 아니며, 학생들의 수업을 엄격히 최소한으로 줄이는 것이 아닙니다.”

11) décret du 11 septembre 1991.

12) 1990-1993년 사이의 ZEP정책의 실행에 대해서는 Circulaire n°90.028 du 01-02-1990을 참조하며, ZEP교육정책의 구체적인 내용에 대해서는 Circulaire n 92-360 du 07-12-1992 참조할 것.

(circulaire n°97-233 du 31-10-1997)

이와 같은 활성화 정책은 “우선적 교육지역”(zone d'éducation prioritaires, ZEP)의 지도의 개정과 “우선적 교육망”(réseaux d'éducation prioritaires, REP)의 창설을 가져왔다. 여기서 “우선적 교육망”(réseaux d'éducation prioritaires, REP)은 이미 “우선적 교육지역”(zone d'éducation prioritaires, ZEP)에 있는 학교시설에 어려움이 있어서 특별한 도움이 필요한 학교와 교육시설을 결합하는 것이다.

교육우선지역에서의 학업적 성공에 관한 결정적 요소에 대한 Moisan과 Simon의 보고서의 결과에 따라 다음과 같은 10개의 목적이 제시되었다. 즉,

- 지식에 대한 모든 사람들의 평등한 접근을 보장하기 위해 공통의 요청을 재천명하기.
- 독서와 언어의 완전한 숙달을 보장하기.
- 문화·스포츠 활동 및 영상교육을 발전시키기.
- 조기취학을 장려하기.
- 가장 취약한 학생에 대한 지도를 보장하고, 학교실패에 대항하여 싸우기.
- 시민의 자격에 대한 교육과 시민적 덕성에 대한 교육.
- 학교와 부모와의 관계를 긴밀하게 할 것.
- 효과적인 협력의 조건을 창설하기 위한 지역에 학교를 열 것.
- 효과적인 협력의 조건의 발전을 평가하기 위해 효과적인 수단을 지역의 관계자에게 부여할 것.
- 교육자들의 지원을 개선하고, 보다 고능률적인 운영조건을 창설할 것.

각각의 “우선적 교육망”(réseaux d'éducation prioritaires, REP)은 성공계약(contrat de réussite)을 작성하였으며, 이 문서는 국가가 제시한 10가지 우선적 사항의 범주에서 그들의 목표를 확정했다.

2000년 신학년에 916개의 ZEP/REP는 7,329개의 초등학교, 1,061개의 중학교, 45개의 기술일반고등학교, 124개의 직업고등학교를 재편성하였다. 그리고 ZEP/REP는 백칠십만 학생 즉, 초등학생 17.9%, 중학생 21.2%의 학생에 대한 학교교육을 담당한다.¹³⁾

3. 2006년 “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”과 “학교성공의 망(réseaux de réussite scolaire, RRS)”의 창설

우선적 교육에 부여된 학교성공이라는 목표는 지금부터는 지식(connaissances)과 능력(compétences)이라는 공통적 초석의 범주에서 구체화되었다. 즉, “우선적 교육의 활성화계획은 우선적 교육을 받는 모든 학생들을 위한 동일한 성공원칙과 모든 공화국 학교를 다니는 학생들을 위한 동일한 요구수준을 규정한다. 모든 학생들은 특히 초등학교와 중학교의 간격을 완화함으로써 성공적 환경개발에 의한 공통적 초석에서의 지식과 능력을 성취하여야 한다.”(circulaire n°2006-058 du 30 mars 2006)

우선적 교육으로 교육을 받은 학생들과 그렇지 않은 학생들간의 성공의 간격을 감소시키려는 목적은 최우선적인 목표가 되었다. 이를 위해 새로운 “망”(réseaux)이 만들어졌다. 즉, 이들 각각의 “망”(réseaux)은 중학교, 유치원, 초등학교를 포함했으며, 이와 같은 새로운 조직은 학생들의 학교생활에서의 교육적 일관성을 강화하기 위한 것이었다. 학교시설에서의 사회적·학업적 어려움의 집중을 고려하여 두 가지 수준의 간섭이 명확하게 규정되었다. 그 하나는 2006년 신학년에 만들어진 “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”으로 1000명

13) ZEP의 구역에 대해서는 Circulaire n°97-233 du 31-10-1997, REP와 성공계약의 실행 등에 대해서는 Circulaire n°98-145 du 10-7-1998, Circulaire n° 99-007 du 20-1-1999, Circulaire n° 2000-008 du 8-2-2000를 참조할 것.

의 보충적 교육자와 3000명의 교육보조자의 도움을 받게 되었다. 다른 하나는 “학교성공의 망(réseaux de réussite scolaire, RRS)”으로 2007년 신학년부터 활동을 개시하는 대학구(académies??)에 귀속하게 되었다.

이와 같은 세 번째의 활성화정책의 3가지 행동원칙은 다음과 같다. 즉,

- 우선적 교육과 교육운영의 조직화의 강화
- “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”에서의 교육팀의 강화와 지원
- 실행된 정책에 대한 조사와 평가

2006년 신학기에 249개의 “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”이 창설되었다. 249개의 “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”은 249개의 중학교와 1715개의 초등학교로 구성되었으며, “성공적 열망의 망(réseaux ambition réussite, RAR)”에 해당하는 중학교는 20명의 공립학교중 1명의 중학생 풀인 126,000명의 학생을 받아들였다.¹⁴⁾

VI.

- “불평등에 대한 투쟁”으로부터 “학교성공”

1981년의 법문에서 ZP정책의 목적은 사회적 불평등에 대한 전쟁이었다. 따라서 우선적 목표는 이와 같은 불평등을 교정하는 데 기여하는 것이었다. 이는 학교교육의 민주화라는 표현을 통해 수단의 향상을 기대되는 생산성에 복종시키는 것과 관련되었다.

1985년부터 관련 법규정들은 학업적 목표를 중시하기 시작했다. 즉, 기본적 지식 특히 모든 교육수준에서 프랑스어의 구술적 및 문장적

14) 2006년의 우선적 교육정책의 원칙과 방법에 대해서는 Circulaire n° 2006-058 du 30-03-2006 참조.

표현에 대한 강조를 하였다.

이후의 모든 법규정들은 학업적 성공의 우선적 목적에 대해 재론하였다.

- 1990 : “이 정책의 최우선적 목표는 학생들 특히 가장 불우한 학생들의 학업적 성취를 획기적으로 개선하는 것이다.”
- 1994 : “새로이 기초학습과 기본적 지식(읽기, 쓰기, 구술적 표현, 수학...)을 우선적으로 강조함으로써 모든 학생들의 성공을 촉진하는 본 정책의 주요 목표를 재천명하는 것이 바람직하다.”
- 1997 : “ZEP의 목적은 학업적 성취이다.” “우리는 ZEP가 학생들의 학업에 대한 계획들을 재결집할 것을 알고 있습니다. 명백히 이와 같은 학생들의 학업에 대한 우선적 정책을 천명하는 것이 바람직합니다. 그러나 이는 이와 같은 우선적 정책에 대해 학교의 문을 닫는 것이 아니고, 학생들의 학업을 엄격한 최소한으로 축소하는 것 역시 아닙니다. 학업적 성취에 대한 재결집은 보다 광범위하게 이해되어야 합니다. 즉, 언어, 과학, 고전의 습득, 시민정신교육, 예술교육과 물리 및 체육교육.”
- 2003 : “학급과 학업적 성취활동을 집중시키는 것” “언어, 읽기, 쓰기에 대한 숙달을 보장하는 것”
- 2006 : “초등학교시절부터 기본적 지식을 습득하는 것 즉, 책을 읽을 줄 알면서 중학교에 입학하는 것 그리고 성공적 환경을 만들어주는 것.”

2000년 2월 8일의 교장과 장학관에 대한 편지는 다음과 같은 새로운 목표를 포함하고 있다. 즉, “진정한 우수교육지역(zone d'excellence pédagogique)이 되어야 하는 것은 바로 ZEP와 우선적 교육망의 목표이다.”

뿐만 아니라, 2000년의 법규정은 ZEP에서 “공화주의적 엘리트주의”(élitisme républicain)라는 새로운 목표를 제시하였다.

요컨대, 교육우선지역제도의 최초의 목표는 사회적 불평등에 대한 전쟁이었으며, 이는 전체적 활동의 정당성을 보장해 주는 것이기도 하였다. 그런데 1985년부터 비록 이와 같은 최초의 목표가 재천명되

기는 하지만, 기본적인 학습인 읽고, 쓰고, 계산하기의 중요성에 대한 강조가 지속되었다. 그리고 이와 같은 목표들은 그 뒤에 여러번 재천명되었지만, 이와 같은 기본적인 학습의 성격, 기본적인 학습에 대한 방법, 학교에 대한 재중심화와 상대방에 대한 개방이라는 논리에 대한 어느 정도의 주저가 없는 것은 아니었다. 그리고 사회적 합의라는 성격을 가지는 이와 같은 목표는 어떤 수준의 지식-기본적 지식-을 위한 결과의 평등이다.

또한 교육에 있어서 학생들의 기회의 평등을 보장해 주기 위한 프랑스식의 “적극적 평등실현조치”(discrimination positive, action positive)의 기본적인 특징은 다음과 같이 정리될 수 있겠다. 즉, i) 보충적, 인적 및 재정적인 수단을 사회적·경제적인 불평등이 가장 두드러진 정해진 지역에 집중하기, ii) 이와 같은 불평등은 학교의 일만은 아니라는 점을 고려하여 이와 같은 수단을 협력을 통하여 모든 참가자사이에 공평하게 분배하기, iii) 관련된 사항을 가장 잘 아는 사람은 바로 인접한 지역에 있는 당사자라는 점을 감안하여 지역의 구획, 수단의 분배, 행동계획을 작성하는 것을 분산시키기, iv) 동일한 수준의 학업적 요구수준과 동일한 프로그램을 보존함으로써 가장 적합한 교육 및 수업활동을 구상하는 데 있어서 교육자들의 상상, 교육의 자유를 신뢰하기, v) “탁월한 축”(pôles d'excellence)을 개발함으로써 이와 같은 조치들에 의해 초래된 도피에 대한 수단을 찾기.

그런데, 이와 같은 프랑스의 적극적 평등실현조치로서의 교육우선지역제도의 목적에도 불구하고 현실적으로 빈민지역학교를 보통 학교들로부터 격리시키는 정책이라는 비판, 일부 학부모와 학생들이 부정적 편견을 가지고 소위 명문학교가 있는 지역으로 이사를 가거나 얼마간의 교육비 부담을 안으면서 평판이 좋은 사립학교로 자리를 옮기고 있다는 사실, 대부분의 교사가 의욕을 가지고 자발적으로 선택한 길이었음에도 불구하고 기대에 못 미치는 차별적 지원에 실망하거나,

진전 없는 교육 상황에 무력감을 느끼는 경우가 많다는 점은 프랑스의 교육우선지역제도를 이해하는 데 있어 함께 고려되어야 할 것이다.

VII.

프랑스의 역사상 교육의 문제는 공화파와 왕당파의 대립의 장이 되어 왔으며, 공화파들이 최종적인 승리를 한 제3공화국은 현대의 교육제도의 근간을 이루는 초등교육의 의무·무상교육 및 교육의 종교적 중립성 등의 원칙을 확립하였다.

하지만, 공화국을 위한 민주시민의 양성을 목적으로 하는 제3공화국의 교육제도는 프랑스 사회의 급격한 변화로 인하여 평등권의 실질적 구현이라는 관점에서 수정을 하지 않을 수 없는 상황에 처하게 되었으며, 교육우선지역제도는 이와 같은 상황을 대변하는 정책이라 할 수 있다. 그리고 교육우선지역제도와 관련된 법제의 변천은 프랑스의 상황에 보다 적합한 제도의 고안을 위한 고심의 산물이라고 판단된다.

*

교육격차, 무엇이 해법인가?, 한국교육개발원 제32차 KEDI 교육정책 포럼, 2006.

박인수, EU교육법제에 관한 연구(V)-프랑스-, 한국법제연구원, 2007.

고형일, 교육격차 해소 방안에 관한 연구, 한국교육개발원, 2005.

전효선, 프랑스의 교원양성체제: 프랑스 교사교육대학원(Institut universitaire de formation des maîtres)을 중심으로, 교육문제연구 제 16집, 2002

조발그니, 프랑스 'ZEP'이 한국의 '교육복지투자우선지역' 정책 보완에 주는 시사점, 교육사회학연구 제15권 제3호, 2005.

이부련, 교육지역화의 관점에서 본 프랑스 초·중등학교의 교육과정과 운영실태, 프랑스학연구 제29권, 2004.

김경근, 한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인, 교육사회학연구, 제 15권 제3호, 2005.

오욱환, 교육격차의 원인에 대한 직시: 학교를 넘어서 가족과 사회로, 교육사회학연구 제18권 제3호, 2008.

이부련, 교육지역화를 위한 프랑스 교육정책과 교육실천, 프랑스학연구 제26권, 2003.

한승준, 교육복지투자우선지구 선정에 관한 연구, 현대사회와 행정 제13권 제3호, 2003.

La Contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves,
Rapport de l'Inspection Générale de l'Éducation nationale, n°
2006-076, octobre 2006.

Code de l'éducation, dalloz, 2008.36

<http://www.educationprioritaire.education.fr/>

토 론 문

조지만 (아주대학교 법학전문대학원 교수)

우리나라에서 잘 다루어지지 않고 있는 프랑스의 교육격차에 대한 논의와 그 논의를 토대로 한 법적 과제에 대하여 잘 말씀해 주셨습니다. 즉 프랑스 교육제도의 기본원칙이 프랑스 제3공화국 시대에 이루어진 평등의 원칙에 있고, 그 평등의 원칙 하에서는 동일한 교육을 받은 이후에 일어나는 격차는 개인의 능력 차이라는 것을 밝혀 주셨습니다. 이는 프랑스 혁명 이후에 나타난 평등사상이 교육의 세부 내용에서의 평등에까지 미쳤다는 것을 보여주고 있습니다. 그러나 이러한 교육시설, 교육환경 등에서의 평등만으로는 사회적·문화적 계층의 광범위한 다양성에 기인한 학교에서의 불평등을 해소할 수 없었기 때문에 이러한 불평등이 주로 일어나는 지역인 낙후된 지역에 대한 정책이 바로 ‘우선지역’의 창설이고 ‘교육우선지역제도’의 활성화가 아닌가 합니다. 이렇게 된 배경에는 미국의 ‘적극적 평등실현조치’의 영향이 있다고 하는데, 이러한 적극적 평등실현조치 이외에도 프랑스식의 평등에 대한 신념도 존재하지 않았을까 생각해 봅니다. 그리고 교육우선지역제도가 가져온 여러 가지 적극적 평등조치에도 불구하고 그에 대한 비판이 여전히 계속되고 있다고 합니다.

토론자는 프랑스의 교육격차의 현황과 법적 과제에 대한 발표를 보면서 몇 가지 궁금한 점과 논의점에 대하여 말하고 싶습니다.

우선 프랑스 교육제도와 관련하여 무상교육과 관련된 문제입니다. 요새 우리나라에서는 교육감선거와 관련하여 무상급식이 중요한 이슈로 떠오르고 있습니다. 초등학교에서의 무상급식이 그 내용이라고 할

수 있는데, 발제자의 발표에 따르면 프랑스에서의 무상교육이라는 것이 교과서와 단체용 문구류, 학습재료에 대한 것이라고 하고 있는데, 여기에는 무상급식은 포함되지 않는 것인지, 그리고 등록금과 같은 것은 어떻게 되는지 궁금합니다. 아울러 사립학교의 경우에는 이러한 무상교육이 전혀 적용되지 않는 것인지에 대하여도 궁금합니다.

관련지어서 무상교육이 중등교육으로 확대되었다고 하는데, 이는 의무교육과 어떠한 연관을 맺고 있는지에 대하여도 알려 주시면 감사하겠습니다. 즉 의무교육의 연령이 16세까지로 되어 있는데, 의무교육과 중등교육이 겹치는 것인지, 아니라면 의무교육 시기에 무상교육을 받지 못하는 시기가 존재하는지 궁금합니다.

또한 우리나라의 교육과 관련지어서 보자면, 우리나라의 교육은 평등을 지향하는 교육이라고는 하지만 그 속에서 다양한 교과서, 다양한 출신의 교사들을 통한 다양성을 추구하고 있다고 생각합니다. 그런데 프랑스에서는 학교에 대한 접근의 평등뿐만 아니라 고등사범학교를 졸업한 동일한 교사들에 의한 평등한 교육이 이루어져 왔다고 하는데, 이러한 지향점은 어디에서 연유하는 것인지 궁금합니다. 즉 다양성 있는 교육은 어떻게 이루어지고 있는 것인지, 사립학교는 이러한 평등을 지향하는 교육 속에 포함되어 있는 것인지, 그렇다면 평등지향성이라는 것은 공립에 한정된 이야기인지 궁금합니다.

이러한 몇 가지 지엽적인 궁금증과는 별도로 교육우선지역제도가 우리나라 교육격차와 관련하여 가지는 함의는 무엇일까에 대하여 생각해봅니다. 교육우선지역제도는 개인의 불평등을 시정하는 것이 아닌 지역의 불평등을 시정하는 것을 목표로 합니다. 즉 사회적 불평등에 대한 전쟁의 일환이라고도 할 수 있습니다. 그런데 프랑스에서는 빈민지역이 대부분 따로 존재하는 것으로 알고 있습니다. 이러한 상황을 그대로 우리 사회에 대입하여도 괜찮은 것인지에 대하여 질문하고 싶습니다. 우리나라에는 강남, 강북의 격차가 있고 도농간의 격차가

존재합니다. 그러나 이러한 격차에도 불구하고 각 지역간 공교육에 있어서는 차별이 존재하지 않고 있다고 생각되기 때문에, 오히려 이러한 교육우선지역제도를 도입할 때에는 발표자께서 지적하였듯이 명문학교가 있는 지역으로 이사가는 문제, 교사가 차별적 지원에 실망하는 문제, 진전 없는 교육상황에 무력감을 느끼는 문제 등이 발생할 가능성이 더 커지는지 않을까 생각됩니다. 우리의 상황에서는 사교육 시장 때문에 생기는 학군들의 차이가 단순한 경제적 우열에 따른 지역간 차이보다는 크다고 생각합니다. 그렇다면 우리 사회에 교육우선 지역제도가 갖는 함의가 무엇일까에 대하여 생각해보지 않을 수 없습니다. 오히려 프랑스식의 지역별 지원조치보다는 개인별 지원조치가 더 나은 지향이 아닌가 생각해 봅니다.

이상으로 토론을 마치겠습니다. 감사합니다.

()

I.

경제성장은 소득재분배에 직접적으로 영향을 미친다. 또한 경제성장은 사회복지라는 제도적인 재분배기구를 통하여 소득재분배에 간접적으로 영향을 미친다.

사회복지제도는 저소득층의 소득향상을 위해 직·간접적으로 사회자원을 재분배하는 기능을 수행할 수 있어 균등한 소득분배에 긍정적인 영향을 미친다는 사실은 일반적으로 받아들여지고 있다. 따라서 사회복지라는 제도적인 재분배 장치를 확충시키지 않는다면 균등한 소득분배를 가져오지 못하고 오히려 빈부간의 소득격차를 더 증가시켜 사회통합을 저해하게 된다. 사회복지의 소득재분배기능을 통해 빈부격차를 해소해 계층간의 대립을 피할 수 있다. 소득계층간, 노동자와 사용자간 또는 농민을 포함한 사회계층간의 갈등은 사회질서의 파괴, 산업생산 중단, 지역경제 마비, 하청기업 도산 등 막대한 손실을 사회에 끼치고 있다. 사회복지는 갈등과 대립에 따른 사회혼란을 사전에 방지함으로써 경제성장과 사회통합에 기여한다(김기원, 1995).

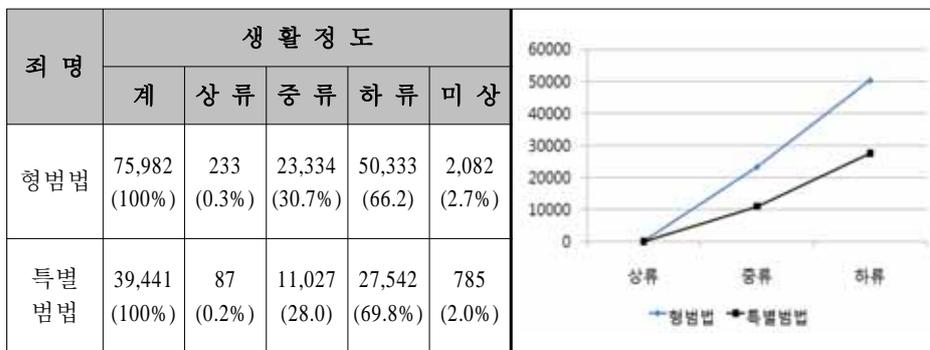
1960년대 이후 지속적인 경제성장은 국민생활수준을 향상시켜 절대빈곤을 감소시킬 수는 있었으나 미흡한 사회복지제도의 실시로 인해 인간다운 생활에 대한 국민의 욕구는 충족되지 못하였고 부의 편재로 인한 소득분배의 불균등은 새로운 사회적 갈등을 곳곳에서 표출시켰다. 이러한 소득분배의 불균등으로 인한 사회적 갈등 중 대표적인 것인 바로 교육에서의 불균등, 즉 교육격차이다.

모든 국민은 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리를 가진다고 명시한 국민의 헌법상 권리를 실현하여 교육기회가 개인적 배경과 상관없이 고르게 주어지고 있다면 교육은 사회의 계층 간 이동성을 제고함으로써 사회통합에 도움이 될 수 있을 것이다.

하지만 현재 부모의 경제력이 사교육을 매개로 다음세대의 학력과 경제력으로 전이되어 교육이 사회경제적 지위의 대물림 통로 구실을 하고 있다는 비판이 일고 있다(김희삼, 2009).

또한 현재 거의 모든 청소년이 고등학교 단계까지 교육에 참여하고 있으나 중간에 학업을 중단하는 사례가 적지 않은 것도 분명한 현실이다. 이들 중 상당수는 저소득층 또는 극빈층 청소년이라는 점에서 학비부담, 빈곤의 세대간 전승, 저소득 지역격차 등 소득분배의 불균 등 차원에서의 교육격차 문제라고 볼 수 있다.

[표 I -1] 생활정도별 소년범죄자 수



자료 : 대검찰청(2002)

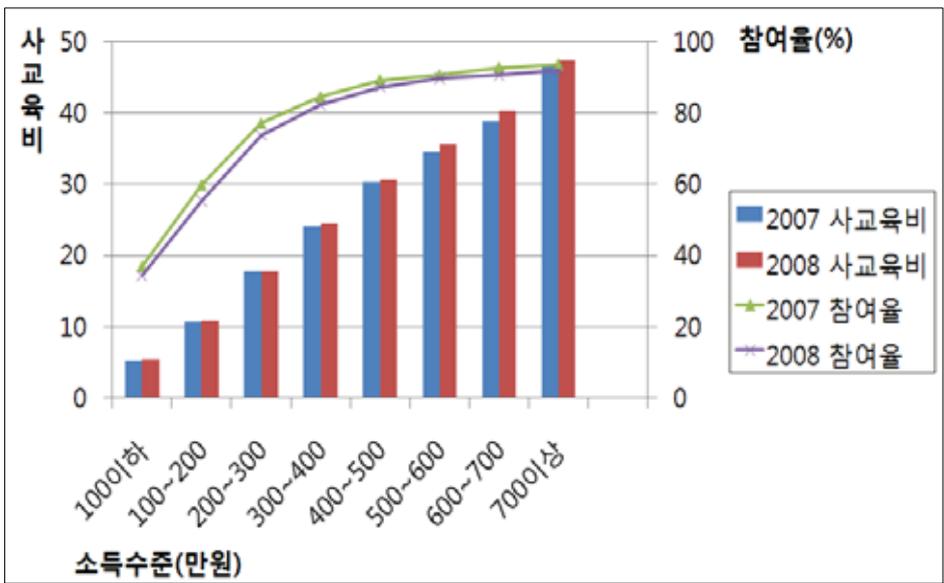
II.

부모의 교육지원 측면에서 계층간 교육격차는 가구소득별 사교육비 지출의 차이로 분명하게 드러난다(2008년 우리나라 사교육 참여율 75.1% - 교육과학기술부, 2008).

[표 II-1] 가구의 월평균 소득수준별 사교육비 및 참여율

구 분	학생1인당 월평균 사교육비(만원)		사교육 참여율(%)	
	2007	2008	2007	2008
전 체	22.2	23.3	77.0	75.1
100만원 이하	5.3	5.4	36.9	34.3
100~200만원 미만	10.7	10.8	59.7	55.3
200~300만원 미만	17.7	17.7	77.0	73.7
300~400만원 미만	24.1	24.5	84.4	82.2
400~500만원 미만	30.3	30.6	89.2	87.2
500~600만원 미만	34.4	35.6	90.5	89.7
600~700만원 미만	38.8	40.2	92.7	90.5
700만원 이상	46.8	47.4	93.5	91.8

자료 : 교육과학기술부, 사교육비 조사결과 분석 및 대책(2009)

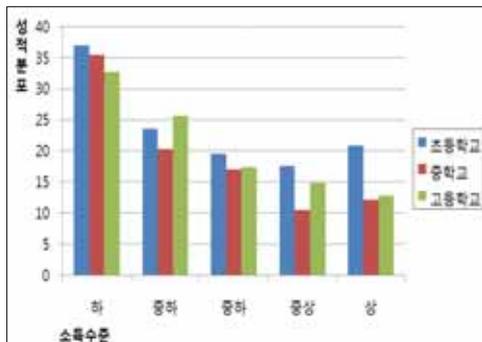


- 고소득층은 저소득층보다 자녀에게 사교육을 받을 기회를 더 많이 제공할 뿐만 아니라 보다 고액의 사교육을 제공하고 있다. 입시 사교육이 허용되고 대학입시에 미치는 영향력이 증대하면서 저소득층과 고소득층 자녀의 명문대 진학률 격차는 확대되었고, 교육을 통한 빈곤탈출 가능성이 낮아지고 있다.

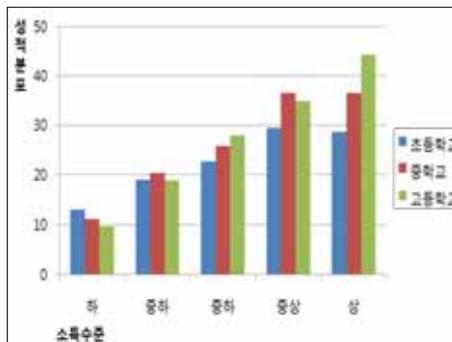
[표 II-2] 소득수준별 학업 성취 격차

소득수준	성적 하위 25%이하(%)			성적 상위 25%이상(%)		
	초	중	고	초	중	고
하	37.02	35.48	32.77	13.17	11.21	9.72
중하	23.61	20.27	25.65	19.05	20.32	18.89
중	19.60	17.09	17.41	22.73	25.77	27.94
중상	17.58	10.48	14.81	29.54	36.53	34.91
상	20.86	12.18	12.84	28.70	36.55	44.29

자료 : 류방란(2006)



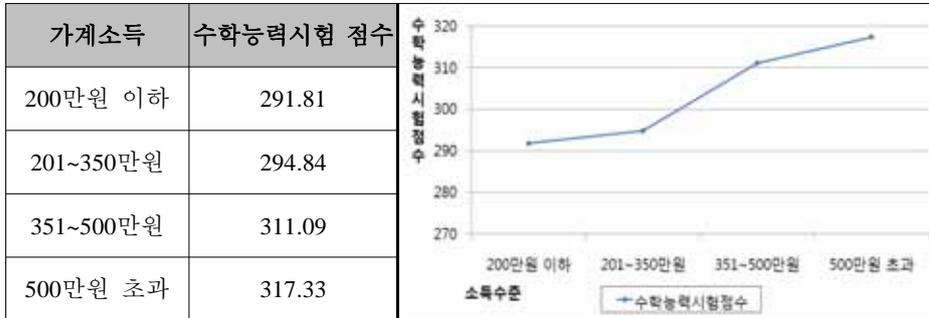
(하위 25% 성적 분포)



(상위 25% 성적 분포)

- 소득수준이 낮은 집단이 성적 상위 25%이상의 집단에 속할 가능성은 낮은 것으로 나타났다.

[표 II-3] 가계소득 수준에 따른 학업성취도 평균 차이



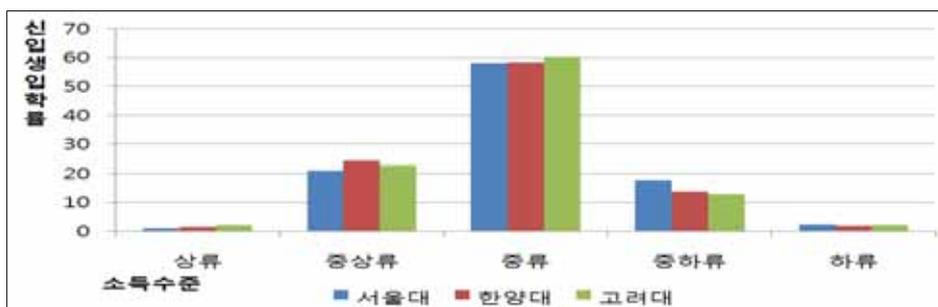
자료 : 김경근(2005)

- 소득수준과 수학능력시험 점수는 정비례 관계에 있다는 것을 볼 수 있다.

[표 II-4] 대학교 신입생의 사회경제적 배경비교

구 분	상 류(%)	중상류(%)	중 류(%)	중하류(%)	하 류(%)	무응답(%)
서울대	1.1	21.0	58.1	17.6	2.3	0.5
한양대	1.4	24.3	58.3	13.7	1.9	
고려대	2.1	22.7	60.2	12.8	2.1	

자료 : 신상명 외(2003)



- 대학생이 스스로 지각하는 사회계층이며 중류이상의 사회경제적 배경의 출신 학생들이 많은 부분을 차지하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 이로써 못 사는 집 학생도 열심히 공부하면 좋은 대학가서 좋은 직장도 잡는다는 말은 점점 잊혀져가는 옛말이 되고 있다.

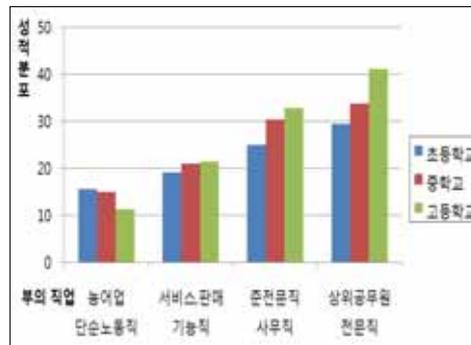
[표Ⅱ-5] 부의 직업별 성적분포

소득수준	성적 하위 25%이하(%)			성적 상위 25%이상(%)		
	초	중	고	초	중	고
상위공무원 전문직	19.69	15.76	13.01	29.49	33.76	41.19
준전문직, 사무직	19.61	14.84	15.81	25.06	30.34	32.93
서비스, 판매근로, 기능직	25.87	21.86	21.74	19.15	21.07	21.50
농어업, 단순노동직	32.44	30.53	34.02	15.68	14.99	11.39

자료 : 류방란(2006)



(하위 25% 성적 분포)



(상위 25% 성적 분포)

- 직업별 성적분포 역시 소득수준의 차이와 유사한 분포임을 알 수 있다.

[표Ⅱ-6] 대학 종류별 아버지의 직업 분포

아버지학력	대 학 진 학(%)			
	지방소재 전문대학	수도권소재 전문대학	지방소재 일반대학	수도권소재 일반대학
관리직	22.3	30.5	38.7	46.6
운수, 서비스직	26.4	33.8	26.3	28.9
건설 관련직	9.7	9.2	6.8	6.8
생산기술직	14.7	14.9	12.4	10.9
농어업 관련직	26.9	11.6	15.9	6.8

자료 : 류방란(2006)

- 아버지의 직업 지위가 높을수록 수도권 소재 일반대학에의 입학 비율이 높아지는 것으로 나타났다.
- 사회경제적 지위가 낮은 가정의 자녀는 경제자본 외에도 문화자본이나 사회자본의 결핍으로 인해 다각도로 열악한 여건에 처하게 되고, 그 결과 학업성취가 낮아지게 되는 것으로 나타났다. 또한 부의 직업에 따른 성적과 입학 대학의 차이는 노동임금에 대한 격차로 나타나며 낮은 학업성취로 인해 사회경제적 지위가 낮아지고 대물림 되는 악순환이 반복되는 것으로 나타났다.

Ⅲ.

1960년대 이후 본격적인 경제발전이 이루어지면서 부와 빈곤의 지리적 편중이 진행되었고, 이에 따라 계층에 따른 거주지의 분화가 심화되어 왔다. 그 결과 거주지는 단순히 개인이 살고 있는 곳을 의미하는

것이 아니라, 직업, 교육, 편의시설, 사회서비스시설과 같은 사회적 희소자원에 대한 접근을 결정하는 주요 요인으로 작용하게 되었다.

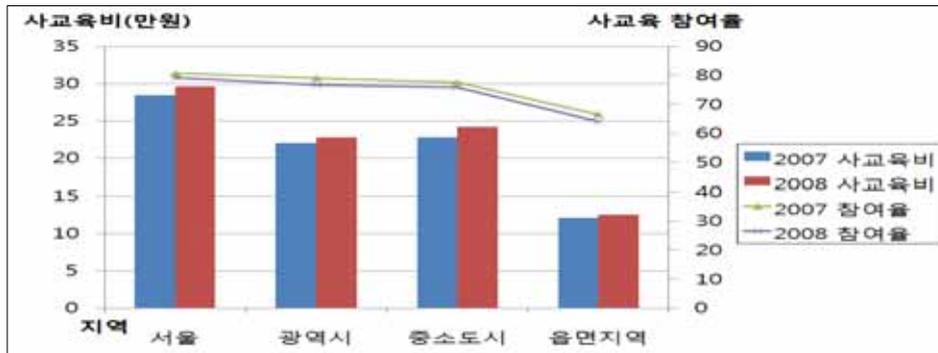
교육은 이러한 거주지 분화에 주된 관심 대상이었는데, 특정 지역에 비슷한 교육수준과 교육수요를 지닌 사람들이 모여 살게 되면, 교육과 관련된 고급 지식과 정보의 교환·공유가 이루어져 배타적 경향이 심화되기 때문이다. 이와 같은 현상이 나타나면 자녀 교육에 대한 투자의 양과 질에서 차별화가 이루어지고, 결국 부유한 지역의 아이들은 더욱 우호적이고 양호한 교육환경에서 성장하고 학습하게 되며, 그렇지 못한 아이들은 열악한 교육환경을 경험할 가능성이 커지게 된다(김경근, 2005).

그러므로 가정의 경제적 배경 외에도 평준화의 틀 안에서 공교육 여건은 지역에 따라 상당한 차이가 있다. 농어촌 학교의 5분의 1은 학년 당 한 개 이상의 학급 운영이 어렵고 지역내 고등학교가 부족하여 인근 도시나 대도시로 유학을 가야하는 곳도 있다. 또한 사교육 접근 기회에서도 지역 간 격차가 적지 않게 나타나고 있다.

[표Ⅲ-1] 지역별 월평균 사교육비 및 참여율

구 분	학생1인당 월평균 사교육비(만원)		사교육 참여율(%)	
	2007	2008	2007	2008
전 체	22.2	23.3	77.0	75.1
서 울	28.4	29.6	80.6	79.1
광역시	22.0	22.8	79.0	76.6
중소도시	22.8	24.2	77.5	75.8
읍면지역	12.1	12.5	66.4	64.0

자료 : 교육과학기술부, 사교육비 조사결과 분석 및 대책(2009)

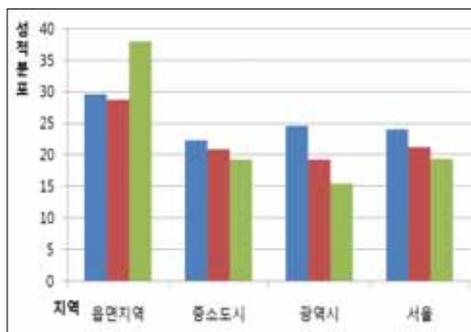


○ 서울이 사교육비나 참여율 모두 높은 것으로 나타났으며 이러한 사교육비 지출의 차이는 초등학교에서 고등학교까지 학교급이 높아질수록 커지는 경향이 있다.

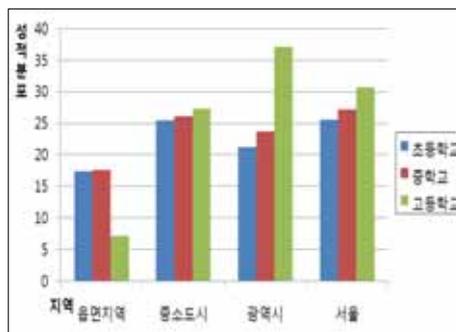
[표Ⅲ-2] 지역별 성적분포

구 분	성적 하위 25%이하(%)			성적 상위 25%이상(%)		
	초	중	고	초	중	고
서울	23.97	21.23	19.31	25.55	27.17	30.69
광역시	24.55	19.17	15.37	21.17	23.66	37.15
중소도시	22.33	20.82	19.22	25.43	26.05	27.29
읍면지역	29.57	28.74	37.97	17.40	17.59	7.15

자료 : 류방란(2006)



(하위 25% 성적 분포)



(상위 25% 성적 분포)

- 성적분포도 역시 사교육비 지출이 많은 서울과 도시권 지역에 비해 읍면지역에서 하위 25%의 성적분포가 많았고 상위 25%의 성적은 적었다. 특히 고등학교의 경우 확연한 차이가 나타나고 있다.

[표Ⅲ-3] 지역별 수능백분위점수 격차

고교 소재지	수능 점수차	고교 소재지	수능 점수차
서울	0.00(기준)	울산	-5.07
인천	-0.86	충남	-5.39
대전	-2.91	부산	-5.42
대구	-3.09	충북	-6.37
경북	-3.15	제주	-6.48
강원	-3.62	광주	-7.81
경기	-4.09	전남	-7.86
경남	-4.13	전북	-12.92

자료 : 김희삼(2009)

- 서울을 기준으로 지역별 수능백분위점수 격차를 나타내고 있다. 전북의 경우가 가장 많은 차리를 보이고 있다.

[표Ⅲ-4] 지역별 대학교 입학 기회 격차

구분	졸업자수	일반대학(4년제) 진학자	전문대학 진학자
특별시·광역시	274,373	150,883(55.0%)	57,437(20.9%)
중소도시	214,944	126,707(58.9%)	48,381(22.5%)
읍면지역	73,836	32,318(43.8%)	24,367(33.0%)
계	563,153	309,908(55.0%)	130,185(23.1%)

자료 : 교육인적자원부, 교육통계 데이터베이스(2006)

- 일반적으로 지역과 계층은 서로 독립적으로 존재하는 것이 아니라 밀접히 연계되어 있다. 농어업 종사자는 대부분 읍면지역에 거주하며, 대도시에는 고소득 고학력 전문직 인구가 여타 지역보다 많다. 따라서 이와 같은 지역과 계층사이의 연관성을 학업성취도에 고려하면 사회경제적 배경과 연관되어 있음을 보여주고 있으며 가정의 소득이나 지역간의 소득 및 자원의 차이로 인한 교육격차가 높다는 것을 알 수 있다.

류방관, 교육격차 해소와 교육안전망, 한국교육개발원(2006)

강영혜 외 4명, 교육격차의 실태 및 해소방안 연구, 한국교육개발원
(2004)

신상명·신윤섭, 도시지역 소외계층 교육복지 문제점과 발전과제, 중
등교육연구(2003)

김희삼, 교육격차와 사회통합, 보건복지포럼 통권 제150호(2009)

김경근, 한국사회 교육격차의 실태 및 원인, 한국사회학회 사회학대
회논문집(2005)

김기원, 사회복지, 경제성장, 소득분배의 상호연계성에 관한 연구, 사
회복지연구 제6권(1995)