

현안분석 2007-

비교법제 연구 07-09

EU 교육법제에 관한 연구(I)

- 유럽연합 -

이 세 정

EU 교육법제에 관한 연구(I)

- 유럽연합 -

A Study on Educational Legislation of EU(I)

- European Union -

연구자 : 이세정(부연구위원)

Yi, Se-Jeong

2007. 10. 31



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

유럽연합은 경제·통화의 통합 추진, 외교안전보장, 역내치안과 내무사법 등에서 협력하는 등 통합을 향해서 계속적으로 노력해 오고 있다. 유럽통합은 경제적 측면, 더 나아가서는 정치적 측면에서의 통합을 목적으로 하지만, 유럽의 모든 나라의 수렴 또는 하나의 단일한 국가를 목표로 하는 것은 아니다. 즉 유럽통합은 각국의 역사, 문화, 전통을 존중하는 등 다문화·다언어의 유럽의 실현을 지향하고 있다.

이러한 목표의 실현 여부는 단순히 정치·경제적인 문제뿐 아니라, 보다 다양한 민족적·언어적·종교적·문화적인 문제를 정확하게 파악하고 이해하는 데에 달려 있다. 이러한 의미에서 교육은 유럽연합의 장차의 발전을 좌우하는 중요한 요소 중의 하나라고 할 수 있다.

이러한 인식하에서 유럽연합은 공동체 차원의 다양한 교육관련 법제와 정책을 만들어 가고 있고, 공동체와 회원국 사이, 회원국들 사이에서의 교육과 관련한 다양한 형태의 협력을 장려하고 있다.

본 보고서는 이러한 유럽연합 차원에서의 다양한 교육관련 법제와 정책을 분석하고자 다음과 같이 구성했다.

제2장에서는 마스트리히트조약 발효 전까지의 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거에 대해서 분석했다.

제3장에서는 마스트리히트조약 발효 후의 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거에 대해서 분석했다.

제4장에서는 유럽공동체법상 유럽공동체의 교육에 관한 권한 및 한계에 대해서 분석했다.

제5장에서는 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체의 교육에 관한 실행프로그램에 대해서 분석했다.

제6장에서는 이제까지의 논의를 정리하는 것으로 결론을 대신했다.

키워드 : 유럽교육법, 직업교육, 볼로냐 프로세스, 실행프로그램, 소크라테스 프로그램, 에라스무스 프로그램, 레오나르도 다 빈치 프로그램

Abstract

A Study on Educational Legislation of EU

The European Union has continuously strived for integration by promoting a single monetary unit as well as cooperation between foreign and internal public security, justice and home affairs.

Although European integration has an economic and political purpose, it does not mean convergence of all European countries into a unitary state. It is to attain a multicultural and a multilingual Europe respecting each country's history, culture and tradition.

To attain this goal, awareness is needed not only about political and economic issues, but also a thorough understanding and grasp of ethnic, linguistic, religious, and cultural issues. In this respect, education is one of the major factors that has great influence on the European Union's development in the future. With this concept as a basis, the EU has been working on various legislation and policies related to education as a community. It encourages cooperation in this area between member nations as well as with the community as a whole.

In order to analyze various legislation and policies related to education that the European Union is responsible for, this report is organized as follows;

Chapter 2 provides an analysis of the European communities' education policy development and legal basis before the Maastricht Treaty came into effect.

Chapter 3 provides an analysis of the European communities' education policy development and legal basis after the Maastricht Treaty came into

effect.

Chapter 4 presents an analysis of the European communities' authority and limits on education under European community law.

Chapter 5 deals with an action program on European communities' education after the Maastricht Treaty came in to effect.

Finally in chapter 6, afore mentioned issues will be constitute the conclusion.

Key Words : European Educational Law, Vocational Education, Bologna Process, Action Program, Socrates Program, Erasmus Program, Leonard Da Vinci Program

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 범위와 방법	12
제 2 장 마스트리히트조약 발효 전 유럽공동체 교육 정책의 전개 및 법적 근거	15
제 1 절 유럽통합의 전개	15
1. 초국가기관으로서의 유럽공동체의 성립	15
2. 유럽연합의 성립과 발전	18
제 2 절 교육정책의 전개	20
1. 교육정책에 관한 명시적 관할권의 부재	20
2. 교육정책의 중요성에 대한 인식 확산	22
3. 교육정책의 구체화	23
제 3 절 교육정책의 법적 근거	28
1. 유럽공동체법의 규범 구조	28
2. 제1차적 공동체법(유럽경제공동체조약)상 법적 근거	35
3. 제2차적 공동체법상 법적 근거	38
4. 유럽법원의 판례	57
제 3 장 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거	63

제 1 절 교육정책의 전개	65
1. 유럽공동체법상 공동체의 교육에 관한 권한 및 임무 명시 ...	65
2. ‘일반교육, 직업교육’에 관한 장(章)의 도입	67
3. 교육 분야에서의 협력 확대	68
4. 유럽공동체 교육정책의 목적 설정	69
5. 고등교육체계의 개혁	71
제 2 절 유럽공동체법상 교육정책의 법적 근거	80
1. 유럽공동체조약상 교육정책에 특수한 법적 근거	80
2. 유럽공동체조약상 교육정책의 부수적 법적 근거의 변경	88
제 3 절 유럽연합기본권헌장상 교육정책에 관한 법적 근거	92
1. 유럽연합기본권헌장의 의의 및 법적 성격	92
2. 유럽연합기본권헌장의 교육에 관한 조항	93
3. 유럽연합기본권헌장의 효력	95
제 4 절 제2차적 공동체법상 교육정책의 법적 근거	96
제 4 장 유럽공동체법상 유럽공동체의 교육에 관한 권한 및 한계	97
제 1 절 (일반)교육에 관한 권한 및 한계	97
1. (일반)교육에 관한 권한	97
2. (일반)교육에 관한 권한의 한계	103
3. 소 결	111
제 2 절 직업교육에 관한 권한 및 한계	112
1. 직업교육에 관한 권한	113
2. 직업교육에 관한 권한의 한계	114
제 3 절 그 밖에 교육의 영역과 관련된 권한조항	115
1. 유럽공동체조약 제125조 이하	116
2. 유럽공동체조약 제140조	116
3. 유럽공동체조약 제146조 이하	117

4. 유럽공동체조약 제35조 등	118
제 4 절 교육의 영역에서의 기본적인 자유의 영향	119
1. 서 설	119
2. 피훈련자에게 이익이 되는 영향	121
2. 교육의 영역에 종사하는 자에게 이익이 되는 영향	125
제 5 장 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체의 교육에 관한 실행프로그램	127
제 1 절 마스트리히트조약 발효 후부터 2006년까지의 유럽공동체의 실행프로그램	128
1. 서 설	128
2. 소크라테스 프로그램	130
3. 레오나르도 다 빈치 프로그램	146
4. 템푸스 프로그램	151
제 2 절 유럽공동체의 최신교육프로그램(2007-2013)	152
1. 도입 배경	152
2. 구성 및 대상	154
3. 목 적	155
4. 집행위원회와 회원국의 임무	157
5. 개별프로그램	158
제 6 장 결 론	171
참고문헌	175

제 1 장 서 론

1. 제 1 절 연구의 목적

유럽연합은 국민국가의 틀을 넘어서 경제·통화통합 추진, 외교안전 보장, 역내치안과 내무사법 등에서 협력하는 등 통합을 향해서 계속적인 노력을 경주하고 있다. 유럽연합은 냉전 체제 해체 이후 1980년대 중반부터 시작된 세계화의 도전에 가장 모범적으로 응전한 지역주의 공동체의 모델이라고 할 수 있다. 지금까지 다른 지역에서 자유무역협정 수준의 지역 협력은 존재했으나, 노동·경제·사회·문화·안보 등 종합적 주제를 염두에 두고 공동의 문화적·역사적 경험에 터잡아 지역공동체 결성에 성공한 것은 유럽연합뿐이다.

유럽통합은 경제적 측면, 더 나아가서는 정치적 측면에서의 통합을 목적으로 하는 것이지만, 단순한 유럽 제국의 수립 또는 하나의 균질한 국가를 목표로 하는 것은 아니다. 즉 유럽통합은 각국의 역사, 문화, 전통을 존중하는 등 다문화·다언어의 유럽의 실현을 지향하고 있다. 따라서 유럽통합의 과정에서 각 회원국의 교육제도도 역시 전부 통일하는 것은 고려되고 있지 않다.

그러나 장차 유럽이 본래의 의미에서의 시민의 공동체를 완성할 수 있을 것인가 여부는 단순히 정치·경제적인 문제뿐 아니라, 보다 다양한 민족적·언어적·종교적·문화적인 문제를 정확하게 파악하고 이해하느냐에 달려 있다. 이러한 의미에서도 교육은 유럽연합의 장차의 발전을 좌우하는 중요한 요소 중의 하나라고 할 수 있다.

이러한 인식하에서 유럽연합은 공동체 차원의 다양한 교육 관련 법제와 정책을 만들어 가고 있고, 공동체와 회원국 사이, 회원국들 사이에서 이를 위한 다양한 형태의 협력을 장려하고 있다. 더 나아가 최

근 이러한 협력은 유럽연합 회원국의 틀을 넘어서 거의 전유럽을 포괄하는 데 까지 확대되고 있다.

본 보고서는 이러한 유럽연합 차원에서의 다양한 교육관련 법제와 정책을 분석하고자 한다. 물론 유럽연합 및 그 회원국과 동북아시아 및 우리나라, 일본, 중국 등의 경우는 서로 다른 역사적·문화적 배경을 갖고 있고, 현재의 정치적·경제적·교육적 수준에 차이가 있기 때문에 유럽연합의 교육법제·교육정책 등을 그대로 받아들이는 것은 문제가 있다. 하지만 선행의 경험을 살펴봄으로써 동북아시아 국가간 교육협력을 위한 법제도적 조율을 위한 지식과 경험의 습득에 기여할 수 있을 것이라 생각한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

우리나라 교육법은 주로 미국법의 영향을 받아 왔으나, 우리나라 실정법체계는 대륙법 체계를 중심으로 구축되어 왔다. 그리하여 실정법체계와 교육법 체계가 정합성을 이루지 못하는 경우가 있다는 문제점이 지적되고 있다. 그 동안 교육법과 관련하여 대륙법(특히 유럽연합 회원국의 교육법) 연구가 부분적으로 이루어지고 있으나, 그 대부분이 교육학, 정치학, 어문학자에 의해서 이루어진 것이다. 특히 법학적 차원에서의 유럽공동체 교육법에 관한 연구는 거의 전무한 실정이다.

따라서 법학적 차원에서 체계적이고 심층적인 대륙법 연구의 필요성이 절실하게 요구되고 있으며, 유럽공동체 교육법제와 유럽연합 회원국의 교육법제, 그 중에서도 특히 우리나라의 교육정책 및 제도에 지속적인 영향을 주고 있는 독일, 영국, 이태리, 프랑스의 교육법제를 체계적, 심층적으로 분석할 필요가 있다. 다만, 유럽연합 각 회원국의 교육법제는 서로 다른 사회적·문화적·언어적 배경에 따라 매우 상이하게 전개되고 있기 때문에 1인의 연구자가 이들 전반을 체계적으

로 연구하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 유럽공동체의 교육 법제에 관한 연구를 1인이 담당하고, 각 회원국, 특히 독일, 영국, 이태리, 프랑스의 교육법제에 관한 연구는 각국의 언어능력이 뛰어나고, 연구경험이 풍부한 연구자들을 구성하여 연구를 진행하되, 각각 별권으로 보고서를 발간하는 방법을 취했다.

이러한 연구범위 및 방법에 따라 본 보고서는 특히 유럽공동체의 교육법제를 문헌 및 판례, 인터넷 자료의 수집·분석을 통하여 분석했다. 다만, 연구수행상의 편의를 도모하기 위하여 주로 독일문헌 및 독일인터넷자료에 크게 의존했음을 밝힌다.

이와 같은 연구범위 및 방법에 따라 본 보고서는 다음과 같이 구성한다.

제2장에서는 마스트리히트조약 발효 전까지의 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거에 대해서 분석하고자 한다. 이에 앞서 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거의 정확한 이해를 위한 전제라 할 수 있는 유럽통합의 전개과정을 간단하게 살펴보고, 다음으로 교육정책의 전개 과정을 살펴본 뒤, 마지막으로 교육정책의 법적 근거를 살펴보고자 한다. 특히 교육정책의 법적 근거를 정확하게 이해하기 위해서는 유럽공동체법의 규범 구조에 대한 충분한 이해가 선행되어야 하기 때문에 이에 관해서도 간략하게나마 살펴볼 필요가 있는 바, 특히 국내에서 제대로 심층적인 분석이 이루어진 바 없는 제2차적 공동체법의 유형 중에서 유럽(경제)공동체조약에 열거되지 아니한 행위유형을 체계적으로 검토하고자 한다. 이와 같이 유럽공동체법의 규범 구조에 대해서 살펴본 후 교육정책의 법적 근거는 제1차적 공동체법과 제2차적 공동체법, 유럽법원의 판례로 분류하여 심도 있게 분석하고자 한다.

제3장에서는 마스트리히트조약 발효 후의 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거에 대해서 분석하고자 한다. 먼저 마스트리히트조

약 발효 후 교육정책의 전개를 마스트리히트조약 발효에 따른 교육정책과 관련한 변화를 중심으로 살펴보되, 특히 고등교육체계의 개혁부분을 심층적으로 살펴보고자 한다. 다음으로 교육정책의 법적 근거를 살펴보고자 한다. 이 때 제1차적 공동체법 중 유럽공동체법과 유럽연합기본권헌장상 교육정책의 법적 근거로 나누어 살펴보고, 제2차적 공동체법상 교육정책의 법적 근거는 그 중요성 및 분량 등을 고려하여 제5장에서 체계적으로 살펴보고자 한다.

제4장에서는 유럽공동체법상 유럽공동체의 교육에 관한 권한 및 한계에 대해서 살펴보고자 한다. 먼저 (일반)교육과 직업교육으로 나누어 그 권한 및 한계를 각각 살펴보고, 다음으로 그 밖에 교육과 관련된 권한조항을 체계적으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 유럽공동체의 교육에 관한 권한을 형성하거나 또는 이를 제한할 수 있는 기본적인 자유를 교육에 관한 그 영향을 중심으로 분석하고자 한다.

제5장에서는 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체의 교육에 관한 실행프로그램에 대해서 살펴보고자 한다. 먼저 마스트리히트조약 발효 후부터 2006년까지 시행된 유럽공동체의 실행프로그램을 소크라테스 프로그램, 레오나르도 다 빈치 프로그램, 템푸스 프로그램으로 나누어 체계적으로 분석하고, 다음으로 유럽공동체의 최신교육프로그램(2007-2013)을 체계적으로 분석하고자 한다.

제6장에서는 이제까지의 논의를 정리하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

제 2 장 마스트리히트조약 발효 전 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거

제 1 절 유럽통합의 전개

1. 초국가기관으로서의 유럽공동체의 성립

유럽연합조약(마스트리히트조약)의 발효에 의해 1993년 11월에 유럽통합의 포괄적인 조직체인 유럽연합이 발족했다. 주지하는 것처럼, 유럽연합은 유럽공동체를 전신으로 하고, 더 나아가서는 1950년대에 설립된 유럽석탄철강공동체(Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), 유럽경제공동체(Europäische Wirtschaftsgemeinschaft), 유럽원자력공동체(Europäische Atomgemeinschaft)로 소급할 수 있다. 이들 공동체는 역사상 최초로 초국가적인 기관으로서 창설된 것이고, 유럽통합에 이르는 초석은 이미 1950년대에 구축되었다고 볼 수 있다.

이 보고서가 대상으로 하는 유럽공동체 교육정책의 전개는 이러한 초국가기관과 유럽통합과의 관계를 빼놓고는 설명할 수 없기 때문에 이하에서는 유럽 제국에 의한 초국가적인 조직이 유럽공동체(Europäische Wirtschaftsgemeinschaft), 유럽연합(Europäische Union)으로 이어지는 과정에 대해서 간략하게 개관하고자 한다.¹⁾

유럽통합을 향한 움직임은 제2차 세계대전의 종결 직후에 본격화되기 시작했다. 전쟁의 재발방지와 평화를 갈망하는 유럽의 내적 의지와 소련을 의식한 미국의 국제관계상의 전략이라는 외적 의지의 쌍방이 유럽통합의 진전에 크게 영향을 미쳤다.

1) 유럽연합성립의 경위와 유럽통합에 관해서는 K.-D. Bochardt, The ABC of Community law, Fifth edition, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2000 (<http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/index.html>); P. Fontaine, Europe in ten points, European Commission, 1998(http://europe.eu.int/comm/publications/booklet/eu_glance/12/index_en.htm) 등 참조.

유럽통합의 단초는 오늘날의 유럽연합과 연결된 최초의 지역통합기구라고 할 수 있는 유럽석탄철강공동체의 설립이었다. 유럽석탄철강공동체는 유럽통합의 아버지라 불리는 장 모네(Jean Monne)가 작성한 초안에 따라 유럽의 석탄·철강 생산을 공동관리하는 유럽석탄철강공동체설립조약(Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl)²⁾, 이 1951년 4월에 프랑스, 서독, 이탈리아, 베네룩스 3국의 6개국에 의해서 조인되었다. 유럽석탄철강공동체는 전쟁의 재발, 특히 프랑스와 독일의 숙명적인 대결을 회피하고, 평화로운 유럽을 만들고자 경제의 결속에서 출발하여, 모든 국가의 공동체를 형성하는 것을 의도했다. 이를 위해서 먼저 프랑스가 독일에게 석탄과 철강의 공동생산을 제의했고, 이 공동생산을 공통의 각료회의와 공통의 의회를 갖는 최고기관 하에서 관리하도록 했다. 그리하여 전쟁의 실질적 발생가능성은 배제되었다. 프랑스의 이니시어티브에 의한 이 제안을 서독일은 물론 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크도 받아들여, 6개국으로 구성된 공동체가 탄생한 것이다.

유럽석탄철강공동체의 운영을 통해 자신감을 갖게 된 이들 6개국은 경제 분야를 통한 새로운 유럽을 건설하고자 했다. 그리하여 1957년 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체를 설립하는 두 개의 로마조약, 즉 1957. 3. 25.자 유럽경제공동체설립조약(Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; 이하 ‘유럽경제공동체조약’이라 한다),³⁾ 1957. 3. 25.자 유럽원자력공동체설립조약(Vertrag über die Gründung der Europäische Atomgemeinschaft; 이하 ‘유럽원자력공동체조약’이라 한다)⁴⁾이 체결되

2) 유럽석탄·철강공동체설립조약은 파리조약 또는 Montan조약(따라서 석탄·철광석에 관한 유럽공동체를 ‘Montan연합’이라고도 부른다)으로도 불린다. 이 조약은 50년으로 기간이 한정되어 체결되었고 따라서 2002년 7월 22일에 만료되었다. 이 시점에 그 내용은 일반규정으로 바뀌었다. W. Hakenberg, Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 3 Aufl., München 2003, 1. Teil II, Rn. 12.

3) BGBl. II, S. 766.

4) BGBl. II, S. 1014.

었으며, 이 두 조약은 1958년 1월에 발효되었다. 유럽경제공동체는 특히 회원국 간의 관세의 철폐, 공통관세의 설정, 노동력·상품·자본·서비스의 이동의 자유화 등 경제통합을 목표로 구상되었다. 이들 3개의 공동체는 1967년 7월에 각각의 기본조약이 개정되어 유럽공동체(Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)로 통합되었다.⁵⁾ 1968년 7월 역내 국가들간의 관세를 철폐하고 역외국가들에게 관세를 부과하는 관세동맹이 완성되었다.⁶⁾

이상에서 살펴본 것처럼 제2차 세계대전 후에 설립된 유럽석탄철광공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체의 3 공동체는 프랑스, 서독일, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 6개국을 원 회원국으로 했는데, 오랜 교섭과정을 거쳐 유럽공동체 성립 후 1973년에 영국, 아일랜드, 덴마크를 신입 회원국으로 영입하여 9개국이 되었다(제1차 확대). 1970년대 후반에는 남유럽으로 확대가 구체화되기 시작하여 1981년에 그리스(제2차 확대), 1986년에는 스웨덴, 포르투갈이 가입하여 12개국 체제를 이루게 되었다(제3차 확대).

5) 유럽경제공동체조약과 유럽원자력공동체조약은 1957년 3월 25일에 로마에서 조인되었기 때문에 로마조약(Vertrags von Rom; Treaties of Rome)이라고 부른다. 다만, 단수(Vertrag von Rom; Treaty of Rome)로 사용되는 경우에는 유럽경제공동체조약을 의미한다. 유럽경제공동체는 마스트리히트조약에 의해서 명칭이 유럽공동체로 바뀌었다. 이것은 순수하게 경제적인 공동체로부터 정치적 연합으로의 이행을 표명하기 위한 조치이다. 유럽(경제)공동체는 유럽연합 설립 후에도 유럽연합을 구성하는 3주(three pillars)의 제1기둥으로서 유럽석탄철강공동체, 유럽원자력공동체와 함께 존속하고 있고, 유럽경제공동체조약도 유럽공동체조약으로 개칭되어 계속 유효하다. 이러한 경위에 의해서, 유럽공동체라는 약어에는 1967년에 3 공동체로 형성된 복수형으로서의 유럽공동체를 가리키는 경우와 유럽경제공동체를 바꾼 단수의 유럽공동체를 표명하는 경우가 혼재한다. 그러나 전자의 유럽공동체는 관용적으로 단수형으로 표기하는 경우가 적지 않다. 이러한 혼란을 피하기 위해서 이 보고서에서 말하는 유럽공동체는 1967년에 성립한 유럽공동체의 약어에 해당한다는 점을 밝힌다. "European treaties", http://europa.eu.int/abc/treaties_en.htm; K.-D. Borchardt, a.a.O. at. 8, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/index.html> 참조.

6) M. D. Hancock et al., *Politics in Western Europe*, 1993, at 462-464.

2. 유럽연합의 성립과 발전

유럽연합은 앞서 살펴본 유럽공동체 12개 회원국을 모체로 창설된 것인데, 목표하는 바는 유럽공동체의 단순한 발전조직에 머물지 않는다. 그 이유는 이 시기에 동서유럽에서 일어난 변화를 보면 명확하게 알 수 있다. 즉 유럽공동체는 1986년에 단일유럽시장, 즉 국경이 없는 영역을 역내에 실현하기 위한 조치로서 단일유럽의정서(Einheitliche Europäische Akte; EEA)⁷⁾를 채택했다. 단일유럽의정서는 로마조약의 내용의 상당부분을 수정함과 동시에 1992년까지 회원국 사이에 노동과 자본, 상품 및 서비스가 자유롭게 이동하는 단일시장을 설립하는 것과 유럽공동체 각 기구간의 권한사항을 재조정하는 것을 주된 내용으로 하는 것이었다.⁸⁾ 뒤에서 살펴볼 마스트리히트조약의 성립에 직접 관련되는 경제통화동맹은 여기서부터 출발했다.

한편 동유럽에서는 민주화의 파장으로 1989년부터 1991년에 걸쳐 사회주의체제가 붕괴됐다. 동서독일분단의 상징이었던 베를린장벽이 붕괴되었고, 독일은 서독에 의한 동독의 합병이라는 형태로 재통일을 이루었다. 1991년에는 바르샤바 조약기구가 해체되었고, 유고, 소련 연방제도 해체되었다. 이러한 혼란 속에서 유럽공동체 회원국들은 유럽의 미래를 계획하게 되었다.⁹⁾

1992년 12월 9일부터 10일 사이에 네덜란드의 마스트리히트에서 유럽공동체 12개 회원국 정상회담이 개최되었고, 여기서 정치통합과 경제통화통합에 대한 2개의 조약안이 마련되었다. 이 초안에서 유럽공동체 회원국들은 유럽의회의 역할 증대, 공동외교안보정책을 제시했고, 늦어도 1999년까지 공동화폐의 사용과 유럽중앙은행의 설립을 완성할 것에 합의했다. 이 2개의 조약안은 하나의 유럽연합조약(Vertrag über

7) ABl. 1987 L 169, S. 1 ff.; BGBl. II, S. 1104.

8) 안병익, 유럽통합과 영·독관계, 유럽단일의정서협상과정을 중심으로, 유럽연구 제 24호, 한국유럽학회, 2006, 112쪽.

9) C. Archer/F. Butler, The European Community Structure and Process, 1992, at 20-21.

die Europäische Union)¹⁰⁾으로 통합되어 1991년 12월에 채택되었고, 1992년 2월 서명되었으며 12개국의 비준이 완료되어 1993년 11월 효력을 발함에 따라 유럽연합이 탄생되었다.¹¹⁾ 유럽연합조약은 일명 ‘마스트리히트조약’이라고도 하는데, 로마조약 이래의 경제·통화통합을 진전시킴과 동시에[유럽(경제)공동체](제1주), 새로이 공동외교안전정책(제2주), 역내치안과 내무사법협력(제3주)으로 확대하여 협력을 목표로 하는 소위 ‘삼주체제’(三柱體制; Drei-Säulen-Struktur)를 선언하고 있다. 요컨대, 지금까지는 경제분야의 통합을 원칙으로 했지만, 마스트리히트조약에서는 경제, 통화, 사회의 분야에서 유럽을 하나의 국가단위로 통합하는 것을 목표로 하고, 공통의 대외정책, 안전보장에 관한 사항을 조약에 포함시킨 것이다.

이러한 흐름 속에서 1995년에 유럽연합은 새로이 오스트리아, 스웨덴, 아일랜드를 추가시켜 15개국이 되었다. 이 중 11개국에서 1999년부터 단일통화 유로(Euro)가 도입되었고, 2002년에는 모든 회원국의 통화를 대체하여 유로화의 유통이 개시되었다. 이것에 의해서 유럽은 경제통화통합을 성취했다.

마스트리히트조약은 유럽연합 확대를 염두에 두고 추가적으로 개정·수정이 행해졌다. 1999년 10월 2일에 발효된 암스테르담조약과 2001년 2월 26일에 발효된 니스조약이 그것이다. 2004년에 유럽연합은 동쪽으로 확대하여, 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 사이프러스, 몰타 등 중동구·지중해 10개국이 신규로 가입했다.

지난 2005년 5월말 프랑스와 네덜란드에서 유럽연합헌법조약 비준이 잇달아 부결되면서 순조롭게 진행되던 유럽연합 통합에 난항을 겪기도 했으나, 2007년 3월 25일 로마조약 서명 50주년을 기념하여 유럽연합 정상들이 베를린 특별정상회의에서 유럽의 장래에 대한 선언

10) ABl. C 191, S. 1 ff.; BGBl. II, S. 1253.

11) M. D. Hancock et al., *Politics in Western Europe*, 1993, at 467-468.

을 채택했고, 6월 23일 브뤼셀 정상회의에서 유럽연합 헌법의 기초인 ‘개정조약’ 초안에 적극적으로 합의하여 계속적으로 통합을 행해서 진전하고 있다. 2007년 2개국(불가리아, 루마니아)이 추가로 가입하여, 회원국 27개국의 유럽연합이 성립되었다.

제 2 절 교육정책의 전개

1. 교육정책에 관한 명시적 관할권의 부재

유럽공동체법은 회원국의 국내법과 국제법 이외에, 회원국의 법질서와 밀접하게 관련이 있고 이것에 영향을 미치는 독자적 법질서라고 할 수 있는데,¹²⁾ 유럽공동체의 법질서는 특히 소위 제한적 또는 한정적 개별수권의 원칙(sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung)을 취하고 있다는 점에서 회원국의 법질서와는 다르다.¹³⁾ 즉 공동체 기관의 활동은 유럽(경제)공동체조약에 명시되어 있는 권한으로 한정된다. 특히 공동체는 배타적인 관할권을 갖고 있지 않은 영역에서는 고려되어야 할 조치의 목적이 회원국 차원에서 충분히 달성될 수 없고 따라서 그 범위 또는 그 영향력을 이유로 회원국 차원에서 보다는 공동체 차원에서 보다 잘 달성될 수 있는 경우에만, 그리고 그러한 한도 내에서만 활동해야 한다(소위 보충성의 원칙 sog. Subsidiaritätsprinzip).¹⁴⁾ 그리하여 공동체의 기관은 가령 유럽경제공동체조약 제3조, 제4조, 제145조, 제155조 등에 따라 동 조약에 근거해서만 활동할 수 있다.¹⁵⁾

12) EuGH, Rs 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 1269; BVerfGE 31, 145, 173 f.

13) 이에 관해서는 Th. Oppermann, Europarecht, 3. Aufl., München 2005, S. 168 ff., Rn. 433 ff. 참조.

14) 하지만 어느 정도로 보충성이 원칙이 법적 구속력을 갖는지 또는 정치적인 행위의 maxim으로서 간주되어야 하는지에 대해서는 다툼이 있다. E.-W. Luthe, Bildungsrecht: Leitfaden für Ausbildung, Administration und Management, Berlin 2003, S. 45-46.

15) 다른 규범, 특히 유럽경제공동체조약 제3조, 제4조, 제145조, 제155조를 통해서도 역시 이러한 원칙을 도출할 수 있다. 이에 관해서는 Th. Oppermann, a.a.O., S. 168 ff., Rn.

그런데 마스트리히트조약 발효 전 유럽경제공동체조약 제2조 및 제3조에서는 교육정책이나 대학정책을 공동체의 행위의 목적으로 언급하지 않았다.¹⁶⁾ 즉 1957년 3월 25일자 유럽경제공동체조약은 공동체기관의 교육정책적 조치의 집행에 관한 어떠한 특수한 권한도 포함하지 않았는데, 그 이유로 다음의 두 가지를 들 수 있다.

- i) 유럽석탄철강공동체로부터 유럽공동체로 이어진 일련의 통합은 본래 경제통합을 목적으로 구상된 것이다. 그리하여 1957년의 유럽경제공동체조약은 경제공동체가 담당하는 적극적인 역할을 유럽의 교육정책에 대해서는 예견하고 있지 않았다는 점,
- ii) 회원국들이 교육제도에 대한 국가의 주권을 강하게 주장했다는 점.

그 결과 유럽공동체에서의 교육정책은 유럽의 관련 당사자 국가간 연합에 의한 상품·서비스·자본을 위한 공동시장을 창설하기 위해서 직업상의 이동성을 촉진하기 위한 직업훈련의 조정만을 유일하게 다루었다(유럽경제공동체조약 제128조).¹⁷⁾

다만, 유럽경제공동체조약은 교육법의 중요성을 고려하여 교육정책과 관련하여 이사회(Rat)에게 다음과 같은 2개의 권한을 부여했다.¹⁸⁾

- i) 학위(Diplome)·시험성적(Prüfungszeugnisse)·그 밖의 자격증명(Befähigungsnachweisen)의 상호승인에 관한 지침의 발령에 관한 권한(유럽경제공동체조약 제57조),

16) 공동체의 교육정책의 발전에 관한 포괄적인 설명은 H.-J. Blanke, in: E. Grabitz/M. Hilf, Kommentar zur Europäischen Union 14. Aufl., München 1999, vor Art. 126, 127, Rn. 8 ff. 참조.

17) 유럽경제공동체조약 제128조 : 이사회는 위원회의 제안에 따라, 경제·사회위원회의 자문을 거친 후에 직업교육과 관련하여 개별 민족경제 및 공동시장의 조화로운 발전에 기여할 수 있는 공통의 정책을 실현하기 위한 일반원칙을 정할 수 있다.

18) A. Bostedt, Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht, Ausbildungsförderung, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, in: J. Bergmann/M. Kenntner (Hrsg.), Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Stuttgart u.a. 2002, S. 389.

- ii) 유럽경제공동체조약 제128조19)에서 형성한 직업훈련과 관련한 공통정책의 이행에 관한 일반원칙의 정립에 관한 권한.

결과적으로 유럽경제공동체조약은 적어도 직업훈련을 주요한 의제로 설정했고, 유럽대륙에서의 인력의 자유로운 이동 또한 중요한 사항으로 인식하고 있었다는 점을 주목할 필요가 있다.

2. 교육정책의 중요성에 대한 인식 확산

앞서 언급한 것처럼 유럽경제공동체조약은 공동체에게 일반교육정책에 관한 명시적인 관할권을 지정하지 않았지만, 이러한 점으로부터 이와 같은 영역에서 공동체의 권한이 전혀 존재하지 않았다고 단정할 수는 없고, 오히려 이 조약에서는 적어도 공동체의 일반교육정책에 관한 부분적 관할권을 근거지을 수 있는 연결점, 즉 유럽경제공동체조약 제41조20), 제118조21) 등을 찾아볼 수 있다.²²⁾

한편 유럽경제공동체조약 발효 직후 직업훈련, 공동시장의 형성, 조약에 의해서 보증된 자유이동의 실현 사이에는 밀접한 관계가 있고, 따라서 공동체의 교육정책이 공동체의 지속적인 발전을 위해서 기여할 수 있다는 인식이 확산되었다.²³⁾

이를 배경으로 공동체는 1960년대에 유럽경제공동체조약 제57조 제1항에 따라 ‘학위·시험성적·그 밖의 자격증명의 상호승인에 관한 지침’을 발령하여 거주자의 자유 및 근로자의 자유를 촉진하기 시작했다.

19) 이 규정은 마스트리히트조약의 체결로 삭제되었다.

20) 유럽경제공동체조약 제41조 (a)는 공동체가 공통농업정책의 틀 내에서 특히 농업 교육, 연구 및 농업지식의 보급 분야에서의 노력을 효과적으로 조정하는 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

21) 유럽경제공동체조약 제118조는 집행위원회는 특히 초급 및 상급직업훈련에 관해서 회원국간의 긴밀한 협력을 장려할 의무를 부담한다고 규정하고 있다.

22) A. Fürst, Die bildungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, Marburg Univ., Diss., Frankfurt a. M. u. a. 1999, S. 4.

23) Beschluss des Ministerrates 63/266, ABl. 1963, S. 1338 ff.

또한 1970년대에 들어서 유럽공동체에서는 경제적 측면에 대한 교육의 역할의 중요성을 고려하여, 공동체의 활동범위를 직업훈련으로부터 그 밖의 교육영역으로, 특히 고등교육영역에까지 미치도록 하는 것이 중요하다는 공통의 인식이 형성되었다.

그리하여 논란의 여지가 있었던²⁴⁾ 유럽경제공동체조약 제128조의 권한법적 근거를 기초로 1970년대 중반까지 소위 실행프로그램²⁵⁾의 범위 내에서 특히 재정적 지원의 방식으로 목적(Zielvorgaben)²⁶⁾을 설정했으며, 이를 통해서 공동체는 회원국 및 유럽의 교육영역에 여러 가지 방식으로 (간접적으로) 영향을 미쳤다.²⁷⁾

3. 교육정책의 구체화

이상에서 언급한 것처럼 유럽공동체의 교육정책은 구체적인 관할권의 결여로 70년대 이래 직접적인 법적 구속력이 없이 목적을 설정하는 여러 가지 종류의 결정(Soft Law)의 발령으로 구체화되어 왔다. 교육정책과 관련된 대다수의 ‘일반적 지도원칙’(Leitlinien), ‘메모’(Memoranden) 또는 이사회회의 ‘결의’(Beschlüsse) 등이 이에 속한다.²⁸⁾

이러한 교육정책의 구체화 및 발전에 활기를 불어 넣은 것은 유럽이사회(Europäische Rat) · 집행위원회(Kommission)의 교육정책적 활동, 이사회회의 법정립활동, 유럽법원의 판례였다.²⁹⁾

24) EuGH, Rs. 242/87 (ERASMUS), Slg. 1989, S. 1425 ff. 참조.

25) 예를 들면, 그 당시의 ERASMUS 프로그램(ABl. 1987 L 166/20; ABl. 1989 L 395/23; 현행 SOKRATES 프로그램) 회원국과 관련하여 지원프로그램은 프로그램을 국내로 전환할 때 협력의무만을 부과하고 있다. 개별적 청구권은 존재해서는 안 된다(EuGH, Slg. 1989, S. 1425 - ERASMUS); 교육정책적 지원프로그램에 관해서는 J. Bergmann, Recht und Politik der Europäischen Union, 2001, Rn. 651 참조.

26) 이사회회는 법적으로 구속력 없는 권고와 의견을 통하여 이러한 목적의 설정에 기여했다.

27) 이에 관해서는 K. Kampf/G. Sander, Europäisierung und Internationalisierung von Hochschule und Studium, in: H.-U. Otto/Th. Rauschenbach/P. Vogel, (Hrsg.), Erziehungswissenschaft: Lehre und Studium, Stuttgart 2002, S. 221.

28) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 9.

29) N. Porr, Bildungsrechtliche Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Widerstreit

이하에서는 유럽이사회·집행위원회의 교육정책적 활동에 대해서 살펴보고, 교육 분야와 관련 있는 이사회의 법정립활동과 유럽법원의 중요 판례는 그 중요성을 고려하여 절을 바꾸어 제3절 ‘교육정책의 법적 근거’ 부분에서 살펴보고자 한다.

(1) 유럽이사회의 교육정책적 활동

공동체 외에 유럽경제공동체 회원국 정부수반의 집회인 유럽이사회도 여러 가지 방법으로 교육의 영역에서 활동했다. 1976년에 유럽이사회는 유럽경제공동체가 교육문제에 대해서 중요한 역할을 담당해야 한다는 것에 합의했다.

유럽이사회의 조치들은 크게 i) 각종 활동과 프로그램에 의한 특정 국면의 교육의 장려, ii) 교육법적 문제의 전유럽적 규율을 위한 협정(Konvention)의 채택의 두 부분으로 나눌 수 있다.

먼저 유럽이사회의 장려활동의 예로는 학교 훈련 내에서의 외국어 수업, 학교 밖의 영역에서의 문맹자의 퇴치 등을 들 수 있다.³⁰⁾ 특히 고등교육에 관해서는 “고등교육에서의 협력과 이동성에 관한 실행프로그램”, 소위 공통학습 프로그램(Gemeinsame Studienprogramme, Joint Study Programmes)을 들 수 있다.³¹⁾ 이 프로그램은 최장 1년 동안 학생·교원의 교환을 실시하는 학부의 네트워크에 보조금을 지급하고,

mit Länderkompetenzen, Diss., Univ. Göttingen 2003, Aachen 2004, S. 3-4. 공동체의 각각의 권한의 범위 내에서 모든 회원국의 대표로 구성된 이사회의 주요 임무는 제2차적 공동체법의 법정립이고, 집행위원회의 주요 임무는 공동체법의 집행과 회원국에 대한 그 집행의 감독이며, 유럽의회의 주요 임무는 특정 결정절차에서의 협력이다. 또한 각종 위원회의 주요 임무는 특히 이사회, 집행위원회, 공동체기관 및 회원국의 행위에 대한 권리보호를 보장하는 유럽법원에 대한 자문이다. E.-W. Luthe, a.a.O., S. 46.

30) 유럽이사회의 프로그램 및 행동에 관해서는 P. Lauritzen, Kultur-, Bildungs- und Jugendpolitik, in: O. Schmuck (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamt-europäischer Perspektive, Bonn 1990, S. 173 ff.

31) U. Teichler, 馬越 徹·吉川裕美子 監譯, ヨ-ロッパの高等教育改革, 玉川大學出版部, 2006, 237頁.

이동하는 학생에게도 재정적으로 지원하는 것을 목적으로 하는 다국간 고등교육협력 프로그램이다. 이 프로그램은 약 10년간의 시행 후에 유럽의 학생 및 교직원교류 프로그램으로서 유명한 ‘에라스무스 프로그램’(ERASMUS Programm)으로 계속되었다.

유럽이사회의 협정의 예로는 다음과 같은 네 가지 협정을 들 수 있다.³²⁾

- i) 1953년 12월 11일자 ‘고등학교졸업자격시험(Reifezeugnis, 현 Abiture)의 평등에 관한 유럽 협정’.³³⁾ 이 협정은 어떤 회원국에서 대학입학자격을 취득한 자가 다른 회원국의 대학에서 학업을 위한 (입학) 허가를 신청할 수 있는 권리에 대해서 규정하고 있다.
- ii) 1956년 12월 15일자 ‘대학에서의 수학기간의 평등에 관한 유럽 협정’.³⁴⁾ 이 협정은 회원국에게 다른 회원국에서 마친 수학기간을 동등하게 승인할 것을 의무지우고 있다.
- iii) 위 협정은 각각의 대학 내지 정부 사이에서 상응하는 합의가 존재하는 한, 모든 회원국에서 마친 수학기간에 관한 평등승인을 성문화한 1990년 11월 6일자 ‘수학기간의 일반적 평등에 관한 협정’³⁵⁾에 의해서 보충되었다.
- iv) 1959년 12월 14일자 ‘대학에서 취득한 학위 및 대학성적의 승인에 관한 유럽 협정’.³⁶⁾ 이 협정은 특히 대학원(Aufbaustudien) 과정 및 박사과정 취득의 허가에 관한 것이다.

32) 이에 관한 보다 자세한 것은 N. Porr, a.a.O., S. 11-13 참조.

33) Die Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse vom 11. 12. 1953. 독일연방공화국에서는 1955년 3월 3일에 효력을 받았다(BGBI. II, 1955, 599).

34) Das Europäische Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten vom 15. 12. 1956. 독일연방공화국에서는 1964년 9월 23일에 효력을 받았다(BGBI. II, 1964, 1289).

35) Das Übereinkommen über die allgemeine Gleichwertigkeit der Studienzeiten vom 06. 11. 1990. 독일연방공화국에서는 1994년 10월 26일에 발효되었다(BGBI. II, 1994, 3606).

36) Das Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 14. 12. 1959. 독일연방공화국에서는 1969년 10월 24일에 발효되었다(BGBI. II, 1969, 2057).

(2) 집행위원회의 교육정책적 활동

집행위원회는 조사(Untersuchungen), 제안(Initiativen), 보고(Berichten) 등을 통해서 교육정책의 내용에 영향을 미쳐 왔다.

먼저 집행위원회는 1973년 2월 27일 교육과 관련하여 ‘교육에 관한 공동체 정책에 관하여’(Für eine gemeinschaftliche Bildungspolitik)³⁷⁾라는 중요한 보고서를 발표했다.³⁸⁾ 이 보고서는 당시 벨기에의 교육부 장관이었던 야네(H. Janne)가 주도한 자문단이 작성한 것으로, 유럽공동체 회원국들에게 ‘교육의 유럽적 차원’(Europäische Dimension der Bildung)을 도입하게 했고, 최초로 교육 분야에서 유럽공동체 차원의 공동교육이 필요함을 공식적으로 요구했다는 점에서 그 의의가 있다.

이 보고서는 각 회원국들의 교육정책은 경제정책과 상호보완적인 연관관계를 가진다고 보고, 유럽공동체의 경제정책과 교육정책의 상호 연관관계의 의미를 강조했다. 그리고 교육에 대한 제 문제들은 유럽적인 차원에서 공동으로 해결하는 것이 보다 효과적이고, 유럽통합을 질적 측면에서 촉진할 수 있는 계기가 될 수 있다고 제안했다.

또한 야네 보고서는 각국의 뿌리 깊은 민족주의 가치체계의 문제점을 지적하고 이를 해소하기 위해 다음과 같이 제안했다.

i) 교육에서의 ‘유럽적 차원’³⁹⁾의 도입,

37) Europäische Gemeinschaften, Kommission (Hrsg.): Für eine gemeinschaftliche Bildungspolitik, vorgelegt am 27. Februar 1973. In: Bulletin der EG. Beilage 10/73, S. 59.

38) 그 구체화의 하나가 1973년의 교육·연구·학술총국(DG XII)의 설치이다. 1973년에 유럽위원회에 설치된 교육·연구·학술총국(DG XII)는 후에 학술·연구·개발총국(DG XII)와 교육·훈련·청소년총국(DG XXII)로 분리되었다. 1999년에 교육·문화총국(Directorate-General for Education and Culture; Generaldirektion Bildung und Kultur)로 개편되었다. 교육·문화총국은 집행위원회 안에 있는 복수의 (사무)총국 중의 하나이다.

39) 교육에서의 ‘유럽적 차원’은 공식적으로 정의된 용어는 아니지만, 이 용어는 유럽 연합 회원국간의 교육에서의 협력의 여러 가지 측면을 나타내는 용어로 사용되고 있다. 유럽연합조약 하에서는 유럽 각국의 정부가 그 국가의 교육 시스템의 내용과

- ii) 언어 수업의 장려,
- iii) 교사·학생의 교환의 장려,
- iv) 졸업증의 승인 및 평등, 수학기간 및 학위내용의 동화.

1974년 3월 11일에 집행위원회는 ‘유럽공동체에서의 교육’(Das Bildungswesen in der Europäischen Gemeinschaft)⁴⁰⁾이라는 보고서를 발표했다. 이 보고서는 다렌도르프(Darendorf)가 주도한 자문단이 작성한 것으로, 특히 ‘교육에서의 이동성’(Mobilität im Bildungswesen), ‘교육에서의 유럽적 차원’(Europäische Dimension in Bildungswesen)을 강조했다.

여기서 ‘유럽적 차원’이란 회원국의 문화적, 정치적, 경제적, 사회적 특징에 대해서 이해를 높이는 데 필요한 협력활동과 그것을 통하여 유럽의식을 함양하는 것, 이 양자를 나타내는 포괄적인 용어라고 할 수 있다.⁴¹⁾ ‘이동성’과 ‘유럽적 차원’은 이후의 유럽고등교육정책의 핵심개념이 되었다.⁴²⁾

조직에 책임을 지고 있다. 유럽연합은 예를 들면, 학생, 교원에게 유럽 내의 다른 나라에 갈 기회를 부여하는 소크라테스와 같은 프로그램을 조직하고, 더 나아가 그 위에 ‘차원’을 추가했다. 그 목적은 두 가지이다. 첫째, 학생의 시야를 넓히고, 개인의 교육상의 경험을 향상시키는 것, 둘째, 전문직업상의 접촉과 모범적 사례의 교환을 통하여 교육 시스템을 전체적으로 개선하는 것이다. 그리하여 상호 배울 수 있도록 함으로써 유럽적 차원은 개인들이 기준을 만드는 것을 가능하게 한다. 吉川 裕美子, ヨロッパ統合と高等教育政策, 學位研究 第17号 平成 15年 3月, 86頁.

집행위원회가 1991년에 출발시킨 ‘유럽공동체에서의 고등교육에 관한 메모’는 ‘유럽적 차원’을 “학생의 이동, 기관간의 협력, 교육과정 중의 유럽, 언어의 중심적 중요성, 교원양성, 자격과 수학기간의 승인, 고등교육의 국제적 역할, 정보와 정책의 분석, 고등교육분야와의 대화”로 정의하고 있다. 江淵一公, 大學國際化の研究, 玉川大學出版部, 1997, 218-226頁.

40) Europäische Gemeinschaften, Kommission (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Europäischen Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat, vorgelegt am 11. März 1974. In: Bulletin der EG. Beilage 3/74.

41) D. Elliot, Internationalizing British Higher Education: Policy Perspectives, in: P. Scott (ed.), The Globalization of Higher Education, Buckingham University Press, 1998, at. 36.

42) 吉川 裕美子, 前掲論文, 74頁.

이러한 교육정책들을 실현하기 위해 1976년 2월 유럽공동체 회원국 교육부장관들로 구성된 교육위원회에서 ‘교육 분야의 실행 프로그램’을 통과시켰으나, 이 프로그램은 매우 추상적이어서 실제로 정책을 도출하기 어려울 뿐 아니라, ‘유럽의식적 내용을 담은 교육적 활동’이 과연 무엇으로 이루어지는가에 대한 구체적인 지침을 제시하지 못했다. 이러한 문제점은 교육에 관한 한 회원국의 개별적인 특수성이 역사적으로 뿌리 깊게 각인되어 있고, 이에 따라 이해관계가 상충되어 모든 회원국이 받아들일 수 있는 통일안을 채택하기 어렵기 때문에 발생한 것이었다.

제 3 절 교육정책의 법적 근거

1. 유럽공동체법의 규범 구조

유럽공동체법은 회원국의 국내법에 영향을 미치는 독자적 법질서라고 할 수 있는데,⁴³⁾ 유럽공동체법에는 국내법질서에서 찾아볼 수 있는 것과 유사한 법규범의 단계적 구조가 존재한다. 규범위계질서의 맨 윗부분에 제1차적 공동체법(*das primäre Gemeinschaftsrecht*)이 존재한다. 그 아랫부분에 공동체가 국가 또는 그 밖의 국제기구와 체결한 국제법상의 조약, 국제법적 협정이 존재한다. 맨 밑에 제2차적 공동체법이 존재한다(*das sekundäre Gemeinschaftsrecht*).

(1) 제1차적 공동체법의 유형

제1차적 공동체법으로는 본질적으로 시원적인 세 개의 공동체와 유럽연합을 설립한 국제법상의 조약, 즉 1957년 3월 25일자 유럽경제공동체조약,⁴⁴⁾ 1957년 3월 25일자 유럽원자력공동체조약,⁴⁵⁾ 1951년 4월 18일자 유럽석탄·철강공동체설립조약, 유럽연합설립조약과 그 수정

43) EuGH, Rs 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 1269; BVerfGE 31, 145, 173 f.

44) BGBl. II, S. 766.

45) BGBl. II, S. 1014.

및 보충, 부속서, 의정서를 들 수 있다. 1986년 2월 28일자 단일유럽의 정서,⁴⁶⁾ 1992년 2월 7일자 유럽연합에 관한 마스트리히트조약,⁴⁷⁾ 1997년 10월 2일자 암스테르담 조약,⁴⁸⁾ 2003년 2월 1일부터 효력을 발한 2001년 2월 26일자 니스 조약⁴⁹⁾이 가장 중요한 수정조약에 해당하고, 유럽연합에 나중에 가입한 회원국과의 가입조약도 이에 포함된다.

(2) 제2차적 공동체법의 유형

제2차적 공동체법은 유럽공동체조약을 근거로 또는 그 밖의 법적 행위를 통한 수권을 근거로 발령되는 공동체기관의 법적 행위를 말한다. 제2차적 공동체법은 우선 유럽경제공동체조약 제189조(현행 유럽공동체조약 제249조, 이하 같다)⁵⁰⁾의 행위 목록에서 열거되어 있는 법적 행위와 그렇지 아니한 법적 행위로 구성된다. 유럽경제공동체조약 제189조에서 열거하고 있는 법적 행위는 구속력 있는 법적 행위로서 일반적·추상적 법규범(명령, Verordnungen), 지침(Richtlinien) 및 구체적·개별적 조치(결정, Entscheidungen)를 포함한다. 유럽경제공동체조약 제189조의 행위목록에서 열거하고 있는 법적 행위 외에 공동체 기관은 다양한 행위형식을 사용할 수 있다.⁵¹⁾ 공동체의 실무, 특히 교육영역에서 중요한 그 밖의 법적 행위형식으로 결의(Beschlüsse), 결의서(Entschliebung), 성명(Erklärungen), 실행프로그램(Aktionsprogramme) 등을 들 수 있다.

46) ABl. 1987 L 169, S. 1 ff.; BGBl. II, S. 1104.

47) ABl. 1992 C 191, S. 1 ff.; BGBl. II, S. 1253.

48) ABl. 1997 C 340, S. 1 ff.; BGBl. 1998 II, S. 386.

49) ABl. 2001 C 80, S. 1 ff.; BGBl. II, S. 1667.

50) 유럽경제공동체조약 제189조 제1항 : 그 임무를 이행하기 위해서 이 조약에 의한 기준에 따라 이사회와 집행위원회는 명령, 지침, 결정을 발하고, 권고를 하거나 또는 의견을 제시한다.

유럽공동체조약 제249조 제1항 : 공동체의 임무를 충족시키기 위하여 이 조약에 의한 기준에 따라 유럽의회와 이사회가 공동으로, 이사회와 집행위원회는 명령, 지침, 결정을 발하고, 권고를 하거나 또는 의견을 제시한다.

51) K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 2002, § 6 Rn. 354.

1) 명령(Verordnungen)

명령은 일반적·추상적 규율로서 유럽공동체의 입법의 표준형으로 볼 수 있다.⁵²⁾ 명령은 유럽공동체법 제249조 제2항에 따라 일반적 효력을 갖고 모든 면에서 구속력을 가지며 모든 회원국에 직접 효력을 갖는다.⁵³⁾ 지금까지 공동체법은 의회의 법정립과 행정부의 법정립으로 구분되지 않았다. 따라서 명령이라는 개념은 성문법적 성격을 갖는 법률과 유사한 법적 행위(Rechtsakte)로도, 국내법상 법규명령과 비교할 수 있는 유럽집행위원회의 집행명령(Durchführungsverordnungen)으로도 이해된다. 대부분의 명령은 후자에 해당한다.⁵⁴⁾

명령은 모든 면에서 구속력을 갖기 때문에 유럽공동체조약 제249조 제3항에 따라 그 목적과 관련해서만 회원국에 대하여 구속력을 갖는 지침과 명령은 명확하게 구분할 수 있다. 이 외에 명령은 비구속적 행위형식과도 구분된다. 전면적 구속성은 명령의 직접적 효력과 결부하여 공동체법의 초국가적 특징을 명확하게 표현해주는 징표이다. 회원국에게 그 전환에 관한 수단의 선택을 인정하는 지침의 경우와는 달리 명령은 모든 회원국을 대상으로 모든 면에서 통일적으로 규율한다. 따라서 그것은 법의 단일화 내지 법적 평등을 형성하기 위한 공동체의 가장 중요한 수단이다. 하지만 이와 함께 공동체가 입법을 할 때 명령보다 주권보호형 지침을 우선해야 할 의무를 부담하고 있는 경우에는 명령은 보충성의 원칙, 비례의 원칙과 긴장관계에 놓인다.⁵⁵⁾

52) W. Schroeder, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003, Art. 249 EGV, Rn. 53; A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62, 77 (91 ff.). 이 분석에 의하면, 명령은 유럽공동체 입법의 31%, 지침은 9%에 불과하다.

53) Th. Oppermann, a.a.O., 2. Teil, § 6 Rn. 77; D. König, in: R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, Baden-Baden 2006, § 2, S. 93.

54) A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, ZaöRV 62 (2002), 77, 93 f. 유럽공동체조약 제254조 제1항 및 제2항에 따라 명령은 관보에 게재되어야 한다(Teil L).

55) H.-J. Schütz/Th. Bruha/D. König, Casebook Europarecht, München 2004, § 4, S. 122 f.; D. König, in: R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), a.a.O., §2, S. 94.

2) 지침(Richtlinien)

지침은 “그것이 대상으로 하는 모든 회원국에 대해서 달성해야 할 목적과 관련하여 구속적이지만, 회원국에게 그 형태와 수단을 선택할 수 있는 여지가 존재하는 것”을 말한다(유럽공동체조약 제249조 제3항 참조). 지침은 회원국 사이에서 유럽공동체의 규율체계를 조화시킬 필요가 있으나, 모든 회원국에서 획일적이고 통일적인 필요는 없는 경우에 채택되는 입법형식이다.⁵⁶⁾

모든 면에서 구속력을 갖는 명령의 경우와 달리 지침은 규율목적과 관련해서만, 그리고 그것이 대상으로 하는 회원국에 대해서만 구속력을 갖는다. 지침은 회원국에서 회원국의 법정립기관이 그것을 국내법으로 전환한 경우에 비로소 원칙적으로 모든 사람에게 대하여 직접적 법적 효력을 갖는다.⁵⁷⁾ 명령의 경우와 달리 지침은 회원국에게 많은 행위의 여지를 부여하고, 그와 함께 기존의 국내 규율구조에 보다 쉽게 순응시킬 수 있다는 장점을 갖는다. 그리하여 지침은 실무에서 명령과 비교하여 숫자상으로는 입법작용의 작은 부분만을 차지하나, 법적 동화의 측면에서 매우 중요한 역할을 해 오고 있다.⁵⁸⁾

3) 결정(Entscheidungen)

결정은 통상 유럽집행위원회가 발하고, 개별 사안에 대해서 구속력을 갖는 규율이다(유럽공동체조약 제249조 제4항 참고). 즉 결정은 수범자에 대해서 직접적으로 권리와 의무를 근거 지우는 명령을 포함하고 있다. 회원국과 개개의 자연인 또는 법인이 수범자로 고려될 수 있다. 명령의 경우와는 달리 수범자는 항상 확정되어 있거나 적어도 확정할 수

56) 이성덕, 유럽공동체법상 회원국에서의 유럽공동체법 이행확보제도에 관한 연구, 법학연구 제7집, 홍익대학교 법학연구소, 2005, 61쪽.

57) W. Schroeder, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 249, Rn. 68.

58) D. König, in: R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), a.a.O., §2, S. 95.

있다. 결정은 항상 개별사안을 규율하므로 독일법상 행정행위와 비교할 수 있다.⁵⁹⁾ 예외적으로 회원국에 대한 결정(지침의 경우와 마찬가지로)은 그것이 국가에 대하여 개인의 이익으로 무조건적이고 충분히 명확한 의무를 부담시키고 있는 경우에는 수직적 ‘제3자효’를 가질 수 있다.⁶⁰⁾

개인을 대상으로 하는 결정이 직접적 법적 구속력을 갖는다는 것은 사물의 본성에 비추어 당연한 결과이다. 이와 마찬가지로 회원국을 대상으로 하는 결정도 역시 법적 구속력을 갖는다. 유럽법원은 결정도 역시 국내에서 직접적으로 영향력을 미칠 수 있다고 판시한 바 있다. 그러한 직접적 영향력의 전제요건은 지침의 경우와 마찬가지로 결정이 내용상 무조건적이고 충분히 정확하다는 것과 회원국에 대하여 개인의 권리를 근거지운다는 것이다.⁶¹⁾ 다만, 결정이 회원국만을 수범자로 하여 발해진 경우에는 수평적 직접적 효력을 가질 수는 없다.⁶²⁾

4) 권고(Empfehlungen)와 의견(Stellungnahmen)

권고와 의견(유럽공동체조약 제249조 제5항)은 외부적·법적 구속력을 갖지 않는 공동체기관의 행위형식이다.⁶³⁾ 즉 유럽공동체조약 제249조 제2항 내지 제4항에서 예정하고 있는 법적 행위들과 달리 권고와 의견은 수범자에 대하여 어떠한 법적 구속력(rechtliche Bindungswirkung)도 부여하지 않는다. 하지만 유럽법원은 국내 법원은 권고나 의견이 특히 공동체법의 해석이나 또는 구속력 있는 공동체법 규정의 보충과 관련 있는 경우에는 권고나 의견을 고려해야 한다고 판시한 바 있다.⁶⁴⁾ 또한 권고와 의견은 과소평가할 수 없는 심리적·정치적 의미를 갖고,⁶⁵⁾ 수범자는

59) R. Streinz, *Europarecht*, 5. Aufl., Heidelberg 2001, § 5 Rn. 413.

60) EuGH, Rs. 9/70 (Leberpfennig), Slg. 1970, 825 Rn. 5 ff.

61) EuGH, Rs. 9/70 (Leberpfennig), Slg. 1970, 825 참조.

62) 이성덕, 앞의 논문, 63쪽.

63) EuGH, Verb. Rs. 1 und 14/57, Slg. 1957, 213 (236) 참조.

64) EuGH, Rs. C-322/88 (Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles), Slg. 1989, I-4407/4421, Rn. 18; Rs. C-188/91 (Deutsches Shell AG), Slg. 1993, I-363, Rn. 18.

65) M. Ruffert, in: Ch. Callies/ders. (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl., München 2007, Art.

종종 임의로 그것을 따른다. 권고와 의견에 대한 수범자의 범주는 개방적이다. 하지만 권고와 의견은 적어도 회원국을 대상으로 한다.⁶⁶⁾

권고와 의견은 수범자에게 특정한 행동을 설득하고자 하는 것을 목적으로 한다. 의견이 종종 어떤 이니시어티브(예를 들면 법정립절차에서)에 관한 의사표명임에 반해서 권고는 수범자에게 특정한 행동을 설득하고자 하는 것이다.⁶⁷⁾

5) 결의(Beschlüsse)

유럽경제공동체조약 제189조에서는 언급하고 있지 않지만, 실무상 중요한 구속력을 갖는 법적 행위형식으로 결의를 들 수 있다.⁶⁸⁾ 결의는 특정 수범자를 대상으로 하지 않는다는 점에서 결정이나 지침과는 구분된다. 또한 결의는 공동체에 대해서만, 그리고 공동체의 시설에 대해서만 직접적 구속력을 갖는다는 점에서 명령과 구분된다. 결과적으로 결의는 회원국 또는 개인에 대하여 의무를 근거지우지 못한다.⁶⁹⁾ 공동체의 교육정책적 장려프로그램 또는 실행프로그램이 종종 결의라는 형식으로 다루어지고 있다는 점⁷⁰⁾에서 특히 중요하다.

6) 결의서(Entschliebung)

결의서는 유럽이사회, 이사회 및 유럽의회가 작성하는 것으로 여기에서는 통합의 공동발전과 관련하여 공동의 견해 및 관점과 공동체 내부 및 외부에서의 구체적 임무에 대해서 언급할 수 있다. 공동체의 내부영역과 관련된 결의서는 가령 정치적 연합, 종교정책, 에너지정

249, Rn. 126.

66) H.-W. Arndt, a.a.O., S. 75.

67) R. Streinz, a.a.O., § 5 Rn. 419.

68) 이것은 이사회와 결부된 회원국의 정부의 대표자에 의해서 발령되는 Beschlüsse와는 구분되어야 한다는 점을 유의해야 한다. W. Schroeder, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 249 Rn. 28, 26.

69) A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, ZaöRV 62, 2002, 102 ff.

70) W. Schroeder, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 249, Rn. 30.

책, 경제연합 및 화폐연합, 특히 유럽화폐체계의 수립에 관한 기본적인 문제를 그 대상으로 한다. 이러한 결의서는 이사회와 장래의 직무를 지원하는 것으로서 정치적인 의미를 갖는다. 공동의 정치적 의사표현으로서 이러한 결의서는 이사회에서의 합의발견을 쉽게 한다.⁷¹⁾

7) 성명(Erklärungen)

성명은 두 가지의 상이한 형식으로 구분할 수 있다. 성명이 공동체의 추가적인 발전과 관계되는 한, 예를 들면 유럽연합에 관한 성명, 민주주의에 관한 성명, 기본권에 관한 성명은 본질적으로 그 의미를 결의서에 부합시켜야 한다.⁷²⁾

8) 실행프로그램(Aktionsprogramme)

실행프로그램은 이사회 및 집행위원회가 독자적인 제안으로 또는 유럽이사회(Europäische Rat)의 동기부여를 통해서 발하는 것으로 유럽공동체조약에서 정하는 입법프로그램과 일반적 목적 관념의 구체화에 기여한다. 이러한 프로그램이 유럽(경제)공동체조약에 명시되어 있는 한, 그것은 프로그램의 내용과 관련하여 공동체기관을 구속한다. 집행위원회는 종종 실행프로그램을 백서(Weißbücher) 또는 녹색서(Grünbücher)로 발간하기도 하는데, 실무에서는 이러한 프로그램을 법적 구속력을 갖지 않는, 단지 방향성을 제시해 주는 것으로만 이해하고 있다. 하지만 그것은 관련 공동체기관의 의도를 나타낸다는 점에서 중요하다.⁷³⁾

실행프로그램의 법적 성격은 대체로 그 형식에 따라 판단할 수 있다. 우선 제1차적 공동체법에 규정된 실행프로그램은 공동체의 기관에 대하여 구속력을 가지고, 외부적 효력은 인정되지 않는다. 제2차적 공동체법에 규정된 프로그램은 유럽경제공동체조약 제189조(현행 유

71) K.-D. Borchardt, a.a.O., § 6 Rn. 355.

72) K.-D. Borchardt, a.a.O., § 6 Rn. 355.

73) K.-D. Borchardt, a.a.O., § 6 Rn. 357.

유럽공동체조약 제249조)에 따라, 즉 명령·지침·결정·권고 및 의견에 의해 각 법률행위의 법적 성격이 좌우된다. 실행프로그램이 제1차적 공동체법 또는 제2차적 공동체법에 해당하지 않는 경우에는 개별적으로 판단해야 한다. 즉 당해 실행프로그램이 유럽연합 시민에 대하여 정보제공적 기능을 하거나 공동체기관의 작용에 규준적 기능을 하는 경우에는 단순히 지침적인 성격을 가질 뿐이다.⁷⁴⁾

2. 제1차적 공동체법(유럽경제공동체조약)상 법적 근거

우선 교육정책의 영역과 관련한 유럽경제공동체조약상의 법적 근거에 관해서 개관하고자 한다.

(1) 유럽경제공동체조약 제128조

유럽경제공동체조약에서 교육정책과 관련하여 가장 중요한 규범인 제128조는 “이사회는 집행위원회의 제안으로 경제·사회위원회의 자문을 거친 후, 직업교육과 관련하여 개별 국가경제 및 공동시장의 조화로운 발전에 기여할 수 있는 공통의 정책을 실현하기 위한 일반원칙을 정할 수 있다”라고 규정하고 있다.

이 조항을 근거로 이사회는 직업교육과 관련한 몇몇 활동과 의사표시를 발했다. 에라스무스 프로그램,⁷⁵⁾ 링구아 프로그램,⁷⁶⁾ 코메트 프로그램⁷⁷⁾와 같은 공동체의 중요한 교육정책도 이 조항에 근거한 것이

74) H.-W. Rengeling, Europarechtliche Plannungen und Aspekte eines europäischen Planungsrechts, Festschrift für W. Hoppe Zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 887 ff.

75) Beschluss des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten, ABl. 1987, L 166, S. 20 ff. (Erasmus I). verlängert 1989, ABl. 1989, L 395, S. 23 ff. (Erasmus II); verlängert 1991, ABl. 1991, L 214, S. 69 ff. (Erasmus III).

76) Beschluss des Rates vom 28. Juli 1989 über ein Aktionsprogramm zur Förderung der Fremdsprachenkenntnisse in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1989, C 51, S. 7 ff. (Lingua).

77) Beschluss 89/27/EWG des Rates vom 16. Dezember 1988 über die Verabschiedung

다. 또한 이 조항은 ‘Erasmus 판결’⁷⁸⁾, ‘Petra 판결’과 관련하여 유럽법원의 판단의 대상이 되어 왔다.

(2) 유럽경제공동체조약 제57조 제1항

교육정책과 관련하여 유럽경제공동체조약에서 찾아볼 수 있는 특수한 관할권의 근거로서 직업교육과 관련 있는 제57조 제1항(현행 유럽공동체조약 제47조 제1항)⁷⁹⁾을 들 수 있다. 이 조항은 이사회에게 학위·시험성적·그 밖의 자격증명의 상호승인을 위한 지침⁸⁰⁾을 발령할 수 있는 권한을 부여했다는 점에서 그 의의가 있다.

이 조항을 근거로 1975년부터 1985년 사이에 가령 치료업 및 간호업과 관련하여 몇 개의 지침이 발령되었다. 그러나 다른 많은 영역에서도 특히, 건축사, 검사 등등의 영역에서도 이 수권규범을 근거로 다수의 법적 행위가 행해졌다.

유럽경제공동체조약 제57조에 근거하여 발령된 지침을 평가해보면, 개별 회원국에서 특정 직업부문에 관한 학위의 승인이 직업차원에서의 일반적 승인의 경우보다 더 쉽게 집행되었다는 것을 알 수 있다.⁸¹⁾

(3) 유럽경제공동체조약 제118조

유럽경제공동체조약 제118조도 직접적으로 교육정책의 영역과 관련이 있는 규범이다. 이 조항은 직업훈련 및 계속교육에서의 회원국 사이의 협력에 관한 집행위원회의 장려의무를 포함하고 있다. 다만, 이

der zweiten Phasen des Programm über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft im Bereich der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Technologie, ABl. 1989 L 13, S. 28 ff. (Comett II).

78) EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, S. 1425.

79) 유럽경제공동체조약 제57조 제1항 : 자영업자의 활동의 수용과 행사를 용이하게 하기 위해서 이사회는 집행위원회의 제안과 *Versammlung*의 자문을 거친 후에 가중 다수결에 따라 학위·시험성적·그 밖의 자격증명의 상호승인을 위한 지침을 발령한다.

80) Beschluss des Ministerrates 63/266, ABl. EWG 1963, S. 1338 ff.

81) A. Fürst, a.a.O., S. 6.

조항은 교육제도의 영역에서 법정립을 위한 수권규정으로서가 아니라, 단지 프로그램규정으로써 이해할 수 있다.⁸²⁾

(4) 유럽경제공동체조약 제48조 이하의 부수적 자유이동권

교육정책과 직접적인 관련성은 없으나, 유럽경제공동체조약 제48조 이하(현행 유럽공동체조약 제39조 이하)는 교육정책의 영역과 관련하여 중요한 역할을 했다. 과연 이 규정에서는 협의의 직업교육권이 문제되었지만,⁸³⁾ 근로자의 실질적 이동을 위한 사항으로서 영향을 줄 수 있었다.⁸⁴⁾

(5) 유럽경제공동체조약 제7조의 일반적 차별금지

유럽경제공동체조약 제7조 제1항(현행 유럽공동체조약 제12조 제1항)은 회원국이 국적을 이유로 다른 회원국의 국적을 가진 자를 차별하는 것을 금지하는 ‘일반적 차별금지’의 원칙을 선언하고 있고, 이 조항은 앞서 살펴본 유럽경제공동체조약 제48조 이하와 관계가 있다. 즉 유럽경제공동체조약 제48조는 같은 조약 제7조 제1항의 일반적 차별금지의 원칙의 구체화로서 이해할 수 있고, 양 규범은 교육정책적 관할권의 영역에서 관례에 의해서 원용된 바 있다. 이 때 제7조 제1항을 통해서 보증된 직업교육부문에 관한 영향은 여러 가지 성격을 가질 수 있다. 즉 한편으로 공동체는 자유이동권을 실현하기 위하여 교육시설의 진입과 관련하여 권한을 가질 수 있어야 하고, 다른 한편으로 직업교육의 영역에 관한 그 밖의 권리, 예를 들면, 학생을 위한 체류권(Aufenthaltsrecht)의 보장에도 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다.⁸⁵⁾

82) I. Hochbaum, Politik und Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bildungswesen, BayVBl 1987, 481 (487).

83) Th. Oppermann, Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Bildungsordnung, S. 34.

84) Th. Oppermann, a.a.O., S. 38.

85) Th. Oppermann, a.a.O., S. 42.

3. 제2차적 공동체법상 법적 근거

(1) 직업훈련에 관한 공통의 정책을 집행하기 위한 일반원칙의 정립에 관한 이사회의 결의 63/266

1963년 4월 2일에 이사회는 “이사회에게 직업훈련에 관한 공통의 정책을 집행하기 위한 일반원칙을 확정할 수 있는 권한을 수권한” 유럽경제공동체조약 제128조를 근거로 ‘유럽적 교육정책’을 최초로 구체화한 것으로 볼 수 있는 ‘직업훈련에 관한 공통의 정책을 집행하기 위한 일반원칙의 정립에 관한 결의 63/266’⁸⁶⁾을 발했다.⁸⁷⁾ 이사회는 이 결의에서 직업훈련에 관한 공통의 정책을 집행하기 위해서 국내직업훈련정책에 관한 내용상의 기본방침으로서 열 개의 일반원칙을 공식화했다.⁸⁸⁾ 다만, 이 결의는 본질적으로 이미 직업을 가지고 있는 자만을 그 대상으로 한정하고 있다는 점을 유의해야 한다.

이 결의는 서문에서 근로자의 자유이동을 창출하기 위하여 효율적인 직업훈련에 관한 공통의 정책이 필요하다는 점을 강조했다. 더 나아가 청소년 및 성인의 직업훈련과 관련하여 효율적인 직업훈련에 관한 공통의 정책이 적용되어야 한다는 것을 강조했고, 특히 교사와 훈련자의 양성 및 계속교육(Fortbildung)을 중요하게 여겼다.⁸⁹⁾

첫 번째 원칙은 공통의 정책에 따라 모든 회원국은 이러한 원칙에 부합하는 프로그램을 만들어야 한다는 것이다. 이 때 회원국과 공동

86) Beschluss 63/266/EWG des Rates vom 2. April 1963 über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, ABl. 1963 L 1338, S. 63 ff.

87) H.-J. Blanke, in: E. Grabitz/M. Hilf, Kommentar zur Europäischen Union 14. Aufl., München 1999, vor Art. 126, 127, Rn. 9는 이 결의를 “유럽 교육정책을 최초로 내용적으로 구체화한 것”이라고 표현하고 있다.

88) H.-J. Blanke, Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, Köln 1994, S. 19.

89) P. Hilpold, Bildung in Europa : Unter besonderer Berücksichtigung der EU-Bildungsprogramme, Baden-Baden 1995, S. 31.

체의 관할기관에게 이 원칙의 적용을 의무지우고 있다.⁹⁰⁾ 그 밖의 9개의 원칙들은 미리 특수한 규율내용을 확정하지 않고 첫 번째 원칙을 보다 구체화 시킨 것이었다.⁹¹⁾

하지만 이 원칙들은 단지 공동체차원에서 발해진 조치의 해석을 위해서만 의미를 가졌다. 유럽법원이 나중에 ‘에라스무스(Erasmus) 판결’ 범위 내에서 이 결의의 법적 구속성을 확인했음에도 불구하고,⁹²⁾ 이 원칙들은 회원국의 교육훈련정책에 관하여 어떠한 직접적 파급효도 미치지 못했다.⁹³⁾ 다만, 이 결의로 유럽경제공동체는 직업교육부문에서의 그의 고유한 입법적 활동을 개시했다고 평가할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다.⁹⁴⁾ 또한 유럽법원은 스스로 이 결의를 공동체에서의 직업훈련정책의 발전의 시초(개시)로 평가했다.⁹⁵⁾

(2) 공동체 내에서의 근로자의 자유이동에 관한 유럽경제공동체명령 1612/68⁹⁶⁾

교육은 공동체법의 주변영역 내지 전적으로 그 외부에 존재하는 영역과 관련이 있을 뿐 아니라, 직접적으로 그 핵심영역, 즉 이주근로자의 가족에게 교육권을 인정하는 ‘자유이동에 관한 규정’과도 관계가 있다.⁹⁷⁾ 이에 관한 공동체의 중요한 법적 행위로는 유럽경제공동체조약 제48조(현행 유럽공동체조약 제39조)를 근거로 1968년 10월 15일에 발령된 ‘공동체 내에서의 근로자의 자유이동에 관한 유럽경제공동체

90) ABl. 1963, S. 1338 (1339).

91) A. Fürst, a.a.O., S. 9-10.

92) EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, 1425 (1453).

93) H.-J. Blanke, a.a.O., S. 20 참조; N. Porr, a.a.O., S. 4.

94) P. Hilpold, a.a.O., S. 31.

95) EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, S. 1425 (1453), Rz. 10.

96) Vgl. Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, ABl. 1968, L 257, S. 2 ff.; L 295, S. 11 ff.; 1976, L 39, S. 2 ff.

97) P. Hilpold, a.a.O., S. 31.

명령 1612/68⁹⁸⁾을 들 수 있고, 이를 통해서 공동체의 교육정책은 새로운 국면에 접어들게 되었다. 유럽경제공동체조약 제48조를 구체화한⁹⁹⁾ 유럽경제공동체명령 1612/68은 교육정책과 간접적으로 관련이 있는 유럽공동체의 중요한 법적 행위이고, 지금도 여전히 그러하다.

이 명령 제7조 제3항은 어떤 회원국의 국민인 근로자는 “(이주한 회원국의) 내국인 근로자와 동일한 권리와 동일한 조건 하에서 직업학교 및 계속교육센터에서 교육받을 권리를 수 있는 주장할 수 있다”고 규정하여, 이주근로자와 그 자녀는 일정한 조건 하에서 내국인에게 인정되는 것과 동일한 특정의 교육을 청구할 수 있다는 것을 확정하고 있다.¹⁰⁰⁾

이 명령은 또한 이주근로자에게 직업학교 및 계속교육센터에의 내국인과의 동일한 접근권 외에 내국인과 동일한 사회적·조세적 혜택을 보장하고 있다.

특히 교육정책과 관련하여 중요성을 갖는 이 명령 제12조는 “다른 회원국의 고권영역에서 종사하거나 또는 종사했던 어떤 회원국의 국민인 근로자의 자녀는 그가 다른 회원국의 고권 영역에서 거주한다면, 그 회원국의 국민과 동일한 조건 하에서 일반수업 및 직업훈련에 참여할 수 있다. 그 회원국은 이 아동이 최상의 조건 하에서 수업에 참여할 수 있도록 하는 노력을 장려해야 한다”라고 규정하여 이주근로자의 가족에게 부담이 되는 차별금지와 국가적 교육체계에서 이러한 인적 집단의 통합을 장려할 의무를 부담한다는 것을 포함하고 있고, 이주근로자의 자녀에게도 체류국가의 아이들과 마찬가지로 일반수업, 견습훈련 및 직업훈련에 동일한 조건 하에서 참여하는 것을 보장하고 있다¹⁰¹⁾는 점에서 중요한 의미를 찾을 수 있다.¹⁰²⁾

98) Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. 1968, L 257, S. 2. ff. ABl. 1976 L 39, S. 2 ff.와 ABl. 1977 L 199, S. 32 ff.에 의해서 변경(수정)되었다.

99) H. Avenarius, Zugangsrechte von EG-Ausländern im Bildungswesen der Bundesrepublik, NVwZ 1988, 385 ff. (386).

100) N. Porr, a.a.O., S. 4.

(3) 이주근로자의 자녀의 학교 보육에 관한 유럽경제공동체지침 77/486

더 나아가 공동체 내에서의 근로자의 자유이동과 관련하여 1977년 7월 25일에는 ‘이주근로자의 자녀의 학교 보육에 관한 유럽경제공동체지침 77/486’¹⁰³⁾이 발령되었다. 앞서 살펴본 ‘공동체 내에서의 근로자의 자유이동에 관한 유럽경제공동체명령 1612/68’¹⁰⁴⁾과 ‘이주근로자의 자녀의 학교 보육(Betreunung)에 관한 유럽경제공동체지침 77/486’을 통하여 공동체의 국내 교육질서에 관한 파급효(Auswirkung)는 1963년에 발령된 ‘직업훈련에 관한 공통의 정책을 집행하기 위한 일반원칙의 정립에 관한 결의 63/266’¹⁰⁵⁾와 같은 직접적 교육정책적 조치를 통해서 뿐만 아니라, 기본적 자유(Grundfreiheit)의 보호영역에 해당하는 유럽공동체의 시민의 ‘자유이동성’의 발전에 의해서 간접적으로도 미칠 수 있다는 것을 최초로 명확하게 했다는 점에서 그 의의가 있다.¹⁰⁶⁾

(4) 체류지침

이사회는 1990년 6월 유럽경제공동체조약 제235조(현행 유럽공동체조약 제308조)를 근거로 대학생의 체류권(Aufenthaltsrecht)에 관한 유럽경제공동체지침¹⁰⁷⁾을 채택했다. 그런데 유럽법원은 이 지침을 무효로 선언했고,¹⁰⁸⁾ 이에 따라 유럽공동체조약이 발효되기 직전인 1993년 10

101) K. Hailbronner, Die soziale Dimension der EG-Freizügigkeit-Gleichbehandlung und Territorialitätsprinzip, EuZW 1991, 171 ff.

102) P. Hilpold, a.a.O., S. 32-33.

103) Richtlinie 77/486/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern, ABl. 1977 L 199, S. 32.

104) Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. 1968, L 257 S. 2. ff. ABl. 1976 L 39, S. 2 ff.와 ABl. 1977, L 199 S. 32 ff.에 의해서 변경(수정)되었다.

105) ABl. 1963 L 1338, S. 63 ff.

106) N. Porr, a.a.O., S. 4.

107) Richtlinie 90/366/EWG DES RATES vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. 1990 L 180, S. 30 ff.

108) EuGH, Rs. C-295/90 (Studentenrichtlinie), Slg. 1992, S. 4193.

월 이사회는 유럽경제공동체조약 제7조 제2항(현행 유럽공동체조약 제12조 제2항)을 근거로¹⁰⁹⁾ 새로이 ‘대학생의 체류권에 관한 유럽경제공동체지침’¹¹⁰⁾을 발령했다. 이 지침은 대학공부를 하기 위해서 다른 회원국에서 체류하는 학생들에게만 유럽경제공동체조약 제7조 제2항에 관한 유럽법원의 판례의 범위 내에서 인정되었던 체류권을 보장하고 있다.¹¹¹⁾

(5) 직업교육의 영역에 관한 공동의 활동프로그램의 작성을 위한 일반적 지도원칙

1971년 7월 26일에 이사회는 ‘직업훈련의 영역에 관한 공동의 활동프로그램의 작성을 위한 일반적 지도원칙’¹¹²⁾을 발령했다.¹¹³⁾

이 일반적 지도원칙은 직업교육의 범위 및 질이 유럽공동체의 계속적 발전을 위한 핵심영역이라는 것을 그 배경으로 했다. 그에 대해서 직업훈련의 공동의 정책의 집행을 위한 10개의 일반원칙은 바람직한 결과를 가져오지 않을 것이라는 확인이 뒤 이어졌는데, 과연 다음과 같은 이유 때문이다.¹¹⁴⁾

- i) 방법론적 경험이 결여되어 있다.
- ii) 단기 활동과 장기 활동은 구분되어야 한다.
- iii) 충분한 수단이 결여되어 있다.

109) ABl. 1993 L 317, S. 59 (59).

110) Richtlinie 93/96/EWG DES RATES vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. 1993 L 317, S. 59 ff.

111) A. Fürst, a.a.O., S. 14.

112) Allgemeine Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms auf dem Gebiet der Berufsausbildung, ABl. 1971 C 81, S. 5 ff.

113) Allgemeine Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms auf dem Gebiet der Berufsausbildung Vom Rat auf der 162(Tagung am 26 . Juli 1971 angenommen), ABl. 1971 C 81, S. 5 ff.

114) P. Hilpold, a.a.O., S. 45.

따라서 장차 공동체는 근로자의 희망사항과 능력을 보다 만족시키기 위해서도 직업훈련의 영역에서의 작업을 새롭게 숙고해야 하고, 직업훈련의 영역에서 공동체의 활동들의 기술적 수준을 개선하기 위해서 특별한 노력을 할 필요가 있으며, 더 나아가 새로운, 선진적인 개념과 방법을 만들어야 했다.¹¹⁵⁾

마지막으로 정보의 교환과 공동체차원의 협력의 강화가 직업훈련과 훈련의 필요의 각각의 현수준과 관련해서도 교육학적 기법 및 방법과 관련해서도 요구되었다.¹¹⁶⁾

(6) 실행프로그램

1970년대 초부터 다수의 결의서(EntschlieÙung, ‘성명서’라고도 한다)가 발해진 이후,¹¹⁷⁾ 공동체는 1976년 2월 9일에 이사회 및 이사회와 결부된 (회원국의) 교육부장관들이 ‘교육영역에서 실행프로그램에 관한 결의서’¹¹⁸⁾를 채택함으로써 공통의 교육정책의 새로운 단계에 접어들었다. 이 결의서는 1969년 이래 지속된 공동체의 교육법적 노력의 중심적 결정체라고 할 수 있고, 오늘날까지도 계속적으로 영향을 미치고 있다.¹¹⁹⁾

이 결의서는 i) 공동체의 다른 회원국 및 비회원국의 국민 및 그 자녀의 교육 및 훈련의 개선 가능성, ii) 유럽에서의 교육체계의 일치의 개선, iii) 교육제도의 영역에서의 실질적 문서화 및 실질적 전략의 조

115) P. Hilpold, a.a.O., S. 45.

116) P. Hilpold, a.a.O., S. 45.

117) EntschlieÙung über die Allgemeinen Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms auf dem Gebiet der Berufsausübung vom 26. 07. 1971 (ABl. 1971 C 81, S. 5 ff.); EntschlieÙung vom 06. 06. 1974 über die Zusammenarbeit im Bereich des Bildungswesens (ABl. 1974 Nr. C 98, S. 2 ff.).

118) EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen vom 9. Februar 1976 mit einem Aktionsprogramm im Bildungsbereich, ABl. 1976 C 38, S. 1 ff.

119) P. Hilpold, a.a.O., S. 47.

화, iv) 대학제도의 영역에서의 협력, v) 외국어수업, vi) 모든 교육형태에의 무제한적 접근을 위한 기회균등 등에 대해서 다루고 있다.

이 결의서에서 다루고 있는 실행프로그램(Aktionsprogramme)은 ‘모든 교육부문에 관한 조치’를 규율하는 것이었기 때문에, 직업훈련으로 한정하고 있는 유럽경제공동체조약 제128조는 더 이상 그 권한의 근거로서 충분하지 않았고, 유럽경제공동체조약 제235조(현행 유럽공동체조약 제308조)와 결부해서도 그러했다.

따라서 실행프로그램은 일반적으로 ‘유럽공동체조약’에 근거를 두되, 소위 혼합적 형식(sog. gemischte Formel),¹²⁰⁾ 즉 이사회 및 이사회와 결부된 회원국 정부 대표자(여기서는 교육부장관)의 공동의 결의서로서 발령되었다.¹²¹⁾

이러한 방식으로 공동체는 이사회에게 ‘직업교육과 관련하여 개별 국가경제 및 공동시장의 조화로운 발전에 기여할 수 있는 공통의 정책을 실현하기 위한 일반원칙을 정할 수 있는’ 권한을 수권하고 있는 유럽경제공동체조약 제128조에 따라 제한적 법적 근거만으로 권한법적 문제를 우회했다.¹²²⁾

이후 공동체의 교육정책을 보다 구체화한 다수의 결의들이 잇달아 발해졌는데, 1980년대 중반 이후 이사회가 발한, 특히 회원국에서의 고등교육의 영역과 직업훈련을 장려하기 위한 실행프로그램들이 매우 중요하다.¹²³⁾ 즉 1986년 7월 24일에 채택된 기술훈련의 영역에서의

120) 혼합적 형식은 흠결된 공동체의 권한을 보충하는 기능을 가지는데(H.-J. Blanke, a.a.O., S. 23), 이와 같은 혼합적 형식에 의한 결의의 법적 성격에 대해서는 이사회의 결의(Beschluß)와 국제법적 협정(Vereinbarung)의 결합으로 보는 견해(H.-J. Blanke, a.a.O., S. 23)와 국제법적 조약으로 보는 견해(R. Streinz, a.a.O., Rn. 275; M. Schweitzer/H. Waldemar, Europarecht, 5. Aufl., Neuwied 1996, Rn. 183; N. Porr, a.a.O., S. 5.)로 나뉜다.

121) N. Porr, a.a.O., S. 5. 1976년 이후 일반교육의 영역에서 공동체와 회원국의 협력은 이러한 ‘혼합적 형식(gemischten Formel)’에 의해서만 행해지고 있다. R. Geiger, EUV/EGV, München 2004, Art. 149, Rn. 2.

122) N. Porr, a.a.O., S. 5.

123) 마스트리히트조약체결 전까지의 프로그램에 관한 포괄적인 개관은 M. Schröder,

대학과 기업체의 협력을 장려하는 코메트(COMETT) 프로그램,¹²⁴⁾ 1987년 6월 15일에 채택된 국경을 넘는 학생의 교환과 대학 교원의 이동의 장려에 기여하는 에라스무스 프로그램(ERASMUS),¹²⁵⁾ 1989년 7월 28일에 채택된 공동체에서의 외국어 훈련의 지원에 관한 링구아(LINGUA) 프로그램¹²⁶⁾, 중유럽 및 동유럽 제국의 고등교육기관과의 협력에 관한 템푸스(TEMPUS) 프로그램,¹²⁷⁾ 교육정보네트워크에 관한 유리디체(EURYDICE)가 매우 영향력이 큰 프로그램이었다. 이하에서는 유럽경제공동체조약의 범위 내에서 집행된 중요한 실행프로그램에 대해서 간략히 소개하고자 한다.

1) 코메트 프로그램

코메트 프로그램은 기술교육 및 훈련의 영역에서의 대학과 기업체의 협력에 관한 공동체 프로그램이다. 이하에서는 제1단계 코메트 프로그램과 제2단계 코메트 프로그램으로 나누어 살펴보고자 한다.

① 제1단계 코메트 프로그램

1986년 7월 24일에 이사회는 집행위원회의 제안으로 유럽의회, 경제·사회위원회의 자문을 거친 후, 유럽경제공동체조약 제128조와 제235조, 1963년 4월 2일자 이사회회의 ‘직업훈련의 공통의 정책의 집행을 위한 일반원칙의 설정에 관한 유럽경제공동체 결의 63/266’¹²⁸⁾에 근거

Europäische Bildungspolitik und bundesstaatliche Ordnung, Baden-Baden 1990, S. 15 f.; H.-J. Blanke, a.a.O., S. 26 ff. 참조. 유럽경제공동체조약 제128조, 같은 조약 제235조의 일반조약 내지 양 규정 모두가 그 법적 근거로서 기여한다. M. Schröder, a.a.O., S. 17.

124) ABl. 1986 L 222, S. 17 ff.

125) ABl. 1987 L 166, S. 20 ff.

126) ABl. 1989 L 239, S. 24 ff.

127) 유럽중부동부에서 정치정세가 전환된 직후에 이 지역의 경제재건지원기금(PHARE)의 틀 내에서 템푸스가 개시되었다는 점은 주목할 만하다. 吉川 裕美子, 前掲論文, 75頁.

128) ABl. 1963 L 1338, S. 63 ff.

하여 기술 영역에 관한 훈련 및 계속교육의 영역에서의 대학과 기업체의 협력에 관한 제1단계 코메트 프로그램(COMETT I) (1986-1989)¹²⁹⁾에 관한 결의를 받았다.

제1단계 코메트 프로그램은 1986년 1월 1일부터 1989년 12월 31일까지 집행되었고, 크게 준비단계(1986)와 집행단계(1987-1989)로 나뉘어 있으며(결의 제1조), 이 프로그램을 집행하기 위해서 4억 5천 ECU의 예산이 책정되었다(결의 제4조).

제1단계 코메트 프로그램은 다음과 같은 것을 목적으로 했다(결의 제3조).

코메트 프로그램의 목적	최신 기술의 혁신, 발전과 적용에 관한 훈련의 영역에서의 대학과 기업체의 협력에서의 유럽적 차원의 확대
	훈련프로그램과 공통의 발전, 경험의 교환 및 공동체 차원에서의 교육영역에서의 자원의 최적 이용의 우대
	공동체에서의 경제발전에 대한 기여라는 의미에서 관계 기관의 협력 하에서의 지역적·지방적·국가적 차원에서의 훈련의 공급의 개선
	남성과 여성에 대한 기회의 균등의 장려, 기술적·사회적 변화에 따른 훈련 수준의 발전

제1단계 코메트 프로그램 안에서 다음과 같은 조치들이 집행되었다(결의 부속서 제3조).

유럽적 네트워크	국경을 넘는 협력을 목적으로 대학과 기업체의 훈련 파트너십의 유럽적 네트워크의 창설 및 구축
----------	---

129) Beschluss des Rates vom 24. Juli 1986 zur Annahme des Programms über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft auf dem Gebiet der Technologie, (COMETT I), ABl. 1986 L 222, S. 17 ff.

국경을 넘는 교환	훈련에 종사하는 자의 국경을 넘는 교환의 장려를 위한 조치
계속교육의 영역에서의 공통의 프로젝트	유럽적 차원에서 계속교육의 영역에서 행해지는 최신 기술과 관련되는 공통의 프로젝트의 계획, 개발 및 시험의 지원
멀티미디어 훈련 체계의 발전을 위한 다자간 조치	멀티미디어 강의체계를 위한 다자간 조치의 지원
집행위원회의 보충조치	정보 및 경험의 교환에 관한 조치

② 제2단계 코메트 프로그램

1988년 12월 16일에 이사회는 집행위원회의 제안으로 유럽의회, 경제·사회위원회의 자문을 거친 후, 유럽경제공동체조약 제128조와 제235조, ‘기술 영역에 관한 훈련 및 계속교육의 영역에서의 대학과 기업체의 협력에 관한 제1단계 코메트 프로그램(CMETT I) (1986-1989)¹³⁰⁾에 관한 결의’¹³¹⁾에 근거하여 ‘기술 영역에 관한 훈련 및 계속교육의 영역에서의 대학과 기업체간의 협력에 관한 제2단계 프로그램(CMETT II) (1990-1994)에 관한 결의’¹³²⁾를 발했다.

제2단계 코메트 프로그램은 1990년 1월 1일부터 1994년 12월 31일까지 집행되었고, 이 프로그램을 집행하기 위해서 2억 ECU의 예산이 책정되었다(결의 제4조 제2항).

제2단계 코메트 프로그램은 기술, 특히 선진기술의 영역에 대한 훈련 및 계속교육, 고급 잠재근로자의 발전 및 유럽의 산업의 경쟁력을

130) ABl. 1986 L 222, S. 17 ff.

131) ABl. 1986 L 222, S. 17 ff.

132) Beschluss des Rates vom 16. Dezember 1988 über die Verabschiedung der zweiten Phase des Programms über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft im Bereich der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Technologie (COMETT II) (1990-1994) (89/27/EWG), ABl. 1988 L 13 S. 28 ff.

개선하는 것을 목적으로 했고, 공동체에서의 혁신, 기술이전 및 경제적·사회적 발전을 장려했다(결의 제3조).

제2단계 코메트 프로그램 안에서 다음과 같은 조치들이 집행되었다(결의 부속서 제4조).

<p>유럽적 네트워크</p>	<p>국경을 넘는 협력을 강화하는 것을 목적으로 대학과 기업체의 훈련 파트너십의 발전 및 구축, 유럽적 네트워크의 지역적 부문적 확대</p>
<p>국경을 넘는 교환</p>	<p>모든 회원국이 이용할 수 있도록 장학금의 지급을 통한 국경을 넘는 교환의 장려를 위한 조치</p>
<p>계속교육의 영역 (특히 선진기술 및 멀티미디어 원격훈련)에서의 공통의 프로젝트</p>	<p>유럽적 차원에서 기술의 영역, 특히 선진기술의 영역에서의 단기심화과정의 장려</p>
<p>보충적 장려조치 및 추가조치</p>	

2) 에라스무스 프로그램

① 개 관

에라스무스 프로그램은 ‘고등교육 영역’에서의 실행프로그램이다. ‘에라스무스’라는 명칭은 폴란드의 철학자·신학자이자 인문주의자인 에라스무스(Desiderius Erasmus of Rotterdam 1466-1536)로부터 따왔고,¹³³⁾ 이 프로그램의 정식명칭은 ‘대학생의 이동의 장려에 관한 유럽공동체 실행계획’(Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten)이다.

133) European Commission, Erasmus, http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/what_en.html

이와 같이 유럽공동체 차원에서 고등교육 차원의 교류 프로그램을 도입한 배경은 1986년에 단일유럽의정서가 채택되고, 국경 없는 영역의 실현이 역내에서 구체화되었다는 점을 들 수 있다.

이 프로그램의 채택으로 앞서 언급한 바 있는 공통학습 프로그램(Joint Study Programm)은 시행(試行)계획으로서의 그 임무를 마쳤다.

에라스무스 프로그램은 마스트리히트조약 체결 전까지 교육정책의 영역에서 결의(Beschluss)라는 유럽경제공동체조약상 명시적으로 지정되지 않은 법적 형식으로 행해진 공동체의 법적 행위 중 가장 중요하고 이론이 분분했던 프로그램이다.¹³⁴⁾ 왜냐하면 이 프로그램은 한편으로 유럽법원의 판례와 관련하여 중요한 의미가 있었고, 다른 한편으로 공동체의 교육정책을 중요하게 각인시켰기 때문이다.¹³⁵⁾

에라스무스 프로그램의 주요한 특징은 유럽지역 내에서의 대학생의 단기교환유학제도라고 할 수 있다. 즉 유럽 내의 대학에 재학 중인 학생이 국경을 넘어서 일정기간(3-12월) 다른 유럽 국가로 이동하여, 거기서 수학의 일부를 행하는 것을 재정적, 학술적, 행정적 측면에서 지원하는 제도이다. 대학입학 후 1년을 경과한 학생이면 누구라도 참가자격을 얻는다. 다만, 재학 중의 대학·학부와 유학지의 대학·학부와의 사이에서 협정이 체결되어 있다는 것을 전제로 한다.¹³⁶⁾ 1980년대 이래 에라스무스 프로그램을 통해서 국경을 통과한 대학생 수는 꾸준히 증가하고 있다. 이하에서는 제1단계 에라스무스 프로그램과 제2단계 에라스무스 프로그램으로 나누어 살펴보고자 한다.

② 제1단계 에라스무스 프로그램

이사회는 집행위원회의 제안으로 유럽의회, 경제·사회위원회의 자문을 거친 후, 유럽경제공동체조약 제128조와 제235조, 1963년 4월 2

134) 이 프로그램과 그 밖의 프로그램에 관해서는 A. Fürst, a.a.O., S. 12 ff. 참조.

135) A. Fürst, a.a.O., S. 12.

136) 吉川 裕美子, 前掲論文, 75頁.

일자 이사회는 ‘직업훈련의 공통의 정책의 집행을 위한 일반원칙의 설정에 관한 유럽경제공동체 결의 63/266’¹³⁷⁾에 근거하여 1987년 6월 15일에 ‘대학생의 이동의 장려에 관한 공동체의 실행프로그램(ERASMUS I)에 관한 유럽경제공동체 결의 87/327’을 채택했다.¹³⁸⁾

제1단계 에라스무스 프로그램은 1987년 7월 1일부터 1990년 6월 30일까지 집행되었고(결의 제1조 제3항), 그 집행을 위해서 책정된 예산은 8천 5백만 ECU였다(결의 제4조).¹³⁹⁾

제1단계 에라스무스 프로그램에서 말하는 ‘대학’은 광의로 해석되어야 하고, 전통적인 대학뿐 아니라, 대학 외의 고등교육기관(non-(extra-) university institutions), ‘일반교육시설’ 뿐 아니라 직업훈련시설도 프로그램의 대상이 된다(결의 제1조 제2항 참조, 제2단계 에라스무스 프로그램의 경우도 같다).¹⁴⁰⁾ 에라스무스 프로그램의 대상은 대학생 교류인데, 그 외에 교수, 교직원의 교류나 커리큘럼의 공동개발도 프로그램의 일부를 이룬다.¹⁴¹⁾

제1단계 에라스무스 프로그램은 다음과 같은 것을 목적으로 했다(제2조).¹⁴²⁾

137) ABl. 1963 L 1338, S. 63 ff.

138) Beschluss des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftsliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten, ABl. 1987 L 166, S. 20 ff. (Erasmus I). verlängert 1989, ABl. 1989 L 395, S. 23 ff. (Erasmus II); verlängert 1991, ABl. 1991 L 214, S. 69 ff. (Erasmus III).

139) Beschluss Nr. 87/327/EWG des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftsliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS) ABl. 1987 L 166 S. 20 ff.

140) Cf. European Commission, DG XXII-Education, Training and Youth, 1996. SOCRATES, Manual of good practice on Erasmus under the Socrates programmen, Brussels.

141) 吉川 裕美子, 前掲論文, 75頁.

142) Beschluss des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftsliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS) (87/327/EWG) ABl. 1987 L 166, S. 20 ff.

에라스무스 프로그램의 목적	대학의 다수의 학생들이 다른 회원국에서 학습하기 위하여 체류하는 것을 용이하게 하는 것
	모든 회원국에서 대학간의 협력의 확대 및 강화의 장려
	교원의 이동의 확대를 통하여 공동체에서 대학의 지적 잠재력을 활용하고, 그와 함께 세계 시장에서 공동체의 경쟁력을 확보한다는 관점에서 대학이 제공하는 일반교육 및 직업훈련의 질을 향상시키는 것
	‘유럽의 시민’(Europa der Bürger)이라는 개념을 견고화하기 위해서 개별 회원국에서의 시민간의 상호작용을 강화하는 것

에라스무스 프로그램은 결의 부속서의 기준에 따라 집행위원회에 의해 집행되었다(제3조 제1항). 이러한 임무를 수행할 때 집행위원회는 회원국 당 2인의 대표자로 구성된 위원회의 지원을 받았고, 그 대표자들은 당해 회원국의 제안에 따라 집행위원회에 의해서 임명되었으며, 적어도 1인은 대학공동체에서 선출되었다(제3조 제2항).

집행위원회는 이 프로그램의 집행과 관련된 모든 문제에 관해서 특히 다음과 같은 문제에 관해서 위원회에 자문을 구할 수 있었다(제3조 제3항).

- i) 이 프로그램에 의해서 제공되는 조치에 관한 일반적 지도원칙,
- ii) 회원국들간의 다양한 유형의 활동과 그 교환에 관한 일반적 균형에 관한 문제.

제1단계 에라스무스 프로그램의 목적을 실현하기 위해서 집행위원회는 결의 부속서의 기준에 따라 다음과 같은 활동(Aktion)을 수행했다.

	활동명	주요 내용
활동 1	유럽대학 네트워크의 형성 및 강화	대학생의 공동체 전역에서의 교환을 장려하기 위한 고등교육협력을 위한 네트워크의 활성화
활동 2	에라스무스 프로그램의 범위 내에서의 대학생을 위한 장학금 지급	학생 1인당 연간 최고 5,000 ECU의 장학금 지급
활동 3	학위 및 수학기간의 대학에서의 승인을 통한 이동성의 개선을 위한 조치	특히 유럽공동체 학점이전시스템(European Community Course Credit Transfer System - ECTS)의 시범적 이용의 장려를 위한 조치
활동 4	공동체에서의 대학생의 이동의 장려를 위한 추가조치	단기집중강좌를 개설하는 대학에 대한 최고 20,000 ECU의 보조금 지급

② 제2단계 에라스무스 프로그램

1989년 12월 14일 이사회는 집행위원회의 제안으로 유럽의회, 경제·사회위원회의 자문을 거친 후, 유럽경제공동체조약 제128조를 근거로 ‘대학생의 이동의 장려에 관한 공동체의 실행프로그램(ERASMUS)에 관한 유럽경제공동체 결의 87/327의 변경에 관한 결의 89/663’¹⁴³⁾(이하 ‘제1단계 에라스무스 프로그램의 변경에 관한 결의’라 한다)을 채택했다. 이 결의에 따라 에라스무스 프로그램은 1991년 1월 1일부터 1994년 6월 30일까지로 연장되었다(제2단계 에라스무스 프로그램, 결의 제5조).

143) Beschluss des Rates vom 14. Dezember 1989 zur Änderung des Beschlusses 87/327/EWG über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS) (89/663/EWG) ABl. 1989 L 395, S. 23 ff.

제1단계 에라스무스 프로그램 집행시 이 프로그램이 연구 및 기술 발전의 영역에서도 적용될 수 있는지 여부가 문제되었는바, ‘제1단계 에라스무스 프로그램의 변경에 관한 결의’¹⁴⁴⁾ 제1조 제1항은 제2단계 에라스무스 프로그램은 연구 및 기술적 발전의 영역에서의 활동을 대상으로 하지 않는다는 것을 명시했다.

제2단계 에라스무스 프로그램은 1995년 1월 1일에 발효된 일반교육 분야에서의 협력을 촉진시키기 위한 유럽공동체 실행프로그램인 제1단계 소크라테스 프로그램에 통합되었다.

3) 링구아 프로그램

링구아 프로그램은 유럽공동체에서의 외국어학습의 장려에 관한 실행프로그램이다.

1989년 7월 28일 이사회는 집행위원회의 제안으로 유럽의회, 경제·사회위원회의 자문을 거친 후, 유럽경제공동체조약 제128조와 제235조, 1963년 4월 2일자 이사회회의 ‘직업훈련의 공통의 정책의 집행을 위한 일반원칙의 설정에 관한 유럽경제공동체 결의 63/266’¹⁴⁵⁾에 근거하여 ‘유럽공동체에서의 외국어학습의 장려에 관한 실행프로그램(LINGUA)에 관한 유럽경제공동체 결의 89/489’¹⁴⁶⁾를 채택했다.

링구아 프로그램은 1990년 1월 1일부터 1994년 12월 31일까지 5년 동안 약 2억 ECU의 예산으로 집행되었고(제1단계 링구아 프로그램, 결의 제10조), 1994년 말 제1단계 소크라테스 프로그램에 통합되어 그 존속기간이 연장되었다.

제1단계 링구아 프로그램은 i) 결의 제5조에 따라 공동체에서 외국어 경쟁력을 장려하기 위한 일련의 공통의 방침, ii) 결의 제8조에 예

144) ABl. 1989 L 395, S. 23 ff.

145) ABl. 1963 L 1338, S. 63 ff.

146) Beschluss des Rates vom 28. Juli 1989 über ein Aktionsprogramm zur Förderung der Fremdsprachenkenntnisse in der Europäischen Gemeinschaft(LINGUA) (89/489/EWG) ABl. 1989 L 239, S. 24 ff.

정된 공동체 차원에서 집행될 다양한 조치들을 포함했다(결의 제2조).

제1단계 링구아 프로그램에서 말하는 외국어수업은 “덴마크어, 네덜란드어, 영어, 프랑스어, 독일어, 그리스어, 아일랜드어, 이탈리아어, 룩셈부르크어, 포르투갈어, 스페인어 수업”이다(결의 제3조).

제1단계 링구아 프로그램의 주요 목적은 “공동체 내에서 커뮤니케이션 능력을 장려하기 위하여 외국어인지를 양적·질적으로 개선하는 것”이다(결의 제4조).

이와 같은 제1단계 링구아 프로그램의 목적을 실현하기 위해서 집행위원회는 결의 부속서의 기준에 따라 다음과 같은 활동(Aktion)을 수행했다.

	활동명	주요 내용
활동 1	외국어교사의 계속 교육의 장려조치	대학 이외의 교육시설 또는 훈련시설에서 주직업으로 1 또는 그 이상의 언어를 외국어로 강의하는 자 및 이를 위한 시설에서의 계속교육의 장려
활동 2	대학에서의 외국어 학습의 장려, 특히 외국어교사의 최초 교육의 개선과 관련한 장려조치	
활동 3	근로활동에서 및 기업체에서 사용되는 외국어의 인지의 장려조치	특히 중소기업에서 근로자 및 훈련자의 직업훈련의 본질적 구성요소로서 외국어의 심화학습에 관한 조치
활동 4	공동체에서 직업훈련 중인 청소년의 교환의 장려조치	
활동 5	보충적 조치	

4) 유리디체(교육정보 네트워크)

유리디체(EURYDICE)는 회원국에서의 교육정책 및 당해 체계에 관한 허용가능하고 비교가능한 정보의 공급을 목적으로 한다.¹⁴⁷⁾ 1976년 2월 9일 9개 회원국의 교육부 장관들은 교육정책 및 구조에 대한 이해를 돕기 위한 기반으로 고등교육의 형성에 관한 정보와 경험의 교환에 관한 네트워크를 구축하기로 결정했지만,¹⁴⁸⁾ 이러한 희망은 1980년에 유리디체 네트워크의 형성을 통해서 비로소 충족되었다. 그리하여 1980년에 유리디체 프로그램이 공식적으로 설치되었고,¹⁴⁹⁾ 그로부터 10년 후인 1990년 12월 6일 이사회 및 이사회와 결부한 교육부장관은 그 서비스를 확대하기 위해서 특히 ‘유럽공동체의 교육정보망 유리디체(EURYDICE)에 관한 결의서(Entschliebung)’¹⁵⁰⁾를 채택했다.

1992년 유럽연합에 관한 마스트리히트조약 제149조가 도입되었을 때, 회원국의 교육체계에서의 공통의 문제에 관한 정보 및 경험의 교환의 중요성이 강조되었고, 1995년 이래 유리디체는 소크라테스 프로그램의 범위 내에서 계속 발전했다.¹⁵¹⁾

유리디체 네트워크는 브뤼셀에 소재한 집행위원회에 의해서 설치되는 유럽 단위(European Unit)와 유럽공동체의 교육에 관한 실행프로그램인 소크라테스에 참여하는 모든 국가의 교육부장관에 의해서 설치되는 국가 단위(National Units)로 구성된다.¹⁵²⁾ 즉 유리디체는 회원국의 국가적 조직을 기초로 유럽공동체의 브뤼셀에 유럽의 정보망을 설치하여 협력하고 있다.¹⁵³⁾

147) <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

148) ABl. 1976 C 38.

149) http://ec.europa.eu/education/policies/educ/education_en.htm

150) Entschliebung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 6. Dezember 1990 zum Bildungsinformationsnetz der Europäischen Gemeinschaft EURYDICE, ABl. C 329 S. 23 ff. <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

151) <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

152) <http://www.eurydice.org/myj2eeporlet1/htdocs/printTemplate.html>

153) 임천순, 유럽통합교육과 Socrates, 이호재 편, 유럽통합과 교육협력, 법문사,

유리디체 네트워크는 회원국 사이에서의 교육정책적 협력의 강화 및 개선과 개별국가 차원에서 및 회원국차원에서의 문서 발의의 간편화를 목적으로, 교육 분야에서의 개별국가 및 공동체 구조, 체계, 발전에 관한 정보를 위한 주요한 수단이다. 따라서 유리디체는 교육체계와 그 공통성의 다양성에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.¹⁵⁴⁾

유리디체 네트워크는 회원국에서 설치된 (교육관련) 개별 기관 및 공동체 기관을 포함한다. 다음과 같은 국가들이 참가했다.¹⁵⁵⁾

- i) (현) 유럽연합회원국,
- ii) 유럽경제지역협정 가입국인 아일랜드, 리히텐슈타인, 노르웨이 및 스위스,
- iii) 유럽연합 가입 후보국인 터키.

유리디체는 그 외에도 유럽직업훈련개발센터(Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung), 유럽훈련재단(Europäische Stiftung für Berufsbildung)와 긴밀하게 협력한다.¹⁵⁶⁾

4. 유럽법원의 판례

제2차적 공동체법을 통한 교육영역에서의 발전은 법원의 판례에도 역시 영향을 미쳤고,¹⁵⁷⁾ 그리하여 유럽법원은 1974년부터 공동체의 교육정책에 상당한 영향력을 미치기 시작했다. 이하에서는 1974년부터 마스트리히트조약 발효 전까지의 유럽법원의 판례 중 몇 가지 중요한 판례에 대해서 살펴보고자 한다.

1999, 87쪽.

154) <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

155) <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

156) <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

157) A. Fürst, a.a.O., S. 15.

(1) ‘Casagrande 판결’

‘Casagrande 판결’에서 유럽법원은 ‘유럽경제공동체명령 1612/68’¹⁵⁸⁾ 제12조¹⁵⁹⁾를 근거로 “이주근로자의 자녀는 학교교육에서 내국인의 경우와 동등한 처우를 요구할 수 있는 권리를 가질 수 있다”는 것을 확인했다.¹⁶⁰⁾

이 사안에서 원고 ‘Donato Casagrande’는 이탈리아 국적을 가졌고, 독일연방공화국에서 근무하는 이주근로자의 자녀로서 유럽경제공동체명령 1612/68상의 수혜를 주장했다. 특히 그는 뮌헨에 소재한 중등직업학교(Realschule)의 학생으로서 바이에른 ‘직업훈련장려법(Ausbildungsförderungsgesetz)’상의 직업훈련장려조치의 적용을 주장했다. 이 법은 독일인, 난민 및 정치적 망명자에게만 적용되는 장려조치를 규정했는데, 원고는 이것이 ‘유럽경제공동체명령 1612/68’ 제12조 제2항에 합치하지 않는다고 주장했다.

유럽법원은 원고의 청구를 인용했고, 다음과 같이 판시하여 유럽법원이 이 사안과 관련하여 관할권을 가진다고 주장했다.

“교육정책은 과연 공동체의 기관의 관할권을 규정하고 있는 유럽경제공동체조약에 복종해야 할 사항에 속하지 않지만, 그러나 그것으로부터 공동체가 교육정책의 집행조치에 영향을 미칠 수 있는 경우,

158) Vgl. Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, (1612/68/EWG) ABl. 1968 L 257, S. 2 ff.; L 295, S. 11 ff.; 1976 L 39, S. 2 ff.

159) ‘유럽경제공동체명령 1612/68’ 제12조 “다른 회원국의 고권영역에서 종사하거나 또는 종사했던 어떤 회원국의 국민인 근로자의 자녀는 그가 다른 회원국의 고권영역에서 거주한다면, 그 회원국의 국민과 동일한 조건 하에서 일반수업 및 직업훈련에 참여할 수 있다. 그 회원국은 이 아이가 최상의 전제조건 하에서 수업에 참여할 수 있도록 하는 노력을 장려해야 한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 이주근로자의 가족에게 부담이 되는 차별금지와 이러한 인적 집단의 통합을 국가적 교육체계에서 장려할 의무를 부담한다는 것을 포함하고 있다. P. Hilpold, a.a.O., S. 32-33.

160) EuGH Rs. 9/74 (Casagrande), Slg. 1974, S. 773 ff.

공동체에게 위임된 권한의 행사가 어떤 식으로든 제한을 받게 된다는 점을 도출할 수 없다.”¹⁶¹⁾

위에서 언급한 유럽경제공동체명령 1612//68의 토론이유(Erwägungsgründen)에서는 “근로자의 자유이동은 근로자의 이동을 방해하는 모든 장애물의 제거를 그 전제로 할 때 보장될 수 있다”는 것을 밝히고 있고, 그것은 외국에서 근로자의 가족의 통합(Integration)을 위한 조건의 형성에 필수불가결한 것이다. 가족의 통합은 보다 좋은 학교에서 공부하고자 하는 외국인 근로자의 자녀에게 직업훈련장려에 관한 이 민국의 법령이 내국인의 경우와 동일한 조건 하에서 및 동일한 지위로 인정할 것을 전제로 한다. 내국인과 동일한 조건 하에서의 수업에의 참여는 허가조건에 관한 것뿐 아니라 수업에의 참여를 용이하게 해야 하는 일반적인 조건과도 관련된다.¹⁶²⁾ 즉 모든 불평등처우는 자녀의 통합과 근로자의 이동성을 침해할 수 있다는 것을 의미한다.¹⁶³⁾

(2) ‘Gravier 판결’

그 후 1985년 2월 13일자 ‘Gravier 판결’은 유럽법원의 후속 판결과 회원국과 공동체 사이에서의 교육정책의 영역에 대한 관할권의 분쟁에 중요한 영향을 미쳤다. 이 판결에서 유럽법원은 유럽경제공동체조약 제7조(현행 유럽공동체조약 제12조)의 ‘일반적 차별금지’를 직업훈련의 영역에 적용할 수 있다는 것을 밝힘으로써, 직업훈련시설의 접근에 대한 국적을 근거로 한 불평등처우의 금지를 유럽공동체의 모든 시민으로 확대했다.¹⁶⁴⁾

이 사안에서 원고 ‘Francoise Gravier’는 프랑스 국적을 가졌고, 공부를 목적으로 벨기에로 이동하여, 대학이 아닌 ‘벨기에 왕립 보자르

161) EuGH Rs. 9/74 (Casagrande), Slg. 1974, S. 773 ff.

162) P. Hilpold, a.a.O., S. 34.

163) EuGH Rs. 9/74 (Casagrande), Slg. 1974, S. 773 (778 f.).

164) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier), Slg. 1985, S. 593 (612 f.).

(Académie Royale des Beaux Arts)’의 만화학과에 입학했다. 벨기에 국적을 가진 학생들은 수업료를 내지 않았지만, Gravier는 외국국적을 가진 학생이었기 때문에 현저하게 많은 수업료를 지불해야 했다.

Gravier에 대한 수업료 부과를 정당화하기 위해서 벨기에 정부는 벨기에에서 공부하는 외국인의 수와 외국에서 공부하는 벨기에인의 수 사이의 불균형이 존재하고, 이러한 불균형은 교육예산과 관련하여 중요한 결과를 가져오기 때문에 일반적으로 벨기에에서 세금을 납부하지 않는 외국인 학생에 대한 수업료의 징수는 일반적 수업비에 대한 정당한 몫이라고 주장했다.

유럽법원은 이 사안에 유럽경제공동체조약을 적용할 수 있는지 여부에 대하여 선행 판례의 경우와 마찬가지로 “교육정책은 공동체의 기관의 관할권에 해당하는 사항에 속하지 않지만, 교육시설에의 접근은 공동체법 밖에 놓이는 것이 아니고, 따라서 자국민이 아닌 (공동체의) 다른 회원국의 국적을 보유하는 자에 대해서만 요구하는 수업료는 유럽경제공동체조약 제7조(일반적 차별금지)에 반한다”고 판시했다.¹⁶⁵⁾

또한 유럽법원은 유럽경제공동체조약 제128조에서 말하는 ‘직업훈련’의 개념을 다음과 같이 정의했다.¹⁶⁶⁾

“직업훈련은 특정 직업 또는 특정 직무를 위한 자격을 준비하거나 또는 그러한 직업 또는 그러한 직무의 훈련에 관한 특정 능력을 부여하는 모든 형태의 훈련을 말하고, 그것은 대학생과 학생의 연령 또는 훈련수준과 무관하며, 비록 교과과정(Lehrplan)이 일반교육적 수업을 포함하고 있더라도 관계없다. 따라서 직업훈련의 개념은 만화과에서의 수업도 포함한다.”

이러한 직업훈련의 개념정의는 이 판결의 핵심에 해당하고, 그 후의 판결에서도 계속 인용되었다.

165) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier), Slg. 1985, S. 593 (612 f.).

166) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier), Slg. 1985, S. 593 (612 f.).

이 판결과 관련하여 문헌에서는 종종 ‘Gravier-Doktrin’¹⁶⁷⁾과 ‘Gravier-Berechtigten’¹⁶⁸⁾이 언급된다. 이것을 도외시 하더라도 유럽법원의 직업적 교육정책에 관한 일반적 견해는 중요한 의미를 갖는다. 즉 ‘Gravier 판결’에서 유럽법원은 직업훈련의 영역에서는 적어도 공통의 교육정책을 위한 전제요건이 존재한다는 것을 최초로 명시적으로 인정했다는 점에서 중요성을 갖는다.

(3) ‘Erasmus 판결’

이 외에 교육정책의 영역과 관련하여 매우 중요한 판례로 1989년 3월 30일자 ‘Erasmus 판결’을 들 수 있다.¹⁶⁹⁾ 이 판결이 나오기 전에 교육정책의 영역에서 발해진 다수의 장려프로그램들은 그 법적 근거가 명확하지 않았는데, 이 판결에서 유럽법원은 다음과 같이 유럽경제공동체조약 제128조를 근거로 교육부문에서의 공동체의 실행프로그램, 여기서는 특히 에라스무스 프로그램¹⁷⁰⁾이 허용되고, 직업교육의 영역에서의 회원국에게 협력의무를 부과하는 그러한 법적 행위도 역시 발령될 수 있다고 판시함으로써,¹⁷¹⁾ 이러한 프로그램의 발전에 계속적으로 활기를 불어 넣었다.¹⁷²⁾

167) Th. Oppermann, Von der EG-Freizügigkeits zur gemeinsamen europäischen Ausbildungspolitik? Die Gravier-Doktrin des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, No. 109, Berlin u.a. 1988, S. 7; A. Fürst, a.a.O., S. 22.

168) I. Hochbaum, BayVBl. 1987, S. 481 ff. (486). A. Fürst, a.a.O., S. 22.

169) EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, S. 1425.

170) Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten. ERASMUS I vom 15. 06. 1987, ABl. 1987 L 166, S. 20 ff.; ERASMUS II vom 14. 12. 1989, ABl. 1989 L 395, S. 23 ff.

171) A. Fürst, a.a.O., S. 42.

172) EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, S. 1425 (1453). 같은 날 선고된 페트라 프로그램에 관한 판결을 통한 확인은 EuGH, Rs. 56/88 (Petra), Slg. 1989, S. 1615 (1619), 코메트 결정을 통한 확인은 EuGH, Rs. C-51/89 und C-94/89 (COMETT II), Slg. 1991, S. 2757 (2791 f.) 참조.

“직업훈련의 영역에 관한 공동체의 활동을 규정하고 회원국에게 그에 상응하는 협력의무를 부과하는 법적 행위의 발령은 유럽경제공동체조약 제128조를 근거로 이사회에게 부여되어 있는 권한의 범위 내에서 이루어지고, 그 문언과 그 실질적인 효력을 보증할 필요를 고려하여 해석되어야 한다.”¹⁷³⁾

또한 유럽법원은 이사회가 갖는 ‘일반적 원칙’의 발령에 관한 권한을 확장적으로 해석함으로써, 이사회가 적어도 독자적인 교육정책을 집행할 수 있는 권한을 갖는다는 것을 명확하게 했다.

유럽법원의 이러한 의도는 고등교육과 관련이 있는 직업훈련이라는 개념의 계속적 정의를 통해서도 역시 명확해졌다. 이에 상응하여 고등교육프로그램과 직업훈련에 관한 프로그램들은 에라스무스 판결 이후에도 여전히 유럽경제공동체조약 제128조에 그 법적 근거를 둘 수 있었다.¹⁷⁴⁾

이와 함께 유럽법원은 최초로 유럽경제공동체조약 제128조를 포괄적으로 해석하여 ‘대학교육’ 유럽경제공동체조약 제128조에서 말하는 직업훈련의 영역에 편입시켰다.¹⁷⁵⁾

(4) 소 결

이상에서 살펴본 것처럼 마스트리히트조약과 암스테르담조약에 의한 조약의 수정 전에 유럽법원은 공동체의 독자적인 직업훈련정책에 영향을 미쳐 왔다. 그 때까지의 유럽법원의 판례는 본질적으로 다음의 네 가지 영역과 관련이 있었다.

i) 직업훈련에의 차별 없는 접근,

173) EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, S. 1425 (1426).

174) N. Porr, a.a.O., S. 7.

175) A. Fürst, a.a.O., S. 96.

- ii) 직업훈련 중인 자를 위한 국가적 지원에의 접근(이러한 접근이 가능한 한에서),
- iii) 교육부문에서의 공동체의 실행프로그램의 법적 근거,
- iv) 직업훈련의 개념 정의 및 그 확장이다.

이러한 네 가지 영역은 자유이동과 노동력의 이동, 그리고 근로자의 생활조건의 개선 등 그 밖의 목적에 속하는 공동체의 활동의 필수불가결한 구성부분이다.¹⁷⁶⁾

176) 교육영역에서의 유럽법원의 판례의 계속적 발전에 관해서는 H.-J., Blanke, a.a.O., S. 41 ff. 참조.

제 3 장 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거

제 1 절 교육정책의 전개

1. 유럽공동체법상 공동체의 교육에 관한 권한 및 임무 명시

경제통합에 핵심을 두고 발전해 온 유럽공동체는 1993년 11월 1일 마스트리히트조약(유럽연합에 관한 조약) 발효 후 점차적으로 정치통합을 목표로 하는 유럽연합으로 변모하게 되었고, 그 후 유럽통합은 경제영역뿐만 아니라 외교안보 분야 및 사회문화 분야에 걸쳐 광범위하게 추진되고 있다.

특히 경제공동체로서 구상된 유럽경제공동체에서 교육은 부차적 이익으로 머물렀지만, 유럽공동체 회원국과 같이 매우 산업화된 사회에서는 경제적 통합을 위해서 인적 자원이 매우 중요하고,¹⁷⁷⁾ 훌륭한 인적 자원을 확보하기 위해서는 양질의 교육이 전제되어야 하기 때문에, 교육분야에서 통합교육을 위한 협력이 중요하다는 인식이 한층 부각되었다. 유럽공동체조약이 보장하는 자유이동권은 사실상 교육에 관한 특정 전제요건이 충족될 때에 수행될 수 있다는 인식이 한층 부각되었다.¹⁷⁸⁾

유럽연합은 시민과 기업자에 대하여 직접 효력을 갖는 - 한 국가의 법질서와 유사한 - 고유한 법질서를 갖고 있다. 유럽연합은 앞서 살펴본 것처럼 유럽(경제)공동체, 공동외교안보정책, 내무사법협력의 소위

177) C. D. Classen, in: H. von Groeben/J. Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 149, EG, Rn. 1.

178) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier), Slg. 1985, S. 593 (613); EuGH, Rs. 242/87 (Erasmus), Slg. 1989, S. 1425 (1456).

삼주체제로 구성되어 있다. 이 중에서 유럽연합을 이루는 최초의, 그리고 가장 오래된 지주(支柱)는 유럽공동체(Europäische Gemeinschaft)인데, 그 법질서를 유럽공동체법(europäisches Gemeinschaftsrecht)¹⁷⁹⁾이라 부른다.¹⁸⁰⁾

앞서 언급한 것처럼 유럽공동체의 법질서는 특히 제한적 또는 한정적 개별수권의 원칙을 취하고 있다는 점에서 회원국의 법질서와는 다르고,¹⁸¹⁾ 공동체의 기관은 유럽공동체조약 제189조에 따라 동 조약에 근거해서만 활동할 수 있다.

앞서 살펴본 것처럼 마스트리히트조약을 통하여 수정되기 전에 유럽경제공동체조약은 교육의 영역에 대해서는 단지 매우 제한적인 가능성만을 열어 두고 있었고, 그 당시 직업훈련에 관한 정책은 유럽경제공동체조약 제128조에 의해서 뒷받침되었으며, 매우 천천히 전개되어 왔다.

하지만 교육과 직업훈련의 영역에 관한 공동체의 일련의 조치들은 조약의 그 밖의 규정에 의해서 뒷받침되었고, 이를 통해서 이들 영역에 관하여 명시적으로 언급된 권한과 공동체의 행위 사이에 어느 정도의 왜곡상태가 발생했으며, 더 나아가 공동체의 행위의 가능성 및 그 한계와 관련하여 불확정성이 발생했다.¹⁸²⁾

179) 1993년 11월 1일자로 마스트리히트조약이 발효함에 따라 유럽연합(EU)이 설립되었고, 유럽경제공동체(EWG)는 유럽공동체(EG)로 개칭되었다. 그 결과 용어의 사용이 매우 복잡하게 되었는데, 현재 그 법체계를 유럽연합(EU)법 또는 유럽공동체(EG)법이라고 부르고 있다. 그러나 본 보고서에서 고찰하는 법의 유형 및 효력은 유럽(경제)공동체를 규율하는 법질서하에서 형성된 것을 대상으로 하므로 여기서는 유럽공동체(EG)법이라 하고, 그 설립에 관한 조약을 유럽공동체조약이라 한다.

180) V. Götz/박정원 역, 유럽법의 일반원칙으로서 비례원칙과 신뢰보호원칙, 서울대학교 법학 제38권 3·4호, 1997, 31쪽.

181) 다른 규범, 특히 유럽경제공동체조약 제3조, 제4조, 제145조, 제155조를 통해서도 역시 이러한 원칙을 도출할 수 있다. 이에 관해서는 Th. Oppermann, *Europarecht*, S. 168 ff. 동 원칙은 암스테르담에 의한 조약변경 이래 유럽공동체법 제5조 제1항(Ex Art. 3 b Abs. 1 EGV)에서 규율되고 있다.

182) M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 1.

이러한 문제점들을 제거하기 위해서 마스트리히트조약은 유럽공동체의 목적규정을 변경했고, 제3조 제1항 q 전단에서 “양질의 일반교육 및 직업교육, 회원국에서의 문화생활의 전개에 기여하고 연구와 기술적 발전을 지원하는 것”을 명시적으로 공동체의 임무로 지정하여 공동체의 권한영역 내지 활동영역에 새로이 교육정책을 포함시켰다.¹⁸³⁾ 유럽경제공동체조약 제128조는 교육부문의 새로운 형성을 통해서 삭제되었다.¹⁸⁴⁾

2. ‘일반교육, 직업교육’에 관한 장(章)의 도입

이와 같이 마스트리히트조약은 일반교육 및 직업교육을 공동체의 임무로 명시함과 동시에 ‘일반교육·직업훈련·청소년’(ALLGEMEINE UND BERUFLICHE BILDUNG UND JUGEND)이라는 표제의 장¹⁸⁵⁾에서 공동체의 교육정책과 관련한 두 개 조항을 신설했다. 유럽공동체조약 제126조, 제127조(현행 유럽공동체조약 제149조, 제150조)가 그것이다. 공동체의 교육정책의 발전은 이 두 조항의 신설로써 가속도를 낼 수 있었다.¹⁸⁶⁾

이들 조항의 도입은 유럽경제공동체조약 제128조의 적용범위에 관한, 앞서 살펴본 유럽법원의 판례의 직접적 결과라고 할 수 있다. 유럽경제공동체조약 제128조를 근거로 유럽공동체는 과연 직업교육에 관한 공통의 정책을 집행할 권한을 갖고 있었지만, 그들의 활동은 일

183) 이 때 일반교육 및 직업교육의 영역에서 공동체의 상응하는 권한은 유럽공동체조약 제126조(현행 유럽공동체조약 제149조)와 제127조(현행 유럽공동체조약 제150조)에서, 문화의 영역에서는 제128조(현행 유럽공동체조약 제151조)에서, 그리고 연구 및 기술적 발전의 영역에서는 제130 f조(현행 유럽공동체조약 제163조) 이하에서 이해할 수 있었다. F. Andreas, a.a.O., S. 101.

184) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 13.

185) 이 장은 특히 교육정책을 대상으로 하고, 부차적으로는 청소년정책을 대상으로 한다.

186) BGBl. II 1992, 1253/1256, 1997. 10. 2.자 암스테르담조약을 통해서 수정되었다. BGBl. II 1998, 387.

반적 원칙의 확정으로 제한되었다.¹⁸⁷⁾ 유럽공동체조약 제126조, 제127조(현행 유럽공동체조약 제149조, 제150조) 양 조항을 통해서 지금까지의 유럽공동체의 교육정책적 활동은 명확한 법적 근거를 확보하게 되었다. 이것은 권한법적으로 안전조치를 확보하게 되었다는 의미와¹⁸⁸⁾ 조약의 수정 후에 교육정책을 위해서 법률적으로 정의내려진 테두리가 마련되었다는 의미를 갖는다. 즉 위 두 조항은 그 당시 이미 존재했던 이동, 언어학습, 국경을 넘는 협력과 정보에 관한 공동체의 장려활동에 관한 각종 교육프로그램과 관련이 있다. 회원국의 책임의 엄격한 준수 및 완전한 조화의 배제와 같은 엄격한 공식화를 통해서 회원국의 교육권한은 포괄적으로 보호되게 되었다. 그리하여 유럽공동체의 권한은 조약의 수정 전에 ‘직업훈련’의 영역으로 한정되었던 것에 반해서 일반교육의 분야에 대해서도 확대되었기 때문에, 공동체의 권한은 양적 관점에서 확장되었다고 볼 수 있다.¹⁸⁹⁾

3. 교육 분야에서의 협력 확대

한편 교육 분야에서의 협력이 본격적으로 활성화된 것도 마스트리히트조약이 정식으로 발효된 1993년 이후이다. 유럽연합은 교육부문에서의 회원국간 협력을 공동체 역사상 처음으로 이 조약에 포함시켰는데, 유럽통합을 연방주의적 방향으로 발전시키면서 그 수준을 한 단계 높인 이 조약의 정신에 발맞추어 교육 분야에서도 여러 가지 교육정책적 목적의 장려에 기여하는 일련의 추가적인 실행프로그램이 채택되었다.¹⁹⁰⁾

187) C. D. Classen, in: H. von Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG Vertrag, 5. Aufl., Baden-Baden 1999, vor Art. 126 und 127 (Art. 149, 150), Rn. 4; H.-J. Blanke, a.a.O., S. 36.

188) C. D. Classen, in: H. von Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, a.a.O., vor Art. 126 und 127 (Art. 149, 150), Rn. 4; H.-J. Blanke, a.a.O., S. 36.

189) 특히 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 그리스, 아일랜드는 공동체의 엄격한 교육정책적 권한을 옹호하고 있다. H.-J. Blanke, a.a.O., S. 65; N. Porr, a.a.O., S. 9.

190) 홍성호, 유럽통합과 프랑스 고등교육의 변화 - J. Attali 보고서를 중심으로 -, 불

마스트리히트조약 발효 후 공동체는 각종 실행프로그램의 범위 내에서 회원국에서 행해지는 국가적 규정과 조치를 재정적 수단을 통해서 지원한다. 이전의 독자적인 프로그램인 에라스무스(학생과 교원의 교환의 장려), 링구아(외국어습득의 장려), 그룬트비히(GRUNDTVIG, 성인교육과 그 밖의 교육방식), 코메니우스(학교파트너십의 장려), 미네르바(열린 강의, 원격교육 및 교육제도에서의 정보기술과 의사소통 기술의 이용)는 1995년 이후 일반교육의 영역을 커버하는 소크라테스 프로그램에 통합되었고,¹⁹¹⁾ 직업훈련과 관련 있는 실행프로그램인 페트라(청소년의 직업훈련의 장려), 코메트(기술 영역에 관한 훈련과 계속교육에서의 대학과 재계의 협력), 포스(FORCE, 직업적 계속교육의 장려), 유로테크넷(EUROTECNET, 직업교육에서의 혁신의 촉진) 등은 1995년 이후 레오나르도 다 빈치 프로그램¹⁹²⁾에 통합되었다.¹⁹³⁾

4. 유럽공동체 교육정책의 목적 설정

2000년 3월 유럽이사회는 리스본(Lissabon)에서 2010년까지 유럽연합을 ‘세계에서 가장 경쟁력 있고 지식기반 경제권’으로 만들고, ‘유럽 연구권을 구축’하며, ‘고용의 촉진에 의한 강한 사회적 연대’를 확보하겠다는 야심찬 목표를 제시한 ‘리스본 선언’을 발표했다.¹⁹⁴⁾

이러한 유럽의 미래에 관한 리스본 선언에서는 정보사회, 연구, 발전, 지속가능한 경제성장, 보다 많은 일자리 창출과 보다 큰 사회적 관계를 위한 개선된 정책들이 합의(요구)되었고, 글로벌 경쟁사회에서 그러한 목적을 달성하기 위해서 유럽에서는 새로운 교육이 필요하다는 공감대가 형성되었다.¹⁹⁵⁾

어불문학 연구, 2001.

191) ABl. 2000 L 28, S. 1. Zuvor SOKRATES I (ABl. 1995 L 87, S. 10).

192) ABl. 1994 L 340, S. 8, ABl. 1999 L 146, S. 33에 의해서 연장되었다.

193) N. Porr, a.a.O., S. 9.

194) Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin der Europäischen Union, März 2000, S.

8. 리스본 선언은 ‘리스본 전략’이라고도 부른다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 공동체의 기관은 공통의 교육정책을 근거지우고 장래의 발전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 세 가지 부분목적을 추구하고 있다.

i) 교육은 국적에 근거한 차별로부터 자유로워야 한다.

이러한 의미에서 이사회는 이사회법규 제127조(이후 이사회법규 제127조(일반적 차별금지)의 적용영역에 관한 유럽법원의 판례도 마찬가지로 해석되어야 한다.¹⁹⁶⁾

ii) 교육정책은 모든 시민에게 개방되어야 하는 교육(훈련)의 질을 개선해야 한다.

이사회는 이러한 의도를 이미 1980년대 중반 이후부터 특히 실행프로그램의 결의와 거기서 확정된 재정적 장려를 위한 수단을 통해서 추구해 왔다. 그 외에 이사회는 다양한 권고, 결의서(또는 성명서) 등을 채택해 왔다.¹⁹⁷⁾ 유럽법원도 역시 유럽공동체조약 제126조(현행 제149조), 제127조(현행 제150조)의 도입 전까지 사용했던 유럽경제공동체조약 제128조의 법적 근거를 에라스무스의 판결에서 매우 관대하게 해석함으로써 이러한 목적의 달성을 지원했다.¹⁹⁸⁾

iii) 교육정책은 유럽공동체시민의 교육(훈련)을 개선하는 것이다.

195) W. Böttcher, in: ders. (Hrsg.), Zur Zukunft Europas, Band 4, Münster 2004, Vorwort, VII.

196) N. Porr, a.a.O., S. 10.

197) 예를 들면, Empfehlung des Rates Nr. 98/561 vom 24. 09. 1998 betreffend die europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (ABl. 1998 L 270, S. 56) 또는 Empfehlung vom 12. 02. 2001 zur europäischen Zusammenarbeit bei der Bewertung der Qualität der Schulbildung (ABl. 2001 L 60, S. 51).

198) N. Porr, a.a.O., S. 10.

이 때 ‘교육의 유럽적 차원’(Europäische Dimension der Bildung)이 전면에 놓여야 한다. 이것 하에서 예를 들면, 유럽 언어의 습득을 통해서, 그러나 회원국의 역사, 문화, 문학의 전수를 통해서 및 각각의 정치적·경제적·사회적 제도에 관한 설명을 통해서도 국경을 넘는 교육의 제공을 장려하는 공동체의 행동이 이해되어야 한다.¹⁹⁹⁾ 이사회는 이러한 목적을 일련의 장려프로그램과 다양한 법적 행위의 발령을 통해서 추구해 오고 있다.²⁰⁰⁾

하지만 집행위원회는 “공동체가 그에게 정해진 임무를 이행할 때 교육의 영역에서의 공통의 정책의 발전과 이행을 의도하는 것이 아니다”라고 명시적으로 밝힌 바 있다. 즉 공동체는 유럽적 차원에 대한 행동을 통해서 회원국의 협력을 지원할 다양한 수단을 가질 뿐이다. 이 때 한편으로 공동체의 실행프로그램이 문제되고, 다른 한편으로 회원국 사이의 정치적 협력을 장려하는 법적 행위(예를 들면, 권고, Pilotprojekte, Mitteilungen, Arbeitspapiere 등)가 문제된다.²⁰¹⁾ 유럽공동체는 교육영역에서의 회원국의 권한을 침해하는 것이 아니고, 그 다양한 언어의 보급, 학생과 교원의 이동성, 고등교육협력의 촉진 등에 의해서 유럽의 교육의 질을 높이는 것을 목적으로 한다는 점에 유의해야 한다.

5. 고등교육체계의 개혁

(1) 소르본 선언(Sorbonne-Erklärung)

1988년 9월 18일 이태리 볼로냐 대학 설립 900주년을 기념하기 위하여 볼로냐 대학교의 총장은 ‘대학 마그나카르타’(Magna Charta Universitatum)에

199) H.-J. Blanke, in: Eberhard, Grabitz/Meinhard Hilf, a.a.O., vor Art. 126, 127, Rn. 19 ff.

200) 예를 들면, Entschließung des Rates vom 16. 12. 1997 über die frühzeitige Vermittlung von Fremdsprachen (ABl. 1998 C 1, S. 2) 또는 Beschluss 1934/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr der Sprachen 2001 (ABl. 2000 L 232, S. 1).

201) N. Porr, a.a.O., S. 11.

서명했다. 대학 마그나카르타는 “20세기 말 인류의 미래는 문화·과학·기술 발전에 크게 의존할 것인데, 이와 관련된 지식은 대학에서 형성된다”라고 선언하여 유럽에서 고등교육체계의 개혁이 필요함을 암시했다.

1998년 5월 25일 독일, 영국, 이태리, 프랑스 교육관계장관은 소르본 대학(파리대학) 설립 800주년 기념식에 참석하여, 고등교육의 영역에서의 열린 ‘유럽교육권(europäische Bildungsraum)’의 구축을 추구하는 ‘소르본 선언’²⁰²⁾에 서명했다. 이 선언에서는 “우리가 건설하는 유럽은 유로, 은행, 경제의 유럽뿐 아니라, ‘지(知)의 유럽(Europe of Knowledge)’ 이어야 한다”고 했고, 크게 다음의 세 가지 사항을 강조했다.²⁰³⁾²⁰⁴⁾

- i) 각국에 공통하는, 알기 쉬운 교육과정을 만들 필요가 있다. 구체적으로는 학부(undergraduate)와 대학원(graduate)의 두 단계구조를 채용하고, 공통된 차원의 학위 체계로서 국제적인 투명성을 도모하고, 자격의 상호승인을 개선한다.
- ii) 학생, 교원의 이동을 촉진하고, 이들의 유럽노동시장에의 통합을 도모한다.
- iii) 이와 관련되는 장해를 제거하고, 유럽고등교육권(europäische Hochschulraum)의 ‘조화’(Harmonisation)를 통해서 고용가능성을 장려한다.

이 선언은 1999년 ‘볼로냐 선언’(Bolgna-Prozess)으로서 결실을 맺게 되었다.

202) “유럽의 고등교육제도의 구조의 조화에 관한 공동선언”(Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system) (http://www.bologna-bergen2005/no/Docs/00-Main_doc/980525SORBONNE_DECLARATION.PDF)

203) K. Schnitze, Von Bologna nach Bergen, HIS-kurzinformationen A6/2005, April 2005, S. 1 ff.; Eurydice, Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2004/05. 2005, <http://www.eurydice.org/Documents/FocHE2005/en/FrameSet.htm>

204) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

(2) 볼로냐 선언(Bologna-Erklärung)

1999년 6월, 대학의 발원지인 이탈리아의 볼로냐²⁰⁵⁾에서 유럽연합 15개국을 포함한 유럽 29개국²⁰⁶⁾의 교육관계장관이 모였다. 거기서는 소르본 선언을 계승하고, 유럽고등교육권의 구축을 목표로 i) 쉽게 읽고, 이해할 수 있는 대학의 학위 체계의 도입, ii) 학생·교사·연구자의 이동의 장려, iii) 고등교육의 유럽적 차원을 고려하고자, ‘볼로냐 선언’²⁰⁷⁾을 채택했고, 최종적으로 2010년까지 ‘유럽고등교육권’을 완성하는 것에 합의했다.

볼로냐 선언은 구체적으로 다음과 같은 6가지 목표를 포함하고 있다.

i) 이해하기 쉽고 비교가능한 학위 체계 확립

이해하기 쉽고 비교가능한 학위 체계를 확립함으로써, ‘유럽시민’의 고용가능성을 촉진하고, 유럽고등교육체계의 국제경쟁력을 높인다. 구체적으로는 학위 보충서(Diplomzusatz, Diploma Supplement)를 도입하고, 노동시장에서 알기 쉬운 학위 체계를 구축한다.

학위 보충서는 학위증(학사, 석사 등의 학위)에 첨부하는 보충서류로, 취득학위·자격의 내용, 수여기관 등에 대해서 표준화된 영어로 추

205) 11세기 볼로냐에서 법률을 배우는 학생과 교사가 조합(universitas)을 결성했는데, 이것이 오늘날 대학(university)의 기원이 되었다.

206) 볼로냐 선언에 서명한 29개국은 1999년 당시 유럽연합 회원 15개국(오스트리아, 벨기에, 독일, 덴마크, 그리스, 스페인, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 영국), 2004년 5월 1일에 유럽연합 가입 9개국(키이프러스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 말타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아), 아일랜드, 노르웨이, 스위스 연방공화국, 2007년 1월 1일에 유럽연합 가입 회원국(불가리아, 루마니아)이다. 2007년 현재 볼로냐 프로세스의 가입조건과 절차를 충족한 40개 이상의 국가가 참가하고 있다. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

207) Joint Declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999. (http://bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF) 독일연방교육연구부 홈페이지에서 ‘볼로냐 선언’도 참조. (<http://www.bmbf.de/de/3336.php>)

가정보를 기재하는 것이다. 학위 보충서에 의해서 국가마다 다른 다양한 학위나 자격의 투명성을 높일 수 있게 된다. 학위 보충서의 개발은 집행위원회 · 유네스코 · 유럽고등교육센터가 공동으로 추진한다.

ii) 이단계의 대학구조(학부/대학원)의 구축

기본적으로 학부와 대학원의 2단계구조로 된 대학 체계를 구축한다. 제2단계(대학원)에 진학하기 위해서는 최저 3년의 학습연한인 제1단계(학부)를 수료해야 한다. 제1단계 수료자에게는 학사학위, 제2단계 수료자에게는 석사학위가 수여된다.

iii) 학점호환제도의 도입

‘유럽학점호환제도’(European Credit Transfer System)를 도입한다. 이 제도를 도입함으로써 유럽 각 국가간의 학생의 이동을 촉진한다.

iv) 대학생, 교사 및 연구자의 이동

국가마다 다른 직업자격에 공통성을 확보하는 등 모든 종류의 이동의 자유에 대한 장애 요소를 제거하고, 가장 효율적으로 이동을 실현한다. 이와 관련된 직업훈련의 기회와 관련 서비스를 적극적으로 제공한다.

v) 유럽 차원에서의 질 보증

유럽 각국의 협력체제 하에서 고등교육의 질 보증에 관한 비교가능한 기준과 방법론을 개발한다.

vi) 고등교육에서의 유럽적 차원(europäische Dimension in der Hochschulausbildung)의 장려

유럽적 차원에 입각하여, 커리큘럼 · 연구프로그램을 개발하고, 고등교육기관간의 협력을 통하여 유럽의 통합을 도모한다.

(3) 볼로냐 프로세스 : 대학체계의 수렴²⁰⁸⁾

공통의 유럽 대학권의 형성에 관한 29개국에 의해서 채택된 1999년 6월 19일자 볼로냐 선언을 근거로 2010년까지 볼로냐 선언의 과제를 해결하고, ‘유럽고등교육권’을 구축하기 위하여 일련의 대책을 추진하는 과정을 ‘볼로냐 프로세스’라 한다.

볼로냐 프로세스는 2010년까지²⁰⁹⁾ 상이한 유럽 대학 체계의 조화와 명확한 3 단계의 학위 체계(학사-석사-박사)를 도입하는 것을 목적으로 한다.²¹⁰⁾ 볼로냐 프로세스는 특히 유럽연합을 2010년까지 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제권으로 만드는 것을 목적으로 선언한 ‘리스본 전략 2000’(Lissabon-Strategie 2000)의 목적과도 관련이 있다.²¹¹⁾

1999년 이래 볼로냐 프로세스에는 유럽연합의 구조 내에서 협력하는 국가의 수보다도 더 많은 국가들이 참여했다.²¹²⁾ 특히 이하에서 살펴볼 2003년 9월 베를린 코뮤니크 이후 2007년 현재 40개국이 볼로냐 프로세스에 참가하고 있고, 일부 국가는 비교적 조기에 고등교육개혁에 착수했다. 특히 독일에서는 1999년에 이와 관련된 법률을 개정했고, 모든 고등교육기관은 종래의 프로세스와 학위의 구조를 대신하여, 또는 종래의 구조와 병행하여 학사-석사(베첼러-마스터)의 프로그램을 만들었다.²¹³⁾

볼로냐 선언의 목표가 2010년에 달성될 것인가 여부는 각국의 적극적인 행동에 달려 있다. 즉 서명국 스스로 고등교육 체계를 개혁하는

208) 1998년의 소르본 선언에서는 ‘조화’(Harmonisation)이라는 용어가 사용되었다. 1999년의 볼로냐 선언 이래 관계자는 ‘수렴’(Konvergenz)이 소기의 변화를 묘사하는 용어라는 것에 의견을 같이했다. U. Teichler, 前掲書, 76頁.

209) 볼로냐 프로세스는 2010년에 종료될 것이다. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

210) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

211) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

212) U. Teichler, 前掲書, 76頁.

213) U. Teichler, 前掲書, 76頁.

것이 원칙이고, 각국의 개혁상황을 보고하고 다음의 조치를 취하기 위해서 2년마다 회합을하기로 결정했다.²¹⁴⁾ 그리하여 볼로냐 프로세스 도입 후 이 프로세스를 감시하고 구체화하고 장려하기 위한 장관급 회의가 2001년 프라하, 2003년 베를린, 2005년에는 베르겐에서 개최되었다. 이하에서는 이들 회의에서 발표된 내용에 대해서 살펴보고자 한다.

(4) 프라하 코뮤니크(Prague Communiqué)²¹⁵⁾

볼로냐 선언 채택으로부터 2년 후인 2001년 5월 19일 프라하에서 교육관계장관회의가 개최되었다. 프라하 회의에서는 볼로냐 선언의 목표를 재확인했고, 1999년 이후의 목표달성 상황의 점검과 새로운 발전을 위한 우선과제를 중심으로 논의가 행해졌다. 논의의 결과는 ‘프라하 코뮤니크’로서 발표되었고, 새로이 참가한 키프로스 등 4개국을 포함한 33개국이 서명했다.²¹⁶⁾

프라하 코뮤니크에서는 볼로냐 선언의 6가지 목표를 보장하는 다음과 같은 3가지의 활동을 추가했다.²¹⁷⁾

활동명	주요 내용
<p style="text-align: center;">평생학습 (Lebenslange Lernen) 의 장려</p>	<p>평생학습은 경제적 경쟁력을 확보하기 위해서 유럽 고등교육권의 중요한 요소 중의 하나라는 것을 인식하고 이를 장려함</p>

214) 吉川 裕美子, 前掲論文, 84頁.

215) ‘유럽고등교육권을 향해서, 2001년 5월 19일의 유럽고등교육관계장관회의의 커뮤니크’(TOWARDS THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA) (http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/010519PRAGUE_COMMUNIQUE.PDF)

216) 木戸 裕, ヨ-ロッパの高等教育改革 - ボロ-ニャプロセスを中心にして -, レファレンス, 2005, 81頁.

217) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

<p style="text-align: center;">유럽고등교육권 형성에서의 학생 참여의 장려</p>	<p>교육부장관들은 유럽고등교육권을 구축하는 데 대학, 그 밖의 고등교육시설 및 특히 학생의 참가의 중요성을 강조함 즉 고등교육기관과 학생을 볼로냐 프로세스의 실시 주체의 일원으로 함</p>
<p style="text-align: center;">유럽고등교육권의 '매력'의 촉진</p>	<p>유럽 및 그 밖의 지역에서 학생들 사이에서 유럽고등교육권의 매력을 고취시킴</p>

이와 같이 프라하 코뮤니크는 유럽 전체를 시야에 넣어 집행위원회, 대학관계단체, 학생단체 등의 협력관계를 보다 강화하고 유럽고등교육권의 매력을 고취시키며, 경쟁력을 제고하고, 고등교육의 질적 수준을 확보하는 것을 각국 공통의 인식으로서 재확인했다.²¹⁸⁾

각국의 보고에 의하면, 다수의 국가들은 이미 2단계 수학구조의 채용, 학사, 석사 학위의 도입 등 볼로냐 선언에 따라서 고등교육 체계의 개혁을 추진하고 있다. 다만, 이들 국가의 고등교육 체계가 어떠한 형태로 수렴되고 있는가는 명확하지 않다.

(5) 베를린 코뮤니크(Berlin Communiqué)²¹⁹⁾

2003년 9월에는 베를린에서 교육관계장관회의가 개최되었다. 이 회의 때부터 구 유고슬라비아 제국 등 7개국이 새로 참가하여, 총 40개국으로 확대되었다.

218) Klaus Schnitze, a.a.O., S. 17 ff.; Eurydice, Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2004/05. at. 12, <http://www.eurydice.org/Documents/FocHE2005/en/FrameSet.htm>

219) “유럽고등교육권의 실현”(Realising the European Higher Education Area) Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003. (http://www.bologna-berlin2003.de/de/http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/030919Berlin_Communique.PDF)

베를린 회의에서 각국의 교육관계장관들은 유럽고등교육권(europäische Hochschulraum)과 유럽연구권(europäische Forschungsraum)에서 종래의 2단계의 체계에 추가하여 3단계 체계로서 박사과정과 공동연구를 볼로냐 프로세스에 통합하는 베를린 코뮤니크를 채택했다. 교육관계장관들은 고등교육의 질을 향상시키고 그 경쟁력을 강화하는 데 연구, 연구훈련 및 학제간 연구의 장려의 중요성을 강조했다.²²⁰⁾

베를린 코뮤니크에서는 지금까지 목표로 추구해 왔던 제언 내용을 구체적인 시책으로 확대하고, 추진하고자 하는 방침을 명확하게 나타냈다. 특히 다음과 같은 3가지 우선적 중점과제를 선정했다.

우선적 중점과제명	주요 내용
3 단계 대학구조의 정비	각국은 2005년까지 학사/석사/박사의 3단계의 고등교육제도의 도입을 위한 법적 기반을 정비한다.
학위 보충서의 제공	모든 학위취득자에게 학위 보충서를 무료로 제공한다. 이 보충서는 원칙적으로 영어로 기재하고, 2005년 이후 본격적으로 도입한다.
질 보증 체계의 확립	각국은 질 보증 기준의 개발과 그 평가를 기관을 2005년까지 설치한다.

교육관계장관들은 2005년까지 이러한 우선적 중점과제를 달성하기로 약속하고, 2년 후에 개최될 베르겐 회의에서 각국은 각각의 추진 상황을 보고하기로 했다.

220) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11088.htm>

(6) 베르겐 코뮤니크(Bergen Communiqué)²²¹⁾

2005년 5월 20일의 베르겐 코뮤니크에서는 볼로냐 프로세스가 상당한 발전을 이루었다는 것을 확인했고, 교육부장관들은 2007년에 열릴 그 다음 회의까지 특히 다음과 같은 영역에서 지속적인 진보를 장려하기 위해서 특히 다음과 같은 영역에서 계속적 발전을 장려했다.

- i) 고등교육영역에서의 질보증을 위한 유럽 네트워크(Europäisches Netz für Qualitätssicherung im Hochschulbereich)
- ii) 국가적 자격증명(Qualifikationsrahmen)의 도입
- iii) 박사학위를 포함한 공통의 학위의 수여 및 승인
- iv) 기존에 습득한 지식의 승인을 위한 절차를 포함한 학습기회의 제공

(7) 소 결

유럽통합의 움직임 속에서 유럽 제국의 고등교육도 역시 통합을 추진해 왔다. 그러나 각국의 고등교육 체계는 고유한 역사적·사회적 배경에 따라 매우 다양하게 형성되어 왔기 때문에 통합과정이 평탄한 것이었다고는 할 수 없다. 이러한 맥락에서 유럽고등교육권을 건설하는 것은 큰 전환이라 할 수 있다. 하지만 유럽의 고등교육 체계에 공통성을 확보하고자 하는 구상은 20세기 말에 갑자기 등장한 것이 아니고, 이미 1950년대에 시작된 유럽통합의 프로세스 속에서, 특히 각종 교류·고등교육협력 프로그램을 통해서 그 기반이 구축되었다는 것을 유의할 필요가 있다.²²²⁾

221) “유럽고등교육권: 목적의 달성”(The European Higher Education Area-Achieving the Goals) Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-29 May 2005) (http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf)

제 2 절 유럽공동체법상 교육정책의 법적 근거

1. 유럽공동체조약상 교육정책에 특수한 법적 근거

유럽공동체조약상 가장 중요한 교육정책에 특수한 규정은 제149조와 제150조이다. 이 외에도 유럽공동체조약에는 교육과 관련된 여러 가지 규정들이 존재하나,²²²⁾ 이하에서는 유럽공동체조약상 교육정책에 특수한 법적 근거로서 제149조와 제150조에 대해서만 살펴보고, 그 밖에 제47조 제1항, 제140조, 제146조에 대해서는 제4장 “현행 유럽공동체법상 유럽공동체의 교육에 관한 권한 및 한계”에서 살펴보고자 한다.

유럽공동체조약 제149조와 제150조의 내용을 정확하게 이해하기 위해서는 먼저 그 성립연혁을 살펴볼 필요가 있다.

(1) 유럽공동체조약 제149조와 제150조의 성립 연혁

앞서 살펴본 것처럼 유럽경제공동체조약 제128조는 이사회에게 직업훈련에 관한 공통의 정책에 관한 일반적 원칙을 발령할 수 있는 권한을 수권하고 있다. 이 조항은 직업훈련의 영역에서 이사회가 발한 다수의 지원프로그램의 법적 근거였다. 그런데 마스트리히트조약을 통해서 ‘일반교육·직업교육·청소년’(ALLGEMEINE UND BERUFLICHE BILDUNG UND JUGEND)에 관한 독립의 장(Kapitel)이 제3편 ‘공동체의 정책’에 삽입되었고,²²⁴⁾ ‘일반교육·직업교육·청소년’에 관한 장

222) 吉川 裕美子, 前掲論文, 84頁.

223) A. Fürst, a.a.O., S. 98.

224) 이 장은 암스테르담에서의 조약개정 범위의 범위 내에서 실질적으로 변경되지 않고 존속하고 있다. 다만, 조 번호는 변경되었는데, 마스트리히트조약 제126조와 제127조는 현행 유럽공동체 조약 제149조와 제150조에 해당한다. 그 외에 유럽공동체조약 제150조 제4항에서는 동조약 제251조에 따라 공동결정의 절차를 결정절차로서

은 그 당시의 유럽공동체조약 제126조와 제127조(현행 유럽공동체조약 제149조, 제150조)로 구성되었으며, 이들 조항을 통해서 유럽경제공동체조약 제128조는 교체되었다.

유럽공동체조약 제126조와 제127조(현행 유럽공동체조약 제149조, 제150조)의 도입을 통해서 공동체는 ‘일반교육 및 직업교육’의 영역에서 독립적이고, 성문화된 권한을 갖게 되었다.²²⁵⁾ 즉 유럽공동체는 장차 일반교육 및 직업교육의 영역에서 장려프로그램을 결의할 수 있는 명확한 법적 근거를 갖게 되었다.²²⁶⁾

1997년 암스테르담조약은 교육의 장과 관련하여 다음과 같은 중요한 몇몇 형식적 및 내용적 수정과 보충을 가했다.

- i) 유럽공동체조약 제3편(Teil)의 부(Titel)에 새로운 질서가 형성되었다. 즉 제3편 제8부는 제3편 제11부로 바뀌었다.
- ii) 암스테르담조약을 통한 수정을 근거로 교육 영역에서의 공동체의 일반적 임무는 제3조 제1항 lit. q에 위치지워 졌다.
- iii) 유럽공동체조약 제126조와 제127조는 ‘제149조’와 ‘제150조’로 조번호가 바뀌었다.

2001년 니스조약은 유럽공동체조약의 교육에 관한 장에 어떠한 수정도 가하지 않았다.²²⁷⁾

(2) 유럽공동체조약 제149조

유럽공동체조약 제149조 제1항은 “공동체는 회원국 사이의 협력을

예정하고 있다. A. Fürst, a.a.O., S. 98.

225) A. Fürst, a.a.O., S. 98.

226) I. Beckedorf/Th. Henze, Neuere Entwicklungen in der Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: NVwZ 1993, 125 (128).

227) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 15.

장려하고, 강의의 내용, 교육체계의 형성에 관하여 회원국의 책임과 그 문화 및 언어의 다양성을 엄격하게 존중하면서 필요한 경우에 회원국의 활동을 지원하고 장려함으로써 양질의 수준 높은 교육을 전개할 책임이 있다”라고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 i) 교육제도에서의 유럽적 차원(Europäische Dimension)의 발전, ii) 학생과 교사의 이동의 장려, iii) 교육시설간의 협력의 장려, iv) 회원국의 교육체계의 범위 내에서의 공통의 문제에 관한 정보 및 경험교환의 구축, v) 청소년교환의 구축과 사회교육학적 보육자(sozial-pädagogischer Betreuer)의 교환의 장려, vi) 원격교육의 발전의 장려 등 공동체의 활동의 목적을 규정하고 있다.

같은 조 제3항은 “공동체와 회원국은 제3국과 교육을 관장하는 국제기구, 특히 유럽이사회(Europarat)와의 협력을 장려한다”라고 규정하여 공동체뿐 아니라 회원국의 국제적 협력에 대해서 규율하고 있다. 같은 조 제4항은 위에서 언급한 목적들을 실현하기 위한 행위수단으로서 이사회에게 장려조치를 발령할 수 있는 권한을 수권하고 있다.

이러한 장려조치를 발령하기 위해서는 암스테르담조약에 의해서 간소화된 유럽공동체조약 제251조에 규정된 공동결정절차를 거쳐야 한다. 즉 장려조치를 발하기 전에 이사회는 경제·사회위원회 외에도 새로 설치된 지역위원회의 자문을 거쳐야 한다(유럽공동체조약 제149조 제4항).²²⁸⁾

(3) 유럽공동체조약 제150조

유럽공동체조약 제150조는 직업교육의 영역에서 이사회가 발한 다수의 프로그램의 법적 근거가 된 유럽경제공동체조약 제128조를 계속적으로 발전시킨 것이다.

228) A. Fürst, a.a.O., S. 99.

유럽공동체조약 제150조 제1항은 “공동체는 직업교육의 내용과 형성에 관하여 회원국의 책임을 고려하여 회원국의 조치를 지원하고 보충하는 직업교육정책을 실시한다”라고 규정하고 있다. 유럽공동체조약은 제150조에 ‘직업교육’이라는 개념을 도입함으로써 공동체법상 직업정책영역과 관련하여 ‘직업교육(Berufliche Bildung)’과 ‘직업훈련(Berufsausbildung)’이라는 두 가지 개념을 사용하고 있다. 이에 반하여 유럽경제공동체조약은 이 조약 제128조에서 사용한 ‘직업훈련(Berufsausbildung)’이라는 개념만을 알고 있었다.²²⁹⁾

유럽공동체조약 제150조 제2항은 제149조의 제2항의 경우와 마찬가지로 i) 산업의 변화과정에 대한 적응의 용이화, ii) 고용시장에의 편입 및 재편입의 장려를 위한 최초직업훈련(berufliche Erstausbildung)의 개선과 계속교육(Weiterbildung)의 개선, iii) 직업교육에의 참여의 용이화 및 훈련자와 직업교육에 종사하는 자의 이동의 장려, iv) 교육시설과 기업체 사이의 직업교육의 문제에 관한 협력의 장려, v) 회원국의 직업교육체계의 범위 내에서의 공통의 문제에 관한 정보 및 경험교환의 구축 등 공동체의 직업교육에 관한 활동의 목적을 규정하고 있다.²³⁰⁾

유럽공동체조약 제150조 제3항은 “공동체와 회원국은 제3국과 직업교육을 관장하는 국제기구와의 협조를 장려한다”라고 하여 같은 조약 제149조 제3항의 경우와 문언상으로는 거의 동일하게 공동체나 회원국의 직업교육에 관한 국제적 협력을 규율하고 있다. 제150조 제4항에 의하면 이사회는 경제·사회위원회와 지역위원회의 자문을 거쳐 동조의 목적을 실현하는 데 기여할 수 있는 조치를 발할 수 있으나, 회원국의 법령과 행정규칙의 완전한 조화는 금지된다.

(4) 유럽공동체조약 제149조와 제150조의 관계

229) A. Fürst, a.a.O., S. 99.

230) 그 목적 및 그 의미의 내용에 관하여는 B. II. 2. i. cc. (1) (b) 참조.

1) 문제의 소재

이상에서 살펴본 것처럼 유럽공동체조약의 교육에 관한 새로운 장, 즉 ‘일반교육, 직업교육 및 청소년’은 제149조와 제150조의 두 개의 규정을 포함하고 있다.²³¹⁾ 여기서 그 장의 표제에서 언급하고 있는 세 개의 주제는 각각 독립적인 조항으로 규율되고 있지 않다는 것을 알 수 있다. 특히 ‘청소년’과 관계되는 단일의 조항은 명시적으로 존재하지 않고, 청소년에 관한 사항은 단지 유럽공동체조약 제149조 제2항 줄표 5와 제150조 제2항 줄표 3에만 명시되어 있다.

일부 문헌에서는 ‘일반교육’과 ‘직업교육’을 각각 일정한 방식에 따라 엄격하게 제149조와 제150조에 분배하려고 시도하고 있으나, 제149조는 오히려 장의 표제의 개념을 받아들이지 않고 양질의 수준높은 교육의 발전을 규정하고 있다는 점에서 제149조와 제150조의 상호관계는 일견 명확하지 않고, 이러한 입장에는 문제가 있다.

양 조항의 관계를 살펴보기 위해서는 먼저 교육 또는 일반교육의 개념과 직업교육 또는 직업훈련의 개념을 살펴볼 필요가 있다.

2) 교육 및 일반교육의 개념

유럽공동체법상 ‘교육’(Bildung)의 개념은 부분적으로는 국가적 차원에서 말하는 교육의 개념과는 달리 사용되어 왔고,²³²⁾ 유럽공동체조약에서 말하는 교육은 광의로 이해되어야 한다.²³³⁾

여기서 말하는 교육은 순수한 지식의 증개만을 의미하는 것이 아니라, 양육(Erziehung)도 포함한다.²³⁴⁾ 또한 교육은 회원국의 전체 교육체계를 포함하고, 유치원에서부터 중등학교, 대학교, 계속교육의 경우까

231) 유럽공동체조약에의 이들 조항의 삽입으로 그 시원적인 규정인 유럽경제공동체 조약 제128조는 삭제되었다.

232) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 5.

233) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 5.

234) C. D. Classen, in: H. von Groeben/J. Schwarze, a.a.O., Art. 149, EG, Rn. 4.

지 사람의 교육과 관련 있는 모든 종류의 공적 및 사적 교육시설을 포함한다.²³⁵⁾ 게다가 교육의 개념은 확정적으로 제도화된 범위 내에서 행해지는 활동으로 제한되지 않는다.²³⁶⁾ 하지만 대학과 그 밖의 연구기관에서의 연구 및 기술적 발전은 교육과는 구분되어야 한다는 점을 유의해야 한다.²³⁷⁾

직업교육의 개념과 구분할 때 일반교육은 “일반학교의 최초교육과 계속교육(고등교육 및 성인교육을 포함한다)”으로 이해할 수 있다.

3) 직업교육 및 직업훈련의 개념

① 학설의 입장

직업교육의 개념을 협의로 이해하는 입장에 의하면 유럽공동체조약 제150조에서 말하는 직업교육(Berufliche Bildung)의 개념은 유럽경제공동체조약 제128조에서 말하는 ‘직업훈련’(Berufsausbildung)의 개념보다 더 좁은 의미를 갖는다고 한다.²³⁸⁾ 이에 의하면 직업교육의 개념은 “구체적으로 직업과 관련한 좁은 의미에서의 훈련 및 계속교육”만을 포함한다.²³⁹⁾

생각건대, 이와 같이 직업교육의 개념을 협의로 이해하면 무엇보다도 고등교육은 유럽공동체조약 제150조의 규율대상에서 제외되고, 오직 유럽공동체조약 제149조에만 귀속되는 결과가 발생한다. 사실상 고등교육제도는 유럽공동체조약 제149조에서만 - 제2항 줄표 2 - 언급되고 있지만(학위와 수업기간의 대학에서의 승인), 이것으로부터 고등교육제도가 제150조에서는 어떠한 공간(자리)을 차지하지 못하는 것으

235) 대학, 노인을 대상으로 하는 기관도 역시 포함된다. K. Lenaerts, Education in European Community Law after Maastricht, CMLR 31, 1994, at 25 참조.

236) C. D. Classen, in: H. von Groeben/J. Schwarze, a.a.O., Art. 149, EG, Rn. 4.

237) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 5.

238) P. Hilpold, a.a.O., S. 116 f.

239) I. Beckedorf/Th. Henze, NVwZ 1993, 125 (127).

로 볼 수는 없고, 따라서 직업교육의 개념을 협의로 이해하는 태도에는 문제가 있다.

② 유럽법원의 입장

유럽법원은 아직 마스트리히트조약이 발효되기 전에 ‘효율성의 원칙’(effet utile=Effektivitätsprinzip)의 관점 하에서 ‘직업훈련(Berufsausbildung)’의 개념을 이해했다. 그 당시 유럽법원은 직업훈련의 개념을 다음과 같이 공식화했고, 그 후 유럽법원은 이러한 입장을 일관되게 유지하고 있다.

- i) 직업훈련(Berufsausbildung)은 특정의 직업 또는 직무를 위한 자격을 갖추거나 또는 그러한 직업 또는 직무의 수행을 위한 특별한 능력을 부여하는 모든 형태의 훈련(Ausbildung)을 말한다.²⁴⁰⁾
- ii) 학생의 나이나 교육의 수준은 문제되지 않는다.²⁴¹⁾
- iii) 예술아카데미 또는 예술대학에서의 학습도 역시 직업훈련에 속한다.²⁴²⁾
- iv) 일반교육수업에의 출석은 직업훈련에 속하지 않는다. 일반교육적 수업이 직업훈련의 중요한 사항과 관련된 교과과정을 포함하거나²⁴³⁾ 또는 경우에 따라서 구체적이지 않은 직업관련 수업내용을 포함하는 경우²⁴⁴⁾에는 직업훈련에 속한다.
- v) 단지 일반교육적 수업만을 하는 학년(Schuljahr)이 여러 해의 훈련과정의 범위 내에서 직업훈련에 기여하는지 여부는 전체적인 교육과정의 범위 내에서, 특히 그 목적과 관련하여 판단해야 한다.

240) R. Geiger, a.a.O., Art. 150, Rn. 3.

241) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier, betr. Kunstakademie), Slg. 1985, S. 593 ff.

242) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier, betr. Kunstakademie), Slg. 1985, S. 593 ff.

243) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier, betr. Kunstakademie), Slg. 1985, S. 593 ff.

244) EuGH, Rs. 242/87 (ERASMUS), Slg. 1989, S. 1425 ff.

vi) 연구영역(Forschungsbereich)은 대학에서의 직업훈련에 속하지 않는다.²⁴⁵⁾

이상에서 살펴본 것처럼 유럽법원은 공동체법의 효율성을 보증하기 위해서 대학교육을 직업훈련의 범위에 포함시켰으나,²⁴⁶⁾ 유럽공동체법 제149조는 단일의 수권근거를 형성하고 있기 때문에 이러한 해석은 오늘날의 법적 상황을 정확하게 근거지울 수 없다.²⁴⁷⁾

유럽공동체조약의 독일어 버전에서의 양 조항의 언어상의 차이를 다른 언어 버전에서는 찾아볼 수 없다.²⁴⁸⁾ 경우에 따라서는 직업교육의 개념이 직업훈련의 개념보다 더 넓은 것이라고 주장할 수도 있을 것이다. 왜냐하면 직업교육은 최초교육뿐 아니라, 계속교육도 포함하기 때문이다(유럽공동체조약 제150조 제2항 줄표 2 참조).²⁴⁹⁾

4) 소 결

이상에서 ‘교육’(Bildung) 및 ‘일반교육’(allgemeine Bildung)’과 ‘직업교육’(berufliche Bildung) 및 ‘직업훈련’(Berufsausbildung)’의 개념을 명확하게 구분하고자 시도했으나,²⁵⁰⁾ 양자를 엄격하게 구분하는 것은 사실상 곤란하고, 따라서 문헌에서 일반교육과 직업교육을 각각 일정한

245) EuGH, Rs. 242/87 (ERASMUS), Slg. 1989, S. 1425 ff.

246) 이러한 유럽법원의 판례의 태도와는 달리 독일에서는 일반적으로 고등교육은 일반교육의 영역에 편입되는 것으로 이해하고 있었다. W. Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl., Köln 1986, Rn. 12 참조. 다만, 이 문헌에서도 고등교육이 직업훈련과 밀접한 관계가 있다는 것을 지적하고 있다.

247) R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), a.a.O., § 38 Rn. 30; D. Staudenmayer, Europäische Bildungspolitik - vor und nach Maastricht, BayVBl. 1995, 312 (321, 326); G. Seidel/A. Beck, Rechtliche Aspekte der Bildungspolitik der EG, Jura 1997, 393 (397).

248) 영어 조약 텍스트와 프랑스어 조약 텍스트에 관해서는 M. Niedobitek, Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäische Union, Eur 1995, 349 (367) 참조.

249) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 23.

250) 영어로 ‘교육’(education)은 대체로 ‘일반교육’과 ‘직업훈련’을 포함하는 것으로 이해되고 있다. 유럽법원의 영어판 판례(EuGH, Rs. 242/87, Erasmus, Slg. 1989, 1425 Rn. 24) 참조; M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 22.

방식에 따라 엄격하게 제149조와 제150조에 분배하려고 하는 시도는 그다지 바람직한 것은 아니라고 생각한다.

다만, 유럽공동체조약 제149조에서 말하는 교육의 개념은 포괄적으로 이해되어야 한다.²⁵¹⁾ 그것은 우선적으로 일반교육(유치원, 초등학교, 중등학교, 대학교의 교육)과 관련되지만, 직업교육의 일반교육적 근거와도 관련된다. 따라서 제149조는 우선적으로 일반교육과 관련되지만, 일반교육과 직업교육을 구분하지 않고 교육 전체를 포괄하고 있는 것으로 보고, 제150조는 직업교육에 특유한 것으로 보고, 특별법 우선(Lex specialis)의 원칙을 적용하는 것이 타당할 것이다.²⁵²⁾

2. 유럽공동체조약상 교육정책의 부수적 법적 근거의 변경

마스트리히트조약을 통하여 교육정책의 부수적 법적 근거의 영역에서도 다음과 같은 변화가 있었다.

(1) 유럽공동체조약 제5조의 일반원칙

유럽공동체조약 제5조는 몇 가지 일반원칙을 규정하고 있는바, 우선 유럽공동체조약 제5조 제1항(Ex Art. EGV 3 b Abs. 1 EGV)은 ‘한정적 개별수권의 원칙’(Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung)을 명시적으로 규정하고 있다. 이 원칙은 “공동체는 조약에서 그에게 지정한 권한 및 설정된 목적의 한계 내에서만 활동할 수 있다”는 것을 말한다.

다음으로 유럽공동체조약 제5조 제2항(Ex Art. 3 b Abs. 2 EGV)은 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)을 새로이 규정하고 있다. 이에 의하면, 공동체는 그의 배타적 관할권이 존재하지 않는 영역에서는 공동체가 추구하는 목적이 회원국의 차원에서는 충분하게 달성될 수 없

251) R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), a.a.O., § 38 Rn. 30.

252) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 21.

고, 그 때문에 그 범위 또는 그 효력을 이유로 공동체 차원에서 (그 목적이) 보다 잘 달성할 수 있는 경우에만, 그리고 그러한 한도 내에서만 활동할 수 있다. 이 때 보충성의 원칙은 완충장치로서 이해해서는 안 되고, 공동체에게 해당하는 권한과 회원국에게 유보된 권한을 적절하게 구분해 주는 수단으로 이해해야 한다.²⁵³⁾ 하지만 보충성의 원칙을 준수 여부와 관련하여 유럽법원은 이사회에게 넓은 재량의 여지를 부여하고 있다.²⁵⁴⁾ 공동체에게 인정된 이와 같은 재량의 여지는 본질적으로 보충성을 한편으로는 공동체의 각각의 발전상황에 합치하는 동적인 원칙으로서 이해해야 하고, 다른 한편으로는 수권된 공동체의 권한이 조약의 목적을 최대한으로 실현하는 것을 목적으로 해야 하는 것으로 이해해야 한다(*effet utile=Effektivitätsprinzip*).²⁵⁵⁾

제2장에서 이미 언급한 것처럼 1997년 10월 2일에 회원국의 대표자들은 암스테르담조약(Maastricht II)에 서명했다. 유럽공동체의 설립에 관한 조약에 첨부된 ‘보충성의 원칙과 비례성의 원칙의 적용에 관한 의정서’(Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)도 이 조약의 일부이다.²⁵⁶⁾

이 의정서는 제3조은 다음과 같이 규정하고 있다.

“유럽공동체조약 제3조 제2항(현행 유럽공동체조약 제5조 제2항)에 언급된 범주는 공동체가 배타적 권한을 갖고 있지 아니한 영역에 적용된다. 보충성의 원칙은 이러한 권한이 공동체차원에서 어떻게 실행될 것인가에 관한 표준이 된다.”²⁵⁷⁾

253) A. Bousquet, European Training Policy and the Principle of Subsidiarity, in: R. Hrbek (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, Baden-Baden 1994, S. 62.

254) EuGH, Rs. C-84/94 (vereinigtes Königreich/Rat), Slg. 1996, I-5755, Rn. 57 ff.; Rs. C-223/94 (Deutschland/EPu, Rat), Slg. 1997, I-2405, Rn. 54 ff., 65 ff.

255) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 59.

256) Vertrag von Amsterdam, Amtliche Veröffentlichungen, S. 105 ff.

257) Vertrag von Amsterdam, Amtliche Veröffentlichungen, Ziffer 3 des Protokolls, S. 105 ff. (105).

이 때 교육정책의 영역은 다른 어떤 영역의 경우와 달리 의정서에서 언급되지 않았다. 하지만 이것은 의정서의 적용과 관련하여 큰 의미가 없다. 왜냐하면 의정서에서 언급하고 있는 영역은 예시적인 것일 뿐이고, 의정서는 공동체의 비배타적 권한의 모든 영역에 대하여 적용되기 때문이다.²⁵⁸⁾²⁵⁹⁾

마지막으로 유럽공동체조약 제5조 제3항은 “공동체의 조치들은 이 조약의 목적의 달성을 위해서 필요한 정도를 넘어서는 안 된다고 규정하여” ‘필요성의 원칙(Prinzip der Erforderlichkeit)’ 또는 ‘비례의 원칙(Verhältnismäßigkeitsprinzip)’을 규정하고 있다.

결과적으로 공동체조약의 보충성의 이해는 공동체는 단지 조약의 위임과 목적 내에서만 활동할 수 있다고 한 유럽공동체조약 제5조에 고정되어 있는 한정적 개별수권의 원칙을 통해서 뒷받침된다.²⁶⁰⁾ 따라서 공동체는 유럽공동체조약으로부터 권한을 위임받은 경우에만 활동할 수 있다. 그 외에 공동체는 공동체 차원에서 취하는 조치가 회원국 차원에서 취하는 조치보다 더 잘 달성될 수 있다는 것을 증명해야 한다. 마지막으로 공동체는 이 경우에 조약의 목적을 실현하기 위해서 가장 부담이 적은 수단을 사용해야 한다.²⁶¹⁾

258) A. Fürst, a.a.O., S. 131.

259) 이러한 원칙들과 관련하여 여기서는 특히 유럽공동체법 제5조의 보충성의 원칙과 유럽공동체법 제149조 및 제150조의 관계에 대해서 학설이 다투어지고 있다. 이러한 다툼은 규범 그 자체에서 대해서도 존재한다. 왜냐하면 몇몇 학자들의 견해에 의하면 유럽공동체조약 제149조 및 제150조는 각각 독자적인 ‘보충성의 규정(Subsidiaritätsbestimmung)’을 포함하고 있기 때문이다. 다만, 유럽공동체조약 제5조가 원칙적으로 적용될 수 있다는 것에 대해서는 합의가 존재한다. 보충성의 원칙의 적용이 배제되는 공동체의 배타적 권한의 범위는 교육정책부문에 확실히 존재하지 않는다. 그러나 우선 유럽공동체조약 제5조에 따라 일반보충성의 원칙에 어떤 의미를 부여할 수 있을 것인가가 문제된다. 그러나 핵심적인 문제는 보충성의 원칙이 제소할 수 있는지 여부와 그와 함께 법원이 공동체의 법적 행위에 의한 그 이행을 심사할 수 있는지 여부이다. A. Fürst, a.a.O., S. 130.

260) 이에 관해서는 H. Hablitzel, Subsidiaritätsprinzip und Bildungskompetenzen im Vertrag über die Europäische Union, Regensburg 1994, S. 13; G. Seidel/A. Beck, Jura 1997, 393 (398); I. Hochbaum, DÖV 1992, 285 (291) 참조.

261) M. Zuleeg, Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen

(2) 유럽공동체조약 제308조

유럽공동체조약 제2조 및 제3조의 수정된 목적조항과 결부된 같은 조약 제308조[소위 조약의 ‘틈결종결절차’(Lückenschließungsverfahren), 유럽경제공동체조약 제235조, 구 유럽공동체조약 제235조]에 의하면 공동시장의 범위 내에서 그 목적을 실현하기 위하여 공동체의 활동이 필요한 것처럼 보이는 경우에, 이사회는 집행위원회의 제안에 따라 유럽의회의 자문을 거쳐서 적합한 규정을 발할 수 있다. 유럽공동체조약 제2조, 제3조의 목적조항은 유럽경제공동체조약 제2조, 제3조의 규정과 비교해 볼 때 내용상으로 변경되었거나 또는 확장되었기 때문에, 그러한 한에서 유럽공동체조약 제308조의 중요성은 교육정책의 영역으로 확대될 수 있다.²⁶²⁾

(3) 유럽공동체조약 제12조 제1항의 일반적 차별금지

유럽경제공동체조약 제7조 제1항의 일반적 차별금지는 마스트리히트조약(유럽연합조약)을 통해서 유럽공동체조약 제6조 제1항으로 변경되었으나, 그 내용은 바뀌지 않았다. 암스테르담조약 발효 후 현재에는 유럽공동체조약 제12조 제1항으로 조문번호가 바뀌었으나, 마찬가지로 그 내용은 바뀌지 않았다.²⁶³⁾

유럽공동체조약 제12조 제1항에 의하면 국적을 이유로 한 모든 차별은 금지된다. 일반적 차별금지는 비록 유럽연합시민이 근로자로서의 지위를 점유하고 있지 않더라도 그가 오직 교육을 목적으로 체류하고 있는 경우에 다른 회원국에서의 교육에 관한 자유로운 접근에서 국적을 이유로 차별을 당하는 경우에 중요한 의미를 갖는다. 물론 이

Integrationsprinzeß, DVBl. 1992, 1329.

262) A. Fürst, a.a.O., S. 102.

263) A. Fürst, a.a.O., S. 103.

때의 차별은 ‘유럽공동체조약의 적용영역’의 차별과 관련이 있어야 한다. 교육은 공동체의 핵심적 사항에 속하지 않지만, 특히 직업훈련은 이동성의 사고와 매우 밀접하게 관련이 있고, 따라서 유럽법원은 마스트리히트조약 발효 전에도 이미 대학이나 그 밖의 직업훈련시설에의 자유로운 접근은 공동체조약의 적용영역, 특히 차별금지의 영역에 포함된다고 판시한 바 있고,²⁶⁴⁾ 이러한 입장은 마스트리히트조약 발효 후에도 바뀌지 않은 것으로 보인다.

제 3 절 유럽연합기본권헌장상 교육정책에 관한 법적 근거

1. 유럽연합기본권헌장의 의의 및 법적 성격

유럽연합기본권헌장(EU-Charta der Grundrechte)은 2000년 12월에 회원국의 국가원수 및 정부수반에 의하여 선언되어 이사회, 집행위원회 및 유럽의회에 의해서 비준되었다.²⁶⁵⁾ 하지만 유럽연합기본권헌장은 유럽공동체조약에 근거한 효력을 갖고 있지 않기 때문에 직접적 구속력을 갖지 않고, 단지 상징적인 의미만을 갖는다. 비록 유럽연합기본권헌장이 법적 구속력이 없는 문서이기는 하나, 지금까지 기본권 기준의 윤곽을 명확하게 하는 데 중요한 역할을 하고 있고,²⁶⁶⁾ 또한 유럽연합기본권헌장은 유럽연합을 구성하고 있는 주요 기관간의 합의에 의한 것이라는 점에서, 그리고 그동안 유럽차원에서 인정되어 왔던 기본권들을 통일적인 헌장에 담고 있다는 점에서 유럽통합과 관련하여 중요한 의미를 갖는다.²⁶⁷⁾ 특히 유럽법원이 공동체기관을 법적으로

264) EuGH, Rs. 293/83 (Gravier), Slg. 1985, S. 593 참조.

265) ABl. EG 2000 C 364, S. 1.

266) M. Herdegen, Europarecht, 9. Aufl., München 2007, § 9, Rn. 30.

267) 변해철, 유럽연합기본권헌장에 대한 개관, 외법논집 제14집, 한국외국어대학교,

통제하고 공동체법을 계속적으로 발전시킬 때 자극원이 되고 있다.²⁶⁸⁾ 유럽연합기본권헌장이 장래에 유럽조약으로 전환될 것인지 여부 및 어떠한 방식으로 전환될 것인지 여부는 지켜보아야 한다. 이를 위해서는 전체 회원국에 의한 비준이 필요하다.²⁶⁹⁾

유럽연합기본권헌장은 제14조에서 특히 ‘교육에 관한 조항’을 두고 있고, 이 외에도 ‘장애를 이유로 한 차별금지’, ‘보호 및 배려에 관한 아동의 권리’, ‘공적 시설 및 사적 시설의 조치에서 아동의 복지의 고려에 관한 아동의 권리’가 교육법적으로 중요한 의미를 가지나(유럽연합기본권헌장 제24조 제1항, 제2항),²⁷⁰⁾ 이하에서는 유럽연합기본조항 제14조를 중심으로 그 의미 및 효력에 대해서 살펴보고자 한다.

2. 유럽연합기본권헌장의 교육에 관한 조항

(1) 유럽연합기본권헌장 제14조의 의미

유럽연합기본권헌장 제14조는 특히 직접적인 교육법적 의미를 갖고 있다. 같은 조 제1항은 “모든 사람에게 교육에 관한 권리, 직업훈련과 계속교육에 접근할 권리가 보장되어야 한다”고 규정하고 있고, 제2항은 “무상으로 의무교육에 참여할 수 있는 권리”를 규정하고 있다. 더 나아가 제3항은 “민주주의원칙의 준수 하에서 교육시설(Lehranstalten)의 설립의 자유와 부모의 독자적인 종교적·세계관적·교육적 확신에 따라 자녀를 양육하고 가르칠 수 있는 부모의 권리는 그 행사를 규율하는 개별 회원국의 법률에 따라 존중된다”라고 규정하고 있다.²⁷¹⁾ 유럽연합기본권헌장 제14조가 갖는 교육법적 의미를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2003. 8. 49쪽.

268) EuGH, Rs. T-377/00 (Philip Morris International./ Kommission), Rn. 122.

269) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 60.

270) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 62.

271) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 60.

- i) 여기서 말하는 교육에 관한 권리는 일반적 학교교육 및 고등교육을 포함하고, 직업훈련 및 계속교육에 관한 접근을 보장함으로써 평생교육에 관한 권리를 고려하고 있으며, 이를 통해서 산업계의 변화를 학계(지식사회)에서 반영할 수 있도록 하고 있다.²⁷²⁾
- ii) 유럽연합기본권헌장 제14조 제2항에서 보장하는 ‘무상의 의무교육’(unentgeltliche Pflichtschulunterricht)에 관한 권리는 새로운 것이 아니다. 왜냐하면 무상의 의무교육에의 참여는 모든 유럽연합 회원국에서 이미 실현되고 있기 때문이다.²⁷³⁾ 따라서 이 조항은 선언적 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.
- iii) 유럽연합기본권헌장 제14조 제3항에 보장된 사립학교의 자유는 사립학교, 대학 및 성인교육시설의 설립을 가능하게 한다. 이러한 자유는 이 조항 외에 정당한, 국경을 넘는 교육 및 계속교육의 가능성을 제공하는 서비스의 자유(Dienstleistungsfreiheit) 및 거주이전의 자유(Niederlassungsfreiheit)를 통해서도 지지된다(유럽공동체조약 제43조, 제49조). 하지만 공적 교육시설에서의 수업은 이 조항의 적용 대상에서 배제된다.²⁷⁴⁾ 서비스의 자유와 거주이전의 자유의 적용을 위한 전제요건은 활동의 유상성과 수익성이기 때문이다. 그러나 어차피 기본적 자유는 회원국의 수범자를 대상으로 하는 것에 반하여 유럽연합기본권헌장은 공동체의 공권력을 구속한다는 점에서 차이가 있고, 따라서 사립학교의 자유는 유럽공동체조약 제149조, 제150조에 의한 교육법적 장려조치와의 관계에서 중요성을 갖게 될 것이다.²⁷⁵⁾

272) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 60-61.

273) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 61.

274) EuGH 1993 I-6447 (Max Wirth).

275) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 61.

- iv) 유럽연합기본권헌장 제14조 제3항에서 보장하는 부모의 ‘양육권’(Erziehungsrecht)은 명시적으로 개별국가의 법률의 유보 하에 놓여 있고, 따라서 개별 회원국의 교육제도에 관한 전통, 특히 학교 및 교회의 관계에 관한 전통과 결부되어 있다. 유럽연합기본권헌장은 개별 회원국에게 종교적 또는 윤리적 중립성을 의무지우고 있지 않지만, 문화, 종교 언어의 다양성을 고려하여 어느 정도의 관용을 의무지우고 있다(유럽연합기본권헌장 제10조, 제22조 참조).²⁷⁶⁾

3. 유럽연합기본권헌장의 효력

하지만 유럽연합기본권헌장의 효력범위는 엄격하게 제한되어 있다. 유럽연합기본권헌장 제51조 제1항은 “헌장은 보충성의 원칙의 준수 하에서 유럽연합법을 집행하는 경우에만 회원국에게 배타적으로 적용된다”고 규정하고 있다. 이 외에도 같은 조 제2항은 “헌장은 공동체 및 유럽연합을 위해서 어떠한 새로운 관할권이나 새로운 임무를 근거지울 수 없고, 조약에서 확정된 관할권 및 임무를 변경할 수 없다”는 것을 강조하고 있다. 하지만 유럽공동체조약 제149조, 제150조에 규정되어 있는 공동체의 교육에 관한 권한은 본질적으로 장려조치로 제한되어 있고, 회원국의 법령과 행정규칙의 전면적인 조화도 금지된다. 그러나 교육법의 영역에 관한 공동체의 독자적인 조화권(Harmonisierungskompetenzen)의 흠결로 회원국의 교육영역에 관한 유럽연합기본권헌장의 파급효(Auswirkung)는 유럽연합기본권헌장이 유럽연합조약에 삽입되는 경우에도, 장차 보다 적어질 것으로 생각된다. 하지만 유럽연합기본권헌장의 유럽법원의 기본권 이해에 대한 영향은 명약관화하다는 점을 유의해야 할 것이다.²⁷⁷⁾

276) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 61.

277) I. Pernice, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847 (853).

제 4 절 제2차적 공동체법상 교육정책의 법적 근거

마스트리히트에서의 조약의 수정 후 제2차적 공동체법의 영역에서 에 레오나르도 다 빈치 프로그램(I), 소크라테스 프로그램(I) 등 몇 가지 법적 행위가 추가되었는바, 이들 법적 행위에 대해서는 제5장 “마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체의 교육에 관한 활동 및 실행프로그램” 부분에서 보다 상세하게 검토하고자 한다.

제 4 장 유럽공동체법상 유럽공동체의 교육에 관한 권한 및 한계

제 1 절 (일반)교육에 관한 권한 및 한계

1. (일반)교육에 관한 권한

공동체와 회원국은 양질의 교육을 발전시키는 것을 목적으로 한다 [유럽공동체조약 제3조 제1항 lit. q)]. 유럽공동체조약 제149조 제1항에 의하면, 공동체는 회원국의 협력을 장려하고 필요한 경우에 그들의 활동을 지원하고 보충함으로써 회원국에서의 교육에 기여해야 한다.

(1) 공동체의 활동 목적

공동체의 활동 목적은 다음과 같은 범위로 제한되고,²⁷⁸⁾ 이러한 활동 목적은 배타적(완결적) 목록으로 이해되어야 한다.²⁷⁹⁾

- i) 교육제도에서의 유럽적 차원(Europäische Dimension)의 발전, 특히 회원국의 언어의 학습과 보급을 통한 교육분야에서의 유럽적 차원의 발전,
- ii) 교사와 학생의 이동의 장려,
- iii) 교육시설간의 협력의 장려,
- iv) 회원국의 교육체계의 범위 내에서의 공통의 문제에 관한 정보 및 경험교환의 구축,
- v) 청소년 및 사회교육학적 보육사(sozial-pädagogischer Betreuer)의 교환의 장려,

278) R. Geiger, a.a.O., Art. 149, Rn. 3.

279) I. Beckedorf/Th. Henze, NVwZ 1993, 125 (128).

- vi) 원격교육의 발전의 장려(이상 유럽공동체조약 제149조 제2항),
- vii) 제3국과의 협력 및 교육분야의 영역에 대하여 관할권을 가지고 있는 국제기구와의 협력의 장려(유럽공동체조약 제149조 제3항).

특히 제3국과의 협력 및 교육분야의 영역에 대하여 관할권을 가지고 있는 국제기구와의 협력의 장려를 규정하고 있는 유럽공동체조약 제149조 제3항은 국제적 차원의 교육정책과 관련이 있다. 과연 이 조항은 단순한 프로그램 규정 이상의 의미를 갖지만, 의무이행의 방법과 관련하여 공동체와 회원국의 상호협력에는 광범위한 재량이 존재한다.²⁸⁰⁾

더 나아가 위 조항이 공동체에게 독자적 대외적 교육정책권을 수권한 것인지 여부와 유럽공동체조약 제149조의 일반적 제한이 이 조약 제149조 제3항의 경우에도 역시 해당하는지 여부도 문제된다. 생각건대, 제149조 제2항의 목적이 국제적 차원에 전용될 수 없다고 해석하는 것은 타당하지 않다. 왜냐하면 이러한 목적은 공동체의 내부정책 만으로는 충분히 달성할 수 없기 때문이다.²⁸¹⁾ 또한 제3국과의 협력에 관해서도 간접적으로 공동체와 회원국 사이의 권한분배가 적용될 수 있을 것이다. 왜냐하면 공동체의 (일반)교육정책적 활동의 목적은 주로 회원국의 (일반)교육정책적 활동의 장려로 제한되어 있기 때문에, 공동체의 장려조치는 국제적 영역에서 회원국의 대외적 교육활동의 장려로 제한될 것이다.²⁸²⁾

(2) 이사회의 권한

이사회는 공동체의 활동의 범위 내에서 일정한 법적 행위를 발령할 수 있고, 이사회의 법정립의 행동반경을 결정하는 행위 권한은 유럽

280) 이 규정이 불확정적으로 공식화되어 있기 때문에 이러한 불안정성이 발생한다.

M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 22.

281) P. Hilpold, a.a.O., S. 121 참조.

282) M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 23.

공동체조약 제149조 제4항에 확정되어 있다.

여기서 유럽공동체조약 제149조 제4항은 이사회에게 같은 조 제2항의 목적의 “실현을 위해서”가 아니라, 단지 “그 목적의 실현을 위해서 기여하는 것으로서”만 두 가지 활동가능성, 즉 ‘장려조치’(Förderungsmaßnahmen)와 ‘권고’(Empfehlungen)를 발령할 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점을 유의해야 한다.²⁸³⁾

1) 장려조치

① 개념

유럽공동체조약 제149조 제4항(특히 줄표 1)은 “이사회는 제149조의 목적을 실현하기 위해서 기여하는 것으로서 제251조의 절차에 따라 경제·사회위원회와 지역위원회의 자문을 거친 후, 회원국의 법령과 행정규칙의 완전한 조화의 배제 하에서 장려조치를 발한다”라고 규정하여 ‘장려조치’라는 개념을 최초로 도입했다. 이러한 개념은 독일어판에서만 새로운 것이 아니고, 영어판과 프랑스어판에서도 ‘incentive measures’, ‘actions découragement’라는 용어를 사용하여 이러한 개념이 새로운 유형이라는 것을 표현하고 있다.²⁸⁴⁾

유럽이사회는 에딘버그 정상회의에서 장려조치의 개념을 다음과 같이 정의한 바 있다.

“장려조치는 ... 회원국의 협력을 강화하기 위한 또는 관련 영역에서 회원국의 활동을 지원하거나 또는 보충하기 위한 공동체의 조치, 경우에 따라서는 이 조항의 목적을 달성하기 위해서 공동체의 프로그램 또는 개별국가의 조치의 재정적 지원을 통한 조치를 말한다.”²⁸⁵⁾

283) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 35.

284) A. Fürst, a.a.O., S. 283.

285) Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung, Nr. 140, S. 1277 ff. (1281), Fn. 1.

이러한 유럽이사회의 개념정의로 최초로 장려조치의 개념을 정의했다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다.

유럽공동체조약에서 ‘조치’(Maßnahmen)라는 개념은 이미 교육의 장이 삽입되기 전에도 존재했다.²⁸⁶⁾ 그것은 모든 생각할 수 있는 공동체기관이 사용할 수 있는 활동의 가능성을 위한 암호(Chiffre)로서 기여해 왔고, 이 때 유럽공동체조약 제249조²⁸⁷⁾의 행위수단은 특별히 지적할 필요가 없었다.

즉 유럽공동체조약 제249조 제1항은 “이 조약에 의한 조치에 따라 공동체의 임무를 충족시키기 위하여 유럽의회와 이사회가 공동으로, 이사회와 집행위원회는 명령, 지침, 결정을 발하고, 권고를 하거나 또는 의견을 제시한다” 라고 규정하고 있고, 여기서 명시하고 있는 네 가지 법적 행위, 즉 명령, 지침,²⁸⁸⁾ 결정, 권고·의견에 대해서는 “열거적 개별수권의 원칙”이 적용된다. 이에 따라 공동체기관은 그에게 명백하게 수권의 근거가 정해진 영역에서만 활동해야 하고, 다른 한편으로 공동체기관은 수권의 근거에서 예정하고 있는 법적 형식으로만 활동해야 한다.²⁸⁹⁾

그러나 이러한 목록은 결코 종국적인 것이 아니라는 것이 일반적으로 지지되고 있고,²⁹⁰⁾ 한편으로 이사회와 집행위원회는 유럽공동체조약 제249조에서 언급하고 있는 법적 행위와 다른 법적 행위를 발령할 수 있다. 유럽공동체조약 제249에서 언급하지 아니한 다른 법적 행위로는

286) 예를 들면, M. Niedobitek, EuR 1995, 349 (368 Fn. 115) 참조.

287) 유럽공동체조약 제249조 제1항 : 이 조약에 의한 조치에 따라 공동체의 임무를 충족시키기 위하여 유럽의회와 이사회가 공동으로, 이사회와 집행위원회는 명령, 지침, 결정을 발하고, 권고를 하거나 또는 의견을 제시한다.

288) 유럽공동체법상 명령과 지침은 독일법상 법률 내지 법규명령과 비교할 수 있는 상이한 규율밀도를 갖는 입법행위라고 볼 수 있다. D. König, in: R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), a.a.O., § 2, S. 93.

289) H.-W. Arndt, a.a.O., S. 65.

290) 이에 관해서는 A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, ZaöRV 62 (2002), 77, 87 ff. 참조. 이 분석에 의하면 명령, 지침, 결정은 현행 공동체법의 단지 67%에 불과하다.

결의서(Entschliebung), 성명(Erklärungen), 실행프로그램(Aktionsprogramme), 백서(Weißbücher) 등을 들 수 있고, 유럽공동체조약 제149조에 규정되어 있는 ‘장려조치’, 제150조에 규정되어 있는 ‘조치’도 이에 해당한다. 특히 유럽공동체조약 제149조에 ‘장려조치’라는 개념을 도입함으로써 공동체법은 새로운, 형태적으로 특징지을 수 없는 법적 작용의 유형, 즉 ‘독자적인 범주’(Kategorie sui generis)를 구축했다²⁹¹⁾고 할 수 있다.

② 법적 성격

여기서 말하는 ‘장려조치’는 단순한 ‘인센티브’와는 그 내용이 다르고, 회원국에게 방법과 해결책을 제공하는 것으로 제한되나,²⁹²⁾ 그것이 어떠한 법적 성격을 갖는가에 대해서는 아직 합의가 이루어지지 않았다. 이것은 이용할 수 있는 장려조치들이 법적 구속력을 갖는가에 관해서도, 그리고 그 법적 형태에 관해서도 마찬가지다.²⁹³⁾

한편 유럽공동체법 제149조 제4항 줄표 1은 이사회에게 장려조치의 발령을 수권하고 있는 것에 반해서, 제150조는 “이사회는 제149조의 목적을 실현하기 위해서 기여하는 것으로서, 제251조의 절차에 따라 경제·사회위원회와 지역위원회의 자문을 거친 후, 회원국의 법령과 행정규칙의 완전한 조화의 배제 하에서 조치를 발한다”라고 규정하여 ‘조치’만을 발령할 수 있도록 수권하고 있다.

유럽공동체조약 제150조 제4항에서의 ‘조치’의 개념의 경우와 달리 ‘장려’라는 용어의 부가로부터 어떤 결과가 발생하는지는 의심의 여지가 없이 확정되어 있지 않다. 따라서 그 부가로부터 이미 공동체의 권한의 한계가 도출될 수 있는지 여부가 문제된다.

문헌에서는 이러한 상이한 공식화로부터 유럽공동체조약 제149조는 같은 조약 제249조에 포함된 비구속적 행위 유형, 즉 권고 및 의견과는 관

291) H. Blanke, in E. Grabitz/M. Hilf, a.a.O., Art. 126, 127 EGV Rn. 42.

292) M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 16.

293) Vgl. M. Niedobitek, EuR 1995, 349 (368 f.).

계없는 독자적인 행위 유형(실행프로그램)을 수권하고 있고,²⁹⁴⁾ 그에 반해서 제150조는 제249조에서 언급하고 있는 공동체의 행위형식을 수권하고 있기 때문에 공동체는 (교육정책적) 목적 실현을 위한 수단으로서 일반교육의 영역에서는 ‘장려조치’ 또는 ‘권고’만을 사용할 수 있고, 직업교육의 영역에서는 ‘조치’만을 사용할 수 있다고 하는 견해도 있다.²⁹⁵⁾

하지만 이러한 형식적인 구분은 타당하지 않다고 생각한다. 왜냐하면 교육정책에 관한 본질적인 권한이 회원국에게 머물러 있고, 공동체는 그 지원 또는 회원국의 협력의 장려로 제한되어 있는 경우에 공동체에게 그러한 제한을 가하는 것은 내용상 이하에서 살펴볼 ‘조화의 금지’와 마찬가지로의 성격을 갖는다고 할 수 있기 때문이다.²⁹⁶⁾

유럽법원은 유럽공동체조약 제140조와의 관계에서 이미 “공동체의 활동이 지원으로 제한되어 있고, 그 권한이 대개 회원국에 머물러 있는 경우에도 유럽공동체조약 제249조의 행위수단으로부터 법적 구속력 있는 행위를 발령할 수 있다”는 것을 확인한 바 있다.²⁹⁷⁾

따라서 유럽공동체조약 제149조 제4항 줄표 1에 따라 공동체는 원칙적으로 법적 구속력 있는 조치를 발령할 수 있다.²⁹⁸⁾ 하지만 그 조치에서 언급하고 있는 회원국에 대한 의무부담은 공동체와 회원국 사이의 원칙적인 권한분배를 손상시켜서는 안 될 것이다.²⁹⁹⁾

2) 권 고

두 번째 활동가능성으로서 유럽공동체조약 제149조 제4항은 이사회에게 같은 조약 제249조 제5항에 의한 ‘권고’(Empfehlungen)를 발령할

294) P. Hilpold, a.a.O., s. 122.

295) H.-J. Blanke, a.a.O., S. 74.

296) M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 16.

297) EuGH, verb. Rs. 281, 283-285 u. 287/85, Slg. 1987, Rn. 28 ff. (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Dänmark, Vereinigtes Königreich/Kommission).

298) G. Seidel/A. Beck, Jura 1997, 393 (396); A. Fürst, a.a.O., S. 289; M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 16.

299) M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 16.

수 있는 권한을 부여하고 있다. 유럽공동체조약 제149조를 근거로 하는 권고의 발령은 같은 조 제4항의 줄표 1에 의한 장려조치로서 또는 줄표 2에서 특히 규율하고 있는 절차의 방식으로 행해질 수 있다. 이사회가 권고를 발령할 때에는 집행위원회의 제안과 유럽공동체조약 제205조 제2항에 의한 유럽이사회에서의 가중다수결만을 필요로 한다.³⁰⁰⁾

다만, 여기서 말하는 권고는 외부적·법적 구속력을 갖지 않는다는 점을 유의할 필요가 있다(유럽공동체조약 제249조 제5항). 또한 회원국은 권고를 국내법으로 전환할 의무를 부담하지 않는다. 그러한 한에서 권고는 단지 정치적 성격만을 갖는다고 할 수 있다.³⁰¹⁾

하지만 유럽법원은 국내 법원은 권고나 의견이 특히 공동체법의 해석 또는 구속력 있는 공동체법 규정의 보충과 관련 있는 경우에는 권고를 고려해야 한다고 판시한 바 있다는 점을 유의할 필요가 있다.³⁰²⁾

2. (일반)교육에 관한 권한의 한계

유럽공동체조약 제149조의 권한조항은 이사회와 법정립에 일정한 한계를 정함으로써 공동체의 다른 권한과 구분하고 있다. 먼저 유럽공동체 조약 제149조 제1항은 “공동체는 회원국 사이의 협력을 장려하고, 강의의 내용, 교육체계의 형성에 관하여 회원국의 책임과 그 문화 및 언어의 다양성을 엄격하게 존중하면서 필요한 경우에 회원국의 활동을 지원하고 장려함으로써 양질의 수준 높은 교육을 전개할 책임이 있다”라고 규정하여 공동체의 권한을 필요성의 유보 하에서 회원국의 교육활동의 지원, 보충, 장려로 제한하고 있다.³⁰³⁾ 다음으로 비구속적 권고

300) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 41.

301) H. Müller-Solger, *Bildung und Europa: die EU-Fördermaßnahmen*, 2. Aufl., Bonn 1997, S. 39.

302) EuGH, Rs. C-322/88 (Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles), Slg 1989, I-4407/4421, Rn. 18; Rs. C-188/91 (Deutsches Shell AG), Slg. 1993, I-363, Rn. 18.

303) N. Porr, a.a.O., S. 16-17.

를 도외시하고, 이사회는 단지 그 법적 구속력에 대해서 다루어지고 있는 장려조치만을 발할 수 있다. 게다가 이러한 장려조치는 회원국의 법령과 행정규칙의 완전한 조화의 배제라는 유보 하에 놓여 있다.³⁰⁴⁾ 마지막으로 공동체는 회원국의 교육에 관한 관할권 및 그 문화와 언어의 다양성을 엄격하게 존중해야 한다는 한계가 존재한다.

(1) 장려, 지원, 보충

유럽공동체조약 제149조 제1항에 의하면 유럽공동체는 회원국간의 협력을 장려하고, 필요한 경우에 그들의 활동을 지원하고 보충함으로써 회원국의 일반교육에 기여한다. 유럽공동체조약 제149조 제1항이 ‘장려, 지원, 보충’으로 확정하고 있다는 점에서 공동체에게 상이한 행위가능성을 열어 주고 있는 단계구조의 임무스펙트럼을 확인할 수 있다.³⁰⁵⁾

공동체가 협력을 장려하는 경우에는 회원국의 국경을 넘는 프로젝트와 관련성을 맺고 있어야 함에 반해서, 지원활동의 범위 내에서는 과연 독자적인 목적도 추구할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 여전히 그것이 각각 기여하는 회원국의 구체적인 조치와 결부되어야 한다. 보충의 임무는 가장 넓게 미치는데, 그것은 회원국의 계획을 정향할 필요 없이 공동체가 독자적으로 활동하는 것을 가능하게 한다.³⁰⁶⁾

이러한 공식화가 공동체의 활동을 제한하는 것인지 여부는 의문의 여지가 있다. 즉 ‘장려’(fördern)와 ‘지원’(unterstützen)이라는 용어로부터는 과연 공동체의 임무가 회원국의 구체적 조치와 관련이 있어야 한다는 것을 도출할 수 있다. 그러나 그러한 종류의 제한은 ‘보충’(Ergänzung)이라는 개념으로부터는 도출할 수 없다. 문헌에서는 과연

304) N. Porr, a.a.O., S. 16.

305) N. Porr, a.a.O., S. 23.

306) N. Porr, a.a.O., S. 23-24.

회원국의 교육정책과의 최소한도의 사항적 관련성(sachliche Zusammenhang)을 요구하고 있고, 따라서 공동체의 보충적 활동은 보완적 성격(komplementäre Charakter)을 가져야 한다.³⁰⁷⁾ 이미 그 단어의 의미로부터 보충은 완전하게 되어야 할 무언가가 이미 존재한다는 조건 하에서만 행해질 수 있기 때문에 이러한 제한은 매우 적절한 것이라고 할 수 있다. 그러나 사항적 관련성이라는 징표는 실질적인 유보를 근거 지위기 위해서 지나치게 불명확하다는 문제점이 있다. 회원국의 상응하는 계획과 전혀 관련성이 없는 이사회 교육정책적 조치는 생각하기 어렵기 때문이다.³⁰⁸⁾

이것을 통해서 유럽공동체조약 제149조 제1항은 공동체에 의해서 장려되고, 지원되고, 보충될 수 있는 회원국의 독자적인 교육정책을 보장하고 있다고 볼 수 있을 것이다.³⁰⁹⁾

(2) 필요성의 유보

유럽공동체조약 제149조 제1항에 의하면 지원과 보충은 필요한 경우에만 행해져야 한다. 일반적 견해에 의하면 필요성의 징표는 유럽공동체조약 제5조에 확정된 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)의 구체화로 이해된다.³¹⁰⁾

따라서 공동체는 유럽공동체조약 제149조를 근거로 “회원국 차원에서 고려된 조치의 목적이 충분히 달성될 수 없고, 그 범위 또는 그 효력을 이유로 공동체차원에서 보다 잘 달성할 수 있는 한에서만” 활동할 수 있다.³¹¹⁾

307) D. Staudenmayer, BayVwBl. 1995, 321 (327); H.-J., Blanke, a.a.O., S. 69.

308) N. Porr, a.a.O., S. 24.

309) N. Porr, a.a.O., S. 24.

310) C. D. Classen, in: H. von Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, a.a.O., vor Art. 126 (Art. 149), Rn. 6.

311) N. Porr, a.a.O., S. 24-25.

(3) 존중조항

유럽공동체조약 제149조 제1항은 공동체의 활동은 “강의내용 및 교육체계의 형성에 관한 회원국의 책임 및 회원국의 문화와 언어의 다양성을 엄격하게 존중해야 한다”고 하여 소위 ‘존중조항’(Beachtensklausel)을 규정하고 있다. 이에 의하면 공동체는 원칙적으로 (회원국의) 일반교육의 내용과 그 형성을 다루서는 안 되고, 그와 관련하여 어떠한 구속적 규정도 만들어서는 안 된다.

강의내용은 각각의 교육시설에서 전수하는 사항을 의미하는 것으로 이해할 수 있는 것에 반해서, 교육체계의 형성의 경우에는 보다 포괄적인 개념이 문제되고, 이것에는 교육제도의 일반적 구조, 구성, 조직도 포함된다. 따라서 공동체의 조치가 강의내용, 교육제도의 구성 내지 조직에 관한 것인 경우에는 그것은 교육체계의 일부를 형성하는 것으로서 여기서 말하는 존중조항과 관련될 수 있다.³¹²⁾

그리하여 공동체의 법정립결과는 이 조항을 어떠한 방식으로 해석하는가에 따라 결정될 것이다. 만일 이 조항을 매우 엄격하게 해석하면, 강의내용과 관계가 있거나 또는 교육제도의 조직과 관계가 있는 공동체의 모든 법적 행위는 배제될 것이고, 그러한 해석은 장려조치의 발령을 엄격하게 제한할 것이다.³¹³⁾

하지만 존중조항을 공동체의 교육정책에 대한 절대적인 차단장치로서 이해하는 것은 문제가 있다. 왜냐하면 공동체는 특정 강의내용의 보급을 장려할 수 있는 가능성을 갖고 있고, 회원국은 원칙적으로 장려조치를 공동체의 규정에 따라 전환할 의무를 부담하게 될 수 있기 때문이다. 다만, 공동체는 어떤 강의내용이 대학생, 학생 또는 그 밖의 피훈련자에게 보급되어야 한다는 것을 구속적으로 결정해서는 안 될 것이다.³¹⁴⁾

312) N. Porr, a.a.O., S. 27.

313) N. Porr, a.a.O., S. 29.

314) N. Porr, a.a.O., S. 30.

그러나 이와 같이 해석하는 경우에도 교육체계의 형성에 관한 회원국의 책임을 존중한다는 것은 공동체가 그것을 단순하게 알고 있다는 것(Kennisnahme) 이상의 것이고, 그것을 적극적으로 고려해야 한다는 것을 의미한다. 게다가 그러한 고려는 엄격하게 이루어져야 한다. 그에 따라 공동체는 회원국에게 예외적으로만 구속적 협력의무를 부과할 수 있을 것이고, 그러한 협력은 공동체가 정한 목적을 실현하기 위해서 필수불가결하다는 것을 그 전제로 한다. 장려조치는 강의의 내용과 교육체계의 조직을 개별적인 경우에 그리고 항목별로 다루어야 한다.³¹⁵⁾

(4) 조화의 금지

1) 의 의

공동체에 대한 그 밖의 제한으로 “이사회는 회원국의 법령 및 행정규칙의 완전한 조화의 배제 하에서만 장려조치를 발하도록” 규정하여 유럽공동체가 회원국의 법령을 동화시키지 못하도록 명시하고 있는 유럽공동체조약 제149조 제4항(및 제150조 제4항)의 ‘조화의 금지(Harmonisierungsverbot)’를 들 수 있다. 이에 의하면 공동체의 법적 행위는 (회원국의) 교육법에 어떠한 변경도 가하지 않는다는 조건 하에서만 발령될 수 있다.³¹⁶⁾

공동체의 (장려)조치는 회원국의 법령 및 행정규칙의 완전한 조화의 배제 하에서만 발할 수 있도록 하고 있는 유럽공동체조약 제149조 제4항(제150조 제4항)에 도입된 ‘네거티브조항(조화의 금지)’은 애매모호하고 따라서 해석을 필요로 한다.³¹⁷⁾

조화의 금지는 모든 생각할 수 있는 유럽공동체조약상의 수권근거에 의한 법적 동화(Rechtsangleichung)의 포괄적 금지와 관련이 있다. 그러

315) N. Porr, a.a.O., S. 30.

316) N. Porr, a.a.O., S. 30.

317) H.-J. Blanke, a.a.O., S. 73.

한 한에서 이것은 명시적인 유보도 포함할 수 없고, 기본적 자유(Grundfreiheit)의 실현에 기여하는 교육정책의 측면과 관계가 있다.³¹⁸⁾ 여기서 말하는 조화의 금지는 조치의 형식이 아니라, 내용과 관련이 있다. 조화의 개념은 그것이 현존하는 회원국의 규율을 전제로 한다는 의미로 제한적으로 이해되어서는 안 된다. 조화의 금지는 공동체의 회원국에 대한 조화행위의 발령과 결부되는 효과[차단효(Sperrwirkung), 지침합치적 해석(richtlinienkonforme Auslegung)] 등을 이유로 회원국의 규율이 존재하는지 여부와 무관하게 이해되어야 한다.³¹⁹⁾

유럽공동체조약 제3조 제1항 lit. q에 의하면 공동체의 활동은 양질의 높은 수준의 교육과 직업 훈련에도 미친다. 이 규정의 독자적인 의미는 무엇보다도 이사회가 조약의 흠결을 충족시킬 수 있는 권한(유럽공동체조약 제308조)을 고려하여 교육의 문제에 관한 규정을 발령할 수 있다는 것에 있다. 이에 반하여 유럽공동체조약 제149조, 제150조에 규정된 완전한 조화의 금지는 회원국이 교육정책의 영역에 관해서 여전히 주권을 갖는다는 것을 확인하는 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.³²⁰⁾ 즉 유럽공동체조약 제149조와 제150조의 그 밖의 항목에서는 공동체법적 권한을 의문의 여지없이 확대하고 있는 것에 반해서, 양조항 제4항에서의 조화의 금지는 ‘회원국에게 친화적인 요소’로 평가할 수 있다.³²¹⁾

하지만 공동체법으로 공동체가 회원국의 법령 및 행정규칙을 조화시킬 수 없도록 함으로써 유럽공동체조약 제149조와 제150조는 교육정책적 영역과 관련하여 통합을 실현하기 위한 중심적인 수단을 배제하고 있다는 비판이 가해 질 수 있다는 점을 유의해야 한다.³²²⁾

318) H. Hablitzel, a.a.O., S. 28도 참조.

319) M. Ruffert, in: Christian Calliess/ders., a.a.O., Art. 149, Rn. 15.

320) 그 한계에 관해서는 H. Hablitzel, a.a.O., 1994, S. 49 참조.

321) H.-J. Blanke, a.a.O., S. 73.

322) H.-J. Blanke, a.a.O., S. 73-74.

2) 적용범위

유럽공동체조약 제149조 제4항은 장려조치의 발령에 관한 권한을 회원국의 법령과 행정규칙의 모든 조화의 금지와 연결시키고 있다. 유럽공동체조약 제149조상의 조화의 금지는 유럽공동체조약의 다른 조항, 즉 유럽공동체조약 제129조 제2항, 제150조 제4항, 제151조 제4항, 제152조 제4항 lit. c) 등에서의 마찬가지로 제한적인 효력범위를 가지고 있다. 그것은 유럽공동체조약 제149조의 범위 내에서 배타적으로만 제한적 효력을 발한다. 즉 이사회가 이 규정에 따라 ‘장려조치’를 발한 경우에만 효력을 미친다.

따라서 조화의 금지는 원칙적으로 교육의 영역에서 유럽공동체조약의 다른 규정을 근거로 조화의 조치를 사용할 수 있는 공동체의 기관의 권한에는 영향을 미치지 않는다.³²³⁾ 가령 유럽공동체조약 제149조 제4항의 조화의 금지를 회피하기 위해서, 공동체기관이 유럽공동체조약의 다른 조항을 법적 근거로서 도출할 수 있는 경우에는 이와 달리 적용된다.³²⁴⁾ 가령 제149조가 조화의 금지를 이유로 법적 근거로서 고려될 수 없기 때문에 제308조만을 법적 근거로서 도출하는 경우에 그러한 회피 의도가 인정될 수 있을 것이다.³²⁵⁾

3) 조화금지의 절대적 효력

공동체의 법정립의 제한은 조화의 배제가 완전한 법적 동화의 절대적 금지로서 이해되는 한에서만, 그것에 따라 결정된다. 명백한 공식화(완전한 조화의 배제 하에서)를 근거로 유럽공동체조약 제149조 제4항이 절대적 금지조치(빛장)를 구체화한 것이라는 점에 대해서는 다툼이 없고, 그러한 한에서 교육법질서의 동화를 제1차적 목적으로 하는

323) M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 17. Rn. 19 참조.

324) EuGH, Rs. C-376/98 (Tabakwerberichtlinie), Slg. 2000, I-8419 Rn. 79.

325) Vgl. M. Niedobitek, EuR 1995, 349 (364); M. Niedobitek, in: R. Streinz (Hrsg.), a.a.O., Art. 149, Rn 40.

조치가 문제된다.³²⁶⁾ 공동체는 유럽공동체조약 제149조를 근거로 회원국의 교육법을 변경하는 어떠한 법적 행위도 발령할 수 없다. 명령(Verordnungen)과 지침(Richtlinien)은 회원국의 법령의 동화(Angleichung)에 영향을 미치기 때문에 양 행위수단은 통상 장려조치로서 고려되지 않는다.³²⁷⁾

4) 소 결

이상에서 살펴본 것처럼, 이사회는 일반교육의 영역에서 법적 구속력 있는 방식으로 행위할 수 있고, 회원국들은 일정한 범위 내에서 장려조치의 집행에 협력할 의무를 부담할 수도 있다. 의무부담의 정도는 유럽공동체조약 제149조 제1항 내지 제4항을 통해서 정해진다. 다만, 회원국의 책임을 강하게 존중하도록 한 존중조항으로부터 회원국의 의무부담은 자명하게 인정되는 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 그것은 오히려 공동체의 활동에 대한 회원국의 협력이 유럽공동체조약 제149조 제2항에 정해진 목적을 달성하는 데 불가피한 것이라는 유보 하에 놓인다. 더 나아가 유럽공동체조약 제149조 제4항은 공동체의 규율가능성을 완전한 조화의 배제를 통해서 제한하고 있다. 법적 행위는 예외 없이 그것에 의해서 어떠한 법적 동화적 효력이 발생하지 않는 경우에만 허용된다.³²⁸⁾

이와 같이 매우 엄격한 유보를 감안하면, 공동체가 주로 어떠한 행위가능성을 사용할 수 있는가를 명확하게 할 필요가 있다. 법정립권한의 범위에 관해서는 원칙적으로 다음과 같은 두 개의 방침을 출발점으로 할 수 있다. 첫째, 특정의 목적조항을 전환하기 위해서 규율의

326) M. Niedobitek, EuR 1995, 349 (369); A. Fürst, a.a.O., S. 303.

327) 이와는 달리 유럽공동체조약 제149조의 범위 내에서 명령의 발령은 원칙적으로 가능하지만, 법적 동화의 수단으로서 지침은 일반적으로 제외된다고 한 O. Nowoczyn, Bildungspolitische Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, Frankfurt a.M. u.a. 1996, S. 125 ff. 참조.

328) N. Porr, a.a.O., S. 34.

효력을 갖는 구속적 법적 행위는 허용된다. 둘째, 국가적 차원에 대한 어떠한 법적 동화도 행해져서는 안 된다. 위 두 가지 방침을 충족하는 법적 행위는 통상 회원국에서의 교육법적 질서에 영향을 주지 않는 행정적 성격의 의무만을 부과하는 것으로 볼 수 있다. 그에 상응하여 유럽공동체의 권한은 회원국에게 공동체의 계획 및 프로그램에 실질적으로 협력할 의무를 부담지우고, 경우에 따라서 집행을 위해서 필요한 명령을 발하는 것으로 제한된다. 따라서 지금까지 결의된 장려프로그램의 의무적 성격을 능가하는 법적 행위는 거의 생각할 수 없다. 그것을 넘는 의무부담은 국내법적 규정의 변경을 내포하고, 그와 함께 유럽공동체조약 제149조 제4항(제150조 제4항)에서 규정하는 조화금지에 반한다는 것을 의미한다.³²⁹⁾

3. 소 결

공동체와 회원국은 양질의 교육을 발전시키는 것을 목적으로 하고 [유럽공동체조약 제3조 제1항 lit. q)], 유럽공동체조약 제149조 제1항에 의하면, 공동체는 회원국의 협력을 장려하고 필요한 경우에 회원국의 활동을 지원하고 보충함으로써 회원국에서의 교육에 기여해야 한다.

회원국은 강의의 내용과 교육체계의 형성에 대해서 배타적인 관할권을 갖고 있고, 공동체는 이러한 회원국의 관할권 및 그 문화와 언어의 다양성을 엄격하게 존중해야 한다는 한계가 존재한다(유럽공동체조약 제149조 제1항 참조).³³⁰⁾

공동체는 회원국 사이의 협력을 장려함으로써, 그리고 목적을 실현하기 위해서 필요한 경우에는 회원국의 활동을 지원하고 보충함으로써 목표로 하는 발전을 추진하고 있다.³³¹⁾

329) N. Porr, a.a.O., S. 34-35.

330) R. Geiger, a.a.O., Art. 149, Rn. 3.

331) R. Geiger, a.a.O., Art. 149, Rn. 3.

유럽공동체조약 제149조 제3항에 의하면 유럽공동체는 회원국 이외에 제3국, 교육의 영역과 관련하여 관할권이 있는 국제기구와의 협력을 장려할 수 있다.

유럽공동체조약 제149조 제2항은 (일반)교육과 관련한 공동체의 활동의 목적을 설정하고 있고, 이러한 목적의 달성을 위해서 같은 조 제4항은 이사회에게 행위의 수단으로서 ‘권고’(Empfehlungen)와 ‘장려조치’(Förderungsmaßnahmen)를 발할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 하지만 후자는 회원국의 법령과 행정규칙의 완전한 조화의 배제라는 유보 하에 놓여 있다.³³²⁾

제 2 절 직업교육에 관한 권한 및 한계

최근 유럽연합의 교육정책은 보다 강한 경제적 편향성을 나타내고 있다.³³³⁾ 유럽연합은 경제적 중요성에 상응하여 공동체의 직업훈련에서의 관할권을 보다 중요하게 인식하고 있다.³³⁴⁾ 유럽연합의 실질적인 직업교육정책적 동기는 경제시장정책적 및 노동시장정책적으로 정향된, 유럽연합을 2010년까지 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제권으로 만드는 것을 목적으로 선언한 ‘리스본 전략 2000’(Lissabon-Strategie 2000)과 관련이 있다.

1. 직업교육에 관한 권한

공동체와 회원국은 양질의 (직업)교육을 발전시키는 것을 목적으로 하고[유럽공동체조약 제3조 제1항 lit. q)], 유럽공동체조약 제150조 제1항에 의하면, 공동체는 직업교육의 내용 및 형성에 대한 회원국의 책임을 엄격하게 존중하면서 회원국의 (직업교육에 관한) 조치를 지원

332) N. Porr, a.a.O., S. 16.

333) H.-J. Blanke, in: E. Grabitz/M. Hilf, a.a.O., Art. 149, 150 EGV, Rn. 29 ff.

334) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 12.

하고 보충하는 직업교육에 관한 정책을 실시한다.

(1) 공동체의 활동 목적

공동체의 직업교육에 관한 활동 목적은 다음과 같은 범위로 제한되고, (일반)교육에 관한 활동 목적의 경우와 마찬가지로 직업교육에 관한 활동 목적도 배타적(완결적)으로 이해되어야 한다.³³⁵⁾

- i) 산업의 변화과정에 대한 적응의 용이화. 특히 직업적 교육 및 재교육을 통한 산업의 변화과정에 대한 적응의 용이화,
- ii) 고용시장에의 편입 및 재편입의 장려를 위한 최초직업훈련(berufliche Erstausbildung)의 개선과 계속교육(Weiterbildung)의 개선,
- iii) 직업교육에의 참여의 용이화 및 훈련자와 직업교육에 종사하는 자의 이동의 장려,
- iv) 교육시설과 기업체 사이의 직업교육의 문제에 관한 협력의 장려,
- v) 회원국의 직업교육체계의 범위 내에서의 공통의 문제에 관한 정보 및 경험교환의 구축(이상 유럽공동체조약 제150조 제2항),
- vii) 제3국과의 협력 및 직업교육에 관한 관할권을 가지고 있는 국제기구와의 협력의 장려(유럽공동체조약 제150조 제3항).

유럽공동체조약 제150조 제3항은 “공동체와 회원국은 제3국과 직업교육에 관한 관할권을 가지고 있는 국제기구와의 협력을 장려한다”라고 하여 같은 조약 제149조 제3항의 경우와 문언상으로는 거의 동일하게 공동체나 회원국의 직업교육에 관한 국제적 협력을 규율하고 있다.

335) H.-J., Blanke, a.a.O., S. 69; P. Hilpold, a.a.O., S. 123; M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 150, Rn. 4; R. Geiger, a.a.O., Art. 150, Rn. 7.

(2) 이사회에의 권한

이사회는 유럽공동체조약 제150조 제2항과 제3항에 언급된 활동 목적의 영역에서 (구속적으로도) 조치(Maßnahmen)을 발할 수 있다(유럽공동체조약 제150조 제4항). 제149조의 장려조치와 비교할 때, 제150조에서 말하는 조치는 단순한 인센티브 또는 모델의 제공으로 제한되지 않는다. 조화의 금지와 원칙적으로 회원국에게 머물러 있는 직업교육에 관한 배타적 관할권을 이유로 제150조상의 이사회의 활동가능성은 상당히 제한되어 있다.³³⁶⁾ 게다가 제150조의 경우에 이사회의 활동은 역시 실행프로그램의 발령으로 제한될 수 있다.

2. 직업교육에 관한 권한의 한계

직업교육과 관련한 공동체의 임무는 직업교육의 정책에 관한 회원국의 조치를 지원하고, 보충하는 것이다. 일반교육의 경우와 마찬가지로 유럽공동체조약 제150조 제4항에 따라 발해진 조치들은 일반교육의 경우와 마찬가지로 직업교육의 내용과 형성에 관한 회원국의 책임을 엄격하게 존중해야 한다. 또한 (예를 들면, 지침을 통한) 회원국의 법령 및 행정규칙을 완전하게 조화시켜서는 안 된다는 한계를 준수해야 한다(유럽공동체조약 제150조 제4항 참조).³³⁷⁾

유럽공동체조약의 적용영역은 직업교육의 영역에도 당연히 미친다. 따라서 유럽법원의 견해에 따라 직업교육적 시설에의 접근에도 유럽공동체조약 제12조 제1항에 의한 일반적인 차별금지가 적용된다. 회원국의 모든 국가기관은 (등록금, 수업료 등에서) 내국인과 같은 조건으로 이러한 접근을 가능하게 해야 한다.³³⁸⁾

336) 따라서 유럽공동체조약 제149조와 제150조와의 차이는 일견 알 수 있는 것보다 더 적다. M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 150, Rn. 8.

337) N. Porr, a.a.O., S. 35; R. Geiger, EUV/EGV, Art. 150, Rn. 6; M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ders., a.a.O., Art. 150, Rn. 7.

338) EuGH, 1985, 593 (Gravier); EuGH, 1994 I, 1601 (Kommission/Belgien; st. RsPR.);

하지만 이것은 장학금 또는 생계부양에 관한 그 밖의 원조에는 적용되지 않는다. 즉 이 때 원칙적으로 유럽공동체조약의 적용영역에 해당하지 않는 직업정책 또는 사회정책에 관한 조치는 문제되지 않는다는 것을 유의해야 한다.³³⁹⁾

제 3 절 그 밖에 교육의 영역과 관련된 권한조항

유럽공동체조약 제149조와 제150조 외에 공동체의 기관에게 명시적으로 교육부문에 관한 권한을 수권하거나 또는 적어도 이 영역과 관련이 있는 일련의 그 밖의 규정들이 존재한다. 사실상 교육정책은 유럽공동체의 일련의 그 밖의 정책과 관련이 있다. 교육정책에 영향을 미치는 그 밖의 정책으로는 고용정책, 노동정책 등을 들 수 있다. 유럽공동체조약 제125조에 의하면 회원국과 공동체는 조정적 고용전략의 발전과 특히 근로자의 질, 훈련, 적응능력의 장려를 위해서 노력한다.

유럽공동체조약 제140조에 의하면 집행위원회는 직업훈련과 계속교육의 영역에서 회원국들과 협력하고, 유럽공동체조약 제146조 이하의 규율에 의하면 직업훈련과 계속교육을 목적으로 유럽사회기금이 조성되어 있다.³⁴⁰⁾

1. 유럽공동체조약 제125조 이하

유럽이사회(Europäische Rat)는 조정적 고용전략의 목적을 달성하기 위해서 유럽공동체조약 제128조 제1항에 따라 해마다 공동체에서의 고용상황을 검토하고 이에 관해서 결과물(Schlussfolgerungen)을 제출한다. 이러한 결과물에 따라 이사회는 집행위원회의 제안으로 회원국의 고용정책에 관한 방침을 확정한다. 모든 회원국은 이러한 방침에 따라 각국에

R. Geiger, a.a.O., Art. 150, Rn. 11.

339) R. Geiger, a.a.O., Art. 150, Rn. 12.

340) N. Porr, a.a.O., S. 52.

서 취한 조치들에 대해서 매해 보고해야 한다. 이사회는 회원국의 고용 정책을 검토하고, 검토 결과 권고를 발하는 것이 타당하다고 여기는 경우 유럽공동체조약 제128조 제4항에 따라 회원국에 권고를 발한다.³⁴¹⁾

2001년 1월에 확정된 회원국의 직업정책적 조치를 위한 방침³⁴²⁾에서 이사회는 특히 교육의 영역에 중점을 두었다. 이사회의 견해에 의하면, 효율적인 교육체계 및 훈련체계의 구축이 고용의 질적 개선과 지식기반 경제의 발전 및 고용수준의 향상을 위한 해결책이 될 수 있다고 한다. 이를 위해서 이사회는 회원국들에게 교육체계의 질 및 해당 교과과정의 질을 개선할 것을 요구했다. 이사회는 특히 2001년 말까지 모든 학교에서 인터넷과 멀티미디어를 이용할 수 있도록 배려할 것을 회원국에게 요구했다. 이사회는 특히 독일에 대해서는 성인의 학습활동을 위한 계속교육의 영역에서의 활동을 확대할 것을 권고했다.³⁴³⁾

2. 유럽공동체조약 제140조

유럽공동체조약 제140조는 회원국간의 협력을 장려하기 위한 집행위원회의 조치에 대해서 규정하고 있는데, 교육 영역과 관련한 집행위원회의 조치는 ‘직업훈련과 계속교육’(berufliche Ausbildung und Fortbildung)만을 그 대상으로 한다(유럽공동체조약 제140조 제1항 참조 3). 집행위원회는 조사활동, 의견 및 자문제공을 통해서 이 영역에서의 회원국의 협력을 지원할 수 있다(유럽공동체조약 제140조 제2항). 유럽법원의 판례에 의하면 이러한 활동은 단지 절차법적 규율만을 포함하고, 내용규정은 배제된다.³⁴⁴⁾

집행위원회는 회원국에 대해서는 단지 국내에서의 교육적 조치를 보고하고 공동체 차원에서 표결절차에 참여하는 것만을 의무지울 수 있다.

341) N. Porr, a.a.O., S. 53.

342) Beschluss 2001/63 vom 19.1.2001, ABl. 2001 L 22, S. 18 ff.

343) N. Porr, a.a.O., S. 53.

344) EuGH 281, 283 bis 285 und 287/85 - Slg. 1987, S. 3203 (3254).

3. 유럽공동체조약 제146조 이하

유럽공동체조약 제146조는 “역내 시장에서의 노동력의 고용가능성을 개선하고 그와 함께 삶의 수준을 향상시키는 데 기여하기 위해서 유럽사회기금을 조성할 수 있다. 이 기금은 공동체 내에서 직업적 실용성과 노동력의 장소적 및 직업적 이동을 장려하고, 특히 직업교육 및 계속교육을 통해서 산업계의 변화과정 및 생산체계의 변동에 대한 적응을 용이하게 하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하여 공동체의 노동시장정책의 중요한 재정적 수단인 ‘유럽사회기금’(Europäische Sozialfonds; ESF)의 조성을 규정하고 있다.³⁴⁵⁾

유럽사회기금의 관리 및 운용은 집행위원회가 담당하고(유럽공동체조약 제147조 제1항), 정부·사용자 및 근로자단체의 대표자로 구성된 유럽사회기금위원회(ESF-Ausschuß)가 집행위원회의 기금 관리 및 운용을 지원한다(유럽공동체조약 제147조 제2항).

집행위원회는 1994. 7. 27.자 ‘유럽 사회정책에 관한 집행위원회의 백서’³⁴⁶⁾에서 유럽사회기금은 “i) 우수한 잠재근로자의 양성에 기여하기 위해서 엄격하게 원용되어야 하고, ii) 일반교육 및 최초훈련에의 접근은 개선되어야 하고 이러한 영역에서의 질은 향상되어야 하며, iii) 더 나아가 체계적으로 고안된 계속교육의 개념은 경쟁력을 향상시켜야 하고 실적을 회피해야 한다”고 주장한 바 있다.

유럽공동체조약 제148조는 “이사회는 제251조의 절차에 따라 경제·사회위원회 및 지역위원회의 자문을 거친 후, 유럽사회기금에 관한 집행결의(Durchführungsbeschlüsse)를 발할 수 있다”라고 규정하고

345) 공동체에는 유럽사회기금(Europäische Sozialfonds, ESF) 외에도 유럽지역발전기금(Europäische Fonds für regionale Entwicklung; EFRE), 유럽농업조정·보증기금(Europäische Ausrichtungs- und Garnatiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung), 혁신기금(Innovationsfonds) 등이 설치되어 있다.

346) Weißbuch über die Europäische Sozialpolitik, KOM 94, 333, S. 26 ff.

있고, 이에 따라 1999년 7월 12일 이사회는 ‘유럽사회기금에 관한 유럽공동체명령 1784/1999’³⁴⁷⁾를 발했다.

이 명령 제2조 제1항 lit. c)에 의하면 유럽사회기금은 고용정책의 범위 내에서 일반교육과 직업교육의 장려 및 개선을 그 명시적 임무로 한다. 유럽사회기금의 재정적 지원은 일반교육, 직업교육, 교사양성, 노동시장에서의 고용능력의 장려를 위한 조치 등의 활동을 하는 개인에게 특히 보조금의 형태로 지급될 수 있다(명령 제3조 제1항 lit. a)). 또한 이러한 보조금은 “직업교육, 일반교육 등의 구축과 개선을 위한 구조 및 체계를 위해서도 지급될 수 있다[명령 제3조 제2항 lit a)].³⁴⁸⁾

4. 유럽공동체조약 제35조 등

유럽공동체조약 제35조는 “제33조의 목적을 달성하기 위하여 공통의 농업정책의 범위 내에서 다음과 같은 조치를 정할 수 있다”라고 규정하고 특히 교육과 관련된 조치들로서 “직업훈련, 연구 및 농업학의 보급의 영역에 관한 노력의 효율적 조정”을 언급하고 있다. 다만, 여기서 언급하고 있는 조정(Koordinierung)은 선언적 성격을 갖는다. 농업에서의 직업훈련의 규율에 관한 유일한 권한근거는 유럽공동체조약 제33조와 결부된 제37조 제2항에서 찾을 수 있다. 유럽공동체조약 제33조 제1항 lit. a)에 의하면 최상의 생산요소, 특히 최상의 노동력의 투입을 통해서 농업의 생산성을 증대시키는 것도 공통의 농업정책의 목적에 포함된다. 노동력의 생산성은 직업훈련 또는 계속교육의 범위 내에서 전수된 지식의 정도와 능력에 달려 있다. 이것을 근거로 농업적 직업훈련의 영역에서 공통의 농업정책을 위한 광범위한 조치를 발

347) Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 7. 1999, ABl. 1999 L 213, S. 5 ff.

348) 유럽공동체명령 1784/99 제3조 제2항 a)에 의하면 보조금은 직업교육의 구축과 개선, 일반교육, 교원의 양성 등을 위해서 교부될 수 있다.

할 수 있는 권한이 이사회에게 부여되어 있다. 유럽공동체조약 제37조 제2항에 의하면 이와 관련하여 이사회는 명령, 지침, 결의서도 또한 발할 수 있다.³⁴⁹⁾

제 4 절 교육의 영역에서의 기본적 자유의 영향

1. 서 설

앞서 살펴본 유럽공동체법상 교육법적 권한조항 외에 기본적 자유도 교육법적 질서에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 공동체에게 교육정책에 관한 권한을 부여하거나 또는 이를 제한할 수 있는 바, 여기서는 교육정책에 영향을 미치고, 공동체의 교육정책권을 형성하거나 또는 이를 제한할 수 있는 기본적 자유에 대해서 살펴보려고 한다.

교육정책에 영향을 미치는 기본적 자유로는 특히 근로자의 자유이동, 거주이전의 자유 등을 들 수 있다. 어떤 사실관계가 조약의 적용영역에 해당되는 경우에는 유럽공동체조약 제12조의 일반적 차별금지도 역시 중요한 영향을 미칠 수 있다.

이에 반해서 기본적 자유 중에서 서비스의 자유(Dienstleistungsfreiheit)는 교육법 질서에 그다지 큰 영향을 미치지 않는다. 왜냐하면 유럽법원은 이미 다수의 판결에서 훈련의 원칙적 ‘무상성’(Unentgeltlichkeit)을 근거로 국가적 교육부문은 유럽공동체조약 제49조에서 말하는 서비스에 해당하지 않는다고 판시해 왔기 때문이다.³⁵⁰⁾

유럽공동체조약 제39조 제1항과 제43항에 의하면 유럽공동체조약은 공동체 내에서의 근로자의 자유이동과 거주이전의 자유를 보증하고

349) N. Porr, a.a.O., S. 55.

350) EuGH, Rs. 263/86 (Humbel), Slg. 1988, 5365 (5388); EuGH, Rs. C-109/92 (Wirth), Slg. 1993, 6447 (6469). 그러나 적어도 사립교육시설은 서비스의 자유로부터 이해될 수 있다고 한 A. Fürst, Da.a.O., S. 230 ff.도 참조.

있다. 이사회는 유럽공동체조약 제40조를 근거로 근로자의 자유의동의 형성을 위해서 필요한 모든 조치를 할 수 있고, 유럽공동체조약 제44조 제1항에 따라 거주이전의 자유를 실현하기 위해서 지침을 발할 수 있다. 이러한 권한을 근거로 거주이전의 자유와 관련하여 교육법적 사항에 관계되는 법적 행위도 역시 발할 수 있다.³⁵¹⁾

기본적 자유는 교육제도에 관해서 이와 같이 법정립권한을 통해서 영향을 미칠 뿐 아니라, 근로자의 자유이동과 거주이전의 자유에 내재해 있는 ‘금지’를 통해서도 영향을 미칠 수 있다. 즉 유럽공동체조약 제39조 제2항과 제43조에 의하면 다른 회원국에서 이주해 온 근로자와 자영업자에 대한 국적을 이유로 한 (교육 영역에 관한) 차별적 대우는 금지된다.

이하에서는 교육의 영역에서의 기본적 자유의 영향을 크게 i) 피훈련자에게 이익이 되는 영향과 ii) 훈련자 또는 교육의 영역에 종사하는 자에게 이익이 되는 영향으로 나누어 살펴보고자 한다.

2. 피훈련자에게 이익이 되는 영향

근로자의 자유이동(Arbeitnehmerfreizügigkeit)과 거주이전의 자유(Niederlassungsfreiheit)는 다음과 같은 두 가지 방식으로 외국인인 피훈련자에게 이익을 줄 수 있다.

- i) 기본적 자유는 국적을 이유로 하는 유럽시민에 대한 차별을 교육의 영역에서 허용하지 않는다(차별금지).
- ii) 유럽공동체조약 제40조와 제44조 제1항에 의하면 유럽공동체는 불평등대우의 제거 외에 이주근로자, 자영업자 및 그 가족구성원의 통합(Integration)에 기여하는 조치를 발할 수 있는 권한을 가

351) N. Porr, a.a.O., S. 76.

지고 있다. 따라서 교육의 영역에서 다른 회원국의 교육체계에서 유럽공동체의 시민이 언어 또는 그의 상이한 교육수준을 근거로 당할 수 있는 불이익을 완화하기 위한 몇 가지 통합조치를 생각할 수 있다(통합조치).³⁵²⁾

이하에서는 이들 두 가지 방식에 대해서 보다 자세하게 살펴보고자 한다.

(1) 차별금지

기본적 자유가 피훈련자에게 미치는 구체적인 영향은 ‘평등(또는 동등)처우의 명령’(Gleichbehandlungsgebote)의 인적 적용영역과 물적 적용영역에 따라 달리 결정된다. 즉 누가 내국인과 동등한 지위를 갖는지, 그리고 어떤 국내 법규정이 차별금지의 적용대상이 되는지가 매우 중요하다.

1) 인적 적용영역(이주근로자와 그 가족 구성원)

우선 모든 피훈련자가 보호되는 것이 아니라, 근로의 자유 또는 거주이전의 자유와 관련이 있는 피훈련자만이 보호되고, 이주근로자와 그 자녀는 의심의 여지없이 유럽공동체명령 1612/68 제7조 제3항 내지 제12조의 특별한 ‘평등처우명령’의 인적 적용영역에 해당한다. 다만, 이주근로자의 자녀는 그가 회원국의 영토(주권관할영역)에 거주하고 있고, 그 회원국에서의 교육기회를 이용하고자 하는 경우에만 유럽공동체명령 1612/68 제12조의 적용대상이 된다는 것을 유의해야 한다.³⁵³⁾

이에 반해서 이주근로자의 그 밖의 가족구성원이 평등처우명령의 보호를 받는지 여부는 아직 명확하게 확정되지 않았고, 이와 관련한

352) N. Porr, a.a.O., S. 77-78.

353) N. Porr, a.a.O., S. 79.

유럽법원의 관례도 나온 바 없다. 단지 배우자와 같은 근친인 가족구성원의 경우에는 내국인과 동일하게 교육시설을 이용할 수 있는 권리를 갖는다는 것에 대해서는 학설이 일치하고 있다. 하지만 어떻게 그것을 근거지울 것인가에 대해서는 다툼이 있다. 일부의 견해는 유럽공동체명령 1612/68 제7조 제2항을 통해서 평등처우에 관한 배우자의 권리가 보증된다고 본다.³⁵⁴⁾ 이 조항에 의하면 이주근로자는 내국인 근로자와 같은 사회적 권리를 청구할 수 있게 된다. 또 다른 견해는 유럽공동체명령 1612/68에 확정된 체류명령에 의해서 이익을 받는 자에 대한 평등처우에 대한 권리를 확대하는 유럽공동체명령 1251/70³⁵⁵⁾ 제7조를 그 근거로 도출한다.³⁵⁶⁾

비록 어떠한 법적 근거로 이주근로자의 가족구성원의 평등처우청구권을 근거지울 수 있는지 여부는 종국적으로 확정되지 않았지만, 그러한 권리의 존재는 상당한 개연성을 갖고 있는 것으로 이해해야 할 것이다.

하지만 가족구성원의 집단 내에서 권리보호의 대상에 관한 추가적인 한계설정은 필요하다. 유럽공동체명령 1612/68 제12조의 규율을 근거로 이주근로자의 자녀는 모든 경우에, 그리고 배우자는 근로자의 자유이동의 보장과 관련한 그 특별한 의의를 이유로 상당히 명확하게 평등처우명령의 인적 적용영역에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 이들에 대한 평등처우권은 이주근로자와 자영업자의 자유이동에 현저한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.³⁵⁷⁾

354) A. Bostedt, *Europarecht im deutschen Verwaltungsporzess: Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht, Ausbildungsförderung, Anerkennung ausländischer Abschlüsse*, VBIBW 2001, 299 (300); M. Böck, *Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa*, Baden-Baden 1995, S. 64.

355) ABl. 1970 L 142, S. 42 ff., ber. ABl. 1975 L 324, S. 31 ff.

356) H. Avenarius, *NVwZ* 1988, 385 (390 f.); M. Niedobitek, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin 1992, S. 102.

357) EuGH, Rs. 39/86 (Lair), Slg. 1988, 3161 (3200) 참조.

이것을 넘어서 평등처우권은 유럽공동체명령 1612/68 제10조 제1항의 의미에서의 그 밖의 근친 가족구성원에 대해서도 확대될 수 있다. 하지만 근친의 권리보장에 대해서는 보다 확실한 입법적 한계설정이 마련되어야 할 것이다.

2) 물적 적용영역

여기서 말하는 평등처우명령의 물적 적용영역을 확정하는 것은 어떠한 국내 교육법적 규율사항이 차별금지의 적용대상이 되는가를 확정하는 것을 의미한다. 교육시설에 대한 접근의 전제요건을 규범화한 국내법규정이 어느 정도로 유럽공동체의 시민의 평등권을 명령해야 하는지가 특히 중요하다. 더 나아가 모든 교육법질서가 차별금지의 지배를 받는지 여부가 명확해져야 한다.³⁵⁸⁾

회원국의 국민에게는 적용되지 않으나, 물적 근거의 존재를 통해서 정당화할 수 없는 특정 작위·수인·부작위의무를 오직 외국국적을 이유로 유럽공동체 시민에게 요구하는 모든 규정은 차별적 규정에 해당하여 유럽공동체법 위반이다.³⁵⁹⁾ 예를 들면, 외국인에게 특정 과정에 출석하도록 하거나, 특정 시험을 치르게 하거나 또는 특별한 자격증을 요구하는 규정은 이에 상응하는 차별적 규정에 해당할 것이다. 다만, 이러한 경우에도 불이익이 사항적으로 정당화될 수 있는 경우에는 그 예외가 될 수 있다.³⁶⁰⁾

유럽공동체명령 1612/68 제12조에 의하면 이주근로자의 자녀는 각각의 이주한 회원국의 국적소유자와 동일한 조건 하에서 일반적인 수업 및 견습생 교육과 직업교육에 참여할 수 있다. 유럽법원은 평등처우

358) 특히 독일의 경우에도 교육에 관한 관할권을 가지고 있는 주는 그 교육 질서에서 이주근로자와 그 가족 구성원이 교육의 영역에서 독일 국적을 소유한 자와 동등하게 대우해야 한다. 하지만 이러한 원칙이 모든 교육법질서에 적용되어야 하는지 여부는 아직 명확하게 확정되지 않았다. N. Porr, a.a.O., S. 81.

359) N. Porr, a.a.O., S. 83.

360) N. Porr, a.a.O., S. 85.

에 관한 권리는 모든 형태의 수업, 직업교육과 일반교육의 유형으로 확대된다는 것을 확인한 바 있을 뿐 아니라,³⁶¹⁾ 이미 ‘Casagrande 판결’에서 물적 적용영역은 모든 교육법질서를 포함한다는 것을 명확하게 한 바 있다.³⁶²⁾ 따라서 유럽공동체명령 1612/68 제12조는 허가조건 뿐 아니라, 수업에 대한 참가를 용이하게 하는 일반적 조치도 그 대상으로 하는 것으로 이해해야 할 것이다.³⁶³⁾

(2) 통합조치

유럽공동체명령 1612/68 외에 이사회는 학교 영역에서 통합조치를 실현하기 위하여 유럽공동체조약 제40조에 규율된 권한을 사용해 왔다. 그 대표적인 예로 ‘이주근로자의 자녀의 학교보육을 규율하는 유럽공동체지침 77/486’³⁶⁴⁾을 들 수 있다. 이 지침 제2조는 회원국에게 그 국내법적 관계 및 국내법 체계에 맞게 취학의무가 있는 이주근로자의 자녀가 이민국의 공용어를 습득할 수 있도록 특별한 무상의 입문교육을 제공하기 위해서 적절한 조치를 취할 것을 명하고 있고, 이러한 수업을 제공하는 교사의 훈련 및 계속교육을 위해서도 필요한 조치를 취할 것을 명하고 있다. 또한 이 지침 제3조는 회원국에게 이주근로자의 자녀가 그의 모국어뿐 아니라 모국의 지역학 수업도 받을 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 명하고 있다.

이 지침에서 알 수 있는 것처럼, 이사회는 유럽공동체조약 제40조 내지 제44조 제1항을 근거로 특정 교육내용과 그 보급의 방식을 규정할 수 있다. 다만, 그러한 조치는 이주근로자, 자영업자 또는 그 가족 구성원이 국내 교육체계에 통합되는 데 기여하는 것이어야 한다는 점이 전제조건이다.

361) EuGH, Rs. 389 und 390/97 (Echtermach und Moritz), Slg. 1989, 723 (763).

362) EuGH, Rs. 9/74 (Casagrande), Slg. 1974, 773 ff.

363) EuGH, Rs. 9/74 (Casagrande), Slg. 1974, 773 (779).

364) Richtlinie 77/486/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern, ABl. 1977 Nr. L 199, S. 32 ff.

3. 교육의 영역에 종사하는 자에게 이익이 되는 영향

이상에서 살펴본 것과 같은 기본적 자유, 특히 근로자의 자유이동의 피훈련자에게 이익이 되는 영향 외에, 근로자의 자유이동은 다른 회원국 출신인 자로서, 이주한 국가의 국내법질서에서 교육의 영역에서 종사하는 자에게도 수익적 영향을 미칠 수 있다.³⁶⁵⁾

교육의 영역에 종사하는 자로는 공적 서비스 영역에 종사하는 교사, 대학교수와 같은 교육직 종사자 등을 들 수 있고, 이 외에 국가적 교육시설에서 행정이나 기술임무를 담당하는 자도 여기에 속한다. 즉 교사, 훈련자도 역시 이주근로자에 속하고, 이주한 회원국의 국적을 가진 자와 법적으로 동등하게 처우할 것을 청구할 수 있다.³⁶⁶⁾

이러한 평등처우권은 고용 외에, 보수, 그 밖의 근로조건 등을 포함한다. 따라서 각각 필요한 자격을 충족시키는 한, 모든 유럽시민은 국가적 교육영역에서 고용의 기회를 향유할 수 있다. 만일 외국에서 취득한 자격증과 관련하여 어떠한 승인지침도 존재하지 않는다면, 관할 국가기관은 그 동등성을 심사해야 한다.³⁶⁷⁾

365) EuGH, C-340/89 (Vlassopoulou), Slg. 1991, I-2357 (I-2384).

366) EuGH, C-340/89 (Vlassopoulou), Slg. 1991, I-2357 (I-2384).

367) EuGH, C-340/89 (Vlassopoulou), Slg. 1991, I-2357 (I-2384).

제 5 장 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체의 교육에 관한 실행프로그램

1993년 마스트리히트조약 발효를 통한 교육에 관한 관할권의 명확화를 통해서 유럽공동체는 교육 활동을 보다 확대해 오고 있다. 이사회, 집행위원회 및 유럽의회는 유럽교육정책의 자극원(Inspiratoren)로서 활동해 오고 있다. 이들은 교육정책의 특정 문제에서 널리 유럽연합에 공통되는 행동을 장려하고자 종종 무명(無名)의, 법적 구속력이 없는 행위(결의서, 권고, 성명, 작업프로그램 등)를 발하고 있다.

이사회는 예를 들면, ‘대학교육에서의 질 확보에 관한 권고’³⁶⁸⁾와 ‘학교교육의 질 평가에 관한 권고’³⁶⁹⁾를 발령했고, 이외에도 이사회는 ‘이동성의 장려에 관한 실행계획(Aktionsplan)’을 결의한 바 있다.³⁷⁰⁾

집행위원회는 ‘교육체계의 유럽적 차원에 관한 녹서’³⁷¹⁾ ‘교사 및 학생 백서’³⁷²⁾와 같은 교육과 관련 있는 유럽법정립과 회원국법정립에 관한 포괄적인 방침규정을 제안하고 있다. 특히 집행위원회는 다양한 자금지원프로그램을 통해서 교육과 훈련 분야에서 그의 정책적 임무를 수행하고 있다. 이것은 유럽연합 전체와 그 이외의 지역에서 프로젝트를 운영하거나 또는 그것에 참여하는 조직·기구 및 개인에게 재정적 기술적 지원을 제공하는 기법이다. 또한 집행위원회는 매년 유럽연합 기구 및 회원국에 의해서 승인된 우선적 정책에 기여하는 수 천개의 프로젝트를 지원하고 있다.³⁷³⁾

368) ABl. 1998, L 270, S. 56 ff.

369) ABl. 2000, L 60, S. 51 ff.

370) ABl. 2000, C 371, S. 4 ff.

371) Dok. KOM (93) 457 endg.

372) Dok. KOM (95) 590 endg.

373) European Commission, Education and Training, http://ec.europa.eu/education/policies/educ/education_en.html

이러한 공동체의 ‘유연한’ 방침적 목적설정 행위들은 각각 회원국의 교육정책의 특정한 기본적 합의를 반영하고 있다. 유럽공동체는 교육 영역에서 한정적인 역할을 수행하기 때문에, 그 집행을 위해서는 많은 활동여지가 존재한다.³⁷⁴⁾

이것을 넘어서 추가적인 개별적 조치들, 예컨대, 역내시장에서의 유럽사회기금을 통한 교육 활동, 유럽공동체조약 제149조 제3항에 명시된 교육정책적 대외적 권한(Außenkompetenz)을 이용한, 미국³⁷⁵⁾·캐나다³⁷⁶⁾ 등과의 장학금 수여를 포함한 고등교육 및 직업교육에서의 협력협정의 체결 등도 행해지고 있다.³⁷⁷⁾

이하에서는 이러한 유럽공동체의 다양한 교육 활동 중에서 특히 교육에 관한 실행프로그램들을 i) 마스트리히트조약 발효 후부터 2006년까지의 실행프로그램과 ii) 유럽공동체의 최신교육프로그램(2007-2013)으로 나누어서 체계적으로 검토하고자 한다.

제 1 절 마스트리히트조약 발효 후부터 2006년까지의 유럽공동체의 실행프로그램

1. 서 설

유럽공동체 교육정책의 핵심 중의 하나는 공동체의 실행프로그램을 발전시키는 것이다. 유럽공동체는 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체조약 제126조와 제127조(현행 유럽공동체조약 제149조와 제150조)를 근거로, 경우에 따라서는 유럽공동체조약 제308조를 원용하여

374) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 23.

375) Beschluss des Rates vom 26. Februar 2001 über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Erneuerung des Kooperationsprogramms im Bereich der Hochschul- und Berufsbildung (2001/196/EG), ABl. 2001 L 71, S. 7.

376) ABl. 2001, L 71, S. 7 (15).

377) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 22.

(Tempus III)³⁷⁸⁾ 1994년 12월 직업교육을 위한 ‘레오나르도 다 빈치 프로그램’을 채택하였고, 1995년 2월에 통합교육을 위한 ‘소크라테스 프로그램’과 미래의 유럽시민을 양성하기 위한 ‘청년교육 프로그램’을 채택하는 등 유럽통합을 위한 다양한 교육관련 실행프로그램[이하에서 말하는 실행프로그램은 교육에 관한 유럽공동체의 실행프로그램을 의미하는 것이므로 ‘교육프로그램’(Bildungsprogramme)이라는 용어도 혼용한다]을 채택했다.³⁷⁹⁾

무엇보다도 유럽공동체는 이러한 실행프로그램으로 공동체 전역에서의 이동성 및 외국어 학습과 같은 유럽의 고유한 질의 발전을 통한 회원국 교육체계의 유럽화를 장려하고 있다.³⁸⁰⁾

교육프로그램들의 기본구조는 대체로 유사하다. 유럽공동체는 제안자(자극하는 자)로서, 틀을 만드는 편성자로서, 무엇보다도 공동행위자(출연자)로서 행동하고, 회원국의 교육 관할 행정청(독일의 경우를 예로 들면 Deutscher Akademischer Austausch Dienst; DAAD)이 그것을 이행한다.³⁸¹⁾

각각의 유럽공동체의 교육프로그램들의 존속기간이 일치하지 않기 때문에, 교육프로그램들을 기간별로 분류하여 검토하는 방법 대신, 원칙적으로 그 내용별로 분류하여 검토하는 방법을 채택하고자 한다. 따라서 이하에서는 유럽공동체의 교육프로그램을 크게 i) 일반교육에 관한 ‘소크라테스 프로그램’, ii) 직업교육에 관한 ‘레오나르도 다 빈치 프로그램’, iii) 고등교육 협력에 관한 ‘템푸스 프로그램’, iv) 유럽공동체의 최신교육프로그램(평생학습에 관한 프로그램)으로 나누어 상세하게 분석하고자 한다. 다만, 유럽공동체의 최신교육프로그램(평생학습에 관한 프로그램)은 그 중요성에 비추어 절을 바꿔서 상세하게 분석하고자 한다.

378) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 24.

379) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 22.

380) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 24.

381) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 24.

2. 소크라테스 프로그램

소크라테스 프로그램은 일반교육분야에서의 협력을 촉진시키기 위한 유럽공동체 실행프로그램으로 마스트리히트조약 발효 후부터 2006년까지 제1단계와 제2단계가 완료되었다. 이하에서는 제1단계·제2단계 소크라테스 프로그램에 대해서 검토하고자 한다.

(1) 제1단계 소크라테스 프로그램

1) 개 관

1995년 3월 14일 유럽의회와 이사회는 ‘제1단계 소크라테스 프로그램(Sokrates-Programm I)에 관한 유럽공동체 결의 819/96’³⁸²⁾을 발표했다. 이 프로그램은 1995년 3월 14일에 채택되었으나, 1995년 1월 1일에 발효되어(결의 제1조 제1항), 1999년 12월 31일까지 5년 동안 시행되었다.

제1단계 소크라테스 프로그램의 예산은 8억 5천만 ECU(유럽화폐단위)이었고, 유럽공동체 회원국과 유럽경제지역(EEA) 협정 회원국(아일랜드, 리투아니아, 노르웨이) 등이 참여했다. 제1단계 소크라테스 프로그램에서 약 50만 명의 학생들이 다른 유럽국가의 대학교에서 수학하는 혜택을 입었고, 1만개 이상의 학교들이 교류협정을 체결했다.

제1단계 소크라테스 프로그램은 다수의 구 프로그램, 즉 에라스무스 프로그램(Erasmus Programm, 대학교육),³⁸³⁾ 링구아 프로그램(Lingua Programm, 언어학습) 및 유리디체 프로그램(Eurydiche Programm, 교육

382) Beschluss 819/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 1995 über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm Sokrates, ABl. 1995 L 87, S. 10 ff. (Sokrates).

383) 에라스무스 프로그램은 소크라테스 프로그램의 고등교육 활동으로 대학원 수준 까지를 그 대상으로 한다.

정보네트워크)³⁸⁴⁾을 통합했다.³⁸⁵⁾ 그러나 그 때까지 공동체의 활동의 대상으로 하지 않았던 요소도 포함했다.

제1단계 소크라테스 프로그램은 유럽공동체조약 제126조 및 제127조(현행 유럽공동체조약 제149조 및 제150조)에 근거하고 있다. 제1단계 소크라테스 프로그램에 관한 유럽공동체 결의 819/96의 검토이유에서는 “소크라테스 프로그램은 일반교육정책의 이행에 관한 조치라고 볼 수 있지만, 이 결의에서 예정하고 있는 몇몇 조치들은 유럽공동체조약 제126조(현행 제149조)의 적용영역을 벗어 나 유럽공동체조약 제127조(현행 제150조)의 적용영역에 해당한다”는 것을 명시적으로 확인한 바 있다.³⁸⁶⁾

제1단계 소크라테스 프로그램은 유럽공동체의 교육개발, 상호 언어의 습득, 그리고 상호간의 문화 교류 촉진 등을 주요 목적으로 했으며, 유럽연합 회원국들의 다양한 교육제도의 장점을 최대한 부각시키는 것을 기본방침으로 했다.³⁸⁷⁾

제1단계 소크라테스 프로그램의 특수한 개별목적은 유럽공동체조약 제149조 제2항에 언급된 목적, 즉 i) 회원국의 언어의 학습과 유포를 통한 교육방법의 유럽차원의 발전, ii) 학생과 교사의 이동의 장려, iii) 교육기관 사이의 협력의 장려, iv) 회원국의 교육체계의 범위 내에서의 공동의 문제에 관한 정보교환 및 경험교환의 구축, v) 청소년 교환의 구축과 사회교육학적 보육사(sozial-pädagogischer Betreuer)의 교환의 장려, vi) 원격교육의 발전의 장려이다.³⁸⁸⁾

384) ABl. 1990 C 329.

385) 이 프로그램과의 동일성을 용이하게 하고 그 계속성을 보장하기 위해서, 구 프로그램들은 소크라테스 프로그램에 통합되었다. P. Hilpold, a.a.O., S. 124 ff.

386) P. Hilpold, a.a.O., S. 128.

387) 임천순, 유럽통합교육과 Socrates, 이호재 편, 앞의 책, 80쪽.

388) ABl. 1995, L 87, S. 10 ff. (11), Art. 3 (Sokrates).

2) 제1단계 소크라테스 프로그램의 세부 활동

이러한 목적을 실현하기 위해서 이 프로그램은 아래의 표와 같은 세 개의 장으로 나뉘어져 있고, 이 장들은 다시 세부적 활동을 포함했다.³⁸⁹⁾

제1장	에라스무스 (대학교육)	Aktion 1	대학교육시설에서의 유럽적 차원의 장려
		Aktion 2	대학생의 이동을 위한 장학금 지원
제2장	코메니우스 (학교교육)	Aktion 1	유치원, 초등학교 및 중등학교들의 협력
		Aktion 2	이주노동자, 집시, 여행자 등의 자녀의 학교보육 및 이(異)문화간 교육
		Aktion 3	교원의 기술의 향상
제3장	영역을 넘는 조치(Bereichs übergreifende maßnahmen)	Aktion 1	공동체에서의 언어습득의 장려
		Aktion 2	정보 및 커뮤니케이션 기술, 원격교육의 장려
		Aktion 3	정보 및 경험의 교환, 성인교육 및 그 밖의 보충적 조치의 장려

이하에서는 제1단계 소크라테스 프로그램의 범주에서 추진된 세부 프로그램들 중에서 특히 중요한 에라스무스 프로그램, 코메니우스 프로그램에 대해서 살펴보고자 한다.

① 에라스무스 프로그램

제1단계 소크라테스 프로그램의 틀 내에서 에라스무스 프로그램은 대학교육의 질을 개선하고 그 유럽적 차원을 구축하고, 대학들 사이

389) ABl. 1995 L 87, S. 10 ff. (11) 부속서 참조.

에서의 국가간 협력을 장려하고, 유럽적 차원에서 대학영역에서 이동성을 강화하는 동기가 되고 공동체 전역에서 학업과정과 자격증명의 투명성과 인정을 개선하는 것을 목적으로 했다.³⁹⁰⁾

참가하는 대학은 집행위원회와 ‘에라스무스’의 범위 내에서 모든 허용되는 활동을 포함하고 있는 ‘대학계약’을 체결했다. 이 계약은 통상 3년의 기한이 정해져 있고, 갱신할 수 있었다.³⁹¹⁾

공동체는 다른 회원국에 있는 파트너와 결합하여 대학들에 의해서 수행되는 혁신적 프로젝트의 개발을 포함한 대학간 협력 활동을 지원했다.³⁹²⁾

에라스무스 프로그램의 범위 내에서 대학생과 교수의 이동에 관한 조직, 커리큘럼, 이수단위(Modulen), 집중프로그램 또는 학제간 활동 및 다른 언어의 수업을 포함한 그 밖의 교육적 활동, 공통의 발전에 공동체의 재정적 지원이 수여되었다.³⁹³⁾

공동체는 모범적 사례의 배포를 용이하게 하고, 대학의 질적 측면과 혁신적 측면에 관한 논의를 장려하기 위해서, 교수기법을 향상시키고 협동프로그램과 전문 과정의 개발을 유인하기 위해서, 대규모 대학 집단이 1개 또는 그 이상의 학과 또는 그 밖의 상호 이익에 관한 문제에 관련되는 주제에 관해서 협력할 수 있는 주제별 네트워크의 설치 및 강화를 장려한다.³⁹⁴⁾

② 코메니우스 프로그램

제1단계 소크라테스 프로그램의 틀 내에서 코메니우스 프로그램은 학교교육 분야의 모든 단계(유치원, 초·중등학교)에서의 협력 증진을

390) Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Januar 2000 über die Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich des allgemeinen Bildung Sokrates (253/2000/EG) ABl. 2000 L 28, S. 1 (8).

391) ABl. 2000 L 28, S. 1 (8).

392) ABl. 2000 L 28, S. 1 (8).

393) ABl. 2000 L 28, S. 1 (8).

394) ABl. 2000 L 28, S. 1 (9).

목적으로 학교간 협력 프로그램, 유럽공동체간 문화 교육을 위한 현장 활동, 교사 및 교직원에 대한 현직연수 교류 등의 활동을 수행했다. 코메니우스 프로그램의 명칭은 체코 출신의 철학자이자 근대교육의 창시자 중의 한 사람인 ‘Johann Amos Comenius’(1592-1670)의 이름에서 따 온 것이다.³⁹⁵⁾

코메니우스 프로그램의 구체적인 활동은 다음과 같다.

i) 학교간 협력활동

유럽공동체는 유럽교육프로젝트(European Education Project)를 통해 학교간 협력을 지원한다. 학교간 협력은 세 나라의 세 학교 이상이 참가하는 다국적 협력으로 이루어진다. 유럽교육프로젝트는 학교생활 속에서 관심 있는 주제를 한 가지 이상 연구한다. 각 학교는 코메니우스 프로그램에서의 협력관계를 통하여 직업, 기술, 통합교육에 대해 일정한 자격을 얻고, 이러한 자격은 참가국들에 의해 결정된다. 협력관계를 원활하게 수행하기 위해서 위원회에서는 보조금을 지원하고 있는데, 이러한 보조금은 협력준비를 위한 방문, 교사, 교육 당국자의 교류 또는 현직 배치, 주임교사의 연구방문 등과 같은 사업에 사용된다.

ii) 유럽공동체간 문화 교육

유럽공동체간 문화교육은 특히 노동자, 외무 공무원 등의 자녀를 위한 교육활동으로, 교육대상자들에 대한 통합된 교육 프로그램과 학교 수준에서의 문화적 이해증진 프로젝트와 교사훈련을 도입하기 위한 목적으로 실시되었다.

iii) 교육관계자를 위한 현직연수

코메니우스 프로그램에서는 연수기간 동안에 필요한 특별경비를 지급했다.

395) http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/comenius/index_de.html

(2) 제2단계 소크라테스 프로그램

1) 개 관

제1단계 소크라테스 프로그램의 효력을 연장하기 위하여 2000년 1월 24일 유럽의회와 이사회는 유럽공동체조약 제149조 제4항과 제150조 제4항을 근거로 집행위원회의 제안에 따라 경제·사회위원회, 지역위원회의 자문을 거쳐서 일반교육의 영역에서의 공동체 실행프로그램인 ‘제2단계 소크라테스 프로그램에 관한 유럽공동체결의 253/2000’을 발했다.³⁹⁶⁾

제2단계 소크라테스 프로그램은 2000년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 18억 5천만 유로의 예산을 책정하여 수행을 완료했고,³⁹⁷⁾ 유럽연합 회원국과 유럽경제지역(EEA) 협정 가입국(아일랜드, 리투아니아, 노르웨이)과 사이프러스, 말타, 터키 등이 참가했다.³⁹⁸⁾

집행위원회는 회원국과 협력하여 일반교육의 영역에서의 선행프로그램(유럽공동체결의 819/95에 의해서 시행된 제1단계 소크라테스 프로그램)의 범위 내에서의 활동들이 제2단계 소크라테스 프로그램의 활동들로 이전하는 것을 보증하고,³⁹⁹⁾ 이 프로그램의 범위 내에서 집행위원회는 제3국가 및 관할권 있는 국제기구, 특히 유럽이사회(Europarat)와 협력했고(결의 제8조),⁴⁰⁰⁾ 회원국은 회원국 차원에서 제2단계 소크라테스 프로그램이 효율적으로 운용되는 것을 보증하기 위해서 필요한 조치를 취했다.

396) ABl. 2000 L 28, S. 1 (1-2). Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 2. 2003 zur Änderung des Beschlusses Nr. 253/2000/EG über die Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung Sokrates (451/2003/EG) ABl. 2003 L 69, S. 6에 의해서 수정됨.

397) ABl. 2000 L 28, S. 1 (2), (4).

398) ABl. 2000 L 28, S. 1 (5).

399) ABl. 2000 L 28, S. 1 (4).

400) ABl. 2000 L 28, S. 1 (5).

제2단계 소크라테스 프로그램은 다음과 같은 자를 그 대상으로 했다.⁴⁰¹⁾

제2단계 소크라테스 프로그램의 대상	학생, 대학생 및 그 밖의 학습자
	직업상 교육적 임무와 직접적으로 관련이 있는 자
	회원국에서 지정한 모든 종류의 교육시설
	교육체계 및 교육정책적 조치와 관련하여 회원국에서 지방적·지역적·국가적 차원에서 책임을 지는 자 및 단체

2) 제2단계 소크라테스 프로그램의 세부 영역

제2단계 소크라테스 프로그램은 언어능력 향상과 교류협력을 근간으로 하는 8개의 활동영역을 포함했고, 이 프로그램 하에서 i) 대학협력에 관한 에라스무스 프로그램, ii) 학교파트너십에 관한 코메니우스 프로그램, iii) 외국어학습의 지원에 관한 링구아 프로그램, iv) 성인교육에 관한 그룬트비히 프로그램, v) 원격교육(e-learning)에 관한 미네르바 프로그램이 통합되었다.⁴⁰²⁾

<표> 제2단계 소크라테스 프로그램의 세부 활동 영역

Aktion 1	코메니우스 (COMENIUS)	중등교육까지에서의 이문화간 교류를 대상으로 함
Aktion 2	에라스무스 (ERASMUS)	고등교육기관에서의 학생과 교원의 교류
Aktion 3	그룬트비히 (GRUNDTVIG)	성인을 위한 평생교육의 지원
Aktion 4	링구아 (LINGUA)	언어(어학)수업 및 언어습득

401) ABl. 2000 L 28, S. 1 (3).

402) ABl. 2000 L 28, S. 1 (3).

Aktion 5	미네르바 (MINERVA)	교육에서의 정보와 커뮤니케이션기술의 개발
Aktion 6	감독 및 혁신	각국의 교육통계, 정책, 문제 등의 비교 연구
Aktion 7	다른 프로그램과의 공동활동	‘知的 유럽’의 창설을 위한 파트너십
Aktion 8	추가조치	

이하에서는 제2단계 소크라테스 프로그램의 범주에서 추진된 세부 프로그램들에 대해서 살펴보려고 한다.

① 고등교육 분야에서의 에라스무스 프로그램

제2단계 소크라테스 프로그램의 틀 내에서 에라스무스 프로그램은 고등교육부문에 해당하는 것으로 기존의 에라스무스 프로그램을 계승하고, 확대하는 것이다.⁴⁰³⁾

2000년부터 2006년까지 에라스무스 프로그램을 위한 예산은 약 9억 5천만 유로였고, 이 중에서 약 7억 5천만 유로는 대학생에게 지급되는 보조금이다.⁴⁰⁴⁾ 그 외에도 각 참가국의 공적 기관, 대학, 그 밖의 기관에 의해서 추가적인 기금이 공급되고 있다.⁴⁰⁵⁾

403) European Commission, Erasmus, http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/what_en.html

404) European Commission, Erasmus, http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/what_en.html

405) European Commission, Erasmus, http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/what_en.html

<표> 에라스무스 이동 현황(2003-2004)⁴⁰⁶

국가명	대학명	유출 학생 수	유입 학생 수	유출 교원 수	유입 교원 수	합계
스페인	그라나다 대학교 (Universtät Granada)	950	1625	120	128	-
스페인	마드리드 콤플루텐세 대학교 (Universtät Complutense Madrid)	1343	1484	50	86	-
체코 공화국	칼스 대학교 (Karls-Universtät Prag)	951	567	140	160	-
스페인	바야돌리드 대학교 (Universidad Valladolid)	640	669	187	79	-
이태리	볼로냐 대학교 (Universtät Bologna)	1253	1284	34	143	2174
독일	훔볼트 대학교 (Humbolt-Universität zu Berlin)	692	827	103	92	1714
오스트리아	빈 대학교 (Universtät Wien)	848	693	51	76	1668
그리스	아리스토텔레스 대학교 (Aristoteles-Universität Thessaloniki)	582	448	109	130	1269
스웨덴	룬드 대학교 (Universität Lund)	316	794	76	56	1242
벨기에	겐트 대학교 (Universität Gent)	441	537	80	90	1148

폴란드	바르샤바 대학교 (Universtät Warschau)	654	250	86	63	1053
포르투갈	코임브라 대학교 (Universitat Coimbra)	380	465	71	101	1017
핀란드	헬싱키 대학교 (Universtat Helsinki)	386	460	66	100	1012
슬로베니아	류블라나 대학교 (Universitat Ljubljana)	553	276	70	99	998
프랑스	브르고뉴 대학교 (Universitat Burgund, Dijon)	319	376	34	53	782
영국	셰필드 대학교 (Universtat Sheffield)	241	412	18	21	692

② 학교교육분야에서의 코메니우스 프로그램

제2단계 소크라테스 프로그램의 틀 내에서 코메니우스 프로그램은 학교교육 분야의 모든 단계(유치원, 초·중등학교)에서의 협력 증진을 목적으로 학교간 협력 프로그램, 유럽공동체에서의 문화교육을 위한 현장 활동, 교사 및 교직원에 대한 현직연수 교류 등의 활동을 수행했다.⁴⁰⁷⁾

코메니우스 프로그램은 학교들 사이의 국가간 협력의 장려를 통해서 학교교육의 질 개선 및 그 유럽적 차원의 강화,⁴⁰⁸⁾ 직접적으로 학교의 교육임무에 종사하는 자의 직무상 발전의 개선에 기여하는 것을 목적으로 했다.⁴⁰⁹⁾

406) GD Bildung und Kultur, Erasmus Erfolgsgeschichten, 2007, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/erasmus/success-stories_de.pdf

407) 왕기향 외, 유럽통합을 위한 교육협력의 현황과 과제, 고려대학교 EU연구센터, 1999. 1, 69쪽.

408) ABl. 2000 L 28, S. 1 (7).

코메니우스 프로그램은 다시 다음과 같은 세 가지 활동으로 나뉘었다.

Aktion 1.1	학교간 파트너십
Aktion 1.2	교원의 양성과 계속교육
Aktion 1.3	학교간 파트너십을 위한 네트워크와 교직원의 양성을 위한 네트워크에 관한 활동

i) 학교간 파트너십

코메니우스 프로그램은 학교 시설간의 다자간 파트너십의 구축을 장려했다. 이러한 파트너십에는 다른 적합한 시설들, 즉 교원양성시설, 지역시설 및 행정청, 사업체 또는 문화시설 및 학부모단체 또는 대학생단체 또는 그 밖의 해당 기관도 참여할 수 있었다.⁴⁰⁹⁾

ii) 교원의 양성과 계속교육

코메니우스 프로그램으로 공동체는 직접적으로 학교교육 임무를 수행하는 자의 양성 또는 계속교육에서 활동하는 시설 또는 기관의 다자간 프로젝트를 지원했다.

iii) 학교간 파트너십을 위한 네트워크와 교원의 양성을 위한 네트워크에 관한 활동

공동체는 상호 이익이 관련된 주제의 경우에 협력, 학교교육의 질적 측면 및 혁신적 측면의 결과와 모범적인 사례의 보급을 장려하기 위해서 앞서 설명한 Aktion 1.1(학교간 파트너십)과 Aktion 1.2(교원의 양성과 계속교육)에 의해서 지원을 받은 학교파트너십과 교직원의 양성

409) ABl. 2000 L 28, S. 1 (7), Anhang Aktion 1.

410) ABl. 2000 L 28, S. 1 (7), Anhang Aktion 1.

및 계속교육에 관한 프로젝트를 위한 네트워크의 구축을 장려했다.

<표> 제2단계 소크라테스 프로그램 시행 기간 동안 코메니우스 프로그램 참여 현황⁴¹¹⁾

해당 연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
파트너십에 참여한 학교 수	8,794	10,231	10,097	10,178	10,782	12,156	12,430
파트너십에 참여한 학생 수	615,500	736,600	706,800	712,500	776,300	850,900	870,100
다자간 프로젝트 및 네트워크 수	70	109	45	50	52	52	56

3) 성인교육에 관한 그룬트비히 프로그램

그룬트비히 프로그램은 2000년 제2단계 소크라테스 프로그램의 틀 내에서 새로이 도입된 프로그램이다. 이 프로그램의 명칭은 성인교육의 지원자로서 잘 알려진 덴마크 출신의 철학자·교사·역사가이자 시인인 ‘Nikolaj Frederik Severin Grundtvig’(1783-1872)의 이름에서 따온 것이다.

그룬트비히 프로그램은 모든 형태의 성인교육을 그 대상으로 하고, 학교교육으로부터 배제된 성인의 통합을 위해서 코메니우스 프로그램과 에라스무스 프로그램을 보완하는 것을 목적으로 했다.⁴¹²⁾ 즉 성인

411) GD Bildung und Kultur, COMENIUS Erfolgsgeschichten, 2007, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/comenius/success-stories_de.pdf

412) <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/11043.htm>

들이 노동시장과 사회에서의 변화에 적응할 수 있도록 전체 생애를 통해서 지식과 능력을 향상시키는 방법을 제공해 주고 지식을 업데이트해 주는 것을 목표로 했다.⁴¹³⁾ 그룬트비히 프로그램은 교육 파트너십의 형성, 훈련관련 이동조치의 집행, 정보교환을 위한 그룬트비히 네트워크 시설과 같은 목표의 프로젝트를 실현하기 위한 모든 형태의 교육시설(중등학교, 대학교)을 대상으로 하고, 비공식적 유형의 시설(협회나 박물관 등)도 포함했다.⁴¹⁴⁾ 학교교육(코메니우스) 및 대학교육(에라스무스)의 완성으로서, 그룬트비히 프로그램은 평생학습의 유럽적 차원을 장려하고자 했다.

그룬트비히 프로그램의 범위 내에서 다음과 같은 활동에 공동체의 재정지원이 행해졌다.⁴¹⁵⁾

그룬트비히 프로그램의 재정 지원 대상 활동	평생학습활동에 대한 성인의 참여
	기초훈련 및 질이 낮은 자에 대한 경쟁력의 습득 또는 그 업그레이드
	이수단위, 적절한 교재의 개발 및 배포를 포함한 혁신적 교육적 접근 및 모범적 사례의 개발, 교환, 배포
	자문과 관련된 서비스를 포함한 성인학습자 및 성인교육 공급자를 위한 정보의 개발 및 서비스의 지원을 장려하는 국가간 프로젝트 등

413) http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/grundtvig/index_en.html

414) <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/11043.htm>

415) Vgl. ABl. 2000 L 28, S. 1 (9), Anhang Atkion 3.

<표> 그룬트비히 프로그램의 성과⁴¹⁶⁾

해당 연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
파트너십에 참여한 성인 교육 시설 수	0	478	924	1,182	1,402	1,795	1,980
다자간 프로젝트, 네트워크 및 세미나 수	78	67	59	45	74	81	51

④ 언어교육에 관한 링구아 프로그램

제2단계 소크라테스 프로그램의 틀 내에서 시행된 링구아 프로그램은 언어의 학습과 언어수업에 관한 프로그램으로 공동체 내에서 언어의 다양성을 장려하고 유지하는 데 기여하기 위해서 언어습득에 관한 영역을 넘는 조치를 지원의 장려를 목적으로 했다.⁴¹⁷⁾

링구아 프로그램에서 말하는 언어수업은 공동체의 모든 공용어, 아일랜드어,⁴¹⁸⁾ 룩셈부르크어⁴¹⁹⁾를 가르치고 보급하는 것을 포함했다.⁴²⁰⁾

공동체의 보조금은 다음과 같은 언어학습을 목적으로 하는 국가간 프로젝트 및 활동에 지급되었다.⁴²¹⁾

416) GD Bildung und Kultur, GRUNDTVIG Erfolgsgeschichten, 2007, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/grundtvig/success-stories_de.pdf

417) Vgl. ABl. 2000 L 28, S. 1 (9), Anhang Atkion 4.

418) 링구아 프로그램에서 아일랜드어를 포함시킨 것은 유럽공동체조약을 작성할 때 아일랜드어로도 작성되었기 때문이다.

419) 여기서 말하는 룩셈부르크어는 룩셈부르크의 고권이 미치는 지역에서 사용되는 언어를 말한다.

420) Vgl. ABl. 2000 L 28, S. 1 (9), Anhang Atkion 4.

421) Vgl. ABl. 2000 L 28, S. 1 (10), Anhang Atkion 4.

링구아 프로그램의 재정지원 대상 활동	언어학습과 이를 위한 가능성의 중요성을 중심으로 다루는 활동
	기초외국어수업 또는 다수의 외국어의 이해 등에 관한 혁신적 기법 또는 모범적 사례의 장려 또는 보급을 위한 활동
	교과과정의 개발과 교환, 새로운 교재의 개발과 언어력의 인지를 위한 절차와 수단의 개선을 위한 활동
	교육센터의 정보교환과 국가간 네트워크의 형성
	특수한 상황 및 관계에서 필요로 하는 외국어 능력의 장려를 위한 조치의 개발
	공동체의 장래의 확대와 관련한 외국어 수업 및 학습에 관한 문제의 조사

⑤ 열린 수업, 원격교육 및 교육제도의 영역에서의 정보기술과 커뮤니케이션 기술에 관한 미네르바

미네르바(MINERVA) 활동은 열린 수업과 원격교육 및 교육제도에서의 멀티미디어 기술을 포함한 정보기술과 커뮤니케이션기술 (Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungswesen; ITK)의 보급을 지원하는 것을 목적으로 했고, 이를 통해서 제2단계 소크라테스 프로그램의 다른 활동의 범위 내에서 예정된 상응하는 조치들을 보충하고 확대하고자 하는 것이었다.⁴²²⁾

⑥ 감독 및 혁신

감독 및 혁신은 i) 정보 및 경험의 교환을 통해서, ii) 교육제도 및 정책의 비교가능한 분석을 통해서, iii) 공통의 이익에 관하여 이사회가 확정한 교육정책적 문제의 논의 및 분석을 통해서, 유럽에서의 교

422) ABl. 2000 L 28, S. 1 (10).

육체계의 질과 투명성의 개선 및 교육제도에서의 혁신에 관한 절차를 장려하는 것에 기여하고자 했다.⁴²³⁾

⑦ 공통의 활동

결의 제6조에 따라 소크라테스 2단계 프로그램의 범위 내에서 ‘지의 유럽’의 장려를 위한 다른 공동체 프로그램 및 활동, 특히 ‘레오나르도 다 빈치 프로그램’, ‘유겐트(Jugend) 프로그램’ 및 연구, 발전, 및 최신 기술의 영역에서의 공동체 프로그램과 공통의 활동의 형식으로 집행될 수 있다.⁴²⁴⁾

⑧ 추가조치

공동체의 보조금은 제2단계 소크라테스 프로그램의 목적을 달성하기 위한 다음과 같은 제안에 지급될 수 있었다. 다만, 이러한 제안은 제2단계 소크라테스 프로그램의 앞서 설명한 활동들의 범위 내에서의 장려와 겹치지 않아야 한다는 것을 그 전제요건으로 했다.⁴²⁵⁾

추가조치의 재정지원 대상 활동	교육의 영역에서 협력을 증진시키기 위한 적절한 경쟁을 지원하는 것과 교육의 유럽적 차원의 향상을 위해서 고안된 그 밖의 행사를 포함한 의식향상 조치
	교육 영역에서 협회 또는 그 밖의 비정부단체에 의해서 수행되는 국가간 활동
	제2단계 소크라테스 프로그램이 목적으로 하는 부문에서의 혁신에 관한 회의 및 심포지움
	교육 영역에서 유럽 협력 프로젝트의 운영에 참여하는 자의 훈련을 목표로 하는 활동
	제2단계 소크라테스 프로그램 또는 그 선행 프로그램

423) ABl. 2000 L 28, S. 1 (10).

424) ABl. 2000 L 28, S. 1 (4).

425) Vgl. ABl. 2000 L 28, S. 1 (10), Anhang Atkion 12.

	의 지원에 의해서 수행되는 프로젝트 및 활동의 결과의 이용 및 보급을 위한 조치
	공동체에 가입한 국가가 아닌 제3국가, 관할권 있는 국제기구, 특히 유럽이사회와의 협력을 포함한 결의 제13조에 의한 활동

3. 레오나르도 다 빈치 프로그램

직업교육의 영역에서의 가장 중요한 공동체의 조치로서 ‘레오나르도 다 빈치 프로그램’(Leonardo-da-Vinci-Programm)을 들 수 있다. 일반 교육에 관한 실행프로그램인 소크라테스 프로그램이 그리스 철학자 소크라테스(470-399 v. Chr)의 이름을 따왔고, 그 주요 목적은 인성의 발달과 교사와 학생의 협력의 장려에 있는 것에 반하여, 레오나르도 다 빈치 프로그램은 직업교육에 관한 대강 프로그램과 관련된 것이므로 조각가·건축가·자연과학자·문필가이자 기술자였던 보편적 교양인인 레오나르도 다 빈치(1452-1519)의 이름을 선택했다.⁴²⁶⁾

이하에서는 제1단계·제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램에 대해서 검토하고자 한다.

(1) 제1단계 레오나르도 다 빈치 프로그램

제1단계 레오나르도 다 빈치 프로그램은 1994년 12월 6일자 이사회회의 ‘유럽공동체의 직업교육정책의 이행을 위한 실행프로그램에 관한 이사회의 결의 95/819’⁴²⁷⁾에 의해 1995년 1월 1일부터 1999년 12월 31일까지 5년 동안 시행되었다.⁴²⁸⁾

제1단계 레오나르도 다 빈치 프로그램은 단지 직업교육만을 그 대

426) 레오나르도 다 빈치는 예술영역 및 기술영역에서 창조성의 상징이라고 할 수 있다. P. Hilpold, a.a.O., S. 135.

427) ABl. 1994 L 340, S. 8 ff.

428) ABl. 1994 L 340, S. 8 ff.

상으로 하므로 그 법적 근거는 오직 유럽공동체조약 제127조(현행 150조)와 ‘유럽공동체의 직업교육정책의 이행을 위한 실행프로그램에 관한 이사회 결의 95/819’⁴²⁹⁾였다.⁴³⁰⁾

이 결의가 발해진 주요 배경은 집행위원회가 1993년에 발표한 ‘성장, 경쟁력 및 고용에 관한 백서’(Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert -)⁴³¹⁾와 1995년에 발표한 ‘미래의 지식사회에 대비한 교육에 대한 백서’(Allgemeinen und beruflichen Bildung - Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft)⁴³²⁾였다.

먼저 ‘성장, 경쟁력 및 고용에 관한 백서’는 유럽연합이 21세기에 당면할 성장, 경쟁력, 고용과 관련한 도전들을 언급하면서 유럽연합 내에서 경쟁력을 강화하고 고용창출을 도모할 국가차원이나 유럽연합 차원의 정책적 대안을 모색해야 하고, 특히 직업훈련과 관련된 정책이 중요하다는 결론을 내렸다.

다음으로 ‘미래의 지식사회에 대비한 교육에 대한 백서’는 정보사회, 무역의 국제화 및 교육과 기술의 혁명 등이 가져올 변화에 대한 대응책을 강조하면서 교육과 훈련이 그러한 대응책 가운데 중추적인 역할을 담당해야 한다고 진단했다.

이러한 배경 하에서 채택된 제1단계 레오나르도 다 빈치 프로그램에는 6억 2천만 ECU(유럽화폐단위)의 예산이 책정되었고, 아래의 표와 같은 다수의 구 프로그램들을 통합했다.⁴³³⁾ 이로써 직업교육의 영역에서의 실행프로그램의 간소화 및 합리화가 이루어졌다.

429) ABl. 1994 L 340, S. 8 ff.

430) P. Hilpold, a.a.O., S. 136 참조.

431) KOM (93), 700, Dezember 1993.

432) KOM (95) 590, November 1995.

433) 제2단계 실행프로그램의 이행을 위한 Beschluss 1999/382/EC 참조.

제1단계·제2단계 코메트 프로그램	기술영역에서의 훈련 및 계속교육의 영역에서의 대학과 산업체 사이의 협력
유로테크넷 프로그램	유럽공동체에서의 기술 변동으로부터 발생하는 직업교육에서의 혁신의 장려
포스(Force) 프로그램	유럽공동체에서 직업적 계속교육의 장려
페트라(Petra) 프로그램	청소년의 직업교육과 청소년의 성인으로서의 삶 및 직장생활의 준비
링구아 프로그램	유럽공동체에서의 외국어능력의 장려

레오나르도 다 빈치 프로그램은 본질적으로 유럽공동체조약 제127조 제2항(현행 제150조 제2항)의 목적, 특히 i) 직업교육과 계속교육을 통한 산업의 변화과정에 대한 적응의 장려, ii) 최초직업교육의 개선, iii) 고용시장에서 직업에의 편입 및 재편입의 장려를 위한 계속교육, iv) 직업교육에의 참여의 장려, v) 훈련자 및 직업교육에 종사하는 자의 이동의 장려, vi) 훈련기관과 사업체 사이의 직업교육의 문제에 관한 협력의 장려, vii) 회원국의 직업교육체계와 관련한 공통의 문제에 관한 정보 및 경험교환의 구축을 목적으로 했다.⁴³⁴⁾

이러한 목적을 실현하기 위해서 이 프로그램은 아래의 표와 같은 4가지 부분영역으로 나뉘어져 있다.⁴³⁵⁾

제1부	회원국에서의 직업교육체계 및 조치의 개선의 지원
제2부	사업체와 근로자를 위한 직업교육조치의 개선의 지원(대학과 사업체 사이의 협력 포함)

434) ABl. 1994 L 340, S. 8 (11 f.).

435) ABl. 1994 L 340, S. 8 (15 f.).

제3부	언어인지 및 직업교육에 관한 인식의 구축과 직업교육의 영역에서의 혁신의 보급의 지원
제4부	추가조치

(2) 제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램

레오나르도 다 빈치 프로그램은 1999년 4월 26일자 이사회의 결의 1999/382⁴³⁶⁾를 근거로 2000년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 7년 동안 제2단계가 집행되었다. 제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램 전체의 예산규모는 제1단계 레오나르도 다 빈치 프로그램의 7억 5천 유로 보다 4억 유로가 증가된 11억 5천 유로였다(결의 제 2조). 제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램에는 유럽연합 회원국과 유럽경제지역(EEA) 협정 가입국(아일랜드, 리투아니아, 노르웨이)과 말타, 터키 등이 참가했다(결의 제10조).

제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램은 본질적으로 다음과 같은 목적을 추구했다(결의 제2조).

- i) 모든 차원에서 최초직업훈련에서의 특히 청소년의 능력의 개선,
- ii) 계속직업교육의 질적 개선과 이러한 계속교육에의 접근의 개선, 적응능력의 강화 및 개선을 위한 평생학습에 관한 접근의 개선.

이러한 목적을 실현하기 위해서 공동체는 아래의 표와 같은 보다 상세한 조치들을 시행했고(결의 제3조), 이러한 조치들을 집행할 때 정보 및 커뮤니케이션의 보급 및 이용을 위한 영역을 넘는 활동(IKT)이 장려되었다.

436) ABl. 1999 L 146, S. 33 ff.

조치의 명칭	내 용
이 동	직업훈련에서의 사람, 특히 청소년 및 직업훈련에 책임이 있는 자의 국경을 넘는 이동의 장려
파일럿 프로젝트	직업교육에서의 혁신의 장려 및 질의 향상을 목표로 하는 국경을 넘는 파트너십을 근거로 하는 파일럿 프로젝트의 장려
언어능력	많이 보급되지 않고 거의 학습되지 않은 언어를 포함한 언어능력의 장려와 직업교육과 관련 있는 이(異)문화의 이해의 장려
국가간 네트워크	경험과 모범적 사례의 교환을 용이하게 해 주는 국가간 협력 네트워크 발전의 장려
참고자료	감독, 모범적 사례의 보급, 포괄적 정보교환을 통한 비교가능한 자료의 수집, 분석 등의 장려를 통한 참고자료의 개발 및 업데이트

제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램의 시행 기간 동안 245,000 명(주로 청소년)이 수혜를 받았고, 42,000명의 전문가들이 국경을 넘는 이동에 참여했다.⁴³⁷⁾ 제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램은 약자를 주요 대상으로 한 노동자의 직업훈련을 다뤘고, 노동자의 질의 향상, 이를 위한 직업훈련기회의 확대, 새로운 고용과 관련된 기술혁신의 대응 등을 중시했다. 또한 사회적 약자가 직업훈련에 참가할 기회의 확보에 대해서도 배려했다.

437) GD Bildung und Kultur, LEONARDO DA VINCI Erfolgsgeschichten, 2007, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/leonardo/success-stories2007_de.pdf

<표 > 제2단계 레오나르도 다 빈치 프로그램에서의 이동자 및 혁신프로젝트 현황⁴³⁸⁾

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	합계
이동 훈려자 수	36,600	37,500	41,500	45,700	58,380	67,000	81,500	368,180
혁신 프로젝트 수	235	255	279	278	345	297	318	2,007

4. 템푸스 프로그램

템푸스(Tempus) 프로그램은 대학생과 교직원의 교환을 통한 대학간 협력과 대학과 산업체의 협력을 통한 고등교육 분야의 ‘전유럽간 협력 프로그램’으로써, 중·동부유럽, 구소련과 몽고의 시장경제·사회적 개혁을 지원하고, 이들 국가에서의 고등교육제도의 재건을 지원하는 것을 목적으로 한다.

템푸스 프로그램은 다시 중·동유럽제국을 대상으로 한 ‘TEMPUS PHARE’와 구소련 및 몽골을 대상으로 한 ‘TEMPUS TACIS’으로 나뉜다.⁴³⁹⁾

템푸스 프로그램은 베를린 장벽 붕괴 후인 1990년에 착수되어 1993년까지 제1단계가 실시되었고,⁴⁴⁰⁾ 1994년부터 1998년까지 제2단계가 실시되었으며,⁴⁴¹⁾ 그 기간이 2년 연장되었다.⁴⁴²⁾

438) GD Bildung und Kultur, LEONARDO DA VINCI Erfolgsgeschichten, 2007, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/leonardo/success-stories2007_de.pdf

439) 主要先進國における國際交流機關調査報告書, 國際交流基金, 2003, 440頁.

440) Beschluss des Rates vom 7. Mai 1990 zur Aufstellung eines europaweiten Mobilitaetsprogramms fuer den Hochschulbereich (TEMPUS) (90/233/EWG), ABl L 131 vom 23/05/1990, S. 21 ff.

441) Beschluss des Rates vom 29. April 1993 über die Verabschiedung der zweiten Phase des Europaweiten Programms zur Zusammenarbeit im Hochschulbereich

1999년 4월 29일 ‘고등교육영역에서의 협력에 관한 전유럽적 프로그램의 제3단계 채택에 관한 이사회 결의 1999/311’⁴⁴³⁾로 고등교육영역에서의 협력을 위한 전유럽적 프로그램의 제3단계(Tempus III)가 채택되었다. 제3단계 템푸스 프로그램은 2000년부터 2006년까지 실시되었다.⁴⁴⁴⁾

템푸스 프로그램은 2004년에 채택된 제3국가와의 고등교육협력 프로그램인 ‘에라스무스 문두스’(ERASMUS MUNDUS) 프로그램⁴⁴⁵⁾과 함께 유럽의 교육이 유럽연합 내에서 및 전세계적으로 국제적인 자원이라는 것을 확대시키고자 전세계의 국가들에게 개방되어 있다.⁴⁴⁶⁾

제 2 절 유럽공동체의 최신교육프로그램 (2007-2013)

1. 도입 배경

최근 유럽연합은 지식기반경제 구축의 주요한 전략으로서 평생학습(Lebenslange Lernen) 정책을 체계화하고 발전시키는 작업을 구체화하고 있다. 유럽에서 평생학습의 중요성이 부각되기 시작한 것은 유럽연합이 1996년에 ‘유럽 평생학습의 해’를 선언하면서부터이다. 이 선언은 유럽이사회가 평생학습이 유럽공동체와 회원국들에게 중요한 전략이라는 점을 인식하고 공식적으로 결의했다는 점에서 중요한 의미가 있다.

(TEMPUS II) (1994-1998), ABl. L 112, S. 34 ff.

442) ABl. L 306 vom 28/11/1996, S. 36 ff.

443) Beschluss des Rates vom 29. April 1999 über die Verabschiedung der dritten Phase des europaweiten Programms zur Zusammenarbeit im Hochschulbereich (TEMPUS III) (2000-2006), ABl. 1999 L 120, S. 30 ff.

444) 제4단계 프로그램의 내용 및 양식은 현재 개발 중이고, 아마도 2008년 이후에 착수될 예정이다. http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/index_en.html

445) Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 über ein Programm zur Verbesserung der Qualität der Hochschulbildung und Förderung des interkulturellen Verständnisses durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Erasmus Mundus) (2004-2008) (2317/2003/EG), ABl. L 345, S. 1 ff.

446) http://ec.europa.eu/education/policies/educ/education_en.html

그러나 평생학습에 관한 보다 구체적이고 강력한 실천전략의 추진은 2000년 3월 리스본 유럽이사회의 결의 이후에 비로소 이루어졌다.⁴⁴⁷⁾ 즉 리스본 유럽이사회는 지식기반경제에서 고용여건, 경제개혁, 사회적 통합의 강화를 위한 유럽연합의 새로운 전략목표를 설정했다. 유럽이사회는 지식기반경제가 도래함에도 불구하고, 유럽연합 회원국들이 여전히 시대적 조류에 부응할 수 있는 준비가 미흡하다고 여겼다.⁴⁴⁸⁾

이러한 배경에서 집행위원회는 2004년 아동기부터 노령기까지 학습 기회를 지원하는 ‘평생학습의 영역에서의 통합 실행프로그램 2007-2013’(Programm für lebenslanges Lernen 2007-2013)을 제안했고,⁴⁴⁹⁾ 이사회와 유럽의회는 2006년 11월 24일 유럽공동체조약 제149조 제4항과 제150조 제4항을 근거로 유럽공동체조약 제251조의 절차에 따라 경제·사회위원회의 자문과 지역위원회의 자문을 거친 후, ‘평생학습의 영역에서의 실행프로그램에 관한 유럽공동체결의 1720/2006’⁴⁵⁰⁾을 발했으며, 이 결의로 ‘평생학습의 영역에서의 공동체의 조치를 위한 프로그램’(이하 ‘평생학습 프로그램’이라 한다)이 확정되었다.⁴⁵¹⁾

평생학습 프로그램은 2007년 1월 1일부터부터 2013년 12월 31일까지 집행될 예정이고,⁴⁵²⁾ 2000년부터 2006년까지 수행된 평생학습의 영역과 관련된 모든 종류의 유럽공동체의 교육프로그램이 이 프로그램에 통합되었다.⁴⁵³⁾ 즉 평생학습 프로그램은 2006년 12월에 종료된 소크라테스·레오나르도 다빈치 프로그램을 계승한다.⁴⁵⁴⁾

447) 장원섭, EU의 평생학습 정책 담론 분석, 한국교육, 2006, 제32권 제4호, 249쪽.

448) 장원섭, 앞의 논문, 249쪽.

449) Th. Oppermann, a.a.O., § 28 Rn. 25.

450) Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (1720/2006/EG), ABl. 2006, L 327 S. 45 (48).

451) ABl. 2006, L 327 S. 45 (48).

452) ABl. 2006 L 327, S. 45 (49).

453) <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11082.htm>

454) European Commission, Lifelong Learning Programme, http://eacea.ec.europa.eu/static/en/lp/index_en.htm

평생학습 프로그램에는 i) 일반교육 및 직업교육체계의 질 향상, ii) 그와 관련한 국가간 개인의 이동의 장려, iii) 양자간 및 다자간 협력의 장려, iv) 상호 교환을 장려하는 프로젝트와 활동을 지원하기 위해서,⁴⁵⁵⁾ 69억 7천만 유로의 예산이 배정되어 있다.⁴⁵⁶⁾

평생학습 프로그램은 유럽연합 회원국 외에도 EFTA 가입 국가, EWR 등의 가입국에게도 참여가 인정된다.⁴⁵⁷⁾

2. 구성 및 대상

(1) 구성

평생학습 프로그램은 그 목적을 달성하기 위하여 코메니우스(학교교육), 에라스무스(고등교육), 레오나르도 다 빈치(직업교육) 및 그룬트비히(성인교육)의 네 가지 부문별 프로그램을 포함하고 있다.⁴⁵⁸⁾ 또한 평생학습 프로그램은 정책협력, 언어, 정보 및 커뮤니케이션 기술, 그 결과의 보급 및 이용에 초점을 맞춘 횡단 프로그램(Querschnittsprogramm)을 포함한다.⁴⁵⁹⁾

마지막으로 평생학습 프로그램은 대학에서 유럽통합에 관한 강의를 지원하고, 그 분야에서 활동하는 특정 기관 및 협회를 지원하는 데 초점을 맞추고 있는 장 모네 프로그램(Jean Monnet Programm)을 포함한다.⁴⁶⁰⁾

455) European Commission, Lifelong Learning Programme, http://eacea.ec.europa.eu/static/en/llp/index_en.htm

456) ABl. 2006 L 327, S. 45 (54).

457) ABl. 2006 L 327, S. 45 (53).

458) ABl. 2006 L 327, S. 45 (50), Die neue Generation der EU-Bildungsprogramme (2007-2013), <http://eu.daad.de/eu/llp/06332.html>

459) ABl. 2006 L 327, S. 45 (50-51), http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html

460) ABl. 2006 L 327, S. 45 (49).

(2) 대 상

평생학습 프로그램은 다음과 같은 자를 대상으로 한다.⁴⁶¹⁾

대 상	학생, 대학생, 교육과 관련된 직업에 종사하는 자, 성인 피교육자
	교사, 훈련자 및 그 밖에 평생학습과 관련이 있는 자
	노동시장 참여자
	평생학습 프로그램 또는 그 개별프로그램의 범위 내에서 학습을 제공하는 시설 또는 기관
	평생학습에 관한 제도 및 정책적 전략에 관하여 지방적·지역적·국가적 차원에서 관할권이 있는 자 및 기관
	직업단체, 산업체 및 상공회의소를 포함하여 모든 차원에서의 사업자, 사회적 파트너 및 그 기관
	평생학습의 관점에 관한 자문 및 정보서비스 제공자
	평생학습의 영역에서 활동하는 협회
	평생학습의 관점과 관련 있는 연구센터 및 그 밖의 시설
	공익적 기관, 명예직으로 활동하는 시설 및 비국가적 기관

3. 목 적

(1) 일반적 목적

평생학습 프로그램의 일반적 목적은 평생학습에 대한 필요를 강조함으로써 지속적인 경제발전을 이룩함과 동시에 보다 많은 그리고 보다

⁴⁶¹⁾ ABl. 2006 L 327, S. 45 (51).

나은 일자리를 창출하고, 보다 큰 사회적 결속력을 갖춘 선진기술사회로 공동체를 발전시키는 데 기여하는 것이다.⁴⁶²⁾ 또한 평생학습 프로그램은 리스본 전략의 목적 및 유럽고등교육권(Europäische Hochschulraum, 볼로냐 프로세스)의 목적, 특히 2001년까지 일반교육 및 직업교육을 전세계의 능력의 표준으로 만드는 목적을 달성하는 데 기여해야 한다.⁴⁶³⁾

이를 위해서 유럽공동체는 특히 평생학습 프로그램을 통해서 i) 평생학습과 관련한 개인의 이동, ii) 양자간 또는 다자간 파트너십, iii) 특히 일반교육과 직업교육 체계의 질의 장려를 목적으로 하는 다자간 프로젝트, iv) 일방적 프로젝트 및 국가적 프로젝트, v) 다자간 프로젝트 및 네트워크, vi) 평생학습의 영역에서의 정책 및 체계의 감독 및 분석과 같은 활동을 장려한다.⁴⁶⁴⁾ 다만, 평생학습 프로그램도 역시 유럽공동체조약 제149조 제4항 및 제150조 제4항에서 명시하고 있는 일반교육과 직업교육 체계의 내용에 대한 회원국의 책임과 그 문화 및 언어의 다양성을 엄격하게 존중하면서 회원국의 조치를 보충해야 한다⁴⁶⁵⁾는 점을 유의해야 한다.

(2) 네 개의 부문별 프로그램의 목표

앞서 언급한 것처럼 평생학습 프로그램의 목적을 달성하기 위하여 네 개의 부문별 프로그램(코메니우스·에라스무스·레오나르도 다 빈치·그룬트비히 프로그램)과 횡단 프로그램(Querschnittsprogramm), 장 모네 프로그램(네 개의 부문별 프로그램과 횡단 프로그램, 장 모네 프로그램을 포괄하는 개념으로 이하 ‘개별 프로그램’이라는 용어를 사용한다)을 집행한다.⁴⁶⁶⁾

462) ABl. 2006 L 327, S. 45 (48).

463) <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

464) ABl. 2006 L 327, S. 45 (51).

465) ABl. 2006 L 327, S. 45 (49).

466) ABl. 2006 L 327, S. 45 (50-51).

이러한 네 가지의 부문별 프로그램은 평생학습 프로그램의 효과를 보증하기 위하여 다음과 같은 목표를 추구한다.⁴⁶⁷⁾

프로그램의 명칭	목 표
코메니우스	평생학습 프로그램의 유효기간 동안 최소 3백만 명의 학생, 교사, 학교 및 관련 시설·기관을 공동 교육활동에 참여시킴
에라스무스	2012년까지 학생의 이동에 총 3백만 명의 개인 참가자를 지원함
레오나르도 다 빈치	프로그램이 종결할 때까지 매 해 8만 개의 일자리를 확충함
그룬트비히	2013년까지 매 해 7천 명의 성인교육에 참가하는 개인의 이동을 지원함

4. 집행위원회와 회원국의 임무

집행위원회는 평생학습 프로그램에서 예정하고 있는 공동체의 조치의 효과적·효율적 집행 및 회원국들 사이의 협력을 배려해야 한다.⁴⁶⁸⁾ 집행위원회는 평생학습 프로그램의 범위 내에서 결의 제9조에 따라 제3국 및 관할권 있는 국제기구, 특히 유럽이사회, 경제협력개발기구(OECD) 및 유네스코(UNESCO)와 협력할 수 있다.⁴⁶⁹⁾

회원국은 평생학습 프로그램이 국가적 차원에서 효율적으로 이행될 수 있도록 그 집행을 위해서 필요한 조치들을 파악하고, 국가적 차원에서 평생학습 프로그램의 조치의 집행을 조정하기 위해서 적절한 구

467) http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html

468) ABl. 2006 L 327, S. 45 (51).

469) ABl. 2006 L 327, S. 45 (53).

조를 형성하고, 그 심사를 배려해야 한다.⁴⁷⁰⁾ 이 때 평생학습과 관련 되는 모든 행위자들은 국가의 관행 또는 법령에 따라 참가한다.⁴⁷¹⁾

5. 개별프로그램

(1) 코메니우스 프로그램

1) 대 상

평생학습 프로그램의 범위 내에서 코메니우스 프로그램은 다음과 같은 자를 그 대상으로 한다.⁴⁷²⁾

코메니우스 프로그램의 대상	Sekundarbereich II 단계까지의 학교에 다니는 학생
	회원국에 의해서 특정된 학교
	이들 학교의 교원 및 그 밖의 자
	협회, 공익적 시설, 비국가적 기구 및 학교교육에 참가하는 자의 대표
	교육조직 및 교육의 제공에 대한 관할권을 갖고 있는 지방적·지역적·국가적 차원의 자 및 기관
	평생교육의 관점과 관련 있는 연구센터 및 시설
	대 학
	평생교육의 관점에 관한 자문 및 정보서비스의 제공자

470) ABl. 2006 L 327, S. 45 (52).

471) ABl. 2006 L 327, S. 45 (52).

472) ABl. 2006 L 327, S. 45 (55).

2) 목 적

코메니우스 프로그램은 평생학습 프로그램의 목적 외에 다음과 같은 특수한 목적을 추구한다.⁴⁷³⁾

코메니우스 프로그램의 특수 목적	청소년과 교육자에 대한 유럽의 문화 및 언어의 다양성 및 그 가치에 대한 인식과 이해의 발전
	청소년의 생활에 필요한 활동과 그 인격적 발전, 장래의 고용상의 기회의 확보에 도움을 주는 능력의 습득에 대한 지원

코메니우스 프로그램의 운용상의 목적은 다음과 같다.⁴⁷⁴⁾

코메니우스 프로그램의 운용상의 목적	여러 회원국에서의 학생 및 교육자의 질적 개선 및 그 이동 범위의 확대
	여러 회원국에서의 학교간의 파트너십의 질적 개선 및 그 범위의 확대 ※ 코메니우스 프로그램은 그 유효기간 동안 최소 3 백만 명의 학생들을 공통의 교육활동에 참가시키는 것을 목적으로 함
	현대적 외국어 학습의 장려
	평생학습을 위한 혁신적, IKT에 근거한 내용, 서비스, 교육학적 접근방법 및 절차의 발전의 장려
	교사양성의 질적 개선 및 그 유럽적 차원의 구축
	교육학적 구상과 학교경영의 개선의 장려

473) ABl. 2006 L 327, S. 45 (55).

474) ABl. 2006 L 327, S. 45 (55).

3) 재원의 의무적 할당

코메니우스 프로그램을 위해서 예정된 재원의 적어도 80%는 결의 제18조 제1항 a)에 의한 이동성의 장려 및 같은 항 b)에 의한 코메니우스 파트너십의 장려를 위해서 할당되어야 한다.⁴⁷⁵⁾

(2) 에라스무스 프로그램

에라스무스 프로그램 시행 첫 1년 동안(1987년 7월부터 1988년 6월) 3,244명이 참가했고, 2004년까지, 1백 만 명 이상의 대학생들이 참가했으며, 2007년 현재 150,000명 이상이 매해 이 프로그램의 수혜를 받고 있다.⁴⁷⁶⁾ 집행위원회는 2012년까지 총 3,000,000명 이상이 수혜를 받는 것을 목표로 하고 있다.⁴⁷⁷⁾

2007년 현재 2,199개의 대학(또는 그 밖의 고등교육기관)이 에라스무스 프로그램에 참가하고 있다. 이것은 유럽 대학의 90% 정도가 에라스무스 프로그램에 참가하고 있다는 것을 의미하고, 대학교 및 대학시설들이 이 프로그램을 통해서 국제적 교환프로그램에의 참여가 장려되고 있다는 것을 의미한다.⁴⁷⁸⁾

1) 대 상

평생학습 프로그램의 범위 내에서 에라스무스 프로그램은 다음과 같은 자를 그 대상으로 한다.⁴⁷⁹⁾

475) ABl. 2006 L 327, S. 45 (56).

476) European Commission, Erasmus, http://ec.europa.eu/education/programmes/lfp/erasmus/what_en.html

477) http://ec.europa.eu/education/programmes/lfp/erasmus/index_de.html

478) Europäische Kommission, Erasmus : Erfolgsgeschichten - Europa bietet Chancen, 2007.

479) ABl. 2006 L 327, S. 45 (56-57).

에라스무스 프로그램의 대상	Tertiärstufe의 일반교육 또는 직업교육을 마친 대학생, 교육과 관련된 직업에 종사하는 자
	회원국에 의해서 특정된 대학
	이들 대학의 교원, 훈련자 및 그 밖의 자
	대학생, 대학, 교원/훈련자의 관련 협회를 포함하여 대학 교육에 참가하는 자의 협회 및 대표자
	기업체, 사회단체, 그 밖의 직능대표자
	일반교육 내지 직업교육과 관련된 기관과 관련하여 지방적·지역적·국가적 차원에서 관할권이 있는 공익적 시설 및 비국가적 기구를 포함한 공적 기관 및 사적 기관
	평생학습의 관점과 관련된 연구센터 및 연구시설
	평생학습의 관점에 관한 자문서비스 및 정보서비스의 제공자

2) 목 적

에라스무스 프로그램은 평생학습 프로그램의 목적 외에 다음과 같은 특수한 목적을 추구한다.⁴⁸⁰⁾

에라스무스 프로그램의 특수 목적	유럽고등교육권(Europäische Hochschulraum) 실현의 지원
	대학교육 및 선진적인 직업훈련에 대한 기여의 강화

에라스무스 프로그램의 운용상의 목적은 다음과 같다.⁴⁸¹⁾

480) ABl. 2006 L 327, S. 45 (57).

481) ABl. 2006 L 327, S. 45 (57).

에라스무스 프로그램의 운용상의 목적	대학생 및 교원의 전유럽적 이동성의 질적 개선 및 그 범위의 확대 ※ 에라스무스 프로그램과 그 선행 프로그램의 범위 내에서 2012년까지 적어도 3백만 명의 학생들이 '대학생의 이동'에 참여하는 것을 목표로 함
	유럽에서 대학간의 다자간 협력의 질적 개선 및 그 범위의 확대
	유럽에서 취득한 대학졸업증서의 투명성과 타당성의 개선 및 선진적 직업교육의 질적 개선
	대학과 기업체간의 협력의 질적 개선과 그 범위의 확대
	일반교육 및 직업교육에서의 혁신적 절차의 발전의 장려
	평생교육에 관한 혁신적, IKT에 근거한 내용, 서비스, 교육학적 접근법 및 절차의 발전의 장려

3) 조치(제22조)

에라스무스 프로그램의 범위 내에서 결의 제5조 제1항 a)에 의한 개인의 이동 및 회원국에 소재한 대학에서 학생으로 체류하는 자 내지 훈련을 위하여 체류하는 자 또는 기업체, 직업훈련시설, 연구센터 또는 그 밖의 기관에서 실무를 담당하는 체류자가 졸업을 목적으로 하는 '대학생의 이동' 등이 장려된다.⁴⁸²⁾

4) 재원의 의무적 할당

에라스무스 프로그램을 위해서 예정된 재원의 적어도 80%는 결의 제22조 제1항 a)의 이동성의 장려를 위해서 할당되어야 한다.⁴⁸³⁾

482) ABl. 2006 L 327, S. 45 (57).

483) ABl. 2006 L 327, S. 45 (58).

(3) 레오나르도 다 빈치 프로그램

1) 대 상

평생학습 프로그램의 범위 내에서 레오나르도 다 빈치 프로그램은 다음과 같은 자를 그 대상으로 한다.⁴⁸⁴⁾

레오나르도 다 빈치 프로그램의 대상	제3기 수준을 제외한 모든 종류의 직업교육 및 훈련에 참가하여 학습하는 자
	노동시장 참여자
	레오나르도 다 빈치 프로그램이 대상으로 하는 영역에서 학습기회를 공급하는 시설 또는 기관
	위의 시설 또는 기관에 근무하는 교사, 훈련자 및 그 밖의 직원
	기업체, 사회단체 및 그 밖의 직능 대표자
	평생학습의 관점에 관한 자문 및 정보서비스의 공급자
	지방적·지역적·국가적 차원에서 직업교육 및 훈련의 관점에 관한 제도 및 정책의 책임자 및 책임기관
	평생학습의 문제와 관련된 연구센터 및 연구시설
	대학
	공익적 기관, 자발적 단체, 비국가적 기관

2) 목 적

평생학습 프로그램의 목적 외에 레오나르도 다 빈치 프로그램은 다음과 같은 특수한 목적을 추구한다.⁴⁸⁵⁾

484) ABl. 2006 L 327, S. 45 (58).

485) ABl. 2006 L 327, S. 45 (58).

레오나르도 다 빈치 프로그램의 특수 목적	인격의 발현, 근로능력의 향상, 유럽 노동시장에서의 참가를 용이하게 하기 위한 지식·기술·능력의 취득과 그 이용과 관련한 훈련 및 계속적 활동에 참가하는 자의 지원
	직업교육 및 직업훈련 체계, 그 시설 및 절차(과정)에서의 질과 혁신의 향상의 지원
	직업교육 및 직업훈련의 매력 고취, 노동자와 개인의 이동성의 향상 및 직업교육에 관련되는 자의 이동성의 용이화

레오나르도 다 빈치 프로그램의 운용상의 목적은 다음과 같다.⁴⁸⁶⁾

레오나르도 다 빈치 프로그램의 운용상의 목적	최초직업훈련 또는 계속훈련을 마친 자의 전유럽적 이동의 질적 개선 및 그 범위의 확대
	유럽에서 학습을 제공하는 시설 또는 기관, 사업체, 사회단체 및 그 밖의 관련 기관 사이의 협력의 질적 개선 및 그 범위의 확대
	제3단계 또는 그 상위단계를 제외한 직업훈련 및 계속교육의 영역에서의 혁신적 절차의 개발의 장려
	자격 및 능력의 투명성과 그 승인의 개선(비공식적 학습의 범위 내에서 취득한 것을 포함)
	현대적 외국어학습의 장려
	평생학습을 위한 혁신적, IKT에 의해 근거한 내용, 서비스, 교육학적 접근방법 및 절차

3) 재원의 의무적 할당

레오나르도 다 빈치 프로그램에 할당된 재원의 적어도 60%는 결의 제26조 제1항 a 및 b에 의한 이동성과 파트너십의 지원에 할당되어야 한다(결의 제27조).⁴⁸⁷⁾

486) ABl. 2006 L 327, S. 45 (58).

487) ABl. 2006 L 327, S. 45 (59).

(4) 그룬트비히 프로그램

1) 대 상

평생학습 프로그램의 범위 내에서 그룬트비히 프로그램은 다음과 같은 자를 그 대상으로 한다(결의 제28조).⁴⁸⁸⁾

그룬트비히 프로그램의 대상	성인교육 학습자
	성인교육에서의 학습기회를 제공하는 시설 또는 기관
	이들 시설 또는 기관에 근무하는 교사 및 그 밖의 직원
	성인교육의 영역에서 활동하는 자의 최초훈련 또는 계속 교육에 관련되는 시설
	학습자 및 교사협회를 포함한 성인교육관계자들의 협회 및 대표자
	평생학습의 관점에 관한 자문·정보서비스를 제공하는 자
	지방적·지역적·국가적 차원에서 성인교육의 관점에 관한 체계 및 정책에 관할권이 있는 자 및 기관
	평생학습문제에 관련된 연구센터 및 시설
	기업체
	공익적 기관, 자발적 단체 및 NGO 등
	대학

2) 목 적

평생학습 프로그램의 목적 외에 그룬트비히 프로그램은 다음과 같은 특수한 목적을 추구한다.⁴⁸⁹⁾

488) ABl. 2006 L 327, S. 45 (59).

489) ABl. 2006 L 327, S. 45 (59).

그룬트비히 프로그램의 특수 목적	유럽에서 인구의 고령화에 따라 발생하는 교육적 요청에의 대응
	성인에 대한 지식 및 능력의 향상의 공급의 지원

그룬트비히 프로그램의 운용상의 목적은 다음과 같다.⁴⁹⁰⁾

그룬트비히 프로그램의 운용상의 목적	성인교육 관계자의 전유럽적 이동성의 질 및 접근성의 개선, 이러한 이동성의 범위의 확대 ※ 2013년까지 매해 최소 7,000명의 이동을 지원하는 것을 목적으로 함
	성인에 대한 지식과 능력의 구축가능성의 제공에 대한 지원
	보호를 필요로 하는 사회집단 및 사회주변집단 소속인 자(특히 노인)에 대한 성인교육에 관한 접근가능성의 제공에 대한 지원
	성인교육의 영역에서의 혁신적 절차의 개발의 장려
	평생학습을 위한 혁신적, IKT에 근거한 내용, 서비스, 교육학적 접근방법 및 절차의 개발의 장려
	교육학적 구상과 평생교육시설의 운영의 개선

3) 재원의 의무적 할당

그룬트비히 프로그램에 할당된 재원의 적어도 55%는 결의 제30조 제1항 a) 및 b)에 의한 이동성 및 파트너십을 지원하는 데 할당되어야 한다.⁴⁹¹⁾

490) ABl. 2006 L 327, S. 45 (59).

491) ABl. 2006 L 327, S. 45 (60).

(5) 횡단 프로그램(Querschnittsprogramm)

1) 목 적

평생학습 프로그램의 목적 외에 횡단 프로그램은 다음과 같은 특수한 목적을 추구한다.⁴⁹²⁾

횡단 프로그램의 특수 목적	2 또는 그 이상의 부문별 개별 프로그램의 영역에서 유럽적 협력의 장려
	회원국의 교육 및 훈련 체계의 질과 투명성의 장려

횡단 프로그램의 운용상의 목적은 다음과 같다.⁴⁹³⁾

횡단 프로그램의 운용상의 목적	정치적 조치의 구상 및 평생학습과 관련한 유럽적 차원에서의 협력의 지원 ※ 특히 리스본 전략, ‘일반교육 및 직업교육 2010’ (Allgemeine und berufliche Bildung 2010), 볼로냐 프로세스 및 이에 상응하는 후속제안과 관련한 협력의 지원
	평생학습의 영역에서 정치적 조치의 구상의 근거를 확보하기 위한 참고자료, 통계 및 분석의 적절한 존속의 보장, 평생학습과 관련한 계획 및 목표의 달성시의 진보성의 심사
	언어학습과 회원국에서의 언어적 다양성의 장려
	평생학습을 위한 혁신적, IKT에 근거한 내용, 서비스, 교육학적 접근방법 및 절차의 발전의 장려
	평생학습을 위한 프로그램의 결과의 적절하고 광범위한 승인, 발표, 적용의 보증

492) ABl. 2006 L 327, S. 45 (60).

493) ABl. 2006 L 327, S. 45 (60).

2) 횡단 프로그램의 중점 활동

횡단 프로그램은 다음과 같은 네 가지 중점 활동을 수행한다.⁴⁹⁴⁾

중점 활동의 명칭	내 용
정책협력	평생학습과 관련한 정책협력과 혁신
링구아 프로그램	언어학습의 장려
정보 및 커뮤니케이션 기술	평생학습을 위한 혁신적, IKT에 근거한 내용, 서비스, 교육학적 접근방법 및 절차의 개발
결과의 배포와 이용	이 프로그램 및 이에 상응하는 선행 프로그램의 범위 내에서 장려된 조치들의 결과의 보급 및 이용과 모범적 사례의 교환

(6) 장 모네 프로그램

1) 개 관

평생학습 프로그램의 전체 구조는 유럽통합을 장려하는 시설 및 활동을 지원하는 최신 장 모네 프로그램에 의해서 완성된다.⁴⁹⁵⁾ 평생학습 프로그램 내에서 장 모네 프로그램의 첫 번째 핵심 활동은 이전에 장 모네 활동과 학습 및 연구를 위한 지원 센터로 알려진 두 개의 수단에 의해서 수행된다. 이 활동들은 공동체 내 외에서의 우수한 교수, 연구 등을 유인하고, 고등교육기관에서의 유럽통합연구에서의 반성 및 토의를 유인하는 것을 목적으로 하는 이 핵심 활동 하에서 지원된다.⁴⁹⁶⁾

494) ABl. 2006 L 327, S. 45 (50-51).

495) European Commission, Lifelong Learning Programme, http://eacea.ec.europa.eu/static/en/lp/index_en.htm

496) European Commission, Lifelong Learning Programme, <http://eacea.ec.europa.eu/>

유럽통합연구는 유럽공동체 및 유럽연합의 기원 및 발전에 관한 연구와 관련된다. 유럽통합연구는 인간과 문화 사이에서의 대화에서의 유럽연합의 역할을 포함한 유럽통합의 내적 차원과 외적 차원의 양자에 관한 분석을 커버한다. 단, 국가적 실무에 관한 비교연구는 유럽통합연구로 간주되지 않는다.⁴⁹⁷⁾

2) 대 상

평생학습 프로그램의 범위 내에서 장 모네 프로그램은 특히 다음과 같은 자를 그 대상으로 한다(제34조).⁴⁹⁸⁾

장 모네 프로그램의 대상	공동체 내·외의 모든 형태의 대학에서의 유럽통합의 영역에서의 대학생 및 연구자
	이들 국가에서 승인된 공동체 내·외의 대학
	이들 대학에 근무하는 교수 및 그 밖의 직원
	공동체 내·외에서 일반교육 및 직업교육에 관계하는 자들의 협회 및 대표자
	지방적·지역적·국가적 차원에서 일반교육 및 직업교육의 제공에 대한 관할권을 갖고 있는 공적 단체 및 사적 단체
	공동체 내·외에서 유럽통합에 관한 문제와 관련 있는 연구센터 및 연구시설

3) 목 적

장 모네 프로그램은 평생학습 프로그램의 목적 외에 다음과 같은 특수한 목적을 추구한다(제35조 제1항).⁴⁹⁹⁾

static/en/lp/index_en.htm
 497) European Commission, Lifelong Learning Programme, http://eacea.ec.europa.eu/static/en/lp/index_en.htm
 498) ABl. 2006 L 327, S. 45 (62).
 499) ABl. 2006 L 327, S. 45 (62).

장 모네	유럽적 통합 연구의 영역에서의 교수, 연구, 대응활동의 장려
프로그램의 특수 목적	유럽통합과 관련한 문제 및 유럽적 관점에서의 교육 및 직업교육에 초점을 맞춘 적절한 범위의 시설 및 협회의 존속의 지원

4) 중점 활동

장 모네 프로그램은 유럽 통합의 영역에서의 시설과 활동을 장려하고, 이 프로그램은 다음과 같은 세 가지 중점 활동을 추구한다.⁵⁰⁰⁾

장 모네 프로그램의 중점 활동	Aktion 장 모네
	유럽통합의 문제와 관련 있는 특정 시설의 지원을 위한 운영비 보조
	일반교육 및 직업교육의 영역에서 활동하는 그 밖의 유럽 시설 및 협회의 지원을 위한 운영비 보조

5) 재원의 의무적 할당

장 모네 프로그램에 할당된 재원의 i) 최소 16%는 결의 제2조 제3항 a)에 의한 핵심적 활동, ii) 최소 65%는 결의 제3조 제3항 b)에 의한 핵심적 활동, iii) 최소 19%는 결의 제3조 제3항 c)에 의한 핵심적 활동을 지원하는 데 할당되어야 한다.⁵⁰¹⁾

500) ABl. 2006 L 327, S. 45 (51).

501) ABl. 2006 L 327, S. 45 (63).

제 6 장 결 론

유럽공동체는 애초에 경제공동체로서 자유로운 시장경쟁을 추구한다는 목적으로 설립되었다. 오늘날에도 여전히 이 점에 그 주요한 의미가 존재한다. 그 밖의 정책 영역, 예를 들면, 본 보고서에서 살펴본 교육정책적 영역에 대해서 공동체는 비교적 늦게 관심을 갖기 시작했다.⁵⁰²⁾ 하지만 이와 같이 공동체가 교육정책적 영역에서 활동할 수 있다는 것을 통해서 각 회원국이 그의 교육정책적 권한을 완전히 유럽공동체에 위임했다는 것을 의미하지는 않는다. 사실은 그 반대이다. 즉 유럽공동체는 이와 관련하여 최소한의 권한만을 보유하고, 핵심적인 분야에서의 교육정책적 관할권은 여전히 회원국이保有한다. 그럼에도 불구하고 유럽공동체 교육법제의 영향은 교육부문에서도 역시 여러 가지 측면에서 처음보다는 더 광범하게 미치고 있다.

유럽공동체는 교사와 학생 등의 이동을 장려하고, 회원국간의 교육의 영역에서의 교류 및 협력을 장려함으로써 전반적인 교육의 수준을 향상시키고, 새로운 학습의 기회를 증대시켜 나가고 있다. 이러한 유럽통합교육은 경제적·사회적 영역에서 유럽통합을 발전시켜 나가는데 중요한 역할을 수행하고 있다.

서론에서 언급한 것처럼 유럽연합 및 그 회원국과 동북아시아 및 우리나라, 일본, 중국 등의 경우는 서로 다른 역사적·문화적 배경을 갖고 있고, 현재의 정치적·경제적·교육적 수준에 차이가 있기 때문에 유럽연합의 교육법제·교육정책 등을 그대로 받아들이는 것은 문제가 있다. 하지만 유럽연합의 이제까지의 교육 영역에서의 경험을 살펴보는 것은 장차 동북아시아의 새로운 지역질서를 형성하는데 주도적 노력을 하고 있는 우리나라가 동북아시아 국가간 교육협력을 위

502) E.-W. Luthe, a.a.O., S. 45.

한 법제도적 조율을 하는 데 있어서도 선행의 경험과 지식을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이러한 인식에 기초하여 본 보고서는 i) 마스트리히트조약 발효 전 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거, ii) 마스트리히트조약 발효 후 유럽공동체 교육정책의 전개 및 법적 근거, iii) 유럽공동체의 교육에 관한 권한 및 한계, iv) 유럽공동체의 교육에 관한 실행프로그램을 중심으로 살펴보았다.

첫 번째, 마스트리히트조약 발효 전 유럽공동체의 교육정책은 유럽경제공동체조약 제128조를 근거로 직업훈련만을 그 대상으로 하여 한정적인 영역에서 매우 천천히 전개되어 왔다. 그러나 1970년대에 들어서 유럽공동체에서는 경제적 측면에 대한 교육의 역할의 중요성을 고려하여, 공동체의 활동범위를 직업훈련으로부터 그 밖의 교육영역으로, 특히 고등교육영역에까지 미치도록 하는 것이 중요하다는 공통의 인식이 형성되었고, 이러한 인식을 바탕으로 일반교육정책에 관한 부분적인 관할권을 근거지울 수 있는 연결점(유럽경제공동체조약 제41조, 제118조 등)을 근거로 일반교육적 정책들도 역시 부분적으로 전개되었다. 이와 같이 마스트리히트조약 발효 전 유럽공동체의 교육정책은 구체적인 관할권의 결여로 직접적인 법적 구속력 없이 목적을 설정하는 ‘일반적 지도원칙’, ‘메모’, 이사회의 ‘결의’ 등 여러 가지 종류의 ‘Soft Law’의 발령으로 구체화되었으며, 유럽이사회, 집행위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽법원은 교육정책을 구체화하고 발전하고자 각각 여러 가지 활동들을 전개해 왔다.

두 번째, 마스트리히트조약을 통해서 ‘일반교육, 직업교육’에 관한 장이 도입되었고, 이를 통해서 유럽공동체법상 공동체의 교육에 관한 권한조항(구 유럽공동체조약 제126조·제127조, 현행 유럽공동체조약 제149조·제150조)이 마련되었다. 즉 공동체의 교육정책을 위한 법률적으로 정의 내려진 테두리가 마련되었다. 그 외에도 유럽공동체조

약상 교육정책의 부수적 법적 근거에도 일련의 변화가 있었다. 또한 유럽연합기본권헌장에도 교육정책에 관한 법적 근거가 마련되었다. 이러한 교육정책적 관할권에 관한 법적 근거의 추가에 힘입어 유럽공동체는 교육 분야에서의 다양한 정책을 전개하고, 회원국 및 제3국과의 협력을 확대하고, 장차 유럽의 발전을 위해서 특히 고등교육이 중요하다는 인식 하에 고등교육체계를 개혁하고자 여러 가지 법적·제도적 장치를 마련했다.

세 번째, 공동체와 회원국은 양질의 교육을 발전시키는 것을 목적으로 한다. (일반) 교육의 영역에서 공동체는 회원국의 협력을 장려하고, 필요한 경우에는 그들의 활동을 지원하고 보충함으로써 회원국에서의 교육에 기여해야 한다. 이러한 목적의 실현에 기여하기 위해서 이사회는 장려조치와 권고를 발할 수 있다. 하지만 이러한 이사회의 법정 권한에는 일정한 한계가 존재한다. 즉 회원국은 강의의 내용 및 교육체계의 형성에 관하여 배타적인 관할권을 갖고 있기 때문에, 공동체는 이러한 회원국의 관할권 및 그 문화 및 언어의 다양성을 엄격하게 존중해야 한다는 한계와 회원국의 법령 및 행정규칙을 완전히 조화시키지 못한다는 한계가 존재한다. 또한 공동체는 양질의 직업교육을 발전시키는 것을 목적으로 회원국의 직업교육에 관한 조치를 지원하고 보충하는 직업교육에 관한 이사회는 여러 가지 조치를 실시할 수 있다. 다만, 이 경우에도 앞서 언급한 일정한 한계가 적용된다.

네 번째, 유럽공동체의 교육정책의 핵심 중의 하나는 공동체의 실행 프로그램을 발전시키는 것이다. 이를 위해서 유럽공동체는 1970년대부터 여러 가지 교육에 관한 실행프로그램들을 만들었고, 특히 마스트리히트조약에 권한조항이 삽입된 후, 기존의 실행프로그램을 통합·계승하고 새로운 실행프로그램을 추가적으로 채택하는 등 다양한 교육 관련 실행프로그램을 채택하여 시행해 오고 있다. 무엇보다도 유럽공동체는 이러한 실행프로그램을 통해서 공동체 전역에서의 이동

제 6 장 결 론

성을 증대시키고, 평생학습을 장려하는 등 유럽의 고유한 가치의 발전을 통한 회원국 교육체계의 유럽화를 장려하고 있다.

참고문헌

국내문헌

- 변해철, 유럽연합기본권헌장에 대한 개관, 외법논집 제14집, 한국외국어대학교, 2003. 8.
- 안병익, 유럽통합과 영·독관계, 유럽단일의정서협상과정을 중심으로, 유럽연구 제24호, 한국유럽학회, 2006.
- 왕기항 외, 유럽통합을 위한 교육협력의 현황과 과제, 고려대학교 EU 연구센터, 1999.
- 임천순, 유럽통합교육과 Socrates, 이호재 편, 유럽통합과 교육협력, 법문사, 1999.
- 장원섭, EU의 평생학습 정책 담론 분석, 한국교육, 2006, 제32권 제4호.
- 홍성호, 유럽통합과 프랑스 고등교육의 변화 - J. Attali 보고서를 중심으로 -, 불어불문학 연구, 2001.
- V. Götz/박정원 역, 유럽법의 일반원칙으로서 비례원칙과 신뢰보호원칙, 서울대학교 법학 제38권 3·4호, 1997.

일본문헌

- 江淵一公, 大學國際化の研究, 玉川大學出版部, 1997.
- 吉川 裕美子, ヨロッパ統合と高等教育政策, 學位研究 第17号 平成 15年 3月.
- 木戸 裕, ヨ-ロッパの高等教育改革 - ボロ-ニャプロセスを中心にして

참고문헌

-, レファレンス, 2005. 11.

主要先進國における國際交流機關調査報告書, 國際交流基金, 2003.

U. Teichler, 馬越 徹・吉川裕美子 監譯, ヨロッパの高等教育改革, 玉川大學出版部, 2006.

구미문헌

- A. Bostedt, Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht, Ausbildungsförderung, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, in: Jan Bergmann/Markus Kenntner (Hrsg.), Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Stuttgart u.a. 2002.
- A. Bousquet, European Training Policy and the Principle of Subsidiarity, in: R. Hrbek (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, Baden-Baden 1994.
- A. Fürst, Die bildungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, Marburg Univ., Diss., Frankfurt am Main u. a. 1999.
- C. Archer/F. Butler, The European Community Structure and Process, 1992.
- C. D. Classen, in: H. v. Groeben/J. Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., Baden-Baden 2003.
- Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl., München 2007.
- D. Elliot, Internationalizing British Higher Education: Policy Perspectives, in Scott, Peter (ed.), The Globalization of Higher Education, Buckingham University Press, 1998.

- E. Grabitz/M. Hilf, Kommentar zur Europäischen Union 14. Aufl., München 1999.
- E.-W. Luthé, Bildungsrecht: Leitfaden für Ausbildung, Administration und Management, Berlin 2003.
- H. Hablitzel, Subsidiaritätsprinzip und Bildungskompetenzen im Vertrag über die Europäische Union, Regensburg 1994.
- H.-J. Blanke, Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, Köln 1994.
- H.-J. Schütz/Th. Bruha/D. König, Casebook Europarecht, München 2004.
- H. Müller-Solger, Bildung und Europa: die EU-Fördermaßnahmen, 2. Aufl., Bonn 1997.
- H. von Groeben/J. Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., Baden-Baden 2003.
- H.-W. Rengeling, Europarechtliche Planungen und Aspekte eines europäischen Planungsrechts, Festschrift für W. Hoppe Zum 70. Geburtstag, München 2000.
- J. Bergmann, Recht und Politik der Europäischen Union, 2001.
- K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 2002.
- K. Kampf/G. Sander, Europäisierung und Internationalisierung von Hochschule und Studium, in: H.-U. Otto/Th. Rauschenbach/P. Vogel, (Hrsg.), Erziehungswissenschaft: Lehre und Studium, Stuttgart 2002.
- K. Schnitze, Von Bologna nach Bergen, HIS-kurzinformationen A6/2005,

참 고 문 헌

April 2005.

M. Böck, Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa, Baden-Baden 1995.

M. D. Hancock et al., Politics in Western Europe, 1993.

M. Herdegen, Europarecht, 9. Aufl., München 2007.

M. Niedobitek, Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Berlin 1992.

M. Schröder, Europäische Bildungspolitik und bundesstaatliche Ordnung, Baden-Baden 1990.

N. Porr, Bildungsrechtliche Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Widerstreit mit Länderkompetenzen, Diss., Univ. Göttingen 2003, Aachen 2004.

O. Nowoczyn, Bildungspolitische Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften nach Maastricht, Frankfurt a. M. 1996.

P. Hilpold, Bildung in Europa : Unter besonderer Berücksichtigung der EU-Bildungsprogramme, Baden-Baden 1995.

P. Lauritzen, Kultur-, Bildungs- und Jugendpolitik, in: Otto Schmuck (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamt-europäischer Perspektive, Bonn 1990.

R. Geiger, EUV/EGV, München 2004.

R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, Baden-Baden 2006.

R. Streinz, Europarecht, 5. Aufl., Heidelberg 2001.

Th. Oppermann, Europarecht, 3. Aufl., München 2005.

Th. Oppermann, Von der EG-Freizügigkeits zur gemeinsamen

- europäischen Ausbildungspolitik? Die Gravier-Doktrin des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, No. 109, Berlin u.a. 1988.
- W. Böttcher (Hrsg.), Zur Zukunft Europas, Band 4, Münster 2004.
- W. Hakenberg, Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 3 Aufl., München 2003.
- W. Schroeder, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003.
- W. Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl., Köln 1986.
- A. Bostedt, Europarecht im deutschen Verwaltungsprozess: Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht, Ausbildungsförderung, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, VBIBW 2001, 299 ff.
- A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62, 77 ff.
- D. Staudenmayer, Europäische Bildungspolitik - vor und nach Maastricht, BayVBl. 1995, 312 ff.
- G. Seidel/A. Beck, Rechtliche Aspekte der Bildungspolitik der EG, Jura 1997, 393 ff.
- H. Avenarius, Zugangsrechte von EG-Ausländern im Bildungswesen der Bundesrepublik, NVwZ 1988, 385 ff.
- I. Beckedorf/Th. Henze, Neuere Entwicklungen in der Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, NVwZ 1993, 125 ff.
- I. Hochbaum, Kohäsion und Subsidiarität - Maastricht und die Länderkulturhoheit, DÖV 1992, 285 ff.
- I. Hochbaum, Politik und Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft

참 고 문 헌

im Bildungswesen, in: BayVBl 1987, 481 ff.

I. Pernice, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847 ff.

K. Hailbronner, Die soziale Dimension der EG-Freizügigkeit-Gleichbehandlung und Territorialitätsprinzip, EuZW 1991, 171 ff.

K. Lenaerts, Education in European Community Law after Maastricht, CMLR 31, 1994.

M. Niedobitek, Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäische Union, Eur 1995, 349 ff.

M. Zuleeg, Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen Integrationsprinzip, DVBl. 1992, 1329 ff.

인터넷 사이트

K.-D. Bocharde, The ABC of Community law (5 ed.), European Commission, Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2000 (<http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/index.html>).

P. Fontaine, Europe in ten points, European Commission, 1998(http://europa.eu.int/comm/publications/booklet/eu_glance/12/index_en.htm).

http://bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF

http://eacea.ec.europa.eu/static/en/llp/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html

- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html
- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/comenius/success-stories_de.pdf
- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/erasmus/success-stories_de.pdf
- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/leonardo/success-stories2007_de.pdf
- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/leonardo/success-stories2007_de.pdf
- http://ec.europa.eu/education/policies/educ/education_en.html
- http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/comenius/index_de.html
- http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/index_de.html
- http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/what_en.html
- http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/what_en.html
- http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/grundtvig/index_en.html
- http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/index_en.html
- http://ec.europa.eu/education/policies/educ/education_en.htm
- <http://eu.daad.de/eu/llp/06332.html>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/11043.htm>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11082.htm>
- http://www.bologna-berlin2003.de/de/http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/030919Berlin_Communique.PDF
- http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf

참 고 문 헌

http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/010519PRAGUE_COMMUNIQUE.PDF

http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/980525SORBONNE_DECLARATION.PDF

<http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

<http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11061.htm>

<http://www.eurydice.org/Documents/FocHE2005/en/FrameSet.htm>

<http://www.eurydice.org/myj2eeportlet1/htdocs/printTemplate.html>