

# 教育兩極化 解消를 위한 法制 整備方案 研究

姜 鉉 哲\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 교육양극화의 개념과 원인분석

1. 교육양극화의 개념
2. 교육양극화에 대한 원인분석

### III. 교육양극화 해소를 위한 각국의 법제 동향

1. 영국의 교육의 질 향상도 평가와 교육투자 우선지역사업
2. 프랑스의 교육투자우선지역사업
3. 미국의 기초학력증진 및 소외지역 교육여건개선정책
4. 비교법제의 시사점

### IV. 교육양극화 해소를 위한 법제 정비방안

1. 학교교육에 기초한 사회통합과 교육양극화해소
2. 지역간 사회통합과 교육양극화해소
3. 계층간 사회통합과 교육양극화해소
4. 교육정책과 양극화-전문대학원 정책에 비추어

### V. 결 론

\* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

## I. 서론

양극화 문제에 관한 최근의 정치적·사회적 논의는 그 본질에 있어서 선진사회로의 진입이라는 긍정적 측면과 빈부격차와 사회갈등이라는 국가적 한계를 드러내고 있다는 부정적 측면을 동시에 보여주고 있다. 이것은 사회경제적 측면에 있어서 양극화의 극복을 통한 문제 해결을 위한 노력이 우리 사회의 향후 발전에 중대한 과제로 등장하고 있음을 의미하는 것이다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 사회경제적 관점에 있어서 양극화 해소를 위한 정책적·법제적 대응과 논의는 매우 활발하게 진행되고 있는 것 또한 사실이다. 하지만 여전히 교육과 관련된 양극화의 문제에 대한 논의는 매우 미비한 실정이며, 정책적 논의와 문제제기에 기초한 실질적인 교육법제의 개선에 관한 사항은 실효성과 집행력을 담보하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 교육양극화에 대한 법제의 문제점은 교육이라는 문제와 정책이라는 문제가 상호 충돌하는 현상에 따라 더욱 분명하게 드러나는 측면이 있다는 점에서 그 본질적인 문제제기와 극복방안에 대한 대안적 검토가 필요할 것으로 생각된다. 최근 교육인적자원부가 국회에 낸 국정감사자료를 보면, 2005년 3월부터 2006년 2월까지 유학을 위해 출국한 초·중·고교생은 2만 4백 명으로 전년에 비해 24%, 7년 전에 비해 13배가 늘어난 것으로 집계되었으며, 학교수업료를 내지 못한 고교생은 6만5천 4백35명, 급식비를 연체한 초·중·고교생은 2만2천57명에 달하는 것으로 조사되었다<sup>1)</sup>. 물론 이러한 통계가 일률적으로 교육양극화 현상을 설명하거나, 양극화 현상이 나타나고 있음을 보여주는 것이 아니라 하더라도 우리 사회에 있어서 교육양극화의 문제가 나타나고 있음을 보여주는 하나의 지표임에도 분명하다고 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 단순한 교육의 양극화 현상에 대한 진단과 법제화에 관한 연구가 아니라 정책과 교육의 상호 모순을 극복하기

1) 경향신문, 2006. 10. 13., 사설 '우려되는 교육양극화 현상'.

위한 법제적 관점에 관하여 살펴보려고 한다. 이를 위하여 먼저 교육 양극화의 개념을 보다 정확하게 파악하고 그 범위를 선정하였으며, 이를 기초로 양극화의 원인을 다양한 교육적·사회적·경제적 관점에서 파악하고자 하였다. 이를 기초로 영국과 프랑스 및 미국의 교육양극화 해소정책에 대한 내용과 효과 및 시사점에 관하여 살펴보았다. 이러한 개념과 법제비교를 통하여 ①학교교육에 기초한 사회통합과 교육양극화해소, ②지역간 사회통합과 교육양극화해소, ③계층간 사회통합과 교육양극화해소, ④교육정책과 양극화 문제에 관하여 정책적 대안과 함께 나누어 살펴보았다.

## II. 교육양극화의 개념과 원인분석

### 1. 교육양극화의 개념

일반적 관점에 있어서 교육의 양극화에 관한 개념<sup>2)</sup>은 계층간·지역간 차이로 인한 교육의 양과 질의 현격한 차이를 개인의 능력이나 재능으로 극복하기 어려운 사회적 현상을 의미한다. 우리 사회의 근대적 관점의 교육목적은 전통적인 교육과 학습을 통한 개인의 인격적 수양과 교양의 완성을 위한 것보다는 교육과 배움을 통한 사회적 지위상승의 가능성에 대한 교육적 평등에 그 기초를 두고 있음을 부인할 수 없다. 이러한 제도적 관점의 교육기회의 평등은 개인의 성실과 노력을 통하여 보다 많은 교육의 기회가 제공되고, 이를 통하여 현재에 처한 어려운 사회적 상황을 극복하고, 보다 나은 삶의 질을 보장 받을 수 있는 사회적 신뢰에 기초하고 있음을 또한 부인할 수 없다.

2) 양극화(분극화 : Polarization)의 원래적 개념은 사회의 제반세력이 서로 대립되는 2개의 극(極:中心核)으로 분화·집중되는 현상을 말하는 것으로 일원적인 사회가 서로 백중(伯仲)하는 사회적 세력에 의하여 2개로 분화되는 경우, 즉 일원성의 붕괴를 보이는 것이 있고, 다원적인 사회에서 다수로 존재하는 사회적 제반세력이 2개의 세력으로 통합·집중되는 경우, 즉 세력원(勢力源)의 다원성이 소멸되는 경우가 있다(네이버 백과사전, <http://100.naver.com/100.nhn?docid=79332>).

하지만 최근 교육은 ‘부와 지위의 세습’과 ‘빈곤의 대물림’을 더욱 공고히 하고, 계층간의 고립현상을 부채질하고 있다. 즉, 교육기회의 평등이라는 관점에서 그 역할과 위상을 가지고 있는 공교육의 약화와 사교육의 규모와 영향력의 확대에 따라 교육기회의 불평등에서 출발된 교육양극화의 문제가 과정과 결과의 불평등을 초래함으로써 교육의 불평등현상이 교육의 양극화 현상으로 나타나고, 이것이 곧 사회적 양극화의 기초가 되고 있다는 점에서 교육의 양극화를 해소하기 위한 정책적 연구와 관심이 필요함을 나타내는 것이라 하겠다. 즉, 교육에 있어서 계층간·지역간 사회경제적 격차로 인한 교육기회의 불평등과 이로 인한 교육과정과 결과의 불평등으로 사회적 양극화의 주요한 요인으로 작용하는 사회현상을 개념적으로 표현하는 것이 교육양극화의 문제인 것이다<sup>3)</sup>. 따라서 본 논문에서는 교육양극화 해소를 위한 법제적 접근을 위하여 헌법적 관점의 교육기회의 불평등에 기한 관점과 과정과 결과의 불평등 문제뿐만 아니라 정책적 관점에 있어서의 양극화 문제에 관한 종합적인 접근을 시도해 보고자 한다.

## 2. 교육양극화에 대한 원인분석

교육양극화에 대한 원인과 법제에 관한 분석은 매우 다양한 방법과 관점에 따라 이해될 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 여기에서는 주로 계층간의 교육기회의 평등과 국민의 교육을 받을 헌법상의 권리보장이라는 관점에 비추어 현재 나타나고 있는 현상과 정책적 관점에서 나타나는 교육양극화의 문제를 중심으로 살펴보고자 한다.

---

3) 교육양극화의 개념을 단순히 경제적 격차나 가난의 대물림과 같은 기회의 불평등으로 제한하는 것은 매우 단선적인 평가일 것으로 생각된다(양정호, 교육양극화 무엇이 문제인가, 교육개발, 2006., 봄호). 하지만 현재 나타나는 교육의 모든 문제점이 양극화에서 비롯된 것으로 파악하고 양극화 해소가 모든 교육문제를 해결할 것으로 판단하는 것 역시 문제점으로 지적하지 않을 수 없다(대통령 자문정책기획위원회, 사회통합과 선진사회 건설을 위한 교육·문화정책, 2005. 11.).

먼저, 교육에 관한 시장주의 원칙의 도입은 공교육의 시장화와 학교 민영화를 기본적인 골격으로 하는 교육의 사유화 전략으로부터 나타난다. 이것은 교육의 질적 수준의 제고와 교육경쟁력 강화라는 명분의 정당화를 기초로 하는 교육재정의 감축을 그 기본적 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 다른 한편으로 경제적 시장주의의 관점에 있어서 양질의 값싼 노동력의 공급을 교육의 임무로 부과하고, 의식의 재생산을 통하여 사회불평등 심화의 위기상황을 돌파하고자 하는 이데올로기적 내용도 담고 있는 것이다. 즉, 국가 공교육체계의 붕괴를 시장주의로 포장하고, 시장경제정책에 기초한 빈부의 격차에 따른 양극화 현상을 계층의 고립화라는 관리의 관점을 의식적으로 고착화하고자 하는 것이 현재 우리 사회에 나타나는 교육양극화의 근본적·구조적 현상이라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 기반이 취약한 공공부문에 시장만능주의의 모델을 수입하여 변화와 개혁을 추진함으로써 사회 양극화가 가속화되는 것이며, 공공적 성격이 가장 강한 교육부문의 자유화와 경쟁주의 도입은 오히려 공교육 재정확충의 기초가 흔들리고, 교육 전부분이 정체 내지 둔화상태를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표> GDP대비 교육재정 변화추이

(단위 : 억원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
GDP 규모(A)	6,221,226	6,846,357	7,213,459	7,783,322	8,405,987
교육재정합계(B)	215,829	281,391	309,628	333,138	352,621
교육재정비율(%)	4.35	4.11	4.29	4.28	4.19

\* 자료 : 교육인적자원부 행정자료

위의 표에서 살펴보는 바와 같이 공교육비의 한계로 인한 교육의 사교육비 의존이 심화되고 있으며, 한편으로는 부실한 교육복지체제의 개선을 위한 물적 토대의 취약성을 의미하는 것이라 하겠다. 즉, 부실한 공교육 재정은 시장주의 교육개혁정책으로 교육격차를 심화시키고, 이러한 교육격차가 사회적 양극화를 심화시키는 악순환의 고리를 강화시키고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 즉, 우리나라의 경우 GDP의 7.1%를 정부와 학부모가 학교교육에 투자하고 있는 것으로 나타났으나, 이 중 약 41%에 해당하는 금액(GDP의 2.9%)이 민간부담이고, 약 59%에 해당하는 금액만을 정부가 부담하는 것으로 나타나 민간재원에 대한 공교육 의존도가 매우 높음을 알 수 있다<sup>4)</sup>.

구체적으로 살펴보면, 초·중등교육단계의 경우 2002년 현재 민간부담은 GDP대비 0.9%로 해당 교육단계 교육비 총액의 22.0%로 OECD 국가평균(7.9%)의 3배에 육박하는 수준으로서 학부모들의 경제적 부담이 3배정도에 달하고 있음을 간접적으로 보여주는 것이다. 고등교육의 경우에는 해당 교육단계 교육비 총액의 86.3%로 OECD 국가평균(21.4%)의 4배에 육박하는 수준으로 큰 가계부담으로 작용하고 있다. 이와 같은 교육비의 구성은 공교육을 통한 소득재분배와 사회통합의 효과는 기대할 수 없는 수준이며, 과중한 사교육비의 부담으로 공교육이 수행하여야 할 정치적 기능을 상실하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 이것은 서열화된 대학체제와 학벌주의에 따른 교육의 폐해와 심각성을 도출하는 것으로 본질적인 교육기회의 평등과 교육을 받을 헌법상의 권리를 심각하게 침해하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.

또한, 계층간의 학업성취의 격차라는 다양한 실증적 연구결과<sup>5)</sup>는

4) OECD, Education at a glance, 2005./교육부, 2005 OECD 교육지표(Education at a glance), 2005. 9. 13., 보도자료 31면.

5) 한국직업능력개발원, 한국교육고용패널조사(보도자료), 2004. 11. 11.; 김경근, 한국 사회 교육격차의 실태 및 원인, 제1회 한국교육고용패널 학술대회 논문집, 2005. 10. 7., 709-730면; 김현주·이병훈, 부모의 가족배경과 사회문화적 자원이 자녀의 학업성취에 미치는 영향, 제1회 한국교육고용패널 학술대회 논문집, 2005. 10. 7., 47-70

경제적 차이로 교육기회의 평등은 물론 교육을 받을 헌법상의 권리마저 침해함으로써 교육의 양극화 현상이 심각한 수준으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 즉, 부모의 소득수준이 높거나 학력이 높을 수록 자녀의 학업성적이 좋게 나타나거나, 가정내 문화생활이 풍요롭거나 부모의 교육열이 높고 자녀에 대한 관심이 클수록 자녀의 학업성취도도 좋은 것으로 조사되었으며, 성적이 좋은 학생일수록 사교육 참여 비율이 높다는 특징도 아울러 발견되고 있다. 이러한 교육양극화 현상은 결과적으로 교육격차의 문제뿐만 아니라 사회적 노동시장에 있어서 차등보상의 문제를 발생시키고 있다. 즉, 계층의 차이가 교육의 결과 차이를 만들어내고 이것이 다시 임금격차를 만들어 내어 세대간 계층의 대물림 현상이 나타나는 것이다.

이 점이 교육양극화가 중요한 사회적 문제로 등장하는 배경이며, 이의 해소가 곧 사회적 양극화는 물론 사회적 갈등을 해결하는 근본적인 대책이라는 점을 보여주는 것이라 하겠다. 이러한 현상의 원인은 표면적으로는 고용유연화 정책 등 노동시장에 대한 시장주의적 정책에 따른 것이지만, 학력·대학서열화 등에 따른 노동시장의 분단 내지는 단절로 더욱 뚜렷하게 나타나는 사회현상이라 하겠다<sup>6)</sup>. 현재 우리 사회는 계층간의 교육격차와 사회양극화가 더욱 강고해져 가는 현상을 보여주고 있으며, 더욱 심각한 문제는 이러한 사회적 현상에 대한 정책적 방향이 오히려 문제를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이다. 즉, 교육의 본질적 목적인 사회통합의 기능이 오히려 교육을 통하여 더욱 심각하게 분열을 조장하고 심화시키는 정책으로 일관하고 있음에 교육양극화의 문제점이 존재하는 것이라 하겠다.

면; 안병철, 사회경제적 여건에 따른 학업성과의 불균등성 평가, 제1회 한국교육고용패널 학술대회 논문집, 2005. 10. 7., 735-745면 등.

6) 정진호·이규용·최강식, 학력간 임금격차의 변화와 요인 분석, 한국노동연구원, 2004. 05., 56면; 대졸 이상의 임금상승률은 전반적으로 그다지 변화되지 않았지만, 고졸자의 임금상승률은 모든 연령계층에서 전반적으로 크게 낮아졌다. 특히 두 계층간의 임금격차는 1994년을 기점으로 확대되고 있으며, 이러한 추세는 모든 연령계층에서 공통으로 발생하였다.

### Ⅲ. 교육양극화 해소를 위한 각국의 법제 동향

#### 1. 영국의 교육의 질 향상도 평가와 교육투자 우선지역사업

영국은 최근 동구권과 외국에서 유입되는 불법이민자들에 의하여 형성된 도시주변 밀집지역에서 사회적·문화적 문제가 발생함으로써, 소외계층을 위한 지역학교들이 실패학교로 규정되어 폐쇄되고 이로 인한 만성적인 저학력·실업의 문제가 발생하였다. 이에 따라 공교육의 수준향상과 학교의 책무성을 제고하는 정책의 집행을 위하여 1988년 교육개혁법을 제정하여 국가교육과정의 의무적 도입과 주요 학력 단계별 성취도를 평가하도록 하고, 이어 1992년 전국적인 학교평가담당 교육질 관리청을 설치하고, 주요 단계별 성취도평가결과를 서열표로 작성하여 공개하도록 하였다. 하지만 이러한 법제적 의무화는 오히려 낙후지역의 교육여건을 오히려 악화시키는 함으로써, 단순한 성취도의 평가만으로는 교육여건의 개선효과가 낮다는 평가에 따라 종합적 처방의 일환으로 ‘교육투자우선지역사업’을 실시하였다<sup>7)</sup>.

영국의 교육투자우선지역(Education Action Zone : EAZ/Excellence in Cities : EIC)사업을 시행하여 각 지역의 필요에 따라 학업성취와 함께 복지기능에 대한 투자와 관리를 병행함으로써 학업성취의 실질적 효과를 나타내고 있는 교육투자사업의 일종이다<sup>8)</sup>. 이 사업은 초기 EAZ를 통하여 1998년 초등학교에 중점을 두고 도입되었지만, 이후 2000년 EAZ를 흡수 통합한 EIC를 통하여 중등학교에 초점을 두고 시행되

7) 영국은 1992년 교육법에서 교육기준청(OFSTED : Office for Standard in Education)을 신설하고, 학교 효과성의 제고를 위한 학교평가제도를 도입하고 평가결과의 발표를 통해 학교의 책무성을 높이고 학부모가 학교를 자유롭게 선택할 수 있도록 하였다(OFSTED, Education Action Zones : Commentary on the First Six Inspections, 2001.).

8) Oliver Hyams, Law of Education, Sweet & Maxwell(London), 1998, p.17.



고 있으며, 각 해당지역이 필요에 따라 신청하고 중앙부서에서 선정하여 관리·감독하도록 하고 있다. 또한 공영자율학교를 통하여 실패한 도심학교를 민간교육경영기관이 인수하여 자율적 교육과정을 시행하고 다양한 계층의 아동을 함께 직업준비와 대학과정을 준비하게 함으로써 중등교육의 질을 개선하기 위한 제도를 시행하고 있다. 이러한 공영자율학교는 시행 3년에 걸친 평가에서 실질적인 학업성취도와 진학률 등에서 성공적이라는 평가를 받고 있다<sup>9)</sup>.

현재 추진되고 있는 영국의 교육개혁의 목표는 질 높은 조기교육의 기회제공, 유아교육센터설치, 초등교육의 효과성 증대를 위한 학급당 학생수 줄이기 및 기초학습 실시, 학교별 학업성취도 기준설정 및 평가에 따른 미달학교의 폐교, OFSTED에 의한 학교 및 교육청 평가, 교육개선이 필요한 지역에 교육개혁특구(교육투자우선지역) 설치, 정보통신교육의 강화, 교장의 자격강화 및 우수교사 처우개선 등이다. 이러한 교육개혁의 흐름속에서 학교는 학교경영의 자율성과 책무성 증대, 학교교육과정의 설정 및 운영, 교육목표달성을 위한 교육평가의 강화, 교원의 전문성 신장, 직업교육과 고등교육의 수월성 강화 등의 과업을 안고 있다<sup>10)</sup>.

## 2. 프랑스의 교육투자우선지역사업

프랑스는 전후 경제재건과정에서 대거 유입된 구식민지 출신의 이민자들이 프랑스의 주류사회와 분리된 제한된 삶의 기회와 만성적인 실업문제, 인종차별문제 등으로 사회통합성이 위협받고 있는 것이 현실이다. 이러한 사회적 문제를 해결하기 위한 전반적인 정책 중 교육양극화 해소를 위한 정책적인 방향도 포함되어 시행되고 있다. 특히

9) 한국개발연구원 편, 양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안, 2006. 8., 158-159면 참조.

10) 남미정, 영국 EAZ 교육복지 사례연구, 교육발전논총 24권, 2003., 71-78면 참조.

‘적게 가진 자에게 더 많이 준다’는 원칙아래 1982년 사회당 정권에 의하여 도입된 교육투자우선지역사업(Les Zone d’Education Prioritaire : ZEP)은 가장 불리한 계층의 자녀들의 학교교육의 결과에 괄목할만한 향상을 가져오기 위한 목표로 시행되었다. 즉, 프랑스의 교육불평등 해소를 위한 교육정책은 개인 수준보다는 지역단위에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다.

프랑스의 ZEP는 학업상태, 외국 어린이의 취학률, 가정의 사회경제적 지위분포를 기준으로 선정된 몇 개의 초·중·고등학교를 포함하는 거주지역 개념으로 우선 교육지역을 선정하도록 하고 있다. 이후 1999년 ZEP를 재활성화하여 REP(Reseaux d’education prioritaires)로 전환하여 지역이라는 폐쇄적 개념에서 지역적으로 연결이 가능하고 좀더 열린 의미의 네트워크 체계를 구축함으로써 학교실패 방지 프로그램을 강화시키고자 하였다. 이러한 네트워크를 구성하기 위하여 다음과 같은 학업성취를 위한 10가지 방향을 제시하고 있다<sup>11)</sup>. 즉, ①학교 지식에 접근할 수 있는 기회의 평등한 보장, ②독서 및 언어능력의 습득 보장, ③문화 활동·스포츠 활동·영상교육의 개발, ④조기취학의 장려 및 지원, ⑤성취도 심사에 기초한 학습곤란 학생들의 보충지도로 학교실패 예방, ⑥시민정신의 함양과 공동체 참여의 적응력과 책임감 고양, ⑦학교와 학부모의 연대강화, ⑧지역사회와의 연대강화와 지역사회에 개방된 학교, ⑨현장의 성과를 평가할 수 있는 효과적인 도구제공 ⑩교사 임무지원 강화와 조정기구의 신설 등의 사업방향을 설정하여 시행하고 있다. 이 사업을 통하여 프랑스는 학생들의 평균은 여전히 다른 지역보다 낮지만 그 격차는 조금씩 줄어들고 있다는 실증적 결과가 나타나고 있다<sup>12)</sup>.

11) 이정희, 교육복지투자우선지역의 효율적 운영에 관한 연구, 한국교원대학교 교육정책대학원 석사논문, 2005., 33-36면 참조.

12) 한국개발연구원 편, 양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안, 2006. 8., 159-160면 참조.

### 3. 미국의 기초학력증진 및 소외지역 교육여건 개선정책

미국에 있어서 교육에 관한 문제는 계층과 인종이 결합하여 거주지 분리에 따른 지역간 교육여건의 격차가 발생하고, 이민자를 중심으로 한 소외계층 밀집지역의 질 낮은 교육과 이로 인한 빈곤의 대물림을 개선하기 어렵다는 문제점을 가지고 있다. 이를 위하여 미연방정부는 저소득층 가족의 영유아들에게 경제적·사회적·신체적·심리적 욕구에 부합하는 포괄적 의미의 취학전 프로그램을 제공함으로써 빈곤의 세습화를 방지하고자 Head Start사업을 시행하고 있다. 이 운동은 미연방차원에서 취학전 빈곤아동에게 언어·보건·정서 등 다방면에 걸친 포괄적인 서비스를 제공해 빈곤의 악순환을 끊겠다는 취지로 만들어진 아동교육 프로그램이다<sup>13)</sup>. 또한 연방국가인 미국에 있어서 교육의 양극화 문제를 해결하기 위하여 연방정부의 획일적이고 계획적인 지원과 법제화보다는 교육의 실질적 권한을 가진 각주에서 해당 주에 적합한 다양한 교육프로그램과 계획을 마련하여 시행하고 있다<sup>14)</sup>.

첫째, 캘리포니아 주에서 1999년 이래 시행되고 있는 NCLB(No Child Left Behind)정책은 표준화된 검사와 평가를 통한 학교개선정책으로서 산출중심의 책무성 체제로 전환하여, 학교의 책무성을 묻는 지표로 표준화된 학력검사에 활용하고 있다<sup>15)</sup>. 이를 위하여 캘리포니아 주 교육당국은 교육성취도가 낮은 학교에 대해 The Immediate Intervention/Underperformance Schools Program(II/USP) 및 The High Priority Schools Grant Program(HPSG)를 제공하고 이를 통한 학업성취도를 학교가 자

13) Head Start 운동에 대한 내용은 박동규, 교육복지투자우선지역 지원사업 개선방안에 관한 연구, 인하대학교 행정대학원 사회복지학 석사논문, 2005. 8., 44면 이하 참조.

14) Michael W. Apple, Educational reform and the middle class(reviewing policy), Educational policy. 18(2), 2004., pp.395-400.

15) Kern Alexander-M. David Alexander, American Public School Law, Thomson West(U. S. A), p.196.

울적으로 측정하도록 하였다. 하지만 이 프로그램은 과거보다 오히려 유급자와 중도탈락자를 증가시켰으므로 성취도 평가도구로서는 인정 받고 있으나, 학교개선정책을 통한 성취도의 향상이라는 효과의 달성에 대하여는 회의적이라는 평가가 이루어지고 있다. 둘째, 1995년 이래 학습조건을 개선한 교육격차 해소방안으로서 위스콘신 주에서 시행하는 학업성취보장 프로그램(Student Achievement Guarantee in Education Program : SAGE)제도가 있다. 이 제도는 도심교육의 문제해결방안으로서 학급규모를 줄이는 방향의 대안모색으로부터 출발하고 있다. 즉, 학생과 교사수를 15:1이 넘지 않도록 하고 교육과정도 학업의 성취도 향상에 두고 변화를 도모하며, 교사의 전문성 향상을 위한 노력을 물론 교직원에게 대한 평가를 실행하며, 이를 위한 다양한 재정적 보조를 하고 있다. 셋째, 텍사스 주에서 교육재정 재분배를 통한 격차해소정책인 로빈후드 정책이 있다. 이 로빈후드 정책은 텍사스 주에서 저소득층 학부모들의 교육을 받을 권리에 대한 소송으로 부유한 지역의 교육비 일부를 저소득 지역에 도입함으로써 생긴 정책으로서 이를 기초로 텍사스 주 정부당국이 2004년 이후 더욱 적극적인 방식으로 최소한의 교육여건 조성의 필요성이 제기되면서 본격적으로 시행되고 있다<sup>16)</sup>.

#### 4. 비교법제의 시사점

영국과 프랑스가 추진해 온 교육투자우선지역사업의 궁극적 목적은 지역간 불평등 해소를 통해 사회적 평등을 실현하기 위하여 그 일차적 목표를 교육을 통한 학업성취도의 향상에 두고 있는 대표적 정책이다. 따라서 교육 관련정책임에도 불구하고 단순한 교육적 지원에 한정하지 않고, 다양한 복지서비스를 함께 제공함으로써 그 성공을

---

16) 한국개발연구원 편, 양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안, 2006. 8., 158면 참조.

보장받고 있다. 이것은 열악한 가정배경이 초래하는 학습결손의 누적 효과를 줄이기 위해서는 국가와 지방자치단체의 조기개입이 필요하고 이러한 정책적 노력에 맞추어 가정 자체의 교육적 기능개선을 위한 노력이 동시에 취해져야 함을 의미하는 것이라 하겠다. 또한, 교육투자에 있어서도 단순한 교육재정의 증가가 교육과 학업성취도를 증대시키지는 않는다는 점이다. 즉, 실질적이고 직접적인 투자만이 교육여건과 학업성취도를 개선시키는 직접적인 효과를 나타낼 수 있음을 시사하는 것이라 하겠다. 따라서 교육여건의 개선은 실제로 수업이 일어나는 상황 자체의 개선을 이루어야 하며, 모든 학교와 학생의 수준향상을 위해서는 학생의 특성과 능력을 감안한 개별화된 지도와 교육과정운영이 필수적이다. 그리고 이를 위한 교원의 양성과정은 물론 다양한 연수기회를 통한 지도역량의 강화가 무엇보다도 필요함을 의미한다고 하겠다. 이를 위한 교사와 학교에 다양한 평가와 이의 반영을 위한 법제화의 필요성이 제기되고 있다.

한편, 교육불평등 해소를 위한 법제적·정책적 접근의 출발점은 교육격차의 실태에 대한 주기적·다면적 평가를 시행하여 그 결과로부터 원인규명과 해결책이 마련되어야 할 것이다. 또한 열악한 지역의 교육적 배려는 단기간에 가시적 결과를 확인하기 어렵다는 점을 고려하여 효과에 대한 경제적 투자효율성으로 판단하기보다는 투자에 따른 장기적인 전망과 방향성을 검토하여 판단하여야 할 것이다. 이상과 같은 교육조건 격차를 줄이기 위한 국가적 관심과 아울러 대입전형이나 취업시의 보정장치도 함께 마련하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 이것은 낙후지역과 소외계층에 대한 자구노력을 극대화하는 정책으로서 사회적 불평등을 국가적 지원을 통하여 구제함으로써 전체적인 관점에서의 사회적 비용을 최소화하는 노력을 기울여야 함을 의미하고 있다.

## IV. 교육양극화 해소를 위한 법제 정비방안

### 1. 학교교육에 기초한 사회통합과 교육양극화해소

시장주의 교육개혁은 경제적 가치를 배타적으로 강조함으로써 공교육의 정치적 기능을 부정하는 결과를 초래하였으며, 사회적 약자를 교육에서 배제함으로써 교육복지체계의 강화를 통한 소득재분배의 효과는 필연적으로 양극화를 부치기는 결과를 가져오고 있다. 이것은 본질적으로 국가가 학교교육에 대한 재정적 투자의 확대와 공교육의 내실화를 통하여 보완하여야 함에도 불구하고, 여전히 시장주의 교육정책기조를 유지함으로써 나타나는 교육양극화의 본질적 내용을 이루는 것이라 하겠다. 따라서 교육에 대한 자원의 적절한 배분과 공공성의 강화를 위한 민주적인 통제의 필요성이 법제적 관점에서 제기되고 있는 것이다. 즉, 국가의 교육양극화 해소를 위한 기본적인 정책방향은 공공재정의 투자확대를 그 기본적 골격으로 하여 교육정책에 대한 민주적 통제장치의 마련이 필수적이라 하겠다. 뿐만 아니라 다양한 정책적 수단을 통하여 단위학교와 대학의 책무성을 강화하고, 학교교육의 효율성과 민주성이 담보하는 노력을 기울여야 할 것이다.

위와 같은 교육양극화 해소를 위한 구체적인 정책방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공적 투자의 확대와 과중한 사교육비 부담률을 완화하여야 할 것이다. 최소한 전체교육단계의 공공부담 공교육비를 GDP대비 5.0%이상으로 끌어올려야 할 것이며, 이에 따른 민간부담을 상응하는 정도로 낮추는 노력을 하여야 할 것이다<sup>17)</sup>. 이것은 세계수준의 공교육비에 관한 최소한의 목표라는 점에서 반드시 참고되어야 할 것이며, 특히 고등교육단계에 있어서 80%를 상회하는 사적 부담

17) OECD 국가의 공공부담 공교육비는 평균 5.1%이며, 매번 대선당시의 정치세력의 교육비 부담비중은 6%를 공약으로 하고 있음에 비추어서 산출한 수치임.

를<sup>18)</sup>은 교육양극화의 본질적인 부분이면서 교육의 기회균등과 교육을 받을 권리를 침해하는 헌법적 불평등을 초래하고 있음을 명심하여야 할 것이다. 물론 이와 관련하여 정책의 딜레마<sup>19)</sup>가 존재하는 것은 사실이지만, 공적 부담의 증가를 통한 저소득층 자녀의 취학률 제고와 취약계층 자녀를 위한 생활비 보조금 제도 등의 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것으로 보인다.

둘째, 영유아교육의 공교육화 기조의 확립과 강화이다. 이 분야는 그 동안 교육정책의 사각지대에 놓여있는 영역으로서 최근에는 유치원 교육에 대한 정책적 관심이 나타나고 있다. 이것은 그 동안 영유아에 대한 교육은 학교교육정책은 공교육정책의 범위밖에서 방치된 측면이 있음을 의미하는 것으로 공립유치원과 유아원 및 놀이방 등을 확대하고 지원하는 정책이 필요할 것으로 생각된다<sup>20)</sup>. 특히, 이 분야의 정책집행에 있어서 반드시 실행되어야 할 부분 중의 하나가 직접 지원방법의 채택이다. 저소득층과 취약계층의 영유아의 간접적 교육 지원방법은 교육기관에 갈 수 없는 영유아의 교육기회를 근본적으로 박탈하는 것이며, 가정에 의하여 맡겨진 영유아를 상대적으로 차별하는 결과를 초래하고 있다는 점에서 반드시 고려하여야 할 것으로 생각된다.

셋째, 지속적인 교육여건의 개선과 민주적인 학교정책의 수립을 통하여 교육양극화 해소를 위한 본질적인 정책을 실시하여야 할 것이다. 과거보다는 많이 개선되었다고 하지만, 여전히 우리의 현장교육여

18) 이와 관련하여 대통령자문 정책기획위원회 보고서는 GDP대비 0.3%에 불과한 정부부담을 1.0%로 끌어올리고, 중장기적으로 사적 부담률을 40% 수준으로 낮추는 정책목표를 세울 것을 주장하고 있다(동위원회, 사회통합과 선진사회 건설을 위한 교육·문화정책, 2005. 11., 26-27면).

19) 서열화된 대학체계와 대학의 재정적 부실화 등으로 단순한 공적 부담의 증가만으로는 교육양극화를 해소하기 보다는 오히려 사회통합을 저해하고 교육기회를 박탈하는 결과를 초래할 수 있음을 의미한다.

20) 이와 관련하여 대통령자문 정책기획위원회 보고서는 공립유치원의 비중을 50% 정도로 끌어올리는 중장기적인 정책목표를 세워 적극적인 대책을 강구할 것을 강조하고 있다(동보고서, 22면).

건은 학교와 교사가 전체학생들에게 평균적 교육관심과 배려를 하기에는 역부족인 상황이다. 따라서 학급당 학생수 등의 교육여건을 획기적으로 개선한다면, 교육적 관심과 배려에 기초한 교육양극화의 상당부분은 해소할 수 있는 정책적 방향성을 가질 수 있을 것이다. 이것은 교육의 질적 수준의 향상은 물론 사회통합에 매우 효과적인 선택이 될 것이며, 교육과정과 결과의 격차를 줄이는 매우 효과적이고 유효한 방법이 될 것이다. 뿐만 아니라 학교정책 수립에 있어서 민주적 과정과 절차를 도입하고, 이에 대한 평가와 대책을 수립하는 과정 등을 통하여 합리적인 학교정책이 지속적이고 효율적으로 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉, 잦은 대학입시전형의 변화나 특수고등학교(외고, 특목고, 국제고 등)에 대한 정책적 일관성 결여 등으로 인한 교육적 혼란은 결코 교육자체의 문제점 뿐만 아니라 그러한 논의에서 소외되는 절대 다수의 일반국민들에게 교육양극화의 심정적 피해자를 유발하고, 이것이 곧 교육정책 전반에 대한 불신으로 확대된다는 점을 인식하여야 할 것이다.

## 2. 지역간 사회통합과 교육양극화해소

헌법상 보장된 교육기회의 평등과 교육을 받을 권리에 관한 내용은 국민 개인이나 계층간의 양극화에 한정된 것이 아니라, 지역간의 교육격차와 교육의 질적 차등의 문제가 제기된다. 즉, 권리주체간의 양극화 해소를 위한 법제적 문제해결 노력은 물론 지역간의 양극화 역시 수도권과 대도시 및 중소도시 그리고 농·어촌의 읍면지역별 교육여건과 교육력 및 교육기회의 양극화 역시 해소를 위한 법제적 노력을 기울여야 할 것으로 보인다. 이것은 교육을 통한 사회통합의 목적을 달성하기 위한 노력이 오히려 교육으로 사회양극화는 물론 지역간 갈등마저 낳고 있다는 점에서 많은 문제점이 있다고 하겠다. 특히, 지



방교육자치와 관련된 지역간 역량과 재정적 지원의 차이는 지역적 교육양극화에 따라 사회적 갈등이 정치적·지역적 갈등으로 나타나고, 이것이 지역적 분열의 심각한 사회적 고리를 형성하고 있음을 볼 때, 지역간 교육양극화 해소를 위한 법제적 노력은 비단 교육에 한정된 문제만은 아님을 보여주고 있다<sup>21)</sup>. 따라서 지역간 통합의 문제는 교육이라는 단편적인 측면에서 한정된 접근을 하기 보다는 국가적 아젠다에 근거한 종합적이고 체계적이며 장기적인 계획과 의지를 통하여 수립·집행되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 교육양극화의 지역간 격차해소의 문제에 한정된 다양한 관점과 내용을 살펴보고자 한다.

현존하는 지역별 교육격차의 구조적 문제점은 심각한 사회적 부작용을 초래하고 있다. 즉, 강남권의 아파트 가격폭등, 농·어촌 학생의 대도시 유출과 인구감소 및 농어촌의 폐쇄화 등은 지역별 교육기회와 교육여건의 불평등 구조에 국민이 적응하는 과정에서 초래된 결과라고 할 것이다. 이를 해소하기 위하여 초중고 및 대학의 지역별 교육격차와 사교육의 지역별 교육격차의 문제를 보면, 초중고의 지역간 사교육 격차가 곧 대학입학의 지역별 차이로 나타나고 있음이 최근의 여러 자료<sup>22)</sup>에서 나타나고 있음에서 볼 때, 그 문제의 심각성이 존재하는 것으로 생각된다. 또한, 단순한 대학입학의 차이뿐만 아니라 학업성취도 평가에 있어서도 읍면 지역학생들의 학업성취도가 도시지역에 비해 크게 떨어지고 있는 것으로 조사되고 있다.

21) 일례로 교육경비 보조금의 경우에는 지역별 지원규모에 있어서 최고 300배 가까이 차이가 나고 있으며, 실제 지원되는 학교별 지원금액에 있어서도 큰 차이를 보이고 있다. 2005년에 발표된 자료에 의하면, 상위 10개 지자체의 교육경비 보조금은 2001년 부터 2004년 사이에 95억에서 268억 까지였던 반면에 하위 10개 지자체는 천5백만원 이하였으며, 한 푼도 지원받지 못하는 지자체도 5곳에 이르고 있다(서울신문 2005. 9. 21).

22) 2004년 서울대학교 사회과학원이 발표한 연구결과에 따르면, 고등학교 졸업생 1만명당 서울대학교 입학생 수가 전국 평균은 10명에 채 미치지 못했는데 비해 서울은 양15명, 서울 강남지역은 25명에 육박한 것으로 나타났다.

<표> 일반계 고등학교 1·2학년 학생의 지역별 학업성취도(2001년)<sup>23)</sup>

구 분	고등학교 1학년(평균점수)	고등학교 2학년(평균점수)
서울	50.5	53.1
광역시	55.3	58.1
중소도시	54.8	55.6
읍면지역	38.0	44.2
평균	51.7	54.1

물론 이러한 자료가 곧 학교교육의 차이에 기인한 학습효과의 차이로 단정하기 어려운 측면이 있으며, 이것이 곧 지역적 교육양극화의 문제로 도출하기에는 어려운 측면이 존재한다. 오히려 지역적 교육의 질적 차이보다는 사회적·경제적 차이에 기인한 요인이 클 것으로 보여 지는 것이 또한 사실이다. 하지만 이러한 문제를 단순한 사회적·경제적 차이에서 접근하면서 지역적 차이의 문제를 법제적으로 도의시 한다면 개인별 사회경제적 지위의 문제가 지역의 문제로 전화되어 교육양극화에 기인한 지역적 양극화 나아가서는 국가적 양극화의 결과를 초래할 수 있음을 인식하는 것이 필요할 것이다. 왜냐하면, 양질의 교육을 위한 사회적·재정적 지원이 서울을 중심으로 하는 대도시에서 집중될 경우에 도시와 농·어촌간의 지역적 차이가 곧 교육양극화의 결과를 초래하게 될 것이기 때문이다. 또한, 지역별 교육력 격차는 단지 교육의 문제에 한정된 것이 아니라 지역별 불균등의 문제, 자원의 비효율적 배치의 문제, 특정지역의 인구과밀화와 특정지역의 공동화 문제를 동시에 초래하는 원인으로써 작용하게 될 것이다.

이상과 같은 지역간의 교육양극화 문제를 해소하기 위하여 기존에 실시하고 있는 정책의 지속적인 확대 추진과 새로운 정책방안을 나누

23) 이주호, 학력격차의 실상과 대안, 2004년 국정감사 정책자료집 6, 2004.

어 살펴보고자 한다. 첫째, 경제적·사회적 환경이 열악한 대도시 저소득층 밀집지역에 대한 국가와 지방자치단체의 우선 투자를 제도화하고, 관계부처·학교·지역사회 관련기관간 공동협력망을 구축하여 해당 지역의 교육·문화·복지환경을 개선하려는 정책으로서 “교육복지 투자우선지역 지원사업<sup>24)</sup>”의 지속 추진과 확대 실시가 필요할 것으로 보인다. 이 사업은 대도시내 저소득 지역 중 교육·문화적 조건이 상대적으로 열악한 지역을 선정하고, 해당지역에 보다 적극적인 지원을 함으로써 지역의 교육·문화적 기회를 실질적으로 확대하고, 교육·문화적 서비스의 질을 획기적으로 개선하기 위하여 구상된 것이다. 이 사업은 단순한 지원 사업에서 벗어나 본질적으로 낙후지역에 대한 교육여건과 문화여건의 개선을 위한 기본적 제도로 확대될 필요성이 있을 것으로 보이며, 이를 위한 입법적 지원도 함께 필요할 것으로 생각된다<sup>25)</sup>.

둘째, 농·어촌 자녀의 대학입학기회를 확대하기 위하여 농·어촌 대학입학 특별전형제의 확대 실시가 필요할 것이다. 이 제도는 농·어촌의 공동화 현상을 막기 위하여 도입한 대학입학제도라는 점에서 최근의 대상지역 확대에 따른 경쟁률의 급등과 기회상실의 문제점을 근본적으로 해결하는 방향으로 제도화하여야 할 것이며, 그 범위의 확대<sup>26)</sup>에 대하여도 고려하여야 할 것으로 보인다. 또한, 농·산·어촌 교육여건 개선사업의 일환으로 추진되고 있는 농·산·어촌 우수 고등학교 육성<sup>27)</sup>, 농·산·어촌 통학버스 지원, 방학캠프운영, 장애아

24) 교육인적자원부는 2002년 8월 동 사업을 위한 중앙준비기획단을 발족하였으며, 2003년과 2004년 서울 6개, 부산 2개 지역 등 8개 지역 45개 초·중학교, 34개 유치원과 어린이집에서 시범사업을 실시하였다. 2005년에는 7곳, 2006년에는 중소도시를 포함해 전체 20개 지역으로 확대하였으며, 2007년 30개 지역, 2008년 40개 지역으로 확대 실시할 예정이다.

25) 교육복지 투자우선지역 지원사업의 성과와 과제에 관하여는 이해영, 교육복지 투자우선지역 지원사업의 의의와 과제, 교육개발 2006년 봄호, 29-31면 참조.

26) 특례입학의 비율을 종래 3%에서 4%정도로 확대하는 방안이 제시되기도 한다(대통령자문 정책위원회, 전개보고서, 42면).

27) 동 사업은 고등학교 단계에서의 우수인재유출을 방지하고, 학부모의 교육비 부담

순회교육 등의 사업에 연차적으로 예산의 규모를 늘려 실시하고, 교육력이 떨어지거나 학부모들이 기피하는 지역의 학교에 대해 추자를 널림으로써 이미 심각한 교육격차를 보이고 있는 도·농간 교육여건을 보정하려는 최소한의 노력을 기울여야 할 것이다.

셋째, 이상과 같은 직접지원방식의 양극화 해소를 위한 법제적 지원 방안은 물론 학교 및 학생평가기준의 다양화와 대학의 학생선발 기준의 자율화와 다양화 등을 통한 간접적인 교육제도 개선을 통한 지역적 교육양극화 해소방안도 적극적으로 강구하여야 할 것으로 보인다. 즉, 학생평가에 있어서 단순한 학교의 교육성적에 한정할 것이 아니라 인성·예술적 감수성·다양한 소질과 특기 및 개인적 태도와 소양 등 폭넓은 평가기준을 기초로 다양한 유형의 인재를 길러낼 수 있는 교육적 방안을 강구하는 노력이 필요할 것이며, 이를 위한 다양한 대학의 노력을 인정하고 학생선발을 위한 다양한 기준과 자율성을 대학이 스스로 창출할 수 있도록 제도적 지원을 하여야 할 것이다.

### 3. 계층간 사회통합과 교육양극화해소

그 동안 우리나라의 교육정책의 중점적 지원방안을 주로 입시와 학교교육에 치중된 측면을 부인할 수 없다. 물론, 매년 다양한 평생교육을 위한 정책적 대안과 소외계층에 대한 재교육과 정책적 지원에 대한 방안들이 논의되고는 있으나, 단순한 정책적 아이디어나 정치적 구호에 그치는 경우를 무수히 접하고 있다. 이러한 정책적·제도적 무관심은 교육에 있어서 양극화와 더불어 계층간 교육양극화 현상을 또한 초래하고 있다. 이것은 사회적·경제적 소외계층은 변화하는 경제적·사회적 환경에 적절히 대응하기 위한 재교육의 필요성이 강조

---

완화로 농·산·어촌 고등학생들이 학업에 전념할 수 있는 여건을 조성한다는 목적으로 다목적 교실, 특별교실 리모델링, 첨단 미디어 자료실 등 학습에 필요한 최신의 각종 시설과 학습자료구비, 기숙학사지원, 저소득층 및 결손가정 등을 위한 장학금지원 등에 투자하였다.

되고 있으나, 그 실질적 내용은 매우 미흡한 것이 현실이다. 그 현황을 간단히 살펴보면, 1997년에 초등학생의 73%, 중학생의 56%, 고등학생의 32%가 사교육을 받는 것으로 조사된 반면, 2003년에는 각각 83%, 75%, 56%로 급격히 증가하였으며, 최근에는 사교육이 거의 일반화되는 경향을 보이고 있다<sup>28)</sup>. 뿐만 아니라 사교육비의 증가는 가계지출에서 사교육비가 차지하는 비중을 점차적으로 늘어나게 함으로써 교육의 계층별 양극화를 심화시키고 있고, 나아가서는 우리 경제 전체에 있어서 부동산과 함께 비교육적 요소 중 가장 강력한 영향력을 미치는 변수로 작용할 것으로 보인다. 이러한 계층간의 교육양극화와 이를 통한 사회통합정책을 간단히 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 소외계층에 대한 평생교육의 지원을 위한 범정부적 추진체계의 구축이 필요하다. 특히, 조기퇴직인구의 증가와 급속한 고령화의 진전으로 그 중요성이 크게 부각되고 있는 바, 2004년 현재 성인의 평생학습참여율인 21.6%는 다른 선진국<sup>29)</sup>에 비해 턱없이 부족하다고 할 것이다. 또한 각 부처별로 투입되는 평생교육재정으로 그 종합적인 내용을 파악하기 힘들고, 부처간의 업무중복과 비효율성으로 배정된 예산의 총액에 비해 해당 국민이 느끼는 효과의 체감지수는 매우 낮은 편이라 하겠다<sup>30)</sup>. 따라서 평생교육관련예산에 대하여 범정부적 통합체제를 구축하여, 대통령 주재 혹은 국무총리 산하의 통합된 기구로 격상하고, 사업의 통일성과 부처간의 네트워크 형성이 필요하다. 이를 위하여 평생교육관련 법령을 정비하여 교육-고용-복지를 일원적으로 파악하는 통합기구를 설치하고 이를 법제화할 필요성이 제기되고 있다<sup>31)</sup>. 또한, 단순한 교육이수증이나 자격증 중심의 교육에서 탈

28) 양정호, 교육양극화 무엇이 문제인가, 교육개발 2006년 봄호, 26면 참조.

29) OECD 국가 중 평생학습참여율은 덴마크(60.1%), 영국(53.7%), 미국(48.1%) 등으로 나타나고 있다(양정호, 전계논문, 28면).

30) 2004년 기준 평생교육예산은 2조 2천 7백억원 정도로 전체예산의 약 0.56%이지만, 거의 모든 부처에 걸쳐 다양한 형태로 예산이 분산 배정되고 있다(교육인적자원부/한국교육개발원, 2004 평생교육백서, 2004., 67-73면 참조).

피하여 실질적인 정보화와 문자해득교육의 실시를 통한 지원 사업으로 전환이 모색되어야 할 것이다. 그리고 이러한 지원 사업을 보다 종합적이고 체계적으로 집행하기 위한 관련 기초자료 수집과 관리체계를 구축하는 작업도 매우 시급하고 중요하게 대두되고 있다.

둘째, 계층간 직업능력개발체제의 구축이 필요하다. 즉, 최근의 경제적 상황의 급변과 시대적 상황의 급격한 변화에 따른 재교육의 필요성은 사회적으로 많이 제기되고 있으나, 재교육에 관한 교육의 방법과 내용은 과거 문맹교육의 수준이나 기초교육의 수준에 머물고 있음으로 해서 실질적으로 새로운 직업교육과 정보화교육을 통한 사회적 재취업과 능력개발을 위한 시스템은 전적으로 사교육시장이 독점함으로써 사회경제적 지위에 따른 교육의 양극화는 여기에서도 또한 극명하게 나타나고 있다고 하겠다. 따라서 평생교육의 관점에서 다양한 사회교육과 직업교육의 메카니즘을 활용하고, 프로그램과 커리큘럼의 다양화를 통한 계층간 지역교육과 능력개발교육의 양극화를 해소하는 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

셋째, 중앙정부 및 지방자치단체와의 연계교육의 구축이 필요하다. 이것은 그 동안 교육양극화 문제해결을 위한 교육적·지역적 문제보다는 계층간의 평생교육에 대한 내용은 보다 지자체의 협조와 노력이 필요한 분야일 것으로 생각된다. 물론 모든 교육양극화 문제의 해소를 위하여 지자체의 협조와 노력이 상호 연계될 필요성은 당연히 제기되는 것이지만, 특히 계층에 대한 부분은 그 역할과 정책적 분야를 담당할 수 있는 주체로서의 역할까지도 지자체가 담당하여야 한다는 점에서 그 중요성이 특히 강조된다. 뿐만 아니라 교육인적자원부가

---

31) 대통령자문 정책기획위원회, 전계보고서, 65-67면 참조; 동보고서에서는 가칭 ‘국가평생학습위원회’의 설치를 제안하고 있으며, 법제정에 있어서 가칭 ‘성인기초교육법’의 제정 필요성을 제기하고 있다. 하지만, 위원회와 법률을 통한 평생교육진흥이라는 제안은 너무나 중앙중심적이고 관료적이라는 비판을 면하기는 어려울 것으로 보인다. 실질적으로 평생교육에 관한 사항도 지방자치단체에 대폭적인 권한을 이양하여 중앙부처에 의한 획일적인 지원정책이 아니라 지역적 특성에 맞는 맞춤형 평생교육제도를 제도적으로 지원하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

시행하는 다양한 교육관련 정책의 방향과 상호 연계된 다양한 역할을 담당하게 하는 역학분담과 상호연계는 교육양극화 해소를 위한 정책적 완성과 성공을 위하여 필수적인 제도적 장치라고 하겠다. 즉, 교육양극화 해소를 위하여 중앙의 종합적·체계적 집행과 지방자치단체의 직접적인 관심과 지원 및 연계가 필요하며, 지방교육자치에 따른 자율성과 책임성이 동시에 필요할 것으로 생각된다.

#### 4. 교육정책과 양극화 - 전문대학원 정책에 비추어

최근 우리의 대학현실에 대한 비판적 인식에 근거하여 취업준비기관으로 전락한 대학교육의 현실을 극복하고, 전문인력의 양성이라는 대학본연의 교육이념을 달성하며, 왜곡된 대학교육의 정상화를 위하여 교육부는 매우 적극적으로 사회 전분야에 걸쳐 전문대학원의 설립하거나 이를 추진하고 있다. 현재 전문대학원 제도는 2005년도부터 의학전문대학원 신입생을 선발하고 있으며, 2009년도 시행을 위한 법학전문대학원의 설립을 위한 입법추진 및 그 밖에 경영·금융·물류 전문대학원 체제를 도입을 제도화하고자 하고 있다<sup>32)</sup>. 이는 21세기 지식기반 사회에서 개방화 및 고도의 전문성 요구에 부응하는 고급 전문서비스 인력양성을 위한 것으로 이를 통하여 대학교육은 물론 교육전반에 나타나는 왜곡현상과 문제점을 보다 근본적으로 해결하고자 하는 노력의 일환으로 추진되고 있다. 즉, 전문대학원의 설립을 통하여 대학의 전문성을 확보하고 이를 통하여 대학의 질적 경쟁력을 제고하고자 하는 것이며, 입시로서의 학과선택이 아닌 성숙한 진로선택의 기회를 제공하고, 학제간의 교류를 통한 교육의 전문성의 시너지 효과를 기대하고 있다. 이것은 현재 시행되고 있는 의학전문대학원은

32) 의학전문대학원은 전국 41개 의과대학 중 가천의대·건국대·경희대·충북대가 2005년도에 신입생을 선발하였으며, 경북대·경상대·부산대·전북대·포천중문의대가 2006년도에 신입생을 선발하였다. 또한 2009년도까지 전체의 42%에 해당하는 17개 의대가 전환할 예정이다.

물론 시행을 준비 중인 법학전문대학원과 기타의 전문대학원의 경우에도 동일하게 적용되는 교육정책의 목표라고 하겠다. 하지만, 이러한 전문대학원의 설립을 통하여 이루고자 하는 교육목표가 달성될 수 있을 지에 대하여 몇 가지 의문이 있다.

첫째, 전문대학원을 통한 고급 전문서비스 인력의 양성이라는 교육 목표는 전문교육기관으로서의 대학의 기능을 전면적으로 부인하는 것이다. 즉, 현재의 대학의 기능을 고등교육을 이수한 자에 대한 전문교육기관으로서의 성격을 부정하고, 단순히 취업을 위한 일반교육기관임을 전제하는 것으로 대학의 기능상실을 정책적으로 인정하는 것인 동시에 학제개편이라는 근본적인 교육체제의 개혁 혹은 변혁을 전제로 하는 교육정책이라 하겠다. 하지만 전문대학원의 설치와 대학학제의 전반적인 개편에 관한 논의의 연계성은 어디에도 나타나고 있지 않다. 대학이 전문적 교육기관으로서의 자기 역할을 다하지 못하는 문제점이 있다면 그 역할을 담당할 수 있도록 제도적·재정적·교육적 지원을 하는 것이 바람직한 교육정책의 목표에 보다 접근하는 것이지 전문대학원을 통한 교육의 전문성 확보와 인재양성이라는 수단은 현재 문제되고 있는 대학 교육체제를 방치한 채 새로운 전문대학원 문제만을 발생시킬 소지가 충분하다는 점에서 심각한 정책적 고려를 하여야 할 것으로 생각된다.

둘째, 전문대학원은 4년간의 다른 전공을 수료한 학생이 자신의 향후 진로에 관한 적절한 판단을 통하여 대학원을 진학하는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 이것은 현실을 무시한 안이한 교육적 발상이라는 비판을 면할 수 없을 것으로 생각된다. 이것은 현재의 고등학교 교육은 개인의 진학에 대한 판단마저 할 수 없을 정도로 왜곡된 교육을 행하고 있음을 교육부 스스로 전제하는 것으로 고등학교까지의 교육내용을 전면적으로 부정하는 것이라 할 것이다. 또한, 현재의 대학 교육과정에 있어서 4년의 다른 전공 수료 학생이 고등학교 교육을 마친 학생보다 더욱 훌륭하게 진로선택을 할 수 있을 것이라는 어떠한



실증적 검토도 하지 않은 탁상행정의 대표적 발상이라고 하겠다. 이것은 고등학교 졸업자가 대학의 전공선택에 실패한 경우, 대학교육이나 사회생활 중에 개인의 판단과 선택에 따라 전공을 전환하거나 재진학하는 방법을 선택하는 것이지 국가가 전문대학원을 통하여 그 진로의 기회를 제공하는 것은 아니라고 할 것이다. 즉, 전문대학원 체제로의 전환은 교육부 스스로가 현재 나타나고 있는 전반적인 교육문제를 획기적으로 해결할 수 있는 마법의 방망이가 아니라 현재의 교육체제 전반을 부정하면서 새로운 전문대학원의 문제만을 부각시킬 수 있다는 것이다.

셋째, 전문대학원 체제는 현재 의학전문대학원 진학을 위한 사교육시장의 팽창현상에서도 볼 수 있는 바와 같이 대학교육의 정상화가 아닌 전문대학원 진학을 위한 새로운 입시경쟁과 이를 위한 사교육시장의 확대라는 부작용을 초래하게 될 것이다. 이것은 정상적인 대학교육을 마친 학생이 자신의 미래의 진로에 대한 사회적·철학적 고민에 의하여 결정하는 것이 아니라 현재 나타나고 있는 입시문제가 대학원까지 확대되는 동시에 사교육시장이 전문대학원 진학을 위한 분야로 확대되는 현상으로 나타날 것임을 의미하는 것이다. 이것은 전문대학원 설치의 본질적 목적인 대학교육의 정상화는 오히려 전문대학원의 설치에 따라 왜곡될 가능성이 더욱 높아지고 있음을 의미하는 것이며, 교육양극화의 법제적·정책적 오류를 심화시키는 것이라 할 것이다.

또한 위에서 언급한 교육정책적 관점에 있어서의 비판이나 문제점 뿐만 아니라 사회정책적 관점에 있어서도 전문대학원의 설치는 많은 문제점이 도출될 소지가 있음을 보이고 있다. 그 중의 하나가 바로 교육양극화의 심화라고 하겠다. 현재에도 경제적 차이로 인한 교육의 질적 차이가 나타나는 교육양극화가 심화되고 있으나, 전문대학원의 설립은 전문인의 양성이라는 취지와는 달리 기존의 교육관련 개인의 투자비용의 상승을 그 전제로 하고 있다는 점에서 경제적 능력에 따

른 교육기회의 왜곡과 양극화를 초래할 수 있다는 점에서 매우 심각하게 받아들여야 할 것이다. 이미 의학전문대학원의 경우에 있어서도 각 대학원간에 약간의 차이는 보이고 있으나, 연간 약 2,000만원의 교육비용을 요구하고 있고 법학전문대학원의 경우에 있어서도 아직 확정된 바는 없으나 의학전문대학원과 큰 차이가 없을 것임에 예견되고 있음에 비추어 볼 때, 개인의 능력에 따른 균등한 교육기회의 제공보다는 경제적으로 넉넉하지 못한 사회저소득층의 전문교육기회의 박탈로 이어진다는 점에서 근본적으로 헌법상 보장된 교육을 받을 기회를 경제적 차이에 기초하여 박탈하고 있음을 알 수 있다. 이것은 전문대학원을 수료하기 위한 교육비용과 생활비용이 우리나라 중견기업의 1년치 연봉에 육박하고 있다는 점에서 나타나고 있으며, 전문대학원의 교육의 질과 내용이 경제적 여유를 가지지 않는 한 그 수행이 거의 불가능하다는 점에서 경제적 차이에 기초한 교육기회박탈에 따른 사회적 갈등과 교육양극화 현상을 부채질하는 정책이라고 하지 않을 수 없다.

현재 사회적 갈등과 양극화의 해소는 참여정부의 주요 국정목표로 자리잡고 있지만, 이러한 목표는 비단 참여정부에 한정된 정책목표가 아님은 분명하다고 하겠다. 따라서 정책을 수립하고 집행함에 있어서 개별적 정책집행이 국가적 정책목표를 왜곡하거나 오히려 이를 심화시키는 방향으로 나아가고 있다는 것은 정책목표와 정책시행의 심각한 왜곡현상이라고 할 것이다. 즉, 국가의 정책목표를 달성하기 위한 정책수단의 판단은 정책결정에 있어서 매우 중요한 고려요소임을 생각할 때, 국정목표로서의 양극화 해소와 전문대학원 설립으로서의 교육정책수단은 상호 모순을 안고 있는 대표적인 정책의 왜곡현상이라 할 것이다. 따라서 전문대학원의 설립을 통한 대학의 전문성 확보와 대학교육의 정상화를 담보하기 위하여는 보다 철저한 정책수단의 검증이 필요할 것으로 생각된다. 과연 전문대학원 제도의 도입을 통하여 얻고자 하는 정책목표와 현실을 다양한 방법을 동원하여 검증하

고, 이를 통하여 문제점을 철저히 보완한 이후에 보다 안정적인 정책목표의 달성이 가능하도록 정책적 수단을 강구하는 노력이 필요할 것으로 생각된다.

또한, 전문대학원의 설립과 같이 하나의 제도적 장치와 정책 수단을 통하여 다양한 정책목표를 완성하고자 하는 것은 매우 위험한 발상이며, 다양한 정책수단의 총합으로 하나의 정책목표에 근접한 제도적 장치들이 구축될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 즉, 대학교육의 정상화와 대학의 전문성을 확보를 통한 우리나라 교육전반의 왜곡현상과 문제점을 해결하기 위하여 전문대학원이라는 요술방망이 정책수단을 수립·시행하는 것이 아니라, 전체적이고 종합적인 교육정책의 수립과 지원을 통하여 전반적인 교육정상화의 정책적 목표에 도달하고자 하는 노력의 일환으로서 전문대학원의 설립이 검토되어야 하는 것이다. 이러한 판단하에 전문대학원의 설립이 정책수단으로서 추진된다면, 보다 폭넓은 정책적 검증과 판단을 동반하여야 할 것이며, 교육문제의 백년대계를 위한 신중한 접근이 필요할 것으로 생각된다. 하지만 현재 시행되고 있거나 시행을 예정하고 있는 전문대학원은 제도도입을 통한 정책목표의 달성보다는 교육의 실패를 메우기 위한 또 다른 제도일 수 있다는 점에서 새로운 교육문제의 발생과 교육의 왜곡이라는 문제점 등을 심각하게 고려하여 그 정책수단을 시행하여야 할 것이다.

## V. 결 론

최근에 논의되고 있는 사회양극화와 관련된 다양한 사회적 관심은 이미 우리 사회가 선진국으로의 안정적 진입이라는 국가적 과업을 성공적으로 달성할 수 있는가의 여부를 평가하는 기준으로 작용하는 것으로 보인다, 즉, 사회적·경제적 양극화를 국가적으로 잘 극복할 수 있으면, 성공적인 사회적 갈등관계를 최소화하면서 선진국으로 진입

할 수 있으나, 그렇지 못할 경우 과거의 실패한 국가들의 정형화된 절차에 따라 양극화에 따른 국가발전의 정체와 사회적·국가적 갈등의 표면화를 통한 경제적 정체 내지는 몰락으로 인한 국가적 위기상황의 도래를 염려하는 것이다. 따라서 양극화의 문제는 이념이나 정치적 이슈가 아니라 현시점에 있어서 우리 사회의 생존의 문제라는 인식의 전환 역시 필요할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때, 사회적·경제적 양극화의 문제는 국민소득 몇 %의 성장으로는 해결할 수 있는 것이 아니며, 전반적인 사회적 시스템의 점검과 혁신을 통하여 근본적인 사회·경제적 체질을 변화시켜야 함을 의미한다고 하겠다. 그 중 교육에 관한 양극화 해소정책은 매우 본질적이고, 근본적인 양극화 해소를 위한 사회적 기능을 담당할 것으로 생각되지만, 교육 자체의 양극화로 인한 사회적 문제 역시 심각하다는 점에서 이에 따른 문제점을 진단해보고 그 해결책을 찾고자 하는 것이 본 논문의 목적이라 하겠다. 앞에서 다양한 정책적 방향성과 내용에 대하여 살펴본 바를 종합하여 살펴보면, 교육양극화해소를 위한 정책적 노력은 단순한 교육내적인 문제에 한정된 정책적 수단이 아니라 모든 사회·국가적 정책목표를 통하여 이루어져야 할 것이다. 이에 몇 가지 정책적 고려에 대한 의견을 제시함으로써 사회양극화해소를 위한 정책적 방향성을 정리해보고자 한다<sup>33)</sup>.

교육양극화 해소의 본질적인 정책적 방향과 목표는 사회통합과 국가경쟁력의 제고로써 계층간·지역간 교육격차의 완화 또는 해소를 통하여 국민의 기초교육수준을 보장하고, 교육 패러다임 전환을 통한 교육경쟁양식의 변화를 도모하고자 하는 것이다. 이를 위하여 법제적으로 적극극적인 차별시정정책을 추진하고, 저소득층의 실질적인 교육기회와 소외지역의 교육지원을 확대하는 적극적인 정책을 시행하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 정책적 효율성을 도모하고, 평가할 수 있

33) 한국개발연구원, 양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안, 2006. 8., 161면 이하 참조.

는 제도적 장치를 도입하는 노력도 함께 기울여야 할 것이며, 교육체제도 개방형 평생학습체제와 같은 패러다임의 전환이 필요할 것으로 보인다. 또한 국가중심의 일원적 교육정책과 체제에서 벗어나 학교유형 및 학력인정체제를 다양화하고, 교육비 지원방식 역시 개선하여야 할 필요성이 있으며, 학교와 지역사회의 연계 협력 체제를 강화하는 노력을 기울여야 할 것이다.

주제어 교육법제, 교육양극화해소, 전문대학원, 사회양극화해소, 법제연구

## Study on Legal System for Solution of Polarization in Education

Kang, Hyun - Cheol\*

“Study on legal system for Solution of Polarization in education” explain legal system for solution of polarization in education. Primary, explain concept and nature of polarization in education. This concept and nature don't use in legal system but only pedagogics. Therefore, it's important to make a thesis of polarization and solution of polarization in education.

The second, in comparative law explain in England, America and Germany about legal system for solution of polarization in education. The third, a table of contents is ①method of unification in community and solution of polarization in education on the basis of school, ②method of unification in community and solution of polarization in regional disparity, ③method of unification in community and solution of polarization in social stratum, ④question between polarization in education and policy of education.

In conclusion, this paper wrights how solves problem of polarization in education. Also, this subject use to how explain to be under discussion in legal system about polarization in education.

**KEY WORDS** Polarization, legal system in education, Solution of Polarization in education, Study on legal system, Solution of Polarization

---

\* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law