

「교육격차해소를 위한 법률안」의 사전적 입법평가*

박 혜 경**

Contents

- I. 들어가며
 - II. 교육격차의 개념 및 법제 필요성
 - III. 이전의 『교육격차해소법안』 검토
 - IV. 『교육격차해소법안』의 제안 배경 및 내용
 - V. 비판적 검토
 - VI. 나오며
-

* 이 글은 2017. 5. 26. 입법평가 연합학술회의에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.

** 전남교육정책연구소 전임연구원

I. 들어가며

급격한 산업화와 정보화, 도시화로 인해 우리 사회는 계층 간 소득격차가 심화되고 있다. 이러한 소득격차는 장기적인 차원에서 보면 학생 간, 학교 간, 지역 간 교육 격차로 이어질 수 있으며 교육양극화를 넘어 사회양극화를 초래할 수 있다. 우리나라뿐만 아니라 세계적으로도 사회양극화, 소득격차, 교육격차는 매우 중요한 화두가 되고 있다.

우리나라는 IMF 이후 소득양극화가 더욱 심화되었고 빈곤층, 사회적 약자 등 취약계층이 급격하게 확대되고 있는 추세이다. 이러한 소득격차는 교육, 주거, 문화 등 다양한 부문에서 계층 간의 이질화 현상을 촉진하여 사회양극화를 심화시키는 요인이 되고 있다.¹⁾ 특히, 교육취약계층은 교육기회를 적절히 제공받지 못하거나 소외되는 경우가 발생하고 있으며 이는 결과적으로 소득계층 간 사교육비지출 등의 불균형으로 이어져 빈부의 대물림이 고착화되는 요인으로 작용하기도 한다.

교육격차를 해소하기 위해서 국가와 지방자치단체에서는 다양한 정책과 사업들을 추진하고 있다. 무상의무교육의 확대, 저소득층·농어촌 교육지원, 교육복지투자우선지역지원사업(이하 ‘교복투사업’이라 함) 등을 시행하고 있다. 또한 교육·문화적 조건이 상대적으로 열악한 도시 저소득층 밀집지역을 선정하여 학교를 중심으로 교육·문화·복지 수준의 제고 및 교육격차를 해소하기 위해 다양한 사업을 하향식이 아닌 상향식 의사결정 구조에 의거하여 진행하는 획기적인 사업으로 평가받고 있다.²⁾

교육의 자율성은 공공성과 함께 중요한 요소이나 자율성과 공공성의 제도적인 조화를 실천하는 것은 현실적으로 어려움이 발생한다. 특히, 교육격차해소를 위하여 자율성과 공공성의 범위 설정은 국가와 사회의 지향 가치, 지역의 특수성, 교육격차에 대한 기준 등에 따라 달라질 수 있는 것이다. 국가는 저소득층,

1) 노기호, “독일의 교육취약계층 지원을 위한 교육안전망에 대한 법적·제도적 구조 연구”, 『한양법학』, 제27권 1호, 2016, 29면.

2) 김한양·백윤철, “소외계층 학생의 교육권 강화를 위한 연구-미국 교육격차해소법을 중심으로”, 『미국헌법연구』, 제22권 2호, 2011, 134면.

낙후지역, 장애인, 문화적 소수자 등 취약계층의 교육격차를 해소하기 위한 다양한 정책과 복지사업들을 추진하고 있다. 하지만 이와 관련된 법률규정은 미비한 상황이다.³⁾ 즉, 교육격차해소를 위한 독자적인 법률은 아직까지 마련되어 있지 않으며, 『교육기본법』, 『초·중등교육법』, 『아동복지법』, 『유아교육법』, 『평생교육법』, 『사회보장기본법』, 『청소년기본법』 등 타 법령들에 산재되어 있어 중복되거나 교육복지 지원의 사각지대가 발생하고 있다.

이에 따라 교육격차해소를 위한 독자적인 법을 제정하기 위한 노력들이 17대 국회부터 시도되었다. 2005년 8월 29일 이주호의원 대표발의로 『교육격차 해소를 위한 법률안』이 처음 제안되었으나 임기만료로 폐기되었다. 그 후에도 2006년 이인영의원 대표발의로 『교육격차 해소를 위한 법률안』, 2009년 임해규의원 대표발의로 『교육격차해소법안』이 제안됐으나 마찬가지로 제정되지 못하였다. 이어 20대 국회에서 전재수의원 대표발의로 『교육격차 해소를 위한 법률안(이하 ‘교육격차해소법안’이라 함)]이 제안되었으며 현재 계류 중에 있다.

따라서 이하에서는 기존에 제안되었던 『교육격차해소법안』들의 주요 내용 및 특징을 살펴보고 전재수의원이 대표 발의한 법안과 비교하여 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 『교육격차해소법』 초안에서 논의되고 있는 일부 내용과 동법에 들어갈 주요 내용에 대하여 검토 의견을 제시하였다.

II. 교육격차의 개념 및 법제 필요성

1. 교육격차의 개념

교육격차의 개념을 논의함에 있어서는 교육소의, 교육 불평등 등 유사한 개념들을 함께 고민해야 한다. 교육 불평등과 교육소의는 유사하게 보이고 긴밀히 연관되어 있지만 동일한 개념으로 단정하기는 어렵다. 교육 불평등은 개인, 가정, 지역, 사회·경제적 요인 등으로 상대적으로 열등한 교육여건에서 교육을 받

3) 김용규, “미국 교육격차해소법(NCLB)의 법적 고찰”, 『법학논총』, 제23권 1호, 2017, 121면.

음으로써 교육결과의 불평등이 발생하는 현상을 말한다.⁴⁾

교육 불평등은 상대성에 기초하여 교육의 기회 배분 및 교육운영 과정에서 적용되는 원칙과 기준의 공정성에서 나타난다. 예를 들면, 교육기회의 배분이 불공정한 기준에 의하여 이뤄지고 그 결과 교육기회를 얻지 못하는 문제가 발생한다면 이는 교육소의 현상으로서 교육 불평등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 하지만 교육기회의 배분이 공정한 기준에 따라 이뤄진다고 하여도 교육소외가 나타날 수 있는 여지는 남아있는데, 이는 교육기회 자체가 학습자에게 유의미하지 못하거나 교육공급자의 절대적인 공급능력이 제한되어 충분한 교육기회를 제공하지 못하는 경우 등이 해당된다.

교육소외는 “정상적인 교육 기회를 통해 자신에게 필요한 학습경험을 갖지 못함으로써 자신이 지닌 잠재능력을 제대로 개발하지 못하여 정상적인 성장의 길을 걷지 못하고 그로 인하여 삶의 질이 향상되지 못하는 현상”으로 정의할 수 있다. 여기서 정상적인 교육의 기회를 제공받지 못한다는 것은 자신의 성장을 극대화하기 위한 교육적 요구에 부합되는 학습의 기회를 갖지 못하는 것을 의미한다.⁵⁾ 이러한 교육소외의 유형으로는 교육기회의 접근이 제한되는 경우와 교육 부적용, 교육기회 공급의 불충분을 들 수 있다.⁶⁾ 교육소외는 교육 불평등이 시정되는 경우, 소외가 일부 해소 또는 완화될 수는 있어도 모든 교육소외 현상이 해소되는 것을 기대하기는 어렵다.⁷⁾

교육격차는 일반적으로 “사회, 경제, 문화적 요인으로 인하여 발생하는 개인·집단·지역 간의 교육기회, 교육과정, 학업성취 등의 차이”로 정의할 수 있다.⁸⁾ 또한 개인·집단·지역 간에 나타나는 학업성취 등 교육결과 및 교육여건, 교육내용 등의 격차 또는 교육여건의 차이로 인하여 발생하는 교육의 양·질적 차이를 의미하는 용어로도 볼 수 있다.⁹⁾ 이러한 교육격차는 교육 불평등과 교육 소외의

4) 이해영, “교육복지법 제정을 위한 공청회”, 제30차 KEDI 교육정책포럼, 한국교육개발원·교육인적자원부, 2006, 4면.

5) 안병영·김인회, 『교육복지정책론』, 다산출판사, 2009, 21-23면.

6) 김인회, “교육소외와 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제”, 『한국사회정책』, 제17권 1호, 2010, 134면.

7) 권영진, 교육복지법 제정을 위한 입법공청회, 국회, 2008, 72면.

8) 권영진, 앞의 자료집, 109면.

9) 김인회, 앞의 논문, 156면.

문제를 동시에 반영하고 있는 것으로서 교육 불평등과 교육소외가 심화될수록 교육격차는 확대되는 현상이 나타난다. 따라서 교육격차를 해소하기 위해서는 그 주된 원인이 되는 교육 불평등 및 교육 소외를 해소할 필요성이 요구된다.¹⁰⁾

따라서 본 연구에서는 교육격차를 “개인, 가정, 학교, 지역, 사회·경제적 요인 등으로 인하여 개인·집단·학교·지역 간에 발생하는 교육 소외 및 교육여건 불평등 현상”으로 용어를 정의하여 사용하고자 한다. 교육격차는 어느 한 시기에 정해진 게 아니라 평생에 걸쳐서 나타나는 문제로 볼 수도 있으나 본 연구에서는 학교교육을 중심으로 하여 학생 간, 학교 간, 지역 간의 교육격차에 주안점을 두고자 한다. 이하에서는 이러한 교육격차의 개념 정의에 따라 관련 법제 현황 및 문제점을 살펴보고 『교육격차해소법』의 필요성을 도출하고자 한다.

2. 관련 법제 현황 및 문제점

(1) 관련 법제 현황

헌법 제31조 1항은 교육을 받을 권리에 대해 명시하고 있다. 이는 권리행사에 있어서 국가로부터 방해받지 않고 자신의 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리를 말한다. 여기에는 교육을 받을 수 있도록 국가의 적극적인 배려를 요구할 수 있는 권리까지 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 교육을 받을 권리는 인간의 존엄과 가치를 향유하고, 정신적 기초를 형성하기 위한 전제적 기본권이며, 직업 생활을 할 수 있는 기초를 마련해 주는 기능을 한다.¹¹⁾ 교육을 받을 권리의 핵심적 내용은 교육의 기회균등, 특히 취학의 기회균등을 보장해주는 것이다.

교육의 기회균등은 교육영역에서 평등권을 실현하는 것으로 모든 국민에게 취학의 기회를 평등하게 보장할 것을 요구하고 있다. 이러한 취학의 기회균등이 실질적으로 보장되기 위해서는 선천·후천적 능력의 우열에 관계없이 능력에 상응한 교육을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.¹²⁾ 따라서 헌법이 보장하는 교육의

10) 이상윤, “교육격차해소를 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원, 2010, 26면.

11) 전광석, 『한국헌법론』, 서울: 법문사, 2007, 342면.

12) 이상윤, 앞의 보고서, 42면.

기회균등, 교육받을 권리는 교육격차해소를 위한 가장 기본적인 권리로 이해할 수 있다.

다음으로 교육격차해소와 관련된 학교교육 법제를 살펴보면, 『교육기본법』과 『유아교육법』, 『초·중등교육법』, 『고등교육법』, 『평생교육법』 등이 있다. 『교육기본법』은 모든 교육의 기본법으로서 교육에 관한 국민의 권리의무 및 국가와 지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국민의 교육을 받을 권리를 적극적으로 실현하기 위한 법적 기반을 확보하는 데 목적을 두고 있다.¹³⁾ 『교육기본법』 제4조에서 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별받지 아니한다고 명시하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하도록 의무화하고 있다.

교육격차해소와 관련된 일반복지 법제를 살펴보면, 『사회보장기본법』, 『영유아보육법』, 『국민기초생활보장법』, 『아동복지법』, 『장애인복지법』 등이 있다. 『사회보장기본법』 제22조에서 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망을 구축하도록 하고 있으며, 국가와 지방자치단체는 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하도록 규정하고 있다. 또한 제23조에서 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아실현 등을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 시책을 마련하도록 명시하고 있으며, 사회서비스 보장과 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하고 있다.

교육격차해소와 관련된 청소년법제를 살펴보면, 『청소년기본법』, 『청소년보호법』, 『청소년활동진흥법』, 『청소년복지지원법』, 『청소년의 성보호에 관한 법률』 등이 있다. 『청소년기본법』 제3조에서는 청소년이 정상적인 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 청소년복지로 정의하고 있다. 제8조에서 국가 및 지방자치단

13) 『교육기본법안』 의안원문, 1997, 1면.

체는 청소년육성에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하도록 책임을 명시하고 있으며, 근로청소년을 특별히 보호하고 근로가 청소년의 균형 있는 성장과 발전에 도움이 되도록 필요한 시책을 마련하고, 청소년에 대한 가정과 사회의 책임 수행에 필요한 여건을 조성하도록 규정하고 있다.

그 외 교육격차해소와 관련된 법제로, 『북한이탈주민의 보호 및 정책지원에 관한 법률』, 『농어촌발전특별조치법』, 『근로기준법』, 『정신보건법』 등이 있다. 이상의 내용들을 표로 정리하면 다음과 같다.¹⁴⁾

헌 법			
교육기본법	사회보장기본법	청소년기본법	기 타
<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육법 - 초·중등교육법 - 고등교육법 - 평생교육법 - 학교보건법 - 기타 관련 법령 	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아보육법 - 국민기초생활보장법 - 아동복지법 - 모·부자복지법 - 장애인복지법 - 기타 관련 법령 	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년보호법 - 청소년복지지원법 - 청소년활동진흥법 - 청소년의 성보호에 관한 법률 - 기타 관련 법령 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 - 농어촌발전 특별조치법 - 근로기준법 - 정신보건법 - 기타 관련 법령

[그림 1] 교육격차 해소 관련 법체계

(2) 문제점

관련 법제 현황을 종합하면 몇 가지 문제점으로 정리할 수 있다. 먼저, 교육복지의 사각지대가 발생한다는 것이다. 사회적 소외계층으로 인식되는 대상인 노인, 아동, 장애인, 모자·부자 등에 관해서는 개별 복지법이 있으며 청소년을 위한 청소년복지지원법도 별도로 마련되어 있다. 이러한 개별법령에는 법 제정의 목적과 이념 그리고 관련 원칙들이 총론적으로 규정되어 있으며 개별법령이 각론에서 열거하지 못한 상황이 발생하더라도 총론에서 규정하고 있거나 그 법에 내재되어 있는 이념 및 원칙을 통하여 그 상황을 규율할 수 있는 힘이 발생한

14) 이상윤, 앞의 보고서, 55-56면에서 재구성.

다.¹⁵⁾ 그러나 교육격차해소를 위한 개별법령이 마련되어 있지 않아 특수 계층을 놓치는 경우가 발생할 수 있다.

둘째, 교육격차 해소와 관련된 국가와 지방자치단체의 책임이나 지원 내용이 여러 법령에 산재되어 있다. 그렇다보니 중첩적으로 지원되거나 인력과 예산이 낭비되는 문제가 생길 수 있다. 일례로, 몇 년 전까지만 해도 탈북청소년민간교육시설에 대해서 통일부와 교육부가 동시에 재정지원을 하여 인력과 예산이 낭비되는 문제를 발견할 수 있다.¹⁶⁾

셋째, 정책 추진을 위한 관련 근거가 미흡하다는 점이다. 교육격차 해소를 위한 국가 및 지방자치단체의 정책 추진에 근거를 마련하기 위해서는 관련 법령이 있어야 하지만 단일법이 없고 관련 근거들이 여러 법령에 흩어져 있어 적용하는데 어려움이 있다. 이로 인해 교육격차 해소정책을 추진하는 데 있어 일관성과 지원 정책의 실효성도 확보하기 어렵다.¹⁷⁾ 교육복지정책은 복지부와 교육부, 재정부 등 여러 부처가 상호 협의하여 정책을 수립하여야 하며 이를 위해서는 관련 근거가 마련되어야만 부처 간 책임을 회피하거나 중복되는 것을 사전에 방지할 수 있을 것이다.

3. 법제 필요성

(1) 교육취약계층 증가

교육취약계층은 갈수록 증가하는 추세다. 취약계층에는 북한이탈주민 학생, 한부모가족 학생, 국민기초생활 수급권자 및 차상위계층 학생, 다문화가족 학생 등이 있다.

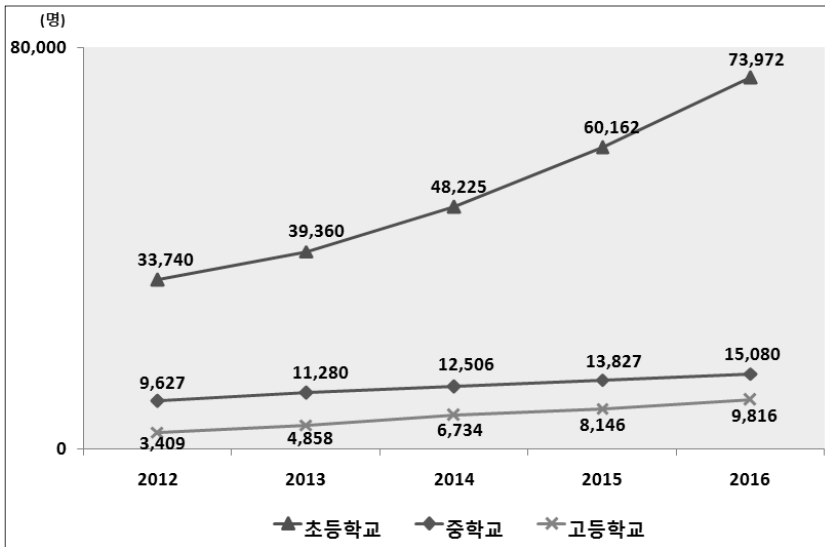
취약계층 중에서도 다문화가족 학생 수는 급속히 증가하고 있다. 2016년을 기준으로 다문화학생 수는 99,186명으로 전년 대비 16,650명(20.2%) 증가하였다. 2016년 학교급별 다문화학생 수는 전년 대비 초등학교 13,810명(23.0%), 중

15) 이상윤, 앞의 보고서, 92면; 이해영 외, “교육복지에 관한 법제 연구”, 한국교육개발원, 2005, 44면.

16) 김성기, “교육격차해소를 위한 법률안의 사전적 입법 평가” 토론문, 한국법제연구원, 2017, 1면.

17) 이해영 외, 앞의 보고서, 45면 이하.

학교 1,253명(9.1%), 고등학교는 1,670명(20.5%) 증가하였다. 또한 2016년 유형별 다문화학생 수는 국내출생이 79,134명(79.8%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 외국인가정 12,634명(12.7%), 중도입국 7,418명(7.5%) 순으로 나타났다. 비율로 보면 1.7%로 전년 대비 0.3%p 증가하였고 학교급별 다문화학생 비율은 초등학교가 2.8%로 전년 대비 0.6%p 증가하여 가장 큰 폭으로 증가하였고, 중학교와 고등학교는 1.0%, 0.6%로 전년 대비 각각 0.1%p 증가한 결과이다.¹⁸⁾



[그림 2] 다문화학생 수 변화 추이(단위 : 명)

또한 탈북청소년들도 해마다 증가하고 있다.¹⁹⁾ 현재 전국 초·중·고등학교에 재학 중인 탈북청소년²⁰⁾은 2,489명으로 전체 인원의 60%가량이 서울, 경기권에 거주하고 있다. 2016년을 기준으로 보면, 초등학교 1,129명으로 절반 가량이 해당하고 중학교 765명, 고등학교 595명으로 나타났다.

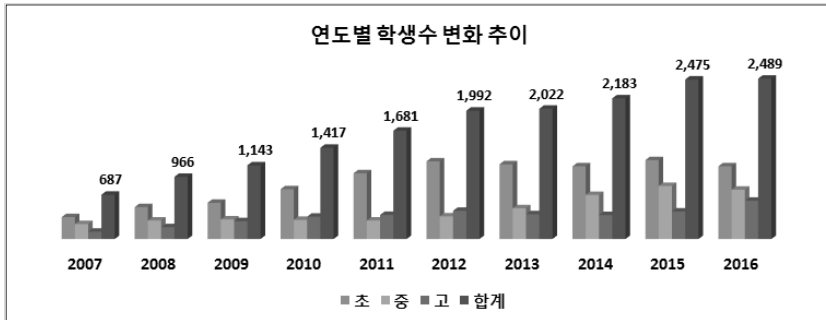
탈북청소년은 남북한 교육의 차이, 탈북과정의 학업결손 등으로 한국학교 적

18) 교육부, 2016년 교육기본통계, 2016, 10면.

19) 탈북청소년교육지원센터 자료 참고, 2017.5월자.

20) 부모 중에서 한 사람 이상이 북한이탈주민이고, 중국 등 제3국에서 출생한 사람도 탈북청소년 범주에 포함한 결과임. 탈북청소년교육지원센터 자료 참고, 2017.5월자.

응에 어려움을 겪고 있다. 다행히 과거 대비 탈북청소년의 학교부적응 등에 의한 학업유예, 중단 비율은 점차 줄어들고 있는 상황이다. 중도탈락율은 2008년도에는 10.8%로 높았으나 2016년에는 2.1%로 감소하고 있다.



[그림 3] 연도별 탈북학생 수 변화 추이(단위 : 명)

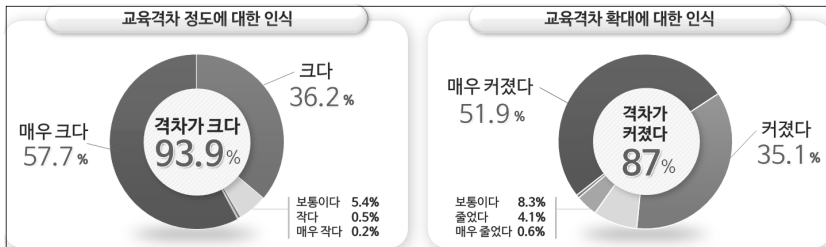
이와 같이 다문화가정 학생, 탈북청소년 등 교육취약계층의 증가로 인해 개별 특성을 고려한 맞춤형 지원이 절실히 요구된다. 탈북청소년을 지원하기 위한 법률은 마련되어 있으나 아직까지 다문화가정의 교육복지 지원을 위한 법령은 마련되어 있지 않다. 따라서 교육격차해소법을 통하여 이러한 취약계층들의 교육기회보장, 교육 소외, 불평등 해소를 위한 법제 정비가 반드시 필요할 것이다.

(2) 교육격차의 심화

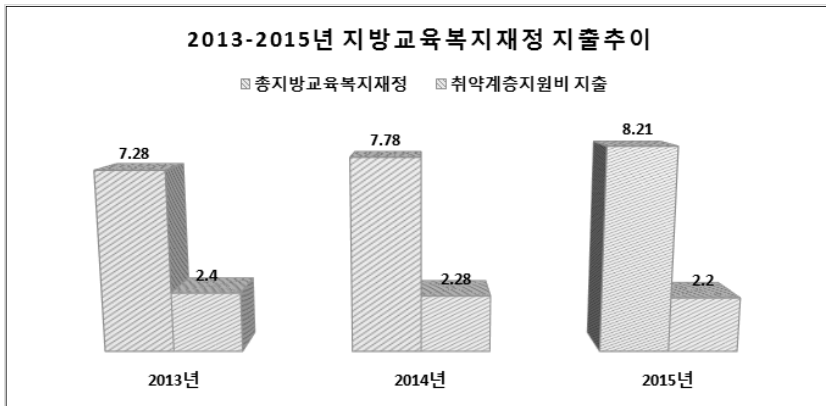
교육부가 2017년 2월 교육격차에 대한 국민들의 인식을 조사한 결과에 의하면, 응답자의 93.9%가 지역·계층간 교육격차가 크다고 답하였다. 또한 응답자의 87%가 과거에 비하여 교육격차가 더 커졌다고 응답하였다.²¹⁾ 이를 통하여 국민들은 교육격차의 정도와 확대를 심각하게 인식하는 것을 알 수 있다. 교육격차 해소를 위한 국가 및 지방자치단체 차원의 다양한 정책들이 지원되어야 할 것으로 보인다.

21) 대국민설문조사 대상 및 방법 : 행복교육 온라인 교원·학부모 모니터단(e-mail 활용 온라인 조사), 일반국민(온라인 URL참여 설문조사) ※총 1,068명 응답(교원 397, 학부모 217, 일반국민 454), 조사기간 : 2017.2.16(목)~19(일).

그리고 교육격차의 원인으로 교육비에 대한 투자의 차이 67.7%로 가장 높았고 지역별 교육여건 차이 21.1%, 부모의 관심 또는 개입 정도가 20.5%의 순으로 나타났다. 응답자 모두 가장 중요한 원인으로 '교육비 투자'를 선택하였으나, 2순위로 교사는 '부모의 관심 또는 개입정도'를, 학부모·일반국민은 '지역별 여건 차이'를 선택하였다.



[그림 4] 교육격차의 인식(교육부, 2017)



[그림 5] 지방교육복지재정 지출추이
(지방교육재정알리미, 결산기준, 단위 : 조원)

그리고 누리과정, 급식지원 등 모든 학생을 위한 교육투자 증가로 인하여 교육복지 예산이 지속적으로 확대되고 있으나 교육비에 대한 투자의 차이로 소외되는 계층이 발생할 여지가 있다. 물론 시·도교육청 보통교부금 재정수요 산정시

교육복지 지원비²²⁾를 통해 지역 간 균형을 고려하고 있으나 시·도교육청이 실질적으로 예산을 편성하는 과정에서 지역별 특성이나 정책 우선순위에 따라 지방교육복지재정²³⁾ 투입 규모에 차이가 발생할 수밖에 없다.²⁴⁾

따라서 교육복지 투자의 균형성을 제고하는 게 중요해진다. 취약계층²⁵⁾에 대한 교육복지 투자를 확대함으로써 균형을 유지할 필요가 있으며 취약계층 학생들에게 꼭 필요한 부분에 도움을 줄 수 있도록 인적·물적·제도적 기반을 확충해야 한다.

한편, 교육격차 해소를 위한 정책방향에 대해 기초학력 보장 25.7%, 가난해도 재능 있는 학생 지원 15.6%, 취약계층 맞춤형 지원 12.9%의 순으로 가장 중요하다고 응답하였다. 앞서 살펴본 것처럼 교육격차의 여러 가지 양상이 있었지만 기초학력을 보장하는 것이 가장 우선적으로 고려되어야만 균등한 교육기회의 보장이 가능함을 알 수 있다.

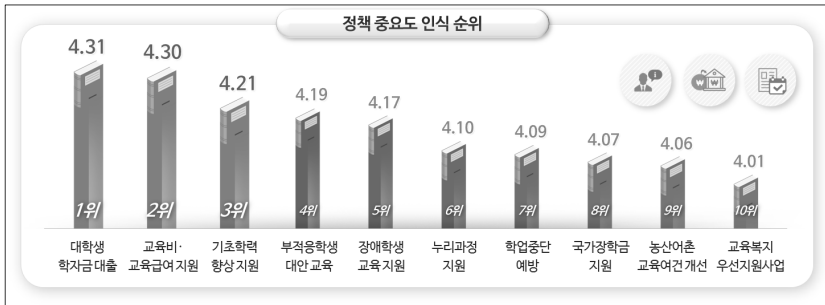
교육격차 해소를 위한 중요 정책으로는 대학생 학자금 대출 4.31점, 저소득층 교육비·교육급여 4.30점, 기초학력 향상 지원 4.21점의 순으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 그 외에도 장애학생지원, 누리과정 등 정책중요도에 대한 인식은 모두 4점대를 넘어 고르게 분포되어 있었다. 이러한 결과는 교육격차 해소 정책이 결과적으로 대상이나 지역, 집단의 특성에 따라 달라지기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

22) 교육복지지원비 산정항목 : 지역간 균형교육비, 계층간 균형 교육비(기초생활수급자, 한부모가정 학생, 차상위계층 학생, 다문화가정학생, 북한이탈주민가정 학생)

23) 지방교육복지재정 포함항목 : 학력향상지원, 방과후학교(유·초), 특수교육관련 예산, 다문화 및 탈북자녀 교육지원, 대안교육운영지원, 방송통신중·고운영, 학생상담활동지원, 교과서 및 학비 지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교지원(기숙학교지원포함), 누리과정지원, 보건·위생관리지원.

24) 교육부, 경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제, 2017.03.08, 13면.

25) 취약계층지원비는 지방교육복지재정에서 누리과정 및 급식지원 지출을 제외한 금액.



[그림 6] 정책중요도 인식 순위(5점 척도)

(3) 안정적인 지원을 위한 법제 정비

개인, 가정, 학교, 집단, 지역 간 교육격차를 해소하기 위한 정책을 마련하기에 앞서 그러한 근거가 되는 법령과 제도를 정비하는 게 필요하다. 교육격차의 해소는 다양한 관점에서 접근해야 하며, 교육소외가 발생하지 않도록 대상이나 지원 내용을 세심하게 고려해야 한다.

특히, 교육격차해소정책 수립에는 여러 부처와 집단의 협력과 소통이 요구된다. 교육부뿐만 아니라 보건복지부, 인사혁신처, 농수산부, 여성가족부 등 교육격차의 대상과 지원내용이 방대한 만큼 다양한 이해관계가 얽혀있다. 게다가 관련 법령들도 여기저기 흩어져있어서 중복되거나 인력과 예산이 낭비될 수 있다. 뿐만 아니라 독립된 법령이 없기 때문에 사각지대가 발생하고 이는 교육소외로 이어질 수 있다.

따라서 교육취약계층을 안정적이고 체계적으로 지원하고 교육격차 해소 정책의 실효성과 일관되고 지속적인 정책 추진을 위해서는 법제 정비가 중요하다고 하겠다. 법제 정비는 기존의 교육격차해소 관련 법령들을 개정하여 교육격차해소를 위한 제도적 정비를 할 수도 있으나 그보다 교육격차해소를 통한 교육복지의 실현이라는 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 독립적인 『교육격차해소법』을 제정하는 게 필요할 것이다.

Ⅲ. 이전의 『교육격차해소법안』 검토

1. 『교육격차해소를 위한 법률안』(이주호의원 대표발의 2005.08.)

(1) 제안 배경 및 이유

2005년 8월 29일 이주호의원 등 23인이 『교육격차해소를 위한 법안』을 발의 하였으며 같은 해 8월 31일 소관위에 회부되어 11월 22일에 상정되었고 2008년 5월 29일에 임기만료로 폐기되었다.

법안의 제안 배경은 교육의 형평성 제고를 위한 교육여건 개선 등의 정책노력에도 불구하고 취약계층이나 낙후지역 학생들의 학업성취는 저조하고 지역, 학교, 계층별로 교육격차가 여전히 심한 것으로 나타나고 있음을 지적하였다.

이에 학업성취도를 평가하여 학생의 교육목표 도달 정도를 조사하고 그 밖에 교육과 관련된 학교, 지역 여건과 환경의 실태를 주기적으로 파악하여 그 결과를 공개하며, 저소득 및 저학력 학생들의 학업성취도 제고와 특기적성교육의 기회를 우선적으로 지원하는 등 지역의 실정에 맞는 정책을 수립할 수 있도록 학교 및 교육행정기관의 자율성을 신장하고 책무성을 강화하고자 제안되었다.²⁶⁾

(2) 주요 내용

제명은 『교육격차해소를 위한 법』이고 법안은 모두 13개의 조문으로 구성되어 있다. 제1조에서 법안의 목적은 학생의 학습권과 교육의 기회균등을 보장하고 학생의 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 주기적으로 교육격차를 조사하여 취약계층 및 학력저하 학생들이 많은 학교에 대한 지원을 강화하는 동시에 학교 운영의 자율권을 확대하고 시도·감독기관의 책무를 강화함으로써 교육격차를 해소하기 위한 내용을 규정하는 것으로 명시하였다.

제2조에서는 교육격차와 교육여건, 취약계층, 우선지원학교 등 용어 정의를

26) 이주호의원 대표발의 『교육격차해소를 위한 법안』 의안원문, 2005.

하고 있다. 교육격차란 학생들의 학업 성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 학교 간, 지역 간의 차이를 말하며, 교육여건은 학교의 교사·학생 비율, 교육·문화시설의 조건, 국가 및 지방자치단체의 재정지원 규모 등으로 정의하였다. 취약계층은 『국민기초생활 보장법』의 수급권자 및 그 차상위계층 등 사회경제적 형편이 낮아 교육적 요구가 충족되지 못하여 국가적 지원을 필요로 하는 계층을 말한다. 또한 우선지원학교는 제정안에 의한 행정·재정적 지원을 받는 학교로 정의하고 있다.

제3조 이하에서 국가 및 지방자치단체의 책무에 대해 명시하고 있으며, 교육격차 실태조사 및 공개, 교육격차해소위원회의 설치·운영, 위원회의 구성에 대해 규정하고 제7조에서 지역교육발전위원회를 두도록 하였다.

제8조에서 재정지원 및 운용, 제9조에서 행정지원, 제10조에서는 학교의 장 및 지도·감독기관의 책무를 명시하고 있으며, 제11조에서 우수학교에 대한 자율성을 확대하고 제12조에서 교육인적자원부장관은 매년 학생들의 학업성취도를 포함한 교육격차해소 관련 사업의 성과를 국회에 보고하도록 규정하였다.

2. 『교육격차해소법안』(이인영의원 대표발의 2006.09.)

(1) 제안 배경 및 이유

2006년 2월 21일 이인영 의원을 비롯하여 27인이 『교육격차해소법안』을 발의 하였고 같은 달 22일에 교육위원회에 회부되어 같은 해 9월 5일에 상정되었으며, 2008년 5월 29일에 임기만료로 폐기되었다.

법안의 제안 배경으로 국가 및 지방자치단체는 『헌법』에 명시된 기본권인 교육을 받을 권리 등을 보장하기 위하여 관계 법령에 따라 교육경비를 보조하거나 다양한 교육정책을 입안하여 시행하고 있으나 지방자치단체의 재정자립도 및 정책입안자의 의지 결여 등으로 인하여 지역 간, 계층 간 교육 불균형이 오히려 심화되고 있으며, 경제양극화에 따라 사회저소득층 자녀의 교육기회를 침해하는 상황이 초래되고 있음을 지적하였다.

이에 『헌법』이 보장하는 교육을 받을 권리에 대한 기회의 형평성 등을 실현할 수 있는 법적, 제도적인 장치를 마련함으로써 지역 간, 계층 간 교육격차를 해소하고 실질적인 교육복지를 확충하는 데 이바지하고자 법안을 제안하였다.²⁷⁾

(2) 주요 내용

제명은 『교육격차해소법』이고 법안은 모두 18개의 조문으로 구성되어 있다. 제1조에서 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인하여 발생하는 학생·학교 및 지역 간에 나타나는 교육격차를 해소하기 위하여 이에 필요한 사항을 규정함으로써 이들 간의 균형발전을 도모하고 나아가 모든 국민의 삶의 질 향상과 인적자원개발을 통한 국가의 성장 동력을 강화하는 데 이바지함을 목적으로 밝혔다.

제2조에서는 교육격차, 교육여건, 차상위계층, 저학년집중지원사업에 대한 용어 정의를 하고 있다. 교육격차는 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 교육여건의 차이로 인하여 학생·학교 또는 지역사회 간에 발생하는 교육의 양·질적 차이로 정의하였고 교육여건은 교사와 학생 비율, 교육시설 등 학교의 교육조건, 국가 및 지방자치단체의 재정지원 규모, 지역사회의 사회문화시설 등을 포함한 교육조건을 말한다. 차상위계층은 소득수준이 최저생계비 수준을 넘기는 하지만 여전히 생계가 매우 어려운 실정에 처해 경제적으로 불안정한 생활을 하고 있는 계층으로서 『국민기초생활 보장법』 제24조의 규정에 의하여 조사된 계층으로 정의하였다. 저학년집중지원사업은 교육격차가 벌어지는 주요 시점인 유치원에서 초등학교 4학년까지의 사이에서 학교 간 또는 학생 간에 발생할 수 있는 교육격차를 해소하기 위하여 이 법에 의하여 지원되는 교육사업 및 프로그램으로 정의하였다.

제3조에서 국가 및 지방자치단체의 책무를 명시하였고 제5조 이하에서 교육격차해소대책중앙위원회의 설치·운영과 심의사항, 중앙위원회의 구성을 명시하였다. 제7조 이하에서 교육격차의 해소 및 발생예방에 관한 중요사항을 심의하

27) 이인영의원 대표발의 『교육격차해소법안』 의안원문, 2006.

기 위하여 특별시·광역시 및 도에 교육격차해소대책지역위원회를 두도록 하였고 심의사항, 조직 구성을 규정하였다.

제8조 이하에서 5년마다 교육격차해소기본계획의 수립과 연도별 시행계획을 수립하여 시행하도록 하였으며 제10조에서 국무총리는 기본계획에 기초하여 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검하도록 명시하였다.

제11조에서 교육격차 등의 조사 및 정책의 기초자료로 활용하고 그 결과를 국회에 보고하여야 하며 제12조에서 관계기관 장의 협조를 명시하였다.

제13조는 해당 지역의 교육·문화적 여건 개선, 소득수준 향상, 인력기반 강화, 사회간접자본 확충 등을 포함한 지역 간 교육격차 해소 및 예방 대책을 수립·시행하도록 하였으며, 제14조는 우수교원 우선배치, 교육과정 및 학교운영의 자율성 확대, 교육여건 개선, 학생의 교육기회확대방안 등을 포함한 학교 간 교육격차 해소 대책을 수립·시행하도록 하였다. 제15조는 학생 간 교육격차 해소를 위해 차상위계층의 학생에 대한 지원방안을 별도로 마련하고 선정된 지역의 학생에 대한 실질적인 교육기회의 보장을 위하여 필요한 계획을 수립·시행하도록 하였다. 이어 제16조에서 저학년집중지원사업의 지원을 명시하였고 17조에서 재정지원 및 운용에 반영하도록 명시하였다.

제18조에서는 국가수준에서 교육격차의 해소 및 발생예방을 지원하기 위한 교육격차해소연구센터를 설치·운영하도록 규정하였다.

3. 『교육격차해소법안』(임해규의원 대표발의 2009.03.)

(1) 제안 배경 및 이유

2008년 12월 5일 임해규 의원 등 10인이 『교육격차해소법안』을 발의하였고 같은 달 8일에 교육과학기술위원회에 회부되어 이듬해 2009년 3월 11일 상정되었으며 2012년 5월 29일에 임기만료로 폐기되었다.

제정안의 제안 배경으로 헌법상 기본권인 교육을 받을 권리 등을 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 관계 법령에 따라 교육경비를 보조하거나 ‘교육

투자우선지원사업', '기초학력미달 제로플랜' 등 다양한 교육정책을 시행하고 있지만 지역 간, 계층 간 교육 불균형은 오히려 심화되고 있으며, 계층 간의 소득격차가 교육격차로 이어져 사회저소득층 자녀의 교육기회를 침해하는 상황이 초래되고 있는 상황임을 언급하였다.

또한 교육취약계층에는 소득격차로 인한 교육소의 뿐 아니라 학습 부적응자를 포함하여 교육의 결손집단도 포함되어야 하며 가정해체 및 외국인의 증가로 인한 다문화 계층의 확대 등으로 교육 소외계층이 증가하고 있어 이에 대한 지원 근거가 필요함을 강조하였다. 따라서 취약계층의 교육기회 확대에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 역할을 분명히 하고 교육투자우선지역사업 등을 통해 교육소외자에 대한 국가와 지방자치단체의 지원 근거를 마련하고자 제안되었다.²⁸⁾

(2) 주요 내용

제명은 『교육격차해소법』이고 법안은 총 15개의 조문으로 구성되어 있다. 제1조에서 이 법은 교육격차를 해소하기 위하여 이에 필요한 사항을 규정하고 국가와 지방자치단체의 책무를 강화함으로써 국민의 교육복지 증진에 기여함을 목적으로 한다고 밝혔다.

이어 제2조에서 교육격차, 취약계층, 학습부진아 등 관련 용어들을 정의하고 있다. 교육격차란 학생들의 학업성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 각 지역의 사회적·경제적·문화적 요인으로 인한 학교 간, 지역 간, 학생 간 차이를 말하며, 취약계층은 『국민기초생활 보장법』에 따른 수급권자 및 차상위계층으로 정의하였다. 학습부진아는 학년 교과 교육과정에 제시된 최소 수준의 목표에 도달하지 못한 학생을 말하며, 신소외계층은 북한이탈주민, 다문화가족 자녀 등 사회적으로 취약한 계층이라고 정의하였다.

제3조에서 국가 및 지방자치단체는 교육격차를 해소하기 위하여 필요한 시책을 마련·시행하고, 이에 필요한 재정을 마련토록 하였으며 제4조에서 교육격차해소중앙위원회, 제5조에서 교육격차해소지역위원회의 설치·운영에 대해 규정하였다.

28) 임해규의원 대표발의 『교육격차해소법』 의안원문, 2008.

제6조에서 5년마다 교육격차해소종합계획을 수립하고 제7조에서 연도별 시행계획의 수립·시행을 명시하였으며 제8조에서 교육과학기술부장관은 종합계획에 기초하여 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검하도록 하였다. 또한 제9조는 종합계획 및 시행계획의 수립·시행 및 평가와 교육격차 등의 조사를 위하여 관계기관 장의 협조를 요청할 수 있도록 하였다.

제10조 이하에서 교육투자우선지역 지원 사업, 학습부진아 지원, 학교부적응 학생에 대한 지원, 신소외계층 학생을 지원하기 위한 시책을 마련·시행하도록 하였으며 이러한 사업에 대해 교육감이 실적을 보고하고 교육과학기술부장관에게 매년 평가하여 결과를 공개하도록 하였고 국가 및 지방자치단체는 이 사업에 필요한 재정을 분담하도록 명시하였다.

4. 비교

이상으로 과거 제안되었던 『교육격차해소법안』들을 살펴보았다. 법안들의 특징을 요약하면, 이주호의원이 대표 발의한 법안에서는 교육인적자원부장관의 책무에 대한 규정과 교육격차 해소를 위한 중앙과 지역의 위원회 설치·운영 규정이 있었으며, 교육격차 해소를 위한 학교장과 교육감의 행·재정 재량권과 책무 등을 규정하고 있었다. 이에 따라 각 지역의 교육여건이나 주어진 상황에 맞춰 복지정책을 수립해야 한다는 점을 강조하고 있었다. 하지만 법안 제4조 교육격차 실태조사 결과에 대한 공개, 제5조 기본계획의 수립 및 사후평가 규정에서 평가의 주체, 제7조 지역교육발전위원회의 역할, 제8조의 재정지원 및 운용에 대한 지역의 특수성 감안 등은 논의가 필요한 것으로 검토되었다.²⁹⁾

이인영의원이 대표 발의한 법안의 목적과 취지는 이주호의원의 발의 법안과 유사하나 국가의 책무와 이를 뒷받침할 수 있는 국무총리 소속 위원회 설치 및 운영을 규정함으로써 상대적으로 중앙정부의 역할을 강조하였다는 점에서 차이가 있다. 하지만 제5조 교육격차해소대책중앙위원회를 국무총리 소속 하에 두는 것은 범정부차원의 지원을 통하여 법 제정의 목적을 달성하려는 취지로 볼 수

29) 이주호의원 대표발의 『교육격차 해소를 위한 법률안』 검토보고서, 2005.

있으나 교육격차해소와 관련하여서는 교육인적자원부(현, 교육부)가 교육에 관한 주관부처이며 교육관련 정책에 관하여 각 부처를 총괄 조정하는 게 부총리로서 교육인적자원부장관의 역할이라는 검토 의견이 있었다. 또한 제6조 중앙위원회의 구성에서 교육감의 관장 업무, 제8조 교육격차해소기본계획 수립의 통보대상에서 교육감이 제외된 점, 제9조 연도별 시행계획의 수립·시행 주체를 교육감이 아니라 시·도에게 한 점, 제13조 지역 간 교육격차 해소에서도 마찬가지로 시·도시지가 교육격차 발생지역을 선정하도록 한 점 등은 신중한 논의가 필요한 것으로 검토되었다.³⁰⁾

임해규의원이 발의한 법안도 목적과 취지, 계획 수립과 이를 위한 위원회 설치·운영에 관한 규정 등은 앞의 두 법안과 유사하다. 그러나 대상이 계층·지역별 교육격차해소뿐만 아니라 학교에 적용하지 못하는 교육소의 학생까지 모두 포괄하고 있으며 이들을 위한 탄력적인 학교교육 운영과 적절한 서비스 지원 및 프로그램 제공에 대한 법적 근거를 마련하고 있다는 점에서 차이를 지닌다.³¹⁾ 그러나 제4조 교육격차해소중앙위원회를 심의기구가 아니라 자문기구로 두었고 제5조 교육격차해소지역위원회는 지역의 교육격차해소를 위한 심의기구였으나 교육감이 아닌 시·도에 설치하도록 한 점 등은 재논의가 필요한 것으로 검토되었다.³²⁾

『교육격차해소법안』들의 공통점으로 첫째, 여러 교육 환경과 지역, 여건 차이로 인한 교육격차의 해소라는 법안의 목적을 공유하고 있다. 교육격차해소를 위한 구체적인 사업 및 지원, 중앙 및 지방의 역할에 대해서는 다소 이견이 있지만 교육격차해소라는 포괄적인 교육복지의 목표와 취지를 표방하였고, 종합계획의 수립·시행을 통한 체계적 접근, 중앙 및 지방의 협력을 강조하고 있었다. 둘째, 사회적 양극화, 교육격차를 심화시키는 계층 간, 지역 간 교육환경 및 여건 개선에 대한 사회적 책임을 강조하고 있으며, 그에 대한 법적 근거를 마련하고자 시도하였다는 점이다. 셋째, 『교육격차해소법안』 모두 법으로서 제정에 이르지 못하는 못하였으나 그러한 시도를 통하여 사회적으로 교육격차 해소에 대한 공감대

30) 이인영의원 대표발의 『교육격차해소법안』 검토보고서, 2006.

31) 신희정, “교육복지정책 및 법제화 논의 분석을 통한 교육복지의 발전 방향”, 『교육법학연구』, 제25권 2호, 2013, 97면.

32) 임해규의원 대표발의 『교육격차해소법안』 검토보고서, 2009.

를 형성하고 논의의 장을 마련하였으며 다른 법령의 근거 자료가 되거나 대안으로 반영되기도 하였다는 점에 의의를 둘 수 있다.

반면, 이들 법안은 정책의 실효성을 높이기 위해 교육격차에 대한 정보수집 및 공개에 대한 신중한 검토가 필요하며, 교육격차해소를 위한 정책 및 운영체계, 재정운영 방법의 구체화, 유사 법안 간의 연계가 필요하다는 지적을 받았다. 뿐만 아니라 교육복지지원 대상의 확대와 종합적인 지원체계 구축을 제시하고는 있으나 여전히 사회적 취약계층의 교육여건 개선을 위한 재정 지원에만 국한되어 있다는 한계를 지닌다.³³⁾

IV. 『교육격차해소법안』의 제안 배경 및 내용

1. 제안 배경

2016년 8월 2일 전재수의원 등 21인은 『교육격차 해소를 위한 법률안』을 발의하였고 같은 해 11월 16일에 교육문화체육관광위원회에 회부되어 현재 20대 국회에 계류 중이다.

『대한민국헌법』 제31조 및 『교육기본법』 제4조 2항에 따라 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있고 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하도록 명시하고 있다. 하지만 법안에서는 사회가 복잡·다양해지고 경제적 격차가 심화됨에 따른 교육기회의 불평등 정도가 심각해지고 있으며, 이러한 교육격차의 문제로 인하여 빈부가 대물림되는 상황이 초래되고 있음을 지적한다.

이에 교육격차의 해소를 위하여 필요한 시책을 국가 및 지방자치단체가 주도적으로 추진하도록 책무를 부여하는 등 교육격차 해소를 위한 법률을 제정함으로써 균등한 교육을 받을 권리를 보다 충실히 실현하고 국민의 행복 증진에 이바

33) 신희정, 앞의 논문, 98면; 이상윤, 앞의 보고서, 227면.

지하고자 법안을 제안하였다고 밝히고 있다.³⁴⁾

2. 주요 내용

법안의 제명은 『교육격차 해소를 위한 법률』이고 법안은 모두 20개의 조문으로 구성되어 있다. 제정안 제1조에서는 학생의 평등한 교육권을 보장하고 나아가 교육의 균형발전과 국민의 행복 증진을 법제정의 목적이라고 명시하고 있다.

또한 제2조에서 교육격차란 “사회적·경제적·지역적 요인 등 교육여건의 차이로 발생하는 지역 간, 학교 간, 학생 간의 교육기회, 교육과정, 학업성취 등의 차이”로 정의하고 있다. 이어서 제정안의 적용대상인 학교를 『초·중등교육법』에 따른 학교로 규정하고 있다. 제3조에서는 국가와 지방자치단체의 책무에 대해 명시하고 있는데, 국가와 지방자치단체는 교육격차의 해소에 필요한 시책을 수립·시행하여야 하며 이를 위하여 필요한 재정을 확보하여 지원하도록 명시하고 있다.

제5조에서 교육부장관은 교육격차 해소를 위한 기본계획을 5년마다 수립하고 제7조에 따른 교육격차해소중앙위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 한다. 제6조에서 교육부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 교육격차 해소를 위한 시행계획을 수립·시행하여야 한다. 또한 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 시행계획을 수립·시행하여야 하며, 이 경우 시·도지사는 교육감과 미리 협의한 후 제8조에 따른 교육격차해소지역위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 이러한 기본계획 및 시행계획의 수립·시행을 위하여 제17조에서는 관계 행정기관·지방자치단체·공공기관, 그 밖의 법인 또는 단체의 장에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있음을 명시하고 있다.

제9조에서 교육부장관은 지역, 학교, 학생의 교육격차 및 교육여건의 실태를 매년 조사하고 그 결과를 교육격차 해소를 위한 정책의 기초자료로 활용하여야 하며, 교육부장관은 실태조사 결과와 활용방안을 지체 없이 국회에 보고하도록

34) 전재수의원 대표발의 『교육격차해소법안』 의안원문, 2016.

하고 있다.

제10조에서 교육부장관은 교육감이 제출한 기초자료를 활용하여 교육격차 해소를 위한 시책에 반영할 수 있도록 교육격차 수준을 객관적으로 측정하기 위한 지수를 개발하고 그 결과를 공표한다. 이어 제11조에서 교육부장관은 교육격차가 발생한 지역을 교육격차해소지구로 지정하여야 하며, 제12조에서 교육격차해소지구에 대한 교육격차 해소 대책을 수립·시행하여야 한다.

제12조 지역 간 교육격차 해소에 이어 제13조 이하에서는 교육격차 해소 우선 학교 지정, 우선학교의 장의 의무 등 학교 간 교육격차 해소를 위한 지원정책을 제시하고 있다. 제18조에서 국가는 지방자치단체에 보조금 등을 배분하는 경우 교육격차해소지구 및 우선학교의 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영해야 하며, 지방자치단체는 교육비특별회계를 편성할 때 교육격차해소지구 및 우선학교의 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영하도록 하고 있다. 이러한 교육격차 해소사업에 대해 제16조에서는 교육부장관이 평가하도록 규정한다.

제19조에서 교육부장관은 교육격차 해소와 관련된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 교육평등연구센터를 설립하거나 대통령령으로 정하는 연구기관·단체 또는 법인을 연구센터로 지정할 수 있으며, 연구센터는 교육격차 실태조사, 교육격차지수 개발, 교육격차 해소를 위한 정책 개발 등의 업무를 수행한다.

이상으로 제정안의 주요 내용을 조문에 따라 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 전재수의원 대표발의 『교육격차 해소를 위한 법률안』 주요 내용

조 문	주 요 내 용
제1조	가. 이 법은 지역 간, 학교 간, 학생 간의 교육격차를 해소하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 학생의 평등한 교육권을 보장하고 나아가 교육의 균형발전과 국민의 행복 증진에 이바지함을 목적으로 함
제3조	나. 교육격차 해소에 필요한 시책의 수립·시행과 이에 필요한 재정 확보 등을 국가와 지방자치단체의 책무로 부여함
제5조 및 6조	다. 교육부장관은 교육격차해소중앙위원회의 심의를 거쳐 교육격차 해소를 위한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고, 교육부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 교육격차 해소를 위한 시행계획을 수립·시행하도록 함

조 문	주 요 내 용
제7조 및 8조	라. 교육격차 해소에 관한 주요시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 교육격차해소중앙위원회를 두고, 지역 교육격차 해소에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 교육격차해소지역위원회를 두도록 함
제11조~14조	마. 교육부장관은 교육격차해소지구를 지정하고, 교육감은 교육격차 해소 우선학교를 지정하여 해당 우선학교의 장으로 하여금 기초학습 및 학력증진 지원 등 대통령령으로 정하는 교육격차해소사업을 실시하도록 함
제18조	바. 국가는 지방자치단체에 보조금 등을 배분할 시 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영하도록 하고, 지방자치단체는 교육비특별회계를 편성할 때 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영하도록 함
제19조	사. 교육부장관은 교육격차 해소와 관련된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 교육평등연구센터를 설립하거나 대통령령으로 정하는 연구기관·단체 또는 법인을 교육평등연구센터로 지정할 수 있도록 함

3. 이전의 『교육격차해소법안』과 비교

제정안은 먼저, 형식적 수준의 교육격차 해소 차원을 넘어 실질적인 교육결과 의 평등을 직접적으로 추구한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 교육격차를 해소 하기 위해서는 겉으로 드러나는 형식적 차이보다 그러한 차이가 발생하는 근본 적인 원인을 찾아 장기적인 차원에서 실질적인 교육결과 의 평등을 추구해야 한 다. 실질적인 평등을 지향한다는 점에서 교육복지의 기본 이념과도 일맥상통하 는 점이 있다.

둘째, 교육격차를 학업성취결과에 한정하지 않고 교육의 투입, 과정, 결과의 모든 단계에서의 차이로 범위를 확대하고 있다는 점이다. 이를 위하여 교육격차 해소 기본계획과 시행계획에 포함되어야 할 내용, 수립·운영, 평가, 필요한 재정 의 확보 방안 등을 구체적으로 명시하고 있다.

셋째, 기존에 제기되었던 『교육격차해소법안』들이 지닌 한계점을 보완하고 시대의 요구를 적극적으로 반영하였다는 점이다. 『교육격차해소법안』이 제안된 초기에는 주로 재정 지원을 중심으로 이뤄졌으며, 형식적인 평등에 치우친 경향 이 있었다. 제정안은 그러한 한계를 일정부분 보완하였다는 점에 의의가 있다.

반면, 몇 가지 검토가 필요하다. 첫째, 유치원의 교육격차 해소를 위한 노력이 빠져있어 출발점 평등을 위한 구체적 근거가 배제되어 있다는 점이다. 부모의 소득이나 지역적 특성, 교육여건 등에 따라 유치원 단계부터 교육의 격차가 발생하고 있다. 게다가 이러한 교육격차는 학년이 올라갈수록 고착화되는 문제를 야기한다. 따라서 이에 대한 보완이 필요할 것이다. 둘째, 연도별 시행계획의 수립·시행·평가 권한 및 책임을 교육감이 아닌 시·도지사에게 부여하고 있다는 점이다. 시·도지사에게 부여함으로써 상호 역할분담과 협력을 강조하고 있으나 일반자치단체와 지방교육자치단체의 고유 권한과 사업의 실효성을 고려할 때, 구체적인 역할분담이 명시되어야 할 것이다.

한편, 이전의 『교육격차해소법안』들과 전재수의원 대표발의한 『교육격차해소법안』을 비교하면 다음 표와 같다. 2005년 이주호의원이 처음으로 『교육격차해소법안』을 제안한 이후 2006년과 2008년에 이어 2016년 전재수의원 대표로 법안이 제안되었다. 이러한 『교육격차해소법안』들이 제안한 법 제정의 목적과 주요한 개념, 대상, 위원회 설치·운영, 책무 등은 유사한 점이 상당하나 차이점도 드러난다.

제정 목적을 보면, 이주호의원은 학생의 학습권과 교육의 기회균등보장, 교육격차 해소를 명시하였으며 이인영의원은 학생·학교 및 지역 간의 균형발전을 도모하고 모든 국민의 삶의 질 향상과 인적자원개발로 국가성장 동력 강화에 이바지함을 밝혔다. 임해규의원은 국가와 지방자치단체의 책무를 강화함으로써 국민의 교육복지증진을 목적으로 제시하였고 전재수의원은 학생의 평등한 교육권을 보장하고 교육의 균형발전과 국민의 행복증진에 이바지하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 즉, 대동소이하나 교육격차해소를 통해 궁극적으로는 교육복지이념 실현이라는 방향에는 공통점이 있다.

하지만 지원 대상이나 범위, 위원회의 구성 및 운영, 기본계획 및 시행계획의 수립, 행·재정지원 등에서는 법안마다 차이가 발생한다. 이는 당시 사회이슈나 시대적 상황, 재정적 여건, 제안자가 추구하는 가치 등에 따른 차이로 볼 수 있다. 그럼에도 시간이 흐를수록 교육복지에 대한 사회적 가치나 인식이 변화하면서 지원대상이나 범위가 더욱 확대되고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

<표 2> 제17대~20대 국회 『교육격차해소법안』 비교

구분	교육격차해소를 위한 법률 (이주호 2005.08.) 제17대 국회	교육격차해소법 (이인영 2006.02.) 제17대 국회	교육격차해소법 (임해규 2008.12.) 제18대 국회	교육격차 해소를 위한 법률안 (전재수 2016.08.) 제20대 국회
목적	- 학생의 학습권과 교육의 기회균등 보장 - 교육격차해소	- 학생·학교 및 지역 간의 균형발전 도모 - 모든 국민의 삶의 질 향상 - 국가성장 동력 강화	- 국가와 지자체의 책무강화로 국민의 교육복지 증진	- 학생의 평등한 교육권을 보장 - 교육의 균형발전 - 국민의 행복 증진
용어정의	- 학업성취 - 교육격차 - 교육여건 - 취약계층 - 우선지원학교	- 교육격차 - 교육여건 - 차상위계층 - 저학년집중 지원사업	- 교육격차 - 취약계층 - 학습부진아 - 신소외계층	- 교육격차
학교	- 초·중등학교	- 유치원 / 초·중등학교	- 유치원 / 초·중등학교	- 초·중등학교
책무	- 국가 및 지자체의 책무	- 국가 및 지자체의 책무 - 국무총리: 기본계획수립 - 시·도: 시행계획 수립	- 국가 및 지자체의 책무 - 교육부: 종합계획 수립 - 교육감: 시행계획의 수립 (시·도지사와의 협의)	- 국가와 지자체의 책무 - 교육부: 기본계획 수립 - 시·도 :시행계획 수립
위원회	- 교육부: 중앙위원회 - 교육감: 지역위원회	- 국무총리: 중앙위원회 - 시·도: 지역위원회	- 교육부: 중앙위원회 - 시·도: 지역위원회	- 국무총리: 중앙위원회 (내실부지원단) - 시·도: 지역위원회
선정·지원	- 교육감: 우선지원학교 선정 - 우수학교 자율성 확대	- 저학년집중 지원사업(유치원 ~초4학년) - 지역 간 교육격차해소 - 학교 간 교육격차해소 - 학생 간 교육격차해소	- 교육투자우선지역 선정 - 선정지역/학교 3년간 행·재정적 지원 - 학교운영의 자율성확대 - 가정·학교·지역 사회연계사업 - 교육격차해소 대상학교 선정 - 학습부진아 지원	- 교육격차 해소지구지정 - 지역간 교육격차해소 * 조사 및 평가·시행결과, 차상위계층, 한부모, 다문화, 북한이탈주민학생 등 - 학교간 교육격차해소

구분	교육격차해소를 위한 법률 (이주호 2005.08.) 제17대 국회	교육격차해소법 (이인영 2006.02.) 제17대 국회	교육격차해소법 (임혜규 2008.12.) 제18대 국회	교육격차 해소를 위한 법률안 (전재수 2016.08.) 제20대 국회
			- 학교부적응 학생 지원 - 학업중단학생지원 - 신소외계층학생 지원	- 격차해소우선학교 지정·지원
인력 배치	- 우선지원학교 전담인력배치	- 우수교육 우선배치	- 우수교원 우선배치	- 우선학교에 전담교사 배치
기관 설치		- 교육격차해소 연구센터		- 교육평등연구센터 설립·지정
실태 조사	- 교육부 : 실태조사 - 시기 : 주기적 - 결과 공개	- 국가 및 지자체: 실태조사 - 시기 : 매년 주기적 - 정책 기초자료로 활용		- 교육부: 실태조사 - 시기 : 매년 - 정책의 기초자료로 활용 - 결과와 활용, 국회 보고 *교육격차지수 개발 및 공표
평가	- 학교 장 및 교육감의 지도·감독		- 교육부에 매년 사업실적보고, 성과평가, 결과공개	- 교육격차해소사업 평가(교육부)

V. 비판적 검토

1. 입법목적의 달성

『교육격차해소법안』 제1조에 비취 보았을 때, 제정안의 입법목적은 (i) 학생의 평등한 교육권 보장, (ii) 교육의 균형 발전을 통한 국민의 행복을 증진하는 것이라고 할 수 있다. 이하에서는 제정안이 그 입법목적의 달성과 관련 있는 지 구체적으로 검토한다.

(1) 학생의 평등한 교육권 보장

『교육격차해소법안』에서는 학생의 평등한 교육권 보장을 목적으로 명시하고 있다. 이는 헌법 제10조 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권, 헌법 제11조 “누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않는다”는 헌법의 기본원칙과도 관련 있다. 법안은 이를 위해 제12조에서 교육부장관이 지역 간 교육격차 해소 대책을 수립·시행하도록 의무화하고 있으며 제13조에서 교육감은 우선학교의 학생에 대한 실질적인 교육기회의 보장을 위한 학교 간 교육격차 해소 계획을 수립·시행하도록 하고 있다.

이러한 조항만으로는 학생의 평등한 교육권을 보장하기 어렵다. 학생의 평등한 교육권 보장이라는 입법목적을 달성하기 위해서는 지원 대상 학생에 대한 구체적인 범위 설정과 지원 방법, 내용 등을 명확히 제시해야 할 것이며, 국가와 지방자치단체의 책무, 행정·재정적 지원, 상호 협조 체계 등이 유기적으로 연결되어야 가능할 것이다.

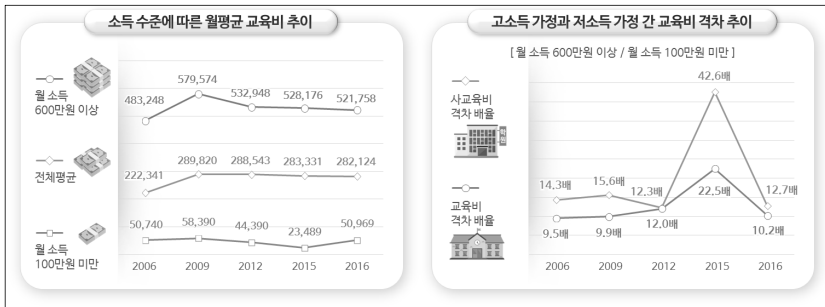
먼저, 학생들이 교육기회의 접근에서 제한되는 경우가 없어야 하며 지역이나 학교, 가정 여건 등의 차이로 인해 발생할 수 있는 교육기회공급의 불충분, 교육 부적응, 교육차별 요소가 발생하지 않도록 해야 한다.

이를 위해서는 일차적으로 학생, 학교, 지역이 갖고 있는 교육환경과 여건에 대한 실태조사가 필요하다. 이러한 실태파악을 바탕으로 교육격차해소 기본계획 및 시행계획을 수립해야 한다. 이 과정에서 관계기관의 장, 학교의 장 등과 협조가 이뤄져야 하며, 가정과 학교, 지역사회가 서로 연계 협력할 수 있도록 시스템을 구축해야 할 것이다.

교육격차는 가정과 학교, 지역 간에 나타나고 있지만 가장 먼저 접근해야 하는 게 가정환경과 여건에 따른 교육격차로 볼 수 있다. 일반적으로 학교에서는 격차를 유발하는 요인이 가정에 비해 소극적일 수 있다. 학교시설이나 교육과정, 인력배치 등은 특별한 경우도 있지만 모든 학생들에게 공통적으로 제공된다. 그러나 부모의 소득이나 가정의 여건은 차이가 크고 특성도 제각각이다. 학생들은

자신의 처한 가정 상황에 따라 교육의 기회조차 제공받지 못하는 경우도 있고 교육소외가 발생하기도 한다.

통계청에 따르면, 초·중등학교 교육급여 제도와 교육비 지원 사업을 통해 저소득층 학생들의 학비, 교재비 등을 지원하고 있으나, 아직까지 충분하지 못한 상황이다. 월 소득 600만원 이상 가정과 월 소득 100만원 미만 가정의 교육비 지출 격차는 2006년 9.5배에서 2016년 10.2배로 점차 심화되는 추세이다. 소득수준에 따른 교육비 투자 격차는 매우 큰 상황이며, 특히 사교육비 투자는 12.7배로 더 큰 차이를 보이고 있다.³⁵⁾



[그림 7] 소득계층 간 교육투자 격차(2016년 기준)

물론 제정안 제9조에서 교육격차 실태 및 활용에 대해 명시하고 학생의 교육격차 및 교육여건을 조사하고 결과를 활용하도록 한 점은 긍정적이다. 그러나 학생들의 가정환경에 따른 격차를 해소하기 위한 구체적인 내용들이 제시될 필요가 있다.

뿐만 아니라 매년 약 5만여 명의 청소년들이 학업을 중단하고 있으며, 이 중에서 질병이나 유학 등을 제외한 학업 부적응 등으로 약 2만 5천여 명이 학업을 중단하고 있다.³⁶⁾ 이러한 학업중단, 교육부적응 학생들에게도 상담이나 교육지원 등을 통해 학교 밖에서도 학력을 인정받을 수 있는 경로를 마련하고 건강한 사회

35) 교육부, 앞의 보고서, 6면.

36) 학업중단학생은 2012년 68,188명 → 2013년 60,568명 → 2014년 51,906명 → 2015년 47,070명으로 계속 증가함. 2015년 학업부적응 학업중단(총 24,959명) : (초)2,733명, (중)4,376명, (고)17,850명으로 나타남. 교육부, 앞의 보고서, 8면.

인으로 성장할 수 있도록 정책을 마련해야 한다. 또한 학교부적응 청소년의 학업 중단 및 이에 대한 교육지원에 관하여는 『학교 밖 청소년 지원에 관한 법률』이 있으며, 지자체에 따라

『학교 밖 청소년 지원에 관한 조례』가 시행되고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다.

따라서 제정안이 학생의 평등한 교육권 실현이라는 입법목적을 달성하기 위하여서는 학생 간 교육격차 해소를 위한 지원 내용이 보완되어야 할 것이다. 우선, 가정환경에 따른 교육격차가 발생하지 않도록 실태파악이 이뤄져야 하며 이를 바탕으로 구체적인 지원 계획과 정책 수립이 이뤄져야 한다.

이를 위하여 제12조 지역 간 교육격차 해소, 제13조 학교 간 교육격차 해소 조항처럼 학생 간 교육격차 해소 조항을 추가하는 방안이 있을 수 있다. 별도의 조항으로 추가하여 학생 간 교육격차 해소 지원 정책을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

(2) 교육의 균형발전

제정안은 교육의 균형발전과 국민의 행복증진에 이바지함을 입법 목적으로 하고 있다. 이는 교육격차의 해소를 통하여 제정안이 궁극적으로 추구하는 가치로도 볼 수 있다.

제1조에서 명시한 교육의 균형발전은 학생, 학교, 지역 간 균형발전으로 해석하고자 한다. 즉, 교육의 균형발전과 관련된 조항은 지역 간 교육격차 해소와 학교 간 교육격차 해소, 각종 위원회의 설치·운영, 관계기관의 협조, 교육평등연구센터 설립·지정, 교육격차해소지구 지정 등으로 볼 수 있다. 특히, 교육격차해소지구와 교육격차우선학교 지정 등은 교육격차가 학생 한두 명이 아니라 어떤 지역, 지구 전체에서 나타날 수도 있다는 점에서 의미가 있다. 인구이동이나 교육이동으로 인해 원도심이 늘어나고 이에 따른 교육의 낙후, 열악한 여건 등이 교육격차를 유발하는 원인이 되기도 한다. 또한 갈수록 도시와 농어촌의 교육격차도 심화되고 있는 실정이다. 농산어촌은 대도시로, 원도심은 신도시로 학생이 이탈하면서 학생 수 감소로 교육여건이 다른 지역에 비해 취약한 상황이다.

<표 3> 도시 및 농산어촌 학교 수 증감현황(2006-2016)

(단위 : 교, %)³⁷⁾

지역	계			초등학교			중학교			고등학교		
	2006	2016	증감 (증감률)	2006	2016	증감 (증감률)	2006	2016	증감 (증감률)	2006	2016	증감 (증감률)
도시	6,306	7,161	855(14%)	3,083	3,499	416(13%)	1,761	1,992	231(13%)	1,462	1,670	208(14%)
농산어촌	4,570	4,393	△177(-4%)	2,650	2,493	△157(-6%)	1,238	1,217	△21(-2%)	682	683	1(0.1%)

따라서 교육의 균형발전이라는 입법목적을 달성하기 위해서는 학생, 학교 간의 교육격차해소 뿐만 아니라 농산어촌과 원도심의 교육격차해소 문제도 함께 논의가 되어야 한다. 하지만 제11조 교육격차해소지구의 지정으로 고려되는 지역에 농산어촌이나 원도심은 예시 항목에 포함되어있지 않아 재검토가 필요할 것이다.

반면, 교육의 균형발전이라는 명목아래 교육격차해소지구를 지정하거나 교육격차 우선학교를 지정하여 운영하는 것은 대상지역 및 학교의 낙인화, 지정 외 학교 및 학생을 불합리하게 역차별하는 문제를 야기할 수 있다. 또한 학교선택권이 보장되지 않는 평준화실시 지역의 학교와 학생들의 불만이 제기될 수 있다.³⁸⁾ 학교들은 교육격차해소지구나 우선학교에 지정되지 않기 위하여 실태조사나 교육격차지수,

『초·중등교육법』 제9조에 따라 실시하는 학생 및 학교에 대한 평가결과 등을 은폐하거나 조작할 여지도 발생하며, 이는 결과적으로 교육의 퇴행을 가져올 수도 있다. 따라서 이러한 부작용을 예방하기 위하여 교육격차해소 지구의 선정 명칭이나 지원, 공개 방식 등에 대해 세심한 고려가 필요할 것이다.

37) 교육부, 앞의 보고서, 8면.

38) 전제수의원 대표발의 『교육격차해소법안』 검토보고서, 2016.

2. 지원 대상

제정안은 교육격차해소를 위한 지원 대상을 『초·중등교육법』 제2조에 따른 학교로 제한하고 있다. 반면, 앞서 제안한 이인영의원과 임해규의원이 대표 발의한 『교육격차해소법안』에는 유치원이 포함되어 있다. 특히 임해규의원의 경우, 저학년집중지원사업이라 하여 유치원부터 초등학교 4학년까지의 학생들에게는 교육격차의 해소가 더욱 집중적으로 지원되어야 함을 강조하였다.

교육격차는 시대가 지날수록 저학년으로 낮아지고 있다. 또한 상급학년으로 올라갈수록 고착화되는 악순환이 이어지고 있어, 그러한 연결고리를 미연에 방지해야한다. 교육부에 의하면 유아교육에 필요한 학비·보육료를 지원하고 있으나, 저소득층 유아가 사립유치원에 다니기에는 여전히 높은 문턱이 존재한다고 밝혔다.

그리고 2012년부터 만 5세를 시작으로 누리과정을 지원하고 있으나, 학부모의 상당수는 여전히 기관 간(유치원과 어린이집) 교육서비스 차이가 있다고 인식하였다. 선행연구에 의하면 유아단계에서 양질의 교육을 제공하는 것이 효과적이라는 연구 결과도 다수 소개되어있다.³⁹⁾ 즉, 유아단계부터 교육의 질적 차이에 따른 격차발생의 여지가 있는 것이다.

<표 4> 원아 1인당 유치원·어린이집 연간 부담비용 비교(2016년)

구 분	유치원		어린이집		
	국공립	사립	국공립	사립	
학비·보육료	1,457,376원	6,086,280원	-	4,114,476원	
학부모 부담 ⁴⁰⁾	학부모부담	137,376원	2,606,280원	0원	634,476원
	가장 높은 지역	(경기) 430,692원	(서울) 3,720,756원	0원	(서울) 752,004원
	가장 낮은 지역	(제주) 0원	(제주) 1,143,072원	0원	(경북) 501,996원

39) Perry Preschool Program에 의하면, 3~4세 아동의 조기교육 효과를 수십 년간 추적 연구한 결과, IQ 향상, 높은 성적, 성인이 된 후에는 낮은 범죄율과 높은 월 소득을 나타내는 것으로 드러남. 또한 The Carolina Abecedarian Project에서도 보육과 건강관리만을 받은 아동과 집중적인 조기교육 프로그램을 받은 아동들 중 후자 그룹이 10년 후 인지능력과 학습성취도에서 더 긍정적인 효과를 보인 것으로 조사됨. 교육부, 앞의 보고서, 9면 재인용.

이러한 유아기 교육격차는 상급학년으로 올라갈수록 심화되고, 고착화되고 있다는 문제를 지닌다. 상급학교 진학에서도 소득계층 간 양극화는 심각하다. 조사에 의하면, 사회·경제적 지위가 높은 학생이 대학입시에서도 우수한 결과를 보이는 것으로 나타났다. 대도시 > 중소도시 > 읍면지역 순으로 수능성적이 높았고 서울·연세·고려대 재학생 다수는 국가장학금이 필요 없는 학생들이 많은 것으로 나타났다.⁴¹⁾

<표 5> 소득수준별 대학생 근로활동 경험 및 근로시간(2015년 1학기)

구 분	근로활동 경험 비율	주당 평균 근로시간	
		학기중	방학중
기초생활수급	46.9%	6.4시간	10.2시간
9분위/10분위	19.5%	3.7시간	5.8시간

따라서 이러한 악순환을 미연에 방지하기 위해서는 유치원 단계에서부터 교육격차해소를 위한 정책과 지원이 이뤄져야 한다. 교육격차해소에 투입되는 인력이나 행·재정적인 지원은 상급학년보다 유치원 단계에서부터 이뤄져야만 실효성을 높일 수 있다. 즉, 제2조에서 명시하고 있는 학교의 범위에 『유아교육법』 제2조에 따른 유치원이 반드시 포함되어야 할 것이다.

3. 학생 간의 교육격차해소

제정안 제2조에서는 교육격차의 정의를 사회적·경제적·지역적 요인 등 교육여건의 차이로 발생하는 지역 간, 학교 간, 학생 간의 교육기회, 교육과정, 학업성취 등의 차이로 정의하고 있다. 하지만 이러한 교육격차 해소를 위한 노력이 제정안 내용에는 충분히 반영되어 있다고 보기 어렵다.

먼저, 제12조에서 교육부장관은 지역 간 교육격차해소를 위한 대책을 수립·시행하여야 한다. 또한 대책에는 해당 지역의 교육·문화적 여건 개선, 인력기반 강화, 사회간접자본 확충 등의 포함되도록 하고 있다.

40) 학부모부담 = 학비·보육료-연간 정부지원금(국공립유치원 121만원, 사립유치원 및 어린이집 348만원). 교육부, 앞의 보고서, 5면.

41) 교육부, 앞의 보고서, 6면.

이어 제13조에서 교육감은 학교 간 교육격차 해소를 위하여 교육격차해소지구에 속한 우선학교의 학생에 대한 실질적인 교육기회의 보장을 위하여 필요한 계획을 수립·시행하도록 하고 제14조에서 우선학교의 지정·지원, 제15조에서 우선학교의 장의 의무를 명시하고 있다. 결과적으로 보면, 교육격차의 해소를 개인보다 학교나 지역 간의 문제로 협소하게 적용하고 있는 것이다. 교육격차는 앞서 살펴본 것처럼 학생, 가정, 학교, 지역, 사회 등 여러 요인에 의해 발생하고 있다. 이를 학교나 지역 간의 격차해소 문제로 소극적으로 접근하게 되면 교육의 균형발전과 국민의 행복증진이라는 입법목적 달성을 위한 데도 한계가 있을 것이다.

종합하면, 지역 간, 학교 간의 교육격차해소에 필요한 정책을 마련하도록 교육부장관과 교육감 등에게 책임을 부여하고 있으나 학생 간의 교육격차해소를 위한 정책 마련은 미흡하다고 하겠다. 제2조에서 학생 간의 교육기회, 교육과정, 학업성취 등의 차이를 교육격차로 정의하였으므로 학생들이 교육소외나 교육불평등, 교육차별을 받지 않도록 하는 적극적인 지원 조항이 추가되어야 한다.

4. 기본계획의 수립

제정안 제5조에서 교육부장관은 교육격차 해소를 위한 기본계획을 5년마다 수립하고, 제7조에 따른 교육격차해소중앙위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 명시하고 있다. 또한 기본계획에는 교육격차 해소 정책의 중·장기 추진 방향과 목표, 교육격차 해소 정책 추진과 관련한 재원의 조달 및 운용 방안, 그 밖에 교육격차 해소 정책을 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 사항이 포함되도록 해야 한다. 교육부장관은 확정된 기본계획을 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감에게 통보하여야 한다.

이어 제6조에서 교육부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 교육격차해소를 위한 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 시행계획을

수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 교육감과 미리 협의한 후 제8조에 따른 교육격차해소지역위원회의 심의를 거치도록 한다.

하지만 매년 시행계획이 수립되어 시행되고 그에 따른 추진실적 및 평가가 이뤄지는 점을 감안할 때, 기본계획의 수립을 5년으로 하는 것은 무리가 있다. 첫째, 5년마다 기본계획을 수립하게 되면 그동안 정권교체에 따른 책임성을 묻기가 어려워진다. 둘째, 사회가 복잡·다양해지고 있으며 경제변화 주기도 짧아지고 있다. 즉, 5년의 계획수립은 그러한 사회, 경제적 상황의 변화에 탄력적으로 대응하기 힘들어진다. 셋째, 교육격차실태조사와 추진 실적을 매년 평가하고 있으므로 그러한 결과를 시행계획뿐만 아니라 기본계획에도 반영할 수 있어야 한다.

이러한 점을 고려하여 기본계획의 수립은 최소 3년 정도로 기간을 단축해야 한다. 이를 통해 사회, 경제적 변화에 탄력적으로 대응하고 실태조사 결과에 대한 활용도를 높일 수 있을 것이다.

5. 교육감의 역할

교육격차는 개인적인 측면도 있으나 학교, 지역, 사회적 요인에 따라 발생하는 경우가 크다. 따라서 교육격차해소를 개인의 문제로 보기보다 국가와 지방자치단체 차원에서 책임을 갖고 대책 마련과 지원이 이뤄져야 한다. 제정안 제3조에서도 이에 대해 국가와 지방자치단체의 책무성을 강조하고 있다. 국가의 책무를 제외하고 이하에서는 지방자치단체의 책무를 살펴본다.

제정안 제6조에서 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 시행계획을 수립·시행해야 하며 이 경우, 시·도지사는 교육감과 미리 협의한 후 제8조에 따른 교육격차해소지역위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 즉, 주체가 교육감이 아니라 시·도지사로 명시되어 있다. 또한 제8조에서 지역 교육격차 해소에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 교육격차해소지역위원회를 두도록 하며, 시·도 시행계획의 수립에 관한 사항, 교육격차 해소를 위한 재정지원에 관한 사항, 교육격차 해소를 위한 사업 추진에 관한 사항, 그 밖에 지역위원회 위원장이 요청하는 사항 등을 심의

하도록 명시하고 있다.

교육격차에서 지방자치단체의 주체는 시·도지사가 아니라 교육감이 되어야 한다. 이는 교육격차해소의 중심이 학교에서 이뤄지고 있다는 점과 교육 자치를 고려할 때, 교육감의 적극적인 역할이 요구된다고 하겠다. 물론 지역 간의 교육 격차를 위해서는 시·도지사의 역할도 중요하다. 앞서 살펴본 것처럼 이는 제정안이 학생 간의 교육격차해소보다 지역 간의 교육격차해소에 중점을 두었기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다. 제정안은 지역 간, 학교 간, 학생 간의 교육 기회, 교육과정, 학업성취 등에 따른 차이를 교육격차로 보고 있으므로 당연히 교육감이 적극적인 역할을 해야 할 것이며 그러한 과정에서 시·도지사와 상호 협력이 요구된다고 하겠다.

Ⅵ. 나오며

교육격차는 점차 유치원이나 저학년으로 낮아지고 있으며 계층 간 고착화로 이어지거나 갈수록 심화되는 양상을 보인다. 이에 2005년 이주호의원 대표발의로 『교육격차해소를 위한 법안』이 제안되었으며, 2006년, 2008년에 이어 2016년 20대 국회에 전재수의원 대표발의로 『교육격차해소법안』이 제안되어 계류 중에 있다.

따라서 본 연구는 과거에 제안된 『교육격차해소법안』들의 제안 배경과 주요 내용을 살펴보고 전재수의원이 발의한 『교육격차해소법안』과 비교하여 시사점을 도출하였다. 이어 전재수의원이 발의한 제정안의 배경과 내용, 특징을 비판적으로 검토하였다.

첫째, 제정안이 입법목적 달성과 있는지를 검토하였다. 제정안은 학생의 균등한 교육권 보장과 교육의 균형발전을 통한 국민의 행복을 증진하는 것을 목적으로 명시하고 있다. 이러한 학생의 균등한 교육권 보장과 교육의 균형발전이라는 입법목적은 구체적으로 반영한 규정이 있는지를 비판적으로 검토하였다.

둘째, 교육격차해소 지원 대상으로 유치원이 누락된 점을 제시하였다. 출발부

터 교육기회를 얻지 못하여 격차가 발생하는 비율이 증가하고 있다. 이에 교육격차해소는 유치원단계부터 지원되어야 실효성을 높일 수 있음을 강조하였다.

셋째, 학생 간의 교육격차 해소가 미흡하다는 점을 제시하였다. 제정안은 지역 간, 학교 간, 학생 간의 교육기회, 교육과정, 학업성취 등의 차이를 교육격차로 정의하고 있다. 하지만 실제 제정안의 내용에서는 지역 간의 교육격차해소에 집중하고 있으며 학생 간의 교육격차해소를 위한 노력은 미흡하다는 점을 제시하였다.

넷째, 5년마다 수립하는 교육격차해소기본계획의 문제를 제시하였다. 교육격차해소 기본계획은 교육부장관이 5년마다 수립하도록 명시하고 있으나 사회, 경제적 변화에 능동적으로 대응하고 실태조사와 평가의 적극적인 반영을 위해 기본계획의 수립 시기가 3년으로 단축되어야 함을 강조하였다.

다섯째, 교육감의 적극적인 역할을 제시하였다. 교육격차해소의 중심은 학교이고 학생이다. 이러한 점을 고려할 때, 학생들의 교육여건과 환경을 파악하는 게 교육감의 업무이고 교육감은 모든 학생들의 교육권 보장에 대한 책임이 있으므로 당연히 교육격차해소에 대한 지방자치단체의 주체가 되어야 한다. 물론 이 과정에서 시·도지사의 상호협력하고 각종 위원회의 자문과 심의를 거치는 단계가 필요할 것이다.

참고문헌

- 권영진, “교육복지법 제정을 위한 입법공청회”, 국회, 2008.
- 교육부, “경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제”, 2017.03.08._____, 2016년 교육기본통계, 2016.
- 교육복지법안, 의안원문, 1997.
- 교육격차해소를 위한 법안, 의안원문, 검토보고서, 2005.
- 교육격차해소법안 의안원문, 검토보고서, 2006.
- 교육격차해소법안 의안원문, 검토보고서, 2008.
- 교육격차해소를 위한 법률안 의안원문, 검토보고서, 2016.
- 김성기, “교육격차해소를 위한 법률안의 사전적 입법평가”, 토론문, 한국법제연구원, 2017.
- 김응규, “미국 교육격차해소법(NCLB)의 법적 고찰”, 『법학논총』, 제23권 1호, 2017, 119-153면.
- 김인희, “교육소외와 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제”, 『한국사회정책』, 제17권 1호, 2010, 129-175면.
- 김한양·백윤철, “소외계층 학생의 교육권 강화를 위한 연구-미국 교육격차해소법을 중심으로”, 『미국헌법연구』, 제22권 2호, 2011, 133-163면.
- 노기호, “독일의 교육취약계층 지원을 위한 교육안전망에 대한 법적·제도적 구조 연구”, 『한양법학』, 제27권 1호, 2016, 29-59면.
- 신희정, “교육복지정책 및 법제화 논의 분석을 통한 교육복지의 발전 방향”, 『교육법학연구』, 제25권 2호, 2013, 81-107면.
- 안병영·김인희, 『교육복지정책론』, 서울: 다산출판사, 2009.
- 이상윤, “교육격차해소를 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원, 2010.
- 이혜영, “교육복지법 제정을 위한 공청회”, 제30차 KEDI 교육정책포럼, 한국교육개발원·교육인적자원부, 2006.
- 이혜영 외, 교육복지에 관한 법제 연구, 한국교육개발원, 2005.
- 전광석, 『한국헌법론』, 법문사, 2007.

국문초록

사회가 변화됨에 따라 교육격차는 갈수록 심화되고 있다. 이러한 교육격차는 점차 저학년으로 낮아지고 있으며 고착화되는 양상을 보인다.

교육격차를 해소하기 위하여 지금까지 여러 차례에 걸쳐 관련 법안들이 제안되었으나 제정에 이르지는 못하였다. 또한 2016년 전재수의원 대표발의로 『교육격차해소법안』이 제안되어 현재 계류 중에 있다.

따라서 본 연구는 과거에 제안되었던 『교육격차해소법안』들의 제안 배경과 주요 내용을 살펴보고 전재수의원이 발의한 『교육격차해소법안』과 비교하여 시사점을 도출하였다. 이어 전재수의원이 발의한 제정안의 배경과 내용, 특징을 비판적으로 검토하였다.

첫째, 제정안이 입법목적에 달성하고 있는지를 검토하였다.

둘째, 교육격차해소 지원 대상으로 유치원이 누락된 점을 제시하였다.

셋째, 학생 간의 교육격차 해소가 미흡하다는 점을 제시하였다.

넷째, 5년마다 수립하는 교육격차해소기본계획의 문제를 제시하였다.

다섯째, 교육감의 적극적인 역할을 제시하였다.

이러한 입법 평가를 바탕으로 『교육격차해소법안』에서 논의되고 있는 일부 내용과 동법에 들어갈 주요 내용에 대하여 검토 의견을 제시하였다.

주제어

교육격차, 교육격차해소, 교육복지, 교육복지법

Abstract

Legislative Evaluation of the “Proposal for the Elimination of the Education Gap”

Park, Hye-Kyung*

The education gap is getting worse with the change of society.

In addition, the education gap is lowered to the lower grades and is becoming fixed. Several measures have been proposed so far to alleviate the education gap. But it was not enacted.

In 2016, the Education Diffusion Bill has been proposed and is currently underway.

Therefore, this study examined the background and content of the Education Divide Proposals. In addition, we draw implications from the "Education Gap Relief Bill" in 2016.

First, we analyze whether the enactment is achieving the purpose of the legislation. Second, it suggested that kindergarten is excluded from the support of education gap. Third, it suggests that the disparity of education among students is negligible. Fourth, the issue of the basic plan of eliminating the education gap which is established every five years is suggested. Fifth, the role of the superintendent was suggested.

Based on the results, we presented the main contents discussed in the Education Dissolution Bill.

Key Words

Education gap, Education gap disparity, Education welfare,
Education welfare law

* PhD Researcher, Jeonnam Institute of Educational Policy