

교육복지법 제정을 위한 입법 공청회



- ▶ 일 시 : 2008년 9월 5일(금) 10시
- ▶ 장 소 : 국회 헌정기념관 2층 대강당
- ▶ 주 최 : 국회의원 권영진(국회 교육과학기술위원회)

목 차

진행순서	공청회 진행순서	.....	5
인사말	권 영 진 의원	.....	6
축 사	김 형 오 국회의장	.....	8
	박 희 태 한나라당 대표최고위원	.....	10
	홍 준 표 한나라당 원내대표	.....	12
	임 태 희 한나라당 정책위의장	.....	14
	김 부 검 국회 교육과학기술위원장	.....	16
기조발제자료	권 영 진 의원	.....	19
토론자료	이 시 우 _ 서울여자대학교 행정학과 교수	.....	29
	김 인 희 _ 한국교원대학교 교육정책대학원 교수	.....	65
	하 현 태 _ 서울시 노원구 용동초등학교 교장	.....	97
참고자료	교육복지법안	.....	107

교육복지법 제정을 위한 입법공청회 진행순서

개 회

개회 및 국민의례

인사말

권 영 진 _ 한나라당 제6정책조정위 교육담당 부위원장

축 사

김형오 국회의장

임태희 한나라당 정책위의장

김부겸 국회 교육과학기술위원장

토 론

기조발제 권 영 진 _ 한나라당 제6정책조정위 교육담당 부위원장

토 론 이 시 우 _ 서울여자대학교 행정학과 교수

김 인 희 _ 한국교원대학교 교육정책대학원 교수

하 현 태 _ 서울시 노원구 용동초등학교 교장

정 병 걸 _ 교육과학기술부 교육복지기획과장

폐 회

폐 회



국회의원
권영진

- ▶ 제18대 국회의원(서울 노원乙)
- ▶ (現) 한나라당 제6정책조정위
교육담당 부위원장
- ▶ 서울특별시 정무부시장

효율경쟁의 교육열차는 교육복지의 레일위에서 달려야 합니다

안녕하십니까, 한나라당 국회의원 권영진입니다.
18대 국회 첫 정기국회가 시작된 시점에 여러분들을 모
시고 ‘교육복지법 제정을 위한 입법공청회’를 개최하게
된 것을 뜻 깊게 생각합니다.

우선 바쁘신 가운데서도 오늘 공청회에 참석해 주신 내
외귀빈 여러분, 토론자 여러분과 방청객 여러분께 진심

어린 감사의 말씀을 드립니다.

특히 정기국회 개회로 바쁜 일정을 보내고 계시는 중에도 교육복지에 대한 지대한 관심
으로 공청회에 참석해 주신 김형오 국회의장님, 박희태 한나라당 대표최고위원님, 홍준
표 원내대표님, 임태희 정책위의장님, 김부겸 국회 교육과학기술위원장님께 깊은 감사의
말씀을 드립니다.

요즘 이명박 정부의 교육정책에 대한 찬반논쟁이 뜨겁습니다. 특히 참여정부까지 유지돼
온 평준화의 기조를 효율과 경쟁의 기조로 전환하는 데 대한 논쟁은 정책의 차원을 넘
어 이념논쟁으로까지 확대되고 있습니다.

그러나 우리나라의 교육이 희망을 갖기 위해서는, 효율과 경쟁의 교육이 반드시 필요합
니다.

평준화 위주의 교육은 학생들에게 희망을 주지 못했습니다. 공교육의 장(場) 속에서, 우
수한 학생들은 자신의 수준에 맞는 교육을 받을 수 없었으며, 학업성취도가 낮은 학생들
은 성취도 향상을 위한 제대로 된 교육 기회를 얻기가 어려웠습니다. 결국 학력의 하향
평준화라는 초라한 결과만을 낳고 말았습니다.

이제는 효율과 경쟁의 교육을 통해, 학생 모두가 자신이 원하는 교육수준에 도달할 수
있는 학교, 꿈을 키워나갈 수 있는 학교를 만들어야 합니다.

이것이 바로 우리나라의 교육에 희망을 갖게 하는 유일한 방법입니다.

그러나 효율과 경쟁의 교육기조 속에서 이명박 정부의 교육정책이 국민들의 사랑을 받기 위해서는, 교육기회에서 소외 돼 자신이 원하는 교육을 받지 못하는 교육소외계층을 없애야 합니다.

제가 어릴 때 만해도 '교육기회의 양극화'라거나 '교육격차'라는 말을 들어보지 못했습니다. 최소한의 경제적인 여력만 있으면 자신과 부모가 원하는 교육을 받을 수 있었습니다. 그러나 경제의 양적인 성장이 거둬지고 소득이 양극화되면서, 빈곤층을 포함한 교육취약계층이 확대되고 교육기회의 양극화도 심각한 수준에 이르게 되었습니다.

문제는 이러한 교육기회의 양극화가 지역간·계층간 교육격차라는 결과를 낳게 됨으로써, 빈부(貧富)를 대물림하는 주요 요인으로 작용하고 있다는 것입니다.

한국개발연구원의 연구결과에서도, 빈곤층 가구가 빈곤에서 실질적으로 벗어날 확률은 6%에 불과하며 그 주요 원인은 바로 교육비 지출이 적은 데 있는 것으로 분석되고 있습니다.

교육복지는 바로 이러한 교육기회의 불평등 문제를 해소함으로써 누구든 사회·경제적인 형편에 상관없이 자신의 능력과 의지만 있으면 교육을 받을 수 있도록 하는 최고·최선의 복지입니다.

이제 교육격차 해소와 교육복지 증진을 위해 정부가 나서야 합니다.

한나라당과 이명박 정부가 추진하고 있는 효율·경쟁의 교육정책이 성공할 수 있도록, 튼튼한 교육복지의 기반을 마련해야 합니다.

교육복지법의 기반위에서 교육강국·인재대국을 위한 먼 안목으로 교육복지기본계획을 수립하고, 중앙정부와 지자체의 과감한 투자를 통해 교육의 기회·조건·결과에서 발생하는 교육의 불평등 요인을 제거함으로써 교육 격차를 해소해 나가야 합니다.

오늘 개최되는 '교육복지법 제정을 위한 입법공청회'는 교육격차 해소와 교육복지 증진을 위한 첫 걸음에 불과합니다. 우리가 안고 있는 과제를 다시 한 번 짚어보고 교육복지정책의 방향을 논의해 봄으로써, 교육복지법 제정의 발판을 마련해 보고자 하는 것입니다.

아무쪼록 오늘 공청회에 참석해 주신 내외귀빈 여러분과 토론자 및 방청객 여러분께 정말 감사드리며, 오늘 공청회를 통해 내실있는 교육복지법의 제정과 교육복지의 증진을 위한 훌륭한 정책제안이 도출되기를 기대합니다.

감사합니다.

축 사



국회의장
김 형 오

- ▶ 제14·15·16·17·18대 국회의원 (부산 영도)
- ▶ 한나라당 원내대표·사무총장
- ▶ 국회 과학기술정보통신위원장

안녕하십니까. 국회의장 김형오입니다.

「교육복지법 제정을 위한 입법 공청회」 개최를 진심으로 축하합니다.

‘교육적으로 불리한 교육취약집단들이 교육의 기회 · 과정 · 결과에서 지니는 주요 취약성을 극복하기 위한 공적 지원’을 교육복지로 정의한다면 교육복지는 이제 우리에게 생소하거나 멀리 있는 것이 아닙니다.

더욱이 앞서 말한 취약성이 교육을 받는 당사자의 의지와는 상관없이 다양한 사회 환경이라는 외부요인에 의해 결정된다면 더욱이 빈곤이 대물림되는 이유로 교육이 첫 번째로 꼽히는 상황에서 이제는 국가가 나서야 할 때라는데 이론(異論)의 여지가 없을 것입니다.

지금까지 법적근거 없이 추진되던 교육복지관련 산발적 정부사업으로 그 실효를 거두는 데는 의문의 여지가 적지 않았습니다.

교육복지는 사회적 불평등 해소도 있지만 기본적으로 교육에 대한 투자는 우리의 미래를 준비하는 다시 말해 대한민국의 미래를 건전하게 준비하는 중요한 일입니다.

이처럼 교육복지에 대한 사회적 요구가 증가하고 있는 이때 오늘 공청회 개최는

참으로 뜻 깊다 하겠습니다.

아무쪼록 오늘 공청회를 통해 우리나라 교육복지 문제에 대한 합리적 해결방안이 모색되길 기대하며, 바쁘신 와중에도 토론을 위해 참석하신 전문가 여러분께 감사의 마음을 전합니다.

다시 한번 오늘 공청회 개최를 축하하며, 행사를 준비하신 권영진의원님과 의원실 관계자 여러분의 노고에 격려의 박수를 보냅니다.
감사합니다.

축 사



한나라당 대표최고위원
박 희 태

- ▶ 제13·14·15·16·17대 국회의원
- ▶ 제17대 국회 부의장
- ▶ 제17대 대선 한나라당
선거대책위원장

먼저 오늘 뜻 깊은 입법공청회를 주최하신 권영진 의원님, 평소 교육복지 증진을 위해 노력하시는 전문가 여러분, 그리고 관심을 가지고 참석해주신 내외빈 여러분께 감사의 말씀 올립니다.

우리나라는 1960년대부터 1990년대까지 급속한 경제성장을 통해 양적, 질적 발전을 이룩하였습니다.

이와 같은 발전의 바탕에는 세계적으로도 유례를 찾기 힘든 교육열과 그로 인해 탄생한 우수한 인적 자원이 자리 잡고 있었습니다.

하지만 외환위기 이후 10년 간 소득이 양극화되면서 계층간, 지역간에 상대적으로 불평등한 교육기회가 주어졌고 이로 인해 사회적 갈등이 눈덩이처럼 커졌습니다.

이제 이와 같은 악순환의 고리를 끊고 진정한 선진일류국가로 도약하기 위해 보다 적극적으로 나서야할 때가 되었습니다.

이러한 시점에 국민의 기초교육수준 보장과 국민의 교육복지증진에 기여하는 교육복지법 제정을 위한 공청회가 개최된 것은 매우 시의적절한 일이라고 생각합니다.

현재의 교육은 미래의 복지이자 미래의 성장동력입니다.

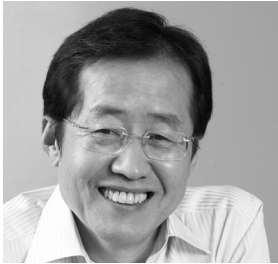
더 이상 자신의 의지와는 상관없이 외부요인에 의해 교육기회가 박탈되지 않도록 모두가 지혜를 모아야 합니다.

모쪼록 본 공청회를 통해 교육복지법 제정을 위한 건설적인 의견들이 많이 나와 주기를 기대합니다.

저와 한나라당은 여러분이 주신 고견들이 반영될 수 있도록 더 큰 정책적 노력을 경주하겠습니다.

대단히 감사합니다.

축 사



한나라당 원내대표

홍 준 표

- ▶ 제15·16·17·18대 국회의원
(서울 동대문 乙)
- ▶ (現) 대한태권도협회 회장
- ▶ (現) 제18대 국회운영위원회
위원장

안녕하십니까.

한나라당 원내대표 홍준표입니다.

먼저, 한나라당 제6정책조정위원회의 교육담당 부위원장이신 권영진의원님께서 교육복지에 대한 남다른 관심으로 오늘 토론회를 준비해 주신 데 대해 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 오늘 공청회에 참석해 주신 토론자 여러분과 방청객 여러분께도 진심으로 감사하다는 말씀을 드립니다.

한나라당은 교육문제에 관한 확고한 입장을 가지고 있습니다.

경제적 사정에 상관없이 능력과 의지만 있으면 자신이 원하는 공부를 할 수 있도록 지원함으로써 교육으로 인한 가난의 대물림을 끊겠다는 것이 한나라당과 이명박 정부의 확고한 교육철학입니다.

그러나 아직 우리의 교육환경은 여러 가지로 부족한 실정입니다.

양적으로는 눈부신 경제성장을 거듭하고 있지만, 그 과정에서 발생하는 소득양극화와 계층간 격차로 인해 자신이 원하는 교육을 제대로 받지 못하는 취약계층이 발생하고 있습니다. 이로 인해 지역간·계층간의 교육격차가 결과로 입증되고 있으며, 그 격차는 점점 더 심각한 수준으로 치닫고 있습니다.

이제 교육격차 해소와 교육복지 증진을 위해 정부의 과감한 투자가 필요한 때입니다.

대한민국의 선진국 진입을 위해서도 더 이상 미룰 수 없는 중대한 과제입니다. 중앙정부와 지자체가 협력하여 교육복지의 증진을 위한 계획을 수립하고 교육격차 해소를 위한 투자를 점차적으로 늘려, 교육의 사각지대를 없애고 교육취약계층이 사라지도록 노력해야 합니다.

이러한 의미에서 오늘 권영진의원님께서 준비하신 ‘교육복지법 제정을 위한 공청회’는 우리나라 교육복지정책의 수립에 있어 중요한 이정표가 될 것으로 믿습니다.

모쪼록 오늘 공청회를 계기로 누구나 원하면 양질의 교육을 받을 수 있는 사회, 교육으로 인한 빈부의 대물림이 사라지는 사회, 그리하여 우수한 인재가 끊임없이 양성되는 강한 대한민국이 되기를 진심으로 기원합니다.

한나라당의 원내대표로서, 교육복지 증진을 위해 한나라당이 누구보다 앞장서겠다는 약속을 드립니다.

다시 한 번 공청회 개최를 축하드리며, 앞으로도 국민의 삶을 편안히 하는 민생정당·정책정당이 되기 위해 당의 모든 노력을 기울이도록 하겠습니다.

감사합니다.

축 사



한나라당 정책위의장

임 태 희

- ▶ 제16·17·18대 국회의원
(경기 성남 분당 乙)
- ▶ 여의도 연구소장
- ▶ 이명박 대통령 당선인
비서실장

안녕하십니까?

정책위의장 임태희입니다.

가난한 고학생이 땀 흘려 공부하면 꿈을 이룰 수 있고, 교육기회의 평등만큼은 보장되던 시절이 대한민국에도 있었습니다.

그러나 외환위기 이후 소득의 양극화는 교육기회의 측면에서도 불평등을 가져왔습니다.

잘 사는 아이들은 양질의 교육혜택을 누릴 수 있지만, 빈곤계층의 학생들은 공부를 하고 싶어도 배울 곳이 없어 좌절해야만 했습니다.

이 같은 대한민국의 교육현실 개선을 위해, 이명박 대통령은 지난 대선에서 교육 복지 개선으로 가난의 대물림을 끊겠다고 했습니다.

교육의 기회만큼은 아이들에게 골고루 주어 누구나 노력하면 성공의 꿈을 이룰 수 있는 나라를 만들겠다고 약속했습니다.

이제 한나라당은 그 약속을 지키기 위한 첫 시작으로 「교육복지법」을 제정을 하려고 합니다.

교육복지는 경제적 수준, 교육환경, 문화적 환경 등의 요인으로 교육 기회·과정·결과에서 지니는 취약성을 극복하기 위한 공적 지원입니다.

이는 경제적 빈곤층은 물론 북한이탈주민 · 외국인근로자 · 결혼이주민 등 新취
약계층의 교육 불평등 해소를 위한 법적·제도적 장치입니다.

교육복지에 대한 학부모들의 욕구를 충족시키고, 대한민국의 미래인 우리 아이들
에게 양질의 교육을 차별 없이 제공하기 위한 ‘교육복지법’ 제정을 위해 많은 관
심과 성원을 부탁드립니다.

감사합니다.

축 사



국회교육과학기술위원장

김 부 겸

- ▶ 제16·17·18대 국회의원 (경기 군포)
- ▶ 제18대 총선 통합민주당 공천심사위원
- ▶ 열린우리당 원내수석부대표

교육이 행복한 미래를 열어나가기 위한 희망이 되어야 합니다.

그러나 1천만원 등록금 시대와 교육양극화가 심화되고 있는 현실은 교육이 희망을 일구어내지 못하고 사회적 갈등을 양산하는 또 하나의 문제로 되고 있어 많은 걱정을 안겨주고 있습니다.

우리 교육은 많은 과제를 가지고 있습니다. 학교를 입시지옥이 아니라 창조적인 인재를 키우는 곳으로, 다양한 사람과의 소통과 관계를 맺는 곳으로 만들어가야 한다는 것이 우리 모두의 꿈입니다. 그러면서도 동시에 경쟁력도 갖추어야 합니다. 학부모는 과도한 사교육 부담으로부터 벗어나고, 공교육은 정상화 되어야 합니다.

교육기회의 불평등은 빈부의 대물림하는 통로가 되고 있습니다. 교육의 기회가 경제력과 사회적 환경에 의해 결정되도록 방치해서는 안됩니다. 교육을 통해 소위 개천에서 '용'이 자주 나올 수 있도록 만들어야 합니다.

교육적으로 불리한 교육취약 계층에 대한 불평등을 교육복지를 통해 해소하기 위해 [교육복지법]을 제정하고자 하는 노력에 학부모의 한사람으로 지지와 격려를 보냅니다.

아직까지 ‘교육복지’에 대한 개념도 불명확한 현실입니다. 이번기회를 통해 교육 복지 정책의 큰 그림이 나올 수 있는 토대가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

기조발제자료

권영진

제18대 국회의원(서울 노원 乙)
한나라당 제6정책조정위 교육담당 부위원장

I. 왜 교육복지인가?

1) 소득 양극화에 따른 교육격차의 확대

- IMF 이후, 소득 양극화에 따라 빈곤층 등 교육취약계층은 더욱 확대
- 교육취약계층의 경우 상대적으로 교육기회의 제약을 받게 되고 그 결과가 교육격차로 나타나고 있는데, 실제 우리나라의 교육격차는 도시와 농촌간은 물론 도시지역 내에서도 심각한 수준에 이르고 있음.

< 2006년 지역별 학업성취 수준 >

(단위 : %)

교과	지역	기초학력미달 학생비율			우수학력 학생비율		
		초6	중3	고1	초6	중3	고1
국어	대도시	3.5	7.4	4.0	19.9	11.9	18.3
	읍·면지역	6.5	9.1	5.8	15.3	7.4	9.1
수학	대도시	1.1	6.1	9.6	27.3	20.1	15.0
	읍·면지역	1.9	10.4	14.6	16.8	11.6	7.2
영어	대도시	2.6	4.6	4.2	61.2	23.7	12.8
	읍·면지역	5.2	6.5	6.8	44.1	10.5	4.5

한국교육과정평가연구원, 국가수준 학업성취도 평가 연구, 2007

< 서울시 고등학교 졸업자의 대학 진학률(2002년) >

(단위 : %)

행정구역	고등교육기관 진학률	4년제 대학 진학률	전문대학 진학률
서울시 평균	70.2	53.3	15.8
용산구	75.9	51.2	23.6
성북구	59.0	42.2	13.4
구로구	54.4	35.9	17.9
영등포구	73.3	43.4	27.4
서초구	72.3	62.2	9.6
강남구	74.0	62.0	11.7
송파구	76.4	62.7	13.0

한국교육개발원 교육통계 D/B

< 부모의 학력·직업에 따른 자녀의 대학진학률 >

(단위 : %)

사회계층변수	구 분	유 형	4년제대학	전문대학	미진학	전 체
학 력	아버지	대졸이상	62.8	14.9	22.3	100
		전문대학	36.7	33.3	30.0	100
		고졸	38.5	23.3	38.2	100
		중졸이하	16.6	12.1	71.3	100
	어머니	대졸이상	66.7	14.8	18.5	100
		전문대학	53.3	26.7	20.0	100
		고졸	46.2	25.9	27.8	100
		중졸이하	19.4	13.2	67.4	100
직 업	아버지	관리전문직	44.8	22.4	32.8	100
		사무/준전문직	40.0	21.7	38.3	100
		판매/서비스직	34.1	19.5	46.3	100
		생산/기능/노무직	18.1	12.7	69.2	100
	어머니	관리전문직	71.4	14.3	14.3	100
		사무/준전문직	26.1	30.4	43.5	100
		판매/서비스직	19.9	20.5	59.6	100
		생산/기능/노무직	17.4	10.9	71.7	100

한국교육개발원, 학교교육이 사회계층 이동에 미치는 영향 분석, 2006

2) 교육기회의 차이에 따른 빈부의 대물림

- 문제는 사회적 지위와 소득수준이 밀접한 관련을 맺고 있는 우리나라의 사회구조상, 교육기회의 차이에 따라 결정되는 개인의 사회적 지위는 개인의 소득수준을 결정하게 된다는 것임.
- 결국 교육기회의 차이는 개인의 소득수준을 결정하게 됨으로써, 빈부(貧富)를 대물림하는 주요 원인으로 작동하게 됨.
- 실제로 한국개발연구원의 연구결과에서도, 빈곤층 가구가 빈곤에서 실질적으로 벗어날 확률은 6%에 불과하며 그 주요 원인은 바로 교육비를 지출할 여력이 없다는 데 있는 것으로 파악됨.
- 따라서 교육에 의한 빈부의 대물림을 끊기 위해서는 교육격차의 원인을 분석하고 이를 해소함으로써, 누구나 배울 능력과 의지만 있다면 자신이 원하는 교육을 받을 수 있도록 해야 함.

3) 교육에 대한 관점의 변화 필요

- 교육격차의 유발 요인을 해소하고 교육복지를 실현하기 위한 기재(器材)로서 '학교'라는 공간이 자리매김해야 함.
- 아울러 교육격차 해소를 통해 사회 구성원 모두가 일정한 교육수준을 보장받을 수 있도록 하는 '결과의 평등'의 관점으로 사회통합의 차원으로 접근해야 할 시점

4) 교육복지가 최고·최선의 복지

- 한나라당과 이명박 대통령은 대선 공약과 인수위백서를 통해, 빈부의 대물림을 차단하는 방법으로서의 교육의 중요성을 강조

..... 특히 가난은 양질의 교육에 의해 벗어나는 것이 가장 근원적인 방법
- 제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집 -

..... 경제적 사정에 관계없이 능력과 의지만 있으면 자신이 원하는 공부를 할 수 있도록 지원해 교육으로 인한 가난의 대물림을 끊는 데 기여할 것이다.
- 제17대 대통령직인수위원회 백서 -

- 이 밖에도 GDP 대비 6% 규모(2008년 기준으로 약 58.14조원)의 교육재정을 확보하겠다고 약속
 - 역대 대통령의 경우 모두 교육재정 확보를 약속했으나, 이행은 실패(김영삼 대통령 GNP 대비 5%, 김대중 대통령 GDP 대비 6%, 노무현 대통령 GDP 대비 6%)
- 이러한 이명박 정부의 교육공약을 실천하기 위해서는 교육복지 체제의 구축이 반드시 필요

II. 현행 교육복지 관련 법제의 현황 및 문제점

- 교육복지에 관한 기본법이 없이 주로 헌법-교육기본법-초·중등교육법을 중심으로 개별법령에 교육복지관련 정책의 집행근거가 산재해 있다 보니, 통합적이고 일관적인 교육복지정책의 집행이 어려운 것은 물론 교육복지 사각지대가 발생
- 아울러 우리나라의 교육복지 관련법령은 아직 '교육기회의 평등'에 초점을 맞추고 있는 실정으로서, 모든 국민들에게 최소한의 교육수준을 보장하는 등 '교육 기회·조건·결과의 평등' 수준에는 미치지 못하고 있음.

III. 교육복지투자우선지역 지원사업의 문제점 및 개선방안

1) 법률적 근거 부재

- 2003년부터 동 사업이 시행되고 있음에도 불구하고, 법률적 근거가 없이 추진되고 있다 보니 사업의 안정적인 추진이 곤란
- 사업예산의 안정적인 확보도 어려운 상황
 - 교과부는 현재 특별교부금으로 사업예산을 지원하고 있는 실정
 - 재정자립도가 낮은 지역의 경우는, 국고지원에 대한 지자체의 대응투자가 저조
 - 대상 지역 및 학교 수의 증가비율에 비해 국고지원액 증가비율도 낮은 수준

< 교육복지투자우선지역 지원사업 현황 >

구 분	'03~'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
대상지역 수	8	15	30	60	60
행정동 수	23	32	79	164	164
대상학교 수	79	148	260	517	517
대상학생 수(명)	40,707	75,189	153,178	336,875	336,875
국고 지원액(억원)	238	110	209	374	252(예정)

교육과학기술부, '08년 교육투자우선지역 지원사업 추진계획, 2008.7

- 타 사업과 비교해서도 학교당 평균지원예산은 낮은 수준

< 교육과학기술부 시행 사업의 예산 비교 >

사 업 명	교육복지투자 우선지역 지원	농산어촌우수고	기숙형 공립고
'08년 사업예산(억원)	252	156	3,173
'08년 대상학교 수	517	86	86
학교당 평균지원예산(억원)	0.84*	1.8	38

교육과학기술부 자료

* 교육복지투자우선지역 지원사업의 학교당 평균지원예산은 2007년 대상 학교 (517개교)의 프로그램 운영비 총액을 학교 수로 나눈 값임.

2) 지역단위 선정방식의 문제점

- 현재는 2~4개의 행정동을 기준으로 교육복지투자우선지역을 선정하고 그 지역에 있는 학교만을 지원하고 있기 때문에, 교육복지투자가 시급한 학교일지라도 개별 학교단위로는 지원을 받을 수 없는 실정
- 개별단위학교로의 교육복지지원을 위한 법적 기반이 반드시 필요

3) 사업운영상의 문제점

- 서울 등 일부 시·도를 제외하고는 사업활성화를 지원하기 위한 시·도지원센터가 설치돼 있지 않는 등 사업을 관장하는 컨트롤 타워가 없어, 지역 교육청 단위의 사업추진에 애로가 발생
- 교복투사업에 대한 평가에서도 사업기간이 짧은 1년차 사업 지역의 경우는, 지역기관과의 사업 공유나 협력은 아직 크게 미흡한 것으로 나타나고 있음.
- 학교단위의 경우 기초생활수급자를 대상으로 한정하여 사업프로그램을 운영함에 따라, 타 학생들의 프로그램 참여가 불가능한 것은 물론 대상 학생들마저도 프로그램 참여를 기피하는 등 부작용이 발생
- 이러한 사업운영방식은 교복투 학교에 대한 부정적인 인식을 불러일으키고 있음.

4) 사업예산 집행의 문제점

- 교복투 지원 대상 학교의 경우 학교시설이 전반적으로 열악한 수준임에도 불구하고, 현재는 교복투 프로그램에 한정하여 시설비를 집행(방과후

학교 교실 마련 등)할 수 있도록 함으로써, 대상 학교의 전반적인 교육환경 개선을 기대하기 어려운 실정

- 따라서 사업예산집행지침을 탄력적으로 운용하여 학교 전반적인 교육환경 개선을 위해 사업예산이 집행될 수 있도록 함은 물론, 교복투 사업 예산 이외의 지원예산을 교복투 대상 학교에 집중 지원할 수 있도록 하는 법률적 근거도 마련할 필요가 있음.

☞ 이러한 문제점을 개선하여, 교복투 학교가 기피 학교가 아닌 선망의 대상이 되는 좋은 학교로 거듭날 수 있도록 해야 함.

IV. 교육복지법안의 내용

1) 교육복지법안의 제정 방향

- 일관성있고 통합적인 교육복지정책의 수립·집행을 위해서는, 현재 개별 법률에 산재돼 있는 법률적 근거를 총망라한 (가칭)교육복지법 제정도 필요
- 다만 교육복지의 법제화를 위한 기존 연구에서도 지적한 바와 같이, 교육복지정책의 법률적 근거를 망라한 법률모델이 적합할 것인지 아니면 법률적 근거가 미비하거나 마련돼 있지 않은 내용만을 개별 법률로 제정 또는 개정할 것인지는 입법의 소요시기 및 입법의 효과를 종합적으로 고려하여 판단할 사항
- 여기에서는 '누구나 일정 수준 이상의 교육수준을 보장받을 수 있도록 교육격차를 확인하고 이를 해소'하는 데 초점을 두고자 함.
 - 이로써 교육평등에 관한 세 가지 관점 중 '결과의 평등'으로의 접근이 가능하며, '교육격차해소'에 대한 선택과 집중을 통해 교육복지정책사업의 효율성을 높이고자 함.
- 아울러 교육복지의 개념·이념 및 교육복지정책 총괄기구의 설치 근거를 법률에 명시함으로써 향후 필요성이 제기되는 다양한 교육복지정책의 법률적 근거를 마련하고자 함.

2) 교육복지법안의 주요 내용

- 교육복지에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙교육복지위원회를 둠(안 제6조).
- 교육복지에 관한 중요사항을 심의하고 시·도에서 추진되는 교육복지사업을 관리하기 위하여 각 시·도에 지역교육복지위원회를 둠(안 제9조).
- 교육과학기술부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 중앙위원회의 심의를 거쳐 교육복지기본계획을 5년마다 수립함(안 제12조).
- 교육과학기술부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사는 교육복지기본계획을 기초로 매년 교육복지시행계획을 수립·시행하고, 추진실적을 교육과학기술부장관에게 제출함(안 제13조).
- 교육과학기술부장관은 교육격차를 확인하고 이를 해소하기 위한 대책을 효율적으로 수립하기 위하여 교육격차의 실태를 주기적으로 조사함(안 제15조).
- 교육과학기술부장관은 교육격차 실태조사의 결과, 「초·중등 교육법」에 의한 학생 및 학교에 대한 평가결과 등을 고려하여 교육격차해소 우선학교를 지정하고 이 학교에 대하여 행정적·재정적 지원을 함(안 제16조 및 제17조).
 - 지역단위가 아닌 개별 학교단위에 대한 지원의 근거를 마련
- 교육과학기술부장관은 교육적·문화적 조건이 상대적으로 열악한 농어촌 및 도시 저소득지역의 교육복지 증진을 위하여 교육복지투자우선지역을 지정하고 이 지역에 대한 행정적·재정적 지원을 함(안 제20조).
- 교육복지투자우선지역 지원사업의 원활한 추진을 위하여 중앙연구지원센터, 시·도지원센터, 지역사업운영협의회를 설치할 수 있도록 함(안 제26조 및 제27조, 제28조).

첨부자료(교육복지법안) 참고

토론자료

이시우

서울여자대학교 행정학과 교수

교육복지체제 구축과 교육복지법*

이 시 우¹⁾

I. 머리말 - 교육복지의 필요성

경제적 안정과 지속적인 성장을 기반으로 하여 개인의 삶의 질을 향상시키고자 하는 복지사회의 구현은 현대 국가들이 공통적으로 추구하는 목표이다. 이러한 목표를 달성하는데 있어서 교육은 매우 중요한 역할을 하고 있음은 주지의 사실이다.

교육은 개인적인 측면에서는 각자의 능력을 개발하여 자아를 실현시키고 장래의 직업선택을 위한 필수적인 요소이다. 교육을 통하여 개인은 사회·경제적 역량과 지위를 제고하여 개인의 삶의 질을 향상시키는 핵심 요소인 것이다.

또한 교육은 사회적인 측면에서는 인적 자원의 개발을 통하여 국가성장의 동력이 되고, 이는 국가경쟁력을 제고시키고, 국민적 통합을 도모하여 복지사회 구현에 필수적인 요소이다.

선진국에서는 이미 오래전부터 교육격차는 빈부의 격차뿐만 아니라 사회적인 신분의 격차로 이어진다는 점을 인식하고, 사회적인 정의와 평등을 실현시키기 위하여 교육격차를 해소하려는 노력을 경주하여 왔다.

우리나라의 경우 지금까지는 교육을 받을 수 있는 기회를 확대하려는 노력에 치우쳐서 교육의 격차해소 등 교육복지에 관한 정책 및 법제도가 미흡한 상태이다.

교육복지를 논하는 경우 그 대상이 되는 가장 대표적인 집단으로는 저소득층, 장애인, 학습부진아 등을 들 수 있다.

저소득층은 경제적인 생활이 취약한 상태에서 안정적인 생활을 영위하지 못하고 사회적으로 소외되면서 사회적 불안요인으로 작용할 가능성이 있다.

저소득층의 자녀들은 자신의 잠재적인 개성과 능력을 계발하고 이를 발휘할 수 있는 기회를 가져보지도 못한 상태에서 학교와 사회로부터 소외되어 ‘가난의 대물림’을 할 수밖에 없는 경우가 많고, 누구보다도 비행청소년으로 전락하여 사회적 낙오자가 될 가능성이 농후하다. 또 사회·경제적인 위기가 닥치는 경우에는 더욱 그 가능성이 많아지게 된다.

정부는 현재 저소득층에 대한 학비지원, 유아교육비지원, 학자금 융자지원 등 다양한 정책을 추진하고 있으나, 이러한 정책은 저소득층 자녀에 대한 직접적인 교육비지원에 그치고 있는 실정이어서 교육복지의 측면에서 보면 가장 초보적인 수준이라고 할 수 있다.

이들 저소득층의 자녀들이 사회적으로 소외되는 것을 방지하고 이들의 잠재적인 개성과 능력을 발휘할 수 있는 기회를 갖도록 하기 위해서는 이들의 기초적인 생활안정을 도모하고 그들의 교육적 욕구를 충족시킬 수 있는 종합적이고 체계적인 교육지원대책이 요구된다.

장애를 가지고 있는 경우 학습에서는 상당한 애로가 있다. 특히 뇌성마비로 인한 장애의 경우는 학습에 참여하는 데 근본적인 한계가 있는 경우가 대부분이다.

현행 헌법은 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 기본권으로 보장하

* 본 원고는 국회사무처 법제실의 지원으로 작성한 연구용역보고서인 이시우/박기병/노기호, 교육복지체제 구축을 위한 법제연구, 2005.9.의 내용에서 발췌하여 다소 보완한 것이며, 이를 기초로 권영진 의원실에서 마련한 교육복지법안에 대한 의견을 원고에 반영하였음을 밝혀드립니다.

1) 서울여자대학교 행정학과 교수

고 있다. 따라서 장애를 가지고 있다고 해서 교육에서 예외가 될 수 없으며, 오히려 장애 때문에 교육에 참여할 기본권에 제약이 있다면 이 제약을 해소하는 것이 국가적 의무이다. 선진외국에서는 장애를 가지고 있는 사람들의 교육문제를 교육복지를 가늠하는 척도로 중요하게 고려하고 있으며, 이는 복지국가의 건설을 목표로 할 때는 당연한 것이다.

장애 청소년은 현재 교육에 참여하고는 있지만, 일반학생들에 비해 다양한 학교교육 기회를 가지지 못하고 있다. 또한 특수학교를 제외하고 일반학교의 경우 장애 청소년을 위한 시설을 별도로 마련하고 있는 경우는 극히 제한적이어서 이들이 학교를 이용하는 데 많은 어려움이 따르고 있는 것도 사실이다.

그리고 대부분의 장애 청소년들이 치료와 교육을 병행해야 하기 때문에 이들을 교육하고 있는 교육기관은 치료를 위한 시설을 갖추고 있어야 하지만 일반학교의 보건실 시설로는 이를 기대하는 데 한계가 있다.

현재 장애 청소년교육을 전문으로 하는 학교도 국·공립보다는 사립학교에 의존하는 비율이 높고, 이 경우 재정적인 한계로 인하여 효과적인 교육이나 교육프로그램에 상당한 문제가 있으므로 이를 효과적으로 지원하는 정책이 필요하다.

II. 교육복지의 개념 및 이론

1. 헌법과 교육복지

헌법상 문화국가원리를 이념적 근거로 하여 헌법 제31조에서 규율하고 있는 교육을 받을 권리를 구체적으로 실현하는 방법 중의 하나가 교육복지이며, 이러한 교육복지를 위한 정책적 노력들을 기울일 책무가 국가에 있는 것은 당연하다.

교육복지의 헌법적 근거를 헌법상 사회국가원리 및 헌법 제34조에서 규율하고 있는 인간다운 생활을 할 권리 등에서 직접적으로 찾는 견해도 있을 수 있으나, 사회국가원리와 사회적 기본권들이 인간의 물질적인 삶의 질에 우선적인 초점이 맞추어져 있다면 문화국가원리와 교육, 예술, 학문 등에 관한 문화 관련 기본권들은 인간의 개성에 상응하는 문화적인 삶의 질에 관한 것이기 때문에 교육복지는 우리 헌법상 문화국가원리 및 교육을 받을 권리와 같은 문화 관련 조항들에서 헌법적 근거를 찾는 것이 옳다고 본다. 또한 실제적으로도 교육복지를 위한 노력들은 교육현장을 중심으로 이루어지는 것이므로 교육 중심으로 교육복지를 접근하는 것이 타당하다 하겠다.

그리고 헌법 및 행정법을 중심으로 한 공법 이론에서는 전통적으로 문화 영역을 교육, 예술, 학문 영역으로 보아 왔으며, 따라서 문화법 영역도 교육법, 예술법, 학문법을 중심 영역으로 이해하고 있다. 오늘날에는 이런 영역들 외에도 언론, 방송, 종교, 체육 등의 영역까지도 문화법 영역으로 포섭하는 경향에 있다. 결국 이런 관점에서 보면 교육복지도 크게는 문화복지²⁾의 한 영역으로 볼 수 있을 것이다.

2) 문화복지의 헌법적 문제에 관하여는 이시우, 헌법적 문제로서 문화보호와 문화복지에 관한 입법정책, 저스티스 제51호, 1999/3, 7면 이하 참조.

2. 헌법과 문화복지 - 문화복지의 법적 근거

문화를 보호한다든가 또는 문화를 부양한다고 하는 것이 국가의 과제이자 임무로서 이해되고 그리고 현실적으로도 이것이 받아들여지고 있다고 하는 데에는 의심의 여지가 없다. 이런 문화부양의 국가과제를 가진 현대국가의 헌법적 원리를 「문화국가의 원리」라고 할 수 있다. 특히 우리 헌법은 이른바 “문화조향”이라고 불리는 제9조에서 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”라고 규정하고 있고, 또한 대통령의 취임선서내용을 규정한 헌법 제69조도 “...국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여...”라고 함으로써, 우리 헌법상 기본원리로서 문화국가의 원리를 이끌어내고 있는 근거조항을 갖추고 있을 뿐만 아니라, 국가의 문화진흥 내지 문화부양의무를 밝힘으로써 그리고 이를 대통령의 의무로서도 강조함으로써 이를 뒷받침하고 있다고 할 것이다. 그리고 우리나라 헌법재판소도 교육법 제8조의 2에 관한 위헌심판에서 “교육을 받을 권리는 우리 헌법이 지향하는 문화국가·민주복지국가의 이념을 실현하는 방법의 기초이며, ...”라고 함으로써 문화국가 이념을 헌법이 지향하는 원리로서 인정하고 있다.³⁾

문화국가 구현의 방법적 내용과 관련하여 우리 헌법은 전문에서 “...문화의 ...영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며...”라고 규정함으로써 특히 문화영역에서의 기회균등을 선언하고 있다. 이는 다시 헌법 제11조 제1항에서 “누구든지... 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정함으로써 평등권으로 구체화하고 있다. 그리고 문화국가원리와 관련하여 특히 중요한 헌법규정으로서는 기본권상의 소위 「문화적 기본권」 조항들을 들 수 있다. 이는 「문화정책의 가치기준」⁴⁾과도 같은 것으로서 양심의 자유(제19조), 종교의 자유(제20조), 언론·출판의 자유(제21조), 학문과 예술의 자유(제22조) 등을 가리킨다. 이런 기본권들의 보장은 문화국가 실현의 전체적 내용과도 같은 것이다.

혼인과 가족제도에 관한 헌법 제36조 제1항 규정도 문화국가와 밀접한 관련이 있다. “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”는 규정은 “문명적인 가족관계”⁵⁾의 성립과 유지가 문화국가 실현의 단위적 기초를 형성해 준다는 의미도 내포하고 있기 때문이다. 또한 문화국가원리와 관련하여 결코 소홀히 할 수 없는 헌법규정이 바로 교육관련 조항들이라 할 수 있다. 현행 헌법 제31조는 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리(제1항), 무상의무교육제도(제2항과 제3항), 교육의 자주성·전문성·정치적중립성 및 대학의 자율성 보장(제4항), 국가의 평생교육진흥의무(제5항) 등의 국가의 교육관련 책임과 과제를 규정함으로써 헌법재판소도 인정하고 있는 바와 같이 문화국가 실현의 방법적 기초로서 교육관련 내용들을 상세히 규정해 놓고 있다. 끝으로 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치 그리고 행복추구권 규정도 이에 상응하는 일정 수준의 문화적 기반까지 보장되어 질 때 의미가 있다고 본다면 문화국가의 이념적 기초라 할 것이다.

3. 교육복지의 개념

3) 헌재결 1991. 2. 11. 90 헌가 27.

4) 허영, 전게서, 165면.

5) 허영, 상게서, 166면 이하 참조.

우리나라에서 「교육복지」라는 용어는 1980년대 이후 교육학분야에서 처음 사용되기 시작하였다.

그러나 지금까지 교육복지의 개념에 대하여는 정설적인 입장이 존재하지 않는다. 이는 「복지」 문제를 학자마다 각기 다른 측면에서 접근하고 있어서 「복지」와 「교육」의 관련성을 명확히 밝히기 어려운 상황에 기인하는 것이다.

교육복지의 개념에 대하여는 우선 사회복지학의 측면에서 접근이 가능할 것이다.

우리나라 사회복지학에서는 교육복지에 대한 직접적인 언급보다는 ‘학교사회사업’, ‘학교복지’, ‘학생복지’ 등의 용어를 사용하고 있다. 그러나 이들 용어에 대해서도 체계적인 정의는 존재하지 않으며, 그 중 학교사회사업이라는 용어가 많이 사용되는 것으로 보인다.

학교사회사업의 개념에 대해서는 교육권에 의한 배분적 사회정의를 실현하여 사회복지의 목적을 추구함과 동시에 궁극적으로 학교와 학생이 전인교육의 교육목적을 달성하도록 도와주는 사회사업실천의 한 전문분야라고 하거나, 또는 학교환경에서 수행되고 제공되는 복지 노력 또는 사업으로 정의하고 그 목적을 학생, 교사, 행정가, 학부모 등 학교체계를 구성하는 모든 구성원들을 대상으로 그들이 자강, 자율, 자조를 이룰 수 있도록 도와주는 것으로 정의하고 있다.

이는 사회복지를 교육의 상위개념으로 설정하고, 교육을 통하여 사회복지를 구현할 수 있다고 보는 입장이다.

「교육」과 「복지」가 일정한 관련을 가지고 있는 것은 사실이나, 교육복지의 개념을 이처럼 교육외적인 관점에서 정의하는 경우에는 교육은 사회복지학 또는 사회복지정책의 한 분야에 불과한 것이 된다. 이는 마치 현대 국가가 어느 나라를 막론하고 복지국가를 지향하므로 현대 국가가 제공하는 주택, 환경, 교통, 통신, 의료 등의 행정서비스는 모두 복지행정의 한 분야에 불과한 것으로 단언하는 것과 같은 소위 「범주의 오류(category mistake)」를 범한 것이다.

교육복지의 개념을 정립하는데 있어서는 현행 헌법이 지향하는 문화국가원리의 이념 하에 교육복지의 궁극적인 목표, 교육복지의 대상 등이 고려되어야 한다.

앞에서 설명한 바와 같이 현행 헌법이 기본권으로 보장하는 교육을 받을 권리는 헌법이 지향하는 문화국가·민주복지국가의 이념을 실현하는 방법적 기초이며, 이에 따라 헌법 제31조는 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리(제1항), 무상의무교육제도(제2항과 제3항), 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성 보장(제4항), 국가의 평생교육진흥의무(제5항) 등 국가의 교육관련 책임과 과제를 상세히 규정하고 있다.

교육복지의 궁극적인 목표는 교육불평등을 해소하여 교육평등을 구현하는 것이다. 교육불평등을 해소하여 교육평등을 구현하는 것은 다음의 세단계로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 교육「기회」의 평등이다. 이는 성별이나 사회적 신분에 관계없이 일정한 연령에 도달한 아동 및 청소년에게 누구나 학교에 다닐 수 있는 기회가 법적·제도적으로 보장되어야 한다는 것을 의미한다. 이를 실질적으로 보장하기 위해서는 취학을 가로막는 경제적·사회적·지리적 장애요인을 제거하여 소외계층 학생까지 교육을 받을 수 있는 정책적 배려가 요구된다. 무상의 의무교육실시 및 도서벽지의 학교설립·운영 등이 이에 해당하는 것이다.

둘째, 교육「여건」의 평등이다. 교육기회의 평등이 제도적으로 확립되면 그 다음 단계로 교육여건의 평등이 요구된다. 즉 학교의 시설, 교사의 전문성 수준, 주변 환경 등이 다른 경우 교육효과는 다르게 나타날 수 있으므로 교육의 질적 차이를 없애기 위해서는 교육여건을 개선하여 일정 수준 이상으로 유지할 필요가 있다.

셋째, 교육「결과」의 평등이다. 교육조건이 일정 수준 이상으로 유지되는 경우 그 다음 단계로 교육결과의 평등이 요구된다. 즉 누구나 일정 수준 이상의 교육결과를 성취할 수 있는 제반 조치를 필요로 하는 것이다. 낮은 학업성취도를 나타내는 학생집단, 학습에 불리한 위치에 있는 학생집단에 대한 특별한 배려를 통하여 교육결과의 평등을 실현시켜야 하는 것이다.

교육복지의 대상은 특정 계층일 수도 있고 모든 국민일 수도 있다. 따라서 국가가 수행하는 교육복지정책에는 이른바 교육취약계층을 대상으로 하는 교육복지정책과 모든 국민을 대상으로 하는 교육복지정책이 있을 수 있다.

교육복지의 대상이 일차적으로 사회적·경제적으로 열악한 처지에 있는 취약계층인 경우 교육복지는 지지, 보충, 대리 및 후원 등으로 이루어진다.

지지만 취약계층의 아동·청소년들이 안정된 생활을 할 수 있도록 지원하는 것이며 생활비, 보육비, 교육비지원 등이 이에 해당한다. 보충은 보통의 교육활동을 위한 지원 이상의 보충적 지원을 의미하는 것으로 질병치료를 위한 지원, 장애자를 위한 지원, 부모의 고용 등으로 후원자의 도움이 필요한 아동·청소년들에 대한 지원, 학습부진학생에 대한 보충지도 등이 이에 속한다. 대리 및 후원은 부모가 없거나 있더라도 악영향을 미쳐서 가정 외의 제3자를 통해 대리적 보호를 위하도록 하는 것으로 부모가 심한 장애를 가진 경우, 사망, 입원 구금 또는 부모가 아동을 유기하거나 학대하는 경우 가정위탁, 집단가정, 육아시설 보호, 교호시설 보호 등이 이에 속한다.

교육복지의 대상은 저소득층과 같은 교육취약계층 뿐만 아니라 일반적인 학생들 나아가 모든 국민이어야 한다. 즉 교육복지는 일반적인 학생들에게 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회를 부여하고, 나아가 모든 국민의 교육적 욕구를 충족시켜서 개인의 자아를 실현시키는 교육서비스와 제도를 포괄하는 것이다.

이와 같이 헌법이 지향하는 문화국가원리의 이념 하에 교육복지의 궁극적인 목표와 대상을 기초로 하여 교육복지의 개념을 정의하면 「모든 국민의 교육적 욕구를 충족시키기 위해 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인하여 발생하는 교육격차, 교육여건의 불평등, 교육소외 및 교육 부적응 현상 등을 해소함은 물론 모든 일반적인 학생 및 국민들을 대상으로 교육기회의 확대에서부터 교육과정, 교육결과에 이르는 전 과정에 걸쳐 교육의 질적 수준을 향상시킴으로써 궁극적으로 국민의 문화적 삶의 질 향상과 사회통합을 기하고 개인의 잠재적 능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회를 부여하여 자아를 실현시킬 수 있도록 제반 교육여건을 개선하는 교육서비스와 제도」라고 할 수 있을 것이다.

***교육복지 개념에 관한 권영진 의원(안)에 대한 의견:**

이런 의미에서 권영진 의원의 교육복지법안 상의 교육복지 개념 정의는 다소 좁은 의미의 교육복지로 이해되어진다. 즉 “교육복지라 함은 교육의 기회·과정·결과에서 발생하는 교육격차를 해소하기 위하여 교육여건을 조성함으로써 교육기회를 균등하게 보장하는 것을 말한다.”라고 정의함으로써 교육격차해소와 교육여건조성 그리고 이를 통한 교육기회 균등 보장을 내용으로 하고 있다. 그런데 이는 문화복지라고 하는 보다 큰 틀의 목적에서 ‘문화적 삶의 질 향상’이라고 하는 목적 내용이 들어가면 보다 바람직하다고 여겨진다. 그리고 현재 시안의 문리적 표현에서 교육격차해소와 교육여건조성 그리고 교육기회균등보장이 모두 교육복지의 내용이자 목표로서 표현·규율되어 있는데, 사실 이런 평등 추구정책은 이념적으로 일정한 한계를 가지고 있다. 바로 자유와의 관계에서 오는 한계가 그것이다. 그러므로 교육

복지의 개념에도 궁극적으로는 ‘개인의 잠재적 능력의 최대한 계발’과 같은 보완적 문구를 넣어줌으로써 우리 헌법상 이념과도 합치하는 ‘자유에 기초한 평등’의 의미가 구현되었으면 한다. 마지막으로 “교육격차해소→교육여건조성→교육기회균등보장”의 의미로 규율되어 있는데 “(교육격차해소+ 교육여건조성)→교육기회균등보장”의 의미로 재구성되는 것이 의미론적으로 보다 합당해 보인다.

Ⅲ. 교육복지의 관할권

현행 헌법 제40조는 입법권은 국회에 속한다라고 함으로써 교육복지 관련 정책에 관한 입법 관할권을 국회에 부여하고 있다. 그러나 교육복지에 관한 일정한 사무의 관장이 중앙정부의 관할 영역인지 지방자치단체의 관할 영역인지를 판단하는 것은 쉽지 않다. 물론 헌법 제117조는 지방자치단체의 자치권을 인정하고 있고, 또한 지방자치법도 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무를 예시적으로 나열하면서, 법률에 다른 규정이 없는 한 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체 관할 사무로 규정하고 있는 점(제5호) 그리고 주민의 복지증진에 관한 사무(제2호)를 지방자치단체 관할 사무로 규정하고 있는 점에 비추어 교육복지정책의 관할권이 일반적으로 지방자치단체에 있다고도 볼 수 있을 것이다. 그러나 많은 법률들이 중앙정부의 관장 사항을 또한 규정하고 있으므로 반드시 그렇다고 볼 수도 없다. 몇 가지 예를 들면 정부조직법 제24조는 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육 및 학술에 관한 사무를 교육과학기술부 관장 사무로 규정하고 있으며, 교육기본법 제27조는 학생 및 교직원의 건강 및 복지의 증진을 위한 사항을 국가 및 지방자치단체의 관장 사항으로 하고 있고, 또한 유아교육법 제24조 제2항 및 제26조에서는 유아교육 비용부담에 있어 국가 및 지방자치단체의 부담 사항에 관해 규율하고 있다. 결국 법률에 다른 규정이 없는 한 교육복지 사무의 관할권은 지방자치단체에 있으며 구체적인 개별 법률들을 통해서 중앙정부는 국가의 문화진흥 의무를 구체화 하는 것이라 하겠다. 그리고 지방자치단체의 사무인 경우에도 지방자치법 제112조에 의해 교육·과학 및 체육에 관한 사무는 일반 지방자치단체와는 별도의 지방교육자치기관에서 관장하도록 되어 있다. 물론 일반복지와 관련된 사항은 일반 지방자치단체에서 관장하지만 뒤에서 기술하는 것처럼 교육복지는 교육 현장에서 주로 이루어지는 정책을 중심으로 하므로 교육을 관장하는 지방자치기관에서 관장하는 것이 타당하다 할 것이다.

중앙정부에서의 교육복지정책의 관할권과 관련해서는 정부조직법 제33조가 보건위생, 방역, 의정, 약정, 생활보호, 자활지원, 사회보장, 아동, 청소년, 노인, 장애인 및 가족에 관한 사무를 보건복지가족부 관할 사무로 규정하고 있으므로 보건복지부에 속한다는 견해도 있을 수 있으나, 문화의 자율성 및 교육의 자주성을 강조하는 문화국가에서의 교육복지정책이란 교육 현장과 연계된 정책이 주를 이룰 수밖에 없다고 볼 때 결국 정부조직법 제24조에 따라 교육과학기술부의 관할권 영역으로 봄이 타당하다 여겨진다.

국가의 문화정책이나 교육복지정책은 각각의 문화영역의 특성과 문화현상의 자율법칙성을 인정하면서도 각각의 영역들에서 문화적 소산에의 국민의 균등한 참여를 보장해 줄 수 있는 방향으로의 정책 형성이 필요하다 할 것이다. 문화의 생성은 문화 스스로의 자율적 산물이지 국가의 정책이나 관여를 통하여 생성되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 문화적 환경의 조성은 문화영역을 위한 국가의 몫이기도 하다. 따라서 교육복지 및 교육복지정책은 현행 헌법상 문화국가원리의 가장 중추적 기능을 가진 영역중의 하나라 할 것이다.

*** 교육복지에 관한 행정적 관할권과 관련한 권영진 의원(안)에 대한 의견:**

교육복지 관할권에 관한 위와 같은 이유로, 권영진의원(안)에 보면 제2장에서 중앙교육복지위원회(위원장:국무총리, 부위원장:교과부장관)와 지역위원회(위원장:시·도교육감)의 구성, 제3장에서의 교육복지기본계획 및 시행계획 수립의 기본적 주체를 교육과학기술부장관으로 하고 있는 점 등은 그러므로 바람직하다고 본다.

다만 중앙교육복지위원회 구성과 관련해서는 위원장이 국무총리인데 위원으로서 관계중앙행정기관의 공무원을 차관급 공무원으로 하고 있는 것은 문제가 될 수 있다고 본다. 그러므로 장·차관급 공무원으로 하여 주요 관련 부서는 장관이 참여하고 다소 관련성이 약한 부서는 차관이 참여하는 것이 위상에 맞다고 본다.

IV. 우리나라 교육복지정책 및 관련 법제의 현황과 문제점

교육복지는 일반적 교육복지와 특수적 교육복지로 나누어 볼 수 있다. 즉

“일반적 교육복지”라 함은 교육복지의 대상을 모든 국민이나 학생 또는 모든 영유아 내지 아동이나 청소년으로 하는 교육복지를 말한다. 그리고 기초학력 조사 및 평가, 교육격차 및 교육여건 조사 등과 같은 교육복지를 위한 일반적인 실태 및 현황조사 등도 일반적 교육복지에 포함된다.

그리고 “특수적 교육복지”라 함은 교육복지의 대상을 국가나 지방자치단체의 교육복지적 배려를 필요로 하는 특정한 사람이나 특정한 집단 또는 특정 지역으로 하는 교육복지를 말한다.

이하에서는 일반적 교육복지와 특수적 교육복지로 나누어 현황과 문제점을 살펴본다.

1. 일반적 교육복지정책 및 관련 법제의 현황과 문제점

가. 유아교육

우리나라의 취학 전 아동교육은 「교육」과 「보육」의 이원화된 체계로 구성되어 있다. 즉 초등학교 취학 전 아동의 교육에 대하여는 유아교육법이 제정되어 있으며, 보육에 대하여는 영유아보육법이 제정되어 있다.

「유치원」은 유아교육법 제2조에 따라 3세부터 5세까지의 아동들을 대상으로 유아의 교육을 위하여 설립·운영되는 학교로서 교육적 프로그램을 제공하는 것이 목적이며 교육과학기술부에서 관리하고 있다.

이에 비하여 「보육시설」은 영유아보육법 제2조에 따라 6세 미만의 아동을 대상으로 보호자의 위탁을 받아 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 시설로서 안전과 기초적인 보호가 보육프로그램의 근간을 이루며 보건복지부에서 관리하고 있다.

보육시설에 있어서의 무상교육이나 교육비지원에 대하여는 영유아보육법에서 유아교육법과 대체로 유사한 규정을 두어 제한적인 지원이 이루어지고 있다.

취학 전 아동교육이 무상의무교육으로 제공되지 않기 때문에 아동의 교육기회는 부모의 경제적 능력에 따라 차이가 있을 수밖에 없다. 취학 전 아동의 부모는 대부분이 20대에서 30대로 생활안정을 위한 노력을 비로소 시작하는 단계에 있으며 아동의 교육비 지출은 이

들에게 일반적으로 상당한 부담을 주고 있다. 이는 사립유치원들이 대도시 중심 및 특히 부모들이 서비스에 대한 지불능력이 가능한 중산층 지역에 편중되어 있다는 사실과도 부합한다.

취학 전 아동의 교육문제는 단순히 보육시설이나 유치원을 마치는 것으로 끝나는 것이 아니다. 교육은 특정한 시점에서는 단선적으로 이루어지기도 하지만 전체적으로는 통합적이고 단계적으로 이루어진다. 따라서 어느 한 시점에서 교육이 제대로 이루어지지 않으면 다음 단계의 교육에 지장을 초래하게 된다. 특히 취학전 교육은 기초교육의 성격을 띠고 있어서 취학전 교육에 참여하지 못하는 아동은 이후 단계의 교육에 적응하기도 어려워질 뿐 아니라 결국에는 국가에 의존할 가능성이 많아지게 되므로 사회적 비용이 증가될 우려가 높다.

취학전 교육이 이후의 교육과 연계된다는 점에서 무상의무교육으로 실시할 필요가 있으며, 취학전 아동의 교육은 가정의 경제적 상황에 가장 큰 영향을 받으므로 가정의 복지를 위한 정책이 병행되어야 한다.

현재 유치원과 보육시설은 설립근거가 되는 법령이 다르고 시설기준도 다를 뿐만 아니라 교사의 자격 및 양성방법도 각각 달리하고 있다. 그러나 취학전 아동의 교육에 관한 사항은 교육관련 부서에서 담당하는 것이 세계적인 추세일 뿐만 아니라 교육의 체계성과 일관성을 위해서도 필요하다. 이러한 관점에서 현재 취학전 아동의 교육과 관련하여 교육과 보육이라는 이원적인 체계는 재고되어야 하며, 적어도 아동의 나이에 따라 중복되지 않게 조정할 필요가 있다.

궁극적으로 유치원교육은 국가가 지원하는 공교육체제로 전환할 필요가 있다.

나. 초·중등교육(의무교육)

현행 헌법 제31조 제3항은 의무교육은 무상으로 한다고 규정하고 있다.

우리나라의 무상의무교육은 2002년 전국단위의 중학교까지 확대되었다. 따라서 현재는 교육기본법 제8조 제1항 및 초·중등교육법 제12조에 초등학교과정 6년과 중학교과정 3년의 총 9년의 교육을 무상의무교육으로 규정하고 있다.

무상의무교육을 중학교과정까지 확대한 목적은 교육기회를 보장함으로써 국민의 기초학력을 향상시키고, OECD 선진국 수준에 걸맞는 실질적인 무상의무교육을 실시함으로써 교육복지를 실현시키고자 함이다.

그러나 현재의 무상의무교육은 수업료면제와 교과서 등의 제공만으로 이루어지고 있으므로 실질적인 무상의무교육이 실시되고 있다고 단언하기 어려운 부분이 있으며, 학생 1인당 교육비는 OECD의 경우와 현격한 차이를 보이고 있다.

교원 1인당 평균 학생수는 초등학교의 경우 캐나다 18명, 프랑스 20명, 독일 19명, 이탈리아 11명, 일본 21명, 미국 16명에 비하여 우리나라는 32명으로 대단히 높은 편이며, 이는 OECD 평균인 18명의 거의 2배에 가까운 실정이다.⁶⁾ 또한 중등학교의 경우는 캐나다 18명, 프랑스 20명, 독일 15명, 이탈리아 10명, 일본 15명, 미국 16명에 비하여 우리나라는 20명으로 여전히 높은 수치를 나타내고 있다.⁷⁾

학급당 학생수도 초등학교의 경우 프랑스 23명, 독일 23명, 이탈리아 19명, 영국 26명 등에 비하여 우리나라는 36명으로 상당히 많은 것으로 나타나고 있다.

6) 교육인적자원부/ 한국교육개발원, 2004 간추린 교육통계, 31면.

7) 교육인적자원부/ 한국교육개발원, 2004 간추린 교육통계, 43면.

초등학교와 중학교에 있어서 교원 1인당 학생수와 학급당 학생수를 축소할 필요가 있다. 학교교육의 기본단위가 학급이고, 학급에서 각종 교육활동이 전개되고 있으므로 학급규모를 축소함으로써 학생들의 삶의 조건을 양호하게 갖추고, 학생과 교사의 상호작용을 긴밀하게 유지하는 것이 중요한 과제라고 할 것이다.

교재, 교구 및 학습준비물들을 구비하는 것도 무상의무교육 및 교육복지와 부합하는 것이다.

다. 고등교육

현행 헌법 제31조 제4항은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있으며, 현재 우리나라의 고등교육을 규율하는 대표적인 법률로는 고등교육법과 사립학교법 등을 들 수 있다.

현재 우리나라의 고등교육은 국·공립과 사립이 현격한 차이를 보이고 있다. 즉 2004년 현재 전문대학을 포함한 대학 총 383개교 중 국·공립은 61개교이며 사립은 322개교로 전체의 84%를 차지하고 있고, 학생 수 총 3,278,197명 중 사립대학에 재학하고 있는 학생은 2,441,143명으로 전체의 76%를 차지하고 있다.

그런데 우리나라 사립대학은 몇 개를 제외하고는 대부분이 학생등록금에 의존하여 운영되고 있으므로 학교재정상태가 열악하며 특히 지방사립대학의 경우는 더욱 어려운 형편이다. 따라서 학교 차원에서 학생들의 복지문제를 단기간에 획기적으로 증진시키기에는 한계가 있는 상황이다.

정부는 그동안 우수 지방대학에 총 1조 4200억원의 예산을 집중 배정하는 「지방대학 혁신역량 강화사업(NURI 사업)」을 전개하고 있고, 1999년부터 7년간 2조 5000억원을 지원하는 「고등연구인력양성사업(BK 21)」등을 시행하고 있다. 그러나 BK 21 사업은 사업단 선정과정부터 공정성의 시비가 있었고 부적절한 예산집행 등의 비판을 받은 바 있으며, NURI 사업의 경우에는 지방대 육성 및 공·사립대 특성화 지원, 국립대 발전계획 평가 지원 등 기존의 지방대 예산 1550억원이 모두 포함되어 있어 지원대상으로 선정되면 연간 최대 50억원을 받지만 제외되는 대학은 정부의 재정지원을 한푼도 받을 수 없어서 ‘지방대 살생부’로까지 불려 왔다. 선정된 대학은 지방 4년제 대학 총 135개 가운데 58%인 79개대, 전문대 106개 가운데 31%인 33개대다.

이러한 사업은 정부가 대학에 직접 지원하는 것이기는 하지만 교육복지에 전부 투입되는 것은 아니며, 「참여정부 교육복지 종합계획」에도 고등교육부분에 대해서는 장애인과 저소득층을 위하여 일부 지원하는 것⁸⁾을 제외하고는 다른 계획이 마련되어 있지 않은 상황이다.

라. 평생교육

평생교육은 ‘교육이 평생에 걸친 과정’이라는 원리에 따라 교육 전체를 총괄적으로 재개념화하려는 프로그램이다. 현대의 글로벌 지식기반사회에서는 학교라는 공교육체제에 의하여 행해지는 교육만으로는 우리 사회가 당면한 여러 가지 문제를 해결하는데는 한계가 있다.

현행 헌법 제31조 제5항은 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다고 규정하고 있고, 이에 따라 1990년대 중반부터 교육개혁위원회를 중심으로 활발한 연구가 진행되고, 1982년 사

8) 장애인과 저소득층의 고등교육에 관해서는 아래(IV. 2. (4))에서 따로 설명함.

회교육법이 제정된 이래 1999년 8월 법률의 명칭을 변경하여 평생교육법을 제정하고 2000년 3월부터 시행하고 있다. 이후 ‘학점은행제’, ‘교육계좌제’, ‘학습휴가제’, ‘원격대학’, ‘전문인력정보은행제’ 등이 제도화됨으로써 평생교육체제의 구축을 위한 토대는 마련되어 가고 있다.

그러나 현재의 평생교육체제는 정부부처별 정책이 중복되기도 하고, 동일한 대상에 대한 관련법이 혼재되어 있으며, 예산이 비효율적으로 집행되고, 지역 간의 격차와 같은 다양한 문제를 안고 있다. 또한 개인의 학력수준이 낮을수록 평생학습에 참여하는 비율이 낮으므로 현재의 평생학습은 계층과 배경에 관계없이 누구에게나 평생학습기회가 보장되기보다는 단지 개인적 역량과 책무의 문제로 귀결됨으로써 개인 간의 학습격차를 더욱 심화시키고 있다.⁹⁾

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 우선 현재 교육과학기술부 장관이 의장으로 되어 있는 인적자원개발회의를 확대·개편하거나 또는 범정부 차원의 기구를 설치하여 각 부처에서 실시하고 있는 각종 평생학습 추진활동에 대하여 종합적으로 심의·조정·통합할 수 있도록 하는 제도를 도입하여야 한다. 둘째 평생학습결과에 대한 인증제를 도입하여 국가 또는 관련 전문기관에서 마련한 기준에 따라 일정 기준에 달하는 학습성과에 대하여 자격제도를 학력제도와 연동할 수 있도록 제도화하여야 한다. 셋째 모든 국민에게 평생학습의 기회가 형평성 있게 제공되기 위하여 학습내용과 형식이 사적인 영역을 벗어나 학습과정의 공공성이 보장되어야 한다. 넷째 현행 평생교육법 제11조 제1항은 국가 또는 지방자치단체는 평생교육의 진흥에 필요한 경비를 지원할 수 있다고 규정하여 국가나 지방자치단체의 평생교육에 대한 경비지원을 재량행위로 규정하고 있으나, 이를 개정하여 기속행위로 변경하고 교육과학기술부의 지방재정교부금 중 일정 비율을 평생학습 지원비로 계상할 수 있도록 제도화하여야 할 것이다.

마. 학교보건관리 및 급식

학교보건관리는 학생들이 건강한 생활을 통하여 학습능률을 최대한으로 증진시키며 육체적·정신적·사회적으로 건전한 국민을 육성하는데 목적이 있다.

우리나라는 1951년 신체검사규칙이 제정된 이래 1967년 학교보건법이 제정되었고 1981년에는 학교급식법이 별도로 제정되었다.

최근 우리나라는 식생활의 서구화로 학생들의 질병구조가 영양과다에 의한 비만, 소아성 인병, 정신적 스트레스, 장시간의 컴퓨터 사용으로 인한 척추측만증 등이 증가하는 추세에 있다. 또한 각종 세균성 질환(홍역, 이질 등), 학교급식과 관련된 식중독, 신종 전염병의 출현(사스, 조류인플루엔자 등) 등이 문제시 되고 있고 학교보건법 상 이들에 대한 격리 등의 조치를 취할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있으나 보건당국과의 협력체제 및 예방교육 등은 실질적으로 제대로 구현되고 있지 않다. 사실상 현재 보건교사가 배치되어 있는 초·중등학교는 2004년 4월 현재 전체의 66.6%에 불과한 실정이며, 각급학교에서 학교의사 및 학교약사를 위촉하고 있으나 전문인력 활용측면에서는 상당히 미흡한 형편이다. 또한 대부분의 학교가 보건실을 설치하고 있고 신설학교의 경우 현대화된 시설과 기구를 갖추고 있으나, 기존학교의 경우 보건실의 환경이 아직도 열악하고 학교보건법시행령 및 동법시행규칙에 정한 기준에 미달하는 학교도 35.9%에 이른다.¹⁰⁾

9) 통계청, 사회통계조사보고서 2004, 학력수준별 평생학습 참여자 비율은 초졸이하가 5.0%, 중졸이 9.1%, 고졸이 18.7%, 대졸이상이 42.6%를 차지하고 있다.

또한 최근 청소년들이 술이나 담배 등을 남용하고 있으며, 일부는 본드, 부탄가스, 신나 등 유해물질과 진통제, 진해거담제 등 일반의약품까지 남용하고 있는 것으로 조사되고 있어 이로 인한 부작용이 심각한 상태이다. 따라서 학교보건법 제9조를 개정하여 학교장은 약물 남용의 예방을 위하여 필요한 지도를 할 수 있도록 규정하고, 약물관련 예방교육을 실시할 필요가 있다.

현재 보건교육은 독립된 교과목으로 개설되어 있지 않으며 체육이나 생물 등 여러 교과의 일부분으로 분산되어 있는 실정이다. 한편 교사양성과정에서 있어서도 교육대학이나 사범대학 등에 보건교육을 전공한 교수요원이 부족하여 강의시간도 적으므로 보건교육을 전담할 정도의 교사가 배출되지 못하고 있으며, 교사들의 재교육과정에서 있어서도 보건관계 교과의 강의를 부족하거나 전혀 개설되지 않아서 보건교육을 담당할 수 있는 능력을 배양할 기회가 없는 실정이다. 따라서 보건교육은 초등학교부터 독립된 교과목으로 설정하고 교원을 양성하는 고등교육기관에서도 보건교육을 필수로 하는 등 국가차원의 체계적인 운영방안이 시급하다.

학교급식법에 의하면 학교급식은 교육의 일환으로 실시하도록 규정되어 있으나 일선학교 현장에서는 제대로 영양교육 및 급식지도 등이 실시되지 못하고 있다. 따라서 학교 교직원 전체가 참여할 수 있는 분위기 조성 및 인식 전환이 필요하며, 급식프로그램 개발과 시범학교 운영 등으로 정착시켜 나가야 할 것이다.

2003년부터 초·중·고등학교 전면 급식이 실시됨에 따라 신설학교 급식확대 및 기존 급식학교의 급식시설·설비관리, 개인위생관리, 학교급식의 위생관리, 위생 및 안전교육 등 학교급식 운영과 학교급식 영양교육 및 지도, 위생 및 안전점검 등 학교급식 운영 전반에 대하여 효율적이며 과학적이고 체계적인 관리를 위해서는 교육과학기술부, 시도교육청 및 지역교육청 단위로 전담부서를 설치해야 하며, 아울러 인력배치도 이루어져야 한다.

바. 학교환경과 시설

학교의 환경과 시설에 관한 법령으로는 학교보건법과 고등학교이하각급학교설립·운영규정을 들 수 있다. 학교보건법 제4조는 “학교의 장은 교육과학기술부령이 정하는 바에 따라 교사안에서의 환기·채광·조명·온습도의 조절, 상하수도·화장실의 설치 및 관리, 오염공기·폐기물·소음·휘발성유기화합물·세균·분진 등의 예방 및 처리 등 환경위생과 식기·식품·음료수의 관리 등 식품위생을 적절히 유지·관리하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 비하여 고등학교이하각급학교설립·운영규정에서는 교사의 내부환경기준으로 조명, 소음, 온도에 관해서만 기준을 설정하고 있고, 건축법시행령 제51조 제1항은 “법 제39조제2항의 규정에 의하여 단독주택 및 공동주택의 거실, 교육연구 및 복지시설중 학교의 교실, 의료시설의 병실 또는 숙박시설의 객실에는 건설교통부령이 정하는 기준에 따라 채광 및 환기를 위한 창문등 또는 설비를 설치하여야 한다”라고 하여 교실채광 및 환기에 관해 규정하고 있는 정도이다. 따라서 학교보건법 제4조에서 정하고 있는 다른 사항에 대하여도 구체적인 기준이 만들어져야 한다. 특히 소위 새집증후군의 원인물질의 하나인 포름알데히드나 톨루엔 등에 대한 규제기준도 시급히 마련되어야 한다.

학교보건법 제5조 및 제6조는 학교 주변의 일정구역 안에서는 교육환경의 유해시설 및 행위를 제한하여 학교의 보건위생 및 학습환경을 보호함으로써 학교교육의 능률화를 도모하고 있다.

10) 교육인적자원부, 2005 학교보건·급식 기본방향, 4면.

학교보건법 제5조 및 동법시행령 제3조에 따라 학교경계선으로부터 200미터까지를 학교 환경위생정화구역으로 설정하고, 이중 학교출입문에서 50미터까지를 절대정화구역으로, 나머지를 상대정화구역으로 설정하여 학교보건법 제6조에서 정한 행위를 금지하고 있다.

그러나 이러한 규정은 설정범위가 유치원부터 대학까지 획일적으로 적용되고 있어 현실성이 없는 규정이며, 교육환경 유해시설의 설치가 일체 금지되는 절대정화구역의 설치도 설정범위가 출입문만을 기준으로 하고 있어서 학교담장과 인접한 교실이나 복도에서 영업행위가 보이거나 들리는 등 학습환경을 저해하는 상황이 발생해도 이를 규제할 수 없는 상황이다.

학교환경위생정화위원회는 학교주변의 각종 유해업소 설치를 방지하기 위하여 운영되어야 하나, 일부지역에서는 유해업소 설치를 합법화 시켜주는 기구로 전락했다는 비판을 받고 있는 실정이다.¹¹⁾ 또한 정화위원회의 현장확인 실적도 저조하여 형식적으로 운영되고 있다는 지적도 받고 있으며, 유해시설의 건축허가 전에 학교환경위생정화위원회의 심의가 이루어지지 않고 사후심의로 인하여 민원이 야기되기도 한다. 따라서 학교보건법령을 개정하여 정화구역안의 금지행위 및 시설을 조정하고 학교환경위생정화위원회의 심의기능을 보다 강화할 필요가 있다.

현행 환경영향평가제도나 도시계획정책은 신도시 등의 개발 시 교육환경에 대한 사전적인 검토 없이 추진되어 학교주변에 비교육적인 시설의 난립으로 인한 사회적 갈등을 초래하고 있다. 따라서 관련 법령을 개정하여 학교용지 선정 시 학교인구의 건강을 보장하기 위한 사전환경영향평가를 실시하고, 학교용지 선정이후 학교예정지 주변의 유해시설진입을 차단할 수 있는 「교육환경영향평가제도」를 도입하여야 한다.

사. 학교폭력과 안전사고의 예방 및 대책

학교폭력은 현재 우리 사회에서 시급히 해결해야 할 중요한 사회문제의 하나이다.

학교폭력은 표면적으로 매년 감소하고 있으나 일진회 등 불량서클을 중심으로 집단화·홍포화하고 있으며, 특히 우려할 사항은 학교폭력이 연소화하고 있고 성폭력 등 강력범죄화하고 있을 뿐만 아니라 인터넷을 통해 지역별로 연합화하여 피해학생들이 보복에 대한 두려움으로 신고를 기피하고 있다는 사실이다.

이에 정부에서는 2004년 학교폭력예방및대책에관한법률을 제정하고 학교폭력 근절을 위해 노력하고 있다.

정부는 학교폭력예방및대책에관한법률 제6조에 따라 2005년 2월 교육인적자원부 주관으로 행정자치부, 문화관광부, 정보통신부, 여성부, 청소년보호위원회, 대검찰청, 경찰청 등과 합동으로 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」을 수립하고, 동법 제7조에 따라 교육인적자원부에 학교폭력대책기획위원회를 설치하고, 동법 제9조에 따라 교육청 수준에 학교폭력관련 전담부서를 설치하며, 동법 제10조에 따라 단위학교마다 학교폭력대책자치위원회를 설치하도록 하고 있다.

이런 교육인적자원부의 노력과 병행해서 경찰청에는 학교폭력대책반이 설치되고, 지역사회에는 학교폭력근절추진협의체가 운영될 예정으로 있다. 또한 교육인적자원부는 이런 모든 노력의 시너지 효과를 높이기 위해서 민·관으로 구성되는 학교폭력실태조사기획위원회를 운영하고, 학교폭력전문연구단을 구성해서 운영해왔다.

11) 학교환경위생정화위원회의 심의결과를 보면 아직까지 해제비율이 금지비율보다 높게 나타나고 있다. 각 연도별 금지비율은 2000년 39.8%, 2001년 42.6%, 2002년 40.0%, 2003년 47.0% 2004년 48.9% 등이다.

학교폭력예방및대책에관한법률에 규정되어 있지는 않으나 현재 경찰청에서 준비하고 있는 다음의 두 가지 정책도 심도 있는 연구를 통하여 법제화할 수 있을 것이다. 첫째, 올해 초 부산지방경찰청에서 실시한 설문조사 분석결과 학교폭력의 48%가 학교에서 일어나고 있어 부산지방경찰청은 퇴직 경찰관·교사를 자원봉사자로 선발, 교내 순찰 및 학교폭력에 관련한 상담을 담당토록 하는 「스쿨폴리스제도」의 시범운영을 준비 중에 있다. 경찰청에서는 시범운영이 종료된 후 교원단체, 학생, 학부모, 관련부처와 협의하여 확대실시 여부를 검토할 예정이다.

둘째, 학교폭력 피해학생에 대해서는 가해자가 있다는 이유로 의료보험이 적용되지 않고 정신질환의 경우도 복잡한 절차로 인해 법적인 구제를 받기 힘들다는 피해학생 부모들의 주장에 따라 경찰은 「학교폭력 긴급의료지원센터」 설치를 추진 중에 있다. 긴급의료지원센터는 신고접수부터 의료지원까지 원스톱처리시스템을 구축할 예정이며 특히 정신과 전문의를 배치하여 피해학생들이 겪게 되는 외상성 스트레스 등의 정신과 치료에도 주력할 계획으로 현재 기획예산처와 소요예산에 대해 협의 중에 있다.

이러한 정부의 노력으로 학교폭력근절을 위한 법적 제도적 장치는 어느 정도 구축되었다고 할 수 있으며 남은 과제는 이러한 법적 제도적 장치들이 교육 현장에 어느 정도 정착하느냐 하는 문제일 것이다.

학교는 성장기의 미성년자들이 활동하는 공간이며, 이들은 사고의 위험성이나 그 결과에 대한 인지도가 낮고, 충동적으로 행동하기 쉬우며, 실험·실습, 현장학습, 체육활동 등 다양한 교육활동이 복합적으로 전개되는 공간이다. 반면에 교원 1인당 학생 수와 학급당 학생 수가 적정인원보다 많아서 각종 사고의 위험에 항상 노출되어 있으며 이로 인해 교원들과 학부모들은 사고에 대한 염려와 불안을 떨칠 수 없는 실정이다. 실제로 학교에서 휴식시간이나 점심시간 등에 학생들 간에 우발적인 충돌 혹은 폭행사고가 적지 않게 발생하고 있고, 이러한 사고는 사실상 교원의 통솔 범위 밖에서 일어난 사고이므로 교원에게는 배상책임이 없음에도 피해자가 교원을 상대로 직접 금전적 배상을 요구하거나 손해배상 청구소송을 제기하는 경우가 적지 않은 실정이고 이러한 추세는 시간이 흐름에 따라 더욱 확대될 것으로 전망된다.

학교 내 생활 중에 발생하는 사고이외에도 등하교 교통안전지도, 학교급식지원, 청소활동지원 등 다양한 학교봉사 활동 중에 학부모 등이 사고를 당하거나, 정규교사가 아닌 시간강사, 산학겸임교사 등 비정규 교원들이 학교 교육 활동 중 사고를 당할 수도 있다.

현재 교원지위향상을위한특별법 제5조 제1항은 각급 학교 교육시설의 설치·관리 및 교육활동 중에 발생하는 사고로부터 교원 및 학생을 보호함으로써 교원의 직무수행의 안정을 기하기 위하여 학교안전관리공제회를 설립·운영한다고 규정하고 있으며 제2항에서는 학교안전관리공제회에 관하여는 따로 법률로 정하도록 규정하고 있으나, 후속법률은 제정되지 않은 상황이다.

현재는 민법 제32조에 근거하여 16개 시·도교육청에 「학교안전공제회」를 설립·운영하고 있다. 또한 「학교안전공제회」와는 별도로 역시 민법 제32조에 근거하여 각급 학교 경영자의 상호부조로 재해를 입은 교육시설의 복구 및 화재로 인한 신체손해배상을 위하여 「학교재해복구공제회」를 설립·운영하고 있다.

이러한 공제회는 학교안전사고와 재해복구에 어느 정도 기여하고 있는 것은 사실이나 학교안전사고 전반에 대한 제도적 장치로서는 미흡하며, 학교안전사고에 대한 보상시스템으로서도 취약하고, 기금조성에 대한 법적 근거도 미비하여 적정한 기금의 확보가 어려운 실정

이다.

따라서 학교안전사고로부터 학생을 안전하게 보호하고, 적절한 보상을 기하며, 교원들에게 돌아오는 정신적 고통과 경제적 부담으로 인한 교육활동의 위축을 예방하여 교원들이 안심하고 교육활동에 전념할 수 있는 여건을 마련하는 등 실질적인 학교 안전망을 구축하여야 한다. 이를 위해서는 교원지위향상을위한특별법 제5조 제2항에 의한 학교안전관리공제회에 관한 법률이 조속히 제정되거나, 또는 학교안전사고에 대한 보상의 내용과 기준을 정한 특별법이 제정되어야 할 것이다.

아. 교육의 정보화

21세기 지식정보화사회를 맞아 정보화가 진전될수록 계층 간, 세대 간 정보격차로 인한 갈등 및 불평등은 심화될 것으로 예상되며, 특히 연령, 직업 등 사회적 여건과 지역적·신체적 여건 등으로 인하여 컴퓨터와 인터넷 이용에 제약을 받는 정보 소외계층 및 정보격차는 증가할 것이다.

교육의 정보화와 관련하여 교육기본법 제23조는 국가 및 지방자치단체는 정보화교육 및 정보통신매체를 이용한 교육의 지원과 교육정보산업의 육성 등 교육의 정보화에 관하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다고 규정하고 있다.

이에 따라 교육과학기술부는 매년 교육정보화촉진 시행계획을 수립·시행하고 있다.

이 계획은 주로 전 국민의 정보활용능력을 배양하여 지식기반사회를 형성하고, 우수 IT 인력을 양성하며, e-러닝체계 도입을 통하여 학습선택권 강화 및 교육기회를 확대하고, 계층 간의 정보격차해소와 평생학습사회 구현을 통한 교육복지국가 건설을 목표로 하고 있다.

특히 정부는 계층 간의 정보격차 해소를 위하여 2000년 4월부터 「저소득층 자녀 정보화교육 및 PC보급 계획」을 수립·추진하여 저소득층(사회복지시설학생, 장애인, 기초생활보호대상 학생, 소년소녀 가장 등) 자녀들에게 지원을 실시하고 있다.

그러나 정부차원의 지원 수준이 6만여 명에 그치고 있으며 또한 체계적이지 못해 그 수준이 미흡한 실정이다. 정부는 「참여정부 교육복지 종합계획」에서 2006년까지 저소득층 자녀에 대한 PC지원을 10만 명으로 확대하고, 인터넷 통신비도 10만 명에게 지원할 예정이며, 「EBS수능강의」 서비스의 효율성을 제고하기 위하여 저소득층 고등학교 3학년 학생에게 PC 및 인터넷 통신비를 지원하고, 산간·오지 및 저소득 지역 학교 정보화 인프라 확충 경비도 지원할 계획을 밝히고 있다.

정보격차 문제의 효율적인 해결을 위한 범정부 차원의 종합적·체계적 대책 마련이 필요하다.

2. 특수적 교육복지정책 및 관련 법제의 현황과 문제점

가. 장애아교육

학생이 장애를 가지고 있는 경우에는 정도의 차이는 있으나 학습에 지장을 초래하게 되는 경우가 많다. 특히 정신지체나 뇌성마비의 경우에는 학습에 참여하는데 근본적인 한계가 있는 경우가 대부분이다. 그러나 현행 헌법은 모든 국민이 능력에 따라 평등하게 교육을 받을 권리를 기본권으로 보장하고 있으므로 장애를 가지고 있다고 해서 교육에서 배제될 수는 없다. 오히려 학생이 장애로 인하여 그의 교육을 받을 권리가 제약되는 경우에는 이러한 제약을 해소하여 정상적인 교육을 받을 수 있도록 하는 것이 국가의 의무이다.

현행 장애인복지법은 제18조 제1항에서 국가와 지방자치단체는 사회통합의 이념에 따라 장애인이 그 연령·능력·장애의 중별 및 정도에 따른 충분한 교육을 받을 수 있도록 교육의 내용과 방법의 개선 등 필요한 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있고, 이를 구체적으로 실현시키기 위한 여러 가지 제도들은 특수교육진흥법에서 규정하고 있다.

특수교육진흥법은 1977년 제정된 이래 수차례의 개정을 거쳤으나 2005년 3월 24일 제차 개정되어 현재에 이르고 있다. 특수교육진흥법의 목적은 제1조에 규정하고 있는 바와 같이 특수교육을 필요로 하는 사람에게 국가 및 지방자치단체가 적절하고 고른 교육기회를 제공하고, 교육방법 및 여건을 개선하여 자주적인 생활능력을 기르게 함으로써 그들의 생활안정과 사회참여에 기여하는 것이다.

특수교육진흥법의 개정으로 그동안 학계에서 꾸준히 문제로 지적되어 왔던 장애아동에 대한 실질적인 교육을 제공하기 위한 법적 근거는 상당부분 마련되었다고 할 수 있을 것이다.

우선 교육기회의 제공과 관련하여 특수교육진흥법 제5조 제1항은 특수교육대상자에 대한 초등학교 및 중학교 과정의 교육은 이를 의무교육으로 하고, 유치원 및 고등학교 과정의 교육은 이를 무상으로 한다고 규정하고 있다. 따라서 만3세 이상의 장애아동이 특수교육대상자로 신청하는 경우 적절한 학교에 배치하거나 순회교육을 실시하여 유치원 및 초·중등학교 과정의 학교교육에 참여할 권리는 제도적으로 보장되어 있다. 그러나 무상교육의 범위 내에 현재는 입학금·수업료·교과용 도서대만 규정되어 있고 급식비·학교운영비 등은 포함되어 있지 않아 명실상부한 무상교육이라고 하기 어려운 점이 있다.

2005년도 교육인적자원부의 특수교육실태조사서¹²⁾에 의하면 만3세부터 만17세까지의 학령학생 중 특수교육대상추정학생수는 93,339명이며, 이 중에서 학교교육에 참여하고 있는 특수교육대상학생수는 58,362명으로 62.5%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 그 이외의 약 3만여 명은 특수교육대상자로 선정되지 않고 일반학급에 재학 중이며, 1만 3천여 명은 취학을 유예하고 가정·시설·병원 등에 있는 것으로 추정된다.

또한 교육과정별 학생 수는 유치원과정이 3,057명, 초등학교 과정이 31,064명, 중학교 과정이 12,493명, 고등학교 과정이 11,748명으로 초등학교에 비하여 중학교와 고등학교의 교육기회는 현저하게 줄어들고 있다.

2005년 4월 현재 특수학교 수는 국·공립이 53개교, 사립이 89개교로 총 142개교이며 사립학교의존도는 62.7%로 상당히 높게 나타나는 것도 문제점 중의 하나로 지적할 수 있다.

또한 심장질환, 신장질환, 간질환 등의 만성질환으로 인하여 휴학 또는 중퇴하는 학생은 연간 약 8,000여 명에 이르고 있으며, 이들 대부분이 장기 입원하거나 통원치료를 위하여 학업을 포기한 상태이고, 이들의 97%는 장기간의 학습결손 및 학교생활 공백으로 치료이후에 학교에 복귀해도 학교생활에 적응하기 곤란하다.¹³⁾

건강장애를 가진 학생이 병원에 입원 중인 경우에는 병원학급의 운영으로 교육기회가 보장되지만, 통원치료기간 중 장기간의 학습결손이 있는 학생에게는 병원과 학교와의 연계 및 기타 학교 복귀를 지원하는 프로그램이 필요하다.

특수학교에 재학 중이거나 특수학급에 배치되는 장애아동들에게 학교 통학문제는 그동안 상당한 애로사항 중의 하나였다. 그러나 특수교육진흥법 제12조는 취학의 편의를 위하여 기

12) 특수교육실태조사는 특수교육진흥법 제9조의 2 제1항에 따라 5년마다 실시하도록 되어 있다.

13) 이태수 외, 교육복지 구현 종합방안 연구, 교육인적자원부 정책연구과제 2004-지정-8, 77면.

숙사를 설치하거나 통학버스를 운행하도록 규정하고 있으므로 국가예산의 범위 내에서 점진적으로 실시되어질 전망이다.

또한 동법 제12조 제4항에서 각급학교의 장은 특수교육의 편의를 위하여 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 편의시설을 설치하여야 한다고 규정하고 있고, 교육인적자원부가 발표한 2005년도 특수교육 운영계획에 따르면 2006년까지 모든 특수학급 설치학교에 장애인 편의시설을 완비하여 장애학생의 이동권과 학습권을 보장하고, 특수학급 미설치학교는 2007년부터 초등학교부터 단계적으로 설치하여 장애학생의 접근권을 보장하여 통합교육의 기반을 구축하도록 하고 있다.

특수교육대상자들의 직업교육과 관련하여 특수교육진흥법 제20조 제1항은 특수교육기관의 장은 특수교육대상자의 직업교육에 필요한 시설 및 설비를 갖추고 직업교육을 실시하여야 한다고 규정하고 있고, 제21조 제1항은 고등학교 과정을 설치한 특수교육기관에는 전문기술교육을 실시하기 위하여 수업연한 1년 이상의 전공과를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 장애학생에 대한 직업교육은 아직 초보적인 수준에 머물러 있다.

애학생의 복지를 위한 대책으로 일반적으로 지적하는 것은 장애인 편의시설의 확충, 장애학생들에 대한 통학보조인, 보조교사의 배치 등에 대한 국가의 지원, 미취학 장애아에 대한 교사의 배치, 장애학생들에 대한 인식의 전환과 통합교육, 장애학생 지도를 위한 전문인력의 양성 등을 들 수 있다.

나. 저소득층 아동 및 자녀교육

저소득 계층은 일반적으로 중첩적인 어려움을 안고 있으며 이러한 현상은 서로 상승작용을 하여 이들 자녀들의 교육에 악영향을 미치고 있다. 즉 소득이 없거나 있더라도 미미한 수준이며, 가정이 불안하고, 가정의 교육기능이 취약하며, 경우에 따라서는 장애를 안고 있거나 만성적인 질환에 시달리고, 주거환경이 열악한 것 등을 지적할 수 있을 것이다.

더구나 1997년의 경제위기가 도래한 이후 사회적 불평등 현상의 심화는 저소득층을 한층 더 어려운 상황으로 몰아갔다. 2003년 10월에 작성된 정책기획위원회의 자료에 의하면 전체 가구의 가처분 소득 지니계수는 1997년 0.389이었으나 2002년에는 0.427로 증가하여 소득 불평등 정도가 심화되었음을 나타내고 있고, 빈곤률도 1996년 3.15%이던 것이 2000년에는 9.42%로 대폭 증가한 것으로 나타났다. 2004년 6월의 통계청의 발표에 따르면 2004년 1분기 도시 근로자 가구의 소득격차는 2001년 1분기 이후 가장 크게 벌어진 것으로 나타났다. 이러한 사회적 불평등의 심화는 이들 자녀의 교육에도 그대로 전가되어 교육불평등의 심화로 나타나게 된다.¹⁴⁾ 즉 경제적 빈곤은 학부모의 보호 및 지원 부족으로 학습 준비도와 학습의욕을 저하시켜 성적 부진의 악순환을 초래하며, 저조한 학업성취는 학생의 열등감, 소외감, 심리적 위축감 등과 같이 정서발달에도 부정적인 영향을 초래하게 된다.

현재 이들을 지원할 수 있는 법적 근거로는 국민기초생활보장법을 들 수 있다.

동법에서 기초생활수급권자에게 교육급여를 제공하는 것은 사회가 요구하는 최소한의 교육기회를 제공하여 교육의 기회균등과 생산적 복지이념을 구현하고, 부모의 가난이 대물림되는 것을 방지하여 이들이 저소득층으로부터 벗어날 수 있도록 하기 위한 것으로 이들에 대한 소득재분배 및 계층간 위화감 해소를 목적으로 하는 것이다.

동법 제12조 제1항은 교육급여는 수급자에게 입학금·수업료·학용품비 기타 수급품을 지

14) 이혜영, 도시 저소득 지역의 교육복지 실태, 2005 교육인적자원혁신박람회 정책세미나, 2005. 6. 9. 발표집 61면.

급하는 것으로 하되, 학교의 종류 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다라고 규정하고 있다. 동법 시행령에 의하면 교육급여는 중학교·고등학교 과정까지 지원하는 것으로 되어 있다.¹⁵⁾ 현재 중학교 과정은 의무교육으로 되어 있으므로 현실적인 지원을 받는 것은 고등학교 과정에 재학 중인 학생이 된다.

저소득층 자녀의 교육비 지원사업은 교육인적자원부와 보건복지부로 이원화되어 있고 지원기준이 달라 행정적으로 비효율이 발생한다. 2004년 교육인적자원부에서는 기초생활보장수급권자의 차상위계층 고교생 124,000명에 대해서 수업료를 지원하였으며 이는 전체 고교생 1,800,000명의 약 6.8% 수준이다. 보건복지부에서도 2004년에 기초생활보장수급권자의 고교생 자녀에 대해 수업료를 지원하고 있으나, 보건복지부의 지원액이 수업료·입학금으로 한정되어 있고 실제 필요한 국민기초생활수급권자 중·고생의 학교운영비가 제외되어 있으므로 이는 교육인적자원부에서 지원하고 있다. 따라서 교육인적자원부와 보건복지부로 이원화되어 있는 국민기초생활보장수급권자에 대한 학비 지원을 일원화 할 필요가 있다.¹⁶⁾

정부는 지역간 및 계층간의 소득격차의 심화에 따라 교육·문화 환경의 격차도 심화되고 있는 상황에서 개별아동이나 청소년의 복지 수준 향상 전체보다 지역의 교육·문화·복지 수준을 총체적으로 제고할 필요성을 인식하고 2003년부터 도시 저소득층의 교육격차 해소를 위한 교육복지투자우선지역 지원 사업을 추진하고 있다.

이 사업은 2002년 8월 8개부처 및 지방자치단체 국장급 공무원을 중심으로 중앙준비기획단을 발족하고 서울특별시 6개 지역과 부산광역시 2개 지역의 45개 초·중학교와 34개 유치원·어린이 집에서 시범 사업을 실시하였고 2005년에는 공모제를 도입하여 7개 신규지역 37개 초·중학교와 31개 유치원·어린이집에서 시범사업을 실시하고 있다.

이 사업의 주요 내용은 초·중학교에서는 학습 능력 향상을 위한 프로그램, 정서발달을 위한 문화 체험 프로그램, 복지프로그램을 제공하고, 영유아의 교육과 보육의 활성화를 위한 지원이다.

2003년부터 2004년까지 2년간의 시범사업을 추진한 결과 대상학교의 교사91%, 학교행정가 95%가 이 사업이 학생들을 위해 절실히 필요하다는 입장을 보였으며, 대상학교 학생 및 학부모들도 95% 이상이 만족스럽다는 입장을 보이고 있다.¹⁷⁾

교육인적자원부는 2004년 10월에 ‘참여정부 교육복지 5개년 계획’에서 교육복지투자우선지역 지원 사업을 점진적으로 확대하여 2008년에 40개 지역에서 실시하고, 우수 프로그램에 대한 선택·집중 및 지역기관과의 연계강화를 통하여 사업 운영을 내실화하며, 시범운

15) 제16조(교육급여) ①법 제12조의 규정에 의한 교육급여는 다음 각호의 학교 또는 시설에 입학 또는 재학하는 자에게 입학금·수업료(제5호의 경우에는 학습비를 말한다) 및 학용품비 기타 수업품(이하 "학비"라 한다)을 지급하는 것으로 한다.

1. 초·중등교육법 제2조제3호의 규정에 의한 중학교·고등공민학교
2. 초·중등교육법 제2조제4호의 규정에 의한 고등학교·고등기술학교
3. 초·중등교육법 제2조제5호의 규정에 의한 특수학교(중학교 및 고등학교 과정에 한한다)
4. 초·중등교육법 제2조제6호의 규정에 의한 각종학교로서 제1호 내지 제3호와 유사한 학교
5. 평생교육법 제20조의 규정에 의한 학교형태의 평생교육시설(중학교·고등학교의 학력이 인정되는 시설에 한한다)

②제1항의 규정에 의한 수급자가 초·중등교육법시행령 등 다른 법령의 규정에 의하여 중학교의 의무교육을 받거나 학비를 감면 받는 경우에는 그 감면의 범위에 해당하는 학비는 지원하지 아니한다. 다만, 보건복지부장관이 정하는 장학상 필요한자에 대하여는 다른 법령에 의한 학비 감면에도 불구하고 학비를 전액 지원할 수 있다.

③학비의 지급방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

16) 이태수 외, 교육복지 구현 종합방안 연구, 교육인적자원부 정책연구과제 2004-지정-8, 79면.

17) 이해영, 교육복지 투자우선지역 지원 사업을 위한 연구·지원 사업 결과 보고서, 한국교육개발원, 2005, 28면.

영 평가결과를 토대로 문제점을 보완하여 기타 대도시 및 중소도시 지역으로 확대 실시하며, 2006년까지 법제화를 추진하겠다는 계획을 발표하였다.

현재 이 사업은 긍정적인 효과에도 불구하고 안정성에 대한 전망과 장기적인 구상이 불투명하여 사업추진력이 약화될 우려가 있으며, 이로 인하여 사업에 대한 인식이 부족하거나 열의가 부족한 학교의 경우에는 사업추진이 더욱 어려운 상황이다.

특히 이 시범사업에는 민간 전문가인 프로젝트 조정자의 교육복지 혹은 사회복지 전문성 확보가 명확히 되어 있지 않으며, 시범사업분석을 통하여 2006년 법제화할 것이라는 계획은 있으나 이 계획의 실천을 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 상황이다.¹⁸⁾

또한 이 사업은 앞에서 설명한 바와 같이 유치원·어린이집 및 초·중학교만을 대상으로 하고 있으므로 고등학교 과정에 대하여도 사업을 확대 실시할 필요가 있다.

정부의 저소득층 자녀의 교육복지를 위한 노력은 위에서 살펴본 바와 같이 고등학교 과정까지가 거의 전부라고 해도 과언이 아니다. 이들의 고등교육에 대한 지원은 현재 장기저리의 학자금융자제도 이외에는 전무한 상태라고 할 수 있다.

취학 전 영·유아의 교육에 대하여는 앞에서 살펴본 바와 같이 취학 전 1년에 대해서만 정부의 지원이 이루어지고 있다. 취학 전 교육은 기초교육의 성격을 띠고 있어서 취학 전 교육에 참여하지 않은 아동은 이후의 교육단계에 적응하기 어렵다는 것은 이미 앞에서 설명하였다. 따라서 취학 전 영·유아에 대한 교육이 공교육체제에 편입되어 의무교육으로 전환되거나 현재 정부에서 시범운영하고 있는 교육복지투자우선지역 지원 사업을 전국으로 확대하여 저소득층 영·유아에 대한 지원을 실질적으로 확대할 필요가 절실하다.

농어촌지역의 교육여건도 악화되고 있는 상황이다.

농어촌 인구의 도시집중으로 농어촌 학생 수는 1999년 145만 명에서 2003년 124만 명으로 5년간 약 14.5%가 감소하였으며, 소규모 학교가 농어촌 학교 전체 5,194개교 중 2,246개교로 43.2%를 점하고 있다. 그러나 소규모 학교의 통폐합은 지역사회와의 구심점 상실 및 소외감 등으로 지역주민들이 반대하고 있어 강제할 수 없는 상황이다.

소규모 학교는 교육과정의 정상적인 운영이 곤란하여 복식수업, 비전공자 수업 등으로 수업부실 및 학력저하를 초래하며, 특별활동 및 특기적성 교육의 원활한 운영이 어렵고, 학생들의 인성 및 사회성 형성에 지장을 초래하기도 한다.

또한 농어촌의 주거·문화·복지시설 낙후, 교통 불편 등으로 교원들이 농어촌 학교 근무를 기피하고 있어 우수 교원 확보에도 어려움이 있다.¹⁹⁾

이에 대한 대책으로는 2~3개의 소규모 학교를 협력학교화하여 학교군을 형성하여 운영하거나 초·중·고등학교를 하나로 운영하는 통합학교를 확대하여 지역실정에 맞는 다양한 작은 학교를 운영하고, 농어촌 학교 운영의 자율성을 확대하고 각각의 학교의 특성에 맞는 교육지원체계를 구축하며, 농어촌 학생의 기초학력을 보장하기 위한 프로그램을 개발하고, 대학특례입학제도를 개선하여 농어촌 학생의 대학 진학 기회를 확대하고, 교원초빙제 확대 및 농어촌 교원의 근무여건 개선 등을 들고 있다.

다. 저학력 성인의 교육기회

현재 20세 이상의 성인인구 중 초등학교 졸업 미만의 학력인구는 약 241만명에 달하며,

18) 홍봉선, 우리나라 교육복지의 방향과 과제, 한국사회복지학, 제56권 제1호 (2004. 2.), 273면.

19) 이태수 외, 교육복지 구현 종합방안 연구, 교육인적자원부 정책연구과제 2004-지정-8, 123면.

전체인구 중 중등학력을 갖추지 못한 인구는 약 820만명으로 추산되고 있다.

이들의 약 80%는 60대 이상의 고령이며, 성별로는 여성 대 남성의 비율이 3:1 가량으로 여성이 압도적으로 많다.

이에 비하여 저학력 성인의 평생학습 참여율은 초등학교 졸업이하 4.5%, 중학교 졸업이하 7.5%, 고등학교 졸업이하 16.8%로 상당히 저조한 상황이다.

현재의 방송통신고는 출석과 라디오 위주의 오프라인 수업 등으로 인하여 매년 학생수가 감소하는 추세에 있다.

이들 저학력 성인계층은 향후 사회적 여건의 변화나 노동시장의 환경변화에 대단히 취약하며, 학습소외자에 대한 사회의 묵시적인 차별과 학습소외자 자신의 위축감 등은 사회적 통합의 장애가 되므로 이들에 대한 지원을 필요로 한다.

이들에 대한 문해교육은 문해교육 전담기관 및 사회복지시설, 종교시설 등을 중심으로 전국적으로 광범위하게 실시되고 있으나 아직까지 문해교육기관이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 재정과 시설기반의 부족으로 영세성을 벗어나기 어려워 수요자들의 요구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

평생교육체제를 강화하여 학력인정 평생교육시설 중 초등학교 및 중학교 과정에 대하여는 의무교육과정에 합당한 지원을 하여야 한다. 즉 이들에 대한 입학금·수업료 등의 면제와 이들을 교육하는 교직원들의 인건비 보조 및 실험실습 기자재 구입비지원 등을 들 수 있다.

현재 방송통신고등학교는 사이버 학습체제를 구축하고 있으므로 이를 보다 확대하여 사이버 중학교 과정과 초등학교 과정의 개설을 추진할 필요가 있다.

또한 고등교육 기회를 놓친 성인들에게 제2의 교육기회를 제공하는 것도 중요하다.

대학이나 전문대학의 평생학습프로그램에 대한 지원과 원격대학, 학점은행제, 독학사 학위제 등에 대한 운영지원도 요구된다.

다양한 노인교육 프로그램을 개발하고 이를 운영하는 시설에 대한 운영비 지원도 하나의 방법이다.

라. 장애인 및 저소득층의 고등교육기회

특수교육진흥법 제10조는 특수교육대상자로 선정되기 위한 연령제한을 두고 있지 않고, 특수교육진흥법시행규칙 제3조 제1항은 전문대학 이상의 각급학교에 진학하고자 하는 학생이 특수교육대상자로 선정되기 위한 절차를 규정하고 있다. 따라서 특수교육진흥법은 장애아동에 대한 고등교육까지를 대상으로 하고 있으나, 이들에 대한 재정적인 지원을 할 수 있는 근거 규정은 존재하지 않는다.

장애인의 대학교육 기회확충을 위하여 1995년부터 「장애인특별전형제도」를 도입하였으며, 2002년부터는 대학 재정 지원 평가 공통지표에 「학생기숙사 및 편의시설 확충 실적」을 반영하고 있다.

교육인적자원부는 2003년 8월부터 12월까지 우리나라 4년제 대학 186개교를 대상으로 「장애학생 학습권보장 실태조사 및 평가」를 실시하였다. 이 평가는 우리나라 대학 설립 이후 처음 실시한 것으로서 학생선발, 교수·학습지원, 시설·설비지원 실태를 체계적으로 조사 평가함으로써 대학 장애학생 학습권 보장방안 마련을 위한 기초자료로 활용하고, 대학의 장애인 학습권 보장에 대한 관심과 노력을 제고하며, 각 대학별 장애인 학습권 보장정도 공개를 통하여 장애학생들의 학교선택시 참고자료로 활용하고, 향후 장애인 학습권 보장 예산 확보시 재정배분의 기준으로 활용할 목적으로 실시하였다.

이 평가에 따르면 장애학생 특례입학제도를 운영하는 대학이 적고, 장애영역도 제한되어 있으며, 특히 신학교 등에 몰려 있어서 장애학생들의 다양한 전공선택이 어려운 것으로 조사되었다.²⁰⁾

또한 교수·학습지원에서는 장애학생에 대한 지원이 대부분 장학지원이었으며, 실질적인 교수·학습 지원정도는 매우 낮은 것으로 나타났다.

장애학생 시설·설비 편의시설 부분은 교수·학습 부분보다는 상대적으로 많이 개선되었으나 대규모 대학의 63.1%, 중규모 대학의 85.9%, 소규모대학의 80.7%가 개선요구 대상이었다. 특히 수평이동에는 무리가 없으나 수직이동은 지극히 미비한 것으로 나타나고 있다.

이 평가는 학생선발영역, 교수·학습영역, 시설·설비영역 등 3개 영역에 대한 평가이며, 평가받은 전체 대학의 75%인 139개 대학이 개선요망에 해당되는 것으로 나타나 우리나라 대학의 장애인 학습권보장은 지극히 미비한 것으로 평가되었다.

또한 우리나라에서는 1985년부터 학자금 융자제도를 실시하고, 우수 이공계 장학금 지원, 한국학술진흥재단 학자금 지원사업 등을 실시하고 있으나, 현행 대학의 교내·외 장학금 및 국가에서 지원하는 이공계 장학금은 대부분이 성적위주로 운영되고 있어서 저소득층에 대한 학비지원이 절실한 상황이다.

마. 외국인 근로자 자녀의 교육기회

우리나라에는 2003년 6월 현재 약 629,006명의 외국인 근로자가 체류하고 있으며, 이 중 불법체류자는 289,239명에 달하고 있다. 이들 외국인 근로자의 자녀는 총 837명이며 이 중 불법체류자의 자녀는 131명이다. 학교별로 보면 초등학교에 570명, 중학교에 191명, 고등학교에 76명이 재학하고 있으며, 이 중 불법체류자의 자녀들은 초등학교에 131명, 중학교에 6명, 고등학교에 2명인 것으로 조사되었다.²¹⁾

현행 법령상 외국인에 대하여 우리나라에서 의무교육을 시키거나 외국에서 의무교육을 이수하던 외국인을 우리나라 해당 학년에 편·입학시키는 제도는 마련되어 있지 않으나, 초·중등교육법시행령 제19조에 의거하여 우리나라 국민과 동등하게 취학기회를 부여하고 있는 상황이다.²²⁾

특히 불법체류자 자녀의 경우 초·중학교에 취학하기에는 현실적으로 어려움이 있으며, 고등학교 이상의 각급학교에는 유학비자가 있어야 할 뿐만 아니라, 경제적인 사정 등으로 자녀를 진학시키기 어려울 것으로 예상된다.

교육과학기술부는 불법체류자라 하더라도 그 자녀에 대한 교육은 의무교육의 취지와 인권존중의 차원에서 배려되어야 한다는 국제협약을 존중하여 2001학년도부터 초등학교의 입학 허용하고 있다. 불법체류자의 신분상의 제약과 의사소통곤란 등의 문제로 후견인의 도움 없이는 관련서류 발급이 어려운 점을 감안해 출입국사실증명서 대신에 해당 학구 내에

20) 2003학년도 장애인 특별전형 실시한 대학은 전국 359개 대학(전문대학 포함) 중 69개교이며, 선발학생 수는 442명이며, 2004학년도에는 72개교 442명에 불과함. 이는 전체대학의 20% 수준임. 특히 국립대학의 경우는 총 32개교 중 8개교에 불과함.

21) 교육인적자원부, 참여정부 교육복지 종합계획 - 참여복지 5개년 계획(교육복지부문) -, 2004. 10. 참조.

22) 제19조(재외국민 자녀의 입학절차 등) ①재외국민 또는 외국인이 보호하는 자녀 또는 아동이 국내의 초등학교에 입학하거나 최초로 전입학하는 경우에는 출입국관리사무소장이 발행한 출입국에 관한 사실증명서 또는 외국인등록사실증명서를 거주지를 관할하는 해당 학교의 장에게 제출함으로써 제17조 및 제21조의 규정에 의한 입학 또는 전학절차에 갈음할 수 있다. <개정 2001.3.2>

②외국에서 귀국한 아동은 제16조 및 제21조의 규정에 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국학생 특별학급이 설치된 초등학교에 입학 또는 전학할 수 있다.

거주하는 사실을 증명하는 서류를 학교장에게 제출하는 것으로 가능하도록 시·도교육청에 지침을 시달하고 있으나, 일선 학교에서 관련 법령과의 충돌 등을 이유로 불법체류자 자녀의 수용을 기피하고 있다. 이는 출입국관리법 제84조 제1항에 국가 또는 지방자치단체의 공무원이 그 직무를 수행함에 있어 제46조 제1항 각호에 해당하는 자 또는 이법에 위반된다고 인정되는 자를 발견한 때에는 지체 없이 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 통보하여야 한다고 규정되어 있기 때문이다.

또한 합법적인 체류자 자녀들의 경우에도 학교별 여건, 해당 아동의 학교생활적응, 교육과정 이수 등을 고려하여 학교장의 재량으로 입학할 수 있으므로, 사전에 해당 학구 내 초등학교 또는 관할 교육청에 문의한 후 구비서류(아동의 연령을 확인할 수 있는 출생증명서, 거주사실확인서 등)를 갖추어 해당 학교를 방문할 것을 권하고 있다. 그러나 이들은 한국어 구사능력의 부족으로 수업에 적응하기 어렵고, 낮은 임금을 받고 일하는 외국인 근로자 자녀라는 인식 등으로 학교에서 소외되기 쉬우며, 이는 학교부적응 및 학습부진 현상의 원인이 되고 있다. 그리고 교사들의 외국인 학생지도의 어려움과 외국인 자녀에 대한 국내 학부모들의 거부감도 외국인 근로자 자녀의 수용을 기피하는 원인이 되고 있다.

교육인적자원부는 「참여정부교육복지 종합계획」에서 외국인 학생의 국내 학교 편·입학 원활화 및 안내를 위하여 시·도교육청에 「(가칭)외국인학생 입학상담센터」를 개설·운영하고, 외국인 학생의 한국어습득을 위한 한국어 학습프로그램과 교재를 개발·보급하며, 국내 교원과 학생의 연수 및 관련 교과 활동을 통한 국제 이해 교육을 강화하는 계획을 발표했다.

바. 북한이탈주민의 자녀교육

2004년 8월까지 북한이탈 국내정착자(탈북자)는 5,546 명에 이르고, 이 중 고등학교 이하의 수학연령에 해당하는 19세 이하는 633명에 달하고 있으며 이러한 학령기 집단은 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상되고 있다.

현재 이들의 교육을 지원할 수 있는 법적 근거로는 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률을 들 수 있다. 동법 제24조는 통일부장관은 보호대상자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 그의 연령·수학능력 기타 교육여건등을 고려하여 교육을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있고, 동법시행령 제45조 내지 제47조에서 교육지원의 대상, 기준, 절차 등에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 이들 규정에 따라 북한이탈주민들의 자녀들은 고등교육 과정까지 국가의 지원을 받을 수 있도록 법령상으로 보장되어 있다.

그러나 이들은 오랜 기간 동안의 탈북과정에서 심각한 학습결손 현상을 보이고 있으며, 국내 학교교육에 적응하는데 상당한 어려움을 겪고 있다. 이들은 새로운 사회에 적응하고 생존하기 위한 정착과정에서 불안과 혼란을 겪고 있으며, 이 중 일부의 학생들은 학교에서 소위 집단따돌림을 겪고 있는 것으로 조사되고 있다.

이들은 북한 거주 당시 적정 교육을 받지 못한 경우가 많을 뿐만 아니라 남·북한 간의 사상 및 이념의 차이, 학제의 차이, 학생문화의 차이, 교육과정 및 학력수준의 차이로 일반 학교에 적응하는데 상당한 어려움을 겪고 있으며 학업중단의 경우도 발생하고 있다. 교육과학기술부의 자료에 의하면 일반학교에 편입한 후 중도탈락한 학생은 학습능력 부족이 72.7% 연령차가 18.2%이며, 이들은 현재 학원수강이 73.3%, 취업이 10.5%, 기타 15.8%인 것으로 조사되었다.

따라서 이들에게 교육복지혜택을 실질적으로 보장하기 위해서는 학력신장, 취업준비 및

사회문화적응을 위한 특별프로그램의 개발과 지원이 필요할 것이다.

교육인적자원부는 「참여정부 교육복지 종합계획」에서 북한이탈 청소년의 학력신장, 취업준비 및 사회문화적응을 위해 중·고등학교 통합과정의 transition school의 설립을 추진하고 그 교육기간은 북한에서의 수학연한 및 연령 등을 고려하여 수개월에서 최장 2~3년까지 신축적으로 운영할 것을 예정하고 있다. 또한 현재 경기도 안성 삼죽초등학교에 설치되어 있는 특별학급 시범운영 결과를 바탕으로 특별학급운영 활성화 및 확대방안을 수립·시행할 것과 북한이탈 청소년 보호를 담당하는 다양한 민간단체를 대안 위탁교육기관 및 프로그램으로 지정하는 정책을 시행하고 있다.

사. 기초학력부진아 교육

교육복지에서 가장 중요한 것은 학습결손과 학업장애에 대하여 이를 보완하고 예방하는 것이다.

정부는 1997년 5월부터 「기초학력책임제도」를 운영하고 있다. 이 제도는 학습이 가능한 모든 학생이 읽기·쓰기·셈하기의 기초능력을 기르고, 나아가 교육과정에서 요구하는 최저 수준의 기본학습능력을 갖추도록 하며, 공교육 내실화와 사교육비 경감을 통하여 대국민 교육서비스를 강화하고, 지식기반사회가 요구하는 기본능력을 포함한 국민 기초교육을 중시하는 교육풍토를 조성하며 학교와 교원의 책무성을 제고하기 위한 목적에서 시행되고 있다.

또한 각 시·도 및 학교에서는 연구·시범학교 운영 및 지도자료 개발·보급, 강사비 지원 등 학습부진학생 지도를 위해 다각도의 노력을 기울이고 있으나 아직까지 기초학력부진 학생 수는 확연히 줄지 않고 있는 실정이다.

특히 기초학력 및 교과학습 부진학생 파악을 위한 전국 학력평가는 올해 처음 실시되었으므로 지금까지는 체계적인 지도 활동도 추진하지 못한 상태이다. 또한 현재의 교육제도는 학년별 적정학력을 갖추지 못한 학생들도 자동으로 진급하고 있어서 학습진도를 따라가지 못할 뿐만 아니라 이는 다시 학습의욕상실, 학교부적응, 중도탈락으로 연계되고 있는 실정이다.

또한 매년 4~5만 명의 중·고등학생이 중퇴하여 학업을 중단하고 있다. 이는 총 중·고등학생 360여만 명의 1.2%에 해당한다.

초·중등교육법 제28조에서 국가 및 지방자치단체는 학습부진 또는 성격장애 등의 사유로 정상적인 학교생활을 하기 어려운 학생 및 학업을 중단한 학생들을 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 수업일수 및 교육과정의 신축적 운영 등 교육상 필요한 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다.

학습부진의 정도를 파악하기 위해서는 우선 기초학력에 대한 성취기준과 평가방법을 규정한 국가수준의 표준화된 판별도구가 개발되어야 한다. 그리고 이러한 판별도구를 개발하기 위해서는 초등학교·중학교·고등학교의 각 단계별 학업성취도를 평가하여 적정수준이 파악되어야 할 것이다.

학교부적응 등의 이유로 학업을 중단하는 경우를 예방하기 위하여 이미 초·중등교육법시행령에서는 「전문상담교사제도」를 두고 있으나 전문상담교사의 업무가 광범위하고 지역사회자원의 동원능력이나 학교와 가정과 지역사회연계망이 구축되지 않은 상태이므로 실효성을 거두지 못하고 있다. 또한 전문상담교사자격은 일반적으로 일반교사에 대한 연수를 통하여 부여되므로 일반교과목의 강의와 병행하여야 한다는 문제도 안고 있다²³⁾

23) 홍봉선, 우리나라 교육복지의 방향과 과제, 한국사회복지학, 제56권 제1호(2004. 2.), 270면.

일선학교에서는 교육과정이 입시중심으로 운영되고 있으므로 학업중단자에 대한 내실 있는 상담 및 지도프로그램이 부족하고, 이들의 보호·수용시설 및 대안프로그램도 부족할 뿐만 아니라 대안교육기관에 대한 체계적인 정보관리도 부족한 것으로 지적되고 있다.

이에 대한 대책으로 교육계에서 논의되는 것은 사이버 초·중·고등학교의 개설, 학교상당 운영체제의 혁신 및 강화, 대안 위탁교육기관의 지정 및 프로그램의 운영 확대, 단위학교 교육과정 운영의 자율성 확대를 통한 다양한 학습활동의 제공, 지역 내 교육복지 관련기관과의 연계협력 강화, 대안학교 확대 및 운영의 활성화, 대안교육기관의 대안교육활동 지원 등을 들 수 있다.²⁴⁾

3. 교육복지 추진 행정체계의 현황과 문제점

현재 교육복지와 관련된 법률조항이 개별 법률에 산재되어 있고, 각각의 법률의 주무행정부처가 달라 교육복지정책을 효과적으로 수립·실시할 수 있는 행정체계가 형성되어 있지 않다. 따라서 현행 교육복지 추진 행정체계는 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 교육복지 관련 사업이 다수 부처에 산재되어 있고, 각각 개별적으로 추진되고 있어서 교육복지 수요자에 대한 종합적이고 효율적인 교육복지 서비스 제공이 곤란하다. 예컨대 학업중단자 대책의 경우 법무부(소년원 학교), 문화관광부(시·도종합상담실, 청소년쉼터, 수련시설), 보건복지가족부(사회복지관, 아동보호치료시설, 아동직업훈련시설, 지역아동센터), 노동부(고용안정센터, 직업전문학교), 지방자치단체 등에서 각각 실시하고 있으나 이에 대한 종합적 검토가 이루어지고 있지 못하다.

둘째, 시·도교육청 및 지역교육청의 교육복지 전담 부서 및 인력 부재로 인한 지역 중심의 교육복지 정책 추진 체제가 미비하다. 따라서 교육과학기술부 교육복지 담당부서와의 조직·업무상 연계 문제 및 지역단위 교육복지 정책의 체계적 추진이 곤란하게 되어 있다.

셋째, 교육복지 관련 행정기관 간, 공공기관 및 민간기관간 협력체제 미비로 종합적이고 실효성 있는 교육복지 서비스 제공이 곤란하다. 따라서 학교-지역사회-가정간의 협력을 통한 현장중심의 교육복지사업을 추진함에 어려움이 있다.

넷째, 국민의 교육복지 정책 수립·추진에의 참여 및 민간 자원 동원 시스템 미흡으로 고객 중심의 충분한 교육복지 서비스 제공이 곤란하다.

다섯째, 교육복지사업 추진의 법적 근거가 개별 관련법령에 산재되어 있어 종합적이고 체계적인 교육복지사업 추진에 어려움이 있다. 예를 들어 교육복지 관련 법령들은 교육기본법 제4조(교육의 기회균등), 제18조(특수교육), 제20조(유아교육), 제27조(보건 및 복지의 증진), 제28조(장학제도 등), 초·중등교육법 제28조(학습부진아등에 대한 교육), 동법시행령 제54조(학습부진아등에 대한 교육), 특수교육진흥법, 학교폭력예방및대책에관한법률, 유아교육법 등에 산재되어 있으나, 이를 통괄할 법률이 실제로 존재하지 않고 있다.²⁵⁾

위와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 우선 중·장기적인 교육복지종합계획을 수립하고, 이를 효과적으로 실행할 수 있는 행정체계를 구축하여야 한다.

그리고 교육복지 정책을 위한 행정체계의 수립은 체계적인 교육복지 정책 전달체계를 수립·운영할 수 있어야 한다. 중앙, 광역, 지역의 교육복지 역량을 강화하고 체계적이며 종합적인 시각에서 교육복지 문제에 접근할 수 있도록 교육복지 정책 및 사업의 연계 강화를 통

24) 이종재/ 최상근/ 박효정, 교육소외계층을 위한 교육복지 정책의 방향과 과제, 2004, 23면.

25) 이태수 외, 교육복지 구현 종합방안 연구, 교육인적자원부 정책연구과제2004-지정-8, 156면.

해 수평적 협력 체제를 구축하고, 시·도교육청, 지역교육청에 교육복지 전담부서를 설치토록 하여 중앙과의 수직적 협력 체제를 구축해 나가야 할 것이다. 또한 지역 현장중심의 교육복지 서비스 제공 인프라를 구축하여 다양한 서비스 공급자간 유기적 협력 네트워크를 수립하고 서비스 공급자와 수요자간의 연결 기능을 강화하는 한편, 효율적인 교육복지 서비스 정보 제공 체제를 구축·운영해야 한다.

*** 교육복지 추진 행정체계에 관한 권영진 의원(안)에 대한 의견:**

권의원(안)에는 교육복지위원회의 구성과 기능에 대한 규정들만 있는데 교육복지정책들을 추진하기 위한 행정체계에 관한 규정이 추가로 제2장 내지 제3장 안에 삽입되었으면 한다. 즉 다음과 같은 내용으로 제안해 본다:

“제00조(교육복지정책 추진 행정체계) ①교육복지종합계획 및 시행계획에 따라 교육복지중앙위원회에서 수립한 교육복지정책 및 사업의 집행에 관한 기본적인 관할권은 교육과학기술부에서 가진다.

②교육복지정책에 따른 교육복지사업을 효과적으로 수행하기 위하여 지역교육청 내에 전담장학관을 장으로 하는 교육복지종합센터를 둔다. 교육복지종합센터의 구성과 운영에 관하여는 대통령령으로 정한다.

③단위학교에서 교육복지사업을 효과적으로 수행하기 위하여 교육복지책임교사를 두되 초·중등교육법 제19조의2 제1항에서 규정하고 있는 전문상담교사를 우선적으로 임명한다.“

V. 주요국가의 교육복지정책 실태 및 관련법제의 시사점

1. 교육복지정책의 시사점

우리의 교육복지 정책을 구현함에 있어 외국 선진국가의 교육복지 정책은 중요한 시사점을 주고 있다. 주요 선진 국가들은 이미 오래 전부터 교육복지의 중요성을 인식하고 교육정책의 중요부분으로 취급하고 있음을 알 수 있다. 위에서 언급한 주요 국가의 교육복지 사례로부터의 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 우리는 교육을 복지의 관점에서 보는 노력이 희박하였다는 점을 들 수 있다. 우리 사회에서 교육은 인간성장의 과정이라고 말하고 있다. 그러나 우리의 교육현실에서 개인적으로는 교육은 대학입시와 사회적 지위 상승의 도구로 인식하고 있으며, 국가적으로는 인력개발과 국가발전의 원동력으로 간주하고 있다. 말하자면 개인과 국가의 발전을 위한 과정으로 인식하는 발전론적 관점이 지배하고 있다고 말할 수 있다.²⁶⁾

이러한 풍토에서 교육을 개인의 안정된 삶을 추구하고 모든 학생들의 교육기회를 평등하게 보장하면서 사회적인 형평성을 지향하는 복지의 관점은 등한시되어 온 것이 우리의 현실이다. 최근에 이르러 저소득층과 소외계층의 문제가 사회적으로 등장하면서 이들에 대한 교육지원 대책이 중요한 정책으로 드러나게 되었다. 이러한 점에서 볼 때 우리의 교육복지 정책은 이제 시작단계라고 할 수 밖에 없다.

독일의 경우 교육은 복지와 동일시하고 있다는 점에서 우리에게 중요한 교훈을 주고 있다. 독일은 극소수의 예외를 제외하고는 거의 전부가 국립이며 학비를 전혀 받지 않는다. 이는 대학도 예외가 아니며 모든 학생들은 이미 복지의 혜택을 받고 있는 것이다. 따라서

26) 한말길 외, 전계연구보고서, 93면.

교육을 통한 복지의 실현이라는 의미에서의 교육복지 개념은 이미 사회복지라는 큰 틀, 즉 국민의 복지라는 틀 안에서 이루어지고 있다는 점을 중시해야 할 것이다. 빈곤층, 장애인, 결손가정의 학생들은 기본적인 생활보호 혜택뿐만 아니라 본인의 능력에 따라서 고등교육을 받을 수 있는 가능성이 열려 있다는 점을 주시해야만 할 것이다.

유아교육과 초등교육을 포함하는 기초교육과 생계를 위한 직업교육은 무상의무교육의 범주에서 이루어져야 할 것이다. 이 점에서 국민기초교육이라고 할 수 있는 초·중등교육은 복지의 관점에서 접근해야 할 것이다. 선진 각국의 사례들이 이를 입증하고 있다. 비록 생산적 복지의 개념이나 교육투자우선지역 선정과 같은 복지정책 노선이 도입된다 하더라도 그것은 보편주의적 노선의 획일적 적용에 대한 보완책으로 받아들여야 한다.

따라서 우리의 교육복지 정책은 취학 전 교육단계부터 시작해야 할 것이다. 대표적으로 미국은 오래 전부터 흑인을 비롯한 저소득층 자녀를 대상으로 하는 취학전 교육에 집중적 지원정책을 추진하였다. 이른바 헤드스타트 프로그램으로 대변되는 저소득층의 교육지원으로부터 시작한 취학 전 교육지원정책은 모든 계층에 대한 교육지원 정책으로 확산되고 있다. 따라서 우리는 유치원을 비롯하여 취학전 교육에 대한 정책적 지원을 강화해야 할 것이다. 저소득층의 교육지원으로부터 점차적으로 모든 아동에 대한 교육적 지원과 배려가 필요한 것이다.

교육취약집단에 대한 체계적인 실태조사, 정책지원방안, 그리고 결과에 대한 평가관리 체계가 수립되어야 한다. 우리의 교육현실에서 교육취약집단에 대한 지원은 주로 학비, 급식비지원 수준에 머물러 있다. 교육비 지원의 규모도 점차적으로 확대해 나가야 할 것이며, 한편으로는 이들에 대한 지원체계를 수립해야 할 것이다. 여기에는 교육당국, 지방자치단체, 지역사회, 민간단체 등이 망라되어 교육취약집단의 교육적 환경을 효과적으로 조성하는 데 노력을 집중해야 할 것이다.

선진국의 정책 중 미국의 사례에서 시사 받을 수 있는 것은 정보격차에 따른 불평등 해소를 위한 노력을 경주하고 있다는 점이다. 사회가 급속히 변화하면서 세계화, 정보화의 추세가 가속되고 있다. 이에 따라 우리교육에서도 외국어교육, 정보화 교육이 중요한 과제로 등장하고 있으며, 이 과정에서 교육 불평등은 더욱 심화될 수 있는 잠재요인을 안고 있다. 이러한 문제에 대처하기 위하여 우리도 부분적으로 정보 불평등에 대한 대책을 마련하고 있는 것으로 알고 있다. 앞으로 우리 사회가 지식정보화를 선도하는 과정에서 외국과의 경쟁에 뒤지지 않기 위해서는 특수정보 엘리트의 양성도 중요하다. 그러나 국민 모두가 정보화 사회에 적응하고 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 배양하는 것은 우리사회의 진로를 개척하는 데 있어서 필수적인 요소가 될 뿐만 아니라 사회적 평등을 추구하는 데에서 필수적인 과제라고 할 수 있다.

프랑스와 영국의 교육복지정책으로부터 저소득층과 교육취약집단에 대한 집중적인 관리와 지원정책이 필요하다는 점도 우리에게 시사점이 될 수 있다. 교육투자우선지역선정정책은 성격상 선별적 투자를 특징으로 한 교육복지지원정책이다. 특히 저소득층이 밀집해서 거주하고 있는 소위 ‘달동네’와 도서벽지에 대한 교육투자우선정책을 채택할 필요가 있을 것이다. 또한 이들의 학교생활 적응을 돕기 위하여 학교와 지역사회, 가정이 연계하는 네트워크를 형성하여 공동의 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 교육취약집단의 교육문제는 학교의 노력만으로 해결할 수 없으며 학부모, 지역사회, 민간단체가 연대하여 공동으로 참여해야 할 것이다. 이러한 공동의 협력체계를 구축하는 정책적인 시도가 모색되어야 할 것이다.

2. 교육복지 관련 법제의 시사점

미국의 교육복지관련 법제는 1996년 빌 클린턴 대통령에 의해 승인된 「개인적 책임과 노동기회 조정법」의 생산적 복지사업을 위한 새로운 복지개혁에서 시작되었다고 할 수 있다. 동법은 복지수혜자인 성인 및 청소년들에게 일과 관련된 기술, 즉 기초직업기술, 직업전문기술, 장애인 직업재활 프로그램 등에 대한 지원과 직접 고용에 필요한 자격증 코스의 제공 등을 내용으로 하고 있는데, 무엇보다도 경제적 자립과 자기 충족을 위한 교육훈련의 중요성에 대한 지속적인 주장의 필요성이 제기되어야 함을 강조하고 있다는 것이 특징이다. 또한 동법은 교육의 중요성의 이면에는 복지개혁의 의도가 분명히 들어 있다는 것이다. 즉, 일차적으로 “직업”을 강조하고 있으며, 직업을 위한 준비로서의 교육과 훈련이 중시된다. 복지과정에서 첫 번째 단계로서 수혜자들이 고용되도록 하고, 이를 위해서는 복지 수혜자들에게는 취업을 위한 기초 및 직장기술의 개발이 중요하다는 것이다. 따라서 교육과 훈련은 반드시 필수적인 것으로 요구된다. 이러한 원리는 우리 교육복지법의 제정에 있어 원리적 시사점이 될 수 있다.

1999년에 채택된 「21세기 지역사회 학습센터들을 활성화하는 법안」은 학교와 지역사회 교육기관들의 연계를 통한 평생학습사회를 구현하는 데에 궁극적인 목표를 두고 있다. 동 법안은 학교와 지역사회가 협력하여 센터에서 아동을 보다 안전하게 보호하고, 이들에게 학문적 성장을 보장하는 것을 비롯하여 방과 후 학습활동 프로그램으로서 아동을 위한 밴드, 드라마, 예술 그리고 각종 여가활동을 통한 문화향유 기회를 제공하며, 더 나아가 지역사회 구성원 모두를 위한 열린 평생학습의 기회를 확장하고자 한다는 의미에서 학교와 사회의 연계에 의한 평생학습기회의 보장이라는 점에서 교육 복지적 시사성을 갖고 있다.

미국의 「장애인교육법(IDEA: the Individuals with Disabilities Education Act of 1975)」은 처음에는 특수학교 및 특수학급에 제한되어 적용되었으나 점차 일반학교 내에서 학습장애를 겪고 있는 학생들에 대한 지원으로 확대되었다는 점에서 특징이 있다. 이는 사회에서 장애학생들은 계속 늘어가는 추세이고, 이들에게 혜택을 주려는 차원에서 마련되고 적용되는 장애인법과 각종 장애인 지원 시스템은 장애학생의 문제를 넘어서 학교장애 특히 그 중에서도 학습장애를 경험하는 일반학생들과 각종 이유로 인한 학교 부적응 및 학교소외를 경험하는 학교생활의 낙오학생들에게도 적용되어야 할 필요성에 기인한 것이다. 동법은 장애의 범위를 신체장애뿐만 아니라 널리 학습장애의 경우까지 확대하여 해석하고 적용하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

미국의 「성인교육법」은 성인교육 활동을 위한 기금을 지원하고 있으며, 그 대상을 모든 성인들의 文解敎育과 외국어로서의 영어교습에 주안점을 두고, 지역사회 기반의 조직체들인 공립 중등학교나 대학교 그리고 자원봉사 기관들이 프로그램의 진행을 위임받아 수행하고 있다는 점에서 주목된다.

2001년에 부시정부 하에 제정되어 시행되고 있는 「학습부진아방지법(NCLB)」은 1965년의 「초·중등교육법(The Elementary and Secondary Education Act of 1965)」을 개정 한 법률로써 전국 초등학교의 평균 학업성취도의 향상을 그 목적으로 하고 있으며, 이를 위하여 미연방은 수억 달러에 이르는 연방 보조금을 지원하고 있다. 그러나 동 법률에서 시사하는 바는 연방차원에서 결코 교육을 전체적으로 관리하지는 않는다는 것이다. 즉, 각주의 교육적 탄력성을 인정하여 각주들이 유연성 있게, 학생들의 완벽한 영어 구사능력의 기준, 평가시점의 결정, 매년 시행되어야 할 능력향상 기준, 기존의 교사들이 갖추어야 할 자질에

대한 기준 등 세부적인 시행기준에 해당하는 사항들은 각주가 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 부여하고 있다는 점이다.

아일랜드의 교육복지법은 애초부터 순수한 학교교육법의 차원이 아닌 사회복지사업의 일환으로 도입되었다. 아일랜드에서는 법적으로 어린이 노동이 금지되어 있음에도 불구하고 어린 청소년들은 노동현장에서 착취를 당하고 있었으며, 학교 청소년에 비하여 학교에서 이탈된 청소년들의 비행과 범죄가 현저하게 늘고 있어, 국가는 법적 규정으로 이들에게 학교 다니는 시간을 늘려 놓아 아동 및 청소년들에 대한 노동의 착취가 완화되고 청소년비행과 범죄의 감소를 목적으로 제정되었다. 특히 동법은 주로 사회복지혜택 수혜자들의 자녀들이 그 대상이라는 점이 주목된다. 즉 복지수혜자의 자녀들에게 교육의 혜택을 주어서 가난의 세습 고리를 파괴하는 것이 궁극적인 목표이다. 결국 학생들은 의무적으로 학교에 출석하게 하고 학교에 머무르는 시간을 연장시킴으로써 국가는 사회복지 수혜자들에게 수혜와 지원의 양과 질을 높이려 한 것이다. 동법의 중요한 제정목적은 경제적 이유로 인하여 조기에 학교를 이탈해야 하는 학생을 최소화하는데 있다. 즉 조기 학교이탈은 낮은 지식, 낮은 기술 수준 그리고 무자격을 양산하며, 이는 직업에서 낮은 직급, 낮은 성취, 낮은 봉급으로 이어져 빈곤의 세습이 지속된다. 따라서 교육복지법은 강제규정이기는 하지만, 중국적으로는 빈곤의 세습순환을 파괴하는 적극적인 방법으로 이해되고 있으며, 또한 동법은 조기에 학교를 떠나 고용현장으로 들어가는 청소년들의 노동력 착취와 투쟁하는 데에도 기여한 것으로 평가되고 있다.

프랑스의 1989년 Loi d'orientation sur l'éducation 법안은 중앙집권화 된 교육체제를 분권화한점에서 주목된다. 1980년대 초 이후 프랑스는 교육체제의 변화를 경험하였는데, 1960-70년대까지만 해도 프랑스는 세계에서 가장 중앙집권화된 체제를 가지고 있는 것으로 정평이 나 있었다. 1981년 중학교개혁에 따라 학교발전법안이 만들어졌고, 교수지도안, 시험, 교원임용 등은 여전히 중앙에 의하여 계획되었다. 그러나 단위학교에서는 국가에서 설정한 계획에 따라 스스로의 교육목표를 정할 수 있는 권한이 주워지게 되었다. 1989년의 Loi d'orientation sur l'éducation 법안은 이것을 각급 학교에 의무화하고 있다. 그 결과 여전히 중앙집권적으로 행해지는 부분들이 있음에도 불구하고 단위학교 차원에서는 각 지역 차원에서 어떤 것들이 공익적 교육을 위해 추구되어야 하는지를 결정할 자율성을 갖게 되었으며, 이러한 교육적 결정은 지방 교육 관청들과의 연계 속에서 이루어지게 되었다.

독일의 교육복지 관련 법령은 「아동과청소년원조법」으로서 현재 독일의 청소년 복지사업 및 정책의 근거로 작용하고 있다. 동법이 교육복지 관련법령으로서 주목되는 이유는 환경 속의 개인이라는 사회복지실천원리를 정당화시켜 학교가 아동과 청소년에게 중요한 교육적 환경임을 상기시키고 있다는 점이다. 또한 청소년의 학교 교육이 증진되고 학교에서 직업으로의 이행과정에서 사회적 통합에 도움을 줄 수 있는 특별한 사회교육이 제공되어야 함을 명시하고 있어, 공공청소년복지기관과 학교와의 긴밀하고 효과적인 파트너십을 중요하게 다루고 있다는 점이다.

일본의 아동복지법은 만18세까지의 아동 및 학생의 복지에 관해 규정하고 있는 개별적 복지법률로서 아동의 교육복지와 관련해서는 특히 장애아 복지에 관해 상세히 규정하고 있으며, 그 재정적 지원을 지방자치단체에 위임하고 있다는 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 都·道·府·縣은 골관절결핵 및 그 밖의 결핵아동에게 요양과 학습 원조를 행하기 위하여 병원에 입원시켜 요양하도록 하고 있으며, 市·町·村은 신체장애아 또는 정신박약아의 일상생활 영위를 위하여 일상생활에 필요한 가정용품들을 제공하도록 하고 있다. 그리고 장애아 등의

보호자가 질병 등의 사유로 일시적으로 가정에서 장애아를 돌볼 수 없는 경우에, 都·道·府·縣은 필요하다고 인정되는 한 장애아들을 지체부자유아시설 혹은 정신박약아시설 등에 한시적으로 입소시켜 필요한 보호를 행할 수 있도록 하고 있으며, 都·道·府·縣은 일상생활의 영위에 지장이 있는 신체장애아 혹은 정신박약아의 일상생활 영위를 위하여 필요한 생활의 편의를 제공할 수 있도록 하고 있다. 그러면서도 보호자의 아동에 대한 보육권을 존중하여, 지방자치단체가 아동보호자의 개인적인 사유로 인하여 자기의 보호 하에 있는 아동을 적절히 보육할 수 없는 경우에는 보호자의 신청에 따라 아동을 보육소에 입소시켜 보육할 수 있도록 하면서도 보호자가 스스로 선택한 보육소에 입소시키도록 하고 있다.

현재 주요 선진국들의 법령에서 교육복지와 관련된 단일의 교육복지법령은 찾아보기 어렵다. 단지 아동복지법, 소년법, 장애인복지법, 평생학습법 등과 같은 사회복지 법령 속에 교육복지 관련 규정들이 산재되어 포함되어 있음을 확인할 수 있을 뿐이다. 또한 이러한 법령들 속의 교육복지 규정들은 교육적 차원의 복지규정이 아니라 단지 사회 복지적 관점에서 구성되고 규정된 조문들이라고 할 수 있다.

결국 아직은 영국을 비롯한 서유럽의 복지국가에서도 21세기의 교육복지 및 평생학습사회의 구현을 위한 교육복지의 체제를 체계적이고 조직적으로 연구하거나 법제화한 경우는 드물다고 하겠다.

VI. 교육복지체제 구축을 위한 법제 정비 방안

1. 교육복지법체제의 구축 필요성

가. 교육복지법체제의 헌법적 근거

현행 헌법은 이른바 「문화조향」이라고 불리는 제9조에서 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”라고 규정하고 있고, 대통령의 취임선서내용을 규정한 헌법 제69조도 “...국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여...”라고 규정함으로써 헌법상 기본원리의 하나인 문화국가원리를 이끌어낼 수 있는 근거조항을 갖추고 있다. 즉 국가의 문화진흥 내지 문화부양 의무를 명시적으로 밝히고, 이를 대통령의 의무로서 다시 한번 강조함으로써 뒷받침하고 있다고 할 것이다. 그리고 우리나라 헌법재판소도 교육법 제8조의 2에 관한 위헌심판에서 “교육을 받을 권리는 우리 헌법이 지향하는 문화국가·민주복지국가의 이념을 실현하는 방법의 기초이며, ...”라고 판시함으로써 문화국가 이념을 헌법이 지향하는 원리로서 인정하고 있음은 앞에서 이미 설명하였다.

또한 헌법 제31조는 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리(제1항), 무상의무교육제도(제2항과 제3항), 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성 보장(제4항), 국가의 평생교육진흥의무(제5항) 등 국가의 교육관련 책임과 과제를 규정함으로써 우리 헌법재판소도 인정했던 것처럼 문화국가 실현의 방법적 기초로서 교육관련 내용들을 상세히 규정해 놓고 있다.

헌법상 문화국가원리를 이념적 근거로 하여 헌법 제31조에서 규율하고 있는 교육을 받을 권리를 구체적으로 실현하는 방법 중의 하나가 교육복지이며, 이러한 교육복지를 위한 정책적 노력들을 기울일 책무가 국가에 있는 것은 당연하다.

문화국가원리와 교육, 예술, 학문 등에 관한 문화 관련 기본권들은 인간의 개성에 상응

하는 문화적인 삶의 질에 관한 것이기 때문에 교육복지는 우리 헌법상 문화국가원리 및 교육을 받을 권리와 같은 문화 관련 조항들에서 그 헌법적 근거를 찾을 수 있다.

나. 교육복지와 관련된 체계적인 법률의 부존재

교육복지와 관련된 일반적인 규정으로는 교육기본법 제27조 및 인적자원개발기본법 제4조 내지 제5조를 들 수 있으나, 이들 조항만으로는 체계적인 교육복지정책을 시행하기 위한 법적 근거로 상당히 미흡하다.

또한 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 사립학교법, 특수교육진흥법, 평생교육법, 직업교육훈련촉진법, 학교보건법, 학교급식법, 학교폭력예방및대책에관한법률, 장학금규정 등의 교육 관련법령들에 교육복지 관련 규정들이 산재되어 있어서 이들의 체계적인 정비가 요구된다.

뿐만 아니라 국민기초생활보장법, 영유아보육법, 아동복지법, 장애인복지법, 청소년복지지원법 등 복지 관련법들에도 교육복지와 관련된 규정들이 산재되어 있고, 각각의 법률을 집행하는 주무 행정부처가 달라 체계적인 교육복지정책을 시행하기 어렵고 많은 부분이 중복되는 경우도 있다.

따라서 교육복지와 관련된 체계적인 법률의 제정이 필요하다.

다. (가칭)교육복지법 제정의 필요성

(1) 기본권 형성적 법률의 제정 필요성

앞에서 설명한 바와 같이 헌법상 문화국가원리 및 교육을 받을 권리의 실질적 보장을 위해서는 기본권 형성적 법률의 제정이 요구된다.

이러한 기본권 형성적 법률 중 하나인 「(가칭)교육복지법」은 모든 국민의 잠재능력과 적성을 최대한 계발할 수 있는 실질적인 교육기회를 보장하고, 개인간, 지역간, 계층간 교육여건 불평등 해소를 통하여 능력에 따른 균등한 교육기회를 보장하여 교육격차를 해소하고, 교육소의 내지 결손집단에 대한 예방적, 치료적, 보상적 교육을 통하여 실질적인 교육기회를 보장하기 위한 것이다.

또한 교육복지정책이 실효성을 거두기 위해서는 사회통합적 차원에서 특수교육에 대한 행·재정적 지원을 필요로 하며, 인간 존중의 교육환경 및 교육시설 조성이 요구되며, 국가, 지방자치단체, 학교, 공공기관 및 민간기관 사이의 협력체계가 구축되어야 한다.

이러한 교육복지정책 내지 교육복지사업 등의 체계적·효율적 시행을 위한 근거법이 필요하다.

(2) 교육복지의 사각지대 해소 필요성

교육복지 관련 체계적인 법률이 존재하지 않는다는 것은 단일법전이 존재하지 않는다는 뜻이기도 하다. 교육복지 관련 문제들이 개별 법률들에 부분적으로 산재되어 있으므로 특정 사안에 대해서는 현행 법령이 미치지 못하거나 관할청이 달라 문제해결이 어려운 현상들이 발생할 수 있다. 예를 들면 초등교육과 중학교까지의 의무교육은 모든 국민이 향유하는 기

본권이자 인간의 당연한 인권이기도 한데, 이른바 불법체류자 자녀들에 대해서는 최소한의 교육 기회조차 제공하지 않는 사례들이 여기에 해당한다고 할 것이다. 따라서 교육복지에 관한 통합법이 없이 개별적인 법령에만 근거할 때에는 이런 사각지대가 발생할 수 있다.²⁷⁾

(3) 정책을 뒷받침하는 법치행정 구현 필요성

국가 및 지방자치단체에서 수행하는 교육복지정책은 급부행정의 하나로서 법치행정원리에 따라 관계입법이 구비되어 있어야 적극적으로 개입할 수 있다. 그런데 교육복지에 관한 단일법이 없음은 물론 기존의 교육 또는 복지 관계 법령들은 상호간의 연계가 마련되어 있지 못하다. 따라서 교육정책은 교육정책대로, 복지정책은 복지정책대로 각기 따로 입안되고 시행됨으로써 그 실효성이 떨어지며, 관련 정책에 대한 충분한 법적 기반을 확보하는 것에 어려움을 겪을 수 있다. 대표적인 사례가 바로 통합적인 법적 근거 없이 각 부처의 개별 법령에 의해 이루어지고 있는 교육복지투자우선지역사업의 전개 과정에서 겪고 있는 문제라 하겠다.²⁸⁾

(4) 일관성·실효성 있으며 실질적인 교육기회균등의 실현 필요성

교육복지에 관한 체계적인 단일법이 없는 상황에서는 정책들의 중복 또는 충돌에 의한 일관성 부족 및 실효성 부족의 문제가 발생할 수도 있다. 또한 교육복지에서는 국가의 직접적인 급부적 복지행정보다는 급부적 복지행정이 필요하지 않을 정도로 국민에게 필요한 최소한의 교육기회 및 교육결과에 이를 수 있도록 여건을 보장해주는 것이 중요한 과제라고 할 것이다. 그런데 현행 개별 규정들은 이러한 실질적인 교육복지의 실현을 위한 것 보다는 최소한의 형식적인 교육기회균등 실현에 그치고 있는 실정으로 평가된다.²⁹⁾

2. 교육복지체제 구축을 위한 법제 정비 방안

가. 법제 정비를 위한 3가지 방안

(1) 제1안

현행 교육기본법에 기본적인 교육복지 관련 조항을 정비·보완하고, 개별적인 사항들은 기존 개별법들을 체계적으로 정비하여 개별법에 규정하는 방안이다.

이 방안의 장점은 기존의 교육복지 관련법들의 체계를 크게 정비하지 않고 기존 체계를 그대로 유지하면서 개별법들에서 교육복지정책들 시행에 필요한 규정들을 신설 내지 보완할 수 있다는 것을 들 수 있다. 그러나 이 방안은 교육복지정책에 대한 체계적이고 통합적이며 효율적인 추진이 어렵고, 교육복지의 총론적인 법적 근거가 없으며, 교육복지정책의 시행시마다 근거법을 마련해야 한다는 단점이 있다.

27) 박재윤·황준성, 교육복지에 관한 법리 및 관련 법제의 현황과 과제, 교육법학연구 제20권 1호, 대한교육법학회, 2008.6, 70면.

28) 상계논문, 71면에서 인용.

29) 상계논문, 72면에서 인용.

(2) 제2안

현행 교육기본법이 있으므로 개별법에 산재해 있는 교육복지 관련 조항들을 정리하여 종합적이고 체계적인 「(가칭) 교육복지법」을 제정하는 방안이다.

이 방안의 장점으로서는 첫째 기존의 교육복지 관련법들의 체계를 크게 정비하지 않고 기존 체계를 그대로 유지하면서도 「(가칭)교육복지법」 제정으로 교육복지정책 추진의 법적 근거를 마련할 수 있고, 둘째 교육복지정책에 대한 필요성 내지 국가 추진의지의 반영이 가능하며, 셋째 교육복지정책 추진에 대한 통합적인 법적 근거로서의 의미도 가지며, 넷째 교육복지정책의 총론적인 법적 근거를 마련할 수 있으며, 다섯째 필요한 새로운 교육복지정책의 각론적인 법적 규율도 가능하다는 것이다.

이 방안의 단점은 기존의 교육복지 관련법조항들이 상당히 많은 법률들에 산재되어 각론적으로 규율되어 있는 관계로 이를 통할하는 통합법적인 교육복지법 마련이 실제로는 쉽지 않으며, 다른 관련 법률들과 내용이 상충되거나 관할권 충돌 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

(3) 제3안

개별법에 산재되어 있는 교육복지 관련 조항들을 정리하여 현행 교육기본법과는 별도로 종합적이고 체계적인 「(가칭)교육복지기본법」을 제정하는 방안이다.

이 방안의 장점은 교육복지정책에 대한 필요성 내지 국가의 강력한 추진 의지를 반영할 수 있고, 교육복지정책 추진에 대한 통합적인 법적 근거를 마련할 수 있으며, 교육복지 관련 기본법으로서 다른 관련 법률들보다 근본적인 성격을 가지므로 교육복지정책의 총론적인 법적 근거를 마련할 수 있다는 것이다.

그러나 이 방안의 단점은 교육, 인적자원 및 복지 관련 법률 중 이미 교육기본법, 인적자원개발기본법 및 사회보장기본법 등이 시행되고 있어서 범영역마다 기본적 의미를 가진 여러 개의 기본법 제정은 입법론적으로 바람직하지 않으므로 법체계적인 측면에서 「(가칭) 교육복지기본법」의 위상 정립이 어렵고, 기존의 교육복지 관련법조항들이 상당히 많은 법률들에 산재되어 각론적으로 규율되어 있는 관계로 이를 통할하는 통합법적인 교육복지법 마련이 실제로는 쉽지 않으며, 다른 관련 기본법 내지 법률들과 내용이 상충되거나 관할권이 충돌할 가능성을 배제할 수 없으며, 교육복지정책에 대한 국가의 의지 내지 통합적 법적 근거 마련의 필요성 등은 기본법 형식이 아닌 다른 일반 법률의 형식으로도 충분히 가능하다는 것이다.

나. 결론 - 제2안

본 연구에서는 위의 3가지 방안 중 제2안을 타당한 방법으로 제시하고자 한다. 위에서 설명한 제2안의 단점은 입법기술적으로 해결이 가능하기 때문이다.

즉 기존의 개별법률 규정들은 그대로 두되 내용이 상충되거나 관할권이 충돌하는 부분에 한해서는 「(가칭)교육복지법」이 우선한다는 규정을 두고, 기존의 교육복지정책의 보완은 기존의 법률상에서 행하며, 새로운 교육복지정책들의 법적 근거는 「(가칭)교육복지법」상에 마련할 수 있기 때문이다.

3. 권영진의원(안)에 관한 의견

가. 입법방법론적 관점

법제 정비에 관한 위와 같은 의견에 비추어 볼 때 개별법의 형식으로 제안한 권영진 의원(안)은 입법정책론적으로는 바람직한 방법에 따른 법안이라고 생각한다.

나. 내용적으로 평가 받을 만한 사항

(1) 사업내용의 선택과 집중

교육복지법(안)의 주요 사업 내용을 두 가지(교육격차해소 우선학교 지원, 교육복지투자 우선지역 지원)로 집중하여 규율한 점은 현실적으로 문제해결 방법으로는 매우 효율적이라고 생각한다. 제한된 시간과 한정된 재원을 가지고 교육복지의 목적을 달성하기 위해서는 선택과 집중이 필요하다고 본다.

(2) 사업지원과 사후평가관리

주요 사업 내용을 두 가지(교육격차해소 우선학교 지원, 교육복지투자우선지역 지원)로 집중하면서 지원사업과 지원사업에 대한 평가 규정을 동시에 규율하고 있는 점도 평가할만하다. 지금까지 국가지원 사업들이 지원에 따른 사후평가와 평가결과에 따른 책임성 부여 등과 같은 사후관리가 부족한 면이 있었으나 권영진의원(안)에서는 이런 점을 제19조와 제25조에서 규율하고 있다.

다. 보완 제안 사항

(1) 재원 마련을 위한 규정

권영진 의원의 교육복지법(안)을 보면 교육복지 관련 사업을 위한 재원 조달에 관한 규정이 부족해 보인다. 시안에서 재원 관련 규정은 제3장 제12조 교육복지기본계획의 수립에 관한 조항에서 기본계획에 포함되는 사항을 규정한 제2항에서 단지 “6. 교육복지사업의 원활한 추진을 위한 재원조달 방안”만을 규정하고 있는 정도이다. 실제적으로 정부의 정책을 실효성 있게 추진하기 위해서는 법적 근거를 가져야한다는 것과 재원이 확보되어야 한다는 것이다. 따라서 권의원(안)에 있는 정도로 재원 확보에는 부족하다고 하겠다. 그리고 특히 헌법 제31조 제6항은 교육재정법률주의를 천명하고 있으므로 교육복지사업 재정확보에 관한 사항을 교육복지법에 마련하는 것은 헌법적 요청이기도 하다.

본인이 교육재정 전문가가 아니지만 기존의 연구결과에 근거하여 아래와 같은 재원확보를 위한 방안을 제안해 본다.³⁰⁾

(2) 교육복지재정 확보 방안

30) 이시우 외, 교육복지체제 구축을 위한 법제 연구, 국회사무처 법제실, 2005.9, 118면 이하.

교육복지정책을 효과적으로 수립·시행하기 위해서는 상당한 규모의 재정을 필요로 한다. 이러한 재원을 확보하는 방안으로는 교육복지기금을 설치하여 이를 재원으로 사용하는 방법과 교육복지를 위한 특별회계를 설치 운영하는 방법을 생각할 수 있다.

가. 교육복지기금의 조성에 의한 방법

(1) 교육복지기금의 설치

교육복지정책을 효과적으로 수립·시행함에 필요한 재원을 조달함에 있어서 국가의 재정적 부담을 줄이기 위하여 「(가칭)교육복지기금」을 설치하는 것도 고려해 볼 수 있다.

이 경우 교육복지에 소요되는 시설비용 기타 사업비를 지원하기 위하여 교육복지기금(이하 기금"이라 한다)을 설치하고, 기금은 교육인적자원부에서 독립된 회계로 관리·운영하도록 하며, 기금의 관리·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 관련 법률에 이에 관한 조항을 추가하는 경우에는 다음과 같이 규정할 수 있을 것이다.

① 기금은 다음 각호의 재원으로 조성하도록 한다.

1. 정부 및 정부 외의 자의 출연금
2. 교육과학기술부 장관이 승인하는 광고사업의 수입금
3. 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다) 시설의 입장료에 대한 부가금
4. 기금의 운용으로 생기는 수익금
5. 복권및복권기금법 제23조 제1항의 규정에 의하여 배분된 복권수익금
6. 기타 대통령령이 정하는 수익금

② 정부는 상기 제1호의 출연금을 매 회계연도마다 세출예산에 계상하도록 한다.

③ 정부 외의 자가 출연하는 경우 그 용도를 지정하여 출연할 수 있도록 하되, 특정 개인에 대한 지원을 용도로 지정할 수 없도록 한다.

(2) 교육복지 정책 및 사업의 재원 조달

중앙정부에서 수립하여 지방자치단체에서 집행하는 교육복지정책 및 사업을 위한 재원은 기본적으로 국고보조금 사업으로 하며, 지방자치단체는 중앙정부 지원 예산에 상응하는 예산을 대응투자 방식으로 확보하도록 한다. 다만, 교육과학기술부장관이 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 지방교육재정교부금법 제5조의2 제1항에서 규정하고 있는 지방교육재정 특별교부금(및 지방교육양여금)으로 충당할 수 있으며, 그 비율은 대통령령으로 정하도록 한다. 또는 지방교육재정교부금법 제5조의2 제1항에서 교육복지 재원의 비율을 정하는 방안도 가능하므로 이에 대한 검토도 필요하다. 이 경우 이 조항은 다음과 같이 개정하여야 할 것이다.

지방교육재정교부금법 제5조의2(특별교부금의 교부) ①교육과학기술부장관은 다음 각 호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. 다만, 제3호의 규정에 의한 금액의 사용 잔액이 예상되는 경우에는 교육과학기술부장관이 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 재원으로 사용할 수 있다.

1. 지방재정법 제58조의 규정 및 교육복지법 제00조에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 60에 해당하는 금액

2. 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 30에 해당하는 금액

3. 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액

나. 교육복지 특별회계 설치 운영 방법

(1) 특별회계의 개념 및 활용영역

특별회계란 특정한 사업 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 있거나, 특정한 세입과 세출을 직접 연계할 필요가 있을 때 설치하는 국가의 특별한 회계를 말한다. 특별회계는 통상 기업운영 방식을 취하고 있는 통신·조달·양곡관리 등의 영역 그리고 교통시설·농어촌·교육·환경개선 등 특정분야 지원을 위한 영역 등에서 활용된다. 그리고 사업수입이나 목적세·수수료·부담금 등을 특별회계 세입으로 하고 있다.

(2) 교육복지 특별회계의 필요성

교육복지와 같은 특정 교육분야에 대한 지원을 목적으로 하는 교육복지 정책 및 사업들은 그 재정확보를 위한 방안으로 특별회계가 적합하고 필요하며, 또한 목적세나 특정 사업수입 등을 세입으로 제안하는 점도 특별회계의 필요성을 말해준다고 할 것이다.

그리고 교육복지 정책 및 사업을 위한 재정확보 방안으로 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 별도로 조성하여 운영하는 위에서 언급한 기금조성 방안은 주요항목 지출금액의 30% 범위 내에서 국회심의 없이 변경이 가능해 운영상 자율성이 높기는 하나, 국회의 심의를 보다 철저히 받는 특별회계를 통한 교육복지 재정 확보 방안이 보다 국민주권의 원리에 맞다고 할 것이다.

(3) 교육복지발전을 위한 특별회계의 설치 및 운영방안

가) 교육복지발전특별회계의 설치, 관리 및 운용

교육복지발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 교육복지정책 및 사업을 교육복지의 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 「교육복지발전특별회계(이하 "회계"라 한다)」를 설치하도록 한다.

이 경우 회계는 교육과학기술부장관이 관리·운용한다. 회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다. 세출예산의 배정·자금운영·결산 그 밖에 회계의 관리·운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 또한 회계는 일반적 교육복지사업계정과 특수적 교육복지사업계정으로 구분하며, 이중 어느 한 계정이 전체의 100분의 40을 밑돌지 않는 범위 내에서 배분하도록 하여야 할 것이다.

나) 세입 및 세출

세입 및 세출과 관련된 조항을 마련하는 경우에는 다음과 같이 하여야 할 것이다.

교육복지발전 특별회계는 다음 각호의 수입을 세입으로 한다.

1. 교육세법에 의한 교육세중 다음 회계연도의 예산이 정하는 금액
2. 일반회계등 다른 회계로부터의 전입금
3. 복권및복권기금법 제23조 제1항의 규정에 의하여 배분된 복권수익금
3. 기타의 수입금

토론자료

김인희

한국교원대학교 교육정책대학원 교수

교육복지정책의 현황과 과제

김 인 희 (한국교원대학교)

I. 서론

‘95년 5.31 교육개혁안이 ‘누구나 언제 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는’ 교육복지국가(edutopia) 지향을 천명한 이래, ‘96~‘97년에 교육부의 5개 부문 교육복지 종합대책이 마련된 바 있으며, 2004년 교육복지종합계획(2004-2008)이 수립되고 교육인적자원부와 시·도교육청에 교육복지담당 부서가 설치된 것을 계기로 교육복지가 교육정책의 주요 영역으로 자리 잡고 새로운 교육행정의 영역으로서 교육복지 부문에 대한 인식이 점차 증대되어 가는 것으로 보인다. 정부와 국회에서는 특히 빈부격차 심화 및 교육양극화 현상에 대응하여 교육격차를 줄이고 교육기회의 형평성을 확보하기 위한 차원에서 교육복지에 관심을 두어 왔다.

경제·사회 환경의 빠른 변화는 새로운 교육복지정책의 수요를 발생시키고 있는데, IMF 이후 증가된 저소득층 및 결손가정 자녀의 교육소외 문제, 심화되는 도·농간 교육격차 문제, 날로 증가하는 외국인 근로자 자녀, 새터민 청소년, 국제결혼 가정 즉, 다문화 가정 자녀의 교육지원 문제, 저출산 대책 및 증가하는 여성의 경제활동 지원을 위한 영유아 보육·교육 문제, 정보화의 진전에 따라 심화되는 정보화 격차 문제 등이 그 예라고 할 수 있다. 정부와 지방자치단체는 아직 만족스러운 단계는 아니나 이들 문제를 인식하고 다각적으로 대응책을 수립 시행하고 있다.

도시저소득층 자녀를 위한 교육복지투자우선지역지원사업(2003-), 저소득층을 위한 희망투자전략(2004), ‘삶의 질 향상 특별법’에 의한 농어촌 교육여건 개선 대책(2005), 방과후학교 실시 및 저소득층에 대한 바우처 제공, 대학생 멘토링사업, 다문화가정 자녀 교육지원대책(2007), 저소득층 및 소외지역 학생을 위한 EBS 수능 및 e-러닝 학습 지원 사업, 건강장애자를 위한 병원학교 지원 사업, 대안교육 지원 등 다양한 정책이 수립되어 추진되고 있다.

‘06년 정부의 비전 2030 계획은 종래의 선성장, 후복지 패러다임으로는 성장자체가 한계에 봉착할 것이라는 인식 아래, 성장과 복지의 조화, 즉 성장과 복지가 함께 가는 ‘동반성장’으로 패러다임을 전환하고, 과거의 물질 자본 위주 투자에서 인적, 사회적 자본 위주의 투자로 전략을 수정한다고 밝히고 있다. 복지부문의 전략은 과거의 가족·공동체 의존적, 구호적 복지에서 정부의 역할을 제고하고 미래를 위한 투자로서의 복지 개념을 도입하고 있다. ‘07년 대통령자문교육혁신위원회가 마련한 교육비전 2030에도 교육을 통한 사회통합 차원에서 교육적 배려 대상자에 대한 교육복지 서비스 및 교육기회 확대를 위한 정책과제들이 포함되어 있다.

앞으로 교육복지정책은 국가발전 장기계획에 바탕을 두고 사회적으로 발생하는

교육지원 수요에 대응하여 보다 적극적이고 체계적으로 추진되고, 보다 강화된 법적 기반과 개선된 정책전달체제, 안정적 재정 확충을 통해 점진적으로 향상 발전되어 갈 것으로 전망된다.

그러나, 교육복지에 대한 관심과 정책적 노력이 확대됨은 고무적이라고 할 수 있는 반면에, 그 관심이 전반적으로 ‘교육의 형평성 제고를 위한 소외계층에 대한 교육기회 확대’라는 양적, 제도적 차원에 머무르는 듯한 인상을 주고 있다. 교원이나 교육행정가들은 교육복지를 본연의 임무로 받아들이는데 소극적인 측면이 있으며 교육복지를 특정 취약집단을 대상으로 전개하는 복지 프로그램 정도로 인식하는 수준에 그치고 있는 바, 교육복지가 향후 우리 교육의 질적 발전을 가져올 수 있는 중요한 패러다임으로 작용할 수 있다는 의식은 형성되어 있지 못한 것으로 보인다.

발표자는 우리 교육이 양적 성장에서 질적 발전으로 패러다임 전환을 해야 하는 현 시점에서 교육발전을 이끌어갈 핵심적인 키워드 중의 하나가 ‘교육복지’라고 생각한다. 또한, 이는 우리의 숙제인 공교육 정상화, 즉 ‘학교가 학교로서의 제 모습을 찾는’ 오늘의 난제(難題)를 풀 수 있는 열쇠 중의 하나라고 믿는다.

교육복지는, 우리 교육이 이룬 성취에도 불구하고 지금까지 효과적으로 대응하지 못하였으며 앞으로 더욱 심각하게 제기될 학습자의 ‘삶의 질’ 문제에 새롭게 접근할 수 있는 길을 열 수 있다. 이러한 문제는 재정투자나 사업의 확대라는 양적 접근만으로는 도달할 수 없으며, 인간에 대한 깊은 이해와 배려를 바탕으로 학습자 개개인의 잠재 역량 발휘와 성장을 극대화 할 수 있도록 세심하게 지원하는 질적 접근을 통해서만 실현할 수 있는 영역이다. 우리 교육이 선진교육으로 발전하고 사회와 국가 선진화의 동력을 제공하기 위해서도 교육복지는 필수불가결한 정책적 요소가 될 수밖에 없다.

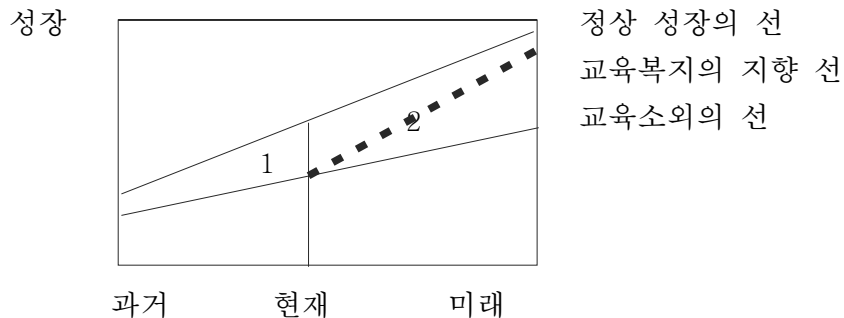
II. 교육복지의 개념

1. 교육복지의 의미

교육복지는 “교육소외를 극복하여 정상적인 교육과 학습이 이루어지는 상태 또는 교육소외를 극복하기 위한 의도된 노력의 총체”를 의미하며, 교육소외란 “정상적인 교육의 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”을 말한다.

교육복지는 교육소외 현상을 전제로 하며, 교육소외가 심각해질수록 상태로서의 교육복지는 악화되고 행위로서의 교육복지의 수요는 증가한다. 교육제도가 정의를롭게 운영되어 학습자의 성장이 정상적으로 이루어질 때 교육복지의 수준은 높다고 할 수 있으며, 반대로 교육소외 현상이 심화될수록 교육복지의 수준은 낮아진다. 행위로서의 교육복지는 교육의 정상적인 모습과 기능을 확보하기 위한 노력이다.

교육소외는 인간의 잠재능력이 방치되고 있는 것을 의미한다. 정상적인 교육기회를 통해 자신의 능력을 최대한 개발하면서 성장하는 경우와 그러하지 못한 경우 간에는 현재의 성장도 차이뿐만 아니라 지금까지의 과정에서 발생한 개인 삶의 손실, 또한 현재의 성장도 차이에서 비롯되는 장래의 발전 가능성 차이가 존재한다. 이는 개인의 삶의 질을 좌우할 뿐만 아니라 사회제도로써 운영되는 교육의 효율성(efficiency)을 떨어뜨리고 정당성(legitimacy)에 손상을 입히게 된다.



- 1: 현재까지의 교육소외로 인한 교육기회(삶)의 손실
- 2: 앞으로 예상되는 교육기회(삶)의 손실(교육복지적 대응이 없을 경우)

* $\Sigma(\text{개인 교육기회의 손실}) = \text{교육체제의 교육적 손실, 전체학습자의 삶의 손실}$

[그림 1] 교육복지의 의미

이러한 교육복지 개념은 취약 계층 또는 소외 지역의 교육 지원 등 우리가 통상적으로 떠올리는 교육복지의 문제와 영역을 포괄할 뿐만 아니라, 우리가 미처 인식하지 못하였거나 앞으로 새롭게 발생할 수도 있는 교육소외 현상을 파악하여 대응할 수 있는 개념적 틀을 제시한다는 점에서 유용성을 지닌다.

교육복지제도는 교육제도의 일부로서 교육제도가 그 기능을 정상적으로 수행할 수 있도록 건강성을 유지하는데 기여하는 것으로서, 우리 인체의 기능을 정상적으로 유지시키고자 하는 면역시스템과 이미 손상 입은 인체 기능을 스스로 치유하는 자기회복 시스템이 결합된 것과 같은 기능을 수행한다고 할 수 있다.

우리 교육체제는 안타깝게도 교육소외 현상을 예방하고 치유하는 효과적인 시스템을 아직 성공적으로 마련하지 못하였다. 교육을 통한 정상적인 성장궤도에 학습자들이 머물 수 있도록, 정상궤도에서 이탈된 학습자들이 본 궤도에 빠르게 복귀할 수 있도록, 이탈된 동안 발생한 손실을 사후에 만회할 수 있도록 지원하는 일이 곧 교육복지의 핵심이며 이를 시스템화 한 것이 곧 교육복지제도라 할 것이다.

2. 교육복지와 교육소외

교육소외란 “정상적인 교육의 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”을 말한다. 정상적인 교육의 기회를 제공받지 못한다는 것은 자신의 성장을 극대화하기 위한 교육적 요구에 부합되는 학습의 기회를 갖지 못하는 것으로 이는 1) 어떤 종류이건 교육의 기회에 전혀 접근하지 못하는 경우와 2) 교육을 받고는 있으나 그 교육의 유의미성을 결정짓는 제 조건(교육의 내용, 방법, 환경 등)이 자신의 교육적 요구와 부합되지 않는 경우, 3) 교육조건이 자신에게 적합하기는 하나 학습의 양이 교육적 요구를 충족시키기에 불충분한 경우로 구분할 수 있다. 1)의 경우는 교육기회 제한의 문제, 2)의 경우는 교육 부적응의 문제, 3)의 경우는 교육 불충분의 문제라 할 수 있다.

특히, ‘교육부적응’의 경우는 교육의 조건 중 어떤 요소가 부적응의 원인이 되는가에 따라 다시 구분될 수 있다. 첫째, 교육의 내용이 학습자의 교육적 요구에 맞지 않는 경우이다. 교육의 목표 또는 목표달성을 위해 구성된 교육내용이 학습자의 교육적 필요와 일치하지 않는 경우를 말한다. 이 경우 학습자가 그 내용을 이해하는가의 여부와 상관없이 교육의 유의미성은 낮아지게 되며 성장을 위한 도움을 제대로 받지 못하게 된다.

둘째, 교육의 방법이 학습자의 교육적 요구에 맞지 않는 경우이다. 교육내용이 학습자에게 유용하고 학습자가 이를 제대로 인식하고 있다고 하여도, 교육의 방법이 학생의 학습능력 또는 학습양식(learning style)에 부합되지 않을 때 효과적인 학습이 이루어지기 어렵다. 학습자가 이해하기 어려운 방식으로 내용이 전달된다면 교육적 유용성에도 불구하고 학습의 효과는 충분히 나타나지 않을 것이다.

셋째, 교육환경이 학습자의 교육적 요구에 맞지 않는 경우이다. 교육환경은 1) 물리적 환경과 2) 심리-문화적 환경으로 구분할 수 있다. 물리적 환경은 주로 교육공간과 교육설비의 문제이다. 자연환경이든 인위적 건축물이든 교육이 이루어지는 장소의 물리적 여건은 교육의 효과에 지대한 영향을 미친다. 교육장소의 쾌적성, 학습활동에 적합한 공간구조 여부, 안전성과 위생성 등은 직접, 간접적으로 교육에 영향을 미친다.

심리-문화적 환경은 교육자와 학습자의 심리적 상태, 의식, 사고방식, 태도, 정서, 행동양식, 신념체계 등에 관한 것으로 교육자와 학습자의 현실인식, 상호작용 양식, 성취동기 등에 큰 영향을 미친다. 개인의 인권과 인격을 중시하고 다양한 개인의 특성과 학생들의 다양한 교육적 요구를 수용하고 존중하며 성취에 대한 높은 기대를 바탕으로 실질적 변화를 추구하는 조직풍토 및 문화가 형성되어 있는가의 여부가 학습자의 성취도와 성장 발전에 심대한 영향을 미친다. 학교의 문화가 개방성, 다양성, 신축성을 지니는가 아니면 폐쇄적, 획일적이며 경직되어 있는가에 따라 교육활동의 모습과 그에 따른 학습의 효과는 크게 달라질 수 있다(교육인적자원부, 2006).

요컨대, 교육복지는 이와 같은 교육소외를 해소하기 위한 노력 또는 교육소외가 극복되어 교육수요자가 유의미한 교육기회를 누리는 상태를 의미한다. 교육소외는 교육기회의 유의미성 여부와 교육기회 배분 상태에 따라 다양한 유형으로 나타나는데 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육소외의 유형

교육소외의 유형			현상
교육기회의 접근 제한			교육기회에 접근하지 못함
교육부적응	교육내용 부적응		교육을 받고 있으나 교육내용과 학습자의 교육적 필요가 맞지 않음
	교육방법 부적응		교육을 받고 있으나 교육방법이 부적합하여 효과적 학습 저해
	교육환경 부적응	물리적 환경	교육장소의 물리적 환경이 부적합하여 효과적 학습 저해
		심리·문화적 환경	교육장소의 심리적, 문화적 환경이 부적합하여 효과적 학습 저해
교육기회 공급 불충분			교육의 질적 조건은 적합하나 교육자원 부족 등으로 학습자의 교육적 필요를 양적으로 충족시키지 못함

3. 교육소외, 교육불평등, 교육격차

교육소외와 교육불평등은 유사하게 보이고 긴밀히 연관되지만 동일한 개념은 아니다. 교육불평등은 교육소외 현상이 나타나는 원인 중의 하나가 되며, 교육소외가 발생하는 과정에서 작용하게 된다. 교육기회의 배분이 불공정한 기준에 의해 이루어지고 그 결과 교육기회를 제대로 얻지 못하는 문제가 발생한다면 이는 교육소외 현상으로서 교육불평등에 기인한 것이 된다. 그러나, 모든 교육소외 현상이 교육불평등에 의한 것이라고 할 수는 없다. 공정한 기준에 의해 교육기회의 배분이 이루어진다고 하여도 교육소외가 나타날 수 있는 여지는 남아있는데, 이 경우는 교육기회 자체가 학습자에게 유의미하지 못하거나 교육공급자의 절대적인 공급능력이 제한되어 충분한 교육기회를 제공하지 못하는 경우 등이 해당된다.

교육불평등은 교육부적응 문제에서도 나타날 수 있다. 학습자가 자신의 교육적 요구에 맞는 교육조건 즉, 교육내용, 방법, 환경 등을 제공받지 못하는 이유가 교육이 이루어지는 시스템과 문화 속의 불공정한 기준이나 행동양식에 기인하는 것이라면 이와 같은 교육소외현상은 교육불평등에 의한 것이라고 할 수 있다. 예컨대, 대학입시를 목표로 하는 일반계고등학교에서 우수대학 진학반에 우수한 교사를 배치하고 상대적으로 많은 예산을 투입한다면 이는 불공정한 교육적 대우라 볼 수 있고 그에 따른 타 학생들의 상대적 불이익은 교육소외를 초래하는 원인이 될 수 있다.

교육불평등이 해소된다고 해서 모든 교육소외가 사라지는 것은 아니다. 교육불평등은 교육소외를 초래할 개연성을 지니나, 교육소외가 항상 교육불평등에 의해서만 나타나는 것은 아니다. 교육기회 공급의 절대적 제한에 따른 교육소외 문제와 같이 교육시스템의 공정성 확보만으로는 해결될 수 없는 문제가 있을 수 있다. 전반적으로 교육여건이 열악한 제3세계의 빈곤 국가에서 교육기회의 공정한 배분이 이루어졌다고 해서 교육소외 문제가 사라지는 것은 아닌 것과 같다.

요컨대, 교육소외와 교육불평등은 같은 장면에서 동시에 관찰되는 경우가 많기 때문에 이를 동일한 개념으로 보기 쉬우나, 교육불평등은 이 경우 교육소외의 원인으로 작용하고 있는 것이며, 교육불평등이 시정되는 경우 교육소외가 일부 해소 또는 완화될 수는 있어도 모든 교육소외 현상이 해소되지는 않는다는 점에서 두 개념은 구분된다. 교육소외가 교육기회 확보의 절대성에 기초한 개념이라면, 교육불평등은 교육기회 배분 및 교육운영 과정에서 적용되는 원칙과 기준의 공정성(fairness, equity), 즉 상대성에 기초한 개념이라고 할 수 있다.

지난 수년간 사회양극화 현상과 관련하여 학교간, 지역간 교육격차가 문제시 되고 그 대책에 대한 논의가 분분하며, 교육격차 해소를 위한 정부의 정책 및 정당들의 입법이 추진된 바 있다. 이들 입법과정에서 주로 제시된 교육격차의 의미는 개인간, 집단간, 학교간, 계층간, 지역간에 나타나는 학업성취 등 교육결과 및 교육여건, 교육내용 등의 격차 또는 교육여건의 차이로 인하여 발생하는 교육의 양적, 질적 차이를 의미하는 용어로 사용되고 있다.

교육격차 논란의 초점이 되는 학업성취도의 경우, 개개인 학생의 교육적 요구에 부합되고 정의로운 방식에 따라 교육기회가 배분되고 있음에도 불구하고 나타나는 학업성취도의 격차라면 그 자체가 정책적인 문제로 받아들여질 사항은 아니라고 본다. 이 경우는 학습자의 학습능력과 노력에 따른 교육성과의 상대적 차이로 보아야 할 것이다.

문제는 학습자들이 자신의 교육적 요구에 맞는 교육기회를 갖지 못하고 특히 불공정한 교육기회 배분 또는 교육운영 방식 때문에 교육성과의 격차가 나타나는 경우이다. 이 경우의 교육격차는 교육소외와 교육불평등의 문제를 동시에 반영하고 있다. 교육불평등이 심화되고 교육소외가 심각해질수록 교육격차는 확대된다. 이 경우의 교육격차는 문제가 되며 이를 해소하기 위해서는 그 원인이 되는 교육불평등과 교육소외를 해소하는 노력이 필요하게 된다. 현재의 교육불평등과 교육소외를 발생시키는 구조가 지속된다면 미래의 교육격차는 더욱 확대될 것이 분명하며, 이에 대한 적극적인 시정 노력이 가능한 한 빠른 시기에 이루어져야 한다.

요컨대, 교육격차 - 교육결과, 교육내용, 교육여건의 - 는 교육소외 또는 교육불평등에 의하여 발생하는 것일 때 문제가 되는 것이지 모든 교육격차가 항상 문제가 되는 것은 아니다. 교육소외를 해소하기 위한 교육복지적 대응의 차원에서 의도적으로 교육여건의 차등을 두는 경우가 존재할 수 있는데 이 경우에는 교육격차가 오히려 정당한 것으로 합리화되기도 한다.

III. 교육복지정책의 현황과 문제점

1. 현황

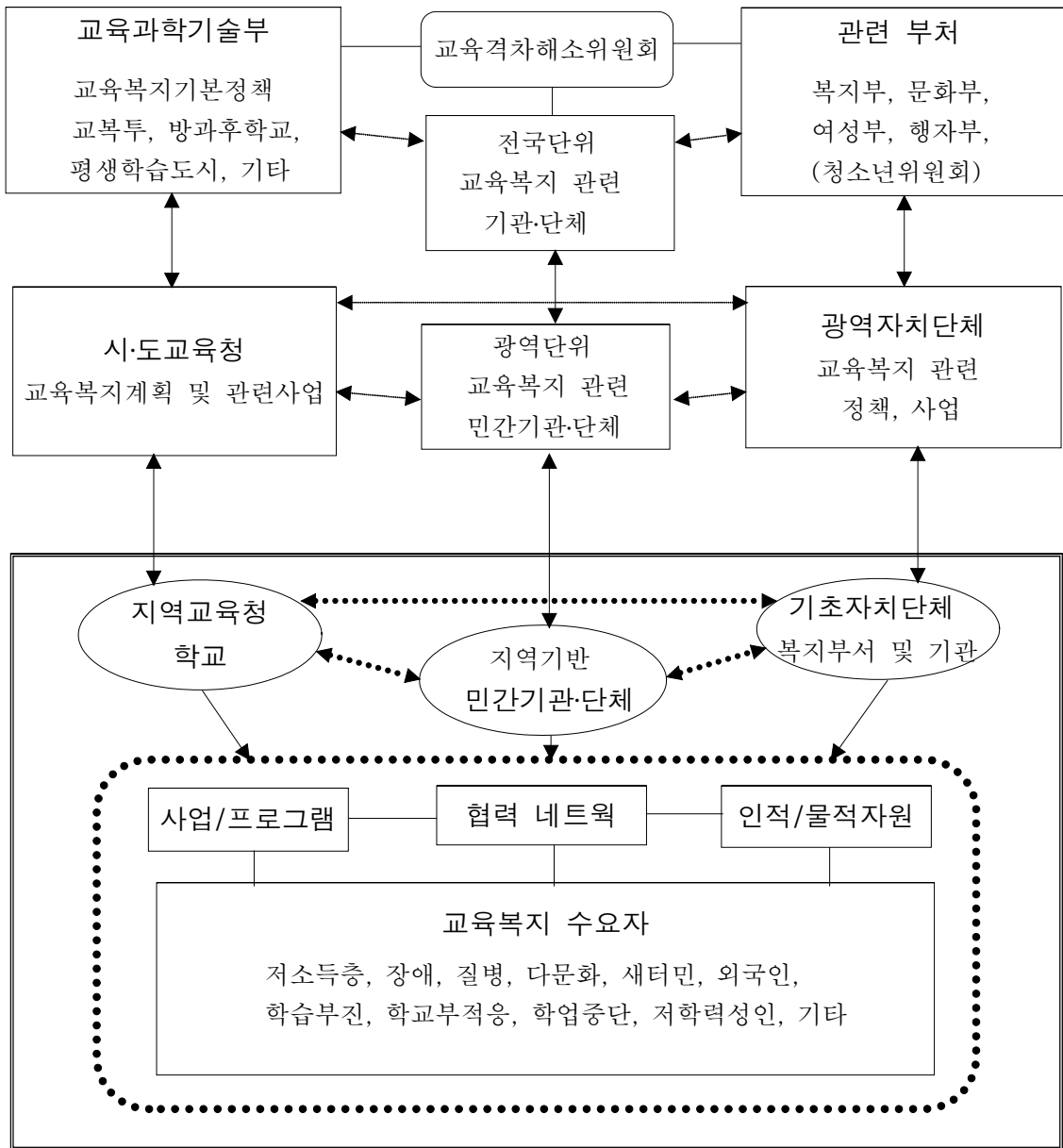
가. 정책추진체제

교육복지정책은 중앙정부와 지방정부가 역할을 분담하여 추진하고 있다. 중앙정부에서도 부처별로 다양한 관련 사업을 추진하고 있는데, 교육취약집단 아동, 청소년을 대상으로 하는 프로그램 중심의 사업으로는 8개 부처의 23개 사업이 있다. 사업 유형을 보면 저소득층 교육 불평등 해소 영역(2개), 방과후활동 영역(6개), 다문화가정 청소년 지원 영역(2개) 등 10개 사업에서 서비스 대상자를 생애단계별로 분석한 것은 아래의 <표 2>와 같다(한만길외, 2008).

<표 2> 부처별 교육복지 관련사업 추진현황

사업 영역	부처명	사업명	영유아 단계	초등 단계	중학 단계	고교 단계
저소득층 교육 불평등 해소	교육과학기술부	교육복지투자우선지역 지원사업	○	○	○	○
	보건복지가족부	희망스타트	○	○		
방과후 활동	교육과학기술부	방과후학교 사업		○	○	○
	청소년위원회	청소년 방과 후 아카데미사업			○	○
	청소년위원회	청소년 공부방사업		○	○	○
	여성부	방과후 보육사업		○		
	보건복지가족부	지역아동센터사업	○	○	○	○
	문화체육관광부	문화예술교육지원		○	○	○
	교육과학기술부	다문화가정자녀교육 지원 사업	○	○	○	○
다문화가정 청소년 지원	청소년위원회	무지개청소년센터사업	○	○	○	○

교육부는 교육격차 해소를 통한 사회통합과 동반성장의 실현을 위하여 국가인적자원개발회의('06. 5. 10)에서 11개 부처와 공동으로 「양극화해소 교육인적자원 부문 핵심과제와 추진전략」을 제안한 바 있으며, 그 핵심내용으로 교육격차해소위원회 및 교육안전망지원센터의 설치를 추진하였다. 한국교육개발원을 교육안전망지원센터로 지정·설치('06. 7. 3)되었고 교육격차해소전문위원회가 개최('06. 12. 14)되었다(한만길외, 2008). 교육안전망지원센터는 교육격차 해소를 위한 정책개발 및 사업을 추진하며, 교육격차해소전문위원회는 관련 부처의 교육복지 사업을 총괄 조정하는 기능을 담당하고 있다. 이는 교육부, 보건복지부, 문광부 등에 분산되어 있는 유사기능이 중복 없이 효율적으로 이루어질 수 있도록 관계부처 정책 및 사업 간 연계·조정·협력을 확보하기 위한 제도적 장치로 마련된 것이라고 볼 수 있다.



[그림 2] 교육복지정책 추진체제

지역단위 수준에서도 교육복지 서비스의 확대와 질적 개선을 위하여 인적·물적 인프라를 구축을 통한 연계협력체제 구축이 시도되고 있다. 지역 내 서비스 제공 기관의 연계협력을 구축하여 지역주민의 교육-문화-복지-고용의 체계적 지원체제를 만들기 위해 노력하고 있다. 학교, 평생교육기관, 청소년시설, 사회복지시설, 보육시설 등 지역의 다양한 기관과 인적 자원의 연계 협력체제가 시도되고 있으며, 이는 지역의 문화, 역사, 인프라, 추진되는 사업 등에 따라 다양한 수준과 양태를 보이고 있다.

지역의 시·군·구청 및 주민자치센터는 보건복지가족부, 노동부 등에서 위탁한 사업을 수행하며, 교육청과 학교는 교육부의 사업을 수행하고 있다. 교육복지 사업을 실시함에 있어 일반행정기관과 교육행정기관의 연계 협력은 필수적이다. 일반적으로, 사업의 주체는 다르지만 성격이 유사하거나 동일 지역에 집중되어 수혜대상이 중복되는 경우가 나타나는 반면, 다른 지역은 오히려 서비스를 받을 기회가 절대적으로 부족한 경우가 나타나기 때문에 현장의 서비스 공급체제는 공급자간에 유기적인 연계 협력이 이루어질 필요가 있다. 상호간 소통 없이 단절된 상태에서는 효율적인 서비스 공급을 실현하기가 어렵기 때문이다.

교육부가 주관하여 실시하고 있는 교육복지투자우선지역 지원사업의 경우에는 지역사업운영협의회를 구성하여 운영한다. 이 협의회는 교육장, 구청장, 관련단체·기관 대표, 학부모 대표 등으로 구성되며 사업에 대한 연도별 세부지원계획을 심의하며 기관 간 연계 방안을 수립한다. 지역교육청에서는 사업을 총괄·지원할 사업전담팀을 설치하여 운영한다. 교육복지사업 전담팀장(과장급)을 중심으로 담당 공무원, 프로젝트조정자, 지역사회 교육 전문가로 사업전담팀을 구성하며 지역교육청 단위의 교육복지 사업을 기획하여 추진하고 단위학교 차원에서의 사업추진을 지원한다. 그러나, 동 사업운영평가에 의하면 지역사업운영협의회는 사업 4년차 지역에서도 그 역할이 크게 활성화되지 못한 것으로 평가되었으며, 대신 실무지원위원회나 심의 소위원 등을 별도로 만들어 사업을 진행시키고 있으며, 사업 4년차 지역교육청에서는 다양한 지역사회기관과 네트워크를 형성하고 있고 네트워크가 대부분의 경우 매우 체계적이고 안정적인 것으로 나타났다(김정원 외, 2007a).

나. 교육복지정책 개관

여기서는 1990년대 이후 특히 2000년대 이후 최근 우리나라에서 추진되고 있는 교육복지정책의 내용을 큰 틀을 중심으로 살펴보기로 한다(교육인적자원부, 2004).

(1) 1990년대-2004년초

정부는 그동안 국민에 대한 보편적인 교육기회의 제공을 위해 2004년 중학교까지의 무상 의무교육 확대를 달성하였으며, 경제적인 이유로 교육기회의 제한을 받는 학생을 최소화하기 위하여 저소득층에 대한 교육비 및 급식비 지원을 확대하여 왔다. 또한, 신체장애로 인한 교육기회의 제한을 해소하기 위하여 특수교육을 확대 강화하여 왔으며, 특히 1997년에는 특수교육발전방안, 학교중도탈락자 예방종합대책, 학습부진아 교육지원대책, 귀국학생 교육대책 등을 담은 교육복지 종합대책을 수립하여 교육적으로 소외된 계층에 대한 종합적이고 체계적인 정책 지원을 시도하였다.

7.20 교육여건 개선으로 학급당 학생수를 35명 이하로 감축하고 교육환경개선사업, 교단선진화 및 e-러닝 체제 구축 노력으로 전반적인 학교교육 여건이 개선되었으며, 학교보건법을 기초로 한 학생보건 향상 및 학교환경위생정화구역 지정 운영

에 따른 학교주변 환경정화 노력도 지속적으로 추진하였다.

(가) 무상의무교육의 확대

중학교 의무교육은 1985년 도서·벽지 지역부터 부분적으로 도입한 이래 1994년 읍·면 지역 중학생 전원에게 확대되었다. 중학교 무상 의무교육을 전국으로 확대 실시하기 위해 2002년부터 연차적으로 세부계획을 수립·추진하여 2004학년도에는 전국의 모든 중학교 학생들이 무상교육의 혜택을 받게 되었다.

(나) 저소득층 교육 지원

1997년 IMF 관리체제에 따라 1998년부터 사회안전망 구축차원에서 실직자 자녀 학비지원사업이 시작되어 1999년까지 실시되었으며, 2000년도부터 저소득층 자녀 학비지원사업으로 전환·추진되었다. 빈곤가정 학생에 대한 중식지원을 결식 초등학생부터 제공하였고 학교급식이 확대됨에 따라 빈곤가정 학생 학교급식비 지원사업으로 전환, 1997년부터는 중·고등학생에게까지 확대되었다.

교육여건이 열악한 도시저소득지역 아동에게 교육·문화·복지 종합서비스 제공을 위해 2003~2004년 교육복지투자우선지역 지원 시범사업이 서울·부산 8개 지역을 대상으로 실시되었다.

(다) 농어촌 교육 지원

도서·벽지교육진흥법의 제정·시행, 소규모학교 통·폐합, 농어촌 출신 학생 대입특별전형 실시 등과 같은 농어촌 교육관련 정책이 추진되었다. ‘농어업인삶의질향상특별법’에 따른 농어촌 교육복지 대책 차원에서 소규모 학교 운영 개선을 위한 학교운영 모델 개발, 농어촌 학생 학력향상을 위한 다양한 프로그램 운영, 교원확보 방안 및 교원 사기 제고 방안, 농어촌 우수고등학교 육성, 상급학교 진학기회 확대 등을 포함하는 농어촌교육 종합발전방안을 수립(2004. 2) 추진하였다.

(라) 특수교육 기회 확대

특수교육대상자의 교육기회 확대, 통합교육 실시 기반 구축, 특수학교 교육과정 운영의 효율화, 특수교육 지원 확대 등을 추진하였다. 2001~2002 특수교육 환경개선 사업과 교재·교구 보급 지원 등 특수교육의 질 개선을 추진하였으며, 이를 위해 특수학교·학급 신·증설, 특수학교 중등교사 연수, 통합교육 시범학교 운영, 특수교육지원센터 설치·지원 등을 추진하였다.

(마) 교육복지종합대책(1997-2001) 수립·추진

1996~1997년 5개 분야 교육복지종합대책 수립·추진을 통해 교육복지 정책의 추진 기반을 구축하였다. 이 대책에 포함된 과제는 학교 중도탈락자 예방 종합대책, 학습부진아 교육지원대책, 귀국자녀 교육대책, 저소득층 유아교육 대책 및 특수교육발전 방안 등이다.

(바) 교내·외 환경 및 학생 보건 증진

학교 주변의 유해환경으로부터 학생들을 제도적으로 보호하기 위해 학교환경위생정화구역을 정하여 추진하였다. 학교내 및 학교주변 환경 보호를 위한 학교보건법을 제정하고, 학교 교사내 환경위생 기준을 마련하였다.

열악한 교육여건 개선을 위해 고등학교는 2002년까지, 초·중학교는 2003년까지 학급당 최대 학생수를 35명 이하로 감축하기 위한 '7.20 교육여건개선계획'을 수립·추진하였으며, 2004년 전국의 모든 학생이 위성TV 및 인터넷을 통해 EBS 교육방송강의를 시청할 수 있는 기술적 인프라를 구축하고 교수-학습지원센터를 설치 운영하여 콘텐츠를 개발 보급하는 등 e-러닝 체제 수립을 추진하였다.

(2) 교육복지투자우선지역 지원사업(2003~)

(가) 추진목적

도시 저소득층 밀집지역 아동·청소년의 교육복지 향상을 위한 '교육복지투자우선지역 지원사업'은 도시 저소득층 영·유아 및 학생의 출발점 평등을 통해 교육기회를 실질적으로 보장하기 위한 국가차원의 사업으로서 계층간 소득격차의 심화, 가정의 기능 약화, 급격한 도시화 등에 따른 사회통합 위기에 학교와 지역사회가 적극적으로 대처하여 도시 저소득층의 교육·문화·복지 수준을 총체적으로 제고하기 위한 사업이다. 빈곤으로 인해 충분한 학습의 기회와 조건을 누리지 못하여 학습부진과 학교부적응을 경험하기 쉬운 이들 아동·학생들에게 학교와 지역사회의 협조 하에 교육-복지-문화 서비스가 통합적, 유기적으로 제공되는 프로그램을 통하여 정상적인 학습과 삶의 궤도로 들어서고 학교생활에 대한 흥미와 자신감을 가질 수 있도록 도와주는 사업이다.

(나) 내용 및 성과

2003~2004 2년 동안 서울 6개, 부산 2개 등 8개 지역을 대상으로 시범사업을 운영하였다. 79개 학교와 해당지역의 지자체, 지역사회기관, 복지관련 민간단체 등이 참여하였으며 국고에서 238억원('03년 155억원, '04년 83억원)이 지원되었다. 사업 내용은 학습부진학생 지도, 특기적성교육 및 문화체험학습, 심성계발·심리상담, 급식·보건, 영·유아 교육·보육 지원, 학교도서관 활성화 등으로 구성되었다.

이들 프로그램에 참여한 학생들은 정서적 안정, 자신감 향상, 학교생활에 대한 만족도 및 신뢰도 향상을 보이는데 하면 부적응·문제행동이 감소하고 학습의욕과 학교생활 참여도가 상승하는 등 긍정적 성과를 나타내고 있다. 교사들도 처음에는 소극적이거나 부정적인 반응이 있었으나 사업진행과정에서 저소득층 학생에 대한 관심과 이해가 높아지고 사업의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있으며, 학생들을 효과적으로 지도하기 위해 노력하는 교사도 늘어나고 있다(교육인적자원부, 2008). 또한, 학교와 지역사회가

협조하는 가운데 학교에 대한 지역사회의 인식이 획기적으로 개선되는 계기를 만들고 있다.

시범사업의 긍정적인 성과를 토대로 동 사업은 '05년 15개 지역 148개교, '06년 30개 지역 262개교, 07년 60개 지역 517개교가 참여하는 등 급속하게 확대되었다. 이에 따라 처음에는 대도시 지역을 대상으로 시작되었으나 사업대상도 도지역의 인구 25만 이상 도시까지 확대되었다.

(다) 사업의 특징

이 사업의 특징은 대도시 저소득층 아동을 돕기 위하여 교육인적자원부, 보건복지부, 문화관광부, 여성부 등 중앙부처와 지방자치단체 및 교육청 간의 유기적인 협조 하에 사업계획을 수립 시행한다는 점이다. 또한, 사업을 주관하는 지역교육청이 기초자치단체 및 지역사회기관·단체와 횡적 협조를 통하여 지역의 자원과 역량을 학생들의 교육·복지·문화 발전에 투입되도록 유도하고, 학교가 닫혔던 문을 열고 지역사회와 손을 잡으며 학부모를 비롯한 지역 민간단체와 자원인사들이 프로그램에 참여하는 등 전례 없는 협동 네트워크를 통해 사업이 추진되고 있다. 물론 아직 미흡한 점이 있고 개선될 부분들이 많지만 이러한 협력적 틀을 통해 사업을 추진한다는 자체만으로도 모범 사례가 되고 있으며 많은 이들의 호응과 지지를 받고 있고 또한 그것이 사업 성공의 한 요인이라 할 것이다. 또한, 이 사업이 좋은 성과를 나타내고 있는 것은 어려운 여건에서도 학생에 대한 애정과 교육에 대한 소신으로 땀 흘리는 교사들과 프로그램조정자(PC) 및 지역사회전문가들의 헌신적 노고에 힘입은 바 크다.

(라) 과제와 전망

앞으로 이 사업이 지속 발전하기 위해서 개선되어야 할 과제들도 많다. 우선 당초의 구상대로 중앙부처간의 유기적 협조체제를 강화할 필요가 있다는 점이다. 적어도 해당사업지역 내에서는 교육복지와 관련된 다양한 사업들이 체계적으로 연계되어 통합성과 효율성이 신장되어야 한다. 또한, 지금까지의 사업은 지나치게 교육청과 학교 중심으로 이루어지고 있다는 지적도 있다. 지역사회의 보다 많은 자원이 이 사업에 투입하기 위해서는 사업계획 단계부터 지방자치단체와 지역의 복지기관 단체들이 능동적으로 참여하도록 사업추진체제와 분위기가 조성될 필요가 있으며 학교와 지역사회가 효율적으로 기능을 분담함으로써 학교의 과중한 책임을 덜고 지역의 참여를 활성화시킬 필요가 있다.

이 사업을 담당하는 일선의 교사들은 상당한 업무부담에 시달리며 이에 대한 보상체제도 아직 제대로 갖추어지지 못하고 있다. 사업의 성공을 이들 교사들의 헌신과 희생에만 의존할 수는 없다. 적절한 업무배분과 노력에 대한 댓가가 주어지는 보상체제 수립이 따라야 사업의 안정적인 지속이 가능할 것이다. 이와 아울러 교육청에 배치되어 있는 프로그램조정자(PC)와 학교에 배치되어 있는 지역사회전문가들의 안정적인 신분과 업무여건 조성, 위상정립 등도 속히 해결되어야 할 과제이다.

이 사업의 법제화가 추진되어 왔으며, 이 법령에는 사업의 안정적 추진을 위한 사업추진체계 및 참여자에 대한 보상규정, 안정적인 재정확보방안 등이 분명하게 규정되어 개개인의 일시적인 노력과 결정에 의존하기 보다는 시스템에 의해 자연스럽게 지속적으로 성과를 거둘 수 있는 제도 수립이 필요한 시점이라고 생각된다.

(3) 교육복지종합계획 : 참여복지 5개년계획(2004-2008) 중 교육부문 계획

(가) 추진경위

2004. 1.20 복지부, 문광부, 노동부, 정통부, 여성부, 건교부 등 6개 부처가 참여하여 작성한 '참여복지 5개년 계획안'이 국무회의에 상정되었다. 당시 새로 부임한 안병영 교육부총리는 국무회의 석상에서 복지정책에 있어서의 교육의 중요성을 강조하며 교육부문이 반드시 포함되어야 한다는 의견을 개진하였으며, 대통령은 이를 수용하여 교육부문의 계획을 2004년 상반기 중 추가하여 참여복지 5개년 계획을 완성토록 지시하였다. 교육인적자원부는 이와 같은 배경 하에 2004 주요업무로 교육복지종합계획 수립을 추진하게 되었다.

(나) 종합계획의 의의

교육복지정책 담당부서의 신설과 교육복지종합계획의 수립은 이상과 같은 문제점들에 대하여 보다 능동적, 체계적으로 대처함으로써 교육복지정책의 발전을 시도할 수 있는 토대와 계기를 마련하고 정책추진의 기본 틀을 세우는 의미를 지니고 있다. 이와 같은 틀을 바탕으로 앞으로는 시·도교육청과 학교가 교육복지 정책추진에 핵심적인 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다. 초·중등학교 교육에 대한 권한은 이미 대부분 교육청과 학교에 이관되어 있고 초·중등교육 사업예산은 교육청의 예산으로 편성하게 되어 있다. 각 시·도의 교육당국은 교육복지정책의 중요성과 그 책임을 인식하고 이에 대한 정책수요 파악 및 대응에 각별한 노력을 기울이지 않으면 안 된다. 교육복지종합계획은 지역단위의 정책노력에 대한 국가의 가이드라인을 제시한다는 의미를 지닌다. 이 계획의 수립을 계기로 각 시·도교육청은 자체 교육복지사업 추진계획을 수립 시행하여 왔으며 지역교육청 및 학교에 교육복지담당부서 및 인력을 배치하는 등 교육복지사업 발전에 필요한 인프라의 구축과 의식 확산이 이루어져왔다.

(다) 교육복지의 개념 및 정책과제 설정

교육복지종합계획에 의하면, 교육복지정책은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인해 발생하는 교육소외, 교육부적응 및 교육불평등 현상들을 해소하고 국민이 높은 교육의 질적 수준을 누리도록 하여, 궁극적으로 국민 삶의 질 향상과 사회 통합을 기함은 물론 나아가 국가의 성장동력을 강화하기 위해 펼치는 다양한 정책적 노력들의 총체이다. 교육은 인간다운 삶의 조건을 구축하고자 하는 복지의 핵심요소이며 사회·국가 발전의 토대가 된다. 교육은 개인의 능력을 개발하고 사회·경제적

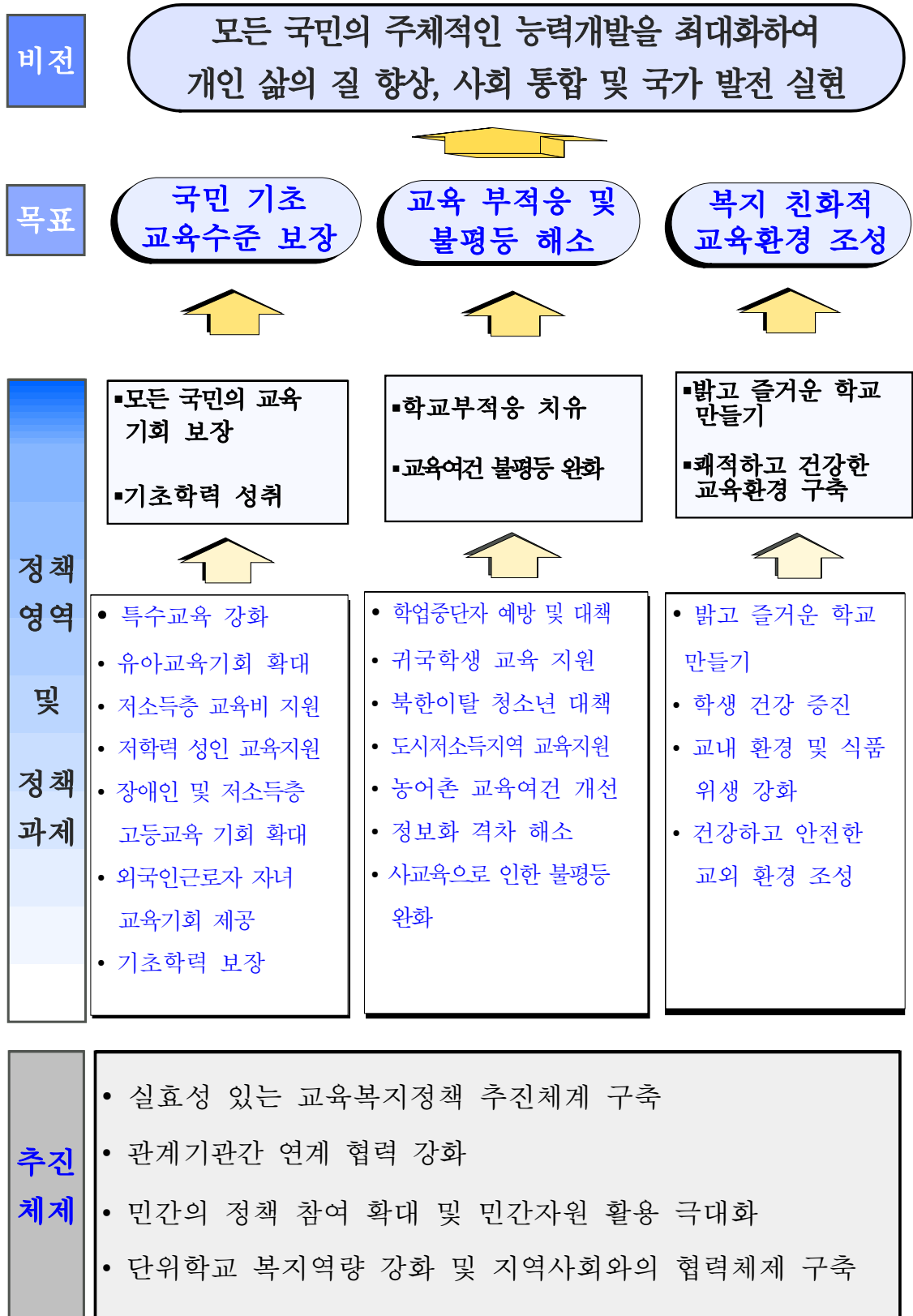
역량과 지위를 제고하여 개인 삶의 질을 결정하는 핵심 요인이며, 교육을 통한 개인의 발전은 사회통합 및 인적자원개발을 통한 국가성장 동력의 기초를 형성한다. 정상적인 교육의 기능을 저해하는 교육소외, 교육부적응 및 교육불평등은 개인 삶의 건강과 발전성을 손상시키고 잠재능력 개발과 사회·경제적 성취를 저해하며 인적자원개발 및 사회통합 기능을 약화시켜 궁극적으로 국가성장동력의 저하를 초래한다.

교육복지 종합계획은 정책목표를 모든 국민이 기본적으로 도달하여야 할 국민기초교육 수준 보장, 교육부적응 및 불평등의 해소, 복지친화적 교육환경 조성으로 설정하고 이를 달성하기 위한 정책영역 및 대상, 추진과제를 아래 표와 같이 수립하였다.

<표 3> 교육복지정책 영역 및 과제

정책목표	정책영역	정책대상	정책 과제
국민기초 교육수준 보장	모든국민의 교육기회 보장	장애 및 건강장애 학생	특수교육 강화
		저소득층 학생	유아교육 기회 확대
			저소득층 교육비 지원
		저학력 성인	저학력 성인 교육기회 확충
		고등교육 소외자	장애인·저소득층 고등교육 기회 확대
		외국인근로자 자녀	외국인근로자 자녀 교육지원
	기초학력 성취	기초학력 미달자	기초학력 보장
교육부적응 및 불평등 해소	학교부적응 치유	학업중단자	학업중단자 예방 및 대책
		귀국학생	귀국학생 교육 지원
		북한이탈 청소년	북한이탈 청소년 대책
	교육여건 불평등 해소	도시저소득지역학생	도시저소득지역 교육지원
		농어촌지역학생	농어촌지역 교육여건 개선
		정보화 취약 계층	정보화 격차 해소
		저소득층 자녀	사교육으로 인한 불평등 완화
복지친화적 교육환경 조성	밝고 건강한 교육환경 구축	학교 풍토	밝고 즐거운 학교 만들기
		학생 건강	학생 건강 증진
		학교내외 교육환경	안전하고 건강한 교육환경 조성

[그림 3] 교육복지종합계획 개념구조



(4) 기타 관련 정책

(가) 가난의 대물림 차단을 위한 '희망투자전략'(2004.7)

참여정부의 대통령자문 빈부격차차별시정위원회는 IMF 이후 급속하게 확대되는 저소득층 증가 현상의 심각성을 인식하고 6개 부처가 참여한 가운데 저소득층의 가난 대물림을 차단하기 위한 종합적 대책을 수립하였으며 2004년 7월 1일 국정과제회의를 통해 이를 확정하였다. 이 대책은 빈곤 아동·청소년의 공평한 출발의 보장으로 아동기본권 보장, 가난의 대물림 차단, 미래 성장자원의 육성을 꾀하기 위하여 6대 과제를 선정하고 있다. 6대 과제는 ① 빈곤아동·청소년의 기본생활 보장, ② 빈곤아동·청소년의 건강한 성장 보장, ③ 균등한 교육·보육 기회 보장 및 학교적응지원 강화, ④ 빈곤탈출의 희망경로 제시, ⑤ 위험 노출 아동·청소년의 보호 내실화, ⑥ 효과적인 전달체계 구축 등이며, 이 중 교육과 직접 관련된 과제는 아래와 같다.

1) 균등한 교육·보육기회 보장과 학교적응지원 강화

육아비용 지원 강화 및 소득수준 별 차등지원, 만 5세아 무상교육 및 무상보육 확대, 영유아 대상 교육-건강-복지 연계사업 기초연구 실시, 민간공부방을 지역아동센터로 제도화, 초등저학년 대상 방과후 교실 운영, 저소득층 고등학생 학비지원 확대, 정보격차 해소 및 e-러닝 지원, 문화활동 참여 기회 확대 등이 포함된다.

2) 빈곤탈출을 위한 희망경로의 제시

대학 장학제도 혁신 방안으로 가계곤란자 위주 전환, 무이자 및 저리 학자금 융자 확대, 자원봉사와 연계한 생활비 지원제도 도입 등을 추진한다.

(나) '삶의 질 향상 법'에 의한 농산어촌 교육여건개선 5개년(2005-2009) 계획

정부는 '농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법' 제정(2004. 1)에 따라 한시 목적세인 농어촌특별세의 적용기간을 2004년부터 10년간 연장하면서 향후 10년간 연간 2조원 규모로 추정되는 농특회계 예산을 농산어촌의 지역개발에 집중 투자하기로 방침을 정하고 관련부처가 참여하여 농산어촌 지역개발 5개년 계획을 수립하였다. 이 계획에는 농산어촌의 교육여건개선 부문이 포함되었고 이에 대한 계획의 실행은 교육인적자원부가 담당하게 되었다. 주요내용은 농산어촌 학생의 교육기회 강화를 위한 우수고 육성 및 대입특별전형 확대, 소규모학교 운영 활성화, 농산어촌 교육 프로그램 개발 보급, 농산어촌 유아교육 강화 및 장애아 교육지원, 농산어촌 자녀 학자금 지원대상 확대 및 급식비 지원 확대, 농산어촌학교 교사 근무여건 및 교육환경 개선 등이다.

(다) VISION 2030 및 교육비전 2030

참여정부는 2006년 8월, 2030년까지의 국가 비전과 국정과제를 담은 ‘함께가는 희망한국 VISION 2030’을 발표하였다. 이 계획은 종래의 선성장, 후복지 패러다임으로는 성장자체가 한계에 봉착할 것이라는 인식 아래, 성장과 복지의 조화, 즉 성장과 복지가 함께 가는 ‘동반성장’으로 패러다임을 전환하고, 과거의 물질 자본 위주 투자에서 인적, 사회적 자본 위주의 투자로 전략을 수정한다고 밝히고 있다. 복지부문의 전략은 과거의 가족·공동체 의존적, 구호적 복지에서 정부의 역할을 제고하고 미래를 위한 투자로서의 복지 개념을 도입하고 있다.

이 계획은 3대 목표로 1) 혁신적이고 활력있는 경제, 2) 안전하고 기회가 보장되는 사회, 3) 안정되고 품격있는 국가를 설정하고 이를 달성하기 위한 5대 전략으로 ① 성장동력 확충, ② 인적자원 고도화, ③ 사회복지 선진화, ④ 사회적 자본 확충, ⑤ 능동적 세계화를 들고 있다.

특히, 인적자원 고도화는 성장과 복지의 선순환 구조 정립을 연결하는 핵심요소로서, 양질의 인적자원이 국가경쟁력 제고와 지속 성장의 관건이며, 교육격차 해소는 생산성 제고와 사회적 상향 이동에 기여하여 성장과 복지를 동시에 촉진한다고 보고 있다. 또한, 사회적 자본은 물질, 인적자원의 효율성을 제고함으로써 성장에 기여하고 사회통합을 통해 복지수준 향상을 촉진하며, 구성원의 신뢰와 협력 증진, 제도 및 규범의 합리성 제고, 갈등의 원만한 해결 등을 통해 생산성을 제고한다고 보고 있다. 한편, 소속감과 정체성 제고, 사회적 안정 확대 등을 통해 복지를 향상시킬 수 있다고 보고 있다.

이 계획에 제시되어 있는 50대 핵심과제 중 교육복지 관련 정책과제는 지자체의 교육·복지 투자 확대, 방과후 활동 확대, 보육 서비스 확대, 장애인 복지 종합대책 수립, 농어촌 활력증진 등이며, 식품안전 강화, 환경보건 강화 등이 일부 관련된다 할 수 있다. 전체 계획의 문제의식과 방향, 전략 등의 관점에서 볼 때, 교육복지는 향후 우리 국가의 정책영역 중 그 중요성과 연관효과가 매우 지대한 핵심적이고 중대한 분야임을 짐작할 수 있다. 그에 비하면 실행과제들은 분산적으로 제시되어 있어 통합적이고 입체적인 그림이 보이지 않는다는 아쉬움이 있으나, 여하튼 앞으로 국가정책에 있어 교육복지의 위상이 크게 제고될 것임을 알려주는 의의가 있다고 생각된다. 특히, 교육복지가 곧 국민 삶의 질 향상 및 인적자원개발의 핵심 기반이 되며, 교육복지의 실현 과정이 곧 우리 사회의 사회자본(social capital)을 충실하게 다지는 길이 된다는 인식이 곧 확산될 수 있다는 기대를 갖게 한다.

‘07년 10월 대통령자문교육혁신위원회가 마련한 ‘학습사회 실현을 위한 미래교육 비전과 전략’, 일명 ‘교육비전 2030’에도 교육을 통한 사회통합 차원에서 교육적 배려 대상자에 대한 교육복지 서비스 및 교육기회 확대를 위한 다양한 정책과제들이 포함되어 있다.

교육비전 2030 교육복지 관련 사업

4-1-1. 현장과 지역중심의 교육복지 기반 구축

- ☐ 교육복지 추진을 위한 조직의 구성
 - 단위학교의 교육복지추진조직
 - 지방자치단체 및 중앙정부의 교육복지추진조직
- ☐ 교육복지추진을 위한 지원체제 구축
 - 교육복지의 효율적 추진을 위한 데이터베이스 및 모니터링체제 구축
 - 교육복지지원센터의 운영(중앙정부 수준, 연구 및 비전, 정책개발)
- ☐ 교육복지지원법 제정

4-1-2. 교육적 배려집단의 필요에 부합하는 교육복지서비스 제공

- ☐ 저소득층 영유아를 위한 교육·보건·복지의 통합서비스 제공
- ☐ 실질적 교육복지서비스 제공을 위한 최저교육복지비 지원
 - 학습자의 교육, 보건, 복지에 소요되는 기본비용
- ☐ 북한이탈주민 청소년의 성공적 정착을 위한 교육 지원 강화
- ☐ 다문화 가정의 한국사회적응을 위한 교육지원 강화
- ☐ 저소득층을 위한 교육복지투자우선지역 지원사업의 내실화

4-1-3. 교육적 배려집단의 교육기회 확대

- ☐ 저소득층 영·유아의 기초학습능력 발달 지원
 - 영·유아 언어·인지 발달 지원
 - 저소득층 부모교육 지원
- ☐ 초·중등학생의 학습결손과 학력미달 최소화
- ☐ 학업중단 청소년의 재도전을 위한 대안교육 활성화
- ☐ 고등교육 등록금 지원의 확대
- ☐ 대입전형에서 기회균등할당제 도입
- ☐ 저학력 성인의 보상적 교육기회 확대

4-2-1. 지방 초·중등교육의 교육력 제고

- ☐ 지방에 '지역복지 거점학교' 육성
 - 지역의 교육·문화·복지센터로 기능, 다양한 시설확충 및 전문인력 배치
- ☐ 기숙형 자율학교 육성(농산어촌 고등학교)
- ☐ 지방에 영재학교 우선 설치
- ☐ 특성화 전문계 고등학교 육성
- ☐ 방과후학교 프로그램의 질 향상
- ☐ 지역간 교육격차를 보여주는 '교육격차지수' 개발 및 활용
 - 취학기회, 교육여건, 교육의 과정, 교육결과 등의 격차 제시
 - 교육격차 해소를 위한 각종 지원사업 시행 시 활용

(라) 교육안전망 수립 추진

정부는 2006년 9월, 한국교육개발원(KEDI)을 ‘교육안전망지원센터’로 지정하였다. 또한, 지역단위 교육안전망센터를 구축 운영하고, 정부-민간 합동으로 구성된 교육격차해소위원회를 격월로 개최하여 범부처적 협력을 통한 교육안전망 수립을 추진하고 있다.

교육안전망은 “사회, 경제, 문화, 개인적 요인 등으로 인하여 어려움을 겪는 교육취약집단을 생활세계 속에서 찾아내어 교육기회를 제공하고 교육의 과정에 능동적으로 참여할 수 있도록 필요한 보살핌과 조건을 갖추어 주며 유의미한 학습을 경험할 수 있도록 하여 주체적인 삶을 사는 시민으로 성장할 수 있도록 자원을 연결하여 주는 체제”이다(류방란, 2007: 25).³¹⁾

교육안전망은 기능차원에서 교육기회, 과정, 결과에서 교육적 취약성을 극복할 수 있도록 지원하는 기능을 수행하며(예: 교육복지투자우선지역 지원사업, 방과후학교사업), 체제차원에서 위와 같은 기능을 수행하는 것들의 연결망이라고 볼 수 있다. 또한, 교육안전망은 취약집단을 종적으로는 생애발달단계에 맞게, 횡적으로는 적절한 조건과 환경 속에서 유의미한 학습이 이루어질 수 있도록 지원하는 사업들이 상호 중층적이고 입체적으로 연계되어야 함을 의미한다(류방란, 2006).

교육안전망의 구축원리는 1) 지원하여야 할 개인을 중심으로 일상생활 전반에 걸쳐 영향을 미칠 수 있도록 한다. 즉, 개인에 대한 지원은 개인 차원에서 그치는 것이 아니라 개인이 속한 가정, 이웃, 지역까지 넓혀갈 수 있도록 한다. 2) 취약집단이 유의미한 학습경험을 할 수 있도록 한다. 3) 계층, 지역, 인종, 장애 여부 등의 이유로 배제되지 아니한다. 4) 일시적인 지원이 아니라 생애발달주기에 적합한 지원을 제공한다. 5) 일방적인 시혜가 아니라 지역공동체를 형성할 수 있는 방식으로 이루어져야 한다(허준, 2006, 류방란, 2006에서 재인용).

교육안전망의 구축을 위하여 중앙부처간, 교육청과 지자체, 중앙과 지역간에 추진되어야 할 과제는 1) 취약집단의 규모, 특성, 분포 분석, 2) 취약집단의 요구 및 필요 분석, 3) 추진사업의 중복과 누락 진단, 4) 필요한 새로운 정책 개발, 5) 인프라 구축, 6) 예산, 인적, 물적 자원 및 프로그램 연계의 체계화 등이다.

또한, 교육안전망의 체계화와 효과적인 가동을 위하여 1) 중앙부처 수준의 협의 조정을 위한 ‘교육격차해소위원회’를 운영하고, 2) 교육청과 지자체를 포함한 지역수준의 협의체 구성 운영이 필요하며, 3) 시·도교육청 관련 사업들의 추진·지원체제의 연계, 통합이 요구되고, 4) 시·군·구 및 지역교육청 단위의 사업 추진 및 지원체제 구축이 필요하며, 특히 학교와 지역사회간의 연계체제 수립이 필요하다(류방란, 2006).

31) 교육복지를 ‘유의미한 학습경험 보장을 위한 행동적인 노력’으로 본다면, 이는 류방란(2007)의 교육안전망 개념과 유사성과 함께 차이점을 보인다. 유사점은 교육취약집단 또는 교육소의 현상을 겪고 있거나 교육소의 위험에 놓인 학습자에 대하여 유의미한 학습경험 기회를 제공한다는 점이며, 차이점은 교육복지는 ‘행위’ 자체를 의미하는 반면에 교육안전망은 ‘체제’를 의미한다는 점이다. 이와 같이 본다면, 교육안전망은 교육복지 행위가 이루어지는 장치(mechanism) 또는 체제(system)를 의미하는 것으로 해석할 수 있을 것이며, 결국 이 글에서 사용하는 ‘교육복지체제’와 거의 동일한 용어라고 할 수 있을 것이다.

(마) 방과후학교 사업 추진 (2007 교육인적자원부주요업무계획 보도자료, pp. 54-55)

정부는 학부모의 과도한 사교육 의존을 줄여 사교육비 부담을 경감하고 저소득층 및 농어촌지역 등 학습여건이 취약한 학생에게 무상 또는 낮은 가격의 보완적 학습 기회를 제공함으로써 교육의 형평성을 높이기 위한 방안으로 ‘방과후학교’ 사업을 추진하고 있다. 방과후학교는 그 이전까지 실시되던 방과후 자율보충학습, 특기적성 교육 및 방과후 보육지원 활동을 통합한 개념이다.

방과후학교는 종전의 방과후 교육활동에 비하여, 외부기관(대학이나 비영리단체 등)에 위탁 운영하는 것이 가능하고 학원강사를 강사로 초빙할 수 있으며, 타교 학생이나 지역의 성인들도 프로그램 이수가 가능토록 대상을 확대하고, 인근학교 및 지역사회의 시설 활용을 높이며, 수요자인 학생의 선택권을 최대한 보장하는 등 차별성을 지니고 있다.

2005~2006년 시범사업 지원을 거쳐 2007년에 1,017억원을 투입(지방비 포함 2,034억원), 방과후학교를 본격적으로 지원하였다. 이를 통해 88개 시·군 지역의 방과후학교 지원과 기초생활수급대상자 자녀 30만명에 대한 바우처(자유수강권) 지원, 700개 초등학교 방과후보육 지원이 이루어졌다.

농산어촌 방과후학교 지원은 전국에서 88개 도·농복합시와 군 지역을 선정해 초등보육 시설비, 프로그램 운영비, 외부강사비, 이동수단비 등을 지원하는 사업으로, 해당되는 지역은 지방자치단체(시청 또는 군청)의 대응투자액과 지역의 여건에 따라 최소 4억원에서 최대 6억원까지의 예산을 지원받는다.

도시 저소득층 자녀의 교육기회 격차 해소를 위해 2007년에 본격 도입되는 바우처 제도는 1인당 월 3만원의 수강권이 제공되어, 학생의 선택에 따라 본교는 물론 인근 학교의 방과후학교 프로그램을 수강할 수 있도록 하며, 기초생활수급대상자 자녀 약 30만명에게 10개월간 지급된다. 또한 700개의 초등학교에 방과후보육 시설비가 지원되어 맞벌이 부부의 자녀 양육 부담을 덜고 여성인적자원의 활용에도 기여할 것이다.

2007년에는 특히 방과후학교의 제도적 정착을 이루기 위하여 96개 거점학교를 운영하여 지역 실정에 맞는 우수 모델을 창출·확산하고, 현장 교원, 학회, 대학 및 각종 연구단체 등 전문가 집단과 연계하여 우수 프로그램을 개발하여 현장에 적용하며, 온라인 관리 시스템을 개발·보급하여 수강신청, 출결관리, 강사풀 운영, 통계 조사 등 방과후학교 운영으로 인한 교원의 업무부담 경감을 지원하였다.

2. 교육복지정책 추진의 문제점

우리 사회에는 아직 교육복지라는 개념이 널리 공유되고 있지 못하며 인식도 미흡하고, 교육복지정책의 추진체계도 확고하게 정립되어 있지 못하다. 교육복지정책 추진 상의 문제점을 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 중앙부처 및 지역의 교육복지기관 간 유기적 연계협력이 미흡하다는 점이다. 교육복지 관련 기관 간 각 단계에서의 수평적 협력이 원활히 이루어지지 않아 기능의 중복이 발생하고 연계협력에 의한 시너지 효과를 거두지 못하고 있다는 것이다. 교육복지 관련 사업이 다수 부처에 산재되어 개별적으로 추진되고 이를 전체적으로 조정하는 기능이 없어 수요자에 대한 종합적이고 효율적인 교육복지 서비스 제공에 한계가 나타나고 있어 이에 대한 대책이 절실한 실정이다.

둘째, 관주도의 하향식 정책 추진이 기관 단위로 폐쇄적으로 이루어지는 경우, 민간의 참여가 제한되고 참여가 있더라도 수동적이 되며, 관료제적 행정에 따른 전시주의, 형식주의 등의 부작용이 나타나 결국 지역의 전반적인 교육복지 역량과 활력을 저하시키는 요인이 되기도 한다.

셋째, 현장중심의 교육복지 서비스 인프라가 부실하다는 점이다. 지역 간에 교육복지 서비스 인프라 수준의 격차가 심하다. 다양한 서비스 공급자간 국지적인 네트워크는 있으나 이를 전체적으로 연계하고 조정하는 중심기구가 없어 사업 추진과 정보교환 등에 있어 비효율이 나타나며, 이로 인해 서비스 공급자와 수요자 간 연결 기능에 제약이 나타난다. 또한, 학교, 가정, 지역사회 간의 유기적인 협력이 교육복지사업의 성공을 위해 필수 요소임에도 불구하고 현실적으로는 상당한 소통의 어려움을 겪고 있다.

넷째, 잠재적 민간 서비스 공급 자원의 참여 및 활용이 부진하다는 점이다. 교육복지 영역에서 도움을 줄 수 있는 잠재적 자원이 민간부문에 존재하나 이들의 참여를 이끌어내고 구체적 행동으로 유인하는 시스템을 효과적으로 마련하지 못하고 있다.

다섯째, 학교의 교육복지역량이 부족하다는 점이다. 학교관리자와 교사들의 교육복지에 대한 인식 부족, 학교의 학생진단·상담 및 지원기능 불충분, 교육복지적 학교문화의 미형성 등으로 학교구성원의 교육복지 의식 및 행동양식이 부족하며, 교육복지 향상을 위한 학교의 교육 프로그램 및 학사 운영 등이 미흡한 실정이라는 것이다.

여섯째, 교육복지사업을 담당하는 전문인력의 양성, 배치, 복무, 신분보장, 전문성 신장 등의 문제이다. 현재 학교에서 교육복지사업을 지원하는 지역사회전문가 등의 경우 비정규 계약직으로서 열악한 근무조건과 처우, 신분불안이라는 어려움을 안고 근무하고 있어 이의 개선이 필요한 실정이며, 담당교사에 대한 인센티브가 요구되고, 향후 교육복지사업을 체계적, 전문적으로 수행하기 위한 전문인력의 역할과 활동방식, 자격요건, 양성 및 배치 등에 대한 국가정책이 필요한 상황이다.

일곱째, 현재의 교육재정의 전반적 어려움은 국가와 지역수준에서 주민과 교육수요자의 요구에 부응하는 충분한 교육복지사업의 추진을 저해하는 원인이 되고 있다. 또한, 지역단위 재정운용에 있어서도 기관별, 사업별로 칸막이가 되어 있어 현장 실정에 맞는 신속적인 재정운영에 어려움이 있고 결국은 전체적인 재정운영의 효율성을 떨어뜨리는 문제가 있다.

일곱째, 교육복지사업 추진의 법적 근거가 개별 관련법령에 산재되어 있거나 법적 근거가 미비한 경우가 있어 종합적이고 체계적이며, 안정적이며 지속적인 교육복지정책 추진에 한계가 있다는 점이다. 국가적 교육복지체제의 비전과 마스터플랜을 바탕으로 이를 실현하는데 필요한 충분한 법적 근거가 마련되어야 할 것이다.

IV. 교육복지정책의 과제

1. 기초교육수준(educational minimum)의 설정

정부가 하여야 할 우선 과제는 사회적으로 수용 가능한 기초교육수준을 공식적으로 설정하는 일이다. 교육소외의 판단, 교육자원의 투입 대상과 범위 등 교육복지정책의 주된 결정들이 이를 기준으로 이루어지기 때문이다. 인간다운 삶을 누리기 위한 기본적인 요건, 사회의 구성원으로서 성공적인 사회적 삶을 살아가는데 요구되는 기초적인 능력 및 자질, 자신의 잠재역량을 최대한 발휘하면서 성장해 가며 자아실현의 삶을 사는데 필요한 기본적인 역량과 자세 등을 갖추기 위한 학습경험, 이와 같은 학습경험 제공에 필요한 기본적인 교육조건들이 교육적인 원리에 따라 조직되어 제시되어야 한다.

2. 교육복지실태 조사 및 데이터베이스 구축

기초교육수준을 기준으로 사람들의 실제 교육기회가 얼마나 충족되고 있는가를 정기적으로 조사하여야 한다. 이는 곧 ‘교육소외 조사’라고도 할 수 있다. 우선 적용할 수 있는 방법은 교육소외의 유형에 따라 조사를 실시하는 것이다. 아래 표는 교육소외의 유형에 따라 예상되는 소외집단을 제시한 것이다.

<표 4> 교육소외 유형 및 대상 집단

교육소외의 유형			대상 집단
교육기회의 접근 제한			장애자, 병·허약자, 학업중단자, 저학력 성인, 탈북자, 외국인
교육부적응	교육내용 부적응		일반학생, 탈북학생, 외국인 학생, 귀국학생
	교육방법 부적응		일반학생, 탈북학생, 외국인 학생, 귀국학생
	교육환경 부적응	물리적 환경	일반학교
		심리·문화적 환경	일반학생, 탈북학생, 외국인 학생, 혼혈학생, 귀국학생
교육기회 공급 불충분			일반학교

첫째, 교육기회의 접근 제한은 취학의 기회를 갖지 못하는 경우로서, 신체적(장애자, 병허약자) 또는 경제적 이유(저소득층)로 인한 경우, 경제적 능력이나 부적응 등의 문제로 학업을 중단한 경우(저학력 성인, 학업중단자), 법적으로는 기회가 주어지고

있으나 사실상 학교교육에 적응할 능력이 없어 스스로 취학하지 않는 경우(탈북자, 외국인) 등이 해당된다. 극소수이기는 하지만 특정한 사유로 의무취학을 하지 않는 의무교육면제자 또는 미취학자들의 문제도 같은 범주에서 다루어질 수 있을 것이다.

둘째, 교육부적응은 교육기회를 갖고 있는 학습자를 대상으로 매우 광범위하게 나타나는 현상인 만큼 이를 조사하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 특히, 적응과 부적응의 구분을 어느 선에서 판단할 것인가의 문제가 대두된다. 경우에 따라서는 적응도 또는 부적응도와 같은 목표 달성 비율의 문제로 접근해야 할 필요도 있을 것이다. 교육부적응은 그 내용도 매우 다양하게 나타날 수 있다. 교과별로 교육내용 및 교육방법에 대하여 나타날 수도 있고, 교육환경과 관련하여 나타날 수도 있으며, 결과적으로 학교생활 전반에 대한 부적응을 조사할 수도 있을 것이다. 특히, 학교에 다니고 있는 탈북학생, 외국인학생, 귀국학생의 경우 교육내용과 방법, 심리·문화적 교육환경과 관련하여 부적응을 나타낼 가능성이 높다고 본다. 혼혈학생의 경우는 이에 대한 차별 또는 배타적 반응을 보이는 주변의 풍토와 관련하여 심리·문화적 환경면에서 부적응을 나타낼 가능성이 있다.

교육 기회 공급의 불충분은 다양한 원인으로 인해 나타날 수 있기 때문에 정형화된 유형을 제시하는 것이 쉽지 않다. 특정 지역, 특정 학교의 교육자원 공급 및 교육기관 운영이 원활치 않아 충분한 학습기회를 제공하지 못하는 경우를 생각할 수 있다. 특정 지역의 교사 배치·확보가 어렵다거나 교육시설이 불충분 또는 낙후되어 있거나, 재해나 학내 사정으로 장기간 휴업이 이루어졌거나 하는 경우 등이 해당된다. 학습자의 문제로는 장기간 결석을 하였거나 정학 등의 처분으로 수업을 받지 못한 경우 등을 생각할 수 있다. 어떤 이유든 충분한 학습경험을 할 수 없는 교육소의 현상이 나타날 가능성은 상존하고 있다고 할 수 있다.

교육당국과 교육기관은 이와 같은 교육소외의 실태를 정확하게 파악하는 일에 체계적인 노력을 기울여야 한다. 궁극적으로 교육소외 현상은 학업성취도에 반영되게 될 것이나 시험성적만으로 이와 같은 다양한 형태의 교육소외 현상을 파악할 수는 없기 때문에 다양한 조사방법을 개발하여 적용할 필요가 있을 것이다. 조사 결과는 교육소외를 해소하기 위한 제반 노력의 출발점이 되는 동시에 교육소외 현상을 체계적으로 연구하기 위한 기초자료가 된다. 정기적 조사를 통해 교육소외 현상이 어떤 양상으로 진행되고 있는가를 파악하고 이에 장·단기적으로 대처하는 것도 정부가 취해야 할 과제 중의 하나이다.

3. 교육소외의 발생 구조 및 과정에 대한 지식토대 구축

조사된 교육소외 현상에 대한 체계적인 연구가 이루어져야 한다. 소외현상의 원

인과 배경, 관련 변인, 영향 과정 및 파급효과 등 교육소외의 발생구조와 과정에 대한 체계적인 연구를 통해 지식·정보를 축적함으로써 객관적이고 과학적인 정책적 대응의 기반을 구축해야 한다. 이를 위해 교육복지 연구를 위한 안정된 기금을 마련하여 연구를 활성화하고 교육복지연구기관을 설립 또는 지정하여 일관성 있는 연구의 실시와 연구결과 및 지식정보의 데이터베이스를 구축 운영토록 하여야 한다.

4. 교육소외 해소를 위한 교육복지시스템 구축

가장 중요한 과제는 무엇보다도 교육소외 해소를 위한 교육복지 시스템을 구축하는 것이다. 교육복지 시스템은 1) 교육소외를 진단하고 조사 연구를 실시하는 기능, 2) 교육복지정책을 수립 실행하고 이에 필요한 제도와 인프라를 정비하는 기능, 3) 교육복지 수요자에게 필요한 프로그램을 개발하여 적용하고 이를 평가하는 기능, 4) 교육복지 서비스의 효율적 제공을 위한 인적, 물적 자원을 개발, 조달, 관리하고 현장중심의 네트워크를 형성하여 수요자와 공급자를 연결시키는 기능 등으로 구성되어야 한다. 이러한 네 가지 기능을 중심으로 정부와 공공기관, 교육청과 학교, 학부모, 지역사회기관·단체, NGO 및 일반시민, 연구기관 및 전문가, 대학 및 기업, 언론 등이 제 각기 적절한 역할을 분담하며 유기적으로 협력하는 통합적 교육복지 시스템을 구축하여야 한다.

5. 교육복지를 위한 자원의 확보 및 활용

교육복지는 정부나 학교 등 공공기관의 노력만으로는 목적을 달성하기 어려운 영역이다. 인적, 물적 자원이 한정될 뿐만 아니라 가정과 민간부문의 참여와 지원 없이는 광범위하게 존재하며 수시로 발생하는 교육소외 현상에 적절하게 대처하는 것이 불가능하다. 정부의 힘만으로 교육소외 현상을 해소하려 한다면 엄청난 규모의 교육복지 담당조직과 인력, 예산이 소요될 것이며, 효율성 면에서 볼 때에도 결코 최선은 아닐 것으로 생각된다.

교육복지 시스템에서 무엇보다 중요한 요소는 네트워킹(networking)이다. 우리 사회에는 이미 교육소외 문제에 대하여 다양한 측면에서 관심을 지니고 일정한 도움을 줄 수 있는 자원들이 다양하게 존재하며 더 많은 잠재적 자원들을 발굴할 여지가 있다고 본다. 잠재된 가용 자원들을 교육복지 영역으로 유인하는 통로가 마련되어야 하며, 학부모의 참여, 자치단체와 민간의 지원과 협력도 확대될 여지가 많다. 정부가 해야 할 일 중의 하나는 이러한 다양한 자원들이 교육복지 서비스 제공에 효율적으로 기여할 수 있는 참여와 협력의 메커니즘을 형성하는 것이다.

6. 지역단위 현장중심 교육복지 서비스 체제 구축

가. 지역차원의 네트워크 활성화 : 중핵기구의 설치 운영

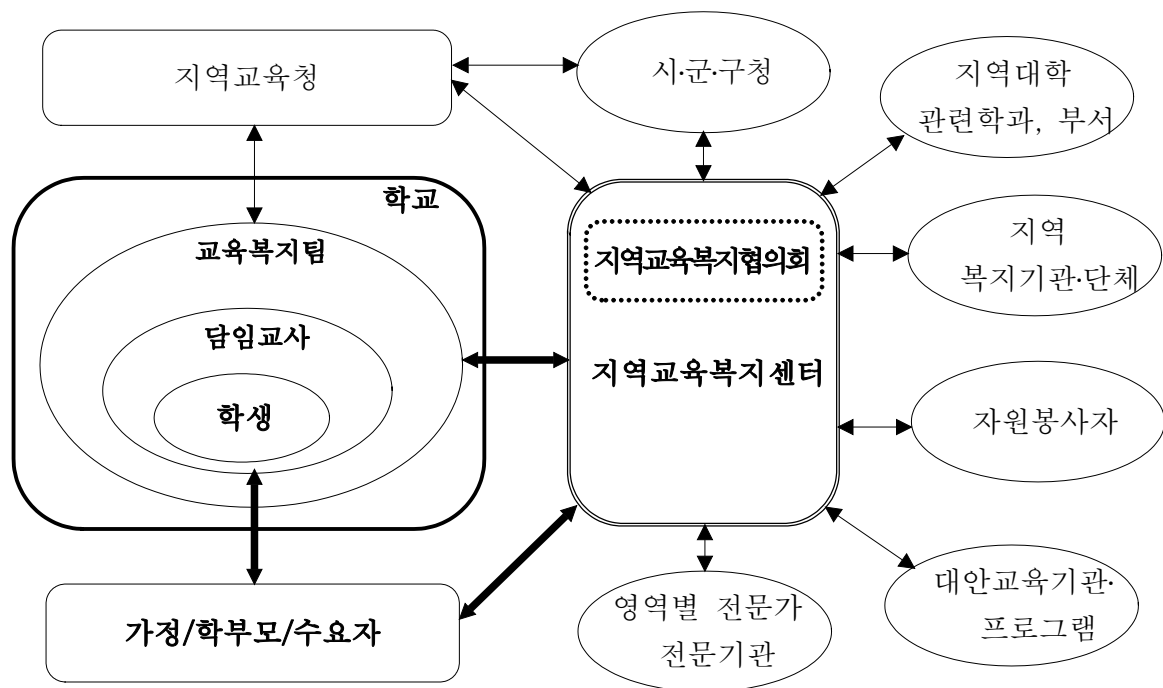
지역 전체적으로 학교와 다양한 지역교육복지 공급주체가 같이 참여하고 실질적 서비스 연계가 이루어질 수 있는 교육복지 중핵기구의 필요성이 제기된다. 이 기구의 역할은 1) 지역차원의 교육복지 비전과 마스터플랜을 바탕으로 체계적으로 안건망을 설계, 구축, 관리하며, 2) 지역차원의 교육복지 수요를 진단하고 대책을 논의하여 문제와 해법을 공유하고 정책을 건의하며, 3) 교육복지 공급주체 간 소통과 협력을 촉진하고 전체 네트워크 운영에 있어 리더십을 발휘하며, 4) 수요자와 공급자를 연결시켜 적기에 적절한 서비스를 받을 수 있도록 하고, 5) 인력과 재정의 조정, 통합, 연계, 재배분 등을 통해 자원의 효율적 활용을 꾀하고 6) 학습네트워킹을 통해 참여인력의 능력을 신장시키고 잠재자원의 개발을 촉진하는 것이다. 본 장에서는 이를 가칭 ‘지역교육복지센터’로 부른다(그림 4).

나. 학교 교육복지부(팀)의 설치 운영

학교에 교육복지적 도움이 필요한 학생을 지원하기 위한 교육복지팀을 구성 운영한다. 담임교사 차원에서 학생의 문제를 해결하기 어려운 경우 담임은 교육복지팀과 상의하여 필요한 도움을 제공한다. 교육복지팀은 담임, 학생, 보호자와 1차적인 상담과 협의를 진행하고 학교 내에서 가능한 지원을 제공한다. 학교만의 역량으로 문제가 해결되지 않는다고 판단되는 경우 교육복지팀은 지역교육복지센터에 도움을 청하고 센터는 학생의 문제에 대한 2차 진단을 바탕으로 적절한 서비스 공급자 및 프로그램을 연결한다.

교육복지팀은 교육복지 담당교사, 전문상담교사, 학교사회복지전문가(사회복지사), 보조인력(수습교사·수습복지사 및 자원봉사자) 등으로 구성한다. 인력을 모두 배치하기 어려운 소규모학교 등의 경우에는 지역교육청에 인력을 배치하고 이들이 복수의 학교를 담당하도록 한다.

교육복지팀의 역할은 1) 학생을 중심으로 교육소외 발굴·진단 및 교육복지서비스 지원수요를 파악하고, 2) 수요에 맞는 1차적 서비스 제공 및 2차적 서비스 공급체제를 구축, 유지하고, 3) 가정 및 지역교육복지센터와 협력하여 학교-지역교육복지센터-지역복지기관으로 이어지는 지원체제를 가동시키는 것이다.



다. 교육복지 인력의 확보 및 개발

전문인력의 안정적 확보와 전문성의 향상은 가장 기본적인 과제이다. 학교 및 지역복지기관에 근무하는 인력을 업무량에 맞게 확보하여 배치하고 장기간 안정적으로 근무할 수 있도록 처우와 근무여건을 개선하며 잦은 인사이동을 지양하고, 지속적으로 능력을 개발할 수 있도록 학습기회를 제공하고 여건을 조성해야 한다. 학교의 교육복지 담당교사는 그 지역의 거주자 중에서 해당학교에 수년간 장기근무가 가능한 자를 선정하도록 하고, 교육복지에 대한 전문적 역량을 높일 수 있도록 다양한 연수 프로그램 참여기회를 제공할 필요가 있다. 교육복지를 지원하는 교육청 담당인력의 장기 근무도 필요하다. 담당 장학사나 지원인력의 잦은 변동은 사업지원의 일관성과 안정성을 저해하는 요소가 될 수 있다.

학교관리자 및 교원에 대한 교육복지 교육이 강화되어야 한다. 학교의 교육복지 역량 강화는 교육복지팀 구성만으로 되는 것은 아니며, 교장, 교감 등 학교관리자를 비롯하여 일반교사가 이에 대한 기본인식과 마인드, 실천 역량을 지닐 때 비로소 가능하다. 현재는 교육복지와 교육을 별개의 이질적인 영역으로 인식하는 경향이 있는 것으로 보이는 바, 두 영역을 통합적으로 인식하여 교육복지가 교육의 본질적인 영역임을 이해하고 실천적 역량을 갖추는 때 학교의 교육복지 기능이 활성화 되고 지역사회와의 연계 협력도 촉진될 수 있을 것이다. 이를 위해 교원양성과정부터 교육복지에 대한 이론 및 체험학습 중심의 교육을 실시하고 현직교사 연수프로그램에 반영하며, 교사가 필요로 하는 경우 다양한 학습의 기회를 가질 수 있도록 지원해야 한다.

라. 교육복지 재정의 확충 및 효율적 운영

중앙부처별로 사업이 추진되고 예산이 배정되어 지역에 내려와서는 칸막이를 형성한다. 교육부 사업, 복지부 사업, 국가청소년위원회 사업, 문광부 사업 등이 별개로 분산 추진되고 사업 평가도 별도 평가체제에 의해 독립적으로 이루어지므로 지역에서 이를 통합 연계 추진하는데 구조적으로 한계가 있다. 따라서, 국가 및 광역자치단체 지원 예산에 대하여 지역교육복지 통합기금을 만들어 ‘기본사업비 + 연계 중심 공모제’ 방식을 적용하는 방안이 검토될 필요가 있다. 지역교육복지 수요 조사를 바탕으로 가장 지원이 필요한 곳에 예산지원이 이루어지고 가장 효과적, 효율적인 방식으로 집행될 수 있도록 통합 운영관리체제가 도입될 필요가 있다. 통합예산의 편성 및 집행은 지역교육복지협의회의 권한과 책임으로 하고 그 실무적 운영은 지역교육복지센터가 담당토록 한다.

마. 사업운영 방식 및 서비스 질 개선

교육안전망의 사업 추진은 기본적으로 민간중심, 현장중심, 고객중심으로 이루어져야 한다. 관주도의 사업추진은 민간부문의 활력을 저해하고 행정적 관점이 전문성의 원리를 침해할 수 있고 사업의 경직화 및 형식화를 가져오는 고질적 문제점에서 벗어나기 어렵다. 사업 추진의 중요한 의사결정은 현장의 여건과 맥락을 충분히 반영하여 신속하면서도 상향식으로 이루어져야 한다. 또한, 사업의 운영은 공급자보다는 수요자 관점에서 설계되고 수요자의 요구변화에 부응하여 유연하게 실행되어야 한다. 이들 조건은 지역교육안전망 운영에 있어 보다 많은 주체들의 적극적인 참여 하에 로컬 거버넌스를 실현하기 위한 필요조건에 해당한다.

교육안전망에서 제공되는 서비스의 질을 관리하기 위해서는 몇 가지 기본적인 지표를 바탕으로 추진되는 사업에 대한 상시적인 평가 점검 및 피드백이 요구되는데, 적용되어야 할 지표들은 서비스의 형평성 및 보편성, 중복 및 사각지대 여부, 적시성, 접근성, 연계·통합성, 전문성, 적합성, 일관성 및 안정성, 효율성, 효과성, 수요자 만족도 등이다. 지방정부 및 지역교육복지센터(또는 평가위임전문기관)는 일시적, 형식적, 전시적 평가를 지양하고 이들 지표를 통한 체계적, 일상적 평가를 통해 실질적인 서비스의 개선을 꾀하여야 한다.

바. 지역 리더십의 구축

지역교육안전망을 구축하고 효과적으로 운영하기 위해서는 지역의 교육복지 비전과 마스터플랜을 수립 제시하고 네트워크 구축 및 운영을 주도하며, 지역 차원의

문제를 제기하고 공동의 해결방안 모색을 이끌어가는 리더십의 필요성이 절실하다. 이는 어느 한 기관이 주도하기보다는 공유된 리더십(shared leadership)의 형태가 되는 것이 바람직하며 네트워크의 중핵기구(지역교육복지센터)가 리더십 기능의 촉진자 역할을 해야 할 것이다. 리더십 기구의 구성과 운영을 지나치게 관주도로 하는 것은 앞에 언급된 바와 같이 자생력을 상실하고 수동적, 형식적으로 운영될 가능성이 높기 때문에 지방정부는 측면에서 지원하는 역할에 그치고 실질적인 리더십 기능은 민간에 맡기는 것이 바람직하다.

7. 법적, 제도적 기반의 구축

국가교육복지체제의 수립과 이에 필요한 정책을 효과적, 안정적으로 추진하기 위해서는 제도 구축과 정책 추진을 위한 법적 근거가 확고하게 수립되어 있어야 할 것이다. 국민들이 공감할 수 있는 국가교육복지체제의 비전과 마스터플랜을 먼저 수립하고 이를 토대로 하여 법령에 필요한 사항을 발굴할 필요가 있다.

법령에 반영되어야 할 사항은 기본적으로 ① 교육복지의 정의와 범위, ② 국민의 교육복지에 관한 권리와 국가 및 지방자치단체의 시책 강구 의무, ③ 국가교육복지 정책의 추진체제(가칭 중앙교육복지위원회) 수립, ④ 국가교육복지 기본계획 수립 시행에 관한 사항, ⑤ 국가기초교육수준의 설정, ⑥ 교육복지의 실태조사 및 점검, ⑦ 교육차별 방지에 관한 사항, ⑧ 교육격차 해소에 관한 사항, ⑨ 교육복지 증진을 위한 연구지원 기능, ⑩ 교육복지재정의 재원 및 확보방안 ⑪ 교육복지 담당인력의 양성·배치에 관한 사항, ⑫ 기타 국가적 교육복지사업(예: 교육복지투자우선지역사업 또는 교육복지특구)의 추진 근거 등이라고 할 수 있다.

또한, 지역단위 교육복지 서비스체제 구축을 위해서도 법령이나 지방입법을 통해 제도적으로 뒷받침 되어야 할 부분들이 많을 것이다. 가칭 지역교육복지발전협의회의 구성·운영, 지역교육복지센터의 설립 및 운영에 관한 사항, 지역 교육복지인력의 배치·처우·신분에 관한 사항, 지역단위 통합적 예산의 편성 및 운영 문제 등 법적, 제도적 근거가 필요한 사항에 대한 입법 조치가 필요하며, 교육복지체제의 원활하고 효과적인 운영을 위한 행정적, 재정적 지원의 근거 등도 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 교육부 (1996). 교육복지종합대책(1)
- 교육부 (1997). 교육복지종합대책(2)
- 교육인적자원부 (2004). 참여정부 교육복지종합계획(2004-2008)
- 교육인적자원부 (2005). 농산어촌 교육여건개선 기본계획(2005-2009)
- 교육인적자원부 (2006). 다문화가정자녀 교육지원대책. 2006. 5
- 교육인적자원부 (2007). 업무분장 및 주요업무 추진계획. 교육인적자원부
- 교육인적자원부 (2007). 2007 주요업무계획 보도자료
- 교육인적자원부 (2007). 참여정부 교육정책추진사례분석연구 I : 교육격차 해소
- 교육인적자원부 (2008). 교육백서 2003-2007
- 김인희 (2006). 교육복지의 개념에 관한 고찰. 교육행정학연구. 24(3) 55-79
- 김인희 (2007). 교육복지의 원리와 과제. 공주대학교 교육복지연구포럼. 2007.3
- 김인희 (2008). 지역교육안전망 구축조건 탐색. 교육행정학연구. 26(2).
- 김정원 (2008). 교육복지투자우선지역 지원사업의 주요 특징, 성과, 과제. 한국학교사회복지학회 춘계학술대회 발표논문.
- 대통령자문교육혁신위원회 (2007). 미래교육 비전과 전략(교육비전 2030)
- 대한민국정부 (2004). 빈곤 대물림 차단을 위한 희망투자전략
- 대한민국정부 (2006). 함께 가는 희망한국 비전 2030
- 류방관 (2006). 교육격차 해소와 교육안전망. 교육안전망지원센터 개소식 기념세미나 논문발표집. 한국교육개발원
- 류방관 (2007). 교육안전망 구축방안 탐색을 위한 기초연구. 한국교원대학교 교육정책대학원 제5회 교육정책세미나 발표논문
- 이인영 외 (2006). 교육격차해소법안(의안번호 3950). 대한민국국회
- 이종재 외 (2004). "교육소외계층을 위한 교육복지정책의 방향과 과제". KEDI position paper 제1권 제23호, 한국교육개발원
- 이주호 외 (2005). 교육격차 해소를 위한 법률안(의안번호 2495). 대한민국국회
- 이혜영 외 (2006). 교육복지에 관한 법제 연구. 교육부정책과제연구
- 한만길 외 (2007). 교육안전망의 중장기 발전전략. 한국교육개발원
- 한만길 외 (2008). 교육안전망 구축방안 연구. 한국교육개발원
- DfES (2004). *Every child matters: change for children*
- Williams, R. & Pritchard, C. (2006). *Breaking the cycle of educational alienation*. New York: Open University Press

토 론 자 료

하 헌 태

서울시 노원구 용동초등학교 교장

주제 1. 현장에서 느끼는 교육복지우선지역 지원사업의 효과 및 한계

주제 2. 교육투자우선지역 지원사업의 법적·제도적 개선사항

주제 3. 바람직한 교육복지법 모델

서울용동초등학교 교장 하헌태

I. 현장에서 느끼는 교육투자우선지역 지원사업

1. 교육투자우선지역 지원사업의 목표 및 취지

이 사업의 목적은 저소득층 아동의 출발점 평등을 위해 학습 결손 치유 및 예방, 방과후 보호, 심리·정서지원, 문화체험 등 다양한 교육복지 서비스를 제공하고, 이를 통해 소외된 계층의 아동이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 돕는데 있다. 또한 이 사업의 취지는 학교가 중심이 되어 지역교육공동체를 구축하여 저소득층 아동 및 청소년의 교육적 취약성을 해결해 나가고자 하는 데 있다.

2. 교육투자우선지역 지원사업의 운영 방법

학교 상황에 따라 여러 가지가 있으나 대체로 학습영역(학습클리닉, 도서실 활성화), 문화영역(문화소모임, 학급자치활동지원), 정서영역(상담, 심성계발), 복지영역(교육복지실 운영, 방과후교실 지원), 지원영역(교육복지운영, 교원전문성 신장)으로 구성하여 운영하고 있다.

가. 학습부진 및 학습장애 아동에 대한 학습지원을 통해 심각한 학습결손을 치료한다.

나. 일회성 사업보다는 지속적이고 일상적인 사업에 주력한다.

다. 초등 교육과정과 연계하여 학년, 학급에 다양한 예방 프로그램을 지원한다.

라. 학교부적응 아동, 위기가정 아동에 대하여는 사례관리를 실시하여 집중 관리한다.

마. 교내 및 지역사회의 자원을 적극 활용하고 연계·협력하여 사업을 진행한다.

3. 교육투자우선지역 지원사업의 실제

단위 사업명	세부사업명	사업운영실제	연계협력기관
학습	학습클리닉	개별 및 소그룹 학습지도 운영	<ul style="list-style-type: none"> 노원청소년수련관 엄마사랑공부방 시립노원노인복지관 중계학습관
	도서실활성화	주기별로 운영	<ul style="list-style-type: none"> 교육복지학교 도서실 : 연합 사서교사 연수 및 연합 도서관 문학기행 등
문화	문화소모임	건강관리 일상속문화활동 (방과후 교실 수업지원)	<ul style="list-style-type: none"> 의료생협 : 건강증진활동, 먹을거리 교육 타악그룹 카타 : 어린이 난타활동지원 국악교실 : 개인강사활동
	학급자치활동 지원	학급별(주제별) 지원	<ul style="list-style-type: none"> 학교 및 지역도서관, 평생학습관 등
정서	상담	미술치료 인지치료 언어치료	<ul style="list-style-type: none"> 서울여대가족지원센터 : 상담 덕성여대웰빙센터 : 심리 프로그램 등 덕성언어심리연구소 : 언어치료 지원 갈등해결센터 : 학교폭력 관련집단상담 서울청소년상담지원센터 : 동반자 프로그램 노원노인복지관 : 미술치료 연계 내일여성센터·제나가족센터 : 성교육, 상담
	심성계발	인터넷중독예방프로그램, 학교폭력예방프로그램, 평화교육, 성교육-아하해피버스킹, 진로지도설계워크샵	<ul style="list-style-type: none"> 공릉복지관 : 예방프로그램 교육 노원청소년자활지원관 : 진로교육 연계 아하청소년성문화센터 : 성교육 갈등해결센터 : 학교폭력예방관련 교육 국립재활원 : 장애인식교육 의료생협 : 먹을거리 교육
복지	교육복지실운영	가족지원 강화 사례회의 정례화 가정방문, 대상아동지원(수련회비 지원, 교재비 지원 등), 사례관리 및 지역연계사업, 건강증진사업, 학부모 연수, 기관실무자 간담회 운영	<ul style="list-style-type: none"> 중계3동, 하계1동사무소 내일여성센터 지역방과후 7개소 양천시민회 무지개센터 유치원(상원, 보람) 노원나눔의집 나란히교육지원센터 2001아울렛 산업대, 서울여대, 덕성여대 강경미소아정신과, 선신경정신과 시립노원노인복지관 노원청소년수련관 북부교육청
	방과후교실 운영지원	사랑의 공부방 희망의 공부방	<ul style="list-style-type: none"> 시교육청 지원
지원	교육복지운영	지역사회기관연계 사례회의운영	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회교육전문가 연수 사례관리자 교육 실무자 공동워크샵 참석
	교원전문성신장	교사 및 학부모 연수	<ul style="list-style-type: none"> 외부장사초빙, 자체연수, 연계기관 공동연수

4. 교육투자우선지역 지원사업의 효과

가. 학생의 경우

본교 재학생 1160명 중 약 20%에 해당하는 230여명 아동이 도움을 필요로 하는 교육복지대상아동이며, 이들은 복합적 문제를 가지고 있거나 위기상황인 경우의 아동이 많은 실정이다. 이에 다양한 욕구와 문제를 가진 집중대상아동에 대한 개별화 된 개입을 위하여 전담 사례관리 인력을 두고 지도관리를 하고 있다. 아동의 학교, 방과후 교실 등에서의 적응 상황 등을 모니터하고, 지역 기관과 연계하여 공동 사례관리를 운영하는 등 다양한 방법을 모색하고, 특히 위기사례에 대한 개입에 있어 지역사회와 긴밀한 협조체계를 유지하여 운영하고 있다. 효과면에서 아동의 경우는 아동 개인을 둘러싸고 있는 안전망을 확충하여 신변 보호 및 개별관리가 이루어지고 있다. 우선 취약계층 아동을 찾아 따뜻한 관심 및 온정으로 개별 사례 관리를 통해 학교적응력 향상, 문화적 결핍해소, 또래관계 증진, 심리정서 안정 등 긍정적인 변화가 일어나고 있다.

나. 교사의 경우

교사들의 교육투자우선지역 지원사업에 대한 이해와 참여를 유도하기 위해 지역사회교육전문가를 모든 교육활동에 참여시켰고 사업 안내를 위한 연수 진행, 학급자치활동지원에 대한 설명회, 간담회를 실시한 결과 교사들의 교육복지 사업에 대한 담임교사와의 상호이해가 매우 높았다. 그리하여 대상아동에 대한 교사와의 긴밀한 협력체계를 이루어 모든 활동을 원활하게 할 수 있었으며 예를 들면 대상아동 발굴 등이 적극적으로 이루어졌고, 아동특성에 맞는 서비스 개입을 활성화 할 수 있었다. 학급의 아동이나 학급 프로그램 지원, 학급자치활동지원 운영 등에서 특히 효과가 컸다.

다. 학부모의 경우

학부모들에게는 연수와 홍보는 물론 직접 학교활동을 하도록 하면서 접근하였더니 본 사업에 대한 신뢰와 성과가 높았다. 즉 도서실 활용의 경우 학부모가 명예사서로 아동들과 직접 활동을 하고, 멘토링 프로그램, 책잔치 등 사업의 주체로 참여시킨 결과, 기대이상의 효과가 있었다. 학생의 지원을 직접 피부로 느끼면서 학교에 대한 시각이 긍정적으로 변화되었고, 사교육비가 경감되었으며 점차 학교활동에 적극적으로 참여하여 다른 교육활동에 긍정적인 효과를 얻을 수 있었다.

라. 학교의 경우

교육투자우선지역 지원사업 업무가 기존의 생활체육부에서 교육복지부로 명칭을 변경하여 운영하였다. 학교장, 교감, 행정실장, 담당부장, 지역사회 전문가를

포함한 실무소위원회와 교원만으로 구축된 실무위원회에서 세부사업에 대한 논의가 원활하게 이루어지고 있는 구조를 갖추게 되었다.

초창기 새로운 사업을 추진하는 과정에서 행정실의 업무과중과 기존 학교사업의 지출 방식과 다른데서 오는 혼란이 있었으나 사업이 진행되면서 자연스럽게 행정적인 업무는 안정화되었으며, 전체적으로 본 사업이 바람직하게 정착·운영되고 있다.

마. 지역사회와의 경우

연계기관이 점차 늘어나고, 연계된 기관을 이용하는 아동의 수가 늘어나면서 기관 실무자와 의사소통에 소요되는 시간과 노력이 많이 요구되었다. 따라서 지속적이고 원활한 의사소통을 위하여 기관별로 정례화 된 사례회의를 운영하였다. 이를 통해 서비스의 중복을 막고, 대상자에 대한 집중적이고 체계적인 사례관리가 진행될 수 있었고 지역 내에서 아동관련기관이나 교육지원센터가 증설되었으며 저소득 아동사업이 확대되었다. 또한 기관장과 기관 실무자 역시도 학교와 연계한 교육투자우선지역 지원사업에 대한 이해도가 높아질 수 있는 계기가 되었다.

또한 위기사례의 경우 기관과 공동 개입하여 복잡하고 다양한 욕구를 가진 대상자에게 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있었다. 학교와 지역사회내의 유관기관과의 협조체계를 통하여 제공되는 서비스에 대하여 지역사회 내의 학교에 대한 인식과 긍정적인 평가가 이루어졌고, 유관기관끼리 정보를 공유하여 개인발달 과업을 이루는데 효과적이었다.

5. 교육투자우선지역 지원사업의 한계

가. 교육투자우선지역 지원사업의 법적 제도 미흡으로 안정적 운영의 어려움

본 사업이 종결되고 후속적인 지원이 되지 않을 경우 수혜대상자의 상대적 박탈감으로 인한 부작용이 커질 수 있다. 한시적 시범사업으로 장기적이고 안정적인 사업운영에 한계성을 가진다.

나. 교육투자우선지역 지원사업 인력의 전문성 미흡과 신분보장의 한계

본 사업의 인력은 대학에서의 복지전공자, 보육교사 자격자, 사회복지사 자격자, 교사자격자 등 다양한 인력이 사업에 종사하다 보니 교육복지에 대한 전문성이 미흡하다. 또한 사업 담당자가 현재 계약직으로 되어있어 장기적이고 안정적인 사업 운영에 한계가 있으며 보수가 적어 이직으로 서비스 질에 영향을 미치고 있다. 교육복지우선지역 지원사업의 수행에서 사업의 실무를 담당하고 있는 지역사회교육전문가, 교육청의 프로젝트조정가, 별도의 사례관리자, 방과후 교사, 상담가 등의 역할이 불분명하다.

다. 교육투자우선지역 지원사업 수행 인프라구축 미흡

교육투자우선지역 지원사업 수행을 위한 기본 교육환경 인프라 구축이 미흡하다. 즉 각종 프로그램 운영을 위한 치료 공간 확보가 어렵다. 학급당 인원수의 조정, 대상아동인원수에 따른 교원 수 확보 등 교육여건개선과 관련한 안정적인 인프라를 구축하는 것이 현장에서 본 사업운영을 위해 절실한 필요조건이다.

라. 국한된 '저소득층' 아동의 지원 시스템으로 오는 역기능

지원이 저소득층 아동에 국한되어 있어 혜택을 받는 아동이 취약아동으로 '낙인'되어 오히려 역기능이 발생하고 있다. 즉 저소득층 아동의 경우 대부분이 취약가정으로 아동을 대상으로 하는 많은 서비스지원이 이루어져도 근본적인 아동의 생활의 핵심인 가정 내의 변화가 이루어지지 못한다. 차상위층의 아동이 혜택을 받을 수 없는 것도 문제점으로 대두되었다.

마. '표준화된 교육과정'이 필요하다.

표준화된 교육과정이 없어 학교별로 열의나 적극성 여부에 의해 프로그램이 다르고 운영내용도 많은 차이가 난다. 국가가 인정하는 표준화된 교육과정 위에 학교별 다양성이 인정되는 운영이 될 때 본 사업의 목적과 취지에 맞는 성과가 있을 것이다.

II. 교육투자우선지역 지원사업의 법적·제도적 개선사항

1. 법적·제도적으로 개선할 점

가. 교육투자우선지역 지원사업에 정부의 의지를 분명히 해야하고 관련법과 조직이 정비 되어야 한다.

교육투자우선지역 지원사업이 소외계층에 대한 보상적 차원이나 보호적 차원이 아닌 권리적차원, 인적자본에 대한 투자로 행해져야 하며 교육복지의 제도화를 위한 법과 조직이 정비되어야 한다.

나. 단일시스템 구축으로 학교에서 운영되고 있는 제도 속에 자리 잡아야 한다.

교육투자우선지역 지원사업이 미래사회의 주요정책이라는 점을 감안하여 이룰 힘 있게 추진해 나갈 수 있는 중심축이 구축되어야 한다. 미국이나 영국의 경우 교육과 훈련을 통합한 교육노동부가 설치되듯이 우리나라의 경우에도 교육복지를 실현할 단일시스템이 마련되어야 하겠다. 이런 시스템이 학교에서 운영되고 있는 제도 속에 자리잡아야 한다.

다. 교육투자우선지역 지원사업의 선정 기준이 확대되어야 하고 사업예산은 지속적으로 확보되어야 한다.

즉 현재 교육투자우선지역 지원사업 선정대상은 기초생활수급가정 학생 수 평균 70명 이상인 학교로 제한되어있으나 사업의 목적을 위해 학생수 평균 기준의 범위를 완화해야 한다. 예컨대 기초생활수급자 숫자만이 아니라, 차상위계층이나 급식지원대상자 수, 교사가 추천한 아동의 숫자 등을 포함하여 필요한 학교는 모두 수용해야 한다.

라. 학교자율권(재량권)이 확대되어야 한다.

사업내용 및 예산편성에 있어서 학교상황 및 학교장의 재량에 따라 자율적으로 사업이 진행 될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 교육투자우선지역 지원사업의 수행을 위한 독립적인 교육투자우선지역 지원사업법을 제정해야 하고 그 내용면에서 안정적인 사업 추진을 위하여 학교와 지역사회의 책임과 역할을 부여하여 유기적으로 네트워크가 활성화 될 수 있도록 한다. 사업예산은 학교 예산으로 통합하여 배부하고 학교별로 자율 적으로 운영되도록 하는 시스템이 반드시 필요하다.

마. 교육투자우선지역 지원사업이 포괄적, 연속적으로 이루어져야한다.

모든 사람들의 생애주기에 따른 교육욕구를 고려하고 충족할 수 있는 교육복지의 영역이 되어야 한다. 취학 전 아동에서부터 학교교육은 물론 평생교육이 지속적으로 연결 되어야 한다. 또한 교육투자우선지역 지원사업은 교육불평등 해소를 위해 교육 기회의 보장에서부터 교육과정의 보장, 교육결과의 보장을 포함해야 한다.

바. 교육투자우선지역 지원사업을 위한 기반조성이 시급하다.

학교시설 및 환경의 개선, 교사들의 근무조건 개선, 지역별, 성별, 계층별 교육장으로서의 완벽한 기반조성이 이루어졌을 때 사업성고가 크다. 따라서 무엇보다 기반조성이 시급하다.

Ⅲ. 바람직한 교육복지법 모델

가. 교육복지를 국가적 과제로서 전력을 다하기 위해서는 교육복지의 이념과 정신을 반영한 교육법이 제정되어야 한다. 특히 교육복지에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 역할을 분명히 하고 이에 대한 행·재정적 지원을 구체화해야 한다.

- 나. 취학 전 아동, 학교밖 청소년들, 교육의 기회를 놓친 성인들을 위한 지원이 평생교육차원에서 본격적으로 시행될 수 있도록 규정해야 한다.
- 다. 관련 조직의 협력체계 정비해야한다.
중앙부처간, 지방자치단체간, 중앙부처와 지방자치단체간, 지방자치단체와 교육청간 긴밀한 협력체계가 구축되어야 한다.
- 라. 교육복지기본법에 교육투자우선지역 지원사업법이 하위법령으로 들어가거나 또는 교육투자우선지역 지원사업 지원법이 별도로 제정하는 것을 제안한다.
- 마. 일부 저소득층 학생에게 제공되고 있는 사업이 모두에게 균등하게 혜택이 돌아가면서 필요한 학생에게는 더 많은 기회를 줄 수 있는 보편적인 형태의 교육복지 서비스 형태로 제공되어야 한다.
- 바. 농어촌지원법과 같이 도시 지역의 저소득 밀집지역의 저소득 학생들이 우리 사회의 건전하고 건강한 성인으로 발달할 수 있는 기회의 평등을 교육뿐만 아니라 문화, 정서, 복지 측면에서 보장한다는 것을 명시하는 규정이 있어야 한다.
- 사. 국가가 적극적으로 개입하여 저소득 지역의 아동들에게 기회의 평등을 보장하기 위하여 우선적인 투자를 한다는 의미를 살려주어야 한다.
- 아. 교육투자우선지역 지원사업이 학교와 지역사회가 연계하여 학생들을 지원하는 사업인만큼 지방자치단체의 적극적인 참여와 관심이 필요한 사업임으로 지방자치단체의 책무성에 대한 내용도 담겨져 있어야 한다고 본다.
- 자. 교육투자우선지역 지원사업 뿐 아니라 초등학교에서의 교육복지사업이 성공하기 위해서는 전 교사가 사회복지사의 역할도 함께할 수 있을 때 가장 효과가 크다고 본다. 이를 위해서는 교육대학교(전공, 부전공, 자격 취득기회 제공 등)의 적극적인 참여로 전문적인 인력을 확충할 수 있다.

IV. 제 언

이상에서 살펴보았듯이 전교생을 대상으로 교육복지 사업을 추진한 결과 많은 효과를 보인 반면 한계점도 나타났다.

교육투자우선지역 지원사업의 중요성을 감안 먼저 다음과 같은 내용을 제언한다.

1. 초등학교, 중학교, 고등학교와 연계가 되고 이에 적합한 법적·정책적 제도화가 시급하다.
2. 초등학교에서의 전문인력 확충은 교육대학교에서의 적극적인 참여가 요구된다.
 - 가. 전공과목, 부전공과목 개설
 - 나. 현 초등학교교사 중 교육경력자(일정기간)에게 재교육으로 자격취득 기회 제공
3. 교육투자우선지역 지원사업의 교육과정을 개발하는 연구소나 지원센터를 설립하여 발전적인 교육과정이 지속적으로 개발되어 현장에서 바람직하게 적용할 수 있는 시스템이 필요하다.

참 고 자 료

(교육복지법안)

교육복지법안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 국민의 기초교육수준 보장과 교육격차 해소에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 규정함으로써 국민의 교육복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) ① 국민은 누구나 균등한 교육기회를 통해 최소한의 교육수준을 보장받는다.

② 국가는 국민이 최소한의 교육 수준을 보장받을 수 있도록 사회적·경제적·문화적 여건의 차이로 인하여 발생하는 교육 격차를 적극적으로 해소하여야 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “교육복지”라 함은 교육의 기회·과정·결과에서 발생하는 교육격차를 해소하기 위하여 교육여건을 조성함으로써 교육 기회를 균등하게 보장하는 것을 말한다.
2. “교육격차”라 함은 사회적·경제적·문화적 요인으로 인하여 발생하는 개인·집단·지역간의 교육기회·교육과정·학업성취 등의 차이를 말한다.

3. “학생”이라 함은 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학생을 말한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 교육복지에 관하여 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다.

제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 교육복지의 증진을 위하여 노력하여야 하며, 제2조에 따른 기본이념을 구현하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 교육복지의 증진을 위하여 필요한 재정을 확보하고 이를 지원하여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 이 법에 의하여 시행되는 각종 사업의 효율적인 추진을 위하여 성과지표 개발 등의 연구를 실시하여야 한다.

제2장 중앙교육복지위원회 등

제6조(중앙교육복지위원회) 교육복지에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙교육복지위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를 둔다.

제7조(중앙위원회의 구성) ① 중앙위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 교육과학기술부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관(이하 “관계 중앙행정기관”이라 한다)의 차관급 공무원

2. 교육복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람

③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 제2항제1호에 따른 위원의 임기는 그 직위의 재임기간으로 한다.

④ 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

⑤ 중앙위원회는 제8조제1항 각 호의 사항을 검토·연구하기 위하여 중앙위원회에 교육복지실무기획단을 둔다.

⑥ 교육복지실무기획단은 중앙행정기관 등 관계기관과 단체에 대하여 직무수행을 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 관계기관과 단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

⑦ 중앙위원회의 구성과 교육복지실무기획단의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(중앙위원회의 기능) ① 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 교육복지의 증진을 위한 장기발전방향

2. 교육복지기본계획의 수립과 시행에 관한 사항
3. 2 이상의 부처에 관련되는 교육복지정책의 조정
4. 교육복지증진을 위한 국가 및 지방자치단체의 역할
5. 이 법에 따라 시행되는 교육복지사업에 대한 지원 방안
6. 기타 위원장이 중요하다고 인정하여 위원회의 토의에 부치는 사항

② 중앙위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(지역교육복지위원회) 교육복지에 관한 중요사항을 심의하고 시·도에서 추진되는 교육복지사업을 관리하기 위하여 각 시·도에 지역교육복지위원회(이하 “지역위원회”라 한다)를 둔다.

제10조(지역위원회의 구성) ① 지역위원회는 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 특별시·광역시·도교육감 또는 특별자치도교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계 공무원
2. 학부모를 대표하는 자
3. 교사를 대표하는 자
4. 교육복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

③ 위원회의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 제2항제 1호에 따른 위원회의 임기는 그 직위의 재임기간으로 한다.

④ 보궐위원회의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

⑤ 지역위원회 위원장은 지방행정기관 등 관계기관과 단체에 대하여 직무수행을 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 관계기관과 단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

⑥ 지역위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(지역위원회의 기능) ① 지역위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 시·도의 교육복지의 증진을 위한 장기발전방향
2. 교육복지시행계획의 수립과 시행에 관한 사항
3. 당해 시·도에서 시행되는 각종 교육복지사업에 대한 관리
4. 이 법에 따라 당해 시·도에서 시행되는 교육복지사업에 대한 지원 방안
5. 다른 법령 또는 조례에 의하여 지역위원회의 권한에 속하는 사항의 처리
6. 기타 위원장이 중요하다고 인정하여 위원회의 토의에 부치는 사항

② 지역위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 교육복지기본계획의 수립 등

제12조(교육복지기본계획의 수립) ① 교육과학기술부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 중앙위원회의 심의를 거쳐 교육복지기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 교육복지에 관한 기본목표와 추진방향
2. 국민의 기초교육수준 보장을 위한 방안
3. 교육격차 실태조사 계획
4. 교육여건의 불평등 해소 방안 등 교육격차의 해소 방안
5. 복지친화적 교육환경 조성 방안
6. 교육복지사업의 원활한 추진을 위한 재원조달방안
7. 기타 교육복지의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 교육과학기술부장관은 중앙행정기관 등 관계기관과 단체에 대하여 교육복지기본계획의 수립에 관하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 관계기관과 단체는 특별한 사유가 없는

한 이에 협조하여야 한다.

④ 기본계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다.

⑤ 교육과학기술부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라고 한다), 시·도교육감에게 지체 없이 통보하여야 한다.

제13조(교육복지시행계획의 수립 등) ① 교육과학기술부장관과 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사는 기본계획을 기초로 하여 매년 교육복지시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 그 시행계획과 추진실적을 매년 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 제출받은 관계 중앙행정기관 및 시·도의 추진실적과 교육과학기술부의 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 중앙위원회에 보고하여야 한다.

③ 시행계획의 수립·시행 및 평가, 시행계획 및 추진실적의 제출에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(시·도별 시행계획의 점검 등) ① 교육과학기술부장관은 시·도별 시행계획의 이행상황을 점검하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 시·도별 시행계획이 기본계획에 위

배되는 경우에는 당해 시·도지사에게 이를 변경하도록 요구할 수 있다.

제4장 교육격차해소 우선학교 지원

제15조(교육격차 실태조사) ① 교육과학기술부장관은 교육격차를 확인하고 이를 해소하기 위한 대책을 효율적으로 수립하기 위하여 교육격차의 실태를 주기적으로 조사하여야 한다.

② 교육과학기술부장관이 제1항에 따른 조사를 실시하는 때에는 학교간·지역간·소득계층간 교육격차실태를 우선 조사하여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 조사의 결과를 공개하여야 한다. 다만, 필요한 경우 학교종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있다.

④ 제1항에 따른 조사의 구체적인 범위와 시기·방법, 제3항에 따른 조사결과의 공개방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(교육격차해소 우선학교 지정) ① 교육과학기술부장관은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 교육격차해소 우선학교를 지정하여야 한다.

1. 제15조에 따라 실시하는 교육격차 실태조사의 결과
2. 「초·중등교육법」 제9조에 따라 실시하는 학생 및 학교에 대한 평가결과
3. 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제5조에 따라 공시되는 초·중등학교의 교육여건
4. 「고등교육법」 시행령 제36조에 따른 대학수학능력시험의 결과

② 교육과학기술부장관은 교육격차해소 우선학교를 지정하는 때에는 다음 각 호의 사항을 우선 고려할 수 있다.

1. 학교의 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자 및 차상위 계층 현황
2. 학교의 학교급식지원대상자 현황
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 교육과학기술부장관은 교육격차해소 우선학교를 지정하는 때에는 해당 시·도교육감과 협의할 수 있다.

④ 교육격차해소 우선학교 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(교육격차해소 우선학교에 대한 지원) ① 교육과학기술부장관 및 시·도지사는 시·도교육감에 대하여 교육격차해소 우선학교 지원사업이 차질 없이 추진될 수 있도록 필요한 행정적·

재정적 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 재정지원기간은 최소 3년으로 하되, 「초·중등교육법」 제9조에 따른 각종 평가의 시행주기를 고려하여 대통령령으로 정한다. 단, 제19조제1항에 따른 평가 결과 추가지원이 필요하다고 판단되는 경우에는 3년 이내의 범위에서 재정지원기간을 연장할 수 있다.

③ 교육과학기술부장관은 교육격차해소 우선학교에 대하여 교육격차 해소 프로그램의 보급 등 대통령령이 정하는 지원을 할 수 있다.

④ 시·도교육감은 교육격차해소 우선학교에 대하여 교육격차 해소 전담교사를 배치할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 재정지원의 내용·범위·절차와 제4항에 따른 전담교사의 자격·배치에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(교육격차해소 우선학교의 장의 책무) ① 교육격차해소 우선학교의 장은 제17조에 따라 지원되는 재정과 인력을 다른 목적으로 활용하여서는 아니된다.

② 교육격차해소 우선학교의 장은 해당 연도의 교육격차해소 사업실적을 관할 지역 교육청의 장 및 시·도교육감을 거쳐 다음 연도 2월까지 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

③ 제2항의 사업실적에 포함하여야 하는 세부사항은 교육과학기술부령으로 정한다.

제19조(교육격차해소 우선학교 지원사업에 대한 평가) ① 교육과학기술부장관은 제18조제2항에 따라 학교의 장이 제출하는 사업실적과 「초·중등교육법」 제9조에 의하여 실시되는 학생 및 학교에 대한 평가결과를 토대로 지원대상 학교별로 사업성과를 평가하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 평가 결과 사업의 성과가 부진하다고 판단되는 학교에 대하여는 부진의 원인을 파악하는 등 교육격차 해소를 위해 적극 노력하여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 평가 결과 사업의 성과가 우수하다고 판단되는 학교 및 그 학교 소속 교사에 대하여는 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 특별성과급 지급
2. 연수기회 제공
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지원

④ 제1항에 따른 평가의 시기와 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 교육복지투자우선지역 지원

제20조(교육복지투자우선지역 지원사업) 교육과학기술부장관은 교육적·문화적 조건이 상대적으로 열악한 농어촌 및 도시 저소득지역의 교육복지 증진을 위하여 교육복지투자우선지역을 지정하고 이 지역에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제21조 (교육복지투자우선지역의 지정 신청) ① 교육복지투자우선지역의 지정을 받고자 하는 지역 교육청의 장은 자치단체장과의 협의를 거쳐 교육복지투자우선지역 사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 작성한 후 이를 시·도교육감을 거쳐 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다. 단, 교육과학기술부장관은 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 신청지역 또는 신청자격을 제한할 수 있다.

② 사업계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 사업목적
2. 신청지역·참여학교·참여기관 현황
3. 사업추진체계
4. 사업 프로그램
5. 사업추진계획
6. 재원조달계획
7. 그 밖에 교육과학기술부령으로 정하는 사항

제22조(교육복지투자우선지역의 지정) ① 제21조제1항에 따라 교육복지투자우선지역 지정 신청을 받은 교육과학기술부장관은 대통령령이 정하는 기준에 따라 교육복지투자 우선지역을 지정한다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 교육복지투자우선지역을 지정하는 때에는 다음 각 호의 사항을 우선 고려하여야 한다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 및 차상위계층 현황
2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 북한이탈주민 현황
3. 「다문화가족지원법」에 따른 다문화가족 현황
4. 지역의 학교급식지원대상자 현황

제23조(교육복지투자우선지역에 대한 지원) ① 교육과학기술부장관 및 시·도지사는 시·도의 교육행정기관의 장에 대하여 교육복지투자우선지역 지원사업이 차질 없이 추진될 수 있도록 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 재정지원기간은 최소 5년으로 한다. 단, 제25조제1항에 따른 평가 결과 추가지원이 필요하다고 판단되는 경우에는 3년 이내의 범위에서 재정지원기간을 연장할 수 있다.

③ 교육과학기술부장관 및 시·도지사는 교육복지투자우선지역 지원대상학교에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 시설

비를 우선 지원할 수 있다.

④ 시·도교육감은 교육복지투자우선지역 지원대상학교에 대하여는 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 학급당 학생 수 감축 등 교육여건 개선
2. 보조인력 배치 등 교원 근무부담 경감
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지원

⑤ 제1항에 따른 재정지원의 내용·범위와 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조(교육복지투자우선지역 교육장의 책무) ① 교육복지투자우선지역의 교육장은 제23조에 따라 지원되는 재정 및 인력을 다른 목적으로 활용하여서는 아니된다.

② 교육복지투자우선지역의 교육청장은 해당 연도의 교육복지투자우선지역 지원사업 실적을 시·도교육감을 거쳐 다음 연도 2월까지 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

③ 제2항의 사업실적에 포함하여야 하는 세부사항은 교육과학기술부령으로 정한다.

제25조(교육복지투자우선지역 지원사업에 대한 평가) ① 교육과학기술부장관은 제24조제2항에 따라 지역 교육청의 장이 제출하는 사업실적을 토대로 사업성과를 평가하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 평가 결과 사업의 성과

가 부진하다고 판단되는 지역에 대하여는 부진의 원인을 파악하고 이에 대한 대책을 수립하는 등 노력을 기울여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 평가 결과 사업의 성과가 우수하다고 판단되는 학교와 그 학교 소속 교사에 대하여는 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 특별성과급 지급

2. 연수기회 제공

④ 제1항에 따른 평가의 시기와 방법에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부령으로 정한다.

제26조(중앙연구지원센터) ① 교육과학기술부장관은 교육복지투자우선지역 지원사업의 효율적인 추진을 지원하기 위하여 중앙연구지원센터를 설립하거나 교육복지투자우선지역 지원과 관련한 사업을 하는 연구기관·단체 또는 법인을 지원센터로 지정할 수 있다.

② 중앙연구지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 교육복지투자우선지역 지원사업의 발전방향 수립

2. 교육복지투자우선지역 지원 제도의 조사·연구

3. 교육복지투자우선지역지원사업 추진의 핵심 인력에 대한 연수

4. 교육복지투자우선지역 지원과 관련한 정보의 수집·공유·활용에 관한 사업

5. 시·도 지원센터간 네트워크 구축
 6. 시·도 지원센터에 대한 지원과 자문
 7. 교육복지 전문인력의 양성과 지원에 관한 사업
 8. 제25조제1항에 따른 사업성과 평가
 9. 그 밖에 교육복지투자우선지역 지원사업의 발전에 필요한 사업
- ③ 교육과학기술부장관은 중앙연구지원센터로 지정한 기관에 대하여 제2항의 업무를 수행하는 데 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.
- ④ 중앙연구지원센터의 지정기준 등 지정·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(시·도 지원센터) ① 제22조에 따라 교육복지투자우선지역으로 지정된 지역이 속한 시·도의 교육감은 교육복지투자우선지역 지원사업의 효율적인 추진을 지원하기 위하여 시·도 지원센터를 설치할 수 있다.

- ② 시·도 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 지역단위 사업 프로그램의 수립·운영 지원
 2. 사업에 대한 모니터링과 현장 컨설팅
 3. 사업담당자 연구 지원
 4. 사업과 관련한 지역네트워크 구축 지원
 5. 사업에 대한 자체평가

6. 그 밖에 교육과학기술부령으로 정하는 사항

③ 시·도 지원센터의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조(지역사업운영협의회) ① 제22조에 따라 교육복지투자우선 지역으로 지정된 지역의 교육청의 장은 사업의 세부계획을 심의하고 관련 기관·단체의 효율적인 연계방안을 수립하기 위하여 지역사업운영협의회를 설치할 수 있다.

② 지역사업운영협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6장 별 칙

제29조(과태료) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제7조제6항에 따른 자료제출 요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 자
2. 제10조제5항에 따른 자료제출 요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 자
3. 제12조제3항에 따른 자료제출 요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 자

부 칙

- ①(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
- ②(교육복지투자우선지역 지정에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 교육복지투자우선지역으로 지정된 지역은 제 22조의 규정에 따라 교육복지투자우선지역으로 지정된 것으로 본다.











