

교육소외와 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제*

김인희**

〈 요약 〉

오늘날의 글로벌 경제위기에 대응한 국가전략에 있어 교육은 지속가능한 성장에 필수적인 생산적, 창조적 인적자본을 형성하는 사회적 투자(social investment)인 동시에 빈곤의 대물림 차단을 위한 근본적 수단이 된다는 점에서 핵심적인 정책요소가 되고 있다.

정부와 국회의 교육복지 강화 노력에도 불구하고 교육소외, 교육격차 문제는 쉽게 해소되지 않고 더 높은 수준의 정책적 대응을 요구하고 있다. 우리 정부의 교육복지정책은 교육소외와 격차의 문제에 대하여 적극적 대응을 하고 있으나, 정책추진체제의 실태를 분석한 결과 여러가지 문제점이 나타난다. 교육복지정책 추진에 있어 기관 간, 사업 간, 서비스 간의 통합 연계의 부족, 지역교육복지 인프라의 지역 간 불균형 및 지역 리더십 구축을 위한 체계적 노력 부족, 비사업학교의 교육소의 진단 대응장치 미흡, 교원의 교육복지에 대한 인식 및 학습기회 부족, 재정의 불안정성 및 집행의 비효율성, 학교의 교육복지 역량 부족, 서비스의 충족성 및 일관성 등 미흡, 교육복지에 대한 학술연구 부진, 교육복지정책의 법제화·제도화 미완성의 문제가 있다. 또한, 현 정부의 주요정책인 학업성취도 정책, 학교다양화

* 이 논문은 김인희, 2009. “교육복지관점에서 본 이명박정부의 정책”. 2009 한국사회정책학회 추계학술대회 발표 논문을 수정 보완 작성한 것임.

** 한국교원대학교 교육정책전문대학원 부교수(kimih95@knue.ac.kr)

정책에 대한 형평성 효과 분석에 따르면 이들 정책은 시행과정에서 교육의 형평성에 부정적 영향을 미칠 수 있는 소지를 안고 있는 것으로 보인다.

교육소외와 교육격차를 해소하고 교육복지의 수준을 높여 지속가능한 성장과 복지의 실현에 기여하기 위해서는 효율적인 교육복지체제의 수립과 교육정책의 실질적 평등을 보장할 필요가 있는 바, 국가교육복지위원회 설치, 지역교육복지체제의 수립, 학교의 교육복지학교화, 교육복지 전문인력의 양성, 교육복지정책의 법적·제도적 근거의 마련, 정책수립 과정에서의 사전영향평가 등이 추진될 필요가 있다.

주제어 : 교육복지, 교육소외, 교육격차, 교육의 형평성, 정책추진체제

1. 머리말

2008년 말 시작된 미국발 금융사태의 여파가 글로벌 경제위기를 가져와 세계 경제에 많은 압박을 가하고 있고 우리나라가 가장 빠른 속도로 불황의 터널을 빠져나오고 있다고는 하나 아직 낙관하기에는 이르다는 진단들이 내려지고 있다. 특히 일자리와 민생 문제가 심화되면서 정부는 경기부양 및 민생, 일자리 대책에 부심하고 있다. 경제위기에 대응하는 선진국들의 기조는 거시경제의 안정화를 꾀하는 동시에 시장구조의 개혁, 사회안전망 확충과 연계된 적극적 노동시장정책의 강화로 요약되는 바, 경제의 지속가능한 성장을 추구하되 시장실패 및 빈부격차 확대에 따른 인적자본의 손실과 경제사회적 불안을 최소화하려는 노력을 하고 있다(강순희, 2009).

우리 정부의 5대 국정지표 중 하나인 ‘능동적 복지’는 생산적 복지와 맞춤형 복지, 빈곤의 대물림 차단, 일·여가·교육을 3대 엔진으로 하는 복지정책으로 설명되는 바(최영섭 외, 2008) 이는 선진국들의 경제위기 대응 전략과 기본방향에 있어 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다. 특히 교육은 복지를 실현하는 중요한 축으로서 지속가능한 성장에 필수적인 생산적, 창조적 인적자본을 형성하는 사회적 투자(social investment)인 동시에 빈곤의 대물림 차단을 위한 근본적 수단이 된다는 점에서 능동적 복지의 개념에서 절대 빠질 수 없는 핵심 정책요소가 되고 있다. 이명박정부에 들어와서 경제논리에 치우친

신자유주의적 교육정책 기조에 대한 교육현장과 진보세력의 불만과 비판이 지속되고 있는 가운데에서도 교육복지부문의 예산은 줄지 않고 ‘친서민 교육정책’이라는 이름 아래 여러 사업들이 지속, 확장 또는 새로이 착수되는 모습을 보이고 있다.

2004년 10월 당시 교육인적자원부가 ‘교육복지종합계획 2004-2008’을 수립한 이래 다양한 사업들이 ‘교육복지’라는 개념 아래 수립 시행되어 왔다. 이 계획은 교육소외와 교육격차를 해소하고 복지적 교육환경을 구축하기 위한 정책의 틀과 과제를 제시한 바, 당시 참여정부가 내세운 ‘생산적 복지’라는 개념과도 일치되는 면이 있었고 특히 1997년 IMF위기 이후 심화된 사회양극화 현상에 대한 정책적 대응으로도 정당성을 부여받았다. 한편, 2003년부터 서울, 부산을 중심으로 시작된 이래 지속 확대되고 있는 도시지역 저소득층 자녀 대상의 교육복지투자우선지역 지원사업은 ‘교육복지’라는 아이디어와 프로그램이 학교현장에 소개되어 실천을 통한 학습이 이루어지고 이를 바탕으로 교육복지에 대한 공감대가 형성되는 계기를 제공하고 있다. 그동안 정부뿐만 아니라 국회 차원에서도 여야 공히 교육격차해소를 위한 교육복지 관련법 제정에 많은 노력을 전개하였으며 현재도 진행 중이다.¹⁾

그러나, 이와 같은 노력에도 불구하고 교육소외, 교육격차 문제는 쉽게 해소되지 않고 국가, 사회의 더 많은 관심과 대응을 요구하고 있다. 소득 200만원이하 가구 자녀와 소득 500만원이상 가구 자녀의 수능점수는 30점 차이가 난다. 소득 상위 10% 가구는 하위 10% 가구보다 9배 높은 사교육비를 지출하며, 소득 700만원이상 가구 자녀가 사교육 받는 시간은 소득 100만원이하 가구 자녀보다 3.3배 더 많다(교육과학기술부, 2008).

지역 간 교육격차 역시 계층 간 격차와 맞물려 심화 현상이 나타나고 있다. 기초자치단체가 학교에 지급하는 교육경비보조금은 2008년 서울 강남구의 경우 105억원인데 비해 서울 금천구는 13억원에 불과하였다(교육과학기술부, 2008). 이 돈은 교육시설 확충, 교육활동 등에 두루 쓰이는데, 지난 수년간 누적된 격차는 엄청난 액수이며 이는 곧 바로 교육여건의 격차로 이어지고 있으며 그 격차는 전국적으로 점차 심화 확산되고 있다. 도농간의 교육격차문제는 주지의 사실이라 새삼 거론할 필요도 없을 것이다.

한편, 우리 교육은 이와 같은 교육격차 문제 외에도 여러 가지 이상 증세를 보이고

¹⁾ 17대 국회에서는 한나라당 이주호 의원이 대표발의한 ‘교육격차해소를 위한 법률안’과 민주당 이인영 의원이 대표발의한 ‘교육격차해소법안’이 상정되었으나 17대 국회의 회기 종료로 자동 폐기되었고, 18대 국회에서는 한나라당 권영진 의원이 ‘교육복지법’, 임해규 의원이 ‘교육격차해소법’ 제정을 각각 추진하고 있다.

있다. 사실 학력 격차 문제는 우리보다 더 심각한 나라들이 많다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 학력 편차가 상대적으로 작은 나라에 속한다.²⁾ 또한, 읽기, 수학, 과학 영역에서의 학력은 세계적 수준을 유지하고 있다. 즉, 전체적인 학력이 높으면서 편차도 크지 않은 바람직한 모습을 보이고 있다. 그렇다면 무엇이 우리 교육의 이상 증세이며 그 본질은 무엇인가?

OECD PISA나 TIMSS 결과를 살펴보면 우리 교육의 문제가 일부 드러난다.³⁾ 한국 학생들은 세계 최상위의 학력과 가장 높은 학교참여율을 보이는 한편, 학교에 대한 소속감은 조사대상국 중 최하위이며, 수학, 과학 과목에 대한 태도나 자신감도 최하위이다. 공부를 최고로 잘하는 학생이 학교에 대한 소속감이 가장 낮고 자기가 잘 하는 과목을 그렇게 싫어하고 자신감도 없다는 것은 심각한 역설이다(안병영·김인희, 2009). 한편, 우리나라는 학업성취도에 대한 사교육의 영향이 가장 높은 나라이며 다른 나라에 비해 월등하다(김성식 외, 2007). 사교육 참여정도와 사교육 지출규모가 단연 세계 최고 수준임을 감안한다면, 학력 형성에 학교가 미치는 영향이 상대적으로 낮고 학생들에 대한 학교의 존재감이 크지 못함을 알 수 있다. 이러한 정황을 살펴볼 때 우리 학생들이 공부에 시달리어 정신적으로 건강하지 못할 뿐만 아니라 학교를 중심으로 하여 영위되는 삶의 질에 중대한 문제가 있음을 짐작할 수 있다.⁴⁾

우리 학생들의 학습 효율성 역시 문제가 된다. 우리 학생들의 성적은 이미 언급되었다시피 세계 최고수준이나 이에 투입된 학습시간 대비 효율성은 비교국 중 하위권으로 나타난다(진미석, 2009). 우리 학생들의 주당 학습시간은 50시간인 반면 핀란드는 30시간에 불과하다. 이러한 현상은 우리 교육에 상당한 비효율이 존재하며, 이러한 상태를 지속할 것인지, 아니면 어떤 질적인 전환을 모색할 것인지를 심각하게 고민해야 할 시점에 도달해 있음을 시사한다.

2) OECD PISA 결과분석에 따르면, 우리나라는 전체적으로 평균성적이 최상위권이면서 학교간 편차가 작은 국가에 속한다. “한국은 편차의 대부분이 학교 내 편차인데, 더욱 중요한 것은 학교 내와 학교 간의 편차 모두 OECD 평균의 약 1/2에 불과하다는 점이다. 그래서, 한국은 읽기에서 평균 성취도가 높고, 전체적으로 학생 간의 불균형이 낮을 뿐만 아니라 학교 간 성취도에서도 상대적으로 낮은 차이를 나타내고 있다”(한국교육개발원, 2004).

3) OECD가 주관하는 PISA(Programme for International Student Assessment)는 2000년부터 3년마다 만 15세를 대상으로 실시하는 국제학력비교를 말하며, TIMSS(Trends in Mathematics and Science Study)는 IEA(국제교육성취도 평가협회)가 1995년부터 4년 주기로 실시하는 국제 수학과 과학 성취도 평가를 말한다.

4) 이러한 유형의 문제는 한국, 일본, 대만 등 일부 동아시아 국가에만 나타나는 특이한 현상이나, 우리의 경우가 가장 심각한 것으로 보인다.

우리 교육이 당면하고 있는 또 다른 도전은 날로 증가하고 있는 다문화가정 자녀, 북한이탈 청소년, 외국인근로자 자녀 등 소위 ‘신소외집단’의 문제이다. 이들은 특별한 지원과 배려가 없다면 언어, 문화적 차이로 인해 교육소외를 겪고 사회적 배제의 위기에 놓일 가능성이 높다는 공통점을 지닌다. 인권 보장, 인적자원개발, 사회통합 등 다각적인 관점에서 이들에 대한 적절한 교육적, 사회적 지원이 제도적, 실천적으로 보장될 필요가 있다.

이상에서 지적한 우리 교육이 안고 있는 문제들은 교육불평등, 교육격차, 교육부적응, 삶의 질, 교육의 비효율성, 교육소외 등에 관한 것이며, 이들은 곧 교육복지정책이 대응해야 할 영역이다. 교육복지정책은 교육소외(교육기회 제한, 부적응, 학업중단) 현상과 교육의 형평성 문제(불평등, 격차, 차별)를 극복하기 위한 노력이며 이는 학생의 삶의 질과 교육의 효율성, 더 나아가 교육체제의 효율성, 정당성과도 밀접하게 연관되고 할 수 있다.

현 정부는 출범 이래 자율과 경쟁을 통한 창조적 인재 양성, 교육의 선진화라는 보수주의 정책 기조를 강화하는 한편, 2008년 12월 <이명박 정부 교육복지대책 2008-2012>을 수립한 바 있고 2009년에 들어서는 ‘친서민’ 정책차원의 ‘사회적 약자를 배려하는’ 교육정책을 홍보하는데 주력한 바 있다. 학업성취도 평가 및 결과 공개, 자율형사립고 도입, 학교정보공시제 등을 대표적인 보수주의 정책이라 본다면, 취업후 학자금 상황, 농산어촌 교육지원, 기초학력부진 대책, 사교육 없는 학교 추진 등은 친서민 정책으로 분류할 수 있을 것이다.

본 논문은 우리 교육문제 중 교육소외와 교육격차 실태를 파악하고, 이를 극복하기 위한 교육복지정책의 추진과제를 규정하여 이를 통해 현재의 교육복지정책 추진 실태를 분석하고 정부의 주요 정책이 교육복지에 미치는 영향을 고찰하였으며, 이를 바탕으로 교육복지의 발전을 위한 정책과제를 제시하였다.

2. 교육소외, 교육의 형평성, 교육복지

1) 교육소외

안병영·김인희(2009)에 의하면 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. 교육소외는 교육기회의 유의미성 여부와 교육기회 배분 상태에 따라 다양한 유형으로 나타나는데 이를 정리하면 [표 1]과 같다(안병영·김인희, 2009: 21-23).

[표 1] 교육소외의 유형

교육소외의 유형		현상
교육기회의 접근 제한		교육기회에 접근하지 못하거나 접근의 정도가 충분치 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	교육장소의 물리적 환경이 부적합하여 효과적 학습 저해
	심리문화적 환경	교육장소의 심리적, 문화적 환경이 부적합하여 효과적 학습 저해

2) 교육의 형평성

김신일(2003)은 교육에서의 평등을 교육의 기회, 교육의 조건, 교육의 결과에서의 평등으로 구분하고 허용적 평등과 보장적 평등 두 가지의 관점에서 평등 실현 수준의 단계적 이동을 설명하고 있다. 교육에서 형평성(equity)은 기본적으로 교육기회나 자원의 배분이 교육대상 집단에게 공평하게 이루어져야 하는 것을 의미하며, 평등성(equality)보다 광의의 개념으로 간주된다(김경근, 2009). 교육부문에서 평등성은 형평성 구현을 위한 필요조건으로 작용하지만, 형평성은 평등성 구현을 위한 충분조건이 된다. 또한 평등성은 주로 집단들 사이에 존재하는 양적 차이에 주목하는 개념인 반면, 형평성은 집단들 사이에서 묵도되는 질적 차이를 논의할 때 자주 운위되는 개념이라 보고 있다(Alexander, 1982; Secada, 1989, 김경근, 2009에서 재인용).

공공정책에서 통용되는 사회적 형평성이라 함은 Rawls의 공정으로서의 정의(justice as fairness) 개념에 기초하여 사회적으로 가장 어려운 사람들에게 최대의 혜택을 부여하는 행위를 상징하는 이념으로 규정된다(임의영, 2009). 교육에서의 형평성 역시 이와 같은 관점에서 보편적으로 이해될 수 있을 것이다. OECD는 교육에서의 형평성(equity) 확보 문제에 높은 관심을 지니는데, 보다 공평한 사회를 만들기 위해 모든 개인이 사회적 배경, 출신, 성별 등에 상관없이 동등한 학습기회에 접근하여야 하며, 신체적 장애(organic disabilities), 학습곤란(learning difficulties), 사회적 불리(social disadvantages)를 안고 있는 학생들은 특별한 도움을 받아야 하고, 궁극적으로 모든 학습자 - 특히 덜 성공적인 학습자 - 의 성취도를 향상시키는 것이 교육체제의 영구적인 목표가 되어야 한다고 생각한다(OECD, 2004a).

교육계에서는 교육불평등이라는 용어를 자주 사용하는데 이때의 평등의 개념은 사실상 형평성과 엄격한 구별 없이 사용되는 경우가 많다. 평등의 의미를 내용이나 형식의 동일성(sameness)보다 가치의 동등성(equivalence)의 차원에서 바라본다면 실제로 평등의 의미는 형평성의 개념과 엄격한 구분이 어려워진다. 이와 같은 관점에서 본 논문

에서는 ‘교육 평등’(또는 교육불평등)이라는 용어를 교육의 형평성과 같은 차원에서 사용하게 될 것이다.

3) 교육소외, 교육불평등, 교육격차

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.⁵⁾ 교육소외와 교육불평등은 같은 장면에서 동시에 관찰되는 경우가 많기 때문에 이를 동일한 개념으로 보기 쉬우나, 교육불평등은 이 경우 교육소외의 원인으로 작용하기도 하며 교육소외가 발생하는 과정에 영향을 미친다. 한편, 교육불평등이 시정되는 경우 교육소외가 일부 해소 또는 완화될 수는 있어도 모든 교육소외 현상이 해소되지는 않는다. 공정한 기준에 의해 교육기회의 배분이 이루어진다고 하여도 교육소외가 나타날 수 있는 여지는 남아있는데, 이 경우는 교육기회 자체가 학습자에게 유의미하지 못하거나 교육체제의 절대적인 공급능력이 제한되어 충분한 교육기회를 제공하지 못하는 경우 등이 해당된다(안병영·김인희, 2009). 즉, 교육기회 공급의 제한에 따른 교육소외 문제와 같이 형평성 확보만으로는 해결될 수 없는 문제가 있을 수 있다.

최근 사회양극화 현상과 관련하여 학교간, 지역간 교육격차가 사회문제화 되고 그 대책에 대한 논의가 분분하며, 교육격차 해소를 위한 정부와 국회, 교육계의 노력도 이어지고 있다. 교육격차란 개인 간, 집단 간, 학교 간, 계층 간, 지역 간에 나타나는 학업성취 등 교육결과 및 교육여건, 교육내용 등의 격차(이주호 외, 2005) 또는 교육여건의 차이로 인하여 발생하는 교육의 양적, 질적 차이(이인영 외, 2006)를 의미하는 용어로 사용되고 있다. 일반적으로 교육결과를 나타내는 학업성취도를 교육격차의 상징적인 지표로 인식하는 경향이 있으나, 이것이 교육격차의 모든 측면을 대변하는 것은 아니다.

교육격차 중 교육여건과 교육내용에 있어서 사회적으로 인용될 수 있는 정당한 사유 없이 발생하는 교육격차는 곧 교육불평등에 해당되며, UNESCO에서는 이를 ‘교육 차별’이라고 규정하고 있다.⁶⁾ 이는 모든 교육격차가 부당한 것은 아니라는 의미도 된다.

⁵⁾ 이런 점에서 교육불평등을 ‘상대적 소외’라 하고 넓은 의미의 교육소외에 포함시킬 수도 있을 것이다.

미국의 affirmative action과 같이 구조적 취약성을 지닌 집단에 대한 역차별 조치가 정당한 격차(차별)로 인정되는 경우도 있다.

4) 교육복지

참여정부 교육복지종합계획(교육인적자원부, 2004)은 교육복지를 “개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인해 발생하는 교육소외, 교육부적응 및 교육불평등 현상들을 해소하고, 전국민이 높은 교육의 질적 수준을 누리도록 하는 것”으로 보고 교육복지를 통하여 개인 삶의 질 향상과 사회 통합을 기함은 물론 나아가 국가의 성장동력을 강화하기 위해 펼치는 다양한 정책적 노력들의 총체를 ‘교육복지정책’으로 보고 있다. 김정원 외(2008c: 41)는 교육복지를 “한 사회에서 설정하고 있는 교육에서의 최소기준에 국민이 도달할 수 있고, 나아가 모든 국민이 처한 위치에도 불구하고 각자 필요한 교육을 받아 그 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 상태, 혹은 이를 보장하기 위한 공적 지원”으로 보고 있다.

교육복지의 개념에 대하여는 여러 가지 표현으로 정의되어 왔다(윤정일, 1990; 이기범, 1996; 이돈희, 1999; 한만길 외, 2000; 이해영, 2002; 홍봉선, 2004; 이해영 외, 2006; 김인희, 2006; 김정원, 2008; 정영수, 2009; 안병영·김인희, 2009). 이들 다양한 정의들은 개념의 적용대상과 범위에서 차이를 보이거나 교육복지를 교육의 관점에서 보는 입장과 사회복지의 관점에서 보는 입장 간에 차이를 나타내기도 하나, 최소한 ‘교육취약집단에 대한 지원을 통한 기본적 교육기회의 보장’이라는 요소를 공통적으로 내포하고 있는 것으로 보인다.⁷⁾

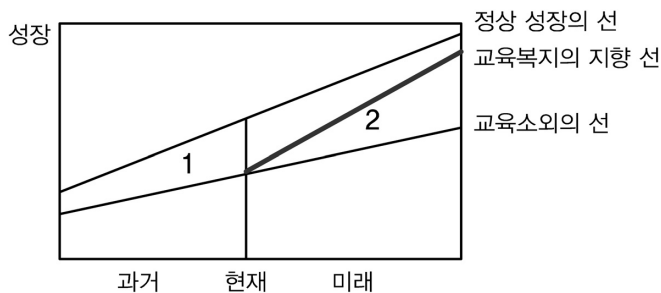
본 연구에서는 안병영·김인희(2009)가 제시한 교육복지 개념을 기초로 하여 교육복

6) UNESCO는 1960년 채택되고 1962년 발효된 교육차별철폐협약(Convention against discrimination in education)에서 교육차별에 관한 정의를 내리고 있다. 이 협약에서의 차별 행위란 교육기회 및 대우의 평등을 손상하는 의도 또는 효과를 지니는 구별, 배척, 제한, 편중(선호)을 포함하며, 차별의 이유는 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의사, 국적, 사회적 출신, 경제적 조건, 출생 등에 폭넓게 적용되고 교육차별의 유형으로는 1) 교육기회에의 접근 차단, 2) 특정 개인, 집단에 대한 열등한 기준 적용, 3) 분리된 제도나 교육기관의 운영, 4) 인간의 존엄성에 반하는 조건을 부과 등이 제시되고 있다.

7) 교육복지의 개념에 관한 이론적 논의는 김인희(2006), “교육복지의 개념에 관한 고찰”, 김정원 외(2008) 교육복지정책의 효과적 추진을 위한 법·제도 마련연구 참조 바람.

지의 의미를 고찰하고자 한다.⁸⁾ 교육복지는 “교육소외를 극복하여 정상적인 교육과 학습이 이루어지는 상태 또는 교육소외를 극복하기 위한 의도된 노력”을 의미하며, 교육소외란 “정상적인 교육의 기회를 통해 자신에게 필요한 학습경험을 갖지 못함으로써 자신이 지닌 잠재능력을 제대로 개발하지 못하여 정상적인 성장의 길을 걷지 못하고 그로 인하여 질 높은 삶을 누리지 못하는 현상”을 말한다(김인희, 2006; 안병영·김인희, 2009).

[그림 1] 교육소외와 교육복지의 관계



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

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 효율성을 떨어뜨리고 정당성(legitimacy)에 손상을 입히게 된다(안병영·김인희, 2009).

5) 교육복지정책의 대상

교육복지가 교육소외를 해소하기 위한 노력이라면 교육복지정책은 교육소외 현상을

⁸⁾ 그 이유는 본 개념이 의미가 간결 명확하면서도 인위적인 계층이나 집단 구분 없이 보편적으로 적용될 수 있으며, 다양한 현상에 대한 설명력을 지닌다고 보기 때문이다.

정책대상으로 하여 이를 해소하는데 필요한 제반 조치를 반영하여야 할 것이다. 참여 정부 교육복지종합계획(교육인적자원부, 2004)은 교육복지정책의 영역과 대상을 [표 2]와 같이 제시하고 있다.

[표 2] 교육복지정책의 영역

목표	정책영역	구체적 정책대상
1. 국민기초교육수준 보장	모든 국민의 교육기회 보장 및 기초학력 성취	장애 및 건강장애 학생, 저소득층 학생, 저학력 성인, 외국인근로자 자녀, 기초학력미달자
2. 교육부적응 및 불평등 해소	학교부적응 예방 및 치유	학교부적응자 및 학업중단자, 귀국학생, 북한이탈 청소년, 다문화가정 자녀
	교육여건 불평등 해소	도시저소득지역 및 농어촌지역 학생, 정보화 격차, 사교육으로 인한 불평등
3. 복지친화적 교육환경 조성	밝고 건강한 교육환경 구축	비복지적 학교풍토, 비교육적·비위생적 학교 내외 환경, 취약한 학생 보건

이 분류는 교육복지정책의 목표를 중심으로 정책영역을 설정하고 그에 해당되는 정책대상을 연역적으로 제시하는 방식을 택하고 있다. 이와는 달리 교육복지정책이 대응해야 할 문제현상을 규정하고 이를 중심으로 정책대상을 분류하는 방식도 가능할 것이다. 교육복지정책은 국민의 교육복지수준을 높이기 위하여 개인의 절대적 교육소외를 해소하는 동시에 계층, 지역, 집단 간에 나타나는 교육불평등(또는 교육격차, 교육차별)을 시정하는 과제를 안고 있다. 그 문제유형별 정책대상을 [표 3]과 같이 제시할 수 있을 것이다. 이는 [표 1]에 제시된 교육소외 현상을 기초로 하되 교육불평등(또는 교육격차, 교육차별) 현상을 추가하고 대상 집단을 예시한 것이다. 교육불평등을 상대적 소외로 보고 광의의 ‘교육소외’에 포함시킬 수도 있을 것이나 여기에서는 두 개념을 구분하여 사용하기로 한다.

[표 3] 교육복지정책의 대상

문제 유형		정책 대상
교육기회의 접근 제한		저소득층, 저학력성인, 장애인, 건강장애자, 북한이탈청소년, 외국인근로자 자녀
교육부적응	학력 부진	기초학력미달학생
	학교 부적응	정서·심리·문화적 부적응, 학교폭력·비행, 학업중단, 다문화가정 자녀, 북한이탈학생, 귀국학생, 외국인근로자 자녀
	교육환경 부적응	교육시설, 주변환경, 학교보건위생·안전 학교의 문화풍토
교육기회 불충분		수업 결손, 장기결석(건강장애자 등), 수업일수 부족, 교육자원 부족(인적, 물적)
교육불평등 (교육격차, 교육차별)	계층 간	저소득층(낮은 사회경제적 지위)
	지역 간	농산어촌, 도서벽지, 도시저소득지역
	집단 간	성별, 피부색, 국적, 인종, 언어, 종교 등

6) 교육소외, 교육불평등의 실태

정부자료(교육과학기술부, 2008), 연구보고서(김정원 외, 2008a; 한국보건사회연구원, 2004) 등을 기초로 교육소외 및 교육격차에 관한 실태를 살펴보면⁹⁾,

첫째, 교육기회 접근 면에서, 취학전 유치원 경험은 학교에서의 학업성취도에 중요한 영향을 미치는 것으로 연구결과 나타나고 있는바(나정·김미숙, 2005), 저소득층 유아의 경우 고소득층 유아에 비해 유치원 취원율이 13%가 낮다(한국보건사회연구원, 2004).

높은 대학등록금 인상률과 학자금 대출이자율로 저소득층 대학생의 학비부담이 가중되고 있는 상황이며¹⁰⁾ 가정형편이 어려운 저소득층 및 농산어촌지역 학생들에게 학

⁹⁾ 별도로 인용 표시를 하지 않은 내용은 교육과학기술부(2008)에 의거함.

¹⁰⁾ 대학등록금 인상률('08) : 국·공립(8.7%), 사립(6.7%) > 물가상승률(3.6%)

'08.2학기 기준금리 : 7.8%, 학자금대출 신용유이자 : ('06) 670명 → ('08.8) 7,454명

교급식비를 지원하고 있으나 미흡한 수준이다. 중식지원자는 전체 초중고생의 8.1%에 해당된다(김정원 외, 2008a).¹¹⁾

「장애인 등에 대한 특수교육법」 제3조 및 동법시행령 제2조에 규정된 유·초·중·고교 단계의 의무교육 및 만3세 미만 장애영아의 무상교육 실시를 위한 기반의 조속한 확립이 필요하다. 유치원 과정 장애유아 3,236명중 50%인 1,626명이 특수교육을 받고 있지 못하다. 일반학교에 배치되는 장애학생은 계속 증가 추세이나 이를 수용할 만한 특수학급 등이 매우 부족한 상황이다.¹²⁾

15세 이상 중졸미만 성인인구가 599만명에 달하나, 저학력 성인의 학력취득 경로가 검정고시 위주로 획일화되어 있고, 이들을 위한 문해교육 지원 역시 매우 열악한 상황이다. 문해교육 전담기관의 59.6%가 연간 2,400만원 이하의 예산으로 운영되고 있으며(김정원 외, 2008a), '07년 문해교육 수혜학습자 수는 18,832명으로 15세이상 중졸미만 저학력 성인 599만명의 0.3%에 불과하다.

둘째, 교육부적응과 관련하여, 초등학교 저학년의 기초학력미달 비율은 해마다 점차 감소하고 있으나, 상급학년, 상급학교로 올라갈수록 기초학력미달 학생 비율이 높아지는 추세를 보이고 있다.¹³⁾

학생의 약 17%가 개인적·가정적·사회적 위기상황에 노출되어 있는 것으로 추정되며, 이 중 약 30만명이 고위기군으로 분류된다.¹⁴⁾ 학업중단 학생수는 절대적인 규모면에서는 다소 줄어드는 추세이지만 지속적으로 발생하고 있으며, 특히 전문계고등학교의 학업중단율은 일반계고등학교보다 2배가 높게 나타나고 있다. 부적응, 가사(가정해체, 빈곤 등), 질병 등이 학업중단의 주된 원인이 되고 있다.¹⁵⁾

최근 급증하는 다문화가정 학생의 상당수는 경제·사회적 취약계층이며, 언어·문화적 차이로 인한 언어발달 지체, 학교 및 문화부적응 등을 경험하고 있고, 학부모의 교육지원능력 부족으로 학생들은 학업에 상대적 불리함을 안고 있다. 다문화가정 학생 수는

11) 저소득층(기초수급자+차상위계층) : 전체 인원(약80만명)의 77%(61.7만명)만 지원

농산어촌 : 저소득층을 제외한 학생(117만명)의 69%(80.8만명)만 급식비 지원

12) 특수학급이 없는 일반학교에 배치된 특수교육 대상학생 :

(’04)3,610명 → (’05) 5,110명 → (’06) 6,741명 → (’07) 7,637명 → (’08) 10,227명

13) ’06 초등학교 6학년 : 국어 3.8%, 사회 1.7%, 수학 11.5%, 과학 2.0%, 영어 2.9%

’06 고등학교 1학년 : 국어 4.3%, 사회 12.6%, 수학 10.4%, 과학 13.0%, 영어 4.9%

14) 고위기 30.4만명(4%), 잠재위기 990만명(13%) <보가부 CYS-Net 자료토대 추정>

15) ’06년 중학교 18,968명(0.9%), 고등학교 27,930명(1.6%), 총 47,000명 규모(전문계고 15,314명, 3.1%).

'06년 9,389명에서 '07년 14,654명, '08년 20,171명으로 빠르게 증가하고 있으며, '05년 기준 여성결혼이민자 가구의 52.9%가 최저생계비(113.6만원)이하 소득수준을 보이고 있다.

북한이탈청소년(만 6~20세) 입국자 수는 매년 증가하고 있으며, 남북한 사회·문화 가치관 차이와 학습공백으로 부적응이 심각하다. 이들은 학력이 낮을 뿐만 아니라 영양 결핍, 탈북과정에서 얻은 외상후 스트레스장애 등 심신 건강 면에서도 어려움을 겪고 있다. 또한, 가정해체, 빈곤, 사회적 고립 등으로 이중고, 삼중고를 겪고 있다.¹⁶⁾

셋째, 교육격차와 관련하여, 소득격차에 따른 교육격차는 점차 심화되어 개인의 노력만으로 이를 극복하기가 점점 더 어려워지고 있다는 것이 상식이 되고 있다. 소득 상위 10% 계층 간 사교육비 지출이 9배 차이가 나며, 원하는 수준까지 공부하지 못한 가장 큰 이유는 경제적 형편 때문이라는 응답이 '00년 63.5%에서 '08년 72.2%로 높아졌다(통계청, 2008). 한편, 소득이 높을수록, 학력이 높을수록 학부모의 자녀교육에 대한 관심이 높고 양육태도도 긍정적인 것으로 나타났다(김정원 외, 2008a). 소득계층별 수능성적 편차도 상당한 수준으로 소득 200만원 이하 가구와 500만원 초과 가구 간 수능점수가 약 30점 차이가 나고 있다.

농산어촌의 학교·학생수 감소 및 도·농간 학력격차 등 교육격차 문제도 심각한 수준으로, '07년 초3 읽기·쓰기 기초학력 미달학생 비율에서 읍면지역이 중소도시보다 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 또한, '99년 대비 '07년 학생수 감소율에서 도시지역은 2.6%를 기록한 반면 농산어촌은 13%에 달하였다. 도농간 사교육비 격차도 크게 나타나는데 '08년 서울지역은 월 28.4만원, 광역시 22만원, 소도시는 22.8만원을 지출한데 비해 읍면지역은 12.1만원을 지출하였다.

전체 초·중·고생의 85%가 도시에 거주하며, 기초생활수급자와 저소득 한부모가정 자녀의 78.5%가 도시에 거주하고 있다. '07년 기준 기초생활수급자 및 저소득 한부모 가정 학생수는 도시 321천명, 농촌 88천명으로 저소득층의 대다수는 도시에 집중되어

¹⁶⁾ 학령기 북한이탈아동청소년(만6-20세) 입국자수 : ('00)60명 → ('01)124명 → ('02)211명 → ('04)327명 → ('07)366명

'08년 현재, 북한이탈청소년(만 6~20세)은 총 1,562명(초·중·고 재학생 966명, 민간교육시설 155명, 기타 441명)

학업중단률('07) : 초등학생 3.5%, 중학생 12.9%, 고등학생 28.1%

있다. 한편, 도시 내 지역별·학교별 교육비지원과 학력격차가 크게 확대되고 있는 바, 서울 강남구의 학교당 자치단체 교육경비보조금은 60,609천원으로 이는 금천구(4,375천원)의 14배에 이르고 있다. 2009년 4월 학업성취도 최종발표결과 중 중학교 3학년 영어 과목 성취도를 보면, 서울 강남교육청 관할지역은 전국에서 가장 높은 (보통이상 84.6%, 기초학력 12.8%, 기초미달 2.8%) 반면, 서울 남부교육청 관할지역은 전국에서도 중하위권으로(보통이상 55.2, 기초학력 34.1, 기초미달 10.7) 경기 부천, 전북 부안, 경남 함안 등과 비슷한 수준을 보이고 있다.

이상 교육복지정책의 대상이 되는 교육소외와 교육격차 현상 중 주요 사항들에 대하여 살펴 본 바와 같이 우리 교육의 전반적인 교육기회의 확대에도 불구하고 아직도 다양한 집단에게 다양한 양태로 교육소외가 발생 또는 지속되고 있으며, 계층 간, 지역 간의 교육격차도 심화 또는 존속되고 있음을 알 수 있다.

3. 교육복지정책의 과제¹⁷⁾

이 절에서는 교육소외와 교육격차를 해소하기 위한 교육복지정책을 추진함에 있어 어떤 사항들이 중요한 과제가 되고 있는지를 파악하기 위하여 관련 선행연구를 검토하고 이에 기초하여 본 연구의 실태 분석에 적용할 준거 틀을 모색하고자 한다.

2004년 참여정부 교육복지종합계획(교육인적자원부, 2004)은 교육복지정책의 원활한 추진을 위한 우선적인 과제로 교육복지정책 추진을 위한 행정체제 구축, 민간의 참여 활성화, 안정적 재원 확보 방안 강구, 교육복지법 제정 등을 제시한 바 있으며, 이태수 외(2004)는 교육복지체제를 구축하기 위한 과제로 1) 행정체제의 구축, 2) 교육복지법령체제의 정비, 3) 교육복지재정의 확보를 들고 있다. 현 행정체제의 문제는 중앙부처 간, 중앙과 지방간, 지역사회 기관간 유기적 연계협력이 이루어지지 못하고 교육복지 전담 전문인력이 매우 부족하다는 점을 지적하고 있다. 또한, 안정적이고 효과적인 교육복지체제 구성 운영 및 기능 수행을 위한 법적 뒷받침과 안정적 재정확보 방안의

¹⁷⁾ 여기서 과제라 함은 교육복지정책이 추진되는 과정에서 갖추어지고 충족되어야 할 조건에 관한 것을 말한다. 즉, 교육복지정책이 효과적으로 수립, 시행되어 성과를 거두는데 필요한 조건이자 교육복지정책추진시스템의 구성요소에 해당된다고 할 수 있을 것이다.

필요성을 강조하고 있다.

한만길 외(2008)는 교육안전망 추진체제 구축을 위한 과제를 제시함에 있어 국가와 지역을 구분하여 국가수준의 과제로 서비스 수요조사 및 대상자 데이터베이스 구축, 사업 및 프로그램 서비스, 사업 추진구조 및 네트워크 수립, 사업자원의 지원방식, 근거법 제정, 성과분석 및 연구지원을 들고 있으며, 지역수준의 과제로는 지역 네트워크의 활성화, 지역 교육복지 인프라 확대, 재정의 확충 및 효율적 운영, 민간자원의 참여 활성화, 사업운영 방식 및 서비스 질 개선, 지역리더십의 구축, 연구개발 및 컨설팅 활성화, 제도적 기반 구축 등을 들고 있다. 특히, 교육안전망 구축을 위한 원리로서 연계협력의 원칙을 강조하고 있다.

김정원 외(2008b)는 교육복지사업 발전을 위해 가장 중요한 것은 교육복지체제 구축이라고 지적하며 각 추진체제의 역할에 대하여, 교육행정분야의 아동·청소년 중심 통합지원체제 구축, 일반행정분야의 기구중심 통합지원체제 구축, 교육취약 아동·청소년 지원을 위한 중앙, 지역단위 네트워크 구축 등을 제시하고 있다. 한편, 류방란(2007)은 교육복지체제와 유사한 개념인 교육안전망을 구성하는데 적용되어야 할 기본원리로 생활세계 중심의 원리, 네트워크의 원리, 거버넌스의 원리를 제시하고 있다.

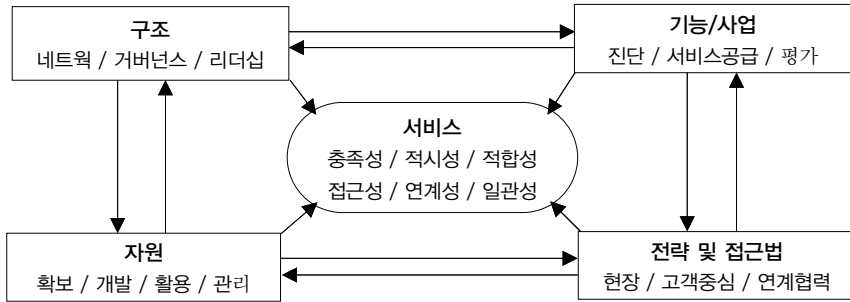
안병영·김인희(2009)는 교육복지정책의 실천과제로 기초교육수준의 설정, 교육복지실태조사 및 데이터베이스 구축, 교육소외의 발생구조 및 과정에 대한 지식토대 구축, 교육소외 해소를 위한 교육복지시스템 구축, 교육복지를 위한 자원의 확보 및 활용, 현장중심 교육복지 서비스 인프라 구축 등을 제시하고 있다.

정영수(2009)는 교육복지 실현을 위한 주요 정책과제를 교육복지를 위한 학교교육 실시, 정의로운 교육복지정책, 지방교육 활성화 3개 영역으로 제시하면서, 그 세부과제로 교육복지를 위한 학교교육을 위해서 본질적 학업성취, 학력개념 재정립 등을, 정의로운 교육복지정책을 위해서 다원적 지원구조 및 통합적 교육복지체제 등을, 지방교육 활성화를 위해 지역교육발전을 위한 교육경쟁력 강화, 주민만족도 제고 등을 제시하고 있다.

한편, 김인희(2008)는 4개 지역에 대한 지역교육안전망 사례연구에 대한 메타분석을 통하여 지역교육안전망 구축 운영에서 주로 문제가 되는 사항들을 교육복지 인프라의 확보 및 분포 문제, 서비스 공급주체의 참여 문제, 네트워크의 형태 및 활성화 문제,

자원의 확보 및 활용 문제, 주체기관의 사업역량 문제, 기능의 수행방식 및 접근법의 문제라고 보고 있으며, 이에 근거하여 지역교육안전망의 구성요소를 [그림 2]와 같이 제시하고 있다.

[그림 2] 지역교육안전망의 구성요소



이상의 선행연구에서 제시된 내용을 종합하고 재구조화하여 교육복지정책의 과제를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 교육복지정책의 비전과 목표이다. 국민기초교육수준의 달성은 가장 우선적인 목표가 될 수 있을 것이며, 더 나아가 교육소외와 교육격차의 해소를 통해 누구나 소외됨 없이 자신에게 유의미한 균등한 교육기회를 보장받을 수 있는 교육복지사회를 건설하는 것이라 할 수 있을 것이다.

둘째, 교육복지의 추진방식, 접근법이다. 통합과 연계가 정책추진의 전 과정에서 기본적으로 활성화되어야 하며, 특히 기관 간, 사업 간, 자원 간, 서비스 대상자의 생애 단계 간에 통합 연계가 이루어져야 할 것이다. 생활세계 중심, 정부와 민간의 참여와 협치(governance), 네트워크와 공동체 중심, 현장과 고객 중심 방식도 중요한 추진방식이라고 할 수 있다.

셋째, 교육복지정책을 추진하는 행정체계이다. 행정기관은 정책추진역량을 갖추고 기관 간에 원활한 소통을 유지하여야 한다. 서로 다른 기관 간에 정책을 연계, 조정, 협력할 수 있는 장치가 확보되는 것이 중요하다.

넷째, 지역중심 교육복지 인프라의 확대, 협력네트워크의 구축 및 리더십의 확보이

다. 지역중심 교육복지협력이 중요한 이유는 지역의 잠재자원과 역량, 인프라를 결집하여 교육소외를 해소하기 위한 것으로 특히 학교와 지역 간, 지역기관 간의 협력이 핵심적이기 때문이며, 또한 지역의 특수한 여건을 고려한 정책대응을 가능하게 하기 위해서도 중요하며, 정부뿐만 아니라 민간의 참여를 통해 지역의 자발적 노력을 활성화하기 위해서도 절실한 과제이다.

다섯째, 교육복지 서비스 수요를 파악하고, 대상자를 진단, 발굴하여 지원하는 기능이다. 누가 어떻게 대상자를 발굴하고 진단하는 방식과 기준은 무엇이며, 어떤 절차와 경로를 통해 필요한 서비스에 연결시키는가 하는 일련의 기능이 체계적으로 수행될 수 있는 장치가 마련되어 있는가의 문제이다.

여섯째, 인적자원의 확보 및 활용이다. 학교를 비롯한 각 관련기관의 담당인력이 전문역량을 갖추고 있으며, 우수한 인력이 적재적소에 충분하게 안정적으로 공급되고 있는가 하는 문제이다.

일곱째, 재정의 확보 및 운영의 효율성이다. 다양한 교육복지사업 추진에 필요한 예산이 충분하게 안정적으로 확보되고 있으며, 그 집행이 서비스 수요에 적합하게 효과적으로 이루어지는가 하는 문제이다.

여덟째, 서비스 공급자의 사업추진역량이다. 여기에서 기관의 역량을 결정하는 요소는 다양할 수 있는 바, 담당인력의 마인드, 지식과 기술, 경험, 성취동기, 학습기회, 근무의 안정성 등 개인적인 요소 외에 조직의 리더십, 운영시스템, 사업 프로그램, 업무추진방식, 조직문화 등도 중요한 요소라고 할 수 있다.

아홉째, 서비스의 질 관리 문제이다. 표에서 제시된 바와 같이 교육복지 서비스의 질을 측정할 수 있는 지표는 충족성¹⁸⁾, 적시성, 적합성, 접근성, 연계성, 일관성 등이라고 할 수 있다. 지원되고 있는 서비스가 이러한 지표들을 어느 수준으로 달성하고 있는가를 측정하고 이를 서비스 지원에 고려, 반영할 수 있는 체제가 마련되어 있는가의 문제이다.

열째, 교육복지 연구지원체제의 강화이다. 이는 곧 교육복지 데이터베이스 구축 및 연구 지원, 교육소외에 관한 지식 토대 심화를 의미한다. 교육소외에 대한 실태조사 및 원인, 과정에 관한 연구는 교육복지정책의 발전을 위해서 필수불가결하다. 교육소외에

¹⁸⁾ 충족성은 서비스가 필요한 대상에게 서비스가 빠짐없이 지원되고 있는가를 의미한다.

관한 연구가 심화 발전되고 그 결과가 축적될수록 실제 문제해결에 도움이 되는 정책과 사업, 프로그램이 개발 운영될 수 있고 교육복지정책의 질이 향상될 수 있는 기반이 마련될 수 있을 것이다. 연구결과의 축적과 이론화가 이루어지지 않으면 교육복지 전문인력의 양성에도 지장을 줄 수 있다는 점에서 이 과제는 또 다른 중요성을 지닌다.

끝으로, 법제화, 제도화의 문제이다. 교육복지정책이 안정적으로 추진되기 위해서는 정책추진체제와 자원의 확보 조달 등의 법적 근거가 확실하게 마련되어야 한다. 이는 곧 교육복지사업의 제도화를 의미하며 교육복지 서비스의 수요자들에게 보편적이고 안정적인 서비스 기회를 보장할 수 있고, 사업을 추진하는 주체들도 장기적인 관점에서 이를 준비하고 공급체제를 발전시킬 수 있게 되어 전반적인 교육복지 서비스 수준의 발전을 기약할 수 있게 된다.

4. 우리나라 교육복지정책의 실태 분석

이 절에서는 우리나라 교육복지정책의 추진체제 실태를 앞에서 제시된 11가지 과제를 대상으로 분석하고, 현 정부의 주요 정책이 교육복지가 추구하는 교육의 형평성에 미치는 영향에 대하여 검토하고자 한다.

1) 교육복지정책 추진체제

(1) 교육복지정책의 목표

2004년 교육복지종합계획의 목표는 국민기초교육수준의 보장, 교육부적응 및 불평등 해소, 복지친화적 교육환경 조성의 3영역으로 설정되어 있다(교육인적자원부, 2004). 2008년 이명박정부 교육복지대책은 비전, 전략, 과제만 제시되어 있고 목표는 명시되어 있지 않다. 대신 제시되어 있는 전략과 과제 사이 중간단계의 국정과제는 빈곤으로 인한 교육기회 차단 해소, 학력수준 향상 및 교육격차 해소, 건강하고 안전한 학교(학교 부적응 해소 포함), 유아교육 및 특수교육 내실화, 평생학습 환경 구축 등이다(교육과학기술부, 2008). 비전, 목표의 표현이나 영역의 구분방식은 다소의 차이가 있으나 두 개

의 종합계획이 포함하는 구체적인 과제는 거의 일치하고 있는 바, 이들은 대체로 다양한 집단, 계층에 대한 기본적인 교육기회의 보장 및 교육격차의 해소, 교육복지적 환경 조성 등을 주된 내용으로 반영하고 있다는 점에서 교육복지정책의 목표는 본 연구의 교육소의 및 격차 해소라는 교육복지 개념에 일치하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 교육복지의 추진방식 : 통합과 연계

교육복지정책 추진의 통합, 연계 원리와 관련해서는 미흡한 점이 상당히 나타난다. 우선 중앙부처 차원의 통합과 연계는 잘 이루어지지 않는 것으로 보인다. 교육과학기술부, 보건복지부, 문화관광부 등이 교육복지와 관련된 사업들을 각각 추진하고 있으나¹⁹⁾ 이들 간의 정책조정이나 연계 장치는 사실상 존재하지 않는다. 2004년 참여정부 시절 대통령자문 빈부격차차별시정위원회가 설치되어 유사 기능을 일부 수행했던 적이 있었으나 폐지되었고, 2006년에 교육인적자원부가 교육격차해소전문위원회를 두어 관련부처의 교육복지사업을 총괄 조정토록 하고 동년 12월 회의를 개최한 바 있으나(한만길 외, 2008) 이후 제 기능을 하지 못하고 2008년 폐지되었다. 중앙부처의 분산된 정책 추진은 지역 현장에서 통합 연계 추진을 가로막는 주요 원인이 된다. 교육청과 자치단체 간에도 소통과 협력이 활발하지 못한 것이 일반적인 현상이며, 지방에서 이루어지는 사업들도 각 소관 중앙부처의 독립된 계획, 예산, 평가체제 등에 의해 사업이 이루어지므로 현장의 사업시행과정에서도 상호간의 통합 연계가 제한될 수밖에 없다.

정부사업과 민간사업 간에도 통합 연계가 원활하다고 보기 어렵다. 대표적인 민간사업으로 위스타트, 무지개청소년센터의 다문화 및 새터민 청소년 지원사업, 삼성고른기회재단의 교육취약계층 지원사업 등을 들 수 있으나(김정원 외, 2008b), 정부사업과 이들 사업들 간에 연계, 조정, 협력 창구가 없으며, 다만 사업 현장에서 사업추진체 간에 사업위탁, 대상자 위탁, 경비 지원 등을 통한 협력이 제한적으로 이루어지는 경우가 있다.

2003년부터 시행되어 온 교육복지투자우선지역 지원사업(이하 ‘교복투사업’)의 경우에는 그 사업 자체로서는 서비스의 통합 연계, 네트워크와 협치, 생활세계 중심 등의

¹⁹⁾ 교과부의 교육복지 관련 사업 외에 복지부의 아동청소년 지원사업 중 드림스타트, 지역아동센터, 복지관, 청소년수련관 등에서 교육지원사업을 시행하고 있으며, 문광부는 문화예술교육지원 사업을 운영하고 있다.

접근법을 종합적으로 채택한 예외적인 경우라고 볼 수 있다. 학교와 지역사회기관 간의 협력, 시도교육청과 시도청 간, 지역교육청과 시군구청 간 광역 및 지역 협의체 운영, 민간전문인력의 사업 참여 등을 통하여 서비스의 통합 연계를 위한 다각적인 노력을 기울이고 있다. 그러나, 실제로 협의체 운영은 전반적으로 활발하지 않으며 교육복지 서비스 제공에 있어 초·중등 학교급간의 연계가 제한되는 문제점도 나타나고 있다(김정원 외, 2007).

한편, 교육과학기술부가 실시하고 있는 교복투사업, 방과후학교, 기초학력부진을 해소하기 위한 학력향상 중점학교 등 다양한 교육복지사업들 간에도 학교단위에서 연계 통합적으로 운영되지 못하고 있다. 각 교과부 및 교육청의 여러 부서들이 전체적 조율 없이 제각기 사업계획을 수립 시달하여 시행하고 평가하고 예산도 칸막이가 되어 학교에서는 내용상 연관된 여러 가지 사업을 하면서도 유기적이고 효율적인 운영을 하기가 어렵고 업무 부담만 증가되는 문제가 발생하고 있다(교육과학기술부, 2010).

(3) 교육복지정책 행정체계

교육복지정책을 위한 범부처적인 정책추진기구는 앞에서 언급하였듯이 현재 마련되어 있지 않다. 교육복지정책의 주무부처인 교육과학기술부에는 2004년 최초로 교육복지정책과가 설치되어 운영되고 있으며, 시도교육청에도 같은 해 혁신복지담당관실이 설치되어 교육복지업무를 담당하였고(안병영·김인희, 2009), 현재는 교육청의 직제개편으로 다른 부서와 통합된 경우가 많으나 교육복지업무는 지속적으로 이어지고 있다. 지역교육청과 학교에는 교복투사업을 시행하는 경우 교육복지 전담팀이 대부분 운영되고 있으나, 사업해당 지역이나 학교가 아닌 경우에는 교육복지라는 명칭을 가진 부서는 따로 운영되고 있지 못하다. 지역교육청에 학교부적응 학생을 지원하는 Wee 센터, 방과후학교 운영을 지원하는 방과후학교지원센터 등이 별도로 설치되어 업무를 담당하고 있으나 이들도 사업을 추진하는 일부 지역에만 제한적으로 적용되고 있는 실정이다.

(4) 지역중심 교육복지 인프라, 협력네트워크의 구축 및 리더십의 확보

교육소외집단에 대한 교육기회를 보장하기 위한 교육복지의 구체적 실현은 교육복지

의 수요자가 머물고 있는 지역 현장을 중심으로 지역의 자원을 이용하여 이루어질 수밖에 없다. 아무리 국가 차원의 교육복지정책이 체계적으로 수립 추진된다 하더라도 이를 현장에서 구현하여 수요자에게 서비스를 제공해야 할 지역의 서비스 공급 시스템이 제대로 기능하지 못한다면 아무 소용이 없다. 결국, 교육안전망 수립 방안 탐색의 출발점은 지역이 될 수밖에 없다(김인희, 2008).

교복투사업의 경우 처음에 설계될 때부터 학교가 지역사회의 역량과 자원을 활용하여 교육복지사업을 추진하도록 하였고 이를 전제로 사업계획이 수립될 것을 요구하였다. 학교와 지역 간의 연계협력이 촉진될 수 있도록 지역 활동 경험을 갖춘 지역사회 교육전문가를 사업학교에 배치하여 근무토록 하였으며 이들이 결국 지역협력을 가능케 한 주체이자 원동력이 되었다. 지역교육청에 배치된 프로젝트 조정자(PC)는 지역수준에서 네트워크를 구축하여 단위학교 사업들이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하는 기능을 수행하였다. 교복투사업이 성공적으로 지속 발전될 수 있었던 배경에는 이들 민간전문인력의 활약이 컸다고 할 수 있다(안병영·김인희, 2009). 이와 같이 교복투사업은 지역중심 협력 네트워크를 내장시킨 최초의 사업으로 상징적 의미를 지니며, 그것이 또한 사업 성공의 요인이 되었다고 볼 수 있다.

방과후학교의 경우에도 학교가 지역의 강사자원을 최대한 활용할 수 있도록 하고 그 수는 많지 않지만 원칙적으로 외부기관에 강좌를 위탁하는 것을 허용하고 있다. 지역의 인적자원, 프로그램, 시설 등을 가급적 많이 활용하도록 하고 이를 사업평가지표에 반영하는 등 지역협력에 강조를 두고 있다고 볼 수 있다(변종임 외, 2009).

이와 같은 노력에도 불구하고 실제 운영에 있어서는 학교와 지역 간의 협력이 원활하지 못한 경우도 많으며 이 경우 대부분의 활동이 학교 중심으로 운영되어 지역의 여타 기관으로부터 불만을 야기하는 사례도 종종 나타난다. 학교는 특히 교육영역에 있어서는 학교가 정통적인 권위를 지닌 기관으로 인식하고 지역의 타 기관이 수행하는 교육기능에 대하여 높이 평가하지 않는 경향을 보이는 경우가 많아 복지나 문화 영역에 비하여 교육영역에서는 학교와 지역 간의 협력에 어느 정도 한계가 존재한다고도 볼 수 있다(김인희, 2010).

지역의 교육복지 인프라는 기관, 시설, 인력 등 지역 간에 상당한 격차가 존재하며, 특히 도시와 농산어촌 간에는 큰 차이가 있다. 도시지역에는 대체로 다양한 교육, 복지,

문화 분야 서비스 기능이 존재하지만 농산어촌 지역은 이와 같은 인프라 자체가 매우 열악한 실정이다. 도시 내에서도 서비스 제공기관의 위치와 교통수단 제공 여부 등 서비스의 접근성 여부에 따라 학습자들이 이용할 수 있는 서비스 기회에 차이가 나타나게 된다(한만길 외, 2008; 김인희, 2008).

지역 리더십의 확보는 그 중요성에 비추어 우리나라의 정책자료나 관련 문헌에 자주 등장하지 않는 용어이나, 영국의 국가적 교육복지 프로젝트인 Every Child Matters의 추진전략 및 과정에서는 지역 리더십의 개발 및 확보가 핵심적인 과제로 자리잡고 있다(DfES, 2004).²⁰⁾ 리더십의 문제는 정부주도나 민간주도냐의 문제와 관련되고, 지역 전체의 관점에서 사업을 기획, 조정, 연계할 수 있는 소위 ‘중핵기구’가 작동하는가의 문제와도 연관되며, 지역의 교육복지기능이 활성화되고 지속적으로 발전할 수 있는 동력을 제공하는 문제와도 연결된다고 볼 수 있다. 지금까지 이루어진 우리나라의 지역교육복지체제에 관한 사례연구들은²¹⁾ 중핵기구라 할 수 있는 주체의 역할은 매우 드물다는 것을 보여주고 있으며, 관주도의 정책이 추진되는 경우 민간의 참여와 활력이 제약되는 경향이 있음을 지적하고 있다(김인희, 2008).

우리의 경우 교복투사업이나 방과후학교의 경우 지역협력회의체를 구성하고 특히

20) 영국의 2004 Education Act는 모든 지방정부로 하여금 아동서비스담당관(Director of children services)을 임명하고 지도위원(Lead member)을 지정하도록 하고 있다. 이들은 지역아동보호위원회(Local Safeguarding Children Boards)를 설립하는 것 외에 다양하고 광범위한 협력을 확보하는 등의 책임을 맡게 된다. 정부는 현재 담당관과 선도기관의 역할에 대한 자문을 실시하고 있다.

지역변화에 대한 정부의 지원을 위해 10명의 지역 변화자문가가 임명되어 있으며, 이들은 정부기관(Government Offices: GOs)에 근거지를 두고 정부의 다른 자문가들과의 협력 하에 지역변화 프로그램의 기획과 집행을 지원하는 역할을 수행한다. GOs는 지역기관들의 Every Child Matters 사업 수행을 지원하는데 있어서 핵심역할을 수행한다. 새로 임명된 아동서비스담당관을 중심으로 모든 지역단위 프로그램들이 통합적으로 다루어지고 이를 지원하기 위한 통합된 지역단위 자문팀이 가동될 수 있도록 정부(DfES)는 지원을 아끼지 않는다.

정부는 또한 이 사업을 이끌어갈 지도자 양성에 힘을 기울인다. 모든 관련분야를 통해 새롭고 잠재역량을 지닌 전략적 지도자를 발굴하여 개발시키는 데에 다른 기관들과 협력적인 노력을 기울이고 있다. 이는 개발훈련 기회 제공 및 효과적인 실천에의 빠르고 쉬운 접근기회 제공을 중심으로 이루어진다. 현재의 아동서비스담당관들이 서로 경험을 공유할 수 있는 네트워크를 운영하고 있으며, 장래의 아동서비스담당관을 희망하는 사람들을 위한 훈련기회를 제공할 예정이며, 이는 교육, 보건, 사회서비스 등 다양한 영역의 기관들 간의 협력체제를 통하게 될 것이다.

지역별 지도위원(Lead member)들을 위한 훈련 모듈이 이미 개발되어 있으며, 지역 변화자문가(Regional Change Advisor)들은 지역의 전략지도자들을 위한 워크숍 개최, 동료평가(peer review) 등을 통하여 지원한다. 지방당국의 행정책임자를 위한 회의(conference)가 개최되어 우수한 실천경험의 교환과 확산이 이루어진다(DfES, 2004; 안병영·김인희, 2009: 81-83).

21) 경기 부천시(이지혜 외, 2007a), 충남 천안시(김민 외, 2007), 부산 해운대구(김희복 외, 2007), 서울 관악구(류방란 외, 2007b), 충북 청주시(김인희, 2008) 등을 대상으로 지역교육안전망 사례연구가 실시된 바 있다.

교복투사업의 경우에는 지역기반 민간전문인력을 배치하는 등 어느 정도의 지역중심 리더십 확보를 감안하였다고 볼 수 있으나, 지역리더십을 개발, 확보하기 위한 전략적, 체계적인 구상에는 이르지 못하고 있으며, 대체로 지역차원에서 리더십을 발휘하는 중심적인 집단이 확립되어 있지 못하고 실질적인 제도 장치도 마련되어 있지 못한 것으로 판단된다.

(5) 교육복지 서비스 수요 파악, 대상자 발굴·진단·지원 기능

교육복지 서비스의 수요 파악은 일반학교의 경우 중식지원, 방과후자유수강권 제공을 위하여 저소득층(기초수급대상자 및 차상위계층) 및 법정 한부모가정의 자녀를 파악하는 정도이며 교복투사업을 하는 경우 교육적으로 취약한 여건에 놓인 집중지원 대상자를 추가로 파악하는 정도이다. 다시 말하면, 교육소외의 다양한 유형을 대상으로 한 정기적, 체계적, 종합적 조사는 실시되고 있지 않으며 각각의 사업 베이스로 필요한 대상자 파악이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 기초학력미달을 해소하기 위한 학력향상 중점학교 사업을 위해 기초학력 부진아를 조사하는 방식이다. 이는 곧 사업이 추진되는 경우 이에 해당되는 부분에 대해서만 교육복지수요, 즉 교육소외에 대한 조사가 실시되고 그 외의 부분에 대해서는 실태 파악이 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다. 국지적이고 제한된 조사가 필요할 때 수시로 이루어지기는 하나 포괄적인 센서스와 같은 방식의 조사는 전국은 물론 지역수준에서도 이루어지지 않고 있다.

이와 같이 볼 때, 사업과 관련하여 조사가 이루어지고 파악된 대상자에 대하여 필요한 서비스가 제공되는 방식 자체는 합당하다 할 것이나, 문제는 이와 같은 사업이 이루어지지 않고 있는 지역이나 학교에서는 교육소외 실태에 대한 체계적인 파악이 이루어지지 않고 있으며, 이 경우 교육소외를 겪는 학생에 대한 진단과 대응은 담임교사나 지역의 교육복지 관련기관의 담당자 등을 통하여 우연한 기회 또는 문제발생 시에 case by case로 이루어지는 경우가 많다고 할 수 있다(김인희, 2008). ADHD 등과 같은 경우 일반학교에서는 전문적인 진단검사가 이루어지지 않으므로 의심이 간다고 해도 공식적인 대응체제가 마련되지 않은 상태에서 교사가 학부모와 상의하기도 쉽지 않은 실정이며 결국 이에 대한 전문적인 서비스의 적시 제공도 어렵게 된다. 교복투사업 학교의 경우에는 이러한 경우에 진단검사를 실시하고 지원하는 프로그램을 공식적으로 수행할

수 있으나 일반학교에서는 이러한 문제에 대하여 사실상 대처 능력을 지니고 있지 못하다고 볼 수 있다.

(6) 인적자원의 확보 및 활용

일반학교에는 교육복지 전담부서가 설치되어 있지 않으므로 이를 담당하는 교사나 지원인력도 제대로 확보되어 있지 못하다. 기존의 해당 인력으로는 전문상담교사나 보건교사를 들 수 있으나 전문상담교사의 역할은 수업 검무 등으로 인하여 전반적으로 활발하지 못하며 보건교사의 역할은 학생들의 신체적 건강관리에만 제한되는 경향이 있다. 일반 교사들은 교원양성이나 연수과정에 교육복지에 대한 학습기회가 주어지지 않아 교육복지에 대한 이해도가 높지 못한 실정이다. 모든 교사가 교육복지의 주체가 되고 교육복지 마인드와 실천 역량을 갖추어야 함에도 불구하고 현재로서는 이들을 교육복지 전문인력이라고 부르는 것은 어려운 실정이다.

교복투사업에 직접 참여하고 있는 교육복지담당교사, 교육청에서 사업을 기획 조정하는 프로젝트 조정자, 사업 학교에서 근무하는 지역사회교육전문가, 그리고 이 사업을 담당하는 교육전문직 및 일반직 공무원들은 현재 교육복지사업을 이끌어가는 매우 중요한 전문인력들이다. 이들의 역량과 노력에 따라 사업의 성과가 큰 영향을 받는 것이 사실이다. 또한 이 사업에 대한 연구, 연수, 자문 등 전문적 지원에 참여하는 교수, 연구원, 전문가 등도 중요한 지원 인력들이라고 할 수 있다. 동 사업이 그동안 좋은 반응과 성과를 얻은 것은 이들 전문인력들이 조화로운 노력을 기울여 왔기 때문이라고 할 수 있다.

인력확보의 여건이 지역마다 차이가 있는 것도 사실이다. 인근 지역에 대학의 사회복지학과 등이 설치되어 있지 않은 경우에는 주변에서 민간전문인력을 채용하기가 어려운 경우가 있다. 예컨대, 강원도 일부 시의 경우 지역 내에서 해당 전문인력이 배출되지 않으므로 사전 양성 등 별도의 대책을 강구하여 운영하는 사례도 있다(김인희, 2010).

담당인력을 확보하는 노력뿐만 아니라 이들의 전문역량을 신장하는 노력도 중요하다고 할 수 있다. 현재 교복투사업의 경우 신규로 사업을 시행하는 지역과 학교에 대한 중점적인 연수와 컨설팅이 이루어지고 있으며, 중앙연구지원센터인 한국교육개발원과

시·도 및 지역교육청 주관의 연수, 워크숍 등이 수시로 이루어지고 있다. 그러나, 이러한 기회가 체계적으로 준비된 학습 프로그램에 의해 충분하게 제공되고 있다고 보기는 어렵고 기존의 담당 교사들에 대한 지속적인 연수 등 학습기회도 충분하다고 할 수 없다(김인희, 2008). 교사들에 비한다면, 사회복지사를 주축으로 구성되어 있는 민간전문인력들 간에는 비교적 상호 소통 및 협력적인 학습 기회가 마련되고 있는 것으로 보인다.

(7) 재정의 확보 및 운영의 효율성

2008년 지방교육재정교부금법의 개정으로 유·초·중등학교의 유아교육지원, 방과후학교 운영, 다문화가정자녀 교육지원, 장애학생 지원 등과 같은 사업의 지원 권한과 책임은 지방으로 이양되었다. 교육복지예산 편성권의 지방 이양은 국가의 책임과 권한이 축소되는 문제를 동반하며 지역 간의 교육복지 재정 격차를 심화시킬 여지가 있다(김정원 외, 2008). 또한, 교육재정의 제로섬 상황에서 다른 시급한 사업들에 우선순위에서 밀려 교육복지 예산이 축소될 가능성이 있으며, 내국세 수입에 대한 일정 비율에 의해 정해지는 지방교육재정교부금의 규모는 국내 경기에 직접 영향을 받으므로 경기가 위축되는 시기에는 지방교육재정의 축소가 불가피하고 이 경우 사업비 중 교육복지예산이 우선 감축 대상이 될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

현재 교육과학기술부가 추진하는 교복투사업, Wee 프로젝트, 학력향상 중점학교, 탈북학생 교육지원 등의 전부와 방과후학교 운영 중 일부, 다문화가정 자녀교육지원 중 일부 영역에 대해서는 지방교육재정교부금 중 특별교부금으로 예산지원을 하고 있다(교육과학기술부, 2010). 특별교부금 사업은 국가가 특수한 정책수요를 판단하여 전략적으로 지원할 수 있어 편리한 점이 있고 국가의 정책구상을 전개하는데 도움을 주기는 하나, 이를 장기적인 계속사업에 대하여 지속적으로 적용하기는 어렵다는 한계가 있다.

사업예산의 지원과 집행에 있어서도 효율성이 떨어지는 문제가 나타난다. 사업 자체의 통합과 연계가 제대로 이루어지지 않으므로 현장에서는 서로 간막이된 형태로 예산을 집행하고 보고하여야 하므로 비효율적인 부분들이 나타나게 된다. 유사한 내용에 있어서도 사업 간에 지원 단가 기준이 서로 다르게 적용되기도 하고(김인희, 2010), 현장에서 볼 때 시급하고 중요한 영역에 예산을 투입할 수 있는 재량이 제한되며 상대적으로 우선순위가 낮은 곳에 돈을 쓰게 되는 자원 활용의 경직성이 발생하기도 한다.

(8) 서비스 공급자의 사업추진역량

기관의 사업추진 역량에 영향을 미치는 요소 중 구성원의 마인드와 능력, 학습기회, 근무의 안정성 등 개인적인 요소는 인적자원 영역에서 다루었으므로 여기서는 조직의 리더십, 운영시스템, 사업 프로그램, 업무추진방식, 조직문화 등에 관하여 검토하고자 한다.

교복투사업이나 관련 사업에 해당되는 학교의 교장, 교감 등 학교관리자에 대한 경우 외에는 교육복지에 대한 일반적인 연수는 이루어지지 않고 있다. 한국교원대학교 종합교육연수원에서 실시되는 교장자격연수에도 교육복지에 관한 강좌는 포함되어 있지 않다. 교육복지에 대한 학습기회는 사실상 교복투사업을 실시하는 학교에 근무하는 경우 외에는 접하기가 어렵다. 2009년 현재 전국 100개 지역 538개 초·중·고와 375개 유아·교육·보육기관에서 교복투사업이 이루어지고 있으므로(교육과학기술부, 2010) 적어도 이들 기관의 장들은 교육복지에 관한 체험학습을 하고 있는 셈이다. 이들이 다른 학교로 옮겨가더라도 이미 형성된 교육복지에 관한 마인드와 실제 경험은 다른 상황에서도 적용될 것으로 기대할 수는 있을 것이다. 학교장의 교육복지에 대한 이해와 관심은 학교의 교육복지 역량 발휘에 있어서 지대한 영향을 미치게 된다. 다행스러운 것은 이 사업을 경험한 교장들의 교육복지에 대한 인식이 매우 긍정적이며 대부분 그 필요성을 인정하고 있다는 점이다.

우리 학교의 풍토를 지적할 때 흔히 거론되는 점들은 인권존중 의식 부족, 입시위주 교육 및 성적중심 평가, 규제위주의 경직된 교육행정, 개성이 존중되지 못하는 집단주의적 교육운영, 학교와 지역사회의 연계성 부족 등이다. 이들은 곧 학교의 유연성이 높지 못함을 지적하는 것이기도 하다. 다시 말하면 학교의 교육운영 및 조직경영에 있어서의 폐쇄성, 경직성, 획일성, 독단성을 의미하는 것이다. 학교의 유연성(resilience, flexibility) 부족은 그만큼 학생들이 학교에 적응하기가 어려움을 의미하는 것이며, 적응하고 있는 학생들 중에도 학교에 대한 만족도가 낮을 수 있음을 의미하는 것이다. 또한, 적응력이 낮은 학생들은 심한 학교부적응을 겪게 된다(안병영·김인희, 2009: 201).

학교의 운영시스템과 교육 프로그램이 학생들의 교육적 요구와 필요에 맞게 얼마나 유연하게 운영될 수 있는가는 곧 학교에서 발생하는 교육소외를 얼마나 줄일 수 있는가와 같은 물음이다. 한국교육개발원의 조사에 의하면 2009년 일반계 고교생들의 학

교의 학업 만족도는 5점 척도에 평균 2.65점에 불과하다. 즉 보통에도 못 미치는 점수이고 이는 처음 조사가 실시된 2003년 이래 거의 변화가 없다(김양분 외, 2009). 학업에 대한 불만은 학교에 대한 불만, 학교에 대한 소속감 저하로 연결될 가능성이 높으며 결과적으로 교육소외를 심화 확산시키는 결과를 초래할 수 있다. PISA 2003 결과에 나타난 우리 학생들의 학교에 대한 낮은 소속감은 이러한 현상과 맞물려 있다고 판단된다.

이종태(2001:20)는 우리 학교교육이 위기에 놓여 있음을 지적하면서 학생들이 수업에 거의 반응을 보이지 않는다는 점, 학생들이 학교 규율의 가치를 인정하지 않고 선택적으로 수용한다는 점, 학생들이 교사를 신뢰하지 않고 상호 불만이 높다는 점 등을 근거로 제시하고 있다. 학교위기의 본질은 학교가 스스로의 문제를 해결해 나가기에는 지나치게 경직되어 있다는 데에 있으며, 학교가 여러 수준에서 나타나는 학생들의 저항을 포착하고 그것을 해결해 나가기 위해 융통성 있게 움직이는 조직이 아니라는 점이 가장 중요한 문제라고 지적하고 있다.

학교의 업무추진방식과 관련하여 가장 빈번히 지적되는 점은 형식주의의 문제이다(이용숙, 1992; 양승실 외, 2001; 김병찬, 2003; 허숙, 2001; 임연기, 2004; 김인희, 2007). 학교의 형식주의는 일종의 과업수행 문화 또는 조직의 습관으로 형성, 유지되며 새로운 과제에 대한 반응에 영향을 미친다. 즉, 문화적 행위로서의 형식주의는 구성원의 직무와 관련된 의식구조 속에 일종의 문화적 스키마(cultural schema)로 존재하며, 새로운 직무경험을 인식, 해석하고 이에 반응하는 과정에서 작용하게 된다. 형식주의 스키마는 형식주의 상황조건에서 개인 스스로 형식주의적 반응을 나타내는 경험을 통하여 자연스럽게 학습되는 ‘유형화된 사고(思考)’이다. 학교의 업무추진에 있어 형식주의가 작동하게 되면, 본질적 가치와 형식적 과업 사이에서 갈등과 혼란을 겪는 가운데 구성원들은 자신의 생존을 위하여 현실적 요구에 대응하는 과정에서 관심, 노력, 시간, 에너지, 자원 등을 적당히 분배하게 되며, 그로 인해 어느 한 곳에 역량을 집중하는 것이 어려워진다. 조직 차원에서 볼 때, 이러한 구성원들의 반응은 조직의 중요한 과제에 전체의 역량을 결집시키는 것을 어렵게 만든다. 결국, 형식주의가 심화될수록 조직의 생산성은 저하된다(김인희, 2007).

이상의 논의는 학교가 교육소외를 효과적으로 극복하며 조직의 교육적 생산성을 높일 수 있는 교육복지 실천 역량을 지니고 있는가 하는 물음에 대한 대답이다. 결론적

으로 말하면 우리 학교들은 교육복지를 실천하는데 필요한 리더십, 운영시스템, 교육 프로그램, 학교문화 등에 있어 상당히 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 경직성, 폐쇄성, 형식주의 등은 소외를 생산하고 확산하는 요인이 된다. 교육소외를 해소하기 위하여 유연성, 개방성, 효율성을 갖추어야 할 학교가 이러한 부정적 요소를 그 안에 내장하고 있고 그것이 문화적 수준에서 작동하고 있다면 심각한 문제가 아닐 수 없다.

(9) 서비스의 질 관리

김인희(2008)는 교육복지 서비스의 측정기준으로 충족성, 적시성, 접근성, 적합성, 연계성, 일관성 등을 들고 있다. 이 기준을 따라 서비스의 질 관리 실태를 살펴보면, 첫째, 서비스의 충족성에서는 구조적으로 문제를 지니고 있다. 교복투사업의 경우 기초수급대상자와 법정 한부모가정 자녀수 70명 이상이 되는 학교가 대상이 되는데, 우선 전국 사업지역 100개에 포함되어야 한다. 100개 지역에 해당되지 않는 지역에서는 사업학교의 요건에 해당되어도 사업혜택을 받을 수 없다. 또한, 사업학교 요건에 맞지 않으면 기본적으로 사업의 혜택을 받을 수 없다. 2009년 현재 사업학교가 538교로서 도시지역 초·중학교의 10.5%에 불과하며 이 사업에는 고등학교가 제외되어 있다(교육과학기술부, 2010). 따라서 사업대상에서 제외되는 대다수의 비사업학교 학생은 사업의 혜택을 받을 수 없다.

둘째, 적시성(適時性)의 관점에서 볼 때 다양한 서비스에 대하여 그 실제의 적시성을 파악하기 어렵고 본 논문에서 일일이 논하는 것은 불가능하다. 다만, 이는 앞에서 논한 대상자의 발굴, 진단 기능과 맥락을 같이 하는 문제로서 체계적인 대상자 발굴 및 진단, 대응체제의 구축이 서비스의 적시성 확보를 가능하게 해준다는 것이다. 우리 교복투사업과 Wee 클래스, 기타 관련 사업의 혜택을 받는 경우를 제외하고, 일반학교에 교육복지서비스 시스템이 제대로 구축되어 있지 못한 점을 고려한다면 현재로서는 적시성 여부를 논하는 것 자체가 무의미한 단계라고 할 수 있을지도 모른다.

셋째, 접근성은 충족성과 연관되며 지역교육복지 인프라와 관련하여 앞에서 언급된 바 있다. 접근성에 영향을 미치는 요인은 서비스공급자와 수요자 간의 지리적인 거리, 이동 및 통신수단의 문제, 서비스 제공 시간의 문제 등일 것이다. 예컨대, 청주시의 경우 청소년수련관이 청소년아카데미 등 프로그램을 운영하고 있으나 셔틀버스의 운

행지역이 제한되어 있어 원거리 지역에서는 이용이 어려운 경우 사례가 있다(김인희, 2008). 농산어촌 지역의 경우 이러한 접근성은 더 문제가 될 것이다. 유아나 초등학교 저학년의 경우 아동들이 이용할 수 있는 방과후 프로그램이나 시설이 가까이 있다고 하더라도 운영시간이 부모가 퇴근하는 시간보다 일찍 종료되는 경우 사실상 이를 이용하지 못하고 늦게까지 운영하는 다른 곳을 찾던지 아니면 개인에게 아이를 부탁해야 하는 불편을 겪을 수도 있다.

넷째, 적합성은 서비스의 내용이 학생의 필요에 얼마나 부합되는가의 문제인 바, 이 역시 파악하기가 간단한 영역은 아니라고 볼 수 있다. 이 부분을 측정할 수 있는 가장 쉽고 자주 사용되는 방법은 서비스 이용자의 만족도를 조사하는 것인데 교복투사업을 비롯하여 여러 사업에서 이 방법을 사용해 왔다. 교복투사업의 경우 2009년 사업에 참여한 학생과 학부모의 프로그램에 대한 만족도는 학생이 유익성 97%, 흥미도 95.4%, 학부모는 97.9%에 이르고 있다. 이들의 학교교육에 대한 만족도는 학생이 86.38%, 학부모가 89.8%로 역시 매우 높은 반응을 보이고 있다. 그러나 만족도만으로 서비스의 적합성을 측정하는 것은 미흡한 면이 있음이 지적되어 왔다. 이에 대한 보완적인 지표로서 학업성취도 향상, 문제행동 감소, 자기주도적 학습력, 사회성 등의 측면에서도 사업연차가 늘어날수록 눈에 띄는 향상을 나타내는 것으로 볼 때(교육과학기술부, 2010), 이 사업에서 제공되는 서비스는 상당한 적합성을 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 지역의 기관들이 시행하는 교육복지사업에 있어서 다양한 서비스들이 제공되는데 비해 성과분석이 만족도 조사나 비공식적인 행동변화 관찰에 의존하는 경향이 있고 심층적인 성과분석은 미흡하다는 지적도 있다(김인희, 2008).

다섯째, 연계성에 있어서는, 교복투사업의 경우 취약집단 학생들에게 학습활동, 보건복지, 문화체험 등 다양한 활동을 통해 통합적으로 연계된 서비스를 제공하는 접근방식을 택하고 있어 이 부분의 장점을 인정할 수 있다. 이와 같은 통합 연계중심 접근은 최근 시행되는 학력향상 중점학교 사업의 경우에는 적용되고 있지 않아 모든 사업이 이와 같은 조건을 갖추고 있는 것은 아니라고 할 수 있다.

한편, 교복투사업의 경우에 사업 해당 초등학교에서 서비스를 받은 학생이 중학교 진학 후 학교가 사업학교가 아니라서 연계된 서비스를 받지 못하는 문제가 발생하기도 한다. 즉, 생애단계별 연계 서비스 제공이 보장되어 있지 못하다고 할 수 있다. 서비스

연계 문제는 서비스 공급기관 간에도 이루어질 필요가 있는데, 학교의 방과후학교 활동에서 학습을 진행하고 저녁에 지역아동센터나 공부방에서 이와 연계하여 학습을 하는 경우 등이다. 실제로 학교 교사와 지역기관 간에 상호 협의 조정을 통해 연계가 이루어지는 경우도 있기는 하나 이는 보편적인 사례라고는 할 수 없으며, 아직은 전반적으로 기관 간 연계가 활발하지는 않은 것으로 보인다.

여섯째, 일관성은 서비스의 연계성과도 관련되며, 또한 사업 추진의 안정성과 서비스 기회의 보편성과도 연관된다. 즉, 한 학생이 서비스를 일관성 있게 지속적으로 제공받으려면, 서비스 기회가 항상 필요한 곳에 주어져야 하며, 이를 사업담당자가 자주 바뀌지 않아야 하고, 서비스의 내용이 자주 바뀌거나 단절되지 않아야 하는 바, 이러한 요건을 완전하게 갖춘 교육복지서비스는 아직 교육복지사업이 보편화, 제도화되지 않은 단계에서는 기대하기 힘든 것이 사실이다. 교복투사업의 경우에도 본래 시작부터 정착 단계까지만 국가가 한시적으로 지원하고 이후 지방비 사업으로 이양한다는 방침 때문에 사업의 안정, 지속성에 대한 불안감이 상존하고 있었고 이는 서비스의 전체적 일관성에 대한 우려를 낳은 것도 사실이다.

교육청이나 학교, 그리고 지역복지기관의 관리자나 사업 담당자가 자주 교체되어 업무의 연속성에 영향을 미치는 사례들도 드물지 않으며 사업의 방향이 중간에 바뀌어 혼선을 야기하는 경우도 있다. 2008년에 교복투사업의 경우 사업명칭에서 ‘복지’가 빠진 시기가 있었는데, 학력을 중시하는 현 정부의 교육정책 기조와 맞물려 교육복지 사업에서 학습활동만이 중시되고 복지나 문화활동 등은 사라지는 것이 아닌가 하는 우려가 현장에 확산된 적이 있다. 이와 관련하여 학습만이 중시된다면 민간전문인력의 역할이 크게 축소되고 입지가 불안정해지는 것이 아닌가 하는 우려도 같이 높아지면서 일시적으로 큰 반발과 혼란을 야기하였다. 다행히 사업명칭에 다시 ‘복지’가 들어가게 되고 이러한 우려들은 많이 불식되었으나, 사업추진의 일관성이 서비스의 일관성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 확인한 사례라고 할 수 있다.

(10) 교육복지 연구지원체제

현재 교육복지사업의 연구는 한국교육개발원의 교육복지연구센터가 다문화교육지원정책연구 및 교복투사업의 중앙연구지원센터를 맡고 있고 16개 시도교육청에는 교복

투자업을 지원하는 시도 연구지원센터가 구성되어 운영되고 있다. 교육복지연구센터는 교복투 사업을 중심으로 하여 여러가지 연구 및 사업평가, 연수활동 등을 실시하고 있다. 한국교육개발원은 2006년에는 정부에 의해 교육안전망지원센터로 지정되어 교육안전망 구축에 관한 정책연구 및 지역사례연구를 다수 실시한 바 있으며(한만길 외, 2008), 2009년에는 탈북청소년교육지원특임센터가 새로 설치되는 등 한국교육개발원은 교육복지의 중심 연구소로 기능하고 있다. 한편, 농산어촌 교육복지에 관하여는 공주대학교에 농산어촌 전원학교 관리지원센터가 지정되어 전원학교, 돌봄학교 등 운영 지원 및 평가, 연수를 실시하고 있다.

교육복지에 대한 정책적 관심과 관련사업의 규모 확대에 비하여 학계에서의 연구 활동은 활발하다고 보기 어렵다. 연구소 중심의 정책개발연구 등은 비교적 꾸준히 이루어지고 있으나 학술지에 실리는 논문이나 학회의 학술대회 주제로는 교육복지에 관한 내용이 많지 않다. 전문서적도 많지 않으며, 이에 대한 대학의 강좌도 드물다. 사회복지 학계에서는 학교사회복지 발전 차원에서 교육복지에 적극적으로 접근하고 있으나 교육학계에서는 아직 이 영역의 학술활동이나 연구업적이 일천하다고 할 수 밖에 없다.

(11) 법제화-제도화

교복투사업을 비롯한 교육복지사업들은 대부분 아직 제도화가 되어 있지 못하고 사업 베이스로 이루어지고 있다. 즉, 사업계획이 변경되거나 사업예산이 확보되지 않으면 서비스의 변경 또는 중단이 언제든지 일어날 수 있다는 것이다. 이는 사업의 안정성의 문제를 야기하고 예측가능성을 약화시키며 결국 장기적인 관점의 접근이 어렵다는 것을 의미한다. 또한, 제도화되어 있지 않으므로 사업의 대상과 범위가 자주 변동되고 국지적으로 제한되는 경향이 있어 교육복지 서비스 기획의 보편성, 일관성, 안정성, 연계성 등에 부정적인 영향을 미치게 된다.

2004년 교육복지종합계획에 교육복지기본법의 제정 필요성을 제시하였으나 아직 입법은 되지 못하고 있다. 17대 국회에서 의원입법으로 관련법이 추진된 적 있었으나²²⁾

²²⁾ 열린우리당 이인영 의원 외 27인이 학생·학교 및 지역 간에 나타나는 교육격차를 해소하기 위한 ‘교육격차해소 법안’을, 한나라당 이주호 의원 외 22인이 학업성취도의 격차 해소를 위해 발의한 ‘교육격차해소를 위한 법률안’ 등이 있다. 이들은 내용상의 차이는 있으나 교육격차 해소를 위한 법안이라는 점에서 공통점을 지닌다.

성사되지 못하고 회기 종료로 자동 폐기되었으며, 18대 국회에서는 한나라당 권영진 의원이 ‘교육복지법안’을, 임해규 의원이 ‘교육격차해소법안’을 2008년 대표 발의하여 현재 계류된 상태이며, 이와 별개로 '농산어촌 교육복지를 위한 특별법안'이 김영진 의원 대표발의로 2009년에, ‘학교사회복지법안’이 2010년 이주영 의원(법사위원회 소속)에 의해 대표발의 된 바 있다. 특히 학교사회복지법안은 사실상 교육복지법안이나 교육격차해소법안과 용어만 달리 하여 중복되는 내용이 많아 심의과정에서 이들 법안 간에 통합 조정이 필요해 보인다.

2) 주요 정책이 교육복지에 미치는 효과 : 형평성의 관점에서

교육복지정책을 통해 교육소외와 교육격차에 직접적으로 대응하는 문제가 중요한 한편, 교육복지가 발전하기 위해서는 다양한 교육정책들이 간접적으로 교육복지의 향상에 기여하는 문제도 역시 중요할 것이다. 특히 이와 관련하여 교육현장에 파급효과가 큰 주요 교육정책이 교육기회의 형평성에 미치는 효과는 교육복지의 실현에 있어서 매우 중요한 변수라고 본다. 주요 교육정책이 본래 의도와는 상관없이 교육의 형평성에 부정적인 영향을 미친다면 교육소외와 교육격차를 해소하려는 교육복지정책의 효과가 축소되거나 같은 성과를 거두기 위해서 더 많은 비용을 치러야 한다는 것을 의미한다. 따라서 여기서는 현 정부의 정책기조를 대변하는 교육정책으로서 학교다양화 정책(고교다양화 300)과 학업성취도 진단 및 공개 정책을 중심으로 그 형평성 효과를 검토하고자 한다.

(1) 고교다양화 300 프로젝트(기숙형 공립고, 자율형 사립고)

기숙형 공립고는 참여정부의 농어촌 우수고 사업을 계승한 것으로 도·농간 교육격차를 줄이기 위한 방안으로 농어촌 지역에도 우수한 고등학교를 운영하여 초·중학교 시기에 도시로 이동하지 않아도 그 지역에서 우수한 고등학교 교육을 받을 수 있도록 하자는 취지를 지닌다. 이를 위해 자기 집에서 등하교가 어려운 원거리 지역 출신 학생을 위한 기숙사 시설이 필수적이 된다. 학생이 그 지역을 빠져나가지 않고 머문다는 것은 그 가

족 역시 그 지역에 머문다는 것을 의미하며 지역의 인구 유출을 방지하는 지역발전 차원의 효과를 의도한 사업이기도 하다.

시군의 일부학교를 기숙형 공립고로 선정하고 다른 학교와 차별적으로 행·재정적 지원을 하는 것은 형평성의 문제를 야기할 수 있다. 만일 기숙형공립고가 남학교로 선정된다면 여학생들은 상대적으로 차별을 당하는 결과가 된다. 기숙형공립고는 완성된 제도로서는 형평성의 문제를 지니고 있으므로 이는 과정적인 형태로 받아들여져야 할 것이다. 즉, 농어촌의 고등학교의 발전 모델을 제시하는 시범학교로 운영되고 그 결과가 좋을 경우 이와 같은 모델은 동등한 지원과 함께 전체 학교로 확대되어야 할 것이다.

자율형사립고는 평준화 도입 이후 재정지원의 댓가로 공립고와 같이 획일적으로 규제를 받아 온 사립고에 자율을 되돌려주어 본래 건학이념을 살리고 자율과 창의에 의한 교육의 발전을 꾀할 수 있도록 하는 정책이라고 볼 수 있다. 이는 기존 자립형사립고에 비해 법인의 전입금 부담은 줄여주는 대신 학생선발지역을 전국단위에서 해당 시도 단위로 제한하는 차이를 두고 있다.

선발인원의 20%정도를 저소득층이나 사회적 약자를 위해 배려한다고 해서 이 제도를 사회적 형평에 기여하는 정책으로 분류하기는 어렵다. 이들 새로운 유형의 학교들은 모두 학생에게 학교선택권이 주어지는 선택형학교로서, 선택형학교는 그 학교가 교육프로그램 내용의 다양성과 특수성 때문이 아니라 다른 학교보다 우월한 교육여건을 제공한다는 것을 전제로 존립하는 경우에는 교육차별로 간주될 수 있다. 우월한 교육여건으로 좋은 학생을 유치할 수는 있을 것이나, 유네스코 교육차별철폐협약(Convention against discrimination in education)에도 나와 있듯이 학생들에게 정당한 사유 없이 상대적으로 열등한 기준을 적용하는 것은 교육차별에 해당된다.

한편, 대개의 선택형학교들은 일반학교에 비해 더 많은 자율성을 부여받는다. 그러나, 학교운영의 자율성을 차등적으로 부여하는 것도 ‘다른 교육기준’을 적용한 것으로 해석될 소지가 있다. 자율성이 보다 나은 학교운영을 위해 필수적으로 요구되는 요소라면 학교에 따라 이를 차별적으로 적용하는 것은 문제의 소지가 있다. 자율성을 적게 부여받는 학교는 무엇 때문에 차별을 감수해야 하는가에 대한 마땅한 대답을 찾기 힘들다. 더구나, 자율성을 보다 많이 가진 학교에 들어갈 수 있는 기회가 부모의 사회경제적 지위와 관련된다면 이는 교육불평등을 야기할 수 있다. 현재의 외국어고등학교 폐지는

란도 이와 무관하다고 할 수는 없을 것이다.²³⁾

(2) 학업성취도 평가와 결과 공개

이명박 정부 출범 1년 후 2009년 2월에 전국 초·중·고등학교의 학업성취도가 지역교육청별까지 공개되었다.²⁴⁾ 예상된 대로 도시지역의 성적이 농촌지역보다 높게 나타난 점도 있으나, 서울 등 대도시 안에서도 지역 간에 상당한 격차가 나타났으며, 농촌 지역의 경우에도 예상외로 높은 성취도를 보인 경우(예컨대 강원도 지역)도 보였다. 여하튼 시도간, 지역 간 성취도 격차의 공개는 전례 없던 일로 이후 전국의 지역과 학교들은 학업성취도 높이기 경쟁의 격랑에 휩싸이고 있다. 기초학력미달 학생의 비율이 공개되면서 이 비율을 낮추기 위한 학력부진 대책들이 강구되고 있고 학교 평군을 높이기 위해 방과후 보충수업, 자율학습 연장, 기타 다양한 방법들이 실시되고 있다.

학업성취도의 공개는 지역 간, 학교 간 교육격차를 줄이기 위한 기초자료를 얻는다는 차원에서 필요성이 인정되는 면이 있다. 이전 정부에서는 부작용을 이유로 오랫동안 공개를 꺼려왔던 사항이었다. 이명박 정부 기간 동안 그리고 아마도 그 이후로도 공개가 원칙이 될 것으로 보이는데, 문제는 공개로 인한 부작용을 최소화 하고 교육격차 해소 등 교육적으로 최대한의 성과를 얻기 위한 실질적인 노력이 따라야 한다는 것이다.

OECD의 PISA 결과분석에 의하면, 학교 간 학력 편차가 크고 부모의 사회경제적 지위가 학교 간 편차에 미치는 영향이 큰 나라일수록 그 나라의 전체 학력 수준도 낮은 것으로 나타난다(한국교육개발원, 2002).²⁵⁾ 다행히 우리나라는 학교 간 편차가 작은 국가군에 속하며 사회경제적 지위의 영향은 중간수준이고 전체적인 학력은 최상위권이다. 여기서 얻을 수 있는 시사점은 학교 간 편차를 줄이고, 학교 간 편차에 사회경제적 지위가 미치는 영향을 줄이는 노력이 교육의 형평성뿐만 아니라 국가의 전체적 학력수준을 높이는 데에도 기여할 수 있다는 점이다.

23) 언론보도에 따르면 서울지역 고등학생의 부(父) 직업 중 상위직과 중위직 비율이 외국어고는 44.8%, 40.2%, 일반고는 13.1%, 42.8%, 전문고는 3.7%, 34.1%로 나타났다(조선일보 2009.10.24 A5).

24) 이어 '09년 10월에는 연구를 목적으로 국회에 제출된 전국 고등학교의 수능성적 비교자료가 단위학교명까지 언론에 보도된 바 있다.

25) PISA 2000에 의하면, 학교 간 편차와 사회경제적 지위의 영향이 낮은 대표적 국가는 핀란드, 스웨덴, 아이슬란드 등이며, 그 반대의 국가는 독일, 벨기에, 헝가리 등이다. 이들 국가의 읽기소양 성취도는 핀란드 546, 스웨덴 516, 아이슬란드 527, 독일 484, 벨기에 507, 헝가리 480이다. 한국은 525이다.

학업성취도 공개가 우려되는 부분은 지역 간, 학교 간 지나친 경쟁으로 이미 지식주입식으로 흐르는 교육이 더욱 일부 교과 위주의 성적 올리기에 치중하게 될 것이라는 점이다. 이미 많은 학교들은 작년까지 실시하던 방과후 특기적성활동을 중단하는 대신 영어, 수학을 중심으로 하는 정규교과 보충학습을 확대하고 있으며, 각종 성적향상 대책을 강구하고 있다. 교육감을 비롯한 기관장들은 자기 지역이나 학교의 성적을 올리기 위해 혈안이 될 것이며, 이러한 상황에서 교사와 학생들도 엄청난 압력과 스트레스를 받게 될 것이다.

현 정부의 학교자율화 조치에 의해 교육과정의 20%를 학교자율로 선택하게 하는 계획이 알려지자 학교 측의 반응은 대부분 20%의 시간을 영어, 수학에 추가 배정하겠다는 것이었다. 이를 보아도 이미 학교들이 얼마나 성적 올리기에 목을 매고 있는가를 알 수 있다. 더구나 2009년에 새로 추진되고 있는 ‘사교육 없는 학교’ 사업의 지정학교들은 정규수업 외에 방과후에도 학생들의 주지교과 보충학습을 지원하는 과업을 학원 대신 수행해야 한다.

그렇다면 과연 이와 같은 정책은 교육격차를 해소하고 교육의 불평등을 해소하는데 기여할 것인가? 드러난 교육격차를 해소하기 위한 적극적이고 적절한 노력이 이루어진다면 분명 어느 정도의 효과는 기대할 수 있을 것이다. 문제는 그 과정에서 예상치 못한 다른 손실이 발생하지 않겠는가 하는 점이다. 지금의 정책은 미국의 No Child Left Behind(이하 NCLB) 정책과 흡사한 점이 있다. NCLB는 미국 정부의 발표에 의하면 계층 간, 인종간의 학력격차를 줄이는 실질적 효과를 거두고 있으며, 이는 곧 취약계층이나 집단의 학력을 높임으로써 사회적 배제를 예방하는 정책효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나, 다른 일각에서는 이 정책의 약점과 부작용에 대하여도 신랄한 비판이 제기되는데, 그 일부를 소개하면 다음과 같다(Meier & Wood, 2004; 안병영·김인희, 2009: 96-97).

첫째, 학교를 표준화된 시험점수만으로 평가함에 따라 교사들이 시험과목에 치중하게 되면서 시험외 과목은 소홀해지거나 무시되고, 기타 다양한 경험을 제공하는 학교의 활동이 제한되는 비교육적 현상이 나타나고 있다.

둘째, 시험준비 위주로 가르치는 경향(teaching to the test)이 심화됨에 따라 종전의 다양한 학습경험을 제공하던 수업이 암기위주, 시험에 나오는 내용 중심의 단조롭고 기계적인 수업으로 변화되었으며, 이는 미래의 학생들에게 요구되는 능력의 습득과 역행

하는 것이다.

셋째, 학교 및 집단의 평균성적으로 성공과 실패를 평가하므로 학생 개개인의 발전과 그를 위한 노력은 제대로 평가되지 않으며, 기준 도달 여부만을 중시하기 때문에 얼마나 실질적인 발전이 있었는가 하는 부분은 무시된다.

넷째, 현실적으로 학교는 제재 대상이 되지 않기 위하여 평균성적을 높이는데 집착하게 되고, 이로 인해 성적이 부진한 학생의 유급이나 다른 학교로의 전학 권유, 또는 중도탈락을 조장하게 된다. 실제로 NCLB 이후 고등학교의 졸업률이 전보다 하락했다는 주장이 제기되고 있다.

다섯째, 취약계층이 많은 학교일수록 ‘개선 필요’ 학교가 될 가능성이 높으며 재정 삭감 등 제재를 받게 되는 경우가 많다. 학교선택에 의해 학생들이 떠나가면 학교의 재정은 더욱 악화된다. 학교에 대한 부정적 낙인효과로 인해 학교가 개선되는 것이 오히려 더욱 어려워진다. 우수한 교사를 누구보다 절실히 필요로 하는 이들 학교가 악화되는 교육여건에서 우수 교사를 확보하는 것은 점점 요원해진다.

여섯째, 단일한 시험점수에 의한 학교평가에 전국의 학교와 주정부가 구속되면서 종전에 각 주나 지역별로 학교개혁, 수업개선, 학업성취도 향상을 위해 이루어지던 다양하고 창의적인 노력들이 중단되거나 힘을 잃고 있으며, 연방정부의 말과는 달리 학교에 대한 중앙정부의 통제가 강화되고 지역과 현장의 자율성이 약화되는 현상이 나타나고 있다. 이는 미국 교육의 개혁정신을 약화시키고 현장의 활력을 쇠퇴시키고 있다.

NCLB에 대한 이상의 비판은 성적위주(standard-based) 교육정책에 대한 익숙한 비판들이며 일부 내용은 우리에게도 낯설지 않다. 우리와 교육체제가 달라 액면 그대로 모두 우리 상황에 적용할 수는 없지만 대체로 상당히 공감어 가는 내용이며 대부분 우리가 겪고 있는 문제들이다. 현재 우리의 상황은 이러한 문제들이 심화되고 있으며, 지금의 정책기조가 유지되는 동안 더욱 심화될 수도 있다는 점이다. 성적이 최고의 목표이자 가치가 되는 교육현장에서 성적이 낮은 학생이나 학교는 본래 의도와는 상관없이 궁극적으로 소외되고 도태되기 쉽다. 이는 구조적인 문제인 바, 그 구조 속에서는 자연스러운 현상이다. 낮은 성적에 시달리는 취약계층 학생에게는 전혀 유리할 것이 없는 게임이다. 게임 자체의 목표가 설령 자신들을 돕기 위한 것이라 하더라도 막상 게임의 규칙과 결과는 자신들에게 불리하게 돌아가는 모순 상황에 처할 수 있다는 것이다.

NCLB와 같은 流의 정책에서는 시험성적 향상에 정책의 초점이 두어지는 반면에, 학업부진 학생이 겪는 구조적인 문제에 대한 진단을 바탕으로 학업향상을 위해 실질적으로 필요한 교육여건을 구축하고, 이들을 비롯하여 모든 학생들이 동기부여 되고 지원을 받을 수 있는 ‘좋은 학교 만들기’에는 상대적으로 소홀해 질 수 있다. 특히 취약계층 학생들에게 필요한 교육적 요구는 학습량의 증가를 통한 시험성적 향상이라는 단순하고 평범한 접근으로는 충족되기 어렵다. 보다 종합적이고 심층적이며 유연성을 갖춘 지원 방안이 요구되며, 학생의 성장·발달의 전반적 측면에 대한 균형된 관점이 바탕이 되어야 한다. 이와 같은 교육적 또는 교육복지적 접근이 충실하게 이루어지지 않으면 성적중심의 교육정책은 오히려 교육격차를 더 확대하고 교육의 형평성을 악화시키는 결과를 초래할 가능성이 높다.

5. 결론 : 교육복지 발전을 위한 정책과제

현 정부가 자율과 경쟁이라는 신자유주의적 교육이념 추구에만 치우치지 않고 사회적 약자를 배려한 교육복지에도 비중을 두고 있는 것은 다행스러우며 이러한 노력이 교육 소외와 교육격차를 줄여 교육의 형평성을 실현하는 데에 기여하기를 기대한다.

그러나, 교육복지정책은 많은 사업을 실시하고 많은 돈을 들인다고 그 효과가 비례하여 나타나는 것은 아니며, 그에 필요한 교육복지 서비스 체제와 실천 역량이 구축되어야 비로소 효과를 거둘 수 있다고 본다. 지원이 필요한 대상을 빠짐없이 발굴하고 적기에 적절한 서비스를 제공할 수 있는 장치가 요구되며 이를 위해서는 민-관을 아우르는 서비스 공급주체의 확보 및 공급주체들 간의 협력 네트워크 구축, 전문성을 갖춘 인적자원의 배치 활용, 안정적이며 충분한 재정지원, 일관되고 지속적인 체제 운영을 위한 법적, 제도적 기반조성이 수반되어야 한다.

한편, 취약계층, 집단에게 직접적인 도움을 주는 교육복지사업 외에 교육의 형평성에 간접적으로 영향을 미치는 다른 정책들도 그 사회적 영향에 대한 심층적 검토와 그에 따른 필요한 대책이 요구된다. 본 논문에서 살펴 본 선택형학교의 증가, 학업성취도 공개를 통한 교육격차 해소 정책 등이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 이 정책들은 나름

대로는 수월성과 형평성을 동시에 실현하고자 하는 의지를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 문제는 정책이 실행되는 과정에서 본래 의도와는 다른 부작용이 나타나고 궁극적으로 오히려 격차를 더욱 심화시키고 형평성을 저해하는 결과를 초래할 가능성이 높다는 것이다.

이와 같은 관점에서 교육복지를 증진하고 교육의 형평성을 높이기 위한 몇가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 우리 사회의 교육복지실태를 파악하고 교육소외 및 교육격차 해소를 위한 범정부적 대책을 수립하고 관리하는 ‘국가교육복지위원회’의 설립이다. 아일랜드와 같은 국가에서 유사한 예를 찾을 수 있는 바, 중앙정부 차원에서 연계 통합적 접근을 실시할 수 있는 협력체제가 절실하며 여기에는 정부기관 외에 민간도 참여하여 기본적으로 민관협력이 이루어질 수 있는 체제가 되어야 한다. 단순한 회의체가 아니라 책임 있는 집행기관으로서 실질적인 권한과 전문적 역량이 요구된다. 교육복지정책 수립을 위한 기본조사, 국가교육복지체제의 설계 및 교육복지기본계획 수립, 관련 정책의 조정과 연계, 공동 기획 및 협력 촉진 등이 주된 역할이 될 수 있을 것이다.

둘째, 학교와 지역사회를 중심으로 현장 중심의 교육복지 서비스 제공을 담당할 수 있는 지역교육복지체제의 수립이다. 이를 ‘지역교육안전망’이라 부를 수도 있을 것이다. 특히, 지역에 산재되어 있는 다양한 교육복지 공급주체들 간의 연계와 조정을 담당하는 중핵기구 기능을 수행하고, 서비스 수요자의 발굴, 진단 및 서비스 공급자와 수요자를 윈스톱으로 연결시켜 주는 가치 ‘지역교육복지센터’의 필요성이 절실하다.

셋째, 모든 학교는 교육소외를 예방하고 해소하는 역량을 갖춘 ‘교육복지학교’가 되는 것이 필요하다. 교육복지는 교육과 별개가 아니며 교육체제가 교육소외에 대항하여 싸우기 위해 그 안에 지니고 있어야 할 일종의 면역기능과 같다고 할 수 있다. 학교의 교육복지 실천역량을 제고하고 교육복지 인프라 및 환경을 구축함으로써 모든 학교를 지역기반의 ‘교육복지학교’로 만드는 일이 앞으로 추진되어야 한다. 이는 학교의 마인드, 시스템, 프로그램, 환경이 기본적으로 유연성을 지니며 이들이 교육소외를 극복하기 위한 방향으로 초점 맞추어지고 유기적으로 결합됨을 요구한다.

넷째, 교육복지 전문인력의 양성 또한 매우 중요한 과제이다. 우선, 교사들을 대상으로 교육복지 소양 및 전문교육이 실시되어야 한다. 학교가 교육복지 기능을 효과적으

로 수행하기 위해서는 별도의 교육복지 지원인력 - 학업부진지도전문가, 학교사회복지사, 청소년상담전문가 등 - 의 도움이 필요한 것이 사실이나, 먼저 학교관리자와 교사들이 교육복지적인 마인드와 역량을 갖추어야 한다. 이들이 교육복지가 곧 자신의 일이고 교육의 본질에 관한 것이라는 생각을 갖지 못한다면 학교가 교육복지의 중심이 되어 지역사회와 소통하고 협력하는 일은 기대하기 쉽지 않을 것이다.

다섯째, 사업운영 방식 및 서비스 질 개선이다. 교육복지사업 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 보다 많은 주체들의 적극적인 참여 하에 로컬 거버넌스를 실현하기 위하여 필요하다(김인희, 2008).

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

여섯째, 지역 리더십의 구축이다. 교육복지체제를 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(김인희, 2008).

일곱째, 국가 및 지역수준의 교육복지 지원체제를 구축하고 인적, 물적 자원을 안정적으로 확보할 수 있도록 법적, 제도적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 현재 국회에 계류되어 있는 법안들이 발전적으로 보완되고 통합되어 명실상부한 교육복지법이 제정되고 필요한 후속 법령과 자치법규들이 정비되어야 할 것이다. 법령에는 선진적 교육복지제도 수립을 위한 조건으로서 교육복지 실태조사(센서스) 실시, 국가교육복지기본계획 수립, 교육복지 정책추진체제 강화(국가교육복지위원회, 지역교육복지센터 포함), 교육복지 사업 진흥 및 연구지원 강화, 민간부문 활성화 지원, 재원의 다양화 및 확보 방안, 전문인력의 양성, 배치, 활용 등 인적자원개발, 교육복지 서비스 네트워크의 구축 및 운영, 중핵기구(hub의 hub)의 운영방안, 지역 리더십의 구축, 시스템의 지속가능한 운영관리 등에 대한 사항들이 반영될 필요가 있다.

끝으로, 교육정책을 수립하고 추진할 때에는 보다 광범한 소통과 사전 의견수렴 및 다양한 변수를 고려한 시뮬레이션을 통해 정책실행과정에서 나타날 수 있는 의외의 변수들을 예측 파악하는 노력이 필요하다. 현장의 반응 및 실행과정의 복잡한 변수에 대한 충분한 고려 없이 단선적, 합리적, 낙관적 가정(assumption)에 의존하여 정책결정을 내리는 것은 피해야 한다. 이 경우 대개는 실행과정 중의 장벽에 부딪혀 정책의 수정 또는 철회가 불가피하게 된다. 또한, 예상치 못한 부작용으로 인해 정책효과가 감소되거나 심하게 왜곡될 수 있다.

자율과 경쟁은 창의적인 노력을 유도하고 성장의 동기를 제공하며, 효율의 기반을 형성하고 시스템에 활력을 불어넣는 효과를 지니는 장점이 있으나, 다른 한편으로는 빈익빈 부익부를 초래하여 형평성을 저해하는 부작용을 초래하기 쉽다. 또한, 정책의 실행과정은 단순한 공식으로 표현할 수 있을 정도로 간단하지 않다. 이는 다양한 주체들이 제각기의 주관적 인식과 이해관계를 기초로 복잡하게 얽혀 상호작용하는 역동적인 과정으로서 본질적으로 사회적 구성체(social construct)라고 볼 수 있다. 따라서, 정책이 의도된 대로 실행되기를 바란다면 정책수립단계부터 실행과정까지 여기에 참여하는 여러 주체들에 대한 존중과 배려, 관심과 이해가 요구된다. 이를 위해서는 그들의 인지모형(mental model) 또는 문화모형(culture model)에 대한 심층적 이해가 요구된다고도 할 수 있다. 앞으로의 정책과정에서는 이와 같은 인식과 그에 따른 노력이 충분히 이루어지기를 기대한다. 아무리 명분이 좋은 정책일지라도 수립 실행되는 과정에서 참여 주

체들에 의해 부정적인 방향으로 그 의미구성(meaning construction)이 이루어진다면 정책의 효과를 기대하기 어려운 것은 물론 오랜 수명을 기대하기가 어려울 것이다.

교육복지는 학습자들의 학습과 삶이 의미로 충만하고 풍요로울 수 있도록 돕는 일이 핵심이다. 의미 있고 풍요로운 학습경험을 통하여 학습효과는 극대화 되고 학습자의 성장발달도 촉진될 수 있다. 소외와 불평등은 이러한 교육의 모습을 저해하는 심각한 바이러스 또는 악성코드이며 이를 퇴치하기 위한 노력은 교육정책의 기본이다. 이러한 교육복지의 모습이 활성화될 때 우리 교육의 건강성과 효율성도 향상될 수 있으며 그것이 곧 진정한 교육선진화로 나아가는 희망의 경로가 될 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강순희, 2009, “글로벌 경제위기와 직업훈련”, 『국제노동브리프』 2009 8월호 pp.1-3.
- 교육과학기술부, 2008, 이명박 정부 교육복지대책 2008-2012.
- 교육과학기술부, 2009, 모두를 배려하는 교육, 교육비 부담 없는 학교.
- 교육과학기술부, 2009, 2008 국가수준 학업성취도 평가결과.
- 교육과학기술부, 2010, 교육복지사업 발전방안 T/F 회의자료 (비공개자료).
- 교육과학기술부 홈페이지 www.mest.go.kr
- 김경근, 2009, 『중등교육정책에 있어서 수월성과 형평성』, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 개원기념미나 발표논문.
- 김경자, 2008, “이명박정부의 초등교육정책에 대한 비판적 고찰 : 교육변화의 관점에서”, 『초등교육연구』 21(3) pp.359-381.
- 김성식 외, 2007, 『한국교육중단연구 2005 : 조사개요보고서』, 한국교육개발원.
- 김신일, 1999, 『교육사회학』, 서울 : 교육과학사.
- 김영철, 2008, “이명박 정부의 교육정책과 교육재정 운영 방향”. 『한국교육재정경제학회 2008년 연차학술대회 자료집』 1-17.
- 김인희, 2006, “교육복지의 개념에 관한 고찰”, 『교육행정학연구』 24(3), pp.289-314.
- 김인희, 2007, “학교의 형식주의와 학교혁신의 관계에 관한 연구”, 『교육행정학연구』 25(3), pp.29-56.
- 김인희, 2008, “지역교육안전망의 구축조건 탐색”, 『교육행정학연구』 26(2), pp.75-103.
- 김인희, 2009, “중등교육정책에 있어서 수월성과 형평성에 대한 토론”, 『한국교원대학교 교육정책전문대학원 개원기념세미나 토론자료』.
- 김인희, 2009, “교육복지관점에서 본 이명박정부의 정책”, 『2009 한국사회정책학회 추계학술대회 발표논문』.
- 김인희, 2010, 시도교육청 교육복지투자우선지역 지원사업 현장평가 자료(비공개자료).
- 김정원 외, 2008, 『교육복지 마스터플랜 수립 연구』, 한국교육개발원.
- 김정원 외, 2008, 『교육복지사업 발전방안연구』, 한국교육개발원.
- 김정원 외, 2008, 『교육복지정책의 효과적 추진을 위한 법·제도 마련 연구』, 한국교육개발원.
- 나정·김미숙, 2005, “통합형 취학전교육 운영모델 개발 연구”, 『한국교육』.
- 류방란 외, 2006, 『한국사회 교육복지지표 개발 및 교육격차분석-교육복지지표 개발』, 한국교육개발원.
- 서정화, 2009, “이명박 정부의 교육개혁 추진 진단 및 시사점”, 『교육행정학연구』, 27(2) pp. 481-499.

- 안병영·김인희, 2009, 『교육복지정책론』, 서울 : 다산출판사.
- 양성관 외, 2008, “새 정부의 학교정책의 방향과 과제”, 『교육행정학연구』26(2), pp.181-206.
- 엄철현, 2009, “낙오학생 방지법(NCLB) 시행 6년의 성과, 과제, 그리고 시사점”, 『비교교육연구』 19(1), pp.167-188.
- 유호근, 2009. “신자유주의적 세계화 패러다임: 비판적 검토와 대안적 전망”, 『아태연구』16(1), pp.123-140.
- 이인영 외, 2006, 『교육격차해소법안(의안번호 3950)』, 대한민국국회.
- 이주호 외, 2005, 『교육격차 해소를 위한 법률안(의안번호 2495)』, 대한민국국회.
- 이태수 외, 2004, 『교육복지구현 종합방안 연구』, 교육부 정책과제연구.
- 임의영, 2009, “사회적 형평성의 정의론적 논거 모색”, 『한국행정학보』 43(2), pp.1-18.
- 조선일보 2009.10.24 A5.
- 진미석, 2008, 『학습효율화 지수』, 한국직업능력개발원.
- 진미석, 2009, “공부하지 않는 어른, 그대들은 공부에 지친 아이들을 나무라지 말라”, 『한국교육학회 newsletter』 45(1), pp.4-7.
- 최영섭 외, 2008, 『일-학습 연계를 통한 능동적 복지의 구현』, 한국직업능력개발원 연구보고서.
- 한국교육개발원, 2004, 『2002 OECD 교육정책보고서(Education Policy Analysis)』.
- 한국교육개발원, 2004, 『OECD 교육지표로 본 한국교육실태 분석』.
- 한국보건사회연구원, 2004, 『전국 보육·교육 실태조사 1: 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사』, 여성가족부.
- 한만길 외, 2008, 『교육안전망 추진체계 구축방안연구』, 한국교육개발원.
- Alexander, A., 1982, *Concepts of equity*, In W. W. McMahon and T. G. Geske (eds.), Financing education: Overcoming inefficiency and inequity. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- D’Andrade, R. & Strauss, C.(ed.), 1992, *Human motives and cultural models*, New York: Cambridge University Press.
- Department for Education and Skills(DfES)., 2004, *Every Child Matters : change for children*.
- Hirsch, Jr., E. D., 1996, *The schools we need*, New York: Double Day.
- Kohn, A., 1999, *The schools our children deserve*, Boston: Houghton Mifflin.
- McNeil, L., 2000, “Creating new inequalities”, Phi Delta Kappan, June 2000, pp. 729-734.
- Meier D. & Wood. G.(ed.), 2004, *Many children left behind*, Boston: Beacon Press.
- OECD, 2000, *The Finnish success in PISA - and some reasons behind it*.
- OECD, 2004, *Equity in education: policy brief*

- OECD, 2004, *Equity in education: students with disabilities, learning difficulties and disadvantages*, OECD report.
- OECD, 2009, *Learning for Jobs: OECD policy review of vocational education and training*, OECD report.
- OECD, 2009, *Improving equity in education: Summary of informal meeting of OECD Education Ministers*, June 2009, Oslo.
- Peterson, P. E. & Hassel, B. C.(ed.), 1998, *Learning from school choice*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Secada, W.G., 1989, *Educational equity versus equality of education: An alternative conception*”, In W.G. Secada (ed.), *Equity in education*, New York: The Falmer Press.
- Shore, B., 1996, *Culture in mind*, New York: Oxford University Press.
- UNESCO, 1960, *Convention against Discrimination in Education*.
- Williams, R. & Pritchard, C., 2006, *Breaking the cycle of educational alienation*, New York: Open University Press.
- www.ablenews.co.kr, 2009.9.30.

Tasks of Education Welfare Policy for Eliminating Educational Alienation and Disparity

Kim, Inhee¹⁾

Of the national strategies facing the current global economic crisis, education becomes the one of the most critical areas in the national policy being considered as social investment forming the productive and creative human capital for sustainable growth and as the fundamental means for breaking the vicious cycle of poverty.

Despite the effort of government and political parties for improving education welfare, the problems of educational alienation and disparity continue and rather demand more policy concern. While the policies of the government seem to actively tackle the problems, the analysis of the policy system shows some weaknesses. They are low level of communication and collaboration between institutions, programs, and services, regional disparity in the infrastructure for education welfare service and the lack of systematic effort for developing local leadership, low capacity of schools for diagnosis and provision of timely and adequate supports, unstable program budget and inefficient financial operation, insufficient understanding of teachers about education welfare, limited opportunity and inconsistency of services, deficiency of academic research on the education welfare issues, incompleteness of legislation and institutionalization of education welfare policy process.

On the other hand, the current policies on student achievement and school diversification seem to have some possibility of impeding the equity in education, regardless of their initial goals. This is likely to militate against the government's effort for education welfare and increase the cost of fighting against the educational alien-

1) Associate Professor, GSEPA, Korea National University of Education(kimih95@knue.ac.kr)

ation and disparity.

In order to improve the education welfare, some policy tasks are to be carried out such as establishment of the national board of education, improvement of local education welfare system, transforming schools into welfare-friendly places, training and recruit of professionals in education welfare programs, building legal and institutional basis of education welfare projects, and testing the equity effect of education policies through systemic simulation.

key words: education welfare, educational alienation, education equity, educational disparity, education welfare system

◆ 2010.2.24. 접수 / 2010.3.19. 1차수정 / 2010.4.5. 게재확정