

고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구

연구책임자 양 승 실(한국교육개발원)
공동연구자 김 왕 준(경인교육대학교)
김 종 민(한국교육개발원)
김 현 정(일리노이대학교)
연구 조 원 이 지 예(한국교육개발원)

머리말

의무교육이라 함은 전통적으로는 국민 개개인의 자아실현 뿐 아니라 사회질서 유지 및 사회통합을 이루기 위하여 법률로 정한 일정 연령 또는 기간에 해당되는 모든 학생들이 국가가 인정한 학교에서 교육을 받아야하는 필수 공통교육으로서 이를 어기는 경우 제재가 따르는 강제성을 내포하는 것이다. 그런데 지식변화의 주기가 급속히 짧아지는 지식정보화 교육환경에 직면하여 교육경쟁력이 곧 국가경쟁력을 가름하는 현실을 체험한 대다수 교육선진국에서는 가능한 한 자국 국민이 일정시기, 일정기간 동안 교육으로부터 멀어지는 것을 막고자 의무교육의 개념들을 '취학의무형'에서 느슨한 의미의 '교육의무형'으로 전환하고 있다.

한편 우리나라에서 고등학교 의무교육화에 대한 논의는 경제성장과 더불어 보통교육에 소요되는 모든 비용의 무상화 필요가 제기되어 국민적 관심이 모아지면서 간헐적으로 진행되어 왔다. 특히 작년부터는 대선을 앞두고 정치권에서 의무교육의 연한을 현재 9년에서 12년으로 늘리자는 주장이 공약으로 공표되고 있다. 그러나 무상화에 대한 논란만 무성할 뿐, 숙고가 필요한 의무교육의 강제성, 보편성, 중립성 등에 대한 입장정리는 전무하여 무상화와 의무교육을 구별없이 사용하고 있음을 알 수 있다.

하여 국가 교육정책 두뇌집단으로서 연구진은 고등학교로의 의무교육 확대와 관련된 쟁점과 이슈 분석, 고등학교 의무교육의 비전과 방안에 대한 전문가의 인식과 의견 수렴, 주요국의 의무교육전개과정과 쟁점을 비교분석하여 우리 고등학교로의 의무교육 확대 실시의 적합성 준거모형을 구안하여 분석하였다.

이 연구를 수행하는 과정에서 대안학교 및 기관 방문 면담, 전화이조사에 응답한 각계 전문가, 교육행정학회 라운드테이블에 참여한 교육전문가 그리고 동서양 주요국의 의무교육 쟁점 분석에 참여한 비교교육학자 등 집단 지성을 발휘한 교육공동체 여러분께 심심한 사의를 전하고자 한다.

무엇보다 방대한 연구업무와 다양한 역할 기대의 폭주 속에서도 열정과 헌신으로 창의적 연구 수행을 위해 최선을 다한 연구진의 노고를 치하하고 무한한 신뢰와 격려를 표하며, 이 연구가 의무교육과 무상교육을 구분하여 교육제도 설계에 접근함으로써 제도발전에 이바지하기를 기대한다.

2012년 12월

한국교육개발원

원장 백순근

연구요약

본 연구는 고등학교의 현재와 미래 교육목표를 실현하는데 의무교육화가 적합한지 그리고 개인과 사회에 긍정적인 효과를 주는지 파악하고자 고등학교 의무교육 실시의 적합성을 분석하였다.

고등학교 의무교육 실시의 적합성을 분석하고자 먼저 문헌분석을 통해 의무교육 실시 관련 논거를 살펴보고, 교사 및 학생들의 면담 조사를 통해 고등학교 미진학 및 미취학 원인을 분석하였다. 그리고 교육전문가를 대상으로 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 델파이 분석을 하였고, 외국의 의무교육제도를 분석하고 시사점을 탐색하였다. 마지막으로 전문가 협의 및 토론, 델파이 조사, 그리고 여론 조사 등을 토대로 고등학교 의무교육제도 실시의 적합성 분석 준거 모형을 구안하여 적합성 여부를 판단하였다.

우리나라 고등학교 미진학 및 미취학 원인으로는 왕따 또는 학교폭력의 피해, 학교폭력의 가해자, 공교육에 대한 불신, 지적 발달지체자, 학교의 부적응(학교규칙), 가정의 지원 부재, 학교 프로그램의 불일치 등이었고 그 해결방안으로는 대안학교를 통한 부적응 학생 지원, 교사의 학생들에 대한 관심 증대, 대안학교 학력인정 및 무상교육 실시, 대안학교법의 현장적합성 제고와 재정지원 법제정, 대안교육에 대한 폭넓은 교육지원, 진로교육 역량 강화 등이 있었다.

우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 조사결과 의무교육 도입에 56%가 찬성하였고 44%가 반대하였다. 의무교육의 긍정적 요소로는 교육권 보장, 교육복지 및 형평성 실현, 사회통합 및 인재양성을 들었고 부정적 요소로는 교육 획일화, 학생지도의 어려움, 교육에 대한 자기결정권 침해, 학교부적응 학생 증가, 교육재정의 감소 및 비효율성 등으로 응답하였다. 고등학교 의무교육 도입 시 부정적 요소 해결 방안으로는 유연한 의무교육제도 설계, 퇴학 합법화, 영재를 위한 진학 및 진로지도 강화, 진로교육 및 상담 강화, 무상교육의 범위와 우선순위에 대한 합의 도출, 그리고 국가·지방교육재정의 효율적 운영 등으로 응답하였다. 고등학교 의무교육을 도입하지 않을 경우 교육 개선 사항으로는 무상교육 실시는 국가재정을 고려하여 순차적으로 실시, 최소한

공통과정 제시, 직업 진로교육 강조, 교육과정의 전반적 재구성, 그리고 인성교육 강조 순으로 응답하였다.

주요국의 의무교육과 관련한 주요 이슈로는 미국의 경우 중도탈락자의 증가로 주어진 4년 내에 고등학교 졸업률이 다른 선진국에 비해 현저히 낮은 현상이 계속되자, 의무출석을 18세까지 연장하려는 제도적인 노력이 계속되고 있으나, 그 효과에 대해서는 상반된 연구결과가 제시되는 등의 견이 분분하다. 독일의 경우 일반교육과 직업교육으로 이원화한 의무교육 규정의 복잡성과 주별로 상이한 의무교육을 통일하는 문제 그리고 사립학교의 등장과 대안교육의 흐름으로 인해 국가주의 교육체제에 긴장이 조성되고 있고, 마지막으로 Bologna협약에 따른 유럽연합 차원의 교육시스템 균질화라는 과제도 떠안고 있다. 일본의 경우 의무교육 재정 분담 주체 문제(국가와 지자체)와 의무교육 기간 연장과 관련하여 유아교육의 포함여부가 주요 이슈이다. 핀란드의 경우 의무교육기관 취학을 이전의 배정제에서 선택제로 바꾸었는데, 일부 학부모들이 자신들의 자녀가 인근학교에 배정되지 못함으로 인한 불만을 표출하고 있다. 또한 사립학교 학생들의 학비도 모두 지원해 주는데 공공예산의 사립학교 지원에 대한 일부의 불만이 있었다.

이러한 주요국의 의무교육제도의 쟁점들이 한국교육에 주는 시사점은 다음과 같다. 미국은 유치원에서 고등학교 교육까지 무상으로 제공되고 있음에도 불구하고 고등학교 졸업률이 낮고, 특히 의무출석이 18세인 주들의 경우에도 고등학교(9-12학년) 4년 졸업률이 전국 평균(75.5% 2008-2009 기준)과 크게 차이가 없는 상황이다. 이러한 사례는 의무출석법을 통한 규제보다는 교육의 질과 학생들이 교육을 경험하는 과정에 초점을 맞추고 학생들이 자발적으로 학교에 다닐 수 있도록 유도할 필요가 있음을 시사한다. 또한 우리나라가 단순히 복지의 차원에서 고등학교 교육을 의무교육화하려는 건지 다른 목적과 비전이 존재하는지에 대한 담론이 충분히 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있다. 독일의 경우 의무교육 연한은 동일하게 하는 대신에 지역에 따라 무상교육의 범위와 내용을 다르게 하는 방안을 도입할 수 있다는 점, 직업교육의 활성화를 전제로 일률적인 12년제 의무교육이 아닌 일반교육(인문교육)의 의무교육연한에 상응하는 직업교육 연한을 별도로 규정하는 방안이 타당할 수도 있다는 점, 그리고 무상교육의 지원과 범위를 일률적으로 보편적 복지의 원칙에 기반을 두지 않고 소득에 따른 차등 무상적용을 하는 점이 중요한 시사점이다. 일본의 경

우 고등학교를 의무교육에 포함하기보다는 수업료 무상화를 실시하고 있다는 점이 중요한 시사점이다. 핀란드의 경우 의무교육과 무상교육 기간을 구분할 필요가 있다는 점, 고등학교 과정의 의무교육 도입을 위해서는 보다 분명한 국가차원의 비전과 방향이 있어야 한다는 점, 사립학교 비중이 높은 한국에서 의무교육제도 도입으로 나타날 수 있는 사립학교 지배구조 개편에 대한 대비와 준비가 필요하다는 점, 그리고 국민들의 고등학교 의무교육에 대한 필요와 요구를 면밀히 고려할 필요가 있다는 점이 중요한 시사점이다.

우리나라 고등학교 의무교육제도의 적합성 분석 준거로 교육적 적합성, 사회적 적합성, 복지적 적합성, 재정적 적합성을 설정하였다. 교육적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부 판단 결과, 12년 교육의 필요성 부분에서는 적합하나, 현행 고등학교 교육과정의 의무교육과정 적합 부분에서는 부적합하고, 학부모와 학생의 자기 선택권 부분에서도 부적합하다. 사회적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부 판단 결과, 민주시민 양성의 기여 가능성 부분과 사회의 인력수급에 기여 가능성 측면에서 적합하나, 청소년 탈선과 관련된 사회적 비용 감소 측면에서는 부적합하다. 복지적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부를 판단한 결과, 무상교육에 대한 국민들의 요구 반영부분과 취약계층의 보호 부분 모두에서 적합하다. 재정적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부 판단 결과, 국가의 재정 부담 능력 부분에서는 적합하나, 국가 재정배분의 우선순위에서는 부적합하다.

우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구 결과를 토대로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 고등학교 과정의 의무교육 도입을 위해서는 보다 분명한 국가차원의 비전과 방향이 있어야 하고 국민들의 고등학교 의무교육에 대한 필요와 요구를 면밀히 고려할 필요가 있다. 둘째, 우리나라 고등학교 의무교육제도 도입으로 나타날 수 있는 사립학교 지배구조 개편에 대한 대비와 준비가 필요하다. 셋째, 우리나라 고등학교 의무교육을 효과적으로 실시하기 위해서는 현행 고등학교 교육과정을 전반적으로 재구성할 필요가 있다. 넷째, 교육내용의 획일화를 막고 교육프로그램의 다양화를 보장해야 한다. 다섯째, 우리나라 고등학교 의무교육 도입 시 출석의무 불이행에 대한 법적인 규제보다는 교육의 질과 학생들이 교육을 경험하는 과정에 초점을 맞추어야 한다. 여섯째, 학부모와 학생의 교육에 대한 자기선택권 보장이 필요하다. 일곱째, 학교 미진학자, 미취학자 및 부적응자를 위한 대안 프로그램이 필요하다. 여덟째, 우리나라 고등학교 무상교육의 지

원과 범위를 일률적으로 보편적 복지의 원칙에 기반을 두기보다는 소득에 따라 차등 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아홉째, 효율적인 국가 교육재정배분이 필요하다.

이상의 연구 결론을 종합해 보면, 우리나라 고등학교 의무교육제도 실시는 아직 부적합하나 국가의 재정여건을 고려하여 고등학교 교육을 단계적으로 무상화하는 것은 적합하다. 다만 무상교육의 실시는 보편적 복지 차원에서 접근하기 보다는 선택적 복지 차원에서 여러 취약요소(소득, 지역, 문화적 소외 등)를 고려하여 입학금·수업료·교재비까지 지원해 주는 것이 적절하다. 그리고 교육내용의 획일화를 막고 교육프로그램을 다양화하기 위해 현행 고등학교 교육과정의 전반적 재구성이 필요하다. 마지막으로 학교 미진학자, 미취학자 및 부적응자를 위한 프로그램의 개발이 시급하다.

CONTENTS

목차

part I 서론

1. 연구의 배경·필요성·목적	3
2. 연구의 내용 및 방법	8
3. 의무교육과 무상교육의 구분	14
4. 연구의 개요	15

part II 의무 교육 실시 논거

1. 의무교육의 개념과 관련 논쟁	19
2. 우리나라 중학교 의무교육 도입과정의 탐구	26
3. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점	29

part III 우리나라 고등학교 미진학 및 미취학의 원인분석

1. 미진학 및 미취학 원인 조사 개요	33
2. 미진학 및 미취학 원인 분석 결과	35
3. 미진학 및 미취학 해결방안	41

part IV 우리나라 고등학교 의무 교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식

1. 전문가 인식 델파이 조사49
2. 전문가 델파이 조사 결과53
3. 전문가 델파이 조사 결과 요약 및 시사점71

part V 주요국의 의무교육제도 전개과정과 쟁점

1. 미국의 의무교육 전개과정과 쟁점78
2. 독일의 의무교육 전개과정과 쟁점92
3. 일본의 의무교육 전개과정과 쟁점108
4. 핀란드 의무교육 전개과정과 쟁점125
5. 주요국 의무교육제도가 한국의 의무교육 논의에 주는 시사점147

part VI 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석

1. 적합성 분석을 위한 준거 모형157
2. 준거별 적합성 분석 결과161
3. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 여부198

part VII 결론 및 정책적 제언

1. 국가재정 여건 고려한 고등학교 무상교육 실시205
2. 정책적 제언215

참고문헌	227
Abstract	237
부 록	243

CONTENTS

표목차

〈표 I-1〉 연구의 배경·필요성·목적3

〈표 I-2〉 연구의 내용 및 방법8

〈표 I-3〉 연구방법별 세부 내용10

〈표 I-4〉 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구의 구조15

〈표 II-1〉 의무교육의 개념, 전제조건 및 관련 논쟁19

〈표 II-2〉 중학교 의무교육 도입과정의 문제와 쟁점26

〈표 II-3〉 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점30

〈표 III-1〉 학업중단청소년 및 대안학교 관계자 면담질문33

〈표 IV-1〉 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 위한 델파이 조사 현황50

〈표 IV-2〉 1차 델파이 조사에 응답한 전문가50

〈표 IV-3〉 델파이 조사 개방형 및 선택형 설문내용52

〈표 IV-4〉 델파이 1차 조사 주요 결과53

〈표 IV-5〉 델파이 2차 조사 주요 결과57

〈표 IV-6〉 고등학교 의무교육 실시 시 최우선 준거 세 가지64

〈표 IV-7〉 델파이 3차 조사 주요 결과66

〈표 IV-8〉 3차 델파이 조사 기술통계량68

〈표 IV-9〉 의무교육 찬반에 따른 기술통계량69

〈표 IV-10〉 델파이 조사 주요 결과 요약71

〈표 V-1〉 미국 각 주 별 의무출석 기간80

〈표 V-2〉 독일 16개 주별 의무교육 기간93

〈표 V-3〉 독일 주별 수업교재 무상지원 범위 및 방법의 변화102

〈표 V-4〉 독일 18-21세 사회경제수준, 이주배경 유무에 따른 학교졸업 수준106

〈표 V-5〉 일본 소·중·고등학교 학교, 학생, 교원 수(2011년)	114
〈표 V-6〉 일본 중학교 졸업자의 진로 상황(2010년)	114
〈표 V-7〉 일본 중학교 졸업자 고교 진학률, 전수학교 진학률, 취업률 추이	115
〈표 V-8〉 일본 고등학교 졸업자의 진로 상황(2010년)	115
〈표 V-9〉 일본 고등학교 졸업자의 진로 상황(2011년)	115
〈표 V-10〉 일본 고교 졸업자 대학 진학률, 전수학교 진학률, 취업률 추이	116
〈표 V-11〉 일본 고등학교 중도퇴학자 현황(2007년)	116
〈표 V-12〉 일본 고등학교 부등교생 현황(2007년)	116
〈표 V-13〉 일본 취학면제자, 유예자 추이	117
〈표 V-14〉 일본 소학교 수업시수	120
〈표 V-15〉 핀란드 유아교육 담당기관별 현황(2000년)	129
〈표 V-16〉 핀란드 종합학교 수업 시수 배정	132
〈표 V-17〉 핀란드 고등학교 중도 탈락률 현황	136
〈표 V-18〉 핀란드 인문고등학교 졸업생들의 진로 현황(2008년)	137
〈표 V-19〉 핀란드 종합학교 졸업생들의 진학 현황(2007년)	138
〈표 V-20〉 핀란드 인문고등학교와 직업고등학교 입학생 수 변화 현황	140
〈표 V-21〉 핀란드 인문 고등학교 운영 주체별 현황(2008년)	142
〈표 V-22〉 주요국의 의무교육 비교표	152
〈표 VI-1〉 고등학교 의무교육 적합성 분석 차원, 준거 및 하위준거	157
〈표 VI-2〉 교육적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)	161
〈표 VI-3〉 고등학교 교육의 필요성 델파이 조사 결과(2차)	163
〈표 VI-4〉 고등학교 교육 델파이 조사 결과(2차)	165
〈표 VI-5〉 고등학교 교육과정 델파이 조사 결과	166
〈표 VI-6〉 고등학교 학교체제와 다양화 델파이 조사 결과(3차)	167
〈표 VI-7〉 고등학교 졸업요건과 퇴학 델파이 조사 결과(3차)	167
〈표 VI-8〉 고등학교 교육에 대한 자기선택권 델파이 조사 결과(2차)	171
〈표 VI-9〉 고등학교 교육에 대한 자기선택권 델파이 조사 결과(3차)	172

〈표 VI-10〉 의무교육 통한 국가의 국민 통제 가능성 델파이 조사 결과(2차)	172
〈표 VI-11〉 사회적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)	173
〈표 VI-12〉 교육과정에서 국가관 및 인성교육 강조에 관한 델파이 조사 결과(3차)	176
〈표 VI-13〉 청소년 탈선 및 부적응 학생 그리고 학생지도의 어려움에 관한 델파이 조사 결과(2차)	177
〈표 VI-14〉 학력별 임금 격차	178
〈표 VI-15〉 인재 양성에 기여 가능성에 관한 델파이 조사 결과(2차)	179
〈표 VI-16〉 학력별 신규인력 수급차 전망(2011-2020)	180
〈표 VI-17〉 특성화고 더 많은 혜택에 대한 델파이 조사 결과(2차)	181
〈표 VI-18〉 복지적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)	182
〈표 VI-19〉 고교 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과에 관한 델파이 조사 결과(2차)	187
〈표 VI-20〉 재정적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)	188
〈표 VI-21〉 고등학교 무상의무교육 재정소요 추정금액	189
〈표 VI-22〉 고등학교 무상의무교육을 위한 추가 재정: 입학금·수업료·학교운영지원비만 무상으로 할 경우	190
〈표 VI-23〉 고등학교 무상의무교육을 위한 추가 재정: 고등학교 수익자부담경비도 전액 무상으로 지원할 경우	191
〈표 VI-24〉 고등학교 무상의무교육을 위한 추가 재정:고등학교 수익자부담경비 중 일부 (현장학습비, 학생수련활동비, 특기적성교육활동비)만 무상으로 지원할 경우	192
〈표 VI-25〉 중기 지방교육재정 세입 전망 및 고등학교 의무교육 소요 추정 금액	193
〈표 VI-26〉 국가 교육재정 배분의 우선순위 델파이 조사결과(2차)	197
〈표 VI-27〉 국가 교육재정 배분의 우선순위 델파이 조사결과(3차)	197
〈표 VI-28〉 국가 교육재정 배분의 우선순위 교육여론조사 결과	198
〈표 VI-29〉 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 여부	199
〈표 VII-1〉 고등학교 의무교육정책 도입 전, 중, 그리고 후 평가 항목	215
〈표 VII-2〉 고등학교 무상(의무)교육 정책의 단계적 추진(로드맵)	222
〈표 VII-3〉 고등학교 의무교육 정책 향후 3년 추진계획안	223

CONTENTS

그림목차

[그림 I-1] 고등학교 의무교육 필요성 및 책임 여부7
[그림 I-2] 고등학교 의무교육 실시 적합성 분석 연구내용16
[그림 V-1] 독일 교육체제96
[그림 VI-1] 고등학교 의무교육 적합성 분석 준거 모형158
[그림 VI-1] 교육여론조사로 본 국민들의 무상교육의 요구정도 (단위 %)185
[그림 VI-2] 2012년도 유·초·중등 지방교육재정 보통교부금 교부방식195



I . 서론

1. 연구의 배경·필요성·목적
2. 연구의 내용 및 방법
3. 의무교육과 무상교육의 구분
4. 연구의 개요

I.

서론

1. 연구의 배경·필요성·목적

고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구는 <표 I-1>과 같이 국민적 관심 증대와 공적인 논의 그리고 법률안 상정 등 고등학교 의무교육에 대한 필요성을 바탕으로 한다. 이 연구는 고등학교 의무교육화가 학생의 교육에 대한 자기 결정권, 제반 교육여건의 조성 및 교육의 질 관리, 그리고 국가 재정을 고려한 정책의 우선순위와 무상지원의 범위 설정 등의 숙고와 더불어 고등학교의 현재와 미래 교육목표를 실현하는데 적합한지 판단하는 것을 목적으로 한다. 또한 개인과 사회에 긍정적인 효과를 주는지 파악하고자 한다.

<표 I-1> 연구의 배경·필요성·목적

연구의 배경	연구 필요성 및 목적
<ul style="list-style-type: none">• 서울시 무상급식 주민투표 등을 계기로 무상의무교육에 대한 국민적 관심 증대• 무상의무교육의 대상과 연한을 확대하자는 공적인 논의가 활발해 짐• 국회에서는 고등학교 교육도 의무교육으로 확대 지정하자는 법률안 상정함 (2009년 9월 발의)• 고교 진학률이 99.7%에 이룸	<ul style="list-style-type: none">• 숙고해야 할 과제<ul style="list-style-type: none">- 교육수요자의 자기결정권 침해여부- 제반여건 조성 및 교육의 질 관리- 국가재정을 고려한 정책의 우선순위와 무상의 범위 설정• 고등학교의 현재와 미래 교육목표를 실현하는데 의무교육화가 적합한지 탐구하여 판단의 근거를 제시하고자 함• 고교 의무교육이 개인과 사회에 긍정적인 효과를 주는지 파악하고자 함

가. 연구의 배경

대한민국은 1948년 정부수립 이후 초등교육을 의무교육으로 실시하기 위해 노력하였고 1980년대에 이르러 초등 무상의무교육이 완전히 정착됨에 따라 중학교의 무상 의무교육화가 단계적으로 추진되었다. 1984년 8월 2일 교육법을 개정하여 '모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있다' 고 규정하였다. 2001년 1월 18일에는 2002학년도 신입생부터 중학교 무상의무교육을 전국적으로 확대하여 2004학년도에는 3학년까지 전면 실시되어, 현재 우리나라의 의무교육은 초등학교 6년과 중학교 3년으로 시행되고 있다.

이후 대한민국의 경제성장과 더불어 공교육과정에서의 무상의 범위 확대가 이슈로 떠오른 가운데 서울시 무상급식 주민투표 등을 계기로 무상의무교육에 대한 국민적 관심이 높아졌고 무상의무교육의 대상과 연한을 확대하려는 공적인 논의가 활발해졌다. 특히 국회에서는 고등학교 교육도 의무교육으로 확대 지정하자는 법률안이 상정되기도 하였다(2009년 9월 발의).

사실상 1990년대 후반 이후 중학교를 졸업한 거의 모든 학생들이 고등학교로 진학하고 있으나, 2010년 현재 고등학교 취학 적령기 학생 중 7.6%는 학교에 다니지 않는 것으로 나타났다. 고등학교 미취학자는 중학교 과정에서 중도탈락한 경우, 고등학교에 진학하지 않은 경우, 고등학교 과정 중에 중도탈락한 학생들이라고 볼 수 있다. 최근의 경제 불황, 가정의 해체 증가, 다문화 가정의 증가 등의 사회 경제적인 변화는 고등학교의 미진학이나 중도탈락의 증가에 영향을 미칠 수 있는 상황에 처해 있다. 따라서 중학교에서 고등학교의 진학과정 및 고등학생이 학업을 중단하지 않도록 국가적 차원의 연구와 지원을 검토할 필요가 있다.

또한 본격적인 지식기반사회에 접어들면서 지식·기술변화 주기가 급속하게 단축되고 있는 상황에서 국민 공통 기본 의무교육의 내용과 방법 등 그 양과 질적인 측면에 대한 연구가 필요할 뿐더러 과연 우리 사회가 현재 청소년들이 대한민국의 국민으로서 국내외 활동 무대를 배경으로 각자의 위치에서 제 역할을 찾아 맡은 바 소임을 수행하며 살기에 적합한 역량축적이 가능한 교육제도를 구비하여 실행에 옮기고 있는가를 물어야 할 시점에 봉착해 있다. 이러한 물음은 지식기반사회의 진행 추이와 더불어 지속적으로 탐구해야할 과제로 대두되기도 하였다.

나. 연구의 필요성 및 목적

앞에서 살펴본 바와 같이 한편에서는 고등학교까지 의무교육을 확대하여 실시해야 할 필요성이 제기되기도 하나, 다른 한편으로는 숙고해야 할 과제가 산적해 있다. 첫째, 의무교육의 전통적인 원칙을 적용하면 강제취학의 의무가 부과되어 학생의 자기결정권이 침해될 수 있다는 점이다. 또한 보편성에 기초한 고등학교 강제취학은 학생의 다양한 진로 탐색과 적성 개발에 지장을 줄 수도 있다. 이미 우리의 고등학교는 자율성과 다양화를 강조하는 지속적인 교육개혁정책으로 고교유형이 다양화되어 교육프로그램의 보편성을 논하기 어려운 실정이다. 둘째, 의무교육은 학부모에게 자녀취학의 의무를 강제하는 대신 국가(지방 정부)에게는 취학을 위한 제반 여건 조성 및 교육의 질 관리 의무와 책임이 따른다. 교육에 대한 이해당사자의 요구와 기대수준이 높은 우리의 정책 환경을 고려할 때, 보편적인 교육기회 보장을 위한 고등학교 운영의 제반 제도(고입제도, 교육과정 및 교육프로그램, 학교의 배치, 고교 졸업자의 수준 보장)의 정비 등과 같은 교육적 책무도 함께 고민해야 한다. 셋째, 국가의 입장에서는 의무교육은 무상으로 실시한다는 헌법정신을 준수하기 위하여 상당한 규모의 재정을 감당해야 하므로 국가재정을 고려한 정책의 우선순위와 무상 범위를 신중하게 고려할 필요가 있다.

더불어 고등학교의 현재와 미래 교육목표를 실현하는 데에 의무교육화가 적합하며 개인과 사회에 어떠한 긍정적인 효과를 가져다주는지 파악하는 것도 중요하다. 교육과학기술부가 제시한 고등학교 교육목표는 중학교 교육의 성과를 바탕으로 학생의 적성과 소질에 맞는 진로 개척 능력과 세계 시민으로서의 자질을 함양하는데 중점을 두는 것이다. 구체적 목표는 다음과 같다. ① 성숙한 자아의식을 토대로 다양한 분야의 지식과 기능을 익혀 진로를 개척하며 평생학습의 기본역량과 태도를 갖춘다. ② 학습과 생활에서 새로운 이해와 가치를 창출할 수 있는 비판적, 창의적 사고력과 태도를 익힌다. ③ 우리의 문화를 향유하고 다양한 문화와 가치를 수용할 수 있는 자질과 태도를 갖춘다. ④ 국가 공동체의 발전을 위해 노력하며 세계 시민으로서의 자질과 태도를 기른다. 고등학교 의무교육 시행이 위와 같은 목표를 달성하는 데에 더 효과적인지 다양한 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

또한 세계화, 정보화, 다원화된 사회에서 고등학교 의무교육 확대시행이 적합한지 살펴보기 위해 해외 선진 국가들의 사례를 선별적으로 참고하여 비교교육학적 관점을 적용할 필요도 있다. 국

가별 의무교육 현황을 살펴보면 의무교육과 무상교육의 연한이 반드시 일치하지 않으며, 대체로 무상교육기간이 의무교육기간보다 길다. 예를 들어, 스웨덴과 핀란드의 의무교육 기간은 초등과 전기중등교육의 9년이지만, 무상교육 기간은 후기중등교육을 넘어 고등 평생교육 등 모든 단계에 이르고 있다. 즉, 의무교육을 마친 후에도 교육을 받길 원한다면 국가가 교육에 필요한 비용을 무상 지원해주는 것이다. 미국과 호주는 주에 따라 다르나 미국의 경우 10-13년, 호주의 경우 10-12년이 의무교육기간이며 무상교육기간은 모두 13년이다. 특히 호주는 2012년부터 종래 대학에 진학할 의사가 없는 경우 10학년을 마친 시점에서 형식적으로 해오던 일반고 졸업을 금지함으로써 모든 학생들이 고등학교 3년을 이수하도록 하였다. 일본은 종래 9년의 의무교육기간을 확대하지 않고 2010년 4월부터 공립 고등학교까지 무상교육기간에 포함시켜 무상교육을 12년으로 확대하였다. 이처럼 각 국가별로 연한은 다르지만 공통적으로 무상교육의 연한을 늘려가는 추세이고, 가능한 한 학생들이 고등학교 교육을 마치기 전에 학교를 떠나는 것을 막는 추세이다. 해외 의무교육의 진화와 발전 추이를 그 사회의 맥락에 기반을 두어, 보다 섬세하게 살펴보는 것은 우리나라에서 논의되고 있는 고등학교의 무상화와 의무교육화 논의에 참고가 될 것이다.

이러한 교육정책환경에서 고등학교 교육의 목적과 그 사회적 역할에 대한 비판적 검토, 고등학교 강제 취학의 정당성에 대한 논의, 고교 의무교육화로 인한 교육적 효과 및 복지적 측면에서의 효과, 외국의 무상교육과 의무교육제도의 운영에 대한 고찰, 고등학교 미진학의 원인분석 등에 대한 논의와 탐구를 통하여 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 여부와 관련된 근거를 밝힐 필요가 있다. 더불어 이러한 근거에 입각하여 국가 차원에서 어떠한 준비가 요구되는지를 제안하는 것도 또한 매우 필요한 상황이다. 따라서 이 연구는 의무교육의 개념과 목적, 미래사회가 요구하는 의무교육의 변화와 고등학교의 역할과 기능, 우리나라 고등학교의 제도와 운영현황 등을 탐구하여 고등학교 의무교육 도입의 적합성을 분석하는 것을 목적으로 한다.

이런 연구 목적을 달성하고자 네 가지 연구문제를 선정하였다.

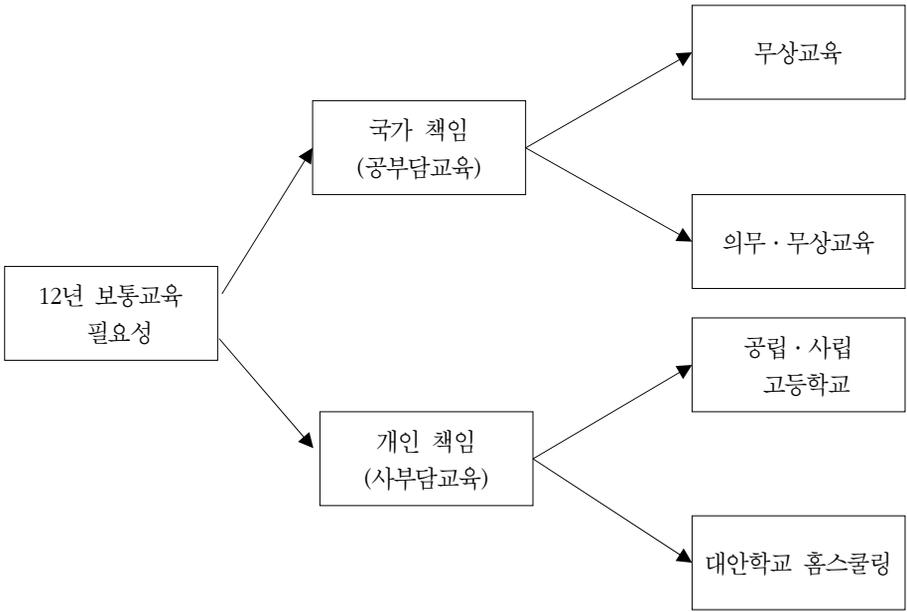
첫째, 우리나라 고등학교 미취학 및 미진학의 원인은 무엇인가? 그리고 그 해결방안은 무엇인가?

둘째, 우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식은 어떠한가?

셋째, 세계 주요국은 의무교육제도를 어떻게 발전시켰으며, 그 과정에서의 쟁점과 시사점은 무엇인가? 그리고 이러한 쟁점이 우리나라 의무교육 도입에 주는 시사점은 무엇인가?

넷째, 적합성판단 준거들에 비추어 볼 때 우리나라에서 고등학교 의무교육제도의 도입은 적합한가?

위의 네 가지 연구문제에 대한 답을 얻기 위해서 우선 [그림 I-1]에서 보는 바와 같이 12년 교육(초등학교 6년+중학교 3년+고등학교 3년)이 누구에게나 꼭 필요한지에 대한 교육적 판단이 필요하다. 만약 12년 교육이 필요하다면 이것을 국가의 책임(공부담 교육)으로 해야 하는지 개인의 책임(사부담 교육)으로 할지에 대한 국민들의 합의가 필요하다. 그리고 만약 국가의 책임으로 한다면 강제성을 부여할지 아니면 재정적인 지원만을 제공할지에 대한 장기적이고 세부적인 연구와 정책의 실천을 위한 제반 여건 구비(교육법 개정 등)가 필요할 것이다.



[그림 I-1] 고등학교 의무교육 필요성 및 책임 여부

2. 연구의 내용 및 방법

이 연구는 <표 I-2>와 같이 의무교육의 개념 및 발전과제, 고등학교 의무교육 관련 논의, 고등학교 미진학 및 미취학의 원인, 교육관련 전문가들의 의견, 주요국의 의무교육제도 및 시사점 등을 탐색하여 결론으로 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 분석한다. 연구 방법으로는 문헌연구, 교사 및 학생 면담조사, 교육 전문가 대상 세 차례 델파이 조사, 외국의 의무교육 관련 정책 조사, 및 다섯 차례 전문가 협의회 및 토론 등을 사용하였다.

<표 I-2> 연구의 내용 및 방법

연구의 내용	연구의 방법
<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육 실시 논쟁 • 고등학교 미진학 및 미취학 원인분석 • 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 의견 및 인식 수렴 • 주요국의 의무교육제도 분석 및 시사점 탐색 • 고등학교 의무교육제도 실시의 적합성 분석 준거 모형 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 교사 및 학생 면담조사 • 교육전문가 대상 세 차례 델파이 조사 분석 • 외국의 의무교육 관련 정책 분석 및 원고용역 • 다섯 차례 전문가 협의 및 토론

이 연구의 주요 내용과 범위를 간단히 정리하면 다음과 같다.

가. 연구 내용

1) 의무교육 실시 논쟁

- 의무교육의 개념 및 정당성
- 의무교육의 전제 조건
- 의무교육 관련 논쟁
- 중학교 의무교육 도입 과정의 문제와 쟁점
- 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점

2) 고등학교 미진학 및 미취학의 원인 분석

- 교육의 형평성과 고등학교 접근성 실태(미취학을 분석)

- 교육소외집단(경제적 빈곤계층, 탈북자, 다문화 가정, 일반학교 부적응자)등의 고등학교 단계 교육 실태
- 학교 자발적 이탈자, 대안교육 참여자의 실태와 동기, 요구분석

3) 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식

- 의무교육 실시의 긍정적·부정적 요소 및 부정적 요소 해결방안
- 의무교육 도입 시 교육과정 측면, 법적 측면 그리고 교육 정책적 측면 고려사항
- 의무교육 미도입 시 교육과정 측면, 법적 측면 그리고 교육 정책적 측면 고려사항

4) 주요국의 의무교육제도 분석 및 시사점 탐색

- 의무교육제도 도입의 역사 및 목적
- 의무교육법과 의무교육실천 (의무취학 예외 등)
- 미취학자 및 중도 탈락자 지원과 관리
- 졸업자격 관리 등 제반사항
- 고등학교 개혁 및 의무교육 변화 관련 동향

5) 고등학교 의무교육제도 실시 적합성 분석

- 적합성 검토를 위한 준거 설정
- 교육적 적합성
- 사회적 적합성
- 복지적 적합성
- 재정적 적합성
- 적합성 여부에 따른 정책 제언

나. 연구 방법

이 연구는 국내외 의무교육제도에 관련 문헌 연구, 주요국의 의무교육 관련 전문가의 의견, 우리나라 교육전문가를 대상으로 델파이 조사 분석, 우리나라 정규 고등학교 학업 중단 및 포기 청

소년 면담 조사를 전문가 협의회를 통해 수행되었다(표 I-3 참조).

〈표 I-3〉 연구방법별 세부 내용

<p>문헌 연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 : 국내의 논문 및 연구보고서 • 내용 : 공교육 제도의 철학과 목표 관련 문헌 검토 중학교 의무교육제도 도입과정 분석 고등학교 의무교육 개혁에 관한 국내외 선행연구 고등학교 의무교육 확대 실시 논거와 확대 비판론 외국의 의무교육 발전 추이와 정책 동향 분석
<p>면담 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 2012.4 ~ 2012.7 • 대상 : 대안학교 9개교, 대안교육센터 1곳에서 대안학교 학생 23명과 교사 13명, 대안교육센터 담당자 1명 • 내용 : 정규 고등학교를 기피하는 이유 학교이탈 원인 및 동기 이탈 과정 공교육에 대한 요구 등
<p>델파이 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 2012.4 ~ 2012.9 • 대상 : 교육학자, 교육인접학문 및 인재개발정책 여론주도 학자 및 기업인, 교육과학기술부 및 교육정책 유관 정부부처 관계자, 교원·장학사, 시민단체 관계자 등 (1차:45명, 2차:34명, 3차:34명) • 내용 : 의무교육 도입의 필요성에 대한 인식 교육과정, 교육법 및 제도, 교육재정 측면에서 고등학교 의무교육제도 도입의 논거와 적합성 조사
<p>정책 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 2012.7 ~ 2012.9 • 대상 : 미국, 독일, 일본, 핀란드 • 내용 : 의무교육전개과정 의무교육기간 및 무상교육의 범위 취학장려를 위한 방안 취학의무 불이행자에 대한 제재 수단 한국의 고등학교 의무교육제도 도입논의에 주는 시사점
<p>전문가 협의회</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 2012.2 ~ 2012.8 • 대상 : 교육연구자 및 교수 (총 5회) • 내용 : 연구의 방향에 대한 검토, 델파이 조사 문항 개발, 델파이 조사 참여 전문가의 선정, 연구결과 해석의 논의
<p>토론회</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 2012.10.13 • 대상 : 한국교육행정학회 추계 학술대회 참석자 • 내용 : 고등학교 의무교육의 델파이 조사 결과 고등학교 미진학 및 중도탈락 원인 및 해결방안 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 준거 모형

1) 문헌 연구의 주요 내용

고등학교 의무교육의 실시의 적합성 분석을 위해서 우선 공교육 제도의 철학과 목표에 관련된 문헌을 검토하였다. 또한, 중학교 의무교육제도 도입과정과 쟁점을 분석하였고, 고등학교 의무교육 개혁에 관한 국내외 선행연구 자료를 검토하였다. 그리고 고등학교 의무교육 확대 실시 논거와 확대 비판론을 분석하였고 마지막으로 외국의 의무교육 발전 추이와 정책 동향을 분석하였다.

2) 정규 고등학교 학업 중단 및 포기 청소년 면담 조사

정규 고등학교 학업 중단 및 포기 청소년 면담조사를 2012년 4월부터 2012년 7월까지 하였다. 대안학교 9개교, 대안교육센터 1곳에서 대안학교 학생 23명과 교사 13명, 그리고 대안교육센터 담당자 1명을 대상으로 하였다. 주요 내용으로는 정규 고등학교를 기피하는 이유, 학교이탈 원인 및 동기, 이탈 과정, 그리고 공교육에 대한 요구 등이었다.

3) 교육전문가 대상 델파이 조사 분석

우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 발전방안에 대한 전문가 인식을 조사하기 위해서 교육학자, 교육인접학문 및 인재개발정책 여론주도 학자 및 기업인, 교육과학기술부 및 교육정책 유관 정부부처 관계자, 교원·장학사, 시민단체 관계자 등 45명을 대상으로 델파이 조사를 실시하였다. 3차례의 델파이 조사는 2012년 4월부터 2012년 9월 사이에 실시하였다. 주요 내용으로는 의무교육 도입의 필요성에 대한 인식, 교육과정의 측면에서 고등학교 의무교육제도 도입의 논거와 적합성 조사, 교육재정의 측면에서 고등학교 의무교육제도 도입의 논거와 적합성 조사, 교육법 및 제도 측면에서 고등학교 의무교육제도 도입의 논거와 적합성 조사 등이었다.

4) 외국의 고등학교 의무교육 관련 정책 실시 및 원고 용역

세계 주요국의 고등학교 의무교육 관련 정책을 조사하고, 원고 용역을 통하여 4개국, 즉 미국, 독일, 일본, 그리고 핀란드를 대상으로 사례를 분석하였다. 국가별 전문가들(미국(연구진), 일본(김용), 독일(조상식), 핀란드(김병찬))에게 공통적으로 다음 사항을 포함할 것을 요청하였다.

- 의무교육제도 도입의 역사(단계별 확대과정 포함, 특정 계기가 있다면 포함) 및 목적
- 각급 학교별 교육의 성격과 역할 기능(특히 고등학교에 초점을 맞추어)

- 의무교육 도입시기, 확대시기 등에서 변곡점이 된 계기나 의무교육이 추구하는 가치, 원칙 등
- 의무교육기간(연령 또는 연수)
- 유치원 또는 유치원 이전 교육에 대한 의무여부
- 의무교육단계의 공통교육과정의 비중(학교단계별 공통교육과정과 학교단위 교육과정의 자율성 정도)
- 의무교육법과 의무취학의 예외 조항(특히 대안교육체제의 유형과 현황 포함)
- 무상교육의 범위(수업료, 교통비, 급식비, 교복, 교재 및 교구 등)
- 각급학교의 진학률, 졸업률, 중도 탈락률(특히 고교)
- (고교)진학제도(학교선택권의 범위, 고교의 유형)
- 의무교육단계 취학 현황 및 취학 의무 위반에 대한 규제 장치 및 그 실효성
- 의무교육과 관련한 주요 이슈
- 한국의 고등학교 의무교육제도 도입 논의에 주는 시사점

5) 전문가 협의회

연구의 방향에 대한 검토, 델파이 조사 문항 개발, 델파이 조사 참여 전문가의 선정, 연구결과 해석 등을 논의하기 위해서 5회의 전문가 협의회가 개최되었다. 전문가 협의회에는 학교제도, 교육과정, 학생생활 및 진로, 교육재정, 교육법, 교육사상사, 북한교육 분야의 전문가가 참여하였다. 전문가 협의회는 주요 내용은 다음과 같다(부록 참조).

1차 전문가 협의회에서는 고등학교 의무교육과 관련된 주요 쟁점들을 논의하였다. 최근 우리나라의 의무교육제도의 논의에서 의무교육과 무상교육의 개념에 대한 혼동이 있으며, 의무교육은 재정지원의 문제가 아니라 사회 철학적 문제이자 국가와 개인 사이의 문제이고, 무상교육은 국가주의에 대한 대가이므로 준거를 설정할 때 재정적 문제 뿐만 아니라 국가와 개인 간 관계를 고려해야 하는 점 등을 논의하였다. 또한 이 연구에서는 의무교육에 대해 특정 부분별로 가중치를 두어 도입의 적합성을 계량적으로 판단하여 제시하는 것보다는 고등학교 의무교육제도의 도입과 관련하여 쟁점이 있는지를 명확히 제시하여 의무교육제도의 도입을 결정할 때 고려할 수 있도록 할 필요가 있음을 논의하였다. 앞으로 연구방향에 있어서 미국 등의 주요국의 의무교육 운영사례를 조사할 필요가 있으며, 우리나라 고등학교 교육만의 역할과 성격을 더 구체화할 필요가 있을 것이라

는 내용을 협의회 결과로 얻을 수 있었다.

2차 전문가 협의회에서는 사회적 소외계층인 탈북청소년교육 실태 및 지원방안 관련하여 주요 내용들이 논의되었다. 학교선생님들을 통해 한겨레중학교, 한꿈학교, 인천논현중학교, 경서중학교, 여명학교의 교육사례를 조사한 결과, 탈북청소년들 중에는 탈북과정에서 심리적 충격, 새로운 환경에 대한 불안감 등으로 인해 정서가 불안정하고, 미래에 대한 기대, 신념, 확신이 부족한 학생이 많음을 확인하였다. 이러한 학생들을 위해서 학교가 교육의 기능, 가정으로부터 보호의 기능, 치료의 기능을 할 수 있도록 지원해야 하고, 학생들의 적성과 소질에 맞춘 진로지도가 제시될 필요가 있음을 논의하였다. 하지만 탈북청소년에 대한 지원은 현재 다양하게 이루어져 있는 것으로 판단되어 이 연구에서는 탈북청소년에 대한 논의는 제외시키기로 결정하였다.

3차 전문가 협의회에서는 1차 델파이 조사지 문항의 내용과 문항에 대한 검토의견이 주로 논의되었다. 교육과 관련된 국민의 권리와 의무, 우리나라 고등학교 교육의 성격과 내용, 홈스쿨링·대안학교 등의 인정 여부, 해외 교육사례 등에 대한 내용을 논의하였다. 델파이 문항을 구체적이면서 자세하게 제시하고, 적절한 용어를 사용하여 작성해야한다는 의견을 바탕으로 델파이 문항을 수정하였다. 또한 델파이 조사에 참여할 교육전문가를 결정하였고, 면담대상으로 교육소외집단이 추천되었다

4차 전문가 협의회에서는 2차 델파이 조사 문항 검토, 고등학교 의무교육의 적합성 판단을 위한 준거에 대해 논의하였다. 중간 보고서에 대한 심의 의견을 수렴하여 연구 전체의 틀(framework)과 연구 추진 흐름도를 제시하기로 결정하였다. 1차 델파이 조사결과를 바탕으로 고등학교 의무교육의 적합성 판단을 위한 준거를 교육적 측면, 사회적 측면, 복지적 측면, 재정적 측면으로 나누어 설정하였다. 또한 의무교육 소요 재정 추정에 관한 부분은 원고의뢰를 부탁하기로 결정하고, 관련 전문가를 선정하였다.

5차 전문가 협의회에서는 1·2차 델파이 조사의 비교분석 및 3차 델파이 조사 문항 검토에 대한 논의가 이루어졌다. 산업계의 전문가들은 우리나라에서 보다 많은 산업기술 인력이 필요하지만, 국가는 산업인력 양성보다는 대학 진학과 수월성에 관한 정책에 초점이 있다고 지적하였다. 이와 관련하여 고등학교 의무교육제도의 도입이 특성화고등학교 기피현상을 가져올 수 있으므로 이와 관련된 조사가 필요함을 논의하였다. 이와 관련하여 수월성 교육, 특성화학교, 원적학교의 졸업장 확대 필요성과 산업인력에게 더 많은 혜택을 주는 제도가 필요함을 논의하였다. 또한 전문가들은

중학교에서 진로교육, 인성교육의 부재를 지적하고, 이와 관련된 교육의 필요성을 제기하였다. 협의회에서 적합성 준거 모형에 관해서 논의한 결과, 사회통합의 기여정도, 취약계층 보호측면의 준거를 합하고 사회에 필요한 인력수급측면 준거를 추가하기로 결정하였다.

6) 교육행정학회 추계 학술대회 라운드 테이블 통한 의견 수렴

2012년 10월 13일 오후 2시에서 3시 30분까지 교육행정학회 추계학술대회 라운드 테이블에서 고등학교로의 의무교육의 확대 실시의 쟁점에 대한 토론이 있었다. 다수의 교육행정학 교수, 박사과정생, 석사과정생, 초등학교교사, 고등학교 교사, 연구자 등이 우리나라 고등학교 의무교육에 대한 의견을 교환하였다. 주요 토론 내용으로는 의무교육과 무상교육의 개념, 의무교육과 고교 다양화의 대립, 대안학교와 홈스쿨링 지원가능성, 의무교육의 기회비용, 의무교육의 사회적 투자 가치, 미진학原因的 분석 필요성, 장기적이고 세부적인 의무교육 연구의 필요성, 의무교육의 제도적 적합성 준거 등이었다.

3. 의무교육과 무상교육의 구분

의무교육은 교육의 보편·중립성과 취학의 강제성을 전제로 하여 교육의 비용을 국가가 부담하는 것을 의미하는 반면 무상교육은 취학의 강제 없이 교육을 받고자 하는 해당 학교급의 학생들에게 국가가 교육의 비용을 부담하는 것을 의미한다. 그러나 우리나라에서는 무상교육과 의무교육을 혼동하여 사용하는 경향이 있다. 최근 정치권에서 주장하고 있는 고등학교 의무교육 제도의 도입이 고등학교 교육의 무상화를 의미하는지 아니면 무상을 전제로 하는 의무교육을 주장하는지 불분명하다.

외국의 사례를 분석하여 볼 때 의무교육의 연한과 무상교육의 연한이 반드시 일치하지는 않는다. 양승실 외(2010)의 연구에서 정리한 바에 따르면 스웨덴이나 핀란드 같은 북유럽의 나라들은 의무교육의 연한을 9년으로 정하고 있는 반면에 모든 교육서비스는 무상으로 제공하고 있다. 9년의 의무교육 기간 동안 시민으로서 개인으로서 살아가는 기본적인 지식과 기술을 습득하되 그 뒤의 진로에 대해서는 학생과 부모에게 자율적으로 맡겨놓는 것이다. 즉 9년의 기본교육을 거쳐 고

등학교교육에 있어서는, 대학이나 직업 등의 각자의 진로에 맞게 교육과정을 재정적인 부담 없이 선택할 수 있도록 제도적으로 보장되어 있는 것이다. 이러한 의무교육과정 후 진로선택의 보장 가능성 역시 우리나라 의무교육 연구가 고려해야 할 사례로 보인다. 미국의 경우에도 주에 따라 의무출석법이 있어 의무교육을 실시하고 있으며 그 연한이나 연령은 제 각각이나, 거의 모든 주에서 유치원부터 12학년까지 공교육은 모두 무상으로 제공된다.

4. 연구의 개요

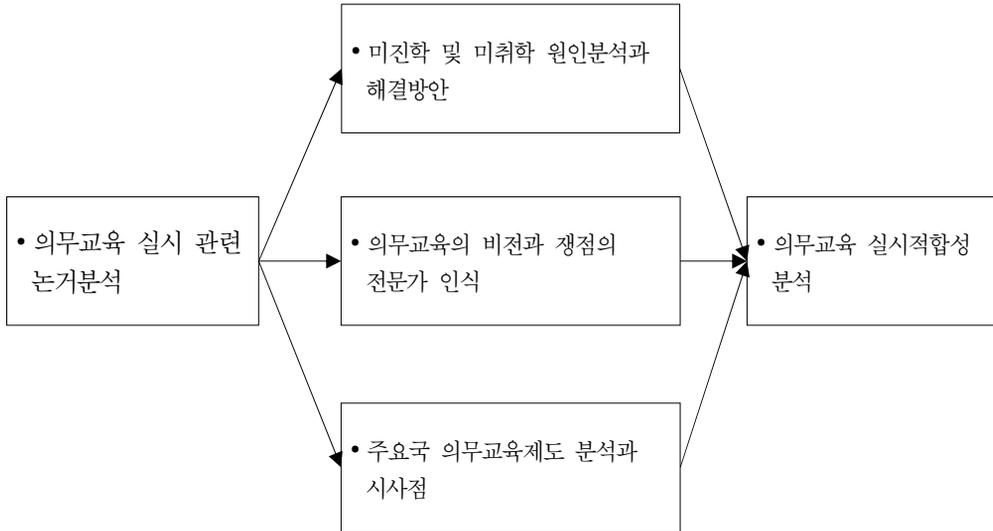
〈표 I-4〉과 같이 본 연구는 서론에서 연구배경, 연구 필요성 및 연구 목적에 대해서 기술했고 대략적인 연구 내용과 방법에 대해서 서술하였다.

〈표 I-4〉 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구의 구조

서론 1장	본론 2장, 3장, 4장, 5장, 및 6장	결론 7장
<ul style="list-style-type: none"> • 연구배경 • 연구필요성 • 연구목적 • 연구문제 • 연구내용 • 연구방법 • 의무교육과 무상교육 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육 실시 관련 논거 분석 • 고등학교 미진학 및 미취학 원인분석 • 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식 • 주요국의 의무교육제도 분석 및 시사점 탐색 • 고등학교 의무교육제도 실시의 적합성 분석 준거 모형 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구요약 • 연구결론 • 연구 제한점 • 후속연구 • 정책적 제언

그리고 많은 사람들이 혼동하고 있는 의무교육과 무상교육에 대해서 구분하여 설명하였다. 본론에서는 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석을 위해서, 우선 이제까지 의무교육 실시에 관한 논쟁에 대해서 살펴보고 고등학교에 미진학하거나 미취학하는 원인과 해결방안에 대해서 기술하였다. 우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 대해서 교육전문가들의 인식을 설명한 후 세계 주요국의 의무교육제도의 분석을 통해 우리나라 의무교육제도에 시사점을 탐색하였다. 마지막으로 우리나라 고등학교 의무교육제도 실시의 적합성 분석을 위한 준거 모형을 제시하였고, 각각의 하

위준거별 적합성 여부에 대해서 설명하였다. 결론에서는 연구요약과 함께 국가재정여건을 고려한 고등학교 무상교육 실시라는 결론과 더불어 연구 제한점 및 후속연구 그리고 의무교육 실시를 위한 정책적 제언을 제시하였다.



[그림 1-2] 고등학교 의무교육 실시 적합성 분석 연구내용

[그림 1-2]에서 보는 바와 같이 의무교육 실시 논쟁에서 드러난 문제 중에 우선 우리나라 고등학교 미진학 및 미취학 원인분석과 해결방안에 대해서 연구하였다. 그리고 우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 대해 교육전문가들의 인식을 조사 연구하였고, 더불어 세계 주요국의 의무교육제도 분석을 통해 우리나라 고등학교 의무교육에 주는 시사점을 도출하였다. 이런 연구내용을 토대로 우리나라 고등학교 의무교육 실시 적합성 분석을 위한 준거모형을 제시하고, 각각의 준거별 적합성에 대한 조사결과를 제시하였다.



○ II. 의무 교육 실시 논거

1. 의무교육의 개념과 관련 논쟁
2. 우리나라 중학교 의무교육 도입과정의 탐구
3. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점

II.

의무 교육 실시 논거

1. 의무교육의 개념과 관련 논쟁

의무교육의 개념 및 정당성, 의무교육의 전제조건 및 의무교육관련 논쟁은 <표 II-1>과 같다. 의무교육은 헌법에 보장된 권리이자 의무로서 의무성 및 강제성, 무상성, 그리고 교육내용 및 운영 측면에서 중립성을 가진다. 의무교육 관련 논쟁으로는 의무성 및 강제성 정도, 취학위무 위반자에 대한 규제 여부, 의무교육의 내용과 기간, 그리고 의무교육 확대의 효과이다. 자세한 내용은 다음과 같다.

<표 II-1> 의무교육의 개념, 전제조건 및 관련 논쟁

개념	전제 조건	관련 논쟁
<ul style="list-style-type: none">• 헌법 제 31조 제 1항 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”	<ul style="list-style-type: none">• 의무성 및 강제성• 무상성(헌법 제 31조 3항)• 교육내용 및 운영 측면에서 중립성	<ul style="list-style-type: none">• 의무성 및 강제성 정도• 취학위무 위반자에 대한 규제 여부• 의무교육의 내용• 의무교육의 기간• 의무교육 확대의 효과

가. 의무교육의 개념 및 정당성

교육의 중요성에 대한 국가적 차원의 인식은 교육을 국민의 의무이자 권리로 보장하는 의무교육제도의 형태로 발전하였다. 의무교육은 모든 국민들에게 일정 기간 동안 교육을 받을 권리를 부

여하고, 그들이 이 권리를 충분히 향유할 수 있도록 그 기간 동안 부모를 비롯하여 사회 구성원이 나 국가로 하여금 교육에 필요한 제반 조건을 정비하고 지원하는 것을 의무로 부과하는 교육을 의미한다(교육행정연구회, 1987).

대부분의 국가에서 의무교육을 법으로 규정하고 있는데 이는 자녀를 학교에 보내는 것을 학부모들의 법적 의무로 규정하는 것이다(김영식 외, 1982). 학부모에게 부과되는 자녀의 취학의무는 실제로는 모든 학령 아동들에게 교육을 받을 권리를 보장하려는 의도이다. 이러한 취지는 우리나라 헌법 제31조 제1항의 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라는 규정에서 잘 나타난다. 다른 한편 이 헌법 조항은 교육에 대한 국가의 의무를 규정하는 것이다. 또한 헌법 제 31조 제 2항 “모든 국민은 그 자녀에게 적어도 초등교육과 법이 정하는 교육을 받게 할 의무가 있다”는 국민의 의무를 규정하였다. 종합적으로 볼 때 의무교육이라는 것은 사회적 배경이나 경제적 지위와는 무관하게 모든 국민에게 최소 필수적인 교육을 제공함으로써 국민의 교육권을 보장하고, 국가와 학부모로 하여금 교육의 의무를 수행하게 만드는 제도적 장치이다(박천훈·박채형, 2000).

나. 의무교육의 전제 조건

국민의 교육권을 실질적으로 보장하기 위한 의무교육제도가 실효성을 갖기 위해서는 다음과 같은 전제 조건들이 충족되어야 한다.

첫째, 의무교육제도는 필연적으로 의무성 또는 강제성을 전제로 한다. 의무성 또는 강제성은 자녀들이 학교에 다니도록 하는 학부모 또는 보호자의 의무를 가리킨다. 또한 국가 또는 지방자치단체의 학교 설립 운영의 의무, 학령 아동 고용 금지의 의무, 지방교육 행정당국의 취학 지원의 의무 등을 포함한다.

둘째, 의무교육은 무상교육을 전제로 한다. 무상성의 원리는 의무교육기관의 취학에 필요한 제반 경비를 국가 또는 지방자치단체가 부담하여 의무교육 대상자가 무료로 교육을 받는 것을 의미한다. 이 원리는 교육을 받는 자 또는 그 보호자가 교육을 받거나 자녀교육을 시킬 때, 수업료나 교재 구입비 혹은 기타 취학에 필요한 경비를 전혀 부담하지 않고, 자유롭게 교육받고 교육시킬 수 있도록 하기 위한 것이다. 우리나라 헌법에서도 의무교육은 무상으로 한다고 명시적으로 규정

하였다. 최근 들어 세계 여러 나라에서는 교육의 무상성을 헌법 또는 법률에 명시하여 교육의 무상 실시를 국가의 책임 및 의무로 인식하는 경향이 높아지고 있다(교육개혁심의회, 1987).

셋째, 교육내용의 측면 및 운영에서 의무교육은 중립성이 전제되어야 한다. 모든 아이들이 교육 받을 권리를 평등하게 보장하려는 공교육의 본질에 기초하여 종교적 종파나 정치적 당파로부터 탈피하여야 한다. 또한 아동의 학습을 방해하는 사상적 요인 역시 배제되어야 한다.

다. 의무교육 관련 논쟁

1) 의무성 또는 강제성의 정도

강제의 성격을 가지고 있는 의무교육제도는 역사적으로 여러 가지 목적 하에 정당화되어 왔다. 미국의 경우 의무교육은 역사적으로 미국 독립 초기부터 새로운 정치제도인 민주주의에 대한 기본적인 교육을 위한 방편으로 그 이후 산업화를 겪으면서 개인적, 국가적 경제적 부를 축적하기 위하여 필요한 수단으로 정당화되어 왔다. 또한 의무교육을 통하여 그 국가사회의 사회적 가치와 전통, 관습을 보존하고 전달하려는 목적도 가지고 있다.

교육을 왜 국가에서 의무적으로 강제하는가에 대한 이유는 다양할 수 있으나 John Kleinig (1981)에 따르면 유럽 여러 나라에서 의무교육은 국가사회가 가지고 있는 가치와 전통을 지키고 계승하기 위하여 실시되었다고 보고 있다. 또한 교육이라는 것에 일반적으로 접근할 수 없었던 계층에게 국가에 의해 세금으로 운영되는 교육시스템은 그만큼 매력적인 것이었으며 그만큼 많은 학생들을 교육시킬 수 있었다.

하지만 국가가 교육이라는 시스템을 독점하는 것에 대한 반발과 갈등은 계속되어 왔다. 그 일례로 1800년대 중반 미국 메사추세츠 주에서 의무출석법과 함께 공립교육 체계가 완성되어 가고 있을 시점에 개신교 위주의 교과 과정과 교육 내용, 접근방법에 만족하지 못한 가톨릭 신자들은 그들만의 학교 시스템을 조성하기 시작하여 오늘날 미국에서 가장 규모가 큰 사립학교 체계를 완성하였다.

의무교육제도(의무출석제)에 반대하는 가장 큰 이유는 의무교육제도가 부모의 고유의 권한인 자녀를 원하는 대로 교육시킬 권리를 침해한다는 것이다. 부모는 자신의 가치관과 믿음에 따라서 자녀를 교육시킬 권리가 있으며 이 권리를 국가는 침해할 수 없다는 주장이다. 또한 “공교육”의 이름

으로 제공되는 의무교육이 자신의 종교적인 믿음을 침해하기 때문에 공교육에 참여할 수 없다는 주장도 함께 제기되고 있다. 1972년도의 미국의 Yoder 판례가 이런 주장을 뒷받침 해주고 있다. 위스컨신 주의 Amish 가족은 자녀가 8학년까지 공립학교에 다닌 이후 고등학교까지 진학하라는 주정부의 법에 도전하여 소송을 제기하였다. 주정부는 사회에서 필요한 가치와 기술을 배우기 위해서는 중등교육을 마치는 것이 필수적이라는 주장이었고, Amish 가족은 2-3년의 공립학교 교육은 자신들의 삶의 방식에 반하며 자신들의 삶의 방식을 지켜나가야 할 권리를 주정부가 침해해서는 안 된다는 주장을 폈다. 이에 미연방대법원은 주정부가 국민을 교육해야 할 의무가 있음은 인정하지만 개인의 종교의 자유를 침해할 수 없다는 논리로 Amish 가족의 손을 들어주었다.

개인의 자유를 중요시 하는 문화가 일찍이 자리 잡은 서구국가에서는 국가의 의무출석법에는 '예외'조항을 가지고 있으며, 학생의 부모는 홈스쿨링이나 대안학교, 종교학교 등에서 자녀들을 교육시킬 수 있다. 그러나 인가를 받지 않은 학교나 원칙이 없고 체계적이지 않은 홈스쿨링에 대하여 어느 정도 제재를 가해야 하는지에 대해서는 여전히 논란이 많다.

2) 취학의무 위반자에 대한 규제 여부

의무교육이 실효성을 갖기 위해서는 강제성이 전제될 필요가 있다. 그러나 취학의무 위반자에 대한 규제 여부에 대해서는 논란의 여지가 있다. 우리나라의 경우에도 의무교육 취학의무 불이행에 대한 제재 수단이 있으나, 실질적인 영향을 미치지 못하는 것으로 평가된다. 미국의 경우에는 1852년 메사추세츠에서 처음으로 강제취학법을 제정하여 의무교육을 실시한 이후 1918년까지 미국 전 주로 확대되었다. 미국의 교육은 주정부가 담당하기 때문에 일반화시켜서 기술하기는 어렵지만 의무출석 연한은 만 5-8세부터 16-18세이지만 학교에 등록을 시키지 않거나 학교를 자발적으로 그만두는 경우에는 실질적인 법적인 제재가 힘들다. 무상으로 중등교육까지 제공되고 있음에도 불구하고 미국의 고등학교 졸업률은 72%밖에 못 미치고 있으며 인종별 계층별 격차 또한 크다. 즉 의무출석법이 존재하고 있긴 하지만 그 영향력은 미비하다고 볼 수 있다.

3) 의무교육의 내용

의무교육제도에 대하여 국가주의 교육에 반대하는 학자들은 제도권 교육이 미래의 국민이자 시민인 학생들을 제어하려는 수단으로 쓰인다고 주장한다. Noam Chomsky(2010)는 학교에서 순응(conformity)하는 법을 배우고 비판적인 사고를 저지당하기 때문에 학교가 시민을 제어하고 통제

하는 기능을 가지고 있다고 주장한다. David A. Gabbard(2010) 역시 의무교육제도가 ‘권리’ 또는 ‘기회’ 등의 가치를 내세워 시장가치와 기업의 지배논리를 정당화하고 있다고 주장한다. 의무교육 제도가 기업이 필요한 가치와 기술을 가진 노동자를 생산해내는 기관으로 전락했다는 것이다. 다소 급진적인 학파의 주장이기는 하지만, 국가가 독점하는 교육제도가 의무교육법으로 인하여 독립적이고 자율적인 사고를 하지 못하고, 순응하는 인간형을 생산해내고 있다는 주장이다. 이 주장을 바꾸어 해석해 보면 의무교육제도가 가야할 방향을 제시해주고 있다. 즉, 틀에 박힌 교육제도와 교육과정으로 한 가지 유형의 인재를 길러 낼 것이 아니라, 학교의 혁신을 통해서 독립적이고 자율적인 인재를 기르도록 해야 한다는 것이다.

미국의 교육소식지 파이델타카판(Phi Delta Kappan)에서 Kathy Christie(2007)는 의무출석이 가지고 있는 문제의 복잡성을 인정하고 의무출석 연한의 확대보다 더욱 중요한 것은 의무교육기간 동안, 특히 후기 중등교육(고등학교)기간 동안 학생들의 일탈을 막는 것이 더욱 당면한 문제라고 주장한다. 즉, 미국 전역에 의무출석 연한이 18세로 늘어나는 추세이긴 하지만 학생들의 학업 동기를 유발하고 진로탐색에 대한 관심을 유도하도록 하는 대안이 더욱 중요하다는 주장이다. 무의미하게 법에 따라서 18세까지 학교에 머무르는 것 보다는 전문적인 직업교육이나 진로를 위한 탐색을 제공해야한다는 것이다. 의무교육의 연한 확대는 일반적으로 사회나 개인에게 경제적인 혜택을 주는 것으로 나타났지만 학교의 교육과 지도의 질에 대한 요구가 더 급격히 증가하고 있다.

이제 의무교육은 두 가지의 기본적인 목적을 벗어나서 변화가 빠르고 복잡해져가는 새로운 국제사회의 흐름에 같이 변화해야 할 시기를 맞았다. 의무교육은 법으로 강제하는 성격을 지니고 있는 동시에 무상 보편의 교육을 의미하기도 한다. 양승실외(2010)의 연구에서 살펴보았듯이 전 세계적인 의무교육제도는 의무교육의 연한이 확대되어 왔으며, 다른 한편 의무교육시스템 안에서 제공되는 교육에 대한 질과 교육수요자의 요구와 다양성에 대하여 좀 더 적극적으로 대응을 하는 추세이다. 새로이 도래하는 지식기반 사회와 글로벌화 되는 국제사회의 흐름에 따라 의무교육 역시 ‘강제’의 오래된 패러다임보다는 ‘다양화’와 ‘자율화’의 새로운 틀을 구성하며 변화하는 것이 국제적인 동향이다.

이에 우리나라의 의무교육 연한 확대의 논의 역시 무상교육 기간을 3년 추가한다는 단편적인 입장에서 이루어져야할 것이 아니라 고등학교 기간이 의무교육화 됐을 때 고등학교 교육의 운영이 의무교육의 새로운 개념에 적합하게 정상적으로 이루어지고, 교육의 질이 사회의 필요와 개인의

요구에 걸맞도록 제고될 수 있는 방향의 논의가 이루어져야 할 것이다.

4) 의무교육의 기간

의무교육 기간 동안의 학생들이 받는 교육에 대한 질의 문제가 연한의 연장과 더불어 중요한 과제로 주목받고 있는 상황에서 의무교육을 떠날 수 있는 나이가 16세인 나라들(영국, 호주 등)에서는 다른 문제가 제기되기도 한다. 즉 16세 이후 진로를 찾은 학생들은 이미 의무교육 기간 동안에 기술과 직업교육을 받고 생업에 종사하는 경우가 생길 수도 있고 가정문제로 학교에 오래 남아 있을 수 없는 학생의 경우도 있다. 16세 이후 진로가 결정된 경우에 2년의 추가 의무교육기간은 그러한 학생들에게 오히려 불편이나 불이익으로 받아들여질 수도 있다는 문제가 발생하기도 한다. 그렇기 때문에 의무교육의 기간의 연장이라는 교육정책 결정은 기존의 교육제도 구조와 사회구조에 대한 충분한 고찰이 전제되어야 한다.

5) 의무교육 확대의 효과

많은 교육경제학자들은 학생들이 학교에 있는 연한이 길수록 경제적인 보상이 크고 삶을 풍부하게 살 확률이 높아지기 때문에 학교에서 중도탈락자가 발생하는 것을 방지하기 위해 의무교육법 등을 이용하는 것을 찬성하고 있다. Philip Oreopoulos(2006)는 캐나다의 의무교육법의 사례를 들면서 의무교육법으로 인해 학교에 오래 머무를수록 성인이 되었을 때 높은 소득과 강한 상관관계가 있으며 또한 실업을 할 가능성이나 단순노동에 종사할 가능성 또한 낮아진다고 보았다. 즉 의무교육법이 개인적이나 국가적으로 장기적으로 경제적인 이득을 산출한다는 것이 교육경제학자들의 분석이자 주장이다. 이 연구에서는 역사적으로 의무교육을 마치고 떠나는 연령이 낮아수록 노동시장에서 적은 소득을 얻었기 때문에 의무교육의 연한이 길고 교육을 오래 받을수록 경제적인 이익이 학습자에게 주어짐을 분석하였다. 물론 다른 변수도 있을 수 있지만 Oreopoulos는 의무교육법이 경제적으로 파급하는 효과에 대하여 긍정적으로 기술하였다.

또한 Philip Oreopoulos(2009)는 미국의 사례도 연구했는데 미국이 학교를 법적으로 떠날 수 있는 나이를 높이는 경우 특히 사회소외계층의 청소년들이 중도탈락을 할 수 있는 가능성을 줄이고 대학에 입학할 가능성을 높여준다는 분석을 내놓았다. 그렇기 때문에 장기적으로 경제적인 소득 문제에 있어서도 긍정적인 영향을 미친다는 것이다.

다른 사례는 프랑스의 경우이다. Eric Maurin과 Theodora Xenogiani(2007)의 연구에 따르면

1997년까지 존재하였던 10개월의 군사훈련 징병제가 폐지된 후로 교육을 계속 받아야 한다는 인센티브는 사라졌고 그 결과로 교육성과는 하락하고 초임 역시 낮아지는 결과를 초래했다고 주장했다. 의무교육법과는 상관이 없어 보이지만 군사훈련을 피하기 위해 만 18세 이후에도 교육을 계속해서 받아야 할 인센티브가 없어졌기 때문에 취학동기가 상실되었다는 주장이다. 이 연구 결과를 바탕으로 의무교육기간 중 중도탈락자를 막기 위한 정책 제안 중의 하나로서, 학생들에게 교육을 계속 할 수 있는 인센티브를 지속적으로 제공함으로써, 기본적인 교육을 마치고 노동시장에 진출했을 때 더 나은 임금을 받을 수 있도록 하자는 주장을 하고 있다. 이 연구에서도 역시 기본적인 의무교육의 경제적인 효과를 주장하고 있다.

의무교육의 완성과 소득에 관한 강한 상관관계는 Joshua Angrist와 Alan Krueger(1991)의 연구에서도 증명된다. 이 연구에서는 태어난 시기에 따라 의무교육 연한 규정을 더 오래 지켜야 했던 학생들이 더 높은 소득을 올린다는 결과를 보여주고 있다. 25%의 잠재적 중퇴자들이 의무출석법에 의하여 학교에 계속 남아있어야 했고 그 결과로 졸업 후 더 많은 소득을 올리게 됐다는 결과를 보여준다. 다시 말하면 의무출석법으로 강제하면서 학생들을 교육시키는 것이 학생들에게 더 많은 경제적인 기회를 제공하고 있다는 것이다.

의무교육법의 경제적인 이익은 한 세대에 그치는 것이 아니라 세대 간에서도 나타난다. Philip Oreopoulos, Marianne Page, 그리고 Ann Stevens(2006)의 연구에 따르면, 의무교육 연한을 마친 부모세대의 자식들이 그렇지 않은 부모의 자식들보다 교육을 더 오래 받고 교육성과도 월등하다는 결과를 보여준다. 역사적으로 의무교육의 연한이 1년 길어질 때마다 그 자식세대는 유급을 하거나 중퇴를 할 확률이 상당히 줄어든다는 분석을 보여줬다. 부모의 교육수준이 자식들의 교육성과에 강한 영향을 미친다는 것은 많은 연구로 기정화된 사실이지만, 의무교육법의 변천에 따라 연한이 길어질수록 자식세대에게까지 영향을 미친다는 연구는 주목할 만하다. 교육경제학적인 입장에서 의무교육의 연한 확대는 더 많은 경제적인 보상을 의미한다.

2. 우리나라 중학교 의무교육 도입과정의 탐구

우리나라 중학교 의무교육 실시의 역사와 도입과정의 문제와 쟁점은 <표 II-2>와 같다. 우리나라는 1984년 교육법 개정 이후 2004년에 중학교 의무교육을 전면 실시하였고, 중학교 의무교육 도입과정의 문제와 쟁점으로는 의무교육의 질적 수준 제고 필요성, 비주류 계층의 의무교육에서 소외, 사립학교의 자주성과 공공성 조화 필요, 비효율적 재정 운용, 교사의 전문성 제고 그리고 입시 위주 교육이 아닌 전인적 교육의 필요성 등이 있다.

<표 II-2> 중학교 의무교육 도입과정의 문제와 쟁점

중학교 의무교육 실시 역사	중학교 의무교육 도입과정의 문제와 쟁점
<ul style="list-style-type: none"> • 1984년 교육법 8조 개정 “모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있다” • 1985년 도서·벽지지역 • 1992년 군지역 1학년 • 2004년 전면실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육의 질적 수준 제고 필요성 • 비주류 계층 의무교육에서 소외 • 사립학교의 자주성과 공공성 조화 필요 • 비효율적 재정 운용 • 교사의 전문성 제고 • 입시위주 교육이 아닌 전인적 교육이 되도록 노력

가. 중학교 의무교육 실시의 역사와 의의

우리나라는 1950년대에 초등학교 의무교육 완성 6개년 계획을 성공적으로 추진하였고, 1980년대에 이르러 완전히 정착되었다. 초등학교 의무교육의 완성과 더불어 당시 교육부는 1979년 2월에 중학교 의무교육 실시를 준비하기 위하여 보통교육국 내에 의무교육과를 독립적으로 신설하였고, 중학교 377개교를 신설하고, 8579개의 교실을 신축하고, 11,517명의 교원을 증원하였다. 그러나 필요한 재정확보의 어려움으로 1980년대 초부터 시행하려던 중학교 의무교육계획은 미루어졌다. 1984년에 이르러 교육법 제8조를 개정하여 “모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있다” 라는 규정을 삽입하여 중학교 의무교육의 법적 근거를 마련하고, 지역별로 순차적으로 확대 실시하고, 무상의 범위도 점진적으로 확대하는 계획안을 채택하였다. 1985년 “중학교 의무교육 실시에 관한 규정” 을 제정하여 경제적 사정이 어려운 도서 벽지 지역에 거주하는 주민의 자녀부터 실시하게 되었다. 1992년부터 군지역 1학년 신입생을 대상으로 의무교육을 실시하게 되

었다(박천훈, 박채형, 2000). 1997년에 전국적으로 확대할 계획을 수립하였으나 막대한 재정적 부담 때문에 연기되었다가 2002년부터 중학교 1학년부터 전국적으로 무상 의무교육이 실시되어 2004년에 중학교 전학년에 실시되었다. 또한 2010년부터 특수교육의 의무교육 기간이 13년으로 확대되었다. 그동안 재정적 이유로 유예되었던 의무교육제도의 중요한 원리인 무상성이 제자리를 잡게 되었다.

나. 중학교 의무교육 도입 과정의 문제와 쟁점

이미 세계 교육선진 국가에서 실시 중인 의무교육의 다양한 사례들을 참고하는 것은 의무교육이 나아가야 할 방향을 고찰하는 데에 도움이 된다. 또한 지금까지 실시되어 온 우리나라 초등학교와 중학교 의무교육의 특성과 도입과정에서 제기된 논의는 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 검토하는데 도움이 된다. 국내에서 초등의무교육과 중학교 의무교육이 실시되면서 발생한 문제점과 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 의무교육의 질적 수준 제고 필요성에 대한 요구가 크다. 과거 우리 사회의 높은 교육열과 상급학교 진학률로 인하여 한 학급당 학생 수가 서구 선진국에 비해 많은 편이다. 의무교육에 대한 학부모 인식조사 결과 학교시설 및 급식의 질을 개선해야 한다는 목소리도 나오고 있다(홍정임, 2006). 뿐만 아니라 공교육의 내실화가 이루어져야 의무교육 실시가 교육 수요자들에게 유익하다. 우리나라 국민이 평균적으로 가계소득의 약 20-30%를 사교육비에 지출하고 있는 현실을 감안할 때 의무교육이 실시되는 공교육이 교육 수요자를 만족시키지 못한다면 의무교육을 확대한다고 해도 그 의미가 반감될 것이다(정현승, 2002).

둘째, 비주류 계층이 의무교육에서 소외되는 문제가 발생할 수 있다. 중등의무교육을 도서·벽지에서부터 실시함으로써 해서 도서·벽지의 주민보다 상대적으로 가난하면서도 가장 무상의무교육을 필요로 하는 도시빈민층이 도서·벽지 주민의 교육비를 부담해야 하는 모순과 부조리가 발생해 왔다. 장애아에 대한 의무교육 기회 보장에서도 정상인에 비해 의무교육의 기회가 제한되어 왔다. 중학교에 입학하는 장애아는 전체의 17.7%, 고등학교에 진학하는 장애아는 9.7%로 나타나고 있는데, 교통사고, 공해 등의 산업화의 부작용이 나타나는 현대사회의 지체장애인 중 95.7%가 후천적 장애인이라는 사실은 장애아에 대한 의무교육의 기회가 확대되어야 하며 복지적인 측면에 대한 고

려가 있어야 함을 시사하고 있다. 농어촌 지역에 대한 교육차별도 중등의무교육의 문제점인데, 농어촌 지역에는 인문계 고등학교보다 실업계 고등학교의 비중이 높기 때문에 농어촌 지역 학생들의 고교선택권이 제한되고 도시와 농어촌 간의 학력격차가 심화되고 있어서 평등을 보장하기 위한 의무교육이 도리어 평등을 저해하는 모순을 보이고 있다(이병진, 1998).

셋째, 사립학교의 자주성과 공공성의 조화가 필요하다. 현재 우리나라의 중등교육에서 사립학교가 차지하는 비중을 감안하면 의무교육 확대 시 국가와 지방자치단체가 부담해야 할 인건비, 시설비의 규모가 막대하다. 기존의 국·공립학교 뿐만 아니라 사립학교에도 수업료, 입학금, 교과서대금 등을 지원하므로 사립학교의 두 가지 특성인 자주성과 공공성 중 공공성의 비중이 더욱 강화되므로 사립학교 존립 자체에 대한 회의가 커질 수 있다(정현승, 2005).

넷째, 비효율적인 재정 운용이 이루어져 왔다. 이는 중등의무교육의 완전무상화가 이루어지지 못하는 근본적인 원인이기도 하다. 우리나라 교육재정의 문제점을 정리하면 크게 ①국가수준의 교육투자 규모의 영세성 ②지방 교육재정의 자립도 미약 ③과도한 사부담 교육비 문제 ④학교교육비 지출구조의 경직성 ⑤교육예산 운용의 비효율성 ⑥사립학교재정의 부실 등이다. 특히 10조원이 넘는 것으로 추정되는 사교육비를 공교육에 흡수시킬 경우 우리나라의 총교육비 규모는 선진국 평균을 앞서는 GNP대비 약 7.5%-8%에 이르게 되는데 이러한 사교육비를 공교육 제도권 안으로 흡수하여 효율적인 교육투자가 이루어지게 하는 것이 교육재정의 측면에서 요구된다. 예를 들어, 초등 의무교육에서도 부실한 재정적 지원이 문제가 되고 있다. OECD국가 교육통계지표의 국제비교(1997)에 의하면 한국 초등학생 1인당 공교육비는 1890달러로 OECD국가의 평균인 3310달러보다 훨씬 낮은 수준을 보이고 있다(이병진, 1998).

다섯째, 교사의 전문성 제고에 대한 요구가 거세다. 근시안적인 교사수급계획, 시간 때우기 식의 현직연수, 교원양성 체제의 비전문성, 교육과 관련이 없는 잡무 성격의 업무 분담의 문제가 지속적으로 불거지고 있다. 교육 활동의 중요한 주축인 교사의 자질과 지도력은 학생과 학부모의 만족도 제고, 더 나아가 공교육 내실화에 매우 중요한 요인이다(홍정임, 2006).

여섯째, 의무교육이 입시위주 교육이 아닌 학생 개인의 특기를 살려주는 전인적 교육이 되도록 노력해야 한다. 한국 중등의무교육의 가장 심각한 문제는 의무교육이 전인교육이라는 방향성을 잃고 사회와 학부모의 요구에 끌려 다니고 있다는 사실이다. 중등의무교육은 자기 주장성과 개별화와 개방화와 인성교육이라는 전인교육의 측면에서 그 의미를 찾을 수 있으며 이러한 측면으로

인해 의무교육의 강제성이 받아들여지는 것이다. 그러므로 의무교육 본연의 의의를 살려 평등하되 학생 개인의 개성은 살릴 수 있는 교육이 현장에 실현되도록 해야 한다. 대안학교(alternative school)와 탈학교 교육(home schooling)운동이 일어나고 있는 것은 의무교육이 의무교육의 의무를 이행하지 못한 데 대한 반발이라고 할 수 있을 것이다(이병진, 1998).

3. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점

의무교육은 역사적으로 국가가 국민을 교육시키기 위하여 서비스를 제공하고 국민은 국가의 시민으로서 필요한 자질과 기술 그리고 지식을 습득하기 위하여 실시되고 있으며 의무교육이라는 제도 틀 안에는 국민 개개인으로서의 자아실현과 국가가 필요로 하는 인재를 키우기 위한 근본적인 교육 등 여러 개체의 이익이 결합되어 있다. 이에 의무교육의 대상, 연한 확대에 관한 연구에 앞서서 의무교육의 개념과 의무교육을 실시하는 목적에 대한 확실하고 명확한 정립이 요구되고 있다.

또한 고등학교 의무교육화의 적합성 여부를 논의하고자 할 때, 단순히 초·중등 교육의 무상화라는 교육복지 강화차원 이외에 다른 정당한 준거들이 뒷받침되는지에 대한 심층적 분석이 중요하다. 의무교육이라 함은 단순히 교육이 무상으로 제공된다는 단편적인 것을 의미하는 것은 아니다. 의무교육을 확대 실시 한다는 것은 물론 일정 단계의 교육이 무상으로 제공된다는 것을 의미하지만 무상교육의 실시라는 경제적인 측면과 더불어 3년의 추가의 의무교육 기간이 개개인의 학생과 국가에 미치는 경제외적인 이점에 대한 논의도 요구되는 것이다.

의무교육이라는 제도가 개인의 배경이나 사회경제적 위치에 상관없이 교육이라는 기회를 균등히 보장받을 수 있는 장치이긴 하지만 급변하고 다양한 교육적 요구와 홈스쿨링이나 대안학교를 제도적으로 인정하자는 주장처럼 획일적인 교육방식에서 벗어나고자 하는 다양한 교육수요자의 요구에 부응할 수 있을지는 의문이다. 교육소비자들의 요구에 부응하고 단지 무상으로 제공하는 차원을 넘어서 다양성과 자율성, 그리고 양질의 교육을 제공하는 것이 우리나라 중등교육이 당면하고 있는 과제일 것이다. 경제적인 혜택과 무상화라는 이점이 부각되기 위해서는 의무교육의 목표와 정체성 등 질적인 면이 더욱 조명을 받아야 할 것이다.

우리나라 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점은 <표 II-3>과 같다. 우선 고등학교 미진학 및

미취학 문제, 홈스쿨링 및 대안학교 인정 여부, 학교 부적응자 및 퇴학학생을 위한 교육프로그램 신설, 퇴학 인정 여부, 사회통합 기여 가능성, 취약계층 보호기여 가능성, 민주시민 양성 및 사회인력 수급 기여 가능성, 의무교육 소요 재정 분석 및 효율성 그리고 지속가능 여부 등이 있다.

〈표 II-3〉 고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점

고등학교 의무교육 실시의 문제와 쟁점

- 고등학교 미진학 및 미취학 문제
 - 홈스쿨링 및 대안학교 인정 여부
 - 학교 부적응자 및 퇴학학생을 위한 교육프로그램 신설
 - 퇴학 인정 여부
 - 의무교육 효과 여부 (사회통합 기여 가능성, 취약계층 보호기여 가능성, 민주시민 양성 및 사회인력 수급 기여 가능성)
 - 의무교육 소요 재정 분석 및 효율성 그리고 지속가능 여부
-



Ⅲ . 우리나라 고등학교 미진학 및 미취학의 원인분석



1. 미진학 및 미취학 원인
조사 개요
2. 미진학 및 미취학 원인
분석 결과
3. 미진학 및 미취학 해결방안

Ⅲ.

우리나라 고등학교 미진학 및 미취학의 원인분석

1. 미진학 및 미취학 원인 조사 개요

고등학교 의무교육제도의 도입은 고등학교 취학의 의무를 포함하게 될 가능성이 크다. 따라서 의무교육제도의 도입이 실효성이 있기 위해서는 학생들이 학교를 자발적으로 또는 비자발적으로 이탈하는 것을 예방할 필요가 있다. 이를 위해서 학업중단 청소년과 대안학교 교사들을 대상으로 학교 중도 중단이나 포기의 과정을 조사하고 제도적 차원에서 학업중단을 예방하기 위한 대책을 심층면접을 통해 조사하였다.

학업중단 및 포기 청소년, 대안학교 관계자를 대상으로 한 심층면접은 2012년 4월부터 7월까지 대안학교 9개교, 대안교육센터 1곳에서 대안학교 학생 23명과 교사 13명, 대안교육센터 담당자 1명을 대상으로 실시하였다. 대안학교 학생과 관계자를 대상으로 한 면담 질문은 <표 III-1> 과 같다.

<표 III-1> 학업중단청소년 및 대안학교 관계자 면담질문

분 류	문 항
위기 청소년	• 일반학교 학업을 포기하려는 이유가 무엇인가요? (가정환경, 대인관계, 교과에 대한 흥미상실, 등)
	• 일반학교생활은 어떠했나요? (교사, 친구와의 관계, 학교규칙, 학업성적, 수업시간 태도, 등)
	• 대학진학을 계획하고 있나요?
	• 일반학교 학업 중단 후 무엇을 할 예정입니까?
	• 일반학교에서 바라는 사항이나 불만이 있습니까?
	• 위기청소년들의 학교적응을 도울 방안은 무엇이라고 생각하십니까?
가정	• 일반학교 학업을 포기하려는 이유가 무엇인가요?

분 류	문 항
환경	<p>(가정환경, 대인관계, 교과에 대한 흥미상실 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일반학교 생활은 어떠했나요? (교사, 친구와의 관계, 학교규칙, 학업성적, 수업시간태도, 등) • 현재 소속 혹은 관련 맺은 기관으로 오게 된 계기가 무엇인가요? (기간으로 오기까지 걸린시간) • 학교를 그만 둘 무렵, 고민을 함께 나누고 상의한 사람이 있습니까? (선배, 친구, 교사, 부모님, 상담선생님) • 일반 학교에 복학할 예정은 없나요? • 대학진학을 계획중인가요? • 현재 아르바이트(일)을 하고 있습니까? 있다면 무슨 일을 하고 있나요? • 일반 학교 이탈 후 후회한 적이 있습니까? • 일반 학교에서 바라는 사항이나 불만이 있습니까?
학교 부적응 (신념)	<ul style="list-style-type: none"> • 일반학교 학업을 포기하려는 이유가 무엇인가요? (가정환경, 대인관계, 교과에 대한 흥미상실, 등) • 일반학교생활은 어떠했나요? (교사, 친구와의 관계, 학교규칙, 학업성적, 수업시간 태도, 등) • 일반학교를 이탈 후 후회한 적이 있습니까? • 학교를 그만 둘 무렵, 고민을 함께 나누고 상의한 사람이 있습니까? (선배, 친구, 교사, 부모님, 상담선생님) • 현재 소속 혹은 관련맺은 기관으로 오게 된 계기가 무엇인가요? (기간으로 오기까지 걸린시간) • 요즘에 주로 하루 일과를 어떻게 보내고 있습니까? (공부, 아르바이트, 친구들과 놀기, 부모님 일손돕기) • 일반 고등학교에 복학할 예정은 없습니까? • 대학진학을 계획중인가요? • 특성화고등학교로의 전학은 생각해 보았나요? • 일반 학교에게 바라는 사항이나 불만이 있나요?
대안학교 관계자	<ul style="list-style-type: none"> • 고등학교 의무교육 실시 관련 쟁점 및 찬반의견 • 대안학교 학생들의 일반학교 이탈동기 및 원인 • 대안학교 학생·교사의 복지 현황 • 대안학교 학생들의 의무교육 필요성 • 학생들이 교육으로부터 중도에 이탈되지 않고 교육을 지속적으로 받을 수 있도록 하기 위한 정책적·법률적 지원방안 • 대안학교 학생들에게 필요한 재정적·복지적 지원방안

분 류	문 항
	• 대안학교 시설 및 공간확보에 필요한 지원
	• 대안학교 학생들의 취업 및 검정고시(대학입학)에 필요한 지원방안
	• 대안학교 교사의 교육과정 재구조화에 대한 역량
	• 대안학교 교육과정과 일반학교 교육과정의 비교

2. 미진학 및 미취학 원인 분석 결과

학교폭력의 피해 또는 가해, 발달장애와 이에 따른 부적응, 학교에 대한 불신, 적합하지 않은 프로그램, 가정의 지원 부재 등 다양한 이유로 학생들이 학업을 중단하고 있는 것으로 나타났다. 면담결과 상당수의 아이들이 현재 다니는 대안학교 또는 대안교육프로그램에 만족하고 있으며, 아이들은 학교이탈이 자발적이기 보단 어쩔 수 없이 타인에 의해 학교에서 탈락되었기 때문에 일반학교로의 복교를 희망하지 않았다. 특히, 왕따의 경험이 있거나 학교폭력의 피해자들의 경우에는 일반학교로의 재입학을 두려워하고 있다. 또한 학교에 대한 불신이나 본인에게 적합한 프로그램을 제공받지 못하는 이유로 학교를 그만 둔 아이들 역시 일반학교로의 복교에 부정적이었다.

고등학교 의무교육제도 도입 논의와 관련하여 학생들을 강제로 출석시키기에 앞서 학생들이 학업중단의 이유를 면밀하게 분석하여 학생들의 학업 중단을 예방할 필요가 있으며, 교육프로그램의 불일치나 건강 상의 이유로 일반학교가 적합하지 않은 학생들에게 적극적으로 대안학교를 추천해 줄 필요가 있으며, 대안학교 취학생의 지원책도 고려할 필요가 있다.

가. 학업 중단의 이유

1) 왕따 또는 학교폭력의 피해

면담에 참여한 임정규(17,남), 정민우(17,남), 곽은정(18,여)은 학교폭력이나 왕따 등의 문제에 연루되면서 자의가 아닌 타의로 인하여 일반학교 학업을 중단하고 대안학교에 다니고 있다. 임정규, 정민우 학생은 초등학교 때부터 폭력에 시달리다가 중학교로 진학하면서 폭력이 심해져 학업

을 중단할 수 밖에 없었고, 꺾은정 학생은 중학교 진급 후 친구들과 잘 사귀지 못하면서 중학교 3학년 때 문제가 생겨 학업을 중단하였다.

임정규(17,남) : 초등학교 때부터 힘들었고, 중학교 때 괴롭힘도 당했고, 적응이 힘들어서 계속 학교에 안나가고 계속 pc방만 가게 되었죠.

정민우(17,남) : 일반학교는 학교폭력이 심해가지고.. 초등학교때 부터 조금씩 당하다가 6학년 때 심해졌고, 6학년에서 중학교1학년 올라가는데, 폭력을 당하는 정도가 심해지니깐..부모님도 그걸 아시고, 학교 힘들면 그만되라...

꺾은정(18,여) : 중학교 1학년 때부터 친구들을 잘 못 사귀어서 힘들었는데, 2학년도 조금 힘들었고 3학년 때 사이가 되게 안 좋은 애들과 다 같은반이 된거예요. 그게 딱 첫날부터 조금 힘들겠다는 생각이 들어서 학교를 며칠동안 안나가서 엄마가 대안학교 노원청소년수련관을 소개시켜 주면서 거기서 상담도 하면서 대안학교 소개를 받았는데, 처음 받은데가 수유쪽에 있는 작은 학교였는데, 거기는 저랑 조금 안 맞는 것 같아서 예비과정 때 나왔고, 기흥쪽에서도 알아봤는데, 거기는 예비과정서 잘렸다는 이유로 퇴짜를 받았고, 청소년수련관에서 여기 학교 징검다리프로젝트를 소개시켜주셨는데 이걸 하다보니깐 저한테 잘 맞는것 같고..이 학교 징검다리하면서 다니게 되었어요.

2) 학교폭력의 가해자

유민혁(19,남)학생은 고등학교 1학년 때 선생님에게 의도하지 않았던 폭력을 가하여 권고 자퇴를 당하였다. 이후에 다른 학교로 복학하였으나, 교사들의 편견과 차별대우로 적응하지 못하고 현재 대안학교에 다니고 있다. 현재는 당시의 행동에 대해 반성하고 있으며 성실하게 학교생활에 임하고 있다.

유민혁(19,남) : 일단 선생님들이 복학했다보니깐 뭔가 편견같은 걸 가지고 대하시는 것 같은거예요.

연구자 : 복학은 왜 했는데?

유민혁(19,남) : 철이 없을때 실수로 선생님하고 다뒤편하고.. 다투게 됐는데 실수로 선생님 받을 다치게 해가지고요. 이게 바로 퇴학으로 잘렸어요.

연구자 : 그럼 1년 있다가 다시 학교에 온거야?

유민혁(19,남) : 네

연구자 : 그러고 나서 보니깐 학교선생님들이 일중에 이상한 애로 보는거야? 그래서 학교다니기 힘들었던거야?

유민혁(19,남) : 일부러 복학할 때도 다른 학교로 갔거든요. 정반대에 있는 학교로 갔는데, 복학했다는 이유만으로 다른 친구들과하고 다르게 대하고, 다른 친구들이 잠깐 수업시간에 졸았다 하면 일어나라고 하는데, 저 같은 경우는 눈이 잠깐만 감겨도 바로 몽둥이 같은걸로 이런데 때리고 막 그러서 가지고..

3) 공교육에 대한 불신

면담자 최재권(18,남), 기나영(19,여)학생은 면담 도중 일반학교에 대한 불신을 표현하였다. 특히 최재권(18,남)학생은 엄마가 교사임에도 불구하고 교사에 대한 신뢰가 부족함을 보였다. 교사에 대한 기대가 높았으나 교사들이 그 기대를 충족시키지 못하는 것을 지적하고 있다. 기나영(19,여)학생은 면담 내내 사회와 일반학교(공교육)에 대해 부정적인 시각을 드러냈다. 일반학교가 학생에게 꿈과 희망을 주는 곳이 아니라, 좋은 대학만 가도록 만들고 있다고 평가했으며, 학생들의 인권에 대한 문제인식을 드러내고 있다.

연구자 : 일반학교를 안가는 거잖아... 일반학교로 다시 가고 싶은 마음 있어?

최재권(18,남) : 아니요. 가장가기 싫은 이유가 제가 공교육이 썩었다고 이야기 할 수 있는 가장 큰 증거가 저희 엄마가 교사세요. 그런데 마땅히 보면 교사도 회사원이나 일정이 똑같으니깐.. 회사원 이 아이들을 가르쳐도 교사랑 똑같은 거라고 보거든요.

연구자 : 일정이 똑같다는게 무슨 말이야?

최재권(18,남) : 초등 때 생각은, 학생들은 끝나면 집에 가는 줄 알았어요. 그런데 교사도 5-6시까지 남아서 일을 하고 일정이 거의 똑같더라구요.

기나영(19,여) : 1,2학년 때부터 일반 공교육에 대한 문제의식을 가지고 있었어요. 공부를 되게 많이 하는데 남게 별로 없는 거예요. 실생활을 사는데.. 뭔가 내가 학교 성적은 좋지 만나는 내가 잘난건 없다. 어쨌든간에 성격이 그렇거나 어쨌든 실생활에 필요한게 부족하게 많아도 되게 노력해서 점수 잘 받고 하는게 인정되는게 허무하다 그런 생각이 들었어요. 일반학교에서 하는대로 대학교를 잘가면 된다는 그런 식으로 대학교가면 만병통치약식으로 이야기 하는데 현실은 그렇지 않잖아요. 대학교도 이제.. 그것도 옛날이고.. 대학교도 가기 힘들어지는데.. 사람들이 그건 아니니깐 해도..고등학교 애들 보면 꿈도 없는 애들 많고 그래요. 그러니깐 이 현실이 되게 답답한 거예요. 대학교 가가지고 내꿈은 뭐지 이렇게 방황하는 애들도 많이 봤고, 아무 문제 의식없이, 아무목표 의식없이 이렇게사는 애들이 많은 거예요. 청소년인권행동 "아소나로" 라는 인권단체가 있어요. 청소년인권운동 하는 텐데.. 그거 활동하게 되면서 지금 학교 인권탄압에 대해서 보게 되었고.. 학교에서 공부하라고 하면서 이거 교육이다 하면서 애들이 인권 아무렇지도 않게 침해하고, 비인간적으로 대하고, 권력적으로 대하는데 애들이 적응이 되어 버리는 거예요. 그거에 대해서 내가 피해를 당하는데 무기력하게 당하는 거예요. 그게 당연한 줄 알고.. 솔직히 그렇게 크면 어른이 돼서 뭐가 되겠어요. 아무리 내가 그 문제가 사회문제가 발생해도 그래도 그렇구나..우린 아무것도 할 수 없어. 이렇게 되면 결국 다 내 탓이야. 이런 식으로 힘들텐데.. 그게 답답하고 그래 가지고.. 집에서도 강요하고 그래 가지고 그게 싫어서 몇 번 마찰이 있었고.. 그게 행복한 삶이 아니라는 것을 알고 있기 때문에.. 무조건 좋은 대학교만 가는게 아무 의식 없이 모두다.. 대학 교육에 대해서도 약간 회의감이 있고, 이대로 한 것도 없는데 시험만 잘 봐서 대학교 가가지고 해봤자 별로 대학교에 전문지식 할 것도 없고... 솔직히 초중교육에서 교육이 의무교육인데 의무교육이라 하는게 대학가기 위한 그런

교육이나 시키고 그래서 화가 많이 났어요. 그래서 방향하다가 주변 선생님들이 직업장학교를 추천해 주셔서 왔어요. 지금 일반학교에서는 모든 것 다 같은 길을 가려고 대학 가는거.. 그래서 다른 교육을 할 기회가 없어요. 고등학교는.. 그냥 앉아서 선생님이 말 하는거 듣고 체험을 할 수 있는게 없다고 해야하나.. 실생활에 살아가는데 공교육이 전혀 필요가 없어요.

4) 지적발달지체의 경우

면담자 고민권(19,남)은 경증의 지적발달지체를 보이는 학생이다. 일반학교에서 배우고 있는 내용을 따라가지 못해 고생하였으며, 중학교 2학년 때부터 대안학교에서 수업을 받고 있다. 정우는 일반 학교에 다닐 때 과외를 받았음에도 불구하고 일반학교의 수업을 따라가기가 어려웠다고 하였다.

연구자 : 학교 다닐때 공부하는데 어렵거나 그런건 없었어?
고민권(19,남) : 이해는 못 하는 경우가 많으니깐.. 집중도 안되고 딴짓을 하는 경우, 낙서를 하는 경우도 있었는데, 그래서 과외를 해서 조금은 이해를 했어요.. 조금씩은...
연구자 : 언제부터 이해를 못 한다는 생각이 들었어?
고민권(19,남) : 이해를 못 한다는 생각보다는 그렇게 해.. 제 수준에 맞게.. 학교는 다 똑같이 가르치니깐.. 수준에 맞게 한 사람씩 가르치지 못하니깐.. 이해를 못 하는 부분을 이해 못 하고 넘어가는 부분이 많았어요.
연구자 : 과외를 하는데도?
고민권(19,남) : 과외는 이해했는데.. 그래도 차이가 많이 났던 것 같아요.
연구자 : 공부라는데..애들을 따라 가기가 힘들었구나?
고민권(19,남) : 네

5) 학교의 부적응(학교규칙)

면담자 이주은(18,여)과 신은희(16,여)는 일반학교의 생활규칙을 준수하는 것이 힘들어서 대안학교에 다니고 있다. 면담자 이주은(18,여)은 두발의 엄격한 규칙과 인문계 학교의 공부에 대한 지나친 강조가 힘들었다고 하였다.

면담자 신은희(16,여)는 학교규정의 지나친 세세함을 지적하였으며, 엄격한 틀이 있는 학교의 일과표에 대한 적응의 어려움을 지적하였다.

연구자 : 왜 힘들었는지 구체적으로 이야기 해줄 수 있어? 예를들어 아침에 일찍 일어나기 힘들다던가, 학교에서 배우는게 어렵다던가, 밤늦게까지 공부해야 하는게 어렵다거나 이런 식으로...

이주은(여) : 너무 일찍가구요. 늦게 끝나고 머리도 무조건 자르라고 그러고..

연구자 : 여학교에서도 머리 다 단발이어야 하나?

이주은(18,여) : 네, 무조건 공부 공부하고 야자도 강제로 시키고 다 싫었어요.

신은희(16,여) : 글썄요, 제가 왕따 때문에 그만둔 것도 아니고, 왕따 때문에 그만둔 거였으면 친구들이 더 친절했으면 좋겠다 그런 이유가 있는데.. 저는 일반학교에 시스템이 맘에 안 들어서 그만둔거기 때문에...

연구자 : 조금 구체적으로 이야기 해줄 수 있어? 뭐가 맘에 안 들었는지.. 예를들면 쓸데없이 머리 규정이 엄격하던가.. 그런 거까지 해야 될 필요가 있겠느냐.. 이런 식으로 이야기 해달라는 거지..

신은희(16,여) : 그런 것도 있고, 50분 공부하고 10분 쉬고, 50분 공부하고 10분 쉬고.. 그러면은 그 사이클이 깨지면 안절부절 못 하게 되잖아요. 학교에서 그런 식으로 나를 조련하고 있다는 생각도 들고....

6) 가정의 지원 부재

면담자 김민주(20,여)학생은 가정의 지원이 미흡하여 학업을 중단하였다. 어머니에 대한 기억은 없었고, 할머니와 생활을 하였다. 할머니가 돌아가신 후 아버지와 살고는 있었지만, 집에 들어오지 않아 주로 혼자 살았다. 아버지는 정서적으로나 재정적으로 뒷받침을 하지 못하였으며, 중학교 때 돌아가셨다. 김이슬 학생은 중학교 때 가정방문을 하신 담임선생님의 도움으로 청소년보호시설에 입소할 수 있었으나, 아버지가 다시 집으로 불러들였고, 김이슬 학생에겐 부정적인 결과를 가져왔다. 류소영(18,여)학생은 어렸을 때 부모님이 이혼하시고, 오빠 둘, 아빠와 함께 지방에서 생활하였다. 그런데 큰 오빠가 4년 전 엄마한테 가고 난 후 작은 오빠와 함께 1년 전에 올라와 오빠들과 엄마와 생활한다고 하였다. 소영이는 아빠랑 살았던 시절보다 엄마와 함께인 지금이 행복하다고 했다.

김민주(20,여) : 제가 전학을 갔어요. 처음에 여중을 다니다가 담임 선생님이 저희 집을 와보신 거예요. 애가 혼자 사니깐 많이 걱정되셨나봐요. 청소년보호시설로 보내주셨어요. 그런데 아빠가 거기에 있다는 걸 알고, 왜 남의 애를 맘대로 보내냐 이렇게 해서 전학을 갔거든요. 만약에 청소년보호시설에 있고 학교 제대로 갔으면 제대로 다녔을텐데.. 공학으로 이전하면서 친구들을 나쁜 쪽으로 사귀고 그랬던거 같아요.. 학교 책임은 아니고..

류소영(18,여) : 저는 원래 아빠랑 살았거든요. 어렸을 때 아빠랑 엄마랑 이혼하셔서..그래서 아빠랑 살다가 아빠랑 살기 싫어가지고 엄마한테 올라고 했어요. 그래서 아빠한테 말하지 않고 엄마한테 올라온거예요..아빠랑 살기 싫어서..

7) 학교프로그램의 불일치

면담자 임하연(19,여)학생은 본인이 희망하는 교육과정과 적합하지 않은 학교 프로그램으로 학교를 그만두었다. 임하연 학생은 원래 예술고등학교에 진학해서 음악공부를 하고 싶었으나, 가지 못하였고, 인문계고등학교에 진학을 하였다. 인문계고등학교 진학 후 수업을 따라가기 힘들었고 또한 힘든 학교일과에 대한 부담을 지적하였다.

연구자 : 학교를 왜 그만 뒀는지 이야기 해 줄 수 있어?
임하연(19,여) : 다른 쪽으로 예술고 가고 싶었는데, 어쩔 수 없이 인문계를 갔어요. 다니다가 공부 문제도.. 인문계는 빠르게 그런게 있다보니깐.. 그만뒀어요.
연구자 : 예술고등학교 가고 싶어 했다고요?
임하연(19,여) : 네, 음악이요.

나. 일반학교에 대한 양가감정

1) 학교에 돌아가기 꺼리는 아이들

면담에 참여한 대부분의 학생들은 타의에 의해 학교를 이탈하게 되었으며, 현재 대안학교에 만족을 하고 있었다. 또한 학교폭력으로 인하여 일반학교를 중단한 학생들이기 때문에 일반학교로의 복학에 대해서 두려움을 가지고 있었다.

연구자 : 일반학교에 다시 가고 싶은 마음은 없어?
고민권(18,남) : 없진 않죠. 있었죠.. 왜냐하면 거기에 친한 친구들도 있었고.. 사실 따돌림 왕따가 제 잘못이라고 생각을 했어요. 왜냐하면 저도 잘못한게 조금씩 있었기 때문에 제 잘못을 인정하고 거길 다시 갈 필요도 있었다고 생각은 하는데.. 여기에 적응하다 보니깐.. 거길가면 이 수준에 있는 학교에 적응했는데.. 갑자기 거기 가서 적응할 수 있을까 생각이 들기도 하고...
연구자 : 학교 다닌지가 꽤 되잖아. 다시 일반학교로 가고 싶은 마음은 별로 없어?
임정규(17,남) : 아직은요.. 요즘 학교 폭력이 이슈화 되면서 최근에도 사건도 발생하고.. 안타까운 생명문제도 일어나서 좀 일반학교가 두려운 느낌이 들더라고요.
연구자 : 다시 일반학교로 돌아가서 배우고 싶은 생각은 전혀 없다는거지?
김준호(18,남) : 네, 전혀 없습니다.
연구자 : 일반학교에서 너 같은 애들을 배려하는 방법이 생긴다면 일반학교를 다니고 싶어?
김준호(18,남) : 그래도 웬지.. 이미 상처를 받아서..

2) 학교에 대한 요구

면담에 참여한 학생들은 학교에서 특별한 도움이 필요한 학생들에게 관심과 배려가 매우 부족함을 지적하였고, 특히 담임선생님의 역할을 강조하였다.

연구자 : 일반학교에서 어떻게 해줬으면 한다는거 있어? 특별히 어떤 부분에 신경을 써줬으면 좋겠다라던가...

김준호(18,남) : 신체장애나, 병적인거에 대해 조금만 더 배려를 해줬으면 좋겠어요. 틱 만해도 민감한 정도가 아니라 웃어요...

황미라(17,여) : 이야기 할 기회가 없었어요. 왜냐하면 담임 선생님과 따로 면담을 할 수 있는 시간도 없고.. 교무실에 가면 다른 분도 다 계시고..제 이야기를 진지하게 들어 주시는거 같지 않고...

류소영(16,여) : 저는 선생님이 바뀌어야 한다고 생각해요. 시험 그런거에 대해서도 조금 더 줄여야 되고 그런 것도 필요하다고 생각하는데 선생님들의 태도가 제일 맘에 안들었거든요.

3. 미진학 및 미취학 해결방안

가. 사회적 분위기의 개선

대안학교 교사인 면담자 염경수 선생님은 최근 경쟁적인 사회분위기가 도움이 필요한 아이들에 대한 배려를 어렵게 한다고 지적하였다. 일반학교에서 소위 적응을 잘못하는 아이들은 학교에 부담을 주는 아이가 되고 오히려 부적응 학생들을 품어 적응시키려고 하기 보다는 다른 학교로 보내려는 경향이 있음을 지적하였다. 또한 학생들의 정서 또한 메말라서 학교폭력이나 왕따의 문제가 생기는 것으로 분석하였다.

염경수(아름다운 학교) : 사회적인 거와 연관이 있지 않을까 싶긴 한데요. 교육현장도 점점 승자독식의 사회로 변해가고 있고요. 그렇지 않은 위치에 있는 친구들이 의미가 없어지는거죠. 그 학교에서도 의미가 없고, 교사들에게도 의미가 별로 없고, 주변 동료들에게도 별로 의미가 없어지는 이런 현상들이.. 예전에는 점점 그런 아이들 사이에서도 풀어주거나 이런 것 들이 전통에 조금씩 남아있었다라면, 지금 사회가 위에서부터 조금씩 바뀌면서 불필요한 사람이 되어 버려요. 학교에서도 평균을 내리는 아이가 불필요해지는 것이고, 학교 명예를 실추시키는 것이고, 실제로 그런 예가 많지 않습니까. 반 평균 떨어지고 그런 애들은 시험 보는 날 오히려 결석의도를 하고.. 그런 것들처럼 그런 아이들 자체가 학교에서 불필요한 자체가 되어버리는 거죠. 교육현장에서도 그러다 보니깐 그런 것들이 늘어나고, 학교에서도 그 아이들을 그렇게 취급을 하니깐 주변 아이들도 역시 필요없다라는 것 들이 강해지지 않나 싶어요. 그리고 인간성들이, 특히 도시에서는 더 메말라지고 있어서 연민... 이런 것들이 없는거 같아요. 다른 사람들 고통에 대해서 별로 생각하지 않고, 저희 아이들만 해도 따돌림이나 이런 걸 당했던 친구들이 좀 있고 해서 지난 번 대구나 이런 사건을 보면서 아이들이 되게 심통해지기도 하죠. 대부분 아이들의 이유가 장난이래잖아요. 어떤 특별한 목적의식을 가지고 상대방을 괴롭혔다가 보다 장난으로 하는 행동들이 점점 과격해지고 하니깐, 특히 중학교에서 그런 것이 많죠. 고등학교만 가도 조금 괜찮은데 중학교는 요즘 중학교는 너무 심해지고 하니깐 견디지 못하는 아이들이 많고, 학기 초가 되면 문의가 많이 옵니다. 우리 아이들이 힘들다 힘들다...

나. 일반 학교에서의 대책

1) 교사의 학생들에 대한 관심 필요

대안학교에 다니고 있는 학생들은 일반학교 선생님들이 자신들에 대해 관심이 조금 더 있었다면 일반학교 학업중단을 하지 않았을 것이라고 말한다. 대안학교 교사들 역시 학생들에게 필요한 것은 선생님의 관심이라고 지적하였다. 학생들의 학교 부적응과 이에 따른 학교의 중도탈락을 예방하기 위해서는 선생님이 학생들에게 좀 더 관심을 가져줄 필요가 있다.

임현지(성산효마을학교) : 일반학교에 있는 선생님들의 생각도 변화해야 된다고 생각을 합니다. 그런데 저 또한 인문계에서 아이들을 지도하다가 대안학교에 와서 6개월 동안 적용하기에 굉장히 힘든 과정을 겪었거든요. "이런 아이들도 있나..처음이야.." 이러면서 6개월 동안 늘 집을 왔다 갔다 하면서 "다음 학기는 이 학교를 그만둬야 되겠다. 다른 일로 옮겨야겠다"는 생각을 많이 했거든요. ...**(중략)**... 내가 아이들을 긍정적으로 바라보자 아이들이 진실되게 다가왔고, '아이들의 모습은 이런 거였구나.. 보여지는게 다는 아니었구나' 라고 느꼈어요. 그래서 여기를 떠나지 못하고, 여기 계신 선생님들도 또한 같은 마음을 느껴서 (대안학교를)떠나지 못하고 있어요

이민수(부산자유학교) : 학생들은 선생님들에게 살면서 한 번도 용서를 받은 경험이 없거나 학교에서 제대로 자기 이름이 불리어 진적이 없다고 하소연하고 있어요.

2) 진로교육 역량 강화

대안학교에서는 다양한 교육프로그램을 진행하고 있다. 인턴십 교육프로그램을 진행하는 학교에 다니고 있는 김은지 학생(여,19)은 학부모가 운영하는 동물병원에서 인턴십을 하면서 새로운 꿈을 가지게 되었다. 교과교육 뿐만 아니라 새로운 것을 배우는 것에 대한 즐거움과 신기함으로 은지는 수의사라는 꿈을 가지게 되었고, 수의사가 되기 위해 노력하고 있었다. 또한 대안학교 박민호 선생님은 요즘 아이들은 블루칼라의 직업에 선호도가 높은 것으로 나타나고 있다며 고등학교 2학년 진급시 계열 선택의 폭이 너무 좁다고 지적하였다.

일반학교에서도 다양한 진로프로그램을 제공하여 학생들의 적성과 소질에 맞는 프로그램을 제공하기 위해 노력할 필요가 있다.

김은지(여,19) : 저희 수업에서 인턴십 수업이 있거든요. 여기 학부모 아버지 중에 수의사를 하시는 분이 있는데, 거기에 가서 배우고 오고 그래요. 거기서 업체 체험하고..거기는 수·목·토 가가지고 9시 30분부터 6시까지 정말..그분들과 같이 출근하고 그분들과 같이 퇴근하고 그런 작업이라서..

연구진 : 그거는 재밌어?

김은지(여,19) : 네, 거기는 동물병원이라랑 다르게 한방이라서 침 같은 것도 놓고 뜸 놓고 그러는 거거든요. 신기해가지고..재밌어요.

박민호(은석학교) : 고등학교 2학년으로 올라갈 때, 계열선택의 자유가 너무 좁습니다. 특히 요즘 학생들은 수익이 적은 화이트칼라 직업보다 수익이 높은 블루칼라의 직업 선호도가 더 높은 것을 보아 대학보다는 기술분야로 가려는 학생들이 늘고 있습니다. 그런데 직업학교의 수용인원이 적어 학생들이 어려움을 겪고 있습니다. 그래서 직업학교의 수용확장이 필요하다고 생각합니다.

이민수(부산자유학교) : 위탁교육기관에서는 다양한 교육프로그램을 해야지만 성공할 수 있어요. 현재 저희가 여러 교육프로그램을 진행하고 있는데, 그 중 제빵·제과 등의 프로그램이 가장 인기가 많습니다.

다. 대안학교의 지원 확대

1) 대안학교 부적응 학생에 대한 대책 필요

일반학교에서 부적응을 겪어 학업을 중단할 수밖에 없었던 학생들이 학교를 이탈한 후 대안학교를 찾는 학생들이 많아졌다. 하지만 폭력성이 강한 가해 학생이나 또래관계에 어려움을 가진 학생들은 대안학교에서도 적응을 힘들어 하였다. 대안학교에서조차 적응하기 힘들어 하는 학생들을 위한 특별 학교나 프로그램을 만들 필요가 있다.

이민정(꿈꾸는 아이들의 학교) : 저희와 가치충돌이 일어나는 경우... 예를 들어 기본적으로 이 안에서는 공동체로서의 우리 가치를 가지고 다른 사람 배려하면서 살아야하는데, 어떤 아이는 이 친구하고만 놀고 싶은데 왜 다른 애들 하고도 놀라고 해.. 난 재네들 하고 놀기 싫고 애랑만 놀고 싶어..라며 가치전환이 안되는 아이들이 있어요. 가정적인 영향이 매우 받는 경우 예요. 특히 외국에 있다 온 아이들이 그러죠. 그런 것 들이 너무 강하면 이 학교의 교육과정은 아이의 성장에 좋지 않은 자극이 되거나 도움이 되지 않겠다. 그 아이한테 좋은 배움터가 될 수 있는 곳이 있을 수도 있겠다. 그러면 그런 배움터를 찾아서 옮기도록 권유를 하죠.

2) 대안학교의 현실을 고려한 지원정책

비인가 대안학교 같은 경우 직접적인 등록금 지원을 받지 못하고 있고, 대신에 교육과학기술부를 통해서 일 년에 1,000-2,000만원 정도를 공모과제 형식을 통해 교육프로그램 운영비 등을 지원 받고 있었다. 지원을 받고 있음에도 불구하고 대안학교의 교사들은 모두 시간강사로 등록되어 있어 학기 중에만 월급이 지급된다. 또한 교육청에서는 교실에서 가르치는 것만을 교육이라고 생각하고 있어 체험학습을 한 교사에겐 강사료를 지급하지 않고 있다고 지적하였다. 또한 교육청에서 지원은 적게 하면서 학교에 대한 간섭이 너무 심해 심적 고통이 크다고 토로하였다.

대안학교가 수행하는 긍정적 기능을 고려할 때 대안학교에 대한 지원확대 노력이 필요하며, 대안학교들이 자율적으로 프로그램을 운영할 수 있도록 제도적 지원을 할 필요가 있다.

박지훈(성장학교 별) : “비인가 대안학교에 지원해 줄 수 없다”라면 (교육프로그램 지원 대신)학생에게 수업료가 지원된다면 저희로서는 더 좋을 수도 있죠. 저희에게는 좋지 않더라도 부모님들의 입장에서는 학교에 돈을 많이 내야하는데 부담이 적어지는 거니깐... 학부모님의 부담이 적어지면 학교입장에서도 훨씬 그런 부분에 대해서 부담을 덜 수 있는 거죠. 저희도 학부모님한테 돈을 많이 받아야 된다는 부담이 있기 때문에..

임현지(성산호마을학교) : 운영비는 학교와 관련된 여러 가지 비용은 제가 행정을 담당하지 않아서 잘 모르지만, 굉장히 부족함 없이 잘 운영될 수 있도록 잘 지원이 되고 있습니다. 그리고 인천시의회에서도 대안학교에 대해서 긍정적으로 바라보고 계시기 때문에 늘 와서 지지해 주시고, 또 전에는 전 시의장님이 오셔서 학생들 특강도 해주시고, 많은 관심을 갖고, 교육청에서도 저희를 성공사례로 많이 보시고, 벤치마킹 하러 많이 오시고 있습니다. 그래서 재정적인 면에서는 저희가 늘 감사하게 생각하고 있습니다.

이민정(꿈꾸는아이들의학교) : 아이들마다 소득수준의 차이가 많이 나고요, 대부분 저소득층이고, 10명이던 1-2명 정도만 소득이 괜찮은 집안의 아이들이에요. 처음에는 완전히 무료였고 3년 전부터는 30만원의 수업후원금 기준을 뒀요. 수업료라고 말하지 않고, 후원금이라고 말해요. 왜냐면 못내는 분들이 있기 때문에, 학부모님들도 아이들에 대한 사회적 양육자로서의 태도를 갖기를 원하고 그래서 후원금을 받는거구요. 부모님들이 기준이 있었으면 좋겠다고 해서 30만원을 기준으로 하고 그것을 전후해서 내실 수 있으신 만큼...실제로 아이들 30명 기준으로 하면 내는 사람 몇 없죠...70%가 (등록금) 못내요.

이민수(부산자유학교) : 교육청에서는 교실에서 가르치는 것만을 교육이라고 생각하여 체험활동을 한 교사에게는 강사료를 지급하지 않고 있습니다. 예를 들면 1학기에 잘못된 학생을 별칙으로 양산에 있는 노작지에서 잡초를 뽑는 활동을 하게 하는데, 이를 지도하는 교사에게는 수업을 하지 않은 것이 돼서 강의료가 지급되지 않습니다.

송민기(대진은석학교) : 은석학교 대부분의 교사는 무급으로 봉사개념으로 학생들을 지도하고 있습니다.

3) 대안교육에 대한 폭넓은 지원

대안학교는 인가된 대안학교와 비인가 대안학교로 나뉜다. 대부분의 대안학교들은 비인가 대안 학교이며, 대부분이 건물을 임대하여 사용하기 때문에 장기간 한 지역에 머물 수 없다. 또한 대안 학교가 개교하는 걸 주민들이 별로 좋게 생각하지 않기 때문에 쉽게 학교 건물을 구할 수도 없다. 대안학교의 체육활동은 일반학교처럼 운동장을 가지고 있지 않기 때문에 인근 학교 운동장을 빌려 사용할 수 밖에 없다. 그런데 인근에 있는 일반학교들이 대안학교 학생들을 좋지 않게 인식하여 운동장을 빌려주지 않을 경우, 멀리 있는 곳까지 가서 체육활동을 한다고 하였다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 건물임대 또는 일반학교 시설의 활용 지원 등과 같이 대안학교에 다양한 교육지원이 필요하다.

이민수(자유학교) : 체육시간에 운동장이 없어 인근 초등학교 운동장을 빌려서 사용하려 했는데, 초등학교에서 허가를 안 해줬어요. 그 이유가 저희 학교 학생들은 사고뭉치라고 생각해서 사용을 하지 못하게 하는 거 같아요. 그래서 학교하고 멀리 떨어진 사회체육시설에서 체육활동을 하고 있습니다. 또한 과거에는 국토순례 등 국토훈련을 진행하면서 피해자와 가해자가 단결하고 협동을 배운 경험이 있는데, 현재는 교육청에서 너무 많은 걱정을 해서 허가를 안 해줘서 못하고 있습니다.



IV . 우리나라 고등학교 의무 교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식



1. 전문가 인식 델파이 조사
2. 전문가 델파이 조사 결과
3. 전문가 델파이 조사 결과 요약 및 시사점

IV.

우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식

1. 전문가 인식 델파이 조사

가. 조사 개요

교육전문가, 오피니언 리더, 시민단체 그리고 정부부처 종사자들을 대상으로 고등학교 의무교육 제도 도입의 적합성을 판단할 수 있는 준거를 개발하고 적합성 여부를 조사하기 위해서 델파이 조사를 실시하였다. 델파이 조사의 대상은 연구진의 협의와 전문가협회의 추천에 의해 선정하였다.

세 차례에 걸쳐 실시된 델파이 조사는 주로 교육과정, 교육재정, 교육법 및 제도의 측면에서 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성, 도입의 논거와 적합성 등을 조사하였다.

- 1차 조사에서는 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성, 적합성, 타당성에 대하여 각계 전문가들의 다양한 확산적 의견을 광범위하게 수렴하였다.
- 2차 조사에서는 1차 조사 결과에 나타난 전문가들의 의견을 정리하여 구체적으로 의무교육제도 도입의 적합성 준거의 상세화 및 준거별 가중치에 대한 전문가들의 의견을 수렴하였다.
- 3차 조사에서는 2차 조사 결과를 토대로 향후 의무교육제도 도입시 고려해야 할 정책의 비전, 목표를 구체화하고 정책 과제를 도출하고자 교육과정측면, 법적 측면 및 정책적 측면에서 전문가들의 의견을 수렴하였다.

나. 조사 현황 및 내용

고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단할 수 있는 준거를 개발하고자 2012년 4월부터 9월까지 교육전문가, 오피니언 리더, 시민단체 그리고 정부부처 종사자들을 대상으로 3차에 걸친 델파이 조사를 수행하였다. 각각의 조사방법, 조사대상, 응답자 수 및 조사 시기는 다음의 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 위한 델파이 조사 현황

조사 구분	조사 방법	조사 대상	응답자 수 (회수율)	조사 시기
1차 델파이 조사	이메일에 의한 개방형 설문조사	교육전문가, 오피니언 리더, 시민단체, 정부부처 종사자들로 구성된 45명	34/45 (76%)	2012년 4월 17일 ~ 5월 23일
2차 델파이 조사	이메일에 의한 개방형 및 선택형 설문조사	1차 응답자 34명	34/34 (100%)	2012년 7월 2일 ~ 7월 16일
3차 델파이 조사	이메일에 의한 선택형 설문조사	1차 응답자 34명	34/34 (100%)	2012년 8월 30일 ~ 9월 5일

<표 IV-2> 1차 델파이 조사에 응답한 전문가

교육전문가	교육과정	2명	
	교육사상·철학	2명	
	교육행정·재정	5명	
	기타분야	3명	
	교원	10명	
	합계	22명	64.7%
오피니언 리더		6명	17.6%
시민단체		2명	5.9%
정부부처		4명	11.8%
합계		34명	100%

1차 텔파이 조사는 이메일에 의한 개방형 질문으로 2012년 4월 17일부터 5월 23일까지 실시되었다. 총 45명에게 텔파이 조사에 참여 요청하였으며, 이 중에서 34명이 응답하였다. 1차 조사에 응답한 전문가들은 <표 IV-2>와 같다. 표에서 보는 바와 같이, 1차 텔파이 조사에 응답한 34명 중에 65%가 교육전문가이고 18%가 오피니언 리더였다.

2차 텔파이 조사는 1차 조사에 응답한 34명을 대상으로 이메일에 의한 조사로 개방형 질문과 선택형 질문을 모두 포함하였다. 2012년 7월 2일부터 7월 16일까지 실시된 2차 텔파이 조사는 1차 조사에 응답한 34명 모두 응답하였다.

3차 텔파이 조사도 2차 조사에 응답한 34명을 대상으로 이메일에 의한 선택형 설문 조사하였다. 2012년 8월 30일부터 9월 5일까지 실시된 3차 텔파이 조사는 2차 조사에 응답한 34명 모두 응답하였다.

구체적인 텔파이 조사 개방형 및 선택형 설문 내용은 <표 IV-3>과 같다. 1차 텔파이 조사는 크게 다섯 개의 개방형 질문으로 1) 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반의견과 그 이유, 2) 고등학교 미취학의 발생원인과 국가적 차원의 대책, 3) 의무교육의 개념과 목적, 4) 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 판단 근거 및 그 이유, 그리고 5) 만약 고등학교 의무교육을 실시한다면 야기될 수 있는 긍정적·부정적 요소와 부정적 요소의 해결방안으로 구성되어 있다.

2차 텔파이 조사는 크게 다섯 개의 선택형 질문과 여섯 개의 개방형 질문 그리고 한 개의 선택형과 개방형 혼합질문으로 구성되어 있다. 다섯 개의 선택형 질문은 1) 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반의견과 그 이유, 2) 의무교육제도 도입의 필요성, 3) 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과, 4) 의무교육제도 도입에 따른 교육비 지원의 범위, 그리고 5) 의무교육제도 도입의 교육과정 적합성으로 구성되어 있다. 여섯 개의 개방형 질문은 1) 의무교육제도의 도입이 사회통합에 기여 가능성과 그 이유, 2) 의무교육제도의 도입이 민주시민의 양성에 기여 가능성과 그 이유, 3) 고등학교 교육과정의 측면에서 개선 또는 보완되어야 할 사항, 4) 의무교육 의무 미이행자에 대한 규제 방안, 5) 취약계층에 대한 기여 가능성과 그 이유, 그리고 6) 교육재정 배분의 우선순위로 구성되어 있다. 마지막으로 한 개의 선택형과 개방형 혼합질문은 고등학교 의무교육 실시의 적합성 판단 근거모형에 대한 의견을 구하는 것이었다.

〈표 IV-3〉 델파이 조사 개방형 및 선택형 설문내용

	조사 설문 내용
1차 조사	(개방형) 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반의견과 그 이유
	(개방형) 고등학교 미취학의 발생원인과 국가적 차원의 대책
	(개방형) 의무교육의 개념과 목적
	(개방형) 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 판단 근거 및 그 이유
	(개방형) 만약 고등학교 의무교육을 실시한다면 야기될 수 있는 긍정적·부정적 요소와 부정적 요소의 해결방안
2차 조사	(선택형) 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반의견과 그 이유
	(개방형) 의무교육제도의 도입이 사회통합에 기여 가능성과 그 이유
	(개방형) 의무교육제도의 도입이 민주시민의 양성에 기여 가능성과 그 이유
	(개방형) 고등학교 교육과정의 측면에서 개선 또는 보완되어야 할 사항
	(개방형) 의무교육의무 미이행자에 대한 규제 방안
	(개방형) 취약계층에 대한 기여 가능성과 그 이유
	(개방형) 교육재정 배분의 우선순위
	(개방형과 선택형) 고등학교 의무교육 실시의 적합성 판단 근거모형에 대한 의견
	(선택형) 의무교육제도 도입의 필요성
	(선택형) 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과
(선택형) 의무교육제도 도입에 따른 교육비 지원의 범위	
(선택형) 의무교육제도 도입의 교육과정 적합성	
3차 조사	(선택형) 적합한 의무 교육제도를 도입할 때 고려사항 (교육과정 측면; 법적 측면; 정책적 측면)
	(선택형) 의무교육제도를 도입하지 않을 경우 고등학교 교육을 개선하기 위한 고려사항 (교육과정 측면; 법적 측면; 정책적 측면)

3차 델파이 조사는 크게 두 개의 선택형 질문으로 적합한 의무 교육제도를 도입할 때 고려사항 (교육과정 측면; 법적 측면; 정책적 측면)과 의무교육제도를 도입하지 않을 경우 고등학교 교육을 개선하기 위한 고려사항 (교육과정 측면; 법적 측면; 정책적 측면)으로 구성되어 있다.

2. 전문가 델파이 조사 결과

가. 1차 델파이 조사 결과

1차 델파이 조사 주요 결과는 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 델파이 1차 조사 주요 결과

1차 조사 내용		1차 조사 주요 결과	
도입의 필요성		찬성 21명(62%), 반대 9명 (26%), 중립 4명 (12%)	
미취학의 발생원인과 대책	발생원인	<ul style="list-style-type: none"> • 학교와 교사에 대한 불만과 부적응 • 저소득 • 대학입시 및 조기유학 • 비행, 학교폭력에 따른 중도탈락 	
	대책	<ul style="list-style-type: none"> • 무상교육 실행 • 입시위주 교육탈피 및 대학입시제도 개혁 • 다양한 학교 형태와 교육 과정을 제시 • 인성교육과 진로교육 	
의무교육 개념과 목적	개념	<ul style="list-style-type: none"> • 강제성, 무상성, 중립성이 전제되는 교육 • 차별 없이 누구나 받을 수 있는 권리를 보장하는 교육 • 개인의 최소한의 삶의 조건을 갖추는 보편적인 교육 • 국가와 사회에 이바지 하는 인재양성 교육 	
	목적	<ul style="list-style-type: none"> • 최소한의 교육기회 보장과 성장과 발달의 권리보장 • 국민통합과 민주주의의 실현; 국가발전에 필요한 인재 육성 • 복지차원으로 국민 교육비 부담경감 • 일반시민으로 살아가기 위한 보편적 일반적인 지식 습득 	
도입 적합성 판단 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 재정적 부담 여력 • 고등학교 교육과정의 의무교육적합성 • 복지적 관점 • 대안교육체제의 존재 및 인정여부 • 교육기회의 선택권 		
의무교육의 긍정적·부정적 요소 및 해결방안	긍정적 요소	학교	<ul style="list-style-type: none"> • 계층 간 위화감 완화와 교육 질 제고
		개인	<ul style="list-style-type: none"> • 교육권 의식신장 • 재정부담 감소 및 삶의 질 향상

1차 조사 내용	1차 조사 주요 결과		
	정부		<ul style="list-style-type: none"> • 교육복지 및 형평성 실현 • 사회통합, 인재양성
부정적 요소	학교		<ul style="list-style-type: none"> • 교육 획일화 • 다양화에 방해 • 학생지도의 어려움
	개인		<ul style="list-style-type: none"> • 교육 자기결정권 침해 • 영재의 대학진학 진로차단 • 학교부적응 학생증가
	정부		<ul style="list-style-type: none"> • 지방교육재정 축소 • 국가재정의 비효율성 • 교육재정 여건에 따른 불평등 초래
해결방안	학교		<ul style="list-style-type: none"> • 유연한 방식의 의무교육 시행 • 문제학생 퇴학을 합법화하고 그들의 위한 교육프로그램 개발
	개인		<ul style="list-style-type: none"> • 영재를 위한 별도의 진학진로 제도 마련 • 진로교육 및 상담을 통한 학생들의 적성발견과 목표설정 유도
	정부		<ul style="list-style-type: none"> • 무상 교육의 범위 • 우선순위에 대한 사회적 합의 도출, 효율적인 교육재정 분배

1) 고등학교 의무교육제도 도입에 대한 찬반 의견과 그 이유

1차 델파이 조사에 응답한 34명의 교육전문가 중 21명이 고등학교 의무교육제도 도입에 찬성하였고, 9명이 반대 그리고 4명이 조건부로 찬성하였다. 찬성의 이유로는 학령기의 모든 학생이 취학하는 현실적인 상황을 제도적으로 보완하는 것으로 고교의무 교육은 OECD 주요 국가들의 일반적 경향이기도 하고, 사회통합과 국가경쟁력을 높일 수 있다는 점, 교육복지 차원에서 국민에게 균등한 교육 기회를 제공할 수 있다는 점, 그리고 개인이 사회생활을 유지하고 사회구성원으로서 역할을 수행하기 위해 최소한의 교육이 필요하다는 점 등이 제시되었다. 그러나 반대 이유로는 취학의 강제성 측면이 부각된다는 점, 고교교육의 다양성과 창의성을 훼손시킬 수 있다는 점, 그리고 유아교육의 의무교육이 더 시급한 과제라는 점과 공교육의 질적인 강화와 국가 재정 확보가 먼저 이루어져야 한다는 점을 들었다.

2) 고등학교 미취학의 발생원인과 국가적인 대책 마련 필요성

고등학교 미취학의 발생 원인으로는 경직된 학교교육 시스템에 대한 불만과 부적응, 진로와 적성의 불일치(특히 전문계 경우), 저소득, 대학입시(검정고시) 및 조기 유학, 대안학교 진학 및 비행과 학교폭력에 따른 중도 탈락을 들었다.

국가적 차원의 대책으로 무상교육의 실행과 입시 위주의 교육을 탈피하고 대학입시제도를 개혁하는 것 그리고 다양한 학교 형태와 교육 과정을 제시하고 인성교육과 진로교육 강화라고 응답하였다.

3) 의무교육의 개념과 목적

의무교육의 개념으로는 강제성, 의무성과 무상성, 중립성이 전제되는 교육 그리고 사회적, 경제적 차별 없이 누구나 받을 수 있는 권리를 보장하는 교육이라 응답하였고 개인의 최소한의 삶의 조건을 갖추는 보편적인 교육 그리고 국가와 사회에 이바지 할 수 있는 인재를 양성하는 교육이라는 응답도 있었다.

의무교육의 목적으로는 최소한의 교육기회 보장, 성장 및 발달의 권리를 보장하고, 국민통합과 민주주의를 실현하며 국가발전에 필요한 인재 육성하기 위해, 복지차원으로 국민의 교육비에 대한 부담을 덜어주기 위해, 그리고 일반 시민으로 살아가기 위한 보편적 일반적인 지식 습득 등의 응답이 있었다.

4) 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 판단 근거 및 이유

고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 판단 근거로는 재정적 부담 여력, 고등학교 교육과정의 의무교육 적합성, 복지적 관점, 대안교육체제의 존재 및 인정여부, 그리고 교육기회의 선택권 순으로 응답하였다. 그 이유를 정리하면, 12년의 의무교육기간을 재정적으로 지원하기 위한 예산규모 파악과 재원조달이 고려되어야 하고, 학습자의 욕구를 충족시키는 다양한 형태의 교육 선택권 보장, 기본교육과정의 이수가 이루어져야 하며, 일반계고 학생들에 대한 교육비 지원 및 저소득층 교육비 부담을 완화해 줄 필요가 있으며, 다양한 학생들의 요구와 적성에 맞는 다양한 학교가 존재할 필요가 있으며, 학생이 원하는 방향으로 교육 선택권을 제공할 필요 등이다.

5) 고등학교 의무교육을 도입할 경우 야기될 수 있는 긍정적·부정적 요소와 해결방안

고등학교 의무 교육 도입 시 긍정적 요소는 다음과 같다. 먼저 학교차원에서는 계층 간 위화감 완화와 교육을 질을 제고할 수 있고, 개인차원에서는 교육권 의식을 신장시킬 수 있고 국민들의 재정적 부담을 감소시킬 수 있고 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 정부차원에서는 교육복지 및 형평성을 실현시킬 수 있고, 사회통합의 기능을 하며 국가와 사회에 필요한 인재양성에 기여할 수 있다.

고등학교 의무 교육 도입 시 부정적 요소는 다음과 같다. 먼저 학교차원에서는 교육이 획일화되고 다양화에 방해가 되며, 학생지도가 어렵게 된다. 개인차원에서는 교육권이 침해되고 영재 또는 우수인재에 대한 대학진학의 진로가 차단되고 학교부적응 학생이 증가하게 된다. 정부차원에서는 지방교육재정이 축소되고, 국가재정의 비효율성이 증가하고, 교육재정 여건에 따른 불평등이 초래될 수 있다.

고등학교 의무 교육 도입 시 부정적 요소 해결방안으로 학교차원에서는 다양한 대안적 교육 및 프로그램을 마련하여 유연한 방식의 의무교육을 시행해야 하고 문제 학생의 퇴학을 합법화 하고 그들을 위한 교육프로그램을 개발한다. 개인차원에서는 영재 또는 우수인재에 대해 별도의 진학진로가 가능한 제도적 기반을 마련해야 하고 진로교육 및 상담을 통한 학생들의 적성발견과 목표설정을 유도해야 한다. 정부차원에서는 무상 교육의 범위를 확대하고 우선순위에 대한 사회적 합의를 도출하며 효율적으로 교육재정을 분배해야 한다.

나. 2차 델파이 조사결과

고등학교 의무교육 델파이 2차 조사 응답결과는 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 델파이 2차 조사 주요 결과

2차 조사 내용	2차 조사 주요 결과
<p>도입 필요성과 그 이유와 실시시기</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 찬성 19명(56%), 반대 15명 (44%) • 찬성이유 <ul style="list-style-type: none"> - 교육복지(29%) - 고교 진학률 99.7% (29%) - 2015년 실시(55%) • 반대 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 교육 선택권 제한(39%)
<p>사회통합 기여 가능성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기여 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 학력차별 감소 - 소득격차 해소 - 교육비부담 경감 - 사회화, 교육기회 차이극복 - 소속감 형성 • 기여 불가능 <ul style="list-style-type: none"> - 고교 교육과정이 사회통합에 기여하지 않음 - 다른 분열의 소지
<p>민주시민 양성에 기여 가능성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기여 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 고교 교육 내용이 도움 - 학교교육의 목표임 - 민주시민의식 교육기회 증가 - 학교구성원간의 소통과 배려 체득을 통해, • 기여 불가능 <ul style="list-style-type: none"> - 획일화된 방식 때문 - 고교 교육의 질적변화와 교육과정 운영상 변화가 선결 과제 - 대학을 졸업해야 민주시민으로 대접하는 현실 때문
<p>교육과정 개선 또는 보완</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 내용측면 <ul style="list-style-type: none"> - 고교 교육 내실화 (학생수준과 요구를 반영한 다양한 교육과정 편성 및 운영), - 창의 및 인성교육, - 역사관 정립과 위인 탐구,

2차 조사 내용	2차 조사 주요 결과
	<ul style="list-style-type: none"> - 영재교육 및 특수 교육, - 생활교육위주 (민주시민 교육, 진로교육, 문화예술교육, 체험위주 교육, 감수성 강조 교육, 스포츠 통한 인간관계 개선교육) • 의무교육기간 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 9년 적절 - 고등학교까지 포함 12년 - 유치원부터 고2까지 의무교육 - 만3-5세도 의무교육에 포함 • 학교체제 측면 <ul style="list-style-type: none"> - 일원화 필요 - 다양화 필요 - 특목고/특성화고/자율고 정책 유지 - 질적 발전 필요 대안학교와 홈스쿨링 인정 여부 • 인정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 실험교육과 부적응 학생에 대한 대안 - 자기결정권 보장차원 - 다양한 요구 반영 • 인정 불필요 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의 질 담보 안됨 - 별도 학력인정 장치 필요 - 대안학교 난립 가능성 및 적절성 판단 어려움
<p>의무교육의무 미이행자 규제 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 규제방안 <ul style="list-style-type: none"> - 최소한 규제 - 기존규제(벌금형, 감옥형 등)을 확대 적용 - 재산벌 (부모에게 과태료 징수 미이행의 기간에 비례 벌금) - 중학교와 같은 규제 필요 - 사회봉사 및 교육이수 • 규제불필요 <ul style="list-style-type: none"> - 선언적 의미의 규정필요 - 규제의 어려움(사문화 가능성) - 충분한 사유가 있으면 규제 불필요 - 자율성 보장
<p>취약계층 기여 가능성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기여함 <ul style="list-style-type: none"> - 금전적 및 심리적 부담감 경감 - 교육복지차원

2차 조사 내용	2차 조사 주요 결과
	<ul style="list-style-type: none"> • 기여 못함 - 역진효과(고소득층 지원) - 지원 축소 가능성
<p style="text-align: center;">교육재정 배분의 우선순위</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 영유아 <ul style="list-style-type: none"> - 출산장려 및 여성취업지원 정책차원에서 우선지원 - 조기개입 중요하고 가장 효과가 큰 시기 - 영유아교육 격차가 큼 • 고등학교 <ul style="list-style-type: none"> - 재학비율이 더 높음 - 부모의 경제적 부담이 더 큼 - 고교가 교육적 비용 비율이 더 높음 • 동시- 저소득층부터
<p style="text-align: center;">의무교육 실시의 적합성 판단 준거모형</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 고려해야 할 준거 <ul style="list-style-type: none"> - 1순위- 지식기반사회에서의 9년 보통교육의 적절성 - 2순위- 교육재정 배분의 우선순위 - 3순위- 국가의 재정부담 능력 • 적합성 정도 <ul style="list-style-type: none"> - 1순위-무상교육 국민들의 요구 정도 (평균 3.71) - 2순위-취약계층보호의 측면 (평균 3.68) - 3순위-사회통합의 기여정도 (평균 3.59)
<p style="text-align: center;">의무교육제도 도입 필요성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1순위- 모든 학생에게 고교 교육필요 (평균 3.88) - 2순위- 초·중·고 교육여건 개선이 더 시급 (평균 3.71) - 3순위- 유아 의무교육이 더 시급 (평균 3.65)
<p style="text-align: center;">의무교육제도 또는 무상교육 효과</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1순위- 균등한 교육기회 제공 (평균 3.76) - 2순위- 사회통합에 기여 (평균 3.56) - 3순위- 인재 양성에 기여 (평균 3.38)
<p style="text-align: center;">의무교육제도 교육비 지원범위</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1순위- 입학금·수업료·교과서를 무상지원 (평균 4.06) - 1순위- 소득 수준에 따라 차등 지원 필요 (평균 4.06) - 3순위- 학교운영지원비까지 무상지원 (평균 3.62)
<p style="text-align: center;">의무교육제도 교육과정 적합성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1순위- 대입중심 교육체제에서 벗어나 교육과정 질적제고를 바탕으로 고등학교만의 교육목표 수립 (평균 4.38) - 2순위- 학생들의 요구 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행 (평균 4.29) - 3순위- 교육목표수준 미달자 유급 허용 (평균 4.15)

1) 고등학교 의무교육을 실시여부에 대한 의견

2차 델파이 조사에 응답한 34명의 교육전문가 중 19명(56%)이 고등학교 의무교육제도 도입에 찬성하였고, 15명(44%)이 반대하였다.

고등학교 의무교육을 찬성하는 이유로는 교육 복지 차원(30%), 현실적 측면(26%) (고등학교 진학률: 99.7%), 국민들의 삶의 질 향상(17%), 소득격차 해소(9%), 인재 양성(4%), 세계적인 추세(4%) 순으로 응답하였다. 그리고 고등학교 의무교육 실시 시기로는 2015년(53%), 2014년(11%), 재정준비 완료되는 해(11%) 순으로 응답하였다.

고등학교 의무교육 실시에 반대하는 이유로는 국가주의로 인한 선택권 제한(40%), 사회생활에 필요한 최소한의 지식의 습득은 고교 이전 단계의 교육으로 충분함(40%), 국가 재정의 낭비 (20%) 순으로 응답하였다.

고등학교 교육이 의무교육으로 실시되지 않더라도 무상교육의 필요성에 대해서는 의무교육 실시를 반대하는 15명 중 9명이 찬성하였고 6명이 반대하였다

2) 고등학교 의무교육제도의 사회통합 기여 가능성

고등학교 의무교육제도의 사회통합 기여 가능성에 대해서 학력으로 차별받는 문화가 감소될 수 있고, 소득격차 해소에 도움이 되며 학교교육을 통해 그 사회가 요구하는 중핵가치, 규범, 태도 등을 습득함으로써, 사회일원으로서의 자격과 역할을 잘 수행할 수 있으며 교육기회 차이를 극복하고 소속감에 형성에 도움이 된다는 점 등을 이유로 들었다. 반면에 사회 통합에 기여할 수 없다는 이유로 고등학교에서 배우고 있는 교육과정이 사회통합에 기여할 수 없고 또 다른 분열의 소지를 안고 있다는 응답이 있었다.

3) 고등학교 의무교육제도의 민주시민의 양성 기여 가능성

고등학교 의무교육제도의 민주시민의 양성 기여 가능성에 대해서 고등학교에서 이루어지는 교육 내용 중 민주시민 교육의 양이 많고 공동체 보호와 연대감의 의무를 가진 민주시민의 양성이 학교교육의 중요 목표이고, 의무교육제도 도입을 통해 기본 교양 교육의 비중을 확대하여 민주시민의식 교육의 기회가 증가되어 민주시민 양성에 긍정적 기여를 한다고 응답하였다. 또한 의무교육이 지식의 습득만이 아닌 학교구성원간의 소통과 배려를 체득할 수 있는 과정이 된다면 민주시

민으로서의 성장에 기여할 수 있다고 응답하였다. 반면 고등학교 의무교육제도가 민주시민의 양성에 도움이 되지 않는 이유로는 민주시민 양성을 위해서는 획일화된 방식이 아니라 좀 더 다양한 방식이 필요하다는 점, 현 체제의 고교 교육의 질적인 변화와 교육과정 운영 상 변화 없이는 실효성이 없다는 점, 그리고 우리 사회가 대학교를 졸업해야 민주시민으로 대접하는 현실을 들었다.

4) 의무교육 도입 시 현행 교육과정의 내용 측면에서의 개선점

고등학교 의무교육 제도를 도입하고자 할 경우, 고등학교 교육과정의 측면에서 개선 또는 보완되어야 할 사항 중 교육과정 내용의 측면에서 대해서는 학생수준과 요구를 반영한 다양한 교육과정 편성 및 운영을 통한 고등학교 교육의 내실화, 창의 및 인성교육, 올바른 역사관 정립과 위인 탐구, 영재교육 및 특수 교육, 생활교육위주, 민주시민 교육, 진로교육, 문화예술교육, 체험위주 교육, 감수성 강조 교육, 스포츠 통한 인간관계 개선교육 등이 제시되었다.

현행 9년 의무교육의 적절성에 대해서는 현행 9년이 적절하다는 응답과 고등학교까지 포함 12년이 적절하다는 응답, 유치원 1년을 의무교육으로 하고 현 고2까지 의무교육기간으로 하자는 응답, 그리고 만3-5세도 의무교육에 포함시켜야 한다는 응답이 있었다.

학교체제(일반계고, 특성화고, 특수목적고, 자율고 등)의 측면에 대해서는 현재 고교체제의 다양성을 폐기하고 일원화할 필요 있다는 의견, 학생과 학부모의 선호를 반영할 수 있도록 학교체제를 충분히 다양화하고 필요한 경우 재학생에 대해서는 학교이동을 보장하여야 한다는 의견, 특목고/특성화고/자율고 현 정책을 유지해야 한다는 의견, 현재 다양화된 학교가 본래의 목적에 맞지 않게 운영되지 않는 경우가 많기 때문에 학교의 종류만 늘릴 것이 아니라 각 학교에 맞는 질적인 발전을 꾀하여야 할 것이라는 의견 등이 제시되었다.

대안학교와 홈스쿨링을 의무교육으로 인정해야 하는지에 대해서, 다양한 실험교육으로서 큰 의미가 있고, 정규학교에 적응하지 못하는 학생들에게 대안이 될 수 있다는 점, 자기결정권을 존중한다는 차원에서 의무교육으로 인정하되 일정 부분의 기본적인 소양과 민주시민으로서의 자질을 검증하기 위한 조치가 필요하다는 점, 그리고 학생 및 학부모의 다양한 교육적 요구를 반영해야 한다는 점 등을 이유로 찬성하였다.

반면에 일정한 검증 절차 없이 대안학교와 홈스쿨링을 인정해서는 안되고 교육의 질을 담보할

수 있는 기본적인 장치가 필요하다는 점, 고등학교 의무교육이 실시된다면 그에 알맞은 교육과정 이 있을 것이므로 대안학교나 홈스쿨링을 한 학생들도 의무적으로 그 내용을 수강토록 특별한 조치를 취해야 한다는 점, 대안학교 등이 난립할 우려로 기존 교육 시스템이 와해될 가능성이 있다는 점을 이유로 인정하지 말아야 한다고 응답하였다.

5) 취학의무 위반자에 대한 규제 필요성

고등학교 의무교육제도를 도입하는 경우, 취학의무를 다하지 않은 학부모 또는 보호자에 대해 규제방안에 대해서, 최소한 규제를 해야 한다는 의견과 규제(벌금형, 감옥형 등)를 확대 적용하는 방안이 필요하다는 의견, 부모에게 과태료로 미이행의 기간에 비례하는 벌금 같은 재산벌로 규제 해야 한다는 의견, 그리고 중학교와 같은 규제가 필요하다는 의견과 학교에서의 사회봉사 실시 및 의무교육 미이행자의 부모 또는 양육자가 일정시간 의무교육의 중요성에 관한 교육을 이수하도록 하는 의견 등이 제시되었다.

반면에 규제는 불필요하고, 다만 자율적으로 학력을 검증할 수 있는 다양한 장치들의 마련은 필요하다는 의견, 적극적인 규제보다는 선언적인 의미의 규정이 필요하다는 의견, 현재 초등학교와 중학교 과정의 의무교육 의무 미이행자에 대해서 과태료를 부과하는 규정이 있지만 사문화 되어 있는 상황이기 때문에 사실상 규제가 어렵다는 의견, 그리고 자율성을 보장하고 취학의무를 다할 수 있도록 안내 및 계몽할 필요가 있다는 의견을 피력하였다.

6) 의무교육제도의 도입이 취약계층의 복지에 기여 가능성

고등학교 의무교육제도의 도입이 사회적으로나 경제적으로 어려운 취약계층의 복지에 도움이 되는 이유로 당장 금전적 보상 효과는 없다고 하더라도 심리적 부담감을 덜 수 있는 것만으로도 큰 도움이 될 것이라는 점, 교육은 복지 서비스의 하나이므로 의무교육 기간의 확대 적용은 경제적인 이유로 고교를 다닐 수 없는 계층에 대한 복지의 하나로 볼 수 있다는 점을 들었다. 그러나 의무교육제도를 시행하게 되면 고소득층에게도 무상교육이 실시되어 결국 세금으로 고소득층을 지원하는 역진적 효과를 가져온다는 점, 의무 교육화가 이루어지면 과거에 등록금으로 쓰던 돈을 사교육에 활용할 수 있는 계층의 사람들과 그럴 수 없는 사람들 사이의 격차가 나타날 가능성이 있다는 점을 이유로 고등학교 의무교육이 취약계층의 복지에 기여하지 않는다고 답하였다.

7) 고등학교 교육비 지원보다는 영유아 교육비 우선지원 필요

현행 교육재정을 고려할 때, 고등학교에 대한 교육비 지원보다는 영유아교육에 대한 비용 지원이 우선되어야 한다는 주장에 대해서, 향후 고령화 시대에 대비해서 출산장려 정책이 우선적으로 고려되어야 하고, 영유아교육의 효과가 고등학교 교육의 효과보다 훨씬 크고, 현재 고등학교 교육 참여율에 비하여 영유아교육 참여율이 현저히 낮고, 영유아교육 단계의 격차가 고등학교 교육 단계의 격차보다 심각한 수준이기 때문에 영유아교육비가 우선 지원되어야 한다고 응답하였다.

고등학교 교육비를 우선 지원해야 되는 이유로는 영유아교육 비율보다 고등학교 재학비율이 훨씬 높다는 점, 영유아 때보다 고등학교에서 교육비용이 훨씬 많이 들어가는 시기이기 때문에 영유아 때보다 부모의 경제적 부담이 크다는 점, 고등학교 교육을 제공받지 못하면 취업 시 학력 수준으로 인한 취업제한은 향후 사회적·경제적으로 어려움에 처할 가능성이 매우 높다는 점을 들었다.

마지막으로 유아 및 고등학교 학비 모두 저소득층부터 단계적으로 지원하는 것이 효과도 크고 합리적이기 때문에 동시에 영유아교육비와 고등학교 교육비를 지원해야 된다는 의견이 있었다.

8) 의무교육 실시의 적합성 판단 준거 모형

8개의 준거 중 고등학교 의무 교육 실시 여부를 판단하고자 할 때 가장 비중 있게 고려해야 할 준거를 3개 선택하여 순서대로 표시하는 질문에 10명(29%)이 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성을 1순위로 뽑았고 9명(27%)이 교육재정 배분의 우선순위를 2순위로 뽑았고 7명(21%)이 국가의 재정부담 여력을 3순위로 뽑았다. 자세한 순위는 <표 IV-6>과 같다.

각 준거별 고등학교 의무교육 실시의 적합성에 대한 질문에 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도(평균 3.71), 취약계층보호의 측면(평균 3.68), 사회통합의 기여정도(평균 3.59) 순으로 적합하다고 응답하였고, 반면 교육재정 배분의 우선순위(평균 3.09), 교육에 대한 개인의 자기결정권(평균 3.09), 국가의 재정부담 여력(평균 3.21) 순으로 상대적으로 덜 적합하다고 응답하였다.

〈표 IV-6〉 고등학교 의무교육 실시 시 최우선 준거 세 가지

1순위	2순위	3순위
지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	교육재정 배분의 우선순위	국가의 재정부담 여력
국가의 재정부담 여력	국가의 재정부담 여력	무상교육에 대한 국민들의 요구 정도
사회통합의 기여정도	취약계층보호의 측면	교육에 대한 개인의 자기결정권
무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성
교육에 대한 개인의 자기결정권	민주시민 양성의 강화	취약계층보호의 측면
취약계층보호의 측면	지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	교육재정 배분의 우선순위
교육재정 배분의 우선순위	교육에 대한 개인의 자기결정권	사회통합의 기여정도
민주시민 양성의 강화	사회통합의 기여정도	민주시민 양성의 강화

9) 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성

고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 다음과 같은 하위 질문의 응답을 평균한 결과, 모든 학생에게 고교 교육필요(평균 3.88), 초·중·고 교육여건 개선이 더 시급(평균 3.71), 유아 의무교육이 더 시급(평균 3.65), 고등학교 진학여부는 학생이나 학부모가 결정해야 할 사항(평균 3.35), 국가에서 모든 학생이 고등학교에 진학하도록 의무교육화 해야 함(평균 3.29), 미이행자 학부모에게 과태료와 같은 처벌(2.62) 순으로 나타났다. 따라서 미이행자 학부모에 대한 규제에는 상대적으로 동의하지 않는 것으로 보인다.

10) 고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과

고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과에 대한 하위 질문에 대한 응답결과를 평균한 결과, 균등한 교육기회 제공(평균 3.76), 사회통합에 기여(평균 3.56), 인재 양성에 기여(평균 3.38) 순으로 높게 나타났으며, 국가재정 낭비(평균 2.42), 청소년 탈선 감소(평균 2.44), 학교 부적응 학생 증가(평균 2.56)는 평균이 상대적으로 낮게 나타났다.

11) 고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육 도입에 따른 교육비 지원의 범위

고등학교 의무교육 제도 도입 또는 무상교육 도입에 따른 교육비 지원의 범위에 대한 질문에는 입학금·수업료·교과서를 무상 지원 (평균 4.06), 소득 수준에 따라 차등 지원 필요 (평균 4.06), 입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상 지원 (평균 3.62) 순으로 동의하였고 반면에 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습준비물, 현장 학습비까지 무상 지원 (평균 3.06), 급식비 무상 지원 (평균 3.09), 학교 유형에 따라 차이가 나는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금 지급 (평균 3.12) 순으로 상대적으로 덜 동의하는 응답을 보였다.

12) 고등학교 의무교육제도 도입의 교육과정 적합성

고등학교 의무교육제도 도입의 교육과정 적합성 질문에 대한 응답을 평균한 결과, 대입중심 교육체제에서 벗어나 교육과정 질적 제고를 바탕으로 고등학교만의 교육목표 수립(평균 4.38), 학생들의 요구 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행(평균 4.29), 교육목표수준 미달자 유급 허용(평균 4.15) 순으로 동의하는 의견을 보였고, 반면에 모든 학생이 동일한 교육과정 이수 (평균 1.85), 현행 고등학교 교육내용은 의무교육에 적합 (평균 2.41), 고등학교 의무교육은 교육의 다양성과 창의성을 훼손(평균 2.71) 순으로 상대적으로 덜 동의하는 의견을 표명하였다.

다. 3차 델파이 조사결과

고등학교 의무교육 델파이 3차 조사 응답결과는 <표 IV-7>와 같다.

<표 IV-7> 델파이 3차 조사 주요 결과

3차 조사 내용	3차 조사 주요 결과
의무교육 도입시 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 국가재정 고려하여 순차적 실시(평균 3.35) • 2순위- 교육과정에서 인성교육을 강조 (평균 3.29) • 3순위- 최소한 공통과정을 제시 (평균 3.26) • 3순위- 소득 수준에 따라 차등 지원 (평균 3.26) • 5순위- 입학금·수업료·교과서를 무상지원 (평균 3.24) • 5순위- 부적응자 위한 공립대안학교 설립(평균 3.24)
교육과정 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 교육과정에서 인성교육을 강조 (평균 3.29) • 2순위- 최소한 공통과정을 제시 (평균 3.26) • 3순위- 교육과정에서 직업진로교육 강조 (평균 3.21)
법적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 교육목표수준 미달자 유급 허용 (평균 3.12) • 2순위- 대안학교도 의무교육으로 인정 (평균 2.97) • 3순위- 퇴학 허용 (평균 2.91)
정책적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 국가재정 고려하여 순차적 실시(평균 3.35) • 2순위- 소득 수준에 따라 차등 지원 (평균 3.26) • 3순위- 입학금·수업료·교과서를 무상지원 (평균 3.24)
의무교육 미도입시 고등학교 교육 개선사항	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 무상교육 실시는 국가재정 고려하여 순차적 실시 (평균 3.32) • 2순위- 최소한 공통과정을 제시 (평균 3.26) • 2순위- 교육과정에서 직업진로교육 강조 (평균 3.26) • 4순위- 교육과정 전반적으로 재구성 (평균 3.24) • 5순위- 교육과정에서 인성교육을 강조 (평균 3.21)
교육과정 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 최소한 공통과정을 제시 (평균 3.26) • 2순위- 교육과정에서 직업진로교육 강조 (평균 3.26) • 3순위- 교육과정 전반적으로 재구성 (평균 3.24)
법적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 홈스쿨링도 학력으로 인정 (평균 2.91) • 대안학교의 학력 인정 확대 (평균 2.62)
정책적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 1순위- 무상교육 실시는 국가재정 고려하여 순차적 실시 (평균 3.32) • 2순위- 소득 수준에 따라 차등 지원 (평균 3.12) • 2순위- 무상교육 실시 시 입학금·수업료·교과서를 무상지원 (평균 3.12)

(4점 만점; 1 매우 동의하지 않음, 2 동의하지 않음, 3 동의함, 4 매우 동의함)

1) 의무교육제도 도입 시 고려사항

우리나라에 적합한 의무 교육제도를 도입할 때 고려할 사항으로 국가재정 고려하여 순차적 실시(평균 3.35), 교육과정에서 인성교육을 강조(평균 3.29), 최소한 공통과정을 제시(평균 3.26), 소득 수준에 따라 차등 지원(평균 3.26), 입학금·수업료·교과서를 무상지원(평균 3.24), 부적응자를 위한 공립 대안학교 설립(평균 3.24) 순으로 동의하는 의견을 보였다. 반면에 고등학교 의무교육의 실시보다는 대학교육에 우선 지원(평균 2.15), 급식비 무상지원(평균 2.24), 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상 지원(평균 2.29), 고등학교 졸업 자격시험 도입(평균 2.32), 의무교육 미이행자에 대한 처벌 현재보다 강화(평균 2.38) 순으로 상대적으로 덜 동의하는 의견을 보였다.

교육과정 측면에서 고려할 사항으로 교육과정에서 인성교육을 강조(평균 3.29), 최소한 공통과정을 제시(평균 3.26), 교육과정에서 직업진로교육 강조(평균 3.21) 순으로 동의하는 의견을 보였고 반면에 고등학교 졸업 자격시험 도입(평균 2.32), 교육과정에서 국가관을 더욱 강조(평균 2.56), 현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속(평균 2.62) 순으로 덜 동의하는 의견을 보였다.

법적 측면에서 고려할 사항으로 교육목표수준 미달자 유급 허용(평균 3.12), 대안학교도 의무교육으로 인정(평균 2.97), 퇴학 허용(평균 2.91) 순으로 동의하는 의견을 보였고 반면에 의무교육 미이행자에 대한 처벌 현재보다 강화(평균 2.38), 홈스쿨링도 의무교육의 이행으로 인정(평균 2.62), 미이행자 과태료와 같은 처벌(평균 2.65) 순으로 덜 동의하는 응답을 보였다.

정책적 측면에서 고려할 사항으로 국가재정 고려하여 순차적 실시(평균 3.35), 소득 수준에 따라 차등 지원(평균 3.26), 입학금·수업료·교과서를 무상지원(평균 3.24) 순으로 동의하는 반응을 보였고 반면에 고등학교 의무교육의 실시보다는 대학교육에 우선 지원(평균 2.15), 급식비 무상지원(평균 2.24), 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상 지원(평균 2.29) 순으로 상대적으로 덜 동의하는 반응을 보였다.

2) 의무교육제도 미도입 시 고등학교 교육을 개선하기 위해 고려사항

우리나라에 의무 교육제도를 도입하지 않을 경우에 고등학교 교육을 개선하기 위해 고려할 사항으로 무상교육 실시는 국가재정 고려하여 순차적 실시(평균 3.32), 최소한 공통과정을 제시(평균 3.26), 교육과정에서 직업진로교육 강조(평균 3.26), 교육과정 전반적으로 재구성(평균 3.24), 교육

과정에서 인성교육을 강조(평균 3.21) 순으로 동의하는 응답을 보였다. 반면에 고등학교 무상교육의 실시보다는 대학교육에 우선 지원(평균 2.15), 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상 지원(평균 2.18), 급식비 무상지원(평균 2.19), 고등학교 졸업 자격시험 도입(평균 2.44), 교육과정에서 국가관 더욱 강조(평균 2.44) 순으로 상대적으로 덜 동의하는 의견을 보였다.

교육과정 측면에서 고려할 사항으로 최소한 공통과정을 제시(평균 3.26), 교육과정에서 직업진로 교육 강조(평균 3.26), 교육과정 전반적으로 재구성(평균 3.24) 순으로 동의하는 의견을 보였고 반면에 고등학교 졸업 자격시험 도입(평균 2.44), 교육과정에서 국가관을 더욱 강조(평균 2.44), 현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속(평균 2.56) 순으로 덜 동의하는 의견을 보였다.

법적 측면에서 고려할 사항으로 홈스쿨링도 학력으로 인정(평균 2.91), 대안학교의 학력 인정 확대(평균 2.62)순으로 동의하는 의견을 보였다.

정책적 측면에서 고려할 사항으로 무상교육 실시는 국가재정 고려하여 순차적 실시(평균 3.32), 소득 수준에 따라 차등 지원(평균 3.12), 입학금·수업료·교과서를 무상지원(평균 3.12) 순으로 동의하는 반응을 보였고 반면에 고등학교 무상교육의 실시보다는 대학교육에 우선 지원(평균 2.15), 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상 지원(평균 2.18), 급식비 무상지원(평균 2.29) 순으로 상대적으로 덜 동의하는 반응을 보였다.

3차 델파이 조사 기술통계량은 <표 IV-8> 과 같다.

<표 IV-8> 3차 델파이 조사 기술통계량

사례수 34명	평균	표준편차	최소값	최대값
의무교육 도입 시	2.85	0.26	2.29	3.31
교육과정 측면	2.94	0.41	1.91	3.73
법적 측면	2.78	0.38	2.22	3.89
정책적 측면	2.83	0.29	2.20	3.40
의무교육 미도입 시	2.84	0.23	2.22	3.41
교육과정 측면	2.97	0.36	2.00	3.82
법적 측면	2.76	0.54	1.00	4.00
정책적 측면	2.75	0.31	2.00	3.50

표에서 보는 바와 같이 대체적으로 비슷한 동의 정도를 보였으나 의무교육 도입 시 교육과정 측면(평균 2.94)이 법적 측면(평균 2.78) 과 정책적 측면(평균 2.83)보다 상대적으로 더 높은 동의 정도를 보였다. 또한 교육과정 측면에서 상대적으로 큰 의견의 차이(표준편차 0.41)를 보였고 정책적 측면에서 상대적으로 적은 의견의 차이(표준편차 0.29)를 보였다

비슷한 경향으로 의무교육 미도입시 고등학교 교육을 개선하기 위한 사항으로 교육과정 측면(평균 2.97)이 법적 측면(평균 2.76) 과 정책적 측면(평균 2.75)보다 상대적으로 더 높은 동의 정도를 보였다. 또한 법적 측면에서 상대적으로 큰 의견의 차이(표준편차 0.54)를 보였고 정책적 측면에서 상대적으로 적은 의견의 차이(표준편차 0.31)를 보였다.

3차 델파이 조사에서 의무교육 찬성과 반대에 따른 기술통계량은 <표 IV-9> 과 같다. 표에서 보는 바와 같이 의무교육을 찬성하는 집단이 의무교육을 반대하는 집단보다 조금 더 높은 동의 정도를 보였다. 구체적으로 의무교육을 도입 시 교육과정 측면에서 의무교육을 찬성하는 집단(평균 3.08)이 의무교육을 반대하는 집단(평균 2.76) 보다 유의수준 .05수준에서 통계적으로 유의미한 높은 동의 정도를 보였다. 그러나 정책적 측면에서 의무교육을 반대하는 집단(평균 2.89)이 의무교육을 찬성하는 집단 (평균 2.79)보다 조금 더 높은 동의 정도를 보였다.

의무교육을 도입하지 않을 경우 고등학교 교육 개선 고려 사항에 교육과정 측면에서 역시 의무교육을 찬성하는 집단(평균 3.07)이 의무교육을 반대하는 집단(평균 2.84) 보다 유의수준 .10수준에서 통계적으로 유의미한 높은 동의 정도를 보였다. 그러나 법적 측면과 정책적 측면에서는 의무교육을 반대하는 집단이 약간 높은 동의 정도를 보였다.

<표 IV-9> 의무교육 찬반에 따른 기술통계량

사례수 34명	의무교육 찬성 (N=19)		의무교육 반대 (N=15)	
	평균	표준편차	평균	표준편차
의무교육 도입 시	2.90	0.22	2.79	0.29
교육과정 측면*	3.08	0.27	2.76	0.48
법적 측면	2.87	0.42	2.67	0.28
정책적 측면	2.79	0.25	2.89	0.34
의무교육 미도입 시	2.87	0.23	2.80	0.24
교육과정 측면+	3.07	0.30	2.84	0.39
법적 측면	2.74	0.56	2.80	0.53

사례수 34명	의무교육 찬성 (N=19)		의무교육 반대 (N=15)	
	평균	표준편차	평균	표준편차
정책적 측면	2.73	0.30	2.77	0.34

* 유의수준 .05 수준에 두 집단간의 유의미한 평균이 차이가 있음

+ 유의수준 .10 수준에 두 집단간의 유의미한 평균이 차이가 있음

의무교육을 찬성하는 집단은 의무교육 도입 시 고려사항으로 교육과정에서 인성교육 강조(평균 3.63), 입학금·수업료·교과서를 무상지원(평균 3.47), 교육과정에서 직업진로교육 강조(평균 3.42), 최소한의 공통 교육과정 제시(평균 3.42), 국가재정 고려 순차적 실시(평균 3.37) 순으로 동의하는 의견을 보였고 반면 의무교육을 반대하는 집단은 의무교육 도입 시 고려사항으로 동일한 재정지원 보다는 소득수준에 따라 차등지원(평균 3.47), 미적응자를 위한 공립대안학교 설립(평균 3.47), 국가재정 고려 순차적 실시(평균 3.33), 고등학교 의무교육의 실시는 무상유아교육이 실현된 이후 실시(평균 3.27), 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행(평균 3.20) 순으로 동의하는 의견을 보였다(표 IV-9 참조).

의무교육을 찬성하는 집단은 의무교육 미 도입 시 고등학교 교육 개선을 위한 고려사항으로 교육과정에서 인성교육 강조(평균 3.47), 교육과정에서 직업진로교육 강조(평균 3.37), 교육과정을 전반적으로 재구성(평균 3.37), 최소한의 공통 교육과정 제시(평균 3.32), 국가재정 고려 순차적 실시(평균 3.26) 순으로 동의하는 의견을 보였고 반면 의무교육을 반대하는 집단은 의무교육 미 도입 시 고등학교 교육 개선을 위한 고려사항으로 국가재정 고려 순차적 실시(평균 3.40), 동일한 재정지원보다는 소득수준에 따라 차등지원(평균 3.27), 미적응자를 위한 공립대안학교 설립(평균 3.20), 최소한의 공통과정 제시(평균 3.20), 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행(평균 3.20) 순으로 동의하는 의견을 보였다(표 IV-9 참조).

3. 전문가 델파이 조사 결과 요약 및 시사점

3차례의 델파이 조사에 참여한 교육 전문가의 의견요약은 <표 IV-10>과 같다.

응답자들은 고등학교 의무교육의 개념을 강제성, 무상성, 중립성, 및 보편성을 포함하고 있는 것으로 정의하였고, 의무 교육의 목적으로 교육권 보장, 사회통합, 민주시민 양성, 교육복지 등을 제시하였다. 고등학교 의무 교육 도입이 필요한지에 대해서는 찬성하는 사람이 조금 많았지만 거의 반반이었다. 이는 현재의 고등학교 의무 교육 도입의 필요성에 대해서 아직까지는 합의된 의견이 있는 것이 아니라 많은 논의가 필요하다는 것을 보여준다.

<표 IV-10> 델파이 조사 주요 결과 요약

조사 내용	조사 주요 결과	
개념과 목적	개념	• 강제성, 무상성, 중립성, 보편성
	목적	• 교육권(기회보장), 사회통합, 민주시민 양성, 복지
도입 필요성	1차	• 찬성 62%, 반대 26%, 중립 12%
	2차	• 찬성 56%, 반대 44%
도입 적합성 판단 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 재정부담 여력 • 복지 • 무상교육 국민들의 요구 • 교육기회의 선택권 • 사회통합의 기여 (국가재정 고려 순차적 실시, 인성교육 강조, 최소한 공통과정을 제시, 소득 수준에 따라 차등 지원, 입학금·수업료·교과서를 무상지원, 부적응자 위한 공립대안학교 설립) • 교육재정 배분 우선순위 • 대안교육체제의 존재 및 인정여부 • 취약계층보호 • 교육과정의 적합성 	
긍정적·부정적 요소, 해결방안 및 효과논란	긍정요소	<ul style="list-style-type: none"> • 교육권, 재정부담 감소 • 교육복지 및 형평성 실현 • 사회통합, 인재양성
	부정요소	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 획일화 • 교육 자기결정권 침해 • 학교부적응 학생증가 • 학생지도의 어려움 • 영재의 대학진학 진로차단 • 교육재정 축소 및 비효율성
	해결방안	<ul style="list-style-type: none"> • 유연한 의무교육, 퇴학 합법화 • 영재진학진로, 진로교육 및 상담 • 무상교육 범위와 우선순위에 대한 합의 도출 • 효율적 교육재정
	효과논란	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 기여

조사 내용	조사 주요 결과	
		<ul style="list-style-type: none"> • 사회통합 기여 • 민주시민 양성 기여
교육재정 배분 논쟁 및 교육비 지원범위	영유아 교육 우선 vs 고등학교 교육우선	이유 • 출산장려 여성취업지원 차원 우선지원, 조기개입, 격차가 큼 이유 • 부모 경제적 부담 더 큼, 고교가 교육비용 비율 더 높음
	교육비 지원범위	• 입학금·수업료·교과서 무상지원 • 소득 수준에 따라 차등 지원 • 학교운영지원비까지 무상지원
미취학 발생원인, 대책, 및 의무교육 미이행자 규제 방안	발생원인	• 학교와 교사에 대한 불만과 부적응 • 저소득 • 대학입시 및 조기유학 • 비행, 학교폭력에 따른 중도탈락
	대책	• 무상교육 실행 • 입시위주 교육탈피 및 대학입시제도 개혁 • 다양한 학교 형태와 교육 과정 제시 • 인성교육과 진로교육
	규제방안	• 최소한 규제, 기존규제(벌금형, 감옥형 등)을 확대 적용 • 사회봉사 및 교육이수
의무교육 미도입시 교육 개선사항	• 무상교육 실시는 국가재정 고려하여 순차적 실시 • 최소한 공통과정 제시 • 직업진로교육 강조 • 교육과정 전반적 재구성 • 인성교육 강조	

고등학교 의무 교육 도입의 적합성을 판단하기 위한 준거로는 국가 재정부담 여력, 교육재정 배분 우선순위, 교육과정의 적합성, 복지, 대안교육체제의 존재 및 인정여부, 교육기회의 선택권, 무상교육 국민들의 요구, 취약계층보호, 사회통합의 기여 등을 제시하였다. 구체적으로 국가재정을 고려하여 순차적으로 실시, 인성교육 강조, 최소한 공통과정을 제시, 소득 수준에 따라 차등 지원, 입학금·수업료·교과서를 무상지원, 부적응자 위한 공립 대안학교 설립 순으로 고려해야 한다고 응답하였다. 이는 의무 교육 도입의 적합성을 판단하기 위해서 교육적, 사회적, 복지적, 재정적 차원 등의 다차원적인 검토가 필요하다는 것을 보여준다.

고등학교 의무교육 도입 시 긍정적 부정적 요소 및 그 해결방안과 효과에 대해서 먼저 긍정적

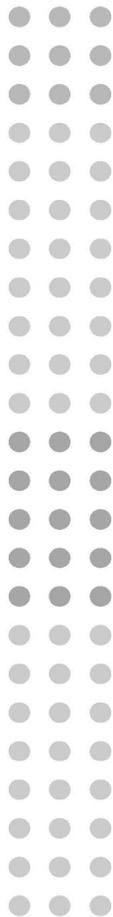
요소로는 교육권의 보장, 국민의 교육비부담 완화, 교육복지 및 형평성 실현, 사회통합, 인재양성 등을 응답하였고 반면 부정적 요소로는 교육 획일화, 학생지도의 어려움, 교육에 대한 자기결정권 침해, 학교부적응 학생증가, 교육재정 축소 및 비효율성 등을 응답하였다. 부정적 요소의 해결방안으로는 유연한 의무교육 실시, 퇴학 합법화, 영재진학 진로지도의 강화, 진로교육 및 상담의 강화, 무상교육 범위와 우선순위에 대한 합의 도출, 효율적 교육재정배분 등을 제시하였다. 또한 고등학교 의무교육의 효과에 대해서는 취약계층, 사회통합, 민주시민 양성 등에 기여한다는 입장과 기여하지 못한다는 의견을 보였다. 이처럼 아직까지도 고등학교 의무교육의 효과에 대해서도 합의된 의견이 있는 것이 아니라 서로 상반된 의견이 있음을 보여준다. 그리고 고등학교 의무교육 도입 시 부정적 요소를 해결하기 위해서도 다양한 과제가 남아 있음을 보여준다.

고등학교 의무 교육 도입 시 교육재정 배분의 우선순위에 대해서 응답자들은 영유아 교육을 우선 지원해야 한다는 입장과 고등학교 의무 무상교육을 우선 지원해야 한다는 입장 그리고 저소득층부터 영유아 교육과 고등학교 의무 무상교육을 동시에 우선 지원해야 한다는 입장을 보였다. 영유아 교육 우선 지원의 경우는 출산 장려 및 여성 취업 지원 차원, 그리고 영유아기 때 조기 개입이 중요하고 효과도 가장 크다는 점, 또한 영유아 교육의 격차가 아주 크다는 점을 이유로 들었고 고등학교 의무 무상교육 우선 지원의 경우는 고등학교 시절에 부모의 경제적 부담이 더 크다는 점과 고등학교 교육이 교육비용 비율이 더 높다는 점을 이유로 들었다. 이는 고등학교 의무 교육 도입 시 전체 교육재정의 효율성을 높이는 측면에 대해서도 상반된 의견이 있음을 보여준다. 또한 교육비 지원범위에 대해서 응답자들은 입학금·수업료·교과서를 무상 지원해야 한다는 입장과 소득 수준에 따라 차등 지원해야 한다는 입장, 학교운영지원비까지도 무상 지원해야 한다는 입장 등을 보였다. 이는 고등학교 의무교육비 지원범위에 대해서도 서로 상이한 입장 차이를 보인다는 것을 알 수 있다.

미취학 발생원인과 대책에 대해서는 학교와 교사에 대한 불만과 부적응, 저소득, 대학입시 및 조기유학, 그리고 비행, 학교폭력에 따른 중도탈락 등을 발생 원인으로 응답하였고 대책으로는 무상교육 실행, 입시위주 교육탈피 및 대학입시제도 개혁, 다양한 학교 형태와 교육 과정 제시, 인성교육과 진로교육 실시 등으로 응답하였다. 의무교육 미이행자 규제 방안에서 대해서는 최소한 규제, 기존규제(벌금형, 감옥형 등)을 확대 적용, 사회봉사 및 교육이수 등의 다양한 의견을 보였다.

고등학교 의무교육 미도입시 고등학교 교육 개선사항으로는 고등학교 무상교육의 실시는 국가

의 재정적 여건을 고려하여 순차적 실시, 모든 학생이 이수해야 할 최소한 공통과정을 제시, 고등학교의 교육과정에서 직업진로교육을 강조, 지식기반사회에 적합하게 고등학교의 교육과정을 전반적으로 재구성, 교육과정에서 인성교육을 강조 등의 순으로 응답하였다. 이는 고등학교 의무교육 도입과 관계없이 무상교육의 실시는 국가의 재정적 여건을 고려해야 한다는 점이 중요하다는 것을 보여주고 있다.



V. 주요국의 의무교육제도 전개과정과 쟁점

1. 미국의 의무교육 전개과정과 쟁점
2. 독일의 의무교육 전개과정과 쟁점
3. 일본의 의무교육 전개과정과 쟁점
4. 핀란드 의무교육 전개과정과 쟁점
5. 주요국 의무교육제도가 한국의
의무교육 논의에 주는 시사점

V.

주요국의 의무교육제도 전개과정과 쟁점

우리나라의 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 분석에 대한 시사점을 얻기 위해서 미국, 일본, 독일, 핀란드 등의 의무교육제도 도입 및 운영과 관련된 주요 사항을 연구하였다. 각 국가별 사례연구는 공통적으로 다음 사항을 포함하였다. 국가별 집필자는 다음과 같다: 미국(연구진), 일본(김용), 독일(조상식), 핀란드(김병찬).

□ 가. 의무교육 제도의 이해

- 의무교육제도 도입의 역사(단계별 확대과정 포함, 특정 계기가 있다면 포함) 및 목적
- 각급학교별 교육의 성격과 역할 기능(특히 고등학교에 초점을 맞추어)
- 의무교육 도입시기, 확대시기 등에서 변곡점이 된 계기나 의무교육이 추구하는 가치, 원칙 등
- 의무교육기간(연령 또는 연수)
- 유치원 또는 유치원 이전 교육에 대한 의무여부
- 의무교육단계의 공통교육과정의 비중(학교단계별 공통교육과정과 학교단위교육과정의 자율성 정도)
- 의무교육법과 의무취학의 예외 조항(특히 대안교육체제의 유형과 현황 포함)
- 무상교육의 범위(수업료, 교통비, 급식비, 교복, 교재 및 교구 등)
- 각급학교의 진학률, 졸업률, 중도 탈락률(특히 고등학교)
- (고등학교)진학제도(학교선택권의 범위, 고등학교의 유형)
- 의무교육단계 취학 현황 및 취학 의무 위반에 대한 규제 장치 및 그 실효성

□ 나. 의무교육과 관련한 주요 이슈

□ 다. 한국의 고등학교 의무교육제도 도입 논의에 주는 시사점

1. 미국의 의무교육 전개과정과 쟁점¹⁾

의무교육제도는 국가가 법률로 지정하여 일정기간 동안 취학연령의 학생을 강제로 취학하게 하고 교육받게 하는 제도이다. 의무교육제도는 국가가 국민을 교육시켜야한다는 의무성과 국민 역시 교육을 받아야 한다는 의무를 지니고 있다는 양면성을 가지고 있다. 의무교육은 특히 근대화가 진행되면서 교육의 필요성과 중요성이 강조되면서 국가가 주도하는 성향을 띄게 되었다.

미국은 영국의 식민지로 있었던 시기로부터 독립을 쟁취한 이후에도 오랫동안 교육은 상류층만이 누릴 수 있는 특권이였다. 그러나, 새로운 정치체제를 가지고 새로 세워진 민주주의 국가의 운영을 위해서는 국민의 교육에 대한 필요가 높아져가고 그 지역의 주민들을 교육시키려는 필요와 요구가 절실해지면서 최소한의 문맹을 벗어나게 하려는 수준의 학교로부터 일상적인 생활에 필요한 기본적인 지식을 가르치는 수준으로 발전하게 되었다.

국민의 세금, 즉 공적자금으로 운영되는 제도적인 학교는 미국 독립을 전후하여 이미 자생적으로 메사추세츠 같은 뉴잉글랜드 지방에 발생하고 있었으나 교과과정이나 교사진, 학교 운영 방식 등은 천차만별이었다. 지역 주민을 교육시키는 것은 그 지역의 책임이었고 그렇기에 정부로부터의 규제나 통제는 미약하였다.

19세기 초기의 미국은 전체적으로 의무교육보다는 선택적 무상교육의 성격이 강했다. 공적자금으로 운영되는 학교뿐만 아니라 자선단체, 종교단체 등에서 무상으로 제도권 교육을 제공하는 식으로 교육체계가 만들어져 갔다. 경제적으로는 상류층의 비싼 사립학교 교육을 경제적으로 감당할 수 없는 신흥 중산계층에서 공립학교 운동(common school movement)을 가장 전폭적으로 그리고 열정적으로 지지했다. 메사추세츠의 보스톤 같은 도시에서는 초등교육은 이미 무상으로 제공되고 있었고 1821년 중등교육기관인 공립고등학교가 처음으로 문을 열었지만 의무교육은 아니었다.

미국의 경우 의무교육은 제도교육의 발생과 함께 생긴 것이 아니라 국민의 교육을 공적자금으로 충당하는 무상 공교육이 먼저 실시되고 나서 비로소 19세기 중반에 메사추세츠를 선두로 20세기 초기에 이르러 “의무출석법”의 형태로 실시되고 있다.

미국은 취학연령 인구의 85퍼센트가 공립학교에 취학하고 있는 만큼 공교육이 미치는 영향이 크다. 부모가 자녀를 교육시킬 권리를 중요시 여기는 전통이 깊게 자리 잡고 있는 만큼 미국의 의

1) 미국의 사례는 김현정 공동연구자에 의해 작성하였음.

무교육은 “의무출석법”의 형태로 실시되고 있다. 주정부에서 정해놓은 연령과 기간에 따라서 학부모나 보호자가 반드시 정해진 교육기관에 출석시켜야 하는 의무를 법으로 명시하는 것이다.

미국의 의무출석법은 19세기 후반에 미 전역으로 확대되기 시작하여 1918년에 49개의 주(하와이는 1959년에 주로 승격되어 미연방에 합류함)에서 법률로 지정하였다. 현재 19개의 주는 만 16세(대부분 10학년)을 의무출석 연한으로 잡고 있고 20개의 주는 만 18세(혹은 12학년)으로 의무출석을 요구하고 있다. 그러나 고등학교 중도 탈락률이 감소하지 않고 있어 의무출석 연한을 증가시키는 것이 과연 효과적인 방법인가에 대한 정책적인 논란은 계속되고 있다.

여기서는 미국의 의무교육의 전개과정을 중심으로 미국의 공교육이 어떻게 변화해왔으며 의무교육이 미국의 교육적인 전통과 어떤 식으로 상호작용을 하였는지 또한 우리나라의 교육정책 발전 과정에 어떠한 시사점을 제공할 수 있는지에 대하여 논하도록 하겠다.

가. 미국 의무교육제도의 이해

1) 미국 의무출석법의 이해

미국의 의무교육은 교과과정이나 교수방법에 중점을 두는 것 보다는 법률이 규정하는 학교에 의무적으로 출석하는 것으로 대표된다. 미국은 1851년 메사추세츠 주에서 최초로 의무출석법이 제정된 것을 시작으로 1918년까지 49개의 주(하와이 제외)에서 의무출석법을 제정하고 시행하였다.

현재 의무출석법의 연한을 보면 6세에서 18세와 6세에서 16세로 의무출석 연한을 정한 주가 각각 10개로 가장 많고 이외의 만 5살에서 8살을 의무출석을 시작해야 하는 연한으로 잡고 보통 16세에서 18세를 의무출석에서 벗어날 수 있는 연령으로 잡고 있다.

각 주 별의 의무출석 기간은 <표 V-1>과 같다.

〈표 V-1〉 미국 각 주 별 의무출석 기간

의무출석 연한	주
5-18(K-12학년)	CT, NM, OK, VA
5-17(K-11학년)	AR, SC
5-16(K-10학년)	DE, MD
6-18(1-12학년)	CA, HI, MI, NE, NH, OH, SD, TX, UT, WI
6-17(1-11학년)	CO, MS, TN, WV
6-16(1-10학년)	AZ, FL, GA, IA, KY, MA, NJ, NY, RI, VT
7-18(2-12학년)	IN, KS, LA, NV, OR
7-17(2-11학년)	AL, IL, ME, MO
7-16(2-10학년)	AK, ID, MN, MT, NC, ND, WY
8-18(3-12학년)	WA
8-17(3-11학년)	PA

자료출처 : Compulsory School Age Requirements(2010).

<http://www.ncsl.org/documents/educ/ESCCompulsoryAge.pdf>를 바탕으로 재구성.

의무출석법의 적용을 받는 최소연령은 주로 만 6세이나(24개 주), 만 5세가 최소연령인 주는 8개 주이고, 최소연령이 8세인 경우는 2개의 주로 Pennsylvania와 Washington 주이다. 만 7세인 주는 11개의 주이다. 다시 말하면 자신이 거주하고 있는 주의 의무출석법에 따라서 법으로 정해진 나이 이전에는 자녀를 취학시킬 의무를 가지고 있지 않다는 의미이다.

의무출석법은 각 주 법에 의하여 규정되어 일정 연한 동안 공립학교나 법에 의하여 정의된 동등한 교육프로그램(사립학교, 종교학교, 홈스쿨 포함)에 학생들이 반드시 출석을 해서 교육을 받아야 하는 것을 의미한다. 미국에서 현재 20개의 주에서 고등학교 졸업을 의무출석법의 영향에서 벗어나는 나이로 정하고 있으나 Arizona, Vermont, Wyoming 등 19개의 주는 만 16세가 넘거나 10학년을 마치면 의무출석법의 적용을 받지 않는다.

미국은 공교육의 경우 13년 동안 무상으로 제공되지만 의무출석에 대한 법률은 주마다 만 16세에서 18세에 이르기까지 다양하다. 의무출석의 예외로 인정을 받으려면 그 예외조항이 법에 제시되어 있어야 한다. 대부분 부모나 보호자가 문서로 주정부에 요청하며 인정되는 이유로는 학생의 정신적 육체적 조건이 학교에 출석하는 것이 불가능할 경우, 인정된 직업 혹은 직업훈련 과정에 종사하면서 고등학교 졸업 자격을 취득하기 위한 프로그램과 병행하고 있다고 증명되는 경우 등이 있다.

메사추세츠 주의 경우 무상인 고등학교는 1821년에 처음으로 보스톤에 세워졌지만 1852년의 의무출석법은 8세에서 14세의 아동을 의무적으로 학교에 출석시킬 것을 법제화했다. 후기에 의무출석을 법제화한 주에서는 대부분 16세까지 의무출석에 포함시켰다. 의무출석법이 실시되던 초기에는 모든 주에서 고등학교 교육을 의무교육화(조금 더 정확히 한다면 의무출석)하지는 않았다. 고등학교 교육이 모든 주에서 의무교육이 아니었던 것이다. New Hampshire의 경우 1903년에 법제화된 의무출석법의 연한인 16세를 18세로 연장하는 법안을 통과시켜 2009년부터 실시하고 있으며 South Dakota의 경우도 16세에서 18세로 연장시켜 2009년부터 실시하고 있다. 단지 미국의 경우는 고등학교 교육까지 무상으로 제공할 의무를 주정부에 부여하고 있다.

최근의 미국의 의무출석법의 연한을 증가시키려는 시도는 중도탈락자의 문제를 해결하기 위한 노력에서 비롯되고 있다. 미국의 오바마 대통령도 2012년 국정연설에서 모든 주가 학생들을 18세까지 학교에 다니도록 법으로 정해야 한다는 취지의 발언을 하였다. 이는 교육의 중요성을 역설한 것이기도 하지만 85퍼센트 안팎 밖에 되지 않는 고등학교 졸업률과 중도탈락자로 야기되는 여러 가지 사회문제에 조금 더 적극적으로 대응하기 위해서이다. 의무출석의 연한을 높임으로써 나타나는 경제적인 이점에 대해서는 많은 경제학자들이 연구하였지만 교육을 지역에서 자율적으로 해결한다는 교육에 관한 지역주의가 지배하는 미국 교육환경에서는 주정부의 교육에 대한 간섭은 직관적으로 반발을 불러일으킬 수도 있다.

의무출석법에는 거의 모든 주가 예외조항(exemption)을 가지고 있다. 이는 부모의 교육선택권을 존중하는 미국의 전통에서 비롯된 것이다. 즉 의무출석법은 교육권을 가진 부모의 저항과 도전으로 여러 가지 예외들을 생산하였다. 즉 주정부에서 강요하는 의무출석법이 부모들의 고유의 권한인 자식을 자신의 방식대로 교육시킬 권리를 침해할 수 없다는 것이다.

일례로 공립학교에만 등교시키라는 의무출석법에 대항하여 *Pierce v. Sisters of Society*(1925)에서는 사립학교/종교학교에 자녀를 등교시키는 것이 의무출석법을 위반하지 않는다는 것을 증명하였다. 또한 *Yoder v. Wisconsin* (1972)에서는 Amish 공동체의 교육권을 받아들여 주에서 8학년 이상의 교육을 강요할 수 없다고 Amish 공동체의 교육권을 인정하였다.

의무출석법의 예외조항은 반 이상의 주에서 다음과 같은 경우에 적용하고 있다. 직업이 있거나(직업훈련을 받고 있거나), 학생이 학교에 출석을 하지 못하는 육체적, 정신적인 사정이 있거나, 8학년 이상의 교육수준을 가지고 있거나, 부모의 허락이 있거나, 학교가 속한 지역의 법원이나 지역

교육위원회의 허가를 받았거나, 졸업시험을 통과하는 필수조건을 충족시켰거나 직업학교 기술학교 같은 다른 교육과정을 이수하기로 허가 받았거나 하는 것이 대표적인 예외조항의 하나이다.

즉, 14-16세 사이의 자녀가 6학년의 교육을 마치고 자영업이나 자영농장에서 일할 수 있는 허가증을 가지고 하루에 최소한 6시간씩 일을 하는 경우, 허가받은 곳에 고용되어 있는 경우(이 경우에는 정해진 날짜만큼 학교에 다녀야한다), 또 실험적인 대안 프로그램에 참여할 경우, 또한 학생의 육체적, 정신적 조건이 학교에 다닐 수 없을 경우 등이 대표적이고 일반적인 예외조항에 속한다.

미국의 의무교육은 부모의 교육권을 중요시 여기는 전통과 더불어 다양한 면모를 보여주고 있다. 또한 취학 시기도 부모가 아직 제도교육권에서 학습 받을 준비가 되어 있지 않다고 판단할 경우 유예를 시킬 수 있다. 테네시(6세에서 17세가 의무출석연령)의 예를 들어보면 부모의 판단에 따라서 강제취학 연령보다 한 학기나 1년 정도의 연기를 학교 교장에게 요청할 수 있다. 이 두 가지 예는 의무출석이라는 강제적인 법률이 존재하지만 부모의 자식에 대한 교육권을 존중하는 전통을 이어가고 있는 것을 보여준다.

2) 미국 고등학교 교육기능의 역사적 변화에 대한 고찰

건국 초 미국의 중등교육은 초등교육의 연장선상이 아니라 대학진학을 위한 선택적이고 특권적인 기관에서 이루어지는 게 대체적인 추세였다. 주로 사립 아카데미나 Grammar School의 형태로 뉴잉글랜드의 상류층의 자제들을 상대로 하버드, 예일 등의 대학을 입학하기 위한 라틴 등 고전을 중심으로 한 교과과정을 주로 가르치는 교육기관에서 중등교육이 이루어졌다.

고등학교의 역할과 기능에 대한 논의는 19세기에 고등학교라는 기관이 생긴 후에 현재까지도 계속되고 있다. Russell Rumberger(2011)는 설립 초기에 있었던 “누가 고등학교에 다녀야하는가” 대한 문제와 더불어 무엇을 가르치고 배워야하는가, 즉 교과과정에 대한 논의는 고등학교의 역할과 기능에 대한 사회적 담론의 중심에 자리 잡고 있었다고 서술한다. 초등교육이 무상으로 모두에게 공통적으로 존재했다면 중등교육은 보편적으로 존재할 필요가 없다는 것이 설립초기의 고등학교에 대한 일반적인 입장이었다.

미국에서는 1821년 보스톤에서 처음으로 무상인 공립 고등학교가 설립되었다. William Resse(1995)는 미국 최초의 공립 고등학교인 English High School의 역사에 대하여 자세히 기술하였다. 1821년 English Classical School이라는 이름으로 문을 연 미국 최초의 공립 고등학교는 후에

English High School로 이름을 바꾸었다. 19세기 초반의 중등교육은 초등교육을 담당하는 common school(초급학교)이후에 종교재단이나 자선단체에 의하여 설립되어진 무료 grammar school(중급학교)에 진학하거나 등록금과 수업료를 내고 대학에 진학하기 위해 준비하기 위한 학교인 academy 등의 선택이 있었다. 대학진학을 위해서는 그리스어나 라틴어로 된 고전을 공부해야했기 때문에 그 당시 보스턴 지역에는 Latin Grammar School이 대표적인 대학 준비 중등교육 기관이었다. English Classical School(후에 English High School)은 Latin Grammar School에 대안으로서 새롭고 좀 더 고전교육에 치우치지 않는 현대적인 교과과정을 가지고 개교하였다. 무상고등학교의 설립은 경제적인 계층의 고착화를 막고 계층 간의 이동을 용이하게 만들었으며 출생에 의하여보다는 재능이 뛰어난 사람들이 사회에서 앞서 나갈 수 있는 사회를 위한 기반을 조성했는데 그 역사적 의의가 있다.

19세기 중반을 거쳐 후반으로 가면서 상업이 번창하고 기술을 요하는 노동력이 필요하게 되는 경제체제로 사회가 변화하면서 기존의 전통적인 대학 준비 중심의 고전교육, 즉 라틴어나 그리스어를 가르치는 교과과정은 변화하는 사회의 교육 욕구를 전적으로 만족시킬 수 없었고 대학에 진학하지 않는 젊은이들 역시 교육시켜야한다는 지역적 요구가 거세졌다. 이에 수학, 지리, 역사, 외국어 등의 교과과정을 가지고 현대적인 교육과정(modern curriculum)을 내세워 고전교육을 주로 제공하는 라틴아카데미나 고전 고등학교 등을 겨냥하는 고등학교 교육이 시작된 것이다.

이러한 현대적인 의미에서의 고등학교는 동부 각 지역의 대도시를 중심으로 늘어나기 시작했으며 라틴 아카데미 등의 종류의 고전을 중심 교육과정으로 가지고 있는 학교는 쇠락하기 시작했다. 새로운 교육을 지향하는 고등학교가 늘어났다고 하지만 대학교 준비기관이라는 성격을 완전히 벗어나지 못하였다. 1890년대에는 14세에서 17세의 고등학교 취학 연령 인구의 7% 만이 등록하고 있었고 1920년대에 이르러서야 38퍼센트에 다다랐다.

교육과정 역시 대학 진학을 위한 역사, 수학, 문학 등의 전통적인 교육과정이었고 다만 전적으로 라틴이나 그리스어만을 교육하지 않고 다양화된 교육과정을 가지고 있을 뿐 고등학교의 목적은 대학진학 준비였기 때문에 일반의 대다수의 젊은이들에게는 고등학교 진학은 큰 의미가 없었다. 그렇기에 고등학교는 엘리트 기관이었고 대중적이지 않았다.

더군다나 고등학교는 학술적인 성질을 가지고 있었으며 대부분의 학교들이 입학시험을 요구하는 등의 선택적인 기능을 가지고 있었다. 고등학교를 엘리트들을 위한 선택적인 교육기관으로 만

드느냐 아니면 일반적인 교육을 위한 보통교육기관으로 자리매김을 해야 하느냐에 대한 논쟁 역시 고등학교가 정착하면서 발생하였다. 고등학교 설립 초기에는 어려운 입학시험으로 낮은 합격률 때문에 고등학교는 엘리트층을 위한 기관처럼 보였으나 시간이 지날수록 또한 대부분의 고등학교는 도시에서나 볼 수 있는 교육기관이었다. 1880년대 이후 고등학교는 좀 더 대중화되었고 입학시험도 난이도 조정을 통하여 더 많은 학생을 입학시키게 되었다.

그러나 20세기 들어서서 고등학교의 수도 많아지고 학생 등록율도 증가하기 시작했다. 1936년에는 65퍼센트의 고등학교 재학적령기 학생들이 고등학교에 재학 중이었고 1965년도에는 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act)이 발효되면서 연방정부가 공립학교 교육에 적극적으로 재정적인 지원을 하면서 20세기 중반에 들어서 고등학교는 일반적인 교육기관이 되었다. 고등학교의 발전과정 역시 학교체제가 사회의 변화와 요구를 얼마나 깊게 반영하고 있는지를 보여준다.

미국 고등학교 발전의 역사를 살펴 볼 때 중등교육의 역할과 목적에 대하여 대표적인 두 가지의 입장이 나타난다. 산업화와 함께 고등학교의 역할에 대한 두 가지 입장은 오늘날 고등학교의 본질과 목적의 논의에 큰 영향을 미치고 있다.

한 가지는 대학준비를 위한 전통적인 고전교육을 제공하는 것이 고등학교의 주된 목적이라는 입장이고 다른 하나는 상업, 유통 등의 변화하는 사회에 알맞은 교육을 제공하여 삶을 준비 할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 두 가지의 목적은 고등학교의 성격이 변화하기 시작한 1890년대부터 1920년대에 이르기까지 대칭을 이루다가 산업화가 진행되면서 변화하는 사회에 상응하는 교육을 지향하는 방향으로 안착되었다.

1880년대 대학진학을 목적으로 하지 않았던 중산층의 자녀들은 후자의 목표를 가지고 운영되는 고등학교에 지원했으나 대학진학 중심의 교육은 이러한 요구를 만족시키기 어려웠다. 대학준비를 주로 하는 고등학교에 대한 비난은 고등학교 졸업생들이 변화하는 경제사회에 대한 준비가 제대로 되어있지 않다는데 모아졌다.

19세기 말 하버드 대학의 총장인 Charles W. Eliot의 지휘로 조사를 하고 발표한 The Committee of Ten (1892) (10인의 위원회)의 보고서는 고등학교가 학문적인 기능, 즉 대학 진학의 목표를 중심으로 운영된다고 하더라도 대학진학을 하지 않은 학생들의 고등학교 졸업 이후의 인생 또한 준비해 줄 수 있다고 보았다. 또한 경제적 계층에 따라 차등을 두고 구별짓는 교육은 있을 수 없다

고 보았다. 이 보고서는 중등교육이 가져야 할 목적으로서 지식 습득을 중심으로 정신을 단련하는 것이 중요하다고 주장했다. 그러나 이 보고서는 실용적인 교육에 대한 요구와 직업교육의 필요성이 강해지고 있는 사회의 변화에 부응하지 않았기 때문에 많은 호응을 받지 못하고 교육관계자들과 부모 같은 교육수요자들을 만족시키지 못했다. 또한 대학 총장의 지휘로 대학의 관계자들이 중등교육을 진단하고 분석했기 때문에 실질적인 평가를 하지 못했고 학술적인 면으로 치우쳐있다는 비판도 받았다.

19세기말 고등학교의 목적과 기능에 대한 논쟁의 중심에 서 있었던 이 보고서는 고등학교를 포함한 12년의 교육기간을 제안하면서 고등학교 학생들 중에서도 극히 일부만 대학교에 진학하기 때문에 대학진학을 준비하는 학생과 고등학교 이후에 ‘인생’을 준비하는 학생을 차별해서는 안 되며 교과 과정 등을 표준화해야 한다는 주장을 하였다. 고등학교가 단지 대학진학을 준비하는 기관이 아니라 인생을 준비하는 기관으로 탈바꿈해야 한다는 진단을 내린 것이다. 다만 이 위원회의 보고서에서는 어떻게 대학에 진학하지 않는 학생들을 위하여 중등교육이 어떻게 변모해야 하느냐에 대한 문제에 대해서는 언급이 없었다.

10인의 보고서가 나온 후에도 19세기 말 20세기 초반에 많은 개혁가들을 비롯하여 많은 사회운동가들이 고등학교의 지적이고 엘리트적인 성향이 급속도로 변화하고 있는 경제 사회 체제에 알맞지 않는다는 지적을 하였다. 특히 사회능률주의와 직업교육을 지지하는 학자, 정책개혁가들은 고등학교의 전통적인 대학진학 준비 교육과정의 시대에 뒤떨어지고 사회의 요구를 반영하지 않는다는 주장을 폈다.

Rumberger(2011)은 10인의 위원회의 보고서에 쏟아진 비난이 고등학교 교육의 양립하는 두 가지의 목표를 대변한다고 평가하였다. 즉 모든 학생을 대학진학을 준비하는 것이 옳은 교육의 목적인지 학생의 미래와 적성, 경제적 사정을 고려하여 그에 알맞은 교육을 차별화하여 제공해야 하는 것인지에 대한 목적은 21세기에도 끊임없이 계속되고 있는 교육에 관한 중요한 과제이자 쟁점이다.

10인의 위원회의 보고서가 발표된 후 고등학교 교육은 1918년도의 “중등교육의 중요한 원칙들(Cardinal Principles of Secondary Education)”의 발표와 더불어 시대의 요구에 부합하는 방향을 찾기 시작했다. 산업혁명과 기계화, 이민의 증가 등의 급격한 사회의 변화 속에서 고등학교 교육은 사회의 필요와 요구, 특히 변화하는 경제체계에 부응하는 교육으로 변모되어야 한다는 압력에 직면하였다. 이에 직업교육/훈련 과정이 고등학교 과정에 추가가 되었고 각 경제적 계층에 따라서

학생들은 고등학교에서 대학진학 준비를 위한 아카데미한 과정과 고등학교 졸업 후 바로 직업 전선에 투입될 수 있도록 직업과정을 이수할 수 있도록 교육과정이 개편되었다. 그리고 많은 학생들의 관심을 학교에 잡아두고 졸업률을 높이기 위하여 각종 교과외 활동들도 생기게 되었다. 아이러니(irony) 한 것은 한때 모든 학생을 위한 보편적인 전인교육을 주장했던 10인의 위원회를 주도했던 Eliot 총장은 그의 주장이 전체 학생의 단 10%에만 적용된다는 것을 깨달은 후 아이러니(irony) 하게도 1920년대 들어 직업교육의 옹호자가 되었다.

도시화, 산업화, 이민, 그리고 노사 관계 등의 사회적인 문제 속에서 그 시대를 지배했던 가치관인 ‘사회능률주의’는 학생들의 적성과 재능을 조기에 판단하여 학생들의 진로를 결정하여 그 진로에 맞는 교육과 훈련을 제공하는 것이 능률적이라는 교육철학이었고, 그 결과로 많은 이민자의 자식들이나 경제적 소외계층의 학생들은 교육의 선택권도 부여받지 못하고 직업교육을 받도록 반강제적인 진로지도를 받는 폐단도 생기게 되었다. 다시 말해서 지능이나 재능에 있어서 상위권에 속하지 않은 학생들은 단순한 노동이나 기술을 습득하도록 교육하는 것이 사회 전체를 위하여 더욱 능률적이라는 이론이다.

1910년대 즈음 미국에 도입된 IQ 테스트는 학생들의 지적능력을 측정하기 위한 가장 과학적인 수단으로 맹신되었다. 또한 IQ 테스트 등에 따른 임의적인 진로 결정은 기회균등주의와 민주주의 원칙에 어긋나지 않는다고 믿었다. 사회능률주의자들은 자신의 적성과 재능에 맞는 교육의 기회를 균등하게 제공하는 것이 민주주의적이며 그 개인의 적성이나 능력에 맞는 진로로 인도하는 것이기에 더욱 공평하다고 보았다. 고등학교는 1900년 이후에 개혁과 더불어 대중적인 교육기관이 되었지만 수준별 수업의 고착화, 특정 계층과 인종(주로 흑인과 남유럽 동유럽 이민자)등을 대상으로 한 직업교육의 강조 등으로 불평등한 사회구조를 재생산하는 기관으로 변모했다고 비난받기도 했다.

사회능률주의자들은 기존의 전통적이고 학술적인 고등학교 교육을 좀 더 실용적이고 대다수의 학생들의 필요와 더불어 사회의 변화에 적응하고 그 당시 사회의 문제를 해결하기 위한 방법으로 학교교육의 개혁에 주력했다. 사회능률주의가 내세운 네 가지 목적은 ‘사회적 안정(social stability)’, ‘고용될 수 있는 기술(employable skills)’, ‘교육기회의 평등(equal educational opportunity)’, 그리고 ‘실력주의(meritocracy)’였다. 1890년대에서 대공황 전까지의 미국 사회는 인구가 도시로 몰리고 산업화가 심화되고 있었으며 노동조합과 사용자 사이의 갈등과 분쟁이 끊이지 않았다. 졸업 후 바로 취업을 하도록 도와주는 기술을 습득할 수 있도록 고등학교에서는 직업

교육을 강화하고 일반적인 교양교육보다는 고등학교 졸업 후 진로에 맞는 교육이 강조되었다.

미국의 고등학교 교육이 더욱 번창하고 대중화된 데는 미국의 대공황이 큰 기여를 하였다. 미국의 대공황으로 청소년들을 위한 직업시장이 축소되자 많은 청소년들이 고등학교로 돌아갔고 이는 미국 고등학교의 재학률을 상당히 높이는 계기가 되었다.

20세기 초반의 고등학교 개혁의 결과로 1950년대에 이르러 미국의 고등학교는 더욱더 대중적인 교육기관으로 탈바꿈하게 되었다. 즉 대학을 준비할 학생들을 위해서는 아카데미한 과정을 제공하고 그렇지 않는 학생들을 위하여 학교에서 직업교육을 시키고 교과외 과정 활동을 적극 지원하고 대학을 목표로 하지 않는 학생들 또한 고등학교에서 실질적이고 실용적인 교육을 받을 수 있는 종합고등학교(comprehensive high schools)가 증가하게 되었고 현재의 고등학교의 모델이 되었다.

1944년 발표된 미국의 젊은이를 위한 교육(Education for All American Youth)의 보고서에서는 18세 혹은 고등학교 졸업까지 의무출석을 제안하였지만 이는 청소년들을 노동시장에서 배제함으로써 2차 대전에서 돌아오는 병사들의 일자리를 보호하기 위한 의도가 숨어있기도 하였다. 또한 2차 대전 당시에 퍼져나가는 전체주의에 대항하기 위하여 이 시기에는 민주주의 교육이 강화되기도 하였다.

20세기 중반 이후, 60, 70년대의 고등학교는 평균적인 학생들의 관심과 흥미를 도모하기 위한 비학구적인 활동과 교과외 프로그램 등으로 학구적인 목적을 버렸다는 비난을 받았고 1980년대 들어서 미국 공립교육의 상태를 진단한 A Nation at Risk(1983)의 보고서의 발간과 더불어 다시 학구적인 목적으로 회귀하고 있다. 즉 많은 고등학교들이 직업교육, 훈련 과정 보다는 대학진학에 목적을 둔 학구적인 과목, 즉, 영어, 수학, 과학 등에 대한 이수 학점 수를 강화하고 있고 졸업요건 또한 강화하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 전국 평균 고등학교 졸업률은 75.5퍼센트에 지나지 않고 이 문제점을 해결하기 위하여 의무출석법의 강화가 그 해결책으로 부상하고 있는 중이다.

메사추세츠 주 중도탈락자 방지를 위한 정책 제안서 “Raise the Age, Lower the Dropout Rate?: Consideration for Policymakers” (2009)에 따르면 1980년도에는 5개의 주(Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah, Washington)만이 18세까지 의무출석법을 시행하고 있었다. 그 숫자는 앞에서 언급한 20개의 주로 늘어났고 2007, 2008년에 법을 통과시킨 주는 New Hampshire, South Dakota, Nevada, 그리고 New Mexico 뿐이다. 나머지 30개의 주는 여전히 16세, 17세의 의무출석법을 유지하고 있다. 이 정책제안서에서는 의무출석의 연장 노력은 중도탈락자를 줄이기 위한 것이 주된

목적이다.

그러나 90년대 후반에 의무출석 연한을 18세로 증가시킨 Kansas와 Texas의 경우에 졸업률이 증가했다는 통계적 증거는 미미하며 의무출석 연한증가와 중도 탈락률, 그리고 졸업률의 상관관계에 대한 연구 역시 긍정적인 결과와 부정적인 결과가 혼재하는 상황이다. 그럼에도 불구하고 미국에서는 여전히 의무출석 연한의 증가가 중도 탈락률을 막을 수 있는 정책으로 부상하고 있다. 의무출석 연한의 증가는 여러 가지 이점도 가지고 있지만 법적인 면보다는 이러한 법안과 더불어 각종 방지 프로그램이나 부모, 학교 당국의 적극적인 개입 등의 동반프로그램의 실시가 중도 탈락자 방지 정책을 더욱 효과적으로 만든다.

Rumberger(2011)는 의무출석의 법적인 연장보다는 중도에 탈락할 수 있는 학생의 학교생활에 미리 개입하여 미래에 있을 중퇴를 막는 것이 법안의 통과보다 더 효과적인 중도탈락을 줄이는 방법이라고 주장하였다.

미국의 고등학교의 역사는 미국의 공교육이 완성되는 역사라고 볼 수 있으며 설립초기 엘리트적인 기관이었던 고등학교가 산업화를 겪으면서 대중적인 교육기관으로 탈바꿈하는 과정을 살펴볼 수 있었다. 역사적인 논쟁의 중심에 있었던 교육기관 자체로서의 본질과 성격에 대한 논의는 현재까지 계속되고 있다.

나. 미국 의무교육제도의 실제와 쟁점

의무출석법의 개요에서도 보았듯이 의무출석은 법으로 제정되어 있고 예외조항 역시 범조항의 일부로 명시되어 있다. 최초의 의무출석법은 1851년에 제정되었지만 그 강제성은 미약하였다. 농업이 주업이었던 주에서는 자녀를 학교에 보내는 것보다 농사일을 돕게 하는 것이 경제적으로 이익이었던 가정들도 많았고, 또한 자신의 문화와 가치관을 지키고 싶어 하는 부모의 철학 때문에 공립학교에 재학시키기를 꺼려했던 경우도 많았다.

공업화가 진행될 때는 어린아이들 역시 값싼 노동력을 제공할 수 있었기 때문에 많은 아이들이 공장에서 일을 하였다 이에 아동노동금지법이 발효되기까지 의무출석법은 효과가 미약할 수밖에 없었다. 교육의 중요성이 점점 대중에게 인식되면서 학교 등록률이 점점 증가하기 시작했으나 기존의 교육기관에 대한 불만, 혹은 종교적인 이유 등으로 종교학교나 사립학교를 선호하고 심지어

는 홈스쿨을 시키는 부모들이 늘어나면서 의무출석법 역시 변화하게 되었고 각종 예외조항들이 추가되었다.

의무출석법을 어겼을 때에는 보통 벌금이나 징역형이 주어진다고 되어 있지만 실제로 법률용어는 명확하지 않아 법정싸움으로 가는 경우는 많이 드물었다. 그러나 이러한 소송들은 의무출석법의 불분명한 언어를 더욱 명확하게 하는 계기가 되었다. 보통 의무출석과 관련된 소송은 종교의 자유를 내세워 부모의 교육권에 대한 중요성에 큰 비중을 부여하고 있으며 특히 홈스쿨의 경우는 이러한 소송을 거쳐 정당한 교육 프로그램으로 인정받을 수 있었다. Leddon, Jr (2010)의 연구에 따르면 의무출석 관련 소송은 최근으로 올수록 숫자가 줄어들었으며 주로 학교의 '등록'의 문제가 아니라 학교에 등록을 하고도 출석일수를 채우지 않고 무단결석하는 학생들의 부모와 학생에게 책임을 묻는 소송의 숫자가 많았다.

의무출석법을 어긴 경우에 대한 처벌 등의 규제 장치가 엄연히 존재함에도 불구하고 미국 고등학교의 전국 평균 졸업률은 75%를 약간 웃도는 정도에 지나지 않는다. 특히 중도탈락자는 히스패닉 계열과 흑인 등 소수인종에 집중되어 있기 때문에 미국 공교육의 불평등과 더불어 심각한 문제로 대두되고 있다. 중도탈락자 문제를 해결하기 위하여 18세까지 연한을 연장하는 방안이 강구되고 실제로 법을 고치는 주도 있긴 하지만 그 효과에 대해서는 연구 결과가 엇갈리고 있다.

미국에서 의무교육과 관련한 가장 큰 문제점은 다른 선진국과 비교할 때 상대적으로 낮은 고등학교 졸업률과 중도탈락자의 문제이다. 더군다나 중도탈락자가 소수인종과 저소득층에 집중되어 있다는 통계는 미국 공교육의 구조적인 불평등과 더불어 미국 교육이 당면하고 있는 가장 심각한 문제점으로 평가된다. 미국 교육개혁의 노력은 항상 계층간·인종간 학력격차를 줄이고 구조적인 학교간의 불평등을 개선하기 위한 방향으로 항상 집중된다.

미국의 중도 탈락률(dropout rate)과 졸업률은 서로 다른 통계치이다. 중도 탈락률은 16세에서 24세의 인구 중에 학교에 등록하고 있지 않거나 고등학교 졸업 자격시험(GED)을 통과하지 못한 사람의 비율을 나타내는 통계치로 미국교육통계센터(National Center for Educational Statistics)의 보고서 "미국의 1972년부터 2009년까지의 고등학교 중도탈락율과 수료율의 경향"에 따르면 여러 가지의 종류의 통계치가 고등학교의 질의 지표로 쓰일 수 있다. 미국의 중도 탈락률은 16세에서 24세의 인구 중 고등학교 졸업 자격을 가지지 못한 인구의 비율로 1972년에는 14.6퍼센트였으나 2009년에는 8.1퍼센트로 감소되었다. 그러나 이 통계치는 고등학교를 졸업하지 못하고 후에 고등

학교 졸업 자격시험인 GED를 소지한 인구까지 포함한 통계치이다. 고등학교에 입학한 학생들이 4년 후 고등학교 졸업장을 취득하여 졸업하는 비율인 졸업률은 미국 전국 평균 75.5퍼센트이다. 낮은 졸업률은 경제적 하위계층과 소수인종(흑인, 히스패닉)에 집중되어 있고 이것은 교육문제뿐만 아니라 사회적인 문제로도 연결되기 때문에 중도 탈락률을 줄이고 졸업률을 높이려는 노력 역시 그러한 집단으로 집중되고 있다.

다. 한국의 고등학교 의무교육제도 도입 논의에 주는 시사점

현재 미국 교육의 가장 큰 문제점은 불평등이다. 미국 정부는 교육의 기회를 넓히기 위하여 많은 제도적 노력을 했지만 지역이 학교의 재정을 담당하는 구조적인 문제로 지역별로 교육의 질이 많은 차이를 보이고 있다. 학교의 예산은 지역의 재산세(보유세)로 대부분 충당이 되기 때문에 부유한 지역의 공립학교의 질이 좋을 수 밖에 없고 높은 소득을 가진 부모들은 교육수준도 높기 때문에 자녀들의 더 많은 교육기회를 위하여 자녀의 교육에 좀 더 적극적으로 관여하기 때문에 그 지역 학생들의 학력수준이 상당히 높다.

미국이 의무출석연한을 늘려서라도 줄여보려는 중도탈락자의 비율은 주로 히스패닉과 흑인 등의 소수 인종을 목표로 한 정책이라고 봐도 과언이 아니다. 물론 고등학교를 졸업하지 못하고 떠난 후 고등학교 졸업 자격증 시험을 봐서 취득하는 비율까지 합하면 고등학교 졸업 학력을 가진 인구는 늘어나지만 학생들이 재학 중에 학교를 그만두는 비율은 그렇게 감소하지 않고 있다.

미국의 경우 고등학교를 졸업하기 위해서는 일정한 수의 과목과 학점을 이수해야 하는데 그 과정이 어려워지면 중도 포기자가 늘어나게 된다. 많은 학자들이 고등학교에서 학습에 어려움을 느끼는 계층은 특히 초등학교에 입학할 때부터 학습준비성이 떨어지는 특정 계층, 인종에 속한 학생들에 집중되어 있기 때문에 그 집단이 중도 포기자가 주로 되는 것에 대하여 그들을 대상으로 한 취학 전 취학준비교육을 강화해야 한다는 주장을 하고 있다. 또한 고등학교 교과과정을 어려워하여 중도 포기하는 학생들을 방지하기 위하여 방과 후 개인교사 프로그램이나 방과 후 보습 프로그램들도 강화하고 있다.

고등학교 과정이 의무교육이 아니더라도 우리나라 부모들은 고등학교에 자녀들을 진학시키고 있다. 미국의 경우에는 의무출석법이 18세까지인 주 중의 하나인 캘리포니아의 졸업률은 75퍼센트

에도 미치지 못하고 루이지애나의 경우는 67퍼센트 안팎이다. 이는 의무출석법이 별 효과를 발휘하지 못하고 있기 때문에 법적인 규제보다는 학교와 가정에서 그 해법을 찾아야 한다는 것으로 해석된다.

미국의 고등학교 졸업요건과 우리나라 고등학교의 졸업요건을 비교해보는 것도 의미 있지 않을까 한다. 미국의 경우 그 수업을 통과하지 않으면 학점을 딸 수 없게 되고 그러면 졸업이 늦어지거나 불가능하게 되는데 우리나라도 졸업요건 강화에 대한 논의가 있어야 할 것으로 보인다. 낮아지는 학력에 대처하기 위하여 미국의 여러 주에서는 졸업시험(Exit Examination)을 통과하여야 졸업장을 수여하는 제도를 실시하기도 한다.

미국은 고등학교까지 무상교육이 제공되고 의무출석에 의하여 18세까지 법으로 교육을 받도록 정해져 있음에도 불구하고 고등학교 졸업률이 상대적으로 낮다. 우리나라는 고등학교 교육이 의무교육이 아니고 무상교육도 아닌데도 불구하고 졸업률이 상대적으로 높다. 미국이 의무교육 연한을 늘리는 정책을 중도탈락자를 줄이기 위한 방법으로 내놓는 동시에 교과과정 지원, 각종 방지 프로그램 개발하는 등 학교를 중심으로 그 해법을 찾기 위한 노력을 동시에 기울이는 것처럼 우리나라 역시 제도적인 변화와 더불어 학교 내에서의 교육내실화 등 학교를 중심으로 한 대책을 강구하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한 미국의 고등학교의 발전 전개과정에서 살펴봤듯이 고등학교의 목적을 재정비하는 것도 필요하다. 대학 진학률이 80%에 다다른 우리나라 교육현실이긴 하지만 고등학교 교육이 대학진학을 위한 준비만을 위한 교육으로 국한되어서는 부족하다. 즉 고등학교를 졸업하고 독립적인 성인으로서 자신이 인생을 독립적으로 자율적으로 헤쳐나가기 위한 준비를 할 수 있는 교육을 제공해야 한다는 것이다. 우리나라 고등학교의 교과과정의 다양화 역시 학생들의 진로와 인생에 대한 구체적인 준비를 할 수 있는 방안이라고 보여진다. 실례로 미국의 고등학교는 대학진학 과정 이외에 실질적인 기술이나 지식을 이수할 수 있는 과정 등도 동시에 개설되어 있다.

우리나라가 고등학교를 의무교육화 하려는 논의가 진행되고 있는데 미국의 교육은 의미 13년 교육이 무상화되어있고 18세까지 의무교육화 되어있는 주도 20개에 이르는데도 미국 교육에 대한 우려와 불만이 끊이지 않고 있다. 이는 의무출석을 연장시키는 새로운 제도의 도입이 중요한 것이 아니라 교육을 받는 과정에서 겪는 경험과 교육의 질이 더욱 중요하다는 것을 보여주고 있는 것이다.

한 가지 미국의 의무 출석법이 우리나라 의무교육 연장 논의에 시사하는 점은 의무출석의 경우 예외조항이 최소한의 교육의 자기 결정권을 보장해주는 장치의 역할을 한다는 점이다. 즉 우리나라도 의무교육 제도의 재정비가 필요한 시점에서 국민과 학부모, 그리고 학생의 교육자기결정권, 선택권에 대한 충분한 논의와 필요한 제도적 뒷받침이 필요하다고 본다.

2. 독일의 의무교육 전개과정과 쟁점²⁾

국가 수준의 의무교육은 교육 선진국뿐만 아니라 대부분의 국가에서 기본적인 교육제도로 시행되고 있다. UNESCO의 <세계교육보고서 World Education Report>(2000)에 따르면, 전(全)세계 190여개 국가들 중에서 의무교육제도를 채택하고 있지 않고 있는 국가는 고작 20여개 국가인 것으로 나타났다. 이렇듯 의무교육은 보편적인 교육제도로 정착된 지 오래된 제도라고 할 수 있다. 이러한 교육제도의 기원이 되는 나라는 바로 독일이었다. 말하자면 종교개혁 이후 교회가 갖고 있는 교육권한을 국가로 이관시킨 것도 루터(M. Luther)의 아이디어로부터 시작된 것이며, 수업의무(Unterrichtspflicht)에 관한 최초의 법적 장치라고 할 수 있는 고타(Gotha) 법령도 독일 지역에서 있었던 역사적 사건이다. 아울러 프랑스 혁명의회에 제출된 콩도르세(Condorcet)의 아이디어인 ‘교육은 국가가 국민에게 부과하는 의무이면서 동시에 무상과 기회균등을 부여한다’는 원칙을 가장 근대적인 체제로 구현한 것도 독일이었다. 이러한 의미에서 독일의 의무교육제도를 살피는 것이 이 방면의 주제에 관한 비교연구에서 가장 요구되는 작업이라고 할 수 있다.

현대 독일의 의무교육에 관한 역사적 과정을 법적 장치를 중심으로 개관하면 다음과 같다. 독일의 의무교육 대상과 무상교육 지원범위에 관한 법적 근거는 1919년에 제정된 「바이마르 공화국 헌법」이다. 이 법의 제145조 제1항은 8세부터 18세까지의 아동 및 청소년을 대상으로 민중학교(Volksschule)³⁾와 직업학교에서의 교육을 의무적으로 제공하고 의무교육에 필요한 수업료와 교과서 대금은 무상으로 지원한다고 규정하고 있다. 또한 히틀러 집권기였던 1938년 「독일학교의무법(Gesetz über die Schulpflicht im Deutschen Reich)」도 학교의무⁴⁾를 명시하고 있다. 1945년 이

2) 독일 사례는 조상식 교수가 원고 용역에 의해 작성하였음.

3) 현재 초등학교에 해당하는 Grundschule의 전신이다.

4) 다른 나라에서 사용되는 용어인 ‘교육의무’, ‘의무교육’ 등과 구별되어 ‘학교의무’라는 용어가 명시화되고 있음에

후에는 16개 주별로 제정된 주 헌법(Landesverfassung) 및 학교법(Schulgesetz)에서도 학교의무 규정이 명문화되었다. 학교법은 학교의무의 대상에 대한 규정과 별도로, 무상교육의 지원범위를 ‘교과서를 포함한 수업교재’의 무상지원과 ‘학생의 등하교 교통경비’ 지원으로 규정하고 있으며, 이에 대한 구체적인 지원 방안은 시행령(Verordnung)에서 규정하고 있다.

16개 주별 「학교법」은 학교의무를 일반학교의무(Allgemeine Schulpflicht)와 직업학교의무(Berufschulpflicht)로 규정하고 있다. 이에 따라 학교의무 기간이 정해져 있는데, 대부분의 주에서 9-10년의 일반학교의무와 2-3년의 직업학교의무를 합하여 총 11-13년을 의무교육기간을 규정하고 있다.

〈표 V-2〉 독일 16개 주별 의무교육 기간⁵⁾

주	일반의무교육	직업의무교육	근거조항
바덴-뷔르템베르크	9년	3년	§§ 75 Abs. 1 und 78 Abs. 1 SchG für Baden-Württemberg
바이에른	9년	3년	§§ 37 und 39 BayEUG
베를린	10년	3년	§§ 42 und 43 SchulG für das Land Berlin
브란덴부르크	10년	3년	§§ 38 und 39 BbgSchulG
브레멘	10년	2년	§§ 53 und 54 BremSchulG
함부르크	9년	2년	§§ 37 und 38 HmbSG
헤센	9년	3년	§§ 59 und 62 HSchG
노르트라인-베스트팔렌	10년 * 단, 인문계 고등학교 김나지움은 9년임	3년	§§ 37 und 38 SchulG NRW
메를렌부르크-포어포머른	9년	3년	§ 41 Abs. 2 SchulG M-V
니더작센	9년	3년	§§ 65 und 67 NSchG
라인란트-팔츠	12년 * 학교법상 일반의무교육과 직업의무교육에 대한 별도의 구분을 하지 않음		§ 7 SchulG RLP
지롤란트	9년	3년	§§ 4 Abs. 1 und 9 Abs. 1 Schulpflichtgesetz

주목해야 한다.

5) 이덕난, 한지호(2011). 독일 의무교육제도의 현황 및 시사점, 교육법학연구, 23(1), 188쪽에서 인용.

주	일반의무교육	직업의무교육	근거조항
작센	9년	3년	§ 28 Abs. 1 und 2 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen
작센-인할트	9년	3년	§ 40 Abs. 1 und 2 SchulG LSA
슐레스비히-홀스타인	9년	별도의 연한을 정하지 않음	§§ 20 und 23 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
튀링겐	9년	3년	§§ 19 Abs. 1 und 21 ThürSchulG

자료 : 16개 주(州)별 학교법(Schulgesetz) 등 기타 근거법의 규정을 확인하여 직접 작성함.

일반학교의무의 대상은 초등교육(Primärstufe) 및 중등 1단계 재학생이다. 초등교육은 초등학교(Grundschule)에서 담당하며, 재학연한은 4년이다.⁶⁾ 중등 2단계에 해당하는 학교형태는 주요학교(Hauptschule), 실업학교(Realschule), 종합학교(Gesamtschule), 김나지움(Gymnasium) 등이며 재학연한은 5-6년이다. 직업학교의무의 대상은 중등 2단계 재학생이다. 주(州)법에 명시된 18세까지의 일반학교의무 내용의 범위에서 중등 2단계 교육을 이수하지 않았거나 전일제 직업학교에 재학 중인 학생이다. 직업학교의무는 2-3년 정도 진행되며, 실습과 병행되는 독특한 이원체제(duales System)를 띠고 있다.

가. 독일 의무교육제도의 이해

형식법적 근거로 본다면 독일 학교의무교육은 대부분 주(州)에서 11-13년으로 하고 있다(Statistisches Bundesamt, 2011). 다른 나라의 경우 ‘학교의무’ 대신에 ‘수업의무’ 혹은 ‘교육의무’라는 용어가 혼용되기도 하는 반면, 독일의 경우 ‘의무교육 기간 내에 학교에서 받을 교육의 의무(Schulpflicht)’라고 분명히 규정하고 있다. 따라서 학교의무교육 규정에 따라 홈스쿨링은 금지되고 있으며 의무를 이행하지 않을 시 법적으로 처벌을 받는 조항이 있다.⁷⁾ 만일 학교교육 이외의 대안

6) 베를린과 브란덴부르크 주는 6년이다.

7) 예컨대 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주 학교법(Schulgesetz)의 제41조에 의무교육준수에 관한 조항이 들어 있다. 같은 조 제1항에는 부모가 의무교육기간에 자녀를 학교에 보내고 수업 및 관련 행사에 참여시킬 책임이 있다는 규정이 있고, 제5항에서 부모는 이와 관련된 의무를 하지 않을 경우 행정집행법에 의거한 강제수단을 학교 감독청이 집행한다고 제시되어 있다.(Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Schulgesetz NRW. 참조)

교육을 받는 경우 국가로부터 인정을 받은 경우에만 가능하다. 학교교육 의무는 전일제(Vollzeit, Ganztags)와 부분제(Teilzeit, Halbtags)로 나뉘는데, 전일제는 중등 1단계, 즉 초등학교에서부터(주에 따라 약간 다르지만) 9학년 또는 10학년 까지이고, 부분제는 중등 2단계로 직업교육을 받지 않는 경우 전일제 학교교육이 끝나는 12학년까지이며, 직업교육을 받는 경우에는 만 21세 이전 직업교육이 끝나는 시점까지이다. 아울러 독일에 거주하는 여행자를 제외한 모든 아동 및 청소년은 이러한 의무 규정에 적용받는다.

초등교육과 중등 1단계 일반교육과정의 내용은 국가공통과정이지 아니라 주별로 확정된 교육과정에 따라 운영되며, 전체 독일 지역의 교육적 균질화를 위해 주 교육부 장관회의(KMK)의 개괄적인 합의(Rahmengesetz 형식)에 따라 조율된다. 바덴-뷔르템베르크 주를 예시로 학교 공통교육과정을 설명하면 다음과 같다.⁸⁾ 초등교육과정의 교과목은 독일어, 수학, 사회과, 자연 및 문화, 외국어, 체육 및 놀이이고 김나지움 8학년 기준 교과목은 생물, 화학, 독일어, 영어, 불어, 라틴어, 미술, 음악, 수학, 자연, 과학 및 기술, 물리학, 종교, 체육이다.

한편 독일 학교교육은 초등학교에서 대학까지 무상교육을 원칙으로 하고 있다. 2005년 연방헌법재판소에서는 대학등록금이 합법적이라는 판결을 내린 이후 등록금을 받는 주도 등장했지만, 현재는 다시 감소하여 등록금을 받는 주는 16개 연방 주중에서 바이어른(Bayern)과 니더작센(Niedersachsen) 주가 있다. 그러나 취학 전 교육인 유치원은 무상교육이 아니며 소득에 따라 비용을 지불하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 이주배경을 가진 아동에 대한 교육 기회 부여를 위해 일부 주에서는 유치원을 무상으로 운영하기도 한다.

이러한 학교교육 의무규정으로 인해 중등 1단계에서 학교를 스스로 포기하는 경우는 없다고 볼 수 있으며, 대신에 모든 학교급별 유급제(Sitzenbleiben)와 졸업시험이 있다. 해당 학교 단계에서 졸업시험을 통과하지 못하면, 전일제 의무교육이 종료되어도 직업교육과 중등 2단계 교육에서 기본적인 교육이수 요건으로 간주되는 주요학교(Hauptschule)를 졸업하지 못하는 경우가 발생한다. 각급 학교유형별 특성을 다음과 같이 개관할 수 있다.

8) <http://www.schul-bw.de/schularten/grundschule/1gsfaecher/>

					학년		나이	
K10년제야 K10년제야	대학	전문대학	이공계대학	전문학교	야간학교/콜렉	사내계속학교	17	23
				16	22			
				15	21			
K10년제야 K10년제야	상급단계	전문김나지움	전문고등학교	직업전문학교	이공계대학	중간 직업 경험	14	20
							13	19
K10년제야 K10년제야	K10년제야	김나지움	실과학교	주요 학교	특수학교	이원적 직업교육	12	18
							11	17
							10	16
							9	15
							8	14
							7	13
							6	12
							5	11
							4	10
							3	9
K10년제야 K10년제야	기초 학교						2	8
							1	7
								6
								5
K10년제야 K10년제야	유치원							4
								3

[그림 V-1] 독일 교육체제

일반 교육제도(Allgemeine Bildungssystem)라는 표현은 독일 인문주의 교육 이념의 잔재가 남은 것인데, 특별한 직업 기능적 교육 이전에 모든 시민이 갖추어야 할 일반 교양교육을 지칭하는 것이다. 이러한 의미에서 초등학교(Grundschule)와 중등영역 I에서는 일반 교양교육 위주로 통일되어 있고 중등영역 II는 인문중등학교(Gymnasium) 이외에 다양한 직업학교 유형으로 구성되어 있다. 일반 교육제도에 있어서 주(州) 별로 그리 큰 차이는 없다. 1964년 10월 28일에 확정된 학교제도 분야에서의 통일을 위한 협정(함부르크 협정)이 그 제도적 통일을 위한 최소한의 요건을 마련한 것이다.

1) 독일 교육체제

만 6세에 시작되는 의무취학도 공통된 조항이다. 이와 함께 조기취학 혹은 취학 연기도 동일한 조항이다. 각 주 사이의 차이점은 단지 의무교육 연한인데, 1993년 11개 주가 9년을, 그리고 네 개 주(베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌)는 10년으로 되어 있다. 모든 아동들에게 공통된 학교는 바로 초등학교이며 4년간 계속된다. 예외적으로 베를린과 브란덴부르크는 6년제이다. 초등학교는 구조적인 교육개혁에 있어서 상대적으로 안정된 요소를 갖고 있다.

초등학교 졸업 후 중등학교 진학은 부모의 자유로운 의사에 의해 결정된다. 주 별로 중등학교 진학과정에 대한 상이한 규정이 있지만 부모와 학교 사이의 협조적인 관계는 공통적이다. 한편 제 5학년과 6학년은 학교 구조 개혁에서 언제나 논란이었다. 흔히 관찰, 촉진단계(Beobachtungs-, Förderungsstufe)라고 불리는 이 진로 탐색기는 과거 학교제도에서 유래하는 것인데, 1974년 KMK(각 주 교육부장관 협의회)의 합의를 통해 정향단계(Orientierungsstufe)로 명명되었다. 하지만 이 단계는 각 주에 따라 그리고 각종 개혁안에 따라 제각기 다르게 이해되었다. 중등학교와 무관한 독립된 단계로 간주되거나 혹은 다른 중등학교 계열과 연속적인 것으로 간주되곤 한다. 상급 학교 진학에 대한 개인의 결정을 존중한다는 취지로 도입된 이 탐색단계는 5-10학년에 걸친 중등 영역 I의 포괄적인 개혁의 부분으로 간주되어 왔다. 60년대 이래 교육정책을 둘러싼 대립의 많은 부분은, 학교교육의 통합과 분화가 어떤 관계에 있으며 세 가지 전통적인 중등학제가 제각기 목표로 하고 있는 청소년 교육을 제대로 수행하고 있는지, 아니면 종합학교(Gesamtschule)가 그에 대한 좋은 대안이 될 수 있는지 등과 같은 문제와 관련이 있다. 그러한 논쟁을 거치면서 한편으로 주별로 차이가 더욱 커졌고 다른 한편으로 이 세 유형의 학교가 교육내용에 있어서 서로 근접하는 예기치 않은 결과를 낳았다⁹⁾.

과거의 민중학교(Volkschule) 상급학년을 계승한 주요학교(Hauptschule)는 70년대 중반까지만 해도 가장 흔한 교양교육기관이었다. 하지만 80년대 말에는 거의 모든 주에서 다른 중등학교에 비해 학생 수가 현저히 줄어들게 되었다. 특히 베를린, 브레멘, 함부르크와 같은 주에서는 주요학교를 단지 '주변 학교'로 간주하기까지 했다. 그래서 당시 시대적인 특징이었던 교육팽창에서 주요학교는 아무런 영향을 받지 않은 일종의 교육 변방이었다. 또한 주요학교에 입학하는 학생들의 성향

9) Anweiler, O. et al.(1992). Bildungspolitik in Deutschland 1945-1990. Ein historisch-vergleichender Quellenband. Opladen.

도 너무도 이질적이었다. 심지어 주요학교는 ‘문제아’나 학습의욕이 지극히 낮은 아이들의 결집소로 간주되다시피 했다. 베를린, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌주에서 주요학교는 10학년제이고 나머지 주에서는 9학년제로 시행되고 있다. 대부분의 주요 교과는 직업교육을 위한 것이었다.

두 번째 중등학교 유형으로서 실업학교(Realschule)는 10년제 학제로 이루어져 있기 때문에 ‘중등교육이수’ 학력이 인정되었다. 하지만 실업학교는 독일 전역 어디에서나 볼 수 있는 유형이 아니다. 많은 주에서는 주요학교와 실업학교가 합쳐져 있기도 하다. 또한 교육연한도 지역에 따라 차이가 난다. 실업학교는 제2외국어를 채택하고 직업준비 교육을 더욱 강화하고 있으며, 실업학교를 졸업하게 되면 계속해서 직업훈련과 전문대학 진학 자격을 얻게 된다. 아울러 성적에 따라 김나지움에 다시 편입할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 실업학교 졸업생의 약 3분의 1정도가 이러한 진학의 기회를 가지는 것으로 집계되고 있다.

중등학교 유형 중에서 김나지움은 유일하게 중등영역 I과 II, 즉 5-10학년과 11-13학년제를 포괄하고 있다. 전통적인 세 가지 유형으로 고전어 김나지움, 현대어 김나지움 그리고 수학-자연과학 김나지움이 있다. 드문 경우이지만 음악, 경제, 사회과학 김나지움도 있다. 몇몇 주에서 볼 수 있는 직업 김나지움은 직업학교 군(群)으로 분류하는 것이 옳다. 전체 교육체제에서 김나지움이 차지하는 위상은, 성공적인 수료(Abitur)와 함께 대학진학이 부여되는 유일한 학교유형이라는 데에 있다. 학교구조는 궁극적으로 아비투어의 목적에 의해 규정되며 바로 그것 때문에 학교로서의 매력력을 가진다. 김나지움은 70년대 이래 ‘교육팽창’의 근원지였기 때문에 전통적으로 누렸던 ‘엘리트적’ 성격을 상당히 잃은 것도 사실이다. 1990년 서독 지역의 초등학교 졸업자의 약 36.9%가 김나지움에 입학하는 것으로 알려졌으며, 2009/10년 현재 통계에 의하면 전체 독일의 8학년 중등교육 이수자의 55.4%가 김나지움에 재학 중인 것으로 밝혀졌다(BMBF, 2009/10년 자료). 김나지움의 대대적인 변화는 1972년 김나지움 상급학년의 개혁을 통해서 였다. 그것은 선택과목의 폭을 확대하고 다양한 평가방법을 도입하는 것으로 요약된다. 하지만 1988년 KMK의 결정에서는 다시 필수 과목의 이수가 더욱 강화되기도 했다. 이후에 있었던 KMK의 회의는 지금까지 서독지역에서 시행되던 13학년제를 유지할 것인지 아니면 옛 동독지역 4개 주에서 시행되어왔던 12학년제로 바꿀 것인가에 대해 결정하는 것이었다. 이러한 논의는 또한 대부분의 유럽연합 국가들이 12년제 중등교육을 통해 독일보다 이른 대학입학 및 졸업제도를 시행하는 상황적 요인과 크게 맞물려 있다. 아마 이 문제는 21세기 독일 중등학제 개편의 최대 현안이 될 가능성이 높다.

중등영역 I의 마지막 학교 유형은 종합학교이다. 이것은 60년도 중반에 처음으로 시작되어 사민당(社民黨, SPD)과 교육·연구노조에 의해 대안적 개혁모델로 인정되었다. 반면에 기독교당(CDU/CSU)이나 다른 교사단체들은 이를 도입하는 데에 대체로 반대했다. 이 때문에 종합학교의 발전은 지역에 따라 큰 차이를 보였다. 모든 학생들을 받아들이는 통합된 학교인 종합학교는 특히 베를린, 브레멘, 함부르크, 헷센, 노르트라인-베스트팔렌주 그리고 1991년부터는 브란덴부르크주에서 활발하게 운영되었다. 이러한 주들은 대부분 사민당 집권 지역이다. 여기서 종합학교는 단순히 실험학교가 아닌 공식적인 정규학교로 인정되었다. 그 중에서 ‘협력적 종합학교’는 한 지방 아래에 세 개의 학교유형을 형식적으로 결합하여 운영하는 것이고 ‘통합적 종합학교’는 상이한 시간에 따라 여러 교과목에서 서로 다른 평가를 하는 것이다. 통합적 종합학교에 속하는 학생비율이 1983년 4.3%에서 2010년 9.2%로 증가하긴 했지만, 그 수치는 다른 유형의 학교의 성장과 비교했을 때, 그리 유의미한 것은 아니다. 종합학교 개혁안은 나름대로 타당한 교육이념을 갖고 출발한 것이었지만 독일 특유의 지방분권주의와 정치적 이념대립으로 인해 완전한 성공을 거두지 못했다고 볼 수 있다. 일반교육 과정의 학교의무 이수자 비율은 2009/10년 통계에 따르면, 42.2%에 달한다.¹⁰⁾

독일 학교교육은 보편복지의 원칙 하에서 의무교육 기간 동안 무상교육을 원칙으로 하고 있다. 독일의 보편복지체제는 전 세계적으로 그 적용범위에 있어서나 그 실효성에 있어서 모범이다. 독일의 대부분 주요 보험인 건강보험, 간병보험, 실업보험, 연금보험, 산재보험에 모든 국민들이 혜택을 받고 있다. 이를 기반으로 사회적으로 열악한 처지에 있는 기층계층에 대한 지원은 별도로 시행되고 있다. 이를테면 실업이나 산재로 인해 사회보험을 납부할 수 없는 경우 국가가 대신 건강보험과 간병보험을 납부해 준다. 또한 자녀를 둔 모든 부모에게 자녀수당(Kindergeld)을 지급하고 있다. 이 자녀수당도 고용주가 지불하는 것이므로 부모가 실업자인 경우에는 국가가 대신 공적 부조인 실업수당 II(Arbeitslosengeld II), 사회부조(Sozialhilfe)를 통해 자녀의 기초생활비를 보장해 준다.

기초생활 보장지원을 받는 가정의 자녀들은 생활비 지원 이외에 교육을 위한 지원을 신청할 수 있다. 이를테면 10학년까지 학교교육에 필요한 교과서나 재료비, 학교나 아동보육기관의 소풍이나 학교수학여행 비용, 아동보육기관에서의 여행비 등을 지원받는다. 1년에 100유로에 한하여 학교교육을 위해 개별적으로 필요한 물품비와 통학을 위한 교통비 전액을 지원받으며 학습에 어려움이

10) <http://www.datenportal.bmbf.de/portal/k23.gus>

있어 특별한 지원이 필요한 경우에는 과외 수업료를 지원받거나 기타 도움을 받을 수 있다. 또한 점심급식비를 할인받을 수 있고, 사회, 문화생활 참여를 위해 스포츠 협회나 음악학교에 다닐 경우 월 최대 10유로까지 지원받을 수 있다.

취학 전 보육기관은 기본적으로 소득에 따라 교육비를 지불하는 유상교육기관이지만, 기초생활 보장지원을 받을 만큼 소득이 낮을 경우 무상으로 다닐 수 있다. 현재 무상으로 유치원을 운영하는 지방자치단체는 증가하고 있으며, 베를린(Berlin)의 경우¹¹⁾ 취학 3년 전부터 무상으로 유치원을 다니도록 되어 있어서 특별한 경우가 아니면 교통비의 지원은 없지만, 중등학교의 경우 집에서 학교 사이의 거리가 4km를 초과하면 학교 혹은 청소년 관청에 신청하면 교통비를 지원받을 수 있다.

중등학교 2단계(만 15세 이상) 학생의 경우 일반학교교육과 직업학교 중에서 부모의 지원이 거의 불가능하다면 연방교육지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz: BAFöG)에 의해 생활비를 지원받거나 직업교육과 구직지원을 위한 실업수당 II의 수급자가 될 수 있다. 중등 2단계 학생 중 BAFöG을 지원받는 학생은 2010년 기준으로 약 324,000명이다. 이원체제 하에 있는 직업교육생 청소년은 임금을 받기 때문에 여기에 해당되지 않는다. 만 18세임에도 직업교육과정이나 대학 교육과정에 있을 경우는 원래 18세까지 받는 자녀수당을 25세까지 받을 수 있다. 부모의 소득이 낮은 경우 BAFöG으로부터 생활비를 지원받을 수 있다. 참고로 2010년 2,121,178명의 대학생들 중에서 BAFöG 지원 대학생은 592,000이며, 최대 월 670유로, 평균 월 436유로를 지원받고 있다.¹²⁾ 대학생 BAFöG은 절반은 무상이고 절반은 무이자 대출 형식으로 지원종료 5년 후부터 상환해야 한다. 경제적 어려움이 있는 아동 및 청소년들이 음악학교나 각종 기관, 등록된 문화 및 예술 프로그램 등에 참여하게 될 경우 가정의 소득에 따라 사회적 할인을 받을 수 있다. 기초생활 보장지원에 선정된 가정의 경우 거의 무상에 가까운 할인이 이루어진다.

11) <http://berlin.de/sen/familie/kindertagesbetreuung/kostenbeteiligung/>

12) http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/bafoeg-zahl-der-bafoeg-empfaenger-gestiegen_aid_647294.html

2) 독일 무상지원의 범위 및 방법

독일 의무교육제도에서 원칙으로 하고 있는 무상교육의 현황을 살펴보기 위해 무상지원의 범위, 방법, 지출항목별 부담주체 등을 중심으로 서술하기로 한다.¹³⁾

첫째, 무상교육의 제공범위를 살펴보면 국공립학교 재학생의 입학금과 수업료는 전액무료이다. 그러나 법률에서 명시하고 있는 무상의 의미가 모든 의무교육에 소요되는 교육경비를 전체 학생들에게 무료로 제공한다는 의미는 아니다. 일부 주에서는 입학금 및 수업료 또는 교과서대금 등의 경비 일부를 학부모가 부담하도록 하는 별도의 법안 마련이 가능하다. 실제 헤센(Hessen)처럼 학부모의 경제적 수준에 따라 입학금 및 수업료를 학부모에게 부담하는 법률을 제정한 지방 정부도 있다.

둘째, 독일의 일부 주는 교과서를 포함한 대금을 모든 학생들에게 전액 무상으로 제공하지는 않는다. 주별로 전체무상, 부분 유상, 유·무상 대여제, 상품권을 통한 지원 등과 같이 다양한 방법을 채택하고 있다. 수업교재의 무상지원 범위는 주별로 상이하게 규정하고 있으며, 브란덴부르크는 교과서뿐만 아니라 사진, 판넬, 백과사전, 강독수업용 도서, 과제장, 수업 보조용구, 특수학생용 보조도구, 몬테소리 교구, 소프트웨어 등을 무상의 범주로 규정하고 있다.

셋째, 교과서 대금을 학부모에게 부담하도록 하는 법률의 위헌 여부에 대해 바이어른주 의 헌법재판소는 위배되지 않는다고 판결을 내린 바 있다. 이에 대해 학부모 단체 등의 항의가 있었으며, 2008-9년 사이에 수업교재 무상지원에 대한 규정을 개정하였고, 주정부의 재산으로 인정하는 교과서에 대해 무상으로 대여하도록 하는 규정을 하기도 하였다.

넷째, 학교 통학에 드는 교통비와 급식비 등의 무상지원 방법은 주별로 다르며, 일부 학생을 대상으로 비용 전액을 감면하는 방법과 전체 학생을 대상으로 비용을 일부 경감하는 방법, 학부모의 여건을 고려하여 지원하는 방법 등 다양하다. 브란덴부르크는 학생들의 교통비 지원금을 무상으로 지원하고, 전일제 학교를 포함하여 국공립 일반계 10학년까지의 재학생에게 적정 수준의 가격으로 학교급식을 제공하고 있다. 특히 학교급식의 경우, 지방자치단체, 학교, 각종 위원회의 협의 사항으로 다루어져 무상의 여부가 결정되어 시행되고 있다.

13) 이 부분의 내용은 이덕난, 한지호(2011). 독일 의무교육제도의 현황 및 시사점, 교육법학연구, 23(1)를 참조(특히 190-195쪽)하였다.

3) 독일 지출항목별 부담주체

첫째, 모든 주는 학교운영에 소요되는 전체 교육경비를 지출항목별로 분류하여 인건비와 비인건비로 구분하고 있는데, 각각에 대한 주정부와 지자체의 부담내역을 법률에 규정하고 있으며, 주별로 인건비와 비인건비의 부담주체가 다르다. 국공립학교의 인건비는 대부분 주정부가 부담하고 지자체는 기능직 및 일부 계약직의 인건비를 제한적으로 부담한다. 사립학교의 인건비에 대해서는 여러 주에서 주정부가 지원하도록 법률로 규정하고 있다. 브란덴부르크 주의 경우 인허가를 받은 사립학교 인건비 대부분을 주정부가 부담하며 이는 국공립의 94% 수준이다.

둘째, 비인건비에는 수업교재대금, 통학비, 전일제학교 급식경비 등이 있다. 주정부가 국공립학교에 지원하는 항목을 제외한 대부분의 항목에 대해 그 비용의 전부 또는 일부를 지자체가 지원하며, 학부모도 일부 비용을 부담한다.

셋째, 의무교육 무상지원 항목에 대해서도 학부모가 일부 경비를 부담하는 경우가 있으며, 해당 주에 따라 학부모의 경제적 수준을 고려하여 그 부담금의 상한액을 규정하고 있다.

〈표 V-3〉 독일 주별 수업교재 무상지원 범위 및 방법의 변화¹⁴⁾

주	수업교재 무상지원 범위의 주요 변화	
	1990년대	2000년대
바덴-뷔르템베르크 ¹⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> 수업교재 대여제로 수업교재 대금 하한선을 5마르크로 정하여 5마르크 미만의 수업교재에 한해서만 자비로 부담하고, 5마르크 이상의 수업교재는 대여함 	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부는 연간 학교급별로 학생 1인당 수업교재 무상지원에 소요되는 비용을 부담함 (직업기초교육학교 학생 €845, 실업계 학교 학생 €527, 인문계 고등학교 학생 €558)
바이에른 ¹⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> 수업교재 대여제로 별도의 예외규정을 정하여 특정의 수업교재 또한 수업교재 대여제를 적용함 	<ul style="list-style-type: none"> 소비재는 무상지원 대상이 아님 대다수의 학교에서 수업교재 무상지원 항목으로 복사물을 포함시켜 줄 것을 요구함
베를린 ¹⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> 학생 및 학부모가 부담하는 연평균 교과서 대금 상한액을 €100로 정함
브란덴부르크 ¹⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> 일괄총액제로 전체 교과서 대금 중 3분의 1을 학부모가 부담해야 하는 교과서 대금 상한액으로 정해서 학부모가 해당 금액을 부담함 	<ul style="list-style-type: none"> 학생은 학교로부터 교과서를 무상으로 대여받거나, 졸업생으로부터 무료로 얻을 수 있음 학부모가 부담하는 항목은 공책, 연필 및

14) 이덕남, 한지호(2011), 같은 곳, 183-184쪽

주	수업교재 무상지원 범위의 주요 변화	
	1990년대	2000년대
		<ul style="list-style-type: none"> 그림 도구 등임 현재 1-4학년까지는 €12, 직업학교는 최대 €40를 부담해야 함(취약계층 가구의 자녀인 경우 부담 비용은 면제임)
브레멘 ¹⁹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> 수업교재 무상지원과 관련하여 교과서 뿐만 아니라 연필에 대한 소요 비용을 주정부가 부담함 주 헌법상에 수업교재 무상지원 원칙을 밝히고 있으며, 학생 1인당 평균 €100의 수업 교재 무상지원 소요 경비를 지원함
함부르크 ²⁰⁾	<ul style="list-style-type: none"> 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> 2005-2006년부터 학생 및 학부모는 수업 교재는 직접 자비를 들여 수업교재를 사거나, 대여하여야 함 취약계층 가구의 자녀는 이를 부담할 필요가 없음
헤센	<ul style="list-style-type: none"> 시간제 직업학교 등의 특정 학교유형을 제외한 수업교재 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> 대여제로 교과서를 포함한 수업교재를 무상 지원함
노르트라인-베스트팔렌	<ul style="list-style-type: none"> 일괄총액제로 전체 교과서 대금 중 3분의 1을 학부모가 부담해야 하는 교과서 대금 상한액으로 정해서 학부모가 해당 금액을 부담함 	<ul style="list-style-type: none"> 학생 및 학부모가 부담할 수 있는 연평균 상한액을 정하여, 전체 비용의 3분의 1을 초과하지 않도록 하고 있음
메들렌부르크-포어포머른	<ul style="list-style-type: none"> 일괄총액제로 학부모가 부담하는 연간 수업 교재 상한액은 학생 1인당 90마르크로 제한함 	<ul style="list-style-type: none"> 학생은 교과서를 학교 측으로부터 대여하고, 소비재의 경우 학생 및 학부모 부담임
니더작센	<ul style="list-style-type: none"> 시간제 직업학교 등의 특정 학교유형 또는 특정 수업교재를 제외한 수업교재 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> 2004-2005년에 수업교재 무상지원이 철폐되고, 유상 대여제가 도입됨 연습장과 계산기는 유상 대여제 대상에서 제외됨 취약계층자녀의 경우 해당 비용이 면제됨
라인란트-팔츠 ²¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 수업교재 대여가 아닌 보너스 제도로, 소정의 상품권을 학생 및 학부모에게 지급하여 학생의 수업교재 구매를 지원하거나 소유권을 학생에게 양도함 	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층 가구의 자녀를 대상으로 한 수업교재 상품권 지급 제도가 있음 학부모의 소득에 따라 지원받는 상품권의 교과서 구매 가치 또한 달라짐 상품권은 최대€221 상당의 수업교재를

주	수업교재 무상지원 범위의 주요 변화	
	1990년대	2000년대
		구매할 수 있음
지를란트 ²²⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 지급제로 수업교재 마련에 소요되는 비용과 관련하여 보조금을 직접 지급함 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생의 교과서 및 교통경비는 학생 및 학부모 부담임 • 취약계층가구의 자녀에 한해 보조금을 지급받음
작센 ²³⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> • 필수 교과서에 한정하여 무상 지원함 • 기타 수업교구, 공책, 계산기, 운동복, 지도 등은 학부모 부담임 • 취약계층 가구의 자녀의 경우 면제임
작센-안할트	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> • 연간 최소 1유로를 교과서 대여료로 학부모가 지불함
슐레스비히-홀스타인	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> • 무상대여 형식으로 교과서를 포함한 수업교재를 지원받음
튀링겐	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모의 교과서 대금 부담 상한액이 없는 무상 대여제임 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 교과서 대금으로 초등학교의 경우 €22.50, 초등학교 이상의 학교인 경우 €45를 거둬들임

* 자료를 바탕으로 직접 작성함(자료: Institut für Bildungsmedien, Lernmittelfreiheit in der Krise, Frankfurt am Main: Institut für Bildungsmedien, 1997, pp. 13-15; o. V., "Schulen bitten Eltern zur Kasse", Focus Schule, 2009.8.18)

- 15) 주 헌법상에 수업교재 무상지원 명시되어 있음
- 16) 2008-2009학년도부터 수업교재 무상지원이 「바이에른주 학교재정지원법」상에 명시됨
- 17) 2003년 베를린시 정보의 채무가 급증하면서, 수업교재 무상지원에 대한 예산이 축소됨
- 18) 학교는 학부모가 어떤 교과서를 의무적으로 구매해야 하는지를 정하고, 학부모의 부담액은 근거 법령에서 정한 연평균 교과서 대금 상한액을 초과할 수 없음.
- 19) 16개 주정부 중 재정 건전성이 가장 약한 주임
- 20) 학교는 해당 년도에 필요한 수업교재를 파악하여 이를 공급하는 계획안을 수립하고, 이에 대한 비용을 학생 및 학부모에게 청구함
- 21) 상품권 지급액의 차이는 학부모의 소득 기준으로, 양 부모가 생존해 있는 가구의 자녀의 경우 연 소득 수준이 €26,500. 한부모 가구의 자녀의 경우 €22,750 이어야 함
- 22) 2008년의 경우 취약계층가구의 자녀를 대상으로 한 교과서경비 지원 및 교통경비지원으로 5백만 유로의 예산을 집행함
- 23) 헌법상에 수업교재 무상지원에 대한 원칙이 명시되어 있음

나. 독일 의무교육제도의 실제와 쟁점

독일의 경우 국가주의 교육체제의 긍정적 결과를 가장 많이 산출한 나라에 해당된다. 그렇지만 학교의무제도가 안고 있는 부정적이고 해결이 필요한 사안들도 적지 않다.

첫째, 그중 대표적인 문제점은 바로, 초등학교(4학년) 이후 진로가 결정되는 조기계열화의 부작용이다. 독일의 경우 초등학교 이후 중등교육기관으로 진학하면서 진로가 결정되어 학교 형태에 따라 다른 교육과정을 거쳐 가게 된다. 사실상 진로계열(tracking)이 점차 후반부로 늦춰지고 있는 것이 전(全)세계적인 경향임을 감안한다면, 독일의 조기진로제도는 여전히 남아 있는 엘리트주의 전통교육의 잔재임에 틀림없다. 이에 따라 조기분리가 교육형평성을 저해할 수 있다는 논의가 독일의 교육학자 및 정책입안자들 사이에 심심찮게 들린다. 그렇지만 진학에 따라 직업선택에 있어서 사회적 불평등과 직결되는 단계가 중등교육 후반부 이후, 즉 김나지움 교육기회라는 점에서, 교육 불평등에 대한 주된 담론은 바로 김나지움 문호개방에 있는 실정이다. 요컨대 조기진로가 교육 불평등의 기원이라는 주장은 관심이 되지 않고 주로 중등교육에서의 학업성취도 내지 대학진학의 불평등 문제가 주된 이슈가 되고 있다고 할 수 있다.

제2차 세계대전 이후 연합국들이 독일 교육을 개혁하는 데 삼았던 주요 목표였던 ‘모두를 위한 동일한 교육기회’였다.

- 무상 교육프로그램과 소외계층 지원
- 분리된 학교체제를 대체할 통일된 학교체제 운영, 즉 6년제 초등학교와 동일한 중등교육과정 이수
- 전체 교사교육은 대학 혹은 대학의 교육연구소에서 시행²⁴⁾

이러한 방안들이 서독 지역에 산발적으로 도입되긴 했지만, 1955년 독일은 조기 분리된 학교체제를 존속하기로 결정했다. 사회계층별로 교육 불평등이 해소되지 않은 원인이 조기진로에 기원을 두고 있는지에 관한 주장은 논쟁적인 사안이다. 그렇지만 적지 않은 연구는 대학진학의 격차에서 확인되는 교육과 사회이동 사이의 불평등이 적지 않음을 밝히고 있다.

24) Lundgreen, P.(1981). Sozialgeschichte der deutschen Schule in Überblick, Teil II, 1918-1980. Göttingen.

1970년대까지 독일에서 교육적으로 소외받고 있는 집단을 가리키는 표현은 ‘시골 카톨릭 가정 노동자의 딸’(Katolische Arbeitertochter vom Land)이었지만 2001년 PISA 연구 발표 이후에는 빈곤층과 이주민 밀집지역에 거주하는 이주 배경을 가진 아동 및 청소년, 특히 터키계 자녀들이 새로운 교육적 소외계층으로 등장하고 있다. 독일 정부도 이러한 현실을 받아들여 교육정책을 펴고 있다. 대체로 독일에서 교육 불평등이 본격적으로 문제시되는 지점은 바로 중등교육기관인 김나지움의 재학여부이다. 이를 기준으로 본다면, 빈곤층 가정 출신의 학생이 김나지움에 진학하고 있는 비율은 24.1%인데 반해, 그렇지 않은 경우는 33.4%로 월등히 높다. 이러한 격차를 부모의 교육수준, 실업률을 기준으로 비교해 보면 여실히 드러난다.

한편 부모가 대학을 졸업한 가정의 자녀의 경우, 중등 2단계의 인문계 학교 진학률이 81%, 대학 진학률이 71%인 반면, 노동자 계층 자녀의 경우 그 비율이 각각 45%, 24%에 불과하다.²⁵⁾ 노동자 가정의 자녀들은 중등 2단계 과정에서 직업교육을 받는 비율이 부모가 대학을 졸업한 가정의 자녀들에 비해 높고, 대학 진학률은 낮다. 이는 부모의 교육수준, 즉 사회적 배경이 자녀의 교육기회에 주는 영향이 매우 크다는 것을 말해준다.

다음의 표는 경제수준과 이주배경의 유·무에 따른 교육수준을 비교해보면 가정의 경제수준이 교육에 미치는 영향을 알 수 있다.

〈표 V-4〉 독일 18-21세 사회경제수준, 이주배경 유무에 따른 학교졸업 수준

경제 수준	주요학교 졸업못함	주요학교 졸업	미텔 졸업 (Mittlere Reife*)	전문대학 입학자격	일반대학 입학자격	김나지움 재학 중	김나지움 외 일반학교 재학
이주배경 무							
상	4	5	23	4	27	34	3
중	3	15	38	5	14	21	3
하	4	31	42	3	6	10	3
계	4	17	35	4	15	21	3
이주배경 유							
상		15	14		28	42	
중	6	21	29	4	11	22	6

25) BMBF, 2011.

경제 수준	주요학교 졸업못함	주요학교 졸업	미텔 졸업 (Mittlere Reife*)	전문대학 입학자격	일반대학 입학자격	김나지움 재학 중	김나지움 외 일반학교 재학
하	7	34	29	3	6	13	7
계	7	28	26	4	9	18	7

(단위: %), *10학년을 성공적으로 마치면 가질 수 있는 자격

자료출처: 김경애 외(2012). 해외 교육복지정책연구, 한국교육개발원, 251쪽 재인용

둘째, 독일의 의무교육제도 체제 하에서 무상교육의 기초는 유지되고 있지만, 대내외적인 여건의 변화에 따라 복지의 접근 유형이 적지 않게 변해왔다. 1990년대 중반 이후부터 불어 닥친 이른바 사회복지체제 해체(Sozialabbau) 흐름 속에서 주별로 교육무상의 범위 및 부담 비율이 급격히 변했다. 또한 2000년 이후 PISA 학업성취도 검사의 충격('PISA-Schock') 이후 교육여건이 열악한 계층 중심의 선별적 무상지원 확대가 대세가 되었다. 이는 교육복지의 목표를 일반적인 삶의 복지 보다는 학업성취도 향상이라는 구체적인 결과를 겨냥하고 있음을 보여준다. 이와 관련하여 반일제로 운영해오던 학교를 저소득층이나 이민배경의 학생을 대상으로 전일제 학교로 전환하는 추세가 확인하다. 이와 함께 학교급식, 학교보육기능 등을 강화하고 있다.

다. 한국의 고등학교 의무교육제도 도입 논의에 주는 시사점

독일 의무교육제도 및 무상교육의 현황을 통해 우리나라의 의무교육제도 개선에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 교육사적으로나 교육이념의 기원에서 본다면, 독일은 의무교육 및 무상교육의 모범적인 선례에 해당된다. 하지만 특히 2000년 이후 독일에서의 교육제도 개혁에 나타난 변화의 흐름을 보면, 의무교육의 유형과 무상교육의 범위 및 지원주체의 변경 등에 있어서 국가와 지자체 별로 언젠지 변화할 수 있음을 보여준다. 이는 연방국가의 특성을 반영하여 주별로 독특한 역사적 전통, 경제규모 및 재정자립도 등에 따라 상이한 유형이 가능했다. 이러한 점에서 보았을 때, 중앙정부 중심의 역사적 전통이 있는 우리나라도 지방자치제도의 정착에 따라 지방자치정부의 특수한 여건을 고려한 무상교육의 유형이 가능하다고 본다. 이를테면 지방분권화를 강화한다는 의미에서 서울보다 지방자치권역에서의 무상교육의 범위와 규모를 확대하는 방안도 생각해 볼직하다.

둘째, 의무교육제도가 전(全)세계적으로 보편적인 추세이긴 하지만, 현대의 조류는 이러한 국가 주위적 교육체제와 반드시 조응한다고 볼 수만은 없다. 국가에 의한 의무교육제도의 획일성은 이른바 포스트모던 사회의 문화적 양식, 인간 삶에서 생활 세계적 차원의 확대, 탈(脫)중심적 문화영역의 확대 등과 같은 흐름을 감안한다면, 19, 20세기의 낡은 제도일 수도 있다. 이러한 의미에서 이미 교육적 담론은 국가 주도형 교육의 공공성 패러다임에서 ‘성숙한 시민사회에서의 교육의 공공성’ 패러다임으로의 전환을 주장하고 있다.²⁶⁾

셋째, 우리의 경우 학교무상급식이 교육청 예산이 아닌 지방자치단체의 일반 행정의 재정 부담으로 운영됨으로써 예산지원의 적합성과 규모의 적정성에 있어서 적지 않은 갈등을 앓고 있듯이, 독일의 경우처럼 주정부와 지방자치정부 사이의 무상교육의 세부적인 항목별 법적 규정이 선결과제가 되고 있다. 이를 위해 중앙정부, 시도교육청, 지자체 사이의 교육경비 분담에 관한 기본적인 사항을 입법화하여 불필요한 법적, 정치적 갈등을 해소해야 한다.

넷째, 현재 우리나라는 의무교육대상인 초중학생 전체의 교과서 대금을 무상으로 지원하고 있다. 그러나 국가와 고등학교 학부모의 교과서 대금 추가 부담을 경감시킬 수 있는 방안을 미리 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 2012년부터 교과서 공동발행제가 폐지되며 이로 인해 교과서 대금이 크게 인상될 수도 있기 때문이다. 독일의 사례에서 보았듯이, 국가의 초중등 교과서 대금 추가 부담을 경감시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.²⁷⁾

3. 일본의 의무교육 전개과정과 쟁점²⁸⁾

일본의 의무교육제도는 학제가 형성되던 당시부터 논의되기 시작하였다. 1871년(메이지 4년)에 문부성을 설치하고, 이듬해인 1872년 학제를 공포하였다. 1886년(메이지 19년)에는 학교령을 공포하였다. 이 무렵부터 의무교육에 관한 논의가 이루어지기 시작하였지만, 당시 수업료는 무상이 아니었다.

26) 이를테면, 정유성(2006), 국가주의 의무교육 비판연구: 성숙한 시민사회 새로운 교육의 공공성을 위하여, 사회과학연구, 14(2) 참조.

27) 이덕남, 한지호(2011), 같은 곳, 199쪽.

28) 일본 사례는 김용 교수가 원고 용역에 의해 작성하였음.

일본에서 의무교육이 본격화된 시점은 1900년으로 볼 수 있다. 이때부터 4년제 진조(尋上)소학교의 수업료 무상이 실현되었다. 수업료 무상화로 인하여 취학률이 급속히 증가하였으며, 1915년 무렵에는 90%를 웃돌아 초등교육의 보편화가 실현되었다. 메이지 시대부터 쇼와 전기까지(대체로 전쟁 종료 전)의 의무교육은 과정주의와 연령주의가 병존하는 형태를 띠고 있었다. 즉, 14세가 될 때까지 의무교육을 받을 수 있었는데, 이때까지 진조소학교를 수료하지 못하여도 더 이상은 의무교육을 받을 수 없다. 또, 14세 이전에 진조소학교를 수료하면, 14세가 되지 않아도 의무교육을 더 이상 받을 수 없도록 되어 있었다.

이후 몇 가지 형태로 의무교육이 확대되었다. 예를 들면, 1939년부터는 중학교와 고등소학교에 재학 중인 남자에 대해서는 14세부터 19세까지 청년학교에 취학할 의무를 졌다. 청년학교에서는 연간 210시간의 교육을 받아야 했는데, 이 교육은 군사훈련의 성격을 띠고 있었다. 그렇지만, 이 경우는 모든 학생을 대상으로 무상 교육을 제공하는 형태는 아니었기 때문에 온전한 의미의 의무교육이라고는 할 수 없다. 이밖에도 몇 가지 시도가 있었으나, 전쟁 중이라서 본격적으로 시행되지는 않았다.

오늘날과 같은 형태의 의무교육이 자리 잡은 것은 1947년부터라고 할 수 있다. 이 당시 새로운 학제 개혁이 이루어지고, 의무교육은 초등교육과 전기 중등교육 9년간으로 확대되었다. 또, 과정 수료가 의무교육의 종료와 관계를 맺지 않는, 완전한 연령주의를 취하게 되었다.²⁹⁾

이후 일본의 의무교육은 비교적 안정적으로 이루어져왔으나, 2005년 중앙교육심의회에서 의무교육의 제도, 역할 및 비용을 새로운 시각에서 논의하기 시작하였다. 또, 2010년부터는 고등학교 무상화가 실현되었다. 근래 이루어진 변화에 대해서는 뒤에서 상세히 다룬다.

가. 일본 의무교육제도의 이해

1) 일본 의무교육의 가치와 각 급 학교 교육의 성격

일본의 의무교육이 추구하는 가치가 별도로 공인되어 있는 것은 아니지만, 일본 교육이 추구하는 가치는 교육기본법 제1조에 명시되어 있고, 이는 의무교육의 가치로 이해해도 무방하다.

29) 여기까지의 내용은 인터넷 자료를 참조하였다. <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2>, 2012. 5. 30. 검색)

“교육은 인격의 완성을 지향하고 평화적이고 민주적인 국가 및 사회의 형성자로서 필요한 자질을 갖추고 심신이 모두 건강한 국민을 육성하도록 이루어져야 한다.”

교육기본법 제1조 조문에서 확인할 수 있는 것처럼, 일본의 교육이념에서는 ‘인격의 형성’과 ‘국민의 육성’이라는 두 가지가 강조되고 있는 것을 알 수 있다. 이 두 가지의 관계를 파악하는 방식을 둘러싸고 일본에서는 상당한 논쟁이 이루어지고 있다(市川昭午, 2006). 전자를 우선하는 입장은 ‘국민교육권설’과 연결되고, 후자를 우선하는 입장은 ‘국가교육권설’로 연결되면서 끊임없는 논쟁이 이루어지고 있다. 대체로 제2차 세계대전에서 패한 직후, 일본에서는 과거 교육을 정치적으로 이용하였던 역사를 반성하면서 전자, 즉 ‘인격의 형성’을 강조하는 입장이 상대적으로 강하였다면, 근래에는 일본의 보수화가 이루어지면서 후자를 강조하는 입장이 힘을 얻어 가는 것으로 보인다.

한편, 한국과 다른 사실 중 하나는 일본에서는 교육이 국가 사무인가 지방사무인가에 관한 논의가 치열하다는 점이다. 이와 관련하여 의무교육에 관해서도 국가의 인재를 키우는 일인가 지방의 인재를 키우는 일인가에 관한 논의가 있으며, 이 논의는 의무교육제정을 국가가 부담해야 하는가 지방정부가 부담해야 하는가에 관한 논의로 연결되고 있다.

학교교육의 성격에 대해서는 학교교육법에서 규정하고 있다. 관련 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 소학교 - 소학교는 심신의 발달에 알맞은 의무교육으로서 이루어지는 보통교육 가운데 기초적인 것을 행하는 것을 목적으로 한다(제29조).
- 중학교 - 중학교는 소학교에서의 교육을 바탕으로 심신 발달에 따라 의무교육으로서 이루어지는 보통교육을 시행하는 것을 목적으로 한다(제45조).
- 고등학교 - 고등학교는 중학교에서의 교육을 바탕으로 심신 발달 및 진로에 알맞은 고도의 보통교육 및 전문교육을 행하는 것을 목적으로 한다(제50조).

2) 관련 법령으로 본 일본 교육제도

일본 헌법 제26조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 그 보호하는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무를 진다. 의무교육은 무상으로 한다.”고 규정하고 있다. 이 조항은 일본의 의무교육에 관한 최고 규범이 되고 있다.

교육기본법에서는 의무교육의 대강을 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

□ 제5조(의무교육)

- 1항 - 국민은 그 보호하는 자녀에게 별도의 법률에서 정하는 바에 따라 보통교육을 받게 할 의무를 진다.
- 2항 - 의무교육으로 이루어지는 보통교육은 각 개인이 가진 능력을 신장하면서 사회에서 자립적으로 생활할 수 있는 기초를 기르고, 국가 및 사회의 형성자로서 필요한 기본적 자질을 함양하는 것을 목적으로 이루어지는 것으로 한다.
- 3항 - 국가 및 지방공공단체는 의무교육의 기회를 보장하고 그 수준을 확보하기 위하여 적절한 역할 분담 및 상호 협력 하에서 그 실시에 책임을 진다.
- 4항 - 국가 및 지방공공단체에서 설치하는 학교에서의 의무교육에 대해서는 수업료를 징수하지 않는다.

한편, 학교교육법 제2장에서는 의무교육의 구체적 내용을 아래와 같이 정하고 있다.

- 제16조 - 보호자(자녀에 대하여 친권을 행사하는 자, 친권을 행사하는 자가 없을 경우에는 미성년 후견인을 말함. 이하 동일)는 다음 조에서 정하는 바에 따라 자녀에게 9년의 보통교육을 받게 할 의무를 진다.

□ 제17조

- 1항 - 보호자는 자녀가 만 6세가 된 날의 다음날 이후 최초 학년 초부터, 만 12세에 이르는 날에 속하는 학년의 마지막 날까지, 자녀를 소학교 및 특별지원학교 소학부에 취학시킬 의무를 진다. 단, 자녀가 만 12세에 이르는 날에 속하는 학년의 마지막 날까지 소학교 또는 특별지원학교³⁰⁾의 소학부 과정을 수료하지 못한 때에는 만 15세에 이르는 날에 속하는 학년의 마지막(그때까지 모든 과정을 수료한 때에는 그 수료한 날에 속하는 학년의 마지막)까지로 한다.
- 2항 - 보호자는 자녀가 소학교 또는 특별지원학교의 소학부 과정을 수료한 날로부터 다음

30) 한국의 특수학교에 상당한다.

날 이후의 최초학년의 처음부터 만 15세에 이르는 날에 속하는 학년의 마지막까지 중학교, 중등교육학교의 전기 과정 또는 특별지원학교의 중학부에 취학시킬 의무를 진다.

3항 - 전 2항의 의무 이행의 독촉 그밖에 의무 이행에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

□ 제18조 - 전조 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 보호자가 취학시켜야 하는 자녀(이하 이를 '학령아동' 또는 '학령생도'라고 한다.)에게 병약, 발육 불완전, 그 밖의 피치 못할 사유로 인하여 취학이 곤란하다고 인정된 자의 보호자에 대하여는 시정촌 교육위원회가 문부과학대신이 정하는 바에 따라 동조 제1항 및 제2항에서 규정하는 의무를 유예 또는 면제할 수 있다.

□ 제19조 - 경제적 이유로 인해 취학이 곤란하다고 인정되는 학령 아동 또는 학령 생도의 보호자에 대해서는 시정촌이 필요한 원조를 하여야 한다.

□ 제20조 - 학령 아동 또는 학령 생도를 사용하는 자는 그 사용에 의하여 당해 학령 아동 또는 학령 생도가 의무교육을 받는 것을 방해하지 않아야 한다.

□ 제21조 - 의무교육으로서 이루어지는 보통교육은 교육기본법 제5조 제2항에서 규정하는 목적을 실현하기 위하여 다음과 같은 목표를 달성할 수 있도록 이루어지는 것으로 한다.

1항 - 학교 내외의 사회생활을 촉진하고, 자주, 자율, 및 협동 정신, 규범의식, 공정한 판단력과 함께 공공의 정신에 근거하여 주체적으로 사회 형성에 참여하고 그 발전에 기여하는 태도를 기른다.

2항 - 학교 내외의 자연 참여 활동을 촉진하고, 생명 및 자연을 존중하는 정신과 함께 환경 보전에 기여하는 태도를 기른다.

3항 - 일본과 향토의 현상과 역사에 대하여 올바른 이해를 지도하고, 전통과 문화를 존중하고, 그것들을 소중히 길러온 일본과 향토를 사랑하는 태도를 기르며, 나아가 외국 문화의 이해를 통하여 타국을 존중하고 국제사회의 평화와 발전에 기여하는 태도를 기른다.

4항 - 가족과 가정의 역할, 생활에 필요한 의, 식, 주, 정보, 산업 그 밖의 사항에 대하여

기초적 이해와 기능을 배양한다.

5항 - 독서와 친해지고, 생활에 필요한 국어를 올바르게 이해하고 사용하는 기초적 능력을 기른다.

6항 - 생활에 필요한 수량적 관계를 올바르게 이해하고 처리하는 기초적 능력을 기른다.

7항 - 생활에 관련된 자연현상에 대하여 관찰 및 실험을 통하여 과학적으로 이해하고 처리하는 기초적 능력을 기른다.

8항 - 건강, 안전하고 행복한 생활을 위하여 필요한 습관을 기르며, 운동을 통하여 체력을 배양하며, 심신의 조화적 발달을 도모한다.

9항 - 생활을 밝고 풍부하게 하는 음악, 미술, 문학 그밖의 예술에 대하여 기초적 이해와 기능을 기른다.

10항 - 직업에 대한 기초적 지식과 기능, 노동을 중시하는 태도 및 개성에 응하여 장래의 진로를 선택하는 능력을 기른다.

□ 제38조 - 시정촌은 그 구역 내에 있는 학령 아동을 취학시키기 위하여 필요한 소학교를 설치하여야 한다.

□ 제144조 - 제17조 제1항 또는 제2항의 의무 이행의 독촉을 받고서도 이행하지 않는 자는 10만엔 이하의 벌금에 처한다.

□ 제145조 - 제20조의 규정에 위반하는 자는 10만엔 이하의 벌금에 처한다.

학교교육법에서 규정하고 있는 중요 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다. 기간은 9년이고 방식은 연령주의(만6세-15세)이며, 병약자 등에 대한 취학 유예 또는 면제제도를 시행하고 있고, 경제적 곤란자 등에 대한 취학 원조제도 시행하고 있고, 취학 의무와 아동 사용 의무 위반자에 대한 벌금제도를 시행하고 있다.

이 밖의 의무교육에 관련된 법률로는 다음과 같은 것들이 있다. 의무교육비 국고 부담법, 의무교육제학교 시설비 국고 부담에 관한 법률, 의무교육제학교 교과용도서의 무상에 관한 법률, 학교 교육 수준 유지 향상을 위한 의무교육제학교의 교직원 인재 확보에 관한 특별조치법, 의무교육제학교의 교육의 정치적 중립에 관한 임시조치법, 그리고 취학 곤란한 아동 및 학생에 관련된 취학 장려에 대하여 국가의 원조에 관한 법률이 있다. 대체로 제목을 보면 내용을 짐작할 수 있다.

3) 일본 의무교육제도 운용의 실제

가) 일본 교육 기본 통계

의무교육단계인 소학교와 중학교를 포함하여 고등학교까지의 학교 수, 학생 수, 교원 수 등에 관한 통계는 <표 V-5>³¹⁾과 같다.

<표 V-5> 일본 소, 중, 고등학교 학교, 학생, 교원 수(2011년)

분 류	학교 수			학생 수	교원 수*
	국립	공립	사립	최대 학생 수(년도)	여자 교원 비율*
소학교	21,721			6,887,292	420,000
	74	21,431	216	13,492,000 (1958)	62.8%
중학교	10,751			3,573,821	251,000
	73	9,915	763	7,328,000 (1962)	41.9%
고등학교	5,060			3,349,255	239,000
	15	3,724	1,321	5,644,000 (1989)	29.4%

2011년 5월 1일 현재 (*교원 수 및 여자 교원 비율은 2010년 5월 1일 현재 통계임)

특별히 중학교 졸업자 현황, 고등학교 진학률, 고등학교 졸업자의 진학 및 취직 상황을 표로 정리하면 <표 V-6> - <표 V-10>와 같다.

<표 V-6> 일본 중학교 졸업자의 진로 상황(2010년)

년도	중학교졸업자 수	고교진학자 수 (통신제고교 포함)	전수학교 진학자 수	공공직업능력 개발시설 등 입학자	취직자	기타
2010	1,227,736	1,182,222	4,247	694	4,979	14,198

전수학교는 직업 또는 실제 생활에 필요한 능력을 육성하고, 교육 향상을 도모하는 것을 목적으로 조직적 교육을 행하는 시설이다. 과거에는 각종학교로 존재하던 것이 1976년 학교교육법에 관

31) 이하 통계자료는 문부과학성이 2011년에 실시한 학교기본통계조사 결과이다. 아래 사이트에서 더 자세한 내용을 확인할 수 있다.

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/kekka/k_detail/_icsFiles/ afieldfile/2010/12/21/1300352_1.pdf

런 규정을 둔 것을 계기로 설치 기준을 충족한 학교가 전수학교로 변화되었다. 전수학교에는 고등과정(고등전수학교), 전문과정(전문학교), 일반과정이 존재하다. 근래에는 초중등학생 수가 감소하고 대학 입학이 상대적으로 쉬워지면서 전수학교(전문과정)에 입학하는 학생 수가 감소하고 있으나, 대학 졸업 후 취업이 어려워짐에 따라 취업을 목적으로 대학 졸업 후에 전수학교(전문학교)에 입학하는 학생은 증가하고 있다.

〈표 V-7〉 일본 중학교 졸업자 고교 진학률, 전수학교 진학률, 취업률 추이

년도	고교 진학률	전수학교 진학률	취직률
2000	97.0	0.3	1.0
2005	97.6	0.3	0.7
2006	97.7	0.3	0.7
2007	97.7	0.3	0.7
2008	97.8	0.2	0.7
2009	97.9	0.2	0.5
2010	98.0	0.2	0.4
2011	98.2	*	*

* 2011년 조사에서는 전수학교 진학률과 취직률이 나타나지 않음

〈표 V-8〉 일본 고등학교 졸업자의 진로 상황(2010년)

년도	고등학교 졸업자 수	고교진학자 수 (통신제고교 포함)	전수학교 진학자 수	공공직업능력개발 시설 등 입학자	취직자	기타
2010	1,069,129	580,578	248,058	7,689	167,370	75,434

〈표 V-9〉 일본 고등학교 졸업자의 진로 상황(2011년)

년도	고등학교 졸업자 수	대학진학자 수 (통신제대학 포함)	전문학교 진학자 수	취직자	일시 취업자	진학도 취직도 하지 않은 자	파악 불능
2011	991,773	573,679	172,200	173,566	14,994	56,965	369

〈표 V-10〉 일본 고교 졸업자 대학 진학률, 전수학교 진학률, 취업률 추이

년도	대학 진학률	전수학교 진학률	취직률
2000	45.1	17.2	18.6
2005	47.3	19.0	17.4
2006	49.3	18.2	18.0
2007	51.2	16.8	18.5
2008	52.8	15.3	19.0
2009	53.9	14.7	18.2
2010	54.3	15.9	15.8
2011	53.9	16.2	16.3

〈표 V-11〉 일본 고등학교 중도퇴학자 현황(2007년)*

중도퇴학자 수		72,854명(2.1%)**
유형	학교생활 학업부적응 사유	38.8%
	진로변경 사유	33.2%
	징계에 의한 퇴학	474명
	기타	-

* 2007년에 문부과학성에서 조사한 결과임.

** 전체 재학생 중 중도퇴학자 비율을 의미함

〈표 V-12〉 일본 고등학교 부등교생 현황(2007년)

- 고등학교 부등교생: 53,041명
- 부등교생 중 중도퇴학자: 19,774명

나) 일본 의무교육제도의 운용: 취학 의무형에서 교육 의무형으로

의무교육을 이수하는 방법으로는 교육 의무형과 취학 의무형이 존재한다. 취학의무형은 반드시 학교에서 교육을 받을 것을 의무로 하는데 비하여, 교육의무형은 장소를 묻지 않고 교육을 받기만 하면 된다. 취학 의무형의 특례로서 국공립학교에서의 교육만을 의무교육으로 인정하는 국공립취

학 의무형이 존재하기도 한다. 취학 의무형은 연소자를 장시간 노동에서 보호할 목적에서 유래하는 것이지만, 의무교육의 참 뜻을 염두에 두면 교육 의무형이 더 바람직하다는 견해가 존재한다(市川昭午, 2006:119).

일본에서는 공립학교에 취학할 의무가 기본이지만, 국립학교나 사립학교를 선택하는 것도 허용된다. 또 1992년 9월 24일 초등중등국장 통지에 따라 학교에 등교하지 않는 학생이 학교 밖의 공적 기관이나 민간 시설에서 상담 지도를 받는 경우는 생활기록부 상에서 출석으로 인정받을 수 있게 되었다. 2004년 현재 자유 학교(Free School) 등 민간 교육 시설은 1,000여 곳에 이르며, 17,000여 명의 학생이 이런 교육시설에서 교육을 받고 있다(市川昭午, 2006:119).

더 나아가 학교에 하루도 출석하지 않고도 졸업증서가 나올 수 있게 되는 등, 최근에는 취학 의무가 더 유연하게 적용되고, 사실상 교육 의무형에 가까워지고 있다고 평가된다. 근래 대학입학자격 검정, 취학의무 유예 및 면제자 등의 중학교 졸업 정도 인정 시험에 관한 수험 자격이 완화되었는데, 이는 교육 의무의 관념을 수용한 것으로 평가되고 있다(渡部蕤, 2004: 129).

다) 일본 취학 면제자, 유예자

학교교육법 제18조에서는 병약, 발육 불완전, 그 밖의 피치 못할 사유로 인하여 취학이 곤란하다고 인정된 자의 보호자에게 취학 의무를 유예 또는 면제할 수 있도록 규정하고 있다. 2010년 현재 이 제도를 활용하여 취학 면제, 또는 유예 처분을 받은 자는 3,686명인데, <표 V-13>에서 확인할 수 있는 바와 같이 그 수는 점차 늘고 있다.

<표 V-13> 일본 취학면제자, 유예자 추이

년도	취학면제자	취학유예자	계
2000	699	1,110	1,809
2005	1,168	1,286	2,436
2006	1,314	1,351	2,665
2007	1,475	1,438	2,913
2008	1,639	1,505	3,144
2009	1,777	1,559	3,336
2010	2,034	1,652	3,686

라) 일본 취학의무 불 이행자에 대한 조치

일본 학교교육법에서는 정당한 이유 없이 취학 의무를 이행하지 않는 보호자에 대하여 벌금을 부과하도록 규정을 두고 있다. 이와 관련하여, 취학의무 불이행자에 대하여 실제로 벌금을 부과한 사례가 있다. 1958년(쇼와33년)에 후쿠시마의 한 학부모가 자녀를 중학교에 취학시키지 않은 사유로 1,000엔의 벌금을 부과받은 사례가 있으며(이 사건은 재판으로 다루어졌다. 후쿠시마지법 판결 쇼와 34.10.13), 1973년 기후시의 한 학부모가 자녀를 소학교에 취학시키지 않아서 8,000엔의 벌금을 부과받은 사례가 있다(이 사건은 재판으로 다루어졌다. 기후시가정법원판결 쇼와51.2.12).

그런데, 유사한 사례는 매우 소수에 불과하며, 근래에는 유사한 사례가 존재하지 않는다. 다만, 교육행정당국에서 취학의무를 이행하지 않는 학부모에 대하여 독촉장을 보내는 사례는 많이 보인다.

마) 일본 무상교육의 범위

의무교육에서 무상의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 관해서는 일본 학계의 학설이 나뉘고 있다. 크게 세 가지로 나뉘는데, 무상 범위 법정설, 수업료 무상설, 수학기 무상설이 그것이다. 무상 범위 법정설은 국가의 입법 조치에 맡겨야 한다는 것이며, 수업료 무상설은 수업료 징수는 위헌이지만, 수업료 이외의 경비는 징수할 수 있다는 견해이다. 수학기 무상설은 의무교육에 필요한 모든 경비에 대하여 부담할 필요가 없다는 입장이다(下村哲夫, 1968, 市川昭午, 2006:161에서 재인용). 일본 최고재판소는 교과서 무상 청구 사건(1964년 2월 26일) 재판에서 "... 무상이란 수업료를 징수하지 않는 것으로 해석하는 것이 상당하다."고 판시하여 수업료 무상설을 지지하였다.

현재 일본에서는 수업료와 교과서 비용은 국가가 부담하고 있지만, 각종 학습재료비, 급식비, 현장학습비, 교통비 등은 수익자 부담 원칙에 따라 학부모가 부담하고 있다. 이처럼 의무교육의 무상이 수업료와 교과서 범위에 머무르는 것은 이론적인 이유보다 현실적인 이유에 있다. 의무교육에 관련된 경비를 확정하기가 어렵고, 국가 및 지방공공단체의 재정 사정으로 인하여 충분히 보조할 수 없는 형편이다.

바) 일본 의무교육비의 부담 주체: 설치자 부담에서 국고 부담으로

학교교육법에서는 학교 경비를 설치자 부담으로 하고 있다. 의무교육의 경우 소학교와 중학교는 기초 지방자치단체인 시정촌이, 특수학교에 대해서는 광역지방자치단체인 도도부현이 경비를 부담한다.

일본에서는 원칙적으로 초등교육은 시정촌, 중등교육은 도도부현, 고등교육은 국가가 설치자가 되고, 설치자가 해당 학교 운영에 필요한 교육경비를 부담한다. 市川昭午(2006:164)는 이와 같은 원칙이 형성된 배경을 다음과 같이 설명한다. 메이지 전기에 일본은 농업을 주로 하는 전자본주의 적 경제였고, 경제 지역간 격차는 그다지 크지 않았고, 초등교육 수료 후 곧바로 사회에 진출하는 자는 주로 태어나서 자란 시정촌에서 생활한다. 중등교육 수료자는 주로 해당 부현에서 지역 리더가 된다. 고등교육 수료자는 전국적 지도자로서 활약할 것으로 생각되었다. 따라서 초등교육은 시정촌, 중등교육은 도도부현, 고등교육은 국가가 설치자가 된다는 하는 제도는 그 나름의 합리성을 가졌다.

그러나, 경제 발전과 함께 교육비가 증대되고, 지역간 경제 불균등 발전에 따라 교육비 부담 능력의 지역간 격차가 더욱 확대되었다. 이에 따라 의무교육비의 국고 부담 제도가 불가결하게 요청되었다. 이런 상황에서 1940년에는 마침내 교원 급여비를 도도부현에서 지급하되, 그 반액을 국고에서 부담하는 제도로 바뀌었다. 또, 학교 시설의 신·증축이 이루어지는 경우 원칙적으로 반액을 국고에서 부담하고 있다.

의무교육경비의 부담 주체의 변화와 관련하여 “부담 구분의 변화는 개인 부담에서 공공 부담으로라는 방향을 나타내지만, 공공 부담, 그것도 지방공공단체에 의한 부담에서 점차 상급 단체에 의한 부담으로, 최종적으로는 중앙정부에 의한 부담으로 라는 방향을 띠고 있다.”고 진단하기도 한다(市川昭午, 2006:165).

그런데, 1980년대 들어 재정이 압박을 받고 행재정 개혁의 움직임이 일면서 국고 부담이 점차 줄어들게 된다. 급기야 2005년도에 종래의 1/2이었던 국고 부담 비율을 1/3로 낮추는 결정이 이루어진다. 또, 2004년도부터는 총액재정제를 실시하여 국가에서 부담금 총액을 각 도도부현에 지급하면 도도부현별로 교원 정수와 급여를 결정할 수 있도록 하여 지방 재정의 여지를 확대하고 있다.

사) 일본 교육과정 운영

일본의 교육과정은 법률인 '학교교육법'과 정령(政令)인 '학교교육법 시행령', 문부과학성령인 '학교교육법 시행규칙'에 규정되어 있다. 학교교육법에서는 학교급별 교육 목적과 목표, 수업연한은 물론 교과와 교과용 도서 및 교재 사용에 관한 내용을 명시하고 있다.

한편 교과용 도서에 관한 규정도 존재한다. 학교에서는 문부과학대신의 검정을 거친 교과용도서

또는 문부과학성이 저작의 명의를 가지는 교과용도서를 사용하여야 하며, 교과용도서 이외의 도서 그 외의 교재에서 유의적절한 것은 사용할 수 있도록 인정한다.

교육과정에 관한 상세한 내용은 학교교육법시행규칙에서 규율되고 있다. 소학교의 경우를 들어 관련 조문을 살펴보면 다음과 같다.

- 제50조 - 소학교의 교육과정은 국어, 사회, 산수, 이과, 생활, 음악, 도화공작, 가정 및 체육의 각 교과와 도덕, 특별활동 및 총합적 학습시간으로 편성한다.
2항 - 사립 소학교의 교육과정을 편성하는 경우에는 전항의 규정에 관계없이 종교를 추가할 수 있다. 이 경우 종교로서 전항의 도덕을 대신할 수 있다.
- 제51조 - 소학교의 각 학년에 있어서 각 교과, 도덕, 특별활동 및 총합적 학습시간의 수업시수 및 각 학년에서의 총 수업시수는 표 1에 정한 수업시수를 표준으로 한다.

〈표 V-14〉 일본 소학교 수업시수

구분		제1학년	제2학년	제3학년	제4학년	제5학년	제6학년
과 목	산수	135	175	175	175	175	175
	체육	102	105	90	90	90	90
총합적 학습시간 수업시수				95	100	110	110
총 수업시수		815	875	945	980	980	980

- 제53조 - 소학교의 교육과정에 대하여 이 절에 규정한 것 이외의 것은 교육과정의 기준으로서 문부과학대신이 별도로 공시하는 학습지도요령에 의한다.

학습지도요령은 우리나라의 교육과정과 유사한 것인데, 일본에서도 학습지도요령의 법규성을 둘러싼 논의가 있어 왔다. 이에 문부성은 ‘교육과정의 기준으로써’라는 표현을 통하여 학습지도요령의 법규성을 분명히 하였다.

이상의 내용은 우리나라의 관련 법 규정과 대단히 유사성을 띠지만, 이하의 교육과정 운영상의 특례를 규정한 부분은 일본의 독특한 면이라고 할 수 있다.

- 제53조 - 소학교에 있어서는 필요한 경우에 일부 교과에 대하여 이를 합하여 수업할 수 있다.
- 제54조 - 아동의 심신의 상황에 의하여 이수하는 것이 곤란한 교과는 그 아동의 심신 상황에 적합하도록 부과하여야 한다.
- 제55조 - 소학교의 교육과정에 관하여 그 개선에 기여하는 연구를 위하여 특히 필요가 있거나 아동의 교육상 적절한 배려가 되어 있다고 문부과학대신이 인정하는 경우에는 문부과학대신이 별도로 정한 바에 따라 제50조, 제51조, 제52조 규정을 따르지 않을 수 있다.
- 제55조의2 - 문부과학대신이 소학교에 있어서 당해 소학교 또는 당해 소학교가 설치된 지역의 실태에 비추어 더 효과적인 교육을 실시하기 위하여 당해 소학교 또는 당해 지역의 특색을 살린 특별한 교육과정을 편성하여 교육을 실시할 필요가 있고, 당해 특별교육과정에 대하여 교육기본법 및 학교교육법 제30조 제1항의 규정에 비추어 적절하고 아동의 교육상 적절한 배려가 되어 있도록 문부과학대신이 정하는 기준을 충족하였다고 인정하는 경우에는 문부과학대신이 별도로 정하는 바에 의하여 제50조 제1항, 제51조 또는 제52조의 전부 또는 일부를 따르지 않을 수 있다.

요컨대, 일본의 경우 의무교육 단계의 학교 교육과정은 한국과 마찬가지로 상당히 경직적이라고 할 수 있다. 오히려 한국의 경우는 7차 교육과정 이후 수준별 교육과정이나 선택 교육과정이 도입되어 교육과정이 유연화 되고 있으나, 일본의 경우는 상대적으로 경직적이며 그 점에서 더 공통적이라고 할 수 있다. 다만, 교육과정의 특례를 인정받는 학교들이 생겨나고 있는 것은 교육과정 운영의 탄력화가 일정하게 진행되고 있음을 보여준다.

나. 의무교육제도의 실제와 쟁점

1) 일본 의무교육비 국고 부담 제도의 개편

일본에서는 의무교육에 관한 기초지방자치단체, 광역지방자치단체, 국가의 역할을 다음과 같이 확정하고 있다. (1) 시정촌은 의무교육학교의 취학사무, 설치·관리, 교직원의 복무 감독을 담당하

고, (2) 도도부현은 시구정촌이 담당할 수 없는 광역적 행정사업(고등학교·양호학교 등의 설치·관리), 지역 내의 광역 조사(교직원 채용·임면이나 교류 인사 등), 시구정촌에 대한 지원·원조를 담당하며, (3) 국가는 국가의 교육·연구기관의 설치·운영, 교육의 최저 보장과 수준 향상의 책임(의무교육학교 교직원 급여의 1/3 부담, 학교건축비 1/2-1/3 부담, 취학 원조 등의 재정 부담, 교육과정의 기준 설정 등), 지방자치단체의 교육사업이나 학교법인에의 지원·원조(사학 조성 등)를 맡는다(小川正人·勝野正章, 2008: 39-40).

당초 국가는 의무교육학교 교직원 급여의 1/2을 부담하고 있었지만, 재정 압박 상황에서 재정 운용의 효율화라는 명목으로 2005년 국가 부담을 1/3로 축소하는 결정을 내렸다. 또, 종래의 부담금을 폐지하고 일반재원화하는 방안도 논의되고 있다. 이와 같은 변화에 대하여 종래의 의무교육학교 교직원 급여 부담금 제도와 새로운 제도 가운데 어느 쪽이 교육비를 안정적으로 확보할 수 있는가(재원 확보의 확실성·예견 가능성), 지방의 자립도를 증진하는가를 둘러싸고 여전히 격렬한 논의가 이루어지고 있다.

지방자치단체들은 부담금 삭감과 재원을 국가에서 지방으로 이양할 것을 요구하고 있는 반면, 교육계 인사들은 새로운 제도는 필연적으로 교육재정을 악화시킬 것이며 궁극적으로 교육에 대한 국가 책임을 회피하는 결과를 초래할 것이라고 주장하고 있다.

2) 일본 의무교육 기간 연장 논의

일본에서는 유아교육의 의무교육화와 고등학교 교육이 의무교육화 등을 통하여 의무교육 기간을 연장하는 방안을 장래의 과제로 검토하고 있다.

2005년 당시 여당인 자민당은 유아교육을 의무교육에 포함하여 10-11년으로 의무교육 기간을 연장하는 방안을 검토한 바 있다. 유치원 교육을 통한 학력 격차가 상당한 현실을 시정하고, 유치원 교육의 의무교육화를 통해 어린이를 맡길 수 있는 시간을 연장하고, 맞벌이를 하는 부부들이 어린이를 낳기 쉽고 일하기 쉬운 환경을 조성하자는 취지에서 논의가 이루어졌다. 그러나, 이런 논의는 아직 현실화되지 않고 있으며 여전히 논의 중이다(공병호, 2010: 77).

한편, 고등학교 교육을 의무교육에 포함하자는 논의도 이루어지고 있다. 이에 대하여는 반대 여론이 높은 편인데, 다음과 같은 근거가 논의되고 있다. 첫째, 고등학교는 기본적으로 능력과 의욕이 있는 사람을 받아들이는 교육기관이며, 의무교육과 같이 모든 국민에게 보장해야 하는 교육이

아니다. 둘째, 의무교육화는 필연적으로 무상화를 수반하는데, 현재의 재정 상황에서 재원을 확실하게 보장하기가 쉽지 않다(공병호, 2010: 78-79).

3) 일본 고등학교 수업료 무상화

민주당 정권은 2008년부터 복지 정책이자 교육정책의 일환으로 고등학교 수업료 무상화를 공약하였다. 여러 가지 논란 끝에 2010년 3월 31일「공립고등학교에 관련된 수업료의 불징수 및 고등학교 등 취학지원금의 지급에 관한 법률」을 제정하고, 같은 해 4월 1일부터 고등학교 수업료 무상화를 시행하고 있다.

대상이 되는 학교는 고등학교, 중등교육학교 후기과정, 특별지원학교 고등부, 전수학교 고등과정, 각종학교의 고교 상당 과정의 학생 및 고등전문학교이다. 국가는 해당 학교에 재학하고 있는 학생 수에 따라 학교 설치자에 대하여 수업료의 전부 또는 일부 상당액을 지급한다.

국공립 전일제 고등학교는 연 118,800엔, 국공립 정시제 고등학교는 연 32,400엔, 국공립 통신제 고등학교는 연 6,200엔을 수업료 상당으로 간주하여 정부에서 지방자치단체에 지급한다. 사립 학교에 대해서는 통상 연 118,800엔을 지급하며, 연 수입 250만엔 미만 세대에는 237,600엔, 250만엔-350만엔 세대에는 178,200엔을 취학 지원금으로서 정부가 학교법인에 지급한다.

한편, 지자체에 따라서는 조례를 제정하여 추가적인 무상화를 실시하는 경우도 있다. 일례로, 오사카부의 경우 사립고등학교의 무상화를 선언하고 일정 소득 이하 세대에는 무상화를 실시하고 있다. 교토부 역시 비슷한 방침을 추진 중이다(공병호, 2010: 82).

고등학교 수업료 무상화에 대하여 국민들의 전체적인 지지는 높은 편이지만, 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 이 정책이 시행되기 전에 이미 생활보호 대상자와 이에 준하는 저소득층에 대하여 고교 수업료를 감면하는 정책을 시행 중이었다. 공립고교생의 10%, 사립고교생의 18% 등 모두 43만 명 정도의 학생이 이 혜택을 보고 있었다. 또, 저소득층 학생들은 수업료 외에 일부 수학 경비를 장학금 형식으로 지급받고 있었다. 그런데, 이 정책에 따라 저소득층에 새로운 혜택이 거의 없거나, 경우에 따라서는 과거보다 지원금이 줄어드는 경우도 나타나고 있다. 오히려 가계에 여유가 있는 가정은 종래 수업료로 납부하던 금액을 학원비로 돌릴 수 있게 되어 학력 격차가 더 벌어질 가능성도 제기되고 있다(요미우리신문, 2009. 12. 8).

다. 한국의 고등학교 의무교육제도 도입 논의에 주는 시사점

일본의 경우 60년 이상 안정적으로 의무교육제도를 시행해오고 있으나, 근래 재정 상황 악화라는 배경에서 교육비 부담 주체를 변경하고 있으며, 정권교체 이후 사회 복지 차원에서 고교 무상화 정책을 추진하는 등 새로운 변화가 일고 있다. 이장에서 검토한 내용을 중심으로 일본의 의무교육제도 운영이 한국의 고교 의무교육화 논의에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 의무교육제도의 변화에 관한 논의가 진행되고 있다는 사실 자체에 유의할 필요가 있다. 1990년대부터는 의무교육비 부담에 관한 논의가 진행되고 있으며, 2000년대 들어 문부과학성은 중앙교육심의회 등을 통하여 의무교육제도의 개편에 관한 심의를 계속하고 있다. 1947년에 시작된 현재의 의무교육제도가 상황의 변화에 따라 개편되어야 하는 것 아닌가 라는 주장이 제기되고 있는 것이다. 특히 고교 진학률이 98%를 웃도는 상황은 고등학교 단계를 의무교육에 편입시켜야 한다는 주장의 근거로 자주 제기되고 있다.

둘째, 고교 의무교육화를 단독으로 검토하기보다는 유아교육의 의무교육화와 연동하여 검토하는 분위기도 감지된다. 한국과 마찬가지로 일본 역시 초등교육과 전기 중등교육을 의무교육 대상으로 하고 있는 바, 의무교육을 아래로 연장할 수도 있고 위로 연장할 수도 있다. 교육재정이 제한되어 있는 상황에서, 어느 방향으로 의무교육을 연장할 것인가는 필연적으로 정책 선택의 문제가 되는 바, 일본 역시 이와 같은 문제에 직면하고 있다.

셋째, 고교 의무교육화에 대해서는 고등학교 교육의 성격을 중심으로 의무교육화에 반대하는 입장이 눈에 띈다. 고등학교 교육이 반드시 모든 국민이 받아야 하는 교육인가라는 문제이다. 여러 가지 상황 요인에 따라 고교 의무교육화를 논의할 수도 있겠지만, 원칙적 입장에서 이 문제를 다룰 필요가 사라지는 것은 아니다. 오히려 원칙적 논의는 더 강조되어야 한다.

넷째, 고교 의무교육화보다 고교 수업료 무상화를 추진하고 있는 점도 중요하게 볼 필요가 있다. 무상성이 의무교육의 한 가지 특징이라고 한다면, 고교 무상화는 '연성 고교 의무교육화 정책' 또는 '낮은 단계의 고교 의무교육화 정책'이라고 해석할 수도 있다. 고교 의무교육화에 대해서는 심각한 논쟁이 불가피하지만, 수업료 무상화는 비교적 공감대를 확보하기 수월하다는 점이 정책 추진에 반영된 것으로 보인다. 다시 말하여, 전쟁에 교육을 이용한 아픈 기억을 가지고 있는 일본에서는 의무교육을 국가의 교육 지배로 보는 시각이 여전히 남아 있으며, 이런 관점에서 볼 때 의

무교육 기간을 연장하는 것에 대하여는 심각한 비판이 제기될 수 있다. 따라서 의무교육 기간은 연장하지 않은 채로 복지 차원에서 교육비를 줄이는 수업료 무상화를 추진한 것이다.

4. 핀란드 의무교육 전개과정과 쟁점³²⁾

핀란드에서 근대식 초등학교 제도는 19세기 중엽 무렵부터 시작되었는데, 핀란드에서 이 시기가 중요한 이유는 그 이전까지 교육의 주 담당기관이 교회에서 국가로 넘어온 시기이기 때문이다. 좀 더 구체적으로 국가 주도의 초등학교 제도가 시작된 해가 1866년이였다. 그 해에 초등학교 법이 마련되어 각 지자체로 하여금 다른 기관이나 가정에서 교육을 받지 못한 7-13세 아이들을 대상으로 한 초등학교를 설립하도록 한 것이다(Statistics Finland, 2007).

핀란드에서 의무교육제도는 1921년에 법제화되었다. 당시 만 7세 아동들을 대상으로 6년간의 무교육을 실시하도록 하는 법안이었다. 그 후 농어촌지역에 있는 아동들을 포함하여 모든 아동들이 학교에 정규적으로 다니기까지는 20-30년의 시간이 걸렸다. 당시 핀란드 도시지역에서는 초등학교의 설립이 급속하게 확산되었지만, 농어촌지역에서의 초등학교 설립은 매우 느리게 이루어졌다. 의무교육법이 제정될 당시에 이미 도시지역에서는 아동이 초등학교에 다니는 것은 보편화되어 있어서 즉각적인 법 적용이 가능하였다. 도시지역에서의 이러한 현상은 곧바로 중학교 학생과 교사의 증가로 이어졌다. 농어촌지역에서의 의무교육이 초등학교 교육에는 매우 큰 영향을 미쳤으나 중학교 학생의 증가로 이어지지는 않았다. 의무교육법에서는 도시와 농촌 지역 구분 없이 6년간의 초등 의무교육을 실시하도록 하였다. 초등학교 교육이 의무교육이 됨에 따라 당시에는 그 많은 교육 수요를 감당하기 위하여 순회교사제도가 발달하였으며, 단기교육 형태도 많이 활성화되었다. 지자체가 세운 학교에만 국가의 재정 지원이 이루어짐으로 인해 자연스럽게 교회가 세운 학교들은 사라지게 되었다(Halila, 1982).

의무교육법이 시작된 시기에는 국가 전체적으로 도시지역과 농촌지역이 뚜렷한 차이를 보여주고 있었으며, 도시지역과 농촌지역의 사회적 격차 또한 매우 큰 상황이었다. 그 격차가 그대로 학교교육에도 영향을 미쳤다. 한 예로 초등학교를 마치고 중학교에 진학하는 아이들의 비율이 도시

32) 핀란드 사례는 김병찬 교수가 원고 용역에 의해 작성하였음.

지역은 농촌지역에 비해 7배 이상 더 높았다. 그리고 도시지역의 부자들은 자녀들을 사립학교에 보냄으로써 공립초등학교 입학에 피하기도 하였다. 의무교육법이 시행된 초기에는 모든 초등학교 졸업생들의 1/4 정도만이 중학교에 진학하였다. 노동자 계층 자녀들의 중학교 입학 비율은 매우 미미한 수준에 그쳤다. 당시 중산계층의 사회적, 개인적 성공의 한 징표가 자녀들의 중학교 진학이었다(Kivinen, 1987).

의무교육법이 시행됨으로 인해 핀란드 전국의 모든 지역에 영향을 미치게 되었는데, 그 당시 핀란드 도로 사정은 매우 열악하였으며, 여행하는 것도 쉽지 않았고, 학교들 사이의 거리도 상당하여 모든 학생들이 학교에 다닌다는 것은 쉽지 않은 문제였다. 그로인해 ‘모든 마을에 학교 세우기’는 상당히 설득력 있는 정책이었다. 결과적으로 1940년대 후반에는 교사 1-2명으로 이루어진 소규모 학교가 핀란드 전역에 보편적인 학교 형태가 되었다. 그리하여 초등학교 1-3학년은 ‘하급반’으로 4-6학년은 ‘상급반’으로 구성하여 가르쳤다. 이러한 학교 규모는 거의 모든 소규모학교에서 학년 수보다 가르칠 교사의 수가 더 적은 문제를 야기하였다. 결국 한 교실에서 몇 개 학년을 묶어서 함께 가르치는 복식학급이 일반화되었다. 1920년대부터 1960년대까지 핀란드의 전형적인 초등학교는 도시의 대규모학교가 아니라 소규모 마을형 학교가 주류였다(Kivinen, 1988). 의무교육법 시행 이후에 초등학교에 입학하는 학생의 비율이 급격하게 증가하였다. 1930년대를 지나면서 7-13세 아동의 약 90% 정도가 학교교육을 받게 되었다(Statistics Finland, 2007).

1950년대 후반 무상의무교육의 9년제 종합학교 제도의 도입에 관한 논의가 시작되었다. 한편 부모들의 경제적 형편의 향상으로 자녀 교육에 대한 욕구가 증대하였다. 1970년대 들어서면서 이미 해당 연령의 약 60% 정도의 아이들이 중학교에 다니고 있었다. 1968년에 기본교육에 관한 법률이 입안되면서 종합학교 제도가 만들어졌다. 이 9년제 종합학교 제도는 1970년대 핀란드 북부 지역에서 우선 도입되기 시작하여 점차 남부 지역으로 확산되었다(Statistics Finland, 2007). 즉 9년제 종합학교제도가 도입이 되면서 그 동안의 6년이었던 의무교육기간이 자연스럽게 9년으로 확대되었다.

1930년대 핀란드 전역에 약 200개 정도의 중등학교(secondary school)가 있었는데, 전후에 중등학교가 급격하게 늘어 1950년대에는 300개를 넘어서고, 1970년대에는 600개가 넘는 중등학교가 세워졌다. 1920년 이전까지만 해도 핀란드에서 중등학교 입학율은 매우 낮은 편이어서 해당 연령 아동의 10% 미만이 중등학교에 진학하였다. 1930년대까지만 해도 중등학교는 주로 도시지역의 부

유한 가정의 자녀들이 다니는 학교로 인식되었다. 이후 중등학교 진학이 점차 늘어 1960년대에는 해당 연령의 약 40% 정도의 학생들이 중등학교에 입학하였다. 중등학교 진학을 증가시키는 상급중등학교인 고등학교 진학률도 높아지는 결과를 가져왔는데, 1950년대에 10% 미만의 고등학교 진학률이 1960년대에는 20%로, 1980년대에는 50%까지 증가하였다(Statistics Finland, 2007).

이와 같이 핀란드 의무교육제도는 국가의 교육에 대한 책임의식에서 시작되었다고 할 수 있다. 그리고 이러한 국가의 책임의식의 핵심적인 기반은 평등정신이었다. 당시의 지역간, 계층간 심각한 교육 격차는 국가의 중요한 해결 과제였는데, 그 한 귀결이 바로 의무교육제도의 도입이었던 것이다.

학교에 들어가기 전의 핀란드 아동들은 지자체에서 운영하는 기관에서 돌봄과 교육을 받을 권리가 있다. 유아교육은 교육부가 아닌 사회복지건강부에서 관련 정책을 맡고 있으며, 핀란드에서 유아교육은 의무교육은 아니지만 거의 모든 학부모들이 자신의 자녀들을 유아교육기관에 보내고 있다.

핀란드 모델인 ECEC(early childhood education and care)는 ‘educare’로 불려지고 있는데, 왜냐하면 그 핵심적인 내용이 돌봄, 교육이기 때문이다. 학습 목표가 별도로 규정에 있는 것은 아니며, 공식적인 평가도 없다. 유아교육의 모든 초점을 아이에게 두고 있으며, 아이들을 기본적으로 독립적 학습자로 본다. 아이들은 관계와 상호작용을 통해서 배우며, ECEC는 부모, 아이, 교사가 함께하는 공동체로 인식되고 있다. ECEC에서는 아동의 사회적 배경이나 환경에 따른 영향을 최소화하기 위하여 노력하며, 아동의 잠재적 역량을 개발시키기 위하여 공평한 기회를 제공하려고 하고 있다. 그리고 아동의 필요에 따른 지원을 위한 종합적 시스템을 갖추고 있다(Ministry of social affairs and health, 2003).

핀란드에서는 우리나라와 달리, 초등학교와 중학교 교육 과정이 통합되어 있는데, 이 통합된 학교를 종합학교(comprehensive school)라고 부른다. 이 종합학교는 9년간의 의무교육 과정으로 핀란드 국적의 모든 아이들은 종합학교 교육을 마쳐야 하는 법적 의무와 권리를 가지고 있다. 해당 연령대의 아이들이 거의 모두 이 과정을 마치고 있는데, 종합학교 1학년은 만 7세에 입학한다. 역사적인 연원을 살펴보면, 1970년대에 핀란드에서는 획기적인 학교체제의 개혁을 단행하였는데, 기존의 초등학교 과정과 중학교 과정을 통합하여 9년제 종합학교 체제를 만들고, 3년제 고등학교 과정은 별도로 독립시켰다. 그리고 이러한 개혁은 지역별로 1972년부터 1978년까지 순차적으로 이

루어졌다. 이러한 종합학교 개혁은 수십 년간의 논의를 거쳐 이루어졌는데, 국민들의 교육 수준을 높이고 교육에 있어 평등을 고양시키는 것이 주요 목적이었다(European commission, 2009: 54). 이들은 이전의 초등학교와 중학교로 분리된 교육체제가 학생들의 학습 잠재력 발달을 저해하고 단절시킨다고 보았다. 물론 종합학교에 대한 논쟁은 개혁 이후에도 지속이 되었는데, 2000년대 들어 PISA 평가에서 핀란드 학생들의 성취도 수준이 세계 최고인 것으로 나타나면서 종합학교에 대한 비판적 논쟁은 사라졌다.

핀란드에서 고등학교는 인문고등학교와 직업고등학교 두 종류가 있다. 우선 핀란드에서 인문고등학교 교육은 17세기까지 거슬러 올라간다. 인문고등학교는 1970년대 종합학교 개혁이 있기 전까지 전통적인 학교인 Grammar schools에 속해 있다가, 종합학교 개혁과 함께 별도의 교육기관으로 분리되었다. 인문고등학교는 전통적으로 대학 진학을 준비하는 과정의 학교이다. 인문고등학교를 졸업하는 학생들은 국가에서 시행하는 대학입학자격시험(National matriculation test)을 치러야 하며, 이 시험에 합격해야 졸업 자격을 얻을 수 있다. 1874년에 대학입학자격시험에 관한 통합 법령이 만들어졌고 대학교육을 준비하는 모든 기관의 학생들로 하여금 이 시험을 치르도록 하였다(European commission, 2009: 68).

핀란드에서 인문고등학교 관련 법률에 학교 행정에 관한 별도의 조항은 없다. 따라서 지방정부 법의 학교행정에 관한 규정을 인문고등학교 운영에 준용하여 사용하고 있다. 결과적으로 인문고등학교 운영은 기본교육과정인 종합학교 운영과 마찬가지로 지방정부의 규정을 바탕으로 이루어지고 있다. 각 인문고등학교는 그 운영을 책임질 교장을 두어야 하며, 학생들의 협력 및 학교활동을 촉진하기 위한 학생회를 두어야 한다.

인문고등학교는 지방자치단체, 지방자치단체 컨소시엄, 또는 교육부에 의해 위임 받은 기관에서 운영하고 있는데, 중앙정부에서는 학생당 교육비를 기준으로 각 지역의 학생 수에 따라 교육경비를 보조해 주고 있다. 핀란드에 있는 인문고등학교 대부분이 공립학교이며, 단지 8% 정도만이 사립으로 운영되고 있다.

한편, 직업고등학교와 관련하여 핀란드에서 국가가 관장하는 직업교육기관은 19세기에 세워졌으나, 좀 더 체계적인 직업훈련은 2차 세계대전 이후에 시작되었다. 핀란드 직업교육의 한 특징은 종합적인 직업교육보다 각 직업분야별로 개별적인 직업교육 체제가 구축되었다는 점이다. 그 결과, 각 분야별로 개별적인 직업 훈련이 이루어졌고, 직업훈련 기간이나 기준 등이 통일되지 못하였

다. 그러다가 1980년대 들어서, 인문고등학교의 개혁과 함께 직업교육 분야에서도 통일된 체계가 만들어졌다(European commission, 2009: 68).

가. 핀란드 의무교육제도의 이해

1) 핀란드 의무교육기간

핀란드에서는 초등학교와 중학교 단계인 종합학교 9년 과정이 의무교육기간이며, 학생들의 대상 연령은 7-13세이다. 종합학교 1-6학년에 해당하고 초등학교 과정의 의무교육은 1921년부터 시행이 되었으며, 종합학교 7-9학년에 해당하는 중학교 과정의 의무교육은 1970년대 초반 종합학교 제도가 도입되면서 연계하여 시행되었다.

핀란드에서 종합학교 이전 단계는 유아교육단계인데, 유아교육은 의무교육이 아니다. 다만 유아교육에 대한 국가 지원제도는 상당히 발달되어 있다. 핀란드 아동보육법에 기초해서, 육아휴직을 마친 부모들은 자녀들이 학교에 들어갈 때까지 아이를 맡길 유아원을 정할 수 있다. 각 지자체는 아이들의 필요에 맞는 유아원을 주선하고 제공할 법적 의무가 있다. 기타 다양한 아동보육기관들도 지자체에서 지원하고 관할을 한다. 아동보육기관에 보내지 않고 각 가정에서, 혹은 가정들이 팀을 이루어 자녀를 양육할 수도 있는데, 이때에도 지자체에서는 동일하게 지원을 해주고 있다. 부모들은 필요에 따라 사립유아원을 이용할 수도 있는데, 이때에도 지자체에서는 지원을 해주어야 한다.

핀란드에서 유아교육을 담당하는 기관은 공립유아원(municipal daycare centre), 사립유아원(private daycare centre), 예비학교(pre-school), 기타 유아교육기관 등이다. 기타 유아교육기관은 지역의 교회, 비정부기관, 지자체와 학부모 연합 등에 의해 운영되는 기관이다.

〈표 V-15〉 핀란드 유아교육 담당기관별 현황(2000년)

기관	지자체 daycare center	home care allowance	지자체 family daycare	parental allowance	private child care allowance	others
분포	30%	27%	16%	12%	3%	12%

자료출처: Ministry of social affairs and health(2003). 27쪽.

지자체에서 운영하는 daycare center에 전체 아동의 약 30% 정도가 다니고 있고, daycare center에 다니지 않고, 가정에서 양육하고 있는 경우도 27% 정도 되는데, 이 경우에는 지자체에서 해당하는 양육비를 각 가정에 지원해 주고 있다. 그리고 가정들끼리 모여 daycare를 하는 방식도 있는데, 약 16% 정도가 되며, 이 경우에도 지자체에서 해당하는 일정 액수를 지원해 준다. 사실 유아교육기관은 약 3% 정도이다. 이와 같이, 핀란드에서는 유아교육기관을 적극 지원해줌과 아울러, 국가, 사회적으로 새로 태어난 아이 및 어린 아이들을 부모가 집에서 잘 돌볼 수 있도록 하는 정책을 함께 펴고 있다. 그 한 예가 바로 육아휴직제인데, 거의 모든 직장에서 아이가 태어나 3살에 이를 때까지 가정에서 아이를 돌볼 수 있도록 육아휴직제도를 보장하고 있다(Ministry of social affairs and health, 2003: 10). 대상 아동의 약 절반 정도가 지자체에서 직접 운영하는 유아교육기관에 다니고 있으며, 핀란드에서도 대체로 맞벌이가 일반화되어 있어, 유아교육기관 아동의 3/4 정도가 중일반 아이들이다(Ministry of social affairs and health, 2003).

핀란드에서 유아교육기관의 재원은 국가, 해당 지방자치단체, 그리고 학부모가 담당한다. 유아교육 전체 재원의 약 80% 정도를 국가와 지방자치단체에서 맡고, 약 20% 정도를 학부모들이 부담을 하는데(Ministry of social affairs and health, 2003), 학부모 부담은 가정의 경제적 형편에 따라 차등 적용된다. 즉, 부모의 소득이 많을수록 등록금을 많이 내야하고, 부모의 소득이 일정 정도 이하이면, 유아교육기관 등록금이 면제된다. 구체적으로 가정의 월 소득이 2만 유로 이상이면 자녀 1인당 월 550유로를 내야하고, 월 소득이 3천유로 이하이면, 등록금이 면제된다(Ministry of social affairs and health, 2003).

핀란드에서 6세 아동을 위한 예비학교 교육은 원래 유아교육에 포함되어 있었으며, 유아교육은 학교에 들어가기 전의 아동의 성장과 발달을 돕기 위한 장기 교육 과정이었다. 그러다가 1971-1985년 사이에 국가에서 전국적인 예비학교 시범 운영을 실시하였으며, 시범운영을 마치고 법률안이 통과되어, 종합학교법(Comprehensive school act) 안에 예비학교에 관한 규정이 만들어져 1980년대 말부터 정규 과정이 되었다. 예비학교 교육은 핀란드 교육부에서 관장하고 있다(European commission, 2009: 43).

1990년대 초, 핀란드에서 예비학교 교육과 종합학교 입학 가능 연령을 낮추는 문제와 관련하여 사회적 논란이 있었다(European commission, 2009: 43-44). 광범위한 의견 수렴과 관련 연구를 통해, 종합학교 입학 연령은 이전처럼 7세로 유지하기로 하였는데, 다만, 아동의 준비 상태나 부모의

희망에 따라 입학 연령을 융통성 있게 조정할 수 있도록 하였다. 2001년부터 지자체들로 하여금 지역의 모든 해당 연령의 아동들에게 예비학교 교육을 무상으로 제공해야 할 의무를 지도록 하였는데, 이러한 개혁은 유아교육, 예비학교교육, 학교교육 사이의 연계성을 높이기 위한 목적에서 추진되었다(European commission, 2009: 44).

2) 핀란드 의무교육단계에서 공통교육과정

핀란드에서는 초등학교와 중학교 과정인 종합학교 9년이 의무교육기간인데, 종합학교 교육과정 운영은 국가핵심교육과정의 지침을 토대로 한다. 국가핵심교육과정은 국가교육위원회에서 만드는 데, 여기에는 각 과목의 목표와 핵심내용, 학생 평가의 원리, 특수 교육, 학생복지, 진로지도 등의 내용으로 구성되어 있으며, 좋은 학습 환경의 원리, 학습에 대한 개념 및 접근법 등도 국가핵심교육과정에 포함되어 있다. 현재의 핀란드 종합학교 국가핵심교육과정은 2004년에 만들어져, 2006년부터 각 학교에 적용되고 있다(European commission, 2009: 58). 각 지자체 및 학교에서는 국가핵심교육과정의 기본 틀/framework 내에서 자체적인 교육과정을 만들어 운영하고 있다.

핀란드의 기본교육법에서는 교육과정에 포함되어야 할 과목을 규정하고 있다. 그리고 종합학교 과정 동안 배워야 할 핵심 과목과 그 과목들의 시간 배분 및 최소 수업 시수는 국가에서 정한다. 이러한 국가 규정에 따라 종합학교 1-6학년에서는 핀란드 전국적으로 거의 같은 과목과 시수의 교육을 받고 있다고 할 수 있는데, 좀 더 다양한 방식으로 유연하게 시간을 배분하여 운영하는 학교들이 늘어나고 있다. 한편, 종합학교 7-9학년에서는 좀 더 많은 선택과목을 배울 수 있기 때문에, 지역 간, 학교 간 다양성이 더욱 확대되고 있다.

핀란드 종합학교 학기 운영과 관련해서는, 거의 모든 학교에서 1-6학년은 대체로 1년간 2학기제로(가을학기과 봄학기) 운영하고 있으며, 7-9학년의 경우에는 1년간 두 학기제로 운영하는 학교와 1년간 네 학기제로 운영하는 학교가 공존하고 있다. 학기제 선택은 각 지자체와 학교가 필요에 따라 자율적으로 정할 수 있다(European commission, 2009: 58). 핀란드 국가교육위원회에서 정한 종합학교 교과목 및 수업 시수, 시간 배분은 다음 표와 같다.

〈표 V-16〉에서 나타난 것처럼, 핀란드의 국가핵심교육과정에서는 각 과목의 시간 배분을 각 학년별로 세분하여 정하지 않고, 몇 개 학년을 연계하여 운영하도록 하고 있다. 즉 국어 과목 같은 경우, 1학년과 2학년 수업 시수를 각각 정해주지 않고, 1-2학년 동안 14단위를 이수하게 하여, 각

지역이나 학교의 특성에 맞게 융통성 있게 운영하도록 하고 있다.

한편, <표 V-16>에 제시된 수업 시수는 각 과목별 주당 최소 수업 시수를 규정한 것인데, 핀란드에서 종합학교의 연간 수업 주 수는 대략 38주이다. 예를 들어, 수학 과목 같은 경우, 주당 총 수업 시수가 32시간인데, 이를 38주 동안 수업을 하면, 총 1,216시간의 수업을 해야 한다. 이를 학년별로 나누고 있는데, 1-2학년에서 228시간(6단위*38주), 3-5학년에서 456시간(12단위*38주), 6-9학년에서 532시간(14단위*38주) 등의 수학 수업을 하도록 하고 있다.

또한, 핀란드의 종합학교 국가핵심교육과정에서는 각 과목이 특성에 따른 교육과정을 운영할 수 있도록 안내하고 있다. 예를 들어, 과학 과목 같은 경우, 각 학년 및 학생의 발달 단계에 따라, 하위 영역 과목의 구성을 달리하고 있다. 즉 헬싱키 시내의 종합학교들 같은 경우, 1-4학년에서는 '자연과학 및 환경'이라는 통합과목으로 운영하고, 5-6학년에서는 물리-화학통합, 생물-지학통합으로 두 과목씩 통합하여 운영하며, 7-9학년에서는 물리, 화학, 생물, 건강교육(health education)으로 과목을 각각 분리하여 가르치고 있다(Krzywacki, Maaranen, & Lavonen, 2011).

<표 V-16> 핀란드 종합학교 수업 시수 배정

학년 \ 과목	1	2	3	4	5	6	7	8	9	합계	
국어	14		14			14				42	
외국어A	-----		8			8				16	
외국어B	-----						6			6	
수학	6		12			14				32	
Environmental studies	환경 및 자연과학 9				3		7			31	
생물-지학					2		7				
물리-화학					3						
건강교육											
종교, 또는 윤리	6				5				11		
역사-사회	-----				3		7			10	
음악	4-				3-				56		
미술	4- (총 26)				4- (총 30)						
기술	4-				7-						
체육	8-				10-						
가정경제	-----						3			3	
교육상담 및 진로상담	-----						2			2	

학년	과목										합계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
선택 과목	(13)										13
최소 주간 수업 시수	19	19	23	23	24	24	30	30	30		222
선택 외국어A	-----		(6)				(6)				(12)

* 자료출처: Finnish National Board of Education(2005), 298쪽

국가핵심교육과정에서는 학습 환경을 교육목표 달성을 위한 핵심적인 요인으로 규정하고 있다(National Board of Education, 2005). 따라서 교수활동을 다양화하고, 학생들의 지식 및 기술 함양을 촉진하기 위한 다양한 학습 모델을 개발하도록 안내하고 있다. 이러한 지침과 방향에 따라 핀란드 학교의 교사들은 다양한 학습 방법을 재량껏 개발하여 운영할 수 있다. 또한 학습 과정에서 실제적인 학습자료 및 도구, 환경 활용을 강조하고 있는데, 특히 학생들의 실제 생활환경 속에서의 학습에 가치를 두어 종합학교 저학년뿐만 아니라, 고학년 과정에서도 매우 다양한 현장 견학 및 학습이 이루어지고 있다.

핀란드 교사들은 교육핵심교육과정에 제시된 교육목표를 달성하기 위하여, 교육내용과 교육방법을 재량껏 정할 수 있는데, 국가핵심교육과정에는 교육내용 및 교육방법에 대한 교사들의 선택 및 개발에 도움을 주기 위하여 다양한 지침을 마련하여 제시하고 있다(National Board of Education, 2005). 이 지침에는, 전통적인 교육방법뿐만 아니라, 학생에 초점을 맞춘 새로운 방법들도 많이 제시되어 있는데, 교사들은 Montessori나 Freinet 같은 대안적 교육방법론도 적용해 볼 수 있다. 즉 핀란드에서는 학교 현장에서 교사들이 다양한 교육철학을 바탕으로 다양한 교육방법을 적용할 수 있도록 제도적으로 보장해 주고 있다.

한편, 학생들이 가정에서 수행해야 할 과제의 양에 대한 공식적인 권고 사항은 없다. 다만, 핀란드 기본교육법에는 방과 후 활동, 통학, 숙제 등과 관련하여, 학생들은 휴식을 취하고 취미생활 및 레크리에이션 활동을 위한 충분한 시간을 가져야 한다고 규정하고 있다(European commission, 2009: 61).

교과서를 비롯한 학습 자료는 거의 대부분이 상업적 출판사들에 의해 만들어지고 있는데, 교과서에 대한 국가의 검·인정제도는 없다(European commission, 2009: 61). 핀란드 국가교육위원회에서도 학생들을 위한 학습 자료들을 만들기도 한다. 각 학교 및 교사들은 학습자료 및 교과서 사용과 관련된 일체의 결정권을 가지고 있다.

3) 핀란드 의무교육의 예외 조항: 대안교육체제 포함

핀란드에서 종합학교 과정은 의무교육으로 특별한 사정이 있지 않는 한, 만 7세에 이른 아이들은 모두 종합학교에 입학해야 한다. 예외적으로 심리학적, 혹은 의학적 확인을 통해, 1년 일찍, 혹은 1년 늦게 의무교육기관에 입학할 수 있다(European commission, 2009: 56). 1980년대까지는 학부모나 학생이 입학할 학교를 선택하지 않고, 교육담당기관에서 배정해 주는 학교에 입학하였는데, 1990년대 들어 종합학교 입학을 위한 학교 선택제가 도입되어 현재까지 지속되고 있다.

핀란드에서 9년간의 의무 교육제도를 체계적으로 시행하고 있지만, 상당히 융통성 있게 운영하고 있는 편이다. 즉 의무교육 대상 연령의 학생이라고 하더라도 다양한 대안교육기관에서 교육받는 것을 인정해 주고 있으며, 홈스쿨링도 허용하고 있다. 다만 대안교육이나 홈스쿨링의 경우 부모는 해당 지자체 교육담당부서에 신고를 해야 하고, 지자체에서는 교육 상황을 모니터링하여 적절한 수준이 되면 인정을 해 준다. 이러한 융통성 있는 제도 운영으로 인해, 최근에 자국에서는 홈스쿨링을 하기 위해서 면허를 따야 하는 스웨덴의 12가족이 비교적 홈스쿨링이 자유로운 핀란드로 이주하는 일도 있었다(중앙일보, 2012.6.23).

4) 핀란드 무상교육의 범위

가) 핀란드 종합학교

핀란드 종합학교는 9년 동안의 의무교육 과정으로 학생들이 학비를 내지 않을 뿐만 아니라 교과서, 급식, 학습자료, 학습 도구, 건강 및 복지서비스 등이 모두 무료로 지원되는 거의 완전한 무상 교육 체제이다. 또한 통학 거리가 5km 이상인 학생들은 교통에 대한 편의를 요청할 수 있으며 통학시간이 3시간 이상 걸리는 학생들은 무료 기숙사에 들어가거나 이를 요구할 수 있다(European commission, 2009: 56-57).

한편, 핀란드 종합학교 과정에서는 철저한 복지서비스를 제공하고 있는데, 학생 복지 서비스는 학생들의 학습 지원, 정신적·신체적 어려움 지원, 기타 복지 지원 등 다양한 형태로 이루어지고 있다. 예비학교 및 기초교육 단계에서 학생들은 학교교육을 따라 가는데 필요한 복지 서비스를 받을 권리가 있는데, 핀란드에서 학생 복지는 핀란드의 기본교육법, 학교교육과정 규정, 건강법, 아동복지법 등에 의해 종합적으로 보호받고 있다(European commission, 2009: 63-64).

학습 부진이나 적응에 어려움을 겪는 학생들은 정규 학교교육을 따라갈 수 있도록 보완 교육 및

치료를 받을 권리가 있으며, 장애나 질병, 기타 사유로 정규교육을 받기 어려운 학생들은 특수교육 학급으로 들어갈 수 있다. 특수교육은 정규교육과 통합 및 연계 속에서 이루어지도록 하고 있다. 특수교육을 받는 학생들은 개별적인 학습 계획에 따라 교육을 받는다.

핀란드 학교에서는 학생들의 학교 탈락 및 부적응을 줄이기 위해, 진로상담, 생활 및 대인관계 상담, 개별적인 학업 지도, 가정과의 협력, 건강센터 운영 등 다양한 장치를 마련하여 운영하고 있다. 이를 위해, 거의 모든 학교에서 상담 및 진로지도 담당교사뿐만 아니라, 보조교사, 사회복지사, 심리치료사, 학교의사 등을 배치하여 학생들을 도와주고 있다. 핀란드에서 학생 복지 서비스는 단지 학교만의 과업이 아니라, 지자체 및 지역공동체와의 공동의 일이라는 인식이 널리 퍼져 있어, 지자체와 지역공동체에서 학생 복지를 위하여 적극 참여하며 많은 노력을 기울이고 있다. 아울러, 학생 복지 사업은 또한 지자체의 사회, 복지, 건강, 서비스 사업과 깊은 연관 속에서 이루어지고 있다(European commission, 2009: 64).

나) 핀란드 고등학교

인문 고등학교 및 직업고등학교는 모두 무상교육으로 이루어지는데, 의무교육 단계인 종합학교 과정과 달리 고등학교 단계에서는 교과서를 비롯한 학습 자료는 학생 본인 부담으로 구입해야 한다. 그리고 인문 고등학교 졸업 무렵에 치르는 대학입학자격시험에 응시하는 학생들은 공통과목 및 선택과목에 대한 응시료를 납부해야 한다. 또한 건강관련 서비스를 받게 되면 관련 비용을 학생이 납부해야 하지만, 지자체에서 학생들이 건강서비스를 받을 수 있도록 적절한 정보를 제공해 주고 있다. 또한 인문 고등학교 및 직업고등학교 학생들을 위해 무상으로 급식이 제공되며, 통학 거리가 10km 이상, 통학비용이 월 54유로 이상이 되는 경우에는 각 학교 및 지자체에서 교통 편의를 제공해 주어야 한다((European commission, 2009: 77).

위의 무상교육 및 무상급식과 별도로, 고등학교 학생들은 국가로부터 학업지원금을 지원받는다. 학업지원금은 의무교육 이후의 단계에서 원거리 등의 이유로 부모를 떠나 교육을 받고 있는 학생³³⁾, 혹은 고등학교에 다니는 성인 학생 등에게 지급이 되는데, 나이, 주거 형태, 결혼 유무 등에 따라 매월 38-246유로씩 차등 지급된다((European commission, 2009: 77-78). 학업지원금을 지원 받기 위해서는 최소 2달 이상은 해당 교육기관에서 풀타임으로 재학하고 있어야 하는 것이 기본조

33) 부모와 함께 거주하면서 고등학교를 다니는 학생에게는 부모가 국가로부터 아동수당(child benefit)을 받기 때문에 별도의 학업지원금을 지원해 주지 않는다.

건이다. 학업지원금제도와 별도로 학생들을 위한 학생 대부제도도 운영하고 있는데, 고등학교 과정에서는 주로 성인학습자들이 이용하고 있다. 대부는 일반은행을 통해서 하게 되는데 국가가 보증을 서고, 형편에 따라 학생 1인당 매월 160-300 유로 정도 대출받을 수 있다(European commission, 2009: 78).

5) 핀란드 각 급 학교의 진학률, 졸업률, 중도 탈락률

핀란드 의무교육기간인 종합학교 과정에서는 중도 탈락률이 거의 조사되지 않을 만큼 미미한 수준이다. 반면 고등학교 단계에서는 중도 탈락률이 문제가 되는데, 전체적으로는 직업고등학교 학생들의 중도 탈락률이 인문 고등학교 학생들의 중도 탈락률보다 거의 2배 이상이 되고 있다. 그런데 인문 고등학교 학생들의 중도 탈락률은 점점 높아지고 있음에 비해 직업고등학교 학생들의 중도 탈락률은 점점 낮아지고 있는 것 또한 특징이다. 고등학교 학생들의 구체적인 중도 탈락 비율을 보면 다음 표와 같다.

〈표 V-17〉 핀란드 고등학교 중도 탈락률 현황

학교		연도	2005-2006	2006-2007	2007-2008
		인문고등학교	남학생	4.6%	4.6%
	여학생	3.9%	3.8%	4.3%	
	계	4.2%	4.2%	4.5%	
직업고등학교	남학생	10.7%	10.3%	9.8%	
	여학생	10.4%	10.0%	9.0%	
	계	10.5%	10.2%	9.4%	

자료출처: Statistics Finland(<http://www.stat.fi>)(2012.8.13)

한편, 핀란드에서 인문고등학교를 졸업한 학생들은 대학(University)과 폴리테크닉대학(Polytechnics)으로 진학하고 있는데, 2008년 기준으로 약 19%의 학생이 대학으로, 같은 비율의 학생들이 폴리테크닉대학으로 진학하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 고등학교를 졸업하고 곧바로 대학에 진학하지 않는 학생 비율은 58%, 직업교육기관에 들어가는 경우는 4% 정도인 것으로 나타났다.

〈표 V-18〉 핀란드 인문고등학교 졸업생들의 진로 현황(2008년)

진로	대학	폴리테크닉대학	직업교육기관	곧바로 진학하지 않음
비율	19%	19%	4%	58%

자료출처: Statistics Finland(<http://www.stat.fi>)(2012.7.5)

직업고등학교 졸업생들의 경우 대부분(약 85%)이 곧바로 직업시장으로 가서 취업을 하며, 약 12%의 학생들이 폴리테크닉대학으로, 약 3%의 학생들이 대학으로 진학하고 있는 것으로 나타났다(European Commission, 2009).

6) 핀란드 고등학교 진학제도

핀란드 종합학교에서 학생들은 각 학년의 모든 과목에서 평점 5점 이상을 획득하면 다음 학년으로 진급한다. 종합학교를 졸업하는 최종 졸업자격 수여는 학생을 가르친 교사들과의 협의를 바탕으로 교장이 결정한다. 학생들은 한두 과목에서라도 낙제(평점 4점) 점수가 있으면 그 학년에 다시 남아 공부를 해야 한다. 그런데 이들 중 일부 과목에서 낙제 점수가 있다고 하더라도 교장과 담당교사가 다음 학년에 올라가 보완할 수 있다고 판단하면 다음 학년으로 올려 보낼 수 있다. 또한 낙제 과목이 없는 경우에도 부모와 교사의 협의를 통해 학생이 학교에서의 성공을 위해 필요하다고 판단되면, 그 학년에 계속 남아 공부하게 할 수 있다(European commission, 2009: 62). 최종 평점에 오류가 있거나 이견이 있는 경우에는, 담당기관을 통해 교사에게 재평가를 요구할 수 있다.

국가핵심교육과정에 제시되어 있는 모든 과목들을 이수하고 낙제 과목이 없는 학생은 최종적으로 교장의 판단과 결정으로 종합학교를 졸업하게 된다. 2007년도 기준으로 종합학교 졸업생 중에서 약 51% 정도가 인문 고등학교로 진학을 하고, 약 41% 정도는 직업고등학교로 진학을 한 것으로 나타났으며, 약 2% 정도는 종합학교 10학년에 남아서 배움을 더 갖고, 약 6% 정도는 더 이상 상급 단계의 학교에 진학하지 않고 학교를 떠나는 것으로 나타났다. 종합학교 졸업생들의 구체적인 현황을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 V-19〉 핀란드 종합학교 졸업생들의 진학 현황(2007년)

진학기관	인문고등학교	직업고등학교	10학년	미진학
비율	51%	41%	2%	6%

자료출처: Statistics Finland(<http://www.stat.fi>)(2012.7.15.)

핀란드 인문 고등학교에서 학생 선발은 각 고등학교별로 개별적으로 이루어진다. 인문 고등학교 입학은 경쟁을 통해 이루어지는데, 각 학교에서는 입학 요건을 마련하여 학생을 선발하고 있다. 도시지역의 일부 인문 고등학교는 예술이나 과학, 기술 분야로 특화되어 있기도 하고, 한 학교 내에서 인문 과정과 예술 과정을 함께 운영하고 있기도 하다.

인문 고등학교에서는 경쟁시스템을 통해 학생을 선발하는데, 주요 전형 요소는 지원한 학생의 이전 단계인 종합학교에서의 내신 점수이다. 종합학교 9학년 과정을 마친 학생들 중 고등학교에 진학을 원하는 학생들은 자신들의 내신 학점을 바탕으로 진학할 고등학교에 지원한다. 학생들이 고등학교를 지원할 때는 통합지원 시스템을 통해 이루어지는데, 학생들은 전국에 있는 모든 종류의 고등학교에 지원이 가능하며, 인문, 직업고등학교를 합해 모두 5개 고등학교에 지원할 수 있다. 대체로 이전 년도의 각 고등학교의 입학전형 결과에 따라 지원 가능 내신 점수가 정해지는데, 지원할 학교를 정하는 과정에서는 담임교사, 상담교사, 학부모, 학생 사이에 깊이 있는 논의가 이루어진다. 이 과정에서 상담 및 진로지도 교사의 역할이 중요한데, 상담 및 진로지도 교사는 7-9학년 3년 동안 이 학생에 대해 진로지도 했던 것을 바탕으로 학생의 수준과 적성에 맞는 적합한 학교를 추천해 준다. 대체로 교사의 추천에 따라 지원할 학교를 정한다. 전형과정은 다음과 같다.

- 3월: 고등학교 지원 마감
- 6월: 내신성적 산출, 제출
- 8월: 각 학교별 입학시험 및 최종합격자 선발

지원할 때의 주요 고려 요소는 학생의 종합학교에서의 내신 점수, 거주지와 거리, 학교의 평판 등이다. 특히 종합학교에서의 내신 점수는 핵심적인 고려 요소가 되는데, 전년도 각 인문고등학교 커트라인이 주로 참고 기준이 된다.

핀란드 인문고등학교 중 일부 학교는 지원한 학생들의 종합학교 내신 점수로 학생을 선발하기도 하고, 일부 학교에서는 내신 점수와 함께 별도의 입학시험 결과를 바탕으로 학생을 선발하기도

하는데, IB프로그램³⁴⁾을 포함한 영어로 수업을 진행하는 고등학교 및 음악이나 미술 등 특화된 학교들은 각 학교의 특성에 맞는 입학시험을 부과하고 있다. 입학시험이 있는 고등학교에 진학하고자 하는 학생들은 별도의 입학시험 준비를 해야 하는데, 이 준비는 학교 차원에서는 해주지 않으며 학생 개인 차원에서 준비를 해야 한다. 입학시험이 있는 고등학교에 진학하기 위한 시험 준비를 하는 학생들 중 일부는 사교육기관을 이용하기도 한다. 그런데 각 고등학교에서 치르는 입학시험은 단순히 지식을 테스트하는 시험이 아니며, 학생의 학문적, 인성적 성숙도를 점검하는 내용으로 시험이 구성된다. 따라서 대체로 객관식이 아닌, 주관식, 혹은 서술형으로 시험이 이루어져 있다.

한편, 핀란드에서는 성인들을 위한 인문고등학교도 설치하여 운영하고 있다. 이 성인을 위한 인문고등학교는 인문교육 욕구를 가진 성인들을 위한 고등학교로, 일반 청소년을 위한 보통의 인문고등학교와 동일한 교육과정으로 운영이 된다.

핀란드의 고등학교 종류는 두 종류인데, 위에서 언급한 인문고등학교와 또 다른 하나가 직업고등학교이다. 2001년부터 직업고등학교 과정의 모든 프로그램은 3년 동안 120학점을 이수하도록 하고 있다(1학점은 40시간 정도의 학습). 3년간의 직업고등학교를 마친 학생들은 대부분 직업시장으로 진출하지만, 대학 및 폴리테크닉대학에 진학할 수도 있다(European commission, 2009: 68).

최근 들어서, 인문고등학교와 직업고등학교 사이의 협력이 여러 분야에서 많이 증진되고 있는 편이다. 직업고등학교 학생들이 인문고등학교 공부를 할 수 있도록 기회를 주고 있으며, 직업교육과 함께 대학입학자격시험 준비를 할 수 있도록 배려해 주고 있기도 하다. 법률 또한 각 지역 내에서 인문고등학교와 직업고등학교가 협력하도록 허용하고 있다. 현재, 직업교육 과정에 있는 학생들 중에서 인문교육을 받는 학생들은 늘어나고 있는 추세인데, 반면에 인문고등학교 학생들 중에서 직업교육을 받는 학생은 아직 극히 소수이다. 대부분의 협력이 직업고등학교나 직업고등학교 학생들의 인문고등학교 교육에 대한 필요에 의해 이루어지고 있다.

직업고등학교에서 어떤 종류의 전공이나 학과를 개설하여 운영할지에 대해서는 스스로 결정을 할 수 있다. 따라서 각 직업고등학교의 개설 전공이나 전공별 정원은 상당히 유동적이다(European commission, 2009: 74). 한편, 취업난 및 경제적 어려움 등의 사회적 요인으로 인해, 최근 들어 직업고등학교에 입학하는 학생 수가 늘어나고 있는 추세이다.

34) International Baccalaureate Program 국제 바카로레아(대학 입학 국제 자격제도) 1968년 스위스 제네바에서 비영리 교육재단으로 설립된 프로그램

〈표 V-20〉 핀란드 인문고등학교와 직업고등학교 입학생 수 변화 현황

학교유형 \ 연도	2000	2002	2004	2006	2008
인문고등학교	43,775명	41,020명	40,593명	39,395명	38,744명
직업고등학교	57,223명	55,179명	59,820명	63,112명	61,859명

자료출처: Statistics Finland(<http://www.stat.fi>)(2012.8.20.)

* 직업고등학교 입학생 수에는 성인들 중 직업고등학교에 진학하는 학생 수가 포함되어 있음

나. 핀란드 의무교육의 실제와 쟁점

1) 핀란드 의무교육단계 취학 현황 및 의무교육 위반에 대한 규제 장치

핀란드에서는 기본교육법(628/1998)에 따라 핀란드 국적의 모든 아이들은 의무교육을 받도록 하고 있다. 핀란드에서 의무교육은 7세 아동부터 시작하며 9년 동안 이루어진다. 의무교육 단계에 있는 아동의 부모나 보호자는 해당 아동을 의무적으로 학교에 보내야 한다. 각 지자체에서는 해당 지역 내의 의무교육 단계에 있는 아동들을 위한 교육을 제공할 의무가 있다. 의무교육기관 입학 요건은 단 하나인데 해당 연령의 나이이다. 7살이 되어야 의무교육기관에 입학할 수 있는데, 심리적, 의학적 검사를 통해 검증이 되면 1년 먼저 입학할 수도 있고, 같은 검사를 통해 필요하다고 판단되면 1년 늦게 입학할 수도 있다.

한편, 의무교육이라고 해서 반드시 학교에 출석하여 배워야만 하는 것은 아니다. 핀란드에서는 홈스쿨링을 통해서도 의무교육을 이수할 수 있다. 만약에 학생이 홈스쿨링을 택할 경우, 해당 지자체에서는 이 학생의 학업 진행에 대해 점검할 의무가 있다. 홈스쿨링을 실시하고 있는 부모나 보호자 역시 의무교육을 완성시킬 책임이 있다. 이러한 융통성 있는 적용을 통해 핀란드에서 의무교육단계 취학률은 거의 완전 취학(99% 이상)을 이루고 있다(National Board of Education, 2012).

핀란드에서 의무교육은 해당 연령 학생의 명단을 기록하고 관리하고 있는 지역 당국에 의해 운영되고 있다. 우선 해당 아동이 의무교육기관 취학 연령이 되면 지역 당국에서 부모나 보호자에게 통고를 해 준다. 아울러 각 학교의 교장들에게도 대상 학생들의 명단을 제공해 준다. 의무교육 대상 연령의 학생인데 등록을 하지 않으면 곧바로 부모나 보호자에게 연락이 간다. 그럼에도 불구하고 학교에 등록을 하지 않거나 홈스쿨링과 같은 대안적 교육 프로그램을 마련하지 않으면 의무 소

홀로 인한 벌금이 부과된다(National Board of Education, 2012).

2) 핀란드 의무교육 관련 주요 이슈

가) 핀란드 학교 선택제 문제

오랜 기간 동안 의무교육기관에 대한 입학에 국가에서 관장해왔던 핀란드에서, 의무교육기관에 대한 선택제 도입은 특별한 의미를 갖는다. 핀란드 교육개혁의 대 전환기였던 1960-1970년대에 종합학교 제도가 도입되었지만, 당시에는 학부모들에게 종합학교에 대한 선택권은 부여하지 않고, 학교구(school district)에서 학교를 배정해 주었다. 1990년대에 들어서면서 정책 방향이 바뀌어, 학부모들에게 자신들의 자녀를 위한 학교를 선택할 권한을 부여하였다. 학교 선택제의 도입은 핀란드 국민들에게 새로운 전기가 되고 있는데, 우선, 부모나 학생들에게 교육에 대한 비전을 갖도록 동기를 부여하고 있다. 학교 선택에 따른 학생 삶의 미래에 대해 고려를 해야 하기 때문이다. 그리고 각 학교들 역시 좋은 학교를 만들고, 좋은 교육을 시키기 위한 노력과 경쟁도 싹트기 시작하였다(Jakku-Sihvonen & Niemi, 2006).

이러한 변화는 1990년대 들어, 핀란드 교육계의 새로운 변화 맥락 속에서 나온 것이라고 할 수 있는데, 당시, 핀란드의 많은 교육정책 담당자들이 강조하는 가치가 과거의 협동적 평등에 대한 가치에서 개인에 대한 가치로 바뀌었다. 사회적 주체로서의 개인을 중시하며, 잘 교육받은 시민은 위로부터의 지시에만 의존하는 것이 아니라, 스스로 의사결정을 해 나갈 수 있는 시민임을 강조하였다. 따라서 개인의 필요, 개인의 선택에 따른 교육 등이 의미를 갖게 되었다(Simola, 2005). 핀란드에서 학부모의 역할과 관련하여, 1990년대 이전까지는 대체로 학교의 일을 도와주는 것 외에는 특별히 학교 일에 관여하지 않았으나, 학교 선택제의 도입을 통해, 학부모들의 학교 교육에 대한 능동적, 주체적 참여도 늘어나고 있다.

학교 선택제와 관련하여, 1990년대 초 학교구 분리 원칙을 폐기하고, 지자체, 혹은 시 전체를 하나의 학교구로 구성하였다. 즉, 학교 선택의 범위를 넓혀 주었다. 이로 인해, 이웃학교 배정의 원칙이 사라지고, 시 전체의 학교 중에서 선택할 수 있게 되었다. 그런데 학교 선택제 시행 이후, 해당 지역 학생이 인근 학교에 다니지 못하는 일이 발생하자, 몇 차례의 개정을 통해, 해당 지역 학교의 학생들을 우선으로 하고, 여석이 있을 경우에 한 해, 외부지역 학생들을 받아들일 수 있도록 하고 있다.

나) 핀란드 사립학교 지원 문제

핀란드에서 초등학교, 중학교 통합 과정인 종합학교는 대부분이 공립학교이며 사립학교 수는 2008년도 기준으로 78개인데 이는 전체 학교의 약 3% 정도로 매우 적은 편이다(European commission, 2009: 64). 그런데 핀란드에서는 사립학교에 다니는 학생도 등록금을 내지 않으며, 국가로부터 지원을 받는다. 그리고 교육과정 측면에서 보면, 핀란드의 일반 공립학교들도 자율과 재량을 누리고 있기 때문에 사립학교가 특별한 차별성을 갖지 않는다. 대체로 종교적인 이유나 지역적 특성, 특수분야 교육 등을 위해 매우 예외적인 경우에 한 해 사립학교를 운영하고 있다.

핀란드에서 인문고등학교 관련 법률에 학교 행정에 관한 별도의 조항은 없다. 따라서 지방정부 법의 학교행정에 관한 규정을 인문고등학교 운영에 준용하여 사용하고 있다. 결과적으로 인문고등학교 운영은 기본교육과정인 종합학교 운영과 마찬가지로 지방정부의 규정을 바탕으로 이루어지고 있다. 각 인문고등학교는 그 운영을 책임질 교장을 두어야 하며, 학생들의 협력 및 학교활동을 촉진하기 위한 학생회를 두어야 한다.

인문고등학교는 지방자치단체, 지방자치단체 컨소시엄, 또는 교육부에 의해 위임 받은 기관에서 운영하고 있는데, 중앙정부에서는 학생당 교육비를 기준으로 각 지역의 학생 수에 따라 교육경비를 보조해 주고 있다. 핀란드에 있는 인문고등학교 대부분이 공립학교이며, 다음 표에서 나타나는 바와 같이 단지 38개(8%) 정도만이 사립으로 운영되고 있다(European commission, 2009: 34).

〈표 V-21〉 핀란드 인문 고등학교 운영 주체별 현황(2008년)

운영주체	사립	국립	지자체	지자체연합	기타	전체
학교 수	38	10	391	9	1	449

자료출처: Statistics Finland(<http://www.stat.fi>)(2012.7.26.).

핀란드에서는 사립학교 비중이 크지 않기 때문에 그 의미는 약하다고 할 수 있는데, 위에서 언급한 것처럼 사립학교에도 동일하게 국가에서 재정 지원을 해 주고 있다. 따라서 일부에서 사립학교에 대한 국가의 재정 지원에 대해 소극적인 입장을 갖고 있기도 하다(Salmi, 2006).

다. 한국의 고등학교 의무교육제도 도입 논의에 주는 시사점

최근 들어 한국에서 정치권을 중심으로 고등학교 의무교육제도에 대한 논란이 일고 있다. 중학교까지의 의무교육제도는 세계적으로 보편화된 현상이지만, 고등학교 의무교육제도는 선진국에서도 그렇게 많이 실시되고 있지는 않다. 따라서 의무교육제도의 본질에 대한 이해, 그 맥락에서 고등학교 교육을 어떻게 볼 것인가에 대한 보다 근본적인 정리가 필요할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 다른 나라의 의무교육제도를 살펴보는 것은 의무교육제도에 대한 보다 근본적인 이해를 가능하게 해 주며, 의무교육제도 운영 및 확대와 관련하여 실제적인 시사점을 얻을 수 있다는 점에서 의의가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 핀란드의 의무교육제도에 대해 살펴보았다. 핀란드는 유럽 내에서도 약간 늦은 1921년에 의무교육제도가 도입되었으며 초등학교와 중학교 과정 9년 동안 의무교육을 실시하고 있다. 고등학교 과정에서는 아직 의무교육을 실시하지 않고 있는 나라이다. 따라서 고등학교 의무교육을 실시하지 않고 있는 나라의 의무교육제도에 대한 탐구를 통해 시사점을 얻는 데에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 한국보다도 더 오랜 의무교육의 역사를 가지고 있고, 의무교육을 실시하고 있는 나라들 중에서도 교육의 질이나 양적인 측면 모두에서 우수한 평가를 받고 있는 핀란드의 제도는 고등학교 의무교육제도를 도입, 시작하고자 하는 한국에 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것이다. 핀란드 의무교육제도에 대한 검토를 토대로 한국의 고등학교 의무교육제도의 도입에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 의무교육과 무상교육을 구분할 필요가 있다. 핀란드에서 고등학교 단계는 의무교육은 아니지만 무상교육을 실시하고 있다. 핀란드의 고등학교 단계에서는 학생들이 교재나 학용품 정도를 개인 부담으로 구입하고, 학비, 급식비 등 학교교육 과정에서 소요되는 모든 비용을 국가가 부담하고 있다. 즉 고등학교 무상교육을 실시하고 있는 것이다. 하지만 의무교육제도로 고등학교를 국가가 관리하지는 않는다.

무상교육과 달리 의무교육제도 하에서는 교육에 대한 국가의 관리와 책임이 훨씬 더 강화된다. 따라서 의무교육 논쟁은 결국 국가의 관리와 책임이 어느 단계까지여야 하는지는 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 그리고 이 문제는 궁극적으로 국가의 발전을 위해 교육 분야에서 개인의 자율과 국가의 관리 사이를 어떻게 조합해 나가느냐의 문제이기도 하다. 즉 핀란드에서는 중학교까지를

국가가 좀 더 책임을 지고 관리하고 고등학교 단계부터는 개인의 자율에 맡기는 것이 국가의 발전 맥락에서 좀 더 바람직하다고 판단한 것으로 보인다(European Commission, 2009). 따라서 중학교 단계까지는 철저히 의무교육을 실시하지만 고등학교 단계부터는 국가가 교육비용을 부담하는 무상교육은 실시하지만 개인 및 교육기관의 자율을 보장하고 살리는 차원에서 의무교육제도로 관리하려고 하지는 않고 있다.

이러한 맥락에서 한국에서 고등학교 의무교육의 도입과 관련하여 시사하는 바가 있다. 과연 한국에서 고등학교 의무교육제도를 도입하고자 하는 목적은 무엇인가? 국가의 종합적인 전략 가운데 고등학교 과정까지 국가가 좀 더 관리하는 것이 국가 발전에 유리하다고 하는 근거나 확신은 있는 것인가? 이 문제에 대한 해답을 제시하는 것은 고등학교 의무교육제도 도입의 핵심적인 논거요 기반이 될 것이다. 다만 최근 한국에서의 복지 논쟁 확산에 따라 복지혜택의 확대 차원에서 고등학교 의무교육제도의 도입이 논의되는 맥락이라면 경계가 필요하다. 복지혜택의 확대 차원이라면 고등학교 과정을 의무교육화 하지 않고 무상교육의 도입만으로도 충분하다. 왜냐하면 고등학교 의무교육은 단순히 복지혜택의 확대 차원에서만 볼 수 없는 보다 복잡한 문제이기 때문이다. 즉 궁극적으로 국가의 인재 개발 및 활용 전략과 국가의 종합적인 발전 차원에서 봐야 할 문제이기 때문이다. 핀란드가 고등학교 무상교육을 수십 년 전에 이미 실시했음에도 불구하고 여전히 고등학교 의무교육제도를 도입하지 않고 있는 것은 이러한 맥락에 대한 고려 때문이다.

둘째, 고등학교 과정에서의 의무교육제도의 도입을 위해서는 좀 더 확실한 국가의 비전과 방향을 제시할 필요가 있다. 핀란드에서 1921년에 의무교육제도를 도입할 당시에는 도시와 농촌지역 간의 심각한 교육 격차가 존재하고 있었으며, 이로 인한 사회적 계층 분화 문제는 국가의 숙원 과제였다. 이러한 격차를 해소하고 사회적 평등을 이루는 것이 당시 국가의 과제였고, 이를 이루기 위한 교육적 전략이 의무교육제도였다. 따라서 핀란드에서는 의무교육제도를 실시하면서 철저히 평등의 정신에 따라 교육 혜택을 받지 못하는 학생을 줄여 나가기 위해 농촌지역을 포함한 열악한 지역에 학교를 세우는 것이 우선적인 과제였다. 이 과정에서 소규모 학교들이 핀란드 전국에 엄청나게 세워졌는데, 국가는 이 비용을 기꺼이 부담하였다.

한국의 지금 상황에서 고등학교 의무교육을 실시해야 하는 국가의 비전이나 방향은 무엇인가? 한국에서는 이미 대학교육이 대중화, 보편화되어 가고 있는 상황에서 고등학교는 벌써 완전 취학 단계에 들어섰다. 따라서 고등학교 교육을 받지 못하는 학생들을 위한 국가의 개입 전략이 필요한

상황도 아니다. 한편, 의무교육은 국가의 지원과 함께 국가의 관리를 전제로 하는데, 한국의 고등학교 교육 상황이 국가의 관리가 필요할 만큼 부실하거나 체계가 잡혀있지 않다는 데에도 많은 동의를 이끌어 내기는 쉽지 않을 것이다. 즉 고등학교 교육단계를 국가가 좀 더 관리해야 할 필요성이나 명분이 명확하지가 않다는 것이다. 따라서 한국 상황에서 고등학교 단계에서의 의무교육제도를 도입하고자 한다면 우선적으로 좀 더 분명한 국가적 비전을 제시해야 한다. 다시 한 번 언급하지만 단순히 복지혜택을 늘리기 위해 고등학교 단계에서 의무교육을 실시한다는 명분은 의무교육 제도에 대한 오해에서 비롯된 것이다.

셋째, 고등학교 단계에서의 의무교육제도 도입을 위해서는 고등학교의 소유 구조를 비롯한 체계의 변화를 예상해야 한다. 핀란드의 경우 초등학교 의무교육제도를 도입할 당시에는 초등학교 교육의 상당 부분을 종교계 사립학교가 맡고 있었다. 의무교육이 실시되면서 이들 학교들이 대부분 국·공립학교로 전환되었다. 국가의 지원과 관리가 좀 더 철저하게 이루어지는 의무교육제도의 특성상 자연스러운 변화라고 할 수 있다.

한국에서 고등학교의 거의 60-70%가 사립학교이다. 따라서 고등학교 의무교육을 실시하게 되면 이들 사립고등학교의 소유 구조의 문제가 발생할 수 있다. 즉 의무교육이 될 때 고등학교에 대한 국가의 지원은 지금보다도 훨씬 더 늘어나게 되는데, 사립고등학교들이 준공영처럼 운영이 되면서 사적 소유를 지속할 명분이 약해질 것이다. 특히 국가의 예산 사용에 대한 납세자들의 권리와 요구가 증대되고 있는 추세인데, 국가의 세금 지원이 늘어난 만큼 사립학교의 관리나 운영에 대한 납세자들의 관심 또한 늘어날 것이다. 특히 한국처럼 고등학교의 사립 비율이 높은 나라에서는 예상되는 문제이다. 핀란드에서 초등학교와 중학교 단계에서 의무교육제도가 도입되면서 사립학교 비율이 3% 이내로 줄어든 것도 이러한 맥락에서의 변화라고 할 수 있다. 따라서 한국 상황에서 고등학교 의무교육제도를 도입할 경우, 사립학교 문제를 어떻게 해결해 갈 것인지에 대한 대안 마련도 동시에 해 나가야 한다.

넷째, 국민들의 고등학교 의무교육에 대한 필요와 요구도 면밀하게 고려해야 한다. 의무교육은 국가의 의무인 동시에 국민들의 의무이기도 하다. 고등학교 의무교육제도가 도입이 되면 모든 국민들에게 강제되는 것이기 때문에 국민들의 동의와 참여는 매우 중요하다. 핀란드의 경우 초등학교 의무교육제도가 도입될 당시 도시지역의 주민들에게는 의무교육에 대한 욕구가 크지 않았다. 사립학교들을 통해 교육적 욕구를 충족하고 있었기 때문이다. 반면 농촌지역의 주민들에게는 지역

에 학교가 없는 곳이 많았기 때문에 의무교육의 필요는 절실하였다. 결국 이러한 국민들의 절실함이 의무교육제도 도입의 핵심적인 배경이 되었고, 의무교육제도 유지의 힘으로도 작용하였다.

한국에서 고등학교 단계에서 의무교육을 도입할 경우, 국민들의 필요나 절실함은 무엇인가? 만약에 국민들의 필요나 절실함이 크지 않음에도 불구하고 고등학교 의무교육을 실시할 경우, 국민들로부터 환영받기는 쉽지 않을 것이다. 국민들의 지지가 약할 경우 제도의 지속 또한 어려워질 수 있다.

다다익선이라고 좋은 것을 많이 주면 국민들은 무조건 더 좋아할 수 있다. 하지만 지속의 문제는 다른 차원의 문제이다. 절실한 필요를 채워 주는 제도가 아니라면 지속시킬 동력을 상실할 수가 있다. 과연 우리 국민들은 고등학교 의무교육제도를 절실히 원하고 있는가? 만약에 원하고 있다면 정확하게 어떤 부분에서 어떻게 원하고 있는지를 찾아내야 하고 그 부분부터 시작해야 한다. 고등학교 입학 역시 거의 완전 취학 수준에 이른 한국에서 고등학교 교육을 의무교육화 해야 하는 국민들의 절실한 필요는 무엇인가?

최근 들어 핀란드에서도 고등학교 단계에서의 의무교육에 대한 논의가 일부 있는 것으로 알려지고 있다. 하지만 고등학교 단계에서는 의무교육이 필요하지 않다는 핀란드 국가의 방침은 확고한 것 같다(Sahlberg, 2007; 2008). 즉 핀란드에서 고등학교 의무교육이 실시될 가능성은 거의 없지만, 어느 방향에 국가의 발전을 위해 더 좋을지에 대해서는 꾸준한 논의가 이루어지고 있다.

한국에서도 고등학교 의무교육 논의가 정치권의 복지논쟁에서 촉발된 측면이 없지 않지만, 고등학교 체제를 어떻게 꾸려나가는 것이 국가 발전에 도움이 될지에 대해서는 활발한 논의가 필요하다. 미래 사회의 변화 맥락에서 고등학교의 의미와 역할은 무엇인지에 대한 근본적인 논의부터, 고등학교 체제 및 구조에 대한 논의, 고등학교 제도에 대한 논의 등이 이루어지고, 이러한 논의와 연계 가운데 고등학교 의무교육제도가 논의되어야 한다. 또한 고등학교 과정에서의 의무교육에 대한 국민들의 필요와 욕구를 탐색하는 작업도 반드시 병행되어야 한다.

5. 주요국 의무교육제도가 한국의 의무교육논의에 주는 시사점

미국, 독일, 핀란드, 일본은 각각 역사적으로 각국 고유의 교육적 전통을 가지고 있고 의무교육을 실시하는 면에서 각 국가의 교육적 전통을 반영하고 있다. 국가가 주도하여 교육제도를 세우고 실시한 독일이나 일본과 달리 자생적으로 교육체제가 발전한 후에 그 주체가 국가로 넘어간 미국은 의무교육 정책에 관해서도 약간의 차이를 보이고 있다.

우리나라의 경우 의무교육의 무상성 때문에 의무교육과 무상교육, 그리고 공교육이 모두 비슷한 개념으로 보일 때가 있는데 반해 미국, 독일, 핀란드 등 많은 나라의 경우에는 의무교육과 무상교육이 반드시 일치하지는 않는다. 또한 미국의 경우 의무교육의 개념보다는 ‘의무 출석’을 법으로 규정하고 있으며 이는 공립교육 시스템과 사립교육 시스템이 공존하는 미국에서 교육의 다양성과 선택권을 존중하는 타협책으로 볼 수 있다. 공립교육에서 가르치는 가치에 동의하지 않을 경우 사립학교를 보내거나 홈스쿨링을 시킬 수 있는 부모의 권리를 의무출석의 예외로서 인정하고 있다.

이에 반해 교육제도 형성과정부터 국가주의의 전통이 강했던 독일의 경우에는 상대적으로 경직된 교육시스템을 운영하고 있다. 기존의 교육제도에서 벗어나서 대안교육을 받으려면 국가로부터 인정을 받아야하며 홈스쿨링은 금지되어 있다. 많은 국가들이 부모의 자녀교육의 권리를 존중하기 위하여 홈스쿨링을 교육수단으로 인정하고 있는데 독일은 홈스쿨링은 법으로 금지되어 있다고 한다. 핀란드 역시 체계적인 의무교육제도 운영 속에서 대안교육기관에서의 교육도 인정해주고 있고 홈스쿨링도 허용한다. 다만 이러한 대안교육기관이나 홈스쿨링은 신고해야하고 정부에서 감독하고 있다. 미국 역시 의무출석에 대한 예외조항을 정함으로써 유연성 있게 의무교육을 운영하고 있다. 의무출석법의 예외조항으로서의 홈스쿨링 역시 합법화되었으며 주에 따라서 홈스쿨링을 규제하는 정도에 차이가 있으나 홈스쿨링은 부모의 가치에 따라 교육을 시킬 수 있는 가장 자유로운 교육의 한 형태로서 인정하고 있다.

교육 담당의 주체는 유럽의 경우 역사적으로 교회였으나 국가가 형성되고 교회의 권력이 약화되면서 국가로 넘어가게 되었고 공적자금으로 운영하는 공교육의 교육시스템이기 때문에 어느 국가나 국가주의의 전통은 남아 있다. 교육의 주체가 국가로 넘어오면서 국가가 교육의 모든 면모를 규제하게 되면서 교육의 혜택을 받지 못한 국민들이 교육을 받을 수 있는 제도적인 안전망이 설립되었지만, 국가 주도의 교육에 불만을 가진 국민들의 새로운 요구는 교육의 다양성을 인정할 수

있는 기반이 되었다. 의무교육 조항에 대한 예외가 의무교육법에 추가되고 국민의 자녀교육에 대한 권리가 중요한 필수 요소로 인식되었다.

경제체제가 농경사회에서 산업사회로 진화하면서 교육의 내용 역시 사회의 변화에 상응 하면서 빠르게 변화하고 있었고 특히 산업화가 심화되면서 기술을 가진 많은 인력들이 필요할 시기의 학교는 학생들의 관심을 끌고 실생활에 활용할 수 있고 직업으로 연결될 수 있도록 직업교육이 정규 교육과정에 도입되고 있었다. 진로지도는 각국의 의무교육체제에 중요한 분야인데 현재 핀란드와 독일의 경우에는 조금 더 체계적이고 구체적인 진로지도를 통한 교육제도가 운영되고 있는 것으로 보인다. 핀란드에서는 의무교육기간인 9년의 종합학교를 졸업하고 41퍼센트의 학생이 직업고등학교로 진학을 한다. 즉 초기 중등교육 후에 대략적인 진로가 정해진다는 의미이다. 직업고등학교를 졸업한다고 해서 바로 직업시장으로 진출하는 것만은 아닌 것이 특이사항이다. 즉 3년간의 직업고등학교 수료 후에 대학 및 폴리테크닉대학 등으로 진학할 수 있다. 이는 교육과정이 유동적으로 운영되고 있음을 나타낸다.

독일 역시 진로지도에 있어서 조직적이고 체계적이다. 그러나 독일의 경우에는 초등교육을 마치는 단계인 5-6학년 시기에 진로탐색기를 통하여 중등교육의 진로를 선택하는데 김나지움과 실업학교 등의 진로를 선택하는데 실업학교는 직업준비교육을 중심으로 하지만 졸업한 후 인문계로 편입할 수 있는 기회도 가질 수 있다. 핀란드와 독일의 의무교육에서는 학생이 직업교육을 체계적으로 받을 수 있는 제도가 마련되어 있다. 직업고등학교를 졸업하고도 대학에 진학할 수 있는 기회를 가질 수 있는 열린 운영을 통하여 학생들에게 도전의 기회를 보장해 주고 직업고등학교를 졸업한 후에 취업을 할 수 있는 사회구조는 이러한 이원적인 교육제도를 더욱 강화해주고 있다.

그러나 미국의 경우에는 직업교육이 급박한 사회적인 요구에 의하여 추가되어 계층별 인종별 불평등을 심화시키는 계기가 되었다는 비난을 받았다. 미국은 종합고등학교가 도입되면서 직업교육을 학교 전체교육과정에 포함시켰고 고등학교 졸업 후 취업을 원하는 학생들에게는 그 지역사회 의 Community College 등과의 연계 하에 조금 더 실질적인 직업교육을 시킬 수 있는 프로그램 등을 개발하면서 질적인 보안을 이루려 노력하였다. 미국의 고등학교 교과과정은 학술적인 국어, 수학, 과학 과정을 제외하고도 비즈니스, 회계, 요식계, 컴퓨터 등의 다양한 분야를 체험할 수 있도록 구성되어 있고 학생의 선택에 의하여 이수할 수 있다. 그러나 No Child Left Behind 법의 실시와 더불어 학과과정의 강조로 인하여 고등학교 과정 내에서 실질적인 기술을 습득할 수 있는 여지가

많이 감소하고 있고 고등학교 내에서의 직업교육의 효과에 대해 비판이 많다. 고등학교 수학 시 직업교육을 전적으로 받는 것이 아니기 때문에 고등학교 졸업 후에도 취업을 하기 힘들고 취업을 한다 하더라도 다시 직업교육이 필요한 경우가 많기 때문에 진정한 의미의 직업교육과 진로교육에 대한 교과과정 개혁 등이 요구되고 있다. 특히 미국경제가 불황에 접어들면서 모든 학생이 대학 진학을 위한 학과과정 위주의 교육을 받아야 할 필요성에 대해서도 많은 논란과 회의가 증가하고 있다.

또한 대학이 과연 효과 있는 투자인가에 대한 논란 역시 계속되고 있다. 대학을 졸업하고서도 좋은 직장을 잡지 못하여 학생 대출금을 제때 갚지 못하는 경우도 많기 때문에, 고등학교 단계에서의 진로교육이 과연 효과적으로 이루어지고 있는지에 대한 반성이 요구되고 있다. 국어, 수학, 과학 위주의 학과 공부와 실질적인 기술과 지식의 습득사이에서의 갈등은 오래된 것이나 빠른 시일 내에 해결될 것 같은 전망은 보이지 않는다.

체계적인 진로지도 및 직업교육을 실시하고 있는 독일의 경우 직업학교 등이 체계적으로 운영되고 있는 것으로 보이지만 비판이 따르고 있다. 초등학교 4학년 이후에 진로를 결정해야하는 제도에 대한 부작용이 계속 지적되고 있다. 초등학교 4학년 이후에는 자신의 계열에 따라서 고등교육을 받을 수 있는 기회가 급격히 감소한다는 것이고 이러한 제도의 실시가 교육불평등과 사회적 계층차이를 야기했다는 비판을 지속적으로 받고 있다. 많은 나라들이 교육을 사회의 불평등과 차별을 완화하고 개선하기 위하여 공교육에 의존하고 있는 상태에서 독일과 같은 유연성이 결여된 제도는 교육과 사회이동의 불평등을 심화시킬 수 있는 가능성이 많다.

반면에 핀란드의 경우에는 인문고등학교와 직업고등학교가 분리되어 있지만 최근 들어서 직업고등학교와 인문고등학교 사이의 협력이 증진되어 있고, 직업고등학교 학생들에게 대학입학자격시험을 준비할 수 있도록 배려해주는 등 고등교육에 대한 기회의 문호가 넓어지고 있다.

또한 핀란드에서 인문고등학교 보다 직업고등학교에 입학하는 학생수가 증가하고 있는 추세라는 것은 취업난 등 국가, 세계 경제의 불황 등의 영향도 있겠지만 그만큼 직업교육의 질이 우수하다는 것 때문이라는 것을 유추할 수 있다.

일본의 경우에는 전수학교라는 것이 있는데 이는 직업교육 과정을 담당하는 각종학교이지만 진학자수는 0.3퍼센트 정도밖에 되지 않는 것이 독일과 핀란드와 대비를 이룬다. 일반고교 진학비율은 97퍼센트 대에 달하지만 일본의 경우에는 고등학교 졸업 후 전수학교에 15-6퍼센트 정도의 학

생이 진학을 한다. 대학진학률은 2011년의 경우 53.9퍼센트이고 고등학교 졸업 후 취업하는 학생의 비율은 16.3퍼센트이다. 전수학교를 중학교 졸업 후 진학하는 경우보다 고등학교 졸업 후 진학하는 경우가 상당히 높은 것은 일본 역시 직업교육 문제에 있어서는 독일이나 핀란드보다 덜 체계적이라는 것을 유추해 볼 수 있다. 일본 역시 고등학교 교육이 과열 대학입시 교육 중심으로 운영되고 있고 이는 직업교육 및 진로교육에 대한 교육적 사회적 관심이 더욱 필요하다는 것을 보여준다.

교육은 역사적으로 사회 계층간 이동을 용이하게 하고 기회의 평등을 통하여 사회의 불평등을 완화하고 해소하려는 수단으로 이용되어 왔다. 많은 나라들이 국가 주도로 교육시스템을 세우고 교육제도로 운영해 왔다. 미국의 경우 자금을 지원하는 중앙정부와 지역정부 사이에 교육과정이나 성과 등의 문제로 충돌과 갈등을 일으키기도 하지만 교육의 지역주의의 전통은 오늘날에도 계속되고 있다. 독일의 경우는 국가주의 교육체계의 긍정적이고 효과적인 결과를 보여준 대표적인 나라로 꼽히지만 그 체제를 자세히 검토해보면 유연성이 결여되어 있는 지나치게 경직된 제도의 운영으로 교육 형평성을 저해하기도 한다. 일본의 경우는 중학교 졸업 후 대부분 대학입시 준비를 위한 인문계 고등학교로 진학을 하고 과도한 대입경쟁으로 이어져 학생들에게 선택의 좁은 여지를 제공하고 있다. 미국 역시 직업교육과 학문적 지식 위주의 교과과정의 효용성에 대한 논란이 고등학교 교육의 쟁점의 중심에 서있다.

미국, 독일, 그리고 핀란드는 의무교육기간이 아니더라도 고등학교 교육까지 혹은 그 이상까지도 무상으로 제공하고 있고 일본의 경우는 고등학교 기간을 의무교육기간으로 지정하지는 않았지만 고등학교 과정 수업료를 무상화 했다. 미국은 고등학교 교육까지 무상으로 제공된다 하더라도 지역과 학교에 따라 교육의 질이 천차만별이기 때문에 교육기회의 형평성을 위한 무상교육의 취지는 많이 약해져 있고 따라서 교육의 질을 제고하기 위한 정책 개발과 실행에 그 노력과 관심이 집중되고 있다.

우리나라의 경우 고등학교 의무교육을 실행하기 위해서는 무상교육화 보다 의무교육화가 선행되어야 한다는 주장에 대한 설득적인 논리가 필요하다. 의무교육체제를 완성시킬 당시 학교 시설 부족 등을 해결하기 위하여 사학재단의 학교 설립을 적극 권장하고 지원해왔기 때문에 외국의 사례와 같은 공립, 사립의 구분이 불분명하다. 게다가 각급 사립학교 역시 국가의 지원을 받고 있기 때문에 정부가 주도하는 교육정책으로부터 완전히 자유롭지 못하다. 우리나라의 고등학교는 특수목적고, 자사고, 일반고, 실업계 고등학교, 마이스터 고등학교 등 고등학교 과정이 의무교육화 되

있을 때 어떤 식으로 운영방식이 개선되어야 하느냐에 대한 계획도 필요하다. 현재 실행되고 있는 고교다양화 정책이나 학교선택제와 같은 제반 제도들이 고등학교 의무교육화와 함께 정비되어야 할 필요가 있다.

독일과 핀란드의 사례에서 봤듯이 우리나라에서는 중학교 과정과 더불어 고등학교 내에서의 진로지도와 직업교육에 대한 제도적 보완이 절실히 필요하다. 우리나라의 대학 진학률이 80%를 웃돌긴 하지만 대학 진학 전에 많은 선택의 폭이 있다는 것을 고등학교 3년 동안 경험하게 하는 것이 중요하다. 직업교육에 대한 인식의 전환과 실질적으로 쓰일 수 있는 직업교육 프로그램의 개발, 그리고 인문계 고등학교 내에서의 직업교육에 대한 접근성 확대 등은 고등학교 과정이 의무교육화 되었을 때 조금 더 체계적으로 정비되어 나갈 수 있다.

의무교육의 세계적 동향은 교육의 질을 향상시키고 학생들이 교육과정을 마쳤을 때 지역사회, 국가사회의 건설적인 구성원으로서의 자질과 기술을 가지고 평생학습의 자세를 가지는가에 초점이 맞춰지고 있다. 경제적인 안정이 행복한 삶의 중요한 요소로 자리 잡고 있는 상황에서 학교교육을 통하여 경제적인 독립성을 장려할 수 있는 방향의 교육 목표 설정도 중요하다고 볼 수 있다. 즉 의무교육 기간 동안 단순하게 기간만을 연장하는 노력이 아니라 교육과정과 교육제도를 재정비하는 정책적인 노력 역시 중요하다.

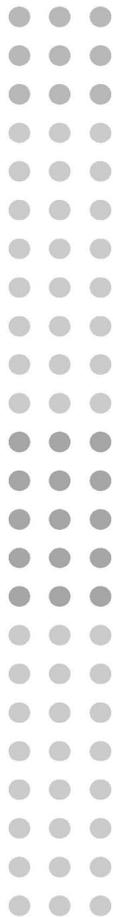
〈표 V-22〉 주요국의 의무교육 비교표

	미국	독일	일본	핀란드
의무교육기간 (연령 또는 연한) *유아교육포함여부 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 주마다 다름 • 의무출석연한은 보통만5-8세부터 16-18세 정도 유아교육은 의무교육이 아니며 선택이고 자비부담, 저소득층을 위한 공립 유아교육기관이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교의무를 일반학교 의무와 직업학교 의무로 규정하여 9-10년의 일반학교 의무, 2-3년의 직업학교 의무기간을 합하여 11-13년이 의무교육기간. 유치원은 의무교육이 아니며 무상의 범위는 소득에 따라 차등화 	<ul style="list-style-type: none"> • 9년 유아교육은 포함되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육기간 9년 (7-13세) 종합학교 1-9학년 유아교육은 의무교육이 아니고 선택이며 자비 부담
의무교육단계의 공동교육과정과 그 비중	<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육단계에서 각 학년별 과목별 교육과정은 각 주가 정한 표준 학습기준(Standards of Learning)에 명시되어 있음. 구체적인 교육내용과 방법은 그 기준에 따라 학교, 교사의 재량에 따라 정해짐. • 공동교육과정의 중요성은 학교의 책무성을 높이기 위하여 주별로 실시하는 일제교사의 성적 때문에 높아지고 있는 추세임. 	<ul style="list-style-type: none"> • 초등교육과정 4년, 중등1단계 6년간의 일반교육과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동교육과정이 존재하고 비중은 매우 큼. 단 교육과정운영특례를 인정받는 학교들이 존재함 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 의무교육단계에서 각 학년별, 과목별, 핵심 교육과정을 국가에서 정함: 교육과정 목표, 과목별, 학년별 시간 배정 • 학교 및 교사-교육과정의 교육내용과 방법은 단위학교 및 교사들이 자율적으로 결정(국가의 목표와 시간배정이 범위 내에서)공동교육과정의 비중과 선택 교육과정의 비중이 따로 나누어지는 것이 아니라 국가가 정한 목표와 시간 배정의 범위 내에서 자율적으로 교육내용과 방법을 결정하는 체제임
의무교육법과 의무취학의 예외 조항	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 각 주는 의무출석법을 제정하여 실시하고 있음. 공립학교가 아니라도 해당 주의 법에서 인정된 사립학교에 재학하거나 홈스쿨링을 받으면 된다. 홈스쿨 규제에 관한 법은 주마다 다양하다. 또한 심리적, 신체적인 제약이 있을 경우에 의무취학을 유예할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 공교육 이외의 교육기관인 사립학교와 대안학교는 국가에서 인정받는 경우 허용됨. 홈스쿨링은 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 병약, 발육불완전, 그 밖의 피치 못할 사유로 인하여 취학이 곤란하다고 인정된 자에 대하여 취학의무를 유예 또는 면제함 	<ul style="list-style-type: none"> • 1921년에 의무교육법을 제정하여 지금까지 운영되고 있고 예외조항은 아동이 정신적 신체적으로 어려움이 있을 때 검사를 받고 1년을 유예시킬 수 있음. 정신적 신체적 검사를 통해 1년 먼저 입학할 수도 있음
취학의무 위반에 대한 규제 장치 및 그 실효성	<ul style="list-style-type: none"> • 취학의무 위반에 대한 규제장치로는 벌금이 있으나 실질적인 규제는 거의 일어나지 않고 있고 미취학시키는 사례보다는 학교에 등록을 해놓고 상습결석을 하는 학생의 보호자에 대한 소송이 	<ul style="list-style-type: none"> • 부모가 의무교육기간에 자녀를 학교에 보내고 수업 및 관련행사에 참여시킬 책임이 있으며 부모는 이와 관련된 의무를 수행하지 않을시에는 행정집행법에 의거한 강제수단을 학교 감독청이 집행 	<ul style="list-style-type: none"> • 10만원 이하의 벌금을 부과함. 과거에는 사례가 있었으나, 근래에는 독촉장을 발부할 뿐 벌금을 부과한 사례는 나타나지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 정당한 사유 없이 자녀를 취학시키지 않을 경우 벌금 부과 하지만 대안교육이나 홈스쿨링을 통해서도 의무교육을 대체할 수 있음: 이 경우 교육당국의 모니터링을 받음 • 다양한

V. 주요국의 의무교육제도 전개과정과 쟁점

	미국	독일	일본	핀란드
	대부분이지만 효과있는 대처가 부족하여 실효성은 의문임			대체교육프로그램을 인정하고 있기 때문에 의무교육 해당 연령의 아동을 학교에 취학시키지 않음으로 해서 별금을 받는 경우는 거의 없음
무상교육의 범위 (수업료, 입학금, 교과서, 급식 등)	<ul style="list-style-type: none"> 수업료는 무료이나 학기초 교과서 대여료, 등록비 등은 학부모 부담이다. 급식은 자비부담이 원칙이나 소득 수준에 따라서 무상급식이나 일부 지원이 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> 수업료 등록금 무상, 교과서를 포함한 수업교재와 등하교 교통비 	<ul style="list-style-type: none"> 수업료와 교과서 무상 	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육기간(종합학교 제학) 수업료, 입학금, 교과서, 급식, 통학비, 학용품일체 고등학교과정(비의무교육): 수업료, 입학금, 급식을 무상으로 지급
고등학교 진학제도 및 진학률	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 공립학교는 유치원부터 12학년까지 무상으로 제공되며 8학년부터 9학년으로 진급하는 비율은 98퍼센트에 다다르나 고등학교를 4년 내에 졸업하는 비율은 전국평균 75퍼센트 정도 밖에 되지 않음 고등학교에 진학하는 방식은 일부 사립학교나 특수목적고(과학고등학교, 프렙스쿨, 차터스쿨 등)를 제외하고는 거주지에 있는 학교에 자동으로 입학가능 	<ul style="list-style-type: none"> 고등학교는 중등교육 2단계 11-13학년. 일반고등학교 진학율은 55.4%이며 나머지는 직업학교에 진학 	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 거주지 인근학교 배정. 일부 지역에서 학교 선택제 실시. 고교 진학율은 98%를 웃뽀 	<ul style="list-style-type: none"> 고등학교는 인문고등학교와 직업고등학교 두가지 고등학교 입학은 종합학교 내신성적을 바탕으로 경쟁선발 2007년기준 인문고등학교 진학율 51% 직업고등학교 41% 인문고등학교의 진학율은 낮아지는 편이고 직업고등학교 진학율은 높아지고 있는 편임
의무교육과 관련한 주요 이슈 (의무교육확대시 취학전면제 or 고교, 교육재정배분 효율성 등)	<ul style="list-style-type: none"> 현재 미국의 의무교육에 관한 주요 쟁점은 의무출석 기간의 연장에 대한 관심과 논란이다. 중도탈락자와 4년내에 고등학교 졸업률이 다른 선진국에 비해 현저히 낮은 현상이 계속되자 의무출석을 18세까지 연장하려는 제도적인 노력이 계속되고 있으나 그 효과에 대해서는 상반된 연구결과 등 의견이 분분하다. 	<ul style="list-style-type: none"> 일반교육과 직업교육으로 이원화한 의무교육 규정의 복잡성 주별로 상이한 의무교육을 통일하는 문제 사립학교의 등장과 대안교육의 흐름으로 인해 국가주의 교육체제에 긴장이 조성되고 있음 Bologna협약에 따른 유럽연합 차원의 교육시스템 균질화라는 과제도 떠안고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육재정 분담 주체(국가와 지자체) 의무교육 기간 연장(유아교육포함 여부) 	<ul style="list-style-type: none"> 학교선택제 문제: 의무교육기관 취학을 이전의 배정제에서 선택제로 바꿈: 일부학부모들이 자신들의 자녀가 인근학교에 배정되지 못함으로 인한 불만 표출. 일정비율을 인근학교 학생들을 배정하는 방식으로 개선 사립학교 지원문제: 핀란드에서는 사립학교 학생들의 학비도 모두 지원해줌- 공공예산의 사립학교 지원에 대한 일부의 불만이 있음
한국교육에 주는 시사점	<ul style="list-style-type: none"> 미국은 유치원에서 고등학교 교육까지 무상으로 제공되고 	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육 연한은 동일하게 하는 대신에 지역에 따라 무상교육의 범위와 내용을 	<ul style="list-style-type: none"> 고등학교를 의무교육에 포함하기보다는 수업료 무상화를 실시하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육과 무상교육을 구분할 필요가 있음 고등학교 과정의 의무교육

	미국	독일	일본	핀란드
	<p>있음에도 불구하고 고등학교 졸업률이 낮고 의무출석이 18세인 주들의 고등학교 4년 졸업률도 전국평균(75.5% 2008-2009 기준)을 크게 상회하지 않기 때문에 의무출석의 법적인 규제보다는 교육의 질과 학생들이 교육을 경험하는 과정에 초점을 맞추고 있다. 이는 우리나라가 단순히 복지의 차원에서 고등학교 교육을 의무교육화 하려는 건지 다른 목적과 비전이 존재하는지에 대한 담론이 충분히 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있다.</p>	<p>다르게 하는 방안이 효율적일 수 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> • 직업교육의 활성화를 전제로 한다면 일률적인 12년제 의무교육이 아닌 독일과 마찬가지로 일반교육(인문교육)의 의무교육연한과 그에 상응하는 직업교육 연한을 별도로 규정하는 방안이 타당할 수도 있음 • 무상교육의 지원과 범위를 일률적으로 보편적 복지의 원칙에 기반을 두지 않고 소득에 따른 차등 무상적용을 하는 방안 		<p>도입을 위해서는 보다 분명한 국가차원의 비전과 방향이 있어야 함. 사립학교 비중이 높은 한국에서 의무교육제도 도입으로 나타날 수 있는 사립학교 소유구조 개편에 대한 대비와 준비가 필요함</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국민들의 고등학교 의무교육에 대한 필요와 요구를 면밀히 고려할 필요가 있음



Ⅵ. 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석

1. 적합성 분석을 위한 준거 모형
2. 준거별 적합성 분석 결과
3. 우리나라 고등학교 의무교육
실시의 적합성 여부

VI.

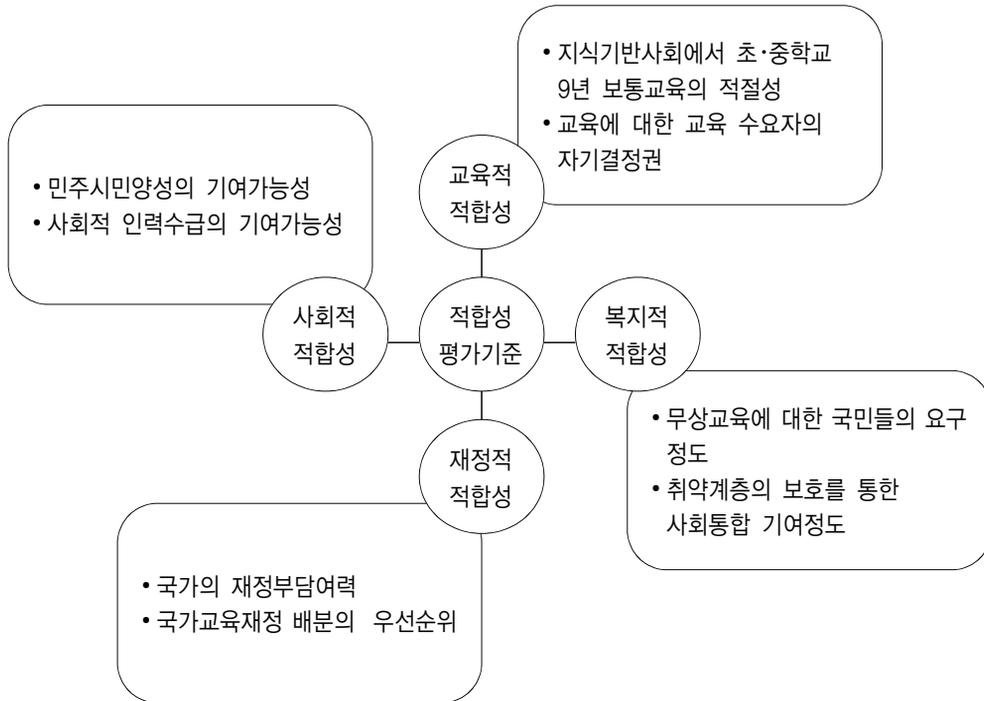
고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석

1. 적합성 분석을 위한 준거 모형

우리나라에서의 의무교육제도의 논의 및 외국의 의무교육관련 논쟁을 분석하여 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 분석하기 위한 준거들을 교육적·사회적·복지적·재정적 적합성 측면으로 분류하였다. 이 준거들의 타당성은 전문가들을 대상으로 한 다섯 차례의 전문가 협의회와 델파이 조사를 통하여 검증되었다. 교육적 적합성은 교육의 본질과 관련하여 내용적 측면과 학생과 학부모의 선택과 관련된 준거이다. 사회적 적합성은 고등학교 의무교육제도 도입의 경제적 효과로서 민주시민의 양성 및 사회적 비용 감소, 그리고 인력수급 등과 관련된 준거이다. 복지적 적합성은 고등학교 의무교육제도의 도입이 사회의 통합에 미치는 영향과 관련된 것으로 무상교육에 대한 국민들의 요구와 취약계층의 보호에 기여하는 정도와 관련된 준거이다. 재정적 적합성은 실행가능성 차원에서 국가의 재정부담 능력과 국가재정배분의 우선순위에 관련된 준거이다.

〈표 VI-1〉 고등학교 의무교육 적합성 분석 차원, 준거 및 하위준거

차원	준거	하위 준거
교육의 본질	교육적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 12년 교육의 필요성/교육과정의 적절성 • 학부모와 학생의 선택권
경제적 효과	사회적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 민주시민의 양성 기여 가능성/사회적 비용 감소 • 사회의 인력수급에 미치는 영향
사회통합 효과	복지적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 무상교육에 대한 국민들의 요구 반영 • 취약계층의 보호
실행가능성	재정적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 재정부담 능력 • 국가재정배분의 우선순위



[그림 VI-1] 고등학교 의무교육 적합성 분석 준거 모형

가. 교육적 적합성: 교육의 본질적인 측면

교육적 적합성 준거는 학생의 발달 측면에서 교육연한의 연장 필요성과 교육내용의 측면에서 고등학교 의무교육제도의 도입이 적합한 지를 검토하고 학부모와 학생의 취학여부에 대한 선택권을 검토한다. 이와 관련하여 핵심적으로 검토할 문제는 다음과 같다.

첫째, 지식의 습득, 활용, 창조가 중요한 지식기반사회에서 적응하기 위해 학생들은 최소한 몇 년간의 교육을 받아야 하는가? 이 질문은 우리나라에서 현행 초등학교 6년과 중학교 3년의 교육이 학생들이 지식기반사회에서 적응하는데 충분한지에 대한 검토를 필요로 한다.

둘째, 현행 고등학교의 교육과정이 지식기반사회에 요구에 적합한 방식으로 구성되어 있는가를 검토할 필요가 있다. 의무 교육기간이 9년에서 12년으로 연장된다고 하더라도 만일 늘어난 3년의

교육과정이 적합하지 못하다면 의무교육제도 도입의 타당성을 잃게 된다. 따라서 현행 고등학교 체제와 교육과정에 대한 면밀한 검토를 필요로 한다. 고등학교는 중학교와 달리 조금 더 다양성과 개방성을 필요로 하는데, 의무교육제도가 이러한 교육의 다양성과 개방성을 행여 훼손할 수 있는 것은 아닌지 등에 대한 검토가 있어야 한다.

마지막으로 고등학교 취학 여부에 대한 학생 또는 보호자의 권한의 인정 여부이다. 의무교육제도 도입의 핵심 쟁점 중의 하나는 국가가 취학의 의무를 강제하는 것이 합당한가이다. 고등학교 교육이 인간의 생존에 필수적일 만큼 중요하고 의미가 있다고 하더라도 과연 국가가 이를 강제할 수 있는가에 대한 논쟁이다. 이는 필수적으로 개인에게 중요하고 의미 있는 것의 판단을 개인에게 유보할 것이냐 국가가 행사할 것이냐의 문제이기도 하다. 또한 이 문제는 교육을 통한 국민의 통제가능성에 대한 우려와도 관련이 된다. 의무 교육제도를 통해서 국가가 국민에게 특정이념을 주입할 가능성이 있는가의 문제이다.

나. 사회적 적합성: 의무교육제도의 인력 양성 효과 측면

사회적 적합성은 의무교육이 가져올 수 있는 효과 중 민주시민의 양성, 인력수급, 사회적 비용 등과 관련된 경제적 효과와 관련된 준거이다. 이와 관련하여 핵심적으로 검토할 문제는 다음과 같다.

첫째, 고등학교 의무교육이 사회의 유지에 필수적인 민주시민의 양성에 기여하는가이다. 학교교육의 주요 목표의 하나는 민주시민의 양성이다. 따라서 늘어난 3년의 교육기간이 사회 유지에 필수적인 민주시민의 양성에 기여할 수 있는가를 검토할 필요가 있다. 물론 고등학교에서의 민주시민양성의 가능성은 교육과정과 긴밀히 관련되어 있음은 주지의 사실이나 의무교육의 실시로 그 가능성이 높아질 것인가가 관건이다. 이와 더불어, 고등학교 취학을 의무화할 때 청소년의 탈선이 줄어들고 결과적으로 질서유지에 필요한 사회적 비용의 감소가능성을 검토할 수 있다. 고등학교의 의무취학으로 학교에서의 학생들의 보호(custody) 시간이 증가하고 이에 따라 상대적으로 학교 밖에서 비행 문제를 일으킬 수 있는 시간을 감소시키는 결과로 나타날 것인가를 검토한다.

둘째, 고등학교의 의무교육이 사회의 인력수급의 측면에서 긍정적인 기여를 할 수 있는가를 검토한다. 이는 의무교육제도의 도입이 사회에서 필요한 인력수요와 공급과의 대응관계에 미치는 영향을 검토할 필요가 있음을 시사한다. 이러한 문제는 의무교육도입에 따라 고등학교 교육이 무상

화 되었을 때 학부모들이 인문교육을 선호하게 될 때 결과적으로 특성화고등학교 등 직업교육에 대한 기피현상을 가져올 수 있음을 의미한다.

다. 복지적 적합성: 의무교육제도의 사회 통합 효과 측면

복지적 적합성은 고등학교 의무교육제도의 도입이 소득재분배와 사회에서 계층 간 형평성에 미치는 영향을 검토하는 준거이다. 이와 관련하여서는 다음과 같은 문제를 집중적으로 검토한다.

첫째, 고등학교 무상교육에 대한 국민의 요구정도이다. 이는 고등학교 무상교육에 대한 국민들의 실제 요구정도와 관련된 문제로 더 많은 사람들이 요구할수록 정책의 필요성과 적합성은 높아진다.

둘째, 고등학교 의무교육이 취약계층을 보호하는데 기여할 수 있는가이다. 이는 경제적 형편이 어려워 고등학교에 진학하지 못하는 학생들이 고등학교 의무교육제도의 도입으로 고등학교에 진학하게 되거나, 고등학교 등록금을 충당할 수 있으나 다른 부분에 대한 가치분 소득이 없는 계층에 실질적인 도움을 주게 되는 가를 검토한다. 취약계층의 보호는 결과적으로 사회적 통합의 가능성을 높여 주게 된다.

라. 재정적 적합성: 의무교육제도의 경제적 효과성

재정적 적합성은 국가의 재정이 고등학교 의무교육제도 도입에 필요한 재정을 확보할 수 있는가이다. 이와 관련하여서는 다음의 문제를 면밀히 검토할 필요가 있다.

첫째, 고등학교 의무교육제도 도입에 필요한 재정을 확보할 수 있는가이다. 이와 관련하여서 고등학교 의무교육재정소요를 산정할 필요가 있다. 또한 고등학교 의무교육제도의 도입이 현재의 초등학교와 중학교 교육여건에 부정적인 영향을 주지 않아야 한다.

둘째, 재정투자의 우선순위를 검토할 필요가 있다. 최근 만 5세에 대한 교육비 지원이나 영유아 보육비 지원을 검토하고 있다. 따라서 한정된 재원을 고려할 때 고등학교에 대한 의무교육지원이 우선인지 영유아교육에 대한 투자가 우선시 되어야 할지에 대한 정책적 선택이 필요하다.

2. 준거별 적합성 분석 결과

가. 교육적 적합성

2차 델파이 조사를 통해 연구과정에서 도출한 고등학교 의무교육 실시의 적합성 판단의 8개 준거에 따른 적합성 정도에 관한 의견을 수렴하였다. 그 결과 8개의 준거에 따른 적합성 정도의 평균은 3.37(5점 만점)이고, 그 중 교육적 측면의 준거인 ‘지식기반사회에서의 9년 보통교육 적절성’과 ‘교육에 대한 자기 결정권’의 평균은 3.19로 다른 측면의 평균보다 낮았다(사회적 측면의 적합성 준거 평균: 3.46, 복지적 측면의 적합성 준거 평균: 3.70).

‘지식기반사회에서의 9년 보통교육 적절성’에 관한 준거의 평균은 3.29으로 다른 준거들에 비해 고등학교 의무교육 실시의 적합성 정도가 낮은 편이었다. 총 34명의 응답자 중 12명(35%)이 적합함, 6명(18%)이 매우 적합함을 선택하여 18명(53%)의 응답자가 ‘지식기반사회에서의 9년 보통교육 적절성’ 준거에 따라 고등학교 의무교육을 실시하는 것이 적합하다고 응답하였다. 또한 ‘교육에 대한 개인의 자기 결정권’에 관한 준거의 평균은 3.09으로 다른 준거들에 비해 고등학교 의무교육 실시의 적합성 정도가 매우 낮은 편이었다. 총 34명의 응답자 중 5명(15%)이 적합함, 5명(15%)이 매우 적합함을 선택하여 10명(30%)의 응답자가 ‘교육에 대한 개인의 자기 결정권’ 준거에 따라 고등학교 의무교육을 실시하는 것이 적합하다고 응답하였다(표 VI-2 참조).

〈표 VI-2〉 교육적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)

적합성 판단준거 (교육적 적합성)	매우 적합하지 않음		↔	매우 적합함		평균
	1	2	3	4	5	
① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	3 (8.8%)	8 (23.5%)	5 (14.7%)	12 (35.3%)	6 (17.6%)	3.29
② 교육에 대한 개인의 자기결정권	1 (2.9%)	10 (29.4%)	13 (38.2%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	3.09

1) 고등학교 교육의 필요성(의무교육 기간 연장의 필요성)

1990년 이후 세계는 급변하게 되었다. 산업화 사회에서 지식기반사회로 바뀌었다. 따라서 교육 또한 산업화 사회에 적합한 기술인을 양성하는 것에서 벗어나 지식기반사회에 적합한 끊임없는 변화에 적응하고, 새로운 아이디어를 창출할 수 있는 창의성을 갖추며, 세계적인 안목을 갖춘 인재의 양성이 필요하다. 따라서 훈련, 습득에 중점을 둔 학습의 정의가 빠른 변화에 능동적으로 대응해 가는 과정으로 변화되어야 한다. 또한 21세기가 요구하는 환경이 변화되었다. 이제는 자기 스스로 문제를 발견하고, 해결을 위한 목표를 세우고, 스스로 정보를 수집, 분석, 해결하는 자기 주도적인 학습능력이 필요한 시대이다(송영수, 2000). 이에 따라 체계적인 학교 교육의 중요성은 더욱 강조된다.

대부분의 선진국에서 고등학교 무상교육은 이미 보편적으로 실시되고 있다. 또한 선진국들은 의무교육의 연장을 연장하기 위해 노력하고 있다. 미국의 경우에 대부분의 주에서 고등학교까지 무상교육을 실시하고 있으며, 현재 20개의 주에서 만 18세 까지 의무출석을 법으로 지정하고 있으나, 의무교육을 고등학교 졸업 시까지 연장하려는 법적인 움직임도 많다. 미국의 오바마 대통령도 2012년 국정연설에서 모든 주가 학생들을 18세 까지 학교에 다니도록 법으로 정해야 한다는 취지의 발언을 하였다. 이는 교육의 중요성을 역설한 것이기도 하지만 85퍼센트 안팎 밖에 되지 않는 고등학교 졸업률과 중도탈락자로 야기되는 여러 가지 사회문제에 조금 더 적극적으로 대응하기 위해서이다.

독일의 경우, 16개 주별 「학교법」은 학교의무를 일반학교의무(Allgemeine Schulpflicht)와 직업학교의무(Berufschulpflicht)으로 규정하고 있다. 이에 따라 학교의무 기간이 정해져 있는데, 대부분의 주에서 9-10년의 일반학교 의무와 2-3년의 직업학교 의무를 합하여 총 11-13년을 의무교육기간을 규정하고 있다.

일본의 의무교육제도는 학제가 형성되던 당시부터 논의되기 시작하였다. 1871년(메이지 4년)에 문부성을 설치하고, 이듬해인 1872년 학제를 공포하였다. 1886년(메이지 19년)에는 학교령을 공포하였다. 일본에서 의무교육이 본격화된 시점은 1900년으로 볼 수 있다. 이때부터 4년제 진조(尋上)소학교의 수업료 무상이 실현되었다. 오늘날과 같은 형태의 의무교육이 자리 잡은 것은 1947년부터라고 할 수 있다. 이 당시 새로운 학제 개혁이 이루어지고, 의무교육은 초등교육과 전기 중등교육 9년간으로 확대되었다. 이후 일본의 의무교육은 비교적 안정적으로 이루어져왔으나, 2005년

중앙교육심의회에서 의무교육의 제도, 역할 및 비용을 새로운 시각에서 논의하기 시작하였다. 또, 2010년부터는 고등학교 무상화가 실현되었다.

핀란드에서는 초등학교와 중학교 단계인 종합학교 9년 과정이 의무교육 기간이며, 학생들의 대상 연령은 7-13세이다. 종합학교 1-6학년에 해당하고 초등학교 과정의 의무교육은 1921년부터 시행이 되었으며, 종합학교 7-9학년에 해당하는 중학교 과정의 의무교육은 1970년대 초반 종합학교 제도가 도입되면서 연계하여 시행되었다. 고등학교 단계인 인문고등학교 및 직업고등학교는 모두 무상교육으로 이루어지고 있다.

이상의 사례에서 검토한 바와 같이 대부분의 선진국들이 고등학교까지 무상교육을 실시하고 있으며, 의무교육연한은 9년 내지 12년을 설정하고 있는 것은 고등학교 교육의 필요성은 인정하는 것으로 해석할 수 있다.

고등학교 교육의 필요성에 대해서 전문가들의 의견을 수렴한 결과, 대부분의 전문가가 고등학교 교육의 필요성에 공감하였다. 모든 학생에게 고등학교 교육이 필요한가에 대해서 델파이 조사에 참여한 34명의 전문가 중 24명이 긍정적으로 응답하였으며, 6명이 부정적으로 응답하였다(표 VI-2 참조).

〈표 VI-3〉 고등학교 교육의 필요성 델파이 조사 결과(2차)

문 항	매우 적합하지 않음		↔	매우 적합함		평균
	1	2	3	4	5	
모든 학생에게 고등학교 교육이 필요하다.	2 (5.9%)	4 (11.8%)	4 (11.8%)	10 (29.4%)	14 (41.2%)	3.88

현행 9년의 의무교육기간이 지식기반사회에서의 생존에 필요한 만큼의 충분한가에 대해서 전문가들은 교육연한의 문제는 의무교육의 내용과 제도운영의 실제와 긴밀히 관련되어 있음을 지적한다. 즉 무조건 지식기반사회에서 생존하기 위해 12년의 교육을 받아야한다는 주장보다는 어떤 내용을 어떻게 가르칠 것인가의 논의가 선행되어야 함을 지적한다.

교육의 내용과 체제에 관한 주요 논의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육내용의 측면에서 고등학교 교육의 다양성을 존중하면서, 의무교육에 필요한 기본적인 소양과 국민통합을 위한 교과과정의 개발이 중요하다. 또한 최소한의 교육 목표를 제시하고 각 급

학교들이 이를 준수하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 고등학교 운영체제의 측면에서 현행 9년의 의무교육연한은 공통교육과정으로 유지하고, 향후 3년은 심화선택과정으로 운영하여 계속교육을 위한 인문학의 확대과정과 직업선택 및 직업 준비를 위해 직업교육을 강화하여야 한다. 심화선택과정의 운영에서 학생들이 필요에 따라 서로 다른 심화과정간에 이동이 허용되어야 한다.

현행 고등학교 교육과정이 의무교육에 적합한가를 분석하기 위해서, 교육내용, 고등학교 교육의 목표, 다양한 교육과정 운영, 고등학교 교육의 다양성과 창의성, 대안학교의 설립, 유급제도, 졸업 요건 등과 관련하여 조사한 결과 전반적으로 적합성이 부족한 것으로 나타났다.

현행 고등학교 교육과정에 대해서 34명의 전문가 중 4명이 적합하다고 한 반면에 20명은 적합하지 않은 것으로 지적하였다. 교육목표와 관련하여 현재의 대학입시중심교육에서 고등학교만의 교육목표가 정해져야 한다는 질문에 30명이 동의하였고, 동의하지 않는 전문가는 없었다. 고등학교 의무교육을 위해서는 현행보다 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다는 질문에 31명이 동의하였고, 이에 동의하지 않는 전문가는 없었다. 고등학교 의무교육을 실시할 경우 모든 학생이 동일한 교육과정을 이수해야 한다는 질문에 대해서 28명이 동의하지 않았고, 동의한 전문가는 한명도 없었다. 고등학교 의무교육은 고등학교 교육의 다양성과 창의성을 훼손한다는 질문에 10명이 동의하였고, 16명은 동의하지 않았다. 고등학교 학력이 인정되는 다양한 대안학교가 설립되어야 한다는 질문에 24명이 동의하였고, 5명은 동의하지 않았다. 의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다는 주장에 대해서 28명이 동의하였고, 동의하지 않은 전문가는 없었다. 의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다는 주장에 대해서 22명이 동의하였고, 7명이 동의하지 않았다. 고등학교의 졸업요건을 강화해야 한다는 질문에 대해서 23명이 동의하였고, 4명은 동의하지 않았다.

〈표 VI-4〉 고등학교 교육 델파이 조사 결과(2차)

문 항	매우 적합하지 않음		↔			매우 적합함		평균
	1	2	3	4	5			
현행 고등학교 교육내용은 의무교육에 적합하다.	5 (14.7%)	15 (44.1%)	10 (29.4%)	3 (8.8%)	1 (2.9%)			2.41
현재의 대학입시중심 교육체제에서 벗어나 교육과정의 질적 제고를 바탕으로 고등학교만의 교육 목표가 정해져야 한다.	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (11.8%)	13 (38.2%)	17 (50.0%)			4.38
고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (8.8%)	18 (52.9%)	13 (38.2%)			4.29
고등학교 의무교육을 실시할 경우 모든 학생이 동일한 교육과정을 이수해야 한다.	11 (32.4%)	17 (50.0%)	6 (17.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)			1.85
고등학교 의무교육은 고등학교 교육의 다양성과 창의성을 훼손한다.	5 (14.7%)	11 (32.4%)	8 (23.5%)	9 (26.5%)	1 (2.9%)			2.71
고등학교 학력이 인정되는 다양한 대안학교가 설립되어야 한다.	0 (0.0%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	15 (44.1%)	9 (26.5%)			3.82
의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다.	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	11 (32.4%)			4.15
의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다.	2 (5.9%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	14 (41.2%)	8 (23.5%)			3.62
고등학교의 졸업요건을 강화해야 한다.	0 (0.0%)	4 (11.8%)	7 (20.6%)	14 (41.2%)	9 (26.5%)			3.82

3차 델파이 조사 결과, 고등학교 의무교육제도 도입을 위해서는 고등학교 교육과정을 전반적으로 재구성할 필요가 있다는 점에 많이 동의하였다. 또한, 모든 학생이 이수해야 할 최소한의 공통 과정을 제시하여야 한다는 점과 교육내용의 측면에서 인성교육과 직업진로교육을 강조할 필요가 있다는 점에 높은 동의 정도를 보였다. 그리고 각 학생의 진로에 맞는 심화교육이 이루어져야 한다는 점에도 동의하는 반응이 많았다(표 VI-5 참조).

〈표 VI-5〉 고등학교 교육과정 델파이 조사 결과

문 항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
의무교육에 적합하도록 고등학교의 교육과정을 전반적으로 재구성하여야 한다.	1 (2.9%)	5 (14.7%)	22 (64.7%)	6 (17.6%)	2.97
모든 학생이 이수해야 할 최소한의 공통과정을 제시하여야 한다.	0 (0.0%)	2 (5.9%)	21 (61.8%)	11 (32.4%)	3.26
교육과정에서 인성교육을 강조해야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	13 (38.2%)	16 (47.1)	3.29
교육과정에서 직업진로교육을 강조해야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	16 (47.1%)	13 (38.2%)	3.21
고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	19 (55.9%)	10 (29.4%)	3.12
고교 교육에서는 각 학생의 진로에 맞는 심화교육이 이루어져야 한다.	2 (5.9)	3 (8.8%)	22 (64.7%)	7 (20.6%)	3.00

또한 3차 델파이 조사 결과, 학교운영의 측면에서 학교별로 특성화를 강화할 필요가 있으며, 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다는 점에 교육 전문가들이 높은 동의정도를 보였으나 현행 특목고, 특성화고, 자율고 정책 지속에 대해서는 상대적으로 낮은 동의정도를 보였다(표 VI-6 참조).

〈표 VI-6〉 고등학교 학교체제와 다양화 델파이 조사 결과(3차)

문 항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
학교별 특성화를 강화해야 한다.	0 (0.0%)	7 (20.6%)	17 (50.0%)	10 (29.4%)	3.09
고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	19 (55.9%)	10 (29.4%)	3.12
고교의무교육이 실시되더라도 현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속되어야 한다.	6 (17.6%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	5 (14.7%)	2.62

더불어, 교육의 질 관리 측면에서 고등학교 졸업요건을 강화할 필요가 있다는 점과 또한 의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 하며, 일정한 경우에는 퇴학이 허용되어야 한다는 점에 동의하였다(표 VI-7 참조).

〈표 VI-7〉 고등학교 졸업요건과 퇴학 델파이 조사 결과(3차)

문 항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
의무사항 준수차원에서 고등학교의 졸업요건(이수시간, 이수과목 등)을 강화해야 한다.	3 (8.8%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	8 (23.5%)	2.88
의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다.	0 (0.0%)	5 (14.7%)	20 (58.8%)	9 (26.5%)	3.12
의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다.	0 (0.0%)	8 (23.5%)	20 (58.8%)	5 (14.7%)	2.91

이상에서 살펴본 내용을 간략히 정리하면, 현행 초등학교와 중학교 9년의 의무교육기간은 지식 기반사회에 적합하지 않은 측면이 있다. 따라서 의무교육기간의 연장 필요성은 인정된다. 그러나 교육기간의 연장이 교육적으로 효과가 있기 위해서는 교육과정의 체제와 내용에 대한 전반적인 수

정이 필요하며, 졸업요건이나 학사관리의 측면에서 제도적 보완이 필요하다. 또한 우리나라의 현재 고등학교 취학률이 92%가 넘는 상황에서 고등학교를 의무로 규정하는 것보다는 무상교육을 실시하여 고등학교 진학에 대한 재정적 인센티브를 부여하여 자발적으로 고등학교 진학을 유도하는 방안도 고려할 필요가 있다.

2) 교육에 대한 개인의 자기결정권

의무교육제도가 전(全)세계적으로 보편적인 추세이긴 하지만, 현대의 조류는 이러한 국가주의적 교육체제와 반드시 조응한다고 볼 수만은 없다. 국가에 의한 의무교육제도의 확일성은 이른바 포스트모던 사회의 문화적 양식, 인간 삶에서 생활 세계적 차원의 확대, 탈(脫)중심적 문화영역의 확대 등과 같은 흐름을 감안한다면, 19, 20세기의 낡은 제도일 수도 있다. 이러한 의미에서 이미 교육적 담론은 국가 주도형 교육의 공공성 패러다임에서 '성숙한 시민사회에서의 교육의 공공성' 패러다임으로의 전환을 주장하고 있다.

미국의 경우 교육에 대한 자기결정권을 중시하는 전통은 의무교육이 실시되기 이전부터 역사적인 뿌리가 깊다. 미국의 의무교육은 제도교육과 함께 발생한 것이 아니라 공교육의 시스템이 발전하고 확산되면서 1852년의 메사추세츠 주의 의무출석법을 선두로 1918년까지 하와이를 제외한 49개의 주에서 의무출석을 법으로 규정하였다(하와이는 1959년에 주로 승격되어 미연방에 합류). 현재 미국에서는 모든 주들이 의무출석법을 실시하고 있으며 각주마다 만 16세에서 18세를 의무출석의 연한으로 지정하고 있다.

미국의 교육에 대한 자기결정권 존중의 전통은 이러한 “의무출석”과 공교육 관련법에 반대하는 부모들의 법정 소송의 역사에 명백하게 반영되어 있다. 1925년 오리건 주에서는 공립학교에만 학생들을 출석시켜야 한다는 의무출석법에 도전하여 사립학교나 종교학교에 합법적으로 자녀를 취학시킬 수 있다는 판결을 얻어냈다.

현재의 의무출석법에 존재하는 예외조항들은 부모의 교육에 대한 자기결정권을 중요시하는 미국의 교육적 전통에서 비롯된 것이다. 다시 말하면 주정부에서 강요하는 의무출석법이 부모들의 고유의 권한으로 여겨지는 자녀를 자신의 방식대로 교육시킬 권리를 침해할 수 없다는 것이다. 자신이 속한 공동체의 가치관에 제도권 교육이 맞지 않는다면 제도권 교육에서 제외시킬 수 있는 권리 또한 *Wisconsin v. Yoder*(1972)에서 천명하였다. 위스콘신 주에서는 만 18세까지 의무출석이

법으로 정해져 있는데 Amish 공동체에서는 학생을 8학년 이후 출석시키지 않았고 미국 연방대법원은 민중사회 시민 양성과 현대사회에 필요한 지식을 습득하기 위해서는 일정한도의 교육이 필요한 것은 사실이지만 Amish 공동체 자체의 특수성을 인정하며 그들만의 교육권을 주에서 침해할 수 없다고 판결을 내렸다. 대다수의 부모가 제도권 학교를 보내고 있지만 제도권 교육에서 가르치는 가치관에 찬성할 수 없는 부모들은 자발적으로 자녀들을 가정에서 교육하기도 하지만(홈스쿨) 이는 의무출석법에 예외조항으로 명시되어 있으므로 의무출석법을 위반하는 것이 아니다. 미국의 경우 교육에 대한 자기결정권은 의무출석법의 예외조항으로 보호받고 있다.

형식법적 근거로 본다면 독일 학교의무교육은 대부분 주(州)에서 11-13년으로 하고 있다(Statistisches Bundesamt, 2011). 다른 나라의 경우 ‘학교의무’ 대신에 ‘수업의무’ 혹은 ‘교육의무’라는 용어가 혼용되기도 하는 반면, 독일의 경우 ‘의무교육 기간 내에 학교에서 받을 교육의 의무(Schulpflicht)’라고 분명히 규정하고 있다. 따라서 학교의무교육 규정에 따라 홈스쿨링은 금지되고 있으며 의무를 이행하지 않을 시 법적으로 처벌을 받는 조항이 있다.³⁵⁾ 만일 학교교육 이외의 대안교육을 받는 경우 국가로부터 인정을 받은 경우에만 가능하다. 학교교육 의무는 전일제(Vollzeit, Ganztags)와 부분제(Teilzeit, Halbtags)로 나뉘어지는데, 전일제는 중등 1단계, 즉 초등학교에서부터(주에 따라 약간 다르지만) 9학년 또는 10학년까지이고, 부분제는 중등 2단계로 직업교육을 받지 않는 경우 전일제 학교교육이 끝나는 12학년까지이며, 직업교육을 받는 경우에는 만 21세 이전 직업교육이 끝나는 시점까지이다. 아울러 독일에 거주하는 여행자를 제외한 모든 아동 및 청소년은 이러한 의무 규정에 적용받는다.

핀란드에서 9년간의 의무교육제도를 체계적으로 시행하고 있지만, 상당히 융통성 있게 운영하고 있는 편이다. 즉 의무교육 대상 연령의 학생이라고 하더라도 다양한 대안교육기관에서 교육받는 것을 인정해 주고 있으며, 홈스쿨링도 허용하고 있다. 다만 대안교육이나 홈스쿨링의 경우 부모는 해당 지자체 교육담당부서에 신고를 해야 하고, 지자체에서는 교육 상황을 모니터링 하여 적절한 수준이 되면 인정을 해 준다. 이러한 융통성 있는 제도 운영으로 인해, 최근에 자국에서는 홈스쿨

35) 예컨대 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주 학교법(Schulgesetz)의 제41조에 의무교육준수에 관한 조항이 들어 있다. 같은 조 제1항에는 부모가 의무교육기간에 자녀를 학교에 보내고 수업 및 관련 행사에 참여시킬 책임이 있다는 규정이 있고, 제5항에서 부모는 이와 관련된 의무를 하지 않을 경우 행정집행법에 의거한 강제수단을 학교 감독청이 집행한다고 제시되어 있다(Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Schulgesetz NRW. 참조).

링을 하기 위해서 면허를 따라 하는 스웨덴의 12가족이 비교적 홈스쿨링이 자유로운 핀란드로 이주하는 일도 있었다(중앙일보, 2012.6.23).

일본에서 고등학교 의무교육제도의 도입과 관련 반대 여론이 높은 편인데, 다음과 같은 근거가 논의되고 있다. 첫째, 고등학교는 기본적으로 능력과 의욕이 있는 사람을 받아들이는 교육기관이며, 의무교육과 같이 모든 국민에게 보장해야 하는 교육이 아니다. 둘째, 의무교육화는 필연적으로 무상화를 수반하는데, 현재의 재정 상황에서 재원을 확실하게 보장하기가 쉽지 않다(공병호, 2010: 78-79).

우리나라 역시 개인의 학습 선택권의 중요성에 대한 인식이 커지고 기존 제도권 학교가 가진 많은 문제점이 대두되면서 대안교육, 홈스쿨링 등 비주류의 교육방식도 증가하고 있는 추세이다. 의무교육의 확대실시가 교육복지나 교육의 기회 증대 면에 있어서 긍정적인 측면도 있지만 강제로 고등학교 교육까지 의무화한다면 개개인의 자율적인 학습권을 침해할 수 있는 여지를 만드는 것이다.

모든 학생들에게 일정한 정도의 교육을 고등학교단계까지 강요하는 것은 교육의 다양화와 자율성에 어긋날 수 있다. 특히 국가주의 주도의 의무교육의 경우 획일화의 부작용에 빠질 수 있기 때문에 특별한 주의가 요구된다. 특히 정유성(2006)이 비판한 것과 같이 변화하는 사회 속에서 이제 국가주도의 의무교육은 그 수명을 다하고 성숙한 시민의식을 길러낼 수 있는 민간 주도의 의무교육의 성숙화가 요구되는 것이다. 이는 곧 의무교육의 확대 등의 제도적인 문제라기보다는 학교에서 받는 교육의 질과 방향성 등에 대한 의식의 전환이 더 시급한 문제라는 것을 의미한다.

전문가들의 의견을 수렴한 결과 고등학교 교육의 필요성에 대해서는 대부분이 공감을 하지만, 고등학교 의무교육을 주장하는 비율은 상대적으로 작은 편이다. 모든 학생에게 고등학교 교육이 필요한가에 대해서 델파이 조사에 참여한 34명의 전문가 중 24명이 긍정적으로 응답하였으며, 6명이 부정적으로 응답하였다. 그러나 고등학교의 의무교육화에 대해서는 17명이 긍정적으로 응답하였고, 11명이 부정적으로 응답하였다. 일부 전문가는 고등학교 의무교육이 과잉교육일 수 있으며, 학생들의 사회진출을 지연시키고, 아이들을 유아(幼兒)화할 가능성을 지적하였다.

보다 많은 전문가들이 고등학교의 진학여부는 학생이나 학부모들이 결정할 문제이고, 고등학교 취학의무를 다하지 않는 학부모에게 처벌을 가하는 것을 부정적으로 보고 있다. 델파이 조사에 참여한 34명의 전문가 중에서 20명이 고등학교 진학은 학생이나 학부모가 결정해야 할 사항이라는 것에 동의하였으며, 11명은 이에 동의하지 않았다. 고등학교 취학의무 위반자에 대한 처벌과 관련

하여 10명이 처벌에 동의하였으며, 16명은 처벌에 동의하지 않았다(표 VI-8 참조).

〈표 VI-8〉 고등학교 교육에 대한 자기선택권 델파이 조사 결과(2차)

문 항	매우 적합하지 않음		↔	매우 적합함		평균
	1	2	3	4	5	
모든 학생에게 고등학교 교육이 필요하다.	2 (5.9%)	4 (11.8%)	4 (11.8%)	10 (29.4%)	14 (41.2%)	3.88
국가에서 모든 학생이 고등학교에 진학하도록 의무교육화 해야 한다.	4 (11.8%)	7 (20.6%)	6 (17.6%)	9 (26.5%)	8 (23.5%)	3.29
고등학교의 진학여부는 학생이나 학부모가 결정해야 할 사항이다.	1 (2.9%)	10 (29.4%)	3 (8.8%)	16 (47.1%)	4 (11.8%)	3.35
고등학교의 취학의무를 다하지 않은 학부모는 과태료와 같은 처벌을 받아야 한다.	11 (32.4%)	5 (14.7%)	8 (23.5%)	6 (17.6%)	4 (11.8%)	2.62

교육에 대한 자기결정권과 관련하여 전문가들은 정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 홈스쿨링이나 대안학교를 의무교육의 이행으로 인정할 필요가 있으며, 이를 위해 최소한의 공통과정 이수를 규정할 필요가 있음을 지적했다. 또한 학생들이 필요에 따라 홈스쿨링이나 대안 교육을 받을 수 있도록 적극 지원하고 공립 대안학교도 설립할 필요가 있음을 지적했다 (표 VI-9 참조).

〈표 VI-9〉 고등학교 교육에 대한 자기선택권 델파이 조사 결과(3차)

문 항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
홈스쿨링도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	3 (8.8%)	10 (29.4%)	18 (52.9%)	3 (8.8%)	2.62
대안학교도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	2 (5.9%)	6 (17.6%)	23 (67.6%)	3 (8.8%)	2.79
최소한의 공통과정 이수를 전제로 홈스쿨링도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	1 (2.9%)	6 (17.6%)	23 (67.6%)	4 (11.8%)	2.88
최소한의 공통과정 이수를 전제로 대안학교도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	0 (0.0%)	6 (17.6%)	23 (67.6%)	5 (14.7%)	2.97
정부는 정규학교에 적용하지 못하는 학생을 위해서 홈스쿨링을 적극 지원하여야 한다.	0 (0.0%)	12 (35.2%)	20 (58.8%)	2 (5.9%)	2.71
정부는 정규학교에 적용하지 못하는 학생을 위해서 대안학교를 적극 지원하여야 한다.	1 (2.9%)	6 (17.6%)	20 (58.8%)	7 (20.6%)	2.97
정부는 정규학교에 적용하지 못하는 학생을 위해서 공립대안학교를 설립해야 한다.	1 (2.9%)	2 (5.9%)	19 (55.9%)	12 (35.3%)	3.24

의무교육제도 도입의 반대논리 중의 하나는 의무교육이 국가가 국민을 통제하는 수단으로 사용할 수 있다는 것이다. 우리나라의 전문가들은 의무교육을 통한 국가의 국민 통제가능성에 동의하지 않는 편이다. 전문가를 대상으로 한 델파이 조사에서 고등학교 의무교육이 국가의 국민에 대한 통제수단이 될 수 있다는 물음에 대해 34명의 전문가 중 9명이 동의한 반면에 16명은 동의하지 않았다(표 VI-10 참조).

〈표 VI-10〉 의무교육 통한 국가의 국민 통제 가능성 델파이 조사 결과(2차)

문 항	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: space-between;"> 매우 적합하지 않음 ←→ 매우 적합함 </div>					평균
	1	2	3	4	5	
고등학교 의무교육은 국가의 국민에 대한 통제를 강화하는 도구가 될 수 있다.	8 (23.5%)	8 (23.5%)	9 (26.5%)	8 (23.5%)	1 (2.9%)	2.59

교육의 자기결정권 측면에서 볼 때, 고등학교 의무교육제도의 도입은 적합성이 결여된다고 볼 수 있다. 따라서 만일 고등학교 의무교육제도를 도입할 경우에는 취학의무를 면제받을 수 있는 합리적인 기준을 설정할 필요가 있으며, 정규학교에 적응하지 못하는 학생들을 위한 다양한 대안교육체제가 마련되어야 할 필요가 있다. 고등학교 취학률의 제고가 정책 목표라면, 의무교육의 도입보다는 무상교육의 실시나 다른 인센티브를 통해 취학률을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다.

나. 사회적 적합성

사회적 측면의 준거인 ‘민주시민 양성’의 평균은 3.32이었다. ‘민주시민 양성 기여 가능성’ 준거의 경우, 9명(27%)이 적합함, 6명(18%)이 매우 적합함을 선택하여 총 34명 응답자 중 15명(44%)은 이 준거에 따라서 고등학교 의무교육 실시하는 것이 적합하다고 응답하였다(표 VI-11 참조).

〈표 VI-11〉 사회적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)

적합성 판단 준거 (사회적 적합성)	매우 적합하지 않음		↔			매우 적합함	평균
	1	2	3	4	5		
민주시민 양성의 강화	1 (2.9%)	8 (23.5%)	10 (29.4%)	9 (26.5%)	6 (17.6%)	3.32	

1) 민주적 시민 양성의 기여 가능성

시대적 변화에 따라 미국에서 진행된 48개 국가의 250명 대표들이 참가한 ‘세계적인 미래를 지향한 교육연구토론회’에서 학자들은 21세기에 ‘3R’(읽기(reading), 쓰기(writing), 셈하기(arithmetic))만으로 시대의 발전과 요구를 만족시킬 수 없다고 말하였다. 대다수 학교들은 18세기부터 지금까지 계속 단순히 ‘3R’식 교육을 실행하고 있는데 현 시대는 전통학과목지간의 연계와 종합, 각 학과목지간의 평형, 학교와 사회지간의 상호협력이 요구된다. ‘3R’의 대안으로 ‘7R’(줄이기(reduce), 재사용하기(reuse), 재활용하기(recycle), 경외하기(respect), 반성하기(reflect), 고치기(repair), 책임성(responsibility))(곽병훈, 2010) 혹은 ‘NEW 3R’(Reliable(믿을만한 사람), Responsible(책임지는 사람), Respectable(존경받는 사람)) 등이 제시되고 있다.

오늘날 필요한 인재는 지적인 능력 뿐만 아니라 인성을 고루 갖춘 인재이어야 한다. OECD, ATC21S(Assessment and Teaching of 21st-Century Skills) 등의 국제기구 및 협력체, 그리고 영국, 핀란드, 미국 등의 교육연구기관과 교육정부 부처에서는 21세기의 경제 및 사회발전에 필요한 시민의 역량을 단순히 정보처리 능력에서 벗어난, 정의적이고 비인지적인 지식(knowledge), 기술(skills) 그리고 태도(Attitudes) 등 종합적이고 포괄적으로 규정하고 있다. 즉 다음 세대를 위한 교육은 지적인 능력 중심의 교육에서 탈피하여 21세기에 필요한 역량 개발을 위한 교육으로 발전해야 한다고 요구하고 있다. 한국교육개발원 역시 21세기에 필요한 전인적이고 균형적인 한국인을 기르는 시민역량으로 공간(글로벌 역량, 시민의식 등), 시간(공동사회의식 등), 개인의 역할(비전제시능력 등), 사회적 대응(존중, 융화 등) 등을 제시하였다.

OECD에서는 DeSeCo(Defining and Selecting key Competencies) 프로젝트를 통해 일상생활은 물론 사회생활과 직업생활을 성공적으로 수행하기 위한 핵심 역량을 지적도구활용 능력(Use tools interactively), 사회적 상호작용 능력(Interact in heterogeneous groups), 자율적 행동 (Act autonomously) 능력의 세 가지로 범주화하여 제시하였다(OECD, 2005).

지적도구활용 능력(Use tools interactively)은 언어, 지식과 정보, 기술을 활용할 수 있는 능력을 의미하는 것으로 그 동안 우리나라 교육에서 지속적으로 강조해 온 지적 능력과 유사하다고 볼 수 있다. 사회적 상호작용(Interact in heterogeneous groups) 능력은 타인과 원만한 대인관계를 맺고 서로 협력하여 일하고, 갈등을 해결하고 관리하는 능력을 말하며, 자율적 행동(Act autonomously) 능력은 자아 정체감을 확립하고, 미래의 인생계획을 수립하고 실행하는 능력, 자신의 권리와 이익을 요구할 수 있는 능력을 의미한다.

우리나라의 교육은 홍익인간 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고, 자주적 생활 능력과 민주 시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고, 민주 국가의 발전과 인류 공영의 이상을 실현하는 데 이바지하게 함을 목적으로 한다(교육과학기술부, 2009 개정 교육과정). 이러한 추구하는 인간상을 구현하기 위해 초등학교, 중학교, 고등학교 교육과정의 목표는 다음과 같다.

초등학교의 교육은 학생의 학습과 일상생활에 필요한 기초 능력 배양과 기본 생활 습관을 형성하는 데 중점을 둔다. 중학교 교육은 초등학교 교육의 성과를 바탕으로, 학생의 학습과 일상생활에 필요한 기본 능력을 배양하며, 다원적인 가치를 수용하고 존중하는 민주시민의 자질 함양에 중

점을 둔다. 이에 반하여 고등학교 교육은 중학교 교육의 성과를 바탕으로, 학생의 적성과 소질에 맞는 진로 개척 능력과 세계 시민으로서의 자질을 함양하는데 중점을 준다(교육과학기술부, 2009 개정교육과정). 다양한 개인이 서로 협력하고 경쟁하면서 살아가는 민주사회에서 시민의 역할은 그 어느 때보다 중요하다. 이해관계가 복잡하게 얽히게 마련이므로 그 국가와 사회가 어떤 시민으로 구성되어 있고 어떤 의식을 가지고 인간관계를 맺고 삶을 영위하는가에 따라 개인과 사회의 성공이 달려있는 것이다.

그러나 최근의 조사결과는 우리나라 학생들의 시민의식에 큰 문제가 있음을 보여주고 있다. OECD가 주관하는 2009년 국제학업성취도 평가(PISA 2009)에서 우리나라 청소년들은 읽기 1-2위, 과학 2-4위를 차지할 정도로 지적 능력은 참가국 중에서 최상위권에 속한다. 그러나 교과목에 대한 흥미, 관심, 자신감 등과 같은 정서적 능력은 40-50위로 나타났으며(김경희 외, 2010), 타인을 배려하고 함께 일할 수 있는 사회적 상호작용 능력은 OECD 22개 국가 중 21위로 최하위 수준이다(김기현 외, 2010).

2012년에 조사한 바에 따르면, '다른 선진국과 비교했을 때 우리나라 학생들의 신뢰와 협력, 참여 등 더불어 사는 능력이 어느 정도라고 생각하십니까?'라는 질문에 대하여 학생들은 46.3%, 학부모 35.8%, 교사 19.7%만이 높다고 응답하였다. 즉, 전반적으로 학생들의 더불어 사는 능력이 낮다고 인식하였다. 특히, 학생에 비하여 학부모와 교사가 더 낮게 인식을 하고 있었으며, 학교급별 학생들의 응답의 차이가 나타났다. 초등학생 70.9%, 중학생 43.2%, 고등학생 30.5%가 더불어 사는 능력이 높다고 응답하여 학교 급이 올라갈수록 학생들의 더불어 사는 능력이 낮다고 생각하는 것으로 나타났다(천세영 외, 2012).

'현재 학교에서의 인성교육 수준에 대해 만족하십니까?'라는 질문에 대하여 만족한다는 응답률이 학생들은 60.8%, 학부모 53.7%, 교사 31.9%로 나타나 전반적으로 학교의 인성교육 수준을 학생 및 학부모에 비해 교사가 더 불만족하고 있는 것으로 나타났다. 학교의 인성교육에 대한 학생들의 만족도는 과반수가 만족하는 것으로 나타났으나, 학교 급별로 살펴보면 초등학교 87.0%, 중학교 59.6%, 고등학교 41.8%로 학교 급이 올라갈수록 만족도가 크게 낮아지는 것으로 나타났다. 특히, 고등학생은 학교의 인성교육에 불만족 한다는 응답이 더 높았으며, 교사의 응답에서도 역시 초등학교보다 중·고등학교 교사의 불만족 수준이 높은 것으로 나타났다(천세영 외, 2012).

시민의식 또는 인성의 중요성과 현재의 수준을 고려할 때, 고등학교에서의 민주시민교육 또는

인성교육은 매우 중요하다고 할 수 있다. 고등학교 의무교육의 도입은 민주시민교육 또는 인성교육의 중요한 기회가 될 수 있다. 고등학교 의무교육은 사회의 유지에 필수적인 민주시민의 양성 가능성 준거에 비추어 볼 때 그 적합성이 높다고 볼 수 있다. 학교교육의 주요 목표의 하나는 민주시민의 양성이므로, 따라서 늘어난 3년의 교육기간을 사회 유지에 필수적인 민주시민의 자질을 함양하는데 활용할 수 있기 때문이다. 전문가들을 대상으로 한 델파이 조사에서 34명 중 15명이 민주시민 양성의 강화라는 준거에서 고등학교 의무교육이 적합하다고 평가하였으며, 9명은 그렇지 않은 것으로 평가하였다.

고등학교 의무교육이 민주시민 양성에 기여하기 위해서는 교육과정에 인성교육이나 국가관과 같은 내용이 강조되어야 할 필요가 있다. 의무교육제도의 도입시 고려할 사항들은 전문가들에게 조사한 결과, 교육과정에서 국가관의 강조 필요성에 대해서는 동의하는 전문가가 18명이고 동의하지 않는 전문가가 16명으로 의견의 대립이 심한 편이었으나, 인성교육의 강조에 대해서는 29명이 동의하고 5명이 반대하여 인성교육의 강조 필요성은 대체로 공감하는 것으로 볼 수 있다(표 VI-12 참조).

〈표 VI-12〉 교육과정에서 국가관 및 인성교육 강조에 관한 델파이 조사 결과(3차)

문 항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
교육과정에서 국가관을 더욱 강조해야 한다.	3 (8.8%)	13 (38.2%)	14 (41.2%)	4 (11.8)	2.56
교육과정에서 인성교육을 강조해야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	13 (38.2%)	16 (47.1)	3.29

고등학교 취학을 의무화할 때, 청소년의 탈선이 줄어들고 결과적으로 질서유지에 필요한 사회적 비용의 감소가능성이 높은 가에 대해서는 부정적인 견해가 보다 많은 편이다. 전문가를 대상으로 한 델파이 조사에서 34명 중 6명이 고등학교 의무교육을 실시한다면 청소년 탈선이 감소할 것이라는 질문에 동의한 반면에, 18명은 동의하지 않았다.

〈표 VI-13〉 청소년 탈선 및 부적응 학생 그리고 학생지도의 어려움에 관한 델파이 조사 결과(2차)

문 항	매우 적합하지 않음		매우 적합함			평균
	1	2	3	4	5	
고등학교 의무교육을 실시한다면 청소년 탈선이 감소할 것이다.	7 (20.6%)	11 (32.4%)	10 (29.4%)	6 (17.6%)	0 (0%)	2.44
고등학교 의무교육은 학교 부적응 학생을 증가시킬 것이다.	3 (8.8%)	15 (44.1%)	11 (32.4%)	4 (11.8%)	1 (2.9%)	2.56
고등학교 의무교육은 학교에서 학생지도의 어려움을 초래할 것이다.	7 (20.6%)	10 (29.4%)	7 (20.6%)	7 (20.6%)	3 (8.8%)	2.68

의무교육제도의 도입으로 여러 가지 사유로 취학을 원하지 않았던 학생들이 학교에 들어왔을 때, 학교부적응의 문제나 학교에서의 생활지도에 미치는 부정적 영향에 대한 우려가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 전문가들은 고등학교 의무교육의 실시가 학교 부적응 학생을 증가시키고 결과적으로 학교에서 학생지도의 어려움을 초래할 것이라는 질문에 대해서는 동의하지 않는 전문가가 더 많았다. 고등학교 의무교육이 학교 부적응 학생을 증가시킬 것이라는 질문에 5명이 동의하고 18명은 동의하지 않았다. 또한 고등학교 의무교육이 학교에서 학생지도의 어려움을 초래할 것이라는 질문에 대해서는 10명이 동의하고 17명이 동의하지 않았다(표 VI-13 참조).

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 고등학교 의무교육의 도입은 민주시민양성에 기여할 가능성이 있으나, 그 가능성의 실현은 민주시민교육의 강화와 같은 교육과정의 개선을 전제로 한다. 예를 들어 고등학교 교육과정에 창의적이고 비판적이며 다양성을 인정하고 앎을 실천하는 역동적 시민양성이 가능한 민주시민교육의 강화, 국가관의 강화, 인성교육의 강화를 위한 교육과정의 개발 등의 후속조치가 동반되어야 할 것이다.

2) 사회적 인력 수급의 기여 가능성

많은 교육경제학자들은 학생들이 학교에 있는 연한이 길수록 경제적인 보상이 크고 삶을 풍부하게 살 확률이 높아지기 때문에 학교에서 중도탈락자가 발생하는 것을 방지하고 의무교육법 등을 이용하는 것을 찬성하고 있다. Philip Oreopoulos(2006)는 캐나다의 의무교육법의 사례를 들면서 의무교육법으로 인해 학교에 오래 머무를수록 성인이 되었을 때 높은 소득과 강한 상관관계가 있으며 또한 실업을 할 가능성이나 단순노동에 종사할 가능성 또한 낮아진다고 보았다.

의무교육의 완성과 소득에 관한 강한 상관관계는 Joshua Angrist와 Alan Krueger(1991)의 연구에서도 증명된다. 이 연구에서는 태어난 시기에 따라 의무교육 연한 규정을 더 오래 지켜야했던 학생들이 더 높은 소득을 올린다는 결과를 보여주고 있다. 25%의 잠재적 중퇴자들이 의무출석법에 의하여 학교에 계속 남아있어야 했고 그 결과로 졸업 후 더 많은 소득을 올리게 됐다는 결과를 보여준다. 다시 말하면 의무출석법으로 강제하면서 학생들을 교육시키는 것이 학생들에게 더 많은 경제적인 기회를 제공하고 있다는 것이다.

우리나라의 경우에도 교육연한과 임금과의 일반적인 비례관계가 나타나고 있다. 학력별 상대적 임금지수는 고등학교 졸업자 평균 임금을 100으로 하여 환산(25-64세 성인인구)한 것으로, 학력이 높을수록 더 많은 임금을 받는 것으로 나타났다. 이 자료는 교육이 인적자원개발지표의 하나임을 보여준다. 즉 더 많은 사람이 교육을 받을수록 사회 전체적으로 임금이 높아지고 경제가 성장한다고 볼 수 있다.

〈표 VI-14〉 학력별 임금 격차

	2002	2005	2008	2011
중졸이하	85%	86%	85%	83%
고졸	100%	100%	100%	100%
초대졸	102%	104%	105%	108%
대졸이상	149%	155%	156%	154%

자료출처: <http://www.index.go.kr>.

학력이 개인의 임금에 미치는 긍정적 효과가 있음에도 불구하고 적지 않은 학생들이 고등학교를 중도에 포기하는 것으로 나타났다. 교육과학기술부에서 집계한 '2009-2011 학급별 학업중단자 현황'자료에 따르면 지난해 전국 초·중·고등학생 6만 3501명이 학업을 중단한 것으로 나타났다. 이는 2009년보다는 1600여명이, 2010년과 비교해서는 2천 9백여명이 늘어난 것이다. 학급별 학업중단학생은 초등학생 1만 771명, 중학생 1만 5339명, 고등학생 3만 7391명이었다. 고등학생의 학업중단 사유는 학교 부적응이 2009년 44.2%, 2010년 51.5%, 2011년에는 43.9%로 3년 연속 가장 높은 비율을 차지하였다. 학업중단을 예방하기 위해서는 상담교사를 배치하여 부적응학생에 대한 상담을 활성화하여 학업중단을 예방하거나, 학업중단 학생들이 학업을 지속할 수 있는 체계적인

대안교육 시스템 구축이 시급하다. 또한 학생들이 쉽게 학업을 중단하지 않도록 의무 교육제도를 도입하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

고등학교의 의무교육은 사회에 필요한 인재 양성에 기여할 가능성이 있는 것으로 나타났다. 전문가를 대상으로 한 델파이 조사에서 34명 중 17명이 고등학교 의무교육이 사회에 필요한 인재 양성에 도움이 될 것이라고 응답하였고, 7명은 그렇지 않다고 응답하였다(표 VI-15 참조).

〈표 VI-15〉 인재 양성에 기여 가능성에 관한 델파이 조사 결과(2차)

문항	매우 적합하지 않음		매우 적합함			평균
	1	2	3	4	5	
고등학교 의무교육은 사회에 필요한 인재 양성에 도움이 된다.	2 (5.9%)	5 (14.7%)	10 (29.4%)	12 (35.3%)	5 (14.7%)	3.38

고등학교 의무교육제도의 도입은 고졸자의 공급에 영향을 줄 수 있다. 일부 전문가는 의무교육 도입에 따라 고등학교 교육이 무상화 되었을 때 학부모들이 대학진학을 고려하여 인문교육을 선호하게 될 가능성이 높고, 결과적으로 특성화고등학교 등 직업교육에 대한 기피현상을 가져올 수 있음을 우려하였다. 이러한 현상은 현재 특성화고등학교 학생에 대한 정부의 등록금 지원이 크기 때문에 일반고등학교 보다 특성화고등학교를 선택하는 경우가 종종 있는데 고등학교 의무교육으로 일반고등학교 학생에 대한 등록금이 지원될 때 특성화고등학교 진학에 따른 금전적 인센티브가 사라지기 때문이다.

우리나라 학부모들이 대학 진학을 강조하는 것은 학교교육에 대한 투자수익률이 고등학교 보다 대학이 높기 때문이라고 볼 수 있다. 우리나라에서 고등학교 졸업자의 투자수익률은 5-7%, 전문대학은 8-9.3%, 대학은 9.0-9.72%를 보이고 있다. 이는 학력급별 교육비용의 차이보다는 학력급에 따른 임금의 차이에 의한 결과로 볼 수 있다. 이는 선진국과는 다른 결과를 보여주는 것이다. 선진국들의 중고등학교 투자수익률은 10.0%, 대학교 9.1%로 나타났다. 대부분의 연구들에서 학력급이 증가함에 따라 교육의 투자수익률도 감소한다고 하였으나 우리나라에서는 학력급이 증가할수록 오히려 투자수익률이 증가하고 있는 것으로 나타났다(김홍균, 문용호, 2007). 우리나라에서 학력에 따른 투자수익률에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 학력별 임금격차가 크기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 학부모들이 대학교육을 선호하는 것이 경제적으로 합리적 선택이라는 것

을 보여주고 있다.

고등학교 의무교육제도의 도입으로 특성화고등학교에 대한 기피현상이 나타날 때, 사회에서 필요한 인력수요와 학교체제 사이에 불일치가 일어날 수 있다. 한국고용정보원의 분석에 따르면, 향후 10년간 전문대졸 이상의 신규공급은 4백 66만 4천명이고, 신규수요는 4백 16만 3천명으로 50만 2천명의 초과공급이 발생할 것으로 전망(초과공급률 10.8%)되고 있으며, 향후 10년 간 고졸자의 신규공급은 67만 1천명이고, 신규수요는 99만 1천명으로 32만 여명의 초과수요가 전망된다.

〈표 VI-16〉 학력별 신규인력 수급차 전망(2011-2020)

	신규수요			신규공급 (D)	신규인력수급차	초과공급률 (E/D*100)
	성장수요 (A)	대체수요 (B)	합계 (C=A+B)			
합계	1,793천명	2,369천명	4,163천명	4,664천명	502천명	10.8%
전문대	552천명	684천명	1,236천명	1,456천명	220천명	15.1%
대학	878천명	1,185천명	2,063천명	2,329천명	266천명	11.4%
대학원	363천명	500천명	864천명	879천명	16천명	1.8%

자료출처: 고용노동부·한국고용정보원(2012). 중장기 인력수급전망 2011-2020. 34쪽

정부에서는 이러한 문제를 인지하고 고졸 채용을 장려하고, 특성화고등학교의 취업률을 높이기 위해서 특성화고등학교를 진정한 취업 명품학교 즉 국가 명장 등 다양한 인재를 길러내는 학교로 자리매김하기 위해 노력하고 있다. 구체적으로 2013년 2월의 취업률을 당초 50%에서 60%로 상향 조정하여 달성하고, 마이스터고등학교의 경우에 2013년 2월에는 취업 희망자 100% 취업을 목표로 설정하고 있다.

전문가들은 “인문계 진학 편중을 완화하기 위해서 특성화(전문계)고등학교에 더 많은 혜택을 주어야 한다”라는 질문에 21명이 동의하였고, 13명은 동의하지 않았다(표 VI-17 참조).

〈표 VI-17〉 특성화고 더 많은 혜택에 대한 델파이 조사 결과(2차)

문 항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
인문계고등학교 진학 편중을 완화시키기 위해서 특성화(전문계)고등학교에 더 많은 혜택을 주어야 한다. (ex. 취업, 대학특례입학 등)	2 (5.9%)	11 (32.4%)	14 (41.2%)	7 (20.6%)	2.76

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 고등학교 의무교육제도의 도입으로 인한 개인의 교육기간 증가는 임금상승과 연결되고 결과적으로 사회의 인적자원개발에 긍정적으로 기여할 가능성이 크다고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 인문계 고등학교 진학에 대한 선호를 가중시키고 특성화고등학교에 대한 진학을 회피하는 현상이 나타날 경우에는 사회의 필요인력과 공급의 불일치를 가져오는 부정적 효과가 있을 수 있다. 따라서 의무교육제도를 도입할 때, 특성화고등학교에 대한 기피현상이 나타나지 않도록 정책적 대안을 강구할 필요가 있다.

다. 복지적 적합성

복지적 측면의 준거인 ‘무상교육에 대한 국민들의 요구정도’와 ‘취약계층보호의 측면’의 평균은 3.70로 다른 측면의 평균보다 높았다(교육적 측면의 적합성 준거 평균: 3.19, 사회적 측면의 적합성 준거 평균: 3.46, 재정적 측면의 적합성 준거 평균: 3.15). ‘무상교육에 대한 국민들의 요구정도’에 관한 준거의 평균은 3.71으로 다른 준거들에 비해 고등학교 의무교육 실시의 적합성 정도가 높은 편이었다. 총 34명의 응답자 중 11명(32%)이 적합함, 9명(27%)의 응답자가 매우 적합함으로 선택하여 총 응답자 34명 중 20명(59%)의 응답자가 ‘무상교육에 대한 국민들의 요구정도’ 준거에 따라 고등학교 의무교육을 실시하는 것이 적합하다고 응답하였다(표 VI-18 참조).

〈표 VI-18〉 복지적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)

적합성 판단 기준 (복지적 적합성)	매우 적합하지 않음		↔			매우 적합함		평균
	1	2	3	4	5			
사회통합의 기여정도	1 (2.9%)	5 (14.7%)	9 (26.5%)	11 (32.4%)	8 (23.5%)			3.59
무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	0 (0.0%)	5 (14.7%)	9 (26.5%)	11 (32.4%)	9 (26.5%)			3.71
취약계층보호의 측면	0 (0.0%)	5 (14.7%)	7 (20.6%)	16 (47.1%)	6 (17.6%)			3.68

4차 전문가협의회에서 준거에 관한 논의를 한 결과 사회적 적합성의 ‘사회통합의 기여정도’ 준거와 복지적 적합성의 ‘취약계층보호의 측면’ 준거가 비슷한 성격을 지니고 있다는 점을 고려하여, 두 개의 준거를 통합해서 ‘취약계층의 보호를 통한 사회 통합 기여정도’로 준거를 정하였다. ‘사회통합의 기여정도’의 준거 평균은 3.59이고, ‘취약계층보호의 측면’의 준거 평균은 3.68로 두 준거 모두 다른 준거들에 비해 고등학교 의무교육 실시의 적합성 정도가 높은 편이었다. ‘사회통합의 기여정도’ 준거의 경우, 11명(32%)이 적합함, 8명(24%)가 매우 적합함을 선택하여 총 34명 중 19명(56%)의 응답자가 이 준거에 따라서 고등학교 의무교육 실시 여부를 판단하는 것이 적합하다고 응답하였다. 또한 ‘취약계층보호의 측면’ 준거의 경우, 16명(47%)이 적합함, 6명(18%)가 매우 적합함을 선택하여 총 34명 중 22명(65%)의 응답자가 이 준거에 따라서 고등학교 의무교육 실시 여부를 판단하는 것이 적합하다고 응답하였다.

1) 무상교육에 대한 국민들의 요구정도

헌법 제 31조 제 2항은 ‘모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다’로 의무교육을 법으로 규정하고 있고, 제 3항은 ‘의무교육은 무상으로 한다’로 의무교육은 무상성을 규정하고 있다. 의무교육과 무상교육의 개념을 명확히 구분해야 할 필요가 있는데, 의무교육은 교육의 보편·중립성과 취학의 강제성을 전제로 하여 교육의 비용을 국가가 부담하는 교육이고 무상교육은 취학의 강제 없이 교육을 받고자하는 해당 학교 급의 학생들에게 국가가 교육의 비용을 부담하는 교육이다. 취학의 강제성의 의미에서 비교하면 의무교육과 무상교육은 다른 면모를 보이지만, ‘교육의 무상성’의 개념을 공통적으로 내포하고 있다.

우리나라의 경우 2004년에 초등학교 6년, 중학교 3년의 의무·무상교육이 정착되었다. 그 이후 공교육에서의 무상의 범위 확대가 계속 제기되고 있으며, 2010년 서울시 교육감 선거에서 제기된 무상급식의 공약을 계기로 국민들의 교육에서의 무상성에 대한 요구 또한 높아지고 있다. 2011년 경기도교육청에서의 <친환경 무상급식 만족도 설문조사> 결과 초등학교 학부모 75%가 “무상급식이 가정경제에 도움 된다”에 긍정적으로 답하였으며, 69%가 “무상급식이 학생들의 소외감 해소와 자존감 향상에 도움되었다”고 응답하였다. 위의 결과로 보아 무상급식의 실시가 국민들의 교육비 부담을 덜어내는 데 일조를 하였고, 국민들의 교육복지적 차원에서 무상교육의 실시가 시사하는 바를 음미해 볼 필요가 있다.

또한 2012년 9월 OECD(경제협력개발기구)에서 ‘2012년 OECD 교육지표(Education at a Glance ; EAG)’ 조사결과를 발표하였다. OECD 교육지표는 해마다 발표되고 있으며 올해는 총 42개국(OECD 회원국 34개국, 비회원국 8개국)을 대상으로 이루어졌다. 그 결과 우리나라는 25-34세 청년층의 고등학교 이수율이 98%이고, 고등학교 완수율은 95%로 OECD 국가 중 가장 높다. 하지만 공교육비 민간부담률은 GDP 3.1%로 평균인 0.9% 보다 약 3배 정도 높았고, 조사국 가운데 1위에 올랐다. 이처럼 우리나라의 경우 국민들의 교육수준은 다른 국가들에 비해 높지만, 개인의 공교육 부담은 큰 것으로 나타났다. 또한 일본의 경우 2010년 고등학교 무상교육이 전면 실시되었으며, 미국 13년, 캐나다 12년, 영국 11년, 호주 10년 등 주요 OECD국가들이 이미 고교 무상교육을 시행하고 있다. 국민의 소득의 차이에 상관없이 국가에서 국민이 교육을 받을 권리를 보장하고, 학부모의 교육비 부담을 줄여주는 것이 교육복지 차원에서 필요한 시점이다.

가) 델파이 조사로 본 전문가들의 무상교육 요구정도

교육전문가를 대상으로 의무교육제도 도입과 관련된 사항에 대한 의견을 수렴하고자 델파이 조사를 실시하였다. 1·2차 델파이 조사를 통해서 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반 의견을 조사한 결과, 1차 델파이 조사에는 총 34명 중 21명(65.6%)이 의무교육제도 도입에 대해 찬성을 하였고, 9명(28.1%)이 반대를 하였으며, 4명(6.2%)이 조건부 찬성 등의 중립의견을 선택하였다. 2차 델파이 조사에서는 총 34명 중 19명(55.9%)이 의무교육제도 도입에 대해 찬성을 하였고, 15명(44.1%)이 반대를 하였다. 1·2차 델파이 조사를 종합한 결과, 의무교육제도 도입에 대해 찬성을 응답한 사람은 약 60%로 전문가들의 절반이상이 의무교육제도 도입에 긍정적인 의견을 가

지고 있었다.

한편 2차 델파이 조사에서 고등학교 의무교육 실시에 대해 반대 응답자(15명)에게 ‘고등학교 교육이 의무교육으로 실시되지 않더라도 무상교육으로 이루어져야 한다’라는 질문을 하였다. 조사결과 총 15명 중 60%인 9명이 찬성, 40%인 6명이 반대를 하였다.

2차 델파이 조사 결과를 종합해보면 델파이 응답 전문가 34명 중 19명이 의무교육에 대해 찬성을 대답하였고, 9명이 의무교육은 반대하지만 무상교육에 대해서는 찬성을 하였다. 따라서 델파이 응답자 총 34명 중 28명(82.4%)이 고등학교에서의 의무교육 혹은 의무교육은 아니더라도 무상교육이 필요하다는 의견을 가지고 있었다.

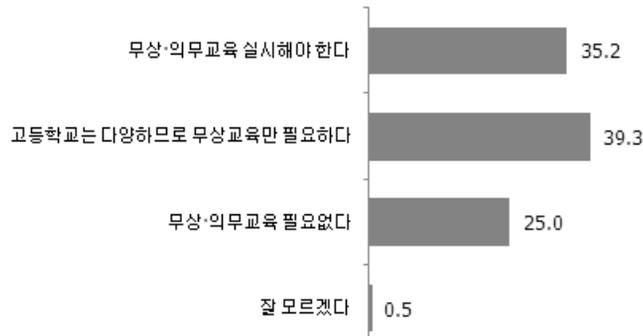
나) 교육여론 조사로 본 국민들의 무상교육의 요구정도

교육여론 조사는 한국교육개발원에서 한국 교육의 현재와 미래에 대한 국민의 의식과 태도의 변화와 최근 교육현안에 대한 국민여론을 파악하기 위해 실시하고 있다. 조사 대상의 표집 방법은 전국 지역별·성별·연령별 인구 구성비에 근거한 층화 다단계 집락비례 할당추출방법을 적용하되, 학력·직업 등의 배경변인 통제 방법을 병행하여 선정한다. 이번 2012년 교육여론조사는 9세 이상 65세 미만의 성인 남녀 모집단을 조사 대상으로 선정하였고, 조사 대상은 모집단 수의 0.0052%인 1,800명(95%의 신뢰수준에서 무선표집을 가정한 최대표집오차 $\pm 2.31\%$)으로 하였다. 본 조사 기간은 2012년 6월 11일부터 7월 13일까지 실시되었다.

교육여론조사의 질문은 ‘현재 의무교육의 원칙에 따라 무상·의무교육을 실시하는 초등학교와 중학교처럼 고등학교에도 무상·의무교육을 실시하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?’로 이에 대한 선택지로는 ‘고등학교에도 무상·의무교육을 실시하여야 한다’, ‘고등학교는 다양하므로 무상교육만 실시할 필요가 있다’, ‘고등학교까지 무상·의무교육을 실시할 필요가 없다’, ‘잘 모르겠다’가 주어졌다. 조사 결과, 고등학교에도 무상·의무교육을 실시하여야 한다는 응답이 35.2%, 고등학교는 다양하므로 무상교육만 실시할 필요가 있다는 응답이 39.3%, 고등학교까지 무상·의무교육 모두 실시할 필요가 없다는 응답은 25.0%였다(자세한 결과는 부록 표 참조).

따라서 74.5%가 고등학교 무상·의무교육 혹은 무상교육 실시에 찬성한다고 응답한 결과로 보아 일반국민들이 고등학교에서 무상·의무교육 혹은 무상교육이 필요하다고 생각하고 있는 것을 알 수 있었다.

또한 고등학교 무상교육 실시에 찬성하는 응답자는 39.3%이고, 고등학교 무상·의무교육 실시에 찬성하는 응답자는 35.2%로 고등학교의 무상·의무교육보다 무상교육만 실시하는 것을 더 선호하고 있는 것을 알 수 있었다.



[그림 VI-1] 교육여론조사로 본 국민들의 무상교육의 요구정도 (단위 %)

이처럼 고등학교 의무교육 실시의 적합성을 판단하기 위한 8개의 준거 중 '무상교육에 대한 국민들의 요구정도'와 관련하여 교육전문가들을 대상으로 한 전화이 조사, 한국교육개발원에서 실시한 교육여론조사의 결과를 살펴보았다.

요약하면, 2차 전화이 조사에서 응답자 총 34명 중 28명(82.4%)이 고등학교에서의 의무교육 혹은 의무교육은 아니더라도 무상교육이 필요하다는 의견을 가지고 있었고, 교육여론조사에서 74.5%가 고등학교 무상·의무교육 혹은 무상교육 실시에 찬성하였다.

두 조사 실시 결과, 조사자의 절반을 넘는 수가 의무교육 혹은 무상교육에 대해 필요하다고 의견을 가지고 있다는 것을 알 수 있었고, 이 결과는 '무상교육에 대한 국민들의 요구정도'의 준거로 고등학교 의무교육 실시의 적합성을 판단하는데 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

2) 취약계층의 보호를 통한 사회 통합 기여정도

교육기본법 제 1장 제4조는 '모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.'로 교육기회의 균등을 법으로 지정하고 있다.

우리나라의 경우 1960년대에 실시된 경제 개발 정책에 의해 빠른 경제 성장을 이루었지만, 한편으로는 빈부격차 등과 같은 사회문제가 생기게 되었다. 이를 해결하기 위해서 복지에 대한 관심이

높아지고 있으며, 교육 분야도 예외는 아니다. 교육기회의 불평등으로 제대로 된 교육을 받지 못하고, 학력차별로 인하여 일자리를 구하지 못하는 외국인 근로자 자녀, 북한이탈 청소년, 저소득층 등의 사회적 소외계층이 점차 증가하고 있다.

취약계층의 보호를 통해 교육의 기회균등이 국민 모두에게 보장되어야 한다. 교육복지는 복지의 혜택을 받는 대상에 따라서 보편적 복지와 선별적 복지로 구분된다. 교육복지가 국민 모두를 대상으로 하는 개념일 경우에는 '보편적 복지'로 취약한 계층을 먼저 대상으로 하는 개념일 경우에는 '선별적 복지'로 일컫는다. 1990년대 말 외환위기를 겪으며 계층 간의 소득불평등의 심화와 교육격차의 심화 등이 확대되었고, 이 격차를 줄이기 위해 복지정책이 실시되었으나 이 시기에는 보편적 복지보다는 선별적 복지정책이 실행되었다. 1984년 8월 2일 교육법을 개정한 후 '모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있다'고 규정하였고, 중학교 무상(의무)교육이 지리적 여건을 고려하여 도서·벽지 지역부터 순차적으로 실시되었다.

하지만 2011년 서울시 무상급식 주민투표 결과는 '보편적 복지'에 대한 국민들의 요구를 확인할 수 있었다. 소득수준에 따른 차별 없이 모든 아이들을 대상으로 하는 '보편적 무상급식'의 실시와 소득 하위수준 50%에 먼저 지원을 하는 '선별적 무상급식' 실시에 관하여 의견이 대립되었으나, 결국 선별적 무상급식을 지지했던 당시 현직 시장의 사퇴로 논란이 마무리 되었다. 이러한 논란으로 보아 복지의 개념이 선별적 복지에서 소득수준에 상관없이 국민 모두에게 같은 혜택을 누려야 하고, 취약계층을 우선으로 하는 선별적 복지에서 국민 모두가 혜택을 누리는 보편적 복지로 확대되어야 한다는 사회적인 흐름의 변화를 감지할 수 있었다.

앞으로 교육복지적 차원에서 국민 모두를 위한 기회보장을 위한 제도가 마련되어야 할 것이다. 소외계층에 대한 교육적 배려는 개인의 발전과 개개인의 삶의 질을 높이게 될 것이며 더 나아가 사회계층간의 격차가 완화되며 사회통합을 이룩하게 될 것이다.

일본의 사례는 고등학교 의무교육제도 도입이 취약계층에 도움이 되는 것을 보여준다. 고등학교 수업료 무상화를 시작한 2010년도에 고등학교를 중퇴한 후 재입학하는 학생이 전년도 대비 13% 증가하였다. 문부과학성에 의하면 고교중퇴의 경험자가 같은 고등학교나 다른 고등학교에 다시 입학한 것은 2003년도의 11,1245명에서 계속 감소하여 2009년도에는 6,921명이었다. 계속되는 불황으로 다시 배움의 기회가 적었을 가능성이 있다고 분석하였다. 그러나 2010년도는 2009년도에 비해 13% 증가한 7,617명으로 7년만에 증가 추세로 전환되었다. 이와 관련하여 지난해 전국사립학

교 교직원조합연합(全國私教連)에서 사립학교의 경우를 살펴본 결과, 경제적인 이유로 사립고등학교를 중퇴한 학생이 그 이전 해에 비해 40% 감소한 것으로 나타나, 공립 고등학교 수업료 무상화에 따라 사립 고등학교에 취학지원금이 지급된 것이 요인으로 분석되고 있다. 이 조사는 2011년 9월 기준, 33도도부현의 사립고 320개교를 대상으로 이루어 졌으며, 조사대상 학교 학생수의 0.02%인 58명이 경제적 이유로 중퇴한 것으로 나타났다. 이는 인원수, 비율면에서 조사를 시작한 1998년도 이후 최소치이다. 3개월 이상 학비체납자는 1.36%에 해당하는 3,747명다. 또한 2011년 6월 7일 내각부가 발표한 ‘어린이 청소년 백서’에 의하면, 고교중퇴자의 78%가 고졸자격은 필요하다고 생각하며, 30%는 고교에 재입학하고 있는 것으로 나타났다.(아사히신문.2012.1.5.)

2차 델파이 조사 결과, ‘고등학교 무상교육은 사회통합에 도움이 된다’의 문항 평균은 3.57이고, 13명이 동의함(43%), 6명이 매우 동의함(20%)로 응답하였다. 총 34명의 응답자 중 19명(56%)가 동의한다는 의견으로 응답한 것으로 보아 전문가들 중 절반 이상이 고등학교 무상교육이 사회통합에 도움이 된다고 생각하고 있었다. ‘고등학교 무상교육은 균등한 교육의 기회를 제공한다’의 문항 평균은 3.90이고, 13명이 동의함(43%), 9명이 매우 동의함(30%)로 응답하였다. 총 34명의 응답자 중 22명(65%)이 동의한다는 의견으로 보아 전문가들의 많은 수가 고등학교 무상교육이 균등한 교육의 기회를 제공한다고 생각하고 있었다.

〈표 VI-19〉 고교 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과에 관한 델파이 조사 결과(2차)

문 항	매우 적합하지 않음		←→			매우 적합함	평균
	1	2	3	4	5		
고등학교 무상교육은 사회통합에 도움이 된다.	2 (5.9)	5 (14.7)	6 (17.6)	14 (41.2)	7 (20.6)		3.56
고등학교 무상교육은 균등한 교육의 기회를 제공한다.	0 (0.0)	6 (17.6)	5 (14.7)	14 (41.2)	9 (26.5)		3.76

델파이 조사에서 응답자 중 56%가 ‘고등학교 무상교육은 사회통합에 도움이 된다’의 질문에 대해 긍정적으로 생각하고 있는 것을 알 수 있었다. 이는 국민들의 보편적 복지에 대한 요구와 더불어 고등학교 과정을 무상화함으로써 취약계층에 경제적인 부담을 줄여주고 교육의 기회를 확대하는 효과를 기대해 볼 수 있다. 이 결과는 ‘취약계층의 보호를 통한 사회 통합 기여정도’의 준거로

고등학교 의무교육 실시의 적합성을 판단하는데 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

라. 재정적 적합성

재정적 측면의 준거인 ‘국가의 재정부담여력’과 ‘교육재정 배분의 우선순위’의 평균은 3.15로 다른 측면의 평균보다 낮았다(사회적 측면의 적합성 준거 평균: 3.46, 복지적 측면의 적합성 준거 평균: 3.70).

‘국가의 재정부담여력’에 관한 준거의 평균은 3.21으로 다른 준거들에 비해 고등학교 의무교육 실시의 적합성 정도가 낮은 편이었다. 총 34명의 응답자 중 6명(18%)이 적합함, 9명(27%)의 응답자가 매우 적합함으로 선택하여 총 응답자 34명 중 15명(44%)의 응답자가 ‘국가의 재정부담여력’ 준거에 따라 고등학교 의무교육을 실시하는 것이 적합하다고 응답하였다. 또한 ‘교육재정 배분의 우선순위’에 관한 준거의 평균은 3.09로 다른 준거들에 비해 고등학교 의무교육 실시의 적합성 정도가 매우 낮은 편이었다. 총 34명의 응답자 중 11명(32%)이 적합함, 4명(12%)의 응답자가 매우 적합함으로 선택하여 총 응답자 34명 중 15명(44%)의 응답자가 ‘교육재정 배분의 우선순위’ 준거에 따라 고등학교 의무교육을 실시하는 것이 적합하다고 응답하였다(표 VI-20 참조).

〈표 VI-20〉 재정적 적합성 준거 델파이 조사 결과(2차)

적합성 판단 기준 (재정적 적합성)	매우 적합하지 않음		매우 적합함			평균
	1	2	3	4	5	
국가의 재정부담여력	4 (11.8%)	9 (26.5%)	6 (17.6%)	6 (17.6%)	9 (26.5%)	3.21
교육재정 배분의 우선순위	6 (17.6%)	4 (11.8%)	9 (26.5%)	11 (32.4%)	4 (11.8%)	3.09

1) 국가의 재정부담여력

가) 의무교육재정소요액

고등학교 의무교육제도의 도입으로 인한 재정소요 추정금액은 다음의 <표 VI-21>와 같다. 입학금, 수업료, 학교운영지원비만을 무상으로 할 경우에 약 2조 1,753억원의 재정이 추가 소요되고, 여기에 더해 수익자 경비의 일부를 무상으로 지원할 경우에는 약 2조 8,091억원의 추가 재정이 소요되고, 수익자부담경비 전액을 무상으로 지원할 경우에는 약 4조 594억원의 추가재정이 소요되는 것으로 분석되었다.

<표 VI-21> 고등학교 무상의무교육 재정소요 추정금액

무상의 범위	재정소요 추정액
입학금, 수업료, 학교운영지원비만 무상으로 할 경우	약 2조 1,753억원
입학금, 수업료, 학교운영지원비, 수익자부담경비 중 일부(현장학습비, 학생수련활동비, 특기적성교육활동비)만 무상으로 지원	약 2조 8,091억원
입학금, 수업료, 학교운영지원비, 수익자부담경비 전액 무상 지원	약 4조 594억원

□ 입학금, 수업료, 학교운영지원비 무상지원의 경우

최근의 법 판결 기준에 따른 입학금과 수업료, 학교운영지원비(구 육성회비)를 무상지원할 경우 2011년도 교육통계연보에서 제공되는 시도교육청의 교육비 특별회계 세입결산자료(공립고등학교 입학금, 수업료)와 사립학교 교비회계 세입결산자료의 관련항목(사립학교 입학금, 수업료, 학교운영지원비), 공립학교 학교회계의 세입결산자료의 관련항목(학교운영지원비) 등의 자료를 합산하여 산정한 고등학교 무상의무교육 소요 추정 금액은 약 2조 7,577억 원으로 볼 수가 있다. 그러나 이는 장학금 지급 등이 일단 제외된 금액이다. 현재 고등학생들에 대해서도 학비, 학교운영지원비 감면/면제 등이 있는데 추가적으로 학생들에 대한 학비나 학교운영지원비 지원을 하면 학생들이 납부한 것처럼 회계에 산정된다.

따라서 대략적으로 수업료나 입학금, 학교운영지원비가 현재 고등학교 단계에서 기초생활수급자에 대한 지원이 이루어지고 있다고 전제한다면 보건복지부(2012)의 2011년도 기준 고등학생 기초생활수급자 비율이 약 5.2%로 나타나고 있기 때문에 2조 7,577억 원의 94.8%인 2조 6,143억 원으로 추가소요 금액이 산정된다. 만약 차상위계층까지 포함해서 지원되고 있다고 보고 차상위 계

층 학생이 보건사회연구원(2011)의 조사결과와 같이 고등학교에서도 전국평균인 3.8%라고 가정해 본다면 2조 5,095억 원 정도의 고등학교 무상의무교육을 위한 재정이 소요된다고 볼 수 있다. 추가적으로 실업계 고등학교(특성화 고등학교)에 대한 학비 지원이 현재 이루어지고 있다고 볼 경우 약 2조 1,753억 원 정도의 교육재정이 고등학교 무상의무교육을 위해서 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 VI-22〉 고등학교 무상의무교육을 위한 추가 재정: 입학금·수업료·학교운영지원비만 무상으로 할 경우

구분	공립 고등학교	사립 고등학교		합계
		일반계 고등학교	전문계 고등학교	
입학금, 수업료	1조 1,048 억원	9,614억원	1,436억원	2조 2,098억원
학교운영지원비	2,403억원	2,081억원	968억원	5,452억원
합계	1조 3,451억원	1조 1,695억원	2,431억원	2조 7,577억원
저소득층지원금액 고려한 합계금액	1조 2,240억원	1조 642억원	2,212억원	2조 5,095억원
현재 전문계 입학금·수업료 전체지원을 감안한 합계금액	1조 229억원	1조 642억원	880억원	2조 1,753억원

*자료출처: 교육과학기술부(2012), 2012회계년도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석결과, 2011년 교육통계연보 사립학교회계 세입 세출 예산 및 결산, 납입금 징수액 현황.

*주: 현재 일반고, 특성화고, 자율고, 특목고 등으로 고등학교 유형구분이 되어 있으나 최근 교육통계연보의 회계자료가 일반계, 전문계로 기존 구분방식으로 제공되어져 있기 때문에 일단 일반계, 전문계로 구분하여 제시함.

표에서 제시된 금액은 일단 다른 여타 상황, 표준교육비에 따른 교육과정운영비의 적정성 등을 일단 논외로 하고 단순하게 제시한 재정소요금액이다. 한편 학생수 감소도 일단 논외로 하였다. 학생수 감소의 경우 입학금, 수업료 수입금의 감소로 이어질 수 있겠지만 그렇다고 고등학교 무상의무교육을 위해서 추가로 필요시 되는 재정소요액이 감소되는 것은 아니라고도 볼 수 있다. 이는 규모의 경제로 인한 것으로 학생수 감소는 학급규모의 감축으로 이어지고 기존의 교원인원수와 교실 건물시설 유지비는 유사하게 투자가 되어야 한다고도 볼 수 있다. 다만 교육과정 운영비용이 다소간 학생수 감소로 절감될 여지는 있으나 현재 교육과정 운영비는 표준교육비의 60%정도 선에서만 지원되고 있어서(공은배 외, 2011) 추가 교육과정운영비가 필요할 상황이라서 학생수 감소가 교육재정 규모 축소의 근거가 될 수는 없다고 봐야한다.

□ 수익자부담경비의 일부, 혹은 전액 무상지원 경우

현재 학부모들로부터 학교에서 징수하고 있는 수익자부담경비의 전액을 무상으로 지원할 경우를 상정하면 다음 <표 VI-23>과 같은 재정이 소요된다. 2011년 교육통계연보에서 제공되는 공립학교 회계자료와 사립고등학교 교비회계자료를 보면 수익자부담경비가 공립고등학교는 약 1조 410억 원, 사립 일반계 고등학교는 약 9,545억 원, 전문계 사립고등학교는 약 714억 원이 징수되었다. 이 금액에 저소득층에 대한 지원이 이루어진 경우, 그리고 전문계 공사립 고등학교에서의 입학금과 수업료가 현재 지원되고 있다고 볼 경우를 감안한 금액이 제시되어 있다. 저소득층에 대한 지원, 그리고 전문계 고등학교의 입학금과 수업료가 지원되고 있다고 볼 경우 약 4조 594억 원 정도가 추가로 소요됨을 알 수 있다. 이는 입학금과 수업료, 학교운영지원비(구 육성회비)만 무상으로 할 경우인 2조 1,753억 원보다 약 1조 8,841억 원이 추가로 소요됨을 보여준다.

<표 VI-23> 고등학교 무상의무교육을 위한 추가 재정: 고등학교 수익자부담경비도 전액 무상으로 지원할 경우

구분	공립 고등학교	사립 고등학교		합계
		일반계	전문계	
입학금, 수업료	1조 1,048 억원	9,614억원	1,436억원	2조 2,098억원
학교운영지원비	2,403억원	2,081억원	968억원	5,452억원
수익자부담경비	1조 410억원	9,545억원	714억원	2조 669억원
합계	2조 3,861억원	2조 1,240억원	3,145억원	4조 8,246억원
저소득층 지원금액 고려한 합계금액	2조 1,713억원	1조 9,328억원	2,862억원	4조 3,904억원
현재 전문계 입학금·수업료 전체 지원 가정	1조 9,703억원	1조 9,328억원	1,563억원	4조 594억원

한편 수익자부담경비 중 교육과정과 직접적 연관이 있는 일부 항목들(현장학습비, 학생수련활동비, 특기적성교육활동비)만 지원이 되는 경우를 상정하여 계산을 해볼 수가 있다. 고등학교에서 현장학습비, 학생수련활동비, 특기적성교육활동비가 전체 수익자부담경비에서 차지하는 비율은 초등학교와 중학교보다 다소간 높게 나타나는데 약 33.7%정도로 산출된다(이선희, 2006). 이 비율을 적용하면 다음과 같이 계산된다. 고등학교 수익자부담경비 중 일부(현장학습비, 학생수련활동비,

특기적성교육활동비)만 무상으로 지원할 경우에는 약 2조 8,091억 원이 소요된다. 즉, 입학금과 수업료, 학교운영지원비(구 육성회비)만 무상으로 할 경우인 2조 1,753억 원보다 약 6,339억 원이 추가로 소요된다. 그러나 전체 수익자부담경비를 지원하는 경우(4조 594억 원)에 비해서는 약 1조 2,502억 원의 재정이 덜 소요됨을 보여준다.

〈표 VI-24〉 고등학교 무상의무교육을 위한 추가 재정:고등학교 수익자부담경비 중 일부(현장학습비, 학생수련활동비, 특기적성교육활동비)만 무상으로 지원할 경우

구분	공립 고등학교	사립 고등학교		합계
		일반계	전문계	
입학금, 수업료	1조 1,048 억원	9,614억원	1,436억원	2조 2,098억원
학교운영지원비	2,403억원	2,081억원	968억원	5,452억원
수익자부담경비	3,508억원	3,217억원	241억원	6,965억원
합계	1조 6,959억원	1조 4,912억원	2672억원	3조 4,542억원
저소득층지원금액 고려한 합계금액	1조 5,433억원	1조 3,570억원	2,431억원	3조 1,434억원
현재 전문계 입학금·수업료 전체 지원 가정	1조 3,422억원	1조 3,570억원	1,100억원	2조 8,091억원

나) 국가의 고등학교 무상의무교육실시 재정부담여력

□ 현재 재정지출분야 검토를 통한 재정여력 분석

매년 유·초·중등 교육예산이 적게는 약 4.5%(2007년) 많게는 14% (2002년) 가까이 이월되고 있다. 이 중 일부는 목적사업비의 성격을 가지고 차기년도로 사업이 이월되는 경우도 있을 수 있다. 이 경우 특별교부금으로 인한 금액일 수도 있다. 한편 상환해야 할 지방교육채 금액의 경우 잔액이 최근 2011년도에는 약 2조 1,898억 원이 존재한다(교육과학기술부, 2012). 따라서 단순히 지방교육채를 다 상환한다고 봐도 2010년도 이월금 5조 4,492억 원에서 이월재정이 약 3조 2,594억 원이 발생한다고 볼 수 있다. 그렇다면 현재의 교육재정 여건 속에서 이월금을 최소화 한다면 고등학교의 경우도 초등학교와 중학교와 동일하게 입학금, 수업료, 학교운영지원비만을 무상지원 하는 의무교육을 시행하기 위한 약 2조 1,753억 원의 재원을 확보할 수 있는 가능성이 존재한다고 볼 수 있다³⁶⁾. 단 이 경우는 이월금 중에서 차기년도에 집행해야 할 목적사업비가 약 1조원이 넘

36) 단, 이 경우는 이월금 중에서 차기 년도에 집행해야 할 목적사업비가 약 1조원이 넘지 않는 것을 가정으로 한다. 지방교육 재정의 전체 이월금에 대한 추가적인 분석연구가 이루어져야 1조원이 넘는지는 별도의 세부연구로 이루어질 필요가 있다.

지 않는 것을 가정으로 한다.

□ 중기 세입전망을 통한 재정여력 분석

교육과학기술부(2012)에 의하면 향후 중앙정부와 지방자치단체로부터 지방교육재정 전망은 <표 VI-25>과 같다. <표 VI-25>에서는 고등학교 무상 의무교육을 시행할 경우 발생하는 세입재원인 교수·학습활동 세입항목 제외하고 계산하였다. 이 경우 약 1조 1천억 원을 제외한 나머지 금액이 필요하다고 볼 수 있다. 즉 입학금, 수업료, 학교운영지원비만을 무상으로 하는 의무교육 시행비용이 2조 1,753억 원이라고 한다면 제시된 중기지방교육재정 세입전망 금액에서 1조 753억 원만 향후 세입이 증가하면 고등학교 무상 의무교육을 수행할 수가 있게 된다.

<표 VI-25> 중기 지방교육재정 세입 전망 및 고등학교 의무교육 소요 추정 금액

	2012년	2013년	2014년	2015년
중앙정부이전수입	385,736억원	421,163억원	456,340억원	493,954억원
지자체이전수입	85,183억원	88,326억원	88,674억원	89,988억원
기타수입	37,059억원	25,683억원	25,588억원	25,647억원
소계(a)	533,903억원	560,855억원	596,190억원	635,236억원
전년대비증가율		5%	6.3%	6.5%
2012년 교육재정 증가분 계산(b)	533,903억원	549,920억원	566,418억원	583,410억원
재정전망금액과의 차액(a-b)		10,935억원	29,772억원	51,826억원
고등학교 의무교육소요금액1	10,753억원	11,076억원	11,408억원	11,750억원
고등학교 의무교육소요금액2	17,091억원	17,604억원	18,132억원	18,676억원
고등학교 의무교육소요금액3	29,594억원	30,482억원	31,396억원	32,338억원
초중학교 의무교육추가지원 소요금액1	6,194억원	6,380억원	6,570억원	6,768억원
초중학교 의무교육추가지원 소요금액2	27,574억원	28,401억원	29,253억원	30,131억원

주: 세입에서 지방교육채발행을 통한 세입확보 계획은 없음.

주: 고등학교 의무교육소요금액1은 입학금, 수업료, 학교운영지원비 면제(현재 예산으로 차상위계층까지 추가지원 중으로 가정 이하 동일), 고등학교 의무교육소요금액2는 1+수익자부담경비 일부 무상지원(현장학습비, 학생수련활동비, 특기적성교육활동비), 고등학교 의무교육소요금액3은 1+전체 수익자부담경비 무상지원, 초·중학교 의무교육 추가 지원 1은 수익자부담경비 일부무상지원, 초중학교 의무교육추가 지원 소요금액2는 수익자부담경비 전액 지원.

〈표 VI-25〉에서의 기타수입의 소계는 전년대비 약 5%(2013년)에서 6.3%(2014년), 그리고 6.5%(2015년)의 추세로 증가하고 있다. 그리고 2012년 세입금액인 53조 3,903억 원을 연평균 물가상승률을 3%로 증가한다고 가정할 경우의 금액이 제시되어 있다. 이는 만약 기존 2012년도와 동일하게 인건비와 운영비, 시설비 등이 물가상승률을 반영하여 지출되며 2013년도 이후에 2012년도에 수행된 지출사업만을 유지할 경우를 상정하여 재정여력을 파악하기 위한 것이다. 이렇게 상정했을 경우 2013년도에는 물가상승률을 반영하여 기존의 교육사업을 동일하게 유지하면서 추가적으로 재원이 약 1조 935억원이 확보된다. 2014년도와 2015년도는 2조 9,772억원, 5조 1,826억원이 기존사업을 동일하게 유지하면서 그리고 이월금도 동일하다고 가정한 조건에서도 추가적인 재원으로 확보됨을 알 수 있다. 이를 표에서 함께 제시한 고등학교 의무교육소요금액¹, 즉 입학금과 수업료, 학교운영지원비를 무상으로 수행하는 고등학교 의무교육에 필요한 재원은 2014년도에 확보되는 것으로 전망할 수 있다.

그리고 2014년도에는 고등학교의 경우도 동일한 추가적인 수익자부담경비 지원까지 포함한 의무교육도 가능할 것으로 보인다.

2) 국가 교육재정배분의 우선순위와 효율성

앞에서 제시한 고등학교 무상의무교육을 위한 재원확보는 여타 교육사업을 2012년도 기준으로 고정시켜서 물가상승률을 반영한 만큼만 투자하고 나머지 증가분을 고등학교 무상의무교육으로 투자하면 최소한 현재의 초등학교와 중학교 수준의 입학금, 수업료, 학교운영지원비를 지원하는 수준의 고등학교 무상의무교육이 가능함을 논의하였다. 그러나 고등학교 무상의무교육 못지않게 다른 영역에서 재정적 투자 우선순위 사업이 존재할 수가 있다. 무엇보다도 만 5세 유아교육의 공교육화를 위한 투자가 우선순위 사업으로 거론될 수가 있다. 현재 대부분의 선진국들은 만 5세부터 실질적인 무상의무교육을 수행하고 있다. 이는 최근의 연구자들이 유아교육부터 정부의 조기개입이 향후 아동들의 발달에 결정적인 역할을 한다는 주장 때문이다(Carneiro & Heckman, 2003; OECD, 2004; 이광현, 2005). 그리고 무엇보다도 교육의 기회균등의 입장에서 보면 유아교육부터 형평성 있는 교육기회의 제공이 중요하기 때문에 재정적 여건에 따라 유치원교육을 받지 못하게 되면 초등학교에 적응부터 어려움을 겪게 되어 향후 교육격차가 커질 수가 있기 때문에 유아교육에 대한 정부의 조기개입, 즉 공적 투자가 중요한 상황이다(OECD, 2010).

이처럼 유아교육의 공교육화의 중요성에 대한 인식으로 인해서 서두에서 언급한 바대로 한국도 올해부터는 법적으로 초등학교 취학 직전 3년간의 유아교육도 정부에서 무상으로 가능한 지원하기로 유아교육법이 개정되었다. 앞의 보통교부금 구조를 보여주는 [그림 VI-2]을 보면 2012년도에 정부가 이러한 유아교육의 무상화 노력이 반영되어서 보통교부금의 기준재정수요로 유아교육을 포함하고 있음을 알 수 있다. 올해에는 약 2조 608억 원을 기준재정수요액으로 산정하여 시도교육청에 교부하고 있음을 알 수 있다. 2조 608억 원에는 유아교육비와 보육료 지원(1조 5,880억 원), 유치원 교원인건비 보조금(1,487억 원), 유치원 교육역량 지원비(2,432억 원), 공립유치원 신설 증설비용 809억 원이 포함되어 있다.

제주특별자치도	기준재정 수요액		기준재정 수입액		보통교부액
	○ 교직원인건비	293,457	○ 지방세제원 전입금	65,751	
	○ 학교·교육과정운영비	72,992	• 지방교육세 전입금	44,567	
	○ 교육행정비	22,175	• 시·도세전입금	16,223	
	○ 학교시설비	17,227	• 담배소비세전입금	4,961	
	○ 유아교육비	20,608	○ 수업료 및 입학금	18,382	
	○ 방과후학교 사업비	6,248	○ 학교용지 매입비용일반회계 부담금	1,793	
	○ 재정결합보전	6,804			
	○ 학교기본운영비 확대	894			
	○ 학교학급통합지원	1,592			
	○ 학교신설민관협력 확대	3			
	○ 자사고 지정에 따른 공립 일반고 지원	510			
	○ 경상적 경비 절감	349			
	○ 외부 교육투자유치	174			
	○ 기초학력 미달 학생 감소	2,708			
	○ 사교육비절감	2,607			
	○ 고등학교학업중단학생 감소	525			
	○ 고등학교 졸업생 취업제고	400			
	○ 특성화고체제개편 지원	1,830			
5,825	계	451,103	계	85,926	371,002

[그림 VI-2] 2012년도 유·초·중등 지방교육재정 보통교부금 교부방식(단위: 억원)

유아교육비와 보육료 지원의 1조 5,880억 원으로 수요를 산정하여 2012년도부터 만 5세에 대한 공립유치원 1인당 월 3만원, 만 5세 사립유치원 및 어린이집 20만원으로 산정하여 소득수준과 관

계없이 100%를 대상으로 정부가 지원하는 것을 추진하고 있다(교육과학기술부, 2012). 그러나 현재 공립유치원은 터무니없이 부족하기 때문에 유아교육의 공교육화를 위해서는 공립유치원의 추가설립이 필요할 것이다. 만약 공립유치원 비중을 2011년도 교육통계연보 자료 기준으로 약 53%의 비중을 80%로 끌어 올리려고 한다면 약 2,240여개의 공립유치원 추가 신설이 필요하다. 2011년 보통교부금 재정수요 기준 신설 유치원 설립비 원당 30억을 적용하면 약 7조 2천억 원이 소요된다³⁷⁾. 물론 이는 연차적으로 추진할 수가 있을 것이나 재정투자의 우선순위로 놓고 보면 고등학교의 무상의무교육보다 더 중요할 수가 있다.

다음으로 최근의 학교폭력문제 발생 등으로 인해서 상담교사의 필요성이 절실해지고 있는 상황에서 상담교사 증원이 필요할 수가 있다. 이 경우 인건비 상승의 요인이 존재한다. 만약 전국적으로 한 학교당 1명씩 상담교사를 배치할 경우 초·중·고등학교의 학교 수를 약 1만여개 단순하게 산정하면 1만 명의 증원이 필요하다. 1인당 평균 5천만 원으로 인건비를 산정해도 매년 5천억 원의 추가 교원인건비가 필요하게 된다.

마지막으로 앞에서 논의한 초등학교와 중학교에서 수익자 부담경비를 포괄하는 실질적 무상교육을 먼저 추진할 지에 대한 논의가 있을 수 있다. 최근 무상급식에 대한 논의가 진행되고 있으며 초등학교 저학년부터 무상급식이 이미 추진 중에 있다. 만약 무상급식의 추진이 계속 확장된다면 사실 기본적 교육과정과 직접적으로 연관되는 여타 수익자 부담경비의 정부지원의 필요성을 적극 논의해 봐야 할 것이다. 만약 초등학교와 중학교 무상교육의 범위가 전체 수익자 부담경비로 확대 되는 것이 전 국민적 동의를 얻게 된다면 고등학교 무상의무교육보다 먼저 초·중학교 포괄적 무상의무교육을 수행하기 위한 재정투자를 우선 추진해야 할 것이다. 그렇다면 앞의 <표 VI-23>에서 살펴본 바대로 다른 사업을 고정시켜 놓았을 때 초·중학교 포괄적 무상의무교육을 먼저 추진하게 된다면 고등학교 의무교육은 2015년도부터나 가능하다. 그러나 이 역시 유아교육의 공교육화 추진(공립유치원 신설 등)을 하지 않을 경우이나 가능한 일이다. 유아교육의 공교육화 추진이 더욱 본격적으로 시행될 경우 고등학교 의무교육은 재정여건으로 인해서 2015년 이후로 미루어질 수도 있을 것이다.

가) 델파이 조사로 본 전문가들의 국가 교육재정배분의 우선순위

37) 학령인구 감소로 인한 초등학생 감소를 고려하여 병설유치원 증설을 고려하면 7조 2천억보다 재정이 절감될 여지는 충분하긴 하지만 일단 논의로 한다.

전문가들을 대상으로 한 델파이 조사결과도 고등학교 무상교육보다는 초·중·고의 교육여건 개선이 더 시급한 것으로 나타났다. 조사에 참여한 34명의 전문가 중 21명이 고등학교 무상교육보다는 초·중·고의 교육여건 개선이 더 시급하다는데 동의하였으며, 5명이 동의하지 않았다.

〈표 VI-26〉 국가 교육재정 배분의 우선순위 델파이 조사결과(2차)

문항	매우 적합하지 않음		매우 적합함			평균
	1	2	3	4	5	
고등학교 무상교육보다는 초·중·고의 교육여건 개선이 더 시급하다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	8 (23.5%)	12 (35.3%)	9 (26.5%)	3.71
유아 의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다.	1 (2.9%)	5 (14.7%)	8 (23.5%)	11 (32.4%)	9 (26.5%)	3.65

〈표 VI-27〉 국가 교육재정 배분의 우선순위 델파이 조사결과(3차)

문항	동의 정도				평균
	1	2	3	4	
	매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
고등학교 의무교육의 실시는 무상유아교육이 실현된 이후에 실시하여야 한다.	1 (2.9%)	12 (35.3%)	10 (29.4%)	11 (32.4%)	2.91
고등학교 의무교육의 실시보다 대학교육에 대한 지원이 먼저 이루어져야 한다.	6 (17.6%)	20 (58.8%)	5 (14.7%)	3 (8.8)	2.15

유아 의무교육과 고등학교 의무교육의 우선순위와 관련하여서도 전문가들은 유아 의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다고 보고 있다. 전문가 34명 중 20명이 유아의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다는데 동의하였으며, 6명은 동의하지 않았다(표 VI-26 참조). 문항을 약간 수정하여 한 차례 더 실시한 조사에서도 고등학교 의무교육의 실시는 무상유아교육이 실시된 이후에 하여야 한다는 것에 21명이 동의하였고, 13명은 동의하지 않았다(표 VI-27 참조).

나) 교육 여론조사로 본 국민들의 국가 교육재정배분의 우선순위

일반인을 대상으로 한 여론조사결과(KEDI Poll)는 전문가를 대상으로 한 결과와 약간 상이하다.

일반인들은 대학교 등록금 감면, 고등학교 무상/의무교육, 유아보육 및 교육 무상화 중에서 대학교 등록금 감면에 대한 선호가 가장 높았으며, 다음으로 고등학교 무상/의무교육, 그리고 유아 보육 및 교육 무상으로 나타났다. 일반인을 대상으로 한 조사에서 주목할 점은 대학교 등록금, 고등학교 무상의무교육, 유아보육 및 교육 무상화에 대한 요구가 크다는 점이다. 그러나 이러한 결과는 본인의 자녀가 어느 수준에 즉 고등학교에 다니고 있는지 대학교에 다니고 있는지에 따라 좌우되는 결과로서 일반적으로 상위 교육수준에 대한 요구가 크다는 점을 말해준다.

〈표 VI-28〉 국가 교육재정 배분의 우선순위 교육여론조사 결과

대학교 등록금 감면 또는 장학금 확대	고등학교 무상/ 의무교육화	0-5세 유아 보육 및 교육 무상화	잘 모르겠다
42.0%	33.4%	24.3%	0.3%

대체적으로 보았을 때, 고등학교 의무교육보다는 초·중·고등학교의 교육여건 개선이나 유아 의무교육이 선행될 필요가 있는 것으로 나타났다. 반면에 대학교육에 대한 지원은 고등학교 의무교육 실시에 비해 우선순위가 떨어지는 것으로 나타났다.

3. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 여부

우리나라 고등학교 의무교육제도의 준거별 적합성 분석 준거로 교육적 적합성, 사회적 적합성, 복지적 적합성, 그리고 재정적 적합성을 설정하였다. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 여부는 〈표 VI-29〉와 같다. 각 준거별 적합성 여부 판단은 각 하위준거 중 하나라도 부적합의 경우 부적합하다고 판단하였고 최종 적합성 여부 판단도 각 준거 중 하나라도 부적합의 경우 부적합하다고 판단하였다.

〈표 VI-29〉 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 여부

준거	하위 준거	적합성 여부	
교육적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 12년 교육의 필요성/교육과정의 적절성 • 학부모와 학생의 선택권 	<ul style="list-style-type: none"> ✓적합/부적합 ✓부적합 	부적합
사회적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 민주시민의 양성 기여 가능성 • 사회의 인력수급에 미치는 영향 	<ul style="list-style-type: none"> ✓적합 ✓적합 	적합
복지적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 무상교육에 대한 국민들의 요구 반영 • 취약계층의 보호 	<ul style="list-style-type: none"> ✓적합 ✓적합 	적합
재정적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 재정부담 능력 • 국가재정 배분의 우선순위 	<ul style="list-style-type: none"> ✓적합 ✓부적합 	부적합

교육적 적합성 준거는 학생의 발달 측면에서 교육연한의 연장 필요성과 교육내용의 측면에서 고등학교 의무교육제도의 도입이 적합한 지 그리고 학부모와 학생의 취학여부에 대한 선택권에 관련된 준거이다. 교육적 적합성의 하위 준거의 적합성 여부 판단 결과, 12년 교육의 필요성 부분에서는 적합하나 현행 고등학교 교육과정의 의무교육과정 적합 부분에서는 부적합하고 학부모와 학생의 자기 선택권 부분에서도 부적합하다는 의견이 많았다. 현행 초등학교와 중학교 9년의 의무교육기간은 지식기반사회에 적합하지 않은 측면이 있어 의무교육기간의 연장 필요성은 인정된다. 또한 고등학교 의무교육제도 도입 시 취학의무를 면제받을 수 있는 합리적인 기준을 설정할 필요가 있으며, 정규학교에 적응하지 못하는 학생들을 위한 다양한 대안교육체제가 마련되어야 할 필요가 있다. 교육기간 연장이나 고등학교 취학률의 제고가 정책 목표라면, 의무교육의 도입보다는 무상교육의 실시나 다른 인센티브를 통해 취학률을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 따라서 교육적 적합성 측면에서 우리나라 고등학교 의무 교육 실시는 아직 부적합하다는 판단을 내릴 수 있다.

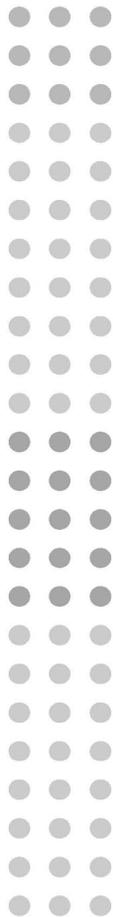
사회적 적합성은 의무교육이 가져올 수 있는 효과 중 민주시민의 양성, 인력수급, 사회적 비용 등과 관련된 경제적 효과와 관련된 준거이다. 사회적 적합성의 하위 준거의 적합성 여부 판단 결과, 민주시민의 양성 기여 가능성 부분과 사회의 인력수급에 기여 가능성 측면에서 적합하나 청소년 탈선과 관련된 사회적 비용 감소 측면에서 부적합하다는 의견이 많았다. 그러나 고등학교 의무교육의 도입이 민주시민양성에 기여하기 위해서는 민주시민교육의 강화와 같은 교육과정의 개선이 있어야 한다. 예를 들어 고등학교 교육과정에 민주시민교육의 강화, 국가관의 강화, 인성교육의 강화 등의 조치가 동반되어야 할 것이다. 또한 고등학교 의무교육제도의 도입으로 인한 개인의 교

육기간 증가는 임금상승과 연결되고 결과적으로 사회의 인적자원개발에 긍정적으로 기여할 가능성이 크다고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 인문계 고등학교 진학에 대한 선호를 가중시키고 특성화 고등학교에 대한 진학을 회피하는 현상이 나타날 경우에는 사회의 필요인력과 공급의 불일치를 가져오는 부정적 효과가 있을 수 있다. 따라서 의무교육제도를 도입할 때, 특성화 고등학교에 대한 기피현상이 나타나지 않도록 정책적 대안을 강구할 필요가 있다. 따라서 사회적 적합성 측면에서 우리나라 고등학교 의무 교육 실시는 어느 정도 적합하다는 판단을 내릴 수 있다.

복지적 적합성은 고등학교 의무교육제도의 도입이 소득재분배와 사회에서 계층간 형평성에 미치는 영향을 검토하는 준거이다. 복지적 적합성의 하위 준거의 적합성 여부 판단 결과, 무상교육에 대한 국민들의 요구 반영부분과 취약계층의 보호 부분에서 적합하다는 의견이 많았다. 2차 델파이 조사에서 응답자 총 34명 중 28명(82%)이 고등학교에서의 의무교육 혹은 의무교육은 아니더라도 무상교육이 필요하다는 의견을 가지고 있었고, 교육여론조사에서 75%가 고등학교 무상·의무교육 혹은 무상교육 실시에 찬성하였다. 2차 델파이 조사 결과, ‘고등학교 무상교육은 사회통합에 도움이 된다’의 문항에 전문가들 중 절반 이상이 고등학교 무상교육이 사회통합에 도움이 된다고 생각하고 있었고, ‘고등학교 무상교육은 균등한 교육의 기회를 제공한다’의 문항에 총 34명의 응답자 중 22명(65%)이 동의한다는 의견으로 보아 많은 수의 전문가들이 고등학교 무상교육이 균등한 교육의 기회를 제공한다고 생각하고 있었다. 따라서 복지적 적합성 측면에서 우리나라 고등학교 의무 교육 실시는 적합하다는 판단을 내릴 수 있다.

재정적 적합성은 국가의 재정이 고등학교 의무교육제도 도입에 필요한 재정을 확보할 수 있는가 그리고 고등학교 의무교육제도에 우선 투자를 할 필요가 있는가에 대한 준거이다. 재정적 적합성의 하위 준거의 적합성 여부 판단 결과, 국가의 재정 부담 능력 부분에서 적합하나 국가 재정배분의 우선순위에서는 부적합하다는 의견이 많았다. 입학금과 수업료, 학교운영지원비를 무상으로 하는 경우 우리나라 고등학교 무상의무 교육 재정 소요 추정 금액은 약 2조 1,753억 원이었고, 국가의 고등학교 무상의무교육실시 재정부담여력을 추정해 본 결과 입학금과 수업료, 학교운영지원비를 무상으로 수행하는 고등학교 의무교육에 필요한 재원이 확보되는 것으로 전망되었다. 그러나 델파이 조사 결과 총 34명 중 21명이 고등학교 무상교육보다는 초·중·고의 교육여건 개선이 더 시급하다는데 동의하였고, 유아의무교육과 고등학교 의무교육의 우선순위와 관련하여서도 전문가들은 유아 의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다고 보고 있다. 즉 전문가 34명 중 20명이

유아의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다는데 동의하였다. 또한 일반인을 대상으로 한 여론조사 결과 대학교 등록금, 고등학교 무상의무교육, 유아보육 및 교육 무상화 순으로 시급하다고 응답하였다. 대체적으로 보았을 때, 고등학교 의무교육보다는 초·중·고등학교의 교육여건개선이나 유아 의무교육이 선행될 필요가 있는 것으로 나타났다. 따라서 재정적 적합성의 측면에서 우리나라 고등학교 의무 교육 실시는 부적합하다는 판단을 내릴 수 있다.



○ VII. 결론 및 정책적 제언

1. 국가재정 여건 고려한
고등학교 무상교육 실시
2. 정책적 제언

VII.

결론 및 정책적 제언

본 연구는 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성을 분석하고자 실시하였다. 즉 고등학교의 현재와 미래 교육목표를 실현하는데 의무교육화가 적합한지 그리고 개인과 사회에 긍정적인 효과를 주는지 파악하고자 적합성 준거모형을 구안하여 고등학교 의무교육화의 적합성 여부를 분석하였다. 이를 위해서 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정하였다. 우리나라 고등학교 미취학 및 미진학의 원인은 무엇인가? 그리고 그 해결방안은 무엇인가? 우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가의 의견과 인식은 어떠한가? 세계 주요국 의무교육의 전개과정과 쟁점은 무엇인가? 그리고 이러한 쟁점이 우리나라 의무교육 확대에 주는 시사점은 무엇인가? 우리나라 고등학교 의무교육제도 실시에 대한 준거별 적합성은 어떠한가?

1. 국가재정 여건 고려한 고등학교 무상교육 실시

가. 연구의 요약

연구 문제에 대한 해답을 얻고자 본 연구에서는 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석을 위해서 먼저 문헌분석을 통해 의무교육 실시 관련 논거들을 살펴보고, 교사 및 학생들과의 심층면담을 통해 고등학교 미진학 및 미취학 원인을 분석하였다. 그리고 교육전문가를 대상으로 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 델파이 분석을 하였고 외국의 의무교육제도를 분석하고 시사점을 추출하였다. 마지막으로 전문가 협의 및 토론회 델파이 조사 및 여론 조사 등을 토대로 고등학교

의무교육제도 실시의 적합성 분석 준거 모형을 개발하고 적합성 여부를 판단하였다. 이러한 연구 과정을 통하여 도출한 주요 연구결과를 제시하면 다음과 같다.

1) 우리나라 고등학교 미진학 및 미취학 원인과 해결방안

우리나라 고등학교 미진학 및 미취학 원인은 왕따 또는 학교폭력의 피해, 학교폭력의 가해자, 공교육에 대한 불신, 지적 발달지체자, 학교에의 부적응(학교규칙), 가정의 지원 부재, 학교 프로그램의 불일치 등이었다. 그 해결방안으로는 대안학교 부적응 학생 지원, 교사의 학생들에 대한 관심 증대, 대안학교 학력인정 및 무상교육 실시, 대안학교법의 현장적합성 제고(재정지원 법제정), 대안교육에 대한 폭넓은 교육지원, 진로교육 역량 강화 등이 있다.

2) 우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 인식

우리나라 고등학교 의무교육의 비전과 쟁점에 관한 전문가 조사결과 의무교육 도입에 56%가 찬성하였고 44%가 반대하였다. 의무교육의 긍정적 요소로는 교육권 보장, 교육복지 및 형평성 실현, 사회통합 및 인재양성을 들었고 부정적 요소로는 교육 획일화, 학생지도의 어려움, 교육에 대한 자기결정권 침해, 학교부적응 학생 증가, 교육재정의 감소 및 비효율성 등으로 응답하였다. 고등학교 의무교육 도입 시 부정적 요소 해결 방안으로는 유연한 의무교육제도 설계, 퇴학 합법화, 영재를 위한 진학 및 진로지도 강화, 진로교육 및 상담 강화, 무상교육의 범위와 우선순위에 대한 합의 도출, 그리고 국가·지방교육재정의 효율적 운영 등으로 응답하였다. 고등학교 의무교육을 도입하지 않을 경우 교육 개선 사항으로는 무상교육 실시는 국가재정을 고려하여 순차적으로 실시, 최소한 공통과정 제시, 직업진로교육 강조, 교육과정 전반적 재구성, 그리고 인성교육 강조 순으로 응답하였다.

3) 주요국 의무교육의 전개과정과 쟁점 및 시사점

주요국의 의무교육과 관련한 주요 이슈로는 미국의 경우 중도탈락자의 증가로 주어진 4년 내에 고등학교 졸업률이 다른 선진국에 비해 현저히 낮은 현상이 계속되자 의무출석을 18세까지 연장하려는 제도적인 노력이 계속되고 있으나 그 효과에 대해서는 상반된 연구결과가 제시되는 등 의견이 분분하다. 독일의 경우 일반교육과 직업교육으로 이원화한 의무교육 규정의 복잡성과 주별로 상이한 의무교육을 통일하는 문제 그리고 사립학교의 등장과 대안교육의 흐름으로 인해 국가주의

교육체제에 긴장이 조성되고 있다. 또한 Bologna협약에 따른 유럽연합 차원의 교육시스템의 통합성 제고라는 과제도 떠안고 있다. 일본의 경우 의무교육 재정 분담 주체 문제(국가와 지자체)와 의무교육 기간 연장과 관련하여 유아교육의 포함여부가 주요 이슈이다. 핀란드의 경우 의무교육기관 취학을 이전의 배정제에서 선택제로 바꾸었는데 일부 학부모들이 자신들의 자녀가 인근학교에 배정되지 못함으로 인한 불만을 표출하고 있다. 또한 사립학교 학생들의 학비도 모두 지원해 주는데 공공예산의 사립학교 지원에 대한 일부의 불만이 있었다.

이러한 주요국의 의무교육제도의 쟁점들이 한국교육에 주는 시사점은 다음과 같다. 미국은 유치원에서 고등학교 교육까지 무상으로 제공되고 있음에도 불구하고 고등학교 졸업률이 낮고, 특히 의무출석시 18세인 주들의 경우에도 고등학교 4년(9-12학년)졸업률이 전국평균(75.5% 2008-2009 기준)과 크게 차이가 없는 상황이다. 이러한 사례는 의무출석법을 통한 규제보다는 교육의 질과 학생들이 교육을 경험하는 과정에 초점을 맞추고 학생들이 자발적으로 학교에 다닐 수 있도록 유도할 필요가 있음을 시사한다. 또한 우리나라가 단순히 복지의 차원에서 고등학교 교육을 의무교육화 하려는 건지 다른 목적과 비전이 존재하는지에 대한 담론이 충분히 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있다.

독일의 경우 의무교육 연한은 동일하게 하는 대신에 지역에 따라 무상교육의 범위와 내용을 다르게 하는 방안을 도입할 수 있다는 점, 직업교육의 활성화를 전제로 일률적인 12년제 의무교육이 아닌 일반교육(인문교육)의 의무교육연한에 상응하는 직업교육 연한을 별도로 규정하는 방안이 타당할 수도 있다는 점, 그리고 무상교육의 지원과 범위를 일률적으로 보편적 복지의 원칙에 기반을 두지 않고 소득에 따른 차등 무상적용을 하는 점이 중요한 시사점이다.

일본의 경우 고등학교를 의무교육에 포함하기보다는 수업료 무상화를 실시하고 있다는 점이 중요한 시사점이다.

핀란드의 경우 의무교육과 무상교육을 구분할 필요가 있다는 점, 고등학교 과정의 의무교육 도입을 위해서는 보다 분명한 국가차원의 비전과 방향이 있어야 한다는 점, 사립학교 비중이 높은 한국에서 의무교육제도 도입으로 나타날 수 있는 사립학교 소유구조 개편에 대한 대비와 준비가 필요하다는 점, 그리고 국민들의 고등학교 의무교육에 대한 필요와 요구를 면밀히 고려할 필요가 있다는 점이 중요한 시사점이다.

4) 우리나라 고등학교 의무교육제도 실시의 준거별 적합성

우리나라 고등학교 의무교육제도의 적합성 분석 준거로 교육적 적합성, 사회적 적합성, 복지적 적합성, 재정적 적합성을 설정하였다. 교육적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부 판단 결과, '12년 보통교육의 필요' 부분에서는 적합하나, 현행 고등학교 교육과정의 의무교육과정 적합 부분에서는 부적합하고, 학부모와 학생의 자기 선택권 측면에서도 부적합하다. 사회적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부 판단 결과, 민주시민 양성의 기여 가능성 부분과 사회의 인력수급에 기여 가능성 측면에서 적합하나 청소년 탈선과 관련된 사회적 비용 감소 측면에서 부적합하다. 복지적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부를 판단한 결과, 무상교육에 대한 국민들의 요구 반영부분과 취약계층의 보호 부분에서 적합하다. 재정적 적합성의 하위 준거별로 적합성 여부 판단 결과, 국가의 재정 부담 능력 부분에서 적합하나 국가 재정배분의 우선순위에서는 부적합하다고 분석되었다.

나. 연구의 결론

서울시 무상급식 주민투표 등을 계기로 무상의무교육에 대한 국민적 관심 증대와 더불어 무상 의무교육의 대상과 연한을 확대하자는 공적인 논의가 활발해졌다. 이에 국회에서는 고등학교 교육도 의무교육으로 확대 지정하자는 법률안을 상정하기도 하였다. 이는 고교 진학률 99.7%로서 이미 양적으로 고등학교 의무교육을 실시할 토대를 마련했기 때문이다. 그러나 학생의 자기 결정권 침해, 교육제반여건 조성 및 교육의 질 관리 그리고 국가재정을 고려한 교육정책의 우선순위와 무상범위 설정 등과 관련된 숙고해야 할 과제가 산적하다. 따라서 본 연구는 고등학교의 현재와 미래 교육목표를 실현하는데 의무교육화가 적합한지 그리고 개인과 사회에 긍정적인 효과를 주는지 파악하고자 고등학교 의무교육 실시의 적합성을 분석하고자 하였다. 우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구 결과를 토대로 한 연구 결론은 고등학교 의무교육제도 실시의 전제조건과 의무교육제도의 비전 및 방향설정으로 구분할 수 있다. 먼저 전제조건으로는 의무교육 담론화, 사립학교 소유구조 개편 논의, 교육과정의 재구성, 다양한 학교 운영방식 개선이고 비전과 방향설정은 교육의 질 중심, 자기선택권 보장, 미진학자 대안교육프로그램, 무상교육의 범위와 내용 차별화, 효율적인 국가교육재정 배분이다. 구체적인 결론은 다음과 같다.

첫째, 우리나라가 단순히 복지의 차원에서 고등학교 교육을 의무 교육화 하고자 하는 것인지 다른 목적과 비전이 존재하는지에 대한 담론이 충분이 이루어져야 한다. 즉 고등학교 과정을 의무화 하기 위해서는 보다 분명한 국가차원의 비전과 방향이 있어야 하고, 국민들의 고등학교 의무교육에 대한 필요와 요구를 면밀히 고려할 필요가 있다. 섬세하게 우리나라에서 고등학교 의무교육을 실시하고자 하는 목적은 무엇인지 그리고 우리나라의 종합적인 경쟁력 제고를 위해 국가가 고등학교 교육을 관리하는 것이 국가발전에 도움이 된다는 근거나 확신은 있는지에 대한 다각적인 검토가 필요하다. 따라서 의무교육 논쟁은 결국 국가의 관리와 책임이 어느 단계까지여야 하느냐는 문제로 궁극적으로 국가의 발전을 위해 교육 분야에서 개인의 자율과 국가의 관리 사이를 어떻게 조율해 나가느냐의 문제이다. 우리나라에서 고등학교 의무교육을 도입할 경우, 국민들의 필요나 절실함은 무엇인가? 만약에 국민들의 필요나 절실함이 크지 않음에도 불구하고 고등학교 의무교육을 실시할 경우, 국민들로부터 공적자금의 낭비라는 비판을 받게될 것이다. 국민들의 지지가 약할 경우 제도의 지속 또한 어려워질 수 있다.

최근 우리나라에서 주로 복지혜택의 확대 차원으로만 고등학교 의무교육제도의 도입을 논의하는 것은 경계할 필요가 있다. 보편적 복지의 실시가 목적이라면 고등학교 무상교육의 도입으로도 가능하기 때문이다. 또한 고등학교 의무교육은 다차원의 문제로 단순히 복지차원에서만 볼 수 없기 때문이다. 따라서 다양한 시각과 차원에서 고등학교 의무교육 관련 쟁점을 면밀히 고찰해야 할 것이다. 핀란드 고등학교가 이미 오래 전에 무상교육을 실시했음에도 불구하고 여전히 고등학교 의무교육제를 도입하지 않고 있는 것은 이러한 맥락적 요소에 대한 고려 때문이다.

현재 정부에서 경제적, 신체적 취약계층과 특성화 고등학교 등 직업관련 고등학교의 수업료 무상화를 단계적으로 추진하고 있는 점도 간과해서는 안될 것이다. 무상성이 의무교육의 한 가지 특징이라고 한다면, 고교 무상화는 '연성 고교 의무교육화 정책' 또는 '낮은 단계의 고교 의무교육화 정책'이라고 해석할 수 있다. 고교 의무교육화에 대해서는 심각한 논쟁이 불가피하지만, 수업료 무상화는 교육기회 균등의 차원에서도 공감대를 확보하기 수월하다는 점이 정책 추진에 반영된 것으로 보인다. 전쟁에 교육을 이용한 아픈 기억을 가지고 있는 일본에서는 의무교육을 국가의 교육 지배로 보는 시각이 여전히 남아 있으며, 이런 관점에서 2010년부터 의무교육 기간은 연장하지 않은 채 고등학교 교육 무상화 등 복지 차원에서 교육비를 줄이는 수업료 무상화만 추진한 것도 참작해 봐야 할 것이다.

둘째, 우리나라 고등학교 의무교육제도 도입으로 나타날 수 있는 사립학교 지배구조 개편에 대한 대비와 준비가 필요하다. 한국에서 학생 수로 보면 2012년 현재 전체 고교생 192만명 중 사립 고교 재학생이 84만 7천여명으로 약 44%이고, 학교 수로는 41%가 사립학교이다. 따라서 고등학교 의무교육을 실시하게 되면 이들 사립고등학교의 소유 구조의 문제가 발생할 수 있다. 즉 의무교육이 될 때 고등학교에 대한 국가의 지원은 지금보다도 훨씬 더 늘어나게 되는데, 사립고등학교들이 준공영처럼 운영되면서 사적 소유를 지속할 명분이 약해질 것이다. 특히 국가의 예산 사용에 대한 납세자들의 권리와 요구가 증대되고 있는 추세인데, 국가의 세금 지원이 늘어난 만큼 사립학교의 관리나 운영에 대한 납세자들의 관심 또한 늘어날 것이다. 특히 한국처럼 고등학교의 사립 비율이 높은 국가에서는 공적 자금을 대한 책무성을 담보할 수 있는 제도적 뒷받침이 강화되어야 할 것이다. 핀란드에서 초등학교와 중학교 단계에 의무교육제도가 도입되면서 사립학교 비율이 3% 이내로 줄어든 것도 이러한 맥락에서의 변화라고 할 수 있다. 따라서 한국 상황에서 고등학교 의무교육제도를 도입할 경우, 사립학교 문제를 어떻게 해결해 갈 것인지에 대한 대안 마련도 동시에 이루어져야 한다.

현재 우리나라 중등교육에서 사립학교가 차지하는 비중을 감안하면 의무교육 확대 시 국가와 지방자치단체가 부담해야 할 인건비, 시설비의 규모가 막대할 것이다. 기존의 국·공립학교뿐만 아니라 사립학교에도 수업료, 입학금, 교과서대금 등을 지원하므로 사립학교의 두 가지 특성인 자주성과 공공성 중 공공성의 비중이 더욱 강화되므로 사립학교 존립 자체에 대한 회의가 커질 수 있다(정현승, 2005).

셋째, 우리나라 고등학교 의무교육을 효능성 있게 실시하기 위해서는 현행 고등학교 교육과정을 전반적으로 재구성할 필요가 있다. 우선 현재 고등학교 교육과정의 내실화를 위해서, 교육과정에서 창의교육과 인성교육을 강조할 필요가 있고, 올바른 역사관 정립을 위한 내용과 위인 탐구 내용도 강조되어야 한다. 또한 영재아를 위한 교육과 특수아를 위한 교육도 보장되어야 하고 생활교육 실천위주의 교육과정 편성도 필요하다. 생활교육의 일환으로 민주시민 교육, 진로교육, 문화예술교육, 체험위주 교육, 감수성 강조 교육, 스포츠를 통한 인간관계 개선교육 등이 포함되면 학교 교육 만족도 제고에 기여할 것이다.

넷째, 교육내용과 프로그램의 다양화를 보장해야 한다. 국가에 의한 의무교육제도의 획일성은 역동성 있는 포스트모던 사회의 문화적 양식, 인간 삶에서 생활 세계적 차원의 확대, 탈(脫)중심적 문화영역의 확대 등과 같은 메가트렌드를 감안한다면, 지난 세기의 패러다임에 의존하는 제도일 수도 있다. 이러한 의미에서 이미 교육적 담론은 국가 주도형 교육의 공공성 패러다임에서 ‘성숙한 시민사회에서의 교육의 공공성’ 패러다임으로의 전환을 주장하고 있다.³⁸⁾

우리나라의 경우 고등학교 의무교육을 실행하기 위해서는 무상교육화 보다 의무교육화가 선행되어야 한다는 주장에 대한 설득적인 논리가 필요하다. 우리의 경우 최초로 의무교육체제를 완성시킬 당시 학교 시설 부족 등을 해결하기 위하여 사학재단의 학교 설립을 적극 권장하고 지원해왔기 때문에 외국의 사례와 같이 공립과 사립의 구분이 불분명하다. 게다가 대다수의 사립학교 역시 인건비 전액 등 국가의 지원을 상당히 받고 있기 때문에 정부가 주도하는 교육정책으로부터 완전히 자유롭지 못하다. 2011년 현재 우리나라의 고등학교는 일반고(1229교), 특수목적고(116교: 과학고19교, 외국어고33교·국제고4교, 예술고25교·체육고15교, 마이스터고21교), 특성화고등학교(693교: 직업(670교, 대안23교), 자율고(108교: 자율형사립고 50교, 자율형공립고58교) 등으로 다양화되어 있어 고등학교 과정이 의무화 되었을 때 어떤 식으로 운영방식이 변화되어야 하는가에 대한 계획도 필요하다. 현재 점차 강화되고 있는 고교 다양화 정책이나 학교선택제와 같은 제반 제도들이 고등학교 의무교육화와 함께 정비되어야 할 필요가 있다.

다섯째, 우리나라 고등학교 의무교육 도입 시 출석의무 불이행에 대한 법적인 규제보다는 교육의 질과 학생들이 교육을 경험하는 과정에 초점을 맞추어야 할 것이다. 예를 들어, 직업교육의 활성화를 전제로 한다면 일률적인 12년제 의무교육이 아닌 일반교육(인문교육)의 의무교육연한과 그에 상응하는 직업교육 연한을 별도로 규정하는 방안이 타당하다고 본다. 심화선택과정의 운영에서 학생들이 필요에 따라 서로 다른 심화과정 간 이동이 허용되어야 한다. 또한 교육내용의 측면에서 고등학교 교육의 다양성을 존중하면서, 의무교육에 필요한 기본적인 소양과 국민통합을 위한 교육과정의 개발이 중요하다. 그리고 최소한의 교육 목표를 제시하고 각 급 학교들이 이를 준수하도록 하는 것이 필요하다.

38) 이를테면, 정유성(2006), 국가주의 의무교육 비판연구: 성숙한 시민사회 새로운 교육의 공공성을 위하여, 사회과학연구, 제14집, 2권 참조.

의무교육의 세계적 동향은 교육의 질을 제고하고 다양성을 확보하여 학생들이 교육과정을 이수했을 때, 지역사회와 국가 더 나아가 국제사회의 건설적인 구성원으로서의 자질과 지식·기술을 보유하고 평생학습의 자세를 가질 수 있는가에 초점이 맞춰지고 있다. 경제적인 안정이 행복한 삶의 중요한 요소로 자리잡고 있는 상황에서 학교교육을 통하여 경제적인 독립성을 견지할 수 있는 방향의 교육 목표 설정도 중요하다고 볼 수 있다. 즉 의무교육 기간 동안 단순히 시간만을 연장하는 노력이 아니라 교육과정과 교육제도를 재정비하는 정책적인 노력이 버금가게 중요하다.

여섯째, 학부모와 학생의 교육에 대한 자기선택권 보장이 필요하다. 미국의 의무 출석법이 우리나라 의무교육 연장 논의에 시사하는 점은 의무출석의 경우 예외조항이 최소한의 교육의 자기 결정권을 보장해 주는 장치의 역할을 한다는 점이다. 즉 우리나라도 의무교육 제도의 재정비가 필요한 시점에서 학생과 학부모 등 교육수요자의 교육자기결정권, 선택권에 대한 충분한 논의와 필요한 제도적 뒷받침이 필요하다.

일곱째, 학교 미진학자, 미취학자 및 부적응자를 위한 인증된 대안 학습 프로그램이 필요하다. 미취학 발생원인인 학교와 교사에 대한 불만과 부적응, 저소득, 대학입시 및 조기유학, 그리고 비행, 학교폭력에 따른 중도탈락 등을 해결하기 위한 대책으로는 다양한 교육 과정과 운영방식의 유연화를 포함한 교육프로그램과 인성교육과 진로교육 프로그램의 개발 및 시행이 필요하다. 또한 의무교육 미이행자 규제 방안의 일환으로 의무교육 미이행자 교육프로그램을 개발해야 한다.

여덟째, 우리나라 고등학교 무상교육의 지원과 범위를 일률적으로 보편적 복지의 원칙을 따르기 보다는 소득에 따라 차등 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이미 현재도 취약계층과 특성화고 교생 등 전체 고교생의 절반정도가 무상으로 고교교육을 받는 점을 감안해 보면 보편적 복지의 원칙에 따른 고등학교 무상화를 시행하게 되면 중산층 이상 고소득층에게만 주로 부가적으로 무상교육이 실시되어 결국 세금으로 고소득층을 지원하는 역진적 효과를 가져 올 수 있다. 따라서 의무교육화가 이루어지면 과거에 등록금으로 활용되던 비용을 사교육에 활용할 수 있는 계층과 그럴 수 없는 계층 사이의 격차가 더 크게 나타날 가능성이 있기 때문에 취약계층의 복지에 기여하지 않을 수 있다. 또한 입학금·수업료·교재비를 제외한 취약계층에게 지원할 수 있는 수익자 부담성

경비(예: 급식비, 학습준비물비 등)를 고소득층의 학생들의 입학금·수업료·교재비를 지원하는데 사용함으로써 실질적인 취약계층지원이 축소될 수도 있다.

아홉째, 효율적인 국가 교육재정 배분이 필요하다. 이를 위해 중앙정부, 시도교육청, 지자체 사이의 교육경비 분담에 관한 기본적인 사항을 입법화하여 불필요한 법적, 정치적 갈등을 해소해야 한다. 고교 의무교육화를 따로 떼어 단독으로 검토하기보다는 취학전 유아교육과 보육의 무상화 등 새로 부상되는 정책과 연동하여 논의하여야 할 것이다. 한국과 마찬가지로 일본 역시 초등교육과 전기 중등교육 9년을 의무교육 대상으로 하고 있는 바, 의무교육을 아래로 연장할 수도 있고 위로 연장할 수도 있다. 교육재정이 제한되어 있는 상황에서, 어느 방향으로 의무교육을 연장할 것인가는 필연적으로 정책 선택의 문제이지 옳고 그름의 문제가 아니기 때문이다.

이상의 연구 결론을 종합해 보면, 우리나라 고등학교 의무교육제도 실시는 아직 부적합하나 국가의 재정여건을 고려하여 고등학교 교육을 단계적으로 무상화하는 것은 적합하다고 볼 수 있다. 다만 무상교육의 실시는 보편적 복지 차원에서 하기 보다는 선택적 복지 차원에서 취약요소(소득, 지역, 문화소외 등)에 따라 차등으로 입학금·수업료·교재비까지 지원해 주는 것이 적절하다. 그리고 교육내용의 획일화를 막고 교육프로그램의 다양화를 위해 현행 고등학교 교육과정의 전반적 재구성이 필요하다. 마지막으로 학교 미진학자, 미취학자 및 부적응자를 위한 인증된 프로그램의 개발이 시급하다.

다. 연구의 제한점과 후속 연구

우리나라 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구의 제한점은 다음과 같다.

첫째, 의무교육 실시의 적합성 분석 준거 모형의 타당도에 한계가 있다. 전문가 협의회를 거쳐서 준거 모형의 안면타당도를 확보하였으나 구인타당도와 예언 타당도를 확인할 필요가 있다. 따라서 후속 연구로 고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 준거의 타당화 연구를 할 필요가 있다.

둘째, 보다 타당하고 믿을 수 있는 연구 결과를 위해서 종단적인 자료를 바탕으로 연구를 할 필요가 있으나 본 연구는 횡단적인 자료를 사용하였다. 따라서 전문가의 델파이 조사 연구 경우도 종단연구를 바탕으로 향후 5년간의 전문가 인식의 변화 추이를 살펴 볼 필요가 있다.

셋째, 고등학교 의무교육 도입 및 실시는 교육법 개정 및 법적 소송의 우려가 있다. 따라서 새로운 제도의 혼란과 법적 소송에 따른 사회적 비용 감소를 위해서 고등학교 의무교육 도입 및 실시에 따른 교육법 및 법적 소송 관련 연구를 할 필요가 있다.

넷째, 후속연구로서 고등학교 의무교육의 비전과 방향에 대한 구체적이고 통합적인 대안 연구가 필요하다. 일반적으로 현재 교육은 양적인 교육기회 확대에서 질적인 교육기회 제공으로, 공급자 중심의 교육기회에서 수요자 중심의 교육기회 제공으로, 낮은 수준의 욕구 충족을 위한 교육에서 높은 수준의 욕구 실현을 위한 교육기회 제공으로, 그리고 학교 중심의 의무교육에서 평생학습사회를 기반으로 한 의무교육으로 진화하고 있다. 이런 시점에서 의무교육의 실시는 단계적 접근이 필요한데 무상교육에서 의무교육으로, 우선순위 집단을 대상으로 한 단계적 접근으로 무상교육의 범위를 단계적으로 확대하고 집단 공동교육에서 개별화 교육으로 접근할 수도 있다. 이는 핵심적인 전제조건과 점진적인 보안조건으로 구분하여 제시할 수도 있을 것이다. 또한 무상기준을 최소 비용 무상(최소기준의 교육비 지원)에서 표준교육비 무상(현재 고등학교 학교회계 운영비 지원 시 표준교육비 기준 등)으로 나아가 격차 해소 비용 무상(지역간, 계층간 격차 해소비용 및 기회비용 보상)으로 정할 수 있다.

다섯째, 후속연구로 보통교육 단계에서의 학교운영지배구조에 대한 연구가 필요하다. 교육선진국들의 경우 중등학교단계에서 사립학교의 비중이 우리나라처럼 높지 않다. 향후 고교의무교육에 대한 요구와 필요가 확장될 경우도 대비하여 사립 중학교처럼 준공영화하여 운영할 것인지, 고등학교의 다양화로 교육비를 포함하여 여러 부분에서 격차가 크므로 공립고교 중심으로 의무교육을 실현할 지 혹은 사립학교에게 선택권을 줄지에 대한 연구가 필요하다. 이와 더불어 사립학교에 대한 재정지원 범위와 대상에 대한 단계적인 접근 방안에 대한 연구도 필요하다.

2. 정책적 제언

아직은 고등학교 교육을 의무화하기보다는 단계적으로 무상화하는 것이 바람직하다. 그러나 역동적인 우리나라 교육정책환경에 대응하기 위하여 다양한 연구를 통한 대비가 필요하다. 따라서 ‘정책제안 1, 2, 3, 그리고 4’에서는 우리나라 고등학교 의무(무상)교육화 정책의 효율성, 효과성, 효능성 제고에 초점을 두어 정책적 제언을 하고자 한다(표 VII-1 참조). 그리고 ‘정책제안 5, 6, 그리고 7’에서는 델파이 분석 결과 의무교육 도입 찬성과 반대가 공존하는 결과를 반영하여 의무교육을 도입하는 경우를 가정하여 정책제안을 하고자 한다. 즉 비록 결론은 의무화 부적합이지만, 만약 의무교육을 도입할 경우를 대비하여 관련 제안을 하는 것이 정책결정자에게 도움이 될 거라 생각되어 정책제안 차원에서 의무교육도입 방안에 대한 제언을 하고자 한다. 고등학교 의무교육을 도입할 경우 정책제안을 첫째, 고등학교 의무교육 제도화 방안, 둘째, 고등학교 의무교육 법률화 방안, 셋째, 고등학교 의무교육 예산 확보 방안, 넷째, 고등학교 의무교육 단계적 추진방안(로드맵)으로 구성할 수 있다. 마지막으로 ‘정책제안 8’에서는 통일 투자비용과 공부담교육의 책무성에 대해서 제안하였다.

〈표 VII-1〉 고등학교 의무교육정책 도입 전, 중, 그리고 후 평가 항목

도입 전	도입 중	도입 후
<ul style="list-style-type: none"> • 적합성 분석 준거에 터한 진단평가 • 고등학교 의무교육 재정소요 분석 • 현행 교육과정 재구성 • 고등학교 홈스쿨링 및 대안학교 법적 인정 여부 • 고등학생 퇴학 인정 여부 • 사립학교 소유구조 개편 • 다양한 학교 운영방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 미진학 및 미취학 학생 심층 조사 • 홈스쿨링 및 대안학교의 최소한 교육과정 이수 여부 • 학교 부적응자 및 중도탈락 학생을 위한 교육프로그램 시행 • 자기 선택권 보장 여부 • 의도하지 않은 결과 (국민 반발, 재정약화 조기 중단 등) 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 소요된 재정 분석 및 효율성 평가 • 의도한 결과 달성 여부 평가 (사회통합, 취약계층 보호, 민주시민 양성, 사회인력 수급) • 교육의 질 평가 • 지속 여부 결정 • 의무교육 영향 평가

가. 정책 제안 1 : 고등학교 의무교육 실시 전 진단평가

1) 필요성과 목적

우리나라 고등학교 의무교육을 효과적으로 도입하기 위해서 우선 실시 전 진단평가를 기획하여 실시해야 할 것이다. 진단평가의 목적은 의무교육제도 설계와 구체적인 정책방향 및 세부적인 행정지침 작성에 도움이 되는 정보를 제공하는 것이다.

2) 내용

고등학교 의무교육 도입 전 평가내용은 정치적 고려(사회적 합의, 국가재정우선 순위에 대한 동의), 제도적 고려(현행 교육과정 재구성, 의무교육과정의 최소한 내용과 범위, 홈스쿨링 및 대안학교), 그리고 운영상 고려(퇴학 허용, 불출석 문제, 사립학교 운영방식 개선) 등으로 세분화 할 수 있고 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 고등학교 의무교육을 도입하고자 할 때, 국민들의 요구를 반영하고 사회적 시대적 요구를 반영하기 위해서 사전에 다양한 준거의 적합성을 분석하고 평가하여야 한다. 둘째, 국가재정 여건을 반영하기 위해서 치밀하게 고등학교 의무교육 재정 소요 분석을 해야 한다. 셋째, 현행 고등학교 교육과정 재구성을 위해 연속적인 토론을 통해 합의과정을 거쳐야 한다. 넷째, 홈스쿨링 및 대안학교를 법적으로 인정할 지에 대한 판단과 행정지침도 구안해야 한다. 다섯째, 고등학생의 퇴학, 월반과 유급에 대해 어떤 방식으로 접근할지에 대한 판단과 행정지침도 마련해야 한다. 여섯째, 사립학교 소유·지배구조 개편에 대한 판단과 법률안을 마련해야 한다. 일곱째, 다양한 학교 운영 방식 개선에 필요한 법적 행정적 검토가 필요하다.

3) 방법 및 절차

진단평가를 위해서 우선 국가 및 지방 의무교육 재정 소요 분석을 하고 교육기본법 개정과 의무교육 관련 행정지침에 관련된 전문가를 대상으로 협의와 토론, 그리고 국민여론조사 및 대토론회를 실시한다.

4) 기대효과

의무교육 실시 전 국민적 합의를 도출하고 갑작스런 시행으로 발생하는 여러 가지 문제들을 사

전에 점검하여 고등학교 의무교육 실시로 발생할 수 있는 혼란과 사회적 비용을 사전에 예방할 수 있다.

나. 정책 제언 2 : 고등학교 의무교육 실시 중 형성평가

1) 필요성과 목적

우리나라 고등학교 의무교육이 제대로 실시되고 있는지 확인하기 위해서 형성평가를 기획할 필요가 있다. 형성평가의 목적은 의무교육 제도설계의 현실 적합성 및 행정지침의 실행가능성에 도움이 되는 정보를 제공하는 것이다.

2) 내용

첫째, 고등학교 의무교육의 도입 과정에서는 고등학교에 미진학 및 미취학하는 학생에 대한 실태 파악 및 조치가 이루어져야 한다. 둘째, 홈스쿨링 및 대안학교가 최소한의 의무교육과정을 이수하는지에 대한 현장 실사 평가가 이루어져야 한다. 셋째, 학교 부적응자와 퇴학 학생들을 위한 교육프로그램의 시행 여부와 효과에 대한 분석이 이루어져야 한다. 넷째, 학생과 부모의 고등학교 교육의 자기선택권이 보장되고 있는지에 대해서 파악해야 한다. 다섯째, 의도하지 않은 결과, 예를 들어 국민 반발이나 국가 및 지방교육재정 악화로 인한 조기 중단 요구 등에 대해서 파악해야 한다.

3) 방법 및 절차

형성평가를 위해 우선 미취학 학생 통계조사를 시행하고 홈스쿨링 및 대안학교를 관찰하고 미취학 학생의 면담을 통해 대안 교육 프로그램의 평가가 이루어져야 한다. 또한, 학생과 학부모의 교육 자기선택권 실태조사를 실시한다. 더불어 온라인 설문지를 활용하여 개방형 질문으로 고등학교 의무교육 실시로 인한 의도하지 않은 결과에 대한 조사도 실시한다.

4) 기대효과

고등학교 의무교육 실시 중 발생 가능한 여러 가지 문제들을 조기에 파악하여 정책 실천과정에서의 불필요한 갈등을 줄여 제도가 안착할 수 있게 한다. 또한 미처 예측하지 못했던 결과에 대한

후속 행정지침을 만드는데 도움이 될 수 있다.

다. 정책 제안 3 : 고등학교 의무교육 실시 후 총괄평가

1) 필요성과 목적

우리나라 고등학교 의무교육 정책의 성과 및 효과성을 확인하기 위해서 총괄평가를 할 필요가 있다. 총괄평가의 목적은 의무교육 제도의 지속가능성을 확인하고 제도수정에 도움이 되는 정보를 제공하는 것이다.

2) 내용

첫째, 고등학교 의무교육을 완전히 도입 한 후에 국가 및 지방교육재정이 얼마나 소요되었는지와 그 효율성에 대해서 평가하여야 한다. 둘째, 고등학교 의무교육의 의도한 결과, 예를 들어 사회통합에 기여, 취약계층의 보호, 민주시민 양성에 기여, 사회 인력 수급에 기여 등이 달성되었는지 여부를 총괄 평가하여야 한다. 셋째, 고등학교 교육의 질이 향상 되었는지에 대한 총괄평가가 이루어져야 한다. 넷째, 고등학교 의무교육의 긍정적·부정적 효과 및 재정효율성 등을 평가하여 고등학교 의무교육을 지속해야 하는지와 지속할 수 있는지에 대해서 평가하여야 한다.

3) 방법 및 절차

우선 국가 및 지방교육재정 소요를 분석하고 기회비용과 비교·분석한다. 또한, 고등학교 교육의 질 향상에 대한 조사를 실시한다. 더불어 고등학교 의무교육의 의도한 결과를 조사·분석하기 위해 5년마다 종단연구를 시행한다. 지속성 평가를 위해 관련 전문가 협의와 토론을 한다.

4) 기대효과

고등학교 의무교육 실시 후 발생에 대한 비용과 기회비용 파악을 통해 의무교육 제도의 지속가능성을 확인할 수 있다. 또한 의무교육제도의 효과평가를 통해 더 개선된 의무교육을 실시할 수 있는 정보를 얻을 수 있다.

라. 정책 제언 4 : 고등학교 의무교육제도 영향평가

1) 필요성과 목적

우리나라 고등학교 의무교육제도가 다른 제도나 정책에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 평가가 필요하다. 제도 영향평가의 목적은 의무교육 제도의 영향력을 파악하는데 도움이 되는 정보를 제공하는 것으로 교육제도 영향, 학습자 영향, 그리고 사회적 영향을 파악한다.

2) 내용

첫째, 교육제도 영향 측면으로 고등학교 의무교육을 완전히 도입 한 후에는 다른 교육제도·정책(예를 들어 고등학교 평준화 정책)에 어떤 영향을 줄 것인지 평가하여야 한다. 둘째, 학습자 영향에 관해서 고등학교 의무교육제도가 고등학생들의 범죄율, 대학 진학률, 취업률 등에 어떤 영향을 주었는지 평가하여야 한다. 셋째, 사회적 영향으로서 고등학교 의무교육제도가 민주사회 및 복지사회 건설 및 사회적 비용 감소 등에 어떤 영향을 주었는지 평가하여야 한다.

3) 방법 및 절차

지역에 따라 의무교육을 도입하는 시기가 다른 경우 비슷한 조건의 두 지역 중 의무교육을 도입한 곳과 도입하지 않는 곳에 고등학생들의 범죄율, 대학 진학률, 취업률 등의 통계 자료를 수집·분석하고 면담 조사한 후 관련 전문가 협의와 토론을 한다.

4) 기대효과

고등학교 의무교육제도 실시의 거시적인 영향을 파악함으로써 제도의 총체적인 영향력을 파악할 수 있다.

마. 정책 제언 5: 고등학교 의무교육 제도화 방안

고등학교 의무교육을 제도화하기 위해서 다음과 같은 세 단계가 필요하다.

- 의무교육제도 설계

- 의무교육정책 시행
- 의무교육제도·정책 평가

구체적으로 효율적인 고등학교 의무교육제도 설계를 위해서 첫째, 사회적·시대적 요구 확인, 둘째, 의무교육과정 개발, 셋째, 의무교육제도 평가준거 설정 및 평가방법 개발, 그리고 마지막으로 의무교육제도 영향 평가 준거 설정이 필요하다. 국민 여론조사 등을 통해 우선 사회적 요구를 확인하고 세계 동향을 파악하여 시대적 요구를 확인해서 고등학교 의무교육 목표를 설정하고 확인해야 한다. 그 다음으로는 의무교육 비용대비 효과를 극대화하기 위해서 고등학교 의무교육과정을 개발해야 한다. 의무교육과정 개발을 위해서 우선 현행 고등학교 교육과정을 전면적으로 재구성할 필요가 있다. 구체적으로 1) 고등학교 졸업 후 진로 및 취업교육과정 개발, 2) 인성 및 생활 교육과정 개발, 3) 조기 대학 진학을 위한 영재아 교육과정 개발, 4) 고등학교 중도 퇴학학생을 위한 교육과정 개발, 5) 미진학 및 미취학학생을 위한 교육과정 개발 등이 포함되어야 한다. 이런 교육과정이 제대로 시행되었는지 확인하기 위해서 의무교육제도 및 정책의 평가준거를 먼저 설정하고 그 평가방법을 개발하여야 한다. 마지막으로 의무교육제도 영향 평가준거 설정을 통해 총괄적인 평가목록을 작성해야 한다.

2015년까지 고등학교 의무교육제도를 설계 한 후에는 1학년부터 의무교육제도를 2016년에 첫 시행한다. 그 다음 2017년에 1·2학년 실시 그리고 2018년에 전면 실시한다. 고등학교 의무교육제도를 전면 실시한 후에는 2030년에 의무교육의 긍정적·부정적 효과 등을 파악하고 국가재정여건 등을 고려하여 고등학교 의무교육제도를 지속적으로 시행할 지 결정해야 한다.

바. 정책 제언 6: 고등학교 의무교육 법률화 방안

고등학교 의무교육을 법률화하기 위해서 다음의 사항을 고려해야 한다.

- 교육관련 법 수정(교육기본법, 중등교육법)
- 대안학교와 홈스쿨링 인정여부
- 퇴학 인정여부
- 미취학자 법적 제재 수단

- 예외조항(영재아, 특수아, 부적응자 등)

고등학교 의무교육 관련 법 및 시행령 개정안 마련을 위해서 우선 대안학교와 홈스쿨링을 고등학교 의무교육으로 인정할지에 대한 토론회 및 공청회를 거쳐서 결정하고 관련 법 개정을 해야 한다. 또한 고등학교 미취학자 법적 제재 여부에 대한 토론회 및 공청회를 하고 그 수단과 방법을 구체적으로 법률화해야 한다. 더불어 고등학교 퇴학을 인정할지에 대해 결정한 후 법률화해야 한다. 마지막으로 영재아, 특수아, 부적응자를 위해서 예외사항을 두고 고등학교교육에 대한 자기 선택권을 존중하기 위해서 특별한 사유가 있는 학생들에 대한 예외 사항을 규정해야 한다.

사. 정책 제언 7: 고등학교 의무교육 예산확보 방안

고등학교 의무화 또는 무상화를 위한 예산 확보차원에서 다음과 같은 사항에 대한 심도 있는 조사분석과 논의 그리고 합의가 필요하다.

- 의무교육비 지원 범위 및 재정소요액 분석
- 국가예산 비율 결정
- 지방예산 비율 결정(지방교부금)

고등학교 의무교육비 지원 범위를 전문가 협의 및 공청회를 거쳐서 결정하고 그 소요재정을 분석해야 한다. 의무교육비는 입학금·수업료·교재비·학교운영지원비 등이 있는데 수익자 부담성 경비(급식비 등)도 지원할지 결정해야 한다. 고등학교 의무교육 재정소요액이 결정된 후에는 국가 예산에서 얼마만큼 지원을 하고 지방교부금에서 얼마만큼 지원을 할지에 대해서 결정해야 한다.

아. 고등학교 무상(의무)교육 정책의 단계적 추진(로드맵)

고등학교 의무교육의 정책의 단계적 추진방안(로드맵)은 <표 VII-2>와 같다.

<표 VII-2> 고등학교 무상(의무)교육 정책의 단계적 추진(로드맵)

추진일정 정책추진 사항	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2030년
의무교육제도 설계	■						
의무교육법률 완비		■					
의무교육 예산마련	■						
고등학교 1학년 무상화 실시				■			
고등학교 1학년·2학년 무상화 실시					■		
고등학교 전면 무상화 실시						■	
의무교육 지속여부 결정							■

〈표 VII-3〉 고등학교 의무교육 정책 향후 3년 추진계획안

정책추진 사항	추진일정	2013년	2014년	2015년
목표 1. 의무교육제도 설계: 제도화				
1-1. 사회적·시대적 요구 확인(교육목표 설정 및 확인)				
1) 사회적 요구 확인 (국민 여론조사)		■		
2) 시대적 요구 확인 (세계 동향 파악)		■		
1-2. 교육효과를 극대화 시키는 의무교육과정 개발				
1) 고등학교 교육과정 전면 재구성			■	
2) 진로 및 취업 교육과정 개발			■	
3) 인성 및 생활 교육과정 개발			■	
4) 영재 및 특수아 교육과정 개발			■	
5) 퇴학학생을 위한 교육과정 개발			■	
6) 미진학 및 미취학 학생을 위한 교육과정 개발			■	
1-3. 의무교육제도 및 정책 평가준거 설정 및 평가방법 개발				
1) 의무교육제도 및 정책 진단평가 준거 설정				■
2) 의무교육제도 및 정책 진단평가 방법 개발				■
1-4. 의무교육제도 및 정책 영향 평가준거 설정				
1) 의무교육제도 영향 평가준거 설정				■
2) 의무교육정책 영향 평가준거 설정				■

정책추진 사항	추진일정	2013년	2014년	2015년
목표 2. 의무교육 법률 완비: 법률화				
2-1. 고등학교 의무교육 관련 법 및 시행령 개정안 마련				
1) 교육기본법 개정			=====	
2) 초·중등 교육법 및 시행령 개정			=====	
2-2 대안학교 및 홈스쿨링 의무교육 인정 여부 결정				
1) 대안학교 인정 여부 결정 및 관련 법 개정				=====
2) 홈스쿨링 인정 여부 결정 및 관련 법 개정				=====
2-3 미취학자 법적 제재 방법결정				
				=====
2-4 고등학교 퇴학 법적 인정 여부 결정				
				=====
2-5 의무교육 예외조항				
1) 영재아 의무교육 예외조항			=====	
2) 학교 부적응자 의무교육 예외조항			=====	
목표 3. 의무교육 예산 확보: 예산				
3-1 의무교육비 지원 범위 결정 및 재정소요액 분석				
1) 의무교육비 지원 범위 결정		=====		
2) 의무교육 재정소요액 분석		=====		
3-2 의무교육 국가 예산 비율 결정 및 예산 확보				
			=====	
3-3 의무교육 지방 예산 비율 결정 및 확보(지방교부금)				
			=====	

또한 고등학교 의무교육 정책 향후 3년 동안 추진계획안은 <표 VII-3>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 고등학교 의무교육은 제도화와 법률화를 거쳐서 국가·지방 재정 예산을 확보한 후에 실시될 필요가 있다.

자. 정책 제언 8 : 통일 투자비용과 공부담교육의 책무성

지구상의 유일한 분단국가로서 통일을 대비하여 고등학교 의무교육의 확대는 신중해야 할 필요가 있다. 남북교육통합과정에서 소요되는 통일투자비용을 고려하여 단계적으로 무상화를 추진하되 다양한 갈등의 소지를 유발할 수 있는 의무화는 유예하여야 할 것이다.

통일이 되는 경우, 학습자 집단의 이질성이 증폭되어 교육의 필요와 학습자의 요구도 매우 다원화될 것이므로 의무교육을 실시할 경우 교육수요자의 필요와 요구에 맞춘 정책을 구안하여 교육통합을 이루는데 장애로 작용할 가능성이 있으므로 무상화를 단계적으로 실시하되 의무화는 신중할 필요가 있다.

더불어 향후 무상교육이라는 용어 대신에 ‘공부담 교육’으로 용어를 대체하여 사용할 필요가 있다. 한국인에게 공짜라는 용어가 주는 정서가 값싸고 질이 낮으며, 낭비해도 아깝지 않다는 것인데, 실상 의무교육은 공짜가 아니라 교육수요자들이 부담한 교육세를 바탕으로 운영되고 막대한 공적 자원이 소요되는 중대한 제도이므로 국민의 세금으로 운용되는 제도의 책무성 인식을 높이는 차원에서도 무상교육대신에 ‘공부담 교육’으로 명명하고 유급, 월반, 퇴학 등의 제도를 정련화하여 활용하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강계숙(2004). 의무교육기관의 학업중단자를 위한 대안교육센터 설치에 관한 연구, 전북대 교육대학원 석사논문.
- 강영혜 외(2004). 교육격차의 실태 및 해소방안 연구(CR2004-48), 한국교육개발원.
- 강성국, 이광현, 박현정, 김기석(2005). 한국 교육 60년 성장에 대한 교육지표 분석. 한국교육개발원, RR 2005-15.
- 강인수(2002). 의무교육제도와 헌법관례, 한국교육법연구, 6, 95-127.
- 고용노동부·한국고용정보원(2012). 중장기 인력수급전망 2011-2020.
- 고 전(2006). 일본의 의무교육비 국고부담제 개혁과 시사점, 교육법학연구, 18(1), 21-43.
- 공은배 외(2011). 2011 지방교육재정분석 종합보고서(TR 2011-57). 한국교육개발원
- 공병호(2010). 일본의 의무교육제도 고찰. 한국일본교육학연구. 10(2), 65-85.
- 교육개혁심의회(1987). 중학교 의무교육 확대 실시 방안. 교육개혁심의회.
- 교육과학기술부(2011). 초중등학교 교육과정 총론(교육과학기술부 고시 제2011-361호).
- 교육과학기술부(2011). 2010~2014년 중기 지방교육 재정 전망. 교육과학기술부 지방교육재정과.
- 교육과학기술부(2011). 지방자치단체 교육비특별회계 세입·세출 결산분석 결과. 교육과학기술부 지방교육재정과.
- 교육과학기술부(2012). 2011~2015년 중기 지방교육 재정 전망. 교육과학기술부 지방교육재정과.
- 교육과학기술부(2009). 2009 개정교육과정.
- 교육과학기술부·한국교육개발원(2011). 2011년 교육통계연보.
- 교육과학기술부(2012). 2012년도 지방교육재정 교부금 보통교부금 교부 보고.
- 교육과학기술부(2012). 2012회계년도 교육특별회계 세입·세출 예산 분석결과.
- 교육행정연구회(1987). 한국 교육정책 탐구. 박영사.
- 권동택(2005). 싱가포르 초등의무교육의 도입 과정과 시사점. 비교교육학연구, 15(4), 37-56.
- 권순명, 신민웅(1978). 중학교의무교육추진에 대비한 교사수급계획의 모형연구 - 충남지역을 중심으로-, 교육발전논총, 1(1), 45-75.
- 권이종(1985). 유럽 주요국의 교육제도, 교육신서 134, 배영사.
- 김경애 외(2012). 해외 교육복지정책연구, 한국교육개발원.
- 김경희, 시기자, 김미영, 옥현진, 임해미, 김선희(2010). OECD 학업성취도 국제비교 연구(PISA 2009). 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2010-4-2

- 김기욱(1963). 의무교육의 세계적 경향, *교육연구*, 21, 127-133.
- 김기현, 장근영, 조광수, 박현준(2010). 청소년 핵심역량 개발 및 추진방안 연구Ⅲ. 한국청소년정책 연구원 연구보고 10-R17
- 김득영 외(역)(2000). 선진국의 학교교육. 각국의 특색 있는 학교교육 방법, 한결.
- 김병주(2007). 초중등교육의 학부모부담경비 적정화 방안. *교육재정경제연구*, 16(2),
- 김소형(2011). 서울특별시 공립 중학교의 학교회계 수익자부담경비 운영실태 분석. *교육재정경제 연구*, 20(1), 45-73.
- 김신일(2003). 공교육제도의 형성과 변화, *교육사회학, 교육과학사*.
- 김영식의(1982). 교육제도의 이념과 현상. *교육과학사*.
- 김영화(2001). 공교육 이념과 기능의 시대적 적합성, *교육사회학연구*. 11(2), 53-75, 한국교육사회 학회.
- 김을선(2009). 의무교육에 대한 교육적 검토: 국 교육법 제 96조 위한 확인 판례를 중심으로, 부산 대 교육대학원, 석사논문.
- 김창준, “학벌, 학력 차별없는 공정사회는 가능한가: 고교까지 의무교육 확대하고 2년제 공립대학 신설하자“, *월간조선 통권 제378호*, 204-205, 2011년 9월.
- 김홍균, 문용호(2007). 내부수익률을 통한 교육의 사회적 투자수익률 추정. *한국경제연구*, 18.
- 나병현(2002). 공교육의 의미. *한국교육*. 29(2). 549-571. 한국교육개발원.
- 남궁지영, 우명숙(2011). 학교교육개발원 교육여론조사, 한국교육개발원.
- 노공근(1959). 미국의 사립학교와 의무교육, *교육연구*, 14, 139-140.
- 매일경제. 1996.12.23. 초등학교 육성회비 완전 폐지
- 박덕규(1995). 독일의 교육제도, 한국교육개발원.
- 박덕규 외(2000). 독일의 주 교육부장관 회의에 관한 연구, *교육부 교육정책연구*, 2001-6818.
- 박창언, 정영근(2009). 국가수준 교육과정의 교육목표에 대한 고찰, *교육과정 연구*, 27(4), 1-20.
- 박천훈, 박채영(2010). 우리나라 의무교육의 변천과정 분석. 논문집, 2, 161-188. 부산교육대학교 교육대학원.
- 백종익(2000). 주요국의 교육행정제도와 교육개혁 동향, *교육과학사*.
- 변종임 외(2007). 교육계좌제 추진 방안 연구, 한국교육개발원.
- 변종임(2011). 전통문화 전문인력 특성화 방안, 한국교육개발원.
- 보건복지부(2012). 2011년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 보건사회연구원, 2010년 빈곤실태조사.
- 서울시대안교육센터(2011). 서울, 즐거운 학교 만들기 10년, 서울시대안교육센터.

- 서정화(1979). 중학교 의무교육 실시에 따른 사립 중학교 대책의 방향 탐색, 한국교육, 6(1), 26-36.
- 손희권(2001). 지리적 여건을 고려한 중학교 의무교육의 순차적 실시는 헌법에 위반되는가, 교육문제연구, 14, 77-92.
- 송기창(2005). 중등교원 봉급전입금과 의무교육비 국고부담의 쟁점 분석, 교육재정경제연구, 14(2), 137-166.
- 송영수(2000). 디지털 시대의 인재양성 방향과 e-Learning 전략, 산업교육연구.
- 신창호(2008). 한국의 인재양성 흐름과 교육적 맥락, 교육사상연구, 22(3), 99-117.
- 양승실 외(2010). 의무교육의 세계적 동향과 발전방향 연구, 한국교육개발원.
- 양승실 외(2011). 자율형사립고 내실화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 양승실 외(2011). 창의적 체험활동을 통한 인성교육 활성화방안 연구, 한국교육개발원.
- 우정기(2009). 학교교육의 책임과 의무, 교육평론, 196, 30-35.
- 우화자(1971). 의무교육정상화와 사립국민학교, 군사교육, 1, 7-16.
- 이규환(1974). 독일 교육사. 독일문화사 대계, I.고려대학교 독일문화연구소(편), 서울: 신지사.
- 이규환(1994). 선진국의 교육제도. 비교교육학적 기초, 배영사.
- 이광현(2005). 학급당 학생수 예측에 따른 교육재정 효율화 방안 연구. 한국교육, 32(2), 81-105.
- 이덕난, 한지호(2011). 독일 의무교육제도의 현황 및 시사점, 교육법학연구, 23(1), 179-202.
- 이병진(1998). 의무교육의 진단과 발전방안 탐색, 한국교원대학교 교수논총, 14(2), 33-54.
- 이선호(2006). 학교회계 수익자부담경비의 실태분석, 교육재정 경제연구, 15(2). 95-117
- 이순희(2005). 현행 의무교육제도의 문제점과 개선방안, 충북대 법무대학원, 석사논문.
- 이전(2004). 미국의 중등교육제도에 대한 고찰-한국사회과교육의 발전을 위한 차원에서-, 사회과교육연구, 11(1), 115 -130.
- 이종재 외(2004). 교육소의 집단의 교육실태와 복지대책, 한국교육개발원.
- 이기우, 김순양(2011). 교육불평등(Educational Inequality)해소를 위한 정책적 우선순위의 모색: 교육복지우선지원사업을 중심으로. 서울한국정책학회 추계학술대회, 327-358.
- 정봉도(1981). 한국 의무교육재정의 확보 방안, 특수교육학회지, 2, 41-62.
- 정영수 외(1987). 「주요 선진국 교육의 당면과제와 개혁동향」. 연구보고 RR 87-5.
- 정유성(2006). 국가주의 의무교육 비판연구: 성숙한 시민사회 새로운 공공성을 위하여. 서강대학교 사회과학연구, 14(2), 80-106.
- 정재결(2002). 한국 공교육의 이념. 열린교육연구. 10(2). 1-18. 한국열린교육학회.
- 정종화(편)(1997). 유럽연합 국가들의 교육제도, 고려대학교 EU 연구센터, 유럽연구시리즈, 법문사.
- 정현승(2005). 의무교육의 무상성, 교육법학연구, 17(1), 230-252.

- 정현승(2002). 의무교육제도에 대한 법적 고찰, *교육법학연구*, 14(1), 141-164.
- 중앙일보(2012). 학교 밖에서 크는 아이들(2012.6.23).
- 조석훈(2006). 지방교육재정교부금법에 의한 지방자치단체 일반회계 전입금 제도의 변천 과정. *교육재정경제연구*, 15(2), 1-25.
- 천세영 외(2012). 인성교육 비전 수립 및 실천 방안 연구.
- 최문한(1974). 의무교육상의 문제와 그 해석을 위한 연구, *교육논총*, 5, 1-18.
- 최예중(1996). 중국의 의무교육제도와 초등학교 체육과 교육과정의 분석, *한국초등교육*, 8(1), 195-253.
- 최정웅 외(1995). 「비교교육발전론」, 서울: 교육과학사.
- 최준렬(2009). 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. *교육재정경제연구*, 18(2), 134-165.
- 한국교육개발원(1998). 선진국 교육개혁의 최근동향, 연구자료 RM 98-2.
- 한겨레, 1996. 6.14. 초등 육성회비 내년 전면폐지
- 홍광식(2009). 일본의 초·중 일관교육을 통한 의무교육의 질 향상에 관한 연구, *한국일본교육학연구*, 13(2), 103-120.
- 홍영심(1963). 의무교육의 문제점. *교육연구*, 22.
- 홍정임(2006). 의무교육제도에 관한 학부모의 인식, 전주대학교 대학원 석사학위 논문.
- 홍후조(2008). 핀란드의 고등학교 교육, *교과서연구*, 55, 61-67.
- 홍후조, 민부자(2012). 의무교육에서 학교,교원,교육과정 제도간 불일치의 문제와 과제. *교육정치학 연구*, 19.
- 미국 교육통계 연감 (2011) Historical summary of public elementary and secondary school statistics: Selected years, 1869-70 through 2008-2009.
- 메사추세츠 주 중도탈락자 방지를 위한 정책 제안서(2009). Raise the Age, Lower the Dropout Rate?: Consideration for Policymakers.
- Adam, K.(2002). Die deutsche Bildungsmisere, PISA und die Folgen. Berlin.
- Agostino, B. & Reese, A. (2010). Does Raising the Compulsory School Attendance Age Increase Graduation Rates?
- Angrist, J. & Krueger, A.(1991), Does compulsory school attendance affect schooling and earnings?, *Quarterly Journal of Economic*, 106(4), 979-1014.

- Anweiler, O. et al.(1992). Bildungspolitik in Deutschland 1945-1990. Ein historisch-vergleichender Quellenband.
- BMBF. 2009/2010년 자료
- Brunello, G., Fort, M. & Weber, G. (2009). Changes in compulsory schooling, education and the distribution of wages in Europe. *The Economic Journal*, 119, 516-539.
- Carneiro P. and Heckman, J.J.(2003). Human Capital Policy. In Heckman, J. Krueger A. Editors. *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press: 2003. pp. 74-240.
- Chapman, C., Laird, J., Ifill, N., & KewalRamani, A. (2011). Trends in High School Dropout and Completion Rates in the United States : 1972-2009 (NCES2012-006).U.S.Department of Education, Washington,DC: National Center for Education Statistics. Retrieved June 18, 2012.
- Chomsky, N.(2010). The functions of schools: Subtler and cruder methods of control, In K. J. Saltman & D. Gabbard.(Eds.). In *Education as enforcement*. New York: Routledge
- Christie, K.(2007). STATELINE: The Complexity of Compulsory Attendance. *Phi Delta Kappan*, 88(05), 341-342.
- Compulsory School Age Requirements (2010).
- Deutscher, B.(1970). Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn.
- European commission(2009). Organization of the education system in Finland 2009-2010. European commission report.
- Fahrholz, B., Gabriel, S. & Müller, P.(eds.)(2002). Nach dem PISA-Schock. Plädoyers für eine Bildungsreform. Hamburg.
- Gabbard, D. (2010), Education is enforcement!: The centrality of compulsory schooling in market societies, In *Education as enforcement*, eds. by Kenneth J. Saltman and David Garbbard, NewYork: Routledge.
- Halila, A(1982). School and the popular education work, in: *The culture history of Pinland III*. Porvoo, WSOY.
- Heiderich, R. & Rohr, G.(2002). Bildung heute. Wege aus der PISA-Katastrophe. Olzog.
- Herrlitz, H.G., Hopf, W. & Titze, H.(1993). Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Eine Einführung. Weinheim/München.

- Howard, L.(2010). The great equalizer? A five state study of compulsory school attendance policy and administration. Doctoral Dissertation, University of Pennsylvania.
- Jakku-Sihvonen, R. & Niemi, H.(2006). Research-based teacher education. Finnish Educational Research Association.
- Jauhiainen, A. & Kivirauma, J.(1997). Disabling school? Professionalization of special education and student welfare in the Finnish compulsory school. *Disability and Society*, 12(4). 623-641.
- Kivinen, O.(1987). Deviance and basic education before the compulsory education system. Publications of the University of Truku Faculty of Education, series A:120.
- Kivinen, O.(1988). The school system and special education: causes and effects in the twentieth century. *Disability, Handicap & Society*, 3(2). 153-165.
- Klein, J.(2012) Schools that work. *Time*, May 14, 2012. 34-38.
- Kleinig, J.(1981), Compulsory schooling, *Journal of Philosophy of Education*, 15(2), 191-203.
- Klemm, K. et al.(1990). Bildungsgesamtplan '90. Ein Rahmen für Reformen Weinheim/München.
- Krzywacki, H., Maaranen, K., & Lavonen, J.(2011). Confronting the educational challenges of the future: Finnish teacher education promoting teachers' pedagogical thinking. Unpublished article. Department of teacher education, University of Helsinki.
- Leddon, Jr., Leo.(2010). Compulsory attendance: Analysis of litigation. Doctoral Dissertation, University of Alabama.
- Lundgreen, P.(1981). Sozialgeschichte der deutschen Schule in Überblick. Teil II. 1918-1980. Göttingen.
- Marilyn, G. et al. (1994). Compulsory Education: a policy analysis. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, ED. 377556.
- Maurin, E. & Xenogiani, T. (2007). Demand for Education and Labor Market Outcomes: Lessons from the abolition of compulsory conscription in France, *Journal of Human Resources*, 42(4), 795-819.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Schulgesetz NRW
- Ministry of social affairs and health(2003). Childhood education in Finland. Helsinki: Author.
- Mittelstrass, J.(2001). Wissen und Grenzen, Philosophische Studien, Frankfurt/a.M.
- Morgan-Klein & Osborne, M.(2007), The concepts and practices of lifelong learning, London: Routledge.
- National Board of Education(2005). National core curriculum for basic education 2004.

- National Board of Education(2012). Finnish basic education. The report of National Board of Education.
- OECD(2004). Learning for Tomorrow's World.
- OECD(2005). The definition of selection of key competencies: Executive summary.
- OECD(2012). Education at a Glance ; EAG
- Opladen,(1996). Bildungssysteme in Europa. Weinheim/Basel.
- Oreopoulous, P.(2006). The compelling effects of compulsory schooling: Evidence from Canada, *Canadian Journal of Economics*, 39(1), 22-52.
- Oreopoulous, P. (2009). Would more compulsory schooling help disadvantaged youth?: Evidence from recent changes to school-leaving laws. In J. Gruber (Ed.). *The Problems of Disadvantaged Youth*, Chicago: University of Chicago Press.
- Oreopoulos, P., Page, M., & Stevens, A. (2006). The intergenerational effects of compulsory schooling, *Journal of Labor Economics*, 24(4), 729-760.
- Pierce v. Sisters of Society, 268 U.S. 510 (1925).
- Reble, A.(1993). *Geschichte der Pädagogik*. Stuttgart.
- Reese, W. (1995) *The Origin of the American High School*. New Haven: Yale University Press.
- Reese, W. (2005). America's public schools: From the Common School to "No Child Left Behind." Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Rennie Center for Education Research and Policy(2009). p.8-9
- Russell, R.(2011). *Dropping Out: Why Students Drop Out of High School and What Can be Done About it*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sahlberg, P.(2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach, *Journal of Education Policy*, 22(2). 147-171.
- Sahlberg, P.(2008). Rethinking accountability in a knowledge society. *Journal of Educational Change*, 10(2). 1-2.
- Salmi, M.(2006). Parental choice and the passion for equality in Finland. In Ellingsaeter, A. L. & Leira, A.(Eds.). *Politicizing parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*. The Policy Press. 145-170.
- Simola, H.(2005). The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education, *Comparative Education*, 41(4). 455-479.
- Statistics Finland(2007). *Education in Finland: more education for more people*. Report of Statistics Finland.

Statistisches Bundesamt(2011).

Tozer, S., Violas, P., & Senese, G.(2001). School and Society: Historical and Contemporary Perspective. Bosten, MA: McGraw Hill, 228-229.

UNESCO(2000), World Education Report.

William J. Reese(2005). America`s Public Schools,185-186.

Wisconsin v. Yoder, 406. U.S. 205(1972)

Wissenschaftsrat(2000). Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland. Köln.

岐阜市家丁法院判決(기후시가정법원판결). 쇼와 51.2.12

朝日新聞(아사히신문). 2012.1.5

讀賣新聞(요미우리신문). 2009.12.8

渡部 蒔 (2004). 教育行政. 日本図書センター.

小川 正人・勝野 正章(2008). 教育論. 放送大學教育振興會.

市川昭午(2006). 教育の私事化と公教育の解体. 教育開発研究所./김용(역)(2012). 교육의 사사화와 공교육의 해체. 파주: 교육과학사.

〈인터넷 자료〉

http://www.aypf.org/documents/renniecenter_25.pdf

http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/bafoeg-zahl-der-bafoeg-empfaenger-gestiegen_aid_647294.html

<http://berlin.de/sen/familie/kindertagesbetreuung/kostenbeteiligung/>

<http://www.datenportal.bmbf.de/portal/k23.gus>

<http://www.schul-bw.de/schularten/grundschule/1gsfaecher/>

<http://www.ncsl.org/documents/educ/ECSCompulsoryAge.pdf>- “From there to here: The road to reform of American high schools”

<http://www2.ed.gov/about/offices/list/ovae/pi/hsinit/papers/history.pdf>- “Raise the Age, Lower the dropout rate?” (2009)

http://www.aypf.org/documents/renniecenter_25.pdf- Wisconsin Department of Public Instruction. “Answers to frequently asked compulsory attendance Questions”

<http://dpi.wi.gov/sspw/pdf/schlattendqa.pdf>

-
- http://ncpeo.org/wp-content/uploads/2011/02/Impact-of-Raising-the-Age-of-Compulsory-School-Attendance_BA-AR.pdf
- http://nces.ed.gov/programs/digest/d11/tables/dt11_035.asp
- <http://www.ncsl.org/documents/educ/ECSCompulsoryAge.pdf>
- http://www.aypf.org/documents/renniecenter_25.pdf
- <http://nces.ed.gov/pubsearch>
- <http://nces.ed.gov/pubsearch>
- http://www.mext.go.jp/b_meun/toukei/chousa01/kihon/kekka/k_detail/___icesFiles/afieldfile/2010/12/21/1300352_1.pdf-2011년에 실시한 학교 기본통계조사 결과
- <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2.20102.5.30>. 검색
- <http://www.stst.fi>
- <http://www.kela.fi>

Abstract

A Study for the Suitability Analysis of Implementing High School Compulsory Education

Seung-Sil Yang
Wang-Jun Kim
Chong Min Kim
Hyunjung Kim
Ji-Yae Lee

This study analyzed the suitability of implementing compulsory education in high schools in Korea in order to investigate whether or not high school compulsory education is suitable for realizing present and future goals of high school education and whether or not high school compulsory education offers positive effects on individuals and society in Korea.

In order to analyze the suitability of implementing high school compulsory education, we studied the issues pertaining to compulsory education through literature review and analyzed what had caused students not to attend regular high schools through interviewing teachers and students of alternative high schools. In addition, we conducted a Delphi analysis on the visions and issues of high school compulsory education through surveying many educational experts and professionals, and explored the implications and lessons for Korea through examining the compulsory education systems of other developed countries. Finally, based on the findings of expert consultations, discussions, Delphi surveys, and opinion polls, we

developed the model of a set of criteria on which the decision about the suitability of implementing compulsory education could be made.

It was found that the students who decided not to enter or attend high schools were victims of school violence such as bullying or perpetrators of school violence themselves. Distrust about public education, students' mental disability, maladjustment to school and school rules, lack of family support and disharmonious school programs were among the reasons that caused the students to leave or not attend regular high schools. The suggested solutions of these problems were the systematic support for maladjusted students through alternative education programs, more teachers' attention on students at risk. The formal accreditation of existing alternative schools and the implementation of free education were suggested as well. The other recommendations included the enactment of law that assists alternative schools financially, wide educational support for alternative education and reinforcement of career education.

The findings of Delphi surveys about the visions and issues of Korean high school compulsory education showed that 56% of educational experts agreed to the implementation of compulsory education in high schools in Korea. The positive aspects of compulsory education were the promises and realizations of education rights, educational welfare, and educational equity, social integration and the development of human capital (resources), while the negative factors of compulsory education were forced and unwanted educational uniformity, difficulties of student guidance, the violation of rights of self-determination of education, decrease and inefficient management of educational finances, and increase of maladjusted students. When implementing compulsory education in high schools, some of the suggested solutions to address some raised negative aspects included the flexible design of high school compulsory education system, the legalization of expelling students, strengthening student guidance and counseling including their academic and career choices, reinforcing guidance for gifted and talented students, reaching a consensus about prioritizing the range and content for free education, and an efficient management of national and local

education finances. If we do not implement compulsory education in high schools in Korea, the areas that need improvements in current high school education were the implementation of free education with careful consideration on the status of national finance, the presentation of minimum common national curriculum, and emphasis on counseling and guidance on academic and career choices, the reconstruction of overall curriculum and emphasis on character education.

The key issues of compulsory education of other developed countries are explained in the following. U. S. A. was concerned about increasing dropout rate and lower high school graduation rate, compared to other developed countries. In order to address the problem of high dropout and low graduate rates, many states have tried to raise the age that requires school attendance to the age of 18, but mixed research findings about the effect of extending compulsory attendance existed. With respect to Germany, the key issues were the complexity of the rules of compulsory education which consisted of general and career tracks, a debate over the unification of different compulsory education systems by states, and tension imposed on nationalistic educational systems caused by the emergence of private schools and alternative schools. Additionally, due to the Bologna Agreement, the homogeneity of educational systems across European Union emerged as a problem as well. In the case of Japan, deciding whether national or local governments should share the finance of compulsory education and the extension of the duration of compulsory education including early childhood education were among the key issues. Finland was shown with some parents' complaints because of its recent change in terms of assigning schools from mandatory assignment to the neighborhood school to choice, which stopped some students from being assigned to nearby schools. In addition, there was disagreement over financial support for private schools in the form of tuition assistance, using public funds.

Based on the issues of other developed countries' compulsory education systems, we could draw some implications for Korean education. With respect to U. S. A., despite the existence of universal free public education from kindergarten to high school, the graduation

rate of high school is 75.5%(2008-2009) on national average and those states which implement the age of 18 that could leave compulsory education do not show better graduation rate necessarily. This implies that we should focus on the quality of education and actual curriculum and the experiences that students go through in schools rather than the regulation through the law of compulsory education. Finally, the case of U. S. A. suggests that we need more in-depth discussion about the purpose and vision of compulsory education by confirming whether we want to implement high school compulsory education for the sake of social welfare or we have other purposes and visions that compulsory education can bring. Based on the issues presented by the case of Germany, we can adopt the plan that the range and content of free education vary depending on regions although the duration of compulsory education is identical, the plan that we can set the duration of career education consistent with the duration of general compulsory education as 12 years for the sake of more meaningful and focused career education, and the plan that the range and support of free education is differentiated depending on income. The case of Japan suggests that we can introduce the implementation of free education instead of implementing compulsory education in high schools and that we need to establish much clearer vision and direction for the national level in order to implement high school compulsory education. It also implies that we need to prepare and plan for the change of ownership governance of private high schools and that we need to consider public needs and demands about making high schools compulsory thoroughly.

We set the four areas of the criteria for the suitability of implementing high school compulsory education, which are educational suitability, social suitability, welfare suitability, and financial suitability. Based on the results of sub-criteria of educational suitability, high school compulsory education is suitable in terms of the needs of 12 years of education to prepare for knowledge-based society, but is not suitable in terms of the current curriculum and not suitable because it violates students' and parents' rights of self-determination of education. Based on the sub-criteria of social suitability, high school compulsory education is

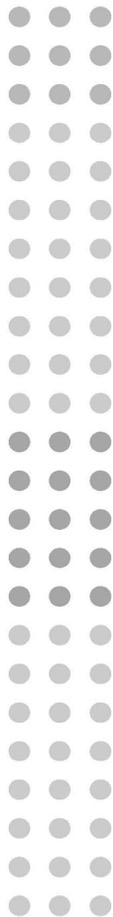
suitable because it helps to create democratic citizens and that it helps to supply human resources, but is not suitable because it does not help to decrease social cost regarding preventing juvenile delinquency. Based on the results of sub-criteria of welfare suitability, high school compulsory education is suitable in terms of emerging public needs of free education and the care of socially disadvantaged groups. Based on the results of sub-criteria of financial suitability, high school compulsory education is suitable in terms of the national financial capacity, but is not suitable in terms of prioritizing the distribution of national financial resources.

Based on the results of the four criteria of the suitability of implementing compulsory education in high schools, we have the following conclusions. First, we should have much clearer vision and direction for the national level adaptation of high school compulsory education in Korea and we should take the public needs and demands of high school compulsory education in thorough consideration. Second, we should prepare for the change plan of ownership governance of private high schools in Korea when implementing high school compulsory education. Third, we should reconstruct overall high school curriculum in order to introduce high school compulsory education more effectively. Fourth, we should prevent the uniformity of curriculum contents and maintain the diversity of curriculum contents. Fifth, instead of regulating through the law of compulsory education, we have to focus on the quality of education, students' educational experiences and actual curriculum that students will learn. Sixth, we have to assure that students' and parents' rights of self-determination on education will not be violated. Seventh, we need to provide alternative programs for students at risk such as those who do not enter high schools, those who do not attend high schools or those who are maladjusted to schools. Eighth, the range and support of free education should not be applied uniformly, but should be differential based on household income. Finally, we need to distribute the nation's financial resources efficiently.

Based on the above conclusions, the implementation of compulsory education in highs

schools is still unsuitable but the implementation of high school free education with the careful consideration of national finances is suitable. However, when implementing free education in high schools, it is appropriate not to support all at once but to provide financial support for admission fee, tuition and textbooks as the differential rate of welfare depending on income. In addition, we also need to differentiate the range and content of free education according to regions and to reconstruct overall curriculum in current high schools in order to prevent the uniformity of curriculum and assure the diversity of curriculum. Finally, the need to develop alternative programs for non-attendance students, non-entrance students, and maladjusted students should be immediately addressed.

KEY WORDS: Suitability Analysis, Implementing High School Compulsory Education, Curriculum, National Finance, Welfare



부 록



- 〈부록 1〉 1차 델파이 조사지
- 〈부록 2〉 2차 델파이 조사지
- 〈부록 3〉 3차 델파이 조사지
- 〈부록 4〉 2차 델파이 조사 설문
빈도분석 및 평균
- 〈부록 5〉 3차 델파이 조사 설문
빈도분석 및 평균
- 〈부록 6〉 델파이조사 참여명단
- 〈부록 7〉 한국교육개발원 여론
(설문)조사
- 〈부록 8〉 전문가 협의회

〈부록 1〉 1차 델파이 조사지

『고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석연구』 델파이 질문지

□ 취 지

안녕하십니까?

본 델파이 조사는 한국교육개발원에서 2012년도 기본과제로 수행중인 ‘고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구’의 일환으로 고교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단할 수 있는 준거를 개발하기 위해 실시됩니다. 이를 위해 거시적 또는 미시적 관점에서 교육문제 전반에 대한 풍부한 지식, 경륜, 고견을 갖고 계신 각계 전문가 여러분의 진정성 있는 도움이 필요합니다.

조사 결과는 본 연구의 자료로만 활용할 예정이오니 브레인스토밍의 견지에서 귀하의 의견을 가능한 자유롭고 구체적으로 기술해 주셨으면 합니다. 고맙습니다.

□ 델파이 조사계획

- 본 델파이 조사는 총 3~4회에 걸쳐 실시할 예정이며, 1차 조사에서는 **고등학교 의무교육제도 도입의 필요성, 적합성, 타당성**에 대하여 각계 전문가들의 **다양한 확산적 의견을 광범위하게** 수렴하고자 합니다.
- 2차 조사에서는 1차 조사 결과에 나타난 여러분의 의견을 정리하여 구체적으로 의무교육제도 도입의 적합성 준거의 상세화 및 준거별 가중치에 대한 여러분의 의견을 수렴합니다.
- 3차 조사에서는 2차 조사 결과를 토대로 향후 의무교육제도 도입시 고려해야 할 정책의 비전, 목표를 구체화하고 정책 과제를 도출하고자 합니다.
- 조사과정에서 필요시 4차 조사 실시

선생님의 의견은 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단하는 준거개발과 현재의 상황에서 고등학교 의무교육제도 도입의 타당성을 진단하는 연구 자료로만 활용될 것입니다. 적극적인 협조를 부탁드립니다.

작성하신 설문지는 **5월 20일(일요일)**까지 아래 이메일로 회송하여 주시면 감사하겠습니다.

2012년 5월

한국교육개발원 연구책임자 양승실

※ 델파이 조사와 관련된 문의 및 회송은 다음을 참고하여 주십시오.

연구책임자 : 양승실(한국교육개발원 연구위원)

담당자 : 이지예(한국교육개발원 연구원)

이메일: leeje@kedi.re.kr / 전화: 02)3460-0333

※ 선생님의 수고에 대한 소정의 사례비 지급 관련 필요한 정보를 적어주십시오

소 속: _____

성 명: _____

주민번호: _____

계좌번호: _____

자택주소: (우편번호 -) _____

※ 다음은 우리나라의 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성과 관련된 질문입니다.

1. 최근 정치권에서는 고등학교 의무교육제도의 도입을 주요 공약 중의 하나로 제시하고 있습니다. 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반의견과 그 이유를 구체적으로 기술하여 주시기 바랍니다.

새누리 年11兆 평생 맞춤형 복지 추진

새누리당이 4·11 총선에서 연간 10조 5000억원 안팎으로 평생맞춤형 복지대책 규모를 설정하고 재원 대책을 마련 중이다. 새누리당 관계자는 26일 “앞으로 5년간 50여조원이 소요되는 평생맞춤형복지대책을 마련 중”이라면서 “예산은 매년 단계적으로 늘어나되 연평균 10조 5000억원 규모가 될 것”이라고 밝혔다. 세출절감을 통해 6조원, 과세를 통해 5조원 등 매년 11조원가량을 추가 확보하는 방안이다.

<중략>

당은 보육·교육·일자리 대책을 평생맞춤형 복지의 핵심으로 강조할 계획이다. 보육 부문에서는 만 0-2세 아동 양육비 지원 등 단계적 무상보육 방안을 발표할 예정이다. 교육 분야에선 반값 등록금 대책과 더불어 **고등학교 의무교육에 국가 재정이 아닌 지방교육재정교부금을 투입하는 방안이 추진된다.**

(서울신문 2012-02-27)

[19대 공약 점검-교육 개혁] 대입전형 간소화·고교교육 의무화 긍정여론 높아
교육은 국민들의 실생활과 직접 연결된 탓에 선거 국면에서 파괴력이 커 선거공약 중에서도 핵심 파트로 분류된다. 최근 논란이 된 반값 등록금과 무상급식 등이 대표적인 사례다.

<중략>

계열별로 대입 전형기준을 간소화하는 방안에 대해서는 긍정적인 시각이 많다. 대학의 자율성을 제한하지 않으면서 무분별하게 확산되는 전형 유형을 제어할 수 있기 때문이다. **고등학교 교육 의무화 역시 실현 가능성이 높다. 민주통합당도 반대할 이유가 없는 데다 현재 고등학교 진학률이 100%에 육박한다는 점을 감안하면, 대부분의 국민이 직·간접적으로 혜택을 받을 수 있다는 점도 매력이다.**

(서울신문 2012-02-04)

<고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 찬반 의견과 그 이유>

※ 다음은 우리나라의 고등학교 미취학현황, 원인, 국가적 차원의 대책과 관련된 질문입니다.

2. 귀하께서는 고등학교 미취학의 발생 원인이 무엇이라고 생각하며, 미취학을 줄이기 위해 어떠한 국가적 차원의 대책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?

〈취학 현황〉

사실상 1990년대 후반이후 중학교를 졸업한 거의 모든 학생들이 고등학교를 진학하고 있으나, 2011년 현재 고등학교 취학 적령기 학생 중 7.2%는 학교에 다니지 않는 것으로 나타났다(〈표 1〉 참고).

고등학교 미취학자는 중학교 과정에서 중도탈락한 경우, 고등학교에 진학하지 않은 경우, 고등학교 과정 중에 중도탈락한 학생들이라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 취학을 변화(1980-2011) (단위: %)

구분	초등학교	중학교	고등학교
1980	97.7	73.3	48.8
1985	-	82.0	64.2
1990	100.5	91.6	79.4
1995	98.2	93.5	82.9
2000	97.2	95.0	89.4
2005	98.8	94.6	91.0
2010	98.6	97.6	92.4
2011	98.2	97.8	92.8

주 : 고등학교에는 일반계와 전문계 고등학교가 포함됨.

자료 : 한국교육개발원(2011). 2011교육통계분석자료집. p. 20.

〈고등학교 미취학의 발생원인〉

〈국가적 차원의 대책〉

※ 다음은 '의무교육의 개념'에 관한 질문입니다.

3. 귀하가 생각하시는 '의무교육'의 개념과 목적은 무엇입니까?

〈의무교육의 개념과 관련된 일반적인 논의 예시〉

- (강제성)일반적으로 의무교육(compulsory education)이라 함은 국가의 법률로 지정되어 강제로 행하는 교육을 의미한다. 일정 연령 학생의 부모나 보호자는 법에 의하여 학생을 학교에 보낼 의무가 있음을 의미하는 것이다.
- (국가에 대한 의무와 권한 관계)의무교육은 재정문제뿐만 아니라 사회철학적 문제이자 국가와 개인 사이의 문제이다. 따라서 의무교육 실시여부를 결정할 때 재정적 여력 이외에도 국가와 개인 간의 의무와 권한 관계를 고려하여야 한다.
- (무상성)의무교육은 무상교육을 전제로 하나, 의무교육과 무상교육의 연관이 일치하는 것은 아니다. 현재 한국에서는 의무교육과 무상교육의 개념을 구분하지 않고 고교의무교육 도입을 주장하는 경우도 있다.
- (보편성)일반적으로 의무교육은 보편성을 전제로 한다. 즉 의무교육단계에 있는 학생들은 공통교육과정을 통한 보편적인 내용의 학습을 전제로 한다.
- (국제동향)전통적인 의무교육이 의무취학을 전제로 하였으나, 최근 세계 여러 국가에서 다양성을 존중하며 의무교육의 개념을 확장하고 있다(스웨덴은 예외로 의무취학조항 강화).

〈귀하가 생각하시는 의무교육의 개념〉

〈의무교육의 목적〉

※ 다음은 '의무교육제도' 도입의 적합성 판단 준거에 관한 질문입니다.

4. 귀하는 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단하고자 할 때 고려하여야할 준거는 무엇이고, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

〈고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 검토를 위한 준거의 예시〉

- 고등학교 수학여부에 대한 개인의 자기결정권(자유권)
- 고등학교 취학의무불이행자에 대한 법적 제도적 규제 가능성
- 대안교육체제(홈스쿨링, 대안학교 등)의 존재 및 인정여부
- 경제적 효용성(교육의 한계수익률(사회적 수익률, 사적 수익률))
- 교육재정 배분의 우선순위 또는 효율성
- 국가재정부담여력
- 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도(복지적 관점)
- 교육과정측면(지식기반사회에서 9년 보통교육의 충분성)
- 고등학교 교육과정의 의무교육적합성(고등학교 교육의 성격과 역할)
- 현행 고등학교 체제와의 양립가능성(학교 다양화 정책, 종교계 사립학교 문제 등)
- 교육을 통한 국가의 국민에 대한 통제 위험성
- 기타: 이 외에 귀하가 생각하시는 다른 준거를 기술해 주시기 바랍니다.

〈고등학교 의무교육제도 도입의 적합성 판단 준거 및 그 이유〉

※ 다음은 '의무교육제도'를 도입하고자 할 때 고려해야 할 사항이나 제기될 수 있는 문제에 관한 질문입니다.

5. 귀하는 고등학교 의무교육제도를 도입한다면 야기될 수 있는 긍정적, 부정적 요소는 무엇이고, 이 문제를 어떻게 해결해야 한다고 생각하십니까?

<만약 고등학교 의무교육을 실시한다면 야기될 수 있는 긍정적·부정적 요소>

<부정적 요소의 해결방안>

〈부록 2〉 2차 델파이 조사지

『고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석연구』를 위한 전문가 의견 수렴

□ 취 지

안녕하십니까?

본 델파이 조사는 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단할 수 있는 준거를 개발하기 위해 실시됩니다. 이를 위해 교육철학, 교육제도, 교육재정, 교육정책, 교육과정 등에 대한 풍부한 지식과 고견을 갖고 계신 전문가 여러분들의 도움이 필요합니다. 조사 결과는 한국교육개발원에서 연구하고 있는 「고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구」의 자료로 활용할 예정입니다.

□ 델파이 조사계획

- 본 델파이 조사는 총 3회에 걸쳐 실시할 예정이며, 지난 4-5월에 실시된 1차 조사에서는 의무교육제도 도입의 필요성 및 타당성을 판단할 수 있는 준거에 대한 전문가들의 다양한 의견을 수렴하고자 합니다.
- 2차 조사에서는 1차 조사 결과에 나타난 여러분의 의견을 정리하여 구체적으로 의무교육제도 도입의 타당성 준거의 상세화 및 준거별 가중치에 대한 여러분의 의견을 수렴합니다.
- 3차 조사에서는 2차 조사 결과를 토대로 향후 의무교육제도 도입시 고려해야 할 정책의 비전과 목표를 구체화하고 정책 과제를 도출하고자 합니다.
- 조사과정에서 필요시 4차 조사 실시

선생님의 의견은 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단하는 준거개발과 현재의 상황에서 고등학교 의무교육제도 도입의 타당성을 진단하는 연구 자료로만 활용될 것입니다. 적극적인 협조를 부탁드립니다.

작성하신 설문지는 **7월 19일(목)**까지 꼭 회송하여 주시면 감사하겠습니다.

2012년 7월

한국교육개발원 연구책임자 양승실

※ 델파이 조사와 관련된 문의 및 회송은 다음을 참고하여 주십시오.

연구책임자 : 양승실(한국교육개발원 연구위원)

담당자 : 이지예(한국교육개발원 연구원), 남소정(한국교육개발원 연구원)

이메일: leejy@kedi.re.kr / 전화: 02)3460-0333

2. 우리나라에서 고등학교 의무교육제도의 도입이 사회통합에 기여할 수 있다고 보십니까?

〈의무교육제도의 도입이 사회통합에 기여 가능성과 그 이유〉

3. 우리나라에서 고등학교 의무교육제도의 도입이 민주시민의 양성에 도움이 된다고 생각하십니까?

〈의무교육제도의 도입이 민주시민의 양성에 기여 가능성과 그 이유〉

4. 고등학교 의무교육제도를 도입하고자 할 경우, 고등학교 교육과정의 측면에서 개선 또는 보완되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

〈교육과정 내용의 측면〉

〈의무교육 기간의 측면(현행 9년 보통교육의 적절성)〉

〈학교체제(일반계고, 특성화고, 특수목적고, 자율고 등)의 측면〉

〈대안학교와 홈스쿨링을 의무교육으로 인정해야하는지 여부 및 그 이유〉

5. 고등학교 의무교육제도를 도입하는 경우, 취학의무를 다하지 않은 학부모 또는 보호자에 대해 규제가 필요하다고 생각하십니까?

〈(규제가 필요하다면) 의무교육의무 미이행자에 대한 규제 방안〉

〈(규제가 불필요하다면) 그 이유〉

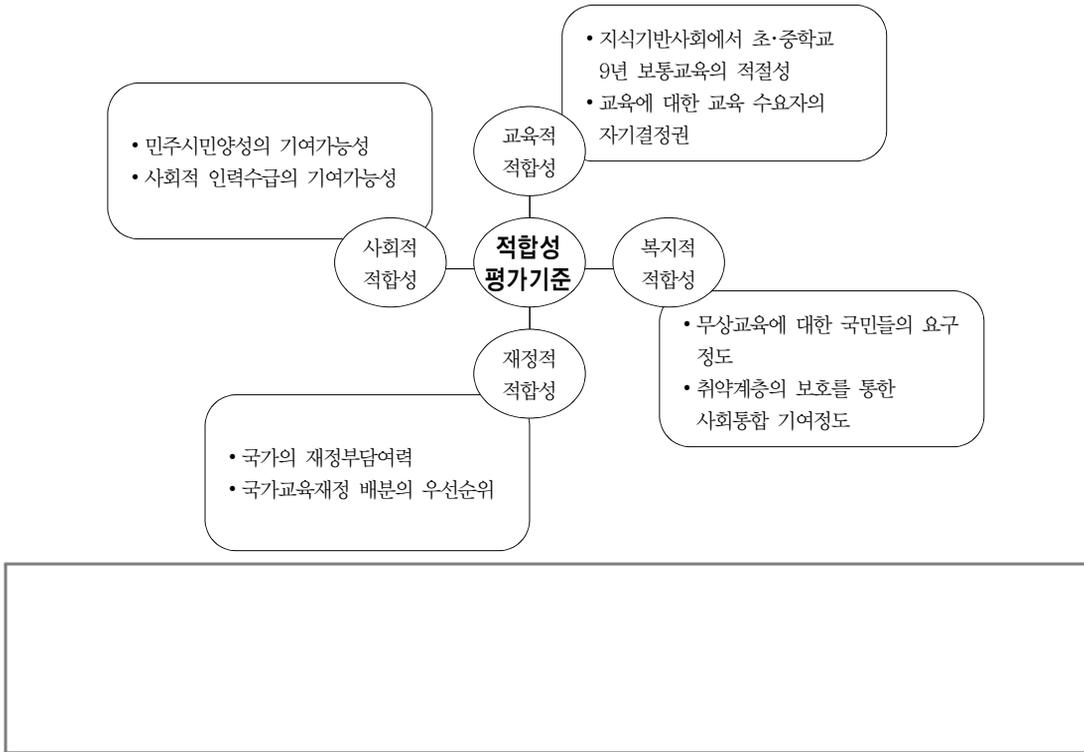
6. 고등학교 의무교육제도의 도입이 사회적으로나 경제적으로 어려운 취약계층의 복지에 도움이 된다고 생각하십니까?

〈취약계층에 대한 기여 가능성과 그 이유〉

7. 현행 교육재정을 고려할 때, 고등학교에 대한 교육비 지원보다는 영유아교육에 대한 교육비 지원이 우선되어야 한다는 주장이 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견을 제시하여 주십시오.

〈교육재정 배분의 우선순위〉

8. 다음은 연구과정에서 구안한 ‘고등학교 의무교육 실시의 적합성 판단 준거모형’입니다. 이 모형에 대한 검토 의견을 서술하여 주십시오.



8-1. 다음 8개의 준거 중 고등학교 의무교육 실시 여부를 판단하고자 할 때 가장 비중있게 고려해야할 준거를 3개 선택하여 순서대로 표시해주십시오.

(1순위 : 2순위 : 3순위 :)

- ① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성
- ② 교육에 대한 개인의 자기결정권
- ③ 사회통합의 기여정도
- ④ 민주시민 양성의 강화
- ⑤ 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도
- ⑥ 취약계층보호의 측면
- ⑦ 국가의 재정부담여력
- ⑧ 교육재정 배분의 우선순위

8-2. 각 준거에 비추어 보았을 때 고등학교 의무교육 실시의 적합성은 어느 정도인지 표시하여 주십시오.

적합성 판단준거	매우 동의하지 않음		↔	매우 동의함	
	1	2	3	4	5
① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성					
② 교육에 대한 개인의 자기결정권					
③ 사회통합의 기여정도					
④ 민주시민 양성의 강화					
⑤ 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도					
⑥ 취약계층보호의 측면					
⑦ 국가의 재정부담여력					
⑧ 교육재정 배분의 우선순위					

9. 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음		↔	매우 동의함	
		1	2	3	4	5
1	모든 학생에게 고등학교 교육이 필요하다.					
2	국가에서 모든 학생이 고등학교에 진학하도록 의무교육화 해야 한다.					
3	고등학교의 진학여부는 학생이나 학부모가 결정해야 할 사항이다.					
4	고등학교의 취학의무를 다하지 않은 학부모는 과태료와 같은 처벌을 받아야 한다.					
5	고등학교 무상교육보다는 초·중·고의 교육여건 개선이 더 시급하다.					
6	유아 의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다.					

10. 고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과에 대한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음		매우 동의함		
		1	2	3	4	5
1	고등학교 의무교육은 국가의 국민에 대한 통제를 강화하는 도구가 될 수 있다.					
2	고등학교 의무교육은 사회에 필요한 인재 양성에 도움이 된다.					
3	고등학교 무상교육은 사회통합에 도움이 된다.					
4	고등학교 무상교육은 균등한 교육의 기회를 제공한다.					
5	고등학교 무상교육의 실시는 국가재정의 낭비이다.					
6	고등학교 의무교육을 실시한다면 청소년 탈선이 감소할 것이다.					
7	고등학교 의무교육은 학교 부적응 학생을 증가시킬 것이다.					
8	고등학교 의무교육은 학교에서 학생지도의 어려움을 초래할 것이다.					

11. 고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육 도입에 따른 교육비 지원의 범위에 관한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음		매우 동의함		
		1	2	3	4	5
1	입학금·수업료·교과서를 무상으로 지원해야 한다.					
2	입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상으로 지원해야 한다.					
3	입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상으로 지원해야 한다.					
4	급식비도 무상지원을 해야 한다.					
5	소년·소녀 가장 등 취약계층 학생에게는 생계유지비까지 지원해야 한다.					
6	모든 학생에 대한 동일한 재정지원보다는 소득 수준에 따라 차등 지원이 필요하다.					
7	고등학교 의무교육이 실시된다면 현재 학교유형에 따라 차이는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금을 지급해야 한다.					
8	대안교육기관에 다니는 학생에게도 일반학교와 동일한 수준의 재정지원을 해야 한다.					

12. 고등학교 의무교육제도 도입의 교육과정 적합성에 관한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음 ↔ 매우 동의함				
		1	2	3	4	5
1	현행 고등학교 교육내용은 의무교육에 적합하다.					
2	현재의 대학입시중심 교육체제에서 벗어나 교육과정의 질적 제고를 바탕으로 고등학교만의 교육 목표가 정해져야 한다.					
3	고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.					
4	고등학교 의무교육을 실시할 경우 모든 학생이 동일한 교육과정을 이수해야 한다.					
5	고등학교 의무교육은 고등학교 교육의 다양성과 창의성을 훼손한다.					
6	고등학교 학력이 인정되는 다양한 대안학교가 설립되어야 한다.					
7	의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다.					
8	의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다.					
9	고등학교의 졸업요건을 강화해야 한다.					

〈부록 3〉 3차 델파이 조사지

『고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석』을 위한 전문가 의견 수렴

□ 취 지

안녕하십니까?

본 델파이 조사는 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단할 수 있는 준거를 개발하기 위해 실시됩니다. 이를 위해 교육철학, 교육제도, 교육과정, 교육정책, 교육과정 등에 대한 풍부한 지식과 고견을 갖고 계신 전문가 여러분들의 도움이 필요합니다. 조사 결과는 한국교육개발원에서 연구하고 있는 「고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구」의 자료로 활용할 예정입니다.

□ 델파이 조사계획

- 본 델파이 조사는 총 3회에 걸쳐 실시할 예정이며, 지난 4·5월에 실시된 1차 조사에서는 의무교육제도 도입의 필요성 및 타당성을 판단할 수 있는 준거에 대한 전문가들의 다양한 의견을 수렴하고자 합니다.
- 2차 조사에서는 1차 조사 결과에 나타난 여러분의 의견을 정리하여 구체적으로 의무교육제도 도입의 타당성 준거의 상세화 및 준거별 가중치에 대한 여러분의 의견을 수렴합니다.
- 3차 조사에서는 2차 조사 결과를 토대로 향후 의무교육제도 도입시 고려해야 할 정책의 비전과 목표를 구체화하고 정책 과제를 도출하고자 합니다.

선생님의 의견은 고등학교 의무교육제도 도입의 적합성을 판단하는 준거개발과 현재의 상황에서 고등학교 의무교육제도 도입의 타당성을 진단하는 연구 자료로만 활용될 것입니다. 적극적인 협조를 부탁드립니다.

작성하신 설문지는 **9월 12일(수)**까지 꼭 회송하여 주시면 감사하겠습니다.

2012년 8월

한국교육개발원 연구책임자 양승실

※ 델파이 조사와 관련된 문의 및 회송은 다음을 참고하여 주십시오.

연구책임자 : 양승실(한국교육개발원 연구위원)

담당자 : 이지예(한국교육개발원 연구원), 서이희(한국교육개발원 연구원)

이메일: leejy@kedi.re.kr / 전화: 02)3460-0333

I. 우리나라에 적합한 의무교육제도를 도입할 때 고려할 사항입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문 항	동의 정도			
		1	2	3	4
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함
< 교육과정 측면 >					
1	의무교육에 적합하도록 고등학교의 교육과정을 전반적으로 재구성하여야 한다.				
2	모든 학생이 이수해야 할 최소한의 공통과정을 제시하여야 한다.				
3	교육과정에서 국가관을 더욱 강조해야 한다.				
4	교육과정에서 인성교육을 강조해야 한다.				
5	교육과정에서 직업진로교육을 강조해야 한다.				
6	학교별 특성화를 강화해야 한다.				
7	고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.				
8	의무사항 준수차원에서 고등학교의 졸업요건(이수시간, 이수과목 등)을 강화해야 한다.				
9	고교교육 내실화를 위해 국가적 차원의 고등학교 졸업 자격시험을 도입해야 한다.				
10	고교 교육에서는 각 학생의 진로에 맞는 심화교육이 이루어져야 한다.				
11	고교의무교육이 실시되더라도 현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속되어야 한다.				
< 법적 측면 >					
12	홈스쿨링도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.				
13	대안학교도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.				
14	최소한의 공통과정 이수를 전제로 홈스쿨링도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.				
15	최소한의 공통과정 이수를 전제로 대안학교도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.				
16	의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다.				
17	의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다.				
18	고교 의무교육이 정한 무상의 범위를 벗어난 비용(현장학습비, 방과후활동비 등)의 체납자에 대한 규제가 필요하다.				
19	고등학교의 취학의무를 다하지 않은 학부모는 과태료와 같은 처벌을 받아야 한다.				

번호	문 항	동의 정도			
		1	2	3	4
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함
20	의무교육 미이행자에 대한 처벌이 현재의 과태료(미이행시 100만원)부과보다 더욱 강화되어야 한다.				
< 정책적 측면 >					
21	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 홈스쿨링을 적극 지원하여야 한다.				
22	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 대안학교를 적극 지원하여야 한다.				
23	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 공립대안학교를 설립해야 한다.				
24	입학금·수업료·교과서를 무상으로 지원해야 한다.				
25	입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상으로 지원해야 한다.				
26	입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상으로 지원해야 한다.				
27	급식비도 무상지원을 해야 한다.				
28	소년·소녀 가장 등 취약계층 학생에게는 최저 생계유지비까지 지원해야 한다.				
29	모든 학생에 대한 동일한 재정지원보다는 소득 수준에 따라 차등 지원이 필요하다.				
30	고등학교 의무교육이 실시된다면 현재 학교유형에 따라 차이가 나는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금을 지급해야 한다.				
31	대안교육기관에 다니는 학생에게도 일반학교와 동일한 수준의 재정지원을 해야 한다.				
32	인문계고등학교 진학 편중을 완화시키기 위해서 특성화(전문계) 고등학교에 더 많은 혜택을 주어야 한다. (ex. 취업, 대학특례입학 등)				
33	고등학교 의무교육의 실시는 무상유아교육이 실현된 이후에 실시하여야 한다.				
34	고등학교 의무교육의 실시보다 대학교육에 대한 지원이 먼저 이루어져야 한다.				
35	고등학교 의무교육의 실시는 국가의 재정적 여건을 고려하여 순차적으로 실시하여야 한다.				

Ⅱ. 다음은 우리나라에 **의무교육제도를 도입하지 않을 경우에** 고등학교 교육을 개선하기 위해 고려할 사항입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문 항	동의 정도			
		1	2	3	4
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함
< 교육과정 측면 >					
1	지식기반사회에 적합하게 고등학교의 교육과정을 전반적으로 재구성하여야 한다.				
2	학생들의 요구를 반영하여 다양한 교육과정을 운영해야 한다.				
3	모든 학생이 이수해야 할 최소한의 공통과정을 제시하여야 한다.				
4	교육과정에서 국가관을 더욱 강조해야 한다.				
5	교육과정에서 인성교육을 강조해야 한다.				
6	교육과정에서 직업진로교육을 강조해야 한다.				
7	학교별 특성화를 강화해야 한다.				
8	고등학교의 졸업요건(이수시간, 이수과목 등)을 강화해야 한다.				
9	국가적 차원의 고등학교 졸업 자격시험을 도입해야 한다.				
10	고교 교육에서는 각 학생의 진로에 맞는 심화교육이 이루어져야 한다.				
11	현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속되어야 한다.				
< 법적 측면 >					
12	홈스쿨링도 학력을 인정하여야 한다.				
13	대안학교(고교과정)의 학력 인정을 확대하여야 한다.				
< 정책적 측면 >					
14	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 홈스쿨링을 적극 지원하여야 한다.				
15	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 대안학교를 적극 지원하여야 한다.				
16	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 경우입학금·수업료·교과서를 무상으로 지원해야 한다.				
17	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상으로 지원해야 한다.				
18	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상으로 지원해야 한다.				

번호	문 항	동의 정도			
		1	2	3	4
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함
19	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 급식비도 무상지원을 해야 한다.				
20	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 소년·소녀 가장 등 취약계층 학생에게는 최저 생계유지비까지 지원해야 한다.				
21	모든 학생에 대한 동일한 재정지원보다는 소득 수준에 따라 차등 지원이 필요하다.				
22	고등학교 무상교육이 실시된다면 현재 학교유형에 따라 차이가 나는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금을 지급해야 한다.				
23	대안교육기관에 다니는 학생에게도 일반학교와 동일한 수준의 재정지원을 해야 한다.				
24	고등학교 무상교육의 실시는 무상유아교육이 실현된 이후에 실시하여야 한다.				
25	고등학교 무상교육의 실시보다 대학교육에 대한 지원이 먼저 이루어져야 한다.				
26	고등학교 무상교육의 실시는 국가의 재정적 여건을 고려하여 순차적으로 실시하여야 한다.				
27	인문계고등학교 진학 편중을 완화시키기 위해서 특성화(전문계)고등학교에 더 많은 혜택을 주어야 한다. (ex 취업, 대학특례입학 등)				

〈부록 4〉 2차 델파이 조사 설문 빈도분석 및 평균

1-1. 고등학교 의무교육을 찬성하는 이유는 무엇입니까?

고등학교 의무교육 찬성 이유	빈도수	퍼센트
① 소득격차 해소	2	8.33%
② 교육 복지 차원	7	29.17%
③ 인재 양성	1	4.17%
④ 고등학교 교육의 질적 향상	0	0.0%
⑤ 세계적인 추세	1	4.17%
⑥ 국민들의 삶의 질 향상	4	16.67%
⑦ 현실적 측면(고등학교 진학률: 99.7%)	7	29.17%
⑧ 기타	2	8.33%
합계	24 (복수응답포함)	100.0%

1-2. 고등학교 의무교육은 언제부터 실시하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

년도	빈도수	퍼센트
2014	2	10%
2015	11	55%
2016	1	5%
2017	1	5%
기타	재정준비완료되는해(2), 재정준비완료후 순차적(1), 가능한빠른시기(1), 2015-2017(1)	25%
합계	20(복수응답포함)	100.0%

1-3. 고등학교 의무교육 실시에 반대하는 이유는 무엇입니까?

고등학교 의무교육 실시 반대 이유	빈도수	퍼센트
① 국가 재정의 낭비	2	11.11%
② 국가주의로 인한 선택권 제한	7	38.89%
③ 교육의 다양성 훼손	3	16.67%
④ 교육의 창의성 훼손	0	0.0%
⑤ 사회생활에 필요한 최소한의 지식의 습득은 고교 이전 단계의 교육으로 충분함	5	27.78%
⑥ 기타	1	5.56%
합계	18(복수응답포함)	100.0%

1-4. 고등학교 교육이 의무교육으로 실시되지 않더라도 무상교육으로 이루어져야 한다.

찬성	반대
9 (60%)	6 (40%)

8-1. 다음 8개의 준거 중 고등학교 의무교육 실시 여부를 판단하고자 할 때 가장 비중있게 고려해야할 준거를 3개 선택하여 순서대로 표시해주시시오.

[1순위]

1순위	빈도수	퍼센트
① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	10	29.4
② 교육에 대한 개인의 자기결정권	3	8.8
③ 사회통합의 기여정도	5	14.7
④ 민주시민 양성의 강화	1	2.9
⑤ 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	4	11.8
⑥ 취약계층보호의 측면	2	5.9
⑦ 국가의 재정부담여력	7	20.6
⑧ 교육재정 배분의 우선순위	2	5.9
합 계	34	100

[2순위]

2순위	빈도수	퍼센트
① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	2	5.9
② 교육에 대한 개인의 자기결정권	1	2.9
③ 사회통합의 기여정도	1	2.9
④ 민주시민 양성의 강화	4	11.8
⑤ 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	5	14.7
⑥ 취약계층보호의 측면	5	14.7
⑦ 국가의 재정부담여력	6	17.6
⑧ 교육재정 배분의 우선순위	9	26.5
미응답	1	2.9
합 계	34	100

[3순위]

3순위	빈도수	퍼센트
① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	4	11.8
② 교육에 대한 개인의 자기결정권	5	14.7
③ 사회통합의 기여정도	2	5.9
④ 민주시민 양성의 강화	2	5.9
⑤ 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	6	17.6
⑥ 취약계층보호의 측면	4	11.8
⑦ 국가의 재정부담여력	7	20.6
⑧ 교육재정 배분의 우선순위	4	11.8
합 계	34	100

8-2. 각 준거에 비추어 보았을 때 고등학교 의무교육 실시의 적합성은 어느 정도인지 표시하여 주십시오.

적합성 판단준거	매우 적합하지 않음		매우 적합함			평균
	1	2	3	4	5	
① 지식기반사회에서 9년 보통교육의 적절성	3 (8.8%)	8 (23.5%)	5 (14.7%)	12 (35.3%)	6 (17.6%)	3.29
② 교육에 대한 개인의 자기결정권	1 (2.9%)	10 (29.4%)	13 (38.2%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	3.09
③ 사회통합의 기여정도	1 (2.9%)	5 (14.7%)	9 (26.5%)	11 (32.4%)	8 (23.5%)	3.59
④ 민주시민 양성의 강화	1 (2.9%)	8 (23.5%)	10 (29.4%)	9 (26.5%)	6 (17.6%)	3.32
⑤ 무상교육에 대한 국민들의 요구 정도	0 (0.0%)	5 (14.7%)	9 (26.5%)	11 (32.4%)	9 (26.5%)	3.71
⑥ 취약계층보호의 측면	0 (0.0%)	5 (14.7%)	7 (20.6%)	16 (47.1%)	6 (17.6%)	3.68
⑦ 국가의 재정부담여력	4 (11.8%)	9 (26.5%)	6 (17.6%)	6 (17.6%)	9 (26.5%)	3.21
⑧ 교육재정 배분의 우선순위	6 (17.6%)	4 (11.8%)	9 (26.5%)	11 (32.4%)	4 (11.8%)	3.09

9. 고등학교 의무교육제도 도입의 필요성에 대한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음		매우 동의함			평균
		1	2	3	4	5	
1	모든 학생에게 고등학교 교육이 필요하다.	2 (5.9%)	4 (11.8%)	4 (11.8%)	10 (29.4%)	14 (41.2%)	3.88
2	국가에서 모든 학생이 고등학교에 진학하도록 의무교육화 해야 한다.	4 (11.8%)	7 (20.6%)	6 (17.6%)	9 (26.5%)	8 (23.5%)	3.29
3	고등학교의 진학여부는 학생이나 학부모가 결정해야 할 사항이다.	1 (2.9%)	10 (29.4%)	3 (8.8%)	16 (47.1%)	4 (11.8%)	3.35
4	고등학교의 취학의무를 다하지 않은 학부모는 과태료와 같은 처벌을 받아야 한다.	11 (32.4%)	5 (14.7%)	8 (23.5%)	6 (17.6%)	4 (11.8%)	2.62
5	고등학교 무상교육보다는 초·중·고의 교육여건 개선이 더 시급하다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	8 (23.5%)	12 (35.3%)	9 (26.5%)	3.71
6	유아 의무교육이 고등학교 의무교육보다 시급하다.	1 (2.9%)	5 (14.7%)	8 (23.5%)	11 (32.4%)	9 (26.5%)	3.65

10. 고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육의 효과에 대한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음		매우 동의함			평균
		1	2	3	4	5	
1	고등학교 의무교육은 국가의 국민에 대한 통제를 강화하는 도구가 될 수 있다.	8 (23.5%)	8 (23.5%)	9 (26.5%)	8 (23.5%)	1 (2.9%)	2.59
2	고등학교 의무교육은 사회에 필요한 인재 양성에 도움이 된다.	2 (5.9%)	5 (14.7%)	10 (29.4%)	12 (35.3%)	5 (14.7%)	3.38
3	고등학교 무상교육은 사회통합에 도움이 된다.	2 (5.9%)	5 (14.7%)	6 (17.6%)	14 (41.2%)	7 (20.6%)	3.56
4	고등학교 무상교육은 균등한 교육의 기회를 제공한다.	0 (0.0%)	6 (17.6%)	5 (14.7%)	14 (41.2%)	9 (26.5%)	3.76
5	고등학교 무상교육의 실시는 국가재정의 낭비이다.	11 (32.4%)	10 (29.4%)	3 (8.8%)	5 (14.7%)	4 (11.8%)	2.42
6	고등학교 의무교육을 실시한다면 청소년 탈선이 감소할 것이다.	7 (20.6%)	11 (32.4%)	10 (29.4%)	6 (17.6%)	0 (0%)	2.44
7	고등학교 의무교육은 학교 부적응 학생을 증가시킬 것이다.	3 (8.8%)	15 (44.1%)	11 (32.4%)	4 (11.8%)	1 (2.9%)	2.56
8	고등학교 의무교육은 학교에서 학생지도의 어려움을 초래할 것이다.	7 (20.6%)	10 (29.4%)	7 (20.6%)	7 (20.6%)	3 (8.8%)	2.68

11. 고등학교 의무교육제도 도입 또는 무상교육 도입에 따른 교육비 지원의 범위에 관한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음 ←→ 매우 동의함					평균
		1	2	3	4	5	
1	입학금·수업료·교과서를 무상으로 지원해야 한다.	0 (0.0%)	2 (5.9%)	7 (20.6%)	10 (29.4%)	13 (38.2%)	4.06
2	입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상으로 지원해야 한다.	2 (5.9%)	3 (8.8%)	9 (26.5%)	9 (26.5%)	9 (26.5%)	3.62
3	입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습준비물, 현장 학습비까지 무상으로 지원해야 한다.	3 (8.8%)	7 (20.6%)	12 (35.3%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	3.06
4	급식비도 무상지원을 해야 한다.	5 (14.7%)	7 (20.6%)	7 (20.6%)	8 (23.5%)	6 (17.6%)	3.09
5	소년·소녀 가장 등 취약계층 학생에게는 생계유지비까지 지원해야 한다.	3 (8.8%)	4 (11.8%)	9 (26.5%)	8 (23.5%)	9 (26.5%)	3.48
6	모든 학생에 대한 동일한 재정지원보다는 소득 수준에 따라 차등 지원이 필요하다.	1 (2.9%)	3 (8.8%)	2 (5.9%)	14 (41.2%)	14 (41.2%)	4.09
7	고등학교 의무교육이 실시된다면 현재 학교유형에 따라 차이가 나는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금을 지급해야 한다.	3 (8.8%)	8 (23.5%)	7 (20.6%)	9 (26.5%)	5 (14.7%)	3.16
8	대안교육기관에 다니는 학생에게도 일반학교와 동일한 수준의 재정지원을 해야 한다.	2 (5.9%)	6 (17.6%)	6 (17.6%)	13 (38.2%)	6 (17.6%)	3.45

12. 고등학교 의무교육제도 도입의 교육과정 적합성에 관한 질문입니다. 각 문항에 대한 동의 정도를 표기하여 주십시오.

번호	문항	매우 동의하지 않음 ←→ 매우 동의함					평균
		1	2	3	4	5	
1	현행 고등학교 교육내용은 의무교육에 적합하다.	5 (14.7%)	15 (44.1%)	10 (29.4%)	3 (8.8%)	1 (2.9%)	2.41
2	현재의 대학입시중심 교육체제에서 벗어나 교육과정의 질적 제고를 바탕으로 고등학교만의 교육 목표가 정해져야 한다.	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (11.8%)	13 (38.2%)	17 (50.0%)	4.38
3	고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (8.8%)	18 (52.9%)	13 (38.2%)	4.29
4	고등학교 의무교육을 실시할 경우 모든 학생이 동일한 교육과정을 이수해야 한다.	11 (32.4%)	17 (50.0%)	6 (17.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1.85
5	고등학교 의무교육은 고등학교 교육의 다양성과 창의성을 훼손한다.	5 (14.7%)	11 (32.4%)	8 (23.5%)	9 (26.5%)	1 (2.9%)	2.71
6	고등학교 학력이 인정되는 다양한 대안학교가 설립되어야 한다.	0 (0.0%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	15 (44.1%)	9 (26.5%)	3.82
7	의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다.	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	11 (32.4%)	4.15
8	의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다.	2 (5.9%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	14 (41.2%)	8 (23.5%)	3.62
9	고등학교의 졸업요건을 강화해야 한다.	0 (0.0%)	4 (11.8%)	7 (20.6%)	14 (41.2%)	9 (26.5%)	3.82

〈부록 5〉 3차 델파이 조사 설문 빈도분석 및 평균

□ 우리나라에 적합한 의무교육제도를 도입할 때 고려할 사항

번호	문항	동의 정도				평균
		1	2	3	4	
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
〈 교육과정 측면 〉						
1	의무교육에 적합하도록 고등학교의 교육과정을 전반적으로 재구성하여야 한다.	1 (2.9%)	5 (14.7%)	22 (64.7%)	6 (17.6%)	2.97
2	모든 학생이 이수해야 할 최소한의 공통과정을 제시하여야 한다.	0 (0.0%)	2 (5.9%)	21 (61.8%)	11 (32.4%)	3.26
3	교육과정에서 국가관을 더욱 강조해야 한다.	3 (8.8%)	13 (38.2%)	14 (41.2%)	4 (11.8)	2.56
4	교육과정에서 인성교육을 강조해야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	13 (38.2%)	16 (47.1)	3.29
5	교육과정에서 직업진로교육을 강조해야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	16 (47.1%)	13 (38.2%)	3.21
6	학교별 특성화를 강화해야 한다.	0 (0.0%)	7 (20.6%)	17 (50.0%)	10 (29.4%)	3.09
7	고등학교 의무교육을 위해서는 (현행보다) 학생들의 요구를 반영한 다양한 교육과정 운영이 선행되어야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	19 (55.9%)	10 (29.4%)	3.12
8	의무사항 준수차원에서 고등학교의 졸업요건(이수시간, 이수과목 등)을 강화해야 한다.	3 (8.8%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	8 (23.5%)	2.88
9	고교교육 내실화를 위해 국가적 차원의 고등학교 졸업 자격시험을 도입해야 한다.	8 (23.5%)	9 (26.5%)	15 (44.1%)	2 (5.9%)	2.32
10	고교 교육에서는 각 학생의 진로에 맞는 심화교육이 이루어져야 한다.	2 (5.9)	3 (8.8%)	22 (64.7%)	7 (20.6%)	3.00
11	고교의무교육이 실시되더라도 현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속되어야 한다.	6 (17.6%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	5 (14.7%)	2.62
〈 법적 측면 〉						
12	홈스쿨링도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	3 (8.8%)	10 (29.4%)	18 (52.9%)	3 (8.8%)	2.62
13	대안학교도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	2 (5.9%)	6 (17.6%)	23 (67.6%)	3 (8.8%)	2.79

번호	문 항	동의 정도				평균
		1	2	3	4	
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
14	최소한의 공통과정 이수를 전제로 홈스쿨링도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	1 (2.9%)	6 (17.6%)	23 (67.6%)	4 (11.8%)	2.88
15	최소한의 공통과정 이수를 전제로 대안학교도 고등학교 의무교육의 이행으로 인정하여야 한다.	0 (0.0%)	6 (17.6%)	23 (67.6%)	5 (14.7%)	2.97
16	의무교육과정에서도 교육목표수준 미달자에 대한 유급이 허용되어야 한다.	0 (0.0%)	5 (14.7%)	20 (58.8%)	9 (26.5%)	3.12
17	의무교육과정에서도 퇴학이 허용되어야 한다.	0 (0.0%)	8 (23.5%)	20 (58.8%)	5 (14.7%)	2.91
18	고교 의무교육이 정한 무상의 범위를 벗어난 비용(현장학습비, 방과후활동비 등)의 체납자에 대한 규제가 필요하다.	1 (2.9%)	13 (38.2%)	15 (44.1%)	5 (14.7%)	2.71
19	고등학교의 취학의무를 다하지 않은 학부모는 과태료와 같은 처벌을 받아야 한다.	2 (5.9%)	12 (35.3%)	16 (47.1%)	4 (11.8%)	2.65
20	의무교육 미이행자에 대한 처벌이 현재의 과태료(미이행시 100만원)부과보다 더욱 강화되어야 한다.	5 (14.7%)	14 (41.2%)	12 (35.3%)	3 (8.8%)	2.38
〈정책적 측면〉						
21	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 홈스쿨링을 적극 지원하여야 한다.	0 (0.0%)	12 (35.2%)	20 (58.8%)	2 (5.9%)	2.71
22	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 대안학교를 적극 지원하여야 한다.	1 (2.9%)	6 (17.6%)	20 (58.8%)	7 (20.6%)	2.97
23	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 공립대안학교를 설립해야 한다.	1 (2.9%)	2 (5.9%)	19 (55.9%)	12 (35.3%)	3.24
24	입학금·수업료·교과서를 무상으로 지원해야 한다.	1 (2.9%)	3 (8.8%)	17 (50.0%)	13 (38.2%)	3.24
25	입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상으로 지원해야 한다.	1 (2.9%)	13 (38.2%)	10 (29.4%)	10 (29.4%)	2.85
26	입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상으로 지원해야 한다.	5 (14.7%)	19 (55.9%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	2.29
27	급식비도 무상지원을 해야 한다.	8 (23.5%)	14 (41.2%)	8 (23.5%)	4 (11.8%)	2.24
28	소년·소녀 가장 등 취약계층 학생에게는 최저 생계유지비까지 지원해야 한다.	2 (5.9%)	6 (17.6%)	17 (50.0%)	9 (26.5%)	2.97

번호	문 항	동의 정도				평균
		1	2	3	4	
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
29	모든 학생에 대한 동일한 재정지원보다는 소득 수준에 따라 차등 지원이 필요하다.	2 (5.9%)	2 (5.9%)	15 (44.1%)	15 (44.1%)	3.26
30	고등학교 의무교육이 실시된다면 현재 학교유형에 따라 차이가 나는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금을 지급해야 한다.	1 (2.9%)	11 (32.4%)	17 (50.0%)	4 (11.8%)	2.73
31	대안교육기관에 다니는 학생에게도 일반학교와 동일한 수준의 재정지원을 해야 한다.	2 (5.9%)	5 (14.7%)	23 (67.6%)	4 (11.8%)	2.85
32	인문계고등학교 진학 편중을 완화시키기 위해서 특성화(전문계)고등학교에 더 많은 혜택을 주어야 한다. (ex. 취업, 대학특례입학 등)	2 (5.9%)	11 (32.4%)	14 (41.2%)	7 (20.6%)	2.76
33	고등학교 의무교육의 실시는 무상유아교육이 실현된 이후에 실시하여야 한다.	1 (2.9%)	12 (35.3%)	10 (29.4%)	11 (32.4%)	2.91
34	고등학교 의무교육의 실시보다 대학교육에 대한 지원이 먼저 이루어져야 한다.	6 (17.6%)	20 (58.8%)	5 (14.7%)	3 (8.8)	2.15
35	고등학교 의무교육의 실시는 국가의 재정적 여건을 고려하여 순차적으로 실시하여야 한다.	1 (2.9%)	3 (8.8%)	13 (38.2%)	17 (50.0%)	3.35

* 17번과 30번에 미응답자 각 1명 있음

□ 우리나라에 의무교육제도를 도입하지 않을 경우에 고등학교 교육을 개선하기 위해 고려할 사항

번호	문 항	동의 정도				평균
		1	2	3	4	
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
< 교육과정 측면 >						
1	지식기반사회에 적합하게 고등학교의 교육과정을 전반적으로 재구성하여야 한다.	0 (0.0%)	1 (2.9%)	24 (70.6%)	9 (26.5%)	3.24
2	학생들의 요구를 반영하여 다양한 교육과정을 운영해야 한다.	1 (2.9%)	2 (5.9%)	21 (61.8%)	10 (29.4%)	3.18
3	모든 학생이 이수해야 할 최소한의 공통과정을 제시하여야 한다.	0 (0.0%)	1 (2.9%)	23 (67.6%)	10 (29.4%)	3.26
4	교육과정에서 국가관을 더욱 강조해야 한다.	5 (14.7%)	12 (35.3%)	14 (41.2%)	3 (8.8%)	2.44
5	교육과정에서 인성교육을 강조해야 한다.	1 (2.9%)	4 (11.8%)	16 (47.1%)	13 (38.2%)	3.21
6	교육과정에서 직업진로교육을 강조해야 한다.	0 (0.0%)	2 (5.9%)	21 (61.8%)	11 (32.4%)	3.26
7	학교별 특성화를 강화해야 한다.	0 (0.0%)	4 (11.8%)	23 (67.6%)	7 (20.6%)	3.09
8	고등학교의 졸업요건(이수시간, 이수과목 등)을 강화해야 한다.	0 (0.0%)	12 (35.3%)	16 (47.1%)	6 (17.6%)	2.82
9	국가적 차원의 고등학교 졸업 자격시험을 도입해야 한다.	4 (11.8%)	15 (44.1%)	11 (32.4%)	4 (11.8%)	2.44
10	고교 교육에서는 각 학생의 진로에 맞는 심화교육이 이루어져야 한다.	0 (0.0%)	3 (8.8%)	24 (70.6%)	7 (20.6%)	3.12
11	현재의 특목고, 특성화고, 자율고 정책은 지속되어야 한다.	4 (11.8%)	8 (23.5%)	18 (52.9%)	2 (5.9%)	2.56
< 법적 측면 >						
12	홈스쿨링도 학력을 인정하여야 한다.	1 (2.9%)	12 (35.3%)	20 (58.8%)	1 (2.9%)	2.62
13	대안학교(고교과정)의 학력 인정을 확대하여야 한다.	1 (2.9%)	5 (14.7%)	24 (70.6%)	4 (11.8%)	2.91
< 정책적 측면 >						
14	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 홈스쿨링을 적극 지원하여야 한다.	0 (0.0%)	10 (29.4%)	21 (61.8%)	3 (8.8%)	2.79
15	정부는 정규학교에 적응하지 못하는 학생을 위해서 대안학교를 적극 지원하여야 한다.	0 (0.0%)	5 (14.7%)	20 (58.8%)	9 (26.5%)	3.12

번호	문항	동의 정도				평균
		1	2	3	4	
		매우 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	
16	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 입학금·수업료·교과서를 무상으로 지원해야 한다.	1 (2.9%)	3 (8.8%)	21 (61.8%)	9 (26.5%)	3.12
17	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 입학금·수업료·교과서뿐만 아니라 학교운영지원비까지 무상으로 지원해야 한다.	3 (8.8%)	15 (44.1%)	10 (29.4%)	6 (17.6%)	2.56
18	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 입학금·수업료·교과서·학교운영지원비 외에도 학습 준비물, 현장 학습비까지 무상으로 지원해야 한다.	6 (17.6%)	20 (58.8%)	4 (11.8%)	4 (11.8%)	2.18
19	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 급식비도 무상지원을 해야 한다.	7 (20.6%)	14 (41.2%)	9 (26.5%)	4 (11.8%)	2.29
20	의무교육 대신 고교교육을 무상화하는 경우 소년·소녀 가장 등 취약계층 학생에게는 최저 생계유지비까지 지원해야 한다.	2 (5.9%)	8 (23.5%)	17 (50.0%)	7 (20.6%)	2.85
21	모든 학생에 대한 동일한 재정지원보다는 소득 수준에 따라 차등 지원이 필요하다.	2 (5.9%)	4 (11.8%)	16 (47.1%)	12 (35.3%)	3.12
22	고등학교 무상교육이 실시된다면 현재 학교유형에 따라 차이가 나는 입학금 및 수업료에 대해 동일한 지원금을 지급해야 한다.	2 (5.9%)	12 (35.3%)	17 (50.0%)	3 (8.8%)	2.62
23	대안교육기관에 다니는 학생에게도 일반학교와 동일한 수준의 재정지원을 해야 한다.	2 (5.9%)	7 (20.6%)	21 (61.8%)	4 (11.8%)	2.79
24	고등학교 무상교육의 실시는 무상유아교육이 실현된 이후에 실시하여야 한다.	1 (2.9%)	12 (35.3%)	14 (41.2%)	7 (20.6%)	2.79
25	고등학교 무상교육의 실시보다 대학교육에 대한 지원이 먼저 이루어져야 한다.	6 (17.6%)	20 (58.8%)	5 (14.7%)	3 (8.8%)	2.15
26	고등학교 무상교육의 실시는 국가의 재정적 여건을 고려하여 순차적으로 실시하여야 한다.	1 (2.9%)	2 (5.9%)	16 (47.1%)	15 (44.1%)	3.32
27	인문계고등학교 진학 편중을 완화시키기 위해서 특성화(전문계)고등학교에 더 많은 혜택을 주어야 한다. (ex. 취업, 대학특례입학 등)	2 (5.9%)	10 (29.4%)	16 (47.1%)	6 (17.6%)	2.76

〈부록 6〉 델파이조사 참여명단

〈전문가 델파이조사 참여자 명단〉

순번	성명	소속
1	강명숙	배재대학교
2	강성모	한강미디어고 교장
3	강정훈	좋은교사운동
4	강홍준	중앙일보
5	고경애	송인중학교 교사
6	권은실	국회
7	김대형	국회 교육과학기술위원회 행정실장
8	김동일	기획재정부 교육과학예산과장
9	김병규	교육과학기술부 지방교육재정과장
10	김병주	영남대 교육학과
11	김병찬	경희대 교육대학원
12	김성수	창덕여중 교장
13	김용	청주교대
14	김정화	서울사대부고 부장교사
15	김주철	교육과학기술위원회 정책자문위원
16	나병현	숙대 입학사정관
17	박홍순	대한상공회의소
18	양현숙	성동글로벌경영고 교감
19	오범호	경남대 교육학과
20	윤홍주	춘천교대 교육학과
21	이기성	서울사대부고 교장
22	이병윤	한국산업기술진흥원
23	이성민	대신고 한문 교사
24	이윤미	홍익대 교육학과
25	이주암	강서공업고 교감
26	이찬승	교육을 바꾸는 사람들 대표
27	이효희	삼성 크레듀 인사팀 과장
28	임후남	KEDI
29	정재욱	헤럴드경제
30	정제영	이화여대 교육학과
31	추교수	용산공업고 교감
32	함택철	서울로봇고 교사
33	허창수	충남대 교육학과
34	홍원표	연세대 교육학과

〈부록 7〉 한국교육개발원 여론(설문)조사

가. 조사 대상

교육여론조사는 한국교육개발원에서 한국 교육의 현재와 미래에 대한 국민의 의식과 태도의 변화와 최근 교육현안에 대한 국민여론을 파악하기 위해 실시하고 있다.

조사 대상은 전국의 만 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀를 모집단으로 모집단 수의 0.0052%인 1,800명(95%의 신뢰수준에서 무선표집을 가정한 최대표집오차 $\pm 2.31\%p$)³⁹⁾으로 2012년 6월 11일부터 7월 13일까지 조사를 실시하였다.

조사 대상의 표집 방법 및 조사 절차는 지난 조사년도까지 실시되었던 방식과 동일하게 진행하였다. 즉, 조사 대상의 표집 방법은 전국 지역별·성별·연령별 인구 구성비에 근거한 층화다단계집락비례할당추출방법을 적용하되, 학력, 직업 등 배경변인 통제 방법을 병행하여 조사 대상을 선정하였다. 조사 절차는 조사전문기관의 조사원에 의한 개별 면접 조사⁴⁰⁾를 실시하였다.

2012년도 조사 응답자의 배경변인별 분포는 다음 표와 같다.

39) 조사년도별 사례수 및 95% 신뢰수준에서의 최대표집오차

조사년도	2006년	2008년	2010년	2011년	2012년
사 례 수	1,200명	1,200명	1,500명	1,500명	1,800명
최대표집오차	$\pm 2.83\%p$	$\pm 2.83\%p$	$\pm 2.53\%p$	$\pm 2.53\%p$	$\pm 2.31\%p$

40) KEDI POLL의 조사 대상은 50-65세 미만 고연령층을 포함하고 있고, 조사 문항도 배경변인 문항을 포함하여 50문항 정도로 많은 편이므로 개별 면접 조사가 적합함.

〈부록 표 1-1〉 조사 응답자 분포

		사례수	%
전체		1,800	100.0%
성별	남성	916	50.9%
	여성	884	49.1%
거주지역	특별시	383	21.3%
	광역시	470	26.1%
	중소도시(시)	814	45.2%
	기타도시(군)	133	7.4%
연령	19-29세	391	21.7%
	30대	430	23.9%
	40대	467	25.9%
	50-64세	512	28.4%
혼인상태	기혼	1,316	73.1%
	미혼	473	26.3%
	기타	11	0.6%
자녀유무	자녀있음	1,274	70.8%
	자녀없음	526	29.2%
자녀 학교급 (복수응답 고려)	초중고학부모	644	50.5%
	대학교학부모	323	25.4%
	기타학부모	601	47.2%
자녀수	1명	245	19.2%
	2명	887	69.6%
	3명이상	142	11.1%
학력	중졸이하	73	4.1%
	고졸	889	49.4%
	전문대/대졸	828	46.0%
	대학원이상	10	0.6%
맞벌이여부	맞벌이부부임	587	44.6%
	맞벌이부부아님	729	55.4%
가계소득	200만원미만	97	5.4%
	200-300만원미만	311	17.3%
	300-400만원미만	600	33.4%
	400-500만원미만	465	25.9%
	500만원이상	322	17.9%

나. 조사결과

〈표 1-2〉 고등학교 무상, 의무교육 실시에 대한 의견

		사례수	고등학교도 무상·의무 교육을 실시하여야 한다.	고등학교는 다양하므로 무상교육만 실시할 필요가 있다	고등학교까지 무상·의무교육을 실시할 필요가 없다	잘 모르겠다	χ^2
전체		(1800)	35.2	39.3	25.0	0.5	
성별	남성	(916)	34.1	38.8	27.1	0.1	9.714* df=3
	여성	(884)	36.3	39.9	22.9	0.9	
거주 지역별	서울특별시	(383)	28.2	43.1	28.2	0.5	34.463** df=9
	광역시	(470)	30.4	43.6	25.5	0.4	
	중소도시(시)	(814)	39.7	37.5	22.2	0.6	
	중소도시(군)	(133)	44.4	24.8	30.8	0.0	
연령별	19-29세	(391)	34.0	43.0	22.8	0.3	7.603 df=9
	30대	(430)	37.7	38.8	23.0	0.5	
	40대	(467)	33.6	39.0	26.6	0.9	
	50-64세	(512)	35.4	37.3	27.0	0.4	
혼인 상태별	기혼	(1316)	35.5	38.7	25.3	0.5	4.554 df=6
	미혼	(473)	34.2	41.6	23.7	0.4	
	기타	(11)	36.4	18.2	45.5	0.0	
자녀유무	자녀있음	(1274)	35.5	38.6	25.4	0.5	1.118 df=3
	자녀없음	(526)	34.4	41.1	24.1	0.4	
자녀의 학교급	초중고학부모	(644)	35.4	39.4	24.5	0.6	1.118 df=3
	대학교학부모	(323)	33.1	37.5	28.8	0.6	
	기타학부모	(601)	37.9	36.3	25.3	0.5	
자녀취학 분류	초등학교미만	(229)	43.2	36.2	19.7	0.9	1.118 df=3
	초등학교	(292)	42.1	37.0	19.9	1.0	
	중학교	(259)	33.2	40.2	25.9	0.8	
	고등학교	(292)	31.5	40.8	27.4	0.3	
	대학교	(323)	33.1	37.5	28.8	0.6	
	기타	(374)	35.0	36.1	28.6	0.3	
자녀 수별	1명	(245)	26.5	42.9	30.2	0.4	16.410 df=9
	2명	(887)	37.1	38.7	23.7	0.6	

		사례수	고등학교도 무상·의무 교육을 실시하여야 한다.	고등학교는 다양하므로 무상교육만 실시할 필요가 있다	고등학교까지 무상·의무교육 을 실시할 필요가 없다	잘 모르겠다	χ^2
학력별	3명	(133)	42.1	30.8	26.3	0.8	13.775 df=9
	4명이상	(9)	22.2	33.3	44.4	0.0	
	중졸이하	(73)	30.1	47.9	21.9	0.0	
	고졸	(889)	38.8	36.8	23.8	0.6	
	전문대/대졸	(828)	31.5	41.4	26.6	0.5	
대학원이상	(10)	50.0	30.0	20.0	0.0		
맞벌이 여부	맞벌이 부부임	(587)	37.0	37.0	25.4	0.7	1,905 df=3
	맞벌이부부아님	(729)	34.3	40.1	25.2	0.4	
소득별	200만원 미만	(97)	38.1	38.1	22.7	1.0	31,491** df=12
	200-300만원미만	(311)	43.4	39.2	17.0	0.3	
	300-400만원미만	(600)	36.8	39.3	23.3	0.5	
	400-500만원미만	(465)	29.5	41.3	29.0	0.2	
	500만원이상	(322)	31.4	37.3	30.4	0.9	
본인 직업별	전문/기술직	(63)	42.9	38.1	19.0	0.0	9,670 df=15
	행정/관리직	(400)	32.3	41.0	26.0	0.8	
	판매/서비스직	(721)	36.2	36.8	26.6	0.4	
	농어업직	(10)	40.0	40.0	20.0	0.0	
	생산직	(72)	40.3	37.5	22.2	0.0	
미취업	(534)	34.3	41.9	23.2	0.6		
배우자 직업별	전문/기술직	(53)	47.2	32.1	20.8	0.0	13,599 df=15
	행정/관리직	(337)	35.9	37.1	26.1	0.9	
	판매/서비스직	(439)	33.0	41.2	25.3	0.5	
	생산직	(12)	58.3	25.0	16.7	0.0	
	미취업	(96)	43.8	34.4	20.8	1.0	

〈표 I-3〉 국가재원 우선 투자해야 할 분야

		사례수	대학교등록금 감면 또는 장학금 확대	고등 학교 무상 / 의무교육화	0-5세 유아보육 및 교육 무상화	잘 모르겠다	χ^2
전체		(1800)	42.0	33.4	24.3	0.3	
성별	남성	(916)	41.4	34.0	24.5	0.2	1,114 df=3
	여성	(884)	42.6	32.8	24.1	0.5	
거주 지역별	서울특별시	(383)	40.5	37.3	21.7	0.5	63.302** df=9
	광역시	(470)	52.3	33.6	14.0	0.0	
	중소도시(시)	(814)	36.1	32.8	30.6	0.5	
	중소도시(군)	(133)	45.9	24.8	29.3	0.0	
연령별	19-29세	(391)	47.1	30.2	22.8	0.0	13.431 df=9
	30대	(430)	37.2	35.3	26.7	0.7	
	40대	(467)	42.0	35.8	22.1	0.2	
	50-64세	(512)	42.2	32.0	25.4	0.4	
혼인 상태별	기혼	(1316)	40.1	34.7	24.8	0.4	7.561 df=6
	미혼	(473)	47.1	30.0	22.6	0.2	
	기타	(11)	45.5	27.3	27.3	0.0	
자녀유무	자녀있음	(1274)	40.3	34.5	25.0	0.3	5.498 df=3
	자녀없음	(526)	46.2	30.8	22.6	0.4	
자녀의 학교급	초중고학부모	(644)	39.9	36.0	23.9	0.2	
	대학교학부모	(323)	45.5	30.3	23.8	0.3	
	기타학부모	(601)	38.3	33.8	27.3	0.7	
자녀취학 분류	초등학교미만	(229)	33.6	38.4	27.1	0.9	
	초등학교	(292)	38.7	37.7	23.3	0.3	
	중학교	(259)	37.8	36.7	25.5	0.0	
	고등학교	(292)	42.5	33.9	23.6	0.0	
	대학교	(323)	45.5	30.3	23.8	0.3	
	기타	(374)	41.2	31.0	27.3	0.5	
자녀수별	1명	(245)	40.0	36.3	23.3	0.4	10.707 df=9
	2명	(887)	39.8	34.6	25.5	0.1	
	3명	(133)	42.9	31.6	24.1	1.5	
	4명이상	(9)	55.6	11.1	33.3	0.0	
학력별	중졸이하	(73)	35.6	35.6	28.8	0.0	3.935

		사례수	대학교등록금 감면 또는 장학금 확대	고등 학교 무상 / 의무교육화	0-5세 유아보육 및 교육 무상화	잘 모르겠다	χ^2
	고졸	(889)	43.0	33.5	23.2	0.3	df=9
	전문대/대졸	(828)	41.7	33.1	24.9	0.4	
	대학원이상	(10)	30.0	30.0	40.0	0.0	
맞벌이 여부	맞벌이 부부임	(587)	40.2	31.3	28.1	0.3	7.919*
	맞벌이부부아님	(729)	40.1	37.3	22.2	0.4	df=3
소득별	200만원 미만	(97)	36.1	35.1	28.9	0.0	14.654 df=12
	200-300만원미만	(311)	39.9	35.0	24.4	0.6	
	300-400만원미만	(600)	41.2	33.7	24.8	0.3	
	400-500만원미만	(465)	41.3	35.7	23.0	0.0	
	500만원이상	(322)	48.8	27.0	23.6	0.6	
본인 직업별	전문/기술직	(63)	38.1	38.1	22.2	1.6	8.095 df=15
	행정/관리직	(400)	40.3	33.8	25.5	0.5	
	판매/서비스직	(721)	43.1	32.3	24.4	0.1	
	농어업직	(10)	40.0	30.0	30.0	0.0	
	생산직	(72)	37.5	40.3	22.2	0.0	
	미취업	(534)	42.9	33.1	23.6	0.4	
배우자 직업별	전문/기술직	(53)	45.3	32.1	22.6	0.0	17.915 df=15
	행정/관리직	(337)	35.9	36.2	27.6	0.3	
	판매/서비스직	(439)	41.2	30.5	27.8	0.5	
	생산직	(12)	41.7	16.7	41.7	0.0	
	미취업	(96)	42.7	35.4	20.8	1.0	

〈부록 8〉 전문가 협의회

가. 전문가 협의회 I

① 일시 및 장소

- 2012년 2월 28일, 한국교육개발원

② 참석자

- 임후남, 조상식, 하봉운, 홍원표, 양승실, 김왕준

③ 주요 논의 내용

- 고등학교 교육까지 강제로 하는 것이 타당한가?(의무취학)
 - 보편성: 국민공통기초교육/ 핵심역량
 - 자율성: 진로 자기 결정권 (중학교 졸업 후 노동시장에 진출하는 것을 막아야 하는가?)
 - 다양성: 미취학 권한 (9연으로 미래의 삶을 대비하는데 충분한가? / 기초교육이 변화하고 있으므로 이에 대한 대비는?)
 - 의무성, 책무성 (취학 강제에 따른 조치 사항: 퇴학, 학생지도, 교육법)
- 현 상황에서 고등학교 교육까지 무상으로 하는 것이 필요한가?
 - 복지효과: 현재 고교등록금 면제대상 범위와 비율
 - 효과성과 효율성: 재정배분우선순위/ 재정집행의 효과성, 형평성
- 의무교육의 모형
 - 지금의 고교체제 또는 공교육체제로 의무교육을 도입해도 될 것인가?
 - 고등학교 교육의 성격 및 발전 방향
 - 홈스쿨링, 미취학자는 어떻게 할 것인가?
 - 고교 교육 의무교육 실시 요구의 배경
 - 의무교육의 개념 및 범위 (적합성 검토 기준의 개념틀)
 - 의무교육 미추진시 고려사항

나. 전문가 협의회Ⅱ

① 일시 및 장소

- 2012년 3월 20일, 한국교총

② 참석자

- 한만길, 이은구, 김동영, 정민철, 장보윤, 황희전, 박찬수, 양승실

③ 주요 논의 내용

- 탈북 청소년 교육사례
 - 한계레중학교, 한꿈학교, 인천논현중학교, 경서중학교, 여명학교
- 탈북청소년들이 겪는 문제
 - 탈북과정에서 심리적 충격, 새로운 환경에 대한 불안감 등으로 인한 정서적 불안정
 - 미래에 대한 기대, 신념, 확신이 부족함
 - 20대 학생이 사치연산이 안됨.
- 탈북청소년 지원방향
 - 교육의 기능, (가정으로부터)보호의 기능, 치료의 기능을 할 수 있도록 지원해야함.
 - 학생들의 적성, 특성에 맞춘 진로지도를 해야 함.
 - 주지교과 보충 필요
 - 대안학교와 일반학교의 협력적 관계 구축

다. 전문가 협의회Ⅲ

① 일시 및 장소

- 2012년 3월 29일, 한국교육개발원

② 참석자

- 김용, 손민호, 신철균, 양현오, 한기철, 양승실, 김왕준

③ 주요 논의 내용

- 텔파이 문항 검토 및 의견
 - 문항의 논리적 흐름
 - 첫째, 제시된 현황을 문제 상황으로 보는가?
 - 둘째, 문제 상황이라면 어떤 식으로 해결해야 하는가?

- 셋째, 의무 교육의 도입에 대하여 어떻게 생각하는가
- 넷째, 의무교육의 개념은 무엇인가?
- 다섯째, 의무교육을 도입했을 때, 혹은 하지 않았을 때의 고려사항
- 논의 주제
 - 교육과 관련한 국민의 권리와 의무
 - 한국의 교육과정과 의무교육: 고등학교 교육의 성격 및 내용
 - 의무 출석 예외에 대한 논의(홈스쿨링, 대안학교 등)
 - 해외 교육사례
 - 유아누리과정 도입에 대한 의견
- 텔파이 및 교육소외집단 면담대상자 추천

라. 전문가 협의회 IV

- ① 일시 및 장소
 - 2012년 6월 28일, 한국교육개발원
- ② 참석자
 - 양승실, 김왕준
- ③ 주요 논의 내용
 - 중간보고서 심의의견 검토
 - 연구 전체의 framework와 연구 추진 흐름도 그림 제시
 - 여러 연구방법 간의 연계성 서술
 - 텔파이 조사에 선정방법을 서술
- 논의 주제
 - 각국 해외사례 보완주문 사항 및 비교분석 제안사항
 - 텔파이 2차 설문지에 대한 검토
 - 고등학교 의무교육의 적합성 판단을 위한 준거 설정
 - 고등학교 의무교육 소요 재정 추정 원고의뢰자 추천
 - 보고서 재구성

마. 전문가 협의회 V

① 일시 및 장소

- 2012년 8월 13일, 한국교육개발원

② 참석자

- 양승실, 김왕준, 김성수, 박홍순, 이병윤, 권진수

③ 주요 논의 내용

- 의무교육관련 의견 논의
 - 정부에서 필요로 하는 산업기술 인력 필요
 - 의무교육을 할 때 특성화고 등의 학교에 일정 인원이 지원하는 제도 필요
 - 중학교에서 진로교육, 인성교육 필요
- 논의 주제
 - 2차 델파이 조사결과
 - 고등학교 의무교육의 적합성 판단을 위한 근거 및 모형 검토
 - 3차 델파이 조사지 검토

연구보고 RR 2012-02

고등학교 의무교육 실시의 적합성 분석 연구

발 행 2012년 12월
발 행 인 백 순 근
발 행 처 한국교육개발원
주 소 서울특별시 서초구 바우뫼로1길 35(우면동)
전화 : (02) 3460-0114
FAX : (02) 3460-0121
<http://www.kedi.re.kr>
등록번호 1973. 6. 13. 제16-35호
인 쇄 처 경성문화사
(02)786-2999
I S B N 978-89-6113-867-3 93370

본 내용의 무단 복제를 금함.

