

간행물번호: ED-2022-RR-1

대한민국의 유네스코 “교육 차별 금지 협약” 비준 검토 및 과제 분석

대한민국의 유네스코 “교육 차별 금지 협약” 비준 검토 및 과제 분석

2023

한국교원대학교 산학협력단 유네스코한국위원회

연구책임자: 김 용(한국교원대학교)

2022. 3.

간행물번호: ED-2022-RR-1

대한민국의 유네스코 “교육 차별 금지 협약” 비준 검토 및 과제 분석

연구책임자: 김 용(한국교원대학교)

공동연구원: 박 상 옥(공주대학교)

변 수 연(부산외국어대학교)

신 철 균(강원대학교)

2022. 3.



한국교원대학교 산학협력단



유네스코한국위원회

Korean National Commission for UNESCO

연구 요약

본 연구에서는 유네스코 ‘교육 차별 금지 협약(Convention against Discrimination in Education)’ 과 관련하여 대한민국의 비준을 검토하고 현황과 과제를 분석하는 데 목적이 있다. 시기적으로는 2016년 이후 한국 교육정책의 전개 과정을 분석하고, 협약 가입 여부를 검토하기 위한 쟁점을 도출한다. 협약은 1960년에 성립하였으며, 2021년 현재 106개 국가가 가입하였다. 우리나라는 2021년 현재 협약에 가입하지 않은 상태이지만, 협약 가입 여부를 검토하기 위한 노력은 계속되고 있다.

협약은 교육상 일체의 차별을 금지하기 위한 것이다. 그런데, 여기서 중요하게 검토할 필요가 있는 것은 협약상 ‘교육’의 범위는 학교교육을 넘어 취학전 교육을 포함한 평생교육으로 확장되었으며, ‘차별’의 개념 역시 그 의미를 점차 확장하여, 이제는 ‘포용(inclusion)’으로까지 연장되고 있다는 사실이다. 따라서, 본 연구의 주요 내용 역시 이런 변화를 포괄하고자 한다. 한편, ‘교육 차별’이 발생하는 항목을 설정하는 일이 중요하다. 협약 성립 초기에는 교육기회와 교육비 정도로 그 항목이 설정되었으나, 점차 교육 차별을 검토해야 할 범위가 확장되고 있다. 본 연구에서는 교육기회와 교육비 외에 학생 생활과 교육 내용 및 교육 질을 분석 대상에 포함하였다. 본 연구에서는 아래의 틀에 따라 정책 내용을 분석하여 제시하였다.

구분	교육기회	교육비	학생생활	교육내용 및 교육 질
보육				
유아교육				
초·중등교육				
중등직업교육				
고등교육				
평생교육				
특수교육				
탈북 학생 교육				
난민교육				

각 부문별로 2016년 이후 전개 과정과 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 유아교육은 교육기회 측면에서 국·공립 유치원 확충 및 취원을 향상과 취약계층 유아를 유치원 입학 우선 모집 대상으로 지정하였다. 그리고 장애유아 통합교육 지원 강화를 위한 통합 유치원 및 유치원 특수학급 신·증설, 도시 및 택지개발 시 공립유치원 설립 의무화, 유치원 폐쇄 인가 기준 마련을 위한 「유아교육법」 시행령을 개정하였다. 교육비에서는 사립유치원 재원 저소득층 유아 대상 교육비 추가 지원, 사립유치원의 회계 투명성 및 책무성

강화, 그리고 사립유치원 원비 인상 시정 및 변경 명령 미이행 기관 행·재정 조치를 진행하였다. 학생 생활 측면에서는 유치원의 안전한 급식 운영을 위한 「학교급식법」을 개정하였다. 교육내용 및 교육의 질 측면에서는 다문화유아의 적응을 위한 다문화 정책학교 및 한국어학급 제도 도입과 공영형 사립유치원 및 매입형 유치원을 점진적으로 확대하였다. 교육여건에서는 유치원 학급당 원아 수 및 교원 1인당 원아 수의 지속적 감소를 추진하였다.

보육에서는 교육기회 측면에서 보육·양육에 대한 사회적 책임 강화를 목표로 하여 제2-3차 중장기보육 실행계획을 통해 보육의 공공성 강화를 위한 2022년까지 국·공립어린이집 이용률 40% 및 2025년까지 공공보육(국공립/사회복지법인/직장 어린이집) 이용률 50% 달성을 위한 인프라 확충 노력을 지속하였다. 즉 신축되는 500세대 이상 공동주택 건설 시 주택단지 내에 국·공립어린이집을 우선 설치하도록 규정하였다(「영·유아보육법」 제 12조). 또한 취업부모의 선호가 높은 직장 어린이집 설치도 확대하여 의무 이행률을 90% 이상으로 확보하고자 하며, 국·공립인프라 확충과 함께 국·공립어린이집 운영의 공공성이 보장될 수 있도록 사전 컨설팅과 현장평가 및 사후 관리를 강화하고, 다양한 서비스에의 접근성 및 부모의 선택권 강화를 시간제와 시간 연장 보육 서비스, 장애 통합 보육 등 취약 보육 서비스의 제공 확대를 추진하였다. 보육 비용과 아동 생활, 보육 서비스의 질적 측면에서 2020년 3월 시행된 보육 지원 체계 개편을 통해 보육 과정을 기본 보육과 연장 보육으로 구분하고 과정에 따라 담임교사-연장반 전담교사를 구분하여 배치하였다. 이를 통해 장시간 보육이 필요한 아동에게 안정적으로 적정 이용 시간을 보장하는 보육 서비스를 제공하고, 보육교사의 휴게 시간 보장과 초과 근로시간 단축 등 근로 여건을 개선할 수 있었다. 연장 보육 이용에 대한 비용 지원은 무상보육의 취지 하에서 이루어졌다. 또한 표준 보육비용 산정과 보육료 인상을 통해 0-2세 보육료 및 3-5세 누리과정 보육료 인상이 이루어졌다. 덧붙여 2019년 9월 만 7세미만 아동 대상의 월 10만원 아동수당 도입 및 2022년부터 0~1세 영아수당(월 10만원)과 부모 육아휴직 급여를 월 최대 300만원(부부에 600만원까지), 가족 돌봄 휴가의 도입 등 시간지원과 현금 지원의 보강이 서비스 위주의 보육료 지원 체계에 추가, 확대되는 양육 지원 체계 개편이 이루어졌다. 한편 2019년 어린이집 평가인증제를 전국 모든 어린이집을 대상으로 하는 의무평가제로 전환하고 평가 지표를 축소 개선하였으며, 사후 지원으로서 저평가 어린이집을 대상으로 사후 방문 지원 컨설팅 체계를 마련하였다.

한편, 다문화가족 자녀 지원을 위해 글로벌 역량 강화를 위해 이중 언어 가족 환경 조성 사업과 자녀 언어 발달 지원 사업, 방문 교육 사업을 통해 자녀의 언어 발달 상태를 확인하고 발달 수준에 적합한 언어교육을 촉진하는 교육을 제공하는 사업을 추진하고(여성가족부) 관계부처 합동으로 장애 아동 지원 종합대책안(취학전 아동을 중심으로)을 마련하였다. 상대적으로 소외된 장애아동의 보육 서비스 이용을 끌어올리고자 하는 계획이 수립되었으나, 구체적인 성과와 이행 실적은 미진한 상황이다.

유아는 의무교육 대상자임에도 어린이집을 선택하게 되면, 의무교육을 받지 못하는 구조이며, 장애 영·유아를 돌보는 통합, 전문 어린이집에는 유아 특수교사가 원활하게 배치되지

않아 운영자는 어려움을 겪고 있고, 장애 유아의 교육권은 침해되고 있다. 특히 유아 특수교사 배치의 문제에 대해서는 그간 문제 해결을 위해 여러 정책들이 제안되었음에도 여전히 해결되고 있지 않다. 현장에서는 장애 학급이 늘어나도, 여전히 유아 특수교사를 구하기 어렵다. 접근성이 높은 주변의 사립유치원의 경우, 특수학급이 설치되지 않아 특수교사가 없는 상황이기 때문에 실질적으로 효율적이고 효과적인 통합학급 운영이 어렵다. 또한 국·공립 유치원 내 특수학급의 교육환경의 질은 높은 편이나, 통합의 질적 수준이 유치원마다 다른 실정이다. 장애가 있는 자녀의 양육자는 자녀의 초등학교 입학 과정이나 입학 이후의 적응 과정에 대해서 어려움을 느끼고 있으며, 특수학급 배치, 통합교육, 돌봄의 질과 비용, 시간 등에 대해서도 만족도가 여전히 높지 않다

초·중등교육에서는 교육 기회 측면에서 학업중단 숙려제 등 학업지속(학업중단예방) 조치, 기초학력 지원 조치, 고교 입학전형에서의 적극적 입학 조치, 그리고 민간 위탁형 공립대안 학교 설립 등 교육 선택권을 지원하였다. 교육비 측면에서는 고교 무상교육 전면 시행과 교육급여 및 교육비 지원을 확대하였다. 학생 생활 측면에서는 학생 건강권과 참여권 등 아동 권리 보장을 위한 노력, 학생인권조례 제정, 그리고 학교 폭력 예방 등 학생 안전을 위한 노력을 기울였다. 교육 내용 및 교육의 질 측면에서는 민주시민교육 및 노동인권교육 활성화와 성평등교육, 다문화교육 활성화를 위해 교과와 비교과 측면에서 노력하였지만, 성평등교육의 활성화 부족 등이 지적되고 있다. 교육 여건 측면에서는 교육시설 기본계획 수립으로 노후 시설 개선 및 디지털기기 등 온라인 학습 환경 개선을 추진하였다.

중등직업교육에서는 교육기회 측면에서 선취업 후진학 제도를 통해 고졸 취업자에 대학 기회 보장 노력을 기울였다. 교육비 측면에서 지방교육재정교부금 총액이 증가하였음에도 사·도교육청의 직업교육 관련 예산은 2012년 이후 계속 감소하였다. 21년도 고교 무상교육 전면 추진으로 특성화고와 마이스터고도 적용되고 있으며 현장실습 장학금, 고교 취업 연계 장려금 등 다양한 장학금이 지급되고 있다. 학생 생활 측면에서 특성화고의 학업 중단율은 일반계 학생보다 일관되게 높게 나타나는 상황이며, 학업성취도도 낮은 상황이다. 그리고 재학 중 아르바이트 참여율이 일반계고보다 두 배 이상 높은 특징을 보이고 있다. 교육내용 및 교육의 질 측면에서 교육과정은 국가직무능력표준과 고교학점제 도입이 되고 있으며, 취업지원관 제도를 도입하여 학생 취업 강화를 위해 노력하고 있다. 특성화고의 교육 여건을 개선하고자 “매력적인 직업계고 육성(매직) 사업”으로 교육 여건 개선에 노력하고 있으며, 현장실습의 열악한 노동 환경과 안전 문제를 해결하기 위해 노력하고 있지만 여전히 안전 사고 등의 한계점이 있다.

고등교육에서는 교육기회 측면에서 「고등교육법」과 「장애인 등에 대한 특수교육법」 개정으로 장애인에 대한 대학 입학 기회 보장이 확대되었다. 그리고 사회통합전형 신설로 취약 계층 학생들의 대학 입학 기회가 확대되었다. 교육비 측면에서는 대학 등록금 동결 정책과 국가장학금, 학자금 대출로 학생들의 부담을 덜어주기 위해 노력하고 있다. 하지만 일부 대학에서 성 차별적 요건을 명시한 경우가 있어, 여학생들의 근로장학금 제도에서 차별을 받

고 있는 부분이 지적되고 있다. 교육내용 및 교육의 질 측면에서 양성평등의식 증진을 위해 기본적인 인권 교육 프로그램을 명시하여 운영하고 있으나, 의무적으로 실시하는 성폭력 예방 교육의 미이수 비율이 높은 한계점을 지니고 있다. 학생 생활 측면에서는 대학인권센터 설립과 다양성위원회 설치를 통해 학내 구성원의 권익 보호와 다양성 증진을 이뤄내고 있다. 대학 교원의 성 불평등 구조를 개선하기 위해 국·공립대학에서 특정 성별이 3/4을 초과하지 못하도록 하는 동시에 2030년까지 여성 교원의 비율을 25% 이상으로 높이는 내용을 담아 「교육공무원법」을 개정하였다. 교육 여건 관련하여 장애 학생을 위한 교육지원 법률을 개정하여 장애 학생의 이동 및 접근권, 교수학습 자료의 제공과 장애 학생 원격수업 지원을 확대하였다.

평생교육에서는 교육 기회 측면에서 평생학습 참여율이 증가해왔지만, 21년에는 코로나19의 영향으로 급격히 낮아졌다. 평생교육 전달체계를 통한 학습기회 확대가 이뤄지고 있으며, 성인문해교육, 장애인 평생교육 지원 등 취약계층의 평생교육 기회 보장을 확대하고 있다. 교육비 측면에서 평생교육 예산은 지속적으로 확대되고 있으나 한국의 교육 예산 규모에 비하면 여전히 작은 예산이다. 2018년부터 평생학습 참여의 사회 양극화를 완화하기 위하여 평생교육 바우처(이용권) 정책을 시행하고 있다.

특수교육은 교육기회 측면에서 장애 학생의 교육기회 보장을 위해 특수학교 신설, 장애영유아 교육기회 확대 및 보장, 통합교육 강화 면에서 진척이 있었다. 교육비 측면에서 특수학급 연간 운영비가 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 학교생활 측면에서 장애 학생 인권 보호를 강화하기 위해 장애 학생 인권 지원단 운영, 장애 이해 교육의 실시, 학교 적응도를 높이기 위한 학교 전이 프로그램을 실시하였다. 교육내용 및 교육의 질 측면에서는 통합교육과 특수학교의 차별화된 교육과정 운영, 진로·직업교육 강화 및 통합형 직업교육 거점 학교 확대 등을 이루었다. 교육여건 측면에서는 코로나 19 상황에서 장애 학생의 전면 등교 최대한 보장, 병원학교 원격 수업시스템 지원 확대, 장애인 편의 시설 확충 등이 이루어졌다.

탈북학생교육은 교육기회 측면에서 취업 기회 확대를 위해 직업계고에 탈북학생 특별입학 전형 시행, 북한 이탈 주민의 대학 특례입학 제도, 학력 인정 대상 확대, 한국어 교육 지원 확대가 이루어졌다. 교육비 측면에서는 고교무상교육 실시와 함께 출생국 구분 없이 교육비 지원이 이뤄졌고, 북한 이탈 주민에게 대학 등록금과 입학금을 지원하였다. 학생 생활과 교육의 질 측면에서는 탈북학생 교육지원 계획을 수립하여 탈북학생의 교육을 지원하였으며, 탈북학생 전문가 멘토링 대상을 확대하였고 이에 따라 학업 중단율 감소와 멘토링 만족도 증가가 이뤄졌다.

난민교육에서는 교육기회 측면에서 일부 사회통합 프로그램 교육이 제공되고 있으나 난민 아동에게 있어 의무교육의 권리와 교육의 기회균등은 사실상 시혜적으로 허용되는 수준이다. 난민 인정자, 난민 신청자와 그의 미성년자 자녀에게 초·중등교육에 대한 권리의 보장을 명시하고 있으나, 인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀에 대해서는 교육권이 별도로 규정되

어 있지 않아 법제도상의 공백이 있다. 난민의 고등교육 기회 측면에서는 어떠한 규정도 명시하고 있지 않아, 고등교육에 대한 접근 기회를 보장받기 어려운 실정이다. 교육비 측면에서는 교육비 지원사업이 난민 인정자 또는 그 미성년자 자녀 학생으로 한정하고 있으며 난민 신청자, 인도적 체류자와 이들의 자녀 학생은 학교장 추천을 통해 교육비를 지원받을 수 있을 뿐이다. 또한 난민 인정자는 평생교육 바우처(F-1-1), 취업후 상환 학자금 대출(F-1-3) 지원에서 제외되고 있다. 학생생활 측면에서 난민 학생들의 연령과 학년이 일치하지 않는 것, 국내 다문화가족 자녀에 비해 학교생활 적응 정도가 낮은 것 등의 어려움을 안고 있다.

2016년 이후 각 부문별 추진 현황을 살펴보고, 이를 토대로 협약 가입 판단과 정책 과제에 대한 논의를 진행하였다. 우선 협약의 법적 성격은 주권 국가 간 약속으로서 국제조약의 일종이다. 조약의 구성 요소 네 가지는 ① 국제법 주체 간에 ② 권리와 의무 관계를 창출하기 위하여 ③ 서면 형식으로 체결되고 ④ 국제법에 의하여 규율되는 합의이다.

조약의 가입 절차는 「아동의 권리에 관한 협약」 처럼 국회의 동의는 필요하지 않을 것이다. 다자합의로서 국회 동의를 필요하지 않은 조약의 경우, 소관 정부 부처(본 협약의 경우 교육부)에서 외교부 조약국에 조약 체결 절차를 취해 줄 것을 의뢰한다. 이후 법제처 심사를 마치면 헌법 제89조에 따라 국무회의에 상정되어 심의를 받는다. 국무회의 심의의결이 끝나면 국무총리의 재가를 거쳐 대통령의 재가를 받게 된다.

협약 가입의 정치적 의미와 판단은 중요한 문제이다. 협약이 1960년에 성립하였고, 가능한 많은 국가에서 최대한 가입할 수 있도록 조문을 구성하였기 때문에 협약 가입으로 인하여 발생하는 권리와 의무의 내용이 우리 정부가 감당하지 못할 만큼 무겁다고 할 수는 없다. 실제로 우리 헌법에서는 평등권과 교육받을 권리를 인간의 기본권으로 규정하고 있으며, 교육기본법을 필두로 여러 법제에서 교육상 차별을 금지하는 내용을 규율하고 있다. 그러나, 협약에서 말하는 ‘차별’의 의미는 점차 확장되어, 이제는 포용(inclusion)으로 발전하고 있다. 협약에 가입하는 것은 포용적 교육체제를 발전시키겠다는 대외적 약속을 하는 것이라 할 수 있다. 협약에 가입하는 경우, 협약을 근거로 교육 차별을 더 확실하게 철폐하고 더 포용적인 교육체제를 발전시킬 근거로 삼을 수 있다. 반면, 협약에 가입하는 경우 정례적인 보고 의무뿐만 아니라, 일상적으로 협약 이행 상황을 점검하기 위한 정부의 노력이 수반되어야 할 것이다. 협약에 가입하는 경우, 그리고 협약에 가입한 이후에 개선해야 할 교육 부문별 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

먼저 유아교육의 과제는 첫째, 장애 유아를 위한 유치원 통합교육 및 유아특수교사의 양적 확대, 둘째 유아특수교사의 어린이집 경력 인정 및 처우개선, 셋째 외국인 자녀에 대한 학비 및 보육료 지원 확대, 넷째 유치원의 설립 유형·지역별 접근성 격차 및 비용부담 상 격차 해소, 다섯째 차별 철폐를 위한 총체적 접근으로서 유아교육과 보육의 일원화이다.

보육의 과제도 유아교육과 마찬가지로 장애 통합 보육의 확대와 실질적 기반의 마련 및

관련 특수교사와 보육 교직원 배치와 양성, 수급의 제고가 있으며, 보편적 무상보육 체계와 공공성 확대 정책 기조하에서 상대적으로 정책 추진의 동력이 상실된 다문화/이주 배경 아동 등 북한이탈주민과 외국인 근로자 자녀, 난민 아동과 한부모/조손/저소득 등 취약가구 아동에 대한 지원 체계의 정비와 제고가 있다. 또한 줄어드는 재원 아동 규모를 고려하여 양질의 균등한 교육·보육·돌봄 서비스 이용을 위한 유·보통합과 유·초연계, 그리고 교육-돌봄에 대한 포괄적 접근이 주요 과제라 할 수 있다.

초·중등교육의 과제는 첫째, 아동·청소년 기본법 미비와 미흡한 발달권·참여권 보장, 둘째 기초 학력 미달 학생 지원 및 기초학력 의미 확장, 셋째 다문화가정 및 이주 배경 아동의 법적 지위와 권리 보장이다. 중등직업교육의 과제는 첫째, 고졸 취업의 질적 측면 제고, 둘째 특성화고 학생 현장실습의 인권 문제, 셋째 특성화고와 마이스터고 격차 문제, 넷째 진로 교육의 중요성이다. 고등교육의 과제는 첫째 소수집단 학생들에 대한 포용과 국가장학금 제도 확대 운영, 둘째 해외에서 교육과정 이수한 학생들에 대한 충분한 교육기회 보장과 상호 인정 제도 마련, 셋째 교사 양성 과정에서의 차별적 요소를 개선하는 일이다. 평생교육의 과제는 첫째 평생교육의 공공성 확대, 둘째 보편적 평생학습권 보장이다. 특수교육의 과제는 첫째 특수교육 대상자 확대, 둘째 시청각 장애와 외상성 뇌 손상 등 장애 영역의 확대, 셋째 중증 장애의 일반학교 접근성 제고이다. 탈북학생교육의 과제는 교육지원 대상 확대 요구, ‘개별’ 학생에서 ‘가족 단위’ 지원으로의 전환, 그리고 탈북학생 교육지원 성과를 점검하는 일이다. 난민교육의 과제는 인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀의 교육권에 대한 법적 보장과 교육권 보장 대상 확대, 난민 아동의 실질적인 교육권 보장, 국내 난민 신청자의 고등교육권 보장, 그리고 난민 신청자·인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀에게도 국민과 동등한 수준의 사회보장 서비스를 지원함으로써 교육 관련 사회보장 서비스에 대한 접근을 확대하는 일이다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경 및 연구 문제	1
2. 연구 내용 및 연구 방법	2
II. 유네스코 교육 차별 금지 협약	5
1. 개요	5
2. 국제인권법으로서의 협약	6
3. 조문 해설	8
4. 협약과 교육 2030 에서 차별 개념의 확대: 비차별에서 통합으로	12
5. 가입 현황 및 이행	13
III. 교육 부문별 정책 전개	18
1. 보육	18
2. 유아교육	26
3. 초·중등교육	35
4. 중등직업교육	57
5. 고등교육	72
6. 평생교육	99
7. 특수교육	126
8. 탈북학생교육	140
9. 난민교육	147
IV. 협약 가입 판단과 정책 과제	161
1. 협약 가입 판단	161
2. 교육 부문별 정책 과제	170
V. 결론	191
<참고문헌>	193

표 목차

<표 I-2-1> 연구 주요 내용	3
<표 II-5-1> 지역별 협약 가입 국가 수	14
<표 II-5-2> 연도별 협약 비준 국가 수	17
<표 III-3-1> 학교급별 학업 중단 학생 수 변화 추이	37
<표 III-3-2> 기초학력 향상 지원 사업 및 제도 주요 경과	39
<표 III-3-3> 우리나라 학생들의 읽기 소양 성취 수준 변화 추이	39
<표 III-3-4> 국가수준 학업성취도 평가 중·고교생 기초학력 미달 비율(%)	40
<표 III-3-5> 교육급여 보장 수준 변화	43
<표 III-3-6> 교육급여와 교육비	44
<표 III-3-7> 아르바이트 청소년 부담 처우 경험시 대처 방법	50
<표 III-3-8> 2015 개정 교육과정 범교과학습 및 의무 운영 사항	52
<표 III-3-9> 다문화학생 증가 추이	54
<표 III-4-1> 특성화고·마이스터고 세입·세출 결산 규모(2019 회계연도)	63
<표 III-4-2> 직업계고 학생들을 위한 장학금 제도	64
<표 III-4-3> 특성화고 학업중단 현황(2021)	65
<표 III-4-5> 일반고·특성화고 연령대별 교사 현황(2021)	69
<표 III-5-1> 장애인 학생의 고등교육 참여 현황	75
<표 III-5-2> 장애대학생 유형별 재학 현황	76
<표 III-5-3> 고등교육법 개정안의 입학전형 관련 핵심 사항	84
<표 III-5-4> 2017년 이후 교육기본법의 교육차별 개선 조항	91
<표 III-5-5> 2017년 이후 개정된 장애인 교육지원 관련 법령	96
<표 III-6-1> 평생학습 참여율 추이(학습 영역별, 성별)	104
<표 III-6-2> 취업자의 평생학습 참여율 추이	105
<표 III-6-3> 평생학습 참여율(취약계층별)	105
<표 III-6-4> 평생학습관 운영 현황	109
<표 III-6-5> 비형식 평생교육기관의 연도별 현황	110
<표 III-6-6> 비형식 평생교육기관의 연도별·지역별 현황	111
<표 III-6-7> 준형식 평생교육기관의 연도별 현황	111
<표 III-6-8> 연도별·주제별 평생교육 프로그램 수 및 학습자 수	113

<표 III-6-9> 연도별·재정지원 주체별 평생교육 프로그램 수 및 학습자 수	114
<표 III-6-10> 연도별 성인 문해교육 프로그램 지원 현황	116
<표 III-6-11> 장애인 평생교육 프로그램 운영 현황	118
<표 III-6-12> 교육 분야 부문별 예산 현황(2016-2020)	122
<표 III-6-13> 평생교육 바우처 지원 예산 및 인원	125
<표 III-7-1> 연도별 특수교육대상자 수	129
<표 III-7-2> 배치 환경에 따른 특수교육 대상자 학생 수	131
<표 III-7-3> 2021년 통합교육지원단 및 장애유형별 거점지원센터 운영 현황	132
<표 III-7-4> 특수교육 예산	133
<표 III-7-5> 2021년 특수교육 대상자 진학률 및 취업률	136
<표 III-7-6> 장애대학생 학습지원 및 편의지원 내용	138
<표 III-7-7> 2017년 및 2020년 장애대학생 교육복지지원 실태평가 결과	138
<표 III-8-1> 탈북학생 학업중단을 추이	142
<표 III-9-1> 최근 5년간 국내 난민 신청자, 난민 인정자, 인도적 체류자 현황	148
<표 III-9-2> 연령대별 국내 난민 신청자, 난민 인정자, 인도적 체류자 현황	148
<표 III-9-3> 「유엔아동권리협약」의 아동 교육권 보장	150
<표 III-9-4> 「초·중등교육법 시행령」의 외국인 아동 및 학생의 초등학교·중학교 입학	151
<표 III-9-5> 재한외국인처우기본법의 외국인 사회적응 관련 교육 보장	153
<표 III-9-6> 「난민법」의 난민 교육권 보장	153
<표 III-9-7> 지원대상별 시·도교육청 교육비 지원 범위	156
<표 IV-2-1> 육아/보육정책 분야 형평성이 낮은 부문에 대한 응답(중복응답)	173
<표 IV-2-2> 아동 권리 법적 기반 미비 사항	177
<표 IV-2-3> 학습권 반영한 「평생교육법」 개정 조항	185
<표 IV-2-4> 특수교육 대상자 출현률	187

그림 목차

[그림 Ⅲ-1-1] 보육예산 확대 (2001~2017년)	20
[그림 Ⅲ-1-2] 어린이집 이용률 (2001~2019년)	20
[그림 Ⅲ-3-1] 미취학.무단결석 학생 관리.대응 체계도	36
[그림 Ⅲ-3-2] 학교급별 학업 중단율 변화 추이	37
[그림 Ⅲ-3-3] 기초학력 보장을 위한 3 단계 안전망	38
[그림 Ⅲ-3-4] 학교급별 취학률 추이	41
[그림 Ⅲ-3-5] 아동 종합 실태 조사 결과 변화 추이	47
[그림 Ⅲ-3-6] 중고생 우울 경험률 및 자살자 변화 추이	49
[그림 Ⅲ-3-7] 학생 비만을 및 아토피 진단률 변화 추이	49
[그림 Ⅲ-3-8] 다문화가정 학생 교육 관련 통계	55
[그림 Ⅲ-3-9] 과밀학급 단계적 감축 계획(안)	57
[그림 Ⅲ-4-1] 마이스터고 학교 수와 학생 수(2011-2018)	59
[그림 Ⅲ-4-2] 고등학교 학생 수(1965-2020)	60
[그림 Ⅲ-4-3] 특성화고 졸업생 취업률(1980-2021)	61
[그림 Ⅲ-4-4] 고교 유형에 따른 중도탈락률(1980-2020)	65
[그림 Ⅲ-4-5] 특성화고등학교 교육과정 시수의 변화(2007-2022)	67
[그림 Ⅲ-4-6] 특성화고등학교 교육 여건의 변화(2011-2021)	69
[그림 Ⅲ-5-1] 25-34 세 남녀 고등교육 이수격차(2020년)	73
[그림 Ⅲ-5-2] 1980년~ 2021년까지의 4년제 대학 연도별 남녀 학생 수 추이	74
[그림 Ⅲ-5-3] 1985년~ 2021년까지의 4년제 대학 연도별 여학생 비율 추이	74
[그림 Ⅲ-5-4] 장애학생 고등학교 졸업자 대학 진학률 추이(%)	76
[그림 Ⅲ-5-5] 2005년~ 2021년까지 국내 4년제 대학의 외국인 학생 수 추이	78
[그림 Ⅲ-5-6] 2005년~ 2021년까지의 북한이탈주민 고등학교 재학생 수	80
[그림 Ⅲ-5-7] 국내 다문화가정 학생 증가 현황	81
[그림 Ⅲ-5-8] 다문화가정 자녀의 학교급별 진학률 변화	82
[그림 Ⅲ-5-9] 고려대학교가 정의하는 다양성의 요소와 성과	94
[그림 Ⅲ-6-1] 평생학습 참여율 추이	103
[그림 Ⅲ-6-2] 평생교육 바우처 지원 흐름도	125
[그림 Ⅲ-8-1] 탈북학생 배경별 추이	144

[그림 Ⅲ-8-2] 탈북청소년 출신 공개 여부	146
[그림 Ⅳ-1-1] 국가의 대외적 의사표현 분류	161

I. 서론

1. 연구 배경 및 연구 문제

유네스코는 2015년 인천 선언을 통해 “포용적이고 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생학습 기회 증진”을 위하여 노력할 것을 천명하였다. 교육은 공공선이며, 기본적인 인권으로서 다른 기본권을 실현하기 위한 기초가 되기 때문에 지속 가능한 발전을 위해서도, 그리고 완전 고용과 빈곤 퇴치라는 당면한 과제를 해결하는 데에도 절대적으로 중요하다. 유네스코는 그동안 진행해 온 「모두를 위한 교육(Education For All, EFA)」 및 「새천년 개발 목표(Millennium Development Goals: MDGs)」를 달성하기 위한 노력의 성과 위에서 남은 과제를 더욱 발전시키기 위하여 「교육 2030(Education 2030)」 교육의제를 정립하고, 이를 실천하기 위한 노력을 거듭해오고 있다.

그런데, 유네스코가 추진하고 있는 「교육 2030」(Education 2030)의 주춧돌이자 모든 사람을 위한 포용적이고 평등한 양질의 교육을 발전시키기 위한 강력한 수단으로서의 의미를 지닌 것이 「교육 차별 금지 협약」¹⁾(Convention against Discrimination in Education)(이하 “협약”이라 함)이다. 협약은 1960년에 성립하였으며, 2021년 현재 106개 국가가 가입하였다. 유네스코는 협약 탄생 60주년이 되는 2020년을 즈음하여 협약 가입 국가 확대 캠페인을 벌이고 있다.

우리나라는 2021년 현재 협약에 가입하지 않은 상태이다. 그러나, 협약 가입 여부를 검토하기 위한 노력은 계속되고 있다. 2005년에 주불 대사관으로부터 협약 가입 여부 검토 요청을 받은 후, 기초 연구를 추진한 일이 있다(김인희, 2005). 당시 연구에서는 교육 차별 및 불평등 해소를 위한 국내 정책 동향을 분석하였으며, 인간 존엄성에 배치되는 조건의 부과, 다양한 형태의 중등교육에 대한 접근 보장, 개인적 능력에 의한 고등교육기회 보장, 소수 집단의 자체 학교 운영 및 자기 언어 교육 보장 등 열아홉 가지의 주제를 간략히 검토하였다. 2012년에는 정례 인권 검토 이후 협약 가입 여부 검토 요청을 받은 후 노무현, 이명박 정부에서의 교육평등과 교육 차별 금지 정책의 성과를 진단하였다(김인희, 2014). 이 연구에서는 교육 차별 금지 관련 국내 입법 현황을 분석하고, 교육기회 접근 차단을 포함하여 2005년

1) 본 협약의 명칭은 연구진이 결정한 것이다. 유네스코한국위원회에서는 협약문을 한글로 옮기면서 「교육상 차별 금지에 관한 협약」이라는 명칭을, 한국교육개발원에서 진행한 선행 연구(윤종혁 외, 2016)에서는 「유네스코 교육 차별 철폐 협약」이라는 명칭을 사용한 일이 있다. 그런데, 협약의 영문 표기 ‘discrimination’과 한글 번역 ‘차별 금지·철폐’가 적절히 대응하지 않는 문제가 있다. ‘차별 금지’만으로 번역하는 편이 언어의 경제성이나 의미의 전달성 면에서 바람직하다. 또, 교육 ‘상의’라는 표현은 일본식 표현으로 ‘교육에서의’와 같은 의미를 내포한다. 협약의 영문 명칭을 한글로 정확하게 옮기면 「교육에서의 차별 금지 협약」이 될 것이지만, ‘교육에서의’라는 표현을 ‘교육’으로 단순화하는 경우에도 의미의 손실이 거의 없다고 판단하여 「교육 차별 금지 협약」이라는 명칭을 사용하기로 한다.

연구(김인희, 2005)에서 분석한 항목을 다시 점검하였다. 그리고, 가장 최근에는 2015년 세계 교육포럼 개최 후에 2012년부터 2015년까지의 한국 정부가 시행한 보편적 교육평등 실현과 교육 차별 철폐 노력의 성과를 검토하였다(윤종혁 외, 2016). 이 연구에서는 1. 보편적 교육 평등 실천 현황과 과제, 2. 사회적 배려 계층과 교육 차별 해소 방안, 3. 교육의 비차별 전략과 평생학습사회 실현 등 세 가지 주제를 중심으로 다양한 정책의 전개 과정을 분석하고 과제를 도출하였다.

본 연구는 앞에서 제시한 세 가지 선행연구의 후속 연구이다. 그동안 선행연구를 통하여 2015년까지의 각종 교육정책을 협약 가입이라는 관점에서 분석하였다. 본 연구에서는 2016년 이후 한국 교육정책의 전개 과정을 분석하고, 협약 가입 여부를 검토하기 위한 쟁점을 도출한다.

2. 연구 내용 및 연구 방법

가. 연구 내용

협약은 일체의 교육 차별을 금지하기 위한 것이다. 그런데, 여기서 중요하게 검토할 필요가 있는 것은 협약상 ‘교육’의 범위는 학교교육을 넘어 취학전 교육을 포함한 평생교육으로 확장되었으며, ‘차별’의 개념 역시 그 의미를 점차 확장하여, 이제는 ‘포용(inclusion)’으로까지 연장되고 있다는 사실이다. 따라서, 본 연구의 주요 내용 역시 이런 변화를 포괄하고자 한다.

먼저, 본 연구에서는 기간 학제에 해당하는 교육 단계별 정책 검토와 더불어, 보육 및 취학전 교육과 평생교육 관련 교육정책을 검토한다. 한 가지 언급할 필요가 있는 것은 기간 학제 교육 중에서도 중등직업교육, 즉 특성화고등학교와 마이스터고등학교 교육에 관하여 별도의 절을 설정하여 분석하고자 한다. 이 교육 단계에 교육 차별에 관한 쟁점이 다수 존재한다고 판단하기 때문이다. 나아가, 교육 차별을 논의하고자 할 때, 특별히 세밀하게 검토할 필요가 있는 ‘소수자’로서 특수교육 대상자, 탈북 배경 학생, 난민 관련 교육정책을 분석한다. 다문화 가정 학생 역시 한국교육에서 중요한 소수자이지만, 다문화 학생 관련 내용은 각급 학교교육 정책을 분석할 때, 포함하여 논의한다.

한편, ‘교육 차별’이 발생하는 항목을 설정하는 일이 중요하다. 협약 성립 초기에는 교육 기회와 교육비 정도로 그 항목이 설정되었으나, 점차 교육 차별을 검토해야 할 범위가 확장되고 있다. 본 연구에서는 교육기회와 교육비 외에 학생 생활과 교육내용 및 교육 질을 분석 대상에 포함하였다. 이처럼, 교육 차별을 검토하는 항목이 확장되면서, 협약 가입을 위한 정책 분석은 사실상 교육정책을 전반적으로 분석하는 일과 크게 다르지 않은 일이 되어버린다. 요컨대, 본 연구는 ‘차별’이라는 프리즘을 통해서 교육정책 전반을 분석하는 것이다.

본 연구의 주요 내용을 <표 1-2-1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1-2-1> 연구 주요 내용

	교육기회	교육비	학생생활	교육내용 및 교육 질
보육				
유아교육				
초·중등교육				
중등직업교육				
고등교육				
평생교육				
특수교육				
탈북 학생 교육				
난민교육				

위와 같은 틀에 따라 정책 내용을 분석한 후에 협약 가입을 위하여 검토할 필요가 있는 쟁점은 각 절마다 별도로 제시한다. 한국 정부가 협약에 가입하고자 하는 경우, 각 절에서 논의하는 쟁점을 중심으로 정책 개선을 도모할 필요가 있다.

결론적으로, 본 연구에서는 교육정책 전개 과정을 검토한 결과에 터하여 협약 가입에 대하여 어떤 입장을 취할 것인지를 제안한다.

나. 연구 방법

본 연구의 주요 내용은 첫째, 2016년 이후 각 교육정책 부문의 정책 전개 과정과 과제를 ‘교육 차별’이라는 시각에서 분석하는 것과 둘째, 그 결과에 터하여 협약 가입 여부를 판단하는 것이다. 이 두 가지 연구 내용에 접근하기 위하여 다음과 같은 연구 방법을 활용하였다.

첫째, 각종 문헌 자료를 분석하였다. 2016년 전후의 각 부문 교육정책에 관한 자료 및 연구물을 분석하였다. 또 정책에 관한 각종 통계 자료를 수집하여 분석하였다. 또, 협약에 관한 선행 연구물 및 유네스코 홈페이지 등에서 확인할 수 있는 각종 문헌 자료를 분석하였다.

둘째, 전문가 협의회를 진행하였다. 협약 그 자체 및 협약 가입에 관한 문헌 자료가 충분하지 않다. 따라서, 본 협약은 물론 국제인권협약에 관한 실무 경험이 있는 전문가를 초빙하여 전문가협의회를 진행하였다. 전문가 협의회는 선행 연구 수행자, 유네스코 한국위원회 내 협약 관련 실무 경험자, 아동권리협약 연구자 등을 대상으로 진행하였으며, 협약 가입을 둘러싼 국내외적 동향을 파악하는 데 상당한 도움이 되었다.

셋째, 외국의 협약 가입 관련 사례를 조사하였다. 유네스코에 제출된 각종 보고서를 분석하여 각국에서 협약 관련 보고서에 어떤 내용을 포함하고 있는지를 확인하고, 협약 및 협약 가입에 관한 다섯 개 국가의 입장을 추론하였다.

Ⅱ. 유네스코 교육 차별 금지 협약

1. 개요

유네스코는 1960년 12월 14일 총회에서 「교육 차별 금지 협약」(Convention against Discrimination in Education)(이하 “협약”이라 함)을 발표하였다. 이 협약은 교육권(the right to education)에 관한 최초의 법적으로 구속력이 있는 국제 협약으로서, 교육이 장식품이 아니라 인권임을 선언하고, 국가의 의무, 즉 무상교육을 제공할 의무와 일체의 교육 차별을 금지하고, 교육기회의 평등을 증진할 의무를 분명히 한 것에 의의가 있다. 나아가 유네스코가 추진하고 있는 「교육 2030」(Education 2030)의 주춧돌이자 모든 사람을 위한 포용적이고 평등한 양질의 교육을 발전시키기 위한 강력한 수단으로서의 의미를 지닌다(<https://en.unesco.org/themes/right-to-education/convention-against-discrimination>. 2022.01.18. 인출).

이 협약은 여러 해에 걸쳐 술한 연구와 논의 결과 만들어진 것으로, 교육에서의 모든 형태의 차별이야말로 인간과 사회의 본질, 즉 마음의 형성에 영향을 끼친다는 점에서 가장 치명적이며, 그 희생자들이 아이들이라는 점에서 가장 끔찍한 것이라는 인식의 산물이었다(UNESCO/ED/DISC/SR.1.p.3. UNESCO: 2005: 1에서 재인용). 유엔 경제사회위원회는 소수인에 대한 차별 금지와 보호 위원회를 조직하고, 이 위원회에서 1954년 Charles Ammoun에게 관련 보고서를 제출할 것을 요청하였다. 보고서는 1957년에 제출되었는데, Charles Ammoun은 몇 가지 핵심 원칙을 만들었고, 이 원칙을 국제협약에 통합할 것을 제안하였다. 유네스코 사무총장은 1958년 교육에서의 차별을 금지하고 제거하기 위하여 하나 또는 둘 이상의 국제적 수단을 준비할 필요가 있음을 승인하였고, 같은 해 열린 총회 10차 회기에서 “유네스코가 다양한 교육 차별에 관한 국제 협약안을 기초하고, 회원국들에 대한 권고문을 준비하기로” 결의했다. 이후 사무총장 주도로 협약문이 준비되었고, 1960년 12월 14일 열린 총회에서 발표되기에 이르렀다(UNESCO: 2005: 1-3).

유네스코는 협약 탄생 60년이 되는 2020년부터 협약 비준 국가 확대 캠페인을 펼치고 있다. 코로나 19 감염병 사태는 교육 차별 금지 협약의 의의를 다시 한 번 새길 수 있는 계기가 되고 있다. 감염병 위기로 교육상 차별을 겪는 학생들의 숫자가 크게 늘었다. 또 감염병 창궐 이후 학교가 문을 닫고 원격 학습으로 전환했지만, 원격 학습 과정에서의 차별과 불평등은 명백하고 점점 확대되었다.

이와 함께, 협약 비준 이후 60여 년이 경과하는 사이에 교수 학습 방법이 상당히 변화하였다. 예컨대, 근래 교육에서의 디지털 전환이 활발하게 논의되고 있다. 그러나, 디지털 전환은 디지털 격차를 동반하는 경우가 많다. 교육에서의 디지털 전환 역시 교육에서의 새로운

불평등의 확대, 나아가 차별의 심화를 수반할 가능성이 크다.

이런 문제의식에서 현재는 모든 상황에서 아동들의 교육권을 완전히 실현하는 데에 상당한 어려움이 조성되는 시기이다. 다른 한 편으로는 아동들의 권리와 의무에 새롭게 주의를 기울이고, 국가는 모든 종류의 차별을 종식하고 교육 기회 균등을 보장하기 위하여 법적, 정책적 조치를 취할 필요가 있는 시기라고도 할 수 있다(<https://en.unesco.org/themes/right-to-education/convention-against-discrimination>. 2022.01.18. 인출).

2. 국제인권법으로서의 협약

협약은 국제인권법의 하나이다. 이런 점에서 국제인권법에 관한 이해가 필요하다. 국제사회에서는 오랫동안 자국민 처우는 외국이 간섭할 수 없는 국내 문제로만 간주되어왔다. 그러나 2세기 들어 노예제도 금지, 동구권 국가에서 소수 민족 보호, 그리고 난민 보호 등 매우 심각한 사안에 한하여 국내 문제를 넘어 국제적 관심이 되어왔다. 인권 역시 자국민에 관한 문제로서 국내 문제로만 여겨졌다.

그러나, 제2차 세계대전 과정에서 대규모 살육과 만행 등 심각한 전쟁 범죄를 경험한 후에 인권 문제가 국내 문제를 넘어 국제적 문제로 비화하였다. UN의 탄생은 인권을 국제 문제화하는 결정적 계기가 되었다(정인섭, 2011). UN은 “인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함”을 목적으로 하여 출범하였다(헌장 제1조). 헌장 제55조는 “국가간 평화롭고 우호적인 관계에 필요한 안정과 복지의 조건을 창조하기 위하여” 제1조 상의 목적 달성이 긴요하다고 선언하고, 제56조에서는 각 회원국이 이를 달성하기 위하여 UN과 협력하여 공동으로 또는 개별적인 조치를 취할 것을 약속한다고 규정하였다. UN 헌장 상의 인권 조항은 인권 문제의 ‘국제화’를 선언한 것으로 평가를 받는다(정인섭, 2011). 이에 따라 각 회원국이 인권 문제를 자국 내 관할 사항이라고 주장할 수는 없게 되었고 UN은 인권 보호에 관한 국제규범을 제정하고 이를 실천할 것을 각 회원국에 대하여 요구할 수 있게 되었다.

이에 따라 각국은 자국민의 처우에 관하여 지속적으로 국제사회에 설명할 의무를 지게 되었다. UN을 필두로 한 국제기구의 활동으로 모든 인간의 존엄성을 존중해야 한다는 인식이 국제사회에서 높아졌고, 각국의 국내 법률을 민주화하고 인권 친화적으로 개정하는 데에도 상당한 영향을 끼쳤다. 이제는 어떤 국가라도 심각한 인권 침해가 발생한다면 국제사회의 개입이 비교적 자연스러운 것으로 여겨지고 있다.

현재 국제인권법은 「세계인권선언」을 필두로 하여 약 50여 개의 범세계적 인권 조약과 선언, 그리고 각종 국제적 최저 기준과 보편적으로 인정되는 일반 원칙, 대륙별로 성립되어 있는 지역별 인권조약 등으로 구성되어 있다(정인섭, 2008). 몇 가지를 예시하면 다음과 같다.

- 세계인권선언
- 국제인권규약
- 인종차별철폐협약
- 여성차별철폐협약
- 고문방지협약
- 아동권리협약
- 이주노동자권리협약
- 장애인권리협약
- 제노사이드방지협약
- 난민지위협약

본 연구의 대상인 「교육 차별 금지 협약」 역시 국제인권법 중 하나다.

국제인권법의 실행력에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 국제 관계에서는 일반적으로 상호주의 원칙에 따라 집행을 보장하지만, 인권 문제를 둘러싸고 상호주의를 적용하기는 어렵다. 상대국의 인권 침해에 대하여 자국민을 대상으로 한 인권 침해로 대응할 수 없기 때문이다. 일반적으로는 국제인권법의 실행이 인간의 도덕성에 상당 부분 의존할 수밖에 없다는 점에서 실행의 취약성을 보인다(정인섭, 2011).

그러나, 국제인권법은 꾸준히 발전하고 있다. 20세기 후반에는 국제 인권 규범을 확립하는 일이 열심히 이루어졌고, 규범 체계가 어느 정도 갖추어진 21세기 들어서는 규범에 근거한 국제적 인권 보호 활동이 활발하게 전개되고 있다.

대한민국은 1991년에 UN에 가입하였다. 사실 이 시기까지는 UN에서 추진해온 각종 국제인권조약 가입 또는 비준에 관하여 매우 소극적으로 대응해왔다. 지금까지 비준한 국제인권조약의 경우에도 여러 국가가 비준을 마친 후에 뒤늦게 소극적으로 비준하였으며, 조약 가입 시 국내법과 충돌된다고 판단하는 조항은 모두 유보하는 조건으로 가입해 왔다(정인섭, 2011).

그러나, 세계를 선도하는 국가 반열에 올라선 시점에서 과거와 같은 태도를 계속 유지할 것인가는 검토 과제이다. 사실, 국제인권법의 내용 중 상당 부분을 이미 국내법에서 규정하고 있다. 따라서 굳이 국제인권법을 비준 또는 가입하는 일의 효용은 없다는 견해를 제기할 수도 있다. 그러나 국제인권법은 인간이라면 누구나 누려야 할 기본적 자유를 확인하고, 그것을 해석하고 운용할 때 준수해야 할 국제적 공통 기준을 선언한 것이다. 인권의 국제 기준을 정한 셈이다. 이런 관점에서 검토가 필요하다.

3. 조문 해설

가. 서문

협약이 차별에 관한 첫 번째 국제 협약은 아니다. 이미 고용과 직업에서의 차별을 금지하기 위한 국제 노동 회의가 채택된 일이 있었다. 또, 세계인권선언은 12년 전에 벌써 채택되었다. 협약은 “세계인권선언이 비차별 원칙을 주장하고, 모든 인간이 교육을 받을 권리를 가진다고 선언하였음을 상기하여” 라고 하여 협약이 세계인권선언의 연장선에 있음을 알 수 있다. 서문에서 주목할 부분은 “각국 교육제도의 다양성을 존중하는 가운데” 라는 표현이다. 협약에는 차별과는 다소 거리가 있는 교육제도 운영에 관한 내용도 있는데, 그 내용과 관련하여 각국의 다양성을 존중한다는 뜻을 담고 있다. 서문은 차별 금지와 제거, 그리고 교육기회의 평등이라는 두 가지 목적을 천명하고 있다.

나. 조문

제1조는 ‘차별’ 과 ‘교육’ 을 정의하고 있다. 협약에서 차별은 다음과 같이 정의된다.

... 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족적 또는 사회적 출신 배경, 경제적 조건 또는 출생 배경에 따라서 교육상 균등한 처우를 무력화시키거나 손상시키는 목적 또는 효과를 지니는 일체의 구별, 배제, 제한 또는 특혜 조치

그런데, ‘차별’ 의 범위가 고정되어 있지 않고 유동적이라는 사실을 상기하는 것이 중요하다. 협약에 관한 코멘타르에서 H. Saba(1960. UNESCO: 2005: 9에서 재인용)는 ‘차별’ 의 범위가 특정 조건에서만 발생하는 것만이 아니며, 의도적이지 않은 어떤 불평등을 포함하는 것으로까지 점차 확대될 수도 있다고 해설하였다. 1957년 보고서의 저자인 C. Ammoun은 “법적 차별은 실질적으로 제거되었다. ... 그러나 이것이 일체의 차별이 제거되었다는 의미는 아니다. ... 편견, 이해관계, 그리고 경제·사회·역사적 장애와 관련한 다양한 형태의 차별이 여전히 살아있다” (E/CN 4/Sub.2/181/Rev.1,p.150. UNESCO: 2005: 9에서 재인용)는 언급을 했다고 한다. 협약의 차별은 ‘살아있는 차별(active discrimination)’ 이다.

협약은 교육에서의 차별 행위를 다음과 같은 네 가지로 유형화하고 있다.

첫째, 특정 개인 또는 집단에 대하여 어떤 유형 또는 단계의 교육에 접근하는 것을 배제하는 행위.

둘째, 특정 개인 또는 집단의 교육을 저급한 수준의 교육으로만 한정하는 행위.

셋째, 학생 성별, 종교상 또는 언어상 이유, 사립 교육기관 설치 등을 사유로 하여 특정

개인 또는 집단에 대하여 별도의 교육제도를 수립하거나 유지하는 행위.

넷째, 특정 개인 또는 집단에 대하여 인간의 존엄성과 양립할 수 없는 조건을 강요하는 행위.

그런데, 이와 같은 차별 유형은 열거 조항이라기보다는 예시 조항에 가깝다(UNESCO: 2005: 10). 위의 네 가지 유형 외에 또 다른 유형의 차별이 존재할 수 있다.

협약에서 ‘교육’은 다음을 포함한 것이다.

모든 유형과 단계의 교육을 가리키며, 교육에의 접근, 교육 수준과 질, 교육 여건

그런데, ‘교육’이라는 개념은 상대적으로 협의의 형식적 정의와 광의의 실질적 정의로 구분할 수 있다. 프랑스어는 “enseignement”와 “éducation”을 구분하는데, 전자는 다른 수준과 형식의 형식적 교육을 의미하는 데 비하여, 후자는 더 넓은 실질적 교육을 의미한다. 예를 들어, 특성화고등학교 안에서 이루어지는 직업교육이 전자에 해당한다면, 배움의 장소를 불문하고 아동과 성인에게 매일 매일의 삶에 유용한 기술을 제공하고, 그들이 그 기술을 익힐 수 있도록 하는 일체의 활동은 후자와 가깝다. 협약에서 말하는 교육은 전자에 해당한다(UNESCO: 2005: 10-11). 즉, 협약은 협의의 형식적 교육에서의 일체의 차별 철폐를 목적으로 만들어진 것이다. 그러나, 협약의 실질적 효과는 광의의 실질적 교육에까지 미칠 가능성이 있다. 비록 협약에서 말하는 ‘교육’의 범위는 제한적이라 할지라도, ‘차별’을 ‘살아있는 차별’로 이해하고, 더구나 ‘차별’의 범위를 점점 확장하게 되면, 결과적으로 ‘교육’의 범위 역시 확장될 가능성이 있고, 이것은 교육을 광의의 실질적 교육으로까지 연장하는 효과를 거둘 수 있기 때문이다.

제2조는 ‘차별’에 해당하지 않는 세 가지 경우를 규정하고 있다.

첫째, 학생 성별에 따라 분리된 교육제도 또는 교육기관을 설치·유지하는 것. 다만, 동등한 교육기회를 제공하고 동일 수준의 교육시설과 설비, 동등한 교육과정을 이수할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

둘째, 종교상 또는 언어상 이유로 학부모나 후견인의 희망과 부합하는 교육을 분리된 교육제도 또는 기관을 설치·유지하여 제공하는 것. 단, 그런 교육기관에 참여하거나 출석하는 것은 학생 선택에 의한 것이어야 하며, 제공되는 교육은 동일 단계의 교육을 위하여 담당 기관이 작성하거나 승인한 기준에 부합하는 것이어야 한다.

셋째, 사립 교육기관을 설치·유지하는 것. 단, 그 기관의 목적이 특정 집단을 배제하기 위한 것이 아니라 공공기관이 제공하는 것에 추가되는 교육시설을 제공하는 것이어야 하며, 그 기관이 위와 같은 목적에 따라 운영되고, 제공되는 교육이 동일 단계의 교육을 위하여 담당 기관이 작성하거나 승인한 기준에 부합하는 것이어야 한다.

협약의 목적은 교육에서의 일체의 차별 금지와 기회 균등을 보장하는 것이다. 제3조는 교육상 차별을 배제하기 위한 국가의 의무를 규정하고, 제4조는 기회 균등이라는 진보적 성취가 지향해온 기본적 틀을 보여준다.

첫째, 교육 차별과 관련한 모든 법률 조항 및 행정지침을 폐지하고, 관련된 일체의 행정관행을 중단한다.

둘째, 필요한 경우 입법을 통하여 학생이 교육기관에 입학할 때, 차별이 없을 것을 보장한다.

셋째, 학비, 장학금, 기타 형태의 학생에 대한 지원, 외국 유학을 위하여 필요한 허가나 편의 제공에 있어서 능력이나 필요에 기한 경우를 제외하고는 공공기관에 의한 국민들 간의 어떤 다른 처우도 허용하지 않는다.

넷째, 공공당국이 교육기관에 부여하는 지원 형태에 있어서 학생들이 특정 집단에 속한다는 이유만을 근거로 한 제한이나 특혜를 허용하지 않는다.

다섯째, 자국 내 외국인 거주자에게 자국민에게 제공되는 것과 동일한 교육 기회를 제공한다.

여기서 외국인 거주자에게 “동일한 교육기회(same access)” 를 제공하는 것의 의미를 둘러싼 논란에 주목할 필요가 있다. 협약문 작성 당시 일부 국가에서는 외국인에게 초등학교 교육을 제공하는 것까지는 허용할 수 있지만, 그 후의 교육까지 제공하는 일은 어렵다는 의견이 제시되었다. 협약 코멘타르에서는 “동일한” 의 의미를 ‘무상’ 으로 해석하지는 않는다. 원칙적으로 접근 기회를 보장하지만, 그 양식은 다를 수 있다는 정도로 해석하고 있다 (UNESCO: 2005: 21).

제4조는 교육기회 균등을 보장하기 위하여 각국 교육정책의 목표와 교육 단계에 관한 “기본 틀 텍스트” 이다. 초등교육은 반드시 무상 의무교육이어야 하며, 중등학교 교육과 고등교육에 대해서 모든 사람이 접근할 수 있어야 하지만, “개인의 능력에 따라” 접근하도록 한다.

첫째, 초등교육은 무상 의무교육으로 한다. 다양한 형태의 중등교육이 모두에게 일반적으로 이용 가능하고 접근 가능하도록 한다. 고등교육은 개인 능력에 따라 모두에게 동등하고 접근 가능하도록 한다. 법률에 규정된 출석 의무를 모두가 준수하도록 보장한다.

둘째, 같은 단계의 모든 공교육 기관에서의 교육 수준이 동등하도록 보장하며, 제공되는 교육의 질과 관련한 여건 또한 동등하도록 보장한다.

셋째, 초등교육을 받지 않은 사람들과 초등교육을 마치지 못한 사람들의 교육, 그리고 개인 능력에 따른 그들의 계속교육을 적절한 방법에 의하여 장려하고 강화한다.

초등교육을 무상의무교육으로 제공하는 일은 초등학교 취학률이 거의 100%에 이르고 있는 한국에서는 이미 달성된 것으로 보이지만, 극소수라도 초등학교에 다니지 못하는 학생은 여전히 존재한다. 외국으로 눈을 돌리면, 초등무상의무교육은 여전히 달성되지 않은 과제이

다. 특히 코로나 19 상황에서 이 목표 달성이 더 어려워졌다.

제5조는 교육의 일반적 목적을 밝히고, 부모에게 학교 선택권을 허용하는 동시에 교육에서의 비차별에 맞서고 기회 균등을 달성하기 위한 필요한 규제를 설정하고 있다. 교육 목적에 관하여 다음과 같이 말한다(제5조 1 (a)).

교육은 인간성의 원숙한 발달과 인권 및 기본적 자유에 대한 존중의 강화를 지향하여야 한다. 교육은 모든 국가, 인종적 또는 종교적 집단 사이의 이해, 관용 및 친선을 증진하여야 하며, 평화 유지를 위한 국제연합의 활동을 지원하여야 한다.

협약은 부모 또는 후견인의 자유를 천명하고 있다.

첫째, 공공당국이 운영하지 않는 기관을 자녀의 교육기관으로 선택할 자유. 단 이는 담당 기관이 작성하거나 승인한 기본적 교육기준에 부합해야 한다.

둘째, 그 국가 내에서 법률 적용을 위하여 따르는 절차에 합치하는 방식으로 자신의 신념에 따라 아동의 종교 및 도덕 교육을 확보할 자유. 어떤 사람이나 집단도 자신의 신념과 일치하지 않는 종교교육을 받도록 강요하지 않는다.

한편, 소수 민족(national minorities) 교육의 조건을 언급하고 있다. 차별과 기회 균등이라는 관점에서 ‘소수 집단’을 규정하는 일은 매우 중요한데, 협약 작성 과정에서는 “민족, 종교, 언어적 관점”으로 ‘소수 집단’을 규정해야 한다는 의견이 제기된 일이 있었다(UNESCO: 2005: 29). 협약은 소수 민족 구성원에게 학교 운영과 함께 각국 교육정책에 따라 자신들의 언어를 사용하거나 가르치는 일을 포함하여 스스로의 교육활동을 수행할 권리를 필수적으로 인정할 것을 요구하고(제5조 1 (C)), 그 조건을 다음과 같이 명시하고 있다.

첫째, 이 권리는 소수 민족 구성원이 공동체 전체의 문화와 언어를 이해하고 그 활동에 참여하는 것을 방해하거나, 국가 주권을 침해하는 방식으로 행사되지 않아야 한다.

둘째, 교육 기준이 담당 기관이 작성하거나 승인한 일반적 기준보다 낮지 않아야 한다.

셋째, 그런 학교에 참가하는 것은 선택에 의해야 한다.

협약 9조는 유보가 허용되지 않음을 규정하고 있다. 협약 작성 과정에서 유보를 허용하지 않으면, 비준을 꺼리는 국가가 있을 것이라는 문제가 제기되기도 했지만, 유보를 허용하게 되면 협약 범위를 제한하고 협약의 권위를 위축시키는 효과를 발생할 것이기 때문에 허용하지 않아야 한다는 반론이 제기되었고, 표결 끝에 유보 금지 규정을 두게 되었다(UNESCO: 2005: 56-57). 이 점에서 협약은 몇몇 인권 선언 또는 협약과 다르다. 협약 비준국은 협약의 일부 조항의 법적 효과를 배제하는 결정을 할 수 없다. 일단 협약을 비준하면, 비준 국가의 모든 국가 기관은 모든 권리와 의무를 완전히 행사하거나 이행해야 한다.

4. 협약과 교육 2030에서 차별 개념의 확대: 비차별에서 통합으로

1960년에 체결된 협약에서 차별은 ‘교육기회 및 대우의 평등을 손상하는 의도(purpose) 또는 효과(effect)를 지니는 구별, 배척, 제한, 편중(선호)을 포함’ 하는 개념으로 정의되었다. 협약은 모든 형태와 수준의 교육에서 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의사, 국적, 사회적 출신, 경제적 조건, 출생 등을 이유로 가해지는 차별, 특히 교육기회에 대한 접근을 차단하고, 특정 개인이나 집단에 대해 열등한 기준을 적용하는 행위, 분리된 제도 및 교육기관을 운영하거나 인간의 존엄성에 반하는 조건을 부과하는 행위 등을 철폐할 것을 요구하였다.

그로부터 55년이 지난 2015년, 인천 송도에서 개최된 세계교육포럼에서 160개국 1,600여 명의 참가자들은 차별 철폐의 목적을 보다 적극적으로 표현한 ‘교육 2030(Education 2030) 인천 선언’ 을 채택하였다. 인천 선언은 ‘포용적이고 공평한 양질의 교육과 모두를 위한 평생학습의 제공(Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all)’ 이라는 유엔의 지속가능한 개발 목표(Sustainable Development Goals 4, SDG4)의 달성을 차별 철폐의 궁극적 상태로 제시하였다. 차별을 단순히 금지하는 것에서 진일보하여 기본적인 교육권(the right to education)에 대한 완전한 보장과 양질의 교육의 보편적인 제공, 학습 성과의 개선 등이 우리가 지향해야 하는 새로운 미래이며, 그것을 위해 공동의 비전과 구체적인 실행 계획이 필요하다는 것이다.

「교육 차별 금지 협약」 과 「인천선언」 은 모든 구별이나 배제, 제한 등을 금지하는 동시에 과거 교육의 장에서 차별되고 배제되던 사회경제적 소수자들을 적극적으로 ‘포용’(inclusion)하는 제도와 환경을 조성할 것을 주장한다(UNESCO, 2017). 교육에서의 포용과 형평성은 평등한 교육기회의 제공이나 비차별로 달성될 수 없다. 「인천선언」 이 말하는 포용은 “(교육기회에 대한) 접근, 참여, 학습 성과에서 일어나는 모든 형태의 배제와 소외, 격차와 불평등에 대처하는 것이며, 어떤 교육 목표도 모두에게 미치지 못하면 달성된 것으로 간주하지 않는 것” 을 의미한다. 따라서 교육의 성과를 기준으로 생각하는 포용과 차별 철폐는 평등한 기회 분배를 넘어 기존의 소외 계층에 대한 적극적인 조치와 지원, 보호 등을 수반하게 된다.

이와 같은 차별 철폐에 대한 적극적 해석은 유네스코가 협약의 준수 상태를 확인하기 위해 정기적으로 실시하는 회원국 컨설팅 보고서의 조사 문항에서도 확인할 수 있다. 고등교육의 경우, 이 보고서는 교육의 평등을 ‘고등교육에 대한 접근, 참여, 졸업 등에 있어 기회의 평등과 동등한 대우, 여성과 사회경제적 소수자, 장애인, 기타 소수자 등을 학습 과정에 포용하는 법률, 행정적 제도, 프로그램 등’ 으로 정의한다. 유네스코는 협약의 비준국들이나 협약 대신 권고를 이행해야 하는 미비준국들에게 진정한 의미의 교육 차별 철폐를 위해서는

다음과 같은 제도를 확립하고 운영할 것을 강력히 권고하고 있다.

- 재정적 인센티브나 펠로우십(fellowship)
- 능동적 혹은 적극적 제공
- 모든 학습자에 대해 주류 학교로의 포용 보장
- 포용 교육에 대한 교사 훈련
- 이공계 및 의학(STEM) 분야와 직업교육에서의 양성 평등 조치
- 젊은 엄마들을 위한 재입학 제도
- 교육에서의 임신부 및 젊은 엄마들을 배제하는 제도 철폐
- 보조교사/서비스 지원
- 교육인프라 개선
- 교육과정 및 교수법 개선
- 난민 등 신·편입생을 위한 외국어 지원
- 교육에 대한 행정적 장벽 철폐
- 유연한 학습경로(flexible learning pathways) 제공
- 학교 내 다양성의 중시
- 선입견과 낙인찍기 방지

5. 가입 현황 및 이행

일반적으로 협약을 가입하는 것은 가입 또는 비준 국가가 비차별 및 교육 기회 및 대우의 평등이라는 근본 원칙을 포함하여 협약에 명시된 권리를 지지함을 보여주고, 협약에 명시된 모든 권리를 보장함을 의미한다. 또, 지구 상에서 협약을 이미 비준하고 동일한 규범적 틀을 채택한 국가들과 함께 더 넓은 공동체를 만드는 의미도 지닌다. 이것은 교육에서의 국제적 규범과 표준을 강화하며, 지구 상 모든 국가들 사이에서 협약에 대한 주목도를 높이는 효과를 낳는다(<https://en.unesco.org/themes/right-to-education/convention-against-discrimination/ratification>. 2022. 2. 3. 인출)

2021년 현재 협약 가입 국가는 106개국이다. 유럽과 아프리카, 중남미 국가 가운데 협약 가입국이 많으며, 북미와 아시아 국가들의 협약 비준은 상대적으로 활발하지 않다. OECD 회원국 38개국 중 23개 국가가 협약에 가입했다.

<표 II-5-1> 지역별 협약 가입 국가 수

대륙 ¹⁾	국가	비준일
동북아시아 (1)	몽골	1964. 11. 4.
동남아시아 (3)	브루나이	1985. 1. 25.
	인도네시아	1967. 1. 10.
	필리핀	1964. 11. 19.
서남아시아태평양 (5)	아프카니스탄	2010. 1. 25.
	호주*	1966. 11. 29.
	뉴질랜드*	1963. 2. 12.
	솔로몬 제도	1982. 3. 19.
	스리랑카	1983. 8. 11.
북미 (0)	-	-
중남미 (20)	아르헨티나	1963. 10. 30.
	바베이도스	1975. 6. 24.
	벨리즈	1982. 12. 1.
	볼리비아	2017. 8. 17.
	브라질	1968. 4. 19.
	칠레*	1971. 10. 26.
	코스타리카*	1963. 9. 10.
	쿠바	1962. 11. 2.
	도미니카연방	1983. 3. 14.
	도미니카공화국	1977. 8. 30.
	에콰도르	1979. 3. 5.
	과테말라	1983. 2. 4.
	온두라스	2013. 9. 5.
	자메이카	2006. 3. 16.
	니카라과	1981. 9. 28.
	파나마	1967. 8. 10.
	페루	1966. 12. 19.
	세인트빈센트 그레나딘	1985. 1. 22.
	우루과이	2004. 5. 3.
	베네수엘라	1968. 12. 16.
러시아·중앙아시아 (5)	카자흐스탄	2016. 4. 15.
	키르기스스탄	1995. 7. 3.
	러시아	1962. 8. 1.
	타지키스탄	1992. 8. 28.
	우즈베키스탄	1997. 12. 8.

유럽 (36)

알바니아	1963. 11. 21.
안도라	2018. 3. 13.
아르메니아	1993. 9. 5.
벨라루스	1962. 12. 12.
보스니아헤르체고비나	1993. 7. 12.
불가리아	1962. 12. 4.
크로아티아	1992. 7. 6.
사이프러스	1970. 6. 9.
체코*	1993. 3. 26.
덴마크*	1963. 10. 4.
핀란드*	1971. 10. 18.
프랑스*	1961. 9. 11.
조지아	1992. 11. 4.
독일*	1968. 7. 17.
헝가리*	1964. 1. 16.
이탈리아*	1966. 10. 6.
라트비아*	2009. 6. 16.
룩셈부르크*	1970. 1. 20.
몰타	1966. 1. 5.
모나코	2012. 8. 28.
몬테네그로	2007. 4. 26.
네덜란드*	1966. 3. 25.
북마케도니아	1997. 4. 30.
노르웨이*	1963. 1. 8.
폴란드*	1964. 9. 15.
포르투갈*	1981. 1. 8.
몰도바공화국	1993. 3. 17.
루마니아	1964. 7. 9.
산마리노	2020. 3. 11.
세르비아	2001. 9. 11.
슬로바키아*	1993. 3. 31.
슬로베니아*	1992. 11. 5.
스페인*	1969. 8. 20.
스웨덴*	1968. 3. 21.
우크라이나	1962. 12. 19.
영국*	1962. 3. 14.

중동 (12)	이집트	1962. 3. 28.
	이란	1968. 7. 17.
	이라크	1977. 6. 28.
	이스라엘*	1961. 9. 22.
	요르단	1976. 4. 6.
	쿠웨이트	1963. 1. 15.
	레바논	1964. 10. 27.
	리비아	1973. 1. 9.
	모로코	1968. 8. 30.
	팔레스타인	2018. 4. 24.
	사우디아라비아	1973. 8. 17.
	튀니지	1969. 8. 29.
아프리카 (24)	알제리	1968. 12. 24.
	베닌	1963. 7. 9.
	브루키나파스	2012. 9. 4.
	중앙아프리카공화국	1962. 2. 22.
	콩고	1968. 9. 16.
	코트디부아르공화국	1999. 11. 24.
	에스와티니	1970. 10. 8.
	기니	1964. 12. 11.
	라이베리아	1962. 5. 17.
	마다가스카르	1964. 12. 21.
	말리	2007. 12. 7.
	모리셔스	1970. 8. 20.
	니제르	1968. 7. 16.
	나이지리아	1969. 11. 18.
	르완다	2000. 12. 28.
	세네갈	1967. 9. 25.
	세이셸	2010. 7. 27.
	시에라리온	1967. 6. 2.
	남아프리카	2000. 3. 9.
	수단	2019. 12. 20.
	토고	2012. 4. 3.
	우간다	1968. 9. 9.
	탄자니아	1979. 1. 3.
	짐바브웨	2006. 5. 30.

- 1) 외교부 대륙 구분을 기준으로 함
- 2) 국가명 뒤 별 표시는 OECD 회원국

협약 성립 직후인 1960년대에 현재 가입 국가의 절반에 가까운 국가들이 대거 비준한 이후, 소수이지만 지속적으로 가입 국가가 늘어나고 있다.

<표 II-5-2> 연도별 협약 비준 국가 수

연도 (10년)	1960- 69년	1970- 79년	1980- 89년	1990- 99년	2000- 09년	2010- 19년	2020년 이후	합계
국가 수	49	14	9	13	9	11	1	106

유네스코헌장 제8조는 협약 당사국의 정기적 보고 의무를 규정하고 있다. 1960년 협약의 경우 4년 주기로 국가별 현황 보고서를 제출하도록 되어 있으며, 협약에 가입하지 않은 회원국에 대해서는 협약과 동일한 내용의 권고(1960 Recommendation against Discrimination in Education)에 대한 이행 현황을 제출하도록 요청하고 있다.

2020년에는 ‘제10차 현황 자문’ (the 10th Consultation on the application of the 1960 Convention and Recommendation against Discrimination in Education)이 진행되어 각 회원국이 2017-2020년 기간의 협약 및 권고의 이행 상황을 보고서로 제출했다. 2021년 6월 기준, 총 81개 회원국과 1개의 NGO가 1960년 협약 및 권고의 이행 상황에 관한 보고서를 제출했다. 이는 제9차 현황 자문 당시와 비교할 때 22% 증가한 것으로, 보고서를 제출하는 국가는 점차 늘고 있다. 제7차 현황 보고서는 55개 국가, 제8차 현황 보고서는 57개 국가, 제9차 현황 보고서는 67개 국가가 제출했다. 한국은 교육부, 유네스코한국위원회 등이 협력하여 동 권고의 이행 현황에 대한 보고서를 정기적으로 제출하고 있다.

Ⅲ. 교육 부문별 정책 전개

1. 보육

가. 2016년 이전까지의 보육 전개 과정

2016년 이전까지 국내 보육 분야의 차별 철폐를 위한 노력은 ‘보편적 보육 서비스 이용의 토대 마련’ 과 ‘무상보육 정책 기조의 수립과 보육료 지원 확대’, 그리고 ‘보육의 공공성과 서비스 질 제고’ 를 들 수 있다.²⁾ 보육정책은 집권 정부의 정책 방향에 따라 변화 발전하여 왔으며, 2006년부터 시작된 5년 주기 중장기보육 기본계획을 중심으로 주요 정책의 수립과 이행이 이루어졌다. 구체적 정책 성과를 살펴보면 다음과 같다.

1) 집권 정부의 주요 정책 이행

1991년 「영·유아보육법」 제정을 통해 보육정책의 토대를 마련한 이후, 보육시설 확충 3개년 계획(1995~1997년)으로 민간기관 중심의 어린이집과 보육아동 수의 급격한 증가가 있었다. 이후 2004년 「영·유아보육법」 개정을 통해 어린이집 신고제를 인가제로 바꾸고, 국가 수준의 표준보육과정 개발과 보급의 근거를 마련하였으며, 2009년 보육교사 양성과정과 자격체계를 강화하였다. 보육 담당부처가 2004년 보건복지부에서 여성부로 이관한 이후 2008년 2월 다시 여성가족부에서 보건복지가족부로 이관되었다. 시기별 집권 정부의 주요 정책 이행과 기본계획의 정책 추진을 살펴보면 다음과 같다.

참여정부의 보육정책(2003~2008년)은 보육 지원의 공공성 확대를 표방하여, 2010년까지 보육시설 이용 아동 30% 목표를 설정하였다. 이를 통해 저출산 대응으로서 출산율 제고와 여성의 경제활동 참여를 위한 보육 서비스 지원 강화를 추진하였다. 2008년 표준보육료 산정과 공표가 시작되었으며, 인건비 미지원기관인 민간/가정 어린이집 대상의 영아 기본 보조금 제도를 도입하고 국공립-민간/가정 등 기관 유형에 따른 보육료 지원 체계를 수립하였다.

이명박 정부의 보육정책(2009~2013년)은 아이사랑 플랜(2009~2012)의 중장기 계획 하에서 추진되었다. 아이사랑 플랜은 부모의 비용 부담 완화, 수요자 맞춤 지원, 어린이집 질 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업 지원 체계 구축을 6대 추진과제로 선정하였다.

박근혜 정부의 보육정책(2013~2017년)은 2012년 만5세 누리과정 도입에 이어 2013년 3-5세

2) 보육 원고는 육아정책연구소 최윤경 선임연구위원이 작성하였다.

연령별 누리과정 개발을 통해 유아의 국가수준 공통과정을 수립하고 영아 무상보육을 도입하는 원년이 되었다. 이로써 보육정책 사업과 정부 정책에서 보육이 차지하는 비중, 관련 예산과 어린이집 인프라 및 이용 저변의 확대가 증가세를 보였다. 박근혜 정부 국정과제인 유보통합의 3단계 로드맵 추진을 위해 국무조정실 산하에 「영·유아교육보육통합추진단」을 설치하고 단계별 통합을 추진하였다. 그러나 결제카드와 정보공시, 기관평가지표 및 누리과정의 통합 이후 현장의 상반된 다양한 이견과 교사양성/자격 통합 진행의 어려움 등으로 다음 단계로 진행되지 못하고 유보통합의 국정과제 이행이 중단되었다.

가) 아이사랑 플랜(2009-2012년) 개관

이 시기 보육정책이 저출산 대응으로서 중요성이 부각되면서 보육정책과 사업, 예산 확대 면에서 적지 않은 성과를 보였으나, 이후 지속적인 출산율의 하락으로 보육정책으로 접근한 저출산 대응 정책 설계의 미비점이 비판을 받은 바 있다. 보육정책은 5세 누리과정, 0-2세 보육료 전액 지원, 양육수당제도 도입이 추진되었고, 2013년 시행 예정으로 연령별 누리과정 3~4세로의 확대, 양육수당 소득계층 70%까지 지원 등의 정책을 도입하였다.

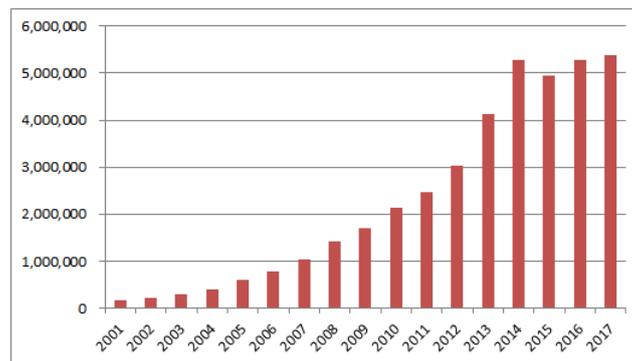
누리과정, 0~2세 무상보육 등으로 부모의 보육비용 부담이 완화되었으며, 어린이집 미이용 아동에 대한 양육수당제도 도입을 통해 지원의 다양성을 확보하였다. 시간 연장형 보육 확대, 취업도 지원, 다문화가족 아동 보육 등으로 맞춤형 지원을 강화하였고, 어린이집 평가인증 일정 비율의 달성, 표준보육과정 및 누리과정 교사 교육을 통한 보육의 질 제고가 있었다. 소규모 어린이집을 국공립으로 설치하고 직장어린이집 활성화를 위한 조치를 강화하였으며, 민간시설 지원 확대를 통한 보육 서비스 강화로 공공형 어린이집 제도를 도입하였다. 또한 교사 양성 및 보수교육 강화, 자격기준 강화로 보육인력의 전문성을 강화하고 근무환경개선비 등 처우 개선을 도모하였다(서문희·김혜진, 2012).

그러나 정치적 판단으로 급작스럽게 도입된 무상보육의 정책은 이후 보육료 지원 등 비용 지원뿐만 아니라 서비스 이용 시간 설계와 교사 근로 여건 등 보육정책 전반에 견고한 정책 기조로 작동하며, 예산의 효율적 사용과 아동 발달 측면에서 우려를 초래하고, 실질적인 무상보육인가의 논쟁과 함께 긍-부정의 다양한 쟁점 사항을 낳았다. 외향적 성장에도 불구하고 어린이집 운영시간과 이용 시간을 12시간 종일제로 동일시하는 경로의존성에서 아동의 종일제 장시간 보육과 이로 인한 교사 초과근로와 근로환경 개선에 대한 문제점이 지속되었으며, 국공립어린이집의 확충은 미미한 수준에 머물러 민간 우위의 인프라 특성이 유지되었다. 교사의 근로환경이나 처우는 수당 지원을 통해 일부 개선되었으나 근본적 문제는 해소되고 있지 않는 문제점을 안고 있었다.

나) 보육예산 및 어린이집 이용률 증가-양적 확충

정부의 보육 예산은 2000년대 이후 가파른 증가세를 보여 2012-2013년 이후 무상보육과 누리과정 도입을 통해 2013년 12월 기준 유아교육과 보육의 예산이 OECD 권고사항인 GDP 1%를 넘었다. 어린이집 개소수는 4만 개를 넘었으며, 국공립인프라 확충을 통한 공공성 강화 노력에도 여전히 민간/가정 우위의 어린이집 인프라 특성이 유지되었다. 어린이집 이용률은 전연령·전계층 무상보육의 보육료 지원을 통해 빠른 이용률 증가세를 보여 보편적 이용 토대 하에서 접근성 제고의 성과를 보였다. 이로써 가구 소득 수준에 따른 차등 보육료 지원과 다문화가족 자녀에 대한 보육료 100% 지원, 장애아동 보육료 지원 등은 보편적 보육료 지원으로 포함되었다. 보육 재정 투입의 증가와 부모 지원 중심의 비용 부담 완화라는 가시적 성과를 보였다. 그러나 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육 서비스에 대한 질적 수요에의 충족이 미진한 과제로 남았으며, 국공립 기관의 확충 등 보육의 공공성 제고와 교사 처우, 평가체계 등의 개선을 통한 질 관리체계의 구체적인 실행과 성과가 과제로 남았다.

단위: 백만원



*자료: 보건복지부, 보육 통계 (각 연도)

[그림 III-1-1] 보육예산 확대 (2001~2017년)



[그림 III-1-2] 어린이집 이용률 (2002~2019년)

다) 어린이집 평가인증제 도입(2004)-질 관리체계

2004년 1월 「영·유아보육법」 개정을 통해 동법 제 30조에 평가인증 도입의 법적 근거가 마련되었으며, 이후 2014년 6월 보육 업무가 보건복지부에서 여성가족부로 이관되고 여성가족부는 2005년 시범사업을 거쳐 2006년부터 평가인증을 시행하였다(이옥 외, 2008).

2006~2008년의 어린이집 평가인증은 전체 보육시설을 대상으로 한 1차 시행기로, 2008년 8월 기준 총 30,856개의 보육시설 중 17,086개 보육시설이 평가인증에 참여하여 참여율 55.4%로 절반 이상의 보육시설이 평가인증에 참여하는 성과를 보였다. 이러한 성과와 함께 평가인증에 참여하지 않거나 못하고 있는 시설에 대한 원인의 파악과 평가인증의 질관리 사각지대에 대한 지적이 있었다.

2005~2007년 평가인증에 참여한 보육시설을 대상으로 실시한 조사에서, 평가인증 참여가 만족스럽다는 응답이 2006~2007년 87.0%로 나타났으며, 전반적으로 80% 이상 참여시설에서 보육서비스의 질적 수준이 향상되었다고 응답하였다. 참여 시설의 대부분(87.2%)은 평가인증 참여가 보육시설의 발전과 교사의 전문성 향상의 기회가 되었고, 평가인증을 통해 적절한 보육 활동의 제공과 영유아와의 상호작용 등이 긍정적으로 변화하였다고 응답하였다. 그러나 평가인증에 참여하면서 21인 이상 보육시설의 경우 1,000만원 이상의 비용이 소요되었다는 응답이 34.0% 있었으며, 교사의 업무 부담이 늘었다는 응답이 38.9%로 나타났다(이 옥 외, 2008), 약 20% 이상의 평가인증 미참여기관에 대한 실질적인 질 관리 부재로 사각지대의 존재와 평가인증 이후 사후관리와 재정지원 연계의 부족 등이 제한점으로 논의되었다.

라) 소결: 성과와 과제

2004년 개정 「영·유아보육법」은 그간 양적 팽창에 치중하던 보육정책을 보육의 질적 수준 향상으로 방향을 선회하였고, 보호자의 근로 또는 질병 등 양육자가 직접 아동을 돌보기 어려운 경우로 한정하던 이용범위를 개정법 제1조에 영·유아로 제시함으로써 이용 범위를 전체 영·유아로 확대하는 보육 서비스의 보편적 이용 기반을 마련하였다.

이로써 첫째, 보육이 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공해야 한다는 아동권리의 기본 원칙(아동이익 최우선과 무차별의 원칙)을 반영함으로써, 영·유아가 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지않고 보육되어야 함을 제시하였다. 둘째, 보육의 공공성을 강화하였다. 기존 법에 있던 보호자 보육비용 부담 원칙을 삭제하고 정부의 보육비용 지원 확대(개정법 제 34조)와 국가 및 지방자치단체의 책임 강화(개정법 제 4, 9, 29조 등)를 통해 시장 원리가 아닌 공공성의 기준 하에 아동 누구에게나 보편적으로 제공될 수 있도록 하였다. 셋째, 보육의 전문성 강화를 위한 보육교사의 국가자격증 제도 도입(제 21, 22조)과 정부의 표준보육과정 개발과 보급을 명시하였다. 이로써 1998년 보육시설 인가제가 모두 신고제로 완화된 이후 난립한 보육

시설과 질 관리가 되지않는 문제를 개선하기 위해 인가제로 다시 강화하고, 시설장과 보육 교사의 자격기준을 강화하였다(이순형 외, 2009:61-63).

그러나 보육(정책)이 안고 있는 문제점으로 공공성의 부족과 질관리 시스템의 미비, 다양한 보육 수요에 미치지 못하는 획일적인 보육공급 구조가 지적되었고, 이에 따라 보육정책의 발전방향은 아동중심, 보편성과 공공성의 확보, 포괄성과 통합 지향, 교직원 전문성의 강화, 참여지향적인 운영이 필요함이 논의되었다(이순형 외, 2009).

나. 2016년 이후 보육 차별 해소를 위한 정책 전개 과정 및 현황

1) 교육기회

가) 보육의 공공성 강화 - 공공보육 이용률 달성과 서비스 질 관리

국공립/사회복지법인/직장 어린이집을 포괄하는 공공보육시설 인프라는 2020년 기준 전체 어린이집 35,352개소 중 21.1%로 국공립 14.0%, 사회복지법인 3.7%, 직장 3.4%로 나타났다. 이는 2015년 11.4%에서 2018년 15.5%, 2019년 18.2%로 상승세를 유지하고 있으나, 민간/가정 어린이집이 차지하는 비중이 2020년 기준 78.8%로 여전히 보육 인프라에서 우위를 차지함을 알 수 있다.

‘이용아동 비율’로 살펴보면, 전체 보육아동 1,244,396명 중 2020년 공공보육 이용 아동 32.9%, 민간/가정 어린이집 이용 아동 68.0%로 약 1:2의 비율을 보인다. 이는 2015년 21.4%, 78.6%과 견주어 공공보육 이용률이 상승한 것을 보여준다. 연도별 국공립어린이집 신규 확충이 2018년 574개소, 2019년 654개소, 2020년 581개소로 지속되고 있다. 그러나 시도별 국공립어린이집 이용률을 살펴보면 서울 43.8%, 세종 24.1%, 부산 21.9%, 대전 10.6%, 광주 10.5%, 제주 8.8% 등 지역별 편차가 큰 편이다.

보육의 공공성 강화를 위해 2025년까지 공공보육 이용률 50% 달성을 위해 국공립어린이집을 550개소 이상 지속 확충하고 기존 신축 방식 외 매입, 공동주택 관리동 리모델링, 장기임차 등 다양한 방식의 지원이 이루어진다. 국공립어린이집 확충에 따른 질 관리방안을 병행 추진하여, 국공립어린이집 보육교직원 직무교육과정의 대상을 확대하고 신규 확충된 국공립어린이집의 질 제고 및 보육교직원(장기근속자)의 전문성을 집합교육과 컨설팅 실시를 강화하고, 또한 직장어린이집 설치 의무 이행 실태 조사 추진(~' 22.5월)과 공표를 통해 직장 어린이집 설치 의무 이행률 90% 이상 유지를 목표로 하고 있다.

2) 교육비 - 보육 및 양육지원체계

가) 영아수당/아동수당의 보편적 현금지원 확대

아동 대상의 보육 및 양육 지원 체계는 크게 서비스-현금-시간 지원으로 이루어진다. 제4차 저출산고령사회 기본계획에서는 영·유아기 교육·보육 서비스 이용에 대한 부모 바우처 방식의 보편적인 서비스 비용 지원(보육료·유아학비 지원)과 견주어, 지원 체계 전반의 균형과 원활한 자녀돌봄 및 건강한 성장발달을 위해 상대적으로 공백이 있는 시간지원과 현금 지원에 대한 보강이 이루어졌다.

문재인 정부에서는 제4차 저출산고령사회 기본계획에서 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성을 위해, 2022년 생후 12개월 이하 영아 대상의 월 10만원 영아수당과 2019년 만 7세 미만 아동 대상의 월 10만원 아동수당의 보편적 현금 지원 체계를 신규 도입하였다. 2022년에는 아동수당을 만8세 미만까지로 추가하는 대상아동 연령의 확대를 꾀했으며, 영아수당은 2022년 월 10만원에서 2025년까지 보육료 지원에 버금가는 월 30만원 수준으로 인상을 계획하고 있다. 이를 통해 영·유아기 교육 및 돌봄 서비스에 대한 이용가능성(access, affordability)과 다양한 양육 및 돌봄 방식에 대한 부모의 선택권 보장을 강화하고자 한다.

2019년 도입된 아동수당의 효과는 국가의 아동에 대한 투자 강화로 아동의 복지 증진과 향후 아동이 우수한 인적자본으로 성장하는 데에서 오는 사회경제적 혜택이 크고, 가정 양육부담 완화와 빈곤개선의 소득재분배 효과가 있다고 평가되었다. 장기적으로 아동수당과 같은 현금급여뿐 아니라, 다양한 교육-돌봄 서비스 형태와 지원을 결합할 필요가 있음이 논의되었다(보건복지부 보도자료(2021. 9. 17)).

그러나 2021년 합계출산율 0.81명, 출생아 수 약 26만 명으로 초 저출산 추세가 지속되는 가운데, 저출산 대응과 적응/완화의 정책으로서 보편적 현금지원의 확대가 얼마나 실효성이 있는지에 대한 회의적 시각과 함께, 그럼에도 불구하고 자녀 출산과 양육의 어려움을 경험하는 가구를 대상으로 서비스와 현금 및 시간 지원의 증가가 이루어져야 한다는 방향성이 지속되고 있다.

나) 육아휴직과 돌봄휴가 등 일하는 부모 대상 시간 지원의 강화

앞서 논의한 대로 영·유아 대상 보육 서비스 제공과 보육료 지원의 확대만으로는 일하는 부모들의 일·가정 양립 어려움을 해소하는 데 한계가 있으므로 선택권 보장 측면에서 자녀에 대한 부모의 돌봄 시간 지원의 확대가 이루어졌다.

문재인 정부에서는 휴식이 있는 일·생활 균형을 위해 근로자의 일·가정 양립을 위해 2017년부터 첫 3개월 육아휴직 급여를 2배 인상하고, 2018년에는 육아휴직 보너스 제도 도입 등 인센티브를 강화하며, 근로시간 단축 기간 확대를 위한 가족 휴직 제도 등 추진을 명시하였

다. 육아휴직 급여를 인상하여 육아휴직 첫 3개월 이후 급여 40 → 50%에서 부모 동시 사용 시 부모 각각 월 최대 300만원으로 인상하였으며, 배우자 출산휴가 기간을 유급 3일에서 10일로(「남녀고용평등법」 개정), 근로시간 단축 기간 확대 및 급여 인상과 가족 돌봄 휴가의 도입을 추진하였다.

부모의 돌봄권과 영아기 가정 내 양육에 대한 지원 강화의 정책 방향 하에서 아동수당 및 영아수당의 도입, 육아휴직과 근로시간 단축, 육아시간 지원의 시간 지원이 중요한 한 축으로 균형을 이루는 양육지원체계의 개선이 이루어졌다. 그러나 부모의 직종과 근로 형태 등 고용·노동 특성에 따라 시간 지원 수혜의 편차가 크고, 아버지의 육아휴직 참여가 제한되고 어머니 위주로 이용이 제한되는 성별 격차는 숙제로 남아있다.

부모 조사에서 현 정부의 자녀돌봄 시간 지원 정책 중 성과가 가장 큰(육아에 실제 도움이 되는) 정책으로 육아휴직 제도(육아휴직급여 현실화, 남성 육아휴직 인센티브 강화 등)가 49.1%로 가장 높게 나타났으며. 전문가 조사에서도 자녀 돌봄 시간지원 부문에서 가장 큰 성과를 보인 과제로 ‘육아휴직제도’가 63%의 높은 응답률을 보였다(김근진 외, 2021). 전체 육아휴직자 수는 2010년 72,769명에서 2019년 159,153명으로 2배 이상 증가하였고, 남성 육아휴직자 비율은 2010년 2.7%에서 2019년 19.9%로 7배 이상 증가하였다. 출생아 부모의 당해연도 육아휴직 사용률은 2010년 11.5%에서 2019년 21.6%로 2배 가까이 증가하였으나 남성의 경우 2019년 1.8%로 여성의 63.6%와 비교하면 여성의 1/30에도 미치지 않는 수준이다. 2019년에 300명 이상 규모 63.4%, 50~299명 13.7%, 5~49명 17.2%, 4명 이하 5.0%로 2012년과 별로 차이가 나지 않는데, 이러한 결과는 현재도 육아휴직 사용은 중소기업보다는 대기업 및 공공기관에서 사용 가능하다는 것을 보여준다. 그 밖에 ‘육아기 근로시간 단축’, ‘배우자 출산휴가’, ‘유연근무제(재택근로 및 시차출퇴근)’ 도입이 확대되고 있으나, 직종 및 종사자 규모별 편차가 큰 상황이다.(김근진 외, 2021).

다) 표준보육비용을 반영한 보육료 및 민간어린이집 교사 급여 제고

2021년 코로나19 상황에서 공공보육 이용률 35.3% 달성, 보조연장보육 및 대체 보육교사 지원 확대, 2022년 보육료 평균 단가 5.2% 인상 등(2019년 표준보육비용 대비 평균 103.0% 달성) 보육 서비스의 질 향상을 위해 조치들이 시행되었다. 보육교사 처우개선 및 보육 서비스 품질향상을 위한 적정 보육료 산정이 이뤄질 수 있도록 표준보육비용 산출이 추진되고 있으며, 이를 바탕으로 보육 서비스 질 향상을 위해 민간·가정 어린이집 보육교사의 급여를 최소 국공립 보육교사의 급여(1호봉) 수준으로 지급할 것을 권고할 예정이다. 민간어린이집의 교사 급여 수준을 모니터링함으로써, 표준보육비용의 산출과 공표, 실제 비용 반영을 연계하고자 한다.

3) 교육여건 및 교육의 질

가) 교사 인력 배치와 교사 대 아동 비율 개선

어린이집 원장과 교사를 대상으로 ‘보육서비스 질 제고’를 위해 우선적으로 필요한 사항에 대해 질문한 결과 1순위 응답에서 교사 대 아동 비율 조정’이 76.2%로 다수를 차지하였다. 유치원 원장과 교사 대상으로 놀이중심 누리과정 운영의 어려움에 대해 질문한 결과 1순위 응답에서 교사 대 유아 비율이 높음’이 54.0%로 과반을 차지하였으며, 우선 만 3세부터가 48.9%로 가장 많았고, 다음은 만 5세 43.5%로 나타났다(김근진 외, 2021).

어린이집에서는 보육서비스의 질 제고 및 교사의 전문성 강화와 휴게시간 보장 등 근로여건 개선을 위해 보조·연장·대체교사 인력의 지속적인 확대와 채용을 계획하고 있다. 이는 교사대아동 비율을 낮출 수 있는 방안이기도 하다. 2021년 보조·연장교사 6.1만 명, 대체교사 4,136명에서 2022년 보조·연장교사 6.1만 명, 대체교사 4,836명의 배치를 계획하고 있다(2022년 보육 시행계획).

코로나19를 경험하면서 소득·방역 및 온-오프라인 과정과 긴급 돌봄의 수행, 가정 내 양육 지원과 모니터링 등 과거에 비해 확장된 교사의 역할과 업무수행, 전문성의 제고, 교사의 대면-비대면 근로시간과 휴게시간의 준수가 필요함을 고려하여 추가 인력의 배치가 지속될 예정이다.

나) 보육교사 양성 학과제 도입 및 어린이집 평가 체계 개선 방안

보육 서비스의 품질 향상과 보육교사 양성의 질을 높이기 위한 방안으로 학과제 도입 방안이 마련되고, 보육교사 양성학과에 대한 인증방식(인증지표)의 타당도와 현장 적용도 검증을 통해 학과제 중심의 보육교사 양성체계 개편이 예정되어 있다. 보육교사와 유치원 교사와의 양성체계 및 자격체계 간 격차 해소를 위해 자격체계를 1·2급 중심으로 개편하는 안과, 유치원 교사와 같이 대학을 중심으로 한 신규 자격취득 과정을 활성화하고, 대학 외 보육교사교육원, 학점은행제 방식의 양성과정을 정비해나가는 계획이 논의되고 있다. 또한 재직교사에 대한 보수교육 관리를 강화하여 교사의 전문성이 유지·관리되는 체계를 만들고자 한다.

온-오프라인 지속 가능한 보육 서비스 품질 관리를 위한 어린이집 평가제도의 개편도 진행 예정으로, 어린이집 평가제도의 실효성과 신뢰도 확보를 위한 평가체계 개편방안을 ①과정 중심의 정성평가, ②어린이집 주도의 자율적 질 관리, ③통합적 품질 관리가 가능한 방안을 마련한다. 어린이집 자체 점검 프로세스의 개발과 셀프 모니터링 활성화 및 결과 환류를 통해 어린이집 자율관리 역량을 강화해나갈 계획이다.

다) 어린이집 개보수 지원 및 보육 서비스 다양화 등 부모 양육지원 확대

보육의 질 제고를 위한 방안으로 시설설비의 노후화가 진행된 어린이집의 물리적 환경 개선을 위해, 안전하고 쾌적한 환경에서 보육 서비스를 제공할 수 있도록 국·공립, 사회복지법인 등 공공성이 높은 기존 어린이집에 증개축, 개보수 등 환경 개선 지원 기능 보장비 38억원(484개소) 지원이 마련되어 있다(증개축 5개소, 개보수 200개소, 장비비 279개소).

또한 부모의 참여와 상호교류와 소통이 상시 가능한 개방형 운영체계로서 열린어린이집의 선정을 독려하고, 특히 국·공립 어린이집의 열린 어린이집화를 확대 추진한다(2021년 8,800개소(전체 25%) → 2022년 9,900개소(전체 30%)). 지역사회 내 부모교육과 상담, 장난감대여 및 시간제 보육 등 종합적 가정양육 서비스를 제공하는 육아 종합지원센터를 추가 확충하고, 부모교육 추진체계 정비와 비대면 프로그램 개발 및 전문인력(교육상담 등) 확보 등을 통해 부모 대상의 양육정보 제공과 서비스 지원을 강화하고자 한다.

부모의 선택권 제고와 가정 내 양육 지원을 위한 보육 서비스의 다양화를 위해 가정에서 가까운 보육 인프라 활용을 통한 시간제 보육 확대도 추진 예정이다. 시간제 보육 운영 현황은 보육반 수를 기준으로 2015년 237개에서 2019년 490개 반, 2020년 690개 반, 2021년 890개 반으로 증가세를 보이고 있다(한국보육진흥원, 시간제보육 현황). 그러나 어린이집 개소수에 비해 시간제 보육반 수는 부족한 상황으로, 가정양육 중인 영아에 대해 일시적·단시간 보육을 제공하는 시간제 보육의 확충이 필요하다.

2. 유아교육

가. 2016년 이전까지의 유아교육 전개 과정

2016년 이전까지 국내 유아교육에서의 차별 철폐를 위한 노력은 주로 ‘교육 서비스 접근성에 대한 향상’, ‘유치원 학비의 감소’, ‘교육 서비스의 질 향상 및 관리’를 중심으로 이루어져 왔다.³⁾ 구체적 정책 성과를 살펴보면 다음과 같다.

1) 유아교육발전 5개년 계획(2007~2011) 및 선진화를 위한 종합 발전 방안 마련

질 높은 유아교육에 대한 접근성을 확대하고 학부모의 유아 학비 경감을 주요 목적으로 하여 체계적 유아교육 발전을 도모하고자 유아교육 발전 5개년 계획과 선진화 추진 계획이 최초로 수립되었다. 이를 기반으로 이후 유아교육에서의 각종 교육 차별 철폐와 관련한 다양한 정책들이 수립되고 추진되었다.

3) 유아교육 원고는 차기주 가천대 교수가 작성하였다.

가) 장애 영·유아 대상 의무교육제도 도입(2008, 2010)

「장애인에 대한 특수교육법」(이하 특수교육법) 시행령을 제정하고(2008) 「유아교육법」을 개정하여(2010. 3. 24) 영·유아시기부터 개별 유아의 장애 유형과 정도를 고려하여 적절한 특수교육을 의무적으로 받도록 권리를 보장하였다. 더불어 특수교육대상자 의무교육 실시 시기를 정하고, 중앙 및 지방정부가 부담할 의무교육 비용의 내용(특수교육법 제 2조, 3조, 13조)과 특수학교를 통한 사회적응 및 통합교육 실시 시책 마련의 의무를 명시하였다(유아교육법 제 15조).

의무교육제도 도입과 함께 2010년 만 5세를 시작으로 2011년에는 만 4세, 2012년에는 만 3세까지 점진적으로 확대하여 무상교육이 실시되었다(베이비뉴스, 2011. 12.27).

나) 유치원평가 제도 도입(2008)

모든 유아에게 우수한 질의 유아교육 서비스를 제공하기 위해 전국 모든 유치원을 대상으로 하는 유치원 평가 제도가 도입되어, 제1주기(2009-2011) 평가에 전국 유치원 완료율이 99.8%, 제2주기(2012-2014)에는 96.3%을 나타내며 유치원평가 제도가 안정적으로 자리를 잡았다(최은영, 이진화, 오유정, 2014).

다) 누리과정 정책 시행: 만 5세 시행(2012) & 만 3·4세 확대 시행(2013)

초등학교 취학 직전 3년 동안의 유아교육을 무상(無償)으로 하는(무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정하도록 함) 「유아교육법」 제24조의 내용과 부합하여, 완전 무상교육으로 나아가기 위한 첫 걸음으로서 2012년 만 5세 대상 누리과정 학비 지원을 시작하였다(월 22만원). 이듬해 만 3·4세까지 적용 대상을 확대하여 동일한 액수(월 22만원)의 누리과정비 지원이 시작되었다.

또한, 기존 유치원과 어린이집 간 분리되어 있던 만 3~5세 대상 교육·보육과정(유치원 교육과정, 표준보육과정)을 ‘누리과정(공통과정)’으로 통일함으로써 교·보육 서비스 내용상의 격차를 줄여나가는 계기가 마련되었다.

라) 난민 가정 유아 대상 학비 지원

난민으로 인정받아 국내에 체류하는 외국인인 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다는 「난민법」(2012. 2. 10 제정) 제31조에 근거하여, 유아교육 기회 보장을 위해 누리과정 학비 지원 대상에 난민 지위를 인정받은 부부의 자녀를 포함시켰다. 기존에는 모든 외국인 자녀가 누리과정비 지원 대상에서 제외되어 있었으나 난민은 예외적으로 포함됨으로써

이를 계기로 인종, 종교, 민족, 특정 사회집단의 구성원 신분, 또는 정치적 견해에 따라 망명한 가정의 자녀가 받던 교육차별이 일부 해소되었다.

마) 유치원 운영위원회 제도 도입(2012)

모든 유아가 양질의 유아교육 서비스를 받을 수 있도록 하며 기관 운영의 투명성을 확보하기 위해 학부모가 참여하는 유치원 운영위원회 제도를 시행하였다. 국·공립유치원의 경우 부모가 운영위원회를 통해 경비 집행과 관련된 사항들을 직접적으로 심의하게 되었으며, 사립유치원의 경우는 유치원 운영 전반에 대한 자문 기능을 수행하게 되었다.

바) 방과후 과정비 지원(2013)

학부모가 부담하는 유치원 학비에 대한 부담을 경감하고자 방과후 과정에 대한 보편적 비용 지원을 시작하였다. 누리과정비 학비 지원에 더해 추가적으로 국·공립유치원의 경우 월 5만원, 사립유치원의 경우는 월 7만원을 방과후 과정비로 지원하기 시작하였다.

사) 유치원 정보공시제 도입 및 유·보 통합정보공시제도 도입(2014)

기관 운영의 투명성을 제고하고, 교육기회의 측면에서 학부모가 기관에 대한 충분한 정보를 바탕으로 자신의 자녀에게 적합한 기관을 선택할 수 있도록 보장하기 위해 ‘유치원 알리미’ 온라인 사이트를 개설하여 유치원 정보공시제도를 도입하였다. 부모의 편의를 위해 어린이집 정보공시 사이트(어린이집 알리미)와 분리 운영되던 ‘유치원 알리미’가 2014년 통합되었다.

나. 2016년 이후 유아교육 차별 해소를 위한 정책 전개 과정 및 현황

1) 교육기회

가) 국·공립 유치원 확충 및 취원을 향상

교육비가 저렴한 국·공립 유치원에 대한 학부모들의 높은 수요에도 불구하고 유아교육은 민간에 대한 의존도가 상당히 높아 2017년 기준 전체 대상 유아 중 약 75%가 사립유치원에 취원하고 있었다. 사립유치원에 대한 높은 의존도를 낮추고 국·공립 기관에 대한 균등한 교

육기회 보장을 위해 국·공립 유치원을 지속적으로 증설해왔다. 이러한 노력에 힘입어 국·공립 유치원 취원율 역시 꾸준히 향상되고 있는데, 2017년 25%이던 국·공립 취원율이 2020년 기준 약 30% 수준까지 향상되었다(2017: 25% → 2018년: 25.5% → 2019년: 28.5% → 2020년: 29.8%)(한국일보, 2021.08.13.)

나) 취약계층 유아를 유치원 입학 우선 모집 대상으로 지정

2016년 5월 유아교육 기회의 균등 보장을 위해 유치원 원아 모집의 절차와 방법 등을 각 시·도별 조례로 정할 수 있도록 「유아교육법」 제 11조 3항을 신설하였다. 이후 2017년부터 2019년에 걸쳐 각 17개 시·도별로 취약계층 유아의 유치원 입학 기회 및 권리 보장을 위해 ‘우선 모집 대상자’로 특수교육 대상자(최우선 순위), 법정 저소득층 자녀(1순위), 북한 이탈 주민 가정의 자녀(3순위), 사회적 배려 대상자·다문화 가정의 자녀 등(4순위)을 포함하는 내용의 관련 조례를 제정하였다(공립유치원 의무, 사립유치원 최소기준(%) 충족 후 원장 자율 결정).

다) 장애유아 통합교육 지원 강화를 위한 통합 유치원 및 유치원 특수학급 신증설

통합유치원은 유치원교사와 유아특수교사가 공동담임으로 모든 일과를 일반유아와 특수유아가 통합하여 운영하는 유치원으로, 유아 특수교사가 배치되지 않는 유치원의 일반학급에 비해 장애 유아에게 보다 적절한 교육적 지원을 제공할 수 있다. 따라서, 장애 유아에게 양질의 교육에 대한 기회를 보장하기 위해서는 통합유치원의 수를 확대하는 것이 중요하다. 2017년에 인천시에 유일했던 통합 단설유치원은 2020년 총 3개교, 2021년에는 경기와 충남이 추가되어 총 5개교로 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있다(교육복지정책국, 2018; 교육부, 2021a; 관계부처합동, 2021).

장애 유아의 특수교육에 대한 기회 보장을 위해 일반유치원 내 특수교사가 담당하는 특수학급의 증설도 지속적으로 이루어져 왔다. 일반유치원 내 특수학급은 2017년 전국 기준 731개에서 2021년 기준 1,086개로 증가한 것으로 나타나고 있다(교육복지정책국, 2018; 교육부, 2021a).

또한, 2011년 이후 교육기관(특수학교 및 유치원)을 이용하는 특수교육 대상 영·유아의 수도 지속적으로 증가하고 있으며(2011년: 3,723명→2015년: 5,486명→2020년: 6,975명)(김수연 외, 2021), 보육 실태조사(2015, 2018)에 따르면 장애 아동이 유치원에 취학하는 비율이 2015년 23.8%에서 2018년 37.1%로 13.3%p 증가한 것으로 나타나고 있다. 교육기관 이용 특수교육 대상 영·유아 수의 증가는 대부분 유치원 내 특수학급 재원 영·유아 수의 증가에 기인하는 것으로 나타난다. 2020년 현재 전체 특수교육대상 유아 중 유치원의 특수학급(특수교사

배치)에 배치된 유아는 59.15%(3,866명), 일반학급(전일제 통합학급, 특수교사 없음)에 배치된 유아는 26.81%(1,752명), 특수학교에 배치된 유아는 14.03%(918명)로 나타난다(김수연 외, 2021).

라) 도시 및 택지개발 시 공립유치원 설립 의무화

학부모들의 선호가 높은 국·공립유치원에 대한 균등한 교육기회를 보장하기 위해 「유아교육법」 제9조의2(유치원 설립의무)를 개정하여 지역별 유아 배치 계획을 고려하여 도시 개발, 도시 정비 및 택지 개발, 공공주택지구, 일정 비율 이상의 임대주택을 포함하는 주택단지 개발 시 초등학교 병설유치원 혹은 단설유치원 설립을 의무화하였다(2017. 12. 19).

마) 유치원 폐쇄 인가 기준 마련을 위한 「유아교육법」 시행령 개정

유아 학습권 보호의 차원에서 교육감은 유치원을 폐원하기 위해서 폐원 예정 연·월·일 및 유아지원계획의 적절성, 학부모의 의견, 기타 유아 학습권 보호와 관련한 사항을 고려하여 폐원을 인가하도록 법제화하였다(2019. 8. 6).

이상을 종합해보면 2010년대 중반 이후로 국·공립 유치원의 신·증설과 더불어 장애 유아를 포함한 취약계층 유아의 우선 선발 법제화, 유아 특수교육 제공을 위한 학급의 신·증설 등 유아교육의 기회 보장 측면에서 차별을 해소하기 위한 많은 노력과 성과가 있었다고 볼 수 있다. 그러나, 국·공립 유치원의 확충 노력에도 불구하고 여전히 거주 지역에 따라 접근 가능한 유치원의 설립 유형(국·공립 대 사립)에 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타난다. 대도시일수록 사립유치원의 유아 분담률이 상대적으로 더 높게 나타나며, 17개 시도별로도 국·공립 vs. 사립유치원 취원을 편차가 상당한 것으로 나타난다. 2020년 기준 사립유치원 취원을 전국 평균이 70.8%인데, 서울(77%), 부산(79.9%), 대구(79.6%), 인천(75.1%), 광주(79.8%), 대전(80.5%) 등의 대도시는 전국 평균을 훌쩍 웃도는 수치를 보이는 반면, 세종(2.7%), 충북(47%), 전남(46.3%) 등은 전국 평균에 훨씬 못 미치는 수치를 나타낸다(최은영, 차기주, 2021). 따라서, 누리과정 재정 지원 대상 연령 유아의 90% 이상이 유아교육기관을 이용하고 있는 현 시점에서 교육기회 상의 차별 해소를 위해서는 지역별로 존재하는 국·공립 대 사립 유치원에 대한 접근성 편차를 해소하는 것이 중요한 과제로 남아있다고 볼 수 있다.

더불어 코로나 19의 대유행 및 장기화가 교육기회 측면에서 생각해볼 거리를 던져준다. 코로나 19의 급속한 확산에 따라 2020년 유아의 안전 확보 차원에서 개학이 다섯 차례 연기되고 원격수업으로 대체되는 등의 상황이 발생하였고, 법적 연간 수업일수 충족이 문제가 되자 「유아교육법 시행령」 개정(2020. 8. 14)을 통해 감염병 발병 시 연간 법적 수업일수(180일→121일)를 조정할 수 있는 법적 근거가 신설되었다. 실제로 2020년 약 67%의 유치원

이 180일 이상의 법적 수업일수를 충족하지 못한 것으로 나타나며, 공립과 사립 간 수업일수에서의 편차도 큰 것으로 나타난다(국공립: 160~161일 vs. 사립: 약 189일)(김동훈, 김은영, 2020). 유아기의 경우 신체운동 및 감각 활동에 의존이 높은 발달 특성 상 원격수업으로 대체하는 데 한계가 있으며, 부모의 소득 수준에 따라 나타나는 초·중등 원격수업을 위한 가정 내 인프라 및 보호자의 지원상 격차(중앙일보, 2021. 2. 22) 역시 유아기라고 예외일 수 없다. 따라서, 공·사립유치원 간 나타나는 수업일수 격차를 좁히기 위한 노력과 더불어 안전한 환경에서 최적의 성장 발달을 지원하기 위한 현장교육 제공 방안 마련 및 적정 최소 수업일수 보장을 위한 노력도 중요한 과제로 남아있다 하겠다.

2) 교육비

가) 사립유치원 재원 저소득층 유아 대상 교육비 추가 지원

학비에 따른 교육 접근성의 차별을 해소하기 위해 사립유치원에 다니는 법정 저소득층 유아(기초생활수급자, 차상위계층, 한부모 가정 자녀)에 대해 2021년부터 누리과정비 이외에 월 최대 10만원의 학비를 추가적으로 지원하기 시작하였다(찾기 쉬운 생활법령 2022년 1월 19일).

더불어 2021년부터 일반 유치원에 재원하는 만 3~5세 특수교육 대상 유아에 대한 무상교육비(누리과정 및 방과후과정비 포함 공립 월 최대 216,000원, 사립 월 최대 494,000원)를 지급하기 시작하였다(찾기 쉬운 생활법령 2022년 1월 19일). 서울시의 경우 타 지역에 비해 높은 유치원 학비를 고려하여 2021년 10월부터 사립유치원에 재원하고 있는 법정 저소득층 유아에 대해 월 최대 235,000원을, 특수교육대상 유아에 대해서는 17만원을 추가적으로 지원하기 시작하였다(서울시교육청 보도자료, 2021. 9. 30).

나) 사립유치원의 회계 투명성 및 책무성 강화

사립유치원 교비 회계의 투명성은 학부모들의 학비 부담 및 교육 서비스에 대한 책무성과 직결된 사안으로, 회계 비위 방지를 위해 「사학기관 재무·회계규칙」 제15조의2(예산과목의 구분)를 개정하여 유치원 회계의 세입·세출예산과목 구분을 마련하고(2017.02.24.), 사립유치원 회계정보 시스템 도입이 추진되었다.

〈유치원 3법〉(「유아교육법」, 「사립학교법」, 「학교급식법」) 개정을 통해 사립유치원 교비회계의 교육 목적 외 사용 금지의무 및 처벌 근거가 신설되었고, 유치원의 에듀파인 사용에 대한 법적 근거를 마련하였으며, 「학교급식법」 적용 대상에 유치원이 포함되게 되었다(2020. 1. 29).

사립유치원의 공적 자금 사용에 대한 회계 투명성 및 책무성을 강화하기 위해 교육부의

유치원 공공성 강화 방안(2018.10), 사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속 조치 방안(2021.3)이 발표되고, 이후 유관 입법 추진 및 유치원에 대한 회계 감사 추진, 케이에듀파인의 점진적 현장 적용 등이 이루어져 오고 있다.

다) 사립유치원 원비 인상 시정 및 변경 명령 미이행 기관 행·재정 조치

지나친 학비 인상에 따른 교육기회 상 차별을 철폐하기 위해 「유아교육법」 제25조(유치원 원비)는 각 유치원의 유치원 원비 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하지 않도록 규정하고 있다. 2020년 1월에 「유아교육법」 제30조(시정 및 변경 명령)를 개정하여(2020. 1. 29) 제25조 위반 시 행·재정적 조치가 가능하도록 법적 근거를 마련함으로써 법적 구속력을 강화하였다.

이상의 노력을 통해 유치원 학비 지불을 위한 학부모의 부담이 경감되기는 하였으나, 여전히 유치원의 설립유형별·지역별 격차가 존재하는 것으로 나타난다. 우선 설립유형별로 살펴보면, 사립유치원 학부모가 추가적으로 부담하는 금액(만 5세 기준)이 국·공립에 비해 평균 18배, 최대 약 100배까지 더 높은 것으로 나타난다(박은혜, 전홍주, 차기주, 박신영, 김교령, 2019; 베이비뉴스, 2019. 10. 21). 특히 서울, 대구, 부산 등 대도시 위주로 높게 나타나는데, 가장 낮게 나타난 지역은 국·공립 유치원의 비율이 압도적으로 높은 세종으로 서울과 세종의 격차는 약 35.5배에 달한다(베이비뉴스, 2019. 10. 21). 따라서, 지역별로 차이가 심한 국·공립 대 사립 유치원 취원율을 점진적으로 개선함과 동시에 누리과정 지원비 외 학부모가 추가적으로 부담하는 학비 상의 격차를 좁혀나가는 것이 교육비 측면에서의 차별을 해소하기 위한 중요한 과제라 하겠다.

3) 학생 생활

가) 유치원의 안전한 급식 운영을 위한 학교급식법 개정

「학교급식법」 개정(2020. 1. 29) 및 시행령 개정안 의결(2021. 1. 26)을 통해 기존에 초·중·고교만 포함되어 있던 「학교급식법」 적용 대상에 유치원이 포함되게 되었다. 이를 통해 모든 국·공립 유치원과 원아 수가 100명 이상인 사립유치원이 급식과 관련한 엄격한 위생 관리를 받게 되었으며, 학교급식 시설과 설비를 갖춘 유치원에 영양교사 1인 이상을 배치하게 되었다(단, 원아 수 200명 미만 유치원의 경우 2개 유치원마다 영양교사 1인을 공동으로 배치할 수 있도록 함)(교육부 보도자료, 2021. 1. 26).

4) 교육내용 및 교육의 질

가) 다문화유아의 적응을 위한 다문화 정책학교 및 한국어학급 제도 도입

다문화 가정의 유아가 겪는 주요 어려움으로 언어발달 지연과 이로 인한 학습 지연, 자아 정체감 및 자신감 부족 등이 나타나고 있다(2017 유아교육 실태조사). 이에 따라 다문화유아의 언어발달을 지원하고 다문화유아에 대한 편견을 제거하기 위해 다문화 가정이 많은 지역 위주로 기관 전체 유아 및 학부모를 대상으로 다문화 교육 프로그램을 운영하는 다문화 정책학교(기존 ‘다문화 유치원’) 제도가 시범운영을 거쳐 도입되었다(2021년 현재 전국 149개원)(다문화교육정책·연구학교, 2021년 1월 19일). 또한, 다문화 유치원의 운영 우수 사례가 다문화 이해교육을 위한 교수자료로 활용할 수 있도록 일반 유치원에도 보급되었다(관계부처합동, 2021.5.12).

2021년 현재 전국에는 총 7개 유치원에서 국내 입국 초기 중도입국 유아 및 외국인 유아를 대상으로 하는 ‘한국어학급’ 제도가 도입되어 운영되고 있다. 한국어학급은 한국어와 한국문화에 대한 집중교육 프로그램을 운영하여 중도입국 유아 및 외국인 유아의 유치원 적응 및 기타 교육적 수혜에서의 장애를 제거하기 위한 특별학급을 뜻한다(다문화교육정책·연구학교, 2021년 1월 19일).

나) 공영형 사립유치원 및 매입형 유치원 점진적 확대, 부모협동형 유치원 도입

국·공립 유치원의 증설과 더불어 공적 자금의 효율적 사용을 바탕으로 양질의 유아교육 서비스를 제공하는 기관을 확대하기 위해 매입형 유치원 및 공영형·부모협동형 사립유치원 제도가 도입·추진되었다. 2020년 기준 전국에 매입형 유치원 35개, 공영형 유치원(법인 전환 사립유치원 대상) 8개, 부모협동형 유치원 2개가 운영되고 있다(박창현, 2020).

모든 유아를 위한 양질의 교육과정 제공을 위한 노력은 이상에서 언급한 다문화유아를 위한 지원제도 마련 및 부모 참여 확대 등을 통한 운영의 투명성 제고 노력 외에도 기존의 유치원 평가제도, 유치원 부모운영위원회 도입, 유치원 교원능력개발 평가의 시행과 확대 등 다양한 정책을 통해 나타났다. 하지만, 이상의 노력에도 불구하고 여전히 발달에 적합한 교육과정을 위한 개선의 여지가 상당하다고 여겨지는 것은 국내 조기 사교육 문화에 따른 놀이 중심 교육과정 실현의 어려움에 기인한다. 우리나라는 영·유아기부터 지나친 학습 강조로 놀이시간 부족과 낮은 행복지수 등이 아동의 행복할 권리를 침해하는 문제로 지적되어 왔다(홍민정, 2021). 실제로 미국, 일본, 대만, 핀란드, 한국 5개국을 대상으로 한 영·유아 사교육 실태 조사에 따르면, 이들 국가 중 한국의 영·유아가 주당 참여하는 사교육 프로그램의 개수

및 횟수가 가장 높은 것으로 나타난다(김은영 외, 2017).

교육과정 개선을 위한 본질적 과제는 유아가 즐겁고 행복할 수 있는 교육과정의 제공이라 할 수 있다. 2019 개정 누리과정은 ‘유아중심·놀이중심’을 기조로 교육과정의 대강화를 통해 지역별·학급별로 교육과정의 자율성과 유연성을 보장하는 방향으로 개정·고시되었다(교육부, 보건복지부, 2019). 유아에 대한 존중과 놀이를 통한 교육은 항상 유아교육의 핵심 사상이었으나, 이번 개정에서 이 부분이 다시 강조된 것은 유아 발달에 적합한 놀이 중심 교육 과정을 실현함에 있어 인지적 학습에 초점을 맞춘 조기교육 열풍이 장애요인 중 하나로 작용하고 있기 때문이다. 코로나 19의 확산세로 유치원은 휴원을 거듭하는 가운데 유아 대상 영어학원(일명 영어유치원)의 수는 증가한 것으로 나타나며(베이비뉴스, 2021. 8. 19), 학부모들의 상당수는 놀이 중심 교육과정이 자녀의 초등학교 부적응으로 이어지지 않을지 염려하는 것으로 나타난다(박상희, 2021). 이는 곧 놀이 중심 교육과정 운영 시 학부모들이 느낄 불만족에 대한 유치원 기관장 및 교사들의 염려로 이어지는 것으로 나타난다(김은영, 구자연, 김혜진, 차기주, 2020). 따라서, 국내 유아기 교육과정이 유아의 발달을 지원하는 최적의 교육을 제공하기 위해서는 유아의 발달적 욕구를 최대한으로 지원할 수 있도록 조기교육의 비실효성 및 놀이 중심 교육의 발달적합성(한겨레, 2021. 3. 22)에 관한 부모교육의 노력이 지속적으로 병행되어야 함을 의미한다.

5) 교육여건

가) 유치원 학급당 원아 수 및 교원 1인당 원아 수의 지속적 감소

2000년 이후 유치원 학급당 원아 수 및 교원 1인당 원아 수가 지속적으로 감소하여 교육여건이 개선되고 있음을 보여주고 있다. 학급당 원아 수의 경우 2000년 26.3명이던 것이 2015년 20명으로 감소하였고, 2020년에는 16.7명까지 감소하였다. 교원 1인당 원아 수의 경우도 2000년 19.5명이던 것이 2015년 13.4명으로, 2020년에는 11.4명으로 큰 폭으로 감소하는 추세를 나타내고 있다. 이는 물리적으로는 유아 1인당 학급 면적이 증가함을 의미하며, 동시에 교사 대 유아 수 비율의 감소에 따라 개별 유아에 대한 교사의 상호작용과 관심이 더욱 증가할 수 있음을 의미하기도 한다.

다만, 지속적 감소 추세에도 불구하고 국내 현황은 아직 OECD 상위 10개국의 학급당 유아 수 평균인 13.6명에는 미치지 못하고 있으며, 인구 감소에 따라 지역별로 학급 및 교원 1인당 평균에 격차가 상당하여 전국 평균이 아닌 지역별 편차도 고려될 필요가 있다(학급당 원아 수: 2000년 26.3명→2005년 24.2명→2010년 21.0명→2015년 20.0명→2020년 16.7명 / 교원 1인당 원아 수: 2000년 19.5명→2005년 17.5명→2010년 14.8명→2015년 13.4명→2020년 11.4명)(왕정희, 2021).

또한, 코로나 19의 장기화와 함께 등교가 재개된 후에도 거리두기 단계에 따라 기관 내

밀집도 및 유아 간 밀접 접촉을 최소화하는 방침(교육부, 2021b)에 따라 유아들은 학급 내에서 종일 마스크를 착용한 상태에서 또래와 사회적 거리두기를 하며 놀이를 함께 하거나 신체접촉을 할 수 없으며, 간식과 점심도 일정한 거리를 두고 띄어 앉아서 혼자 먹는 생활을 하였다. 코로나 19의 종식과 함께 해결될 문제이기는 하나 팬데믹이 장기화되고 있으며, 이 시기에 교사 및 유아와의 풍부한 사회정서적 상호작용 및 교감을 나누지 못한 유아들에게 추후 이를 보완하기 위한 충분한 교육적 지원이 제공되어야 할 것임을 시사한다고 볼 수 있다.

3. 초·중등교육

가. 2016년 이전까지 중등교육 전개 과정

우리나라는 유네스코가 제안한 교육상 차별금지협약 정신과 방향에 맞춰 여러 정책을 시행해오고 있다. 물론 아직까지는 협약에 비준하고 있지는 않지만, 교육의 보편적 권리를 보장하고 인간 존엄성에 비추어 차별하지 않는 평등한 교육을 실천해오고 있다.

우선 입학기회 측면에서 입학 전형과 자격에 차별을 두지 않고 수업료 지원 등을 실시하고 있다. 2016년 이전에 이미 초등학교와 중학교에 무상의무교육을 실시하고 있다. 고교 무상교육은 2016년까지 실시되지 못하였지만 교육급여 및 교육비 지원을 해왔다.

둘째 학생들의 학업 중단을 막고 교육 지속을 위해 학업중단 숙려제 등을 실시하고, 취약계층 지원을 위해 교육복지 지원 사업을 실시하였다. 사회적 소수집단의 교육 지원을 위해 다문화 학생 지원, 탈북학생 지원, 장애학생의 학습권 보장 정책 등을 시행하였다. 학업중단 숙려제는 ‘13년 시범 운영 이후로 참여 학생 수 및 참여 학생의 학업 지속률이 증가 추세를 보이고 있다. 특히 ‘15년 학업중단 숙려제 참여 학생 43,854명 중 37,935명(86.5%)의 학생들이 학업을 지속하는 높은 성과를 거두었다(교육부, 2016.12.14.).

셋째, 학교의 민주적 운영과 학생들의 인권 보장을 위해 여러 시도를 해왔다. 학교운영위원회를 통해 교원, 학부모, 지역사회 위원들이 참여하여 민주적 의사결정이 이뤄지는 체제를 마련하였다. 그리고 학생 인권 보장을 위해 각 지자체별로 학생들의 인권조례를 제정하여 학생들의 기본적 권리 보장을 위해 노력하였다.

넷째, 아동 권리 관련 법률을 제정하여 왔다. 2010년대 들어 빈곤 아동의 실태를 조사하고 계획을 수립하여 사회복지 지원 체계를 마련하기 위해 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」(2011)을 제정하였으며, 아동학대 문제에 사법적인 개입 절차를 담았던 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(2014) 등을 제정하였다(김아름 외, 2017). 교육부는 선행학습의 폐해를 막고 학교 교육과정의 정상적 운영을 위해 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」(약칭: 공교육정상화법)을 제정하였다(2014.3.11.).

나. 2016년 이후 차별 해소 정책 전개 과정 및 현황

1) 교육 기회

가) 학업중단 숙려제 등 학업지속(학업중단예방) 조치

학생들의 학업 지속을 돕기 위한 학업중단 숙려제가 12년부터 시범적으로 시작되었다. 학업중단 숙려제란 학업 중단 징후 또는 의사를 밝힌 학생에게 최소 1주 이상의 걱정 기간 동안 숙려의 기회를 부여하고 충동적인 학업 중단을 예방하기 위한 것이다. 이후 시범운영(‘12.6~’ 13.2)을 거쳐 학교 현장에 도입되었으며, 「초·중등교육법 시행령」 개정(‘14.1)으로 학교 장의 의무로써 위기 학생에게 숙려 기회를 부여하도록 시행되어왔다(교육부 보도자료, 2016.12.14.).

2016년 12월 1일 국회 본회의에서 「초·중등교육법」 개정안이 의결되었다. 이로써 학업중단 숙려제의 시행 근거를 시행령에서 법률로 상향해 학생의 학업중단 예방을 보다 적극적으로 추진할 수 있도록 하였다(교육부 보도자료, 2016.12.1.). 학업중단 숙려제에서는 학교장의 숙려제 시행 의무, 숙려 기간의 출석 인정, 교육감의 운영 기준 수립 권한 등을 법률로써 명시하게 되었다(교육부 보도자료, 2016.12.14.).

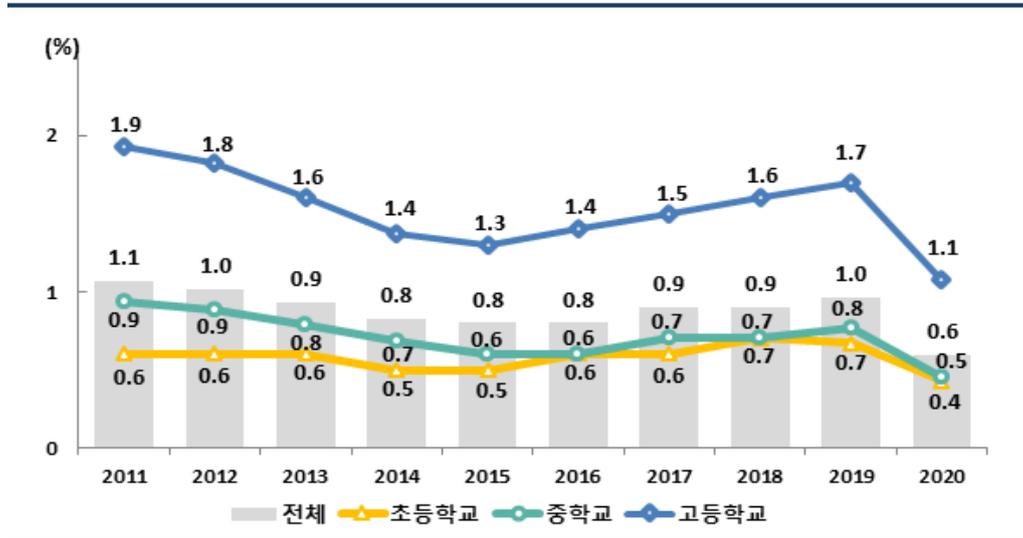
학생들의 학업 지속을 돕기 위해 정부에서는 무단결석 학생의 NEIS 학적 정보를 전산화(‘ 18.2)하고, 이를 아동학대 위험군 판별을 위한 위기아동 조기발견 시스템(‘ 18.4 개통, 보건복지부)과 연계하였다(교육부, 2018 업무보고). 또한 교육청-지자체-경찰청과의 협업을 통해 취학 전 예비소집 미참여 아동이나 무단결석·미취학 아동에 대한 소재와 안전을 확인하는 대응 체계를 갖추므로써 학생들의 학업 지속을 위해 지원하였다(교육부, 2018 업무보고).



*출처: 교육부 2018 업무 보고

[그림 III-3-1] 미취학·무단결석 학생 관리·대응 체계도

2019년 전체 학업중단 학생은 전체 52,261명에 이른다. 고등학교가 23,894명으로 가장 많고, 중학교 10,001명이며 초등학교는 18,366명이다. '19년 전체 학생 수 5,452,805명 대비 학업중단율은 1.0%이며 고등학교 1.7%, 중학교 0.8%, 초등학교 0.7% 순이다. 학업중단율 변화 그래프는 아래와 같다.



[그림 III-3-2] 학교급별 학업 중단율 변화 추이

<표 III-3-1> 학교급별 학업 중단 학생 수 변화 추이

연도	전체			초등학교			중학교			고등학교		
	학생 수	학업 중단자	학업 중단율	학생 수	학업 중단자	학업 중단율	학생 수	학업 중단자	학업 중단율	학생 수	학업 중단자	학업 중단율
'20년	5,346,874	32,027	0.6	2,693,716	11,612	0.4	1,315,846	5,976	0.5	1,337,312	14,439	1.1
'19년	5,452,805	52,261	1.0	2,747,219	18,366	0.7	1,294,559	10,001	0.8	1,411,027	23,894	1.7
'18년	5,584,249	52,539	0.9	2,711,385	17,797	0.7	1,334,288	9,764	0.7	1,538,576	24,978	1.6

*출처: 교육부(2021.8). 2021년 교육기본통계 주요 내용. 교육부.

나) 기초학력 지원 조치

기초학력은 물리적 나이만큼이나 상급학년 진학과 상급학교 입학에 교육적으로 핵심적인 사항이다. 기초학력 지원은 코로나 이후 더욱 벌어진 교육격차로 인해 중요성이 심화되었다.

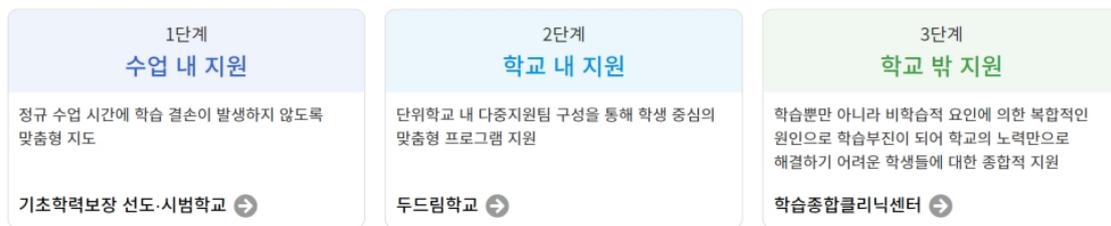
기초학력 지원 정책은 2000년대 이전부터 꾸준히 전개되어 왔다. 대표적으로 2012년부터 학습종합클리닉센터가 운영되었고, 2014년 학력향상형 창의경영학교를 모델로 ‘두드림학교’가 시행되었다. 학습종합클리닉센터는 기초학력 지원 관련 전문 인력을 구축하고 학습부진과 정서심리에 어려움을 겪는 학생을 지원하는 곳으로서, 2019년 기준 16개 시·도교육청에 125개소가 운영 중이다(기초학력향상지원사이트, 2022.2.2.). 두드림학교⁴⁾는 2014년부터

신청·공모를 통해서 대상 학교를 선정하는 방식으로 운영을 시작하였으며, 2020년 현재 일부 시도에서는 해당 지역의 모든 학교가 두드림학교 사업을 운영하고 있다(기초학력향상지원사이트, 2022.2.2.).

기초학력 보장을 위해 2016년에 「초중등교육법」 28조와 동법 시행령 54조가 개정되어 학습부진아동의 학습능력 향상을 위한 교원연수 등이 강화되었다. 이후 2017년에 새 정부가 들어서면서 “한 아이도 놓치지 않는 1:1 맞춤형 교육 실현”이라는 교육 공약이 발표되고, 협력 교사제 선도·시범학교(협력수업)가 2018년부터 운영을 시작하였다. 담임교사 외에 수업에 함께 참여하는 협력교사는 외부 강사를 선발하여 운영하고 있으며, 2019년 74개교 운영을 거쳐 2020년 약 800여 개교가 협력수업을 운영하고 있다(기초학력향상지원사이트, 2022.2.2.).

정부는 코로나 19 전후로 기초학력 부족 문제가 심각해지자, 「교육회복 종합 방안」(21.7.29)을 발표하였다. 이 방안에는 기초학력 보장을 위해 2022년까지 초·중·고 학생의 1/3이 넘는 203만 명 학생들에게, 교과 보충 특별프로그램 ‘학습도움닫기⁵⁾’ 운영 및 수강료를 전액 지원하는 내용이 담겨 있다. ‘학습도움닫기’는 현직 교원 등이 소규모 3~5명 또는 1:1 지원(약 178만 명)하고 교·사대 예비교원 튜터링(약 24만 명)을 하는 것이다. 그리고 초·중·고교생 학습·심리를 복합 지원하는 ‘두드림학교’를 6,000개교로 확대하고, 초등학교, 1수업 2교(강)사 등 협력수업 운영 학교를 2,200개교로 확대 등의 내용이 포함되어 있다. 이를 위해 특별교부금 예산(안)을 ‘21년 약 2,200억 원에서 ‘22년 3,500억 원으로 확대할 예정이다(교육부, 21.7.29.). 현재 기초학력 보장을 위한 3단계 안전망으로 1단계 수업 내 지원, 2단계 학교 내 지원, 3단계 학교 밖 지원 체제로 운영되고 있다.

기초학력 보장을 위한 3단계 안전망



[그림 III-3-3] 기초학력 보장을 위한 3단계 안전망

기초학력 보장이 사회적으로 중요성이 더 커짐에 따라 기초학력 보장을 위한 법안인 「기초학력보장법」이 2021년 제정되었다(2021.9.24. 제정, 2022.3.25. 시행). 「기초학력보장법」에 규정되어 있는 “기초학력”이란 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취

4) 두드림학교는 프로그램 중심이 아닌 학생 중심으로, 한 명의 교사가 한 명의 학생을 지원하는 것이 아닌 학교 내 구성원들이 팀을 이루어 대상 학생을 개별적으로 지원하는 것이다(기초학력향상지원사이트, 2022.2.2.)
 5) ‘교과보충 집중(학습 도움닫기) 프로그램’은 교과학습 결손이 있거나 희망하는 학생을 대상으로 3~5명 정도의 소규모 수업반을 개설하여 교사가 방과후·방학 중 학생 맞춤형으로 집중 지도하는 것이다(교육부, 21.7.29.)

기준을 충족하는 학력을 의미한다. 「기초학력보장법」에는 기초학력보장 종합(시행)계획 수립, 학습지원 대상 학생 선정 및 학습지원교육, 기초학력 진단검사 시행, 기초학력지원센터 지정 운영, 학습지원 보조인력 배치 내용이 담겨 있다.

<표 III-3-2> 기초학력 향상 지원 사업 및 제도 주요 경과

학교 단위	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ‘학력향상 중점학교’(기초학력 미달학생 밀집학교, '09~'10) 및 ‘학력 향상형 창의경영학교’(학력향상 중점학교, '11~'14) 지정·지원 ❖ 학교 내 다중지원팀 구성·운영을 위한 “두드림학교” 사업 추진('14~) ❖ 기초학력 교수·학습 모델 확산을 위한 기초학력 보장 선도·시범학교 운영('18~)
교육청 단위	<ul style="list-style-type: none"> ❖ “학습종합클리닉센터” 설치('12. 5개 교육청 → '13. 17개 교육청) ❖ 기초학력 진단-보정시스템 구축·운영 지원('12. 5개 → '15. 17개 교육청)
법령 제정·개정	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 「초·중등교육법」 제28조 및 동법 시행령 제54조 개정('16.2.3./ '16.8.2.) <ul style="list-style-type: none"> ※ 학습부진아 등의 학습능력 향상을 위한 교원 연수 의무화, 국가 및 지방자치단체의 학습부진아 등에 대한 정책에 필요한 예산 지원근거 등 신설 ❖ 「기본학력 보장법안」('21.9.24. 제정. '22.3.25. 시행)

*출처: 교육부(2019.3.28.). 행복한 출발을 위한 기초학력 지원 내실화 방안. 교육부.

기초학력 미달 비율의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우리나라의 기초학력 미달 비율은 계속 증가하고 있다. 2016년 PISA(Programme for International Student Assessment) 발표에 따르면 읽기, 수학, 과학 전 영역에서 하위 수준에 해당하는 학생의 비율이 증가하는 추세이다. 특히 OECD에서 기초 베이스라인(baseline)으로 설정한 2수준 미만의 비율이 2000년 5.7%에서 2018년 15.1%까지 약 10%이상 증대하였다.

<표 III-3-3> 우리나라 학생들의 읽기 소양 성취 수준 변화 추이

<표 2> 우리나라 학생들의 읽기 소양 성취수준 비율 추이(%)

수준	연구주기	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2006	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015	PISA 2018
6수준		-	-	-	1.0	1.6	1.9	2.3
5수준		5.7	12.2	21.7	11.9	12.6	10.8	10.8
4수준		31.1	30.8	32.7	32.9	31.0	25.5	24.6
3수준		38.8	33.5	27.2	33.0	30.8	28.9	27.6
2수준		18.6	16.8	12.5	15.4	16.4	19.3	19.6
2수준 미만		5.7	6.8	5.8	5.8	7.6	13.7	15.1

*출처: 한국교육과정평가원(조성민 외, 2019). OECD 국제 학업성취도 평가 연구: PISA 2018 결과보고서.

국제 수준 조사 결과 뿐만 아니라 국내에서 조사한 2016년 국가 수준 학업성취도 결과에서도 기초학력 미달 비율이 증가한 것으로 나타났다. 중학생의 경우 기초학력 미달 학생 비율은 국어 2.0%, 수학 4.9%, 영어 4.0%로 2015년에 비해 수학과 영어에서 비율이 증가하였다. 고등학생의 경우, 기초학력 미달 학생 비율이 국어 3.2%, 수학 5.3%, 영어 5.1%로 2015년에 비해 국어와 영어에서 증가하였다(박인용 외, 2017 재인용; 김태은 외, 2018).

<표 III-3-4> 국가수준 학업성취도 평가 중·고교생 기초학력 미달 비율(%)

- ❖ 전수평가 : ('12) 2.6% → ('13) 3.4% → ('14, '15) 3.9% → ('16) 4.1%
- ❖ 표집평가

구분	중학교 3학년			고등학교 2학년		
	국어	수학	영어	국어	수학	영어
2017	2.6 (0.17)	7.1 (0.32)	3.2 (0.22)	5.0 (0.47)	9.9 (0.70)	4.1 (0.37)
2018	4.4 (0.26)	11.1 (0.41)	5.3 (0.29)	3.4 (0.35)	10.4 (0.66)	6.2 (0.51)

※ 표집시행에 따라 '17~'18년 결과는 모집단 추정치이므로 ()에 표준오차 제시

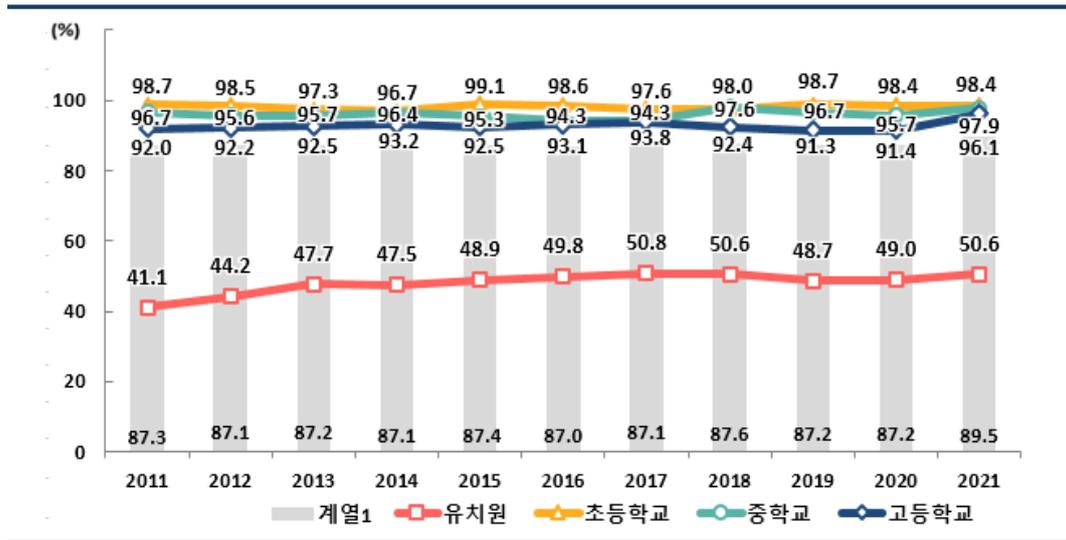
*출처: 교육부(2019.3.28.). 행복한 출발을 위한 기초학력 지원 내실화 방안. 교육부.

다) 적극적 입학 조치(고교 입학전형)와 취학을

적극적 입학 조치와 관련하여 고교 입학전형을 살펴볼 필요가 있다. 일반학교와 다른 외고, 자사고, 과학고 등의 학교에는 사회통합전형이 2010년부터 도입되어 실시되고 있다. 이들 학교에서는 일반전형 외에 사회통합전형을 운영하고 있다. 사회통합전형은 고교 입학정원의 일정 비율을 국가적으로 필요한 학생에게 배려하는 제도로, 학생의 경제적 형편을 고려한 ‘기회균등전형’ 과 다문화가정 자녀, 북한이탈주민 자녀, 장애인 자녀 등 학생 가정의 사회문화적 배경을 고려한 ‘사회다양성전형’ 으로 구분된다(백선희 외, 2015).

그러나 일반고에는 사회통합전형이 없었다. 교육부와 시·도교육청은 2018학년 고입부터 교육격차 해소를 위해 일반고와 특성화고에도 사회통합전형을 도입하였다. 비평준화 지역의 선호도 높은 일반고 및 특성화고 107교를 학교별 학생 정원의 5% 내외를 사회통합전형으로 선발하는 방식으로 시범 실시하였다(교육부, 2017.2.28.). 이 제도는 전남 등 비평준화지역의 선호도 높은 일반고 및 특성화고에서 여전히 운영되고 있다.

우리나라의 초·중·고교 입학 취학률은 상당히 높다. 초·중·고 전체 취학률은 97.7%로 전년 대비 1.7%가 상승하였다. 중학교는 97.9%, 고등학교는 96.1%로 전년 대비하여 상승하였으며, 초등학교는 전년도와 동일한 98.4%이다(교육부, 2021. 8). 취학률 변화는 아래의 그래프와 같다.



*출처: 교육부(2021.8). 2021년 교육기본통계 주요 내용, 교육부.

[그림 III-3-4] 학교급별 취학을 추이

라) 민간위탁형 공립대안학교 설립 등 교육선택권 지원

학부모는 다양한 교육기관을 원할 수 있고, 국가 차원에서 그러한 학부모의 교육선택 기회를 제공해야 한다. 국·공립학교뿐만 아니라 대안학교나 대안교육시설을 적극적으로 제공하는 것은 학부모에게 다양한 교육선택 기회를 제공하는 것이다. 대안학교와 민간위탁형 공립대안학교, 그리고 대안교육기관이 다양한 교육선택권 보장과 관련한 기관이라고 할 수 있다.

대안학교는 총 93교(21년 현재)이다. 대안교육 특성화중학교 18개(공립 5교, 사립 13교), 대안교육 특성화고등학교는 25교(공립 5교, 사립 20교), 대안학교(각종학교) 50교(공립 21교, 사립 29교)이다.

민간위탁형 공립대안학교는 학생들의 학업 복귀를 지원하고 학교 밖 학생의 학력 취득 지원 등 교육선택권 다양화를 위해 설립을 지원하였다. 민간위탁형 공립대안학교는 교육청이 대안학교를 설립하고 민간교육 전문가에 위탁하는 형태로 2016년에 처음 추진되었다. 민간위탁형 공립대안학교는 대구 1교(' 18.3), 강원 1교(' 19.3), 경남 2교(' 20.3), 전남 1교(' 20.3) 순으로 개교를 준비하였다. 이곳에서는 교육감이 인정한 학교밖 학습프로그램 학습협에 대한 학력 인정을 허용하였으며, 공통 운영 기준 마련 및 시·도별 학력심의위원회 운영 규정을 개정하였다.

그리고, 학교 밖 청소년들이 다니는 미인가 교육시설의 법적 지위를 마련하고자 「대안교육기관에 관한 법률」이 제정되었고(제정 2021. 1. 12., 시행 2022. 1. 13.), 이에 따라 교육부가 구체적 등록 준을 마련하였다(22.1.13). 법적 지위가 불안정하였던 미인가 교육시설을 대안교육기관으로 등록하도록 함으로써 교육기회를 다양화하였다. 그 동안 지방자치단체에

자율적으로 '신고'해 확인하던 대안교육기관과 학생 수 등을 교육청에 '등록'하도록 하여 초·중·고 등을 다니지 않는 학생을 파악하여 지원할 수 있을 것으로 전망된다. 대안교육기관을 등록하려면 초·중·고교별 학생 수에 따른 기준 이상 건물 면적과 시설을 확보해야 한다. 미인가 대안교육시설 이용 학생은 약 1만 5천여 명일 것으로 추산된다(이덕난, 최재은, 2021).

교육선택권 지원 관련하여 아직 충분하지 않은 면이 있다. 「교육기본법」(제6조 제2항)에서는 학교에서 특정한 종교교육을 금지하고 있음에도, 사립학교는 「사립학교법」에 별다른 규제가 없어 일부 학교에서 학생들의 의사에 반하는 의무적인 종교 행사 참여가 이뤄지고 있기도 하다(김아름 외, 2017). 협약은 아동의 자유에 관한 권리를 보장하기 위해 종교적 교육을 위한 조정이 검토되어야 한다는 요구가 있음에도 불구하고(황옥경 외, 2015), 우리나라에서는 여전히 아동의 사상·양심 및 종교의 자유를 보장하는 법률은 미비한 상황이어서 「초·중등교육법」 및 「사립학교법」 개정을 통해 아동의 종교의 자유를 보장하여 학교 내에서 아동 의견이 존중되도록 할 필요가 있다(김아름 외, 2017).

2) 교육비

가) 고교 무상교육 전면 시행

교육의 기회균등을 위해 초·중·고 무상교육 기반을 계속 확대해왔다. 고등학교 무상교육 도입을 위해 고교 무상교육 도입 기본계획을 수립('18.하)하고 법적근거 마련을 추진하였다. 19년 2학기에 고 3학년, 20년에 고2·3학년, 21년에는 고등학교 전체 학년의 무상교육을 실시하였다. 이는 고등학생 자녀 1인당 연간 약 160만원 교육비 부담 경감 효과를 거두었다. 고교무상교육 항목은 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과서비이다(교육부, 2019.10.31.). 고교무상교육의 안정적인 시행 및 재원 확보를 위한 근거를 확보하기 위하여 「초·중등교육법」과 「지방교육재정교부금법」을 개정하였다. 주요 내용은 아래와 같다.

□ 고교 무상교육 시행 단계

- 19년 2학기에 고 3학년
- 20년에 고2·3학년
- 21년에는 고등학교 전체 학년

□ 법 개정안 주요내용

- (초·중등교육법) 고등학교 무상교육 조항을 신설하여 대상학교, 지원항목, 연도별 시행 방안 등을 명시하고 국가 및 지방자치단체가 비용을 부담
 - (대상학교) 초·중등교육법상 고등학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교에서 실시하는 중등교육은 무상으로 하도록 하고,
 - (시행방안) 고교 무상교육은 2020년부터 2,3학년, 2021학년도 이후는 전 학년으로 확대

시행할 것을 규정

○(지방교육재정교부금법) 2020년부터 2024년까지 고교 무상교육 총 소요액의 47.5%를 국가가 증액교부하고 일반 지자체는 기존에 부담하던 고교 학비 지원 금액(총 소요액의 5%)을 지속 부담

*출처: 교육부 보도자료(2019.10.31.). 교육부 소관 12개 법안 국회 본회의 통과. 교육부.

나) 교육급여 및 교육비 지원

정부는 교육급여를 지속적으로 인상하여 왔다. 2017년 대비 2021년 보장 수준이 초·중·고 평균 420% 증가하여, 저소득층 가구의 교육비용 절감과 학생들의 교육 기회 확대에 이바지하였다. 21년에는 기존의 항목 중심(학용품비, 부교재비)의 지원에서 벗어나 학생 개개인이 자율적으로 활용할 수 있도록 교육활동지원비로 통합 지원하는 방식으로 변경하였다(교육부 보도자료, 2021.3.2.).

<표 III-3-5> 교육급여 보장 수준 변화

(단위 : 원)

구분	'17	'18	'19	'20	'21	'17년 대비 '21년 증가액	'17년 대비 '21년 상승률
초	41,200	116,000	203,000	206,000	286,000	244,800	594%
중	95,300	162,000	290,000	295,000	376,000	280,700	295%
고	95,300	162,000	290,000	422,200	448,000	352,700	370%

*출처: 교육부 보도자료(2021.3.2.).

교육비 대상자로 결정되면, 입학금·수업료, 학교운영지원비, 교과서비, 급식비(중식비), 방과후학교 자유수강권(연 60만 원 이내), 컴퓨터, 인터넷 통신비(연 23만 원 이내) 등을 지원 받을 수 있다(교육부, 2021.3.2.).

2021년도 교육급여와 교육비 전체 지원 예산은 약 2,800억 원이며(교육급여 1,030억 원, 교육비 1,752억 원), 교육급여 수급자 31만 명, 교육비 지원 57만 명(교육급여 중복 포함)의 학생이 최소 1종 이상의 교육비를 지원 받을 것으로 예상된다. 교육급여와 교육비 지원을 비교한 표는 아래와 같다(교육부, 2021.3.2.).

<표 III-3-6> 교육급여와 교육비

구 분	교육급여	교육비 지원
주 관	· 교육부, 시도교육청	· 시도교육청
근 거	· 국민기초생활보장법 제12조	· 초·중등교육법 제60조의4부터 제60조의10
사업성격	· 국가의 의무지출(권리성 급여)	· 시도교육청 재량적 예산사업
지원대상	· 중위소득 50% 이하 초중고 학생 (국민기초생활수급자)	· 통상 중위소득 50~80%이하 초중고 학생 (기초수급자, 법정차상위 등 포함) *시도교육청별로 다름
지원내용	· 교육활동지원비 (초) 연 28만 6천 원 (중) 연 37만 6천 원 (고) 연 44만 8천 원 · 입학금, 수업료 · 교과서비	· 입학금, 수업료, 학교운영지원비 (교육급여 수급자는 학교운영지원비만 지원) · 고교 교과서비 · 급식비 · 방과후수강권 (연 60만 원) · 교육정보화지원 등 (인터넷통신비 등 23만 원, PC지원) *시도교육청별로 다름

*출처: 교육부 보도자료(2021.3.2.). 내용 일부 수정.

국내 학생뿐만 아니라 재외국민의 교육지원도 가능하도록 법을 개정하였다. 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」을 개정하여 재외국민 저소득층에 대한 수업료 및 입학금 지원 근거 규정을 명시하였다. 재외국민 교육지원 예산의 안정적 확보와 재외국민 저소득층 학생에 대한 학비 지원 근거가 마련됨에 따라 재외한국학교 학생에 대한 국가 차원의 지원이 확대되었다(교육부, 2019.10.31.).

<재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 개정>

- 재외국민 교육지원 예산의 안정적 확보를 위한 국가의 책무 명시
- 저소득층 학생에 대하여 수업료 및 입학금 지원 근거 규정 명시
- 교과용 도서 등은 예산 범위내에서 무상 공급하되, 지원대상과 범위는 교육부장관이 정하는 것으로 명시

*출처: 교육부 보도자료(2019.10.31.). 교육부 소관 12개 법안 국회 본회의 통과. 교육부.

3) 학생 생활

가) 학생 건강권, 참여권 등 아동권리

우리나라는 1991년 11월 20일 유엔아동권리협약을 비준함에 따라 아동의 이익을 최우선으로 고려하고 아동의 모든 권리를 지킬 의무가 있다. 이행 의무가 부과되어 있지 않은 약속에 불과한 선언과 달리, 협약은 국제법규범으로서 비준한 당사국은 규정된 권리 내용을 성

실히 이행할 의무가 부여된다(김형욱, 2010). 유엔아동권리협약 관련하여 「아동복지법」 제2조(기본이념)⁶⁾과 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제1조(목적)⁷⁾에 관련된 내용이 담겨 있다. 아동 관련 계획은 다음과 같이 약 30여 개로 분석되고 있다.

○ 아동복지법에 따라 아동에 대한 포괄적인 정책수립 방향을 정하는 「아동정책 기본 계획」 외에 다양한 분야에 종합계획 존재

○ 다른 아동 관련 계획은 30여개로 분석되고 있으며,

① 아동을 대상으로 특정 정책목적(교육, 복지, 안전·보호 등)을 위한 계획,
 ② 일반이 대상이나, 아동과 밀접한 계획으로 구분 가능

① 아동 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년육성기본계획 · 보육종합대책 · 유아교육발전기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 인성교육종합계획 · 청소년보호종합대책 · 어린이안전종합대책 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교폭력 예방 대책 기본계획 · 아동학대예방 및 보호 종합대책 등
② 일반 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 저출산고령사회 기본계획 · 문화예술교육종합계획 · 국민건강증진종합계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민영양관리기본계획 · 교통안전기본계획 · 외국인정책기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 독서문화진흥기본계획 · 식품안전종합대책 등

* 출처: 보건복지부, 2020

아동·청소년의 권리 신장을 위해 여러 부처에서 다양한 계획이 2016년 이후 발표되었다. 보건복지부의 ‘아동권리헌장’ 발표, ‘아동정책기본계획’이 있으며, 여성가족부는 ‘청소년보호종합대책’이 있다. 교육부는 ‘학생건강증진기본계획’이 포함된다.

- ‘아동권리헌장’ 9개항 발표(2016.5.2)(보건복지부)
- 제1차 아동정책기본계획 발표(2015.5.), 제2차 아동정책기본계획 발표(2020.8.)(보건복지부)
- 아동학대 대책(‘16.3월) 1년, 아동학대 인식 개선 및 인프라 증가(보건복지부 등 관계부처, 2017. 3. 29.)
- 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018), 제3차 청소년보호종합대책(2019~2021) 발표(여성가족부)
- 제1차 학생건강증진기본계획(19~23년)(19.3.15)(교육부)

6) 아동복지법 제2조(기본이념)

- ① 아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다.
- ② 아동은 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다.
- ③ 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.
- ④ 아동은 아동의 권리보장과 복지증진을 위하여 이 법에 따른 보호와 지원을 받을 권리를 가진다.

7) 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제1조(목적).

이 법은 아동학대범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례와 피해아동에 대한 보호절차 및 아동학대행위자에 대한 보호처분을 규정함으로써 아동을 보호하여 아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 함을 목적으로 한다.

우선 2016년에 복지부에서는 ‘아동권리헌장’을 발표하였다. ‘아동권리헌장’은 아동이 스스로 자신의 권리를 알고 지키고, 어른도 아동의 권리를 이해하고 존중해야 한다는 약속이다(보건복지부, 2016.5.2.). 보건복지부 등 관계부처는 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정(’ 16.11월 시행)하여 신고 의무자 범위를 확대(입양기관 종사자 등 추가해 총 24개 직군)하고, 신고자 보호도 더욱 강화(신고자 불이익조치 금지 등)하여 학대 피해아동을 신속히 발견할 수 있는 사회감시망을 확충하였으며, 「초중등교육법 시행령」도 개정(’ 17.3.1 시행)하여 미취학·장기결석 아동은 더욱 촘촘히 관리할 수 있는 법적 근거도 마련했다(보건복지부 등, 2017. 3. 29.).

아동권리헌장



- 모든 아동은 독립된 인격체로 존중받고 차별받지 않아야 한다. 또한 생명을 존중받고 보호받으며 발달하고 참여할 수 있는 고유한 권리가 있다.
- 부모와 사회, 국가와 지방자치단체는 아동의 이익을 최우선적으로 고려해야 하며 다음과 같은 아동의 권리를 확인하고 실현할 책임이 있다.

- 1 아동은 생명을 존중받아야 하며 부모와 가족의 보살핌을 받을 권리가 있다.
- 2 아동은 모든 형태의 학대와 방임, 폭력과 착취로부터 보호받을 권리가 있다.
- 3 아동은 출신, 성별, 언어, 인종, 종교, 사회 경제적 배경, 학력, 장애 등의 이유로 차별받지 않을 권리가 있다.
- 4 아동은 개인적인 생활이 부당하게 공개되지 않고 보호받을 권리가 있다.
- 5 아동은 신체적, 정신적, 사회적으로 건강하게 성장하고 발달하는 데 필요한 기본적인 영양, 주거, 의료 등을 지원받을 권리가 있다.
- 6 아동은 자신이 살아가는 데 필요한 지식과 정보를 알 권리가 있다.
- 7 아동은 자유롭게 상상하고 도전하며 창의적으로 활동하고 자신의 능력과 소질에 따라 교육받을 권리가 있다.
- 8 아동은 휴식과 더불어 여가를 누리며 다양한 놀이와 오락, 문화, 예술 활동에 자유롭게 즐겁게 참여할 권리가 있다.
- 9 아동은 자신의 생각이나 느낌을 자유롭게 표현할 수 있으며, 자신에게 영향을 주는 결정에 대해 의견을 말하고 이를 존중받을 권리가 있다.

*출처: 아동권리헌장 9개항(보건복지부, 2016.5.2.).

여성가족부에서는 2016에 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018), 2019년에는 제3차 청소년 보호종합대책(2019~2021)을 발표하였다. 청소년보호종합대책은 청소년 보호법 제33조에 근거하여 청소년 유해 환경으로부터 청소년을 보호하기 위해 3년마다 수립되는 법정 종합대책으로서, 2013년부터 법적 근거에 기반하여 수립되었다(여성가족부, 2019). 2016년 2차 종합대책으로 청소년유해·음란물 차단 강화하였고(유해 매체물 심의기준강화, ‘18.3), 경마·경륜 등을 청소년 출입·고용 금지 업수로 규정(’ 18.12.)하였다. 또한 청소년의 근로 보호를 위해 청소년 근로 권익 센터를 15년부터 운영하였다. 이러한 2차 청소년종합대책 성과를 기반으로 3차 종합대책에서는 유해약물 접촉 차단에 대한 성인의 책무성 및 광고 관리 강화, 유해업소 모니터링 강화 및 자율적 청소년보호 활성화, 청소년의 폭력피해 예방 및 피해 회복지원 강화를 전략과제로 선정하여 추진하였다(여성가족부, 2019).

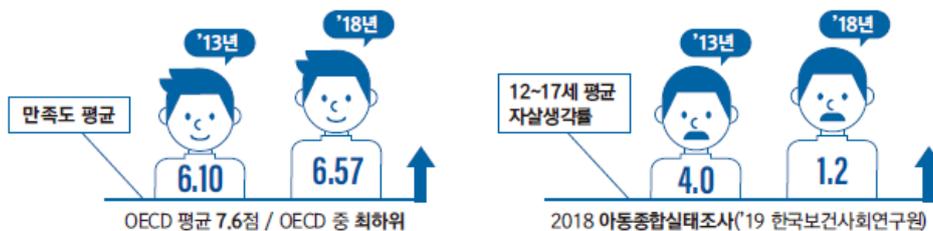
<청소년보호종합대책 추진 경과>

- '99년 인천호프집 화재사건 발생을 계기로 대통령 지시로 관계부처 합동의 청소년보호특별 대책 수립('99.12.)
- 개별적으로 시행되던 청소년보호특별대책과 청소년성매매방지대책을 '청소년보호종합대책' 으로 통합·추진('03.6.)
- 청소년 보호법에 「청소년보호종합대책」의 법적 근거 마련('11.9.15., 시행 '12.9.16.)
- 제1차, 제2차, 제3차 청소년보호종합대책 수립·시행('13~'15, '16~'18, '19~'21)

*출처: 여성가족부, 2019

보건복지부에서는 아동 종합 대책 기본계획을 5년마다 발표한다. 아동의 발달주기에 따라 직·간접적으로 고려되어야 하는 가족·보육·교육·문화·여가·체육·건강·안전·복지·산업 등 모든 영역을 포괄할 수 있도록 아동 정책 기본계획을 수립한다. 아동 종합대책 기본계획은 아동복지법 제7조에 따라 5년 단위 아동정책 목표와 기본방향, 주요 추진과제를 수립하고 중앙부처·지자체 공동으로 시행·관리하는 중기플랜이다.

제1차 아동정책기본계획은 아동 정책 전반에 대한 포괄적인 최초의 중기 계획으로써 UN 아동권리협약 관련 아동정책 조정 등 체계적 정책 틀을 제시하였다. 구체적으로는 아동 삶의 질과 행복, 아동권리 존중에 대한 사회적 가치의 지향을 명시하고 중앙·지방정부 아동 정책 수립 및 실행의 추진기반을 마련하였다. 아동수당('18.9), 아동의료비 경감('19) 등 보편적 아동정책 발전과 사회적 돌봄의 공공성 강화(온종일 돌봄, '18) 토대를 마련하였다. 그러나, 제1차 아동정책기본계획은 아동의 보편적 복지 확대 등을 위해 노력하였으나 아동의 행복수준 향상에 한계를 보였다. '19년 5월에는 '포용국가 아동대책'을 수립하여 아동권리 보장, 보호 필요아동에 대한 국가 책임 확대 등 새로운 방향을 설정하였다. 이후 보다 근본적인 아동의 행복 향상을 위해 복지, 교육, 여가·문화, 안전, 사법절차 등 정부 정책 전반에 아동 중심 관점을 반영할 필요성이 제기되었다. 따라서 '제2차 아동정책기본계획'을 통해 '아동 중심'과 '권리 주체'라는 기조가 정책 전반에 자리 잡도록 하고, 코로나19 등 재난이 아동 삶에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 모색하였다.



*출처: 보건복지부(2020)

[그림 III-3-5] 아동 종합 실태 조사 결과 변화 추이

또한 2018년에는 「아동복지법」을 개정(' 18.12.11. 일부개정, ' 19.1.1. 시행)하여 2019년부터 국가기관, 지방자치단체의 장, 공공기관 및 공공단체의 장은 아동학대의 예방을 위해 필요한 교육을 연 1회 이상(1시간 이상) 실시하도록 했다. 그리고 법 개정 내용에 의거하여 '아동권리보장원'이 설립되었다(2019.7). 아동권리보장원은 민간에 흩어져 있던 아동 관련 지원 업무를 통합하여 아동보호 서비스를 체계적으로 지원하고 요보호아동지원, 아동돌봄, 아동학대 대응 및 예방 등 아동복지 사업을 통합적으로 지원하는 역할을 한다(아동권리보장원, 2022.2.5.).

<아동정책기본계획 연혁>

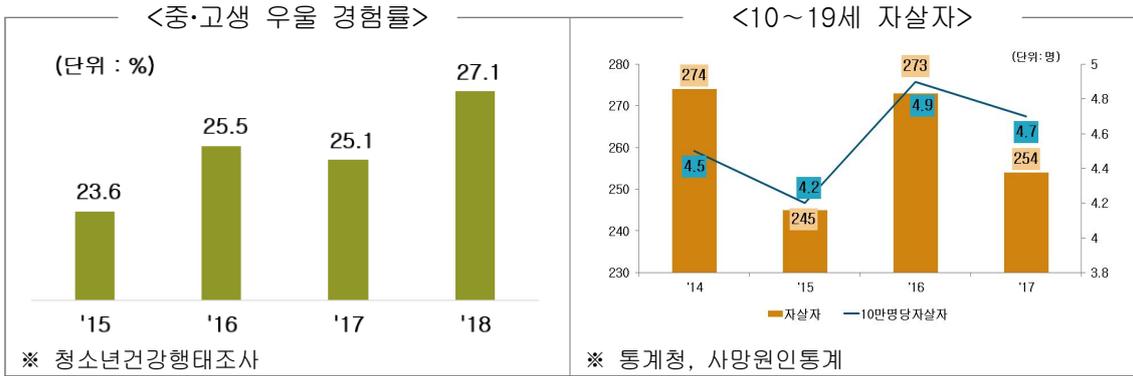
2013년 아동정책지표, 아동정책기본계획 수립 관련 연구
 2014년 아동정책기본계획 수립방향 보고(아동정책조정위원회, 2014.2.)
 2015년 제1차 아동정책기본계획 발표(2015.5.)
 2020년 제2차 아동정책기본계획 발표(2020.8.)

*출처: 보건복지부, 2020

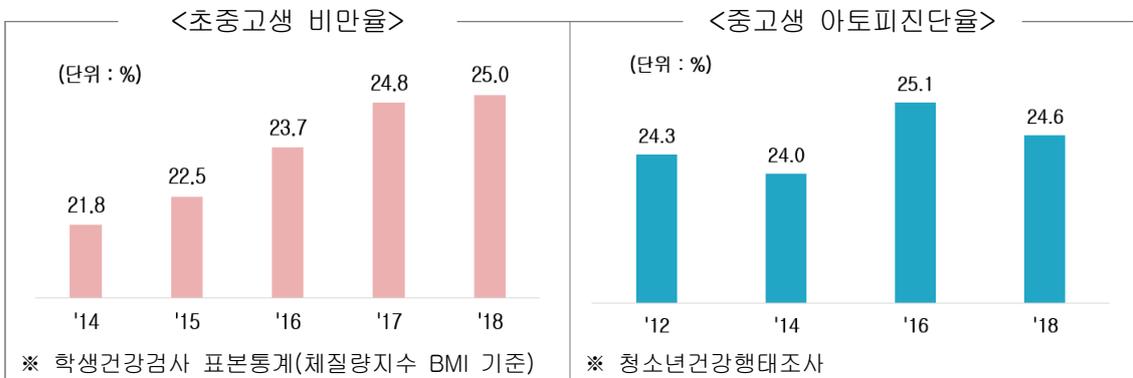
교육부는 2019년에 관계부처 합동으로 '제1차 학생건강증진 기본계획(19~23년)'을 발표하였다. 학생 건강증진 교육을 내실화하고, 학생의 건강수준을 향상시키기 위한 목적이다(교육부, 2019.3.15.). 구체적으로는 「학교건강검사규칙」 개정하여 비만학생 검사 추가하고, 학생건강체력평가 대상 확대해 나가며, 학생 체위 및 식습관 고려 「학교급식의 영양관리기준」 개정, 장애학생 건강검진 및 의료서비스 강화를 추진해나가는 것이다(교육부, 2019.3.29.).

아동의 정신건강 증진과 관련해서는 인터넷게임 중독, 자살 등의 예방과 전문적인 치료·재활 등 관련 규정은 미비한 상황이어서, 「정신건강증진법」이나 「아동복지법」에 아동의 정신건강 보장을 위한 예방, 교육, 상담, 치료 및 재활에 이르는 전체 과정을 포괄하는 내용을 규정하여 추진할 필요가 있다(김아름 외, 2017).

학생들의 정신적, 신체적 건강 상태 관련하여 추이를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 중고생 우울 경험률은 15년 23.6%에서 18년 27.1%까지 증가하였으며, 10~19세 자살자 비율도 4% 후반대를 기록하고 있다. 과중한 학업 부담, 정서적 지지기반이 약해지면서 우울감, 충동조절 장애, 자살·자해 등 정서·행동 문제는 위험 수준이라고 할 수 있다. 신체건강 관련해서는 초중고생 비만율은 계속 증대하고 있다(교육부, 2019.3.15.).



[그림 III-3-6] 중고생 우울 경험률 및 자살자 변화 추이



[그림 III-3-7] 학생 비만율 및 아토피 진단률 변화 추이

청소년의 흡연·음주율 및 담배와 주류 구매 용이성도 증가하고 있다.

- * 청소년 흡연율 : '16년 6.3% → '17년 6.4% → '18년 6.7%
- * 청소년 음주율 : '16년 15.0% → '17년 16.1% → '18년 16.9%
- * 담배구매 용이성 : '16년 71.4% → '17년 67.1% → '18년 73.9%
- * 주류구매 용이성 : '16년 72.4% → '17년 67.2% → '18년 75.4%

*출처: 보건복지부, 2018 청소년건강행태 온라인 조사, 중·고등학생 대상

청소년 근로환경 관련하여 부당처우 경험 증가, 사고 위험 노출 등 청소년 근로 여건이 악화되고 있다. 청소년 아르바이트 경험자(약 9%) 가운데 약 37.5%가 임금체불 등 부당 처우를 경험하지만, 10명 중 7명(70.9%)은 참고 계속 일을 하는 등 소극적으로 대처하고 있다 (여성가족부, 2019).

<표 III-3-7> 아르바이트 청소년 부당 처우 경험시 대처 방법

구분	아르바이트 청소년 주요부당행위 사례(%)				부당처우 경험 시 대처 방법(%)		
	근로계약서 미작성	임금체불	임금미지급	성희롱, 폭행 등	참고 계속 일함	일을 그만 둠	관련 기관에 도움 경험
'16년	59.3	13.4	15.4	9.4	65.8	21.1	1.3
'18년	61.6	16.3	15.7	13.0	70.9	20.2	1.0

* 청소년 아르바이트 경험률 : ('16)11.3% → ('18)9.0%

* 아르바이트 경험 청소년 부당처우 경험률 : ('16)30.5% → ('18)37.5%

* 출처: (여성가족부, 2019).

나) 학생인권조례

학생 인권과 관련하여 2010년 경기도를 시작으로 학생인권 조례가 제정되었다. 전라북도 는 정부의 학생인권 조례 반대 움직임에 부딪혀 난항을 겪으며 마침내 2013년 6월에 학생인 권 조례를 통과시켰다. 전북도의회는 전북도교육청이 제출한 학생인권심의위원회·인권옹호 관 설치, 정규교과 시간 외 교육활동 강요 금지, 소지품 검사 금지, 두발·복장 자유, 체벌 금지 등을 담은 전북 학생인권조례안을 의결하였다(전라북도 학생인권 조례, 2022). 서울시 학생인권 조례의 목적은 “대한민국헌법”, 「교육기본법」 제12조 및 제13조, 「초·중등교 육법」 제18조의4 및 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」에 근거하여 학생의 인권을 보장함 으로써 모든 학생의 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하며 자유롭고 행복한 삶을 이루어나 갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다”(서울특별시 학생인권 조례, 2022)라고 명시되어 있 다. 하지만 강원도 등 일부 지역에서도 아직 학생인권 조례 제정이 되고 있지 못한 상황 이다. 시·도별 학생인권 조례 제정 시기를 정리하면 다음과 같다.

·경기도 학생인권 조례

[시행 2010. 10. 5.] [경기도조례 제4085호, 2010. 10. 5., 제정]

·광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례

[시행 2012. 1. 1.] [광주광역시조례 제4017호, 2011. 10. 28., 제정]

·서울특별시 학생인권 조례

[시행 2012. 1. 26.] [서울특별시조례 제5247호, 2012. 1. 26., 제정]

·전라북도 학생인권 조례

[시행 2013. 7. 12.] [전라북도조례 제3781호, 2013. 7. 12., 제정]

·충청남도 학생인권 조례

[시행 2020. 7. 10.] [충청남도조례 제4780호, 2020. 7. 10., 제정]

·제주특별자치도교육청 학생인권 조례

[시행 2021. 1. 8.] [제주특별자치도조례 제2755호, 2021. 1. 8., 제정]

·인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례

[시행 2021. 9. 1.] [인천광역시조례 제6566호, 2021. 4.12., 제정]

다) 학교 폭력 예방 등 학생 안전

우리나라는 청소년에 대한 학교폭력 예방 대책을 꾸준히 마련하고 있다. 학생과 청소년 폭력 예방은 학생들의 생활과 안전 측면에서 중요하다. ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’ (‘학교폭력 예방법’)(2004년 제정)을 통해 학교 내외에서 학생 간에 발생한 폭행, 협박, 따돌림 등에 의한 피해를 막기 위해 노력하고 있다. 학교폭력 예방법을 지속적으로 개정·보완하고 있는데, 21년에는 피해 학생의 불안감 해소 및 2차 피해 방지를 위해 피해자와 가해자의 즉시 분리 내용을 담아 개정하였다.

관계부처 합동으로 학교 안팎 청소년 폭력 예방대책(’17.12)과 세부 계획을 수립(’18.2)하여 학교폭력 예방 프로그램인 어울림 프로그램 확대, 피·가해학생 및 위기학생에 대한 전문 상담교사 확대(’18, 614명)와 Wee센터 등 관련 지원기관 간 연계 강화하는 조치를 취하였다(교육부 업무보고, 2018). 그리고 청소년 혼숙 방지를 위한 출입자 나이 확인 의무화 및 설비 기준을 마련하였다(여성가족부 ’17.6. 시행)(여성가족부, 2019). 또한 「청소년복지지원법」(제9조, 동법시행령 제4조)에 따라 위기 상황에 빠진 청소년을 지원하는 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net)의 설치를 18년 226개 지역에서 전국 모든 지자체로 확대하였다(관계부처합동, 2018.8.30.). 하지만 여러 대책을 통해 학교 내에서의 폭력 및 성폭력 피해율은 감소한 반면, 사이버(인터넷) 공간에서의 피해율은 아래와 같이 증가하고 있는 것이 현실이다.

○ 피해장소(학교 내)

: 폭력 피해 (’16)75.7 → (’18)71.3% / 성폭력 피해 (’16)63.6 → (’18)62.8%

○ 피해 장소(사이버)

: 폭력 피해 (’16)7.7 → (’18)10.7% / 성폭력 피해 (’16)13.8 → (’18)17.1%

*출처: 여성가족부, 2018 청소년 매체이용 및 유해환경실태조사

4) 교육 내용 및 교육의 질

가) 민주시민교육

유엔의 제1차 세계인권교육프로그램 채택과 국제적인 초·중·고 정규교육과정에 인권교육 도입 권고에 따라, 우리나라는 2007년 개정 교육과정에 인권교육을 범교과 학습주제를 포함하여 통합교과적 형태로 실시하였다(이정민, 2020). 이후 2015 개정 교육과정 총론에 민주시민교육 관련하여 추구하는 인간상과 학교급별 목표에 민주시민의 자질 함양 관련 내용이 명시되었다(교육부, 2018). 그리고 범교과 학습주제 중 하나로 교과 및 창의적체험활동 등에서 민주시민교육을 실시하도록 교육과정에 명시되어 있다. 시·도교육청별로는 서울·경

기도 등에서 민주시민교육을 선택과목으로 운영하고 있다(교육부, 2018).

2017년에는 ‘민주시민교육 및 노동인권교육 활성화’가 국정과제에 포함되었으며(’17.5), 교육부에 민주시민교육과가 신설되었다(2018.1). 교육부에서는 민주시민교육 종합 계획을 발표(2018.12.) 하면서 학교 민주시민교육 강화, 민주적 학교문화 조성, 학생자치 활성화 등 학교에서의 민주시민교육 활성화와 체계화를 위해 노력하였다. 학생들의 민주시민교육 참여 관련하여 학교운영위원회의 학생위원 참여 법제화와 학생회 법제화 법안이 추진되고 있다.

민주시민교육과 노동인권 교육 관련하여 실태를 살펴보면 다음과 같다. 청소년의 노동인권 교육 경험율은 증가하였으나, 여전히 낮은 수준이다(청소년 노동인권 교육 경험률(’16)28.8% → (’18)36.1%)(여성가족부, 2018). 그리고 학교급이 높아질수록, 학년이 높을수록 입시로 인한 교육시간의 부족으로 인권교육을 제대로 경험하지 못하였다고 응답한 비율이 높았다(이정민, 2020). 특히 시설 청소년, 발달 대행 특수형태 직종 종사 청소년 등 근로 보호 사각지대 청소년에 대한 교육이 필요한 상황이다(여성가족부, 2018).

나) 성평등교육

성평등교육은 학교재량활동으로 실시되는 수준이었는데, 국가 수준 교육과정에 공식적으로 거론된 것은 2007 개정교육과정부터 시작이다(이규은 외, 2008). 그런데 2015 개정교육과정에서 범교과학습의 수를 10개로 대폭 줄이면서 양성평등교육은 범교과학습의 범주에 포함되어 있지 않다. 단, 성교육(성폭력 예방교육)이 ‘안전건강교육’의 범주로 포함되어 있는 상황이다. 아래의 2015 개정교육과정에서의 범교과학습 표를 통해 확인할 수 있다.

<표 III-3-8> 2015 개정 교육과정 범교과학습 및 의무 운영 사항

<표 3> 2015 개정교육과정에서의 범교과학습 및 의무 운영 사항

범교과학습	법령에 근거한 교육과정에 반영해야 할 시수			
	주제		시수	
안전건강교육	안전교육	생활안전	12	51
		교통안전	11	
		폭력 예방 및 신변보호	8	
		약물 및 사이버 중독 예방	10	
		재난안전	6	
		직업안전	2	
		응급처치	2	
	성교육 (성폭력 예방교육 3시간 포함-안전교육통합)		15	
	보건교육 (최소 1개 학년)		17	
	식품안전 및 영양생활교육		2	
인성교육	인성교육			
진로교육	진로교육			
민주시민교육	민주시민교육			
인권교육	장애이해교육		2	
	생명존중 (자살 예방)		4	
다문화교육	다문화교육			
통일교육	통일교육			
독도교육	독도교육			
경제금융교육	경제·금융교육			
환경지속가능발전교육	환경·지속가능발전교육			

*출처: 최윤정, 2018

교육부에서는 교육과정 외에 ‘학교 내 성희롱·성폭력 사안처리 대응 매뉴얼’을 19년에 배포하고, 20년에 개정된 매뉴얼을 다시 배포하였다(교육부, 한국여성인권진흥원, 2020). 2015 개정교육과정에 맞는 인권교육 교수학습자료인 ‘교과에서 인성교육, 인권을 만나다’를 개발하여 여기에 양성평등 교육을 포함하기도 하였다(교육부, 전남교육청, 한국교육개발원, 2018). 한국양성평등 교육진흥원에서는 젠더온 사이트를 통해 학교급별로 성평등 교육자료를 개발하여 무료로 보급하고 있다(최윤정, 2021).

성평등교육 관련한 법과 정책 추진을 살펴보면 다음과 같다. 성평등교육의 법적 근거는 「교육기본법」(1997년 제정)의 ‘남녀평등교육의 증진’ (17조 2항)과 여성가족부 소관의 「양성평등기본법」 제 36조를 통해 그 근거가 마련되어 있다. 하지만 이들 법에는 교육에서의 차별 금지, 성평등 의식 함양을 위한 교육의 실천을 강조하고 있지만 성평등교육을 활성화하는 요건이나 기준이 명시되고 있지는 않다(최윤정, 2018). 이후 학교교육의 성평등 관련 교육을 체계적으로 실시하기 위하여 「교육기본법」 개정 법안에는 양성평등교육의 범위를 성교육, 성인지교육, 성폭력예방교육을 포괄하는 개념으로 확대하였다. 그리고 교육부의 양성평등 교육 자문기구인 ‘남녀평등심의회’ 명칭을 ‘양성평등 교육심의회’로 수정하여 개정안에 포함되었다(교육기본법, 21.9.24.개정)(최윤정, 2021).

2018년에 스쿨미투 이후 교육부와 각 시·도교육청에서는 학교 내 성희롱·성폭력 사안에 대한 조치와 예방 정책을 시도하였으며 성평등 교육 역시 강화하였다(최윤정, 2021). 교육부를 비롯한 주요 8개 부처에 양성평등정책담당관을 설치 운영하여, 부처 내에 흩어졌던 성평등 관련 정책이 컨트롤 타워를 갖고 연계성 있게 추진될 기반이 마련되었다(최윤정, 2021). 2019년에 양성평등교육정책 기반 마련 위해 ‘남녀평등교육심의회’가 출범(2019.12.6.)하였다. 시·도교육청 차원에서는 2020년 서울특별시교육청을 시작으로 충북, 부산, 세종시 총 4개 시도교육청에서 성평등 교육환경 조성 관련 조례를 제정하였다(이효진, 2020). 이 조례로 해당 교육청은 성평등 교육 관련하여 매년 기본 계획을 수립하고, 교육청의 양성평등교육위원회를 설치하고 있다.

현재 성평등교육은 의무화가 되어 있지 않지만 성폭력 예방교육과 가정폭력 예방교육은 법적(성폭력방지법, 가정폭력방지법)으로 연 1회 1시간 이상 의무화가 되어 실시되고 있다. 교사 양성과정인 사범대와 교육대에서도 성평등교육은 의무화가 안되어 있는 상황이다.

성평등 교육 관련한 실태를 간략히 살펴보면, 학교 성평등교육에 대한 중·고등학생의 양성평등교육 참여율은 46.3%로 보편화되어 있지 않다(최윤정, 2018). 2016년 양성평등실태 조사에 따르면 교과과정에 이루어졌다는 응답이 49.0%, 창의적체험활동에서 받았다는 응답이 50.7%로 절반 가량의 학생들이 학교에서 양성평등교육을 받은 것으로 나타났다(최유진 외, 2016). 성평등교육을 학교급별 교육교육에서의 실시 비율로 비교해보면 초등학교 90.4%, 중학교 84.7%, 고등학교 66.8%로 학교급이 높을수록 성평등 교육 실시비율이 낮아지는 상황이다(최윤정, 2021).

다) 다문화교육

다문화교육은 2015 개정교육과정에서 범교과학습의 하나의 범주로 포함되어 운영되고 있다. 교육부는 연간 2시간 이상 교과·비교과 활동에 다문화교육 실시를 권고하고 있으며, 세계인의 날(5.20.)과 연계하여 다문화교육 주간 운영을 장려하고 있다(교육부, 2021.2.). 그 만큼 다문화 학생들의 증가에 따라 교육과정 상에서 주요하게 다루고 있다고 볼 수 있다. 「다문화가족지원법」과 동법 시행령 개정(' 17.12.)으로 다문화 이해교육 관련 연수 실시가 의무화되었다(교육부, 2021.2.)

교육부는 다문화교육 지원 계획을 17년, 19년, 22년에 연속적으로 발표하면서 다문화학생에 대한 체계적 지원을 확대해나갔다. 다문화학생을 위해 한국어교재 17종, 교과보조교재 17종, 이중언어교재 9종 등을 개발 보급하였다(교육부, 2022.2.). 다문화학생이 많이 재학하는 학교에서 다문화 교육과정 운영 모델을 개발하고 다문화교육 정책학교를 19년 643교에서 21년 713교로 확대하였다. 또한 '교직 실무'의 교수요목에 다문화사회에서의 교사 역할을 담고, 교육봉사 활동 교수요목에 '다문화학생 지도 활동'을 추가하였다(교육부, 2017.1.13.).

다문화학생의 교육권 보장을 위해 「초·중등교육법 시행령」을 개정하여 13년에는 다문화학생 학령인정의 근거를 마련하였고, 20년에는 중도입국 학생의 중학교 입학, 전학, 편입학 절차를 개선하고 학력심의 대상을 확대하였다. 다문화학생들을 위한 한국어 능력 진단보정 시스템을 개발하여 19년에 초등 3~6학년, 20년 중·고등, 21년에 초등 1~2학년으로 확대하였다.

다문화학생 관련한 현황은 다음과 같다. 다문화학생은 2016년 약 10만 명(비율 1.68%)에서, 2021년 현재 약 16만 명에 도달하여 전체 학생 대비 3.00%에 이른다(교육부, 2017, 2022). 국내 체류 외국인인 07년 107만 명에서 20년 현재 204만 명으로 두 배 가량 증가 추세를 보이고 있다(교육부, 2022.2.).

<표 III-3-9> 다문화학생 증가 추이

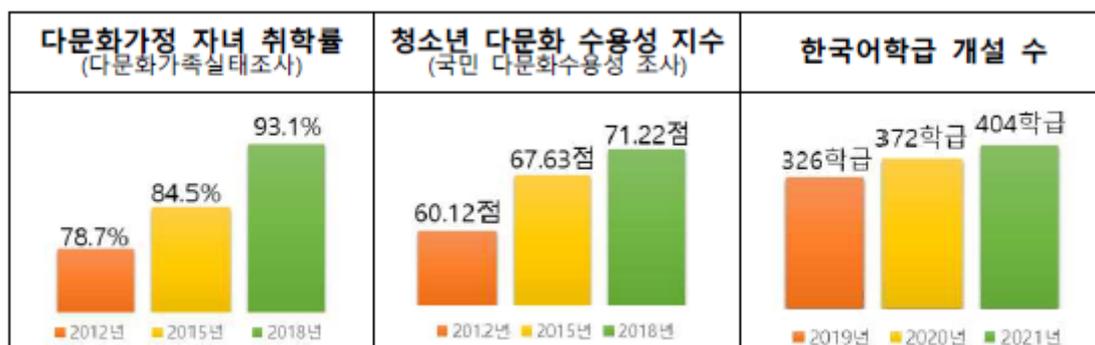
(단위 : 명)

인원수 \ 연도	2012	2016	2018	2021
다문화 학생 수(A)	46,954	99,186	122,212	160,056
전체 학생 수(B)	6,732,071	5,890,949	5,592,792	5,332,044
다문화학생 비율 (A/B*100)	0.70%	1.68%	2.19%	3.00%

*출처: 교육부, 2017, 2022

다문화가정 자녀를 대상으로 공교육 진입 절차를 안내하는 등 동등한 교육기회 보장 노력에 따라 다문화가정자녀 재학률이 12년 78.7%, 15년 84.5%, 그리고 18년 93.1%로 꾸준히 증

가하였다(교육부, 2022.2.). 반대로 다문화학생 학업 중단률은 17년 1.17%, 19년 0.95%, 그리고 20년에는 0.67%로 지속적으로 감소(교육부, 2022.2.)하여 다문화학생의 학교 재학 관련 통계 수치가 좋아지고 있다는 것을 알 수 있다. 청소년의 다문화 수용성 지수도 점차 좋아서 2012년 60.12점에서 2018년 71.22점으로 상승하였다. 그리고 한국어학급을 18년 223개에서 20년 372개, 그리고 21년에 404개로 계속 확대하였다. 다문화가정 자녀 취학률 등을 그래프로 제시하면 다음과 같다.



*출처: 교육부, 2022.2

[그림 III-3-8] 다문화가정 학생 교육 관련 통계

5) 교육 여건

가) 노후시설 개선 등 교육여건 개선

노후시설 개선과 자연재해로부터 안전한 학습 여건을 마련하기 위하여 여러 대책을 마련하였다. 우선 자연재해인 지진 발생으로 학교 피해 최소화를 위해 학교의 내진 성능을 보강하고자, 「지방교육재정교부금법」을 개정하여 재해대책수요 특별교부금을 재해예방에 사용하였으며, ‘학교시설내진설계기준’ 개정고시(’ 18.1.1 시행)와 내진보강 매뉴얼 개발(’ 18.1)을 하였다(교육부 2018 업무보고). 그리고 학교안전사고 예방 기본계획을 15년과 18년에 발표하여 지진 대비 지진위험지역은 ’ 24년까지, 그 외 지역은 ’ 29년까지 학교건물 내진보강을 완료할 계획을 발표하였다. 그리고 학생건강 보호를 위해 석면제거를 ’ 27년까지 완료할 계획이다(교육부, 2018.12.6.).

2019년에 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률안」(약칭 교육시설법)이 제정되었다(2019. 12. 3., 제정, 시행 2020. 12. 4.). 그 동안 교육시설의 안전사고가 증대하고 지진, 건물붕괴 및 외벽 마감재 탈락 등의 재난·사고와 노후학교의 증가로 교육시설환경에 대한 국민적 불안감이 고조되었다.

< 학교 안전사고 비율 변화 >

(’13)105,088건→(’14)116,527건→(’15)120,123건→(’16)116,077건→(’17)116,684건

*출처: 교육부 보도자료(2019.10.31.)

안전사고 증대와 재난 환경에 대한 불안감 증대에도 불구하고 교육시설은 고유의 법령이 없이 타 법령에 따라 관리되어 교육시설의 75.4%가 법적 안전 관리 대상에서 제외되어 사각 지대가 발생하였다. 따라서 「교육시설법」은 교육시설의 안전하고 쾌적한 교육환경 조성 및 학생의 복리 증진에 기여하려는 목적으로 제정되었다. 관련 예산은 교육청 단위로 교육 시설환경개선기금을 설치하여, 교육시설이 적합한 시기에 개선될 수 있는 안정적 재원확보를 하였다(교육부, 2019.10.31.).

「교육시설법」 제5조에 따라 교육시설에 관한 중장기 법적 계획인 ‘교육시설 기본계획(2022~2026)’이 최초로 수립되어, 교육시설 전반에 대한 정책 방향 과 전략을 모색하였다. 교육청 교육환경개선비 배분방식 개편(’ 15.) 등을 통해 시설개선 투자비를 지속 확대(’ 17.) 2.15조원 → (’ 18.) 2.73조원 → (’ 19.) 3.53조원 → (’ 20.) 3.3조원)해 나가는 내용을 발표하였다(교육부, 2021.7.).

교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률안

- 교육시설 특성에 맞는 안전관리 기준·체계 정립 및 교육시설 중·장기 종합 관리의 법적 토대 마련
- 교육시설의 ‘최소환경기준’ 마련으로 교육시설 이용자에게 필요한 최소한의 생활환경 조성 가능
- 교육시설의 ‘안전·유지관리기준’ 마련으로 구조, 화재, 환경, 재료 등 교육시설 전반에 대해 안전·유지관리 가능
- 교육시설의 ‘안전인증제’ 도입으로 교육시설에 대한 안전관리강화 및 안전사고 예방 가능
- 교육시설 내·외부의 공사장에 대한 ‘안전성평가’ 제도 도입으로 교육시설 및 시설이용자의 안전성 확보 가능
- ‘교육시설통합정보망’ 구축·운영으로 시설정보의 체계적 관리와 재정집행의 효율성제고가 가능
- 미래형 학교공간 조성, 안전의식고취, 안전인프라 구축·운영 등 교육시설의 조성 및 안전문화 진흥 강화
- ‘교육시설환경개선 기금’의 설치·운영으로 교육환경 개선과 안전증진을 위한 안정적 재원확보 가능
- ‘한국교육시설안전원’ 설립 및 ‘전문기관’ 지정으로 교육시설의 안전·유지관리 업무를 보다 전문적·체계적으로 수행 가능

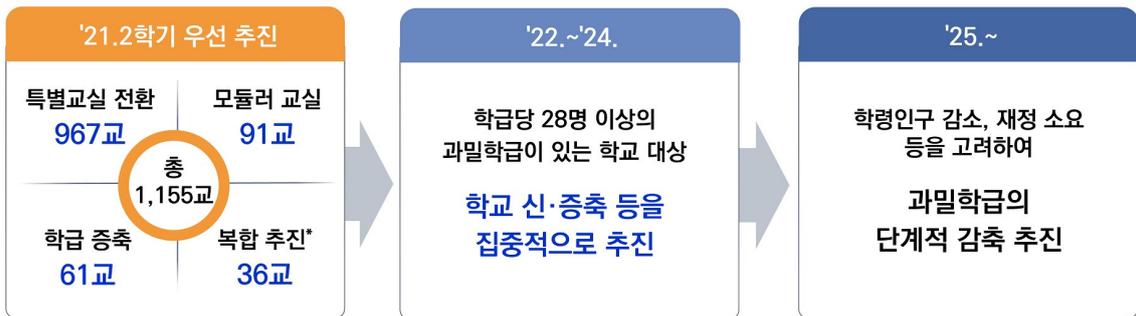
*출처: 교육부 보도자료(2019.10.31.). 교육부 소관 12개 법안 국회 본회의 통과. 교육부.

교육부는 ‘그린스마트 미래학교 종합 추진계획’을 발표하여 무선인터넷·디지털 기기로

맞춤형 개별학습 등을 실현하는 스마트교실 혁신을 추진하였다. 그린스마트 미래학교 사업은 40년 이상 경과한 학교 건물 2,835동(약 1,400개교)을 대상으로 2025년까지 총 사업비 18.5조원이 투입된다(교육부, 2021.2.3.).

<교육시설 안전 관련 계획 추진 경과>	
· ‘5개년 교육시설 기본계획*(’18.상)’	
· ‘학교안전사고 예방 3개년 기본계획**(’18.하)	
· 그린스마트 미래학교 종합 추진계획(21.8.30)	
· 한국판 뉴딜 2.0추진계획 및 1.0 추진성과(21.8.30)	

학급당 학생 수가 너무 많은 과밀학급에 대한 개선도 추진하였다. 학급당 학생 수 28명 이상인 과밀학급(상위 약 20% 수준)을 적극적으로 해소하고(~2024.), 향후 시도교육청과 적극 협력하여 단계적 감축을 추진한다(교육부, 2021.7.29.).



*출처: 교육부, 2021.7.29.

[그림 III-3-9] 과밀학급 단계적 감축 계획(안)

나) 디지털기기 등 온라인 학습 환경

교육 여건과 관련하여 정부는 디지털 교육 관련한 온라인 학습 환경 개선을 추진하였다. 주요 내용은 교육회복종합방안과 한국판 뉴딜 2.0 추진계획에 담겨 있다. 온라인 학습 환경 관련하여 정부는 초·중·고 일반교실 등 31만실에 기가급 무선망(Wi-fi)을 구축하였으며 교원 노후 PC와 노트북 등 25.5만대를 교체하였다. 아울러, 전 국민 누구나 쉽게 인공지능(AI) 교육을 받을 수 있는 비대면 AI교육 콘텐츠를 제작·활용 추진하였다(관계부처합동, 21.7.14.).

4. 중등직업교육

‘직업교육’은 시대에 따라 그 내용과 방법을 달리하며 발전해왔지만, 그 본질은 개인이

특정 직업을 얻기 위해 필요한 지식, 기술, 태도 등을 습득하는 과정에 해당한다. 본고에서는 중등교육단계에서 직업교육이 중점적으로 이루어지는 직업계고등학교 학생의 교육 받을 권리를 위한 노력을 살펴보고자 한다.⁸⁾

가. 우리나라 직업계고등학교

우리나라 고등학교는 일반고등학교, 특수목적고등학교, 특성화고등학교, 자율고등학교로 구분된다. 이 중 직업교육을 주된 교육내용으로 삼는 직업계고로는 ‘특성화고등학교’와 특수목적고등학교로 분류된 ‘산업수요 맞춤형 고등학교(마이스터고)’가 해당된다. 큰 범주에서 특성화고등학교와 마이스터고는 고등학교 교육 이후 대학 진학보다는 취업으로 이어질 수 있도록 중등단계의 직업교육을 실시한다는 측면에서는 동일하지만, 다소 상이한 발전 과정을 거쳐 왔다.

1) 특성화고등학교의 발전 과정

특성화고등학교는 “소질과 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정 분야의 인재 양성을 목적으로 하는 교육 또는 자연현장실습 등 체험 위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교(「초중등교육법시행령」 제76조의 3, 제91조제1항)”이다. 본래 특성화고등학교는 직업교육과 대안교육 분야로 나뉜다. 그러나 대다수의 특성화고등학교가 직업교육의 성격을 지니기 때문에, 특성화고등학교라고 하면 일반적으로 직업전문 인재 양성을 위한 고등학교로서의 의미를 가진다.

우리나라 실업계고는 특성화고의 모체로, 중등단계 직업교육을 이끌어 온 교육기관이다. 1950년대 농업 및 수공업의 발전, 1960년대에서 1980년대에 이르는 산업의 비약적 발전과 함께 성장한 실업계고는 산업에서 필요한 기술과 인력을 공급해왔다. 공업화를 중심으로 한 경제개발이 본격화되며 실업계고는 기능 인력 배출의 핵심 역할을 수행한 것이다. 1963년 실업교육 진흥책을 발표하며 실업고 학생들의 교육환경 개선을 추진하였다. 1970년대 중화학 공업이 우리나라 중심 산업으로 자리 잡으며, 산업으로 공급되는 인력이 수요를 따라가지 못하는 문제가 발생하자, 실업고 정원을 대폭 증가하기에 이르렀다(김영화·박인중, 1990: 77). 산업 현장에서 기능 인력이 부족한 현상은 1980년대 중반까지 이어졌다.

1990년대 들어서며 실업계 고등학교는 교육계에서는 고등교육의 팽창, 학생 수 감소, 대학 교육에 대한 수요 증가로 인한 대학 진학률 증가, 산업계에서는 학력에 따른 임금 격차, 일자리 환경의 차이 등의 급격한 환경적 변화에 노출되었다. 이러한 변화로 실업계 고등학교는 입학생 미달, 중도 탈락생의 증가, 대학 진학에 대한 수요 증가의 문제를 직면하게 되고,

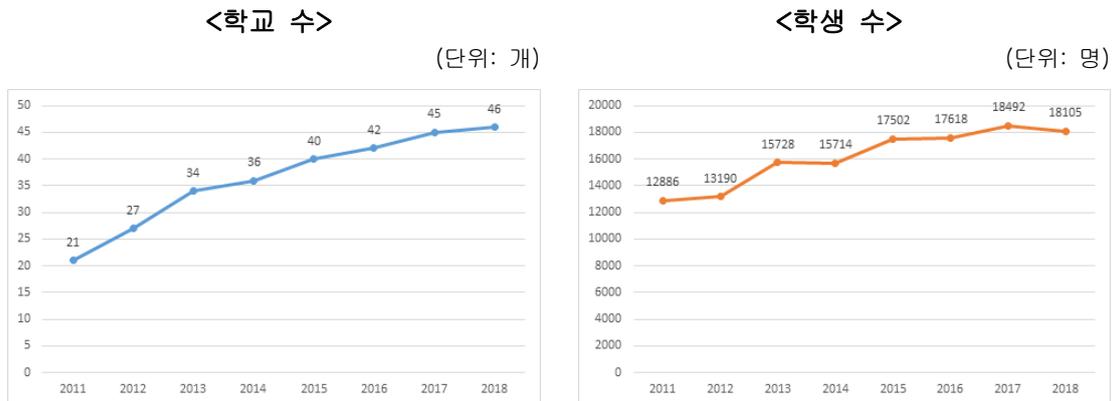
8) 중등직업교육 원고는 한국교육개발원 우선영 연구위원이 작성하였다.

중등단계 직업교육기관으로서의 정체성에 문제가 제기되기 시작했다. 이러한 문제를 극복하고자 1996년 「신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(II)」, 「2001년 실업교육 육성 방안」, 「2005년 직업교육체제 혁신방안」 등을 발표하며, 고교단계 직업교육 내실화를 위한 노력을 이어갔다.

실업계 고등학교는 2007년 전문계 고등학교를 거쳐, 2010년 특성화 고등학교라는 명칭을 얻었고, 정부는 특성화 고등학교 교육의 중심을 대학 진학이 아닌 취업으로 옮기기 위해 다양한 정책을 시도했다. 2010년 발표한 「고교 직업교육 선진화 방안」은 선취업 후진학을 통해 실업계 고등학교 졸업생의 취업을 강조하였다. 박근혜 정부 이후에도 실업계 고등학교의 전문화 기조는 유지되어, 국가직무능력표준(National Competency Standards: NCS) 기반 고등학교 직업교육과정의 개발(국정과제 70-3)과 적용을 추진하였다. NCS 기반 교육과정은 2018년부터 모든 특성화고등학교 교육과정에 도입되었다.

2) 마이스터고등학교의 발전 과정

마이스터고등학교는 “산업계 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 고등학교(산업수요 맞춤형 고등학교)(초중등교육법시행령 제76조의3, 제91조제10항)”을 의미한다. 마이스터고등학교는 「2008년 한국형 마이스터고 육성기본계획(2008. 7)」을 통해 발표되고 추진 과정이 구체화되었다. 이 발표안은 2009년까지 30개의 마이스터고 개교를 목표로 시설 설비 등의 기반 조성에 750억 원을 지원하고, 2010~2013년까지 교육과정 운영 지원에 540억 원을 투자할 계획임을 밝히고 있다(교육부, 2008). 이러한 계획에 따라 2008년 9개교, 2009년 12개교가 마이스터고로 지정되었고, 총 21개교가 2010학년도부터 마이스터고로 개교하여 신입생을 모집하였다.



[그림 III-4-1] 마이스터고 학교 수와 학생 수(2011-2018)

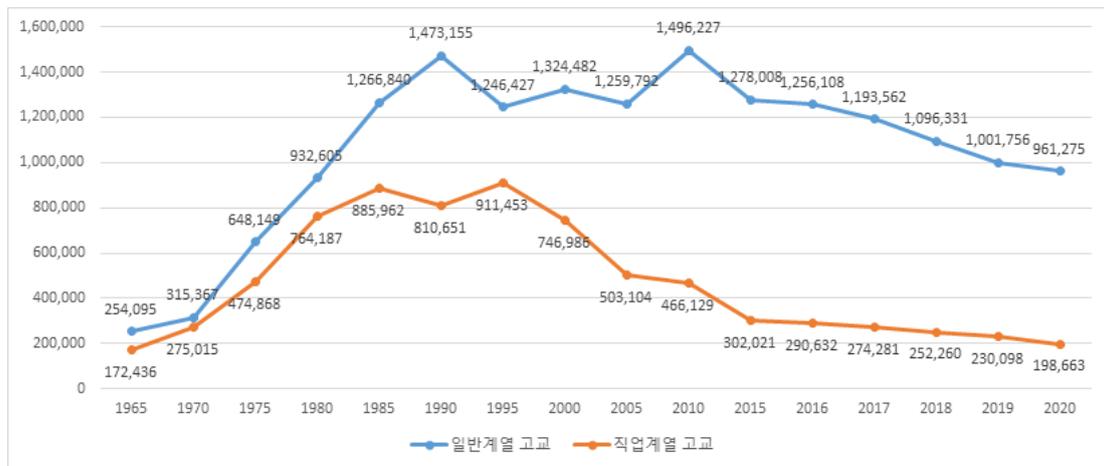
*자료: 한국교육개발원 교육기본통계: 박근영(2018)을 재구성함.

주) 자료 기준일은 각 년도 4월 1일 기준이고, 경남 공군항공고등학교를 제외한 수치임.

나. 2016년 이후 직업계고 차별 해소를 위한 정책 전개 과정 및 현황

1) 교육기회

인구 감소로 인한 학생 수 감소 현상은 일반계열과 직업계열 고등학교에서 동일하게 나타나지만, 그 정도는 직업계열 고등학교에서 심화된 양상을 보인다. 학생 수 변화를 구체적으로 살펴보면, 일반계열 고등학교 학생 수는 1960년 대비 1990년까지 약 6배가량 증가한 것을 알 수 있다. 동일한 기간 동안 직업계열 학생 수는 5배 정도 증가했다. 이 시기는 실업계고로 대표되는 직업계 고등학교가 사회에서 필요로 하는 산업 인력 배출의 역할을 하는 시기인데, 학생 수의 성장은 일반계열에 미치지 못한 것이다. 1990년 이후 학생 수는 감소 추세를 유지해, 2020년 학생 수는 34.7% 감소해 961,275명으로 나타났다. 동 시대 직업계열 고등학생 수는 810,651명에서 198,663명으로 75.5%가 감소해, 일반계열에 비해 학생 수 감소가 더욱 빠르게 진행된 것을 확인할 수 있다.



[그림 III-4-2] 고등학교 학생 수(1965-2020)

*자료: 교육통계서비스

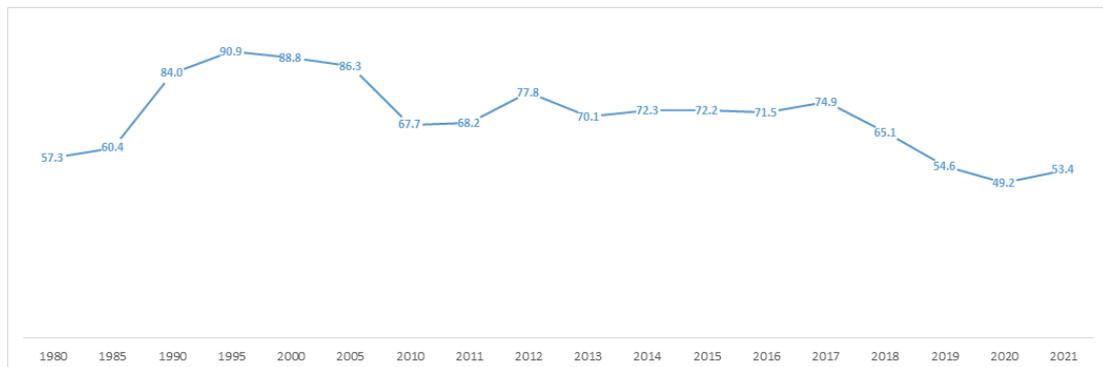
주) 1965년~2005년 일반계열 고교는 일반계고, 직업계열 고교는 전문계고를 의미하고, 2010년 이후 일반계열 고교는 일반고, 직업계열 고교는 특성화고를 의미함.

신입생 충원의 문제는 직업계고등학교, 특히 특성화고등학교가 고질적으로 겪고 있는 심각한 문제에 해당한다. 2021년 3월 기준, 서울 지역 특성화고 70개 중 49개의 학교에서 신입생을 채우지 못했다. 2015년에는 70개 특성화고 중 2개 학교에서 신입생을 충원하지 못했으나, 6년 만에 그 수가 20배 이상 증가한 것이다. 학생 수를 기준으로 하면, 총 모집 인원 1만2816명 중 1만751명(83.9%)이 실제로 입학했다(동아일보, 2021-03-22). 이러한 경향은 다른

지역에서도 정도의 차이는 있지만 동일하게 나타나고 있다. 신입생 충원뿐만 아니라 진로 변경 전입학제도를 통해 특성화고에서 일반고로 진로를 변경하는 학생 수도 매년 2000명 안팎으로 나타나(교육부, 2020), 입학 후 특성화고 학생의 유출 또한 문제로 지적되고 있다.

직업계 고등학교에 대한 인식을 개선하기 위한 다양한 노력을 기울였는데, 2010년 이후 유지된 기조는 고졸 취업을 장려하고, 취업 후의 대학 진학 기회를 확대한 것이다(교육부, 2010). 이러한 사회적 분위기에 힘입어 특성화고 졸업생의 취업률은 2010년 이후로 증가하는 움직임을 나타냈다. 직업계고 졸업자의 취업률 증가는 고졸자의 노동시장에서의 진로를 보장한다는 측면에서는 긍정적인 평가를 받지만, 이러한 양적 성장 이면에는 고졸 취업자의 처우나 근로여건과 같은 취업의 질적 측면에 대한 문제가 해결되지 못하고 지속적으로 사회적 이슈가 되었다.

문재인 정권에서도 직업교육 및 고졸취업자에 대한 지원을 국정과제(51-3, 52-3)에 포함하여, 고졸 취업을 장려하는 분위기를 이어갔다. 그러나 2017년 이후로 특성화고 졸업생의 취업률이 다시 감소하며([그림 III-4-3] 참고), 「2019 고졸취업 활성화 방안」, 「2020 직업계고 지원 및 취업 활성화 방안」 등 고졸 취업 지원 정책을 추진해왔다. 고교 단계 일학습병행제인 산학일체형 도제학교 또한 같은 맥락에서의 움직임이라 볼 수 있다.



[그림 III-4-3] 특성화고 졸업생 취업률(1980-2021)

*자료: 교육부·한국교육개발원(2019); 교육부(2021a)

주 1: 1980년~2010년은 전문계고, 2011년 이후는 특성화고 취업률임.

2: 취업률=취업자/[졸업자-(진학자+입대자+제외인정자)] x100

선취업 후진학 제도는 고졸 취업자에게 대학 기회를 주며, 직업계고에 대한 관심을 높이고, 입학유인하는 것을 목표로 한다. 산업체에서 3년 이상 근무한 특성화고 졸업생을 위한 대학 입학 전형으로, 다른 전형보다 대학 입학 경쟁률 측면에서는 유리한 제도이다. 그러나 직업교육을 받고 입사한 고졸 취업자는 일과 학습을 병행함에 있어 자신의 정체성을 근로자와 학생 중 근로자에 두기 때문에(우선영, 2017), 일정이 겹치거나 제한된 시간의 문제로 일과 학습 중 하나를 선택해야하는 순간에는 일을 선택하게 된다. 따라서 고졸 취업자가 일

과 학습을 병행하기 위해서는 개인의 노력만으로 극복하기 어려운 현실적인 어려움을 지원하기 위한 정책적 인식 제고가 필요할 것이다.

직업계고를 위한 다양한 정책을 중심으로 지역 내 관심을 높이고자 다양한 경로로 정책 홍보를 하며 인식 제고를 추진하고 있다. 정보 공유의 일환으로 특성화고·마이스터고 포털사이트인 하이파이브⁹⁾를 구축하여 운영하고 있다(교육부, 2019a). 직업계고등학교 진학 희망자, 재학생, 취업 준비 및 선취업 후진학을 계획 중인 학생을 위해 학교별 정보, 중등직업교육 지원 제도, 취업 및 진로, 후학습 등의 정보를 제공하고 있다. 시도교육청에서도 블로그, SNS, 홈페이지 등을 통해 지역 내 학부모, 학생들에게 직업계고등학교 홍보를 하고 있다.

2) 교육비

가) 교육재정

직업계고 재정지원 확대는 문재인 정부의 국정과제(52-3)에 포함되어, 직업교육에 대한 국가책임 강화 측면에서 추진되고 있는 사안이다. 이로써 마이스터고와 특성화고등학교 교육재정 확충을 위한 다양한 방안이 제시되고, 다각적 노력이 진행되었다.

이광호(2015)는 2011년~2015년까지 시도교육청의 직업교육 관련 예산¹⁰⁾ 변동 추이를 분석하였다. 분석 결과, 지방교육재정교부금 총액이 계속 증가하였음에도 불구하고 시도교육청의 직업교육 관련 예산이 2012년 이후 계속 감소하고 있음을 보고하였다. 이러한 경향의 원인으로 시도교육감의 직업교육에 대한 관심 및 의지의 부족, 보편적 복지사업의 확대로 인한 예산 소요 증가 등을 꼽고 있다(이광호, 2015: 최동선, 김남희, 정지운(2020)에서 재인용).

최동선 외(2020)는 특성화고와 마이스터고의 재정구조를 분석하고자 학교회계 자료를 활용하여 2015~2019회계연도의 세입·세출 현황을 분석하였다. 그 결과, 2019 회계연도 특성화고와 마이스터고의 전체 재정규모는 학교회계(교비회계) 세입 결산액 기준으로 국립학교 303억 원, 공립학교 1조 2,213억 원, 사립학교 1조 9,496억 원으로 나타났다. 세출 결산액 기준으로는 국립학교 280억 원, 공립학교 1조 1,146억 원, 사립학교 1조 850,5억 원이다. 최근 5년간 재정 증가율은 세입 결산액 기준으로 할 때 국립학교 5.0%, 공립학교 8.1%, 사립학교 5.7%, 세출 결산액 기준으로는 국립학교 5.5%, 공립학교 7.6%, 사립학교 4.9%로 나타났다.

9) 하이파이브(HIFIVE) 웹사이트 www.hifive.go.kr

10) 특성화고 운영 경비와 직업교육 지원경비를 포함하고, 특성화고 장학금 예산은 제외함.

<표 III-4-1> 특성화고·마이스터고 세입·세출 결산 규모(2019회계연도)

(단위: 백만 원, %)

구분		국립		공립		사립	
		세입결산	세출결산	세입결산	세출결산	세입결산	세출결산
전체 직업계고	결산액	30,305	28,036	1,221,310	1,114,605	1,949,632	1,850,554
	2015-2019 평균 증감률	5.0	5.5	8.1	7.6	5.7	4.9
마이스터고	결산액	30,305	28,036	183,929	167,351	66,790	64,871
	2015-2019 평균 증감률	5.0	5.5	14.7	13.6	7.1	7.3
특성화고	결산액	-	-	1,037,381	947,254	1,882,842	1,785,683
	2015-2019 평균 증감률			7.1	6.7	5.6	4.8

*자료: 최동선 외(2020: 120)를 재구성함.

주: 1) 학교회계(교비회계) 결산 기준임.

2) 증감률(%)=[(당해연도 결산액-전년도 결산액)/(전년도 결산액)]*100

3) 한국교육개발원 교육통계 특성화고·마이스터고 학교회계 예·결산서 데이터베이스에서 추출한 자료를 재가공한 결과임.

나) 장학금

특성화고에 입학하는 학생들의 사회·경제적 배경은 다른 계열의 고등학생들보다 낮은 편이다(배상훈, 김효선, 김국군, 2011; 이현철, 김경식, 2012). 경제적 지원을 통한 특성화고 입학 장려를 목적으로 정부는 2011년부터 ‘특성화고 장학금’을 시행하여, 일반고에 비해 상대적으로 사회·경제적 배경이 열악한 특성화고 학생 전원에게 입학금과 수업료를 지원하였다. 초기에는 국비와 지방비 5:5의 비율로 지원했고, 점차 지방의 부담 비율이 높아지는 형태로 재원을 마련하였다¹¹⁾(교육부, 2014). 이로 인해 특성화고 학생들이 학교에 납입해야 하는 입학금과 수업료를 전액 지원받게 되었다.

2021학년도 고교 무상교육이 전면 추진되며, 특성화고등학교와 마이스터고는 기존에 지원받던 입학금, 수업료 외에 학교운영지원비, 교과서비 등에서도 부가적인 지원을 받게 되었다. 이는 모든 고교에 무상교육이 적용되며, 시·도교육청이 기존에 입학금과 수업료 지원을 목적으로 특성화고 장학금 지원 사업에 대응자금으로 사용했던 재원을 기숙사비, 식사비, 교통비 등의 학부모부담 경비에 대한 지원에 활용할 수 있게 되었기 때문이다(주간교육신문, 2019-12-27; 연합뉴스, 2021-01-11).

이와 더불어 다양한 형태로 직업계고 학생들의 취업 장려와 후진학을 지원하기 위한 장학금 제도가 운영 중이다. 대부분 정부 부처 연계형 직업계고 사업의 일환으로 지급되는 장학금으로, 학생의 취업을 조건으로 학생에게 직접 제공되는 장학금이다. 후진학 장학금은 고졸 취업자 중 대학 진학자에게 지급되는 장학금으로, 이 또한 취업의 상태를 유지해야 한다는 조건을 가지고 있다.

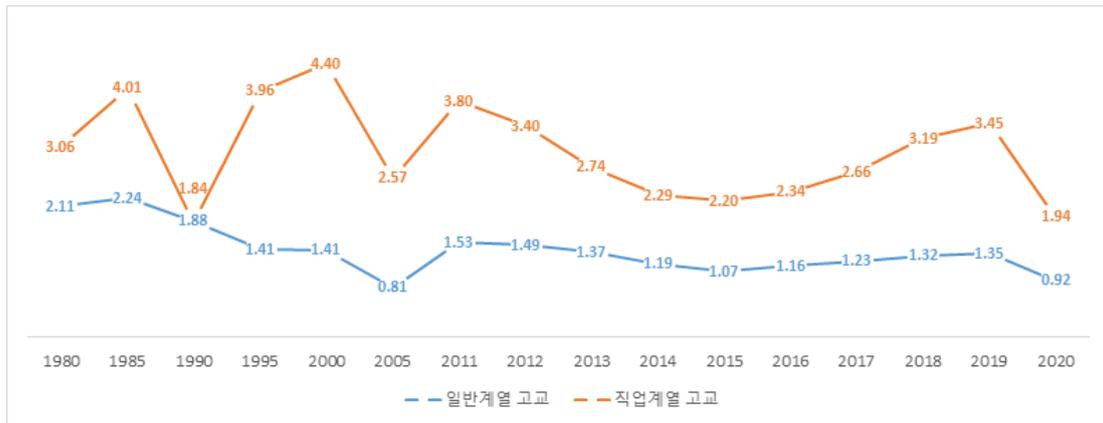
11) 특성화고 장학금 근거 법령은 교육기본법 제28조(장학제도 등), 직업교육훈련 촉진법 제3조(국가 등의 책무), 산학협력법 제23조(장학금의 지급), 장학금규정(대통령령) 등이 있음.

<표 III-4-2> 직업계고 학생들을 위한 장학금 제도

구분		대상	장학금 및 요건	담당 기관
고졸 취업	현장실습 지원금	직업계고 3학년 학생 중 산업체 채용약정형 현장실습 참여자	1인당 일 3만원(최대 60일, 180만원)	한국장학재단
	고교 취업연계 장려금	중소·중견기업 취업하는 직업계고교 3학년 학생	1인당 500만원 지급, 1년은 의무 재직	한국장학재단
	청년내일채움공제	5인 이상의 중소·중견기업에 취업한 청년	2년간 300만원을 적립하면, 정부가 600만원, 기업이 300만원을 공동 적립하여 만기 시 1,200만원의 목돈 마련	고용노동부
후진 학	고졸 후(後) 학습자(희망사다리 II유형) 장학금	2년 이상 재직자 중 중소·중견 기업에 재직 중인 고졸 후학습자(단, 대기업, 비영리기관 재직자 50%까지 지원)	장학금 수혜학기 * 4개월 동안 중소·중견기업 의무 재직	한국장학재단

3) 학생 생활

특성화고 학생들은 자신의 진로에 대한 탐색과 설계가 부족한 상태에서 가정 형편이(배상훈, 김효선, 김국균, 2011)나 성적(민상기, 나승일, 2007; 민인식, 2010)에 따라 입학한 학생들이 많다. 특성화고 진학생은 중학교 졸업이라는 이른 나이에 전공을 선택한다. 전공과 적성·소질이 맞지 않는 경우, 학과, 교과수업, 취업지도 및 진로 지도 등 전반적인 학교생활에 대한 만족도가 떨어진다(안재영, 2019). 고등학교 진학 후 교육 내용이 흥미나 적성에 맞지 않거나, 희망하지 않았던 고등학교로 진학한 경우, 관심 및 흥미 저하, 학습 동기 상실 등으로 학교에 대한 만족감이 떨어지고, 이는 학업 중단으로 이어질 수 있다. 실증 자료를 살펴본 결과, 특성화고 학생들의 학업 중단율은 일반계 학생들보다 일관되게 높게 나타남을 알 수 있다([그림 III-4-4] 참고).



[그림 III-4-4] 고교 유형에 따른 중도탈락률(1980-2020)

*자료: 교육부·한국교육개발원(2021a).

주) 1980년~2005년 일반계열 고교는 일반계고, 직업계열 고교는 전문계고를 의미하고, 2011년 이후 일반계열 고교는 일반고, 직업계열 고교는 특성화고를 의미함.

특성화고 학업중단 학생 현황을 보면, 2021년 특성화고 학업 중단자는 4,121명이었다. 이중 자퇴가 3,951명(95.9%)으로 다수를 차지했는데, 세부 구분을 살펴보면, ‘기타’ 항목을 제외하면, ‘학업’에 의한 자퇴가 753명(18.3%)으로 가장 많은 것으로 나타났다. 이와 관련하여, 일반적으로 특성화고 입학생의 학업 성취도가 낮은 편인데, 고교 단계에서 그 차이를 극복하지 못하고 노동시장으로 진출하거나 대학으로 진학할 수 있다는 점에서 수업 내용 및 방법 개선에 대한 문제가 제기되기도 하였다(서인석, 2011).

<표 III-4-3> 특성화고 학업중단 현황(2021)

(단위: 명)

합계	자퇴									퇴학	기타
	소계	질병	가사	부적응					기타 (출국 포함)		
				소계	학업	대인 관계	학교 규칙	기타			
4,121	3,951	124	40	1463	753	71	75	564	2,324	136	34

*자료: 교육부·한국교육개발원(2021b).

주) 자료 기준일은 2020. 3. 1 - 2021. 2. 28일.

특성화고 학생들의 학교생활에서 나타나는 또 다른 특징은 재학 중 아르바이트 참여율이 높다는 것이다. 2009년 15~18세 청소년의 20% 이상이 아르바이트에 참여한 것으로 나타났는데(여성가족부, 2010), 2014년 고등학생 아르바이트 참여율은 28.9%에 이르러(안선영 외, 2014) 고등학생의 아르바이트 참여가 점차 증가했다. 고등학생의 아르바이트가 점차 일상화 되는 가운데, 특성화고 학생들의 아르바이트 참여율은 다른 유형 고교보다 높게 나타나고

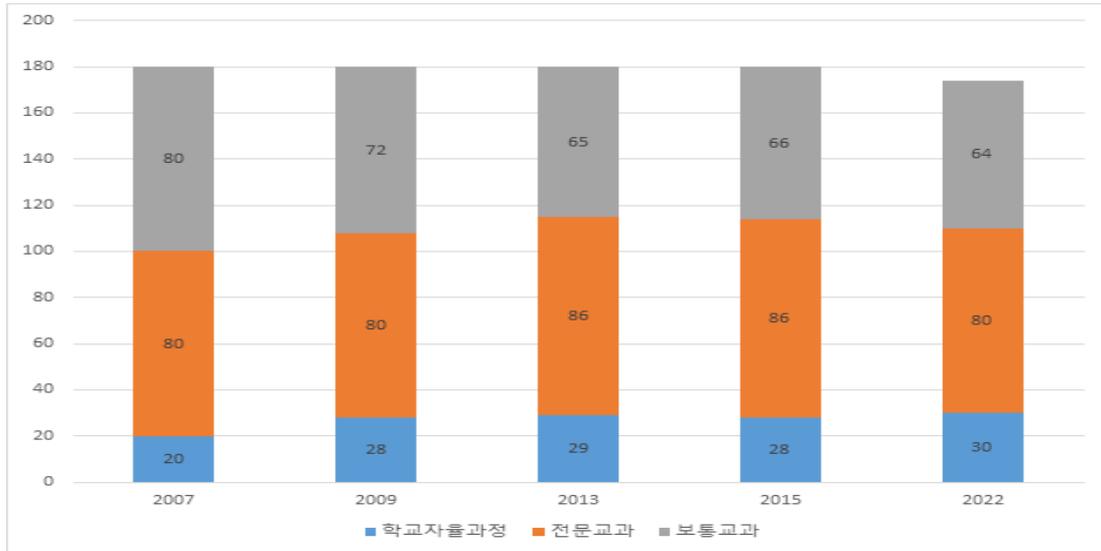
있다. 2017년 청소년 건강행태 온라인 조사 결과를 분석한 결과 고등학교 유형별로 아르바이트 참여율 차이가 나타났는데, 특성화고 남학생의 아르바이트 경험은 40.5%로, 일반계고(18.6%)보다 높았고, 여학생의 경우 특성화고 44.4%, 일반계고 16.8%로 나타났다(구경미, 2019). 특성화고 학생의 아르바이트 참여가 다른 계열 학생보다 적극적으로 일어나고(김정아, 2021; 박상진, 2021) 아르바이트 최초 경험 시점이 빠르다는 것(심재휘, 이기혜, 우선영, 2016) 또한 선행연구에서 보고되고 있다.

4) 교육내용 및 교육의 질

가) 교육과정

직업계고등학교의 교육과정은 보통교과, 전문교과, 학교자율과정으로 구성된다. 보통교과는 국어, 영어, 수학, 사회 등의 과목들인데, 일반계열 고등학교와 그 내용을 특별히 구분하지는 않지만, 수업시수가 상대적으로 적다는 특징이 있다. 전문 교과는 특성화고의 전공 분야와 관련된 과목들이다. 산업 수요에 부합하는 직업교육과 졸업생들의 조기 취업을 강조하는 정책적 흐름 속에서 전문교과 대비 보통교과의 비중이 지속적으로 감소하였고(유한구 외, 2017), 그 흐름이 2022 개정 교육과정 총론에도 반영되어 있다.

특성화고의 취업 중심 교육과정은 보통교과와 기초학업능력에 대한 중요성을 희석시키기도 한다. 특성화고등학교 학생들은 타계열 고등학생에 비해 학업성취도가 낮은 것으로 보고되고, 국제적으로도 우리나라 직업계 고등학생의 기초 학력 부족은 심각한 것으로 나타난다(임언, 2019: 34). 고교 입학 전까지 누적된 학업 결손이 고등학교 재학 중에 극복될 필요가 있는데, 특성화고등학교는 보통교과의 비중이 낮고, 전문 교과, 자격증 취득, 현장 실습 등으로 학교의 정규 교육 안에서 학업 결손을 극복하기는 어려운 실정이다. 교육의 형평성과 학교 교육의 책무성에 대한 논의와 함께 진행된 기초학력보장 정책에 포함되었고, 2012년부터는 ‘직업기초능력평가’를 개발하여 실시하였다. 그러나 이 평가의 목적은 보통교과가 아닌 직업기초능력에 관한 것이기 때문에 기초학력에 대한 파악은 수행하고 있지 않다. 이와 같이 취업을 중심으로 전개된 특성화고 정책은 학생과 교사 모두에게 보통교과의 중요성에 큰 관심을 두지 않게 한다는 단점이 있다(임언, 임해경, 길혜진, 2019).



[그림 III-4-5] 특성화고등학교 교육과정 시수의 변화(2007-2022)

*자료: 국가교육과정정보센터 홈페이지

주) 1단위는 50분 수업을 기준으로 17회 수업량을 의미함. 단, 고교학점제 시행 이후 교육과정 시수의 단위는 단위에서 학점으로 바뀌고, 1학점은 16회의 수업량을 의미함.

국가직무능력표준(National Competency Standards: NCS)은 ‘산업현장에서 직무를 수행하기 위하여 요구되는 지식, 기술, 소양 등의 내용을 국가가 산업부문별, 수준별로 체계화한 것’이다(자격기본법 제2조 제2항). 이 기준이 직업계고의 2015 개정 교육과정에 반영되었는데, NCS의 24개 대분류를 중등단계 직업교육에 맞추어 전문교과II 교육과정을 총 17개의 교과(군)로 개편하였다. 2018년부터 모든 특성화고등학교 교육과정에 적용되었는데, NCS 기반 교육과정의 원활한 현장 적용을 위해 NCS 학습모듈을 개발하고, 교과로서의 지위 부여, 이를 활용한 교원 연수, 교수학습 자료 개발 지원, 학교 컨설팅, 실험·실습 기자재 확충 등을 추진하였다(교육부, 2016).

직업계고등학교의 고교학점제 도입은 학생이 기존과 다른 교육과정을 경험하게 하는 기회가 된다. 2017년 고교학점제는 문재인 정부의 대통령 공약으로 제시되었고, 연구학교 및 선도학교 운영을 통해 고교학점제 도입의 기반을 마련하고자 하였다. 2019년 직업계고 고교학점제 우선 도입이 결정되며 마이스터고등학교는 2020년부터 적용되었고, 특성화고등학교는 2022년부터 도입될 예정이다(교육부, 2019b). 직업계고등학교에 입학하면 전통적으로 학과 중심 교육, 교내 학과별 지정 과목 중심 교육을 받았다. 그러나 고교학점제가 적용되며, 타학과 과목 이수, 학교 밖의 학습 경험에 대한 학점 인정으로 학생이 선택할 수 있는 과목이 증가하고, 폭넓은 경험을 할 수 있게 된다. 2021년 초·중등교육법 개정을 통해 고교학점제 도입에 관한 법적 근거가 마련되었고, 고교학점제 운영 및 졸업, 고교학점제 지원센터 등 법률에서 위임한 사항에 대한 사항을 담기 위한 시행령 개정을 진행 중이다.

고교학점제 법적 근거

- 초·중등교육법 제48조(학과 및 학점제 등) ① 고등학교에 학과를 둘 수 있다.
 - ② 고등학교의 교과 및 교육과정은 학생이 개인적 필요·적성 및 능력에 따라 진로를 선택할 수 있도록 정하여져야 한다.
 - ③ 고등학교(제55조에 따라 고등학교에 준하는 교육을 실시하는 특수학교를 포함한다)의 교육과정 이수를 위하여 학점제(이하 “고교학점제”라 한다)를 운영할 수 있다.
 - ④ 고교학점제를 운영하는 학교의 특성은 취득 학점 수 등이 일정 기준에 도달하면 고등학교를 졸업한다.
 - ⑤ 고교학점제의 운영 및 졸업 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-
- 초·중등교육법 제48조의2(고교학점제 지원 등) ① 교육부장관과 교육감은 고교학점제 운영과 지원을 위하여 고교학점제 지원센터를 설치·운영할 수 있다.
 - ② 교육부장관과 교육감은 고교학점제 지원센터의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 교육정책을 연구·지원하는 법인이나 기관에 그 업무를 위탁할 수 있다.
 - ③ 국가와 지방자치단체는 고교학점제의 운영을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.
 - ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 고교학점제 지원센터의 설치·운영, 위탁 및 행정적·재정적 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나) 교사

직업계고 교사의 역량 강화의 필요성은 지속적으로 논의되어 온 주제이다. 특히 2010년대 이후로 중등 직업교육 정책의 중심축이 대학 진학에서 취업으로 옮겨옴에 따라 직업계고등학교에서 기업에서 필요로 하는 숙련된 기술을 가르칠 수 있는 교사의 역량이 중요해진 것이다. 직업계고등학교 교사는 일반계열 고교 교사와 달리 수업 방법, 학생에 대한 이해도에 대한 역량뿐만 아니라 전공에 대한 역량 강화가 수시로 이루어져야한다. 더군다나 NCS 기반 교육과정이 특성화고에 도입됨에 따라, 교사에게도 이에 맞는 전문성을 기대하게 되었다. 그러나 실제로는 학생들에게 흥미 유발을 통한 만족스러운 학습이 이루어지지 못하거나, 산업 현장에서 요구하는 학생들을 길러내지 못한다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

특성화고 교사들은 한정적인 전문 교과 인력으로, 다년간 선발을 하지 못해, 평균 연령이 매우 높은 편이고, 교사의 연령대에 큰 차이가 있다(진숙경 외, 2017: 98). 연령대별 교사의 분포(〈표 3〉)를 보면, 만 30대~40대의 비율이 일반고보다 특성화고에서 낮게 나타나는 반면, 만 20대와 50대 이상의 교원 비율은 특성화고에서 높게 나타나고 있다. 교사 연령대의 차이는 권위주의 문화, 위계적 문화로 이어지고 이는 교사의 협력을 통한 전문성 개발을 저해하는 요인이 되기도 한다. 높은 연령의 교사들은 제 4차 산업을 대비한 신기술에 대한 연수, 융합교육 및 프로젝트 교수법에 대한 연구를 통해 역량강화를 위해 노력하지만, 많은 어려움이 있다(진숙경 외, 2017).

<표 III-4-5> 일반고·특성화고 연령대별 교사 현황(2021)

(단위: 명, %)

구분		합계	만 20대	만 30대	만 40대	만 50대	만 60대
일반고	교사 수	91,448	8,664	27,417	28,510	23,438	3,419
	비율	100.0	9.5	30.0	31.2	25.6	3.7
특성화고	교사 수	24,816	3,276	6,441	6,461	7,094	1,554
	비율	100.0	13.2	26.0	26.0	28.6	6.2

*자료: 교육부·한국교육개발원(2021b).

취업을 강조하는 사회적 분위기 속에서 학생 교육뿐만 아니라 취업까지 교사의 역할로 가중된 것은 직업계고 교사들이 교수-학습에 몰두하기 어려운 요인에 해당한다. 이에 직업계고 학생들의 취업을 강화하기 위해 일자리를 전담할 인력인 취업지원관 제도를 도입하였다. 산업체 재직 경험이 있는 전문가를 직업계고에 1인 이상 배치하여, 학습 중심 현장실습 참여 기업 발굴 및 현장 점검, 취업 지원 관련 업무, 취업 상담 등의 역할을 하게 된다. 그러나 이들이 대부분 계약직이고, 이들의 전문성, 근무 환경 등에 대한 문제가 제기되고 있다.

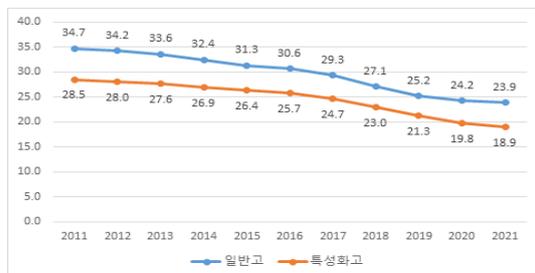
5) 교육여건

가) 직업계고 학교 내 교육 여건

일반적으로 학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수는 학교의 여건을 나타내는 중요한 지표로 활용되고 있다. 2011년 이후의 특성화고의 학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수는 교육여건을 개선하고자 한 교육적 움직임과 학생 수 감소 현상에 힘입어 지속적으로 감소하고 있다. 일반고등학교와 비교할 때 그 감소 추세가 높게 나타는데, 이는 학생 수 감소가 일반고에서 보다 급격하게 나타나는 것(그림 III-4-6] 참조)과 맥을 함께 하는 것으로 해석할 수 있다.

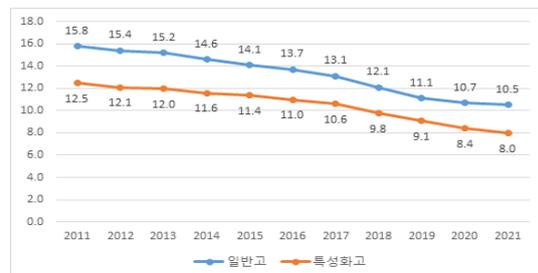
[학급당 학생 수]

(단위: 명)



[교원 1인당 학생 수]

(단위: 명)



[그림 III-4-6] 특성화고등학교 교육 여건의 변화(2011-2021)

*자료: 한국교육개발원 교육통계홈페이지(<https://kess.kedi.re.kr>) 주요지표.

주) 학급당 학생 수=학생 수/교원 수, 교원 1인당 학생 수=학생 수/교원 수

특성화고의 교육 여건을 개선하고자 시행된 대표적인 사업으로는 2017년부터 시작된 「매력적인 직업계고 육성(매직) 사업」이 있다. 이 사업은 학교의 체질 개선과 근본적인 혁신을 통해 학생들이 가고 싶은 “매력적인 직업계고”를 육성하는 것을 목적으로 한 사업으로, 매직(MAGIC) 사업으로 불리기도 한다. 매직사업의 과제는 학교의 목표, 교수-학습, 학습 환경, 지역 사회 연계, 인성 및 기초학력, 취업 지원이라는 직업계고의 전반적인 교육 여건과 질적인 측면을 개선의 내용을 담고 있다. 각 학교는 자체 특성과 여건을 고려하여 필수 사업과제와 함께 5가지의 사업을 선택하여 운영할 수 있다. 사업이 시작된 해 150개의 직업계고등학교로 선정되어 운영되었다.

매력적인 직업계고(Make a Attractive, Good & Innovative sChool: MAGIC) 사업 과제

- 비전을 제시하는 학교(필수)
- 흥미롭게 경험하는 실전수업
- 머물고 싶은 행복 공간
- 이웃과 함께하는 학교
- 인성·기초 학력 제고
- 성공적인 취업 지원

*출처: 교육부(2017)

나) 직업계고 외부 교육 여건

(1) 지역사회 연계

직업계고등학교 졸업생은 대졸자와 달리 출신고교 소재지에서의 취업이 활발하게 이루어지기 때문에 지역 기업의 인적 자원에 해당한다. 교육과정 측면에서는 학교 밖 학습이 일반고를 비롯한 다른 유형의 고등학교보다 선형적으로 이루어지고 있어 고교-지역사회 연계의 필요성이 크다. 특히 최근 고교학점제를 통해 지역의 자원을 활용한 학교 밖 교육의 중요성이 강조되고 있는데, 직업계고등학교의 경우, 2020년 마이스터고, 2022년 특성화고등학교에서 본격적으로 고교학점제가 시작되어, 다른 유형의 고등학교보다 학교밖 학습 경험을 통해 지역사회의 자원을 활용한 전문교육이 활발하게 이루어지고 있다.

지역사회의 중등 직업교육 참여를 높이기 위한 대표적인 정책으로는 「직업교육 혁신지구 사업」이 있다. 이 사업은 직업계고, 지역 기업, 지역 대학이 협력하고, 지자체, 교육청이 지원하는 지역 기반 교육모델이자, 직업교육 지원체계이다(교육부, 2021b). 사업에 참여한 각 지구는 각자 특성화할 수 있는 영역을 제시하고, 그에 대한 계획을 토대로 지역 자원을 활용한 혁신지구 교육과정을 운영하고 있다.

(2) 현장실습

특성화고 현장실습¹²⁾은 「산업교육진흥법」(1963년 제정)과 「직업교육훈련 촉진법」(1997년 제정) 등의 법적 근거를 지니고 제시된 실습형 직업교육에 해당한다. 직업교육기관에서 일을 기반으로 이루어지는 교육으로, 학교에서 배울 수 없는 현장 중심 실무 능력을 강화하는 것이 본래 취지이다. 그러나 학생들이 ‘일을 통한 교육’을 체험하기 보다는 값싼 노동력을 제공하는 기회로 활용되고(최수정, 허영준, 2012: 1-2), 열악한 노동 환경에서 학생들의 안전이 위협받기까지 한다는 것은 현장실습의 부작용으로, 2008년에는 현장실습 운영이 중단된 바 있다. 그러나 이후 현장실습의 교육적 효과를 제고하고자 다시 부활했으나, 이전에 가졌던 문제는 여전히 해결하기 못한 과제로 남겨져 왔다.

특성화고 현장실습 주요 사고

- 2002. 7 충남 아산 S테크에서 고3 실습생을 노조원의 노조사무실 출입을 막는데 동원
- 2005. 11 전남 여수 D엘리베이터 정비업체에서 안전장치 없이 일하던 광주 S공고 현장실습생 추락사
- 2011. 12 광주 기아차 도장부에서 주야 맞교대의 장시간 노동에 노출된 전남 Y실업고 학생 뇌출혈로 뇌사 상태
- 2012. 12 폭풍 속에서 해경 피항 지시를 어긴 채 항만공사 작업 중 작업선 전복으로 순천 H고 현장실습생 사망
- 2014. 1 충북 진천 C공장에서 12시간 장시간 노동과 사내 괴롭힘으로 마이스터고 실습생 자살
- 2014. 2 울산 H자동차 하청업체에서 폭설로 무너진 공장 지붕에 깔려 실습생 사망
- 2015. 5 성남 외식업체 조리부에서 일하던 군포 특성화고 졸업생 장시간 업무와 선임 노동자의 괴롭힘으로 자살
- 2016. 5 서울 지하철 구의역 승강장 스크린도어 수리 중 전동차에 치여 특성화고 졸업생 사망
- 2017. 1 LG 전주 통신사 현장실습생 실적 압박으로 저수지에서 극단적 선택 자살
- 2017. 11 제주도 음료제조업체 현장실습생 기계에 눌러 사망
- 2021. 10. 여수 잠수자격 없는 현장실습생 잠수 작업 중 사망

*자료: 이형래(2019: 21-22)를 재구성

특성화고 현장실습생의 끊이지 않는 안전사고는 현장실습 환경, 안전상의 문제에 대한 사회적 인식을 높였고, 현장실습을 내실화하기 위한 움직임으로 이어졌다. 현장실습 현장을 일터 기반 학습이 가능한 환경을 만들기 위해 2003년 고등학교 현장 실습 운영 개선 방안, 2006년 실업계 고등학교 현장실습 운영 정상화 방안, 2012년 특성화고 현장실습 개선 대책, 2013년 특성화고 현장실습 내실화 방안, 2017년 직업계고 현장실습 제도 개선 방안 등 현장실습을 보완하기 위한 노력을 이어왔다. 2019년 직업계고 현장실습 보완 방안에는 현장실습

12) 특성화고 현장실습의 법적 근거는 직업교육훈련촉진법 및 시행령, 산업재해보상법, 초·중등학교 교육과정 총론, 근로기준법, 산업안전보건법 등에서 찾을 수 있다.

외에 다양한 선택권을 부여하여 일반적으로 현장실습을 수행했던 3학년 2학기를 내실 있게 운영하기 위한 전환학기를 제시하였다. 직업계고 현장실습 산업안전전담관 제도는 직업계고 교장이나 취업지원부장 등의 교원이 산업 안전을 담당하는 역할을 수행하도록 하여 현장실습의 안전을 보완하려고 하였다. 최근 여수 현장실습생 사고 이후, 교원, 취업지원관, 학부모, 중등직업단체, 교원단체, 시민단체, 학생, 기업, 시도교육청, 관계부처 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여, 2021년 12월, 현장실습의 안전을 위한 정책을 보완하기에 이르렀다.

노동인권교육 또한 특성화고 현장실습 문제를 해결하려는 움직임에 해당한다. 2010년대 들어서며 법률과 조례 등 각종 법적 근거에 대한 논의가 구체화되었고, 실습생을 위한 안정 및 인권에 대한 교육이 이루어지고, 2015 개정 교육과정부터 노동인권교육을 학교의 교육과정 안에 포함하였다. 2021년 발생한 여수 현장실습생 사건으로, 2022 개정 교육과정에는 전문교과 ‘전문공통과목’에 ‘노동인권과 산업안전 보전’이라는 과목이 신설될 예정이다. 이러한 법적 근거 마련과 함께 실제 학생들의 노동인권에 대한 현황을 파악하기 위해, 지역별로 청소년 노동인권 실태조사를 실시하여 현황을 분석하고, 노동인권 관련 교육 자료를 개발하여 배포하고 있다.

노동인권교육 관련 법적 근거 마련 과정

- 2010년 국가인권위원회의 「청소년 노동인권보호를 위한 법령 및 정책 개선 권고」, 2010년 경기도 「학생인권조례」
- 2015년 광주광역시 「청소년 노동인권 보호 및 증진 조례」, 대전시교육청 「노동인권교육 조례」
- 2016년 경기도교육청 「노동인권교육 진흥 조례」
- 2018년 서울시교육청 「노동인권교육 활성화 조례」

5. 고등교육

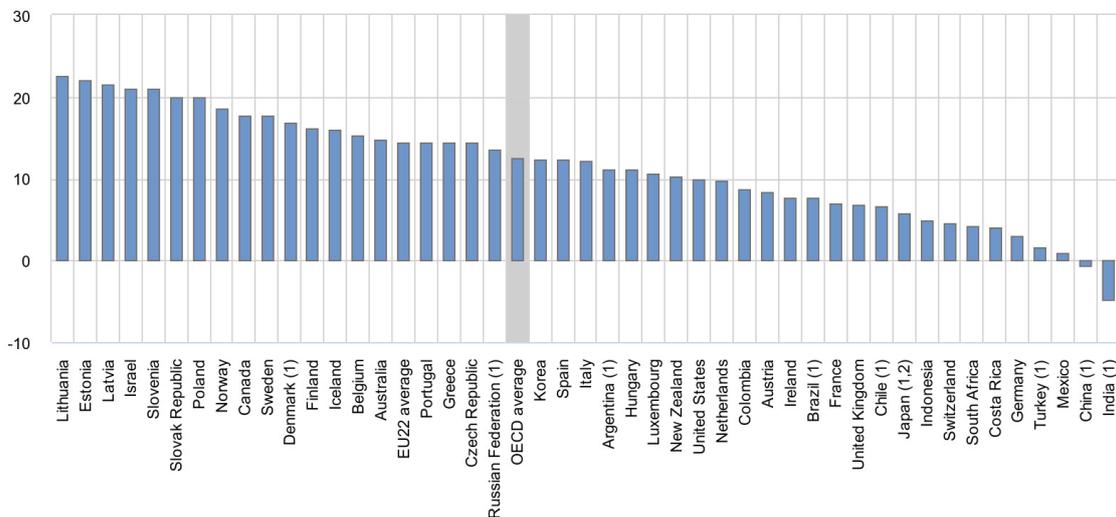
가. 2016년 이전까지의 소수자 집단별 교육차별 철폐 성과

1) 여성의 고등교육 참여

우리나라 고등교육에 대한 여성의 참여율은 지난 40년 동안 꾸준히 증가해 왔다. 1946년 처음으로 여성들에게 고등교육 기회가 열린 이후 여성의 대학 진학률은 1980년에 22.2%, 1990년에 32.2%, 2000년에 68%로 급상승하였으며, 2009년부터는 남학생의 대학 진학률을 추월하였다. 2021년 일반계 고등학교 여학생의 대학 진학률은 81.6%로 남학생보다 4.8% 포인트 높았다¹³⁾. 그러나 고등교육에 대한 여성 참여는 비교적 최근에 가속도를 내고 있는 사회

현상으로 한국을 포함한 경제협력개발기구(OECD) 회원국들 전반에서 나타나고 있다. 청년층에 해당하는 20대 중반부터 30대 중반의 여성 고등교육 참여 정도는 여전히 남성에 비해 10% 이상 낮은 수준을 보이고 있다. 다음의 도표에서 확인할 수 있는 바와 같이 이 연령대의 우리나라 여성 고등교육 참여자의 비율은 남성보다 10% 포인트 이상 낮은, OECD 회원국 평균 수준을 보이고 있다. 특히 OECD 국가들은 교육 수준이 높아질수록 여성 이수자의 비율이 감소해 학사학위에서는 이수자의 56%가 여성이었던 것에 반해 박사학위 이수자 중 여성 비율은 45% 정도로 감소하는 것으로 나타났다(OECD, 2021)

Figure A1.1. Difference between the share of 25-34 year-old women and men with tertiary attainment (2020)
In percentage points

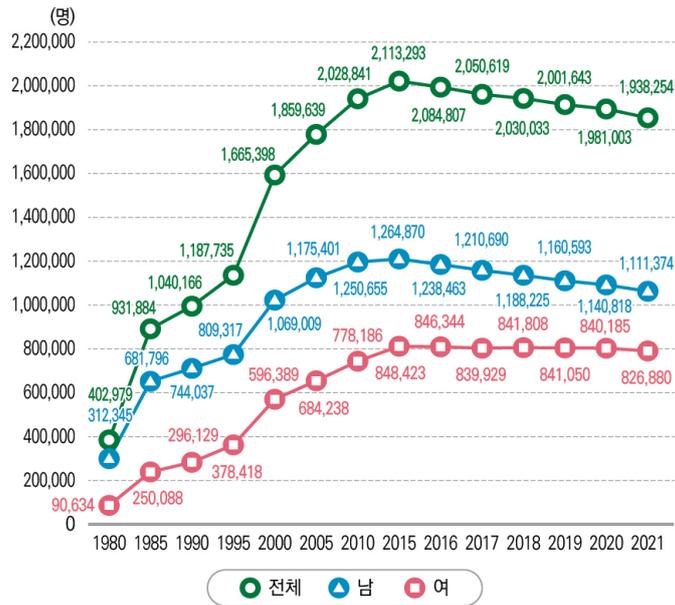


*출처: OECD(2021), 표 A1.2.

[그림 III-5-1] 25-34세 남녀 고등교육 이수격차(2020년)

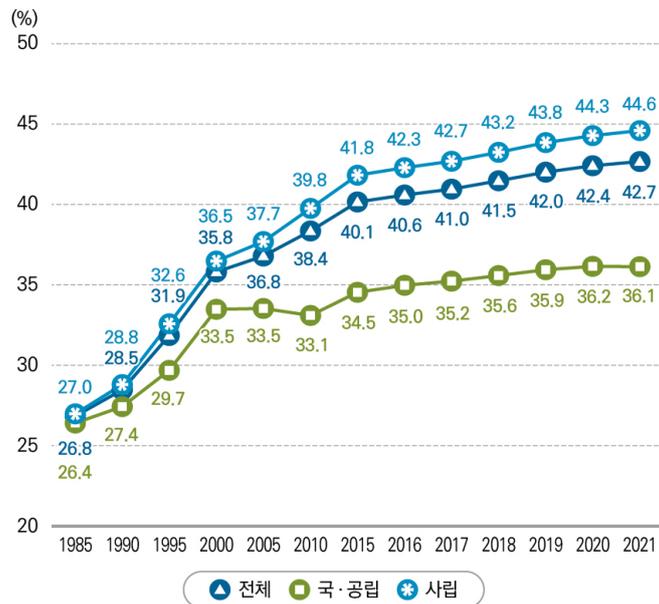
실제로 지난 1980년부터 2021년까지의 우리나라 고등교육 참여자 성별 추이를 다음의 그림과 같이 나타내면 여성의 대학 진학률 자체는 2009년부터 남성의 대학 진학률을 추월했지만 고등교육에 참여하는 여성 인구 수 자체는 남성에 비해 28만4천여 명(2021년) 정도가 적다. 2010년부터 우리나라의 인구 중 남녀 성비는 100%대(여성과 남성 인구가 거의 유사한 상태)에 진입했고, 2021년에는 최초로 99%대로 하락해 여성 총인구가 남성 총인구보다 많은 상태다.

13) 종로학원하늘교육이 2021학년도 학교알리미 자료를 토대로 일반계 고교 졸업생의 대학 진학률을 분석한 결과임(http://edu.chosun.com/site/data/html_dir/2021/07/22/2021072201078.html)



*출처: 교육통계 서비스

[그림 III-5-2] 1980년~ 2021년까지의 4년제 대학 연도별 남녀 학생 수 추이



*출처: 교육통계 서비스

[그림 III-5-3] 1985년~ 2021년까지의 4년제 대학 연도별 여학생 비율 추이

이러한 상황에서 고등교육 전체의 남녀 참여자 수의 큰 격차는 고등교육 내 상위수준으로 올라갈수록 여성의 참여가 줄어든다는 점을 시사하고 있다. 즉, 여성 학생들이 학업 뿐만 아니라 결혼과 임신, 출산 등의 다른 삶의 영역에서의 책임을 수행하다 보면 남성에 비해 학

업 기회를 얻지 못하거나 스스로 포기하는 경우가 많이 발생한다는 것이다. 따라서 우리 정부도 최근 들어서는 성인 여성의 삶 전체를 조망하는 관점의 법률 개정과 지원 제도를 마련하고 있다. 지난 2016년 3월에는 「고등교육법」 제23조3(학업·가정의 양립 지원)을 신설하여 국가와 지방자치단체, 그리고 학교의 장이 학생들의 학업과 가정의 양립을 방해하지 말고 적극적으로 지원할 것을 명시하였고, 제23조4(휴학)에서는 보다 구체적인 조치로서 대학생과 대학원생들의 임신과 출산, 육아 등으로 인한 휴학을 법적으로 보장하였다. 이러한 법조항들은 향후 대학 학부 과정 이상의 고등교육에서 여학생들의 권익을 향상시키고 교육 완수를 돕는 효과를 발생시킬 것으로 기대된다.

2) 장애인들의 고등교육 참여

우리나라는 1995년부터 장애인들만을 대상으로 하는 정원 외 특별전형을 도입하여 장애인들의 고등교육 참여를 지원해 왔다. 1999년에 36개 대학에서 총 276명을 모집한 이후 2009년에는 80개 대학에서 561명, 2019년에는 87개 대학에서 총 955명을 모집하였다(교육부, 2020). 이와 같이 정부와 대학들이 장애인들의 고등교육 참여 확대를 위해 행·재정적 지원 노력을 기울인 결과, 2009년에 3,809명에 불과했던 전국의 장애 대학생 수는 매년 꾸준히 증가해 2019년에는 2009년의 2.5배 정도인 총 9,653명에 달했다(교육부, 2020).

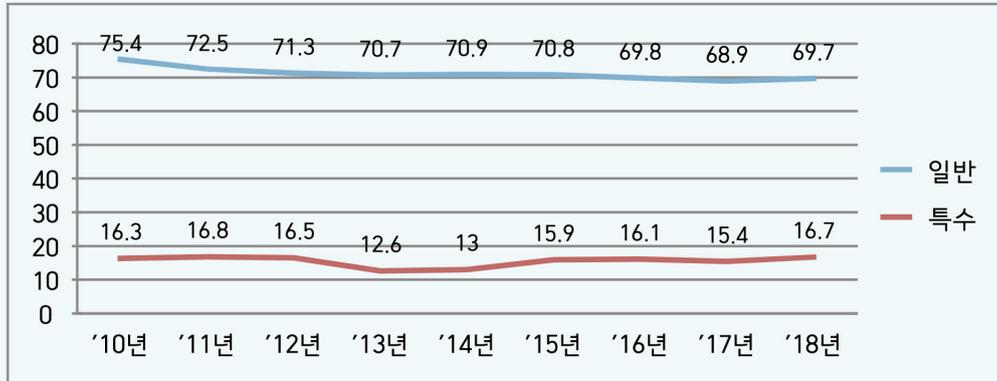
<표 III-5-1> 장애인 학생의 고등교육 참여 현황

구 분	학교수	장애대학(원)생 재학생 수		
		남	여	계
대학	222	4,579	3,093	7,672
대학원	89	256	149	405
대학원대학	12	15	10	25
전문대학	148	952	599	1,551
계	471	5,802	3,851	9,653

*출처: 대학별 수합 자료('19.4.1. 기준)

그럼에도 불구하고 비장애인 학생에 비해 장애인 학생들의 고등교육 참여율은 여전히 부진한 수준에 머물고 있는 것으로 보인다. 아래의 도표에 따르면 장애학생 고등교육 진학률은 2010년 이후 평균 약 15%에 머물고 있다. 2018년 자료에 따르면 이는 비장애학생 고등교육 진학률 평균 약 70%보다 4.8배 낮은 수준이다. 이 가운데 4년제 대학 진학자의 비율은 12%로 더 떨어져서 2021학년도 전체 신입생 인구 중 장애학생이 차지하는 비율은 0.2%에 불과하다. 이러한 상황은 결과적으로 고등교육을 이수한 장애인 인구의 확대를 방해하고 있다. 2018년 장애인 통계에 따르면 장애인 인구의 15.3%만이 고등교육을 이수하고 있어 전체 인구의 고등교육 이수자 비율 41.7%에 크지 못 미치는 수준이다(고용정보원, 2018).

대학(전문대, 일반대학) 진학률('10~'18) 비교



〈장애학생 고등학교 졸업자 대학 진학률 추이, %〉

*출처: 교육부, 2019a: 8.

〔그림 III-5-4〕 장애학생 고등학교 졸업자 대학 진학률 추이(%)

장애학생 중에서는 지체장애인(뇌병변장애 포함)의 고등교육 참여가 가장 활발하다. 발달장애인을 포함한 지적장애 학생들의 고등교육 참여 의지는 높은 편으로 조사되고 있으나, 이에 대한 체계적인 지원은 부족해 발달장애인들의 고등교육 참여가 상당히 제한되고 있는 실정이다(김주영·강경숙, 2012; 조성혜, 2014). 따라서 장애인의 삶의 질을 향상시키고, 장애대학생을 국가 인적자원으로 발달시키기 위해서는 장애인들의 고등교육 기회를 더욱 더 적극적으로 확대시킬 필요가 있다.

〈표 III-5-2〉 장애대학생 유형별 재학 현황

구분	대학	대학원	대학원대학	전문대학	계
시각장애	1,203	67	5	109	1,384
청각장애	1,001	77	2	205	1,285
지적장애	595	11	-	387	993
지체장애	3,287	174	14	472	3,947
정서행동장애	68	2	-	14	84
자폐성장애	272	3	-	78	353
기타유형	1,427	36	3	208	1,674
합계	7,853	370	24	1,473	9,720

*출처: 대학정보공시('19. 8월 기준)

정부와 대학은 장애학생의 고등교육 참여 기회를 확대하는 동시에 대학에 들어온 장애학생들을 효과적으로 지원하기 위한 다양한 제도를 추진해 왔다. 우선 장애학생을 입학생으로 모집한 대학들은 장애학생들에 대한 효과적인 지원을 위해 특별지원위원회를 설치하고, 장

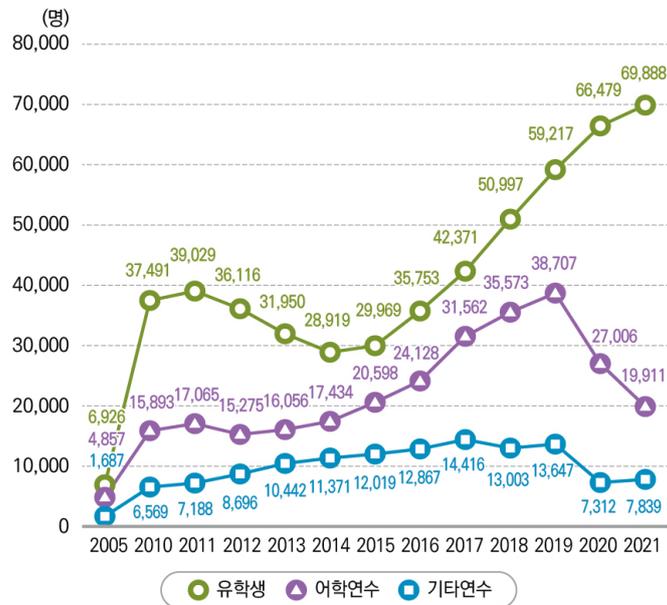
애학생 지원 전담기구인 ‘장애학생지원센터’를 의무적으로 설치해야 한다. 교육부가 2005년부터 시행된 ‘대학의 장애학생지원센터 운영 지원 사업’ 덕분에 장애학생지원센터의 무설치 대상 대학들에 센터의 설치가 완료되었다. 2021년 대학정보공시에 따르면 현재 전국적으로 327개 대학·전문대학에 장애학생지원센터가 운영되고 있다. 이 센터들은 정부의 ‘교육활동지원사업’의 예산을 활용하여 전담인력과 교육지원인력들을 통해 다양한 장애를 지닌 학생들의 교수학습활동을 보조하고 지원하도록 되어 있다. 정부는 교육지원인력으로 자원하는 일반 대학생들에게 국가근로장학금 형태로 재원을 제공하고 있다. 또한 대학들은 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제14조와 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제7조 등에 따라 2012년부터 장애학생들에게 정당한 편의를 제공해야 하고 대학 건물 신축시 장애인 편의시설을 설치해야 한다.

그러나 장애대학생의 수와 유형이 지속적으로 증가하고, 장애대학생들의 교육적 요구도 단순한 교수학습에서 다양한 대학 경험과 진로개발 등으로 확산됨에 따라 정부와 대학의 보다 적극적 자세의 교육지원이 필요해 보인다. 즉, 장애대학생들이 단순히 대학 시설에 접근하고 대학 수업에 참여할 수 있도록 돕는 데 그치는 것이 아니라, 일반 대학생들과 동일한 수준의 학습 성과를 얻을 수 있고, 일반 대학생들에게 당연한 것으로 여겨지는 학습 경험과 진로 개발을 장애대학생들도 할 수 있도록 돕는 적극적 지원이 필요하다는 것이다. 각 대학들은 장애인 등에 대한 「특수교육법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등에 따라 3년 마다 장애대학생 교육복지지원 실태평가를 진행해야 한다. 이 조사에서 나타난 장애대학생의 교육복지지원 평가 수준은 조사 시행 후 처음으로 2017년에 ‘보통 수준’에 진입하였다(교육부, 2020). 그러나 2018년도 장애대학생 고등교육 만족도 조사에 따르면 장애대학생의 교육만족도는 68.8%(100% 만점 기준)에 그치고 있고 2017년 장애대학생 교육복지지원 실태조사에서도 37.5%의 학생들이 소속 대학의 교육복지지원을 개선시켜야 한다고 응답하였다. 장애대학생의 경우 지체장애, 시각장애, 청각장애, 지적장애, 자폐성장애 등 여러 장애유형을 가지고 있는데 장애대학생의 57% 이상이 정도가 심한 장애유형(지체장애와 시각장애 등)을 가지고 있어 대학의 적극적인 맞춤형 지원이 필요한 경우가 많은 것으로 지적되고 있다.

3) 외국인, 북한이탈주민, 다문화가정 자녀의 고등교육 참여

우리나라에 유학 온 외국인 유학생 수는 우리 정부가 적극적인 외국인 유학생 유치전략인 ‘Study Korea Project’를 출범시킨 2005년부터 2021년까지 지속적으로 증가해 왔다. 특히 정부가 2013년 ‘Study Korea 2020 Project’를 수립하여 국내 유입 유학생 수를 20만 명(국내 대학생 인구의 5.4%)까지 늘리겠다고 선언한 이후, 2014년부터 1년 이상 장기체류하는 학위 과정 유학생 수가 급속도로 증가하였다. 이 중 50% 이상을 차지하고 있는 외국인 유학생 국적은 중국이었고, 그 뒤를 이어 베트남, 몽골 등의 아시아 주변국들의 유학생 비율이 크게

증가하였다. 이렇게 국내에 유입되는 외국인 유학생 수가 크게 증가한 것은 2010년대 중반 이후 국내 대학들이 추가적인 재원 확보를 위해 외국인 유학생 유치 경쟁에 대거 참여했고, 한류 열풍 등 여러 외적인 요인으로 인해 이들 국가에서의 한국 유학 수요가 늘어났기 때문인 것으로 해석된다.



*출처: 교육통계 서비스.

[그림 III-5-5] 2005년~ 2021년까지 국내 4년제 대학의 외국인 학생 수 추이

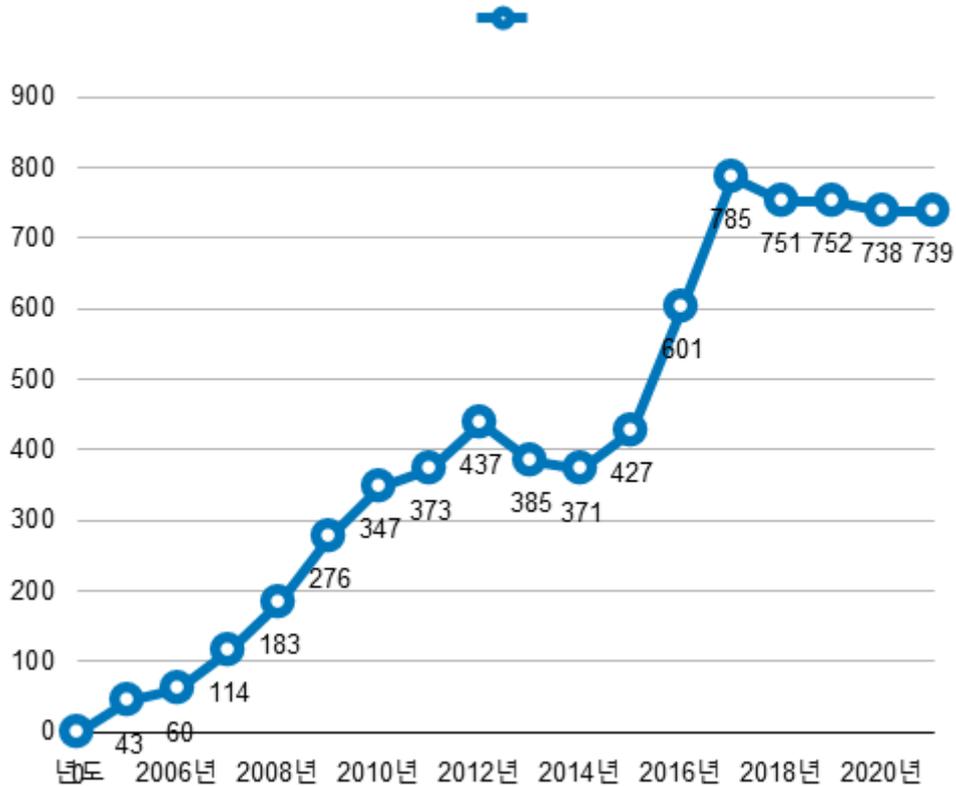
우리 정부는 이처럼 2000년대 이후 급증하기 시작한 외국인 유학생들에 대한 고등교육의 질을 제고하기 위해 2011년부터 ‘외국인 유학생 유치관리 역량인증제’¹⁴⁾를 실시하였다. 이 제도는 고등교육의 국제화 추세가 심화되던 2000년대 후반부터 국내 대학들이 추가적인 수입 확대를 위해 중국 등의 일부 국가들로부터 외국인 유학생들을 경쟁적으로 유치하는 반면, 이들에 대한 체계적인 교육 및 관리시스템을 갖추지 않음으로 인해 외국인 유학생들의 중도탈락률 상승, 국내 취업 및 불법체류 외국인 증가, 국내 학생들의 국제화 교육 경험 약화 등의 부작용을 일으키고 있다는 판단에서 도입되었다(홍준현, 2014; 김의수·이정현, 2017). 즉, 정부가 설정한 대학의 국제화 교육 역량 지표를 달성한 대학들에게만 외국인 유학생 유치관리 역량인증을 제공하고, 이를 외국인 유학생들에게 사전에 공지함으로써, 일정 수준의

14) 이 제도는 현재 ‘교육국제화역량인증제’와 ‘외국인 유학생 유치관리 실태조사’의 두 사업으로 나누어져 진행되고 있다. 교육국제화역량인증은 4년간 유효하며, 실태조사는 교육국제화역량 인증대학과 미인증대학 모두에 실시하여, 인증대학에 대해서는 인증유지 여부의 기준으로, 미인증대학에 대해서는 부실대학에 대한 제재 부과의 기준으로 사용하고 있다. 2021년 실시된 평가에서 4년제 대학 110개와 전문대학 20개, 대학원대학 12개 등 총 142개 대학 학위과정이 인증을 획득하였고, 27개 학위과정 운영 대학과 60개 어학연수과정 운영 대학들에 대해 외국인 유학생 모집제한 권고대학으로 평가되었다.

질 관리 시스템을 갖춘 대학들에게만 외국인 유학생들의 유입을 허용하겠다는 정책이었다. 2012년 25개 대학(4년제 대학 22개, 전문대학 3개)에 대한 시범 인증으로 시작한 이 제도는 외국인 유학생 교육에 대한 법령이 충분하지 않은 상황에서 외국인 유학생들의 정주 여건을 개선하고 교육의 질을 지속적으로 제고해 나갈 수 있도록 대학을 유인하는 효과적인 제도였다고 평가할 수 있다.

북한이탈주민 학생들의 수도 외국인 유학생과 유사한 증가 추세를 보여 왔다. 그 중 대학 입학 앞둔 고등학교 재학생 수는 아래의 그림과 같이 2015(427명)년 이후 크게 증가하였다. 북한이탈주민 학생들의 고등교육 참여 의지는 매우 높은 편이다. 남북하나재단이 매년 발간하는 ‘탈북청소년실태조사’에 따르면 북한이탈주민 학생 중 17.2%가 2~3년제 전문대학에 진학하기를 희망했고 4년제 대학에 진학하여 공부하기를 원하는 학생의 비율은 62.4%였다. 대학원 진학까지 희망하는 학생은 전체의 7.9%에 달해, 전체 조사 참여자의 87.5%가 고등교육 이수를 희망하는 것으로 나타났다(남북하나재단, 2020). 실제로 북한이탈주민 학생들의 대학입학절차는 내국인 학생들에 비해 단순하고, 입학이 용이하다. 국내 대다수 대학들은 정원의 특별전형인 ‘북한이탈주민 특별전형’을 운영하고 있다. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 북한이탈주민으로서, 국내외 소재 고등학교 졸업자 또는 「초·중등교육법시행령」에 의해 교육감이 학력심의위원회의 심의를 거쳐 12년 이상의 우리나라 학교 교육과정을 이수한 자에 상응한 학력을 가진 것으로 인정한 사람이 이 전형에 지원할 수 있다(남북하나재단, 2019). 북한이탈주민 특별전형은 정원의 특별전형이기 때문에 탈북학생들 간의 경쟁만이 발생하며, 대학수학능력시험을 보지 않고 자기소개서와 면접 등으로만 선발하는 학교도 있어 대학 입학을 희망하는 북한이탈주민 학생들에게 도움이 되는 제도이다(남북하나재단, 2020). 이러한 북한이탈주민 특별전형의 지원자는 크게 두 유형으로 나눌 수 있다. 첫 번째 유형은 어린 시절에 탈북하여 한국에서 최소 정규 고등학교 교육을 이수한 경우이다. 이들은 남한 문화에 어느 정도 익숙해져 있을 뿐만 아니라 남한의 정규 중등교육 이수에 따른 학교생활기록부가 존재한다. 따라서 북한이탈주민 특별전형으로 대학에 지원하면 학교생활기록부가 없는 두 번째 유형의 지원자보다 서류심사, 면접 등 여러 면에서 유리한 입장에 서게 된다. 이 두 번째 유형의 북한이탈주민 학생은 20대 전후에 탈북한 학생들로 남한의 정규 초·중등교육을 받은 적이 없고 북한에서의 학력인정을 해줄 학교생활기록부가 없다. 이들은 남북한의 교육기관에서 발급받은 대학수학능력 증명자료가 부족하기 때문에 첫 번째 유형의 학생들에 비해 평가에서 불리한 위치에 서게 된다. 실제로 국내 대학교들은 탈북 시기 등(예: 서울대학교는 최근 9년 내에 탈북한 학생들에게만 북한이탈주민 특별전형 지원자격을 부여하고 있음)으로 지원 자격을 일부 제한하거나 대학수학능력 시험 점수를 요구하는 방식(예: 2018학년도 입시의 경우 연세대학교 미래캠퍼스, 이화여대, 전주교대, 춘천교대 등)으로 대학수학능력이 높으면서 중도탈락 가능성이 적은 학생들을 우선적으로 선발하려 하고 있다(정형수·양정호, 2021). 이 과정을 통해 입학한 학생들은 2014년에 개정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 제46조3에 따라 정

부로부터 학업을 위한 재정적 지원을 받는다. 이 법에 따라 공립대학에 입학 또는 편입학한 북한이탈주민 학생들은 입학금·수업료 및 기성회비 등을 면제받고, 사립대학에 신입입학 학생은 동 법률 제46조4에 따라 입학금과 수업료 등의 반액을 통일부로부터 보조받게 된다.

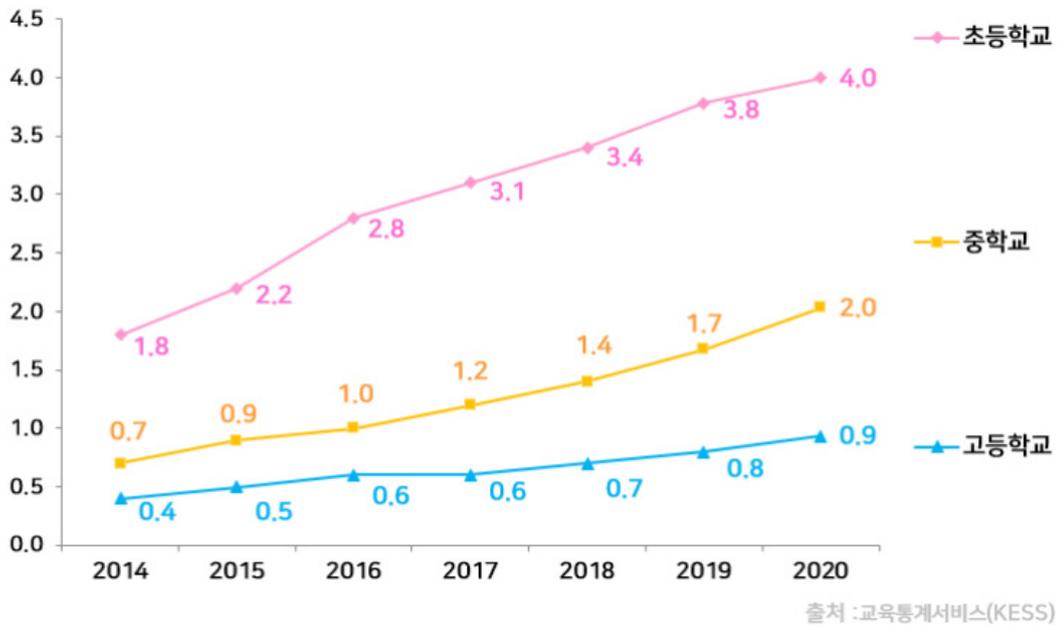


*출처: 탈북청소년지원센터 2021년 탈북학생 통계현황

[그림 III-5-6] 2005년~ 2021년까지의 북한이탈주민 고등학교 재학생 수

다문화가정 자녀들의 고등교육 참여 확대는 상대적으로 느리게 진행되어 왔다. ‘다문화가정’ 혹은 ‘다문화가족’이라는 사회배려계층에 대한 법적 정의는 2008년 제정된 [다문화가족지원법]에 의해 수립되었다. [다문화가족지원법]이 정의하는 다문화가정 학생들은 아래의 그림과 같이 2014년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 대학 진학을 앞둔 국내 고등학생 인구 중 다문화가정 학생의 비율은 2014년 0.4%에서 2020년 0.9%로 두 배 가량 증가하였다. 이들을 위한 국내 대학의 정원내 특별전형은 크게 ‘기회균등선발전형’으로 진행되어 왔다. 김수진(2020: p.43)은 2012년 [다문화가족지원법]의 정의에 해당되는 학생들에게만 지원 자격을 부여하는 ‘다문화가정자녀 특별전형’이 한국의국어대학교 등 전국 7개 대학에서 76명을 모집하는 방식으로 이루어졌다가 2017년에는 10개 대학에서 61명을 모집했다고 보고하였다.

2020 다문화가정 학생 비율 (단위:%)

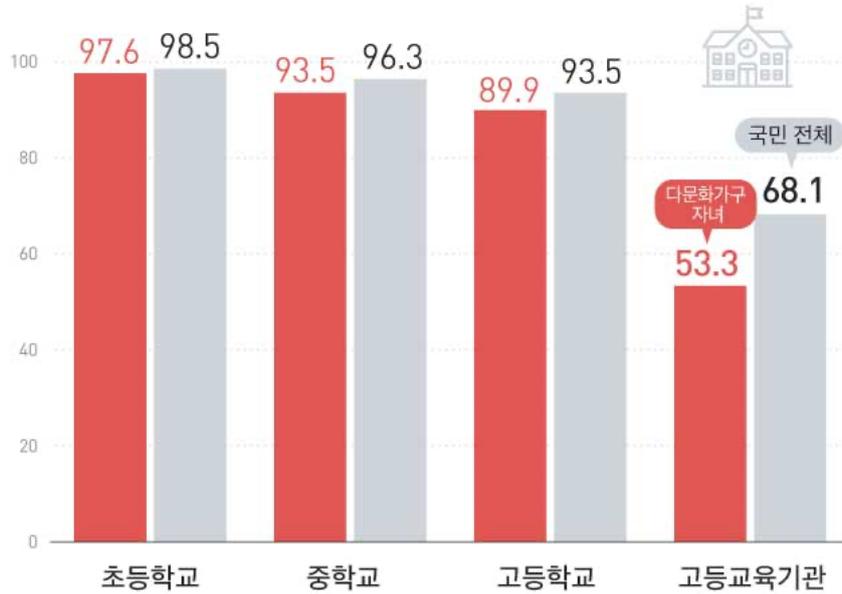


*출처: 교육통계서비스(KESS).

[그림 III-5-7] 국내 다문화가정 학생 증가 현황

다문화가정 자녀들의 인구가 늘어나고 있지만 이들의 대학 진학률은 일반 학생들에 비해 낮은 수준이다. 2015년 전국다문화가족실태조사(정해숙 외, 2016) 결과, 다문화가정 자녀들의 대학 진학률은 53.3%로 일반 학생 평균 68.1%보다 14.8% 포인트 가량 낮았다. 이렇게 큰 차이가 존재하는 것은 다문화가정 자녀들의 한국어 및 영어 능력이 상이하고, 수학과 같은 다른 과목의 성취도도 성장 환경에 따라 큰 차이가 있어 일반 학생들과 직접 경쟁하는 일반전형을 통해 대학에 입학하기 어렵기 때문이다. 해외에서 성장하거나 부모 모두 한국어에 능하지 않은 학생들의 경우 다문화가정 자녀를 위한 특별전형에 지원하는 것이 입학 가능성이 높는데, 상술한 바와 같이 이들만을 위한 특별전형을 진행하는 대학은 매우 소수이고, 대다수 대학들은 기회균등특별전형이라는 큰 통합전형 내에서 다문화가정 학생을 위한 특별전형을 진행해 왔다. 즉, 이 통합전형에 다문화가정 학생 외, 아동복지시설생활자, 난치병력자, 국민기초생활수급자 및 차상위계층, 의사상자 및 자녀, 도서벽지 근무 공무원 자녀 등 매우 다양한 지원 자격이 포함되어 있어 실제로 다문화가정 학생들에게 할당되는 입학 정원은 극소수에 불과하다(김빛나라·주철안, 2020). 즉, 2010년대 초반에 비해 다문화가정 학생들이 여러 대학에 입학할 수 있는 기본적인 문호는 많이 열렸으나 아직까지도 그 문은 상당히 협소한 편이라고 평가할 수 있다.

다문화가구 자녀의 학교급별 취학률 (단위:%)



자료 2015 전국다문화가족실태조사 분석 인포그래픽 강준희

KBS

*출처: 2015년 전국다문화가족실태조사 분석.

[그림 III-5-8] 다문화가정 자녀의 학교급별 진학률 변화

북한이탈주민과 다문화가정 자녀들에 대한 교육차별 철폐노력은 2010년대 이후 교육기회의 균등한 부여를 넘어 ‘교육에서의 차별금지과 적극적 배려’로 확대해 나가고 있다. 조태원(2013)은 자유롭게 교육받을 권리를 ‘교육을 받는 데 있어 불합리한 근거를 바탕으로 차별을 받지 않을 자유’로, 균등하게 교육받을 권리를 ‘교육을 받을 수 있도록 국가의 적극적 배려를 요구할 수 있는 권리’로 설명하였다. 즉, 국적 및 문화에서 이질적 요소를 가진 새로운 구성원들의 교육권을 보장하고 교육차별을 철폐하려는 노력은 과거의 동화주의 관점에서 벗어나 상호문화교육의 중요성을 강조하는 방향으로 이행되고 있다(송정아, 2020). 이러한 취지에서 2015년 12월 1일 신설된 「다문화가족지원법」 제10조제4항(아동청소년 보호교육)은 “국가와 지자체가 교육을 실시함에 있어 다문화 가족 구성원인 아동 및 청소년을 차별하여서는 아니됨”을 명시하고 있다. 대학들은 이 법에 따라 다문화가족에 대한 이해를 돕는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행해야 한다.

나. 2016년 이후 교육차별 철폐 현황

1) 교육 기회

가) 관련 법령의 개정 현황

고등교육에 대한 평등한 접근 기회의 보장을 포괄적으로 명시한 법령은 헌법 제31조(모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리 보장)와 「교육기본법」 제4조(교육의 기회 균등)(모든 국민이 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니함을 명시)를 들 수 있다. 보다 세부적인 차원에서 여성, 장애인 등 특정 취약 계층에 대한 동등한 고등교육 기회 보장을 명시한 법으로서는 「교육기본법」 제17조제2항(남녀평등교육의 증진: 학교 및 사회교육시설의 설립자·경영자는 교육을 할 때 합리적인 이유 없이 성별에 따라 참여나 혜택을 제한하거나 배제하는 등의 차별을 하여서는 아니 됨)과 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제4조(차별의 금지) 등을 들 수 있다.

(1) 장애인

2017년 이후에는 위의 기본법령들이 보장하고 있는 소수자들의 교육 권리를 실질적으로 보장하고 적극적으로 지원하는 구체적인 법령들이 개정되거나 신설되었다. 먼저 「장애인 등에 대한 특수교육법」은 주로 유치원과 초·중등학교에서의 장애학생의 보호를 위해 마련된 법령이지만 제4조(차별의 금지)에서는 대학 입학전형 과정에서의 차별 금지를 명시하면서 장애학생의 고등교육 접근 기회의 보장을 강조하고 있다(2021년 개정). 이에 따르면 각급학교의 장 또는 대학의 장은 특수교육대상자가 그 학교에 입학하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형 합격자의 입학을 거부하는 등 교육기회에 있어서 차별을 가해서는 안된다. 또한 이 조항은 대학 입학전형절차에서 장애로 인하여 필요한 수험 편의의 내용을 조사 및 확인하기 위한 경우 외에 별도의 면접이나 신체검사를 요구하는 것을 입학전형 과정에서의 차별로 명시하고 있다. 아울러 2017년에 신설된 「고등교육법」 제34조제4항(학생의 선발방법)도 장애인 응시자의 대학입학전형 참여 상의 제한이나 불편을 보다 강력하게 철폐할 것을 요구하고 있다. 이 조항은 「장애인복지법」 제2조제1항과 제2항에 따른 장애인 응시자 및 이에 준하는 응시자들에게 필요할 경우 장애인 보조기구 지참 허용, 시험 시간 연장, 확대 문제지 및 확대 답안지 제공, 시험실 별도 배정 등을 포함한 편의 제공 계획을 수립하고 시행할 것을 명시하고 있다. 즉, 이들 법령들은 비장애학생들에게 제공하지 않는 추가적인 지원을 장애학생에게 지원해야 한다는 적극적 조치와 함께, 비장애학생들에게 요구하지 않는 입학전형을 차별적으로 요구해서는 안된다는 차별금지의 의무를 동시에 포함하고 있다. 이와 같은 장애학생의 대학입학 기회 보장을 위한 법령

중 2017년 이후에 개정, 신설된 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 III-5-3> 고등교육법 개정안의 입학전형 관련 핵심 사항

법안	개정시점	내용
고등교육법 제34조제4항	2017.11.18. (신설)	교육부장관은 제3항에 따른 시험에서 「장애인복지법」 제2조 제1항 및 제2항에 따른 장애인 응시자 , 그 밖에 이에 준하는 응시자에게 필요하다고 판단되는 경우 장애인 보조기구 지원 허용, 시험시간 연장, 확대 문제지 및 확대 답안지 제공, 시험실 별도 배정 등을 포함한 편의제공 계획을 마련하여 시행 하여야 한다.
장애인 등에 대한 특수교육법 제4조	2021.3.23. (개정)	<p>각급학교의 장 또는 대학(「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다. 이하 같다)의 장은 특수교육대상자가 그 학교에 입학하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형 합격자의 입학을 거부하는 등 교육 기회의 부여에서 차별을 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 국가, 지방자치단체, 각급학교의 장 또는 대학의 장은 다음 각 호의 사항에 관하여 장애인의 특성을 고려한 교육시행을 목적으로 함이 명백한 경우 외에는 특수교육대상자 및 보호자를 차별하여서는 아니 된다. <개정 2018. 2. 21.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제28조에 따른 특수교육 관련서비스 제공에서의 차별 2. 수업, 학생자치활동, 그 밖의 교내외활동에 대한 참여배제 3. 개별화교육지원팀에의 참여 등 보호자 참여에서의 차별 4. 대학의 입학전형절차에서 장애로 인하여 필요한 수험편의의 내용을 조사·확인하기 위한 경우 외에 별도의 면접이나 신체검사를 요구하는 등 입학전형 과정에서의 차별 5. 입학·전학 및 기숙사 입소 과정에서 비장애학생에게 요구하지 아니하는 보증인 또는 서약서 제출을 요구 6. 학생 생활지도에서의 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조의 차별

(2) 북한이탈주민

다음으로 북한이탈주민의 교육권 보호의 문제는 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」 제44조(입학 등의 지원)에 따라 운영되고 있다. 이 법률은 초중등학교를 포함해 국내 대학에 입학 또는 편입학하려는 북한이탈주민의 교육권을 보호하려는 목적으로 제정되었다. 2014년 개정을 통해 북한이탈주민의 고등교육 참여 시 입학금과 등록금을 면제 혹은 보조하는 조항과 북한에서 취득한 고등교육자격을 인정하는 조항은 2016년 이후 크게 달라진 점이 없다.

(3) 사회통합전형 신설

우리 정부는 상술한 특수 취약계층들의 고등교육 참여 기회 확대를 국내 대학 전체에서 실시하기 위해 2021년 「고등교육법」 제34조제8항(사회통합전형의 운영)을 신설하여 다양한

특수 취약 계층학생들을 포괄적으로 입학시킬 수 있는 ‘사회통합전형’의 대학별 시행과 그 규모를 규정하였다. 이 조항에 따라 국내 대학(전문대학 및 원격대학은 제외)들은 전체 모집인원의 10%~ 15%를 ‘기회균형선발전형’으로 선발해야 한다. 수도권 소재 대학들은 지역균형선발전형의 모집인원도 10% 이상으로 유지해야 한다. 이 기회균형선발전형의 대상으로는 장애인, 도서·벽지 거주자, 특성화고 출신자, 산업계 종사자, 국가보훈대상자, 북한 이탈주민 등이 포함된다. 또한 아직 구체적으로 교육차별 금지 조항이 적용되고 있지 않은 외국인 유학생들을 책임있게 관리하기 위한 목적에서 제34조제8항(사회통합전형의 운영)도 신설되었다. 「고등교육법」 제34조제8항이 신설되기 전까지는 국내 대학에 입학하는 외국인 유학생 교육 문제를 규정하는 법령은 전무하였고, 재한외국인의 큰 범주 내에서 이들의 체류 허가 및 비자 관리, 인권 보호, 건강보험, 운전면허 취득 등 입출국 및 생활영역의 문제들을 「출입국관리법」, 「재한외국인처우기본법」, 「국민건강보험법」, 「도로교통법」 등의 법률로 규정하였다. 「고등교육법」 제34조제8항도 외국인 유학생의 국내 대학 입학전형 과정에서 한국어 등의 어학능력시험 실시만을 규정하고 있어, 2011년부터 시행해 온 교육국제화역량인증제와 같은 외국인 유학생 교육의 질 제고나 교육차별 금지를 보다 구체적으로 규정하는 법률 마련이 필요한 상황이다.

나) 대학 입학전형에서의 차별제도 개선 성과

위와 같은 법령들에 기반으로 하여 교육부를 비롯한 관할청과 대학들은 특정 취약 계층들의 고등교육 접근 기회와 참여, 학위 취득 등을 지원하기 위한 다양한 제도들을 운영하고 있다. 우선 성별을 기준으로 한 대학 입학 과정에서의 차별이 크게 개선되었다. 오늘날 대학 입학에서 성별을 기준으로 차별적 제도를 시행하는 경우는 매우 드물지만 과거 남성 지배적인 직업과 연결되어 있던 일부 대학 및 학과의 여학생 입학 제한은 여전히 남아 있다. 대표적인 학과는 군사, 경찰, 해사 관련 학과들인데, 대표적으로 경찰대학은 1981년 설립 당시 남학생들만 선발하다가 1989년부터 여학생들을 정원의 10 ~ 12% 내에서 선발하기 시작했다. 그러나 우리 정부가 2017년 11월에 발표한 ‘공공부문 여성 대표성 제고 계획’(문미경·김난주·김혜영·심준섭, 2017)의 일환으로 경찰대학과 간부 후보생 선발의 성별 구분 모집제도를 폐지하기로 한 결정에 따라 경찰대는 2021학년도부터 남녀 통합선발 방식을 시작하였다. 그 결과 2021학년도 신입생 중 여학생 비율은 22%로 급증하였다.

반면, 국내 두 개의 해양대학교의 해사대학들은 여전히 성별 분할 모집을 고수하고 있다. 한국해양대학교는 2022학년도 학부 신입생 선발에서도 여학생 선발 비율을 17%로 제한하였고, 2006년 국가인권위원회로부터 해사계열 전공에서의 여학생 선발인원 제한이 평등권 침해행위라는 판단을 받았던 목포해양대학교 역시 여학생 선발 인원을 전체의 17%로 제한하고 있다. 한편 2011년부터 세종대학교가 해군본부와 ‘군사학 발전 협력 합의’를 체결하고 개설한 계약학과인 ‘국방시스템공학과’는 학과 개설 후 8년 만인 2020학년도부터 전체 40

명 중 2명을 여학생으로 선발하기 시작하였다.

반면 여초 현상이 심한 전국 교대 13개 중 11개 대학은 입학 전형에서 여학생의 성비를 제한하고 있다. 13개 교대(한국교원대 제외) 중 춘천교대와 진주교대가 2021학년도 전형에서 남녀 통합선발을 실시하였고 부산교대가 2023학년도 입시에서부터 성비 제한을 폐지할 계획을 추진 중에 있다.

다) 소수자 집단의 대학 입학의 기회 확대

전반적인 학령 인구 저하로 인해 우리나라 고등교육은 현재 심각한 공급과잉에 시달리고 있다. 때문에 30여 년 전 소수의 학생들만이 대학에 입학하던 시절과 같은 고등교육 기회의 부족은 더 이상 일어나지 않고 있다. 다만, 비교적 최근에 우리 사회에 통합된 새로운 이주민 및 그들의 자녀들의 고등교육 참여는 여러 여건 상 여전히 제한적이다. 그 중 북한이탈주민은 우리의 가장 가까운 이웃이자 대규모로 유입되고 있는 이주민이라 할 수 있는데, 최근 들어 이들의 탈북 경로나 시기가 다양화되면서 기존의 법제도나 지원방법으로 지원하기 어려운 학생들이 늘어나고 있다. 탈북 후 제3국에서 태어난 북한이탈주민 자녀가 그 대표적인 사례이다. 제 3국 출생 탈북청소년은 북한을 이탈한 여성과 중국을 포함한 제3국 남성 사이에서 태어난 미성년자를 의미한다. 이들은 한국 국적을 취득하지만, 법률상 북한이탈주민에 속하지 않는다. 그러나 가정환경 상 성장 과정에서 한국말을 많이 사용하지 않아 한국 국적자임에도 불구하고 한국말이 서툴며 그로 인해 학업에서 많은 어려움을 겪고 있다. 제3국 출생 탈북청소년은 지난 2015년을 기점으로 북한 출생 탈북청소년의 수를 앞지르며 빠르게 늘고 있다. 교육부 자료에 따르면, 2011년 기준 608명이던 제3국 출생 탈북청소년은 2019년 1,549명으로 두 배 이상 급증했다. 같은 기간 북한 출생 학생은 1,073명에서 982명으로 오히려 감소하였다(탈북청소년교육지원센터, 2019). 그러나 제3국 출생 탈북청소년은 여전히 정부 교육지원 혜택의 사각지대에 놓여 있다. 이들은 기존에 운영되어 온 정원 외 특별전형인 북한이탈주민 특별전형에 지원할 수 없는 대신 2019년부터 신설된 제3국 출생 탈북청소년 특례입학 제도의 대상이 되었다. 그러나 이 전형은 대학의 자율성에 따라 신설될 수 있기 때문에 아직까지 이 전형을 운영하는 학교는 극소수에 불과하다.¹⁵⁾

장애인들의 고등교육 기회 확대를 위해서도 관련 법령이 보호하지 못하고 있는 사각지대를 없애는 노력이 필요하다. 현재 장애학생들이 지원할 수 있는 특수교육대상자 특별전형에는 「장애인 복지법」에 따른 장애인만이 지원할 수 있는데, 교육부가 선정하는 '특수교육대상자'와 보건복지부가 법적으로 인정하는 '장애인'의 범위가 다름으로 인해 특수교육 대상자이지만 장애인으로 등록되어 있지 않아서 이 전형에 지원할 수 없는 학생들이 발생하고 있다. 교육부는 '학습의 어려움'을 기준으로 특수교육 대상자를 선정하는 반면, 보건복지

15) "제3국 출생 탈북청소년 "배움의 꿈 지켜주세요" , 더 나은미래(2021.9.28.).
<https://futurechosun.com/archives/59246>

부는 ‘삶의 어려움’을 기준으로 장애인 등록 여부를 판단하기 때문에 두 가지의 판정이 일치하지 않은 부분이 존재하게 된다. 예를 들어 학습장애는 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 의해 지정되는 영역이지만 ‘장애인 복지법’ 상의 장애인이 아니다. 반면 IQ71 이상의 고기능 자폐증 및 아스퍼거 증후군은 「장애인복지법」 상의 장애인으로 등록될 수 있으나 지능은 정상이고 학업에는 어려움을 겪지 않기 때문에 특수교육 대상자가 아니다. 실제로 서울대학교나 고려대학교 등 대부분의 대학들이 특수교육대상자 특별전형의 지원자격을 “「장애인복지법」 제32조에 의하여 장애인 등록이 되어 있는 자 중 ‘장애의 정도가 심한 장애인’ 또는 「국가유공자 등예우 및 지원에 관한 법률」 제4조 및 제6조에 의해 등록이 되어 있는 자 중에서 「장애인복지법」에 의한 ‘장애의 정도가 심한 장애인’ 기준에 상응하는 자”로 명시하고 있다. 즉, 고교에서 특수교육대상자로 선정되어 특수교육과정을 이수한 학생이 지원자격이 아닌 것이다. 2021년 현재 특수교육 대상 학생 9만 8천여 명 가운데 장애인 등록을 완수하지 못한 학생은 약 3만여 명에 이르는 것으로 알려졌다. 전체 특수교육 대상자의 30% 정도가 특수교육대상자 특별전형에 지원하지 못하는 상황이니만큼 교육부와 보건복지부 등 부처간 협의와 공조가 절실히 필요하다 할 것이다.

다문화가정 자녀들의 고등교육 참여 기회도 지속적으로 확대될 필요성이 높다. 국내 29개 대학의 2018학년도 대입전형을 분석한 김빛나라·주철안(2020)은 다문화가정 자녀들이 지원할 수 있는 기회균등특별전형이 다른 사회배려 대상 지원자들이 함께 지원할 수 있도록 운영되고 있기 때문에 실제 다문화가정 자녀들이 이 전형의 혜택을 받을 가능성은 더욱 낮아지는 실정이라고 지적했다. 2020학년도 대입전형에서는 총 51개 대학(교육대학 7곳 26명, 일반대학 44곳 1,818명 선발)들이 다문화가정 자녀를 포함한 사회배려대상 학생 1,844명을 선발하였다. 다문화가정 자녀들이 지원할 수 있는 특별전형은 일반전형에 비해 합격선이 유의미하게 낮고 경쟁률도 낮은 편이므로 가능하면 다문화가정 전형을 지원하는 것이 진학에 유리하다. 하지만 모집단위별로 모집인원이 매우 적어서 과년도 입시 과와 비교하여 적정 지원을 하더라도 기대한 결과를 얻지 못하는 경우도 종종 발생하는 것으로 보인다. 실제로 교육통계서비스에 따르면 2021년 전국 고등학교에 재학 중인 다문화가정 학생들의 수는 1만 4,308명이며, 그 중 3분의 1에 해당하는 고등학교 3학년 학생 인구는 약 4,700여 명으로 추산된다. 2020학년도 입시에서 51개 대학들에서 발생한 입학정원 1,844명은 다문화가정의 고3 학생 수의 절반에도 미치지 못한다. 따라서 다문화가정 학생들의 대학 진학률은 여전히 일반 학생들의 대학 진학률에 비해 낮은 수준에 머무를 것으로 예상된다.

2) 교육비

우리나라 고등교육 분야는 대학의 70% 이상이 사립대학으로 구성되어 있어 기본적으로 수익자 부담의 원칙으로 운영되고 있다. 2019년도 대학정보공시 기준 4년제 대학의 학생 1인당 평균 등록금은 국·공립대학의 경우 약 416만원, 사립 대학은 약 746만원 수준이다. 우

리나라 정부와 대학들은 고등교육 참여와 관련한 대학생들의 재정 부담을 덜어주기 위해 대학별 교내 장학금에서 시작해 국가장학금, 지자체장학금, 기타 장학금 등 다양한 장학금 제도를 운영하고 있다. 2019년도 대학정보공시기준에 따르면 국내 4년제 대학의 학생 1인당 장학금은 국·공립대학의 경우 약 270만원, 사립대학의 경우 약 351만원 수준이다.

가) 대학 등록금 동결 정책

우리나라 정부는 2009년부터 이른바 ‘반값 등록금’ 정책으로 대학 등록금을 사실상 올리지 못하게 하는 정책을 13년째 유지하고 있다. 2008년 이전까지 사립대 중심의 한국 대학들의 등록금은 소비자물가 상승률에 두 배 가까이 높은 인상 추세를 이어갔었다. 소비자물가 상승률이 3%에 머물던 2000년부터 2007년까지 국·공립대학 등록금은 연평균 9.2%, 사립대학 등록금은 연평균 7.1% 상승하였다. 국·공립대학보다 비싼 사립대학 등록금은 2000년부터 2019년까지 약 64% 이상 상승하였다.

2000년 이후 대학등록금의 급격한 인상으로 인해 고등교육에 대한 접근 기회가 감소할 것을 우려한 정부는 2009년 이후 「고등교육법」 개정을 통해 등록금을 인상하는 대학에 대해 국가장학금 신청 대상에서 제외시키거나 정부의 대학재정지원사업 평가에서 불이익을 주는 방식으로 등록금 인상 시도를 억제해 왔다. 그 결과 2019년 사립대학의 연평균 등록금은 746만원으로 2008년 대비 4.4% 상승하였는데 소비자 물가상승률을 고려하면 16.5% 이상 하락한 수준이라고 평가된다.¹⁶⁾

나) 국가장학금제도

현재 우리 정부가 한국장학재단을 통해 국내 대학생들에게 제공하는 국가장학금은 크게 (1) 소득 연계형 국가장학금, (2) 국가 근로 및 취업 연계형 국가장학금, (3) 국가 우수 장학금 등 세 영역으로 구분된다. 이 중 가장 많은 학생들이 지원하는 장학금이 소득연계형 국가장학금인데, 이는 다시 (1) 학생 직접 지원형, (2) 대학 연계 지원형, (3) 다자녀 국가장학금, (4) 지역 인재 장학금 등으로 세분된다. 소득 연계형 국가장학금 중 학생 직접 지원형 국가장학금은 학생의 가족 구성원의 소득 분위에 따라 총 10개의 지원 구간으로 나누어 차등적으로 장학금을 지원하고 있다. 소득 연계형 국가장학금의 두 번째 유형인 대학 연계 지원형은 대학 등록금 부담 완화에 대한 대학의 노력과 연계하여 국가가 지원하는 장학금으로 소득 분위 최상위에 있는 학생들 중에서도 지원 필요성이 있다고 대학이 판단하는 학생들에게도 장학금을 지원할 수 있다.

국가 근로 및 취업 연계형 국가장학금은 (1) 국가근로장학금, (2) 대학생 청소년 교육지원,

16) “12년 연속 '등록금 동결'...사립대 등록금 인상 계획 '무효'”, 대학지성 In & Out, 2020. 1.19.
<https://www.unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=406>

(3) 다문화·탈북학생 멘토링, (3) 중소기업 취업 연계 장학금(희망사다리I 유형), (4) 고졸 후 학습자 장학금(희망사다리II 유형), (5) 고교 취업 연계 장려금 등 주로 학업과 일을 병행하여 수행하는 학생들이나 특수 취약 계층 학생들에게 교육봉사와 멘토링을 제공하는 학생과 그것을 받은 학생들을 위한 특수한 장학금들이다.

세 번째 국가우수장학금은 대체로 과학기술이나 예술계 전공에서 탁월한 능력을 인정받은 학생들에게 대한 포상형 장학금이지만, 저소득층 중·고등학생들 중에서 우수한 학생들을 발굴하여 대학생이 될 때까지 매달 정기적으로 지원하는 장학금도 포함되어 있다.

다) 학자금 대출

한국장학재단은 학부생들과 대학원생들에게 소득 분위에 따라 정해진 학자금(등록금과 생활비를 분리하여 대출)을 대출하는 사업을 진행하고 있다. 학자금 대출 제도는 크게 (1) 취업 후 상환 학자금 대출과 (2) 일반 상환 학자금 대출, (3) 농촌 출신 대학생 학자금융자 사업 등 세 가지 유형으로 나누어진다. 이중 가장 많은 학생들이 신청하는 취업 후 상환 학자금 대출은 저소득층인 경우에는 무이자로 제공되며 취업 후 일정 기준 이상의 소득이 발생할 때에는 의무적으로, 그것이 아닌 경우는 자발적으로 상환하도록 되어 있다.

라) 교육비 경감

고등교육에서의 학생들의 교육비 경감에 가장 큰 영향을 끼치는 정부 정책은 13년 동안 지속되고 있는 대학 등록금 동결 정책이다. 이 정책으로 인해 2000년대 초반 급속도로 상승하던 대학 등록금 수준이 소비자물가 상승률을 감안할 때 오히려 13년 전보다 소폭 감소한 수준에 머무르고 있지만 학령인구 감소로 인한 신입생 충원을 악화, 교육시설의 노후화, 이러한 요인들로 인한 대학의 경영난 악화 등의 부작용이 심화되고 있다. 교육부는 각종 대학 재정지원사업과 국가장학금제도로 대학들에게 직·간접적인 재정 지원을 하고 있지만, 이러한 국고보조금은 경상비로 사용할 수 없는 경우가 많아 재정 수지의 악화는 해소되지 않고 있다. 등록금 동결 정책이 향후 우리나라 고등교육의 전반적인 질 저하와 지역 대학들의 대규모 통폐합으로 이어진다면 오히려 지역 학생들의 교육권 보장에 악영향을 끼치게 될 가능성도 높다. 따라서 정부는 고등교육 참여 비용의 감소와 대학들의 재정위기 개선을 동시에 달성할 수 있는 새로운 고등교육지원제도를 마련해야 할 것으로 보인다.

한편 현재 운영되는 교육비 지원제도 상의 차별적 요소를 지속적으로 발견하여 철폐하는 노력이 요구된다. 최근 한국장학재단에서 시행 중인 국가근로장학금 사업과 관련해 일부 대학이 성차별적으로 장학생을 선발하고 있다는 지적이 나오고 있다. 2021년 한국장학재단에 대한 국정감사에서 일부 대학들이 국가근로장학생 선발 과정에서 ‘군필자 우대’, ‘남학생 우선’ 등의 성차별적 요건을 명시한 경우가 많아, 여학생들이 근로장학금 제도를 통해

등록금이나 생활비를 마련할 때 성적 차별을 받고 있는 것으로 지적되었다.¹⁷⁾

아울러 제 3국 출생 탈북청소년을 위한 국가장학금제도 역시 매우 부실한 상태다. 북한출생 청소년은 ‘교육보호대상자’에 해당하기 때문에 국·공립대학 등록금 면제, 사립대학 반액 보조 혜택을 받지만 제3국 출생 탈북청소년의 경우에는 대학 입학금 일부 지원이 전부인 실정이다. 같은 북한이탈주민으로서 대한민국에 거주하고 있지만 배우자가 외국인이거나 자녀를 탈북 후 거친 제3국에서 출산했다는 이유로 여성 북한이탈주민이 자녀의 대학등록금을 정부로부터 전혀 지원받지 못한다는 것은 북한이탈주민에 대한 정부의 재정적 지원제도의 취지에 부합되지 않으며, 북한이탈주민이라는 사회적 약자 학생들의 학습권을 침해하는 상황으로 평가된다.

3) 교육내용 및 교육의 질

가) 기본적인 인권 교육 프로그램: 양성평등의식 증진

2021년에 개정된 「교육기본법」은 이전까지 사용해 오던 ‘남녀평등’을 ‘양성평등’으로, ‘남녀평등교육’을 ‘양성평등의식’으로 바꾸고, 제17조제2항(양성평등의식의 증진)에 법령의 구체적인 목적과 적극적인 교육적 방안들을 명시하는 방향으로 크게 보완하였다. 특히 제17조제1항의 양성평등의식 실현을 위한 시책으로 ‘양성평등의식과 실천역량’, ‘학생 개인의 존엄과 인격 존중’, ‘체육 및 과학기술 분야에서의 여성 활동의 육성’, ‘성별 고정관념을 탈피한 진로교육’, ‘교육에서의 성별을 기준으로 한 타당하지 않은 참여 및 혜택의 배제나 제한 금지’ 등을 상세하게 기술하였고, 성인지교육, 성폭력예방교육 등을 포함한 양성평등교육의 실시를 명령하고 있다. 이에 따라 국내 모든 대학들은 학생과 교직원에게 대해 매년 정기적으로 성폭력예방교육을 실시하고 있다. 그에 따라 신규임용 교원들은 임용 후 2개월 이내에 (사이버)교육 이수증을 제출해야 하고 기존 전임교원들은 매년 4시간의 교육 이수증을 제출해야 한다. 많은 경우 대학들은 이러한 교육 이수증을 제출하지 않은 교원에 대해 교수업적심사에서 감점 제도를 적용하고 있다. 시간강사나 조교, 직원 등도 동일한 성폭력예방교육 이수증을 정해진 기한 내에 제출해야 불이익을 받지 않는다. 학생들에 대해서는 교육 참여를 의무화하지는 않았지만 50% 미만의 학생만이 이수할 경우, 해당 교육기관은 폭력예방교육 부진기관으로 선정하여 그 결과가 외부에公示된다.

17) “국가근로장학금 성차별 선발...군필 남학생 우선선발”, 핀포인트뉴스(2021.10.5).
https://cnews.pinpointnews.co.kr/print.php?ud=2021100517272634896cee81a9c1_45

<표 III-5-4> 2017년 이후 교육기본법의 교육차별 개선 조항

2016년까지	2017년 ~ 현재까지 개선사항
<p>제4조(기회의 균등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.</p>	
<p>제17조의2(남녀평등교육의 증진) ① 국가와 지방자치단체는 남녀평등정신을 보다 적극적으로 실현할 수 있는 시책을 수립·실시하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체와 제16조에 따른 학교 및 사회교육시설의 설립자·경영자는 교육을 할 때 합리적인 이유 없이 성별에 따라 참여나 혜택을 제한하거나 배제하는 등의 차별을 하여서 아니 된다.</p> <p>③ 제1항에 따른 시책에는 체육·과학기술 등 여성의 활동이 취약한 분야를 중점 육성할 수 있는 교육적 방안이 포함되어야 한다.</p> <p>④ 학교교육에서 남녀평등을 증진하기 위한 학교교육과정의 기준과 내용 등 대통령령으로 정하는 사항에 관한 교육부장관의 자문에 응하기 위하여 남녀평등교육심의회를 둔다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.></p> <p>⑤ 제4항에 따른 남녀평등교육심의회위원의 자격·구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>① 국가와 지방자치단체는 양성평등의식을 보다 적극적으로 증진하고 학생의 존엄한 성(性)을 보호하며 학생에게 성에 대한 선량한 정서를 함양시키기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 시책을 수립·실시하여야 한다. <개정 2021. 9. 24.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 양성평등의식과 실천 역량을 고취하는 교육적 방안 2. 학생 개인의 존엄과 인격이 존중될 수 있는 교육적 방안 3. 체육·과학기술 등 여성의 활동이 취약한 분야를 중점 육성할 수 있는 교육적 방안 4. 성별 고정관념을 탈피한 진로선택과 이를 중점 지원하는 교육적 방안 5. 성별 특성을 고려한 교육·편의 시설 및 교육환경 조성 방안<개정 2021. 9. 24.> <p>② 유지</p> <p>③ 학교의 장은 양성평등의식의 증진을 위하여 교육부장관이 정하는 지침에 따라 성교육, 성인지교육, 성폭력예방교육 등을 포함한 양성평등교육을 체계적으로 실시하여야 한다. <개정 2021. 9. 24.></p> <p>④ 학교교육에서 양성평등을 증진하기 위한 학교교육과정의 기준과 내용 등 대통령령으로 정하는 사항에 관한 교육부장관의 자문에 응하기 위하여 양성평등교육심의회를 둔다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2021. 9. 24.></p>

나) 교육내용 및 교육의 질

[양성평등기본법], [성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률] 등에 따라 대학 등에서 의무적으로 실시하는 성폭력 예방교육의 미이수 비율이 상당한 것으로 나타났다. 최근 발표된 교육부 사립대학 종합감사 결과에 따르면, 서강대학교의 경우 2017~2019년에 실시한 성희롱, 성폭력, 성매매, 가정폭력 등 4대 폭력 예방교육 미이수율은 63.9%였고 교원 미이수율도 46.2%에 달했다. 연세대도 신촌캠퍼스의 경우 2017~2019년의 교원 미이수율은 92.1%, 미래캠퍼스 교원 미이수율은 90.3%에 달했다. 이러한 낮은 이수율의 원인은 일부 교육내용

에 대한 불만감, 교육을 강제하는 방식, 온라인 교육의 주입식 전달방식 등에 있는 것으로 조사되었다.¹⁸⁾ 법안의 취지에 맞는 효과적인 교육 방식이 필요한 시점으로 보이기도 하지만, 다양한 사회적 약자에 대한 보호와 배려 등을 역차별로 인식하거나, 주류 집단에 대한 지나친 비난으로 해석하는 방어적 분위기도 상당한 영향력을 미치고 있는 것이 사실이다. 대학마다 대학인권센터를 설립하고 인권 관련 필수교과목을 개설해 이수를 의무화할수록 재학생들의 반발은 거세지고 있다. 2019년 ‘연세정신과 인권’이라는 교양교과목을 개발한 연세대학교는 ‘보편적 인권’을 토대로 한 해당 교과목이 젠더, 난민, 이슬람포비아 등 일부 학생들에게서 거부감을 불러일으키는 내용을 포함하고 있다는 이유로 이를 필수교양이 아닌 선택교양 교과목으로 지정하였다(하인자, 2020). 인권 교과목에 대한 대학생들의 거부는 서울대학교에서도 유사한 양상으로 이미 나타난 바 있다. 서울대학교 인권센터는 2018년 2월 모든 구성원들이 필수적으로 들어야 하는 ‘온라인/오프라인 인권/성평등교육’ 강좌의 개설을 제안했으나, 평의원회는 두 차례의 회의를 통해 해당 교과목의 필수화를 거부하고 선택과목으로 운영할 것을 결정하였다. 이렇게 개설된 ‘온라인/오프라인 인권/성평등교육’ 강좌의 학생 이수율은 20% 내외에 머물러 있는 것으로 보고되었다. 우리 사회 내에 ‘합의된 인권’의 개념과 범위가 아직 부재하다는 이유를 들 수도 있겠으나, 초중등교육과정에서의 꾸준한 인권교육 없이 대학에서 매우 민감한 이슈에 대해 지나치게 일방적인 전달방식으로 인권을 교육한다는 것이 인권교육에 대한 대학생들의 오해와 거부감을 형성한 것으로 해석된다.

대학을 포함해 우리 사회의 여러 사회기관 내의 다양성이 높아질수록 상호존중을 기반으로 한 인권교육과 실천은 해당 기관이 순조롭게 운영되고, 그 안에서 구성원들 간의 갈등과 차별을 해소하기 위해 매우 필수적인 기반이 될 것이다. 따라서 젠더나 문화적 다양성과 관련한 인권교육은 대학 내에서 비단 한 개의 필수교과목이 아닌 여러 교양과 전공 교과목에서 폭넓게 이루어질 필요가 있다(김미호·김선정, 2021). 대학인권센터의 설립은 매우 필요한 기본 조치이지만, 센터의 설립 자체나 필수 교과목 하나의 개설이 대학 구성원의 인권의식 함양과 차별 금지에 충분한 조치가 될 것이라고 생각하는 것은 금물이다. 인권관련 상식이나 법제도에 대한 인지하고 기억함으로써 인권교육이 이루어지는 것은 아니다. 우리 사회의 다양한 구성원들의 삶에 대한 깊은 이해, 대학 내에서 발생하는 여러 사건사고에 대한 심도 있는 토론, 그것을 통한 다양한 시각과 주장에 대한 접근이 교육의 여러 장에서 끊임없이 이어져야 의미있는 인권교육과 대학 내에서의 차별 철폐가 동시에 이루어질 수 있을 것이다.

18) “있으나 마나 대학가 성폭력예방교육…’이대남들’ 의무교육에 반발도[스물스물]”. 매일경제(2021.4.30.). <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2021/04/417373/>

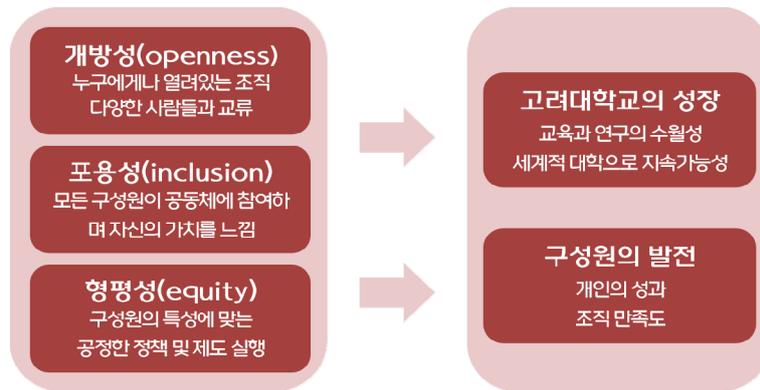
4) 학생생활

가) 대학인권센터 설립

대학생들의 생활과 관련된 영역에서 주목할 만한 법령 개정 사항은 구성원의 인권 보호 측면이다. 2021년에 개정된 「고등교육법」은 제19조제3항(인권센터)을 신설하여 모든 대학에 인권센터를 설치하고 각종 인권침해사례나 성희롱·성폭력 피해를 예방 및 대응할 것을 규정하고 있다. 2012년 서울대와 중앙대를 시작으로 대학 내에 설립되기 시작한 대학인권센터는 2019년 12월 기준 전국 89개 대학으로 확산되었다. 2021년 3월 개정된 「고등교육법」 제19조제3항에 따라 2022년 3월까지 모든 대학은 인권센터를 의무적으로 설치해야 한다. 이 인권센터는 직장 내 괴롭힘부터 성고충까지 각종 인권침해 사건 처리와 인권증진 사업까지 담당하게 된다.

나) 다양성위원회 설치

아울러 일부 선도적 대학들이 다양성위원회를 구성하여 학내 구성원의 다양성 증진과 권익 보호를 위해 노력하고 있다. 국내 대학 최초로 서울대가 2016년 다양성위원회를 설치한 이후, 이후 카이스트(2017), 고려대(2019년), 서울과기대(2019년), 경북대(2021년) 등이 교내 구성원들의 다양성 증진을 목적으로 한 다양성 기구를 설립하였다. 각 대학들의 다양성위원회들은 보통 매년 대학의 전 구성원의 성별, 국적, 직위 등 다양성 현황과 대상별 대학 생활 및 일·생활 균형 지원 등을 꼼꼼하게 분석한 다양성보고서를 발간하고 관련 교과목과 비교과 프로그램을 개발·운영하는 한편, 다양성 증진을 위한 정책연구와 각종 홍보자료들을 발간하고 있다. 고려대학교 다양성위원회는 다음의 그림과 같이 개방성, 포용성, 형평성을 다양성의 핵심 가치로 설정하고 교내 다양성 현황을 파악하고 그 원인을 진단하여 향후의 개선 방향을 설정하기 위한 목적에서 두 가지의 다양성 지수를 개발하였다. 첫 번째 다양성 지수인 KUDI-I지수는 생태학적 다양성 지수로, 구성원의 생물학적 특징들의 다양성을 나타낸다. 두 번째 다양성 지수인 KUDI-II지수는 구성원들이 인식하는 다양성 체감지수로 구성원들에 대한 설문조사 데이터를 바탕으로 산출된다. 이와 같이 대학의 다양성 보호 수준을 양화하여 공유하는 방식은 다양성 이슈에 대학 구성원들의 이해를 촉진하고 장기적인 변화 양상을 관찰하게 하는데 효과적인 방법으로 평가된다.



[그림 III-5-9] 고려대학교가 정의하는 다양성의 요소와 성과

한편, 서울과학기술대학교와 카이스트는 다양성위원회를 대학인권센터와 함께 운영하게 하거나 다양성위원회의 기능 중에 학내에서 발생하는 혐오 및 차별 신고의 해결 기능을 포함시킴으로써 다양성위원회가 보다 적극적으로 학내 구성원들을 혐오와 차별에서 보호하고, 구성원들 간의 갈등을 해결하는 역할을 맡게 하고 있다. 구성원들이 경험하는 다양성 문제가 혐오 및 차별과 밀접한 관련을 가질 때가 많기 때문에 이처럼 다양성위원회를 통해 실제적인 문제해결에 나서는 접근방식도 효과적일 것으로 보인다.

5) 교원

가) 대학 여성 교원의 중요성

유네스코는 ‘교육차별철폐협약’의 비준국들의 협약 이행 및 미비준국들의 권고 이행에 관한 모니터링의 대상 중 하나로 ‘교원’ 부분을 포함시키고 있다. 이는 교원이 초·중등 교육 및 고등교육을 구성하는 내적 환경의 핵심 요소 중 하나이기 때문이다. 즉, 교원은 교수활동을 운영하는 주체이기도 하지만 학교 생활에서 학생들의 중요한 역할모델(role model)로서, 학생들은 자신과 동일한 성별, 인종, 문화, 장애 여부 등의 특징들을 가지고 있는 교원들을 다양하게 경험할 필요가 있다는 것이다. 반대로 상술한 개인적 특성들 중 일부만 가진 집단(예를 들어, 백인 비장애인 남성들)이 교원 집단의 다수를 차지할 경우, 그것은 학교나 정부가 다른 특성을 가진 소수자 집단의 교직 진출을 막고 있다는 것을 의미하고, 결과적으로 다양한 특성을 가진 학생들에게는 불리한 교육환경을 구성하게 된다는 것이다.

이러한 주장은 우리나라 대학 환경에서는 주로 대학 교원의 성별 분포와 가장 관련성이 높다. 대학 교원의 성비 불균형은 대학사회 내에 성정치학적 불평등 구조를 심화시켜, 남녀 학생들 모두에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 남성 교원이 절대 다수인 환경에서는 여성 교원이 연구보다는 강의와 학생지도 등의 ‘학문적 돌봄’ 역할을 강요받기 쉽고(Monopoli, 2014; Wijesingha & Ramos, 2017), 보직 수행을 통한 리더십 발휘 기회는 감소하는 것으로

보고되어 왔다(박남기·박효원, 2019; Park, 2020). 더욱이 최근 10년 동안에는 교원 임용시장에서 상대적으로 불리한 위치에 있던 여성 박사들이 시간강사나 비정년트랙 전임교원 자리를 남성보다 쉽게 수용하는 경향도 관찰되었다(교육부·한국교육개발원, 2019). 여성 교원의 수적 열세와 불안정한 고용 환경으로 인한 약자화는 여학생들에게는 대학 내에서 우수한 역할 모델을 쉽게 찾을 수 없게 하고 남학생들에게는 양성평등사회에 대한 건강한 경험을 제한하며 남성 학자들의 관점에 편중된 불안정한 학습경험을 형성할 것으로 우려된다(민무속·정경아·남윤삼, 2001; Johnson, 2014, 2017).

나) 국·공립대 여성 교원 비율 확대

이러한 관점에서 정부는 대학 교원 사회의 성불평등 구조를 개선하기 위한 제도적 노력을 기울여 왔다. 우선 정부는 2018년과 2020년에 개정된 「교육공무원법」 제11조제5항(양성평등을 위한 임용계획의 수립 등)에서 정부 및 지방자치단체가 대학의 교원 임용에서의 양성평등에 관한 실태조사를 할 수 있으며, 국·공립대학에서의 교원 중 특정 성별이 4분의 3을 초과하지 못하게 하는 동시에 국·공립대학의 여성 교원의 비율을 2030년까지 25% 이상으로 높이도록 유도하는 조항을 추가하였다. 서울대도 2020년 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」을 개정하여 여성 교수 비율을 끌어올리기로 결정했다. 이러한 여성 교원 임용과 관련한 적극적 조치는 대학 내에서의 여성 교원들의 정치적 지위를 높여 여성 교원이나 여학생들에 대해 발생하는 성희롱과 같은 성폭력을 감소시키는데 효과가 있을 것으로 기대된다.

6) 교육 여건

가) 장애학생 교육지원 법률 개정

교육 여건 영역에서는 특수한 교육 여건이 필요한 장애학생들에 대한 지원이 눈에 띄게 확대되었고, 특히 코로나 19 바이러스 대유행에 따른 전면적 원격교육 시행이 장애대학생에 대한 다방면의 지원 확대를 가속화하였다. 장애학생들의 원활한 학습을 위해 대학이 조성하거나 제공해야 하는 기본적인 교육여건을 규정한 법률들이 다음의 표와 같이 개정되었다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등이 대표적인 사례인데, 이들의 구체적인 내용을 정리하면, 대학은 크게 다음의 여섯 가지 영역들의 서비스와 도구, 인적자원 등을 제공해야 한다.

- (1) 장애인의 통학 및 교육기관 내에서의 이동 및 접근권 보장
- (2) 장애인 및 장애인 관련자가 필요로 하는 경우 교육지원인력의 배치
- (3) 장애에 따른 학습 참여의 불이익을 해소하기 위한 도구 대여, 보조건의 배치나 휠

체어의 접근을 위한 여유 공간 확보

- (4) 시·청각 장애인의 교육 관련 정보접근 지원 확대: 교수학습자료와 의사소통수단의 제공
- (5) 교육과정을 적용함에 있어서 학습진단을 통한 적절한 교육 및 평가방법의 제공
- (6) 이외의 장애인의 교육활동에 불이익이 없도록 하는데 필요한 기타 사항

<표 III-5-5> 2017년 이후 개정된 장애인 교육지원 관련 법령

법령	개정시점	개정 내용
장애인 등에 대한 특수교육법	2021.12.28	제31조① 대학의 장은 해당 학교에 재학 중인 장애학생의 교육활동의 편의를 위하여 다음 각 호의 수단을 적극적으로 강구하고 제공하여야 한다. 1. 각종 학습보조기기/보조공학기기 등의 물적 지원 2. 교육지원인력 배치 등의 인적 지원(개정) 3. 취학편의 지원 4. 정보접근 지원 5. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 편의시설 설치 지원
		④ 대학의 장은 제1항제4호에 따른 정보접근 지원을 위하여 수업 중 활용하는 영상물에 장애학생을 위한 화면해설, 폐쇄자막 또는 수어통역 등 대통령령으로 정하는 편의를 제공 하여야 한다.(신설)
		제32조(학칙 등의 작성) 대학의 장은 이 법에서 정하는 장애학생의 지원 등에 관하여 다음 각 호에 해당하는 내용을 학칙에 규정 하여야 한다.(신설) 1. 장애학생의 학습지원에 관한 사항 2. 장애학생의 입학시험을 포함한 입학전형관리에 관한 사항 3. 수업 중 활용하는 영상물에 장애학생의 정보접근 지원을 위한 편의제공에 관한 사항 4. 그 밖에 장애학생의 교육활동 편의를 위하여 필요한 사항
장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	2017.12.19	제8조(정당한 편의의 내용) ① 법 제14조제1항제4호에서 “음성변환용 코드 등 대통령령으로 정하는 전자적 표시”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전자적 표시를 말한다. 1. 음성변환용 코드 2. 청각, 촉각 등의 감각을 통하여 습득할 수 있도록 인쇄물 정보를 변환시켜주는 전자표시(신설)
		제14조(정당한 편의제공 의무) ①교육책임자는 당해 교육기관에 재학 중인 장애인의 교육활동에 불이익이 없도록 다음 각 호의 수단을 적극적으로 강구하고 제공하여야 한다. 4. 시·청각 장애인의 교육에 필요한 한국수어 통역, 문자통역(속기), 점자자료 및 인쇄물 접근성바코드(음성변환용 코드 등 대통령령으로 정하는 전자적 표시를 말한다)가 삽입된 자료, 자막, 큰 문자자료, 화면낭독·확대프로그램, 보청기기, 무지점자단말기, 인쇄물음성변환출력기를 포함한 각종 장애인보조기구 등 의사소통 수단(개정)

교육부는 위의 법률에 따라 장애대학생의 교육여건을 개선하기 위해 3년 마다 대학들을 대상으로 장애대학생 교육복지지원 실태평가를 진행하고 있다. 실태평가의 영역은 선발(입시 전형, 정보제공), 교수/학습(학생지원운영), 내외부시설 및 설비 등 총 3개 영역으로 구성되며, 2020년 실태평가에는 343개 대학의 423개 캠퍼스가 참여하여 39개(9.2%) 캠퍼스가 최우수등급을 부여받았다(국립특수교육원, 2020).

나) 장애학생 원격수업 지원 확대

특히 2020년 이후에는 코로나 19 바이러스 대유행 동안에 장애학생들의 학습 참여가 어려워져 상당한 학습 손실이 발생함에 따라 교육부와 국가평생교육진흥원 등은 장애학생들을 위한 원격학습 지원책을 마련하였다. 교육부는 2020년 2월 ‘장애대학생 교육복지지원 활성화 방안’ (교육부, 2020)을 수립하여 발표하였으나, 이 방안에는 코로나 19 바이러스 대유행으로 인한 대학의 전면적 원격수업 상황에서 장애대학생들을 효과적으로 지원할 수 있는 방안은 포함되어 있지 않았다. 때문에 2021년에 발표한 ‘장애대학생 원격수업 수강지원 사업 기본계획’ (교육부, 2021a)에서 교육부는 총 15억 원의 예산을 2020년 장애대학생 교육복지지원 실태평가’에서 최우수 또는 우수 등급을 받은 107개 대학에 지원하여 장애유형별 원격수업용 보조공학기기를 구매하게 했고(1개교 당 평균 1,500만원), 2021년 12월에는 지원 대상을 ‘보통’ 및 ‘개선 요망’ 대학으로 확대하였다(교육부, 2021b). 이는 코로나 19 상황이 장기화됨에 따라 원격수업으로 인한 장애학생과 비장애학생 간의 교육 격차가 심화되고 있어, 장애대학생들이 재학 중인 대학 전반에 걸쳐 원격수업 참여의 장애물을 제거하는 적극적 노력이 필요하다는 판단에서다. 이에 교육부는 장애대학생이 재학 중인 대부분의 대학들에 대해 원격수업 지원금을 제공하여 장애대학생들이 사용하는 교수학습자료들의 자막제작, 문자통역, 과제관련 원격보조 비용으로 사용하게 하였다. 장애대학생의 맞춤형 학습지원을 강화하기 위해 속기사나 수어 통역사 등과 같은 전문 교육지원인력에 대한 국고보조금 지원도 확대했다. 또한 2021년부터 대학별 ‘장애학생 지원계획’을 대학 정보공시에 공개하고, 장애학생지원센터의 전담인력 배치 현황, 담당자 재직기간 등을 장애대학생 교육복지지원 실태평가 지표에 반영하도록 했다.

다) 교육여건

코로나 19 바이러스 대유행에서 보았던 것과 같이 교수자와 학습자 간의 직접적인 의사소통이 원활하지 않거나 그 외 다른 이유로 온라인 수업이 확대되는 상황에서 시각장애나 청각장애를 가진 장애학생들의 학습 손실을 해소할 수 있는 보다 근본적인 제도와 대책이 필요한 것으로 보인다. 정부는 각종 법률들을 통해 대학에 장애인지원센터를 설립하고 교육지원인력을 배치할 것을 의무화했으나 실제로 장애학생들만을 전담하여 지원하는 전담인력은

매우 부족한 것으로 나타나고 있다. 2021년 전국장애인야학협의회와 공익변호사들을 중심으로 결성된 ‘코로나19 장애성인교육권 침해 대응 TF’가 전국 4년제 대학들을 대상으로 조사한 결과에 따르면 총 219개 4년제 대학 중 장애학생지원센터가 설치된 곳은 192개 대학인데, 이들 대학 대다수가 장애학생 전담 인력을 배치하기 보다는 다른 업무를 맡고 있는 직원을 겸직시키는 방법으로 센터를 운영하고 있는 것으로 나타났다¹⁹⁾. 이처럼 장애학생 지원 인력이 매우 부족하기 때문에 팬데믹 상황에서 장애학생들은 교수의 강의 녹취록이나 mp3 파일이 필수적으로 필요함에도 불구하고 그러한 학습자료의 가공과 전달은 현재 교수자들의 선의에 달려 있는 실정이다. 비장애인 학생들 중에서 장애학생 도우미로 신청한 학생들이 이러한 작업을 해주는 경우도 있지만 팬데믹 이전부터도 이러한 학생 도우미의 수가 지속적으로 감소해 와서 장애학생들은 충분한 도움을 받지 못하고 있는 것으로 보인다. 국가평생교육진흥원이 주관하는 장애대학생 교육활동 지원 사업 참여자 수를 살펴보면, 2017년에는 장애학생 971명에게 763명의 교육지원인력을 지원했으나 2018년에는 그 숫자가 각각 783명(장애학생 수), 567명(교육지원인력 수), 2019년에도 650명(장애학생 수), 532명(교육지원인력 수)으로 계속 줄어들었다.²⁰⁾ 이러한 상황에서 원격교육 활성화 및 교육격차 해소를 위한 정부와 지방자치단체의 의무를 규정하기 위해 2021년에 신설된 [디지털 기반의 원격교육 활성화 기본법](약칭 원격교육법)에도 장애인 학생이나 장애인 교원에 대한 구체적인 조항은 없어 원격교육에서의 장애인 소외가 지속될 전망이다.

라) 교원

교육공무원법 개정안에 따라 국·공립대 여성교원 비율을 현재의 17% 내외에서 25%까지 올리는 노력은 양성평등 강화라는 목적과 대학 내 다수를 차지하는 여학생들을 위한 적절한 교육환경 조성이라는 취지에 잘 부합한다고 볼 수 있다. 이러한 적극적 조치(affirmative action)가 사회 전체에 장기적으로 이익을 가져올 가능성이 크지만 단기적으로 남성 교원 및 임용 준비자들, 그리고 반여성주의를 주창하는 남학생들에게 상당한 반감을 일으킬 소지가 있다. 때문에 정부와 대학은 대학 내 양성평등구조가 확립되고, 대학 교수 공동체에서 절대 소수자인 여성 교원의 비율이 높아질 때 여학생은 물론 남학생들에게도 더 나은 양질의 교육을 제공할 수 있다는 점을 토론과 교육, 홍보를 통해 지속적으로 전달할 필요가 있다.

다음으로 정부와 대학은 2020년 진주교대에서 발생한 장애인 지원자에 대한 구조적 차별이 재현되지 않도록 근본적인 대책을 마련해야 한다. 진주교대는 2019학년도 특수교육 대상자 학생부종합전형에서 지원 학생이 시각장애 1급 중증장애인이라는 이유로 서류평가 점수를 하향 조작해 탈락시켰다. 교육부의 추가적인 조사에 의해 2014학년도 입시에서부터 비슷

19) “‘학령기 아니라서’ 배제된 성인장애인들의 교육 수난기”, 비마이너(2021.8.6.).

<https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=21784>

20) “원격수업 1년, 장애대학생 교육 불평등 심화...지원책 강화한다”. 한국대학신문(2021.2.22.).

<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=504754>

한 방식으로 중증장애학생들을 탈락시켜 온 것이 밝혀졌다.²¹⁾ 다른 교원양성기관들은 아예 특수교육 대상자 전형을 실시하지 않음으로써 장애학생들의 교직 진출을 가로막고 있다. 강민정 열린민주당 의원이 한국대학교육협의회에서 제출받은 자료에 따르면 전국 교대와 사범대 127곳 가운데 2018학년도~2020학년도까지 3년간 장애학생을 뽑기 위한 특수교육 대상자 전형을 운영하지 않은 대학이 총 81곳으로 전체의 64%에 이른다.²²⁾ 이러한 상황을 해결하고자 교육부는 교원양성기관 역량진단에 장애학생 관련 지표를 추가하고, 교직과정을 개설할 때 적용하는 ‘정원 10%’ 기준에 장애대학생을 제외해 장애인 전문인력 양성을 위한 지원을 확대할 방침이라고 밝혔다(교육부, 2020).

6. 평생교육

가. 2016년 이전까지 평생교육 전개 과정

우리나라에서 평생교육이 정책적으로 확대되고 체계적으로 구현되기 시작한 것은 1982년에 제정된 「사회교육법」이 1999년 「평생교육법」으로 전부 개정된 이후라고 할 수 있다(윤옥한, 2015; 이재은·조영아, 2021). 법률 전부 개정은 1995년 5·31교육개혁안에서 제시한 ‘열린 교육사회, 평생학습사회’라는 비전 제시, 평생교육에 대한 국민의 관심 증가, 사회민주화와 지방자치제도의 시행, 경제위기에 따른 직업교육의 필요성, 국제사회의 평생교육용어 사용 등의 여러 동인에 기인한다(이병호·최은수, 2009; 고영상, 2010; 양홍권, 2017).

1999년에 전부 개정된 「평생교육법」은 1982년에 제정된 사회교육을 그대로 승계하는 형식을 취했지만, 평생교육의 인프라를 구축했다는 점에서 차별성을 지닌다(고영상, 2010). 특히 평생교육사업을 추진할 수 있는 평생교육센터, 평생교육정보센터, 평생학습관과 같은 조직체제를 국가와 지방에 설치하도록 하였다. 이러한 조직체제 구축을 통해서 법이 시행된 2000년 이후 국가는 각종 정책사업을 내놓고 이를 본격적으로 추진해 나가기 시작하였다.

전부 개정된 「평생교육법」에 따라 2000년대 이후 평생교육에서 대표적인 변화는 거시적인 평생교육 정책 방향을 제시하는 ‘평생교육진흥기본계획’과, 평생학습도시사업을 중심으로 한 지역평생교육의 확대·발전이라고 할 수 있다(이재민, 2016; 이재은·조영아, 2021). 평생교육진흥기본계획은 2002년부터 2018년까지 5개년을 주기로 총 4차례 발표되었다. 먼저 2016년 이전에 발표된 평생교육진흥기본계획을 살펴보면 다음과 같다.

제1차 평생학습진흥종합계획(2002-2006)은 국가인적자원개발기본계획과 연계하여 교육복지 국가 및 인적자원강국 건설을 비전으로 하면서 평생교육 분야의 추진 계획을 구체적으로 제

21) “장애인연대”진주교대 총장, 입시 부정 책임지고 사퇴해야“, 시사저널, 1690호(2021.10.10.).
<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=225701>

22) “중증장애는 점수 깎아라”...진주교대 입시조작에 ‘철폐’“, 한겨레(2021.8.19.).
<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1008233.html>

시하였다(박경희·신지은, 2019). 추진과제로 ‘평생학습의 생활화와 지역화’, ‘사회통합 증진을 위한 평생학습 지원강화’, ‘지식기반사회 부응을 위한 성인교육기회 확대’, ‘일터의 학습조직화’, ‘평생학습 기반강화’를 제시하였다. 이를 위해 평생학습 기회확대 및 균등화, 지역 평생학습 분위기 조성, 일터의 학습조직화 및 민간 평생직업교육 활성화, 성인 고등교육기회 확대, 생애학습 기반 강화, 여성, 노인, 퇴직자 등 취약계층을 위한 평생학습지원 강화 등이 본격적으로 추진되었다(이재은·조영아, 2021). 특히 제1차 계획에서는 소외계층 평생학습 지원에 역점을 두고 성인문해교육, 결혼이주여성, 고령자 등을 대상으로 한 집중적인 교육지원을 추진하였다(권양이, 2018).

제2차 평생교육진흥기본계획(2008-2012)은 저출산, 고령화, 도시화 등의 인구패러다임의 변화로 인하여 인생 단계별 관점을 적용한 평생교육정책의 필요성이 강조되면서, 개인의 생애 단계별 변화에 부응한 추진전략 설계와 사회통합적 관점에서의 추진 과제를 제시하였다(권양이, 2018; 박경희·신지은, 2019). 추진 과제는 ‘생애단계별 창조적 학습자 육성’, ‘사회통합을 위한 평생학습 관련 기관 참여 및 연계 확대’, ‘평생학습 인프라 구축 및 네트워크 활성화’를 제시하였다(이재은·조영아, 2021). 무엇보다 제2차 기본계획은 평생학습사회 구현을 위한 평생교육 추진·지원 및 전담기구 정비와 지역 평생교육 기반 조성에 초점을 두고 이루어졌는데, 이는 2007년 「평생교육법」 전부 개정을 토대로 추진되었다. 2007년 「평생교육법」 전부 개정의 이유로 평생교육의 활성화를 위하여 국가와 지방자치단체의 책무를 강화하는 동시에 중앙·광역·기초 자치단체 단위의 추진체제를 정비하고, 평생교육의 총괄적인 집행기구로서 평생교육센터, 학점은행센터, 독학학위검정원 3개 기관을 통합하여 ‘평생교육진흥원’의 설립이 필요했기 때문이다(양홍권, 2017). 이에 2008년 국가 수준에서 평생교육진흥원이 설립되고, 시도 평생교육진흥원, 시·군·구 평생학습관으로 대표되는 평생교육 지원·추진 기구의 강화 등 평생교육 추진체제 구축을 구체화하였다(박경희·신지은, 2019; 이재은·조영아, 2021). 또한 주요 평생교육정책으로 ‘평생학습계좌제’와 ‘평생학습중심대학’이 추진되었다. 평생학습계좌제는 개별적으로 취득한 학력, 학위, 자격 등 인증된 학습경험과 학교 외 교육 등에서 얻은 학습경험을 종합적으로 누적 기록 관리하고 이를 객관적으로 인증받기 위한 제도이다. 평생학습중심대학은 대학 중심의 평생학습 활성화 정책으로 성인학습자의 생활 패턴 및 요구에 맞는 성인학습자 중심의 계속교육 체제를 대학에 구축하는 것이다(권양이, 2018).

제3차 평생교육진흥기본계획(2013-2017)은 국민 행복이 사회경제의 중요한 패러다임으로 등장하면서 이에 따라 평생교육정책 추진영역을 구성하였으나 추진전략 및 추진과제는 2차 기본계획의 연장선상으로 설계되었다(박경희·신지은, 2019). 제3차 평생교육진흥기본계획은 ‘100세 시대 창조적인 평생학습을 통하여 국민행복 실현’을 비전으로 생애주기·계층·지역에 따라 보다 다양한 평생교육을 장을 마련하고 전 국민이 언제, 어디서나 쉽게 접근하여 학습할 수 있도록 온·오프라인 평생학습 종합지원체제 구축 계획을 담고 있다(이재은·조영아, 2021). 이를 위해서 ‘대학중심평생교육체제 실현’, ‘온·오프라인 평생학습 종합지원체제

구축’, ‘사회통합을 위한 맞춤형 평생학습 지원’, ‘학교와 지역을 연계한 지역사회의 평생학습 역량 강화’를 추진과제로 제시하였다(권양이, 2018). 특히 이 시기 주목할 만한 정책으로 행복학습센터와 대학중심평생교육체제 구축 사업이 있다. 행복학습센터는 시도평생교육진흥원-시·군·구 평생학습도시-읍면동 행복학습센터로 이어지는 평생학습 체제구축 사업이면서, 지역적 특성 및 평생학습 수요를 반영한 맞춤형 프로그램 운영하도록 지원하여 전 국민이 평생학습에 쉽게 접근할 수 있도록 한 사업이었다. 대학중심평생교육체제 구축은 이전 평생학습중심대학 사업의 연장선으로 대학을 성인학습자 중심의 평생교육 체제로 전환하도록 유도하여 대학의 평생직업교육 기능을 강화하는 동시에 학령인구 감소에 대비한 자율적 구조개혁을 유도하기 위해서 추진되었다(권양이, 2018).

평생교육진흥기본계획과 함께 2000년대 이후 우리나라 평생교육에서 중요한 변화발전은 평생학습도시를 중심으로 했던 지역평생교육의 확대·발전이라고 할 수 있다. 평생교육진흥기본계획에 지역평생교육 정책과제가 포함되어 있지만 근본적으로 평생교육은 지역사회를 중심으로 전개되는 교육활동이 중요하기 때문에 이를 별도로 살펴보고자 한다. 지역평생교육은 해방 이후 농촌계몽활동, 지역사회학교 운동, 새마을교육, 시민단체의 민주시민교육, 주민자치센터에서의 교육 등 오래 전부터 이루어져왔지만, 본격적으로 확대된 것은 2001년부터 추진했던 평생학습도시 사업을 통해서라고 할 수 있다(이병호·최은수, 2009; 이재민, 2016). 2001년 정부가 ‘평생학습도시 조성 사업’을 시행하면서 평생학습도시를 지정하기 시작했지만, 그에 앞서 이미 1995년 창원시가 자발적으로 조례를 제정해 평생교육원을 설치하고 시민의 학습생활을 지원하기 시작하였고, 1999년에는 광명시가 스스로 평생학습도시를 선언하였다(김신일, 2020). 우리나라에서 평생학습도시는 교육부가 기초자치단체를 평생학습도시로 지정하고 예산을 지원하는 형태로 이루어지는데, 2001년 대전 유성구, 경기 광명시, 전북 진안군을 평생학습도시로 지정하기 시작해서 2016년까지 전국 226개 기초자치단체 중 143개 시·군·구가 지정되었다(교육부·국가평생교육진흥원, 2018). 평생학습도시 조성사업은 주민이 언제, 어디서나, 원하는 학습에 참여할 수 있도록 지자체가 평생학습 인프라를 구축하여 주민 수요를 반영한 지역 특성화 교육서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하며, 현재 평생학습도시 조성은 ‘지역 평생교육 활성화 지원사업’의 일환으로 이루어지고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2018, 2021). 이를 통해 지역학습공동체(Learning Community)를 구축하고, 총체적인 개인의 발전과 지역의 발전을 이룩하고자 하는 운동이라고 할 수 있다. 이러한 평생학습도시 조성사업을 통해서 시·군·구 지자체에서는 평생교육 관련 조례제정과 행정지원, 재정투자를 증가시켰으며, 평생교육 네트워크 형성, 지역 평생학습문화 활성화, 주민의 평생교육 참여 증가 등에 기여하였다(이재민, 2016).

뿐만 아니라 제3차 평생교육진흥기본계획의 중점 정책 중 하나로 2014년부터 「평생교육법」 제21조의3에 따라 읍·면·동 평생학습센터의 운영을 지원하는 ‘행복학습센터 운영’이 국정과제로 추진되었다. 2014년에 60개 시·군·구를 3년 계속지원을 위한 보조사업자로 선정하는데 이어 2015년에는 32개 시·군·구를 추가 선정하여 92개 시·군·구를 지원하였다.

2016년에는 별도의 신규선정 없이 92개 시·군·구가 보조사업자로 참여하여 사업을 운영하였으며, 2017년에는 전국적인 확산을 위한 단년도 지원 형태로 37개 시·군·구를 신규 보조사업자로 선정하여 추가적으로 지원하였다(교육부·국가평생교육진흥원, 2018). 읍면동 평생학습센터를 위한 직접 지원은 2017년을 끝으로 더 이상 추진되지 않고 있으나, 그 제도적, 실천적 가치를 감안하여 평생학습도시 지정 및 지원을 통하여 읍면동 단위의 정교한 평생교육 정책 실시를 유도하고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021).

그런데 기초지자체 단위의 주민 학습 지원을 위한 지역 평생교육 활성화 노력은 교육부가 지정한 평생학습도시에서만 운영되는 것은 아니다. 평생학습도시로 지정되지 않고도 지역 주민을 위한 학습 지원 시스템을 자체적으로 운영하는 지자체가 많이 있다. 지역 내 도서관, 문화원, 박물관, 주민자치센터, 체육 시설 등을 유기적으로 활용해 주민에게 다양한 학습 기회를 체계적으로 제공하면서 주민 학습의 활성화를 주요 시정 목표로 설정한 지자체가 있기 때문에 전국의 모든 지자체가 여러 방식으로 실질적인 학습도시 운영을 하고 있다고 할 수 있다(김신일, 2020). 정부에서도 2013년부터 2016년까지 평생학습도시로 지정되지 않은 일반 도시에 대한 특성화 지원사업을 추진하여 지역평생교육 활성화를 지원하였다(교육부·국가평생교육진흥원, 2018).

결국 그 동안 평생학습도시 조성 사업을 중심으로 지역의 평생교육 추진 체제(평생교육진흥원, 평생학습관, 평생학습센터 등)를 강화하여 실질적인 지역 평생교육의 구동체로서 주요 사업과 기능을 수행할 수 있도록 지원해왔고, 지역의 특성과 주민의 요구를 반영한 다양한 평생학습 기회를 제공함으로써 지역 평생교육의 균형발전, 교육 소외계층의 학습권 보장을 위한 기반 마련 및 학습권 확대에 기여해왔다. 또한 「평생교육법」 제5조 “국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책을 수립·추진하여야 한다”는 규정에 따라 정부, 시도 및 시·군·구 자치단체에서 평생교육진흥을 위한 정책적 노력을 확대하고, 국가평생교육진흥원-시도평생교육진흥원-시·군·구평생학습관-읍면동 평생학습센터-마을 학습공간 등으로 연결되는 평생교육 전달체계를 확대 및 강화해오고 있다.

나. 2016년 이후 평생교육 차별 해소 정책 전개 과정 및 현황

1) 교육 기회

가) 평생학습 참여 실태

우리나라에서는 2007년부터 성인들의 평생학습 참여 현황을 파악하고 진단하기 위해서 매년 실태조사를 실시하고 있다. 만 25~79세 성인의 평생학습 참여 양상, 학습 불참 요인, 학

습 수요, 학습의 활동 패턴 등을 조사한다. 조사 초기에는 국제 비교 가능성을 위해 만 25~64세 성인을 대상으로 조사를 시행하였지만, 2017년부터는 고령화 사회라는 시대적 흐름을 고려하여 우리나라 성인의 생애 단계별 평생학습 실태 파악을 위해 만 65~79세 고령자를 조사 대상에 포함하였고, 표본 규모는 전국 성인 남녀 약 1만 명 정도이다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021; 교육부·한국교육개발원, 2021c).

평생학습 개인 실태조사는 EU의 성인교육조사를 바탕으로, 형식교육은 학교 안에서 이루어지는 방식의 학교교육으로 졸업장이나 학위 취득이 가능한 정규 교육과정을 말하고, 비형식교육은 형식교육 이외의 구조화된 학습활동으로 공식적인 학위나 졸업장 취득을 우선 목적으로 하지 않으며, 평생교육기관에서 운영하는 프로그램이나 교육과정을 통해 이루어지는 교육(예: 직장에서 받는 직무연수나 특강, 학원 수강, 대학 평생교육원이나 평생학습관 프로그램, 백화점 문화센터, 학습동아리, 개인교습 등)을 말한다(교육부·한국교육개발원, 2021c). 또한 무형식학습은 강사의 지도 없이 학습자가 자기 주도적으로 학습하는 것을 말하는데, 평생학습 참여율 산출 시에 무형식학습은 배제한다.

우리나라 성인의 평생학습 참여율은 조사가 시작되었던 2007년부터 오르내림이 반복되긴 했지만 전체적으로 평생학습 참여율은 증가해왔다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 2017년 이후 평생학습 참여율을 살펴보면, 2017년을 제외한 2018~2020년은 모두 40%가 넘고, 2021년은 코로나19의 영향으로 급격히 떨어졌음을 알 수 있다.



*출처: 교육부·한국교육개발원(2021c). 2021 한국 성인의 평생학습실태

※2020년까지 전년도 7월부터 조사년도 6월까지의 1년을 조사하였으며, 2021년부터는 전년도 1월부터 전년도 12월까지(2021년: 2020년 1월~12월)의 1년을 조사함

[그림 III-6-1] 평생학습 참여율 추이

우선 2017년부터 2021년까지 25~75세의 학습 영역별 참여율을 살펴보면, <표 III-6-1>에서 알 수 있듯이 2019년부터 전체 참여율은 감소했지만, 취업·이직·창업, 일하는 데 필요한

기능 습득, 성과급·연봉 등 소득 증대, 고용안정 등 직업과 관련된 목적을 가지고 비형식교육에 참여한 사람의 비율은 상승하였고, 2021년의 경우 전체 참여율이 대폭 감소했지만 직업 관련 비형식교육에 참여한 비율은 상대적으로 소폭 감소하였다.

한편, 연도별로 학습자의 성별에 따른 평생학습 참여 비율을 살펴보면 남성보다 여성의 학습 참여가 꾸준히 높은 것을 볼 수 있으며, 점점 성별 격차가 감소하는 추세인 것을 확인할 수 있다. 다만 2021년의 경우 전체 평생학습 참여율이 대폭 감소하였지만, 성별에 따른 참여율 격차는 더 커졌음을 알 수 있다.

<표 III-6-1> 평생학습 참여율 추이(학습 영역별, 성별)

(단위: %, %p)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	
전체(형식·비형식)	34.4	41.2	41.7	40.0	30.7	
학습 영역별	형식교육	1.9	2.3	1.5	1.4	0.8
	비형식교육	33.4	40.4	40.9	39.3	30.2
	직업 관련 비형식교육	14.1	18.8	18.7	20.1	17.1
성별	남성	32.4	39.5	40.8	39.7	32.0
	여성	36.4	42.9	42.6	40.3	29.5
	(격차)	-4.0	-3.4	-1.8	-0.6	-2.5

*출처: 교육부·한국교육개발원(각 연도). 한국 성인의 평생학습실태

연령과 학력별 평생학습 참여율을 살펴보면, 연도별로 약간의 차이가 있지만 연령대가 높아질수록 평생학습 참여가 감소하는 것으로 나타났으며, 학력이 높을수록 평생학습 참여율이 높은 것으로 조사되었다(교육부·한국교육개발원, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021c). 즉, 연령대가 낮을수록, 학력이 높을수록 평생학습에 많이 참여한다고 할 수 있다. 예를 들어, 2021년의 경우 25~34세의 평생학습 참여율은 40.6%로 65~79세(19.2%)에 비해 두 배 이상 더 평생학습에 참여하였고, 대졸 이상의 학력을 가진 성인의 평생학습 참여율은 40.3%로 중졸 이하 학력 소지자(15.6%)에 비해 약 2.6배 더 평생학습에 참여하는 것으로 나타났다.

경제활동상태에 따라 살펴보았을 때는 2017년부터 2020년까지 실업자가 취업과 비경제활동보다 높았고, 2021년에는 취업자의 평생학습 참여가 실업과 비경제활동보다 높은 것으로 나타났다(교육부·한국교육개발원, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021c). 월 가구 소득에 따른 참여율을 살펴보면 가구 소득이 많을수록 참여율이 높았으며, 고소득층(500만원 이상)과 저소득층(150만원 미만)의 참여율 격차는 매년 약 2배 내외로 크게 나타났다. 지역에 따라서는 서울 및 광역시, 중소도시, 농어촌 거주자의 참여율 차이는 크지 않았고(2017~2020년), 수도권 거주자가 비수도권 거주자보다 높은 참여를 보였지만 격차는 크지 않은 것으로 나타나(2021년) 지역에 따른 평생학습 참여는 큰 차이가 나지 않는다고 볼 수 있다.

<표 III-6-2> 취업자의 평생학습 참여율 추이

(단위: %)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
취업자 전체	34.3	42.4	42.5	42.7	34.4
임금근로자(상용)	40.9	50.9	49.5	53.4	43.9
임금근로자(임시 및 일용)	23.4	32.1	31.8	33.9	23.2
비임금근로자	28.1	34.2	34.9	32.1	26.2

*출처: 교육부·한국교육개발원(각 연도). 한국 성인의 평생학습실태

그런데 한국 성인의 평생학습 참여율은 연령, 학력, 월 가구소득 등에서 알 수 있듯이 취약계층과 비취약계층의 참여율 격차 크게 나타나고 있다. 우선 취업자의 고용형태별로 평생학습 참여율을 살펴보면, 상용근로자는 임시 및 일용근로자나 비임금근로자에 비해 약1.5배 이상 높은 참여율을 나타나고 있다. 또한 한국은 취약계층 평생교육 참여 격차 분석을 위하여 2020년 처음으로 월평균 가구소득을 총가구원 수로 나눈 값을 기준으로, 중위소득 50% 이하 구간을 취약계층으로 구분하여 평생학습 참여 현황을 조사하였다. 그 결과 우리나라 만 25~79세 취약계층의 평생학습 참여율은 2020년 27.4%, 2021년 16.9%로 취약계층 10명 중 2명 정도만 평생학습에 참여한 것으로 나타났다. 이에 반해 비취약계층은 2020년 40.4%, 2021년 31.4%로 참여하여, 격차는 2020년 13.2%p, 2021년 14.5%p로 상승한 것으로 나타났다(교육부·한국교육개발원, 2020, 2021c).

<표 III-6-3> 평생학습 참여율(취약계층별)

(단위: %, %p)

	2020년			2021년		
	전체 (형식·비형식)	형식교육	비형식교육	전체 (형식·비형식)	형식교육	비형식교육
전체	40.0	1.4	39.3	30.7	0.8	30.2
취약계층	27.4	1.4	26.6	16.9	0.5	16.6
비취약계층	40.4	1.4	39.8	31.4	0.8	30.8
격차	-13.2			-14.5		

정리하면, 한국 성인의 평생학습 참여율은 실태조사를 시작한 2007년부터 2021년 현재까지 오르내림이 있었지만 증가해왔다고 할 수 있다. 물론 2021년은 코로나19 상황으로 인해 대면교육 중심의 평생학습 참여가 제한되었기 때문에 참여율이 급격히 감소했지만 그 전까지 증가 추세라고 할 수 있다. 그러나 학력, 가구소득, 고용형태 등 상대적으로 취약계층이 비취약계층에 비해 평생학습 참여율이 낮은 것으로 나타나 평생학습 참여율 격차를 해소하기 위한 노력이 필요함을 알 수 있다. 특히 코로나19로 인한 평생학습 참여율 감소를 보인

2021년의 경우 취약계층과 비취약계층의 격차가 더 커진 것으로 조사되고 있어, 평생학습 참여가 어려운 사회적 상황에 처했을 때 취약계층의 평생학습 참여가 더 어려워질 수 있을 것이다.

나) 평생교육 전달체계를 통한 학습기회 확대

최근 코로나19로 인해 비대면교육이 활성화되고 있기는 하지만 그 동안 평생학습은 대부분 대면교육의 형태로 제공되어왔고, 특히 접근 가능성 측면에서 거주 지역의 근거리에서 제공되는 평생교육 프로그램에 참여하는 것이 주를 이루었다. 즉 평생교육의 기회는 지역의 공공 또는 민간 교육기관에서 제공되는 교육 프로그램을 통해서 보장되어왔다. 언제, 어디서나 배우기 위해서는 학습자의 거주지 가까운 곳에 학습 받을 수 있는 기관이 있어야 하며, 초·중등교육과 달리 평생학습은 지역사회에 분산된 모든 교육관련 기구와 자원을 충분히 네트워크 시킬 때 본래의 목적을 달성할 수 있는 확률이 높아지기 때문이다(이병호·최은수, 2009). 결국 평생교육정책은 지방자치단체의 역할과 지역사회의 중요성에 토대를 두고 실시되어야 하는 교육사업이며, 평생교육 기회 확대 및 차별해소를 위한 평생교육정책은 기본적으로 지역 평생교육의 활성화를 통해서 이루어질 필요가 있다.

이와 같이 평생학습의 기회제공은 학습자의 거주지 가까운 곳에서 이루어지기 때문에, 기회제공을 위한 정책의 주도적 역할은 지방자치단체 수준에서 이루어지고, 평생학습 참여는 평생교육기관에서 운영하는 교육프로그램을 통해서 이루어진다. 먼저, 지방자치단체 수준의 행정기구와 전달기구 현황을 통해서 평생학습의 기회제공을 살펴보고자 한다.

광역자치단체 수준의 행정기구는 시·도 광역자치단체와 시·도교육청이다. 광역자치단체는 국가와 동일하게 「평생교육법」 제5조에 따라 평생교육진흥 정책 수립 및 추진 임무, 장애인 평생교육 정책 수립 및 시행 임무, 장애인 평생교육을 위한 유기적 협조체제 구축 임무, 소속 단체 등의 평생교육 실시 권장 임무를 부여받고 있다. 2021년 3월 현재 시도 광역자치단체 및 시도교육청은 각각 평생교육 담당 부서나 담당을 배치하였다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 서울특별시와 경기도는 평생교육국을 설치하고, 하위에 평생교육과를 설치하였다. 대구, 대전, 전남, 전북, 제주, 충남은 평생교육팀을 설치·운영하고 있고, 경남, 광주, 세종, 울산, 인천, 충북은 평생교육담당을 배치하였다. 강원, 경북, 부산은 교육지원팀, 교육정책과, 교육복지팀이 평생교육 업무를 수행하고 있다. 현재 시도교육청 중 평생교육 업무가 국 단위로 이루어지는 곳은 서울특별시 교육청이 유일하다. 과 단위로 평생교육 업무가 이루어지는 곳은 경기이고, 팀 단위로 업무를 수행하는 곳은 광주, 부산, 울산, 인천, 전남, 충남이다. 이 외의 시·도교육청은 평생교육담당을 배치하였다.

광역자치단체 행정기구의 평생교육진흥 업무를 지원하기 위하여 전달기구를 설치·운영하는데, 이는 시·도평생교육진흥원이다. 「평생교육법」 제20조에 따라 시·도지사는 시·도평생교육진흥원을 설치하거나 지정·운영할 수 있다. 또한 시·도평생교육진흥원은 행정기구

의 평생교육 임무 수행을 지원하기 위해 평생교육기회 및 정보의 제공, 평생교육 상담, 평생교육프로그램 운영, 장애인 대상 평생교육 프로그램 운영, 평생교육기관 간 연계체계 구축 등의 업무를 수행한다. 2020년 현재 17개 광역시·도는 모두 시·도평생교육진흥원을 설치·운영하고 있다. 시·도평생교육진흥원은 지방자치단체의 정책과 재정 여건 등에 따라 설립·운영 방식, 조직, 인력 구성, 예산 규모에 있어서 상이하지만, 대체로 다음과 같은 형태의 사업을 추진하고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021: 456-457).

- ① 지역 특성화 사업 발굴 및 지원 : 평생학습 프로그램 및 비영리 민간단체·대학 지원 사업, 민주시민·인권교육 프로그램 운영 지원, 생애주기별 프로그램 운영, 아카이브 사업 운영, 평생학습 공모사업 지원, 인문학 교육 활성화 운영 사업, 지역대학 운영 지원, 읍면동 학습센터 및 학습마을 조성 사업 운영 지원, 지역 맞춤형 평생교육 컨설팅(평생교육 One-Stop 지원), 미래사회 대비 기술 직무 콘텐츠 개발, 도시농업 프로그램 운영, 직장인 학습살롱, 퇴근길학습 등
- ② 지역 균형발전을 위한 맞춤형 평생학습 지원 : 문해교육(센터) 운영 지원, 평생교육 네트워크 구축, 학습동아리 운영 지원, 시민대학 활성화 사업, 4차산업혁명 대응 시민교육, 평생학습형 일자리 플랫폼, 인생 재설계 평생학습 상담 등
- ③ 장애인 대상 평생교육 사업 : 장애인 평생교육 프로그램 개발, 장애인 평생교육 프로그램 운영 지원, 평생학습 배달 강좌제 운영, 장애인 평생교육 관계자 역량강화, 장애인 평생학습도시 네트워크 활성화 사업 등
- ④ 지역 평생학습 우수사례 공유 : 평생학습 성과 공유회(유공 표창, 성과 공유, 교류 증진 등), 소식지·웹진 발행, 평생학습 캠페인 및 실천대회 운영, 평생교육 포럼 및 세미나 개최, 평생학습 기자단 운영 등
- ⑤ 평생교육 진흥을 위한 조사 및 분석 : 평생교육 (프로그램) 실태조사, 평생교육 기관·단체 현황 및 실태조사, 평생교육 통계조사, 평생교육 백서 발간, 평생교육DB 구축 등
- ⑥ 지역의 평생교육진흥정책의 개발을 위하여 필요한 연구 : 평생교육진흥원 중장기 발전계획, 평생교육진흥 시행계획, 평생교육 정책 포럼, 평생교육 활성화 방안 연구, 온라인 평생학습 수업모형 개발, 중·장년 대상 평생교육 모델 발굴을 위한 50+ 당사자 연구 등
- ⑦ 국가 및 시·군·구 협력체계 구축 : 사업별 평생교육 실무협의회 구성 운영, 진흥원 운영 관련 전문가 자문회의, 평생교육 기관 간 네트워크 활성화 등
- ⑧ 해당 지역의 평생교육기관 간 연계체계 구축 : 전국 시도평생교육진흥원협의회 운영 및 지원, 권역별평생교육진흥원협의회 운영 및 지원, 시군 평생교육 담당 실무협의회, 시군평생교육사 협의회 등
- ⑨ 평생교육 관계자 역량강화 지원 : 시·군·구평생교육 관계자 연수, 문해교원 연수, 평생학습 강사 및 평생교육사 연수, 학습동아리 연수, 주민자치위원 전문 연수 등

- ⑩ 기타 필요 사업 : MAKER양성교육, 학습공간 공유로(路)사업, 다모아 정보망 운영, 미래교육사업, 어린이도서관 운영, 신중년 사회공헌활동 지원 사업, 중장년기술 창업 센터 운영, 고용노동부 사회공헌 활동 직무교육 및 신중년 경력 활용(국비사업) 등

기초자치단체 수준의 행정기구는 시·군·구 기초자치단체와 교육지원청 등이다. 기초자치단체 행정기구 역시 국가 및 광역자치단체와 동일하게 「평생교육법」 제5조에 따라 평생교육진흥 정책 수립 및 추진 임무 등을 부여받고 있다. 시·군·구 기초자치단체는 광역자치단체의 평생교육 정책 및 사업과 연계되는 부분도 있으나, 시·군·구 기초자치단체장의 의지와 정책 방향에 따라 독립적으로 평생교육 정책 및 사업을 추진한다. 위에서 언급했듯이 한국은 2001년부터 시행한 평생학습도시 사업을 통해 시·군·구 기초자치단체의 평생교육 추진체계를 구축하고 관련 사업을 추진하도록 유도하고 있다. 2021년 7월 기준으로 평생학습도시로 지정된 시·군·구 기초자치단체는 180개로 전체 시·군·구 기초자치단체(226개)의 약 79.6%이다(국가평생교육진흥원 홈페이지, 2022).

교육지원청은 광역 수준의 시도교육청과 산하의 교육지원청을 통칭한다. 교육지원청은 시도교육청의 산하 기구이면서 동시에 지역의 특성에 따라 차별적인 교육 정책 및 사업을 추진하는 평생교육 행정기구이다. 2020년 4월 현재 전국 17개 시도교육청 산하에 176개의 교육지원청이 있다(교육통계서비스 홈페이지, 2021). 교육지원청은 해당 지역의 학교, 도서관, 박물관 등 교육지원청 소속기관을 활용하여 지역 주민을 위한 평생교육 프로그램을 운영하는 등 직접 평생교육진흥 임무를 수행하거나, 전담기구를 활용하여 임무를 수행한다. 또한 시·군·구 기초자치단체와 연계·협력하여 지역 평생교육진흥 임무를 수행하기도 한다.

또한 기초자치단체 수준의 행정기구도 평생교육 관련 임무 수행 지원을 위해 시·군·구 평생학습관과 읍면동 평생학습센터를 전담기구로 설치·운영한다. 『「평생교육법」』 제21조제1항과 제2항에 따르면 평생학습관의 설립 목적은 주민을 대상으로 평생교육프로그램을 운영하고 평생교육기회를 제공하는 것이다. 구체적으로 「「평생교육법」」 제21조제3항은 평생학습관의 사업을 평생교육프로그램의 개발·운영, 장애인 대상 평생교육프로그램의 개발·운영, 평생교육 상담, 평생교육 종사자에 대한 교육·훈련, 평생교육 관련 정보의 수집·제공, 읍면동 평생학습센터에 대한 운영 지원 및 관리, 그 밖에 평생교육 진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 사업으로 규정한다. 2020년 현재 전국의 평생학습관은 총 495개이다. 이 중 시도 교육감에 의해 설치·지정된 평생학습관은 336개, 지방자치정부에 의해서 설치된 평생학습관은 159개이다. 설립 주체별로는 국가 및 지자체가 415개, 법인이 55개, 개인이 12개, 기타가 13개이다. 시도 지방자치단체별로는 경기 90개, 서울 79개로 경기와 서울 지역의 평생학습관이 다른 광역 시도에 비해 2-3배 이상 많았다. 다음으로 경북 38개, 경남 32개, 강원 32개, 전남 30개, 부산 30개 등의 순이었다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021).

<표 III-6-4> 평생학습관 운영 현황

(단위: 개)

구분	기관 수	설립 주체				운영 형태	
		국가·지자체	법인	개인	기타	직영	위탁
교육감 설치 및 지정	336	256	55	12	13	277	59
지자체 설치	159	159	-	-	-	149	10
계	495	415	55	12	13	426	69

*출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2021). 2020 평생교육백서.

평생학습관과 함께 시·군·구 지방자치단체는 읍면동 평생학습센터를 설치하거나 지정할 수 있다. 읍면동 평생학습센터의 설치 목적은 읍면동별로 주민을 대상으로 하여 평생교육프로그램을 운영하고 상담을 제공하는 것이다. 읍면동 평생학습센터에 대한 전국 현황 통계는 집계되지 않고 있지만, 대체로 읍면동 주민자치센터, 도서관, 박물관, 복지관, 문화센터 등의 지역기관이 읍면동 평생학습센터로 지정되어 운영된다.

이와 같이 중앙 정부와 지역의 자치정부는 평생교육 전달체계를 강화하면서 다양한 계층과 집단에게 교육프로그램을 제공하거나 자율적인 학습을 지원하는 정책을 발전시켜왔다. 그러나 평생교육의 보편성 확립이나 공공성 확보 차원에서 가야할 길이 아직 멀다. 이전에 학교교육의 기회를 받지 못하거나 평생교육 참여가 필요한 일부 국민이 아니라 국민 전체의 평생학습을 지원하는 보편적 평생학습권 보장을 위해 노력하고 있지만 아직 시작 단계이다. 국가와 지역의 평생학습정책은 여전히 전체 국민들의 평생학습 참여를 이끌어내지 못하고 있다. 위에서 검토했듯이 성인의 평생학습 참여율은 40% 정도에서 정체되어 있고, 취약계층의 경우 참여율이 크게 낮은 수준을 보이고 있다. 또한 평생교육의 공공성도 확보되지 못하고 있다. 학교교육의 기회를 받지 못해 일정 수준의 문해력을 갖추지 못한 성인을 위한 국가의 지원조차도 소수의 인원만 혜택을 받고 있을 뿐이다. 평생교육의 보편성과 공공성 확보를 위해서 평생교육진흥 정책, 전달체계의 강화 등과 함께 예산 확보 및 재정지원이 논의되고 실현되어야 할 것이다.

다) 평생교육기관 및 교육프로그램

(1) 평생교육기관

평생교육의 기회제공은 결국 평생교육기관에서 운영하고 제공되는 교육프로그램을 통해서 이루어진다. 이에 한국의 평생교육기관과 평생교육프로그램 현황을 살펴보고자 한다.

「평생교육법」에 따르면, 평생교육을 시행하는 기관은 ① 「평생교육법」에 따라 인가등록·신고된 시설·법인 또는 단체, ② 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과교습학원을 제외한 평생직업교육을 실시하는 학원, ③ 그 밖에 다른 법령

에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체로 규정되어 있다. 그러나 교육부 및 한국교육개발원은 2008년부터 평생교육 통계조사를 실시해오고 있는데, 평생교육기관을 비형식 평생교육기관과 준형식 평생교육기관으로 구분하여 조사하고 있다. 이 두 유형은 「평생교육법」에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체로 정의되나, 준형식 평생교육기관은 초·중·고등교육 형태의 평생교육기관으로 직접 해당 학력을 인정하고 학위를 부여할 수 있다는 점에서 비형식 평생교육기관과 구분되며, ②의 유형을 포함한다. 또한 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체인 평생교육기관은 평생교육 통계조사에서 제외된다. 따라서 평생교육을 제공하는 기관과 교육프로그램은 이후에 제시되는 현황보다 실제로 더 많이 있을 수 있다.

비형식 평생교육기관의 기관 수, 학습자 수, 교·강사 수, 사무직원 수 등 전체적인 현황을 2017년부터 2021년까지 살펴보았다. 평생학습 참여율과 마찬가지로 2021년 평생교육기관 현황도 감소하는 것으로 나타났는데 이는 코로나19 상황에 따른 영향으로 보인다. 2021년 현황을 제외하고 살펴보면, 비형식 평생교육기관의 기관 수는 2017년부터 증가하는 경향을 보이고 있다. 프로그램 수 역시 증가 추세를 보이고 있으며, 2019년과 2020년 대폭 증가하였다. 학습자 수도 증가 추세를 보이고 있다. 교강사 수와 사무직원 수는 증가 추세로 보기 어렵고, 연도에 따라 증감이 반복되고 있다.

<표 III-6-5> 비형식 평생교육기관의 연도별 현황

(단위: 개, 명)

	기관 수	프로그램 수	학습자 수	교강사 수	사무직원 수
2017년	4,032	214,413	11,897,236	71,723	19,778
2018년	4,169	216,980	16,344,658	72,783	20,228
2019년	4,295	244,421	16,348,842	75,492	19,772
2020년	4,541	281,420	24,397,282	73,829	20,688
2021년	4,493	227,222	20,677,768	64,460	19,795

*출처: 교육통계서비스 평생교육통계, <https://kess.kedi.re.kr/index>

비형식 평생교육기관의 연도별·지역별 현황을 살펴보면, 2017년 수도권 지역의 기관 수는 2,429개에서 2021년 4,493개로 증가하였고, 비수도권 지역의 기관 수는 2017년 1,603개에서 2021년 1,531개로 감소하였다. 비형식 평생교육기관이 비수도권에 비해 수도권 지역에 더 많이 분포되어 있는 경향은 지난 5년간 동일했다. 그러나 매년 수도권 지역의 평생교육기관 수는 증가 추세를 보이고 있는 반면, 비수도권 지역의 평생교육기관 수는 감소하는 경향을 보여, 아래 표에서 나타난 바와 같이 수도권과 비수도권의 지역 간 기관 수 격차는 점차 커지고 있다.

<표 III-6-6> 비형식 평생교육기관의 연도별·지역별 현황

(단위: 개)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체	4,032	4,169	4,295	4,541	4,493
수도권	2,429	2,593	2,757	2,979	2,962
비수도권	1,603	1,576	1,538	1,562	1,531
격차	826	1,017	1,219	1,417	1,431

*출처: 교육통계서비스 평생교육통계, <https://kess.kedi.re.kr/index>

준형식 평생교육기관은 학교 또는 학교와 유사한 기관으로서, 초·중등교육 형태와 고등교육 형태를 포함하고 있다. 먼저 초·중등교육 형태는 고등공민학교, 각종학교(초·중·고), 방송통신중·고등학교, 학교 형태의 학력인정 평생교육시설 등을 포함한다. 고등교육 형태는 원격대학, 사이버대학, 사내대학, 기능대학, 특수대학원 등을 포함하는데, 특수대학원이 대다수를 차지하고 있다. 초·중등교육 형태와 고등교육 형태 모두를 포함한 준형식 평생교육기관 수는 2017년부터 2021년까지 증감을 반복하고 있다. 학습자 수는 매년 감소하는 추세라고 할 수 있는 반면, 교원 수와 사무직원 수는 지속적으로 증가하고 있다.

<표 III-6-7> 준형식 평생교육기관의 연도별 현황

(단위: 개, 명)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
기관 수	1,040	1,056	1,046	1,032	1,043
학습자 수	545,869	526,655	518,099	506,391	512,479
교원 수	7,204	7,367	7,384	7,456	7,486
사무직원 수	3,514	3,431	4,067	4,174	4,573

*출처: 교육통계서비스 평생교육통계, <https://kess.kedi.re.kr/index>

종합하면 평생교육기관 수와 프로그램 수, 학습자 수는 2017년부터 증가 추세를 보이고 있다. 이는 평생교육의 제공 측면에서 기회가 확대되고 있는 것이다. 그러나 평생교육기관 수의 증가는 비형식 평생교육기관 중 많은 비중을 차지하고 있는 원격 형태 평생교육기관의 확대와 밀접하게 관련된다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 학점은행제 교육훈련기관 유형 중에서도 원격교육시설이 대학(교) 부설 교육훈련기관 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 원격형태 평생교육기관은 시간과 공간의 제약을 받지 않는다는 장점도 있지만, 수업의 현장성, 교강사와 학습자 간의 상호작용, 수업의 질 등의 측면에서 단점도 가지고 있으므로, 평생교육의 질 개선을 위해서는 이에 대한 보완 방안을 고민해 볼 필요가 있다.

그런데 평생교육기관 현황과 관련하여 주목할 점은 지역적으로 수도권과 비수도권의 격차 심화이다. 수도권 지역의 평생교육기관은 2017년 이후 매년 증가 추세를 보이는 반면, 비수

도권 지역의 평생교육기관은 매년 감소하고 있다. 무엇보다도 수도권과 비수도권의 지역 간 격차는 매년 확대되고 있어 비수도권의 평생교육 기능 활성화 및 지역 간 평생교육 기회 격차를 완화하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다.

(2) 평생교육프로그램

평생교육 기회를 제공하는 규모를 가늠하는 데 있어서 가장 기본적인 지표는 프로그램 수와 프로그램에 참여하는 학습자 수라고 할 수 있다. 이 절에서는 2017년부터 5년간 한국에서 개설된 평생교육 프로그램의 수를 포함하여, 주제, 재정지원 유무 등에 따른 평생교육 프로그램 수와 참여 학습자 수를 살펴보고자 한다.

앞서 살펴본 평생교육기관의 현황에서 비형식 평생교육기관의 프로그램 수가 제시되었지만, 「평생교육통계조사」에서는 1개월 미만 프로그램의 경우 총수만 조사하고, 1개월 이상 프로그램에 대해서만 주제 구분, 재정지원 여부 등 상세 자료를 수집하기 때문에 이하에서는 이러한 기준을 충족한 것들만 대상으로 현황을 나타내고자 한다.

앞에서 언급했듯이, 평생교육 프로그램은 2020년까지 꾸준히 증가하였지만, 2021년 전체 프로그램 수는 전년 대비 19.3% 감소하였고, 전체 학습자 수는 전년 대비 15.2% 감소하였다. 지역별 비형식 평생교육기관 프로그램 수 현황을 보면, 평생교육기관 현황과 마찬가지로 프로그램 수와 학습자 수 역시 수도권에 집중되어 있다(교육부·한국교육개발원, 2021a). 2021년 전국적으로 개설된 프로그램 중 73.3%가 수도권에 개설된 것으로 나타났다(2020년 74.13%). 특히 시도별로 보았을 때 지난 5년간 서울에서 전체 프로그램의 50% 이상을 개설하였고 점차 그 비중이 증가하여 왔다. 서울이 전체 프로그램의 2017년 51.85%, 2018년 52.37%, 2019년 55.49%, 2020년 57.98%, 2021년 56.4%를 개설하였는데, 이는 원격형태 평생교육기관의 서울 쏠림 현상이 원인인 것으로 분석하고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021; 교육부·한국교육개발원, 2021a).

평생교육 프로그램은 각 프로그램의 주제에 따라 크게 학력보완, 성인기초/문자해득, 직업능력향상, 인문교양, 문화예술, 시민참여로 나누어 구분하고 있다. 2021년 주제구분별 프로그램 비중을 살펴보면, 직업능력향상 프로그램이 전체 중 40.0%로 가장 높았으며, 문화예술 프로그램이 25.5%로 그 뒤를 이었다. 반면, 성인기초/문자해득 프로그램과 시민참여 프로그램은 각각 0.4%, 0.1%로 나타나 그 비중이 매우 작았다. 그런데 학습자 수의 비중은 프로그램과 달리 직업능력향상, 인문교양, 학력보완, 문화예술 프로그램 등의 순이었다. 개별지도 및 실기가 강조되는 문화예술교육의 특성에 따라 프로그램 당 소수의 학습자 참여로 운영되기 때문일 것이다.

연도별로 프로그램 수와 학습자 수를 살펴보면, 주제구분별 프로그램의 비중과 학습자 수는 매년 비슷한 비중으로 조사되고 있다. 그런데 직업능력향상과 인문교양 프로그램의 비중은 매년 증가하는 경향을 보이고, 반면 학력보완과 문화예술 프로그램의 비중은 감소하는 경향을 나타내고 있다. 주제별 학습자 수의 경우, 직업능력향상 프로그램 참여 학습자의 비

중은 늘어나고 있는 반면, 나머지 주제영역의 학습자 수의 비중은 매년 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 III-6-8> 연도별·주제별 평생교육 프로그램 수 및 학습자 수

(단위: 개, 명, %)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
학력보완	프로그램	21,117 (12.9)	20,653 (12.6)	20,789 (11.3)	22,103 (11.4)	16,667 (10.1)
	학습자	1,954,123 (16.4)	2,278,216 (13.9)	2,533,959 (15.5)	3,618,210 (14.8)	2,661,383 (12.9)
성인기초/ 문자해득	프로그램	634 (0.4)	708 (0.4)	696 (0.4)	668 (0.3)	596 (0.4)
	학습자	48,768 (0.4)	21,858 (0.1)	27,006 (0.2)	21,011 (0.1)	13,313 (0.1)
직업능력 향상	프로그램	67,320 (41.0)	65,040 (39.8)	75,955 (41.2)	71,940 (36.9)	65,898 (40.0)
	학습자	5,612,746 (47.2)	7,370,030 (45.1)	8,828,647 (54.0)	12,781,829 (52.4)	11,865,827 (57.4)
인문교양	프로그램	22,593 (13.8)	23,153 (14.2)	30,125 (16.4)	41,220 (21.2)	39,536 (24.0)
	학습자	2,246,129 (18.9)	4,618,008 (28.3)	2,571,028 (15.7)	5,059,198 (20.7)	4,714,044 (22.8)
문화예술	프로그램	52,297 (31.9)	53,822 (32.9)	56,448 (30.6)	58,589 (30.1)	42,055 (25.5)
	학습자	2,017,166 (17.0)	2,031,469 (12.4)	2,367,113 (14.5)	2,870,709 (11.8)	1,412,192 (6.8)
시민참여	프로그램	199 (0.1)	255 (0.2)	201 (0.1)	252 (0.1)	113 (0.1)
	학습자	18,304 (0.2)	25,077 (0.2)	21,089 (0.1)	46,325 (0.2)	11,009 (0.1)
계	프로그램	164,160 (100.0)	163,631 (100.0)	184,214 (100.0)	194,772 (100.0)	164,865 (100.0)
	학습자	11,897,236 (100.0)	16,344,658 (100.0)	16,348,842 (100.0)	24,397,282 (100.0)	20,677,768 (100.0)

*출처: 교육부·한국교육개발원(2021b). 2021 평생교육통계 자료집.

평생교육 참여기회를 제공하는 것뿐만 아니라 참여기회의 보장을 위해서는 재정지원이 필수적인 것이다. 재정지원을 받는 평생교육 프로그램이 많을수록 재정부담에 의한 참여 장벽이 낮아질 수 있기 때문이다. 또한 일부 평생학습 프로그램은 그 프로그램에 참가하는 개인의 특성상 재정지원 없이는 학습자들의 참여를 유도하기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 해

고나 장애 발생 등의 사유로 인해 기존 직장을 잃어버린 사람이라면 많은 비용을 투자하여 (재)취업을 위한 직업능력향상교육에 참여하기란 쉽지 않다. 따라서 많은 평생교육 프로그램은 국가나 여러 지방자치단체에서 재정지원을 제공하기도 한다.

비형식 평생교육기관의 재정지원은 크게 국고, 교육청, 지방자치단체, 기업, 기타 지원으로 나누어 볼 수 있다. 2021년 전체 프로그램 중 재정지원을 받지 않는 프로그램이 80.9%(133,329개), 재정지원을 받는 프로그램이 19.1%(31,536개)로 나타났다. 2021년 재정지원 프로그램 학습자는 전체 학습자의 11.0%(2,270,863명)로 나타났다. 연도별로 재정지원 프로그램의 비중은 2017년 13.6%에서 2021년 19.1%로 상승하였고, 재정지원 프로그램 학습자의 비중은 2017년 13.1%에서 2019년 17.0%로 상승하였다가 2020년과 2021년 11.0%로 감소하였다.

재정지원 주체별로 프로그램을 살펴보면, 2017년 교육청, 지방자치단체, 국고 지원 등의 순이었지만, 2020년 국고 지원과 지방자치단체 지원 프로그램이 대폭 증가하여 2020년과 2021년 모두 국고, 지방자치단체, 교육청 등의 순으로 지원 프로그램이 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 2021년 국고 지원이 45.4%(14,326개), 지방자치단체 지원이 24.1%(7,606개), 교육청 지원이 17.1%(5,377개), 기업 지원이 12.1%(3,830개), 기타 지원이 1.3%(397개)로 나타났다. 학습자는 지원받는 프로그램 중 국고 지원 프로그램이 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 지방자치단체 지원 프로그램에 참여하는 학습자가 많았지만 기업 지원 프로그램이 증가하면서 2021년은 기업 지원 프로그램에 참여하는 학습자가 두 번째로 많았다. 구체적으로 2021년 학습자는 국고 지원이 63.7%, 기업 지원이 14.0%, 지방자치단체 지원이 12.0%, 교육청 지원이 9.0%, 기타 지원이 1.3%로 나타났다.

<표 III-6-9> 연도별·재정지원 주체별 평생교육 프로그램 수 및 학습자 수

(단위: 개, 명, %)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	
프로그램	전체	164,160 (100.0)	163,631 (100.0)	184,214 (100.0)	194,772 (100.0)	164,865 (100.0)	
	미지원	141,907 (86.4)	137,673 (84.1)	150,907 (81.9)	157,937 (81.1)	133,329 (80.9)	
	지원	소계	22,253 (13.6)	25,958 (15.9)	33,307 (18.1)	36,835 (18.9)	31,536 (19.1)
		국고	5,022	4,863	5,879	12,482	14,326
		교육청	7,737	7,972	8,863	8,450	5,377
		지자체	7,597	7,993	8,770	10,064	7,606
		기업	859	4,191	8,784	4,953	3,830
기타		1,038	939	1,011	886	397	

학 습 자	전체	11,897,236 (100.0)	16,344,658 (100.0)	16,348,842 (100.0)	24,397,282 (100.0)	20,677,768 (100.0)	
	미지원	10,336,534 (86.9)	13,896,900 (85.0)	13,574,509 (83.0)	21,717,653 (89.0)	18,406,905 (89.0)	
	지 원	소계	1,560,702 (13.1)	2,447,758 (15.0)	2,774,333 (17.0)	2,679,629 (11.0)	2,270,863 (11.0)
		국고	598,922	1,506,887	1,583,122	1,270,821	1,446,173
		교육청	325,541	302,874	302,588	299,729	205,110
		지자체	426,853	433,598	542,468	497,948	272,404
		기업	72,821	146,801	213,298	331,457	317,802
기타	136,565	57,598	132,857	279,674	29,374		

*출처: 교육부·한국교육개발원(2021a). 2021 교육통계분석자료집-평생교육통계편.

재정지원 유무만을 놓고 본다면, 2021년을 기준으로 재정지원이 제공되는 프로그램은 전체의 19.1%에 불과하고, 학습자는 전체의 11.0%에 불과하다. 매년 재정지원이 제공되는 프로그램의 비중이 증가했고, 재정지원 받은 학습자 비중 역시 2019년까지 증가했지만 여전히 미지원 프로그램과 학습자 비중이 80% 이상을 차지하고 있기 때문에 평생교육 참여기회 보장을 위한 노력이 더욱 요구된다고 할 수 있다.

라) 취약계층의 평생교육 기회 보장 노력

(1) 성인문해교육 지원

‘문해능력’은 읽기, 쓰기, 셈하기에서 나아가 인간의 존엄성과 직결된 역량으로 한 개인이 사회 구성원으로 참여하기 위한 기본적인 전제이다. 2017년 국가평생교육진흥원에서 실시한 ‘성인문해능력조사’에 따르면 18세 이상 성인 중 일상생활에 필요한 기본적인 읽기, 쓰기, 셈하기가 불가능한 비문해 인구는 약 311만 명으로, 이는 전체 성인의 약 7.2%에 해당한다(국가평생교육진흥원, 2017). 또한, 20세 이상 성인 중 의무교육에 해당하는 중학 학력 미만의 저학력 인구는 약 517만 명으로 전체 성인의 13.1%가 문해교육 대상자라고 할 수 있다(통계청, 2015).

교육부와 국가평생교육진흥원은 2006년부터 문해능력 향상을 통한 국민 삶의 질 제고를 목표로 「성인문해교육 지원사업」을 추진하고 있다. 「성인문해교육 지원사업」은 문해 학습자의 교육기회 확대를 위한 ‘성인문해교육 프로그램 지원’, 저학력 학습자가 교육과정 이수를 통해 초등·중학 학력을 인정받는 ‘성인학습자 학력인정체제’, 문해교육 인식확산 및 참여 촉진을 위한 ‘성인문해교육 활성화 사업’, 합리적이고 체계적인 문해교육 정책 수립을 위한 ‘성인문해교육 조사·연구’를 추진하고 있다.

먼저 성인문해교육 프로그램 지원사업을 통해서 시도 단위 맞춤형 문해교육 지원체제 구축을 위한 ‘광역 문해교육 지원’, 기초자치단체, 야학 및 비영리 민간단체 등을 지원하는

‘문해교육 프로그램 지원’, 수요자 맞춤형 생활문해교육 프로그램 발굴을 위한 ‘특성화 프로그램 지원’, 문해교사가 기관 접근이 어려운 개인 학습자를 찾아가는 ‘가정방문형 문해교실 지원’을 하고 있다. 연도별 성인문해교육 프로그램 지원 현황을 살펴보면, 대응투자액을 포함한 사업 예산, 지원받은 기초자치단체와 문해교육기관 수, 그리고 성인문해교육 참여자 수 모두 매년 성장한 것으로 나타났다.

<표 III-6-10> 연도별 성인 문해교육 프로그램 지원 현황

(단위: 백만 원, 개, 명)

	국고지원액	대응투자액	기초자치단체	문해교육기관	참여자*
2017년	2,436	5,862	165	377	39,732
2018년	2,960	6,628	160	389	51,901
2019년	3,190	7,175	165	407	63,201
2020년	3,570	7,974	167	421	69,898

*출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2021). 2020 평생교육백서.

*참여자는 공모사업 프로그램 참여자, 학력인정 프로그램 등록자, 성인문해교과서 무상보급 인원 등을 포함한 수치임

성인학습자 학력인정체제는 「평생교육법」 제40조에 의거한 제도로 18세 이상의 성인학습자가 시·도교육청이 설치하거나 지정한 문해교육 프로그램을 이수하고, 학력 충족 여부 심사를 거쳐 초등·중학 학력을 인정받는 제도이다. 교육부와 국가평생교육진흥원은 전국 17개 시도교육청과 연계하여, ‘성인학습자 학력인정체제’가 안정적인 정책적 토대 위에서 운영될 수 있도록 지원하고 있다. 2020년 현재 전국 17개 모든 시·도교육청에서 학력인정체제를 운영하고 있고, 263개 학력인정 문해교육기관이 설치·지정되었다. 초등과정 운영기관이 183개로 다수를 차지하고, 중학과정 운영기관 13개, 초등·중학과정 동시 운영기관 67개이다. 또한 학력인정 문해교육 프로그램을 통해 2011년부터 2020년까지 전국에서 17,078명의 학습자가 초등·중학 학력을 인정받았다.

성인문해교육 활성화 사업은 문해 학습자의 교육 참여 촉진과 문해교육에 대한 사회적 인식 확산을 위해 실시하고 있다. 최소한의 학습 여건 조성을 위해 성인 문해 교과서를 무상 보급 하고, 교육기관이 없는 소외지역 학습자를 위한 EBS 성인문해 교육방송을 제작·방영하였다. 아울러 문해 학습자의 기초생활역량 향상을 지원하기 위해 ‘생활문해교육 교과서’를 개발하는 등 다양한 사업을 추진하고 있다.

성인 문해교육의 정책 수립 및 활성화를 위해 문해교육 조사·연구도 추진하고 있다. 2020년에는 제3차 성인 문해 능력조사를 추진하여 우리나라 성인의 문해능력에 대한 정확하고 정기적인 측정을 통해 국가 문해교육 정책 수립을 위한 실증적인 기초 통계를 도출하였다. 또한 ‘문해교육 교원연수 및 보수교육 교육과정 개정 연구’를 통해 문해교육 환경변화에 대응한 전문성 있는 교원 양성을 위하여 교육과정의 내용 체계를 정비하였다.

(2) 장애인 평생교육

한국은 국가 차원의 장애인 평생교육 지원 요구에 부응하고자 2016년 5월 『「평생교육법」』이 대폭 개정되었고, 2017년 5월 다시 개정되었는데 개정된 주요 내용은 국가와 지방자치단체의 장애인 평생교육 정책 수립·시행 의무화, 지자체 평생교육 협의회 및 위원회에 장애인 평생교육 전문가 배치, ‘국가장애인평생교육진흥센터’ 설치, 장애인 평생교육 시설의 설치·운영, 학교에서의 장애인 평생교육과정 설치·운영, 장애인 평생교육 시설에 평생교육사 배치 의무화 등 크게 여섯 가지가 있다(김주영, 2018).

그런데 한국에서 장애인의 평생교육이 최초로 법제화되어 시행된 것은 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정부터라 할 수 있다(김주영, 2018). 그 후 2011년 개정되어 각급학교에서 장애인의 계속교육을 위한 장애인 평생교육과정 설치·운영, 평생교육기관의 장애인 평생교육과정 설치·운영, 국가평생교육진흥원의 장애인 평생교육 확대 방안 마련, 시도평생교육진흥원의 장애인 평생교육과정 설치·운영 지원 등을 할 수 있도록 규정하였다. 또한 학교형태의 장애인 평생교육시설을 설치·운영할 수 있도록 국가 및 지방자치단체가 운영 경비를 지원하도록 하였다. 그러나 이 법률은 장애인 야학에 대한 지원에만 일부 기여하였을 뿐 학령기 이후 장애인의 계속교육을 위한 장애인 평생교육과정 설치·운영을 활성화하는 데는 크게 기여하지 못하였다(김주영, 2018).

이러한 한계를 극복하고자 2016년 「평생교육법」 개정이 이루어졌다. 동법 제5조에 따른 장애인 평생교육 정책 수립·시행의 지속적인 추진을 위하여 2018년 교육부에는 ‘장애학생 진로평생교육팀’을, 국립특수교육원에는 ‘국가장애인평생교육진흥센터’를 설치하였다. 이후 장애인 평생교육 정책은 다른 장애인 지원 관련 국가 주도의 중장기계획과 연계하여 추진함으로써 국가 차원의 장애인 평생교육 지원사업의 상승효과를 도모하고자 하였다. 여기에는 제5차 특수교육발전 5개년 계획(2018~2022), 제4차 평생교육진흥기본계획, 제5차 장애인 정책 종합계획(2018~2022), 발달장애인 평생케어 종합대책(2018. 9. 국무회의 보고), 국정과제(51. 교육의 희망사다리 복원) 등이 포함된다.

장애인 평생교육을 위한 「평생교육법」 개정 이후 2018년부터 본격적으로 국가 차원에서 장애인 평생교육 지원을 시작하였다. 장애인의 평생학습 참여 기회 확대를 위해 다양한 사업을 추진하고 있는데, 이를 위한 장애인 평생교육 지원사업 예산은 2018년 1,482백만 원에서 2019년 4,044백만 원, 2020년 4,760백만 원으로 매년 증가하였다. 장애인 평생교육에 대한 국가의 지원이 강화되고 있는 것이긴 하지만 아직은 시작이라 할 수 있다.

장애인 평생교육 지원은 초기 단계이기 때문에 장애인의 평생교육 참여 기회 확대를 위한 기반 구축 중심으로 정책이 추진되고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 먼저 저학력 장애성인을 위해 문해교육을 지원하고 있다. 검정고시나 기존 학력인정 문해교육 교육과정을 적용하기 어려운 만 18세 이상의 저학력 장애인의 초등·중학 학력 인정을 위해 「초등·중학 문해교육 기본 교육과정」을 제정하고, 발달장애인 평생교육과정 운영 자료 및 교육 프로그램, 장애유형별 학력보완 프로그램, 기초문해교육 교재·교구 등을 개발하여 현장에

보급함으로써 장애인 맞춤형 평생학습 지원을 강화하고 있다. 둘째, 지역 중심의 장애인 평생교육 운영 기반 조성을 위해 장애인 평생학습도시 운영, 지역 기반 장애인 평생교육 프로그램 개발을 지원하고 있다. 지금까지는 비장애인 중심의 평생학습도시만이 운영되어 왔으나, 2020년 우리나라 최초로 장애인 평생학습도시 5개 지자체를 선정·운영하여 장애 친화적 평생학습 환경 구축을 위해 노력하기 시작했다. 셋째, 교육부 장애학생진로평생교육팀과 국립특수교육원 내 국가장애인평생교육진흥센터 설치와 함께 장애인 평생교육 지원체계를 강화하고 장애인 평생교육을 활성화하기 위해 2020년에 17개 시도평생교육진흥원을 장애인 평생교육 거점기관으로 지정하여 운영하고 있다. 또한 장애인 평생교육 종사자 역량 강화 연수, 장애인 평생교육 현황조사 등을 통해 장애인 평생교육 지원 기반을 마련하고 있다. 넷째, 교육부와 국가장애인평생교육진흥센터는 장애 특성 및 요구를 고려한 맞춤형 평생교육 지원을 강화하기 위하여 장애인 평생교육 운영 자료와 교육 프로그램, 다양한 장애유형과 장애정도를 고려한 장애인 평생교육 프로그램 개발하고 이를 보급하고 있다. 마지막으로, 장애인 평생교육을 지원하기 위한 정책 마련을 위해 장애인 평생교육 현황조사, 장애인 평생교육 기초 연구를 수행하고 있다. 장애인 평생교육에 대한 수요자 만족도 및 지역의 관심도를 향상하기 위해 다방면으로 노력하였다. 특히, 교육부에서는 장애인 평생교육 진흥을 위하여 장애인 평생교육 활성화 3개년 방안(2020~2022)을 수립하였다.

앞서 언급한 장애인 평생교육 현황조사에서 분석한 2020년 장애인 평생교육 프로그램 운영 현황을 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 III-6-11> 장애인 평생교육 프로그램 운영 현황

(단위: 개, 명)

기관유형	기관 수	프로그램 수	학습자 수			행정사무 직원 수	교강사 수
			계	남	여		
전체	1,296	20,198	75,448	40,802	34,646	3,637	8,998
장애인 평생교육시설	77	1,060	2,498	1,391	1,107	220	1,008
일반 평생교육기관	161	1,894	6,350	3,279	3,071	328	1,492
장애인복지시설	1,046	17,244	66,392	36,005	30,387	3,089	6,498
특수교육기관	12	-	208	127	81	-	-

*출처: 국립특수교육원(2020). 2020 장애인 평생교육 현황 조사.

이와 같이 그 동안 장애인의 평생학습 참여기회를 확대하기 위해서 국가 차원의 노력을 기울이고 있지만, 장애인 수요자의 다양한 프로그램 요구에는 아직 대응이 부족하다. 장애인 평생교육 현황 조사에서 알 수 있듯이, 장애인 평생교육 프로그램 수와 학습자 수는 수요에 비해 턱없이 부족한 상황이다. 장애인 평생교육 기관에 편의를 제공하고 교강사를 확충하는 등의 지속적인 보완이 필요한 것도 사실이다. 또한 지역의 장애인 평생교육 거점기관을 지정하였으나 후속적인 지원과 역할 부여는 향후 해결해야 할 숙제로 남아있다. 따라서 장애

인 평생교육 활성화를 위해서는 체계적인 정책적 지원과 시도의 예산 확보 등 평생교육 기반 확보를 위한 노력이 더욱 필요하다.

(3) 노인 평생교육

한국은 행정안전부 주민등록시스템 기준으로 65세 이상 고령인구가 2017년 8월 전체 인구의 14%를 넘어 고령사회로 진입한 이후, 2020년 12월 16.4%로 급속히 증가하고 있다. 의료기술의 발전과 보건 환경의 개선으로 전 세계적으로 인구 고령화가 가속화되고 있는데, 한국 역시 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 뿐만 아니라 한국의 중노년층의 교육 수준과 사회경제적 지위가 점차 향상됨에 따라 중노년 평생교육 및 사회참여에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 평생학습 참여율에서 살펴보면 노년층의 평생학습 참여가 가장 저조하게 나타나고 있고, 아직까지는 평생교육은 성인 직업교육과 소외계층 중심의 문해교육에 초점이 맞춰져 있고 중장년 및 노인을 대상으로 하는 평생교육 사업의 비중은 매우 낮다. 한국의 평생교육 정책 안에서 중장년 및 노인 학습자들에게 특화된 정부 지원 사업은 전무한 상태이고, 주로 「노인복지법」에 따른 노인복지관과 노인교실(노인대학, 노인학교, 장수대학, 실버대학 등)을 중심으로 이루어지고 있다.

노인복지관은 「노인복지법」에 규정된 ‘노인여가복지시설’로서 ‘노인의 교양·취미 생활 및 사회참여 활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강 증진 및 예방과 소득 보장·재가복지 그 밖의 노인의 복지 증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 기관’이다. 노인복지관은 노인들의 기능 회복, 건강 증진, 급식, 요양서비스, 상담, 정서 지원, 사회참여 지원, 주거 지원, 고용 및 소득지원, 위기 및 독거노인 지원 등의 노인 대상 사업은 물론이고 방문간호나 노인돌봄 서비스 등의 가족기능 지원, 가족 상담 등의 가족통합 지원, 자원봉사자 발굴과 후원자 개발 등의 지역자원 개발, 지역복지 연계, 노인 권익 증진 등 종합적인 기능을 담당하는 지역사회 복지기관이다. 노인 대상 평생교육은 노인복지관의 여러 사업 중에서도 상대적으로 매우 중요한 비중을 차지하는 기본 사업 중 하나로 2018년부터 ‘노년 사회화교육 사업’으로 명칭을 바꾸어 운영되고 있다.

이러한 노인복지관은 2019년 말 기준으로 전국에 391개소가 있다. 노인복지관은 주로 지방자치단체의 보조금을 재원으로 하여 운영되며, 지방 조례에 근거하여 사회복지사, 간호사, 물리치료사 등 복지 및 의료 전문 인력이 배치된다. 그런데 노인복지관 프로그램 중 절반 이상이 평생교육 프로그램임에도 불구하고 평생교육사 배치에 관한 규정은 없는 상태이다. 이처럼 노인복지관의 노인 평생교육 프로그램들은 대부분 평생교육보다는 사회복지의 관점에서 기획, 개발, 운영되고 있다. 노인복지관의 노인 평생교육 관련 사업인 노년 사회화교육 사업에는 평생교육 지원(노인역량강화교육, 정보화교육, 사회화교육, 시민사회교육, 한글교실, 외국어교실, 교양교실, 인문학교육, 은퇴준비, 경제교육, 웰다잉교육 등)과 취미·여가 지원(예능활동, 문화활동, 취미활동, 체육활동, 동아리활동 등)이 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021).

노인교실은 노인대학, 노인학교, 장수대학, 실버대학 등 다양한 명칭을 사용하는 기관인데, 해당 지방자치단체에 노인교실로 등록을 한 경우에만 지방자치단체로부터 재정 지원을 받을 수 있다. 2019년 말 기준으로 전국에 1,285개소가 노인교실로 등록되었지만, 이는 각 지방자치단체에 등록된 시설만을 취합한 숫자일 뿐 실제로 몇 개의 노인교실이 존재하는지는 파악하기 어렵다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 더욱이 등록된 노인교실보다 미등록된 노인교실이 더 많을 것으로 예측하기도 한다(한정란, 2015). 각 노인교실의 지원 예산은 연 1백만원부터 5천만 원에 이르기까지 다양하다. 또한 노인교실에서 가장 많은 비중을 차지하는 프로그램은 취미·여가, 건강, 교양 프로그램 등의 순이며, 노년기의 적극적인 사회참여를 위한 교육에는 소극적인 편이다(손의성·한정란·전수경, 2018). 대한노인회나 일부 종교별 연합회 외에는 산재해 있는 영세한 노인교실들을 관리할 수 있는 주체가 없는 것도 문제로 지적되는데, 현재 노인교실 연합회를 갖춘 곳은 천주교의 서울, 부산, 대전, 인천, 수원 등 일부 교구의 노인대학연합회와 개신교 중 장로교와 감리교의 노인학교연합회 정도에 그치고 있다.

(4) 다문화 평생교육

한국 사회는 20세기 말부터 아시아 지역을 중심으로 이주 노동자와 결혼이민자 등이 증가하여 외국인 주민이 지속적으로 증가해오고 있다. 2019년 한국에 거주하는 외국인 주민의 수는 약 222만 명으로, 총인구 대비 4.3%에 이르는 것으로 나타났다(행정안전부, 2020). 국내 거주 외국인 주민 수의 증가는 학교교육의 현장에서도 동일하게 나타나고 있다. 최근 5년간 초·중등학교 다문화학생 수는 매년 평균 1만 명 이상 증가하였는데, 2020년 기준 다문화학생 수는 147,378명으로 전년 대비 10,153명(7.4%)이 증가하였으며, 다문화학생 비율은 2.8%로 전년 대비 0.3%p 상승하였다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 초등학교는 107,694명(전년 대비 3.7%), 중학교는 26,773명(전년 대비 23.4%), 고등학교는 12,478명(11.1%), 각종학교는 433명(3.8%)으로 전년 대비 모든 학교급의 다문화학생 수가 증가하였다. 특히 외국인 주민 중 결혼이민자와 그 자녀들은 국내에 정착하여 다시 외국으로 이주하는 경우는 많지 않기 때문에 앞으로 한국 사회의 구성원으로 살아갈 수 있도록 평생교육 참여를 적극 지원할 필요가 있다.

그런데 교육부에서는 국내 학교에 재학하는 다문화 배경 학생들을 위한 다문화교육을 중심으로 지원하고 있다. 교육부의 ‘2020년 다문화교육 지원계획’에 따르면, 교육부는 특정한 소수자 대상 교육 혹은 다수자 대상의 소수자 이해 교육을 넘어 모든 학생의 교육기회 보장을 전제로 한 포용국가 교육정책을 추진하고 있다. 구체적으로는 ‘함께 배우며 성장하는 학생, 다양하고 조화로운 학교’를 비전으로 하고, 다양한 문화가 공존하는 성숙한 교육환경 구축과 다문화학생 교육기회 보장 및 교육격차 해소를 정책 목표로 제시하고 있다. 추진 과제로는 ① 출발선 평등을 위한 교육기회 보장 ② 학교 조기 적응을 위한 언어·학습 지원 ③ 안정적인 성장을 위한 진로·정서 지원 ④ 다양성이 공존하는 학교 환경 조성 ⑤ 학교 현장 중심 지원체계 강화를 제시하고 있다.

학교에 재학하는 다문화 배경 학생들 외에 결혼이민자와 이주노동자 등 외국인 주민에 대한 교육은 각 정부 부처 차원에서 단독 또는 연계·협력을 통해 다양하게 이루어지고 있다. 예컨대, 법무부는 외국인과 난민 등에 관한 이민정책 및 지원 사업, 고용노동부는 외국인 노동자 등에 대한 고용허가 및 취업 지원 등의 정책과 사업 지원, 과학기술정보통신부와 산업통상자원부는 해외 우수 인재 유치 지원하고 있다. 특히 여성가족부는 2008년 『다문화가족 지원법』을 제정하여 각 지자체별로 다문화가족지원센터를 설치하도록 하여, 다문화가족 및 학교 밖 아동·청소년 등에 대한 정책과 관련 사업을 지원하고 있다. 다문화가족지원센터는 ① 다문화가족을 위한 교육·상담 등 지원사업의 실시, ② 결혼이민자등에 대한 한국어교육, ③ 다문화가족 지원서비스 정보제공 및 홍보, ④ 다문화가족 지원 관련 기관·단체와의 서비스 연계, ⑤ 일자리에 관한 정보제공 및 일자리의 알선, ⑥ 다문화가족을 위한 통역·번역 지원 사업, ⑦ 그 밖에 다문화가족 지원을 위하여 필요한 사업 등의 업무를 수행한다. 그러나 다문화가족지원센터의 프로그램은 평생교육의 관점보다 사회복지의 관점에서 기획·운영되고 있기 때문에, 결혼이주여성과 이주노동자, 즉 학습자의 상황과 요구에 기반한 평생교육 프로그램 활성화를 위한 노력이 필요하다. 또한 다문화가족지원센터뿐만 아니라 지역의 다양한 평생교육기관에서 이들의 요구에 적합한 평생교육 프로그램을 개발·운영할 수 있도록 국가 및 지방자치단체의 지원이 요구된다.

2) 교육비

가) 평생교육 예산

평생학습에 참여하기 위한 교육비 부담은 국가의 평생교육 예산 규모와 관련을 맺고 있다. 국가의 평생교육 예산 규모가 증가하면 이에 따른 지방자치단체의 예산도 함께 증가하면서 공공의 평생교육 지원 예산이 상승한다. 이렇게 평생교육에 대한 공적 지원이 증가하면 개인의 교육비 부담은 완화되어 평생학습 참여기회가 확대되고 기회가 보장될 수 있을 것이다.

국민 개인 및 사회적으로 평생교육에 대한 요구가 증대됨에 따라 한국의 평생교육 예산은 지속적으로 확대되고 있다. 2009년의 경우 전체 교육예산 37조원(일반회계) 대비 0.03%인 123억 원에 불과했던 평생·직업교육 예산은 2020년 교육예산 72조 3,165억 원 대비 1.30%인 9,383억 원 수준으로 증가하였다. 그러나 아직까지 평생교육 예산은 전체 교육예산의 25%에 달하는 서구 선진국에 비해 매우 낮은 수준이라 할 수 있다(김정렬, 2021).

구체적으로 2020년 교육 분야의 예산은 총 72.6조로서 역대 최대 규모로 편성되었으며, 2019년 예산 대비 증가율은 2.8%이다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021). 최근 5년간의 교육 분야 예산은 2016년 53.2조 원, 2017년 57.4조 원, 2018년 64.1조 원, 2019년 70.6조 원, 2020년 72.6조 원으로 연평균 8.1%의 증가율을 보이고 있으나, 최근 3년간을 기준으로 살펴보면

2018년(11.7%), 2019년(10.1%)은 전년 대비 10% 이상 높은 예산 증가율을 보이다 2020년 2.8%로 증가세가 크게 둔화되었다.

교육 분야 예산은 아래 표와 같이 유·초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 교육일반으로 구분된다. 먼저, 교육 분야 예산 중 가장 큰 비중을 차지하는 유·초·중등교육 예산 규모는 2016년 43조 4,450억 원, 2017년 48조 9,452억 원, 2018년 53조 7,363억 원, 2019년 59조 4,014억 원, 2020년 60조 4,126억 원으로 최근 5년간 연평균 8.0% 증가율로 예산이 증가하였다. 다음으로, 고등교육 예산은 2016년 9조 2,034억 원, 2017년 9조 4,253억 원, 2018년 9조 5,617억 원, 2019년 10조 1,510억 원, 2020년 10조 8,330억 원으로 연평균 4.2%의 증가율을 보였다. 세 번째로, 평생·직업교육 분야의 예산은 2016년 5,894억 원, 2017년 6,195억 원, 2018년 6,707억 원, 2019년 7,435억 원, 2020년 9,383억 원으로 연평균 11.0%의 증가 추세를 보였다. 마지막으로 교육일반 분야의 예산은 2016년 1,073억 원, 2017년 1,079억 원, 2018년 1,241억 원, 2019년 1,280억 원, 2020년 1,326억 원으로 연평균 5.2%의 증가율로 예산이 증가하였다. 전체적으로 지방교육재정교부금(내국세 20.79%)에 크게 의존하는 유·초·중등교육 예산은 경기 하향의 영향으로 감소 추세에 있는 반면 평생·직업교육 예산은 직업계고 현장 실습 및 전문대 지원 강화 등의 영향으로 가파르게 증가하고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2021).

<표 III-6-12> 교육 분야 부문별 예산 현황(2016-2020)

(단위: 억 원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년*	연평균 증가율
유·초·중등교육 예산	434,450	489,452	537,363	594,014	604,126	8.0
고등교육 예산	92,034	94,253	95,617	101,510	108,330	4.2
평생·직업교육 예산	5,894	6,195	6,707	7,435	9,383	11.0
교육일반 예산	1,073	1,079	1,241	1,280	1,326	5.2
계	533,452	590,978	640,928	704,239	723,165	7.4

*출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2021). 2020 평생교육백서.

평생·직업교육 예산은 전체 교육 분야 예산의 1.30%인 9,383억 원이며, 인적자원 정책기반 강화, 평생직업교육 체제 구축, 국제교육 협력 증진, 국립국제교육원 지원, 산학연 협력 활성화, 정보활용 활성화 지원의 여섯 가지의 단위사업으로 구성되어 있다. 전체 평생·직업교육 예산의 절반 이상은 산학연 협력 활성화 사업(54.03%)에 편성되어 있으며, 평생교육이 포함되어 있는 평생직업교육 체제 구축은 1,987억 원으로 전체 교육예산 대비 0.27%이며, 이는 평생·직업교육 예산의 21.18%에 불과하다. 그 이외에 국제교육 협력 증진(12.41%), 국립국제교육원 지원(10.87%), 정보활용 활성화 지원(1.28%), 인적자원 정책기반 강화(0.23%) 순으로 평생·직업교육의 단위사업에 예산이 편성되어 있다.

그런데 평생교육에 직접적으로 관련된 예산은 교육부의 교육 분야 예산에서 평생·직업교육 예산의 사업 중의 일부인 평생직업교육 체제 구축 사업이다. 구체적으로 2020년 평생직업교육 체제 구축 사업은 총 14개의 세부 사업으로 구성되어 있으며, 평생교육 예산에 포함되는 사업은 고교 취업연계 장려금 지원 사업 등을 제외한 10개 사업이다. 먼저, 사업별 예산을 살펴보면, 평생학습진흥 지원 11억 원, 국가평생교육통계 구축 14억 원, 국가장애인 평생교육진흥센터 설치·운영 46억 원, 평생교육 바우처 지원 34억 원, 평생교육 검정고시 지원 8억 원, 대학 중심의 평생학습 활성화 지원 241억 원, 성인문해교육 프로그램 운영 지원 49억 원, 한국형 온라인 공개강좌 콘텐츠 개발 및 활용 활성화 135억 원, 국가평생교육진흥원 출연 86억 원, 지역평생교육 활성화 지원 14억 원이며, 이를 합산한 예산은 총 638억 원이다. 실질적으로 평생교육 진흥을 위한 2020년 국가 예산은 10개 사업의 총예산은 638억 원에 불과하다.

평생교육 예산은 지속적으로 확대되고 있는 것이 사실이다. 그러나 한국의 교육 예산 규모에 비하면 상당히 작은 예산 규모라고 할 수 있다. 이렇게 국가차원의 적은 평생교육 예산으로 공공의 부담이 낮고 개인 부담이 높아질 수밖에 없고, 결국 지역 및 계층 간 격차에 따른 평생교육 기회 격차로 이어질 수밖에 없을 것이다. 실제로 위에서 언급한 바와 같이 평생교육 기회제공과 평생학습 참여율의 지역 및 계층 간 격차가 나타나고 있다. 비록 2018년 평생교육 바우처 사업 신설과 국가장애인 평생교육진흥센터 설립, 성인문해교육 지원 강화 등을 통하여 평생학습에 대한 접근 기회가 적었던 저소득층, 장애인, 비문해 학습자, 농어촌 주민 등에 대한 평생학습 기회를 확충하고 소득 및 지역 여건에 관계없이 평생교육을 받을 수 있도록 지원하고 있으나, 각 사업별 사업비는 미미한 실정이기 때문에 많은 학습자들이 평생학습 참여의 기회를 보장받지 못하고 있다. 따라서 무엇보다 사회 양극화와 지역·계층 간 소득 격차가 평생교육 기회 격차로 이어지지 않도록 국가 차원의 예산 확보 노력을 강화할 필요가 있다. 특히 저소득층을 대상으로 한 평생교육 바우처 지원을 확대하고, 성인 문해교육 지원을 강화하여 성인 문해 학습자들의 기초학습권을 보장할 필요가 있다.

나) 평생교육 바우처(이용권) 지원

한국은 평생학습 참여의 사회 양극화를 완화하기 위해서 2018년부터 평생교육 바우처 정책을 시행하고 있다. 평생교육 바우처란, 학습자가 본인의 학습 요구에 따라 자율적으로 학습 활동을 결정하고 참여할 수 있도록 정부가 제공하는 평생교육 이용권이다. 따라서 평생교육 바우처 지원사업은 경제적 소외계층을 대상으로 본인의 여건과 교육 수준에 따라 스스로 원하는 학습 내용과 방식을 결정하여 평생학습에 참여할 수 있도록 교육비를 지원하는 사업이다. 저소득층 성인에게 평생교육 참여 기회를 제공하여 소득 격차에 따른 교육격차를 완화하고 자기계발과 삶의 질 개선을 도모하는 데 그 목적이 있다. 이 사업은 그동안 교육 복지 지원이 초·중학 및 고등교육 단계 중심으로 운영되었던 것에 반해, 성인교육 영역의

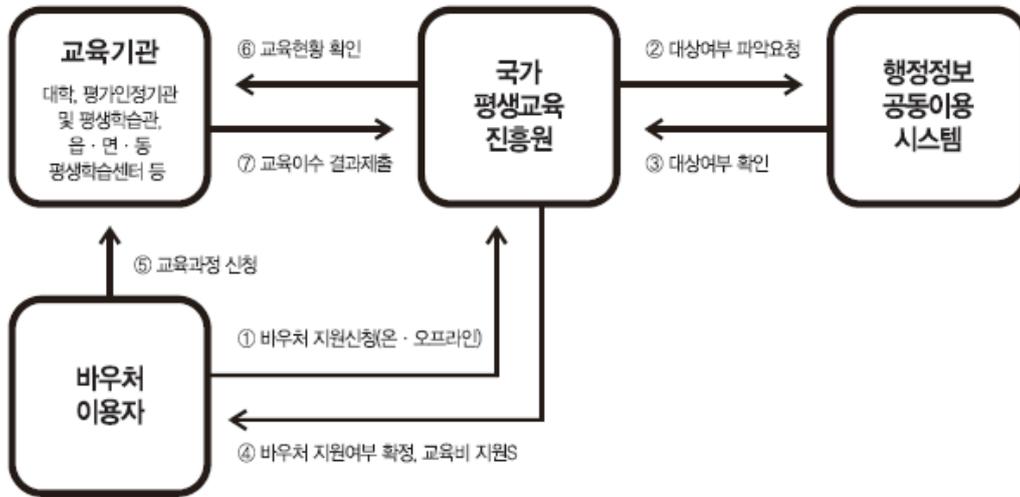
국가 책무성을 높이는 차원에서 도입되었다. 평생교육 바우처 지원사업은 경제적 취약계층을 대상으로 평생교육 참여 기회를 제공함으로써 모두가 함께 잘 사는 사회를 만들기 위한 포용적 사회정책으로서 의의가 있으며, 학습자 중심으로 학습자의 교육 선택권을 보장하며 추진되는 정책이라는 점에서도 큰 의미를 갖는다(변종임 외, 2020).

평생교육 바우처의 법적 근거는 「평생교육법」 제2조, 제16조, 제16조의2, 제16조의3²³⁾인데, 2021년 6월 모든 국민이 평생교육 참여 기회를 보장받을 수 있도록 평생교육이용권(바우처)의 법적 근거를 신설하는 법 개정이 이루어졌다. 또한 「평생교육법 시행령」 제7조의4(평생교육이용권의 발급 등), 제7조의5(평생교육이용권 업무 전담기관의 지정 등), 제7조의6(평생교육이용권의 사용 등) 규정을 통해 평생교육 바우처 운영의 기반을 마련하였다.

평생교육 바우처 이용 신청은 만 19세 이상 성인 중 기초생활수급자, 차상위계층, 기준중위소득 65% 이하인 가구의 구성원에 해당하는 대상자가 참여할 수 있다. 단, 대학생의 경우, 국가장학금과 중복 수혜는 불가하다. 대상자는 평생교육 바우처 홈페이지 또는 사용기관 방문을 통해 신청할 수 있다. 평생교육 바우처 이용 자격은 기초생활수급자와 차상위계층의 경우 행정정보공동이용망을 활용하여 바우처 신청 자격 보유 여부를 확인하고, 기준중위소득 65% 이하의 가구 구성원은 건강보험료의 본인부담금을 통해 해당 가구의 소득을 확인한다.

평생교육 바우처 지원 대상으로 선정된 학습자는 ‘평생교육 희망카드’를 발급받아 평생교육 바우처 사용기관으로 등록된 기관에서 평생교육 강좌 수강료와 강좌의 수강에 필요한 교재비·재료비 명목으로 연간 35만원까지 사용할 수 있다. 평생교육 바우처 사용기관 등록은 이용자들의 학습 선택권 확보를 위해 연중 상시로 가능하며, 등록된 사용기관은 평생교육 바우처 시스템을 통해 이용자들에게 안내된다. 선정 대상자는 전국 평생교육 바우처 사용기관에서 희망하는 강좌를 자율적으로 결정하여 참여할 수 있으며, 특히 2021년부터 중단 없는 평생학습 지원을 위해 우수이용자 6천 명에게는 추가 35만원이 제공되어 연간 최대 70만원의 학습비를 지원받게 된다(이혜진, 2021).

23) 제2조(정의) 5. “평생교육이용권”이란 평생교육프로그램을 이용할 수 있도록 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 따른 기록을 포함한다)된 증표를 말한다.
제16조(경비보조 및 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 이 법과 다른 법령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 평생교육진흥사업을 실시 또는 지원할 수 있다.
4. 제16조의2에 따른 평생교육이용권의 발급 등 국민의 평생교육의 참여에 따른 비용의 지원
제16조의2(평생교육이용권의 발급 등) 1~6항
제16조의3(평생교육이용권의 사용 등) 1~5항



[그림 III-6-2] 평생교육 바우처 지원 흐름도

이러한 평생교육 바우처 지원 규모는 점차 확대되고 있다. 2018년 25억 원의 평생교육 바우처 지원 예산으로 시작하여, 국민의 지속적인 역량 강화를 위해 2020년 34억 원, 2021년 74억 원으로 확대했고, 2022년은 141억 원 규모로 지원 예산을 더욱 확대할 계획이다. 지원 예산의 증가와 함께, 평생교육 바우처 지원 인원도 확대되고 있다. 지원 인원 기준으로 2018년 4,496명을 시작으로 2020년에는 10,374명으로 확대되었고, 2022년에는 30,000명까지 확대 지원할 계획이다(이혜진, 2021). 또한 2021년까지 전국 1,700여개 평생교육기관이 평생교육 바우처 사용기관으로 등록하여 이들 기관에서 운영하는 평생교육 프로그램에 참여하고 바우처를 사용할 수 있게 되었다. 특히 2021년부터는 대학 등 고등교육기관의 시간제등록제 학습에도 바우처 카드 사용이 가능하도록 사용처를 확대하였고, 학습자 개인의 학습만족도 향상을 도모하고 있다(이혜진, 2021).

<표 III-6-13> 평생교육 바우처 지원 예산 및 인원

(단위: 백만 원, 명)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 예상
지원 예산	2,500	2,500	3,400	7,400	14,100
신청 인원	5,857	8,127	13,575	21,000	30,000
지원 인원	4,496	6,401	10,374	21,000	30,000

*출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2021). 2020 평생교육백서.

교육부 외(2021). 국민의 평생학습권 보장을 위한 평생교육 바우처 전달체제 구축 방안. 제20차 국가평생교육정책포럼. 2021. 10. 19.

평생교육 바우처 사업의 성과와 확대에도 불구하고, 지원 규모와 지원 금액, 협력적 거버넌스 측면에서 해결해야 할 과제들은 여전히 존재한다.

먼저, 평생교육 바우처 지원의 확대이다. 2020년 평생교육 바우처 지원 인원은 총 10,374 명으로 증가하였고 2022년 약 3만 명까지 지원 인원을 확대할 계획을 가지고 있다. 그러나 현재 우리나라 저소득층 국민은 약 360만 명에 이른다는 점을 고려할 때, 2022년 3만 명을 지원하다고 하더라도 평생교육 바우처를 통해 지원받는 인원은 대상자의 약 0.8%로 극소수에 불과하다(교육부-국가평생교육진흥원, 2021; 이혜진, 2021). 국가적 차원에서 평생교육 참여의 격차 해소와 평생교육 바우처 지원의 거시적 효과를 위해서 예산 확대를 통해 더 많은 대상자들에게 바우처를 지원할 필요가 있다.

둘째, 평생교육 바우처 사업에 대한 정보 접근을 포함한 평생학습 관련 정보 접근성 확대이다. 특히 장애인 등 교육소외계층의 경우 여러 가지 여건 등으로 평생학습 관련 정보 습득과 학습 참여 등에 제약이 있어 사각지대가 발생할 수 있어, 이들을 위한 “찾아가는 서비스” 등을 통한 맞춤형 접근과 개인 맞춤형 평생학습 관련 정보 제공 및 상담 등이 요구된다. 또한 평생교육 바우처 사용기관의 확대도 필요하다. 2021년 약1,700개의 평생교육기관이 평생교육 바우처의 사용기관으로 등록하는 등 사용기관 확대가 이루어졌지만, 전국적으로 아직은 평생교육 바우처의 사용처가 충분하지 않다. 다양한 대상과 교육 수요를 충족시킬 수 있도록 사용기관의 확대가 필요하며, 이러한 사용기관을 통해서 역으로 평생교육 바우처 사업에 대한 정보 제공도 가능할 것이다.

셋째, 평생교육 바우처의 지역추진체계 구축이다. 현재 평생교육 바우처 지원 사업은 교육부에서 계획을 수립하고 국가평생교육진흥원에서 위탁 수행하는 중앙정부 중심의 전달 체계로 진행되고 있다. 중앙에서 일괄적으로 신청을 받고 대상자를 심사하여 지급하는 구조이기 때문에 지원 규모의 확대, 새로운 수요 대응, 학습자 편의 제고 등에 있어서 한계를 가질 수밖에 없다. 평생교육 바우처 지원대상자 규모 증가에 따른 대비, 지역에서 진행되는 다양한 평생교육 정책과의 연계, 지역의 바우처 사용기관 확충 등 과제의 보완이 요청된다. 결국 현재 중앙정부 중심의 전달체계에서 지자체와 함께 하는 협업체계(중앙-광역-기초) 구축이 필요하다. 지자체와 협력하여 평생교육 참여 경험이 적은 저소득층의 이용자가 접근할 수 있는 사용기관을 안내하고, 학습자들이 지속적으로 학습을 이어갈 수 있도록 독려하는 컨설팅 활동이 함께 이루어질 필요가 있다.

7. 특수교육

가. 2016년 이전까지의 특수교육 전개과정

우리나라는 장애인의 교육 차별을 해소하기 위해 다양한 정책을 추진해왔다.²⁴⁾ 몇 차례의 핵심적인 법 제정과 개정이 있었고 1997년부터 「특수교육 발전 5개년 계획」을 수립하여

24) 특수교육 원고는 이은주 청주교대 교수가 작성하였다.

지속적으로 추진해오고 있으며 2021년 현재 「제5차 특수교육 발전 5개년 계획」을 추진하고 있다. 장애학생의 교육 차별을 해소하기 위한 핵심적인 정책은 첫째 교육기회의 확대 및 보장, 둘째 교육의 질 제고, 셋째 학령기 이후 사회 통합을 위한 지원으로 요약할 수 있다.

장애인의 교육기회 확대 및 보장을 위한 정책은 특수교육 대상자의 의무교육, 통합교육 확대 및 정착, 순회교육, 특수학급 및 특수학교 증설, 무상 교육비 등으로 요약 할 수 있다. 이런 정책은 1994년 ‘특수교육진흥법 3차 전부 개정’을 통해 특수교육 대상자의 초등학교 중학교 의무교육, 유치원부터 고등학교까지 무상교육을 명시하면서 법적 기반을 마련하게 되었으며 2008년 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 제정되어 장애학생의 교육 차별을 해소하고 특수교육 대상자의 교육의 질을 높이기 위해 세부적으로 필요한 조치들이 법적으로 명시되었다. 또한 1997년 「제1차 특수교육 발전 5개년 계획」으로부터 시작하여 2017년 「제4차 특수교육 발전 5개년 계획」이 완료되기까지 장애인 교육 차별 해소를 위하여 다양한 정책들이 추진되었다.

1997년부터 2007년까지 「제 1·2차 특수교육 발전 5개년 계획」에서는 장애인의 교육기회 확대를 목표로 특수학급, 일반학급, 특수학교 등 다양한 배치 모형을 제시하였다. 특히 근거리 학교에 입학을 보장하는 통합교육과 중증 장애학생을 위해 교사가 장애학생의 거처(집, 병원, 시설 등)로 방문하여 교육하는 순회교육은 장애인의 교육기회에서의 차별을 실질적으로 해소하는데 기여하였다. 통합교육 인프라를 갖추기 위해 일반학교에 특수학급 설치를 적극적으로 추진함과 동시에 특수교원의 수도 전폭적으로 늘렸다. 특수학급의 수는 1998년 3,728개에서 2007년 5,753개까지 늘어났으며 같은 시기 특수교육 대상자 수도 48,518명에서 65,940명으로 늘어났다. 이 시기 특수교원 수는 6,143명에서 12,249명까지 2배 증가하였다(교육과학기술부, 2008). 2002년에는 ‘한국재활복지대학(현재 한국복지대학)’이 개교하여 장애학생에게 고등교육 수준의 직업교육기회를 제공하기 시작하였다.

2007년 5월 제정되어 즉시 시행된 「장애인 등에 대한 특수교육법」은 특수교육의 질적 발전의 중요한 토대가 되었으며 학령기 학생 뿐 아니라 장애영아의 무상교육, 고등교육 및 평생교육 지원을 명시함으로써 생애 전반에 걸친 장애인 교육 지원의 근거를 마련하였다. 또한 이 법은 특수교육 대상자의 의무교육을 만 3세 유치원부터 고등학교까지로 명시하여 교육기회의 확대와 보장을 더욱 강화했을 뿐 아니라 특수교육 대상자의 장애영역을 8개에서 10개로 확대함으로써 특수교육 대상자의 범위를 확대하여 장애학생의 교육기회를 보장하는데 기여하였다.

특히 특수교육 대상자에 ‘발달지체’를 넣음으로써 장애 유형이 결정되지 않은 장애 위험군 아동들이 특수교육지원을 받을 수 있도록 했으며 결과적으로 장애인의 교육기회를 확대 보장하는데 기여하였다. 2009년 1,450명이던 발달지체 특수교육 대상자는 2012년에는 2,048명으로 증가했다(교육부, 2013). 2008년 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법」 제정을 통해 교육에서의 차별 금지 조항과 정당한 편의 제공을 명시함으로써 차별 금지가 가시화 되었다. 또한 2011년 「장애아동복지지원법」이 제정되어 장애의 조기 발견과 발달

재활 지원서비스, 보육지원 등이 체계적으로 시행되기 시작하였다.

2008년부터 2012년까지 시행된 「제3차 특수교육 발전 5개년 계획」에서는 특수교육대상자 교육결과에 대한 책무를 강화하고 진로교육과 직업교육을 확대하였고 장애인의 고등교육에 대한 지원도 강화하였다. 이 시기에 특수학교 학교기업 및 통합형 직업교육 거점 학교가 설치되고 운영되기 시작하였고 특수학교 전공과에 대한 지원과 교육 여건을 강화하여 현장 중심의 진로 직업 교육을 추진하였다. 또한 특수교육의 질을 높이기 위해 특수학급의 학급당 정원을 6명으로 낮추고 특수교사 배치 기준도 학생 4명당 1명으로 낮춰 매년 500개 이상의 특수학급을 증설하고 특수학교도 매년 1개 이상씩 꾸준히 신설하였으며 특수교육 실무원의 배치도 전폭적으로 확대하였다. 이런 결과로 2012년부터 2016년까지 특수교사를 2,383명 증원 배치하였고 특수교사 법정 정원 확보율이 2012년 55.9%에서 2016년 65.9%로 10% 향상되었다(대한민국정부, 2017).

2008년에 149개였던 특수학교는 2012년에는 156개가 되었다(교육부, 2013). 교육청에 특수교육지원센터를 설치·운영하면서 특수교육 지원체계의 책무를 보다 강화하였다. 특수교육 대상자들에게 치료 지원을 위한 바우처 제공, 방과 후 학교 프로그램 운영 등 특수교육 대상자의 교육 성과를 높이기 위해 특수교육 관련 서비스를 확대하는 등 특수교육 대상자의 교육여건을 대폭 확충하였다.

2013년부터 실시한 「제4차 특수교육 발전 5개년 계획」에서는 장애 유형별 전문적 지원 체계를 확립하고 장애영·유아 교육지원체제를 구축함으로써 교육기회의 보장을 더욱 강화했으며 특수교육과정 운영 내실화 및 평가 체계 수립, 특수교사의 전문성 강화를 통해 특수교육 대상자의 교육성과를 높이는데 주력하였다. 장애유형별 지원 체계 구축을 위해 2014년에는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 이 법을 근간으로 지적 장애 학생과 자폐성 장애학생의 교육적 요구를 충족시키기 위해 노력하였다. 또한 청각 장애인 지원을 위한 특수교육지원센터 지정, 특수교사 수화언어 연수 및 교수 학습 자료 개발도 이 시기에 중점을 두고 추진한 내용이며 소정의 성과를 거두었다.

이 시기 장애학생의 고등교육의 질적 제고를 위해 전공과 학급을 확대하고 장애대학생 지원을 위한 ‘장애학생지원센터’를 대학에 의무적으로 설치하도록 하여 장애대학생 학습도우미 확대 및 학습 지원을 적극적으로 추진하였다. 장애학생 인권 보호를 위해 교원자격검정령에 장애학생 인권 교육과 관련된 조항을 삽입하고 각급학교에서 장애인권교육을 실시하도록 독려하였다.

정리하면 특수교육대상자의 교육기회 보장을 위해 유치원부터 고등학교까지 의무교육을 실시하고 장애영아부터 고등학교 이후 취업교육을 담당하는 전공과까지 무상교육을 제공함으로써 교육비에 관한 국가 책무를 계속 강화해 왔다. 특수교육대상자의 학교 생활 여건을 개선하기 위해 건물의 접근성을 높이는 것부터 통학버스 제공까지 다양한 편의 시설을 확충해 왔으며 심리적 정서적 안정을 위한 비장애학생 대상 장애인권교육도 꾸준히 강화해 왔다.

나. 2016년 이후 시행된 정책성과

1) 교육기회

2016년 이후 특수교육 대상자의 교육기회 확대를 위해 특수교육 대상자 중에서도 상대적으로 소외되었던 중증 장애학생의 교육기회 보장을 위해 적극적인 노력을 하였으며 특수교육 대상자의 학교 교육에서 의미 있는 교육적 성취를 보장하기 위해 학령기 전부터 체계적인 지원을 받을 수 있도록 장애영·유아 보육 지원을 강화하였다. 또한 일반학교에서 특수교육대상자의 교육권을 보장하기 위한 통합교육을 위한 더 광범위하고 체계적인 지원도 추진되었다. 구체적으로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 중증 장애학생의 교육기회 보장을 위해 특수학교 신설

2016년 이후 우리정부에서는 중증 장애학생의 교육기회 확대와 보장을 위하여 다양한 정책을 추진했다. 특수교육대상자의 교육기회 확대와 보장을 위해 무상교육 의무교육 통합교육 순회교육 등 다양한 정책을 추진하였지만 특수학교가 없는 지역의 중증 장애학생의 교육기회 보장이 가장 취약한 부분이었다. 중증 장애학생의 교육기회를 확대하고 보장하기 위하여 가장 핵심적으로 추진한 정책은 ‘특수학교’의 신설과 특수학교의 질 제고이다. 특히 특수학교의 신설은 부지확보 과정에서 상당한 어려움이 있지만 중증 장애학생의 교육권 보장을 위하여 교육청마다 적극적으로 추진한 정책이다. 중증 장애학생들의 원거리 통학을 해소하고 특수학교 과밀학급을 해소함으로써 중증 장애학생의 특수교육의 질을 높이고 있다. 그 결과 2016년까지 170개였던 특수학교가 2021년 현재 187개로 6년 동안 매년 3~4개 학교가 늘었으며 2022년까지 196개교를 설립하는 것이 목표이다(교육부, 2017a). 그 결과 특수학교에 재학 중인 학생도 16년 25,467명이 21년 27,027명으로 1,500명 가량 증가하였다(교육부 2016, 2021).

<표 III-7-1> 연도별 특수교육대상자 수

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021
특수학교 수	170	173	175	177	182	187
특수학교 학생 수	25,467	25,798	25,919	26,084	26,299	27,027
특수학급 수	10,065	10,325	10,676	11,105	11,661	12,042
특수학급재학생 수	46,645	47,564	48,848	50,812	52,744	54,266

*출처: 2016년부터 2021년까지의 특수교육 연차보고서에서 발췌하여 정리한 내용임.

2016 설립별 특수학교 비율을 보면 국립 5개교, 공립 70개교, 사립 92개 교로 국·공립학교 비율이 전체 44.8%였으나 2021년은 공립이 92개교로 늘어나면서 공립학교의 비율이 약 53%로 늘어났다. 국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자의 교육에 대한 책무를 강화해 가고 있는 추세다. 신설된 특수학교의 대부분이 지적장애를 포함한 중증 장애학생을 대상으로 하는 학교이며 그 동안 특수학교가 없어서 어려움을 겪고 있는 지역에 신설되어 중증 장애 학생의 학교 접근성을 높이는데 크게 기여하였다.

나) 장애영·유아 교육기회 확대 및 보장

특수교육 대상자의 학교 접근성을 높이고 학교에서의 학업성취를 높이기 위해서는 학령기 이전부터 지원이 필수적이며 따라서 장애영·유아 보육과 교육을 위한 지원이 중요하다. 2016년부터 2021년까지 유치원 특수교육 대상자의 비율은 전체 유치원 교육 대상 아동의 0.7%에서 1.3%까지 확대되었다. 즉 5,437명이던 유치원 특수교육 대상자가 2021년 7,197명이 되었다. 유치원 특수학급의 경우도 2016년 640개에서 2021년 1,228개로 확대되었으며 유치원 특수학급을 담당하는 특수교원수도 그에 비례하여 증가하였다(교육부, 2016, 2021).

장애영·유아 교육기회의 확대 및 보장을 위해 장애 및 장애위험 영·유아를 조기에 발견하여 특수교육 지원을 제공하는 것은 장애영·유아의 발달을 촉진하고 학교 교육의 출발을 지원하는데 중요하다. 이를 위해 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제14조에 따라 지역주민과 관련기관을 대상으로 홍보를 실시하고 보건소와 병원에서 선별검사를 무상으로 실시하는 등 병원과 협조 체제를 긴밀히 구축하였다. 「국민건강보험법」 제52조와 「장애아동복지지원법」 제12조에 따라 영·유아에 대한 건강검진에서 장애의 유무를 조기에 발견하기 위한 선별검사도 제공하고 있다. 뿐만 아니라 ‘특수교육지원센터’의 역할을 정립하고 인력을 지원하여 장애진단 전에 기초평가(screening)서비스도 제공하고 있다. 2021년의 경우 총 7,359명의 영·유아특수교육 대상자 선정을 신청 받아 6,699명을 특수교육대상 영·유아로 선정하였다(교육부, 2021).

다) 통합교육 강화

특수교육 대상자의 약 70%정도는 ‘통합교육’인 일반학교 특수학급 또는 일반학교 일반학급에 배치되고 있다. 통합교육은 특수교육 대상자의 교육기회 확대 및 보장을 위해 가장 중요한 정책으로 우리 정부가 가장 중요하게 생각하며 지속적으로 추진하고 있는 정책이다.

<표 III-7-2> 배치 환경에 따른 특수교육 대상자 학생 수

(단위: 명, %)

구분		'17(A)	'18	'19	'20	'21(B)	B-A
특수학교 및 특수교육 지원센터 배치 학생 수	특수학교	25,798 (28.9)	25,919 (28.5)	26,084 (28.1)	26,299 (27.6)	27,027 (27.5)	1,229 (-1.4)
	특수교육 지원센터	401 (0.4)	418 (0.5)	375 (0.3)	316 (0.3)	261 (0.3)	-140 (0.1)
	소계	26,199 (29.3)	26,337 (29.0)	26,459 (28.4)	26,615 (27.9)	27,288 (27.8)	1,089 (-1.5)
일반학교 배치 학생 수	특수학급	47,564 (53.2)	48,848 (53.8)	50,812 (54.7)	52,744 (55.3)	54,266 (55.3)	6,702 (2.1)
	일반학급	15,590 (17.5)	15,595 (17.2)	15,687 (16.9)	16,061 (16.8)	16,600 (16.9)	1,010 (-0.6)
	소계	63,154 (70.7)	64,443 (71.0)	66,499 (71.6)	68,805 (72.1)	70,866 (72.2)	7,712 (1.5)
계		89,353 (100)	90,780 (100)	92,958 (100)	95,420 (100)	98,154 (100)	8,801

*출처: 교육부 (2017. 2018. 2019. 2020. 2021). 특수교육 연차보고서.

2016년 이후 전체 학령기 아동의 숫자는 줄어들지만 특수교육 대상자의 비율은 꾸준히 증가하는데 일반학교 배치 학생 수의 증가가 두드러진다. 통합교육 강화는 통합교육 여건 개선, 통합교육 담당 교사의 역량 강화, 지역사회 중심의 통합교육 네트워크 구축 등의 내용을 포함한다. 통합교육 여건 개선을 위해 2021년 특수학급 정원을 4명으로 줄이고 특수교육 실무원 등 지원 인력 배치도 지속적으로 확대하고 있다. 2016년 통합교육을 위해 배치된 특수교육 보조인력 약 6,500명에서 2021년에는 국고 및 지방비 지원 등 유급 특수교육 보조 인력과 사회복지무요원을 합하여 특수교육 보조인력이 총 12,977명으로 급격하게 늘어났다.

장애 정도나 유형에 의해 통합교육에 제한을 받지 않고 통합교육 현장에서 개별화된 지원을 받을 수 있도록 교사 대상 연수를 강화하였다. 특수교육지원센터를 중심으로 통합교육 지원단을 운영하고 있으며 장애 유형별 거점 지원센터로 특화하여 운영하고 있다. 2021년 현재 전국에 199개의 특수교육지원센터가 설치되어 있으며 행정직을 포함하여 특수교사 등의 전담인력과 치료사 등이 배치되어 있다. 특수교육지원센터 설비와 보조 공학기기 구입 등 운영 지원예산도 지속적으로 늘려왔다. 일반학급에 하루 종일 배치되어 있는 특수교육 대상자를 위해서는 일주일에 일정 시간 특수교사를 파견하는 순회교육을 강화하였다.

<표 III-7-3> 2021년 통합교육지원단 및 장애유형별 거점지원센터 운영 현황

시·도	통합교육지원단		장애유형별 거점지원센터	
	지원단 수	구성인원 수	센터 수	거점 영역
서울	11	113	5	지체중복(1), 시각(2), 청각(2)
부산	6	51	4	지체(1), 발달(1), 시각(1), 청각(1)
대구	5	73	3	시각(1), 청각(1), 정서(1)
인천	6	97	3	청각(1), 자폐성(1), 시각(1)
광주	3	30	1	시·청각(1)
대전	3	18	1	시·청각(1)
울산	3	25	2	시각(1), 청각(1)
세종	1	7	-	-
경기	26	221	5	시각(1), 지체중복(1), 청각(1), 시·청각(1), 건강(1)
강원	18	66	2	시각(1), 청각(1)
충북	5	49	3	시각(2), 청각(1)
충남	5	33	1	시·청각(1)
전북	2	73	4	청각(1), 지체(1), 자폐성(1), 시각(1)
전남	22	94	3	시·청각(3)
경북	23	96	4	시·청각(4)
경남	19	90	5	시·청각·지체(3), 자폐성(1), 시·청각·자폐성(1)
제주	2	25	2	시·청각(2)
계	160	1,161	48	

*출처. 교육부(2021). 2021년 특수교육연차보고서. p70

2) 교육비

특수교육 대상자의 교육 차별을 줄이기 위해 핵심적으로 추진해 왔던 정책이 의무교육과 무상교육이다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제3조에서 유치원부터 고등학교까지는 의무교육으로 하고 3세 미만의 장애 영아교육과 고등학교 과정 후 장애학생의 진로와 직업교육을 제공하기 위해 1년 이상으로 운영되는 전공과는 무상교육으로 명시하고 있다. 무상교육 이외에도 특수교육 대상자의 교육적 성취를 높이기 위한 특수교육 관련 서비스 뿐 아니라 교육관련 다양한 활동도 무상으로 지원하고 있다. 특수교육 대상자의 1인당 교육비는 2016년 약 27,000천원에서 2021년 약 32,800천원으로 증가하였으며 2021년 특수교육 총 예산은 전체 교육예산의 약 4.6% 정도를 차지하고 있다.

<표 III-7-4> 특수교육 예산

(단위: 천원, 명)

년도	특수교육예산 (전체교육예산 대비 특수교육예산 비율)	특수교육 대상자 1인당 교육비	수혜학생 수
2016	2,376,062,265(4.4)	27,016	87,950
2017	2,664,432,153(4.7)	29,697	89,353
2018	2,783,412,270(4.4)	30,398	90,780
2019	3,039,704,368(4.3)	32,105	92,958
2020	3,174,800,528(4.4)	32,845	95,420
2021	3,248,756,273(4.6)	32,487	98,154

*출처: 교육부(2021). 2021 특수교육 연차보고서 p116의 일부 내용 발췌

2021년 기준으로 공립 사립 유치원에 의무교육비 지원 현황을 보면 공립의 경우 5200명 대상으로 1인당 월 교육비 최고지원액 평균 155.2천원을 지원하였고 사립의 경우 1059명을 대상으로 1인당 평균 418.6천원을 지원하였다. 3세 미만 장애영아의 무상교육 지원대상은 369명이다(교육부, 2021).

특수교육 대상자를 위한 교육비 지원에는 종일반 및 방과 후 학교 운영, 특수학급 관련 특별 교부금, 통학비, 급식비 등을 포함한 특수학급 연간 운영비도 포함한다. 2021년의 경우 특수학급 연간 운영비는 유치원은 37,956천원, 초등은 29,032천원, 중학교는 29,529천원, 고등학교는 35,808천원으로 이는 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세이다(교육부, 2021).

3) 학교생활

장애학생의 학교 생활을 지원하기 위하여 2016년 이후 추진한 정책 중 대표적인 3가지는 다음과 같다. 첫째, 장애학생 인권 보호를 강화하기 위해 장애학생 인권 지원단 운영 및 모니터링 실시 둘째, 장애 공감문화 확산 및 지원 체제 강화를 위해 장애이해교육의 실시 셋째, 특수교육 대상자의 초등학교 적응을 높이기 위한 유아 특수교육대상 학교 전이 프로그램이다.

가) 장애학생 인권 보호

「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제16조 2의 2항과 3항이 2019년 2020년 개정되어 장애학생의 인권보호를 위한 책임을 강화해 왔다. 이 법의 제16조 2는 ‘누구든지 장애 등을 이유로 장애학생에게 학교폭력을 행사하여서는 아니 되고, 학교폭력으로 피해를 입은 장애학생의 보호를 위하여 장애인 전문 상담가의 상담 또는 장애인 전문 치료 기관의 요양 조치를 학교의 장에게 요청할 수 있으며, 학교의 장은 해당 조치를 하여야 함’ 으로 명시하고

있다. 또 2019년 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제13조 3항과 4항을 신설하였는데 그 내용은 “교육감은 특수교육 대상자의 인권보호를 위하여 인권침해 실태에 관한 조사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 실시하여 그 결과를 교육부장관에게 보고하여야 함” 이고 같은 해 제13조 2도 함께 신설하였으며 내용은 “교육감은 특수교육 대상자의 인권보호를 위하여 인권침해 실태에 관한 조사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 실시하여 그 결과를 교육부장관에게 보고하여야 함” 이다.

장애학생 인권 보호를 위해 일련의 법 체계가 만들어지고 전국 시·도교육청 특수교육지원센터에 장애학생 인권지원단을 운영하고 있다. 또한 장애학생 인권 보호 및 성폭력을 예방하기 위하여 일반학교 특수학교를 지속적으로 모니터링을 하고 있으며 현장 어려움도 지원하고 있으며 장애학생 인권침해 사안 접수를 위해 온라인 지원센터를 국립특수교육원과 교육청에서 운영하고 있다.

나) 장애 공감문화 확산 및 장애학생 행동문제 지원

통합교육 환경 및 장애 공감문화 조성을 위해 교육자료와 동영상을 제작하여 배포하고 있으며 장애 공감문화 조성을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 2015년 「장애인복지법」 제 25조 2항을 신설하여 학생 뿐 아니라 교직원 대상 장애 인식 개선 교육을 매년 시행하고 있다. 학교급별 맞춤형 장애이해교육을 위한 콘텐츠를 배포하고 ‘찾아가는 장애이해교실’도 운영하고 있다. 또한 장애학생이 학교생활에서 다양한 체험을 할 수 있도록 문화예술 및 체육활동 프로그램에 장애학생의 참여를 지원하고 있으며 장애 특성을 고려한 맞춤형 체육활동도 지원하고 있다. 2021년 4월 기준으로 문화예술 프로그램에 참여하는 특수교육 대상자는 약 30%정도이며 체육활동에는 약 15%정도 참여하고 있다(교육부, 2021).

2017년부터 장애학생의 학교 적응을 도와주기 위하여 장애학생의 행동문제에 대한 지원을 강화하고 있다. 시·도교육청 특수교육지원센터에 ‘긍정적 행동지원단’을 운영하면서 장애학생의 심각한 행동문제를 중재하는 치료사를 학교로 파견하거나 교사들을 컨설팅하고 있다. 긍정적 행동지원단의 컨설팅으로 장애학생의 부적응 행동이 감소되어 장애학생의 학습권과 학교 생활 적응에 크게 기여하고 있다.

다) 유아특수교육 대상 초등학교 입학 준비 지원

특수교육 대상자의 학령기 학교 적응력을 높이기 위해 2015년 특수교사 및 일반교사를 위한 입학적응지원 가이드북을 개발하고 2017년에는 통합학급 교사 및 학부모 입학적응 지원 프로그램을 개발하여 전국 시도교육청 및 특수교육지원센터에 보급하였다. 전국 특수교육지원센터는 2017년부터 체계적으로 특수교육 대상자의 학부모 및 보호자를 대상으로 ‘초등학교 입학 적응 지원 강화를 위한 연수’를 운영하고 있다.

4) 교육내용 및 교육의 질

장애학생의 교육기회 보장을 위한 국가의 책무를 이행하는 것을 넘어서서 교육내용과 교육의 질에 있어서도 의미 있는 성과를 만들어 내었다. 교육 내용과 교육의 질을 높이기 위해 추진한 정책을 정리하면 첫째, 통합교육과 특수학교의 차별화된 교육과정 운영 둘째, 교사의 전문성 강화 셋째, 진로·직업교육 강화 및 통합형 직업교육 거점학교 확대 넷째, 고등교육 지원 다섯째, 평생교육지원체제 구축으로 요약할 수 있다. 각각을 살펴보면 다음과 같다.

가) 통합교육과 특수학교의 차별화된 교육과정 운영

장애학생의 교육 내용의 질을 높이기 위해 일반학교에 재학하고 있는 장애학생과 특수학교에 다니고 있는 장애학생의 교육과정을 차별화하여 운영하였다. 우선 통합교육에서는 2015 교육과정 개정 당시 초·중등학교 교육과정 총론에 특수교육 대상자 지원 지침을 신설하였으며, 학교교육과정위원회에 특수교사 참여를 권장하였다. 장애학생의 국가수준 학업성취도 평가 참여를 보장하기 위해 전국 시·도교육청 학업성적관리 시행지침에 장애학생 학력평가 및 평가조정 관련 규정을 포함하였다. 2016년에는 장애학생 평가조정 매뉴얼이 2020년에는 장애학생 발달상황 평가 및 관리 매뉴얼이 만들어져 보급되었다.

특수학교에 재학 중인 중증 장애학생을 위한 특수학교교육과정은 장애의 유형이나 정도에 맞는 개별화된 요구가 반영되어 교육 내용이 구성될 수 있도록 개발되었다. 교과(군)별 50% 범위 내에서 창의적 체험활동으로 편성할 수 있고, 학생의 수행 수준에 따라 교육과정을 재구성하여 운영할 수 있도록 보장해 주었다. 중도·중복장애학생을 위한 교육과정 운영 지침은 따로 마련하였고, 생활기능영역별 교수 학습 자료가 개발되어 보급되었다. 2016년에는 탐구활동 4종, 2017년에는 신체활동 2종이 개발되었다. 청각 장애학생이나 시각 장애학생을 위한 보조교과서 및 대체교과서를 발행하여 공급하고 있다. 2017년에는 초등 교과별 핵심어휘 사전이 개발되었다(국립특수교육원, 2021b).

나) 교사의 전문성 강화

특수교사뿐 아니라 통합교육을 담당하고 있는 일반교사의 장애학생 교육 역량을 강화함으로써 장애학생의 교육 내용의 질을 높이는 노력을 꾸준히 경주해왔다. 장애학생을 담당하는 교원의 자질 함양은 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 명시되어 있으며 일반교사와 특수교사에 대한 직무연수가 지속적으로 운영되고 있다. 중도 중복 장애학생, 중증 장애학생, 감각장애학생 지원, 통합교육 지원교사, 특수학교 진로진학 상담교사, 장애학생 행동중재 전문가 양성, 특수교육지원센터 및 순회교육 담당 교원의 역량강화 등 장애학생의 개별 요구에

맞는 교육을 제공할 수 있도록 다양한 방면에서 교사 대상 연수가 이루어지고 있다.

특수교사의 전문성 강화를 위해 특수교사 양성 과정별 무시험검정 합격 기준을 강화해 왔다. 또한 특수학교와 특수학급의 특수교육 교사 자격증 소지율을 꾸준히 높이고 있으며 21년도 4월 기준으로 전체 99.4%이다(교육부, 2021). 교원의 전문성 강화를 위해 특수교사 연구회를 운영하고 있으며 계속 확대되는 추세이다.

다) 진로·직업교육 강화 및 통합형 직업교육 거점학교 확대

장애학생 고등교육 진학률과 취업률은 꾸준히 상승하고 있다. 2016년 고등교육 진학률 46.3%, 취업률 24.4%이고(교육부, 2016) 2021년 진학률은 54.5%, 취업률은 23.6%이다(교육부, 2021). 고등교육 진학률은 5년 동안 10%정도 상승한 반면 취업률은 미소하게 줄었다. 취업률의 미소한 감소는 고등교육 진학으로 이동했다고 유추할 수 있다. 장애학생의 교육 결과의 책무를 강화하기 위한 정책은 장애학생의 진로 개발 및 지원을 중심으로 이루어지고 있다. 우선 2015년 「초·중등교육법」 제 44조가 개정되어 특수학교도 한 학기 또는 두 학기를 자유학기로 지정하도록 하고 있다. 자유학기를 통해서 장애학생들이 진로를 탐색할 수 있도록 보장하여 장애학생의 진로지도를 강화하고 있다.

<표 III-7-5> 2021년 특수교육 대상자 진학률 및 취업률

구분	졸업자 수	진학		취업		비진학·미취업자 수	
		진학자 수 (대학/전공과)	진학률 (%)	취업자 수	취업률 (%)		
고등 학교	특수학교	2,108	1,235	58.6	61	7.0	812
	특수학급	3,614	1,789	49.5	617	33.8	1,208
	일반학급	1,105	696	63.0	54	13.2	355
	계	6,827	3,720	54.5	732	23.6	2,375
전 공 과	특수학교	2,378	31	1.3	1,009	43.0	1,338
	특수학급	103	-	-	85	82.5	18
	계	2,481	31	1.2	1,094	44.7	1,356
전체	9,308	3,751	40.3	1,826	32.9	3,731	

* 진학률 = (당해년도 졸업자 중 진학자 수 / 당해년도 졸업자 수) × 100

* 취업률 = (취업자 수 / (졸업자 수 - 진학자 수)) × 100

* 출처: 교육부(2021). 2021 특수교육 연차보고서. p29.

2020년 특수교육 교육과정 총론에도 ‘학교는 학생들이 자신의 적성과 미래에 대해 탐색하고, 학습의 즐거움을 경험하여 스스로 공부하는 자기 주도적 학습능력과 태도를 기를 수 있도록 자유학기를 운영함’ 이라고 명시하고 있다. 특수학교 자유학기제 진로체험활동 지원을 위해 2020년부터 진로체험지원 전산망 ‘꿈길’ 을 운영하고 있으며 이 망을 통해 진로체험 프로그램을 개발하고 보급하며, 진로체험활동을 기록하여 장애학생 진로체험을 적극적으로 모니터링하고 있다. 특수교육 교육과정 중·고등학교 기본 교육과정의 ‘진로와 직업’ 교과 중심 교육과정을 운영하는 ‘직업교육 중점학교’ 를 꾸준히 확대하여 2016년 5개가 2021년 48개 학교로 늘어났다. ‘직업교육 중점학교’ 는 장애유형 및 정도를 고려한 맞춤형 일자리 및 취업 지원을 위해 장애학생 취업 확대 워크숍 개최 및 원스톱 취업 지원 체계를 구축하였다. 또한 현장중심 직업교육 확대를 위해 일반사업장과 유사한 형태의 직업 환경을 조성하여 교육하기 위해 특수학교 학교기업을 지속적으로 확대하여 2016년 이후 2021년까지 8개의 학교기업을 신설하였다(교육부, 2016, 2021).

통합교육을 받고 있는 장애학생의 진로 직업교육을 위해 2010년부터 ‘통합형 직업교육 거점학교’ 를 운영하고 있으며 이 프로그램도 지속적으로 확대하여 2016년 이후 10개의 학교를 지정하였으며 현재 교육부 지정 35교 및 시·도 교육청 지정 16교가 운영 중이다. ‘통합형 직업교육 거점학교’ 는 장애학생에게 현장실습 위주의 직업교육을 제공하여 해당 지역의 장애학생 직업교육 거점학교로서의 기능을 수행하고 있다.

라) 고등교육 지원

2016년 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제 5장 고등교육에 관한 조항을 개정하여 장애학생의 고등교육 지원 체계를 확립하였다. 이 법은 대학에 장애학생 ‘특별지원위원회’ 를 두어 장애학생의 지원 계획을 수립하고 장애학생지원센터를 설치하여 장애학생의 학교생활을 지원하도록 명시하고 있다. 대학의 장애학생에 대한 지원은 학습보조기기 제공, 도우미 지원, 편의시설 설치 등을 포함하고 있으며 장애학생 지원에 관한 내용을 대학의 학칙에 넣도록 하였다.

2021년 장애학생의 고등교육 진학률을 보면 특수학교 졸업생은 58.6%, 특수학급 졸업생은 49.5%, 일반학급 배치 특수교육 대상자 졸업생은 63.0%이다. 2016년의 경우 특수학교 졸업생은 55.0%, 특수학급 졸업생은 38.6%, 일반학급 배치 특수교육 대상자 졸업생은 51.0%로 2021년에 진학률이 많이 상승된 것을 확인할 수 있다. 2021년 장애인 특별전형으로 장애학생이 입학한 대학은 전문대학 24개, 대학교 107개며 이 숫자도 2016년 이후 꾸준히 늘어났다(교육부, 2016, 2021). 장애학생 지원은 학내이동 및 대필지원을 하는 일반교육지원과 수어통역, 속기, 점역 등을 면대면 또는 원격으로 학습 의사소통을 지원하는 전문교육지원을 함께 제공하고 있다. <표 III-7-6>는 장애학생 지원 내용에 대한 설명이다.

<표 III-7-6> 장애대학생 학습지원 및 편의지원 내용

영역	지원내용
대학 내 학습 지원	수강신청 및 강의시간에 실시간 문자 또는 수어통역서비스를 제공하는 교육지원인력
	수강신청, 강의대필, 각종 평가 대필 등을 통해 학습에 도움을 주는 교육지원인력
	장애대학생의 수업에 함께 들어가 실험, 실습, 강의참여 등 수업보조
	도서관 서비스 이용 전반에 대한 교육지원인력
대학 내 편의 지원	수업 이동, 학사(기숙사) 및 대학 내 기타시설 이동을 도와주는 교육지원인력
	장애대학생의 대학 내 학습을 위해 필요한 일상생활을 보조해 주는 교육지원인력
	장애대학생의 학교 활동이나 프로그램 참여 등을 도와주는 교육지원인력

*출처: 국가평생교육진흥원 (2021). 2021년 장애대학생 교육활동 지원사업 설명회 자료집

장애학생 고등교육 지원의 내실화를 위해 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 장애 대학생의 교육복지 실태조사를 3년마다 실시하고 결과를 공표하도록 하였다. 2021년 공표된 2020년 장애 대학생 교육복지 지원 실태평가에 따르면, 전체적으로 평가에 참여한 총 343개 대학 423개 캠퍼스 중 최우수 등급이 39개 캠퍼스, 우수등급이 93개 캠퍼스, 보통등급이 177개 캠퍼스, 개선요망등급이 114개 캠퍼스로 나타났다. 이 숫자는 2017년 실태조사 결과와 비교하면 상당히 개선된 것이다(국립특수교육원, 2021a).

<표 III-7-7> 2017년 및 2020년 장애대학생 교육복지지원 실태평가 결과

구분	'17년	'20년	비교
최우수	7.8%	9.2%	1.4% 향상
우수	16.1%	22.0%	5.9% 향상
보통	38.6%	41.8%	3.2% 향상
개선요망	37.5%	27.0%	10.5% 감소
전체 평균	66.7점 (보통)	70.9% (보통)	-

*출처: 국립특수교육원(2021). 2020 장애대학생 교육복지지원 실태평가 결과 발표 보도자료

마) 평생교육지원체제 구축

장애인 중에서 학령기 의무교육 단계에서 교육기회를 놓친 장애인의 교육지원에 대한 국가의 책무성을 강화하는 정책으로 「평생교육법」이 개정되었다. 개정된 「「평생교육법」」은 장애인 평생교육 지원기반을 구축하는 것을 보장하고 있다. 평생학습 도시를 선정

하고 운영하는 사업에 장애인을 위한 지원도 포함하였다. 「평생교육법」 제9조는 교육부장관이 5년마다 평생교육진흥기본계획을 수립하여야 하며 기본계획에는 ‘장애인의 평생교육 진흥에 관한 사항’ 과 ‘장애인 평생교육진흥정책의 평가 및 제도 개선에 관한 사항’ 이 포함되어야 함을 명시하고 있다. 제4차 평생교육진흥 기본계획에도 장애인 평생교육과 관련된 내용이 포함되어 있으며 장애인 맞춤형 평생교육(예, 시각장애인을 위한 화면해설 및 보이스 아이 지원, 청각장애인을 위한 수어통역 및 자막서비스 등)을 강화하고 학력보완 및 장애유형을 고려한 장애인 맞춤형 프로그램을 확대하는 내용이다.

2020년 장애인 초등·중등 문해교육 기본 교육과정을 제정하고 고시했으며 이를 통해 저학력 장애인의 의무교육 학력인정 기회 제공 및 제원체계를 구축하였다. 장애인평생교육시설의 일정수준 질 확보를 통해 장애 성인에게 향상된 교육서비스를 제공하도록 ‘학교 형태의 장애인평생교육시설에 대한 지원 매뉴얼’ 을 수립하였다.

5) 교육여건

가) 코로나 19 상황에서 장애학생 교육 지원

2020년 2021년 코로나 19 상황에서 장애학생의 학업 결손을 최소화하기 위해 다양한 지원을 하였다. 감염의 위험이 높아진 상황에서도 장애학생은 전면등교를 최대한 보장했으며 특수학급에는 한시적 기간제 교원과 예비특수교사를 추가 배치하여 장애학생의 학습권을 보장하기 위해 노력하였다. 또한 코로나 19로 인한 환경의 급격한 변화에 적응하지 못하고 문제행동이 늘어난 학생들을 지원하기 위하여 권역별 행동중재지원센터를 지정하여 운영하였고 행동중재 전문가를 양성하고 전문적인 행동중재도 지원하였다. 또한 장애유형별 웹 접근성이 보장된 원격교육 플랫폼과 가상 증강현실 기술을 활용한 실감형 콘텐츠를 개발하여 보급하였다. 대학의 원격수업에서 장애학생이 소외되지 않도록 원격수업 장애학생 지원 매뉴얼을 장애학생지원센터를 통해 모든 대학에 보급하였다.

나) 정당한 교육편의 제공 강화

중증 장애학생의 교육기회를 보장하고 교육 결과의 평등을 위해 특수학교 설립 이외에도 학교 교육 접근성을 높이기 위해 적절한 지원 체계를 마련하고 지원하고 있다. 핵심적인 성과는 첫째, 병원학교 원격 수업시스템 지원 확대 둘째, 순회 파견 교육 확대 셋째, 장애인편이 시설 확충을 들 수 있다. 각각을 살펴보면 다음과 같다.

우선 만성질환으로 인하여 3개월 이상 장기입원 또는 통원치료 등 지속적인 의료지원이 필요한 경우 병원학교 및 원격수업시스템을 통해 학업을 지속할 수 있도록 지원하고 있다. 2021년 4월 기준으로 33개의 병원학교에서 1,799명이 지원받고 있으며 1,482명의 학생은 원

격수업시스템을 통해 수업을 받고 있다(교육부, 2021). 병원학교 이외에도 장·단기 결석이 불가피한 장애학생 교육을 위하여 필요한 경우 순회교육도 제공하고 있다. 또한 이동이나 운동기능의 심한 장애로 인하여 각급학교에서 교육을 받기 곤란하거나 불가능하여 복지시설, 의료기관 또는 가정 등에 거주하는 장애학생을 위하여도 순회교육을 제공하고 있다. 특수교육 대상자의 약 1% 정도가 순회교육을 받고 있으며 2021년 기준으로 가정에서 717명, 시설에서 204명, 병원 38명이며 학교과정별로는 유치원 169명, 초등학교 364명, 중학교 202명, 고등학교 224명이다(교육부, 2021).

「장애인 등에 대한 특수교육법」 제21조 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제3조 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령」 제8조 등에서 장애학생이 학교 생활에서 불편함이 없도록 시설을 확충할 것을 명시하고 있다. 이에 따라 매년 편의시설에 대한 조사가 광범위하게 실시되고 장애인 편의시설 설치율도 보고되고 있다. 편의시설 설치율은 출입구, 복도 등 매개시설, 내부시설, 화장실 등 위생시설, 점자 블록 등 안내 시설로 나누어서 조사하고 있으며 이 조사로 인하여 편의시설 설치율을 증가하고 장애학생의 안전한 학교생활을 보장하고 있다.

8. 탈북학생교육

가. 2016년 이전까지의 탈북학생 교육지원 전개 과정

1) 탈북학생 개념 및 현황

우리 정부(교육부)에서 정의하는 ‘탈북학생’이란 북한 또는 중국 등 제3국에서 태어나 한국에 입국한 후 학교에 재학 중인 북한이탈주민의 자녀이다.²⁵⁾ 교육부에서는 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>에 의거하여 북한에서 출생한 북한이탈주민뿐만 아니라 중국 등 제3국에서 태어난 북한이탈주민의 자녀까지도 북한 출생에게 필요한 교육적 지원이 요구된다는 점에서, 부모 중에 한 사람이 북한이탈주민인 경우에도 탈북학생 범주에 포함시켜 지원하고 있다. 국내에서 태어난 북한이탈주민의 자녀는 교육부의 교육지원 대상이 아니다.

2) 탈북학생 배경·특성 이해

탈북학생들이 북한이나 제3국에서 한국으로 오는 과정은 많은 위험 요소들을 내포하고 있다. 은둔 생활을 하다가 신분이 노출되어 중국의 공안에 잡히거나 심지어는 북한으로 송환

25) 탈북학생교육 원고는 한국교육개발원 정재훈 연구위원이 작성하였다.

될 수도 있기 때문이다. 이러한 불안한 생활을 겪은 경우 남한 입국 후에도 심리적 불안을 호소하기도 한다. 일부 탈북학생은 탈북 과정에서 가족을 잃거나 북한에 남겨두고 온 경험으로 심리적 어려움을 호소하기도 한다. 또한 부모와 장기간 떨어져 생활하다가 재결합한 경우 부모와 관계에서 어려움을 겪기도 한다. 심지어 부모가 재혼하여 새로운 가정을 꾸린 경우는 어려움을 더욱 심하게 겪을 수 있다. 중국에서 출생하여 입국한 학생들의 경우 한국어를 구사하지 못해 학교 적응에 더 큰 어려움을 겪기도 한다. 특히 본인의 의지와 관계없이 한국에 입국한 경우 중국에서의 생활을 그리워하고 본국으로 돌아가길 희망하며 한국어, 한국문화 학습에 소극적인 경향을 보이기도 한다.

탈북학생마다 북한에서의 교육 경험, 탈북과정에서의 교육 공백이나 심리적 상처, 복잡한 가정환경 등에 따라 개인적인 어려움이 다양하다. 따라서 탈북학생의 학습 수준이나 적응양상도 천차만별이다. 이는 모든 탈북학생에게 적용되는 ‘일관된 특성이 없다’는 것을 의미하는 동시에 탈북학생별 맞춤형 교육지원이 필요하다는 점을 의미한다. 탈북학생의 특성을 규정할 수는 없지만, 남북한 학교 교육의 차이, 탈북학생임을 드러내기 어려운 상황, 부모의 지원을 기대하기 어려운 조건 등에 의해 학교생활 적응에 어려움을 겪는 경우가 많다.

3) 탈북학생 교육지원의 목적 및 지원 체계

2000년대 중반부터 북한이탈주민이 급속도로 증가하고 이에 따라 탈북이탈주민의 자녀들의 수도 급증하기 시작했다. 대한민국 정부는 탈북청소년의 한국 사회 적응을 지원하기 위하여 2009년 7월 탈북청소년에 대한 종합적 교육대책을 수립하였으며, 그 일환으로 한국교육개발원에 탈북청소년교육지원센터를 설립하여 탈북청소년 교육지원 사업을 수행하기 시작했다. 2009년 7월 탈북청소년 교육지원 사업의 비전을 ‘민주사회의 건강한 시민 육성’으로 설정하고, ‘탈북청소년의 학교 및 사회 적응력 제고’와 ‘통일 대비 탈북청소년 교육 기반 구축’을 목표로 제시하였다.

탈북청소년 교육지원 사업의 영역은 ‘초기 적응 교육 강화’, ‘학교 교육 내실화’, ‘학교 밖 교육지원’, ‘종합 지원체제 구축 및 연계 강화’로 구분되었다. 탈북청소년들의 ‘초기 적응 교육 강화’를 위해 하나원 하나둘학교의 교육과정 및 교재 개발과 기초학력진단 도구 개발이 진행되었다. 탈북청소년들을 위한 ‘학교교육 내실화’를 위해서는 교사의 지도역량 강화, 학부모의 교육지원 역량 강화, 학생의 역량 강화 및 성장 지원 등에 초점을 두고 사업이 전개되었다. ‘학교 밖 교육지원’을 위해서는 탈북청소년 대상의 민간교육시설 지원에 중점을 두고 사업이 운영되었다. ‘종합지원체제 구축 및 연계 강화’를 위하여서는 탈북청소년 관련 연구의 진행과 관련기관들 간의 협력 체제 강화에 초점을 두었다. 2012년 3월에 탈북학생 교육 발전계획이 수립되면서 탈북청소년교육지원센터의 사업 비전으로 ‘통일미래 인재 육성’이 제시되었고, ‘모든 탈북학생을 끌어안는 교육’으로 목표를 설정하였다. 이러한 사업의 비전과 목표는 2013년 3월에 발표된 탈북학생 교육지원 계획에서도 동

일하게 유지되었다. 특히 2013년에는 교육부와 통일부의 역할을 구분하여, 교육부는 학교에 재학 중인 탈북학생 교육지원 사업에 중점을 두면서 탈북학생들에 대한 개인별 맞춤형 교육에 집중하고, 학교 밖 탈북청소년 교육지원 기관들에 대한 지원을 통일부로 이관하는 중요한 변화가 있었다.

4) 2016년 이전까지의 탈북학생 교육지원 성과와 한계

정부의 탈북학생 교육지원 사업의 성과는 뚜렷했다. 탈북학생 적응의 바로미터라고 할 수 있는 ‘학업중단율’은 2009년 10.8%에 달했지만 해마다 감소하여 2015년에는 2.2%로 급격하게 감소했다. 탈북학생이라고 하면 학교 부적응자라는 편견에도 불구하고 실제로 탈북학생 100명 중 98명은 배움을 포기하지 않았다. 이렇게 학업중단율이 감소한 데에는 정부의 적극적인 지원 정책, 탈북학생 담임교사 등 일선 학교 교원들의 노력, 당사자라고 할 수 있는 탈북학생이 학부모까지 모두가 노력한 결과라고 볼 수 있다.

<표 III-8-1> 탈북학생 학업중단율 추이

(단위: %)

구분	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
탈북학생 학업중단율	10.8	6.1	4.9	4.7	3.3	3.5	2.5	2.2

*출처: 교육부, 탈북학생 교육 통계(2015)

2016년 이후 새로운 문제가 등장하였다. 첫 번째로 중국 제3국 출생 학생이 처음으로 북한 출생보다 많아진 것이다. 이와 관련하여 모국어가 중국어인 학생이 대다수를 차지하는 제3국 출생 학생에 대한 교육지원 사업이 요구되었다. 또한 심리상담, 진로상담 등 학교에서 모든 학생을 대상으로 제공하는 각종 지원 사업에 탈북학생 또한 포함되어 지원이 될 것으로 기대되었지만 한국교육개발원의 「탈북청소년(북한배경청소년) 교육 중단연구」 등에 의하면 일선 학교의 지원 사업에서 탈북학생들이 적절한 지원을 받지 못하는 사례가 발견되었다. 이에 따라 탈북학생 맞춤형 심리상담, 진로상담까지 지원이 요구되었다.

나. 2016년 이후 탈북학생 교육의 차별 해소를 위한 정책 전개 과정 및 현황

교육부는 2016년부터 탈북청소년 교육지원 사업의 비전 및 목표를 ‘탈북학생을 우리사회의 통합된 일원으로 적응·성장시키고 통일미래 맞춤형 인재로 육성’ 하는 것으로 설정하였

다. 교육부는 탈북학생의 학교 및 사회적응력을 높이기 위해 ‘입국 초기 교육’, ‘전환기 교육’, ‘정착기 교육’ 순으로 교육경로를 단계별로 체계화하여 교육지원을 한다. 정규 학교의 교육을 기본 토대로 하는 가운데 대안교육시설을 비롯한 다양한 기관에서 다양한 특성을 가지고 있는 탈북학생이 교육지원을 받을 수 있도록 교육부 및 통일부는 시·도교육청, 한국교육개발원, 북한이탈주민지원재단과의 연계·협력을 통해 각종 교육지원을 제공하고 있다.

이러한 목표의 실현을 위해 ‘탈북학생 맞춤형 교육 강화’, ‘탈북학생 진로·직업 교육 내실화’, ‘탈북학생 교육지원 기반 공고화’ 등 3가지 추진 전략이 설정되었다. 탈북학생 교육지원 사업의 초기 단계에 집중했던 지원 체제의 구축과, 중기 단계에 집중했던 지원 체제 확대를 거쳐 2016년부터는 지원 체제의 내실화를 통해 사업의 정교화에 목표를 두었다.

1) 교육기회

가) 입학기회 확대

정부는 초·중등교육법 시행령 제82조의2(북한이탈주민의 입학전형에 관한 특례) 신설(2015.1.6.)하여 탈북학생 취업기회 확대를 위해 마이스터고, 특성화고의 정원내·외의 일부 정원에 대해 탈북학생 특별입학전형이 시행하였다. 교육부는 특별입학전형 배정인원을 2016년 9월에 조사하였고, 2016년 10월부터 특별입학전형 실시 되었다.

‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법’에 따라 북한출생(북한이탈주민)의 경우 정원 외 대학 특례입학 제도와 등록금과 입학금을 지원받을 수 있다. 반면에 해마다 증가하고 있는 제3국 출생 탈북학생의 경우는 이에 해당되지 않아 대학입학 기회가 제한되고 사각지대에 처해있다는 문제제기가 부각되었다. 정부는 2016년에 관련 법 개정, 관계기관 협의를 통하여 중국 등 제3국에서 태어난 북한이탈주민의 자녀 대상 대학 특례입학 기회를 확대하겠다고 밝혔다. 2019년부터 북한이탈주민 자녀 대상 정원 내 특례입학이 가능한 특별전형이 본격적으로 시작되었다. 북한출생과 달리 ‘정원 내’ 특례입학이고 소수의 대학만이 참여하여 수요에는 미치지 못하고 있지만, 이전에 없었던 특별전형이 신설된 것만으로 제3국 출생 학생의 대학입학 기회가 확대되었다. 그중 일부 대학에서는 제3국 출생 외에 한국에서 태어난 학생들도 특별전형(북한이탈주민 자녀)에 지원할 수 있도록 개방했다.

나) 학력심의(학력인정) 대상 확대

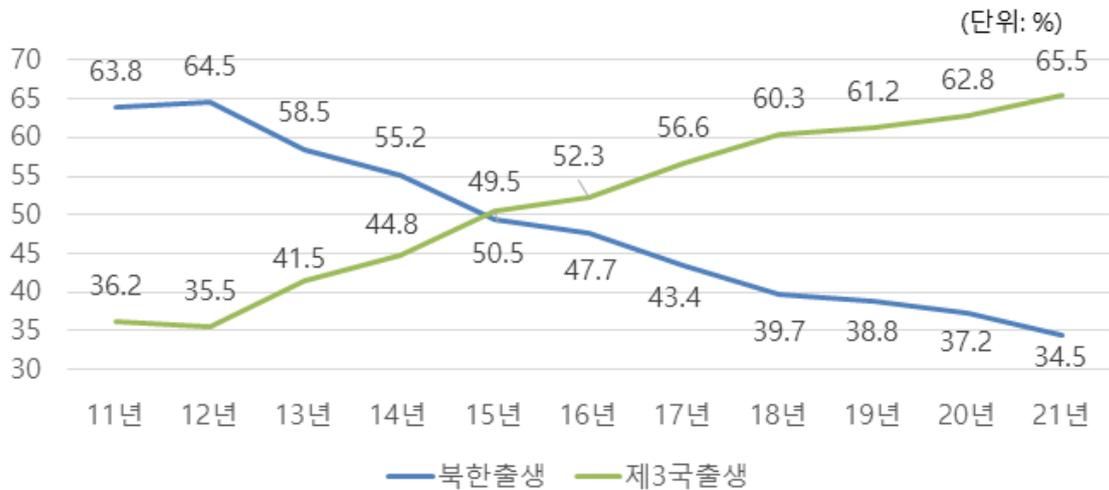
2016년부터는 탈북학생의 초·중등학교 취·편입학 등을 원활하게 지원하기 위하여 북한이탈주민뿐만 아니라 부 또는 모와 동반 입국하여 하나원에서 기초 적응교육을 받는 제3국 출

생 자녀들까지 하나원 퇴소 전에 학력심의를 받을 수 있도록 하였다. 북한출생과 동등하게 북한이탈주민의 제3국 출생 자녀의 경우도 학력인정을 받을 수 있게 되어 하나원 퇴소 후 정착지 학교에서 원활하게 입학할 수 있게 되었다.

다) 한국어 교육지원 등 제3국 출생 학생 대상 교육지원 확대

북한 출생 학생의 입국이 감소하고 제3국 출생의 입국이 늘면서 교육부의 탈북학생 교육 통계(현황)자료를 보면 2015년부터는 중국 등 제3국 출생 학생이 전국의 탈북학생 현황 중 50%를 넘기게 되었다. 이에 따라 2016년부터는 중국 등 제3국 출생 학생의 입국 초기 한국어교육지원을 위하여 하나원 하나둘학교에 중등 중국어 교과 교사를 파견하여 중국 출생 학생의 한국어 교육지원 업무를 담당하도록하였다.

2019년부터는 입국 초기 교육기관(삼죽초등학교)의 체계적인 한국어 교육지원을 위해서 하나원에서 기초 교육을 받는 12주 동안 한국어를 전혀 모르는 학생들도 100시간(50과) 한국어 교육을 받으면 한국어를 읽고 쓰고 학교생활에 필요한 최소한의 한국어를 말하고 들을 수 있도록 맞춤형 한국어교육자료(돈움한국어)를 개발하여 보급하였다. 돈움한국어는 중도입국 등 다문화학생을 위해서도 사용되고 있다.



*출처: 교육부(2021). 2021년 탈북학생 통계 현황('21.4 기준).

*주: 중국 등 제3국 출생 탈북학생은 부모 중 한 명이 북한이탈주민이고 중국 등 제3국에서 출생한 학생임.

[그림 III-8-1] 탈북학생 배경별 추이

정착기 학교 적응 준비, 편입학을 위한 준비학습, 보충학습, 진로진학 상담 등을 위해 하나원 하나둘학교(북한이탈주민 예비학교)에 중등교사를 2009년(2명)부터 파견한 것을 시작으로 2015년에는 9명까지 파견 인원을 늘렸다. 2016년부터는 중국 출생 학생들의 원활한 적응

지원과 한국어 학습 지원을 담당할 중국어 교원을 파견하기 시작했고, 2018년 9월1일부터 초등교원, 2020년 3월1일자로 유치원 담당교사를 하나원에 파견하여 파견교사를 13명까지 늘렸다.

2) 교육비

탈북학생 중 북한출생 학생의 경우 관련 법령에 의하여 교육비(입학금, 수업료, 학교운영 지원비, 기숙사) 전액 지원되었다. 중국 등 제3국 출생 학생의 경우 북한 출생과 달리 출생 배경에 따른 교육비 지원은 받지 못하고 한부모 가정이거나, 저소득층일 경우에 한하여 지원을 받을 수 있었다. 그러나 의무교육단계(초등학교, 중학교)에서는 모든 학생 대상으로 무상교육이 실시되면서 북한출생, 중국 등 제3국 출생, 한국 출생 학생의 교육비 지원과 관련한 구분이 해소되었다. 2021년부터는 고교무상교육이 시작되면서 교육비 지원과 관련한 구분이 완전히 해소되었다.

정부에서는 출발선이 다른 탈북학생의 교육비 지원을 위하여 장학금을 확대하여 지원하기 시작했다. 통일부에서 출연한 남북하나재단을 통하여 매년 3월과 9월에 중고등학생 대상으로 학기당 정액 또는 차등 지급(50만원을 기준으로 평가점수에 따라 90~120% 지급함)하고 있다.

북한이탈주민의 초기 정착지원을 위한 정착금의 일종으로 “제3국 출생 자녀양육가산금”을 신설하여 2018년부터 자녀 1명당 정액(400만원, 450만원) 2자녀까지 지원함.

3) 학생 생활, 교육 내용, 교육의 질, 교육 여건

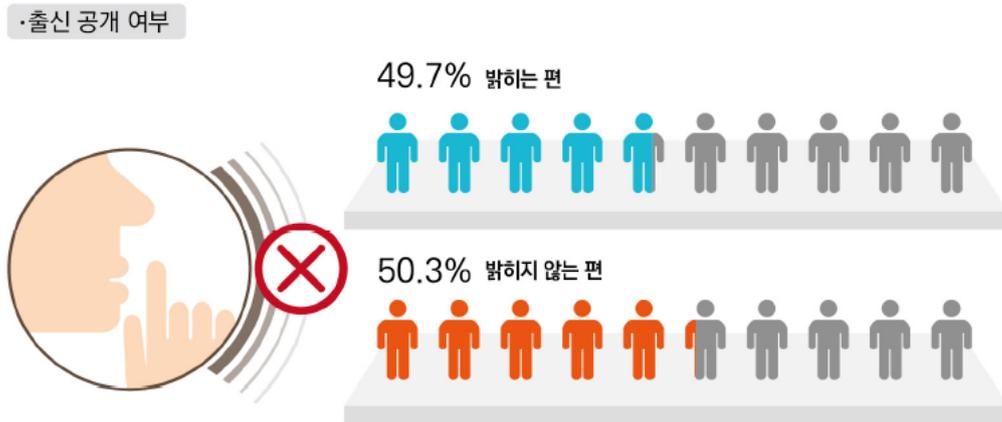
정부는 ‘북한이탈주민 정착지원 기본계획’ (관계부처 합동), ‘탈북학생 교육지원 계획 (교육부)’ 을 수립하여 탈북학생의 교육을 지원하고 있다. 학습결손, 문화차이, 심리적 불안 등 여러 어려움을 겪는 탈북학생들을 위하여 맞춤형 교수학습자료(진단도구, 매뉴얼, 보충교재 등)를 개발하고 탈북학생 지도교원 연수를 지속하고 있다.

2016년 이후 탈북학생의 교육기회 보장을 위하여 새로운 정책 사업을 추진하였다. 불안, 우울 등을 호소하는 탈북학생을 위해 전문적인 심리상담, 심리검사를 지원하는 ‘전문 심리상담 지원 사업’ (2017~), 초기부터 원활한 학교생활 적응 및 생활영역 전반에 대한 지원을 위한 ‘장기 성장 멘토링 운영’ (2018~), 진로진학 정보가 부족하여 상급학교 진학 등 진로 선택에 어려움을 겪는 탈북학생들을 위한 ‘찾아가는 진로상담’ (2019~)’ 사업을 추진하고 있다. 또한 위기 상황에 처한 탈북학생에게 긴급한 지원을 할 수 있도록 관련 전문가, 관계기관 관계자 등으로 구성된 ‘사례별 도움지원팀’ (2021~)을 구성하고 지원하고 있다.

특히 코로나19관련 교육결손 회복을 위해 마련한 ‘교육회복 종합방안’ (21.7)에 따라 탈북학생 전문가 멘토링(HOPE), 성장 멘토링 수혜 대상을 확대하였다. 소외계층의 교육기회

보장을 위한 정부의 사업이 추진되고 있다. 그리고 이는 학업중단율의 감소('21년 1.2%), 탈북학생 맞춤형 멘토링 만족도의 증가와 같이 눈에 보이는 성과는 뚜렷하다.

그럼에도 불구하고 탈북학생의 절반은 자신의 출신 배경 공개를 꺼린다.²⁶⁾ 자신의 출신 배경을 공개가 자신에게 안전하지 않다는 것으로 추정할 수 있다. 이런 점에서 우리 학교에서 탈북학생들이 차별받지 않고 안전하게 생활하고 있다고 볼 수 있을까?



[그림 12] 주변사람들에게 출신 공개 여부

출처: 남북하나재단(2018). 2018 탈북청소년 실태조사.

주: 1) 북한, 중국 및 제3국 출생자(n=985명) 응답

2) 주변사람들에게 북한(중국 등)에서 왔다는 사실을 공개하는지 여부에 대하여 4점 척도로 조사된 것을 (아무 거리낌이 없이 밝힘, 일부러 밝히려고 하지는 않지만 사람들이 알아도 별 거리낌은 없음, 굳이 밝혀야 하는 상황에서는 밝히지만 기급적 밝히지 않음, 절대 밝히지 않음) 재범주화하여 '밝히는 편' 및 '밝히지 않는 편'의 응답을 보인 응답자 비율을 합산하여 산출함.

[그림 III-8-2] 탈북청소년 출신 공개 여부

탈북학생에 대한 교육대학, 사범대학 출신이 늘면서 이들의 임용 소식은 북한이탈주민 정착지원사업, 탈북학생 교육지원 사업의 성과로 꼽히고 있다. 그렇다면 이들은 소속 학교에서 자신의 배경을 학생, 학부모에게 밝히는 데에 어려움이 없을까? 탈북학생에 대한 교육기회 보장을 위한 제도적 뒷받침은 지속되고 있다는 것을 부인할 수는 없다. 그러나 사회통합의 관점에 볼 때 탈북학생이 차별로부터 안전한지에 관하여 여전히 긍정적으로 답하기 어려운 것이 현실이다.

26) 남북하나재단(2018), 탈북청소년 실태 조사. 195쪽. 2020년에는 중국 등 제3국 출생은 제외하고 북한 출생만 대상으로 조사를 실시하였기에 제3국 출생이 포함된 2018년 조사 자료를 인용함.

9. 난민교육

가. 국내 난민 현황

1) 난민 용어 정의

전 세계적으로 내전, 인종 및 종교 갈등, 정치적 탄압, 기후 변화 등으로 인해 난민의 수가 급증하고 있다.²⁷⁾ 난민(Refugees)은 일반적으로 “자국으로부터 박해 등으로 보호를 받지 못해 자국을 떠날 수밖에 없는 사람”을 의미한다(권경득 외, 2020, p.2). 유엔난민기구(UHCR)가 발표한 연간 ‘세계 난민 동향 보고서(UHCR Global Trends 2020)’에 따르면 2020년 말 기준 8,240만 명에 달하는 사람들이 전쟁, 박해, 폭력사태, 인권침해 등의 이유로 강제로 고향을 떠나야 했다. 이 가운데 18세 미만의 아동들은 전체 난민 인구의 42%에 이르며, 2018년부터 2020년까지 최근 3년간 100만 명에 달하는 아이들은 태어나자마자 난민이 된 것으로 밝혀졌다.

한국은 1992년 「난민의 지위에 관한 협약(이하 난민협약)」과 「난민의 지위에 관한 의정서」에 가입함으로써, 1993년 「출입국관리법」을 개정하였다. 이후 난민의 지위와 처우에 관련한 문제를 보다 적극적으로 대응하기 위해 별도의 법 제도를 갖추었으므로, 한국은 2012년 아시아 국가 최초로 「난민법」을 제정하였다. 「난민법」은 난민의 인정 신청부터 인정까지의 전 과정에 있어, 난민의 지위를 난민 신청자, 인도적 체류자, 난민 인정자로 분류하고 있다. 「난민법」 제2조 1호에 따르면 난민은 ‘인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 상주국)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인’을 지칭한다. 난민 신청자(Asylum seekers)는 대한민국에 난민 인정을 신청한 외국인으로서, 구체적으로는 1) 난민 인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람 혹은 2) 난민 불인정 결정이나 난민 불인정 결정에 대한 이의 신청의 기각결정을 받고 이의 신청의 제기 기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기 기간이 지나지 아니한 사람 혹은 3) 난민 불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람에 해당하는 사람을 말한다(「난민법」 제2조 제4호). 난민 인정자란 「난민법」에 따라 난민으로 인정을 받은 외국인을 말하며(「난민법」 제2조 제2호), 인도적 체류자(Humanitarian status holders)는 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은

27) 난민교육 원고는 한국외국어대학교 전재은 교수가 작성하였다.

외국인을 지칭한다(「난민법」 제2조 제3호).

2) 국내 난민 현황

2013년 「난민법」 시행 이후 국내 난민 신청자는 매년 큰 폭으로 증가하였으며, 2019년도와 2020년도의 경우 전년 대비 감소하는 추세를 보였다. 법무부 출입국·외국인정책본부(2020)에서는 2020년 말 기준 누적 난민 신청자는 총 71,042명으로 이 중 39,954명에 대한 심사가 완료되었으며, 난민 인정자는 799명, 인도적 체류자는 1,197명, 난민불인정자는 37,238명이라고 발표하였다. 2020년 한 해 동안의 난민 신청자는 6,684명, 난민 인정자는 55명, 인도적 체류자는 127명, 난민불인정자는 7,922명으로 집계되었다. 다음 <표 III-9-1>은 최근 5년간의 국내 난민 신청 및 인정 현황을 정리한 것이다.

<표 III-9-1> 최근 5년간 국내 난민 신청자, 난민 인정자, 인도적 체류자 현황

(단위: 명)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
난민 신청자	7,541	9,942	16,173	15,452	6,684
난민 인정자	98	121	144	79	69
인도적 체류자	252	316	508	231	155

이어서 연령대별 난민 신청 및 인정 현황을 살펴보면(<표 2> 참조), 2020년 한 해 동안의 난민 신청자 6,684명 가운데 만 0~4세는 151명, 만 5~17세는 128명, 만 18~59세는 6,388명, 만 60세 이상은 17명으로 확인되었다. 2020년 말 기준 누적 난민 인정자 총수는 만 0~4세가 209명, 만 5~17세가 153명, 만 18~59세가 727명, 만 60세 이상이 2명이며, 누적 인도적 체류자 총수는 만 0~4세가 271명, 만 5~17세가 215명, 만 18~59세가 1,867명, 만 60세 이상이 17명으로 집계되었다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2020).

<표 III-9-2> 연령대별 국내 난민 신청자, 난민 인정자, 인도적 체류자 현황

(단위: 명)

		계	0~4세	5~17세	18~59세	60세 이상
난민 신청자	누적	71,042	1,493	1,258	68,095	196
	2020년	6,684	151	128	6,388	17
난민 인정자	누적	1,091	209	153	727	2
	2020년	69	19	17	33	0
인도적 체류자	누적	2,370	271	215	1,867	17
	2020년	155	14	6	133	2

3) 국내 난민 관련 주요 이슈

국내에서 난민에 대한 사회적 관심이 높아진 것은 비교적 최근의 일이다. 2015년 시리아 내전으로 인해 유럽 전역에 걸쳐 대규모 난민 사태가 일어나며 전 세계 여론이 난민 문제를 주목하였음에도 불구하고, 한국 사회에서 난민은 여전히 먼 나라의 이야기에 머물렀다. 그러나, 2018년 제주 예멘 난민 사태를 통해 국내에서 처음으로 난민 관련 논쟁이 촉발되었다. 사건의 발단은 다음과 같다. 예멘인들은 2015년에 시작된 자국 내 내전을 피해 말레이시아 등의 제3국에 체류하게 되었다. 이러한 가운데 2017년 12월 말레이시아 쿠알라룸푸르와 제주를 잇는 직항 노선이 신설되며, 말레이시아에서의 체류 기간 만료를 앞둔 예멘인들이 「난민법」과 제주 무사증 제도²⁸⁾를 이용해 제주도로 입국하는 상황이 발생하였다(제주특별자치도, 2020). 총 561명의 예멘인이 제주에 도착하였고, 그중 549명이 한국에 난민 지위를 신청을 하며, 국내에서는 예멘 난민 수용 찬반에 대한 논쟁이 폭발적으로 확산되었다. 무슬림 남성의 테러 및 성범죄 범행 가능성에 대한 우려, 가짜난민 등 난민에 대한 혐오와 두려움으로 이들의 수용을 반대하는 여론이 주를 이뤘다(강진구, 이기성, 2019).

나. 난민 교육권과 교육 차별금지에 관한 법적 근거

한국은 「난민법」을 통해 난민의 교육권을 명시하고 있으나(아래 ‘라’ 참조), 「난민법」 제정 이전에도 1991년 「유엔아동권리협약」에 비준하고, 2008년 「초·중등교육법 시행령」 개정을 통해 외국인 아동 또는 학생의 초등학교, 중학교 입학에 허용함으로써, 난민 아동의 입학이 허용되었다(〈표 4〉 제19조 제1항 제4호, 제75조 제1항 제1호). 국가평생교육진흥원(2021)의 2021 외국 국적 학생을 위한 학적관리 매뉴얼에 의하면, 「초·중등교육법 시행령」 상(제19조, 제75조, 제98조) 2)외국인 학생²⁹⁾은 난민, 무연고, 미등록 아동 등 한국에 거주하는 외국 국적인 아동이나 학생을 포함한다(p.5). 따라서, 「초·중등교육법 시행령」 제19조 제1항 제4호에서 ‘외국인인 아동 또는 학생’이라 하여 구체적으로 ‘난민 아동’을 언급하고 있지는 않으나, 넓은 범주에서 외국인 아동에 포함되는 관계로 난민 아동의 학교 입학 기회가 허용되고 있다. 아울러, 「난민법」 제34조와 「재한외국인처우기본법」 제11조에 근거하여(아래 ‘다’ 참조), 난민에 대한 사회적 교육 지원이 보장되고 있다.

1) 유엔아동권리협약

1989년 11월, 유엔에서는 아동의 인권과 권리보장을 위해 「아동의 권리에 관한 협약」(이

28) 2018년 6월 1일 예멘은 제주 무사증 입국 불허 국가로 지정되는 조치가 이루어진 관계로, 예멘인은 더 이상 사증 없이 제주에 입국할 수 없다.

29) 대한민국 국적을 포함한 복수국적자의 경우 외국인 학생에 포함되지 않는다.

하 ' 「유엔아동권리협약」 '을 만장일치로 채택하였고, 한국은 1991년 「유엔아동권리협약」에 가입하고 비준하였다. 「유엔아동권리협약」은 아동의 생존 권리, 보호의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리에 대한 내용을 담고 있으며, 이를테면 제2조, 제28조, 제29조를 통해 모든 아동에 대해 어떠한 종류의 차별 없이 교육, 휴식, 여가 및 문화 활동에 대한 권리가 보장되어야 함을 명시하였다(서정애, 2017). 제2조³⁰⁾에서 인종, 민족, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 등 기타의 신분에 관계없이 모든 아동이 차별로부터 보호받아야 함을 명시하고 있어, 「유엔아동권리협약」은 난민아동의 권리보장에 있어 매우 중요한 지표로서 역할 한다. 특히, 아래 <표 3>과 같이 제28조를 통해 국가가 모든 아동에게 의무적으로 초등교육을 무상으로 제공하고, 다양한 유형의 중등교육에 대한 접근을 가능하게 하며, 역량에 따라 고등교육을 이수하도록 할 의무가 있다고 밝힘으로써(국가인권위원회 부산인권사무소, 2012), 난민 아동의 교육권을 보장하고 있다. 실제로 「유엔아동권리협약」은 아동의 권리를 보호하는 근거이자 기반이 되는 국제협약으로서 국내법적 효력을 갖는 관계로, 협약상의 권리는 법적 권리에 해당한다(김현욱 외, 2019).

<표 III-9-3> 「유엔아동권리협약」의 아동 교육권 보장

조항	내용
유엔아동권리협약 제28조	<p>1. 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그리고 기회 균등의 기초위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다.</p> <p>(a) 초등교육은 의무적이며, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 한다.</p> <p>(b) 일반교육 및 직업교육을 포함한 여러 형태의 중등교육의 발전을 장려하고, 이에 대한 모든 아동의 이용 및 접근이 가능하도록 하며, 무료교육의 도입 및 필요한 경우 재정적 지원으로 제공하는 등의 적절한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>(c) 고등교육의 기회가 모든 사람에게 능력에 입각하여 개방될 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>(d) 교육 및 직업에 관한 정보와 지도를 모든 아동이 이용하고 접근할 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>(e) 학교에의 정기적 출석과 탈락률 감소를 장려하기 위한 조치를 취하여야 한다.</p>

2) 「초·중등교육법 시행령」

난민의 교육권을 명시한 것은 「난민법」이지만, 「난민법」 이전에도 초·중등교육법시행령 제19조 제2항을 통해 체류자격과 관계없이 모든 이주아동의 초등학교, 중학교 입학 및 전학을 가능하게 함으로써(김연주, 2020), 난민 아동의 공교육 진입은 법적으로 허용되고 있

30) (제2조) 1. 당사국은 자국의 관할권 안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다. 2. 당사국은 아동이 그의 부모나 후견인 또는 가족 구성원의 신분, 활동, 표명된 의견 또는 신념을 이유로 하는 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장하는 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

었다(김현미 외, 2020). 난민 아동은 ‘외국인인 아동 또는 학생’ (제19조 제1항 제4호)에 해당하며(국가평생교육진흥원, 2021), 임대차계약서 등과 같은 서류를 통해 특정 지역 내 거주한다는 사실을 증명할 수 있는 경우(제19조 제2항 제2호), 거주지가 속한 학구의 학교장에게 입학 신청하면 학교장 허락하에 초등학교(제19조), 중학교(제75조)에 입학할 수 있다. 「초·중등교육법 시행령」의 해당 내용은 <표 III-9-4>와 같다.

<표 III-9-4> 「초·중등교육법 시행령」의 외국인 아동 및 학생의 초등학교·중학교 입학

법령	내용
초·중등 교육법 시행령 제19조	<p>(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생(이하 이 조에서 “귀국학생등”이라 한다)의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 같음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국학생등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다. <개정 2010. 12. 27., 2013. 10. 30.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 외국에서 귀국한 아동 또는 학생 2. 재외국민의 자녀인 아동 또는 학생 3. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민인 아동 또는 학생 4. 외국인인 아동 또는 학생 5. 그 밖에 초등학교에 입학하거나 전학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생 <p>② 제1항의 신청을 받은 초등학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록 사실증명의 내용을 확인하여야 한다. 다만, 귀국학생등의 보호자가 그 확인에 동의하지 않을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부하게 하여야 한다. <신설 2010. 12. 27.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류 2. 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류 <p>③ 외국에서 귀국한 아동은 제1항에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국학생 특별학급이 설치된 초등학교에 입학 또는 전학할 수 있다. <개정 2010. 12. 27., 2013. 10. 30.></p> <p>④ 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 구성원인 아동이나 학생(이하 “다문화학생”이라 한다)은 제17조 및 제21조에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 다문화학생 특별학급이 설치된 초등학교에 입학하거나 전학할 수 있다. <신설 2013. 10. 30.></p>

<p>초·중등 교육법 시행령 제75조</p>	<p>(귀국학생 및 다문화학생 등의 입학·전학 및 편입학)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생의 보호자는 제68조 및 제73조제1항에 따른 입학·전학 또는 편입학 절차를 같음하여 거주지를 학구로 하는 초등학교가 속하는 학교군에 있는 중학교를 관할하는 교육장 또는 중학구에 있는 중학교의 장에게 입학·전학 또는 편입학을 신청할 수 있다. <개정 2020. 7. 14.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제19조제1항제1호부터 제4호까지의 아동 또는 학생 2. 그 밖에 중학교에 입학·전학 또는 편입학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제68조 및 제73조제1항에 따른 입학·전학 또는 편입학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생 <p>② 제1항의 신청을 받은 교육장 또는 중학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록 사실증명의 내용을 확인해야 하며, 제1항의 신청을 받은 교육장은 같은 항 각 호에 따른 아동이나 학생이 입학·전학 또는 편입학할 학교를 지정하여 배정한다. 다만, 제1항 각 호에 따른 아동 또는 학생의 보호자가 그 확인에 동의하지 않을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부하게 해야 한다. <개정 2020. 7. 14.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류 2. 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류 <p>③ 외국에서 귀국한 학생은 제1항에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국학생 특별학급이 설치된 중학교에 입학·전학 또는 편입학할 수 있다.</p> <p>④ 다문화학생은 제68조 및 제73조제1항에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 다문화학생 특별학급이 설치된 중학교에 입학·전학 또는 편입학할 수 있다.</p>
--------------------------------------	--

3) 재한외국인처우기본법

「재한외국인 처우 기본법」은 제11조를 통해(〈표 III-9-5〉 참조) 재한 외국인의 사회적응 지원을 규정하고 있다. 채보근(2021)에 따르면, 우리나라에 체류하고 있는 난민 신청자, 난민 인정자, 인도적 체류자 모두 합법적으로 외국인등록을 한 재한 외국인인 관계로, 「재한외국인 처우기본법」 제11조에 근거하여 대한민국 생활을 위해 필요한 기본 소양 및 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등을 지원받을 수 있다. 법무부는 재한 외국인이 한국 사회의 구성원으로서 나아가는데 필요한 한국어 및 한국 문화 등 기본 소양을 함양하는 기회를 제공하기 위해 사회통합프로그램을 실시하고 있다(법무부, n.d.).

<표 III-9-5> 재한외국인처우기본법의 외국인 사회적응 관련 교육 보장

법령	내용
재한외국인 처우기본법 제11조	(재한외국인의 사회적응 지원) 국가 및 지방자치단체는 재한외국인이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있다.

4) 「난민법」

난민 협약의 국내 이행 법률로서 2012년에 아시아 국가 중 최초로 제정된 한국의 「난민법」은 제33조, 제34조, 제43조를 통해<표 III-9-6> 참조) 교육 관련 조항을 별도로 두고, 난민의 교육권을 명시하고 있다. 「난민법」 제33조는 난민 인정자와 난민 인정자의 자녀가 19세 미만인 경우 국민과 동일하게 초·중등교육을 받을 수 있고, 연령, 수학능력 및 교육여건 등을 고려하여 필요한 교육을 지원받을 수 있다고 명시하고 있다. 「난민법」 제34조는 난민 인정자에게 한국어 교육을 포함한 사회적응 교육을 실시할 수 있으며, 난민 인정자의 요구가 있을 시 직업훈련을 받을 수 있다고 규정하고 있다. 아울러, 「난민법」 제43조를 통해 난민 인정자와 자녀뿐만 아니라 난민 신청자와 그의 미성년자 자녀 또한 국민과 동일한 수준의 초·중등교육을 받을 수 있다고 명시하고 있다. 즉, 우리나라는 「난민법」 제33조와 제43조를 통해 현행법상 난민 신청자와 난민 인정자 그리고 그의 미성년자 자녀의 경우 국민과 차별 없이 초·중등교육을 받을 권리를 보장하고 있다. 한편, 인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀에 대해서는 따로 교육권을 규정하고 있지 않다.

<표 III-9-6> 「난민법」의 난민 교육권 보장

법령	내용
「난민법」 제33조	(교육의 보장) ① 난민 인정자나 그 자녀가 「민법」에 따라 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다. ② 법무부장관은 난민 인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그의 연령과 수학능력 및 교육여건 등을 고려하여 필요한 교육을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.
「난민법」 제34조	(사회적응교육 등) ① 법무부장관은 난민 인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국어 교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있다. ② 법무부장관은 난민 인정자가 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.
「난민법」 제43조	(교육의 보장) 난민 신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다.

다. 국내 난민교육 현황 및 실태

1) 교육기회

가) 초·중등교육

「난민법」(제33조, 제43조)은 난민 인정자, 난민 신청자와 그의 미성년자 자녀에게 초·중등교육을 받을 수 있는 권리를 보장하고 있다. 그러나, 우리나라 「교육기본법」(제8조)³¹⁾은 현행법상 의무교육의 주체를 ‘국민’으로 한정하고 있어, 난민 아동 및 청소년은 의무교육의 대상에 포함되지 않는다. 서정애(2017)에 따르면 난민 아동은 「초·중등교육법 시행령」 제19조, 제66조, 제75조와 「난민법」, 다문화학생 학적관리 매뉴얼 등에 근거하여, 거주지가 속한 학구의 학교장에 직접 입학신청을 신청하는 절차를 거쳐, 학교장의 허가를 받아 학교에 입학할 수 있을 뿐이다. 실제로 난민 아동에게는 취학통지서가 발부되지 않으며³²⁾, 취학독려에 대한 조치도 이루어지지 않는다(김진, 2018). 따라서, 난민 부모가 자녀의 교육권과 입학절차에 대해 잘 알고 있지 못함으로써 아동의 입학이 지연되는 등 난민 아동은 학교 입학에서부터 현실적으로 어려움을 겪고 있다(김현미 외, 2020). 김현미 외(2020)는 「교육기본법」 제8조에서 의무교육의 권리를 ‘국민’에 한정하고 있으며, 제4조(교육의 기회균등)³³⁾의 대상 또한 ‘국민’으로 제한하고 있는 관계로, 난민 아동에게 있어 의무교육의 권리와 교육의 기회균등은 사실상 시혜적으로 허용되는 수준에 그치고 있다고 지적한 바 있다. 뿐만 아니라, 난민 아동의 입학을 두고 여전히 우리 사회의 차별적인 시선이 존재하고 있다. 이를테면 2015년 인천에서는 일부 학부모들의 거센 반발로 인해 초등교육 대상의 난민 아동 8명이 인근 초등학교에 입학할 허가받지 못하고, 30km나 떨어진 대안학교에 배정받으며 난민 아동의 입학과 관련해 지역사회 주민들과의 갈등이 빚어진 사례가 보도된 바 있다(배영수, 2015).

한편, 전술한 바와 같이 「난민법」(제33조, 제43조)에서 난민 인정자, 난민 신청자와 그의 미성년자 자녀에게 초·중등교육에 대한 권리의 보장을 명시하고 있으나, 인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀에 대해서는 교육권이 별도로 규정되어 있지 않아, 법 제도상의 큰 공백이 존재하고 있기도 하다(김연주, 2020).

31) 제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다. ② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다. [전문개정 2007. 12. 21.]

32) 초·중등교육법시행령 제17조에 따르면, 아동의 주민등록번호 정보가 취학통지를 위한 명부 작성의 기준으로 작용한다(김연주, 2020).

33) 제4조(교육의 기회균등 등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

나) 고등교육

「난민법」은 제33조, 제43조를 근거로 난민 신청자 및 난민 인정자와 그의 미성년자 가족에게 국민과 동일한 수준의 초·중등교육을 받을 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 난민의 고등교육과 관련해서는 어떠한 규정도 명시하고 있지 않다. 실제로 난민은 대학 진학의 장벽에 부딪히며, 고등교육에 대한 접근 기회조차 보장받기 어려운 실정이다. 난민 신청자와 인도적 체류자에게는 출입국관리법상 기타(G-1) 비자가 부여된다. 그러나 해당 비자는 체류자격 외 활동으로 ‘학업’을 허용하지 않으며, 국내에서 이를 유학(D-2) 비자로 변경하는 것 또한 불가능하다(김현미 외, 2020). 해당 비자를 유학 비자로 변경하기 위해서는 본국에 있는 한국 대사관에 방문하여 비자를 신청해야 하지만, 난민에게 있어 본국으로의 귀국은 그 자체로 신변에 위협이 될 수 있는 상황이기 때문에 사실상 불가능하다고 보는 것이 적합하다. 또한 G-1비자에서 유학비자로 변경하게 된다면 체류 목적이 바뀌는 것이므로 난민 신청은 취소된다(이가연, 2015). 2019년에는 대학에 합격했음에도 불구하고 입학 취소의 위기에 놓였던 파키스탄 출신의 난민 신청자 사례가 언론에 보도된 바 있다. 이후 법무부에서 장기 체류 외국인의 대학입학에 반드시 유학(D-2) 비자가 요구되는 것은 아니며, 대학이 입학 권한을 결정할 수 있다고 밝히며 우여곡절 끝에 해당 사례의 문제는 해결되었으나(차근호, 2019), 여전히 제도적으로는 난민 신청자의 고등교육 기회의 접근성은 보장되고 있지 않은 상황이다.

다) 사회통합프로그램 교육

법무부는 이민자의 국내 생활 적응을 지원하기 위해 한국어·한국 문화의 습득과 한국 사회에 대한 이해를 돕는 다양한 교육 프로그램으로 구성된 사회통합정책을 시행하고 있다. 그러나, 출입국관리법 제39조는 사회통합 프로그램의 목적이 “대한민국 국적, 영주자격 등을 취득하려는 외국인의 사회적응을 지원”하는 데 있다고 밝히고 있어(정동재, 허준영, 2020), 난민이 해당 프로그램에 참여하는 데에는 제도적 유인이 부족한 실정이다. 그렇다고 난민을 위한 별도의 사회통합정책을 시행하고 있지도 않아, 법무부의 사회통합정책의 대상에 있어 사실상 난민은 소외되는 것으로 보인다(채보근, 2021). 더욱이, 현재 사회통합 프로그램 신청은 법무부에서 운영하는 사회통합정보망 홈페이지를 통해 온라인으로만 신청이 가능하며, 프로그램 신청 절차, 프로그램 내용 등 홈페이지상의 세부 정보가 한국어로만 제공되고 있기 때문에, 온라인 접근성과 한국어 능력에 따라 난민은 프로그램의 신청에서부터 어려움을 겪고 있다(정동재, 허준영, 2020).

2) 교육비 지원 및 교육 관련 사회보장 서비스

가) 초·중등교육 교육비 지원

교육부는 초·중등교육법 제 60조의4에 근거하여 초·중·고등학교에 재학하는 저소득층 학생을 대상으로 교육비 지원사업을 시행하고 있다. 교육비는 고교 학비, 급식비, 방과후 자유수강권, 교육정보화 지원(PC, 인터넷 통신비)에 대한 비용을 포함한다. 그러나 교육부(2021)에서 보도한 교육비 지원사업의 대상을 살펴보면, 난민 학생의 지원과 관련해서는 그 대상을 난민 인정자 또는 그 미성년자 자녀 학생으로 한정하고 있다(교육부, 2021). 다만, 난민 신청자, 인도적 체류자와 이들의 자녀 학생은 학교장 추천을 통해 교육비를 지원받을 수 있을 뿐이다(김현미 외, 2020). 시·도교육청은 교육비 지원대상의 범위를 상이하게 설정하고 있다. 아래 표 <표 III-9-7>을 통해 시·도교육청별 난민 인정자와 자녀 학생에 대한 교육비 지원 가능 범위를 확인할 수 있다.

<표 III-9-7> 지원대상별 시·도교육청 교육비 지원 범위³⁴⁾

교육비		대상	서울	부산	대구	인천	경기
고교 학비		저소득층 수급자	○	○	○	○	○
		중위소득 기준 이하	○	○	○	○	○
		학교장 추천	×	○	○	×	○
		난민 인정자 또는 그 자녀인 학생 ³⁵⁾	○	○	×	○	○
급식비		저소득층 수급자	○	○	○	무상	○
		중위소득 기준 이하	○	○	○	무상	○
		학교장 추천	○	○	○	무상	○
		난민 인정자 또는 그 자녀인 학생	○	○	○	무상	○
방과후 자유수강권		저소득층 수급자	○	○	○	○	○
		중위소득 기준 이하	○	○	○	○	○
		학교장 추천	×	○	○	×	○
		난민 인정자 또는 그 자녀인 학생	○	○	○	○	○
정보화 지원	PC	저소득층 수급자	×	△	△	△	△
		중위소득 기준 이하	×	×	×	×	×
		학교장 추천	×	×	×	×	×
		난민 인정자 또는 그 자녀인 학생	×	×	×	×	○
	인터넷	저소득층 수급자	△	○	△	○	△
		중위소득 기준 이하	×	×	×	×	×
		학교장 추천	×	×	×	×	×
		난민 인정자 또는 그 자녀인 학생	×	×	×	×	○

*출처: 김현미 외(2020)

34) 표에서 ○는 지원, ×는 미지원, △는 일부 수급자에 지원하는 것을 의미한다(김현미 외, 2020)

35) 난민 신청자, 인도적 체류자와 이들의 미성년자 자녀 학생은 포함되지 않는다.

나) 고등교육 및 평생교육

「난민법」은 제31조를 통해 난민 인정자가 대한민국 국민과 동일한 수준의 사회보장을 받을 수 있는 권리가 있다고 명시하였다. 그러나, 사회보장 서비스와 관련한 개별법령상의 적용대상이 구체적으로 난민 인정자를 포함하지 않고 있는 경우가 많아, “실질적인 사회보장수급권에 흠결이 발생” 하게 된다(김연주, 2020, p.107). 이를테면, 난민 인정자는 교육비와 관련한 사회보장 서비스 가운데 평생교육 바우처(F-1-1), 취업후 상환 학자금 대출(F-1-3) 지원에서 제외되고 있다. 교육부는 기초생활수급자, 차상위계층, 기준 중위소득 65% 이하인 가구의 성인 구성원의 평생교육 바우처 지원을 보장하고 있으나(평생교육 바우처, n.d), 그 대상을 한국 국적자에 한정함으로써 난민 인정자의 접근을 어렵게 하고 있다(정동재, 허준영, 2020). 뿐만 아니라, 교육부는 대학생에게 학자금을 대출해주고, 취업 후 소득이 발생한 후에 소득수준에 따라 원리금을 상환하도록 하는 제도를 운영하고 있으나, 취업 후 학자금 상환 특별법 제3조 4조에서 외국인 학생은 대학생에 포함되지 않는다고 밝힘으로써 해당 서비스에 대한 난민 인정자의 접근 가능성을 불투명하게 하고 있다.

3) 난민 아동·청소년 학생 생활

난민 학생들은 입학 후 다양한 문제 속에서 학교생활을 이어가고 있다. 노충래 외(2017)의 연구는 국내 난민아동의 한국 사회적응 실태를 조사하였다. 그 중 학교 적응과 관련한 실태 조사결과에 따르면 첫째, 많은 경우 난민 학생들의 연령과 학년이 일치하지 않는 것으로 드러났다. 구체적으로는 11~13세 학생이 초등학교 저학년에 재학 중인 비율이 38.1%, 14~18세 학생이 초등학교 고학년에 재학 중인 비율이 10%로 나타났다(노충래 외, 2017). 한국 학교에서는 중도입국자녀의 학업 수준을 고려하여 학년을 결정하는데, 난민 가정의 자녀 중 중도입국자녀 대부분이 한국어 능력이 부족한 관계로 본인의 신체 나이보다 적은 학년에 배정된다. 노충래 외(2017)에 따르면 국가평생교육진흥원(2017)의 매뉴얼에서는 유급이 최대 2년을 초과하지 못하도록 규정하고 있으나, 실제로는 2년을 초과하는 경우가 발생하고 있다.

둘째, 중도입국 난민 자녀들은 자국의 문화와 한국 문화 및 한국 학교생활의 이중문화에 적응해야 한다. 그러나 본국을 강제로 떠나 최종 난민인정국에 정착하기까지 과정에서 겪은 심리적 불안과 차별의 경험은 새로운 환경으로의 적응을 더 힘들게 하고 있다(노충래 외, 2017). 특히, 난민아동·청소년 중에는 난민캠프에서 고된 생활을 경험하였다거나, 본국에서 가족의 살해 장면을 목격한 경험이 있는 등의 외상 후 스트레스로부터 정서적 불안한 학생의 경우가 많다(안영빈, 김정원, 2017).

셋째, 난민아동은 국내 다문화가족 자녀에 비해 학교생활 적응 정도가 낮은 것으로 나타났다(노충래 외, 2017). 이들은 학교생활 적응이 어려운 이유로 가장 많이 한국어 구사의 어려움(57.1%)을 꼽았는데, 한국어 능력이 부족하여 친구와 관계를 맺고, 학교 수업을 따라가는

등 전반적인 학교생활에서 우울함과 불편함을 겪는다고 호소하였다(노충래 외, 2017).

이외에도 서정애(2017)에 따르면 난민 아동들이 학교에 다니면서 부모 세대의 문화와 자녀 세대의 문화 간 급격한 괴리가 발생함으로써, 난민 부모들이 자녀 교육에 어려움을 겪는 현상이 나타나기도 하고, 학교에서 난민 아동에 대한 교사의 이해가 부족함으로써 비롯되는 문제들이 발생하기도 한다(안영빈, 김정원, 2017). 또한, 난민 학생 가운데 특히 무슬림 학생은 종교적 이유로 학교에서 일반적으로 제공되는 급식을 먹지 못하는 경우가 많은 것으로 보도되고 있다(김현미 외, 2020).

4) 해외 난민교육 현황

가) 독일³⁶⁾

연방제 국가인 독일의 교육제도는 국가적 차원이 아닌 주 정부 차원에서 이루어진다. 16개의 각 주에서 상이한 교육정책을 시행하고 있으며, 난민교육도 마찬가지이다. 국제유럽법(International and European law)은 독일이 거주자격과 관계없이 모든 아동 및 청소년이 학교에 갈 기회를 보장해야 한다고 명시하고 있다. 유럽의 환대 지침(18 Article 10 of the European Reception Directive)은 유럽 회원국에 망명 신청한 난민의 경우 최대 3개월의 대기 기간 내에 “국민과 유사한 조건”에서 교육 제도에 접근할 해야 한다는 것을 의무화하고 있으며, 수용 센터(accommodation centres)³⁷⁾에 머무르는 동안에도 교육이 보장되어야 한다고 명시하고 있다. 독일의 의무교육 나이는 6~16세이다.

독일의 16개 주 가운데 대부분의 주에서는 난민 지위 신청이 진행 중이거나 일시적으로 체류 가능한 지위(tolerated status)에 해당하는 아동 및 청소년이 학교에 입학할 수 있는 정규 의무 교육 요건에 포함된다. 2016년 7월 기준으로, 쉘레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein), 함부르크(Hamburg), 자를란트(Saarland)주에서 난민 신청자의 독일 체류 첫날부터 초·중등교육을 의무화하고 있으며, 이외에는 주마다 3개월 후, 지역 보호소에 배정된 후 등과 같이 시점을 달리하여 초·중등교육을 의무화하였다. 즉, 각 주마다 난민 신청자의 초·중등교육 의무화 발효 시점은 상이하며, 일부 주에 따라서는 난민 신청자의 출신국이 안전하다고 판단되는 경우 초·중등교육을 의무화하지 않는 기간이 연장될 수 있다.

독일 학교에서는 난민 아동 및 청소년(난민 신청자, 난민 인정자 등 포함)의 학교생활 적응을 위해 통합 교육을 시행하고 있으며 규정된 교육과정 없이 주마다 상이하게 운영된다. 그러나, 통합 교육에 있어 공통적으로 가장 중요한 영역은 언어 교육이다. 따라서, 일반적으로 난민 학생은 통합 교육 차원에서 정규 수업에 참여하기에 앞서 독일어 준비 수업

36) Bunar et al. (2018)과 Koehler & Schneider(2018)의 보고서를 바탕으로 작성되었다.

37) 독일의 난민 신청자는 난민인정의 결과를 기다리는 동안 수용 센터(accomodation centre)에 머무르게 된다.

(preparatory German classes) 과정을 거친다. 브레멘(Bremen)의 예비 과정(pre-course, Vorkurs), 함부르크의 국제 예비 과정(international preparatory class), 베를린의 환영 교실(welcome class)³⁸⁾등 주마다 이에 대한 명칭도 상이하다.

이어서 난민의 고등교육권과 관련해 살펴보면, 대학입학에 요구되는 역량과 언어 능력을 갖춘 경우라면 모든 주에서 난민의 대학 입학 기회를 허용하고 있다. 대학 입학에 있어 난민 인정 지위라든지 어떠한 체류자격도 요구되지 않는다. 난민지위가 인정된 학생 혹은 거주 허가를 받은 난민 신청자 학생의 경우, 입학 전 5년 이상 독일에 거주한 바 있고 적법한 고용 상태에 있음을 증명한다면 연방장학금(Bafög-benefits) 수혜 또한 가능하다.

나) 스웨덴³⁹⁾

스웨덴의 교육법은 성별, 지리적 거주지, 사회적, 경제적 조건에 관계없이 모든 아동이 평등하게 교육을 받을 수 있는 권리를 명시하고 있다. 스웨덴에 거주하는 난민을 포함한 모든 이주 아동은 스웨덴 내국인 아동과 동등하게 교육을 받을 권리가 있다. 이를테면, 부모와 동반하지 않은 아동(unaccompanied minors)은 본국 소환 의무 여부와 관계없이 교육받을 권리가 있으며, 난민 신청자도 마찬가지로 교육받을 권리가 있다. 그러나, 난민 지위 신청 과정에 있거나 아직 체류 허가를 받지 않은 아동이 의무교육의 대상인 것은 아니다.

스웨덴의 대부분의 지방자치구에서는 난민 아동을 포함한 이주아동에게 정규 학급에 통합되기 이전에 별도의 도입 교육(introductory education)을 실시한다. 일반적으로 나이가 어린 아동의 경우 일반 학급에 바로 통합되며, 청소년의 경우 준비 학급(preparatory class)을 거쳐 일반 학급으로 통합된다.

다) 터키⁴⁰⁾

터키에서는 모든 난민 아동이 체류자격과 관계없이 의무교육의 대상이다. 2014년 10월, 터키는 시리아 난민의 교육, 건강, 사회적 보호와 관련하여 임시보호법(Temporary Protection Regulation; TPR)을 제정하였다. 난민 아동이 터키의 공립 학교에 입학하기 위해서는 임시 보호 수혜자 신분증(Temporary Protection Beneficiary Identification Cards)을 발급받아야 하며, 그렇지 않은 경우 수업에 참여할 수는 있으나 한시적으로 초대 학생(guest student)으로 등록되어 수수료 혹은 졸업증명서를 수여하지는 않는다.

38) 베를린의 환영 교실은 보통 1~3학년, 4~6학년으로 2개 학급을 구분하여 운영되며, 보통 1년 동안 독일어를 집중적으로 학습한 후 일반 학급으로 배정된다(김현미 외, 2020).

39) Denkelaar(2018)를 바탕으로 작성되었다.

40) Crul et al. (2017)과 Asylum Information Database (2022)을 바탕으로 작성되었다.

라) 네덜란드⁴¹⁾

네덜란드의 의무교육법(the Compulsory Education Act) 제3조는 난민 신청자를 포함한 모든 18세 이하의 아동이 의무교육의 대상임을 밝히고 있으며, 난민 지위를 신청한 아동은 네덜란드 내국인 아동과 체류 허가를 받은 다른 아동과 동등하게 교육받을 권리가 있다. 네덜란드에서 난민 지위를 신청하기 위해서는 먼저 이민과 귀화 서비스 센터(centre of the Immigration and Naturalization Service; IND)에 등록한 후 난민 신청자를 위한 중앙기관(the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers; COA)으로 이동하게 된다. 난민 심사 과정이 시작되면 COA의 처리센터(COA's processing centres)에서 머무르게 되며, 일반 난민 신청이 연장된 난민 신청 절차에 회부된다면, 난민 신청자 센터(asylum seekers' centre)에서 머무르게 된다. 12세 이하의 난민 아동은 난민 신청자 센터 근처의 학교 혹은 난민 신청자 센터 자체 학교에서 초등교육을 받을 수 있다. 네덜란드의 모든 난민 신청자 센터는 학교와의 긴밀한 관계를 맺으며, 일부 도시(the cities of Leersum, Katwijk and Dronten)에서는 난민 신청자 센터 내에서 학교를 운영하고 있기도 하다. 또한, 네덜란드의 거의 모든 학교에서는 새로 온 이주 학생(Newly Arrived Migrant pupil⁴²⁾; NAMS)을 위한 별도의 준비 학급(separate preparatory classes)을 운영함으로써, 난민 아동은 이 과정을 통해 1년 후 일반 학급으로 통합되는 과정을 거친다. 다음으로 13세~18세 난민 아동은 먼저 국제 전환 학급(International Transition Class; ISK)에 배정되며, 이후 네덜란드어 능력을 충분히 갖추게 되면 일반 학급으로 통합된다. 일반적으로 ISK를 통해 2년 동안 교육적 지원을 받게 된다.

마) 캐나다⁴³⁾

캐나다 온타리오주의 교육법은 18세 이하의 모든 아동이 난민 신분과 관계없이 학교에 가야 한다고 명시하고 있다. 즉, 18세 이하의 난민 신청자에게 교육권이 법적으로 보장되는데, 난민 지위 신청 시 받게 되는 난민 보호 청구인 문서(Refugee Protection Claimant Document)를 학교에 제출함으로써 입학이 가능하다. 이민자로서의 신분이 증명되지 않거나 난민 지위 신청 결과를 아직 못 받았다는 이유만으로 18세 이하의 난민 아동이 학교 입학을 거부당한다면 이는 법에 위반된다. 학교는 보통 거주지 근처로 배정되는 절차를 거친다. 다만, 18세 이상의 난민에게는 대학에 입학하기 위해 유학 비자(study permit)가 요구된다.

41) Tudjman et al. (2018)과 Asylum Information Database (2021)을 바탕으로 작성되었다.

42) 새로 도착한 학생들은 이주노동자와 난민들의 자녀들, 미성년자 난민들, 체류 허가자나 체류 허가를 신청한 학생들, 그리고 어머니나 아버지가 네덜란드 시민과 결혼한 학생들 등 네덜란드어에 능통하지 않은 학생들을 포함한다.

43) Steps to Justice(2021)를 바탕으로 작성되었다.

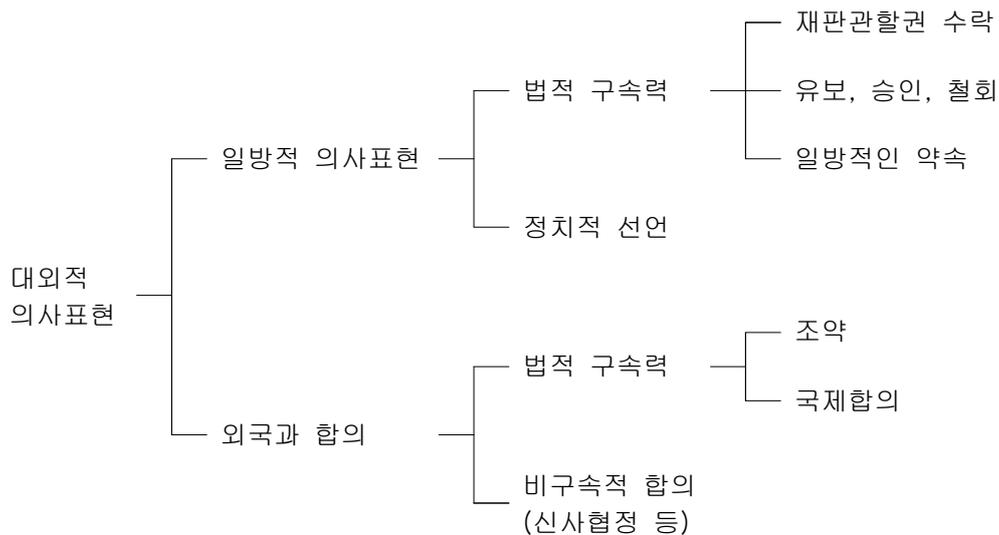
IV. 협약 가입 판단과 정책 과제

1. 협약 가입 판단

가. 협약의 법적 성격과 가입의 의미

협약은 주권 국가 간 약속으로서 국제조약의 일종이다. 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제2 조는 조약을 “단일 문서에 둘 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가와 무관하게, 또한 그 문서의 명칭에 관계 없이 서면 형식으로 국가 간에 체결되며 국제법에 따라 규율되는 국제적 합의”로 정의하고 있다. 이 정의에서는 조약의 구성 요소 네 가지를 확인할 수 있다. ① 국제법 주체 간에 ② 권리와 의무 관계를 창출하기 위하여 ③ 서면 형식으로 체결되고 ④ 국제법에 의하여 규율되는 합의이다.

조약은 주권 국가 간 상호 합의 또는 약속이라고 할 수 있는데, 국가 간 약속에는 조약 외에도 법적 구속력을 가지지 않는 정치적 합의 또는 비구속적 합의도 있다. 이런 것들을 ‘비조약(非條約)’이라고 부르기도 한다. 조약과 비조약 모두 국가 의사를 대외적으로 표현하는 것이라고 할 수 있는데, 일반적으로 국가의 대외적 의사 표현의 형식은 다음과 같이 분류한다(배종인, 2009: 20).



[그림 IV-1-1] 국가의 대외적 의사표현 분류

앞에서 잠시 언급한 조약성의 네 가지 판단 기준에도 불구하고, 실무상으로 법적 구속력이 있는 조약과 비조약을 구분하는 일이 쉬운 것은 아니다. 형식적으로는 외교통상부에서 제작하는 국제조약집(또는 외교부 홈페이지 상의 조약 목록)에 실린 조약을 법적 구속력이 있는 것으로, 그렇지 않은 조약은 구속력을 갖지 못한 것으로 판단하기도 하지만, 이 경우에도 문안과 조약 비준 당시의 정황이나 문맥과 당사자의 의도 사이에 불일치가 발생하는 경우가 있기 때문에 형식적 판단이 쉽지 않다(배동인, 2009: 23-24). 일반적으로는 ‘당사자의 의도’를 조약성 유무를 판단하는 가장 중요한 기준이라고 보며, 우리 정부는 당사자의 의도 외에 권리·의무 관계의 구체성, 내용의 중요성을 중요한 기준으로 삼아 조약의 법적 효력 또는 구속성을 판단한다. 이 세 가지 기준 외에 강제적인 국제사법 절차에 의한 분쟁해결 규정 포함 여부, 발효로 인한 국내 절차 규정 포함 여부, 유엔에의 등록 여부 등도 기준으로 활용한다(외교통상부 조약국, 2006).

대한민국 정부가 1991년에 비준한 「아동의 권리에 관한 협약」의 경우, 정부가 명확한 의사를 가지고 협약에 가입하고, 가입 이후 협약에서 정한 의무(대표적으로 정기적 보고 의무)를 성실하게 이행해오고 있는 점을 볼 때, 본 연구의 관심사인 「교육 차별 금지 협약」 역시 법적 구속력을 가지는 국제조약으로 볼 수 있다.

앞에서 확인한 것처럼 조약은 국제법 주체 간에 이루어지는 대외적 약속 행위이므로 약속은 양 당사자 사이에 신의와 성실로써(in good faith) 지켜져야 하며 이를 위해 국내적으로도 그 효력이 인정된다. 개인 간 관계에서만 아니라 국가들로 구성된 국제사회에서도 신뢰는 중요하며, 어떤 국가가 지킬 수 없는 약속을 하거나 체결된 약속을 어길 경우에는 국가 신뢰가 손상되는 부정적 결과가 초래된다. 조약이란 법적인 권리·의무를 담은 합의문이며, 이를 위반하게 되면 법적인 책임이 따르게 된다.

우리 헌법 제6조는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약은……국내법과 같은 효력을 가진다.”라고 규정하고 있다. 따라서 국민들은 일단 하나의 조약이 성립되면 이를 국내법과 동일한 효력을 가지는 법체계로서 준수할 의무를 지게 된다.

구체적으로 말하자면, 조약 체결은 국내적으로 다음과 같은 다섯 가지 효과를 발생시킨다(배동인, 2009: 72). ① 개인에게 직접 권리와 의무를 부과하거나(직접효력), ② 특정 구체적 기준을 부여하거나(예: 배상책임한도 설정), ③ 정부 행위를 규제하거나, ④ 특정 행위나 정책에 대한 정당성을 부여하거나, ⑤ 정책의 방향이나 지향점을 설정하는 효과를 지닌다.

나. 가입 절차

일반적으로 조약은 그 체결 과정을 공개하며 국민의 대의 기관인 의회의 동의를 얻는다. 체결 이후에는 사법심사의 대상이 된다. 반면, 정치적 합의는 행정부 단독으로 체결하며 의회의 동의를 받지 않는다. 또 정치적 합의는 법 규범이 아니기 때문에 재판 규범이나 사법

심사의 대상이 되지 않는다(배동인, 2006: 35). 대한민국 헌법 제60조 제1항은 “국회는 상호 원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해 조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법 사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.” 고 규정하고 있다. 이 조항은 국회 동의를 필요한 조약의 내용상 범위를 한정한다. 「아동의 권리에 관한 협약」은 국회의 동의를 얻지 않고 협약에 가입하였으며, 본 연구의 대상인 「교육 차별 금지 협약」의 경우도 가입 시에 국회의 동의는 필요하지 않을 것이다.

그런데, 조약과 관련하여 체결, 비준, 가입, 수락 등 개념이 다소 혼란스럽게 사용되고 있다. 이것들은 모두 조약에 대하여 구속을 받겠다는 의사를 표현하는 방식이다. 학문적으로는 이들 각각의 용어를 구분하려는 시도가 존재하지만(정인섭, 2011; 배동인, 200), 실무적으로는 이들 개념을 엄밀하게 구분하지 않은 채 사용하고 있다. 우리 정부는 「아동의 권리에 관한 협약」의 경우 ‘비준(ratification)’이라는 개념을 사용하고 있다. 본 연구의 대상인 협약의 경우에도 ‘비준’ 개념을 사용할 수 있을 것이며, 이미 여러 국가가 협약을 승인한 상태에서 뒤늦게 참여하는 형식을 취하고 있으므로 ‘가입’이라는 개념을 활용해도 좋을 것이다.

일반적으로 조약 체결 절차는 다음과 같다(외교통상부 조약국, 2006). 본 연구 대상과 같이 다자합의로서 국회 동의를 필요하지 않은 조약의 경우, 소관 정부 부처(본 협약의 경우 교육부)에서 외교부 조약국에 조약 체결 절차를 취해 줄 것을 의뢰한다. 외교부 조약국은 다음과 같은 내용을 점검한다.

- ① 조약문의 내용이 법적 권리·의무 관계를 명확하게 표현하고 있는가?
- ② 조약문의 내용이 국내법이나 다른 조약과 상충되지는 않는가?
- ③ 조약문의 내용에 중대한 재정적 부담이나 입법사항 등 국회의 동의를 요하는 사항을 포함하고 있는가?
- ④ 조약문이 조약의 형식을 모두 갖추고 있는가?
- ⑤ 조약문의 국문본(또는 국문번역문)을 포함한 각 언어본이 충실하게 준비되었는가?

이러한 최종 점검 작업을 완료한 후에는 법제처에서 심사를 진행한다. 「정부조직법」 제24조는 국무회의에 상정될 법령안 등은 법제처의 심사를 받도록 규정하고 있으며 조약안도 이러한 법령안에 해당하기 때문이다. 법제처 심사 과정은 통상 2주일 이상이 소요된다.

법제처 심사를 마치면 국무회의에 상정된다. 헌법 제89조는 조약안에 대해 국무회의의 심의를 받도록 규정하고 있다. 국무회의 심의·의결이 끝나면 국무총리의 재가를 거쳐 대통령의 재가를 받게 된다. 대통령 재가에는 통상 10일 정도 소요된다.

다. 외국 사례

이 절에서는 협약 비준 국가인 호주, 덴마크와 협약을 비준하지 않은 벨기에, 일본 및 싱가포르의 보고서를 검토하면서, 각국의 협약 비준 여부에 관한 판단과 비준 이후의 정책 전개를 검토한다.

1) 호주

호주는 1966년 11월 29일 협약을 비준하였고, 이듬해 3월 1일부터 발효하였다.⁴⁴⁾ 1975년 인종 차별법, 1984년 성 차별법, 1992년 장애 차별법, 2004년 연령 차별법을 잇따라 제정하여 고용, 교육, 상품과 서비스 및 시설에의 접근 등 공적 생활의 폭넓은 영역에서 연령, 장애, 성별, 성적 취향과 인종 등을 근거로 한 차별을 불법으로 규정하고 있다. 특히 장애 차별법과 2005년 제정된 장애교육 표준은 장애인 학생들에게 비장애인 학생들에게 제공되는 것에 상응하는 기회와 선택을 제공할 것을 규정하고 있다.

호주 교육기술고용부는 호주 학생 웰빙 프레임워크를 개발하여 리더십과 통합(inclusion), 학생 목소리(student voice), 파트너쉽과 지원을 통해서 학교 공동체를 만들고 긍정적 관계를 형성하고 유지하기 위한 근본 원칙과 효과적인 전략을 제공하고 있다. 또, 학생 웰빙 허브라는 온라인 포털을 만들어서 학생과 부모, 교사들에게 학생들 사이의 사회 정서적 계발과 학업 성취 사이의 통합적 관계를 지지하고 강화하기 위한 다양한 자료를 제공하고 있다. 이렇게 하여 학생들이 인종주의 및 성차별주의에 유의하도록 하고, 인종주의 및 성차별주의에 대처할 수 있도록 힘을 불어넣고 있다. 학교 폭력에 반대하는 날을 제정하여 운영하고 있는 것도 특색이다. 아울러, 과학 기술 수학 등 학습(STEM)에서 여학생 참여를 진작하기 위한 다양한 정책이 시행되고 있다. 2019년에는 STEM에서 여성 참여를 진작하기 위한 정부 전략을 발표하였다.

호주에서는 취학전 교육이 의무교육도, 무상교육도 아니지만, 사실상 거의 모든 유아들은 양질의 전일제 취학전 교육 프로그램을 이수하고 있다. 5세 또는 6세부터 15세 또는 17세까지가 의무교육에 해당하며, 대략 2/3에 해당하는 학생들이 공립학교에 다닌다.

고등교육에서는 대학이 입학에서 학생 다양성을 높이도록 조장하고 있다. 앞에서 살펴본 다양한 차별 금지법은 대학교육에도 적용된다. 이 법률을 매개로 학습자 다양성을 강화하고 있다. 특히 장애 학생 또는 소수 민족 학생 입학에 장려하여 학생 다양성을 높이고자 한다. 장애 학생에게는 입학 후에 수업에 참여하거나 학교 시설물과 서비스에 접근하는 데 있어서 어려움이 없도록 각종 노력을 다하고 있다. 아울러 다양한 장학제도 및 학비 대여제도를 통

44) 이하 내용은 일본 정부가 유네스코에 제출한 10차 보고서 내용을 요약한 것이다.

[http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/Australia_-_UNESCO_report_1960_Convention_on_Discrimination__10th_consultation_\(1\).pdf](http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/Australia_-_UNESCO_report_1960_Convention_on_Discrimination__10th_consultation_(1).pdf). 2022. 2. 3. 인출)

하여 경제적 어려움 때문에 고등교육을 받을 기회를 잃지 않도록 노력하고 있다. 2016년부터는 농촌 지역 출신 학생 장학금을 조성하고, 6개월에서부터 최장 4년까지 전일제 학생으로 학업에 전념할 수 있도록 지원하고 있다. 또, 대도시에서 멀리 떨어진 농촌 지역에는 지방자치단체가 지역 대학 센터(Regional University Center)를 구축하고, 학습 공간, 비디오 회의 공간, 정보자료실, 인터넷 연결, 원격 학습 지원 등을 제공하고 있다.

호주에서는 다양한 정책을 통해서 평생학습을 장려하고 있다. 일례로 고등교육 대부금 프로그램을 통해서 어떤 연령의 사람이라도 고등교육을 받고 기본적 수준의 자격을 취득한 후에 노동 시장에 진입할 수 있도록 하고 있다. 호주에서는 72%에 이르는 대학생들이 대학을 마치기 전에 전일제 고용을 경험한다. 다시 말하면, 72%에 이르는 학생들이 일과 학습의 순환을 경험하는 셈이다. 특히 코로나 19 상황에서 마이크로 학점 제도를 발전시키고 있다. 이를 통해서 기술이 부족한 영역에 단기간, 온라인 강좌를 개설하여 많은 호주인들에게 기술 향상과 재기술화의 기회를 제공하고, 궁극적으로 고용 가능성을 높이고 있다.

2) 덴마크

덴마크는 1963년 10월 1일 협약을 비준했다.⁴⁵⁾ 2022년 1월 현재 제9차 보고서까지 제출했다. 협약이 덴마크법에 완전히 통합된 것은 아니지만, 덴마크 정부는 협약을 충분히 존중하고 있다.

의무교육은 6세부터 시작하여 10년간 이루어진다. 덴마크는 취학의무가 아니라 교육의무를 부과하고 있다. 즉, 반드시 학교에 가야 하는 것은 아니다. 의무교육 연령 아동의 78%는 공립학교에서, 16%는 사립학교에서 공부한다. 나머지는 가정 등 학교 아닌 공간에서 교육을 받고 있다. 의무교육을 마치는 시점에서는 졸업 시험을 치른다. 일반적으로 남학생에 비하여 여학생의 졸업시험 결과가 좋다.

의무교육에서 남녀 학생에게 동등한 참여 기회를 부여하는 것을 매우 강조하고 있다. 공립학교법에서는 장애 학생을 위하여 교육조직 등을 유연하게 만들 수 있도록 하고, 장애 학생들이 비장애 학생들과 통합교육을 받을 수 있는 최적 조건을 정비하기 위하여 노력하고 있다. 이중 언어 학생에게는 제2 언어로서 덴마크어를 학습할 수 있도록 배려하고 있다. 이중 언어 교육은 일반적 수업 시간에 이루어진다. 또, 학교 폭력을 예방하고 학생 복리를 증진하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있다.

후기 중등교육은 일반교육과 직업교육으로 구분되는데, 68% 학생들은 일반교육을, 32% 학생들은 직업교육을 받고 있다(2014/2015학년도). 직업교육은 샌드위치형 교육이라고 불리기도 하는데 2/3는 회사에서, 1/3은 직업대학(전문대학)에서 이루어기 때문이다. 일반교육 또는 직

45) 이하 내용은 덴마크 정부가 유네스코에 제출한 9차 보고서 내용을 요약한 것이9다.

http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/Report_on_the_application_of_the_1960_Convention_DENMARK_300616_final.pdf. 2022. 2. 4. 인출)

업교육을 하는 후기 중등학교에 다닐 수 없는 특별한 필요를 가진 학생들에게는 그들의 다양한 필요에 부합하는 3년 프로그램에 입학할 기회를 주고 있다. 2013년에는 아스페르거 증후군을 가진 후기 중등교육 연령의 학생들에게는 학급당 학생 수를 10~12명을 넘지 않도록 하고 필요할 때마다 개별 학습할 수 있도록 환경을 정비하였다. 그리고 모든 학생에게 멘토를 결연해주었다.

대학에는 진로 상담사가 존재한다. 진로 상담사는 모든 학생들이 자신의 진로와 학업 프로그램을 마칠 수 있도록 안내하고 지원하는 역할을 한다. 덴마크 교육에서 진로 상담사는 중요한 역할을 차지한다. 전기 중등교육에서부터 성인교육에 이르는 동안 학습자의 진로와 학업 상담이 이들의 몫이다. 대학생에게는 수강 학점, 부모와의 동거 여부, 주거 형태 등 여러 가지 요인에 따라 장학금을 신청할 수 있는 자격이 주어진다. 대략 절반 정도의 학생들은 대부금을 활용하고 있다.

덴마크는 2900여 개에 이르는 성인 직업교육 프로그램과 200여 개의 단일 직업 과정을 직업교육 프로그램으로 제공한다. 단일 직업 과정은 한 나절에서 6주에 이르기까지 다양하며, 평균 사흘 프로그램이다. 이 둘은 통합 운영되기도 한다. 성인 직업교육 프로그램은 공적 비용으로 운영된다.

3) 벨기에

벨기에는 유럽연합 회원국들 중 협약에 가입하지 않은 대표적인 국가이다. 지금까지 벨기에는 제5차와 제6차 이행보고서를 제출한 후 국가별 컨설팅에 참여하지 않다가 제10차(2017-2020) 보고서 제출에는 참여하였다. 이 제 10차 이행보고서⁴⁶⁾에서 벨기에 정부는 협약의 비준국은 아니지만 일반적인 차별 금지에 대한 EU의 지침(특정 서비스에 대한 접근권 보장에 있어서 인종, 민족, 성별 등과 상관없는 동등한 대우)들과 「EU 기본권 헌장(EU Charter of Fundamental Rights)」, 「EU 사회권 헌장(European Charter of Social Rights)」, 그리고 1966년과 1981년에 각각 가입한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」과 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)」 등의 국제규약들이 자국의 국내법에 잘 반영되어 있다고 보고 있다.

벨기에 헌법 제 24조는 ‘교육의 자유’를 규정하고 있다. 선택의 자유와 제도적 자율성은 벨기에 교육 시스템의 핵심 가치이다. 벨기에 정부는 이 핵심 가치에 기반하여 교육과정 구성이나 교직원 임용에 있어서 학교의 자율성을 최대한 인정하고, 국·공립 및 사립학교를 인

46) 벨기에는 수도인 브뤼셀(수도권), 북부 플랑드르(Flanders)주, 남부 왈론(Wallonia)주 등 세 개의 연방으로 구성되어 있다. 제 10차 보고서는 플랑드르 주정부가 작성하였기 때문에 주로 플랑드르지역의 현황이 주로 반영되어 있다. http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/Belgium_-_10th_Consultation.pdf

정, 지원하며, 학부모의 학교 선택권을 보장하고 있다. 유아교육 및 초·중등교육에서는 선발 시험과 등록금을 면제하고 있고, 고등교육과 성인교육에서는 등록금 수준을 매우 낮은 수준으로 유지하고 있다. 특히 유아 및 초·중등교육의 경우, 국·공립학교와 사립학교에 대해 동일한 방식으로 재정을 지원하는 대신 학생들에 대한 공개 접근(open access)를 의무화하고 있다. 선발시험과 등록금을 면제하는 공개 접근 방식은 학생의 국적이나 법적 지위와 상관없이 동일하게 적용된다.

기타 소수 그룹에 대한 교육 차별 금지와 동등한 기회 제공을 보장하는 국내 법률로는 2008년 7월 10일에 신설된 플랑드르주의 평등한 기회 및 대우 정책 기본 틀에 대한 「플랑드르 의회법(법령)」(2014년 3월 28일 시행령 개정)을 들 수 있다. 이는 4개의 EU 지침들의 내용을 통합하여, 성별, 성 정체성 및 성별 표현, 소위 “인종“, 피부색, 자손, 민족 출신 국가, 연령, 성적 취향, 시민권, 출생, 능력, 종교적 신념 또는 삶의 철학, 정치적 신념, 노동조합 가입, 언어, 건강 상태, 장애, 신체적 또는 유전적 특성, 사회적 지위, 국적 등의 개인의 특성들을 차별 금지 대상으로 규정하고 있다. 보다 최근에는 「유네스코/COE 리스본 인정 협약(특히 난민에 관한 7조)」과 「장애인 권리에 관한 UN 협약」 등의 내용을 국내법에 반영하려는 노력을 기울이고 있다.

4) 일본

일본은 내국인은 물론 외국인에 대해서도 국내법과 국제법에 따라 교육기회를 적절하게 보장하고 있다는 이유로 협약을 비준하지 않고 있는 상태이다.⁴⁷⁾ 교육기본법 제4조 제1항에서 “모든 국민은 능력에 따라 교육을 받을 균등한 기회를 가지며 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 가문에 따라 교육상 차별되지 않는다”고 규정하고 있는데, 이 조항만으로도 협약이 의도하는 교육권 보장을 달성할 수 있다는 입장이다.

또, 실질적으로도 인종이나 성별, 언어, 종교, 정치적 견해, 출생 국가, 경제적 지위 등에 근거하여 입학을 결정하지 않고 있으며, 공적 원조가 필요한 경우에는 의무교육을 위한 재정 지원 조치를 취하고 있고, 고등학교 학생들에게도 무상교육을 제공하고 있다. 나아가, 대학교육에서도 등록금과 수업료 면제, 장학금 등 재정 지원 등을 통하여 교육기회를 확대하고 있다. 따라서 협약을 비준할 특별한 이유가 없다는 입장이다.

교사교육 프로그램을 통해서 성 평등 의식을 제고하며, 여학생들이 다양한 진로를 선택할 수 있도록 교육을 강화하고 있는 점, 2019년 10월부터 만 3-5세 아동의 취학전교육이 무상교육이 되었으며, 초등학교와 중학교 교육을 무상의무교육으로 운영하고 있는 점, 의무교육을 받고 있는 학생들에 대하여 학교 일과 중 고용을 금지하고 있는 점, 고등학교 교육을 무

47) 이하 내용은 일본 정부가 유네스코에 제출한 10차 보고서 내용을 요약한 것이다.

[http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/_Japan_10th_consultation_on_the_implementation_of_the_1960_Convention_and_Recommendation\(1\).pdf](http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/_Japan_10th_consultation_on_the_implementation_of_the_1960_Convention_and_Recommendation(1).pdf). 2022. 1. 25일 인출

상화한 점, 대학 입학에서도 일체의 차별 조치를 시행하고 있지 않으면, 장학 제도를 운영하고 있는 점, 공민관을 중심으로 평생교육을 보장하고 있으며, 학습지도요령과 교과서 제도를 통해서 전국 균질적 교육을 제공하고, 학교 건강 안전법을 통해서 학교 안전을 도모하고, 이 지메 대응 조치를 취하고 있는 점, 난민 등 외국인이 공립학교에서 의무교육을 받고자 하는 경우, 일본인 학생과 동일하게 교과서를 제공하며 재정 지원 조치를 취하고 있는 사실을 주장하며 협약 비준이 필요하지 않다는 사실을 강조하고 있다.

5) 싱가포르

싱가폴은 협약을 비준하지 않았다.⁴⁸⁾ 제6차 보고서를 마지막으로 그 후에는 보고서를 제출하지 않고 있다. 제6차 보고서는 1974년 권고의 이행 상황을 서술하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 1974년 권고는 문화 다양성, 관용, 평등, 비차별, 평화, 비폭력, 정의, 인권, 기본적 자유, 인간 생존과 복리, 지속 가능성 등을 기본 원칙으로 포함하고 있었는데, 싱가포르의 앞의 원칙이 이미 헌법과 여러 국내법에 상당 부분 반영되어 있다고 보고하였다. 또, 당시 교육개혁과 교육제도에서도 1974년 권고의 주요 원칙을 상당 부분 수용하였다고 자체 평가했다.

아울러, 교육과정 및 학교 수업에서 국가 간 평화, 극단적 폭력의 배제, 학교폭력과 성평등 등 다양한 형태의 폭력 근절, 통합, 비차별, 정의, 공정, 도덕/가치, 국제 이해, 연대, 협력, 다문화간 대화, 글로벌 시티즌십, 기후 변화, 지속 가능성, 지속 가능 발전 등을 적절히 반영하고 있다고 보고하였다. 그러나, 이런 교육을 위하여 특별한 인력을 채용하거나 조직적 틀을 갖춘 것은 아니었다.

이상과 같이 다섯 개 국가의 입장을 살펴보면, 협약 가입 여부가 인권 국가와 비인권 국가, 또는 선진 국가와 개발도상국가를 가르는 기준이 되는 것은 아님을 알 수 있다. 선진국가들의 경우에도 비가입 국가를 적지 않게 찾아볼 수 있는데, 이 경우는 국내법규가 이미 협약 내용을 충분히 포괄하고 있어서, 협약 가입의 실익이 없다는 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 반면, 이미 국내 법규에서 교육상 차별을 금지하는 조항을 갖추고 있는 선진 국가들이 협약에 가입한 후에는 협약을 근거로 차별 금지 법제 및 정책을 더욱 촘촘하게 갖추고 가고 있어서, 협약 가입이 국내 법규의 보완 또는 강화에 이바지하고 있음을 알 수 있다.

48) 이하 내용은 싱가포르 정부가 유네스코에 제출한 6차 보고서 내용을 요약한 것이다.
http://www.unesco.org/education/edurights/media/resources/file/20161215_Singapore.pdf.
(2022. 1. 25일 인출)

라. 협약 가입의 정치적 의미와 판단

협약이 1960년에 성립하였고, 가능한 많은 국가에서 최대한 가입할 수 있도록 조문을 구성하였기 때문에 협약 가입으로 인하여 발생하는 권리와 의무의 내용이 우리 정부가 감당하지 못할 만큼 무겁다고 할 수는 없다. 실제로 우리 헌법에서는 평등권과 교육받을 권리를 인간의 기본권으로 규정하고 있으며, 교육기본법을 필두로 여러 법제에서 교육 차별을 금지하는 내용을 규율하고 있다.

그러나, 협약에서 말하는 ‘차별’의 의미는 점차 확장되어, 이제는 포용(inclusion)으로 발전하고 있다. 협약에 가입하는 것은 포용적 교육체제를 발전시키겠다는 대외적 약속을 하는 것이라 할 수 있다. 또, 1960년 이후 사회가 변화하면서 차별이 발생할 수 있는 경우와 가능성은 계속 확대되고 있다. 다문화가정 학생은 물론 난민 교육에 관한 논의의 필요가 발생하고 있는데, 이 문제에 관한 국민의 합의가 형성되었다고 보기 어렵기 때문에 관련 정책을 추진하는 경우 상당한 어려움에 직면할 가능성이 있다. 협약에 가입하는 경우, 이처럼 비교적 근래에 제기되는 다양하고 심각한 교육 차별 또는 평등에 관한 문제를 검토하고 관련 법제와 정책을 수정해야 하는 부담을 지게 되는 것도 사실이다.

협약에 가입하는 경우, 협약을 근거로 교육 차별을 더 확실하게 철폐하고 더 포용적인 교육체제를 발전시킬 근거로 삼을 수 있다. 반면, 협약에 가입하는 경우 정례적인 보고 의무뿐만 아니라, 일상적으로 협약 이행 상황을 점검하기 위한 정부의 노력이 수반되어야 할 것이다. 경우에 따라서는 국내법 일부를 개정해야 하는 상황이 조성될 수도 있다. 이와 같은 문제에 대한 판단에 따라 가입 여부를 결정해야 한다.

한편, 협약에 가입하는 경우 검토할 필요가 있는 문제를 제기하고자 한다. 이미 가입한 인권 협약의 이행 사례를 검토해보면, 정부뿐만 아니라 다양한 민간 단체에서 국제기구에 협약 이행 관련 보고서를 제출한다. 과거에 일부 개발도상국가에서 데이터를 가공하거나 은폐한 사례가 있었다. 또, 민간 보고서의 경우 협약 대상인 사안을 종합적으로 검토하기보다는 특정 사안에 관심을 집중하는 경우가 있었다. 선진국 대열에 들어선 대한민국이 협약을 비준하는 경우, 정확한 자료에 근거하여 현황을 보고하고, 다양한 민간 보고서에서 지적하는 문제점을 포괄적으로 검토하는 자세가 요청된다.

다음 절에서는 협약에 가입하는 경우, 그리고 협약에 가입한 이후에 개선해야 할 정책 과제를 제시한다.

2. 교육 부문별 정책 과제

가. 유아교육

1) 장애 유아를 위한 유치원 통합교육 및 유아특수교사의 양적 확대

국·공립 유치원 및 사립 유치원에서 특수교육대상 유아를 교육하는데 있어 가장 큰 어려움은 유아 특수교사의 부족인 것으로 나타난다. 2008년 특수교육대상 유아의 의무교육이 법제화되고 2010년부터 만 5세 유아를 시작으로 의무교육이 시작되었으나, 2020년 현재 교육기관에 배치된 특수교육 대상 유아의 26.8%(1,752명)는 특수교사가 배치되지 않은 전일제 일반학급에서 통합교육을 받고 있는 것으로 나타난다(김수연 외, 2021).

또한, 지속적인 성장세에도 불구하고 전국 유치원 중 유아특수교사가 배치되어 양질의 통합교육을 받을 수 있는 특수학급이 설치된 유치원 역시 전체의 약 12% 미만 수준인 것으로 나타난다. 더불어 현재 설치되어 있는 특수학급 역시 공립 유치원 소속이 대다수로서, 2021년 10월 기준 특수학급이 설치된 전국 987개 유치원 중 사립 유치원은 단 2곳에 불과해 기관의 설립유형 및 주체에 따른 편차가 상당한 것으로 나타난다(김수연 외, 2021).

따라서 기관의 설립유형 및 주체에 따라 특수교육 대상 유아가 차별적인 교육 서비스를 받지 않을 수 있도록 유아특수교사의 수를 확대하여 일반 사립유치원에도 특수학급을 설치할 필요가 있다. 또한, 현재 교육기관에 채용 중인 특수교육 대상 유아의 약 1/4을 웃도는 정도가 일반 학급에서 통합교육을 받고 있음을 고려해보면 일반 유치원 교사들 역시 특수교육과 관련하여 통합교육을 실시할 수 있는 역량 강화가 필요한 상황이다. 이는 예비교사 양성과정에서뿐만 아니라 현직교육에서 특수교육 관련 전문적 지식 함양이 필요함을 시사한다.

2) 유아특수교사의 어린이집 경력 인정 및 처우개선

「장애아동복지지원법」 제22조(보육지원) 및 동법 시행령 제6조(특수교사와 장애영·유아를 위한 보육교사의 배치)에 따르면 장애영·유아를 위한 어린이집 특수교사 및 보육교사의 수는 장애영·유아 수의 3분의 1 이상이 되도록 해야 한다. 장애영·유아에 대한 전문적 조기 개입과 지원을 위해서 전문적 훈련을 받은 유아특수교사의 어린이집 배치가 절실하지만, 특수학교 혹은 병설유치원의 특수교사 처우(교사 호봉 체계 기준)와 보육시설 특수교사 처우(보육교직원 인건비 기준) 간 격차가 현저하여 어린이집은 전문적 훈련을 받은 특수교사를 구하는 것이 더더욱 어려운 상황이다. 이에 따라 유치원보다 어린이집을 이용하는 장애영·유아의 수가 2배 이상 많은 상황임에도 장애유아 전문 어린이집 절반 이상(55%, 2020년 8월 기준)이 특수교사 배치 규정을 충족하지 못하고 있는 상황이다(한겨레, 2021.5.12.).

이는 특수교육을 위한 교육기관(특수학교 및 유치원 특수학급)과 장애영·유아전문·통합어린이집 간 서비스의 질의 격차를 시사하는 것으로 생애 초기부터 장애유아를 위한 교육과 보육 서비스에서의 과정 상 차별이 존재함을 의미한다. 이에 2021년 5월 정부는 「장애아동 지원 종합계획」의 내용으로 어린이집 경력을 호봉으로 인정할 수 있도록 관련 규정을 개정하고 처우 개선을 통해 유아특수교사의 어린이집 취업을 유인하는 방안 등을 제시하였다(관계부처합동, 2021). 하지만, 앞서 언급했듯이 유아특수교사의 수급 자체가 부족한 실정으로 수급을 확대하고 유아교육기관의 설립유형 및 주체(유치원 대 어린이집, 국·공립 대 사립)에 따라 장애 영·유아를 위한 교사의 자격과 전문성에서 격차가 발생되지 않도록 수급 증가를 위한 지속적 정책 개선 노력이 요구된다 하겠다.

3) 외국인 자녀에 대한 학비 및 보육료 지원 확대

보육료와 양육수당 지원 대상에 포함되는 난민과 달리 난민으로 인정받지 못한 국내 거주 인도적 체류자의 경우는 법적으로 자녀의 영·유아 교육과 보육비용 지원을 보장받지 못하는 실정이다. 난민법은 인도적 체류자에게 오직 취업 활동에 대한 권리만을 보장하고 있을 뿐이다. 이에 유치원 학비 및 어린이집 보육료가 가계에 큰 부담으로 작용하여 자녀를 유치원이나 어린이집에 보내지 못하는 것으로 나타난다. 현재 외국 국적 미성년자의 경우 초·중·고등학교 학비 지원을 받을 수 있지만, 누리과정비 지원 대상에서는 제외되어 있어 학교급 간 차별이 존재하고 있다(난민 예외)(연합뉴스, 2019.11.11.).

이와 같은 상황에서 전국 시도교육감들은 인생 초기 양질의 교육과 보육에 대한 기회보장이라는 정의 실현의 차원에서 외국 국적 유아에 대한 누리과정비 및 보육료 지원의 필요성을 주장하고 있기도 하다(중앙일보, 2021.5.17.). 따라서, 인도적 체류자 등 난민으로 인정받지 못한 국내 체류 외국인들 중 비용 감당이 어려운 대상부터 점진적으로 누리과정 학비지원 대상을 확대해나가는 것을 고려할 필요가 있겠다.

4) 유치원의 설립 유형·지역별 접근성 격차 및 비용부담 상 격차 해소

앞서 언급하였듯이 거주 지역에 따라 접근 가능한 유치원의 설립 유형(국·공립 대 사립)에 상당한 격차가 존재하여 학부모 및 유아의 기관 선택권 보장을 저해하고 비용 부담에서의 격차가 발생하고 있다. 따라서, 부모 선호가 높은 국·공립 유치원의 신·증설을 통해 국·공립 대 사립 유치원 취원율의 지역별 격차를 점진적으로 개선함과 동시에 누리과정 지원비 외 학부모가 추가적으로 부담하는 학비 상의 격차를 해소해나가는 것이 남아 있는 중요한 과제 중 하나라 하겠다.

5) 차별 철폐를 위한 총체적 접근: 유아교육과 보육의 일원화

유아교육과 보육 간 교육 기회·비용·과정상의 격차 및 이들을 유발하는 주요 원인(예: 교사 양성 차이, 시설·설비 규정의 차이, 중앙 및 지방정부 주무 행정부처의 차이에 따른 예산, 정책과 제도 차이 등)의 상당 부분은 유아교육과 보육의 이원화에서 기인하고 있다. 장애 영·유아 담당 유아특수교사의 자격과 처우 문제 역시 유아교육과 보육의 이원화에서 기인한다.

과거 영·유아교육보육통합연구 추진단의 구성으로 유보통합을 위한 로드맵이 구성되고 일부 과제가 추진되었으나, 대통령 탄핵으로 갑작스럽게 정권이 교체됨에 따라 유보통합의 핵심적 과제들(예: 중앙 및 지방 행정 통합, 재정통합, 기관 통합, 교사양성 및 자격 통합 등)은 실현되지 못한 채로 중단되었다. 따라서, 2015년 이후로 변화된 유아교육과 보육의 지형을 반영하여 로드맵을 재점검하고 유아교육과 보육을 일원화하기 위한 마스터플랜 및 액션 플랜을 수립하여 실행해나가야 할 것이다.

나. 보육

1) ECEC 보편적 접근과 높은 이용률 성과에도 격차와 형평성의 쟁점

무상보육의 정책 취지 하에서 보육료 지원은 비용 부담의 완화를 가져왔으며, 아동수당과 같은 현금지원의 확대가 갖는 소득재분배 효과와 시간지원의 확대가 같은 돌봄권의 보장과 가정양육의 제고는 긍정적인 성과로 보고된다. 그러나 이러한 가시적 성과에도 불구하고, 이것이 과연 ‘무상보육’의 보편적 토대가 지향하는 ‘형평성’과 믿고 맡길 수 있는 ‘양질’의 서비스 및 ‘공공성’(국공립인프라 및 이용률 등)의 목표를 달성하였는가는 여전히 숙제로 남아있다.

첫째, 여전히 취약계층 아동의 서비스 이용률과 비용부담은 가구소득 수준 및 지역규모에 따라 유의한 차이를 보이고 있다. 가구 소득이 증가할수록 자녀 양육비 지출은 증가하고, 이는 식비보다 교육·보육비 지출에 대한 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 중위소득 100% 이하 가구가 중위소득 100% 초과 가구보다 31.6% 양육비 지출을 덜 하는 것으로, 식비 지출은 13.3%, 교육·보육비 지출은 37.8% 덜 하는 것으로 나타났다. 즉 소득 분위가 높아짐에 따라 총 영·유아 양육비 지출은 증가하는 모습을 보이며, 특히 교육·보육비를 포함한 교육-돌봄 비용의 증가가 크게 나타남에 따라 교육·보육비 지출의 격차가 커지는 양상을 보인다(김동훈, 2021). 거주하는 지역규모에 따라서는 지역규모가 크고 대도시일 경우에 양육비용이 더 많이 들었고, 맞벌이 가구가 외벌이 가구보다, 가구 소득 수준이 높을수록 양육 비용이 더 많이 들었다. 또한 영·유아 가구에 비해 초등저학년 자녀에 대한 양육비용이 더 많이 드는 것으로 나타났다.

둘째, 주거 및 생활환경에 있어 부모의 인식이 긍정적으로 나타난 가운데, 거주 지역 규모(대도시, 중소도시, 읍면지역)에 따른 인식의 차이가 유의한 것으로 나타났다. 읍면지역에 거주하는 가구는 문화시설, 도서관, 공원 등 공공시설이 충분하지 못하다는 인식이 있었으며, 향후 거주지 이전에 대한 의견에서 읍면지역 거주 및 저소득 가구에서 현 지역에서 계속 거주를 희망하는 비율이 낮게 나타났다.

셋째, 돌봄 시간과 관련하여 부모들은 장시간 근로 등으로 어린 자녀에 대한 돌봄 시간이 부족하다고 인식하고 있었다. 특히 맞벌이 가구는 5점 중 3.6점, 외벌이 가구는 3.0점으로 인식차가 컸고, 소득수준이 높을수록 돌봄 시간이 부족하다는 인식이 컸다. 또한 자녀를 돌볼 수 없는 긴급돌봄 상황이 발생했을 때 돌봐줄 사람이 없다는 응답이 5점 중 3.4점으로 다소 높았다. 특히 맞벌이가구와 소득수준이 낮을수록 이에 대한 수요가 많아 맞벌이 가구와 저소득 가구 등 취약계층을 대상으로 한 긴급돌봄 강화의 필요성을 보여준다.

<표 IV-2-1> 육아/보육정책 분야 형평성이 낮은 부문에 대한 응답(중복응답)

단위: %(명)

구분	부모	전문가
부모 등 사용자가 지불하는 육아비용	39.3	23.7
국공립 어린이집/유치원 공급 및 접근성	52.2	39.5
취약계층에 대한 육아지원 서비스	21.7	44.7
낙후지역에 대한 육아지원서비스	19.2	28.9
지역사회 돌봄시설 등 인프라	41.5	31.6
정부 육아지원 재정 배분	25.0	13.2
기타	1.1	7.9
응답자수	100.0(3,000)	100.0(38)

*자료: 김동훈(2021).

2) 교육-돌봄의 포괄적 접근의 필요성

온종일돌봄체계 구축을 통해 취학전 교육과 보육에 비해 상대적으로 서비스 이용의 사각지대였던 초등돌봄의 확충을 위해, 정부는 학교돌봄과 마을돌봄을 중심으로 초등 방과후돌봄 교실과 센터의 확대를 추진하였다. 이러한 과정에 학교에서 교육과정과 방과후돌봄을 수행하는 교직원의 역할 수행에 관한 교육과 돌봄의 구분에 대한 쟁점이 있었다.

취학전 ECEC의 경우 영·유아에 대한 표준보육과정과 누리과정의 수행은 교육과 보육, 돌봄을 포괄하는 개념으로 이루어진다. 유보통합과 유초연계에 대한 논의 과정에서 교육과 돌봄에 관한 논의가 유치원과 어린이집에서도 있을 것으로 보인다. 어린이집에서는 기본보육과 연장보육으로 구분된 이용시간에 따른 구분이 있으며, 이에 대한 교육과정상의 구분은

구체적으로 이루어지지 않았다. 기본보육을 담당하는 담임교사와 그 외 보조교사, 대체교사, 연장반전담교사 등 비담임교사의 배치가 활발히 이루어지고 있으므로, 인력 배치와 함께 담임-비담임 교사의 역할 수행에 대한 논의가 보다 구체적으로 이루어질 필요가 있다. 양질의 연속성 있는 서비스 이용을 위해 영·유아에 대한 교육과 돌봄에 대해 포괄적 접근이 필요함을 시사한다.

3) 유보 교사 양성체계 차이로 인한 전문성 및 서비스 질 쟁점

유치원과 어린이집 교사는 담당부처가 이원화된 상황에서 신분보장, 자격/양성, 직무/역할, 임용/배치, 처우/복지, 연수 및 전문성 제고의 모든 영역에서 적용되는 규정에 차이가 있으며, 관련 자료는 유치원과 어린이집 간의 차이 뿐 아니라, 설립유형 간 차이, 소재지 간 차이, 기관규모 간 차이가 있음을 보여준다(김은영 외, 2018).

선행연구에 의하면, 어린이집 교사가 유치원 교사에 비해 법적인 권리보장 수준은 낮으면서 수행해야 할 의무는 더 많으며, 유치원과 어린이집 교사의 직무와 역할이 상호 유사해져 가는 양상을 보이거나, 직무에 대한 중요성 인식, 실제 현장에서의 수행 빈도 등에는 차이가 있는 것으로 보고된다. 교사 배치에서 가장 중요한 이슈는 교사 대 아동비율 조정으로 나타났으며, 처우는 유치원과 어린이집의 차이 외에도 설립유형 간 차이도 크고, 동일 자격과 학력 조건을 갖춘 인력이 동일한 업무(3~5세 누리과정 운영) 수행 시 근무하는 기관에 따른 처우 및 복지 편차를 최소화하는 방안이 고려되어야 함을 지적되었다(김은영 외, 2018).

동 연구에서 아동이 취학 전 양질의 서비스를 차별 없이 받도록 하기 위해 제도적인 측면에서 유치원과 어린이집 교사의 자격체계와 양성과정이 일원화될 필요가 있으며, 이를 위해 유치원과 어린이집 교사 공통 임용제도의 마련, 배치기준 일원화, 교사 지위 향상을 위한 특별법 제정, 교사 일과운영 시간과 편성에 대한 공통지침, 유아교사 호봉 단일화 및 국가 지원의 근거 마련, 그리고 유아교사 현직교육 기준 일원화 및 국가 관리 근거 제도 마련이 제안되었다. 또한 재정적인 측면에서 누리과정 지원비를 교사 인건비 재원으로 전환하여 보조인력 등 추가인력을 배치하고, 행정적인 측면에서는 유치원과 어린이집 유아교사 담당 부처와 전달체계 일원화가 필요함을 제시하였다(김은영 외, 2018).

박근혜 정부의 유보통합의 추진이 누리과정 일원화 이후, 교사 통합 자격 및 양성체계와 처우 이슈에서 논의가 진전되지 않았으므로, 향후 유보통합의 논의는 교사 자격과 양성, 처우를 중요하게 논의할 필요가 있다.

4) 코로나19와 교육 형평성 이슈 - 교육·돌봄의 격차

2020년 2월 코로나19로 인한 교육·보육 및 돌봄기관과 학교의 휴원·휴업 조치는 그 간의 보육정책의 성과가 지속가능하지 않으며 교육·돌봄의 격차와 공백의 발생이라는 새로운

과제를 등장시켰다..

‘돌봄공백’ 관련하여, 초등 3학년(0~8세) 이하 자녀를 둔 주 양육자(부 또는 모)를 대상으로 온라인 설문조사를 2020년 3월, 7월 2차례에 걸쳐 실시한 결과(N=564, 349), 휴원·휴업 기간 동안 돌봄공백의 경험이(‘낮시간 아이를 돌봐줄 사람을 구하지 못해 자녀돌봄이 문제가 되었던 경우’를 의미) 1차조사 36.2%, 2차조사 37.5%로 나타났으며(최윤경 외, 2020), 미등원시 ‘혼자있는’ 비율이 영·유아 3.1%, 초등 저학년(만 7~9세) 12.5%, 초등 고학년(만 10~12세) 23.5%로 나타났다. 아침 등 1끼 이상 ‘결식아동’ 비율이 2018년 49.9%에서 2020년 64.1%로 증가하였으며, 식사를 챙겨주지 않아 ‘먹지 못한’ 아동의 비율은 2018년 1.3%에서 2020년 7.6%로 증가하였다(굿네이버스, 2020). 휴원·휴업기간 ‘돌봄공백’을 경험했다는 응답은 팬데믹으로 가구소득의 변화를 경험한 가구에서, 아버지에게 비해 어머니가, 특별재난지역과 읍면지역, 맞벌이가구와 취약가구에서 상대적으로 많았으며, 부모의 학력과 가구 소득 수준이 높을수록 돌봄공백을 경험했다는 응답이 많은 경향을 보였다.

코로나19 상황의 서비스 이용 격차를 살펴보면 맞벌이 여부와 자녀 연령별로 자녀돌봄과 서비스 이용에 차이를 보였으며, 전반적으로 부모 직접 돌봄이 우세한 가운데 맞벌이가구의 경우 조부모/친인척 돌봄의 비중이 큰 폭으로 늘어났다. 재난 상황에서 긴급돌봄의 운영이 장기화 됨에 따라, 초반의 서비스 이용의 제한과 가정 내 돌봄으로의 변화가 이후 긴급돌봄 이용의 증가와 기타 서비스 및 사교육/민간돌봄서비스 이용으로 나타났으며, 원격수업 체계에서 아동의 학습격차가 더욱 커진 것으로 보고되었다. 소득수준과 지역, 맞벌이여부, 취약여부에 따라 팬데믹 상황의 자녀돌봄과 학습지원의 대응에 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 이러한 돌봄선택의 다양성과 차이가 격차(계층화)로 누적되지 않도록 하는 지원 체계의 점검과 보강이 요구된다.

‘돌봄시간’ 충분도를 살펴보기 위해 자녀돌봄 시간이 양적으로 충분한지 질문한 결과, 충분하지 않음 26.6%, 보통 35.5%, 충분함 37.8%로 나타났으며, 가정 내 돌봄이 요구되는 상황에서 돌봄시간을 부족을 경험하는 비율이 약 27%로 파악되었다(최윤경 외, 2020). ‘돌봄역량’에 대한 인식은 (전혀+별로) 우수하지 않음 15.1%, 보통 52.0%, (어느정도+상당히) 우수함 32.8% (5점평균 3.2점)으로 응답되었다. 자녀돌봄의 공백과 어려움은 밀접히 연관되어 있으며, 이러한 돌봄의 취약성은 팬데믹으로 변화된 것이 아니라 팬데믹 기간 심화된 모습으로 나타난 것으로 해석된다. 이후 코로나 19과 같은 유사 재난 상황의 주기적 반복이 예상되는 만큼, 재난 상황의 긴급돌봄 및 원격교육의 차별없는 제공과 모니터링 및 이를 위한 비용-시간 지원의 정비가 요구된다.

5) 보육 서비스의 다양화 및 취약보육의 제공

코로나19 팬데믹과 4차 산업혁명으로 인한 사회경제적 변화는 부모의 고용·노동 특성의 변화를 가져왔다. 일례로 비전형적인 시간의 근무 또는 플랫폼 노동과 특수고용, 프리랜서,

자영업자 등 고용보험의 혜택과 정규적인 근로시간을 갖지 못하는 비정형 근로 패턴의 부모는 낮시간 정규 근로시간에 맞춰 제공되는 보육 서비스의 이용에 어려움을 경험하고 있다. 따라서 자녀양육과 돌봄의 새로운 과제로서 일하는 부모의 변화하는 고용·노동 특성에 맞춰 보다 탄력적인 보육시간의 운영과 서비스 다양화, 각종 서비스 간 연계의 활성화가 요구되고 있다. 그러기 위해서는 취약보육⁴⁹⁾에 해당하는 보육 서비스 제공의 다양화와 시간제보육의 활성화가 요구된다.

‘취약보육’을 운영하는 어린이집은 (2020년 12월 기준) 10,168개소로 야간 연장 어린이집(76.4%)이 가장 많고 그 다음으로 장애아통합어린이집(11.9%), 영아전담어린이집(3.6%), 휴일보육어린이집(2.9%)의 순으로 나타났다. 아동수 기준으로 취약보육에 해당하는 보육 서비스를 이용하는 아동은 전체 44,447명, 교사 수는 13,305명으로 집계되었다. 이는 전체 어린이집 35,352개소 중 28.8%, 보육 아동 1,244,396명 중 3.6%, 보육 교직원 325,669명 중 4.1%의 비중으로, 취약보육의 확장을 통한 보육 서비스의 다양화와 보육 서비스 사각지대에 대한 보완이 요구된다.

코로나19 동안 한부모, 조손, 저소득(기초생활수급, 차상위), 다문화 등과 같은 취약요건을 갖고 있는 가구에서는, 그렇지 않은 경우와 비교하여 가계수입의 변화와 자녀돌봄 공백의 발생에 대한 어려움 응답이 많았으며, 맞벌이가구에게는 일·가정 양립의 어려움’과 ‘돌봄공백에의 대응’이, 외벌이가구의 경우 ‘늘어난 가정 내 돌봄으로 인한 부담’과 자녀가 가정에서 하는 ‘원격수업 등 자녀교육 지원의 어려움’이 상대적으로 큰 것으로 나타난 바 있다(최윤경 외, 2020).

다. 초·중등교육

1) 아동·청소년 기본법 미비와 미흡한 발달권·참여권 보장

아동·청소년에 대한 정책과 법안이 여러 부서와 법안으로 혼재되어 있어 ‘아동·청소년 기본법 제정’에 대한 논의가 계속 있어 왔다. 우리나라는 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「청소년보호법」, 「청소년복지지원법」 등으로 아동·청소년 관련 법령이 분리되어 있으며, 아동 정책 전반에 대한 상을 보여주며 체계화·종합화할 수 있는 법령은 부재한 상황이다. 핀란드, 독일, 스위스 등은 아동 권리를 헌법에 명시하고 기본법 규정을 통해 아동 중심 관점이 정책 전반에 반영되도록 하고 있다(보건복지부, 2020). ‘권리주체로서 아동’, ‘아동중심’ 방향이 아동정책 전반에 반영되며, 일상에서 아동 행복과 아동 권리가 최우선 원칙이 될 수 있도록 해야 한다(보건복지부, 2020).

49) ‘취약보육’은 영아전담어린이집, 장애아전문 또는 장애아통합 어린이집, 방과후어린이집(만12세 이하 저소득층 초등학교 및 장애아동이 방과후에 어린이집을 4시간이상 이용하는 시설-2004년 3월이후 신규지정 없음), 야간연장어린이집, 휴일어린이집, 24시간 어린이집을 일컫음.

아동 관련 실태 조사와 유엔아동권리협약 모니터링 결과에 의하면 우리나라 아동의 발달권과 참여권 수준이 전반적으로 미흡한 것으로 밝혀졌다(김아름 외, 2017). 특히 아동의 놀 권리와 여가 활동의 기회 보장 부분은 한국의 과도한 교육열과 사교육 심화 상황에서 특히 더 관심을 가지고 개선해나가야 할 사항이다. 김아름 외(2017)는 아동 권리 관련 법적 기반 미비 사항을 영역별로 아래 표와 같이 정리하였는데, 유엔아동권리협약에는 마련되어 있지만 「아동복지법」, 「청소년기본법」 등에는 담겨 있지 않은 내용에 대해서는 협약 관련 내용이 기본법에 담기도록 해야 할 것이다.

<표 IV-2-2> 아동 권리 법적 기반 미비 사항

주요 영역	법적 기반 미비 사항	주요 관련 법률
보건 및 복지	- 아동의 정신건강 보장 - 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족) 아동의 통합지원	- 정신건강증진법, 학교보건법 - 다문화가족지원법, 한부모가족지원법
안전 및 특별보호	- 근로아동의 환경 개선 - 미등록이주아동 보호	- 근로기준법 - 아동복지법, 영유아보육법, 유아교육법
교육 및 자립역량	- 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장	- 초·중등교육법, 사립학교법
가정보호 및 대안 양육	- 입양아동 보호체계 개선	- 입양특례법
놀 권리와 여가활동	- 휴가와 여가 시간 보장 등 놀 권리 강화	- 공교육정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법, 영유아보육법, 유아교육법

*출처: 김아름 외(2017)

유엔아동권리협약에 의하면, 아동에게 영향을 미치는 모든 의사결정에는 아동의 이익이 최우선되어야 하는데, 이는 아동 당사자의 의견이 반영될 때 가능하다는 점이 강조된다(김아름 외, 2017). 그 동안 한국사회의 아동은 보호나 통제 대상으로 과도하게 인식되어 왔기 때문에(김아름 외, 2017), 이러한 관점으로부터 전환하여 아동·청소년을 주체로 인정하여 ‘아동·청소년(혹은 학생) 정책 영향 평가제’를 비롯하여 참여 활성화와 그 기회를 보장해 주기 위해 노력을 경주해야 할 것이다(신철균 외, 2018). 또한 학생의 학교 의사결정 참여 확대를 위해 학교운영위원회 학생위원 참여 법제화와 학생회 법제화를 「초·중등교육법」 개정안으로 반영할 필요가 있다. 학교운영위원회는 학교의 교원대표, 학부모 대표, 지역사회 인사로 구성하도록 하여 학생 참여가 법적으로 인정되고 있지 못한 상황이다(김아름 외, 2017). 학생 학운위 참여 법제화 등 관련해서는 현재 강득구 의원실에서 「초·중등교육법」 개정안 법안 발의가 된 상태이고 교육부에서도 포럼 등을 통해 의견수렴을 거치는 과정에 있다.

2) 기초학력미달 학생 지원 및 기초학력 의미 확장

국제적인 PISA 성적 뿐만 아니라 국내의 국가학업성취도 결과에서 기초학력미달 학생이 계속 증가하고 있는 현실을 앞에서 살펴보았다. 코로나 상황에서 기초학력미달 비율이 더 증가되었으며, 교육격차는 심화하고 있어서(신철균 외, 2021), 이에 대한 대책이 필요하다.

우선, 기초학력은 몇몇 문제행동 학생이나 중도이탈 학생만이 아니라 일반적인 학생들도 안고 있는 문제로 시각을 전환하여 기초학력미달 학생에 대한 전폭적 지원이 필요하다. 「기초학력보장법」이 제정되어 향후 기초학력 미달 학생에 대한 지원이 계속 이어질 것으로 보이지만, 특히 교육환경이 열악한 농어촌 등 지역의 학생들과 가정의 사회적 계층이 낮은 학생들에 대한 지원이 더 집중적으로 이어져야 한다. 학교급 차원에서는 초등에서의 기초학력이 계속 누적·심화되지 않도록 선제적으로 지원해야 한다. 시·도교육청 기초학력 업무 담당자 328명의 응답을 분석한 결과에 따르면 초등학교 저학년에 대한 집중 지원과 읽기·쓰기·셈하기 지도와 출발점 진단, 한글 해득 지도 등의 중점 지원 영역 비율이 높았다(김태은 외, 2018). 그리고 기초학력 미달 학생 대상 개별적인 맞춤형 교육이 이뤄지기 위해서는 현재 교사 외의 추가 인력인 기초학력전담교사를 확보가 절실히 요구된다. 기초학력전담교사를 지원할 때에도 이들 지역과 계층의 학생에 대한 우선적 고려가 필요하다.

둘째, 기초학력의 의미를 점차 확장하여 바라봐야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 김태은 외(2018)에 따르면 기초학력은 “미래사회에 적응하고 살아가기 위해 지속적으로 학습할 수 있는 기본 역량이며, 삶의 기초기능 확보를 위해 전제되는 역량이다. 읽기, 쓰기, 셈하기 및 이와 관련된 교과를 포함하는 개념으로 설정할 필요”가 있다. 기존의 국, 영, 수 중심의 좁은 기초학력 개념에서 읽기, 쓰기, 셈하기 및 관련 교과와 디지털 역량까지 확장된 개념으로 바라봐야 한다. 왜냐하면 사회적 시민으로서 살아가는 필수 역량이 읽기, 쓰기, 셈하기를 넘어서서 디지털역량, 미디어역량 등으로 확대되고 있기 때문이다.

3) 다문화교육의 및 이주 배경 아동의 법적 지위와 권리 보장

다문화 아동들의 수가 전체 학생의 3%의 이를 정도로 많아지고 있으며, 국가 차원에서도 이주민들이 증가하고 있다. 다문화교육과 이주민 관련한 정책과 지원이 이어지고 있지만 국제 인권법과 국제인권협약에 비교하여서는 아직 못 미치는 부분이 있다.

우선 다문화교육의 근거가 약한 상황이므로, 다문화교육의 근거를 시행령에서 「초·중등교육법」으로 격상해야 한다. 이를 통해 다문화학생에 대한 학교장의 지원의무, 특별학급의 운영근거와 다문화학생 비율 30% 이상인 밀집학교의 교육과정 자율성 확대가 필요하다(교육부, 2022.2). 그리고 국가인권위원회에서 장기 체류 미등록 이주아동 체류 자격 부여 제도 마련을 권고('20.5)한 것처럼, 다문화학생의 '고등학교' 입학·전학 및 편입학 진입 절차 개선을 담은 「초·중등교육법 시행령」을 개정 검토가 필요하다(교육부, 2021. 2.). 이미 중학

교는 다문화학생 중학교 입학 거부를 방지하고자, 「초·중등교육법 시행령」 개정으로 교육장이 정하는 방식으로 중학교를 배정할 수 있도록 개선(' 20.7. 개정)하였다(교육부, 2021.2).

그리고 이주 배경 아동에 대한 법적 지위와 권리를 보장해야 한다. 「아동권리협약」의 당사국으로서 우리나라는 국제기구가 제시하는 이주 배경 아동의 권리를 보장할 의무가 있지만 국적을 기준으로 삼아서 이주민을 배제하는 정책이 추진되고 있다(신윤정 외, 2018). 이주배경아동·청소년은⁵⁰⁾ ‘자유권’ 측면에서 「출입국관리법」에는 아동에 대한 별도의 규정이 없어 부모와 함께 구금 및 강제퇴거의 대상이 되고 있다. 교육권 측면에서는 「헌법」, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」에서 교육권을 국민에 한해 인정하고 있어 외국인은 의무교육 대상이 아니며 학교장이 입학을 허가해야 할 의무가 없는 상황이다(신윤정 외, 2018). 그리고 한 국국적을 가지고 있지 못한 이주 배경 아동은 교육권 이외 한국 국적 아동과 동일한 법적 권리를 누리지 못하고 있기 때문에 지역사회, NGO 등의 지원을 통한 다양한 프로그램 제공, 건강한 발달을 위한 양육지원 및 돌봄·방과후 학습을 통한 지원 강화가 필요하다(신윤정 외, 2018). 따라서 다문화교육의 법적 기준 강화와 이주 배경 아동의 자유권, 교육권 등의 법적 지위와 권리를 보장하는 노력이 요구된다.

라. 중등직업교육

1) 고졸 취업의 질적 측면 제고

직업계고등학교 정책을 살펴보면, 직업계고 학생 미달, 대학 진학률의 급상승 등의 문제를 고졸 취업률을 높이는 방향으로 해결하고자 노력해왔음을 알 수 있다. 물론 교육 내에서는 직업계고 학과 개편, 학교 여건 개선과 같은 교육의 질 개선을 위한 노력을 함께 기울였으나, 선취업 후진학, 지역인재 9급 견습직원 등과 같은 취업에 무게 중심을 두고 직업계고등학교에 대한 선호도를 높이고자 노력하였다.

직업계고등학교가 종국적(terminal) 교육 단계가 될 가능성이 높다는 점을 감안하면, 노동시장에서의 성과가 학교 교육의 성과에서 차지하는 비중은 매우 클 수밖에 없다. 취업의 질적 측면이 담보되지 않을 때, 미취업 상태로 돌아가거나, 대학으로 다시 돌아가는 등, 직업계고등학교의 노동시장에서의 성과는 제한적일 수밖에 없다. 직업계고(특성화고, 마이스터고, 일반고 직업반) 취업자가 1년 이상 취업을 유지한 비율이 65.0%인 것으로 나타났는데, 이는

50) 신윤정 외(2018)은 ‘이주 배경 아동·청소년’을 포괄적인 권리의 주체 또는 지원의 대상으로 규정하는 국제사회의 취지를 반영하여 아홉 가지 유형으로 분류함. ①다문화가족의 구성원인 아동·청소년, ② ‘결혼이민자 등’의 전 배우자 사이에서 출생한 자녀(중도입국 아동·청소년), ③ 북한이탈 아동·청소년, ④ 재외국민 아동·청소년, ⑤ 외국 국적 재외동포 아동·청소년, ⑥ 재한외국인 아동·청소년, ⑦ 불법체류 외국인의 자녀, ⑧ 외국인근로자의 자녀, ⑨ 난민 지위 인정자 또는 난민 지위 인정 신청자 아동·청소년

전문대학 유지 취업률(75.3%)에 비해 상당히 낮은 수치이다(교육부, 2021a). 취업 상태와 더불어 고졸 취업자의 고등학교 이후 생활을 전반적으로 살펴보고, 고졸 취업의 양적 성장과 함께 질적 제고를 진단하고 개선하고자 하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

2) 특성화고 학생 현장실습의 인권 문제

특성화고 현장실습의 안전 문제는 본질적으로 기업(노동시장)과 학교(교육계)가 현장실습을 바라보는 인식에서 차이가 있기 때문에, 이는 쉽게 해결할 수 없는 과제에 해당한다. 현장실습과 취업이 연계되기 때문에 현장실습을 노동시장의 초기 진입으로 보는 측면에서, 현장실습을 교육보다는 노동으로 해석하기 쉽다. 현장실습생의 안전과 인권 문제를 해결하기 위해서는 학교와 기업 양방향의 인식제고가 필요할 것이다. 먼저 학교 교육에서는 노동시장에서의 인권에 대한 교육을 취업 직전이 아니라 고등학교 교육 전반에 걸쳐 수행해야 할 것이다. 또한 기업에도 교육을 통해 현장실습생에 대한 이해가 필요할 것이며, 안전을 지키는 것에 대한 인센티브가 필요할 것이다. 현장실습의 안전과 인권이라는 고질적인 문제를 해결하기 위해서는 서로 다른 입장에서의 장기적인 심화 분석이 필요할 것이다.

3) 특성화고와 마이스터고 격차

우리나라 대표 직업계고등학교인 특성화고와 마이스터고등학교는 여러 측면에서 차이를 보이고 있다. 먼저 학생의 접근 측면에서 보면, 특성화고 학생 수는 급격하게 감소하는 반면, 마이스터고는 학생 수가 증가하고 일정 수준에서 유지하고 있음을 알 수 있다(그림 2 참조). 학교 인프라, 교사의 질 측면에서도 마이스터고와 특성화고 사이에 큰 차이가 존재하는데, 투입되는 교육 재정을 통해서도 그 차이가 나타나고 있다. 박동선 외(2020: 120-122)에 따르면, 2015년에서 2019년까지 직업계고에 대한 재정적 지원은 증가했지만, 특성화고에서의 증가율은 마이스터고에 미치지 못하며, 학교당, 학급당, 학생당 재정 규모 모두 마이스터고보다 낮다.

특성화고와 마이스터고는 졸업 이후 진로에서도 격차가 나타난다. 취업률뿐만 아니라, 취업자 중 그 직을 유지하는 비율인 유지취업률에서도 큰 차이가 있다. 2021년 취업률은 특성화고 53.4%, 마이스터고 75.0%였고, 유지취업률 또한 특성화고에서 낮게 유지되었다(특성화고 1차: 76.6%, 2차: 64.4%/마이스터고 1차: 82.1%, 2차: 69.3%). 이러한 결과는 특성화고와 마이스터고 입학생에서 차이(배상훈, 김효선, 김국균, 2011)를 학교 교육을 통해 극복하지 못하고, 취업 이후의 결과로 까지 이어지고 있다는 해석이 가능하다.

4) 진로교육의 중요성

직업계고등학교가 일반계열 고등학교와 크게 다른 점은 이 단계가 학생의 인생에서 마지막 교육단계가 될 수 있다는 점이다. 물론 후진학 제도를 통해 대학에 입학하거나 직업교육 기관, 지역 내 다양한 기관을 통해 계속 교육을 받을 수 있지만, 이는 학생 개인의 선택과 노력이 필요한 부분이다. 대학 재학기간이라는 청소년에서 성인이 되는 발달 과정을 거치지 못하고 사회인이 될 가능성이 높기 때문에, 특성화고 졸업생의 진로에서 고등학교 교육은 직업적 능력을 배양하는 동시에, 향후 인생을 계획하고 결정할 수 있는 진로교육의 기회를 포함할 필요가 있다. 특히, 특성화고 입학생은 소질이나 적성보다는 가정 환경과 학업 성취도에 따라 특성화고등학교를 선택하는 경우가 많다는 측면에서도 특성화고 교육은 자신의 적성과 향후 진로에 대한 고민을 심도 있게 하도록 다양한 기회를 제공할 필요가 있다.

마. 고등교육

우리 정부가 협약을 비준하기 위해 선결해야 하는 과제들을 살펴보고자 한다. 먼저 장애인, 탈북청소년, 다문화가정 자녀, 외국인 유학생 및 외국인 노동자 자녀 등 우리 사회의 소수집단 학생들이 교육 현장에서 경험하게 되는 차별이나 배제를 효과적으로 줄이기 위해서는 이들에 대한 적극적 포용과 차별 금지를 동시에 진행해야 함을 강조하려 한다. 즉, 주류 집단 학생들에 비해 낮은 대학 진학률 수준을 올리기 위해서는 단순히 동일한 기회를 제공하는 것에 앞서, 이들과만 경쟁하는 특별전형을 확대하거나, 전형 과정에서 일반 학생들에게는 제공하지 않지만 이들에게는 매우 필수적인 시설이나 도움 등을 지원하여 고등교육 참여 문턱을 낮추어 주어야 한다는 것이다. 물론 최근 들어 대학입시나 취업 등에서 소수 집단에 제공하던 가산점이나 특혜 등 적극적 조치(affirmative action)들을 모두 철폐하는 것이 진정한 공정이라고 주장하는 목소리가 늘어나고 있기도 하다. 그러나 이러한 극단적 주장들은 국가 공동체의 기능이나 운영원리를 충분히 이해하지 못한 상태에서 나오는 미숙한 의견으로, 포용적 공동체의 이익에 대한 지속적 교육과 홍보를 통해 극복해야 하지, 국가 정책 운영에 직접 반영하려 해서는 안될 것이다. 아울러 등록금 등 고등교육 참여 비용에 대한 문제는 사회경제적 지위에 따른 교육 차별을 심화시키는 구조적인 문제라는 점에서, 국가장학금제도를 확대 운영하는 등의 방식을 통해 국민 일반에 고른 혜택이 돌아가도록 고등교육의 비용 구조를 개선해야 한다.

다음으로 다문화가정 자녀나 북한이탈주민, 기타 외국인 유학생 등 해외에서 교육과정을 이수한 경험이 있는 학생들이 국내에서 충분한 교육기회를 보장받을 수 있도록 법무부 등 유관 부처와 긴밀한 협력체계를 마련하는 한편, 해외 이수 교육에 대한 충분한 상호인정제도를 마련해야 한다. 특히 우리나라는 2017년 12월 「유네스코 아시아-태평양지역 고등교육

자격 및 학위 상호인정협약」(이하 「아태지역 자격인정협약」)을 공식 비준하여 해외의 고등교육 관련 각종 선행학습과 자격, 학위 등을 포괄적으로 인정해야 한다. 이 협약은 개인이 외국에서 이수한 정규 교육과정뿐만 아니라 무형식·비형식학습의 학습결과를 유연한 자세로 인정할 뿐만 아니라 이전 학습결과에 대한 증빙 서류를 제출하기 어려운 난민이나 유민의 선행학습도 포용적으로 인정함으로써 이들의 고등교육 참여 기회를 제한하지 않을 것을 요구하고 있다(변수연, 2021). 고등교육 자격에 대한 적극적 상호인정 자세는 유럽연합(EU)과 캐나다, 미국, 호주 등 많은 유학생 유치국들을 중심으로 확산하고 있다. 특히 전세계적으로 온라인학습이나 홈스쿨링같은 대안적 학습방식이 확산되면서 소위 ‘유연한 학습경로(flexible learning paths)’에서 획득한 다양한 학습 결과를 인정하는 추세가 강화되고 있다(EP-Nuffic, 2020). 반면, 우리나라는 협약에 비준하였음에도 불구하고 대학입학전형의 원칙을 설정하는 ‘대학입학전형기본사항’에는 외국의 정규 교육과정을 이수한 경우에만 외국인 특별전형 지원 자격을 부여하고 있어 협약 준수 상의 문제가 예상되고 있다(교육부, 2019). 아울러 현재 대학입학전형기본사항에 따라 외국인 특별전형에 지원하려는 외국인들은 ‘순수외국인’임을 증명하기 위해 출생증명서는 물론 심한 경우 부모의 사망 증명서, 혼인 증명서, 법적 부모의 국적, 이혼 사실이 있는 경우 부 또는 모가 한국인과 재혼하지 않았음을 증명하는 서류 등까지 제출해야 하는 기이한 상황이 계속되고 있다. 이러한 상황은 우리나라만이 가진 지나친 대학 서열화 환경과 혈연중심의 국가관 등 여러 문화적 요소들이 결합된 결과로 해석할 수 있지만, 고등교육 국제화 환경에서는 장기적으로 시정해야 할 문제로 평가된다(전재은·변수연·김선주, 2021).

다음으로 이번 진주교대의 입학 부정 사태에서 불거진 바와 같이 교사 양성 과정에서의 차별적 요소들을 적극 검토하여 개선할 필요가 있다. 교사 양성과정과 교원 임용 시에 장애 여부나 성별, 출신 지역 등을 이유로 차별이 발생하는 지점이 있는지 면밀히 살펴서 고등교육 내의 교사양성과정에서의 교육차별을 철폐하는 동시에 초·중등과정에서 교원의 다양성을 높임으로써 학생들이 느끼는 교육차별을 개선하는 효과도 거두어야 할 것이다. 특히 다문화사회로 나아가는 현 시점에 다문화가정 자녀나 외국인 노동자 자녀 등을 위해 외국인의 교원 교육 및 교육공무원 임용 등을 허용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 학생 및 교원들에게 가해지는 교육차별을 효과적으로 철폐하기 위해서는 구성원의 다양성을 증진하고, 각 집단의 이해관계를 직접 주장할 수 있는 구조를 만드는 것이 가장 빠른 길일 것이다. 그런 의미에서 교원의 다양성을 확장하는 것은 교육행정 영역에 ‘대표관료제(representative bureaucracy)’⁵¹⁾(Kingsley, 1944; Krislov, 2012; Grissom, Nicholson-Crotty, & Nicholson-Crotty,

51) 대표관료제란 그 사회를 구성하는 모든 주요 집단으로부터 인구비례에 따라 관료를 충원하고 그들을 정부관료제 내의 모든 직무분야와 계급에 비례적으로 배치함으로써, 정부관료제가 그 사회의 모든 계층과 집단에 공평하게 대응 하도록 하는 인사제도를 말한다. 대표관료제는 정부관료제의 인적 구성이 그 사회의 인적 구성을 반영하게끔 정부관료제를 구성함으로써, 정부관료제 내에 민주적 가치를 주입시키려는 의도에서 발달된 개념이다. 대표관료제라는 용어를 처음 사용하기 시작한 킹슬리(D. Kingsley)는 대표관료제를 사회 내의 지배적인 세력들을 그대로 반영하도록(mirror) 구성된 관료제라고 정의함으로써 대표관료제의 구성적 측면을 강조하고 있다.(사회복지학사전)

2009)를 적용하는 효과를 발생시킬 것이다. 차별과 혐오의 대상이 되기 쉬운 소수집단 학생들을 다양성의 이름으로 포용하고 이들의 관점에서 자신들의 권익을 주장할 수 있는 소수자 교원 집단을 확대하기 전까지 교육차별의 철폐는 요원한 과제로 남아 있을 수밖에 없다.

바. 평생교육

1) 평생교육의 공공성 확대

그 동안 평생교육에 대한 사회적, 국민적 관심의 증대와 함께 평생학습 참여율, 평생교육 기회제공, 학습비 지원, 국가 예산 확보 등에 있어서 많은 성장이 이루어졌다. 그러나 평생학습 참여율에서 알 수 있듯이 여전히 사회경제적 계층에 따라 평생학습 참여율 격차가 존재한다. 특히 코로나19로 평생학습 참여가 어려운 상황은 취약계층에게 더 크게 작용하여 격차가 더 심화될 수도 있다. 지역에 따라 주민이 접근할 수 있는 평생교육기관과 평생교육 프로그램 수의 차이가 있다. 또한 학령기에 학교교육의 기회를 받지 못한 성인들, 특히 국가로부터 기본적인 교육 혜택을 받지 못해서 읽기, 쓰기, 셈하기가 어려운 수준의 성인들을 위 성인문해교육을 지원하고 있지만, 연간 수혜 인원이 10만 명을 넘지 못하고 있는 수준이다. 취약계층의 평생학습 참여를 지원하기 위해서 2018년부터 평생교육 바우처(이용권)를 지원하고 있지만 연간 35만원 수준에서 지원하고, 지원 대상 역시 2만 명 정도밖에 되지 않는다. 그래서 평생교육프로그램 중 80% 정도는 공공의 지원을 받지 않는 프로그램이었다. 결과적으로 한국은 평생교육에 있어서 국가 및 지방자치단체 등 공공의 지원과 책무보다 개인의 노력과 능력에 의존하는 경향이 크다고 할 수 있다.

계층에 따른 평생교육의 격차는 결국 평생교육의 공공성 부족으로 인한 것이라고 할 수 있을 것이다. 교육은 국가가 부담해야 하는 핵심적인 공공서비스인데, 학령기에 학교에 있는 학생뿐만 아니라 모든 국민이 전 생애에 걸친 교육을 공공으로부터 지원받을 필요가 있다. 이러한 평생교육의 공공성 확대를 위해 무엇보다 국가 차원의 평생교육 예산을 과감하게 확대하는 것이 중요하다. 중앙정부의 평생교육 예산이 그 동안 확대된 것은 사실이지만, 아직까지 공적 지원을 필요로 하는 학습자들에게 그리고 그들이 필요한 만큼의 지원이 이루어지기에는 턱없이 부족한 예산이다. 평생교육을 필요로 하는 학습자들, 특히 사회적, 경제적, 신체적 이유 등으로 공공의 지원없이 평생학습 참여기회를 보장받지 못하는 국민들의 학습권을 보장하기 위해서 평생교육 예산의 확대 반드시 이루어질 필요가 있다.

평생교육의 공공성 확보를 위해서 중앙정부의 평생교육 예산과 더불어 지방자치단체 평생교육 예산 확대도 필요하다. 중앙정부의 예산 확대가 지자체의 예산 확대에 영향을 주긴 하겠지만 지자체 나름의 평생교육 예산 확보 노력도 필요하다. 국민의 평생교육 참여는 대부분에 거주하고 있는 지역을 중심으로 이루어지기 때문에, 평생교육의 공공성 확보는 중앙정

부와 지방자치단체 모두의 노력을 필요로 한다. 특히 지자체의 평생교육 예산 확보를 위해서 지역 평생교육은 개인적 차원에서는 시민의 역량개발을 통한 성장이고, 결국 지역적 차원에서 지역의 성장 잠재력 제고 등을 기대할 수 있는 핵심 공공서비스라는 인식의 전환 및 공유가 필요할 것이다. 지역 차원에서 어떠한 시민을, 그리고 시민들의 어떠한 역량을 개발하기 위해 공적 자금을 어떻게 투자할 것인지에 대한 논의가 재정지원과 함께 논의되어야 할 것이다(이병준, 2016).

마지막으로 평생교육의 공공성 확보는 학교교육 중심의 공교육체제를 극복해야 하는 과제와 연결될 수 있다. 평생학습 참여는 학교교육의 장을 비롯해서 학교 밖의 다양한 영역과 기관에서 이루어질 수 있다. 언제 어디서 어떤 수준에서 학습에 참여하든 평생학습 참여의 기회 보장이 이루어질 필요가 있다. 그래서 윤여각(2019)은 학교 중심의 공교육체제에서 ‘평생공교육체제’로의 전환이 필요하다고 주장한다. 그동안 한국은 학교교육을 중심으로 공교육체제를 구축해 왔다. 교육부 산하에만 교육기관과 교육 관련 정책 사업이 있는 것이 아니라 모든 부처 산하에 교육기관과 교육 관련 정책 사업이 있다. 중앙정부만이 아니라 지방정부에도 마찬가지다. 평생학습의 참여가 교육부나 교육청 관련 기관과 정책을 통해서만이 아니라 다양한 부처와 관련된 기관과 정책 속에서 이루어지기 때문에 다양한 부처와 정책 사업을 연계하고 고려하여 평생학습 참여의 기회가 보장되도록 하는 평생교육의 공공성 확보 노력이 필요하다.

2) 보편적 평생학습권 보장

지난 2021년 6월 개정해서 12월에 시행된 「평생교육법」의 목적 조항에 학습권을 명시적으로 반영하였다. 한국은 헌법 제31조1항에 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있고, 5항에는 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다”고 명시하고 있다. 국가의 평생교육 진흥 의무 조항은 1980년 개정된 헌법에 포함되었는데, 「평생교육법」의 목적 조항에 학습권을 명시적으로 반영한 법 개정은 이러한 헌법 조항을 보다 적극적으로 반영하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 즉 그 동안 학교교육을 받지 못했거나 특정한 교육목적을 위한 일부 대상자를 위한 ‘평생교육 정책’에서 모든 국민의 평생학습 요구와 권리를 보장하기 위한 ‘평생학습 정책’으로 발전적 전환을 이루기 위한 첫걸음이라고 할 수 있다(강대중, 2021).

<표 IV-2-3> 학습권 반영한 「평생교육법」 개정 조항

개정 전	개정 후(2021.6.8.)
제1조 (목적) 이 법은 「헌법」과 「교육기본법」에 규정된 평생교육의 진흥에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 <u>정함을</u> 목적으로 한다.	제1조 (목적) 이 법은 「헌법」과 「교육기본법」에 규정된 평생교육의 진흥에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 <u>정하고, 모든 국민이 평생에 걸쳐 학습하고 교육받을 수 있는 권리를 보장함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상 및 행복 추구에 이바지함을</u> 목적으로 한다.

평생교육 정책과 평생학습 정책은 실제로 연속선상에 있음이 분명하지만, 개념적으로 구분될 필요가 있다(강대중, 2021). 평생교육 정책은 성인문해교육, 독학학위제, 학점은행제, 대학평생교육체제 등을 통해 학령기에 초중등과 대학교육을 받지 못한 성인들에게 추가적인 교육 기회를 제공하는 제도를 확립해 왔다. 방송통신중고등학교, 방송통신대학, 사이버대학, 평생교육단과대학(미래융합대학)은 적령기에 학교교육 기회를 제대로 얻지 못했던 이들에게 학교교육을 보충하는 제도이다. 물론 학력 보완만이 아니라 사회변화에 따른 재교육의 차원에서 학점은행제나 대학평생교육체제 등이 논의되고 있지만, 제도와 정책의 출발은 보충성을 특징으로 한 평생교육 정책이라고 할 수 있다. 평생학습도시 조성을 비롯한 지역평생교육 활성화 사업은 지역주민 개인과 지역발전, 그리고 지역학습공동체를 이루기 위한 교육적 목적을 달성하기 위한 정책들이라고 할 수 있다. 평생교육 정책은 교육서비스를 제공하는 공급자 중심의 정책 방향이라고 할 수도 있을 것이다.

그 동안 평생교육 정책은 국민의 평생학습 참여율 확대, 참여기회의 보장 등에 기여해온 것이 사실이다. 그러나 일부의 대상을 위한 보충적 성격의 평생교육 정책으로 격차를 줄이는 데 한계를 지닐 수 있다. 평생교육 서비스 공급의 한계가 존재하고 의도하지 않은 차별이지만 이를 줄이기 위해 취약계층을 위한 공급을 늘리더라도 일부에게 혜택이 집중되고 해당 집단 안에서도 격차를 발생시킬 수 있다. 이제 모든 국민의 학습권을 보장하기 위한 정책, 즉 보편성을 추구하는 평생학습 정책을 추구할 필요가 있다. 그렇다고 평생학습 정책이 평생교육 정책과 상반되는 것은 아니다. 앞서 언급했듯이 평생교육 정책은 평생학습 정책과 연속선상에 있고 실제로 보편적 평생학습을 실현하기 위한 기초이기도 할 것이다.

평생학습 정책은 보편적 평생학습권 보장, 즉 개정된 「평생교육법」의 목적에 명시된 “모든 국민이 평생에 걸쳐 학습하고 교육받을 수 있는 권리를 보장” 하기 위한 정책 방향이라고 할 수 있다. 학령기에 집중되었던 교육이 생애 전반에 걸쳐 중요한 과업이 되었고, 70% 이상이 대학에 진학하여 고등교육을 받지만 고령화로 제2, 제3의 인생을 계획하는 사람에게 필요한 다양하고 수준 높은 교육이 필요하다. 학습의 공간과 방식도 미디어와 정보통신 기술의 발전으로 계속 확장되고 다양화되고 있다. 이러한 국민 모두의 다양한 학습내용

과 수준, 공간과 방식 등을 지원하는 평생학습 정책으로 전환될 필요가 있다.

보편적 평생학습권 보장을 위해서 2021년 12월 한국평생교육학회 주관으로 두 번의 대토론회를 개최하였다. 토론회에서 국가평생교육의 예산 확보, 평생교육 거버넌스 체제화, 고등평생교육, 디지털시대 보편적 평생교육, 장애인, 노인, 결혼이주여성의 보편적 평생학습, 마을교육공동체, 주민자치, 도서관, 과학관, 미술관, 사회복지관에서의 평생학습 등 다양한 영역과 주제와 관련한 보편적 평생학습권 보장을 위한 과제 등이 논의되었다. 법 개정 노력이나 이러한 토론회 등에서 우리는 보편적 평생학습권 보장을 향해 나아가는 것을 확인할 수 있다. 아직은 걸음마 단계이지만 분명 평생교육의 보편성을 향해 가고 있다. 앞으로 보편적 평생교육 실현을 위해서 헌법과 법률 개정 노력, 성인기 학습자의 학습 참여 제약 요인(비용과 시간)을 제거하는 사회 정책 방안, 시설과 인력 문제 등 많은 노력이 필요할 것이다. 특히 보편적 평생교육 실현을 위해 평생학습 비용을 지원하는 정책의 개선이 필요하다. 앞서 언급한 평생교육 바우처는 저소득층을 위한 학습비용 지원제도 및 정책이다. 이를 단계적으로 모든 국민이 생애 단계에서 필요할 때 지원받을 수 있도록 단계적으로 확대해야 할 필요가 있다. 아직 실현되지 않았지만 평생학습기금제나 평생교육장학금 정책과 같은 논의는 보편적 평생학습권 보장을 위한 시작이 될 수 있을 것이다.

사. 특수교육

1) 특수교육 대상자 확대

특수교육 대상자를 확대하는 일이 필요하다. 전체 학생 수 대비 특수교육 대상자의 비율은 지속적으로 늘려왔으나 현재 1.7% 수준이다. 이에 반해 미국의 경우 18~19년 기준 전체 학생의 14.1%가 특수교육 대상자이며, 일본의 경우는 5%이며, 독일은 5.2% 정도이다(국립특수교육원, 2021b). 국가마다 차이가 있으나 우리나라의 경우 특수교육 대상자의 출현률이 지나치게 낮다.

다른 나라와 우리나라의 특수교육 대상자 출현률의 차이가 가장 큰 영역은 ‘학습장애’이다. 우리나라의 학습장애 출현률은 특수교육 대상자 중에서 1.1% 정도인데 반해 미국의 경우 ‘학습장애’ 출현률은 33.2%, 독일의 경우도 35% 정도이다(국립특수교육원, 2021b). 학습장애와 학습부진을 구분하기 어렵고 우리나라 장애인복지법에 학습장애가 포함되지 않아 학습장애⁵²⁾에 대한 지원이 제한적이기 때문에 학습장애 출현률이 매우 낮다고 유추할 수 있다. 최근 세계적으로 학습장애 출현률은 높아지고 있는 추세이다. 우리나라도 기초학력부진학생들이 조금씩 증가하고 있는 추세인데 이들 중에 학습장애가 포함되었을 가능성을 배제할 수 없다. 학습장애 판별을 좀 더 체계적으로 적극적으로 하여 지원이 필요한 학생들을

52) 학습장애는 「장애인복지법」에서 명시한 장애영역이 아니어서 대학의 장애인 특례입학의 대상도 될 수 없다.

발굴하여 지원할 필요가 있다.

<표 IV-2-4> 특수교육 대상자 출현률

(단위: 명, %)

구분		'17	'18	'19	'20	'21
전체 학생 수	유	696,067	675,681	635,208	616,852	582,783
	초	2,667,310	2,712,110	2,746,759	2,702,460	2,682,410
	중	1,382,005	1,333,388	1,294,632	1,320,909	1,353,469
	고	1,674,858	1,545,453	1,413,945	1,349,437	1,301,036
	계	6,430,240	6,266,632	6,090,544	5,989,658	5,919,698
특수교육 대상자 수*	유	5,986	6,212	6,521	6,975	7,566
	초	35,505	38,031	41,091	43,205	44,814
	중	19,218	18,788	18,462	19,140	20,212
	고	28,644	27,749	26,884	26,100	25,562
	계	89,353	90,780	92,958	95,420	98,154
특수교육 대상자 비율	유	0.8	0.9	1.0	1.1	1.3
	초	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
	중	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5
	고	1.7	1.8	1.9	1.9	2.0
	계	1.4	1.4	1.5	1.6	1.7

* 유치원 과정의 특수교육대상자 수는 장애영아 포함, 고등학교 과정은 전공과 학생 포함

※ 출처: 교육부 (2017, 2018, 2019, 2020, 2021). 특수교육 연차보고서. 각 연도 재구성

2) 시청각장애, 외상성뇌손상 등 장애영역의 확대

「장애인 등에 대한 특수교육법」은 특수교육 대상자가 되는 10개의 장애유형을 명시하고 있다. 10개의 장애유형은 시각장애, 청각장애, 지적장애, 지체장애, 정서·행동장애, 자폐성장애, 의사소통장애, 학습장애, 건강장애, 발달지체이다. 이 10개의 장애유형에서 제외되는 장애는 지원 받기도 어렵고 또 어떻게 다른 장애로 분류되어 지원받는다 하더라도 적절한 지원이 이루어지기 어렵다. 대표적인 장애 유형은 시청각장애와 외상성뇌손상이다. 시청각장애는 시각과 청각에 모두 장애가 있는 경우로 시각장애에 대한 지원도 청각장애에 대한 지원도 적절하지 않은 고유한 장애이다. 출현률은 매우 낮지만 적절한 지원체계가 필요한 장애영역이다. 외상성뇌손상의 경우도 일반적인 정서·행동장애와는 다른 특별한 지원이 필요한 영역인데 우리나라 특수교육법에는 포함되지 않아 지원을 할 수 있는 근거가 없는 대표적인 장애이다.

3) 중증장애의 일반학교 접근성 제고

현재 중증장애로 분류되는 학생들의 대부분이 특수학교에 배치되고 있다. 일반학교 특수학급에 중증 장애학생들의 요구가 수용되기 어려운 측면이 있어서 특수학교에 배치되고 있는데 이 때문에 중증 장애학생의 학교 접근성은 여전히 제고될 여지가 있다. 특수학교를 계속 늘리고 있지만 학교 신설에 따르는 어려움이 많고 특히 도시 지역 즉 학교 신설의 요구가 있는 곳에 학교를 짓는 것은 쉽지 않다. 그래서 중증 장애학생들의 통학거리는 매우 길고 시간도 많이 걸리는 경우가 많다. 중증 장애학생의 학교 접근성을 높이기 위해 일반학교에 중증 장애학급 신설할 필요가 있다. 일반학교에 중증 장애학급을 신설하면 통학거리도 단축되고 중증 장애학생의 취학률도 높일 수 있으며 일정정도 통합교육도 실현할 수 있다.

아. 탈북학생교육

1) 교육지원 대상 확대 요구

국내에서 출생한 북한이탈주민 자녀의 취학이 증가하면서 탈북학생 교육지원 사업에 북한이탈주민의 국내 출생 자녀까지 교육지원 대상자로 포함해달라는 북한이탈주민 가정의 요구가 늘어나고 있다. 일부 시도교육청에서는 이러한 요구를 수용하여 탈북학생 교육지원 범주에 한국 출생 학생을 포함하여 지원하기도 한다. 단, 국내 출생 자녀에 대한 지원은 법적인 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 북한이탈주민 국내 출생 자녀 교육지원을 위해서는 관련 법의 개정 등 법적, 제도적 보완이 필요하다. 북한이탈주민의 국내 출생 자녀 관련 실태조사를 통해 이들의 규모와 균등한 교육기회 보장을 위한 구체적인 지원 방안에 대한 연구가 필요하다.

2) '개별'학생에서 '가족단위' 지원으로의 전환 필요

탈북학생 가정의 특성을 고려하여 개별 학생 단위의 지원(출생지별로 지원 내용이 상이함)이 '가족단위'의 지원이 필요하다는 요구가 높아지고 있다. 그간 탈북학생 개개인의 필요에 맞춘 맞춤형 교육지원은 학생이 처한 상황(부모와의 갈등, 부모의 재혼 등 가족관계, 가족간 언어차이, 가정의 경제적 문제 등)에 따라 개별학생에 대한 교육지원만으로는 탈북학생의 안정적인 적응과 건강한 성장을 기대하기 어려울 수 있는 사례들이 드러났다. 이러한 점을 고려할 때 개별학생에 대한 지원을 넘어 '가족단위'의 지원이 필요하다는 요구가 높아지고 있다.

3) 탈북학생 교육지원 성과에 대한 점검 필요

우리 정부는 국가시책사업의 일환으로 전국의 모든 탈북학생을 대상으로 담임·교과교사 1:1로 결연하여 맞춤형 교육지원 사업을 추진한 지 13년이 지났다. 탈북학생에 대한 체계적인 교육지원을 위한 전담기관인 ‘탈북청소년교육지원센터(KEDI)’을 지정하여 운영한 지도 14년이 지났다. 코로나19 등의 영향으로 북한이탈주민, 탈북학생의 입국이 급감하고 있는 상황에서 그간의 탈북학생 교육지원 사업의 성과를 점검하고 그 성과가 무엇인지 세밀하게 짚어볼 때가 되었다. 탈북학생 맞춤형 교육지원 사업의 성과가 있다면 이를 우리의 학교가 적극적으로 공유할 필요가 있다. 한편 탈북학생들은 여전히 출신배경 공개를 꺼리고 있다. 이는 아직 우리 학교, 우리 사회에 ‘유리천장’, ‘보이지 않는 장벽’이 있지는 않은지 돌아보게 한다.

자. 난민교육

첫째, 「난민법」 제33조, 제43조에서는 난민 신청자, 난민 인정자와 그의 미성년자 자녀의 초등교육 및 중등교육의 권리를 보장하고 있다. 그러나, 인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀의 교육권에 대해서는 별도로 규정하지 않음으로써, 법 제도상의 공백이 존재하므로, 교육권 보장의 대상을 확대할 필요가 있다. 해외 사례를 살펴보면, 독일의 경우 대부분의 주에서 일시적으로 체류 가능한 지위(tolerated status)에 있는 아동 또한 학교에 입학할 수 있는 정규 의무 교육 요건에 포함하고 있다.

둘째, 난민 아동의 실질적인 교육권을 보장해야 한다. 「난민법」에서 난민 신청자, 난민 인정자와 그의 미성년자 자녀의 초등교육 및 중등교육의 권리를 보장하고 있으나, 「교육기본법」은 의무교육의 대상을 국민으로 한정하고 있다. 또한, 「초·중등교육법 시행령」상 내국인 아동은 취학통지서를 받고 학교에 입학할 수 있으나, 난민 아동은 거주 지역 내 학교에 직접 입학할 신청하고, 학교장의 허가를 받음으로써 입학하는 절차를 거쳐야 한다. 난민 학부모의 경우 이에 대해 인지하지 못 하거나, 주변 지역사회 주민들의 반대에 부딪혀 난민 아동의 입학이 지연되거나 거부되는 등의 사례가 이어지고 있다. 따라서, 모든 난민 아동 및 청소년이 교육권을 단순히 허용받는 것 이상으로 실질적인 교육권을 보장받을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러 「초·중등교육법 시행령」 제19조, 제75조에서 난민 아동은 ‘외국인인 아동 또는 학생’ (제19조 제1항 제4호, 제75조 제1항 제1호)에 포함되는데, 국내 난민 지위 신청의 증가 추세를 고려하여 구체적으로 ‘난민 아동 또는 학생’을 명시할 필요가 있다.

셋째, 국내 난민 신청자의 고등교육권을 보장해야 한다. 난민 신청자의 출입국관리법상 비자 문제로 인해 고등교육의 기회가 제한되고 있다. 현행법상 난민 신청자에게 기타(G-1) 비

자가 부여되는데, 국내 대학에 입학하기 위해서는 이를 국적국의 한국 대사관에 방문하여 유학(D-2) 비자로 변경해야 한다. 문제는 난민의 경우 박해의 공포 등으로 본국으로 돌아가기 어렵다는 것이다. 해외 사례를 살펴보면, 캐나다의 경우 난민 신청자가 대학에 진학하고자 할 때 유학 비자를 요구하지만, 본국으로 돌아가지 않고 캐나다 내에서 유학 비자 취득이 가능하도록 하고 있으며, 한국과 다르게 유학 비자를 취득한 후에도 난민 신청이 취소되지 않도록 지위를 보장하고 있다(Government of Canada, n.d.)

넷째, 난민 아동·청소년의 대부분은 난민 인정을 받지 못한 난민 신청자 혹은 인도적 체류자이다. 국내 「난민법」이 난민 인정자에 국한하여 국민과 동일한 수준의 사회보장서비스를 지원하는 관계로, 난민 신청자, 인도적 체류자와 그의 미성년자 자녀에게도 국민과 동등한 수준의 사회보장서비스를 지원함으로써 교육 관련 사회보장 서비스에 대한 접근을 확대할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구는 대한민국 정부의 「교육 차별 금지 협약」 가입 가능성을 검토할 목적으로 수행되었다. 결론에서는 협약 가입 여부에 관한 문제를 논의한다.

협약은 국제인권법의 일종으로, ‘교육 차별 금지’ 라는 협약의 취지는 국내적으로나 국제적으로 이미 상당한 수준에서 공감대를 확보하고 있다. 이미 106개 국가가 협약을 비준한 상태에 있는데, 비준 국가를 살펴보면, 가입 여부에 관한 일정한 기준을 찾기는 쉽지 않다. 선진국 중에도 협약을 비준한 국가가 있는가 하면, 그렇지 않은 국가도 있다. 개발도상국 중에도 같은 현상이 나타난다. 인권 국가라고 널리 인정받는 국가 중에서도 협약을 비준하지 않은 사례가 있는가 하면, 인권 후진 국가로 여겨지는 국가 중에도 협약을 비준한 경우도 있다. 이렇게 본다면, 협약 비준 여부는 객관적 기준에 의존하기보다는 개별 국가의 전략적 선택에 따르는 것이라고 할 수 있다. 따라서, 대한민국 정부는 어떤 선택을 해야 할 것인가를 검토할 필요가 존재한다.

우선, 협약을 비준하는 일의 의미를 다시 생각할 필요가 있다. 현재까지 협약에 가입한 국가들을 살펴보면, 협약을 비준하는 일은 협약의 내용을 완벽하게 이행할 수 있는 조건을 충족하였음을 인증하는 것은 아니다. 오히려 현재 상태는 부족함이 있을지라도, 향후 협약 내용을 달성할 수 있도록 노력하겠다는 의지를 국제사회에 전달하는 의미가 있다. 우리 정부는 협약을 비준하지는 않았지만, 유네스코 회원국으로서 교육부와 유네스코한국위원회 등이 협력하여 협약과 핵심 내용이 동일한 권고(recommendation) 이행 상황에 관한 보고서를 성실하게 작성하여 제출해오고 있다. 이미 대한민국 정부는 협약 이행을 위한 노력을 착실하게 수행해오고 있다.

대한민국은 국제사회에서 ‘매우 빛나는 별’ 과 같은 국가이다. 원조를 받는 국가에서 원조를 하는 국가로 바뀐 유일한 국가이다. 장기간 군사독재를 경험했지만, 평화적인 정권 교체를 이룩한 국가이다. 경제 성장의 정도에 발맞추어 인권을 신장하고 있는 국가이다. 다양한 국제 수준 교육 비교 평가는 대한민국의 교육이 글로벌 표준(global standard)에 도달해 있음을 보여주고 있다. 이런 관점에서 본다면, 대한민국의 협약 비준은 국제사회에서 대한민국의 리더십을 확보하는 데 상당한 의미가 있을 것이라고 판단할 수 있다.

물론, 협약을 비준하게 되면, 협약 이행을 위한 노력을 지금까지보다 더 배가하여야 할 것이다. 이 과정에서 여러 가지 어려움이 예상되는 것은 사실이다. ‘새로운 학습자’ 에 대하여 국내 법과 제도가 어떤 태도를 취할 것인가를 둘러싸고 혼란을 치를 가능성이 있다. 즉, 외국인 자녀나 난민 또는 난민 자녀에게 교육을 제공할지 여부, 교육을 제공하는 경우 어느 수준까지 제공할지 등에 관한 갈등이 빚어질 것이다. 이미 국내에서 수용하고 있는 ‘새로운 학습자’, 즉, 다문화가정 학생이나 탈북 배경 학생은 법과 제도적으로 지원을 받고 있으나,

이들을 더 적극적으로 포용하는 과정에서 국내적으로는 공정성 논란이 빚어질 가능성도 상당하다. 무엇보다, ‘보편교육’을 추구하는 과정에서도 여전히 존재하는 다양한 차별들, 어린이집과 유치원 간의 차별, 장애학생에 대한 차별, 직업계 고등학교에 대한 차별 등은 한순간에 시정할 수 있는 문제가 아니다. 아마도 협약을 비준하는 경우 이런 문제를 바로잡아야 하는 부담이 발생하고, 그 부담이 지금까지 비준을 머뭇거리게 하는 원인이 된 것인지도 모른다.

그런데, 발상을 조금 바꿀 필요가 있다. 모두가 알고 있는 것처럼 한국은 매우 빠르게 ‘다양성 사회’로 변화하고 있다. 다양화가 진전되는 과정에서 차이의 종류와 정도가 심화하고, 그 중 상당수는 차별 문제로 전환될 것이다. 따라서, 향후 한국 교육에서 ‘차별’은 과거에 비하여 한층 심각한 문제가 될 가능성이 있다. 그런데, 이런 상황이 도래할 때 우리는 어떤 입장을 취하여야 할 것인가? 그 방향은 분명하다. 우리는 차별을 줄이고, 포용성을 높이는 교육과 사회로 나아가야 한다. 협약을 비준하는 경우, 우리는 차별 금지와 포용 확대라는 방향을 더욱 확고하게 취할 수 있다. 실제로 많은 국가들이 국제인권법 비준을 국내 법과 제도를 개선하는 데 적극적으로 활용하고 있다. 요컨대, 현재 시점에서 협약 비준은 더 다양한 사회와 더 포용적인 교육을 준비하기 위한 좋은 방책이 될 수 있다.

사회 여러 부문과 마찬가지로 교육의 세계화도 상당히 진전되었다. 글로벌 교육정책의 장(global education policy field)이 형성되었고, 글로벌 수준에서 교육 의제가 제기되고, 글로벌 수준의 행위자가 활약한다. ‘매우 빛나는 별’ 대한민국의 글로벌 리더십을 확보하는 일이 필요하다. 대한민국 정부가 협약을 비준하는 일은 국제 교육 인권 네트워크에서 활약할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

<참고문헌>

- 강대중(2021). 평생학습 기본권 보장과 보편적 평생교육 실현. 제1차 대한민국평생교육 대토론회: 보편적 평생학습권 보장과 평생교육 새 판 짜기(2021-12-10). 한국평생교육학회, 7-18.
- 강진구, 이기성(2019). 텍스트마이닝(Text Mining)을 통해 본 제주 예멘 난민. 다문화콘텐츠연구, 30, 103-135.
- 고영상(2010). 한국 「평생교육법」 제 변화 과정과 주요 쟁점. 평생교육·HRD연구, 6(3), 1-27.
- 구경미(2019). 청소년의 아르바이트 경험과 흡연과의 관련성: 2017년 청소년건강행태온라인조사 자료를 이용하여. 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 구자욱, 김성숙, 이혜원, 조성민, 박혜영(2016). OECD 국제 학업성취도 평가 연구: PISA 2015 결과보고서. 한국교육과정평가원.
- 권경득, 이광원, 임동진 (2020). 미국, 호주, 한국의 난민정책 비교 연구: 정책추진체계와 지원프로그램을 중심으로. 한국비교정부학보, 24(3), 1-37.
- 권양이(2018). 한국 평생교육정책의 변천 탐구: 국민의 정부에서 박근혜 정부까지의 시기를 중심으로. 평생학습사회, 14(2), 1-27.
- 김근진, 유해미, 조혜주(2021). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(IV): 2020~2021년 육아정책 성과분석을 중심으로. 육아정책연구소.
- 김동훈(2021). 포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안. 2021 제2차 육아정책심포지움 자료집. 육아정책연구소.
- 김동훈, 김은영(2020). 코로나19 감염병 등의 상황에 대비한 유치원 수업일수 개선 방안 연구. 육아정책연구소 연구보고 2020-06.
- 김미호·김선정. (2021). 대학 인권교육의 실제 및 발전방안 탐색: P 대학 프로그램 구성원과의 심층 인터뷰를 중심으로. 교육학연구, 59(2), 217-246.
- 김빛나라·주철안. (2020). 사회배려대상을 위한 대학입학전형에 관한 연구: 다문화가정 자녀를 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 20(4), 227-247.
- 김수연, 박현옥, 최일선, 박나리, 박병숙, 김지수, 김현태(2021). 유치원 통합교육 확대를 위한 지원 방안 연구. 교육부-국립특수교육원 11-1342075-000410-01.
- 김수진. (2018). 다문화가정 자녀를 위한 대학입학 특별전형에 관한 연구: 한국·미국 비교 사례를 중심으로. 다문화사회와 교육연구, 2, 25-51.
- 김신일(2020). 학습사회. 서울: 학이시습.
- 김아름, 유해미, 박은영, 장민선(2017). 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안. 육아정책연구소.
- 김연주(2020). 「난민법」상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점. 사회보장법연구, 9(1),

97-144.

- 김영화, 박인중(1990). 한국경제 및 노동시장 구조 변화에 대한 학교 교육체제의 대응: 한국 산업화 과정을 중심으로. 한국교육개발원.
- 김은영, 구자연, 김혜진, 차기주(2020). 「2019 개정 누리과정」 모니터링 및 지원방안 연구 I. 육아정책연구소 연구보고 2020-24.
- 김은영, 김근진, 윤지연, 김민지, Chiu Chih Peng, 정광희, Sajaniemi Naina Kristiina(2017). 영·유아 사교육 실태와 개선 방안(Ⅲ): 국제비교를 중심으로. 육아정책연구소 연구보고 2017-10.
- 김은영, 박창현, 김수정, 김혜진(2018). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(Ⅱ): 교사를 중심으로. 육아정책연구소 연구보고 2018-08.
- 김의수·이정현. (2017). 외국인 유학생 유치·관리 역량 인증제의 성과 분석에 대한 연구: 인증대학과 미인증대학의 차이를 중심으로. 교육연구논총, 38(1), 295-315.
- 김인희(2005). 「유네스코의 교육차별금지협약 가입 검토를 위한 기초연구」.
- 김인희(2014). 「유네스코의 교육차별철폐협약 가입 타당성 연구」(2014, 연구책임자: 김
- 김정아(2021). 특성화고등학교 여학생의 아르바이트 실태와 권리 의식. 안전문화연구, 14, 279-293.
- 김주영·강경숙. (2012). 우리나라 발달장애인의 고등교육 형태에 대한 탐색. 특수교육연구, 19(1), 217-240.
- 김주영(2018). 제4차 평생교육 진흥 기본계획 실행과 장애인 평생교육의 발전 방향 및 과제. 장애인평생교육·복지연구, 4(2), 1-28.
- 김진(2018.9.19). 출생신고부터 교육까지, 배제되는 난민 아동 [발표자료]. 한국에서 난민으로 살아가기, 난민인권연구회, 서울.
- 김태은 외(2018). 기초학력 향상 지원 사업 내실화 방안 탐색. 한국교육과정평가원.
- 김형욱(2010). 아동권리협약의 지역사회 실천방안과 과제--일본 지방자치단체의 사례를 중심으로. 제12차 인권교육포럼: 학생인권, 교권 그리고 학생인권조례. 충주 인권교육센터 (2010.8.20.). 국가인권위원회 인권교육포럼.
- 김현미, 강슬기, 김사강, 박임효, 박정형, 이상국, 백지원(2020). 국내 거주 난민 아동의 교육권 실태 연구. 세이브더칠드런. <https://m.sc.or.kr/mobile/news/reportView.do?NO=70560>
- 김현욱, 송영지, 김수영(2019). 전쟁피해 난민아동의 권리인정을 위한 UNCRC 22조 분석 및 함의. 아동과 권리, 23(2), 279-299.
- 노충래, 고주애, 윤수경, 김주리(2017). 국내 난민아동 한국사회 적응 실태조사 (연구보고 2017-11). 초록어린이재단. <https://kiss.kstudy.com/thesis/thesis-view.asp?key=3590924>
- 문미경·김난주·김혜영·심준섭(2017). 신정부 여성대표성 목표율 설정 및 추진전략. 서울: 한국여성정책연구원.
- 민무숙·정경아·남윤삼. (2001). 국·공립대 여성교수 채용목표제 도입 방안에 관한 연구. 여성

- 교육 정책연구과제 2001-04. 교육인적자원부.
- 민상기, 나승일(2007). 전문계 고등학교 학생의 학습몰입과 학급풍토의 관계. 농업교육과 인적자원개발, 39(3), 45-68.
- 민인식(2010). 고등학교 교급 선택이 수능점수에 미치는 인과관계 추정. 제 5회 한국교육고용패널 학술대회논문집. 1-19.
- 박경희·신지은(2019). 토픽 모델링을 활용한 국가평생교육진흥기본계획 탐색. 한국교육, 46(2), 93-116.
- 박근영(2018). 특성화고와 마이스터고 지정현황 및 분포. 교육정책포럼 305호.
- 박남기·박효원. (2019). 국·공립대 여성교수 현황 분석 및 비율 확대 방안 탐색. 여성연구, 100(1), 161-189.
- 박상진(2021). 청소년 노동의 실태와 노동인권 의식에 관한 연구. The Journal of the Convergence on Culture Technology(JCCT), 7(1), 264-271.
- 박상희(2021). 놀이 중심 개정 누리과정에 대한 부모의 인식과 유아의 변화. 육아정책연구소 육아정책 브리프, 제 86호(2021. 5. 14).
- 박은혜, 전홍주, 차기주, 박신영, 김교령(2019). 유아교육 공공성 강화를 위한 해외사례 및 개선과제 연구. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 박인용, 김완수, 서민희 정혜경, 한정아(2017a). 2016년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 중학교 학업성취도 결과. 한국교육과정평가원.
- 박인용, 김완수, 서민희 정혜경, 한정아(2017b). 2016년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 고등학교 학업성취도 결과. 한국교육과정평가원.
- 박창현(2020). 국·공립유치원 운영 모델 다양화 정책의 쟁점과 과제. 육아정책연구소 이슈페이퍼 2020-14.
- 배상훈, 김효선, 김국군(2011). 마이스터고 학생의 가정배경 및 정서적 학습 심리적 특징 분석: 전문계 및 일반계고 학생과의 비교를 중심으로. 열린교육연구, 19(3), 149-175.
- 배영수(2015.04.28.). 영종도 난민센터 아동들, 주민 반대로 30km 떨어진 대안학교 입학, 인천 in. <http://www.incheonin.com/news/articleView.html?idxno=29081>
- 배종인(2009). 헌법과 조약 체결: 한국의 조약 체결 권한과 절차. 서울: 삼우사.
- 백선희 외(2015). 고등학교 입학전형 변천 및 실태. 한국교육개발원.
- 변수연. (2021). 유네스코 [아태지역 고등교육 자격인정협약] 의 이행에서의 선행학습인정 관련 개념 정의와 적용사례 탐색. 교육정치학연구, 28, 243-263.
- 변종임 외(2020). 평생교육 바우처 성과분석 연구. 국가평생교육진흥원.
- 서문희, 김혜진(2012). 2012 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서인석(2011). 전문계 고등학생의 대학수학능력시험 성적에 대한 학교의 영향. 상업교육연구, 25(4), 1-23.
- 서정애(2017). 한국 거주 난민 아동의 권리 - 아동 교육권을 중심으로 -. 재외한인연구, 41,

79-101.

- 손의성·한정란·전수경(2018). 고령사회 인생3모작 설계를 위한 노인교실(노인대학) 교육 프로그램 개발 연구. 보건복지부 연구보고서. 보건복지부.
- 송정아. (2021). 이주배경 아동·청소년의 학습권 보장을 위한 교육정책. 박사학위논문. 이화여자대학교
- 신윤정 외(2018). 인구 변화 대응을 위한 포용적 다문화 정책 방안: 이주 배경 아동의 발생·성장 환경 분석. 경제·인문사회연구회.
- 심재휘, 이기혜, 우선영(2016). 생존분석을 적용한 고등학생의 최초 아르바이트 경험 시점에 대한 영향요인 검증. 한국청소년연구, 27(1), 95-124.
- 안선영, 황여정, 이수정, 이로사(2014). 청소년 아르바이트 실태조사 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원.
- 안영빈, 김정원(2017). 국내 난민아동의 생활실태 분석과 교육 방안 모색. 다문화교육연구, 10(1), 171-200.
- 안재영(2019). 특성화고 학생의 학교교육 만족도와 교육 요구 및 진로 계획에 대한 연구. 한국기술교육학회지, 19(3), 61-92.
- 양홍권(2017). 「평생교육법」 개정에 따른 평생교육 제공주체와 제공체제 변천 연구. 교육법학연구, 29(1), 89-118.
- 오상철, 김태은, 노원경, 우연경, 이영태, 이재진, 박선화, 이동원(2017). 한 아이도 놓치지 않는 일대일 맞춤형 교육 실현 방안. 한국교육과정평가원.
- 왕정희(2021). 왜 전교조는 학급당 학생(유아) 수에 목숨을 거는가? 제 3차 KICCE 정책 토론회: 대한민국 미래 유아교육·보육 체재개편을 위한 연속 토론회: 2차 미래교육을 위한 학급당 유아 수.
- 우선영(2017). 특성화고 졸업생의 사내대학 학습 경험에 대한 의미 탐색. 교육학연구, 55(2), 117-145.
- 유한구, 임언, 주인중, 정재호, 정지운(2017). 미래인재 개발과 교육혁신. 한국직업능력개발원.
- 윤여각(2019). 평생교육에 대한 성찰과 전망. 서울: 국가평생교육진흥원.
- 윤옥한(2015). 평생교육 20년(1995-2014) 연구동향 분석 - 「평생교육학연구」 학술지를 중심으로. 평생교육학연구, 21(2), 1-22.
- 윤종혁 외(2016). 「교육 형평성 실현을 위한 정책 연구」. 한국교육개발원.
- 이가연(2015.02.03.). 난민 신청자의 교육권. 공익법센터 어필. <https://apil.or.kr/%eb%82%9c%eb%af%bc-%ec%8b%a0%ec%b2%ad%ec%9e%90%ec%9d%98-%ea%b5%90%ec%9c%a1%ea%b6%8c/>
- 이광호(2015). 중등직업교육 관련 교육재정의 안정적 확보 방안. 2015년도 한국직업교육학회 정기학술대회 및 중등직업교육 정책 토론회 발표문, 26-62.
- 이규은·박한숙·강진희(2008). 범교과 학습 영역 국가기준 제시 방식 및 학교급별 운영 방

- 안에 관한 연구. 교육과학기술부.
- 이덕난, 최재은(2021). 대안교육기관 관련 법령 및 쟁점과 입법적·정책적 개선과제. NARS 입법·정책 Vol. 81. 국회입법조사처.
- 이병준(2016). 한국 평생교육 정책과 담론의 현실. 교육비평, 36, 109-127.
- 이병호·최은수(2009). 한국의 평생교육 정책과정 추이 분석에 관한 연구-지역사회 발전 평생 교육정책 사례들을 중심으로. 평생교육HRD연구, 5(3), 221-246.
- 이선호 외(2018). 한국교육개발원.
- 이소연 외(2019). 학교 민주시민교육 현황 분석 및 활성화방안연구_교육과정평가원.
- 이쌍철 외(2018). 민주시민교육을 위한 학교 운영 방안 연구: 학생 참여를 중심으로. 한국교육개발원.
- 이순형, 이해승, 이성욱, 황혜신, 이완정, 이소은, 권혜진, 이영미, 정윤주, 한유진, 성미영 (2009). 보육학개론(3판). 학지사.
- 이욱, 유희정, 이미화, 김은기, 이원선(2008). 보육시설 평가인증 사업의 성과(2003~2008). 육아 정책개발센터.
- 이재민(2016). 한국 지역사회교육정책 변천과정의 특성 연구. 평생교육학연구, 22(2), 55-84.
- 이재은·조영아(2021). 키워드 네트워크 분석을 활용한 평생교육정책 주요 시기별 「평생교육학연구」 연구동향 분석. 평생교육학연구, 27(4), 43-72.
- 이정민, 이종원(2020). 학생 인권교육을 위한 현장 실천 강화 방안 연구. 한국청소년정책연구원.
- 이형래(2019). 특성화고등학교 현장실습 제도와 안전에 대한 학생과 교사 및 기업체 담당자에 대한 인식 연구. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 이현철, 김경식(2012). 부모관계가 전문계 고등학생의 교과 흥미도에 미치는 영향: 인문계 고등학교와의 비교를 통해. 교육학논총, 33(2), 69-84.
- 임언(2019). 학생들의 미래 경쟁력을 위한 고교 직업교육. HRD Review, 22(2), 26-45.
- 임언, 임해경, 길혜지(2019). 특성화고등학교 학생의 기초학습능력 실태와 제고 방안. 한국직업능력개발원.
- 전재은·변수연·김선주. (2021). 고등교육 자격인정 관련 국내외 용어정리 및 적용범위 연구. 서울: 한국대학교육협의회.
- 정동재, 허준영(2020). 글로벌 환경변화 대응을 위한 난민행정 개선방안 연구 (KIPA 연구보고서 2020-08). 한국행정연구원. https://www.kipa.re.kr/site/kipa/research/selectBaseView.do?gubun=BA&seqNo=BASE_000000000000605
- 정인섭(2008). 증보 국제인권조약집. 서울: 경인문화사.
- 정인섭(2011). 신국제법 강의 - 이론과 사례-. 서울: 박영사.
- 정해숙·김이선·이택민·마경희·최윤정·박건표·동제연·황정미·이은아. (2015). 2015년 전국다문화가족실태조사 분석. 여성가족부 한국여성정책연구원.

- 정형수·양정호. (2021). 탈북대학생의 성공적인 대학 생활 경험에 대한 질적 연구. 학습자중심교과교육연구, 21, 413-431.
- 조성혜. (2014). 발달장애인에 대한 고등교육의 특성화 방안. 법과 정책연구, 14(4), 1607-1640.
- 조태원. (2013). ‘자유롭게 교육을 받을 권리’로서의 학습권의 범위와 한계 연구. 법과인권교육연구, 6(2), 109-131.
- 진숙경, 김혜진, 신충섭, 이찬주(2017). 중등직업교육의 현황과 개선방안. 경기도교육연구원.
- 차근호(2019.02.01.). “대학 꿈 좌절” 호소 파키스탄 난민 입학문제 해결. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190201189600051>
- 채보근(2021.6.12.). 우리나라 난민에 대한 사회통합 방안을 모색하며 [발제문]. 2021 세계 난민의 날 기념행사 세계 속의 한국, 한국 속의 난민, 인천광역시교육청.
- 최동선, 김남희, 정지운(2020). 직업계고 재정구조 분석 연구. 한국직업능력개발원.
- 최수정, 허영준(2012). 특성화고·마이스터고 현장실습 운영 실태 및 개선방안. 한국직업능력개발원 이슈페이퍼 2012-46.
- 최유진 · 이택면 · 황정임 · 마경희 · 주재선 · 김은지 · 이현재 · 문희영(2016), 2016년 양성평등 실태조사 분석 연구. 여성가족부.
- 최윤경, 박원순, 최윤경, 안현미(2020). 코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄공백 지원 방안 연구. 육아정책연구소.
- 최윤정(2018). 초중등 성평등 교육의 현황과 과제. 젠더리뷰 가을호. 한국여성정책연구원.
- 최윤정(2021). 학교 성평등교육 현황과 정책 : 걸어온 길과 가야할 길. 젠더리뷰 가을호. 한국여성정책연구원.
- 최은영, 이진화, 오유정(2014). 2014 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소 연구보고 2014-23.
- 최은영, 차기주(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 7. 유아교육 및 보육 공공성 강화와 질 제고. 한국교육개발원 이슈페이퍼 2021-03-07.
- 하인자(2020). ‘대학의 인권교육 : 누가, 무엇을, 어떻게 구성해야 하는 것 일까?’ 교육저널, 35호. <https://edujournal2018.tistory.com/50>
- 한정란(2015). 노인교육론. 학지사.
- 홍민정(2021). 영·유아 발달권과 놀이권 보장을 위한 영·유아 인권 4법 개정안을 제시한다. 영·유아 인권 보장 4법 개정 토론회(2021. 4. 21).
- 홍준현. (2014). 이슈진단 및 분석-외국인 유학생 유치 확대: 양적 성장과 질적 향상의 딜레마. 대학교육, 66-73.
- 황옥경·안동현·이호균·강현아·홍관표·현소혜·정선영(2015). 아동·청소년권리 국제인권기준의 국내 이행 기초현황조사. 국가인권위원회.

- Bunar, N., Vogel, D., Stock, E., Grigt, S., & López Cuesta, B. (2018). Education: Hope for newcomers in Europe. *Education International Research*. https://issuu.com/educationinternational/docs/28_feb_doc_web
- Crul, M., Keskiner, E., Schneider, J., Lelie, F., & Ghaemina, S. (2017). No lost generation? Education for refugee children. A comparison between Sweden, Germany, The Netherlands and Turkey. In Rainer Bauböck & Milena Tripkovic (Eds.), *The integration of migrants and refugees*. (pp. 62-80). European University Institute. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45187/Ebook_IntegrationMigrantsRefugees2017.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Denkelaar, M. (2018). Multi-country partnership to enhance the education of refugee and asylum-seeking youth in Europe-Refugee Education in Sweden. SIRIUS-Policy Network on Migrant Education. <https://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2018/10/Refugee-Education-in-Sweden-final.pdf>
- Grissom, J. A., Nicholson-Crotty, J., & Nicholson-Crotty, S. (2009). Race, region, and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(5), 911-919.
- Johnson, I. Y. (2014). Female faculty role models and student outcomes: A caveat about aggregation. *Research in Higher Education*, 55(7), 686-709.
- Johnson, I. Y. (2017). Female faculty role models, self-efficacy and student achievement. *College Student Journal*, 51(1), 151-172.
- Kingsley, J. D. (1944). Representative bureaucracy. *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*, 12-18.
- Koehler, C., & Schneider, J. (2018). Multi-country partnership to enhance the education of refugee and asylum-seeking youth in Europe-Refugee education in Germany-. SIRIUS-Policy Network on Migrant Education. <https://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2018/12/Refugee-Education-Germany-final.pdf>
- Krislov, S. (2012). *Representative bureaucracy*. Quid Pro Books.
- Monopoli, P. A. (2014). The Status Gap: Female Faculty in the Legal Academy. In *Forum on Public Policy Online* (Vol. 2014, No. 1). Oxford Round Table. 406 West Florida Avenue, Urbana, IL 61801.
- Park, S. (2020, March). Seeking changes in ivory towers: The impact of gender quotas on female academics in higher education. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 79, p. 102346). Pergamon.
- Saba, H.(1960). *The Convention and the Recommendation in Education*. AFDI.
- Steps to Justice. (2021). Can my children go to school after I make a refugee claim? <https://stepstojustice.ca/questions/refugee-law/can-my-children-go-school-after-we-mak>

e-refugee-claims/

Tudjman, T., Heerik, A., Le Pichon, E. M. M., & Baauw, S. (2018). Multi-country partnership to enhance the education of refugee and asylum-seeking youth in Europe Refugee education in The Netherlands. SIRIUS-Policy Network on Migrant Education. https://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2018/10/Refugee-Education_Netherlands-final.pdf.

UNESCO(2015). Investigating against evidence: The Global State of Early Childhood Care and Education(P.T.M. Marope & Y. Kaga eds). UNESCO Publishing.

Wijesingha, R., & Ramos, H. (2017). Human capital or cultural taxation: What accounts for differences in tenure and promotion of racialized and female faculty?. Canadian Journal of Higher Education/Revue canadienne d'enseignement supérieur, 47(3), 54-75.

고용정보원(2018) ‘한 눈에 보는 2018 장애인 통계’ . 서울: 고용정보원.

관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획(2015~2019).

관계부처합동(2018.8.30.). 학교 안팎 청소년 폭력 예방 보완 대책」. 관계부처합동.

관계부처합동(2021.5.12.). 장애아동 지원 종합대책(안) -취학전 아동을 중심으로-

관계부처합동(2021.7.14.). 한국판 뉴딜 2.0추진계획 및 1.0 추진성과. 관계부처합동.

교육과학기술부(2008). 장애인의 자아실현과 사회통합을 위한 제3차 특수교육 발전5개년 계획(08~12). 서울: 교육과학기술부.

교육복지정책국(유아교육정책과)(2018.2). 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안

교육부(2008). 2008년 한국형 마이스터고 육성기본계획. 교육부 보도자료(2008. 7).

교육부(2010). 고교 직업교육 선진화 방안. 교육부 보도자료(2010. 5. 12).

교육부(2013b). 장애학생의 꿈과 끼를 키우는 행복교육 실현을 위한 제4차 특수교육발전 5개년 계획(2013-2017). 세종: 교육부.

교육부(2014). 2014년도 특성화고 장학금 지원 계획. 교육부 보도자료(2014. 2).

교육부(2015.12.30.). 학교안전사고 예방 3개년 기본계획(2016~2018). 교육부.

교육부(2016). ' 16년부터 특성화고·마이스터고에 NCS 기반 교육과정 적용(2016. 3. 15)

교육부(2016). 2016년 특수교육 연차보고서. 세종: 교육부.

교육부(2016.12.14.). ‘위기학생의 학교적응을 돕는 학업중단 숙려제 공통 운영기준 마련’ 보도자료. 교육부.

교육부(2016.12.26). 2017 기초학력 향상 지원 사업 기본 계획. 교육부.

교육부(2017). 매력적인 직업계고 육성(매직) 사업, 100개교 선정. 교육부 보도자료(2017. 5. 1)

교육부(2017a). 특수교육 대상자의 사회통합 실현을 위한 제5차 특수교육발전 5개년 계획 (2018-2022). 세종: 교육부.

교육부(2017b). 2017년 특수교육 연차보고서. 세종: 교육부.

교육부(2017.1.13.). 2017년 다문화교육 지원 계획. 교육부.

교육부(2017.2.28.). ‘취약계층 일반고 진학기회 확대 등 교육격차 해소’ 보도자료. 교육부.

교육부(2018). 2018 교육부 업무보고. 교육부.

교육부(2018.11.). 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획. 교육부.

교육부(2018.12.6.). 제2차 학교안전사고 예방 기본계획(’19~’21). 교육부.

교육부(2019a). 장애학생 진로·직업교육 활성화 방안(’20~’22). 서울: 교육부.

교육부(2019b). 2022학년도 대학입학전형기본사항.

교육부(2019a). 직업계고 입학부터 취업까지, 모든 정보는 「하이파이브」. 교육부 보도자료(2019.6.18.)

교육부(2019b). 2020학년도 마이스터고 51개교 고교학점제 우선 도입. 교육부 보도자료(2019.8.21.).

교육부(2019.3.28.). 행복한 출발을 위한 기초학력 지원 내실화 방안. 교육부.

교육부(2019.3.28.). 한 아이도 놓치지 않고 기초학력 책임진다. 교육부.

교육부(2019.3.15.). ‘제1차 학생건강증진 기본계획(19~23년)

교육부 보도자료(2019.10.31.). 교육부 소관 12개 법안 국회 본회의 통과. 교육부.

교육부(2020). 장애대학생 교육복지지원 활성화(’20~’22) 방안.

교육부(2020). ‘직업계고 졸업자 취업률’ 과 관련된 보도의 사실관계를 바로잡습니다. 교육부 보도반박자료(2020. 11. 28)

교육부(2021). 2021 초·중·고학생 교육비 지원 안내 (발간등록번호 11-1342000-000062-10). 교육부. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=316&lev=0&statusYN=W&s=mo&m=0302&opType=N&boardSeq=83586>

교육부(2021). 2021년 특수교육 연차보고서. 세종: 교육부.

교육부(2021.2.). 출발선 평등을 위한 2021년 다문화교육 지원계획. 교육부.

교육부(2021.2.3.). ‘한국판 뉴딜 ‘그린스마트 미래학교 종합 추진계획’ 발표’ 보도자료. 교육부.

교육부(2021.3.2.). ‘2021년 초중고 학생 교육급여·교육비, 지금 신청하세요!’ 보도자료. 교육부.

교육부(2021.7.). 제1차 교육시설 기본계획(2022~2026). 교육부.

교육부(2021.7.29.). ‘코로나19 장기화에 따른 학습·심리·사회성 결손 극복을 위한 「교육회복 종합방안」 기본계획 발표’ 보도자료. 교육부.

교육부(2021.8). 2021년 교육기본통계 주요 내용. 교육부.

교육부(2021a) 2021년 장애대학생 원격수업 수강지원 사업 지원사업 기본계획 발표. 교육부 보도자료(2021.2.15.).

교육부(2021b) 2021년 장애대학생 원격수업 수강지원 사업 지원대상 추가 추진 계획.

교육부(2021a). 2021학년도 특수교육 운영계획. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?board>

ID=316&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0302&opType=N&boardSeq=83428

- 교육부(2021b). 코로나 19 대응을 위한 2021학년도 유치원 등원수업 및 원격수업 가이드라인.
- 교육부(2021a). 2021년 직업계고 졸업자 취업통계 조사 결과 발표. 교육부 보도자료(2021. 12. 2).
- 교육부(2021b). 직업계고-지역협업 기반 ‘직업교육 혁신지구 사업’. 교육부 보도자료(2021. 2. 16).
- 교육부(2022.2.). 출발선 평등을 위한 2022년 다문화교육 지원계획. 교육부.
- 교육부, 보건복지부(2019). 2019 개정 누리과정 해설서. 발간등록번호 11-1342000-000522-01.
- 교육부 보도자료(2021. 1. 26). 학교급식법 시행령 개정안 국무회의 통과. <https://moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=83352&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N>
- 교육부·한국교육개발원. (2019). ‘2019 교육통계 분석자료집-고등교육통계편-’ (통계자료 SM 2019-06). 진천: 한국교육개발원.
- 교육부, 한국교육개발원(2019). 2019 교육통계분석자료집. 한국교육개발원.
- 교육부, 한국교육개발원(2021a). 2021 교육통계분석자료집. 한국교육개발원.
- 교육부, 한국교육개발원(2021b). 2021 교육통계연보. 한국교육개발원.
- 교육부·전남교육청·한국교육개발원(2018). 2015 개정 교육과정에 따른 교과에서 인성교육, 인권을 만나다 : 중학교, 고등학교
- 교육부·한국여성인권진흥원(2020). 학교 내 성희롱·성폭력 사안처리 대응 매뉴얼. 교육부·한국여성인권진흥원
- 교육부·한국교육개발원(2017-2020). (각 연도) 한국 성인의 평생학습실태.
- 교육부·한국교육개발원(2021a). 2021 교육통계분석자료집-평생교육통계편.
- 교육부·한국교육개발원(2021b). 2021 평생교육통계자료집.
- 교육부·한국교육개발원(2021c). 2021 한국 성인의 평생학습실태.
- 교육부·국가평생교육진흥원(2018). 2017 평생교육백서.
- 교육부·국가평생교육진흥원(2021). 2020 평생교육백서.
- 국가인권위원회 부산인권사무소(2012). 쉬운말로 읽는 아동권리협약과 이주아동의 인권 보호 (발간등록번호 11-1620075-000006-01). 국가인권위원회. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001003001003004&boardtypeid=17&boardid=606492>
- 국가평생교육진흥원(2017). 2017년 성인문해능력조사. 국가평생교육진흥원.
- 국가평생교육진흥원(2021). 2021년 장애대학생 교육활동 지원사업 설명회. 서울: 국가평생교육진흥원
- 국가평생교육진흥원(2021). 2021 외국 국적 학생을 위한 학적 관리 매뉴얼 (RM 2021-41). 국가평생교육진흥원. http://file.edu4mc.or.kr/nime_upload/attach/00000/2720/20210916044140242.pdf

국립특수교육원(2020). 「2020 장애대학생 교육복지지원 실태평가 결과」 발표. 보도자료 (2021.2.8.).

국립특수교육원(2020). 2020 장애인 평생교육 현황조사. 국립특수교육원.

국립특수교육원(2021a). 2020 장애대학생 교육복지지원 실태평가 결과 발표 보도자료. 아산: 국립특수교육원.

국립특수교육원(2021b). 제 6차 특수교육발전 5개년 계획 기초 연구. 아산: 국립특수교육원.

남북하나재단(2020). 2020 탈북청소년실태조사. 서울: 남북하나재단.

남북하나재단(2021). 22학년도 북한이탈주민 입시자료집(일반대학). 서울:남북하나재단.

대한민국정부 (2017). 박근혜정부 정책백서 4권 국민행복1. 세종: 문화체육관광부.

법무부(n.d.). 사회통합정책. 법무부. <https://www.moj.go.kr/moj/369/subview.do>

법무부 출입국·외국인정책본부(2020). 2020 출입국·외국인정책 통계연보 (발간등록번호 11-1270000-000465-10). 법무부. <https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/228/549453/articleView.do>.

보건복지부 보도자료(2017.12.16.). 보육·양육에 대한 사회적 책임 강화를 위한 제3차 중장기 보육 기본계획(2018-2022) 발표.

보건복지부 등(2017.3.29.). 아동학대 대책(’16.3월) 1년, 아동학대 인식 개선 및 인프라 증가. 보건복지부 등.

보건복지부 보도자료(2021.2.24.). 중앙보육정책위원회 개최, 2022년 보육 시행계획 확정

보건복지부 보도자료(2021.9.17.). 아동수당 도입 3주년을 맞아 아동정책을 되돌아본다.

보건복지부(2020). 제2차 아동정책기본계획 ’20~ ’24. 보건복지부.

여성가족부(2018). 청소년 매체이용 및 유해환경실태조사. 여성가족부.

여성가족부(2019). 제3차 청소년보호종합대책(2019~2021). 여성가족부.

여성가족부(2010). 청소년 아르바이트, 최저임금 미보장 등 부당 대우 심각. 여성가족부 보도자료.

유엔난민기구(2021). 2020 연례보고서. 유엔난민기구(UNHCR). https://www.unhcr.or.kr/unhcr/files/pdf/2021Q2_2020_AnnualReport_Korean.pdf

외교통상부 조약국(2006). 알기쉬운 조약 업무.

서울특별시교육청 보도자료(2021.9.30.). 서울시교육청, 교육격차 완화를 위해 사립유치원 재원 취약계층 유아대상 학비 지원 확대 실시. <https://enews.sen.go.kr/news/view.do?bbsSn=173164&step1=3&step2=1#none>

제주특별자치도(2020). 예멘 난민 관련 설명자료 Q&A. 제주특별자치도.

탈북청소년교육지원센터(2019). 2019년 탈북학생 통계 현황.

통계청(2015). 인구주택총조사. 통계청.

평생교육 바우처(n.d.). 바우처 이용자. 평생교육 바우처. <https://lllcard.kr/Contents.do>

행정안전부(2020). 2019년 지방자치단체 외국인주민현황. 행정안전부.

Asylum Information Database. (2021). Access to education Netherlands. <https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/reception-conditions/employment-and-education/access-education/>

Asylum Information Database. (2022). Access to education Turkey. <https://asylumineurope.org/reports/country/turkey/content-temporary-protection/employment-and-education/access-education/>

EP-Nuffic(2020). The European Recognition Manual for Higher Education Institutions. 2020. <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/the-european-recognition-manual-for-higher-education-institutions%20%281%29.pdf>

Government of Canada. (n.d.). Study permits: Refugees and protected persons. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/study-permits/>

OECD(2021). Education at a glance 2021. Paris: OCED.

경향신문(2015.05.14). 대법원 “학생인권조례안 유효” 첫 판결. <https://www.khan.co.kr/national/education/article/201505142159155>

동아일보(2021.3.22). 위기의 특성화고... 서울 70곳 중 49곳 ‘정원 미달’ <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20210321/106006376/1> (2022. 1. 4. 인출)

베이비뉴스(2011.12.27.). “장애유아 의무교육 만 3세까지 확대” <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=4739>

베이비뉴스(2019.10.21.). [국감] 대학보다 220만원 비싼 유치원 학부모 부담금 <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=79136>

베이비뉴스(2021.8.19.). 유치원은 휴원인데 ‘영어유치원’ 오히려 증가... 전년대비 6곳 늘어. <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=97494>

연합뉴스(2019.11.11.). 인도적 체류자 자녀에도 보육료지원·취학통지 해야 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191111053900004>

연합뉴스(2021.1.11). 경북교육청 특성화고 학생 1인당 장학금 연간 72만원 지원. <https://www.yna.co.kr/view/AKR2021011107100053> (2022. 1. 19. 인출)

주간교육신문(2019. 12. 27). 특성화고 2, 3학년 기숙사비 지원. <http://www.edu-week.com/news/view.asp?idx=12117&msection=7&ssection=31&page=5> (2022. 1. 19. 인출)

중앙일보(2021.2.22.). 2년째 원격수업... 저속독·맞벌이 취약계층 교육격차 더 벌어진다. <https://www.joongang.co.kr/article/23996812#home>

중앙일보(2021.5.17.). 교육감들 “외국인 유아학비 지원하자” ...교육부 “한국인 우선” <https://www.joongang.co.kr/article/24059787#home>

한국일보(2021.8.13.). 작년 국·공립유치원 취원율 29.8%...새로 생겨도 안 간다. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021081315100000542>

한겨레(2021.3.22). “조기교육을 안 하면 우리 아이만 뒤처질까?” <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/987779.html>

한겨레(2021.5.12.). 어린이집 특수교사 부족 현상 해결될까...정부, 처우 개선 나선다. <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/994868.html>

“유치원 교육비의 지원.” 찾기 쉬운 생활법령. 2022년 1월 19일 접속, <https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMainBtr.laf?popMenu=ov&csmSeq=631&ccfNo=2&cciNo=3&cnpClsNo=1>

“다문화교육정책.연구학교.” 다문화교육포털 다문화교육. 2022년 1월 19일 접속. <https://www.edu4mc.or.kr/teacher/policy.html#>

기초학력향상지원사이트. <http://www.basics.re.kr/kucu/story/kucuFlowView.do>

아동권리보장원 아동정책기본계획 <https://www.ncrc.or.kr/ncrc/po/policyMain.do>

아동권리보장원 <http://www.korea1391.go.kr/new/page/law2.php>