# 4/ 일본 중등교육체계의 변용과 교육격차*

최가영

유토리교육 도입 후 학생들이 일찍 귀가하게 되어 텅 빈 오후의 교실
출처: https://careersupli.jp/lifehack/yutori/

**최가영(崔佳英)** 전북대학교 사회과학연구소 전임연구원. 도쿄대학에서 박사(학술)학위를 취득하였다. 주된 연구분야는 이주 노동자 정책, 이주 아동의 교육 등 동아시아의 이민, 다문화교육과 관련된 이슈들이다. 주요 논문으로는 「国際移民の時代における韓国の教育: 1990年代以降の外国人子女教育政策とモンゴル籍の移住児童」, 「일본 대학생의 케이팝 수용과 한국사회에 대한 인식 변화」 등이 있다.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A02083314).

https://doi.org/10.29154/ILBI.2022.26.100

## 1. 들어가며

2000년대 전후, 일본에서는 학력저하 논쟁이 뜨겁게 달아올랐다. 1999년에 발간된 『분수를 못하는 대학생: 21세기 일본이 위험하다』(分数ができない大学生: 21世紀の日本が危ない, 東洋経済新報社)가 큰 반향을 일으키며, 학력저하논쟁은 연구자, 학교관계자뿐만 아니라 학부모, 미디어에서까지 주목하는 대대적인 논쟁으로 펼쳐지게 된다. 1980년대부터 시작된 '유토리교육'(ゆとり教育, 여유 있는 교육) 노선이 1998년과 1999년의 학습지도요령 개정에 의해 더욱 명확해지면서, 이로 인해 학력저하에 대한 우려가 분출된 것이다. 여기에 결정적 역할을 한 것은 2000년부터 시작된 국제적인 학력조사인 '학생의 학습도달도조사'(Program for International Student Assessment, 이하 PISA)의 결과였다. 특히, 2000년도에 이은 2회째인 2003년도의 결과는 일본 사회의 큰 관심사가 되었으며, 2003년의 학생 성취도의 국제 순위 하락은 일본 사회에 'PISA 쇼크'를 가지고 왔다. 2004년 12월에 공표된 2003년의 PISA 결과를 두고 당시 문부과학성에서는 '학력저하'를 공식적으로 인정하였고, '학력저하논쟁'은 종지부를 찍게 된다. 결과적으로 유토리교육에서 학력향상을 위한 교육으로의 정책전환이 일어나게 된다. 2005년 12월에는 문부과학성 내에 'PISA, TIMSS 대응 워킹 그룹'이 설치되어 독해력 향상 프로그램이 시행되었다. 또한, 2007년 8월에는 학습평가 의무화를 위한 '학교교육법'이 개정되었으며, 이를 바탕으로 2008, 2009년에 학습지도요령이 개정된 것으로 정책전환이 완료되었다.

이러한 2000년대 전후의 학력저하에 대한 사회적 관심과 함께, 학력저하 원인에 대한 연구도 활발히 일어나게 된다. 이에 관하여 교육사회학 분야의 연구에서는 학력저하의 실체가 학생들 간의 '학력격차의 확대'가 불러온 결과라는 점이 주장되었다.[1] 종래의 일본 사회의 학력양상은 국제교육도달도평가학회(IEA)의 제1회(1964)와 제2회(1981)의 국제수학교육조사의

1 刈谷剛彦·志水宏吉, 『学力の社会学: 調査が示す学力の変化と学習の課題』, 岩波書店, 2004.

결과에 나타나 있는 바와 같이 '고수준이며 학력격차가 작은 것'이 특징이며, 학생들의 학습의욕과 관심은 적은 현상을 나타내고 있어, 이를 두고 '일본형 고학력'이라고 불렸다. 유토리교육은 일본형 고학력이 가지는 과도한 수험경쟁과 그로 인한 부정적 측면을 정정하기 위한 정책이었다. 하지만, 2000년대 전후에 일어난 학력저하논쟁에서 학력저하의 원인으로 지목된 것은 다름 아닌 유토리교육이었으며, 이로 인해 교육개혁의 필요성이 대두되었다. 즉, 유토리교육이 실시됨으로써 본래 일본 학력의 특징이었던 '고수준의 적은 격차'라는 긍정적 측면마저도 축소되는 결과를 낳았다는 평가를 받게 된다.[2]

이후, 교육개혁(유토리교육)과 학력격차에 대한 연구가 활발히 진행되었으며, 표준수업시간이 삭감된 후의 부모 학력과 가정에서의 학습시간 상관관계 추이, 학원에 다니는 학생과 학원에 다니지 않는 학생과의 학력저하 정도 차이, 학생들 간의 '의욕격차' 등이 연구 대상으로 주목받게 된다. 이 중 가계의 교육비와 가족당 자녀 수의 추이를 분석한 연구[3]에서는 1980년대 중반부터 2000년 초반까지 자녀 수는 감소하는 와중에도 교육비 지출은 꾸준히 증가하였다는 점을 제시하고 있어, 유토리교육이 실시된 20년간 지속해서 자녀 1인당의 교육비가 증가하였다는 것을 알 수 있다. 즉, 교육개혁으로 인한 학교교육 체계의 변화는 학생(학부모)의 교육선택과 학력달성에 영향을 미치며, 이는 학력격차로 이어지게 된다. 이처럼 학력격차와 학력관(교육이념), 교육체계는 유기적으로 연관되어 교육개혁을 이끌게 되는데, 2000년대 이후의 학력격차를 이해하기 위해서는, 유토리교육의 출현과 이와 함께 추진된 교육개혁의 특징이 무엇이며 그것이 일본의 교육격차구조와 어떻게 연관이 되어 있는가에 주목할 필요가 있다.

본고에서는 교육개혁을 통해 형성된 일본의 교육체계하에서 학력격차

2 松下佳代,「PISAで教育の何が変わったか: 日本の場合」,『教育テスト研究センター CRETシンポジウム報告書』, 2010, 4쪽.

3 西村幹子,「ゆとり教育下における私立中学生の親の態度と行動分析: 教育費と学校選択に注目して」,『大学教育研究』第4号, 2006, 1~17쪽.

는 어떠한 양상을 나타내고 있는지에 관하여 국제 비교가 가능한 데이터를 통해 확인해 보고자 한다. 구체적으로는 일본 중등교육의 교육체계와 교육 격차와의 관계에 주목하여 일본 교육제도의 특징이 2000년대 이후 학생의 출신배경에 따른 학력 차이 양상에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대하여 PISA결과의 비교분석을 통해 살펴보고자 한다.

이를 위해, 다음의 두 가지 측면에서 접근하고자 한다. 첫째, 일본 중등교육 체계의 특징을 명확히 하기 위하여, 전후부터 현재까지의 일본의 교육제도가 어떠한 정책 목적 아래 변용되어 왔는가를 살펴본다. 본 연구가 중등교육에 주목하는 이유는, 중등교육(특히, 후기 중등교육)의 단계는 교육 불평등을 특징짓는 교육제도의 단계이기 때문이다. 중등교육은 초등교육과 고등교육 사이를 잇는 단계인데, 후기 중등교육이 어떠한 교육체계를 갖게 되는지는 사회적 맥락과도 깊은 연관이 있다. 많은 국가들에서 교육의 양적 확대와 교육 기회의 불평등 완화를 위하여 종합제학교가 보급되어, 현재 중등교육은 실질적으로는 보통교육으로 자리 잡고 있다. 하지만, 후기 중등교육 단계는 "노동시장과 대학진학에의 선별기능을 내포하고 있어, 실태와 기능의 사이에서 평등과 효율, 완성교육과 진학준비 교육, 그리고 사회적 통합과 배제의 균형을 조정하는 계열화"의 도입이 불가결한 성질도 지니고 있다.[4] 본고에서는 전후 일본 사회에서 중등교육의 양적 확대와 학교 체계를 둘러싼 교육개혁이 어떠한 논의를 통해 진행되고 현재의 특징을 지니게 되었는지를 살펴보도록 한다.

둘째, 일본 교육체계의 특징을 확인한 것을 토대로 PISA 결과[5]를 활

4 A. Gaomoran, "Tracking and Inequality," in M. Apple et al., eds., *The Routledge International Handbook of Sociology of Education*, Routledge, 2010; 藤村正司,「後期中等教育の比較制度分析: PISA2015から『日本的特徴』を再考する」,『教育学研究』第86集, 2019.

5 PISA는 의무교육을 수료한 학생들이 생활에 필요한 지식과 기능을 어느 정도 습득했는가에 대한 조사로 만 15세 학생을 대상으로 3년을 주기로 세계 다수의 국가들이 참여하고 있어, 국제비교가 가능하다는 장점을 가진다. 2018년도에는 79개국(OECD 회원국 37개국, 비회원국 42개국) 약 60만 명의 학생이 참가하였으며, 한국은 188개교 총 6,876명 일본은 183개교 약 6,100명이 조사에 참여하였다. 구체적인 조사항목으로는 참여국 학생들의 읽기, 수학, 과학, 글로벌 역량에 대한 인지적 영역의 평가와 성취에 영향을 미치는 학생, 학부모, 학교 관련 교육배경 변인에 대한 설문 조사가 실시되고 있다.

용한 타 국가와의 비교분석을 통하여 일본의 학력격차 특징에 주목한다. PISA 조사는 2000년대 초반의 'PISA 쇼크'와 같이 성취도의 국가순위에 주목하여 학력저하와 이를 극복하기 위한 정책전환의 근거로 활용되기도 하지만, PISA 조사는 학력 정도에 대한 비교가 가능하다는 점뿐만 아니라 학생의 출신계층[6]과 학력 간의 관계에 대하여도 분석할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 즉, PISA 조사에서는 학력의 '탁월성'과 '형평성'의 두 가지 측면을 중요시하고 있어 각 국가에서 '형평성을 유지한 학력상승' 추진을 위한 교육정책 수립에 활용되는 기초 자료이기도 하다. 이러한 점에서 PISA 결과를 이용한 국제비교는 일본의 학력을 둘러싼 격차구조를 이해하는 데에 있어서 유용한 자료라 할 수 있다.

이 연구에서는 기존연구의 교육제도의 유형 분류를 활용하여 이들 국가와의 비교분석을 통해 일본의 학력격차 특징에 주목하고자 한다. 왜냐하면, 출신계층에 따른 학력격차의 양상은 교육제도의 특징과 상관관계를 가지고 있기 때문이다. 어느 시점에서 선발기능이 작동하고 있는지에 따라 학력격차의 크기가 다르게 나타나며, 조기분기형 학교체계인가, 단선형 학교체계인가에 따라 학생의 계층적 차이가 학력격차로 이어지는 정도 또한 다르게 나타난다.

각 국가의 중등교육 교육체계는 유년제의 유무와 능력별 학급, 개별지도 등 학생의 이질성 차이를 어떻게 관리하는가 등에 따라 5가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫 번째 유형은, 이른 교육단계에서 직업학교와 일반학교로 나뉘는 학교 체계를 지니는 '분기형 모델'이다. 이러한 모델에서는 조기 선발과 학교 유형의 분리라는 특징을 가지며, 대표적으로 독일이 해당된다.

6 PISA 연구에서는 학생의 사회경제적 배경을 측정하기 위해 학생의 '사회경제문화적 지위 지표'(Index of Economic, Social and Cultural Status)라는 복합 지표를 산출하여 사용하고 있다(OECD, 2016, 205쪽). 사회경제문화적 지위지표는 학생의 가정환경과 부모의 직업에 따른 가정의 사회경제적 지위 및 문화적 수준을 가늠하기 위한 지표이다. 구체적으로는 1) 어머니의 고등학교까지의 교육 수준, 2) 어머니의 고등학교 이후의 졸업 수준, 3) 아버지의 고등학교까지의 교육 수준, 4) 아버지의 고등학교 이후의 졸업 수준, 5) 집에 소유하고 있는 시설 및 물건, 6) 집에 소유하고 있는 시실 및 물건의 수, 7) 집에 소유하고 있는 도서 권 수, 8) 어머니 직업, 9) 아버지 직업의 9가지 항목으로 측정하여 산출한다.

두 번째 유형은 15, 16세까지 거의 모든 학생이 같은 유형의 학교를 다니며 학교 안에서 능력별로 학급이 편성되어 코스 등이 나뉘는 '자유주의 모델'로, 이에는 미국과 캐나다가 해당된다. 이 유형의 특징으로는 지역의 자율성(自律性)이 인정되어 학교의 다양성이 크다는 점이다. 세 번째 유형은, 학생들이 14, 15, 16세 정도까지 같은 유형의 학교에 다니지만 유년(流年) 제도에 의해 학생 간에 차이가 생기는 '과정주의 모델'로, 이 유형에 해당하는 국가는 스페인, 프랑스, 포르투갈 등이다. 네 번째 유형인 '평등주의 모델'의 교육체계는 16세까지가 의무교육 과정이며 대부분의 학생들은 지역의 학교에 다니며 학교 간 격차가 작은 것이 특징으로 핀란드와 스웨덴 등의 북유럽 국가가 해당된다. 기존 연구에서는 '평등주의적 모델'에 한국과 일본을 포함시키기도 하며, 이와 다르게 다섯 번째 유형으로 '수험경쟁 모델'을 설정하여 개별 유형으로 분류하기도 한다.[7] 수험경쟁 모델의 특징으로는 후기중등교육단계에서 약 25%의 학생이 직업학교에 재학하고 있지만, 직업학교에서 고등교육단계인 4년제 대학교로의 진학이 제도적으로 가능하며, 직업학교와 직업자격 획득이 강한 연관을 가지고 있지 않다는 점이다. 본 연구에서는 PISA조사의 결과를 사용하여 5가지 교육체계 유형에 속하는 국가와의 비교분석을 시도하며, 특히 같은 교육체계 유형으로 구분되는 한국과 비교함으로써 일본 학력격차의 특징을 더욱 선명히 하고자 한다.

7 중등교육 교육체계를 분류한 Mons(2007)과 Dupriez et al.(2008)의 연구를 발전시켜 다키 히로후미(多喜弘文, 2010)는 각 국가의 교육체계를 5가지 유형으로 분류하였다. 이들 연구에서는, 한국과 일본의 분류에 있어서 그 차이점이 있다. 몬은, 한국과 일본을 학생들의 최저학력 보장을 위한 교육제도를 지니고 있는 네 번째 유형에 분류하였다. 그 이유로는 북유럽 국가의 학교와 같은 기능을 학원이 담당하고 있기 때문이 이었지만, 다키는 이에 대하여 학원이 입시 준비를 위한 것이며 이러한 현상은 경쟁이 과열화된 결과로서 해석해야 한다는 점에서 '수험경쟁 모델'에 한국과 일본을 포함시켰다. 多喜弘文,「社会経済的地位と学力の国際比較: 後期中等教育段階における教育と不平等の日本的特徴」,『理論と方法』23(2), 2010.

## 2. 일본의 중등교육 교육체계의 확립과 고교 다양화

### 1) 후기 중등교육의 양적 팽창과 학교 교육체계의 개혁

현재 일본 교육체계의 기본적 틀은 전후 시행된 교육개혁에 의해 형성되었으며 이로 인해 6-3-3년제의 형태를 이루게 되었다. 기존의 복선형 학교체계에서 9년간의 의무교육 후의 후기중등교육을 담당하는 신제(新制)고등학교가 설치되면서, 단선형의 학교체계가 성립하게 된다. 당초 문부성에서는 청년학교를 정시제로 전환하여 "선별적인 '통상과정'(전일제)과 구분"할 생각도 가지고 있었지만, CIE(민간정보교육국, Civil Information and Education Section)의 요구에 의해 각 과정의 교육의 동등성을 전재로 한 '통일적 후기중등교육'의 제도적 이념이 확립되었다.[8] 이후, 고등전문학교, 중등교육학교의 성립 등으로 복선화가 추진되었지만, 단선형의 교육체계가 교육기회의 평등을 유지하는 기능을 하고 있다는 점에서 기본적으로 단선형의 교육체계가 유지되고 있다. 고등학교 교육과정이 현재까지 단선형의 교육체계로 통일적인 후기중등기관이라는 성격은 유지되고 있지만, 교육 안팎의 변화와 함께 변화를 겪게 된다. 1970년대 이후 중등교육의 양적 확대가 급속히 진행되면서 학습자의 요구, 상황에 맞는 교육을 제공하는 것이 사회적 과제가 되었고, 이와 함께 고등학교 입학 성적의 서열화(偏差値序列化)도 함께 진행되었다.

고등학교의 서열화가 심화되는 데에는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 첫째, 고등학교 진학이 대중화되어, 학생들 간에 학력 분산이 생기며, 둘째, 동일 학군 내에 복수의 학교가 존재하여 특정학교를 두고 입학하려는 학생들 사이에서 경쟁이 발생해야 한다. 셋째, 입학자 선발이 사회적으로 정당화된 것으로 받아들여지고 그 기준이 일원적이어야 한다.[9] 이러한 입장에서

8 大村恵,「戦後改革における統一的青年期像の成立: 高等学校定時制課程制度理念の形成過程」,『教育学研究』第56巻 第1号, 1989, 30쪽.

9 中西祐子 等,「戦後日本の高校間格差成立過程と社会階層: 1985年SSM調査データの分析を通じて」,『教育社会学研究』第60集, 1997, 61쪽.

는 일본의 신제고교(新制高校) 격차구조는 베이비 붐 세대의 고교입학을 계기로 발생하여 확대, 심화되었다고 볼 수 있다. 베이비 붐 세대가 고등학교를 입학하게 되는 시기에 일본에서는 고등학교 진학에 있어서 수요와 공급의 불균형이 일어나게 되었다. 진학희망자 수에 비하여 고등학교 정원이 적은 현상으로 인해 고등학교 진학에 대한 학생 선발과정의 필요성이 증가하여, 선발제도가 도입되게 된다. 일본 정부는 고등학교 진학희망자의 증가에 대처하기 위하여 이 시기에 고등학교 정원 증설을 진행하였다. 그 후에도 그 규모가 유지되었기 때문에 출산율이 저하한 후에 입학 희망자 대비 충분한 고등학생 정원이 확보되었지만 결과적으로 고등학교로의 진학기회가 많아져 고교진학률의 증가를 가지고 왔고, 동시에 고등학교 입학자의 학력 분산을 가지고 오게 되었으며, 학교 간의 서열화가 촉진되었다. 이와 더불어, 일본의 고도경제성장기라는 사회적 변화와 함께 능력주의적 선발시스템이 확립되었고, 국민 생활수준의 상승과 사회보장시스템의 불균형은 고등학교 입시 경쟁을 부추겼으며, 이로 인해 교육기회의 획득이 이후의 개인의 라이프코스를 결정하는 학력사회(学歴社会)가 더욱 강하게 뿌리내리게 되었다. 즉, 베이비 붐 세대라는 인구 구조의 변화로 인한 신제고교의 변용과, 급속한 경제성장과 함께 일어난 행동양식의 변화가 고등학교의 서열화를 야기시켰다.[10] 이로 인해 일본에서는 학교의 서열화와 격차의 확대로 인한 폐해를 완화하는 것이 교육 정책 과제로 부상하게 된다. 또한, 기존의 고등학교 유형이었던 '전일제-정시제', '보통학과-전문학과'만으로는 다양해진 학생들을 대응하지 못하게 되면서 수차례의 교육개혁을 통해 현재의 후기교육과정 시스템을 갖추게 되었다.

일본의 후기 중등교육단계의 학교 유형을 구체적으로 살펴보면, 과정별, 학과별, 수료인정형태별로 구분할 수 있다. 수업 개설형태(과정별 구분)에 따라서 전일제-정시제(주간-야간-주야)-통신제[11]로, 전공에 따라서 보통과-

10 横井敏郎,「高校教育改革政策の論理とその課題」,『国立教育政策研究所紀要』第138集, 2009, 57쪽.

11 1950년의 시점에서는 전일제 고등학교, 정시제 고등학교, 병설 고등학교의 비율이 각각 30%, 40%, 30%이었으나, 2018년 현재 전일제 고등학교가 92.1%, 정시제 고등학교가 2.5%, 통신제 고등학교가

전문학과[12]-종합학과로, 수료인정형태에 따라서 학년제-단위제 고등학교로 구분된다.

학과별 분류 중 종합학과는, 기존의 보통과와 전문학과 학교가 통합, 재편되어 운영되고 있는 학교에 설치되어 학생들이 같은 학교 내에서 보통교육과 전문교육을 선택하여 이수할 수 있는 제도로, 다양한 학생의 요구에 대응하는 것을 목적으로 1993년에 제도화되었으며, 고교교육의 다양화 정책의 일환으로 도입되었다고 할 수 있다.[13] 또한, 수료인정형태의 한 유형인 단위제 고등학교는 별도의 학년별 교육과정이 설정되어 있지 않고, 수업과목을 단위로 구분하여 학생이 필요 단위 수를 충족했는가의 여부로 졸업이 결정되는 학교 형태다. 단위제는 1988년에 처음 제도화되어 정시제와 통신제 고등학교에 우선적으로 도입되었고, 1993년부터는 전일제 고등학교에도 도입되어 점차 확대되고 있다. 1998년부터 2000년대까지 약 10년 동안 고등학교의 유형 중에서 공립학교의 종합학과와 단위제 고등학교가 급속히 증가하게 된다. 종합학과는 제도가 처음 도입된 1994년 이후 지속적으로 증가하여 2009년에는 5%를 넘었으며, 현재 2021년 387개 학교(전체 대비 5.5%)에 설치되어 있다. 단위제 고등학교는 1998년 237개교였던 것에 비해 2009년에는 903개교, 2019년에는 1,248개교에 달하게 된다.[14] 이를 촉진한 요인 중 가장 큰 요인은, 통폐합을 진행하기 위한 수단으로 고등학교 다양화 정책이 지지를 얻었으며 그 일환으로 '새로운' 유형의 학교 설립이 강력히 추진되었기 때문이다.[15]

고등학교의 다양화 정책 추진의 시작은 1970년대의 교육개혁 논의로

5.4%의 비율로 운영되고 있다.

12 전문학과의 대부분은 직업학과로 농업과, 공업과, 상업과, 수산과, 가정과, 간호학과, 영어과와 미술과 등이 있다(학교교육법 Ⅱ-37).

13 2020년 시점에서 보통과 73.1%, 직업학과 18.0%, 종합학과 5.5%이다.

14 文部科学省, 『学校基本調査』, 2020.

15 2001년부터 2010년까지의 통폐합 규모는 지역별 차이는 존재하나 전국적으로는 평균 9%의 수준으로 감소하게 되며, 종합학과의 증가율도 감소하게 된다. 일본의 고등학교 수는 1988년 약 5,500개교가 정점으로 2005년까지는 이 숫자가 유지되었으나 2006년 이후 점차 감소하게 되어 2019년의 시점에서 약 4,900개교의 고등학교가 운영되고 있다. 이 중 74%가 공립학교, 25%가 사립학교이며 약 1%를 국립학교가 차지하고 있다.

거슬러 올라갈 수 있다. 1971년 중앙교육심의회 답신(中央教育審議会答申)[16]에서는 "양의 증대에 따른 질의 변화에 어떻게 대응할 것인가"라는 문제 의식의 대두와 그에 대한 정책의 필요성이 제기되었다. 이에 대한 대책으로, 코스의 다양화와 동시에 "개인의 가능성과 지망의 변화에 대한 코스의 전환을 용이하게 하여, 다양한 코스에서 진학의 기회를 확보할 것"이 제안되었다. 일본은 1975년 단계에서 이미 90% 이상의 중학교 졸업자가 고등학교로 진학하는 현상을 보이고 있어, 이 시점에서부터 고등학교 교육과정이 '보통교육'의 성격을 강하게 띠게 된다.

이후, 도도부현교육장협의회(都道府県教育長協議会) 고교문제 프로젝트 팀이 1979년에 발표한 보고서에 따르면 "고등학교는 일부 선택된 학생을 대상으로 한 교육기관이었던 종래의 인식에서 탈피하여, (중략) 국민적 교육기관으로 될 필요가 있다."라는 점이 강조되었으며, 이는 고등학교가 거의 모든 학생들이 다니는 국민교육기관으로서 자리잡기 위한 교육개혁으로 이어지게 된다.[17]

### 2) 중고일관교육의 도입확대와 중등교육체계의 복선화

이후에도 중등교육의 다양화를 위한 교육체계의 개혁은 이어지게 된다. 1999년에 종래의 중등교육제도에 더하여 학생들이 6년간의 일관된 교육과정과 학습환경 아래에서 배울 수 있는 기회를 제공하는 것을 목적으로 '중고일관교육제도'(中高一貫教育制度)가 도입되었다. 1997년 중교심제2차답신(中教審第2次答申)인 '21세기를 전망한 우리나라의 교육에 대하여'에서는 중고일관교육의 선택적 도입이 제언되었고, '중고일관교육의 의의와 특색'에 대하여 다음과 같은 제언이 명시되어 있다.

16 중앙교육심의회답신이란 '중앙교육심의회'가 심의하여 답신한 것이며, 이를 기반으로 '학습지도요령'이 개정된다. 즉, 중앙교육심의회답신(중교심답신)은 학습지도요령에 반영되어 교육과정의 방향을 결정짓게 된다.

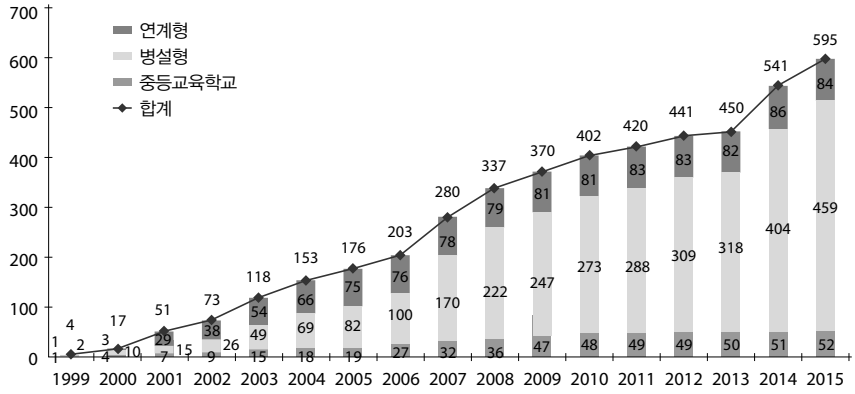
17 横井敏郎, 「高校教育改革政策の論理とその課題」, 53~63쪽.

오늘날, 한 사람 한 사람의 능력과 적성에 대응한 교육을 추진하기 위하여, 학교교육의 교육내용과 방법뿐만 아니라 학교 간의 접속을 개선하여 교육제도의 면에서 다양하고 유연한 대응을 실시할 것이 요구되고 있다.[18]

사실, 일본에서 중고일관교육의 필요성이 제기된 것은, 1997년의 답신에서 보다 앞선 1971년의 중앙교육심의회답신에서 처음 그 필요성이 제기되었으며, 1985년에도 6년제 중등학교의 설치가 제언되었다. 이를 추진하기 위한 조사연구도 시행되었지만, 1991년의 중앙교육심의회답신에서 중고일관교육 도입으로 인해서 수험경쟁의 저연령화를 초래할 수 있는 우려가 제기되어 최종적으로 제도화는 일어나지 않았다.

이후, 중교심제1차답신의 기본적 교육이념인 학생들에게 '여유'를 제공할 필요성이 강조되면서, 중고일관교육 또한 유토리교육의 일환으로 제도 도입이 추진되었다. 중고일관교육을 통하여 고등학교 입학자 선발의 영향을 받지 않는 '여유' 있고 안정적인 교육이 가능해지며, 6년에 걸친 교육제도 속에서 학생을 더욱 지속적으로 파악할 수 있으며 학생의 개성을 신장시키고, 우수한 재능을 발견할 가능성이 높다는 주장으로부터 '여유' 있는 학교 생활을 실현시키기 위한 목적에서 도입되었다. 도입 방법으로는, 6-3-3제도에서 6-6제도로의 일률적 개혁의 형태가 아닌 학생과 보호자의 선택지를 넓혀 '학교제도의 복선화구조를 추진하는 관점'에서 선택적 도입이 주장되었다. 즉, 당시 정책목적으로 내세워졌던 것은 공립학교에 다니는 학생들에게 선택지를 넓히기 위함이라는 점이었다. 이와 함께 현행 제도인 고등학교 선발시스템이 지닌 이점과 의의를 지키면서 중학교와 고등학교 사이의 장벽을 낮출 것이 주장되었다. 더욱이, 중고일관교육의 선택적 도입은 학생들의 선택지의 폭을 넓히는 것에 그치지 않고, 지방공공단체와 학교법인 등의 학교 설립자가 고안한 '특색 있는 교육을 전개하는 재량의 범위 확

18 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/970606.htm#07(최종검색일: 2021.10.21.).




〈그림 1〉 일본 중고일관교 수 추이(공립, 사립, 국립 포함)
출처: 문부과학성 『学校基本調査』를 활용하여 작성.

대'도 추진되었다.

이처럼, 중등교육의 다양화를 의미하는 "학생 한 사람 한 사람의 개성을 더욱 중시하는 교육의 실현을 목표로 한다"라는 취지 아래 중고일관교육이 도입되었다. 하지만, 도입 취지와는 다른 결과를 낳기도 하였다. 현재 공립 중고일관교(中高一貫校)는 사립학교에 비하여 저렴한 비용으로 6년간 학습할 수 있다는 장점으로부터 학부모와 학생들 사이에서 인기가 높아지게 되어, 입시 난이도가 높은 것으로도 유명하다. 특히 중고일관교 가운데 병설형 학교는 지역에서 전통을 가지고 있는 학교와 진학 실적이 있는 고등학교에 중학교를 설치·운영하고 있어, 고등학교의 지명도가 중학교의 입시 경쟁으로 이어지게 되어 중고일관교육 학교 중에 인기가 높아 〈그림 1〉에서 확인할 수 있듯이 설치 비율이 압도적으로 높다.[19]

또한 공립 중고일관교의 입시제도를 살펴보면, 적성검사, 작문, 면접(그룹 토론 포함), 초등학교 때의 보고서 등의 조합으로 종합적인 능력을 평가하는 방식으로 실시되고 있어, 이를 대비하기 위해서는 다방면의 입시 준비가

19 중고일관교육교는 중등교육교, 병설형, 연계형이 있으며, 2021년 기준 전체 640개교가 있으며, 그중 병설형이 496개교, 연계형이 88개교, 중등교육학교 56개교가 설치·운영되고 있다.

필요하다. 기본적으로 적성검사의 출제 범위는 초등학교 학습 과정 내로 설정되어 있지만 사고력을 묻는 형식이며, 병설형 중고일관교의 입학자 결정방식은 학력검사에 가까운 적성검사가 중심(96.1%)으로 이루어지고 있다.[20] 현재에도 중고일관교로의 진학을 희망하는 지원자는 지속해서 증가하는 현상을 보이고 있어 사교육시장에서는 '공립중고일관교 대비 코스'도 개설되고 있어 학교 밖 교육활동으로 이어지고 있다. 결국, 초등학교의 시기에 겪게 되는 중학교 입시는 가정 내 교육 환경, 학부모의 교육 지원 등이 작용할 가능성이 더 높아지게 되어 도입 이전에 우려되었던 현상이 현실로 되고 있다.

일본의 기존 중등교육체계는 중학교까지의 의무교육제도 아래, 초등학교와 중학교 과정의 모든 학생에게 평등한 교육기회를 보장하기 위한 교육으로, 모두 다 같은 교육과정 속에서 학습하는 과정을 지나 학생들의 능력과 자질에 따른 진로가 나누어지는 형식인 15살의 시기에 '인생의 분기점'(人生の節目)을 맞이하는 교육제도였다고 할 수 있다.[21] 하지만 중등일관교육의 도입, 확대로 인해 '우수한 학생을 조기 선발'하는 기능을 하게 되어, 중등일관교의 등장을 두고 '엘리트 교육의 상징적 존재인 구제중학교(旧制中学校)의 재현'으로 여길 수 있다는 견해도 부상했다.[22] 이러한 평가에도 불구하고 학부모와 학생들 사이의 중고일관교의 지속적인 인기로 인해 교육기회 획득을 위한 경쟁은 과열화되고 있으며, 결과적으로 더 빠른 단계에서 선발시스템이 작동하게 되는 현상이 진행되고 있다. 이를 두고 일본에서는 기존의 '15살의 분기점'이 더 빠른 시기의 12살의 시점으로 앞당겨졌다는 평가를 받게 되었다. 이렇듯 당초의 다양한 학생들에 대한 대응과 여유있는 교육환경을 조성하기 위함이라는 교육목적과는 다른 '의도하지 않은 결과'를 낳은 정책 개혁은 이 밖에도 몇몇 정책에서 나타나고 있다.

20 병설형 중고일관교육의 특징으로는 교육과정의 특례가 인정된다는 점이다. 중학교와 고등학교 과정에서 중복되는 교육내용을 삭감하고, 응용문제의 수업시간 확보를 통해 대학진학준비를 커리큘럼으로 넣어, 졸업생들의 대학진학률이 매우 높다는 결과를 낳고 있다(日野純一, 「教育制度の分岐化について」, 『京都産業大学教職研究紀要』, 2017, 27~29쪽).

21 福地誠, 『教育格差絶望社会』, 洋泉社, 2006, 58쪽.

22 日野純一, 「教育制度の分岐化について」, 23~41쪽.

### 3) 유토리교육에서 확실한 학력 형성을 위한 교육으로: 두 개의 학력관과 고교 다양화의 추진

전후의 교육개혁에 의한 일본 교육제도의 변화 중에서도 가장 큰 변화는, 앞서 언급한 1970년대부터 논의되었던 유토리교육의 도입이라고 할 수 있다. 유토리교육이 처음 정책적으로 제언된 것은 1976년 교과심답신인 '초등학교, 중학교 및 고등학교의 교육과정의 기준의 개선에 대하여'에서이며, 초중고의 "교육을 일괄적으로 여겨 그 내용을 정선하여 유토리(여유)가 있고 충실한 학교생활이 가능"한 교육과정 실현을 목표로 하는 것이 명시되었다. 이 1976년의 답신은 일반적으로 '유토리교육'이라고 불리는 교육개혁으로 2008년까지 30년간에 걸쳐 일본의 학교교육을 주도하는 교육이념으로 자리 잡았다.

유토리교육의 교육이념 아래 실행된 1999년의 교육개혁을 통해 학교교육은 다음과 같은 변화를 겪게 된다. "스스로 학습하고 스스로 생각할 수 있는 힘을 육성할 것"을 목표로 학습내용의 30%가 삭감된 주 5일제 등교 체제로 전환되었으며, 학습지도요령은 미니멈 스탠더드(minimum standard)를 주요 골자로 한 개편이 이루어졌다. 기본적으로 일본의 교육제도는, 교육기회 균등을 보장하여 의무교육기간 동안에는 어느 지역에서 자라더라도, 어떠한 학교를 다니더라도 동일한 교육을 받을 수 있게 하는 교육이념에 기반을 두고 있었다. 하지만 학습지도요령에서 '최소한'의 학습 요건을 규정하는 미니멈 스탠더드를 도입함으로써 학교 간의 편차가 생길 가능성이 커져 교육기회 균등 실현을 유지할 수 없게 될 것이라는 우려를 낳게 된다. 이와 함께 추진된 교육의 신자유주의화와 학력저하논쟁은 공교육에 대한 불신을 야기시켰으며, 특히, 도쿄도(東京都)를 중심으로 공립학교와 사립학교의 평판에 큰 격차가 벌어지게 된다. 공립학교의 교육내용에 대한 평판이 저하되고 사립학교의 커리큘럼에 대한 지지가 높아지면서 사립학교의 경쟁률이 높아지게 되는 현상을 낳았다. 일본의 '학교기본조사보고서'에 의하면 2001년부터 2018년까지 공립학교는 4,146개교에서 3,559개교로 급감하는 반면, 사립고등학교는 1,318개교에서 1,323개교로 미미하게 증가하였다.

한편, 2001년 문부과학성은 '21세기 교육 신생 계획'을 통해 "한 사람 한 사람의 재능을 늘려 창조성 풍부한 인간을 육성한다"를 교육 목표로 세우게 된다. 해당 목표 아래, '확실한 학력 향상'을 위한 전국적인 학력조사의 실시가 결정되었으며, "다양한 개성과 능력을 마음껏 뻗을 수 있도록 하는 교육 시스템의 정비"를 위한 슈퍼 사이언스 고등학교와 슈퍼 잉글리시 랭귀지 하이스쿨과 같은 특수목적 학교의 설립이 추진되었다. 이와 같은 교육 정책은 학력저하논쟁의 영향뿐 아니라 탈공업화·정보화와 함께 글로벌화의 진전이라는 사회변동으로 인하여 교육을 통해 육성하고자 하는 인재상이 변화한 것과도 연관이 깊다. 이 시기의 교육 개혁의 특징은 '학력 상승을 위한 교육확충시책'이 새로운 교육목표로 세워진 점이며, 1980~1990년대의 다양한 학생들에 대한 대응과 입시경쟁 완화를 위하여 추진되었던 것과는 다른 정책논리를 가지게 되었지만 고교 다양화는 지속적으로 추진되었다.

학력에 관한 논의는 점수로 산출되는 학력인 '인지적 측면'의 학력과 측정할 수 없는 학력 및 학습의욕 등과 관련된 '정의적 측면'의 학력이라는 두 가지의 학력관으로 구분할 수 있으며, 두 학력관 사이의 논쟁이 일본의 교육개혁을 이끌어 왔다. '고교 다양화'는 정의적 측면으로의 학력이 강조되었던 1990년대까지의 유토리교육과 그에 대한 비판과 인지적 측면의 학력이 강조된 교육정책 양쪽 모두에서 추진되며 현재 일본 고교교육체계의 형태를 만들게 된다.

## 3. 학력격차의 일본적 특징

1983년에 실시된 IEA의 제2회 국제과학교육조사(SISS) 결과에 의하면 일본의 '학생 개인단위로 한 성적 분포대비 학교(학급)단위로 한 평균분포의 분산의 비율(ROH값: rate of homogeneity value)'이 초등 5학년과 중학교 3학년 모두 0.04로, 핀란드(초등 0.07, 중등 0.05)와 스웨덴(초등 0.03, 중등 0.08)의 수준의 매우 낮은 결과를 나타내고 있다. 여기서 의미하는 0.04란 과학 성적 변

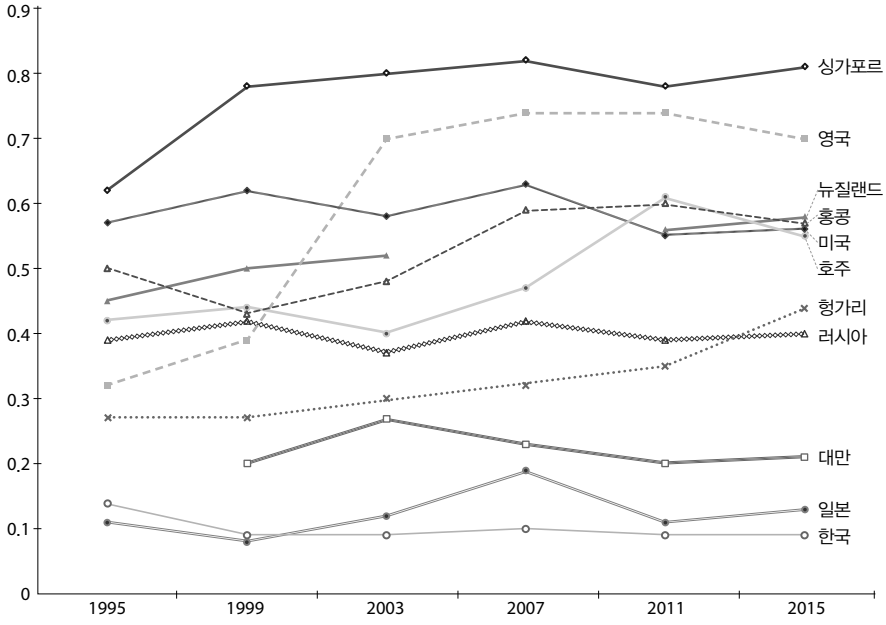
동의 96%는 학교 내의 차이에 기인하다고 할 수 있어 학교 간의 격차가 매우 적은 상태라고 할 수 있다.[23] 이러한 특징은 초등학생과 중학생을 대상으로 실시된 학력조사인 'Trends in International Mathematics and Science Study'(TIMSS)의 1990년대 이후의 결과에서도 유지되고 있다. 1990년대 이후의 학교 간 격차의 변화를 분석하기 위하여 TIMSS의 데이터를 이차분석하여 ROH값을 산출한 연구에 의하면, 일본 초등학생의 ROH값은 0.08(1995년) → 0.07(2003년) → 0.10(2007년) → 0.09(2011년) → 0.08(2015년)이었으며, 중학생의 ROH값은 0.11(1995년) → 0.08(1999년) → 0.12(2003년) → 0.19(2007년) → 0.11(2011년) → 0.13(2015년)으로 싱가포르, 영국, 뉴질랜드, 홍콩, 미국, 호주, 헝가리, 러시아, 대만 중에서 가장 낮은 수치를 나타내고 있다.[24] 앞서 교육체계의 유형분류에서 확인한 바와 같이 조기 단계에 학교 유형 분리가 일어나지 않으며, 유년제와 능력별 학급 편성이 없고 중학교까지 교육과정이 의무교육인 '수험경쟁모델'로 분리되는 한국과 일본 모두 매우 낮은 ROH값으로 학교 간 격차가 작은 특징을 보이고 있다.

하지만 여기서 주목할 만한 것은 초등학교 5학년의 ROH값은 1999년 이후 지속해서 0.1 이하의 수치를 나타내는 것에 반해, 중학생의 ROH값에서는 변화가 보이고 있다는 점이다. 〈그림 2〉에 나타나 있는 바와 같이, 1999년에서 2007년까지 지속적으로 ROH값이 증가하고 있어, 이 시기의 일본 교육체계의 변화인 중고일관교육제도의 도입 또는 학습지도요령의 기준이 '미니멈 스탠더드'로 설정된 것이 학교 간의 격차를 불러일으켰다는 점과 관련시켜 해석할 수 있을 것이다.

이후 이 장에서는 수차례의 교육개혁을 통해 형성된 일본의 중등교육의 교육체계 속에서 고등학생들의 학력격차가 어떠한 형태로 나타나고 있는가에 대하여 PISA 결과를 통해 살펴보고자 한다. PISA 결과를 활용하여 중등교육체계의 유형이 다른 사회와의 비교와 한국과 일본의 비교를 통해 일

23 国立教育研究所 編,『理科教育の国際比較』第一法規, 1993.

24 猿田祐嗣,「TIMSS調査からみた学力格差について」,『国立教育政策研究所紀要』第147集, 2018, 95~109쪽.




〈그림 2〉 TIMSS의 ROH값의 추이(중학생)

출처: 猿田祐嗣, 「調査からみた学力格差について」, 2018, 99~100쪽.

본의 교육격차의 특징을 더욱 명확히 알아보도록 한다. 특히, 2000년대 전후에 일어난 학력저하논쟁과 2003년의 PISA 쇼크가 가지고 온 교육개혁 이후, 학력상승(PISA 국제순위 상승)이 일어난 2006년에서 2012년까지를 포함한 2006년 시점과 2015년 시점의 결과비교를 통해 검토한다.[25]

이를 위하여 구체적으로는 다음의 사항에 주목하도록 한다. 첫째, 학생들의 성취도 차이의 정도를 확인하고, 그 원인이 같은 학교를 다니는 학생들 간의 성적 차이인지, 아니면 다른 학교를 다니는 학생들 간에 나타나는 성적 차이인지를 알아본다. 둘째, 학생들의 사회경제문화적 배경과 성취도와의 관계의 특징을 검토하기 위하여 학생들의 성적 차이가 학생의 사회경제적문화적 배경에 의한 것인지, 학교의 사회경제문화적 배경에 의한 것인

25 PISA조사는 각 조사마다 수학, 과학, 읽기가 차례로 주영역이 설정되어 있다. 영역마다 분산의 양상이 다르게 나타날 수 있는 것을 고려하여 시계열적 분석은 동일한 주영역 위주로 가능하다. 2003년과 2012년은 수학영역, 2006년과 2015년은 과학영역, 2009년과 2018년은 읽기 영역이 주영역이다.

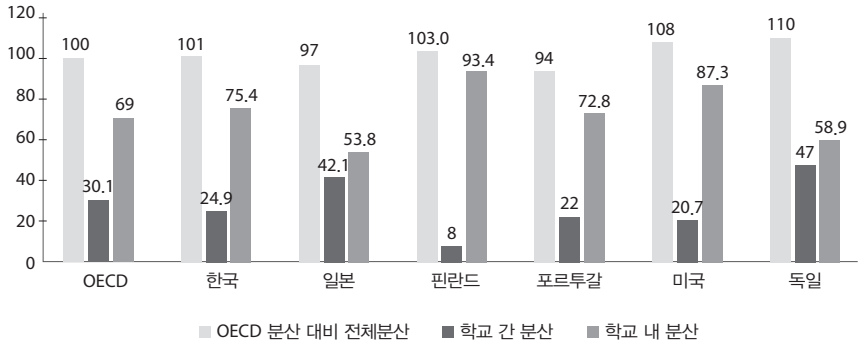
지에 대하여 분석한다. 마지막으로, 2000년대 이후의 학력상승은 어떠한 방식으로 이루어졌는가를 살펴본다. 특히, 이 과정에서 일어난 학생들의 사회경제문화적 배경에 의한 학력격차의 변화에 대하여 주목하고자 한다.

### 1) 학생들 간 학업성취도 차이 요인

일본의 학생들 간의 성취도 차이(성적 분산)는 같은 학교를 다니는 학생들 간의 성적 차이에서 기인하는가, 혹은, 다른 학교를 다니는 학생들 간에 나타나는 성적 차이로 인한 것인가. 학교 내·학교 간의 학생들의 성적 분산의 정도는, 각 사회의 교육제도가 보다 많은 학생들에게 양질의 교육을 제공하는 데에 있어 어느 정도 성공하고 있는가를 설명하는 지표이기도 하다.

PISA의 결과에 의하면, 일본의 학생들 성적의 전체 분산은 OECD 국가 평균(100)보다는 조금 낮은 97의 수치이며, 학교 간 분산이 42.1, 학교 내 분산이 53.8의 결과를 나타내고 있다 . 여기서 주목할 만한 점은, OECD 국가 평균의 학교 간 분산이 30.1, 학교 내 분산이 69.0에 비해 일본은 학교 내 분산은 평균에 비해 낮은 수치이며 학교 간 분산은 OECD 국가 평균보다 매우 높다는 점이다. 분기형 교육체계의 대표적 국가인 독일을 제외하고는 OECD 국가 중 학교 간 분산 수치가 최상위 그룹이다. 사회체제의 특성이 유사한 국가들 간에는 학교 내 차이와 학교 간 차이의 정도가 비슷하게 나타나는 것으로 보고되고 있어 한국과의 차이에 대하여도 주목해 보도록 한다. 〈그림 3〉에서 나타나고 있는 바와 같이, 한국의 학교 간 분산은 24.9와 학교 내 분산은 75.4로 일본의 결과와 많은 차이를 보이고 있다. 이는, 학생들의 전체 성적 분산이 학교 간 분산보다 학교 내 분산으로 설명되는 부분이 크다는 점을 의미하며 일본의 학력격차 양상과는 다른 점이라고 할 수 있다.

〈그림 3〉에서 확인할 수 있듯이, 대부분의 OECD 국가들은 학교 간 차이보다는 학교 내에서 학생들 사이의 성취도 차이가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 특히, 평균 성적이 높은 국가에서는 학생들 간의 성적 분산이 학교 내 학생들 간의 차이에 기인하는 경향을 보이며 학교 내 차이보다 학교




〈그림 3〉 2015년 학업성취도의 학교 내 분산과 학교 간 분산(단위: %)

출처: OECD, *PISA 2015 Results (Volume I)– Excellence and Equity in Education*, 2015, Table I.6.10, Table I.6.11.

간 차이가 더 큰 국가는 드물다. 그중에서도 평등주의적 교육체제를 가지고 있는 핀란드는 학교 간 차이가 8로 매우 낮아 학교 간 차이가 10포인트 미만의 수치를 보이고 있다.[26] 핀란드는 PISA 조사가 실시된 이후 2018년까지 최상위 그룹의 학업성취도를 보이며 학교 간의 분산은 8 포인트 미만의 수치를 나타내고 있어, 지속적으로 높은 학업 성취도와 학교 간 분산이 매우 적은 특징을 보이고 있다. 이처럼 학교 간 분산 비율이 적은 국가의 경우는, 학생의 학업성취도가 학생들이 재학하고 있는 학교와는 무관하게 전체 학교가 유사한 수준을 나타낸다고 할 수 있다. 즉, 높은 학업성취도와 학교 간 분산이 적은 결과가 나타나고 있는 국가의 교육체제는 모든 학교의 높고 지속적인 학업성취도를 보장하는 데에 성과를 올리고 있다고 할 수 있다. 특히, 일본의 교육 격차 연구에서 핀란드의 교육과의 비교를 통해 일본 교육정책으로의 시사점을 도출하는 연구가 많다는 점에서 볼 때, PISA의 학교 간 분산의 결과가 정책적 반향으로 이어지지 않은 점은 오히려 주목할 만하다.

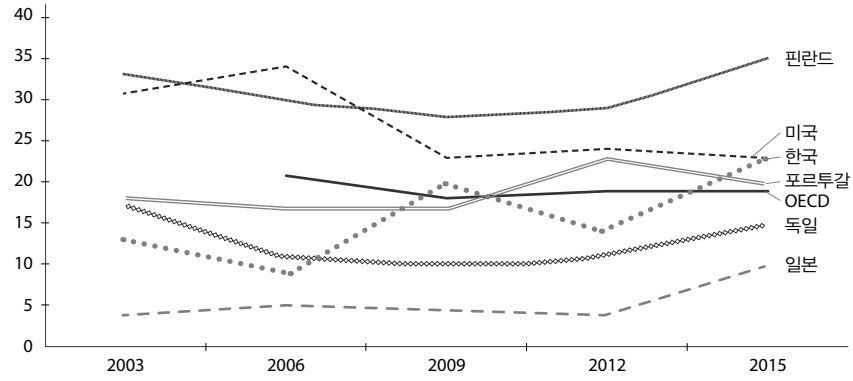
이상에서 확인한 학교 간 분산의 정도가 반드시 학교 간의 불평등을 의

26 평등주의적 모델로 분류되는 노르웨이, 덴마크도 10포인트 미만의 학교 간 격차를 나타내고 있다. OECD, *PISA 2015 Results (Volume I)– Excellence and Equity in Education*, 2015, Table I.6.10, Table I.6.11.

미하는 것은 아니지만, 학교 간의 차이가 학생의 사회경제문화적 배경과 관련된다고 한다면, 이를 학생의 출신배경에 따른 교육격차로서 바라볼 수 있다. 학생의 사회경제문화적 배경에 따른 학력격차의 양상을 이해하기 위해서는, 학력격차와 학생들의 사회경제문화적 배경과는 어떠한 상관관계를 가지고 있는지, 사회경제문화적 배경은 학력격차에 어떠한 형태로 영향을 미치고 있는지에 대하여는 살펴볼 필요가 있다. 이하에서는 학생들의 성취도 차이가 '학생의 사회경제문화적 배경'에 의한 것인지, '학교의 사회경제문화적 배경'에 의한 것인지를 구분하여 학생들의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계를 검토해 보고자 한다.

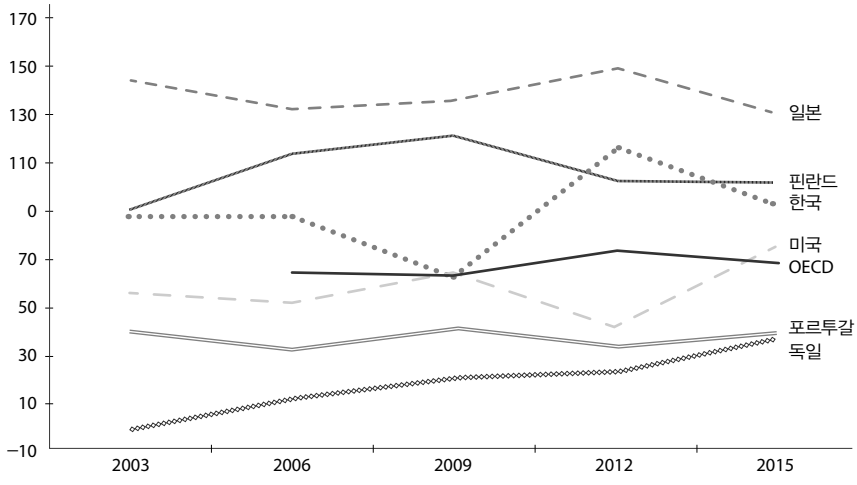
'학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 지위 지표(Index of Economic, Social and Cultural Status, 이하 ESCS와 혼용함)와의 관계'(회귀 계수)란 학생의 ESCS 지표가 1단위 상승할 때마다 학업 성취도 점수가 얼마만큼 변했는가를 나타내는 수치다. 이는 단순 회귀분석 모형에서 기울기에 해당하는 것으로 기울기의 값이 클수록 학생의 성적 점수와 ECSC의 상관관계가 높다는 것을 의미한다. 즉, 기울기의 값이 작을수록 학생의 ECSC가 성적에 미치는 영향은 작으며 교육 형평성이 더 높은 상태를 의미한다. 또한, '학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'는 '학교 내 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'와 '학교 간 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'로 구분할 수 있다. '학교 내 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'란 같은 학교 내에서 학생의 ESCS 지표의 1단위 상승에 따른 성취도 점수 차이를 의미하며, '학교 간 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'는 학교수준의 ESCS 지표의 1단위 상승에 따른 학생들의 점수 차이를 의미한다. '학교 간 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'는 학교의 사회경제문화적 배경(ESCS)으로도 표현하는데, 학교의 ESCS가 평균치인 학교에 다니고 있는 학생과 학교의 ESCS가 표준편차 분 높은 학교에 다니는 학생과의 점수 차이를 의미한다.

PISA결과에 따르면 학교 내의 학력격차가 큰 국가와 학교 간의 학력격




〈그림 4〉 학교 내 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계

출처: OECD, *PISA 2003 Results: Learning for Tomorrow's World*, 2004, Table 4.5,
OECD, *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*, 2007, Table 4.4b,
OECD, *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do* (*Vol.* Ⅰ), 2010, Table II.5.2,
OECD, *PISA 2012 Results: Excellence through Equity* (*Volume II*), 2013, Table II.2.9a,
OECD, *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education* (*Vol.* Ⅰ), 2016, Tables I.6.9 and I.6.12a.




〈그림 5〉 학교 간 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계

출처: OECD, *PISA 2003 Results: Learning for Tomorrow's World*, 2004, Table 4.5,
OECD, *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*, 2007, Table 4.4b,
OECD, *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do* (*Vol.* Ⅰ), 2010, Table II.5.2,
OECD, *PISA 2012 Results: Excellence through Equity* (*Volume II*), 2013, Table II.2.9a,
OECD, *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education* (*Vol.* Ⅰ), 2016, Tables I.6.9 and I.6.12a.

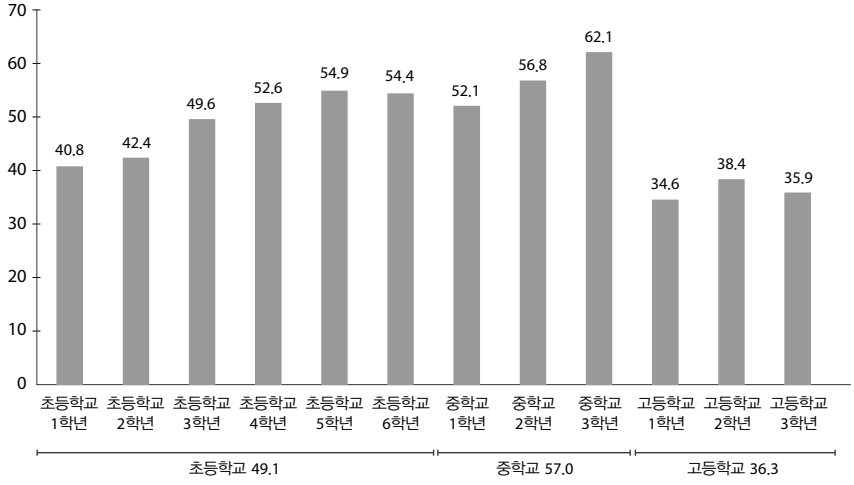
차가 큰 국가로 나뉜다. 학교 내 학력격차가 큰 경우는, 같은 학교 내의 학생들 간에서 ESCS가 높은 학생과 ESCS가 낮은 학생과의 학력 차이가 큰 것을 의미한다. 반면, 학교 간 학력격차가 큰 경우는 학생들의 ESCS 평균

이 높은 학교의 학생과 ESCS 평균이 낮은 학교의 학생 간의 학력격차가 큰 경우를 의미하며, 학생들이 어느 학교에 다니고 있는지에 따라서 학력격차가 큰 사회임을 알 수 있다. 즉, 이러한 차이는 각 국가의 교육시스템의 차이를 반영하고 있다고 할 수 있다.

일본은 학교 내에서의 학생의 성취도와 학생의 ESCS와의 관계는 OECD 국가 평균에 비해 적은 수치를 보이는 반면에 학교 간 학생의 성취도와 학생의 ESCS와의 관계는 PISA 조사 국가 중 최대치를 보이고 있다. 즉, 2003년부터 학생의 사회경제문화적 지위에 대한 조사가 실시된 이래 학생의 성취도에 있어 학교의 ESCS에 따른 성적 격차가 매우 큰 현상이 지속적으로 나타나고 있다.

공개된 자료 중 가장 최근 데이터의 2015년 결과에 의하면, 학생의 성취도와 학생의 ESCS의 관계는 OECD 국가 평균은 38포인트이며 일본은 42포인트, 한국은 44포인트로 한국과 일본 모두 OECD 국가 평균에 비하여 약간 높으나 두 국가 간의 차이는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 하지만, '학교 내 학생의 성취도와 ESCS와의 관계'와 '학교 간 학생의 성취도와 학생의 ESCS의 관계'에 있어서는 OECD 국가 평균을 기준으로 한국과 일본이 상반된 결과를 보이고 있다. 학교 내 학생의 성취도와 ESCS와의 관계에 있어서는 OECD 국가 평균인 19포인트에 비해 한국은 이보다 높은 23포인트이며, 일본은 이보다 낮은 10포인트의 결과를 보이고 있다. 반면, 학교 간 학생의 성취도와 학생의 ESCS와의 관계에 있어서는 OECD 국가 평균인 68포인트에 비하여 한국은 93포인트이며 일본은 131포인트로 독일의 101포인트보다도 높아 타 국가에 비해 압도적으로 높은 수치를 나타내고 있다.

이상에서 확인한 일본의 학생 간 성취도 차이의 특징은, 학생들의 성취도 차이가 다른 학교에 다니는 학생과의 성적 차이인 학교 간 분산으로 설명되며 학교 간의 차이가 사회경제문화적 배경과의 연관이 크다는 점이다. 이 점은 같은 교육제도의 유형으로 분류되었던 한국의 양상과도 극명히 다른 점이다.




〈그림 6〉 일본의 학교 외 교육활동(교실학습활동) 비율(단위: %)

출처: ベネッセ教育総合研究所, 『学校外教育活動に関する調査』, 2017, 7쪽.

PISA의 결과는 고등학교 1학년(1학기) 학생을 대상으로 실시한 것이기에, 학력격차를 고등학교의 교육 효과로 해석하기보다는 선발제도의 특징에 의한 것으로 해석할 수 있다. 즉, 학교의 ESCS에 따른 성취도 차이가 크게 나타나고 있다는 점은 중학교에서 고등학교로의 진학과정(중등일관교의 경우에는 초등학교에서 중학교로의 진학 단계)에서 학생의 사회경제문화적인 요인과 진학하는 학교 서열과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있으며, 고등학교 간의 차이가 크다는 점은 학교의 서열화와 분기화가 지속적으로 일어나고 있다는 것을 의미한다.

이러한 일본 고등학교의 학교 간 격차의 현상은 학생들의 학교 외 교육활동 경향에서도 엿볼 수 있다. 베넷세 교육종합연구소(ベネッセ教育総合研究所)의 '학교 외 교육활동에 관한 조사 2017'[27]에 의하면 학년별 학교 외 사교육 참여율에 있어서 전 학년 중에서 중학교 3학년이 62.1%로 최대치를 나타내고 있으며, 고등학교 입학 후에는 사교육 참여율이 34.6%로 절반으로 급감하고 있다. 이는 초등학교 4학년 시점보다도 낮은 수치다.

27 2017년도에 3~18세의 자녀를 가지고 있는 어머니 16,170명을 대상으로 실시한 조사 결과다.

당 조사가 처음 실시된 2009년도의 결과와 비교해 보면, 고등학생의 학교 외 교육활동 비율이 39.0%에서 36.3%로 2.7%가 낮아진 데에 비하여, 중학생의 학교 외 교육활동 비율은 57.7%에서 57.0%로 0.7%만 낮아져 여전히 고등학교 진학 단계 이전의 사교육 참여가 많다는 것을 알 수 있다. 또한, 가구당 자녀 교육비 지출액(1개월)의 2009년부터 2017년까지의 추이를 보면, 가장 적은 지출액 범주인 '5,000엔 이하'가 13.8%(2009), 15.3%(2013), 15.5%(2017)로 증가하고 있으며, 가장 많은 지출액 범주인 '100,000엔 이상' 또한 7.4%(2009), 8.7%(2013), 12.7%(2017)로 증가하고 있다. 즉, 가장 적은 지출액과 가장 많은 지출액의 범주에 속하는 가구의 비율이 함께 증가하고 있어 사교육비 지출의 양극화도 진행되고 있다고 할 수 있다.

이러한 결과는 두 가지로 해석할 수 있을 것이다. 하나는 고등학교 단계에서 선발효과가 강력히 작용하고 있다는 인식으로 인해 가정 내 자녀에 대한 교육 투자가 고등학교 진학단계에 집중되어 있다는 점이다. 또 하나는 어떠한 고등학교에 진학했는가에 따라 이후의 교육달성의욕(educational aspirations)에 격차가 발생하여 고등학교 진학 후, 고등교육으로의 입시경쟁에 참여하는 집단과 참여하지 않게 되는 집단으로 분리되는 현상이 발생하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 현상을 두 가설 중 무엇이 더 설명할 수 있는가의 여부는 추후 검증이 필요하지만, 양쪽 모두 일본 사회에서 중등교육단계가 교육 달성에 있어서 중요한 분기점이 되고 있다는 점이 널리 인식되고 있다는 실태를 지지하고 하고 있다고 볼 수 있다.

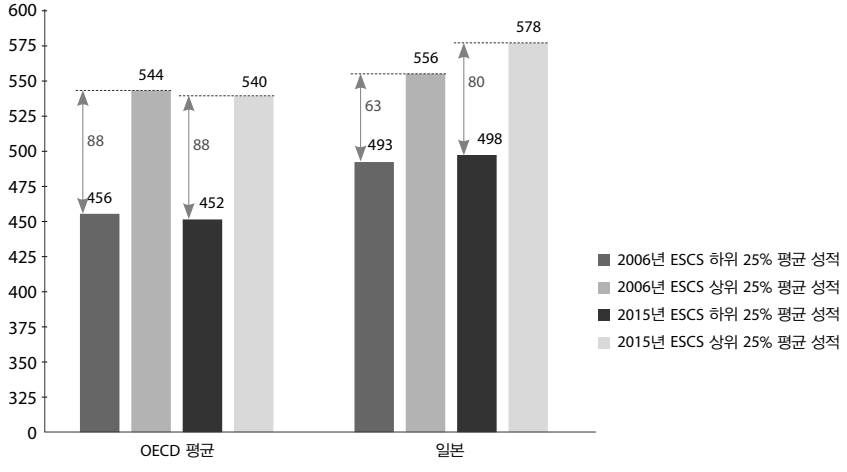
더욱이, 사교육(학교 외 교육활동) 지출의 가구 연수입당 차이를 보면, 2009년, 2013년, 2017년에서 세대 내 연수입이 400만 엔 미만인 집단과 800만 엔 이상인 집단에서 지속해서 3배의 차이를 보이고 있다. 이는 가구 소득당 자녀의 사교육 투자에 격차가 있다는 것으로, 유토리교육 이후 고소득 세대의 높은 사교육 투자가 유지되고 있음을 알 수 있다.

### 2) 2000년대 이후의 학력상승: 풀 탑(pull–top)형 학력 견인

이미 학교 간 격차가 큰 중등교육체계를 가지고 있는 일본에서 2000년대

이후 학력 상승은 어떠한 방식으로 이루어졌는가? 출신배경에 의한 학생들 간의 학력 격차의 정도는 어떠한 변화를 보이고 있는가? 학생들 간의 사회경제문화적 배경에 따른 성취도 차이의 변화를 살펴보기 위하여, 학생의 ESCS가 상위 25%와 하위 25% 집단의 평균점수 차이를 확인해 보고자 한다.

학력 상승이 일어난 2006년과 2015년의 두 시점에 주목해 보면, 2006년의 결과에서는 ESCS 상위 25% 집단의 평균 점수는 556점, 하위 25% 집단의 평균 점수는 493점으로 두 집단 간의 성적 차이가 63점이었던 것에 비해, 2015년의 결과에서는 ESCS 상위 25% 집단의 평균 점수는 578점, 하위 25% 집단의 평균 점수는 498점으로 두 집단 간의 성적차이가 80점으로 증가한 것을 확인할 수 있다. OECD 국가 평균에서는 ESCS 상위 25%와 하위 25% 집단의 성적 차이가 두 시점에서 88점으로 동일했던 것에 비해 일본의 성적 차이의 증가폭은 두드러지게 크다고 할 수 있다. 이는 학생들 성취도의 국가별 순위에 있어서 2006년의 10위에서 2015년 5위로 높아진 과학 영역에서의 학력 상승이 학생의 ESCS에 따른 성적 차이가 커지면서 일어났다는 점을 의미하고 있다. 또한, 2006년 시점에서 ESCS 하위




〈그림 7〉 사회경제문화적 배경에 따른 성취도 차이(2006·2015)

출처: OECD, 'PISA Database'를 활용하여 작성. https://www.oecd.org/pisa/data/(최종검색일: 2021. 10. 21.).

〈표 1〉 ESCS 하위 25%, 상위 25% 학생의 저성취·고성취 비율(2006·2015)

| 2006 과학 | 전체 학생 | | ESCS 하위 25% | | ESCS 상위 25% | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 저성취 학생 (2수준 미만 비율) | 고성취 학생 (5수준 이상 비율) | 저성취 학생 (2수준 미만 비율) | 고성취 학생 (5수준 이상 비율) | 저성취 학생 (2수준 미만 비율) | 고성취 학생 (5수준 이상 비율) |
| OECD | 23.0 | 14.3 | 43.4 | 3.7 | 9.1 | 27.1 |
| 일본 | 4.7 | 12.9 | 22.45 | 12.2 | 7.7 | 33.8 |
| 한국 | 13.4 | 18.3 | 21.0 | 9.9 | 5.7 | 30.3 |
| 2015 과학 | 전체 학생 | | ESCS 하위 25% | | ESCS 상위 25% | |
| | 저성취 학생 (2수준 미만 비율) | 고성취 학생 (5수준 이상 비율) | 저성취 학생 (2수준 미만 비율) | 고성취 학생 (5수준 이상 비율) | 저성취 학생 (2수준 미만 비율) | 고성취 학생 (5수준 이상 비율) |
| OECD | 21.2 | 7.7 | 34.0 | 2.5 | 9.3 | 15.8 |
| 일본 | 9.6 | 15.3 | 17.2 | 5.9 | 3.4 | 25.7 |
| 한국 | 14.4 | 10.6 | 23.2 | 4.5 | 7.0 | 20.2 |

출처: OECD, 'PISA Database'를 활용하여 작성. https://www.oecd.org/pisa/data/(최종검색일: 2021. 10. 21.).

25% 집단의 평균점수가 493점이었던 것이 2015년에는 498점으로 평균 5점 상승한 것에 반해, ESCS 상위 25% 집단은 2006년도 556점에서 2015년도 578점으로 23점 상승하였다. 즉, 두 시점에서의 일본이 과학 영역 성적 향상은 ESCS 하위 25% 학생들의 성적향상에 의한 것이라기보다는 ESCS 상위 25% 학생들의 성적 향상에 의한 것이라고 해석하는 것이 자연스럽다.

학력 상승이 일어난 2006년과 2015년 시점에서의 학력 격차 양상을 더욱 구체적으로 알아보기 위해, ESCS 상위 25%에 해당하는 학생과 ESCS 하위 25%에 해당하는 학생들의 저성취 학생 비율과 고성취 학생 비율이 어느 정도인지 검토해 보도록 한다. 여기서 저성취 학생이란 성취도 '2수준 미만'의 성취수준에 해당하는 학생이며, 고성취 학생은 성취도 '5수준 이상'의 성취수준에 해당하는 학생을 의미한다

2015년의 경우, ESCS 상위 25% 집단에서 고성취 학생의 비율이 25.7%로 매우 높으며 저성취 학생의 비율은 3.4%로 낮은 것을 알 수 있다. ESCS 상위 25% 집단과 하위 25% 집단에서 5수준 이상의 고성취 학생 비율에서는 19.8%의 차이가 났으며, 2수준 미만의 저성취 학생 비율은 13.8%의 차

이가 났다. 한편, 한국의 경우에는 ESCS 상위 25% 집단과 하위 25% 집단의 5수준 이상 고성취 학생의 비율에서는 15.7%의 차이가 났으며, 2수준 미만의 경우는 16.2%의 차이를 보이고 있다. 즉, 한국에 비하여 일본이 고성취 학생 비율에 있어 ESCS 상위 25% 집단과 ESCS 하위 25% 집단의 격차가 크다고 할 수 있다.

또한, 2006년과 2015년의 PISA 결과를 비교해 보면, ESCS 상위 25% 집단과 ESCS 하위 25% 집단에 있어서의 고성취 학생 비율의 차이는 2006년 시점의 21.6%에서 2015년에는 19.8%로 차이가 줄어들었다. 이를 OECD 국가 평균과 비교해 보면, OECD 국가 전체의 ESCS 상위 25% 집단과 ESCS의 하위 25% 집단 사이의 고성취 비율 차이가 23.4%(2006년)에서 13.3%(2015년)로 10.1% 줄어들었지만 일본의 경우는 1.8%만 줄어들어 여전히 두 집단 사이에 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 또한, ESCS 하위 25% 집단에서의 고성취 학생 비율이 2006년의 시점에서 12.2%이었던 것에 비해, 2015년에서는 5.9%로 현격히 낮아진 점 또한 학생의 ESCS에 의한 성적 차이가 심화되고 있음을 뒷받침하고 있다.

이상의 학력상승이 나타난 2006년과 2015년의 두 시점의 결과 비교를 통해, 일본의 과학영역의 성적향상은 ESCS 상위 25% 집단의 두드러진 성적 향상에 의한 것이었으며, 학생의 사회경제문화적의 배경 차이와 성적 도달도 차이의 연관은 더욱 심화되었다고 해석할 수 있다.

## 4. 결론

PISA 결과를 활용하여 일본의 학력격차 양상에 주목한 결과, 일본은 OECD 국가평균에 비하여 학교 내 차이는 작으나 학교 간 차이가 매우 큰 현상이 2003년의 단계에서부터 2015년까지 이어져 왔다. 즉, 학생의 성취도 차이는 학교 간의 분산으로 설명되어, 학생들이 다니고 있는 학교에 따른 성적차이가 지속적으로 큰 사회라고 할 수 있다. 또한, 학생의 성취도와

학생의 출신배경과의 관계에 있어서도, 학교수준의 ESCS 1단위 상승에 따른 학생들의 점수 차이를 의미하는 '학교 간 학생의 성취도와 학생의 사회경제문화적 배경과의 관계'가 PISA 조사에 참여한 국가들 중 가장 높은 수치를 나타내고 있어, 단순히 학교 간의 성취도 차이가 큰 것뿐만 아니라, 학교의 ESCS와 학생의 성취도가 매우 밀접한 관계를 가지는 특징을 보이고 있었다.

고등학교 1학년(1학기) 시점의 학생들의 학력 차이 양상에 있어서 '학교 간 분산'은 타국가에 비해 상대적으로 크며 '학교 내 분산'의 정도는 적은 특징을 나타내고 있다는 것은, 각 고등학교의 교육의 질의 차이로 유발된 학생들의 성취도 차이를 의미하기보다는 고등학교 진학에 있어서 성적에 의한 학교선택이 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면, 학생의 시험성적에 의한 선발시스템이 강하게 작용하고 있다는 것을 나타내고 있어, 2000년대 이후에도 성적에 의한 학교의 서열화가 강하게 존재하고 있다고 해석할 수 있다. 또한, 학교의 ESCS에 따른 성취도 차이가 크게 나타나고 있다는 점은 학생의 사회경제문화적인 배경 요인이 성적을 매개로 진학하게 되는 학교 서열과 밀접히 관계되어 있다고 볼 수 있다. 결과적으로 엘리트 학교화되고 있는 중고일관교와 '확실한 학력 형성'을 위해 추진된 특성화 고교의 신설 등으로 대표되는 고교 다양화 정책은 이러한 현상을 촉진하는 배경으로 자리 잡고 있을 것이라는 예상을 가능하게 만든다. 즉, 일본에서 진행된 고교 다양화 정책은 다양한 교육 선택지 제시를 통한 입시경쟁의 완화라는 목적 아래 진행되었으나 결과적으로는 학교 서열화를 유지·강화시켰으며, 더 이른 교육단계에서 입시 경쟁이 발생하게 되는 선발시스템으로 자리 잡게 되어 학교에 따른 학생의 출신배경 요인과 학력과의 연관성이 강한 교육시스템을 유지하게 되었다고 할 수 있다. 이러한 특징은 이후 추진된 학력 상승을 위한 교육개혁에 의해서도 변함없이 유지되고 있었다.

선행연구에 있어서 2000년대 전후의 학력저하의 원인을 교육격차의 확대로 보았으나, 실재로 학력 상승을 이룬 2006년과 2015년의 시점을 비교

한 결과, ESCS 상위 25% 집단과 ESCS 하위 25% 집단과의 성취도 차이는 오히려 커졌으며, 특히 ESCS 상위 25% 집단의 성취도 상승이 두드러지게 나타나고 있음이 확인되었다. 이는 2000년대 이후의 학력상승이 교육격차가 확대되면서 일어난 결과라고 할 수 있다. 이러한 분석 결과는 종래의 일본 중등교육의 교육이념이었던 '보텀 업(bottom-up)형' 교육에서 '풀 탑(pull-top)형'으로 이행하고 있다는 견해[28]를 지지하게 되며, 이와 함께, 학생의 사회경제문화적 배경과 성취도의 연관 또한 완화되지 않고 심화되고 있음을 나타내고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구의 결과가 한국 사회에 시사하는 함의는 이하와 같이 요약할 수 있다. 교육제도유형에 있어서, 한국과 일본은 직업학교에 다니는 학생의 비율이 적으며 고등학교와 장래의 직업과 제도적인 관련을 가지고 있지 않으며, 지역별 학교의 다양성이 비교적 적고, 유년(流年)을 하는 학생이 거의 없는 '수험경쟁형 모델'로 이 유형의 교육제도에서는 학교 간에 계층적 차이가 크다는 것이 교육 불평등의 특징으로 지적되었다. 본 연구의 결과에서도 일본의 학교 간에 계층적 차이가 크다는 점은 공통되게 나타나고 있었으나 그 정도의 차이에 주목할 필요가 있다. 1980년대 이후 고교 다양화가 추진되고 있는 일본에서 학교 서열화는 지속적으로 일어나고 있으며, 특히, 학교의 사회경제문화적 배경에 의한 성취도 차이는 타 국가에 비하여 압도적으로 큰 결과를 보이고 있었다.

2000년대부터 한국에서는 입시경쟁 완화와 사교육 감소, 학생들의 학력 상승을 위한 고교 다양화의 정책적 추진이 지속적으로 제기되고 있으나, 일본의 교육격차 양상과 사교육 참여율을 확인한 결과는 고교 다양화 추진 방법에 있어서 신중을 기할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 학교의 다양화는 학력의 계층화와 친화적인 성질을 가지고 있어 학생들의 가정배경 요인이 작용할 여지가 많다. 고교 다양화로 인하여 직접적으로 사교육 참여

28 前川史彦,「日本における教育格差: プルトップ型教育がもたらしたもの」,『香川大学経済政策研究』第7号, 2011, 65~85쪽.

가 줄어들 가능성은 적으며, 오히려 집중적 교육투자의 단계가 이동하는 현상으로 인하여 더 빠른 교육단계에서 분기화가 일어날 가능성이 있다. 물론 교육개혁과 그에 대한 효과에는 시간차가 날 수밖에 없으며, 일본의 고교 다양화에 대한 효과를 아직 평가하기에는 이른 단계라 할 수 있다. 또한, 일본의 학교 간 격차의 기원은 1980년대의 고교 다양화 정책 이전부터 형성되어 온 것이기 때문에 고교 다양화 정책의 결과로서 해석할 수는 없지만, 정책 추진의 의도와는 다른 결과인 학교 간의 격차가 큰 현상이 지속적으로 일어나고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

투고일자: 2021. 12. 21. | 심사완료일자: 2022. 1. 6. | 게재확정일자: 2022. 1. 21.