



교육복지와 미국 연방주의

이옥연 / 서울대학교

한글 초록

본 연구는 연방체제와 연방사회 간 합치(congruence) 여부에 초점을 맞춰 연방주의가 교육복지에서 어떻게 구현되었는지 또는 구현되는데 실패했는지 미국 사례에 조명하고자 한다. 구체적으로 공식적 제도에 근거한 연방국가와 민족-언어에 근거한 다양성이 표출된 사회구조를 가리키는 연방사회가 불합치하면 교육복지에서 어떤 연방주의로 구현되는지 시대별로 검토하고자 한다. 이에 본 논문은 우선 연방주의를 건국이념으로 채택한 미국이 다른 연방국가와 대조적으로 헌법상 교육 권한의 소재지를 주정부에게 명기함에도 불구하고 교육복지에서 연방정부가 소규모이나 점진적으로 권한영역을 확대하는 근거를 살펴보고자 한다. 특히 미국의 교육 및 교육복지는 민족-언어의 동질성이 크지 않음에도 불구하고 대칭적 연방주의로 발전했고, 그 부산물로 헌법에도 명시되지 않은 교육 권한이 제한적이기는 하나 점차 연방정부로 이전하는 양상을 보인다. 따라서 본 논문은 연방주의를 작동시키는 주요 동력으로서 사회적 요인, 보다 정확하게 민족-언어적 이질성에 일차적으로 초점을 맞춰 교육 연방주의의 정치 사회학을 연대기적으로 재조명하고자 한다. 그리고 미국 연방주의를 교육복지에 초점을 맞춰 연방제의 운용 단면을 살펴보고자 한다.

주제어: 미국, 연방제도, 연방사회, 합치, 교육복지

I. 서론

이민자 국가라고 명명하는 미국에서는 다양한 출신국 또는 민족의 지표로 언어를 들 수 있다. 흥미로운 사실은 미국의 공용어가 연방차원에서는 공식적으로 부재하나, 주정부차원에서는 수직적 권력분립을 통치 질서로 채택한 연방체제에 부합하듯이 다양하



다는 점이다. 수도인 워싱턴 DC와 더불어 22개 주에서는 연방과 마찬가지로 공식적 공용어가 부재하나 나머지 28개 주에서는 영어를 공용어로 지정한다.¹⁾ 또한 5세 이상 전체 인구 중 영어 이외 언어를 가정에서 사용하는 국가 전체 평균 비율이 2011년 인구통계조사 결과 20.8퍼센트이나 10퍼센트에도 못 미치는 주가 25개 내외인 반면, 국가 전체 평균보다 웃도는 주는 10개 내외이다.²⁾

그렇다면, 민족이나 언어의 동질성이 작을수록, 교육 및 교육복지 체계는 이러한 이질성을 반영하도록 연방사회와 연방체제 간 간극을 줄이려는 비대칭적 연방주의로 발전하는 경향을 보인다. 반대로 민족이나 언어의 동질성이 클수록, 교육 및 교육복지 체계는 사회구조에 그다지 예속되지 않고 정치 질서를 정립하는 대칭적 연방주의로 발전하는 경향을 보인다. 즉, 연방사회의 다양성과 연방체제 간 합치(congruence)를 예측할 수 있다. 그러나 미국은 민족-언어의 동질성이 크지 않음에도 불구하고 대칭적 연방주의로 발전했고, 그 부산물로 헌법에도 명시되지 않은 교육 권한이 제한적이기는 하나 점차 연방정부로 이전하는 양상을 보인다.

사실 미국 연방헌법은 수직적 권력분립에서 교육 권한의 소재지에 관해 합구하고 다만 수정헌법 1조와 10조에서 주정부의 통제와 종파 중립적 공립학교를 보장하는 데 그친다. 그 결과 양질의 교육을 제공할 사회적 필요에 대한 공감대가 형성되었음에도 불구하고 교육 권한을 근본적으로 개인의 자유와 연계하는 인식이 팽배하다. 특히 공교육에 관해서도 지방정부와 주정부의 의도를 무시하고 보편적 교육 체계를 강요하는 연방정부의 개입에 대한 반발이 심각하다.³⁾ 본 연구는 이러한 협의의 제도 중심적 관점에서 벗어나 연방체제와 연방사회 간 합치(congruence) 여부에 초점을 맞춰 연방주의가 어떻게 구체적으로 구현되는지를 조명하고자 한다. 구체적으로 공식적 제도에 근거한

- 1) 공식적 공용어가 부재한 22개 주는 코네티컷, 델라웨어, 루이지애나, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시건, 미네소타, 미주리, 네바다, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 오하이오, 오래건, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 텍사스, 버몬트, 워싱턴, 웨스트버지니아, 위스콘신 등이다.
- 2) 상세한 내용은 <http://www.census.gov/prod/2013pubs/acs-22.pdf>을 참고하기 바란다. 지리적으로 가정에서 영어 이외 언어를 사용하는 5세 이상 인구비율의 분포도를 표시한 지도는 p. 12, Figure 5를 참고하기 바란다. 간략하게 비교하면, 국가 전체 평균을 웃도는 주는 대체로 히스패닉 인구가 집중된 애리조나, 캘리포니아, 플로리다, 뉴멕시코, 텍사스 이외 이민자가 주로 거주하는 뉴저지, 뉴욕 등이다. 영어 이외 언어를 사용하는 5세 이상 인구비율과 비교해 2009년 수치로 전체인구 중 외국태생인구 비율은 12퍼센트다. 이옥연, “이민자 국가 미국과 연방-주 정부 관계,” 『국제정치논총』, 제 51집 4호 (2011), p. 204, <그림 1>.
- 3) W. 부시행정부의 학습부진아방지법(NCLB)를 대체하기 위해 2009년에 도입한 오바마 행정부의 최상경주(Race to the Top) 정책은 교육의 질을 향상시키는 개혁안을 채택하도록 유도해 그 성과에 따라 연방 보조금을 확보하는 주 간 경쟁을 부추겼다. 이는 보편적 성과 평가기준을 채택하도록 주정부에게 강요하는 부작용을 낳은 결과, 연방정부의 개입에 반발한 텍사스, 알래스카 등 몇몇 주는 결국 불참을 선언했다.

연방체제와 영토에 근거한 다양성이 표출된 사회구조를 가리키는 연방사회가 불합치하면 어떠한 결과가 초래하는지 검토하고자 한다. 이러한 맥락에서 교육 및 교육복지는 지역 간 사회경제적 차이가 연방제 운용에 어떻게 영향을 주는지 조명하는데 적합하다.

주지하듯 연방주의(federalism)란 용어는 맹약(compact)를 의미하는 라틴어(foedus)에서 어원을 찾는다. 즉 연방주의는 결사체에 자발적으로 참여하는 구성 집단 간 결성한 정치적 맹약에 근거해 맹약 당사자 간 공유된 주권(shared sovereignty)을 인정하는 연합체를 유지하는 통치 원칙을 가리킨다. 이를 구현한 정치체는 일찍이 스위스 연맹이나 네덜란드 연합체에서도 찾아볼 수 있으나, 의도적으로 중앙 정부에게 직접적 통치 권한을 부여한 정치체는 미합중국이 최초이다. 그럼에도 불구하고 미국에서조차 통치 원칙으로서 연방주의는 강력한 정치 조직을 정립하는 데 미흡한 과도기적 조치로서 치부되는 경향이 2차 세계대전이 종료되기까지 지속되었다.⁴⁾

이에 본 논문은 연방주의를 작동시키는 주요 동력으로서 사회적 요인, 보다 정확하게 민족-언어적 동질성에 일차적으로 초점을 맞춰 교육 연방주의의 정치 사회학을 비교하고자 한다. 우선 안정된 연방국가 7개국을 사례로 선정해, 사회적 구조가 한편으로 타집단과 차별하려는 분층으로 표출되기도 하지만 다른 한편으로 집단 내 분열을 초래할 여타 사회적 여건을 극복하고 내부 결집력을 증대하는 기제로 활용되는 실재를 대조한다. 교육 및 교육복지는 바로 이 집합적 정체성의 결성에 기여하기 때문에 동시에 수직적 권력분립의 기반을 저해함으로써 연방체제의 불안정을 초래할 수 있는 잠재성을 미국의 교육복지 연방주의 발전사를 통해 살펴보고자 한다.⁵⁾

II. 교육 연방주의의 이론적 틀에 관한 일고

어크(Erk)는 정치적 권한과 사회적 권한 간 합치가 큰 국가일수록 안정적 민주주의 체제라고 주장한 엑스타인(Eckstein)을 인용하며, 연방주의 연구에서는 엑스타인과 유사

4) Jan Erk, *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland* (New York: Routledge, 2010). p. 3. 어크는 A. V. Dicey, Harold Laski 등 당대 대표적 헌법학자나 정치역사학자가 수직적 권력분립에 기반을 두는 연방주의보다 의회우위를 강조하는 영국식 의원내각제의 우월성을 주창했기 때문에 연방체제와 연방사회 간 합치를 당연시했다고 지적한다. 연방체제와 연방사회 간 합치 여부에 초점을 맞추는 접근법도 넓은 의미에서 제도주의라는 심사위원의 지적에 동의한다.

5) 따라서 교육 및 교육복지와 연방주의를 연계하는 본 논문의 주요 취지는 인과관계를 규명하기보다 교육 권한에 있어서 연방주의가 어떻게 작동하는지를 시대적 변천을 추적하며 연방사회의 다양성을 반영하는 연방체제 간 합치에 따른 정책 효과를 검토하는 데 있다.



하게 공식적 제도에 제한된 분석을 경계해야 한다고 경고한다.⁶⁾ 그리고 경직된 제도주의의 취약점을 극복하려면, 공식적 제도로서 연방주의를 표명한 연방국가라도 그 기반이 되는 사회 구조와 무관한 비연방(non-federal)사회에 기반을 두는 경우에 특히 유의해야한다고 주장한다. 왜냐하면 사회 이질성을 정치적으로 표현하려는 요구와 이를 저지하려는 공공정책 간 충돌이 발생해 민주주의 체제의 불안정으로 나타날 수 있기 때문이다. 구체적으로 단일국가의 개헌과 비교하면, 연방주의 헌법을 개정하는 작업은 권력구조와 통치 질서로서 수직적 권력분립을 천명하기 때문에 개헌과정도 또한 훨씬 복잡하다. 따라서 연방체제와 연방사회 간 불합치는 곧 법률상 연방주의 헌법과 사실상 연방주의 실행, 즉 공공정책 분야에서 드러난 정치적 선택 간 불일치로 나타나기 마련이고, 이는 궁극적으로 체제 불안정으로 불거질 가능성이 크다. 본 논문은 연방주의를 이해하는 데 있어서 헌법상 명시된 제도적 구조에 초점을 맞추는 이론 틀을 보완하는 정치사회적 접근을 제시한다.

그렇다면 연방체제와 연방사회의 합치(congruence) 여부를 판별하는 준거는 무엇인가. <표 1>은 미국, 스위스, 벨기에, 캐나다, 오스트리아, 독일, 호주 등 연방국가 7개국을 대상으로 사회 동질성 여부, 수평적 권한분산 여부 및 헌법상 권한 명시, 입법 권한 위임 여부와 더불어 유형별 세수 권한, 등급에 따른 교육 권한 및 항목에 따른 사회정책 권한을 비교한다. 사회 동질성 중에서 집단 내 민족-언어적 동질성은 집합적 정체성을 형성하는 추동 요인으로, 스위스, 벨기에, 캐나다 등 복합국가에서는 언어에 의한 분리가 없는 민주 정치 구현은 무의미하다. 언어는 공적 공간에서 심의를 가능하게 하는 기제이므로 그 자체가 공공 토의 대상이 되기 때문에 정치 공동체의 경계선을 규정하는 효과를 낳는다. 만약 민족-언어적 구획에 합치하는 공식적 제도가 채택되면, 종교나 경제 계급, 심지어 정치 이념도 이 사회적 구획에 흡수되어 그 공동체에 근거한 민의의 대변이 가능해진다. 결국 민족-언어적 구획에 기반을 두는 연방사회는 이를 제도화하는 연방체제로 합치된다고 예측할 수 있다.

복합연방국가와 대조적으로 오스트리아, 독일, 호주는 민족-언어적 동질성이 높다. 이러한 사회적 동질성은 자칫 지배적 종교나 경제 계급 또는 정치 이념에 근거해 새로운 사회적 구획으로 부각될 위험성을 내포한다. 특히 높은 사회 동질성을 근거로 연방정부의 개입이 강화되어 교육 및 교육정책을 주도해 보편적 국가 교육 체계를 정립하는 경우 새로운 소수 집단의 이질성을 배척하는 부작용을 초래할 수 있다. 결국 경우에 따라서는 완벽한 합치가 오히려 극소수 집단에게 단일화를 강요하는 역효과를 가져올 수도 있다.

6) Erk(2010), p. 8. 어크가 인용한 엑스타인 저서는 Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway* (Princeton: Princeton University Press, 1966)이다.

<표 1> 연방제 간 국가-사회 구성 비교

사회 동질성		미국	스위스	벨기에	캐나다	오스트리아	독일	호주
권력구조		아니오						
권한 분산		권한 융합						
헌법	명시 권한	연방의회	연방정부 일부 주정부 일부	주정부 (비대칭)	주정부 (일부 비대칭)	주정부	연방정부	연방정부
	간여 권한	주정부	연방정부	연방정부	연방정부	주정부	주정부	주정부
조세	입법	권한 위임 부제	권한 위임	권한 위임	권한 위임 부제	권한 위임 부제	권한 위임	권한 위임
	관세	공동(연방 우위)	연방정부	공동	연방정부	연방정부	연방정부	연방정부
	법인	공동	연방+주정부	공동	연방+주정부	연방정부	공동	공동
	소득		연방+주정부					
	판매		연방정부					
개정 조정	헌법상 부제	연방정부						
교육	초등중등	주정부	공동(주 집행)	주정부 (언어공동체)	주정부 (연방법 보완)	연방+주정부	연방+주정부	헌법상 부제
	상급	주정부	연방우위 주 집행	주정부 (언어공동체)	주정부 (연방법 보완)	연방+주정부	공동(주 집행)	주정부 연방+주정부
사회정책	실업 보험	연방+주정부	공동(연방-주 집행)	연방정부	연방정부	연방정부	공동	공동
	급여 보장	헌법상 부제	공동(연방-주위)	연방정부	연방+주정부	연방정부	공동	공동
	복지 사업	주정부 (실제 연방정부)	공동(연방-주 집행)	주정부 (언어공동체)	주정부 (실제 연방정부)	주정부	공동(연방-주 집행)	공동
	연금	공동	공동	헌법상 부제	공동(비대칭)	연방정부	공동(비대칭)	연방정부



구체적으로 오스트리아는 세수 권한 뿐 아니라 사회 서비스를 제외한 사회 정책 제공과 더불어 모든 교육 권한을 연방정부에게 부여한다. 특히 교육 권한에 대해 헌법이 침묵하기 때문에, 시민의 대다수가 가톨릭인 사회구조를 근거로 교육에 있어서 종교가 주도적 역할을 수행했다.⁷⁾ 그 결과 새로운 이주민 집단인 무슬림에게 보편적 국가 교육 체계를 강요하려는 대중연합 정당의 강령이 대다수 유권자에게 지지를 받는 양상을 보인다.

국가 교육체계를 연방정부에게 위임한 오스트리아와 대조적으로 독일은 주정부 간 협의를 통해 독일어 중심의 교육 체계를 수립했으나 교육복지와 직결되는 초중등 교육 권한은 전적으로 주정부에게 위임했다.⁸⁾ 따라서 주정부와 그 협의체는 연방정부에게 보편적 교육 체계를 주도할 수 있는 권한을 위임하는 데 대체로 긍정적이었다. 그러나 동질적 사회구조를 공식적 제도가 반영하지 않자, 정책결정자들이 자발적으로 사회구조의 동질성에 수렴하는 교육 체계를 도입하는 방향으로 선회하는 결과를 가져왔다. “단일 민족, 단일 국가”를 주창한 호주는 오스트리아나 독일보다 훨씬 사회 동질성이 높은 탓에 연방제를 유지하는 이유에 대한 논란마저 빈번하다.⁹⁾ 결국 독일과 마찬가지로 동질적 사회구조를 반영하지 못하는 헌법의 한계를 극복하려는 공통점을 지니지만, 독일과 달리 연방정부가 주정부를 설득하거나 압박질러 단일한 국가 교육 체계에 동참하도록 유도했다. 즉 독일이나 호주의 경우, 교육정책의 수립을 주도한 정부단계는 다르지만 교육에 관한 한 동질성을 지향하는 연방사회에 합치하는 통합된 교육 연방체제를 구현했다.

그렇다면, 입법과 집행 권한의 융합에 근거한 의원내각제를 채택한 비(非)미국식 연방주의는 “집행 연방주의(executive federalism),” 즉 정부 단계간 관계에서 집행부를 이끄는 집권 정당이나 집권 연립이 정당 강령에 충실하게 정책 이슈를 결정하는 양상을 보인다.¹⁰⁾ 따라서 독일, 호주, 캐나다를 포함해 오스트리아와 벨기에의 경우 교육과 교육복지는 사회 구조의 복잡성 또는 동질성을 반영하는 형태로 나타난다. 이와 대조적으로 스위스는 직선 하원의 정당별 분포에 의거한 공식에 따라 집행부 연대를 구성한다. 또한 연방과 주 의회 간 의원검직을 허용해 교육과 교육복지에서 한편으로는 주정부의 관할구역을 인정하고 다른 한편으로는 주정부의 승인 하에 연방정부가 주정부와

7) 2013년 현재 오스트리아 인구의 70 퍼센트 이상이 가톨릭신자다.

8) 교육 권한을 둘러싼 대표적 주정부 협의체로 문화장관 상임이사회(KMK)를 들 수 있다.

9) Erk(2010), pp. 92-3. 1890년 헌정회의에서 당시 의장이었던 헨리 파크 경이 언급한 이후 친연방주의 세력에게 일종의 구호가 되었다고 어크는 인용한다.

10) Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, 3rd ed. (Kingston: McGill-Queen's University, 2008), p. 89.

별도로 상급교육에 관한 한 종교의 구속으로부터 자유로운 교육과 연구 체계를 정립하는 절충된 교육 연방주의를 구현한다.¹¹⁾ 따라서 스위스식 연방주의는 연방사회를 완벽하게 반영하는 교육과 교육복지의 필요성을 인지함에도 불구하고, 공식적으로 차별된 교육 체계를 인정하면 균등한 교육과 교육복지의 제공을 저해할 수 있다는 부담을 동시에 꺼안고 있다.¹²⁾ 즉 스위스는 연방사회와 연방체제의 합치로 인한 부작용을 인지하기 때문에 교육에 관한 한 절충을 모색한다.

미국은 다른 연방주의 국가와 비교해도 예외적이다. 흔히 연방체제에서는 다층구조의 정책결정과정으로 인해 개헌이 어려운 연방주의의 속성 때문에, 융통성과 조정을 도모하는 기제로 정부 단계간 권한 위임이나 유보(opt-in 또는 opt-out) 조항이 있다. 그러나 미국 연방헌법은 유보 조항이나 입법 권한 위임을 금한다. 대신 광범위한 공동관할구역(concurrent jurisdiction)을 설정해 공동권한(concurrent powers)을 적극 활용할 수 있는 경로가 있다. 바로 이 공동권한을 활용해 지방, 주 및 연방정부가 교육과 교육복지에서 재정 연방주의를 입법 연방주의로 연계시키는 소위 바둑판 모양(marble-cake) 연방체제로 표현된다.

또한 미국은 연방사회 측면에 있어서도, 사회 동질성에서 특이하게 민족적 이질성이 높지만 언어적 이질성은 세대가 지날수록 낮아지는 경향을 보였다. 이는 한편으로 이민자 집단을 융화시키려는 공교육의 성과이기도 하지만, 다른 한편으로 낮은 사회 동질성을 극복하고 인위적으로 국가 정체성을 각인시키려는 건국 과정의 결과물이었다. 구체적으로 교육과 교육복지 연방주의는 첫째, 건국 이전부터 존립한 지방교육구역의 교육권한을 인정함에도 불구하고 이를 통제하려는 주 의회의 노력으로 주정부가 주도하는 교육 체계로 이어졌고, 둘째, 교육 권한에 관해 연방 헌법이 함구함에도 불구하고 인종을 포함한 각종 차별 철폐를 명령하는 사법부 판결을 실행에 옮기고 연방재원으로 지원하는 프로그램을 규제하려는 연방정부의 노력도 계속되었다.¹³⁾

그 결과 미국의 교육과 교육복지의 통제를 둘러싼 지방, 주 및 연방정부 간 경합은 건국부터 현재까지 지속된다. 따라서 최종 답판은 종종 정당 간 경합에 의존한 선거

11) Erk(2010), pp. 82-5.

12) 현재 스위스 전체인구의 64퍼센트가 독일어, 20퍼센트가 프랑스어, 6.5퍼센트가 이탈리아어, 그리고 0.5퍼센트 미만이 고대 로망어를 공식어로 상용한다. 대다수 칸톤은 이러한 4대 공식어에 따라 경계가 설정되어 있으나, 프리부르크(Fribourg), 베른(Bern)과 발레(Valais)는 공식적으로 이중언어 지역이고 고대 로망어를 상용하는 인구가 거주하는 그라우뷘덴(Graubünden)은 독일어, 이탈리아어와 더불어 3중 언어 지역이다.

13) 연대기적 상술은 Russell Wright, *Chronology of Education in the United States*. (Jefferson: McFarland & Co. Inc., 2006)을 참조하기 바란다.



유세를 포함해 정치과정에서 드러나는 경향을 보인다. 또한 입법부와 집행부 간 균형과 견제에 의해 작동하는 대통령제를 채택한 미국식 연방주의의 특징이기도 하다. 바로 그러한 연유로 민의 대변의 장(場)으로 대통령 선거와 의회선거가 다층적으로 활용된다.¹⁴⁾ 그렇다면 연방국가와 연방사회의 연결고리 여부를 드러내는 교육과 교육복지의 연방주의에서 공통점은 무엇인가?

연방주의를 통치 원칙으로 채택하는 모든 연방제는 세 종류의 관할권 위반(transgression) 문제를 해결하는 안전장치(safeguard)를 구축해야한다. 베드나(Bednar)는 이러한 역학을 “연방주의의 삼각형(triangle of federalism)”으로 명명한다.¹⁵⁾ 구체적으로 연방정부의 주정부 관할구역 침범(encroachment), 주정부의 연방정부 명령 이행 태만(shirking), 그리고 주정부 간 외부효과(externality)를 떠넘기는 세 유형의 편의주의(opportunism)를 촉발시키는 세 경로를 통해 주와 연방정부, 또는 주 정부 간 편의주의적 도발이 가능하다. 이 도발이 관할권 위반을 야기하지 않도록 강구하는 기제가 안전장치며, 베드나는 온건한(mild) 형태의 구조적, 대중적, 정치적, 사법적 안전장치가 중복되어 작동하면 강건한 연방제(robust federation)가 정립된다고 주장한다.¹⁶⁾ 더불어 베드나는 낮은 수준의 편의주의적 도발은 상호 상이한 선호도를 각인시켜 혁신을 가능하게 한다고 덧붙인다. 따라서 “완벽한 일치”는 연방주의를 통치 원칙으로 채택한 정치체제에 “바람직하지 않으며” 나아가 “과도한 공동 정체성은 장기적으로 연방제에 위해를 가할 수 있다”고 강조한다.

베드나가 제시한 “연방주의의 삼각형”과 어크가 사용한 연방주의의 정치사회학적 접근법을 연계하면, 다음과 같은 교육 연방주의의 비교 분석이 가능하다. 첫째, 명시된 권한, 삼권분립 및 균형과 견제, 양원제, 정부 단계 간 관계조정 등 구조적 안전장치는 연방정부 단계에서 거부권 행사자의 수를 늘려 연방정부의 주정부 관할구역 침범을 방지할 수 있다.¹⁷⁾ 그러나 주정부의 연방정부 명령 이행 태만이나 주정부 간 외부효과를

14) David Brian Robertson, *Federalism and the Making of America* (New York: Routledge, 2012), pp. 8-9. 공공 토의가 표면적으로는 통치 원칙으로서 수직적 권력분립에 초점을 맞추는 양상으로 나타난다. 그러나 실제로 양대 정당인 민주당과 공화당은 정부 역할이라는 명분을 앞세워 노동, 환경, 교육, 낙태, 동성애자 권리 등 정책 이슈를 중심으로 논쟁한다. 그리고 철저하게 비용-혜택 분석에 의해 연방, 주 및 지방정부의 역할을 논하는 소위 “연방주의의 정치경제”를 펼친다고 로버슨은 주장한다.

15) Jenna Bednar, *The Robust Federation: Principles of Design* (New York: Cambridge University Press, 2009), p. 68, Figure 3.1. 안전장치에 관한 상술은 동서 “The Safeguards of Federalism,” pp. 97-127을 참조하기 바란다.

16) Bednar(2009), “Putting It Together: The Theory of Redundant Safeguard,” pp. 191-5.

17) 매디슨은 *The Federalist Papers*, No. 51에서 이를 “보조적 예방책(auxiliary precautions)”이라고 명명했다.

진가하는 도발 행위는 방지하기 어렵다. 연방사회를 완전하게 반영하는 연방체제를 선호하지만 전적 도입을 주저하는 스위스의 교육 연방주의가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 또는 재통일을 통해 연방사회보다 연방체제를 앞세운 독일의 교육 연방주의의 경우, 교육 연방주의의 역사적 유물을 보존하려는 관성에서 자유롭지 못한 양상을 보인다. 둘째, 불충분한 구조적 안전장치를 보완하는 조치로서 대중적 안전장치는 정부에 대한 민중의 규제를 의미하지만, 유권자에게 주와 연방정부의 권한 영역의 순찰 업무를 맡긴다는 자체가 정보 부족 또는 사욕(self-interest)에 의한 정보 편향성으로 인해 공정한 심판으로서 역할 수행에 역부족이다.¹⁸⁾ 민족-언어 동질성이 높지만 건국 이전부터 거주한 선주민 소수집단과 근래 폭증하는 이질적 신이주민 집단을 완벽하게 반영하지 않는 방향으로 비연방사회를 전제한 지엽적 연방체제를 유지하는 호주의 불완전한 교육 연방주의가 대표적이다. 제국의 소멸로 대부분의 영토를 상실한 오스트리아의 배타적 교육 연방주의도 이에 포함된다고 볼 수 있다.

셋째, 정치적 안전장치는 원론적으로 편협한 사욕을 극복하는 기제다. 즉 정당 조직에 의존해 유권자의 의견을 수렴해 대변하는 정치인을 정강으로 결속시킴으로써, 소모적 편의주의 도발을 차단하고 각 정부단계의 잠재적 통치능력을 극대화시킨다. 그러나 연방과 주정부 간 극도로 분화된 정당제도는 역으로 지역에 한정된 사욕을 조장해 국가 전체에 위해를 가할 수도 있다. 하나의 국가 안에 둘 이상의 민족 운명공동체를 상정한 연방사회의 요구에 무력한 연방국가 캐나다의 교육 연방주의는 균등하지 않은 정치적 안전장치의 작동으로 인해 비대칭적 정책 집행을 고착시키는 폐단을 낳는다. 유사한 맥락에서 벨기에의 교육 연방주의도 이에 해당하지만, 오히려 민족-언어 공동체에 위임한 권한을 연방정부가 반복할 수 있는 강력한 재정 집중화가 병행하는 연방주의의 변칙(anomaly)으로 나타난다. 마지막으로 사법적 안전장치는 헌법에 대한 유권해석을 통해 권력분립의 임계치(threshold)를 설정할 수 있는 권한을 부여받지만, 사법부 이외 입법부나 집행부에 의존해야 징계를 실행할 수 있다. 더구나 사법부 구성원의 임명과 인준은 분점정부인 경우 특히 정치권의 영향력에 과다하게 노출되기 때문에 단독으로 편의주의 도발을 방지하는데 역부족이다.

미국의 교육 연방주의는 한편으로 민족-언어적 이질성이 높은 이민국가의 장벽을 극복해 국민국가를 건설하기 위한 영어 중심의 교육 체계에 대한 국민의 열망을 지방, 주 및 연방정부가 온전하게 담아내었다. 그러나 동시에 교육과 교육복지의 권한 영역에 관한 한 정부단계 간 또는 주정부 간에도 대립각을 세우고 편의주의를 도발할 기회만

18) 매디슨은 *The Federalist Papers*, Nos. 10 & 49에서 특히 편협한 열정에 사로잡힌 다수의 폭정을 우려하며 제퍼슨이 제안한대로 대중이 직접 참여해 결정하는 개헌절차를 반대했다.



노리는 형국이 지속되었다. 특히 사법적 안전장치를 원론적으로 중시하지만, 상황에 따라 급변하는 정치적 안전장치 및 구조적 안전장치, 그리고 직접 민주주의의 요소를 갖춘 주의 교육 체계가 문제가 되는 경우 대중적 안전장치가 연대해 오히려 연방정부의 보조금을 확보하려는 역주행으로 나타나는 경우도 발생했다.¹⁹⁾ 사법적 안전장치는 특히 주정부 간 외부효과를 전가하려는 유혹을 차단하는 데 효과적이라고 평가받는다. 그러나 바로 연방정부의 이해관계와 직결되는 사안이기 때문에, 연방정부의 주정부 관할구역 침범이나 주정부의 연방정부 명령 이행 태만을 방지하는 데 역부족이라는 비판을 받기도 한다. 다음 소절에서는 이 예외적 미국의 교육 연방주의가 전개되는 발전과정을 추적하며, 중복되어 작동하는 안전장치를 갖춘 정치체로서 견고한 연방주의를 재고하려는 좌충우돌과 시행착오로 점철된 일면을 그려내고자 한다.

III. 미국 교육 연방주의의 발전사²⁰⁾

건국 시조는 “진정한 의미에서 자유롭고 자치가 가능한 공화국”을 유지하기 위해 필요한 교육 체계에 대한 다양한 구상을 제시했다.²¹⁾ 예컨대 메디슨(James Madison)은 공립 교육기관 구축과 유지를 위한 연방정부의 세금 징수를 주창한 반면, 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 균등한 교육기회 제공을 위한 지방과 주정부의 역할을 강조하는 등 대조적 주장을 펼쳤다. 즉 건국 당시부터 교육에 관한 연방사회를 반영하는 연방체제를 제도화하는 데 있어서 다양한 민족-언어 구조를 반영하기보다 통합된 국가정체성을 창출하는 연방체제를 선호했으나, 동시에 연방정부의 일방적 권한수행을 경계하는 주 정부의 의혹을 해소하기 위해 절충하는 형태로 교육 제도를 구비했다. 구체적으로 보면, 건국 시조는 공통적으로 지식 습득의 중요성에 공감했지만, 특히 교육 권한에 관

19) 예컨대 1988년 캘리포니아 주에서 평등한 교육 기회 보장에 제동을 건 주 정부에 반발한 주민발의(Proposition) 98호를 들 수 있다. 1911년부터 2012년까지 지난 100년 간 주민발의 내용은 <http://library.uchastings.edu/research/online-research/ballots.php>를 참고하기 바란다.

20) 본 논문의 III절과 IV절은 미국정치연구회 편, “제 16장 공공정책,” 『미국 정부와 정치 2』, pp. 517-529를 바탕으로 논지에 맞게 편집했다. 더불어 정책보고서가 아닌 교육 및 교육복지에 관한 학술적 논문이 상대적으로 빈약한 이론적 논의로 인해 발전과정을 설명모델로 전환하는 데 한계가 있음을 덧붙인다.

21) John Pulliam and James van Patten, *The History and Social Foundations of American Education*, 10th ed. (Boston: Pearson, 2013), p. 124. 대표적 사례로 미국사상학회(American Philosophical Society)에서 국가교육체계에 관한 수필 경연대회를 개최해 선정된 수상작을 통해 공교육에 대한 통제 및 재정지원, 실리 위주의 수강체계 정립, 학교출석 의무화 등 다양한 계획안을 제시했다. 그러나 궁극적으로 헌정회의에서 교육 권한에 대한 연방체제는 채택되지 못했다.

한 한 이견을 보였다. 구체적으로 학교 감독체계와 교사 양성 기관 수립의 필요성에 공감했지만, 연방정부의 교육 권한은 교육기관 부설 토지 확보에 제한되어야 한다는 정도로 그쳤다.²²⁾ 미진한 연방차원의 교육 권한과 대조적으로 독립 당시 13개 주의 절반이 넘는 7개 주는 이미 주 헌법에 교육 권한을 명시했다. 더불어 루이지애나 매입으로 새로 연방에 영입된 주 대다수도 교육에 관한 언급을 헌법에 명시하거나 교육기관 체계를 법제화했다. 그 결과 주 헌법은 교육 권한을 명시하고 주 의회에게 교육에 관한 입법 권한을 위임한 반면, 연방 헌법은 교육 권한에 대해 침묵하는 대조적 양상을 보였다.

이렇듯 강경하게 연방정부의 교육권한을 부인한 주 정부는 교육 체계 정립에 있어서 자금 부족 등 여러 이유로 지체한 결과, 1830년대에서야 형태를 갖추기 시작했다.²³⁾ 사실 건국 당시에는 연방이든 주 정부든 정부는 모든 사람에게 교육 권한을 부여할 의무를 지닌다고 상정하지도 않았다. 오히려 교육 권한은 일차적으로 학부모나 사설 기관, 그리고 종교 기관에게 주어진다고 상정했기 때문에, 교육의 질, 특히 교사의 자격은 정부의 규제 대상이 아니었다. 따라서 교육 기관을 운영하기 위한 재원을 마련하는데 있어서 세금 징수에 대한 반발이 컸다. 결과적으로 소액의 사례비에 의존하는 열악한 교육 체계가 산발적으로 운용되었다.²⁴⁾ 특히 주정부보다 지방정부 차원에서 교육 기관 지원을 목적으로 지방구획에 따른 세금 징수를 추진해 주민의 동의를 이끌어내는데 주력했다. 결국 19세기 전반부까지 교육에 관한 한 다양한 연방사회를 충실하게 반영한 연방체제가 구축되었다.

이후 펜실베이니아 주는 최초로 학교세 징수를 반대하는 가톨릭계와 독일어 상용 농부들의 저항을 극복하고 세법을 제정하는데 성공했다. 또한 법 제정 이후 이를 반복하려는 주 상원의 시도를 물리치고 1834년에 마침내 무상 공립학교 법안을 통과시키는데 성공했다.²⁵⁾ 이후 매사추세츠 주를 포함해 다수의 주가 펜실베이니아의 무상 공교육

22) 1785년과 1787년 북서령 포고(Northwest Ordinance)에 의거해, 최초로 모든 공유지 내 타운십에 공립학교 설립과 운영을 의무화하는 연방법이 제정되었다. 이 연방법에 의거해 이후 미국 연방으로 합류하거나 병합한 주는 교육 목적의 연방 소유지를 증여받았다.

23) Pulliam and van Patten(2013), p. 134. 당시 매사추세츠 하원의원인 조세프 리차드슨은 주 교육 체계를 조정하는 연방 교육위원회 정립을 제안했으나 1830년 앤드류 잭슨(Andrew Jackson) 대통령 당선 이후 선거결과를 둘러싼 정쟁에 휘말려 묵살되었다.

24) Pulliam and van Patten(2013) p. 147. 코네티컷, 뉴욕, 버지니아 주 등은 주 교육 체계를 정립하기 이전부터 공유지 매매로 발생한 자금을 교육 기관 재원으로 활용하거나 영구 학교지원금을 설립해 교육 기관을 지원하는 등 교육 목적의 자금 운용 방안을 구상했으나, 오히려 이런 국부적 해결책이 보편적 세수 지원 방안에 대한 지지를 이끌어내는데 장애가 되었다.

25) 급진 개혁가로 평가되는 펜실베이니아 출신 하원의원인 쉐디우스 스티븐스(Thaddeus Stevens)는 평등사상을 강조하며 공립학교가 감옥이나 복지시설보다 운영비에서 저렴하다고 역설하며 당시



체계를 도입하기 시작했다. 더불어 이전에는 관심의 대상이 되지 못한 교육 내용의 보강과 체계적 교사 양성의 필요성, 그리고 학년제 도입 등 본격적으로 주정부가 주도적으로 교육 체계를 정비한 결과, 남북전쟁 발발 이전까지 절반에 이르는 주 정부가 사설기관이나 심지어 지방정부를 대신해 교육 기회의 주요 제공자로 부상했다.

이와 대조적으로 교육 권한에 관한 한, 연방정부는 교육 목적으로 제한해 주정부에게 연방소유지를 최초로 양도한 1785년 북서 포고령을 공표한 이후 남북전쟁 기간 중 1862년에 다시 모릴(Morrill)법을 제정해 대학 설립을 목적으로 토지를 공여하는 등 소극적 역할 수행에 그쳤다.²⁶⁾ 더불어 스미스-휴즈 법안을 제정해 직업 훈련을 포함한 특수 목적의 교육 기관을 설립하는 등 19세기말까지 농부나 지방 거주자를 위한 교육 기관도 설립했다. 결국 19세기는 남북전쟁으로 인한 치유 뿐 아니라 산업혁명에 필요한 양질의 노동력 양성을 위한 공교육의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 데 성공했지만, 연방정부의 개입에 대한 거센 반발로 인해 지방정부가 통제하는 교육 체계에 대한 수요를 강화시켰다. 더구나 이민의 증대는 오히려 영어 중심의 수업 체계를 강화시켰고 수업 내용에서도 교양 교육과 더불어 직업훈련을 강조하는 공공성을 요구하면서 이 모든 교육 체계에 대한 재원을 정부 세수에서 확보해야 한다는 범사회적 공감대가 형성되었다. 영어 중심의 수업 체계와 직업 훈련을 중시하는 교육 내용, 무엇보다 정부 세수에서 공교육의 재원을 제공해야 한다는 대중 민주주의적 요구는 민족-언어적 이질성이 농후한 미국 이민사회를 동질화시키고 국가 소속감을 증대시키는 성과를 올렸다. 그러나 개척 시대가 진행되면서 세수 지원을 근거로 개입하는 연방정부의 규제에 반발하며 지방정부의 교육 권한을 존속하려는 움직임도 동시에 확산되는 아이러니도 낳았다.²⁷⁾

국가 교육 체계를 정립하려는 연방정부는 앞서 모릴법에 의거해 한시적으로 1867년에 연방교육부(Federal Department of Education)를 설립했다. 그러나 대다수 주정부의 반발과 앤드류 존슨 대통령의 탄핵 사태에 파묻혀 정보 수집 역할에 제한된 교육청(Office of Education)으로 격하되어 1939년까지 내무부 산하 기관으로 귀속되었다.²⁸⁾

궤배한 무상 공립학교안에 대한 반발을 무마시키고 오히려 무상 공교육 체계를 범제화하는 데 일조했다.

26) John Pulliam and James van Patten(2013), p. 153, Figure 5.2. 이 관례는 지속되어 현재 69개의 대학이 주정부로부터 연방소유지를 양도받은 학교로 등록되어 있다.

27) Forrest McDonald, "Epilogue: The Doctrine Transformed," *States' Rights and the Union: Imperio in Imperio, 1776-1876* (Lawrence: University Press of Kansas, 2000). 맥도널드는 20세기 이후 연방정부의 개입 증대 요인으로 국민의 수용, 연방정부의 선점, 그리고 헌법적 논쟁의 유일한 유권해석자로 자리매김한 연방대법원을 꼽는다.

28) 이후 이 교육청은 신설된 연방안보기구(Federal Security Agency, FSA)에 부설기관으로 이관되었다가 FSA가 보건교육복지부로 승격되면서 1972년까지 합병된 형태로 존치되었다.

그 결과, 교육부의 목표는 교육정책의 관여보다 산업발전이 초래한 교육에 대한 폭발적 수요를 충족시키기 위해 자료를 수집하고 주정부 및 지방 정부에 이 자료를 제공하는 기능으로 축소되었다. 심지어 상급 교육 권한에 관해서도 의회 집권세력의 정치적 목적에 따라 연방정부의 개입 여부가 결정되는 파행이 건국초기부터 반복되었다.²⁹⁾ 본격적으로 국가차원의 교육정책이 수립된 계기는 2차 세계대전의 종료와 함께 귀향한 재향군인을 위해 1944년 제정된 재향군인 권리장전(GI Bill of Rights)과 이후 1958년에 제정된 현역 직업군인의 교육을 위한 국방교육법(National Defense Education Act)이 제공했다. 그러나 근본적으로 미국의 연방헌법에 의거해 교육과 교육복지 권한은 연방정부보다 주정부 또는 지방정부에 일임되었다.³⁰⁾

무엇보다 교육복지 권한에 관한 결정은 교육 행정상 필요성보다 정치적 수요에 따라 이뤄지는 경향이 컸다. 건국당시부터 연방정부 권한의 비대에 제동을 거는 노력은 정당 간 경쟁을 통해 구체적 정책분야에서 극명하게 대립하며 나타났다. 구체적으로 민주당 모태인 민주공화당은 남북전쟁 발발 이전까지 주정부에게 경제발전 권한을 부여해 도로, 운하 및 대학 설립과 운영에 연방정부를 개입시키려는 입법 시도를 저지했다.³¹⁾ 심지어 중앙은행에 준하는 미국은행 재가를 거부해 주정부의 재정권한을 존속하는데 기여했고, 이는 궁극적으로 노예 문제가 정치의제로 비화되지 않도록 차단하는 효과로 나타났다. 결과적으로 교육 권한을 포함해 연방주의를 보호하는 장치로서 정치적 안전장치가 오히려 연방사회와 연방체제 간 지나치게 “완벽한 일치”로 반영되어, 노예문제라는 시한폭탄은 내전을 통해 폭력적으로 해소되는 굴곡진 역사를 초래했다.

연방정부보다 주정부나 지방정부에게 편중된 교육과 교육복지 권한은 연방정부 조직편성의 변천사에서도 드러난다. 1953년에 설립된 보건교육복지부(Department of Health, Education and Welfare)는 이후 1979년에서야 카터행정부의 주도로 보건복지부(Department of Health and Human Services)와 교육부(Department of Education)로 분리되었다. 그러나 1979년 분리 설립할 당시 대다수 주정부와 주 교육청은 주정부 권한영역 침해라는 근거로 격렬하게 반발했다. 결국 연방 교육부는 현재까지도 가장 소규모의 소극적 정책 발안과 집행 기관으로

29) 예컨대 1776년 펜실베이니아 대학의 전신인 필라델피아 대학 총장인 윌리엄 스미스(William Smith)가 영국성공회 목사라는 이유로 토리당을 지지한다는 의혹을 품은 의회는 학교 임원단을 해체하고 교수진을 파직하기도 했다. 이보다 200년 후 조세프 맥카티 상원의원은 국가에 대한 충성 맹세를 교사에게 강요하길 서슴지 않았다.

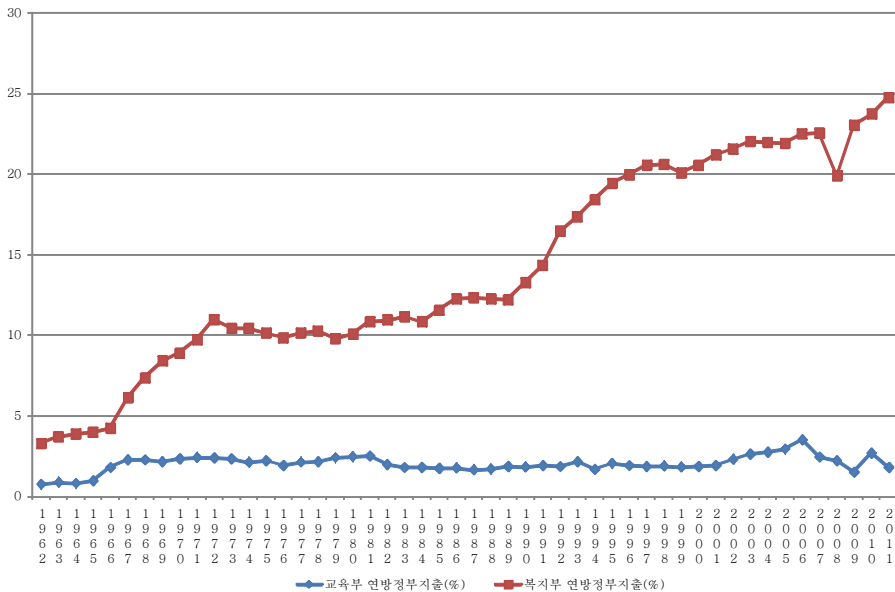
30) 결국 교육부는 창설될 당시에도 각료급의 행정부처가 아니었고, 조직이 산하 기관으로 격하된 이후에는 교육정책의 입안과 집행 자체보다 교육정책에 관한 자료 수집과 배포에 주력하는 통계청에 준하는 역할을 수행했다.

31) Robertson(2012), p. 78-79.



남아있다. 더구나 분리된 두 개의 연방 행정부처의 발전 양상도 분리 당시의 카터 행정부 의도와 전혀 다른 방향으로 전개되었다. <그림 1>은 연방정부 총 지출액 중 보건복지부와 교육부에 해당하는 지출액의 변화추세를 통해 두 부처의 명암을 보여준다. 연방정부 지출의 5 퍼센트에도 못 미치는 교육부 지출에 비해, 보건복지부 지출은 ‘빈곤과의 전쟁’ 당시 5 퍼센트 수준에서 2011년에 5배 이상 증가하였다. 반면 연방교육부는 존슨대통령의 ‘위대한 사회’ 돌풍의 수혜를 제대로 누리기도 전에, 1990년대 레이건대통령의 신연방주의 철퇴를 맞는 수모를 겪었다. 실제로 레이건 대통령은 연방 교육부 폐지를 선거공약으로 내세우기도 했다. 이러한 재정 추이는 정치적 안전장치라도 정권교체에 따라 불안정한 변화에 교육 연방주의를 그대로 노출시킨다는 사실을 입증한다. 정당은 원론적으로는 정당을 공유하는 정치인을 결속해 각 정부단계의 통치 잠재력을 극대화시킬 수 있다. 그런데 예컨대 균등한 교육 기회 제공을 규제하려는 연방정부 명령에 반발하는 경우, 주 정부는 정당으로 하여금 정치적 안전장치를 활용하고 경우에 따라 대중적 안전장치나 구조적 안전장치와 연대해 연방정부 명령 이행에 태업이나 파업을 감행할 수 있다. 더구나 이 경우에 사법적 안전장치마저 비민주적 태생의 한계로 인해 제대로 작동하지 않을 수도 있다.

<그림 1> 연방 보건복지부와 교육부의 정부지출 대비(%), 1962-2011



출처: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>, Table 4.1에서 발췌해 그림으로 정리함.

앞서 언급했듯이 수정헌법 제10조는 보존 권한(reserved powers)을 주정부에게 예속해 교육 권한도 주정부에 부여한다. 그러나 연방헌법은 교육문제를 직접 규정하지 않을 뿐 명시적으로 금지하지 않기 때문에, 연방법령을 통해 연방정부의 역할을 규정할 수 있는 여지를 남겨 둔다. 특히 연방헌법 제1조 8항은 연방의회의 조세권('power of purse')에 근거한 교육재정에 관한 입법권한을 지닌다고 해석되어, 연방정부는 주정부에게 공교육의 방향을 설정하는 데 결정적 영향력을 끼칠 수 있는 선례를 축적하며 교육정책 권한을 정립했다. 그러나 연방정부는 근본적으로 교육정책에 관한 주정부의 자율권을 박탈할 수 없기 때문에, 실질적으로 주정부는 연방정부의 권고를 수용할지 결정할 선택권을 지닌다. 따라서 연방정부는 교육재정보조금을 통해 당근과 채찍을 번갈아가며 활용하는 우회적 개입 전략을 사용했다. 이는 특히 주정부의 제한된 재원으로 연방정부의 재정지원이 절실한 경우나 주정부의 소관에서 벗어난 경우에 한해 유효했다.³²⁾

고용, 연금, 의료보험이나 주택 등 공공구제를 포함한 사회복지와 마찬가지로 교육도 동등한 기회 부여의 기제로서 사회 통합에 긴요하다는 인식은 미국시민 대다수가 공감하는 바이다. 그러나 교육과 교육복지 권한 및 관할구역에 대한 공감대는 정당소속에 따라 극명하게 엇갈린다.³³⁾ 물론 예외적으로 1917년에 제정된 초중등학교의 직업교육을 주정부에 지원하는 스미스-휴즈(Smith-Hughes) 법이나, 1940년에 연방정부 공무원이 다수 거주하거나 방대한 연방정부 소유지로 인해 지방정부의 재원이 잠식당하는 지역의 학교를 지원하는 란햄(Lanham)법이 제정되는 등 연방정부가 개입한 전례는 있다. 또한 드물게 연방정부의 교육 권한 개입이 초당파적으로 성립된 경우는 구 소련이 스푸트니크(Sputnik)호를 미국보다 먼저 우주로 쏘아 보내는데 성공하자, 이에 경악한 아이젠하워 행정부는 소위 GI법을 제정해 수학과 과학교육 지원에 주력하는 교육 내용을 전면적으로 재편성한 전례도 있다.

그럼에도 불구하고 미국의 교육 권한은 분권화된 교육제도를 통해 구현되었기 때문에, 1965년에 존슨 행정부가 주도한 초중등교육법(Elementary and Secondary Act, ESEA)이 제정되기까지 연방정부가 교육정책에 관여할 여지가 희박했다. 앞서 언급한 제반의 교육 관련 법안의 취지와 대조적으로 초중등교육법(ESEA)은 빈곤층 자녀가 다니는 학교를 집중적으로 지원하는 취지에서 제정되었다. 그 배경에는 1960년대 이후

32) 노기호, “미국의 교육복지정책과 법제의 동향,” 『공법연구』, 제35집 3호 (2007), pp. 27-55.

33) 예컨대 최근 2012년 대선에서 교육에 관해 Education Next와 Program on Education Policy and Governance(PEPG)가 공동으로 실시한 설문조사에서 민주당 지지자의 79퍼센트는 공립학교 예산 증액에 찬성했지만, 공화당 지지자의 50퍼센트만 찬성했고 무당파의 찬성도 그와 비슷한 수준에 그쳤다. 상세한 내용은 <http://educationnext.org/reform-agenda-gains-strength/>를 참조하기 바란다.



교육 수요가 증대하자 1970년대에 이르러서는 폭발적 교육수요를 충당할만한 교육재정이 부족하다는 공감대가 형성되었기 때문이다.³⁴⁾ 그 결과 연방정부 지출의 1 퍼센트에도 미치지 못하는 교육정책 예산이 3 퍼센트까지 증가했지만, 이도 역시 교육환경과 여건을 개선하는 데는 역부족이었다. 이후 연방정부는 취약계층, 즉 소수민족, 저소득층 또는 도시 내부 빈민계층 자녀가 다니는 학교에 부족한 재원을 집중시키는 데 주력했다. 특히 공화당 레이건과 부시 행정부는 연방교육정책의 목표를 교육의 질 개선으로 한정하고 주정부에게 교육장려 방안을 주도적으로 모색하라고 다그쳤다. 그 결과 일정한 수준의 교육복지 제공 자체보다 표준고시 통과를 조건으로 교육재정을 지원한다는 성과주의에 역점을 두는 방향 전환이 발생했다. 즉 산업사회 구조가 변화하면서 발생한 연방사회의 다양성을 반영하는 교육 연방체제를 제도화하려는 일련의 노력이 결실을 맺기는 했지만, 재정이 악화되면서 우선순위에서 밀려 정책의 기본 취지가 왜곡되는 부작용을 야기했다.

주목할 전환점은 복지 수혜자의 자립 증진을 통해 사회적 비용 감소를 목표로 설정한 민주당 클린턴 행정부의 교육복지정책이다. 특히 1996년에 제정된 개인책임 및 근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)은 복지 수혜자의 재취업을 위한 기술 획득과 직업 교육 간 통합을 강조했다.³⁵⁾ 이는 취약계층 자녀에게 박탈된 교육기회를 보완하는 동시에 취약계층 학부모의 자활을 도모하여 빈곤의 악순환을 탈피하도록 유도하기 위한 조치였다. 그러나 사회정책으로서 복지와 교육을 연계하는 교육복지정책을 연방교육부가 주관하기에는 조직, 인력, 재정 등 모든 면에서 역부족이었다. 무엇보다 교육정책에 관한 한 연방정부의 역할은 교육과 관련된 재정지원 프로그램을 실행하고 이에 따른 연방방법을 집행하는 데 그쳤다. 이와 대조적으로 주정부는 교육기관 인가, 운영 및 학위 자격이나 수여 조건, 교육과정, 교직원 자격이나 지위 등에 관한 결정 권한을 소지했다. 결국 1971년 *Serrano v. Priest* 판례나 비록 번복되었지만 1973년 *San Antonio Independent School District v. Rodriguez* 판례 및 1974년 *Miliken v. Bradley* 판례 등 일련의 사법부 안전장치가

34) 상세한 내용은 Patrick McGuinn, *The Era of Education: The Presidents and the Schools 1965-2001* (Urbana-Champaign: University of Illinois Press, 2006)을 참조하기 바란다.

35) 1994년 중간선거에서 공화당이 주창한 ‘미국과의 계약(Contract with America)’의 핵심 안건을 진보정당인 민주당 클린턴 후보가 1996년 대선 공약으로 사회복지정책의 재편성을 내걸어 재선되었다. 그리고 이듬해 연방법으로 공포해, AFDC를 TANF로 대체함으로써 ‘탈복지(workfare, welfare to work)’를 유도하는 데 주력했다. 또한 교육복지정책 모델로 취약 전 프로그램 (예: Early Head Start), 학교사회사업 프로그램 (예: 학교 부적응 청소년 가정 방문), 평생교육 프로그램 (예: 지역사회 학습센터 통합), 직업교육 프로그램 (예: 학교-기업 파트너십) 등을 도입해 교육 복지정책의 개혁을 추구했다.

작동한 결과, 취약계층에게 집중된 교육 보상에 관한 연방정부의 역할 증대나 보상 차원의 교육에 대한 연방정부의 재정 지원이 실현되었다. 그러나 주정부의 연방정부 명령 이행 태만(shirking)은 이러한 선례에도 불구하고 지속되었다. 즉 사법적 안전장치만으로는 “연방주의의 삼각형”에서 나타나는 편의주의 도발을 방지하는데 역부족이었다.

<표 2> 23개국 아동 빈곤률*

	국가	빈곤률		국가	빈곤률
1	멕시코	26.2	13	독일	10.7
2	미국	22.4	14	헝가리	10.3
3	이탈리아	20.5	15	프랑스	7.9
4	영국	19.8	16	네덜란드	7.7
5	터키	19.7	17	체코공화국	5.9
6	아일랜드	16.8	18	덴마크	5.1
7	캐나다	15.5	19	룩셈부르크	4.5
8	폴란드	15.4	20	벨기에	4.4
9	호주	12.6	21	핀란드	4.3
10	스페인	12.3	22	노르웨이	3.9
10	그리스	12.3	23	스웨덴	2.6
12	일본	12.2	23개국 평균		11.9

출처: http://www.nationmaster.com/graph/eco_chi_pov-economy-child-poverty

* 아동 빈곤률: 가정 수입 평균의 50 퍼센트에 미치지 못하는 아동 가정이 전체 가정에서 차지하는 비율을 가리킨다.

연방 교육부 산하 9개 조직은 학생 지원, 시민권 교육, 교육 연구와 개발, 초중등교육, 영어 교육, 고등교육, 특수교육 및 직업-성인교육 담당부서로 구성되는 소형 부처다. 결국 연방정부가 교육정책에서 영향력을 행사할 수 있는 가장 효율적 경로는 재정지원뿐이라고 해도 과언이 아니다. 한정된 사례이나, 초중등교육에 대한 재정지원은 1960년대 당시 급속한 도시화와 빈곤계층 학령기 아동의 증가로 인해 평등한 교육기회가 박탈되는 사회적 문제를 해결할 수 있었다. 바로 그 시발점이 된 1965년에 제정된 초중등교육법(ESEA)은 수혜 대상을 선정하는 데 가정 수입이 연 2천불 미만이거나 부양아동가정부조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC) 수혜자의 자녀로 선정했다. 이는 <표 2>에서 볼 수 있듯이,



미국의 아동 빈곤률이 아직까지도 다른 서구 안정된 국가와 비교해 상대적으로 높기 때문에 포괄적 가족복지정책의 일환으로 교육복지정책이 절실하게 필요하다는 사실을 입증한다. 또한 2001년 제정된 학습부진아방지(NCLB, No Child Left Behind)법에 이르기까지 빈곤률이 수혜 대상을 선정하는 기본 준거를 제공한다는 점에서 교육기회의 박탈로 인한 국가적 손실에 대한 공감대는 여전하다고 볼 수 있다. 그럼에도 미국의 교육 연방주의가 극심한 변동에서 자유롭지 못한 이유는 무엇일까? 다음 소절에서 그 원인을 역사적 전개 과정에서 찾아보고자 한다.

IV. 1960년대 이후 미국 교육복지 연방주의

초중등교육 정책은 사회복지정책과 교육정책이 접목된 형태로서, 주로 새로운 지식과 기술을 습득하고 활용하는 여건이 낙후된 취약계층의 자녀를 대상으로 한다. 이러한 취약 계층에 대한 재정지원이 시작된 1960년대에는 급속한 도시화와 20 퍼센트를 상회한 빈곤률이 학령기 아동인구의 증가와 중첩되었다. 민주당 존슨 행정부의 주도로 국부 분배를 목표로 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’를 선포했다. 그 결과로 1965년에 제정된 초중등교육법(ESEA)은 연방정부에게 교육에 직접적으로 개입할 수 있는 여지를 제공했으나, 이는 주로 취약계층을 위한 재정지원의 방식으로 실행되었다. 구체적으로 흑인을 포함한 저소득층 자녀의 취학 전 교육을 지원한 헤드스타트(Head Start) 프로그램이 출범했고, 이는 후일 W. 부시 행정부가 제정한 학습부진아방지법 프로그램에서 교육을 사회복지의 일환으로 선정해 집중적으로 지원한 전례가 되었다.³⁶⁾ 이는 인종이라는 축으로 양분된 연방사회를 반영한 기존의 교육 연방체제의 폐단을 시정하려는 목적에서 연방정부가 주정부에게 균등한 교육 기회를 제공하도록 종용해 분리된 연방사회를 치유하려는 자구책이라고 볼 수 있다. 그러나 미흡한 조직과 재원으로 인해 보편적 국가 교육체계를 강요하려는 연방정부에 대한 주정부의 반발을 불러일으키거나 아니면 연방정부 명령에 대한 이행 태만으로 이어졌다.

구체적으로 초중등교육법(ESEA)의 내용을 살펴보면, 교사 전문능력 향상, 교수학습 자료 및 교육 프로그램 자원 확보, 학부모 참여 독려 등 직접적 재정지원을 통해 취약

36) 1965년 창설될 당시에는 저소득계층 초등학교 입학 직전 아동을 대상으로 하는 여름방학 보충학습으로 시작했으나 곧 3-5세 아동의 교육, 의료, 영양공급 제공을 총체적으로 보조하는 프로그램으로 확대되었다. 이후 1994년에는 0-3세 아동을 대상으로 한 Early Head Start가 추가되어 현재까지 0-5세 저소득층 아동과 장애아동에게 교육의 기회를 균등하게 보장한다는 취지에서 추진되는 대표적 교육복지정책 프로그램이다.

계층 가정의 아동에게 초중등교육의 수혜가 닿을 수 있는데 주력하였다. 더불어 우수한 교원 확보를 위해 고등교육에서 실시한 국가교사단(National Teacher Corps)을 초중등 교육까지 확대했다. 물론 학교 교과과정이나 학제 편성을 포함해 교육기관의 설립이나 운영에 관한 실질적 관여는 여전히 연방정부에게 금기 영역이었다. 그럼에도 불구하고 1965년의 초중등교육법(ESEA)을 계기로 연방정부는 교육정책에 개입할 수 있는 역할을 부여받았고, 특히 취약계층에 대한 재정지원을 추진해 교육복지정책의 주도권을 확보할 수 있었다. 그러나 동시에 연방정부의 교육복지정책 수혜 대상에 대한 논란이 야기되어 경제적 취약계층과 교육-문화적 취약계층(the educationally and culturally deprived) 간 차별화의 필요성에 대한 논쟁으로 비화되는 부작용도 초래했다. 즉 인종 차별을 철폐한다는 취지에 집착한 나머지 인종적 분류에 의한 취약계층 유형이 교육복지와 반드시 일치하지 않는다는 사실을 간과했다. 더불어 취약계층에 대한 재정지원 자체보다 학업성취도의 증진에 초점을 맞춘 정책 목표의 재설정을 요구하는 주장도 제기되어 정책목표의 방향 전환 가능성이 점지되었다.

<표 3> 연방정부의 교육정책과 관련한 법안, 1960년대부터*

연도	연방 교육정책 법안	대통령 (정당)	의회 다수당 상원/하원
1965	Elementary and Secondary Education Act (ESEA)	존슨 (민주)	민주
	Higher Education Act of 1965 (HEA)		
1974	Family Educational Rights and Privacy Act (FERPA)	포드 (공화)	민주
	Equal Educational Opportunities Act of 1974 (EEOA)		
1975	Education for All Handicapped Children Act (EHA)		
1978	Protection of Pupil Rights Amendment	카터 (민주)	민주
1980	Department of Education Organization Act	레이건 (공화)	공화/민주
1984	Equal Access Act		
1990	The Jeanne Clery Disclosure of Campus Security Policy and Campus Crime Statistics Act (Clery Act)	부시 (공화)	민주
1994	Improving America's Schools Act of 1994	클린턴 (민주)	민주
2001	No Child Left Behind Act (NCLB)	W. 부시 (공화)	공화/민주
2004	Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)	W. 부시 (공화)	공화
2005	Higher Education Reconciliation Act of 2005 (HERA)		
2006	Carl D. Perkins Career and Technical Education Improvement Act		



2007	America COMPETES Act	W. 부시 (공화)	민주
2008	Higher Education Opportunity Act (HEOA)		
2009	Race to the Top District (RTT-D)	오바마 (민주)	민주
	Student Aid and Fiscal Responsibility Act		
2010	Health Care and Education Reconciliation Act of 2010		

출처: <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/list.jhtml>; 미국정치연구회 편, 『2008년 미국 대선을 말한다: 변화와 희망』 (서울: 오름, 2008), 281-283; <http://www.nilc.org/>

* 분점정부는 굵게 표시했다.

이후 1968년 대선에서 승리한 공화당 닉슨 행정부는 민주당이 추진하던 사회정책 전반에 대한 정책평가를 도입했다. 이는 1960년대에 민권운동으로 시발된 연방정부 주도의 사회정책확대에 대한 주정부와 여론의 회의적 반응에 따른 조치이기도 했다. 즉 대중적 안전장치가 오히려 주정부의 연방정부 명령 이행태만을 조장하는 역기능을 수반했다고 볼 수 있다. 그 일환으로 초중등교육법(ESEA)의 집행 프로그램에 대한 정책 평가 보고서가 제출되었으나, 정책의 효율성에 대한 평가는 정당성향에 따라 엇갈렸다. 이러한 분점정부의 한계에도 불구하고, 민주당이 다수인 연방하원은 재정법안을 발안할 수 있는 제도적 이점을 활용해 공화당이 장악한 집행부를 견제하려는 취지로 연방행정부가 재조정된 재정지원 사업을 3년간 유보시켰다. 수혜대상도 이미 가계수입 연 2천불을 거쳐 3천불로 상향조정했음에도 불구하고 연 4천불로 올려 수혜 가정을 오히려 늘렸다. 또한 가계 수입과 AFDC 수혜 여부에 한정된 경제적 준거에 더해 자녀 수, 가계 수입원 수, 농촌/도시 거주, 식량 소비량 등을 고려한 오셴스키(Orshanksy) 지표를 도입했다. 더불어 우수한 교원확보를 위해 취약계층지역의 학교에 재정지원을 집중해 근무 조건이 상대적으로 열악한 특정 지역의 교직원에게 추가 급여 지급을 통해 동기 부여를 제공했다.

그러자 수혜 대상과 범위를 확대한 조치에 대해 공화당은 연방정부의 교육 프로그램에 대한 총괄적 검증체계의 필요성을 주장했다. 이러한 시도는 교육단체의 격렬한 저항으로 불발에 그쳤으나, 아이러니하게도 연방정부가 주도하는 전국적 교육정책 평가제도 도입과 평가기준 제시를 요구한 선례를 남겼다.³⁷⁾ 주목할 점은 교육기회의 균등한 보장을 실현하기 위해 교육복지정책의 대상을 선정하는 준거에 대한 논란이 다시 불거

37) 교육복지정책에 대한 공화당의 구상은 1974년과 1975년 세 차례에 걸친 법안 제정으로 실현되었다. 그리고 모든 시민에게 균등한 교육기회 보장, 주정부 및 지방정부에 대한 재정지원 약조, 교육개혁을 구현하기 위한 연구 개발 지원, 변화하는 사회의 요구를 충족시키는 교육제도 구축 등을 목표로 설정했다.

졌다는 사실이다. 무엇보다 정당 성향에 따라 수혜대상의 선정 기준이 정해지는 경향이 달랐다. 즉 민주당을 지지하는 자유주의 세력은 교육복지의 수혜대상을 경제적 준거에 의거해 빈곤계층 아동에 대한 재정지원을 주장한 반면에, 공화당을 지지하는 보수주의 세력은 학습능력에 의거해 학업성취도가 낮은 아동에 대한 제도적 보조와 그에 따른 성적 향상 미비에 대한 제재를 강조했다.³⁸⁾ 이렇게 당시 정치시장의 선호에 따라 포장된 ‘교육(정책)의 정치(politics of education)’는 정당성향에 따른 이견을 조장하는 역할을 수행했다. 결국 선(先)평가 후(後)수혜에 역점을 두는 닉슨 교육정책을 옹호하는 정치 세력은 대중적 안전장치와도 연대해 구조적 안전장치가 교육 연방주의를 보호하지 못하도록 훼방을 놓는 공작을 펼쳤고 부분적으로 성공도 거두는 소위 ‘연방주의의 변칙(anomaly)’를 낳았다.

이어 1976년 대선을 통해 집권한 민주당 카터 행정부는 닉슨 행정부가 반복하려던 존슨 행정부의 교육복지정책을 재계승하고자 하였다. 따라서 기본적으로 경제적 기준을 유지한 상태에서 교육복지 프로그램에 대한 재정지원을 존속시켰다. 동시에 1978년에 개정된 학생권리보호(Protection of Pupil Rights) 법안에서 연방정부의 재정지원을 평가하고 그 보고서를 대통령과 의회에 제출하는 취약아동교육 국가자문기구(National Advisory Council on the Education of Disadvantaged Children, NACEDO)를 위촉했다. 이는 연방정부 주도의 재정지원을 지속하는 동시에 그 정책 효율성에 대한 평가제를 도입하여 정책주기를 조정하는 데 반영할 수 있는 피드백(feedback)을 정착시킨 계기를 제공했다. 다만 흥미로운 점은 자유주의나 보수주의 간 정당성향의 차이에도 불구하고 1970년대를 거치며 미국의 교육복지는 선(先)평가 후(後)수혜로 틀을 고정시키면서 교육 및 교육복지 분야에서도 연방주의를 미국식 잔여적 복지 모델에 합치시키는 궤적을 남겼다는 사실이다.

그리고 1980년 대선에서 압승한 공화당 레이건 대통령은 취임사에서 “정부는 문제 해결사가 아니라 바로 문제 그 자체이다(Government is not the solution to our problem, government is the problem).”라는 유명한 어록을 남겼다. 1981년에 제정된 일괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)은 이러한 작은 정부 예산론을 실행에 옮긴 결과물로서 연방정부의 지출 삭감이 최대 목표였다.³⁹⁾ 특히 교육은 연방정

38) 윤창국, “미국교육복지정책의 변화: 1960년대 이후 초중등교육법 제1편을 중심으로,” 『비교교육 연구』. 제20권 4호 (2010), pp. 203-26. 실례로 민주당이 주도해 1975년에 제정된 장애아동교육법(Education for All Handicapped Children Act)은 단순한 학습능력부진학생 이외 장애 아동과 이민자 출신 가정 아동 등 제한된 교육적 환경으로 불이익을 받는 학령기 아동으로 수혜 대상을 확대했다.

39) 상세한 사례 서술은 Jeffrey Cohen, *Politics and Economic Policy in the United States*, 2nd ed.



부의 권한 영역이 아니라 주정부와 지방정부의 권한 영역을 침해했기 때문에, 연방정부의 개입 자체를 제어해야할 뿐 아니라 재정지원도 축소해야한다고 주장했다. 왜냐하면 교육정책에 대한 연방정부의 개입은 곧 불필요한 규제의 증대와 그에 따른 인력과 재원의 낭비를 초래하며, 이는 오히려 공교육의 질 향상에 악영향을 끼칠 수 있기 때문이다. 따라서 교육 권한을 포함해 예산권한도 주정부와 지방정부에게 돌려주도록 촉구한 결과, 교육지출을 삭감하고 포괄보조금(block grant)을 통한 연방정부의 개입도 극소화하려고 노력했다. 특히 권력분립의 임계치(threshold)를 설정하는 데 있어서 연방행정부, 특히 행정부 수반인 대통령의 집행권을 부가시키기 위해 우회적으로 사법적 안전장치를 활용해 교육 권한에 대한 연방정부의 참여 범위를 확대시킨 후 재정지원을 극도로 축소시켜 연방정부의 개입 자체를 봉쇄했다.

구체적으로 1981년에 제정된 교육통합 및 개선법(Education Consolidation and Improvement Act)은 초중등교육에 대한 연방정부의 재정지원을 12 퍼센트 정도 삭감하고, 중복된 학교 보조 프로그램을 조정해 수혜 대상 범위를 저소득층으로 제한했다. 동시에 1983년에 발간된 ‘위기의 국가(A Nation at Risk)’ 보고서를 통해 과거 행정부가 교육의 기회 평등에 편중된 결과 수학과 과학 같은 핵심과목의 학력 저하를 야기했다고 비판했다.⁴⁰⁾ 이후 1984년 재선에 성공한 레이건 행정부는 저소득층 출신 학생에게 개별로 지원하던 방식 대신 저소득층 출신 학생이 75 퍼센트 이상인 학교에 간접적으로 지원하는 방식으로 대체했다. 이는 개개인에 대한 재정지원보다 교육기관에 대한 투자를 통한 학력 상승이 비용대비 효과 면에서 훨씬 탁월하다고 판단했기 때문이다. 더불어 교육기관에 대한 재정지원은 곧 학업성취도의 목표점을 끌어올려야한다는 책임감을 고취시킬 수 있다는 결론에 이르렀다. 그리고 연이어 1988년 대선에서 공화당의 부시 대통령이 집권하자, 교육복지정책의 목표는 국부의 분배를 통한 평등한 기회 제공보다 학업 성취도를 준거로 교육복지의 수혜 자격을 결정하는 관점이 유지되었다. 그 결과 1980년대를 기점으로 교육안전망의 시대가 종말을 고하고 국가경쟁력 고취를 위한 교육혁신이 교육복지정책의 핵심 목표로 자리매김했다. 즉 교육에 관한 한 ‘책임 있는 작은 정부 예산론’이 연방사회 내 지속되는 인종 간 괴리(racial divide)를 시정하기 위한 연방체제 도입에 대한 필요성보다 우선시되었다.

그 결과, 레이건과 부시 행정부를 거치며 연방 교육 프로그램의 범위는 취약계층에 대한 재정 지원을 벗어나 교육 기관에 대한 직접적 투자를 강조하며 확대되면서 정책

(Boston: Houghton Mifflin Harcourt Co., 2000)를 참조하기 바란다.

40) 윤창국(2010), pp. 203-26.

의 취지가 변질되었다. 그러나 동시에 이에 대한 연방 보조금을 삭감함으로써 실질적으로 연방정부의 교육 권한 자체를 감축시키는 결과를 초래했다. 비록 초중등교육법과 조기 교육보조 프로그램인 **Head Start**는 이러한 신연방주의의 타격에서 살아남기는 했으나 연방정부의 교육 권한 영역 축소로 인한 직격탄을 맞아 심하게 손상되었다고 볼 수 있다. 게다가 비록 주정부의 교육과 교육복지 관할 권한이 확대되었다고 하지만, 교육 복지에서 연방보조금에 의존하는 대도시 지역의 취약계층의 피해는 더 극심해졌다. 결국 주와 연방정부 간 편의주의 도발이 한계점에 도달한 시점에서 중복되어 작동하는 안전장치의 필요성이 절박해졌다.

20세기 막바지인 1992년 대선에서 신승한 민주당 클린턴 대통령은 대선 공약으로 중도 노선인 ‘제 3의 길(Third Way)’을 표명하며 정부의 혁신을 주창했다. 교육정책도 예외가 아니어서 교육의 평등한 기회를 보장하기 위해 재정지원에 의존하는 민주당과 학습능력의 제고와 그에 대한 평가제 도입을 강조하는 공화당 간 절충안을 채택했다. 그 결과 1994년에 제정된 미국학교개선법(**Improving America's Schools Act**)은 연방정부의 재정지원을 유지하되, 앞서 공화당 부시 행정부가 도입한 교육에 대한 책임감을 부여하기 위해 저소득계층 출신 아동 개인이 속한 학교를 수혜 대상으로 선정했다. 이러한 새로운 재정지원 방식에 대한 지침은 연방정부의 역할을 강조했다는 점에서 큰 정부를 강조하는 민주당의 정당성향에 부합했다. 그러나 동시에 국가 교육 기준을 책정하는데 주정부의 참여를 독려해 재정 지출과 정책의 책임 추궁을 연계하려는 공화당의 정당성향을 접목했다.⁴¹⁾ 주목할 점은 학업성취도에 대한 평가의 근거가 되는 기준을 만들거나 그 평가 결과에 따라 상대적으로 미진한 학교에게 제재를 가하려는 발상은 오히려 전임 공화당 부시 대통령이었던 사실이다.⁴²⁾

그리고 21세기 최초의 2000년 대선에서 사법부의 판결로 집권한 공화당 부시(W. Bush) 대통령은 학습부진아방지법(**No Child Left Behind Act**)을 제정하여 기존의 자유주의 대 보수주의의 대립 논리를 획기적으로 바꿔놓았다.⁴³⁾ 책임 있는 작은 정부 예

41) 또한 주정부는 연방정부로부터 재정지원을 받아 교육정책을 자율적으로 집행할 수 있게 허용했지만, 단 주정부가 연방정부에게 5년 간 학업성취 표준을 제시하고 일 년 단위로 구체적 실현 방안을 제시한 보고서를 제출하는 조건 하에서였다. 이는 연방정부가 주정부에게 교육의 책무를 추궁할 수 있다는 의미다.

42) 50개 주, 워싱턴 D.C., 그리고 푸에르토리코는 2002년에 구축된 5대 ESEA 목표 달성 여부를 점검하는 양식(Part I)과 특정 프로그램에 대해 평가하는 양식(Part II)으로 구성된 연차 주 통합 성과보고서(Consolidated State Performance Report)를 매년 제출해야 한다. 보고서 양식은 <http://www2.ed.gov/admins/lead/account/consolidated/csprpart11112.pdf>, <http://www2.ed.gov/admins/lead/account/consolidated/csprpart21112.pdf>를 참조하기 바란다.

43) Laurence O'Toole, Jr. and Robert Christensen, *American Intergovernmental Relations: Foundations,*



찬론 대신 절제된 큰 정부 옹호론을 내세우며 연방정부는 선제적으로 미국의 학교문화를 개혁할 수 있다는 주장을 펼쳤다. 또한 연방정부의 재정지원은 주정부와 교육기관의 성과에 따라 조건부로 제공된다는 단서를 추가했다. 그러나 동시에 구체적 정책프로그램의 운용에 있어서 주정부와 교육기관의 재량권을 독려하는 유연성을 허용했다. 특이한 점은 경제적, 사회적, 문화적 취약계층 가정에게 선택권을 부여한다는 취지에서 주정부와 교육기관에게 학업성취도 자료를 공개하도록 요구하는 동시에 연방정부가 정한 기준을 충족하지 못한 학교 대신 다른 학교로 전학할 수 있게 허용한 사실이다. 더불어 학습성취도를 높이기 위한 최상의 교육환경을 제공하기 위해 읽기 프로그램을 포함해 검증된 교수법을 채택한 프로그램을 집중적으로 지원했다.

결과적으로 첫 시행부터 40년이 경과하기까지 교육복지정책의 기초인 연방정부의 재정지원을 통한 교육환경의 개선 원칙은 집권정당의 성향에 관계없이 유지되었다고 볼 수 있다. 그러나 집권정당의 성향에 따라 수혜대상을 개인에서 주정부나 교육기관으로 바꿨다. 더불어 정책목표도 빈곤문제 해결을 통해 학업능력을 증진시키기보다 표준화된 전국적 학업성취 기준과 그 측정 기제를 개발하여 교육복지정책의 재정지원에 대한 책임을 추궁하려는 방향으로 전환했다. 결과적으로 2014년에 종료를 앞둔 현 시점에서 NCLB에 대한 평가는 성과에 관한 한 일부의 부작용을 제외하곤 대체로 긍정적이지만, 집행 절차에 관한 이견의 골은 정치적 양극화에 준해 한층 깊어졌다. 특히 보수주의 세력인 공화당 W. 부시 행정부가 제시한 표준화된 학업성취 기준과 측정 기제는 명분상 주정부와 교육기관에 자율성과 유연성을 허용했으나, 실제로 연방정부의 통제를 더욱 심화시켰다는 비난을 받았다.⁴⁴⁾ 이는 다양한 연방사회의 수요를 충족시킬 수 있다는 근거에서 주정부에 위임한 권한을 연방정부가 임의로 반복시킬 수 있는 단초를 제공하는 연방체제로 투영되는 위험성으로 이어진다.

무엇보다 아직까지 경제적 취약계층에 국한되지 않은 교육-문화적 취약계층을 규정해 교육복지정책의 수혜 대상을 결정하는 문제가 완전하게 해결되지 않았다. 게다가 재정지원의 효율성을 평가해 우선순위를 결정하는 문제가 경기 침체로 인한 연방정부의 재정악화와 급증한 이민, 특히 불법이민이 부각되면서 형성된 우려와 겹치면서, 미국의 교육과 교육복지 연방주의는 초기에 축적한 연방정부의 정책 개입 필요성에 대한 공감대를 상실한 상태이다. 2008년 변화와 희망을 약속하며 당선된 오바마 대통령은 곧 최

Perspective, and Issues, 5th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2012); Ross Stephens and Nelson Wilkstrom, *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity*. (New York: Oxford University Press, 2007).

44) 노기호(2007), pp. 27-55.

상경쟁(Race to the Top) 정책을 발표하며 주 간 경합을 통한 연방보조금 지급을 실행했다. 그러나 이러한 연방정부의 교육과 교육복지 통제를 비판하는 보수 집단, 특히 개인의 자유를 보장하는 제한된 정부를 근간으로 하는 건국이념에 충실하자는 취지의 티파티(Tea Party) 운동세력과 그 위협에 끌려 다니는 공화당 추종세력과의 극한 대결로 나타났다. 결국 중복되어 작동하는 안전장치가 제대로 작동하지 않아 “연방주의의 삼각형”에 나타나는 모든 형태의 편의주의 도발이 빈번할 뿐 아니라 그 강도가 심해지면서 정부 단계 간 보복행위가 정파적 대립과 결부되면서 벼랑 끝 접전이 반복된다. 이는 비록 빈약한 성과에도 불구하고 20여 년 전 선거 공약으로 “교육대통령(education president)”과 “2000년 미국 교육대계(America 2000: An Education Strategy)”를 주창하며 집권한 부시 행정부 시대와 대조된다.

저학년 교육 보급에 주력하는 교육복지는 한편으로 사회-경제적 신분상승의 사다리인 교육과 평등한 기회의 제공을 보조하는 사회복지를 접목한 합성정책이다. 동시에 아동의 학습능력 제고를 통해 국가의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 공공정책이며 국가대계다. 미국은 다른 연방체제와 마찬가지로 교육의 공공성에 관한 폭넓은 공감대를 형성한다. 그러나 다른 연방체제와 대조적으로 교육 및 교육복지 권한에 관한 헌법적 해석에서 예외적으로 교조적이다. 더불어 지난 40년간 교육정책과 그 일환인 교육복지정책의 책임소재지에 대해서는 정당 성향에 따라 큰 차이를 보였다. 그 결과 교육 불평등 구조를 해결하는 방법에 있어서, 교육의 균등한 기회 보장을 명분으로 연방정부가 주도적으로 소외계층에 대한 직접적 재정지원을 수행해야한다고 강조하는 자유주의 세력과 연방정부 대신 주정부의 재량으로 학업성취도가 낮은 교육기관에 대한 집중투자를 해법으로 권한한 보수주의 세력 간 대립으로 점철되었다. 특히 정치적 양극화는 연방사회의 다양성보다 교조적 이념성향에 치중해 교육 연방체제의 존재 가치 자체를 침해해 연방주의를 부식시켰다. 인종 간 교육 격차를 해소하기 위해 연방주의가 주도한 교육복지가 결과적으로 교육을 통한 다양한 문화 전수를 제고하는 교육 연방주의를 부인하는 부작용을 낳은 사실은 아이러니하다.

V. 결론

그렇다면 자유주의 세력의 대변인인 오바마 행정부는 어떻게 교육 및 교육복지를 둘러싼 미국의 연방사회를 연방체제로 반영하면서도 연방주의의 변칙으로 인한 역기능을 차단할 수 있을까? 일찍이 1965년에 급작스럽게 변화하는 연방사회의 간극을 메꾸고



인종차별을 강제하는 수단으로 연방정부는 본격적으로 교육과 교육복지에 개입했다. 그 결과 교육 기회를 균등하게 제공하려는 취지에서, 연방정부는 초중등교육법을 제정해 주정부에게 재정지원을 통해 학업성취도를 증진시키고자했다. 또한 1975년에는 사법적 안전장치를 역으로 활용해 수정헌법 제14조의 평등 보호(equal protection) 조항에 근거해 장애인교육법(Individuals with Disabilities Education Act)을 제정함으로써, 연방정부가 재정지원을 통해 주정부의 공조를 유도해 장애로 인한 교육기회의 박탈을 방지하고자했다. 그러나 1990년대를 거치며 연방정부는 주정부나 지방정부의 의견을 구하지 않고 교육개혁을 주도하는 역할을 자임하기 시작했고 이러한 개입은 연방과 주정부 및 지방정부 간 관계설정에 파란을 예고했다.

무엇보다 집권 정당의 성향에 따라 교육정책에 대한 연방정부의 권한 범위를 둘러싼 이견이 점차 심화되었다. 민주당을 중심으로 자유주의 세력은 교육복지에서 연방정부가 국부의 분배를 통해 교육정책의 방향 설정에 주도적 역할을 해야 한다고 주장했다. 반면에 공화당을 중심으로 보수주의 세력은 교육 보급의 본연에 부합하는 권한이 주정부에 소재하기 때문에 주정부의 재량권을 최대한 보장하도록 보조하는 선으로 연방정부의 역할을 제한했다.⁴⁵⁾ 그러나 집권을 목적으로 경쟁하는 정당의 속성으로 인해, 교육과 교육복지의 혁신은 요원할 뿐 아니라 교육 연방주의의 근본적 취지에서 멀어지는 변칙마저 목격할 수 있다. 구체적으로 초중등교육법이 시행된 지 35년이 경과한 후, 교육복지는 정책적으로도 낙제점이란 평가를 받았다. 무엇보다 외국과 비교해 미국의 학업성취도는 현저하게 저조했다. 더욱 심각한 문제는 교육성과는 경제계층 간 격차와 더불어 인종집단 간 격차가 심화되었고 특히 빈곤계층 출신 자녀들의 중도 탈락률이 치솟은 데 있다. 그런데 심지어 그에 대한 원인 규명에 있어서도 정당 성향에 따른 이견차가 컸다. 자유주의 세력은 연방정부의 제한적 재정지원에 한계가 있기 때문에, 연방정부가 주도한 정책수행의 의무를 주정부에게 부과하는 강력한 중앙집권형 교육복지를 역설했다. 반면에 보수주의 세력은 연방정부가 주정부로부터 교육의 고유 권한을 찬탈해 규제 강화나 관료체제의 비대화로 변질시킨 결과 프로그램의 중복과 비효율성만 증대시켰기 때문에, 교육 권한을 주정부에게 환원시켜야 한다고 반박했다.

오바마 행정부에게 부담스러운 현실은 2001년 NCLB를 계기로 절제된 연방정부의 역할에 대한 초정파적 절충안이 마련되어 생산적 복지를 지향한 교육복지정책 개혁의 발판이 마련되었다는 점이다. 더불어 NCLB를 계기로 정책의 효과 측정 시, 표준화된 준거에 의해 균등한 교육기회의 보장 대신 정책의 실효성을 판별할 수 있는 교육과정

45) 물론 연방주의를 명분으로 내세운 정치적 안전장치는 이에 동조하는 유권자의 반향에 따라 대중적 안전장치와 결합해 절충안을 내놓는데 기여하는 경우도 있었다.

의 균등을 강조하기 시작했다. 무엇보다 사회적 합의 뿐 아니라 연방과 주정부 간 공조를 이끌어내는 정부단계의 역할에 대한 논의도 수반했다. 특히 교육복지를 포함한 공공정책 제 분야의 관련법이 제정되는 단계에서 연방정부 역할에 대한 상반된 관점이 핵심적 논쟁 대상이 되어 이견 조정을 추동했다. 그 결과 단기적이지만, 양당 간 합의와 타협을 거친 공공정책은 연방정부와 주정부 간 책임 분할이나 협력적 책임 구도로 제도화되었다. 다만 책임 분할 또는 협력적 책임 구도는 미국의 공공정책에 있어서 연방과 주 간 주도권을 둘러싼 갈등의 불씨로 남았다. 그런데 정부 단계 간 편의주의적 도발로 인해 관할권 위반 여부를 둘러싼 정쟁이 과열된 결과, 강건한 연방제를 도모해야 할 각종 안전장치가 오히려 “과도한 정부 역할 축소”를 강요하며 궁극적으로 연방체제를 위협하기에 이르렀다.

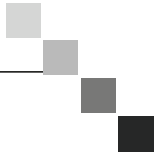
교육복지는 설령 그 관할권이 연방정부에 있다 할지라도 시행의 당사자는 주정부이기 때문에 시행과정에서 주와 연방정부의 권한에 중첩되는 부분이 많을 수밖에 없다. 따라서 주와 연방정부의 권한분할이 제도화된 경우에도 현실적으로 공공정책 영역에서 주와 연방정부의 책임 소재 및 권한을 명확히 구분하기 힘들다.⁴⁶⁾ 바로 그러한 연유로 정책과정에서 주와 연방정부 간 관할권을 둘러싼 논쟁이 끊임없이 이어진다. 무엇보다 이러한 끊임없는 건강한 논쟁은 강건한 연방제를 추동하는 자극제이다. 즉 교육복지에 관한 연방정부의 역할을 둘러싼 보수주의-자유주의, 공화-민주, 그리고 연방-주-지방 간 이견을 다차원의 거버넌스를 통해 조정하려는 운용의 묘(妙)를 요구한다. 바로 이러한 이유로 미국의 교육 연방주의가 극심한 변동에서 자유롭지 못하며, 무엇보다 이 극심한 변동은 연방제의 불안정보다 다양한 형태로 변화하는 연방사회를 반영하려는 연방체제에 있어서 정책 실험의 창을 열어주기 때문에, 장기적 안정에 기여한다고 할 수 있다.

46) 이소영-이옥연, “의료보험개혁, 이민 규제, 그리고 2010 미국 중간선거.” 미국정치연구회 편. 『2010년 미국 중간선거: 또 다른 변화』 (서울: 오름, 2011), pp. 197-235.



참고문헌

- 노기호. “미국의 교육복지정책과 법제의 동향.” 『공법연구』. 제35집 3호 (2007).
- 미국정치연구회 편. 『2008년 미국 대선을 말한다: 변화와 희망』. 서울: 오름, 2008.
- 윤창국. “미국교육복지정책의 변화: 1960년대 이후 초중등교육법 제1편을 중심으로.” 『비교교육연구』. 제20권 4호 (2010).
- 이소영·이옥연. “의료보험개혁, 이민 규제, 그리고 2010 미국 중간선거.” 미국정치연구회 편. 『2010년 미국 중간선거: 또 다른 변화』. 서울: 오름, 2011.
- 이옥연. “이민자 국가 미국과 연방-주 정부 관계.” 『국제정치논총』. 제51집 4호 (2011).
- Bednar, Jenna. *The Robust Federation: Principles of Design* (New York: Cambridge University Press, 2009).
- Beer, Samuel. *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1998).
- Cohen, Jeffrey. *Politics and Economic Policy in the United States*, 2nd ed. (Boston: Houghton Mifflin Harcourt Co., 2000)
- Erk, Jan. *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland* (New York: Routledge, 2010).
- Derthick, Martha. *Keeping the Compound Republic: Essays on American Federalism* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001).
- Madison, James. “Nos. 10, 49, and 51.” John Hamilton, James Madison, and John Jay. *The Federalist Papers* (New York: Penguin, 1788/1961).
- McGuinn, Patrick. *The Era of Education: The Presidents and the Schools 1965-2001* (Urbana-Champaign: University of Illinois Press, 2006).
- McDonald, Forrest. *States’ Rights and the Union: Imperium in Imperio 1776-1876* (Lawrence: University Press of Kansas, 2000).
- O’Toole, Jr., Laurence, and Robert Christensen. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspective, and Issues*, 5th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2012).
- Pulliam, John, and James van Patten. *The History and Social Foundations of American Education*, 10th ed. (Boston: Pearson, 2013).
- Robertson, David Brian. 2012. *Federalism and the Making of America* (New York: Routledge).



Stephens, Ross, and Nelson Wilkstrom. *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity* (New York: Oxford University Press, 2007).

Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems*, 3rd ed. (Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008).

Wright, Russell. *Chronology of Education in the United States* (Jefferson: McFarland & Co., 2006).

<http://educationnext.org/reform-agenda-gains-strength/> (검색일: 2013. 11. 15)

<http://library.uchastings.edu/research/online-research/ballots.php> (검색일: 2013. 11. 15)

<http://www.census.gov/prod/2013pubs/acs-22.pdf> (검색일: 2013. 11. 15)

<http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/list.jhtml> (검색일: 2013. 11. 15)

<http://www.nilc.org/> (검색일: 2013. 11. 15)

http://www.nationmaster.com/graph/eco_chi_pov-economy-child-poverty (검색일: 2013. 11. 15)

<http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/pdf/initiatives-by-title-and-summary-year.pdf>
(검색일: 2013. 11. 15)



ABSTRACT

Education Welfare and American Federalism

Okyeon Yi / Seoul National University

In this paper, I propose to explore the political sociological aspect of federalism in education welfare in America. Specifically, I intend to illuminate the misfit between federal system and federal society by providing the historiography of education welfare in U. S. In doing so, I plan to put emphasis on the role of societal factors, or more precisely, the ethno-linguistic patterns, in influencing the workings of the American federal system. Unlike other federal states, U.S. eventually evolved into a symmetrical federalism in education welfare where the federal demarcations were drawn independently of the underlying social structure despite her lack of ethno-linguistic homogeneity. In this paper, I first contrast across 7 federal states and strive to explicate how American federalism stands apart from her counterparts. Then, I look into how the meager federal department of education occasionally but gradually managed to tread on states' right in providing education and education welfare. I conclude by putting the American education welfare in perspective.

Key Words: U.S., Federal System, Federal Society, Congruence, Education Welfare

※ 접수일: 2013년 11월 9일, 심사일: 2013년 11월 30일, 게재확정일: 2013년 12월 9일
