

2022년 연합 학술대회

새 정부 교육정책의 과제

2022년 4월 9일(토) 09:30~16:00 / 줌 웨비나



공동주관:



한국교육재정경제학회
The Korean Society for the Economics and Finance of Education



한국교육행정학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

KSSTE

한국교원교육학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

韓國教育政治學會

Korean Society Of The Politics Of Education

주최:



한국교육재정경제학회
The Korean Society for the Economics and Finance of Education



교육재정중점연구소
Education Finance Research Institute

모시는 글

존경하는 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회,
한국교원교육학회, 한국교육정치학회 회원 여러분! 춘계 연합학술대회에 여러분을
초대합니다.

안녕하세요?

코로나19로 인해 유난히도 길게 느껴지던 겨울을 지나 모든 생명이 약동하는 봄이 찾아왔습니다. 지난해에 이어 올해도 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회, 한국교원교육학회, 한국교육정치학회가 함께 학술대회를 개최하게 되었습니다. 관심 분야에 따라 활동하는 학회는 다르지만, 교육행정의 울타리 안에서 공부하는 사람들이 매년 함께 학술의 장을 마련하게 되어 기쁘기 그지없습니다.

올해 연합 학술대회의 주제는 ‘새 정부 교육정책의 과제’입니다. 새로운 정부가 출범하는 시점에서 새 정부의 교육정책에 대한 이론적 탐색 및 이해와 더불어 실천적 처방과 적용을 위한 길을 모색하는 일은 학회의 학문적 책무라 생각합니다. 지난 1월 4개 학회 회장이 온라인으로 모여 학술대회 주제와 방식에 대해 의견을 나누었고, 세부 주제, 구성 등 구체적인 방안은 4개 학회 학술위원장이 함께 마련하였습니다.

온라인 학술대회라서 직접 마주하며 인사와 담소를 나눌 수 없어 아쉽지만, 깊이 있는 발표와 토론으로 그 아쉬움을 대신하겠습니다. 2019년 시작된 연합 학술대회를 네 차례나 이어올 수 있도록 도와주시고 애써주신 모든 분께 감사드리고, 앞으로도 귀한 학문적 교류의 장이 오래 이어질 수 있도록 많은 성원과 격려 부탁드립니다.

감사합니다.

2022년 4월 9일

한국교육재정경제학회 회장 윤홍주 올림

존경하는

한국교육행정학회·한국교육정치학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회 회원

여러분, 4개 학회 연합학술대회에 오신 것을 환영합니다.

선출된 새 정부가 출범하는 4월은 ‘죽은 땅에서 라일락을 키워내고... 잠든 뿌리를 봄비로 깨우는’ 잔인한 계절이 아닌, 대한민국 민주주의가 다시 축복받는 계절이 되리라 믿습니다.

4개 학회 연합학술대회 대주제인 ‘새 정부 교육정책 과제’를 준비하기 위해서 한국교육행정학회에서는 두 가지 발표 주제를 설정하였습니다. 국가교육위원회 설치 이후 교육거버넌스 변화 및 향후 과제(교원대 김용 교수)와 교육격차 현상의 쟁점과 정책 과제(서울교대 김성식 교수)가 그것입니다. 공공 부문 혁신 방안으로서 참여 네트워크 기반의 공공 거버넌스의 필요성과 시민 협치체제의 중요성이 강조되고 있는 현 시점에서, 동시에 Covid19로 인해 취약계층의 교육격차와 불평등이 심화되는 상황에서 해당 발표 주제는 학술적 의의와 더불어 시의적 타당성을 충실하게 확보하고 있습니다.

정부 주도의 상호적 대화형 거버넌스(Interactive Governance)와 시민주도의 상향식 대화형 거버넌스 간의 긴장관계와 내재적 문제 등은 학회의 분석적 담론을 최우선적으로 필요로 하는 주제입니다. 개인 특성, 사회경제 배경, 성별, 지역 특성, 제도적 요인 등을 포괄하여 코로나 팬데믹이 유발한 교육격차 현상 진단과 해결 방안 도출은 ‘교육에 관한, 교육을 위한’ 교육행정체제의 성공적 정립을 위한 필수적인 담론 영역입니다.

오늘 연합학술대회를 통하여 해당 주제에 관한 풍부한 담론과 활기찬 논의가 진행되리라 믿습니다. 회원 여러분들께서 온라인 연합 학술대회 참여를 통해서 학문공동체 속에서 학문적 관심과 사회적 친교를 널리 공유하실 수 있기를 희망합니다. 감사합니다.

2022년 4월 9일

한국교육행정학회 회장 박선형 올림

안녕하십니까?

한국교원교육학회 회장 임승렬입니다.

2022년 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회, 한국교육정치학회, 한국교원교육학회 연합학술대회에 참석하신 많은 학회 회원 여러분들을 진심으로 환영합니다.

올해, 우리는 새로운 정부를 맞이했습니다. 언제나 그렇듯이 우리는 새로운 정부에 거는 기대가 큼니다. 저뿐만 아니라 오늘 학술대회에 참석하신 모든 분도 새로운 정부가 국가를 위해, 특히, 교육을 위해 의미 있는 일을 해주길 기대하고 있습니다.

이번 연합학술대회에서는 4개 학회가 교육거버넌스와 교육복지, 교육재정, 교육자치, 그리고 교원정책 등 교육 전반에 대해 새 정부에 기대하는 목소리를 함께 담아 공유하는 자리를 마련했습니다. 특히, 한국교원교육학회에서는 지난 정부의 교원정책을 평가함과 동시에 새 정부에게 요청하는 교원정책을 제시하고자 합니다. 변화의 시대에 교육 변화의 주체인 교원이 교육에서 중추적 역할을 수행하기 위해 어떤 교원정책이, 왜 필요한지를 종합적으로 살펴보고자 합니다.

본 연합학술대회를 준비하는 과정에서 주관 학회인 한국교육재정경제학회 관계자분들의 많은 노력이 있었습니다. 감사의 말씀을 전합니다. 또한 수업과 연구로 바쁘신 와중에도 불구하고 한국교원교육학회를 대표해서 발표를 맡아주신 전제상, 이광현 교수님께 진심으로 감사의 마음을 전합니다.

무엇보다도 오늘 연합학술대회 주인은 온라인으로 참여하고 계신 학회 회원 여러분입니다. 어려운 시간을 내셔서 참여하신 만큼 학문적으로 유익한 시간을 가지시길 진심으로 바랍니다.

감사합니다.

2022년 4월 9일

한국교원교육학회 회장 임승렬 올림

4개 학회 연합학술대회에 참여해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

잘 아시다시피 우리는 지난 3월 9일 새로운 대통령을 선출했고, 이제 곧 새로운 정부가 시작됩니다. 어떤 정부가 들어서느냐에 따라 교육정책의 방향이 크게 좌우되어 왔습니다. 새로운 정부가 출범하는 즈음에 “새 정부 교육정책의 과제”라는 주제를 가지고, 네 개 학회가 연합해서 학술대회를 갖는 것은 이런 차원에서 의미가 매우 크다고 할 수 있겠습니다.

교육격차와 교육복지(김성식 교수님), 국가교육위원회 설치 이후 교육거버넌스 변화 및 향후 과제(김 용 교수님), 지방교육재정에 대한 새 정부의 과제(이선호 박사님), 고등 교육 재정에 대한 새 정부의 과제(이희숙 교수님), 지난 정부의 교원정책 공과(이광현 교수님), 현 정부의 교원정책 과제(전제상 교수님), 새 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제(안선희 교수님), 국내외 교육감 연구 동향과 발전 과제(김규태 교수님) 등 실제로 시의적절하고 큰 주제를 맡아서 발표해 주시는 여러 발표자님들, 그리고 토론을 맡아 주신 토론자님들, 사회자님들께 이 자리를 빌어 감사드립니다.

또한 이러한 행사를 마련할 수 있도록 처음부터 끝까지 하나 하나 신경 써 주신 윤홍주 한국교육재정경제학회회장님, 박선형 한국교육행정학회회장님, 임승렬 한국교원교육학회회장님, 그리고 각 학회의 학술위원장님들께도 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 이 학술대회를 통해 새로운 대한민국 정부의 교육정책이 보다 선한 영향력을 미치기를 기원합니다.

2022년 4월 9일

한국교육정치학회 회장 박호근 올림

| 프로그램 일정

시간	주관 학회	발표 주제 (행사내용)	발표자(소속)	사회자
09:30~10:00	한국교육재정경제학회	개회사(한국교육재정경제학회장), 인사말(4개 학회장)		남수경(강원대)
10:00~10:30	한국교육행정학회	국가교육위원회 설치 이후 교육 거버넌스 변화 및 향후 과제	김용(한국교원대)	송경오(조선대)
10:30~11:00		교육격차 현상의 쟁점과 정책 과제	김성식(서울교대)	
11:00~11:30	한국교육재정경제학회	지방교육재정에 대한 새 정부의 과제	이선호(KEDI)	남수경(강원대)
11:30~12:00		고등교육재정에 대한 새 정부의 과제	이희숙(강남대)	
12:00~13:30		점심시간		
13:30~14:00	한국교육정치학회	윤석열 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제	안선희(중부대)	박대권(명지대)
14:00~14:30		국내외 교육감 연구 동향	김규태(계명대)	
14:30~15:00	한국교원교육학회	문재인정부의 교원정책 평가	이광현(부산교대)	최원석(경인교대)
15:00~15:30		윤석열 정부의 교원정책 방향과 과제	전제상(공주교대)	
15:30~16:00	한국교육재정경제학회	마무리 및 폐회사(한국교육재정경제학회장)		남수경(강원대)

🍷 2022년 4개 학회 학술위원장

▶ 남수경(한국교원재정경제학회) ▶ 송경오(한국교육행정학회) ▶ 박대권(한국교육정치학회) ▶ 김갑성(한국교원교육학회)

- 목 차 -

〈주제발표 1〉

국가교육위원회 설치 이후 교육 거버넌스 변화 및 향후 과제 3

발표자: 김 용(한국교원대학교)

〈주제발표 2〉

교육격차 현상의 쟁점과 정책 과제 23

발표자: 김성식(서울교육대학교)

〈주제발표 3〉

지방교육재정에 대한 새 정부의 과제 41

발표자: 이선호(한국교육개발원)

〈주제발표 4〉

고등교육재정에 대한 새 정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로75

발표자: 이희숙(강남대학교)

〈주제발표 5〉

윤석열 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제113

발표자: 안선희(중부대학교)

〈주제발표 6〉

국내외 교육감 연구 동향 분석163

발표자: 김규태(계명대학교)

〈주제발표 7〉

문재인 정부의 교원정책 평가199

발표자: 이광현(부산교육대학교)

〈주제발표 8〉

윤석열 정부의 교원정책 방향과 과제231

발표자: 전제상(공주교육대학교)

오전 세션 I 공동주제발표

〈발표 1〉 한국교육행정학회

국가교육위원회 설치 이후 교육 거버넌스 변화 및 향후 과제

발표자: 김 용(한국교원대학교)

〈발표 2〉 한국교육행정학회

교육격차 현상의 쟁점과 정책 과제

발표자: 김성식(서울교육대학교)

주제발표 1

국가교육위원회 설치 이후 교육 거버넌스 변화 및 향후 과제

김 용(한국교원대학교)

I. 서 론

국가교육위원회(이하 “위원회”라 함) 설립은 지난 이십여 년 동안 교육계의 숙원이었다. 선거 시기에는 모든 유력 주자가 공약으로 내걸지만 당선 이후에는 설립에 소극적으로 변하는 흐름이 몇 차례 거듭되다가 문재인 정부 말에 비로소 관련 법률을 제정하고 2022년 7월 출범을 앞두고 되었다. 지루한 논의에 종지부를 찍은 셈이다.

위원회 설치의 교육 거버넌스 개편에 도화선이 될 것으로 예상되어왔다. 위원회가 설치되면 교육부와 사무 및 권한 경합이 이루어질 것이 예상되며, 이에 따라 교육부 개편 논의가 불가피할 것이다. 또, 위원회 설치 이전부터 추진되어온 교육자치·분권이 가속화하여 교육부와 시·도교육청 간 관계가 변할 것으로 전망되었다. 교육부 개편은 대학교육 거버넌스 변화를 초래할 것도 분명해보였다. 이에 따라 제20대 대통령 선거 이후 교육정책의 핵심 사안 중 하나가 위원회에 관한 것이었다.

그러나, 위원회가 순항할지 여부가 매우 불투명해졌다. 위원회 설립은 크게 축하받아 마땅한 일이지만, 국회에서 여야 정당이 합의 처리하지 못하고 여당 단독으로 법률을 제정함에 따라 설립 이후 운영에 어려움이 조성되었다. 나아가 제20대 대통령 선거는 유례 없는 교육 무관심 선거로 치러졌고, 여야 유력 후보 누구도 위원회에 관한 언급을 하지 않았다. 대통령 당선자를 낸 국민의 힘에서는 위원회법 제정 과정에서 위원회를 자문기구로 설립하는 편이 바람직하다는 의견을 개진해왔기 때문에, 향후 위원회가 순조롭게 설치될 지조차 불투명한 상

황이 조성되고 있다. 우여곡절 끝에 설치되더라도 위원회가 제 기능을 수행할 것을 기대하기는 어려워졌다.

선거 과정에서 윤석열 당선자가 제출한 교육 공약은 매우 부실하였다. 공약만으로는 향후 5년 교육정책이 어떻게 전개될지를 가늠하기 어려운 상황이다. 다만, 선거 이후에 이주호 전 장관을 비롯한 유력 인사들을 통해서 교육정책에 관한 언급이 간헐적으로 이루어지고 있다. 그렇다고 이런 언급에 기대어 교육 거버넌스 개편 방안을 논의하기에는 위험이 따른다.

이 발표문에서는 선거 과정에서 제기된 교육 거버넌스 개편 관련 쟁점을 가법게 확인한 후에, 위원회 설립 이후 유·초·중등교육사무의 교육자치·분권 촉진이라는 과제를 중심으로 논의를 집중한다. 사실 이 과제 역시 순탄하게 추진될지는 미지수이지만, 교육자치·분권에 관해서는 어느 정도의 사회적 합의가 존재하기 때문에, 적절한 방안을 찾을 수 있다면 정책 과제로 추진할 수도 있을 것이다.

II. 선거 과정에서 제기된 교육 거버넌스 개편 과제

20대 대통령선거 과정에서는 다음 세 가지 교육 거버넌스 개편 과제가 제기되었다.

첫째, 유보통합을 추진하기로 하였다. 이 과제는 윤석열 당선자는 물론 이재명 후보도 공약하였기 때문에, 향후 추진 가능성이 높아졌다. 유보통합은 유치원과 어린이집을 관할하는 정부 부처의 통합을 불가피한 정책 내용으로 포함하고 있으며, 보건복지부보다는 교육부 주도로 새로운 취학전 교육 체제를 구축할 가능성이 크기 때문에, 교육정책의 과제가 된다.

둘째, 지방교육자치 제도의 변화가 예상된다. 윤석열 당선자는 교육감 주민직선제를 개선할 것을 공약하였다. 사실 교육감 직선제는 이미 오래 전부터 정치권에서 재검토 대상이 되어 왔으며, 이 사안에 관하여 여야 정당 간에 의견은 어느 정도 근접해있다. 오는 6월 지방선거는 예정대로 치르겠지만, 그 후 제도 개편의 가능성이 있다.

셋째, 고등교육 운영 체제 개편 논의가 활발했다. 이주호 전 장관을 중심으로

규제 위주 대학정책을 혁파하기 위하여 교육부에서 대학 사무를 분리하여 총리실에서 관장하도록 하는 방안을 제안하고 있다(김철주 외, 2022). 대학정책, 학사제도, 대학재정 장학 등 교육부 고등교육정책실에서 관장해온 업무는 국무총리실 산하에 (가칭) 대학위원회를 신설하여 이관하고, 연구, 혁신, 평생교육 및 산학협력 지원 기능은 과기정통부로, 전문대학 지원 기능은 고용노동부로 이관하며, 대학입시정책은 국가교육위원회에서 관장하도록 한다는 것이다. 장기적으로는 산업경제정책과 과학기술정책, 그리고 대학의 연구, 혁신, 평생교육정책을 포괄하는 (가칭) 과학기술혁신전략부를 신설한다는 방침이다. 이것은 자연스럽게 교육부 개편으로 이어지는데, 동 보고서에서 교육부의 미래상을 명확히 밝히고 있지 않지만, 유아교육과 보육, 초중등교육과 청소년정책 중심으로 교육부 사무를 재편하려는 구상으로 보인다.

이상의 세 가지 쟁점에 관하여 간단한 언급만이라도 남겨두고자 한다. 취학전 교육은 자치사무 성격이 강하기 때문에 유보통합이 이루어진 후에 관련 사무는 자연스럽게 시·도교육청에서 관장하게 되겠지만, 차기 정부에서 유보통합을 추진하는 기간에는 교육부 내에 현재의 단일 과를 넘어서 통합 추진 사무 관련 조직을 구성할 필요가 있다.

지방교육자치 개편과 관련하여 교육감 주민직선제의 대안으로 러닝메이트제 또는 교육감 임명제 등과 같은 방안이 제안될 가능성이 있는데(최영출, 2015), 선출 제도 개선 그 자체보다는 약체화한 민주주의의 지역 없는 교육자치라는 현재의 교육자치(김용, 2021)를 개선하기 위한 방향을 설정하는 일이 중요해 보인다.

고등교육 체제 개편과 관련하여 대학과 연구개발, 산업과 고용 간의 관계를 밀착하는 방향의 제도 설계가 필요하며, 이와 동시에 지역 단위에서 대학과 산업, 지방행정기관과 시민사회의 결합력을 높여서 지역 속에서 대학이 역할을 찾도록 하는 방향의 노력이 필요하다.

앞에서 살펴본 어떤 변화든 결국 교육부 개편으로 귀결될 가능성이 있다. 발표문을 작성하고 있는 시점에서는 대통령직인수위원회 주변에서 과학기술과 교육을 결합한 부처를 만들자는 견해가 제기되고 있다. 이명박 정부의 교육과학기술부를 떠올리게 한다. 만약 대부처주의 행정조직 개편을 다시 추진한다면, 교육과학기술부 운영에 대한 평가를 다시 검토할 필요가 있다. 선행 연구(김근세, 유흥림, 송석희, 박현신, 2014)에 따르면, 교육과학기술부 출범 이후 폭넓은 관점

에서 정책 개발이 가능해지고, 정책 영역 간 연계가 강화되는 효과가 나타났지만, 내부 관리, 즉 행정 간소화나 업무 과정 개선, 권한 위임, 관리 업무 감소 등 면에서는 부정적 결과가 나타났다. 대부처주의를 선택하는 경우 교육과학기술부 운영 경험을 세밀하게 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 학교교육 사무 지방 이양 방안

1. 배경

학교교육 사무에 대하여 지방 이양을 확대하여 교육자치·분권을 확대해야 한다는 방향에는 상당한 합의가 존재한다.¹⁾ 이명박 정부에서는 학교자율화 조치라는 이름으로 변화를 도모했으며, 문재인 정부에서는 이것을 국정과제로 설정하고, 「교육자치분권협의회」를 조직하여 교육분권을 추진해오고 있다. 정부 출범 초기 600여 개의 자치 분권 과제를 추출하여 400여 개의 사무를 이양하여 양적 측면에서는 상당한 성과를 거두었다. 그러나, 학교 현장에서 체감하는 교육자치 분권의 성과는 그다지 분명하지 않다. 교원들이 의미있게 생각하는 교육과정 운영과 교원 인사 면에서의 분권이 미진한 데 이유가 있는 것으로 보인다. 더 중요하게는 대통령 탄핵 상황에서 인수위원회를 운영하지 못한 해 정부를 출범하다보니 교육부와 교육청 간 관계를 전환할 방안에 관하여 충분히 논의하지 않은 상태에서 개별 과제 중심으로 자치 분권을 추진한 것도 원인이 된 것 같다.

한편, 2021년 7월 국가교육위원회 법률이 제정되고, 2022년 7월 시행을 앞두고 있다. 위원회는 사회적 합의에 기반한 교육비전, 중장기 정책 방향 및 교육제도 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립, 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등에 관한 업무를 수행하는 대통령 소속 합의제 행정기관이다. 위원회는 10년 단위 중장기 교육발전 계획을 수립하고 교육부는 단기적 정책 대응에 주력하는 것으로 역할을 분담하고 있지만, 현실적으로 위원회 설립 초기에는 위원회와 교육부 간에 정책 기획 경합이 발생할 가능성이 상당하다. 위원회가 10년 단위 교

1) 이 장의 주요 내용은 김용(2021). 국가교육위원회 설립 이후 전국시도교육감협의회 발전 방안. 전국시도교육감협의회 이슈페이퍼에 터한 것이다.

육발전 계획을 수립하는 과정에서도 개별 사안에 관한 정책 대응이 필요할 것이고, 교육부로서는 현안에 적극 대응하지 않을 수 없다. 위원회가 교육부의 기획 활동에 제동을 걸 수는 있으나, 위원회의 역량으로는 현안 과제에 대한 신속한 대응을 할 수도 없고, 현안 대응 계획을 수립하기도 어렵다.

한편, 교육부와 시도교육청 간에도 정책기획 및 집행 경합이 발생할 가능성이 상당하다. 이미 대다수 시도교육청이 정책기획 활동을 강화하고 있는 상황에서 교육부와 교육청 간에 정책기획 경합이 불가피하며, 두 기관이 유사한 정책을 집행하는 과정에서 집행 경합이 발생할 가능성도 상당하다.

요컨대, 기존 <교육부-교육청> 간의 막연한 역할 정립이 위원회 출범 후에는 <위원회-교육부-교육청> 구조에서 역할 갈등이 한층 복잡화하고 자칫 교육거버넌스 구조에 대한 사회적 신뢰 위기를 초래할 수도 있다.

2. 교육부 권능 및 사무 재검토

<위원회-교육부-교육청> 구조를 안정화하는 데에서 중요한 변수 중 하나가 교육부의 권능과 사무를 재조정하는 것이다. 위원회법 제정 취지는 “위원회는 정책기획, 교육청은 정책집행”을 관장하는 기본 구조를 안정화하고자 하는 것이지만, 현재는 교육부가 정책기획과 집행 모두를 담당하고 있어서 교육부와 위원회 및 교육청 간에 사무 경합이 불가피하다.

「정부조직법」상 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육, 평생교육 및 학술에 관한 사무를 관장한다. 교육부는 3실 4국을 기간 조직으로 두고 있으며, 그 중 유초중등학교교육은 학교혁신지원실(학교혁신정책관, 교육과정정책관)이 주로 담당한다. 그러나, 교육복지정책국, 학생지원국, 평생교육국, 교육안전정보국 사업 중 상당수도 학교교육에 관한 것이다. 따라서, 학교교육 업무를 제외하면 교육부에는 고등교육정책실 정도가 남게 된다.

현재 교육부는 정책 기획은 물론 상당수 사업을 직접 집행하고 있다. 교육부 독자적으로 집행하는 사업²⁾ 외에도 국책연구기관 등에 위탁하고, 위탁 업무를 관리하는 방식으로 수행하는 사업³⁾도 상당수다. 일부 사업은 시도교육청에서 추

2) 예: 교원양성대학 소프트웨어교육 강화 지원 사업

3) 예: 인성교육 프로그램 인증(한국교육개발원 위탁), 농어촌 참좋은학교 공모전(공주대 중앙농어촌

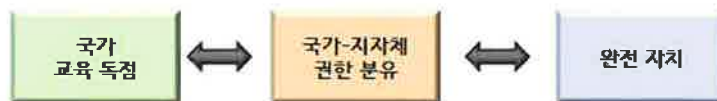
진해도 무방한 내용으로 전개되고 있다.⁴⁾

이와 같은 현실을 개선하기 위하여 다음과 같은 방향의 변화를 도모해야 한다. 교육부는 집행 기능을 과감하게 축소해야 한다. 대신 각종 조사, 분석, 정보 산출 및 제공 업무는 대폭 강화해야 한다. 이와 같은 방향으로 교육부의 기능이 개편되면, 권한 이양 효과가 자연스럽게 발생하게 될 것이다.

3. 교육부 - 교육청 관계 변용의 재검토

우리나라의 현행 교육행정체계는 기본적으로 일본의 교육법제 위에서 성립했으며, 일본 교육법제는 독일의 교육법제 논리에서 비롯한 면이 적지 않다. 과거 독일은 교육 사무를 국가 사무로 규정하고, 다만 사무 집행 과정에서 지방자치단체에 책임을 부여했다. 독일에서 <교육 내·외사항 구분론>이 등장했을 당시, 내적 사항은 전적으로 국가 책임이며, 교육활동을 전개할 수 있는 시설 마련 등 외적 사항에 대해서는 국가가 지방자치단체에 이행 책임을 부과하였다(結城 忠, 2019). 우리나라는 국가의 학교독점에서 시작하여 지방자치를 발전시켜오는 과정에서 국가로부터 지방자치단체로 사무 권한을 점진적으로 이양하는 방식으로 단체자치를 진전시켜오고 있다.

교육에 관한 국가와 지방자치단체 간 관계의 스펙트럼은 국가의 교육독점에서부터 완전한 지방자치에 이르기까지 넓게 펼쳐질 수 있으나 대개는 양 극단의 중간 어느 지점에 위치할 것이다.



[그림 1] 교육에 관한 국가와 지방자치단체 관계

즉, 국가와 지방자치단체가 사무와 권한을 분유하는 체제를 갖출 것이다. 선행 연구(조창현, 2002)는 사무 및 권한 분유 체제에서 중앙정부와 지방정부 간 관계의 기본 모형을 다음과 같이 설정하였다.

교육지원센터 위탁), 교육기부 진로체험기관 인증(대한상공회의소 위탁)

4) 예: 미래교육지구(미래형 교육자치 협력지구), 풀뿌리 교육자치 협력체계 구축 지원 사업

* 기준

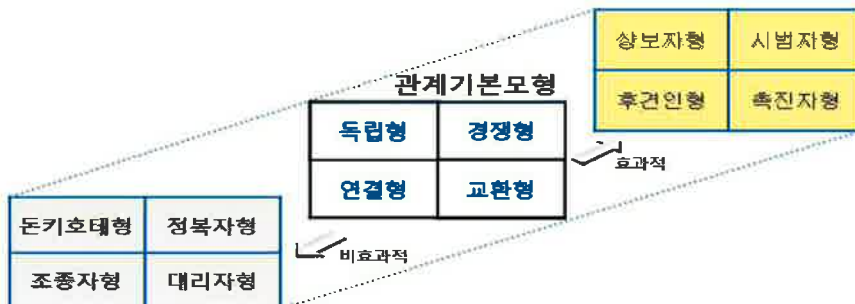
- 1) 사무 배분 구조
- 2) 국가와 지방자치단체가 서로에게 법적 권한 행사 가능 여부

		영역	
		분리	공유
권한	배제	1. 독립형	2. 경쟁형
	작용	3. 연결형	4. 교환형

[그림 2] 국가와 지방자치단체 간 관계 기본 모형

이 모형에서 독립형은 국가와 지방자치단체가 사무 영역이 분리되어 있으며 권한 행사도 상호 간 배제되어 있으므로 배타적이고 독립적인 관계에 있다. 경쟁형은 사무 영역을 공유하거나 그 영역이 중첩되는 가운데 상대방에게 권한을 행사할 수 없는 상황을 의미한다. 연결형은 사무 영역은 분리되어 있으나 두 주체 간 법적 권한이 미칠 수 있는 관계를 의미하며, 교환형은 사무 영역을 일정하게 공유하는 가운데 서로 권한을 행사할 수 있는 관계를 지칭한다.

그런데, 위와 같은 기본 모형은 정책 선택 또는 역사적 선택의 결과일 뿐, 넷 중 어느 하나의 효과성의 우위를 주장할 수는 없다고 한다. 각 모형은 모두 효과적으로 작동할 수도 있고 그 반대 경우도 존재한다. 교육행정학계의 한 선행 연구(조석훈, 2010)는 ‘효과성’을 법령과 지방교육자치제도의 취지에 따라 각기 담당하여야 할 역할과 책임을 서로 존중하면서 조화롭게 실현하는 정도로 규정하고, 다음과 같은 확장 모형을 제안하였다.



[그림 3] 교육 부문 국가와 지방자치단체 간 관계 확장 모형

확장 모형은 기본 모형이 효과적으로 작동하는 경우와 그렇지 않은 경우를 구분한 것인데, 각각은 다음과 같다(조석훈, 2010: 8).

<표 1> 교육 부문 국가와 지방자치단체 간 관계 확장 모형

기본모형	효과적인 모형	비효과적인 모형
경쟁형	시범자형(example) 서로 사무 영역이 중복되는 영역에서 서로에게 영향을 주는 시범자 역할 수행	정복자형(conqueror) 중복되는 사무 영역을 뺏어오는 정복자 역할에 빠짐
독립형	상보자형(complementary) 서로 조정된 분업계획은 없지만 결과적으로 보완적 의존관계 형성	돈키호테형(Don Quixote) 제각각 목표를 향해 나아감으로써 자원의 낭비를 초래
연결형	후견인형(guardian) 상대의 이익을 위하여 적절한 보호·지원 역할 수행	조종자형(manipulator) 자율성이 부족한 채 상대방으로부터 판단·통제·처벌을 받음
교환형	촉진자형(facilitator) 상호 견제와 균형을 통해 사무수행의 효과성을 높임	대리자형(agent) 일방이 우위에 있고 상대방은 종속적인 입장에서 업무를 수행

그렇다면, 이상의 모형을 활용하여 한국의 지방교육자치 구조를 해석해보자. 법령은 교육에 관한 사무 관할을 국가와 지방자치단체에 병렬적으로 부여하고 있다. 현행 「교육기본법」은 국가 및 지방자치단체의 공동 관할 사무로 21가지를 열거하고 있다.⁵⁾

- 5) 1) 지역 간 교원 수급 등 교육여건 격차 해소(4-②)
- 2) 교육의 자주성, 전문성 보장, 지역 실정에 맞는 교육 실시(5-①)
- 3) 교육재정 확보(7-①)
- 4) 학교와 사회교육시설 설립 경영(11-①)
- 5) 학교와 사회교육시설 지도·감독(17)
- 6) 남녀평등정신 실현(17조의2-①)
- 7) 학업, 연구, 시험 윤리의식 확립(17조의3)
- 8) 학생의 존엄한 성(17조의4-①)
- 9) 특수교육(18)
- 10) 영재교육(19)
- 11) 유아교육(20)
- 12) 직업교육(21)

현행 법령은 지방자치권을 존중하고 있지만, 자치권은 ‘법령의 범위 안에서’ 제한을 받고 있다. 국가는 지방자치단체에 대하여 시정명령, 취소, 직무이행명령, 감사 등 권한을 행사할 수 있다. 반면, 지방자치단체는 권한쟁의심판 청구 등과 같은 소극적 방식으로 권한을 행사할 수 있을 뿐이다. 현재 한국의 교육 부문 국가와 지방자치단체 관계는 기본적으로 교환형에 해당한다. 다만 학교 현장에서는 교육부의 교육청에 대한 영향력이 과다하여 비효과적으로 작동하고 있다는 문제를 지적해왔다. 현실적으로 한국의 교육자치는 대리자 모형에 가까웠다고 할 수 있다.

근래 역대 정부는 대리자 모형을 촉진자 모형으로 전환하고자 노력해왔다. 즉, 과도한 중앙집권적 체제로는 국가 경쟁력 강화는 물론 행정 효율성을 제고하는 일이 불가능하다고 판단하여 인사권 위임, 중앙행정권한의 지방 이양, 지방 재정력 확충 및 불균형 완화 등 시책을 시행해 왔다(송기창, 2004). 그러나 시도교육청 평가 등과 같은 장치가 작동하면서 오히려 대리자 모형이 심화한 시기가 있었고, 여전히 특별교부금 제도 등을 통하여 대리자 모형이 작동하고 있는 것이 현실이다.

그동안은 교육에 관한 국가 사무와 자치 사무를 명확히 구분하는 방향에서 제도 개편을 추진해왔다. 연방국가의 경우 독립형을 기본 모형으로 상정할 수도 있지만, 한국의 현실에서는 연결형을 기본 모형으로 삼아야 할 것이다. 즉 국가와 지방자치단체의 구조를 교환형에서 연결형으로 바꾸자는 방향에서 논의를 전개할 필요가 있다. 연결형은 국가와 지방자치단체의 사무 구분을 전제하지만, 지방자치단체의 사무 영역을 대폭 확대하여 국가 사무 영역에 비하여 지방자치단체 사무 영역이 더 넓은 상태를 지향해야 한다. 연결형의 효과적인 모형은 후견인형으로, 기본적으로 교육 사무를 지방자치단체가 책임있게 수행하되, 국가

-
- 13) 과학·기술교육(22)
 - 14) 학교체육(22조의2)
 - 15) 교육의 정보화(23)
 - 16) 학교 및 교육행정기관 업무의 전자화(23조의2)
 - 17) 학술문화 진흥(24)
 - 18) 사립학교 육성(25)
 - 19) 교육관련 정보 공개(26조의2)
 - 20) 학생 교직원 건강·복지(27조-①,②)
 - 21) 장학제도와 학비보조제도(28조-①)

가 후견자로서 이들 지지하고 지원하는 입장에 설 것을 상정한 발전 모형이다.

이와 같은 변화를 도모할 때 한 가지 검토할 과제가 있다. 연결형을 기본 모형으로 삼는 경우, 국가와 지방자치단체 간 사무 구분이 전제 조건이 된다. 사무 배분, 즉 어떤 사무를 국가 사무로 볼 것인가, 자치 사무로 규정할 것인가라는 문제는 상대적인 것이라 할 수 있다. 즉 해당 국가가 처한 상황이나 추구하는 가치에 따라 배분 내용은 다를 수 있기 때문이다. 사무 배분은 선악의 문제가 아니며 가치와 판단의 문제에 가까우며, 또한 이해 관계의 문제나 정치적인 문제에 가깝다고 할 수 있다(김병준, 2012: 358).

법원은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치 사무인지, 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 사무인지의 여부나 그에 관한 경비 부담과 최종적인 책임 귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 할 것”이라는 일관된 판례를 제시하고 있으나, 이 기준 역시 비판 소지가 상당하다(김용, 2016).

우리나라는 포괄적 예시주의에 따라 사무를 배분하고 있다. 이것은 지방정부가 처리하는 사무 영역을 포괄적으로 규정하되 그 일부를 예시하는 방식이다. 그러나 이런 방식은 기본적으로 포괄적 배분 방식에 근거한 것으로, 어떤 사무가 국가사무이고, 어떤 사무가 자치사무인지에 대한 명확한 구별이 없어서 혼동이 야기할 소지가 상당하다. 또, 실질적 배분은 법령을 통해서 이루어지기 때문에, 개별 법령을 모두 살펴야 전체적인 사무 배분 구조를 확인할 수 있다(김병준, 2012: 363-366면).

앞에서 살펴본 것처럼, 교육 부문의 경우 개별 법령은 국가와 지방자치단체의 공동 책임을 명시하고, 실질적으로는 국가가 권한을 가지고 있어서 자치권 범위가 협소하다. 문재인 정부에서는 「유초중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」을 준비하여 사무 배분을 추진해왔다. 법안은 유초중등교육 사무는 원칙적으로 교육감 사무로 하되(9조), 10조 1항에서 교육부장관의 관장 사무를 21가지로 열거하고 있다.⁶⁾ 이런 법안은 과거에 비하여 진전된 것이기는 하지만, 교육부장관

6) 1. 국가수준의 중장기 교육계획 수립
2. 의무교육의 범위 및 대상 설정

의 권한이 여전히 포괄적으로 규정되어 있어서, 법률 시행 후에 현장의 체감도가 높을지는 의문이다.

오히려 다음과 같은 변화를 도모할 필요가 있다. 우선, 개별 법령을 검토하여 국가와 지방자치단체로 표시된 공동 주어 형식의 조문을 대대적으로 정비하는 편이 바람직할 것이다. 이와 함께, 국가의 교육 기준 설정권 또는 교육제도 형성권은 보장하여야 하지만, 교원의 신분과 교육과정 관련 제도 정비를 통하여 현장의 체감도를 높이는 방안을 검토해야 한다. 교원을 지방직화하는 경우, 교육감의 인사권 발휘가 대폭 확대되고 이를 통하여 자치의 체감도가 높아질 것이다. 또, 국가교육과정을 존치하는 경우에도 국가교육과정을 학교교육과정의 하위 범주에 속하도록 하거나, 국가교육과정의 성격을 일본의 학습지도요령 초기와 같이 지도 조언 성격으로 전환하는 경우, 교육과정 관련 사무의 자치권이 대폭 강화될 것이다.

-
3. 국가차원의 무상교육 실시
 4. 유치원 및 초·중등학교 종류·단계 및 학교급별 수업연한 설정
 5. 고등학교 이하 각급 학교, 외국교육기관 및 외국인학교의 설립 기준 수립
 6. 국가교육과정의 연구·개발·수립
 7. 교과용도서 발행에 관한 기준 수립
 8. 학교생활기록 및 학생건강기록의 범위 설정
 9. 국가 수준의 학생 건강·안전 보장 및 재난 대응
 10. 국가 수준의 학생 학업성취도 평가계획 수립
 11. 학력 인정 기준 수립
 12. 국가 수준의 교육재정 확보 및 배분
 13. 국가 수준의 교육관련 통계 및 정보의 조사, 분석 및 공개
 14. 국가 수준의 국제적 교육협력 및 재외국민 교육 정책 수립·시행
 15. 국가 수준의 교육격차 해소 지원
 16. 교원의 자격, 임용, 보수, 연수, 신분보장, 징계 및 소청 등에 관한 사무
 17. 국립학교의 설립 및 운영에 관한 사무
 18. 국고보조사업, 국가시책사업 또는 국가위임사무에 대한 설정 및 평가
 19. 관계 중앙행정기관 등과 협력에 관한 사무
 20. 국가 수준의 교육·연구 활동 지원 기구 설치 및 운영에 관한 사무
 21. 그 밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가 수준의 지원이 필요한 사무
- 7) 영국에서는 학교 교육과정이 가장 큰 범주이며, 그 안에 국가 교육과정이 속한다.
1996 교육법, s 352
- (1) 모든 공립학교 교육과정은 아래를 포함하는 기초 교육과정을 구성해야 한다.
 - (a) 학교에 등록된 모든 학생을 위한 종교교육 조항(학교와 관계하여 적용되는 <1998 학교 표준과 프레임워크 법>의 Sch 19 조항에 부합하는)
 - (b) s. 353 요건을 충족하는 의무교육 단계 학교의 모든 학생을 위한 교육과정(국가 교육과정)
 - (c) 중등학교의 경우, 모든 등록 학생을 위한 성교육 조항
 - (d) 특수학교의 경우, 중등교육을 제공하는 학교의 모든 등록 학생을 위한 성교육 조항

4. 교육자치 확대 국면에서 별도의 중앙행정기관 설립 가능성 검토

교육부가 학교교육 관련 권한을 대폭 이양하여 교육청의 사무 관할권이 확대되는 경우에도 지역 간 교육 형평성 등 사유로 교육청이 공동 결정해야 할 사안이 발생할 수 있다. 예컨대, 대학입학전형에 활용하는 학생의 학교 기록 관리와 같은 사안은 공동 결정해야 할 것이다. 교육부에서 이와 같은 종류의 결정을 계속하게 되면, 교육자치 분권의 의미가 퇴색하기 때문에, 교육부가 아닌 별도 기구에 결정 권한을 부여해야 한다는 주장이 가능하다. 이 주장을 검토해보자.

교육부가 아닌 별도 기구를 중앙행정기관으로 설치할 수 있는 가능성을 먼저 검토해보자. 「정부조직법」은 중앙행정기관의 종류로서 부, 처, 청을 들고 있다(제2조). ‘처(處)’는 국민을 직접 상대하는 업무보다 행정각부에 공통적으로 필요한 자원인 인사, 홍보, 법제, 예산 등을 지원하는 기관이다(김명식, 2014: 165). ‘처’는 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하며 국무회의에 부의할 안건을 총괄하고 조정하는 국무총리의 직무를 보좌하는 기능을 수행하며, 법제처, 국정홍보처, 인사혁신처 등은 행정각부의 법제, 홍보, 인사 업무를 각각 지원하고 있다. 이렇게 본다면 학교교육에 관한 사안은 행정각부에 공통적으로 필요하거나 영향을 미치는 것이 아니기 때문에 ‘처’의 조직 성격과 부합하지 않는다.

한편, ‘청(廳)’은 행정각부의 소관 사항 중에서 내부의 보조기관이나 하부 조직으로 운영하기에는 규모가 크고 업무의 성질상 독립적으로 집행하는 것이 더 효율적이라고 판단하여 설치하는 기구이다(김명식, 2014: 167). ‘청’은 각 부의 장에 속하며, 각부 장관은 부령을 통하여 당해 사무를 총괄 관장하는 한편 국무위원으로서 소속 청의 사무에 대한 정치적 책임을 진다. 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 기상청, 해양경찰청 등이 있다. 대다수 청은 「정부조직법」에 근거를 두고 있으나, 행정중심복합도시건설청과 새만금개발청은 개별 행정 작용법에 의하여 국토교통부장관 소속으로 설치되어 있다. 그러나 국민 전체에게 직접 영향을 미치지 않는 특정 지역과 관련한 사무를 중앙행정기관으로 설치한 것에 대하여 비판이 존재한다(김명식, 2014: 167).

가칭 「학교교육청」을 신설하는 방안을 검토해보자. 교육부장관 사무 중 ‘학

교교육' 사무를 분리하여 「학교교육청」에서 시행하도록 하는 경우, 상당수 사무가 국민을 직접 대상으로 하는 사무일 수는 있으나, 업무 성질상 독립적으로 집행하는 것이 바람직한가라는 문제에 대해서는 의문이 제기될 가능성이 상당하다. 본래 시도교육청(廳)은 국민에게 직접 작용하는 사무를 수행하는 기관으로 설립된 기관인데 「학교교육청」을 설립하여 학교교육청과 시도교육청을 병존하도록 하는 경우, 학교교육청이 시도교육청을 통할할 수 있는 구조가 형성된다. 이 구조 자체가 합리성을 결여하고 있거니와, 이렇게 구조를 변경하는 경우 기존 <교육부 - 교육청> 구조보다 <학교교육청 - 교육청> 구조가 바람직하다고 판단할 근거가 충분하지 않다. 이렇게 본다면 (가칭) 「학교교육청」을 중앙행정기관으로 설치하는 데에는 상당한 무리가 따를 것으로 보인다.

5. 과도기적 이행 과제

(가칭) 「학교교육청」과 같은 기관을 설치하지 않는 경우, 다음과 같은 과제를 과도기적으로 수행해야 한다. 과도기적 과제는 <교육부-교육청> 관계의 근본 전환을 위한 전제 조건을 형성하는 의미가 있다. 문재인 정부에서 이런 변화를 도모했다면 좋았겠지만, 원만히 이루어지지 않았으므로 차기 정부에서 착실히 이행할 필요가 있다.

가. 법률 정비

- 개별 법령을 검토하여 국가와 지방자치단체의 역할을 명확히 구분하는 작업을 수행해야 한다.
- 현 정부 기간 중 준비한 「유초중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」의 사무 배분 기준을 활용할 수도 있다.
- 결과적으로 국가와 지방자치단체가 병행 표기된 조문을 최소화해야 한다.
- 아울러, 개별 법령 중 <법률 → 대통령령 → 부령 → 자치법규>의 규정 형식을 취하고 있는 조문 중 가능한 것을 <법률 → 자치법규(조례)>로 전환하여 자치권을 확대해야 한다(이원근, 2007: 118).
- 위와 관련하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별법) 상의 교육 특례 조항을 확대 활용하는 방안을 검토할 필

요가 있다. 제주특별법은 <법률 → 자치법규> 위임 구조를 취하고 있다.⁸⁾ 이런 맥락에서 제주특별법상의 제주형 자율학교 규정⁹⁾을 전국에서 활용하는 방안의 가능성을 검토할 필요가 있다. 학교교육에서 분권의 효용을 실질적으로 체감할 수 있는 방안이다.

나. 교육부 역할 전환

- 교육부가 조사, 분석, 정보 제공을 중심으로 역할을 전환하게 되면 법령 정비 이상의 자치 분권 효과를 발생시킨다.
- <교육부 폐지론>은 현실 타당성은 별론으로 하더라도, 이익보다는 손해가 크다. 오히려 교육부를 존치한 상태에서 역할 전환을 촉진하는 편이 사회 전체적으로 바람직한 결과를 발생시킬 것이다.
- 영국 등 선진국가 교육 관련 중앙행정기관의 역할 수행을 면밀하게 검토하여 역할 전환의 모델을 설정하고, 교육부 인력을 연구 개발 역량을 갖춘 인력 중심으로 점진적으로 교체해가야 할 것이다.

8) ◦학교 설립시 시설 설비 기준을 조례로 정함

◦취학 의무 이행과 독려에 관한 사항을 조례로 정함

◦취학 의무 면제 또는 유예자의 재취학 기준을 조례로 정함

◦재심청구 절차 등에 관한 사항을 조례로 정함

◦조기진급, 조기졸업 등에 관한 사항을 조례로 정함

◦통합 운영하는 학교의 시설 설비 교원배치기준 등을 조례로 정함

◦학교운영위원회 위원 수를 조례로 정함

◦학교발전기금 조성과 운용방법 등을 조례로 정함

◦학교운영위원회 구성 운영을 조례로 정함

◦학교운영위원 연수 등 사항을 조례로 정함

◦중학교 입학 방법과 절차를 조례로 정함

◦고등학교 입학 방법과 절차를 조례로 정함

◦각종학교 수업연한, 입학자격, 학력인정 등을 조례로 정함

◦외국인학교 설립기준, 교육과정, 수업연한, 학력인정 등을 조례로 정함

◦대안학교 설립기준, 교육과정, 수업연한, 학력인정 등을 조례로 정함

◦시정 명령 불이행시 제재 조치 기준을 조례로 정함

◦초등학교·중학교 또는 고등학교에서 외국어교육을 위하여 필요한 경우 교육감은 도조례로 정하는 바에 따라 외국인을 기간제교원으로 임용할 수 있음

9) 제주자치도에 소재하는 국립·공립·사립의 초·중등학교는 도교육감의 지정을 받아 「초·중등교육법」 제8조, 제19조제4항, 제21조제1항, 제22조제2항, 제23조제2항, 제3항, 제24조, 제26조제1항, 제29조, 제31조, 제39조, 제42조 및 제46조를 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정(이하 “자율학교”라 한다)을 운영할 수 있다.

다. 교원 및 국가교육과정 관련 제도 정비

- 현장 교원들이 자치 분권을 체감할 수 있도록 하기 위해서는 교원을 지방직화하고 국가 교육과정 관련 제도 정비가 불가피하다.

6. 교육 분권과 교육감협의회

국가교육위원회가 설립되고 교육부로부터 사무 및 권한 이양 또는 위임이 이루어지면, 시도교육청의 위상과 역할은 자연스럽게 제고될 것이다. 이 과정에서 자연스럽게 전국시도교육감협의회(이하“협의회”라 함)의 역할 역시 제고될 것이다. 다만, 시도교육청 간에 (공동으로) 협력하여 수행할 사무가 발생하는 경우, 이를 협의회에서 관장할 것인지, 협의회 외의 별도 기관을 설립하여 관련 사무를 처리하도록 할 것인지는 구분하여 검토할 필요가 있다.

가. 협의회 외의 별도 기관을 설립하지 않는 경우

현재 상태에서 사무 이양을 점진적으로 소폭 확대하는 경우를 우선 검토한다. 교육부 사무 이양 수준 또는 교육사무의 자치사무화 수준에 따라 협의회 역할이 달라지겠지만, 협의회가 위상을 분명히 하고, 기구를 확대 개편하여 공동사무를 관장하게 될 것이다. 이 경우 협의회 명칭을 「전국시도교육감회」로 변경하고, 현재 협의회 사무국을 「전국시도교육감회 사무국」으로 명칭을 변경해야 한다. 명칭 변경은 대표성을 강화하는 효과를 발생시킨다.

아울러, 교육감회 설립 및 운영에 관한 법률을 제정하고, 이 법률에 근거하여 교육감회를 법인으로 전환할 필요가 있다. 그런데, 교육감회를 법인으로 전환하는 데에는 검토할 과제가 있다(나민주, 김용, 박수정, 이인회, 2008: 39). 법인화에는 양면이 존재하기 때문이다.

법인화로 기대할 수 있는 효과가 있다. 법인을 구성하면 교육부로부터 이양 사무 중 공동 추진 사무를 교육감회가 주체가 되어 책임있게 추진할 수 있을 것으로 기대한다. 반면, 이양 사무는 기본적으로 지방 독자적으로 추진하는 사무로 전환되는 것인데, 공동 추진을 강조하면 지방교육자치 정신을 훼손할 가능성이 있다. 또한 교육감회의 결정에 각 회원(교육감)이 기속되며, 교육감은 교육감회와 지방의회의 이중 통제를 받게 된다.

교육감회를 법인으로 전환한 후에는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 교육감회를 수탁 기관으로 지정할 수 있을 것이다.

만약 교육사무를 자치사무화하거나 교육부 사무 상당 부분을 이양하는 경우, 교육감회는 기본적으로 독일의 주 교육부장관회의(Kultusministerkonferenz: KMK)와 유사한 기능을 수행하게 될 것이다. KMK는 주 정부 교육부장관들의 자발적 협력기구이자 조정 기관으로서, 입법 권한과 결정에 구속력이 없으며, 결정된 사항을 참고하여 각 주에서 독자적으로 주법을 제·개정한다. 재정적 영향을 미치거나 균일성과 이동성을 제공하는 등 사안은 만장일치로 결정하며, 장관 회의는 1년 4회 개최되며, 사무국이 총회를 준비한다. 사무국은 장관 회의에서 논의할 필요 없는 사소한 문제를 취급하기도 한다.

나. 협의회 외의 별도 기관을 설립하는 경우

협의회가 별도 기관을 설립하여 협력 사무¹⁰⁾를 공동 수행하는 경우를 검토해 보자. 이 경우 협의회는 별도 설립 기관의 사실상 상급기관으로서 역할을 수행한다. 그러나, 별도 설립 기관이 집행 기관으로 자리를 잡게 되면, 협의회는 느슨한 협의체로서의 성격만 지니게 될 가능성도 있다.

별도 설립 기관의 법적 성격에 관하여 세 가지 가능성을 검토할 수 있다. 첫째, 지방자치법 전부 개정 법률 제199조¹¹⁾의 특별지방자치단체를 상정할 수 있다. 그런데, 이런 경우는 별도 설립 기관이 지방자치단체로부터 완전히 분리 독립되며, 현재 지방자치 구조에서 매우 어렵다. 별도 설립 기관이 교육청 위의 교육청이 될 우려가 있다. 둘째, 현행 지방자치법 제159조¹²⁾의 지방자치단체조

10) ‘협력사무’나 ‘공동사무’ 개념이 실무적으로는 활용되고 있으나 법적 근거는 없다. 공동사무는 사무를 수행할 주체가 독립적으로 처리할 사무가 아니라, 행정기관의 성격이 전혀 다른 기관이 협력하여 공동으로 처리해야만 그 사무의 성격상 법적 효과를 달성할 수 있는 사무이다. 일반적으로 ‘공동사무’는 국가와 지방자치단체, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 관계에서 활용된다. ‘협력사무’는 본래 특정 행정기관의 단독 사무임이 분명하고, 사무의 책임에 특정 행정기관에 귀속되지만, 업무 협조 등 상호 협력을 통하여 처리하는 사무이다. 만약, 교육자치가 진전되어 상당수 사무가 자치사무로 전환된 상황에서, 17개 시도교육청이 협력하여 수행할 사무는 협력사무의 성격을 지닌다(김원중, 2014; 김남철, 2017).

11) 제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 합의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

12) 제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를

합으로 설립하는 방안을 검토할 수도 있다. 상호 협력사무의 성격에 따라 조합 형태의 설립은 검토할 수 있을 것이다. 마지막으로, 시도교육감협의회 산하에 공동출연기관으로 재단을 설립할 수도 있다. 이 경우 교육감협의회가 재단의 상급 기관으로서 감독을 수행할 수 있게 된다.

IV. 맺으며: 국교위 설치 이후 교육자치 분권의 발전 전략

이상 서술한 내용을 중심으로, 교육자치 분권을 발전시킬 삼 단계 전략을 제안한다.

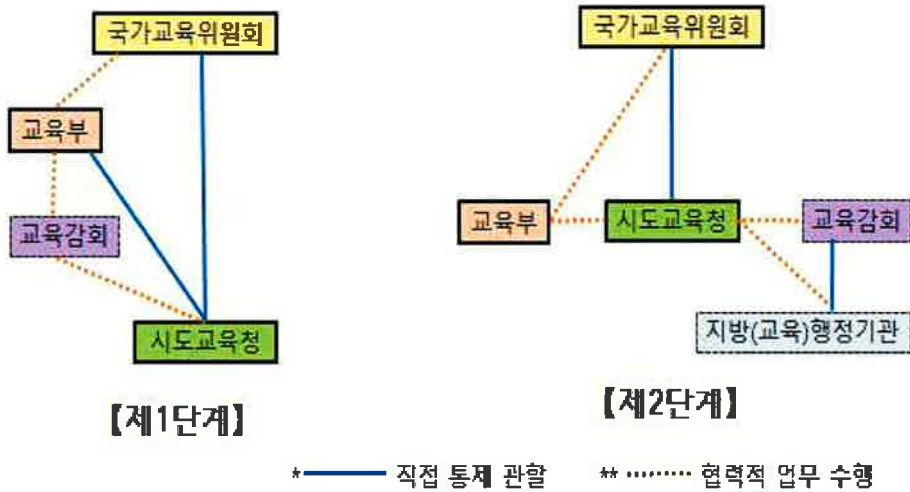
제1단계는 교육감회 중심의 행정사무 수탁 구조를 형성하는 것이다. 이 단계에서는 교육감회 관련 법률을 제정하고, 교육감회를 독립 법률에 의한 기구로 전환한다. 아울러, 「행정사무의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 개정하여, 교육감회를 수탁 기관으로 지정하고, 교육감회를 통한 협력사무 공동 수행 경험을 축적한다. 이 기간에 교육부는 조사, 자료 수립, 정보 산출 및 제공 중심으로 역할과 사무를 전환해야 한다. 국가교육위원회는 의미있는 사회적 협의를 통해서 조직 위상을 높이고 정책 기획 기능을 강화해야 한다.

제2단계는 교육자치·분권을 위한 법률을 정비하는 것이다. 사실 이 단계는 제1단계와 동시에 진행할 수도 있다. 법률 정비는 세 가지 대안을 검토할 수 있다. 첫째, 「유초중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」을 제정하는 것이다. 둘째, 개별 법률의 공동 주어를 정비한다. 이 경우 학교교육에 영향이 큰 조문부터 정비한다. 마지막으로, 제주특별법상 특례를 전국 확대하는 방식의 법 개정을 추진한다. 어떤 방식으로든 법 개정 작업이 완료되면 교육사무를 자치사무로 전환하는 토대가 형성된다. 아울러, 이 단계에서 국가교육과정의 성격을 전환하고, 교원의 법적 지위를 변경하는 일이 동시에 추진되면 바람직하다.

제3단계는 교육감회 중심으로 자치사무를 운영한다. 제2단계 작업 완료 후 일정 기간 시행을 거쳐 모든 교육사무의 자치사무 전환을 추진하고, 교육감회는

공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

독일의 KMK와 같은 기능을 수행하게 된다. 지방(교육)행정기관을 설립하여 시도교육청의 협력사무를 수행하고, 교육감회는 설립된 지방(교육)행정기관의 상급기관으로 정치적 책임을 진다. 이상의 내용을 [그림 4]와 같이 정리할 수 있다.



[그림 4] 국가교육위원회 설립 이후 교육자치 분권 이행 모형

참고문헌

- 김근세, 유홍림, 송석휘, 박현신(2014). 대부처주의 정부기관의 효과 분석: 교육과
과학기술부 공무원의 인식을 중심으로. 한국행정연구, 23(1).
- 김남철(2017). 국가와 지방자치단체 간의 공동사무. 지방자치법연구, 17(2).
79-110. 91-123.
- 김명식(2014). 행정조직법. 서울: 법우사.
- 김병준(2012). 지방자치론(수정판). 서울: 법문사.
- 김용(2016). 교육감이 수행하는 사무 구분에 관한 판례의 비판적 분석. 교육법학
연구, 28(4). 23-44.
- 김용(2021a). 약체화한 민주주의와 지역 없는 교육자치. 강수돌, 김용, 남미자, 박
승열, 송기창. 자본과 국가권력을 넘어 교육자치의 새 길을 찾다. 서울:
학이시습.
- 김용(2021b). 국가교육위원회 출범 이후 전국 시도교육감협의회 발전 방안. 전국
시도교육감협의회 이슈페이퍼.
- 김원중(2014). 지방자치상 공동사무의 인정 여부에 관한 검토. 지방자치법연구,
1493). 389-408.
- 김철주 외(2022.03.11). 대학혁신을 위한 정부 개혁 방안(K-Policy Brief).
- 나민주, 김용, 박수정, 이인희(2008). 시도교육감협의회 역할 강화 방안. 한국지방
교육연구센터.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육
행정학연구, 22(4). 231-262.
- 이원근(2007). 초중등교육에 있어 중앙권한의 지방 이양과 역할 관계. 교육정책
쟁점과 과제. 한국교육개발원.
- 조석훈(2010). 교육 부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석. 교육행정학연구
28(3). 1-26.
- 조창현(2002). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 최영출(2015). 시도교육감 선출 제도의 주요 쟁점 도출과 향후 제도 개선 방향.
한국비교정부학보, 19(4). 31-60.
- 結城 忠(2019). ドイツの学校法制と学校法学. 東京: 信山社.

주제발표 2

교육격차 현상의 쟁점과 정책 과제*

김 성 식(서울교육대학교)

I. 서 론

최근 우리나라는 경제사회 양극화가 심화되고 코로나19 확산에 따른 학교교육의 정상적 운영이 어려운 상황에 처하게 되어서 교육격차가 심화되고 있다. 2010년대 이후 경제사회 양극화 심화로 인한 교육격차와 교육 불평등 심화되는 상황에서 최근에는 코로나19 확산으로 비대면 수업이 이루어지게 되어 기초학력 저하의 문제가 사회적 문제로 제기되고 있는 상황이다.

그동안 교육격차의 논의는 얼마나 교육격차가 나타나고 있는지, 그 양상이 어떻게 나타나는가를 파악하는 데 집중해 왔다. 그동안 연구들에서 제시된 우리나라 교육격차는 학교급이 올라갈수록 가정 배경에 따른 학력격차가 확대되는 경향을 보이고, 시간이 지남에 따라서 계층 간 교육격차는 더 심화되고 있다는 것이다(교육부, 2021; 박정호 외, 2017; 류방란·김성식, 2006). 또한 교육격차의 양상에서 유아 단계의 중요성이 높아지고 있으며, 학습과 성취 면에서 중간 계층이 하향화가 나타남에 따라서 양극화의 가능성도 제기되고 있다(김경애 외, 2020). 최근 교육 양극화라는 용어가 교육격차보다 정책 용어로 사용하게 된 것도 이런 점들을 반영하고 있다고 할 수 있다.

이러한 교육격차를 해소하기 위해서는 교육격차 현상의 쟁점을 파악하고 그에 맞는 정책을 수립하는 것이 중요하다. 이런 관점에서 이 글은 경험적 근거로

* 이 글은 교육복지 마스터플랜 개발 연구(김성식 외, 2019, 교육복지정책중점연구소)와 교육격차 해소 해외사례 및 시사점(김성식·최유림, 2021, 한국판뉴딜실무지원단)의 내용을 바탕으로 작성되었습니다.

우리나라 교육격차 현상에 나타난 특징과 과제를 제시하기보다는 교육격차에 대한 개념적 논의를 진행하고 정책 과제를 탐색하고자 하였다. 구체적으로 교육격차 현상의 의미와 해소 전략을 살펴보고 그에 따라 도출되는 정책 과제와 시사점을 논의하였다.

II. 교육격차 현상의 쟁점

1. 교육격차의 의미

일반적으로 교육격차는 교육의 부문에서 나타나는 차이를 의미한다. 우리가 흔히 문제로서 인식하고 있는 성별 학력격차, 사회계층 간 학력격차, 지역 간 학력격차 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

교육격차 개념을 사용할 때는 교육격차가 없어야 하고 이를 해소해야 한다는 당위적 관점이 내포되어 있다. 교육격차 문제를 이해하고 해결책을 모색하기 위해서는 교육격차 문제와 관련하여서 왜 지역, 계층, 성별 집단 간에 차이가 없어야 한다고 생각하는가에 대해서 먼저 생각해볼 필요가 있다.

사실 교육은 개인 간 차이를 만들어 내고 확인하도록 요구받기도 한다. 이는 학교교육이 학생의 잠재 능력을 충분히 발현시킴으로써 학생 간 능력 차이를 정확히 드러내고 그것을 잘 확인할 수 있어야 한다는 것을 내포한다. 이런 면은 대학입학시험에서 변별력이 없을 경우 비판적인 목소리가 높아지는 데에서 찾아볼 수 있을 것이다. 학교에서 열심히 노력한 학생과 그렇지 못한 학생을 동일하다고 평가를 한다면 대부분 이런 결과를 불공평하다고 느끼게 된다. 이런 측면은 교육이 그 자체로 개인 간 차이를 잘 드러내려고 하는 속성이 있다는 것을 짐작케 한다. 학교교육에 요구되는 역할은 학생들을 잘 가르치는 일도 있지만 학생들의 능력과 성취를 잘 구별하고 판별하는 일도 있다는 것이다.

물론 학교교육이 항상 차이를 만들어낼 것만 요구받는 것은 아니다. 명시적으로 표방되는 학교교육의 목표는 학생 간 차이를 확대하기 것보다는 차이를 최소화하는 것에 가깝다. 차이의 최소화는 교육 기회 보장의 측면에서도 요구되고 기초학력 보장과 같은 결과적 측면에서도 상당 부분 요구받는다. 학교교육은 본

질적으로 학생들의 동질성을 추구하면서도 동시에 어떤 부분에서는 차이를 만들어내고자 하는 속성이 함께 존재한다고 할 수 있다.

이렇게 본다면 교육격차는 단순히 학생의 능력과 성취의 차이이기 때문에 문제 상황이 되는 것은 아니다. 오히려 교육에서 나타나는 차이 중 어떤 것이 정당한 차이인가 하는 점이 중요한 쟁점이 된다. 모든 인간은 동등하고 잠재적 능력 면에서 동일하다는 가정을 받아들인다면, 개인 간 차이는 어쩔 수 없다고 하더라도 특정 집단 간의 차이는 자연스럽지 않다. 성별, 지역, 계층 등 능력이 아닌 기준에 의해서 차이가 나타나는 것은 학생 개인 간 학력(학업성취)에서 정당하지 못한 차이가 발생하고 있다는 의미를 내포하고 있다. 이러한 지점은 최근 공정함을 판단하는 기준으로 등장하는 능력주의가 불평등을 합리화하는 허구적 이데올로기일 뿐인지, 아니면 실현할 수 있는 이상적 목표인지 하는 논쟁과 연결된다.

2. 교육격차의 발생 과정

현실 속에서 교육격차는 다양한 방식으로 관찰된다. 우리는 교육기회의 차이, 교육여건 차이, 학업 성취도의 차이 등을 모두 교육격차로 인식하고 있다. 교육격차는 교육재정, 교육제도, 교육정책, 교육조건과 같은 비교적 교육의 외형적 문제에 편재되어 있는 문제일 뿐 아니라 학생들의 인지·정의적 발달, 성적(성취), 교육과정, 교수법 등과 같은 교육의 내적 문제에 반영되는 문제이기도 하다(황정규, 1975 : 12).

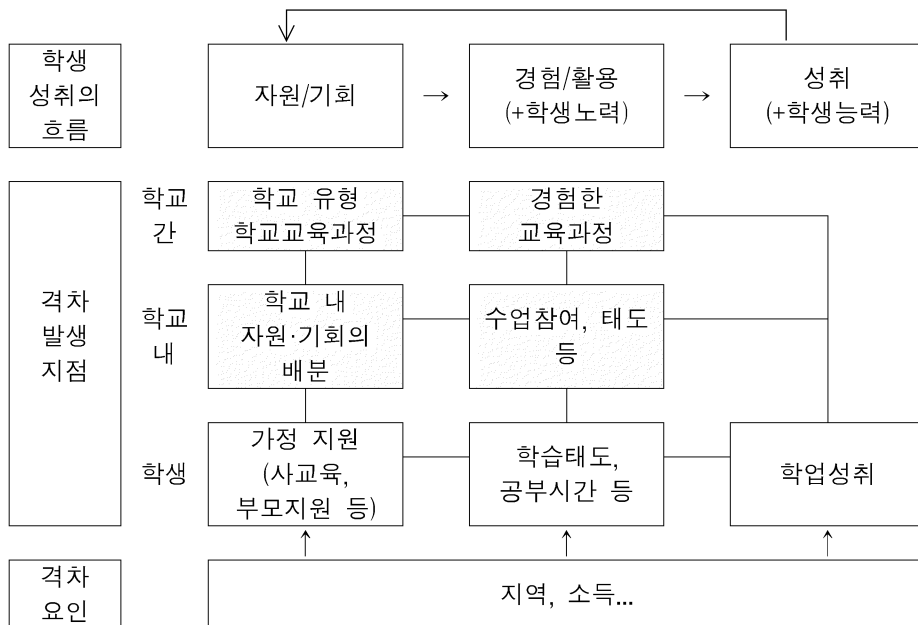
교육격차의 다양성은 학생들의 학습결과와 교육여건, 교육경험과 과정이 복잡하게 상호 관련되어 있는 특성 때문이다. 일반적으로 중요하게 간주되는 학생들의 학습결과와 성취(성적, 학업성취도, 상급학교 진학 등)에 영향을 미치는 요인과 그 요인이 실제적인 영향을 미치는 과정은 다양하다. 한 가지 명확한 것은 학업성취가 결정되는 직전 단계는 결국 학생의 학습을 통해야 한다는 것이다.

이런 측면은 교육격차의 발생이 결국 학생 노력과 학생 능력(학습능력, 지적 능력 등)과 결합되어 있다는 점을 보여준다. 교육격차 발생에 학생 요인이 반영되어 있다는 점은 교육격차의 문제를 생각보다 복잡하게 만든다. 교육격차에 부분적으로 반영되어 있는 학생노력과 능력에 의한 차이는 정당한 것인가? 아니면

여전히 외부 요인의 결과일 뿐인가? 라는 쉽게 답하기 힘든 질문을 던지게 한다. 이런 점은 교육격차 해소 노력이 어느 정도까지 이루어져야 충분한가라는 쟁점을 제기한다.

또한 교육격차의 발생은 격차 요인에서 교육 격차의 발생으로 일회적이고 단선적으로 완성된다기보다는 순환적인 특징이 있다. 교육에서 기회는 학습 과정의 차이를 거쳐 교육 성취의 차이로 이어지고, 교육 성취는 다시 진학 과정에서 활용됨으로써 또 다른 교육기회의 차이를 만들어낸다. 즉 교육의 과정은 기회와 결과가 단선적으로 연결되어 있기 보다는 순환적으로 연결되어 있다.

이와 같은 교육격차 발생의 순환적 속성은 교육격차 해소와 관련하여 어떤 지점에 초점을 두어야 하는가와 관련하여 쟁점을 제기한다. 이런 측면은 기회의 균등화 정책만으로는 교육격차가 해소되지 않고 오히려 유지되거나 심화될 수 있다는 점을 시사한다고 할 수 있다. 더 나아가서 능력에 따른 균등한 기회의 보장 관점이 적합한가라고 하는 근본적 문제를 제기하게 한다.



[그림 1] 교육격차의 발생 과정

교육격차의 문제가 어렵고 복잡한 또 다른 이유는 현상 원인과 해결 지점이

일치하지 않는다는 점에 있다. 교육격차의 원인은 외부에 존재하는 데 그 문제의 해결은 학교교육 내부에서 시도해야 한다는 것이다([그림 1]에서 음영 부분). 이런 상황은 학교중심의 교육격차 해소 정책이 근본 원인에 대한 대책이 아닌 대중적 처방에 머무를 수밖에 없게 하고 소기의 결과를 내기 어렵게 하는 조건으로 작용한다.

학교교육은 기본적으로 모든 학생들을 대상으로 공통의 내용을 제공하는 특성을 가지고 있다. 이처럼 공통으로 제공된 기회와 자원도 학생에 따라 다르게 활용되어 차이가 발생할 수 있다. 동일한 학교에 다닌다고 하더라도 실제 학생들이 경험하는 “학교”는 그 수준이 다르다는 것이다(류방란·김성식, 2006: 19-20). 이 과정은 교육격차를 줄이는 방향으로 작용할 수도 있지만 외부 격차요인에 따라 차별화될 가능성도 존재한다. 즉 학교교육의 과정은 그 속성 상 외부로부터 발생한 격차를 항상 줄이는 기능만 수행하지 않는다는 것이다. 오히려 학교교육을 어떻게 운영하는가에 따라서 외부 요인에 의한 교육격차가 확대될 수도 있다.

학교가 교육격차를 감소하는 기능을 수행할지, 아니면 확대하는 기능을 수행할지는 두 가지 메커니즘에 의해 결정될 수 있다. 하나는 학교 내 자원의 할당이고, 다른 하나는 학교 효과의 민감성 차이이다. 학교 내 자원의 할당과 관련되는 방식과 요소들에는 교과 선택과 계열, 수준별 수업, 교사와 상호작용 등이 포함될 수 있다. 학교 효과의 민감성 차이는 학생들에게 모두 동일한 기회와 자원이 배분되어도 그 효과는 집단에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것을 말한다. 이러한 학교 내적 메커니즘은 반드시 취약계층에게 불리하게 작용하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 취약계층 학생들에게 유리하게 작용할 수도 있다.

이런 점은 교육격차 해소가 외부 요인의 격차를 줄이는 것에 한정되지 않는다는 것을 시사한다. 교육격차 현상과 관련하여 교육 내부의 요소들은 외부의 격차 요인과 연결되어 교육격차를 발생시키는 요소이면서 동시에 해결할 수 있는 수단이기도 하다는 것이다. 이는 교육격차 해소를 위해서 학교교육이 처한 근본적인 모순적 상황을 해결할 수 있는가, 어떻게 이런 상황을 해결할 수 있는가 하는 다소 어려운 쟁점을 제기한다고 볼 수 있다.

3. 외부 요인과 학교교육의 연결

교육격차의 문제를 한마디로 요약하면 어떻게 가정 환경과 여건의 유리함이 학교교육으로 이동해가는가 하는 것이다. 가정 환경이나 부모의 사회경제적 지위 수준이 어떻게 자녀의 학업성취에 영향을 미치게 되는가는 사실 그렇게 명확하지 않다. 소득계층에 따른 학력 차이, 부모 학력에 따른 학업성취도 차이 등과 같이 표면적으로 드러나는 현상은 인식하고 있지만 소득과 부모 학력이 어떤 과정을 거쳐서 학생의 학습 과정에 작용하는지는 그렇게 분명하지는 않다.

한 가지 짐작할 수 있는 것은 부모의 교육적 관심과 실제적 지원의 작용이다. 부모의 사회·경제적 배경 수준이 높을수록 자녀 교육을 위해 투입할 수 있는 경제적·비경제적 자원이 많으며 이는 학생의 높은 성취로 이어질 수 있다. 대표적으로 사교육이나 부모의 교육지원 등이 해당된다고 할 수 있다. 선행연구들에서 이러한 계층 간 교육격차를 매개하는 요인으로 부모의 교육지원, 부모의 기대와 관심, 학생의 교육포부, 학생의 학습 시간이나 수업태도 등이 주로 제시되어 왔다(김정근, 2005; 김위정·김양분, 2013; 문수연, 2016). 가정 배경은 자녀에 대한 부모의 교육지원, 부모와 자녀의 교육적 열망으로 이어지고 이에 따라서 학생의 학업성취도와 상위학교 진학 결과에서 차이가 발생한다는 것이다.

이런 설명에도 불구하고 왜 가정 요인이 학교교육에서 성공 가능성과 연결되는가 하는 점은 여전히 좀 더 규명될 필요가 있다. 가정 요인이 교육격차를 만들어내는 과정은 크게 두 가지 경로를 통해서라고 정리해볼 수 있다. 하나는 학교 밖의 추가적인 교육기회를 중대시킴으로써 학교에서 자녀의 위치를 유리하게 만드는 방식이다. 학교 밖 사교육을 통해서 선행학습을 하거나 보충수업을 통해서 실질적인 학습시간을 증가시킴으로써 학교에서 이루어지는 학습과 평가에서 유리함을 확보하게 한다는 것이다. 이런 부분은 결과적으로 학생들이 더 노력하고 공부를 더 많이 했다는 점에서 교육적으로 바람직한 것인지, 교육 평등 또는 형평성의 측면에서 문제가 되는지는 논쟁의 여지가 있다.

가정이 학교에 영향을 미치는 방식의 또 다른 차원은 가정의 어떤 부분이 학교교육에서 그 자체로 유리한 면이 있도록 제도화되어 있을 가능성이다. 이를테면 가정의 문화 자본과 학교에서 다루는 교육내용과 활동은 서로 친화성이 있기 때문에 학교는 교육경쟁 맥락에서 그 자체로 사회계층에 따라 기울어진 운

동장을 제공한다는 주장이 이와 관련된다. 이런 논리에 따르면 교육격차의 문제는 단순히 가정의 자원 차이로 이해되지 않으며 그와 연관된 학교교육의 구조적 특징이 문제의 핵심이 된다. 이는 교육격차의 해소를 위한 노력이 가정 환경이 열악한 학생들에게 교육적 자원을 추가적으로 지원해주는 것으로 해결할 수 없으며, 학교교육의 내적 구조에 대한 혁신이 필요하다는 것을 함의한다.

III. 교육격차 해소 정책의 대상과 전략

1. 정책 대상

교육격차 해소는 개인 노력이나 학습 능력 이외의 사회적 취약성 때문에 발생하는 교육기회 또는 학습 결과의 소외를 보장하기 위한 노력으로 인식되어 왔다. 이런 점에서 교육격차 해소를 위한 정책은 사회적 취약성을 찾고 이런 집단을 지원하는 정책으로 실행되어 왔다.

- 사회경제적 취약성: 저소득층 자녀
- 지리적 취약성: 농산어촌 자녀
- 문화적 취약성: 국제결혼가정 자녀, 탈북주민 자녀 등

이런 대상 설정을 통한 교육격차 해소 노력은 대체로 타당하지만 현실적인 한계도 포함하고 있다. 학교와 같이 실제 교육이 이루어지는 장면에서는 이와 같은 사회적 취약성을 체계적으로 파악하는 것을 주된 목적으로 하고 있지 않다. 학교에서 사회적 취약성을 확인하는 것이 자연스럽지 않고 오히려 부정적 효과(예: 낙인효과)를 가져오기도 한다.

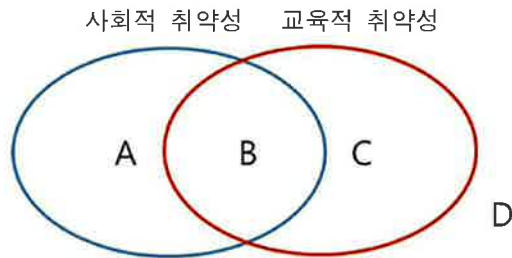
교육 현장에서는 사회적 취약성을 근거로 무엇을 하는 것보다는 교육적 취약성을 중심으로 진단하고 판단하는 것에 전문성이 있고 익숙하며 교육적으로도 바람직하다고 간주한다. 교육적 취약성은 학교 교육에 정상적으로 참여하여 자신의 역량을 계발하는 데 어려움을 겪고 있으며, 그 결과로(또는 그 원인으로) 교육목표로 설정된 영역에서 최소 기준에 도달하지 못하고 있는 상태라고 할 수 있다. 교육적 취약성은 사회적 취약 계층으로 확인되지 않으며 다른 방식

으로 나타난다.

- 교육기회 소외(배제) : 학교 밖 아동청소년, 학업중단 청소년, 미취원 유아 등
- 교육위기 : 학교부적응 아동청소년, 학교폭력 경험자 등
- 저성취와 저학력 : 기초학력미달, 비문해 성인, 저학력 성인 등

사회적 취약성과 교육적 취약성이 반드시 일치하지 않는다는 점은 교육 취약성이 다양한 요인에 의해서 발생한다는 것을 의미한다. 교육적 취약성은 사회적 취약성뿐만 아니라 학습자의 능력과 노력 부족, 또는 학교 요인도 함께 작용하고 있다는 것이다. 이는 사회적 취약성을 가진 집단이 모두 교육 취약성을 보이는 것은 아니며 사회적 취약성이 없는 집단도 교육 취약성을 보일 수 있다는 것이다.

이와 같은 원인과 발현 현상의 불일치는 교육격차 해소 대상을 사회적 취약성에 둘 경우 실제 지원 필요 대상과 정책 대상 간의 불일치가 발생할 수 있다는 점을 제기한다. 그동안 교육격차 해소 정책이 사회적 취약성을 기준으로 추진되던 것이 사회적 취약성과 교육적 취약성을 동시에 고려하는 방식으로 재구조화될 필요성이 있다는 점을 시사한다.



[그림 2] 사회적 취약성과 교육적 취약성에 따른 정책 대상

그동안 교육격차 해소 정책의 대상은 사회적 취약 집단에 해당하는 A와 B에 맞추어져 온 경향이 있다. 대표적으로 저소득층 교육지원을 위한 교육복지 정책(교육급여, 교육복지우선지원사업, 국가장학금 등), 소외계층의 진학 기회 보장을 위한 사회배려자전형, 기회균형선발전형 등의 도입이 그렇다고 볼 수 있다.

반면에 B와 C의 집단은 학습부진, 부적응 등으로 정상적인 학습을 보이지 않

은 학생들로서 학교에서 일상적으로 관심을 갖고 지도하고자 하는 집단이다. 이 집단은 사회적 취약성과 관련성이 많으나 반드시 일치하는 것은 아니다.

위의 그림에서 B 집단은 사회적 취약성으로 인한 교육의 취약성이 발생한 경우이다. 사실 교육격차 현상에 대한 대응 대책의 필요성을 인식하게 되는 것은 이와 같은 B 집단이 실제 존재하고 점점 확대되는 현상이 확인되기 때문이라고 할 수 있다.

문제의 어려움은 문제의식의 핵심이 되는 B 집단을 정확히 파악하기 어렵다는 데 있다. 이런 이유에서 B 집단이 포함되었을 것으로 가정되는 사회적 취약 집단(A와 B)을 정책 대상으로 간주하여 왔다고 할 수 있다. 사회적 취약성(예: 소득)을 기준으로 기계적으로 적용하게 되면 이와 같은 집중 관심대상을 파악하기 어려울 뿐만 아니라 교육복지의 자원과 기회를 비효율적으로 사용하게 되는 결과를 초래할 수 있다.

또한 B의 집단을 감소시키기 위해서 학교는 A+B의 관점으로 접근하기보다 B+C의 관점에서 접근하는 것이 좀 더 현실적이고 효과적일 수밖에 없다.

그러나 사회적 취약성을 갖고 있지만 특별히 교육적 취약성을 보이지 않는 학생들이 실제 어느 정도 일반학생들에 비해서 교육기회나 학습과정의 측면에서 어느 정도 불리한 위치에 있는지를 정확히 확인하기 어렵기 때문에 이들 학생들에게도 관심을 갖지 않을 수 없다. 예컨대, 저소득층이나 학교에서 학습 성취가 중간정도인 학생이 중산층 이상의 학습지원을 보장받았을 경우 더 높은 교육적 성취를 가질 수 있을 가능성을 배제하지 못한다. 이런 점에서 교육격차 해소 정책의 대상은 A+B+C 집단으로 확장하되 핵심 대상으로 B 집단을 설정하는 것을 고려해볼 수 있다.

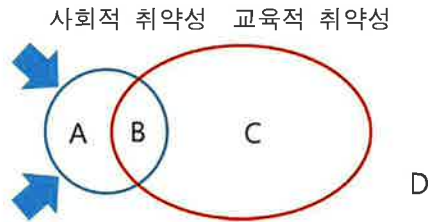
2. 교육격차 해소 전략

교육격차 해소 정책의 목적을 사회계층 불평등에 의한 교육 불평등 해소, 즉 B 집단의 발생과 규모의 감소에 둔다면, 논리적으로 사회적 취약성 축소 전략, 교육적 취약성 축소 전략, 관련성 약화 전략 등 세 가지 유형의 전략을 고려할 수 있다.

가. 사회적 취약성의 축소

사회적 취약성 축소 전략은 교육격차 해소를 위해서 사회적 불평등을 완화하는 방식이다. 이는 교육격차가 사회 불평등(취약성)으로 인한 것이므로 그 원인에 해당하는 사회적 취약성을 감소시켜야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전략의 바탕에는 교육의 여러 측면에서 사회적 취약 집단이 어려움을 겪는 이유는 자녀 교육에 필요한 자원이 부족한 것이기 때문에 이를 보충함으로써 해결할 수 있다는 생각이 있다.

이 방식은 사회적 취약 계층(A와 B 집단)을 대상으로 하며 이들 집단이 부족한 자원과 기회를 지원하는 것을 내용으로 한다. 저소득층 대상 교육 급여 또는 교육 서비스 지원이 대표적인 예이다. 여기에는 사회 취약계층 대상 복지 서비스 지원 등 일반적인 사회 불평등 해소 정책이 포함될 수 있다.



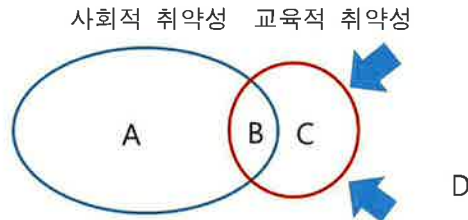
[그림 3] 사회적 취약성 축소를 통한 교육격차 해소

나. 교육적 취약성의 축소

교육적 취약성 축소 전략은 교육격차를 직접적으로 줄이고자 하는 방식이다. 이런 관점은 모든 학생에 대해서 교육 기회, 교육의 과정, 교육의 결과를 보장하고자 한다. 학교 내 교육활동을 강화하면 모든 학생이 일정 정도의 수준에 도달하게 되므로 교육적 취약성 집단 규모와 정도가 감소하게 되고 자연스럽게 사회 불평등으로 발생한 교육격차도 완화될 수 있다는 관점이라고 할 수 있다. 학교교육이 잘 작동된다면 사회적 취약계층 자녀가 학교교육을 중단하거나 학교에서 실패할 가능성이 감소하고, 그 결과 일정 정도의 교육성취를 얻음으로써 직업사회로의 이동 가능성을 높일 수 있다는 것이다.

이 방식은 B와 C 집단이 주된 정책 대상이 되며 모든 학생들이 학교교육을 충실히 이수할 수 있도록 지원하는 정책이 된다. 특히 학교에서 나타나는 낮은

성취, 부적응 등 교육소의 학생에 주목하게 되며 이 학생들에 대한 추가적인 학습, 특별 교육기회, 보상교육 등을 지원하는 방식으로 이루어지게 된다. 이런 점에서 교육격차 해소 정책은 기초학력보장 정책, 학교 부적응 학생 지원 정책 등 본래 학교교육을 좀 더 내실화 하려는 정책과 연결된다고 할 수 있다.



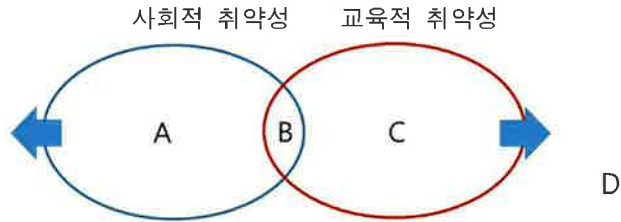
[그림 4] 교육적 취약성 축소를 통한 교육격차 해소

다. 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 약화

사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성을 약화시키는 전략은 사회적 취약성(A)와 교육적 취약성(C)의 규모나 정도는 감소하지 않지만 둘 간의 관련성을 약화시키고자 하는 방식이다. 이러한 관점에는 사회적 배경에 따라 교육격차가 발생하는 것은 사회적 불평등에 호응하는 학교의 내적 구조가 존재하기 때문이라는 관점이 반영되어 있다.

여기에는 교육에서 귀속적 배경 요인의 영향이 작동하는 요인을 파악하여 개혁하고자 하는 노력이 포함된다. 즉 교육혁신과 교육제도 개혁을 통해 사회 불평등에 따른 교육 불평등을 완화시키고자 하는 방식이라는 것이다.

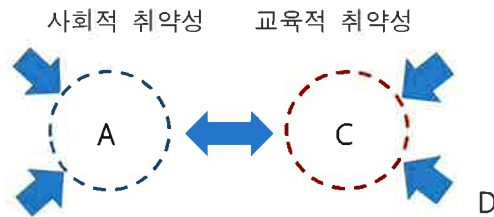
이런 방식은 특정 집단의 학생이 직접적으로 정책 대상으로 인식되지 않으며 학교 제도와 관행과 같은 측면이 주요 대상이 되고, 학교 및 학습과정 혁신, 학교 재구조화 등 제도 혁신과 개선 노력이 정책 내용으로 포함될 수 있다.



[그림 5] 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 완화를 통한 교육격차 해소

라. 교육격차 해소의 이상적 방향

교육격차 해소의 이상적인 방향은 사회적 취약성의 축소, 교육적 취약성의 축소, 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 약화가 동시에 이루어지는 것이다. 이는 사회적 취약성 완화를 위한 지원, 모든 학생의 교육수준 보장, 보다 나은 교육 실행을 위한 혁신과 제도 개혁 등이 유기적으로 결합되어 실행될 필요가 있다는 것을 의미한다. 이는 사회 개혁과 평등화로 교육 불평등과 격차가 줄어드는 것뿐만 아니라 학교교육 내에서의 노력으로 교육의 취약성이 감소하고 최소한의 교육성취가 보장된다면 결과적으로 사회적 취약성이 완화되는 선순환 구조를 지향한다는 것을 의미한다.



[그림 6] 교육격차 해소의 이상적인 방향

그동안 교육격차 해소 정책의 실행 전략은 사회적 취약성의 축소 전략에 가까웠다고 볼 수 있다. 그렇지만 실제 교육 영역에서는 교육적 취약성의 축소 전략과 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 약화 전략, 또는 두 방식의 조합된 형태가 현실적으로 실행될 수밖에 없다. 이와 같은 정책의 현실적 불일치가 교육격차 해소의 효과를 반감하게 하는 요인으로 작용하여 왔을 수 있다.

IV. 교육격차 해소를 위한 정책 과제

이 글에서는 교육격차의 의미와 해소 전략을 개념적으로 접근해보고 그 과정에서 나타나는 쟁점과 시사점을 제시하였다. 이와 같은 내용을 바탕으로 교육격차 해소를 위한 정책에서 좀 더 고민해보아야 할 사항들을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 교육격차 해소 전략으로서 결핍 지향적 지원 모델에서 벗어날 필요가 있다. 사회적 취약 계층 학생들이 저성취 수준에 머무를 가능성이 높은 것이 자원이나 기회의 결핍에서 비롯되었다는 인식을 보다 확장할 필요가 있다. 물론 사회적 취약 계층이 교육 경쟁에서 활용할 자원과 지원이 중간 이상의 계층에 비해서 부족한 것이 사실이다. 이와 같은 불리한 위치를 보완해주려는 노력은 교육격차 해소와 교육 불평등 완화의 측면에서 매우 큰 의미가 있다.

다만, 교육격차 해소 정책을 부족한 부분을 채워주는 것으로만 인식하는 것은 문제점을 갖는다. 여기에는 정책 대상을 무엇인가 부족한 존재로 보는 인식이 반영되어 있고 이와 같은 인식은 의도적인 것은 아니더라도 결과적으로 지원받는 사람에게 문제의 원인과 책임을 전가하는 결과를 초래한다. 사회적 취약계층의 교육소외는 사회적 취약계층을 벗어나야 해결된다는 것을 의미하게 되어 교육격차는 영구히 해소될 수 없다는 비관적인 관점으로 연결된다.

교육격차 해소 정책은 단순히 교육취약 계층의 부족한 것을 보상하는 것을 넘어서는 방안으로 생각해볼 수 있는 것 가운데 하나는 사회적 취약계층의 장점을 발견하여 성장을 위한 지원을 강조하는 것이다. 이것은 사회적 취약 계층이라고 하더라도 모두 나름대로의 장점과 강점이 있으며 그것을 계발할 수 있는 기회와 지원을 해야 한다는 것을 의미한다.

그렇지만 사회적 취약 계층의 강점이 중산층의 강점과 체계적으로 다르게 나타나고 그에 따른 사회적 보상이 다르게 이루어진다면 여전히 교육을 통한 불평등은 해소되지 않는다는 문제가 남는다. 따라서 사회적 취약성(예컨대, 빈곤의 경험)이 교육 기회와 사회적 지위 획득 과정에서 강점으로 활용될 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 적어도 교육의 과정 속에서는 가정배경 면에서 나타나는 취약성이 어떤 결핍된 것이 아니라 오히려 성장의 자산으로 기능할 수 있는 관행과 제도가 가능한지까지 모색해보는 것이 필요하다.

둘째, 학력 격차의 해소에 중점을 둘 필요가 있다. 교육 기회, 여건, 과정의 격

차 해소도 중요하지만, 교육 결과에 나타나는 격차 해소에 대한 정책적 집중이 좀 더 필요하다는 것이다. 사회적 배경 요소에 의해 나타나는 다양한 지점에서의 교육 격차는 최종적으로 학생들의 학력 격차로 나타나게 된다. 한 학교급에서의 학업성취 수준은 이후 상급학교 진학과 학습에 기초가 된다는 점에서 중요하다. 또한 학교에서 교육 격차 해소를 위해 대상을 파악하거나 대응 방법을 모색하기 위해서는 학습 결과인 학업성취에 주목할 수밖에 없다는 점도 학력 격차에 집중할 필요성을 제기하여 준다.

이런 점에 비추어보면 기초학력 진단체제와 지원체제를 체계화하고 정비할 필요가 있다. 우리나라는 이미 국가수준 학업성취도 평가를 실시하고 있고 기초학력 진단·보정 시스템을 운영하고 있다. 다만 국가수준 학업성취도 평가는 중학교 2학년과 고등학교 2학년 때 표본조사로 실시하고 있어서 전반적인 학력보장 수준과 교육과정 목표 달성 정도를 파악할 뿐이지 학생 개인의 기초학력에 대한 진단과 그에 따른 지원이 가능한 형태는 아니다. 또한 기초학력 진단·보정 시스템의 경우는 초등학교 1학년부터 고등학교 1학년까지 학생 개인별 진단이 가능하지만 교육청과 학교의 자율에 의해 시행되는 것이어서 국가 차원에서 책무성을 갖고 모든 학생들의 기본 역량을 보장하는 측면에서는 제한점이 있다. 모든 학생들이 적절한 시기에 기초학력 또는 기본역량을 체계적으로 진단받고 자신의 잠재적 역량을 최대한 실현할 수 있도록 적절한 지원을 받을 수 있는 지원체제를 마련할 필요가 있다.

셋째, 학교 내에서 발생하는 교육격차 해소에 대한 접근이 강화될 필요가 있다. 소외계층 지원이라는 개인적 접근과 함께 학교교육의 구조적 측면에서 이루어지는 접근이 병행되어야 한다는 것이다. 더 나아가서 이는 교육격차 해소 정책의 관점에서 학교 혁신 또는 수업 혁신과 교육격차 해소 정책 간의 결합, 교육복지 정책과 기초학력 보장 정책의 통합 또는 유기적 연계 등과 같이 정책적 결합이 필요하다는 것을 의미한다.

가정이 학교에 영향을 미치는 방식 가운데 하나는 가정의 어떤 부분이 학교교육에서 그 자체로 유리한 면이 있도록 제도화되어 있을 가능성이다. 또한 학교가 교육격차를 감소하는 기능을 수행할지, 아니면 확대하는 기능을 수행할지는 학교 내 자원의 할당, 학교 긍정적 효과의 차등화에 좌우될 수 있다. 외부의 격차 요인과의 연결성은 약화시키고 외부 발생 교육격차를 감소시키는 기능을 강화할

수 있도록 학교교육 내부의 요소들을 변화시키는 것이 필요하다는 것이다.

이를 위해서는 교육여건의 개선(학급당 학생수, 학교 시설자원 확충과 격차 해소)이 지속적으로 이루어져야 하며, 이와 함께 학교운영과 교육활동 차원의 혁신이 병행될 필요가 있다. 차별적이지 않은 학생 개별화 수업이 시도되고, 수업의 효과성(특히 소외 취약계층 학생들에게 효과가 좀 더 작용할 수 있는)을 높이기 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있다. 이는 교사들이 교육 활동 속에서 학생과 상호작용을 활발히 할 수 있는 여건 마련이 핵심이 될 수 있다는 것을 함의한다.

넷째, 실질적인 교육격차 해소를 위해서는 다양한 제반 여건과 제도들이 뒷받침될 필요가 있다. 먼저 교육격차 실태와 원인을 종합·분석할 수 있는 체계적인 데이터 구축이 필요하다. 교육격차 현상을 진단하고 대응책을 마련하는 데 가장 큰 문제는 실증적 데이터가 부족하다는 것이다. 실질적인 교육격차 해소 정책이 마련되기 위해서는 교육 취약계층 자녀들의 학습결손이 어떤 지점에서 어느 정도 수준으로 발생하고 있는지 종합적으로 판단할 근거가 충분히 수록되어 있는 데이터를 마련하는 일이 필요하다.

또한 교육격차 해소를 위한 책무성 체제 마련이 필요하다. 다른 국가들은 취약계층의 기초학력 부진이나 교육격차 해소를 위해서 다양한 지원 정책을 법적 근거를 마련함으로써 추진하고 있다는 특징이 있다. 우리나라의 경우도 2021년 9월 기초학력보장법이 제정되었고, 2022년부터 시행될 예정이다. 기초학력 보장에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있고 기초학력 진단점사의 실시, 학습지원대상학생의 선정과 학습지원교육, 학습지원 담당교원 등을 명시하고 있기는 하다. 다만, 교육격차의 문제는 기초학력의 보장의 문제보다 그 범위가 넓고 그 방향이 다소 다르다는 점에서 교육격차에 대한 문제의식을 분명히 하는 법적 근거와 책무성 체계를 고민해볼 필요가 있을 것이다.

교육격차 해소는 학교 현장의 교육격차 회복 노력으로 완성될 수밖에 없으며 이를 위해서는 학교현장에 적합한 인력의 충원이 필요하다. 교육격차가 발생하는 데에는 학교의 교육적 기능이 충분히 발휘되고 있지 않기 때문이다. 이를 해결하는 과정에는 다양한 전략들이 수립되어야 하고 궁극적으로는 학교 혁신과 수업으로 연결되어야 한다. 이런 과제의 효율적 수행에는 학교 현장에서 교육격차 문제를 전문적으로 담당할 수 있는 인력이 육성되고 충원될 필요가 있다.

참고문헌

- 교육부(2021). 2020년 국가수준 학업성취도 평가 결과. 보도자료(2021.6.2.)
- 김경근(2005). 한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인. 교육사회학연구, 15(3), 1-27.
- 김경애·류방란·이성화·이승호·이희현·장명림·정동철·김성식·이삼호·이호준·한치록·김다솜·윤종원(2020). 교육 분야 양극화 추이 분석 연구(I): 기초연구. 한국교육개발원.
- 김성식·송지훈·이광현·이덕난·이봉주·유기웅·정익중·홍승애·이진주·김수정(2019). 교육복지 마스터플랜 개발 연구. 교육복지정책중점연구소.
- 김성식·최유림(2021). 교육격차 해소 해외사례 및 시사점. 한국판뉴딜실무지원단.
- 류방란·김성식(2006). 교육격차 : 가정배경과 학교교육의 영향력 분석. 한국교육개발원.
- 문수연(2016). 교육 불평등 변화 양상 분석- 중간계급 및 코호트 분석을 중심으로. 한국사회학, 50(5), 141-171.
- 박경호·김지수·김창환·남궁지영·백승주·양희준·김성식·김위정·하봉운(2017). 교육격차 실태 종합 분석. 한국교육개발원.
- 황정규(1975). 교육격차의 현실과 과제-교육심리·과정측면에서. 교육학연구 13(3), pp.12-20.

오전 세션 II 공동주제발표

〈발표 3〉 한국교육재정경제학회

지방교육재정에 대한 새 정부의 과제

발표자: 이선희(한국교육개발원)

〈발표 4〉 한국교육재정경제학회

고등교육재정에 대한 새 정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로

발표자: 이희숙(강남대학교)

주제발표 3

지방교육재정에 대한 새 정부의 과제

이 선 호(한국교육개발원)

I. 서 론

제20대 대통령선거가 지난 3월 9일에 끝났다. 이번 선거는 네거티브 선거와 비호감 선거라는 오명과 함께 결과 예측이 어려웠다. 마지막 순간까지 초박빙의 경쟁이었고, 선거결과 역시 역대 최소 표차이로 결판이 났다.

대선과정에서 다섯 차례의 대선 후보 토론회가 있었고, 3월 2일 마지막 다섯 번째 토론회 주제가 ‘사회분야’였다. 그럼에도 마지막 토론회에서 어느 후보도 ‘교육정책’에 대한 언급이 없었다. 대선과정에서 후보자 모두 이렇다 할 교육공약이 없었고 있더라도 구색 맞추기 식의 공약에 그치고 있다는 비판을 들어왔는데 대통령 선거 TV 토론회에서도 교육은 외면 받고 말았다. 구색 맞추기에 그친 후보자들의 교육공약들은 구체성이 떨어질 뿐 아니라 전혀 새로운 것이 없는 정책이라는 평가를 받았다. 대선과정에서 구체적이고 실현가능한 교육공약의 부재에 대해 교육계는 적지 않은 우려를 표하기도 하였다. 한간에는 교육에 관한 사안들의 민감도를 고려할 때 대선과정에서 이를 쟁점화 하는 것이 선거에 도움이 되지 않는다고 판단하였기 때문이라고도 한다. 이 때문에 대선 이후 인수위원회의 새정부 교육정책 방향 설정에 기대를 가지고 기다렸던 것도 사실이다. 그러나 3월 17일 대통령인수위원회 확정 발표는 또다시 교육계에 실망을 주었다. 대통령인수위원회 구성이 확정된 후 교육정책이 확대되고 외면받는 것에 대한 교육계의 우려는 더욱 현실이 되었기 때문이다. 교육부는 과학기술교육부로 개편될 가능성이 높아졌고, 대통령인수위원회에는 교육분야 전문가가 한명도 포함되지 않았다. 5월 출범할 새정부는 선거과정에서도, 새정부 5년 계획하

고 방향을 설정하는 인수위에서도 교육에 대한 관심이 없어 보인다. 정부조직 개편에 따라 교육부의 역할 축소 및 폐지까지 거론되는 상황에서 인수위에 교육전문가가 포함되지 않은 것을 두고 새정부의 '교육 실종'에 대한 우려와 걱정이 쏟아지고 있다(뉴시스, 2022.03.17.; 머니투데이, 2022.03.17.; 연합뉴스, 2022.03.17.; 중앙일보, 2022.03.17.; 한국교총, 2022.03.17.).

그렇다고 희망을 버릴 수는 없다. 대한민국의 발전을 견인한 것이 교육의 힘이었고 앞으로도 그러할 것이고 그러해야 하기 때문이다. 교육은 학생들이 글로벌 미래에서 성공하기 위해 필요한 역량을 갖추 수 있도록 돕는 데 중요한 역할을 한다(OECD, 2019:9). 다시 말해 교육은 미래 경제·사회, 기술 분야의 변화에 맞춰 뒤처지지 않도록 변화 발전해야하고 교육재정은 이를 지원해야 한다.

교육환경을 둘러싼 미래 환경 변화를 말할 때 관점에 따라서, 연구자에 따라 다양하게 해석되고 정리되기도 하지만 대체로 중요한 문제 다루어지고 있는 변화는 인구구조의 변화 특히, 학령인구의 감소와 지방소멸과 지역격차의 확대, 경제성장의 둔화, 4차 산업혁명의 가속화로 정리해 볼 수 있다(윤홍주, 2020:10-16). 이와 더불어 장기화된 팬데믹 상황 속에서 교육불평등과 교육격차 심화 해소를 위한 교육회복이 중요한 현안 과제가 되었다. 국내 상황에서는 2022년 7월 시행을 앞둔 국가교육위원회와 2025년 전면 시행을 앞둔 고교학점제와 같은 커다란 정책 변화라는 현안을 안고 있다. 교육의 방향성과 투자는 이러한 당면한 현안 과제를 해결하고 미래 변화 속에 경쟁력 있는 인재를 양성하는 데 집중해야 한다. 이러한 맥락에서 지속가능한 교육 발전을 위해서 교육재정은 어떻게 재편되고 방향성을 잡아야 할 것인가에 대한 고민이 필요하다.

본 발표문에서는 지방교육재정에 대한 새정부의 과제를 제안하기 위해서 우선 미래교육환경 변화와 유·초·중등 교육정책의 현안과 과제, 새정부 유초중등교육분야 교육공약을 살펴보고 이와 관련된 지방교육재정에 대한 새정부의 과제를 제안하고자 한다.

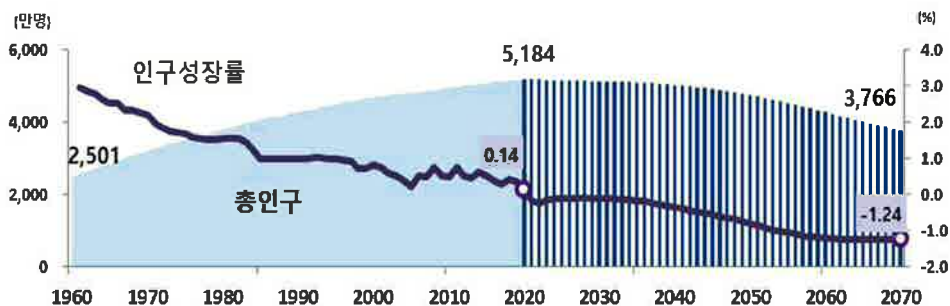
Ⅱ. 유·초·중등교육 환경 변화와 현안 과제

지방교육재정은 일반적으로 유·초·중등교육을 위해 쓰이는 시·도교육청의 재정을 의미한다. 지방교육재정에 대한 새정부의 과제를 제안하기 위해서는 현재 유·초·중등교육을 둘러싼 환경 변화와 관련 정책의 현안에서부터 출발할 필요가 있다.

1. 교육환경 변화

가. 인구 구조의 변화와 학령인구 감소

미래 교육환경에서 변화의 가장 큰 변화이자 중요한 문제로 다루어지는 주제는 인구구조의 변화와 감소이며, 특히 학령인구의 급격한 감소이다. 통계청 ‘장래인구추계 : 2020-2070’ 전망결과(통계청, 2021.12.09.)에 따르면 2020년 현재 5,184만명에서 향후 10년간은 연평균 6만명 내외로 감소해 2030년 5,120만명 수준으로 감소하고, 2070년에 3,766만명에 이를 것으로 전망하였다. 인구성장률은 2021~2035년까지는 -0.1%수준이고 이후 감소속도가 빨라져 2070년에는 -1.24% 수준까지 낮아질 것으로 전망하였다.

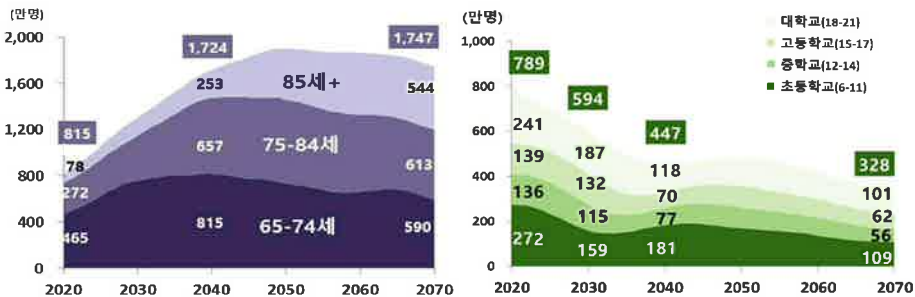


[그림 1] 총인구 및 인구성장률(1960-2070)

출처 : 통계청(2021.12.09.), 장래인구추계: 2020-2070.

통계청의 ‘장래인구추계: 2020-2070’의 전망에 따르면 베이비붐 세대가 생산연령인구에서 고령인구로 이동하는 2020년부터 생산연령인구는 급감, 고령인구는 급증하는 등 연령 계층별 인구의 변동폭이 커질 것으로 전망하였다. 6~21세 학

령인구는 2020년 789만명에서 향후 10년간 195만명이 감소할 전망이다. 초등학교 학령인구(6-11세)는 2020년 272만명, 2030년 159만명으로 2020년의 58.5% 수준, 중학교 학령인구(12-14세)는 2020년 136만명, 2030년 115만명으로 2020년의 84.4% 수준, 고등학교 학령인구(15-17세)는 2020년 139만명, 2030년 132만명으로 2020년의 95.3% 수준, 대학교 학령인구(18-21세)는 2020년 241만명, 2030년 187만명으로 2020년의 77.7% 수준으로 감소할 것이라고 전망하고 있다. 특히 장기적으로 보았을 때 모든 학교급의 학령인구 감소가 2020년 대비 40%대 수준까지 감소하지만 중기적 관점에서는 초등학교 학령인구의 감소가 특히 급격하게 나타날 것으로 예상된다.



[그림 2] 고령인구 연령구조와 학령인구 연령구조(2020~2070년, 중위)

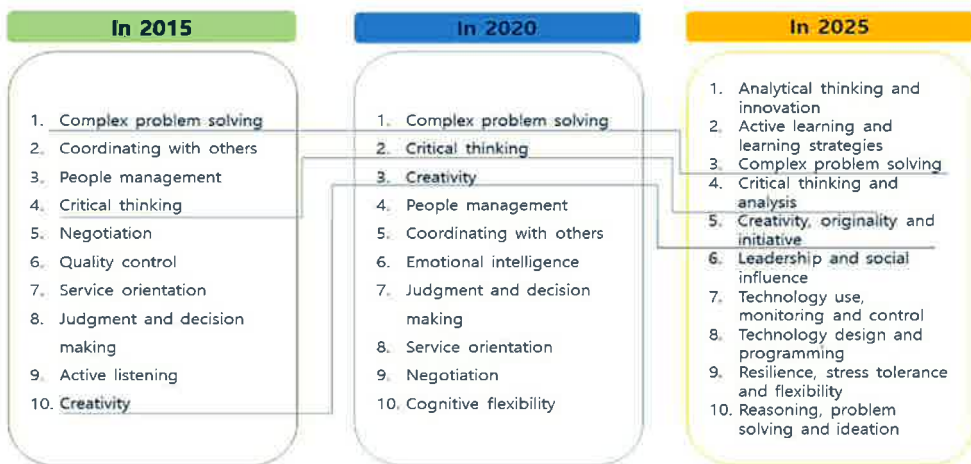
출처 : 통계청(2021.12.09.). 장래인구추계: 2020~2070.

나. 4차 산업혁명의 가속화

세계경제포럼(World Economic Forum)에서 공식적으로 4차 산업혁명이 주창된 이후 산업구조가 빠르게 재편되고 있다(Schwab, 2017). 4차 산업혁명이 가져올 미래사회의 가장 큰 변화 영역은 일자리, 산업, 경제영역이다. 4차 산업혁명으로 자동화, 지능화가 가속화되고, 인공지능, 빅 데이터등 4차 산업혁명과 관련된 일자리는 점점 늘어나는 반면 기계화, 자동화, 지능화로 지금 일자리 중 상당 부분이 사라지고 산업구조도 재편될 가능성이 높다. 이와 더불어 인공지능, 빅데이터, ICT 기술의 발달로 인한 초지능화가 이루어지고 있으며, 모든 것이 서로 연결되는 초연결사회로 진행이 더욱 빨라질 것이다(교육부, 2021.4.19.; 윤홍주, 2020 재인용).

2016년 세계경제포럼에서 4차 산업혁명 시대의 도래 선포와 함께 발표된 ‘일

자리의 미래(The Future of Jobs)' 보고서는 전 세계 사람들을 충격과 공포에 빠지게 했다(류태호, 2020:23). 제4차 산업혁명 시대 기술 혁신은 2020년까지 710만 개의 일자리를 사라지게 하고 210만개의 새로운 일자리가 생겨날 것이라고 예측했다. 일자리의 미래(The Future of Jobs) 보고서(World Economic Forum, 2016)에서는 오늘날 초등학교에 입학하는 어린이의 65%는 결국 아직 존재하지 않는 완전히 새로운 종류의 직업에서 일하게 될 것이라고 하였다. 일자리 자체의 감소와 증가뿐만 아니라 일자리 내에서의 직무의 성격도 단순한 지식과 기능에 의존하는 직무에서 창의적이고 복합적인 문제 해결을 요구하는 직무로 변화할 것으로 보고 있다(유한구, 2020:18-19). 4차 산업혁명 시대의 인재는 과거와는 다른 형태의 역량을 요구할 뿐 아니라 역량의 내용과 중요도도 빠르게 변하고 있다([그림 3]). 4차 산업혁명 시대의 창의적 미래인재 양성을 위해 미래인재에게 요구되는 핵심역량에 대한 개인별 핵심역량 현황을 파악에서 출발하여 학생개인별로 잘할 수 있는 것에 더 많은 시간과 집중을 할 있도록 지원하는 것이 4차 산업혁명시대의 창의적 미래인재 양성을 위한 교육분야의 과제이다(류태호, 2020:26-27)



[그림 3] 4차 산업혁명 핵심 역량 top10

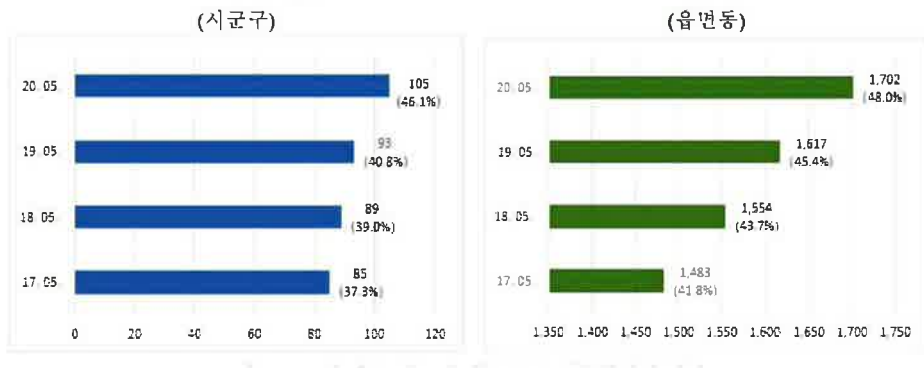
자료: World Economic Forum (2020:36); Samans, et. al. (2017:16); 윤홍주(2020) 재인용

다. 지방소멸과 지역격차의 확대

지방소멸은 급격한 인구감소로 해당 지역에 인구가 거주하지 않는 것을 의미

한다(하혜영 외, 2021:1). 고령화와 출산율의 저하에 따른 자연인구 감소와 수도권 인구집중 현상의 심화로 점차 인구 과소 지역이 늘어나고 이는 지방의 소멸 가능성을 높이고 있다.

지방소멸위험지역¹⁾ 수는 매년 증가하는 추세로 시·군·구 단위에서는 2017년 5월 기준 85개에서 2018년 89개, 2019년 93개, 2020년 5월 기준 105개로 증가하였다. 읍·면·동 단위에서도 2017년 5월 1,483개(전체 3,549개), 2018년 5월 1,554개(전체 3,555개), 2019년 5월 1,617개(전체 3,564개), 2020년 5월 1,702개(전체 3,545개)로 빠르게 증가하고 있다(이상호, 2020).

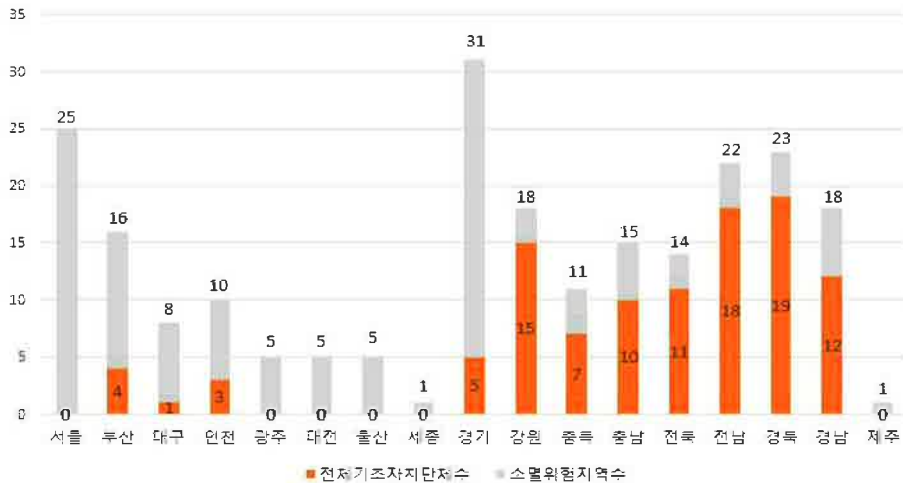


[그림 4] 지역소멸위험 지역 수(각연도 5월기준)

출처 : 이상호(2020:4)

2020년 기준 기초자치단체의 46.1%가 소멸위험지역이다. 광역자치단체 수준에서 보면 시도간의 차이가 극명하다. 기초자치단체 228개 중 105개(46.1%)가 지방소멸위험에 처해있지만 강원도의 15개(총 18개 기초자치단체의 83.3%), 경상북도 19개(총 23개 기초자치단체의 82.6%), 전라남도 18개(총 22개 기초자치단체의 81.8%) 등 도지역에 집중되어 있다.

1) 지역 소멸위험지수는 '20-29세 여성인구 수'를 '65세 이상 고령인구 수'로 나눈 값으로 정의되는데, 이 값이 0.5 미만일 경우 소멸위험단계에 진입한 것으로 간주한다.



[그림 5] 시도별 지역소멸위험 지역 현황(2020년기준)

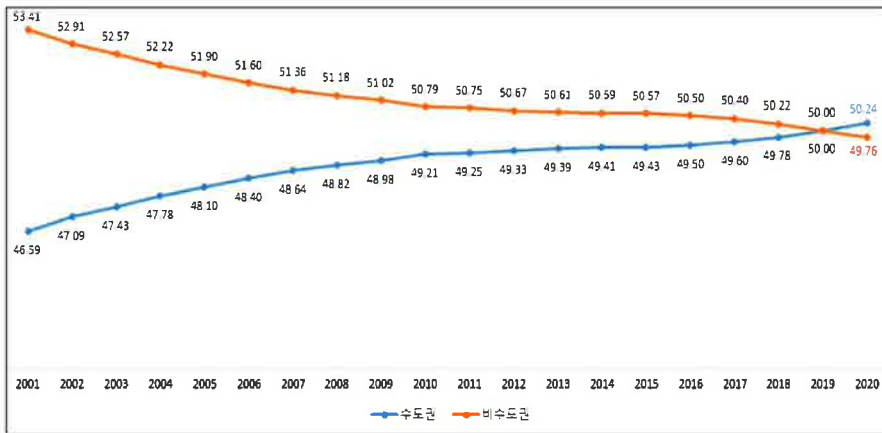
출처 : 이상호(2020:4)

지방소멸은 저출산에 따른 자연인구 감소와 더불어 인구유출이 원인이다. 지방은 소멸을 걱정하고 있는 반면, 인구이동에 따른 수도권의 인구집중은 지역 간 소득격차, 일자리 격차, 인구격차와 같은 객관적 지표들의 지역간 격차를 심화시키고 있다(김지하 외, 2016).

우선 수도권과 비수도권으로 구분하여 연도별 인구분포 변화를 살펴보면 수도권으로의 인구집중은 계속 심화되고 있음을 알 수 있다(하혜영 외, 2021:3-4). 2020년 기준 수도권과 비수도권의 인구비중은 각각 50.24%, 49.76%로 2001년부터 2010년까지 수도권 인구분포 비중이 상승하다가 2012년부터 2017년까지 공공기관이전 등의 이유로 잠시 유지되는 듯하였으나 2017년 이후 다시 상승하고 있으며 2020년에는 역전하여 수도권 인구 비중이 비수도권 인구 비중보다 높아졌다([그림 6]).

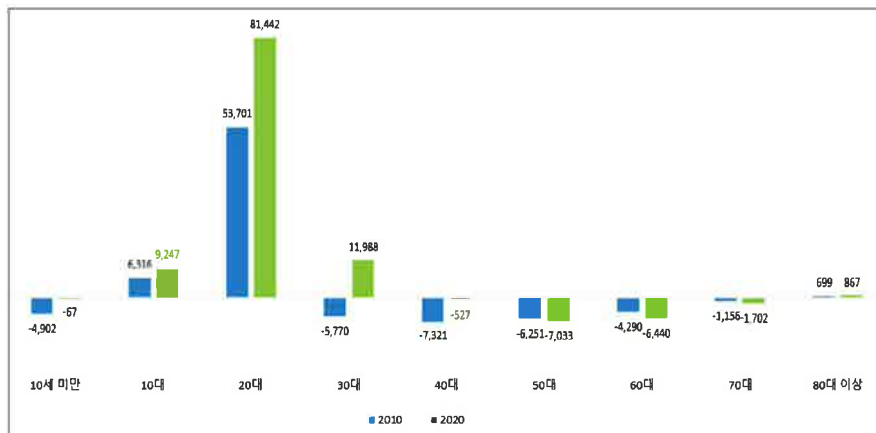
수도권 인구 집중 현상은 단순히 인구가 이동하는 것에 그치지 않는다. 인구순이동²⁾ 현황을 연령대별로 살펴보았을 때, 20대와 30대 인구가 비수도권에서 수도권으로 이동하고 있다는 것이다([그림 7]). 수도권으로 인구 쏠림현상이 연령별로도 차이가 확인하고, 이와 같은 특정연령의 수도권 집중은 지역간 소득과 일자리, 인구증가 등의 격차를 더욱 심화시키게 될 것이다.

2) 순이동은 해당지역의 전입자에서 전출자를 제외한 인구수를 의미한다



[그림 6] 수도권과 비수도권의 인구비중 변화(단위:%)

출처 : 통계청, 주민등록인구현황 각년도, 국가통계포털(<http://kosis.kr>); 하혜영외(2021:4) 재인용



[그림 7] 연령대별 수도권으로의 인구 순이동(2010, 2020)

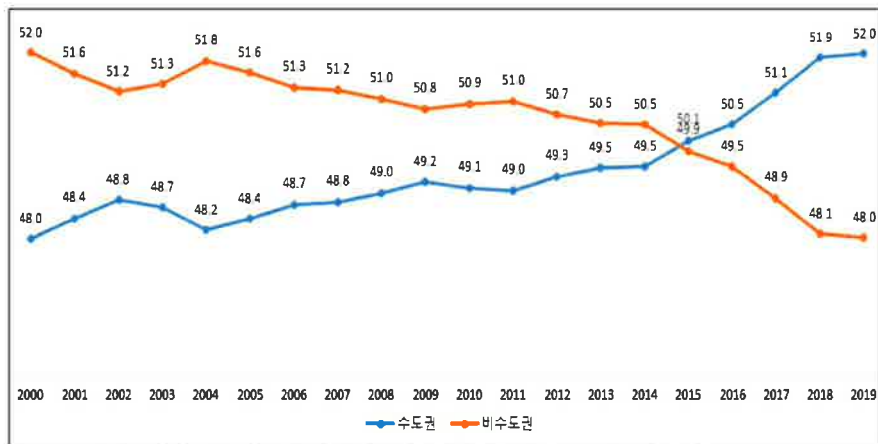
출처 : 통계청, 국내인구이동통계 각년도, 국가통계포털(<http://kosis.kr>); 하혜영외(2021:7) 재인용

수도권과 비수도권의 지역소득을 비교하기 위해 살펴본 지역내총생산(GRDP)³⁾과 지역총소득(GRNI)⁴⁾의 연도별 비중 변화는 [그림 8]과 [그림 9]에 제시된 바와 같다. 지역내총생산(GRDP)의 경우, 2000년 수도권과 비수도권의 지역내총생산 비중은 각각 48.0%, 52.0%로 비수도권의 비중이 더 높았으나, 2015년 기점

3) 지역내총생산은 일정 기간 동안에 일정 지역 내에서 새로이 창출된 최종생산물가치의 합이다

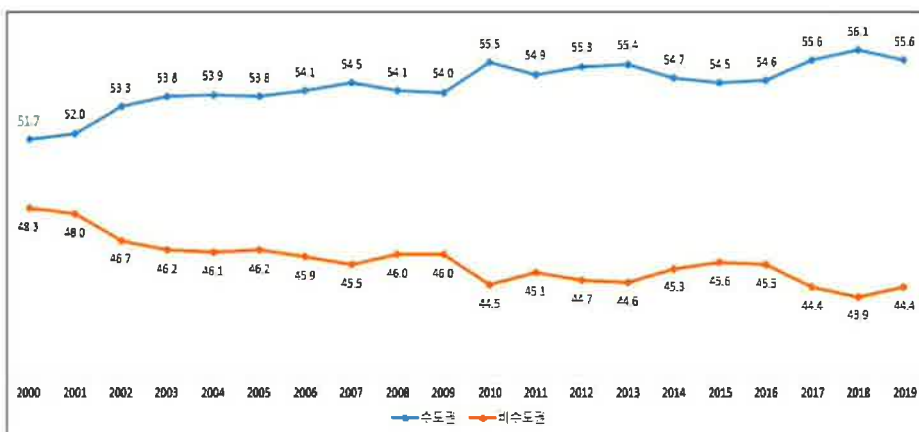
4) 지역총소득은 경제구역 내에서 주된 경제활동을 수행하는 거주자가 생산활동에 참여한 대가로 받은 소득의 합계를 의미한다

으로 수도권 지역의 지역 내 총생산 비중이 더 높아졌으며, 2019년 기준 수도권과 비수도권의 비중은 각각 52.0%, 48.0%이다. 지역총소득(GRNI)의 변화를 살펴보면, 양 지역의 지역총소득 비중의 차이는 점점 심화되고 있었다. 2000년 수도권과 비수도권의 지역총소득(GRNI) 비중은 각각 51.7%, 48.3%였으나, 2019년에는 수도권 55.6%, 비수도권 44.4%로 수도권과 비수도권의 차이는 3.4%p에서 11.2%p로 차이가 더 커졌다(하혜영 외, 2021:9-11).



[그림 8] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중 변화(단위:%)

출처 : 통계청, 지역소득(시도별 경제활동별 지역내총생산), 국가통계포털(<http://kosis.kr>); 하혜영외(2021:10) 재인용



[그림 9] 수도권과 비수도권의 지역총소득(GRNI) 비중 변화(단위:%)

출처 : 국토교통부 국토지원정보원(2020:41) 수정; 하혜영외(2021:11) 재인용

지역소멸과 지역간 격차 심화는 일반자치단체만의 문제가 아니다. 교육에서도 수도권외의 학생, 인프라 쏠림 현상은 지방 극소규모의 학교 문제를 야기시키고 이에 대한 교육재정의 비효율성에 대한 지적에서 자유로울 수 없게 되었다. 학생수 감소에 따른 학교통폐합, 교육투자의 악화, 지방의 교육문화시설 인프라 부족 등은 남아있던 학생·학부모가 더 나은 교육을 찾아 떠나게 하고 이러한 인구이동은 다시 학령인구의 감소로 이어져 양질의 학교교육서비스를 저해하는 악순환이 계속되고 있다.

라. 포스트 코로나 시대 교육 변화

1) 미래인재 양성을 위한 교육방향 설정과 교육혁신의 기회 획득

2016년 세계경제포럼 이후 ‘4차 산업혁명 시대’에 대비하여야 한다며 전분야에 걸쳐 분주한 움직임이 있었다. 교육분야에서도 4차 산업혁명 시대 교육 변화와 예측, 전망, 역할에 논의가 활발히 이루어져 왔다. 그러나 실제 이러한 논의도 유행처럼 번졌다가 이렇다할 학교교육의 변화까지 연결짓는 데에는 한계가 있었다.

하지만, 코로나 19 팬데믹의 장기화는 뜻하지 않게 지난 오랜 기간 동안 더디게 변화하던 학교교육에 디지털 대전환, 온라인 교육의 확대 등의 급격한 변화를 가져왔다. 코로나 19 팬데믹 상황의 장기화는 온라인 교육의 확대를 교육분야의 뉴노멀(New Normal)로 자리 잡게 하였고, 코로나 19의 영향으로 학생이 학교수업을 받지 못하는 사상초유의 사태가 발생하자 각국은 교육의 피해를 최소화하기 위해 그동안 터부시해 온 온라인 수업의 빗장을 활짝 열게 된 것이다(류태호, 2020:23). 이러한 변화 속에 교육에서도 에듀테크, AI교육, 교수학습활동의 디지털 전환 등이 미래교육 준비를 위한 중요한 과제로 논의가 본격화되기 시작했다.

4차 산업혁명 시대의 기술의 발전에 코로나 19 팬데믹 상황이 더해지면서 교육분야 변화를 재촉했고, 앞으로 이를 더욱 가속화 시킬 것이다. 타분야에 비해 변화가 더디었던 교육분야는 코로나 19의 영향으로 비대면 교육 시간이 늘어나면서 교육의 피해를 최소화하기 위해 온라인 수업이 확대되었고 이 과정에서 새로운 기술을 교육에 활용하는 경험치가 혁신적으로 증가하고 있다. 그러나 여전히 수업의 장이 단순히 대면상황에서 온라인으로 옮겨왔을 뿐이고 코로나 19

중식 이후 다시 과거로 돌아갈 것이라고 예상하는 이도 적지 않다. 그럼에도 코로나 19가 가져다 준 교육혁신의 발판을 토대로 이제는 4차 산업혁명 시대를 위한 미래인재 양성을 위한 교육 방향 제시와 교육혁신을 꾀해야 한다.

2) 코로나 19 팬데믹 장기화에 따른 교육격차 심화

교육은 현대 사회에서 기능하는 데 필요한 역량과 경쟁력을 제공함으로써 소외계층의 삶에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 이유에서 교육은 불평등을 줄일 수 있는 강력한 도구이다(OECD, 2019:13). 코로나 19 팬데믹의 장기화는 학교가 가지는 여러 기능의 필요성을 다시 한번 확인하는 계기가 되었다.

코로나 사태로 인한 휴교는 아동들에게 불평등한 영향을 끼쳤다. 팬데믹 상황에서 모든 아동이 똑같이 학업에 필요한 기회와 도구 및 접근성을 갖고 있지 않았기 때문에 학교 교육이 원격수업에 크게 의존하면서 기존의 교육지원 불평등이 더욱 악화되었다고 보고했다(Human Rights Watch, 2021). 팬데믹 시기에 학생들의 전반적인 발달 양상이 이전과 다르고 경험의 폭과 깊이가 전반적으로 줄어들었을 뿐 아니라 학교가 일정부분 담당하여 온 돌봄의 기능의 많은 부분이 오롯이 가정의 책임이 되면서 사회경제적 취약계층의 학생들은 방임 등 위기 상황에 내몰리게 되었다. 장기화된 팬데믹 상황은 학생간, 세대간 학업성취 수준 뿐 만 아니라 심리, 정서, 관계, 문화 등의 여러 영역에서 격차 심화와 역량의 하향화에 대한 우려가 커지고 있다. 이러한 위기 극복을 위해서는 학생들의 학습, 심리·정서 등 다양한 측면에서의 교육격차를 진단하고 회복을 위한 지원과 노력이 필요하다.

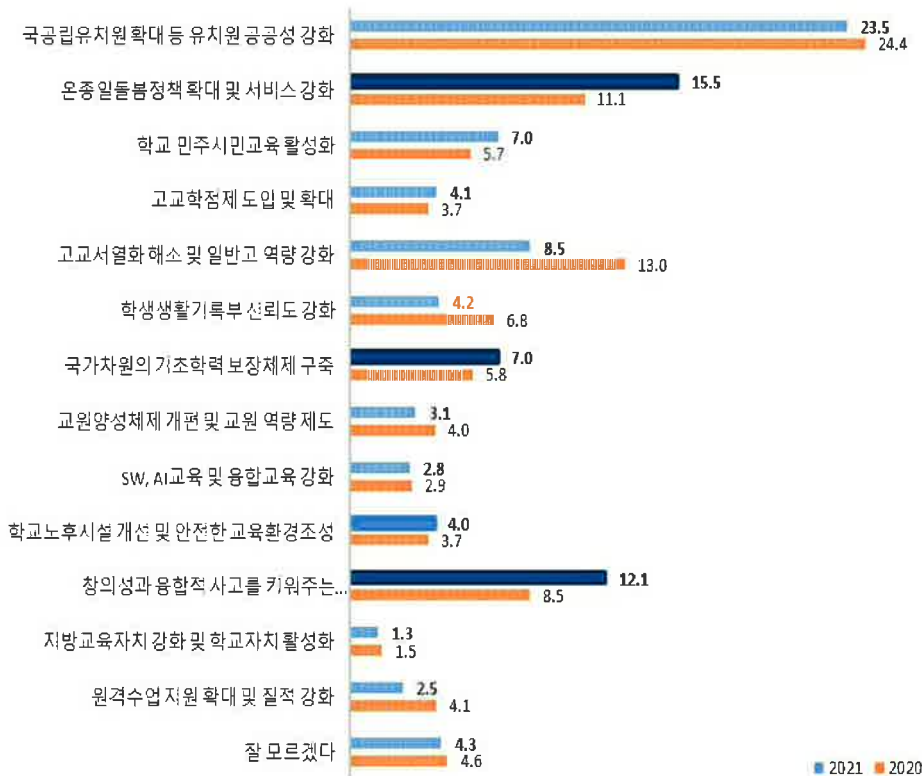
2. 연구와 여론으로 본 유·초·중등교육에 대한 요구

가. 여론으로 본 유·초·중등교육에 대한 요구

한국교육개발원에서는 1999년부터 매년 우리나라 교육 및 교육정책 전반에 대한 국민들의 인식과 태도, 교육관련 현안과 개선요구를 파악하여 교육정책 개발·수립 및 추진 우선순위를 정하는데 중요한 정보를 제공하고자 교육여론조사(KEDI POLL)을 실시하고 있다(임소현 외, 2021:3).

2021년 KEDI POLL 결과 분석내용에 따르면 현재 유·초·중등교육정책 중

향후 지속적으로 강조되어야 할 1순위 정책으로는 국공립유치원 확대 등 유치원 공공성 강화(23.5%), 온종일 돌봄정책 확대 및 서비스 강화(15.5%), 창의성과 융합적 사고를 키워주는 학교공간 혁신 추진(12.1%), 고교서열화해소 및 일반고 역량 강화(8.5%) 등의 순이었고, 이 결과는 2020년 조사(국공립유치원 확대 등 유치원 공공성 강화(24.4%)→고교서열화 해소 및 일반고 역량강화(13.0%)→온종일돌봄정책 확대 및 서비스 강화(11.12%)→창의성과 융합적 사고를 키워주는 학교공간 혁신 추진(8.5%) 순)와 비교했을 때 다소 차이가 있다(임소현 외, 2021:215). 여전히 유아교육 공공성 강화에 대한 요구가 컸고, 돌봄과 학교공간 혁신에 대한 요구가 증대하였다.



[그림 10] 유·초·중등 교육정책 중 향후 지속적으로 강조되어야 할 정책(1순위, 2020, 2021)

자료 : 임소현 외(2021:56-57) 자료를 재구성

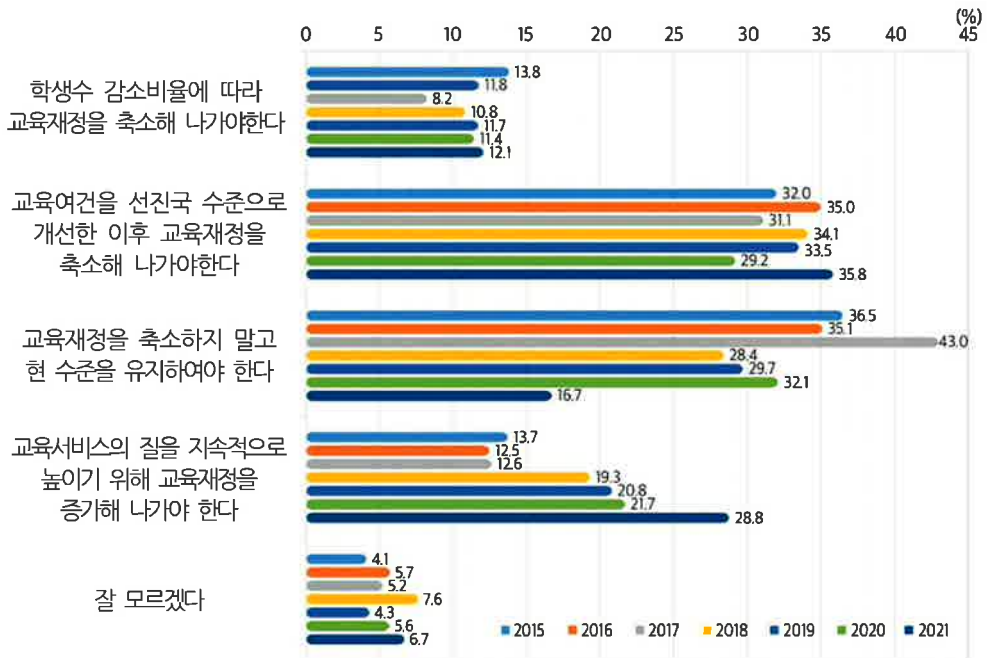
교육정책을 추진함에 있어 어디에 중점을 두어야 하는가에 대한 질문에는 장기적 비전(45.4%), 여건에의 적합성(22.4%), 일관성(19.2%), 국민여론 반영(8.4%) 순으로 답하였다.



[그림 11] 우리나라 교육정책 추진에 중점을 두어야 할 측면((2018-2021)

자료 : 임소현 외(2021:78)

학생 수 감소, 미래 대응 등 교육환경 변화에 따라 유·초·중등교육에 대한 교육재정이 어떻게 변화해야 한다고 생각하는지 묻는 질문에 대해 교육여건을 개선한 이후에 교육재정을 축소해야 한다는 의견이 35.8%로 가장 많았고, 교육서비스 질을 지속적으로 높이기 위해 교육재정을 증가해야 한다는 의견도 28.8%로 높은 응답률을 보였다. 시계열적으로 볼 때, 교육재정의 현 수준을 유지해야 한다는 의견은 감소하는 반면, 교육서비스 질 제고를 위한 교육재정 증가에 동의하는 의견은 높아지는 경향을 보이고 있다.



[그림 12] 교육환경 변화에 따른 교육재정 규모에 대한 의견(2015-2021)

자료 : 임소현 외(2021:158)

나. 미래교육 연구에서의 유·초·중등교육 변화 요구

교육은 본질적으로 보다 나은 미래를 준비하기 위한 활동으로 불확실한 미래에 대응하는 지식과 역량을 키우는 활동이기도 하고, 동시에 자신이 소망하는 미래를 창조하는 방법과 역량을 키우는 활동이기도 한다는 점에서 미래를 결정짓는 제1원동력이다(국회미래연구원, 2021). 이러한 이유에서 미래교육의 변화혁신에 대한 논의는 교육에서 중요한 화두였다. 특히 4차 산업혁명 시대라는 대변화에 대응하기 위해 학교교육의 변화가 매우 절실하다고 이야기하여 왔다. 그러나 미래교육의 화두는 일부 연구자의 구호에 지날 뿐 변화에 대응하기 위한 교육의 변화는 그다지 만족할 만한 성과가 보이지 않고 있다고 평가되고 있다.

최연구(2017)는 4차 산업혁명 시대 미래의 학교교육은 초지능, 초연결사회가 되면서 언제 어디서나 연결해 학습할 수 있게 되기 때문에 공간으로써의 학교 의미가 퇴색할 것이고, 교사의 역할도 가르치는 사람(teacher)에서 스스로 학습하는 방법을 코칭해주는 지도하고 조언하는 사람(mentor)으로 변화할 것이며, 기술발전과 에듀테크 발전의 영향으로 학교에서의 교수학습 방법은 디지털 기

반으로 재설계되고 집단지성, 협업, 공유학습 중심으로 변화할 것이라고 하였다, 김경애 외(2021) 연구에서는 미래교육체제 수립을 위해 ‘현안으로 국민의 관심이 높지만 해결책을 구하지 못하고 있는 과제’와 ‘장기 미해결 상태이나 미래를 위해 해결을 도모할 과제’, ‘한국사회의 미래를 여는 과제’로 구분하여 한국 교육이 미래교육체제로 전환하는 데 중요한 의미를 지닌 10대 과제별 현재 한국 교육 문제의 지형도를 그리고 한국 미래를 위해 어떤 문제에 집중할 것인지 논의하고 있다.

<표 1> 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제

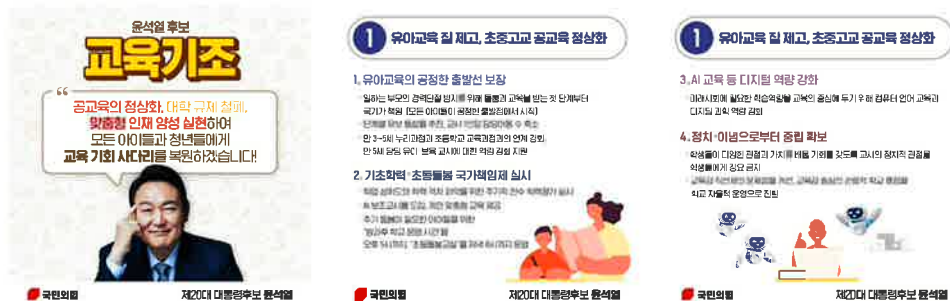
유형	의제
현안으로 국민의 관심이 높지만 해결책을 구하지 못하고 있는 과제	초등학교 저학년 아동 돌봄 지원 체제 확립
	공정하고 미래 지향적인 대학입학전형제도
	한국 고등교육체제 재구축 방향과 과제
	지역 변동과 학교 교육체제 재구축
장기 미해결 상태이나 미래를 위하여 해결을 도모할 과제	학습자 삶 중심의 학제 개편
	유아교육 및 보육 공공성 강화와 질 제고
	지속 가능한 교육 혁신을 담보하는 교원 양성 및 재교육 체제 개편
한국 사회의 미래를 여는 과제	디지털 전환과 한국 교육
	모든 시민의 학습권을 보장하는 평생학습체제 구축
	모든 학생의 행복한 성장을 위한 교육복지 실현

자료 : 김경애 외(2021: 15)

미래사회의 속성을 이야기 할 때 변화의 속도는 점점 더 빨라지고 이로 인한 불확실성은 점점 높아질 수 밖에 없다고 한다. 국회미래연구원(2021)에서 발간한 ‘대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선’에서 과거 60여 년간의 대한민국 성장의 엔진은 인적자본이었으나, 이러한 시대적 요구에 대응하지 못함으로써 성장률 하락의 핵심원인도 바로 잘못된 인적자본 투자에 있다고 하였다. 교육을 통해 시대가 요구하고 있는 역량(비판적 사고, 창조적 아이디어, 문제해결력, 질문하고 새로운 답을 찾는 능력 등)을 제대로 가르치지 못하였기 때문이었고, 이제 시대변화에 대응하기 위해서는 새로운 교육의 미래상 확립과 지속가능한 교육비전이 마련이 중요하다고 보았다.

3. 새 정부 교육공약

제20대 대통령으로 선출된 윤석열 당선인은 “공교육의 정상화, 대학규제철폐, 맞춤형 인재양성 실현하여 모든 아이들과 청년들에게 교육기회 사다리를 복원하겠습니다”라는 교육기조 속에 교육공약으로 ‘유아교육 질제고, 초중고교 공교육 정상화’와 ‘대학교육 정상화’, 평생교육체제 강화’을 제시하고 있다. 유·초·중등교육과 관련해서 좀 더 구체적으로 살펴보면 ① 유아교육의 공정한 출발선 보장, ② 기초학력·초등돌봄 국가책임제 실시, ③ AI교육 등 디지털역량 강화, ④ 정치이념으로부터 중립 확보 공약을 제시하였다. 이와 관련하여 윤석열 당선인 ‘제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집’에 제시되어 있는 공약 내용은 <표 2>과 같다.



<표 2> 윤석열 당선인 유·초·중등교육 관련 공약

구분	내용
유아교육의 공정한 출발선 보장	[04 따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국_우리아이_02] 어린이집과 유치원 교사의 처우를 개선하고, 단계적 유보통합을 추진하겠습니다. [현재] ○ 2013년부터 만3~5세 아동을 대상으로 누리과정¹이 시행되고 있으나, 유치원과 어린이집, 국공립과 민간의 격차, 비용의 비효율성이 발생하고 있으며, 교사 처우에도 차이가 발생하고 있음 ○ 모든 영유아가 격차없이 동일한 경험을 하고 발달잠재력을 펼칠 수 있도록 해야함. 이를 위해 유치원과 어린이집 이원 체제로 인한 비효율성과 차이를 해결하는 것은 국가의 책임 [약속] ○ 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립 수준으로 상향

구분	내용
	○유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시 ○만3~5세 유아 어린이집·유치원 누리과정 안내·등록 국가책임제 강화 ○누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화
기초학력· 초등돌봄 국가책임제 실시	[04 따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국_우리아이_03] 방과후 학교를 확대해 초등전일제 교육을 실시하고 초등돌봄을 저녁 8시까지 확대하겠습니다. [현재] ○현재 초등학교 온종일 돌봄체계는 단순 돌봄 위주로 운영되는 등 수요자(아이, 학부모)의 욕구를 제대로 파악하지 못하여 이용률이 저조 ○맞벌이 부부 증가 및 양육환경 변화에 따라 초등학생에 대한 양질의 돌봄, 교육수요가 증가하고 있는 점을 고려해 초등학교에 돌봄교실을 개선하고 전면확대할 필요가 있음 [약속] ○방과후 학교 프로그램 및 운영시간을 확대해 초등 전일제학교 운영 ○초등돌봄교실 모든 초등학교에서 저녁 8시까지 운영 ○초등돌봄교실과 방과후 학교에 대한 재정지원을 확대해 부모 부담 대폭 경감
기초학력· 초등돌봄 국가책임제 실시 & AI교육 등 디지털역량 강화	[06 담대한 미래, 자율과 창의가 존중되는 나라_희망사다리_01] AI 교육혁명으로 모두다 인재로 키우겠습니다. [현재] ○코로나 19와 함께하는 시대 3년차로 교육환경 급변 ○비대면 수업으로 인한 학습격차 심화와 학습의욕 저하문제 직면 ○위드코로나, 4차 산업혁명 등 미래사회에 맞는 인재로 육성하기 위해서는 새로운 시대에 맞는 새로운 교육이 필요함 [약속] ○교육단계별 AI교육 기반 조성으로 미래형 인재 육성 -초등학교 코딩교육, 초중등교육과정의 AI교육 필수화, 대학기초과목에 AI튜터링 전명 도입, 인공지능(AI)·가상현실(VR), 증강현실(AR) 등을 이용한 에듀테크 교육 ○AI를 활용한 학력진단 시스템 구축과 AI 보조교사(튜터)로 학습격차 완화 및 기본학력 향상 -모든 학생의 학력을 진단·평가하여 빅데이터 구축 및 맞춤형 학습지원 -기초학력 미달자 제로화 및 전반적 학력 제고 실현 ○교육과정 개선을 통해 AI교육을 확대하고 대학입학시험에도 반영 ○자기주도적으로 AI전문가가 되는 메타버스 전문교육과정 지원

자료 : 제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집(2022)

Ⅲ. 유·초·중등교육재정의 현안과 과제

4차 산업혁명이라는 새로운 시대적 요구와 코로나 19 팬데믹 상황의 장기화에 따른 교육격차의 심화는 현재 한국의 미래를 위해 교육이 해결해 나가야 한 중요한 과제이다. 이러한 시대적 요구는 학교교육의 질적 변화가 전제되어야 하며 이러한 질적 변화는 충분한 재정지원 없이는 불가능한 일이다. 그럼에도 지방교육재정을 둘러싸고 새로운 미래를 대비하는 것보다 국가재정 효율화 차원에서 학령인구 감소 추이를 반영해 축소 개편해야 한다는 기조가 확산되고 있다. 여기서는 새정부가 관심을 가지고 해결해야 할 지방교육재정 관련 현안과 과제를 지방교육재정교부금 제도 개선 방향 설정 및 대응과 유보통합과 유아교육 투자 확대에 보고 이에 대한 현안과 개선 방향에 대한 논의를 하고자 한다.

1. 지방교육재정교부금 제도 개선 방향 설정 및 대응⁵⁾

가. 지방교육재정교부금 제도 개선 요구

KDI는 김학수 외(2021) 『2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』 연구에 기초하여 2021년 12월에 “지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야하나?”에 대한 유튜브 영상을 공개하였다. 이 영상에 따르면 “학령인구 감소 추이, 재정투자 우선순위에 대한 국민의식, 교육분야 내의 자원배분 뿐만 아니라 전반적 자원배분의 효율성이라는 국가재정 전체의 관점에서 지방교육재정교부금의 문제를 조망해야 한다. 현재 내국세수에 연동되어 있는 지방교육재정교부금 재원마련 방식을 학령인구의 변화 추이를 반영하고 소득증가와 물가상승의 범위 내에서 교육투자를 확대하는 방식으로 전면 개편해야 한다(김학수, 2021: 1)”고 주장하고 있다. 김학수 외(2021) 연구에서 제안한 지방교육재정교부금 산정방식 개선안은 아래의 수식에서와 같이 전년도 교부금에 경상GDP 증가율과 학령인구감소율을 적용하고 있다.

$$\text{교부금}_t = (1 + \text{경상GDP증가율}) \times \text{교부금}_{t-1} \times \left(\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}} \right)$$

5) 이 자료는 남수경·이선호(2021)와 송기창(2021)의 일부를 발췌하여 작성한 것임

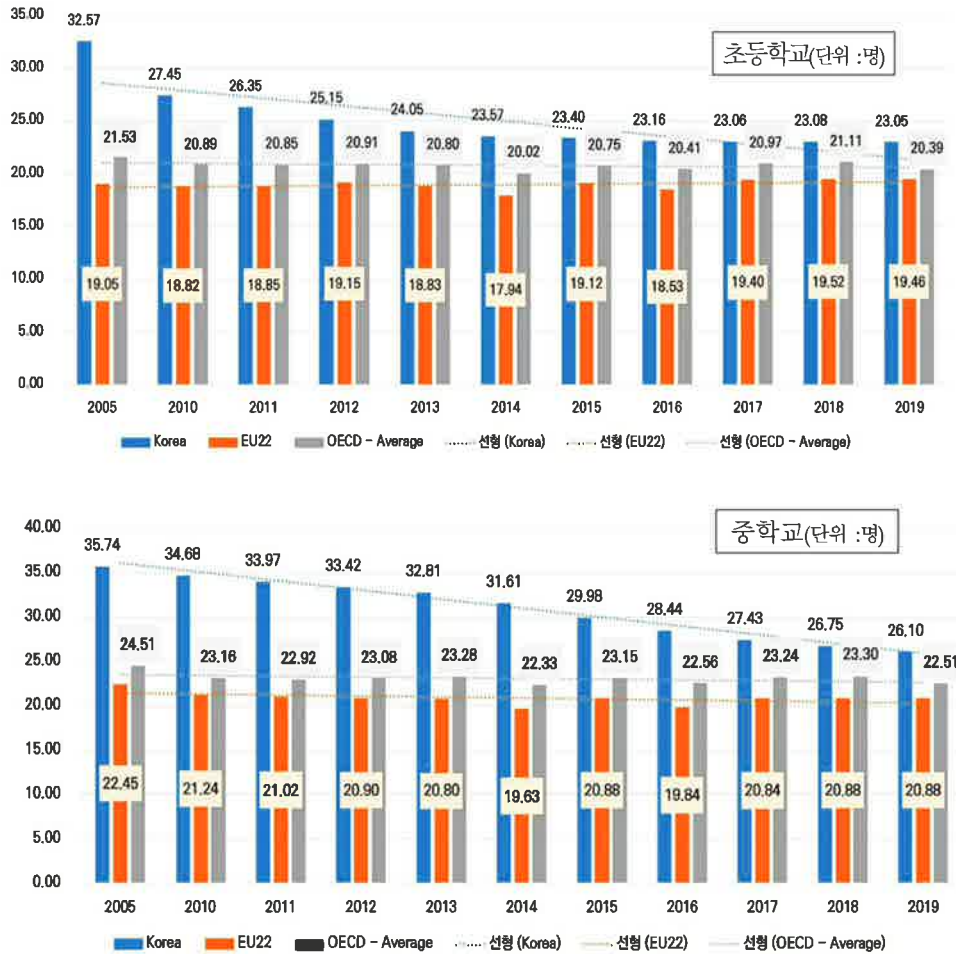
이와 같은 논리는 학교교육활동 및 비용이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 내면을 들여다 보지 않았을 때에는 아주 단순할 뿐 아니라 학생수가 감소한 만큼 교부금도 비례해서 감소하는 것이 타당해 보일 수 있다는 데 문제가 있다. 김학수 외(2021) 연구에서는 지방교육재정교부금 산정방식을 개편하였을 경우 2060년까지 누적 1,046.8조원의 재정절감 효과가 있을 것으로 예측하고 있다.

내국세와 연동하여 일정비율로 지방교육재정교부금 규모가 결정되는 방식에 대한 변화요구는 기획재정부를 중심으로 오래전부터 주장해 왔던 내용이다. 그러나 교육계에서는 일반 공공서비스에서는 개인이 서비스 제공 대상이자 재정 소요의 산출기초인 반면 교육서비스의 소요경비는 학생 개인이 아니라 교수학습활동의 기초단위인 학급을 중심으로 소요경비가 산출된다(윤홍주, 2012) 점에서 이와 같은 변화 요구에 반대하여 왔다. 학령인구의 감소와 지방교육재정 효율화가 맞물리며 지방교육재정의 잉여를 이슈화하면서 이러한 변화 가능성이 현실화 되고 있다.

나. 국제비교를 통해 본 한국 유치·초·중등교육 실제

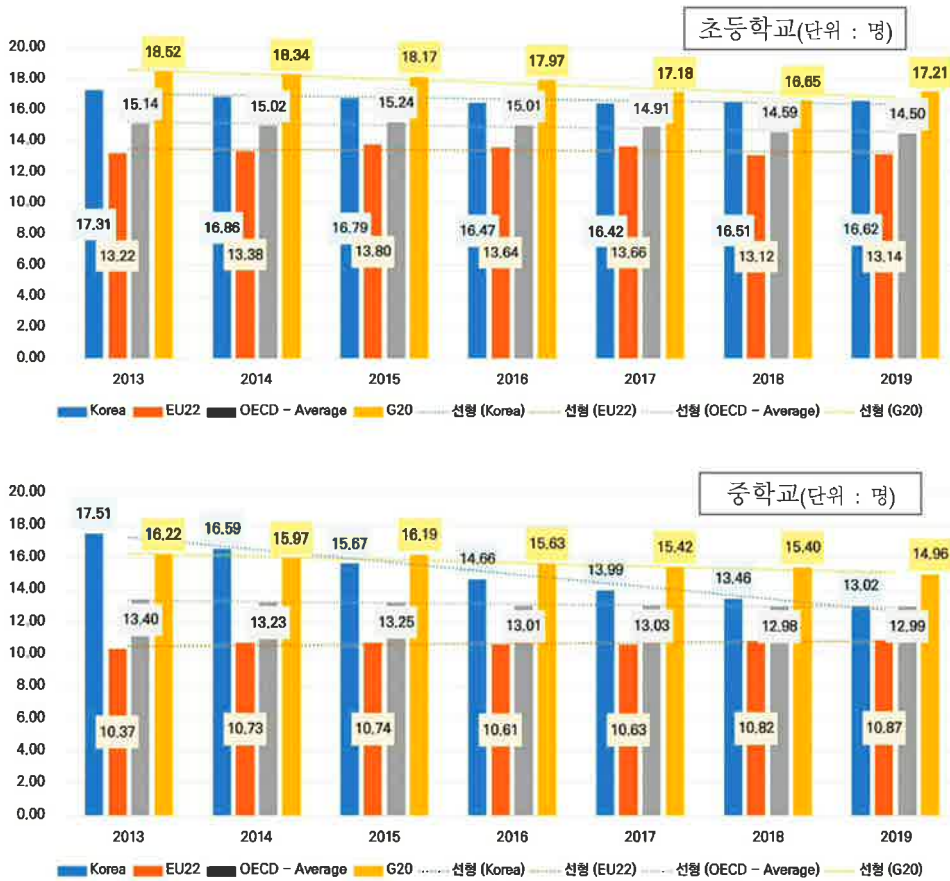
학령인구의 감소율을 적용하지 않아 지방교육재정의 잉여가 발생할 수밖에 없는 구조이기 때문에 제도 개선이 반드시 필요하다고 하는 데 과연 우리의 유치·초·중등교육은 실제로 현상 유지로 미래를 대비할 수 있는가에 대한 탐색이 우선되어야 할 것이다.

우선 OECD 교육지표를 중심으로 우리나라의 초·중등교육 여건 현황을 국제적 수준에서 비교하여 보면 다음의 [그림 13]과 [그림 14], <표 4>과 같다. 학생1인당 공교육비는 OECD 평균을 상회하고 있지만 사부담공교육비 비중이 여전히 높고, 교육여건 지표라 할 수 있는 학급당학생수와 교원1인당 학생수는 OECD 평균에 근접해 가고 있으나 여전히 평균에 미치지 못하고 있으며 할 뿐 아니라 OECD 평균 및 EU22 평균의 경우 2005년 이후 2019년까지 15년간 지속적으로 비슷한 수준을 유지해 온 반면, 우리나라의 경우 지속적으로 감소하여 현재 국제적 수준과 비슷한 규모가 이제 막 시작되었다는 것이다. 향후 최소한 EU22와 유사한 수준으로 감소시킴과 동시에 질적인 개선을 동시에 추구할 필요가 있다.



[그림 13] 초등학교·중학교 학급당학생수 추이 국제비교

출처 : OECD통계사이트 <https://stats.oecd.org/> ; 남수경·이선희(2021) 재인용



[그림 14] 초등학교 교원1인당 학생수 추이 국제비교(단위: 명)

출처 : OECD통계사이트 <https://stats.oecd.org/> ; 남수경 · 이선호(2021) 재인용

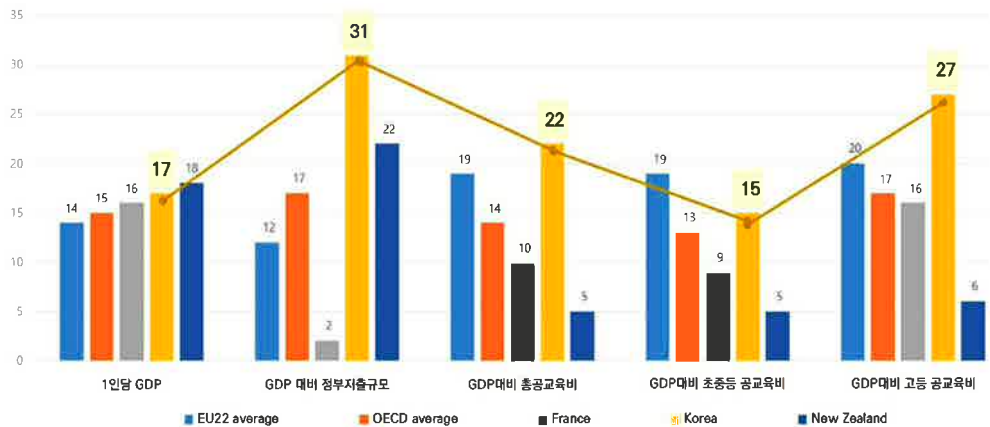
<표 3> 초·중등교육 학생 1인당 공적 자원 규모 및 비중 (2018)

(단위 : ppp 환산액 US \$, %)

국가	초·중등교육		
	학생당 공적 자원(A)	학생당 총교육비(B)	공적재원 비중(A/B*100)
한국	12,748	13,952	91.4
OECD평균	10,101	10,444	96.7
EU22평균	10,388	10,771	96.4

자료 : OECD통계사이트 <https://stats.oecd.org/>

우리나라 경제발전 수준에 비추어 보았을 때 교육에 대한 공적 지원 수준은 높은가를 비교하여 보았다. 2018년 기준 34개국(32개국 + EU22, OECD 국가평균 포함)의 순위를 분석하였다. 2018년 기준 1인당 GDP의 경우 우리나라는 17위(\$40,947) 수준으로, EU22 평균(\$43,449), OECD 평균(\$42,559)보다는 낮고, 프랑스(\$42,492)와 뉴질랜드(\$39,608)와 유사한 수준이다. 이들 다섯 개 비교군을 대상으로 GDP 대비 정부지출규모, GDP 대비 총교육비, GDP 대비 초·중·고 공교육비, GDP 대비 고등 공교육비 순위를 비교해 보았다. 분석 결과 GDP 대비 초·중·고 공교육비만 비슷한 순위였으며, 나머지 지표들은 모두 경제순위에 비하여 상대적으로 모두 하위권에 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 GDP 대비 정부지출규모가 작음으로써 상대적으로 GDP 대비 초·중·고 공교육비 지원 수준이 높은 것으로 보인다. 우리와 매우 비슷한 1인당 GDP 수준인 뉴질랜드의 경우 상대적으로 정부지출규모는 크지 않으면서도 교육비에 대한 비중은 높은 것으로 나타난다.



[그림 15] 경제발전과 공교육비 지원 수준 국제비교

주: 숫자는 비교대상 총 34개 국가 가운데 순위를 의미함.

자료 : OECD통계사이트 <https://stats.oecd.org/>, 남수경 · 이선희(2021) 재인용

다. 지방교육재정교부금 제도 개선의 과제

학령인구의 감소가 지방교육재정의 수요에 전혀 영향을 미치지 않는다고 할 수는 없다. 그리고 현재의 제도에 문제가 있다면 개편해야 하는 것은 당연한 일

이다. 그러나 현재 지방교육재정교부금 제도 개선 요구안은 학령인구의 감소에만 초점을 두고 있다는 것이다. 미래사회를 대비하게 위해 어떠한 변화가 필요하고 이에 대응할 만큼의 적정규모의 재정이 확보되고 쓰이고 있는가에 대해서 설명하지 않고 학생수 감소에만 집중하고 있다. 지방교육재정교부금 제도 개선 논의는 다음의 사항들에 대한 논의 검토에서 출발해야 한다.

첫째, 우리나라에서 인적자원이 가지는 의미를 고려할 때 학령인구의 감소는 인적자원에 대한 투자를 확대해야하는 이유가 될 수 있다는 것이다. 학령인구 감소는 장기적으로 볼 때, 인적자원 투자가 더 늘려야 하는 이유이다. 통계청 ‘장래인구추계 : 2020-2070’ 전망결과(통계청, 2021.12.09.)에 따르면 2070년 생산연령인구(15-64세) 1백명당 부양할 인구(유소년과 노년)는 116.8명(노년 100.6명)으로 2020년 38.7명(노년 21.8명)에 비해 3배 이상(노년 부양비만은 4.6배) 증가할 것으로 전망하고 있다. 저성장, 저출산, 고령화 현상이 지속 악화되는 미래 사회에서는 생산연령인구가 부양할 노령인구의 수는 급증하게 되고 이에 대처하기 위해서는 생산연령인구의 부양비 증가량 이상의 생산성을 높이는 데 투자해야한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 현재의 학생 1명은 과거의 학생 1명과 다르다. 인적자본 투자의 관점에서 보다 적극적인 투자와 양질의 교육서비스 제공이 더욱 중요해졌음을 인정해야 한다. 당장의 눈앞의 재정여력을 불편하게만 볼 문제가 아니다.

둘째, 학령인구 감소에 따른 지방교육재정 규모 축소에 논의는 현재의 교육재정 규모가 과연 적정한 것인가에 대한 논의에서 출발해야 한다. 지방교육재정교부금 제도 개선 요구는 학령인구의 감소, 학생수의 감소에만 초점을 두고 있다는 한계가 있다. 학생수 감소 외에도 학교교육활동의 지출단위는 학생수보다는 학급수 영향이 크다는 점과 사회적 인구이동에 따른 학교시설 수요의 지속적 증대, 교육여건 개선에 대한 요구, 비교과 교사 증가 등에 따른 교원수 증가, 대통령 선거나 시도교육감 선거 등의 정치적 요인에 따른 국가시책사업 수요 등이 고려되지 않았다는 한계가 있다. 궁극적으로 지방교육재정 규모의 적정성 논의는 학교수준에서 충실한 교육과정이 운영되고 있는가? 또 미래에 대응하기 위한 지식과 역량을 길러내는데 충분히 대응하고 있는가? 그리고 이를 위한 교육재정이 적정하게 확보되고 쓰이고 있는지의 관점에서의 이루어져야 한다. 이러한 점들을 고려하여 논의한 결과 그럼에도 불구하고 지방교육재정의 잉여가 있

다고 판단되었을 때 지방교육재정 규모 축소 방안을 논의해야 할 것이다. 더구나 새정부 공약인 유보통합, 초등전일제와 초등돌봄 확대, AI 교육기반 조성 및 확대 등은 대규모 재정지원이 필요한 정책으로 공약이행을 위한 적정 재정규모 판단도 포함하여 논의할 필요가 있다.

셋째, 지방교육재정 투자 방향은 교육활동의 변화를 이끌어내고 결국 교육의 질적 개선으로 이어져야 한다. 교육이 바뀌고 학교현장이 바뀌려면 돈쓰는 방법과 대상과 활동의 변화가 필요하나, 이제까지는 부족한 자원 확충과 낙후된 교육여건 개선이 지상목표였기 때문에 그러한 고민을 하지 못했다. 이에 더해 최근 세수추계 오류로 세계잉여금이 교부되면서 일부가 학교회계 목적사업비로 전출되면서 계획에 없던 사업이나 활동을 하게 되어 교사들의 부담이 가중되며 돈쓰는 데 어려움을 토로하면서 교육재정이 남아돈다는 소문으로 이어지고 있는 것도 사실이다. 학교의 역할과 기능과 성과를 현재의 상태를 유지해도 무방하다면 모르되, 그렇지 않다면 교육현장과 교육내용과 교육방법이 바뀌어야 하고, 그렇다면 현재의 교육재정은 과다 투자되는 것도 아니고 남아도는 것도 아니며, 다만 교육재정을 적절하게 집행하지 못하고 있을 뿐이다. 앞으로는 학생수 감소에 따른 여유재원을 수단으로 교육활동의 변화를 이끌어내고 결국 교육의 질적 개선으로 이어져야 한다(송기창, 2022:16-17).

2. 유보통합과 유아교육 투자 확대⁶⁾

가. 유아교육 재정 투자의 현안

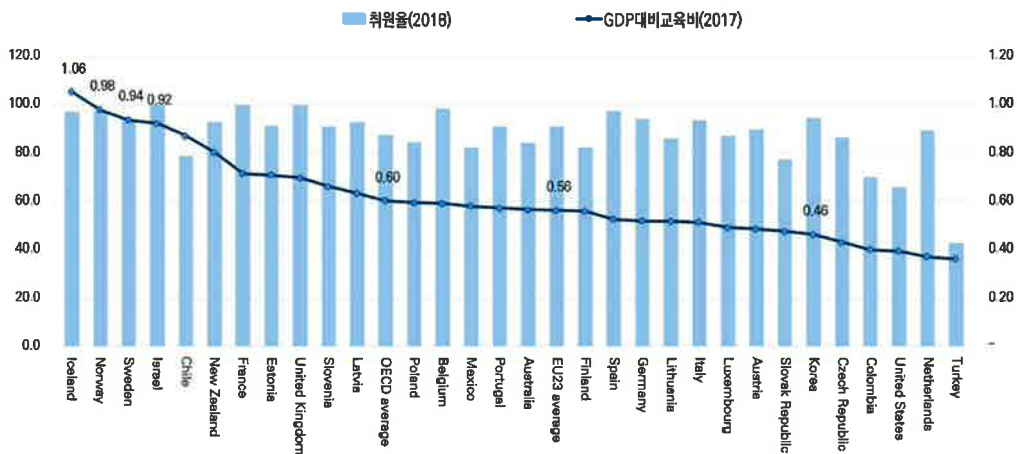
1) 낮은 유아교육 지원수준과 아동양육의 문제

영유아기는 삶의 기초를 형성하는 결정적 시기이며, 국가 인재양성을 위한 중요한 출발점으로 인간의 기본적인 능력은 5세 이전에 대체적으로 완성되어 이후 학습과 삶의 질에 중요한 토대를 제공하고(권지영, 2018), 영유아기 교육에 대한 투자는 이후 개인의 학업적·직업적 성취 향상과 경제적 안정, 범죄 연루 감소, 사회복지제도에 대한 의존 감소, 세수 증가 등으로 그 긍정적 영향력이 사회 전방위적으로 미친다(Heckman et al., 2010; Reynolds, Ou, & Temple,

6) 이 자료는 이선호(2022, 비공개), NRC 교육혁신포럼 전략보고서 ‘국가가 보장하는 유아단계 교육보육: 통합모델을 통한 공공성 실현’ 원고의 일부를 발췌하여 수정·보완하여 작성한 것임

2018, 최은영 외, 2021:4-5 재인용).

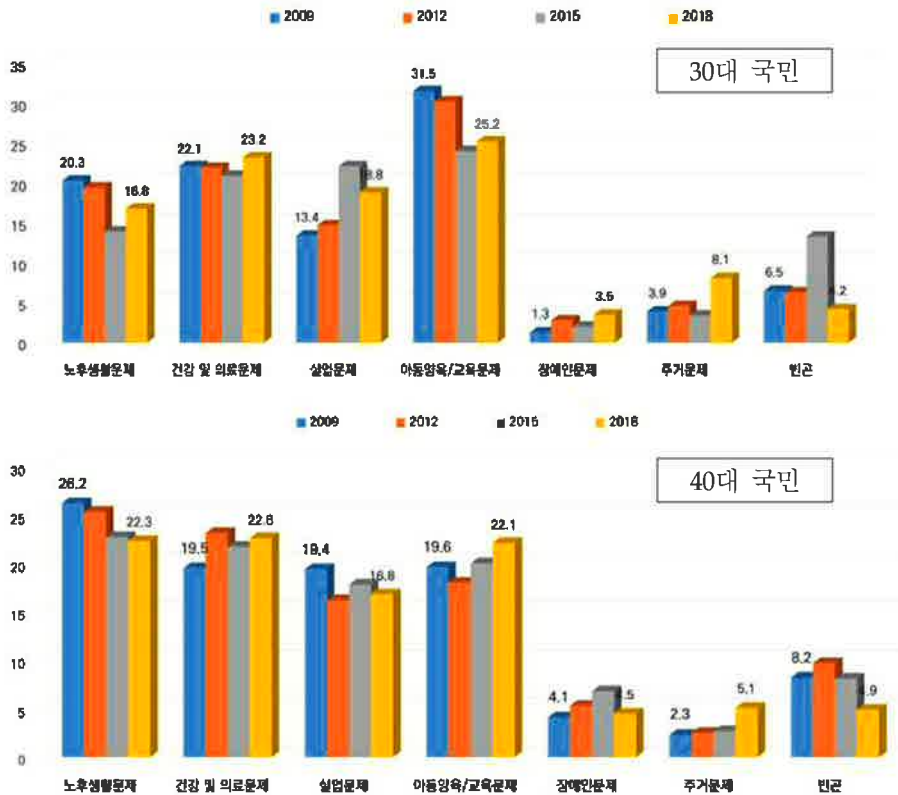
많은 연구에서 개인의 전 생애 및 사회전반에 미치는 유아교육의 긍정적인 영향을 밝히고 있다. 그러나 우리나라 유아교육단계 재정투자는 매우 미흡한 수준이다. 2021 OECD 교육지표에서 2017년 기준 유아(3-5세) 교육비의 GDP 대비 비중을 살펴보면, 우리나라의 경우 취원율은 높은 수준인 반면, GDP 대비 교육비 비중은 0.46으로, OECD 평균(0.60), EU23 평균(0.56)뿐만 아니라 전체적으로 조사국 가운데 낮은 수준이다(남수경 · 이선희, 2022:92).



[그림 16] 유아(3-5세) 교육비의 GDP 대비 비중(2017)과 취원율(2018)

출처 : OECD통계사이트 <https://stats.oecd.org/> ; 남수경 · 이선희(2021) 재인용

유아교육의 문제는 아동양육의 문제와 분리해서 논의할 수 없다. 한국복지패널자료를 토대로 한 30대와 40대의 사회문제 해결 요구에 대한 분석 결과, 30대 국민의 경우 세금을 주로 써야 할 사회문제로서 ‘아동양육/교육문제’를 선택한 비율이 가장 높았으며, 40대 국민의 경우 2009년 대비 2018년 ‘아동양육/교육문제’를 선택한 비중이 다른 분야에 비해 많이 증가하였다. 앞서 살펴본 2021 KEDI POLL 결과에서도 유·초·중등교육정책 중 향후 지속적으로 강조되어야 할 정책 1순위가 유치원 공공성 강화였다. 아동양육/교육문제에 대한 향후 정부 책임 강화 및 교육비의 대폭 확대 요구로 이해할 수 있다(남수경 · 이선희, 2022:93:94).



[그림 17] 세금을 주로 써야 할 사회문제 : 30·40대 국민

출처 : 국가통계포털 한국복지패널 조사자료 ; 남수경·이선호(2021) 재인용

우리나라의 경우 2012년 만 5세 누리과정 도입과 2013년 만 3-4세 누리과정 확대 정책을 통해 만 3-5세 무상교육을 실시하고 있다. 그러나 현재의 ‘만3-5세 무상교육·보육정책’은 학부모 부담경비 규모를 고려할 때 ‘무상’이라기보다는 학부모 부담경비를 보조하는 ‘지원’정책에 가깝다고 보아야 하는 수준이다. 실제로 누리과정 지원금은 2013년부터 2019년 동결되어 오다가 2020년부터 매년 월 2만원씩 인상하여 2022년 기준 국공립유치원은 10만원(방과후과정비 5만원), 사립유치원은 28만원(방과후과정비 7만원), 어린이집은 28만원(방과후과정비 7만원)을 지원하고 있다. 이 지원금은 2020년 기준 유아1인당 유아표준교육비 공립 870만원(월평균 72.5만원), 사립 668.5만원(월평균 55.7만원)(박창현외, 2021)에 크게 미치지 못하는 수준이다.

<표 4> 연도별 누리과정 부담비용

구분	국공립유치원	사립유치원	어린이집
2013~2019	6만원	22만원	22만원
2020	6만원	24만원	24만원
2021	8만원	26만원	26만원
2022(계획)	10만원	28만원	28만원

※ 누리과정 유아학비·보육료 외 방과후 과정비로 국공립유치원 5만원, 사립유치원 7만원, 어린이집 7만원 지원

자료 : 각년도 누리과정부담비용 고시 및 각년도 교육부 유아학비 지원계획

유아단계 학비·보육료 지원의 저조함은 학부모교육비 부담을 높였고 학부모의 부담능력에 따라 유아단계 교육·보육의 질적 차이가 불가피할 것으로 예상된다. 2018년 전국보육실태조사(보건복지부·육아정책연구소, 2018)에 따르면 누리과정 유아학비 및 보육료 지원에도 불구하고 학부모가 추가로 부담하고 있는 비용이 적지 않고, 이용기관에 따라 학부모 추가 부담 비용 격차가 큰 것으로 나타났다.

<표 5> 이용기관별 항목별 월평균 추가 비용(비용지불 유아 기준)

(단위 : 천원, 명)

구분	특별(특기) 활동교육비	교재비	급간식비	현장학습비, 행사비	차량 운행비	방과후 과정비	시도 특성화비	기타
전체	76.4	40.0	32.5	20.8	24.4	56.8	29.1	26.7
어린이집	60.1	22.8	20.0	18.6	21.3	-	29.1	25.9
유치원	83.6	47.8	33.0	22.0	24.7	56.8	-	29.3
반일제이상 기관 (영어학원 등)	239.8	58.4	74.2	42.9	42.3	-	-	20.0
F	124.8*** ^(a)	22.1*** ^(a)	75.2*** ^(a)	24.0*** ^(a)	19.8*** ^(a)	-	-	0.6 ^(a)
(수)	(1,450)	(344)	(352)	(631)	(378)	(109)	(26)	(19)

* p < .05, *** p < .001.

출처: 보건복지부·육아정책연구소(2018). 2018년 전국보육실태조사 가구조사. p.238.

2) 한시적 유아교육지원특별회계의 종료

2012년 만 5세 누리과정의 도입과 함께 어린이집 보육료까지 시·도교육청이 부담하게 되면서 유아교육재정에 대한 지방교육재정의 부담이 가중되었고, 2013년 만 3-4세까지 누리과정 지원이 확대되면서 더욱 악화되었다. 이후 누리과정 어린이집 보육료 지원에 대한 법령상의 문제와 함께 지방교육재정 확보 위기 속에 이에 대한 재원부담(확보) 방식에 대해 중앙정부(교육부)와 시·도교육청이 첨예하게 대립하게 되었다. 오랜 갈등 속에 2016년 12월 「유아교육지원특별회계법」의 제정으로 누리과정 예산편성에 대한 법적 근거가 마련되면서 일단락되었다. 그러나 유아교육지원특별회계는 3년(2017-2019년) 한시적으로 설치된 것이었고, 2019년 말에 다시 특별회계를 2022년까지 한시적 기한을 연장한 바 있다. 현재는 어린이집 보육료 전부를 국가의 일반회계로 부담하고 있지만 2022년 12월 한시적 기한의 종료 이후에 대한 대책 마련이 필요하다. 또 다시 유아·학부모를 불모로 중앙정부와 시·도교육청의 갈등이 재현되게 나뉘서는 안 된다.

나. 유아교육재정 투자 개선의 과제

2012년 만 5세 누리과정 도입 이후 줄 곧 유보통합은 유아단계 교육·보육에서 중요한 과제이임과 동시에 난제 중의 난제로 제도 발전 및 투자 확대의 커다란 걸림돌이 되고 있다.

우리나라 유아단계 취원율이 높은데 반해 GDP 대비 교육투자 비율이 저조한 것도 이와 무관하지 않을 것이라 생각한다. 공동의 누리과정 운영에도 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있고 소관 부처도 교육부와 보건복지부로 이원화되어 있어 공격적인 투자 방향의 전략 수립이 쉽지 않았다. 또 만 3-5세 누리과정 설치·운영하는 기관의 유형(어린이집 7개 유형(국·공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 민간, 직장, 가정, 협동), 유치원 3개 유형(국립, 공립(단설, 병설), 사립(사인, 법인))이 너무 복잡하고 다양하며, 복잡하고 다양한 기관의 교원자격기준 및 시설설치 기준이 상이하다는 문제가 통합을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

많은 연구와 여론조사 등을 토대로 보았을 때 유아단계 교육과 보육에 있어서 공공성 실현을 위해서 유아단계 교육서비스 질 개선과 이를 위한 재정투자 확대가 중요하고 시급하다는 것에는 이론의 여지가 없다. 2012년 누리과정 도입

이후 ‘유보통합’의 필요성과 요구는 지속되어 왔으나 10여년이 지난 현재도 유보통합 논의는 여전히 제자리걸음을 하고 있다. 이 같은 한계 상황은 유아단계의 교육-보육의 질을 개선하는데 걸림돌이 되고 있다. 유보통합을 전제로 한 유아단계 교육-보육의 공공성 실현에 속도를 내야 할 때이다.

새정부의 공약에서도 유아교육의 공정한 출발선 보장을 위해 단계별 유보 통합을 추진하고 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립수준으로 향상시키겠다고 하였다. 유보통합과 국공립수준으로의 질 개선을 목표로 두었다면 단기적으로는 2022년 기한이 종료되는 유아교육지원특별회계의 기한 연장 및 유아교육-보육의 국가 책임성, 무상화 범위에 대한 재논의 필요하다. 중장기적으로는 이원화된 부처, 설립유형을 복잡성과 첨예한 이해관계, 교원자격기준 및 시설설치 기준의 격차 등을 고려해 볼 때 기존의 한 유형으로 수렴하여 통합하기 보다는 공공성 실현을 위한 유아단계 교육서비스 질 개선을 목적으로 한 제3의 통합 모델을 만들어 단계적으로 기존의 유아단계 교육·보육기관을 통합해 나가는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

IV. 결론

최근 지방교육재정은 대외적으로는 학령인구 감소에 따른 교육재정구조 개편이라는 요구에 직면해 있고, 내부적으로는 미래 교육 변화 요구에 대응하기 위한 안정적이고 지속가능한 교육재정 확보 및 운영이라는 과제를 안고 있다. 학생수 감소에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 지방교육재정에 대한 비판과 규모 감축에 대한 논의는 앞으로 더욱 거세질 것으로 예상된다. 학생수 감소에도 불구하고 사회적 인구이동에 따른 학교신설 수요의 지속적 증대, 교육여건 개선에 대한 요구 증대, 교원수 증가 등의 요인으로 지방교육재정의 수요는 여전히 늘고 있고, 미래사회 변화에 따라 요구되는 교육을 위해 안정적이고 지속가능한 재정지원이 필요하다.

지방교육재정은 지방교육재정교부금에 대부분을 의존하고 있다. 이 때문에 확보의 측면에서 교육재원을 안정적으로 확보할 수 있었고, 일정수준의 교육서비스를 유지할 수 있었으며, 배분의 측면에서 시·도교육청 간의 형평화를 가능하

게 하였다. 새정부의 지방교육재정의 중요한 과제는 유·초·중등교육 투자의 안정성과 지속가능성을 보장하는 것이다. 학령인구의 감소를 이유로 지방교육재정의 안정적 확보가 흔들리게 된다면 그리고 이러한 위기가 기존 교육재정의 감축으로 이어진다면 양질의 교육 기회를 유지하기 위해 학교가 해야 할 많은 일들을 할 수 없게 될 것이다. 일각에서는 지방교육재정이 지속해서 증가하였음에도 불구하고 그 자체가 학교교육의 질과 성과를 향상시켰다는 증거를 찾기 없다고 한다. 여전히 공교육 정상화가 중요한 교육정책의 키워드가 되고 있고, 공교육 체제 속에서 미래인재를 제대로 키워낼 수 있다는데 의심을 갖고 있는 것도 사실이다. 이러한 문제와 의심으로 지방교육재정이 효율적으로 쓰이고 있는가에 대한 질문이 계속되고 있는 것도 안다. 하지만 Baker(2016:19-20)의 주장대로 교육재정은 형편없이 사용되어 학교의 질에 제한적인 영향을 미칠 수 있고, 반대로 잘 쓰여서 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 교육재정이 없다면 이는 할 수 없다는 일이라는 것이다. 다시 말해 충분한 재원은 양질의 교육을 제공하기 위한 필수 조건이라는 것이다. 새정부의 지방교육재정 정책은 미래인재를 키워내는 데 현재의 교육재정이 충분히 적정한가에 대한 질문에서 출발하여야 한다.

참고문헌

- 교육부(2021.04.19.) 4차 산업혁명이 가져올 미래사회 모습 4가지.
<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148886082>
- 국토교통부(2020). 2020 국토모니터링보고서.
- 국회미래연구원(2021). 대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선, 국가미래전략 Insight, vol. 39. 국회미래연구원.
- 권지영(2018). 유아교육 공공성 강화를 위한 유아교육 혁신방안. 육아정책포럼, 55, 31-34.
- 김경애 · 김용(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석 : 1. 성립 배경 및 주요 의제 개요. 한국교육개발원.
- 뉴스시스(2022.03.17.)尹인수위 교육인사 '0명'...'과학기술교육부' 현실화하나
(https://newsis.com/view/?id=NISX20220317_0001797463&cID=10201&pID=10200)
- 류태호(2020), 코로나 19가 앞당긴 4차산업혁명시대의 창의적 미래인재 양성을 위한 과제, FUTURE HORIZON Plus, vol.47, pp. 22-27. 과학기술정책연구원.
- 머니투데이(2022.03.17.) 교육전문가 빠진 윤석열 인수위.. 백년대계교육홀대 비판
(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022031714132741782>)
- 박창현 · 김근진 · 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육 · 보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소.
- 보건복지부·육아정책연구소(2018). 2018년 전국보육실태조사 -가구조사 보고-.
- 연합뉴스(2022.03.17.) 교육·과기부 통합되나...尹 정부 교육부처 운명은(종합)
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220316160951530?input=1195m>
- 유한구(2020). 코로나와 4차산업혁명을 넘어: 대학교육 혁신의 과제, FUTURE HORIZON Plus, vol.47, pp. 16-21. 과학기술정책연구원.
- 윤홍주(2020). '미래교육을 위한 지방교육재정의 역할과 과제, 제178차 KEDI 교육정책포럼 경 지방교육재정 정책포럼 자료집. 한국교육개발원.
- 이상호, '포스트 코로나19와 지역의 기회', 지역고용리뷰, 2020/01. 한국고용정보원.

중앙일보(2022.03.17.) 인수위서 사라진 교육 전문가…"교육 홀대냐" 부글부글 |
 중앙일보 (joongang.co.kr) <https://www.joongang.co.kr/article/25056244>
 최연구(2017). 4차 산업혁명시대의 미래교육 예측과 전망, Future Horizon,
 vol.33, pp. 32-35. 과학기술정책연구원.
 최은영 · 차기주(2021). '유아교육의 및 보육 공공성 강화와 질 제고', 미래교육체
 제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석. 한국교육개발원.
 최은영 · 차기주(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요의제 분석, 7. 유아
 교육 및 보육 공공성 강화와 질 제고. 한국교육개발원
 통계청(2021.12.09.). '장래인구추계 : 2020-2070' 보도자료.
 하혜영 · 김예성(2021). 지방소멸 위기 지역의 현황과 향후 과제. 국회입법조사처.
 한국교총(2022.03.17.). [교총보도자료] 교육을 국정중심에 놓는 인수위 운영, 정
 부 조직 개편 촉구한다!.

B. D. Baker(2016). Does Money Matter in Education?. ALBERT SHANKER
 INSTITUTE.

Heckman, J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., & Yavitz, A.(2010). The rate of
 return to the High/Scope Perry Preschool Program (NBER Working
 Paper Series 15471). Cambridge, MA: National Bureau of Economic
 Research.

Human Rights Watch(2021). Years Don't Wait for Them': Increased
 Inequalities in Children's Right to Education Due to the Covid-19.
 Available at: Pandemic.
<https://www.hrw.org/report/2021/05/17/years-dont-wait-them/increased-inequalities-childrens-right-education-due-covid> (accessed March 22,
 2021).

OECD(2019). Trends Shaping Education 2019.

Reynolds, A. J., Ou, S., & Temple, J. A.(2018). A multicomponent, preschool
 to third grade preventive intervention and educational attainment at
 35 years of age. JAMA pediatrics, 172(3), 247-256.

Schwab, K. (2017). The fourth industrial revolution. Currency.

UNESCO(2020), "COVID-19 Educational Disruption and Response," Available at: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>(accessed August 29, 2020).

World Economic Forum(2016), "The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution," Global Challenge Insight Report, Available at: <https://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016> (accessed August 30, 2020).

국가통계포털 <https://kosis.kr>

<https://stats.oecd.org>

주제발표 4

고등교육재정에 대한 새 정부의 과제

- 고등교육재정 확충을 중심으로 -

이 희 숙(강남대학교)

I. 서 론

새 정부의 출범을 앞두고 고등교육재정에 대한 확충을 촉구하는 목소리가 뜨겁다. 지난 14년간의 대학 등록금 동결 및 인하, 최근의 입학금 폐지에 이르기까지 학자금 부담 완화를 위한 대학의 노력에도 불구하고 그에 상응하는 수준의 정부 재정지원이 이루어지지 않아 그간 대학재정은 악화일로를 걸어왔다. 그리고 그 결과는 고등교육 투자에 대한 국제지표를 통해 여실히 드러나고 있다.

「OECD 교육지표 2021」에 의하면, 우리나라의 고등교육단계 연간 학생 1인당 교육비(2018회계연도 기준)는 11,290(USD/PPP)으로 OECD 평균의 66.1%, G7 평균의 50.4% 수준으로 36개국 중 28위이다. 경제규모에 따른 고등교육비 투자 수준을 보여주는 국민 1인당 GDP대비 학생 1인당 교육비 비율은 26.6%로 OECD 평균(37.5%)의 70.9% 수준으로 37개국 중 34위이다. 더욱이 OECD 국가들은 평균적으로 교육단계별 학생 1인당 교육비 투자 수준을 초등교육(100) < 중등교육(117.2) < 고등교육(178.7) 수준으로 지출함에 반해 우리나라는 고등교육(90.1) < 초등교육(100) < 중등교육(119.5)의 순으로 초등교육 수준보다 못한 고등교육 투자를 하고 있는 상황이다(교육부·한국교육개발원, 2021).

문제는 이런 상황이 최근에 발생한 것이 아니라는 데 있다. 공교롭게도 대학이 고통분담의 차원에서 등록금 동결을 결정했던 2008년 즉, 10년 전에도 OECD 평균 대비 우리나라의 대학생 1인당 교육비는 2018년과 같은 66% 정도였다. 그간 고등교육재정 추계와 관련된 연구와 발표 자료는 많았지만 이처럼 어두운 미래를 예측한 추계는 찾아보기 어렵다. 그 이유는 OECD 평균 수준의

고등교육투자를 목표로 설정하면서 지난 14년과 같이 등록금 동결 및 인하가 지속될 것이라는 시나리오는 가정에 포함되지 않았기 때문이다(이상엽·안종석, 2014). 한국의 고등교육이 당면한 현실은 추계 속에서 기대했던 모습과는 달리 어떤 지표는 추계 당시의 상황보다 더욱 열악해졌다. 특히 경제수준 대비 고등교육 투자 규모는 2008년에 비해 10%p 이상 낮아졌다. 당시에 우리나라는 GDP가 2,400억 달러로 OECD 30개 국가 중 9위 수준이었다. 이는 우리나라가 경제적 규모에 비해 그에 상응하는 수준의 고등교육 투자를 하지 않고 있음을 의미하고(반상진, 2011) 대학교육 질적 제고와 경쟁력 강화를 위해 집중적인 투자를 했어야 할 10년을 잃어버렸다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 스위스 국제경영개발원(IMD)이 매년 발표하는 경쟁력 보고서 속 우리나라의 대학교육 경쟁력이 참여 국가 60여개국 중에서 50위권 안팎을 차지하는 것은 놀라운 일이 아니다. 대학 진학률의 급등으로 국민들의 평균 교육 수준이 높아졌는데, 경제성장에 대한 교육의 기여도는 낮아진 것도 대학 교육의 질과 경쟁력이 높지 못하다는 것의 방증일 수 있다(김희삼, 2021).

확보, 배분, 지출, 평가 등 고등교육재정의 각 단계는 모두 중요하다. 그 중 확보를 제외한 다른 단계에 대해서는 그 동안 정부와 대학의 노력으로 다양한 방식을 적용해서 적절한 방안과 대안이 어느 정도 구축되어 있는 상황이다. 그러나 고등교육재정의 확보에 있어서는 그동안 ‘안정성’과 ‘충분성’을 충족하기 위한 다양한 방안의 제시에도 불구하고 방안을 수립하고 실행하기 위한 정부의 노력이 미흡했다. 고등교육재정 확충이라는 총론에는 공감하면서도 정작 정부지원 확대 방안에 대해서는 정부가 지원하면 정부 부담이 너무 늘어날 것이다, 재정이 경직될 것이다 등의 이유로 그동안 제안되었던 확충방안들이 제대로 시행된 적이 없다. 정제영 외(2020)의 연구에서도 교육 관련 전문가 21인을 대상으로 델파이 조사를 실시하여 고등교육 관련 교육정책 이슈의 요구도 및 우선순위를 분석한 결과, 전체 21개의 고등교육 관련 교육정책 이슈 중에서 고등교육 재정 확보 및 지원 확대가 가장 높은 요구도로 우선순위가 1순위로 선정된 바 있다.

제20대 대통령 선거는 흔히 교육공약이 사라진 대선으로 불렸다. 그런 중에도 대다수 후보캠프의 공약사항에 포함된 내용이 고등교육재정의 안정적인 재원 확보 마련이다. 대통령 당선인의 공약집에도 고등교육재정에 대한 문제의식이 잘 드러나 있다. 공약집에는 우리나라의 GDP 대비 교육비에서 정부재원이 차지

하는 비중은 고등교육의 경우 0.6%로 OECD 평균 1.0%에 비해 크게 부족한 상황이고 이를 해결하기 위한 약속으로 '고등교육의 안정적인 재원 확보 마련'이 제시되어 있다. 그러나 방안은 포함되어 있지 않다. 따라서 2022년 연합학술대회 '새 정부 교육정책의 과제'에서 '고등교육재정에 대한 새 정부의 과제'는 부족한 재정 규모를 어떻게 배분할 것인지에 대한 고민 보다 현 고등교육재정실태에 대한 분석을 토대로 고등교육재정 규모 자체를 키워야 하는 이유를 살펴보고 고등교육재정 확충에서 정부의 역할, 새 정부의 과제를 제시하고자 한다.

II. 고등교육재정 실태

1. 고등교육재정 국제비교

교육에 대한 투자는 교육에 대한 지출이 근로 인력의 기술을 향상시켜 노동생산성을 향상시키며, 이는 다시 경제 성장과 사회 발전에 영향을 미친다는 확고한 관념에 따라 이루어진다(Mallick, Das, & Pradhan, 2016). 국가 수준에서 교육기관은 교육 지출 분석을 위한 가장 일반적인 분석 단위이다. 교육기관에 대한 지출, 공교육비는 학교 및 대학과 같은 직접교육기관 지출 및 교육을 제공하거나 지원하는 데 직접 관여하는 교육부나 기타 기관과 같은 교육지원기관에 대한 지출을 포함한다. 현대 사회에서 개별 학생이 삶과 직업을 준비하는데 필요한 최적의 재원이 어느 수준인지를 평가하기는 어렵지만, 교육기관에 대한 학생 1인당 공교육비를 국제적으로 비교하는 것은 유용한 기준점을 제공할 수 있다(교육부·한국교육개발원, 2021).

가. 대학생 1인당 교육비 규모

한국의 고등교육재정 규모를 살펴보면 첫째, 고등교육단계의 학생 1인당 교육비는 줄곧 OECD 국가의 평균보다 낮았다. 2010년에는 73.7% 수준까지 추적했으나 초등교육 보다 못한 투자 상태가 된 2014년에는 격차가 59% 수준으로 벌어졌고 최근까지 65% 전후 수준을 유지하고 있다. [그림 1]을 살펴보면 격차가 벌어지는 경향성을 파악할 수 있다¹⁾.

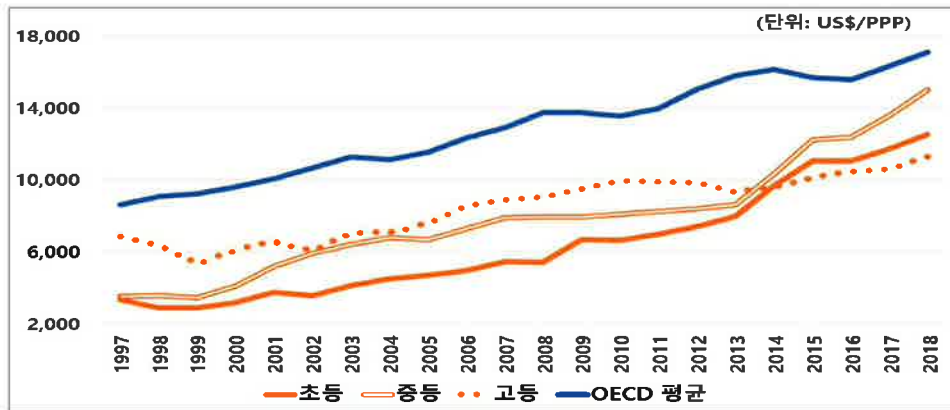
<표 1> 학생 1인당 교육비 추이

(단위: USD/PPP, %)

구분	학생 1인당 교육비					국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비		
	초등	중등	고등			고등		
			한국 (A)	OECD 평균 (B)	비율 (A/B *100)	한국 (C)	OECD 평균 (D)	비율 (C/D *100)
1997	3,308	3,518	6,844	8,612	79.5	47	45	104.4
1998	2,838	3,544	6,356	9,063	70.1	44	44	100.0
1999	2,838	3,419	5,356	9,210	58.2	39	44	88.6
2000	3,155	4,069	6,118	9,571	63.9	40	42	95.2
2001	3,714	5,159	6,618	10,052	65.8	42	42	100.0
2002	3,553	5,882	6,047	10,655	56.8	33	43	76.7
2003	4,098	6,410	7,089	11,254	63.0	37	43	86.0
2004	4,490	6,761	7,068	11,100	63.7	34	40	85.0
2005	4,691	6,645	7,606	11,512	66.1	36	40	90.0
2006	4,935	7,261	8,564	12,336	69.4	37	40	92.5
2007	5,437	7,860	8,920	12,907	69.1	34	40	85.0
2008	5,420	7,931	9,081	13,717	66.2	34	41	82.9
2009	6,658	7,908	9,513	13,728	69.3	35	42	83.3
2010	6,601	8,060	9,972	13,528	73.7	35	41	85.4
2011	6,976	8,199	9,927	13,958	71.1	34	41	82.9
2012	7,395	8,355	9,866	15,028	65.7	31	40	77.5
2013	7,957	8,591	9,323	15,772	59.1	29	41	70.7
2014	9,656	10,316	9,570	16,143	59.3	29	40	72.0
2015	11,047	12,202	10,109	15,656	64.6	29	38	75.1
2016	11,029	12,370	10,486	15,556	67.4	28	38	75.0
2017	11,702	13,579	10,633	16,327	65.1	26	36	71.2
2018	12,535	14,978	11,290	17,065	66.2	27	37	72.1

자료: 교육부 · 한국교육개발원(각 연도), 「OECD 교육지표」 재구성

- 1) OECD 교육지표(Education at a Glance)는 교육재정투자에 대한 국가 간 비교에 있어 가장 공신력 있는 자료 중 하나라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 시계열 추이를 분석할 때에는 다음을 유의할 필요가 있다(이희숙, 2020). 우선, 고등교육의 공교육비 규모와 관련해서 우리나라는 고등교육 지출규모 집계 시 ‘이월금 중복산정’에 대해 2018년도 OECD 보고서부터 이를 바로 잡은 바 있다. 따라서 그간 고등교육 공교육비 규모에는 공교육비 전기이월금이 다음 해 교육재정으로 중복 산정되어 과거 우리나라의 고등교육 지출규모는 GDP 대비 2.3~2.6%로 과대 추정된 바 있다(김영철, 2018; 박병영 외, 2017; 엄문영, 2019 등). 다음으로, 공교육비에 대한 정부부담과 민간부담률 구분시 OECD에서 2018년까지는 초기재원을 기준으로 보고를 해서 정부가 지원하는 장학금이 정부재원에 포함되었으나 2019년부터는 최종재원을 기준으로 보고되어 국가장학금 등 정부재원의 일부가 민간재원으로 포함되었다(2018~2021 교육부 보도자료).



[그림 1] 학생 1인당 교육비 추이 비교

나. 학교급별 투자경향

교육투자의 학교급별 경향성을 살펴보면, 초기에는 우리나라도 OECD 국가들의 경향성과 같이 학교급이 올라갈수록 학생 1인당 교육비도 높아지는 구조였다. 그러나 2014년을 기점으로 고등교육단계에 대한 학생 1인당 교육비가 초등교육단계 보다 낮아졌다. 2018회계년도를 기준으로 고등교육 학생 1인당 교육비가 초등이나 중등교육의 학생 1인당 교육비 보다 낮은 국가는 콜롬비아, 한국, 그리스 세 국가이다. 그 중에서 한국(초등의 0.9, 중등의 0.75)은 그리스(초등의 0.52, 중등의 0.49)를 제외하고 OECD 국가 최하위이다. 미국(2.59), 영국(2.56), 캐나다(2.30), 일본(2.15), 뉴질랜드(2.02) 등의 국가들이 고등교육 학생 1인당 교육비를 초등교육 학생 1인당 교육비의 2배 이상으로 지출하고 있는 것과는 대조적이다.

25-34세 고등교육 이수율(2020년)이 한국은 69.8%로 OECD 국가에서 가장 높은 편에 속하나 이 때문에 학생 1인당 고등교육비가 초등교육보다 못한 우리나라 고등교육재정의 현실이 정당화되기는 어렵다. 이는 많은 국민이 질적으로 낮은 수준의 고등교육을 받고 있다는 의미이고 더구나 고등교육 이수율에서 우리나라와 유사한 캐나다(64%), 일본(62%) 등의 국가들의 고등교육투자수준을 고려할 때, 그리고 우리와 유사한 고등교육투자수준을 보이는 국가들의 고등교육 이수율이 콜롬비아는 30%, 그리스는 44%임을 고려할 때, 이는 학생 수의 문제가 아님을 알 수 있다.

<표 2> 학교급별 투자경향의 국제비교

(단위: USD/PPP)

구분	고등(A)	중등(B)	초등(C)	중-고비교(A/B)	초-고비교(A/C)
룩셈부르크	47,694	25,421	21,143	1.88	2.26
미국	34,036	14,859	13,139	2.29	2.59
영국	29,911	12,765	11,679	2.34	2.56
스웨덴	26,147	13,500	12,911	1.94	2.03
노르웨이	25,428	16,441	15,410	1.55	1.65
캐나다	24,496	14,575	10,629	1.68	2.30
네덜란드	20,898	14,726	9,891	1.42	2.11
호주	20,647	14,162	10,745	1.46	1.92
벨기에	20,471	14,758	11,482	1.39	1.78
오스트리아	20,452	16,747	13,151	1.22	1.56
덴마크	19,684	10,892	12,292	1.81	1.60
독일	19,324	13,926	10,096	1.39	1.91
일본	19,309	11,330	8,977	1.70	2.15
핀란드	18,170	11,061	10,056	1.64	1.81
뉴질랜드	17,923	11,138	8,868	1.61	2.02
에스토니아	17,433	8,506	8,362	2.05	2.08
프랑스	17,420	13,006	8,724	1.34	2.00
아일랜드	17,152	10,634	8,539	1.61	2.01
OECD	17,065	11,192	9,550	1.52	1.79
EU22	16,986	11,404	9,601	1.49	1.77
체코	16,148	11,191	6,614	1.44	2.44
아이슬란드	15,675	14,735	14,414	1.06	1.09
슬로베니아	14,060	9,772	9,385	1.44	1.50
스페인	13,800	10,290	8,329	1.34	1.66
헝가리	13,738	7,319	5,784	1.88	2.38
이스라엘	12,336	9,555	9,696	1.29	1.27
이탈리아	12,305	11,962	9,947	1.03	1.24
슬로바키아	12,113	6,873	7,305	1.76	1.66
포르투갈	11,779	11,001	8,812	1.07	1.34
한국	11,290	14,978	12,535	0.75	0.90
폴란드	11,192	8,220	8,562	1.36	1.31
라트비아	10,309	7,455	6,611	1.38	1.56
터키	10,008	5,058	3,945	1.98	2.54
리투아니아	9,905	6,508	6,456	1.52	1.53
칠레	8,813	6,287	6,425	1.40	1.37
멕시코	7,907	2,878	2,958	2.75	2.67
그리스	3,503	7,109	6,768	0.49	0.52
콜롬비아	2,863	3,274	3,158	0.87	0.91

자료: 교육부 · 한국교육개발원(2021). 재구성

다. 유형별 투자 수준

고등교육단계의 연간 학생 1인당 교육비(2018회계년도)를 비교하면 한국은 11,290(USD/PPP)으로 OECD 평균(17,065)의 66.1%, G7 평균(22,400)의 50.4% 수준이다. 고등교육단계의 연간 학생 1인당 공교육비-R&D 제외(2018년)를 비교하면 한국은 8,882(USD/PPP)으로 OECD 평균(11,653)의 76.2%, G7(16,969) 평균의 52.3% 수준이다. 고등교육단계의 연간 학생 1인당 공교육비-R&D(2018년)를 비교하면 한국은 2,408(USD/PPP)으로 OECD 평균(5,412)의 44.4%, G7 평균(5,631)의 42.8% 수준이다. 단기고등교육단계 즉, 전문대학의 연간 학생 1인당 공교육비를 비교하면 한국은 6,016(USD/PPP)으로 OECD 평균(12,671)의 47.4%, G7 평균(15,959)의 37.6% 수준이다.

<표 3> 고등교육단계 1인당 교육비 유형별 비교

(단위: USD/PPP)

구분	고등전체	R&D 제외	R&D	단기고등(전문대학)
룩셈부르크	47,694	27,984	19,710	3,126
미국	34,036	29,969	4,067	-
영국	29,911	23,809	6,102	29,173
스웨덴	26,147	12,127	14,020	7,111
노르웨이	25,428	16,050	9,378	22,800
캐나다	24,496	-	24,496	18,669
네덜란드	20,898	13,517	7,381	12,072
호주	20,647	13,627	7,020	10,304
벨기에	20,471	13,364	7,107	13,815
오스트리아	20,452	14,980	5,472	19,066
덴마크	19,684	10,541	9,143	20,145
독일	19,324	10,793	8,531	12,112
일본	19,309	-	19,309	14,102
핀란드	18,170	9,936	8,234	-
뉴질랜드	17,923	14,400	3,523	11,874
에스토니아	17,433	10,663	6,770	-
프랑스	17,420	12,090	5,330	15,706
아일랜드	17,152	12,160	4,992	-
OECD	17,065	11,653	5,412	12,671
EU22	16,986	11,088	5,898	11,931
체코	16,148	10,626	5,522	23,186
아이슬란드	15,675	-	15,675	15,675
슬로베니아	14,060	11,010	3,050	4,487
스페인	13,800	10,362	3,438	9,903

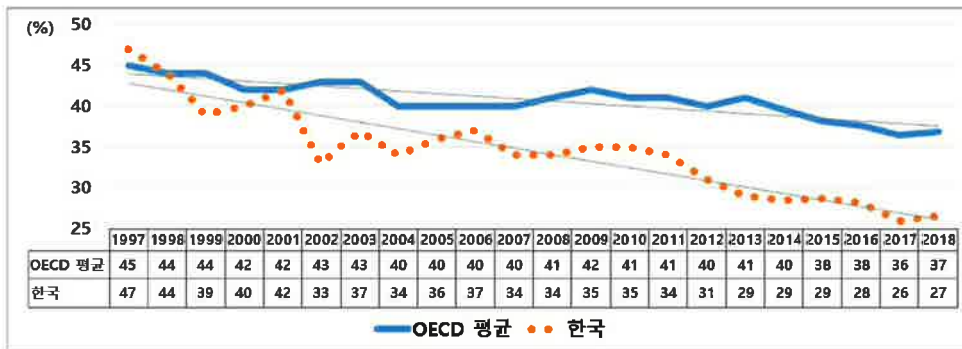
헝가리	13,738	11,621	2,117	5,058
이스라엘	12,336	8,416	3,920	5,735
이탈리아	12,305	8,182	4,123	5,989
슬로바키아	12,113	9,524	2,589	8,844
포르투갈	11,779	8,859	2,920	6,602
한국	11,290	8,882	2,408	6,016
폴란드	11,192	8,343	2,849	26,705
라트비아	10,309	7,500	2,809	8,897
터키	10,008	8,176	1,832	-
리투아니아	9,905	7,641	2,264	-
칠레	8,813	8,397	416	4,938
멕시코	7,907	7,010	897	-
그리스	3,503	2,103	1,400	-
콜롬비아	2,863	1,879	984	-

자료: 교육부 · 한국교육개발원(2021). 재구성

이상의 내용을 종합해 볼 때, 한국의 고등교육단계 1인당 공교육비 수준은 세계 10대 경제대국이라는 위상에 걸맞지 않게 낮은 수준이고 R&D 포함 여부와 무관하게 모든 유형에서 학생 1인당 교육비 수준이 낮으며 전문대학의 경우에도 고등교육 투자규모가 세계적으로 상당히 낮은 수준이다.

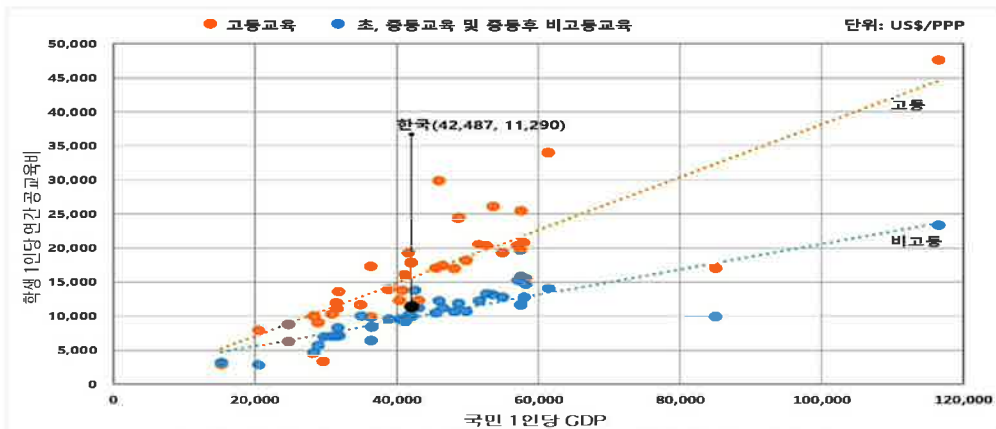
라. 경제수준 대비 투자수준

국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비는 경제 규모를 통제한 상태에서 학생 1인당 교육지원의 수준을 볼 수 있는 지표로서 국제비교에 자주 활용된다. 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 비율을 고등교육단계를 중심으로 살펴보면, 우리나라가 OECD에 가입하여 진행된 조사 초기 시점인 1997년에는 한국의 수치가 OECD 평균 보다 높았으나 이후 지속적으로 비율이 낮아져서 2013년에는 OECD 평균과 격차가 가장 크게 나타났고 최근 발표 자료에서도 격차는 10%p 이상 나타나고 있다.



[그림 2] 고등교육단계 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 비율 추이
 자료: 교육부 · 한국교육개발원(각 연도), 「OECD 교육지표」

[그림 3]은 국민 1인당 GDP와 학생 1인당 교육비의 관계를 보여준다. 일반적으로 소득수준이 높은 국가일수록 학생 1인당 교육비를 더 많이 지출하는 경향이 있고 이러한 경향성은 초, 중등교육 및 중등후 비고등교육단계에 비해 고등교육단계에서 더욱 강하게 나타난다. 이는 경제가 발전할수록 대학교육의 질적 개선을 위해 더 많은 투자를 한다는 점을 보여주는 것이다. 우리나라의 2018년도 국민 1인당 GDP는 42,487(USD/PPP)이고 고등교육단계의 학생 1인당 교육비는 11,290(USD/PPP)으로 고등교육단계 추세선 보다 아래에 위치하고 같은 경제수준 국가의 고등교육단계 보다는 초·중등교육 및 중등후 비고등교육단계 수준에 가까운 교육비를 지출하는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라는 대학교육의 질적 개선을 위해 보다 적극적인 고등교육재정 확충 노력이 요구된다.



[그림 3] 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비(2018)

자료: OECD(2021), 재구성

고등교육단계에서는 공교육비 규모뿐만 아니라 국가의 상대적 부와 고등교육 공교육비 간의 관계 또한 국가에 따라 더 많은 차이가 있다. 캐나다, 영국, 미국은 1인당 GDP의 50% 이상을 고등교육단계의 개별 학생에게 지출하고 있다(교육부·한국교육개발원, 2021). 다음 <표 4>의 음영은 1인당 GDP 수준에 있어서 우리나라와 유사한($\pm 10\%$ 차이) 국가를 표시한 것이다.

<표 4> 고등교육단계 1인당 GDP 대비 1인당 교육비

(단위: USD/PPP, %)

구분	1인당 GDP	1인당 교육비	1인당 GDP 대비 1인당 교육비
영국	45,957	29,911	65.1
미국	61,408	34,036	55.4
캐나다	48,721	24,496	50.3
스웨덴	53,553	26,147	48.8
에스토니아	36,406	17,433	47.9
일본	41,654	19,309	46.4
노르웨이	57,577	25,428	44.2
헝가리	31,830	13,738	43.2
뉴질랜드	42,143	17,923	42.5
룩셈부르크	116,481	47,694	40.9
호주	51,647	20,647	40.0
체코	41,148	16,148	39.2
벨기에	52,668	20,471	38.9
멕시코	20,519	7,907	38.5
슬로바키아	31,562	12,113	38.4
프랑스	46,456	17,420	37.5
OECD 평균	45,546	17,065	36.9
핀란드	49,727	18,170	36.5
슬로베니아	38,952	14,060	36.1
네덜란드	57,900	20,898	36.1
오스트리아	57,069	20,452	35.8
칠레	24,743	8,813	35.6
터키	28,263	10,008	35.4
폴란드	31,614	11,192	35.4
EU22 평균	48,111	16,986	35.3
독일	54,955	19,324	35.2
덴마크	57,459	19,684	34.3
스페인	40,780	13,800	33.8
포르투갈	34,932	11,779	33.7
라트비아	30,814	10,309	33.5

러시아	28,894	9,024	31.2
이스라엘	40,351	12,336	30.6
이탈리아	43,085	12,305	28.6
리투아니아	36,346	9,905	27.3
아이슬란드	58,140	15,675	27.0
한국	42,487	11,290	26.6
아일랜드	85,027	17,152	20.2
콜롬비아	15,227	2,863	18.8
그리스	29,681	3,503	11.8

자료: 교육부 · 한국교육개발원(2021). 재구성

국민 1인당 GDP 측면에서 우리나라(42,487USD/PPP)와 유사한 경제수준인 영국(45,957USD/PPP), 뉴질랜드(42,143USD/PPP), 일본(41,654USD/PPP)를 살펴 보면, 영국의 경우 대학생 1인당 교육비로 29,911(USD/PPP)를 지출하여 1인당 GDP 대비 1인당 공교육비 비율이 65.1% 수준이고 일본은 46.4%, 뉴질랜드는 42.5%로 우리나라(26.6%)를 크게 앞지른다. 이 역시 고등교육 이수율의 차이 때문이라고 보기에선 일본 62%, 영국 56%로 우리나라 69.8%와 비교하더라도 경제수준에 따른 고등교육 투자규모에 있어서 세계 최저 수준에 있는 우리나라의 현실을 설명하기에 역부족이다.

고등교육단계의 교육비에 대한 GDP 대비 정부재원 규모와 GDP 대비 민간재원의 규모 추이를 분석한 결과, OECD는 평균적으로 GDP 1.1% 수준의 정부재원 투자를 하는 반면, 우리나라는 GDP 대비 0.6% 수준의 정부재원 투자를 하고 있는 것으로 나타났다. 정부지출비율과 민간지출비율의 구성비는 2008년 대비 2018년에 OECD 평균과 우리나라 모두 정부지출비율이 다소 높아졌는데 우리나라의 증가폭이 더 높은 것으로 나타났다. 초기재원으로 산정시 2018회계연도의 GDP 대비 정부재원비율의 OECD 평균은 1.0%, 우리나라는 0.9%이고 정부지출비율은 각각 72.1%, 55.5%이다. 그러나 이 표를 해석함에 있어서 유의할 점은 최근의 단년도 자료에 대한 횡단면적 해석 보다는 등록금 동결·인하 이후 누적적으로 악화된 고등교육재정에 대해 종단면적으로 해석할 필요가 있다는 것이다.

<표 5> 고등교육단계 교육비의 정부/민간 부담 구성 추이

(단위: %)

구분	OECD 평균			한국			OECD 평균		한국	
	GDP 대비 정부 재원	GDP 대비 민간 재원	계	GDP 대비 정부 재원	GDP 대비 민간 재원	계	정부 지출 비율	민간 지출 비율	정부 지출 비율	민간 지출 비율
2008	1.0	0.5	1.5	0.6	1.9	2.6	68.9	31.1	22.3	77.7
2009	1.1	0.5	1.6	0.7	1.9	2.6	70.0	30.0	26.1	73.9
2010	1.1	0.5	1.7	0.7	1.9	2.6	68.4	31.6	27.3	72.7
2011	1.1	0.5	1.6	0.7	1.9	2.6	69.2	30.8	27.0	73.0
2012	1.2	0.4	1.5	0.8	1.5	2.3	69.7	30.3	29.3	70.7
2013	1.1	0.5	1.6	0.9	1.3	2.3	70.5	29.5	32.5	67.5
2014	1.1	0.5	1.6	1.0	1.2	2.3	69.9	30.1	34.3	65.7
2015	1.1	0.4	1.5	0.9	0.9	1.8	66.0	30.7	36.1	63.9
2016	0.9	0.5	1.5	0.7	1.1	1.7	66.1	31.8	37.6	62.4
2017	1.0	0.4	1.4	0.6	1.0	1.6	68.2	28.6	38.1	61.9
2018	0.9	0.4	1.4	0.6	0.9	1.6	66.2	30.1	39.7	60.3

자료: 교육부·한국교육개발원(각 연도), 「OECD 교육지표」

주: OECD 지표 구성이 변경되어 2016년 이후 정부에서 민간으로의 이전 지출(예: 학생에 대한 장학금, 가계지원금 등)이 '최종 재원'으로 포함됨.

마. 종합

이상에서 살펴본 고등교육단계 재정투자 수준을 종합 비교하면, 우선 2018회계연도를 기준으로 한국의 고등교육단계 학생 1인당 교육비는 OECD 평균의 66.2%, G7 평균의 50.4% 수준이다. 특히 학생 1인당 정부부담 교육비가 OECD 평균의 40.1% 수준으로 낮았고 이로 인해 경제수준에 비해 상당히 낮은 수준의 고등교육재정 투자를 하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 6> 고등교육단계 재정투자 수준 종합 비교(2018회계연도)

(단위: USD/PPP, %)

구분	한국	OECD	OECD 대비	G7	G7 대비
1인당 GDP	42,487	45,546	93.3	48,891	86.9
1인당 교육비	11,290	17,065	66.2	22,400	50.4
1인당 정부부담 교육비	4,516	11,263	40.1	10,818	41.7
1인당 GDP 대비 1인당 교육비	26.6	37.5	70.9	45.8	58.0
1인당 GDP 대비 1인당 정부부담 교육비	10.6	24.7	43.0	20.4	52.1

다음으로 고등교육재정 투자 수준의 추이를 종합 비교한 결과, 경제수준의 향상에도 불구하고 OECD 평균 대비 1인당 교육비 수준은 10년 전과 동일하고 그에 따라 1인당 GDP 대비 1인당 교육비의 상대적 수준은 더욱 낮아졌다. 정부재원의 비율은 다소 개선된 것으로 분석된다. 이러한 고등교육재정에 대한 투자 수준의 저조는 10년 간 고등교육재정 확충을 위한 적극적인 노력이 요구되었음에도 불구하고 등록금이 동결·인하되었고 그에 비해 정부의 재정지원은 제한적인 수준에서 늘어남에 따라 결과적으로 우리나라의 고등교육재정 투자 수준은 10년 전과 같이 열악한 상황을 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단된다.

<표 7> 고등교육단계 재정투자 수준 추이 종합 비교

(단위: USD/PPP, %)

구분	2008			2018		
	한국	OECD	OECD 대비	한국	OECD	OECD 대비
1인당 GDP	26,877	33,910	79.3	42,487	45,546	93.3
1인당 교육비	9,081	13,717	66.2	11,290	17,065	66.2
1인당 정부부담 교육비	2,025	9,451	21.4	4,516	11,263	40.1
1인당 GDP 대비 1인당 교육비	34.0	41.0	82.9	26.6	37.5	70.9
1인당 GDP 대비 1인당 정부부담 교육비	7.6	27.9	27.2	10.6	24.7	43.0
GDP 대비 정부부담 공교육비	0.6	1.0	60.0	0.6	0.9	66.7
정부재원 비율	22.3	68.9	32.4	39.7	66.2	60.0

정부의 고등교육부문에 대한 투자를 OECD국가들과 비교했을 때의 열악함과 영세한 대학 예산 규모를 고려할 때 정부 혹은 다른 주체의 지원 없이 대학 재정 여건을 개선하는 것이 쉽지 않은 일이다. 따라서 대학에 대한 정부의 안정적인 지원이 가능하도록 OECD 평균 수준의 안정적 재정 지원을 위한 법적 기반 마련이 선행되어야 할 것이다(서지영, 2021).

서영인 외(2020) 역시 그간 정부가 고등교육 재정지원 확대, 국가장학금, 학자금 대출 정책 시행 등 다양한 정책과 지속적인 지원을 시행하여 대학 교육비에 대한 민간 부담을 줄이기 위해 노력해 왔고 실제로 민간 부담 고등교육 교육비의 경감이 이루어지고 있지만, 국제 수준과 비교할 경우 여전히 민간 부담률이 높기 때문에 더 많은 정부 지원 노력이 요구된다고 하였다. 향후 국제적 수준의 정부 부담 고등교육 교육비를 확보해야 하고 이를 위해 고등교육의 장기적 발

전계획 수립, 고등교육재정의 GDP 대비 최소 확보 비율에 대한 근거, 법령 제·개정 등이 수반되어야 하며 구체적인 실행계획도 마련해야 함을 강조하였다.

2. 대학재정의 실태

가. 정부 재정투자 실태: 학자금 및 사업비 위주의 지원

2010년 이후 고등교육예산 규모는 꾸준히 늘었다. 그러나 학생의 학자금 부담 경감을 위해 지원하는 국가장학금 예산을 제외한 실질고등교육예산은 GDP 대비, 정부예산 대비, 교육예산 대비 구성비에 있어서 지속적으로 하향 및 정체 상태에 있다.

<표 8> 고등교육예산 추이

(단위: 조 원, 억 원, %)

구분	GDP	정부 예산	교육 예산	고등교육예산					고등교육예산비율		
				소계 (A)	국가장학금		실질고등교육예 산		(실질고등교육예산비율)		
					(B)	(B/A*100)	(C=A-B)	(C/A*100)	GDP 대비	정부예산 대비	교육예산 대비
2010	1,322.6	292.8	382,557	50,440	3,566	7.1	46,874	92.9	0.4(0.4)	1.7(1.6)	13.2(12.3)
2011	1,388.9	309.1	412,360	49,769	5,218	10.5	44,551	89.5	0.4(0.3)	1.6(1.4)	12.1(10.8)
2012	1,440.1	325.4	454,911	62,208	19,240	30.9	42,968	69.1	0.4(0.3)	1.9(1.3)	13.7(9.4)
2013	1,500.8	342.0	497,712	76,807	27,750	36.1	49,057	63.9	0.5(0.3)	2.2(1.4)	15.4(9.9)
2014	1,562.9	355.8	506,996	88,705	36,753	41.4	51,952	58.6	0.6(0.3)	2.5(1.4)	17.5(10.2)
2015	1,658.0	375.4	529,187	107,449	38,456	35.8	68,993	64.2	0.6(0.4)	2.9(1.8)	20.3(13.0)
2016	1,740.8	386.4	531,859	93,593	39,446	42.1	54,147	57.9	0.5(0.3)	2.4(1.4)	17.6(10.2)
2017	1,835.7	400.5	574,123	94,584	39,450	41.7	55,134	58.3	0.5(0.3)	2.3(1.4)	16.5(9.6)
2018	1,898.2	428.8	641,898	96,742	39,958	41.3	56,784	58.7	0.5(0.3)	2.2(1.3)	15.1(8.8)
2019	1,924.5	469.6	706,490	102,576	39,986	39.0	62,590	61.0	0.5(0.3)	2.2(1.3)	14.5(8.9)
2020	1,933.2	512.3	726,344	110,139	40,018	36.3	70,121	63.7	0.6(0.4)	2.1(1.4)	15.2(9.7)
2021	2,057.4	558.0	712,076	113,270	39,946	35.3	73,324	64.7	0.6(0.4)	2.0(1.3)	15.9(10.3)

자료: 기획재정부(각 연도), 나라살림 예산개요, GDP(명목)는 KOSIS(한국은행, 국민계정), 국가장학금은 2010, 2011년의 경우 대학생 장학금 지원 예산임.

이러한 결과는 정부의 고등교육 재정지원 사업비 규모를 토대로 살펴보아도 유사하다. 전반적으로 고등교육재정지원에서 중앙(교육부, 타부처)와 지자체의 지원액이 늘어났음에도 불구하고 학자금 지원을 뺀 실질 고등교육 재정지원의 측면에서 GDP 대비 비율과 정부예산 대비 비율을 살펴보면 10년 가까이 정체 상황임을 알 수 있다.

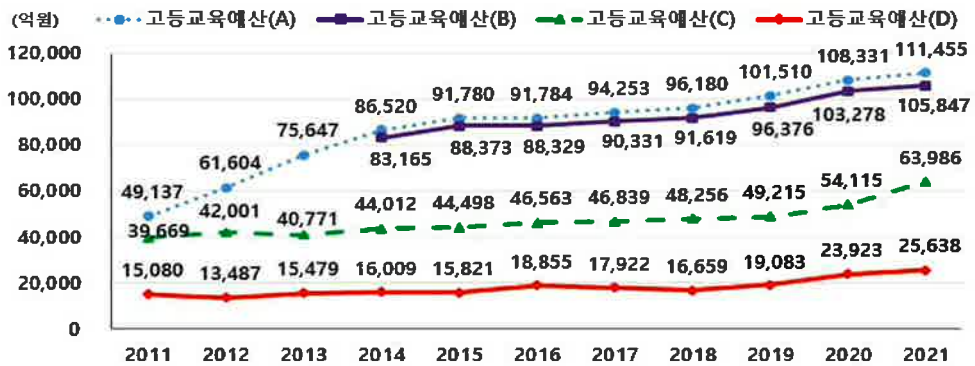
<표 9> 정부의 고등교육 재정지원 추이

(단위: 조 원, 억 원, %)

구분	GDP (A)	정부 예산 (B)	고등교육 재정지원				학자금 지원 (B)	실질 고등교육 재정지원 (A-B)	고등교육 재정지원비율 (실질재정지원비율)	
			교육부	타부처	지자체	계(A)			GDP 대비	정부예산 대비
2012	1440.1	325.4	61,498	32,463	3,084	97,045	21,023	76,022	0.67(0.53)	2.98(2.34)
2013	1500.8	342.0	74,097	30,476	3,818	108,391	29,777	78,614	0.72(0.52)	3.17(2.30)
2014	1562.9	355.8	83,256	30,193	3,197	116,646	36,604	80,042	0.75(0.51)	3.28(2.25)
2015	1658.0	375.4	86,868	37,754	3,044	127,666	40,223	87,443	0.77(0.53)	3.40(2.33)
2016	1740.8	386.4	88,837	36,614	3,940	129,391	39,912	89,479	0.74(0.51)	3.35(2.32)
2017	1835.7	400.5	90,624	39,841	4,714	135,179	39,368	95,811	0.74(0.52)	3.38(2.39)
2018	1898.2	428.8	91,482	41,350	4,213	137,045	39,767	97,278	0.72(0.51)	3.20(2.27)
2019	1924.5	469.6	95,154	42,366	4,772	142,292	39,568	102,724	0.74(0.53)	3.03(2.19)
2020	1933.2	512.3	105,193	42,502	7,150	154,845	40,453	114,392	0.80(0.59)	3.02(2.23)

자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미

대학재정정책과 관련하여 사업비 위주의 대학재정 지원과 완만하게 증가하는 재정지원사업비는 문제로 제기된다. 2021년 고등교육예산은 11조 1,455억원으로 2011년 예산의 2.3배지만, 국립대운영비와 이공계사업비, 국가장학금을 제외한 재정지원사업비는 2조 5,638억원으로 2011년 예산 1조 5,080억원의 1.7배에 불과하다. 고등교육예산은 이공계 지원사업비와 국가장학금을 제외하면 증액이 미미하고(연평균 증가율 4.50%), 국립대학 기본운영 지원비 성격의 사업비까지 제외하면 각종 대학재정지원사업의 예산인 대학교육역량 강화사업비의 연평균 증가율은 6.18%였다(송기창, 2021).



[그림 4] 고등교육예산 총액과 이공계사업비, 국가장학금, 국립대운영지원을 제외한 고등교육예산

출처: 송기창(2021: 81)

주: 고등교육예산(A), 고등교육예산(B=A-이공계사업비), 고등교육예산(C=B-국가장학금), 고등교육예산(D=C-국립대운영지원)

나. 등록금 수입 및 교육여건 투자 감소

우리나라의 대학 진학률은 세계적으로도 높은 편인데, 그렇게 되기까지 사학의 역할이 컸다. 국공립대학들이 고등교육의 중심이 되어 등록금의 부담 없이 공부할 수 있는 유럽 대학과는 대조적이다. 한국의 사립대학은 충분한 재정 확보 없이 설립되어 등록금 수입에 의존하여 운영해왔다(김희삼, 2021). 그럼에도 2008년 9월 글로벌 금융위기로 경제가 어려워지자 2009년부터 위기 극복에 대학이 동참한다는 차원에서 등록금을 동결하면서 대학재정의 어려움은 시작되었다. 2009년에는 4년제 대학 166곳, 전문대 126곳 등 대부분의 대학이 등록금을 동결했다. 이후 2012년에는 반값등록금 정책의 일환으로 모든 대학이 등록금을 인하하였다(인하율은 국공립 5.4%, 사립 3.0%)(송기창, 2019). 그 이후로도 등록금은 줄곧 동결·인하되어 2021학년도는 일반대학 및 교육대학 191개교 중 186개교가 등록금을 동결했고 5개교는 인하했으며(교육부, 2021) 2022학년도에는 189개교가 등록금을 동결했고 2개 대학은 등록금을 인하였다(한국사립대학총장협의회, 2022).

서영인 외(2020)에 의하면, 국·공립대학의 명목등록금(경상가)은 2011년 대비 2019년에 3.7% 인하되었고 실질등록금(불변가, 2008=100)은 2008년 대비 17.4%, 2011년 대비 12.8% 인하되었다. 등록금을 불변가로 환산할 경우, 2019년 등록금은 2005년 수준의 등록금인 것으로 나타났다. 사립대학의 경우에는 명목등록금은 2011년 대비 2019년에 2.7% 인하되었고, 실질등록금 수준은 2008년 대비 17.2%, 2011년 대비 12.2% 인하되었다. 등록금을 불변가로 환산할 경우, 2019년 등록금은 2004년 수준의 등록금보다 약간 높게 책정한 것으로 나타났다.

대학재정의 부족이 점차로 누적되어 대학교육 여건은 지속적으로 악화되어왔다. 이처럼 대학재정이 취약하게 된 데에는 근본적으로 강제적인 대학등록금 동결 및 인하에 상응하는 국고보조의 태부족에 있다. 교육여건 관련 재정 투자 규모를 살펴보면, 반값등록금 정책의 시행 이후 대학재정의 수입이 감소한 상태에서 사립대학의 투자여력이 매우 제한되었다. 사립대학의 교육여건 개선을 위한 지출 규모 변화를 보면 기계기구매입비, 연구비, 실험실습비, 도서관구입비 등 교육여건 개선을 위한 직접교육비의 지출은 크게 위축되고 있다. 사립대학의 '11회계연도 대비 '20년의 교육여건 개선을 위한 투자규모는 21.9%(3,872억원)이 감소하였다(김병주, 2021).

<표 10> 사립대학 교육여건 관련 재정 투자규모 증감 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2020-2011	
							금액	비율
등록금및수강료수입	110,285	107,718	107,734	104,975	104,846	102,872	△7,413	△6.7
학생지원비	3,133	3,456	3,473	3,649	3,328	2,268	△865	△27.6
기타학생경비	1,871	1,828	1,787	1,936	1,737	1,339	△532	△28.4
연구비	5,397	5,145	4,664	4,470	4,109	3,944	△1,453	△26.9
실험실습비	2,145	2,088	1,953	1,937	1,796	1,491	△654	△30.5
기계기구매입비	3,622	2,829	2,571	2,911	2,928	3,650	28	0.8
도서구입비	1,511	1,480	1,402	1,283	1,215	1,116	△395	△26.1
소계	17,680	16,826	15,850	16,185	15,113	13,808	△3,872	△21.9

출처: 김병주(2021: 40)

대학의 어려움은 대학의 유형 간에도 그 정도에 있어 차이가 있을 수 있고 유형 내에서도 편차가 있을 수 있다. 그러나 지금의 상황은 어느 유형의 대학이 더 어려운지를 구분하는 것이 중요하기 보다는 고등교육 전체의 경쟁력 제고를 위한 정부의 고등교육재정 투자 노력을 이끌어 내는 것이 중요하다. 대학 간 차이는 있겠으나 지난 14년에 걸친 등록금 동결·인하와 정부의 제한적 수준의 재정지원으로 모든 대학이 재정적으로 어려운 상황이라고 보는 것이 타당할 것이다. 김영철(2020)은 교육비 중 R&D 요소가 강한 산단회계와 기계기구매입비를 제외하고 학생 1인당 순교육비를 산출하고 여기에서 학생 1인당 장학금 금액을 제한 학생 1인당 실제 순교육비를 산출하여 2013년부터 2017년까지 거점국립대 9개교와 비교대상 사립대 9개교간의 교육비 차이를 분석하였다. 그 결과 순교육비 측면에서 차이가 축소되었으며, 그 원인은 거점국립대의 재정여건 개선보다는 서울소재 사립대의 재정여건 후퇴에 의한 것으로 보았다.

중소규모 국립대학의 기획처장은 국립대 간 불균형 해소의 필요성을 역설하였다(양현호, 2021). 국립대 내에도 대규모대학과 중소규모대학 간 예산 배분에 큰 차이가 있는데 국립대육성사업의 경우 2020년 총예산 1,500억원 중 약 900억원이 9개 대규모대학에 지원되고 나머지 30개 대학에는 450억원이 배분되었다.

지방 중소규모 사립대학의 기획처장은 대학재정이 등록금으로는 대학을 더 이상 운영할 수 없는 구조가 되었음을 강조하였다(정동철, 2021). 해당대학의 2020년 등록금 수입 대비 고정비(인건비+교내장학금, 관리운영비나 고정적으로 나가는 경상비용 제외) 지출 규모가 83.1% 수준이었고 등록금으로 부족한 부분

을 다른 재원으로 확충하는 데에도 한계가 있어 교육시설, 학생 프로그램 운영 등에 재정적인 어려움이 있을 수밖에 없다. 또한, 박경미 의원(2018)의 국정감사 정책 자료집 「사립대학 재정 현황 및 개선 방안」에 의하면 2017년 상위 20개 대학의 국고보조금(국가장학금 제외, 교비+산단) 총액이 2조 1,690억원인데 그 외 140여개 대학의 국고보조금 총액은 1조 3,610억원이고 대학당 평균으로 보면 상위 20개 대학의 대학당 국고보조금은 1,085억원, 그 외 140여개 대학의 대학당 국고 보조금은 107억원이었다. 김영철(2021) 역시 사립대학 재정지원 불균형 문제를 지적한 바 있고 이런 상황이 정부의 재정지원사업에 의해서 더욱 확대되고 있는 문제에 대해서도 언급하였다.

문보은 외(2020)는 사립대학의 운영수지를 분석했는데, 4년제 사립대학 중 2012년 97개교였던 운영수지 흑자 대학은 2015년에는 52개교, 2018년에 36개교로 크게 줄어들었고 운영수지 적자 대학은 2012년 44개교에서 2015년 89개교, 2018년 105개교로 증가하였다. 4년제 사립대학의 운영수지 적자 규모를 분석한 결과, 2012년부터 2014년까지는 운영수지 흑자가 유지되었으나 2015년부터는 운영수지 적자로 전환되어 적자의 규모가 2016년 약 420억원에 이르고 2018년 약 2,800억원까지 확대되었다. 전문대학의 경우 2012년 72개교였던 운영수지 흑자 대학은 2018년에 이르면 32개교로 큰 폭으로 감소하였고, 운영수지 적자 대학은 2012년 41개교, 2018년 81개교로 두 배 정도 증가하였다. 전문대학의 운영수지 적자규모를 분석한 결과, 2012년에는 약 1,454억원의 흑자였지만 2015년에 적자로 전환된 후 2018년에는 적자 규모가 약 890억원까지 확대되었다. 이러한 사립대학의 재정 상황은 등록금 동결로 인한 재정압박을 견딜 수 있는 수준이 한계에 가까워지고 있음을 보여주고 있다.

III. 고등교육재정 확충을 위한 정부의 역할

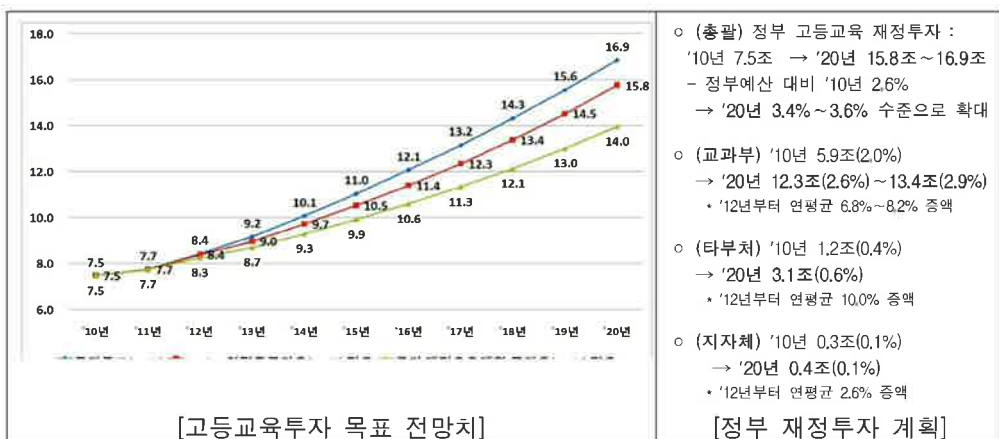
1. 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」을 통해 본 시사점

2010년 11월에 발표된 교육과학기술부의 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」에 의하면 중장기 고등교육재정투자 계획 수립의 이유에 대해 다음과 같이

설명하였다. 첫째, 등록금 상한제 도입 등에 따른 대학재정 압박 문제를 타개하고 고등교육 경쟁력 강화를 지원하기 위해서이다. 둘째, 선진국이 장기간에 걸쳐 이룬 대학 성장의 역사를 전략적 고등교육 지원정책을 통해 단기간에 극복하기 위함이다. 끝으로 국부창출의 수단으로 고등교육 개혁에 적극적으로 나서고 있는 선진국 동향에 대응하고자 하였다. 특히, 대학 재정여건 개선을 위한 정부 재정투자 확대 차원에서 「고등교육법」을 개정하여 정부가 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고토록 하는 조항을 신설하였다.

당시 정부는 10년 후 대학의 모습으로 국제 경쟁력 측면에서 2010년 THE 세계대학평가에서 200위권 내 대학 수가 4개교였는데 2020년 목표치로 10개교를 설정하였고, 고등교육재정여건의 측면에서 당시 학생 1인당 교육비 8,920\$를 18,716\$로, 사립대학 등록금 의존율을 54.7%에서 40%이하로 목표를 설정하였다. 그러나 2020년 THE 세계대학평가 결과 세계 200위권 내 대학 수는 6개교로 10년간 2개교가 늘어났고, 1인당 교육비는 8,920\$(2007회계년도, OECD 평균의 69.1%)에서 10,633\$(2017회계년도, OECD 평균의 65.1%)로 늘어나는데 그쳤으며 사립대학 등록금 의존율은 2020년 54.9%로서 목표달성과는 거리가 멀다.

그럼에도 불구하고 정부가 등록금 상한제 도입에 따른 대학재정 압박 문제를 인식하고 문제 해결을 위한 책임 있는 자세로 대학 재정여건 개선을 위해 정부 재정투자 확대 10개년 기본계획을 수립하는 등 상당히 구체적인 목표를 제시했다는 점은 향후 정부의 고등교육재정 투자 계획 수립에 시사하는 바가 크다.



<표 11> 「고등교육 분야 투자 10개년 기본계획(안)」에 대한 평가

(단위: 개교, USD/PPP, %, 조 원, %)

구분	2010년	2020년 목표(A)	2020년 실제(B)	달성도 (B/A*100)
세계 200위권 내 대학 수 (The Times/THE)	4	10	6	60.0
학생 1인당 교육투자비	8,920 (2007)	18,716 (2017)	10,633 (2017)	56.8
사립대학 등록금 의존비율 ^{주)}	54.7	40 이하	54.9	137.3
정부전체 고등교육 재정투자	7.5	15.8~16.9	15.5	91.7~98.1
교과부/교육부	5.9	12.3~13.4	10.5	78.4~85.4
타부처	1.2	3.1	4.3	138.7
지자체	0.3	0.4	0.7	175.0
정부예산 대비 고등교육 투자 비중	2.6	3.4~3.6	3.0	83.3~88.2
교과부/교육부	2.0	2.6~2.9	2.0	69.0~76.9
타부처	0.4	0.6	0.8	133.3
지자체	0.1	0.1	0.1	100.0

출처: 2020년 실제치는 「OECD 교육지표 2021」과 「나라살림 예산개요 2020」, 「2020년 고등교육 재정지원 정보분석 보고서」를 활용함.

주: 2018년부터 등록금 의존율 분모가 운영수입총액에서 자금수입총액으로 변경됨.

정부전체의 고등교육재정투자는 당초 목표치 16.9조원(GDP 1%)에는 미치지 못했으나 상당히 근접했다고 볼 수 있다. 이는 교육부의 노력도 있었으나 타부처와 지자체의 기여가 컸다고 볼 수 있다. 교육부는 당시 2012년부터 연평균 6.8%~8.2% 증액을 통해 2020년 목표치 12.3~13.4조원(정부예산 대비 2.6~2.9%)를 달성하겠다고 하였으나 실제로 2020년 정부예산 대비 고등교육 투자비 비중은 2010년과 동일했다.

또한 2020년 명목 GDP의 1%는 19.3조원임(2021년 정부전체의 고등교육재정투자는 GDP의 0.8%)을 고려할 때 더욱 적극적인 고등교육재정 확보 전략이 필요하다. 더구나 학자금지원사업비를 제외한 대학교육의 질적 제고를 위한 지원 측면에서 정부예산대비 고등교육재정투자규모가 2.34%(2012년)에서 2.23%(2020년)으로 축소되었으므로(<표 9> 참조) 대학교육의 경쟁력 강화를 위한 정부지원 확대가 필요하다.

지자체의 고등교육 재정지원의 측면에서는 달성도에 있어 지자체의 기여가 컸음에도 불구하고 OECD 평균과 비교할 때, 2020년(2017회계연도) 정부의 고등교육 재정지원에서 중앙정부의 지원이 95.4%, 지자체가 4.6% 수준이나 OECD

국가들이 평균적으로 고등교육 정부재원에서 지자체의 부담률이 12% 수준임을 고려한다면(2018회계연도 기준, 당시 한국자료는 중앙정부 96%, 지자체 4%였음) 고등교육재정 확충을 위한 지자체의 노력에 대해서도 기대할 여지가 있을 것으로 보인다.

학생 1인당 교육투자비는 목표치 대비 56.8% 달성이 그쳤다. 그러나 2017회계연도를 기준으로 대학생 1인당 교육비의 OECD 평균이 16,327(USD/PPP)였던 점을 감안할 때, 당초의 2020년 목표치를 달성했다면 정책 방향에 가까워지는 동력으로 작용했을 것으로 생각된다.

「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」은 비록 확충방안의 미비로 안정적인 고등교육재정 확충에는 실패했지만 합리적인 문제의식을 바탕으로 적극적인 수준의 고등교육 예산 확보 목표를 설정하였으며 구체적인 수준의 재정투자 계획을 수립했다는 점에서 상당히 훌륭한 고등교육재정 투자 계획으로 볼 수 있다.

당시 교과부는 2020년까지 OECD 평균 수준의 고등교육 예산 확보를 목표로 기간 중 고등교육 예산 평균 증가율('05~'11년 6.8%) 이상의 지원을 추진하였다. 그러나 구체적인 목표 설정에도 불구하고 재정확보에 있어서는 기존 사업 구조조정을 통해 우선적으로 재원을 마련하는 것 외에 방안이 제시되지 않았다. 당시에 법적인 기반을 갖춘 고등교육확충방안이 마련되었다면 2020년 목표치를 달성할 수 있었을 것이고 2022년 현재, 과거의 고민을 되풀이하지 않아도 되었을 것으로 짐작된다.

그러나 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」의 후속격인 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2020~2024년)」에는 교육의 질과 직결되는 학생 1인당 공교육비 규모가 OECD 평균의 67.4% 수준(2016회계연도)으로 학생 1인당 초등교육 및 중등교육 공교육비와 비교 시, 상대적으로 고등교육에 대한 공교육비 투자가 미흡한 수준이라는 문제인식만 있을 뿐, 고등교육재정의 확충 목표 및 방안에 대한 내용이 제시되어 있지 않다. 주요 대학재정지원사업의 차년도 지원 규모에 대한 언급만 있기 때문에 5개년 기본계획이라는 말이 무색하다.

등록금 인상을 상한제는 고등교육법(법률 제9936호, 2010.1.22. 일부개정)에 근거하여 마련되었고 법령에는 제도 위반 대학에 대한 행정적·재정적 제재 등 불이익 조항이 포함되었다. 그러면서 고등교육 재정 확충에 대한 정부의 역할에 대해 법적으로 규정하는 조항이 신설되었는데 고등교육법(법률 제9936호) 제11

조 6항 ‘정부는 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고하여야 한다.’이 그것이다. 그러나 고등교육법(제18454호, 2021.9.24. 일부개정)에는 ‘전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대’라는 목표도 삭제되어 재정의 확충보다는 재원의 배분, 성과관리 측면에 방점을 두고 있음을 알 수 있다.

2018년 2월 19일에는 전국 사립대학의 입학금 폐지가 확정되었다. 당시에 교육부는 대학이 세계 수준의 경쟁력 있는 대학으로 성장할 수 있도록 다양한 행정적, 재정적 지원방안을 적극적으로 마련하겠다고 밝힌 바 있다. 대학은 그간 정부가 대학생들의 학자금 부담 경감을 위해 노력해온 것 이상으로 정부에 협조하면서 학자금 부담 경감에 이바지 해왔다. 정부의 ‘반값 등록금’은 대학의 노력 없이는 불가능한 것이었다. 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」에서는 등록금 상한제 시행에 따른 대학 재정 압박을 예상하고 적극적인 재정투자 목표를 수립한 바 있다. 그러나 후속 계획에서는 14년간의 등록금 동결 및 인하와 입학금 폐지에도 불구하고 정부의 고등교육재정 확충에 대한 목표와 방안이 제시되지 않고 있다.

따라서 고등교육 재정지원 기본계획에 ‘국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대’라는 목표를 삭제한 것에 대체되는 수준의 목표를 제시할 필요가 있다. 활용 가능한 목표로는 ‘GDP 대비 교육비의 정부부담 비율의 OECD 평균 수준’, ‘학생 1인당 교육비의 OECD 평균 수준’, ‘국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 비율의 OECD 평균 수준’ 등을 고려할 수 있다.

<표 12> 고등교육 재정지원 기본계획 수립의 근거

시기	조항	내용	
		고등교육법 제정	학교의 설립·경영자는 수업료와 기타 납부금을 받을 수 있다.
1997.12.13. 일부개정	11조 1항	등록금 인상률 제한	각 대학은 등록금의 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하게 하여서는 아니 된다.
	11조 4항	조항 신설	
	11조 5항	불이익 규정 신설	각 대학이 등록금의 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하여 인상한 경우에는 교육과학기술부장관은 해당 대학에 행정적·재정적 제재 등 불이익을 줄 수 있다. 「대학 등록금에 관한 규칙」 제9조(행정적·재정적 제재) 2. 학과 등의 증설, 학생정원의 증원, 학생의 모집, 재정사업의 참여, 재정지원 등에 관한 차등 조치
	11조 6항	고등교육 재정 확충을 위한 정부의 역할 규정 신설	정부는 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고하여야 한다.
2016.3.2. 일부개정	7조 3항	동일 내용으로 신설	교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 수립하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
2017.11.28. 일부개정	7조 3항	5개년 기본계획으로 축소	교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개최 전까지 국회에 제출하여야 한다.
2019.12.3. 일부개정	11조 2항	입학금 금지조항 신설	학교(대학원대학 제외)의 설립자·경영자는 해당 학교에 입학 또는 편입학하는 사람으로부터 입학금을 받을 수 없다.
2021.9.24. 일부개정	7조 3항 삭제, 7조의 2 신설	‘국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대’ 삭제 재정지원 기본계획 구체화	① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.
			② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
			1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향
			4. 주요 추진과제 및 추진 방법
			5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획
			6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

2. 고등교육재정 확충 방안

가. 등록금 정책의 법률 적합성 제고

고등교육재정을 확충하기 위한 방법은 무엇인가? 학생 1인당 교육비 수준을 높이는 방법은 정부 재원이든 민간 재원이든 재정을 확충하는 방법 밖에 없다. 주지하다시피 그간의 정부의 재원은 장학금을 중심으로 확충해왔고 대학기관에 대한 지원은 정부재정지원사업을 중심으로 일정정도 늘려왔으나 OECD 국가들의 평균적인 증대에 비하기는 어렵다.

보편화교육단계에 있는 고등교육에 대한 ‘학자금 부담 경감’이라는 정부의 정책적 노력은 타당하다. 그러나 학자금 지원의 정책 목표가 반값등록금이 되면 정부는 대학이 등록금을 올리는 것에 대해 민감하게 반응할 수밖에 없다. ‘정부의 학자금 지원이 늘어나면 대학의 등록금은 오를 것’이라는 베넷 가설(Bennett Hypothesis)(Bennett & Wilezol, 2013)과 ‘학자금 지원이 확대되면 대학 등록금이 인상되고 등록금이 인상되면 학자금 지원 확대 요구가 높아지는 악순환이 반복될 것’이라는 베넷 가설 2.0(Gillen, 2012)을 고려할 때, 학자금 지원 확대와 함께 등록금을 규제하는 정책 수단에 대한 정부의 선택도 일면 이해는 된다. 그럼에도 불구하고 법 앞에 우선하는 정책은 없다.

「고등교육법」 제11조 제10항은 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배 범위 내에서 등록금 인상을 보장하고 있다. 그러나 현실은 등록금 동결·인하가 정부 재정지원사업의 참여 조건, 국가장학금 2유형 지원 대상 대학 자격 조건 등으로 활용됨으로써 대학은 법적으로 보장된 권리를 보장받지 못하고 있다. 법적으로 보장된 것을 지키지 않았을 때 행·재정적 조치를 받을 수 있는데 현재 구조는 법적으로 보장된 것을 지켰을 때 규제를 받는 구조이다. 따라서 합법의 범주를 벗어나는 정책적 수단(예, 국가장학금 2유형 대상 조건 등)은 행정이 법률의 범위 내에서 이루어져야한다는 법률 적합성의 제고 측면에서 재고되어야 한다.

더구나 학자금 지원과 같은 개인단위 지원은 ‘수요자 선택 기반 대학 경쟁력 강화’에 그 목적이 있었다. 그러나 국가장학금 2유형이 등록금 규제와 연계되면서 오히려 대학 경쟁력 강화에 걸림돌이 되고 있고 이러한 현실은 학생을 위한 일의 피해가 고스란히 학생에게 갈 수 있다는 점에서도 우려스럽다(김진영 외,

2020). 김진영 외(2020)에 의하면 국가장학금 2유형은 대학의 주요 수입원인 등록금을 통제하여 대학의 재정 상황이 악화되었고, 이로 인해 총 교원 수 감소, 강좌 당 수강생 수 증가 등 교육여건이 악화되어 그 결과 교육의 질이 저하되고 학생들이 다양한 수업을 들을 기회가 줄어든 측면이 있다고 하였다.

국가장학금을 확충하는 것과 대학이 등록금을 동결·인하하는 것은 정부가 대학생 학자금 지원을 확대한다는 논리와는 연계가 되지만 대학교육의 질적 발전에는 도움이 안 된다. 따라서 고등교육법에 보장된 법적 권리는 보장되어야 할 것이다. 그러나 고등교육재정 확충의 방안으로 등록금 인상에만 기대기엔 그간의 등록금 동결·인하에 따른 누적 결손이 크고 무엇보다 등록금이 각종 정책기제의 수단으로 작용하여 언제든 동결·인하될 수 있다는 것을 지난 14년간의 경험으로 학습된 점을 토대로 볼 때, 등록금 책정의 법적 근거를 준수한다 하더라도 정부는 고등교육의 경쟁력 향상과 OECD 평균 수준의 고등교육투자 규모 확충을 위하여 적극적인 고등교육재정지원 노력을 경주할 필요가 있다.

등록금 인상을 통한 고등교육재정 확충방안과 관련해서 이상엽·안종석(2014)에 의하면 학생 1인당 등록금이 물가상승률과 같은 비율로 증가하는 경우, 시간이 지나면서 학생수가 감소함에 따라 학생 1인당 교육비는 계속 증가한다. 그러나 증가 속도는 상당히 낮아서 학생 1인당 등록금 인상률을 물가상승률 수준으로 제한하는 경우에는 2060년까지는 소득 수준이 유사한 국가 평균치나 OECD 회원국 평균치에 도달하지 못한다. 뿐만 아니라 목표 대상과의 격차가 점점 더 벌어지는 것으로 나타났다. 따라서 학생 1인당 교육비를 소득 수준이 유사한 다른 국가 평균치에 좀 더 빨리 도달하거나, OECD 평균치에 도달하기 위해서는 등록금을 물가 상승률보다 더 높은 수준으로 인상할 필요가 있다고 하였다. 그런데 이러한 주장이 2014년이 고 8년이 지난 2022년 현재까지 물가상승률 이상으로 등록금을 인상하는 것은 고사하고 실질 등록금은 감소해 왔으니 등록금 인상에 기초한 고등교육재정 확충은 상당히 제한적인 수준일 것으로 판단된다.

나. 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적 근거 마련

고등교육재정은 그동안 정부가 확충해 온 규모에 비해 확보, 지원방식 및 기준 등에 대한 법적 근거가 미흡한 상황이다. 재정 확보에 대한 법적 근거가 미흡할 경우 고등교육 재정지원의 예측 가능성을 보장하지 못해 안정적이고 일관

성 있는 재정지원이 어렵다. 실제로 1998년부터 2016년까지 국회 예산심의 과정에서 예산 증감액을 조사한 결과 전체 교육예산에서 고등교육예산이 차지하는 비율은 평균 13.13%이나 고등교육예산 변동액이 교육예산 변동액에서 차지하는 총비율은 37.96%나 되어 그동안 고등교육예산의 변동률이 매우 높았음을 보여 주고 있다(서영인 외, 2020). 앞서 살펴본 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」에서도 투자 방향과 목표, 계획은 잘 수립하였으나 실질적인 방안의 근거가 되는 법령의 부재로 목표 달성에 한계가 있었던 것으로 판단된다.

초·중등교육이 교육재정을 안정적으로 확보할 수 있는 것은 지방교육재정교부금법에 근거한 법정 재원이라는 확실한 기반을 갖추고 있기 때문이다. 따라서 고등교육에 대한 안정적 재정 확보와 투자 확대를 위해서는 합리적인 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 법적 기반 마련으로 국가의 재정여건 및 투자 우선순위에 따른 불안정성을 개선하고 고등교육의 경쟁력 강화를 위한 안정적인 고등교육재정을 확충할 수 있다.

「2021~2025년 국가재정운용계획」을 보면, 정부의 고등교육투자는 앞으로도 개선 전망이 어둡다. 향후 5년간 고등교육예산의 연평균 증가율 3.5%는 지난 5년(2016~2020)간 고등교육의 연평균 증가율 4.4% 보다 낮은 수준이다. 더욱이 정부예산 대비 고등교육예산의 구성비는 매년 낮아져서 2025년에는 1.85%에 달하는데 이는 지난 5년간 정부예산 대비 고등교육예산의 평균 2.2% 보다 낮고 2012년 정부예산대비 고등교육예산비율과 유사하다. 교육예산 대비 고등교육예산 역시 14% 수준으로 지난 5년간의 평균 15.8% 보다 낮다. 이런 상황에서는 앞으로의 고등교육 투자 수준이 지금까지보다 나아질 것이라는 기대를 하기에는 어려움이 있다. 정부가 고등교육 투자수준에 대한 문제에 공감을 하면서도 이 정도의 운용계획을 유지할 수밖에 없는 것은 고등교육재정을 안정적으로 확보할 수 있는 법적 근거를 갖추고 있지 못하기 때문이다.

<표 13> 고등교육 분야 투자계획

(단위: 조 원, %)

구분	' 21	' 22	' 23	' 24	' 25	연평균 증가율
총예산	560.7	612.1	644.3	673.5	701.1	5.0
교육예산	71.2	83.2	84.8	87.4	90.0	6.0

구분	' 21	' 22	' 23	' 24	' 25	연평균 증가율
- 유아및초·중등교육	58.6	69.8	71.3	73.5	75.6	6.6
- 고등교육	11.3	12.0	12.2	12.6	13.0	3.5
- 평생·직업교육	1.105	1.200	1.204	1.222	1.242	3.0
- 교육일반	0.138	0.139	0.140	0.145	0.152	2.5
정부예산 대비 고등교육예산	2.02	1.96	1.89	1.87	1.85	-
교육예산 대비 고등교육예산	15.87	14.42	14.39	14.42	14.44	-

출처: 「2021~2025년 국가재정운용계획」 수치를 이용하여 재구성

지금까지의 대학재정은 법정재원 대신 국가예산 편성과정을 통해 사업비 형태로 확보되어 국가재정 여건 변화나 정치적 논리에 의해 좌우되어 왔다. 이로 인해 재원의 안정성과 총량 규모의 확대 가능성에 한계를 드러냈다. 따라서 고등교육재원을 법제화함으로써 안정적인 법정재원을 확보할 필요가 있다(김병주, 2021). 이를 위한 구체적인 방안으로 고등교육재정교부금제도를 도입하는 것이다. 고등교육재정교부금제도를 도입해야 한다는 주장은 2000년에 처음 제기되어, 2002년 대통령 자문 교육인적자원정책위원회가 마련한 대통령 보고서에 포함되었다(송기창, 2010). 2004년에 박찬석 의원 등이 고등교육재정교부금법안을 발의한 이후 2021년까지 총 10여 차례 고등교육재정교부금법안이 발의되었다. 지난해 10월에는 서동용의원 대표발의로 고등교육재정교부금법안이 발의되었다(2021.10.27.). 이 법안은 「고등교육재정교부금법」을 제정하여 GDP 1.1%에 해당하는 내국세 총액의 일정 비율을 고등교육 예산으로 확보하여 고등교육의 경쟁력과 균형발전을 도모할 수 있는 재원을 안정적으로 마련하는 것을 주요 내용으로 한다.

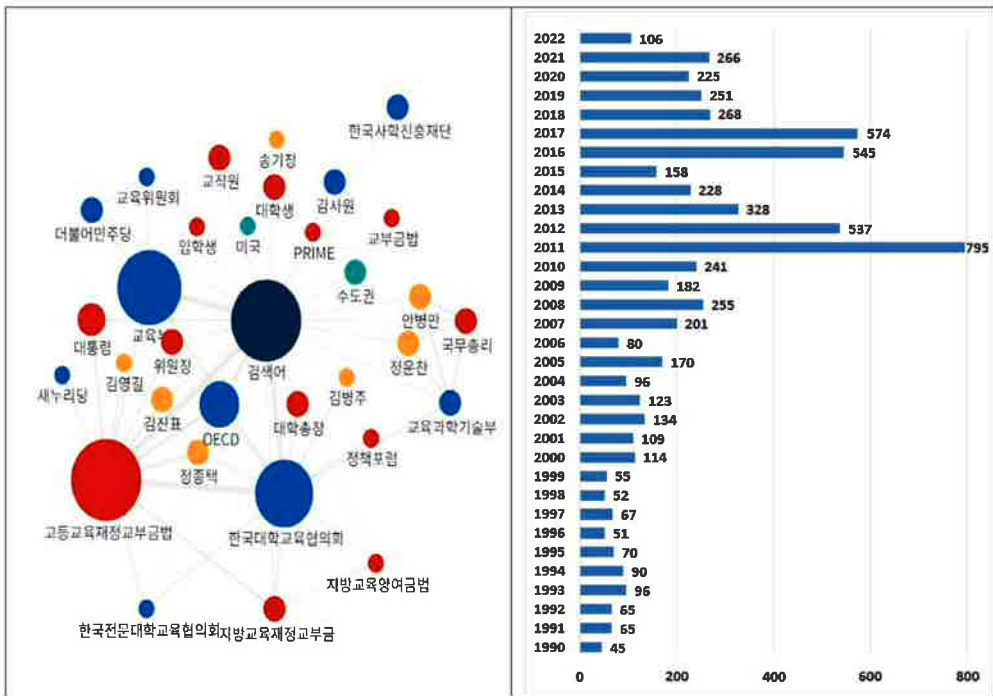
일각에선 정부부담 고등교육재정 확보를 위하여 한시법으로 「고등교육여건 개선을 위한 특별법」을 제안하기도 한다. 방법은 5년 한시적으로 적용하여 집중 투자하는 방식이다. 하봉운(2021)은 과거에 초중등학교 노후시설 개선과 교원 편의시설 확충 등을 목적으로 교육환경개선특별회계(1990~1992, 1996~2000)와 누리과정 문제를 해결하기 위한 유아교육지원특별회계를 설치(2017~19, 2020~22)하여 성공한 사례가 있다고 법 제안의 근거를 제시한 바 있다.

고등교육재정의 법적 근거 마련을 위해서는 사회적 공감대 형성이 필요하다. KEDI POLL 2020에 의하면, 현 정부에서 더 중점을 두고 추진해야 할 1순위 고

등교육정책으로 등록금 부담 경감(22.5%)이 대입제도 공정성 강화(29.6%)의 뒤를 이었다. 2019년 조사에서는 1순위가 등록금 부담 경감(33.0%)였던 점을 고려할 때, 우리 사회에서 학자금 부담 경감은 중요한 과제임을 알 수 있다. 또한, 대학교육혁신을 위해 가장 중점을 두고 추진해야 할 1순위 과제로는 미래인재양성을 위한 교육 혁신(31.1%)을 꼽았다. 그러나 고등교육재정과 관련해서는 정부가 사립대학에 대한 지원을 더 확대하는 정책에 대해 54.3%가 반대한다는 의견을 선택하였다.

대학교육의 혁신을 위해서 고등교육재정의 확충이 필수적이다. 고등교육재정 확충의 노력을 민간재원과 정부재원으로 구분한다면, 민간재원의 증대는 등록금 부담으로 이어질 것이다. 따라서 학자금 부담 경감이라는 과제를 수행하기 위해서는 정부재원의 확충에 무게를 둘 수밖에 없다. 또한 대학교육의 혁신을 위해서는 2021년 기준 대학의 86.6%, 학생수의 77.5%를 담당하는 사립대학에 대한 정부 지원이 필수적이다. 특히 계속되는 등록금 동결·인하에도 불구하고 정부의 재정지원이 충분히 확충되지 않아서 대학생 1인당 교육비가 OECD의 2/3 수준이고 초등학생 1인당 교육비 보다 낮은 상황에 대한 정확한 정보가 제공되어야 한다.

한국언론진흥재단이 운영하는 뉴스 빅데이터 분석 서비스인 빅카인즈(BIG KINDS)를 활용하여 조사기간을 1990.1.1.~2022.3.30.로, 언론사를 전국일간지, 경제일간지, 지역일간지, 방송사, 전문지로 설정하고 '고등교육재정 OR 대학재정'을 키워드로 기사를 추출하였다. 그 결과 총 7,035건이 추출되었고 관계도 분석 결과, 1위는 '고등교육재정교부금법', 2위는 '교육부', 3위는 '한국대학교육협의회' 순으로 나타났다. 연간 키워드 트렌드 분석 결과, 2011년에 795건으로 가장 많았고, 574건, 545건 순으로 나타났는데 대체로 대선 정국, 고등교육재정교부금법안 발의를 위한 공청회 진행 등의 과정에서 언론에 빈번히 보도되고 국가장학금, 반값등록금 이슈와 연계하여 보도에 등장한 것으로 판단된다. 2022년에는 연초부터 고등교육재정관련 이슈가 언론을 통해 자주 보도되고 있다. 새 정부 출범을 앞두고 있고 지난 연말 법안이 발의된 만큼 고등교육재정 문제의 심각성을 밝히고 투자를 촉구하는 사회적 공감대 형성을 위한 노력을 각계에서 기울일 필요가 있겠다.



[그림 5] ‘고등교육재정 OR 대학재정’ 언론보도 분석

다. 확충 방안

대학교육에 대해서는 안정적 재원 확보 방안이 없다. 정부의 대학재정지원사업이 있기는 하지만, 사립대학의 운영에 필요한 경상비는 등록금 재원에 의존하고 있어 등록금이 동결된 상황에서는 투자 확대를 통해 교육의 질을 개선하기 어렵다. 해법으로 정부의 고등교육 투자를 늘리는 방법, 등록금 인상폭을 확대하는 방법 등이 있으나 후자는 앞서 살펴본 바와 같이 안정적이고 충분한 재정 확충의 수단으로서는 제한적이다. 따라서 정부의 고등교육 투자를 늘리는 방법을 중심으로 확충방안을 검토하였다.

송기창(2021)는 고등교육재정교부금 재원의 확보 방안으로 내국세의 일정률로 확보하는 방안, 내국세의 일정률과 국세 교육세를 고등교육세로 개편하여 확보하는 방안, 내국세의 일정률과 지방교육재정 특별교부금의 일부를 이전하여 확보하는 방안, 지방교육재정교부금과 고등교육예산을 통합하여 ‘교육교부금’으로 개편하고 교육교부금 내에서 고등교육재정교부금 재원을 확보하는 방안 등을

생각할 수 있다고 하였다. 송기창(2021)은 그동안 교육계가 고등교육재원 규모를 OECD 평균 국가부담률인 GDP 대비 1.0% 또는 1.1%까지 확충해야 한다고 주장해왔는데(송기창, 김병주, 백정하, 2008; 송기창, 반상진, 2012) GDP의 1.1%는 2020년 GDP 1,933조 1,524억원을 기준으로 산출하면, 21조 2,647억원에 달해서 2021년 고등교육예산 11조 1,456억원보다 10조원 이상 증액해야 하므로 실현가능성이 다소 낮다고 보고, 우선 고등교육재원을 안정적으로 확보하는 장치를 마련하는 데 중점을 두고 실현가능한 재원 규모를 목표로 5가지 확보방안을 설계하였다. 해당 방안은 ① 기존 국가 고등교육예산에 사립대학 연구학생경비를 추가하는 방안, ② 기존 고등교육예산 일부와 국·사립대학의 연구학생경비를 확보하는 방안, ③ 기존 고등교육예산에 사립대학 등록금 결손액 보전금을 확보하는 방안, ④ 기존 고등교육예산만 고등교육재정교부금으로 전환하는 방안, ⑤ 지방교육재정교부금과 기존 고등교육예산을 교육재정교부금으로 개편하는 방안이다. 구체적인 내용은 다음 <표 14>와 같다.

<표 14> 고등교육재정교부금 확보방안 요약

(단위: 억 원)

구분	고등교육재정교부금 규모와 근거		확보방안	
	규모	근거	1안	2안
대안가	134,071	대학교육역량강화사업과 학술연구역량강화사업(28,707); 국립대학 대학회계 인건비, 연구학생경비, 자산지출(50,120); 사립대학 교비회계 연구학생경비(55,244)	내국세의 5.0%	내국세의 4.3% (115,991)와 지방교육재정 교육세교부금 50%(18,080)
대안나	133,775	국가장학금을 제외한 고등교육예산(69,595); 국·사립대학 연구학생경비(국립 8,936+사립 55,244=64,180)	내국세의 3.0%(국·사립대 국가장학금 27,673+국립대운영비 38,348+기타=80,709); 교육세(교부금 36,159+유아특별회계 16,907=53,066)의 고등교육세 전환	
대안다	122,279	고등교육예산(111,456)과 사립대학 경상비 지원금(등록금 결손액의 50%; 10,823)	내국세의 4.6%	내국세의 4.2%(111,456); 지방교육재정 특별교부금의 65%(10,823)
대안라	111,456	고등교육예산 111,456	내국세의 4.2%	
대안마	111,456 ~	지방교육재정교부금(내국세 561,638+교육세 36,159=597,797)과	내국세 25.0%(지방 20.79%+고등 4.2%= 675,371)와 교육세(36,159)를 합한 후	

	147,615	고등교육예산(111,456)을 통합하여 교육재정교부금(711,530)으로 개편	고등교부금 111,456~147,615 교부
--	---------	--	--------------------------

출처: 송기창(2021: 97)

김병주(2022)는 고등교육의 국가책임 강화 및 혁신을 위한 OECD 평균수준 이상의 재정을 지속적으로 확보 및 증대하고 GDP 1.1%를 상회하는 고등교육재정의 조기 확보를 위해 고등교육재정지원특별법의 제정을 통한 안정적인 대학재정 지원기반 마련이 필요하다고 하였다. OECD 대학생 평균 교육비에 도달하기 위한 재원(약 10조)의 절반 수준만이라도 확보하기 위해 현행 국세 교육세를 '고등교육세'로 전환하여 2022년 기준 약 5.4조원의 고등교육재원을 확보할 것을 제안하였다. 또한 국세분 교육세의 고등교육세 전환으로 인한 지방교육재정교부금 결손분에 대한 보전이 필요하므로 지방교육재정교부금 교부율을 내국세 총액의 20.79%에서 21.89%로 상향 조정하고 단계적으로 인상할 것을 제안하였다.

백정하(2021)는 2020년 기준으로 GDP 1.1% 규모를 달성하기 위해 약 10조원의 추가재정이 필요하고 정부 재정 여건을 고려하여 추가 필요 재정을 향후 5년에 걸쳐 연간 2조원 규모로 증액하는 것을 제안한 바 있다. GDP 1.1% 규모는 점차로 확대될 것이므로 필요 재원은 더욱 커지는 상황이 예상되지만, 우리나라 고등교육에 대한 정부의 투자 수준이 낮고 OECD 평균 보다 낮은 수준의 정부투자로 대학 재정 악화 상태가 지속되고 있는바 실질적인 재정 투자 확대를 위한 방안 모색이 필요함을 강조하였다.

유네스코의 고등교육분야 지속가능발전목표 SDGs(Sustainable Development Goals)는 “2030년까지 모든 여성과 남성에게 적정 비용으로 가능한 양질의 기술 교육, 직업교육 및 대학교육을 포함한 고등교육에 대한 평등한 접근 보장”으로 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 평생학습 기회 증진을 핵심 내용으로 하고 있다(김정희, 황정원, 2022). 국내에서는 지속가능발전위원회가 중심이 되어 지속가능발전목표(SDGs)에 국내 상황을 반영한 K-SDGs(Korean Sustainable Development Goals)를 개발하였다. 이 중 고등교육분야 지표는 1) 고등교육기관 성인학습자의 비학위과정 참여율, 2) 고등교육 이수율, 3) 학생 1인당 국가장학금 수혜 금액, 4) 고등교육 GDP 대비 공교육비 정부부담 비율이고 고등교육 GDP 대비 공교육비 정부부담 비율의 목표는 OECD 평균이다. 목

표 달성을 위해 백정하(2021)의 추계와 마찬가지로 GDP의 1.1%인 21.2조원 대비 2021년 고등교육예산 11.3조원을 감안하여 추가 재원 규모를 약 10조원(9.9조원)으로 추정하였다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 고등교육단계 1인당 교육비 수준은 세계 10대 경제대국이라는 위상에 걸맞지 않게 낮은 수준이고 심지어 초등교육단계의 1인당 교육비 수준에도 미치지 못하고 있다. 대학의 재정 상황은 등록금 동결·인하로 인한 재정압박을 견딜 수 있는 수준이 한계를 넘어서고 있고 그에 따라 교육여건에 대한 투자 수준은 낮아지고 있다. 대학은 그간 정부가 대학생들의 학자금 부담 경감을 위해 기울여온 노력에 협조하여 학자금 부담 경감에 이바지 해왔다. 그럼에도 불구하고 정부는 등록금 규제에 따른 대학재정 압박 문제를 해결하기 위한 책임 있는 자세로 재정투자를 확대하고자 하는 노력에는 미온적이었다. 그에 따라 고등교육재정 투자의 상대적 수준은 점차 악화되었고 고등교육의 경쟁력 역시 우려스러운 상황에 직면하게 되었다.

이에 발표자가 제시하고자 하는 고등교육재정에 대한 새 정부의 과제는 안정적이고 충분한 고등교육재정의 확보에 있고 이를 위해 2010년에 발표된 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」에서처럼 새 정부가 구체적인 수준의 재정투자에 대한 성과 목표를 설정하고 목표 달성을 위한 재정투자 계획을 수립할 것을 촉구하고자 한다. 그러나 당시 10개년 기본계획이 타당한 정책 방향과 목표의 설정에도 불구하고 재정 확보 수단을 기존 사업에 대한 구조조정을 통해 재원을 마련하는 것 외에 적극적으로 모색하지 못했다는 한계로부터 고등교육재정확보에 대한 법적 근거 마련의 필요성에 대한 교훈을 도출할 수 있다. 따라서 새 정부에서는 안정적이고 충분한 고등교육재정 확보를 위한 법적인 기반을 갖추고 법적으로 허용하는 대학의 등록금 책정권을 보장하는 것이 필요하다.

Trow(1973)은 취학률의 증가에 따라 고등교육 발달단계가 엘리트→대중화→보편화단계로 이행되고 그에 따라 대학교육은 '특권'에서 '권리'로 다시 '권리'에서 '의무'로 이행한다고 하였다. 우리나라는 2000년에 고등교육 취학률이 52.5%

로 보편화단계에 진입하였고 2021년 현재 고등교육기관 취학률은 71.5% 수준이다. 보편화 단계에서는 개인 지원에 해당하는 학자금 부담 경감을 위한 지원이 중요할 뿐만 아니라 고등교육기관의 질적 제고를 위한 기관 지원 역시 중요하다. 보편화단계 고등교육의 기능은 '급속한 사회 및 기술 변화에 대한 전국민의 적응력 향상'에 있고(남수경, 2021) 이러한 기능을 수행하기 위한 고등교육에 대한 지원은 국가의 의무로 보아도 무방할 것이다.

이제는 정부가 나서서 등록금을 포함한 대학재정의 근원적 문제를 해결하기 위한 장기적이고 미래지향적인 방안을 마련하는 데 앞장서야 한다. 결국 대학교육의 최대 수익자는 국가이며, 대학은 국가발전에 필요한 노동인력을 양성한다는 점에서 대학재정에 대한 일차적인 책임은 학생등록금보다 오히려 국가에게 있다. 따라서 국가가 대학교육의 최종적인 수혜자임을 인식하고, 미래지향적인 지원책과 기반조성을 마련해야 할 것이다(김병주, 2022).

대학 경쟁력이 국가경쟁력의 요체이다. 지식과 인재가 세계적 차원에서 경쟁하는 4차 산업혁명 시대에는 대학의 질이 국가의 경쟁력을 좌우하게 될 것이다. 우리나라 대학의 현재 재정상태로는 대학의 경쟁력을 강화할 수 없다. 정치적 유·불리에 따라 대학의 재정 문제에 접근할 때가 아니다(하연섭, 2021). 대학이 우리나라에서 차지하는 역할과 기능, 인적자원이 중요한 나라, 인재육성에서 대학이 중요한 역할을 하고 있다는 측면에서 대학교육재정 확충을 위한 노력은 절실히 요구되고 국민들의 공감대 형성을 위해 각계의 노력이 필요하다.

공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국은 대학교육 경쟁력 강화에 대한 상식, 고등교육재정 투자에 대한 상식이 바로 설 때 가능하다.

참고문헌

- 교육과학기술부(2010). 고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안).
- 교육부(2019). 고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2020~2024년).
- 교육부(2021). 2021년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표.
- 교육부 · 한국교육개발원(각 연도). OECD 교육지표.
- 기획재정부(각 연도). 나라살림 예산개요.
- 김병주(2021). 대학등록금의 적정성과 대학재정 운용 실태. 한국대학교육협의회 2021 고등교육현안 정책자문 자료집.
- 김병주(2022). 안정적 고등교육재정 확보 방안. 한국대학교육협의회 제21회 고등교육 전문가 토론회 고등교육 발전을 위한 전략과 과제 자료집.
- 김영철(2018). 등록금 동결 정책과 고등교육의 재정 위기. 재정학연구 11(4), 167-212.
- 김영철(2020). 거점국립대의 재정 현황 평가: 서울소재 사립대와의 비교 분석. 제도와 경제, 14(2), 59-98.
- 김영철(2021). 대학 유형별 재정구조 및 운용현황 분석에 대한 토론회. 한국대학교육협의회 제63회 대학교육 정책 포럼 자료집.
- 김정희 · 황정원(2022). SDGs(Sustainable Development Goals) 고등교육분야 국내 이행현황과 과제. KCUE Higher Education Issue 2022년 제2호.
- 김진영 외(2020). 국가장학금 제도 평가 및 개선방안 연구. 한국장학재단.
- 김희삼(2021). 왜 지금 교육경제학인가. EBS BOOKS.
- 남수경(2021). 고등교육 보편화 시대, 대학의 역할과 혁신의 방향. 교육&재정 2호.
- 대한민국정부(2021). 2021~2025년 국가재정운용계획.
- 문보은 외(2020). 사립대학 재정 운용 실태 분석: 재정 여건 및 지출 변화를 중심으로. 한국교육개발원.
- 박경미(2018). 사립대학 재정 현황 및 개선 방안.
- 박병영 외(2017). OECD 교육재정지표 한국자료 개선방안. 한국교육개발원.
- 반상진(2011). 교육경제학과 고등교육 - 국가 경제력에 근거한 고등교육투자의 적정 규모 추정 연구 -. 교육재정경제연구 20(1), 103-126.
- 백정하(2021). 고등교육재정, 10년의 전망과 과제. 한국교육재정경제학회 2021년

연차학술대회 자료집.

서영인 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회.

서지영(2021). 세계대학순위평가를 통해 본 고등교육 경쟁력 제고 방안. KCUE
Higher Education Issue 8.

송기창(2010). 고등교육재정교부금법 제정방안에 대한 논의. 교육재정경제연구.
19(2), 125-153.

송기창(2021). 고등교육재정 확충 및 배분 방안. 한국대학교육협의회 2021 고등
교육현안 정책자문 자료집.

송기창·김병주·백정하(2008). 대학재정확충 및 활용방안에 대한 연구-고등교육
재정교부금법 제정을 중심으로-. 한국대학교육협의회.

송기창·반상진(2012). 고등교육재원 GDP 대비 1.1% 확보 및 활용 방안. 한국대
학교육협의회.

양현호(2021). 대학 유형별 재정구조 및 운용현황 분석에 대한 토론편. 한국대학
교육협의회 제63회 대학교육 정책 포럼 자료집.

엄문영(2019). 학령인구 감소에 따른 OECD 주요국의 교육재정 투자 변화 분석.
한국교육개발원.

이상엽·안종석(2014). 교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향. 한국조세재정
연구원.

이희숙(2020). 고등교육단계 공교육비 실태 및 지원 유형 국제 비교. 교육재정경
제연구 29(4), 209-233.

임소현 외(2020). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2020). 한국교육개발
원.

정동철(2021). 대학 유형별 재정구조 및 운용현황 분석에 대한 토론편. 한국대학
교육협의회 제63회 대학교육 정책 포럼 자료집.

정제영 외(2020). 교육당사자의 미래교육 수요 및 전문가 집단의 교육정책 이슈
분석 연구. 이화여자대학교미래교육연구소.

하봉운(2021). 고등교육재정 현황과 과제 토론편. 교육부·한국교육개발원 제1차
고등교육정책포럼 자료집.

하연섭(2021). 고등교육재정 확충 방안. 재정포럼 7월호. 한국조세연구원. 2-5.

한국사립대학총장협의회(2022). 2022학년도 1학기 등록금 및 대면강의 실태 조사

한국사학진흥재단(2021). 2020년 고등교육 재정분석보고서.

Bennett, W. J. & Wilezol, D.(2013). Is College Worth It? Thomas Nelson.

Gillen, A.(2012). Introducing Bennett Hypothesis 2.0. Center for College Affordability and Productivity White Paper. 26.

Mallick, L., P. Das & Pradhan, K.(2016). Impact of Educational Expenditure on Economic Growth in Major Asian Countries: Evidence from Econometric Analysis. Theoretical and Applied Economics 23(2), 173-186.

OECD(2021). OECD National Accounts.

OECD(각 연도). Education at a Glance.

Trow, M.(1973). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. Carnegie Commission on Higher Education.