

교육재정의 효율성 제고방안 연구

2006. 12

안 종 석
박 노 욱
정 재 호
김 진 영



서 언

지식과 기술이 국가경제 발전의 원동력이 되는 세계화 사회에서 교육은 기술인력을 양성하고 새로운 기술을 창출하기 위한 잠재력을 확보하는 데 핵심적인 역할을 한다. 따라서 선·후진국을 막론하고 교육개혁은 중요한 사회적 과제가 되고 있다. 국민들의 교육수준이 낮은 후진국에서는 교육의 기회를 확대하여 전반적인 교육수준을 높이는 것이 최대의 관심사이며, 우리나라를 비롯하여 이미 상당한 정도의 양적 팽창이 이루어진 국가에서는 교육의 질 문제가 심각한 이슈로 부상하고 있다.

교육의 양적 팽창과 질적 개선을 위한 교육개혁에 성공하려면 교육비 투자가 증대되어야 한다. 그러므로 교육재정을 담당하는 정부는 교육비 투자의 확대가 가능한지 여부와 그 규모에 대해 항상 많은 관심을 가지고 있다. 하지만 교육재정을 무한정 확대할 수는 없기 때문에 효율적으로 재원을 조달하는 방법과 주어진 재원을 보다 효율적으로 사용하는 방법 또한 교육재정이 풀어야 할 중요한 과제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 이슈들에 초점을 맞추어 우리나라 교육재정의 현실을 분석하고 재정의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색한다.

그러나 한 권의 보고서에서 교육재정의 모든 측면을 분석하여 개선 방안을 제시하기란 불가능하기 때문에 본고에서는 세 가지 측면에 초점을 맞추어 교육재정을 평가하고 개선방안을 모색하기로 한다. 우선 첫 번째로 초·중등교육의 다양성 및 효율성을 제고할 수 있는 재정배분 방식을 제시한다. 이어 두 번째로는 인구변화가 교육재정에 미치는 영향을 분석하고 효율적인 대응방안을 제시한다. 그리고 마지막으로 고등교육 재정의 효율성 관점에서 우리나라 대학 재정의 규모를 평가하

고, 재원조달에 있어 학부모와 공공부문의 역할분담, 재원조달 구조, 효율적인 대학 재정지원 방식에 대해 연구한다.

본 연구는 한국조세연구원의 안종석 박사와 정재호 박사, 박노욱 박사 그리고 건국대학교 경제학과와 김진영 교수가 집필하였다. 좋은 보고서를 만들기 위하여 많은 노력을 기울인 연구진의 노고를 치하하며, 두 번의 원내 세미나에 참석하여 좋은 의견을 제시해 주신 이화여자대학교 행정학과 박정수 교수, 숙명여자대학교 교육학과 송기창 교수, 서강대학교 경제학과 김홍균 교수께 감사의 말씀을 드린다. 그리고 마무리 단계에서 보고서를 읽고 논평을 해주신 익명의 논평자 두 분께도 감사드린다. 마지막으로 보고서 집필과정에서 자료의 수집과 통계분석, 원고정리, 교정을 담당한 김정현 주임연구원과 김용대 주임연구원, 태정임 연구원, 박미정 연구원, 안상숙 연구조원, 최미영 연구조원, 구민정 연구조원에게도 감사하다는 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해로서 한국조세연구원의 공식 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2006년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

요약 및 정책시사점

본 연구에서는 우리나라의 교육재정 현실을 분석하고 재정의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색한다. 여기서 효율성이란 국가경제적 관점에서 본 효율성을 의미한다. 다시 말해 주어진 규모의 교육재원을 조달하기 위해 가장 효율적인 방법 - 즉, 자원배분의 왜곡을 최소화시키는 방향 -으로 재원을 조달하는 것, 또는 주어진 교육재원을 최대의 성과를 내는 방향으로 사용하는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 교육재원을 더 조달하는 것이 국민의 후생 극대화라는 국가경제적 관점에서 바람직한지 아니면 그 반대인지도 효율성의 관점에서 중요한 관심사가 되는데, 본 보고서에서는 이러한 시각에서 교육재정을 평가하고 효율성을 제고하는 방안도 함께 모색한다.

그러나 한 권의 보고서에서 교육재정의 모든 측면을 분석하여 개선방안을 제시할 수는 없는 일이므로 본고에서는 세 가지 측면에 초점을 맞추어 교육재정을 평가하고 개선방안을 모색한다. 우선 첫 번째로 초·중등교육의 다양성 및 효율성을 제고할 수 있는 재정배분 방식을 제시한다. 두 번째로는 인구변화가 교육재정에 미치는 영향을 분석하고 효율적인 대응방안을 모색한다. 그리고 마지막으로 고등교육 재정의 효율성 관점에서 우리나라 대학 재정의 규모를 평가하고, 재원조달에 있어 학부모와 공공부문의 역할분담, 재원조달 구조, 효율적인 대학 재정지원 방식에 대해 연구한다. 이 세 가지 이슈에 대한 연구내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

먼저 확실성을 탈피하기 위해서는 정부의 초·중등교육 재정지원 방식을 어떻게 바꿔야 하는지 검토하였다. 공교육 체계의 재원배분 방식의 변화를 통해 공교육이 다양화되고 수월성 교육이 공

급될 수 있도록 하기 위한 관건은 학생 중심으로 재원을 배분하는 것이다. 학생 수에 비례하여 재원이 배분되고 학생들의 학교 선택권을 확대할 경우 학교 간 선의의 경쟁이 촉발될 것이다. 물론 학교 간 경쟁을 통하여 교육의 다양성과 수월성이 확보되기 위해서는 개별 학교에 자율성을 부여하는 일이 선행되어야 한다. 기본적인 표준만 만족시킨다면 그 이상의 부분에 대해서는 자율권을 가지고 학교를 운영하도록 하는 것이 필요하다. 교육재정의 입장에서 보면 추가적인 수수료나 수업료 부과를 통하여 교육지출을 증가시켜 교육서비스의 다양성과 수월성을 향상시킬 수 있는 자율성을 부여하는 것이다.

개별 학교의 재원조달 자율성을 확대시킬 때 주의해야 할 부분은 교육기회의 형평성을 유지하는 일이다. 본 연구에서 제시하는 일부 방안은 자립형 사립고 모형에서 부분적으로 채택되고 있다. 그러나 본 연구에서 제시한 방안은 자율성과 형평성의 연계에 초점을 두고 있다는 점에서 기존의 자립형 사립고 모형과 차이가 있다. 형평성 확보를 위한 장치가 없는 자율화는 당연히 불평등의 심화로 나타날 수밖에 없기 때문에 자율화를 통한 공교육의 다양성과 수월성 확보에 있어서도 형평성에 대한 고려는 동시에 이루어져야만 한다.

마지막으로 강조할 점은 교육재정의 관점에서 볼 때, 사립학교도 공립학교와 동일하게 같은 체계 내에서 운영될 수 있다는 것이다. 외국사례에서 살펴본 대로 외국에서는 사립과 공립이 통합된 체계로 운영되고 있으며, 실제 우리나라도 이미 통합된 체계로 운영되고 있는 셈이다.

다음으로는 학령인구 감소라는 커다란 환경변화 속에서 초·중등교육 재정의 효율화를 기할 수 있는 방안에 대해 모색해 보았다. 향후 지속될 학령인구의 감소는 추가적인 재정확대 없이도 공교육의 질을 향상시킬 수 있는 여건을 마련해 주지만, 그와 동시에 진행될 교원 수급의 감소와 교원의 고령화 현상은 아무런 조치를 취하

지 않을 경우 사회적인 문제를 유발시키고 교육재정에도 상당한 부담으로 작용할 수 있다.

우리나라의 인구감소에 따른 학령인구 변화를 연구한 기존 연구로는 한국개발연구원(2005)과 박종렬 외(2004) 등이 있다. 이들 연구는 우리나라의 전체 학령인구 자체에 초점을 맞추어 이를 추정하는데 중점을 두었다. 이에 반해 본 연구는 지역 간 구분을 통해 지역 간 차이를 강조하고 있으며, 이런 지역 간 차이를 교육지출에서 가장 큰 부분을 차지하는 학교시설과 교원 수급에 연계시켜 논의하였다.

향후 학교 신설에 따른 재정소요는 대부분의 지역에서 감소하는 가운데 일부 지역에서는 학교 신설 수요가 당분간은 지속될 전망이다. 이런 구조하에서는 지방자치단체가 시설비와 관련된 교육재정에 참여할 필요성이 대두된다. 즉, 전반적인 인구감소 추세 속에서 학령인구 증가가 나타나는 자치단체라면 최소한 용지 확보와 그에 따른 비용을 책임지는 것이 합리적인 교육재정 운용이라고 생각된다. 학교시설은 학생뿐 아니라 지역주민이 함께 이용하는 공공시설의 기능을 수행하고 있으며, 이러한 기능은 더 확대될 가능성이 높다. 따라서 학교설립 주체에서 지방자치단체가 배제된 현 제도에 대한 재고가 필요하다.

학령인구 감소로 가장 큰 영향을 받는 부분은 교원 수급의 문제이다. 예를 들어, 초등학교 교원 1인당 학생 수는 현재의 교원 수를 그대로 유지하여도 향후 4~5년 안에 영국, 프랑스, 일본과 유사한 수준에 이르고, 8년 이후에는 현재의 OECD 평균 수준으로, 그 이후에는 더 낮아지게 된다. 그러므로 교육대학의 정원 조절이 필요하며, 장기적으로는 초등교원의 수요가 감소함에도 불구하고 국가에서 재정을 지원하는 국립대학을 통해 초등교원을 계속 양성할 것 인지에 대해서도 고민해볼 필요가 있다고 본다.

교원 공급계획을 인구구조 변화에 부합하도록 조정하는 것과 함

게 고려해야 할 사항이 교원의 연령구조 고령화이다. 인건비는 대표적인 경직성 경비로 전체 예산의 약 70%를 차지한다. 지역별로 인건비 비중에서 많은 차이가 있는데, 그 원인 중 하나가 교사의 경력연수 차이이다. 즉, 교사의 평균 경력이 높은 지역일수록 인건비 비중이 높다. 이런 사실은 교원이 고령화될수록 전반적인 교육재정의 경직성을 증가시킬 수 있으며, 특히 경력 교사의 비중 증가는 호봉체제인 현재의 인건비 구조에서 교육재정에 상당한 부담으로 작용하게 될 것임을 암시해준다. 그러므로 교사만의 문제는 아니지만 일반 공무원에게 모두 적용되는 호봉구조의 변화를 장기적으로 고려할 필요가 있다.

마지막으로 고등교육 재정의 특징을 살펴보고 다음과 같은 세 가지 관점에서 재정의 효율화 방안을 모색하였다: (1) 재정의 규모를 확대할 필요가 있는가? (2) 공공부문 부담비율을 확대할 필요가 있는가? (3) 효율적인 재정지원 방식은 무엇인가?

재정규모 확대의 필요성과 관련해서는 재정을 확대할 필요성이 있다는 근거로 많이 활용되는 국제비교를 통해 그 정당성을 검토하였으며, 그 외에 인구변화의 영향과 장기적인 교육정책 목표 등을 살펴보았다. 분석 결과 우리나라 대학 재정의 문제는 규모보다는 구조의 문제라는 결론에 도달하였다. 국제비교에 따르면 우리나라와 경제력이 유사한 다른 국가에 비해 우리나라의 학생 1인당 교육비 지출이 약간 적은 것으로 나타났다. 그런데 고등교육기관을 대학교와 전문대학으로 구분해 보면 교육비 규모가 작은 이유는 전문대학의 교육비가 적기 때문이며, 대학교의 경우에는 오히려 다른 국가에 비해 교육비 규모가 큰 것으로 나타났다.

인구변화의 영향을 보면 현 체제를 그대로 유지하여도 장기적으로 학생 1인당 교육비가 증가하여 전체적으로 다른 국가와 유사한 수준에 도달할 것으로 보인다. 정부가 제시한 장기 비전에서도 대학교육과 관련해서는 재정의 확대보다는 구조조정 등 체제의 개혁

이 핵심과제로 대두되고 있다.

공공부문과 민간부문의 부담 중 어느 쪽의 비중을 더 늘려야 하는지에 대해서는 전체적으로 공공부문의 비중을 늘릴 필요가 있다는 결론을 내릴 수 있다. 정부의 재정수지 관점에서 보면 교육비 투자는 장기적으로 조세수입의 증가를 유발한다. 교육의 증가를 통해 경제가 성장하게 되면 조세수입도 증가하기 때문이다. OECD가 추정한 사적 수익률과 사회적 수익률을 비교해 보면 우리나라에서는 조세수입의 증가 규모가 교육비 투자규모보다 큰 것으로 판단되며, 이는 정부의 입장에서 볼 때 고등교육에 대한 투자를 확대하는 것이 장기적으로 유리하다는 것을 의미한다.

한편 자본시장의 불완전성과 관련해서는 정부 개입의 타당성이 인정된다고 본다. 이에 대해서는 거의 모든 학자와 정책당국이 타당성을 인정하고 있으며, 우리나라 정부도 자본시장의 불완전성을 시정하기 위한 조치의 일환으로 학자금 융자제도의 확대를 위해 노력하고 있다. 장기적으로는 학생들이 융자를 받을 수 있는 기회를 최대한 확대하면서 융자금을 효과적으로 회수할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

또한 고등교육 부문에서의 효율적인 재정지원 방법에 대해서도 논의하였다. 효율적인 재정지원을 위한 기본 원칙으로는 세 가지를 들 수 있는데, 그 중 하나는 모든 분야에 그리고 모든 학교에 획일적으로 적용되는 재정지원 체계는 바람직하지 않다는 점이고 두 번째는 교육기관의 자율성을 확대함과 동시에 책임성을 강화해야 한다는 점이다. 세 번째 원칙은 시장의 가격기능을 최대한 활용할 필요가 있다는 것이다.

이러한 세 가지 기준의 관점에서 우리나라 재정지원 체계의 개편 방향을 모색해 보면 첫째로 생각할 수 있는 것이 국립대학의 법인화이다. 이는 재정의 관점에서 특정보조금 형태의 지원을 포괄보조금 또는 일반보조금 형태로 전환하는 것을 의미한다. 그런데 국립

대학 법인화 과정에서 한 가지 유의할 점은 일반보조금 형태의 지원은 대학 내의 모든 분야에 대한 획일적인 지원이 될 수 있으며, 사회적 외부효과는 작으나 사적 편익이 커서 시장에서의 교육수요가 많은 부문의 경우 인적·물적 자원이 집중적으로 투자되는 반면 사적 편익은 작으나 사회적 외부효과가 큰 기초학문을 경시하는 결과가 나타날 수 있다는 점이다. 따라서 이에 대한 대비책을 미리 마련해둘 필요가 있다.

학생에 대한 지원은 직접적인 보조금보다는 학자금 융자제도 등 간접적인 방법을 통해 시장의 가격 기능을 유지할 필요가 있다. 우리나라는 최근 학자금 융자의 중요성을 인식하고 이를 강화하는 방향으로 정책을 운용하고 있으나 아직 선진국에 비추어 볼 때 지원 규모가 상당히 작다고 할 수 있으므로 이를 적극적으로 확대할 필요가 있다.

목 차

I. 서 론	21
II. 초중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안	26
1. 문제인식과 연구배경	26
2. 우리나라의 사립학교 및 특수 목적고 현황과 문제점	31
가. 우리나라 사립고등학교의 현황	31
나. 특수 목적형 고등학교의 현황	39
다. 특수 목적형 고등학교의 문제점과 전망	48
3. 외국의 초중등교육 재정체제 개요	49
가. 학교의 소유 형태	50
나. 공립학교의 운영체제	53
다. 학교 선택권	56
라. 사립학교에 대한 공적 재원의 배분과 통제	58
4. 교육재정에 있어서 정부 개입의 근거	65
가. 필수재로서의 교육	66
나. 교육의 외부효과	67
다. 학생의 대리인으로서의 부모	67
라. 교육의 형평성	68
마. 클럽재로서의 교육	69
5. 학교 선택권과 개별 학교 재원배분을 통한 다양성과 수월성 제고방안	72
가. 학교 선택권과 학교 간 경쟁 활성화	73

나. 재원조달의 자율화	83
6. 정책적 시사점 및 소결	104
III. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안	108
1. 초중등교육 재정의 특징	108
가. 세입측면에서의 지방자치단체 기여	109
나. 지방교육채 증가	114
다. 경직성 예산세출	119
2. 인구변화가 지역별 교육환경에 미치는 영향분석	122
가. 인구변화 전개	122
나. 지역별 학급당 학생 수 변화분석	124
다. 지역별 교원당 학생 수 변화분석	140
3. 교육비 지출에 대한 논의 및 정책적 시사점	148
가. 학교신설 등 시설비	148
나. 교육분야 인적자원의 활용과 보수	165
4. 요약	180
IV. 고등교육 재정의 효율화 방안	186
1. 우리나라 대학 재정의 특징	188
가. 대학교육의 양적인 팽창 및 그 영향	189
나. 대학재정 규모	197
다. 교육비 부담주체	204
라. 정부의 교육비 지원방식	212
마. 인구의 변화	225
2. 대학재정 규모의 평가	229
가. 외국과의 비교: 국제비교지수	231
나. 인구변화와 대학재정 규모	236
다. 정부의 비전과 대학재정	238

라. 요약 및 시사점	241
3. 재원부담 주체	242
가. 사적 수익률과 사회적 수익률	245
나. 민간부담이 교육비 규모에 미치는 영향	250
다. 형평성 이슈	254
라. 자금시장의 불완전성	255
마. 요약	259
4. 재정지원 방식	261
가. 보조금의 포괄보조금화	261
나. 기관 및 개별 지원의 효율화	265
5. 요약 : 고등교육 재정의 효율화 방안	268
V. 요약 및 결론	272
참고문헌	278
<부 록>	287

표목차

<표 II- 1> 지역별 공사립 학교 수(2006)	3
<표 II- 2> 공사립 각급 학교의 학급당 학생 수(2006)	3
<표 II- 3> 공사립 교원의 평균 경력(2006)	4
<표 II- 4> 사립학교 교비회계 예·결산	6
<표 II- 5> 사립학교의 법정부담금 전입 현황(서울, 경기)	7
<표 II- 6> 특수 목적 고등학교 현황(2004)	4
<표 II- 7> 자립형 사립고 시범운영 현황	4
<표 II- 8> 자립형 사립고의 특성	3
<표 II- 9> 고등학교 유형별 특징 비교	7
<표 II-10> 특수 목적형 고등학교의 자율성 정도	8
<표 II-11> 공립 대비 사립학교의 비율	2
<표 II-12> 공립학교의 운영체제	6
<표 II-13> 공립학교에 대한 정부보조 측면	5
<표 II-14> 학부모와 학생의 선택권	7
<표 II-15> 사립학교에 대한 정부의 보조	6
<표 II-16> 정부지원을 받는 학교의 자발적 또는 의무적 수수료 부과	63
<표 II-17> 비국공립학교의 교과과정에 대한 정부의 통제	6
<표 II-18> 재정결합 보조 사립중고등학교의 법정부담금 부담실태	83
<표 II-19> 정부 차등보조금과 결합된 납입금 부과 경우 학생 부담	90
<표 II-20> 학교 재원조달의 유형	10

<표 III- 1> 지방교육비 특별회계의 세입구성(2004년 총계)	111
<표 III- 2> 연도별 비법정 전입금 지원실적	113
<표 III- 3> 지방교육채 연도별 기채 규모	115
<표 III- 4> 2002~2005년 기채종류별 기채승인액	116
<표 III- 5> 지역별-원인별 지방교육채 잔액 현황 (2005년 현재와 예정치)	118
<표 III- 6> 각 시도별 경직성 예산	119
<표 III- 7> 지역별 사업성 경비 구성과 비율(2005년 예산)	121
<표 III- 8> 학생 수 및 학급 수 변천	127
<표 III- 9> 지역별 학급당 학생 수(2005)	128
<표 III-10> 주요 OECD 회원국들의 평균 학급당 학생 수	129
<표 III-11> 학생 수 및 교원 수 변화	140
<표 III-12> 지역별 교원당 학생 수(2005)	142
<표 III-13> 주요 OECD 회원국들의 교원 1인당 학생 수 분포	143
<표 III-14> OECD 국가의 초중등학교 재정 중 경상, 자본, 인건비 비중	149
<표 III-15> OECD 국가의 교사 봉급과 1인당 GDP (2002년 초등학교)	151
<표 III-16> 수업시간과 학생 수를 고려한 우리나라와 OECD 국가의 교사 봉급	152
<표 III-17> 총학교 수의 변화 추이	156
<표 III-18> 학교시설비 예산 항목별 비중(2004)	157
<표 III-19> 지역별 학교시설비 교부총액(2004)	158
<표 III-20> 2001년과 2002년 지방교육비 특별회계의 학교신설비 구성	159
<표 III-21> 서울시 학교신설비의 내역	160
<표 III-22> 향후 경력연수별 교원 수 예측 - 2005년도의 총원 유지	170

<표 III-23> 경력별 교원 비중	12
<표 III-24> 지역별 교사 수와 평균 경력연수	13
<표 III-25> 대졸자의 경력과 log(임금) 회귀분석	15
<표 IV- 1> 대학 및 대학생 수의 변화	19
<표 IV- 2> 중·고등학교 졸업자의 진학률	11
<표 IV- 3> 교원 1인당 학생 수	13
<표 IV- 4> IMD의 대학교육 경쟁력 순위(2006년)	16
<표 IV- 5> 교육비의 GDP 대비 비율(2003)	19
<표 IV- 6> 학생 1인당 교육비(2003)	20
<표 IV- 7> 학생 1인당 교육비/1인당 GDP(2003)	21
<표 IV- 8> 서비스 성질별 고등교육비의 GDP 대비 비율(2003)	203
<표 IV- 9> OECD 국가의 고등교육 부문 교육비 부담 주체(2003)	205
<표 IV-10> OECD 국가의 대학교(A 유형) 연평균 수업료(2003/2004학년도)	207
<표 IV-11> 대학교육비에서 공공부문 부담이 차지하는 비중 변화	211
<표 IV-12> 교육인적자원부 예산 중 대학교육 지원예산(2004) ..	25
<표 IV-13> 교육인적자원부의 주요 대학정책 사업비	27
<표 IV-14> 공부담 교육비의 구성(2003)	28
<표 IV-15> OECD 국가별 대학 자율성 비교	23
<표 IV-16> 신입생 충원율(2005)	27
<표 IV-17> 연령별 학생 수 변화 추이(2005년=100)	228
<표 IV-18> 고등교육 부문의 1인당 교육비 설명 함수 추정 결과 ..	23
<표 IV-19> 1인당 교육비 추정치와 실제치 비교(2003년)	24
<표 IV-20> 학생 수 변화에 따른 교육비 변화 추이(2005=100) ..	237

<표 IV-21> 대학교 및 대학원 과정의 교육투자 수익률 추정치 (2003)	248
<표 IV-22> 1인당 교육비 설명함수 추정 결과	25
<표 IV-23> 교육인적자원부의 대학생 지원사업	27
<표 IV-24> 학자금 용자제도의 주요 개편 현황	28
<표 IV-25> 일본의 국립대학 법인화에 따른 변화	28
<표 IV-26> 우리나라의 국립대학 법인화 추진 내용 요약	25
<부표 1> OECD 국가의 학급당 학생 수 분포	27
<부표 2> OECD 국가의 교원 1인당 학생 수 분포	28
<부표 3> OECD 국가의 초·중등학교 재정 중 경상 및 자본비 비중	289

그림목차

[그림 II- 1] 바우처 제도의 효과	75
[그림 III- 1] 합계출산율 추이	123
[그림 III- 2] 우리나라 총인구 변화 추계	123
[그림 III- 3] 우리나라 학령인구(6~21세)총인구 변화 추계	124
[그림 III- 4] 인구변화에 따른 학급당 학생 수 변화 추이	131
[그림 III- 5] 초등학교 학급당 학생 수 : 경기, 전남, 충북, 경남, 제주	132
[그림 III- 6] 초등학교 학급당 학생 수 : 강원, 충남, 전북, 경북	132
[그림 III- 7] 초등학교 학급당 학생 수 : 서울, 부산, 대전	133
[그림 III- 8] 초등학교 학급당 학생 수 : 대구, 인천, 광주, 울산	134
[그림 III- 9] 중학교 학급당 학생 수 : 광주, 경기, 인천, 전남	135
[그림 III-10] 중학교 학급당 학생 수 : 서울, 부산, 대전	136
[그림 III-11] 중학교 학급당 학생 수 : 충북, 충남, 울산, 경남, 제주	136
[그림 III-12] 중학교 학급당 학생 수 : 강원, 전북, 대구, 경북	137
[그림 III-13] 고등학교 학급당 학생 수 : 서울, 부산, 대전, 경기	138

[그림 III-14] 고등학교 학급당 학생 수 :	
대구, 울산, 충북, 경남	138
[그림 III-15] 고등학교 학급당 학생 수 : 충남, 제주, 광주	139
[그림 III-16] 고등학교 학급당 학생 수 :	
강원, 전북, 전남, 경북	139
[그림 III-17] 인구변화에 따른 교원 1인당 학생 수 변화 추이 ...	144
[그림 III-18] 초등학교 교원당 학생 수 변화	146
[그림 III-19] 중학교 교원당 학생 수 변화	147
[그림 III-20] 2030년 고등학교 교원당 학생 수	148
[그림 III-21] 시설비 비중과 재정자립도	162
[그림 III-22] 인구증가율과 재정자립도	163
[그림 III-23] OECD 평균 교원당 학생 수 기준	
부족 교원 수 추이	168
[그림 III-24] 교사 경력연수와 인건비 비중	174
[그림 III-25] 대졸자의 연령-임금 관계	
(2003년 경제활동인구조사)	176
[그림 III-26] 연령별 임금상승률 비교 :	
일반 경제활동인구와 공무원 호봉	176
[그림 IV-1] 교원 1인당 학생 수	193
[그림 IV-2] 대학에 대한 정부의 재정지원 체계	213
[그림 IV-3] 공부담 교육비의 구성(2003)	220
[부그림 1] 초등학교 교원당 학생 수 :	
서울, 대전, 부산, 경기, 광주	290
[부그림 2] 초등학교 교원당 학생 수 :	
대구, 인천, 울산, 충남, 충북, 경남, 제주	290

[부그림 3] 초등학교 교원당 학생 수 :	
강원, 전북, 전남, 경북	291
[부그림 4] 중학교 교원당 학생 수 :	
경기, 인천, 대전, 부산, 서울, 광주	291
[부그림 5] 중학교 교원당 학생 수 :	
울산, 대구, 충남, 경남, 제주	292
[부그림 6] 중학교 교원당 학생 수 :	
강원, 전북, 전남, 충북, 경북	292
[부그림 7] 고등학교 교원당 학생 수 :	
경기, 대전, 부산, 서울, 광주	293
[부그림 8] 고등학교 교원당 학생 수 :	
울산, 충남, 충북, 제주	293
[부그림 9] 고등학교 교원당 학생 수 :	
강원, 전남, 전북, 경북, 경남	294

I. 서론

동서양을 막론하고 교육개혁은 중요한 사회적 과제가 되고 있다. 교육이 중요한 사회적 이슈가 된 것이 어제 오늘의 일은 아니지만, 특히 최근에 더욱 관심을 끄는 이유는 지식과 기술이 국가경제 발전의 원동력이 되는 세계화 사회에서 기술인력을 양성하고 새로운 기술을 창출하는 잠재력을 확보하는 데 교육이 핵심적인 역할을 하기 때문이다. 국민들의 교육수준이 매우 낮은 후진국에서는 교육의 기회를 확대하여 전반적인 교육수준을 높이는 것이 최대의 관심사이며, 우리나라를 비롯하여 이미 상당한 정도의 양적 팽창이 이루어진 국가에서는 교육의 질 문제가 심각한 이슈로 부상하고 있다.

선진국에서는 특히 1990년대 이후 교육이 양적으로 크게 확산되었다. OECD에 의하면 자료 입수가 가능한 15개 회원국에서 1990~96년의 6년간 대학생 수가 평균 40% 증가된 것으로 나타나는데, 이는 학령인구 중에서 대학교육에 참여하는 인구의 비중이 증가한 데 따른 것이다¹⁾. 이러한 양적 팽창에 대해 재정적인 측면에서 어떻게 대응하였는지는 국가마다 다르지만, 많은 국가들에서 발견되는 공통된 현상 중의 하나는 교원 1인당 학생 수의 증가 등을 통한 학생 1인당 교육비의 절감이며, 이는 교육의 질적인 하락을 초래하는 원인이 되었다²⁾.

그러므로 국가를 불문하고 교육재정을 담당하는 정부로서는 교육비 투자의 확대가 가능한지 여부와 그 규모에 지대한 관심을 보일 수밖에 없는 상황이다. 이와 관련하여 상당히 많은 학자들이 교육의 수익

1) Wagner, Smith and Healy(2000) 참조. 여기서 대학생 수는 전문대학생을 포함한 것임.

2) Ashworth(1997) 참조.

률을 계산하였다. 추정결과를 보면 학교수준에 따라, 국가의 경제환경에 따라 다르지만 대체로 수익률이 10% 수준 또는 그 이상인 것으로 나타났다³⁾. 이와 같이 높은 수익률은 교육투자를 계속 확대하여야 한다는 논리적 근거가 되고 있다. 그러나 많은 선진국들의 경우 이미 국민들이 지고 있는 세부담이 상당히 높은 편이어서 재정의 확대에 부담을 느끼고 있으며, 그런 가운데서도 사회복지를 위한 재정수요는 지속적으로 증가하고 있어 교육에 대한 공공투자를 크게 확대하기 어렵다는 현실적인 문제에 직면하고 있다⁴⁾.

뿐만 아니라 교육이 국가경제 성장에 긍정적인 외부효과를 가져오는지에 대해 회의적인 견해를 제시하는 연구들도 있다. Sianesi and Reenen(2003)은 거시적인 관점에서 교육투자가 경제성장에 미치는 영향에 대해 연구한 실증분석 결과들을 조사·분석하였는데, 대체로 인적자본의 형성이 생산성에 긍정적인 영향을 준다는 결론을 도출하였다. 각급 단계별 교육의 효과는 국가의 경제발전 단계에 따라 다르게 나타나는데, 경제가 발전된 OECD 국가에서는 고등교육의 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 반면, Blankenau and Simpson(2004)은 교육투자의 확대가 경제성장에 긍정적인 영향을 주는지에 대해 상반된 연구결과들이 존재한다면서 그 이유를 재원조달 과정에서 나타나는 비효율성에서 찾고 있다⁵⁾. 그들의 연구에서 도출된 주요 결론은 정부의 교육투자가 경제성장에 미치는 영향은 정부의 지출규모, 조세 구조 등에 따라 달라진다는 것이다. 정부지출을 확대하면 저축의 감소 등 자원배분의 왜곡이 발생하여 경제의 효율성이 저해되는데, 정부지출 규모가 상당히 큰 국가에서 교육재정 확대를 위해 세수입을 증가시키

3) 교육의 사적 수익률 및 사회적 수익률에 대한 연구로는 Wagner, Smith and Healy(2000), Ashworth(1997), Borland(2002), Sianesi and Reenen(2003), 장오현·송재숙(1992), 최강식(2002), 안병룡(2001) 등이 있음.

4) Ashworth(1997) 참조.

5) Krueger and Lindahl(2001)에서는 교육투자의 확대가 경제성장에 확고한 영향을 준다는 점을 입증하지 못하였음.

면 그에 따른 비효율성도 함께 커져서 교육투자 확대의 긍정적인 효과를 압도할 수 있다. 즉, 조세 구조에 따라 세수입 증가에 따른 비효율성의 크기도 달라지므로 교육투자 증대가 경제성장에 미치는 영향은 교육재원을 조달하는 방법에 따라 다르게 나타나게 된다.

요약컨대, 교육투자는 인적자본 형성을 통해 국가 사회 및 경제에 긍정적인 영향을 주지만 재원조달에 있어 현실적으로 부딪치는 어려움과 공공부문 확대의 비효율성을 고려할 때 교육투자를 무한정 확대할 수는 없다고 할 수 있다. 이러한 한계를 인식할 때 교육재정이 풀어야 할 또 다른 중요한 이슈는 재원을 효율적으로 조달하는 방법과 주어진 재원을 보다 효율적으로 사용하는 방법이다⁶⁾. 본 연구는 이 이슈들에 초점을 맞춰서 우리나라 교육재정의 현실을 분석하고 재정의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색한다.

여기서 효율성이란 국가경제적 관점에서 본 효율성을 의미한다. 경제학에서 효율성이란 주어진 자원으로 최대의 성과를 가져오는 것, 또는 주어진 성과를 얻기 위해 최소의 자원을 사용하는 것을 말한다. 그러므로 국가경제적 관점에서 본 교육재정의 효율성이란 주어진 규모의 교육재원을 조달하기 위해 가장 효율적인 방법 - 즉, 자원배분의 왜곡을 최소화시키는 방향 - 으로 재원을 조달하는 것, 또는 주어진 교육재원을 최대의 성과를 내는 방향으로 사용하는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 교육재원을 더 조달하는 것이 국가경제적 관점 - 국민의 후생 극대화 관점 - 에서 바람직한지 아니면 그 반대인지도 효율성의 관점에서 중요한 관심사가 된다.

이에 본 보고서에서는 이러한 효율성의 관점에서 교육재정을 평가하고 효율성을 개선하는 방안을 모색한다. 그러나 한 권의 보고서에서 교육재정의 모든 측면을 분석하여 개선방안을 제시할 수는 없는 일이므로 본고에서는 다음과 같은 세 가지 측면에 초점을 맞추어 교육재정

6) Jacobs and van der Ploeg(2005), 한국교육개발원(2005) 등 참조.

을 평가하고 개선방안을 모색한다.

그 중 첫 번째는 초·중등교육의 다양성 및 효율성을 제고하는 방안이다. 초·중등교육에서 현재 가장 문제시 되고 있는 것 중의 하나로 1974년부터 시작된 평준화 정책이 가져온 획일적인 교육을 꼽을 수 있다. 평준화 정책은 교육에 있어서 수월성의 추구를 제약할 뿐만 아니라 학생과 학부모의 선택권을 제약하고 학교 당국의 자율성을 제약하는 부작용을 노정하고 있다. 이러한 평준화 교육의 한계를 극복하기 위해 개인 차원에서 사교육이나 해외 교육기관의 활용을 적극 추진하고 있는데, 이는 교육에 있어서 형평성을 저해하며 나아가 경제적 불평등을 확대시키는 부작용을 초래할 수 있다. 이러한 문제 인식하에 본 연구의 제Ⅱ장에서는 재정의 관점에서 초·중등교육의 다양성과 수월성 제고에 기여할 수 있는 방법을 모색한다. 이론적인 관점에서 교육재정에 정부가 개입해야 할 필요성을 분석하고, 각각의 필요성에 부응하는 재정지원 방식과 재원조달 방식을 검토한다. 그리고 다른 국가들은 어떤 방식을 채택하고 있는지, 우리나라에서 다양성 및 수월성 제고를 위해 제시되고 있는 방안들은 어떤 것들이 있으며 각각 어떤 장단점을 갖고 있는지 분석하여 장기적인 정책방향을 제시한다. 이 부분에서는 특히 우리 정부와 가정이 공·사교육을 위해 쏟아붓고 있는 교육비를 효율적으로 활용하여 공교육의 다양성 및 수월성을 제고하는 방안에 초점을 맞춘다.

제Ⅲ장에서는 인구변화와 초중등교육 재정지출의 효율성에 대해 분석한다. 우리나라 교육재정은 학생 수의 감소라는 큰 환경 변화에 직면해 있다. 대충 계산해 보아도 앞으로 20년 내에 학령인구 수가 약 30% 이상 줄어들 것으로 추산된다. 이러한 변화는 교육재정에 매우 중요한 영향을 줄 것으로 생각된다. 그러므로 본 연구에서는 인구의 변화가 교육재정에 주는 의미를 살펴보고, 이를 고려하여 적절한 교육재정 규모를 평가해 본다. 뿐만 아니라 보다 구체적인 이슈로서 재정지출 구조를 분석하여 비효율적인 요소를 파악해 봄으로써 개선방안

을 모색한다. 특히 교육비의 대부분을 차지하는 인건비와 다른 국가에 비해 지출이 많은 것으로 평가되는 시설비에 초점을 맞추어 특징적인 현상을 살펴보고 효율성을 저하시키는 요인이 있는지, 있으면 원인이 무엇인지 분석하여 정책시사점을 도출한다.

마지막으로 제IV장에서는 고등교육 재정의 효율성에 대해 분석한다. 우리나라의 고등교육 재정과 관련해서는 재정규모가 다른 국가들보다 작으므로 지출을 확대할 필요가 있으며 학부모의 교육비 부담이 지나치게 많으므로 공공부담을 증가시켜야 한다는 주장이 있는 한편, 정부의 대학 재정지원이 효율적으로 이루어지지 않고 있어 소기의 성과를 거두지 못한다는 비판도 제기되고 있다. 그러므로 본고에서는 먼저 다른 국가들과의 비교, 수익률의 추정, 대학경쟁력에 대한 평가, 학생 수의 변화 등을 고려하여 우리나라 대학 재정의 규모를 평가하고, 재원 조달에 있어 학부모와 공공부문의 역할분담, 재원조달 구조, 효율적인 대학 재정지원 방식에 대해 연구한다.

이와 같은 연구내용에 비추어 볼 때 본 보고서는 하나의 큰 주제하에 일관적인 연구방법을 적용하여 분석한 것이 아니라, 교육재정의 효율성이라는 큰 주제하에 세 개의 중요한 부제를 설정하여 독립된 연구 결과들을 묶어 놓은 논문집으로 보는 것이 타당하다. 다시 한 번 강조 하거니와 본 보고서가 교육재정의 효율성과 관련된 모든 이슈를 검토한 것은 아니다. 특히 앞으로 한국 교육에 있어서 중요한 역할을 할 것으로 예상되는 평생교육과 광범위한 인적자원 개발에 대해서는 검토하지 않았음을 미리 밝혀둔다.

II. 초중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안

1. 문제인식과 연구배경

우리나라에서 교육은 언제나 뜨겁게 논의되는 주제 중의 하나이다. 다른 나라와는 달리 기본적인 교육수준의 향상뿐 아니라, 확실적인 교육과 지나친 교육에 대한 경쟁이 주요 문제점의 하나로 논의되고 있다. 교육의 형평성을 논의할 때도 문제는 기본적인 능력의 구비 문제가 아니라 명문 대학에의 입학률이 기준으로 논의된다. 국제적인 학력시험에서도 우리나라의 수준은 세계적인 수준에 도달하고 있다. 이는 우리나라의 초중등교육 수준이 평균적으로는 이미 상당한 수준을 넘어섰으며, 교육의 다양성과 수월성(excellence)을 추구해야 할 단계에 이르고 있음을 의미한다. 실제로 일반 국민들의 교육의 수월성에 대한 욕구도 높아져서 보다 나은 교육을 받기 위해 해외로 진학하는 경우가 계속 증가하고 있다.

1974년부터 시작된 평준화 교육이 지금까지 우리나라의 경제성장에 필요한 인적자원을 공급하는 데 기여해 온 것에 대해서는 이견의 여지가 없다. 그러나 최근 경제수준의 고도화와 국제적 경쟁의 심화에 따라 기본적인 교육수준의 향상뿐 아니라 다양하고 우수한 교육 기회의 제공이 필요하게 되었다. 그런데 우리나라의 교육현실에는 많은 제약이 존재한다. 평준화 정책은 교육에 있어서 수월성의 추구를 제약하고, 학생과 학부모의 선택권을 제약하며 또한 사학의 자율성을 제약하는 부작용을 노정하고 있다. 이러한 평준화 교육의 한계를 극복하기 위해

개인의 입장에서는 사교육이나 해외 교육기관을 적극적으로 활용하고 있다. 사교육비의 막대한 증가와 조기 유학생의 증가 등은 우리나라 공교육의 회피 현상으로까지 해석될 수 있다. 경제적 능력만 있다면 우리나라 공교육 체계를 탈피하겠다는 추세가 지속된다면, 공교육의 기능은 사회적 안전망, 즉, 최소한의 교육을 제공하는 수준에 그치게 될 것이다. 이러한 공교육의 한계화(限界化)는 교육 기회의 형평성을 저해하여 교육의 불균등을 확대시키고 나아가 사회의 경제적 불평등을 확대시키는 부작용을 초래할 것으로 우려된다.

공교육에 대한 신뢰의 저하와 사교육의 팽창은 실질적인 교육 기회 불평등의 심화를 의미한다. 과외비는 1994년에서 1998년까지 급증하다가 2001년에 대폭 감소한 후 2003년에 다시 큰 폭으로 증가한 것으로 파악된다. 과외비는 2003년 현재 총 13.6조원으로 GDP의 약 2.3% 규모인 것으로 추정되고 있다⁷⁾. 과거의 학교교육은 교육 기회의 형평성 확대를 통해 사회 전체적인 부와 소득을 평등화하는 사회통합적 기능을 수행하여 왔으나, 고소득층 자녀가 높은 사교육 투자를 통해 우수 대학에 진학하고, 이어 고소득 직종에 진출하는 경향이 강해지면서 이러한 기능이 약화되고 있다⁸⁾. 한편, 조기 유학의 증가는 장기적으로 국가에 국제화된 고급인력을 제공한다는 의미에서 긍정적인 기능도 있으나, 수요자가 원하는 교육서비스가 국내에서 제공되지 않음으로 인해 교육 소비자들이 발로 투표하는 현상(voting with feet)을 나타내고 있다는 점에서 문제의 소지가 있다고 볼 수 있다.

이러한 문제점에 대응하여 우리나라에서는 자립형 사학을 도입하고, 특목고와 특성화 학교를 확대하고, 자율학교를 도입하는 등 교육의 다양화를 위한 노력이 이루어지고 있다. 그리고 영재 교육, 수준별 이동

7) 최상근 외 『사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구』, 한국교육개발원, 2003.

8) 김광익 외(2004)에 의하면, 서울대 사회과학대학 입학생 중 고소득직 가계 대 저소득직 가계의 비율이 1985년 1.3배에서 2003년 16.8배로 증가했다고 한다.

수업을 포함한 ‘수월성 교육 종합대책’이 2004년 12월 발표되기도 하였다.

그러나 이러한 다양화 노력들이 필요하기는 하지만 근본적인 한계를 가지고 있다. 특수 목적형 (고등)학교의 경우에는 정부가 소수의 학교를 선정하여 자율성과 다양성을 부여한다는 점에서 개별 학교, 학부모, 그리고 지역 공동체가 주도적으로 교육의 다양성을 창출하는 보편적 장치가 되기는 어렵다. 그 뿐 아니라 실제 이러한 특수 목적학교는 고등학교와 일부 소수 중학교에 국한되어 있고, 그 성과에 대해서도 논란의 여지가 많으며 향후 전망도 불투명하다.

이러한 한계는 우리나라 교육재정과 행정체제의 획일성에 근거를 두고 있다. 우리나라 초중등교육의 뚜렷한 특징 중의 하나는 공립학교 뿐 아니라 사립학교도 획일적이라는 것이다. 다른 나라의 경우에는 사립학교의 경우 자율성이 강하며 각 학교마다 뚜렷한 특성을 가지고 있으나 우리나라의 경우에는 사립학교의 실제적 자율성도 거의 없으며 공립학교와 동일한 규제하에 놓여 있다. 재정적으로도 사학재정결함 보조 방식과 같은 일률적인 재정지원 방식이 이루어지고 있다. 그 결과 사립학교는 교육의 다양성을 창출하는 원천으로서의 기능을 제대로 담당하고 있지 못하다.

본 연구의 문제의식은 중앙정부가 주도권을 가지고 선별적으로 자율성과 다양성을 특정 학교에 허용하는 형식의 접근법이 가지는 한계를 인식하고, 개별 학교, 학부모 그리고 지역공동체가 주도권을 가지고 교육의 다양한 모형을 창출해 내고 수월성 교육을 추진할 공간을 창출하는 것이 필요하다는 데 있다. 공교육의 질이 저하되어 경제적으로 부유한 계층이 사립학교로 옮겨가는 문제점을 가지고 있는 일부 외국의 경우에는, 공교육의 질을 높이기 위해 공립학교의 자율성을 증진시킬 뿐 아니라 사립학교도 공교육 체계의 일부로 수용할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 공교육 체계에 자율성의 영역을 증진시키고 동시에 사립학교를 포용함으로써 새로운 경쟁적 요소를 도입하고자 하

는 시도이다. 이러한 주장의 근거에는 학교 소유권과 학교의 재원조달 방식에 상관관계가 있을 필요가 없다는 논리가 깔려 있다. 즉, 공립학교이건 사립학교이건 간에 공적인 재정지원이 가능하다는 것이다. 우리나라에 이러한 논리가 적용된다면, 공적인 재정지원의 정도에 따라 개별학교에 자율성이 부여되는 정도가 차별화되는 체계를 도입하는 것을 의미한다. 현재 우리나라는, 사립학교의 경우도 이미 재정지원을 받고 있으며 그 결과로 자율성이 거의 없게 된 상태이다.

우리나라의 현 초중등교육 체제는 공교육 내에서 다양성과 수월성 교육에 대한 수요를 충족시키지 못함으로 인해, 개인들이 사적인 지출을 통해 이러한 교육을 찾아 나서는 형태를 만들어 내고 있다. 이는 공교육의 틀 내에서는 형식적인 평등화를 이루고 있지만, 실질적으로는 사교육 시장을 통한 불평등의 심화라는 역설적인 상황을 만들어내고 있음을 의미한다. 이러한 문제를 완화시키기 위해서는 일반 교육 수요자가 원하는 교육이 보다 보편적으로 공적인 지원하에 제공되어야 한다. 다시 말해 공적인 교육 영역에서 제공하는 교육의 다양성과 수월성이 제고되어, 사적으로 획득할 수 있는 교육의 질과의 격차를 감소시켜야 할 필요성이 있다는 것이다. 그 방법으로서 특정 학교 모형을 정하여 중앙에서 허가하는 형태의 특수 목적형 학교를 만들어 내는 것도 추진될 수 있지만, 보다 보편적으로 공교육의 수준을 향상시킬 수 있는 공간을 마련해 주는 것이 필요하다.

본 연구에서는 개별 학교단위의 교육재정 지원 방식과 자율성 허용 방식을 연계시켜 교육 내용의 다양화와 수월성 교육 창출을 공교육의 범위 내에 보다 보편적으로 포용할 수 있게 하는 방안을 제시하고자 한다. 초중등교육의 다양성과 수월성 제고를 위한 방법으로 경쟁체제의 도입이 주로 논의된다. 경쟁을 도입하기 위해서는 기본적으로 학부모와 학생에게 학교 선택권이 주어져야 한다. 현재 우리나라에서도 일정 부분 학교 선택권은 주어져 있다고 볼 수 있다. 학군 내의 학교뿐 아니라 특수 목적 고등학교를 선택할 수도 있으며, 학교 배정이 보장

되는 것은 아니지만 학군 내에서도 희망 학교의 우선순위를 표시할 수 있게 되어 있다. 문제는 대안의 다양성이 실제 있느냐 하는 문제이다. 학교 선택권이 실질적인 의미가 있으려면 선택 대상의 다양성이 존재해야만 한다. 현재 우리나라의 경우 제한적으로 존재하는 특수 목적이 분명히 차별화되는 대안이고, 학군 내에서의 학교들은 공립이건 사립이건 본질적인 차별이 존재하는 것은 아니다. 본 연구의 초점은 개별 학교의 재정지원 방식과 자율성 부여 정도를 연계시켜 다양한 대안을 창출해 내는 방안을 체계적으로 검토하는 것이다. 즉, 교육의 다양성과 수월성을 개별 학교의 자율성 제고를 통하여 추구하면서 동시에 형평성을 어느 정도 유지하는 방안을 모색하고자 하는 것이다.

본장의 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 현재 우리나라에서 추진되고 있는 특수 목적 사립고등학교의 현황과 문제점을 소개하고 간략히 본 연구와의 관계를 논한다. 제3절에서는 개략적으로 각국에서 공립학교와 사립학교를 어떤 방식으로 운영하고 있는지의 현황을 소개한다. 엄격하게 사립과 공립학교를 구분해서 운영하는 국가도 있지만, 공적인 재정지원 측면에서 전혀 구분 없이 운영하는 국가들도 있음이 제시된다. 그리고 재정지원의 정도와 자율성 허용 정도를 연계시켜 운영되는 사례도 소개된다. 제4절에서는 교육에 있어서 정부가 개입하여야 되는 근거에 대해 이론적 점검을 하고, 초중등교육의 다양성과 수월성을 향상시키기 위해 논의되는 경쟁체제의 도입 문제와 관련하여 학교 선택권 문제를 간략히 논의한다. 교육에 있어서 정부가 개입하는 근거는 교육 기회의 형평성 확보 그리고 교육투자의 외부성 뿐 아니라, 교육의 생산과정이 일종의 클럽재(club good)의 성격을 가지고 있음과도 연관이 있음을 논한다. 교육 기회의 형평성 확보와 교육투자의 외부성만을 정부 개입의 근거로 삼는다면, 각국 정부가 단순히 최소한의 교육 기회를 제공하는 데 그치지 않고, 한 걸음 더 나아가 교육 기회의 다양성과 교육의 수월성을 추구하기 위해 노력하는 현상을 설명하기 어렵다는 점을 지적한다. 이러한 논거를 바탕으로, 제5절

에서는 학교 선택권 확대 방식의 하나인 바우처 방식과 학교의 재원조달의 자율성 확대 방안에 대해 논하고 있다. 그리고 우리나라에서의 적용 가능성에 대해서도 간략히 논하고 있다. 마지막 절에서는 본 연구의 결과를 요약하고 정책적 시사점을 논한다.

2. 우리나라의 사립학교 및 특수 목적고 현황과 문제점

개별 학교 교육의 다양성과 수월성 제고 방안에 대한 이론적 점검 및 실제적 방안 도출에 앞서, 실제 우리나라와 외국의 사립학교 교육의 현황에 대해 살펴 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 공교육의 경우는 정부의 규제를 강하게 받는 반면, 사립학교의 경우 교육의 다양성을 제공할 수 있는 유력한 대안이기 때문이다. 본장에서는 우리나라 사립학교의 현황과 공립학교와 구분되지 않는 대다수의 사립학교와 차별화되는 특수 목적형 고등학교의 현황에 대해 살펴보고, 과연 우리나라 초중등교육에 실질적인 다양성이나 경쟁이 존재하는지에 대한 점검을 한다.

가. 우리나라 사립고등학교의 현황

우리나라 사립학교는 한마디로 공교육 체계의 일부로 운영되어 공립학교와 별 차이가 없다고 볼 수 있다. 원칙적으로 사립학교는 독자적 건학이념의 실현을 위해 학교법인이나 사인이 학교 운영에 필요한 재산을 출연하여 설립·경영하는 학교로, 학교 경영에 필요한 재원 확보의 일차적인 책임은 설립자이자 경영자인 학교법인에 있다. 그렇지만 그동안 우리나라에서는 공립학교의 수용능력이 제한된 가운데 사립학교들이 국가나 지방자치단체가 수행하여야 할 교육사업을 대행해 온 것이 사실이다. 실제로 2002년 현재 중학교는 24%, 고등학교는 47%가 사립학교이다. <표 II-1>의 학교 수 분포에서 보듯이 초중등은

압도적으로 공립학교가 많지만 고등학교에서는 사립의 비중이 높음을 알 수 있다.

<표 II-1> 지역별 공사립 학교 수(2006)

(단위: 개)

	초		중		일반고		실업고	
	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립
전체	5,449	75	2,217	662	704	635	420	304
서울	526	40	255	110	75	140	19	59
부산	286	5	128	40	45	47	12	30
대구	198	4	85	34	27	38	9	11
인천	204	5	106	11	54	21	19	10
광주	130	3	52	26	12	35	6	7
대전	127	2	65	19	25	22	6	6
울산	108	-	48	4	22	11	10	2
경기	1,047	3	417	86	224	134	68	57
강원	361	3	146	15	52	14	42	6
충북	250	1	102	19	32	15	24	6
충남	438	1	142	45	48	28	27	8
전북	421	-	153	51	28	46	34	21
전남	452	3	212	37	53	34	51	13
경북	499	3	206	78	61	65	45	27
경남	490	2	179	78	74	51	27	28
제주	104	-	35	6	10	7	10	2

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2006.

그런데 다음의 <표 II-2>에서 알 수 있듯이 각급 학교의 공사립별 학급당 학생 수를 보면 공립과 사립 사이에 거의 차이를 보이지 않는다. 오히려 많은 지역에서 사립의 학급당 학생 수가 더 많은 것으로 나타나고 있다. 물론 학급당 학생 수가 교육여건의 전부를 대변해 주는 변수일 수는 없다. 그러나 사립학교라면 공립학교보다 우수한 여건을

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 33

갖추는 것이 자연스러울 것이지만 현재 우리나라의 현실은 그렇지 못하다는 것이 사실이다.

물론 학교 선택권이 없는 상황에서 수요자들에게 공립과 사립은 본질적으로 큰 차이가 없다. 재정적인 측면에서도 학생들의 학교 선택권이 없는 상태에서는 공립과 사립 재학생 사이의 교육이 학교설립 주체에 상관없이 균등하게 제공되어야 할 필요가 있다. 따라서 사립학교에 대해서도 상당한 재정지원이 이루어지고 있는 것이 현실이다.

<표 11-2> 공사립 각급 학교의 학급당 학생 수(2006)

(단위: 명)

	초		중		일반고		실업고	
	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립
전체	30.9	31.7	35.4	34.9	33.7	33.7	28.8	31.5
서울	32.0	31.1	35.2	35.7	33.3	34.3	29.5	31.1
부산	28.7	29.2	35.2	34.3	33.7	33.8	30.0	30.6
대구	31.5	35.5	36.6	36.5	34.9	34.4	32.5	36.4
인천	31.6	26.4	39.7	37.7	34.5	33.9	32.1	32.6
광주	33.1	32.9	37.7	40.7	33.1	34.8	32.0	33.6
대전	32.6	32.8	35.9	34.3	34.5	33.7	30.3	31.9
울산	32.4	-	37.7	37.5	36.8	35.5	31.1	31.3
경기	36.2	30.0	38.8	36.7	35.6	36.1	32.8	34.2
강원	25.4	30.5	31.7	34.1	30.4	31.6	27.0	30.1
충북	29.0	27.0	32.6	33.1	33.5	33.9	29.4	32.2
충남	26.7	15.8	30.8	31.5	31.0	30.8	25.3	30.5
전북	26.6	-	31.0	32.8	28.9	30.2	25.0	26.2
전남	23.6	35.9	28.7	31.5	30.1	31.3	21.6	30.4
경북	26.3	36.2	29.9	32.5	30.4	31.7	25.9	27.9
경남	29.4	32.2	34.5	33.4	33.0	32.2	26.5	29.1
제주	29.8	-	35.9	38.1	31.6	34.3	26.2	34.5

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2006.

물론 공립과 사립 사이에 전적으로 차이가 없다고는 할 수 없다⁹⁾. 하

나의 예를 들면 <표 II-3>에서 보는 바와 같이 교사의 평균경력을 보면 중고등학교의 경우 거의 일관되게 전 지역에서 사립의 평균경력 연수가 높은 것을 알 수 있다. 높은 경력이 교사의 질을 대변하는 변수가 될 가능성이 있는 것은 사실이다. 하지만 재정적인 측면에서 본다면 사립학교에 대한 인건비 지원이 평균적으로는 공립에 비하여 더 높은 셈이 된다.

<표 II-3> 공사립 교원의 평균경력(2006)

	초		중		일반고		실업고	
	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립
전체	16.8	17.0	15.1	17.4	15.2	16.7	17.0	17.6
서울	17.2	17.2	16.5	18.3	19.0	17.2	19.3	18.9
부산	17.2	14.9	15.7	17.7	18.4	17.1	17.9	18.6
대구	14.2	19.5	12.4	18.3	14.7	17.7	17.4	20.3
인천	14.1	13.3	12.9	16.2	13.7	13.5	14.4	16.2
광주	16.3	17.3	14.9	19.0	17.1	17.8	15.6	19.9
대전	15.3	14.9	14.4	17.5	16.2	17.0	16.0	19.4
울산	15.1	-	12.0	16.7	13.0	15.4	15.0	19.7
경기	14.6	9.6	11.8	13.9	10.6	12.9	13.5	14.2
강원	17.3	15.6	17.9	16.2	17.6	17.6	17.2	15.1
충북	18.1	14.3	16.9	17.7	16.8	18.2	18.2	17.6
충남	16.7	10.4	16.4	16.9	17.0	16.2	18.1	16.8
전북	18.7	-	19.7	17.4	18.6	17.5	19.6	17.4
전남	22.5	19.7	19.0	17.8	18.5	18.1	20.3	18.7
경북	19.9	20.5	17.0	17.6	16.9	17.9	17.3	18.3
경남	17.8	13.8	15.3	17.9	14.5	18.1	17.6	18.4
제주	16.8	-	19.0	18.9	19.0	19.0	18.8	18.0

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2006을 이용하여 저자가 계산.

- 9) 사립과 공립의 차이에 대한 분석은 다각도에서 진행될 필요가 있다. 이를테면 Kim et al.(2003)의 연구에서는 우리나라에서도 학생들의 학업 성취도는 평균적으로 사립 쪽이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 본 보고서의 주제는 재정측면에 있기 때문에 세출을 책임지고 있는 교육자치단체, 즉 교육청의 입장에서 보면 많은 경우 공사립의 차이가 거의 없다는 점에 주목해야 할 것이다.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 35

그러나 수요자인 학생과 학부모의 입장에서 공립에 배정되느냐 사립에 배정되느냐에 따라 교육의 질에 큰 차이가 있어서는 안 되기 때문에 세출을 책임지고 있는 교육청으로서는 공사립을 크게 차별해서도 안 되는 입장에 서게 된다. 실제로 사립학교법에 따르면 국가 또는 지방자치단체는 필요하다고 인정될 때 사립학교 교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인 혹은 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다.

현실적으로도 사립학교는 매우 많은 부분을 교육청의 재정보조에 의존하고 있다. <표 II-4>에서 보듯이 2002년 결산 기준으로 사립중학교의 경우는 기준 재정수입의 64%, 사립고등학교의 경우는 41%가 재정결함 보조이다. 반면에 법인 보조금은 중학교와 고등학교 모두 1.9%에 불과하다. 또한 대체적인 추세도 재정결함 보조 비중은 늘고 법인 보조는 줄어들고 있는 실정이다.

이 표에서 또 한 가지 주목해야 할 점은 보조를 받는 학교의 수도 미세하게나마 증가하는 추세라는 사실이다. 사립학교의 설립·경영자가 부담해야 할 법정부담금인 연금부담금, 재해보상부담금, 의료보험부담금 등의 전액을 부담하기 어려운 경우 부족액을 학교가 부담할 수 있도록 하여 학교 설립, 경영자의 책임을 면제해 주고 있다. 현재 법정부담금에 대한 학교법인의 부담률은 평균적으로 약 30%를 넘지 못하고 있다.

<표 11-4> 사립학교 교비회계 예·결산

(단위: 백만원, %)

사립학교		2002 결산		2001 결산		2000 결산		1999 결산	
초 등 학 교	- 기준재정수입	170,549	100.0	156,062	100.0	109,419	100.0	103,393	100.0
	· 학생등록금	95,963	56.3	86,473	55.4	78,043	71.3	73,372	71
	· 법인보조금	24,765	14.5	20,550	13.2	18,422	16.8	16,186	15.7
	· 이월금등기타세입	7,562	4.5	8,503	5.4	7,963	7.3	9,350	9
	· 재정결합보조	2,291	1.3	519	0.3	116	0.1	2,157	2.1
	· 기타 교특보조	1,209	0.7	5,086	3.3	4,875	4.5	2,328	2.2
	· 학교운영지원비	38,759	22.7	34,921	22.4	-	-	-	-
	- 기준재정수요	163,810	100.0	151,584	100.0	104,471	100.0	102,644	100.0
	· 인건비	95,237	58.1	84,382	55.7	76,854	73.5	68,533	66.7
	· 관리운영비	18,555	11.3	19,451	12.8	21,645	20.7	20,304	19.8
· 재산조성비	8,738	5.4	10,353	6.8	4,864	4.7	7,289	7.1	
· 기타	3,028	1.8	2,945	1.9	1,108	1.1	6,518	6.4	
· 학교운영지원비	38,242	23.4	34,453	22.7	-	-	-	-	
보조학교수/총학교수	1/76		1/76		1/76		9/70		
중 학 교	- 기준재정수입	1,350,567	100.0	1,176,259	100.0	921,300	100.0	814,215	100.0
	· 학생등록금	104,728	7.8	151,864	12.9	156,609	17.0	139,337	17.1
	· 법인보조금	25,064	1.9	25,580	2.2	25,856	2.8	22,508	2.8
	· 이월금등기타세입	43,742	3.2	26,105	2.2	27,041	2.9	25,417	3.1
	· 재정결합보조	867,411	64.1	717,138	61.0	595,182	64.6	552,388	67.8
	· 기타 교특보조	146,649	10.9	119,831	10.2	116,612	12.7	74,555	9.2
	· 학교운영지원비	162,973	12.1	135,741	11.5	-	-	-	-
	- 기준재정수요	1,304,011	100.0	1,132,267	100.0	887,951	100.0	799,176	100.0
	· 인건비	893,032	68.4	799,775	70.6	727,413	81.9	684,707	85.7
	· 관리운영비	127,301	9.8	114,318	10.1	104,792	11.8	66,984	8.4
· 재산조성비	114,615	8.8	75,615	6.7	48,253	5.4	30,734	3.8	
· 기타	11,362	0.9	10,075	0.9	7,493	0.8	16,751	2.1	
· 학교운영지원비	157,701	12.1	132,484	11.7	-	-	-	-	
보조학교수/총학교수	689/671		666/672		671/676		683/685		
고 등 학 교	- 기준재정수입	3,903,890	100.0	3,342,800	100.0	2,381,385	100.0	2,155,105	100.0
	· 학생등록금	847,484	21.7	902,284	27.0	989,755	41.6	1,003,652	46.6
	· 법인보조금	72,061	1.9	70,062	2.1	60,885	2.6	71,697	3.3
	· 이월금등기타세입	142,482	3.6	96,520	2.9	88,087	3.7	98,387	4.6
	· 재정결합보조	1,607,861	41.2	1,253,696	37.5	922,809	38.8	703,596	32.6
	· 기타 교특보조	546,153	14.0	432,286	12.9	319,849	13.4	282,466	13.1
	· 학교운영지원비	687,849	17.6	587,952	17.6	-	-	-	-
	- 기준재정수요	3,875,510	100.0	3,203,277	100.0	2,296,990	100.0	2,121,331	100.0
	· 인건비	2,440,606	63.0	2,088,384	65.5	1,850,626	80.6	1,706,972	80.5
	· 관리운영비	340,235	8.8	284,795	8.9	284,571	12.4	173,795	8.2
· 재산조성비	374,896	9.7	204,676	6.4	102,217	4.5	147,253	6.9	
· 기타	59,019	1.5	53,151	1.7	59,576	2.6	93,311	4.4	
· 학교운영지원비	660,754	17.0	562,271	17.6	-	-	-	-	
보조학교수/총학교수	906/932		894/930		891/933		890/931		

주: 특수학교와 기타학교 자료는 생략함.

자료: 『지방교육재정운용편람』, 교육부 내부자료, 2003.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 37

비교적 재정 상황이 좋으리라 생각되는 수도권의 서울과 경기지역만 보더라도 평균 법정부담금 전입비율은 20~40% 정도이며 법정부담금 전입비율이 규정에 못 미치는 학교의 비율은 경기지역 중고등학교의 경우 90%를 넘는다.

<표 II-5> 사립학교의 법정부담금 전입 현(서울, 경기)

(단위: 개, %)

	급별	학교 수	법정부담금 전입 비율	규정 미준수 학교 수	미준수학교 비율
서울	초	40	25.0	35	88
	중	110	38.8	86	78
	고	199	38.1	166	83
경기	초	3	60	2	67
	중	86	20	79	92
	고	130	20	119	92

자료: 국정감사자료, 최순영의원 홈페이지.

물론 현재와 같이 공적 재정보조를 받을 수 있는 상황에서는 사립학교들이 규정을 준수할 유인 자체가 없다¹⁰⁾. 이런 상황이 유지된다면

10) 실제로 국정감사에서 나타난 사립학교 법정부담금 미준수 학교들에 대한 교육청별 조치현황 및 향후 조치계획을 보면 미준수 학교들에 실질적으로 준수를 강제할 법적 제도적 장치는 없는 것으로 파악된다. 서울교육청은 대응조치로 “(1) 학교법인의 학교전입금을 확대하기 위해 총법정부담금의 약 25% 정도를 차지하고 있는 건강보험부담금을 의무 부담토록 하고 있음 (2) 매년 고등학교 이하 유지법인에 대한 실태조사를 통하여 수익용 기본재산 운용실태를 조사하여 수익성 개선을 유도하고 경영학교에 전출금 확대를 독려하고 있음 (3) 현금 등 동산에 대하여는 수익성이 높은 금융상품에 투자하도록 하는 등 경영의 활성화를 위한 적극적인 자구노력과 이에 상응하는 행정지도를 병행 실시하여 사학의 재정자립도를 높일 수 있도록 적극 노력” 등을 제시했다.

규정을 준수하는 학교들도 준수하지 않을 유인을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 중고등학교에서 사립학교의 비중이 높은 우리 교육의 특징을 잘 활용하며 규정을 준수하는 학교와 그렇지 않은 학교들에 대해 실질적인 차별을 가할 수 있는 조치가 요구되는 실정이다.

이상과 같이 우리나라의 사립학교는 그 비중 자체는 작지 않지만, 재정적으로 정부에 크게 의존하고 있으며 교육의 내용에 있어서도 공립학교와 동일한 통제하에 놓여 있다. 한 마디로 요약하면 공립교육의 일부로서 소유권의 형태만 사립인 학교로 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 사립학교의 현황은, 과연 우리나라의 사립학교에 자율성을 부여함으로써 교육의 다양성과 수월성을 제고하는 결과가 나올 것인지에 대해 우려를 가지게 한다. 무엇보다 재정의 국가 의존도가 높아져, 국가가 교육재정 보조금을 줄이면서 개별 학교들이 자율성을 가질 수 있게 하는 제도를 도입할 경우, 과연 많은 학교들이 참여할 수 있을 것인지에 대해 의문이 든다. 그러나 기존의 사립학교의 재정 의존도 현황은 사립학교 재정상태의 열악한 정도를 반영하는 것이라고 볼 수도 있지만, 동시에 개별 학교 입장에서의 투자 유인 문제도 존재한다. 위에서 언급한 대로, 학부모의 선택권이 제한되어 있는 상태에서 정부는 사립학교에 대해서도 공립학교와 동일한 수준의 교육의 질을 보장해야 하기 때문에, 사립학교의 재정결손 부분에 대해 보조를 하지 않을 수 없는 상황이다. 그 뿐 아니라, 사립학교의 경우 추가적 투자에 대한 보상이 뚜렷하지 않기 때문에, 추가적인 투자에 대한 유인도 없다. 즉, 정부가 일정 수준까지는 보조할 수밖에 없다는 기대와 추가적인 투자에 대한 보상의 결핍으로 인해, 현재와 같이 사립학교의 국가 의존도가 높다고 볼 수도 있다. 그러므로 학교 선택권이 주어져

경기 지역의 경우 “수익용 기본재산의 수익성 제고를 위해 수익용 기본재산을 수익성 높은 재산으로 대체하여 수익실적이 우수한 법인과 법정부담금 전출비율을 확대한 학교법인에 재정지원의 인센티브를 제공하여 법정부담금 부담률을 높이겠다”는 계획을 제시하고 있다.

서 개별 학교들 간의 경쟁이 강화된다면, 기존의 사립학교들 중에서 재정의 국가 의존도를 줄이고 경쟁력 있는 교육을 제공하여 우수한 학생을 유치하고 추가적인 납입금 수입을 확보하고자 하는 학교가 나올 가능성이 있다.

비록 우리나라의 경우 사립학교의 특성도 없고 국가재정 의존도도 높지만, 학생 선택권과 납입금에 대한 재량권이 어느 정도 확보된다면, 교육 수요에 부응하여 다양하고 수준 높은 교육을 적극적으로 제공하는 사립학교들이 등장할 수도 있다. 실제 사교육에 대한 막대한 수요를 고려할 때, 사립학교의 입장에서 교육 수요에 부응하는 교육을 제공할 유인이 충분히 있다고 볼 수 있다. 물론 일부에서는 사교육 수요가 결국은 대학입시 교육이며 사립학교들이 여기에 가세하게 될 것이라는 비판이 나올 수 있다. 그러나 사립학교가 제한된 정부의 보조를 받는 한, 교육 기회의 형평성을 담보하기 위한 의무를 다해야 한다는 조건이 부가되기 때문에, 경제적 약자들이 접근할 수 없었던 교육 기회를 - 비록 대학입시 교육일지라도 - 공교육 체계에 일부 흡수함으로써 불평등 문제를 완화시키는 효과가 있다.

나. 특수 목적형 고등학교의 현황¹¹⁾

본절에서는 평준화 교육의 한계를 극복하기 위해 그동안 추진되어 왔고 또 현재 추진중인 특수 목적형 고등학교의 현황에 대해 살펴보고자 한다. 앞에서 살펴본 대로 현재 우리나라의 전형적인 사립학교들은 공립학교와 별로 다를 것이 없는 상황이고, 실제 차별화된 교육을 제공하고 있는 곳이 바로 특수 목적형 고등학교이다. 비록 고등학교만을 대상으로 하고 있다는 점에서 특수 목적형 고교의 한계가 있지만, 초·중등교육 일반의 다양성과 수월성을 증진시키기 위한 방안의 모형이

11) 김영철(2004), 「특수목적형 고교체제의 발전 과제」와 김영철(2003), 『특수목적형 고등학교 체제 연구(I)』의 논의를 중심으로 다루고 있다.

될 수 있으므로 특수 목적고의 현황과 문제점을 살펴보는 것이 의미가 있다. 특수 목적형 고교 중 자립형 사립고의 경우는 고등학교에 국한될 필요가 없는 제도이며, 초중등교육 일반의 다양성과 수월성을 향상시키기 위한 모형으로 활용될 수 있다. 그러므로 본장에서는 특수 목적형 고교의 일반적 현황을 간략히 개괄하고, 자립형 사립고에 집중해서 문제점과 전망을 살펴보고자 한다.

고교 평준화의 문제점에 대응해서 정부에서는 1970년대부터 특수 재능교육을 위한 예술고, 체육고와 같은 특수 목적을 가진 고등학교를 설치하기 시작하였고, 1980년대 이후에는 과학고와 외국어고 등이 설립되었다. 한 걸음 더 나아가 1990년대 중반에는 교육개혁위원회에서 ‘고교체제의 다양화, 특성화, 자율화’ 등이 추진되면서 다양한 고등학교 유형들이 생겨나게 되었다. 이런 학교들의 유형은 특수 목적 고등학교, 특성화 학교, 자율학교, 자립형 사립학교 등으로 분류된다. 이러한 각각의 유형별 고등학교에 대해 간략히 살펴보자.

1) 특수 목적 고등학교

특수 목적 고등학교는 특수 분야의 전문적 교육을 실시하기 위한 목적으로 설치된 학교이다. 구체적인 교육 성격은 공업, 농업, 수산해양 등 특정 분야의 전문적 교육을 실시하고, 과학, 외국어, 예술, 체육, 국제 분야의 영재교육 및 특수 재능교육을 실시하는 것이라고 볼 수 있다. 특수 목적 고등학교는 과학, 외국어, 예체능 등 특정 분야에 남다른 소질과 재능을 가지고 있는 학생을 조기에 발굴하여 창의성을 계발할 목적으로 영재교육을 실시하고, 기계 전자, 농수산해양 등 국가기간산업에 종사할 인력양성을 목표로 하고 있다. 특수 목적 고등학교는 다른 고등학교와 비교하여 자율적인 운영이 이루어지고 있는데, 그 범위는 전국 단위의 학생선발, 교육과정 편성 운영의 자율(교육청의 승인으로 조정 가능), 납입금 책정의 자율(현재 사립 외국어고, 예술고만

II. 초중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 41

해당) 등이다. 이러한 특수 목적 고등학교의 분야별 학생 수와 학교 수는 <표 II-6>에 요약되어 있다.

<표 II-6> 특수 목적 고등학교 현황(2004)

(단위: 개, 명)

구분	과학	외국어	예술	체육	국제	계
학교 수	17	22	23	15	1	78
학생 수	3,092	18,301	17,134	3,611	448	42,586

주: 실업계 제외.

자료: 김영철, 『특수 목적형 고교체제의 발전 과제』, 『한국교육평론』, 한국교육개발원, 2004.

특수 목적고의 문제는 특수 목적에 맞는 교육이 제대로 이루어지고 있느냐 하는 것이다. 이에 대해 대학진학을 위한 입시의 영향과 교원과 시설 등과 같은 교육여건의 제약으로 특수목적에 맞는 교육이 잘 이루어지지 못하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 학생 선발에서도 특수 재능보다는 일반 교과성적이 우수한 학생을 선발하는 경향이 있다는 비판이 제기되고 있으며, 가장 큰 비판은 주로 졸업생들의 진로와 관련되어 있다. 영재교육 및 특수 재능분야 특수 목적고인 과학고와 외국어고 등에서 동일계열 진학 이외에도 의대와 법대 등과 같은 타 계열 진학자들이 많이 나오면서 특수 목적고의 설립취지에 충실한 교육이 이루어지는지에 대한 비판이 나오고 있다. 일부 학생만이 동일계열에 진학하고 대부분의 학생이 타 계열로 진학할 경우, 특수 목적고의 설립 취지가 무엇인지에 대한 의문이 제기되고 있다.

직업 분야 특수 목적고인 경우는, 일반 실업계 고등학교와 같이 실업교육 기피현상과 같은 실업교육의 취약성과 제약성을 크게 벗어나지 못하고 있다. 1980년대 초 중반까지는 우수한 학생들이 진학하는

수준 높은 학교였지만, 현재는 학생 모집의 적용기준이 당해지역이 아니라 전국이라는 점만 기존의 실업계 고교와 다를 뿐 뚜렷한 차별화가 없는 형편이다.

2) 특성화 고교

특성화 고교는 소질, 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정 분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육과 학교 부적응 학생을 대상으로 자연현장 실습 등 체험 위주의 교육을 실시하기 위해 설치된 학교이다. 특성화 고교는 크게 직업교육 분야 특성화 고교와 대안교육 분야의 특성화 고교로 구분되어 운영되고 있다.

직업부문 특성화 고등학교는 다양한 학생들의 능력, 적성, 흥미 요구에 맞는 특정 분야에서 집중적인 직업교육을 실시하여 전문 직업인력을 조기에 양성하기 위해 1998년부터 설치하기 시작하여, 현재 디자인, 조리, 자동차, 애니메이션, 관광, 원예, 신발, 실용음악, 인터넷, 영상연출 분야 등의 직업교육 특성화고로 운영되고 있다.

대안교육 부문 특성화고는 정규학교에 적응하지 못하거나 만족하지 못하여 학업을 중단하는 학생들이 증가함에 따라 중도 탈락한 학생들을 대상으로 인성교육, 노작교육 등 자연친화적 교육활동을 실시하기 위한 목적으로 설치 운영되고 있다. 1996년 12월 교육부가 ‘학교 중도 탈락자 예방 종합대책’에서 대안학교 설립을 제시하였고, 1998년 2월 초 초중등교육법시행령에서 “교육감은 자연현장 실습 등 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고교를 지정 고시할 수 있다(제91조)”라는 내용으로 법제화되었다. 1998년 6개교가 대안교육 특성화고로 지정 고시된 이래 2004년에 18개의 대안교육 분야의 특성화 고교와 4개의 중학교가 운영되고 있다.

특성화 고교는 현재 전국 단위의 학생선발, 교육과정 편성 운영의 자율, 산학 겸임교사의 임용, 납입금의 자율책정(교육감의 지정을 받

은 사립고교) 등의 범위에서 자율적 운영이 가능하다.

직업교육 분야 특성화 고교는 비교적 성공적으로 운영되고 있다고 평가되고 있으며, 대안학교의 경우는 원래 정신은 제도교육의 한계를 벗어나고자 하는 시도였으나, 공교육 체계 내로 편입되면서 입시 위주 교육의 강조와 교원들이 공립학교에 준하는 활동을 하면서 그 특성이 반감되고 있다.

3) 자율학교

자율학교는 탈규제학교로 학교운영에 자율성을 최대한 부여한 학교이다. 1995년 교육개혁위원회의 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안에서는 학교교육의 획일화를 극복하기 위한 일환으로 중등교육의 다양화 특성화 정책과 함께 학교운영의 자율성 신장 정책을 제안하였다. 이러한 취지에서 교육부는 단위학교에 자율성을 부여할 수 있는 실험적 학교운영 방안으로서 ‘탈규제학교’의 도입을 모색하여, 1998년 ‘자율학교 시범운영 기본계획’을 수립한 이후, 1999년 3월부터 자율학교의 시범운영을 실시하였다.

자율학교는 “학교 및 교육제도의 개선과 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 교장, 교감자격, 학기제, 학년제, 수업연한 등을 한시적으로 적용하지 않는 학교를 운영할 수 있다”는 초·중등교육법 제61조에 근거하여 전국 단위의 자율적 학생선발(지필고시는 금지), 교장의 임용, 산학 겸임교사 임용, 교육과정 편성 운영, 교과용 도서의 사용, 납입금 책정 등에 있어서 교육법상의 각종 규제로부터 벗어나 자율권을 행사하고 있다. 자율학교는 2005년에 예체능고교 18개, 직업교육 특성화고교 24개, 특성화 중학교 5개, 열린 교육학교 3개, 농어촌고교 29개(중학교 1개), 통합형 학교 11개, 기타 9개교 등 99개교가 지정되어 운영되고 있다.

자율학교는 초·중등교육법 및 시행령에서 허용하는 자율권의 범위는

상당하지만, 현재 자율학교에서 실제 행사하는 자율권의 범위는 축소되어 운영되고 있다는 지적이 있다(김영철, 2003). 특히 국가 수준의 교육과정과 대학입시제도가 자율의 폭을 제한하는 장애로 지적되고 있다. 2007년에는 자율학교의 틀은 유지하면서 더욱 자율권을 강화한 ‘개방형 자율학교’ 시범사업을 추진할 예정이다. 학교운영 주체를 대학, 민간단체, 공모 교장 등에 개방하고 지역사회와의 연계를 강조하는 의미의 개방성이 강조된 개념의 자율학교이다.

4) 자립형 사립고교

자립형 사립고교제도의 목적은 사립학교 본연의 역할을 회복시켜 다양하고 독특한 이념을 추구할 수 있도록 재정이 충실하고 건학이념에 맞는 교육 프로그램을 운영하는 사립고교에 교육과정 운영 및 학생선발, 등록금 책정 등에 대한 폭넓은 자율권을 부여하고 이에 따른 책무성을 확보하려고 하는 것이다. 2002년부터 민족사관고, 광양제철고, 포항제철고가 시작되었고, 2003년부터 해운대고, 현대청운고, 상산고의 3개교가 추가로 시범운영중이다. <표 II-7>은 자립형 사립고교의 현황을 요약해서 보여주고 있다.

<표 II-7> 자립형 사립고 시범운영 현황

학교명	시범실시 연도	학년당 학급 수(학급)	학급당 학생 수(명)
부산 해운대고	2003년	8	30
울산 현대청운고	2003년	6	30
강원 민족사관고	2002년	10	15
전남 광양제철고	2002년	11	35
경북 포항제철고	2002년	13	35
전북 상산고	2003년	12	30

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 45

자립형 사립고교의 시범운영 내용은 학교자율에 의한 학생선발(지필고사 금지), 교원 임용자격, 교육과정 운영 및 교과용 도서사용, 법인부담금, 학생 납입금, 장학금, 기타 운영사항 등이다. <표 II-8>은 자립형 사립고의 특성을 요약해서 보여준다.

<표 II-8> 자립형 사립고의 특성

구분	항목	자립형 사립고
학사운영	학생선발	- 전국 또는 지역 단위로 학교별 선발 - 자체기준선발, 지필고사 불허
	교원자격	- 교장 자격이 없는 각계인사 초빙가능 - 교감, 교사는 교원자격 필요
	학년도, 수업일수	- 학년도, 학년제, 수업연한: 자율 유보 - 수업일수: 198일 이상(일반고는 220일 이상)
	교육과정 편성·운영	- 국민공통 기본교육과정 56단위 외 자율 - 교과용 도서: 국민공통과정 외 자율 사용
	학급당 학생 수	- 30명 이내 권장
재정관리	법인전입금	- 법인전입금 비율 20% 이상
	학생납입금	- 당해지역 일반고교 기준의 300% 이내 책정
	장학금	- 학생의 15% 이상 장학금 지급 의무화

자료: 교육인적자원부 내부자료.

자립형 사립고에 대한 문제점은 학생들의 납입금 부담 과도와 입시를 위한 귀족 학교화에 대한 우려이다. 법인 전입금 최저한도가 설정되어 있고, 납입금의 상한이 정해져 있으며, 장학금 지급이 의무화되어 있음에도 불구하고 이런 우려들이 남아 있다. 그 이유 중의 하나는 실제 자립형 사립고의 장학금 지급이 경제적 필요에 의해 지급된 비율이 저조하다는 사실에 기인하고 있다. 시범운영 평가 보고서에 의하면, 상대적으로 높은 납입금과 수익자 부담 경비로 인해 취약 계층이 처음부터 진학하지 않기 때문에, 학교 구성원 중 경제적 필요에 의해 장학금

을 지급할 대상이 없기 때문이라고 보고되고 있다. 이는 자립형 사립 고의 경우에 교육 기회의 형평성 담보 장치가 미약하다는 것을 보여준다. 본 연구의 제5절에서 자세히 논의하겠지만, 형평성 제고를 위해 일정 비율의 학생은 경제적 약자로 이루어지도록 하는 장치가 필요할 수 있다.

지금까지 4가지 형태의 특수목적형 고교의 현황을 살펴보았다. <표 II-9>는 이 고교들의 특징을 요약해서 비교한 정보를 보여준다. <표 II-10>은 이 고교들의 자율성 정도를 비교하고 있다.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 47

<표 II-9> 고등학교 유형별 특징 비교

구분	일반계 고교	실업계 고교	특수목적 고교	특성화 고교	자율학교반 계
학교유형	일반계 고등학교	농업고, 공업고, 상업고, 수산해양고등	공·농·수·해양고, 과학고, 외국어고, 예술고, 체육고 등	정보고, 디자인고, 자동차고, 만화고, 대안학교 등	특수목적고교 특성화고교 농어촌고교 통합형고교
교육성격	일반교육	취업준비교육	특수분야전문교육 특수분야영재교육	특정분야전문 교육 대안교육	학교유형별로 성격 다름
교육대상	일반교육 원하는 학생 (실제로는 대학진학을 원하는 학생)	일반적인 산업 분야로의 취업을 원하는 학생	· 국가기간산업에 종사할 학생 · 예체능, 과학, 외국어 등에 재 능이 있어 보다 심화된 교육을 원하는 영재성 이 있는 학생	· 특정분야에 소질과 적 성이 있는 유사한 학생 · 제도교육에 적용하지 못 하는 학생	자율학교 재학생
교육과정 교육내용	국민기초 교육으로서 의 일반교과	일반교과와 직업교육을 위한 전문교과	일반계 및 실업계 와 유사하나 보다 중점적으로 특수 분야에 치중, 교 육과정 자율 편성 운영	· 특정분야 집 중교육 · 인성위주 창 의적, 자연친 화적 교육내용 · 교육과정 자 율편성 운영	교육과정 자율편성운영
학생 선발	모집 단위	학군별	시·도별	전국 또는 시도	전국
	방법	내신성적 또는 선발고사 비용	주로 내신성적	학교별 전형 실시 (단, 필기시험 불가)	학교별 다양한 방법을 통한 전형(필기시험 지양)
학생진로	상급학교 진학	취업 또는 상급학교 진학	취업 또는 상급학교 진학	취업 또는 상급학교 진학	-
교원	일반교원	전문교과교원 일반교원	일반교원	산학겸임교사 등 교원정원의 1/3 활용 가능	산학겸임 교사 등 교원정원의 1/3 활용 가능

자료: 교육인적자원부 내부자료, 2002.

<표 II-10> 특수 목적형 고등학교의 자율성 정도

구분	학생선발	교육과정 편성운영	교원 임용권	납입금 책정	기타
특수 목적고	○	○	×	△ (외고, 예술고만 자율)	
특성화고	○	○	△	△ (교육감 지정받은 사립고교)	
자율학교	○	○	○ (교장임용 자율)	△ (교육부장관 지정받은 학교)	법령상으로 교감자격, 학기제, 학년제, 수업연한 등도 자율
자립형 사학	○	○	○ (교장임용 자율)	○ (일반고 3배 이내)	법인부담금, 장학금 규제, 학사·재정 공개
공통사항	지필고사 금지	국민공통 기본교육과 정 제외			

주: ○는 비교적 자율성 많음, △ 제한적인 자율성 부여, × 자율성 없음.
 자료: 김영철, 『한국교육평론』, 2004.

다. 특수 목적형 고등학교의 문제점과 전망

이상과 같이 현재 네 가지 형태의 특수 목적형 고등학교가 설립되어 운영되고 있는데, 현재 문제점으로 지적되고 있는 부분은 다음과 같다. 첫째, 네 가지 형태의 학교 간 구분이 분명하지 않다는 것이다. 상이한 성격의 학교가 동일한 분류체계에 묶여서 운영되고 있다는 것이다. 예를 들어, 영재교육 목적의 특수 목적 고등학교(과학고와 외국어고)와 ‘영재교육진흥법’에 의해 설립된 영재학교 간의 성격이 분명히 구분되

어야 할 필요가 있다. 일원화하는 방법이 필요할 수 있다. 둘째, 특수 목적형 고등학교들이 본래의 목적과 달리 입시교육의 장으로 전락하고 있다는 것이다. 즉, 교육의 다양성보다는 입시교육을 위한 명문고를 지향한다는 것이다. 또 일부 학교의 경우는 국내의 대학입시가 특수 목적고의 교육과 잘 맞지 않기 때문에 외국대학 진학 준비에 전념하는 경우도 있다. 이는 우리나라의 대학입시제도 및 문화와 관계된 것이다. 셋째, 자율성의 범위가 그 외 개별 학교 유형별로 충분하지 않다는 점 등이 지적되고 있다. 교과 선택과 교원 인사에 있어서 보다 자율성이 확대되는 것이 필요하다는 지적이 있다. 보다 자세한 내용은 김영철(2004)에서 논의되고 있다.

본 연구의 목적과 연관하여서는, 특수 목적형 고등학교가 과연 다양성과 수월성 교육을 제공할 수 있는지 여부와 형평성의 문제는 어떤 방식으로 해결하는지이다. 교육의 다양성 문제는 우리나라의 대학입시제도와 사회 문화적인 측면과 밀접히 연결되어 있다. 대학입시가 교육목표의 가장 중요한 부분을 차지하는 한 개별 학교에 자율성이 부여된다고 해서 교육의 다양성이 실현되기는 어려울 것이고, 실제 특수 목적고의 경우 대학입시에 집중하는 현상이 나타나고 있다. 또한, 현재 우리나라의 특수 목적고 체제는 형평성 문제를 전혀 무시하고 있지는 않지만, 실질적으로 형평성의 문제를 적극적으로 다루고 있지는 못하다는 문제도 갖고 있다. 사립학교를 공교육의 일부로 활용하여 교육의 다양성과 수월성을 제고하기 위한 방안을 논의할 때, 중요한 것 중의 하나가 형평성의 담보 문제이다. 이 부분이 본 연구의 초점 중의 하나이며 앞으로 보다 자세히 논의될 것이다.

3. 외국의 초중등교육 재정체계 개요

본절에서는 외국의 개별학교 교육재정 체계를 대비해 보고자 한다¹²⁾. 특히 OECD 국가를 중심으로 초중등교육 재정체계를 비교한다.

OECD 국가들에 있어서 초중등교육은 기본적으로 무상이고 공영화되어 있다. 의무교육 기간은 보통 5~6세부터 15~17세까지 걸치고, 이러한 무상교육은 국가가 제공하는 공교육을 통하여 이루어진다. 그 뿐만 아니라 정부가 재정적인 지원을 하는 사립학교들이 존재하고 있으며, 이러한 사립학교의 자율권은 보통 재정지원을 받는 정도에 따라 달라진다. 학생당 재정지원의 정도가 높을수록 자율권이 제약받고 정부의 감독하에 놓이게 된다. 물론 국가 간 차이도 존재하지만, 캐나다나 미국의 경우는 지방정부에 따라 교육재정 체계가 상이하다.

물론 본절에서 각국의 사례를 철저히 소개할 수는 없으며, 그것이 본절의 목적인 것도 아니다. 조사 대상이 되는 국가들은 주로 영어권 국가들이며, 혁신적이거나 성공적 또는 흥미 있는 경우로 거론되는 몇 국가들로서 미국, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴, 홍콩 그리고 칠레이다. 각국마다 문화적·사회적·역사적 그리고 인구학적 특성 속에서 교육재정 체계가 발전한 것이기 때문에 국가 간 단선적 비교는 어렵다. 그리고 한 국가의 성공사례가 다른 나라에 그대로 적용되기도 어렵다. 본절에서 각국 현황을 소개하는 목적은 심도 있는 분석의 제공보다는 각국 제도의 다양성을 소개하는 데 있다. 특히 학교의 소유 형태(공립 또는 사립)와 재정지원 형태 간의 관계가 매우 다양할 수 있음을 보여주는 데 중점을 둔다.

가. 학교의 소유 형태

<표 II-11>은 각국에서 학교의 사적 소유 정도를 보여준다. 전 세계적으로 대부분의 국가들은 국가가 교육을 제공하는 공적 교육체계를 가지고 있다. 예를 들어, 1980년대 중반까지 87%의 전 세계 초등학생과 79%의 중등학생은 공립학교에 등록해 있었다(Jimenez; 1995). 그

12) King and Anderson(2005)의 자료를 주로 활용하였다.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 51

러나 국가 간의 차이는 매우 크다. 예를 들어, 네덜란드와 홍콩의 경우는 교육 제공자의 대다수가 사립기관이다.

그러나 외형적인 학교의 소유 형태도 중요하지만 실질적인 교육재원 제공자가 누구인지도 중요하다. 대중 교육에는 막대한 재원이 소요되기 때문에, 조세에 근거한 중앙정부의 재원이 가장 중요한 교육지출의 원천이다. 미국과 같이 지방정부의 역할이 큰 나라에서도 연방정부의 재정지원이 상당히 중요하다.

지방정부나 개인이 대중 교육 재원을 감당할 여력은 제한적인 경우가 많다. 연방국가인 미국이나 캐나다의 경우는 자산에 대한 과세, 복권세 등을 이용해서 지방정부가 재원을 충당하기도 하지만, 여전히 중앙정부의 조세수입이 교육재원의 가장 중요한 원천이다. 예를 들어, 3분의 2의 학생이 사립학교에 등록되어 있는 네덜란드의 경우에도 정부가 실제로 모든 교육재원을 지원하고 있으며, 홍콩의 경우도 사립학교가 지배적임에도 불구하고 정부의 재정지원이 가장 중요한 교육재원이다. 영국, 호주, 칠레의 경우도 사립학교의 비중이 작지 않지만, 부분적인 정부의 재정지원을 받고 있다.

한편 핀란드, 스웨덴, 캐나다 그리고 뉴질랜드의 경우는 매우 낮은 비율(5% 미만)의 학생만이 사립학교에 속해 있다. 미국의 경우는 11%의 학생이 사립학교에 속해 있다. 미국에서는 헌법상의 이유로 사립학교가 정부의 재정지원을 받는 일은 없다. 그러나 최근에는 민간이 운영하는 학교로서, 바우처나 장학 프로그램 등 부분적으로 공적인 자금을 지원받는 Charter School이 아직 숫자는 적지만 최근 증가하는 경향을 보여주고 있다.

<표 11-11> 공립 대비 사립학교의 비율

국가	사립학교 비율(Degree)
핀란드	초등학교(elementary)의 1% ; 고등학교(upper secondary)의 6.5% ; 직업 학교(vocational institutions)의 11%
스웨덴	2002년에 학생의 5% 정도가 사립학교에 등록, 사립학교의 수는 10% 정도를 점유. 사립학교 비율이 급속도로 상승하고 있으나(연간 15%), 지역마다 차이가 크다 : 남부지방과 주요 도시, 스톡홀름 지역의 사립학교 비율은 18%에 달함
네덜란드	초등학생의(primary) 70%
홍콩	정부보조를 받는 사립학교 학생의 비율은 초등학교(primary)의 84%, 중등학교(secondary)의 77%에 이룸 정부보조를 받지 않는 사립학교 학생의 비율은 초등학교의 10%, 중등학교의 15%에 이르러 지난 10년간보다 빠른 속도로 증가
칠레	전체 학교의 29%가 정부보조를 받고 있으며, 정부보조를 받지 않는 사립학교의 비율은 11%에 이룸 정부보조를 받지 않는 사립학교의 비율은 안정세를 보임 'voucher'를 받는 사립학교는 15%(1981)에서 33%(1996)로 증대 : 초등학교(elementary)는 14%(1980)에서 30.4%(1988), 중등학교(secondary)는 15.9%(1980)에서 40.8%(1988)로 증대
영국	공립학교(true (public) independents) 학생의 7%
캐나다	사립학교 학생의 5% - British Columbia주(1977년 4%에서 1990년 7%로 증대)와 Quebec주의 비율은 더 높음
미국	학생의 11% - New England주는 더 높음 등록은 여전히 저조하나, 37개 주에서 charter school의 수 증대(Arizona 주가 가장 높음) - 1992년 2,400개의 학교에서 580,000명의 학생들을 수용
뉴질랜드	사립학교 학생의 3.7%
Victoria (호주)	초등학교(primary)의 30%, 중등학교의 38% (1999년) - 호주의 평균보다 각각 4%p 높은 비율

자료: King and Anderson(2005).

나. 공립학교의 운영체제

<표 II-12>는 공립학교의 운영체제를 간단히 요약해 보여주고 있다. 전 세계적으로 보면, 두 가지 추세를 관찰할 수 있다. 첫째는 분권화이다. 개별 학교로 학교 운영에 관한 권한을 위임하는 추세이다. 예산편성, 인력운용, 심지어는 마케팅까지도 개별 학교가 담당하는 것으로 관찰되고 있다. 나라마다 다음과 같은 여러 가지 이름으로 추진되고 있다. 'school based management', 'self-management', 'Local management' (Caldwell 2003), 'decentralization', 'School Management Initiative' 등이 그 예이다.

분권화와 더불어 중앙정부가 개별 학교의 책임성을 강화하고자 하는 시도도 강화되고 있다. 중앙정부가 구체적으로 개별 학교가 만족시켜야 하는 목표를 정해 놓고 그 달성 여부에 따라 차등적으로 재원을 제공하는 것이 관찰되고 있다. 이런 시도는 성과가 만족스럽지 않을 경우, 언제든지 개별 학교의 자율권을 약화시키겠다는 신호로 볼 수 있다.

이런 추세에 예외적인 나라가 네덜란드와 미국이다. 네덜란드에서는 지배적인 비중을 차지하고 있는 공적 재원으로 지원되는 사립학교의 자율성이 헌법상 보장되어 있다. 미국의 경우는 분권화가 아니라 중앙집권화가 강화되는 추세에 있다. 통합을 통해 100년 전에 120,000개였던 교육구가 현재는 15,020개로 줄어들었다. 그리고 개별 학교의 자율성보다는 책임성 강화에 더욱 많은 노력이 기울여지고 있다. charter school과 바우처를 통한 사립학교 등록 유인 제공이, 규모는 작지만 미국에서의 분권화 노력이라고 볼 수 있다.

<표 II-13>에서는 교육재정이 어떻게 개별 학교로 배분되는지를 보다 자세히 보여주고 있다. 어떤 경우는 배분공식에 따라 재원이 배분된다. 이 공식은 보통 학생 1인당 보조금이며, 인증적으로나 사회경제적 약자에게 높은 가중치가 주어지는 경우가 많다. 그리고 대부분의 경우 시설 건립과 확충을 위해서는 포괄보조금(block grant)으로 주어

지는 경우가 많으며 이는 학생 수와 비례하지는 않는다. 추세는 재정 지출에 있어서 개별 학교에 보다 많은 자율권이 주어지는 것이다. 인건비와 시설투자 사이의 배분, 적자나 흑자분의 이월에 있어서 보다 많은 자율권이 주어지고 있는 추세이다.

<표 II-12> 공립학교의 운영체계

국가	직원 임용	예산
핀란드	· 학교가 직접 직원 임용	· 학교가 스스로의 예산을 운영
스웨덴	· 교사는 공무원임	· resource management에 대한 책임을 짐
네덜란드	· 직원 임용, 보수, 직원 지원요건 등에 대해 각 학교가 재량을 지님	· 이사회(school board)는 예산한도 내에서, 적절한 용도의 예산운영에 재량을 지님
영국	· 지방교육위원회(Local Educational authorities:LEAs)가 공식적인 직원 임용권을 지니나, 이사회(School Governing body)가 교장 임명, 직원 채용, 승진, 퇴직을 맡음 · 잉여직원은 양학교가 승인하는 경우 타 학교로 이전가능 · 학교는 국가직원채용법(national employment agreements)을 준수할 책임이 있음	· 일반 보조금은 연방정부가 부여 · 지방교육위원회는 관할 내의 개별학교에 예산 배정 · 이사회와 교장이 예산 내에서 재정운영을 결정함 · (2001년 이래로) 정부 보조금(capital funding)의 운영은 각 학교에 맡김 · 2001년 2월부터 예산의 10%는 특수개선 프로그램에 사용(eg. 문학, 수리, 사회형평) · 학교의 규모에 대한 제한 없음
홍콩	· 학교운영보고서(School Management Initiative)에 따르면 학교운영위원회(School management Committee)가 교사 임용권과 승진에 관한 권리를 지님	· 예산의 많은 부분이 학교운영보고서에 의해 선택된 학교운영위원회에 부여됨
칠레	· 교사들은 비공무원이며 시와 계약(municipal contracts)을 맺음	
캐나다	· 직원은 학군(school district)에 의해 고용됨	
미국	· 15,000개의 학군마다 다양함. · 노동조합이 학군 단위의 계약을 위해 직원과 예산 배정이 어려움	· 대부분의 학군에서 보조금의 대략 3%만이 학교재량에 의해 운영 가능
뉴질랜드	· 이사회(School board of Trustees)가 교사 임용	· 1989년에 제출된 'Tomorrow's Schools' 개혁안은 선출된 이사회에 실질적 재정운영책임을 부여 · 정부의 승인 없이 공장이나 토지의 매입 및 임대 불가능 · 수업료가 부과되지 않으나, 기부는 허용됨 · 보조금은 1999년 Clark Labor government에 의해 폐지됨 · 2001년 이래로, 학교파산시 정부개입권한이 증대되어 옴
Victoria (호주)	· 학교가 직원 선출 · 몇몇 주는 통제권 지님	· 학교는 희망시 예산의 94% 수준까지 지출 가능

<표 II-13> 공립학교에 대한 정부보조 측면

국가	보조방식 (Funding Formula)
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> · 두 층의 정부 공적 보조금(two tiered system) (보조금의 57%는 학생/수업 비율에 근거) · 지방정부의 보조금(교육 장소에 상관없이 학생에게 보조금 제공)
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 학교에 고정 보조금 제공 ; 중등학교(secondary)는 정액 보조금을 일시금으로 받음 · 낮은 사회경제적 계층의 학생들이 등록된 학교와 더 빈곤한 지역에 위치한 학교는 더 많은 보조를 받음 · 보조방식은 교사 수, 학생 수와 종류에 따름 ; 47세는 1/20, 초등학교 고학년은 1/27.9의 비율로 보조받음. 중등학교에서 보조방식(고정금액+학생 수)은 부가방식을 따름(Surcharges parameter) · FTEs는 비용(학교의 종류, 직원의 범주)에 의해 증대됨 ; 비용은 신규 채용비용 및 실업수당이 포함됨
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> · 정액 교부금(Block grant)
칠레	<ul style="list-style-type: none"> · 정부는 각각의 학교마다 학급의 모든 학생들에게 SSU(school subsidy unit)를 제공 · 기본적인 voucher는 각 학년의 학생들의 수에 따라 조정됨, 낮은 사회경제적 계층이나 농어촌 지역 자치단체에는 부가금이 지급 · Voucher는 직접 자치단체에 매월 지급됨
영국	<ul style="list-style-type: none"> · ‘age-weighted pupil unit’에 의해 운영 됨 ; 학생당 기본 보조금은 학생들의 나이에 따라 조정됨, 등교거부와 같은 문제행동을 보이는 학생 등 특별한 목적 수행에는 추가 보조금 제공됨, ‘고비용’이 드는 학생과 농어촌 지역에는 또 다른 배당금이 부여됨. · 총보조금액은 전국에서 추가 교사 임용에 충당하기 위한 ‘area cost adjustment’에 의해 증대됨.
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 학생당 지급됨. 특수 학생들의 비율에 따라 추가적인 보조금 지급(전국 평균과 비교한 사회경제적 계층, 다양한 인종이 혼합된 학교의 십분위 분배수의 비율에 근거함)
Victoria (호주)	<ul style="list-style-type: none"> · 보조방식은 학생 21명당 교사 1명(초등학교), 학생 16명당 교사 1명(중등학교)의 비율에 따름 · 1994년 “the Schools of the Future program”에 따른 global school 예산은 학생당 지급되며 교육상 위기, 비영아권 배경을 지닌 Koorie족, 농어촌, 고립지역 등 불리한 조건의 학생들에게는 추가적 보조금이 지급됨. 과학, 기술, 음악, 언어, 예술, 물리학 등 특수 목적 프로그램에는 추가적 보조금이 지급됨 · 주요 보조금 배분방법은 최근 개정됨

자료: King and Anderson(2005).

다. 학교 선택권

본절에서 조사된 모든 국가에는 사립학교가 존재해서 공립학교 체계에서 벗어나 다른 사립학교를 선택할 수 있는 자유가 있다. 그러나 공적인 지원을 받는 사립학교의 경우는 받아들일 수 있는 학생에 대한 제한이 있기도 하다. 예를 들어 차별없이 선착순으로 학생을 받아들여야 한다는 조건이 붙기도 한다.

그러나 공립학교 간의 선택권은 최근에 새롭게 등장한 이슈이다. 전통적으로 학생이 등록할 수 있는 공립학교는 학군에 의해 결정된다. 다시 말해 거주지에서 가장 가까운 공립학교에 배정되는 것이다. 핀란드나 홍콩의 초등학교는 아직도 이러한 방식으로 학교를 배정한다. 이러한 학교 선택권에 대한 각국의 현황이 <표 II-14>에 요약되어 있다.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 57

<표 II-14> 학부모와 학생의 선택권

국가	학부모와 학생의 선택권
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> · 학생들은 가장 가까운 학교로 배정됨 · 지원을 통해 타 학교 선택권이 보장됨
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> · 학부모들은 공립학교에 대한 선택권(보통 시 자치 내)이 보장됨 · 사립학교는 10학년 이내는 (보통 선착순이나 추첨에 의해) 입학울 제한함
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 학부모들은 학생들을 원하는 곳에서 교육시킬 권리를 가짐 · 학군의 수용인원이 제한된 곳은 없음 · 학교는 입학시험 부과 가능
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> · 58개의 학군이 초등학교 수용인원을 제한하여 경쟁이 치열함 · 중등학교 선택에는 제한이 없음
칠레	<ul style="list-style-type: none"> · 학생들의 학교 선택권이 보장됨 · 공립학교는 선착순 원칙에 따름 · 많은 사립학교는 입학지원 제한 부여 가능
영국	<ul style="list-style-type: none"> · 학부모들은 자녀의 필요에 따른 학교 선택권을 지님
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> · 일반적으로 동일학군 내 학교 간 선택권이 부여됨.
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 초등교육에는 선택권이 부여됨 · 1992년 학군의 폐지와 더불어 중등학교의 선택권이 주어짐. · 공립학교는 정부가 정한 ‘수용’인원에 이르기까지는 지원자를 거부할 수 없음. (2000년까지) 각 학교는 ‘Enrollment Scheme’에 따라 학생들의 배합 결정 가능 · 2000년 정부는 학교의 ‘Enrollment Scheme’ 기준 결정권을 폐지하고, 학부모의 완전한 선택권을 부여함
Victoria(호주)	<ul style="list-style-type: none"> · 공립학교 선택권이 보장됨

자료: King and Anderson(2005).

라. 사립학교에 대한 공적 재원의 배분과 통제

사립학교에 대한 공적 재원의 지원 문제는 각국에서 논란의 여지가 있는 민감한 문제이다. 이 문제는 많은 경우 각국의 역사적, 문화적 배경과 관련이 있지만, 최근에는 공적 재원이 사립학교에 지원될 수 있는 통로가 많아지고 있다. 교육이 전통적인 공공재 개념이 아니라 소비의 대상으로 인식되면서, 많은 국가들이 교육의 공급에 있어서 민간의 역할을 강화시키는 방향으로 여러 가지 실험을 하고 있다. 이러한 실험은 특정 형태의 보조금, 바우처, 조세감면이나 공제의 형태를 띠고 있으며, 이 과정에서 보다 많은 공적재원이 사립학교에 지원되고 있다.

<표 II-15>는 각국에서 어떤 방식으로 사립학교에 공적 재원을 제공하든지에 대한 현황을 보여준다. 대부분의 서구국가의 경우, 현 상황은 19세기 사립학교에 대응해서 무상 공교육 체제를 설립하는 과정에 뿌리를 두고 있다. 호주와 캐나다에서는 주의 공식종교에서 설립한 사립학교가 주정부의 지원을 받고 있다. 호주, 영국, 캐나다에서는 천주교 학교인 경우 다양한 이유로 공적 지원을 받기도 했고 또 받고 있다. 핀란드의 경우에는 루터교 학교들이 바로 공립학교로 전환되기도 했다. 홍콩에서는 1949년의 중국혁명의 결과로 기존의 선교사들이 세운 학교가 대륙으로부터 도피한 이주민들의 교육을 담당해야 하는 상황이 연출되었다.

다양한 이유로 인해 현재의 추세는 공적인 재원으로 지원을 받는 사립학교가 증가하고 있다. 바우처나 학생 1인당 보조금을 통해 많은 국가에서 사립학교가 공적 재정 배분의 측면에 있어서는 공립학교와 동일한 위치에 있다. 네덜란드는 헌법상에 이런 권리가 보장되어 있고, 1980년대 초반에 칠레에서는 바우처로 이런 권리가 확보되었다. 핀란드와 스웨덴의 경우는 비교적 최근에 이러한 변화가 일어났다.

연방국가의 경우는 주마다 사립학교에의 정부보조 정도가 상이하다.

II. 초중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 59

그리고 호주, 캐나다, 영국의 경우는 정부보조를 받는 정도에 개별 학교의 자율권의 정도가 연계되어 있다.

미국의 경우는 주마다 상당히 다르다. 헌법상으로는 종교적 색채를 가진 사립학교에 공적 재원이 원칙적으로 제공될 수 없다. 그러나 교통, 교과서, 장애인 보조, 예방접종 등과 같이 제한된 분야에 대해서는 간접적인 보조가 이루어지고 있다. 바우처 프로그램이 사립학교에 공적인 자금이 지원될 수 있는 통로인데, Maine주에서는 1873년부터, Vermont주에서는 1869년부터 바우처 제도가 실행되었으며, 최근에 다른 주에서도 실험되고 있다. 그러나 헌법상의 이유를 들어 법정 소송이 제기되는 등의 문제로 인해 공적인 바우처 프로그램의 경우는 본격적인 시행보다는 빈곤층 대상이나 성과가 나쁜 공립학교에 등록된 학생들을 대상으로 제한적으로 이루어지고 있다.

또한, 사립학교의 재정지원과 규제가 연계되어 운영되는 경우가 많다. 그 이유는 공적 재원을 지원받기 때문에 국가 차원에서의 교육정책과 일관된 교육서비스를 제공해야 한다는 것이다. 교과과정, 학생 선택문제, 직원 채용문제, 교사 봉급수준 등에 있어서 일정한 제약을 받게 되는 경우가 많다. 또 다른 중요한 문제는 개별 학교가 추가적인 수수료나 수업료를 부과할 수 있느냐 하는 것이다. 공립학교와 동일한 수준의 재정지원을 받는 경우, 추가적인 수수료 부과에는 제약이 가해지는 경우가 보통이다. 일반적으로 기부는 허용되는 경우가 많으며(핀란드), 과외활동에 대한 수수료의 부과도 허용되는 경우가 있다(네덜란드). 그러나 이런 추가적인 재원으로 직원의 봉급을 인상시키거나 직원 수를 늘리는 데는 사용할 수 없는 경우가 많다(네덜란드). 뉴질랜드와 홍콩의 경우는 작은 액수의 수수료는 허용된다. 뉴질랜드에서는 attendance fee라고 불리며, 홍콩의 경우는 subscription fee라고 불리는 것으로 공립학교에서 동일하게 허용되고 있다. 칠레와 호주에서는 보다 큰 금액의 수수료가 허용되고 있다. 그러나 이러한 큰 금액의 수수료 부과는 정부로부터의 재정지원의 감소와 연계되어 있다. 칠레의

경우는 바우처의 가치에 제한이 가해지고, 호주의 경우는 사립학교의 분류 등급에 영향을 주어 주정부로부터 받는 재정지원액의 감소를 가져온다. <표 II-16>에서는 정부의 재정지원을 받는 사립학교가 부과할 수 있는 추가적인 수수료나 수업료에 가해지는 제약을 소개하고 있다.

교과과정에 대해서는, 사립학교의 정부보조 수혜 여부에 상관없이 중앙정부가 통제하려는 경향이 강하다. <표 II-17>에서는 비공립학교의 교육과정에 대한 정부의 통제 현황을 소개하고 있다. 때로는 전국적으로 통일된 표준시험을 시행함으로써 실질적으로 교과과정의 내용을 통제하기도 한다. 예외적인 국가가 뉴질랜드, 영국 그리고 홍콩이다. 뉴질랜드와 영국의 경우는 정부의 재정지원을 받지 않는 사립학교는 국가의 교과과정을 따라야 할 의무가 없다. 홍콩의 국제학교의 경우는 다른 서구국가의 교과과정을 선택해서 교육시킬 수 있다.

<표 II-15> 사립학교에 대한 정부의 보조

국가	보조방식
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> 공립학교와 같이 학생당 보조금 지급
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> Voucher는 85%(1992년 도입: Carl Bildt Conservation coalition)에서 75%(1994년 Carlsson Social Democrats)에 이룸 1997년부터 100%에 이르며, 학생에게 보조금 제공됨
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> 공립학교의 경우와 같음; 정부와 전 교사의 봉급, 시설, 장비 및 운영지원비 지급 학교는 고정액의 보조금을 받음; 중등학교는 정액 보조금을 일시금으로 받음 낮은 사회경제적 계층의 학생들이 등록한 학교와 더 빈곤한 지역에 위치한 학교는 더 많은 보조를 받음 보조방식은 교사 수, 학생 수와 종류에 따름; 4~7세는 1/20, 초등학교 고학년은 1/27.9의 비율로 보조받음. 중등학교에서 보조방식(고정금액+학생 수)은 부가방식을 따름(Surcharges parameter) FTEs는 비용(학교의 종류, 직원의 범주)에 의해 증대됨; 비용은 신규채용비용 및 실업수당이 포함됨

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 61

<표 II-15>의 계속

국가	보조방식	
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> · 공립학교의 경우와 같이 정부보조금 지급 	
칠레	<ul style="list-style-type: none"> · 정부는 각각의 학교마다 학급의 모든 학생들에게 SSU(school subsidy unit)를 제공 · 기본적인 voucher는 각 학년의 학생들의 수에 따라 조정됨. 낮은 사회경제적 계층이나 농어촌 지역 자치단체에는 부가금이 지급 · Voucher는 직접 자치단체에 매월 지급됨 	
영국	<ul style="list-style-type: none"> · 낮은 사회경제적 계층의 학생들을 위해 ‘Assisted Places’ (1980~1997)는 독립적임 · Voluntary Aided System (대부분 Catholics)은 정부로부터 모든 봉급과 자보금의 85%를 지불 	
캐나다	Alberta	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금의 75%까지는 사립학교에 제공됨
	British Columbia	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 수준의 보조가 규제 수준에 반비례하여 부여됨 ; 몇몇 학교는 35%, 또 다른 학교는 50%의 정부 보조를 받음
	Manitoba	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금은 공립학교의 학생당 보조되는 금액의 평균적으로 60% 수준에 이룸 · 특수 학생들의 필요, 학습재료, 교통 등에 부가적 보조 제공
	Ontario	<ul style="list-style-type: none"> · 가계가 지방토제세가 직접 부여되는지 여부를 증명함 · Catholic system은 정부보조를 받음
	Quebec	<ul style="list-style-type: none"> · 보호받는 학교(protected schools)는 높은 수준의 보조금을 받음 · 타 사립학교는 50%까지 보조받음
미국	<ul style="list-style-type: none"> · 헌법상 학교에 대한 보조 불가능 · (New England와 같이 관습상) 특별한 경우, 주 및 지방정부가 사립학교 학생들에게 지원 가능 	
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · ‘Integrated Schools’는 상당한 금액의 보조를 받음(그러나 자기자본비용에 맞추어져야 함) · (non-integrated)사립학교는 낮은 수준의 보조를 받음 ; Global 보조금이나 학생 한 명당 보조금 상한이 정해짐 	

<표 II-15>의 계속

국가	보조방식
Victoria(호주)	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 사립학교 보조금의 대부분은 'Category'에 따라 연방정부에서 제공(89%) · Catholic system은 1998년 선거공약에 따라 부가적으로 보조금이 배분됨(학교는 Average Government School Recurrent Cost figure의 56.2%를 유지하는 경우) · 저비용의 사립학교('Category I')는 높은 수준의 보조금을 받음 · 높은 수준의 엘리트 사립학교는 보조금을 덜 받음 · 새로운 보조방식은, 어떤 학교도 전의 보조방식과 비교해 불이익을 받지 않는다는 조건하에 학생 가족들의 사회경제적 계층에 따라 부여됨 · 주 정부는 사립학교에 보조금 제공(빅토리아 주는 타주에 비해 학생당 주 정부 보조금액이 적음)

자료: King and Anderson(2005).

II. 초·중등교육의 다양성 · 수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 63

<표 II-16> 정부지원을 받는 학교의 자발적 또는 의무적 납입금 부과

국가	자발적 또는 의무적 수수료 부과
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> · 수업료 부과 불가능 · 자본금으로 기부금 모집 가능
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> · Voucher 형태로 100%에 이르는 보조금을 받으므로 사립학교는 추가적인 수업료 부과 불가능
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 학부모의 기여금은 인건비로 사용 불가능 · 교과 외 활동에는 비용 부과 가능 · 주립학교는 적은 비용의 수업료 부과 가능
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> · 첫 교육 9년 동안은 수업료 부과 가능 · 정부보조를 받는 ESF(English Schools Foundation)기관은 정부보조 사립학교의 경우와 같은 수준의 보조금이 제공되나, 국제 직원임용 비용 충당을 위해서는 비용부과 가능 · 모든 학교는 적은 수준의 ‘subscription fees’(혹은 ‘Tong Fai’) 부과 가능 · 공립과 정부보조를 받는 사립학교 모두 고등교육 수준에서는 수업료 부과 가능
칠레	<ul style="list-style-type: none"> · 주립 초등학교는 수업료 부과 불가능 · Non-voucher 사립학교는 수업료 부과가 가능하고, 학부모들은 자발적으로 추가비용 지불 가능. voucher를 받는 사립학교에는 일정한 제약이 가해짐.
영국	<ul style="list-style-type: none"> · Voluntary-aided 학교는 compulsory fees 부과 불가능, 최근 기부금 허용됨
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · Integrated schools는 자본금 충당을 위해 ‘입학금’ 부과 가능 · 일반 사립학교(정부보조금을 받는 경우에도)는 수업료 부과 가능
Victoria(호주)	<ul style="list-style-type: none"> · 사립학교는 수업료 부과 가능하나, 부과수준은 연방정부의 ‘category’ 등급에 따라 결정됨

자료: King and Anderson(2005).

<표 11-17> 비국공립학교의 교과과정에 대한 정부의 통제

국가	비국공립학교의 교과과정에 대한 정부의 통제
핀란드	· 스스로 자신의 교육목표와 교육방법을 결정함
스웨덴	· 정부 교과과정이 상당한 수준 준수되어야 함
네덜란드	· 정부 교과과정의 요구사항에 따라야 함 · 국가시험을 관리함, 교육수단에 있어서 어느 정도의 유연성이 있음
홍콩	· 국제사립학교는 자신만의 교과과정을 따름 · 전통적으로 정부보조학교는 자신만의 교과과정을 설정하는 데 상당한 재량권을 가짐 · 그러나 1997년을 기점으로 정부의 통제가 강화되고, 중국 본토를 의식하여 역사와 지리 관련 교과과정이 늘어남
칠레	· 정부가 전 학교에 대한 기본 수준을 결정함 ; 몇몇 학교는 영어, 불어, 독일어로 수업 가능 · 미국 대학 준비과정을 제공하는 국제학교 존재
영국	· 사립학교는 정부의 교과과정을 따를 필요 없음 · Voluntary-aided 학교는 정부의 요구사항을 따라야 함 · 정부보조를 받는 학교는 정부의 교과과정과 정부의 문학 및 수리적 목적에 더 구속됨
캐나다	· 일반적으로 주의 교과과정을 따라야 함. 예를 들어 Alberta주는 Alberta Program of Studies 나 'one that meets its general objectives'를 따라야 함
미국	· 사립학교의 교과과정에 대한 최소의 규제만 행해짐 · 대부분의 주는 기본 교과과정을 따라야 함 ; 38개의 주는 의무적이거나 자발적인 등록제도, 승인, 인가 절차를 지님. 37개의 주는 기본이수과정(읽기, 작문, 수학, 역사)을 요구함
뉴질랜드	· Integrated schools는 정부 교과과정과 평가를 따라야 함 · 사립학교는 스스로 자신의 교육과정을 결정 가능
Victoria(호주)	· 전국적 단위의 표준시험이 실질적으로 교과내용을 통제함

자료: King and Anderson(2005).

4. 교육재정에 있어서 정부 개입의 근거

제3절에서는 초중등교육의 재원조달 방식과 연계된 다양한 측면에 대한 세계적인 현황을 몇 개 국가를 대상으로 간략히 개괄하였다. 국가마다 다양성은 존재하지만, 어느 정도 추세는 발견할 수 있다. 예를 들어 개별 학교의 자율성을 강화시키는 방향으로 분권화가 진행중이고, 그 결과로 개별 학교의 입장에서 다양한 교육서비스를 제공하기 위해 정부의 재정지원 외에 추가적으로 수수료나 수업료를 부과하고자 하는 경향이 있다는 점이다.

정부가 교육이라는 서비스의 생산과정에 개입하는 것은 보편적으로 관찰되는 현상이다. 왜 정부가 교육문제에 재정적으로 개입하는지에 대한 논거를 여러 가지 측면에서 살펴보는 것이 본질의 목적이다. 전통적인 논거인 필수재로서의 교육, 교육의 외부성, 투자로서의 교육에 관해 살펴보고, 이러한 논거들이 최소한의 교육을 제공하기 위해 정부가 개입하고 한 걸음 더 나아가 최소한의 수준 이상의 교육을 제공하고자 국가적인 투자를 하는지에 대한 근거임을 보인다. 그러나 현실에서 관찰되는 보다 광범위한 정부의 개입 근거로서는 미약함을 논한다. 그리고 교육 생산과정의 클럽재(Club good)로서의 성격이 정부 개입의 추가적인 논거를 제공한다는 점을 논한다.

교육은 다른 재화나 서비스와 동일하게 가격을 지불하지 않는 사람을 소비에서 격리할 수 있다. 그러나 교육은 소비와 생산이 일군의 집단에 의해 이루어진다는 특성을 가지고 있다. 교육서비스는 지역의 교육 공동체에 의해 생산되고, 그 서비스는 교육 공동체의 모든 학생들에 의해 소비된다. 이런 재화를 경제학에서는 ‘클럽재(club goods)’라고 부른다.

클럽재에 대한 연구는 이미 상당히 이루어져 있으며 이런 종류의 재화의 생산과 소비에 정부의 개입이 특별히 요청되지는 않는다. 그러나 교육의 경우는 단순 클럽재와 다른 측면을 가지고 있다. 교육의 경우

는 정부가 모든 국민에게 동등한 최소한의 수준의 교육 기회를 제공하고 동시에 최소한의 수준 이상의 교육을 권장하는 역할을 수행하고자 한다. 그 결과로 보통 클럽재와 달리 정부의 개입이 일어나게 된다. 그런데 이런 정부의 개입이 클럽재의 성격을 가진 교육의 생산과정에 문제를 발생시킬 수 있다. 교육이 클럽재이므로 보편이나 저소득층 주택 공급과 같은 방식으로 개입할 수는 없다. 정부의 교육재정 지원 방식은 이런 문제에 대처할 수 있게 고안될 필요가 있으며, 그 필요에 대해 본절의 마지막 부분에서 논해 보고자 한다.

가. 필수재로서의 교육

정부가 교육이라는 서비스의 생산과정에 개입하게 되는 이유는 무엇인가? 가장 기본적인 논거는 교육은 모든 사람이 기본적으로 필요로 하는 서비스라는 점이다. 예를 들어 주택의 경우, 경제적 능력에 관계없이 인간의 기본적인 생활유지를 위해 최저수준의 주거환경은 제공되어야 한다는 점에서 정부가 개입하고 있다. 교육도 마찬가지로 최저수준의 교육은 일반 국민에게 필수적인 것이라고 인식되기 때문에 정부가 개입해서 균등한 기회를 제공하고자 한다.

그러나 교육의 경우 정부의 개입 정도는 교육이 필수재라는 이유만으로 정당화되기에는 아주 광범위하다. 주택의 경우는 빈곤층이나 첫 주택 구입자와 같이 특정의 대상에게 특정 수준의 혜택을 제공하는 것이 정부 개입의 형태이다. 이와 대조적으로 교육의 경우는 사회경제적 환경과 관계없이 모든 사람에게 동일한 최저수준의 교육서비스에 접근할 수 있는 기회를 제공하고자 한다. 만약 교육이 필수재라는 이유만으로 정부의 개입이 필요하다면, 정부 개입의 형태는 취약계층을 대상으로 한 보조정책이나 정부에 의한 제한된 교육서비스의 직접 공급이라는 형태를 띠는 데 그쳤어야 할 것이다.

나. 교육의 외부효과

교육에 정부가 개입하는 또 다른 이유는 시장실패 때문이다. 시장실패의 주요 형태 중 하나가 외부효과의 발생이다. 외부효과는 특정 서비스나 재화의 소비나 생산이 거래당사자 범위를 넘어서는 사람들에게 금전적인 보상이나 지불이 이루어지지 않는 형태의 영향을 미치게 될 때 발생하게 된다. 개인이 차를 운전할 때 발생시키는 배기가스는 다른 많은 사람에게 영향을 미치므로, 정부가 개입하여 규제를 가하게 된다. 배기가스의 경우는 부정적 외부효과 창출의 경우이다.

반대로 교육의 경우는 양(+)의 외부효과를 창출할 수 있는 경우이다. 교육이 제공할 수 있는 양의 외부효과는 무엇인가? 글을 읽고 쓸 수 있는 국민이 대다수인 사회에서는 민주주의가 보다 잘 작동할 것이다. 즉, 최소한의 교육을 제공하면 사회가 원활히 작동하는 데 기여한다는 것이다. 그러나 이러한 외부효과는 정부가 최소한의 교육을 제공하기 위해 개입하는 것은 설명할 수 있지만, 보다 높은 수준의 교육을 지원하고 권장하는 현실을 설명할 수는 없다. 이 부분을 설명하기 위해서는 교육의 또 다른 외부효과를 찾아 볼 필요가 있다. 바로 교육이 인적 자원을 형성하여 국가경제 성장에 기여한다는 것이다. 즉, 국민의 교육 수준이 높을수록 경제성장에 필요한 인적자본이 축적되므로, 최저수준 이상의 교육을 권장하고 투자하는 정부의 개입이 필요하다는 것이다.

다. 학생의 대리인으로서의 부모

정부 개입의 또 다른 논리는 교육의 직접 수혜자인 학생이 교육에 대한 선택권을 행사하는 것이 아니라 부모라는 대리인이 선택권을 행사하므로, 왜곡이 발생할 여지가 있다는 점이다. 부모가 학생의 입장에서 최선의 선택을 할 경우 정부 개입의 필요가 없지만, 때때로 부모가

자신의 무능력, 편의 또는 무지 등으로 인해 학생의 입장에서 최선의 선택을 하지 못할 경우 정부가 개입할 필요가 발생한다는 것이다.

그러나 이러한 논거는 정부가 학생들에게 최소한의 교육 기회를 제공하는 것은 설명할 수 있지만, 그 이상의 교육을 제공하는 부분에 대한 설명은 할 수 없다.

라. 교육의 형평성

지금까지 거론한 필수재로서의 교육, 교육의 외부효과, 학생의 대리인으로서의 부모 문제는 부분적으로 정부가 교육시장에 개입해야 할 근거를 제시한다. 예를 들어, 필수재로서의 교육과 학생의 대리인으로서의 부모라는 논거는, 정부가 최소수준의 교육 기회를 학생들에게 제공하고자 하는 목적으로 개입하는 것에 대해 설명할 수 있다. 그러나 최소수준 이상의 교육을 권장하고 제공하는 정부의 노력은 설명하기 어렵다. 이 부분은 교육의 외부효과로서 설명될 수 있다. 특히 교육의 외부효과가 인적 자본 형성을 통한 경제성장이라면 최소수준 이상의 교육을 정부가 적극적으로 권장하는 정책을 펴는 것이 설명될 수 있다.

그런데 문제는 여전히 현실의 교육시장에서 정부가 개입하는 부분 중 설명되지 않는 부분이 남아 있다는 것이다. 위에서 언급한 세 가지 이유가 전부라면, 정부는 최소수준의 교육 기회를 제공하고 더욱 수준 높은 교육이 활성화되도록 노력하면 된다. 우리나라의 경우를 예로 들면, 기본적인 수준의 공립학교 교육은 제공하지만, 개별 학교가 자발적인 기부금이나 의무적인 추가 수업료를 징수하여 다양화된 교육을 제공하는 것을 제한하고 있다. 이는 우리나라뿐 아니라 다른 나라에서도 관찰되는 현상이다. 정부의 재정지원 정도에 따라 사립학교들이 의무적인 추가 수수료나 수업료를 부과하는 자율권이 제약되는 것이 보통이다. 이러한 규제들은, 이미 언급한 세 가지 이유만으로는 설명되기 어렵다.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 69

교육의 형평성이 추가 설명 변수가 될 수 있다. 교육은 장래 자녀의 성공을 위한 가장 확실한 투자 중의 하나이다. 수준 높은 교육을 받을수록 경제적으로 안정된 생활을 할 확률이 높아진다고 보고되고 있다. 만약 부모의 경제적 수준에 따라 자녀의 교육의 정도가 결정된다면, 부모의 경제적 수준이 차세대에도 그대로 대물림될 확률이 상당히 높다고 볼 수 있다. 그러므로 정부는 교육의 형평성을 유지하기 위해, 개별 학교는 추가적인 수수료를 통해 교육의 질을 높이고자 하는 시도를 억제한다고 볼 수도 있다. 우리나라의 경우 평준화 정책의 한계가 노정되고 있음에도 불구하고 그 틀을 깨지 못하는 가장 큰 이유가 교육의 형평성에 대한 우려라고 볼 수 있다.

그러나 교육의 형평성이 정부의 교육시장 정책 목적의 전부일 수는 없다. 만약 교육의 형평성 제고가 시장 개입 이유의 전부라면, 모든 사립학교를 없애고 기본적인 교육을 제공하는 공립학교 체제를 유지하면 될 것이다. 그러나, 현실에서는 우리나라뿐 아니라 대부분의 국가들이 교육의 다양성과 수월성을 향상시키기 위해 노력하고 있다.

마. 클럽재로서의 교육

현실에서 관찰되는 교육재정에서의 정부의 지원형태를 보다 완전히 이해하기 위해서는 교육의 생산과정에 대한 이해가 필요하다. 클럽재는 일군의 집단에 의해 가장 효과적으로 생산될 수 있으며 일군의 집단에게는 소비가 비경쟁적(non-rivalry)이다. 그러나 클럽재의 소비는 가격을 지불하는 특정 그룹에게 제한될 수 있다는 특성을 가지고 있다. 예를 들어, 음악회의 경우가 대표적이다. 집단으로 소비될 때 소비자의 만족도가 높아지며, 지나치게 혼잡도가 높지만 았다면 개별 소비자의 소비가 다른 소비자의 효용을 감소시키지 않는다. 그러나 음악회 입장료를 지불하는 사람만 음악회의 경험을 즐길 수 있다.

교육도 일종의 클럽재로 볼 수 있다. 교육 공동체에 의해 교육서비

스의 생산이 이루어지며, 지나치게 학생이 많지만 았다면 걱정 범위 내의 학생 수 내에서는 교육의 소비가 비경쟁적(non-rivalry)이다. 그리고 수업료를 지불하지 았는 학생을 교육에서 배제시킬 수 있다.

일반적인 클럽재의 경우 정부가 개입해야 할 이유가 았다. 스포츠 클럽의 경우, 각자의 경제적 능력과 선호에 따라 회비 수준과 서비스 수준 및 종류를 선택하여 클럽을 형성하면 되기 때문이다. 정부의 개입이 았이 다양한 스포츠 클럽이 생겨날 것이고 이는 바람직한 현상일 것이다.

그러나 교육의 경우는 문제가 좀 더 복잡하다. 그 이유는 위에서 언급한 근거들 때문에 교육시장에 정부가 개입해야 한다는 데에 있다. 교육시장에 개입하여 정부는 최소수준의 교육 기회를 제공해야 할 필요가 있고, 동시에 교육이 클럽재의 성격을 가지고 있다는 문제 때문에 복잡한 문제가 발생하게 된다.

좀 더 상세히 이 문제를 살펴보자. 정부는 최소수준의 교육 기회를 모든 학생에게 제공하고자 한다. 이런 교육은 지역의 학교 공동체를 통하여 이루어지는 것이 가장 효과적이므로, 정부는 모든 학생에게 적어도 하나 이상의 학교 공동체에 접근할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 학교 공동체는 학생을 배제할 수 있으며 정부의 개입이 았다면 각 학교 공동체가 차별화된 교육서비스를 제공할 것이다. 높은 수업료를 부과하고 양질의 교육서비스를 제공하는 학교도 있을 것이고, 낮은 수업료에 기본적인 수준의 교육서비스만을 제공하는 학교도 있을 것이다. 정부가 모든 학생에게 적어도 한 학교에서는 교육을 받을 수 있도록 하기 위해서는 수수료를 재정으로 지원해야만 한다. 개인이 지불하는 수수료에 대한 대가로만 교육서비스가 제공된다면, 수수료를 지불할 수 았어 교육을 받지 못하는 학생이 있을 수밖에 았다.

그러나 만약 교육서비스를 받는 것이 개인의 수수료 지불과 무관하다면 무임승차(free rider)의 문제가 발생할 것이다. 예를 들어, 특정 학교에 있어서 구성원의 일치된 판단은 교육비 지출을 늘려 보다 양질

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 71

의 다양한 교육서비스를 제공하는 것이라고 했을 경우, 교육서비스에 대한 수수료가 상승할 수밖에 없다. 이런 상황에서 정부가 모든 학생에게 교육을 받을 권리를 보장하고 인상된 수수료를 지불하지 않는 학생을 교육서비스에서 배제할 수 없다면, 이 학교 공동체에 속한 개인의 입장에서 인상된 서비스 수수료를 지불하지 않을 강한 유인이 존재하게 된다.

클럽재로서의 교육의 특성 때문에 사회적으로 바람직한 수준의 교육서비스를 제공하는 것과 최소수준의 교육을 모든 학생에게 제공하는 것 사이에 갈등이 존재한다. 교육에 소요되는 비용에 관계없이 정부가 모든 재정적 지원을 하든지 - 이 경우 교육비의 급격한 증가가 일어날 것이다 - 아니면 정부는 모든 학생에게 교육서비스를 제공하는 것과 학교 공동체가 자신들이 원하는 교육 수준을 선택하게 하는 것 사이의 갈등에 직면할 수밖에 없다.

다시 한 번 이 갈등 관계를 자세히 들여다보자. 단순히 학생 1인당 정해진 보조금이 학교에 주어진다고 가정하자. 이런 보조금이 의미가 있으려면 모든 학생들에게 최소한 하나의 학교에서 교육을 받을 수 있도록 보장해야 한다. 그러나 만약 학교들이 자체 구성원들의 다수가 원하는 바에 따라서 추가적인 납입금을 학생들로부터 징수한다면, 정부의 재정 보조금에만 의존하는 학생의 경우에는 어느 학교에도 등록하지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

그러므로 이러한 갈등이 있는 두 목표 사이에서 해결책을 찾기 위해서는, 정부는 학생 1인당 재정 보조금과 더불어 다음과 같은 요소들 중 하나를 선택하여 도입할 수밖에 없다. (1) 정부재정 보조금을 받는 학교는 추가적인 수수료를 학생에게 부과할 수 없다 ; (2) 정부재정 보조금을 받는 학교는 의무적으로 정부재정 보조금만을 받고 추가적인 수수료를 지불하지 않는 학생을 일정 비율 입학시켜야 한다 ; (3) 지정된 특정의 학교는 추가적인 수수료를 학생들에게 부과할 수 없다. 앞에서 각국 사례를 통해 이런 제약조건이 가해진 교육재정 운용체계

가 몇 가지 소개되었다. 본 연구에서는 이러한 제도들에 대해 보다 자세히 살펴보고 문제점도 아울러 점검해 볼 것이다.

5. 학교 선택권과 개별 학교 재원배분을 통한 다양성과 수월성 제고방안

본절에서는 교육의 다양성과 수월성을 제고하기 위한 방안으로 교육의 선택권 문제와 개별 학교의 재정지원 방식에 대한 논의를 한다. 먼저, 학부모와 학생의 학교 선택권 확보를 통해 학교 간 경쟁을 촉발 시킴으로써 교육의 질을 높일 수 있다는 주장에 대해 점검한다. 그 중 한 가지 예로, 바우처를 통해서 공교육 외의 대안을 선택할 수 있도록 함으로써 학교 간 경쟁을 유도하는 문제에 대해 논한다. 다음에는, 학부모와 학생에게 학교 선택권을 제공하면서 동시에 교육 기회의 형평성을 보장하는 기본적인 모형에서 시작해서, 다양성과 수월성 교육을 기본적인 교육 틀 내에서 용이하게 하기 위한 재원배분과 개별 학교의 자율권 부여 방식에 대한 모형을 논한다. 학교 선택권이 의미가 있기 위해서는 대안이 존재해야 하며, 그 대안이 존재하기 위해서는 학교에 자율성이 부여되어야 한다. 학교 자율성의 근간 중의 한 가지가 재원의 조달 방식이다. 획일적으로 재원이 배분되고 학교가 자율적으로 납입금이나 기부금을 통해 재원을 조성할 수 없는 한, 교육의 수준과 내용의 다양성이 발현되기 어렵다. 학교의 납입금 자율화 문제는 교육 기회의 형평성 문제와 상충되는 측면이 있다. 특히 정부의 재정보조를 받는 사립학교의 경우, 형평성 문제를 고려해야만 한다. 실제 제3절에서 살펴본 외국 사례의 경우도 정부의 사립학교 재정지원과 납입금 자율화 문제가 밀접히 연계되어 있다. 이런 문제 인식하에서, 본절의 두 번째 부분에서는 재원조달의 자율화와 형평성 확보 문제를 해결하기 위한 방안을 논의한다.

가. 학교 선택권과 학교 간 경쟁 활성화

학교 간 경쟁을 통한 교육재정의 효율화는 미국에서 주로 논의되고 있고, 과연 학교 간 경쟁이 학생들의 성취도 향상으로 대변되는 교육 재정 효율화를 이룰 수 있는가에 대한 활발한 연구도 주로 미국을 중심으로 이루어지고 있다.

학교 간 경쟁의 활성화에 대해 논의하기 위해서는 현재 미국에서 이루어지는 선택권 확대 및 학교 간 경쟁 확대 논의의 배경에 대해 이해할 필요가 있다. 미국의 경우 학부모-학생의 선택권과 학교 간 경쟁을 강조하게 된 이유는 교육재정 투입의 증가에도 불구하고 학생들의 학업 성취도가 높아지지 않았기 때문이다. 재정투입의 증가가 곧 교육의 질 제고로 이어지지 않는다는 인식이 확대되면서 학교 선택권과 학교 간 경쟁의 필요성이 재정투입 확대의 대안으로 대두되기 시작한 것이다.

미국의 경우 재정투입에도 불구하고 학생들의 성취도 향상이 이루어지지 않았다는 명백한 사실이 있었으므로 재정책대 이외의 대안이 필요하다는 공감대는 교육현장에서나 학자와 정책담당자 모두에게 어느 정도 공유되고 있었다. 그렇지만 우리나라의 경우는 미국과는 상당 부분 다른 점이 있다.

우선, 우리나라는 학생 1인당 교육비가 미국에 비해 크게 낮다. 2005년도 OECD 자료에 따르면 2002년 미국의 초등학생 1인당 교육비 지출이 연간 7,881달러인 데 비해 우리나라는 3,553달러에 불과하다. 중학교의 경우는 그 수치가 8,669달러 대 5,036달러이며 고등학교의 경우는 9,607달러 대 6,747달러이다.

이렇게 미국의 절반이나 3분의 2에 불과한 교육비 지출에도 불구하고 최근 PISA나 TIMSS 등의 국제비교 평가 시험에서 보인 우리나라 학생들의 성취도는 세계 최고수준을 유지하고 있다.

이렇게 볼 때 우리나라의 교육재정이 넉넉하지 않다는 점에서, 그리

고 그럼에도 불구하고 학생들이 높은 성취도를 보이고 있다는 점에서 일견 미국의 논의는 우리나라의 맥락에서는 적합하지 않을 것으로 보일 수 있다.

그러나 다시 생각해 보면 우리나라가 낮은 공교육비 지출에도 불구하고 높은 성적을 올리고 있다는 사실 그 자체가 재정책대만으로는 학생들의 성취도를 높일 수 없음을 잘 보여주는 반증이라고 할 수 있다. 또한 우리나라의 높은 성적은 공교육만의 성과로 보기는 어려우며 상당부분 사교육에 의존한 결과로 볼 수 있다¹³⁾. 즉 우리나라 공교육의 성과가 높다고 보기는 어려운 것이 현실이다.

여전히 선진국에 비해 열악한 교육환경을 생각한다면 교육재정의 확충이 필요함에는 의심의 여지가 없다. 그렇지만 재정책확충과 함께 같은 재정투입으로 더 높은 성과를 올리기 위한 수단의 강구는 여전히 필요할 것이다.

본 절에서는 특히 사립학교를 활용한 바우처 제도를 중심으로 우리나라 교육재정 효율화에 기여할 수 있는 방안에 대해 생각해 보기로 한다. 앞서 언급한 바와 같이 사립학교의 비중이 높은 우리나라의 상황을 고려한다면 바우처 제도 활용의 여지는 충분할 것으로 생각된다.

1) 바우처 제도 - 학교 선택과 경쟁¹⁴⁾

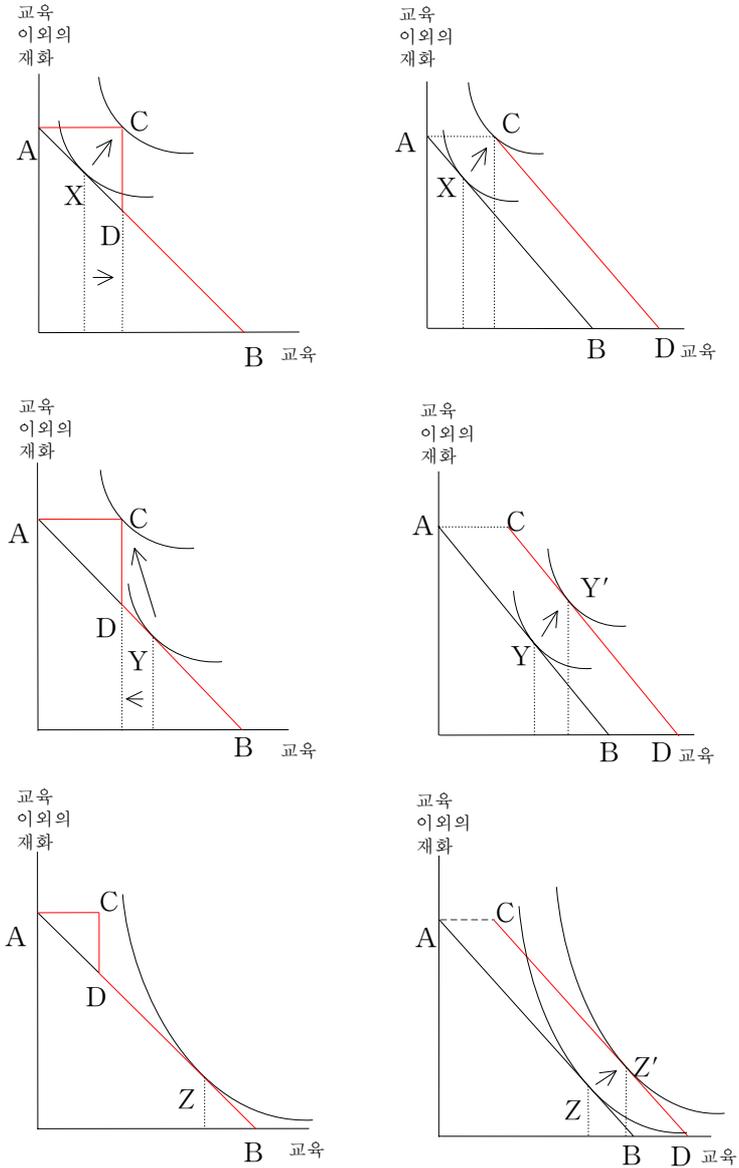
바우처 제도의 효과는 한 가계의 교육과 교육 이외의 재화 선택이라는 관점에서 예산선과 무차별 곡선을 이용하여 [그림 II-1]의 그림과

13) 김진영(2005) 참조. 이 논문에서는 우리나라가 TIMSS를 치른 국가 중 수학 과외교습을 받는 학생들이 그렇지 않은 학생들에 비해 성적이 크게 높은 유일한 국가임을 보이고 있다. 우리나라는 수학 과외수업을 받는 학생들이 그렇지 않은 학생들에 비해 1/2 표준편차 정도 성적이 높은 것으로 나타나고 있다.

14) 아래의 논의는 Gruber(2005)의 교과서적 논의를 기본으로 했다. 특히 11장 참조.

같이 설명할 수 있다.

[그림 II-1] 바우처 제도의 효과



그림에서 가로축은 교육, 세로축은 교육 외의 재화 소비량을 의미한다. 만약 교육을 정부가 제공하지 않는다면 예산선은 AB와 같을 것이다. 그렇지만 교육을 정부가 무상으로 제공하게 되면 가구의 예산선은 왼쪽 그림의 ACDB로 바뀌게 된다. 여기서 AC는 학생 1인당 공교육비 지출이라고 할 수 있다. 즉, 모든 학생들에게 차별 없이 국가가 AC만큼의 액수를 보장해 주되 이 액수는 정부가 제공하는 교육서비스라는 형태로만 제공된다. 바우처 제도는 기본적으로 공교육에 지불하는 액수만큼을 정부가 제공하는 공교육서비스뿐 아니라 어떤 형태의 교육서비스에라도 지불할 수 있도록 해주는 제도이다. 따라서 바우처 제도하에서는 예산선이 오른쪽 그림의 CD로 변하게 된다.

바우처 제도의 영향은 각 가구의 선호체계에 따라 다르다. 이를테면 제일 첫 번째 그림의 X라는 가상가구를 생각해 보자. 이 가구는 교육서비스를 정부가 제공하지 않을 경우에는 정부가 제공하는 서비스의 양에 못 미치는 교육서비스를 선택하였을 것이다. 그러나 정부가 무상으로 교육서비스를 제공한다면 C라는 점을 선택함으로써 AC만큼의 교육서비스를 제공받으면서 정부의 서비스 제공이 있기 전보다 더 높은 만족을 누릴 수 있다. 만약 정부가 교육서비스를 제공하는 대신 AC에 해당하는 바우처를 제공한다면 하더라도 이 가구의 선택은 C에서 이루어질 것이다(왼쪽 첫 번째 그림).

이제 두 번째 줄의 Y라는 가구를 생각해 보자. 이 가구는 정부가 공교육의 형태로 교육서비스를 제공하지 않는다면 Y라는 소비조합을 선택하였을 것이다. 정부가 AC에 해당되는 교육서비스를 제공한다면 이 가구의 선택은 오른쪽 그림의 C에서 이루어진다. 물론 이 가구의 만족도는 증가하겠으나 이 가구가 받는 교육서비스의 양은 오히려 공교육서비스를 제공받지 않는 상황에 비해 줄어들게 된다. 그러나 정부가 교육서비스를 제공하는 대신 바우처를 제공한다면 이 가구의 소비선택은 왼쪽 그림의 Y'로 변하게 된다.

이 가구의 만족도가 바우처 제도로 인해 증가하는 것은 물론이며 이

가구는 정부의 공교육서비스가 제공되지 않을 경우나 정부가 교육서비스를 제공하는 경우에 비해 더 많은 금액을 교육서비스에 투입할 수 있게 된다.

마지막으로 셋째줄의 Z라는 가구를 생각해 보자. 이 가구는 교육에 가치를 크게 두고 있는 가구로 가구 지출의 상당부분이 교육에 대한 지출로 이루어져 있다. 이런 가구는 만약 정부가 공공교육을 무상으로 제공하더라도 선택을 바꾸지 않을 것이다. 그렇지만 교육 바우처가 제공되는 경우라면 이 가구의 선택은 Z에서 Z'로 변하게 될 것이며 정부가 교육서비스를 무상으로 제공하는 경우 보다 더 높은 만족을 얻을 수 있게 된다.

여기서 주목해야 할 점은 같은 예산제약하에서도 가구의 교육에 대한 선호도는 X, Y, Z로 각기 다를 수 있지만 어떤 가구라도 교육 바우처의 도입 이전, 즉 정부가 일정 양의 교육서비스를 제공하는 경우에 비해 바우처 제도 도입 후 더 큰 만족을 얻을 수 있다는 점이다.

모든 가구의 만족도를 높일 수 있는 제도이기는 하지만 기본적으로 이 교육 바우처 제도는 매우 높은 비용을 수반할 수 있다. 만약 X나 Y와 같은 선택을 하는 가구들이 대부분이라고 한다면 이 제도의 비용은 크지 않을 것이다. X나 Y와 같은 선택을 하는 가구들에 대해서는 정부가 바우처를 제공하거나 교육서비스를 제공하든지 똑같은 액수가 소요된다. 그러나 Z와 같은 선택을 하는 가구들에 대해서 정부가 교육 바우처를 제공한다면 이 가구가 선택하는 교육서비스의 양이 많이 변하지는 않으면서도 많은 액수를 정부로부터 보조받게 된다.

따라서 Z라는 선택을 하는 가구와 X나 Y와 같은 선택을 하는 가구를 구분하여 선택적으로 지원할 수 있어야 큰 비용을 치르지 않고 바우처 제도를 도입할 수 있을 것이다. 현실적으로 정부가 모든 가구의 선호체계를 파악할 수는 없기 때문에 일반적으로 교육비 지출과 소득 간에 상관관계가 높으리라는 선형적, 경험적 판단에 기초하여 일정소득 이하의 가구를 선별하여 교육 바우처를 제공하는 방식은

취하고 있다.

가장 먼저 바우처가 시도된 곳은 위스콘신(Wisconsin)주 밀워키(Milwaukee)시이다. 이 지역의 바우처 제도는 ‘밀워키시 학부모 선택 프로그램(Milwaukee Parental Choice Program)’이라는 이름으로 1990년에 처음으로 도입되었으며 최초에는 밀워키시 공립학교 학생의 1%가 이 제도의 적용을 받다가 1994년에는 1.5%로 확대되었다. 소득이 빈곤선의 1.75배 이하인 가구만이 바우처를 제공받았는데, 대체로 소득 \$21,000 이하 가구에 해당되며 이들은 연간 \$3,200를 지원받았다. 실제로 제공하는 바우처보다 바우처를 얻고자 하는 가구들이 더 많았기 때문에 추첨을 통해서 바우처를 제공받는 가구들이 결정되었다.

위스콘신에 이어 시카고시나 플로리다주 등 다른 지역에서도 유사한 바우처 제도가 실험적으로 시행되고 있다. 아직까지는 미국에서도 바우처 제도가 전격적으로 대규모로 시행되기보다는 제도의 전반적 실행을 위한 실험적 성격이 강한 제도 실행이 이루어지고 있는 실정이다.

2) 국내 외의 실증연구

학교 경쟁과 관련한 실증연구는 상당히 많이 있다. 현재 우리의 논의와 관련지어 보자면 과연 선택권의 확대가 학생들에게 실질적인 도움을 주는가라는 것이 주요 관심사라 할 수 있다.

선택권의 확대와 학교 간 경쟁이 학생들에게 도움이 될 수 있다는 전제를 받아들이더라도 그 부작용이 심각하거나 실증적으로 학생들에게 유익한 측면이 보이지 않는다면 이 제도의 시행에 대해서는 재고해 보아야 할 것이다. 선행적으로 어떤 부작용이 발생할지 또한 학생들 성취도 향상이 어느 정도 이루어질지는 알 수 없다. 따라서 바우처 제도가 실제로 효과를 발휘하는가는 엄밀한 사업평가를 통해 점검되어야 할 것이다.

위에서 소개한 밀워키시 바우처의 경우는 이 제도의 성과에 대한 적지 않은 연구가 있었으며 실제로 이 제도의 효과에 대해서는 상반되는 견해가 존재한다. 그러나 대체적인 학계의 견해는 바우처 제도가 부분적인 효과가 있다는 것이다. 이런 부분적인 효과에 대한 해석도 다양하다. 한편에서는 사업평가 결과대로 이 제도의 효과가 그리 크지 않을 것이라고 보고 있으며, 다른 편에서는 이 제도가 전면적으로 실시되지 않았기 때문에 부분적인 효과만을 보았을 뿐이고 전면적인 제도의 확대가 이루어질 경우 큰 효과를 보일 것이라는 견해를 취하고 있다.

밀워키시 외에도 바우처 제도의 효과에 대한 연구가 이루어진 사례는 미국 플로리다(Florida)주, 콜롬비아, 칠레 등이 있다. 플로리다주의 경우 Figlio and Rouse(2004)에 의해 큰 효과가 없다는 결과를 얻었으며, Hsieh and Ugruiola(2003)도 칠레에서 행해진 대규모의 바우처 제도가 큰 효과가 없다는 결과를 얻었다. 한편 콜롬비아의 경우는 Angrist et al.(2003)의 연구에서 학생들의 성적 향상과, 학생들이 조기 취업을 하지 않고 학교에 머무르게 하는 데 바우처 제도가 적지 않은 효과가 있었던 것으로 나타났다.

바우처 제도는 사립학교를 이용한 것인 만큼 이 제도가 성립되기 위해서는 실제로 사립학교들이 공립에 대한 강력한 대안이 될 수 있어야 한다. 미국의 카톨릭 학교의 경우 다른 조건이 동일하다면 공립학교에 비해 졸업률이 높다는 실증분석 결과는 많이 보고되고 있다. 그러나 성적은 공립학교에 비해 높지 않은 것으로 나타나고 있다¹⁵⁾. 우리나라의 경우는 교육생산함수를 이용한 많지 않은 연구 중 Kim et al.(2003)에서 다른 조건들이 동일한 경우 사립학교 학생들의 성취도가 높다는 것을 보인 바 있다. 상기 논문의 주목적은 사립학교의 우월성을 보이는 것은 아니었지만, 우리나라와 같이 중등교육 단계에서 실질적으로 거의 모든 면에서 공립과 사립이 구별되지 않음에도 불구하고 사립학

15) Hanushek(2002) 참조.

교 학생들의 성취도가 높다는 것은 주목할 만한 결과라고 생각된다.

한편, 학교 간 경쟁이 학생들 성취도에 도움이 되는가에 대한 우리나라 연구는 전무한 실정이다. 무엇보다 성적 데이터 자체가 공개되지 않기 때문이다. 경쟁이 성취도 향상과 관련이 있을 수 있다는 개연성은 어느 정도 찾을 수 있다.

우리나라의 경우 지역 간 학력 격차는 널리 알려진 사실이다. 그 원인은 대도시 지역이 일반적으로 더 나은 가정환경과 과외학습 기회를 제공하는 데에도 있겠지만 학교들이 밀집된 상태에서 학교 간 경쟁 효과가 있을 수 있음도 배제할 수 없다.

경쟁의 압력이 성취도 향상에 기여할 수 있다는 미국 Hoxby(2002)의 실증연구 결과도 주목할 만하다. 이 연구는 바우처 제도 실시 지역에서 학생들의 성취도가 향상된 학교들이 주로 바우처 제도의 영향을 받는 지역, 즉 바우처 제도가 활용되는 사립학교 인근지역 학교임을 보이고 있다.

기존 실증연구들을 종합해 보면 현재로서는 사립학교를 이용한 바우처 제도의 도입이 성적 향상으로 이어지리라는 결정적 증거를 찾을 수는 없다. 그렇지만 제도의 실시 자체가 새로운 시도로서의 가치를 지닐 수 있을 것이다. 이 점을 다음에서 생각해 본다.

3) 우리나라에의 적용

우리 현실에 바우처 제도 혹은 그와 유사한 경쟁 유도 정책이 적용될 수 있겠는지에 대해서는 적어도 두 가지 측면에서 부정적인 측면이 강하다.

첫째는 교육부문에서 경쟁을 어떻게 생각할 것인가에 대한 판단이란 측면이다. 교육 바우처 제공은 기본적으로 학생과 학부모에게 선택권을 넓혀줌으로써 더 큰 만족을 얻을 수 있도록 고안된 것이다. 그런데 이 제도에 대한 가장 근본적인 반론은 “교육시장이 본질적으로 경

쟁적인 성격을 가지고 있지 않다”라는 주장이라고 할 수 있다. 만약 ‘교육시장’ 자체를 부인한다면 바우처 제도는 실시할 필요가 없을 것이다.

바우처 제도는 정부가 제공하는 교육 외의 다른 형태의 교육서비스가 있다는 것을 전제조건으로 한 것이며, 또한 기본적으로는 학생과 학부모들에게 선택권을 줌으로써 교육서비스 제공자 간에 경쟁을 유도하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 교육에 있어 학교 간 경쟁 유도 자체에 큰 의의를 두지 않거나 교육부문의 경쟁을 해로운 것으로 간주한다면 교육 바우처 제도를 실시하는 의미는 없다고 보아야 할 것이다.

결국 바우처 제도의 가장 중요한 전제조건은 교육에 있어 경쟁 효과에 대한 믿음이므로 교육부문에서 경쟁에 대한 회의적인 시각이 폭 넓게 존재하고 있다면 이런 제도의 도입은 어려울 것이다.

다음으로 사립학교가 실질적으로 존재하는가 하는 문제이다. 바우처 제도의 전제조건은 정부가 제공하는 공공교육을 대체할 수 있는 교육서비스, 보다 구체적으로는 사립학교의 존재라고 할 수 있다. 미국의 경우 전체 학생의 10%에 해당하는 학생들이 사립학교를 선택하고 있다. 미국의 바우처 제도는 이런 10%의 사립학교들을 선택할 수 있는 학생들의 수를 늘림으로써 사립학교들 사이의, 그리고 궁극적으로는 사립학교와 공립학교 사이의 경쟁을 유도하고 있는 것이다. 사립학교와 공립학교가 실질적으로 차별화되어 있지 않다면 바우처 제도의 실익은 거의 없다고 보아야 할 것이다.

우리나라의 현실을 보자면 사립학교의 ‘폭넓은 존재’라는 측면에서는 바우처 제도를 위한 선결조건을 갖추고 있다고 볼 수 있지만 공립과 차별화된다는 측면에서는 바우처 제도의 전제조건을 충족시키지 못하고 있다.

그러나 반드시 바우처 제도의 도입과 관련시키지 않더라도 다양한 선택을 공교육 체계 내에 흡수하는 방안으로서도 사립학교를 경쟁 제

고에 활용하는 방안은 충분히 고려해 봄직하다.

그동안 우리나라에서는 공립학교의 수용능력이 제한된 가운데 사립 학교들이 국가나 지방자치단체가 수행하여야 할 교육사업을 대행해 온 것은 주지의 사실이다. 실제로 2006년 현재 중학교는 24%, 고등학교는 47%가 사립학교이다. 앞서 제시한 바 있는 <표 II-1>의 학교 수 분포에서 보듯이 초중등은 압도적으로 공립학교가 많지만 고등학교에서는 사립의 비중이 높다. 그러나 많은 사립학교들이 실질적으로 공립과 구별되지 않는다. 오히려 국가의 보조가 없을 경우 공립학교보다 더 열악한 환경에 처할 수 있는 사립학교들이 광범위하게 존재하고 있다. 이는 사립학교를 통해 공교육의 획일성을 극복할 잠재력을 충분히 살리지 못하고 있음을 의미한다. 또한 다른 한편으로는 우리나라 교육 재정에도 큰 부담이 되고 있는 것이 현실이다.

재정적 측면에서 보자면 현재와 같이 사립의 재정이 전반적으로 부실한 상태에서 부분적인 제도의 개선으로는 사학지원금 규모를 확대할 수 있는 방안은 실질적으로 없다고 판단된다. 현실적으로는 사립학교들에 최소한의 법적 책임을 강제할 수단도 존재하지 않는 실정이다. 오히려 시간이 지남에 따라 일부 사학들의 시설여건이 악화될 경우 사립학교 시설비 지원의 형태로 사립학교에 대한 지원은 증가할 여지도 있다. 이런 측면에서도 향후 교육재정 운용의 효율화를 생각하자면 사립학교 문제에 대해서도 심각하게 고민하지 않을 수 없다.

간단하면서도 원칙에 충실한 해결책은 사립학교의 역할을 제대로 수행할 수 있는 학교와 그렇지 않은 학교의 구별로부터 출발할 수 있다. 따라서 사립학교 중에서 질 높은 교육을 할 수 있는 곳은 등록금 및 수업료 자율화 등을 통해 정부재정 지원 없이 운영할 수 있도록 하는 제도적 틀을 마련할 필요가 있다. 물론 사립학교의 납입금 자율화는 사립학교가 공립과는 차별화되는 질 높은 교육을 제공하며, 학교 선택의 자유가 주어지는 상황에서만 성립될 수 있는 것이며 해당 사립학교는 질 높은 교육을 제공할 의지를 명시적으로 보일 수 있어야 한다.

II. 초·중·고교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 83

결국, 일부 사립학교는 공교육 시스템에서는 분리된 자립형 사립학교 형태로 발전하고 그렇지 않은 학교는 현재와 같이 공립과 유사한 수준을 유지하는 형태로 사립학교가 분리되는 작업이 필요하게 된다. 이러한 분리 작업은 의외로 쉬울 수도 있다. 어느 정도 노력을 하는 사립학교와 그렇지 않은 사립학교는 비교적 명확히 드러나고 있기 때문이다. 다음의 <표 II-18>은 재정결함을 보조받는 사립 중고등학교가 법정부담금을 얼마만큼 부담하고 있는가를 보여주고 있다.

<표 II-18> 재정결함 보조 사립중고등학교의 법정부담금 부담실태

구 분	계	9% 이하	10~29%	30~49%	50~99%	100% 이상
학교 수	1,787	880	444	111	91	261
비율(%)	100.0	49.3	24.8	6.2	5.1	14.6

자료: 『지방교육재정운용편람』, 2003.

<표 II-18>을 기준으로 본다면 현재 사립학교로서 최소한의 법적 의무를 다하고 있는 학교들은 대략 15% 정도에 이른다. 이들 학교들에 대해서 자립형 사립교로 발전할 수 있는 근거를 마련해 준다면 공교육의 다양화 측면에도 기여할 뿐 아니라 교육 바우처 제도가 실시될 기반도 마련할 수 있을 것이다¹⁶⁾.

나. 재원조달의 자율화

학교 선택권의 실효성이 있기 위해서는 선택권을 행사할 수 있는 대

16) 미국의 경우 사립학교의 비중은 전체의 10% 정도이다. 법정부담금을 부담하는 사립학교를 기준으로 한다면 우리나라의 경우는 사립학교로 인정될 수 있는 학교의 비중이 10%에 미치지 못하나 일단 일부 사립학교에 자율권을 확대하는 정책은 시도될 수 있을 것이다.

안이 존재하여야 한다. 대안이 존재하기 위해서는 개별 학교들이 자율성을 가지고 교육 수요에 맞추어 다양한 교육을 제공해야 할 필요가 있다. 개별 학교의 자율권과 관련하여서 학생선발, 교육 내용, 교원 인사 그리고 납입금 책정 등이 문제가 된다. 본절에서는 앞의 세 가지의 자율권은 주어진 것으로 보고, 마지막 납입금 문제, 즉, 정부보조 외의 추가적 재원조달 방안에 대한 자율권 문제에 초점을 두고 논의한다. 물론 교육을 받는 학생들에게 직접적인 영향을 준다는 관점에서 보면 재원조달보다는 학생 선발, 교육 내용, 교원 인사의 자율성이 더욱 중요할 수 있다. 그러나 재원조달에서 자율성을 갖지 못하는 한 여러 가지 부작용으로 인하여 다른 자율성을 부여하기 곤란하다는 점에서 재원조달의 자율성은 중요한 의미를 갖는다.

이 논의 과정에서 정부재정 지원 수준과 납입금 책정의 자율권이 연계되어 있으며, 동시에 교육 기회의 형평성 제고를 위해 학생선발에 제한이 가해질 수 있음이 보여질 것이다. 그리고 흥미로운 것은 납입금의 자율화를 통해 개별 학교 교육의 다양성과 수월성의 향상뿐 아니라 민간부문의 잠재적 교육 수요를 공교육 내로 끌어들이어 전체 가용 교육재원을 증가시키는 결과를 가져올 수 있다는 것이다.

본절의 논의는 납입금의 자율성이 없이 학교 선택권만 있는 경우에서 출발해서 자율권이 부여되는 세 가지 경우에 대해 논의하고 있다. 학생 1인당 정부보조금의 최대 금액 이하의 납입금을 부과할 수 있는 자율권이 부여되는 경우, 정부가 정한 상한 이상의 자발적 기부금을 조성할 수 있는 자율권이 부여되는 경우, 마지막으로 정부가 정한 상한 이상의 의무적 납입금을 조성할 수 있는 자율권이 부여되는 경우이다. 각 상황에서 무임승차 회피와 형평성 담보 방안이 논의된다.

1) 학생 수에 근거한 재원배분

앞 절에서 학교 선택권 부여를 통해 학교 간 경쟁을 유도하는 방식

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 85

에 대한 논의를 하였다. 본절에서는 학교 선택권만이 있고 개별 학교가 정부보조 외의 추가적 재원조달을 위한 자율성이 없는 상태에서 출발하자. 개별 학교 재원배분의 가장 기본적인 방식은 학생 수를 기준으로 재원을 배분하는 방식이다. 학생이 가는 곳에 재원이 따라가는 방식이다. 정부에서 요구하는 기본적인 기준만 충족시키면, 정해진 학생 1인당 보조금액을 등록한 학생 수에 따라 배정받는 방식이다. 학교가 공립이건 사립이건 동일한 조건으로 지원을 받는다. 학교는 정부에서 정한 기본 조건을 충족시키는지에 대해 감독을 받아야 하며, 이 조건이 만족되는 한 다양한 교육방식을 추구할 수 있다.

이 방식에 따르면 학부모와 학생은 다양한 학교에 대한 선택권을 가질 수 있다. 물론 선택 가능한 학교의 범위 설정은 상황에 따라 달라질 수 있으나, 특정 공립학교에 선택권 없이 배정되는 경우와 달리 다수의 학교에 대해 선택할 수 있는 자유를 가지게 된다. 극단적인 경우 어떤 학교이든 선택할 수 있는 무제한적인 선택의 자유를 부여할 수도 있을 것이다. 그러나 현실적으로는 선택 가능한 학교 범위가 제한되는 경우가 많을 것이다. 이렇게 학생 수에 따라 재원이 지원되고 학교 선택권이 주어진다면, 학교들 간의 경쟁이 촉발되고 수요자 입장에서의 목소리가 커지게 될 것이다. 바로 앞 절에서 논의한 바우처 방식도 그 한 예이다. 이 단계에서는 개별 학교의 재원조달의 자율성 문제는 고려되지 않고 있다. 추가적인 재원조달에 대한 자율성이 없이, 주어진 정부의 보조금으로 학교를 운영하는 방식이다. 물론 이 상태에서도 경쟁을 통해 학교교육의 질이 향상될 수 있지만, 재원조달에 대한 자율성이 없기 때문에 개별 학교가 다양성과 수월성을 추구하는 데에는 제약이 존재한다.

개별 학교의 학생 수에 따라 재원을 배분하는 간단한 방식의 문제점은 과연 재정지원이 필요한 대상에게 정확히 이루어지느냐 하는 것이다. 예를 들어 고소득 계층의 자녀가 저소득 계층의 자녀와 동일한 재정지원을 받는 것이 적절한가? 소득에 관계없이 학생당 동일한 재정지

원을 한다면 재원조달을 위해 거두어야 하는 세금이 과다할 확률이 높다. 그러므로 다른 대안은 학생의 가족 소득수준에 따라 차등화된 재정지원을 하는 것이다. 고소득 가족의 경우 저소득 가족의 경우보다 적은 재정지원을 받는다. 그리고 자녀 수에 따라 다른 지원을 할 수도 있다. 첫째 자녀의 경우보다 둘째 자녀의 경우에 더 많은 보조금을 받도록 할 수 있다.

그리고 소득에 근거한 보조금 결정시, 소득증가에 따른 보조금 감소 비율이 점진적이어야 할 필요가 있다. 또, 기준이 되는 소득도 당년도 소득보다는 과거 몇 년치의 소득평균을 활용함으로써, 저소득층의 소득이 증대함에 따라 갑자기 보조금을 받지 못하게 되는 부작용을 줄일 수 있다.

소득의 기준을 개인이나 가족 소득이 아니라 거주 지역의 소득수준을 활용할 수도 있다. 소득수준이 낮은 지역에 거주하는 학생의 경우, 부유한 지역에 거주하는 학생보다 높은 교육보조금을 받도록 할 수 있다. 물론 이런 시스템을 도입하면 부유한 지역의 가족이 소득수준이 낮은 지역으로 이주할 유인이 생길 수 있다. 그러나 이러한 형태의 이주는 사회적인 분리보다 통합을 조장하므로 사회적으로 오히려 바람직할 수도 있다.

2) 정부가 정한 상한 이내의 납입금 부과

지금까지는 정부에서 개별 학생당 지급할 교육보조금 문제를 논하였다. 만약 학교에서 학생에 부가적인 수수료나 수업료를 부과하고 싶다면 어떻게 되겠는가? 개별 학교가 정부에서 주어진 재원만으로 교육 서비스를 제공할 수도 있지만, 다양하고 차별화된 서비스를 제공하기 위해서 별도의 수수료나 수업료를 부과할 필요성이 있을 수도 있다. 만약 이러한 부가적인 수수료나 수업료를 부과할 수 있다면, 문제는 경제적 부담 때문에 소득수준이 낮은 가족의 학생은 이런 학교에 등록

하기 어려울 수 있다. 뿐만 아니라, 모든 학교가 경쟁적으로 부가 서비스 제공을 위해 추가적인 수수료나 수업료를 부과한다면, 정부의 교육 보조금만으로 운영되는 학교는 없어질지도 모른다. 어떻게 이러한 문제를 해결할 수 있는지를 살펴보자.

이런 문제를 해결할 수 있는 손쉬운 방법은 추가적인 수수료나 수업료를 부과하고자 하는 학교를 정부의 교육재정 체계에서 벗어나도록 하는 것이다. 그렇게 되면 개별 학교들은 정부의 재정보조금만으로 운영을 하면서 다른 학교들과 경쟁을 하든지, 아니면 정부의 재정보조금을 받지 않고 자체 수입으로 운영을 하여야 한다. 정부의 재정보조금을 받는 학교의 경우, 보통 의무적인 추가 수수료나 교육비를 학생들로부터 징수하는 것은 금지되고, 자발적인 기부금에 대해서도 제약이 가해진다. 이런 제약에서 벗어나려면, 학생들에게서 직접 징수하는 수수료나 수업료만으로 학교를 운영하여야 한다. 영국이 이 경우에 해당한다.

위의 방식을 따르게 되면, 추가적인 수수료를 징수해서 교육서비스의 수준을 높이고 다양성을 추구하고자 하는 학교가 감당해야 하는 초기 비용이 너무 크게 되는 문제가 있다. 예를 들어, 학생 1인당 정부가 제공하는 보조금이 500만원이라고 하자. 이런 경우, 특정 학교가 추가적인 수수료를 학생들로부터 100만원씩 징수하고자 한다면, 학교는 정부 재정보조금인 학생 1인당 500만원을 잃게 되어 결과적으로는 학생 1인당 100만원을 추가 징수하기 위해 400만원을 잃게 된다. 이렇게 되면 학교교육의 수준을 높이거나 다양성을 제고하기 위해 수수료를 추가로 징수하고자 할 때, 개별 학교의 입장에서 그 추가비용이 너무 커서 학교들이 정부의 교육재정 체제에서 벗어나고자 할 유인이 아주 작게 된다¹⁷⁾. 그렇게 되면 결과적으로 학교교육의 다양성과 수월성이 약

17) 우리나라에서는 추가비용에 관계없이 규제를 벗어나고자 하는 사립학교들이 있을 수 있다는 지적이 있다. 그러나 이런 사립학교는 재정이 아주 건실한 경우에 국한될 것이기 때문에 일반적인 현상으로 보기는

화될 위험이 있다.

이런 부작용은 추가적인 납입금에 대해 일정 비율의 세금을 부과함으로써 완화될 수 있다. 재정보조금 외에 추가적으로 징수하는 납입금의 일정 비율을 세금으로 정부가 환수하는 모형을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 특정 학교가 정부보조금 외에 추가적으로 학생 1인당 100만원을 징수하고자 하고, 추가 납입금에 대한 세율이 30%라면, 학생 1인당 추가 징수액 100만원의 30%인 30만원이 정부의 재정보조금 중 삭감되고 추가적으로는 70만원을 학교가 사용할 수 있게 된다. 그러므로 학생 1인당 추가적으로 징수한 금액은 70만원이고 실제 학교가 받는 교육비는 570만원이 된다.

이를 간단히 수식으로 표현하면 다음과 같다. x 를 학생 1인당 정부보조금이라고 하자. 학생 1인당 100만원의 납입금을 징수하면, 정부보조금을 포기해야 하는 전자의 경우는 학교에 학생 1인당 $(100\text{만원} - x)$ 의 수입이 더 생기게 된다. 반면에 후자의 경우와 같이 일정 비율의 세금을 책정하는 경우는, $(100\text{만원} - a) \cdot x$ 원의 수입이 더 생기게 된다. 이 때 a 는 추가 납입금에 대한 세율이다. 이 경우 추가 납입금 징수의 자율성을 가지는 대가로 정부보조금 전액을 포기해야 하는 전자의 경우보다 추가 납입금 확보를 위한 학교의 부담이 $(1 - a) \cdot x$ 만큼 경감되는 셈이다.

바로 위의 시스템은 개별 학교가 추가적인 납입금 징수를 통해 교육의 다양화와 수월성을 추구할 수 있도록 부담을 완화시켜 준다. 그러나 이러한 시스템은 추가적으로 학교교육에 대한 접근권 보장과 무임승차 문제를 해결해야 한다. 학교교육에 대한 접근권을 보장하기 위해서, 합당한 이유로 추가적인 납입금을 지불할 수 없는 학생에게는 납입금을 면제해 주는 것이 필요할 수 있다. 그러나 이런 경우 문제는 무임승차가 발생할 수 있다는 것이다. 개별 학교 수준에서 정당한 사유

에 의해 추가적인 납입금을 면제해 주어야 하는 경우와 그렇지 않은 경우를 구별해 내는 것은 쉽지 않을 것이다.

이런 문제를 해결하기 위해서 추가 납입금에 대한 세급에 차등 정부 보조금 제도를 결합시키는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 이는 정부에서 제공하는 학생 1인당 보조금을 정액제가 아니라 가족의 소득수준에 따라 차등화하는 방안이다. 예를 들어 학생 1인당 기본 보조금이 500만원이라고 하고, 소득으로 최하위인 학생인 경우 보조금이 750만원이라고 하자. 이런 경우 개별 학교가 학생 1인당 총수입이 정부보조금의 최대치인 750만원을 초과하지 않는 범위에서 추가적인 납입금을 징수할 수 있다고 하자.

이런 경우의 구체적인 예를 살펴보자. 학생 1인당 총수입이 정부보조금의 최대치를 초과하지 않는 한, 추가 납입금에 대한 세율이 0%라고 가정하자. 이 때 개별 학교가 100만원을 추가로 징수하여 학생 1인당 총비용이 600만원이 되도록 한다고 가정하자. 그렇다면, 정부의 기본 재정보조금인 500만원만 받는 학생의 경우는 추가적으로 100만원을 부담하여야 한다. 그리고 재정보조금이 550만원인 학생은 50만원을 추가로 부담하여야 한다. 반면에 재정보조금이 600만원 이상인 학생들은 추가로 부담해야 할 비용이 없다.

이러한 방식을 간단한 수식으로 표현해 보자. 먼저 학생 가구의 소득수준에 따라 3단계로 구분된 보조금을 지급한다고 하자. 학생 가구 소득을 구분하는 구간은 $0 < k_1 < k_2$ 라고 하자. 각 구간의 학생에게 정부보조금은 $0 < x_1 < x_2 < x_3$ 로 지급된다. 이 때 개별 학교가 부과할 수 있는 납입금(m)의 크기는 $x_3 - x_1$ 을 초과할 수 없다. 예시적으로, 각 소득구간의 학생들이 정부로부터 지원받는 보조금과 개별 학교가 $0 \leq (x_2 - x_1) \leq m \leq (x_3 - x_1)$ 이라는 납입금을 부과할 때, 실제 부담하는 납입금의 규모는 <표 II-19>와 같다.

<표 II-19> 정부 차등보조금과 결합된 납입금 부과에 경우 학생 부담

소득구간	정부보조금	학생의 납입금 부담
$0 \leq y < k_1 < k_1$	x_3	0
$k_1 \leq y < k_2 < k_2$	x_2	$m - (x_2 - x_1)$
$y \geq k_2$	x_1	m

이 때 정부의 기본 재정보조금(x_1)은 학생들에게 적정 수준의 교육 서비스를 제공할 수 있을 정도로 충분해야 할 것이다. 이 체제는 개별 학교 공동체가 추가 납입금을 징수하여 교육의 질과 다양성을 향상시키고자 한다면, 그렇게 할 자율권이 보장되어 있는 체제이다. 물론 추가 납입금을 통해 제공하는 교육이 가치가 있다고 동의하지 않는 구성원의 경우는 다른 학교를 선택할 자유가 주어져야 한다. 현재 우리나라의 자립형 사립고의 경우 납입금 상한이 설정되어 있다는 점은 이 방식과 유사하지만, 정부의 차등 보조금과 연계된 형평성 확보 장치가 없다는 점에서 확연히 다르다¹⁸⁾.

3) 자발적 납입금

교육에 있어서 정부가 가하는 제약 조건을 벗어나기 위해서, 실제 많은 가족들이 정부의 규제가 없는 사립학교로 옮기든지, 사설 학원이나 개인으로부터 과외수업을 받든지, 심지어는 해외 유학을 떠나기도 한다. 물론 공적 교육재정 체계와 상관없이 항상 다른 출구를 찾아 추

18) 자립형 사학의 경우 15% 이상 학생에게 장학금으로 지급하도록 되어 있으며 경제적 상황을 고려하는 것을 권장하고 있다는 점이 형평성 확보를 위한 장치로 되어 있다. 이러한 장치는 재정지원과 형평성 연계를 명시적으로 고려하지 않고, 자립형 사학의 허가 요건으로 간접적으로 형평성을 고려할 것을 권고하는 수준으로 볼 수 있다. 본 연구에서 논의하는 바는 납입금의 자율화 정도와 연계된 형평성 확보 방안에 대한 유형을 명시적으로 분류하고 있다.

가적인 교육을 받고자 하는 사람은 존재할 수밖에 없으나, 이런 행태가 광범위하게 퍼져 있다면 교육의 형평성은 심각하게 훼손될 수 있다. 공교육의 의미를 상실하는 위기가 올 수도 있는 것이다. 왜냐하면 공적인 교육체계 밖에서 일어나는 교육서비스 소비는 전적으로 개인의 경제적 능력과 관계가 있기 때문이다. 실제 이렇게 공교육의 질이 저하되고 대안을 찾기 위해 자율권이 있는 사립학교나 사설 교육시설을 이용하는 현상은 우리나라뿐 아니라 다른 나라에서도 일어나고 있다. 미국이나 호주의 경우도 이러한 염려가 제기되고 있다. 물론 우리나라에서는 초미의 관심사이다.

이런 부작용을 완화시키기 위한 방안의 하나가 과외활동에 대한 수요를 공교육 체계 내에서 어느 정도 흡수하는 것이다. 한 가지 구체적인 방안은 위에서 제시한 바와 같은 정부가 정한 최대금액에 제약을 받는 추가적인 납입금 외에 세액공제의 혜택이 있는 자발적인 수수료나 구체적인 서비스에 상응하는 수수료를 추가로 결합하는 것이다. 자발적인 수수료는 기본적인 학교의 수수료에 추가되는 부분이다. 자발적인 추가비용을 지불하지 않는 학생도 과외활동으로부터 제외되지는 않는다. 물론 무임승차의 여지가 존재하지만 세액공제의 혜택을 주게 되면 경제적 능력이 되는 가족의 경우 자발적으로 학교 내에서의 과외활동을 위해 기여하고자 하는 유인을 어느 정도 갖게 될 것이다. 세액공제의 혜택을 주게 되면 학교 밖에서 자체적으로 클럽을 형성하여 과외활동을 소비하는 것보다 학부모의 입장에서 비용이 절감되는 효과를 줄 수 있기 때문이다.

이를 앞의 논의와 연계시켜 지금까지 논의된 방안을 요약하면 다음과 같다. 앞에서 논의된 정부가 정한 상한 내의 납입금(m) 외에 추가적으로 자발적인 납입금(v)을 부과하여 재원을 확보할 수 있게 허용하는 방안이다. 세제 혜택을 제공하여 자발적인 납입금 부분을 권장할 수 있지만 무임승차의 문제는 여전히 남아 있다. 무임승차의 문제가 심각하게 제기된다면 구체적 과외활동을 제공하는 것에 상응하는 수

수료를 학생들로부터 징수하고, 그 비용을 지불하지 않은 학생은 과외 활동에 참여하는 것을 배제할 수도 있다. 물론 완전 배제 대신, 학생들의 경제적 여건에 따라 차등적으로 비용을 부담시킬 수도 있다. 이런 자발적 수수료 징수를 활용하는 경우 우리나라 사회의 정서로 보건대, 수수료를 지불하지 않는다고 해서 일부 학생들에게만 과외활동으로부터 배제하는 것에 대한 반감이 심각할 우려가 있다. 그러므로 무임승차의 문제를 완전히 해결하기는 어려울 것이다. 그러나 이러한 시도는 공적인 교육체계 외부에서 소비되는 과외활동을 학교 내로 끌어들이므로써 교육의 형평성을 제고하고 동시에 과외활동에 대한 수요를 공교육 내에서 어느 정도 충족시킴으로써 공교육의 다양성을 향상시키는 효과를 가져 올 수 있을 것으로 기대된다.

4) 의무적 납입금의 부과

이상에서 언급한 대로 자발적인 수수료를 부과하여 과외활동을 학교 내로 끌어들이는 것은 과외교육에 대한 접근의 형평성을 유지하면서 동시에 교육에 대한 소비를 증가시키는 효과가 있을 것이다. 그러나 이러한 유형의 제도는 교육소비를 늘리고자 하는 학부모나 학생에게 낮은 수준의 자유를 제공할 뿐이다. 가장 자율권을 많이 부여하는 형태의 제도는 정부가 정하는 상한의 제약 없이 학교가 교육의 질과 다양성을 향상시키기 위해 의무적인 추가 수수료를 학생들에게 부과할 수 있도록 하는 것이다. 이런 방안을 실행하게 되면 학교는 아무런 제약 없이 학교 공동체가 원하는 만큼 의무적인 추가 수수료를 학생들에게 부과해서 교육의 소비를 증가시킬 수 있게 된다. 이러한 추가적인 교육비 부담에 대해, 학부모들이 세액공제를 받을 수도 있다. 앞에서 논의된 <표 II-19>의 상황을 기준으로 하면, 정부가 정한 상한인 $x_3 - x_1$ 이상의 의무적 납입금(m)을 부과할 수 있게 허용하는 방안이다.

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 93

현재 외국의 많은 사립학교들이 이러한 체계로 운영되고 있다. 극단적인 예로, 미국 뉴잉글랜드 지역의 사립학교들은 학생 1인당 3만불 이상의 수업료를 부과하고 있다. 정부재정 지원을 받지 않는 소수의 학교들만이 이러한 의무적인 수업료를 부과하고 있으며, 정부의 재정 지원을 받는 대부분의 사립학교들은 의무적인 수수료를 부과하는 것이 금지되고 있다.

이렇게 의무적 수수료를 학생들에게 부과할 경우, 무임승차의 문제는 발생하지 않지만 교육 기회의 형평성에 관한 문제가 제기될 수 있다. 예를 들어, 모든 학교들이 높은 수준의 의무적인 수수료를 부과한다면 저소득층의 학생들은 교육의 기회를 박탈당할 수도 있다. 그러나 이러한 형평성의 문제를 회피할 수 있는 방안들이 있는데, 아래에서 살펴보자.

의무적 수수료를 부과하면서 동시에 교육 기회의 형평성 문제를 해결하기 위한 방법 중의 하나는 의무적 수수료를 부과하면서 동시에 정부의 재정보조를 받고자 하는 학교에 정부의 재정지원만을 받는 학생들을 정해진 비율이나 숫자만큼은 받아들여야 한다는 조건을 강제하는 것이다.

이제 이러한 체제가 어떻게 작동하는지 예를 들어 살펴보자. 위에서 논의할 때 의무적 수수료를 부과하고자 한다면 정부의 재정지원을 포기하고 독립적인 사립학교로 전환한다는 경우를 논의했다. 여기서는 재정지원의 포기 대신 일정 수의 정부보조금만을 받는 학생들을 수용하는 경우이다. 예를 들어 25%의 정부보조금만을 받는 학생들을 수용하는 한 75%의 학생들에게 의무적 교육비를 추가적으로 부과할 수 있게 되는 체제이다.

이런 제도의 목적은 교육 기회의 형평성은 유지하면서 개별 학교들이 원하는 수준의 교육서비스를 제공하기 위해 원하는 대로 의무적 추가 교육비를 학생들에게 부과할 수 있는 유연성을 부여하는 데에 있다. 물론 누가 정부보조금만을 받으면서 의무적 추가 수수료를 면제

받는 학생이 될 것인지는 객관적인 심사과정을 거쳐야 할 것이다. 개별 학교가 이런 역할을 수행하기는 어려울 것이다. 정부가 이런 기능을 수행할 수도 있고, 미국 사립학교의 경우와 같이 사립학교 연합체가 지원하는 별도의 독립기관이 심사의 기능을 전문적으로 수행할 수도 있다.

이런 객관적인 심사과정을 거쳐 의무적 납입금을 지불하지 않는 학생을 입학시킬 수도 있지만, 정부가 학생들의 경제적 수준에 따라 차등화된 교육보조금을 지급함으로써 학교가 저소득층 학생들을 수용할 유인을 제공할 수도 있다. 예를 들어, 정부재정 보조를 받기 위해서 25%의 자리는 의무적 납입금을 지불하지 않는 학생들로 채워져야 하고, 학생 1인당 제공되는 정부보조금은 학생들의 경제적 수준에 따라 차등지급된다고 하자. 이런 상황에서는 학교에서 의무적 납입금을 지불하지 않는 자리를 저소득층 학생들로 채울 유인이 있게 된다. 다음과 같은 구체적인 예를 생각해 보자. 학생 1인당 기본보조금은 500만원이고 경제적으로 어려운 지역의 학생에게 지급되는 보조금은 학생 1인당 750만원이라고 하자. 만약 개별 학교가 25%의 자리를 의무적 납입금을 지불하지 않는 학생으로 채워야 한다면, 학교의 입장에서는 정부의 보조금액이 큰 저소득층 학생을 학교에 입학시킬 유인이 있게 된다. 만약 1,000명 정원의 학교라면, 250자리를 의무적 납입금을 부과하지 않는 학생들로 채워야 하는데, 기본보조금을 받는 학생이 아니라 저소득층의 학생을 입학시키게 되면, 6억 2,500만원 $\{=(750\text{만원}-500\text{만원}) \times 250\text{명}\}$ 의 재원을 추가로 확보할 수 있게 된다.

이뿐 아니라 다른 방법도 존재한다. 학교가 부과하는 의무적 추가 교육비에 대해 일정 비율의 세율을 정해서 그 세율을 적용해서 산출되는 금액을, 추가 교육비를 내지 않는 학생들을 위해 사용하도록 의무화하는 것이다. 예를 들어, 25%의 세율이 의무적 추가 납입금에 부과된다고 하자. 그러면 1천만원의 의무적 납입금을 징수할 경우, 실제적으로는 학생 1인당 750만원을 받아들이는 셈이 된다. 나머지 250만원

II. 초·중등교육의 다양성·수월성 제고를 위한 교육재원 배분방식 개편방안 95

은 의무적 수수료를 내지 않는 학생을 충원하기 위해 사용되어야만 한다. 의무적 납입금을 내지 않는 학생 한 명을 받아들이기 위해서는 750 만원을 내는 세 명의 정규학생이 필요하다. 결과적으로 이러한 제도는, 학교에게 25%의 학생을, 의무적 추가 납입금을 받지 않는 학생으로 충원하도록 의무화하는 것과 동일한 효과가 있다.

정부가 정한 상한 이상의 의무적 납입금을 부과할 때 발생하는 형평성 문제를 해결하기 위한 세 가지 방안을 논의하였다. 첫 번째는, 의무적으로 일정 비율의 학생을 추가 납입금 없이 받아들이되, 경제적 조건에 대한 심사를 거쳐 저소득층 학생을 의무적으로 채우는 방안이다. 두 번째는, 의무적으로 추가 납입금을 내지 않는 학생으로 채워야 하는 자리에, 저소득층 학생을 받아들일 유인을 개별 학교에 제공하는 방식으로 학생 경제수준에 따른 차등보조금을 활용하는 방식이다. 세 번째는, 개별 학교가 부과하는 의무적 추가 납입금에 대해 세금을 부과하여 발생하는 재원을 저소득층 학생을 받아들이는 데 활용하도록 하는 방안이다. 이상의 세 가지 방안이 모두 동일한 결과를 가져오지만, 세금부과 방식이 실행에 있어서 보다 유연성이 있다. 예를 들어, 의무적 추가 수수료가 증가할수록 높은 세율이 적용되도록 할 수 있기 때문이다. 구체적인 예를 보면, 학교가 100만원의 추가 납입금을 부과할 경우 10%의 세율을 부과하여, 전체 학생 수의 10%를 추가 납입금을 내지 않는 학생으로 채우게 할 수 있다. 그러나 의무적 추가 납입금이 증가할수록 높은 세율을 부과해서 더 많은 비율을 추가 납입금을 내지 않는 학생으로 채우도록 요구할 수도 있다.

5) 학교 선택권이 제한된 농촌 지역

지금까지 논의된 방안들은 학생들이 선택할 수 있는 학교들이 존재할 때 의미가 있다. 개별 학교의 자율성과 학생들의 학교 선택권에 근거한 이러한 방안들은 도시 생활권의 경우에 보다 의미 있게 적용될

것이다. 예를 들어 만약 인구가 적고 선택할 수 있는 학교가 한 두개 밖에 없는 농촌지역에 거주하는 학생들의 경우 문제는 다를 것이다.

학교 선택권이 의미가 없는 지역에 위치한 학교의 경우 형평성의 문제에 더욱 주의를 기울여야 할 것이다. 예를 들어, 학교가 의무적인 추가 수수료나 수업료를 부과하고자 할 경우, 수수료 면제 학생의 수도 도시지역보다 많이 확보할 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 소득수준이 낮은 학생들이 많을 것이기 때문이다. 그러나 이런 경우 학교의 입장에서는 추가적 재원 확보에서 곤란을 겪게 될 것이다.

학생들의 경제적 수준에 근거한 교육보조금이 지급되는 체계라면 이미 이런 지역의 학교들이 도시지역의 학교보다 1인당 학생 보조금액은 높을 것이다. 여기에 추가해서 이런 지역에 주거하는 학생의 경우 기본적인 보조금의 수준을 다르게 설정할 수도 있다. 예를 들어 도시지역의 학생 1인당 기본보조금이 500만원이라면 농촌지역의 경우 600만원으로 설정할 수도 있다.

학교 선택권의 의미가 약한 지역의 경우 도시권 학교와는 다른 문제가 존재하긴 하지만 위에서 논의된 방안들이 잘 운영된다면 기존의 문제를 악화시키기보다는 오히려 개선시키는 방향으로 작용할 가능성이 높다.

6) 재원조달 자율화 방안 요약

지금까지의 논의는, 초중등교육의 다양성과 수월성을 제고하기 방안의 하나로 개별 학교에 재정지원과 재원조달의 자율화를 연계시키는 문제에 관한 것이었다. 핵심 문제는 납입금의 자율화를 통한 교육의 다양성과 수월성을 제고시키면서 동시에 형평성의 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 것이다. 지금 우리나라 문제는 경제적 능력이 있는 가구는 공교육에서 벗어나 사교육 시장이나 해외 시장에서 교육 수요를 충족시키고 있다는 것이다. 이는 교육의 형평성이나 효율성을 동

시에 잃어버리는 결과로 귀결될 것이라는 우려를 자아낸다. 지금까지 논의된 재원조달의 자율화 방안을 요약하면 다음과 같다.

정부의 재정보조는 학생 수에 비례한다. 여기서는 일반적인 재정보조가 학교의 학생 수에 따라 학교에 직접 지급되는 방식을 가정한다. 사립학교나 공립학교나 정부의 재정보조를 받는 한 재원조달의 자율성에 있어서 동일한 제약을 받는다. 그리고 정부의 학생 1인당 재정보조는 형평성을 고려하여 학부모의 경제적 수준이나 주거지역에 따라 차등지급될 수 있다. 이런 조건하에서 개별 학교는 다음과 같은 다양한 형태의 재원조달의 자율성을 가질 수 있다. 첫째, 개별 학교는 정부의 학생 1인당 차등보조금의 최대금액 내에서 추가적인 납입금을 부과할 수 있다. 이 때 저소득층 학생의 경우는 추가 납입금에 대한 부담에서 자유로울 수 있다. 둘째, 형평성의 문제와 무임승차의 문제가 심각하지 않은 한 정부의 차등보조금에 의해 정해진 상한 이상의 자발적인 납입금을 부과할 수 있다. 그리고 이 납입금은 세액공제 혜택을 받을 수 있다. 셋째, 개별 학교가 정부가 정한 상한 이상의 의무적인 납입금을 부과할 수 있다. 이 때 제약 조건은 의무적인 납입금을 지불하지 않는 학생을 위한 자리를 확보해 두어야 한다는 것이다. 이런 자리의 비율이나 수지는 추가적인 의무 납입금의 규모와 비례하게 책정할 수 있다.

개별 학교가 자율적으로 조달할 수 있는 재원의 규모는 세 번째 방식이 가장 크고, 첫 번째 방식이 가장 작다. 동시에 형평성의 문제도 세 번째 방식에서 가장 심각할 수 있고 첫 번째 방식에서 가장 미약하다. 어느 것이 최선의 대안인지에 대해서는 우리나라가 처한 상황에 대한 보다 구체적인 분석이 수반되어야 할 것이다. 그러나 이 연구에서 보여주는 바는, 재원조달의 자율성이 학교교육의 다양성과 수월성을 제고하기 위한 중요한 요소 중의 하나이며, 재원조달의 자율성 확대와 함께 형평성 확보 방안이 동시에 연계되어야 한다는 사실이다. 그리고 자율성 확대의 정도와 형평성 확보 방안이 다양하게 있을 수

있음을 제시한다.

지금까지 논의된 방안을 재원조달의 자율화 정도에 따라 <표 II-20>에 요약하였다. 방안 (1)은 완전 공영화 그리고 방안 (5)는 완전 사립 학교 체제를 의미한다. <표 II-20>의 기본 설정은 다음과 같다. 먼저 총학생 수는 n 으로 표시하고, 설명의 간편성을 위해 학생 중 가구 소득에 따라 두 유형이 있다고 가정한다. 가구 소득이 높은 유형의 학생 비율이 a , 가구 소득이 낮은 학생 비율이 b 라고 하자. 단, $0 < b < a < 1$ 이다. 자율화 이전의 학생 1인당 국가에서 제공하는 기본보조금이 x_0 라고 하자. 그리고 자율화 이후의 차등보조금은 학생의 가구 소득에 따라 지급된다고 하고, 가구 소득이 높은 학생에게 주어지는 보조금은 x_l , 가구 소득이 낮은 학생에게 주어지는 보조금은 x_h 라고 하자. 단, $0 < x_l < x_0 < x_h$ 이다.

자율화의 첫 단계로 정부의 차등보조금에 의해 정해진 상한 이내의 학생 1인당 의무적 납입금을 m_0 라고 하고, 상한 이상의 자발적 납입금을 v , 상한 이상의 의무적 납입금을 m_1 이라고 하자. 단, 상한은 정부의 차등보조금의 최대금액과 최저금액의 차이인 $x_h - x_l$ 이다. 자율화의 두 번째 단계로 상한 이상의 자발적 납입금을 허용할 때, 기꺼이 지불하는 학생 비율을 c 라고 하자. 자율화의 마지막 단계인 상한 이상의 의무적 납입금 자율화의 경우, 형평성 제고를 위해 추가적 납입금에 대해 면제되는 저소득층 학생의 비율을 설정해야 하는데, 그 비율을 d 라고 하자. 단 $0 < c, < d < 1$ 이다. 마지막으로 정부의 재정보조가 전혀 없는 완전 자립형 사립고의 의무적 납입금을 m_2 라고 하자. 단, $m_2 > [x_h + m_1 \cdot (1 - d)]$ 인데, 만약 그렇지 않다면 정부의 재정보조 없이 가용재원을 줄여가면서까지 자립형 사립고를 운영할 이유가 없게 된다.

방안 (1)에서 방안 (5)로 갈수록 재원조달의 자율성이 강화되고, 교육 기회의 형평성 문제가 더욱 심각하게 제기된다. 그리고 특정 상황에서는 개별 학교가 사용할 수 있는 재원의 규모도 증가하게 된다. 실

제 어떤 상황에서 개별 학교의 가용재원이 자율화의 정도에 따라 증가할지는 다양한 변수에 대한 분석이 필요하다. 그러나 수월성과 다양성 교육에 대한 수요가 억제된 상황하에 있는 우리나라의 경우, 자율성의 부여에 따라 개별 학교의 교육재원이 증가할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

형평성의 경우, 만약 $(1 - c) = d = b$ 라면 본 연구에서 제시하는 방안 (2), (3), (4)가 동일한 정도의 형평성을 유지하게 된다. 다시 말해 추가적인 납입금 부담을 하지 않는 저소득층 학생이 개별 학교에 동일한 비율로 있게 된다는 점에서 방안에 관계없이 동일한 형평성을 유지하게 된다. 이런 경우라면 가용재원은 크면서 형평성 수준이 동일한 (4)를 개별 학교의 입장에서 선호할 것이다. 그러나 현실적으로 자발적 납입금을 내지 않는 학생의 비율이 차등보조금 지급시 기준인 저소득층 학생 비율, 그리고 상한 이상의 의무적 납입금 감면 비율 학생이 동일하게 될 수 있을지는 보조금 수준, 학생 가구의 소득분포, 자발적 납입금과 의무적 납입금의 수준, 학부모의 선호 등 다양한 변수에 의해 결정될 것이다.

〈표 11-20〉 학교 재원조달의 유형

유형	총가용재원	국가보조 총액	학부모 납입금 총액	평생성 제고장치	납입금 상한
(1) 납입금 불허용 (완전 공립학교)	$x_0 \cdot n$	$x_0 \cdot n$	0	동일한 교육기회 제공	필요 없음
(2) 상한 이내의 납입금 저율화	$x_h \cdot n$	$(x_1 \cdot a + x_h \cdot b) \cdot n$	$m_0 \cdot a \cdot n$	일정 비율(b)의 학생은 추가 납입금을 지불할 필요 없음을 지불할 필요 없음	$m_0 \leq x_h - x_1$ 단 여기서 $m_0 = x_h - x_1$ 로 기정
(3) 상한 이상의 저발 적 납입금 저율화	$(x_h + v \cdot c) \cdot n$	$(x_1 \cdot a + x_h \cdot b) \cdot n$	$(m_0 \cdot a + v \cdot c) \cdot n$	법안 (2)와 동일하며 자발적인 납입금이므로 추가적인 행정성 약화문제는 없음	없음
(4) 상한 이상의 의무 적 납입금 저율화	$[x_h + m_2 \cdot (1-d)] \cdot n$	$(x_1 \cdot a + x_h \cdot b) \cdot n$	$[m_0 \cdot a + m_2 \cdot (1-d)] \cdot n$	납입금 지불을 하지 않는 일정 비율(d)의 학생을 의무적으로 받아들이	없음
(5) 납입금 완전 저율 화(완전 자립 사 립학교)	$m_2 \cdot n$	0	$m_2 \cdot n$	없음	없음

주: 모형의 기본 설정

총학생수: n , 가구소득이 높은 학생 비율: a , 가구소득이 낮은 학생 비율: b , 단, $0 < b < a < 1$

자율화 이전의 학생 일인당 국가보조금: x_0

자율화 이후의 차등보조금:

가구소득이 높은 학생에게 주어지는 보조금: x_1 , 가구소득이 높은 학생에게 주어지는 보조금: x_h , 단, $0 < x_1 < x_0 < x_h$

상한 이내의 학생 일인당 의무적 납입금: m_0 , 상한 이상의 저발적 납입금: v , 상한 이상의 의무적 납입금: m_1 , 단 상한은 $x_h - x_1$.

저발적 납입금을 기꺼이 지불하는 학생 비율: c , 추가 납입금 부과 없이 입학할 허용하는 학생 비율: d , 단, $0 < c < d < 1$

완전 자립 사립학교의 의무적 납입금: m_2 , 단, $m_2 > [x_h + m_2 \cdot (1-d)]$.

7) 우리나라에의 적용

이상에서 제시한 방안의 우리나라에의 도입 가능성을 살펴보자. 먼저 학교 선택권 문제이다. 지금 현재 이미 학군 내에서 선지원 후추첨의 형식으로 제한되지만 어느 정도 학교 선택권이 부여되어 있으며, 경쟁률이 높기는 하지만 특수 목적형 고등학교에 지원할 수도 있다. 본 방안은 학교 선택권이 학군 내에서 허용되는 현 체제에서도 활용할 수 있다. 학생 수에 따라 국가보조금이 지급되고, 개별 학교의 추가재원 조달의 자율성이 주어진다면 각 학교마다 추가재원을 활용해서 보다 양질 또는 특색 있는 교육을 제공할 여지가 커질 것이다. 무엇보다 사교육 시장의 서비스를 일정부분 흡수할 수도 있을 것이다. 어느 정도의 자율성이 주어지는 모형을 선택할 것인지에 대해서 정답은 없지만, 가장 자율성이 약한 모형부터 시작해 보는 것도 고려해 볼 수 있다.

이러한 시도와 더불어 고려되어야 할 점은 개별 학교가 주어진 자율성을 활용해서 적극적으로 다양성과 수월성을 추구하는 교육을 할 것인지에 대한 부분이다. 이는 개별 학교에 있어서 의사결정자가 누구인지, 그리고 그들이 직면하고 있는 유인이 무엇인지와 관련이 있다. 기존의 특수 목적형 고등학교의 경험을 보면 자율성이 주어질 때 개별 학교가 상당히 적극적으로 노력하여 차별화된 교육을 - 비록 대학입시나 외국대학 진학준비일지라도 - 제공한다는 것이 관찰되고 있다. 그러므로 교육과정, 교원 인사와 더불어 재원조달의 자율성이 주어질 때 개별 학교에서 상당한 변화가 있을 가능성이 크다고 판단된다. 자율성이 낮은 단계부터 시작하여 재원조달의 자율성 강화를 - 형평성 담보 조건 포함 - 시험함으로써 한계화되어 가고 있는 공교육의 돌파구를 찾는 시도를 할 필요가 있다.

이상에서 제시한 방안과 가장 근사한 시도가 우리나라에서는 특수 목적형 고등학교 중에서 자립형 사립학교이다. 우리나라 자립형 사립 학교의 경우는 독특한 모형이다. 정부의 재정보조에서 독립하여 자립

하면서도 납입금에 상한이 있고 15%의 학생에게 장학금을 지급하여야 하는 등의 제약조건이 가해져 있다. 외국의 경우 일반적으로 정부의 재정지원 없이는 정부가 개별 학교의 운영에 제약을 가하기 어렵다. 재정지원의 대가로 공공의 목적에 부합한다고 생각되는 제약이 가해지는 것이 보통이다. 그러므로 재정지원 없이 납입금 규모와 장학생 비율 등에 제약조건이 붙어 있는 자립형 사립고는 우리나라의 독특한 유형이라고 판단된다. 행정적 통제가 사회 전반에 미치는 우리나라의 특성을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 제약조건은 귀족학교라는 위화감 조성을 억제하기 위한 조치라고 판단되지만, 형평성 제고의 목적에서 볼 때도 소기의 목적을 달성하기 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 구체적으로 경제적 취약 계층의 학생들이 자립형 사립학교에 입학할 가능성은 거의 없기 때문이다. 실제 15%의 장학금 지원 내역을 보면 경제적인 필요가 있는 학생에게 지원된 경우는 아주 미미하다고 보고되고 있다. 그 주요 이유는 학교 입학시에 이미 취약 계층의 학생은 지원을 하지 않기 때문이다. 물론 우수한 취약 계층의 학생의 경우는 학교에 지원해서 입학하고 장학금을 받을 수도 있지만, 그런 경우는 극소수의 우수한 학생에게 국한된 것이지 보편적으로 취약 계층의 학생이 자립형 사립학교에 접근할 수는 없다. 미국의 자립형 사립학교의 경우 경제적 필요에 근거해서 장학금을 지급하기는 하지만 -이는 전적으로 학교 자율에 의한 것임- 장학금을 신청한 학생의 경우 입학 확률이 낮아지는 경향이 있다. 이런 현상은 경제적 취약 계층의 학생인 경우, 그렇지 않은 학생보다 입학에 위해 더욱 우수한 자질이 요구되고 있음을 의미한다.

그러나 이런 형평성의 문제를 정부가 재정지원을 하지 않는 자립형 사립학교에 요구하는 것은 곤란한 일이며, 자립형 사립학교는 사교육 수요를 공교육 체계 내에서 일정 부분 소화해 내려는 목적과는 상관없다고 보아야 할 것이다. 그 이외의 특수 목적형 고등학교도 특수한 경우에 납입금 책정에 자율성이 허용될 수 있도록 규정되어 있으나, 제

원 조달의 자율성 문제와 그에 수반하는 형평성 문제를 체계적으로 연관시켜 수립된 체제는 아니다. 그러므로 우리나라의 경우 재원조달의 자율성 정도와 형평성 문제를 명시적으로 고려한 체제의 도입을 심각하게 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 자율성 부여와 형평성 확보 방안 간의 연계를 명시적으로 고려한 방안들을 소개하고 있다. 이 점이 우리나라에서는 특히 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 사교육 수요가 과다한 현실을 고려할 때 다양성과 수월성 확보라는 목표 이외에 사교육 수요를 공교육 내에서 어느 정도 수용하여 불평등을 완화시킨다는 목표가 또한 매우 중요하기 때문이다. 굳이 한국의 특수 상황을 논하지 않더라도 형평성 확보 장치 없는 자율화는 당연히 불평등의 심화로 나타날 수밖에 없으므로 자율화를 통한 공교육의 다양성과 수월성 확보에 있어서 형평성에 대한 고려는 반드시 포함되어야 한다.

현재 특수 목적형 고등학교의 확대에 대한 가장 큰 우려는 자율성이 부여된 특수 목적형 고등학교들이 대학입시에서의 성적을 높이기 위한 명문고를 지향할 가능성이 높다는 데 있다. 더불어 납입금 자율화를 통해 귀족 입시 명문고를 지향할 것이라는 이유로 자립형 사립고의 확대에 대해 반대여론이 강하다. 그러나 이런 반대여론은 경제학에서 말하는 최선의 상태(first best)를 가정하고 반대하고 있다고 보여진다. 최선의 상태에서는 대학입학의 판단 기준이 다양화되어 고등학교에 자율성이 부여되었을 때 다양한 방면의 수월성 교육이 최대의 성과를 이루겠지만, 현재의 상태에서도 초·중·고교육에 자율성을 도입하는 것이 의미는 있다고 판단된다. 왜냐하면 현재 거의 사교육 시장에 맡겨진 대학입시 교육이 어느 정도 공교육 체계로 흡수되어, 대학 진학의 경제적 불평등이 완화될 수 있기 때문이다. 본 연구에서 논의하는 방안은 학교에 자율성을 부여하되 어느 정도의 형평성을 확보하고자 하는 시도이므로, 학생 가족의 경제적 능력에 의해 거의 모든 것이 결정되는 사교육 시장에서 제공되는 입시교육의 기회를 경제적 능력이 취약

한 학생들에게도 제공하는 효과는 거둘 수 있다고 볼 수 있다. 그러므로 학교 선택권과 학교 재정의 자율성을 부여하면서 동시에 일정 수준의 형평성을 확보하고자 하는 방안에 대해 심각하게 고려할 필요가 있다. 그 결과가 우리가 바라는 최선의 상태는 아니라도 적어도 의미를 잃어가고 있는 공교육을 강화하고 동시에 사교육 시장에서 일어나는 불평등을 어느 정도 완화시킬 수 있다면 이러한 제도 개혁을 시도할 가치가 있다고 본다.

6. 정책적 시사점 및 소결

최근 우리나라의 교육 수요자들이 공교육이 제공하는 획일적 교육과 평등지향적인 교육방식에서 탈피하고자, 사적 교육서비스를 활용하고 나아가 해외의 교육기관에서 제공하는 서비스를 찾아 유학을 떠나는 현상이 문제로 지적되고 있다. 아무리 우수한 공교육이 제공되더라도 공교육 밖의 사적인 교육서비스에 대한 수요가 있는 것은 피할 수 없는 일이긴 하다. 그러나 최근 우리나라에서 나타나는 공교육 이탈 또는 회피의 정도는 상당히 심각하며 지속적인 증가추세에 있다. 물론 이러한 문제가 전적으로 공교육의 수준이 낮고 다양성이 없기 때문만은 아니다. 입시제도와 우리나라의 사회 문화적 요인과의도 관련된 복잡한 문제이다.

그러나 평준화 이후 우리나라 공교육이 획일화되어 있어 다양성과 수월성을 추구하기에는 여러 가지 제약이 많다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 최근에는 특수 목적고에서 다양한 유형을 실험하고 확대하기 위한 노력을 하고 있으나, 이러한 노력은 근본적인 한계를 가지고 있다. 소수의 학교를 선정하여 자율성을 부여하거나 특수 목적의 교육을 허용하는 형식이기 때문에, 공교육 전반을 변화시키기 위한 수단으로는 미흡할 수밖에 없다. 우리나라는 사립학교도 공립학교와 실질적으로 동일한 방식으로 재원이 조달되고 운영되기 때문에 더욱 교육의 획

일성이 심하다. 그러므로 사립학교를 포함한 공교육 체계 자체의 변화를 유도하기 위해서는 개별 학교에의 재원배분 방식을 변화시켜 개별 학교의 자율성을 강화하고 동시에 학교 간 선의의 경쟁을 유발하는 일이 필요하다.

이러한 문제의식에서 본장에서는 학교 선택권의 도입과 공교육 체계의 재원배분 방식의 변화를 통해 공교육이 다양화되고 수월성 교육이 공급될 수 있도록 하는 방안을 모색하였다. 핵심은 학생 중심으로 재원을 배분한다는 것이다. 학생 수에 비례하여 재원이 배분되고, 학생들의 학교 선택권을 확대할 경우 학교 간 선의의 경쟁이 촉발될 것이다. 물론 학교 간 경쟁을 통하여 교육의 다양성과 수월성이 확보되기 위해서는 개별 학교에 자율성을 부여하는 일이 필요하다. 기본적인 표준만 만족시킨다면 그 이상의 부분에 대해서는 자율권을 가지고 학교를 운영할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 교육재정의 입장에서 보면 추가적인 수수료나 수업료 부과를 통하여 교육지출을 증가시켜 교육서비스의 다양성과 수월성을 향상시킬 수 있는 자율성을 부여하는 것이다. 학교 재원조달의 자율성을 확대시킬 때 주의해야 할 부분은 교육 기회의 형평성을 유지하는 일이다. 마지막으로 강조할 점은 교육재정의 관점에서 볼 때, 사립학교도 공립학교와 동일하게 같은 체제 내에서 운영될 수 있다는 것이다. 실제 외국사례에서 살펴본 대로 외국에서도 사립과 공립이 통합된 체계로 운영되고 있으며, 실제 우리나라도 이미 통합된 체계로 운영되고 있는 셈이다.

본 연구에서 특정 방안을 추천하지는 않았지만 검토된 방안을 요약하면 다음과 같은 시사점이 도출된다.

- (i) 사립학교가 정부의 재정지원을 받는 경우 의무적인 추가 수수료나 수업료 부과 문제와 관련하여서는 공립학교와 같은 규제를 받아야 한다.
- (ii) 공적인 교육지원은 학생들의 사회경제적 여건에 따라 차등화되어 배분될 필요가 있으며, 개별 학교는 공적인 교육재원 외

에 추가적으로 학생들로부터 재원을 조달할 수 있는 자율성이 부여될 필요가 있다. 이 때 교육 기회의 형평성이 유지될 수 있도록 하는 제약조건이 부과되어야 한다.

- (iii) 교육재원이 보다 효과적으로 배분되고 학교의 자율성을 향상시키기 위해서는 학생 1인당 제공되는 보조금이 학생 가족의 경제적 수준이나 거주 지역의 경제적 수준에 따라 배분되어야 한다. 학교는 경제적 여력이 있는 학생으로부터 추가적인 수수료나 수업료를 받을 수 있도록 자율권이 허용되어야 하며, 경제적 여력이 없는 학생의 경우는 정부의 차등화된 보조금을 통하여 보호되어야 한다.
- (iv) 정부는 필요하다면 개별 학교가 추가적으로 부과하는 수수료나 수업료에 대해 세금을 부과할 수 있다.
- (v) 학교가 교육 기회의 형평성을 유지하고 무임승차의 문제를 피하면서 보다 양질의 교육서비스를 제공하도록 하기 위해, 개별 학교들이 정부가 정한 상한 이상의 자발적인 수수료나 수업료를 부과할 수 있도록 허용하여야 한다. 이 때 이런 수수료나 수업료는 세액공제 대상이 될 수 있다.
- (vi) 만약 개별 학교가 정부가 정한 상한 이상의 의무적 수수료나 수업료를 부과하고자 한다면, 수수료를 낼 수 없는 학생을 위한 자리를 일정 비율 제공해야 한다는 제약이 부과되어야 한다. 이런 자리의 수요는 의무적 수수료나 수업료의 크기와 비례하도록 할 수 있다.
- (vii) 도시권이 아닌 지역에 위치한 학교의 경우는 다른 문제를 내포하고 있다. 특히 학교 선택권이 의미가 없는 경우가 많을 것이다. 이런 경우 교육의 질을 높이면서 동시에 교육 기회의 형평성을 제고하기 위해 도시권에 비해 학생 1인당 교육보조금이 더욱 높게 책정될 필요가 있다.

이상과 같은 시사점은 학교의 자율성과 학생들의 학교 선택권에 근거하여 학교 교육의 다양성과 수월성을 증진시키고 동시에 교육 기회의 형평성을 보존하고자 하는 방안의 모색과정에서 도출된 것이다. 실제 이러한 방안들이 우리나라에서 실현되기 위해서는 보다 깊이 있는 후속 연구가 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안

우리나라는 과거에 경험하지 못했던 저출산으로 인해 전반적인 인구 감소라는 큰 환경변화에 직면해 있다. 이러한 변화는 교육재정에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 앞으로 20년 내에 학령인구가 약 30% 이상 줄 것으로 추산되기 때문이다.

학령인구 감소와 더불어 한편에서는 전반적인 고령화의 진전이 이루어지고 이에 따라 교사의 연령도 고령화되는 현상이 벌어질 전망이다. 또한 지금까지 교육환경 개선을 위해 학교를 신설하고 증축하는 데 적지 않은 예산이 투입되던 지방교육재정 세출구조에도 적지 않은 변화가 예상된다. 학령인구 감소는 교육시설의 신설, 증축 등 자본지출 감소 요인으로 작용하는 것은 분명하나 인구 이동이라는 측면을 고려한다면 모든 지역에서 대칭적으로 학령인구가 감소하는 것은 아니다. 인구 감소속도는 지역에 따라 다르기 때문에 학령인구 감소 패턴은 지역마다 다른 특색을 보인다. 이런 지역 특색과 인구 이동이 충분히 고려된 계획을 바탕으로 초중등교육 재정의 효율화를 추구해야 할 것이다.

본장에서는 초중등교육 세입·세출구조에 대한 분석과 향후 인구전망을 바탕으로 초중등교육 재정 운영의 효율화 방안들에 대해 검토해 본다.

1. 초중등교육 재정의 특징

우리나라 초중등교육 재정의 특징은 여러 연구들에서도 지적되어 온

바가 있다. 이들 중 본고에서 주목하고자 하는 특징들은 재원조달 주체와 예산의 집행주체가 다르다는 점, 세입에 있어 지방자치단체의 역할이 거의 없다는 점, 세출에 있어 경직성 예산의 비중이 높은 가운데 최근에는 학교 신설로 인한 시설비 지출이 많았다는 점, 사립학교의 비중이 높은 데 비해 사립학교가 공공 지원에 전적으로 의존한다는 점 등이다. 이러한 특징들을 다음에서 최근의 자료를 통해 확인해 본다.

가. 세입측면에서의 지방자치단체 기여

초중등교육에 대한 재원은 중앙정부와 지방자치단체와 학부모 세부분으로 요약할 수 있다. <표 Ⅲ-1>은 2004년도 각 시도교육청의 지방교육특별회계를 합산하여 얻은 세입 요약으로 전국적으로 초중고 공교육비의 세입이 어떻게 구성되는지를 보여준다. 2004년 초중등교육의 공교육비는 약 30조 6,000억원이다. 이 중 국고 부담이 72%, 지방자치단체의 기여가 21%, 수업료를 포함한 지방교육자치단체의 자체수입이 6% 정도이다. 지방교육자치단체의 자체수입 중 입학금과 수업료 등은 학부모가 직접 부담하는 부분이다.

초중등교육 재정의 세입에서 가장 중요한 부분은 교육재정교부금이 다. 2005년도에는 지방교육양여금 역시 교육재정교부금에 통합됨으로써¹⁹⁾ 내국세의 19.4%와 국세분 교육세로 구성되는 지방교육재정교부금이 전체 세입에서 차지하는 비중은 70%가 넘게 되었다.

지방자치단체 전입금의 대부분은 법정전입금이다. 법정전입금이 크게 증가한 것은 2001년 이후인데, 이 해에 교육세가 국세분과 지방세분으로 나뉘어졌기 때문이다. 즉, 그동안 중앙정부의 지원으로 간주되

19) 2004년 말에 지방교육재정교부금법이 개정되어, 그간의 봉급교부금, 경상교부금, 증액교부금으로 나누어졌던 것을 단일 교부금으로 통합하고, 교부율을 내국세의 19.4%로 조정하였다. 또한 지방교육양여금제도가 폐지되고 교육세 전액 역시 교부금 재원으로 활용하게 하는 지방교육재정지원제도의 대대적 개편이 이루어졌다.

던 지방세분 교육세가 지방자치단체의 법정전입금으로 바뀌면서 지방자치단체의 기여분이 증가한 것이다.

지방교육세 신설은 교육세를 국세에 부가되는 부분과 지방세에 부가되는 부분으로 나눔으로써 지방자치단체가 자주재원을 확보하도록 유도하는 차원에서 이루어진 개편이다. 그렇지만 지방교육세도 내용상으로는 법적으로 지정된 세목에 법률로 지정된 세율에 따라 자동적으로 교육자치단체에 전입된다는 측면에서 국세분 교육세와 큰 차이가 없다고 평가할 수 있다. 따라서 단순수치로 보았을 때 지방자치단체의 기여분이 커졌다고 해서 교육재정에 있어 지방자치단체의 역할이 증가했다고 보기는 어려운 것이다.

Ⅲ. 인구변화를 고려한 초·중·등교육 재정 효율화 방안 111

<표 III-1> 지방교육비 특별회계의 세입구성(2004년 총계)

(단위: 천원, %)

구분		금액	비중	범주 내 비중	
국가부담 수입	국고부담계	21,978,529,373	71.81	100.00	
	지방 재정 교부금	계	17,580,907,652	57.45	79.99
		보통교부금	15,961,327,517	52.15	72.62
		특별교부금	703,256,851	2.30	3.20
		중액교부금	916,323,284	2.99	4.17
	지방교육양여금	4,238,600,000	13.85	19.29	
	국고지원금	159,021,721	0.52	0.72	
지방자치 단체 일반회계	지방자치단체 계	6,367,101,073	20.80	100.00	
	법정 전입금	계	6,251,122,282	20.43	98.18
		보급전입금	682,391,985	2.23	10.72
		담배소비세전입금	487,995,078	1.59	7.66
		시도세전입금	733,907,996	2.40	11.53
		지방교육세	4,211,234,428	13.76	66.14
	학교용지부담금	135,592,795	0.44	2.13	
	비법정전입금	115,220,276	0.38	1.82	
지원금	758,515	0.00	0.00		
지방교육 자치단체 교육비 특별회계	자채수입 계	1,841,317,580	6.02	100.00	
	재산 수입	계	105,128,583	0.34	5.71
		재산수입	16,242,143	0.05	0.88
		적립금수입	2	0.00	0.00
	재산매각수입	88,886,438	0.29	4.83	
	입학금 수입료 수입	계	856,027,655	2.80	46.49
		입학금수입	4,549,070	0.01	0.25
	수업료수입	851,478,585	2.78	46.24	
	사용료 및 수수료 수입	14,528,122	0.05	0.79	
	잡수입	142,636,174	0.47	7.75	
이월금	722,997,046	2.36	39.27		
지방교육채	405,016,008	1.32			
주민부담 수입 등	주민부담 계	12,635,328	0.04		
	주민(기관)부담금	10,638,131	0.03		
	기타지원금	1,997,197	0.01		
총합계	30,604,599,362				

자료: 「시도교육청 2005 예산분석」, (교육부 내부자료).

이렇게 본다면 우리나라 초중등교육 재정 세입에서 지방자치단체와 지방교육자치단체가 기여하는 부분이 26% 정도 된다는 수치는 지방자치단체가 해당지역의 교육에 대해 기울이는 노력에 대한 오해를 불러일으키기 쉽다. 지방교육세, 봉급교부금, 담배세전입금 등을 포함하는 법정전입금이 사실상 지방자치단체의 자발적 기여로 보기 어렵다는 점을 고려한다면 지방자치단체의 구체적인 노력이 지방교육재정 확대에 기여하는 경로는 비법정전입금 밖에는 없다고 할 수 있기 때문이다.

그런데 <표 III-1>에서 보듯이 비법정전입금은 전체 초중등교육 예산의 0.4% 정도인 1,150억원 가량에 불과하다. 그러므로 엄밀하게 평가하자면 지방자치단체가 초중등교육 예산에 기여하는 부분은 전체 예산의 1% 미만이라고 할 수 있다. 기본적으로 법정전입금의 90% 가까운 금액을 지방교육세에 의존하는 일부 도의 현실을 생각하면 비법정전입금이 늘어나기를 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

또한 비법정전입금액의 시도별, 연도별 편차가 적지 않아 비법정전입금이 교육재정 확충에 실질적이며, 지속적인 도움을 줄 것으로 보이는 않는다. 2004년의 경우 일부 지역에서는 2~3%의 비법정전입금이 지방교육비로 전입되었다. 이를테면 지방자치단체의 전입금에서 비법정전입금이 차지하는 비중이 2%가 넘는 서울, 광주, 울산, 경기, 충북, 전남 등의 지역이 있는가 하면 동 비중이 1% 미만인 지역도 16개 시·도 중 7개 지역에 이른다. 지역 편차뿐 아니라 <표 III-2>에서도 볼 수 있듯이 같은 시도에서도 연도별 편차가 적지 않다. 1999년부터 2002년 사이에는 어느 정도 증가해 오던 광역자치단체와 기초자치단체의 비법정전입금은 2003년에는 감소하는 모습을 보여 주었다. 연도별 편차가 크다는 점은 비법정전입금이 지방자치단체의 예산편성시 우선순위가 높지 않은 항목일 가능성을 시사하고 있다.

III. 인구변화를 고려한 초·중·등교육 재정 효율화 방안 113

<표 III-2> 연도별 비법정 전입금 지원실적

(단위: 백만원)

	광역자치단체					기초자치단체				
	'99 결산	'00 결산	'01 결산	'02 결산	'03 예산	'99 결산	'00 결산	'01 결산	'02 결산	'03 예산
서울	7,677	11,682	12,640	16,212	19,973	-	3,732	11,098	14,779	13,779
부산	1,170	1,534	1,674	1,724	1,389	-	-	49	41	15
대구	3,610	3,469	3,577	4,409	3,118	-	-	43	669	153
인천	1,050	153	561	1,597	1,615	-	844	785	1,773	1,808
광주	791	469	125	991	1	-	762	127	315	6
대전	332	1,008	250	189	45	-	922	306	1,055	721
울산	3,189	339	307	533	163	189	325	1,167	1,494	30
경기	2,871	1,007	762	71,673	-	2,871	16,055	33,209	53,783	61,394
강원	2,965	3,427	4,500	5,680	1,367	1,565	902	4,573	7,012	4,136
충북	707	945	1,073	1,325	85	706	499	936	2,580	1,475
충남	887	1,014	1,941	1,313	548	288	819	2,435	3,253	2,345
전북	1,614	732	277	403	293	24	463	2,418	677	759
전남	1,056	1,410	2,230	1,369	228	225	1,652	1,956	5,170	3,314
경북	413	586	665	1,939	137	28	320	536	1,131	401
경남	730	1,601	1,554	8,565	801	730	1,214	2,206	2,531	2,701
제주	777	857	694	675	169	80	3,305	4,433	4,130	2,085
합계	29,161	29,376	32,137	117,924	29,766	6,725	28,509	61,845	96,265	93,040

자료: 교육인적자원부, 『2003 지방교육재정운용편람』, 2004.

현실적으로 지방자치단체의 역할과 관련해서는 지방자치단체의 수
치상 기여분을 늘리는 정책, 달리 표현하면 법정전입금을 증가시키는
조치들보다는 지방자치단체가 그 지역 교육에 기여하도록 하는 유인
을 제공하고, 지방자치단체의 그러한 노력이 주민에 의해 인식될 수
있어야 할 것이다. 지방자치단체의 역할 증대는 지방자치단체가 기여
하는 금액의 증가로도 나타나겠지만 중앙정부가 지방교육재정의 대부

분을 담당하는 현실을 고려한다면 지방자치단체가 해당 지역의 교육 발전을 위해 다른 지역과 차별화된 형태로, 그리고 한계적으로 (marginally) 기여하는 모습을 보이는 것이 바람직할 것이다. 지방자치단체의 기여가 적다는 것은 너무도 많이 지적되어온 문제이므로 이 정도로 논의를 그치며, 다음에서는 최근 대두되는 초중등교육 재정 세입의 현안에 대해 생각해 보기로 하자.

나. 지방교육채 증가

초중등교육 세입부분에서 지적하고 넘어가야 할 중요한 이슈 중의 하나가 최근의 교육세 결손에 따른 지방채 증가 문제이다.

<표 III-3>에서 보듯이 2005년 현재 16개 시도교육청의 지방교육채 발행 총액은 1조 3천억원에 달하며, 이는 총지방교육예산의 4.3%에 이르는 금액이다. 지금까지의 추세를 보면 2002년의 2조 4천억원에서 지방교육채 발행액은 점차 줄어드는 추세여서 교육채 문제가 큰 문제는 아니었다는 인상을 주고 있다. 그런데 2005년 이후 지방교육채 발행액이 크게 증가할 것이라는 점이 문제로 대두된다.

시도교육청에서 제출한 자료에 의하면 2005년 말에는 3조 2천억원 가량으로 지방교육채 발행이 크게 증가할 전망이다. 이러한 증가의 원인에 대해서는 좀 더 검토해 볼 필요가 있다.

<표 Ⅲ-3> 지방교육채 연도별 기채 규모

(단위: 백만원, %)

년도	전체예산 (A)	기채액		기채 상환액 (C)	기채잔액	
		금액 (B)	비율 (B/A)		금액 (D=B-C)	비율 (D/A)
2002	27,267,088	2,913,789	10.7	505,048	2,408,741	8.8
2003	30,046,671	2,481,501	8.3	576,341	1,905,160	6.3
2004	31,927,953	2,490,453	7.8	804,823	1,685,630	5.3
2005(현재)	31,048,834	1,685,630	5.4	361,144	1,324,486	4.3
2005(예정)	33,498,415	3,686,489	11.0	512,733	3,173,756	9.5

자료: 『16개 시도교육청 기채현황에 대한 검토 보고』, 최순영 의원 홈페이지 자료실 <http://www.soonyoung.net/> 2006년 자료는 2006년 11월 현재 동 자료실의 지방교육채 기채 자료에서 찾을 수 없어 2005년 예정치를 그대로 인용.

지방채 발행의 원인은 교원명퇴, 학교신설, 학교통폐합, 정보화, 교육세 결손, 법개정, 기타 등 7가지로 구분되는데, <표 Ⅲ-4>는 그동안 시도교육청이 신청하고 교육부가 승인한 종류별 지방채 발행액의 연도별 증감 추이를 보여주고 있다. 과거에 가장 중요한 발행 원인이었던 교원명퇴 관련 지방채는 이제 지방채 발행 원인으로 남아있지 않으며, 학교통폐합, 정보화 사업에 의한 지방채도 이제는 약간의 잔액이 남아있을 뿐이다.

최근 지방채 발행의 가장 큰 원인은 학교신설에 의한 것이었으며, 그 액수는 2004년과 2005년에 각각 8,900억원과 9,500억원 가량으로 크게 증가하고 있다. 학교 신설은 학령인구 감소에 따라 향후 지방채 증가의 주원인으로는 작용하지 않을 것으로 판단된다.

그런데 2005년에 이르면 교육세 결손과 법개정에 따른 지방채 발행이 새로이 등장하고 있다. 따라서 현 시점에서 지방교육채가 발행되는 중요한 원인은 학교신설과 교육세 결손, 법개정에 따른 전입금 감소

등이라고 할 수 있다. 이 중 학교신설은 상당부분 2001년 이후 이루어진 7·20 교육여건 개선사업을 진행하는 과정과 관련이 있으며, 교육세 결손에 따른 지방채 발행은 2004년도 징수분 교육세(지방교육양여금)가 예상만큼 거두어지지 않았다는 것을 의미한다. 한편 법개정에 따른 발행은 2004년 지방교육재정교부금법 개정 이후 지자체 전입금이 모두 전입되지 않았다는 것을 뜻한다²⁰⁾.

결국 교육여건개선 사업의 학교신축에 따른 지방채 발생 요인을 논의로 한다면 교육채 발행의 주원인은 중앙정부 및 지방자치단체의 전입금이 예상대로 들어오지 못하는 데서 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 투명하고 예측 가능한 교부금 배분의 중요성은 지방교육채 문제와 관련해서 특별히 강조되어야 할 것이다.

<표 III-4> 2002~2005년 기채종류별 기채승인액

(단위: 백만원)

연도별	교원 명퇴	학교 신설	학교 통폐합	정보화	교육세 결손	법개정	기타
02년	0	260,689	0	0	0	0	0
03년	0	238,725	0	0	0	0	0
04년	0	891,384	0	0	0	0	10,300
05년(현재)	0	946,927	0	0	865,656	571,764	842,191
05년(예정)	0	244,391	0	0	150,865	0	0

자료: 『16개 시도교육청 기채현황에 대한 검토 보고』, 최순영 의원 홈페이지 자료실 <http://www.soonyoung.net/> 2006년 자료는 2006년 11월 현재 동 자료실의 지방교육채 기채 자료에서 찾을 수 없어 2005년 예정치를 그대로 인용.

20) 앞서 표 작성에서 인용한 『16개 시도교육청 기채현황에 대한 검토 보고』, p. 5.

전입금이 제대로 들어오지 않는 현상을 좀 더 살펴보자. <표 Ⅲ-5>는 지역교육청별, 발행 원인별 2005년의 지방교육채 잔액 현황을 보여주고 있다. 신규발행은 없으나 여전히 교원명퇴에 의한 잔액도 많이 남아 있음이 확인된다. 그러나 그 잔액은 지속적으로 줄어들고 있어 계획대로 상환되고 있음을 보여준다. 그러나 앞서 본 바와 같이 학교 신설, 교육세 결손, 법개정으로 인한 지방채 잔액은 향후 거의 전 지역에서 증가할 것으로 보인다.

특히 교육세 결손이나 법개정에 의한 교육채 발행이 당초에는 계획되어 있지 않다가 모든 지역에서 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 전입금이 계획대로 들어오지 않음에 따라 지방교육청이 재정압박을 받고 있음을 보여주는 현상이다. 학교신설에 따른 지방채 발행액도 증가하는 지역이 많아 서울·경기 이외의 지역에서도 학교신설이 당분간은 중요한 재정압박 요인이 될 수 있음을 보여준다.

결국 재정압박의 요인으로 작용하는 시설비 재원조달 문제와 중앙정부의 교부금과 지방자치단체의 법정전입금 등 전입금의 예측 가능성이 향후 초중등교육 재정 안정성 확보 측면에서 중요한 과제라고 볼 수 있다.

<표 III-5> 지역별 원인별 지방교육채 잔액 현황(2005년 현재와 예정치)

(단위: 백만원)

		교원 명퇴	학교 신설	학교 통폐합	정보화	교육세 결손	법개정	기타	계
서울	현재	176,02	32,658	0	0	0	0	0	209,260
	예정	133,375	191,899	0	0	215,135	475,100	150,000	988,907
부산	현재	75,119	40,409	0	9,218	0	0	0	124,746
	예정	53,901	12,892	0	0	0	0	0	66,793
대구	현재	55,673	10,078	0	0	0	0	0	65,751
	예정	41,982	8,062	0	0	0	0	0	50,044
인천	현재	23,537	201,807	7,728	0	0	0	0	233,072
	예정	13,992	130,982	5,796	0	54,335	0	0	205,005
광주	현재	55,371	9,311	0	0	0	0	0	64,682
	예정	41,800	39,811	0	0	29,454	18,212	0	129,277
대전	현재	33,072	37,723	0	0	0	0	0	70,795
	예정	25,986	77,944	0	0	29,919	28,902	0	162,701
울산	현재	4,804	16,713	0	0	0	0	0	21,517
	예정	3,752	65,500	0	0	22,448	0	0	91,700
경기	현재	0	0	0	0	0	0	0	0
	예정	0	0	0	0	209,237	0	421,963	631,200
강원	현재	47,459	5,714	11,326	0	0	0	0	64,499
	예정	35,326	61,940	8,935	0	32,400	0	0	138,601
충북	현재	9,453	4,288	5,123	0	0	0	0	18,864
	예정	4,451	19,621	3,134	0	9,500	0	0	36,706
충남	현재	39,145	7,095	14,588	0	0	0	0	60,828
	예정	29,548	5,676	11,670	0	0	0	0	46,894
전북	현재	71,392	7,102	19,363	0	0	0	0	97,857
	예정	54,979	18,426	15,491	0	41,180	0	22,000	152,076
전남	현재	29,685	8,256	33,405	0	0	0	0	71,346
	예정	23,748	34,461	26,724	0	26,495	0	0	111,428
경북	현재	80,760	25,084	24,113	0	0	0	0	129,907
	예정	61,173	65,431	19,290	0	17,573	0	0	163,467
경남	현재	44,246	10,430	29,745	326	0	0	0	84,747
	예정	33,960	90,344	23,793	0	19,916	35,000	0	203,013
제주	현재	16,721	5,723	0	0	0	0	-4,300	22,444
	예정	12,833	4,578	0	0	11,511	0	0	28,922

자료: 최순영 의원 홈페이지 자료실 「시도별기채현황」 엑셀 자료에서 추출.
2006년 자료는 2006년 11월 현재 동 자료실의 지방교육채 기채 자료에서
찾을 수 없어 2005년 예정치를 그대로 인용.

다. 경직성 예산세출

초중등교육 재정에서 세출은 교육자치에 따라 시도교육청에 의해 결정된다. 시도교육청은 중앙정부 및 지방자치단체와 학부모에게서 조성된 재원을 학교로 배분하는 역할을 하고 있다. 본고에서는 지방교육 예산의 세출 중 인건비, 학교운영비 등 경직성 경비와 시설비를 포함하는 자본지출을 살펴본다.

2005년 기준으로 총세출액은 30조원 가량인데, 이 중에서 경직성 예산으로 분류될 수 있는 인건비, 학교운영비, 행정비 등을 합하면 24조 6천억원 가량으로 전체 예산의 77% 정도 된다. 이 중에서도 인건비가 가장 높은 비중을 차지하여 총예산의 68%를 차지한다.

<표 III-6> 각 시도별 경직성 예산

(단위: 백만원, %)

	총예산액 (A)	인건비 (B)	학교운영비 (C)	교육행정비 (D)	소계 (E=B+C+D)	비율 (E/A)	인건비 비중(B/A)
부산	2,201,628	1,503,007	134,788	11,338	1,649,133	74.9	68.3
대구	1,397,252	1,012,681	110,960	9,627	1,133,268	81.1	72.5
인천	1,625,808	957,681	119,971	14,004	1,091,656	67.1	58.9
광주	920,337	610,463	54,304	3,764	668,531	72.6	66.3
대전	1,025,139	612,941	78,965	10,091	701,997	68.5	59.8
울산	733,140	467,922	51,095	4,056	523,073	71.3	63.8
경기	5,886,468	3,654,719	451,201	18,187	4,124,107	70.1	62.1
강원	1,286,837	904,088	118,014	12,403	1,034,505	80.4	70.3
충북	1,157,956	822,654	111,063	9,047	942,764	81.4	71.0
충남	1,527,606	1,111,567	124,576	9,491	1,245,634	81.5	72.8
전북	1,534,515	1,135,575	124,976	7,981	1,268,532	82.7	74.0
전남	1,767,685	1,151,246	308,356	8,775	1,468,377	83.1	65.1
경북	2,065,013	1,508,198	120,572	12,180	1,640,950	79.5	73.0
경남	2,298,760	1,644,405	12,430	161,711	1,818,546	79.1	71.5
제주	423,289	304,889	29,049	4,252	338,190	79.9	72.0
계	30,637,008	20,921,205	2,320,034	329,501	23,570,740	76.9	68.3

자료: 「시도교육청 2005 예산분석」, (교육부 내부자료).

후술하겠지만 이 비중이 지역에 따라 적지 않은 편차를 보임을 주목할 필요가 있는데 그 주요 원인은 지역별 교사의 경력 차이로 파악된다.

학교운영비는 표준교육비라는 일정 기준을 고려하여 일정 방식에 따라 학교로 전달되는 경직성 경비이다²¹⁾. 표준교육비는 초중등교육 활동에 필요한 일종의 기준단가라고 할 수 있다. 원칙적으로 표준교육비에는 특정 교육프로그램이 본래의 목적을 실현하는 데 필요한 인건비, 운영비, 시설비 등이 포함된다. 그런데 교육과정 운영을 위하여 사전에 갖추어져 있어야 할 교구, 시설, 설비 등 표준교육조건 충족을 위한 시설은 이미 갖추어졌다고 간주하여 그 시설 확보에 필요한 경비를 표준교육비에 포함시키지 않기 때문에 실제로 표준교육비란 최저 소요 경상비를 의미하게 된다. 또한 경상비 중에서도 인건비의 경우는 직급 및 호봉에 따라 정확히 계산되어 지급되므로 이를 학교별로 표준화할 필요는 없게 된다. 결과적으로 표준교육비는 학교운영비를 대상으로 산출되는데 학교기본운영비와, 교육과정운영비, 특별활동비라는 세 가지 범주로 나누어서 계산된다.

표준교육비의 실례를 보면 학생 수가 적은 학교가 학생당 교육비가 높은 것으로 나타나고 있다. 일반고등학교의 경우 6학급 학교의 운영비를 1(실제 운영비는 1억 6,489만원)이라고 했을 때 36학급 학교의 운영비는 1.55(실제 표준운영비는 2억 5,562만원)에 불과하다²²⁾.

다음으로 시설비와 교육사업비로 대별되는 사업성 경비를 살펴본다. 2005년 예산에서 사업성 경비는 전체 예산의 18.9%에 이른다. 이 중 시설비가 지방교육예산 전체의 13.3% 가량을 차지한다. 시설비의 대부분은 학교신설과 증개축에 투입되고 있다. 따라서 신설학교 수요가 많은 경기도 지역은 전체 예산에서 사업성 경비가 차지하는 비중이 26.3%이며, 이 중 시설비가 차지하는 비중이 20%에 달한다.

21) 표준교육비에 대한 자세한 논의는 공은배 외(2000)를 참조.

22) 자세한 내용은 교육부(2004)와 황성현·김진영(2005) 참조.

Ⅲ. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 121

이와 같은 현상은 사업성 경비의 시도별 지출현황을 살펴보면 사업성 경비 총액이 일정하게 정해지고 그 총액 안에서 시설비와 교육사업비로 배분되는데 시설비 증가로 인해 교육사업비가 줄어드는 경향이 발견되기 때문이다. <표 III-7>을 보면 전국에서 학교신설이 가장 많이 이루어지는 경기도의 (교육사업비/시설비) 비중은 25.8%로 전국 최소인 데 반하여, 대구·경북 지역은 같은 비중이 두 배나 높은 50%에 이른다. 대구·경북 지역은 시설비의 비중이 전국에서 가장 낮은 편에 속한다. 이러한 경향은 학교신설 증가로 인한 시설비 증가의 부담이 유용한 교육사업의 추진에 걸림돌이 될 가능성도 있음을 보여준다.

<표 III-7> 지역별 사업성 경비 구성과 비율(2005년 예산)

(단위: 백만원, %)

지역	총계 (A)	시설비 (B)	교육사업비 (C)	소계 (D=B+C)	비율 (D/A)	B/D	C/B
서울	4,785,575	408,070	274,585	682,655	14.3	59.8	40.2
부산	2,201,628	292,048	179,197	471,245	21.4	62.0	38.0
대구	1,397,252	104,751	111,198	215,949	15.5	48.5	51.5
인천	1,625,808	184,050	135,354	319,404	19.6	57.6	42.4
광주	920,337	148,545	76,223	224,768	24.4	66.1	33.9
대전	1,025,139	169,640	60,163	229,803	22.4	73.8	26.2
울산	733,140	69,465	56,629	126,094	17.2	55.1	44.9
경기	5,886,468	1,148,995	399,853	1,548,848	26.3	74.2	25.8
강원	1,286,837	157,194	67,355	224,549	17.4	70.0	30.0
충북	1,157,956	127,777	64,625	192,402	16.6	66.4	33.6
충남	1,527,606	110,837	100,722	211,559	13.8	52.4	47.6
전북	1,534,515	118,354	105,447	223,801	14.6	52.9	47.1
전남	1,767,685	124,180	107,377	231,557	13.1	53.6	46.4
경북	2,065,013	184,480	186,179	370,659	17.9	49.8	50.2
경남	2,298,760	265,680	169,809	435,489	18.9	61.0	39.0
제주	423,289	41,693	28,130	69,823	16.5	59.7	40.3
계	30,637,008	3,655,759	2,122,846	5,778,605	18.9	63.3	36.7

자료: 「시도교육청 2005 예산분석」, (교육부 내부자료).

2. 인구변화가 지역별 교육환경에 미치는 영향분석

출산율 하락에 따른 인구 감소는 학령인구의 감소를 초래한다. 학령인구의 감소는 교육재정이 현 수준을 유지한다고 할 경우 학생 1인당 교육 관련 투자액은 증가하여 현재의 교육환경을 개선할 수 있는 기회로 작용하게 된다. 따라서 이런 기회를 살리면서도 교육청별 교육재정 규모를 인구변화에 맞게 조정하는 개선방안을 모색할 필요가 있다. 향후에는 보다 높은 노동의 질이 요구될 것이고 이를 맞추기 위해서는 교육의 질적 개선이 필요하기 때문에 이런 점들을 연구과정에서 고려할 필요가 있다.

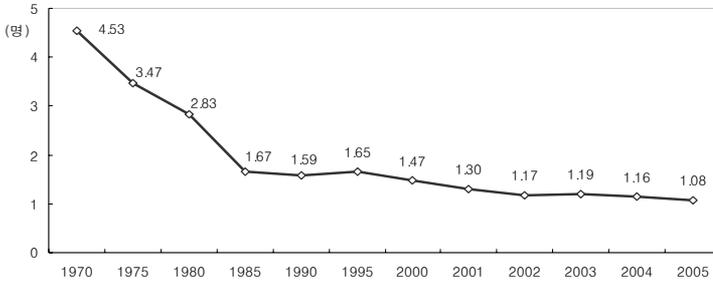
본 연구에서는 초중등 학령인구의 변화를 지역별로 살펴보고, 이러한 지역별 학령인구 변화가 지역별로 교육환경 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한다.

가. 인구변화 전개

우리나라의 출산율이 급격하게 저하되면서 사회 경제적으로 큰 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 특히, 저출산 현상은 다른 서구국가들보다는 뒤늦게 나타났지만 출산율 저하 속도는 매우 빠른 것으로 나타나고 있어 문제의 심각성이 강조되고 있다. 출산율의 하락 추세를 보면 우리나라 가임여성 1명당 평균 자녀수가 1970년 4.53명의 높은 수준에서 1983년에는 대체출산력 수준인 2.08명으로 낮아졌고, 2005년에는 1.08명으로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다²³⁾.

23) 합계출산율은 가임여성 1명이 평생 동안 낳을 평균 자녀 수를 의미하며, 대체출산력은 장기적으로 현재 인구를 유지하는 데 필요한 출산력 수준을 의미한다.

[그림 III-1] 합계출산율 추이



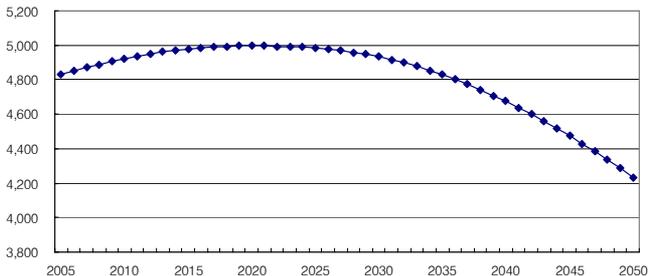
자료: 통계청

통계청에서는 인구주택총조사를 기초로 인구변동요인(출생·사망·국제이동 등) 실적자료를 반영하여 장래인구 추계를 매 5년마다 실시하고 있다. 이와 함께 시도별 인구변동요인을 감안하여 시도별 인구도 추계하고 있다.

2005년 4월 통계청에서 발표한 시도별 장래인구 특별추계 결과에 의하면 우리나라 전체 인구는 2005년 현재 4,829만명에서 계속 증가하여 2020년 4,996만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2030년에는 4,933만명에 이를 것으로 추정하고 있다.

[그림 III-2] 우리나라 총인구 변화 추계

(단위: 만명)

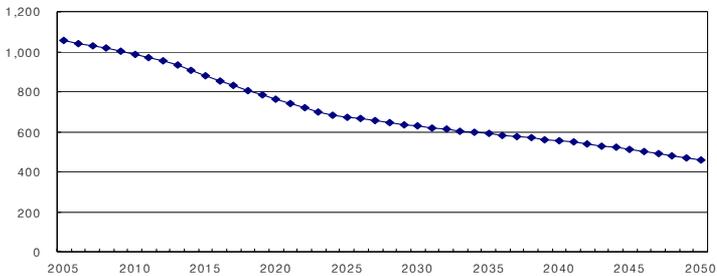


자료: 통계청

이러한 총인구의 변화는 6세부터 21세 사이의 학령인구에도 영향을 준다. 우리나라 학령인구는 2005년 현재 1,054만명에서 계속 감소하여 20년 뒤인 2025년에는 674만명으로 약 35% 정도 감소하는 것으로 추정되고 있으며 이런 추세가 계속될 경우 2043년에는 현재보다 학령인구가 절반으로 감소할 것으로 추정되고 있다.

[그림 III-3] 우리나라 학령인구(6~21세) 총인구 변화 추계

(단위: 만명)



자료: 통계청

나. 지역별 학급당 학생 수 변화분석

1) 기존 연구

학급당 학생 수가 학업 성취도에 미치는 효과에 대한 연구 결과는 양분되어 있다. Hanushek(2003) 등은 학급당 학생 수를 축소하여도 학업성취도에 미치는 효과는 매우 부분적이고 제한적이므로 사회적 비용을 감안한다면 학급당 학생 수 감소를 위한 노력은 의미가 없다고 주장한다. 이런 논쟁을 촉발시킨 Hanushek(1986)은 기존의 33개 연구 결과를 분석하여 이러한 결론을 도출하였다. 반면 Krueger(2003) 등은 학급당 학생 수 감소로 학업성취도에 긍정적인 효과를 줄 수 있으며,

특히 취약계층에 효과가 있다고 주장하였다. 지금까지의 연구들을 통해 공통적으로 발견할 수 있는 중요한 사항으로는 첫째, 학급당 학생 수가 학업성취도에 미치는 영향은 학년별, 계층별로 차이가 난다는 것이다. Mosteller(1995), Krueger(1999), Piketty(2004) 등의 연구결과에 의하면 중·고등학교보다는 유·초등학교에서 더욱 큰 효과가 나타나고 있으며, 고학년보다는 저학년에서의 효과가 더욱 크다는 것이다. 또한 저소득층, 소수인종에게 더 효과가 있다고 밝히고 있다. 이와 관련하여 Lazear(2001)는 토지가격이 비싸 학교시설 비용이 많이 드는 지역은 학급당 학생 수가 다른 지역에 비해 더 많아도 효율성은 비슷하다고 주장한다. 토지가격이 낮은 지역에 사는 저소득층에 대한 적정 학급규모는 소득수준이 높아 토지가격이 비싼 곳에 사는(교육열이 높고 가정환경이 좋은) 고소득층보다 작아야 교육의 사회 경제적 이익을 극대화하기 때문이다.

둘째, 학급당 학생 수를 축소하여도 그 한계적 효과(marginal effect)는 크지 않고, 과목별로 다르다는 것이다. Ferguson and Ladd(1996)에 의하면 학급당 학생 수 30명을 기준으로 28명 혹은 25명으로 감소하여도 별 영향이 없지만 19명으로 감소할 때는 효과가 있고, 읽기보다는 수학에서 효과가 크다고 주장하였다.

셋째, 학급당 학생 수 축소만으로 학업성취도가 증가하는 것이 아니고 교사 등의 학습방법에 변화가 있어야 효과가 나타난다는 연구가 있다. Betts and Shkolnik(1999) 등은 교사들의 수업방식에 대한 변화 없이는 학급당 학생 수 감소 효과를 볼 수 없다고 주장하고 있다. 이와 관련하여 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)을 이용한 연구에서도 학급당 학생 수 감소보다는 교사의 학습방법 개선에 투자하는 것이 더 효과적이라고 주장하였다.

이론적으로 학급당 학생 수를 연구한 논문도 있다. 소위 Maimonides' Talmudic rule로서 Angrist and Lavy(1999)는 학급당 학생 수가 40명이 넘을 경우 새로운 학급을 신설해야 한다고 주장하고 있고,

Hoxby(2000)에서는 25명, 그리고 Gary-Bobo and Mahjoub(2006)에서는 30명을 제시하고 있어 연구결과 간 편차가 크다.

우리나라에서 행해진 연구로는 장수명(2004)이 있으며, 위의 연구들과 유사한 결과를 보였다. 장수명(2004)은 학급당 학생 수 축소의 효과는 인문계와 실업계, 지역과 과목별로 다르게 나타난다고 주장하였다.

2) 학급당 학생 수 현황

우리나라 학급당 학생 수는 지난 25년간 계속해서 감소하였다. 1980년 전국 평균 학급당 학생 수는 초등학교 51.5명, 중학교 65.5명, 그리고 고등학교 59.8명으로 매우 높았다. 그러나 이런 과밀학급은 점차 해소되어 2005년 기준 초등학교의 학급당 학생 수는 31.8명, 중학교 35.3명, 그리고 고등학교 32.7명으로 크게 개선되었다.

학급당 학생 수가 이렇게 크게 감소한 데는 초등학교의 경우 학급수의 증가보다는 학생 수 감소가 큰 영향을 미쳤다. 초등학교 학생 수는 1980년 약 566만명에서 2005년 약 402만명으로 164만명이나 감소한 반면 학급 수는 11만개에서 12.6만개로 1.6만개 증가하는 데 그쳤다. 중학교의 경우에는 지난 25년간 학생 수가 46만명 감소하였지만 학급 수도 3.8만개에서 5.7만개로 1.9만개 증가하였고, 고등학교는 학생 수가 6만명이 증가하였고 학급 수도 2.6만개나 증가하여 중학교와 고등학교는 학생 수 변화와 함께 학급 수 증가가 학급당 학생 수 감소에 기여한 것으로 평가된다.

<표 III-8> 학생 수 및 학급 수 변천

(단위: 만명, 만개)

	초등학교			중학교			고등학교		
	1980	2005	차이	1980	2005	차이	1980	2005	차이
학생 수	566	402	-164	247	201	-46	170	176	+6
학급 수	11	12.6	+1.6	3.8	5.7	+1.9	2.8	5.4	+2.6

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도.

초등학교의 학급당 학생 수를 지역별로 비교해 볼 때 경기도의 학급당 학생 수가 38명으로 가장 많았고, 강원과 전북이 26명으로 가장 적었다. 중학교의 학급당 학생 수에서는 경기와 인천의 학급당 학생 수가 41명으로 가장 많았고, 전남이 29명으로 가장 적었다. 전남의 중학교 학급당 학생 수는 초등학교 전국 평균보다도 적은 수준이다. 고등학교에서도 역시 경기도가 37명으로 가장 많았다. 그리고 가장 적은 지역도 전남과 전북으로 29명이었다.

<표 III-9> 지역별 학급당 학생 수(2005)

(단위: 명)

	초등학교	중학교	고등학교
서울	33	35	34
부산	30	35	33
대구	34	37	34
인천	33	40	34
광주	35	38	34
대전	35	36	34
울산	33	38	35
경기	37	39	35
강원	26	32	30
충북	30	32	32
충남	27	31	30
전북	27	32	28
전남	24	29	28
경북	27	31	30
경남	30	35	31
제주	30	35	30
전국	31	35	32

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2005.

3) 학급당 학생 수 기준

기존의 연구결과에서 보듯이 학급당 적정 학생 수는 정확하게 알 수 없다. 그러나 교육정책을 이끌어가는 정부로서는 교육재정을 보다 효율적으로 운영하기 위해 하나의 정책목표가 필요하다고 생각한다. 따라서 우리가 고려해 볼 수 있는 학급당 학생 수에 대한 기준을 생각해 보자.

정부에서 1997년 발표한 ‘한국교육비전 2020’에서는 2020년 학급당 학생 수 목표를 초등학교 30명, 중·고등학교 35명으로 제시하고 있다. 그러나 이 목표치는 2005년에 이미 달성된 것으로 당시에는 인구의 급

격한 감소를 예상하지 못해 나타난 결과로 여겨진다.

현재 정부에서는 2006~2010년 국가재정운용계획에서 2010년까지 초중고 학급당 학생 수를 30명으로 축소시키겠다는 목표를 가지고 있다. 그리고 ‘비전2030’에서는 초등학교 학급당 학생 수를 2010년 30명, 2020년 27명, 그리고 2030년 23명으로 제시하고 있다. 기존의 이론적 학급당 학생 수에서 제시한 수치 중에는 30명과 25명이 있다.

한편, 우리나라가 OECD 회원국으로 OECD 평균을 고려해 볼 수도 있다. OECD(2006)에 의하면 2004년 OECD 평균 초등학교 학급당 학생 수는 약 22명이고, 중·고등학교 평균은 약 24명이다. 우리나라와 비교해 볼 때 초등학교는 약 12명, 중·고등학교는 약 11명 적다. OECD 회원국 중 초등학교 학급당 학생 수가 가장 적은 국가는 룩셈부르크로 15.7명이었고, 중·고등학교의 경우에는 스위스가 18.7명으로 가장 적었다.

<표 III-10> 주요 OECD 회원국들의 평균 학급당 학생 수

(단위: 명)

	초등학교	중·고등학교
프랑스	22.6	24.1
독 일	21.1	24.7
미 국	24.3	21.0
영 국	23.1	24.3
일 본	28.6	33.8
한 국	33.6	35.5
주요국 평균(한국 제외)	24.5	25.6
OECD 전체 평균	21.4	24.1

주: 주요국 평균은 한국을 제외하고 표에서 제시한 프랑스, 독일, 미국, 영국, 일본의 단순평균을 의미한다. 프랑스의 초등학교 학급당 학생 수는 OECD(2005)에 있는 수치임.

자료: OECD, *Education at a Glance : OECD Indicators*, 2006.

4) 학급당 학생 수 변화추계

현재의 학급 수를 향후에도 계속해서 유지한다는 전제 아래 향후 인구변화에 따른 학급당 학생 수 변화를 분석해 보자²⁴⁾. 우선 전국적인 변화를 살펴보면, 초등학교의 학급당 학생 수는 2005년 32명에서 2030년에는 18명으로 감소하는 것으로 예측되었다. 국가재정운용계획과 비전2030에서 제시하고 있는 학급당 학생 수 30명은 2007년이면 달성될 수 있고 2008년에는 일본과 유사한 수준으로, 그리고 7~8년 후인 2013년에는 OECD 평균인 22명에 도달하는 것으로 예측되었다. 따라서 비전2030에서 제시하고 있는 2030년 23명도 그 이전에 도달할 것으로 보인다. 결과적으로 현재의 학급 수를 그대로 유지하여도 인구 감소로 초등학교의 교육환경이 빠르게 개선됨을 알 수 있다.

중학교의 학급당 학생 수는 2007년부터 감소하기 시작해 2030년에는 학급당 학생 수가 20명이 될 것으로 예측되었다. 2010년에는 일본과 유사한 수준이 되고, 학급당 학생 수 30명은 2013년에 달성되고 약 10년 후면 OECD 평균수준에 도달할 것으로 예측되었다.

고등학교의 학급당 학생 수는 초·중학교와 달리 조금 증가하다가 2011년 이후부터 감소하는 것으로 전망되었다. 2011년 38명을 정점으로 2030년에는 22명으로 감소할 것으로 예상된다. 학급당 학생 수 30명은 2017년, 그리고 OECD 평균은 2026년에 도달하여 가장 오랜 시일이 소요되는 것으로 전망되었다.

국가재정운용계획에서 제시하고 있는 학급당 학생 수 30명은 초중고 전체 평균으로 현재 학급 수를 유지할 경우 2010년이면 달성될 수 있어 학급 수의 추가적인 증가 없이 인구 감소만으로도 달성될 수 있는 목표이다.

24) 본 분석에서는 2005년 4월 통계청에서 발표한 시도별 장래인구 특별추계 결과를 이용하였다.

[그림 Ⅲ-4] 인구변화에 따른 학급당 학생 수 변화 추이



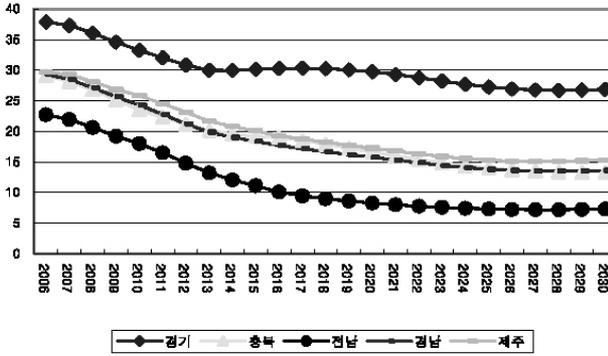
가) 지역별 초등학교 학급당 학생 수

학급당 학생 수는 지역별로 큰 차이를 보이고 있다. 초등학교에서 학급당 학생 수가 가장 많은 지역은 경기로 2005년 기준 37명이다. 경기의 학급당 학생 수는 2013년까지 30명으로 감소한 이후 한동안 정체되어 있다가 2020년 이후부터 다시 감소하여 2030년에는 27명에 이를 것으로 예측된다. 2030년 학급당 학생 수 27명은 다른 지역보다 월등히 많은 수준으로 전국에서 유일하게 비전2030에서 제시한 23명을 넘는 지역이며, 현재 초등학교 학급당 학생 수가 가장 적은 전남의 24명보다도 더 많다.

초등학교 학급당 학생 수가 가장 적은 전남은 2024년에 학급당 학생 수가 7명으로 감소한 후 2030년까지 유지되는 것으로 예측된다. 두 지역 간 학급당 학생 수가 20명 정도 차이 있기 때문에 학급 수에 대해 상반된 정책이 필요하다.

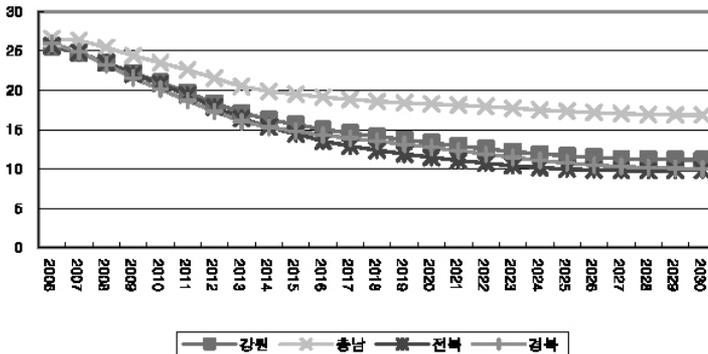
충북, 경남, 제주 초등학교의 학급당 학생 수 변화는 유사하다. 이들 지역의 2030년 학급당 학생 수는 약 14~15명으로 예측된다.

[그림 III-5] 초등학교 학급당 학생 수 : 경기, 전남, 충북, 경남, 제주



강원, 충남, 전북, 경북의 초등학교 학급당 학생 수는 2005년 현재 약 26~27명으로 유사하다. 향후에도 강원, 전북, 경북은 유사한 감소 추세를 보이면서 2030년 학급당 학생 수가 10~11명으로 감소할 것으로 예측된다. 그러나 충남은 학급당 학생 수 감소가 느리게 진행되어 2030년 학급당 학생 수가 17명으로 강원, 전북, 경북과 함께 출발하였지만 2030년에는 이들 지역보다 6~7명 정도 더 많은 것으로 전망된다.

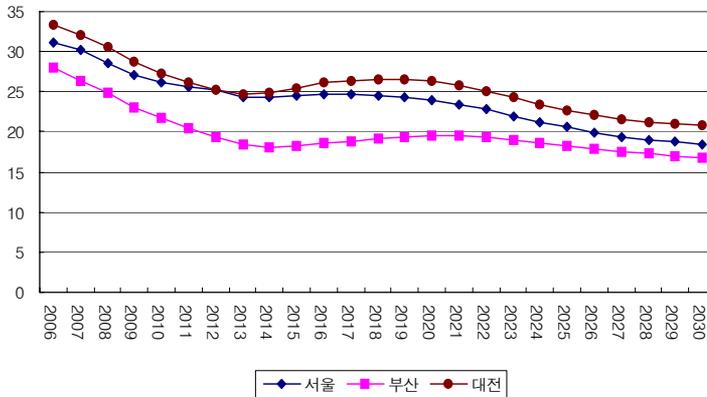
[그림 III-6] 초등학교 학급당 학생 수 : 강원, 충남, 전북, 경북



III. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 133

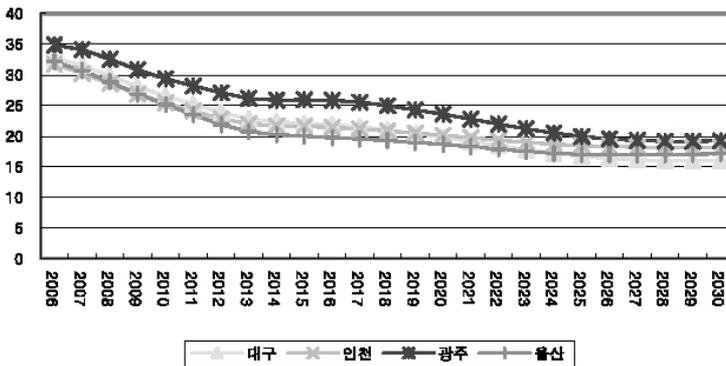
또 다른 특징을 보이고 있는 지역을 묶어보면, 서울, 대전, 부산을 묶을 수 있다. 서울의 초등학교 학급당 학생 수 변화 추이는 전국 평균과 유사하다. 서울과 달리 대전과 부산은 일정 기간 학급당 학생 수가 감소하다가 다시 상승한 후 감소하는 유형을 보인다. 따라서 OECD 평균에 도달하는 기간도 15~20년이 소요되어 다른 지역보다 기간이 길다. 특히, 대전의 학급당 학생 수는 2015년에 25명까지 감소하다가 다시 상승한 후 2022년 이후에 다시 감소하여 2030년에 21명이 되어 경기 다음으로 학급당 학생 수가 가장 많은 지역이다. 부산도 대전과 유사한 변화 유형을 보이는데, 부산은 대전보다 2013년까지 빠르게 감소하다가 다시 증가하여 2021년 학급당 학생 수 20명을 정점으로 다시 감소하여 2030년에는 학급당 학생 수가 17명으로 전국 평균보다 약간 낮은 수준으로 예측되었다.

[그림 III-7] 초등학교 학급당 학생 수 : 서울, 부산, 대전



이 밖에 대구, 인천, 울산도 비슷한 유형으로 학급당 학생 수가 감소할 것으로 예상되며, 다만, 광주가 서울과 유사하게 감소 추세가 잠시 주춤하다가 다시 감소하는 것으로 전망되었다.

[그림 III-8] 초등학교 학급당 학생 수 : 대구, 인천, 광주, 울산



나) 지역별 중학교 학급당 학생 수

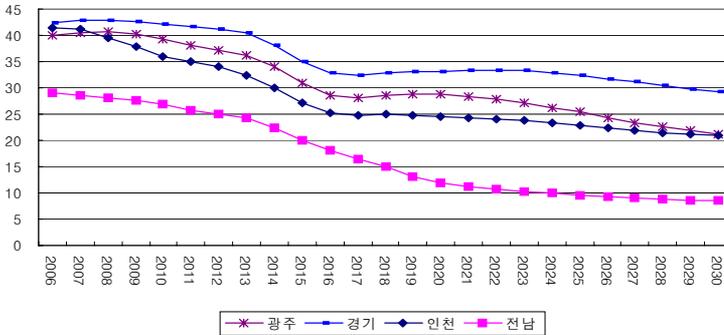
중학교의 학급당 학생 수도 지역별로 큰 차이가 있다. 중학교의 학급당 학생 수는 2005년 이후 약간 증가하거나 혹은 현 상태를 유지하다가 감소하였다.

2005년 기준 학급당 학생 수가 많은 지역은 인천(40명), 경기(39명), 광주와 울산(38명) 등이다. 경기는 2013년에서 2016년까지 감소한 후 큰 변화가 없이 2030년 학급당 학생 수가 29명으로 전국 평균 학급당 학생 수 20명보다 9명이나 많다. 따라서 경기는 2030년에 가까이 이르러서 학급당 학생 수가 30명에 도달하지만 여전히 OECD 평균인 24명에는 미치지 못하게 된다. 그러나 유사한 수준에서 출발한 인천, 광주, 울산은 2030년의 학급당 학생 수가 19~21명으로 전국 평균

과 유사하다.

전국에서 학급당 학생 수가 가장 적은 전남의 경우 2005년 학급당 학생 수가 29명으로 경기의 2030년 학급당 학생 수와 동일하다. 전남의 학급당 학생 수는 다른 지역에 비해 더 빠르게 감소하여 2015년에는 20명으로 전망되고, 2030년에는 9명까지 감소하여 학급당 학생 수가 3분의 1 정도로 감소하는 것으로 전망되었다.

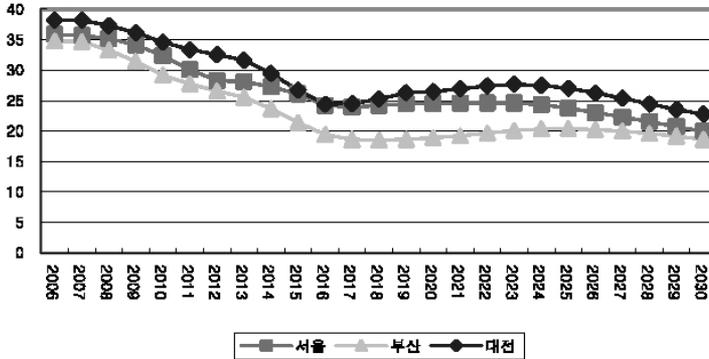
[그림 III-9] 중학교 학급당 학생 수 : 광주, 경기, 인천, 전남



서울, 대전, 부산의 변화 유형이 유사하게 나타나는데, 이들 지역의 학급당 학생 수는 35명 전후에서 시작하여 2016년 정도까지 감소 추세를 보이다가 다시 2023년까지 상승한 후 다시 감소하는 유형을 보이고 있다.

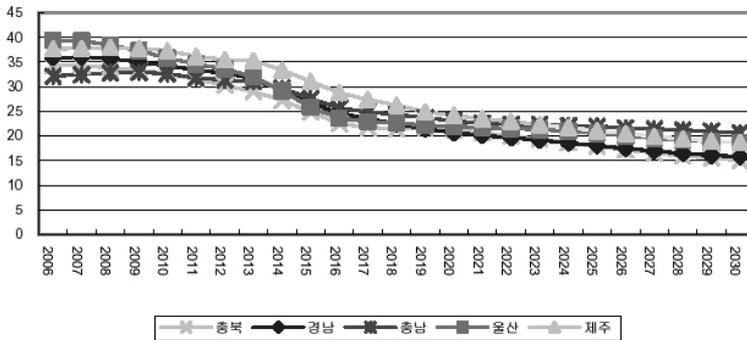
결과적으로 OECD 평균인 24명에 도달하는 시기는 대전 2028년, 광주 2026년, 서울 2025년, 인천 2021년 등으로 나타났다.

[그림 III-10] 중학교 학급당 학생 수 : 서울, 부산, 대전

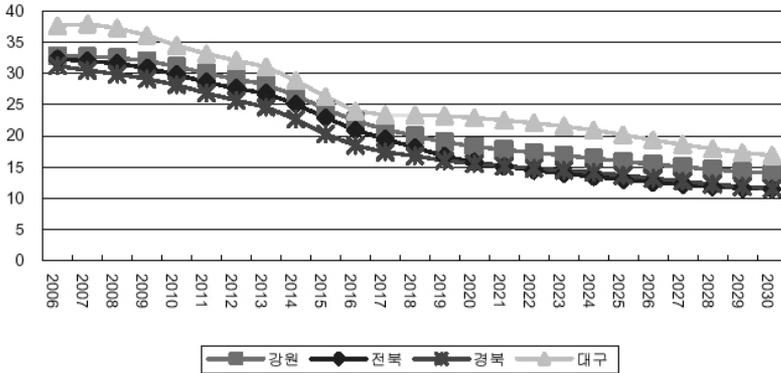


강원, 전북, 경북의 학급당 학생 수는 2005년 30명을 조금 넘는 수준에서 출발하여 2030년에는 전북 11명, 경북 12명, 강원 14명으로 학급당 학생 수가 15명이 안 되는 지역으로 분류되었다. 이들 지역은 10년 안에 OECD 평균수준에 도달하게 된다.

[그림 III-11] 중학교 학급당 학생 수 : 충북, 충남, 울산, 경남, 제주



[그림 III-12] 중학교 학급당 학생 수 : 강원, 전북, 대구, 경북



다) 지역별 고등학교 학급당 학생 수

고등학교의 학급당 학생 수도 지역별로 차이가 난다. 고등학교의 학급당 학생 수는 2009년까지 약간 증가하거나 혹은 현 상태를 유지하다가 감소하는 추세를 보이고 있다.

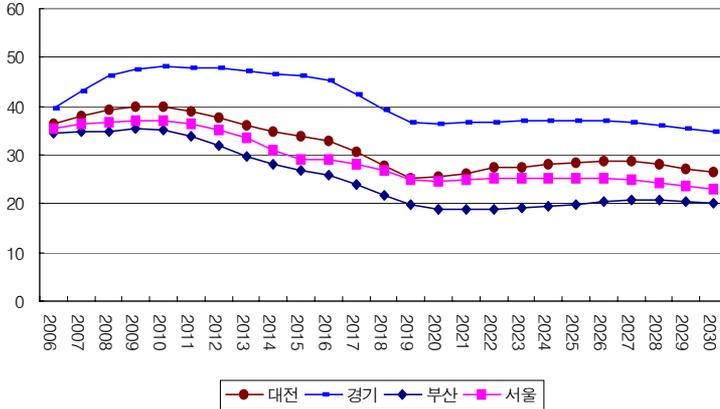
서울, 경기, 대전, 부산의 학급당 학생 수 변화 추세가 유사하다. 특히, 2020년 이후 약간 증가한 후 감소하는 유형을 보이고 있다. 부산의 경우에는 2018년까지 학급당 학생 수가 빠르게 감소하다가 20명 수준을 유지하는 유형을 보이고 있다.

경기의 학급당 학생 수는 다른 지역과 확연히 구분된다. 특히 2030년 학급당 학생 수가 2005년의 35명으로 전국적으로 유일하게 학급당 학생 수가 감소하지 않는 지역이다. 이런 이유로 정부가 제시한 기준 혹은 OECD 기준 등을 향후에도 충족시키지 못한다.

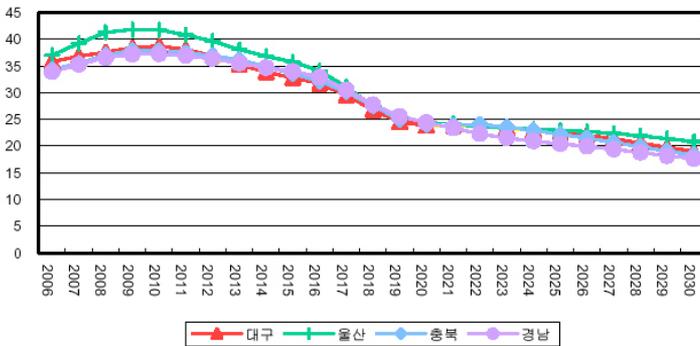
경기를 제외한 나머지 지역은 모두 2030년엔 학급당 학생 수가 30명 미만이며, 대전(26명), 광주(24명), 서울(23명), 인천(22명), 울산(21명), 부산(20명) 등 대도시 지역은 거의 대부분 20명을 상회했다. 대구, 울산, 충북, 경남의 학급당 학생 수는 증가하다가 2009년을 기점으로

감소하는 추세를 보이고 있다.

[그림 III-13] 고등학교 학급당 학생 수 : 서울, 부산, 대전, 경기

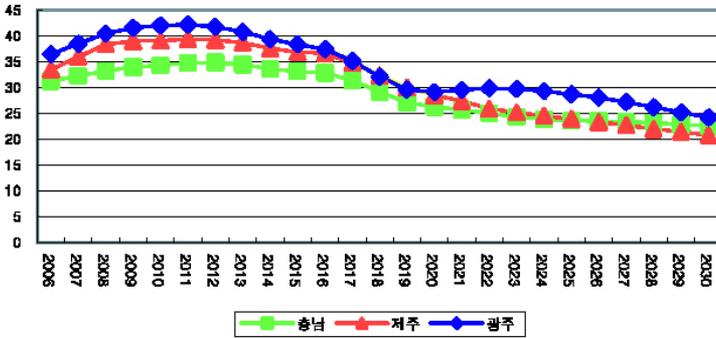


[그림 III-14] 고등학교 학급당 학생 수 : 대구, 울산, 충북, 경남



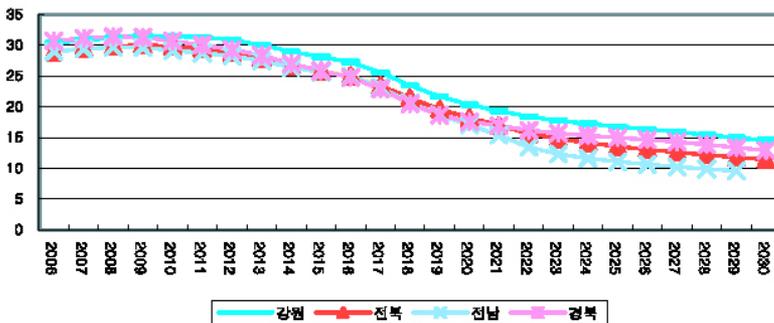
광주, 충남, 제주의 경우에는 약 2011년까지 증가한 후 감소하는 추세를 보여 다른 지역과 달리 학급당 학생 수의 증가 추세가 한동안 계속되다가 감소 추세로 반전할 것으로 전망되었다.

[그림 III-15] 고등학교 학급당 학생 수 : 충남, 제주, 광주



반면 강원, 전북, 전남, 경북의 학급당 학생 수는 큰 증가 없이 2012년 이후 감소하는 것으로 예측되었다. 전남과 전북은 2005년 학급당 학생 수가 28명으로 가장 적는데, 감소 속도도 다른 지역에 비해 빨라 2030년에는 전남이 9명으로 전국에서 가장 적고, 경기의 4분의 1에 불과했다. 전북 11명, 경북 13명, 강원 15명 등 이들 지역은 전국 평균 학급당 학생 수 22명보다 월등히 적었다.

[그림 III-16] 고등학교 학급당 학생 수 : 강원, 전북, 전남, 경북



다. 지역별 교원당 학생 수 변화분석

1) 교원 1인당 학생 수 현황

우리나라의 교원 1인당 학생 수는 지난 25년간 계속해서 감소하고 있다. 1980년 기준 교원 1인당 학생 수는 초등학교 47.5명, 중학교 45.1명, 고등학교 33.3명으로 매우 높았다. 그러나 2005년 초등학교의 교원 1인당 학생 수는 25.1명, 중학교 19.4명, 그리고 고등학교 15.1명으로 크게 개선되었다.

교원당 학생 수가 크게 감소한 데는 학생 수 감소와 함께 교원 수 증가도 영향을 미쳤다. 초등학교 학생 수는 지난 25년간 164만명 감소하였지만, 교원 수는 4만명 이상 증가하였다. 중학교 학생 수는 46만명 감소하였지만 교원 수는 거의 5만명 가까이 증가하였다. 특히, 고등학교는 학생 수가 6만명이 증가하였고 교원 수는 이보다 많은 6.5만명 증가하였다. 결과적으로 교원당 학생 수는 초등학교와 중학교의 경우 학생 감소도 영향을 미쳤지만 고등학교에서는 교원 수 증가가 교원당 학생 수 감소에 큰 역할을 한 것으로 여겨진다.

<표 III-11> 학생 수 및 교원 수 변화

(단위: 만명)

	초등학교			중학교			고등학교		
	1980	2005	차이	1980	2005	차이	1980	2005	차이
학생 수	566	402	-164	247	201	-46	170	176	+6
교원 수	11.9	16.0	+4.1	5.5	10.4	+4.9	5.1	11.6	+6.5

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도.

초등학교의 교원당 학생 수를 지역별로 비교해 볼 때 경기와 광주의

교원당 학생 수가 29명으로 가장 많았다. 반면 전남은 19명으로 가장 적었다. 중학교의 경우에는 인천, 광주, 울산이 23명으로 가장 많았고, 전남이 13명으로 가장 적었다. 초중학교에서 지역별 교원당 학생 수 차이는 10명까지 차이를 보이고 있다. 반면 고등학교에서는 지역별로 큰 차이를 보이지 않고 있다. 서울 등 대도시 지역의 교원당 학생 수는 평균 16명으로 가장 많았지만 그 외의 지역에서도 대부분 14~16명 수준으로 크게 차이가 나는 것은 아니다. 다만 강원과 전남이 12명으로 가장 적었다.

또 다른 특징으로 광주는 초중고등학교에서 모두 교원 1인당 학생 수가 가장 많은 지역이었는데 비해 전남은 전국적으로 가장 적은 지역으로 나타났다.

2) 교원 1인당 학생 수 기준

학급당 학생 수가 학업성취도에 미치는 효과에 대한 연구는 많이 있지만, 교원당 학생 수를 주제로 연구한 논문은 찾기 쉽지 않다. 그 이유는 학급당 학생 수가 감소할 경우 자연스럽게 교원당 학생 수도 감소할 가능성이 크기 때문에 이를 분리해서 연구하기보다는 학급당 학생 수(class size)에 초점을 맞추어 연구가 진행된 것으로 보인다. 따라서 현재 우리나라 교원 1인당 학생 수가 특정 기준에 비추어 어떠한 상황인지를 살펴보기가 어렵다.

정부의 2006~2010년 국가재정운용계획에서도 교원당 학생 수에 대해서는 언급하지 않고 있다. 1997년 발표한 ‘한국교육비전 2020’에서는 2020년 교원당 학생 수 목표를 초등학교 20명, 중고등학교 18명으로 제시하고 있다. 그러나 중고등학교는 이미 목표치를 달성하였다. 비전 2030에서는 초등학교 교원당 학생 수 목표를 2010년 18명, 2020년 15명, 그리고 2030년 14명으로 제시하고 있다.

<표 III-12> 지역별 교원당 학생 수(2005)

(단위: 명)

	초등학교	중학교	고등학교
서울	27	20	16
부산	24	19	15
대구	27	21	16
인천	26	23	16
광주	29	23	16
대전	27	21	16
울산	27	23	16
경기	29	22	16
강원	21	16	12
충북	23	17	15
충남	20	16	14
전북	21	16	13
전남	19	13	12
경북	21	16	14
경남	24	19	14
제주	24	19	14
전국	24	19	15

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도.

한편, 다른 국가들과의 비교를 통해 우리나라의 위치를 가늠해 보자. OECD 국가들과 비교해 볼 때 우리나라가 OECD 회원국들 중 교원당 학생 수가 가장 많은 국가로 나타나고 있다. OECD(2006)에 의하면 2004년 기준 OECD 평균 초등학교 교원 1인당 학생 수는 16.9명으로 우리나라의 29.1명과 약 12명 정도 차이가 있다. OECD 국가들 중 영국, 일본, 프랑스의 교원당 학생 수가 약 20명 정도로 나타났다. 미국은 이보다 적은 15명이었다.

중고등학교의 경우 OECD 평균은 13.3명인 데 비해 우리나라는 17.9명으로 약 4명 정도의 차이를 보여 초등학교에 비해 그 차이가 작았다. 미국의 교원당 학생 수는 초등학교와 유사하게 15.5명으로 오히려 다른 국가들에 비해 많았다. 독일, 영국, 일본이 14~15명 수준이고, 프랑

스가 12.1명으로 적었다.

<표 III-13> 주요 OECD 회원국들의 교원 1인당 학생 수 분포

(단위: 명)

	초등학교	중·고등학교
프랑스	19.4	12.1
독 일	18.8	15.1
영 국	21.1	14.4
미 국	15.0	15.5
일 본	19.6	14.1
한 국	29.1	17.9
주요국 평균(한국 제외)	18.8	14.3
OECD 전체 평균	16.9	13.3

주: 주요국 평균은 한국을 제외하고 표에서 제시한 프랑스, 독일, 미국, 영국, 일본의 단순평균을 의미한다.

자료: OECD, *Education at a Glance : OECD Indicators*, 2006.

3) 교원 1인당 학생 수 변화 추계

앞서와 마찬가지로 지역별로 향후 인구변화에 따라 어떻게 변화하는지를 분석하기 위해 현재의 지역별 교원 수를 향후에도 계속해서 유지한다는 가정 아래 분석하였다.

우선 전국적인 변화를 살펴보면, 초등학교의 교원당 학생 수는 2005년 24명에서 계속 감소하여 2030년에는 14명으로 예측되었다. 2010년 교원당 학생 수는 20명으로 한국교육비전 2020에서 제시한 목표를 달성하게 되고, 영국, 프랑스, 일본 등과 유사한 수준이 된다. 비전2030에서 제시한 18명은 2013년에, 그리고 현재 OECD 평균 학생 수 17명은 2014년부터 이루어질 것으로 예측된다. 그러므로 현재의 교원 수를 그

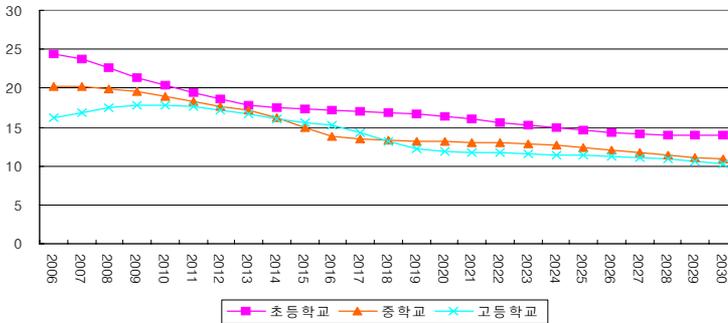
대로 유지하여도 향후 4~5년 안에 영국, 프랑스, 일본과 유사한 수준에 이르고, 8년 후에는 OECD 평균 수준이 되며, 2030년에는 비전 2030에서 제시하는 14명에 이르게 된다.

중학교의 교원당 학생 수는 2009년까지 유지되다가 그 후에 감소하여 2030년에는 11명이 될 것으로 예측되었다. 중학교의 경우 OECD 국가 평균 교원당 학생 수는 약 13.3명으로 우리나라는 앞으로 10년 후면 OECD 수준에 도달할 것으로 예측된다.

고등학교의 교원당 학생 수는 향후 4~5년간 증가하다가 감소하여 2030년에는 10명으로 감소하는 것으로 예측되었다. 즉, 현재 교원당 학생수가 15명으로 OECD 평균인 13.3명과 거의 차이가 없지만 향후 4~5년 동안에는 그 차이가 벌어져 2011년에 18명으로 정점을 이루다 2017년에 OECD 평균 수준으로 감소할 것으로 전망된다.

결과적으로 인구변화로 인해 향후 10년 안에 교원 1인당 학생 수는 OECD 수준으로 감소할 것으로 예상된다.

[그림 III-17] 인구변화에 따른 교원 1인당 학생 수 변화 추이



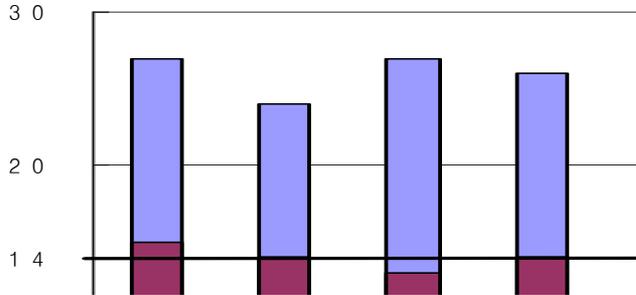
가) 지역별 초등학교 교원당 학생 수

교원당 학생 수도 지역별로 큰 차이를 보인다. 경기도는 현재도 교원당 학생 수가 가장 많지만 2030년에도 21명으로 전국에서 가장 많다. 경기, 서울, 대전, 부산 등은 한동안 학생 수 감소가 없거나 오히려 증가하는 시기가 있기 때문에 이런 변화를 염두에 두어야 한다. 경기, 대전, 광주, 서울은 2030년에도 교원당 학생 수가 15명을 넘어 비전2030에서 제시한 목표치 14명을 약간 상회한다.

2030년 이후 교원당 학생 수가 10~15명인 지역은 부산을 비롯해서 대구, 인천, 울산, 충남, 충북, 경남, 제주 등을 들 수 있다. 그러나 지역별로 교원당 학생 수의 변화 속도는 다르게 나타나고 있다. 교원당 학생 수가 10명 미만으로 낮아지는 지역은 강원, 전북, 전남, 경북 등으로 예측되었다. 이들 지역은 현재도 교원당 학생 수가 20여명으로 영국, 일본과 유사한 수준이고 향후 5년 정도에 15명 수준으로 감소할 것으로 예측되었다. 이들 지역은 비전2030에서 제시한 목표치를 충분히 달성한다. 특히 전남은 2030년 교원당 학생 수가 6명으로 전국에서 가장 빠른 속도로 감소할 것으로 예상된다. 2030년 경기도의 교원당 학생 수가 21명으로 이들 지역보다 3~4배 많기 때문에 지역별로 차별적인 교원 수급이 필요하다²⁵⁾.

25) 지역별 연도별 교원당 학생 수 변화는 부록에 제시하였다.

[그림 III-18] 초등학교 교원당 학생 수 변화



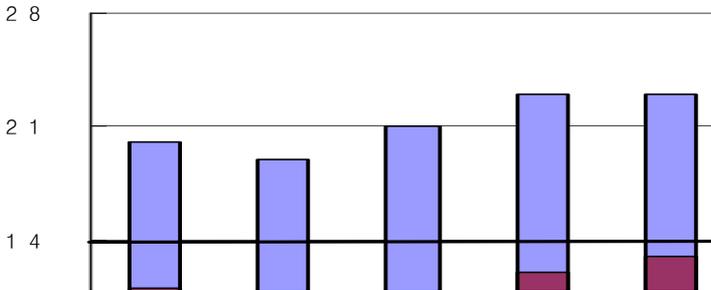
나) 지역별 중학교 교원당 학생 수

중학교의 교원 1인당 학생 수는 약간 정체하다가 감소하는 유형을 보인다. 2005년 기준 교원당 학생 수가 가장 많은 지역은 인천, 광주, 울산이고 그 다음은 경기도이다. 그러나 교원당 학생 수의 감소 속도는 경기도가 가장 느려 2030년 교원당 학생 수가 17명으로 전국에서 유일하게 인구가 감소하여도 OECD 평균 수준에 이르지 못하는 지역이다. 울산은 감소 속도가 빠르게 나타나 2030년 교원당 학생 수가 11명으로 2005년에 비해 절반 이상 감소한다.

광주, 대전, 인천, 서울, 부산, 그리고 충남, 제주 등의 2030년 이후 교원당 학생 수는 10~15명 사이로 다른 지역보다 높다. 반면 경남, 경북, 전남, 전북, 강원, 충북 등은 2030년 이후 10명 미만으로 감소하는 지역이다. 이들 지역의 교원 정책은 경기 등과는 차별적으로 이루어져야 할 것이다. 전남의 교원당 학생 수는 2005년 13명에서 2030년에 4명으로 3분의 1 수준으로 감소하게 된다. 전남의 교원당 학생 수는 현재 OECD 평균보다 낮고 향후에도 큰 폭으로 감소하기 때문에 이 지역의 교원수급 정책에는 큰 변화가 필요하다²⁶⁾.

26) 지역별 연도별 교원당 학생 수 변화는 부록 참고

[그림 III-19] 중학교 교원당 학생 수 변화



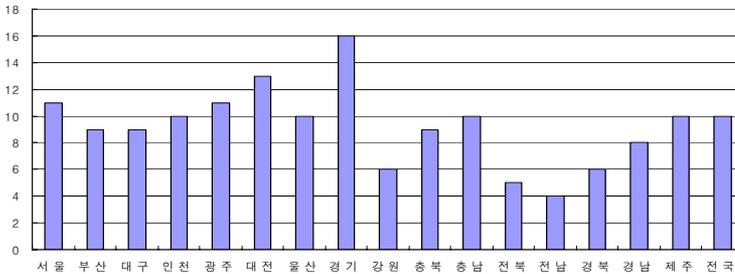
다) 지역별 고등학교 교원당 학생 수

고등학교의 교원 1인당 학생 수는 향후 4~5년간 증가하기 때문에 OECD 평균인 13.3명에서 오히려 멀어지게 된다. 특히, 경기도는 2008년부터 교원당 학생 수가 22명으로 증가한 후 한동안 유지되다가 서서히 감소하는 추세를 보여 다른 지역과 확연히 구분된다. 특히 2030년의 교원당 학생 수 16명은 현재와 동일한 수준으로 인구 감소만으로도 현재의 OECD 평균 수준에 도달하지 못한다. 그러므로 경기도는 다른 지역보다 더 많은 교원이 계속해서 충당되어야만 목표치에 도달할 수 있어 다른 지역과 차별화된 정책이 필요하다.

반면, 2030년에 교원 1인당 학생 수가 10명 미만이 될 것으로 예측되는 지역으로는 부산, 대구, 경남, 경북, 전남, 전북, 강원, 충북 등을 들 수 있다. 인천, 울산, 충남, 제주 등은 10명 수준이 될 것으로 예측되었다. 특히 전남(4명), 전북(5명), 강원과 경북(6명) 등은 현재 수준의 3분의 1로 감소하여 이들 지역 교원 정책에 큰 변화가 필요하다. 또한 이들 지역은 향후 몇 년간에도 다른 지역과 달리 교원당 학생 수의 증가 추세 없이 지속적인 감소 추세를 보이고 있다²⁷⁾.

27) 지역별 연도별 교원당 학생 수 변화는 부록 참고.

[그림 III-20] 2030년 고등학교 교원당 학생 수



3. 교육비 지출에 대한 논의 및 정책적 시사점

가. 학교시설 등 시설비

1) 경상적 지출과 자본지출 비중

우리나라 교육재정에 대해서 흔히 지적되는 사항 중 하나는 인건비 등 경직성 예산의 비중이 높아 교육의 효율성을 제고할 수 있는 사업 예산으로 이용할 수 있는 가용재원이 부족하다는 것이다. 그러나 이러한 지적은 국제비교를 통해 보거나 향후 우리나라의 교육예산 구성에 대한 예측을 해 볼 때나 사실과 다르다.

또한 경직성 지출의 비중이 지나치게 높다는 인식은 교육재정에서 인적자원이 갖고 있는 중요성을 과소평가할 우려가 있다. 교육에 있어 가장 중요한 투입요소는 인적자원이며, 따라서 인적자원에 대한 보수가 어느 나라에서든지 교육재정에서 절대적으로 큰 비중을 차지한다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

우선 우리나라의 경상비와 자본지출 비중을 OECD의 다른 나라들과 비교해 보자. 우리나라는 OECD의 다른 나라들에 비해 경상비보다

III. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 149

는 자본지출 비중이 높다. OECD(2006)에 의하면 OECD 국가들 중 우리나라는 교육지출에서 경상비가 차지하는 비중이 가장 낮은 국가로 나타나고 있다. 우리나라의 경상비와 자본비 비중은 각각 81.1%와 18.9%이다. OECD 회원국 중 경상비 비중이 97% 이상인 국가로는 벨기에, 캐나다, 멕시코, 포르투갈 등이 있다. OECD 평균 경상비와 자본비 비중은 각각 91.8%와 8.2%이다.

지난 1998년부터 2003년까지의 자료를 보아도, OECD 전체 평균은 경상비 대비 자본비 지출비율이 9 : 1로 거의 변화가 없다. 우리나라의 경우는 매년 약간의 변화가 있기는 하지만 경상비 대비 자본비 지출비율은 대략 8 : 2 수준을 보이고 있어 자본비 비중이 상당히 높은 편이다. 2001년의 경우에는 경상비가 차지하는 비중이 78.7% 즉, 자본비 비중이 21.3%로 자본비 비중이 유난히 높게 나타났다.

<표 III-14> OECD 국가의 초중등학교 재정 중 경상, 자본, 인건비 비중

(단위: %)

연도	국가	경상: 자본		경상비 내 비중			
		경상	자본	교원	교원 외	인건비	기타경상비
1999	한국	85.6	14.4	75.3	8.5	83.8	16.2
	OECD 평균	92.1	7.9	65.1	14.3	80.3	19.7
2000	한국	84.2	15.8	75.0	8.5	83.5	16.5
	OECD 평균	92.2	7.8	63.0	14.9	80.3	19.7
2001	한국	78.7	21.3	61.7	7.8	69.5	30.5
	OECD 평균	91.6	8.4	64.2	14.4	80.7	19.3
2002	한국	82.7	17.3	63.3	8.9	72.2	27.8
	OECD 평균	91.8	8.2	64.1	15.0	81.0	19.0
2003	한국	81.1	18.9	62.9	7.9	70.8	29.2
	OECD 평균	91.8	8.2	63.6	15.9	80.2	19.8

자료: OECD, *Education at a Glance : OECD Indicators*, 각 연도.

그렇다면 경상비의 비중이 이렇게 낮은 근본 원인이 전반적인 인건비 수준이 낮은 데 있는 것은 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다. 그러나 결론부터 말하면 그렇지 않다.

<표 III-15>는 OECD 국가들의 초등학교 교사 봉급을 초봉과 15년 경력 봉급, 최종봉급으로 나누어서 제시하고 있으며 아울러 각국의 1인당 GDP도 제시하고 있다. 이 자료에 따르면 우리나라 교사들의 봉급은 OECD 국가의 평균과 비교할 때 결코 낮지 않다. 또한 주목해야 할 것은 국가의 경제규모를 고려한 상대적인 교사의 봉급이다. 상대적인 교사 봉급을 나타내는 지표로는 봉급을 1인당 GDP로 나눈 값을 생각해 볼 수 있다. 이 지표는 다른 직종 대비 교사의 대략적인 경제적 지위를 대변해 준다. 우리나라의 경우 15년 경력교사의 봉급을 1인당 GDP로 나눈 값은 2.92인데 이 수치 역시 OECD 국가 중 가장 높으며 OECD 평균인 1.31의 2배 이상이 된다²⁸⁾.

28) 우리나라 교원의 봉급이 세계 최고수준이라는 비판에 대한 한국교총의 반론 중 하나는 OECD 회원국 교사 보수수준 산정기준이 되는 PPP(Purchasing Power Parity) 환율이 구매력 평가지수를 기준으로 환산된 환율로 선진국보다 후진국에서 PPP 값이 커지는 경향이 있다는 것이다. 따라서 우리나라의 구매력이 선진국에 비해 높기 때문에 상대적으로 평가했을 때 교원의 임금수준이 높다는 것일 뿐이라고 언급하고 있다(2005년 9월). 그러나 어떤 환율을 기준으로 하든 GDP 대비 교사 봉급이 높다는 사실은 변하지 않으므로 우리나라 교원의 상대적 봉급이 OECD 다른 나라에 비해 높다는 사실은 받아들여야 할 것이다. 물론 뒤에서 논의하듯이 이는 우리나라 교원이 더 많은 학생을 더 오랜 시간 동안 가르친다는 사실은 고려되지 않은 것이다.

III. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 151

<표 III-15> OECD 국가의 교사 봉급과 1인당 GDP
(2002년 초등학교)

(단위: PPP 달러)

	초봉	15년경력	최종 봉급	GDP	15년경력봉급 /1인당 GDP	최종봉급 /초봉
대한민국	26,983	46,400	74,672	15,916	2.92	2.77
OECD 평균	22,512	30,356	36,160	23,728	1.31	1.69

자료: OECD, *Education at a Glance : OECD Indicators*, 2004.

물론 단순한 봉급의 비교는 중요한 정보를 누락하고 있다. 교사의 수업시간이나 교사 1인당 학생 수 같은 요인들도 고려해야 정확한 비교가 될 수 있을 것이다. <표 III-16>에서는 초중고 15년 경력교사들의 봉급을 기준으로 수업시간과 교사 1인당 학생 수라는 요인까지 고려하여 우리나라와 OECD 국가 평균을 비교하고 있다²⁹⁾.

교사 연봉을 연간 수업시간으로 나눈 값은 수업 1시간당 임금이라고 해석할 수 있다. 이 값을 볼 때도 우리나라 교사의 봉급은 다른 OECD 국가들에 비해 결코 낮은 수준이 아니다. 물론 교사 1인당 학생 수가 우리나라는 OECD 국가 중에서 가장 높은 편이다. 따라서 수업 시간뿐 아니라 교사 1인당 학생 수도 고려할 필요가 있을 것이다. 연봉을 (교사 1인당 학생 수 × 연간 수업시간)으로 나누게 되면 학생 1명을 1시간 가르치는 데 따르는 보수를 구할 수 있을 것이다. 이 값을 구해보면 초등학교의 경우 우리나라가 1.83 정도로 OECD 평균인 2.46에는 못 미침을 알 수 있다. 물론 교사의 노력이 학생 수에 단순 비례하

29) 교사들의 연령분포를 보면 국가별로 다소 차이는 있지만 40~49세가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 그 다음은 30~39세이다. 이렇게 본다면 대략 15년 경력의 교사 수가 대체로 최빈값에 가깝다고 할 수 있으며 따라서 이들이 국가별로 대표성을 가진다고 보아도 큰 무리는 없을 것이다.

논지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 실제로 교사의 노력과 1인당 학생 수의 관계는 선형보다는 2차 함수에 가까울 것으로 예상할 수도 있다. 그러나 이에 대한 이론적 실증적 근거는 없는 것이 현실이기 때문에 실제로 교사의 노동 강도에 대한 단순비교는 위험하다는 사실을 지적할 수 있다.

그렇지만 보다 정확한 국제비교를 위해서 우리나라가 OECD 국가 중에서 가장 소득이 낮은 편에 속한다는 사실은 고려해야 할 것이다. 그렇다면 학생 1명을 1시간 가르치는 데 따르는 보수를 그 나라의 경제수준을 대표하는 1인당 GDP로 나누어야 보다 정확한 비교 지표가 도출될 것이다. <표 III-16>에 제시된 이 지표의 값을 보면³⁰⁾ 우리나라는 초중고 모두 OECD 평균보다 높은 것을 확인하게 된다.

<표 III-16> 수업시간과 학생 수를 고려한 우리나라와 OECD
국가의 교사 봉급

		연간수업 시간 (A)	교사1인당 학생 수(B)	15년경력봉급 /A =(C)	C/B =(D)	(D/1인당GDP) ×10,000
초	대한민국	811	31.45	57.214	1.825	1.147
	OECD 평균	797.10	16.57	37.840	2.459	1.073
중	대한민국	554	20.75	83.519	4.025	2.529
	OECD 평균	709.3808	14.42	47.103	3.631	1.623
고	대한민국	531	16.52	87.137	5.276	3.315
	OECD 평균	665.4735	13.09	54.004	4.565	2.074

주: 교사의 봉급은 2002년 현재 경력 15년의 초등학교 교사 봉급임.

자료: OECD, *Education at a Glance : OECD Indicators*, 2004를 바탕으로 저자가 계산.

이상의 논의에서 우리가 지적하고자 하는 바는 우리나라 교사의 인건비가 과도하게 높다는 점이 아니라 다른 나라와 비교해 볼 때 교원

30) 이 값은 매우 작기 때문에 10,000을 곱하여 그 값이 대략 1과 가깝도록 조절했다.

보수 비중이 높은 편이라는 점이다.

오히려 우리나라 교사의 임금이 낮은 편이 아님에도 불구하고 교육비 중 자본지출 비중이 높다는 사실에 주목해야 할 것이다. 우리나라 초중등교육 재정에서 효율성을 증진시킬 수 있는 부분도 인건비 등 경상비 쪽이 아닌 학교신설을 비롯한 자본적 지출 쪽이 될 가능성이 높다는 추론을 가능하게 해주기 때문이다.

2) 학교신설에 따른 고려 사항

정부는 학급당 학생 수를 줄이기 위해 그동안 지속적으로 노력했다. 그 성과도 두드러지게 나타나고 있다. 1970년대 학급당 학생 수는 60명을 넘었지만, 2006년에는 초등학교 31명, 중학교 35명, 고등학교 32명으로 감소하였다. 학급당 학생 수를 축소하기 위해 근래에도 정부는 많은 예산을 투입하고 있다.

정부는 2001년 교육여건 개선을 위해 '7·20 교육여건개선사업'을 실시하였다. '7·20 교육여건개선사업' 추진 계획에 의하면 2001년부터 2004년까지 학급당 학생 수를 감축시키기 위해 총 12조 2,797억원³¹⁾의 예산을 배정했다. 실질적으로 2004년에 보고된 '7·20 교육여건개선사업 중간평가'에 의하면 2001년부터 2004년 상반기까지 11조 5,264억원을 투입하여, 1,130개의 학교를 신설하고 14,679개의 학급을 증설하였고 발표하였다. 그 결과 학급당 학생 수는 2001년 36.9명에서 2004년 33.3명으로 3.6명 감소되었다. 단순하게 계산하여 학급당 학생 수를 평균 1명 감소시키기 위해 약 3.2조원의 재정이 사용되었음을 알 수 있다.

현재 정부에서는 2006~2010년 국가재정운용계획에서 2010년까지

31) 세부적으로 학교신설 9조 9,200억원, 고교 추가신설 1조 6,350억원, 교실 증축 7,247억원의 예산이 배정되었다. 즉, 학교 하나를 신설하는 데 90억원(고교는 150억원), 교실 하나를 증축하는 데 5천만원의 예산이 배정되었다.

초중고 학급당 학생 수를 30명으로 축소시키겠다는 목표를 가지고 있다. 이를 위해 구체적으로 얼마의 예산이 배정되어 있는지는 알 수 없다. 그러나 국가재정운용계획에서 제시하고 있는 학급당 학생 수 30명은 초중고 전체 평균으로 현재 학급 수를 유지할 경우에도 2010년이면 달성될 수 있어 추가적인 재정투입 없이도 인구 감소만으로도 달성될 수 있는 목표이다. 앞서 단순하게 계산한 3.2조원을 이용한다면 대충 10조원이 필요한 목표치이다.

물론 아직 물리적 교육환경은 선진국 수준과 일정한 격차가 존재한다. 그렇지만 학생 수 감소로 특별한 교육투자의 증액 없이도 물리적 교육환경이 개선될 수 있을 것으로 예측되기 때문에 학생 수의 급격한 감소를 감안하지 않은 교육재정의 투입은 과잉투자로 흐를 위험성도 내포하고 있다. 또한 학급당 학생 수를 몇 명 줄임으로써 학생들의 학업성취도가 크게 증가하기 어렵다는 기존 연구 결과도 감안해야 할 것이다.

그러나 교육여건이 지역별로 차이가 크기 때문에 이를 염두에 둔 재정투자는 향후에도 필요하다. 인구 감소가 다른 지역보다 적은 경기에서는 학급당 학생 수가 2030년에도 초등학교 27명, 중학교 29명, 고등학교 35명으로 인구 감소만으로는 OECD 평균 수준에 도달하지 못하고 다른 지역과도 큰 차이를 보이기 때문에 지속적인 시설 투자가 필요하다. 대전, 서울, 광주 등도 다른 지역에 비해 인구 감소 속도가 느려 OECD 수준에 이르는 데 15~20년이 소요되기 때문에 이들 지역에 대한 시설 투자도 고려해야 한다. 그러나 이런 지역적 차이를 감안하여 특정 지역의 높은 토지매입비까지 중앙정부의 재원으로 부담하기 보다는 지방자치단체가 일부 부담하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한편 높은 토지매입비용 등으로 이들 지역의 학급당 학생 수는 평균 수준보다 높은 것이 효율적이라는 주장도 있음을 염두에 두어야 한다³²⁾.

반면, 전남을 비롯해서 강원, 전북, 경북 등은 인구 감소가 다른 지역

에 비해 빠르게 나타나고 있어 이에 대한 대책이 필요하다. 예를 들어, 2030년 전남의 학급당 학생 수는 초등학교 7명, 중학교 9명, 고등학교 9명으로 2005년에 비해 약 3분의 1 정도 감소하게 된다. 경기와는 약 20명의 차이를 보이게 된다. 학급당 학생 수가 지나치게 적은 것도 비용문제뿐만 아니라 학생들의 교육성과에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 전남에서는 학교 간 통폐합 문제를 심각하게 고려해야 한다³³⁾. 통폐합을 통해 학교 수를 줄일 수도 있지만 초등학교와 유치원을 결합한다든지 초등학교와 중학교, 중학교와 고등학교를 통합하는 수직적인 통폐합도 고려해 볼 수 있다. 인구 감소를 이유로 일정지역에서 학교를 폐쇄하는 것은 지역발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

3) 학교신설 비용의 지역 편차

현재도 학교신설이 가장 활발히 이루어지는 지역은 경기이다. 2005년에 비해 2006년에 증가된 학교 수 200개 중 경기도가 90개로 거의 절반에 이른다. 2005년에도 76개의 학교가 증가하여 증가 폭이 다른 지역과는 큰 차이를 보인다. 반면 전남 등에서는 학교 통폐합이 진행중에 있다. 전남은 2004년과 2005년에 전체 학교 수가 5개 감소하였다. 새로 신설된 학교가 있다고 가정한다면 통폐합된 학교 수는 5개 이상이 된다. 총학교 수가 감소한 해가 있는 지역은 전남을 비롯해서 전북, 충남, 강원, 경북 등이다. 앞선 인구변화 분석에서 보듯이 향후에도 지역적 차이 때문에 경기에서의 학교 수 증가는 다른 지역과 달리 계속 될 것으로 예측된다.

32) Lazear(2001).

33) Jackson(1990)에 의하면 학급당 학생 수가 10명 이하의 과소 학급은 학생들 간 인성 교류 및 건전한 경쟁에 부정적인 영향을 주고 사회화에도 적절하지 않다고 언급하고 있다. 초등학교의 경우 적절한 학급당 학생 수는 20~25명이라고 보고하고 있다.

<표 III-17> 총학교 수의 변화 추이

(단위: 개)

	2004				2005				2006			
	초등 학교	중학 교	고등 학교	계	초등 학교	중학 교	고등 학교	계	초등 학교	중학 교	고등 학교	계
총계	78	38	49	165	105	47	15	167	87	64	49	200
서울	4	4	5	13	9	1	3	13	5	4	3	12
부산	4	0	2	6	2	1	0	3	7	2	2	11
대구	5	4	3	12	3	3	0	6	3	2	1	6
인천	7	4	8	19	9	7	2	18	4	3	5	12
광주	2	4	0	6	5	0	1	6	6	4	0	10
대전	3	1	3	7	4	2	0	6	5	8	3	16
울산	6	3	4	13	5	2	0	7	3	1	4	8
경기	31	15	11	57	44	23	9	76	39	31	20	90
강원	0	1	0	1	0	1	2	3	-1	0	1	0
충북	3	1	0	4	4	1	0	5	1	0	0	1
충남	5	1	1	7	6	-3	0	3	-2	1	2	1
전북	-1	1	0	0	5	4	1	10	3	3	0	6
전남	-3	-2	0	-5	-2	-2	-1	-5	1	1	2	4
경북	4	1	5	10	5	1	-2	4	1	1	-1	1
경남	8	0	6	14	6	6	0	12	11	3	7	21
제주	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도를 이용하여 저자가 작성.

2004년 기준으로 지역별 학교시설비로 편성된 예산의 총합은 3조 8,553억원으로 전체 교육예산 29조 578억원의 약 13.3%를 차지한다. 특히 학교신설에 편성된 예산은 2조 4,628억원으로 학교시설비 예산의 63.9%를 차지한다. 학교신설 다음으로 학교시설비 예산에서 큰 비중을 차지하는 항목은 환경개선으로 19.4%를 차지한다. 따라서 환경개선에 비해 학교신설에 3배 이상의 예산이 배정되어 있다. 시설관리에는 1,084억원이 배정되어 학교시설비 예산의 2.8%만을 차지하여 학교신설비와는 큰 차이를 보였다.

Ⅲ. 인구변화를 고려한 초·중등교육 재정 효율화 방안 157

<표 III-18> 학교시설비 예산 항목별 비중(2004)

(단위: %)

	학교 신설	학교 증·개축	시설 관리	환경 개선	교육 과정 시설	농어촌 교육발전 시설	학교 도서관 시설	합계
계	63.9	5.5	2.8	19.4	8.2	0.2	0.1	100.0
서울	39.3	10.6	-	41.2	8.9	-	-	100.0
부산	44.5	4.4	2.3	35.5	13.3	-	-	100.0
대구	67.4	7.6	0.7	15.7	7.3	-	1.2	100.0
인천	84.0	2.2	0.6	7.1	6.1	-	-	100.0
광주	73.8	3.3	0.3	16.5	6.1	-	-	100.0
대전	65.9	11.0	0.6	14.4	8.1	-	-	100.0
울산	84.5	0.4	-	9.6	5.4	-	-	100.0
경기	75.4	6.1	5.2	7.3	6.0	-	-	100.0
강원	32.5	3.8	8.1	32.9	17.7	3.9	1.0	100.0
충북	36.6	6.1	3.0	38.4	15.9	-	-	100.0
충남	61.2	2.1	3.5	24.8	8.3	0.1	-	100.0
전북	46.1	3.9	0.7	36.8	12.5	-	-	100.0
전남	40.7	1.4	8.2	38.5	11.1	-	0.2	100.0
경북	37.0	14.7	2.9	33.2	10.6	1.5	0.1	100.0
경남	76.7	1.8	1.4	13.9	6.2	-	-	100.0
제주	49.2	0.6	-	33.4	13.6	-	3.2	100.0

자료: 「시도교육청 2005예산분석」, (교육부내부자료)자료를 이용하여 저자가 작성.

2004년 기준으로 중앙정부에서 지방교육청에 학교신설 예산으로 교부된 총액은 2조 6,097억원이다. 이 중 경기도에 교부된 총액은 9,754억원으로 전체의 37%를 차지하였다. 인천이 그 다음으로 교부총액이 많은데 그 액수는 2,553억원으로 경기도의 약 4분의 1 정도로 큰 차이를 보인다. 가장 적은 액수가 교부된 곳은 강원으로 교부총액이 186억원으로 경기도에 비해 약 50배 이상의 교부금을 지원받았다. 결과적으로 지역적 편차가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

<표 III-19> 지역별 학교시설비 교부총액(2004)

(단위: 억원)

	총예산액	학교신설	환경개선	7차 교육시설	합계
계	290,578	26,097	6,998	3,000	36,095
서울	44,460	2,549	1,320	567	4,436
부산	21,043	1,303	893	239	2,435
대구	13,576	1,151	276	129	1,556
인천	15,316	2,553	241	188	2,982
광주	8,902	1,185	228	98	1,511
대전	9,014	1,152	213	110	1,475
울산	7,286	1,032	152	80	1,264
경기	56,460	9,754	831	613	11,198
강원	11,982	186	303	125	614
충북	10,704	364	304	80	748
충남	14,884	1,083	473	132	1,688
전북	15,145	532	405	150	1,087
전남	17,153	311	402	109	822
경북	19,046	416	420	145	981
경남	21,651	2,338	431	192	2,961
제주	3,956	188	106	43	337

자료: 「시도교육청 2005 예산분석」, (교육부 내부자료).

앞서 살펴본 인구변화에 따른 학급당 학생 수 변화 분석에서도 인구 감소가 다른 지역보다 적은 경기에서는 학급당 학생 수가 2030년에도 초등학교 27명, 중학교 29명, 고등학교 35명으로 비전2030에서 제시한 초등학교 목표치 23명을 초과하는, 그리고 인구 감소만으로는 OECD 평균 수준에도 도달하지 못하는 유일한 지역으로 목표치를 달성하기 위해서는 다른 지역과 달리 지속적인 시설 투자가 필요하다³⁴⁾.

34) 한편 경기도에 다른 지역과 동일한 목표치를 적용하는 것에 대해서도 고민이 필요하다. Lazear(2001)는 토지가격이 비싸 학교신설 비용이 많이 드는 지역은 학급당 학생 수가 다른 지역에 비해 더 많아도 효율성

III. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 159

경기의 학교신설이 향후에도 지금만큼 활발하지는 않을 것으로 예상되지만, 현재도 자본지출 측면에서 지역적 편차가 큰데 향후에도 경기의 높은 토지비용 등으로 이런 현상이 지속되어 특정 지역에 정부의 재정지원이 편중되는 것에 대해 심사숙고할 필요가 있다.

4) 학교용지 매입과 지방자치단체의 역할

다음에서는 시설비와 관련한 예산 효율성 제고 방안에 대해 생각해 본다. <표 III-20>은 2001년과 2002년도 지방교육비 특별회계 중 학교 시설비와 관련된 수치들을 계산한 것이다³⁵⁾. 여기서도 알 수 있듯이 학교신설에서 용지 매입비의 비율이 평균적으로 학교신설비의 거의 절반에 이른다. 물론 이는 도시지역의 높은 지가 때문이다.

<표 III-20> 2001년과 2002년 지방교육비 특별회계의 학교신설비 구성

(단위: 억원, %)

학교급	연도	평균 학교 신설비(A)	시설비(B)	비중 (B/A)	토지매입비 (C)	비중 (C/A)
초등학교	2001	121,222	66,366	59.3	52,591	36.8
	2002	123,887	77,284	62.5	43,320	31.2
고등학교	2001	353,369	132,156	32.5	215,431	59.1
	2002	444,435	251,783	58.4	188,056	39.3

자료: 시도교육청 교육비 특별회계 결산서: 장수명(2003)에서 인용.

은 비슷하다고 주장한다. 토지가격이 낮은 지역에 사는 저소득층에 대한 적정 학급규모는 소득수준이 높아 토지가격이 비싼 곳에 사는(교육 열이 높고 가정환경이 좋은) 고소득층보다 작아야 교육의 사회경제적 이익을 극대화하기 때문이다.

35) 이 두 해는 '7·20 교육여건개선사업' 조치에 따른 학교신설 관련 예산 지출이 특히 많았던 해이다.

특히 지가가 높은 서울시의 경우 더 분명해지는데 다음의 <표 III-21>에서도 보듯이 서울시의 학교신설비 중 50~60%가 토지 매입비이다.

<표 III-21> 서울시 학교신설비의 내역

(단위: 백만원)

구분	초등학교	중학교
설계비	10,198(1.8%)	3,237(1.6%)
토지매입비	301,208(52.7%)	119,617(60.5%)
시설비	250,064(43.7%)	71,674(36.3%)
감리비	10,947(1.9%)	3,146(1.6%)
계	572,417	197,673

자료: 서울시 교육청 내부자료: 장수명(2003)에서 인용.

특히 학교신설 등 자본지출 수요는 지역에 따라 큰 편차를 갖는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 현재 초중등교육 재정에 있어 간과할 수 없는 중요한 문제는 학교신설과 관련하여 토지계획과 과세권을 가진 지방자치단체가 학교신설에 대해 적절한 의무를 다하지 못하고 있다는 것이다. 법령상 학교용지 확보에 소요되는 재원은 일반회계와 교육비특별회계가 각각 2분의 1씩 부담하도록 되어 있으나 학교용지 확보 등에 관한 특례법의 위헌 판결로 지방자치단체의 역할이 모호해지고 실질적인 지원도 미미한 실정이다³⁶⁾.

36) 지방자치단체가 학교를 신설할 때 교육청의 신설비를 지원하는 방법은 두 가지이다. 하나는 1995년에 제정된 ‘학교용지확보등에관한 특례법’에 의해 개발지역의 신설학교 용지매입을 지원하는 방법이고, 다른 하나는 2005년 12월에 제정된 ‘기반시설부담금에관한법률’에 의해 지원하는 방법이다. 잘 알려진 바와 같이 학교용지확보 등

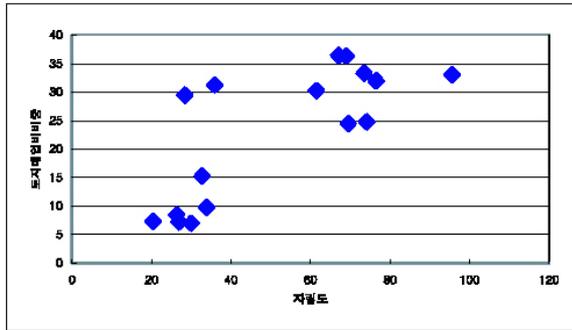
그러나 특정 지역의 높은 토지매입비까지 중앙정부의 재원으로 부담해야 하는지 의문이다. 어떻게 해서든 학교 신설비 중에서도 최소한 수요와 가격에서 지역별 차이가 큰 토지매입비는 지방자치단체가 부담할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다³⁷⁾.

현실적으로도 토지매입에 대한 지방자치단체의 책임을 강조하는 변화는 자립도가 높은 자치단체가 더 높은 부담을 할 수 있도록 하는 변화이기도 하다. [그림 Ⅲ-21]은 16개 시도의 재정자립도와 시설비 중 토지매입비 비중 사이의 관계를 보여주는데, 재정자립도와 토지매입비 비중 사이에는 양(+)의 상관관계를 확인할 수 있다.

에 관한 특례법은 위헌 판결을 받았다. 교육인적자원부는 헌법재판소의 위헌 판결 가능성이 높아지자 학교용지 확보에 관한 특례법을 개정하여 법명을 학교용지 확보 등에 관한 특례법으로 변경하고, 학교용지 부담금의 부담자를 공동주택 분양자에서 개발사업자로 변경하였다. 이에 따라 학교용지에 대한 지방자치단체의 지원을 계속 받을 수 있게 되었지만 실질적인 지원 수준은 매우 미미한 실정이다. 한편 기반시설 부담금에 관한 법률은 2005년 12월 28일 제정되었으며, 주요 골자는 학교를 기반시설에 포함시키고 있다는 점이다. 기반시설은 국도를 개발할 때 필수적으로 마련해야 할 시설로 건축법에 따라 건축물을 신축이나 증축할 때 기반시설 부담금을 부담해야 한다. 이 부담금은 30%는 국가의 국가균형발전특별회계에, 70%는 지방자치단체의 기반시설특별회계에 귀속되도록 하고 있다. 지방자치단체는 귀속되는 기반시설 부담금의 70% 중 일정 비율을 학교를 신설하는데 지원하여야 한다. 그러나 아직 동법에 의하여 학교신설 지원이 이루어지지 않고 있다. 보다 자세한 내용은 윤홍주·최준렬(2006) 참조.

37) 장수명, 『학교용지 확보 및 용지 비용 부담금제도의 문제점과 개선방안』, 『한국교육』, 2004.

[그림 III-21] 시설비 비중과 재정자립도

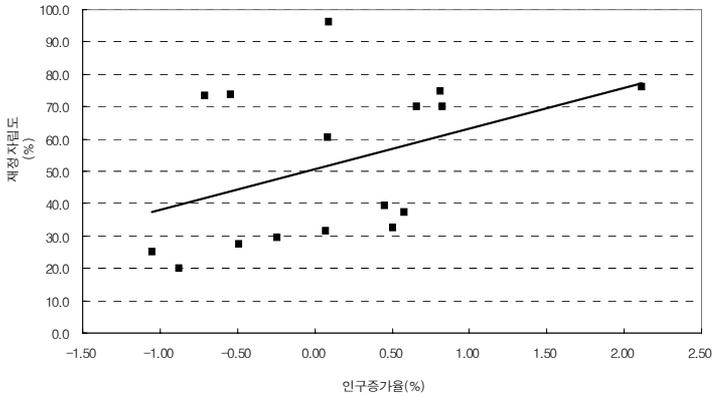


자료: 재정자립도는 지방행정연구원 자료이며 토지매입비는 시도교육청 결산자료로 장수명(2003)에서 제시된 표를 근거로 작성된 그림임.

그 이유는 대체로 인구가 많은 지역이 지방세의 수입도 많으며 동시에 학교시설 수요가 많으면서 토지가격이 높기 때문일 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 인구증가율과 재정자립도와의 관계를 살펴보았는데, [그림 III-22]와 같이 양자 간에는 양(+)의 상관관계가 있음을 확인할 수 있다. 즉, 인구증가율이 높은 지역이 재정자립도도 높은 경향이 있는 것이다. 인구증가에 따른 학교시설 수요와 재정자립도 사이의 관계를 생각한다면 토지매입에 대한 지방자치단체의 책임을 강조함으로써 재원이 비교적 풍부한 자치단체로 하여금 더 많은 부담을 지게 할 수 있음을 추론할 수 있다.

만약, 중앙정부에서 모든 학교시설비를 부담하게 된다면 자립도가 높은 지역을 자립도가 낮은 지역이 보조하는 결과를 낳게 된다. 즉, 토지매입과 관련한 지방자치단체의 책임을 제고하는 변화는 지역에 부응한다는 효율성 상승효과와 더불어 인구감소 지역에서 인구증가 지역으로 보조금이 지원되는 형평성 악화 효과를 방지한다는 의미도 갖게 된다.

[그림 III-22] 인구증가율과 재정자립도



재정재원이 풍부한 지역이 향후에도 학교시설 수요가 다른 지역에 비해 상대적으로 많기 때문에 결국 토지매입비의 재원은 지방자치단체의 일반회계에서 확보하는 것이 효율성과 형평성에서 여러 장점을 지니고 있다고 생각된다.

물론 지방자치단체가 학교시설과 관련된 책임을 지는 것이 예산총액 절감 자체에는 큰 도움이 되지 않을 수도 있다. 그러나 중앙정부가 국가 전체의 관점에서 외부성을 지닌 사업들을 중심으로 재정지출을 하고 지역성이 강한 사업의 경우는 지방자치단체가 담당하는 분업체계의 확립은 합리적 교육재정 운영에 적지 않은 도움이 될 것이다. 전반적인 인구감소 추세 속에서 학령인구 증가가 이루어지는 자치단체라면 최소한 용지확보와 그에 따른 비용에 대해 책임지는 것이 합리적인 교육재정 운용이라 생각된다.

그런데 이런 합리적인 운용을 위해서는 지방자치단체에 의무와 동시에 적절한 권리가 주어져야 한다는 점이 특별히 강조되어야 할 것이다. 현재 학교를 설립하여 운영하는 법적 주체는 교육인적자원부 장관과 교육감으로 한정되어 있다. 지방자치단체는 교육감이 학교를 신설

하는 경우 개발지역에 한해 학교용지 구입비의 2분의 1에 해당하는 비용을 지원할 뿐, 학교를 세우고 운영하는 주체와 책임이 교육감에게만 있는 상황에서 지방자치단체가 학교신설에 큰 관심을 기울일 유인은 실제로 없다고 할 수 있다.

그렇다면 법적 책임을 가진 교육감에게 학교신설 책임에 상응하는 권리가 충분히 주어져 있어야 하겠지만 현실은 그렇지 못하다. 원칙적으로는 지방자치단체에서 부담하는 학교용지부담금 50%를 제외한 모든 비용을 교육청이 부담한다. 그런데 실질적으로 교육청이 부담하는 학교신설비의 거의 모든 비용이 교육인적자원부의 배분액이다³⁸⁾. 교육청은 학교신설 수용계획을 수립하여 교육인적자원부에 보고하여 수요를 산정하여 재원을 마련하고, 수용계획에 기초하여 신설비용을 해당 지역 교육청에 배분한다. 학교신설에 소요되는 경비는 교육예산의 추가용재원의 10분의 3의 범위 내에서 교육인적자원부 장관이 정하여 확보한다.

이렇게 법적인 책임은 교육감에게 있지만 실제로 교육청에서 학교를 신설할 때 소요되는 비용은 지방자치단체와 교육인적자원부의 지원에 의존하고 있는 재정구조 때문에 교육청이 학교신설에서 수동적인 역할을 할 수밖에 없다. 교육청의 실질적인 역할은 자체 재원으로 시설부대경비를 마련하는 정도이다.

이러한 책임-권리 분담 구조하에서 사업추진 일정상 해당 지역에 적절한 토지를 선정할 수 없거나 토지소유자의 반발, 지방자치단체 의회 및 이해관계자의 학교용지 수용 거부 등의 사유로 학교용지 결정이 늦어지거나 학교용지로 적합하지 않은 토지를 결정하여 추후 토목공사비가 증가하거나, 학교시설 이외의 시설사업(진입로 공사 등)에 필요한 예산을 지방자치단체가 교육비특별회계에서 부담할 것을 요청하는 등의 문제가 발생하는 것은 당연한 결과라 할 수 있다³⁹⁾.

38) 윤홍주·최준렬(2006).

39) 반상진 외 (2002), 윤홍주·최준렬(2006).

즉, 근본적으로 재원조달의 주체와 예산집행의 주체가 다른 상황에서 이런 결과는 불가피하다. 근본적인 해결 방법은 지방자치단체와 교육자치단체의 통합이겠으나 당분간은 현실적으로 분리되어 있는 제약을 받아들일 수밖에 없다. 이런 제약하에서는 일단 학교설립의 주체로서 지방자치단체를 인정하고 활용할 필요성이 대두된다.

지방자치단체의 입장에서도 학교설립의 주체가 될 유인은 존재한다. 학교시설은 학생들만이 이용하는 공간이 아니라 지역주민이 함께 이용하는 공공시설의 기능을 수행하고 있으며, 실제로 이 기능은 향후 더 확대될 가능성이 높을 뿐더러 그 필요성도 인정된다. 지역 문화의 구심체로서 학교의 잠재력을 고려한다면 지방자치단체가 학교설립의 주체가 되고 실제로 학생교육 이외의 학교시설의 활용 방안을 모색하는 것은 지방자치 발전이라는 맥락에서도 유용할 것이다.

같은 맥락에서 현재 학교신설에 활용되고 있는 BTL 방식에 대해서도 재고할 필요가 있다. 2006년 이후 학교신설 사업은 모두 BTL 방식으로 추진되고 있다. 물론 BTL 방식은 학교신설이 급박한 상황에서 활용될 가치가 있으나 모든 학교신설에 적용되는 것은 학교신설과 관련된 지방자치단체의 참여를 배제하는 측면도 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

나. 교육 분야 인적자원의 활용과 보수

향후 인구구조 변화를 고려하여 그에 부합하는 교원 공급을 검토해야 한다. 인구구조 변화를 감안할 때 첫째, 인구감소로 인해 현재 교원 수를 그대로 유지하여도 교원 1인당 학생 수가 점차 감소한다는 것이다. 따라서 인구구조 변화를 고려하지 않은 채 교원인력 공급을 결정하다가 교원의 과잉공급을 야기할 수 있다. 전체적인 교원 공급도 고려해야 하지만 지역적 차이도 염두에 두어야 한다. 둘째, 인구구조 변화로 우려되는 사안으로 전반적인 인구고령화에 대응하는 교원의

고령화 현상이다. 만약 학령인구 감소를 고려하여 교원 공급을 현재 수준으로 유지한다면 교사 연령의 전반적인 고령화가 우려된다. 특히 경력교사의 비중 증가는 교육재정 전반에 상당한 부담으로 작용할 것으로 예상되어 장기적으로 임금구조의 변화도 고려할 필요가 있다.

1) 교원 수요의 지역적 차이

우선 인구 변화에 의해 교원 수를 현재와 같은 수준으로 유지할 때 교원 1인당 학생 수는 감소할 것으로 예측되었다. 초등학교는 8년 정도, 중고등학교는 10년 정도면 OECD 수준이 될 것으로 추정되었다. 그러므로 교원을 양성하여 충원하는 것이 단시일 내에 이루어지는 것이 아니기 때문에 이에 대한 준비가 필요하다.

현재 교원양성 체제는 초등과 중등으로 분리되어 있다. 중등교원은 사범대학 졸업자와 교직과정 이수자 등으로 양성·충원되는 반면, 초등교원은 국립대학인 교육대학을 중심으로 양성되고 있다⁴⁰⁾. 여기서는 국가재정이 투입된다는 측면에서 초등교원에 초점을 두고자 한다.

초등교원을 양성하는 기관은 교육대학, 교원대학⁴¹⁾, 사립대학 초등교육전공 등 다원화되어 있지만, 실질적으로 교육대학 졸업생이 거의 대부분을 차지하고 있다. 2005년 기준 초등교원의 83%가 교육대학 출신으로 절대 다수를 차지하고 있다.

교육대학은 지역별로 안분되어 전국적으로 11개 교육대학이 있다⁴²⁾. 교육대학의 입학정원은 매년 증가하고 있는데 2005년 기준 총

40) 현재의 교원양성 정책에 대해 초등과 중등을 분리하는 것이 적절한지, 양성수준을 학부 혹은 대학원 수준으로 할 것인지 등 다양한 논쟁이 활발하지만, 이는 본고의 범위를 넘는 부분이다.

41) 한국교원대학교는 유치원, 초등, 중등교사를 모두 양성하고, 입학금과 수업료가 면제된다.

42) 서울, 부산, 대구, 경기, 광주, 강원, 충북, 충남, 전북, 경남, 제주 등 11개 교육대학이 있다.

6,015명으로 1990년 3,220명에 비해 거의 2배 가까이 증가하였다. 이와 연계하여 2005년 신규 채용된 초등교원 수는 6,400명이다.

그러나 초등학교 교원 1인당 학생 수는 현재의 교원 수를 그대로 유지하여도 향후 4~5년 안에 영국, 프랑스, 일본과 유사한 수준에 이르고, 8년 이후에는 OECD 평균 수준으로, 그 이후에는 더 낮아지게 되기 때문에 현재와 같은 국립대학인 교육대학을 통해 초등교원을 양성하여 충원한다면 교육대학의 정원 조절이 필요하고, 장기적으로는 초등교원의 수요가 감소하는데, 국가에서 설립한 국립대학을 통해 초등교원을 계속해서 양성할 것인지에 대한 고민도 필요하다.

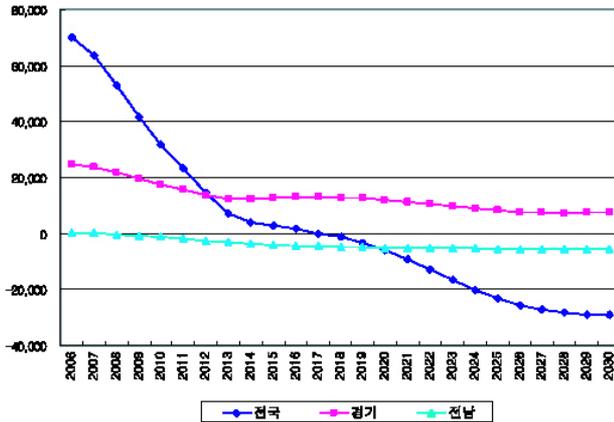
[그림 III-23]은 현재 OECD 평균 수준인 17명을 달성하기 위해 부족한 교원 수 추이를 나타낸다⁴³⁾. 예를 들어 현재 OECD 평균에 도달하기 위해 2009년에는 현재보다 4만명 이상의 교원이 더 필요하지만 2014년에는 4천여명만이 필요하다. 그림에서 보듯이 OECD 평균을 달성하기 위한 교원 수는 전국적으로 급감하고 있다. 한편, 그림에서는 지역별로 이미 교원당 학생 수가 17명 이하로 교원 감축이 필요한 전남과, 2030년에도 17명에 맞추기 위해서는 여전히 부족 교원이 존재하는 경기 등 지역적 차이가 있음도 보여주고 있다.

교원 1인당 학생 수가 지역별로 큰 차이를 보이기 때문에 대부분 지역별 교육대학을 통해 초등교원을 임용하는 현재의 제도는 지역별 정원 조절 혹은 지역제한 완화 등 제도적 개선이 필요하다. 광주의 교원당 학생 수는 2030년 16명으로 예측되는 반면, 전남은 6명으로 예측되기 때문에 이 경우에는 동일 지역 내의 조정이 필요하다. 그러나 경기의 교원당 학생 수는 2030년에도 OECD 평균수준에 미치지 못하기 때문에 교원의 증원이 필요하지만, 강원, 전북, 전남, 경북 등은 교원당 학생 수가 10명 미만이 되기 때문에 교원의 감축 등 지역별 정원 조정

43) 교원당 학생 수 17명을 맞추기 위해 필요한 교원 수에서 현재(2005년)의 교원 수를 차감한 인원 수로, 매년 증원해야 하는 교원 수를 의미하는 것이 아니다.

도 필요하다.

[그림 III-23] OECD 평균 교원당 학생 수 기준 부족 교원 수 추이



그러나 향후 초등교원의 수요가 현재보다 감소되고 지역별로 상당한 차이를 보일 것이 예상되기 때문에 무엇보다 보다 장기적으로 유연한 인력 수급을 제공할 초등교원 양성 시스템을 구상할 필요가 있다. 교육대를 사범대와 통합하는 방안이 논의되고 국공립 사범대학들은 사범대를 6년제로 변경하는 것을 검토하고 있다. 이런 중요한 이슈에 대해 앞으로 심도 있는 연구가 필요할 것이다. 여기서는 단지 현재 지역별로 구분되어 정부에서 정원을 조절하는 교육대 시스템으로는 향후 지역별 초등교원 수급 변화에 유연하게 대처하기에는 분명 한계가 있기 때문에 교육대를 통한 초등교원 양성 시스템의 개편은 불가피하다는 점을 지적하는 데 그치고자 한다.

마지막으로 학교에서는 교사뿐만 아니라 교사를 보조하는 행정인력도 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 그러나 사무직원에 대한 투자는 매우 인색한 실정이다. 특히, 중학교의 경우 지난 25년간 교사는 4만 9천명 증가한 데 비해 사무직원은 오히려 1천명이 감소하였다.

도서관 사서, 학생상담 전문가, 영양사, 사무보조원 등 비교육 전문 인력과 보조원 충원은 학생들에게 교육적, 비교육적 측면에서 도움이 될 뿐만 아니라 교사들의 업무부담을 줄이고 학습방식 향상에 도움이 될 것이다.

2) 호봉구조의 재고

향후 인구변동을 고려하여 그에 부합하도록 교원의 공급을 조정한다고 할 때 우려되는 사안 중 하나는 교원의 고령화 현상이다. 만약 학령인구 감소를 고려하여 교원 공급을 2005년 수준으로 유지한다고 하면 이 때 우려되는 것은 교사 연령의 전반적인 고령화이다. 이 점을 좀 더 자세히 살펴보자.

<표 III-22>는 『교육통계연보』로부터 얻을 수 있는 경력연수별 교원 수 분포에 대한 정보를 바탕으로 향후 25년간 경력연수별 교원 수의 변화를 예측해 본 것이다. 이 예측표 작성에 있어 교원 총수는 2005년도의 총원을 유지하는 것으로 가정하였다. 이러한 가정의 근거는 앞에서 본 바와 같이 학령인구의 감소로 인해 교원 수의 큰 증가가 없더라도 교사 1인당 학생 수의 커다란 감소가 있을 것이기 때문에 향후 교원 충원의 필요성이 그다지 크지 않다는 데에 있다.

<표 III-22> 향후 경력연수별 교원 수 예측 - 2005년도의 총원 유지

		5년 미만	5 ~9년	10 ~14년	15 ~19년	20 ~24년	25 ~29년	30 ~34년	35년 이상	총합
초 등	2005	28,106	33,075	16,661	19,883	15,860	16,653	14,894	13,274	158,400
	2010	16,247	28,106	33,075	16,661	19,883	15,860	16,653	11,915	158,400
	2015	15,240	16,253	28,106	33,075	16,661	19,883	15,860	13,322	158,400
	2020	16,494	15,240	16,253	28,106	33,075	16,661	19,883	12,688	158,400
	2025	16,665	16,494	15,248	16,253	28,106	33,075	16,661	15,906	158,400
	2030	19,239	16,656	16,494	15,240	16,253	28,106	33,075	13,329	158,400
중 등	2005	19,134	13,138	12,721	24,228	16,041	9,765	6,059	2,749	103,835
	2010	5,173	19,134	13,138	12,721	24,228	16,041	9,765	3,635	103,835
	2015	7,541	5,172	19,134	13,138	12,721	24,228	16,041	5,859	103,835
	2020	12,275	7,541	5,173	19,134	13,138	12,721	24,228	9,625	103,835
	2025	19,316	12,275	7,541	5,173	19,134	13,138	12,721	14,537	103,835
	2030	19,625	19,316	12,275	7,541	5,173	19,134	13,138	7,633	103,835
일 반 고	2005	12,522	11,371	9,068	17,716	13,390	8,544	4,618	1,931	79,158
	2010	3,776	12,522	11,371	9,068	17,716	13,390	8,544	2,771	79,158
	2015	6,188	3,776	12,522	11,371	9,068	17,716	13,390	5,126	79,158
	2020	10,482	6,188	3,776	12,522	11,371	9,068	17,716	8,034	79,158
	2025	15,120	10,482	6,188	3,776	12,522	11,371	9,068	10,630	79,158
	2030	14,257	15,120	10,482	6,188	3,776	12,522	11,371	5,441	79,158

물론 특정 연령대의 교사 수가 격감하는 것은 바람직하지 않기 때문에 세부적인 내용은 <표 III-22>와는 차이가 있을 것이다. 그러나 이 예측이 정밀하지는 못하더라도 향후 교사가 고령화될 것이라는 사실만은 크게 변하지 않을 것이다. <표 III-23>은 <표 III-22>의 예측에 근거하여 경력연수별 교사의 비중을 계산해 본 결과이다. 앞서 언급한대로 이 예측이 정밀한 것은 못되지만 마지막 열에 제시한 25년 이상 높은 경력을 갖춘 교사의 비중은 실제치와 크게 어긋나지 않을 것으로 생각된다.

<표 III-23>을 보면 초등학교는 2025년 이후, 중·고등학교는 대체로

2015년경 이후에는 경력 25년 이상의 교사비중이 40%를 넘을 수 있을
을 알 수 있다. 물론 이러한 경력교사의 비중 증가는 교육재정 전반에
상당한 부담으로 작용할 것이다.

여기서 지역 간 인건비 비중 차이라는 예를 통해 향후 교사 고령화
가 교육재정에 미칠 요인에 대해 생각해 보자. 인건비는 대표적인 경
직성 경비로 공·사립을 합할 경우 시도교육비특별회계에서 인건비가
차지하는 비중은 70%에 가깝다. 이런 인건비의 비중은 2000년대에 들
어서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 2005년의 예산에도 인건비의 비중
은 전체 예산 약 30조원의 대략 70%인 21조원 가량에 이르고 있다.

앞서 <표 III-7>에서도 본 바 있지만 지역별로 전체 지방교육예산에
서 인건비가 차지하는 비중은 가장 높은 전라북도 지역의 74%에서 가
장 낮은 인천의 59%로 비교적 넓게 분포되어 있다. 지역별 인건비 비
중의 차이는 교육재정 세출구성에 대한 유익한 시사점을 보여준다.

이렇게 지역별로 인건비의 비중에 차이가 나는 원인으로 가장 먼저
생각해 볼 수 있는 것이 교사의 경력연수 차이이다. 우리나라의 경우
교사의 초봉 대비 가장 높은 임금의 비율이 2.77로 OECD 국가 중 가
장 높고 OECD 평균치인 1.69를 크게 상회함을 염두에 둘 필요가 있다.
<표 III-24>에서 보듯이 지역별로 교사의 평균 경력에는 어느 정도 편
차가 존재한다. 이러한 경력의 편차는 기본적으로는 호봉체계를 취하
고 있는 현실에 비추어 볼 때 인건비의 편차로 연결될 수 있다. 고등학
교의 경우 교사의 평균 경력연수가 가장 높은 제주도의 19년과 가장
낮은 경기도의 11.3년 사이에는 7.7년의 차이가 나는데, 이런 경력연수
의 차이는 인건비 비중에 직접적 영향을 주게 된다.

<표 III-23> 경력별 교원 비중

(단위: %)

		5년 미만	5~9년	10 ~14년	15 ~19년	20 ~24년	25 ~29년	30 ~34년	35년 이상	25년 이상
초등	2005	17.7	20.9	10.5	12.6	10.0	10.5	9.4	8.4	28
	2010	10.3	17.7	20.9	10.5	12.6	10.0	10.5	7.5	28
	2015	9.6	10.3	17.7	20.9	10.5	12.6	10.0	8.4	31
	2020	10.4	9.6	10.3	17.7	20.9	10.5	12.6	8.0	31
	2025	10.5	10.4	9.6	10.3	17.7	20.9	10.5	10.0	41
	2030	12.1	10.5	10.4	9.6	10.3	17.7	20.9	8.4	47
중등	2005	18.4	12.7	12.3	23.3	15.4	9.4	5.8	2.6	18
	2010	5.0	18.4	12.7	12.3	23.3	15.4	9.4	3.5	28
	2015	7.3	5.0	18.4	12.7	12.3	23.3	15.4	5.6	44
	2020	11.8	7.3	5.0	18.4	12.7	12.3	23.3	9.3	45
	2025	18.6	11.8	7.3	5.0	18.4	12.7	12.3	14.0	39
	2030	18.9	18.6	11.8	7.3	5.0	18.4	12.7	7.4	38
고등 일반 고	2005	15.8	14.4	11.5	22.4	16.9	10.8	5.8	2.4	19
	2010	4.8	15.8	14.4	11.5	22.4	16.9	10.8	3.5	31
	2015	7.8	4.8	15.8	14.4	11.5	22.4	16.9	6.5	46
	2020	13.2	7.8	4.8	15.8	14.4	11.5	22.4	10.1	44
	2025	19.1	13.2	7.8	4.8	15.8	14.4	11.5	13.4	39
	2030	18.0	19.1	13.2	7.8	4.8	15.8	14.4	6.9	37

Ⅲ. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 173

<표 III-24> 지역별 교사 수와 평균 경력연수

(단위: 명, 년)

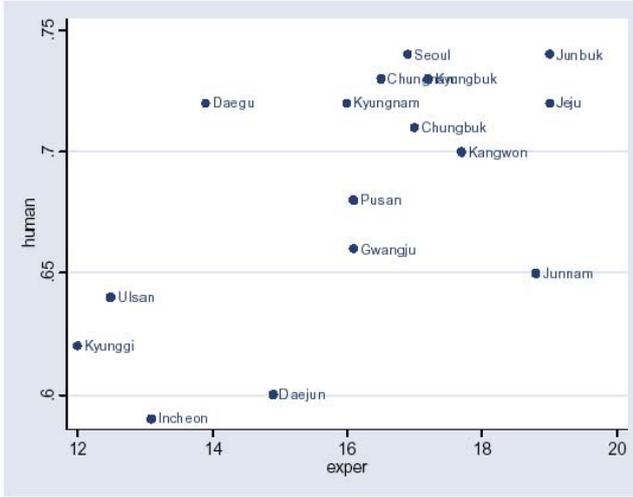
	초		중		일반고		실업고	
	교사수	평균 경력	교사수	평균 경력	교사수	평균 경력	교사수	평균 경력
전체	156,940	16.8	101,343	15.6	77,207	15.9	37,817	17.3
서울	26,513	17.2	19,314	16.9	16,646	17.8	5,206	19.0
부산	10,922	17.1	7,453	16.1	5,609	17.7	3,116	18.4
대구	7,723	14.2	5,227	13.9	4,508	16.6	1,615	19.0
인천	8,550	14.1	5,120	13.1	4,291	13.6	1,904	15.0
광주	4,753	16.3	2,929	16.1	2,564	17.7	1,007	17.8
대전	4,763	15.3	3,117	14.9	2,678	16.6	933	17.7
울산	3,774	15.1	2,249	12.5	1,940	13.9	770	15.9
경기	32,411	14.6	19,807	12.0	14,693	11.3	7,445	13.8
강원	5,786	17.3	3,658	17.7	2,088	17.6	2,277	16.9
충북	5,346	18.1	3,454	17.0	2,134	17.3	1,362	18.1
충남	7,659	16.7	4,500	16.5	3,319	16.7	1,713	17.7
전북	7,316	18.7	4,871	19.0	2,964	17.9	2,471	18.7
전남	8,148	22.4	5,403	18.8	3,273	18.3	2,447	19.8
경북	9,779	19.9	6,436	17.2	4,396	17.5	2,407	17.8
경남	11,387	17.8	6,622	16.0	5,336	15.9	2,560	18.1
제주	2,110	16.8	1,183	19.0	768	19.0	584	18.6

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2004.

실제로 [그림 III-24]에서 보는 바와 같이 교사의 평균 경력연수와 인건비 비중 사이에는 비례 관계가 있음을 알 수 있다. 이 두 변수 사이의 상관계수도 0.62로 상당히 높은 편이다. 즉, 교사의 평균 경력이 높은 지역일수록 전체 예산에서 인건비의 비중이 높은 경향이 뚜렷이 발견되는 것이다. 이러한 사실은 교원이 고령화될수록 전반적인 교육 재정의 수요를 증가시킬 수 있다는 상식을 확인해 주는 것으로 주목할

만하다.

[그림 III-24] 교사 경력연수와 인건비 비중



자료: 『교육통계연보』(2004)에서 계산, 황성현·김진영(2005)에서 인용.

이렇게 전반적인 고령화와 관련하여 현재의 호봉체계가 적절한 것인가 하는 근본적 의문을 제기해 볼 수 있다. 물론 호봉체계는 교사만의 문제는 아니며 공무원 봉급체계 전반의 문제이다. 따라서 지금부터의 논의는 단지 교육공무원인 교원뿐 아니라 일반 공무원에게 모두 적용되어야 할 문제임을 우선 밝혀둔다.

그럼 경제활동인구 부가조사 자료를 통해 실제로 임금과 연령 사이의 관계를 살펴보기로 한다. <표 III-25>는 경제활동인구 부가조사⁴⁴⁾에서 대졸자로 실업자가 아닌 사람들의 표본에서 연령과 임금의 자연

44) 이 조사는 30,000가구 이상을 표본으로 취업 상태와 임금 등을 조사하고 있다. 개인 기준으로는 7만명 이상(2003년의 경우)의 관측치가 있지만 대상 표본을 대졸자로 실업상태가 아닌 개인으로 한정할 경우 회귀분석에서도 보듯이 관측치가 5,000 정도로 줄어든다.

III. 인구변화를 고려한 초중등교육 재정 효율화 방안 175

대수 값 사이의 관계를 2000년부터 2003년까지 회귀분석한 결과이다.

2000년과 2003년 사이에 큰 변화는 보이지 않지만 대체로 연령제곱 계수의 부호는 음수이며 그 절대값이 증가하는 경향이 있음을 보이고 있다. 이 결과는 이미 잘 알려진 대로 노동시장에서 경력에 따른 임금 상승이 둔화되다가 일정연령 이상에서는 임금이 오히려 하락하는 경향이 있음을 보여준다. 즉, 일반적으로 임금상승이 경력 초반부에 많이 이루어지다가 경력 후반부로 갈수록 상승폭이 줄어들고 마침내 임금 상승률이 음으로 바뀐다는 사실과 부합하는 결과이다.

표에서도 나타나듯이 우리나라도 연령에 따른 임금상승률은 2003년을 기준으로 할 경우 대략 48세부터는 음(-)의 값으로 바뀌고 있다. 이는 물론 직업과 산업을 구분하지 않고 표본에 있는 모든 대졸자들에 대해 회귀분석을 실시한 결과이다.

<표 III-25> 대졸자의 경력과 log(임금) 회귀분석

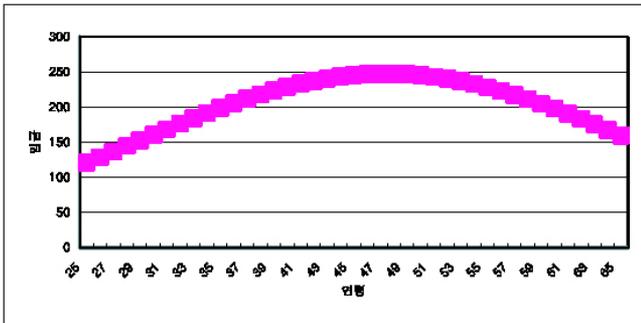
	2000년	2001년	2002년	2003년
연령	0.1271 (22.32)**	0.1333 (23.37)**	0.1299 (23.29)**	0.1348 (26.06)**
연령제곱	-0.00129 (18.28)**	-0.00137 (19.40)**	-0.001328 (19.05)**	-0.00142 (21.91)**
상수항	2.216 (20.39)**	2.167 (19.73)**	2.277 (21.32)**	2.314 (23.29)**
관측치 수	3737	3727	3798	5079
R-squared	0.23	0.24	0.25	0.21

좀 더 알기 쉽게 2003년도 회귀분석 결과를 바탕으로 연령과 임금 사이의 관계를 그림으로 나타내면 [그림 III-25]와 같다. 2003년의 경우 우리나라 노동시장에서 대졸자들은 47세와 48세 사이에 임금이 약 250만

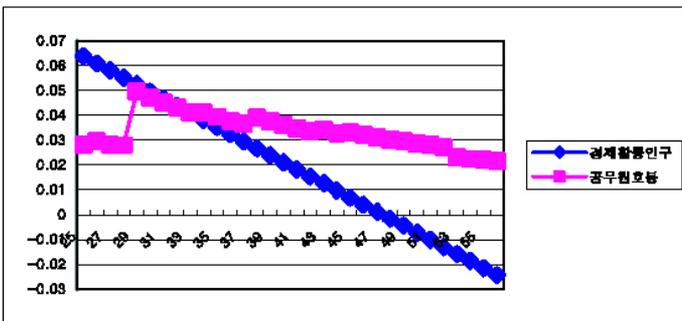
원으로 최고에 이르렀다가 48세 이후에는 임금이 감소되고 있는 것이다.

회귀분석 결과에 따라 연령별 임금상승률과 공무원의 호봉상승률을 비교하면 [그림 III-26]과 같다⁴⁵⁾. 경제활동인구조사에 따른 임금구조를 보면 임금상승률은 연령이 더해가면서 매해 감소하는 데 비해 호봉은 매년 3% 가량 상승하는 구조를 보이고 있다.

[그림 III-25] 대졸자의 연령-임금 관계 (2003년 경제활동인구조사)



[그림 III-26] 연령별 임금상승률 비교: 일반 경제활동인구와 공무원 호봉



45) 공무원의 호봉상승률 자료는 공무원 급여 사이트 <http://pay.csc.go.kr/>에서 찾을 수 있다. 25세에 9호봉이라는 가정하에 상승률을 계산하였다.

교사의 호봉구조와 다른 경제활동인구의 연령-임금 사이의 관계가 같아야 하느냐는 근본적인 의문이 제기될 수 있다. 이러한 의문에 대해서는 최근의 백일우·박경호(2006)의 연구가 부분적인 해답을 제공해 줄 수 있다. 상기 연구에 따르면 고3담임 비중, 보직교사 비중, 현직 연수 이수 비중 등으로 파악해 본 교원의 생산성 정점은 연령으로 보았을 때 45세에서 55세, 경력으로 보았을 때는 21년에서 35년인 것으로 나타나고 있다. 이런 결과는 교원의 생산성의 정점이 현재 가장 높은 호봉을 받는 연령은 아니며 또한 생산성에서 최고조에 이르는 연령대가 다른 직종들과 크게 다르지 않음을 시사한다.

물론 호봉구조를 일정연령 이후 임금이 감소되는 형태로 가져갈 수는 없을 것이다. 따라서 생산성이나 다른 직종과의 조화를 생각한다면 대략 50세를 전후로 최고 호봉에 이르고 그 이후 이 호봉을 유지하는 피크(peak)형 호봉 구조의 도입을 신중하게 검토할 필요가 있다.

이와 관련하여 OECD 대부분의 국가들이 최고 호봉에 이르는 연한이 24년 정도라는 점은 주목할 필요가 있다. 정년이 보장되는 상태에서 지속적인 호봉의 상승이 37년간 이루어지는 것을 정당화하는 논리는 찾기 어렵다⁴⁶⁾.

이런 호봉구조의 정착에는 적지 않은 시일이 걸릴 수 있지만 고령화의 급속한 진전에 대비하는 일환으로 임금의 상승과 직업의 안정성

46) 한국 교총은 우리나라는 37년 걸려 최고 호봉을 받게 되지만 OECD 국가에선 평균 24년이면 최고 호봉을 받는다는 점과 한국교총 조사에 따르면 교사들의 46.7%가 수업 외 잡무처리를 위해 주당 7시간 이상을 소비하는 등 교사들의 업무강도나 열악한 근무여건을 고려하여 우리나라 교사의 봉급이 세계최고 수준이라는 통계수치는 오류임을 지적한다. 물론 교사 1인당 학생 수나 적은 수의 교사 외 인력이라는 측면에서 볼 때 우리나라 교사들의 업무는 매우 많은 편이며 특히 잡무에 의한 업무과다 문제의 해결에 대해서는 적극적인 대처와 노력이 필요할 것이다. 그렇지만 이 중 37년에 걸려 최고 호봉을 받는다는 사실이 적어도 최고 호봉 대 최초 호봉 비율이 지나치게 높다는 비판에 대한 설득력 있는 반론이 될 수는 없다.

을 교환하는 형태의 임금구조를 모색한다는 측면에서도 교원을 비롯한 공무원 호봉구조의 변환은 적극적으로 검토할 여지가 있다⁴⁷⁾. 앞서 살펴본 바와 같이 특히 초중등 교원의 경우에는 고령화로 인한 재정압박이 향후 10년 후부터는 상당히 커질 우려가 있기 때문에 더욱 그러하다.

앞서 언급했듯이 이는 교원에만 한정된 논의가 아님을 강조해 둔다. 일반적으로 공공부문이 자격시험을 통해 상당한 렌트(rent)를 누리고 있음을 생각한다면 그러한 렌트는 어느 정도 제거되는 것이 전반적인 형평성 증진을 위해서도 바람직할 것이다.

새로운 피크형 보수체계가 실질적으로 정착되기 위해서는 새로운 유인 구조들이 필요할 것이다. 현재와 같은 여건을 유지하면서 호봉구조만을 변경할 수는 없기 때문이다.

가장 먼저 고려해야 할 사항 중 하나는 호봉구조 변경 후에도 유능한 교사를 확보할 수 있을까 하는 문제이다. 인건비가 높은 비중을 차지하는 교육재정의 특징은 교육에서 인적자원의 중요성을 대변한다고 해석할 수 있다. 어떠한 제도의 개선이라도 유능한 교사의 확보와 그들의 노력을 유도할 수 있는 유인구조 없이는 초중등교육 재정의 궁극적 목표인 유능한 인재양성에 기여하기 어렵다. 따라서 기본적으로 교사의 임금수준과 호봉구조를 결정할 때는 유능한 교원을 확보할 수 있는가에 대해 깊이 생각해야 한다.

사실 지금까지 유능한 교사의 확보는 교원이라는 직업 자체의 여러 장점으로 인해 어렵지 않게 이루어진 것으로 보인다. 최근 대학 입학

47) 성과급과는 달리 임금피크제는 큰 저항 없이 이루어질 가능성도 있다. 교사들에 대한 설문조사를 바탕으로 한 김경근·이유건(2004)의 연구에 따르면 교사들 사이에서 연공서열 중심의 직선행 보수체계에 대한 맹목적 집착은 이미 상당 부분 해소되었음을 보여주고 있다. 약 2,000여명의 교사에 대한 설문에서 교사들은 보수체제로서 임금피크제가 현행의 연공서열형 보수체제 못지않게 선호하는 것으로 나타났다. 반면 성과급에 대한 선호는 매우 낮은 것으로 나타났다.

에서 나타나는 교대의 성적 우수자 흡수나 임용고사의 높은 경쟁률이 그 반증일 것이다. 그러나 호봉구조 조정 후에도 직업으로서 교사에 대한 선호도가 현재와 같이 유지될 수 있을지는 선형적으로 답하기 어렵다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 교원은 직업의 안정성이라는 매우 큰 장점을 가지고 있으므로 그 안정성이 유지되는 한 호봉구조의 변화가 교원의 직업으로서의 매력에 큰 변화를 주지 않을 가능성도 적지 않다. 또한 호봉구조를 변화시키되 전반적인 교원에 대한 보수수준을 낮추지 않는다면 교원의 확보에는 큰 문제가 없을 수도 있다.

사실 교육재정 전체에서 가장 큰 문제 중 하나는 유능한 인재의 확보 후 그들의 노력을 유도하는 유인구조가 없다는 것이다. 성과급에 대한 일부 교사들의 강한 반발이 유인 제공의 어려움을 잘 보여준다. 그리고 국제적으로도 교원 보수에서 성과급이 큰 비중을 차지하는 사례는 발견하기 어렵다.

그러나 앞에서 논의한 호봉구조와 상응하는 보수체계를 고려한다면 성과급의 확대는 불가피할 것으로 보인다. 현재 전체 보수의 2%를 차지하는 성과급이 확대되면서 교원평가와 연결되는 다양한 임금구조를 만들자는 주장이 최근 들어 활발히 논의되고 있다⁴⁸⁾.

호봉구조의 변화로 교원의 보수에 상당한 감소요인이 있다면 이에

48) 이를테면 서정화 외(2005)에서는 ‘동등업무에 동등급여(equal pay for equal work)’라는 보수의 주요 원칙에 따라 학력이나 업적 등에 따라 보수가 달라질 수 있어야 한다는 것을 전제로 하면서 다음과 같은 개편방안을 제시하고 있다. 첫째, 공무원 보수체계로부터 탈피하여 교육 공무원 보수체계를 별도로 확립한다. 둘째, 학위취득 및 연수 이수결과를 보수표에 반영하여 교원들의 전문성 신장 노력을 인정해 주고 적극적으로 이를 유도 촉진한다. 셋째, 인센티브제를 적극 활용하여 수업을 많이 한다거나 높은 평가를 받거나 학교 발전을 위해 기여도가 높은 교원을 배려한다. 앞으로 교원평가제가 시행될 경우 이를 단계적으로 교원 보수제도 운영과 연결지어 시행하며 현행 성과급제 운용에 있어서 차별적인 부분을 단계적으로 확대하도록 한다. 넷째, 교직의 전문직적 특성을 살리는 교원 양성기간의 연장, 수석 교사제 도입, 학위취득 등과 연계되는 복선형 보수체계의 확립이 필요하다.

상응하는 증가요인을 성과급의 형태로 주어지는 구조에 대한 검토가 필요할 것이다. 호봉구조의 변화나 성과에 따른 임금 차별 등은 현재로서는 쉽게 받아들이기 어려운 주장이겠지만 확실적이고 다른 경제 부문과는 크게 다른 공무원의 임금구조가 장기적으로 변해야 한다는 점만은 분명하다. 물론 호봉구조 변화와 성과급 확대를 두 축으로 하는 보수체계 변화는 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 이를테면 최고 호봉을 매년 하나씩 낮추면서 그에 상응하는 성과급의 증가가 이루어지는 점진적 변화를 생각해 볼 수 있을 것이다.

보수체계 못지않게 중요한 교원정책은 교사들이 전문성을 획득하고 축적해 갈 수 있는 여건을 마련하는 방안들의 모색이다. 가장 먼저 학교교육을 위해서는 교사뿐만 아니라 교사를 보조하는 행정인력도 중요하다라는 사실을 인식해야 할 것이다. 도서관 사서, 학생상담 전문가, 영양사, 사무보조원 등 비교육 전문 인력과 보조원 충원은 학생들에게 교육적, 비교육적 측면에서 도움이 될 뿐만 아니라 교사들의 업무 부담을 줄이고 학습방식 향상에 도움이 될 것이다. 그러나 현재 사무직원에 대한 투자는 매우 인색한 실정인데 시간제(part-time) 인력의 확보 등의 노력을 통해 교원 보조인력 충원이 절실하다.

4. 요약

본장에서는 학령인구 감소라는 커다란 환경변화 속에서 초중등교육재정의 효율화를 기할 수 있는 방안에 대해 모색해 보았다. 향후 지속될 학령인구의 감소는 추가적인 재정확대 없이도 공교육의 질을 향상시킬 수 있는 여건을 마련해 주지만 동시에 진행될 교원수급 감소와 교원의 고령화 현상은 아무런 조치를 취하지 않을 경우 사회적인 문제를 유발시키고 교육재정에도 상당한 부담으로 작용할 수 있다.

우리나라의 인구감소에 따른 학령인구 변화를 연구한 기존 연구로는 한국개발연구원(2005)과 박종렬 외(2004) 등이 있다. 이들 연구는

우리나라 전체 학령인구 자체에 초점을 두고 이를 추정하는 데 중점을 두었다. 본 연구에서는 지역별 구분을 통해 지역별 차이를 강조하고 있으며, 이런 지역별 차이를 교육지출에서 가장 큰 부분을 차지하는 학교시설과 교원수급에 연계시켜 논의하였다.

정부는 학급당 학생 수를 줄이기 위해 그동안 지속적으로 노력했다. 근래에도 정부는 '7·20 교육여건개선사업'을 통해 약 12조원의 재정을 투입하여, 학급당 학생 수를 2001년 36.9명에서 2004년 33.3명으로 3.6명 감축하였다. 즉, 단순히 학급당 학생 수 1명을 감소시키기 위해 약 3.2조원의 재정이 사용되었다.

현재 정부는 2006~2010년 국가재정운용계획을 통해 2010년까지 초·중고 학급당 학생 수를 30명으로 축소시키고자 한다. 이를 위한 구체적인 예산배정액은 알 수 없지만, 학급당 학생 수 30명은 학령인구 감소로 추가적인 재정투입 없이도 현재 학급 수를 그대로 유지하면 2010년이면 달성될 수 있는 목표이다⁴⁹⁾. 따라서 학생 수 감소로 인해 특별한 교육투자의 증액 없이도 물리적 교육환경이 개선될 수 있을 것으로 예측되기 때문에 학생 수의 급격한 감소를 감안하지 않은 교육재정의 투입은 과잉투자로 호를 위험성이 있다. 또한 학급당 학생 수를 약간 줄인다고 하여도 학생들의 학업성취도가 크게 증가하기 어렵다는 기존 연구도 감안해야 한다.

물리적 교육환경은 아직 선진국과 어느 정도의 격차가 있고 향후에도 교육여건 차이가 지역별로 크기 때문에 이를 염두에 둔 재정투자가 필요하다. 전남을 비롯해서 강원, 전북, 경북 등은 인구감소가 다른 지역에 비해 빠르게 나타나 이에 대한 대책이 필요하다. 예를 들어, 2030년 전남의 학급당 학생 수는 초등학교 7명, 중학교 9명, 고등학교 9명으로 2005년에 비해 약 3분의 1로 감소한다. 경기와는 약 20명의 차이를 보인다. 학급당 학생 수가 지나치게 적은 것도 비용뿐만 아니라 학

49) 앞서 단순히 계산한 3.2조원을 이용한다면 대충 10조원이 필요한 목표치이다.

생들의 교육성과에도 부정적인 영향을 미치기 때문에 학교 간 통폐합을 심각하게 고려해야 한다. 통폐합으로 학교 수를 줄일 수도 있겠지만 초등학교와 유치원을 결합하거나 혹은 초등학교와 중학교, 중학교와 고등학교를 통합하는 수직적인 통폐합도 고려할 수 있다. 인구감소를 이유로 일정지역에서 학교를 폐쇄하는 것은 지역발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

반면, 인구감소가 다른 지역보다 적은 경기는 학급당 학생 수가 2030년에도 초등학교 27명, 중학교 29명, 고등학교 35명으로 인구감소만으로는 현재의 OECD 평균 수준에 도달하지 못하며 다른 지역과도 큰 차이를 보여 지속적인 시설 투자가 필요하다. 대전, 서울, 광주 등도 인구감소 속도가 느려 현재의 OECD 평균에 이르는 데 15~20년이 소요되므로 이들 지역에 대한 시설 투자도 고려해야 한다⁵⁰⁾.

그러나 현재 상태에서도 자본지출의 지역적 편차가 크며, 향후에도 이들 지역의 높은 토지비용으로 인해 정부의 재정지원이 특정지역에 편중될 것으로 예상되는데, 그것을 그대로 놔두는 것은 바람직하지 않다. 그러므로 학교신설비 중 최소한 토지매입비는 지방자치단체가 부담하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현실적으로 토지매입에 대한 지방자치단체의 책임을 강조하는 것은 자립도가 높은 자치단체로 하여금 해당 지역에서 특별히 더 많이 소요되는 교육비의 일부를 부담하도록 하자는 것이다. 대체로 인구밀도가 높은 지역일수록 학교신설 수요가 많으면서 토지가격이 높고, 동시에 지방세의 수입도 많다. 그러므로 토지매입비의 재원은 지방자치단체의 일반회계에서 확보하는 것이 효율성과 형평성에서 여러 장점이 있다.

50) 그러나 Lazear(2001)는 토지가격이 비싸 학교신설 비용이 많이 드는 지역은 학급당 학생 수가 다른 지역에 비해 더 많아도 효율성은 비슷하다고 주장한다. 토지가격이 낮은 지역에 사는 저소득층에 대한 적정 학급규모는 소득수준이 높아 토지가격이 비싼 곳에 사는 (교육열이 높고 가정환경이 좋은) 고소득층보다 작아야 교육의 사회경제적 이익을 극대화하기 때문이다.

결과적으로 향후 대부분의 지역에서 학교신설에 따른 재정소요가 감소하는 가운데 일부 지역에서는 학교신설 수요가 당분간은 지속될 전망이다. 이런 구조하에서 지방자치단체가 시설비와 관련된 교육재정에 참여할 필요성이 대두된다. 즉, 전반적인 인구감소 추세 속에서 학령인구가 증가하는 자치단체라면 최소한 용지 확보와 그에 따른 비용을 책임지도록 하는 것이 합리적인 교육재정 운용이라 생각된다. 현재 근본적으로 재원조달의 주체와 예산집행의 주체가 다른 상황에서 자치단체가 학교신설에 더 적극적으로 참여하도록 하려면 학교설립의 주체로서 지방자치단체를 인정하고 신설의 권한을 부여하는 등의 제도적 개선도 필요하다. 학교시설은 학생뿐 아니라 지역주민이 함께 이용하는 공공시설의 기능을 수행하고 있으며, 이 기능이 더 확대될 가능성이 높다. 따라서 학교설립 주체에서 지방자치단체가 배제된 현 제도에 대한 재고가 필요하다. 같은 맥락에서 현재 학교신설에 활용되고 있는 BTL 방식에 대해서도 재고할 필요가 있다. BTL 방식은 학교신설이 급박한 상황에서 활용될 가치가 있으나 학교신설과 관련된 지방자치단체의 참여를 배제하는 측면도 있음을 염두에 두어야 한다.

학령인구 감소로 인해 큰 영향을 받는 또 하나의 분야가 교원수급이다. 예를 들어, 초등학교 교원 1인당 학생 수는 현재의 교원 수를 그대로 유지하여도 향후 4~5년 안에 영국, 프랑스, 일본과 유사한 수준에 이르고, 8년 이후에는 현재의 OECD 평균 수준으로, 그 이후에는 더 낮아진다. 교원을 양성하여 충원하는 것이 단시일 내에 이루어지는 것이 아니므로 이러한 수요 변화에 적절히 대응하기 위해서는 교육대학의 정원 조절이 필요하다. 장기적으로는 초등교원의 수요가 감소하는데 국가에서 재정을 지원하는 국립대학을 통해 초등교원을 계속 양성할 것인지에 대한 고민도 필요하다⁵¹⁾. 교원수급 문제는 이

51) 현재의 교원양성 정책에 대해 초등과 중등을 분리하는 것이 적절한지, 양성수준을 학부 혹은 대학원 수준으로 할 것인지 등 다양한 논쟁이 활발하지만, 이는 본고의 범위를 넘는 부분이다.

미 각 지역별 교사 임용인원의 감소와 그에 대한 교대생의 반발이라는 형태로 가시화되고 있다. 그렇지만 중장기적으로 신임 교원의 감축은 불가피하다.

또한 교원 1인당 학생 수도 지역별로 큰 차이를 보일 것으로 예측되어 이에 따른 제도적 개선도 필요하다. 광주 교원당 학생 수는 2030년 16명으로 예측되는 반면, 전남은 6명으로 예측되어 동일 지역 내의 조정이 필요하다. 그러나 경기의 교원당 학생 수는 2030년에도 OECD 평균수준에 미치지 못하기 때문에 교원의 증원이 필요하다. 한편 강원, 전북, 전남, 경북 등은 교원당 학생 수가 10명 미만이기 때문에 교원의 감축 등 지역별 정원 조정도 필요하다.

향후 초등교원의 수요가 현재보다 감소되고 지역별로 상당한 차이를 보일 것이 예상되기 때문에 무엇보다 보다 장기적으로 유연한 인력 수급을 제공할 초등교원 양성 시스템을 구상할 필요가 있다. 현재와 같이 지역별로 구분되어 정부에서 정원을 조절하는 교육대 시스템으로는 향후 지역별 초등교원 수급 변화에 유연하게 대처하기에는 분명한 한계가 있다.

교원공급 계획을 인구구조 변화에 부합하게 조정하는 것과 함께 고려할 사항이 교원의 연령구조 고령화이다. 교육비 중에서 인건비는 대표적인 경직성 경비로 전체 예산의 약 70%를 차지한다. 지역별로 인건비 비중에서 차이가 있는데 그 원인 중 하나가 교사의 경력연수 차이이다. 즉, 교사의 평균 경력이 높은 지역일수록 인건비 비중이 높다. 이런 사실은 교원이 고령화될수록 전반적인 교육재정의 경직성을 증가시킬 수 있으며, 특히 경력교사의 비중 증가는 호봉체제인 현재의 인건비 구조에서 교육재정에 상당한 부담으로 작용하게 된다. 그러므로 교사만의 문제는 아니지만 장기적으로 호봉 구조를 일정 연령에서 피크에 달한 후 더 이상 경력이 증가하여도 임금이 상승하지 않는 피크형 호봉구조로 전환하는 문제를 검토할 필요가 있다.

피크형 호봉구조를 정착시키기 위해 그리고 초·중·등교육 재정의 궁

극적 목표인 유능한 인재양성에 기여하기 위해 유능한 교사의 확보와 그들의 노력을 유도하는 유인구조가 필요하다. 지금까지 유능한 교사의 확보는 교원이라는 직업 자체의 여러 장점으로 이루어졌지만, 유능한 인재의 확보 후 그들의 노력을 유도하는 유인구조가 없는 것이 현실이다. 성과급에 대한 일부 교사들의 강한 반발이 유인 제공의 어려움을 잘 보여준다. 그리고 국제적으로도 교원 보수에서 성과급이 큰 비중을 차지하는 사례는 발견하기 어렵다. 그러나 앞서 논의한 호봉구조와 상응하는 보수체계를 고려한다면 성과급의 확대는 불가피할 것으로 보인다. 호봉구조의 변화로 교원의 보수에 감소요인이 있다면 이에 상응하는 인건비 여유분이 성과급의 형태로 교원들에게 되돌려지는 구조를 검토할 필요가 있다. 호봉구조의 변화나 성과에 따른 임금 차별이나 현재로서는 쉽게 받아들이기 어려운 주장이겠지만, 확실히이고 다른 경제부문과는 크게 다른 공무원의 임금 구조가 장기적으로 변해야 하는 것만은 분명하다. 물론 호봉구조 변화와 성과급 확대를 두 축으로 하는 보수체계 변화는 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 이를테면 최고 호봉을 하나씩 낮추면서 그에 상응하는 성과급의 증가가 이루어지는 점진적 변화를 생각해 볼 수 있을 것이다.

보수체계 못지않게 교사들이 전문성을 획득하고 축적해 갈 수 있는 여건을 마련하는 방안들이 모색될 필요도 있다. 이와 관련하여 학교는 교사뿐만 아니라 교사를 보조하는 행정인력도 중요하다는 사실을 지적한다. 사무직원에 대한 투자는 매우 인색한 실정이다. 특히, 중학교의 경우 지난 25년간 교사는 4만 9천명 증가한 데 비해 사무직원은 오히려 1천명이 감소하였다. 도서관 사서, 학생 상담전문가, 영양사, 사무보조원 등 비교육 전문인력과 보조원 충원은 학생들에게 교육적, 비교육적 측면에서 도움이 될 뿐만 아니라 교사들의 업무부담을 줄이고 학습방식 향상에 도움이 될 것이다.

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안

지식과 기술로 대변되는 인적자본이 국가경제 발전의 원동력이 되는 현대 사회에서 대학교육의 질적 저하는 국가적으로 심각한 문제가 되고 있으며, 교육의 질 개선을 위한 대학개혁이 중요한 사회적 이슈가 되고 있다⁵²⁾. 1990년대 이후 호주, 프랑스, 스웨덴, 영국 등 많은 선진국에서 대학교육은 양적으로 크게 팽창하였다. 그러나 학생 수는 크게 증가한 데 비해 재정이 충분히 뒷받침되지 못하여 교원 1인당 학생 수가 증가하는 등 교육의 질적인 하락을 초래하는 원인이 되었다⁵³⁾. 그러므로 대학교육의 질적 개선을 위해 재정을 확대할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있으며, 어떤 방법을 채택하는 것이 가장 효율적인지, 대학의 성과를 최대화하기 위한 재정지원 방식은 어떤 것인지 등도 관심의 초점이 되고 있다.

우리나라에서도 1980년대와 1990년대를 거치면서 대학교육이 크게 팽창하였으나 질적인 측면에서 이를 뒷받침하지 못함으로써 심각한 문제가 되고 있다. 학령인구의 대학 진학률은 세계 최고 수준임에도 불구하고 IMD가 평가한 대학교육 경쟁력은 조사대상국 중 최하위 수준으로 나타났다⁵⁴⁾. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 대학교육 재정의 규모를 확대하여야 한다는 주장이 제기되었으며, 고등교육 교부금 제도의 도입 등 다양한 방법이 모색되었다⁵⁵⁾. 그러나 대학교육에 대한 정부지출의 확대가 용이한 것은 아니다. 공공재정 전체에 대해 세금을

52) Jacobs and van der Ploeg(2005) 참조.

53) Wagner, Smith and Healy(2000) 참조.

54) 2005년 평가대상 60개 국가 및 지역 중 52위, 2006년에는 61개 국가 및 지역 중 50위. IMD(2005), IMD(2006).

55) 이영·반상진(2004).

인하하고 지출규모를 전반적으로 축소하여야 한다는 주장이 큰 힘을 얻고 있으며, 다른 한편에서는 복지지출 수요가 막대한 규모로 증가할 것이라는 전망이 나오고 있다. 이러한 재정환경은 회임기간이 길고 성과가 불확실한 교육부문에 대한 정부의 투자를 제약하는 요인이 될 수 있다.

본장에서는 우리나라 대학교육이 직면한 문제점과 제약요인들, 환경의 변화 등을 종합적으로 고려하여 대학교육의 성과를 극대화할 수 있는 재정의 효율화 방안을 모색한다. 이를 위해서 본장에서 초점을 맞춰 검토하고자 하는 이슈는 다음과 같다.

첫째, 대학교육비 규모의 확대가 얼마나 시급한 것인가? 대학교육의 질적 개선을 위해서 교육비 규모를 증가시킬 필요가 있다는 것은 어쩌면 당연한 이야기일지도 모른다. 그러나 현재의 우리나라 대학교육 여건과 재정환경 등을 고려할 때 다른 무엇보다 우선적으로 대학교육비를 증가시켜야 하는지에 대해서는 다른 견해가 있을 수 있다. 그러므로 본고에서는 우리나라에서 대학교육비를 확대하는 것이 얼마나 시급한 과제인지 검토해 본다.

둘째, 대학교육비는 누가 부담하는 것이 바람직한가? 우리나라의 경우 대학교육비의 80% 정도를 학부모가 직접 부담하고 있다. 이는 대학교육비의 대부분을 국가에서 부담하는 서구 선진국들과 반대되는 현실이다. 교육제도가 사회·경제적 환경에 적응하면서 발전되는 과정상의 차이로 인해 이렇게 극단적으로 다른 결과가 나타나게 되었다. 본장에서는 이 이슈에 대해 일정 규모의 재원을 조달하는 데 있어 어떤 방법이 더 효율적인지 분석하고 향후 정책방향을 모색한다. 여기서 효율적 방법이란 자원배분의 왜곡이라는 부작용을 최소화하는 방법을 말한다. 뿐만 아니라 대학교육이 형평성과 무관하지 않다는 점에서 재원조달 방법이 형평성에 미치는 영향도 함께 검토한다.

셋째, 공공부문이 부담하는 교육비를 어떻게 활용하는 것이 가장 효율적인가? 학부모가 부담하는 교육비는 당연히 자신의 자녀가 교육을

받는 데 투입될 것이다. 그러나 공공부문이 부담하는 공부담 교육비는 어떤 사람을 교육하는 데 사용되는지, 어떤 분야의 교육에 우선적으로 투자되는지, 학교에 직접 투입되는지 아니면 학부모의 교육비 부담을 보조하는 데 사용되는지 등이 정책담당자에 의해 결정되며, 그에 따라 교육성과에 미치는 영향이 달라질 수 있다. 그러므로 본장에서는 어떤 방식으로 교육비를 활용하는 것이 바람직한지에 대해 검토한다.

본장은 총 5개의 절로 구성되는데, 앞서 언급한 이슈들에 대한 본격적인 논의에 앞서 제1절에서는 우리나라 대학교육과 재정의 특징적 현상들을 살펴보고 문제점을 도출한다. 제2절에서는 대학교육비 규모를 평가한다. 전체적으로 외국에 비해 얼마나 많이 또는 적게 지출하고 있는지, 인구변화는 대학 재정규모에 어떤 영향을 줄 것이며 이에 대해 어떻게 대응해야 하는지에 초점을 맞춰 분석하고 분석결과를 종합하여 향후 정책방향을 제시한다. 그리고 제3절에서는 교육비 부담 주체에 대해 논의한다. 우리나라는 교육비의 대부분을 국가에서 부담하는 서구 선진국과 비교할 때 학부모의 부담이 지나치게 많다는 비판이 있다. 그러므로 대학교육의 외부효과에 대한 논의, 사적 수익률과 사회적 수익률의 비교, 공부담 교육비의 형평화 효과에 대한 논의 등을 통해 교육비 부담 주체에 대한 향후 정책방향을 모색한다. 마지막으로 제4절에서는 국가의 교육재원을 어떤 방식으로 교육기관에 또는 학생에게 지원하는 것이 바람직한지에 대해 논의하고, 제5절에서는 1~4절의 논의를 요약·정리하여 종합적인 결론을 제시한다.

1. 우리나라 대학 재정의 특징

다음에서는 그동안 다양한 문헌, 토론회 등에서 제시된 우리나라 대학교육 및 재정의 특징들을 살펴보고 개선해야 할 문제점을 도출한다. 우리나라 대학교육의 가장 큰 특징은 무엇보다도 최근 20여년간 진행된 양적 팽창이라고 할 수 있는바, 가장 먼저 양적인 팽창과 그로 인해 야

기된 변화들을 살펴본다. 그 다음에는 재정문제에 초점을 맞추어 재정 규모와 재원조달 구조 및 지출 구조에 대해 차례로 검토한다. 그리고 인 구변화로 대변되는 최근의 환경 변화와 그 의미에 대해서도 논의한다.

가. 대학교육의 양적인 팽창 및 그 영향

<표 IV-1>은 1970년대 이후 대학교육의 양적인 팽창을 단적으로 보 여주고 있다. 학교 수는 1970년에 152개였던 것이 1980년에는 224개, 2000년에는 349개로 증가하였으며, 2005년에는 360개가 되었다. 학교 별로 구분해 보면 전문대학이 1970년 65개에서 2005년 158개로 2.43배 가 되었으며, 대학교는 71개에서 173개로 2.44배가 되었다.

<표 IV-1> 대학 및 대학생 수의 변화¹⁾

(단위: 개, 명, %)

		1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
학 교 수	전 체	152	224 (47)	241 (8)	349 (45)	350	352	357	358	360 (3)
	전문대학	65	128 (97)	117 (-9)	158 (35)	158	159	158	158	158 (0)
	대학교	71	85 (20)	107 (26)	161 (50)	162	163	169	171	173 (7)
	교육대학	16	11	11	11	11	11	11	11	11
	산업대학	-	-	6	19	19	19	19	18	18
학 생 수	전 체	192,087	577,455 (201)	1,431,921 (148)	2,770,200 (93)	2,883,773	2,945,166	2,954,509	2,946,608	2,926,622 (6)
	전문대학	33,483	165,051 (33)	323,825 (96)	913,273 (182)	952,649	963,129	925,963	897,589	853,089 (-7)
	대학교	146,414	402,979 (175)	1,040,166 (158)	1,665,398 (60)	1,729,638	1,771,738	1,808,539	1,836,649	1,859,639 (12)
	교육대학	12,190	9,425	15,960	20,907	21,418	23,259	23,552	23,335	25,141
	산업대학	-	-	51,970	170,622	180,068	187,040	196,455	189,035	188,753

주: 1) () 안의 수치는 10년 전 대비 증가율. 단, 2005년의 경우 2000년 대비 증가율.

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도.

1970년 이후의 변화를 10년 단위로 묶어서 분석해 보면 1970년대에는 전체적으로 학교 수가 47% 증가하였다가 1980년대에 증가율이 8%로 낮아졌으나 1990년대에 다시 45%의 높은 증가세로 반전되었음을 볼 수 있다. 한편 2000년대 들어서는 학교 수에 큰 변화가 나타나지 않았다. 학교별로 구분해 보면 1970년대에는 전문대학의 증가율이 97%로 20%의 증가율을 보인 대학교에 비해 빠른 속도로 늘어났으며, 1980년대에는 전문대학의 숫자가 다소 감소한 가운데 대학교는 꾸준한 증가세를 보여주었다. 1990년대에는 전문대학과 대학교가 모두 대폭 증가하였는데, 이는 1995년에 도입된 대학설립 준칙주의로 인해 그동안 억제되었던 대학설립이 크게 확산된 데 따른 것이다.

이와 같이 대학의 숫자가 증가함과 동시에 학생 수도 크게 증가하였음은 물론이고, 기존의 대학들도 규모를 키워 많은 학생을 받아들였기 때문에 학생 수는 더욱 빠른 속도로 증가하였다. 2005년 현재 학생 수는 모든 유형의 대학을 통틀어 약 293만명인데, 그 중 약 30%인 85만명이 전문대학생이며 나머지는 교육대학과 산업대학을 포함한 4년제 대학에 재학하고 있다. 전문대학의 교육기간이 2년이고 대학교의 교육기간이 4년이라는 점을 고려한다면 매년 고등교육 과정으로 진학하는 학생의 절반 정도는 전문대학에, 나머지 절반은 대학교에 진학한다고 할 수 있을 것이다.

1970년 이후 학생 수 증가율을 10년 단위로 잘라서 보면 전문대 학생 수는 1970년대에 크게 증가하여 1980년의 학생 수가 10년 전에 비해 4.93배나 되었다. 그러나 1980년대에는 10년간의 학생 수 증가율이 96%로 이전에 비해 크게 낮았다. 그 후 1990년대에는 증가율이 182%로 다시 학생 수 증가 속도가 빨라졌으나 2000년대 들어서는 학생 수 증가세가 대폭 둔화되었으며, 2003년부터는 아예 학생 수가 감소하기 시작하였다. 2005년의 전문대 학생 수는 약 85만명으로 최고였던 2002년의 96만명에 비해 11% 적은 수준이었다. 한편 대학교 학생 수는 1970년대와 1980년대에 각각 175%와 158%의 높은 증가율을 기록하

였으며, 1990년대에도 60%의 증가율을 보여주었다. 전문대학의 경우와는 달리 대학교 학생 수는 1970년대 이후 증가 속도가 점차 줄어들기는 하였지만 꾸준히 증가세를 유지하였으며, 전문대 학생 수가 감소한 2003년 이후에도 매년 약간씩 증가하였다.

<표 IV-2> 중·고등학교 졸업자의 진학률

(단위: %)

	중학교 → 고등학교	고등학교→대학		
		전체	일반계고	실업계고
1970	70.1	28.6	40.2	9.6
1980	84.5	27.2	39.2	11.4
1990	95.7	33.2	47.2	8.3
2000	99.6	68.0	83.9	42.0
2001	99.5	70.5	85.3	44.9
2002	99.7	74.2	87.0	49.8
2003	99.7	79.7	90.1	57.6
2004	99.7	81.3	89.8	62.3
2005	99.7	82.1	88.3	67.6

주: 진학률=(진학자 수/졸업자 수)×100

자료: 한국교육개발원, 『교육통계분석자료집』, 2006.

이와 같은 대학 및 대학생 수의 증가는 인구의 증가뿐만 아니라 대학 진학률의 획기적인 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다. 앞의 표에서 검토한 것과 같은 기간 동안의 대학 진학률 변화를 <표 IV-2>에 정리하였는데, 이 표에서 알 수 있는 흥미로운 사실은 1970년에 28.6%였던 고등학교 졸업자의 대학 진학률이 1980년에는 27.2%로 다소 낮아졌으며 1990년에도 33.2%로 80%가 넘는 최근의 상황에 비추어 볼 때 상당히 낮은 수준이었다는 점이다. 고등학교 졸업자의 대학 진학률이 큰 변화를 보여주지 않았음에도 불구하고 1970년대와 1980년대에 대학생 수의 증가속도는 고등학교 졸업자의 대학 진학률이 두 배 이상으로 상승한 1990년대에 비해 오히려 앞서는 것으로 나타난다. 이는 1970, 80년대의 대학 및 대학생 수 증가가 학령인구의 증가 및 전단계

교육기관인 고등학교 진학률 증가에 따른 대학교육 수요의 증가를 반영한 것이라는 점을 시사한다. 중학교 졸업자의 고등학교 진학률은 1970년에 70.1%였던 것이 1990년에는 95.7%가 되었다.

한편 1990년대 이후의 대학생 수 변화는 주로 고등학교 졸업자의 대학 진학률 증가에 기인하는 것으로 판단된다. 이전의 대학생 수 증가가 인구증가 및 하위 단계의 교육수준 상승에 따른 고등교육 수요 증가를 반영한 것이라면, 1990년대 이후의 대학생 수 증가는 고등교육 부문의 독자적인 확산을 의미하는 것으로서 대학설립 준칙주의 도입으로 인한 공급증가가 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. 고등학교 졸업자의 대학 진학률은 1990년에 33.2%였던 것이 2000년에는 68%가 되었으며, 그 후에도 지속적으로 상승하여 2004년에는 80%를 넘어섰다.

이와 같은 양적 팽창으로 인해 나타난 중요한 변화 중의 하나가 교원 1인당 학생 수의 증가라고 할 수 있을 것이다. 교원 1인당 학생 수는 교육의 질에 중요한 영향을 미치는 교육환경을 나타내는 지표로 인식되고 있다. 1970년 이후 이 지표의 변화를 보면 고등교육기관 전체적으로 1970년에 19.1명이었던 교원 1인당 학생 수가 2002년에는 50명에 육박하는 수준으로 증가되었다. 전문대학과 대학교로 구분해 보면 전문대학의 경우 1970년에 20.5명이던 것이 2000년대 들어서는 80명 수준으로 크게 증대되었다. 대학교의 경우에는 1970년 18.8명에서 2002년 40명까지 증가하였다가 그 후 약간씩 감소하는 추세를 보이고 있다. 4년제 대학 중 산업대학의 교원 1인당 학생 수는 70명 수준으로 일반 대학교보다는 전문대학에 더 가깝다.

<표 IV-3> 교원 1인당 학생 수¹⁾

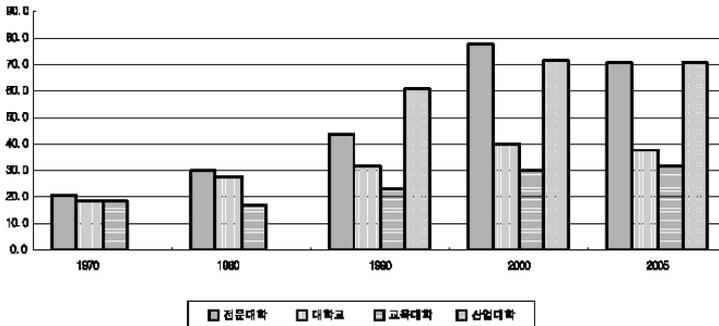
(단위: 명, %)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전체	19.1	28.2 (48)	33.9 (20)	48.8 (44)	49.4	49.4	48.7	47.4	45.2 (-7)
전문대학	20.5	30.1 (47)	43.9 (46)	78.0 (78)	80.1	79.2	77.3	75.6	70.9 (-9)
대학교	18.8	27.9 (48)	31.2 (12)	39.7 (27)	39.9	40.1	39.9	39.1	37.8 (-5)
교육대학	18.5	16.7	23.0	30.0	30.2	32.3	31.8	30.9	31.5
산업대학	-	-	60.8	71.4	73.3	73.6	74.0	74.3	71.0

주: 1) () 안의 수치는 10년 전 대비 증가율. 단, 2005년의 경우 2000년 대비 증가율.

자료: 한국교육개발원, 『교육통계분석자료집』, 2006.

[그림 IV-1] 교원 1인당 학생 수



시기별 변화를 보면 전문대학은 1970년대에 47%, 1980년대에 46%의 증가율을 보여주었으며, 1990년대에는 78%의 더욱 높은 증가율을 기록하였다. 그 후 2001년을 정점으로 교원 1인당 학생 수가 감소하는 추세를 보이고 있다. 2001년과 2005년을 비교해 보면 불과 4년 사이에

11% 이상 감소하였는데, 이는 같은 기간 동안의 학생 수 감소에 기인하는 것으로 보인다. 대학교의 경우에는 1970년대에 48% 증가하였으나 1980년대에는 12%로 증가율이 비교적 낮았고 1990년대에는 27%의 증가율을 보여주었다. 2000년대 들어서는 교원 1인당 학생 수가 39~40명선을 유지하다가 2005년에 약간 더 감소하여 37.8명이 되었다.

지난 35년간 학생 수가 증가함에 따라 교원 1인당 학생 수도 증가하였지만 학생 수가 15배 이상 증가한 데 비해 교원 1인당 학생 수의 증가폭은 그보다 작으며, 특히 대학교의 경우 18.8명에서 37.8명으로 약 2배로 증가하는 데 그쳤다는 점은 특기할 만한 사실이다. 국가 재정에 큰 부담을 주지 않고 이 정도의 교원 1인당 학생 수를 유지할 수 있었던 것은 우리나라의 경우 대학교육비의 대부분을 학부모들이 부담하므로 학생 수 증가에 비례하여 교원 확보에 소요되는 재원도 증가하였기 때문이다. 이는 교육비를 대부분 국가에서 부담하기 때문에 학생 수의 증가가 국가의 재정부담으로 직결되었던 유럽 국가들의 경우와 대조되는 현상이다. 유럽 국가들은 최근에는 대학등록금 제도를 도입하거나 등록금 규모를 인상함으로써 학생 수 증가에 따라 상승하는 교육비의 일부를 학부모에게 부담시키고자 노력하고 있다⁵⁶⁾.

교원 1인당 학생 수는 흔히 교육의 질적 수준을 대변하는 지표로 활용된다. 정형화된 지식을 대중에게 보급하는 대량생산형 교육보다는 창의성을 중시하는 소규모 맞춤형 교육의 필요성이 높아진 현대의 대학교육에서 교원 1인당 학생 수는 특히 중요한 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 우리나라의 대학교육 환경은 매우 심각한 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 양적인 측면에서 보면 미국 등 극히 소수의 선진국을 제외하고는 타의 추종을 불허할 정도로 앞서 나가고 있지만 질적인 측면을 대변하는 교원 1인당 학생 수는 다른 국가와 비교가 되지 않을 만큼 열악한 형편이다. OECD 국가 평균치를 보면 전문대학이 15.9명,

56) Ashworth(1997), Jacobs and van der Ploeg(2005) 참조.

대학교가 16.3명이며, 특히 대학교의 경우 그리스 31.7명을 제외하고는 20명을 넘는 국가가 없다⁵⁷⁾.

교육의 질적 수준을 직접 평가한 자료에서도 우리나라의 대학교육 경쟁력은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. IMD에서는 매년 국가경쟁력을 조사해 발표하고 있는데, 조사항목 중에 대학교육 경쟁력도 포함되어 있다. 대학교육 경쟁력은 기업가들에 대한 설문조사를 통해 대학교육이 기업의 요구에 부합하는 정도를 파악한 것으로 2005년에는 52개 국가와 9개 지역 경제구를 합하여 총 60개 지역에 대해 조사하여 순위를 매겼다. 우리나라는 그 중 최하위권인 52위를 차지했으며, 대부분의 선진국은 물론 인도, 대만, 말레이시아, 중국, 브라질, 태국 등도 우리나라보다 앞선 것으로 나타났다. 2006년에는 61개 지역에 대해 조사하였는데, 우리나라는 그 중 50위였다. 중국은 우리보다 뒤진 56위를 기록하였다(<표 IV-4> 참조).

대학교육의 급속한 양적 팽창이 재정에 주는 또 하나의 중요한 시사점은 막대한 시설투자를 요한다는 점이다. 대학교육비를 경상경비와 자본적 지출로 구분해 보면, 우리나라는 2002년에 자본적 지출의 비중이 21.2%로 OECD 국가 평균치 11.6%의 거의 두 배에 가까운 수준이었다⁵⁸⁾. 시설투자 역시 교육의 질 개선에 매우 중요한 의미를 가질 수 있지만 우수한 교원 확보에 필요한 경비의 지출을 제약한다는 관점에서 보면 지나치게 많은 시설투자는 교육의 질 개선에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 2003년에는 시설투자의 비중이 9.5%로 줄어들어 OECD 국가 평균치 10.3%보다 낮은 수준이 되었는데, 이는 학생 수 감소에 직면하여 학교들이 시설투자에 소극적인 입장으로 전환하였기 때문인 것으로 판단된다.

57) OECD(2006) 참조.

58) OECD(2005), OECD(2006).

<표 IV-4> IMD의 대학교육 경쟁력 순위(2006)

순위	국가명	점수	순위	국가명	점수
1	싱가포르	7.89	32	헝가리	5.47
2	아이슬란드	7.86	33	마하라슈트라	5.30
3	미국	7.84	34	태국	5.28
4	스위스	7.70	35	카탈로니아	5.26
5	아일랜드	7.68	36	러시아	5.18
6	핀란드	7.67	37	필리핀	5.14
7	오스트리아	7.28	38	프랑스	5.01
8	캐나다	7.26	39	브라질	4.88
9	바바리아	7.23	40	폴란드	4.77
10	이스라엘	7.20	41	포르투갈	4.76
11	벨기에	7.19	42	상파울루	4.73
12	덴마크	7.11	43	롬바르디아	4.69
13	호주	7.10	44	멕시코	4.60
14	홍콩	6.78	45	저장성	4.55
15	스코틀랜드	6.67	46	터키	4.51
16	인도	6.56	47	아르헨티나	4.50
17	칠레	6.48	48	룩셈부르크	4.44
18	스웨덴	6.45	49	일본	4.39
19	뉴질랜드	6.36	50	한국	4.29
20	말레이시아	6.31	51	이탈리아	4.11
21	노르웨이	6.31	52	불가리아	4.08
22	체코	6.12	53	인도네시아	4.07
23	에스토니아	6.11	54	그리스	4.06
24	네덜란드	6.03	55	슬로바키아	4.04
25	콜롬비아	6.00	56	중국	4.04
25	요르단	6.00	57	스페인	4.02
27	독일	5.93	58	슬로베니아	3.76
28	영국	5.64	59	베네수엘라	3.62
29	남아프리카공화국	5.63	60	크로아티아	3.31
30	일드프랑스	5.60	61	루마니아	2.50
31	대만	5.54			

주: 대학교육이 경쟁 사회의 요구에 부합하는 정도를 나타냄.
 자료: IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2006.

나. 대학 재정규모

대학교육이 양적으로 팽창하는 동안 정부는 교육 발전과 투자 확충을 위해 다각적으로 노력해 왔다. 그 결과 교육비는 다른 공공지출에 비해 빠른 속도로 증가하여 2003년에는 공공부담과 민간부담을 합하여 총공교육비가 GDP에서 차지하는 비중이 7.5%로 OECD 국가 평균치(6.3%)보다 높은 수준이 되었다⁵⁹⁾. 이러한 변화에도 불구하고 우리 국민의 학교교육에 대한 불만은 매우 높은 것으로 나타나고 있으며, 투자를 더욱 확대하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 특히 그동안 주로 민간부담에 의존하였던 대학교육의 경우 더욱 그러하다.

공공부담과 민간부담을 합하여 교육비가 GDP에서 차지하는 비중을 다른 국가와 비교해 보면 <표 IV-5>와 같다. 초중등교육의 경우 교육비가 GDP의 4.4%로 OECD 국가 평균 3.9%보다 0.5%포인트 높으며, 고등교육의 경우에는 2.6%로 OECD 국가 평균 1.9%보다 0.7%포인트 높다. 연구개발비와 학교에 배분되지 않은 비용까지 모두 포함하면 우리나라의 총 교육비는 GDP의 7.5%로 8%인 아이슬란드에 이어 두 번째이며 미국과 같은 수준이다. 이 표에서 'B유형 고등교육'은 우리나라의 전문대학 과정을, 'A유형 고등교육 및 전문연구 프로그램'은 우리나라의 대학교 및 대학원 과정을 의미한다.

고등교육비의 GDP 대비 비율을 다른 국가들과 비교해 보면 OECD 국가 중 유일하게 미국이 2.9%로 우리나라보다 높으며 캐나다가 우리나라보다 약간 낮은 2.4%이고 다른 국가들은 모두 2% 미만이다. 우리나라가 미국, 캐나다와 함께 고등교육비의 GDP 대비 비율이 가장 높은 국가가 된 것은 이들 국가의 고등교육 취학률이 가장 높은 수준이라는 점이 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. IMD(2006)에 의하면 우리나라의 25~34세 인구 중 전문대학 이상의 교육을 이수한 자가 차

59) 초중등교육 포함.

지하는 비중은 47%로 57개 조사대상국 중 4위를 차지하였다. 캐나다(53%), 일본(52%), 싱가포르(49%)가 우리나라보다 높았으며, 대만(43.2%)과 이스라엘(42%)이 우리나라의 뒤를 이었다.

우리나라 교육비의 GDP 대비 비율이 다른 국가들에 비해 높은 것이 막대한 교육수요와 이를 반영한 교육의 양적 팽창의 결과라는 점을 고려하여 학생 1인당 교육비 규모를 살펴보면 <표 IV-6>과 같다. 학교 급별로 보면 우리나라의 초등학교 학생 1인당 교육비는 2003년 기준 4,098달러로 OECD 국가 평균 5,055달러의 81.1%, 중등교육은 6,410달러로 OECD 국가 평균 6,936달러의 92.4%였다. 고등교육 부문에서는 우리나라의 학생 1인당 교육비가 7,089달러로 OECD 국가 평균 14,598달러의 48.6%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 IV-7>은 학생 1인당 교육비를 1인당 GDP로 나눈 것인데, 고등교육 전체적으로 볼 때 우리나라의 학생 1인당 교육비는 1인당 GDP의 37%로 OECD 국가 평균 43%보다 6%포인트 낮다. 이를 전문대학과 대학교로 구분해 보면 전문대학은 21%로 OECD 국가 평균 30%에 비해 9%포인트 낮으며, 대학교는 47%로 OECD 국가 평균 44%보다 3%포인트 높은 수준이다. 이는 우리나라의 고등교육비가 다른 국가에 비해 적은 이유가 주로 전문대학 부문에서 비롯된 것이라는 점을 시사하는 것이며, 전문대학의 교원 1인당 학생 수가 매우 많다는 점에서도 이를 유추할 수 있다⁶⁰⁾.

한편 연구개발 활동을 제외한 학생 1인당 고등교육비의 1인당 GDP 대비 비율은 32%로 OECD 국가 평균치 33%, EU 회원국 평균치 32%와 유사한 수준이다.

60) <표 IV-3> 참조.

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안 199

<표 IV-5> 교육비의 GDP 대비 비율(2003)³⁾

(단위: %)

	유아교육 (3세 이상)	초중등 교육	고등교육			전체 교육 단계
			합계	B유형 고등교육	A유형 고등교육 및 전문연구 프로그램	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
호주	0.1	4.1	1.5	0.2	1.4	5.8
오스트리아	0.5	3.8	1.1	0.1	1.1	5.5
벨기에	0.6	4.1	1.3	x(3)	x(3)	6.1
캐나다 ¹⁾	x(2)	3.6	2.4	0.9	1.4	5.9
체코	0.4	3.1	1.1	0.1	1.0	4.7
덴마크	0.8	4.3	1.8	x(3)	x(3)	7.0
핀란드	0.4	4.0	1.8	n	1.8	6.1
프랑스	0.7	4.2	1.4	0.3	1.1	6.3
독일	0.5	3.5	1.1	0.1	1.1	5.3
그리스	x(2)	2.8	1.3	0.2	1.0	4.2
헝가리	0.8	3.7	1.3	0.1	1.3	6.1
아이슬란드	0.9	5.2	1.2	m	1.2	8.0
아일랜드	m	3.2	1.2	x(3)	x(3)	4.4
이탈리아	0.5	3.6	0.9	n	0.9	5.1
일본	0.2	3.0	1.3	0.2	1.0	4.8
한국	0.2	4.4	2.6	0.6	2.0	7.5
룩셈부르크	x(2)	4.0	m	m	m	m
멕시코	0.8	4.5	1.3	x(3)	x(3)	6.8
네덜란드	0.4	3.4	1.3	m	1.3	5.0
뉴질랜드	0.3	4.9	1.5	0.3	1.3	6.8
노르웨이	0.3	4.6	1.5	x(3)	x(3)	6.6
폴란드	0.6	4.4	1.5	x(3)	x(3)	6.4
포르투갈	0.4	4.2	1.1	x(3)	x(3)	5.9
슬로바키아	0.6	3.1	0.9	x(2)	0.9	4.7
스페인	0.5	3.0	1.2	0.2	1.0	4.7
스웨덴	0.5	4.5	1.8	x(3)	x(3)	6.7
스위스	0.2	4.6	1.6	n	1.6	6.5
터키 ²⁾	m	2.6	1.1	x(3)	x(3)	3.7
영국	0.4	4.6	1.1	x(3)	x(3)	6.1
미국	0.4	4.2	2.9	x(3)	x(3)	7.5
OECD 평균	0.4	3.9	1.9	x(3)	x(3)	6.3

주: 1) 해외재원 포함됨.

2) 2002년도 자료임.

3) m: 자료 없음, x(i): i열의 자료에 포함됨, n: 무시할 수 있을 정도로 작음.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

<표 IV-6> 학생 1인당 교육비(2003)³⁾

(단위: US달러, 구매력지수(PPP) 기준)

	유아교육 (3세 이상)	초등 교육	중등 교육	고등교육(연구개발 활동 포함)			연구개발 활동을 제외한 전체 고등교육	전체 평균 (유아 교육 제외)
				B유형 고등 교육	A유형 고등교육 및 전문연구 프로그램	전체 고등 교육		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
호주	m	5,494	7,788	7,792	13,331	12,406	8,645	7,527
오스트리아	6,205	7,139	8,943	10,382	12,507	12,344	8,116	9,063
벨기에	4,663	6,180	7,708	x(6)	x(6)	11,824	8,139	7,831
캐나다 ^{1),2)}	x(3)	x(3)	6,482	23,780	18,567	19,992	16,937	8,641
체코	2,660	2,273	4,088	3,339	7,185	6,774	5,698	3,898
덴마크	4,824	7,814	8,183	x(6)	x(6)	14,014	10,190	9,154
핀란드	4,069	5,321	7,402	3,985	12,060	12,047	7,506	7,578
프랑스	4,744	4,939	8,653	8,925	11,303	10,704	7,330	7,807
독일	4,865	4,624	7,173	6,299	12,457	11,594	7,282	7,368
그리스	x(2)	4,218	4,954	2,602	6,071	4,924	3,757	4,686
헝가리 ¹⁾	3,985	3,286	3,948	8,427	8,583	8,576	6,885	4,427
아이슬란드	6,781	7,752	6,898	m	8,023	8,023	5,809	7,438
아일랜드	m	4,760	6,374	x(6)	x(6)	9,341	7,223	6,118
이탈리아 ¹⁾	6,116	7,366	7,938	7,443	8,777	8,764	5,658	7,963
일본	3,766	6,350	7,283	7,638	12,913	11,556	m	7,789
한국	2,628	4,098	6,410	4,021	9,138	7,089	6,213	5,733
룩셈부르크	x(2)	11,481	17,078	m	m	m	m	m
멕시코	2,069	1,656	1,918	x(6)	x(6)	5,774	4,998	2,095
네덜란드	5,497	5,836	6,996	m	13,537	13,444	8,338	7,501
뉴질랜드	4,325	4,841	5,693	6,064	9,738	8,832	m	5,963
노르웨이	3,895	7,977	10,919	x(6)	x(6)	13,772	9,310	10,105
폴란드 ¹⁾	3,269	2,859	2,951	m	4,653	4,589	3,960	3,221
포르투갈 ¹⁾	4,489	4,503	6,094	x(6)	x(6)	7,200	m	5,611
슬로바키아	2,641	2,020	2,401	x(3)	4,678	4,678	4,299	2,602
스페인	4,151	4,829	6,418	7,997	9,131	8,943	6,563	6,346
스웨덴	4,091	7,291	7,662	x(6)	x(6)	16,073	8,278	8,792
스위스 ¹⁾	3,558	8,131	12,209	7,579	27,682	25,900	14,335	12,071
터키 ¹⁾	m	869	1,428	x(6)	x(6)	m	4,248	1,266
영국	7,153	5,851	7,290	x(6)	x(6)	11,866	9,130	7,376
미국	7,755	8,305	9,590	x(6)	x(6)	24,074	21,566	12,023
OECD 평균	4,959	5,055	6,936	-	-	14,598	12,208	7,471

주: 1) 국·공립학교만 포함됨.

2) 2002년도 자료임.

3) m: 자료 없음, x(i): i열의 자료에 포함됨.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안 201

<표 IV-7> 학생 1인당 교육비/1인당 GDP(2003)³⁾

(단위: %)

	유아교육 (3세 이상)	초등 교육	중등 교육	고등교육(연구개발 활동 포함)			연구개발 활동을 제외한 전체 고등교육	전체 평균 (유아 교육 제외)
				B유형 고등 교육	A유형 고등교육 및 전문연구 프로그램	전체 고등 교육		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
호주	m	18	25	25	43	40	28	24
오스트리아	20	23	29	34	41	40	26	29
벨기에	15	21	26	x(6)	x(6)	39	27	26
캐나다 ^{1),2)}	x(3)	x(3)	21	78	61	66	56	28
체코	15	13	24	19	42	39	33	23
덴마크	16	25	27	x(6)	x(6)	46	33	30
핀란드	14	19	26	14	43	43	26	27
프랑스	17	17	30	31	40	38	26	28
독일	18	17	26	23	45	42	26	27
그리스	x(2)	21	24	13	30	24	18	23
헝가리 ¹⁾	26	22	26	56	57	57	46	29
아이슬란드	22	25	22	m	26	26	19	24
아일랜드	m	14	19	x(6)	x(6)	27	21	18
이탈리아 ¹⁾	23	28	30	28	33	33	21	30
일본	13	23	26	27	46	41	m	28
한국	14	21	33	21	47	37	32	30
룩셈부르크	x(2)	21	31	m	m	m	m	m
멕시코	22	17	20	x(6)	x(6)	60	52	22
네덜란드	17	18	22	m	43	42	26	24
뉴질랜드	18	21	24	26	41	38	m	25
노르웨이	10	21	29	x(6)	x(6)	37	25	27
폴란드 ¹⁾	28	25	25	m	40	40	34	28
포르투갈 ¹⁾	25	26	35	x(6)	x(6)	41	m	m
슬로바키아	20	15	18	x(3)	x(3)	36	33	20
스페인	17	19	26	32	37	36	26	26
스웨덴	14	25	26	x(6)	x(6)	54	28	30
스위스 ¹⁾	11	24	37	23	83	78	43	36
터키 ¹⁾	m	13	21	x(6)	x(6)	m	63	19
영국	24	20	25	x(6)	x(6)	40	31	25
미국	21	22	26	x(6)	x(6)	64	57	32
OECD 평균	18	20	26	30	44	43	33	26

주: 1) 국·공립학교만 포함됨.

2) 2002년도 자료임.

3) m: 자료 없음, x(i): i열의 자료에 포함됨.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

이상의 논의를 요약해 보면 우리나라는 GDP 규모에 비해 고등교육에 많은 투자를 하는 편이라고 할 수 있다. 그러나 이는 우리나라의 대학생 수가 다른 국가에 비해 많은 데 주요인이 있는 것으로 학생 1인당 교육비의 절대규모를 보면 OECD 국가 평균치의 48.6%에 불과하다. 초등교육이 81.1%, 중등교육은 92.4%라는 점을 고려한다면 우리나라 교육부문 중 고등교육 부문의 환경이 특히 열악한 상태임을 알 수 있다. 고등교육 전체적으로 볼 때 학생 1인당 교육비를 1인당 GDP로 나눈 비율도 OECD 국가 평균치에 비해 낮은 편이다. 그러나 전문대학과 대학교로 구분해 보면 전문대학에서 특히 낮으며, 대학교는 OECD 국가 평균치보다 높은 것으로 나타난다. 연구개발비를 제외할 경우 우리나라 학생 1인당 교육비의 1인당 GDP 대비 비율은 OECD 국가 평균치와 유사한 수준이다. 이는 우리나라 대학교가 연구보다는 교육에 치중하고 있음을 시사한다.

<표 IV-7>은 우리나라의 대학생 1인당 교육비가 선진국에 비해 낮은 이유에 대해 중요한 시사점을 제공하는데, 첫 번째는 국민소득 수준이 낮기 때문이라는 점이다. 학생 1인당 교육비 규모는 OECD 국가 평균치의 절반에도 못미치는 데 비해 학생 1인당 교육비를 1인당 GDP로 나눈 비율은 평균치의 86%에 달한다. 둘째 요인으로는 우리나라 대학교육비 지출에서 연구개발비가 차지하는 비중이 작다는 점을 들 수 있다. 연구개발 활동을 제외한 고등교육 부문의 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 비율은 OECD 국가 평균치와 유사한 수준이다.

<표 IV-8>에서는 고등교육비를 핵심적 교육서비스 비용과 부수적 서비스 비용, 대학(교)의 연구개발비로 구분하여 각 서비스별 지출의 GDP 대비 비율을 정리하였다. 여기서 부수적 서비스 비용이란 교육기관이 지출하는 교통비, 식사대, 기숙사비 등을 의미한다. 우리나라는 핵심적 교육서비스 비용의 GDP 대비 비율이 2.23%로 미국 다음으로 가장 높았고, OECD 국가 평균치의 2배를 넘었다. 한편 대학(교)가 지출한 연구개발비의 GDP 대비 비율은 0.32%로 OECD 국가 평균치 0.38%보다 낮았다.

<표 IV-8> 서비스 성질별 고등교육비의 GDP 대비 비율(2003)⁴⁾

(단위: %)

	핵심적 교육서비스	부수적 서비스 (교육기관이 제공하는 교통, 식사, 기숙사)	연구개발	합계
	(1)	(2)	(3)	(4)
호주	0.99	0.09	0.47	1.55
오스트리아	0.74	0.01	0.39	1.14
벨기에	0.85	0.05	0.41	1.30
캐나다 ^{1),2)}	1.91	0.13	0.33	2.37
체코	0.87	0.04	0.17	1.07
덴마크 ¹⁾	1.27	a	0.48	1.75
핀란드	1.11	n	0.67	1.77
프랑스	0.86	0.08	0.43	1.37
독일	0.66	0.06	0.42	1.14
그리스	0.84	0.12	0.30	1.25
헝가리	0.94	0.13	0.26	1.34
아이슬란드 ¹⁾	0.84	x(4)	0.32	1.16
아일랜드 ³⁾	0.89	x(4)	0.26	1.15
이탈리아	0.51	0.03	0.38	0.93
일본 ¹⁾	x(4)	x(4)	x(4)	1.26
한국	2.23	0.04	0.32	2.59
룩셈부르크	m	m	m	m
멕시코 ³⁾	1.15	m	0.18	1.33
네덜란드	0.78	n	0.48	1.26
뉴질랜드	x(4)	x(4)	x(4)	1.52
노르웨이	1.03	n	0.49	1.52
폴란드	1.33	n	0.17	1.50
포르투갈	x(4)	x(4)	x(4)	1.13
슬로바키아 ¹⁾	0.77	0.09	0.08	0.93
스페인	0.87	m	0.32	1.19
스웨덴	0.92	n	0.87	1.79
스위스	0.89	x(4)	0.72	1.60
터키 ³⁾	x(4)	x(4)	x(4)	1.11
영국	0.88	m	0.26	1.14
미국	2.32	0.23	0.30	2.85
OECD 평균	1.06	0.06	0.38	1.45

주: 1) 몇몇 교육 단계는 다른 단계에 포함됨.

2) 2002년도 자료임.

3) R&D와 총지출이 과소평가됨.

4) m: 자료 없음, x(i): i열의 자료에 포함됨, a: 해당 항목이 없음,

n: 무시할 수 있을 정도로 작음.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

다. 교육비 부담 주체

우리나라 대학교육 재정의 가장 두드러진 특징 중의 하나는 교육비의 대부분을 민간부담에 의존하고 있다는 점이다. <표 IV-9>에서는 OECD 국가의 고등교육 부문 교육비 부담 주체를 공공부문과 민간부문으로 구분하여 보여주고 있는데, 먼저 OECD 국가 평균치를 보면 총 교육비의 76.4%를 공공부문에서 부담하며 민간이 부담하는 부분은 23.6%이다. 우리나라는 이와 반대로 민간부문이 76.8%를 부담하며, 공공부문의 부담비율은 23.2%에 불과하다. 우리나라 다음으로 민간부담 비중이 높은 국가는 일본으로 60.3%이며, 그 다음이 미국 57.2%, 호주 52%, 캐나다 43.6%의 순이다. 그 외의 국가들은 모두 30% 수준 또는 그 이하이다.

이 표에서는 민간부문의 교육비 부담을 가계부담과 기타 민간기관 부담으로 세분하고 있는데, 기타 민간부문의 부담은 민간기업과 종교기관, 자선기관을 포함하는 비영리기관, 사업자 및 노동자 조합 등의 교육기관에 대한 기여금을 포괄하는 것이다. 민간기업체가 근로자 교육기관을 운영하는 데 사용한 비용도 포함된다. 우리나라의 경우 사립 대학 법인의 전입금도 포함되는 것으로 판단된다.

민간부담 중에서 학생의 등록금을 의미하는 가계부담을 따로 구분해 보면 우리나라는 총 교육비에서 가계지출이 차지하는 비중이 56.7%로 일본의 60.3%에 이어 두 번째였으며, 다른 국가 중에서는 뉴질랜드, 미국, 호주, 폴란드, 멕시코에서 가계부담이 30%대를 차지하는 것으로 나타났다.

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안 205

<표 IV-9> OECD 국가의 고등교육 부문 교육비 부담 주체(2003)³⁾

(단위: %)

	공공재원	민간재원			민간재원 중 공공보조금
		가계 지출	기타 민간기관의 지출	전체 민간재원 ¹⁾	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
호주	48.0	34.8	17.2	52.0	0.9
오스트리아	92.7	5.9	1.4	7.3	1.6
벨기에	86.7	8.8	4.5	13.3	4.7
캐나다 ²⁾	56.4	20.6	23.0	43.6	0.9
체코	83.3	7.3	9.4	16.7	m
덴마크	96.7	3.3	n	3.3	m
핀란드	96.4	x(4)	x(4)	3.6	n
프랑스	81.3	11.8	6.9	18.7	2.3
독일	87.1	x(4)	x(4)	12.9	n
그리스	97.4	0.4	2.2	2.6	m
헝가리	78.5	5.3	16.2	21.5	n
아이슬란드	88.7	11.3	m	11.3	n
아일랜드	83.8	14.7	1.5	16.2	4.2
이탈리아	72.1	18.9	9.0	27.9	4.5
일본	39.7	60.3	x(2)	60.3	m
한국	23.2	56.7	20.2	76.8	0.7
룩셈부르크	m	m	m	m	m
멕시코	69.1	30.4	0.5	30.9	0.8
네덜란드	78.6	11.5	9.9	21.4	1.5
뉴질랜드	61.5	38.5	m	38.5	m
노르웨이	96.7	3.3	m	3.3	m
폴란드	69.0	31.0	m	31.0	m
포르투갈	91.5	8.5	m	8.5	m
슬로바키아	86.2	6.0	7.8	13.8	m
스페인	76.9	19.4	3.7	23.1	2.0
스웨덴	89.0	n	11.0	11.0	a
스위스	m	m	m	m	m
터키	95.2	4.8	m	4.8	m
영국	70.2	18.5	11.2	29.8	0.6
미국	42.8	36.7	20.4	57.2	m
OECD 평균	76.4	~	~	23.6	1.5

주: 1) 민간에 지원한 공공 교육보조금 포함.

2) 2002년도 자료임.

3) m: 자료 없음, x(i): i월의 자료에 포함됨, a: 해당 항목이 없음,

n: 무시할 수 있을 정도로 작음.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

이와 같이 고등교육비의 민간부담이 많은 직접적인 이유로는 첫째로 사립학교가 많다는 점을 들 수 있을 것이다. 우리나라는 학생 수로 볼 때 사립학교가 차지하는 비중이 77.7%로 일본의 75.1%와 유사하다. 다른 국가들 중에서는 벨기에가 50% 수준을 넘어 높은 편이며, 그 외의 국가들은 대부분 30%대이거나 그 이하이다⁶¹⁾. 예외적으로 네덜란드와 영국에서는 사립학교의 비중이 100%로 나타났는데, 이 두 국가의 고등교육비에서 민간부담이 차지하는 비중은 각각 21.4%와 29.8%로 이들 국가의 사립대학은 학생이 납부한 수업료에 의존하여 운영하는 우리나라의 사립대학과는 다른 개념의 사립학교라고 할 수 있다. 수업료 규모를 보면 네덜란드는 1,565달러, 영국은 1,794달러로 우리나라 평균인 6,953달러의 23%와 26% 수준에 불과하다. 뿐만 아니라 네덜란드의 경우 학생의 85%가 수업료 전체를 보조해 주는 장학금을 받고 있다. 반면 우리나라는 수업료 전체를 보조해 주는 장학금을 받는 학생이 사립학교 학생 중 3.9%에 불과하며, 71.6%는 장학금 혜택을 전혀 받지 못하고 있다(<표 IV-10> 참조).

민간부담이 많은 두 번째 이유로는 국·공·사립을 불문하고 수업료가 높다는 점을 들 수 있을 것이다. 2003/2004학년도 기준으로 우리나라의 국립대학 수업료 최저치는 1,955달러, 최고치는 7,743달러이며 평균은 3,623달러였다. 이는 일본(평균 3,747달러)과 유사하며, 호주(평균 5,289달러)와 미국(평균 4,587달러)보다는 낮은 수준이다. 다른 국가들 중에서는 캐나다가 3,267달러, 뉴질랜드가 2,538달러로 높은 편이며 그 외의 국가들에서는 국립대학 수업료가 1,000달러 미만인 것으로 나타났다. 한편 체코공화국과 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 등에서는 아예 수업료가 없다. 핀란드와 스웨덴에서는 사립학교의 경우에도 수업료가 없다는 것이 특징이다.

61) OECD(2006).

<표 IV-10> OECD 국가의 대학교(A유형) 연평균 수업료 추정치
(2003/2004학년도)¹⁾

(단위: US달러의 구매력지수(PPP) 환산액, %)

	국·공립학교			
	연평균 수업료	장학금 수혜 학생 비율		
		학비 감면(전면)	학비 감면(반면)	비수혜자
한 국	3,623 (1,955/7,743)	9.8	34.4	55.8
미 국	4,587	x(3)	77.0	23.0
영 국	a	a	a	a
이탈리아	983	9.4	9.5	81.1
일 본	3,747	n	n	100.0
캐나다	3,267	m	m	m
프랑스	156/462	24.6	x(4)	75.4
핀란드	등록금 면제	a	a	a
호 주	5,289	n	27.2	72.8
뉴질랜드	2,538	1.0	30.0	69.0
스페인	801 (668/935)	20.0	11.0	69.0
스위스	566/1,132	12.8	n	87.2
터 키	274	n	n	100.0
포르투갈	868	19.2	n	80.8
	사립학교			
	연평균 수업료	장학금 수혜 학생 비율		
		학비 감면(전면)	학비 감면(반면)	비수혜자
한 국	6,953 (2,143/9,771)	3.9	24.5	71.6
미 국	17,777	x(3)	87.0	13.0
영 국	1,794	m	m	m
이탈리아	3,992	6.7	1.4	91.9
일 본	5,795 (4,769/25,486)	n	n	100.0
캐나다	m	m	m	m
프랑스	500/8,000	m	m	m
핀란드	등록금 면제	a	a	a
호 주	13,420	n	n	100.0
뉴질랜드	3,075	n	26.0	74.0
스페인	m	n	4.7	95.3
스위스	m	m	m	m
터 키	9,303/11,961	1.0	14-19	80-85
포르투갈	3,803	2.4	11.7	85.9

주: 1) m: 자료 없음, x(i): i열의 자료에 포함됨, a: 해당 항목이 없음, n: 무 시할 수 있을 정도로 작음.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

교육인적자원부 보도자료(2006. 9. 12)에서 재인용.

사립대학 수업료는 우리나라가 평균 6,953달러로 일본의 5,795달러보다 높고, 미국의 17,777달러, 호주의 13,420달러 그리고 터키의 9,303~11,961달러에 비해서는 상당히 낮은 편이다. 대다수 유럽 국가들의 경우에는 사립대학 수업료도 3,000달러 이하로 낮은 편이며, 일부 국가에서는 아예 수업료가 없거나 1,000달러 이하의 상징적인 금액만을 받을 뿐이다.

장학금 수혜 현황을 보면 우리나라에서 전액 장학금을 받는 학생의 비중은 국립대학 9.8%, 사립대학 3.9%로 낮은 편이나 학비 중 일부만 감면받는 학생의 비중은 각각 34.4%, 24.5%로 높은 편이다.

이와 같이 고등교육비 중 민간부담이 차지하는 비중이 높은 데 대해 다양한 비판이 제기되고 있다. 그 중 우리나라에서 가장 중요한 의미를 갖는 것은 교육기회의 균등 문제일 것이다. 교육비를 학부모에게 지나치게 의존할 경우 빈곤한 계층의 학생에게는 교육을 받을 기회가 돌아가지 않기 때문이다. 특히, 우리나라의 경우 민간채원 중에서 공공보조금이 차지하는 비중이 0.7%로 매우 낮으며, 전액 장학금을 받는 학생의 비율도 낮아 학부모가 대학 등록금을 마련할 수 없는 경우에는 교육을 받을 기회를 찾기 어렵다고 할 수 있다. 고등학교를 졸업하는 학생의 2/3 이상이 고등교육기관에 진학하는 현실에 비추어 볼 때 소득수준이 어느 정도 되어야 교육을 받을 수 없을 정도로 빈곤한지에 대해 단정하기는 어렵지만, 적어도 이론적으로는 능력이 있음에도 불구하고 학비를 마련하지 못하여 대학에 진학하지 못하는 경우가 발생할 수 있음은 분명하다.

과도한 민간부담이 야기하는 또 다른 심각한 문제는 교육수요를 위축시킨다는 것이다. 교육은 미래의 수익을 위해 현재의 시간과 자금을 투입한다는 관점에서 투자라고 할 수 있다. 그런데 동일한 시간과 자금을 투입하더라도 나오는 성과는 사람에 따라, 미래의 경제환경에 따라 다르며 그것도 상당한 시간이 지난 후에야 결정된다. 그러므로 교육투자의 성과는 불확실하며, 민간에게만 투자를 맡겨 놓을 경우 불확실성이 없는 경우에 비해 적게 투자하는 경향이 나타난다. 이 때 정부

가 교육비의 일부를 부담하여 개인이 지불하는 비용을 줄여주면 위험을 기피하는 수요자의 교육수요를 증가시키는 효과를 유발할 수 있다.

또한, 교육은 교육을 받는 사람에게 미래의 소득의 증가 등 개인적인 혜택을 가져다 줄 뿐만 아니라 사회적으로도 생산성의 증가, 사회적 통합 등 긍정적인 외부효과를 발휘한다. 그러나 교육을 받는 수요자가 비용을 모두 부담하면 이러한 외부효과를 적절히 고려하지 않으므로 적정량에 비해 수요가 적어지는 결과가 나타난다.

한편, 교육비 조달이라는 측면에서 보면 과도한 정부에의 의존이 교육투자를 축소시키는 요인이 될 수도 있다. 교육서비스는 수혜자에게 직접 이익이 돌아가는 서비스이므로 수혜자로부터 그 비용을 징수하기가 용이한 편이다. 그러나 정부에서 일괄적으로 세금을 징수하여 그 중 일부를 교육서비스 제공에 사용하려 한다면, 교육서비스의 혜택을 받지 못하는 주민은 가능한 한 세금을 적게 납부하여 교육투자를 줄이고자 할 것이다. 중위투표자의 선호에 의해 교육정책이 수립되는 경우 그 중위투표자가 대학교육의 수혜자가 아니라면, 공공부담 위주의 교육비 조달체계가 수혜자 부담 위주의 교육비 조달체계에 비해 교육투자 규모를 축소시키는 결과를 가져올 수 있다. IMD(2006)의 보고서에 의하면 대부분의 국가에서 25~34세 인구 중 고등교육 이수자의 비중이 40% 이하인 것으로 나타났는데, 이는 중위투표자가 대학교육의 수혜자 또는 잠재적 수혜자가 아닐 가능성이 크다는 점을 시사한다.

Jacobs and van der Ploeg(2005)는 OECD 자료를 사용하여 고등교육 부문에서의 민간부담률과 학위 달성률, 중도 포기율 및 교육기간간의 상관관계를 분석하였는데, 민간부담률이 높을수록 학위 달성률이 높고 중도 포기율은 낮으며 교육을 받는 기간도 짧은 것으로 나타났다. 이는 민간부담의 비중이 높을수록 교육성과가 좋아진다는 것을 시사한다.

전통적으로 서구 선진국에서는 국가가 고등교육을 책임지는 것이 일반적인 원칙으로 되어 있었으나, 최근 들어 대학등록금 제도를 도입

하거나 수업료를 인상하는 등 고등교육비의 민간부담을 증가시키는 작업이 진행되고 있다. 호주, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 영국에서는 증가하는 교육수요를 충족시키기 위하여 수업료를 인상하였으며, 학교에서 자율적으로 수업료를 책정하도록 되어 있는 미국과 뉴질랜드에서도 지난 수십년간 수업료가 크게 증가하였다. 또한 벨기에, 영국, 독일 등 일부 국가에서는 학생들에게 지급하던 보조금을 축소하고 그 대신 학자금 용자를 확대하였다⁶²⁾. 그 결과 <표 IV-11>에서 보는 바와 같이 지난 10년간 대학교육비에서 공공부담이 차지하는 비중은 크게 줄어들었다. OECD 국가 평균치를 보면 공부담 교육비가 차지하는 비중은 1995년 81.2%에서 2000년에는 80.2%로 1%포인트 줄어드는 데 그쳤으나, 이후 감소되는 속도가 빨라져 2003년에는 76.2%로 낮아졌다. 특히 호주에서는 1995년 64.8%에서 2003년 48%로 크게 줄어들었으며, 이탈리아에서는 82.9%에서 72.1%로, 영국에서는 80%에서 70.2%로 줄어들었다. 한편 아일랜드, 체코공화국, 노르웨이 등 몇몇 국가에서는 오히려 공부담의 비중이 증가한 것으로 조사되었다.

62) Jacobs and van der Ploeg(2005) 참조.

<표 IV-11> 대학교육비에서 공공부문 부담이 차지하는 비중의 변화

(단위: %)

	1995	2000	2001	2002	2003
호주	64.8	51.0	51.3	48.7	48.0
오스트리아	96.1	96.3	94.6	91.6	92.7
벨기에	m	m	84.1	86.0	86.7
캐나다	56.6	61.0	58.6	m	56.4
체코	71.5	85.4	85.3	87.5	83.3
덴마크	99.4	97.6	97.8	97.9	96.7
핀란드	m	97.2	96.5	96.3	96.4
프랑스	m	85.8	85.6	85.7	m
독일	88.6	91.8	91.3	91.6	87.1
그리스	m	99.7	99.6	99.6	97.4
헝가리	80.3	76.7	77.6	78.7	78.5
아이슬란드	m	94.9	95.0	95.6	88.7
아일랜드	69.7	79.2	84.7	85.8	83.8
이탈리아	82.9	77.5	77.8	78.6	72.1
일본	42.0	44.9	43.1	41.5	39.7
한국	m	23.3	15.9	14.9	23.2
멕시코	77.4	79.4	70.4	71.0	69.1
네덜란드	80.6	78.2	78.2	78.1	78.6
뉴질랜드	m	m	m	62.5	61.5
노르웨이	93.7	96.3	96.9	96.3	96.7
폴란드	m	m	m	69.7	69.0
포르투갈	96.5	92.5	92.3	91.3	91.5
슬로바키아	94.6	91.2	93.3	85.2	86.2
스페인	74.4	74.4	75.5	76.3	76.9
스웨덴	93.6	88.1	87.7	90.0	89.0
스위스	m	m	m	m	m
터키	97.0	95.4	95.8	90.1	95.2
영국	80.0	67.7	71.0	72.0	70.2
미국	m	m	m	45.1	42.8
OECD 평균	81.2	80.2	80.0	78.1	76.2

주: 1. m: 자료 없음.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

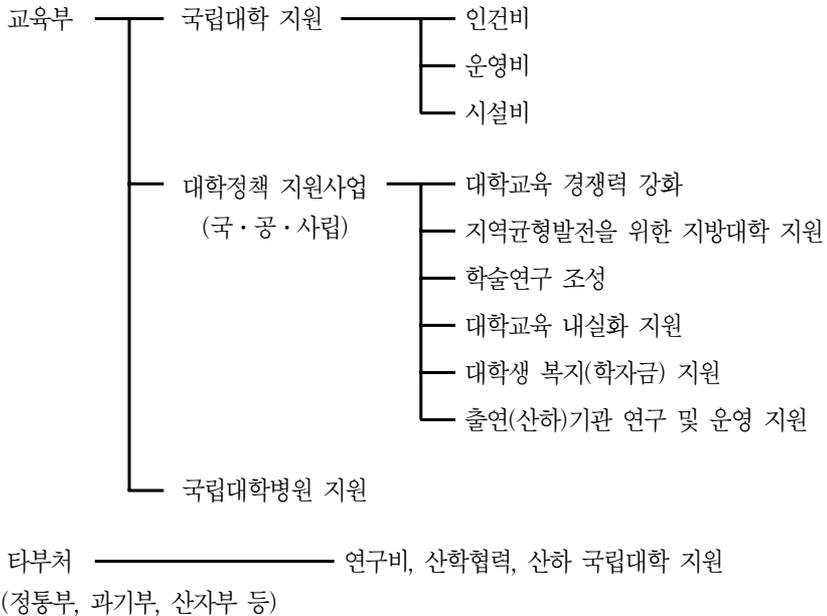
라. 정부의 교육비 지원방식

다음에서는 교육인적자원부 예산 가운데 대학 재정을 지원하는 데 사용되는 예산이 어떤 구조를 띠고 있는지, 그 특징은 무엇인지 살펴본다.

정부의 대학에 대한 재정지원 현황을 검토하려면 먼저 정부의 대학 재정지원 체계를 이해할 필요가 있는데 이를 간단하게 그림으로 나타낸 것이 [그림 IV-2]이다. 이 그림은 2004년 1월에 교육인적자원부에서 발간한 『2004년도 교육인적자원부 소관 세입세출예산개요』(이하 ‘2004년 예산개요’)에 나타난 교육비 지원체계와 2006년 1월에 발간한 『2006년도 교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』(이하 ‘2006년 예산개요’)에 나타난 2006년의 주요사업 내용을 결합하여 대학에 지원되는 교육예산 체계도를 만든 것이다.

교육인적자원부의 예산 중 대학교육 지원 예산을 보면 크게 국립대학 지원과 대학정책 지원사업, 그리고 국립대학 병원 지원으로 구분할 수 있다. 국립대학 지원은 정부가 국립대학의 설립자로서 대학 운영을 위해 필요한 모든 경비를 지원하는 것을 의미한다. 국립대학의 학생들이 납입하는 입학금과 수업료 등 납입금은 전부 국고에 귀속되고 국립대학 운영을 위해 필요한 인건비와 운영비, 시설비 등 모든 경비가 국고로부터 지출된다. 국립대학 운영비는 다시 기본사업비와 주요사업비로 나뉘는데, 이 중 기본사업비는 기본경비에 포함되며 주요사업비는 사업비 예산으로 분류된다. 2006년 주요사업비에는 교수보직 수행경비, 국립대학 교원 성과금, 국립대학 교원(시간강사) 연구보조, 국립대학 입시 및 논문심사, 서울대 AID 전대차관 원리금 지원 등이 포함되었다.

[그림 IV-2] 대학에 대한 정부의 재정지원 체계



국립대학 설립자로서의 대학교육 지원 외에 국·공·사립을 불문하고 고등교육기관의 교육서비스 공급과 관련하여 국가가 정한 특정한 정책목표를 달성하기 위해 시행하는 재정지원이 있는데, 그것을 대학정책 지원사업이라고 한다. 2006년 예산개요에서 교육인적자원부는 대학정책 지원사업을 정책목표에 따라 대학교육 경쟁력 강화사업, 지역균형발전을 위한 지방대학 지원사업, 학술연구 조성사업, 대학교육 내실화 지원사업, 대학생 복지(학자금) 지원사업, 출연(산하)기관 연구 및 운영지원사업으로 구분하였다. 정책목표에 따라 구분한 각 사업 영역 내에는 복수의 구체적인 사업들이 존재하는데, 사업에 따라 공·사립에만 지원하는 경우도 있지만 대체로 국·공·사립을 불문하고 경

쟁을 통해 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다.

교육인적자원부 외에도 과학기술부, 정보통신부, 산업자원부, 농림부 등 다른 부처에서도 대학에 대한 재정지원을 하고 있는데, 그 내용을 보면 주로 연구 및 산학협력 지원이 많으며 교육인적자원부가 아닌 타부처에서 관할하는 국립대학에 대한 지원도 있다. 노동부의 기능대학에 대한 지원 등이 이에 해당된다.

2004년 예산개요에 나타난 항목별 대학교육 지원 예산규모를 보면 <표 IV-12>와 같다. 우리나라는 법인 등 중간단계를 거치지 않고 국립대학을 정부가 직접 운영하기 때문에 국립대학 예산은 교육인적자원부 예산에 포함되어 있다. 예를 들면 국립대학 교수 인건비는 교육부의 기본경비인 인건비 항목에 포함되며, 이 항목에는 국립대학뿐만 아니라 국립 초·중·고 교원, 교육부 본부 직원의 인건비도 포함되어 있다. 따라서 고등교육부문의 기본경비에 포함되는 인건비와 운영비(기본사업비)를 정확하게 산출하기 위해서는 세세항목을 검토하여 각 학교별 지출금액을 찾아 합산하여야 하는데, 개별 연구자로서 매년 그런 작업을 하는 것이 쉬운 일도 아니며 연구자의 특성과 연구 목적에 따라 포괄범위가 다른 경우도 발생할 수 있다. 교육부에서는 통상적으로 국립대학에만 해당되는 기본경비를 별도로 산출하여 발표하지 않는데, 예외적으로 2004년 예산개요에서는 기본경비 중 국립대학에 지출한 경비를 별도로 산출하여 보고하였는바 <표 IV-12>는 그 내용을 정리한 것이다. 비록 최근의 자료는 아니지만 교육부의 대학교육 지원 예산이 어떻게 배분되고 있는지 살펴보기에는 좋은 자료인 것으로 생각된다. 2004년 이후 이러한 대학교육 지원 예산의 구조를 크게 변경시킬 만한 변화가 없었으므로 이 자료만으로도 개략적인 구조를 파악하는 데 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

2004년도 교육인적자원부 예산은 총 26조 3,841억원으로 2003년에 비해 1조 4,805억원 증가하였다. 교육부 예산 중 대학교육을 위해 사용되는 예산은 3조 2,634억원으로 교육부 총 예산의 12.4%를 차지하였

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안 215

다. 대학교육 지원액 중 59%(교육부 총 예산의 7.3%)인 1조 9,250억 원은 국립대학 설립자로서 국립대학 운영에 필요한 인건비, 운영비, 시설비를 지원하는 것이며, 그 외에 국가적인 고등교육 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 사용되는 대학정책 지원사업비는 1조 2,591억원이었다. 대학정책 지원사업비는 대학교육 지원 예산의 38.6%, 교육인적자원부 총 예산의 4.8%를 차지하였다.

<표 IV-12> 교육인적자원부 예산 중 대학교육 지원 예산(2004)

(단위: 백만원, %)

	2003년 예산		2004년 예산		증감액	
	(A)	구성비	(B)	구성비	(B-A)	증감률
교육부 예산	24,903,594	100.0	26,384,088	100.0	1,480,494	5.9
대학교육 지원	3,124,663	12.5	3,263,442	12.4	138,779	4.4
○국립대학 지원	1,920,200	7.7	1,925,002	7.3	4,802	0.3
• 인건비	1,098,673	4.4	1,197,946	4.5	99,273	9.0
• 운영비	427,860	1.7	374,259	1.4	-53,601	-12.5
- 기본사업	205,469	0.8	207,102	0.8	1,633	0.8
- 주요사업	222,391	0.7	167,157	0.6	-55,234	-24.8
• 시설비	393,667	1.6	352,798	1.3	-40,869	-10.4
○대학정책 지원사업	1,087,027	4.4	1,259,112	4.8	172,085	15.8
○국립대학병원 지원	117,436	0.5	79,327	0.3	-38,109	-32.5

자료: 교육인적자원부, 『2004년도 교육인적자원부 소관 세입세출예산개요』, 2004. 1.

2006년도 예산안을 중심으로 주요 대학정책 지원사업비의 내역을 살펴보면 <표 IV-13>과 같다. 주요사업은 크게 대학교육 경쟁력 강화 및 구조조정 지원, 지방대학 지원, 학술연구 조성, 대학생 학자금 지원, 전문대학 지원, 출연(산하)기관 지원으로 구분된다. 이들 주요사업비가 고등교육부문 예산에서 차지하는 비중은 37.5%이며, 그 중 30.1% 정도가 대학교육 경쟁력 강화 및 구조조정 지원사업에 배분되고 있다.

그 다음으로 22.8%가 지방대학 지원에, 20.7%가 학술연구 조성에 배분되며 이 세 가지 사업이 주요사업비의 73.6%를 차지하였다. 전문대학에 대한 지원은 1,780억원으로 대부분이 전문대학 특성화사업에 지원되었다. 학생에 대한 직접적인 지원인 대학생 학자금 지원은 1,490억원으로 주요사업비의 10.6%를 차지하였다. 2005년에는 2,230억원으로 주요사업비의 16.4%를 차지하였던 것에 비해 크게 줄어든 수치인데, 이는 이공계 대학생에 대한 장학금 사업이 과학기술부 소관 사업으로 이관되었고 교육인적자원부에서는 학자금 용자지원 사업만을 담당하게 되었기 때문이다.

우리나라 정부의 대학교육비 지원 내역을 살펴볼 때 제일 먼저 드러나는 특징은 학생에 대한 지원이 차지하는 비중이 매우 낮다는 점이다. 2006년에 대학생 학자금 지원이 정부의 고등교육부문 예산에서 차지하는 비중은 4%였으며, 전문대학의 Work Study 프로그램에 대한 지원이 0.3%로 도합 4.3%에 불과했다. 이를 다른 국가와 비교해 보면 <표 IV-14>와 같다. 2003년에 우리나라의 고등교육 예산 중 95.4%가 학교에 직접 지원되었으며, 나머지 4.6%만이 민간부문에 지원되었다. 우리나라의 교육기관 직접지원 비율은 OECD 국가 평균치 83.1%보다 훨씬 높은 수준이며, 스위스(98%), 폴란드(97.7%), 포르투갈(97.4%)의 뒤를 이어 네 번째였다. 그 외에도 멕시코, 그리스, 체코공화국, 스페인, 프랑스, 슬로바키아에서 이 비율이 90%를 넘는 것으로 나타났다. 한편 뉴질랜드와 노르웨이, 호주에서는 공교육비의 35% 이상이 민간부문에 지원되고 있다. OECD 국가 전체적으로 볼 때, 민간부문 지원이 차지하는 비중은 16.9%로 우리나라의 4배 정도에 이른다.

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안 217

<표 IV-13> 교육인적자원부의 주요 대학정책 지원사업비

(단위: 억원, %)

	2005년 예산		2006년 예산		증감액		비고
	(A)	구성비	(B)	구성비	(B-A)	증감률	
고등교육부문 예산	36,383	100.0	37,477	100.0	1,094	3.0	
주요 대학정책 지원사업	13,598	37.4	14,056	37.5	458	3.4	
국제경쟁력을 갖춘 고등교육단계의 인적자원 개발	3,250	8.9	4,230	11.3	980	30.2	2006년 2단계 시작
연구중심대학 육성	1,850	5.1	2,900	7.7	1,050	56.8	
대학구조개혁	800	2.2	700	1.9	-100	-12.5	
고부가가치 산업인력 양성	0	0.0	30	0.1	30		
수도권대학 특성화	600	1.6	600	1.6	0	0.0	
지역균형발전을 위한 지방대학 지원	2,950	8.1	3,200	8.5	250	8.5	
지방대학 혁신역량 강화	2,400	6.6	2,600	6.9	200	8.3	
산학연 협력체제 활성화	450	1.2	500	1.3	50	11.1	
지방연구중심대학 육성	100	0.3	100	0.3	0	0.0	
학술연구 조성	2,992	8.2	2,910	7.8	-82	-2.7	
기초과학 학술연구 조성	1,727	4.7	1,705	4.5	-22	-1.3	
인문사회 학술연구 조성	1,265	3.5	1,205	3.2	-60	-4.7	
대학생 학자금 지원	2,230	6.1	1,490	4.0	-740	-33.2	이공계 장학금 874억원 과기부 이관
평생 및 직업교육(전문대학 지원)	1,760	4.8	1,780	4.7	20	1.1	
전문대학 특성화	1,680	4.6	1,680	4.5	0	0.0	
전문대학 Work Study 프로그램	80	0.2	100	0.3	20	25.0	
출연(산하)기관 연구 및 운영 지원	416	1.1	446	1.2	30	7.2	

자료: 교육인적자원부, 『2006년도 교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2006. 1.

<표 IV-14> 공부담 교육비의 구성(2003)

(단위: %)

	교육기관 지원	민간부문 지원				민간지원 / GDP	
		학생 지원			기타 민간기관 지원		계
		장학금, 보조금	학자금 융자	소계			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
호주	65.0	13.5	21.5	35.0	n	35.0	0.40
오스트리아	82.0	16.6	a	16.6	1.4	18.0	0.23
벨기에	84.2	15.8	n	15.8	n	15.8	0.21
캐나다 ¹⁾	78.0	16.8	3.9	20.7	1.3	22.0	0.38
체코	93.8	6.2	a	6.2	n	6.2	0.06
덴마크	67.8	26.8	5.5	32.2	n	32.2	0.80
핀란드	82.1	17.4	n	17.4	0.5	17.9	0.37
프랑스	91.8	8.2	a	8.2	a	8.2	0.10
독일	82.8	13.5	3.7	17.2	n	17.2	0.20
그리스	94.0	6.0	m	6.0	a	6.0	0.07
헝가리	85.3	14.7	a	14.7	n	14.7	0.18
아이슬란드 ²⁾	75.9	n	21.4	21.4	2.7	24.1	0.33
아일랜드	86.2	13.8	n	13.8	n	13.8	0.15
이탈리아	83.0	17.0	n	17.0	n	17.0	0.14
일본 ²⁾	81.4	2.4	16.2	18.6	n	18.6	0.11
한국	95.4	3.3	1.2	4.6	0.1	4.6	0.03
룩셈부르크	m	m	m	m	m	m	m
멕시코	94.1	3.5	2.4	5.9	n	5.9	0.06
네덜란드	74.1	12.1	13.7	25.9	m	25.9	0.34
뉴질랜드	56.6	13.7	29.8	43.4	a	43.4	0.72
노르웨이	63.3	14.9	21.8	36.7	n	36.7	0.85
폴란드	97.7	0.4	a	0.4	2.0	2.3	0.02
포르투갈	97.4	2.2	a	2.2	0.5	2.6	0.03
슬로바키아 ²⁾	91.5	6.8	1.8	8.5	a	8.5	0.07
스페인	92.1	7.9	n	7.9	n	7.9	0.08
스웨덴	71.6	10.4	18.0	28.4	a	28.4	0.61
스위스	98.0	1.2	0.1	1.3	0.6	2.0	0.03
터키	86.8	3.2	10.0	13.2	m	13.2	0.16
영국	75.3	1.6	23.2	24.7	n	24.7	0.26
미국	82.2	13.9	3.9	17.8	a	17.8	0.26
OECD 평균	83.1	9.8	7.1	16.6	1.6	16.9	0.25

주: 1) 2002년도 자료임.

2) 일부 자료는 다른 열에 포함됨.

1. m: 자료 없음, a: 해당 항목이 없음, n: 무시할 수 있을 정도로 작음.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

학생이 납부하는 수업료가 많은 국가라고 해서 반드시 학생에 대한 지원이 많은 것은 아니다. 국립대학의 경우 수업료를 부과하지 않는 북구의 국가들 중 아이슬란드를 제외한 다른 국가들에서는 대학교육비의 10% 이상을 학생에게 지원하고 있는데, 이는 주로 생활비를 지원하는 데 목적이 있다. 그러나 우리나라는 수업료가 가장 비싼 국가 중 하나에 포함됨에도 불구하고 총 교육비 지출의 3.3%만을 장학금이나 학생에 대한 보조금으로 활용할 뿐이다. 학자금 용자가 차지하는 비중은 1.2%로 OECD 국가 평균치인 7.1%의 6분의 1 수준에 불과하다. 그러나 최근 수년간 학자금 용자의 필요성을 크게 강조하여 학자금 용자의 비중이 크게 증가하였다. 금액으로 보면 2003년 학자금 용자 지원액은 총 787억원이었는데, 2006년에는 1,490억원으로 2배 가까이 증가하였다.

학생에 대한 지원 형태는 매우 다양한데 호주와 뉴질랜드, 영국에서는 학생에게 보조금을 지급하고 학생으로 하여금 그 보조금을 학교에 수업료를 납부하는 데 사용하도록 하고 있다. 호주의 HECS(Higher Education Contribution Schemes)하에서는 학생이 매학기 대학 수업료를 납부하면 25%의 할인 혜택을 주고, 그렇지 않으면 미납 수업료를 축적하였다가 졸업 후 소득수준이 최저한의 기준을 넘게 되었을 때부터 세금의 형태로 납부할 수 있도록 허용하고 있다. 학생들은 HECS하에서 납부가 연기된 등록금을 부채라고 생각하지 않지만 HECS는 용자시스템인 것이 분명하다⁶³⁾.

[그림 IV-3]은 각국별로 민간부문에 대한 전체적인 지원 비중과 그 중 학생에게 직접 지원되는 학자금 용자와 장학금 및 보조금이 차지하는 비중을 표현한 것이다. 대체로 학생에 대한 지원규모가 큰 국가에서 용자의 비중이 높은 편이며, OECD 국가 중 절반 정도는 용자가 거의 없고 전적으로 장학금 및 보조금 지원에 의존하고 있는 것으로 나

63) OECD(2006).

나타난 용자 지원규모와 학생들이 받은 용자 혜택 간의 비례적 상관관계가 성립하지 않을 수도 있다는 점이다. 국가에 따라서는 정부가 직접 용자제도를 운영할 수도 있으며, 이 경우 용자 원금이 모두 정부의 학자금 용자 지원금에 포함될 수 있다. 그러나 우리나라에서는 시중은행으로 하여금 학자금 용자를 하도록 하고 일반 대출금리와 정부가 정한 학자금 대출금리 간의 차이만 정부가 보전해 주는 방식으로 학자금 용자제도를 운영하고 있다. 따라서 정부의 학자금 용자 지원액은 이차보전액만을 의미하므로 지원규모가 작더라도 상당히 많은 수의 학생들이 혜택을 받고 있다고 볼 수 있다.

우리나라 정부의 대학교육비 지원방식에서 발견할 수 있는 또 하나의 특징은 대학교육 지원 예산의 60% 정도를 국립대학 운영에 활용하고 있으며, 그 자금의 사용에 대해 세세한 부분까지 정부가 직접 통제하고 있다는 점이다. 굳이 보조금의 형태를 통해서 구분해 보자면 보조금 수혜기관의 자율성을 어느 정도 인정하는 일반보조금이나 포괄보조금의 형태가 아니라 세부지출 항목까지 통제하는 특정보조금이라고 할 수 있다.

재정의 관점에서 보면 국립대학의 모든 지출은 국고에서 직접 지출하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 학생이 수업료를 납부하면 그것은 곧바로 국고로 귀속되며, 국립대학 교원 급여는 국고에서 직접 지불된다. 따라서 국립대학은 수업료 책정에 자율성을 발휘하지 못하며, 자율성을 발휘할 동기도 갖고 있지 않다. 교원에 대해서도 급여 책정의 자율성이 없다. 단지 학생이 납부하는 납입금 중 육성회비에 한하여 학교에서 자율적으로 사용하고 있을 뿐이다.

OECD 국가들은 대부분 국·공립 중심의 대학교육 체제를 갖고 있다. 학생 수를 보면 국·공립대학의 학생이 차지하는 비중이 대체로 85% 이상이며, 우리나라와 일본만 예외적으로 국·공립의 비중이 각각 22.3%, 24.9%로 사립 중심의 대학교육 체제를 유지하고 있다⁶⁴⁾.

이와 같은 국·공립 중심의 대학교육 체제에도 불구하고 대학들은 학교 운영에 대해 상당한 자율성을 향유하고 있다. 대부분의 국가에서는 대학이 건물 및 설비를 직접 소유하고 교육과정 편성 및 교직원 고용과 관련된 의사결정을 내릴 때 자율성을 가지며, 예산을 자체 목적에 따라 사용하는 데 있어서도 상당한 정도의 자율성을 보장받고 있다. 이에 비해 자금의 차입과 수업료 결정에 대한 자율성은 상당히 제한적이다.

전반적으로 아일랜드, 영국과 같은 영어 사용권 국가들과 멕시코, 네덜란드 등에서 비교적 대학에 많은 자율성을 부여하고 있는 반면 핀란드, 노르웨이 등 노르딕 국가에서는 자율성에 많은 제한을 두고 있는데, 특히 자금 차입에 대한 제약이 심한 편이다⁶⁵⁾.

64) OECD는 대학을 국·공립과 정부의존형 사립, 자립형 사립으로 구분하는데, 여기서는 정부의존형 사립도 국·공립으로 간주하였다. 영국의 경우 정부의존형 사립의 비중이 높은 편이다.

65) 대학의 자율성 제고 동향에 대해서는 안종석(2004) 참조.

<표 IV-15> OECD 국가별 대학 자율성 비교¹⁾

구분 국가별	(1) 건물· 설비 소유	(2) 자금 차입	(3) 예산 사용	(4) 교육과정 편성	(5) 교직원 고용 및 해고 ²⁾	(6) 급여 수준 결정 ²⁾	(7) 학생 규모 결정 ³⁾	(8) 수업료 수준 결정
네덜란드	●	●	●	○	●	●	●	○
폴란드	●	●	●	●	●	○	●	○
오스트리아	●	○	●	●	●	●	○	○
아일랜드	●	○	●	●	●	○	●	○
영국	●	○	●	●	●	●	○	○
멕시코	●	○	●	●	●	○	●	●
덴마크	○	●	●	○	●	○	●	○
스웨덴	○	○	●	●	●	●	○	○
핀란드	○	●	●	○	●	●	○	○
노르웨이	○	●	●	●	●	○	●	○
호주	○		●	●	●	●		
한국(국·공립)				○	○		○	●
터키				○	○		○	
일본(국·공립)				○	○			

주: 1) 2003년 대학 지배구조 설문조사에 참가한 OECD 고등교육 대학경영 (IMHE) 프로그램 국가들의 응답자료.

2) 교직원 고용 및 해고와 급여수준 결정은 최저 자격 및 최저 임금을 충족시킬 것을 법적으로 강제하는 경우 포함.

3) 학생 규모 결정은 일부 학부나 학과에 대한 등록 학생 수를 제한하는 경우 포함.

1. ●: 자율적임, ○: 어느 정도의 자율성만 가짐.

자료: OECD(2003), 안중석(2004b)에서 재인용.

<표 IV-15>에서 대학 운영의 자율성이 가장 낮은 경우는 일본과 한국의 국·공립대학과 터키의 대학들이다. 이들 국가에서는 국·공립 대학이 근본적으로 정부의 한 부서로 간주되며, 정부가 대학의 자산을 보유하고 교직원을 고용한다. 따라서 교수 및 직원, 학생의 수를 포함하여 모든 대학의 경영구조가 법률 및 예산에 의해 결정된다. 예외적으로 한국에서는 수도권 이외 지역에서의 학생 수 결정에 대해 대학에 자율권을 부여하고 있다⁶⁶⁾.

66) 이 자료는 2003년의 상황을 조사한 것으로 그 이후에 변화가 생겼을 수

전반적으로 시간이 지나면서 대학의 자율성은 증가하는 경향을 보이고 있으며, 최근에는 그 속도가 더욱 빨라지고 있다. 노르웨이에서는 여러 가지 학위의 기본이 되는 과목과 프로그램의 도입·폐지와 관련하여 대학의 자율성이 눈에 띄게 증가되었으며, 오스트리아에서는 2002년 대학법(Universities Act 2002)을 통해 역시 대학의 자율성을 크게 제고하였다. 대학법에 의거하여 각 대학은 고용조건, 학위과정, 교내 자원의 배분 등에 대해 정부의 승인을 받지 않고 자율적으로 결정할 수 있게 되었으며, 2004년부터는 자율적인 자금 차입도 가능해졌다.

일본의 경우에도 2003년 7월 국립대학법인법이 의회를 통과하여 2004년부터 시행됨으로써 대학의 자율성이 크게 증가되었다. 국립대학이 법인격을 갖춤으로써 건물 등 재산을 보유하고 직원을 채용할 수 있게 되었으며, 이사회가 설치되어 학교 운영을 위한 의사결정을 내리게 되었다. 총장은 내·외부 인사로 구성된 총장추천위원회의 추천을 받아 교육부 장관이 지명한다. 국립대학 직원은 더 이상 공무원이 아니므로 급여나 고용조건, 근무시간 등에 대해 대학이 유연성을 가지고 의사결정을 할 수 있으며, 학과의 통폐합 등 학사 운영에 대해서도 자율성을 갖는다. 한편 국립대학법인은 근본적으로 ‘국립’의 범위를 벗어나는 것이 아니므로 국가가 그 기능에 대해 책임을 지고 학교 운영에 필요한 재원을 조달한다는 데는 변함이 없다.

우리나라의 대학 재정지원 방식과 관련하여 주요 정책사업에 대해서도 몇 가지 문제가 제기되고 있는데, 제일 먼저 들 수 있는 것은 재원의 안정성이다. 1년 단위로 결정되는 국고보조사업이다 보니 매년 기존 사업이 없어지기도 하고 새로운 사업이 발생하기도 한다. 한국재정·공공경제학회(2004)에 의하면,

도 있다. 특히 일본의 경우 국립대학법인법이 2004년부터 시행됨에 따라 2004년 이후의 상황은 상당히 달라졌는데, 이에 대해서는 뒤에서 자세하게 설명한다.

현실적으로 많은 예산사업이 그러하듯이 사업들이 일정기간 동안 시행된 후 그 사업의 성과에 대한 평가도 없이 사업이 그냥 사라지는 경우들이 많이 있다. 그저 계획한 일정기간이 지났기 때문에, 정책담당자가 바뀌었기 때문에, 예산 사정이 바뀌었기 때문 등등의 이유로 사업이 중단되는 경우가 많고, 이러한 경우가 반복되면 사업의 불연속성으로 인해 그간 투자된 돈의 가치도 찾기 어렵게 되는 경우도 발생하게 된다.

같은 보고서는 또한 형평적 지원의 문제도 함께 지적하고 있다.

2002년 예산에서 공사립대학 특성화 사업비 총액은 480억원이다. 이 사업비가 전국에 있는 공사립대학 중 무려 148개 대학에 지원되어서 학교당 지원액은 평균 3.2억원에 지나지 않는다. 이는 전국의 공사립대학교 중 2개교만 지원 대상에서 제외된 것을 뜻한다. 이렇게 많은 대학에 특성화 사업을 지원한다는 것은 특성화가 아닌 ‘보편화’ 사업이다. 학교당 지원받는 금액으로는 각 학교 입장에서 보면 무엇 하나 제대로 하기 어려운 수준의 지원이다. …… 결국 현재의 재정지원방식이 ‘선택과 집중’과는 거리가 먼 형평적, 정치적 논리에 의한 지원이라는 것을 단적으로 보여주는 사례이다.

마. 인구의 변화

최근 들어 대학 재정에 가장 중요한 영향을 미쳤으며 앞으로도 지속적으로 많은 영향을 줄 것으로 예상되는 요인을 하나 꼽는다면 인구의 변화를 들 수 있다. 지난 수십년간 예외적으로 높은 교육수요를 충족시키기 위해 빠른 속도로 공급을 확대해 오다 최근 직면하게 된 학생수의 감소는 일부 학교에서 신입생을 충원하지 못하는 사태로까지 발전하게 되었다. 수업료에 의존하는 재정구조는 팽창기에는 정부 재정의 압박 없이 공급을 확대하는 좋은 방편이 되었으나, 학생 수가 감소

하는 시기에는 학교의 존립을 위협하는 요인이 될 수 있다는 점에서 우려의 목소리가 높아지고 있다.

<표 IV-16>에서는 2005년의 지역별 대학신입생 확보율을 보여준다. 서울, 인천, 경기 등 수도권과 울산의 전문대학 및 일반대학 그리고 부산, 대구, 그리고 충북과 충남의 일반대학에서는 입학정원보다 입학자가 많았으나 그 외의 지역에서는 입학자가 입학정원보다 적었다. 특기할 만한 사항은 광역시 지역보다는 도 지역에서 충원율이 낮았으며, 일반대학은 대부분 90% 수준 또는 그 이상의 충원율을 기록한 데 비해 전문대학은 70% 이하의 충원율을 보인 지역도 있다는 점이다. 충원율 하락은 앞으로 더욱 심각해질 것으로 전망된다.

<표 IV-17>에서는 2005년 이후 2030년까지 연령별 학생 수의 변화를 정리하였다. 이 표에 의하면 6세부터 21세에 이르는 총 학생 수는 2005년 이후 지속적으로 감소하여 2030년에는 2005년의 60% 수준에 도달하게 된다. 대학교에 다닐 연령대인 18~21세의 학생 수를 보면 2010년까지는 2005년보다 2~7% 낮은 수준을 유지하다가 2011년부터 약 6년간은 2005년과 같은 수준을 유지할 것으로 추정되었다. 그러나 그 이후에는 학생 수가 지속적으로 감소하여 2030년에는 2005년의 66% 수준으로 줄어들게 될 것으로 전망된다.

<표 IV-16> 신입생 총원율(2005)

(단위: 명, %)

	전문대학			일반대학		
	입학정원	입학자	총원율	입학정원	입학자	총원율
서울	18,036	21,395	118.6	70,927	75,650	106.7
부산	21,220	18,702	88.1	30,911	31,853	103.0
대구	17,854	16,591	92.9	9,860	10,467	106.2
인천	11,136	12,355	110.9	5,990	6,364	106.2
광주	11,772	10,783	91.6	15,490	14,658	94.6
대전	11,932	10,938	91.7	15,210	14,853	97.7
울산	3,134	3,602	114.9	3,000	3,145	104.8
경기	69,000	76,000	110.1	37,108	38,840	104.7
강원	10,532	7,847	74.5	16,379	14,657	89.5
충북	10,223	7,148	69.9	15,204	15,219	100.1
충남	10,118	8,678	85.8	30,500	31,264	102.5
전북	12,732	9,499	74.6	18,813	17,000	90.4
전남	13,600	12,817	94.2	9,835	8,895	90.4
경북	26,427	18,377	69.5	28,509	27,868	97.8
경남	13,238	12,530	94.7	13,010	12,897	99.1
제주	5,136	4,021	78.3	2,791	2,654	95.1

자료: 한국교육개발원, 교육통계 데이터베이스.

<표 IV-17> 연령별 학생 수의 변화 추이(2005년=100)

	계	초등학교	중학교	고등학교	대학교
	6~21세	6~11세	12~14세	15~17세	18~21세
2005	100	100	100	100	100
2006	99	97	102	103	96
2007	98	95	102	107	93
2008	96	90	100	111	93
2009	95	85	98	113	95
2010	94	81	95	113	98
2011	92	78	92	111	101
2012	90	74	89	109	104
2013	88	71	87	105	105
2014	86	69	82	101	104
2015	84	69	75	98	102
2016	81	68	69	96	100
2017	79	68	67	90	96
2018	76	67	67	83	93
2019	74	66	67	77	91
2020	72	65	66	75	86
2021	70	64	65	74	81
2022	68	62	65	74	76
2023	66	61	65	73	71
2024	65	59	64	73	69
2025	64	58	62	72	69
2026	63	57	61	72	68
2027	62	56	59	70	68
2028	61	56	57	69	67
2029	60	56	56	67	67
2030	60	55	55	65	66

자료: 통계청, <http://www.nso.go.kr/>의 연도별 인구추계 자료를 이용하여 계산.

이와 같은 전망에 비추어 볼 때 고등교육부문에 앞으로 10년간은 현행과 같은 수준 또는 현행보다 약간 낮은 수준의 학생 수를 유지할 수 있을 것으로 보이나 그 후에는 빠른 속도로 학생 수가 감소할 것으로 예상된다. 안중석(2004b)에서는 사립대학의 신입생 충원율에 영향을 주는 요소들을 분석하였는데, 학생이 납부하는 수업료의 규모가 충원율에 부정적인 영향을 미치는 데 반해 학생들에게 장학금을 많이 주는 학교, 교원 보수가 차지하는 비중이 큰 학교는 학생 유치에 유리한 것으로 나타났다. 이러한 재정적 요인 외에는 학교의 규모, 입지, 신입생 성적이 신입생 충원에 유의적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 신입생들은 규모가 큰 학교를 선호하며, 지방대학보다는 수도권대학을 선호한다. 그리고 입학생들의 평균 성적이 높은 학교에 들어가는 것을 선호한다. 이 연구에서는 전문대학과 일반대학을 구분하여 별도의 회귀방정식을 추정하였지만 통계수치는 대체로 전문대학이 일반대학에 비해 신입생 충원에 어려움을 겪는 것으로 나타났다.

그러므로 앞으로 10년 후에 나타날 학생 수의 감소는 전문대학, 특히 지방의 전문대학에 가장 큰 타격을 줄 것으로 예상되며, 서울의 일반대학은 가장 마지막에 영향을 받을 것으로 전망된다. 그러나 입지 여건이 같을 경우 재정적인 측면에서 학생으로부터 수업료를 적게 징수하는 한편 지출에 있어서는 장학금을 많이 지급하고 우수한 교원을 충원하고자 노력하는 학교가 학생 충원에 유리할 것으로 보인다.

2. 대학 재정규모의 평가

우리나라를 포함하여 많은 국가에서 대학 재정과 관련하여 가장 논란이 되는 이슈는 재정규모라고 할 수 있을 것이다. 대학교육이 양적으로 팽창할 뿐만 아니라 질적인 발전을 이룩해 가는 과정에서 재정수요는 지속적으로 증가하게 된다. 하지만 정부의 입장에서 볼 때 대학 교육에 대한 정부지출의 확대가 용이한 것만은 아니다. 세부담의 증대

가 경제에 미치는 부정적 영향에 대한 우려가 확산되고 있으며, 복지 지출 등 다른 부문에서의 재정수요도 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. 그러므로 어떤 방법으로든지 현재의 대학 재정규모를 평가하고 향후 정책방향을 검토하는 것은 매우 중요한 의미가 있다고 하겠다.

우리나라에서도 교육계는 물론 재정학계에서도 이러한 노력을 기울여 왔는데, 결론은 거의 예외없이 대학 재정규모를 확대하여야 한다는 것이다. 이영·반상진(2004)은 국제비교를 통해 우리나라의 학생 1인당 교육비가 선진국보다 낮으며, 초·중등교육에 비해 고등교육에서 그 격차가 훨씬 크다는 점, 고등교육이 근로자의 생산성을 높여 경제성장의 원동력으로 작용하는 긍정적인 효과가 있다는 점 등을 들어 전체적으로 교육 재정규모를 확대하고 그 중에서도 고등교육에 대한 투자 비율을 상향 조정해야 한다고 주장하였다. 한국재정·공공경제학회(2004)는 OECD를 통해 발표된 우리나라의 자료가 과소평가되었을 것이라는 가정하에 누락된 부분들을 찾아내 OECD의 다른 국가들과 비교해 보았는데, 이러한 통계 작성상의 문제에도 불구하고 OECD 국가 평균치에 비해 우리나라의 고등교육 예산규모가 작다는 지적은 타당하다는 결론을 내렸다.

이와 같이 우리나라에서 고등교육 재정을 확대하여야 한다는 주장의 가장 중요한 근거는 우리나라 대학의 1인당 교육비가 선진국에 비해 크게 낮은 수준이므로 선진국과 유사한 양질의 교육을 위해서는 교육비를 확대하여야만 한다는 것이다. 앞서 검토한 바와 같이 우리나라의 학생 1인당 교육비는 선진국의 49% 수준에 불과하다.

또 다른 주장은 공부담 교육비 확대에 초점을 맞추고 있다. 전체적인 교육비의 규모보다는 대학교육비의 대부분을 민간이 부담한다는 데서 발생하는 문제점을 부각시키며, 그 문제를 최소화하기 위해 대학교육에 대한 국가의 기여를 확대하여야 한다는 관점에서 재정의 확대를 주장하고 있다. 이러한 주장은 인구의 변화와 밀접한 관계를 갖는다. 앞으로 인구가 지속적으로 감소할 것으로 예상되며, 그로 인해 수

업료에 의존하는 학교의 운영이 어렵게 될 것이 예상된다. 이는 궁극적으로 대학교육의 부실을 초래할 수도 있으므로 정부가 재정지출을 확대하여 교육의 질 저하를 방지하여야 한다는 것이다.

정부 재정의 확대 문제는 따로 떼어 다음 절에서 재정부담 주체에 초점을 맞추어 검토하기로 하고, 본절에서는 대학 재정규모를 평가하는 데 중점을 둔다. 먼저 국제비교를 통해 우리나라의 대학 재정규모가 다른 국가에 비해 얼마나 작은지 검토해 본다. 그 다음에 인구변화가 대학 재정에 미치는 영향에 대해 살펴본다. 시간이 흐르면서 대학생 수가 줄어들게 되면 현재의 정부지원하에서 자연적으로 1인당 대학교육비가 증가할 수도 있기 때문이다. 또한 대학교육에 대한 정부의 장기 비전이 재정규모에 대해 시사해 주는 바에 대해서도 살펴본다.

가. 외국과의 비교: 국제비교지수

우리나라의 고등교육 재정을 확대하여야 한다는 주장의 가장 근본적인 논리는 학생 1인당 교육비 규모가 선진국에 비해 작으므로 선진국 수준의 교육을 위해서는 재정의 확대가 불가피하다는 데 있다. 그러나 이러한 주장에 대해서는 몇 가지 신중하게 검토할 요소가 있다.

대학교육비의 대부분은 인건비가 차지하고 있다. OECD 국가 평균치를 보면 대학교육비의 90% 정도가 경상적 경비로 사용되며, 그 중 65% 이상이 인건비로 지출된다. 인건비는 물론 교수 인력의 질적인 차이에 의해서도 상당한 영향을 받지만, 그 국가의 국민소득 수준과도 밀접하게 연계되어 있다. 국민소득 수준이 높은 국가에서 교원 및 교직원의 인건비도 많을 것임은 쉽게 생각할 수 있다. 그러므로 1인당 교육비 규모의 단순한 국제비교를 통해 정책시사점을 도출하는 것은 문제가 있다. 물론 앞서 우리는 학생 1인당 교육비를 1인당 GDP로 나눈 비율을 간단하게 검토한 바 있다. 그러나 보다 정교한 통계적 기법을 활용한 분석이 필요하다.

GDP에 대비한 상대적인 교육비 규모는 지불 능력의 관점에서도 중요한 의미를 갖는다. 1인당 GDP란 수요가 주어졌을 때 그 수요를 실현할 수 있는 능력을 의미하며, 그러한 관점에서 지불 능력을 대변한다고 할 수 있다. 1인당 GDP가 낮은 국가가 높은 국가와 동일한 수준의 지출을 한다면 재정적 압박은 매우 클 수밖에 없다.

학생 1인당 교육비에 중요한 영향을 주는 또 하나의 요소로 간주되는 것이 인구밀도이다. 인구가 밀집한 지역의 경우 학생들이 집에서 통학할 수 있기 때문에 기숙사 비용을 절약할 수 있다. OECD에서 조사한 1인당 교육비에는 학교를 통해 지불하는 기숙사 비용, 학교버스 운행비 등이 포함되어 있다. 그러나 우리나라는 인구가 밀집되어 있으며 거주지에서 통학할 수 있는 학교에 다니는 경우가 많아 기숙사가 선진국에 비해 적게 활용되는 편이다. 다른 지방의 학교에 다니는 학생들도 기숙사가 아닌 하숙이나 자취 등을 하는 경우가 많은데, 그러한 비용은 OECD 통계에 포함되지 않는다. 또한 많은 학생을 한 곳에 모아서 가르칠 수 있기 때문에 규모의 경제로 인한 비용 절감이 가능할 수도 있다.

다음에서는 OECD 국가를 대상으로 1인당 GDP와 인구밀도를 설명변수로 하고 1인당 교육비를 종속변수로 하는 1인당 교육비 설명함수를 추정한다. 한국조세연구원(2001)에서도 이와 유사한 추정을 하였으나 그 추정은 1997년 자료를 활용한 것으로서 최근의 환경변화를 잘 반영하지 못하였을 수도 있는바, 본고에서는 국제비교가 가능한 가장 최근의 자료인 2003년 자료를 활용한다. 또한 한국조세연구원(2001)은 초·중·고등교육 간의 재원배분에 초점을 맞춘 연구로서 고등교육기관 전체를 하나로 묶어 추정하였는데, 본고에서는 고등교육기관을 전문대학과 일반대학 및 대학원으로 구분하여 각각의 교육비 설명함수를 추정하여 다른 국가와 비교해 본다.

회귀분석에 사용한 자료는 OECD 통계에 나타난 구매력지수로 환산한 미달러 가치를 기준으로 1인당 GDP와 1인당 교육비 규모를 사용

하였으며, 인구밀도에 대한 자료는 통계청 홈페이지에서 입수하였다. 분석대상은 OECD 통계에 나타난 30개 회원국과 비회원국인 브라질, 칠레, 이스라엘, 러시아 연방을 합한 34개국인데, 그 중 필요한 자료가 모두 있는 국가들을 대상으로 회귀분석을 하였다. 회귀분석 결과를 표로 정리하면 <표 IV-18>과 같다. 선형모형과 양변에 대수를 취한 「로그-리니어」모형을 모두 추정하였는데, 설명력과 유의수준이 후자가 월등하게 우월하므로 아래 표에서는 후자만 정리하였다.

<표 IV-18> 고등교육부문의 1인당 교육비 설명함수 추정 결과

	고등교육기관 전체		4년제 대학 이상		전문대학	
	모형 1	모형 2	모형 1A	모형 2A	모형 1B	모형 2B
상수항 (t값)	0.87403 (0.64)	-1.15774 (-0.88)	-1.41841 (-0.88)	-1.53257 (-0.94)	-3.15545 (-1.06)	-3.19494 (-1.05)
1인당 GDP (t값)	0.82889 (6.11)	1.02527 (7.91)	1.05818 (6.59)	1.05779 (6.51)	1.18347 (3.98)	1.20430 (3.94)
인구밀도 (t값)		0.00686 (0.19)		0.02867 (0.75)		-0.04120 (-0.59)
수정 R ²	0.5395	0.6690	0.6688	0.6613	0.4664	0.4440
표본 수	31	30	21	21	17	17

추정 결과를 보면 사전에 예상했던 바와 같이 1인당 GDP는 학생 1인당 교육비에 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 고등교육기관 전체를 대상으로 한 모형 1의 경우 1인당 GDP 변화에 대한 1인당 교육비 변화의 탄력성이 0.83으로 나타났으나 다른 경우에는 거의 1 또는 1보다 약간 높은 것으로 추정되었다. 즉, 1인당 GDP가 1% 증가하면 학생 1인당 교육비도 1% 증가하거나 그보다 많이 증가한다는 것을

의미한다. 이는 대학교육비의 대부분이 인건비이며, 인건비는 1인당 GDP 변화와 정비례한다는 가설을 입증하는 것이다. 학생 1인당 교육비의 GDP 대비 탄력성이 1보다 크다는 것은 국민소득 수준이 높으면 교육의 질 개선을 위해 더 많은 투자를 함을 시사한다. 한편, 인구밀도는 교육비 규모에 거의 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 추정계수는 거의 0에 가까우며 통계적 신뢰도도 낮다.

큰 의미가 없는 것으로 보이는 인구밀도는 제외하고 1인당 GDP를 설명변수로 하는 모형 1에 우리나라의 GDP를 대입하여 국제기준에서 평가한 1인당 교육비 추정치를 실제치와 비교하면 <표 IV-19>와 같다. 전체적으로 우리나라 고등교육부문의 학생 1인당 교육비는 경제발전 수준에 비추어 볼 때 낮은 편이다. 즉, GDP 대비 교육비 비중이 다른 국가보다 높은 것은 교육수요가 특별히 많기 때문이며, 이러한 교육수요를 고려한다면 그다지 많은 투자를 하는 편은 아니라고 할 수 있다. 다시 말해 질적인 측면에서 학생 개개인에게 충분한 교육비를 투입하는 것으로 보이지 않는다는 것이다. 우리나라와 1인당 GDP가 같은 국가의 평균적인 학생 1인당 교육비가 8,554달러일 것으로 추정되는데, 우리나라의 실제 교육비는 7,089달러로 평균치의 82.9% 수준이었다.

<표 IV-19> 1인당 교육비 추정치와 실제치 비교(2003)

(단위: 만원, %)

	고등교육기관 전체	4년제 대학 이상	전문대학
고등교육비 추정치(A)	8,554	8,304	5,034
고등교육비 실제치(B)	7,089	9,138	4,021
B/A	82.9	110.0	79.9

고등교육기관을 4년제 대학 및 대학원과 전문대학으로 구분해 보면 4년제 대학 및 대학원의 경우 국제적인 평균치는 8,304달러인 데 비해

우리나라의 실제치는 9,138달러로 우리나라의 학생 1인당 교육비가 유사한 경제수준의 다른 국가 평균치보다 약 10% 정도 많다. 한편, 전문대학은 국제적인 평균치가 5,034달러인 데 비해 우리나라의 실제치는 4,021달러로 20% 정도 낮다. 즉, 우리나라의 고등교육부문 학생 1인당 교육비가 국민소득 수준이 유사한 다른 국가들보다 적은 이유는 전문대학 부문의 문제에서 비롯된 것이며, 4년제 대학 및 대학원의 경우 오히려 우리나라가 다른 국가 평균치보다 높은 것으로 나타난다.

이와 같은 국제비교가 교육비 규모를 확대해야 하는지, 아니면 축소해야 하는지에 대해 직접적인 해답을 제시해 주는 것은 아니다. 단지 우리나라와 1인당 GDP 수준이 같은 국가들의 평균에 비해 전문대학의 교육비는 적고 4년제 대학 및 대학원의 교육비는 많다는 점을 지적할 뿐이다. 이러한 차이가 나타나는 이유는 다양할 것이나, 그 중 가장 중요한 것으로 학교당 및 학급당 학생 수를 들 수 있을 것이다. 회귀분석에서는 유의적인 결과를 얻어내지 못하였지만 우리나라는 인구밀도가 매우 높으며, 교육에 대한 선호가 높아 학생들이 수업료를 납부하는 사립대학만으로도 전문대학 교육 시스템을 운영하는 데 어려움이 없을 정도이다. 그러다 보니 교원 1인당 학생수가 70~80명에 이르게 되고, 학생 1인당 교육비는 낮은 수준으로 떨어지게 되었다. 이것이 우리나라 전문대학 교육의 질적인 수준이 낮음을 반영한 것인지, 아니면 규모의 경제를 극대화한 효율적인 운영을 반영하는 것인지에 대해서는 단언하기 어렵다.

그러나 이러한 비교를 통해 한 가지 중요한 정책시사점을 얻을 수 있는데, 학생 1인당 교육비 규모만을 비교하여 우리나라 교육비가 선진국보다 크게 낮으므로 이를 증가시켜야 한다는 주장을 하는 데는 신중을 기하여야 한다는 점이다. 아울러 학생 1인당 교육비의 증가를 고려하는 경우에도 대학보다는 전문대학의 교육비 증가가 더욱 시급하다는 점을 시사해 준다. 전문대학의 교육환경 문제는 뒤에서 이야기하는 인구변화वाद과 밀접한 관계를 가지며 평생교육체제의 확립과도 밀

접한 관련을 가지고 있다.

나. 인구변화와 대학 재정규모

인구변화가 대학 재정에 미치는 영향에 대해서는 두 가지 상반된 견해가 존재한다. 그 중 하나는 학생 수가 줄어들면 학생 납입금에 의존하는 현행 재정체계로 볼 때 일부 학교는 운영이 곤란할 정도로 심각한 타격을 받으므로 정부의 재정지원 확대를 통해 어려움을 타개해 나가야 한다는 것이다. 앞서 검토한 바에 의하면 특정 지역의 전문대학은 평균 70%에도 못 미치는 수준까지 신입생 충원율이 떨어졌다. 개별 학교 단위로 보면 충원율이 50%를 밑도는 학교들도 속속 나타나고 있다. 이들 학교는 재정 악화로 인해 등록한 학생들에게 양질의 교육을 제공하는 데 어려움을 겪게 된다. 그러므로 정부는 이들 학교의 통합 등 구조조정을 유도하기 위해 재정지원을 하고 있으며, 이와 같은 구조조정 지원 요구가 증가되는 추세이다. 즉, 학생 수 감소로 인해 발생하는 재정수입 감소분의 일부를 정부가 부담함으로써 고등교육부문의 구조조정에 있어 연착륙을 도모해야 한다는 것이다.

한편, 학생 수가 감소하는 상황에서 공공부문의 투자를 확대하여 재정규모를 키우는 데 대한 우려의 목소리도 있다. 재정규모를 현행대로 유지하는 경우 학생 수의 감소는 학생 1인당 지원액의 증가를 의미하며, 이는 수업료를 현 수준으로 유지하여도 학생 1인당 평균 교육비가 자연스럽게 증가함을 뜻한다. 그러므로 학생 1인당 교육비를 어느 만큼 증가시켜야 하는지에 대한 확신이 없는 상태에서 정부투자 확대를 통한 교육비 증대는 교육비 규모 자체의 증대보다는 민간부담 교육비를 공공부담 교육비로 대체하는 효과를 가져올 수 있다. 이 문제는 다음 절에서 자세하게 검토한다.

<표 IV-20>에서는 정부의 교육비 지원규모를 현행대로 유지하고 학생들이 납부하는 납입금 수준도 현행대로 유지할 때 학생 수 감소가 총 교

IV. 고등교육 재정의 효율화 방안 237

육비 및 학생 1인당 교육비 규모에 미치는 영향을 추계하여 정리하였다. 학생 수가 10% 줄어들면 공공부담 교육비는 그대로인 데 반해 민간부담 교육비는 10% 줄어들어 결과적으로 총 교육비가 7.7% 감소하게 된다. 92.3%로 줄어든 교육비를 90%로 줄어든 학생들을 교육시키는 데 사용하므로 결국 학생 1인당 교육비는 2.6% 증가되는 결과가 나타난다.

<표 IV-20> 학생 수 변화에 따른 교육비 변화 추이(2005년=100)

	학생 수	총 교육비	학생 1인당 교육비
2005	100	100	100
2006	96	97	101
2007	93	95	102
2008	93	95	102
2009	95	96	101
2010	98	98	100
2011	101	101	100
2012	104	103	99
2013	105	104	99
2014	104	103	99
2015	102	102	100
2016	100	100	100
2017	96	97	101
2018	93	95	102
2019	91	93	102
2020	86	89	104
2021	81	85	105
2022	76	82	107
2023	71	78	109
2024	69	76	110
2025	69	76	110
2026	68	75	111
2027	68	75	111
2028	67	75	111
2029	67	75	111
2030	66	74	112

이러한 방식으로 계산해 보면 학생 수가 감소하는 기간 동안 총 교육비는 줄어들지만 학생 1인당 교육비는 증가하게 된다. <표 IV-20>에서 보면 2006~2010년에는 학생 수 감소로 인해 총 교육비가 2005년에 비해 2~5% 감소하지만 학생 1인당 교육비는 약간 증가하는 것으로 나타난다. 이러한 현상은 학생 수가 지속적으로 감소하는 2017년 이후에 더욱 두드러지게 나타난다. 25년 후인 2030년에는 학생 수가 2005년의 66% 수준으로 떨어지게 되는데, 그 결과 총 교육비는 74%로 줄어드는 반면 학생 1인당 교육비는 12% 상승하게 된다.

다. 정부의 비전과 대학 재정

최근 정부는 『사회비전 2030』이라는 보고서를 통해 향후 2030년까지 달성하고자 하는 비전을 제시하고 그 시행방안에 대해 논의하였다. 이에 대해 일부에서는 선거홍보자료라는 비판을 하고 있으며, 학자 등 전문가들도 재원확보 계획이 포함되지 않아 현실성이 없다는 등의 비판을 하고 있다.

그러나 그 작업 자체가 무의미한 것은 아니다. 국책연구원을 중심으로 각 분야의 전문가들이 앞으로 우리나라가 중점을 두고 추진해야 할 사업들을 열거하였다는 면에서 중요한 의미를 갖는다. 물론 사업별 우선순위를 결정하지 못하였고 장밋빛 청사진을 열거하였다는 점, 재원 조달 계획을 마련하지 못하여 현실성이 없다는 점 등 문제가 없지 않으나 각 개별 사업 자체는 향후 우리가 추진해야 할 과제임이 분명하다. 교육부에서도 대학교육 경쟁력 강화가 중요한 목표로 제시되어 있으며, 그에 대한 계획이 포함되어 있다. 그 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

국민의 정부는 대학경쟁력 강화를 위해 두뇌한국 21사업 등 대규모 재정지원사업을 추진하여 왔으며, 참여정부는 지방대학 육성을 통한 지역혁신체계 구축, 구조조정을 통한 대학 특성화, 산학협력을 통한 현

장 적응성 제고, 대학의 국제화 등 대학혁신을 추진하여 왔고 앞으로도 계속 추진할 계획이다.

보다 구체적으로 살펴보면 대학 특성화와 구조조정을 통하여 국제적인 경쟁력을 갖춘 인력을 집중 육성하며, 대학교육과 산업현장의 적합도를 높이기 위하여 산학협력을 강화할 것이다. 2006년부터 7년간 매년 2,900억원을 투자하는 두뇌한국 21사업(BK21)을 통해 대학의 연구와 지식 창출 기능을 강화하고, 2004년부터 2008년까지 1조 3천억원을 투자하는 지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)을 통하여 지방대학을 지역혁신체계(RIS) 구축의 거점으로 육성한다. 그리고 대학의 국제경쟁력을 강화하기 위하여 학점·학생교환과 같은 국제교류, 해외 우수교수 초빙, 우수 교육기관 유치를 적극 지원한다. 2006년 26,000명 수준의 해외유학생 유치를 2008년에는 38,000명으로 확대하고 지속적으로 늘려나갈 예정이다.

이와 같이 현재 시행하고 있는 사업 외에 『사회비전 2030』은 2030년까지 추진할 50대 과제도 함께 제시하고 있다. 그 중 대학교육과 관련된 것은 대학 평가제도의 개선, 국립대학 통폐합 및 특수법인화, 대학별 특성화·산학연 연계 강화의 세 가지이다.

대학 평가제도의 개선은 현재 전문성·독립성이 결여된 평가기관들에 의한 분산적·비체계적 평가로 인해 대학교육에 대한 체계적 질 관리가 미흡하다는 판단하에 대학교육 평가시스템을 개선하여 경쟁체제를 도입하는 것을 목적으로 하고 있다. 현재 기관평가는 대학교육협의회가, 재정사업평가는 교육부, 과기부, 산자부 등이, 학문평가는 대학교육협의회, 공학교육인증원 등이 담당하고 있는데, 고등교육평가원을 설치하여 평가를 표준화하고 통합관리하도록 한다는 것이다. 고등교육평가원은 정부와 대학으로부터 분리하여 독립적·자율적으로 운영하도록 할 것이며, 국제평가기구와의 연계를 통해 국제수준의 평가체계를 구축하는 데도 기여할 것으로 기대된다.

현재 국립대학은 정부기구 형태로 예산회계법에 의해 재정이 운영

되는 등 경직적으로 운영되고 있다. 또한 국고회계와 기성회계가 분리 운영되므로 복잡하고 비효율적이다. 이러한 문제를 해결하고 양적 성장에 걸맞는 대학교육의 전문성과 경쟁력을 확보하기 위해 국립대학 통폐합 및 특수법인화를 추진한다. 구체적으로 보면 국립대학을 통폐합하여 입학정원을 2009년까지 15%, 현행 8.3만명에서 7.1만명으로 감축할 예정이다. 또한 국립대학 특수법인화를 통해 대학의 자율성·책무성을 제고한다. 2010년까지 서울대·울산국립대·인천시립대 등 5개 내외 대학의 법인화를 추진할 계획이며 이를 위해 2006년 중 ‘국립대학운영체제에 관한 특별법’을 제정할 계획이다.

대학별 특성화·산학연 연계 강화는 대학교육의 산업현장 적합성을 제고하는 데 목적이 있다. 산업현장의 인력 수요는 날로 다양화·전문화되고 있으나 현행 고등교육 체제로 그러한 수요를 충족시키기에는 미흡한 점이 많은 것으로 평가되고 있다. 청년실업자 중 대졸 이상 학력자의 비중이 1998년 25.6%에서 2004년 37.3%로 증가한 반면, 중소기업 인력 부족률도 2001년 4.0%에서 2005년 5.5%로 증가한 것은 이러한 현상을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그러므로 대학별 특성화·산학연 연계 강화로 대학교육의 산업현장 적합성을 제고할 필요가 있는데, 이를 위해 각 대학별로 강점을 갖고 있는 분야에 자원이 재배치되도록 구조개혁 성과관리를 강화할 것이며, 산학협력 네트워크를 구축하고 효율적인 유인체계를 마련할 것이다.

이러한 대학개혁 과제가 시사하는 바는 재정의 관점에서 볼 때 대학 경쟁력 강화를 위한 핵심적인 과제는 재정의 확충보다는 구조의 개선이라는 점이다. 평가시스템을 개선하여 경쟁체제를 도입하며, 국립대학을 통폐합하여 법인화하고, 구조개혁을 통해 대학의 특성화를 촉진하는 한편, 산학연 연계를 강화하는 것 모두가 재정의 관점에서 학생 1인당 교육비를 확충하는 것과는 큰 관계가 없으며 주어진 재원을 효율적으로 사용하는 데 초점을 맞춘 것들이라고 할 수 있다. 근로장학금(EITC) 도입, 사회양극화 해소 등 다른 부문에서 막대한 재원이 소

요되는 과제들이 제시된 것과는 대조적이다.

라. 요약 및 시사점

본절에서 검토한 대학 재정규모에 대한 논의는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 우리나라 대학의 학생 1인당 교육비가 다른 국가에 비해 매우 열악하다는 점에 대해서는 전적으로 동의하기 어렵다. 대학교의 경우에는 오히려 경제수준이 유사한 다른 국가보다 지출이 많은 것으로 추정된다. 전문대학의 경우에는 학생 1인당 교육비가 적은 편인데 이는 교원 1인당 학생 수가 많은 데서 비롯된다. 그러나 교원 1인당 학생 수가 많아서 교육비가 적게 소요되는 것인지, 교육비가 적어서 교원 1인당 학생 수가 많고 교육의 질적 수준이 낮은 것인지에 대해서는 단언하기 어렵다.

둘째, 인구변화를 고려하여 보면 현 체제를 그대로 유지하여도 장기적으로 학생 1인당 교육비가 증가하여 전체적으로 다른 OECD 국가와 유사한 수준이 될 것으로 추정된다. 그러나 그렇게 되기까지는 20년에 가까운 시간이 필요하며, 그동안은 전문대학 부문의 학생 1인당 교육비가 다른 국가에 비해 낮은 상태를 피하기 어려울 것으로 보인다.

셋째, 다른 재정지출과 비교한 상대적 중요성 또한 중요한 이슈이다. 학생 수가 지속적으로 줄어들고 있는 상황에서 일부 우수한 대학을 제외하고는 대학이 자율적으로 학생 납입금을 인상하여 교육비를 증가시키는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 일부 일류 대학에서 납입금을 인상한다고 하더라도 한계선상에 있는 대학들은 오히려 인하할 가능성도 있으며, 따라서 장기적으로 평균적인 납입금 인상을 기대하기는 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 교육비 규모를 확대해 나가려면 결국 정부 재정지출의 확대를 통해서 원하는 바를 이루어야 할 것이다. 그러나 그것도 쉬운 일은 아니다. 재정규모의 확대에 대해서는 강한 반발이 있으며, 현재로서는 정부지출을 확대할 경우 최우선순위는 복

지지출인 것으로 보인다. 정부가 제시한 향후 25년간의 국가발전 비전과 핵심 추진과제를 보면 복지부문에서는 재정지출 확대 의지가 강하게 드러난 반면 대학교육과 관련해서는 구조조정 등 개혁이 핵심과제로 제시되고 있다.

이상의 논의를 종합해 볼 때 재정의 규모보다 중요한 문제는 구조라고 할 수 있다. 다른 국가와 유사한 지출수준에 도달하는 것을 목표로 재정규모를 확대한다면 대학교보다는 전문대학이 우선되어야 하며, 인구변화를 고려하는 경우에도 장기적인 관점에서 재원확보보다는 구조조정을 어떻게 신속하게 추진하여 큰 부작용 없이 환경변화에 적응해 가는가 하는 것이 핵심적인 과제라고 할 수 있을 것이다.

3. 재원부담 주체

우리나라 대학 재정에 대한 비판이 쏟아지고 있는 가장 큰 이유는 재원을 대부분 민간부담에 의존하고 있다는 것이다. 서구 선진국들이 교육비의 대부분을 정부에서 부담하고 있는 데 반해 우리나라는 과도하게 학부모 부담에 의존함으로써 비판의 대상이 되고 있다. 고등학교 졸업자의 대부분이 대학에 진학하고 있는 상황에 비추어 볼 때 대학교육은 공공재라고 할 수 있으므로 당연히 정부에서 그 비용을 부담해야 한다는 것이다. 그러나 대학교육을 순수 공공재라고 볼 수 있는지에 대해서는 이견의 여지가 있다. 교육서비스의 경제적 특성과 정부가 개입을 해야 하는 이유에 대해서는 본 보고서의 제II장에서 자세하게 정리하였는데, 그 중 정부 개입의 필요성 부분만 간략하게 요약하면 다음과 같다.

정부가 교육서비스의 공급에 개입하여야 하는 이유는 효율성과 형평성의 관점에서 찾을 수 있다. 먼저 효율성의 관점에서 보면 정부가 교육서비스 공급에 개입함으로써 경제의 효율성을 높일 수 있는 이유는 교육이 투자재적 성격을 갖고 있으며 아울러 외부효과를 발생시키

기 때문이다.

교육이 투자재일 경우 정부 개입의 필요성은 순수 민간기업의 투자를 촉진하기 위한 정부의 시장개입 정책이 정당화되는 이유와 유사하다. 투자재의 투자효과는 상당한 기간이 지난 다음에 나타난다. 그런데 일반적으로 각 개별 경제주체는 불확실한 미래의 소득 또는 투자의 효과에 대해 정확하게 측정하지 못한다. 또한 투자의 위험성에 대해 각 개인이 느끼는 사적인 불확실성은 사회적 불확실성보다 크다. 이는 사회 전체적으로 볼 때 개인의 위험이 다수의 주민들에게 분산되기 때문이다⁶⁷⁾. 이러한 이유로 인해서 순수한 민간의 결정에 의해 투자규모가 정해질 경우 투자량이 사회적 적정량보다 적게 되는 경향이 있다. 특히 교육투자의 경우 회임기간이 길며 투자자(부모)와 수혜자(자식)가 다를 뿐만 아니라 투자의 효과가 수혜자(자식)의 특성에 따라 다르게 나타나기 때문에 과소투자의 가능성이 더 크다. 그러므로 사회적 적정 투자가 이루어지도록 정부가 개입할 필요가 있다.

투자재의 사적 공급규모가 사회적 최적규모보다 작은 또 다른 이유는 불완전한 자본시장에서 찾아볼 수 있다. 각 경제주체가 투자로 인해 나타날 미래의 수익을 정확하게 예측한다 하더라도 오랜 시간이 지난 후 회수될 자금을 당장 투입할 능력이 있어야만 투자가 가능하다. 자신이 보유하고 있는 자금이 충분하지 않아도 자본시장이 잘 발달되어 있다면 투자자는 필요한 자금을 차입하여 투자할 수 있을 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우에는 적절한 규모의 투자를 달성할 수 없다. 그러므로 정부의 개입이 없는 순수한 민간에 의한 교육공급은 사회적

67) Arrow and Lind(1970)는 공공 투자사업이 사적 투자사업에 비해 위험성이 적은 이유로 두 가지를 들었다. 첫째, 공공 투자사업의 경우 다수의 법칙(the law of large numbers)이 적용되어 한 투자사업에서 발생한 '예상치 못했던 손실'이 다른 투자사업에서 발생한 '예상치 못했던 이익'에 의해서 상쇄될 수 있다. 둘째, 공공 투자사업의 비용은 다수의 주민들이 나누어 부담하므로 실제로 각 개인이 부담하는 비용은 상당히 적어 개인이 느끼는 위험부담도 적게 된다. Cullis and Jones(1992), pp. 168~172 참조.

적정규모보다 작게 된다.

정부가 효율성 제고를 위해 교육시장에 개입해야 하는 또 다른 이유는 외부효과에서 찾을 수 있다. 교육의 외부효과에 대해서는 두 가지 엇갈린 주장이 있다. 전통적인 주장에 의하면 양질의 교육서비스는 질서의식이 있는 양질의 시민을 양성함으로써 주민 전체의 삶을 질적으로 향상시킨다. 또한 노동의 질을 향상시켜 사회 전체의 생산성을 제고함으로써 경제의 효율성을 증대시킨다. 개인의 교육투자는 이러한 사회적인 외부효과를 고려하지 않은 상태에서 결정되기 때문에 사회적인 적정량보다 적게 된다.

한편 Windham(1979)은 교육의 외부효과보다는 사적인 편익을 강조하였다. 그는 교육의 사적인 편익이 워낙 커서 정부의 개입이 없더라도 개인들은 교육을 받으려고 할 것이기 때문에 충분한 양의 교육이 공급될 것이라고 주장하였다. 실제로 사교육의 엄청난 수요는 이를 입증한다고도 할 수 있다. 그러므로 문제는 개인이 사적으로 선호하는 수준을 능가하는 교육이 정부에 의해 지원될 경우 그 외부효과가 어느 정도나 될 것인가 하는 데 달려 있다.

정부에 의한 교육의 공적 공급은 또한 소득의 재분배를 초래한다. 모든 국민이 동등한 교육을 제공받으며 그 비용은 정부가 부담하는 의무교육을 예로 들어보자. 이 경우 모든 국민이 교육을 받으므로 모든 국민이 똑같이 수혜를 받는다고 할 수 있다. 그러나 정부에 납부하는 세금의 규모는 소득수준에 따라 다르다. 일반적으로 소득수준이 높은 가정에서는 세금을 많이 납부하고 소득수준이 낮은 가정에서는 세금을 적게 낸다. 그러므로 소득이 적은 가정에서는 적은 비용으로, 소득이 많은 가정에서는 비교적 많은 비용을 지불하고 동일한 수준의 서비스를 받게 된다. 이는 소득이 고소득자로부터 저소득자에게로 이전됨을 의미한다.

형평성의 관점에서 교육의 기회가 부모의 재력과 거주지역에 의해 좌우되어서는 안 된다는 견해에 대해서는 광범위하게 의견의 일치가

이루어지고 있지만 효율성 제고의 관점에서 교육의 소득재분배 효과는 긍정적인 측면을 갖고 있다. 교육이 국가의 경쟁력을 제고한다는 관점에서 볼 때 국가경제의 효율성을 극대화하기 위해서는 교육의 성과가 큰 사람에게 더 많은 교육의 기회가 주어져야 할 것이다. 그런데 교육의 성과가 큰 사람은 그 부모가 부자인 경우도 있고 가난한 사람인 경우도 있을 것이다. 그러므로 가난한 사람에게 교육기회가 주어지지 않는다는 것은 상대적으로 교육의 효율성이 높은 사람에게 교육기회가 주어지지 않을 가능성도 있다는 것을 의미한다. 따라서 부모의 재력과 상관없이 모든 사람들이 동등하게 교육의 기회를 가질 수 있도록 하는 것이 형평성은 물론 경제의 효율성도 높일 수 있는 방법이다.

이상의 논의를 정리해 보면 대학교육에 대한 공공부문의 투자를 확대하여야 하는가 하는 문제는 다음과 같은 기준에 의해 판단할 수 있음을 알 수 있다.

첫째, 대학교육이 유발하는 사회적 외부효과에 비추어 볼 때 공공부문이 충분히 투자하고 있는가?

둘째, 자본시장의 불완전성을 해소할 수 있는 보정장치가 충분히 마련되어 있는가? 이 문제는 공공부문 투자규모의 문제이기도 하지만 동시에 정부 개입방식의 문제이기도 하다.

셋째, 소득재분배를 촉진하기 위하여 교육투자를 확대할 필요가 있는가?

다음에서는 이 세 가지 기준에 비추어 우리나라의 대학교육비에서 공공부담이 차지하는 비중을 제고할 필요가 있는지 차례로 검토한다.

가. 사적 수익률과 사회적 수익률

교육비 지출은 정부와 민간이 부담하고 있는데, 그 배분비율이 적절한지에 대해 평가할 수 있는 방법 중의 하나가 사적 수익률과 사회

적 수익률 분석이라고 할 수 있다. 사적 수익률이란 사적 수익의 합과 개인이 지불하는 비용을 일치시키는 수익률을 말한다. 교육이 완료된 후 교육을 받은 개인이 일생 동안 받을 수 있는 대가를 현재가치로 환산한 것의 합계를 사적 수익의 합이라고 할 때 그 금액과 교육투자에 소요된 직접비용 및 기회비용의 현재가치를 합산한 금액을 비교하여 전자가 클 경우 그 개인은 자기 자금과 시간을 투자하여 교육을 받을 것이고 후자가 크면 교육을 받지 않을 것이다. 그러므로 이론적으로는 양자가 동일한 상태에서 교육투자가 발생하는데, 이 때 적용되는 할인율을 내부수익률이라고 한다. 교육투자의 내부수익률이란 교육투자를 통해 개인이 얻을 수 있는 기대수익률을 대표한다는 점에서 교육의 사적 수익률이라고 부른다. 개인적인 비용과 편익뿐만 아니라 사회적 비용과 편익을 모두 고려한다면 동일한 방법으로 사회적 수익률을 구할 수 있을 것이다.

<표 IV-21>은 OECD에서 회원국들을 대상으로 대학교 및 대학원 과정의 교육투자 수익률을 계산한 것이다. 계산과정을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

교육투자의 내부수익률은 아래 식과 같이 정의되는 교육의 순현재 가치(NPV: Net Present Value)를 영으로 만드는 할인율을 의미한다.

$$NPV = - \sum_{t=0}^{d-1} \frac{C_t}{(1+i)^t} + \sum_{t=d}^{64-a-d} \frac{B_t}{(1+i)^t}$$

C_t = t 기에 지불한 교육비($t = 0, \dots, d-1$)

B_t = t 기에 발생한 수익($t = d, d+1, \dots, 64-a-d$)

i = 할인율(IRR: Internal Rate of Return)

d = 교육기간(연수)

a = 교육시작 연령

64 = 은퇴 직전의 연령

사적 수익률과 사회적 수익률은 각각 수익과 비용을 계산함에 있어서 포함하는 항목이 달라지는데, OECD의 추정에서 고려한 사적 수익과 비용 그리고 사회적 수익과 비용은 다음과 같다.

사적 비용: 교육받는 동안 벌지 못한 소득(기회비용) + 직접 지불한 교육비
 + 미래의 세금 증가
 사회적 비용: 교육기간 동안의 세수입 감소 + 공공부문의 교육비 지출
 사적 수익: 소득의 증가 + 고용기회의 증가
 사회적 수익: 조세수입의 증가

이와 같은 수익률 계산방식은 중요한 문제점을 한 가지 가지고 있는데 사적 편익과 비용, 사회적 비용은 비교적 정확하게 반영되는 데 비해 사회통합, 경제성장에 미치는 긍정적 영향 등 외부효과로 대변되는 사회적 편익은 계량화하는 데 어려움이 있어 추정과정에서 제외되거나 과소평가된다는 점이다. 이러한 이유로 인해 추정된 사회적 수익률이 사적 수익률보다 낮은 경우가 자주 발생한다.

한편 앞서 설명한 OECD의 교육투자 수익률 추정방식은 기존의 수익률 추정방식에 비해 한 단계 진보된 측면이 있는데, 비용 및 수익을 계산할 때 세금의 변화를 고려하였다는 점이다. 교육을 통해 소득이 증가하면 세금도 증가될 것이므로 이를 사적 비용에 포함시켰고, 정부의 입장에서 이는 사회적 수익인 조세수입의 증가로 간주하였다. 또한 교육기간 동안 일을 하지 못함에 따라 감소되는 세금은 사회적 비용으로 간주된다. <표 IV-21>에 나타난 교육투자 수익률 추정치를 검토함에 있어 이러한 문제점과 장점을 미리 염두에 두어야 할 것이다.

<표 IV-21> 대학교 및 대학원 과정의 교육투자 수익률 추정치(2003)

(단위: %)

	사적 수익률		사회적 수익률	
	남자	여자	남자	여자
벨기에	10.7	15.2	12.2	17.9
덴마크	8.3	8.1	7.8	6.9
핀란드	16.7	16.0	13.6	11.3
헝가리	22.6	15.0	18.8	13.1
한국	12.2	14.9	14.2	16.8
뉴질랜드	9.3	12.9	9.9	9.9
노르웨이	12.1	15.7	9.5	9.9
스웨덴	8.9	8.2	7.5	6.3
스위스	10.0	9.8	6.3	5.8
영국	16.8	19.6	13.7	16.1
미국	14.3	13.1	14.1	13.0

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2006.

OECD가 추정한 교육투자 수익률을 보면 우리나라의 경우 대학교육의 사적 수익률이 남자 12.2%, 여자 14.9%로 이 표에 나타난 11개 국가 중에서는 중간 정도 된다. 헝가리, 영국, 핀란드, 미국에서 남자의 사적 수익률이 우리나라보다 높으며, 노르웨이는 우리나라와 유사한 수준이다. 한편 여자는 영국, 핀란드, 노르웨이, 벨기에의 사적 수익률이 우리나라보다 높으며, 헝가리가 우리나라와 비슷한 수준이다. 덴마크와 스웨덴, 스위스의 수익률은 10%에도 못 미치는 것으로 나타났다.

한편 사회적 수익률을 보면 남자의 경우 우리나라가 14.2%로 헝가리에 이어 두 번째로 높으며, 미국이 14.1%로 우리나라와 유사하다. 다음에는 영국과 핀란드가 각각 13.7%와 13.6%로 그 뒤를 이었다. 여성의 경우에는 우리나라가 16.8%로 벨기에의 17.9%에 이어 두 번째를 차지하였으며, 영국이 16.1%로 우리나라보다 약간 낮은 수준이고

다른 국가들은 13% 수준 또는 그 이하이다.

우리나라의 사적 수익률과 사회적 수익률을 비교해 보면 남여 모두 사회적 수익률이 사적 수익률보다 2%포인트 정도 높은 것으로 나타났다. 덴마크, 핀란드, 헝가리, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 대부분의 국가에서 사회적 수익률이 사적 수익률보다 낮은 것으로 나타난 데 비해 우리나라에서는 사회적 수익률이 더 높은 것으로 나타난 것은 우리나라가 교육비의 대부분을 민간부담에 의존한다는 데 원인이 있는 것으로 판단된다. 비용의 대부분을 공공부문에서 부담하는 국가들은 사적 비용과 사회적 비용의 차이가 큰 데 비해 사회적 편익은 긍정적인 외부효과가 잘 반영되지 못하여 사적 편익과 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 따라서 사회적 수익률이 사적 수익률이 비해 낮은 경우가 발생하게 되는 것이다.

이러한 관점에서 보면 우리나라의 경우에도 최소한 사회적 수익률이 사적 수익률과 같은 수준이나 낮은 수준이 될 것으로 보이는데, 사회적 수익률이 더 높게 나타난 것은 의외라고 할 수 있다. 이는 OECD의 통계분석 방법에서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 보이는데, 사회적 수익률을 계산하는 데 있어 다른 연구와 달리 교육에 따른 소득상승으로 인해 증가되는 세수입을 사회적 수익에 포함시켰기 때문으로 판단된다.

개인이 대학교육을 받으면 소득이 증가됨과 동시에 세금도 많이 납부하게 되는데, OECD의 추정에서 사회적 수익률이 사적 수익률보다 높게 나타났다는 것은 이렇게 증가된 세금의 규모가 교육을 받는 기간 동안에 정부로부터 받은 지원금보다 많다는 것을 의미하는 것이다. 이는 사회통합 등 외부효과를 고려하지 않고 정부의 재정수지 관점에서만 보더라도 현행 과세체계를 그대로 유지한다면 장기적 관점에서 정부의 교육투자를 더욱 증대시키는 것이 바람직하다는 것을 시사한다. 즉, 정부의 교육투자는 재정수지 측면에서도 단순한 소비지출이 아니라 '수익성 있는 투자'라는 것이다. 이는 대부분의 선진국에 대한 연구

에서 민간부문의 수익률이 사회적 수익률보다 높으므로 공공부문의 교육투자를 더 이상 확대하지 않고 민간부문의 투자를 늘리도록 유도하는 것이 바람직하다는 결론이 나오는 것과는 대조적이다⁶⁸⁾.

이상의 분석은 대학교육의 평균적 수익률을 분석한 것이지만 학문 분야별 차이에 대해서도 고려할 필요가 있다. 외부효과를 내재화하기 위해 정부가 대학교육에 대한 투자를 확대하여야 한다면 학문 분야별로 외부효과를 정확하게 추정하여 사적 수익률과 사회적 수익률을 비교·검토하여야 할 것이다. 쉽게 수량화할 수는 없지만 대체로 사적 수익률이 낮은 기초학문 분야가 사회에 미치는 긍정적 외부효과는 큰 것으로 인식되고 있다. 최근 소위 ‘문사철’이라고 하는 인문학 분야의 학생 수가 급감하여 위기 의식이 고조되고 있다. 이 분야들이 사회적으로 외부효과가 크에도 불구하고 사적 이익이 적어 교육수요가 적은 것이라면 이 분야들에 대해서는 정부의 지원을 확대할 필요가 있을 것이다. 자연과학의 경우에도 기초과학이 이러한 분야에 해당된다고 할 수 있다. 한편 경영학, 법학, 의학 등 사적 편익이 높아 정부의 지원이 없어도 충분히 수요가 많은 분야에 대해서는 공공부문의 지원을 줄이는 것이 타당할 수도 있다.

나. 민간부담이 교육비 규모에 미치는 영향

교육부문에서 민간부담의 중요성을 강조하는 이들은 민간부담을 통해 교육서비스 공급의 효율성을 제고할 수 있다는 것을 강점으로 꼽고 있다. 조세를 통해 교육비를 조달하는 경우 대학당국이 직접 비용을 조달하는 것이 아니기 때문에 대학은 재원조달 비용을 고려하지 않고 교육공급을 늘리려는 경향을 띠게 된다. 뿐만 아니라 교육을 실제 공급비용보다 낮은 가격으로 공급하여 우수한 학생을 교육에 참여하도록

68) Jacobs and van der Ploeg(2005).

록 유도하면 교육성고가 더욱 좋아질 수 있으므로 대학은 학생들에게 낮은 가격으로 과도한 공급을 하려는 동기를 갖는다.

재정 운영의 측면에서는 수요자가 비용을 부담하지 않으므로 ‘가격 기능에 의한 효율적 공급’ 메커니즘이 작동하지 못한다. 자금을 제공하는 정부가 각종 평가 등을 통해 공급자의 행위를 통제하고자 노력하지만, 평가 자체가 인위적이며 부분적인 것들이어서 방만한 경영을 효과적으로 통제할 수 없다. 이러한 관점에서 보면 공공부담의 비중이 클수록 학생 1인당 교육비 규모가 커질 것으로 보인다.

Baumol의 비용 질병(Baumol's cost disease)은 사회가 발전하면서 대학교육에 대한 정부의 투자가 증가되는 현상을 일컫는다. 대학교육은 기계나 기술에 의해서 대체되지 않는 고급 노동에 의해 운영되는 노동집약적인 산업이다. 그런데 지난 수십년간 다른 산업 분야에서 나타난 생산기술의 변화와 비교해 본다면 대학교육은 서비스 공급 기술의 관점에서 거의 변화가 없었다는 점을 알 수 있을 것이다. 이와 같이 생산성 향상이라는 측면에서 다른 분야에 비해 많이 뒤처져 있으므로 대학이 교수들에게 다른 분야에 비해 낮은 임금을 지불하지 않는다면 교육서비스 공급비용은 시간이 흐를수록 빠른 속도로 증가할 수밖에 없다. 하지만 교육서비스에 대한 수요와 적절한 질의 교육서비스 공급을 유지하기 위해서는 대학 교원들에게도 생산성이 급격히 증가한 다른 산업부문에 맞추어 높은 급여를 지급하여야 하며, 이러한 비용부담을 위해 정부의 교육투자 증대가 필요하다는 것이다.

그러나 Jacobs and van der Ploeg(2005)는 이에 대해 다음과 같은 이유를 들어 민간부담으로도 교육서비스 공급 비용의 증가를 충당할 수 있다고 주장한다. 첫째, 대학교육은 사치재적인 성격을 갖고 있으므로 다른 분야에서 기술발전을 이룩하여 경제가 전반적으로 성장하게 되면 교육수요 또한 증가한다. 둘째, 기술이 진보할수록 고등교육의 수익률 또는 고등교육을 받지 못함으로 인해 지불하는 기회비용이 커지기 때문에 대학교육에 대한 수요는 더욱 증가하게 되고 학생들은 많은

비용을 들여서라도 교육을 받고자 한다. 이러한 관점에서 Baumol의 비용 질병은 대학교육이 엘리트교육에서 대중교육으로 전환되는 이유를 설명해 준다고 할 수 있다.

재원부담 주체와 관련된 또 하나의 중요한 이슈는 재원조달의 용이성이다. 민간부담이란 교육서비스 수혜자가 비용을 부담한다는 의미이다. 그러므로 비용을 부담하는 자를 납득시키기가 비교적 용이하다. 반면에 공공부담은 비용을 부담하는 사람과 수혜자가 직접적인 관계를 갖지 않는다. 어떤 자는 자신이 부담한 비용보다 많은 혜택을 받으나 다른 이들은 그 반대의 상태에 직면하게 된다. 대학교육의 경우 납세자의 상당수가 혜택을 전혀 받지 못하는 경우도 발생한다. 정부는 혜택을 받는 자와 받지 않는 자의 선호도를 모두 고려하여 평균적인 수준에서 교육서비스 공급의 양과 질을 결정하여야 하므로 재원조달의 관점에서는 민간부담이 유리하다.

다음에서는 앞서 추정된 학생 1인당 교육비 설명함수의 독립변수에 교육비 중 민간부담이 차지하는 비중을 추가하여 민간부담 비율이 학생 1인당 교육비에 미치는 영향을 분석하였다. 독립변수로 사용한 1인당 GDP와 인구밀도는 앞에서 설명한 바와 같으며, 민간부담의 비중은 두 가지 서로 다른 영향을 줄 것으로 예상된다. 첫째는 민간부담이란 교육수요자가 교육비를 직접 지불하는 것을 말하므로 교육의 양과 질에 대한 가격의 역할을 한다는 것이다. 따라서 교육을 공급하는 기관은 가격의 통제를 받아 가장 효율적인 방법으로 교육서비스를 공급하게 된다. 이러한 관점에서 보면 동일한 양과 질의 교육서비스를 공급하는 데 있어 민간이 교육비를 부담하면 학생 1인당 교육비가 줄어들게 된다.

한편 재원조달의 관점에서 보면 민간이 교육비를 부담하지 않고 정부가 부담하는 경우 수요가 많은 수요자와 수요가 적은 수요자의 선호를 종합하여 평균적인 수준의 교육 공급을 하게 되므로 수요에 따라 차별적으로 비용을 지불하는 경우에 비해 평균 교육비가 낮아지게 된

다. 특히 세금으로 교육비를 지불하는 경우 교육의 혜택을 전혀 받지 못하는 납세자로부터도 세금을 징수하여야 하므로 사회적으로 적정한 수준보다 또는 차별적 공급의 경우보다 공급규모가 작아지게 된다.

<표 IV-22> 1인당 교육비 설명함수 추정 결과

	고등교육기관 전체		4년제 대학 이상		전문대학	
	모형 1	모형 2	모형 1A	모형 2A	모형 1B	모형 2B
상수항 (t값)	-0.47300 (-0.37)	-0.01901 (-0.01)	-0.18253 (-0.13)	-0.13387 (-0.09)	-4.91897 (-1.21)	-4.27074 (-0.99)
1인당 GDP (t값)	0.93070 (7.57)	0.91141 (7.22)	0.89014 (6.37)	0.88668 (6.02)	1.29317 (3.28)	1.24757 (3.02)
인구밀도 (t값)		-0.02021 (-0.65)		-0.00333 (-0.11)		-0.04150 (-0.58)
민간부담비중 (t값)	0.09887 (2.07)	0.00422 (2.00)	0.14032 (2.77)	0.14028 (2.69)	0.21900 (2.01)	0.21374 (1.91)
수정 R ²	0.6641	0.6564	0.6847	0.6652	0.4664	0.4440
표본 수	28	28	19	19	15	15

추정 결과에 따르면 모든 경우에 예외 없이 민간부담 비중이 학생 1인당 교육비 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 교육시장에서 가격의 역할이 생산성 제고보다는 수요를 반영한 공급 확대에 더 많이 기여한다는 점을 시사하는 것이다. 그 이유는 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있는데, 그 중 하나는 많은 국가에서 교육수요가 급격하게 팽창하는 시기에 있어 수요자가 교육을 받기 위해서는 가격이 인상되어도 받아들일 수밖에 없는 상황이라는 점이다. 또 하나는 우리나라와 일본 등 극히 일부 국가를 제외하고는 표본에 포함된 대부분의 국가에서 민간부담이 차지하는 비중은 30% 수준 또는 그 이하로 낮으며, 학생들이 학교 운영에 영향을 주는 이익집단을 형성하지 못하므로

수요자가 가격결정자로서 교육기관의 운영을 통제할 만한 충분한 힘을 발휘하지 못한다는 점이다.

이 추정 결과가 앞의 교육비 규모에 대한 논의에서 추정된 교육비 설명함수 추정 결과와 다른 또 하나의 중요한 특징은 앞의 모형에서는 인구밀도의 추정계수가 통계적 유의성이 없을 뿐만 아니라 부호도 일정한 방향성 없이 0보다 큰 경우도 있고 작은 경우도 있는 것으로 나타난 데 비해 <표 IV-22>에서는 추정계수가 예외 없이 0보다 작은 것으로 나타났다는 점이다. 이 추정 결과에서도 추정계수의 통계적 유의성은 없으나 모두 이론적으로 예측하였던 것과 같은 방향으로 부호가 나타났다는 점은 미약하나마 인구밀도가 학생 1인당 교육비에 부(-)의 영향을 줄 수 있다는 점을 시사하는 것으로 판단된다.

다. 형평성 이슈

정부의 교육에 대한 개입은 소득재분배의 관점에서 중요한 의미를 갖는다. 소득이 낮음으로 인해서 교육을 받을 수 있는 기회가 박탈되고 부유한 가정의 자녀들에게 더 좋은 교육기회가 많이 제공된다면 부의 대물림 현상을 피할 수 없기 때문이다.

그러나 대학교육에 대해 정부가 직접적인 보조금을 지급하면서까지 교육기회의 형평성을 제고해야 하는가 하는 점에 대해서는 논란의 여지가 있다. 고등교육의 경우에는 정부에 의한 교육비 부담이 저소득층으로부터 고소득층으로 소득을 이전하는 효과를 가져올 수도 있기 때문이다. 일반적으로 소득수준이 낮은 사람들은 고등교육에 대한 수요가 적다. 따라서 교육비의 일부가 개인에게 귀착될 경우 소득수준이 낮은 사람들은 고등교육을 포기하게 된다. 교육비 부담이 개인에게 전혀 돌아가지 않는다고 하더라도 교육기간 동안 소득을 얻지 못하게 되므로 교육의 기회를 포기할 수밖에 없는 경우도 많다. 이 경우 정부가 고등교육을 지원한다면 그 혜택은 소득수준이 높아 고등교육을 받는

사람에게만 돌아가는 반면 그 재원이 되는 정부수입 중 일부는 소득수준이 낮은 사람이 부담하게 되므로 소득수준이 적은 사람이 납부한 세금으로 지원되는 뭇만큼 소득수준이 낮은 사람으로부터 소득수준이 높은 사람에게로 소득이 이전되는 효과를 가져오게 된다.

저소득층에게 지급되는 장학금의 경우에도 마찬가지이다. 돈이 없어 대학에 진학하지 못하는 학생에게 장학금을 주어 대학에 등록하도록 한다면 단기적으로 형평성 제고 효과가 있는 것처럼 보이나 장기적으로 볼 때 꼭 그렇지만은 않다. 출신성분이 어떠한지 간에 대학을 졸업한 자들은 사회 전체적으로 볼 때 소득수준이 높은 편에 속하기 때문이다. 고등교육을 받은 사람이 평생 동안 벌어들이는 소득이 고등교육을 받지 못한 사람들이 평생 동안 벌어들이는 소득에 비해 많을 경우에 고등교육에 대한 정부의 지원은 비록 저소득층에게 제공되는 장학금이라 하더라도 중국에는 고소득층만을 지원하는 결과로 나타난다. 대부분의 국가에서는 고등교육에 비해 초·중등교육에 더 많은 정부지원을 하고 있는데, 그 이유 중의 하나는 고등교육에 대한 정부의 지원이 소득의 역배분 효과를 초래할 수도 있기 때문인 것으로 판단된다.

한편 저소득층의 학생이 진정으로 교육을 받고자 할 뿐만 아니라 교육을 통해 좋은 성과를 나타낼 것으로 기대되는데 당장 자금을 마련할 수 없어 교육을 받지 못한다면, 형평성의 관점에서나 사회 전체의 효율성 제고라는 관점에서 볼 때 결코 바람직하지 않다. 하지만 이러한 문제는 소득재분배보다는 자금시장의 불완전성이라는 측면에서 그 해법을 찾아야 할 것이다.

라. 자금시장의 불완전성

자금시장에서 완전한 정보를 가지고 있으며 미래에 대한 불확실성이 없다면, 앞서 언급한 바와 같은 저소득층의 학생들은 자금을 차용하여 학자금을 조달하고 학교를 마친 후 갚아나가면 될 것이다. 그러

나 현실적으로 자금시장은 불완전할 뿐만 아니라, 불확실성이 존재하므로 그러한 학생들이 원하는 만큼의 자금을 융통하기에는 상당한 어려움이 있다. 그 결과 빈곤한 학생들의 진학률은 부유한 학생들에 비해 떨어지게 된다.

정부는 이러한 문제를 해결하고자 노력하여야 하며, 이를 위해 가장 바람직한 제도는 학자금을 보조금이나 장학금 형식으로 직접 지원하는 것이 아니라 융자를 해 줌으로써 간접적으로 지원하는 것이다. 실제로 많은 국가들이 저소득층 지원을 위하여 학자금 융자제도를 운영하고 있다. 정부가 직접 기금을 마련하여 융자를 하는 경우도 있고, 정부 보증하에 민간 금융기관으로 하여금 융자를 하도록 하기도 한다. 융자를 받은 학생들은 교육을 마친 후 돈을 벌어서 자금을 상환하여야 한다. 현재 우리나라도 이러한 제도를 운영하고 있으며, 최근 그 규모가 크게 확대되고 있다.

<표 IV-23>은 우리나라 교육인적자원부의 주요 사업 중 학생지원사업의 내역을 정리한 것이다. 학생지원사업은 이공계 대학생에 대한 장학금과 학자금 융자지원 사업으로 구분할 수 있는데, 2004년에는 약 1:2의 비율이었던 것이 2006년에는 1:1.7로 무상장학금의 비중이 증가되었다. 무상장학금에 비해 학자금 융자지원 사업비의 비중이 줄어든 것은 학자금 융자 중심의 지원체계 확립이라는 정책목표와는 다른 방향으로 사업이 전개된 것이라고 할 수 있다.

<표 IV-23> 교육인적자원부의 대학생 지원사업

(단위: 백만원)

	2004	2005	2006
이공계 대학생 장학금 ¹⁾	53,000	79,500	87,400
학자금 융자지원	104,610	127,213	149,000
이공계 대학생 학자금 무이자 융자	13,420	20,985	26,600
학자금 융자 이차보전	91,190	106,228	122,400
합 계	157,610	206,713	236,400

주: 1) 2006년에 과학기술부로 이관됨.

자료: 교육인적자원부, 『교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2005, 2006.

학자금 융자지원 사업비는 1999년만 하여도 128억원에 불과하던 것이 2000년 이후 지속적으로 빠르게 증가하여 2004년에는 1,000억원을 넘게 되었고, 2005년에는 1,272억원으로 1999년의 10배에 가까운 수준이 되었다. 2006년 예산은 1,490억원이다. 융자지원 사업은 이공계 대학생에 대한 학자금 무이자 융자와 저소득층 및 일반 학생에 대한 학자금 융자 이차보전 사업으로 구분되는데, 2005년의 경우 이공계 대학생에 대한 학자금 무이자 융자가 210억원으로 총학자금 융자지원액 1,272억원의 16.5%를 차지하였다.

2006년에는 학자금 융자제도를 대폭 개편하였는데, 그 주된 내용은 <표 IV-24>와 같다. 개편내용 중 가장 중요한 것은 일반 학생의 융자에 대한 보증 방식을 10~11%의 보증료를 요구하는 서울보증보험보증에서 2~3%의 보증료를 적용하는 정부 보증으로 전환하고 그 대신 정부가 지원하던 이차보전(4.5%)을 중지하여 이자는 모두 수혜자가 부담하도록 하였다는 점이다. 이러한 변화로 인하여 연인원 23만명이던 수혜자가 43만명으로 증가하게 되었으며, 1인당 대출한도도 2005년 2,000만원에서 2006년에는 4,000만원으로 확대되고 등록금뿐만 아니라

생활비 용자도 가능하게 되었다. 보증 방식이 바뀜에 따라 이자율은 8.5%에서 6.95%로 1.55%포인트 낮아졌는데, 이로 인해 저소득층 학생에 대한 용자와 저소득층 이공계 학생에 대한 무이자 용자의 이차보전액도 각각 6.5%, 8.5%에서 4.95%와 6.95%로 낮아졌다.

<표 IV-24> 학자금 용자제도의 주요 개편 현황

	현행			개편 후		
보증 방식(보증료)	· 학부모 보증 · 서울보증보험 보증(10~11%)			정부 보증(2~3%)		
대출대상자 수	30만명			50만명		
대출한도(4년간)	2,000만원 (등록금)			4,000만원 (등록금+생활비)		
대출기간	최장 7년 거치, 7년 상환			최장 10년 거치 ¹⁾ , 10년 상환		
인원 및 금리부담 구분	연인원 (천명)	본인 (%)	정부 (%)	연인원 (천명)	본인 (%)	정부 (%)
· 일반 학생	230	4.0	4.5	430	6.95	0
· 저소득층 학생	30	2.0	6.5	30	2.0	4.95
· 저소득층 이공계 학생 (무이자 용자)	40	0	8.5	40	0	6.95

주: 1) 재학기간(4년)+군복무(3년)+어학연수 또는 취업준비(2년)+유예기간(1년).

자료: 교육인적자원부, 『2006년도 교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2006. 1.

앞서 검토한 바와 같이 OECD 통계에 의하면 우리나라 정부의 고등 교육부문에 대한 학자금 용자가 차지하는 비중은 1.2%에 불과하다. 이는 OECD 국가 평균치인 7.1%의 6분의 1에 해당되는 수준이다. 다른 국가들 중 스위스를 제외하면 우리나라보다 비중이 낮은 국가는 없으며, 특히 뉴질랜드, 영국, 노르웨이, 호주, 아이슬란드의 경우 용자 비

중이 20%를 넘는 것으로 나타났다. 그리고 스웨덴, 일본, 네덜란드, 터키에서도 10% 이상의 비중을 보여주었다. 호주와 아이슬란드, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 터키, 영국에서는 학자금 용자 지원액 규모가 장학금·보조금 등 직접 지원액보다 많았다. 우리나라는 2003년 이후에 용자지원액 규모를 지속적으로 확대하고 있으나 아직 정부의 고등교육 지원액에서 차지하는 비중이 4% 수준에 불과해 선진국들에 비해서는 상당히 낮은 편이다.

학자금 용자제도의 가장 큰 문제점은 자금 회수율이 낮다는 점인데, 최근에는 학교를 졸업한 자가 취업을 하여 과세대상이 되는 소득이 발생되었을 때 과세당국이 세금과 함께 용자 원리금을 징수하는 방법 등 다양한 기법이 개발되고 있다. 우리나라도 2006년에 정부 보증방식으로 전환함으로써 민간 대출기관의 용자기피 현상을 방지할 수 있게 되었다. 그러나 정부가 보증한 용자액의 회수가 원활하게 이루어지지 않을 경우에는 재정부담이 상당히 커질 수 있으므로 이에 대한 대응책을 모색할 필요가 있다. 회수율을 높일 수 있는 가장 효과적인 방법은 과세시스템을 이용하여 채무자의 소득이 과세최저한 수준을 넘어갈 때부터 소득의 일정부분을 용자원리금 명목으로 세금과 함께 징수하는 것이다.

마. 요약

본 소절에서는 고등교육비를 공공과 민간부문이 약 8:2의 비율로 부담하고 있는 현실이 적절한지, 아니면 어느 한 쪽의 부담비율을 높여야 하는지에 대해 논의하였다.

대학교육에 대한 정부 개입의 필요성은 첫 번째로 외부효과에서 찾을 수 있는데, 이러한 관점에서는 공공부문의 교육투자를 확대할 필요가 있는 것으로 판단된다. OECD가 추정한 바에 의하면 우리나라의 경우 대학교 및 대학원 과정의 사회적 수익률이 사적 수익률보다 2%포

인트 정도 높은 것으로 나타났는데, 이는 장기적인 관점에서 국민의 교육수준 향상에 따른 소득증대로 인해 발생하는 세수입 증가분이 교육비 지출규모보다 크다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 인문학, 기초과학 등 비인기 학과의 경우 사적인 편익이 적은 반면 수익률 계산에 적절히 반영하기 어려운 사회적 편익이 클 가능성이 있다. 그러므로 이러한 분야에 대해서는 정부의 지원을 더욱 확대하여야 할 것이다.

또한 교육비를 민간부문에서 많이 부담하는 경우 가격 기능이 활성화되어 생산성이 증대되는지를 파악하기 위해 학생 1인당 교육비 설명함수를 추정하였다. 추정 결과는 민간부담이 클수록 학생 1인당 교육비가 큰 것으로 나타났는데, 이는 가격 기능이 생산성 제고보다는 증가되는 수요에 부응하여 공급확대에 더 많은 기여를 한다는 것을 의미한다.

대학교육에 정부 개입이 필요한 두 번째 이유는 자본시장의 불완전성에서 찾을 수 있다. 자본시장의 불완전성 문제를 해결하기 위해 정부가 최선의 노력을 다하여야 한다는 점에 대해서는 거의 모든 학자와 정책담당자들이 의견의 일치를 보고 있다. 그 중요한 수단으로 각광을 받고 있는 것이 학자금 융자제도이다. 우리나라에서도 최근에 이 제도의 중요성을 인식하고 지원을 크게 확대해 나가고 있다. 그러나 아직도 선진국에 비해 융자지원 비중이 매우 낮은 편이므로 앞으로도 꾸준히 비중을 늘려가야 할 것이다. 이러한 측면에서 보면 이는 정부지원의 확대 문제라기보다는 정부지원 구조의 개선 문제라고 할 수 있다.

학자금 융자와 관련된 또 다른 중요한 이슈 중 하나가 융자금 회수의 문제이다. 우리나라도 2006년부터 학자금 융자제도를 정부 보증방식으로 전환하였으므로 정부가 융자금 회수의 부담을 떠안게 되었다. 그러므로 미회수로 인한 정부의 부담을 최소화하기 위해서는 과세시스템을 통해 원리금을 회수하는 방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 정부 개입의 필요성은 형평성의 관점에서 정당화될 수 있는데, 대학교육의 경우 그 정당성을 입증하기 어렵다. 일반적으로 대

학에 진학하는 자는 상대적으로 부유한 계층에 속하며, 대학에 진학할 때에는 저소득층이었던 자도 대학을 졸업한 후에는 소득이 많아져 평생소득의 관점에서 보면 고소득층에 속하기 때문이다. 그러므로 대학교육에 대한 정부의 지원은 대학교육의 혜택을 받지 못하는 저소득층 납세자로부터 고소득층으로 소득을 이전하는 효과가 나타날 수 있다. 이러한 문제를 피하면서 저소득층에게 교육의 기회를 제공하는 효과적인 방법은 저소득층에 대한 학자금 용자를 통하여 자본시장의 불안정성을 제거하는 것이다.

4. 재정지원 방식

정부의 재정지원 방식은 크게 정부가 학교를 직접 운영하는 방식과 학교를 하나의 대리인으로 간주하여 학교에 어느 정도의 운영 자율성을 부여하고 그 학교의 운영에 필요한 자금을 지원하는 방식, 그리고 학생에 대한 지원 방식으로 구분할 수 있다. 학생에 대한 지원은 다시 장학금, 생활보조금 등 직접지원 방식과 학자금 용자와 같은 간접지원 방식으로 구분할 수 있다. 다음에서는 이러한 지원 방식별로 장단점을 분석하고 정책방향을 모색한다.

가. 보조금의 포괄보조금화

우리나라에서는 국립대학을 정부가 직접 운영하고 있다. 재정의 관점에서 보면 국립대학의 모든 지출은 국고에서 직접 지출하는 것이 원칙이다. 즉, 학생이 납입금을 납부하면 그것은 국고로 귀속되며, 국립대학의 교원 급여는 국고에서 직접 지불된다. 따라서 국립대학은 납입금 책정에 자율성을 발휘하지 못하며, 자율성을 발휘할 동기도 갖고 있지 않다. 교원에 대해서도 급여 책정의 자율성이 없다. 단지 학생이 납부하는 납입금 중 육성회비에 한하여 학교에서 자율적으로 사용하

고 있을 뿐이다.

한편 OECD 국가들은 대부분 국·공립 중심의 대학교육 체제를 갖고 있음에도 불구하고 각 대학들은 학교 운영에 대해 상당한 자율성을 향유하고 있다. 대부분의 국가에서는 대학이 건물 및 설비를 직접 소유하고 교육과정 편성 및 교직원 고용과 관련된 의사결정을 내릴 때도 자율성을 가지며, 예산을 자체 목적에 따라 사용하는 데 있어서도 상당한 정도의 자율성을 보장받고 있다.

우리나라의 국립대학과 같이 정부가 대학을 직접 운영하는 방식은 학교의 효율적 운영이라는 관점에서 심각한 문제를 갖고 있다. 그 중 가장 중요한 것은 무차별적인 지원이 이루어진다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 정부가 대학교육을 지원해야 한다면 분야별로 차이를 두어야 한다. 사회적 편익이 큰 반면 사적 편익이 충분히 크지 않아 시장에 맡겨 놓으면 과소공급이 우려되는 분야에는 많은 지원을 할 필요가 있다. 그러나 사적 편익이 높아 충분히 많은 자발적 수요가 있으며 엄격한 시험과정을 통해 우수한 학생을 선발하기 때문에 학교를 다니는 것 자체가 독점적 이익을 보장하는 분야에 대해서는 정부가 자금을 지원하는 것이 바람직하지 않다. 그러나 국립대학에는 모든 분야가 혼재되어 있으며 납입금도 일괄적으로 책정되어 궁극적으로 모든 학문 분야에 동일한 지원이 이루어지는 결과가 나타난다.

비효율성의 두 번째 원인은 소위 대리인 문제에서 찾아볼 수 있다. 공공기관을 중앙정부에서 통일된 기준에 의해 획일적으로 운영하는 경우에 나타나는 비효율성을 최소화하기 위해서는 그 기관의 장에게 기관운영의 자율성을 부여하고 그에 상응하는 책임을 지도록 하여야 할 것이다. 현행 국립대학체제는 이러한 관점에서 비판의 대상이 되고 있다. 앞서 분야별 획일성의 문제가 심각함을 지적하였지만, 전국의 국립대학이 모두 동일한 기준과 규정에 의해 획일적으로 운영된다면 얼마나 많은 비효율성이 나타날 것인지에 대해서도 쉽게 상상할 수 있을 것이다.

이러한 문제를 개선하기 위해 다른 국가들도 많은 노력을 하고 있다. 유럽의 많은 국가들은 대학지배체제를 개편하여 대학의 자율성을 보장하는 한편 평가체제의 개선을 통한 책임성 제고에도 노력을 기울이고 있다⁶⁹⁾. 전통적으로 우리나라와 유사한 체제로 대학을 운영하던 일본도 2004년에 국립대학 법인화를 통해 지배체제를 개편하였다. 이로써 특정보조금 형태의 재정지원은 운영비교부금이라는 포괄보조금으로 전환되었으며, 대학이 수업료를 결정할 수 있게 되었고, 학장은 정부가 정한 중기목표에 부합하도록 학교를 운영하고 법인평가위원회에서 평가를 받도록 대학지배체제가 개편되었다.

<표 IV-25> 일본의 국립대학 법인화에 따른 변화

	법인화 이전	법인화 이후
조직	문부과학성의 내부조직	독립된 국립대학법인
학장선출	평의회에서 선고	학외인사를 포함한 학장선고회의
재무회계	문부과학성에 예산요구	사용이 자유로운 운영비교부금
운영지침	특별한 지침 없음	문부과학대신이 정한 중기목표
업적평가	특별한 평가 없음	국립대학법인평가위원회가 평가
교직원	국가공무원	각 법인의 직원
운영제도	교수회 중심의 Bottom-up 방식	학장을 중심으로 한 Top-down 방식
수업료	정부가 정한 일률 52만 800 엔	정부가 정한 범위 내에서 대학이 결정

자료: 권인애, 『일본의 국립대학 통합과 국립대학 독립행정 법인화』, 해외과건교육공무원 귀국보고서, 동경한국학교.

일본 외에도 특정보조금에서 일반보조금 또는 포괄보조금 형태로의 전환은 오스트리아, 체코, 아일랜드, 스웨덴, 핀란드를 비롯하여 대부

69) 자세한 내용은 안중석(2004a) 참조.

분의 OECD 국가에서 나타난 일반적인 현상이다. 이러한 변화는 정부가 재원의 용도를 하나하나 지정하던 데서 재원의 사용에 대한 의사결정을 대학에 맡기는 방향으로 변화되고 있음을 보여주는 것이다. 포괄 보조금은 경상적 경비에 대한 지원에 많이 사용되며, 공급되는 서비스의 내용과 질적 수준을 기준으로 공식에 따라 배분하는 것이 일반적이다. 배분공식을 보면 학생 수, 고객의 질적인 만족도 등이 중요한 요소가 된다. 경우에 따라서는 외부자금조달과 교육 및 연구 성과도 중요한 요소가 될 수 있다. 일례로 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국과 같은 유럽 국가들은 등록학생 수뿐만 아니라 입학경쟁률과 같은 성과지표를 배분공식에 포함시킨다. 정부와 대학이 협상하여 결정한 중기목표와 재정지원을 연계시키는 경향도 강화되고 있다.

한편, 연구보조금의 경우에는 정부보조금이나 연구기금, 민간보조금을 불문하고 포괄보조금의 성격이 약화되고 특정보조금의 성격이 더욱 강화되고 있다. 미국에서는 특정보조금 형태의 연구지원금 보조가 새로운 것이 아니지만 유럽 국가들에서는 비교적 최근에 연구개발비 지원을 위한 보조금의 특정성이 강조되고 있다. 특히 영국, 체코 등에서 특정성이 더욱 빠른 속도로 강화되고 있다⁷⁰⁾.

우리나라에서도 국가 행정조직이 갖는 경직성을 완화하고 대학운영의 자율성을 확대할 필요가 있다는 점, 다양한 이해관계자의 참여 보장을 통해 민주적 대학운영체제를 구축할 필요가 있다는 점, 효율적인 인력구조와 예산운용으로 대학운영의 책무성을 확보할 필요가 있다는 점, 지방자치단체와의 연계 강화를 통해 지역혁신 주체로서 대학의 역할을 제고할 필요가 있다는 점, 세계적인 경쟁력을 갖춘 특성화된 국립대학을 육성할 필요가 있다는 점 등 그 필요성을 인식하여 국립대학 법인화를 추진하고 있다. 이에 2006년 법인화를 위한 특별법을 제정하고 2010년까지 서울대, 울산국립대, 인천시립대 등 5개 대학의 법인화

70) 안종석(2004a).

를 추진할 계획을 갖고 있다. 법인화 이후 변화되는 내용을 간략하게 정리하면 <표 IV-26>과 같다⁷¹⁾.

<표 IV-26> 우리나라의 국립대학 법인화 추진 내용 요약

	현행 국립대학 체제	국립대학법인 체제
지배체제	· 정부기관 형태 · 총장 중심 운영	· 대학이사회가 중요사항 결정 · 교수대의회 운영(학사)
총장선출	· 간선 또는 직선	· 간선 원칙, 이사회 결정
구성원 신분	· 공무원	· 준공무원 - 교수: 특수법인 소속 - 직원: 선택적 공무원 신분 유지(경과조치)
재정	· 예산회계법에 의한 획일적 운영 · 외부 R&D재원의 대학유입 부진 - 민간부문 총 R&D 14조원 중 3.4%(2003)	· 법인회계 도입 및 재정운용의 자율성 확대(독립채산제) - 산학협력 활성화
조직	· 국립학교설치령 등의 통제	· 대학 자율에 의한 설치

자료: 교육인적자원부, 『국가경쟁력 강화를 위한 국립대학 운영체제 다양화·자율화 방안』, 2005. 10.

나. 기관 및 개인에 대한 지원의 효율화

이미 앞서 여러번 부분적으로 언급한 바 있지만, 다음에서는 그런 내용들을 포함하여 기관 및 개인에 대한 효율적 지원방법에 관해 종합적으로 정리하고자 한다.

가장 먼저 언급할 필요가 있는 것은 가능한 한 기관 지원을 축소하고 개인 지원을 강화하여야 한다는 점이다. 기관 지원은 해당 기관에

71) 교육인적자원부 보도자료(2006) 참조.

속한 학생, 교수, 학과 등을 구분하지 않고 일괄적으로 적용되는 획일적인 지원이라는 점에서, 그리고 수요자의 의사를 반영하지 않는 임의적 평가에 의한 지원이라는 점에서 비효율적이다. 그러므로 가능한 한 기관 지원을 줄이고 개인에 대한 지원을 강화할 필요가 있는바, 이에 대해서는 이미 우리나라의 많은 학자들과 정책담당자들이 동의하고 있으며 장기적인 재정지원제도 개편방향에 대한 논의에서 자주 언급되고 있어 여기서 자세하게 논의할 필요는 없는 것으로 판단된다.

두 번째로 지적하고 싶은 것은 기관 지원에서 획일적인 지원을 피할 수 있는 방법을 모색하여야 한다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 교육의 사적 수익률과 사회에 대한 외부효과는 학문 분야에 따라 다르다. 그러므로 획일적인 지원을 하는 것은 바람직하지 않다. 사적 수익률은 낮은 반면 사회적 외부효과가 큰 학문 분야에 대해서는 지원을 강화하여 수요 및 공급을 확대할 필요가 있으며, 사적 편익이 워낙 커서 정부가 개입하지 않아도 되는 분야에 대해서는 정부의 지원을 과감하게 축소하거나 폐지할 필요가 있다.

앞서 언급한 국립대학 법인화 및 재정지원의 포괄보조금화의 경우 여러 가지 장점이 예상되지만 한 가지 심각한 문제가 우려되기도 하는데, 그것은 특정 분야에 대한 투자의 편중 현상이다⁷²⁾. 대학이 합리적인 의사결정 체계를 갖추고 있다면 학생들의 선호도가 높은 분야, 앞으로 유망한 분야에 투자하기를 원할 것이다. 인문사회 분야에서는 경영학과 법학, 자연과학 분야에서는 의학, IT, 환경, 바이오 등이 이에 해당될 것이다. 국립대학 법인화를 통해 학교당국에 자율성을 부여하는 경우 이런 분야에 인적·물적 자원이 집중되고 채산성이 맞지 않는 인문학이나 기초과학 분야를 경시하는 결과가 나타날 수 있다. 학교에서 경시하는 분야 중에는 사회적 외부효과가 매우 큰 분야들이 포함되는 반면 인적·물적 자원이 집중되는 분야의 경우 사적 수익률이 워낙

72) 일본의 국·공립대학 법인화와 관련해서도 이 문제에 대한 우려가 제기된 바 있다. 김미란(2005) 참조.

높아서 공공부문이 개입하지 않아도 충분한 투자가 이루어질 수 있는 분야들이 존재한다면, 국립대학 법인화는 분야별로 차별적인 지원을 초래할 것이며 그러한 차별화는 사회적으로 바람직한 방향과는 정반대의 결과를 가져올 것이다.

그러므로 사회 전체적으로 바람직한 재정지원의 차별화를 위해서는 사전적으로 재정지원을 강화해야 하는 분야와 재정지원을 축소해야 하는 분야를 명확히 구분하여 재정지원을 강화해야 하는 분야 내에 국한한 포괄적인 지원이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 예를 들면, 국립대학 법인화의 경우 현재의 종합대학 시스템을 그대로 법인화하여 학교당국에 재정운영의 자율성을 부여하기보다는 사회적 외부효과 등을 고려하여 재정지원을 강화해야 하는 분야와 그 반대되는 분야를 구분하여 별도의 법인을 설립하는 방안을 심도 있게 검토할 필요가 있다. 이 경우 재정지원을 축소하거나 폐지하는 것이 바람직한 분야에 대해서는 민영화를 추진하거나 지원을 대폭 축소하고, 재정 지원이 강화되어야 하는 분야에 대해서는 재정지원을 증가시키는 차별화가 가능하게 된다.

마지막으로, 학생에 대한 지원의 경우 장학금이나 보조금 등 직접적인 지원보다는 학자금 용자와 같은 간접적인 지원을 중심으로 운영할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 장학금이나 보조금은 비록 그것이 저소득층에게 주어진다고 하더라도 평생소득의 관점에서 보면 부유한 계층을 지원하는 것이 될 가능성이 크므로 형평성 관점에서 바람직하지 않다. 뿐만 아니라 Jacobs and van der Ploeg(2005)는 개별 교육기관들이 학생을 선발하는 과정에서 장학금 지급을 통해 우수한 학생을 유치하고자 하는 자발적인 동기를 가지고 있으므로 굳이 정부에서 이에 동참할 필요가 없다는 점을 지적하고 있다. 학자금 용자 중에서도 이차보전은 부분적으로 직접적인 지원에 포함된다고 할 수 있는데, 2006년에 일반 학생에 대한 이차보전을 폐지한 것은 형평성의 관점에서 역방향으로의 소득재분배를 방지할 수 있다는 점에서 바람직

한 변화인 것으로 판단된다.

5. 요약: 고등교육 재정의 효율화 방안

본 연구에서는 고등교육 재정의 특징을 살펴보고 다음과 같은 세 가지 관점에서 재정의 효율화 방안을 모색하였다: (1) 재정의 규모를 확대할 필요가 있는가? (2) 공공부문의 부담비율을 늘릴 필요가 있는가? (3) 효율적인 재정지원 방식은 무엇인가?

재정규모 확대의 필요성과 관련해서는 재정을 확대할 필요가 있다는 근거로 많이 활용되는 국제비교를 통해 그 정당성을 검토하였으며, 그 외에 인구변화의 영향과 장기적인 교육정책 목표 등을 살펴보았다. 분석 결과 우리나라 대학 재정에서 보다 시급히 해결해야 될 문제는 규모보다는 구조의 문제라는 결론에 도달하였다. 국제비교에 따르면 우리나라는 경제력이 유사한 다른 국가에 비해 학생 1인당 교육비 지출이 약간 적은 것으로 나타났다. 그런데 고등교육기관을 대학교와 전문대학으로 구분해 보면 교육비 규모가 작은 이유는 전문대학의 교육비가 낮기 때문이며 대학교의 경우에는 오히려 다른 국가에 비해 교육비가 높은 것으로 나타났다.

인구변화의 영향을 보면 학생 수 감소로 인해 현 체제를 그대로 유지하여도 장기적으로 학생 1인당 교육비가 증가할 것으로 보인다. 정부가 제시한 장기 비전에서도 대학교육과 관련해서는 재정의 확대보다는 구조조정 등 체제의 개혁이 핵심과제로 제시되고 있다.

공공부문과 민간부문의 부담 중 어느 쪽의 비중을 더 늘려야 하는지에 대해서는 전체적으로 공공부문의 비중을 늘릴 필요가 있다는 결론을 내릴 수 있다. 정부의 재정수지 관점에서 보면 교육비 투자는 장기적으로 조세수입의 증가를 유발한다. 교육의 증가를 통해 경제가 성장하게 되면 조세수입도 증가하기 때문이다. OECD가 추정한 사적 수익률과 사회적 수익률을 비교해 보면 우리나라에서는 조세수입의 증가

규모가 교육비 투자규모보다 큰 것으로 판단되며, 이는 정부 재정의 관점에서 고등교육에 대한 투자를 확대하는 것이 장기적으로 유리하다는 것을 의미한다.

이 추정에 포함되지 않은 사회적 외부효과와 관련해서도 정부의 교육투자 확대 필요성을 이야기할 수 있다. 분야에 따라서는 사적 편익은 크지 않은 반면 사회적 외부효과가 큰 분야가 있을 수 있는데, 그러한 분야의 교육을 시장에만 맡겨 놓으면 과소공급이 발생하게 된다. 그러므로 정부에서 적극적으로 개입하여 수요와 공급을 확대할 필요가 있다. 자연과학 분야의 기초과학 등이 이에 해당된다고 할 수 있다.

또한 자본시장의 불완전성 측면에서도 정부 개입의 타당성이 인정된다. 이에 대해서는 거의 모든 학자와 정책당국이 타당성을 인정하고, 우리나라 정부도 자본시장의 불완전성을 시정하기 위한 학자금 융자제도의 확대를 위해 노력하고 있다. 장기적으로 학생들이 융자를 받을 수 있는 기회는 최대한 확대하면서 효과적으로 융자금을 회수할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 관련하여 일부 국가에서 최근에 도입한 과세시스템을 활용하여 융자금을 회수하는 방법에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다.

한편 형평성의 관점에서 보면 대학교육에 대한 정부 개입의 필요성을 입증하기 어렵다. 일반적으로 대학교육을 받는 자들은 그렇지 못한 자들에 비해 상대적으로 부유한 편에 속한다. 뿐만 아니라 비록 그 전에는 저소득층에 속했다더라도 대학교육을 받은 후에는 고소득층에 속할 가능성이 커진다. 이런 관점에서 보면 대학교육에 대한 정부의 직접적인 지원은 적어도 부분적으로는 대학교육을 받지 못하는 저소득층으로부터 대학교육을 받는 고소득층으로 소득을 재분배하는 효과가 나타난다. 이러한 문제를 피하면서 저소득층에게도 교육을 받을 기회를 보장하는 방법이 학자금 융자를 통해 자본시장의 불완전성을 제거하는 것이다.

마지막으로 효율적인 재정지원 방법에 대해 논의하였다. 효율적인

재정지원을 위한 기본 원칙으로는 크게 세 가지를 들 수 있는데, 그 중 하나는 모든 분야에 그리고 모든 학교에 획일적으로 적용되는 재정지원 체계는 바람직하지 않다는 점이다. 교육의 사회적 외부효과는 분야에 따라 다르며 사적 편익도 분야에 따라 다르므로 정부가 교육에 어느 정도나 개입해야 하는지 또한 분야에 따라 상이하게 다르다고 할 수 있다. 그런데 그러한 구분 없이 획일적으로 재정지원을 하면 지원을 통해 얻고자 하는 소기의 목적을 달성할 수 없게 된다.

두 번째 원칙은 교육기관의 자율성을 확대함과 동시에 책임성을 강화하여야 한다는 점이다. 모든 보조금을 특정보조금 형태로 지원하여 교육기관의 운영에 대해 세세히 통제하는 것은 바람직하지 않다. 교육기관의 운영에 필요한 정보를 국가가 자세히 알지 못하는 상황에서 임의적인 결정에 의한 직접적인 통제는 비효율적인 결과를 가져오기 때문이다. 그러므로 최소한 경상적 경비에 대한 보조금은 포괄보조금이나 일반보조금 형태로 전환하여 학교에 자율성을 보장하고 그 결과에 대해서는 평가 등을 통해 직접 책임을 지도록 하는 체계를 확립할 필요가 있다.

세 번째로 시장의 가격 기능을 최대한 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육기관이나 교육 수혜자에게 직접 보조금을 지급하는 것보다는 학자금 용자를 통해 교육기관에 대한 진입장벽을 제거함으로써 수요자가 시장에서 자율적인 의사결정에 의해 교육수혜 여부 및 교육기관을 선택할 수 있도록 해야 한다.

이러한 세 가지 기준을 토대로 우리나라 재정지원 체계의 개편방향을 모색해 보면 첫째로 생각할 수 있는 것이 국립대학의 법인화이다. 이는 재정의 관점에서 특정보조금 형태의 지원을 포괄보조금 또는 일반보조금 형태로 전환하는 것을 의미한다. 그런데 국립대학 법인화 과정에서 한 가지 유의할 점은 일반보조금 형태의 지원은 대학 내의 모든 분야에 대한 획일적인 지원이 될 수 있으며, 경우에 따라서는 사회적 외부효과는 적으나 사적 편익이 커서 시장에서 교육수요가 많은 분

야에 인적·물적 자원이 집중적으로 투자되는 반면 사적 편익은 적으나 사회적 외부효과가 큰 기초학문을 경시하는 결과로 나타날 수 있다는 점이다. 즉, 차별적 지원의 기본원칙과 반대되는 방향으로의 역차별적인 자원배분이 발생할 수 있는바, 이에 대한 대비책을 마련할 필요가 있다.

학생에 대한 지원은 직접적인 보조금보다는 학자금 융자 등 간접적인 방법을 통해 시장의 가격 기능을 유지할 필요가 있다. 우리나라는 최근 학자금 융자의 중요성을 인식하고 이를 강화하는 방향으로 정책을 운용하고 있으나 아직 선진국에 비추어 볼 때 지원규모가 상당히 적다고 할 수 있으므로 이를 적극적으로 확대할 필요가 있다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 세 가지 관점에서 교육재정의 효율화 방안을 검토하였다. 제일 먼저 확실성을 탈피하려면 정부의 초·중등교육 재정지원 방식을 어떻게 바꿔야 하는지 검토하였는데, 그 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

공교육 체계의 재원배분 방식의 변화를 통해 공교육이 다양화되고 수월성 교육이 공급될 수 있도록 하기 위한 핵심은 학생 중심으로 재원을 배분하는 것이다. 학생 수에 비례하여 재원이 배분되고 학생들의 학교 선택권을 확대한다면 학교 간 선의의 경쟁이 촉발될 것이다. 물론 학교 간 경쟁을 통하여 교육의 다양성과 수월성이 확보되기 위해서는 개별 학교에 자율성을 부여하는 일이 선행되어야 한다. 기본적인 표준만 만족시킨다면 그 이상의 부분에 대해서는 자율권을 가지고 학교를 운영할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 교육재정의 입장에서 보면 추가적인 수수료나 수업료 부과를 통하여 교육지출을 증가시켜 교육서비스의 다양성과 수월성을 향상시킬 수 있는 자율성을 부여하는 것이다. 개별 학교의 재원조달 자율성을 확대시킬 때 주의해야 할 부분은 교육 기회의 형평성을 유지하는 일이다. 마지막으로 강조할 점은 교육재정의 관점에서 볼 때, 사립학교도 공립학교와 동일하게 같은 체계 내에서 운영될 수 있다는 것이다. 외국사례에서 살펴본 대로 외국에서는 사립과 공립이 통합된 체계로 운영되고 있으며, 실제 우리나라도 이미 통합된 체계로 운영되고 있는 셈이다.

본 연구에서 제시하는 일부 방안은 자립형 사립고 모형에서 부분적으로 채택되고 있다. 예를 들어 납입금 책정에 있어 자율성을 주되 지역 내 일반고의 3배 이내로 제한하고, 동시에 학생들에게 15% 이상 의

무적으로 장학금을 지급하도록 형태는, 본 연구에서 제시하는 의무적 수수료 부과와 자율성을 허용하되 일정 수의 자리를 수수료를 내지 않는 학생들에게 제공해야 한다는 제약조건을 부과하는 방안과 유사하다. 양자가 동일한 방안인지의 여부는 15% 이상 장학금 배분의 기준이 무엇인지에 달려있다. 자립형 사립고의 시범운영에 대한 평가를 보면 장학금 지급의 양적 기준은 충족되고 있으나, 일부 학교를 제외하고는 저소득층에게 지급한 비율이 저조하다는 것이 문제로 지적되고 있다. 이에 비해 본 연구에서는 자율성과 형평성의 연계에 초점을 맞추고 있는데, 이 점이 특히 우리나라에서는 더욱 중요하다. 왜냐하면, 자율성을 부여하여 교육의 다양성을 창출하는 것이 현행 대학입시 체제의 특성으로 인하여 우리나라에서는 현실적으로 용이하지 않으므로 다양성과 수월성 확보라는 목표 이외에 사교육 시장의 서비스를 공교육 내에 어느 정도 수용하여 불평등을 완화시킨다는 또 다른 목표를 함께 추구해 나가야 하기 때문이다. 굳이 한국의 특수 상황을 논하지 않더라도 형평성 확보를 위한 장치가 없는 자율화는 당연히 불평등의 심화로 나타날 수밖에 없기 때문에 자율화를 통한 공교육의 다양성과 수월성 확보에 있어서도 형평성에 대한 고려는 동시에 이루어져야만 한다.

두 번째로 학령인구 감소라는 커다란 환경변화 속에서 초·중등교육 재정의 효율화를 기할 수 있는 방안에 대해 모색해 보았다. 향후 지속될 학령인구의 감소는 추가적인 재정책대 없이도 공교육의 질을 향상시킬 수 있는 여건을 마련해 주지만, 그와 동시에 진행될 교원 수급의 감소와 교원의 고령화 현상은 아무런 조치를 취하지 않을 경우 사회적인 문제를 유발시키고 교육재정에도 상당한 부담으로 작용할 수 있다.

우리나라의 인구감소에 따른 학령인구 변화를 연구한 기존 연구로는 한국개발연구원(2005)과 박종렬 외(2004) 등이 있다. 이들 연구는 우리나라의 전체 학령인구 자체에 초점을 맞추어 이를 추정하는 데 중

점을 두었다. 이에 비해 본 연구는 지역별 구분을 통해 지역 간 차이를 강조하고 있으며, 이런 지역 간 차이를 교육지출에서 가장 큰 부분을 차지하는 학교시설과 교원 수급에 연계시켜 논의하였다.

향후 학교 신설에 따른 재정소요는 대부분의 지역에서 감소하는 가운데 일부 지역에서는 학교 신설 수요가 당분간은 지속될 전망이다. 이런 구조하에서는 지방자치단체가 시설비와 관련된 교육재정에 참여할 필요성이 대두된다. 즉, 전반적인 인구감소 추세 속에서 학령인구 증가가 나타나는 자치단체라면 최소한 용지 확보와 그에 따른 비용을 책임지는 것이 합리적인 교육재정 운용이라 생각된다. 현재 근본적으로 재원조달의 주체와 예산집행의 주체가 다른 상황하에서 자치단체가 학교 신설에 더 적극적으로 참여하도록 하려면 학교설립의 주체로서 자치단체를 인정하고 학교 시설의 권한을 부여하는 등의 제도적 개선도 필요하다. 학교시설은 학생뿐 아니라 지역주민이 함께 이용하는 공공시설의 기능을 수행하고 있으며, 이러한 기능은 더 확대될 가능성이 높다. 따라서 학교설립 주체에서 지방자치단체가 배제된 현 제도에 대한 재고가 필요하다.

학령인구 감소로 가장 큰 영향을 받는 부분은 교원 수급의 문제이다. 예를 들어, 초등학교 교원 1인당 학생 수는 현재의 교원 수를 그대로 유지하여도 향후 4~5년 안에 영국, 프랑스, 일본과 유사한 수준에 이르고, 8년 이후에는 현재의 OECD 평균 수준으로, 그 이후에는 더 낮아지게 된다. 그러므로 교육대학의 정원 조절이 필요하며, 장기적으로는 초등교원의 수요가 감소함에도 불구하고, 국가에서 재정을 지원하는 국립대학을 통해 초등교원을 계속 양성할 것인지에 대해서도 고민해볼 필요가 있다고 본다. 교원 수급의 문제는 이미 각 지역별 교사 임용인원의 감소와 그에 대한 교대생의 반발이라는 형태로 가시화되고 있다. 향후 초등교원의 수요가 현재보다 감소되고 지역별로 상당한 차이를 보일 것이 예상되므로 무엇보다 장기적으로 좀더 유연한 인력 수급을 제공할 초·중등교원 양성시스템을 구상할 필요가 있다.

교원 공급계획을 인구구조 변화에 부합하도록 조정하는 것과 함께 고려해야 할 사항이 교원의 연령구조 고령화이다. 인건비는 대표적인 경직성 경비로 전체 예산의 약 70%를 차지한다. 지역별로 보면 인건비 비중에서 많은 차이가 있는데 그 원인 중 하나가 교사의 경력연수 차이이다. 즉, 교사의 평균 경력이 높은 지역일수록 인건비 비중이 높다. 이런 사실은 교원이 고령화될수록 전반적인 교육재정의 경직성을 증가시킬 수 있으며, 특히 경력교사의 비중 증가는 호봉체제인 현재의 인건비 구조에서 교육재정에 상당한 부담으로 작용하게 된다는 점을 보여준다. 그러므로 교사만의 문제는 아니지만 일반 공무원에게 모두 적용되는 호봉구조의 변화를 장기적으로 고려할 필요가 있다.

마지막으로 고등교육 재정의 특징을 살펴보고 다음과 같은 세 가지 관점에서 재정의 효율화 방안을 모색하였다: (1) 재정의 규모를 확대할 필요가 있는가? (2) 공공부문 부담비율을 확대할 필요가 있는가? (3) 효율적인 재정지원 방식은 무엇인가?

재정규모 확대의 필요성과 관련해서는 재정을 확대할 필요가 있다는 근거로 많이 활용되는 국제비교를 통해 그 정당성을 검토하였으며, 그 외에 인구변화의 영향과 장기적인 교육정책 목표 등을 살펴보았다. 분석 결과 우리나라 대학 재정의 문제는 규모보다는 구조의 문제라고 할 수 있다는 결론에 도달하였다. 국제비교에 따르면 우리나라는 경제력이 유사한 다른 국가에 비해 학생 1인당 교육비 지출이 약간 적은 것으로 나타났다. 그런데 고등교육기관을 대학교와 전문대학으로 구분해 보면 교육비 규모가 작은 이유는 전문대학의 교육비가 적기 때문이며 대학교의 경우에는 오히려 다른 국가에 비해 교육비 규모가 큰 것으로 나타났다.

인구변화의 영향을 보면 현 체제를 그대로 유지하여도 장기적으로 학생 1인당 교육비가 증가하여 전체적으로 다른 국가와 유사한 수준에 도달할 것으로 보인다. 정부가 제시한 장기 비전에서도 대학교육과 관련해서는 재정의 확대보다는 구조조정 등 체제의 개혁이 핵심과제로

제시되고 있다.

공공부문과 민간부문의 부담 중 어느 쪽의 비중을 더 늘려야 하는지에 대해서는 전체적으로 공공부문의 비중을 늘릴 필요가 있다는 결론을 내릴 수 있다. 정부의 재정수지 관점에서 보면 교육비 투자는 장기적으로 조세수입의 증가를 유발한다. 교육의 증가를 통해 경제가 성장하게 되면 조세수입도 증가하기 때문이다. OECD가 추정한 사적 수익률과 사회적 수익률을 비교해 보면 우리나라에서는 조세수입의 증가 규모가 교육비 투자규모보다 큰 것으로 판단되며, 이는 정부의 입장에서 볼 때 고등교육에 대한 투자를 확대하는 것이 장기적으로 유리하다는 것을 의미한다.

한편 자본시장의 불완전성과 관련해서는 정부 개입의 타당성이 인정된다. 이에 대해서는 거의 모든 학자와 정책당국이 타당성을 인정하고 있으며, 우리나라 정부도 자본시장의 불완전성을 시정하기 위한 조치의 일환으로 학자금 융자제도의 확대를 위해 노력하고 있다. 장기적으로 학생들이 융자를 받을 수 있는 기회를 최대한 확대하면서 융자금을 효과적으로 회수할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

마지막으로는 효율적인 재정지원 방법에 대해 논의하였다. 효율적인 재정지원을 위한 기본 원칙으로는 크게 세 가지를 들 수 있는데, 그 중 하나는 모든 분야에, 그리고 모든 학교에 획일적으로 적용되는 재정지원 체계는 바람직하지 않다는 점이고 두 번째는 교육기관의 자율성을 확대함과 동시에 책임성을 강화해야 한다는 점이다. 세 번째는 시장의 가격 기능을 최대한 활용할 필요가 있는 것이다.

이러한 세 가지 기준을 토대로 우리나라 재정지원 체계의 개편방향을 모색해 보면 첫째로 생각할 수 있는 것이 국립대학의 법인화이다. 이는 재정의 관점에서 특정보조금 형태의 지원을 포괄보조금 또는 일반보조금 형태로 전환하는 것을 의미한다. 그런데 국립대학 법인화 과정에서 한 가지 유의할 점은 일반보조금 형태의 지원은 대학 내의 모든 분야에 대한 획일적인 지원이 될 수 있으며, 사회적 외부효과는 적

으나 사적 편익이 커서 시장에서의 교육수요가 많은 부문에 인적·물적 자원이 집중적으로 투자되는 반면 사적 편익은 적으나 사회적 외부 효과가 큰 기초학문을 경시하는 결과가 나타날 수 있다는 점이다. 따라서 이에 대한 대비책을 미리 마련해 둘 필요가 있다.

학생에 대한 지원은 직접적인 보조금보다는 학자금 융자 등 간접적인 방법을 통해 시장의 가격 기능을 유지할 필요가 있다. 우리나라는 최근 학자금 융자의 중요성을 인식하고 이를 강화하는 방향으로 정책을 운용하고 있으나 아직 선진국에 비추어 볼 때 지원규모가 상당히 작다고 할 수 있으므로 이를 적극적으로 확대할 필요가 있다.

참고문헌

- 공은배 외, 『초·중등학교 표준교육비 산출 연구』, 한국교육개발원, 2000.
- 공은배·백성준, 『한국교육투자의 실태와 수익률분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.
- 공무원 급여 사이트, <http://pay.csc.go.kr>.
- 교육인적자원부, 『2003 지방교육재정운용편람』, 2003.
- _____, 『2004년도 교육인적자원부 소관 세입세출예산개요』, 2004. 1.
- _____, 『2005년도 교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2005. 1.
- _____, 『국가경쟁력 강화를 위한 국립대학 운영체제 다양화·자유화 방안』, 2005. 10.
- _____, 「시도 교육청 2005 예산분석」, 교육인적자원부 내부자료.
- _____, 「자유선택에 따른 국립대법인화를 위한 공청회 자료」, 보도자료, 2006. 9. 28.
- _____, 『2006년도 교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2006. 1.
- 김동목·김지수, 「수익률 분석방법에 의한 이공계 대학원의 교육투자 수익성」, *Jornal of the Korean Institute of Industrial Engineers*, Vol. 12, No. 2, December 1986.
- 김미란, 「일본국립대학 법인화를 통한 고등교육 개혁」, 『교육개발』, 제151호, 한국교육개발원, 2005. 2.
- 김영철, 『특수목적형 고등학교 체제연구(I)』, 한국교육개발원, 2003.

- 김영철, 「특수목적형 고교체제의 발전과제」, 『한국교육평론』, 2004.
- 김영철 외, 『한국교육 비전 2020』, 연구보고 RR 97-7, 한국교육개발원, 1997.
- 김진영, 「TIMSS 데이터를 통해 본 우리나라의 학교 간 차이와 그 원인」, 2004년도 가을 한국재정·공공경제학회 발표논문, 2004.
- _____, 「국제비교를 통해 본 사교육의 원인과 결과」, 2005년도 가을 한국재정·공공경제학회 발표논문, 2005.
- 기획예산처, 『2006~2010 국가재정운용계획』, 2006.
- 나성린·전영섭, 『공공경제학』, 학현사, 1995.
- 대통령자문정책기획위원회, 『사회비전 2030』, 2006. 8.
- 류재경, 「교육투자수익률의 시간적 변화」, *The Journal of Educational Administration*, Vol. 9, No. 2, 교육행정연구원, 1992, pp. 33~48.
- 박정수·안종석, 『교육재정의 구조와 재원확충방안』, 연구보고서 96-02, 한국조세연구원, 1996. 4.
- 박종렬 외, 『고령화 사회에서의 교육체제 전망과 과제』, 현안연구 OR 2004-9, 한국교육개발원, 2004.
- 반상진 외, 『학교신설비 적기배분 및 효율적 운용을 위한 방안 연구』, 교육정책연구, 2002-일-25, 교육인적자원부, 2002.
- 서정화·김명수·전제상, 「교원 우대를 위한 보수체계의 개편 방향과 과제」, 『교육재정경제연구』, 제14권, 제1호, 2005. 1, pp. 215~243.
- 안병룡, 「교육에 대한 투자수익률 추정 - 한국과 일본의 비교-」, 『창업정보학회지』, 제4권, 제1호, 2001. 3.
- 안종석, 「OECD 국가의 대학 지배구조 변화 동향 및 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2004a. 9, pp. 18~39.
- _____, 『지방대학에 대한 재정지원 현황 및 개편방안』, 연구보고서

- 04-05, 한국조세연구원, 2004b. 12.
- 윤홍주·최준렬, 『학교신설 재정투자 구조의 혁신방안 탐색』, 『교육 재정경제연구』, 제15권, 제1호, 2006, pp. 135~159.
- 이 영·반상진, 『정부의 대학재정 지원제도』, 『자율화 책무의 대학 개혁: 제2단계의 개혁』, 한국개발연구원·한국지업능력개발원, 2004.
- 장수명, 『학교용지 확보 및 용지 비용 부담금 제도의 문제점과 개선 방안』, 『한국교육』, 2004.
- 장수명 외, 『고등교육 재정지원 성과분석 및 효율화 방안 연구』, 수탁연구 CR 2004-62, 한국교육개발원, 2004.
- 장오현·송재숙, 『교육의 투자수익률 분석』, 『제5차 국제학술대회』, 한국경제학회, 1992.
- 전승훈 외, 『예산운용평가 및 세출구조 개선에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2001. 11.
- 정부·민간 합동작업단, 『비전2030 - 함께 가는 희망 한국』, 2006.
- 최강식, 『교육투자의 경제적 수익률 분석』, 『응용경제』, 한국응용경제학회, 2002.
- 최상근 외, 『사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구』, 한국교육개발원, 2003.
- 최순영 의원 홈페이지, 『16개 시도 교육청 기채현황에 대한 검토 보고』, <http://www.soonyoung.net/>
- 통계청, <http://www.nso.go.kr/>
- 한국개발연구원, 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응 과제(Ⅱ)』, 한국개발원, 2005.
- 한국교육개발원, 『교육통계분석자료집』, 2006.
- 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도.
- 한국조세연구원, 『예산운용평가 및 세출구조 개선에 관한 연구』, 2001. 11.

- 한국재정·공공경제학회, 『고등교육 예산 운용의 평가와 정책과제』, 2004. 12.
- 황성현·김진영, 『지방교육재정 실태분석 및 제도 개선방안 연구』, 기획예산처용역보고서, 2005.
- 황성현·전영준, 『고등교육 예산 운용의 평가와 정책과제』, 한국재정·공공경제학회, 2004. 12.
- Anglist et al, "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment," *American Economic Review*, 2002, pp. 1535~1558.
- Angrist, J. and V. Lavy, "Using Maimonides Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 2, 1999, pp. 533~575.
- Arrow, K. J. and R. C. Lind, "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions," *American Economic Review*, 1970, pp. 364~378.
- Ashworth, John, "A Waste of Time?(Private Rates of Return to Higher Education in the 1990s)," *Higher Education Quarterly*, Vol. 51, No. 2, April 1997, pp. 164~188.
- Barro, R. J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, 1991, pp. 407~443.
- Betts J, and Shkolnik, J., "The Behavioral Effects of Variations in Class Size: The Case of Math Teachers," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 21, No. 2, 1999, pp. 193~213.
- Blankenau, Willian F. and Nicole B. Simpson, "Public education expenditures and growth," *Journal of Development Economics*, Vol. 73, 2004, pp. 583~605.

- Blaug, M., *Where Are We Now in the Economics of Education*, London: Allen Lane the Penguin Press, 1983.
- Borland, Jeff, "New Estimates of the Private Rate of Return to University Education in Australia," *Melbourne Institute Working Paper*, No. 14/02, July 2002.
- Bottomley, Anthony and John Dunworth, "Rate of Return Analysis and Economies of Scale in Higher Education," *Economies of Scale in Higher Education*, Vol. 8, April 1974, pp. 273~280.
- Bourne, Compton and Anand Dass, "Private and Social Rates of Return to Higher Education in Science and Technology in a Caribbean Economy," *Education Economics*, Vol. 11, No. 1, 2003.
- Buchanan, J. M., "An Economic Theory of Clubs," *Economica*, 1965, pp. 1~14.
- Caldwell, Brian J., "School-Based Management an Its Potential to Enhance Decentralization in Education," Inaugural Keynote Address to the 3rd International Forum on Education Reform, National Education Council of Thailand, Bangkok, September, 2003.
- Cullis, J. and P. Jones, *Public Finance*, London: McGraw-Hill Book Company, 1992.
- Evans, W. N., S. E. Murray and R. M. Schwab, "Towards Increased Centralization in Public School Finance," Presented at the National Tax Association Seminar, 1995.
- Ferguson, R. and Ladd, H., "How and Why Money Matters: Analysis of Alabama Schools," *Holding Schools Accountable*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1996, pp. 265~

298.

- Figlio, David, and Cecilia Elena Rouse, "Do Accountability and Voucher Threats Improve Low-Performing Schools?," Princeton University mimeo, 2004.
- Frenette, Marc, "Access to College and University: Does Distance to School Matter?," *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques*, Vol. XXX, No. 4, 2004.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- Gary-Bobo, R. and M. Mahjoub, "Estimation of Class-Size Effects, Using 'Maimonides' Rule: The Case of French Junior High Schools," CEPR Discussion Paper, No. 5754, 2006.
- Gary-Bobo, Robert J. and Alain Trannoy, "Efficient Tuition & Fees, Examinations and Subsidies," CEPR Discussion Paper, No. 5011, April 2005.
- Gruber, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, 2005.
- Hanushek, "Publicly provided Education," *Handbook of Public Economics*, Vol 4, 2002, pp. 2045~2141
- Hanushek, Eric., "The Economic of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools," *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, No. 3, 1986, pp. 1141~1177.
- Hanushek, Eric., "The Failure of Input-Based Schooling Policy," *Economic Journal*, Vol. 113, 2003, pp. F64~F98.
- Hoxby, C., "The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence from Population Variation," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, 2000, pp. 1239~1285.
- Hoxby, Caroline, "School Choice and School Productivity(or Could

- School Choice be a Tide That Lifts All Boats?," NBER Working Paper, No. 8873, 2002.
- IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2005, 2006.
- Jackson, P. W, "Life in Classroom," Teachers College Press, 1990.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, "Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective," CEPR Discussion Paper, No. 5327, November 2005.
- Jimenez, E., "International Aspects of Financing Education" in "Community Financing of Education", in Martin Carnoy(Ed), *International Encyclopaedia of Economics of education*, 2nd Ed, Pergamon, 1995.
- Junankar, P. N. and J. LIU, "Estimating the Social Rate of Return to Education for Indigenous Australians," *Education Economics*, Vol. 11, No. 2, 2003, pp. 169~192.
- Kim, Taejong, Juho Lee, and Young Lee, "Mixing *versus* Sorting in Schooling: Evidence from the Equalization Policy in South Korea," mimeo, KDI School, 2003.
- King, Stephen and Malcolm Anderson, "The Structure and Funding of the School System," Working Paper, University of Melbourne, 2005.
- Krueger, Alan, "Economic Considerations and Class Size," *Economic Journal*, Vol. 113, 2003, pp. F34~F63.
- _____, "Experimental Estimates of Education Production Functions," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No.2, 1999, pp. 497~532.
- Krueger, Alan and M. Lindahl, "Education for Growth: Why and for Whom?," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, pp. 1101~1136.

- Lazear, Edward, "Educational Production," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No.3, 2001, pp. 777~803.
- Lockheed, M., D. T. Jamison and L. J. Lau, "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey," *Economic Development and Cultural Change*, 1980, pp. 37~76.
- Lockheed, M., "Farmers' Education and Economic Performance," in G. Psacharopoulos(ed.), *Economics of Education: Research and Studies*, Oxford: Pergamon Press, 1987.
- McGUINNESS, S., "University Quality and Labour Market Outcomes," *Applied Economics*, Vol. 35, No. 18, 15 december 2003, pp. 1943~1955.
- Mosteller, F., "The Tennessee Study of Class Size in the Early School Grades," *Future of Children*, Vol. 5, No. 2, 1995, pp. 113~127.
- OECD, *Education Policy Analysis*, Paris, 2003.
- _____, *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris: OECD, 2004, 2005, 2006.
- Piketty, T. "Should We Reduce Class Size or School Segregation? Theory and Evidence from France," PSE Jourdan, ENS, Paris, France, 2004.
- Romer, P. M., "Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, 1986, pp. 1002~1037.
- Rouse, Cecilia, "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program," *Quarterly Journal of Economics*, May 1998, pp. 553~602.
- Serumaga-Zake, Philip AE and Willem A Naudé, "Private rates of return to education of Africans in South Africa for 1995:

- a Double Hurdle model," *Development Southern Africa*, Vol. 20, No. 4, October 2003.
- Sianesi, Barbara and John Van Reenen, "The Returns to Education: Macroeconomics," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 17, No. 2, 2003, pp. 157~200.
- Wagner, Alan, Thomas M. Smith and Thomas Healy, "Tertiary Education: new patterns of learning and earnings," *European Journal of Education*, Vol. 35, No. 1, 2000.
- Windham, D., "Economic Analysis and the Public Support of Higher Education: The Divergence of Theory and Policy," in *Economic Dimensions of Education*, A Report of a Committee of the National Academy of Education, 1979, pp. 11~15.

〈부 록〉

〈부표 1〉 OECD 국가의 학급당 학생 수 분포

(단위: 명)

	초등학교	중고등학교
호주	24.3	24.9
오스트리아	20.1	24.3
벨기에	20.6	-
체코	20.6	23.2
덴마크	19.5	19.4
프랑스	-	24.1
독일	22.1	24.7
그리스	18.3	25.2
헝가리	20.2	21.5
아이슬란드	17.1	18.5
이탈리아	18.4	20.9
일본	28.6	33.8
한국	33.6	35.5
룩셈부르크	15.8	19.7
멕시코	20.1	29.9
네덜란드	22.2	-
폴란드	20.4	24.3
포르투갈	16.4	23.5
슬로백	19.9	22.9
스페인	20.7	24.9
스위스	19.2	18.7
터키	26.4	-
영국	24.3	21.0
미국	23.1	24.3
OECD평균	21.4	24.1
EU19평균	20.0	22.8

자료: OECD(2006).

<부표 2> OECD 국가의 교원 1인당 학생 수 분포

(단위: 명)

	초등학교	중·고등학교
호주 ¹⁾	16.4	12.3
오스트리아	15.1	10.7
벨기에	12.9	9.6
체코	17.9	13.1
핀란드	16.3	13.1
프랑스	19.4	12.1
독일	18.8	15.1
그리스	11.3	8.3
헝가리	10.7	11.2
아이슬란드	-	11.3
아일랜드	18.3	14.3
이탈리아	10.7	11.0
일본	19.6	14.1
한국	29.1	17.9
룩셈부르크 ²⁾	-	9.0
멕시코	28.5	30.3
네덜란드	15.9	15.8
뉴질랜드	16.7	14.7
노르웨이 ²⁾	11.9	10.0
포르투갈	11.1	8.4
슬로백	18.9	14.0
스페인	14.3	10.8
스웨덴	12.1	12.9
스위스 ²⁾	14.3	11.2
터키	26.5	16.9
영국 ¹³⁾	21.1	14.4
미국	15.0	15.5
OECD 평균	16.9	13.3
EU19 평균	15.3	12.0

주: 1) 중등교육 이상은 종합프로그램만 포함.

2) 국·공립교육기관의 경우만.

3) 보조교사를 포함한 비중.

자료: OECD(2006).

<부표 3> OECD 국가의 초·중등학교 재정 중 경상 및 자본비 비중

(단위: %)

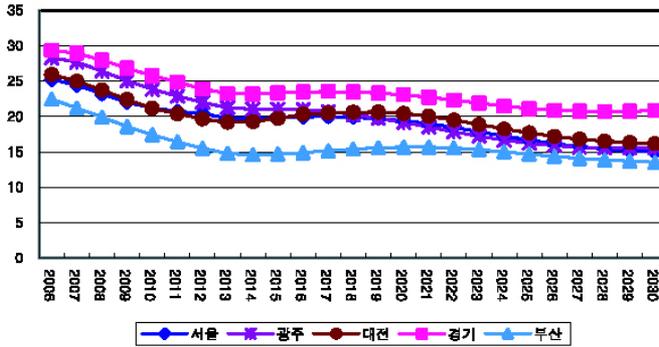
	경상비 비중	자본비 비중
호주	92.1	7.9
오스트리아	96.8	3.2
벨기에	97.2	2.8
캐나다 ¹⁾²⁾	97.3	2.7
체코	92.5	7.5
덴마크	92.4	7.6
핀란드	89.6	10.4
프랑스	91.5	8.5
독일	93.0	7.0
그리스	87.1	12.9
헝가리 ²⁾	94.4	5.6
아이슬란드	94.5	5.5
아일랜드 ²⁾	91.9	8.1
이탈리아 ²⁾	93.5	6.5
일본 ³⁾	89.4	10.6
한국	81.1	18.9
룩셈부르크 ²⁾	81.5	18.5
멕시코 ²⁾	97.2	2.8
네덜란드	94.2	5.8
노르웨이	87.3	12.8
폴란드 ²⁾	95.0	5.0
포르투갈 ²⁾	97.1	2.9
슬로백	93.8	6.2
스페인	91.1	8.9
스웨덴	92.8	7.2
스위스 ²⁾	90.0	10.0
터키 ²⁾	86.5	13.5
영국	91.9	8.1
미국	88.8	11.2
OECD 평균	91.8	8.2

주: 1) 2002년 참조.

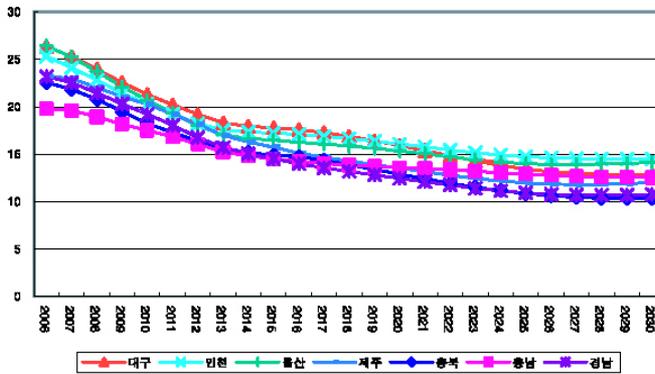
2) 국·공립교육기관만 포함.

자료: OECD(2006).

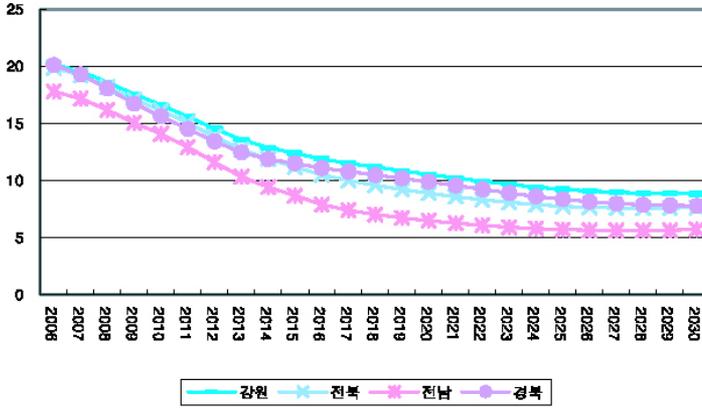
[부그림 1] 초등학교 교원당 학생 수 :
서울, 대전, 부산, 경기, 광주



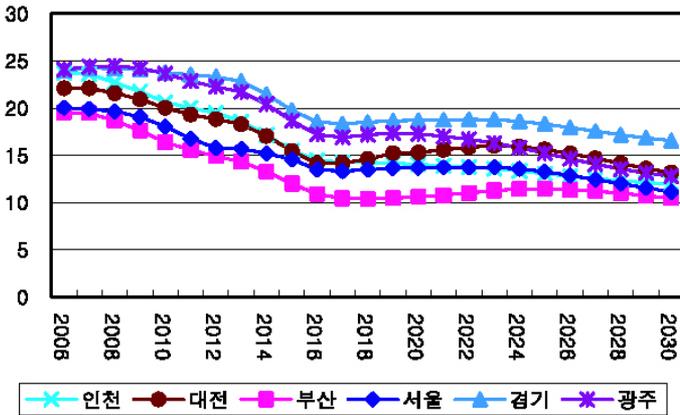
[부그림 2] 초등학교 교원당 학생 수 :
대구, 인천, 울산, 충남, 충북, 경남, 제주



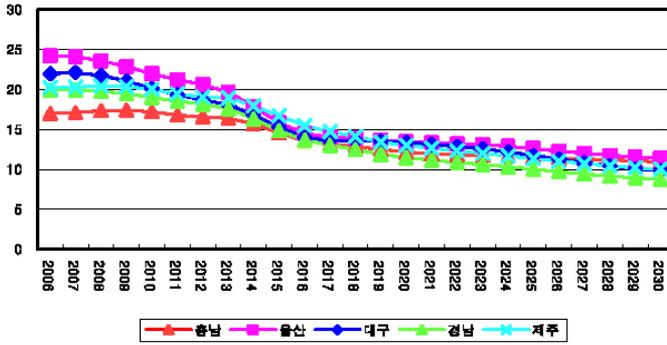
[부그림 3] 초등학교 교원당 학생 수 : 강원, 전북, 전남, 경북



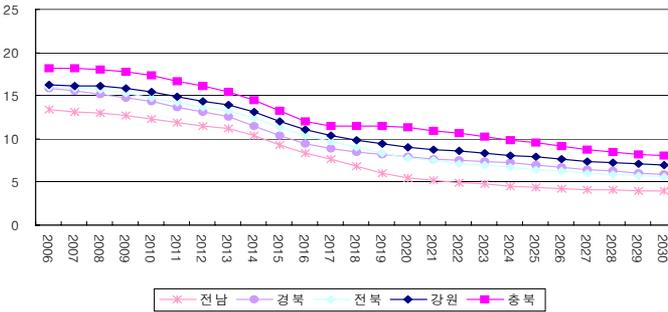
[부그림 4] 중학교 교원당 학생 수 : 경기, 인천, 대전, 부산, 서울, 광주



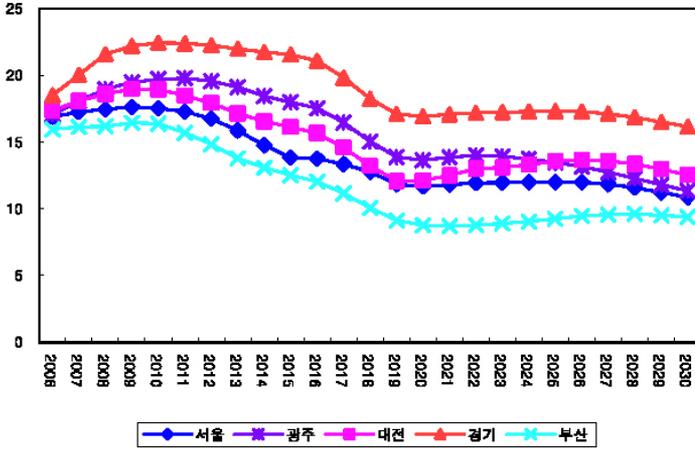
[부그림 5] 중학교 교원당 학생 수 : 울산, 대구, 충남, 경남, 제주



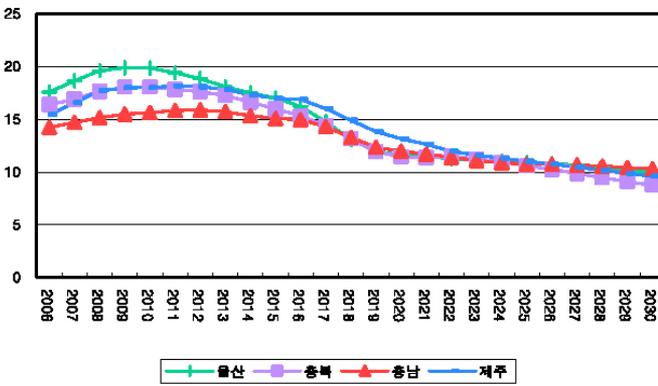
[부그림 6] 중학교 교원당 학생 수 : 강원, 전북, 전남, 충북, 경북



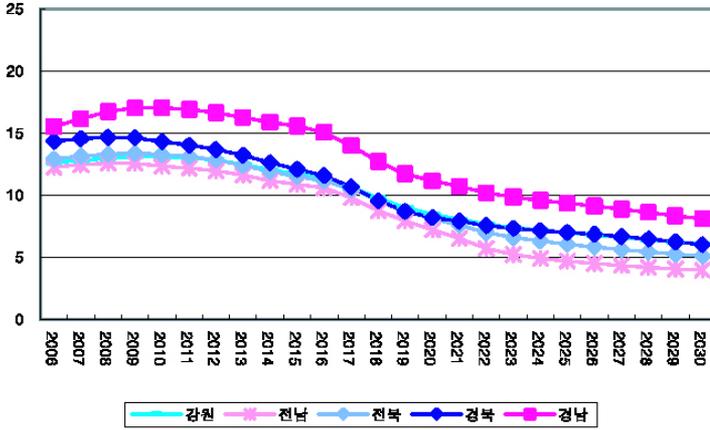
[부그림 6] 고등학교 교원당 학생 수 : 경기, 대전, 부산, 서울, 광주



[부그림 7] 고등학교 교원당 학생 수 : 울산, 충남, 충북, 제주



[부그림 8] 고등학교 교원당 학생 수 : 강원, 전남, 전북, 경북, 경남



<국문요약>

교육재정의 효율성 제고방안 연구

안종석 · 박노옥 · 정재호 · 김진영

본 연구는 우리나라의 교육재정 현실을 분석하고 재정의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색한다. 여기서 효율성이란 주어진 규모의 교육재원을 조달하기 위해 자원배분의 왜곡을 최소화시키는 방향으로 재원을 조달하는 것, 또는 주어진 교육재원을 최대의 성과를 내는 방향으로 사용하는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 교육재원을 더 조달하는 것이 국민의 후생 극대화라는 국가경제의 관점에서 바람직한지 아니면 그 반대인지도 효율성의 관점에서 중요한 관심사이다.

한 권의 보고서에서 교육재정의 모든 측면을 분석하여 개선방안을 모색할 수 없기 때문에 본고에서는 세 가지 측면에 초점을 맞추어 분석한다.

첫 번째는, 초중등교육의 다양성 및 효율성을 개선하는 재정 배분방식이다. 초중등교육에서 현재 가장 중요한 문제 중의 하나가 평준화 시책이 가져온 획일적 교육이다. 이러한 문제 인식하에 재정의 관점에서 초중등 교육의 다양성과 수월성 제고에 기여할 수 있는 방법을 모색한다.

두 번째로는, 인구변화가 교육재정에 미치는 영향을 분석하고 효율적인 대응방안을 모색한다. 교육비의 대부분을 차지하는 인건비와 다른 국가에 비해 지출이 많은 것으로 평가되는 시설비에 초점을 맞추어

특정적인 현상을 살펴보고 효율성을 저하시키는 요인이 있는지, 어떤 원인은 무엇인지 분석하여 정책시사점을 도출한다.

마지막으로 고등교육 재정의 효율성에 대해 분석한다. 먼저 다른 국가들과의 비교, 수익률의 추정, 대학경쟁력에 대한 평가, 학생 수의 변화 등을 고려하여 우리나라 대학재정의 규모를 평가하고, 재원조달에 있어 학부모와 공공부문의 역할분담, 재원조달구조, 효율적인 대학재정 지원방식에 대해 연구한다.

<Abstract>

A Study on the Efficiency of Education Expenditure

Jongseok An, No Wook Park,
Jaeho Cheung, Jin-Yeong Kim

The purpose of this research is to investigate the characteristic features of the budget for education, evaluate the efficiency of education expenditure, and derive the way to improve its efficiency. "Efficiency" means to raise funds with minimum distortion of resource allocation or to maximize the outcome out of given funds. We are also interested in analyzing whether an increase in education expenditure could improve the national welfare in Korea.

We focus on the following three issues among other things.

First, we examine the allocation of funds to improve diversity and efficiency in the primary and the secondary education. For this purpose, we perform case studies of other countries, examine the theoretical reasons why the government provide education funds, and evaluate the current system in Korea.

Second, we study the relationship of changes in population and budget for education. In Korea, the number of students in the primary and the secondary education is expected to decrease by 30 percent in 20 years. This change seems to have a great impact on education budget. Thus, we investigate the impact of the change in population on education budget and analyze the possible responses of the government to this change.

Lastly, we study the efficiency of the tertiary education in Korea. Through comparing with other countries, examining the private and social rate of return on tertiary education, and also considering the change in population, we evaluate the current level of expenditure for tertiary education in Korea. We also analyze the respective roles of public and private sectors in tertiary education. The methods to allocate education funds to educational institutions and students are also examined.

〈著者略歷〉

안종석

연세대학교 경제학과 졸업

미국 University of Maryland 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

박노옥

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 박사

현, 한국조세연구원 전문연구위원

정재호

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사

현, 한국조세연구원 연구위원

김진영

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Rochester 경제학 박사

현, 건국대학교 경제학과 교수

研究報告書 06-09

교육재정의 효율성 제고방안 연구

2006년 12월 22일 인쇄
2006년 12월 29일 발행

저 자 안중석·박노옥·정재호·김진영
발행인 최용선
발행처 한국조세연구원

11318-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 상 일 인 쇄

© 한국조세연구원 2006

ISBN 89-8191-341-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 12,000 원