

교육산업의 장애요인과 개선방안¹⁾

2008년 2월 10일

이 영(한양대학교)

요약

본 발제문의 목적은 우리나라의 교육산업을 분석하고, 향후 교육산업의 발전을 위해 어떠한 개선이 이루어져야 하는가를 제시하는 데에 있다. 본 연구에 있어서 두 가지 의미에 있어서 경제학적인 시각과 접근방식을 취하고 있음을 먼저 밝혀 둔다. 첫째로, 교육을 하나의 '산업'으로 분석하였다. 둘째로, 경제학적 시각에서, 사회구성원의 유인구조, 시장과 정치제제에서의 상호작용을 고려하여 교육산업을 분석하였다.

교육은 공공재로 보기 어려운 재화로, 교육이 공공재이기 때문에 중앙정부나 지방정부가 공급하여야 한다는 단순한 주장은 그 근거가 미약한 것이다. 정부의 교육에 대한 보조는 형평성 논리, 교육의 외부성, 인적자본을 위한 차입시장의 불완전성에 근거하여 주장되어야 한다.

우리나라 교육산업은 빠른 양적성장을 달성하였으며, 산업화에 필요한 인력을 적절히 공급하여 왔다. 하지만, 선진국 진입 단계인 현재 교육산업은 다양성, 수월성을 요구하는 변화된 수요에 부응하지 못하여, 학부모와 학생들의 공교육에 대한 만족도는 매우 낮은 형편이다. 이러한 교육수요자의 공교육에 대한 불만족은 대규모 사교육과 해외 유학·연수라는 현상으로 나타나고 있다.

공교육의 성과를 낮게 근본적인 요인은 교원의 양이나 질적 측면, 재정 투입 측면이 아니라, 관련 제도와 교원에게 제공된 성과유인이 부족함에 기인하는 것으로 판단된다. 이러한 근본적인 장애요인을 개선하기 위해서는 먼저 **교육산업에 있어서 시장과 정부간의 역할 분담이 재정립될 필요성이 있으며, 보다 개방적인 교원인사와 교원평가를 통해 교원들의 성과유인이 개선될 필요성이 있다.**

초중등 교육 개혁은 (1) 저소득층에 대한 대폭적인 지원을 통해 형평성을 제고하고, (2) 학교선택권의 확대를 통해 학교 간의 경쟁을 강화시키고, (3) 학교에 대한 규제완화, 정보공개, 교원 유인구조 개선(교원평가) 등을 통해 학교의 자율성과 책무성을 제고시키고, (4) 일반지자체와 교육지자체 간의 연계 강화를 통해

1) 본 발제문은 발표자가 저술한 「교육시장에서의 정부역할과 개선방향」(한국개발연구원, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』의 제7장, 2007)에 기반을 하여 작성되었음을 밝힌다.

학생/학부모의 수요를 보다 충실히 반영하고, (5) 수준별 학습을 통해 학습효과를 개선하여야 한다. 덧붙여 외국인 학교의 설립에 대한 규제가 합리화되고 국내 거주 고급 해외인력의 자녀들을 위한 우수 외국인 학교가 마련될 수 있도록 하여야 한다.

고등교육 개혁은 대학들의 자율성, 책무성, 선택과 경쟁을 기조로 하여야 하며, 이를 위하여 정부는 대학 기관단위와 사업단위 지원을 축소하고, 연구자(팀)과 학생에 대한 개인단위 지원을 증대시켜야 한다. **BK 21사업과 누리사업도 사업이 종료되는 시기에 더 이상 사업을 연장하지 말고 폐지**하여야 하며, 연구자(팀)에 대한 지원으로 전환되어야 한다. 단, 직업훈련을 위한 전문대학의 경우 기관단위 지원의 지속을 검토할 필요성이 있다. 학자금 지원 사업의 안정적이고 효과적인 운영을 위해서 **국가 장학기금을 설립**하는 것이 바람직할 것이며, 학생들에게 다양한 형태의 메뉴방식의 학자금 용자가 제공되고, 소득연동 학자금 용자제도가 도입되어야 한다. 연구자에 대한 지원 확대와 함께 간접비체제가 보다 정비되어야 하는데, 간접비 비율 인상과 함께 **대학교내 간접비 조정 기구의 설립과 운영**이 필요하다. 고등교육개방과 관련 특구를 중심으로 시장을 주도적으로 점진적으로 개방해 나가야 하며, 외국 교원의 임용이 확대되어야 하며(이를 위한 해외 인력 집단 거주 지역 추진), 해외 고급 인력과의 공동 연구·교육이 활성화되도록 하여야 한다. 대학 운영에 대한 규제완화와 함께 지배구조의 개선이 필요하다. 주요한 지배구조 개선방안에는 **국립대학의 법인화**, 영리법인 허용, 총장선출방식 개선, 대학 내 행·재정 전문성 제고 등이 있다.

한계 고등교육 기관의 퇴출을 유도할 수 있도록 미충원률, 인건비, 운영비, 등록금 환원률, 취업률 추이 등에 대한 정보 공개와 대학 간의 인수·합병 유인 제공(합병시 폐쇄되는 캠퍼스의 용도를 수익 기본재산으로 변경 허용 등)하여야 할 것이다. 한계 대학의 퇴출은 시장기제를 통해서 이루어져야 할 것이다.

제1절 서론

본 발제문의 목적은 우리나라의 교육산업을 분석하고, 향후 교육산업의 발전을 위해 어떠한 개선이 이루어져야 하는가를 제시하는 데에 있다. 본 연구에 있어서 두 가지 의미에 있어서 경제학적인 시각과 접근방식을 취하고 있음을 먼저 밝혀 둔다. 첫째로, 교육을 하나의 ‘산업’으로 분석하였다. 교육 산업의 규모, 교육 산업에 있어서의 정부의 역할, 교육 산업에서의 투입-산출-성과 등을 분석하였다. 둘째로, 경제학적 시각에서, 사회구성원의 유인구조, 시장과 정치체제에서의 상호작용을 통하여 교육산업을 분석하였다. 물론 교육체제는 경제학 고유의 분석대상은 아니다. 그러나 개별 사회구성원들이 지니고 있는 유인과 선택을 분석하고, 이러한 선택들이 시장과 정치체제에서 어떻게 상호작용하는가를 분석하면서, 주어진 여러 제약 하에서 특정한 목표를 달성하기 위한 최적의 정책조합을 찾아내는 경제학적인 접근 방법은 교육시장에도 훌륭히 적용될 수 있다고 생각된다. 물론, 교육의 궁극적인 목표는 이윤이나 효용 극대화가 아닌 사회 통합과 번영일 것이다. 따라서 본 발제문에서 의미하는 교육산업에 대한 경제학적인 접근 방식이란, 사회의 통합과 번영이라는 궁극적인 목표를 위해 교육체제가 어떠한 제도, 지배구조, 재정구조를 지녀야 하는가를 교육 수요자와 공급자의 유인구조와 행동 변화와 이들의 시장과 정치체제에서의 상호작용을 감안하여 분석하는 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저, 교육시장에 있어서 정부의 역할을 이론적으로 고찰한다. 이러한 이론적인 고찰은 교육기회의 형평성 제고와 교육 및 연구시장에 있어서의 시장실패를 보정하기 위한 정부의 역할에 초점을 두고 있다. 이러한 이론적 고찰 이후에는 우리나라에서 정부가 교육시장에 있어서 실제로 어떠한 역할을 하였는가에 대해 교육재정을 중심으로 현황과 추이를 분석한다.

이러한 교육시장에 있어서 정부역할에 대한 이론적 분석, 우리나라 교육의 현황과 교육정책에 대한 분석, 주요 선진국의 교육개혁 사례에 대한 분석 등을 기반으로 하여, 새로운 지식기반사회에 부합하고 이를 선도할 수 있는 교육체제를 위한 개선방향을 제시하였다. 이제 대학을 포함한 정규교육의 양적 확대가 최종단계에 접어든 현 시점에서 우리나라의 교육은 종래와 다른 새로운 도전에 직면하고 있으며, 이제는 양적 확대에서 “다양성·자율성을 존중하는 질적 개선”으로 그 패러다임이 전환되어야 한다. 이를 위해서 교육정책의 기조를 분권화, 개방화, 성과중심, 선별지원을 통한 기회형평성 보장으로 변화시켜야 한다.

이러한 맥락에서 초·중등교육에 있어서 여러 가지 형태의 학교 선택권이 강화되고, 교사들의 유인구조가 개선되고, 단위 학교의 자율과 책무성이 제고되어야 하며, 정보가 투명하고 접근이 용이한 형태로 제공되어야 하며, 교육에 있어서 일반지자체의 역할이 강화되어야 한다. 고등교육체제에 있어서는 재정지원 방식을 기관단위 지원에서 학생 또는 연구자(팀)에 대한 지원으로 변화시켜나가야 하며, 규제개혁과 경쟁촉진을 통해 대학의 자율성과 책무성을 제고하여야 하고, 한계대학들의 퇴출유

인이 제공되어야 하며, 국립대학의 법인화 및 통폐합, 국공립 전문대학 체제의 정비, 총장 선출방식 개선 등 지배구조의 개선이 이루어져야 한다.

제2절 교육산업에 있어 정부역할에 대한 이론적 고찰

교육시장에 대한 정부개입의 정당성은 크게 교육기회 형평성 제고와 교육 및 연구시장에 있어서의 시장실패의 보정으로 나누어 볼 수 있다.

1. 교육기회 형평성 제고를 위한 정부의 역할

형평성은 크게 나누어, 경제적 수준(주로 소득이나 소비)을 사후적으로 보다 균등하게 만드는 사후적 형평성과 소득을 획득할 수 있는 기회의 사전적 형평성으로 나누어 생각할 수 있다. 누진세제, 사회보장, 복지지출 등을 통한 사후적 형평성 제고는 사회의 유지와 통합을 위해 필수적인 요소이나 과도한 정도로 시행될 경우 근로와 투자의욕을 강하게 저해하는 단점을 지니고 있다. 이와 달리, 기회의 형평성 제고는 모든 사람들이 의사와 능력이 있다면 동등한 교육기회에 접근할 수 있도록 하는 것으로 오히려 기존에 존재하는 차별적 요소를 제거하여 형평성뿐만 아니라 효율성까지도 높일 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 이러한 의미에서 교육기회 형평성 제고는 복지와 성장의 선순환을 유도할 수 있는 바람직한 정책이 된다.

교육기회의 보장은 재화 평등주의(commodity egalitarianism)에 근거하여 주장되기도 한다(Rosen and Gayer[2007], p.88). 재화 평등주의는 어떤 재화는 모든 사람들에게 가용하여야 한다는 관념으로 가치재와 같은 개념으로 볼 수 있다. 어느 수준까지의 교육은 모든 사람들이 받을 수 있는 권리를 지니고 있다고 사람들은 믿고 있다.

이러한 교육기회 형평성 제고를 위해 정부는 어떠한 역할을 할 수 있는가? 먼저 이와 관련한 정부의 역할이 확실적인 지원과 규제에 있지 않음을 명확히 하고자 한다. 어려움에 처해 있는 공동체 일부 구성원에 대한 선별적 지원을 통해 공동체의 통합·발전이 가능한 것이며, 확실적인 지원은 효율성 비용이 과도할 가능성이 크다. 예를 들어, 모든 사람들이 경제적 능력, 적성, 지적 능력, 학업 노력 등에 상관없이 고등교육을 받을 수 있다고 하자. 이러한 경우, 엄청난 규모의 교육비가 소요될 것이고, 투입된 예산에 비하여 산출은 매우 낮을 것이다. 기회 형평성과 관련된 정부역할의 핵심은 양질의 교육에 대한 접근성이 약화된 저소득층에 대한 선별적 지원에 있으며, 이러한 원칙을 실행하기 위한 가장 주요한 방안은 저소득층을 대상으로 한 장학금과 학자금융자제도를 들 수 있다.

형평성 제고 정책과 관련하여 가장 논란이 될 수 있는 우리나라의 교육정책은 평준화정책일 것이다. 이러한 평준화정책은 교육대상과 교육공급방식에 있어서 확실적인 접근방식을 취한 기회 형평성 제고 정책으로 볼 수 있다. 우리나라 평준화정책의 기본방향은 중등교육에 있어서의 기회균등을 위해서 학생의 학교선택권을 배

제하고 중앙집중적인 행·재정제도를 통해 학교의 운영여건 차이를 극소화함으로써 균등한 공교육 교육기회를 모든 사람에게 확대하는 데 있다. 이러한 중앙집중적인 접근방식은 경제사회개발 초기단계에 있어서 의도하였던 교육기회의 확대에 크게 기여할 수 있다. 이는 중앙집중적인 행·재정제도를 기반으로 한 평준화 체제가 행·재정적인 효율성과 자원동원의 효율성을 통해 교육기회 평등의 확대에 매우 효과적일 수 있기 때문이다. 하지만, 이러한 중앙집중적인 행·재정제도를 기반으로 한 평준화 체제는 교육기회의 확장이라는 목표를 달성한 이후 교육정책의 중심이 양의 확대에서 질의 개선으로 이전하는 단계에서 그 제약점들을 노출시키게 된다. 경제사회가 발전해 나감에 따라 교육수요가 다양해지고 보다 양질의 교육을 요구하며 보편성과 더불어 수월성이 중요해지는 새로운 사회에서 중앙집중적, 교육여건 균등화에 기반을 둔 평준화정책은 그 경직성과 유인구조의 빈약함에 의해 공교육의 부실화를 초래하게 되었던 것이다(우천식·이영[2004]).

제공된 교육기회의 품질보다는 단순히 균등한 교육기회의 보편적 제공에 초점을 두고 있는 평준화정책은 부실해진 공교육에 만족하지 못하는 학생과 학부모들이 사교육이라는 수단에 의존함에 따라 정책 자체의 목적인 “양질의” 교육기회 형평성의 달성에 실패하게 된다. 이는 평준화정책이 표면상으로 평등한 교육기회 제공에 성공하였으나, 사유재산제도를 존중하는 시장경제체제에서는 그 접근성이 소득과 부에 의존하는 사교육기회가 소득과 부에 따라 매우 불형평하게 분포하게 됨에 기인하는 것이다. 이러한 구조 하에서 저소득층은 부실화된 공교육의 혜택만을 누리게 되며, 사교육 기회는 소득과 부에 따라 매우 불형평하게 나타나게 된다. 만약 사교육이 학업성과에 긍정적인 영향을 미치고 대입시험에 보다 효과적이며 대학 졸업장이 노동시장에서의 성과에 영향을 미치게 된다면, 사교육은 사회발전과 결속의 가장 큰 저해요인인 소득과 부의 세습, 그리고 사회계층의 고착화를 초래하게 되게 된다. 학생의 노력·의사·능력보다 해당 가계의 경제적 여건이 학생의 교육성과, 직업선택, 평생소득에 보다 강하게 영향을 주는 사회는 결코 바람직하지 못하다.

2. 교육산업에 있어 시장실패 보정을 위한 정부역할

(1) 교육의 외부성

교육에 있어서 사적 수익보다 사회적 수익이 높은 외부성이 존재하는 것으로 보고되고 있는데, 이러한 외부성은 정부의 교육에 대한 재정지원의 근거가 되고 있다. 초·중등교육과 고등교육에 있어서 상이한 종류의 외부성이 존재하는 것으로 보고되고 있다.

초·중등교육은 사회화의 기본동력을 제공하는 외부성을 지니고 있다(Rosen and Gayer[2007], 제7장). 그리스 역사가 플루타크가 그의 도덕론에서 기술했듯이 “정직과 미덕의 뿌리와 원천은 교육”에 있다. 민주정부에 있어 교육은 투표권자들에게 그들의 정치적 선택의 기준을 어디다 두어야 하는지에 대해 가르쳐 준다. 이런 건

해들은 교육이 교양 있고 사회와 밀착된 시민을 양성하는 데 기여하며 이것이 민주주의의 중요한 기능이라는 것을 시사한다. 교육이 지니는 이러한 사회화라는 외부성은 기초 인지와 시민의식을 배양하는 초·중등교육 단계에서 주로 나타나며, 전문성을 높이는 고등교육 단계와는 크게 연관되어 있지 못한 것으로 생각된다. 이러한 근거에서 초·중등교육에 대한 정부의 대규모 보조금이 정당화될 수 있다.

고등교육 단계에서는 다른 종류의 외부성이 존재한다. 고등교육 이수자가 다른 사람들에게도 도움을 주는 아이디어를 내고, 타인에 모범이 되고 팀워크를 잘 한다면, 그리고 이러한 행위에 대한 사적 보상이 발생한 사회적 편익보다 작다면, 이는 고등교육 단계에도 외부성이 존재함을 의미한다. 이러한 외부성이 존재하는 만큼 고등교육에 대한 정부의 보조금도 정당화될 수 있다.

고등교육기관이 양의 외부성을 지니는 연구활동을 하고 있다는 측면에서도 고등교육기관에 대한 정부의 보조금이 합리화될 수 있다. 연구활동이 발생시키는 사회적 편익보다 사적 보상이 적어 연구자가 사회적으로 최적의 수준의 연구활동을 하지 않고 과소하게 연구를 행하게 되며, 이를 보정하기 위해 정부가 연구활동에 대해서 보조금을 지급한다. 실제로 우리나라 정부예산의 4% 가량인 약 10조원이 연구개발 지원에 사용되고 있으며 이 중 일부가 대학교에 지원되고 있다.

(2) 인적자본 투자를 위한 차입시장의 불완전성

교육시장에 있어서 정부개입을 정당화할 수 있는 또 다른 유형의 시장실패는 인적자본 투자를 위한 차입시장의 불완전함에 기인한다. 인적자본 투자란 개인들이 자신의 생산성을 높이기 위해 교육·훈련·보건 등의 형태로 하는 투자를 의미하는데, 인적자본을 담보로 사용하여 자금을 차입하는 것은 매우 어렵다. 이는 이러한 투자가 소액 다수이며, 수익에 대해서 정보의 비대칭성이 존재하기 때문이다. 이러한 특성으로 인해 인적자본을 담보로 한 차입시장에서는 역선택과 도덕적 해이가 다른 차입시장에 비하여 더욱 크게 나타나게 된다, 따라서 시장이 형성되기 어렵고, 현실에는 민간은행에 의한 학자금융자가 대규모로 존재하지 못한다. 이러한 시장실패에 대응하여 우리나라와 미국을 포함한 여러 국가에서 정부가 주도적으로 학자금 융자 사업을 시행하는 것이 관찰된다.

정부가 학자금융자시장에 개입하는 방식은 관련 위험을 얼마나 그리고 어떠한 방식으로 부담하는가에 따라 여러 가지 형태를 띌 수 있다. 우리나라의 경우 2005년 정부보증 학자금융자제도가 도입되기 이전까지는 정부는 관련 위험을 부담하지 않고 단순히 이차보전이라는 보조금을 지급하는 형태였다. 2005년 정부보증 학자금융자제도 도입 후에는 정부가 금융기관들의 학자금융자를 유동화하는 과정에서 보증을 함으로써 간접적으로 위험을 부담하고 있다. 현재 호주, 영국, 뉴질랜드, 헝가리, 스웨덴, 네덜란드 등의 국가에서 시행하고 있는 소득연동 학자금융자제도 (income-contingent loan)를 도입하는 경우, 정부(또는 금융기관)는 채무불이행의 위험에 덧붙여 소득수준 위험 중 일부도 담당하게 될 것이다.

(3) 교육의 공공재적 특성에 대한 고찰

소비에 있어서 비경합성과 배제불가능성이 존재하는 재화는 공공재라고 일컬어지며, 이러한 공공재의 경우 소비자들이 자신의 진정한 선호를 표출하지 않고 무임승차할 유인이 있어 시장에서 상품이 배분되게 하면 과소 배분되는 시장실패가 발생한다. 이러한 시장실패를 시정하기 위해 정부는 국방·도로·치안·공원과 같은 여러 공공재의 경우 조세를 재원으로 하여 공적으로 공급한다. 이러한 공공재 성격에 근거한 교육시장에 대한 정부의 개입이 합리화되기 위해서는 교육이 공공재적 성격을 얼마나 지니고 있는가를 논의하여야 한다.

교육은 비경합성이나 배제불가능성의 두 기준 중 어디에도 맞지 않는다(Rosen and Gayer[2007], p.180). 교육은 최소한 어느 정도 경합적이다. 왜냐하면 교실에 학생 수가 증가하게 되면 각 학생은 선생님으로부터 개별적인 주목을 덜 받게 된다. 그리고, 교육소비로부터 어떤 학생을 배제하는 것이 가능하기 때문에 교육은 배제적이다. 한마디로 교육은 기본적으로 사적 재화이며, 공공재 논리에 따른 교육에 대한 보조금 지급 필요성은 정당화되기 어렵다. 따라서 교육이 공공재이기 때문에 중앙정부나 지방정부가 공급하여야 한다는 단순한 주장은 그 근거가 미약한 것으로, 정부의 교육에 대한 보조는 형평성 논리, 교육의 외부성, 인적자본을 위한 차입시장의 불완전성에 근거하여 주장되어야 한다.

제3절 우리나라 교육산업의 현황과 추이

1. 교육산업의 투입 요소

교육산업에 있어서 가장 중요한 투입요소는 물론 교원이다. 초중등교육의 교원수는 1994년에서 2006년까지 33.6만명에서 38.8만명으로 증가하였으며, 실제적인 투입 정도를 보여줄 수 있는 교원 1인당 학생수는 같은 기간 5명 정도 감소하였다. 2006년의 경우 초등학교의 교원 1인당 학생수는 24명, 중학교의 경우 19명, 고등학교의 경우 15명을 나타내고 있다. 이러한 교원 1인당 학생 수는 선진국과 비교하여 여전히 다소 높기는 하나 그간 지속적으로 개선되었다.

<표 1> 우리나라 초중등학교 교원, 학생수, 1994-2006

	초등학교			중학교			고등학교		
	교원수 (천명)	재학생 수 (천명)	교원1 인당학 생수	교원수 (천명)	재학생 수 (천명)	교원1 인당학 생수	교원수 (천명)	재학생 수 (천명)	교원1 인당학 생수
1994	139	4,099	29.5	100	2,509	25.1	97	2,061	21.2
1995	138	3,905	28.2	100	2,482	24.8	99	2,158	21.8
1996	138	3,801	27.6	100	2,380	23.8	102	2,243	22.1
1997	139	3,784	27.3	98	2,180	22.3	104	2,337	22.4
1998	140	3,835	27.4	96	2,011	20.9	106	2,327	22.0
1999	138	3,936	28.6	93	1,897	20.3	105	2,251	21.4
2000	140	4,020	28.7	93	1,861	20.1	104	2,071	19.9
2001	143	4,089	28.7	93	1,831	19.6	104	1,911	18.3
2002	147	4,138	28.1	95	1,841	19.3	114	1,796	15.7
2003	154	4,176	27.1	100	1,855	18.6	116	1,767	15.3
2004	157	4,116	26.2	102	1,934	19.0	116	1,747	15.0
2005	160	4,023	25.1	104	2,011	19.4	116	1,763	15.1
2006	164	3,925	24.0	107	2,075	19.4	118	1,776	15.1

<표 2>는 초·중등교육에 있어서 가장 중요한 지출항목인 교사 인건비에 대한 국제비교를 보고하고 있다. 우리나라의 15년 경력 교사의 월급은 1인당 GDP 대비 2.3으로 조사대상 국가 중 터키를 제외하고는 가장 높은 수준을 보이고 있다. 상대적으로 높은 임금과 직장의 안정성으로 인해 우수한 인재들이 초·중등학교의 교사로 양성되고 있으나, 초·중등교육에 대한 만족도가 낮음은 이들 우수 교사들이 직면하고 있는 유인체계에 문제가 있음을 의미한다. 본 보고서에서는 향후 개선방향의 하나로 제시하는 교원평가 실시와 전문교사의 경력개발경로 마련과 같은 교원들의 유인체계 개선은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

<표 2> 1인당 GDP 대비 15년 경력 교사 월급(2005년)

국 가	초등학교	중학교	고등학교
Turkey	2.54		2.57
Korea	2.34	2.33	2.33
Switzerland	1.48	1.68	1.97
Germany	1.62	1.66	1.79
Netherlands	1.19	1.31	1.75
Portugal	1.62	1.62	1.62
Belgium (Fl.)	1.24	1.24	1.59
Japan	1.56	1.56	1.56
Spain	1.35	1.52	1.55
Belgium (Fr.)	1.18	1.19	1.53
Scotland	1.47	1.47	1.47
New Zealand	1.42	1.42	1.42
Finland	1.05	1.23	1.40
Denmark	1.14	1.14	1.39
England	1.33	1.33	1.33
Australia	1.30	1.30	1.30
Luxembourg	0.96	1.26	1.26
Czech Republic	1.19	1.19	1.21
Ireland	1.20	1.20	1.20
Italy	1.04	1.14	1.17
Austria	1.04	1.13	1.15
France	1.03	1.11	1.12
Hungary	0.89	0.89	1.12
Greece	1.06	1.06	1.06
Sweden	0.96	0.98	1.06
United States	0.97	0.98	0.98
Iceland	0.75	0.75	0.88
Norway	0.74	0.74	0.80
OECD 평균	1.28	1.30	1.41
EU19 평균	1.19	1.25	1.36

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2007.

우리나라의 고등교육은 초등교육보다 더욱 빠른 속도로 확대되었다. 지난 4반세기 동안 학생수는 60만명에서 350만명으로, 전임교원수는 1.5만명에서 5.5만명으로 증가하였고, 진학률은 30% 미만에서 80% 이상으로 급증하였다. 그러나 전임교원 1인당 학생수는 1980년 40명에서 2006년 65명으로 오히려 증가하여 교육여건은 오히려 악화되었을 가능성이 있다. 초·중등교육에 있어서 보편교육을 달성하고 고등교육에 있어서도 세계에서 최고 수준의 진학률을 보이고 있음은 우리나라 교육에 있어서 주요한 이슈는 양적 성장이 아닌 질적 개선임을 의미하는 것이다.

<표 3> 우리나라 고등교육 일반 현황지표 추이

구 분	'80(A)	'85	'90	'95	'00	'05	'06(B)	(B-A)
고등교육기관 취학률 ¹⁾ (%)	11.4	22.9	23.6	36.0	52.5	65.6	67.8	56.4
고등교육기관 진학률 ²⁾ (%)	27.2	36.4	33.2	51.4	68.0	82.1	82.1	54.9
고등교육기관수 ³⁾	237	262	265	327	373	419	412	175
학생수 ⁴⁾ (천명)	601.5	1,277.8	1,490.8	2,344.0	3,364.5	3,548.7	3,545.8	294.4
전임교원수 ⁵⁾ (천명)	15.0	26.7	34.9	48.0	45.0	52.7	54.8	39.8
대학원수 ⁶⁾	121	201	303	427	829	1,051	1,051	930
대학원 재적학생수 ⁷⁾ (천명)	33.9	68.2	87.2	113.8	229.4	282.2	290.0	256.1
석사학위 취득자수 ⁸⁾ (천명)	5.0	16.7	19.8	27.4	47.2	77.0	78.7	73.7
박사학위 취득자수 ⁹⁾ (명)	0.4	0.5	1.3	2.5	4.1	9.0	9.3	8.9

주: 4) 휴학생을 포함한 대학생 수.

자료: 1)~7) 교육인적자원부, 「e-나라지표 교육통계 자료」, 2006.

8)~9) 한국교육개발원, 「교육통계연보」, 2006.

OECD의 연례 출간물인 Education at a Glance를 이용한 국제비교에서 우리나라 교육비와 교육재정이 다음의 세 가지 특징을 띠고 있음이 관찰된다. 첫째로, 우리나라의 교육비지출은 그 규모에 있어서 OECD 국가들 중에서 최고수준을 나타내고 있다. 2004년의 경우, 한국의 GDP 대비 공교육비는 7.2%로, 영국(5.9%), 일본(4.8%), 프랑스(6.1%) 등을 포함한 대부분의 선진국들보다 높다.²⁾ 이미 이렇게 많은 재원을 공교육에 투입하고 있음에도 불구하고 공교육에 대한 불신이 높은 것은 공교육에 있어서 제도개혁이 필요함을 의미한다. 둘째로, 공교육비 부담에 있어서 사부담 비중이 매우 높고, 공교육비에 부가하여 사교육비도 매우 높다. 공교육비 중 학부모가 직접 부담하는 비중은 초·중등교육의 경우 20% (=0.9/4.4)로 OECD 평균인 8%의 2.5배 수준이며, 고등교육의 경우 77%로 OECD 평균인 29%의 2.7배 수준이다. 위에서 논의한 공부담 교육비는 민간의 교육비 부담을 과소 추정하고 있는데, 이는 학부모들이 학원과 과외 등의 사교육을 위해 한 해 20~30조원(GDP 대비 2~3%) 가량을 추가로 지출하고 있기 때문이다. 이러한 사교육비까지 합치게 되면 우리나라는 GDP 대비 10% 가량의 재원을 교육에 투자하고 있다.

셋째로, GDP 대비 정부부담 공교육비는 OECD 국가들에 비해서 상대적으로 적으나, 정부의 총재정지출 대비 교육비예산은 매우 높은 수준이다. 이는 우리나라의 경제발전단계가 다른 OECD 보다 낮아 재정규모가 상대적으로 작음에 기인하는 것이다.

2) Education at a Glance에 보고된 국가들 중에서 우리나라보다 더 많은 교육재정 투자를 보인 국가는 이스라엘(8.3%), 아이슬란드(8.0%), 미국(7.4%) 등 3개국에 불과하다.

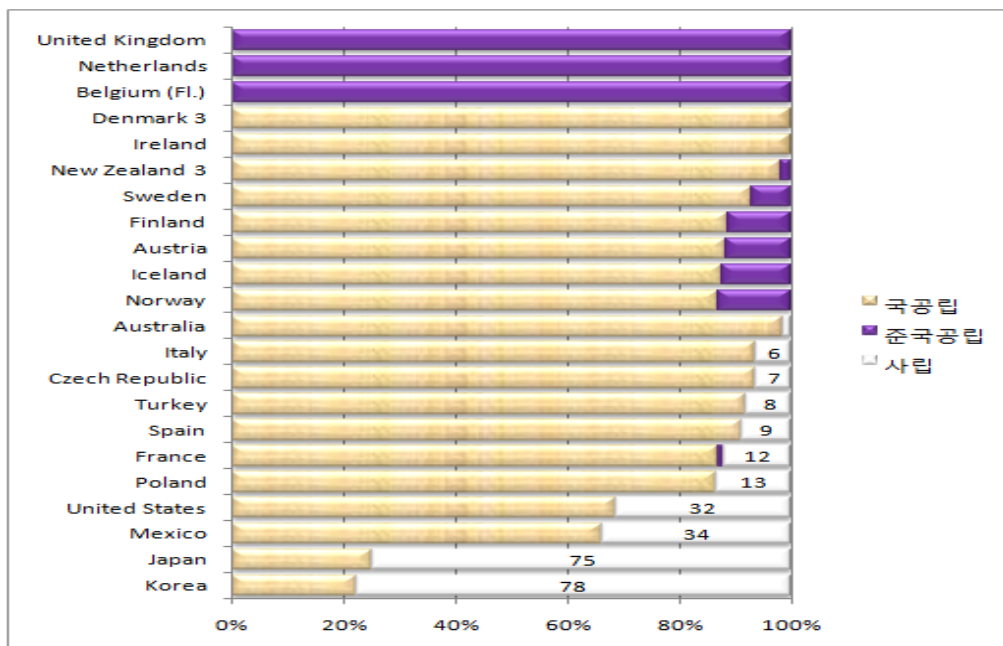
<표 4> GDP 대비 공교육비의 규모와 구조(2004)

(단위: %)

구 분	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계
한 국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
독 일	4.3	0.9	5.2	2.8	0.6	3.5	1.0	0.1	1.1
미 국	5.1	2.3	7.4	3.7	0.4	4.1	1.0	1.9	2.9
영 국	5.0	1.0	5.9	3.8	0.6	4.4	0.8	0.3	1.1
이탈리아	4.4	0.5	4.9	3.3	0.1	3.4	0.7	0.3	0.9
일 본	3.5	1.2	4.8	2.7	0.3	2.9	0.5	0.8	1.3
프랑스	5.7	0.4	6.1	3.9	0.2	4.1	1.2	0.2	1.3
핀란드	6.0	0.1	6.1	3.9	n	3.9	1.7	0.1	1.8
국가평균	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2007.

[그림 1] 대학교의 국공립-사립 재학생의 비중(2004년)



자료: OECD, *Education at a Glance*, 2007.

[그림 1]는 대학교에 있어서 국공립-준국공립-사립에 재학중인 학생의 비중을 보고하고 있는데, 사립에 재학중인 대학생의 비중이 조사대상 국가 중에서 우리나라가 가장 높은 78%로 나타났고, 일본만이 우리와 유사한 75%를 기록하였다. 그 다음으로 미국과 멕시코에서 사립대학교 재학생의 비중이 1/3 수준을 보였으며, 폴란드,

프랑스, 스페인, 터키 등의 국가에서 10% 내외를 기록하였다. 영국, 네덜란드, 벨기에, 덴마크 등의 유럽국가와 유럽국가의 영향을 강하게 받은 호주와 뉴질랜드에서는 사립대학이 존재하지 않는 것으로 보고되고 있다. 이러한 국제비교는 우리나라의 여건이 유럽의 여러 국가와는 근본적으로 상이함을 의미한다.

2. 교육산업의 산출과 성과

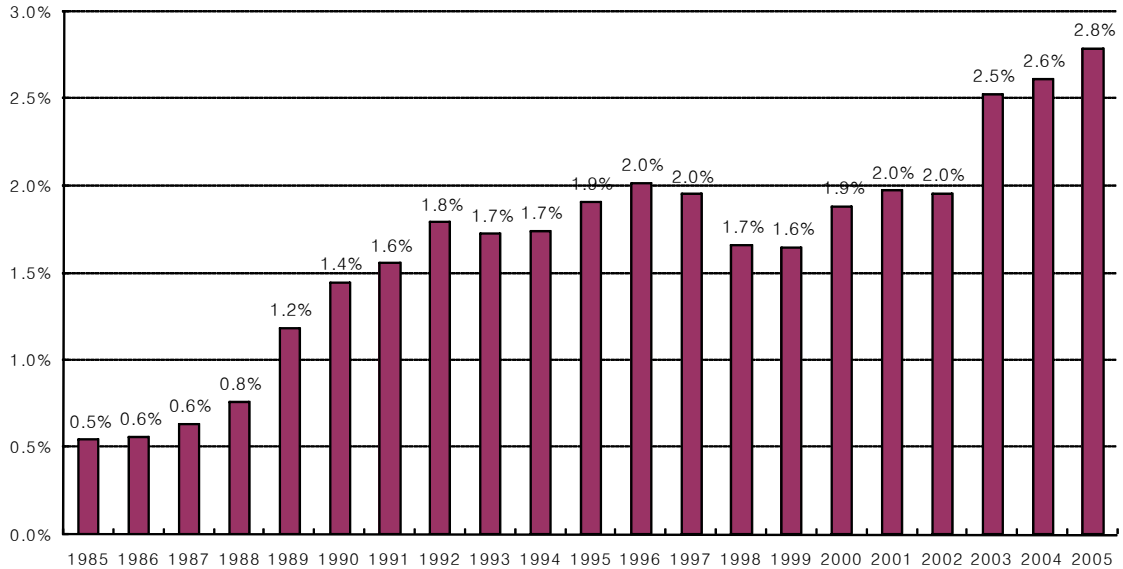
교육산업의 산출은 양적으로, 질적으로 측정할 수 있다. 먼저 양적인 면을 보면, 우리나라의 교육산업은 그간 산업화에 필요한 인력들을 성공적으로 배출하였다. 매년 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교에서 각각 60여만명의 졸업생이 배출되고 있다. 그리고 경제협력개발기구(OECD)가 57개국 학생들을 대상으로 조사한 국제비교연구(PISA)에서 우리나라 학생의 과학 성적은 우수하나, 2000년 1위에서, 2003년 4위, 그리고 2006년 11위로 떨어지고 있다.

교육산업의 양적성장이 마무리되고 질적성장이 요구되는 이제는 공교육에 60조원 가량이 투입되고 있을 뿐 아니라, 공교육에 만족하지 못한 학생과 학부모들로 인해, 막대한 사회·경제적 비용을 수반하는 사교육과 유학이 대규모로 이루어지고 있다. 한해 약 20조원(GDP대비 2.4% 가량)이 사교육에 투입되고 있으며, 약 5조원(GDP 대비 0.6% 가량)이 매년 유학·연수 비용으로 지출되고 있다.

사교육비는 장기적으로 보면 지난 20여 년간 증가하여 왔다. GDP 대비 사교육비 지출의 규모가 1985년 0.5% 수준에서 2005년에는 2.8% 수준으로 5배 이상 증가하였으며, 사교육비는 특히 80년대말-90년대초, 2000년대초 급증한 것으로 나타났다.

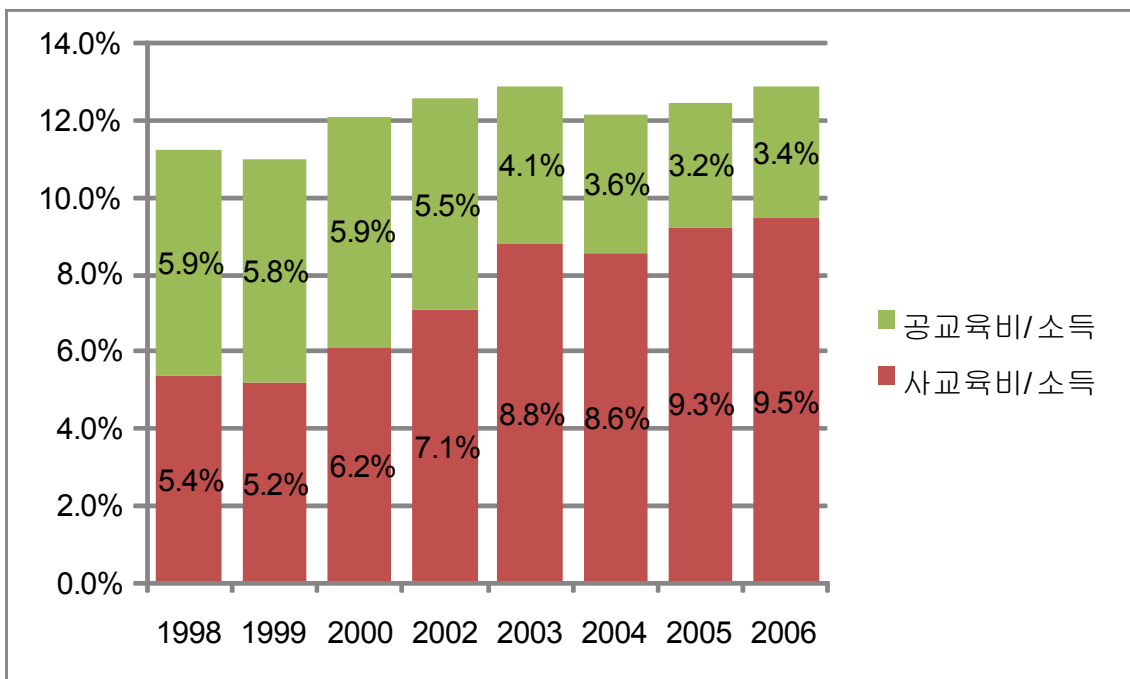
[그림 2] GDP 대비 사교육비 규모, 1985-2005

GDP 대비 사교육비 규모, 1985-2005



가계의 부담 정도를 살펴보기 위해, 가계의 소득 대비 사교육비 지출을 살펴보아도 1998년 5.4%에서 2006년 9.5%로 거의 2배 증가하였다. 여기서 살펴보고 있는 지수는 소득 대비 사교육비 지출로 사교육비 지출 자체는 11만원에서 33만원으로 3배 증가하였다.

[그림 3] 가계 소득대비 공교육비와 사교육비, 1998-2006



사교육비는 우리나라 가계에 평균적으로 큰 부담을 주고 있을 뿐 아니라 가계별로도 매우 불형평하게 분포하고 있다. 실제로 2006년도의 경우 10분위 가계의 평균 사교육비 지출이 33만원으로 1분위 가계의 평균 사교육비 지출액인 3.8만원의 9배에 이르고 있다.

<표 5> 유학 연수 수지 추이, 2000-2007

	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년*
유학·연수 지급 (억불)	9.6	10.7	14.3	18.5	24.9	33.8	44.9	49.6
(증감율)	(5.5)	(11.5)	(33.6)	(29.4)	(34.6)	(35.7)	(32.8)	(10.5)

출처: 한국은행, 최근 수치는 관련 신문기사.

* 잠정치임.

공교육에 만족하지 못하는 학생/학부모들의 또 하나의 탈출구는 유학과 연수이다. 유학과 연수 수지 적자가 2000년 10억불 미만에서 2007년 50억불 가량으로 급증하고 있다. 이러한 유학과 연수 수지 적자는 경상수지 적자의 1/3를 차지하고 있으며, 그 증가 속도가 매우 빠르다는데 주목하여야 한다. 이제는 공교육 부실화로 인한 교육 경쟁력의 약화가 막대한 사교육비 지출과 유학 연수비 지출이라는 경제적 문제로 까지 그 증상이 나타나고 있음을 의미한다.

이러한 비대한 사교육과 유학·연수로 인해 발생하는 사회·경제적 손실 중 가장 주목해야 할 것은 직접적인 순비용이 아니라 기회 형평성의 훼손이다. 사교육과 유학에의 접근성은 가계의 소득수준에 의존하며, 만약 공교육이 부실화되어 있고 사교육과 유학이 보다 좋은 학교로의 진학과 직장으로의 취업으로 연결되게 되면 기회의 형평성이 훼손되고 가난의 대물림 현상이 나타나게 된다. 사교육비와 유학·연수비 지출 - 대학 진학 - 노동시장 성과의 연결 고리를 통해 사교육비와 유학·연수가 가난을 대물림하는 기재로 작동하고 있는 것으로 보인다. 기회 형평성이 약화되게 되면 계층이 고착화되고 사회의 건전성이 크게 훼손되게 된다.

요약하자면, 사교육비와 유학연수비용은 지나친 가계 부담과 기회 형평성 훼손이라는 심각한 두 가지 문제를 초래하고 있다.

제4절 우리나라 교육산업 발전의 장애요인

제 3절에서 교육산업의 투입, 산출, 성과에 대한 초보적인 개관을 하였다. 이를 요약하자면, 투입부문에 있어서 여전히 선진국 수준의 교원 1인당 학생 수에는 미치지 못하고 있으나, 양질의 교사가 최고 수준의 보수를 받고 근무하고 있음이 관찰되었다. 투입 부문의 종합적인 지표로 볼 수 있는 재정 투입을 살펴보면, 공교육에 7.2%, 사교육에 2.8%, 해외 유학과 연수에 0.6% 등 총 GDP 대비 10% 이상을 공교육과 사교육에 투입하고 있다. 이러한 재정 투입은 세계 최고 수준이다.

산출부분을 살펴보면, 초중등교육뿐 아니라 고등교육에 있어서 세계에서 유래가 없는 빠른 양적성장을 달성하였다. 또한, 우리나라의 산업화에 필요한 인력이 그간 적절하게 공급된 것으로 평가된다. 국제적인 교육 경쟁력에 대한 평가를 살펴보면, 초중등 교육에 있어서 PISA와 같은 국제 교육 성취도 평가 시험에서 최근 떨어지는 했으나 우수한 성적을 거두고 있다. 하지만, 학부모와 학생들의 공교육에 대한 만족도는 매우 낮은 형편이다. 이는 산업화 시대가 마무리되고 선진국으로 진입하는 단계에서 교육 수요가 다양해지고 수월성이 보다 요청되는 여건 변화에 교육산업이 부응하지 못하고 있음에 기인하는 것이다. 이러한 교육수요자의 공교육에 대한 불만족은 대규모 사교육과 해외 유학·연수라는 현상으로 나타나고 있다.

공교육의 성과를 낮게 만드는 내적인 요인이 무엇인가? 근본적인 요인은 교원의 질적 측면, 재정 투입 측면이 아니라, 관련 제도와 교원에게 제공된 성과유인이 부족함에 기인하는 것으로 판단된다. 이러한 근본적인 장애요인을 개선하기 위해서는 먼저 교육산업에 있어서 시장과 정부간의 역할 분담이 재정립될 필요성이 있으며, 교원들에 대한 성과유인이 보다 개방적인 교원인사와 교원평가를 통해 개선될 필요성이 있다. 이러한 개선 방향에 대해서는 제6절에 정리되어 있다. 개선 방향을 살펴보기 전에 새 정부의 교육정책 기조를 간략히 소개하고 평가한다.

제5절 새 정부의 교육정책 기조와 평가

1. 새 정부의 교육정책 기조

새 정부 교육정책의 기조는 아래의 4가지로 정리될 수 있다.

(1) 평준화를 내에서 학생선택권/학교선택권을 지닌 다양한 학교의 도입

평준화 정책의 틀은 유지하고 기숙형 공립고, 마이스터고, 자율형 사립고 등 총 300개의 새로운 형태의 학교를 설립한다. 교육의 다양성, 수월성, 창의성을 위하여 학생·학부모의 선택을 보다 강화하고 학교의 투명성과 책무성을 제고시킨다. 이는 좋은 교육을 하려는 학교를 끌어내리는 하향평준화와 획일적 규제에서 벗어나 다양한 고등학교 체제를 도입하여 뒷걸음치는 학교경쟁력을 강화하기 위한 것이다.

먼저, 기숙형 공립고교 150개를 농어촌지역과 중소도시 및 대도시 낙후지역에 설립하여 학생의 80% 정도가 기숙사에 입주할 수 있는 시설을 마련할 계획이다. 기숙사비는 학생의 가정 형편을 반영한 맞춤형 장학금으로 지원한다. 또한, 학생의 특기적성을 살리면서, 졸업 후 취업·진학의 모든 가능성이 열려있는 전문적인 특성화고교인 마이스터고교 50개를 집중 육성한다. 이를 위해 교육내용과 교원에 대한 획일적 규제를 철폐하고 학교단위 자율성을 보장하며, 산업체, 시민단체 등도 협약을 통하여 학교를 운영할 수 있는 통로를 마련한다. 학생에게는 학비 면제는 물론, 외국어 교육, 해외연수 지원 및 취업·진학에 대한 지원한다.

기숙형 공립고교 150개, 마이스터고교 50개와 함께, 자율형 사립고교 100개를 설립한다. 학생과 학부모의 자유로운 선택에 의해 평가를 받고 국가의 획일적 통제에서 벗어나 자율 운영과 창의 교육을 지향하는 자율형 사립고 100개교를 설립한다. 현행 자립형 사립고의 재정규제(법인전입금)를 낮추면 최소 100개교의 전환이 예상된다. 이 경우 연간 2,500억원의 교육재정(사학결손보조금)을 절감 가능하다.

고교 다양화 300 프로젝트에 포함되지 않는 1,859개 고교에는 연간 운영비의 10%를 추가 지원하여 학교 재량으로 다양한 교육과정과 운영, 교원보장, 행정지원 인력 확충, 교과연구, 시설개선 등에 활용할 수 있도록 적극 지원한다.

형평성을 보완하기 위해 자율형 사립학교의 경우 소외계층학생(저소득층이나 조손자녀, 편부편모 자녀, 소년소녀가장, 다문화 가정 자녀, 장애학생 등)에 대한 장학제도를 운영 지원한다. 국가장학제도를 통해 입학생의 30%(등록금은 국가장학 15%, 교내장학 15%이며, 생활비 및 학습부대비용 등은 국가장학 30%)에게 장학금을 지급한다.

기숙형 공립학교 및 마이스터고 학생에 대해서도 학생의 약 70%에 대해 학습부대경비 및 기숙사비(기숙형공립학교 경우), 실습비(마이스터고 경우) 등의 장학금을 학생당 연간 300만원씩 지급한다. 일반학교의 저소득층 가정 학생에 대해서, 모든 저소득층 고등학생들에 대해 등록금 및 학교운영지원비, 학습부대경비 등 일체를 지원한다.

(2) 대학입시의 단계적 자율화

대학입시를 3단계에 걸쳐 자율화한다. 정부의 획일적인 대입규제로 수능, 내신, 논술 3중고로 인하여 사교육비 부담이 증가하고 있다. 대입제도를 자율화하고 학교별 차이를 인정할 수 있게 한다면, 대학입시부담을 줄이고 사교육비 부담도 줄일 수 있을 것이다. 학교의 진로 및 입학상담 역량이 잘 갖춰지지 않은 상황에서 잦은 입시제도의 변화는 학생과 학부모의 불안을 자극하여 사교육에 대한 의존을 높이고 있다. 최근 일어난 논술과의 열풍은 정부의 원칙 없는 입시규제가 사교육을 더욱 팽창하게 하는 요인임을 잘 나타내 주고 있다.

자율화 단계는 아래와 같다.

- 1단계: 고등교육법 개정을 통하여 학생선발권한이 대학에 있고, 선발의 최소한의 원칙만 명시, 고교내신 반영 자율화, 고교정보공개, 입학사정관제도 도입,
- 2단계: 대학수학능력시험 다원화, 과목별 심화과목제도 도입, 학생의 대학지원 선택권 확대,
- 3단계: 고교등급제와 본고사의 필요성이 없어지면 대학의 학생선발 권한을 대학에 완전히 이양

(3) 학교 책무성 강화

먼저, 학교의 정보공개와 교육 격차 해소를 위해 초등학교와 중학교를 포함한 학교들의 기초학력책임제도와 학교별 정보공개제를 통하여 학교별 책무성을 강화하고, 낙후지역과 학교에 대한 재정과 행정지원을 강화할 것이다. 또한, 교원평가·교장공모제를 실시할 것이다. 동료교사, 학부모 등이 참여하는 다면적인 교원평가제도를 통하여 연수, 인사를 연계하여 교사의 지속적인 자기계발을 유도하고, 부적격 교사를 퇴출하며, 교육계 안밖에서 학교혁신을 이끌어갈 유능한 인사가 학교경영을 맡을 수 있도록 교장 자격을 확대하는 교장공모제 도입한다.

(4) 영어 공교육 강화

영어 공교육 강화를 위해 새 정부 5년간 4조여원이 투입된다. 우선 2010년 초등학교 3, 4학년, 중학교 3학년, 고교 1학년부터 영어수업이 영어로 진행된다. 2012년엔 3학년 이상 초등생과 중고교 전 학년으로 영어진행 수업이 확대되고, 내년부터 4년간 영어로 수업하는 영어전용 강사 2만3000여명을 뽑을 예정이다.

2. 새 정부 교육정책에 대한 평가

새 정부의 교육정책의 방향은 전체적으로 올바른 것으로 평가되나, 몇 가지 보완 또는 강조되어야 할 점들이 있다. 첫째로, 영어 공교육 강화 정책의 경우 너무 급박하게 추진되는 것으로 보인다. 아무리 그 의도가 좋을 지라도, 단 시간내에 영어전용 강사를 뽑을 경우 우수 강사를 확보하기 어려울 것이다. 미국 캘리포니아 주에서는 교육여건 개선을 위해 신규 교사를 급격히 채용하면서 교원의 평균적인 질이 떨어지면 오히려 교육 성과가 떨어지는 일이 벌어지기도 하였다. 이러한 일을 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 어떠한 정책이든 급하게 추진하는 경우 의도와는 상반된 결과가 발생할 수 있음에 유의하여야 한다. 영어 공교육 관련하여 더욱이 대통령직 인수위원회는 영어 이외 과목 수업도 영어로 진행하는 영어 몰입교육 안을 제시하기도 하였는데, 이러한 영어 몰입교육은 부적절한 것으로 판단된다. 또한, 새로운 방식의 영어 시험은 영어 공교육 체제가 정립된 이후에 도입되어야 한다. 만약, 공교육이 뒷받침 못하는 상태에서 중요성이 높은 영어 시험이 도입되는 경우 관련 사교육 시장이 급격히 커질 가능성이 있다.

둘째로, 계획된 형평성 보완정책들이 실제적으로 시행되어야 한다. 저소득층에 대한 장학금 지급, 저소득층 의무 입학 등의 제시된 형평성 보완정책들이 실효성있게 실시되어야 하며, 자율형 사립고의 등록금도 현재 특목고에 대해서 적용된 바와 같이 등록금에 대해서 상한을 설정하는 것(예를 들어, 일반계 고교 등록금의 4배)이 바람직할 것이다. 또한, 새 정부 교육정책에서 별다른 강조를 받지 못하고 있는 방과후 학교 사업도 사업을 보다 엄밀히 평가하여 실효성이 있는 프로그램을 발굴하여 확대 실시하는 것이 바람직하다. 셋째로, 교원 정책이 매우 중요하다. 교원의 인사와 연계된 교원평가가 실시되어야 하며, 교원수급체제의 폐쇄성을 시정하기 위한

정책이 실시되어야 한다. 영어 공교육 강화 정책은 영어 공교육 강화뿐 아니라 교원수급체제의 폐쇄성을 완화시키는 기폭제가 될 수 있다는 장점도 지니고 있다.

제6절 교육산업의 발전방향

1. 초·중등교육정책의 발전방향

초·중등교육정책의 발전방향을 논의하는 데 있어서 우리나라 초·중등교육체제의 근간을 형성하고 있는 평준화정책의 발전방향에 대해서 논의할 필요가 있다. 정부주도의 공교육체제를 통해 초·중등교육에 있어서 보편교육을 달성하는 것은 거의 모든 선진국에서 뚜렷이 관찰된다. 다른 선진국과 달리 우리나라 국민들이 초·중등교육 체제에 대해 만족하지 못하고, 사교육과 조기유학과 같은 대안들을 선택하는 근본원인은 무엇인가? 평준화정책 자체가 근본원인이 아닐 수 있다. 문제의 근원은 우리나라의 평준화정책이 경직적으로 운용되어 학생 간의 경쟁만이 강조되고 학교 간 경쟁이 사라졌으며, 학생/학부모의 수요가 반영되지 않는 교육체제로 고착되었고, 교원들의 유인구조가 매우 경직화되었음에 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 (1) 저소득층에 대한 대폭적인 지원을 통해 형평성을 제고하고, (2) 학교선택권의 확대를 통해 학교 간의 경쟁을 강화시키고, (3) 학교에 대한 규제완화, 정보공개, 교원 유인구조 개선 (교원평가 실시)등을 통해 학교의 자율성과 책무성을 제고시키고, (4) 일반지자체와 교육지자체 간의 연계 강화를 통해 학생/학부모의 수요를 보다 충실히 반영하고, (5) 수준별 학습을 통해 학습효과를 개선하고, (6) 국내 거주 고급 해외인력의 자녀를 위한 우수 외국인 학교 설립을 위해 규제를 완화하여야 한다.

(1) 저소득층에 대한 지원 강화

장학금 지원, 방과 후 학교 지원, EBS 방송 등을 통해 저소득층에 대한 지원이 강화되어야 한다. 이러한 정책들은 이미 실시되고 있는데, 저소득층에 대한 장학금의 경우 그 규모를 확대하고, 방과 후 학교 지원의 경우에도 시행 초기의 경험을 통해 제도를 개선하면서 그 규모를 지속 확대하며, EBS 방송의 경우 프로그램 다양화와 강사 간의 경쟁 강화를 통해 효과성을 개선하여야 한다.

이미 앞에서 지적한 바와 같이, 획일적인 지원이 아닌 어려움에 처한 구성원에 대한 선별지원이 형평성을 제고하는 데 보다 효과적이며 또한 효율성도 높다.³⁾ 앞에서 논의된 정책 이외에도 교사들의 저소득층 자녀에 대한 지도와 같은 비공식적인

3) 모든 대상자들에 대한 지원이 의도하지 않게 고소득층에 오히려 혜택이 집중될 수도 있다. 예를 들어, 중학교 무상교육 실시를 이미 지원을 받고 있는 저소득층에게 추가적인 혜택을 제공하지 못하고 의도하지 않게 고소득층과 대기업에 대한 간접지원의 결과를 낳은 측면이 있다. 전 소득계층 대상의 무상교육화보다는 일정 소득수준 이하의 가계에 대해 수업료는 물론, 학교운영지원비 등 실질적인 학비 전액을 감면해 주도록 운영하는 것이 바람직하다. 고소득층에 대한 무상교육화는 실질적으로 무의미하며, 추가 재정지출을 저소득층 혜택확대에 집중하는 것이 형평성 목적에도 부합한다.

지원도 형평성 제고에 효과적일 수 있다.

(2) 학교선택권의 확대

학생들의 학교선택권을 강화하여 평준화정책을 보완하여야 한다. 먼저, 고등학교 단계에서 자립형 사학, 특목고, 자율학교 등을 다소 확대하여 다양한 교육에 대한 수요를 충족시켜야 한다. 학생선택권/학교선택권을 지닌 고등학교의 대폭적 확대는 과도한 학교 간 서열화를 초래할 수도 있기 때문에 지양하는 것이 바람직하다. 제5절에 보고되어 있는 바와 같이 거의 모든 선진국에서 독립형 사학의 비중이 10% 미만인 것은 중등교육에 있어서 보편성 원칙이 중요하며 수월성이나 소비자 선택의 중요성이 차지하는 비중이 그렇게 크지 못함을 의미한다.

이러한 학교/학생 선택권을 지닌 고등학교의 확대가 형평성을 심화시키지 않도록 저소득층 자녀 일정비율 의무입학과 등록금 상한제와 같은 형평성 보완책도 함께 실행될 필요가 있다. 학교선택권/학생선택권을 지닌 학교의 확대와 함께 '선지원 후 추첨제'를 실시하여 현재의 평준화틀 내에서도 정보가 전달될 수 있는 기제를 마련해야 한다.

(3) 학교에 대한 규제완화와 정보공개 강화

실제적인 교육이 이루어지는 곳은 교육현장인 학교로, 학교의 자율성과 책무성이 교과과정·학교운영·인사 등의 분야에서 지속적으로 확대될 필요가 있다. 물론, 단위학교의 자율권 확대와 함께 정보공개를 통한 투명성과 책무성 증대가 함께 이루어져 자율권 확대가 성과개선으로 연결될 수 있도록 하여야 한다. 또한, 교장 초빙제를 통해 능력 있는 인물이 학교운명을 주도할 수 있는 경로를 보다 확대하여야 한다.

(4) 교사양성과 성과관리의 개선

현재의 교사양성과정에서 매우 우수한 인재들이 참여하고 있으나, 교사들의 책무성을 제고시킬 수 있는 성과관리체제가 미비하여 교육성과가 낮아지는 경향이 존재한다. 교사들의 성과유인 강화가 필요하며, 이를 위하여 인사와 연결된 실질적인 교원평가가 실시되어야 한다. 교원평가는 교사로서의 업무수행에 대한 평가로 거부될 사안이 아닌 것으로 판단된다. 또한, 2008년 시범실시 예정인 수석교사자와 같은 교직 전문 경력개발경로(career development)가 정립되어 우수한 교원들이 보다 높은 성과를 거둘 수 있도록 여건을 마련하여야 할 것이다. 중장기적으로는 폐쇄적인 교원임용체제를 타파하여야 한다.

(5) 일반자치와 교육자치의 연계 강화

교육에 관한 지방정부의 역할이 강화될 경우 직접선거를 통해 선출되는 지방정부는 유권자인 학부모의 만족을 높이기 위해 공교육의 성과개선에 대한 강한 압력을

받게 될 것이다. 재정 측면에 있어서도 지방정부는 시설투자 등의 재원마련에 있어 적극적인 역할을 수행할 것이 기대된다. 서울시가 조례를 통해 매년 500억원의 교육투자재원을 확충하는 등 최근 일부 지자체에서 교육에 의무지출 이상을 배정하는 변화가 나타나고 있다.

초기 단계에 있어서 일반 지자체가 수행할 수 있는 교육 관련 역할들은 학교부지, 건물 등의 인프라 재원 제공, 지역인재와 저소득층 자녀에 대한 장학금 지급,⁴⁾ 우수 교원들에 대한 포상금 지급을 통한 교원 성과유인 개선 등이 있을 수 있다.

(6) 이동식 수업 확대

수학, 과학, 영어 등 일부 어려운 과목에 대한 이동식 수업을 실시하는 것이 바람직할 것이다. Kim et. al(2008)은 비평준화 고교의 성적향상 효과가 모든 교과가 아닌 수학, 영어 및 과학교과와 같은 어려운 과목에서만 관찰되는 것을 보고하고 있어, 이들 과목들에 대한 이동식 수업을 실시하는 경우 상당 규모의 성적향상 효과가 나타날 것임을 시사하고 있다. 비용이 매우 큰 평준화의 전면적인 해체보다는 일부 과목에 대한 이동식 수업의 확대가 보다 효과적이고 현실적인 대안으로 판단된다.

(7) 외국인 학교 설립에 대한 규제 완화와 ONE-STOP 창구 제공

국내 거주 외국 고급인력 자녀를 위한 양질의 외국인 학교가 설립 운영될 필요가 있다. 이와 관련하여서는 관련 규제를 정비하고, 외국인 학교 설립이 ONE-STOP으로 처리될 수 있는 창구를 만드는 것도 필요하다.

2. 고등교육의 개선 방향

고등교육에 있어서도 큰 틀의 제도개선이 이루어져야 하는데, 고등교육재정의 구조가 직접적인 대학단위 지원에서 간접적인 학생과 연구자·팀에 대한 지원으로 변화될 필요성이 있다. 대학 단위의 직접적인 지원은 그 성과를 측정하기 어려우며, 대학 단위 지원금을 받기 위한 비생산적인 지대추구행위가 만연할 수 있으며, 정부가 가진 정보가 부족함을 고려하여 지양되어야 한다. 더욱이 영국의 사례에서 잘 드러나는 바와 같이 사립학교에 대한 대학별 지원은 결국은 이들 학교들을 준공립화하는 결과를 가져오게 된다. 학생 개인과 연구자 개인에 대한 지원을 지속적으로 확장하는 것이 바람직할 것이다.

고등교육의 경우 투자수익의 불확실성이 높고 사적 수익률보다 사회적 수익률이 높기 때문에, 정부가 재정투자의 일부를 부담하여야 할 필요성이 있다. 더욱이 사

4) 미국 미시간 주 칼리마주 시에서는 지역 내 고교졸업자가 대학을 진학하는 경우 장학금을 지급하고 있다. 이러한 지역인재 장학금으로 인해 칼리마주시의 인구가 증가하고 경제가 활성화되고 있는 것으로 평가되고 있다.

회·경제 발달에 따라 다양성·창의성·수월성을 지닌 인재를 양성할 수 있는 고등교육 체제의 필요성이 증대함에 따라, 그리고 고등교육 교육비가 대폭 증가하고 형평성 목적을 위한 정부의 보조금 지급 필요성이 증대함에 따라 정부의 고등교육에 대한 재정투자의 필요성이 커지게 된다. 우리나라는 현재 이러한 단계에 도달했다. 선진국 사례는 이러한 단계에서 두 가지 선택대안이 있음을 보여준다. 하나는 사립과 국공립대학에 대해 대학단위로 재정을 지원하여 영국의 고등교육체제에서와 같이 사립대학들을 준국립화하는 것이다. 또 다른 대안은 정부는 학생과 연구자 단위로 재정을 지원하고 대학은 실용적 연구 및 교육활동과 기부금 모금을 통해 자체재원을 마련하는 것이다. 미국 대학체제가 지니는 우월한 경쟁력과 영국과 유럽대학들의 최근 개혁은 후자의 길이 바람직함을 의미한다.

(1) 학자금 지원의 대폭 확대

학자금 지원의 획기적 확대는 고등교육에 있어서 공부담과 사부담의 균형을 찾아감과 동시에, 기회의 형평성 제고를 이루어 사회통합에도 매우 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 또한, 학자금 지원은 학생의 선택을 받기 위한 학교의 구조조정 노력을 가속화시킬 것이며 등록금 현실화를 가능하게 만들어 대학의 구조조정 여건을 조성하게 될 것이다. 더욱이 학자금 지원은 사립학교 지원, 이공계 지원, 지방대 육성, 전문대 육성 등 여러 고등교육 관련 현안들을 하나의 틀에서 보다 시장친화적(market-friendly)으로 해결할 수 있는 수단이 될 것이다.

학자금 지원방식을 다양화하여 메뉴 방식으로 제공할 필요성이 있다. 어려운 가정형편으로 인한 학업의 어려움은 선별지원을 통한 장학금이나 저리의 학자금융자로 대응하고, 일반적인 학자금융자 수요는 시장금리를 반영하여 대응하고, 일과 학업을 병행할 여건이 되는 학생들에게는 근로장학금을 지원하여 대응하는 등 메뉴형 학자금 지원을 제공함으로써 다양한 수요를 만족시켜야 한다. 이러한 메뉴형 학자금 지원 방식은 여러 선진국 사례에서 발견되며 이미 우리나라에서도 그 단초가 될 수 있는 제도가 형성되어 있다. 향후 영국, 호주, 네덜란드 등의 국가에서 실시하고 있는 소득연동 학자금융자제도를 도입하여 융자금 대출단계에서도 형평성을 고려하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 연구자에 대한 지원 강화

연구자와 연구팀에 대한 연구비 지원은 대학단위 연구비지원과 달리 그 성과측정이 용이하여 연구비에 대한 책무성 제고가 기대된다. 현재 교육부가 주도적으로 평가를 행하고 평가결과에 따라 재원을 배분하는 여러 사업들을 중장기적으로 축소·폐지하고, 연구자와 연구팀에 대한 지원사업을 확대해야 한다. 지원대상 선정에 있어서도 공정한 선정과 평가체제를 확립하고, 지원된 재정을 운용함에 있어서 연구자/연구팀의 자율성과 책임성을 제고하고 '과정에 대한 규제'보다는 자율성과 책임성에 바탕을 둔 '성과에 대한 평가'로 지원정책을 바꾸어야 한다. 이와 관련하여 학

교단위의 국가주도 평가가 가지는 여러 단점을 고려하여 유럽 방식의 고등교육평가원 설립은 지양하는 것이 바람직하며, 미국 방식의 민간에 의한 대학 단위 평가와 정부에 의한 사업 단위 평가가 병행되는 체제가 보다 바람직할 것이다.

정부와 민간의 대학 내 연구에 대한 지원이 연구자 단위로 이루어지기 위한 한 가지 중요한 조건은 적정 수준으로의 간접비 인상이다. 연구자 단위로 연구비가 지원되는 경우 연구자 간의 경쟁이 강화되고 우수 연구자를 유치하기 위한 학교 간의 경쟁이 강화되어 연구성과가 개선될 수 있는 장점이 있는 데 반하여, 공동사용이 가능한 연구 인프라가 중복 투자되는 비효율성이 발생할 수 있다. 이러한 문제점은 공동연구 인프라를 간접비를 통해 학교가 조성하여 여러 연구자(팀)가 공용으로 사용할 수 있도록 함으로써 해결할 수 있다. 장기적으로 현재 20% 수준인 간접비를 50% 수준까지 인상시키는 것이 바람직할 것이다. 간접비 인상시 다만 학과별로 공동이용 연구시설의 범위와 규모가 달라 학문 분야별로 차별적으로 결정되어야 할 필요성이 있음을 고려하여야 한다. 실제로 미국에서도 자연과학이나 공학에 비하여 사회과학과 인문과학에 대한 간접비가 낮게 책정되고 있다. 또한 이러한 분야별 차이를 비롯한 여러 다른 여건을 고려하여 간접비를 적정 수준으로 결정하기 위해서는 대학교 내에 분야별 간접비 적정 수준을 조사하고 의견을 수렴하고 조정하는 기구가 필요함을 인식하여야 한다. 학내 여러 학과, 연구팀, 연구소 책임자들과 산학협력단의 책임자로 구성된 학내 연구 관련 의견조정기구를 마련하는 것이 필요하다.

현재 우리나라의 고등교육 재정투자는 학교 단위와 개인 단위의 중간 형태를 띠고 있다. 고등교육에 대한 정부의 재정지원방식은 사회·경제의 발전에 따라 대학 단위의 공급자에 대한 지원에서 학생, 연구자/연구팀 단위의 수요자에 대한 지원으로 전환하는 것이 바람직하다. 사회발전 초기에 있어서 고등교육의 여건이 미약하고 고등교육시장 자체도 발전하지 못한 상태이기 때문에 정부가 주도적으로 국립대학을 통해서, 그리고 대학 단위의 정책적 지원을 통해서 고등교육을 육성하는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 사회·경제가 발전해 감에 따라 고등교육시장이 제 기능을 하기 시작하고 전공과 수업방식에 대한 다양한 수요가 나타나게 됨에 따라 정부 개입의 비용이 점점 더 커지게 된다. 이러한 사회·경제 발전과 여건 변화에 따라 지원방식을 대학 단위가 아닌 학생과 연구자/연구팀 단위로 전환할 필요성이 높아진다. 현재의 우리나라는 이러한 전환기에 놓여 있는 것으로 판단된다. 2005년 2학기 정부보증 학자금 지원제도의 도입으로 학자금 지원이 크게 증대하고 있으며 1999년에 시작된 BK21 사업을 통해 대학 단위의 경상비/시설비 지원에서 연구·교육 사업단에 대한 교육비와 연구비 지원이 확대되고 있다. BK21 사업의 성격은 대학단위와 학생/연구자 단위의 중간 형태로 볼 수 있으며, 현재의 사회·경제 발전 단계에 부합되는 사업으로 볼 수 있으나, 2단계 사업이 종료되는 2012년 이후에 3단계 사업은 시행하지 않고 대신에 학생에 대한 장학금과 학자금융자 지원, 그리고 연구자와 소규모 연구팀에 대한 지원으로 대체하는 것을 심각히 고려하여야 한다.

NURI 사업의 경우에도 유사하게 사업종료 시 학자금 지원과 연구자/연구팀에 대한 지원으로 대체하는 것을 심각히 고려하여야 한다.

(3) 교육기관의 자율성 신장 - 고등교육에 대한 규제 완화

고등교육기관의 자율성 신장을 위하여 학교의 운영에 대한 여러 정부규제를 합리화하여야 한다. 대학의 학사, 학생선발, 교원인사, 법인 운영, 재정운영 등에 있어서 건전성 보장은 규제가 아닌 투명성을 통해 달성하여야 한다는 정책 패러다임의 전환이 필요하다. 이는 중장기적으로 대학에 대한 여러 규제들의 대부분은 폐지하고, 대신 정보의 투명성과 접근성을 제고하여야 함을 의미한다. 여러 재정과 관련한 규제들도 합리화할 필요성이 있다. 최근 적립금의 유가증권 투자를 허용하고, 기술주회사의 설립·운용을 허가하는 규제완화정책이 입안되었다.

고령화와 세계화로 일부 학교의 구조조정이 불가피함을 고려하여, 학교해산 시 잔여재산의 일부가 설립자에게 환원되도록 허용하고, 학교합병 시 이전된 캠퍼스의 토지용도 변경과 수익재산으로의 활용을 허용하여 구조조정이 원활하게 이루어지도록 유도하여야 한다.

(4) 대입에 있어 대학의 자율권 신장

현재의 본고사 불허, 기여입학제 불허, 고교등급제 불허라는 교육인적자원부의 대학입시 관련 3불정책은 부분적으로 개선되어야 할 필요가 있다. 먼저 본고사 불허는 대학교의 학생선발권을 제약하는 면이 있음을 고려하여 최소한 논술과 심층면접의 전형방식에 대한 세세한 간섭은 하지 말아야 할 것이다. 고교등급제 불허도 고교 간에 존재하는 성과차이를 반영하는 것이 바람직하다. 현재의 평준화정책의 큰 단점 중 하나가 학교 간 경쟁의 저하에 있음을 인식하고 학교 간의 경쟁을 유도하여 교직원들이 소속 학교의 경쟁력 향상을 위해 노력할 수 있는 유인구조를 만들어야 한다.⁵⁾ 몸에 있는 상처를 덮어 두고만 있다가는 오히려 더 큰 병을 불러일으키게 된다. 이보다는 상처를 검진하고 이를 고치기 위한 치료를 하는 것이 바람직할 것이다. 기여입학제와 관련하여서는, 교육기회 형평성을 매우 중시하는 우리나라 국민들의 정서를 고려하여 도입에는 신중을 기할 필요가 있다.

(5) 고등교육시장 개방

한미 자유무역협정에서 고등교육 시장 개방이 미국의 이해관계에 따라 늦추어진 면이 있음과 우리 고등교육 경쟁력 강화의 필요성이 매우 높음을 고려하여, 자발적이고 선별적인 개방정책을 사용하여 경쟁력 강화를 유도해야 한다. 이와 관련하여, 경제자유구역설치, 제주 특별 자치도 등에 해외 교육기관을 적극 유치하는 것이 필

5) 평준화정책과 고교등급제 불허라는 정책환경 하에서는 학교 간 경쟁이 이루어질 여건이나 유인구조가 존재하지 않는다. 학교 간 경쟁의 부재는 교사에게 있어서 전체적인 학생들의 성과개선이 아무런 개선을 의미하지 않는 비정상적인 상황을 의미한다. 학교 전체가 노력을 통해 높은 성과를 보이는 경우 해당 학교의 전체 학생들에게 보상이 주어지는 시스템이 필요하다.

요하다. 또한, 중국과 동남아 유학생의 적극적인 유치를 시도하는 것도 필요하다. (국내 교원 + 외국인 교원 + 국내 대학 시설)을 결합하여 중국과 동남아로부터의 유학생들을 적극 유치하는 것이 가능한 것으로 판단된다. 교육도 하나의 산업임을 강조하고 한다. 이를 위하여서 해외 우수 교육 및 연구 인력들의 집단 거주지역 조성(뉴타운내 유희지와 BTL 활용)하는 것을 검토하여야 한다.

(6) 고등교육의 지배구조 개선과 퇴출기제 제공

규제완화와 함께 지배구조(governance)의 개선이 필요하다. 주요한 지배구조 개선 방안에는 국립대학의 법인화, 영리법인 허용, 총장선출방식 개선, 대학 내 행·재정 전문성 제고 등이 있다.

한계 고등교육 기관의 퇴출을 유도할 수 있는 기제가 필요하다. 1995년 대학설립 준칙주의 도입이후 대학이 급격히 성장하였으나, 퇴출 기제의 미비로 인해 한계 대학들도 시장에 남아 있어 시장이 왜곡되고 있는 실정이다. 비영리기관은 퇴출시 기본재산들이 국고로 환수되기 때문에, 한계 대학들은 미충원률이 50%를 넘는 상황에서 인위적인 인건비와 운영비 삭감을 통해 왜곡된 형태로 남아 있다. 미충원률, 인건비, 운영비, 등록금 환원률, 취업률 추이 등에 대한 정보 공개와 대학 간의 인수·합병 유인 제공(합병시 폐쇄되는 캠퍼스의 용도를 수익 기본재산으로 변경 허용 등)을 통하여 시장 내에서의 한계 대학의 퇴출이 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

- 교육인적자원부, 「사회통합 및 동반성장 기반구축을 위한 2006년 주요업무 계획」, 2006.
- 교육인적자원부·한국교육개발원, 「교육백서」, 2006.11.
- 국정홍보처, 『실록 교육정책사』, 2007.
- 김경근, “교육격차 관련 국내 연구 동향,” ‘인적자원협력망’ 및 ‘국가발전비전 및 장기재정전략 작업단’ 공동 워크숍자료집, 2006.
- 김태중, 「교육격차와 교육복지대책」, 한국개발연구원, 2007.
- 김태중·이영, 「교육열의 경제적 가치 추정을 위한 실증연구」, 정책연구 2006-05, 대통령자문 교육혁신위원회, 2006.
- 김안나·이영·이중희·채재은, 「인적자원투자 촉진을 위한 대학(원)생 학자금융자 제도 활성화 연구」, 인적자원정책개발연구 2004-8, 교육인적자원부, 2004.
- 대한민국정부, 「2006~2010 국가재정운용계획」, 2006.
- 박옥춘·김왕복, 「미국의 교육제도와 교육정책의 수립과 집행」, 한국교육개발원, 2003.
- 안종석·박노옥·정재호·김진영, 「교육재정의 효율성 제고방안 연구」, 한국조세연구원, 2006.
- 우천식·이영, 「교육예산의 발전방향 및 정책개선과제」, 고영선 편, 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」, 한국개발연구원, 2004.
- 유현숙 외, 「고등교육개혁 국제동향 분석 연구」, 한국교육개발원, 2006.
- 이삼호·김주섭·김태중·나정·서문희·이영, 「인구 고령화와 교육·인력개발」, 한국개발연구원. 2005. 12.
- 이영, 「교육시장에서의 정부역할과 개선방향」, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부 역할의 재정립』의 제7장, 한국개발연구원, 2007.
- 이영, 「고등교육 재정지원의 현황과 발전방향」, 한국경제학회 정책토론회 발표자료, 2005.5.
- 이영·김진영, 「고등교육 재정책충방안」, 교육인적자원부, 2007. 3.
- 이영·박정수·김병주·천세영·류장수, 「고등교육 재정배분 방향」, 정보통신정책연구원, 2006. 11.
- 채재은, 「한국 고등교육 규제실태 진단 및 개혁방안 연구」, 교육인적자원부, 2006.
- 한국채권연구원, 「사립대학 투자정책지침서(IPS) 작성 가이드라인 연구」, 2005.