

2010~2014년 국가재정운용계획 : 교육분야
**주제 2: 초중등교육의 질 향상을 위한
 지방교육재정 효율화 방안**

발 표 : 안선희 (고려대학교 연구교수)

2010. 6. 16(수) 10:00~12:00

< 주 요 목 차 >

I. 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적
- 2. 연구의 내용 및 범위

II. 지방교육재정 세입구조의 효율화 방안

- 1. 지방교육재정 세입구조의 현황 및 문제점
- 2. 지방교육재정 세입구조의 효율화 방안

III. 지방교육재정 세출운용의 효율화 방안

- 1. 지방교육재정의 세출구조
- 2. 인건비 운용의 문제점 및 효율화 방안
- 3. 시설비 운용의 문제점 및 효율화 방안
- 4. 교육복지비 운용의 현황 및 효율화 방안

IV. 지방교육자치체제의 효율화 방향

- 1. 지방교육자치체제의 현황 및 문제점
- 2. 교육자치체제의 증장기적 개선 방향

V. 결론

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

□ 연구의 필요성

- 출산을 저하와 그로 인한 학령기 인구의 지속적인 감소
- 지방교육교부금을 제외한 교육분야 주요사업비는 14.9% 증액
- 금년 세수감소 예상으로 지방교육재정교부금 1.1% 감소
- 2010년 지방선거 과정에서 지방교육재정 정책방향 쟁점화

□ 연구의 목적

- 지방교육재정 세입·세출 관련 주요 정책을 종합적 검토, 개선 모색

2. 연구의 내용 및 범위

- 지방교육재정 세입 구조 개선방안 방안
- 지방교육재정 세출 운용의 개선 방안
- 지방교육자치체제의 개선 방향

II. 지방교육재정 세입구조의 효율화 방안

1. 지방교육재정 세입구조의 현황 및 문제점

가. 지방교육재정 세입구조의 현황

| <중앙정부> 2010 예산 기준 (조원) | | <지방교육재정> 2010 예산 기준 (조원) | | | |
|------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|-------|--------------|
| 교육분야(총지출) | 38.3 | 세입 | 44.3 | 세출 | 44.3 |
| 유아초중등 | 32.5 (85.1%) | <국가부담> | 32.3 (72.9%) | 인건비 | 27.8 (62.8%) |
| ·교육재정교부금 | 32.3 | ·교육교부금 | 32.3 | 운영비 | 4.2 (9.5%) |
| ·기타 | 0.2 | * 지자체 ·확정액 | (29.1) | 사업비 | 4.7 (10.6%) |
| 고등교육 | 5.1 (13.2%) | <지자체> | 7.6 (17.2%) | 시설비 | 3.4 (7.7%) |
| | | ·지방교육세 | 4.8 | 지방채 | 0.7 (1.6%) |
| | | ·법정전입금 | 2.6 | BTL상환 | 0.3 (0.7%) |
| 평생직업 | 0.5 (1.4%) | ·비법정 전입금 | 0.2 | 예비비 | 0.3 (0.7%) |
| 교육 일반 | 0.1 (0.3%) | <수업료 등> | 2.5 (5.6%) | 기타 | 3.2 (0.2%) |
| | | <지방채> | 1.9 (4.3%) | | |

◆ 교육재정 총규모 : 50.3조원('10예산 기준)

(중앙 38.3 + 지방 44.3 - 교부금 32.3)

나. 지방교육재정교부금 구조의 문제점

| < 2004년 이전 > | | < 2005 > | | < 2010 현재 > | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|-----------------------------|---------|------------------------|---------|--|---------|------------|-------------|----------|---|---|-----|--|---|---|------------------|----------|---|--|--|-----------------------------|--|--|----------|--|--|--|
| <table border="1"> <tr> <th colspan="2">■ 교부금</th> </tr> <tr> <td>보급교부금</td> <td>초중(읍면) 교원 봉급, 7개 수당</td> </tr> <tr> <td>경상교부금</td> <td>○ 내국세 13% 보통교부금 : 10/11 특별교부금 : 1/11</td> </tr> <tr> <td>증액교부금</td> <td>중학교 납입금 보전</td> </tr> <tr> <td>지방교육 양여금</td> <td>국세교육세 수입</td> </tr> </table> | ■ 교부금 | | 보급교부금 | 초중(읍면) 교원 봉급, 7개 수당 | 경상교부금 | ○ 내국세 13% 보통교부금 : 10/11 특별교부금 : 1/11 | 증액교부금 | 중학교 납입금 보전 | 지방교육 양여금 | 국세교육세 수입 | ⇒ | <table border="1"> <tr> <th colspan="2">교부금</th> </tr> <tr> <td>○ 내국세 19.40% 보통교부금 : 96% 특별교부금 : 4%</td> <td rowspan="2">⇒</td> </tr> <tr> <td>* 2008년부터는 20.0%</td> </tr> <tr> <td>국세교육세 수입</td> <td>○ 내국세 20.27% 보통교부금 : 96% 특별교부금 : 4%</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>* 사유: 부가세 5%의 지방소비세로의 전환</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>국세교육세 수입</td> </tr> </table> | 교부금 | | ○ 내국세 19.40% 보통교부금 : 96% 특별교부금 : 4% | ⇒ | * 2008년부터는 20.0% | 국세교육세 수입 | ○ 내국세 20.27% 보통교부금 : 96% 특별교부금 : 4% | | | * 사유: 부가세 5%의 지방소비세로의 전환 | | | 국세교육세 수입 | | | |
| ■ 교부금 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 보급교부금 | 초중(읍면) 교원 봉급, 7개 수당 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 경상교부금 | ○ 내국세 13% 보통교부금 : 10/11 특별교부금 : 1/11 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 증액교부금 | 중학교 납입금 보전 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 지방교육 양여금 | 국세교육세 수입 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 교부금 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ○ 내국세 19.40% 보통교부금 : 96% 특별교부금 : 4% | ⇒ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| * 2008년부터는 20.0% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 국세교육세 수입 | ○ 내국세 20.27% 보통교부금 : 96% 특별교부금 : 4% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | * 사유: 부가세 5%의 지방소비세로의 전환 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 국세교육세 수입 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 연도 | 00 | 03 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 지방교육재정교부금(억원) | 165,662 | 211,105 | 237,367 | 245,966 | 262,219 | 307,548 | 304,280 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 증감액(억원) | - | 45,443 | 26,262 | 8,599 | 16,253 | 45,329 | △3,268 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (증가율, %) | | | | (3.6) | (6.6) | (17.3) | (△1.1) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

- 재원 확보의 내국세 연동 심화 ⇒ 지방교육재정 구조 불안정 심화
- 세입 증가율이 인건비 증가율에 못 미치면, 지방교육재정 악화
- 경기 부진 시 : 세입 감소, 세출 압박 ⇒ 지방교육채 발행 증가
- 경기 부진 시 교원보다 학생의 피해 발생 가능성 증가
- 주민 선호 반영한 교육투자 저해, 교육지자체장 도덕적 해이 초래 가능
- 유치원 및 방과후학교 지원사업 지방이양 ⇒ 지방교육재정 압박

다. 특별교부금의 현황 및 문제점

〈표〉 연도별 특별교부금 액수 변동(단위 : 천원)

| 연도 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 합계 | 비율 |
|------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|---------------|------|
| 시책사업 | 623,927,754 | 603,765,206 | 549,197,680 | 494,244,000 | 474,228,515 | 2,745,363,155 | 59% |
| 현안사업 | 314,181,185 | 350,967,223 | 273,426,840 | 247,122,000 | 237,114,257 | 1,422,811,505 | 31% |
| 재해사업 | 104,727,061 | 116,989,075 | 94,466,280 | 82,374,000 | 79,038,086 | 477,594,502 | 10% |
| 총계 | 1,042,836,000 | 1,071,721,504 | 917,090,800 | 823,740,000 | 790,380,858 | 4,645,769,162 | 100% |

자료: 교육과학기술부 내부자료(연도별 특별교부금 집행 자료를 종합하여 작성).

- 특별교부금의 긍정적 의미
 - 국가 차원의 시책사업 추진, 재난 등 특별사안 국가 차원 대처
 - 지역 특별 사업수요 수용하여, 지역 균형발전 도모
- 특별교부금의 문제점
 - 국회 예산 심의·의결 대상에서 제외 ⇒ 재정민주주의 원칙 저해
 - 특별교부금 목적이 포괄적이고 추상적 ⇒ 목적에 맞지 않게 집행
 - 특별교부금 액수 과다 ⇒ 지방교육자치 자율성 저해, 낭비 가능성
 - 집행 상 문제 : 교부시기, 편중 배분, 절차상 허점 등

2. 지방교육재정 세입구조의 효율화 방안

가. 지방교육재정교부금의 구조적 개선 방안

○ 지방교육재정교부금의 구조적 문제점 개선 방안

| 대안 | 내용 | 장점 | 단점 |
|---|---|--|---|
| 교원 보수 교부금(또는 인건비교부금) 분리방안 *보수·봉급+수당 | * 의무교원 보수교부금 또는 의무교원 인건비 교부금에서 별도 분리 | * 의무교원 인건비의 안정적인 확보 * 경기변동에 따라 교원 인건비가 교육사업비 등에 주는 영향 감소 * 경기부진 시 학생 피해 방지 | * 예산 편성의 자율성 제한 및 지방교육자치 발전 저해 * 지방교육재정 교부금 개정 필요 |
| 보육료의 지방사업화 방안 | * 만3~5세 보육료 국비 지원액을 지방교육재정 교부금으로 지원, 동 금액 고등교육 국비 지원 | * 초중등교육과 고등교육간 투자 불균형 해소에 기여 * 국비지원액 5,643억 원의 고등교육투자 증액 | * 지방교육재정교부금법 개정이 필요하고, 관계 부처 간 이해 조정 곤란 * 지방교육재정 감소 초래 |
| 교부금 일정률 증가방안 | * 매년 지방교육재정 교부금을 일정률씩 증가시키고, 초과 시는 고등교육에 투자, 부족 시는 지방채 발행 | * 교육재정의 안정적 확보 * 지방교육재정교부금액에 대한 예측가능성이 증대되어 효율성 증대 | * 지방교육재정교부금법 등 관련 법 개정 필요 * 증가율을 둘러싼 관계부처간 이해 조정 곤란 |

- 증액교부금제도 부활 ⇒ 교육양극화, 직업교육혁신, 교육환경 개선 등 정책 추진
- * 현 정부의 영어교육강화, 기숙형공립고 신설 등 추가 재정 수요 발생
- 교육세제도 개편 적극 모색 : 교육세의 고등교육세 전환 검토, 영구세 전환

나. 특별교부금 운용 개선 방안

- 특별교부금 예산 심의·의결, 결산 절차 개선
 - 사전 사용계획 명세서 작성, 국무회의 심의, 대통령 승인, 국회 보고 후 집행
 - 집행 후 구체적인 내역을 작성하여 국회에 결산 보고
- 시책사업심의회 구성·운영 개선 : 외부인사 포함 개방적 구성, 실질적 심의 확대
- 특별교부금 규모 축소, 사업별 배분 기준 수정
 - 국가시책사업은 65%, 지역교육현안사업은 20%, 재해대책사업은 15%로 조정
 - 특별교부금 축소 규모만큼 만 0~5세 영유아의 보육비, 교육비로 사용하거나, 특별교부금 축소 않고 일정 비율을 영유아 보육비, 교육비로 사용 모색
- 사업 목적과 대상을 보다 구체화하고, 교부시기도 개선
- 재해대책사업비 잔액 교부방법 개선 : 대책수요비로도 가능하게 배정
- 지역·학교 편중 문제를 개선하기 위한 방안 적극적 모색

다. 국가와 지자체 부담의 조정 방안

- '시·도 교육복지(학습복지)특별회계' 신설
 - 단체장 교육공약(교육환경, 교육시설, 학습복지 증진 등) 집행
 - 단체장이 주도적으로 집행하되, 구체적 내용은 교육감과 협의
 - 지방자치단체의 교육투자, 교육정책 실행 통로 확보
 - 단체장의 교육공약 집행에 따른 성과 평가에도 활용
- '시·군·구 교육복지(학습복지)특별회계' 신설
- 광역자치단체의 법정 전입금 비율 인상을 적극적으로 모색
 - 서울시는 10%에서 11.5%, 광역시·경기도는 5%에서 6.5%, 나머지 도는 3.6%에서 5%로 조정
- 광역자치단체의 법정 전입금 비율 인상 전제로, 지방교육행정협의회 활성화 협조 증대, 교육비특별회계 세출예산 편성 협의
- 학교용지부담금 및 기반시설부담금을 통한 교육재정 확보방안 모색

라. 지자체 교육사업 범위 설정과 교육청 추경예산 편성사유 규정

- 국가 전체 차원에서 교육사업과 교육투자액이 분명하게 드러나도록 지방자치단체의 교육사업 범위를 구체적으로 설정
 - * 현황 : 지방자치단체의 교육사업의 범위가 분명하지 않아, 국가 전체적으로 지방자치단체에서 어떤 사업에 어느 정도의 재정이 투입되는지 정확한 통계가 나오지 못함. 국가 전체적인 교육재정 투자액이 제대로 확인되지 않음
 - 기대효과 : 국가 전체적으로 교육사업과 교육투자액을 정확히 확인하여 보다 효과적이고, 타당한 교육투자 유도 가능
- 지방교육재정에 대한 교육감의 자의적 집행을 방지하고, 효율적인 지방재정 운용을 위하여, 추가경정예산 편성 사유를 보다 분명하게 규정
 - * 국가재정법 제89조 추가경정예산안 편성 사유
 - 1) 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우
 - 2) 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
 - 3) 법령에 따라 국가가 지급하여야하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

III. 지방교육재정 세출운용의 효율화 방안

1. 지방교육재정의 세출구조

- 2008 회계연도 교육비특별회계 성질별 결산 현황
 - 인건비 25조 8,333억 원(64.9%) : 공·사립 교직원, 복지후생지원 등
 - 학교지원 6조 3,051억 원(15.8%)
 - 자산취득 5조 39억 원(12.6%) : 토지매입비, 시설비 등
 - 상환지출 1조 1,239억 원(2.8%),
 - 물건비 1조 194억 원(2.6%) 등
- 지방교육재정 관련 최근 10년간 변화추이 검토
 - 세출 중에서는 인건비 비율이 가장 높고 지속적으로 증가
 - 전체적인 세출규모 증가 비율보다 사업비의 증가비율이 매우 큼
 - 학교시설 수요 증가 등으로 인하여 BTL 상환액을 포함한 시설비 부담 증가
 - 2009년에는 교부금 감소로 인하여 지방채 증가 우려
 - 시·도교육청의 지구노력 미흡 : 자체 자원 확보 노력, 적정규모 교직원 수 유지 노력, 합리적인 학교시설 및 학생수용 계획 미흡 등

〈 지방교육재정 관련 최근 10년간 변화추이 〉

(단위 : 억원, 명, 교)

| 구분 | '90 | '95 | '00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 지방교육재정교부금 (증가율) | | | | 182,159 | 189,048 (3.8) | 211,105 (11.7) | 225,891 (7.0) | 237,367 (5.1) | 245,966 (3.6) | 262,219 (6.6) | 307,548 (17.3) | 304,280 (△1.1) |
| 학생수 (증가율) | 9,428,077 | 8,544,891 | 7,951,998 | 7,888,699 | 7,831,415 (△0.7) | 7,857,006 (0.3) | 7,861,645 (0.1) | 7,863,473 (0.02) | 7,841,446 (△0.3) | 7,797,717 (△0.6) | 7,680,951 (△1.5) | 7,517,434 (△2.1) |
| 교사수 | 319,202 | 337,367 | 336,940 | 347,611 | 364,564 | 377,489 | 383,511 | 389,046 | 398,172 | 405,885 | 414,893 | 420,528 |
| 학교수 | 10,492 | 10,285 | 9,955 | 14,968 | 15,096 | 15,269 | 15,454 | 15,687 | 15,916 | 15,922 | 16,044 | 15,987 |
| (학교시설/BTL신설) 교부금 | | | | (472) | (219) | (226) | (213) | (226/134) | (215/194) | (105/104) | (104/87) | (134/92) |
| (국고포함) 지자체전입 수요료 등 지방채 계 | | | | 184,609 | 189,853 | 210,570 | 216,874 | 238,555 | 248,169 | 272,367 | 332,292 | 302,050 |
| 세입 | | | | 47,395 | 55,722 | 61,830 | 63,513 | 59,831 | 64,593 | 72,057 | 79,795 | 76,136 |
| 학교시설비용 운영비 사업비 지방채·BTL 상환 기타2) | | | | 45,122 | 58,682 | 50,539 | 45,195 | 28,254 | 31,162 | 37,247 | 40,193 | 44,650 |
| 계 | | | | 1,652 | 633 | 728 | 5,853 | 18,154 | 3,488 | 5,329 | 2,657 | 19,937 |
| 인건비 | | | | 278,778 | 304,890 | 323,667 | 331,435 | 344,794 | 347,412 | 387,000 | 454,937 | 442,773 |
| 시설비 | | | | 142,224 | 162,764 | 181,176 | 200,693 | 213,743 | 226,256 | 241,936 | 258,333 | 273,454 |
| 학교시설비용 운영비 사업비 | | | | 49,154 | 55,545 | 55,470 | 59,518 | 50,481 | 30,777 | 34,803 | 49,614 | 67,845 |
| 계 | | | | 32,943 | 22,932 | 24,341 | 25,300 | 19,712 | 23,020 | 7,272 | 13,998 | 13,833 |
| 지방채·BTL 상환 | | | | | | | 23,474 | 25,869 | 28,318 | 30,542 | 29,259 | 34,338 |
| 사업비 | | | | | | | 24,562 | 25,839 | 33,854 | 37,180 | 49,861 | 60,518 |
| 기타2) | | | | 5,402 | 9,357 | 7,530 | 7,325 | 10,798 | 10,384 | 16,103 | 11,239 | 6,582 |
| 계 | | | | 38,784 | 40,278 | 46,009 | 1 | 249 | 9 | 11 | 26 | 36 |
| 계 | | | | 235,564 | 267,944 | 290,185 | 315,573 | 326,979 | 329,598 | 360,575 | 398,332 | 442,773 |

주: 1) 세입·세출: '01~'08년 결산기준, '09년 '09. 10월말 예산.
 2) 학생수, 교사수, 학교수: '01~'09년도 교육통계 연보 기준, 행정기관 교원 수 제외.
 3) 1) '08년 이후 시설비: 기숙형 공립고, 마이스터고교도입으로 시설비 증가.
 2) '01~'03 기타금액은 운영비, 사업비 미분리로 기타계정에 계상.
 자료: 교육과학기술부 내부자료.

2. 인건비 운용의 문제점 및 효율화 방안

가. 교무지원인력의 확대 고용

□ 현황 및 문제점

- 한국의 기타 직원 인건비 비율 매우 적음
 - * 초등 : 10.7%(OECD 평균 15.7%) * 중등 : 6.0%(OECD 평균 15.1%)
- 학생1인당 교사급여는 OECD 평균 초과

(단위: 미국달러 구매력지수(PPP) 환산액)

| 구 분 | | 초임 연간급여 | 15년 경력 연간급여 | 최고호봉자 연간급여 | 1인당 GDP대비 15년 경력급여비율 |
|------|--------|------------|----------------|---------------|-------------------------|
| 초등학교 | 한 국 | 31,717 | 54,798 | 87,745 | 2.21 |
| | OECD평균 | 28,687 | 39,007 | 47,747 | 1.17 |
| 중학교 | 한 국 | 31,590 | 54,671 | 87,617 | 2.20 |
| | OECD평균 | 31,000 | 41,993 | 51,470 | 1.23 |
| 고등학교 | 한 국 | 31,590 | 54,671 | 87,617 | 2.20 |
| | OECD평균 | 32,183 | 44,782 | 54,440 | 1.30 |

- 교사 수업시간은 약간 적은 편

(단위: 주, 일, 시간(60분), 2007년)

| 구 분 | 수업주수 | | | 수업일수 | | | 순 수업시간 | | | 법정연간 근무시간 | | |
|--------|----------|-----|----------|----------|-----|----------|----------|-----|----------|--------------|------|----------|
| | 초등 학교 | 중학교 | 일반 계고 | 초등 학교 | 중학교 | 일반 계고 | 초등 학교 | 중학교 | 일반 계고 | 초등 학교 | 중학교 | 일반 계고 |
| 한 국 | 37 | 37 | 37 | 204 | 204 | 204 | 755 | 545 | 480 | 1554 | 1554 | 1554 |
| OECD평균 | 38 | 38 | 38 | 187 | 186 | 184 | 798 | 709 | 653 | 1662 | 1652 | 1656 |

□ 개선 방안

- 교무지원인력의 대폭 확대 고용 ⇒ 교사들 업무 중 학교행정지원 업무 이관
 - * 실제로 여러 사립학교들이 교사의 본업에만 충실할 수 있도록 교무지원인력을 추가로 고용하고 있음(사례: 교무행정전문 1인, 학습관리지도(LMS) 1인, 입학사정관제 코디네이터 1인을 1인당 월 120만 원에 고용)
 - 교사들이 교과수업지도, 학생 생활·인성·진로지도 충실 ⇒ 공교육 질 향상
 - * 현재 실험·실습 실기를 돕는 보조교사를 포함하여 교무지원인력이 2만 여명. 학교당 약 3명씩 약 3만 명을 더 고용하면 대부분 행정지원업무는 교무지원인력이 담당 가능
- 담임 여부, 고난도 및 고밀도 직무 수행 여부 등에 따른 인건비 차이 고려 필요
 - * 학생 참여가 대중인 실험, 실습, 실기, 현장 실습 등은 교사의 수업부담이 상대적으로 경감됨에도 이런 요인들이 계산되지 않고 있음
- 새로운 보수체계의 도입 필요
 - 단일호봉제가 아니라 경력·직급·직위, 전문성 정도에 따라 서로 다른 직급 필요
 - 평생임금을 새로운 보수체계에 따라 조정하면, 반드시 추가 인상이 필요한 것은 아님

나. 교단 교사 직급 다층화

□ 현황 및 문제점

- 현재 교사 자격체제와 승진체제에서는 학생을 직접 가르치는 교단을 벗어나지 않는 한 교사는 더 이상의 '승진'은 없고 같은 직급에서 호봉만 오름(승급)
- 교사가 교직에서 승진을 원한다면 교단교사가 아닌 관리직이 되거나 장학·연구직으로 전직해야 가능
- 교직은 우리 직업 중에서 정규직이면서 정년보장 길지만, 직급수는 가장 적음
- 적기에 승진 기회를 놓친 혹은 그 기회를 스스로 마다한 교사들로부터는 질 높은 교육을 기대하기 어려움 ⇒ 교육의 질 저하 초래 우려
- 교원평가, 성과급은 교사들이 자진하여 노력하도록 이끄는 자극제로서 효력 아직 미흡
- 수석교사제는 극히 일부 교사만 승진하는 제도이기에 직급 다층화로는 미흡

□ 개선 방안

- 교원 직급의 다층화, 승진체계 제도화 필요

[교원 직급의 다층화에 관한 개념도]

| | | | | | | | | | |
|--------|----------|--------|-------------|-------------|------------------|--------|--------|------------------|--|
| | 으뜸 교사 | 6년~ | 30 | 10 | | | | | |
| | 우수 교사 | 5년~ | 40 | 10 | | | | | |
| | 중저 교사 | 4년~ | 50 | 20 | | | | | |
| | 보람 교사 | 3년~ | 70 | 30 | | | | | |
| | 희망 교사 | 2년~ | 80 | 20 | | | | | |
| | 수습 교사 | 1년~ | 100 | 10 | | | | | |
| 직급별 명칭 | 승진 연수 | 진 수 | 승 진 률 | 구 상 비 | 자 격 요 건 | 역 할 | 연 수 | 인 건 체 계 | |

- 입직 시 수습교사제 도입, 현직교사 5단계 직급 다층화, 직급별 승진제 도입
- 교사에 대한 사회적 인정, 교육적 노력 자극, 학생지도 충실 유도
- 근무평정제, 성과급제, 교원능력개발평가제 등을 통합하여 교원평가를 실시하고 그 결과를 다층화된 승진에 반영
 - 기존 승진제도가 아닌 학생교육에 충실한 교원이 승진하도록 제도 개선
- 현재의 교원 생애임금을 수평이동하여 재분배하되, 직급 내에서 연차별 보수 인상 폭은 적게 하고, 직급간 보수 인상은 크게 하여 교사들이 승진 동기를 갖도록 유도

3. 시설비 운용의 문제점 및 효율화 방안

가. 학교 규모의 적정화

□ 현황 및 문제점

- 현황 : 수도권을 비롯하여 대도시에서는 과대학교 분할로 학교 수 증가, 반면 농산어촌의 학교는 학생 수 감소로 통폐합 추진 중
- 과대학교 문제점 : 익명성에 기초해 학생의 생활 인성 진로 지도 한계
- 과소학교의 문제점 : 교육과정 다양화, 단체행사 어려움, 학습부진도 우려
- 학교규모와 교원정책 : 과대학교 분할, 관리직 확대는 교원들이 대부분 찬성, 하지만 기존 학교 통합은 교장·교감 승진 목적의 교원들이 반대하기도 함

□ 개선 방안

- 기본 방향 : 거대학교는 적정 규모로 분할, 과소학교는 적정 규모로 통합
- 적정 규모 : 교육과정의 정상적 운영, 효과적인 교육을 위해서는 초등의 경우 학년 당 약 5개 학급에, 학급당 21명 정도의 학생이 적정
- 학교의 통합 운영, 통폐합, 이전과 재배치 원칙 : 거주지, 통학 거리·시간·교통수단 이용가능성 고려. 기숙사학교 추가 설립, 도심고교 교외 이전 추진
- 교원정책과 연계 : 초·중등학교 간 연계 강화, 일관제 학교를 운영하기 위해서 모든 교단교사가 복수 자격을 갖도록 추진

나. 학교 시설 관리의 효율화

□ 현황 및 문제점

- 현황 : 시·도교육청, 지역 교육청마다 별도의 학교 시설 관리조직이 시설 관리 업무 수행
- 문제점
 - 규모의 경제 미흡, 순환보직으로 인해 전문성 축적 한계
 - 종합적인 투자계획이 없어 중복공사로 인한 낭비가 초래
 - 지자체 지원사업은 대부분 학교장이 집행하므로 비리에 취약

□ 개선 방안 : '교육시설공단' 설립·운영 추진

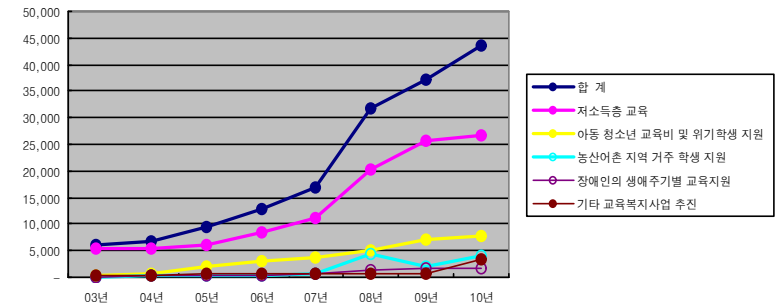
- 목적 : 지방교육재정 효율화, 관리 조직의 전문성 제고, 학령인구 감소에 대한 대응, 중복사업으로 인한 낭비 방지, 교육비리 근절
- 업무 : 학교 신축(BTL 등), 개축, 증축과 시설 재난 공제회 업무, 학교 시설의 유지 보수와 환경 개선을 위한 사업을 종합적으로 관리
- 추가 논의 : 공단의 조직·규모, 업무 범위, 공무원 신분 변경 문제 등

4. 교육복지비 운용의 현황 및 효율화 방안

가. 교육복지의 현황 및 개선 방향

□ 현황 및 문제점

- 이명박정부의 지난 3년간 교육복지 관련 평균 실제지원액은 28,044억 원으로서 참여정부 시기 5년 간 교육복지 평균지원액의 약 3.2배 [참여정부 이후 교육복지 지원 변동 현황]



- 무상급식 현황 : 2009년말 현재 저소득층·농산어촌 학생 97만 명에게는 급식비 전액을, 농산어촌 58만 명에게는 급식비 일부 지원. 교과부는 무상급식의 지원대상을 2012년까지 전체 학생의 26.4%인 197만 명 정도로 계획

※ 최근 지방선거에서의 교육복지 쟁점화 : 교육정책에 관한 최고 의사결정권자인 '교육주권'을 국가 교육관료와 교원집단이 분점한 상태에서, '교육주권'이 국민 전체, 특히 학부모에게로 옮겨가는 과정에서 발생하는 필연적인 결과

※ 전면 무상급식 정책이 현 단계에서 정의로운 사회 구현을 위한 시급하고 필수적인 정책인지 신중하게 검토하여 접근할 필요

□ 개선 방향

- 교육복지 정책의 확대는 필연적이기에 이에 대한 적극적인 인식 필요
- 단기적으로 학생을 위한 교육복지 정책의 확대, 중장기적으로는 모든 주민의 평생학습복지, 직업능력개발에 대한 사회적 책임 확대하는 방향 추진
- 전면무상급식과 같은 무차별적인 복지 확대보다는 사회적 약자를 위한 교육복지 확대를 정책방향으로 하는 것이 정의에 부합
- '교육복지 투자 자원의 실질적 확대'를 위해 적극적으로 노력 필요

IV. 지방교육자치체제의 효율화 방향

나. 유아교육 재정지원의 문제점 및 개선 방안

□ 현황 및 문제점

- 2006년 12월 30일 「지방교육재정교부금법」 개정으로 국고보조사업으로 시행해오던 유아교육 지원사업과 방과후학교 지원사업이 지방교육자치단체 사업으로 이양
- 유아교육자원을 위한 이러한 재정구조는 다음과 같은 문제점
 - 유아교육에 대한 국가 책무성 약화, 교육감 부담 증가, 유아교육재원 확대 곤란
 - 향후 유아교육 재원이 증가하면 초·중등교육재정 악화 우려
 - 공립과 사립 유치원의 불균형 심화, 수요자의 유아교육 비용 부담은 증가

□ 개선 방향

- 「지방교육재정교부금법」 제3조 제1항에 유아교육교부금 조항을 분리·신설하여 해당금액의 유아교육비 용도 명시, 이후 유아교육비 증대에 따라 그 비율 조정하여 재원 확충
- 재정여건을 고려하여 사립유치원 대형화, 학교에 준하는 책무성 강화를 전제로 사립유치원에 대한 점진적 지원 확대, 나아가 유아교육 기회의 확대, 유아교육 환경 개선, 유아교육의 질 개선을 적극 모색
- 유아 보호자에 대한 직접 지원 규정이 분명히 마련될 필요가 있음
- 유아교육 관련 법령 일부 사항 추가 개선 : 사립유치원 재정 지원 범위 구체화 등
- 만 3-5세의 유아들에 대한 교육체제 일원화: 만 3-5세아의 유아교육 개선 위해 기존의 기관들을 유아학교로 전환하여 기간학제화하는 방안 적극 검토

다. 방과후학교 지원사업의 현황 및 개선 방안

□ 현황 및 문제점

- 2009년 9월 현재 초·중등학생 1인당 방과후학교 부담액은 29,347원. 통계청(2010) 조사에 나타난 1인당 월평균 사교육비 24만 2천원의 약 12%
- 방과후학교 수요 증가에 따른 운영 재원 마련 책임을 교육감이 지님

□ 개선 방향

- 원어민영어보조교사의 방학기간 중 근무를 더욱 활성화
- 영어회화전문강사의 방학기간 중 근무를 활성화
- 초중등교원(기강제교사 포함)의 방학기간 중 복무에 대한 점검과 개선 필요 : 학생·학부모가 희망할 경우, 방학 중 학교에 오는 학생들을 위해 최소한의 보충수업 또는 자기주도학습 프로그램 운영. 정규근무시간에는 교사들이 별도 수당 없이 학습관리지도 담당
- 지방자치단체의 방과후학교 지원을 최대화하고 철저한 질 관리 노력을 통하여 단지 방과후학교의 양적인 확대가 아니라 질적 전환을 위한 계기 마련

1. 지방교육자치체제의 현황 및 문제점

□ 지방교육자치제도 개관

- 지방교육자치제도는 교육에 있어서 지방분권과 민중통제를 실현하기 위한 제도
- 실시 단위 : 광역자치단체(시·도)
- 의결기관은 시·도의회로 일원화, 집행기관은 이원화(교육청을 별도 설치)
- 2010년 교육감·교육위원 선거의 의미 :
 - 교육정책에 대한 최종적인 의사결정권인 '교육주권'이 일부 특정집단이 아닌 국민 전체에게 있음을 분명히 인식하도록 한 계기
 - 초·중등교육정책이 교육자를 존중하면서도 학생·학부모를 포함한 학습자, 수요자를 중심으로 이루어져야 한다는 것을 시사

| 구 분 | 현 황 | |
|--------------------|--|--|
| 자치 형태 | · 교육의결기관 통합(교육위원회를 시·도의회 상임위로 통합) · 집행기관 분리(일반행정과 교육행정의 분리) | |
| 실시 단위 | · 전국 16개 시·도 광역단위 | |
| 교육 위원회 * 일몰제 적용 | 성격 | · 교육/학예에 대한 심의·의결 기관(시·도 의회의 상임위원회) |
| | 구성 | · 시·도의회 의원과 교육위원으로 구성(교육위원은 일몰제 적용) · 교육위원이 과반수가 되도록 구성(총 139명 중 교육위원이 77명) · 교육위원은 교육 또는 교육행정 경력(5년 이상)을 가진 자 |
| | 선출방식 | · 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출 |
| | 교육 의원 자격 | · 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자. · 교육 또는 교육행정경력이 5년 이상이거나 양 경력을 합하여 5년 이상인 자 |
| | 임기 | · 임기 4년 |
| | 선거 | 정당의 선거관여행위 금지(후보자 추천, 지지 표방 등 금지) |
| 교육 감 | 주민소환 | 주민소환 규정(제10조의2) 신설 |
| | 의장 | · 시·도의회 상임위원회 의장 선출 방식(교육위원회 소속 상임.위원 중에서 의장·부의장 선거에 준하여 본회의에서 선출) |
| | 선출방식 | · 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출 |
| | 자격 | · 학식과 덕망이 높고 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자. · 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상인 자 |
| | 임기 | · 임기 4년, 계속 제임은 3기로 제한 |
| | 선거 | 정당의 선거관여행위 금지(후보자 추천, 지지 표방 등 금지) |
| 지방 교육에 대한 협의 | 주민소환 | 주민소환 규정(제10조의2) 신설 |
| | 성격 | · 독립제 집행기관 |
| | | · 지방교육행정협의회 구성·운영 (교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 규정) · 교육감 협의체 구성 |

□ 현행 지방교육자치제도의 문제점

- 공통적인 지적 : 시·군·구 단위와 학교단위 교육자치 미흡, 일반행정과 교육행정의 연계·협력 미흡, 지방교육에 대한 중앙정부 통제 지속
- 교육계의 지적
 - 의결기관의 독립성 미흡
 - 일반행정으로부터 지방교육재정이 독립 미흡
 - 교육의 자주성, 정치적 중립성 침해 우려
 - 전문적 관리를 수행해야 할 교육감·교육위원의 자격기준 미흡
- 교육계 밖(정치권, 일반행정)의 지적
 - 교육에 대한 주민통제가 실현되기 어려움,
 - 선거비용 과다로 인해 교원단체의 영향력 과다,
 - 지방교육문제에 대한 정치적인 책임의 약화,
 - 중앙정치권의 집권세력에 의한 교육지배 옹이하게 함.
 - 일반행정과 교육행정의 분리로 인하여 갈등과 비효율 야기.
 - 시·군교육청은 중복적인 행정업무 수행

2. 교육자치체제의 중장기적 개선 방향

□ 단기 개선방안

- 교육과학기술부의 지역교육청 개편과 적극적인 후속조치 : 교육감의 지나친 권한을 일정 부분 재조정, 교육청 조직 재구성을 통하여 교수학습 지원인력, 학교컨설팅 전문인력으로 구성, 단위학교 교장과 학교운영위원회 권한 확대
- 교육시설 관리부터 시작하여 지방교육재정의 부분적인 통합·협력 확대
- 지자체 단체장과 교육감의 세출예산편성에 대한 실질적 협의 단계적 진행
 - 다만, 시·도의회 의원들의 과도한 요구를 방지하기 위해, 법정전입금에 대한 예산편성권은 교육감의 권한이라는 것을 명확히 전제하고, 협의의 범위도 대통령령에 제한적으로 규정하여 혼란과 갈등을 사전 방지
- 지방자치단체에 학습지원국을 설치함으로써 지방자치단체가 지역주민의 학습을 직간접적으로 지원하는 노력을 강화
- 교육비 지출에 대한 국가와 지방간 통합관리 시스템 구축 필요
 - 국가 전체 차원에서 교육사업과 교육투자액이 분명하게 드러나도록 지방자치단체의 교육사업의 범위를 구체적으로 설정
- 지방자치단체까지 포함한 교육재정구조 개선을 모색, 교육투자 지출의 우선 순위를 설정하여 세출에 반영하기 위한 종합적인 연구 필요

□ 중장기적 개선 방향 : 일반행정과 교육행정의 연계·통합 방안 논의

- 지방교육자치제도 개선을 위한 중장기대책에 대한 본격적인 정책대안 탐색과 논의, 합리적인 정책결정 필요
- 우리나라의 특수성, 교육의 특수성을 충분히 인식하면서도, 일반행정과 교육행정의 관계에 대하여 어떤 주장도 금기시하지 않고 열린 자세로 충분히 검토하고 토론하여, 국민 다수의 지지와 동의에 기초하여 정책을 결정해야 함
- 몇 가지 정도 방향 필요
 - 의결기관의 통합은 충분한 논의를 거쳐 최근에 개정이 이루어졌기에 다시 반복되는 것은 바람직하지 않음
 - 주민통제의 실현을 위해서도 일반국민의 피선거권을 제한하는 조치 철회 필요
 - 주민교육, 주민학습에 대한 일반행정의 역할과 책임을 확대하는 방향으로 개선 필요
 - 모든 시군구에 학습지원센터 설치·운영 필요
 - 2010년 지방선거 이후에는 교육감 선출방식 개선(교육위원회는 일몰제 적용이므로 별도 개선 불필요)을 위한 논의 필요
 - 차후 지방행정체제 개편과 맞물려 집행기관 통합·분리의 타당성에 대한 논의 필요
 - 어떤 경우에도 학교단위 교육과정, 교육내용, 교수학습의 자주성 보장 필요

V. 결론

- 제안된 정책방안들에 대한 단순하고 소모적인 '정쟁(政爭)'이 아니라 교육에서의 '실질적인 정의' 구현을 위한 신중하고 합리적인 논의 필요
- 올바른 정책대안의 수립과 실현을 통하여, 지방교육재정이 안정적이고 효율적으로 운용되고, 진정한 교육자치가 실현되며, 나아가 교육정의가 올바르게 구현되기 위한 실질적 계기로 작용하기를 기원

교육분야

2010~2014년 국가재정운용계획

고등교육 경쟁력 제고를 위한

대학구조조정 방안



순서

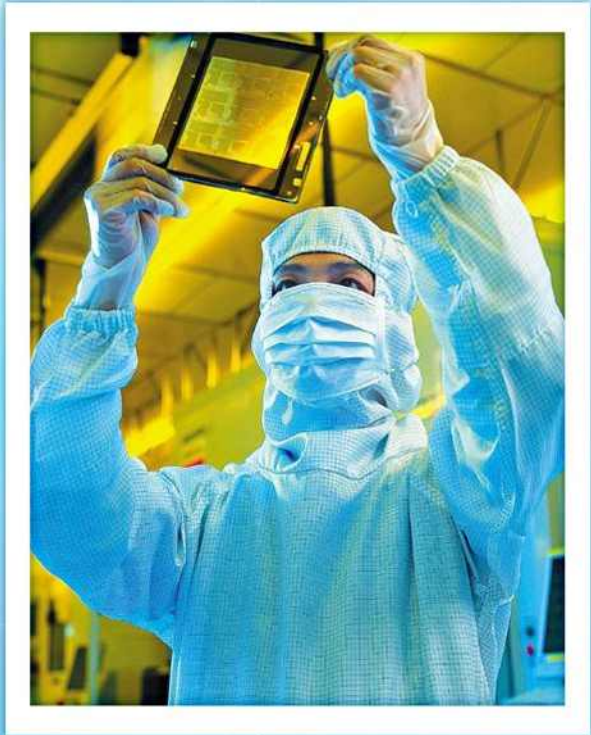
I. 현황

II. 대학 구조조정 필요성

III. 구조조정 방향

IV. 구조조정 방안





I. 현황



현황 및 개요

높은 교육열

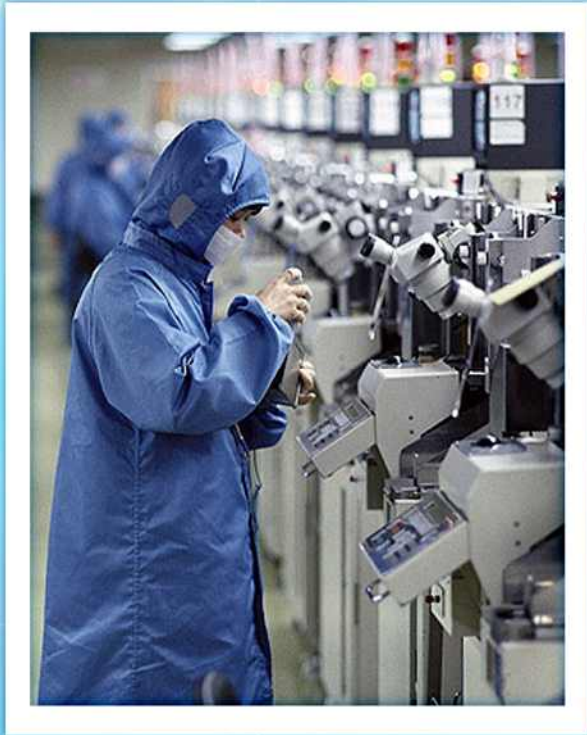
세계 최고수준의 대학 진학을

- 국제비교 : 중등교육의 학업성취도는 최상위권이나 고등교육에 대한 평가는 하위권
- 대학 경쟁력 확보 필요성 : 고등교육시장에서 부실대학 정리 및 대학 구조개혁의 당위성 제기되고 있으나 미흡한 실정

학령인구의 절대적 감소

노동시장의 수요자를 고려한 교육 필요

- 대학 구조조정과 대학교육 시스템의 체질 개선을 통해 인구학적 변화와 수요자의 요구에 대응 필요
- 대학 구조조정 및 학내 구조개혁의 현실적 필요성과 논리적 근거를 정리하고, 추진방향과 함께 실행방안 제시



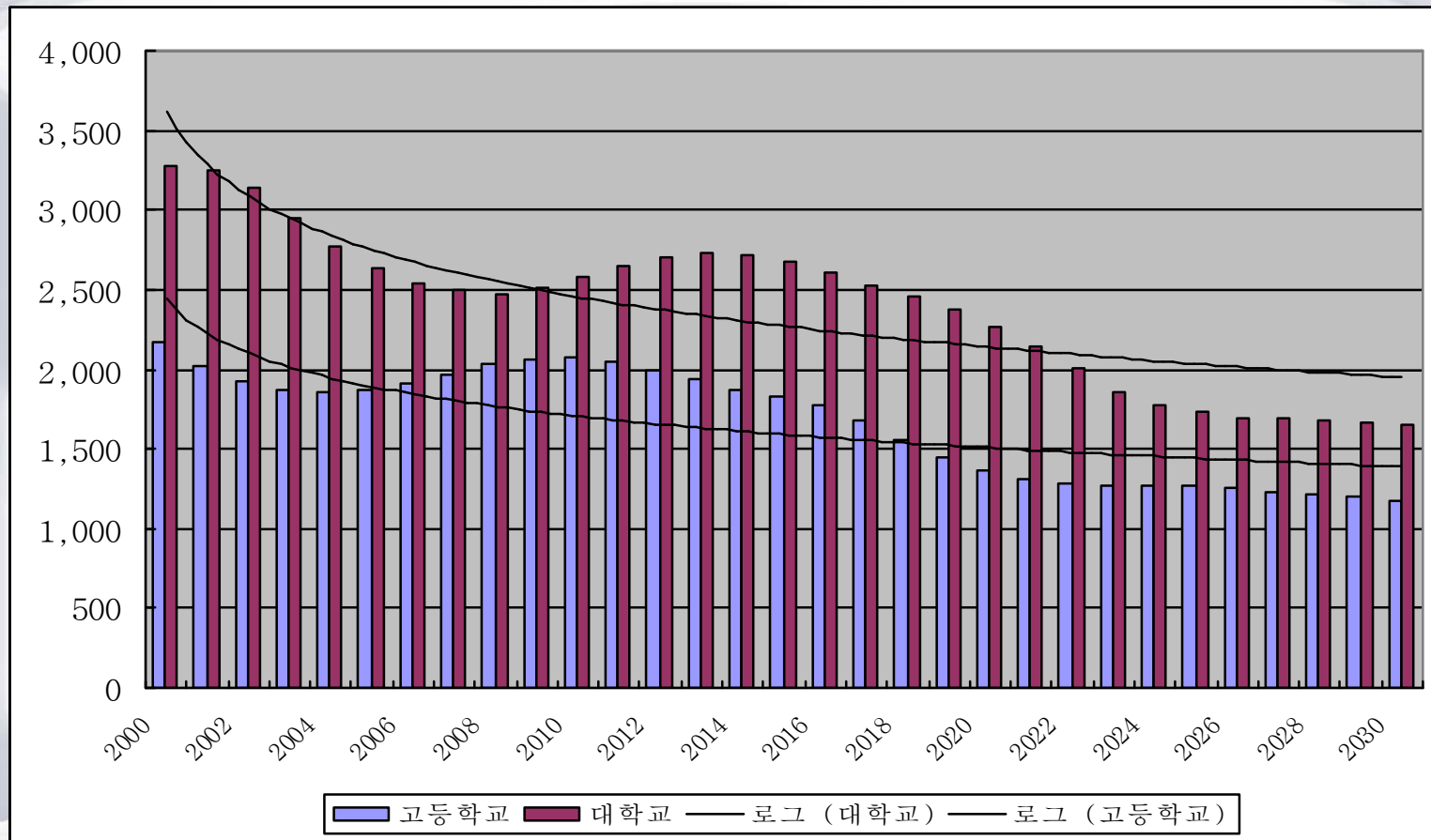
Ⅱ. 대학 구조조정 필요성



1. 학령 연령 구조의 변화

- 우리나라 인구는 2010년 현재 48,875천명이며, 2018년 49,340천명을 정점으로 감소하여 2030년 48,635천명으로 **지속적으로 감소**(통계청 장래 인구추계)
- 고등학교 학령인구는 2010년 2,069천명으로 최고를 기록한 후 **지속적으로 감소 전망**, 대학교 학령인구 수는 2008년 2,475천명으로 감소한 후 증가하여 2013년 2,734천명으로 정점을 기록한 후 지속적으로 **지속적으로 감소 전망**
- 이는 고등교육기관의 입학자원 감소를 의미하는 것으로 인구구조 변화와 더불어 학령인구 감소는 고등교육시장에서 중요한 변수로 작용

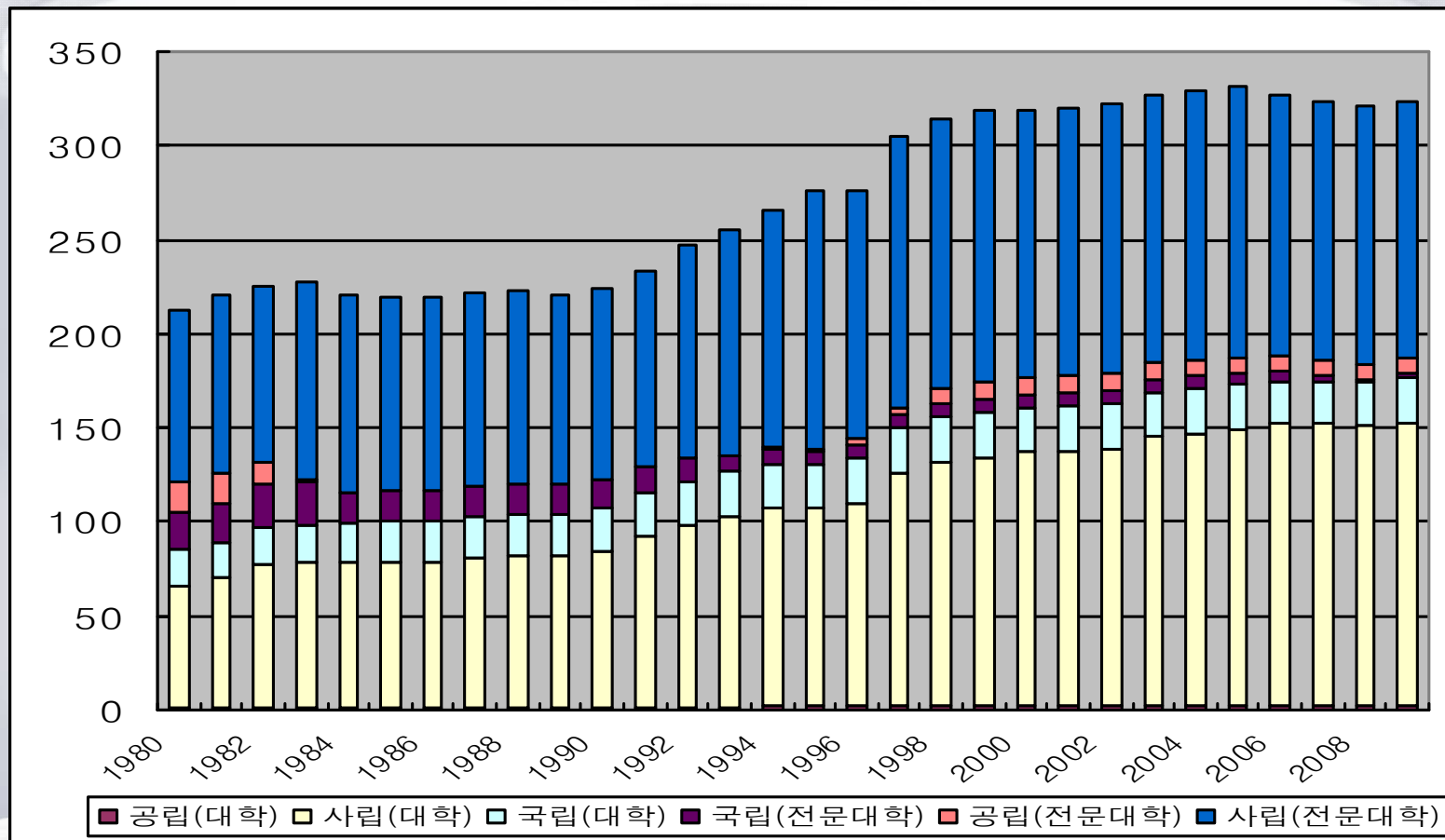
○ 학령인구 변화 추이(2000~2030)



주: 2007년 5월 작성 시도별 장래인구추계 자료이며, 고등학교는 15~17세, 대학교는 18~21세임.
 자료: KOSIS(2010), 통계청.

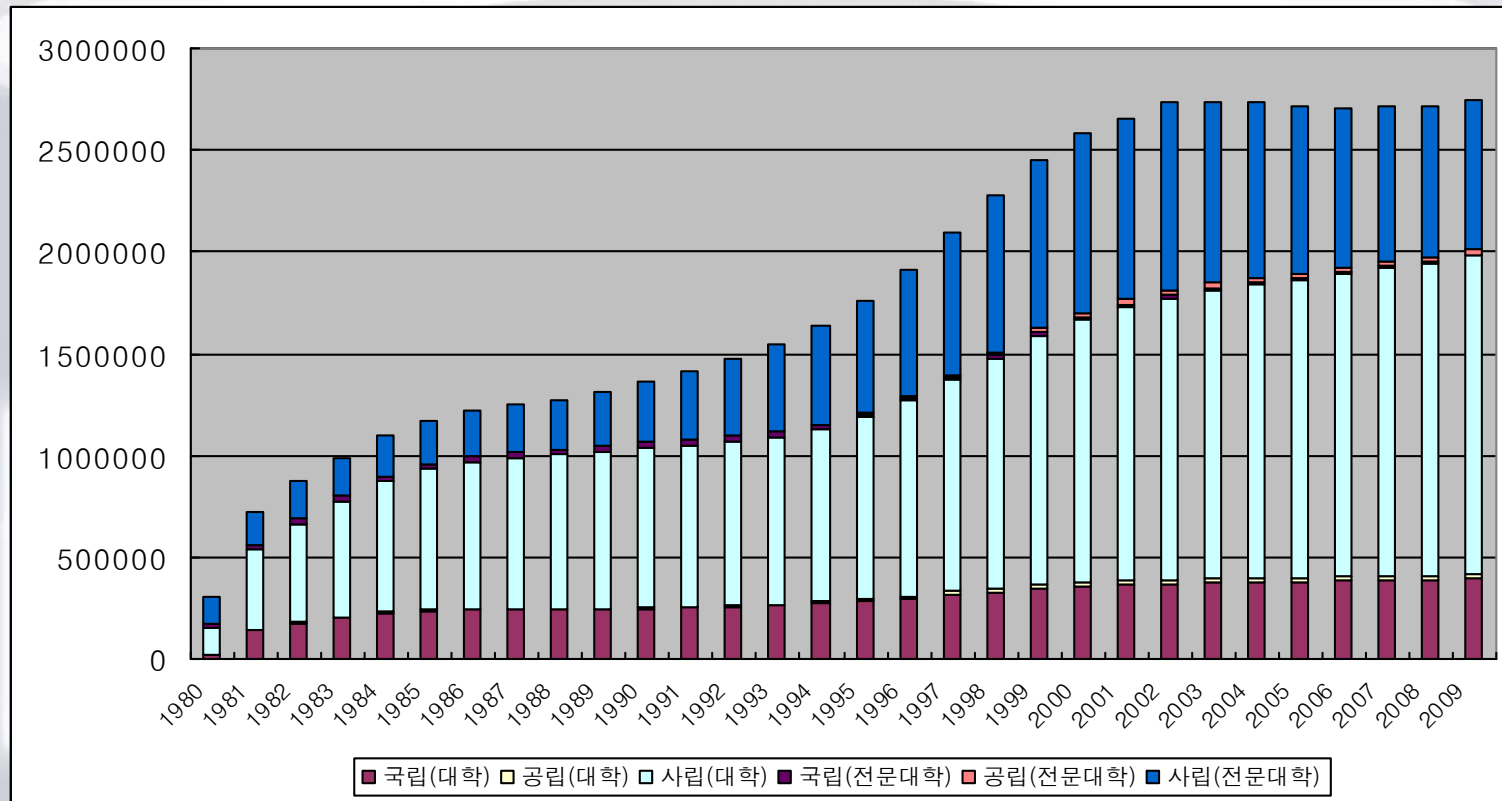
- 우리나라 고등교육은 양적 측면에서 **지속적으로 팽창해 왔음**
- 학교 수는 1980년 213개에서 2005년 331개로 최고치를 기록한 이후 **2009년 현재 323교임**
- 학생 수는 1980년 300,398명에서 2002년 2,734,867명으로 크게 증가한 이후 **2009년에는 2,744,972명**으로 최고 기록
- 향후 인구 및 학령인구 감소와 더불어 고등교육에서 학교 및 학생 수 감소 및 조정은 불가피할 전망

○ 대학 및 전문대학 수 변화 추이



자료: 한국교육개발원(해당연도), 교육통계연보.

○ 대학 및 전문대학 학생 수 변화 추이



자료: 한국교육개발원(해당연도), 교육통계연보.

- 학령인구 변화에 따른 대학 입학 자원 변화 추이, 불과 5년 후인 2016학년도부터 대학 입학정원이 고교 졸업자 수를 초과하는 **초과수요** 전망
- 대학입학 연령인 18세 학령인구는 2011년 690천명으로 최고 기록 후 **지속적으로 감소**, 고교 졸업생 수 또한 2011년 642천명으로 정점에 이른 후 지속적으로 감소
- 2008학년도 입학정원(동결 가정)과 대비한 결과 부족한 고교 졸업생 수(초과졸업자수)는 **2015년 418명**을 시작으로 2020년 127천명으로 증가하고, **2024년에 209천명으로 정점에** 이르게 될 전망
- 학령인구 감소는 필연적 현상, 1997년 대학설립준칙주의에 따라 크게 증가한 **고등교육기관 수 및 입학정원의 감축 및 조정은 불가피** 예상

○ 학령인구 변화에 따른 대학입학 자원 수 변화 추이

| 년도 | 학령인구 (18세) | 학년도 | 고교졸업자수 (A)(추정) | 대학 입학정원(B) | 초과 졸업자수(A-B) |
|------|------------|------|----------------|------------|--------------|
| 2005 | 623,855 | 2006 | 568,055 | 608,581 | - 40,526 |
| 2006 | 611,406 | 2007 | 571,357 | 595,662 | - 24,305 |
| 2007 | 615,934 | 2008 | 581,921 | 599,984 | - 18,063 |
| 2008 | 629,360 | 2009 | 585,305 | 599,984 | - 14,679 |
| 2009 | 654,964 | 2010 | 609,117 | 599,984 | 9,133 |
| 2010 | 679,151 | 2011 | 631,610 | 599,984 | 31,626 |
| 2011 | 690,519 | 2012 | 642,183 | 599,984 | 42,199 |
| 2012 | 689,664 | 2013 | 641,388 | 599,984 | 41,404 |
| 2013 | 681,407 | 2014 | 633,709 | 599,984 | 33,725 |
| 2014 | 666,393 | 2015 | 619,745 | 599,984 | 19,761 |
| 2015 | 644,695 | 2016 | 599,566 | 599,984 | - 418 |
| 2016 | 619,173 | 2017 | 575,831 | 599,984 | - 24,153 |
| 2017 | 598,527 | 2018 | 556,630 | 599,984 | - 43,354 |
| 2018 | 599,012 | 2019 | 557,081 | 599,984 | - 42,903 |
| 2019 | 568,368 | 2020 | 528,582 | 599,984 | - 71,402 |
| 2020 | 508,282 | 2021 | 472,702 | 599,984 | - 127,282 |
| 2021 | 471,522 | 2022 | 438,515 | 599,984 | - 161,469 |
| 2022 | 457,261 | 2023 | 425,253 | 599,984 | - 174,731 |
| 2023 | 430,743 | 2024 | 400,591 | 599,984 | - 199,393 |
| 2024 | 420,391 | 2025 | 390,964 | 599,984 | - 209,020 |
| 2025 | 426,311 | 2026 | 396,469 | 599,984 | - 203,515 |

주: 1) 학령인구 자료는 통계청 홈페이지 2006년 11월 기준 인구추계.

2) 학년도 학령인구는 전년도 18세 인구 기준, 고교 졸업자수는 추정, 대학입학정원은 동결 가정.

3) 2008학년도 수능지원자수는 584,890명, 최근 3년간 대학12입학생 중 재수생 비율은 23.8%.

자료: 교육과학기술부 내부자료(2009).

2. 거시적 고등교육 환경 변화

고용 없는 성장과 일자리 감소

- 1981년 기준 생산액이 2006년 5.5배 상승한 것에 비해 **고용증가는 1.3배 수준**
- 전체 기업체 수 비중의 99.98%를 차지하는 중소기업 중 성장 **정체 중소기업 비중 증가**
- 제조부분 중 중소기업의 설비투자 감소로 고용흡수력이 낮아지면서 **대졸청년의 취업률 지속적 하락, 고용의 질 하락**: 4년제 대졸 이상 취업률이 더욱 저조

창업동력저하

- 창업과 기업가정신 관련 지표 악화
- 중소기업청 조사 결과 20·30대 **청년층 벤처 CEO 비중 급감**
('02년 56.2% → '04년 47.7% → '06년 15.1% → '08년 14.2% 13 → '09년 11.8%)

글로벌화 · 지식기반화 가속

- 일자리의 양적 질적 미스매치
- 지식기반산업은 생산설비 외의 대학, 연구소 등 기술적 파트너에 대한 의존성 높음 → 산학연 협력 필요



국내 인력의 해외진출 가속화

- 인적자원의 글로벌 이동 심화
- 고급인력 유출 심화 및 단순노동력 위주의 외국인 입국 증가

교육 · 산업 · 도시정책의 융 복합화 추세

- 공간정책의 중요성 대두
- 대학의 입지와 인프라 활용에 대한 전향적 사고전환 필요

3. 대학의 국제경쟁력 제고

2009년 세계대학평가 결과

- 우리나라 대학의 국제화 경쟁력 저조
- 영국의 The Times와 QS가 공동실시한 '2009년 세계대학평가' → 서울대(47위), 카이스트(69위), 포스텍(134위), 연세대(151위), 고려대(211위) 등

IMD 교육지표

- 우리 교육의 경쟁력이 낮은 수준 확인
- 2009년 비교대상 총 57개 국가 중 고등교육 성과는 2위, 교육에 대한 1인당 공공지출 27위, 교육시스템 32위, 경영교육 42위, 양질의 기술인력 50위, 대학교육 51위 등

OECD 교육지표(Education at a Glance)

- 우리나라 고등교육 이수 수준 전반적으로 증가
- 대학 수준의 A유형 고등교육은 OECD수준 상회, 직업지향적인 B유형 고등교육 이수수준은 OECD평균에 비해 낮음



4. 인력수급 불균형

- **고등교육기관에서 배출되는 인력이 산업계의 수요 반영 미흡**
- 2009년 조사(경총, 100인 이상 483개 기업 대상) 결과, 대졸 신입사원의 입사 후 실무 투입기간 19.5개월 소요, **1인당 재교육비용 6,088만원**, 사회 전체적으로 2조3천억 추산(나라경제, 2009)
- 산업 직업별 인력 수급 차 전망(2008~2018) 결과, **대졸자는 총 175.0천명(연평균 17.5천명), 전문대졸자는 총 280.0천명(연평균 28.0천명)이 초과공급 될 것으로 전망** → **고학력 인력 초과 공급 전망**
- **대졸자**, 제조업 초과공급(21.2천명), 서비스업 초과수요(도소매 -12.4천명), 전문가 초과공급(63.5천명), 판매종사자 초과수요(-9.7천명), 공학계열 초과공급(12.0천명), 인문계열 초과수요(-7.6천명)
- **전문대졸자**, 제조업 초과공급(21.9천명), 서비스업 초과수요(운수통신 -12.9천명), 사무종사자 초과공급(17.3천명), 조립종사자 초과수요(-15.1천명), 공학계열 초과공급(15.3천명), 인문계열 초과수요(-1.1천명)

5. 구조조정 성과의 미흡

정책적 요인

- 대학구조조정과 관련하여 추진된 주요 정부정책: 국립대 통폐합사업, 국립대학 법인화, 구조개혁 선도대학 사업, 대학선진화위원회의 부실대학 식별사업 등
- 직접적 구조조정 사업들은 크게 진전되지 못하고 있으나(정책의 낮은 실효성), 중장기적으로 대학의 구조조정과 경쟁력 확보를 위한 고등교육 질 관리체제는 2008년 말 고등교육법 개정 이후 꾸준히 추진되어 일정 정도 성과

대학내부 요인

- 대학 내 존재하는 경직성(대학단위, 대학 내 학과 단위)
- **대학단위**에 있어 한계대학들은 퇴출의 유인을 지니지 못하며, **학과단위**의 경우 구조조정이 필요한 학과의 교수·학생·졸업생이 구조조정에 반발
- 총장 직선제 및 관련 인사상의 경직성, 경직적인 대학의 학과구조는 사회적 수요와 괴리, 학과별 상이한 교육여건과 성과를 나타냄(한 학교 내 학과별 교수 1인당 학생수 10배~40배 차이)



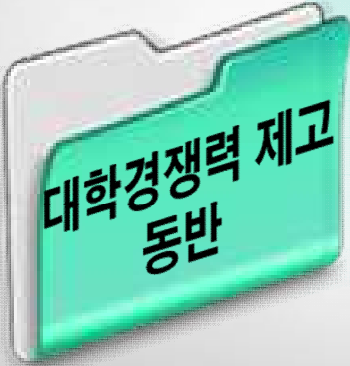
Ⅲ. 대학 구조조정 방향



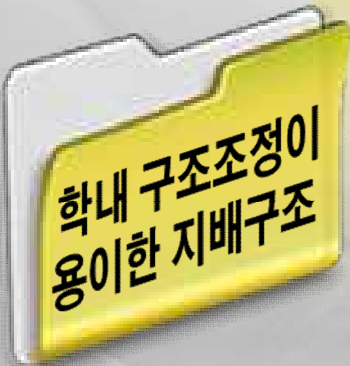
1. 대학구조조정 지향점



- 학령인구감소
- 대학교육의 초과공급 해소, 정원 감소를 동반한 구조 개혁 추진



- 대학경쟁력이 제고되는 방향으로 추진
- 대학 간 경쟁 환경 조성 (인위적 지대(rent) 형성 예방)



- 대학 내부적으로 변화하는 환경에 대처하는 학내구조 조정이 용이한 지배구조 확립
- 대학의 자율적 구조개혁 추진

바람직한 고등교육 시장의 구조

연구 중심대학

- 연구 중심대학의 수준 향상
- 대학원 보유, **전일제(full time) 대학원생** 중심의 연구 중심대학

교육 중심대학

- 미국 Liberal Arts School에 해당하는 교육 중심 대학의 육성 및 신설 고려
- 현재 연구 중심을 표방하는 대학 내부에서 **교육의 가치 강화**하는 방향으로 구조전환

산학협력 중심 대학

- **산업 및 기업과 밀착도**를 높이면서 보편화된 고등교육의 현실적합성을 높인 산학협력 대학
- 취업률과 취업의 질 제고 측면 주력

- 우리나라에서 현재 대학원생의 비중이 20%를 넘는 곳은 KAIST, 포스텍 포함 6곳, 연구 중심을 표방하는 대학들조차 **학부교육 중심으로 운영**
- 하버드, 스탠포드, MIT, 동경대 수준의 대학원생 수 비중을 가진 대학을 배출하려면 대규모 **대학원 구조조정** 불가피
- 연구-교육의 병행을 위한 대학 **내부혁신** 동반 → 교수 스스로 이를 달성 하도록 **내부유인기제(Incentive mechanism)** 형성 필요
- **교수-학생 비율** 낮추는 실질적 변화 필요
- 대학 내 학과 및 연구소 단위의 **경쟁**을 통해 추진

- **기업이 요구하는** 인재를 양성하기 위한 **시장 형성**에 대한 고려
 - 대학 양성 인력에 대한 기업의 불만과 직접 기관 설립 운영 가능성
 - 비용, 정부 규제, 역량 등
- 기업이 바라는 **인재상 대학에 전달**, 대학교육 지원, 대학 이외 기관 설립 등 적극적인 역할 필요
- **재정지원 방향**
 - 개인지원
 - 기관과 사업단 지원은 강력한 선택과 집중
 - 중복 제거
 - 대학의 자율성 존중

2. 구조조정 후 대학 발전 모델



규모의 경제를 고려한 통폐합

- 대학에서의 **창업은 매우 중요한 국가경쟁력**, 대학원의 우수인재와 첨단 지식이 중심이 되는 창업문화는 핵심요소
- 다양한 단과대학을 보유한 종합대학 모델보다 **특정 계열 학과 중심**으로 규모의 경제를 실현하는 통폐합 추진 필요
- 대학 인수합병, 정원감축 추진 시 자생적으로 유지될 수 있는 대학 규모, 대학의 특성화에 부합하는 **경제적 규모 고려** 필요
(공학계열 7~8천명, 인문계열 5천명 이상)



대학체제의 다변화

1. 지배체제의 다변화
2. 대학모델의 특성화
3. 입학전형모형의 다변화
4. 특성화그룹 교육모형별 경쟁구도 관리
5. 교육의 질을 요구하는 사회문화 조성

1. 지배체제의 다변화

- 국립대의 경우, 설계된 법인화 모델에 더하여 목적지향형 사업에 대한 재정지원만을 받는 **정부출연 사립대학 모델과 연구소 R&D 중심의 출연-대학연합모델** 등 다양한 모델 도입 검토 가능
- 사립대의 경우, 다수 설립자가 참여하는 **주주형 대학, 특정 조합 주도형 사립대학 모델** 등 검토 가능

2. 대학모델의 특성화

- 기존 대학을 일반대학, 산업대학, 전문대학이 아닌 **학·석사 통합 과정의 대학원중심대학, 지역산업밀착형 학부중심 산학협력중심 대학, 도시직업중심 생활산업대학** 등으로 구분 특성화 추진 제안
- **대학원 중심대학**은 학·석사 5년 통합과정으로 운영, 석·박사 과정 인원이 총 학생수의 2/5(40%) 이상이 될 때 대학원 중심대학으로 규정하고, 대학 운영을 창업이 중심이 되는 과학단지 모형으로 제안

- 이외의 대학은 산학협력 중심대학으로 특성화
- **산학협력 중심대학**은 4년 과정 학부중심, 대학원생 비율은 총 정원의 10% 이내, 교육과정을 지역 산업과 일치하는 수평적 특성화 유도, 지역 기업과의 산학네트워크를 기반으로 도제식 교육과정을 심화시키는 수직적 특성화도 함께 추진
- **생활산업대학**은 직업중심대학으로서 전문대학의 고유영역이라 볼 수 있음
- 이는 도시대학모형으로 도심 속에서 이루어지는 서비스업 등 생활 관련 직업교육 학과로 운영
- 대학이 운영하는 프랜차이즈기업 등 실생활 속에서 대학이 직업문화를 선도

3. 입학전형모형의 다변화

- **전문계고-전문대학 통합과정** 운영 등 수능과 다른 별도 트랙 설계
- 학·석사 통합과정, 학사중심대학·단과대학별 입학전형 차별화, 100% 입학사정관제 도입 등 **서열구조 타파 대책 마련**

4. 특성화그룹 교육모형별 경쟁구도 관리

- 3가지 독립적 유형의 대학모델을 구성할 때 **연구중심대학 수는 전체 대학의 20%, 산학협력중심대학 40%, 생활산업대학 40%** 수준 유지, 대학유형별 고유영역을 지켜줄 수 있는 정책 마련을 통해 특성화 교육모델의 지속성 확보

5. 교육의 질을 요구하는 사회문화 조성

- 대학 배출 인재들의 질적 수준 측정 및 올바른 인재 선별 애로, 대학교육의 내실화 촉진 어려움
- **자격제도 일원화(NCS)**로 자격과 인증을 통해 엔지니어 경력개발 과정에 대한 참여를 높이고, **대학교육의 질적 제고 도모 필요**
- 상호 인증한 일정 요건의 졸업자에게 기사 자격을 부여하는 등 **평가인증과 자격을 연계**함으로써 대학교육과정을 수요맞춤형으로 유인 필요
- 자격을 통한 대학교육과정의 질적 제고, 엔지니어링 역량제고 체제, **글로벌 시장 참여 강화 및 촉진 필요**



산업수요별 대학체제 유형화와 캠퍼스 재구조화

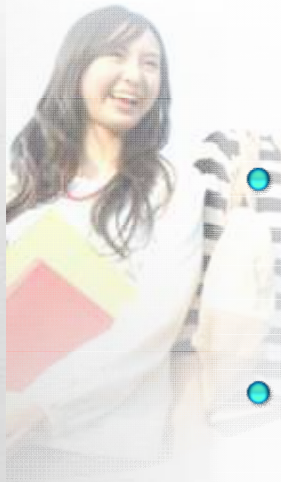
- 대학캠퍼스가 학문중심 모형으로 개발되어 산업수요와 공간적으로 괴리
- 개발과정에서 부지가 저렴한 그린벨트 선호로 인해 생활도심 또는 산업 단지로부터 괴리, 지역의 산업구조와 별개로 대학의 학과 발달로 지역산업과 대학의 교육과정 유리
- 산학협력을 통한 일자리 창출, 인재를 육성하는 **산학 공간 클러스터화 전략이 요구됨**
- **산업단지**에는 대학이 지역 전략업종 위주로 학과를 이전하여 산학융합 단지로 조성하고, **대학원 중심대학의** 경우 대학부지에 과학단지를 조성하여 대학이 새로운 창업단지로 조성되도록 추진, 도심에는 인문사회계열 위주의 도심형 지식생활산업을 중심으로 **빌딩형 캠퍼스 조성**
- 캠퍼스 재구조화와 함께 대학의 경쟁력을 강화하기 위한 구성원의 공감대 형성과 지원체제의 균질성 요구됨


3. 대학구조조정의 추진원칙



수요자 요구를 반영하는 구조조정

- 우리나라 고등교육 시장은 공급자 중심으로 경직적으로 운용되어 경쟁력과 만족도가 낮음
- 이러한 경직성을 타파하고 세계적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 **고등교육시장이 수요자 중심으로 변화 필요**
- 대학단위 구조조정에 있어 **학생과 산업계의 수요가 반영되어** 교육 경쟁력이 낮은 대학들이 시장에서 퇴출되고, 학과단위 구조조정에 있어 수요가 높은 학문분야가 확대되며, 낮은 학문 분야는 축소되어야 할 것
- **교과과정**에 있어서도 학생과 산업계의 수요가 반영되어야 함





시장과 정부의 조화로운 역할

- 정부의 과도한 시장 개입보다 **시장친화적인 구조조정 원칙 준수**
- **정부는** 고등교육 질 보장체제 정립, 수요자의 요구 반영과 개혁 추구를 보다 원활히 할 수 있는 지배구조 정립, 국립대의 구조조정, 구조조정 유인 제공 등 역할
- 정부가 **정보공시, 자체평가, 외부평가, 대학의 질 개선**하는 방향으로 **선택과 집중의 원칙**에 따른 재정지원을 통해 구조조정을 간접 지원
(단, 국공립대학의 경우 직접적인 구조조정 주체 역할 바람직)
- 한계 사립대학의 퇴출과 사립대학 간 통폐합을 위해 저해하는 제도적 제약 제거, 사립대학간 통폐합을 유도하기 위한 소규모의 재정지원 고려
- **정부의 촉진자적 역할** 아래 시장을 통해 대학단위, 학과단위 구조조정 진행(시장을 통한 구조조정은 학생들의 선택과 교수들의 선택을 통한 구조조정을 의미)



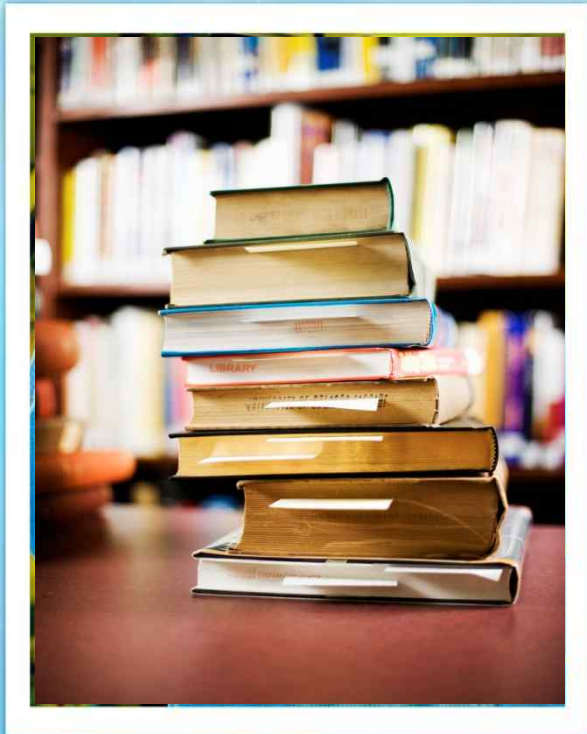
불법 대학 운영에 대해서는 강력한 제재

- 사학 중 관련법을 위반하여 학교를 운영할 경우 폐교 또는 통폐합을 포함한 **강력한 제재조치**
- 관련법을 지속적으로 위반하는 대학에 대해서는 강력한 제재조치



대학 설립 요건과 절차의 강화

- 대학 설립준칙주의가 대학 과잉공급의 한 요인
- **대학 설립 요건과 절차를 현재 보다 강화**하는 것이 바람직, 요건 미달로 설립이 장기간 보류된 경우에 대해서는 **설립 추진이 취소** 될 수 있도록 하는 조치 필요



IV. 대학구조조정 방안



1. 대학 단위 구조조정

- 국공립 비중 증가
- 정원조정 통한 교육의 질 개선

국립대학 통폐합

- 재정지원과 대학 간 경쟁
- 대학별 재정지원 정보시스템 구축
- 부실대학 ICL제한을 통한 구조조정

구조조정을 위한 재정지원

- 부실 사립대학 퇴출
- 자율적 퇴출 지원과 상시적 구조조정

사립대학 구조조정

- 수요자 친화적 정보공시
- 총장 선출 방식 개선

구조조정을 통한 제도개선



국립대학 통폐합

- 구조조정 이후 국공립의 비중이 높아지고, 국립대의 교육여건이 나은 점을 고려하여 **사립대학 중심의 구조조정 추진**
- 대학간 통폐합의 잠재적 이득은 정원축소를 통한 **교육의 질 개선**
- **국립대 통폐합의 문제점**으로 소규모대학 구성원의 반발, 원거리 대학과 통합, 통합대학 복수캠퍼스에 중복 학과 존재, 교육·행정조직 및 부속기관의 분산, 행정전산망 재구축, 교직원 여비 등 원거리에 있는 복수캠퍼스 운영으로 비효율 발생 등
- 동일 권역 내 3개 이상 국립대학의 **유사·중복 영역 통폐합 및 캠퍼스 별 특성화 추진**(단일 의사결정체제의 지배구조 성립, 의사결정기구 권한 권위 전제)
- 가장 유력한 방안은 **일반대와 교대의 통합**(졸업 이후 선택 폭), 교대와 일반대학 사범대 이질성 크지 않아 통합으로 인한 갈등 작은 이점



사립대학 구조조정

● 자율적 퇴출 지원과 상시적 구조조정

- **부실대학의 자율적 퇴출 지원**: 인수합병 중개 지원, 학교법인 해산 시 재산처분 특례제도 도입 검토, 인근대학 편입학 지원 등 학습권 보호 등
- **상시적 구조조정 기반 조성**: 대학정보공시 및 평가인증 강화, 행정지원과 구조조정 연계 및 부실판정 대학 재정지원 중단, 설립억제 및 통폐합을 위한 규제 완화, 경영컨설팅을 통한 구조조정 자문, 인수 법인 자금 융자 등

● 부실 사립대학 퇴출 방안

- 퇴출이 용이하지 않은 상황, 부실판정 낙인은 무리한 측면이 있고, 명단 유출 및 선의의 학교 피해 등 신중 기할 필요
- 과잉금지원칙, 국민의 알권리, 소비자 주권 간 비교형량 문제일 수 있으나 교육의 공익적 성격을 고려 **평가의 객관성 확보 전제로 부실대학 명단 공개 전향적 추진**
- 대학 퇴출 보다 **자체 구조조정을 유도하는 정책** 방향이 필요



사립대학 구조조정

- **대학에 대한 경영컨설팅을 통해 구조조정 지원 필요**(단, 기회를 부여했으나 개선되지 않을 경우에 한하여 과감한 구조조정 추진)
 - 부실대학 판정 이전에 자체 구조조정 계획을 수립·제출하도록 하여 자체 구조조정 유도
- 부실대학 퇴출을 제도화 할 수 있도록 **법제화 추진 필요**
- 부실대학의 자율적 퇴출 유도를 위한 경영컨설팅 지원, 합병, 공익법인 및 사회복지법인으로 전환 등 **다양한 퇴출경로 마련**
- 부실 사립대학 판정기준은 재무지표와 교육지표로 구분
- 자율적 퇴출을 위한 각종 제도적 기반이 확충되더라도 부실 사립대학이 자진하여 학교 폐쇄에 나설지는 미지수
- 학사운영 어려움을 가중시킬 수 있을 만큼의 **상황적 여건 조성 필요**
 - 부실 사립대학에 대한 재정적 압박(등록금, 총원률)



사립대학 구조조정

- 상대적으로 우수한 대학들에 대한 **편제정원 확대 검토**
- **실현방안**
 - **대학원 정원의 학부정원으로의 전환 허용**: 학부 총원률이 현격히 높은 대학에는 대학원 정원의 학부 정원화 유인 충분, 총원률 하위대학들에 대한 차별 논란 없이 총원률 상위 우수대학으로의 재학생 유입을 유도할 수 있는 방안
 - **편제정원 증설 요건을 일시적으로 완화하는 방안**: 총원률이 높은 우수 사립대학들이 인기학과를 중심으로 정원을 확대하면 자연스럽게 총원률이 낮은 대학들의 신입생 확보율은 떨어질 것임
- 시장 메커니즘을 통한 **대학간 M&A 활성화, 자산매각** 등 가능하도록 세제 등 정책적 지원
- 재정 비리 예방, 청렴성, 도덕성 확보를 위해 **사립대학 이사장과 총장의 재산공개 입법화, 대학설립준칙주의 문제점 수정보완** 등 검토



대학 단위 구조조정을 위한 재정지원

● 재정지원과 대학 간 경쟁

- 학교 수준이 아닌 **연구자 수준에서 지원**
- 학교에 대한 지원은 우수한 연구자에 대한 선택적 지원 방식
- 선택과 집중 대상은 기관이 아닌 개인과 연구 프로젝트 수준
- 개인단위의 경쟁 촉진이 기관간 **불공정 경쟁 완화** 방안
- 불공정 경쟁: 수도권과 지방, 국립과 사립(등록금 격차 완화, 보조)

● 대학별 재정지원 정보 시스템 구축

- 정보공시, 평가인증, 재정지원 사업 등과 연계하여 구조조정 유도, **시장 기제 활성화**
- 대학별 재정지원 현황에 관한 모든 정보가 집약되어 쉽게 파악할 수 있는 시스템 구축 필요



대학 단위 구조조정을 위한 재정지원

● 부실대학에 대한 ICL 제한을 통한 구조조정 촉진

- 취업 후 학자금 상환제도(ICL)제도를 다른 대학 질 보장 체제 요소와 결합함으로써 **대학구조조정 수단으로 활용**
- 공식적, 사회적 용인 절차를 통해 **ICL 불가대학 지정**
- **ICL수수료 차등화**를 통해 부실대학을 선택한 학생들이 불이익을 받도록 하여 구조조정 유인

● ICL의 대학 구조조정 수단 활용 방안

- 외부평가기관에 의한 기관단위 인증제 이용, ICL을 인증받은 대학에 재학중인 학생으로 한정
- 대학단위로 정부가 대출상환률, 취업률, 충원률 등의 지표를 이용하여 평가하고, 그 결과에 따라 대학을 몇 개의 집단으로 나누어 **집단별 ICL수수료 차등 적용**
- 대학 자체 구조조정 결과를 ICL 지원 시 반영, ICL수혜실적을 **대학구조조정 지표에 포함 적용**



대학 단위 구조조정을 위한 제도개선

- 정부는 **정보공시, 자체평가, 외부평가, 재정지원** 방식이라는 고등교육 질 보장체제를 통해 구조조정 유도
- **정보공시를 수요자 친화적인 형태로 제공**함으로써 소비자 선택을 통한 구조조정이 이루어질 수 있도록 유도
- **자체평가**에 있어 대학 내 학과별 평가를 포함하여 학교 내 학과 단위의 구조조정을 촉진될 수 있도록 유도
- 외부평가에 있어 인증제도를 활용하여 인증 받은 대학의 재학생들만이 취업 후 상환 학자금융제도를 이용할 수 있는 권한을 부여하여 부실 대학에 대한 **퇴출 압력 강화**
- 대학교육역량사업에 있어서도 사업 참여 요건으로 인증 부여 가능
- 직선제 총장선출 방식은 대학의 구조조정을 저해하는 요인으로 작용, 대학 총장시장이 형성되고 해당 대학 구성원의 이해관계로부터 독립성 유지 필요

2. 대학내 구조개혁

학과 통폐합

- 학과 평가를 통한 학과 구조조정
- 전공선택의 자율권 부여
- 전문대학원 시스템 채택

대학 내 구조개혁을 위한 재정지원

- 개인에 대한 재정지원 강화
- 연봉 차이를 인정하는 보수시스템 도입
- 대학특성화 사업 확대 지원

대학 내 구조개혁을 위한 제도개선

- 학과별 정보공시 및 자체평가
- 대학 총장 직선제
- 교과과정편성위원회에 교육수요자 참여



학과 통폐합

- **학과평가**를 통한 구조조정 추진 지원
- 학생들의 수요 반영, **전과 장벽** 낮추고, 교수 갈등 최소화
- 교육구조를 단과대, 교수단 중심으로 **광역화, 유연화**
- 전공교육 강화와 선택권 확대의 양립
- 교수들의 이해관계, **학생들의 선택을 통한 구조조정**



대학 내 구조조정을 위한 재정지원

- **개인에 대한 지원 강화**
- 각자의 역량에 따라 지원이 달라질 때 내부 구조개혁 촉진 가능
- 실질적인 연봉차이를 인정하는 **보수 시스템**(기초학문 지원 전제)
- 대학 특성화 지원 강화



대학 내 구조개혁을 위한 제도 개선

- **학과별 정보공시 및 자체 평가**
 - 학과 단위 정보 제공으로 **학교 내 학과별 경쟁력 비교**
 - 자체평가를 통해 학과 구조조정의 동인으로 활용
- **대학 총장 직선제**
 - 대학 총장 시장 형성, 관련 제도 마련
- **교과과정편성위원회에 대한 교육수요자의 참여**
 - 교과과정 개편, 학과개편에 **수요자 요구 반영 시스템 형성**
 - 산업계, 전문가, 학생, 동문을 포괄하는 위원회에서 결정 유도
 - 사회적 수요 **증가 학과는 교수 충원**, 수요 감소 학과는 유사학과와 통폐합, 정원 조정

The background features a blue gradient from dark at the top to light at the bottom. A checkered floor pattern is visible at the bottom, receding into the distance. A glowing Earth is positioned in the center, with rays of light emanating from behind it. Several bright stars with lens flare effects are scattered across the sky.

감사합니다

부인부인부인