

공개토론회 자료

2005~2009년 국가재정운용계획

- 교육 분야 -

- 2005년 3월 21일(월) 13:30~17:30
- 전국은행연합회관 2층 국제회의실

국가재정운용계획
교육 분야 작업반

교육 분야 작업반

반 장 기 획 예 산 처 : 사회예산심의관

한국개발연구원 : 우천식 산업·기업경제연구부장

반 원 기 획 예 산 처 : 교육문화예산과장

재 정 경 제 부 : 정책기획과장

교육인적자원부 : 교육예산담당관

교 육 개 발 원 : 나 정 연구위원

직업능력개발원 : 백성준 연구위원

한국개발연구원 : 이삼호 연구위원

한 양 대 학 교 : 이 영 교수

KDI 국제정책대학원 : 김태종 교수

목 차

I. 그동안의 재정투자 분석	1
1. 재정투자 현황과 추이	1
가. 총 재정투자 및 총 교육비 규모	1
나. 재정투자의 부문별 배분	3
다. 교육재정의 조달 및 집행구조	4
라. 기타 주요 변화	6
2. 재정투자에 대한 성과평가	8
II. 정책방향 및 재정투자 방향	16
1. 정책방향	16
2. 재정투자 방향	18
3. 교육인적자원개발분야의 5년 후 미래상	21
III. 부문별·사업별 투자계획	22
1. 고등교육부문	22
2. 평생·직업·국제교육부문	26
3. 초중등 및 유아교육부문	26
4. 기타 : 지방재정조정재도의 정비 및 지방교육자치제도의 개편	28
<참고 I> 참여정부의 교육정책목표와 주요 추진성과	29
<참고 II> 사교육비 시장규모	34
<참고 III> BTL사업추진계획(안)	37
<쟁점> 사교육비 경감 방안	43

I. 그동안의 재정투자 분석

1. 재정투자 현황과 추이

가. 총 재정투자 및 총 교육비 규모

- 총 재정투자 규모 : 최근 5년간('00~'04년) 교육 분야의 연평균 재정 투자증가율은 9.9%로 동 기간의 정부재정증가율 6.2%를 크게 상회
- 교육예산도 최근 5년간('00~'04년) 연평균 7.7% 증가하는 등 큰 폭으로 확대
- 이는 교육재정 확충을 위해 '01년부터 경상교부금의 교부세율을 11.8% → 13.0%로 올리고 이후에도 계속 교육재정의 우선순위를 여타 부문 보다 비교적 높게 유지한데 기인

<표 1> 교육재정의 규모(2000~2004)

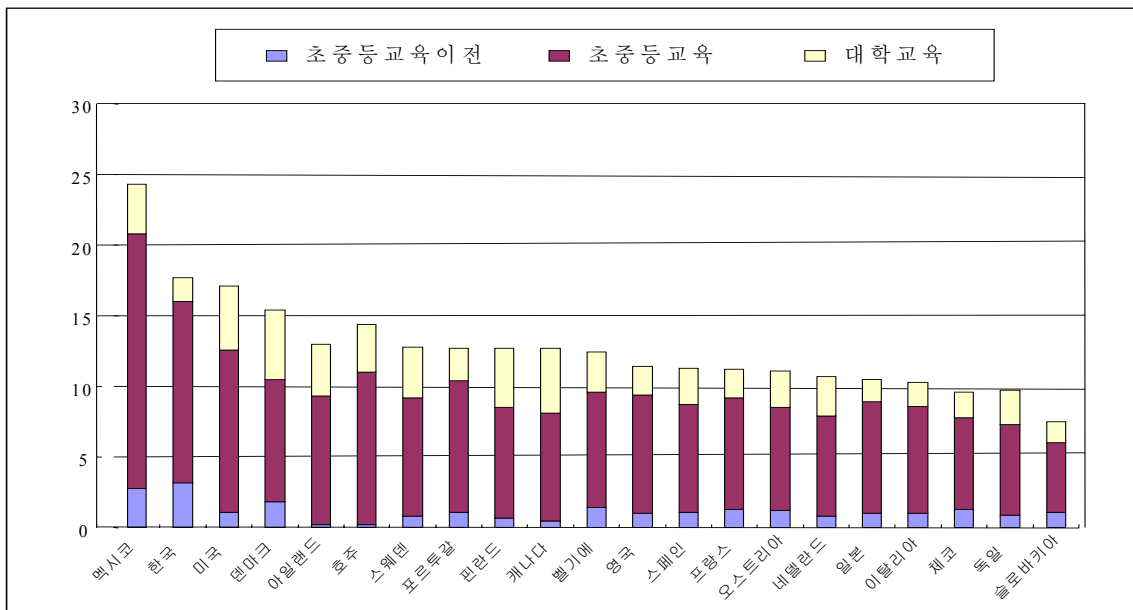
(단위: 조원, %)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	연평균 증가율	'05
○ 교육재정규모	22.96	27.14	28.29	30.96	33.44	9.9	36.60
▪ 교육예산	19.73	21.58	22.53	24.90	26.57	7.7	27.97
▪ 기 금	0.10	0.11	0.15	0.10	0.13	6.8	-
▪ 타부처	0.39	0.37	0.37	0.40	0.43	2.5	0.47
▪ 지자체*	2.74	5.08	5.24	5.56	6.31	23.2	8.16
▪ (구)GDP대비비율(%)	4.38	4.90	4.72	4.93	5.11	-	-
▪ (신)GDP대비비율(%)	3.95	4.35	4.11	4.29	4.28	-	4.35

주: '01년 지자체 지원액의 증가는 '지방세분 교육세'의 지방세 전환과 시·도세 전입금의 인상 (시도세 총액의 2.6 → 3.6%)에 기인. '04-'05년은 잠정치임.

- 재정투자 규모 국제비교 : OECD 국가들과 비교할 때, GDP대비 정부 부담 공교육비 비중은 OECD국가 평균과 비슷한 약 4.8% 수준
 - 그러나 총재정지출대비 교육비예산은 매우 높은 수준

[그림 1] 총정부지출 대비 교육재정 비중 및 구성(% , 2001년)



출처 : OECD(2004), Education at a Glance

- 총 공교육비 규모: 정부부담 공교육비는 OECD 평균 수준이지만 학부모부담 공교육비가 매우 높아(3.4%), 총 공교육비 비중은 OECD 평균인 6.2%보다 2.0%가 높은 8.2%로, 세계 최고 수준

<표 2> 국가별 GDP대비 공교육비 비중(2001년)

(단위: %)

	OECD평균	한국	미국	캐나다	독일	영국	일본
○ 공교육비/GDP	6.2	8.2	7.3	6.1	5.3	5.5	4.6
▪ 정부부담	4.8	4.8	5.1	4.9	4.3	4.7	3.5
▪ 학부모부담	1.4	3.4	2.3	1.3	1.0	0.8	1.2

출처: OECD(2004), Education at a Glance

- 공교육비 부담에 있어서 사부담 비중이 매우 높을 뿐 아니라, 공교육비와 별도로 학부모가 부담하는 사교육비도 매우 높음.

* 초중등학생의 사교육비는 03년 현재 GDP의 2.2%인 13.6조로 추정 (한국교육개발원 추정치)

* 국내에서 지출하는 사교육비에 더하여 외국 유학의 지속적인 증가 ('04년 약 20만명 추산)로 인해 유학수지는 04년 약 22억불의 적자를 기록

나. 재정투자의 부문별 배분

- '04년 교육·인적자원개발분야 예산의 부문별 지출규모를 살펴보면, 고등교육부문이 12%, 평생·직업·국제교육부문이 1.2%, 초중등교육부문이 예산의 대부분인 86.8%를 차지하고 있음.

<표 3> 교육예산의 부문별 배분 추세

(단위: 조원, %)

부 문 별	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	연평균 증감율	'05
합 계	19.73	21.58	22.53	24.90	26.58	7.7	27.98
초·중등교육 부문	17.02 (86.3)	18.72 (86.7)	19.43 (86.2)	21.64 (86.9)	23.08 (86.8)	7.9	24.26 (86.7)
평생·직업 부문	0.25 (1.3)	0.39 (1.8)	0.37 (1.6)	0.14 (0.6)	0.31 (1.2)	5.5	0.26 (0.9)
고등교육 부문	2.46 (12.5)	2.47 (11.4)	2.73 (12.1)	3.12 (12.5)	3.19 (12.0)	6.7	3.46 (12.4)

주 : 예산총계기준(인건비, 기본사업비는 고등교육부분에 포함), () 안은 구성비
'04년, '05년은 잠정/계획치

- 정부교육 재정중 고등교육지출부분이 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 낮은 편
 - 재정투자가 주로 초중등교육에 집중되고 고등교육은 공부담보보다는 사부담에 더욱 의존하여 확대되어 온 결과
 - 초중등교육에 대한 재정투자 비중은 86% 수준이며, 최근의 재정 투자증가율도 초중등교육이 연평균 7.9% 인데 비해, 고등교육은 상대적으로 낮은 6.7%

다. 교육재정의 조달 및 집행구조

- 2001년 지방세분 교육세의 지방세 전환과 이로 인한 시·도세전입금의 인상으로 지방정부의 교육재정 분담률은 크게 상승
 - 그러나 우리의 지방정부 교육재정 분담률은 아직도 OECD평균에 비해서 크게 낮은 수준

<표 4> 국가별 초·중등 교육재정의 부담 비율(2000년)

국가별	최초재원(정부간 이전지출 이전)				최종재원(정부간 이전지출 이후)			
	중앙	광역	지방	합계	중앙	광역	지방	합계
독 일	8	75	18	100	7	71	22	100
일 본	25	57	18	100	1	81	18	100
한국 ¹⁾	86	14	-	100	1	99	-	100
영 국	26	-	74	100	24	-	76	100
미 국	8	51	41	100	1	1	99	100
OECD평균	49	30	26	100	37	30	35	100

주 : 「OECD(2003), Education at a Glance」, 1)은 '99년 지방교육재정이전금액으로 별도 추정

- '00년 현재 초중등교육 재정의 지방자치단체의 부담은 우리나라가 14% 수준임에 비하여 OECD 평균은 56%

* '01년 지방교육재정 관련제도 변화로 지방정부의 재정분담율은 20%를 넘는 수준으로 크게 높아졌으나 여전히 OECD 평균에 크게 미달

○ 특히 지방정부의 대학에 대한 재정투자가 극히 미미

* 외국의 대학재정에 대한 지방정부의 기여도: 미국 61%, 독일 83%, 캐나다 66%, 일본 16%, 프랑스 9%, OECD평균 25% 등1)

□ '05년부터 경상·보급·증액교부금을 경상교부금으로 통합하고, 지방교육양여금을 폐지하여 그 재원을 지방교육재정교부금으로 이관하는 등 '지방교육재정조정제도' 개혁('05.1.1부터 시행)

○ 교부금 통합과 함께 경상교부율을 13%에서 19.4%로 인상

* 지방교육재정교부금 총액은 '04년 18.35조원에서 '05년 23.74조원으로 약 29.4% 증가(교육양여금을 제외할 경우, 18.36조원에서 19.76조원으로 증가)

'04년 예산			'05년 예산			
지방교육교부금 (18.35조원)	경상교부금 (12.40조원)	내국세 13%	=>	지방교육교부금 (23.74조원)	경상교부금 (19.76조원)	내국세의 19.4%
	보급교부금 (5.03조원)	소요 별도산정				
	증액교부금 (0.91조원)	소요 별도산정		국세 교육세 세입액 전액 (3.98조원)		
지방교육양여금(4.24조원) ·국세 교육세 세입액 전액						

1) 최초 재원 기준임. 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 아일랜드와 같은 소국의 경우 우리나라와 같이 극단적인 형태의 중앙집중적인 대학재정 지원구조(중앙정부의 재정기여도 100%)를 띠고 있으며, 인구 6천만명 이상 국가 중 대학재정지원의 중앙집중도가 높은 나라는 이태리(92%)가 유일

- 이와 동시에 '05년부터 초중등교육 보조사업(총 15개, 1,956억원)을 지방으로 이양2)
 - 각종 보조사업을 지역여건 및 특성에 맞게 자율적으로 추진할 수 있도록 하기 위한 조치로서, 지방이양사업 추진에 소요되는 재원은 담배값 인상분으로 충당3)

라. 기타 주요 변화

- '사교육비경감 종합대책'(04.2.17)의 일환으로서 다양한 e-Learning 지원체제 구축 강화 사업 추진
 - 수능 과외 대체를 위해 EBS 수능 방송·인터넷 방송의 확대, 사이버 가정학습 지원체제 구축 등을 위해 '04년 총 230억의 예산 지원('05년은 총 216억원)
- 교육취약 계층의 학습권을 보장하기 위한 교육복지 사업 강화
 - 유아교육 예산을 지속 확대('03년 257억→'04년 345억원 → '05년 871억원)
 - 유아교육 예산 중 만5세아 무상교육비 지원은 '05년에 대폭 증액('04년 242억원 → '05년 642억원), '04년에 도입한 저소득층 만3,4세아 지원도 지속 증액('04년 77억원 → '05년 163억원)
 - 농어촌 교육여건 개선을 위한 사업 신규 도입('05년 100억원)
 - 저소득층 대학생에 대한 학자금융자 지원과 함께4) 확대 이공계 대학생에 대한 무이자융자와 장학금도 크게 확대

2) 경상교부금중 특별교부금의 비중을 9.1 → 4%로 축소

3) 담배값 500원 인상시 약 3,800억원의 교육재정 추가 확충 예상

4) '05년부터는 저소득층자녀에 대한 이차보전 확대: 이자 8.5% 중 6.5%를 정부부담(통상은 4.5%)

<표 5> 저소득층 대학생에 대한 학자금 지원현황

사 업 명	'04 예산	'05 예산
이공계 대학(원)생 장학금 지원	· 무상장학금 : 연10,600명 · 무이자용자 : 연40,000명	· 무상장학금 : 연15,900명 *차상위층 자녀 1,500명 포함 · 무이자용자 : 연40,000명
	665억원	1,005억원(+51.1%)
학자금융자 이차보전	· 일반 : 연280,000명 (9.0%중 4.5%)	· 일반 : 연250,000명 (8.5% 중 4.25%) · 저소득층 : 연30,000명 (8.5%중6.5%)
	912억원	1,062억원(+16.5%)

- 대학의 경쟁력 강화를 위한 대학 지원 강화 및 기존 지원사업 정비
 - '균특회계'사업인 지방대학혁신역량강화(NURI)를 위해 '04년~'08년 동안 총1.4조원을 투자한다는 계획 하에 '04년에 총112개 사업단을 선정하고 2,200억원 투자('05년 2,400억원)
 - '산학협력체제 활성화 지원사업'으로서 산학협력중심대학 및 학교기업 육성 지원('04년 총 300억원 → '05년 450억원; 산학중심대학사업 200억 → 300억, 학교기업운영사업 100억 → 130억)5)
 - 국립대학간 통·폐합, 학생정원 감축 등 대학구조개혁을 지원하기 위해 '05년도에 800억원 반영
 - 대학원 연구역량 제고를 위해 BK21사업 지원확대('04년 1,800억원 → '05년 1,850억원, '99~'05년 투자총액 1조2332억원)

5) 산학협력 중심대학은 '04년에 총13개(8개 권역별 각 1개 일반대학 및 5개 산업대학)를 선정하였으며, 5년간 계속 지원(05년에는 8개 권역별 각 1개 전문대학 추가 예정). 학교기업은 '04년에 총40개기관을 선정하여 2년간 계속 지원.

2. 재정투자에 대한 성과평가

- 초·중등 교육투자 확충으로 학교 교육환경 개선에 상당한 성과
 - 학습환경 개선, 이를 통한 공교육의 내실화를 목적으로 '01년에 수립된 「7.20 교육여건 개선계획」의 추진 완료
 - '01~'04년간 학교 신·증축사업에 11.5조원을 투입하여 1,130개 학교 신설 및 14,678개 학급 증설(평균 연 280개교 신설: 학교당 약 150억원 지원)
 - 그 결과 학급당 학생수가 '01년 36.9명에서 '04년 33.3명으로 감축되는 등 교육환경은 상당 부분 개선

<표 6> 학급당 학생수 변화 추세

(단위:명)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
초등학교	35.8	35.6	34.9	33.9	32.9
중학교	38.0	37.3	36.7	34.8	35.1
고등학교	42.7	39.7	33.9	33.1	32.7
계	37.9	36.9	35.1	33.9	33.3

- 이와 함께 모든 학교에 세계 최초로 초고속인터넷망 연결 완료 ('02년)
- 각종 국제시험 및 평가에 나타난 초·중등학생의 학업성취도도 세계 최상위권의 수준 계속 유지
 - TIMSS에 이어 PISA에서 계속 우수한 성적을 거둠으로써 OECD는 한국을 형평성과 수월성을 모두 성취한 나라로 평가⁶⁾

6) 그러나 이러한 국제시험 성과는 오래전부터 일관되게 관측되어 왔으며, 교육환경 개선과의 인과관계는 불확실

<표 7> 국제 학업성취도 평가결과(PISA, 2003)

구 분	문제해결력	읽 기	수 학	과 학
전체학생	1위	2위	3위	4위
상위 5%	-	7위	2위	2위

□ 대학의 연구력 제고에 있어서도 가시적인 성과 관측

- SCI계재 논문의 경우 '90년 세계 32위 → '03년 13위

<표 8> SCI 계재 논문 현황(한국)

구 분	1990년	1995년	2000년	2001년	2002년	2003년
논문편수	1,148	5,124	12,013	14,162	14,916	17,785
증가율(%)	8.7	39.8	10.5	17.9	5.3	19.2
점유율(%)	0.24	0.72	1.37	1.53	1.66	1.75
순 위	32	24	16	14	13	13

주: 증가율은 전년도 대비 증가율임.

- 피인용 회수도 1,000편 이상 발표한 49개 국가 중에서 재료과학(5위), 응용물리(8위), 화학공학(8위) 분야는 전 세계 논문 피인용 점유율 10위 이내 진입

* 대학 연구역량 제고를 위한 예산 지원 확대와 함께 외국논문 발표수를 중시하는 교수 및 대학 평가제도의 확산이 주요한 요인으로 작용하였을 것으로 판단 가능

□ 대학 재정지원은 획기적으로 확대되지 않았으나, 대학의 경쟁력 제고를 위한 괄목할 만한 법·제도·정책 환경의 정비 성과

- 대학과 지역사회-산업의 동반발전이라는 새로운 대학발전의 모형을 구축하기 위한 법적·제도적 인프라 정비

- ‘산학진흥및산학협력촉진에관한법률’ 개정(‘03.8)을 계기로 산학협력단 운영, 학교기업활성화 등 산학협력 기반 강화)
- ‘국가균형발전특별법’ 제정을 계기로, 지역산업발전과 연계한 지방대학 육성지원의 근거를 마련하고, NURI사업 착수
- 인적자원개발정책 추진체계에 있어 교육과 산업, 연구개발 등 관련기능간의 시너지를 위한 부처간 협력연계 기제를 확충하는 데 있어서도 나름대로의 성과
 - ‘6대 국가전략분야 인력양성 종합계획 (‘03.6), ‘2만불시대를 위한 인적자원개발 종합대책 (‘04.3)’을 수립
- 그러나 이러한 지속적인 노력과 성과에도 불구하고 국민들이 느끼는 실질적인 교육성과는 만족할 만한 수준이 아님.
- 공교육의 수월성·다양성 제고 성과는 아직 미흡하고 공교육에 대한 불신 증폭⁸⁾
 - 영재교육, 수준별 이동수업 등을 포함한 ‘수월성교육 종합대책 (‘04.12)’을 발표하였으나, 이에 상응하는 정책적 노력 미흡
- 평균적인 교육환경은 크게 개선되었으나, 지역간 격차가 크며 아직 학교신증축 등 커다란 설비투자 수요 상존
 - 현재와 같은 예산투입으로는, 학교 설비에 있어서 지역별 격차가 상존하고 미완공 개교 사례 발생 가능

7) 향후 국내 인력문제 해결과 대학 발전의 관건이라 할 산학협력은 90년대 중반 이후의 지속적인 정책 노력, 그리고 산업교육진흥법 개정 등 최근의 제도정비에 힘입어 이제 활성화 단계에 진입한 것으로 평가됨.

8) 이러한 가운데, 대학수학능력시험에서 조직적·계획적 부정행위 발생과 학생부 ‘성적 부풀리기’ 등에 따른 학습 윤리의식 저하 등의 문제가 발생하여 공교육에 대한 신뢰 침식

- 신설학교 중 587교를 수도권에 지원하였으나 36명이상 과밀학급이 절반 이상 잔존하고 있으며 신도시·대규모 택지개발사업으로 학교신설 수요 지속 발생 예상

<표 9> 수도권 학교 과밀학급 현황

(단위: 학급)

구 분	수 도 권				광역시(5개)	도(8개)
	서울	인천	경기	계		
과밀학급수	15,454	7,814	34,749	58,017	22,580	22,508
비 율(%)	35.9	61.9	73.6	57.1	48.8	26.9

* 재정 부족에 따른 미 완공 학교가 매년 40여개교 발생. 경기도는 매년 130개교 학교신설이 소요되나 재정여건상 약 80개교만 지원.

- 현재의 예산투입으로는, 노후시설 개축이 지연되어 안전위험시설 해소 장기화 우려⁹⁾

<표 10> 노후시설 현황

(단위: 연면적, 만㎡)

구 분	40년 이상	39~30년	29~20년	20년 미만	총 계
학교 수	286	730	1,161	3,728	5,905
(%)	(4.8)	(12.4)	(20.0)	(63.1)	(100)

□ EBS 수능강의 등 e-learning지원체제 강화로 과외비는 다소 줄어들었으나, 아직 막대한 입시과외 수요를 대체하기에는 미흡

- 막대한 사교육비로 인한 교육기회의 실질적 형평성 훼손에 대한 우려 지속

- '가계소득 내지 부모의 경제사회적 지위 격차 → 사교육 투자 격차 → 교육력 및 대학진학 성과 격차'라는 고리가 강화되어 교육기회의 실질적 형평성이 크게 훼손된 것으로 관측

9) 이외에 체육시설 부족, 특수학교 신설 지연 등의 문제도 상존

* 초중등학생을 대상으로 볼 때 소득 최상위 10% 가계의 총교육투자비는 소득 최하위 10% 가계의 3.8배(월 59.1만원 vs 15.7만원)인데 비해, 사교육비는 4.8배(월 40.7만원 vs 8.5만원)¹⁰⁾

○ 저소득층 자녀의 대학취학율이 낮은 반면 더 높은 대학교육비를 부담하는 문제도 상존하는 것으로 관측

* 최하위 10% 소득계층 자녀 중 1/3이 대학에 진학하지 못하고 있으며, 이 중 약 10%가 경제적 이유로 진학을 포기¹¹⁾

* 소득의 양극화 추세 속에 세대간 사회적 이동성의 제약(빈곤의 세습 등) 문제로 이어질 수 있어 그 문제성 심각¹²⁾

□ 고등교육 부문의 질적 도약을 기대하기에는 전반적인 교육환경이 매우 열악하고, 대학의 자율성 부족, 대학의 수도권 편중 문제 등으로 대학교육과 산업현장 수요와의 괴리 문제도 지속

○ 고등교육기관 진학률은 세계최고 수준인 81.3%('04년)에 달하며, 고등교육 이수율은 5위인 반면, 교수 1인당 학생수, 기숙사 설비 등 교육여건은 OECD 수준에 크게 미달

<표 11> 교원 1인당 학생수 변화 추세

(단위: 명)

연 도	초등학교	중학교	일반계 고등학교	실업계 고등학교	전문대학	대학교
1995	28.2	24.8	22.1	21.4	54.9	26.3
2000	28.7	20.1	20.9	18.2	78.0	39.7
2003	27.1	18.6	16.0	13.8	77.3	39.9

주: 1998년 이전에는 조교가 포함되었으나 이후에는 제외됨.

자료: 2003 교육통계분석자료집(한국교육개발원, p186).

10) 도시근로자가계를 대상으로 한 분석결과임 (KDI(2004), 사교육비 투자효과 연구)

11) 김안나 외 (2004), 인적자원투자 촉진을 위한 대학(원)생 학자금 용자제도 활성화 연구, 인적자원개발 정책연구 2004-8, 교육인적자원부

12) 미국도 비슷한 상황으로 이에 대한 우려의 시각이 확대되고 있음. 한 조사에 의하면 미국 상위 146개대학 재학생의 75%가 소득 최상위 25% 가정 출신, 최하위 소득집단의 자녀가 다시 최하위집단에 속할 확률 70%로 파악됨.

- IMD의 조사에 의하면 대학교육의 경제사회 요구 부합도는 2004년도 60개국 중 59위¹³⁾
- 지속적인 대학자율화 노력에도 불구하고 대학 행·재정 전반에 걸쳐 광범위한 규제가 상존하여 환경변화에 대한 대학의 능동적인 대응을 저해
 - * 고등교육법 전체 조문 중 12.3%가 일반적 규제, 73.8%가 조성적 규정 조항
- 고등교육기관의 열악한 교육환경과 초과공급 상황을 해소하고 질적 고도화를 달성할 수 있는 종합적이고 구체적인 대학 구조고도화 방안은 미정립
 - 대학의 초과공급 상태하에 많은 지방대학 및 전문대학의 미충원율이 높아지고 경영상태 악화
 - * 대학 미충원율('04) : 전남 31%, 전북 27%, 강원 22%, 경북 17%,
 - * 전문대학 미충원율('04) : 수도권 2%, 지방전문대학 28%
 - * '21년에는 현재 입학정원(65만여명)의 약 34%인 22만명 초과 예상
 - 국립·사립대, 수도권·지방대학, 4년제 대학·전문대·특수대학을 포괄하는 대학발전의 청사진과 실행 방안, 추진전략 등 미정립
 - '대학구조개혁 종합안' 발표(04.12)에도 불구하고 사립대학은 물론 국립대학 구조개혁의 당위성과 방향에 대한 합의기반 취약
 - '05년에 대학구조개혁 예산 800억원을 확충하였지만 중장기적인 시각에서 구조개혁을 지원하고 대학의 교육여건을 개선할 수 있는 종합적인 재정계획은 부재

13) '03년도에는 57위였음. 전경련의 조사('02.12)에 의하면 신입사원이 대학에서 습득한 지식·기술은 기업 필요수준의 26%에 불과함.

- OECD 평균인 GDP 1% 수준으로 고등교육에 대한 정부재정을 높인다고 할 경우 약 5조원의 추가적 재원이 소요되나, 현 예산 구조하에서는 필요한 재원 확충에 근본적인 한계

□ 교육에 대한 지역주민의 관심이 점증되고 있는 반면, 지자체의 교육 재정에 대한 역할이 선진국에 비해 아직도 매우 저조

- 소위 일반자치와 교육자치의 분리로 인하여 지자체의 학교교육에 대한 적극적인 투자 유인이 근본적으로 제약
 - 지자체는 지역내 학교에 대해 법정전입금 이상의 재정투자를 기피하며, 의무조항인 학교부지 확보에도 소극적인 태도
- 지방교육자치제도의 개편에 있어서 교육자치와 지방자치의 연계 강화(교육위원회와 지방의회의 통합 등)라는 기본방향은 설정 되었으나, 아직 구체적인 방안과 추진 전망, 일정은 불투명한 상태
- 대학재정지원체제는 중앙 집중적 방식을 따르고 있으며, 분권화의 필요성에 대한 인식이 미흡하여 최소한의 문제제기 조차 이루어 지고 있지 않는 상태
 - 지역혁신체제·산학협력체제의 맥락에서의 지방대학 육성을 새로운 정책기조로 하는 다양한 사업이 추진되고 있으나, 광역 지방자치단체의 대학에 대한 권한과 책임이 미미/불명확하여 사업의 실효성·추진력 확보에 한계
 - 대학행·재정제도의 개편을 포함한 대학개혁 문제를 ‘국가균형 발전’, ‘정부혁신지방분권’과 연계하여 접근하는 노력 미흡

□ 교육·인력개발 관련 정책과 예산배정간의 체계성 부족

- ‘국가재정운영계획’, ‘성과관리제도’ 등의 새로운 예산제도가 도입되고 있으나, 아직 교육·인력개발체제 혁신에 필요한 재원을 안정적으로 확충하고 이를 효율적으로 쓰기 위한 구체적인 제도적 장치 및 이에 대한 신뢰 미흡

- * 그동안 교육의 질적 발전을 위한 많은 정책변화, 구조개혁 노력의 성과가 부진했던 것은, 변화와 개혁을 지원하는 안정적인 재원의 확충 가능 문제, 그리고 추가 재원의 효율적 활용 여부에 관한 우려를 해소할 수 있는 효과적인 제도적 장치가 결여된 데 기인하는 바가 큼.

- 여러 부처에 분산되어 있는 교육 및 인적자원개발 관련 사업간의 투자우선순위를 결정하고 사업간 시너지를 담보할 수 있는 제도적 인프라도 아직 미흡

- 인적자원개발회의가 출범하고 인적자원사업 투자효과 분석제도가 도입되었으나, 인적자원정책 평가 및 투자효과 분석은 초기 단계

- * 인적자원개발회의의 역할 문제는 최근 논의 중인 인적자원개발회의의 인적자원개발위원회로의 격상으로 다소간 해소될 가능성

Ⅱ. 정책방향 및 재정투자 방향

1. 정책방향

- 대학을 포함한 정규교육의 질을 높이고 평생·유아교육기회를 확대를 하는데 필요한 안정적인 재정 확보
 - 교육기반 시설이 미약하여 교육여건 면에 있어서는 여전히 다른 OECD국가들보다는 한 단계 아래에 놓여있는 우리의 현실을 고려한다면 향후에도 지속적인 교육투자가 필요
 - 추가적인 증액은 투자의 효율성을 높이기 위한 제도개혁과 병행하여 검토
- 민간투자 재원을 최대한 흡수하여 총 교육투자를 획기적으로 증대
 - 정부는 국가재정이 책임지는 국공립학교의 질을 높이고 소득수준에 따른 교육기회 격차를 해소하는 데 집중하고, 학부모, 기업 등 민간부문의 자발적/잠재적 투자재원을 최대한 흡수
 - * 기업의 연구개발 및 인력개발재원, 대학 보유의 토지자산, 과외비 등이 중요한 민간의 잠재적 투자재원.
 - 민간기업과 학교법인의 투자에 관한 제도적 장애요인을 해소하거나 적극적인 투자유인을 제공
 - 예를 들어 사립학교에 대해서는 학교기업의 규제완화, 학교용지·용도제한 완화¹⁴⁾ 등을 추진하고 대학의 맞춤형프로그램 개발을 위한 기업 투자에 대한 세제혜택을 확대

14) 기준초과 재산의 수익용 재산 전환 및 기업체 연수원, 연구소에 임대 등 적극 허용

- BTL 등 민관협력투자,¹⁵⁾ 정부보증과 ABS방식의 학자금 용자 등, 민간금융자산과 재정을 결합하는 새로운 재원조달 방식을 최대한으로 전략적으로 활용하여 투자재원 확충과 효율화 목표를 달성
- 분권화를 통한 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할분담 체제 구축
 - 초중등·대학부문을 막론하고 지역내 교육투자재원 조달 및 집행에 관한 광역 지방자치단체의 권한과 책임 강화
 - 장기적으로 지방은 설비투자, 중앙정부는 학비·연구비 지원을 주로 담당하는 二元적 구조를 지향
 - 교육행·재정제도(지방교육재정조정제도, 교육세제, 지방교육자치제 등)를 정비하고, 특히 지방교육자치제도를 조기 정비
 - 지방정부의 독자적 재정부담 능력 확충을 위한 세제 개편 추진
 - 중단기적으로 주민세 소득 할증액, 그리고 종합토지세 및 재산세의 과표현실화를 통해 추가적인 지방교육재원을 확충
 - 보다 장기적으로 지방의 교육투자재원 확충을 위한 다양한 방안 모색
- 재정사업 전반에 대한 체계적인 성과관리체제 및 시장친화적 지원 체계 정착
 - 별도의 재정지원하에 관련정보 및 평가인프라 (D/B, 인력, 제도)를 조속히 정비하고

15) BTL(Build-Transfer-Lease)는 민간이 공공시설을 짓고, 정부가 이를 임대해서 쓰는 새로운 개념의 민간자본 유치제도임. 보다 구체적으로, 사회기반시설 건설을 위한 민간투자사업의 한 방식으로서 민간사업자가 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)하여 국가나 지자체로 소유권을 이전(Transfer)한 후, 국가와 지자체에게 시설을 임대(Lease)해준 대가로 운영기간 동안 “국채수익률+알파” 수준의 수익률이 반영된 시설임대료(리스료)와 국가와 지자체로부터 위임받은 시설운영에 소요되는 운영비를 합한 정부지급금을 통해 투자금을 회수하는 방식

- 장학금, 바우처, 용자 등을 통한 학생·학부모 등에 대한 직접 지원사업을 확대하여 수요자 선택과 견제에 의한 사업의 실효성 적합성 제고(정부내 성과관리체제를 보완)
- 투자재원 확충·효율화를 위한 제도·정책 정비 작업 지속적 추진
 - 안정적 재원조달 계획과 범부처적인 협력체제하에, 교육기관의 자율책임운영체제 정착, 사학의 건전성 확보, 평준화정책의 보완, 교육행·재정제도 개편 등의 제도 개혁을 단계적으로 추진
 - 특히 대학에 대한 추가적인 재정지원은 자율과 경쟁의 원칙에 바탕을 둔 대학구조개혁과 연계하여 추진

2. 재정투자 방향

- 대학의 경쟁력 제고를 위한 지원을 강화하는 한편 교육비 부담의 형평성을 높이기 위해 지원체제 정비
 - 대학의 역량강화 지원을 위해서는 고등교육에 대한 지속적인 투자 확대가 필요하나 고등교육 투자확대에 구조적 한계가 있으므로 교육부문간 재원배분 조정과 재정투자의 효율성 제고 필요
 - 교육재정의 약 85%(내국세 19.4% + 국세 교육세)를 교육지자체에 일괄 교부하는 경직적 구조로 인해, 고등교육 투자확대에 구조적 한계를 가짐
 - 기존 사업에 대한 성과평가를 강화하여 대학지원 시스템의 투명성·효율성을 제고하고 선택과 집중에 의한 지원의 효과성 극대화
 - 대학의 연구능력 제고를 위한 지원을 강화하는 동시에 대학구조 개혁 사업을 지원하되 자율과 경쟁의 원칙하에 대학 스스로의 차별화·특성화 발전을 유도

- 이와 함께 대학의 지역혁신 역량강화를 위한 지자체 · 산업 · 대학의 동반발전 모형을 발전시키고, 일반 지자체 · 산업의 대학에 대한 투자확대를 유도해나가야 함
 - 산학연 협력사업을 계속 강화하고, 특히 지방대학을 지역발전 및 지역클러스터의 핵심인프라로 육성
- 대학 교육비 부담의 역진성을 극복하기 위해 저소득층 대학생에 대한 장학금과 학자금 용자를 대폭 확대하는 한편, 대학기관별 지원은 단계적으로 축소
 - ※ 지식경제사회의 도래, 국내기업의 기술수요 증대 · 고급화로 인해 국가 지식인프라의 중핵으로서 대학의 중요성이 크게 상승 → 대학이 산출하는 지식 · 인력의 경제 전반에 걸친 ‘외부효과(externality)’가 크게 증가하여 대학 재정지원의 필요성 증대
 - ※ 대학의 특성화 · 전문화 발전은 소수 일류대학 진학을 위한 입시경쟁, 과외수요를 완화/감소시키고 학교교육의 다양화 · 정상화에도 기여
- 초 · 중등교육부문에 대한 투자는 모든 국민의 교육에 대한 기회균등을 보장하는 한편, 국민의 기초학력을 향상시키고 교육복지 구현에 기여하는 데 주력
 - 학생수의 감소추세(’03년 785만명 → ’13년 725만명) 등을 감안하여 교사신축 등 물리적 확대보다는 프로그램의 다양화, 교원역량제고 등을 통한 교육성과 제고에 중점
 - 불특정 다수를 대상으로 한 학비보조, 무상교육의 확대보다는 지원의 혜택이 저소득층에 집중될 수 있도록 현행 지원체계 정비
 - * 고소득계층에 대한 무상교육 지원은 실질적으로 무의미. 추가 재정 지출을 저소득층 혜택확대에 집중하는 것이 형평성 목적에도 부합

- 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하고 지방정부의 재정기여도를 높임으로써 초·중등교육 전체에 대한 예산지원 증액 실현
 - 제도변화로 인한 전체 및 시도별 초중등교육 예산의 불안 요인을 해소할 수 있도록 최대한의 보완장치 강구(국고보조금 제도 정비 등)
- 아울러 저출산 및 고령화 사회에 대비하고 인재의 조기 발굴·양성을 위해 유아교육에 대한 투자도 지속적으로 확대
 - 최근의 개선 성과에도 불구하고 유아교육 및 보육 지원의 수혜 계층은 아직 제한적
 - * 유치원 교육비 수혜자는 05년 현재 만5세아의 13.2%, 만 3-4세아의 2.8%(보육료 수혜자는 04년 현재 만 0-5세아의 26.0%)
 - * 부실한 유아기 교육이 평생소득에 큰 악영향을 미치는 것으로 분석되고 있기 때문에, 가난의 세습을 막기 위해 저소득층을 대상으로 하는 유아교육이 확대될 필요성
 - 단, 공급기관별 경쟁을 촉진하고 추가적인 지원의 혜택이 저소득가계에 집중될 수 있도록 현재의 국공립기관 중심의 지원을 탈피하여 프로그램별/아동별 지원을 강화
- 일반근로계층을 대상으로 한 평생교육훈련(Further Education and Training) 사업을 대폭 확충할 필요
 - 전문대, 대학 등 정규교육기관 내에서의 고급교육훈련 과정을 개발하여 기존의 공공·민간직업훈련기관이 담당하고 있는 단기간의 단순기능훈련 사업을 보완
 - 근로자의 직업능력 투자수요가 대학에 대한 평생교육수요로 전환될 수 있도록 기존의 공공직업훈련사업제도를 정비하고 근로자에 대한 대학 입학·편입학 문호 확대

3. 교육인적자원개발분야의 5년 후 미래상

□ 정성적인 측면

- 정규교육기관에 대한 총투자(GDP 대비) 획기적 증대
 - 대학에 대한 정부 및 민간투자 대폭 확대
- 지방정부의 교육재정 분담율 대폭 확대
 - 지방교육자치제도의 개선 실현
- 저소득층 대학생 및 유치원생에 대한 학비지원 대폭 확대
- 현재의 대학수(358개) 대폭 감축
 - 영세 소규모 대학 퇴출, 대학간 합병 등
- 자율학교, 특성화학교의 확대와 자립형 사립고의 모형 정착

□ 정량적인 측면

지 표	2004년	2009년
▪ 이공계 SCI 논문 순위	13위	9위권
* SCI 논문게재 세계 100위 이내 대학	1개	5개
▪ 대학 교원 1인당 학생수	29.9명	24명*
* 국립	29명	21명
* 사립	35명	24명
▪ 외국인 유학생수	16,832명	50,000명
▪ 특수교육 수혜율	58.1%	80%
▪ 수월성 교육대상자 비율	3.0%	5.0%

Ⅲ. 부문별·사업별 투자계획

1. 고등교육부문

- BK21사업('99~'05)에 대한 종합적인 사업평가를 토대로 대학원연구 지원사업에 대한 지원방향을 재정립
 - 연구역량 강화에 집중하되 선택과 집중원칙에 의해 낭비적 요인을 제거
- '05년부터 「국가균형발전특별회계」를 통해 추진중인 '지방대학 혁신역량강화사업' 및 '산학연 협력체제 활성화사업'을 강화
 - 최근 지방대학에 대한 대폭적 재정지원이 이루어지고 있으나, 투자의 효율성 제고를 위해서는 고급 연구인력 확보등 연구인프라 구축이 시급
 - * '05~'08년의 기간 중 지방대학에 대한 재정지원은 총 1.19조원
 - 단기적으로는 균특회계 및 정부출연(연) 예산편성시 산학연 협력체제 사업을 적극 개발하여 정부출연(연) 및 각 지역 연구소, 대학간의 연계강화를 추진
 - 장기적으로는 정부출연(연)과 지방대학의 전략적 제휴 또는 통합방안 검토
 - 지방대학의 신규인력 교육양성 인프라, 정부출연(연)의 연구인프라를 제휴·통합하여 혁신역량을 획기적으로 강화
 - 지방대학의 연구역량과 교육의 질을 제고하여 재정투자의 효율성을 확보

<표 12> 출연연구기관 일반현황(연구회 소속에 한함)

	개 수	'04 출연금(억원)	'04 인력(명)
경제사회연구회	14	1,338.4	1,552
인문사회연구회	9	617.8	636
과학기술계*	19	6,152.8	7,488
계	42개	8,109	9,676

주: '04년에 연구회에서 과학기술부로 이관 기초·산업·공공기술 3개분야 포함.

- 고등교육의 여건개선을 위한 정원감축, 통합·연합, 대학내 학과 통·폐합 등 구조개혁을 지원하고, 특히 이들 대학이 특성화를 통한 국제 경쟁력을 갖출 수 있도록 교육과정 개발 등을 집중 지원
 - 한편, 대학입학자원의 감소, 대학구조조정 등을 감안하여 국립대학의 신규시설 확대는 가급적 억제하는 대신 기존시설의 리모델링 및 완공위주로 지원
 - 고등교육 구조고도화를 위한 안정적인 재정지원이 필요하기는 하나 구조조정의 지연 및 과도한 예산부담 등의 부작용도 예상되므로 실효성 있는 지원방안을 강구하는 것이 중요
 - 대학구조개혁사업의 내역별 지원대상에 대한 재정 지원방향 및 적정규모에 대한 면밀한 검토 필요
 - 다만 정부재정지원이 단순 인센티브 차원에서 이루어져서는 안되며, 대학의 특성화를 유도하는 방향으로 연결 필요
 - 장기간 구조조정 지원보다는 단기·집중 지원으로 성과를 극대화하고 장기적으로는 대학(시장 메카니즘) 스스로 해결함이 적절
 - 사립대학에 대한 구조개혁 지원은 재정적 유인만으로 부족하므로 대학 보유 부동산 및 설비 활용에 관한 규제 완화와 연계하여 전략적으로 추진
 - 국공립대-사립대, 수도권대학-지방대학, 일반대학-전문대-특수대학 등에 대한 재정지원의 우선순위 및 지원방식을 국내 대학부문 전체의 구조고도화 계획과 연계하여 분석하는 작업 착수

- 대학생에 대한 학비지원 확대 및 새로운 학비지원제도를 조기 도입
 - 학자금 용자제도를 지속적으로 확장하되, 현행 이차보전방식을 개편하여 정부신용보증에 의한 ABS방식의 용자제도를 조기에 정착
 - 현재는 매년 28만명에게 이차보전방식의 학자금 용자를 제공하고 있으며 06년부터는 저소득층 3만명에 대해서는 이차보전을 현행 4.25%에서 6.5%로 확대할 계획이나, 이를 신용보증·ABS방식으로 단계적으로 대체해 나갈 필요
 - * ABS방식에 의한 학자금용자는 단순 이차보전 방식에 비해 매우 비용효과적인 방식인 것으로 분석
 - 학자금용자와 함께 이공계 학생은 물론 저소득층 학생에 대한 장학금 지원을 확대
 - 현재는 이공계 대학(원)생에 대한 지원을 '04년 1만명에서 '08년 2만명이 넘는 수준으로 확대해 나갈 계획이나, 비이공계 저소득층 학생으로도 지원을 확대할 필요
 - 이공계 장학금 확대의 우수 과학인력 양성 효과가 확실하지 않은 반면, 교육비 부담의 역진성 문제가 심각하여 일반 저소득층 대학생에 대한 장학금 지원을 확대할 필요성이 큼
 - * 신용보증·유동화 방식은 이론적으로 가장 비용효과적이고 효율적인 학비지원 방식이나, 용자대상자의 선정을 위한 정교한 모형이 전제되지 않는 한 형평성 도모에 오히려 비효과적일 수가 있으므로 저소득층에 대한 장학금 지원으로 보완할 필요.
 - 학자금 지원을 사립학교 지원, 이공계 지원, 지방대 육성, 전문대 육성 등 고등교육 관련 다수 현안에 있어 현재의 공급자 위주에서 시장친화적(market-friendly)인 지원체제를 정착시키는 데 전략적으로 활용

<표 13> 교육인적자원부의 학자금융자 현황과 추이

구 분 \ 연 도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
융자액(억원)	532	655	1,651	4,547	4,842	6,580	7,833	7,760
수혜인원(천명)	37	45	101	215	221	278	303	305
이차보전액(억원)	68	78	101	246	413	559	747	912
이차보전율(%)		4.75 (9.5)	4.75 (11.5)	4.75 (10.5)	4.75 (10.5)	4.25 (9.5)	4.75 (9.5)	4.5 (8.5)

출처 : 교육인적자원부 2004.1

- 고등교육 재정투자 조정체제의 정립 등 대학재정투자 사업의 효율성 제고를 위한 제도개선을 지속적 추진
 - 학자금 융자외에 경상비 지원, 연구개발재원 배분 등에 있어, 대학을 단위로 한 직접적인 지원에서 학생과 연구자·팀에 대한 간접적인 지원체제로의 변화를 지속적으로 추진
 - 국·사립대학을 막론하고, 대학의 자율운영을 저해하고 있는 잔존 행정규제를 해지하고, ‘국립학교시행령’, ‘사립학교법’ 등 관련 법규를 정비하여 대학의 책임경영체도의 기반 구축
 - 각 부처에 분산되어 있는 고등교육 및 기타 인적자원개발 관련 예산의 시너지를 확충하기 위한 제도 정비
 - 관련 예산·사업조정 및 평가에 관한 현행 ‘인적자원개발회의’의 위상을 재정립하고 필요한 기구개편 조기 완료
 - 각 부처의 대학지원사업의 과제선정·평가 등에 관한 일관된 원칙과 기준을 정립하고, 관련 부처사업을 포괄하는 상세D/B(개별교수별, 사업유형별)를 구축하며 이에 기초하여 종합적인 기초조사 분석 기능 강화(예산지원 병행)

2. 평생·직업·국제교육부문

- 전문대학 특성화사업은 '선택과 집중' 원칙에 따른 재정지원을 통해 실질적인 성과를 거두는데 주력
 - 다수 대학에 대한 소규모 분산지원방식에서 지원대학 수는 축소 하되 대학당 평균지원금액을 확대하는 방식으로 단계적 전환
- 소외계층을 위한 학습프로그램 운영, 학력인정 평생교육시설에 대한 학비보조, 평생교육센터 운영, 사이버대학 콘텐츠 개발 등 평생교육 참여 증진을 위한 기반 구축
 - 평생교육 예산과 대학지원예산과의 통합성을 강화하는 한편, 고용 보험사업의 '직업능력개발사업'을 활용하기 위한 제도개편 검토
- 외국소재 한국학교 및 한국교육원에 대한 지원을 통해 모국에 대한 이해 증진과 현지적응 교육으로 한민족 유대감 형성을 도모

3. 초중등 및 유아교육부문

- 학령인구감소 등을 감안하여 학교 신·증축 등 H/W측면의 투자는 지역여건에 맞게 신축적으로 추진하고, 교과과정 개발, 교원역량 제고 등 교육의 S/W 및 인적기반을 강화하는데 주력
 - 학교환경 개선 사업은 BTL과 같은 민관협력 투자방식이 제공하는 새로운 기회를 최대한 활용
 - * BTL사업의 실행할 경우, 당초 계획보다 앞당겨 학교 설비투자를 완료함으로써 선진국 수준의 교육여건 개선 효과 기대
 - 인터넷강의 등 e-learning 지원체제 인프라 구축과 수준별 보충·이동학습 실시, 특기적성교육 활성화에 대한 지원을 강화하여 공교육 내실화 및 사교육비 경감 실현

* BTL사업을 시행할 경우, 현재 시도교육청이 교부금을 바탕으로 시행하고 있는 초중등 시설사업에 상당한 투자여력이 발생할 것으로 추정. 이 재원의 일부를 위에서 언급한 각종 교육내실화 사업에 사용할 수 있을 것

○ e-learning 체제 구축사업의 경우, 추가적인 재정 투입보다는 학원, e-learning 관련업체 등 민간업체의 사업참여를 활성화함으로써 지속적으로 그 공급기반을 확대하고 다원화

□ 수월성 교육 확충을 위한 자율학교, 특성화학교 등의 확대여부를 신중히 검토하는 등 현행 학교제도 개선노력 지속

□ 저소득층 가정의 만5세아 무상교육·보육지원을 '08년에는 도시근로자가구 평균소득수준까지 단계적으로 확대('05년은 80%수준)하는 등 소외계층을 위한 교육복지사업을 확충

○ 만5세아 무상교육·보육의 경우 대상자 중 수혜자 비중을 '04년의 22.7% (142천명)에서 '08년 50% 수준으로 확대 추진

○ 유아교육의 경우 국공립기관 중심의 지원방식에서 학부모 선택에 의한 아동별 지원방식으로 전환하고, 이러한 과정에서 사립기관에 대한 지원 확대

○ 여러 부처가 담당하고 있는 유아교육·보육사업간에 최소한의 통일성, 일관성을 유지함으로써 전체 사업의 시너지 제고

- 단기적으로는 최소한의 통일된 기준하에 양 사업간의 경쟁구도를 유지하다가, 엄격한 사업평가를 거쳐 중장기적으로는 관련 예산을 통합하여 지자체로 이양하는 방안 검토

4. 기타 : 지방재정조정제도의 정비 및 지방교육자치제도의 개편

□ 최근의 '지방교육재정조정제도' 개편에 대한 후속 보완 조치를 강구하여 국가 교육재정 전체의 효과성, 효율성 제고

○ '05년부터 교부금지원이 실소요액 지원에서 법정요율 지원방식으로 전환됨으로써 교육재정운용의 자율성, 효율성 등의 제고가 기대되나 운용주체의 도덕적 해이 등 부작용도 발생할 우려

○ 현행 지방교육재정교부금의 교부실태 및 지자체의 운용실태 등의 현황을 정확히 파악하기 위해 지속적으로 노력하고 문제점 보완

* 중앙정부의 교육지자체에 대한 교부금 배분방법 및 기준, 교육지자체별 인건비·시설비·운영비 등 예산집행 평가, 봉급교부금의 폐지에 따른 의무교육기관 교원인건비의 증가를 포함한 향후 지방교육재정의 적정 소요액 전망 등을 중점 검토할 필요.

□ 한편 지방자치와 교육자치의 연계에 대비하여 초·중등교육에 대한 지방자치단체의 책임과 권한 강화를 추진하고, 지역여건 및 특성을 감안한 인적자원 개발방안을 강구

○ 초중등교육에 있어 지방정부로의 분권화와 함께 단위학교로의 분권화를 추진하고 학교운영에 관한 적절한 정보공개로 투명성과 책무성 제고 → 자율권 확대를 성과성 증대로 연결

○ 중앙정부와 지방자치단체의 공조 구도하에, 학생과 학부모의 학교운영 참여 및 학교선택권 강화, 그리고 특목고, 대안 학교 등 학교제도의 다양화를 단계적으로 동시에 추구

* 일반지자체의 지방교육에 대한 권한 강화는 초중등은 물론 대학에 대한 지자체의 투자를 늘리는 장치가 될 뿐 아니라, 지방교육재정교부금이 지역사정에 따라 초중등학교와 대학간에 적절하게 배분될 수 있는 제도적 환경을 조성하는 의의

<첨부 I > 참여정부의 교육정책목표와 주요 추진성과

1. 정책여건과 정책목표

- 참여정부는 학교와 대학교육 부실, 인력수급 불균형 등, 여러 가지 심각한 교육인력 현안에 직면하여 출범

<참여정부 출범당시 교육인력 상황 >

- 사교육비 급증과 공교육 위기에 대한 우려 고조: 교육혁신의 핵심 주체인 교원의 사기 저하, 조기유학 급증 등으로 위기의식 가중
- 고등교육의 경쟁력 저하: 전반적인 고학력자의 초과공급 상황하에 대졸 인력의 양적·질적 수급 불일치 문제 심화,
- 소득계층간, 지역간 교육격차 심화: 지방대학의 수도권 대학에 대한 격차 확대, 교육기회의 불평등으로 인한 빈곤의 세습 우려 증대
- 교육정책 및 교육당국에 대한 부정적 인식 팽창

- 정부는 이러한 문제를 해결하기 위한 근본적인 혁신을 수행하는 것을 목표로 하여 다양한 정책적 노력을 지속

- 참여교육의 실현, 초중등 교육의 내실화, 사교육비 경감, 고등교육의 경쟁력 강화, 능력중심 사회구현을 위한 인적자원정책 등을 5대 정책목표로 하여 총 104개의 정책과제를 확정하고 추진

* 2004년도에는 '교육과 인적자원개발 : 교육의 경쟁력 확보', '교육과 지역균형발전 : 교육의 분권화·자율화', '교육과 사회통합 : 교육의 공공성 보장'을 3대 중점추진과제로 하여 정책과제 추진

- 종래의 '인적자원정책위원회'를 대신하여 '03.6월 대통령자문기구인 '교육혁신위원회'를 발족하여, 교육혁신의 추진방향 설정과 공론화를 위한 민간의 구심체로 활용하고자 시도

2. 주요 추진성과(2003~현재)

가. 교육주체의 참여와 자율을 통한 참여교육의 실현

- 단위학교의 권한 강화 및 교육주체 참여확대에 의한 자율경영체제 확립
 - 학교운영 전반에 대한 권한의 단위학교 위임
 - 교사회·학부모회 법제화, 학운위 활성화 등
- 지방교육행·재정시스템 혁신
 - 분권화·자율화를 위한 관련법령의 개정 추진
 - 지방교육재정 운영의 자율성, 효율성 제고 및 성과관리 강화
- 지방교육자치제 개선안 수립: 일반자치와 교육자치의 연계·협조 강화

나. 교육본질을 추구하는 초중등교육의 내실화

- 고교 다양화·특성화·자율화: 자율학교, 특성화고, 특목고 확대, 자립형사학 시범운영 등
- 기초교육에 대한 국가책무성 강화: 기초학력진단, 학업성취도 평가 실시 등
- 단위학교의 교습 인프라 강화: ICT활용 확대, 농어촌지역 교원 확충 등

- 교육불균형 해소를 위한 교육복지 확대: 유아 무상교육 지원 강화 등
- 교육과정의 상시·수시 개선체제 도입, 교과서 제도의 다양화
- 우수교원 확보를 위한 양성·연수체제 개선

다. 국민이 체감할 수 있는 사교육비 경감

- ‘사교육비경감 종합대책’(‘04.2.17) 추진
 - 특기·적성교육 활성화를 통한 사교육 욕구의 공교육체제 내 흡수
 - 수능 과외 대체를 위한 e-Learning 지원체제 구축(EBS 수능 방송·인터넷 방송의 확대, 사이버 가정학습 지원체제 구축 등)

라. 국가경쟁력 강화를 위한 고등교육의 경쟁력 강화

- 대학의 교육·연구 역량 강화
 - 혁신로드맵 확정 및 기초학문육성사업 추진 등
 - BK21 사업의 개선 및 확대 발전방안 수립(Post-BK사업 준비)
- 대학 구조조정 계획 수립 및 단계적 추진
 - 국립대학 체제 개편 방안 마련
 - 사립대학간 자발적 인수·합병 및 한계법인의 퇴출 유도
 - 분규사학 운영 정상화 등 사학운영 건전성·투명성 확보
 - 대학의 특성화와 내부혁신 유도
- 대학특성화를 위한 재정지원방식 개선
- 대학 자율화 및 정보화: 규제적 업무 대폭 폐지(대학자율화구조 개혁위원회 운영), 대학 지식정보자원 관리·유통 네트워크 구축

- 교육의 국제화·개방화 촉진 :
 - WTO DDA, FTA 협상을 통한 교육국제화 촉진
- 산학협력, 지역-산업과의 동반발전 구도하에 지방대학 발전기반 정비:
 - 산학협력단, 학교기업활성화 등 산학협력제도 정비(산학교육진흥및산학협력촉진에관한법률 개정('03.8)
 - 국가균형발전특별법에 지방대학 육성지원 근거 마련, NURI사업 확정
 - 산자부와 공동으로 권역별 산학협력 중심대학(15개 내외) 집중육성

마. 능력중심 사회구현을 위한 인적자원정책 추진

- 범부처적 인적자원개발정책 추진
 - IT·BT 등 6대국가전략분야 인력양성 종합계획 세부계획 수립·시행
 - '인적자원개발회의'와 '국가과학기술위원회'의 연계 강화 노력
 - 'HRD 예산의 사전조정제도' 도입 검토
- 지방민간이 함께하는 참여형 인적자원개발 체제 구축
 - 지역인적자원개발(RHRD)체제 구축계획 수립 및 3개 지역 시범 운영
 - 지역혁신체제(RIS)의 연계
- 일과 학습을 연계하는 평생직업교육체제 구축
 - 직업교육체제 혁신 : 실업계고 체제 개편, 국가직무능력표준 도입 등
 - 전문대 역량 강화 : 특성화, 산업체인사 참여, 근로장학제도입 등

- 소외계층/노령층/저학력계층의 평생교육기회 확대
- 주5일 근무제 시행 등에 따른 평생학습 활성화
- 교육훈련-노동시장을 연계하는 통합정보시스템 구축 등 정보인프라 강화
- 교육복지의 확대 : 「참여정부교육복지종합계획」 수립
 - 유아 무상교육 지원 확대(유아교육법 제정('04.1))
 - 대학생을 포함한 저소득계층 지원 확대(학비, 복지·문화활동)
- 학벌주의 극복 종합대책('04.3)

<참고 II> 사교육비의 시장규모

□ 사교육비는 크게 '과외교육비(과외비)', '일반사교육비', '전문강습비'의 세 유형으로 구분

유 형	포함 활동/항목
I. 과외사교육비(과외)	1) 입시학원, 특기·재능학원 2) 개인/그룹과외 및 학습지 등 방문/통신과외
II. 일반사교육비	3) 교재/부교재, 수업준비물, 학용품, 학교지정용품 등 4) 교통비, 급식비, 하숙비, 잡비 등
III. 전문강습사교육비	5) 직업기술(산업, IT 등), 외국어, 경영실무, 운전 등

※ 사교육비는 '공공 회계절차를 거치지 않고 지출되는 교육목적 경비'로서, 소위 '사부담 공교육비'인 '납입금(등록금, 기성회비)'은 사교육비에 비포함.

○ 지출주체는 영·유아, 초중고생, 대학생, 일반인의 4그룹

□ 사교육비 규모의 추정치는 조사에 포함된 사교육비 지출항목, 지출주체, 그리고 조사방법에 따라 상당한 차이

□ 사교육비 규모에 관한 기존의 주된 조사 결과는 다음과 같음.

○ 교육개발원('03)과 교육부('01)은 사교육비 중 통상적으로 가장 문제시 되는 '초중등학생 과외비'에 초점

	대상집단	대상활동/항목	조사방법	추정액 (10억원)
교육개발원(03)	초중등학생	과외비(1,2)	설 문	13,649 (03년)
교육부(01)	초중등학생	과외비(1,2)+교습자재(3)	설 문	7,128 (00년)
한국은행(04)	대상집단 전체	과외비(1,2)+전문강습비(5)	국민소득통계+교육 부(01) 개인과외비 추정결과 원용	9,381 (03년)
교육개발원(01)	유치원생 초중등학생 대학생	과외비(1,2)+일반사교육비 (3,4)+전문강습비 일부(5)	설 문	26,674* (01년)

* 이 중 과외비는 12.95조원

- 교육개발원('01)는 교육개발원이 1977년 이래 3~5년마다 수행해 온 '교육비 조사연구'의 최근 연구로서, 조사 대상 지출항목 및 대상 집단의 측면에서 가장 포괄적인 성격
 - 특히 대상항목 면에서 가장 포괄적이나 일반인과, 유치원생외 영·유아는 포함하지 않음.
 - 대상집단 면에서는 일반성인을 포함하는 한국은행('04)이 가장 포괄적이나, 일반사교육비를 포함하지 않음.

□ 교육개발원 2003년 조사: □□사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구□□

- 통상 문제가 되는 '초중등학생의 과외(사교육)비'를 추정
- '03년 현재 '과외비는 총 13.6조원, GDP의 약 2.3% 규모로 추정 (불변가격 기준으로 '01년보다 23.6% 증가)
- 시계열적으로 '04년에서 '98년까지 급증하다가 '01년에 대폭 감소, 이후 '03년에 다시 큰 폭으로 증가한 것으로 나타남.

사교육비 규모의 변화(1994~2003)

(단위:10억원)

	1994	1998	2001	2003
경상가격	5,646	12,245	10,663	13,649
불변가격(03년 기준)	6,967	12,570	11,044	13,649

자료: 최상근 외 (2003), 사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구, 한국교육개발원

□ 교육개발원 2001년 조사: □□교육비 조사 연구□□

- KEDI가 1998년에 이어 수행한 정례적인 총교육비 조사 연구임 (1977년부터 3~5년 주기로 실시).
- 2001년 총사교육비는 26.67조원이며, 이중 과외비가 12.95조 (48.6%)이며 일반사교육비는 13.72조원으로 추정

(단위: 조원)

	유치원	초중등	대학	계
사교육비(A)	1.08 (4.1%)	17.69 (66.3%)	7.89 (29.6%)	26.67 (100%)
과외비(B)	0.60 (4.6%)	11.15 (86.0%)	1.20 (9.2%)	12.95 (100%)
과외비/사교육비	66.0%	63.0%	15.2%	48.6%

자료 : 공은배 외(2001), 교육비 조사연구, 한국교육개발원

- 과외비만을 볼 때 초중등학생 비중이 86%로 절대적(대학생 9.2%). 그러나 일반사교육비를 포함한 총 사교육비를 볼 때, 대학생의 비중도 상당히 높음(29.6%).
 - * 대학생의 과외성 사교육: 최근 취업 준비를 위한 사교육은 물론 기초학력 부족을 보충하기 위한 보습성 과외도 크게 증가
- 일반사교육비 중 '교재/부교재, 학용품 등(일반사교육비I)'의 규모가 5.97조원으로 전체 사교육비의 약 22.4%이며, 교통, 하숙 등(일반사교육비II)은 7.50조원으로 28.2% 수준
 - * 초중등학생 과외비에 초점을 맞출 때 KEDI('01)의 추정 결과('01년 11.15조)는 KEDI('03) 조사 결과('01년 10.66조원)와 매우 근사
- 총 사교육비 규모는 '77년 이래 계속 증가하다가 '98년 이후 감소(중등학생 절대숫자 감소 및 공교육재정 확대에 따른 교육소용 경비(일반사교육비1) 감소가 주 원인인 것으로 해석))
- 과외비는 '94년 이후 급속히 증가하여 사교육비 중 최대지출 항목이 되었으나('77년 16.4% → '01년 48.6%), '98년 이후 감소 추세로 반전(중등학생 수 감소가 주 원인; 1인당 과외비는 불변/증가)

<참고 III> BTL사업 추진계획(안)

(억원)

사업명	기준	합계	연차별 투자규모			'08년 이후
			'05년	'06년	'07년	
총 계	협약	234,208	59,602	99,161	75,445	-
	집행	234,208	13,240	68,397	80,888	71,683
1. 초중등 노후학교 개축 (798개교)	물량	2,754천 m ²	491	1,128	1,135	-
	협약	33,250	5,955	13,620	13,675	-
	집행	33,250	1,191	15,660	16,399	-
2. 초중등학교 신축	물량	755개교	173	353	229	-
	협약	80,496	18,223	38,091	24,182	-
	집행	80,496	5,467	24,183	33,918	16,927
3. 초중등학교 체육관/ 강당	물량	713개교	274	227	212	-
	협약	14,015	5,685	4,436	3,894	-
	집행	14,015	1,706	8,416	3,894	-
4. 특수학교 신축	물량	15개교	5	3	7	-
	협약	1,741	492	385	864	-
	집행	1,741	148	460	529	605
5. 국립대 기숙사 신축	물량	25개교	20	5	-	-
	협약	5,974	4,000	1,974	-	-
	집행	5,974	800	3,595	1,579	-

- BTL사업을 시행할 경우에도 학교부지의 확보는 시도교육감의 책임이며, 이를 위해서는 일반 지자체의 협조가 결정적으로 중요
- BTL사업은 시도교육청의 새로운 재무능력과 중앙정부의 지방재정관리 능력을 요구하여, 이러한 새로운 정책인프라를 조속히 구축할 필요

<부표 1> 우리나라 교육예산 지원체계

(조원)

[교육부 예산]

	2004	2005
○ 일반회계*	22.21	27.42
▪ 국고(본부,대학 등)	3.86	3.68
▪ 지방교육재정교부금	18.35	23.74
① 경상교부금	12.40	19.76
- 일반교부금	11.27	18.97
- 특별교부금	1.13	0.79
② 봉급교부금	5.03	-
③ 증액교부금	0.91	-
- 중학교무상교육	0.83	-
- 기타	0.08	-
④ 교육세	-	3.98
○ 특별회계	4.36	0.55
▪ 지방교육양여금	4.24	-
▪ 채특(사학기금)	0.03	0.03
▪ 균형발전	-	0.47
▪ 기타	0.09	0.05 ¹⁾
¹⁾ 농특세 0.01, 국특 0.02, 책특 0.02		
총 계	26.57	27.97

* 일반회계의 책특전출금 제외

[시·도 교육비특별회계 예산]

	2004	2005
○ 중앙정부지원*	22.74	23.85
▪ 보조금(농특포함)	0.15	0.11
▪ 경상·증액·봉급 교부금	18.35	19.76
▪ 교육세('04교육양여금)	4.24	3.98
▷'05 지방교육재정교부금으로 통합		
○ 자치단체전입금	6.10	6.06
▪ 지방교육세	4.09	4.19
▪ 중등교원 봉급	0.68	-
▪ 담배소비세	0.48	0.57
▪ 시·도세 전입금	0.68	1.05
▪ 기타전입금	0.17	0.25
○ 자체수입	1.02	1.71
▪ 납입금	0.81	0.90
▪ 이월금 등	0.21	0.81
○ 지방채	-	1.30
총 계	29.86	32.92

<교육재정 총규모>

'04년 : 33.44조원(신GDP의 4.30%)

'05년 : 36.73조원(신GDP의 4.37%)

* [국가예산 + 기금 + 지자체전입금 + 자체수입(납입금제외) + 타부처교육예산]

타부처 교육예산

'04년 : 0.43

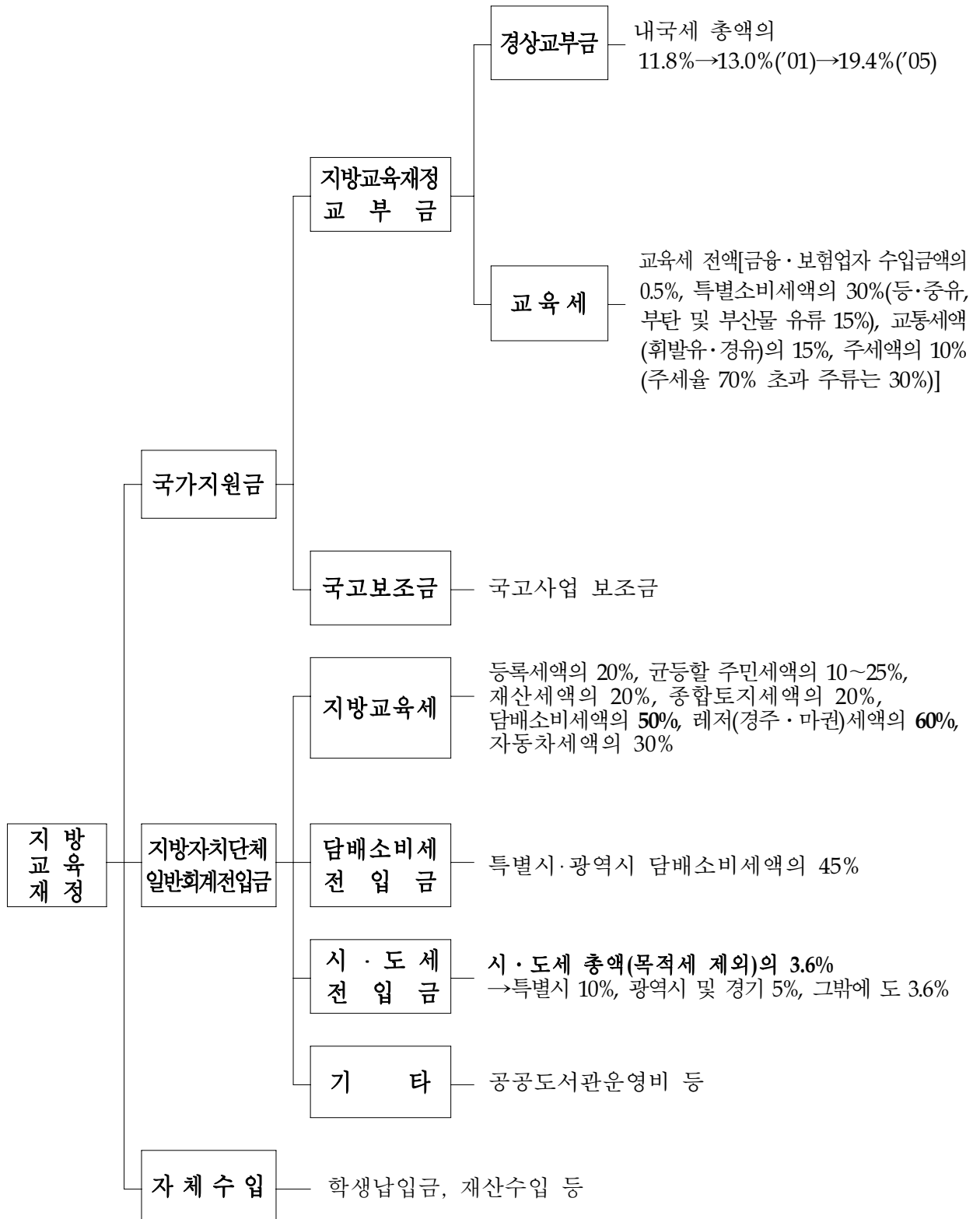
'05년 : 0.47

사학진흥기금

'04년 : 0.13

'05년 : 0.12

□ 지방교육재정 세입구조



<부표 2> 교육비 구조와 추이의 국제비교(1977~2000)

(단위: GDP대비 %)

	공교육비									사교육비 (초·중등 교육)
	총공교육비			취학전 교육 미포함 항목		초·중등 교육		고등교육		
	공부담	사부담		공부담	사부담	공부담	사부담	공부담	사부담	
한국 '77 KEDI 자료	4.60	2.44	2.16	0.00	0.00	2.22	1.60	0.22	0.56	0.7
'82	6.44	3.49	2.95	0.02	0.03	2.71	1.67	0.76	1.25	0.4
'85	5.73	3.13	2.60	0.02	0.05	2.59	1.39	0.52	1.16	0.9
'90	4.86	2.97	1.89	0.02	0.07	2.47	0.97	0.48	0.85	1.2
'94	5.14	3.29	1.85	0.03	0.09	2.73	0.74	0.53	1.02	1.8
'98	6.84 ¹⁾	4.32	2.52	0.05	0.10	3.37	0.84	0.90	1.58	2.9
한국 '98 OECD자료	7.03 ¹⁾	4.07	2.96	0.10 ²⁾		3.15	0.80	0.44	2.07	
'99	6.8	4.1	2.7	0.4 ²⁾		3.2	0.80	0.5	1.9	
'00	7.1	4.3	2.8	0.5 ²⁾		3.3	0.70	0.6	1.9	
OECD평균 '00 OECD자료	5.5	4.8	0.6	0.402		3.4	0.3	1.0	0.3	
미국 '00 OECD자료	7.0	4.8	2.2	0.402		3.5	0.4	0.9	1.8	
영국 '00 OECD자료	5.3	4.5	0.7			3.40	0.4	0.7	0.3	
일본 '00 OECD자료	4.6	3.5	1.2	0.4	0.3	2.7	0.2	0.5	0.6	
OECD평균 '98 OECD자료	5.66	5.00	0.66	0.402		3.47	0.35	1.06	0.29	
미국 '98 OECD자료	6.43	4.82	1.61	0.402		3.40	0.35	1.07	1.22	
영국 '98 OECD자료	4.92	4.65	0.28			3.40		0.83	0.28	
일본 '98 OECD자료	4.72	3.55	1.17	0.43	0.32	2.78	0.25	0.43	0.60	

주: 1) 한국교육개발원(KEDI) 자료와 OECD 자료는 다소 차이를 보이고 있는데, 이는 OECD가 교육비에 대해 좀더 포괄적인 정의를 사용하고 있기 때문임.

2) 이들 수치는 공부담과 사부담의 합임.

자료: 초·중등교육 관련 수치는 이주호, 학교정책 개혁의 원칙과 의제(2000)에서 재인용. 기타 수치는 한국 교육개발원의 여러 자료로부터 인용. OECD 자료는 OECD(2001), OECD(2002), OECD(2003)에서 인용

<부표 3> 학교·학생·교원수('04. 3월말 현재)

	유치원	초등	중학	고등	특수	대학	대학원	합계
학교수(개)	8,246	5,541	2,888	2,080	141	383	1,030	20,309
국공립	4,328	5,466	2,226	1,124	52	61	172	13,429
국공립 비중	(52%)	(99%)	(77%)	(54%)	(37%)	(16%)	(17%)	(66%)
학생수(천명)	542	4,116	1,934	1,747	24	3,278	277	11,918
국공립	124	4,067	1,555	868	11	837	84	7,546
국공립 비중	(23%)	(99%)	(80%)	(50%)	(46%)	(26%)	(30%)	(63%)
교원수(천명)	30	157	101	116	5	64	-	473
국공립	7	155	81	60	3	16	-	322
국공립 비중	(23%)	(99%)	(80%)	(52%)	(60%)	(25%)	-	(68%)

※ 대학원 교원수는 대학에 포함.

<부표 4> 고등교육기관수('04. 3월말 현재, 개)

		계	수도권	지방	
합 계		364	127	237	
대 학	국 립		206	75	131
		대학교	44	7	37
		교 대	24	2	22
		산업대	11	2	9
		방통대	8	2	6
	공·사립	방통대	1	1	-
			162	68	94
		대학교 ¹⁾	147	65	82
		산업대	10	1	9
		기술대	1 ²⁾	1	-
	4 ³⁾	1	3		
전문대 ⁵⁾	국 립	158	52	106	
	공·사립	7 ⁴⁾	3	4	
	공·사립	151	49	102	

※ 수도권 : 서울, 인천, 경기

1) 공립대학교는 서울시립대, 인천대 2) 정식대학

3) 개혁신학교, 대전신학교, 수도권레신학교, 한민학교

4) 국립의료원간호대학(복지부), 한국철도대학(철도청) 포함

5) 각종학교에 해당하는 구세군사관학교 제외

<부표 5> 대학재정지원 사업 변천(금액단위 : 억원)

사 업 명	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
①사립산업대 실험·실습기자재 확충	100	⑩에 통합	-	-	-	-
②산업대학 특성화 지원('98~'02)	25	30억, ④의 세부사업	30억, ④의 세부사업	⑨에 통합	-	-
③산업대 기반조성	70	⑤에 통합	-	-	-	-
④대학교육의 다양화·특성화	730	630	630	980	1,650	
- ⑤대학기반조성	380	450	450	(300)	(850)	
- ⑥지방대학특성화('97~'01)	150	150	150	-	-	-
- ⑦교육개혁 추진 우수대학 ('03년, 특성화 우수대학)	200	150억, ⑪의 세부사업	150억, ⑪의 세부사업	(180)	(300)	600, 대학특성화
- ⑧지방대학 육성	-	-	-	500	600	2,200, 지방대학 혁신역량 강화
- ⑨사립대 특성화 ('03년, 공·사립대 특성화)	-	-	-	480	1,150	-
⑩공·사립대학 시설·설비 확충	750	800	800	670	⑨에 통합	-
⑪대학교육개혁추진	-	300	400	400	400	-
- ⑫국립대 발전 및 구조조정	-	150	250	400	400	-
합 계	1,675	1,730	1,830	2,050	2,150	2,800
비 고	별도의 산업대학 재정지원 제도 운영	산업대, 일반대 재정지원 통합	지방대 특성화 종료	기반조성과 우수대학 지원이 사립대 특성화 세부사업으로 전환	공·사립대 시설설비 확충 사업 공·사립대 특성화에 통합	NURI 사업비중 50 억원은 지역인적자원협의체 지원

국가재정운영계획 토론회 발제(2004.3.21)

사교육비 경감 방안

발제자 : 김영철(한국교육개발원 선임연구위원)

목 차

1. 사교육의 실태
2. 사교육의 문제
3. 사교육 문제의 발생원인
4. 과거 사교육 정책 평가
5. 사교육비 경감을 위한 향후 정책과제
6. 교육재정 운영 방안

“이 발제문은 발제자인 김영철 한국교육개발원 선임연구위원의 사견임을 알려드립니다”

1. 사교육의 실태

- 우리나라 교육에서 사교육¹⁶⁾ 의존도가 지속적으로 심화되어 왔음.
 - 초·중·고등학교 학생은 물론 대학생들까지도 학원 등 사교육에 크게 의존하고 있음. 학원 교육을 통해 상급학교 진학을 위한 입시를 준비하고, 취업을 위한 각종 고시와 시험을 준비하며, 심지어 유학 준비까지도 학원을 통해서 하고 있음.

- 사교육 실태조사에 의하면, 사교육을 받는 학생들이 최근 급속히 증가하여 2003년 현재 72.6%의 학생들이 각종 사교육을 받고 있을 정도로 각급학교에서 사교육 의존도가 높게 나타남.
 - 사교육 수강율은 초등학교, 중학교, 일반고, 실업고 순으로 나타남 (초등학교 83.1%, 중학교 75.3%, 일반계고등학교 56.4%, 실업계 고등학교 19.2%).
 - 교과내용별로는 83.0%의 학생들이 교과 중심의 사교육을 받고 있고, 34.8% 학생들이 예·체능분야 사교육을 받고 있음(중복수강 포함).
 - 사교육 형태별로는, 학원 수강이 가장 많고(51.4%), 학습지 과외(38.6%), 개인 및 그룹 과외(24.3%) 순으로 받고 있음(중복 수강 포함).

16) 우리나라에서 사용되고 있는 사교육은 영어 표현으로 'shadow education'으로서 과외수업(private tutoring, private tuition)을 주로 의미함. 참고로 서구에서 'private education'은 사립학교 교육을 의미함.

<표 1> 연도별 사교육 수강 비율

(단위: %)

학교급별	1980	1990	1997		1999	2000		2001	2003
			한국교육재정경제학회	한국교육개발원	교육인적자원부	한국교육개발원	교육인적자원부	한국교육개발원	한국교육개발원
초등학교	12.9	-	81.2	72.9	70.1	73.5	70.7	70.5	83.1
중학교	20.3	31.0	55.3	56.0	62.8	50.7	59.5	63.9	75.3
고등학교	26.2	12.6	27.2	32.0	47.2	39.8	35.6	48.3	56.4

자료 : 한국교육개발원(2003). 사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구.

□ 2003년도 초·중·고등학교 학생들의 사교육비는 총 13조 6천억원으로 추정되고, 2003년도 불변가 기준으로, 2001년도에 비해 2003년도 사교육비가 2조 6천억원 정도 증가함.

- 초등학생 사교육비가 약 7조 2천억원, 중학생이 약 4조 1천억원, 일반고 학생이 약 2조 2천억원, 실업고 학생이 약 2천억원임.
- 학생당 사교육비는 월평균 23만 8천원을 지출하고 있으며, 일반고, 중학교, 초등학교, 실업고 순으로 지출하고 있음(초등학생 209,000원, 중학생 276,000원, 일반고 학생 298,000원, 실업고 학생 180,000원).

<표 2> 사교육비 규모

(단위: 백만원)

구 분	1994년	2001년	2003년
경상가	5,645,917	10,663,417	13,648,505
불변가*	6,967,302	11,044,253	13,648,505

주 : GDP 디플레이터를 이용하여 2003년 불변가로 환산.

자료 : 한국교육개발원(2003). 사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구.

2. 사교육의 문제

- 사교육에 대한 지나친 의존은 학교의 정상적인 교육과정 운영을 방해하여 진정한 의미의 교육력 신장을 어렵게 하고 결과적으로 교육경쟁력을 약화시킴. 사교육에 대한 지나친 의존은 자기주도적 학습능력을 저해하여 지식사회에서 필요한 창의적 능력 개발을 저해함.
 - 과외 효과 연구에 의하면, 선행학습의 성격을 가진 과외가 학업성취도 향상에 별다른 영향을 주지 못하고, 도리어 부정적 학습태도를 형성하게 됨.
 - 학업성취도 국제비교(PISA 2003와 2003 TIMSS) 결과에 의하면, 한국 전체 학생들의 학력은 세계 최상위 수준에 속하면서도 상위집단 학생들의 학력은 뒤지는 것으로 나타남. 특히, 자기주도적 학습 능력과 관련된 교과에 대한 자신감, 가치인식 및 학습의 즐거움 등은 국제평균에 훨씬 미달하고 있음.

<표 3> 한국 학생의 학력 수준 (PISA, 2003)

구 분	문제해결력	읽 기	수 학	과 학
전체 학생	1위	2위	3위	4위
상위 5% 학생	3위	7위	3위	2위

자료 : 한국교육과정평가원(2004). 학업성취도 국제비교연구 성과와 과제 : 2003 TIMSS와 OECD/PISA 결과를 중심으로.

<표 4> 한국 학생의 학력 수준 (TIMSS, 2003)

구 분	수 학	과 학
전체 학생	2위	3위
수월수준 학생	3위	3위

자료 : 한국교육과정평가원(2004). 학업성취도 국제비교연구 성과와 과제 : 2003 TIMSS와 OECD/PISA 결과를 중심으로.

<표 5> 한국 학생의 정의적 성취 지수 비교 (TIMSS, 2003)

분 야		한국	국제 평균
수학 과학 학습 자신감 지수	수학	30	40
	과학	20	48
수학 과학 학습 가치인식 지수	수학	18	55
	과학	19	57
수학 과학 학습의 즐거움	수학	9	29
	과학	9	44

주: 수학 과학 학습의 자신감과 가치인식은 “상” 집단을 중심으로 분석한 것이고, 수학 과학 학습의 즐거움은 ‘매우 그렇다’를 중심으로 분석한 것임.

자료: 한국교육과정평가원(2004). 학업성취도 국제비교연구 성과와 과제: 2003 TIMSS와 OECD/PISA 결과를 중심으로.

- 사교육의 과열 현상은 성장기의 학생들에게 신체적 건강에 위해함은 물론 과도한 경쟁의식과 경쟁에 대한 불안감을 조성하여 감수성이 예민한 청소년기의 학생들에게 심리적 상처를 주게 되어 전인적 성장에 장애가 됨. 이와 관련하여 일부 학생들은 탈선행위를 하거나 자살을 하는 사례까지도 발생함.
- 사교육의 과열은 사회·경제적 측면에서, 과중한 사교육비 부담으로 가계 부담을 가중하고, 국가경제를 왜곡하며, 사교육비 부담의 형평성 결여로 사회적 불평등을 재생산하며, 사회통합을 저해함.
 - 학교 교육과정을 반복 학습하게 되어 국가가용자원의 낭비를 초래하면서 가계 부담을 압박하고 국가경제를 왜곡시킴.
 - 사교육비 지출이 가계소득 수준에 따라 현격한 차이를 보이고 있는 데,¹⁷⁾ 이는 사회계층에 따른 교육기회의 불평등을 초래하여 사회적 불평등을 재생산하고 사회통합을 저해하게 됨.

17) 지금까지 수행된 과외 실태조사에 의하면, 가계소득, 학부모 직업 및 학력, 거주 지역, 학생성적 등에 따라 사교육비 지출액에 현격한 차이를 보이고 있음.

<표 6> 소득수준별 학생당 사교육비 규모

가계 소득수준(월)	학생당 연간 사교육비 지출액(만원)
저소득층(150만원 미만)	151
중 하 층(150만원 이상~300만원 미만)	218
중 상 층(300만원 이상~450만원 미만)	308
상 층(450만원 이상)	435

자료 : 한국교육개발원(2003). 사교육 실태 및 사교육비 경감방안 연구.

□ 이와 같은 사교육 과열 현상은 학생과 학부모들의 학교에 대한 신뢰와 교사의 권위를 실추시켜 교실붕괴와 같은 공교육의 공동화 현상을 심화시킴.

- 일부 학부모들은 과중한 사교육비 부담을 견디지 못하고 자녀들을 조기유학을 보내게 되면서 '기러기 아빠'가 증가하고 있음.
- 사교육 열풍으로 학원이 밀집한 서울의 강남 지역에서는 부동산 가격의 폭등 현상까지 일어났다고 함.

<표 7> 학생수 1만명당 조기유학생수(초·중등학교)

(단위: 명)

구 분	전 체		초등학교		중학교		고등학교	
	유학 생수	만명당 유학생수	유학 생수	만명당 유학생수	유학 생수	만명당 유학생수	유학 생수	만명당 유학생수
2000	20,145	25.3	10,640	26.5	5,974	32.1	3,531	17.1
2001	26,676	34.1	14,220	34.8	8,002	43.7	4,454	23.3
2002	28,126	36.2	15,661	37.8	7,922	43.0	4,543	25.3

주 : 조기유학생에는 편법유학추정, 해외이주, 파견동행, 유학심사인정, 자비유학 등이 포함됨

자료 : 한국교육개발원 교육통계연구실

3. 사교육 발생 원인

- 사교육이 과열하게 된 근원적 원인은 국민들의 높은 교육열, 학력을 중시하는 사회 유인 구조, 공교육 부실로 인한 학교교육의 대응력 부족, 사교육의 범람 등에 있음.
- 인문숭상주의 전통에서 유래된 국민들의 높은 교육열과 최근의 학력과 학벌을 중시하는 사회풍조가 조성되면서 학부모들의 자녀교육 기대 수준은 더욱 높아지게 되었음. 이에 따라 누구나 일류대학 진학을 선호하게 되면서 대학진학 경쟁이 더욱 치열해지게 됨.
 - 학력간 임금격차는 많이 완화되었지만, 대학 서열화 구조의 영향이 사회 진출 후에도 대학간 임금격차 등으로 나타나고 있음(장수명, 2004).
- 치열한 입시경쟁 상황에서 학교교육은 공교육으로서 본래 지향해야 할 교육방향을 확실히 정립하여 이를 주도적으로 실천하지 못하고, 변화하는 입시체제에 무력하게 대응해 왔음.
 - 이런 상황에서 학교교육과 입시제도 사이에 괴리가 생기면서 경쟁력이 약한 학교교육은 교육수요에 적절히 대응하지 못해 학교에 대한 신뢰를 실추시키게 되었음.
 - 2001년 학업성취도 패널데이터 분석 결과에 의하면, 학교교육의 질이 저하함에 따라 과외수요가 유의미하게 증가함(김태종 · 김태일, 2004). 즉 거주지역이나 부모의 학력이 동일한 경우, 학력의 부가가치가 낮은 학교, 교내 학생 성적의 산포도가 큰 학교, 교내 학생의 평균 성적이 낮은 학교, 공립 고등학교에 재학하는 학생들의 과외수요가 상대적으로 큰 것으로 나타남.

- 학교가 입시제도의 변화에 적절히 대응하지 못하여 학교교육과 입시시간의 괴리를 좁히지 못하는 동안에 사교육은 ‘왜곡된 경쟁구조’에 민첩하게 대응하여 학생들의 교육적 욕구를 충족시켜 왔음.
 - 사교육을 합리화하는 자기 확대 논리와 사교육 팽창으로 인한 사교육 수요 창출 등이 복합적으로 영향을 미치게 되면서 사교육은 더욱 번성하게 되었다고 볼 수 있음.
- 사교육이 과열되는 것은 상기 요인들이 복합적으로 작용한 결과이지만, 그 중에서도 학부모들의 교육수요에 부응하지 못하는 공교육제도의 부실 문제가 주된 원인으로 지적됨(김태종·김태일, 2004).
 - 외국의 국제 사례 연구(Baker 외, 2001)에서도 학력중시풍토나 치열한 입시경쟁(high-stake exam)보다는 공교육의 제도적 측면이 사교육 수요에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타남.¹⁸⁾

4. 과거 사교육 정책 평가

- 사교육 문제의 심각성 때문에 과거 모든 정부들이 예외 없이 과외 대책이나 사교육비 경감 대책들을 수립하여 추진해 왔음.
 - 1969년의 중학교무시험입학정책, 1974년 고교평준화정책도 입시과열로 인한 사교육 등의 문제를 해결하기 위한 조치였음.
 - 1980년에는 과외를 전면 금지하는 교육개혁조치 단행.

18) 참고로 Bray 연구(1999)에 의하면, 사교육이 유교권의 동아시아 국가에 많은 것으로 나타나 교육열에 의한 영향이 큰 것으로 알려져 왔음. 하지만, Bishop 연구(1998)에 의하면, 라트비아, 슬로박, 슬로베니아, 루마니아, 러시아, 체코, 헝가리 등의 동구권 국가와 콜롬비아, 필리핀, 남아공화국, 일본, 홍콩 등의 사교육(과외와 학원) 수혜율도 상당히 높은 것으로 나타나고 있음.

- 작년(2004.2.17)에는 사교육비 경감 종합대책을 발표하여 추진해 오고 있음.

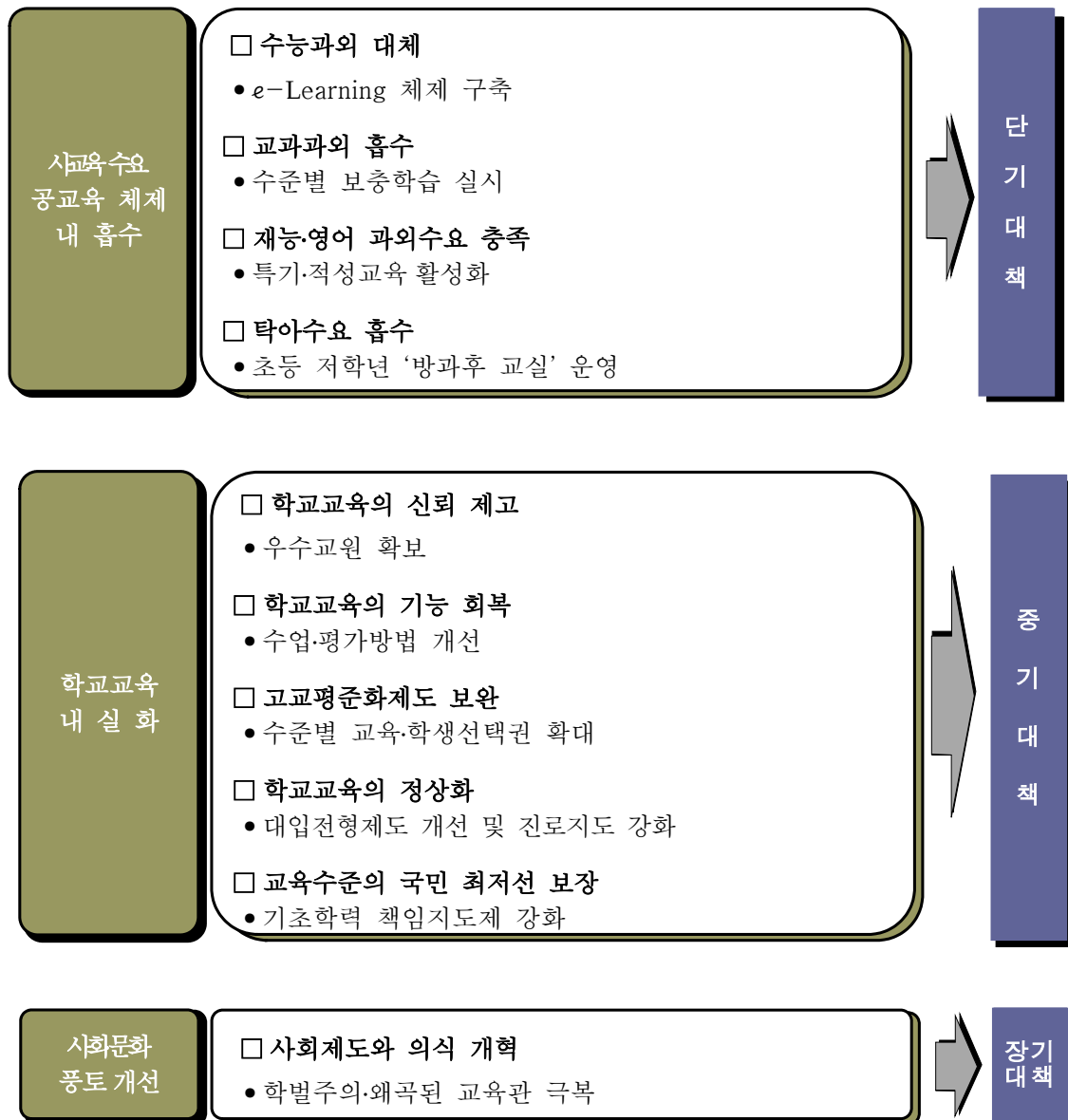
<표 8> 사교육 관련 정책의 변천 과정

사교육 해소를 위한 입시대책 추진기	
○ 1968. 7. 15 ○ 1973. 2. 28	중학교무시험입학 정책 고교평준화 정책
사교육 금지 시기	
○ 1980. 7. 30 ○ 1980. 8. 7 ○ 1980. 8. 27 ○ 1981. 4. 13	교육개혁조치 단행, 과외 전면 금지 및 보충수업 폐지 과외단속지침 시행, 졸업생에 한해 사설학원 수강 허용 학교내 예체능 집단실기지도 허용 과외교습 제한, 학습지, 고사지, 녹화테이프 판매 금지
사교육 금지 조치의 수정·보완 시기	
○ 1981. 7. 14 ○ 1983. 8. 12 ○ 1984. 1. 6 ○ 1984. 4. 10 ○ 1989. 6. 16 ○ 1989. 6. 22 ○ 1991. 7. 22 ○ 1995. 8. 4 ○ 1996. 12. 29 ○ 1997. 7. 31 ○ 1997. 8. 25	예·체능계, 기술·기능계, 응변, 꽃꽂이에 한해 재학생 학원수강 허용 어학계, 고시계, 인가학원 대학생 수강 허용 학습부진학생(하위 5%)보충수업 허용 고교 3학년 겨울방학중 사설외국어 학원수강 허용 초·중·고교생에 한해 일정기간 학원수강 허용 대학생의 초·중등학생에 대한 과외교습 허용 초·중·고교생의 여름방학기간 중 학원수강 허용 초·중·고교생의 학기중 학원수강 허용 대학원생의 초·중등학생에 대한 과외교습 허용 불법 과외대책 마련(교내 과외활성화, 수준별 이동수업 확대 등) 과열과외 완화 및 과외비 경감대책 발표 위성교육방송 실시
사교육 전면 허용 시기	
○ 2000. 4. 27 ○ 2001. 4. 7 ○ 2001. 7. 8 ○ 2004. 1. 16 ○ 2004. 2. 17	과외교육 전면허용(학원의설립·운영에관한법률에 대한 헌법재판소의 위헌 결정) 학원의설립·운영에관한법률을 학원의설립·운영및과외교습에관한법률로 개정 개인과외교습자 신고제 실시 심야교습 및 기숙학원 등 금지 사교육비 경감 종합대책 발표

- 이처럼 사교육비 경감을 위한 대책이 계속 마련되어 시행되어 왔지만, 사교육 현상은 둔화되지 않고 매년 급격히 증가만 해 왔음. 이는 지금까지의 사교육비 경감 대책들이 별 효력을 발휘하지 못했다는 것을 의미함. 과거 정부의 사교육 대책들은 크게 두 가지 측면에서 실효성을 결여해 왔다고 볼 수 있음.
 - 하나는 대책에 포함된 정책대안에 관한 것으로, 사교육 문제를 야기시킨 핵심적이고 본질적인 문제(학교교육의 경쟁력 미흡, 학력·학벌 위주의 사회 풍조)를 정공법으로 접근하지 못하고, 임시방편적인 단기적 처방 위주로 우회하여 접근한 측면이 있음 (예: 대입 과외방송 등). 이로 인해 사교육 문제 해결의 관건이 되는 공교육의 경쟁력을 키우지 못해 왔음.
 - 다른 하나는 지금까지의 사교육 대책들이 정부에 의해 일관성있게 추진되지 못한 측면이 있음. 지금까지의 일반적인 경향은 모든 정부들이 정권 초기에는 예외 없이 사교육비 해소나 경감방안을 핵심 정책으로 설정하면서 정부마다 나름대로의 새로운 정책대안을 입안하여 추진하지만, 정부의 후반기에는 사교육 문제를 포함한 교육정책 전반이 정책책임자들의 관심사에서 멀어져왔음. 이로 인해 사교육 대책들이 일관성있는 정책으로 정착되어 추진되질 못했음.
- 최근에는 교육인적자원부가 2004년 2월 17일 사교육비 경감 종합대책을 마련하여 장단기 대책으로 추진해 오고 있음.
 - 사교육 욕구를 공교육체제 내로 흡수하기 위한 단기 방안으로, 방과후 수준별 보충학습을 실시하고, EBS 수능강의 방송 및 인터넷을 통한 수준별 프로그램을 실시하며, 특기·적성교육을 활성화하고, 특아용 교육수요를 흡수하기 위해 초등학교 저학년에 방과후 교실을 운영하였음. 특히 EBS 수능강의 방송의 시청을 유도하기 위해 수능강의 내용을 수능 출제와 연계토록 하였음.

- 학교교육의 신뢰를 제고하고, 학교의 교육기능을 회복하며, 고교 평준화제도를 보완하고, 학교교육을 정상화하는 방안 등은 중기 대책으로 추진토록 계획됨. 또한, 대입과열 경쟁의 근원인 학벌주의 극복을 위한 사회제도 개선과 의식 개혁 방안은 장기대책으로 추진토록 하였음.

[그림 1] 교육인적자원부 사교육비 경감대책(2004.2.17)



- 이러한 사교육비 경감 대책에 따라 지난 1년간은 단기대책이 주로 시행되었고, 중장기 대책에 포함된 정책은 출발점 단계에 있어 사교육비 경감 대책의 효과를 종합적으로 분석하기에는 시기적으로 다소 이른 측면이 있음. 이런 제한점에도 불구하고, 조기 착수된 단기대책은 어느 정도 가시적인 성과를 보이고 있지만, 중장기 대책에 포함된 정책들은 대부분 작년 하반기에 제도개선방안, 시행계획 등을 마련한 단계임.
 - e-learning 체제 구축을 통한 수능과외 대체, 수준별 보충학습을 통한 교과과외 수요 흡수, 특기·적성교육 활성화를 통한 재능·영어 과외수요 충족, 초등학교 저학년 방과후 교실 운영을 통한 탁아 사교육 수요 충족 등의 단기대책은 조기 착수되어 어느 정도 가시적인 실적과 성과를 보이고 있다고 판단됨.
 - 사교육비 경감대책이 발표된 후, 적지 않은 학생들이 EBS 수능강의를 시청하고 있고 있어서, 수능과외의 대체 효과가 부분적으로 나타나고 있다고 판단됨.
 - 또한 사교육 수요를 공교육 체제에 흡수하는 사업을 추진하는 과정에서 저소득층과 소외지역 학생들에게 EBS 수능강의 시청을 위한 PC를 보급하고, 방과 후 교육활동 강사비를 지원하는 사업 등은 지역간 교육격차 해소에 기여한 것으로 평가됨.
- 교육인적자원부 발표에 의하면, 조사학생의 41.8%가 EBS 수능강의를 시청하고, 수능강의 시청 가구의 월 사교육비가 10만6천원 감소했으며, 학원 수강생 수가 전년 대비 약 12% 감소했다고 함.
 - 사교육비는 대도시 24.1%, 중소도시 34.1%, 읍·면 32.6% 등 지역과 관계없이 전국적으로 감소되었고, 특히 서울 강남 쪽도 월 54만원에서 37만원으로 31% 줄었다고 함.

- 지난해 10월 현재 일반계 고교생의 80%가 방과후 교과와 관련된 수준별 보충학습을 받았으며, 수준별 이동수업을 하는 중·고교도 지난해 11월 32.5%로 전년 12월의 11%에 비해 3배 이상 늘어난 것으로 조사됨.
- 학부모들은 사교육비 경감 대책으로 사교육비가 줄었다는 정부 주장을 체감하기 어렵다는 반응을 보기도 함.
 - 학원 매출 감소의 원인은 사교육비 경감 대책 효과보다 경기 침체로 인해 성인들도 이용하는 각종 학원에 영향을 미친 결과라는 지적도 나옴.
 - 내신위주의 대입정책 발표 후, 내신성적 향상을 위한 사교육이 증가하고 있다는 지적도 나옴.
 - 초·중·고교의 특기·적성 교육의 경우, 강사 확보의 어려움과 프로그램 부족으로 참여율이 초등 32.4%, 중학생 26.2%에 그치는 등 활성화에 어려움을 겪는 것으로 나타남.
 - 이외에도 사교육비 경감 대책이 공교육의 경쟁력을 강화하는데 주력하기보다는 EBS 수능강의와 방과후 보충수업과 같은 사교육을 학교 내에 불러들임으로 공교육이 사교육을 대신하고 있다는 문제점 등이 지적됨.
 - 사교육비 경감 대책의 효과에 관해서는 앞으로 보다 정교한 방법의 추후 연구가 수행될 필요 있음.

5. 사교육비 경감을 위한 향후 정책과제

- 사교육비 경감 대책의 기본방향은 학교의 교육력을 강화하고, 학생 선발구조를 합리화하며, 사회 유인구조를 개선하는 것임.

- 특히 학생들의 다양한 교육적 필요를 공교육체제에 수용하는 방향에서 학교교육을 내실화하고, 학교교육의 경쟁력을 강화하여 결과적으로 학교에 대한 신뢰를 제고토록 하는 것이 핵심적 과제가 되어야 함.
- 교육인적자원부의 사교육비 경감 대책도 기본적으로 이와 같은 방향에서 접근하고 있음. 사교육비 경감 대책이 가시적인 성과를 나타내기 위해서는 단기대책의 확대 추진과 함께 중장기대책으로 제시된 학교교육 내실화와 학벌주의 및 왜곡된 교육관 극복 사업들이 본격적으로 시행되어야 할 것임.
- 사교육 수요가 기본적으로는 사회적 신분 상승을 위해 명문대학에 진학하기 위해 발생하는 것임. 이와 같이 상대적 경쟁을 하도록 되어 있는 우리의 대학진학제도 구조 하에서 사교육 수요를 완전 해소하기는 곤란할 것임. 하지만, 사교육비 경감 대책의 지속 추진으로 사교육 수요의 상당 부분을 경감할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 학교교육의 부실로 인해 발생하는 사교육 수요만큼은 학교교육의 내실화를 통해 경감할 수 있고, 대학 서열 구조를 완화하는 대학 개혁사업 등이 본격 추진되면 사교육비 경감 효과는 배가될 것임.
 - 사교육 유형이 대입을 위한 교과과외 외에도 재능 개발이나 탁아용 과외도 적지 않으므로 다양한 사교육 수요를 종합적으로 수용하는 대책도 효과적일 것임.

가. 학교교육의 내실화: 평준화 정책의 보완

- 수준별 교육과정을 운영하고, 이를 가능하도록 교육여건을 획기적으로 개선하며, 학교간 교육격차를 축소함.
 - 학생들의 다양한 교육적 필요를 충족할 수 있도록 수준별 이동 수업과 다양한 선택교과를 운영함.

- 고등학교의 교육여건 개선을 통해 궁극적으로는 모든 고등학교들의 질을 전반적으로 향상시키면서, 동시에 학교간의 질적 격차도 완화시켜 '상향 평준화'가 실현되도록 함.

□ 단위학교 운영의 자율성을 대폭 확대함.

- 모든 학교에 동일한 교육과정, 교사기준, 학생선발방식을 요구하던 기존의 획일화된 평준화 정책에서 탈피하여 학교의 자율성과 다양성을 인정하되 모든 학교에 일정 기준의 책무성을 요구하는 방향으로 정책 전환 검토
- 이런 방향에서, 학교운영의 여건이 성숙된 학교부터 교원인사, 교육과정 운영, 납입금 책정, 학생선발 등에 관한 자율적 결정권을 단계적으로 확대·부여하는 방안을 신중히 검토

□ 평준화 정책을 적용하는 고교입학제도에서도 선지원 후추첨제 등을 통해 학생들에게 학교선택 기회를 확대하는 방안을 검토

나. 고교체제의 다양화·특성화

□ 고교체제의 다양화·특성화·자율화를 추진

- 고교체제를 다양화하기 위해 특수목적고교, 특성화고교, 자율학교, 자립형 사학 등이 설치·운영되어 왔고, 특성화 고교와 자율학교는 고교 교육을 특성화하고, 학교 운영의 자율성을 신장시켰다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있음.

□ 과학고, 외국어고 등 특수목적고교를 설립취지에 충실하도록 운영을 개선하면서 유형 및 지역별로 특목고 설치를 적정화.

- 특수목적고교는 특수재능 분야와 전문 분야의 교육을 실시하기 위한 목적으로 설치되어 교육제도를 다양화하여 특성화된 교육

프로그램을 운영하는데 기여해 왔지만, 과학고, 외국어고 등 일부 특수목적고교는 당초의 설립 취지와 달리 입시준비기관으로 운영되는 문제점들이 나타나기도 했음.

- 교육인적자원부는 ‘특목고 운영 정상화 방안’을 수립하여 특목고의 학생선발, 교육과정 운영, 대학 진학 등을 특목고의 설립목적에 충실하도록 개선함. 그 결과 특목고 입시 과열 문제도 다소 완화되고 있고, 교육과정도 정상적으로 운영될 것으로 기대됨.
 - 현재 특목고 유형 및 지역에 따라 학교 및 학생 규모에 현격한 차이가 나타나므로 특목고의 교육수요를 판단하여 특목고 설치 유형 및 지역별로 적정화함.
- 자율학교 운영은 단위학교 운영의 자율성을 신장시켰다는 측면에서 긍정적인 평가가 나오고 있으므로 자율학교의 설치를 대폭 확대하고, 자율학교 운영의 자율성 범위도 확대하는 정책을 지속적으로 추진토록 함.
- 특성화 실업고교들은 특성화된 교육프로그램을 개발하여 새로운 이미지를 정립하고 있으므로 실업교육의 침체 현상을 극복하기 위한 대안으로 특성화 고교 육성방안을 검토
- 특성화 대안학교의 경우는 민간 차원에서 시작된 대안교육 운동의 취지를 고려하여, 미국의 ‘협약학교’(charter schools)와 같이 교육행정기관과 대안학교의 설립·경영자가 협약을 맺어서 운영하는 방식을 검토할 필요 있음
- 자립형 사학의 시범운영 평가 결과에 따라 향후 자립형 사학 정책을 결정

- 지난 3년간 시범운영한 자립형 사학에 대하여 금년도에 진행될 평가 결과에 따라 자립형 사학의 존폐 및 확대 여부 등에 관한 정책을 결정토록 함.
- 사학 지원·육성 정책을 다원화하고, 사학의 자주성을 존중하는 방향으로 정책추진 필요
 - 이와 관련하여 지금까지의 획일적인 사학 정책에서 다원적인 사학 정책으로 전환하고, 사학에 대한 획일적 재정 지원 정책도 다원적 재정 지원 정책으로 전환할 필요

다. 사교육 수요를 수용하기 위한 학교 확장 프로그램 운영

- 사교육 수요는 학교가 학생들의 다양한 교육적 필요에 적극 부응하지 못해 발생한다는 측면에서 학교의 교육적 기능을 확장하는 프로그램 (extension program)을 운영할 필요 있음.
- 학생들의 현저한 능력차와 다양한 교육적 요구를 수용하도록 정규 교과 수업 이후에도 학생들이 관심을 가지는 교과목의 보충·심화 학습 프로그램을 운영하는 방안 검토
- 방과후 보충·심화 학습 프로그램 개선
 - 학교에서 운영하는 방과후 특기·적성교육을 학생들이 자발적으로 선택할 수 있도록 질적으로 우수한 교육프로그램으로 개설·운영
- 탁아용 사교육 수요를 흡수하고 있는 방과후 교실 운영 확대 검토
 - 맞벌이 부부와 저소득층 자녀들을 위해 방과후 교실 운영중 (2004년 10월 현재 430여개 초등학교에서 8,500여명 학생을 대상으로 방과후 교실을 운영하고 있음)

□ 교육방송을 활용한 수능 방송 및 인터넷 강의의 내실화

- 수능 방송 및 인터넷 강의를 사교육비를 경감시켜주는 효과 외에도 소외지역 및 소외계층 학생에게 사교육 기회를 제공한다는 측면에서 지속적 실시 필요
- 수능 방송 및 인터넷 강의는 사교육 수요를 억제하는 효과가 있지만, 동시에 학교교육의 신뢰를 저하시키는 측면이 있으므로, 학교 교육프로그램과 연계하여 실시하는 방안이 강구되어야 할 것임.¹⁹⁾
- e-learning 학습체제를 현재의 일방적 전달 체제에서 쌍방향 전달 체제로 전환하여 학생들의 학습효과를 제고하고, 교원 수업자료 개발 및 수업방법 등 상담을 위한 교수학습혁신사업 추진

라. 공교육의 기능 강화 및 신뢰 회복

- 사교육 수요는 학교교육의 부실 및 미비점 때문에 발생한다고 볼 수 있으므로 사교육 수요를 완화하기 위해서는 학교의 교육적 기능을 강화하여 신뢰를 회복하는 것이 필요함.
- 학교의 교육적 기능을 강화하기 위해서는 학교의 책무성 강화가 선행되어야 함.

19) 수능 방송 및 인터넷 강의와 같은 사교육을 공공부문에서 주도하게 된 것은 사교육이 과열되고 사교육비 부담의 형평성 문제가 제기되는 상황에서, 사교육 기회를 균등히 제공하여 사교육 수요를 충족시키기 위한 방안으로 공공부문이 사교육 기능을 담당하게 된 것이라고 볼 수 있음. 하지만, 학교 밖에서 행해지는 사교육에의 지나친 의존은 필연적으로 학교와 교사의 권위와 신뢰를 실추시킬 가능성이 높아서 결과적으로 사교육비 경감방안의 핵심인 공교육 정상화를 저해할 것이라는 측면에서 부정적 견해도 제기되기도 함. 따라서 교육방송 수능 방송 및 인터넷 강의는 공교육 정상화를 지원하는 측면에서 추진되어야 할 것임.

- 단위학교의 자율성과 책무성을 강화하는 방향으로 책임경영체제를 도입함.
 - 학교가 학생지도를 철저히 책임지는 책임경영체제를 구축하고, 기초학력 책임지도제를 강화함.
 - 학교경영 전반에 민간부문의 경영 마인드 도입을 검토함
 - 학교 책무성을 강화하기 위해 학교 구성원의 책무성 의식을 제고하고, 학교 운영 및 교육성과를 종합적으로 평가하는 학교평가 실시가 필요.
 - 학교평가에는 학력평가 및 교원평가 등이 포함되도록 하며, 그 결과는 교장 인사 등에 반영하는 방안에 대한 검토 필요
 - 공교육의 성취 수준도 주기적으로 진단하도록 전국 수준의 교육 성취도 평가를 실시하고 그 결과를 교육정책 입안에 반영함.
- 공정한 교원 평가척도를 개발하여 교원 평가를 실시함으로써 교원의 자발적 능력개발 계기 제공과 전문성 신장을 기함.

※ 학교의 책무성이 특별히 강조되어야 할 필요성

- 사교육 문제가 발생하게 된 근원적인 원인(遠因)은 우리 사회에 팽배되어 있는 학력과 학벌위주의 의식구조 하에서 야기된 대학 진학을 위한 치열한 입시경쟁에서 발단된 것이라고 볼 수 있지만, 보다 직접적인 근인(近因)은 학교교육이 부실하여 신뢰를 상실한 데에서 비롯된 것임.

- 학교교육이 부실하게 된 주된 요인은 교육여건의 열악성, 교원의 전문성 미흡, 교육제도의 경직성, 관료화된 학교운영, 학교의 책무성 미흡 등이라고 볼 수 있음. 그 중에서도 학교의 경쟁력을 약화시킨 결정적 요인을 든다면 그것은 학교의 책무성이 미흡한 것으로, 이는 학교에 학생들을 책임지고 철저히 지도·관리토록 하는 책임경영체제가 확립되지 않은데 기인한 것임.
- 일반적으로 학원의 교육시설이나 강사진이 학교에 비해 우수하지 않은데도 불구하고 학생들은 학교 수업보다는 학원 수업을 훨씬 더 선호하고 있음. 그 주된 이유는 학원은 학교와 달리 학생들을 고객으로 생각하고 그들의 욕구를 적극 수용하려는 사(私)부문 특유의 경영방식 때문일 것임. 반면에 학교에는 학생들을 책임지고 지도하도록 유인하고, 그 실적에 따라 보상하는 인사·보수제도 등이 마련되어 있지 않음.
- 학교의 경영방식을 개선해야 할 필요성은 고비용-저효율 특성을 가진 공교육 체제의 문제점에서도 나옴. 그간 교육여건과 교원 처우 개선 등을 위해 상당한 재정투자가 이루어졌음에도 불구하고, 학생들의 학업성취도나 인성 발달 측면 등에서 크게 향상이 이루어진 것이 없다는 지적이 많음. 그러면서도 학생들의 삶은 즐겁지 않고, 교사들의 만족도 또한 높지 않음.
- 이는 교육의 투입-산출 측면에서 볼 때, 고비용-저효율의 구조로서 교육의 과정에 누수 현상이나 낭비 요소가 있음을 보여주는 것임. 이러한 공교육의 저효율성 문제도 근본적으로는 책임경영이 안되었기 때문에 발생한 것이라고 볼 수 있음.

마. 학교교육을 중시하는 방향으로의 대학입시제도의 개선

□ 고교교육의 정상화를 지원하도록 고교내신을 중점 반영하는 방향으로 대입제도를 개선할 필요

- 과외 수요는 학교교육과 입시제도간의 괴리에 의해 발생함. 학교교육과 입시제도간에 괴리가 크면 클수록 과외 수요도 증가하게 됨.
- 최근 대학 자율화 정책과 관련하여 입시정책의 결정권이 개별 대학에 위임되면서 대학은 고교교육의 정상화라는 측면보다는 학생선발 기능을 강조하는 방향으로 입시제도를 개편하면서 고교 내신성적의 반영비율도 점차 축소되어 왔음.
- 입시로 인한 과외 문제와 학교교육의 비정상화 문제 등이 심각한 우리나라 상황에서는 입시정책에서 선발기능 못지않게 교육의 정상화를 지원하는 방향이 강조되어야 한다는 측면에서, 대입제도 개선방안에서는 학생생활기록부의 실질적인 반영비율을 높이도록 하고 있음.
- 지금까지 국내외에서 수행된 연구결과도 고교 내신성적이 다른 대입 전형자료들보다 대학성적을 가장 잘 예언하고 있는 것으로 나타남.

□ 고교내신의 공신력을 제고하도록 학생생활기록부 제도를 개선함.

- 고교내신에 대한 대학의 신뢰가 높지 않아 일부 대학에서 고교등급제 적용 문제 등이 발생하였고, 최근 고교에서 내신성적 부풀리기 및 성적 조작 사건 등이 발생하면서 내신의 공신력이 실추되고 있음.

- 이에 교육인적자원부는 성적 조작 및 내신성적 부풀리기 등 부정행위를 방지하기 위한 “학업성적관리 종합대책”(2005.3.10)을 수립하였음.

바. 대학 서열화 완화 및 학력·학벌 위주의 고용 관행 시정

□ 사교육 수요를 유발하는 학력·학벌주의

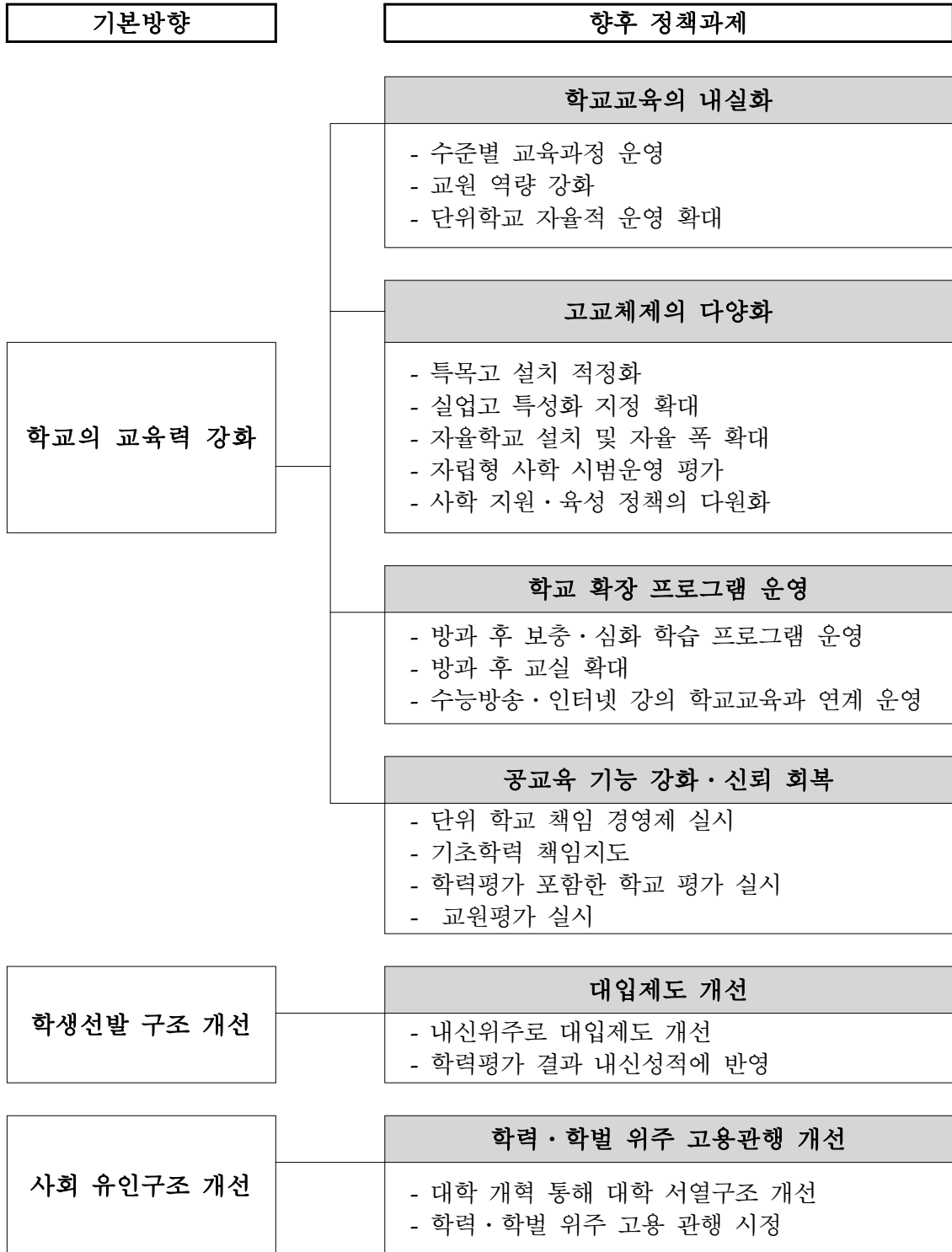
- 과외수요를 유발한 가장 큰 원인은 치열한 입시경쟁이고, 이는 대학진학수요가 줄어들지 않는데 있음. 이는 근원적으로 우리나라 국민들의 높은 교육열과 학력과 학벌 위주의 인간평가 관행 등에 기인한 것임. 그러므로 사교육 과열 현상을 근원적으로 치유하기 위해서는 사회 전반에 만연된 학력위주의 인간 평가관이 시정되어야 함. 이러한 의식구조는 단기간에 개선될 수 있는 성질의 것이 아님. 사회 전반의 여러 제도들이 개선되면서 서서히 의식 변화가 나타나게 된다는 점에서 장기간에 걸친 정책적 노력이 이루어져야 할 것임.
- 우리나라 국가기관과 기업체의 인사 관행에는 학력주의와 학벌주의가 뿌리 깊게 잠재해 있음. 우리의 인사 관행은 유명대학 출신을 우선하여 채용하고 있고, 승진에서도 학연이나 지연이 크게 작용함. 이러한 학력·학벌주의가 과열과외와 과도한 사교육비의 주요 원인이 되고 있다는 사실은 이론의 여지가 없음.

□ 대학 특성화 및 지방대학 집중 육성 등을 통해 대학 서열 구조를 개선함.

- 대학진학 수요를 완화하고, 올바른 대학 진학을 유도하기 위해 대학의 지나친 서열화를 방지하는 정책도 추진할 필요가 있음.

- 대학구조개혁사업을 통해 대학의 전반적인 경쟁력을 강화하고, 대학별로 특성화하여 분야별로 우수대학이 나올 수 있도록 유도함.
 - 지방대학혁신역량사업(NURI) 등을 통해 지방대학을 집중 육성하여 지역간 교육격차를 해소함.
 - 기술인력 양성을 목적으로 하는 전문대학도 특성화하여 특화 분야를 집중적으로 지원·육성함.
- 사회에 만연된 학력·학벌 위주의 인간평가관을 개선하고, 고용관행을 시정함.
- 학력간 보수격차가 많이 완화되기는 하였지만, 아직도 상당한 학력격차가 상존하고 있고, 직원 채용이나 승진 인사 등에서 알게 모르게 학력과 학벌을 고려하는 관행이 일반화되어 있음.
 - 사회에 만연된 의식을 개혁을 위해 국가기관 및 기업의 학력과 학벌위주의 고용 및 승진 등의 인사 관행과 학력간 보수 격차를 시정하는 정책을 지속적으로 추진토록 함.
 - 지역격차를 적극 해소하기 위한 방안으로 신규직원 채용시 인재 지역할당제와 같은 적극적 등차주의(positive discrimination) 원칙의 적용을 검토하는 방안도 가능

[그림 2] 사교육비 경감 대책의 향후 정책과제



6. 교육재정 운영 방향

- 사교육비 경감 대책이 실효성있게 추진되기 위해서는 교육시스템 운영에서 효율성을 제고하는 노력과 함께 교육시스템이 원활히 작동되기 위한 기반이 조성되어야 하며, 이를 위해 지속적인 교육투자가 요망됨. 이런 측면에서 학교교육의 내실화 사업을 추진하기 위한 투자가 지속되어야 하고, 대학 특성화 및 서열 구조를 개선하기 위해 고등교육에 대한 투자도 확대되어야 할 것임.
 - 학교교육의 내실화를 위해 특목고, 특성화고 등의 다양한 유형의 고교를 설치하고, 수준별 교육과정 운영이 가능하도록 교육여건 개선 필요.
 - 사교육 수요를 공교육 체제에 흡수하기 위해 e-learning 체제 구축과 EBS 수능강의, 수준별 보충학습의 확대 실시, 특기·적성 교육의 활성화 및 방과후 교실 확대 운영 사업 등에 지속적인 재정 투자가 필요함.
 - 대학 특성화 및 구조개혁을 촉진하기 위한 적정규모의 고등교육 재정 투자 필요
- 현재 우리나라 교육재정에서 중앙정부 의존이 과도하다는 측면에서 앞으로는 지방자치단체의 교육재정 부담을 확대하는 방안과 민간 부문으로부터 재원을 조달하는 방안 등이 검토되어야 함

참 고 문 헌

- 김경근(2004). 한국사회의 교육열과 과외 수요 창출 요인, 『사교육 문제에 관한 종합연구』. 한국개발연구원.
- 김영철 외(1997). 『사교육비 문제와 대응방안』, 한국교육재정경제학회.
- 김영철 외(2001). 『사교육비 해소 방안』, 한국교육개발원.
- 김태중·김태일(2004). 과외의 학업성취도 효과, 『사교육 문제에 관한 종합연구』. 한국개발연구원.
- 이종재 외(2003). 『사교육 문제에 대한 대책: 공교육 교육력 강화를 중심으로』, 한국교육개발원.
- 이종태 외(2002). 『선행학습 효과에 관한 연구』, 한국교육개발원.
- 장수명(2004). 노동시장 성과로 본 학력·학벌주의의 실상, 『사교육 문제에 관한 종합연구』. 한국개발연구원.
- 최상근 외(2003). 『사교육비 실태 및 사교육비 규모 분석 연구』, 한국교육개발원.
- 한국교육과정평가원(2004). 학업성취도 국제비교연구 성과와 과제: 2003 TIMSS와 OECD/PISA 결과를 중심으로.
- Baker, David P.; Akiba, Motoko; LeTendre, Gerald K; Wiseman, Alexander W. (2001). Worldwide shadow education: outside-schooling learning, institutional quality of schooling, and cross-national mathematics achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 23(1), pp. 1-17.
- Bishop, John(1998). *Do curriculum-based external exit exam systems enhance student achievement?* (CPRE Research Report Series RR-40). Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education, Graduate School of Education, University of Pennsylvania.
- Bray, Mark(1999). *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners*. UNESCO International Institute for Educational Planning.