2019 Vol.46 No.3

2019 Autumn

# 교육개발

특별기획

## 인구지형 변화에 따른 교육재정의 과제와 전망

**CEO칼럼**
4차 산업혁명 시대, 고등교육 투자 확대는 선택 아닌 필수

**파워인터뷰**
한국대학교육협의회 김헌영 회장과의 만남

**특별기획**
1. 인구지형 변화에 따른 효율적 교육재정 운용 및 교육투자 방향
2. 인구지형 변화에 따른 유아교육재정의 쟁점과 과제
3. 인구지형 변화에 따른 초·중등교육재정의 쟁점과 과제
4. 인구지형 변화에 따른 고등·평생교육재정의 쟁점과 과제

**교육정책 이슈와 전망**
1. 정부의 지방교육재정 운영 방안과 향후 과제
2. 인구구조 변화와 4차 산업혁명에 대응하는 대학혁신 지원 방안
3. 평생학습자 교육기회 확대를 위한 방송통신고등학교 무상교육 추진 현황

**NEW 교육 연구**
진화하는 학습풍경

**세계의 교육**
1. 혁신의 아이콘, 미국 애리조나주립대(ASU)가 주는 시사점
2. 프랑스의 대학 개혁, 신자유주의로의 편입인가, 미래를 위한 혁신인가?

**교육현장Report**
1. 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운
2. 교육이 콘텐츠다! 온 마을이 학교, 「교육도시 오산」

**교육통계Focus**
학생 수 감소에 따른 교육재정 규모의 변화와 그에 대한 인식


ISSN 1228-291X

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

# Contents

교육개발
2019 가을호

ISSN 1228-291X

**발행처** 한국교육개발원
**발행인** 원장 반상진
**편집장** 신경희
**홍보출판심의위원**
최상덕, 신경희, 김혜진, 이쌍철, 조옥경, 서영인,
장혜승, 김지수, 김주아, 박경호, 유경훈
**편집실** 김영미
**디자인** 디자인펌킨 031.893.8315
**인 쇄** 다원기획 044.865.8115
**홈페이지** http://www.kedi.re.kr
**발 행** 2019년 09월(제46권 212호)
**계간등록번호** 진천, 마00001
**등록변경** 2018년 4월 26일
**정 가** 6,500원
**구독문의** 043-5309-234 keditor@kedi.re.kr

「교육개발」은 한국도서잡지 윤리실천요강을 준수합니다.
본지에 실린 내용은 우리 원의 공식견해가 아닙니다.

04 **CEO칼럼**
4차 산업혁명 시대,
고등교육 투자 확대는 선택 아닌 필수

06 **파워인터뷰**
한국대학교육협의회 김헌영 회장과의 만남

16 **특별기획**
**"인구지형 변화에 따른 교육재정의 과제와 전망"**
1. 인구지형 변화에 따른 효율적 교육재정 운용 및 교육투자 방향
2. 인구지형 변화에 따른 유아교육재정의 쟁점과 과제
3. 인구지형 변화에 따른 초·중등교육재정의 쟁점과 과제
4. 인구지형 변화에 따른 고등·평생교육재정의 쟁점과 과제

44 **교육정책 이슈와 전망**

1. 정부의 지방교육재정 운영 방안과 향후 과제
2. 인구구조 변화와 4차 산업혁명에 대응하는 대학혁신 지원 방안
3. 평생학습자 교육기회 확대를 위한 방송통신고등학교 무상교육 추진 현황

65 NEW **교육 연구**

진화하는 학습풍경

문화역사적 활동이론과 행위자 연결망 이론의 접목과 적용

72 **세계의 교육**

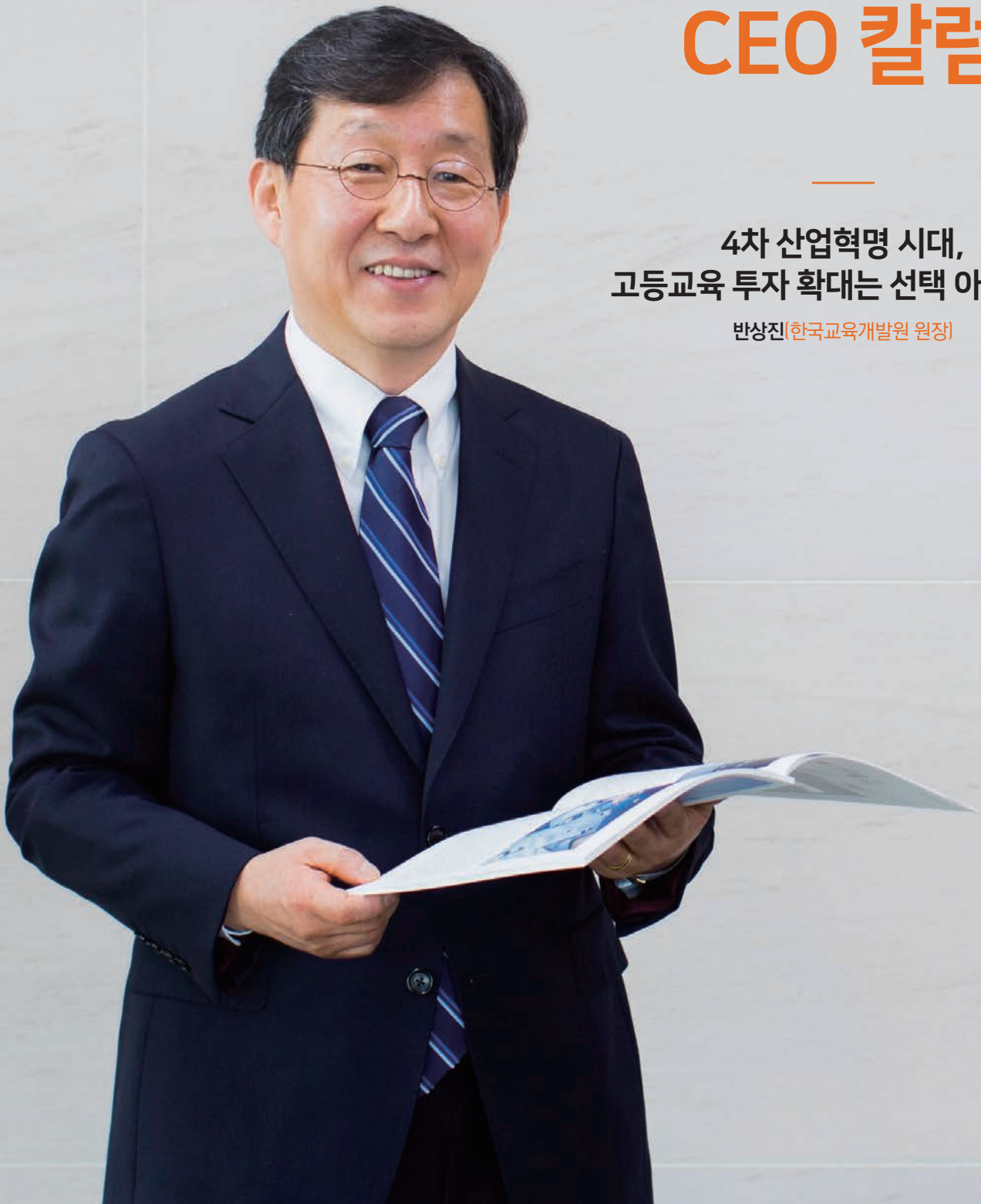
1. 혁신의 아이콘, 미국 애리조나주립대(ASU)가 주는 시사점
2. 프랑스의 대학 개혁, 신자유주의로의 편입인가, 미래를 위한 혁신인가?

83 **교육현장Report**

1. 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운 대학, 담장을 넘어 창업육성과 지역혁신의 주체로
2. 교육이 콘텐츠다! 온 마을이 학교, 「교육도시 오산」

99 **교육통계Focus**

학생 수 감소에 따른 교육재정 규모의 변화와 그에 대한 인식



# CEO 칼럼

## 4차 산업혁명 시대, 고등교육 투자 확대는 선택 아닌 필수

반상진(한국교육개발원 원장)

현재의 학교교육체제는 크게 변해야 한다. 특히 고등교육체제는 지금과는 다른 새로운 모습으로 거듭나야만 한다. 이미 우리는 4차 산업혁명, 초연결사회 등 시대적 대변혁기에 살고 있다. 인간과는 다른 방식으로 지각·사고하는 비인간형 인공지능, 자율주행 자동차, 드론, 빅데이터 등 새로운 지식정보체제가 우리의 삶을 앞으로 어떻게 변화시킬지는 어느 누구도 예측하기 힘들다. 그러나 분명한 것은 인간이 새로운 시대에 적응하기 위해 그리고 새로운 사회체제를 재구성하기 위해서는 교육이 무엇보다도 중요하다는 사실이다. 특히 미래사회는 제조업 중심의 자원 생산 접근 방식보다는 지식, 정보, 데이터 등 비물질적 생산 접근 방식이 지배적일 것이고, 인간에게는 그에 걸맞은 첨단기술(high-tech) 능력이 요구되기 때문에 고등교육의 중요성은 더욱 부각될 전망이다. 무엇보다도 우리 사회가 당면하고 있는 인구지형 변화에 의한 생산가능인구의 양적인 감소는 저성장의 가능성을 예견하고 있어, 생산가능인구의 질적인 향상을 위한 고등교육투자는 지속가능한 발전의 최우선적인 미래 투자임이 자명하다.

하지만 우리 사회는 학령인구 감소의 이유만으로 대학통폐합이라는 축소지향적 접근에 매몰되어 있다. 물론 비효율적이고 비교육적인 대학에 대한 교육적·사회적 조치는 필요하다. 다행스럽게도 현 정부는 기존의 대학구조개혁 평가에 의한 인위적인 학생정원 축소라는 규제 정책에서 벗어나, 대학의 기본역량 평가 결과에 따라 일반재정을 지원하고 재정운영의 자율성을 보장하는 이른바 '재정지원' 정책으로 방향을 전환하였다. 그럼에도 불구하고 4차 산업혁명, 초연결사회 등 시대 격변기에 대한 대비책 마련과 인구지형 변화에 따른 지속가능한 발전의 위기 극복을 위한 공격적인 대책의 핵심인 고등교육에 대한 투자 노력은 여전히 미흡한 것이 사실이다.

실제로 한국 대학생 1인당 공교육비 수준은 $10,109(2015년 기준)로 세계 27위권이다. 한국의 경제 규모는 2018년 기준 명목 GDP 1,782.3조 원으로 세계 12위권이다. 국가의 경제 규모에 걸맞은 고등교육 투자가 이루어지고 있지 않음을 보여 주고 있다. 고등교육재원 확충 규모의 근거는 OECD 평균이고, 그에 따라 GDP 1.1%의 고등교육재정 규모를 확보해야 한다. 2018년 교육부의 고등교육예산 규모는 9조 6,465억이었다. 정부의 고등교육재정을 OECD 평균인 GDP 대비 1.1% 수준(2018년 기준)으로 확보할 경우, 고등교육에 대한 국고지원 총량 규모는 19.6조 원이기 때문에 고등교육예산 약 10조 원을 추가 확보할 수 있다. 세계 12위권의 경제 규모인 한국이 최소한 OECD 평균의 고등교육 투자 규모인 19.6조 원을 확보하는 일이 어려운 과제인가? 결국 정부의 의지와 결단이 중요하다. 고등교육 투자가 대학 발전의 필수조건이고, 미래의 새로운 생산가치 창출을 위한 최우선적 투자임을 간과해서는 안된다.

이를 위해 교육계의 오랜 숙원 사업인 '고등교육재정교부금법'을 제정하여 새로운 고등교육 지형 개편을 위한 기본 인프라를 마련해야 한다. 고등교육재정 확보를 위한 법적 장치 마련은 고등교육 투자의 최소 수준을 갖추는 것이지만, 재정 확보 과정에서 국가재정 여건 변화나 정치적 논리에 이끌리는 역기능적 요인을 제거할 수 있다. 또한 고등교육 정책의 일관성과 예측가능성, 장기지속성 등을 유지할 수 있다.

결국 '고등교육재정교부금법'의 제정은 국·공립대학과 사립대학이 공생하며 대학경쟁력을 강화하고, 미래 인적자원 개발을 위한 최소한의 노력이라는 차원에서 학생, 대학 그리고 국가와 사회 모두에게 윈-윈(Win-Win)하는 전략이다. 고등교육재정교부금 제도가 다른 나라에는 도입되지 않았다는 이유로 포기할 것이 아니라, 오히려 다른 국가들을 선도한다는 관점에서, 그리고 시대 격변기를 대비한 미래 투자를 위해서라도 이 법안 제정에 대한 정부와 정치권의 전향적인 인식이 필요하며, 한편으로 이는 시대적 요구이기도 하다.

# 파워인터뷰

## 한국대학교육협의회 김헌영 회장과의 만남

**김헌영**(한국대학교육협의회 회장)
**반상진**(한국교육개발원 원장)

**한국대학교육협의회(이하 대교협)는 대학의 운영 및 교육 방식에 대한 연구와 지원을 수행하는 사단법인으로 전국 200여 개 대학의 협의체이다. 주로 대학들의 현안을 연구하고 대학 간 의견을 조율하는 역할을 한다.**

**지난 4월 8일, 제24대 한국대학교육협의회 회장으로 김헌영 강원대학교 총장이 취임했다. 김헌영 회장은 "200여 개 대학의 고견을 경청하고 정부와의 가교 역할에 최선을 다하겠다."라며 정부, 총장들과 긴밀히 소통하여 고등교육의 발전을 이끄는 대교협이 되도록 노력하겠다는 각오를 밝혔다.**

**반상진 한국교육개발원장은 지난 7월 31일 강원대학교 총장실에서 취임 4개월에 접어드는 김헌영 회장을 만나 '국가경쟁력 강화, 대학 혁신에 달렸다!'를 주제로 대학의 현안을 짚어 보고 혁신 방안에 대한 이야기를 나누었다.**

## "대학의 목소리를 잘 반영할 수 있는 대교협의 역할과 위상 정립 필요"
## "임기 이후에도 지속적이고 구체적으로 추진될 수 있는 대학의 중점 과제 발굴에 주력"

**반상진** **한국대학교육협의회 제24대 회장으로 취임하신 것을 축하드립니다. 임기 동안 한국대학교육협의회를 어떻게 이끌어 가실 계획인지요? 한국대학교육협의회 위상과 역할, 역점 사업은 무엇인지 궁금합니다.**

**김헌영** 한국대학교육협의회는 200여 개의 전국 4년제 대학을 대표하는 협의체입니다. 회장에 취임한 지 어느새 4개월이란 시간이 흘렀습니다. 처음에는 대교협의 전반적인 업무에 대해 익숙해지려고 노력했습니다. 대학 입시를 비롯해 대학 재정문제와 평가방식 개선 등 현안 해결을 위해 대교협이 해야 할 역할이 많기 때문에 여러 행사나 회의 일정으로 바쁘지만 보람되고 기쁘게 일하고 있습니다.

대교협 회장으로서 대교협이 설립 취지에 부합하도록 회원대학 총장님은 물론 정부, 국회와도 긴밀한 소통으로 고등교육 발전을 이끌 해법을 찾아내기 위해 노력하고 있습니다. 대교협이 전국 대학을 대표하는 협의체로 역할을 충분히 해내고 위상을 정립하기 위해 앞으로의 과제가 많다고 생각합니다.

저의 임기가 끝난 이후에도 대학의 발전을 위해 지속가능하고 구체적으로 추진되어야 할 중점 사업으로 ▲안정적인 고등교육 재정 확충 ▲대학평가제도 개선 ▲규제 완화의 세 가지 주제를 꼽을 수 있습니다. 1년의 임기이지만 반드시 해결해야 할 교육 현안들에 대해 구체적인 성과를 내고 그 성과들이 교육현장에 뿌리를 내릴 수 있도록, 학생과 학부모, 대학 관계자를 비롯한 국민들이 체감할 수 있는 교육정책 혁신에 힘쓰고자 합니다. 이를 실현하기 위해 유은혜 사회부총리 겸 교육부장관이 제안한 '교육부-대교협 고등교육정책 공동 TF'를 통해 대학 혁신을 위한 구체적인 정책을 가다듬고 있습니다. TF팀에서는 반값 등록금 및 등록금 동결로 인한 대학재정 문제, 대학평가체제 개선 및 규제 완화 등에 대해 다양한 의견을 수렴하고, 고등교육 혁신을 위한 실질적인 방안을 마련하고 있습니다.

무엇보다 대학이 겪고 있는 여러 위기 상황이나 시급한 현안에 대해 의견만 내고 있기에는 현실이 이미 어려운 상황에 이르렀기 때문에 '고등교육의 질적 제고'라는 궁극적인 목표를 이루기 위한 구체적이고 실행 가능한 정책부터 하나하나

추진해 나갈 생각입니다. 특히 한국전문대학교육협의회와 유관 기관·단체들과의 공동 간담회나 포럼 등을 통해 뜻을 모으고 있고, 교육현장의 목소리를 제대로 전달해 실질적인 정책으로 이어질 수 있도록 정부와 국회에 건의하는 방안도 추진하고 있습니다.

**“ 대학평가체제 통합을 통해 대학의 평가 부담 완화해야 ”**

**“ 대학이 교육과 연구에 집중함으로써 경쟁력을 제고할 수 있도록 고등교육 평가 정책을 재정립하는 결단이 필요 ”**

**반상진 주요 역점 과제로 대학평가제도 개선, 대학평가체제 통합 등을 언급해 주셨는데요. 취임사에서도 “대학평가체제를 통합하여 교육과 연구혁신에 역량을 집중할 수 있도록 하겠다.”라고 밝히신 바 있습니다. 대학평가의 방향과 과제에 대한 의견을 듣고 싶습니다.**

**김헌영** 대교협의 「대학기관평가인증」과 교육부의 「대학기본역량진단」이 모두 2021년 3주기를 맞이하기 때문에, 이를 연계하여 대학평가의 부담을 완화하는 논의를 시작해야 한다는 생각입니다.

대학평가가 너무 많아 대학이 교육과 연구혁신에 집중하기 어려운 상황에서, 대학에서는 ‘3주기 대학 구조개혁이 필요하지 않다.’, ‘대학인증 중심의 구조개혁(역량진단)으로 전환이 필요하다.’라는 건의를 지속적으로 해 왔습니다. 물론 고등교육의 질 관리와 국제적 통용성 제고를 위한 학위 인정의 기본 요건으로 시행되고 있는 「대학기관평가인증」과 재정지원 가능 대학과 재정지원 제한 대학의 선별이라는 각기 다른 목적을 가진 두 평가를 연계하는 것이 쉬운 일은

아닙니다. 이에 구체적 방안을 마련하기 위해 지난 3월부터 교육부와 대교협은 TF를 구성하여 양 평가의 연계를 통해 대학의 평가 부담을 완화하고자 여러 차례의 논의를 진행했습니다.

그러나 교육부에서는 2개 평가를 모두 실시하되, 평가 부담 완화를 위해 공통지표를 활용하는 방안에 더욱 무게를 두고 있습니다. 공통지표를 활용한다면 정량지표의 산출식을 통일하고, 정성지표는 보고서 주요 내용, 근거자료 등을 동일하게 하여 대학의 혼란을 줄이는 방안을 고려할 수 있을 것입니다. 현재는 「대학기관평가인증」과 「대학기본역량진단」 모두 3주기를 준비하는 단계인 만큼 3주기 평가의 방향성을 우선 결정하고 구체적인 논의를 진행할 수 있을 것이라고 생각합니다.

대학평가체제 통합은 평가 횟수를 두 번에서 한 번으로 줄인다는 의미를 넘어서, 미래사회 변화에 대비하기 위한 대학의 다기능적인 역할 수행과 국제경쟁력 제고를 위한 대학의 질 개선 역할도 함께 수행해야 한다고 생각합니다. 이에 대교협에서는 공통지표 설계에 대한 고민에 앞서 1주기(2011~2015년) 대학기관평가인증을 통해 교수·학습, 학사관리로 대표되는 대학교육의 핵심 부분과 발전 계획 및 특성화 등에 긍정적인 변화를 유도하였기에, 2주기(2016~2020년) 역시 이러한 변화가 지속될 것으로 기대하고 있습니다.

이어질 3주기(2021~2025년)에도 긍정적인 변화를 유도함과 동시에 10년간의 등록금 동결, 학령인구 감소 등 현재 대학이 처한 상황에서 수용 가능한 평가체제를 설계하고자 고민하고 있습니다.

교육부에서도 대학의 평가 부담을 완화하여 대학이 교육과 연구에 집중함으로써 경쟁력을 제고할 수 있도록 고등교육 평가 정책을 재정립하는 결단이 필요하다고 생각합니다. 무엇보다 대학이 처한 현실이 매우 어려워 위기를 극복해야 하는 상황에서 교육부 등 정부 부처 중심이 아닌 대학교육협의체를 통한 대학의 의견에 좀 더 귀를 기울여 주셨으면 하는 바람입니다.

**“ 국공립대는 ‘지역균형발전을 위한 혁신네트워크 거점’ 등 공공성 강화 및 사회적 책임에 중점 ”**

**“ 사립대는 건학이념의 특성화를 바탕으로 차별화 전략을 통한 대학경쟁력 강화의 기틀 마련 ”**

**“ 국가의 지속가능한 발전 위해 대학은 지역 경쟁력 신장에 적극적 참여 필요 ”**

**반상진 현 문재인 정부에서 고등교육의 공공성 확대를 위해 ‘공영형 사립대학 정책’을, 대학 서열화 해소를 위해 ‘국공립대 통합 네트워크 정책’ 등을 제안했습니다. 국공립대, 사립대 모두를 대표하는 대학교육협의회 회장으로 많은 어려움이 있으시리라 생각됩니다. 대학의 역할과 기능 변화에 대해 회장님의 생각은 어떠하신지요?**

**김헌영** 국공립대와 사립대는 고등교육의 공공성 확대라는 하나의 가치 아래 서로 차별화된 목표와 특성화를 통한 발전 전략을 마련해야 합니다. 국공립대는 ‘기초학문 보호 육성’과 ‘지역균형발전을 위한 혁신네트워크 거점’으로서의 공공성 강화와 사회적 책임을 다하는 데 중점을 두고, 사립대는 건학이념의 특성화를 바탕으로 차별화된 전략을 통한 대학경쟁력 강화의 기틀을 마련하여야 할 것입니다. 이를 뒷받침하기 위해서는 무엇보다 대학의 자율성과 다양성이 강화될 수 있도록 정부의 재정지원을 확대하는 것이 가장 시급합니다. 선진국에서는 일찍부터 대학의 역할이 중요함을 인식하고 고등교육에 집중적으로 투자하고 있습니다. ‘공영형 사립대’ 정책은 그동안 국공립대와 사립대로 양분된 고등교육 생태계에 중간지대를 설정하는 것으로, 교육의 공공성 확대와 발전의지를 가진 사립대학에 정부예산을 투입하는 정책으로 이해하고 있습니다. 여기에서 염두에 두어야 할 점은 대학의 자율성과 학문의 자유라는 원칙에 입각하여 운영될 수 있도록 공영형 사립대 정책의 방향이 설정되어야 하며, 우리 고등교육의 경쟁력 제고에도 기여할 수 있는 형태로 설계되어야 한다는 것입니다. 현재의 추진 상황을 살펴보면 ‘공영형 사립대’ 정책이 구조조정 과정에서 경영위기에 처한 지방의 대학들 가운데 지역특성을 고려해 필요한 대학을 정부 지원으로 살리는 방안으로 제시됐던 반면, 「대학기본역량진단」은 이러한 유형의 대학들을 퇴출하는 방향으로 추진되고 있다는 점에서 서로 상충됩니다. 정부가 정책 방향을 수정하지 않는 한 ‘공영형 사립대’ 정책은 당분간 속도를 내기 어려울 것으로 생각됩니다.

‘국공립대학 통합 네트워크’ 정책과 관련해서는 국공립대 육성을 중심으로 국공립대학이 소재한 각 지역의 교육, 연구, 혁신의 거점으로서 지역 상생 및 국가균형발전을 견인할 수 있게 될 것으로 기대하고 있습니다. 다만, 거점대학 중심으로 대도시 위주의 집적화 현상이 심화된다면 중소도시에 위치한 국공립대의 주변 기반은 상대적으로 열악해질 가능성이 그만큼 커지게 될 것입니다. 단순히 공간적인 측면에서 대규모로 집적화된 연합모형보다는 지역균형발전과의 연계를 고려해야 한다고 생각합니다. 개별대학이 풀 수 없는 지역 문제를 지역 내 대학들이 각자의 강점을 결합해 공동으로 대처하고, 대학과 지역이 함께 발전할 수 있는 방법으로 ‘연합대학’ 개념의 권역별 대학 간 네트워크 모형을 생각해 볼 수 있겠습니다. 국공립대학이 중심이 되어 사립대학과의 협의를 통해 고등교육의 기회 확대, 중소도시 혁신, 지역산업 강화, 수요자 지향적 특성화, 대학 간 네트워크 강화 등 국립대학의 역할을 수행하는 데 초점을 두고 이와 관련한 발전방안이 마련될 수 있도록 노력해야 합니다. 지역균형발전 차원에서도 ‘지역대학 간 네트워크’를 통해 지방대학의 경쟁력을 강화하고, 이를 기반으로 지역발전을 이끌어야 합니다. 대학이 경쟁력을 키움으로써 우수한 지역인재들이 모이고, 지역인재는 지역에 정착하여 지역산업의 발전에 중요한 역할을 하는 선순환 구조가 필요합니다. 지역적 특성을 살린 전공분야를 공동 개설하거나 대규모 국책사업 유치를 위한 협력사업도 가능할 것이라고 생각합니다.

해외 여러 선진국의 사례에서도 볼 수 있듯이, 우리나라가 앞으로 지속가능한 발전을 하기 위해서는 대학이 지역 경쟁력을 높이는 일에 적극적으로 참여하는 것이 매우 중요합니다. 지역의 혁신이나 새로운 일자리 창출 등 성장 동력을 제공하는 것도 대학의 몫이라고 생각합니다. 대학은 우수한 인적 자원과 연구 인프라를 갖추고 있습니다. 이러한 자원을 지역사회와 공유하며 지역발전을 위한 정책연구나 전략 수립 등을 제안하고 중추적인 역할을 맡는 일종의 지역 ‘싱크탱크’로서의 기능을 수행해야 합니다. 특히 국공립대학은 기초 학문 보호 및 학문의 다양성 유지, 지역의 혁신성장과 균형발전의 거점, 취약계층 교육기회 보장과 계층이동의 사다리 역할 등과 같은 공공성과 책무성을 가지고 있습니다.

이제는 대학도 교육·연구 기능에 국한됐던 과거의 역할을 넘어, 경제·사회적 가치 창출을 포함한 혁신적인 변화를 주도해야 합니다. 대학과 정부, 지역사회, 산업체가 유기적인 연결과 공유를 통해 미래 산업 생태계와 노동시장의 변화에 대비해야 합니다. 따라서 정부의 대학 정책도 지역균형발전 차원에서 바라볼 필요가 있습니다. 지역 실정을 잘 알고 역량을 갖춘 대학과 지자체가 지역 특성에 맞는 발전 전략을 마련하여 추진하고, 중앙정부 차원의 전폭적인 지원이 이를 뒷받침한다면 훨씬 더 효율적인 지역발전 정책이 나올 것이라고 기대합니다.

기본적으로 서울·수도권은 교육연구중심 대학으로, 지역대학은 특성화를 기반해 지역사회와 연계·협력하는 대학으로 차별화하여 성장, 발전해 나가도록 방향을 잡는 것이 바람직하다는 생각입니다. 수도권 대학은 우수한 교수진을 바탕으로 한 석학 양성 등을 통해 세계적 수준의 대학으로 육성하고, 지역대학은 지자체 및 기업체, 군부대 등 지역사회와 협력하여 지역경제 활성화와 국가균형발전을 도모함으로써 국가 경쟁력을 강화하는 길로 나아가야 합니다.

## “대학의 가장 큰 어려움은 재정 문제, 등록금은 대학 자율에 맡겨야”

**반상진** **현재 우리나라 대학은 외적으로는 인구지형 변화, 4차 산업혁명, 초연결사회의 진입 등 빠른 사회 변화와 내적으로는 대학의 과도한 규제, 높은 등록금 의존도, 취약한 재정 자립도 등으로 위기감이 고조되고 있습니다. 이러한 현실에서 대학 혁신을 위한 우선 과제는 무엇이라고 생각하십니까?**

**김헌영** 학령인구는 감소하고 4차 산업혁명 시대는 이미 도래했습니다. 시대가 대학의 변화를 요구하고 있습니다. 대학들이 위기를 겪고 있지만, 대학의 역할과 중요성은 더욱 커지고 있습니다. 대학은 한 사회의 지성이 모여 있는 가장 큰 싱크탱크라고 생각합니다. 대학은 새로운 변화나 흐름이 감지될 때, 그 현상의 본질과 문제점을 성찰하고 대안을 제시하는 역할을 해야 합니다. 대학이 단순히 지식을 축적하는 단계를 넘어 지역사회와 국가의 지속 발전에 기여할 수 있는 방안을 고민한다면, 새로운 상생, 협력모델의 중심으로서 대학의 무궁무진한 가능성이 열릴 것입니다. 그러나 이러한 사회 변화에 대비하기 위한 준비는 아직도 미흡한 상황입니다. 가장 큰 어려움은 4차 산업혁명이 가져올 변화를 정확하게 예측할 수 없다는 사실입니다. 현재 사회의 변화 속도는 10년 앞을 내다보기 힘들 만큼 빠릅니다. 하루가 멀다 하고 새로운 지식이 쏟아져 나오고 있습니다. 학생들이 대학에 입학해서 졸업할 때까지 걸리는 기간, 짧게는 4년, 길게는 7년 동안에도 수많은 '직업'이 새롭게 생겨나고 사라지는 세상입니다. 이제 사회는 한 가지 분야만 깊게 파고드는 '전문 기술자'보다, 경계를 허물고 다방면의 전문 지식과 인문학적 소양, 첨단 기술을 갖춘 인재를 원하고 있습니다. 대학들도 기존 질서와 법칙을 깨는 창의적 인재, 변화에 유연하게 대처할 수 있는 개방적 인재를 키워내야 합니다. 대학들이 창업 교육과 산학협력에 힘쓰고 있는 것도 학생들에게 '창업을 해서 사장이 되어라'라는 의미가 아니라, 창의성과 협업정신, 리더십 등의 기업가 역량과 가치를 몸에 익히고 혁신 DNA를 심어 주기 위한 것입니다.

새로운 시대의 흐름에 맞춰 대학과 사회가 변해야 할 시점입니다. 우수한 교수와 학생들이 취업이라는 목표만 좇기보다는 남들이 가지 않은 길을 개척해 가도록 도와야 합니다. 대학도 산업 현장이나 사회 현실과 떨어져 있어서는 안 됩니다. 혁신적인 아이디어는 현실에 없는 것을 만들고, 현실에서 막힌 것을 푸는 데서부터 시작됩니다. 문제의 해법을 찾았다면 그걸 활용할 수 있도록 대학의 자율성을 보장해 줘야 하고, 대학도 외부와 더 적극적으로 소통할 수 있는 방법을 치열하게 고민해야 할 것입니다.

대학이 처한 현실에서 겪는 가장 큰 어려움은 무엇보다 반값 등록금 정책으로 인한 대학재정 문제입니다. 또한 대학 혁신, 고등교육 질 제고를 위한 핵심적 과제도 대학재정 확보 문제라고 생각합니다. 반값 등록금 정책 자체가 잘못된 것은 아니지만, 등록금이 10년 넘게 동결되다 보니 대학재정을 교육이나 연구 분야에 투입하기에는 턱없이 부족한 실정입니다. 이제 대학이 등록금을 자율적으로 책정하게 하고 자체적으로 혁신 기능을 갖추어 살아남도록 해야 하는 것이 아닌가 생각합니다.

내년부터는 대학의 모집정원이 현재 고3 학생, 즉 입학자원보다 많아지게 되는데, 이러한 추세는 갈수록 심화될 것으로 전망됩니다. 여기에 인공지능(AI), 빅데이터, 블록체인, 로봇 같은 4차 산업혁명 분야에서 글로벌 경쟁에 나서야 한다는 것도 대학에 주어진 큰 과제입니다. 현재 대학들이 겪고 있는 위기는 단순히 개별 대학 차원의 접근이 아닌 근본적인 교육 패러다임을 바꿔야만 극복할 수 있는 문제라고 생각합니다. 대학이 미래사회를 성공적으로 준비하기 위해서는 예산과 재정을 과감하게 투입하는 획기적인 정책 전환이 이루어져야 합니다.

**"대학 경쟁력 강화를 위한 재정 과감하게 확충해야"**

**"대학을 믿고 규제를 풀어, 각 대학들이 창의력을 발휘해 문제를 해결할 수 있는 기회의 폭을 넓혀 줘야 할 것"**

**반상진 학령인구 감소와 10년 이상 등록금 동결로 수입이 감소해서 대학이 재정난에 시달리고 있다는 어려움을 언급해 주셨습니다.**

**그럼에도 정부는 학생들의 학비 부담 경감 및 등록금 인상에 대한 사회적 합의가 필요하다는 이유로 대학의 등록금 인상 요구를 수용하지 않고 있습니다. 한국 학부모들도 여전히 대학등록금의 부담을 토로하고 있는 것이 현실입니다. 대학의 재정 부담이 더욱 가중되고 있는데요. 구체적으로 어떤 방식으로 대교협이 역할을 할 수 있을까요?**

**김헌영** 한국 대학등록금이 세계 2위로 높다고 하는데, 실질 등록금은 그 수준만큼 높지 않다고 생각합니다. 이미 많은 종류의 장학금이 지원되고 있고요. 줄어드는 대학재정에 대한 지원책 없이, 등록금은 동결시키고 등록금심의위원회는 사실상 기능을 못하고 있는 등 모든 부담을 대학에 떠넘기고 있는 현실이 참 어렵습니다. 국제 비교를 통해 보면 우리나라 대학생 1명에게 쓰이는 공교육비는 OECD 평균의 64.6% 정도인데, 이는 전체 35개국 가운데 29위로 최하위 수준입니다. 2005년부터 2017년까지 3천만 원 이상의 연구 장비를 구축한 대학이 고작 0.8%에 머무르는 등 여러 교육지표에서 한국의 대학은 매우 열악한 면을 드러내고 있습니다. 이런 상황에서 우리나라 대학이 세계 경쟁력을 확보하기란 무척 어려운 것이 사실입니다.

대학의 교육 경쟁력이 국가경쟁력을 결정하는 시대인 만큼 대학에 대한 예산배정을 정책적인 차원에서 법제화하고, 재정지원 규모도 OECD 평균 수준으로 과감하게 확충해야 합니다. 정부 차원에서 사회적 합의를 통해 고등교육의 나아갈 방향을 설정하고, 대학들이 자율 의지와 경쟁력을 갖추도록 아낌없는 투자가 우선돼야 할 것입니다. 다른 한편으로는, 대학 스스로 위기에 대처할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 필요합니다. 가령 평생교육이나 해외학생 유치, 산학협력 확대 등을 통해 대학 자체의 수익을 보장하도록 만들어 주는 방법이 있습니다. 대학을 믿고 규제를 풀어줌으로써, 각 대학들이 창의력을 발휘해 문제를 해결할 수 있는 기회의 폭을 넓혀 줘야 할 것입니다.

미래사회에서도 교육의 주체이자 차세대 인재를 육성, 배출하는 기관으로서 대학의 역할과 중요성은 더욱 커질 것입니다. 고등교육이 경쟁력을 갖추지 못하면 청년의 성장뿐만 아니라 국가의 미래도 기대할 수 없습니다. 이제는 단순한 구호가 아닌 실질적인 차원에서 인재육성을 위한 고등교육 정책의 재정비가 절실합니다. 정부와 국회, 대학이 함께 머리를 맞대고 앞으로 나아갈 길을 모색해야 합니다. 대학은 학생들이 사회로 진출하기 전에 거치는 마지막 교육기관입니다. 초·중등교육도 대학이 리드해야 할 필요가 있습니다. 이러한 부분을 고려해 교육부와 대학들이 기획재정부와 국회를 설득하고, 재정을 확충해서 국가의 교육정책이 발전적인 방향으로 나아갈 수 있도록 해야 할 것입니다.

## “교육을 통한 만남과 경험, 협업, 좋은 습관 형성이 중요”

**반상진 회장님의 교육철학은 무엇인가요?**

**김헌영** 대학에서는 교육·연구, 산학협력, 지역봉사, 남북협력 등과 같은 여러 가지 일을 하고 있는데, 가장 중요한 것은 바로 ‘사람’이 아닐까 생각합니다. 현대사회에는 직장에서 업무를 혼자서 하는 것이 아닌 다른 사람들과 함께하는 협업능력, 공감능력이 점차 중요해지고 있습니다. 강의 및 연구·개발은 말할 것도 없고, 대학이 기업이나 지역사회와 관계를 맺거나 남북의 교류협력을 하는 것도 결국은 ‘사람과 사람 간의 만남’을 의미합니다. 머릿속으로는 누구나 당연히 알고 있는 사실들도 직접 만나야 ‘현실’과 ‘경험’이 됩니다. 자신이 가진 여건 안에서 할 수 있는 모든 일에 도전한다면, 그 경험들이 모여 새로운 기회가 생기는 것입니다.

강원대의 인재상이 '창의·협동형 인재' 입니다. 4차 산업혁명 시대에는 집단지성을 통한 협업능력이 필수 역량입니다. 협동심, 집단지성이 마음만 먹으면 쉽게 될 것이라는 착각을 하는데, 대학에서 충분한 훈련이 필요한 역량이라고 생각합니다. 강원대학교에서도 학생들의 협업능력을 키우고 집단지성을 발휘할 수 있는 다양한 프로그램을 운영 중에 있습니다.

대학은 학생이 사회로 나아가는 마지막 관문입니다. 사회의 수요에 능동적으로 대응하기 위한 스킬을 익혀야 하는 이유도 여기에 있습니다. 책에만 머무는 지식이 아닌, 각자 배운 지식을 자신의 꿈과 사회 발전을 위해 활용할 수 있게 하자는 것이 저의 교육철학입니다. 교과서를 외우고 정답을 맞히는 능력보다, 끊임없이 도전하며 자신의 역량을 키우고 스스로 문제해결 방법을 찾는 인재를 키우는 것이 대학과 교육의 역할이라고 생각합니다.

마지막으로 교육철학이라기보다는 평소 중요하다고 생각하는 것이 있습니다. 바로 좋은 습관의 형성입니다. 각자가 목표를 세우는 것에 그치지 않고 매일 실천해 나가는 좋은 습관을 몸에 익히는 것입니다. 학생들을 만날 때마다 '좋은 습관을 가질 것'을 강조합니다. 평교수 시절 연구실에 들어오는 대학원생들에게 각자 목표를 세워 매일 30분씩 행동으로 실천하도록 했습니다. 건강을 위한 규칙적인 운동, 외국어 능력을 키우기 위한 영어 공부 등 좋은 습관을 몸에 익히면 훗날 자신에게 소중하고 가치 있는 삶으로 이어진다는 것을 경험하게 해주고 싶었습니다.

**"한국 사회는 대학입시까지만 고민하는 것이 문제"**

**"초·중등교육은 대학교육이 어떠한지, 어떻게 변화하고 있는지 관심 갖고 질문해야"**

**반상진 한국교육개발원에서는 고교학점제, 대입정책 등 초·중등교육 정책에 대한 연구도 수행 중에 있습니다. 초·중등교육과 대학교육의 관계에 대한 짧은 의견을 부탁드리고, 한국교육개발원에 바라는 점도 말씀해 주시면 감사하겠습니다.**

김헌영 초·중등교육과 대학교육은 활발한 교류도 물론 중요하지만, 우선 초·중등교육에서 대학교육에 대해 호기심을 갖는 자세가 필요하다고 생각합니다. 한국 사회가 대학입시까지만 고민하고 그 다음의 교육을 고민하지 않는 것은 큰 문제입니다. 초·중등교육은 대학교육이 어떠한지, 어떻게 변화하고 있는지 관심을 갖고 질문해야 합니다. 대학교육에서 필요한 기본 역량 준비 없이 입시만을 대비하는 우리의 초·중등교육에서는 발전적인 미래를 그리기 힘들다고 생각합니다. 한국교육개발원에서 이와 관련한 정책연구를 활발히 진행해 주시길 부탁드립니다.

좋은 철학에서 창의적인 생각과 아이디어가 나오기 마련입니다. 그러나 아무리 좋은 아이디어라도 그것이 성과로 연결되지 않으면 무의미하다고 생각합니다. 좋은 아이디어를 끈기 있게 결과로 만들어 가는 과정이 필요합니다. 저는 정책연구기관인 교육개발원에 실행가능한 정책 발굴을 부탁드리고 싶습니다. 선진국의 정책 사례에서 아이디어만 착안하고 정작 한국 현실에 맞는 구체적인 정책 실행 방안은 나오지 못하는 경우가 많습니다. 선진 해외 사례를 통해 얻어낸 훌륭한 정책은 아이디어에 그치지 말고 실행가능한 정책으로 만들어 주시면 감사하겠습니다. 또한 꼭 해외 선진국 사례만 우수하다고 생각하는 편견에서 벗어나, 우리 현실에 맞는 우수사례가 있으면 공유하여 상생과 발전이 가능한 정책 발굴에 힘써 주시길 부탁드립니다.

**반상진 중요한 말씀입니다. 정부나 국책연구기관인 한국교육개발원도 항상 새로운 정책을 만드는 것에 초점을 두는 경향이 있습니다. 현장에서 성공한 사례가 있는지, 그것을 확산시키고 발전, 공유할 방안은 무엇인지에 대해 한국교육개발원이 많은 고민을 해야겠습니다.**

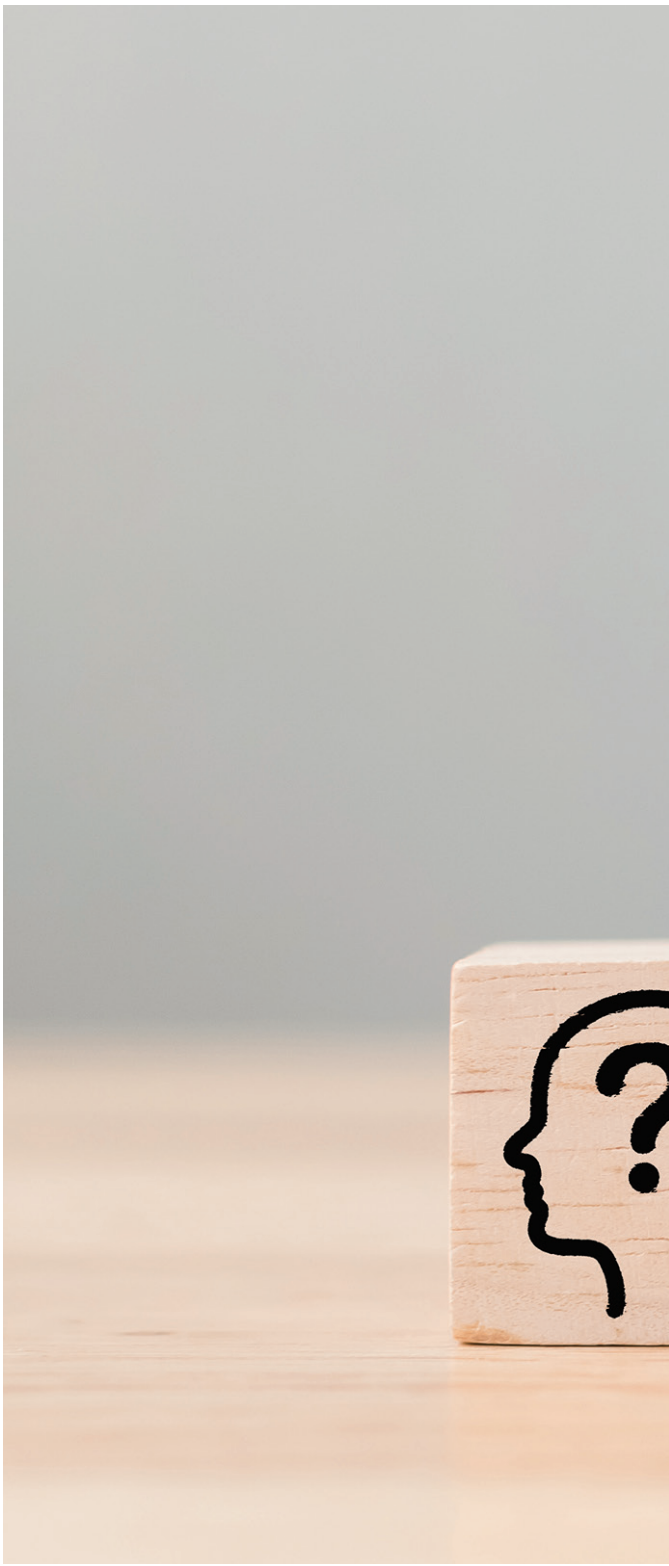
김헌영 한국교육개발원은 고교학점제 시행, 대학 체제 개편과 이를 위한 교육재정 확보 등과 같은 교육현안의 체계적이고 종합적인 정책 개발을 위한 연구기관으로 자리매김해 왔습니다. 앞으로도 한국교육개발원이 깊이 있고 체계적인 연구를 토대로, 대교협은 물론 지자체, 정부 등과 긴밀한 협력을 통해 혁신적인 교육정책을 제시하고 새로운 미래교육 가치를 창출해 나가기를 기대합니다.

PROFILE

## 김 헌 영 한국대학교육협의회 회장

1962년 출생해 서울대 기계설계학과를 졸업하고, 동 대학원에서 공학 석·박사학위를 받았다. 1993년부터 강원대 기계융합공학부 교수로 재직하면서 기획처장, 의료기기 연구소장, 아이디어팩토리 사업단장 등 학내 보직을 두루 거쳤으며, 2016년부터 강원대 총장으로 재임하고 있다. 그간 한국자동차공학회 회장, 한국소성가공학회 부회장, 강원 지역대학총장협의회 회장, 교육부 국립대학 육성방안 TF위원장 등을 역임하고, 한국의 영향력 있는 CEO, 대한민국 CEO 리더십 대상, 산학협동상 대상을 받았으며, 현재 한국공학한림원 회원, 대한산업기술지원단 상임감사, 통일교육위원강원협의회 회장 등으로 활동 중이다. 김헌영 회장 임기는 4월 8일부터 1년이다.

# 특별기획




인구지형 변화에 따른 **효율적 교육재정 운용 및 교육투자 방향**
**송기창**(숙명여대 교육학과 교수)

인구지형 변화에 따른 **유아교육재정의 쟁점과 과제**
**김동훈**(육아정책연구소 연구기획평가팀장)

인구지형 변화에 따른 **초·중등교육재정의 쟁점과 과제**
**하봉운**(경기대학교 교직학부 교수)

인구지형 변화에 따른 **고등·평생교육재정의 쟁점과 과제**
**서영인**(한국교육개발원 고등교육제도연구실장)

인구지형 변화에 따른

# 교육재정의 과제와 전망

# 인구지형 변화에 따른 **효율적 교육재정 운용 및 교육투자 방향**

**송기창**(숙명여대 교육학과 교수)

## 들어가며

1996년 출생아 수가 전년도 71.5만 명에서 69.1만 명으로 감소한 영향으로 2000년대 들어서 학령인구가 급격하게 감소하기 시작했다. 출생아 수는 계속 줄다가 2000년에 64만 명으로 전년도보다 2.6만 명이 늘었으나 2001년에는 56만 명으로 급격하게 줄었고, 2002년에는 49.7만 명으로 50만 명대가 무너졌으며, 2017년에는 35.8만 명으로 40만 명대도 무너졌다. 2017년 출생아 수는 정확하게 1995년 출생아 수의 절반을 기록했다[1].

출생아 수의 감소는 유·초·중등학교 재학생 수의 감소로 이어지고, 인구지형의 변화는 교육여건의 변화에 직접적으로 영향을 미칠 수밖에 없으며, 이는 교육재정과도 무관하지 않다. 다만, 교육재정 확보 구조의 차이로 인한 변화의 영향 정도는 보통교육과 고등교육이 서로 다를 수 있다. 보통교육의 경우에는 내국세의 일정률로 확보되는 지방교육재정교부금의

1) 통계청 홈페이지, 합계출산율 시계열조회 자료 참고

영향으로 학생 수 감소가 교육재원 감소로 이어지지 않았으나, 고등교육의 경우에는 등록금 의존도가 높기 때문에 학생 수 감소에 따른 재원 감소가 더욱 직접적이었다. 앞으로 학생 수 감소에 따른 교육재원의 변화는 불가피한 상황이다. 이 글에서는 먼저 인구지형의 변화가 교육재정 추이에 미친 영향을 살펴본 후, 인구지형의 변화에 대응하는 교육재정 운용과 교육투자의 방향을 모색한다.

## 인구지형의 변화 양상

유치원의 경우에는 유아교육 지원 확대와 누리과정의 도입으로 취원율이 높아짐에 따라 2016년까지 원아 수가 계속 늘었으나, 2017년부터 줄어들기 시작하였다[2]. 초등학교의 경우, 2000년 402만 명에서 2006년 393만 명으로, 2012년에는 295만 명으로, 2018년에는 271만 명으로 감소한 상태다.

중학교의 경우는 중학교 의무교육 확대의 영향으로 2002년 재학생 수가 184만 명으로 전년도보다 늘었고, 2006년 208만 명까지 늘었으나, 2007년부터 줄기 시작하여 2018년에는 133만 명을 기록했다. 고등학교의 경우에는 2004년 175만 명까지 줄었다가 증가하기 시작하여 2009년 197만 명까지 늘었고, 이후 줄기 시작하여 2018년에는 135만 명으로 줄어든 상태다. 고등교육의 경우, 1996년부터 도입한 대학설립준칙주의의 영향으로 대학 수와 입학정원이 늘어남에 따라 재학생 수가 계속 늘어 2003년에는 295만 명까지 증가하였고, 이후 등락을 거듭하다가 2012년에는 299만 명까지 늘었으며, 2013년부터 줄어들기 시작하여 2018년에는 재적생 수가 272만 명으로 줄었다[3].

지금까지는 고등교육기관 취학률이 보통교육기관 취학률보다 낮았고, 고등교육 학령기에 이르는 시간이 더 걸리기 때문에 고등교육은 초·중등교육에 비해 출산율 감소의 영향을 덜 받았던 것으로 나타났으나, 2020년 이후에는 출산율 감소의 직접적인 영향권에 들 것으로 예상된다. 보통교육의 경우에도 중학교 의무교육 완성(2004)과 누리과정 도입(2012)의 영향으로 학생 수 감소의 폭을 약간 줄이는 효과가 있었으나, 일시적이었을 뿐이다.

2) 2012년부터 유치원은 늘었으나 어린이집은 줄었고, 지방교육재정교부금으로 지원하기 시작한 어린이집 원아 수를 유치원 원아 수에 합하면 2012년 이후 50~60만 명이 늘어난 것으로 볼 수 있음.

3) 교육통계연구센터 시계열자료 참고

● [표 1] 과거 20년간 학생 수 변화 추이 ●

| 연도 | 보통교육 | | | | | | 고등교육 | | | | | 총계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 유치원 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | 특수학교 | 소계 | 전문대학 | 교육대학 | 일반대학 | 산업대학 | 소계 | |
| 1999 | 534 | 3,936 | 1,897 | 2,251 | 23 | 8,641 | 860 | 21 | 1,588 | 158 | 2,627 | 11,268 |
| 2000 | 545 | 4,020 | 1,861 | 2,071 | 24 | 8,521 | 913 | 21 | 1,665 | 171 | 2,770 | 11,291 |
| 2001 | 545 | 4,089 | 1,831 | 1,911 | 24 | 8,400 | 953 | 21 | 1,730 | 180 | 2,884 | 11,284 |
| 2002 | 550 | 4,138 | 1,841 | 1,796 | 23 | 8,348 | 963 | 23 | 1,772 | 187 | 2,945 | 11,293 |
| 2003 | 547 | 4,176 | 1,855 | 1,767 | 24 | 8,369 | 926 | 24 | 1,809 | 191 | 2,950 | 11,319 |
| 2004 | 542 | 4,116 | 1,934 | 1,747 | 24 | 8,363 | 898 | 23 | 1,837 | 189 | 2,947 | 11,310 |
| 2005 | 542 | 4,023 | 2,011 | 1,763 | 24 | 8,363 | 853 | 25 | 1,860 | 189 | 2,927 | 11,290 |
| 2006 | 546 | 3,925 | 2,075 | 1,776 | 23 | 8,345 | 818 | 26 | 1,888 | 180 | 2,913 | 11,257 |
| 2007 | 542 | 3,830 | 2,063 | 1,841 | 23 | 8,299 | 796 | 26 | 1,920 | 170 | 2,911 | 11,211 |
| 2008 | 538 | 3,672 | 2,039 | 1,907 | 23 | 8,179 | 772 | 24 | 1,943 | 162 | 2,901 | 11,080 |
| 2009 | 537 | 3,474 | 2,007 | 1,966 | 24 | 8,008 | 761 | 23 | 1,984 | 143 | 2,911 | 10,919 |
| 2010 | 539 | 3,299 | 1,975 | 1,962 | 24 | 7,799 | 767 | 22 | 2,029 | 134 | 2,951 | 10,751 |
| 2011 | 565 | 3,132 | 1,911 | 1,944 | 25 | 7,577 | 777 | 20 | 2,065 | 123 | 2,985 | 10,562 |
| 2012 | 1,217 (603) | 2,952 | 1,849 | 1,920 | 25 | 7,963 | 770 | 19 | 2,104 | 96 | 2,988 | 10,951 |
| 2013 | 1,270 (612) | 2,784 | 1,804 | 1,893 | 25 | 7,776 | 758 | 18 | 2,120 | 76 | 2,972 | 10,748 |
| 2014 | 1,222 (569) | 2,729 | 1,718 | 1,839 | 25 | 7,533 | 741 | 17 | 2,130 | 60 | 2,947 | 10,480 |
| 2015 | 1,233 (550) | 2,715 | 1,586 | 1,788 | 26 | 7,348 | 720 | 16 | 2,113 | 45 | 2,894 | 10,242 |
| 2016 | 1,268 (564) | 2,673 | 1,457 | 1,752 | 26 | 7,176 | 697 | 16 | 2,085 | 33 | 2,831 | 10,007 |
| 2017 | 1,260 (565) | 2,674 | 1,381 | 1,670 | 26 | 7,011 | 678 | 16 | 2,051 | 25 | 2,770 | 9,781 |
| 2018 | 1,232 (556) | 2,711 | 1,334 | 1,539 | 26 | 6,842 | 659 | 16 | 2,030 | 16 | 2,721 | 9,563 |

*단위: 천 명

주: 1) 각종학교, 공민·고등공민·고등기술학교, 방통대학, 사이버·원격대학, 기술대학 등 제외함.

2) 2012년부터 유치원에 어린이집 3~5세 원아 수를 합산하였고, ( ) 안은 어린이집 원아 수임.

자료: 한국교육개발원 교육통계서비스(http://cesi.kedi.re.kr/); 보건복지부 보육통계

## 2000년 이후 인구지형의 변화가 교육재정 추이에 미친 영향

### 1. 2000년 이후 지방교육재정의 추이

2000년 이후 지방교육재정, 즉 유·초·중등교육재정은 많은 변화를 겪었다. 2000년 1월과 12월의 「지방교육재정교부금법」 개정으로 2001년부터 내국세 교부율이 11.8%에서 13%로 인상되어 지방교육재정교부금이 대폭 증액되었고, 지방세분 교육세가 지방교육세로 개편되었다. 또한, 2005년부터 지방교육재정교부금 중 봉급교부금과 증액교부금이 내국세 교부금에 통합되어 교부율이 19.4%로 조정되었고, 2008년부터 유아교육지원사업이 국고사업에서 교부금 사업으로 이양되어 내국세 교부율이 20%로 조정되었다. 2010년에는 지방소비세 신설에 따라 내국세 교부율이 20%에서 20.27%로 조정되었고, 2019년에는 지방소비세율 인상에 따른 교부금 결손을 보전하기 위하여 교부율이 20.46%로 재조정되었다.

• [표 2] 교육비특별회계 세입·세출 결산 변화 추이 •

| 구분 | 세입 | | | | | | 세출 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 중앙·지방정부 이전수입 | 자체 수입 | 지방 교육채 | 전년도 이월금 | 기타 | 계 | 인건비 | 경상 지출 | 자본 지출 | 상환 지출 | 기타 | 계 |
| 2000 | 169,718 | 16,302 | 18,442 | 19,382 | 557 | 224,401 | 126,257 | 34,601 | 34,413 | 1,578 | 58 | 196,907 |
| 2001 | 232,004 | 17,529 | 1,652 | 27,394 | 199 | 278,778 | 142,222 | 40,185 | 47,747 | 5,402 | 8 | 235,564 |
| 2002 | 245,575 | 15,352 | 633 | 43,111 | 219 | 304,890 | 172,622 | 33,742 | 52,170 | 9,357 | 53 | 267,944 |
| 2003 | 272,400 | 13,256 | 728 | 36,892 | 391 | 323,667 | 181,176 | 47,983 | 53,493 | 7,530 | 3 | 290,185 |
| 2004 | 280,387 | 11,370 | 5,853 | 33,394 | 431 | 331,435 | 200,689 | 50,871 | 56,687 | 7,325 | 1 | 315,573 |
| 2005 | 298,386 | 14,190 | 18,154 | 13,739 | 325 | 344,794 | 213,743 | 51,937 | 50,481 | 10,798 | 20 | 326,979 |
| 2006 | 312,762 | 13,017 | 3,488 | 17,693 | 452 | 347,412 | 226,256 | 59,095 | 33,854 | 10,384 | 9 | 329,598 |
| 2007 | 344,425 | 19,080 | 5,329 | 17,444 | 722 | 387,000 | 241,936 | 67,722 | 34,803 | 16,103 | 11 | 360,575 |
| 2008 | 412,087 | 16,105 | 2,657 | 23,631 | 457 | 454,937 | 260,936 | 76,092 | 50,039 | 11,238 | 26 | 398,332 |
| 2009 | 386,210 | 17,009 | 21,384 | 55,027 | 1,664 | 481,294 | 263,103 | 89,298 | 68,262 | 5,959 | 38 | 426,660 |
| 2010 | 403,968 | 15,149 | 10,402 | 54,492 | 815 | 484,826 | 268,264 | 99,699 | 56,401 | 6,294 | 430 | 431,089 |
| 2011 | 448,315 | 14,865 | 0 | 52,674 | 1,176 | 517,030 | 280,909 | 115,915 | 51,897 | 18,647 | 772 | 468,141 |
| 2012 | 484,689 | 15,075 | 339 | 48,330 | 908 | 549,341 | 299,150 | 152,540 | 52,411 | 160 | 78 | 504,339 |
| 2013 | 502,440 | 15,637 | 9,583 | 44,194 | 722 | 572,576 | 316,725 | 165,653 | 50,155 | 305 | 119 | 532,958 |
| 2014 | 511,862 | 14,882 | 38,022 | 39,592 | 806 | 605,164 | 331,238 | 167,565 | 49,055 | 19,941 | 95 | 567,894 |
| 2015 | 510,783 | 14,046 | 61,268 | 36,579 | 929 | 623,605 | 352,174 | 167,070 | 45,418 | 1,151 | 166 | 565,979 |
| 2016 | 557,380 | 14,659 | 30,102 | 57,363 | 1,475 | 660,979 | 363,511 | 171,050 | 61,092 | 3,954 | 811 | 600,419 |
| 2017 | 635,936 | 17,001 | 11,431 | 58,973 | 1,094 | 724,435 | 380,480 | 180,793 | 70,945 | 23,568 | 331 | 656,118 |
| 2018 | 700,071 | 17,004 | 3,209 | 66,762 | 1,319 | 788,365 | 401,235 | 197,119 | 76,868 | 39,711 | 1,195 | 716,127 |

*단위: 억 원

자료: 교육부(각년도). 교육비특별회계 세입·세출 결산보고; 한국교육개발원(2010~2018). 지방교육재정분석 종합보고서

2001년 교부금 인상을 제외하면, 지방교육재정 구조의 변화는 지방교육재정을 확충하기 위함이 아니었지만, 학생 수의 감소를 반영하여 지방교육재정을 삭감한 것도 아니었다. 자연적인 내국세 규모의 증가로 인한 지방교육재정교부금 규모의 증가분은 주로 인건비 상승분과 교원 충원[4] 및 비정규직 확대[5]를 위한 재원으로 활용되었다.

정책적으로는 늘어난 교육재원을 지방교육채 및 BTL 상환, '7.20 교육여건 개선 사업(2001)', 중학교 의무교육 확대(2002~2004), 무상급식 확대(2010), 누리과정 도입(2012) 등에 투입하였다.

그러나 지방교육재정교부금이 매년 늘어난 것은 아니었다. 글로벌 금융위기의 영향과 경기 부진으로 2009년과 2015년은 전년도보다 교부금이 감소하여 지방교육채 발행을 통해 충당하였고, 정상적인 지방교육재정으로 학교 신설비를 충당할 수 없었던 2005년부터 2007년은 BTL 사업을 통해 학교 신설을 추진함으로써 현재까지 BTL 임대료 상환 부담(2018년 말 기준 BTL 임대료 잔액 6조 5,105억 원)을 안고 있다. 무리하게 도입된 누리과정 지원 사업으로 또다시 지방교육채를 발행할 수밖에 없어서 지방교육채 원리금 상환 부담은 계속되고 있다(2018년말 기준 지방교육채 잔액 8조 1,399억 원).

2000년 이후 지방교육재정은 계속 늘어나는 구조였고 학생 수는 계속 감소하는 상황이었지만, 지방교육재정 규모의 변동과 교육정책적 요인으로 지방교육재정을 운용하는 과정에서 학생 수 감소를 실감하기는 어려웠다.

결과적으로, 숙원사업이던 중학교 의무교육을 완성하였고, 무상 유아교육을 시행할 수 있었으며, 무상급식 등 무상복지도 확대할 수 있었다. 학급당 학생 수는 '7.20 교육여건 개선 사업'을 통한 교실 확충과 학생 수의 자연 감소의 영향으로 2000년[6]에 비해 2018년에는 대폭 개선되었다. 학급당 학생 수를 OECD 평균과 비교해 보면, 상당한 정도로 근접한 상황이지만, 2016년 기준으로 초등학교 23명은 OECD 21명보다 높고, 중학교 28명은 OECD 23명과 큰 격차가 난다. 2015년 기준으로 학생 1인당 공교육비(PPP 기준)는 초등 $11,047, 중등학교 $12,202로 OECD 평균(초등 $8,631, 중등 $10,010)보다 오히려 높게 나타나고 있으나, 한국의 경우 전년도 이월금 및 적립금 약 4.7조 원(GDP 대비 약 0.3%) 포함되어 있다는 점을 고려하면 OECD 평균과 비슷했을 것으로 추정된다.

• [표 3] 학교급별 학급당 학생 수와 교원당 학생 수의 연도별 변화 추이 •

| 구분 | 학급당 학생 수 | | | | | | 교원당 학생 수 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 유치원 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | | | 유치원 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | | |
| | | | | 소계 | 일반 | 특성화 | | | | 소계 | 일반 | 특성화 |
| 2000 | 26.3 | 35.8 | 38.0 | 42.7 | 44.1 | 40.3 | 19.5 | 28.7 | 20.1 | 19.9 | 20.9 | 18.2 |
| 2005 | 24.2 | 31.8 | 35.3 | 32.7 | 33.9 | 30.0 | 17.5 | 25.1 | 19.4 | 15.1 | 15.9 | 13.5 |
| 2010 | 21.0 | 26.6 | 33.8 | 33.7 | 35.5 | 29.1 | 14.8 | 18.7 | 18.2 | 15.5 | 16.5 | 13.1 |
| 2015 | 20.0 | 22.6 | 28.9 | 30.0 | 31.3 | 26.4 | 13.4 | 14.9 | 14.3 | 13.2 | 14.1 | 11.4 |
| 2016 | 19.7 | 22.4 | 27.4 | 29.3 | 30.3 | 25.7 | 13.3 | 14.6 | 13.3 | 12.9 | 13.7 | 11.0 |
| 2017 | 19.0 | 22.3 | 26.4 | 28.2 | 29.3 | 24.7 | 12.9 | 14.5 | 12.7 | 12.4 | 13.1 | 10.6 |
| 2018 | 17.9 | 22.3 | 25.7 | 26.2 | 27.1 | 23.0 | 12.3 | 14.5 | 12.1 | 11.5 | 12.1 | 9.8 |

*단위: 명

자료: 한국교육개발원 교육통계서비스(http://cesi.kedi.re.kr/)

4) 전문상담교사 확충: 2000년 51명→2018년 2,923명, 영양교사제도 신설(2006): 2007년 1,570명→2018년 5,723명

5) 2004년 82,956명→2017년 133,359명

6) 2000년(유치원 26.3명, 초등학교 35.8명, 중학교 38.0명, 고등학교 42.7명), 2018년(유치원 17.9명, 초등학교 22.3명, 중학교 25.7명, 고등학교 26.2명)

## 2. 2000년 이후 고등교육재정의 추이

2000년 이후 2008년까지 고등교육재정은 확장기를 달려왔다. 1996년부터 적용된 대학설립준칙주의는 대학설립기준을 완화하는 결과로 이어져 1997년 이후 설립되거나 일반대학으로 전환된 대학이 63개교에 이른다. 설립된 대학이 증가함에 따라 대학입학정원이 늘었고 학령인구의 감소와 무관하게 대학 재학생 수는 계속 증가하는 결과를 가져왔다. 정부 예산에서 차지하는 교육부 예산의 비율은 계속 감소하는 추세를 보여 왔으나, 고등교육 예산의 비율은 증가세를 보여 왔다. 2012년부터 지원하기 시작한 소득연계 국가장학금의 영향으로 정부가 지원하는 고등교육재원은 더욱더 가파르게 증가했다.

학생등록금에 의존하는 사립대학의 증가는 고등교육재정 총량 규모의 증가로 이어졌고, 대학에 대한 정부의 규제가 입학정원 등에 대한 직접규제에서 대학평가에 의한 재정지원이라는 간접규제로 바뀜에 따라 대학들은 평가를 잘 받기 위한 외형적 성장에 치중할 수밖에 없었고, 외형적 성장에 필요한 재원을 마련하기 위해 등록금 인상을 계속했다. 계속된 등록금 인상은 대학재정 규모 확대로 나타났다.

대학 수가 늘어나고 입학정원이 증가함에 따라 대학도 학령인구 감소의 영향권에 들어가게 되자 대학입학정원을 감축하는 대학구조개혁의 필요성이 제기되는 가운데 과도한 등록금 인상에 대한 사회적 거부감이 확산되었다. 반값등록금 운동이 정치권의 호응을 얻으면서 학자금융자제도와 국가장학금제도가 도입되자 물가 상승률을 상회하던 등록금 인상은 불가능하게 되었고 오히려 등록금 인하·동결로 이어졌다. 국가장학금 규모만큼 정부 지원은 증가하였지만, 국가장학금은 추가 재원이 아니었으며, 등록금을 국가장학금으로 대체한 것에 불과하여 국가지원금은 늘었음에도 불구하고 그것이 고등교육 재원 총량 규모를 확충한 것은 아니었다. 등록금 인하·동결과 대학구조개혁에 따른 정원 감축으로 등록금 수입이 줄어듦에 따라 오히려 사립대학을 포함하는 전체 고등교육 예산의 규모는 감소했다. 국제비교 관점에서 보면, 고등교육에 대한 정부부담 비율이 커졌음에도 불구하고 고등교육재정 규모는 오히려 감소하는 기현상이 나타나고 있는 것이다.

• [표 4] 정부의 고등교육예산 규모 변화 추이 •

| 연도 | 명목GDP 규모(A) | 정부예산 (B) | 교육부예산(C) | 고등교육 예산(D) | 비율(%) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | C/A | C/B | D/A | D/B | D/C |
| 2000 | 6,516,344 | 939,371 | 191,720 | 24,097 | 2.94 | 20.41 | 0.37 | 2.57 | 12.57 |
| 2001 | 7,070,213 | 1,025,285 | 200,344 | 25,210 | 2.83 | 19.54 | 0.36 | 2.46 | 12.58 |
| 2002 | 7,847,413 | 1,138,989 | 222,784 | 26,133 | 2.84 | 19.56 | 0.33 | 2.29 | 11.73 |
| 2003 | 8,373,650 | 1,204,776 | 244,044 | 28,986 | 2.91 | 20.26 | 0.35 | 2.41 | 11.88 |
| 2004 | 9,084,392 | 1,269,918 | 263,997 | 30,287 | 2.91 | 20.79 | 0.33 | 2.38 | 11.47 |
| 2005 | 9,574,478 | 1,343,704 | 279,820 | 33,108 | 2.92 | 20.82 | 0.35 | 2.46 | 11.83 |
| 2006 | 10,056,015 | 1,448,076 | 291,273 | 33,925 | 2.90 | 20.11 | 0.34 | 2.34 | 11.65 |
| 2007 | 10,896,602 | 1,565,177 | 310,447 | 35,759 | 2.85 | 19.83 | 0.33 | 2.28 | 11.52 |
| 2008 | 11,542,165 | 1,835,158 | 358,974 | 42,498 | 3.11 | 19.56 | 0.37 | 2.32 | 11.84 |
| 2009 | 12,053,477 | 2,145,634 | 386,964 | 50,125 | 3.21 | 18.03 | 0.42 | 2.34 | 12.95 |
| 2010 | 13,226,112 | 2,119,926 | 416,275 | 47,364 | 3.15 | 19.64 | 0.36 | 2.23 | 11.38 |
| 2011 | 13,889,372 | 2,640,929 | 451,166 | 49,724 | 3.25 | 17.08 | 0.36 | 1.88 | 11.02 |
| 2012 | 14,401,114 | 2,826,873 | 496,448 | 62,207 | 3.45 | 17.56 | 0.43 | 2.20 | 12.53 |
| 2013 | 15,008,191 | 3,038,475 | 503,040 | 75,647 | 3.35 | 16.56 | 0.50 | 2.49 | 15.04 |
| 2014 | 15,629,289 | 3,096,925 | 508,354 | 86,520 | 3.25 | 16.41 | 0.55 | 2.79 | 17.02 |
| 2015 | 16,580,204 | 3,227,871 | 512,241 | 89,824 | 3.09 | 15.87 | 0.54 | 2.78 | 17.54 |
| 2016 | 17,407,796 | 3,299,092 | 520,828 | 92,035 | 2.99 | 15.79 | 0.53 | 2.79 | 17.67 |
| 2017 | 18,356,982 | 3,396,616 | 618,321 | 94,253 | 3.37 | 18.20 | 0.51 | 2.77 | 15.24 |
| 2018 | 18,934,970 | 3,686,463 | 685,492 | 95,617 | 3.62 | 18.59 | 0.50 | 2.59 | 13.95 |

*단위: 억 원

자료: 교육부·한국교육개발원(2018). 교육통계연보; 국가통계포털(http://www.kosis.kr); 교육부(각 연도). 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요

## 인구지형의 변화에 대응하는 교육재정 운용 및 투자 방향

통계청의 장래인구 추계에 의하면, 향후 5년 동안(2020~2024) 유치원 학령인구의 감소가 급격하게 나타날 것이며, 초등학교 학령인구는 소폭 감소가 예상된다. 중등학교 학령인구는 소폭으로 감소 또는 증가를 반복할 것으로 보인다. 따라서 향후 5년을 기준으로 보면, 유아교육재정은 축소될 것으로 예측되나, 학생 수 감소가 학급 수 감소로 나타나는 데는 시차가 있기 때문에 당분간 지방교육재정 수요는 줄지 않을 것으로 예측된다. 따라서, 적어도 2024년까지는 지방교육재정교부금 개편을 추진하는 것은 바람직하지 않고, 지방교육재정교부금 개편은 2025년 이후에 생각해볼 일이다.

● [표 5] 장래 학령인구 추계 결과(2017~2035) ●

| 연도 | 보통교육 학령인구(3~17세) | | | | | 고등교육 학령인구 (18~21세) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 유치원 (3~5세) | 초등학교 (6~11세) | 중학교 (12~14세) | 고등학교 (15~17세) | 계 | |
| 2017 | 1,364 | 2,719 | 1,385 | 1,715 | 7,183 | 2,642 |
| 2018 | 1,335 | 2,757 | 1,340 | 1,574 | 7,006 | 2,589 |
| 2019 | 1,301 | 2,765 | 1,318 | 1,454 | 6,838 | 2,511 |
| 2020 | 1,250 | 2,717 | 1,358 | 1,382 | 6,707 | 2,364 |
| 2021 | 1,151 | 2,710 | 1,373 | 1,337 | 6,571 | 2,218 |
| 2022 | 1,045 | 2,696 | 1,361 | 1,315 | 6,417 | 2,066 |
| 2023 | 968 | 2,600 | 1,358 | 1,354 | 6,280 | 1,909 |
| 2024 | 914 | 2,474 | 1,379 | 1,369 | 6,136 | 1,825 |
| 2025 | 879 | 2,334 | 1,398 | 1,357 | 5,968 | 1,796 |
| 2026 | 872 | 2,206 | 1,354 | 1,354 | 5,786 | 1,799 |
| 2027 | 891 | 2,055 | 1,325 | 1,375 | 5,646 | 1,802 |
| 2028 | 925 | 1,915 | 1,292 | 1,394 | 5,526 | 1,807 |
| 2029 | 959 | 1,831 | 1,240 | 1,350 | 5,380 | 1,828 |
| 2030 | 993 | 1,797 | 1,143 | 1,321 | 5,254 | 1,815 |

*단위: 천 명

자료: 통계청(2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년(2019.3.27. 보도자료)

그럼에도 불구하고 인구지형의 변화로 인한 지방교육재정의 변화 요구를 피하기 어려울 것이다. 지방교육재정교부금 내국세 교부율 인하 및 효율화, 학생 수를 반영한 지방교육재정교부금 배분, 누리과정 재원의 교부금 충당 등은 충분히 예상되는 요구다. 그러나 대기 중인 지방교육재정 수요는 학생 수 감소에 따른 교육재정 감소분을 흡수하고도 모자라는 상황이다. 많이 개선되기는 했으나 아직도 교육여건이 OECD 국가 평균에 미달하고 있어서 학교 교육환경 개선 수요는 여전히 줄어들지 않고 있으며, 고교무상교육 추진, 유아교육지원비 인상 및 유아교육·보육 통합, 내진 보강, 석면 제거, 미세먼지 제거, 노후교실 재건축, 교실 공간 재배치 등에 천문학적인 재정수요가 대기하고 있다. 연간 7조 원이 넘는 수익자부담경비를 공공재정으로 대체하는 정책도 더 이상 미룰 수 없는 상황이다. 지방교육채 원리금 상환과 BTL 임대료 상환도 당분간 교육재정의 융통성을 제약하는 요소로 작용할 것이다. 따라서 한시적으로 교육환경개선특별회계를 부활시켜 교육환경 개선을 위한 재원수요를 충당하는 방안을 검토할 필요가 있다.

지방교육재정의 확충과 더불어 운용을 효율화하는 노력이 필요하다. 재정 집행 수단[7]의 근본적인 변화보다 단가 인상과 대상 확대에 늘어난 교육재정이 투입된 결과, 교육재정 규모는 늘었으나 늘어난 교육재정이 교육의 질적 개선을 견인하는 데 한계가 있었다. 교육프로그램 개발이나 교육방법 개선과 같은 소프트웨어적 투자보다는 고민하지 않고 손쉽게 생각할 수 있는 교육시설 개선, 교육기자재 구입, 학교환경 개선 등 하드웨어적 투자에 교육재정을 집중 투자한 것도 반성의 여지가 많다.

7) 교직원 연수 확대, 교육자료 개발·보급, 홍보자료 개발·보급, 센터 설치 및 전담조직 신설, 현장추진단·교사자문단·학부모지원단 설치·운영 등

교육재정 확충과 함께 운용을 효율화하는 노력이 따르지 않는다면 교육재정 확충은 교육의 질적 개선으로 연결될 수 없다. 교육여건이 어느 정도 개선된 상황에서는 지방교육재정 운용을 효율화하는 노력이 더욱 중요하다. 학령인구 감소기에는 교육주변 투자에서 교육핵심 투자로, 정책·사업투자에서 교육프로그램 투자로, 하드웨어 투자에서 소프트웨어 투자로, 단가인상·물량조정에서 정책수단 전환으로, 행정가·관리자 주도의 투자에서 교단 교사 주도의 투자로 전환되어야 할 것이다.

고등교육의 경우에는 매년 15만여 명씩 줄어들 것으로 예측됨에 따라 입학정원을 확보하는 데 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 등록금 의존도가 높은 고등교육재정의 경우에는 재학생 수의 감소가 재정 감소로 이어지므로 이를 보전하는 재정지원 대책을 시급히 강구할 필요가 있다. 초·중등교육의 경우 학생 수가 줄어들면 궁극적으로 학급 수를 줄여 재정수요를 줄일 수 있지만, 고등교육의 경우 학과 수를 줄이는 일이 대학 구조를 바꾸는 일이기 때문에 학급 수를 줄이는 일보다 훨씬 어려워 학생 수가 감소해도 재정수요가 줄지 않는 특수성이 있다.

지방교육재정과 달리 등록금을 통해 대부분의 재원을 확보하는 고등교육재정의 경우에는 학생 수 감소로 인한 등록금 수입 감소와 등록금 동결에 따른 재정적인 어려움이 가속화될 것으로 예상되는 바, 정부가 사립대학에 대하여도 국가장학금 외에 경상비를 지원하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 빠른 시일 내에 등록금 동결 정책도 폐지해야 할 것이다.

고등교육의 경우, 교육부가 인구지형 변화에 대응하기 위한 대책을 발표한 바 있다. 교육부가 최근 8월 초에 발표한「인구구조의 변화와 4차 산업혁명에 대응하기 위한 대학혁신 지원 방안」에 따르면, 2024년에는 올해 입학정원 대비 12.4만 명의 입학생이 부족해져 지방대·전문대부터 운영난에 직면하게 될 것으로 전망된다면서 "혁신의 주체로 서는 대학, 대학의 자율혁신을 지원하는 지역과 정부"를 주된 정책기조로 설정하였다[8].

교육부는 인구구조 변화에 대응하기 위한 대학 체제 혁신 과제로, 고등교육의 질 제고 및 적정규모화를 위해 대학 기본역량진단을 개선하는 등 대학평가를 혁신하고, 설립유형별 특성화를 통하여 대학 체제를 혁신하겠다고 밝혔다. 아울러, 고등교육분야 정부 재정지원사업 투자 확대를 위하여 기존의 일반 재정지원사업(대학혁신지원사업)과 특수목적 재정지원사업(BK21, 산학협력, 학술연구 등)의 예산을 확충하고, 신규 사업을 지속적으로 발굴하며, 대학의 재정 부담 완화를 위하여 국가장학금 II 유형의 적용방식을 개선하고, 대학재정 확충을 위한 중·장기 방안으로「고등교육재정지원을 위한 법률」(안) 제정에 대한 사회적 공감대를 형성하겠다고 하였다.

교육부는 정부 내 논란을 피하기 위하여「고등교육재정교부금법」대신에「고등교육재정지원을 위한 법률」의 제정을 추진하겠다고 밝혔으나, 대학 학령인구 감소를 겨냥한 대학구조개혁으로 학생 정원을 축소하고 지난 10여 년간 대학등록금을 인하·동결한 결과로 대학이 겪고 있는 재정적 어려움을 해소하는 방안으로는 미흡하다. 고등교육기관에 대한 안정적인 재정지원을 위해서는 무엇보다도「고등교육재정교부금법」을 제정하는 것이 필요하다. 현재 대학에게 필요한 것은 간헐적 사업비가 아니라 지속적 경상비이기 때문이다. 대학재정 운용을 효율화 해야 한다는 주장도 있을 수 있으나, 지난 10여 년간 등록금 동결을 겪으면서 강도 높은 효율화 과정을 거쳤다. 따라서 고등교육재정의 경우에는 재정의 효율화보다 재정 확대가 더욱 절실한 과제라고 할 수 있다.

## 결론

2000년 이후 학령인구의 감소는 유·초·중등학교의 교육여건을 개선하는 효과가 있었으나, 고등교육의 경우에는 대학설립준칙주의라는 정책적 요인에 의해 학령인구 감소와 무관하게 오히려 대학입학정원이 확대되어 전체 고등교육재정 규모도 급격히 늘었다가 나중에 정부 주도의 대학구조개혁을 통한 입학정원 감축과 대학등록금 인하·동결로 고등교육재정 규모가 감소하여 교육여건이 오히려 퇴보하는 결과를 가져왔다.

인구지형의 변화로 학생 수가 감소한다 해도 교육은 포기할 수 없는 국가적 과제이므로 유·초·중등학교와 시·도교육청, 대학의 노력도 중요하지만, 교육 발전을 위한 정부의 지속적 지원이 절실히 요청된다. 학생 수가 늘어날 때 재정지원을 확대하지 않아서 과밀학급, 과대학교를 방치하던 정부가 보통교육 인구의 감소를 빌미로 성급하게 재정지원을 줄이려는 움직임을 보이는 것은 설득력이 없다. 국제적으로 비교해 봐도 아직 OECD 평균에도 이르지 못한 교육여건을 개선하기 위한 교육투자는 당분간 계속되어야 한다. 고등교육의 경우 정부가 주된 재원인 등록금 동결을 강요함으로써 대학들이 인구지형 변화에 재정적으로 대비할 기회를 박탈하였다. 고등교육재정을 확충하기 위한 실효성 있는 대책을 정부가 강구할 책임이 있다. 정부 대책의 핵심은「고등교육재정교부금법」신설이라 본다.

8) 교육부 보도자료, 2019.8.7.

# 인구지형 변화에 따른 **유아교육재정의 쟁점과 과제**

**김동훈**(육아정책연구소 연구기획평가팀장)

## 들어가며

그동안 유아교육의 핵심 역할을 수행한 유치원은 양적으로 급격히 확대되어 왔다. 1980년 901개 원이었던 유치원은 1982년 유아교육진흥종합대책으로 급격히 증가하여 1985년 6,242개 원에 달하는 등 양적으로 크게 성장하였다. 또한 누리과정이 시행된 2012년에 유치원은 총 8,538개 원에서 2018년 9,021개 원으로 지속적으로 증가하였다. 국공립 유치원 비율은 53.2%(4,801개 원) 수준에 이르러 유아교육 초기보다 양적으로 크게 증가하였으나, 재원아 수는 사립유치원이 75%를 차지하고 있어 이용률은 여전히 낮은 수준이다(교육통계서비스, http://kess.kedi.re.kr/index).

최근에는 저출산이라는 긴 터널 속에서 취원 대상 유아 수가 감소하고, 국공립 확충 정책으로 인해 사립유치원 운영이 어려워지면서 2017년부터 사립유치원 수가 감소하고 있다. 특히 우리나라 합계출산율이 2017년 1.05명에서 2018년 1명 미만인 0.98명으로 역대 최저 수준으로, 출생아 수는 32만 6,900명에 그치면서(통계청, 2019 2. 27), 향후 상황은 더욱 악화될 것으로 보인다. 그동안 국가 차원에서 저출산 기본계획 수립 등을 통해 적극적으로 대응해 왔음에도 불구하고 당분간 저출산 현상은 지속될 것으로 보인다. 현 정부에서도 제3차(2016-2020) 저출산·고령사회 기본 계획을 수정하여 기존의 출산 장려

위주의 정책에서 모든 세대의 삶의 질을 높이는 정책으로 저출산 정책의 패러다임을 전환하는 등의 노력을 하고 있으나(저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 2019), 정책의 효과를 단기간에 기대하기는 어려워 보인다.

심각한 출산율 감소는 급기야 2019년 3월에 5년 주기로 작성되어 2021년에 공표 예정이던 장래인구추계를 수정하여 특별추계를 공표하기에 이르렀다(통계청 보도자료, 2019. 3. 27.). 특별추계에 의하면 총인구는 2017년 5,136만 명에서 2067년 3,929만 명으로 감소하고, 고령인구 비중은 증가하는 반면 생산연령인구(15-64세)와 유소년인구(0-14세)는 감소하는 것으로 전망하였다. 또한 2019년부터는 사망자가 출생아보다 많아지는 자연감소가 시작되고, 중위연령은 2017년 42세에서 2031년 50세를 넘어설 것으로 예측되었다.

장래인구특별추계에 따르면 누리과정 대상인 3~5세 유아 수 또한 감소하는 것으로 나타났다. 다만 특별추계에서는 출산율이 소폭 증가하는 시점을 전망하고 있어 유아 수 추이에서도 변곡점이 두 군데에서 발생한다. 이러한 전망은 최근 혼인율 감소 폭의 둔화, 2020년대 초반의 20대 후반 및 베이비부머의 연령 구조의 변화, 30대 초반 여성인구 증가, 주혼인 연령층 성비의 불균형 완화 등 2020년대 초반의 인구학적 변화가 반영된 결과이다(정책브리핑, http://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148859902). 추계 결과 유아 수는 2017년 1,406,856명에서 2027년 871,093명으로 급격하게 감소한 후, 2028년부터 증가 추세로 전환하여 2035년까지 1,062,950명으로 증가하는 것으로 나타났다. 이후 다시 줄어들기 시작하여 2067년에는 639,275명으로 크게 감소할 것으로 예측되었다.

여기에서 우리가 경계해야 할 것은 유아 수 감소가 유아교육에 대한 시설·환경 투자 감축이나 인건비 지원 감축 등 유아교육재정 투자의 축소 논리로 이어져서는 안 된다는 것이다. 유아 수가 감소함에도 불구하고 국가의 유아교육에 대한 투자는 포용적 사회, 아이 키우기 행복한 사회, 유아들이 안전하게 보호받고 양질의 교육과 환경을 지원받을 수 있는 사회를 이룰 수 있도록 안정적으로 지원될 필요가 있다. 또한 2018년 10월 사립유치원 회계부정 사태로 인해 유치원의 투명성과 공공성에 대한 재정투자의 중요성이 더욱 부각되고 있는 실정이다.

여기에서는 유아 수 감소 속에서 유아교육재정 관련 쟁점과 과제를 국공립 유치원 확대와 사립유치원의 공공성 강화, 누리과정 지원비 인상, 내국세 교부율 인상, 유아교육특별회계와 협력 체제 측면에서 살펴보고자 한다.

## 유아교육재정의 쟁점과 과제

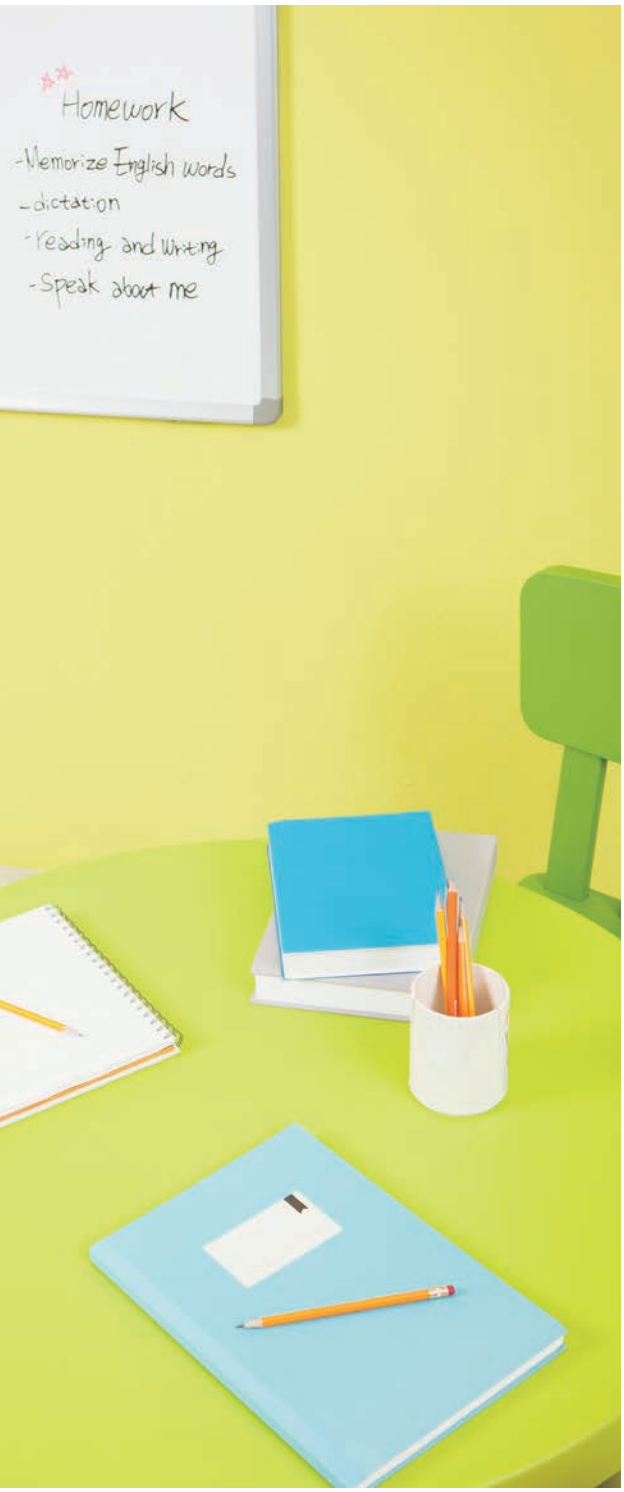
### 가. 국공립 유치원 확대와 사립유치원의 공공성 강화

유아교육에 대한 막대한 재정투자와 함께 우선순위에 대한 논의가 있기는 하나, 유아교육의 공공성 확보가 중요해지면서 국공립 유치원의 지속적 확대와 사립유치원의 공공성 강화가 동시에 이루어져야 할 필요가 있다.

우선 국공립 유치원의 확대와 관련해서는 현실적으로 취원 대상 유아 수가 감소하면서 운영에 어려움이 있는 사립유치원이 늘어나고 있는 상황에서 국공립 유치원 신설을 확대하는 것은 막대한 예산의 투입과 운영상의 비효율을 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 사립유치원의 회계부정 사례 촉발과 함께 유치원의 공공성 강화와 특히 국공립 유치원의 확충 요구가 커지는 상황을 간과할 수도 없는 실정이다. 국공립 이용 확대를 위해서는 비용 조달이 현실적으로 중요하다. 하지만, 사회적 인프라인 국공립 유치원으로 인해 교육기회의 공정성과 출발선 평등이 강화될 수 있다면 단지 비용절감만이 능사는 아닐 것이다.

이에 기본적으로 국공립 유치원 확충에 따른 재정투입 규모와 재원확보 문제에서부터 지역의 특성을 반영한 수요-공급의 문제 등도 함께 고민할 필요가 있다.

우선 국공립 유치원 확충에 대한 재정투입 규모에 대한 중장기 계획이 수립되어야 한다. 저출산으로 인해 유아 수가 지속적으로 감소하는 상황에서 공립 유치원을 계속 늘리는 것은 향후 지방교육재정에 상당한 부담을 초래할 수 있다.




부지매입비를 포함한 유치원 신·증설비, 신규 교직원 및 시·도교육청 담당 인력 임용까지를 포함한다면 재정부담은 더 커질 것이다. 이에 국공립 유치원의 확충은 유아교육의 국가적 책임과 공공성 강화 차원에서 바람직한 정책 방향이나 막대한 재정이 장기간 투입되어야 한다는 점에서 면밀한 재정확보 방안이 마련되어야 한다.

다음으로 지역의 특성을 반영한 수요와 공급에 기초하여 중장기적인 계획 수립이 요구된다. 현재 3~5세 누리과정은 유치원과 어린이집으로 이원화되어 지원되고 있는 실정이다. 유아의 지속적 감소에도 불구하고 유아교육의 공공성을 강화하기 위해 현 정부는 누리과정을 수행하는 유치원과 어린이집 모두 국공립 이용률을 확대하겠다는 계획이다. 따라서 국공립 유치원의 확충은 국공립 어린이집의 확충과 함께 지역 내에서의 수요-공급, 형평성(격차해소) 등을 감안하여 교육부와 보건복지부 등 관련 부처가 종합적으로 접근할 필요가 있다. 특히 [표 1]에서 보는 바와 같이 시·도교육청에 따라 국공립 취원율에 큰 차이를 보이는 있어, 앞에서 말한 유치원 신·증설비나 인력 계획, 인건비 등이 지역별로 지역 내 신도심과 구도심, 지역개발 계획, 농어촌, 유치원/어린이집 수, 취원 대상 원아 수 등 다양한 사항들을 동시에 고려한 실행 및 재정계획을 수립하여야 실효성을 높일 수 있다.

● [표 1] 시·도교육청별 국공립 유치원 이용률(2018년) ●

| 지역 | 전국 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 세종 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 이용률 | 25.5 | 18.0 | 15.8 | 17.5 | 23.6 | 18.3 | 18.8 | 21.0 | 96.2 |
| 지역 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
| 이용률 | 24.4 | 37.6 | 46.4 | 34.9 | 32.5 | 52.2 | 28.1 | 22.6 | 49.2 |

*단위: %

자료: 교육통계서비스(https://kess.kedi.re.kr/)

사립유치원의 공공성 강화와 관련한 유아교육재정의 과제로는 사립유치원의 법인화 문제와 유치원 회계투명성 강화와 시스템화를 들 수 있다.

첫째, 사립유치원 사태와 관련하여 정부는 사립유치원 신설 시 법인 설립을 원칙으로 하고, 현재의 사인(私人) 사립유치원을 법인으로 전환하는 등 사립유치원의 법인화를 추진하고 있다. 사인(私人) 사립유치원이 법인화가 된다면 투명성과 공공성을 동시에 확보할 방법일 수 있으나, 사립유치원의 구조적 갈등이 해결되지 않은 상황에서 법인 전환을 사립유치원 입장에서는 적극적으로 수용할 리 없다. 법인화는 결국 개인 재산을 교육 목적으로 순수하게 출연하라는 의미로 인건비나 운영비 지원 등 별도의 정부 지원책이 없거나, 설립자가 수익을 가져갈 수 없게 되는 구조에서 단기간의 실효성은 다소 떨어진다. 그러나 사립유치원이 추가적인 재정지원을 받기 원한다면 학교로서 공공성을 확보하고 제고하기 위한 제도로서 법인화는 필요하다고 보이며, 사인(私人) 사립유치원이 대다수인 현실에서 점진적 법인화를 위한 대상, 시기, 법인의 역할과 책임, 정부의 재정지원 범위와 수준 등에 대한 구체화 방안 마련이 요구된다.

둘째, 사립유치원의 회계투명성 강화와 시스템화를 위한 사립유치원 에듀파인 조기 정착 및 유치원종합관리시스템의 도입이 필요하다. 사립유치원 회계투명성 강화 차원에서 2020년까지 모든 사립유치원에 에듀파인 적용을 추진 중에 있다. 사립유치원에 에듀파인을 적용하기 위해서는 중장기적으로 사립유치원 재무회계 규칙에 맞는 SW기능 개발, 회계인력 확보 및 교육·연수 등의 유아교육재정에 대한 추가 수요가 발생한다. 또한 중장기적으로 만 3~5세 누리과정을 동일하게 적용하고 있는 어린이집 회계시스템에 대한 정비도 함께 고려해야 한다. 현재 교육부의 유치원, 보건복지부의 어린이집으로 3~5세 누리과정 수행 기관에 대한 관리감독권이 이원화되어 재정지원이 이루어지고 있으나, 사립유치원의 회계투명성 문제는 결국에는 동일한 누리과정을 운영하는 어린이집에도 동일하게 적용되어야 할 것이다. 또한 국공립 유치원의 운영 전반이 나이스를 통해 이루어지는 것과 마찬가지로 향후에는 에듀파인 도입과 함께 사립유치원의 교직원 인사기록, 임면, 복무관리, 급여관리 교직원 연수, 제증명 관리, 업무관리 등에 대한 유치원종합관리시스템 개발.도입이 병행되어야 할 것이며, 이에 대한 추가적인 유아교육재정 확보도 필요하다.

### 나. 유아교육 내실화를 위한 누리과정 지원비 인상

2013년 교육기회의 공정성과 출발선 평등이라는 면에서 만 3~5세 누리과정 전면 시행된 이후 누리과정 지원비는 22만원이 동일하게 지원되고 있어 누리과정 지원비의 인상이 요구된다. 누리과정 도입 시 정부는 학부모 지원 단가를 2012년 20만원(5세)부터 22만원, 24만원, 27만원으로 단계적으로 인상하여 2016년 30만원을 계획하였으나 이를 반영하지 못하였다. 특히 저출산으로 유아 수가 감소하면서 유치원과 어린이집의 운영 환경이 더욱 열악해질 수밖에 없는 상황에서 이는 고스란히 재원아 교육의 질로 귀결될 수밖에 없다. 유아교육의 공공성과 교육의 질을 담보하기 위해서는 누리과정 지원비의 현실화와 인상이 무엇보다 필요하다.

### 다. 안정적 재정확보를 위한 내국세 교부율 인상

중앙정부의 정책에 따른 누리과정의 추진과 이에 따른 소요재정은 지방교육재정에 신규로 추가되는 재정 소요사업임에도 중앙 정부가 이에 대한 재정보전을 하지 않음으로써 지방교육재정의 계속적인 결손 사태가 초래되었고, 결과적으로 그 부족분을 지방교육채로 감당하는 악순환이 반복되고 있다(송기창, 2016; 민주사회를위한변호사모임 외, 2016). 이에 누리과정의 도입과 어린이집의 누리과정비를 포함하여 지방교육재정교부금에서 지원토록 한 현재의 법제도 하에서, 열악해질 수밖에 없는 초·중등교육재정 문제를 해결하기 위해서라도 재원 확보에 대한 구조적 해결이 필요하다. 방안으로 누리과정의 원활한 추진과 정부의 누리과정 국가책임 공약을 실천하기 위해 지방교육재정교부금의 내국세 교부율을 인상할 필요가 있다(김동훈, 2017).

일단 누리과정지원비는「유아교육지원특별회계법」이 제정되어 한시적이나마 안정성을 확보했으나, 유치원의 공공성 강화를 위한 현 정부의 다양한 정책적 요구는 오히려 지방교육재정교부금의 추가 확보가 필요함을 보여 준다. 국공립 유치원 확대에 따른 신·증설비, 공립유치원 교사 인건비 및 행정인력 인건비 증가, 사인사립유치원 법인화 지원 비용, 에듀파인 도입 비용, 사립유치원 교사 처우개선비 인상 등 저출산으로 인한 원아 수의 감소의 재정 감소분보다 정책수요 증가에 따른 유아교육재정에 투입되는 재정 증가분의 규모가 더 큰 상황이다. 이는 결국 시·도교육청의 재정 압박과 기존의 초·중등교육재정의 동반 부실을 야기할 수도 있기에, 유아교육재정의 추가적 수요를 반영할 수 있도록 지방교육재정교부금 교부율을 인상할 필요가 있다(김동훈, 2018).

### 라. 유아교육지원특별회계 설치 시한 연장 및 협조체제 마련

지금껏 누리과정 재원을 둘러싼 갈등 속에서 2016년 12월「유아교육지원특별회계법」이 제정되어 한시적으로 누리과정 재원의 안정성은 확보했으나, 재원 중 하나인 교육세는 이미 지방교육재정교부금에 의해 교육청에 지원되고 있는 돈을 누리과정으로만 사용할 수 있도록 분할한 것이며, 다른 재원인 정부 일반회계 추가 전입금은 국고보조금으로 국회에서 결정하도록 되어 있어 가변적이고 안정적이지 못하다(김동훈, 2017).

특히 2019년 12월 31일로「유아교육지원특별회계법」이 종료될 예정으로 이에 대한 후속대책도 마련되어야 한다. 현 정부에서 어린이집 누리과정 지원비는 전액 국고로 지원한다고 하여 급한 불은 껐으나, 누리과정비 재원에 대한 대책이 없이 특별회계법이 종료될 경우 이전의 갈등 상황은 재현될 것이다. 유보통합이 요원한 현실에서 유아교육재정의 안정적 확보, 배분, 운영 등을 위해 교육부와 보건복지부, 지자체 등이 공동으로 대응하고 법적 실효성이 있는 협조 체제 등 대책 마련이 우선 필요하며, 이를 위해「유아교육지원특별회계법」설치 시한이 연장될 필요가 있다.

## 마치며

유아교육의 공공성 확보와 교육격차 완화를 포함한 교육의 질 제고를 위해서는 재정적 뒷받침이 중요하다. 저출산 심화로 유아 수가 양적으로 감소하지만 유아교육의 혁신과 공공성 강화를 위한 다양한 추가 수요가 발생하고 있다는 점에서 유아교육에 대한 재정투자는 확대될 필요가 있다. 일정 수준 이상으로의 국공립 유치원 이용 확대와 사립유치원의 투명성과 공공성을 높이기 위한 제도 개선 및 시스템 마련, 누리과정비 인상 등의 정책적 수요를 충족하기 위해 추가 예산이 필요하다. 이를 위해 유아교육재정의 안정적 마련을 위한 논의와 대책 강구로 차별 없는 출발선 평등을 실현하여 유아교육의 공공성과 교육기회의 공정성을 확보하도록 해야 할 것이다.

### 참고문헌


김동훈(2017). 새 정부 유아교육재정 정책의 쟁점과 과제. 2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회 자료집

김동훈(2018). 지방교육자치 내실화를 위한 유아교육재정 회고와 전망. 2018년도 한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집

민주사회를위한변호사모임, 참여연대, 도종환·김민기·유은혜·오영훈 국회의원(2016) 누리과정 위기, 해결을 위한 법적 대안은?. 토론회 자료집

송기창(2016). 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책, 교육재정경제연구. 25(1), 1-28

저출산·고령사회위원회, 보건복지부(2019). 제3차(2016-2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정)

통계청 보도자료(2019. 2. 27). 2018년 인구동향조사 출생사망통계 잠정결과

통계청 보도자료(2019. 3. 27). 장래인구특별추계: 2017-2067년

교육통계서비스, http://kess.kedi.re.kr/index

정책브리핑, http://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148859902

# 인구지형 변화에 따른 **초·중등교육재정의 쟁점과 과제**

**하봉운**(경기대학교 교직학부 교수)

초·중등교육재정은 국가와 지방자치단체가 초·중등교육을 위하여 필요한 재원을 확보하고 배분 및 지출하는 일련의 공경제활동(public economic activity)[1]으로서, 모든 교육 활동의 기반이 되며 사실상 교육의 규모와 내용을 결정한다.

지방교육자치제가 재도입된 1991년 이후 지속적으로 지방교육자치의 주요한 특징인 지방재정의 분권화 및 자율화를 기본 가치로 두고 이를 실현하기 위해 노력해 왔다는 측면에서 일차적인 초·중등교육재정의 범위는 시·도교육비 특별회계를 구성하는 재원의 수입과 지출, 운용, 환류에 관한 것이라고 할 수 있다.

그동안 국가와 지방자치단체는 「헌법」 제31조의 국가의 무상의무교육여건 조성과 교육재정 법정주의(法定主義)에 따라 지방교육재정교부금법, 교육세법 등을 통하여 내국세, 교육세, 지방세, 지방교육세 등의 일정 비율 또는 전액을 확보·배분·전출토록 함으로써 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 노력해 왔으며(김혜자 외, 2016), 규모 면에서

1) 반상진 외, 2014

괄목할만한 성장을 거듭하여 왔다. 이는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있어서[2] 경제성장에 따라 내국세가 증가하면 그에 비례적으로 지방교육재정교부금도 증가하는 구조로 되어있기 때문이다.

• [표 1] 지방교육재정 세출 규모 변화 •

| | 국세+지방세 | | 교육비특별회계 세출 | | 교육비특별회계 세입 | | 학생1인당 교육비 (천 원, 세입기준) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 |
| 2010 | 2,268,782 | | 431,089 | | 484,826 | | 6,210 | |
| 2011 | 2,446,813 | 7.8 | 468,141 | 8.6 | 517,030 | 6.6 | 6,815 | 9.7 |
| 2012 | 2,569,530 | 5.0 | 504,339 | 7.7 | 549,341 | 6.2 | 7,453 | 9.4 |
| 2013 | 2,556,854 | -0.5 | 532,958 | 5.7 | 572,576 | 4.2 | 7,981 | 7.1 |
| 2014 | 2,672,448 | 4.5 | 567,894 | 6.6 | 605,164 | 5.7 | 8,678 | 8.7 |
| 2015 | 2,888,629 | 8.1 | 565,979 | -0.3 | 623,605 | 3.0 | 9,162 | 5.6 |
| 2016 | 3,180,934 | 10.1 | 600,419 | 6.1 | 660,979 | 6.0 | 9,982 | 9.0 |
| 2017 | 3,457,940 | 8.7 | 656,114 | 9.3 | 724,435 | 9.6 | 11,224 | 12.4 |
| 2010-2017 증가율 | | 52.4 | | 52.2 | | 49.4 | | 80.7 |
| 연평균 증가율 | | 6.2 | | 6.2 | | 5.9 | | 8.8 |

*단위: 억 원, %

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018, 표 1-1 국세청소관세수현황; 행정안전부, 『지방세통계연감』, 각연도, 표 1 세목별 결산실적: 지방재정365(http://lofin.mois.go.kr), 지방교육재정알리미(http://eduinfo.go.kr)

그러나 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 급격한 변화는 세입과 세출의 양 측면에서 지속가능한 지방교육재정 운영에 대한 논란을 야기하여 왔다. 즉 2010년 이후 기획재정부 등의 교육계 외부에서는 학생 수 감소 및 최근 교부금 증가 추세[3]와 맞물려 인구구조와 같은 주요 결정요인과 괴리된 재원 배분이 재정소요의 변화를 반영하지 못하여 재정운영의 효율성을 담보하기 어려움으로, 학령인구 감소와 노령인구 증가와 같은 인구구조 변화에 대응하기 위해 지방교육재정교부금 규모의 적정성을 재검토할 필요가 있다고 주장하여 왔다.

## 학생 수 감소와 학교 수·교원 수 증가의 모순

학령인구의 급격한 감소는 학생 수 변동에 탄력적인 지출 비중의 감소를 초래할 것이므로 '학생 수 감소에 따라 교육재정 규모를 축소해야 한다.'는 일각의 주장에 대하여 지방교육재정 지출 규모의 증가와 지방교육재정 수요의 주요 기반이 되는 학생 수, 학급 수, 학교 수, 교원 수 변화 사이에 관계를 살펴볼 필요가 있다. 이는 지방교육재정의 세출에서 교직원 인건비, 학교운영비, 시설비, 교육환경개선비 등의 경직성 경비가 차지하는 비중이 80% 내외로 절대적인 비중을 차지하기 때문이다(나민주 외, 2017).

저출산 기조가 본격화된 2003년 출생아들이 초등학교에 진학한 2010년 이후의 상황을 중심으로 살펴보면, 2010~2018년 기간에 유·초·중·고등학교 학생 수는 전체적으로 19.48% 감소하였으며, 누리과정 확대로 인하여 학생 수가 증가한 유치원을 제외한 초·중·고등학교 학생 수는 22.83% 감소하였다.

2) 내국세 총액의 11.8%→13.0%('01)→19.4%('05)→20.0%('08)→20.27%('10)→20.46%('19)
3) ('17) 44조 7,185억 원 → ('18) 49조 5,407억 원 → ('19 정부예산안 기준) 55조 7,431억 원

반면에 초·중·고등학교 학급 수는 3.41% 감소에 그쳤는데 이것은 상대적으로 학급당 학생 수, 교원 1인당 학생 수, 과밀학급 해소 및 과대규모 학교의 축소 등의 교육여건이 개선되었음을 시사한다고 볼 수 있다([표 2] 참조). 이 기간에 고등학교 학급 수는 증가한 것으로 나타나는데, 학생 수 감소가 초등학교에서 먼저 발생하고, 그다음에 중학교, 고등학교로 확산하는 것을 고려할 때, 고등학교에서도 앞으로 학급 수가 줄어들 것으로 예상된다.

그러나 초·중·고등학교 학교 수는 3.55% 증가하였는데 학생 수가 감소하는 가운데서도 학교 수는 계속 증가하는 추세이다. 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 제43조 제2항의 규정에 의한 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」 제89조(학교의 결정 기준)에서 초등학교는 통학거리를 1.5Km 이내로 2개의 근린주거구역(2천 세대 내지 3천 세대) 단위에 1개의 비율로 설치하고, 중·고등학교는 3개의 근린주거구역 단위에 1개의 비율로 배치토록 학교배치 기준이 설정되어 있기 때문에 신도시, 재개발, 재건축 등으로 학교 설립에 대한 수요가 지속해서 발생하였기 때문으로 풀이된다[4]. 지난 10년간의 학교 수, 교원 수의 증가가 수도권을 중심으로 집중적으로 이루어졌다는 점이 이를 잘 보여 준다.

교원 수 또한 전체적으로 8.32% 증가하였으며, 초·중·고등학교만 보더라도 4.58% 증가하였는데 이는 학교 수 증가에 따른 교원 배치 수요의 증가로 인한 영향이 크다고 볼 수 있다.

4) 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」 제89조(학교의 결정기준)는 최초 1979년도에 규정된 이래 경직적 규정으로 탄력적 운영이 곤란하였으나 저출산의 영향으로 2011년 초등학교 통학거리를 1.5km로 확대·조정하였다(10. 초등학교는 근린주거구역단위로 설치하고, 근린주거구역의 중심시설이 되도록 할 것. 다만, 관할교육장이 필요하다고 인정하여 요청하는 경우에는 근린주거구역단위 미만인 경우에도 초등학교를 설치할 수 있다. 11. 초등학교는 학생들이 안전하고 편리하게 통학할 수 있도록 다른 공공시설의 이용관계를 고려하여야 하며, 통학거리는 1천 미터 이내로 할 것. 다만, 도시지역외의 지역에 설치하는 초등학교 중 학생 수의 확보가 어려운 경우에는 학생 수가 학년당 1개 학급 이상을 유지할 수 있는 범위까지 통학거리를 확대할 수 있으나, 통학을 위한 교통수단의 이용가능성을 고려할 것).

• [표 2] 학생 수, 학급 수, 학교 수, 교원 수 변화(2010~2018년) •

| | 연도 | 유치원 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | 합계 | 초·중·고계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 학생 수 | 2010 | 538,587 | 3,299,094 | 1,974,798 | 1,962,356 | 7,774,835 | 7,236,248 |
| | 2018 | 675,998 | 2,711,385 | 1,334,288 | 1,538,576 | 6,295,365 | 5,584,249 |
| | 증가율 | 25.51 | -17.81 | -32.43 | -21.60 | -19.48 | -22.83 |
| 학급 수 | 2010 | 25,670 | 123,933 | 58,373 | 58,172 | 266,148 | 240,478 |
| | 2018 | 37,748 | 121,818 | 51,832 | 58,627 | 270,025 | 232,277 |
| | 증가율 | 47.05 | -1.71 | -11.21 | 0.78 | 1.46 | -3.41 |
| 학교 수 | 2010 | 8,388 | 5,854 | 3,130 | 2,253 | 19,625 | 11,237 |
| | 2018 | 9,021 | 6,064 | 3,214 | 2,358 | 20,657 | 11,636 |
| | 증가율 | 7.55 | 3.59 | 2.68 | 4.66 | 5.26 | 3.55 |
| 교원 수 | 2010 | 36,461 | 176,754 | 108,781 | 126,423 | 448,419 | 411,958 |
| | 2018 | 54,892 | 186,684 | 109,906 | 134,227 | 485,709 | 430,817 |
| | 증가율 | 50.55 | 5.62 | 1.03 | 6.17 | 8.32 | 4.58 |
| 학급당 학생 수 | 2010 | 21.0 | 26.6 | 33.8 | 33.7 | - | - |
| | 2018 | 17.9 | 22.3 | 25.7 | 26.2 | - | - |
| | 증가율 | -14.76 | -16.17 | -23.96 | 22.25 | - | - |
| 교원당 학생 수 | 2010 | 14.8 | 18.7 | 18.2 | 15.5 | - | - |
| | 2018 | 12.3 | 14.5 | 12.1 | 11.5 | - | - |
| | 증가율 | -16.89 | -22.46 | -33.52 | -25.81 | - | - |

*단위: 명, %

자료: 한국교육개발원 교육통계서비스, 유·초·중등통계. https://kess.kedi.re.kr/index

## 교부금 증가의 역설: 지방교육재정 악화

'학생 수 감소로 지방교육재정에 여유가 있다.'는 주장의 허구를 따져 볼 필요가 있다. 그동안 지방교육재정교부금이 넉넉하다는 잘못된 인식으로 새롭게 발생하는 재정수요를 교부금으로 떠넘기는 경우가 빈번하였다. 실제 2010년, 2018년 각각 내국세 교부율을 20.27%에서 20.46%로 상향조정한 것은 지방자치단체 재정 분권 강화에 따른 지방소비세 도입(부가가치세의 5%)과 확대[5](부가가치세의 11%에서 2019년부터 15%로 인상)로 교부금 산정 대상 내국세 감소에 따른 지방교육재정교부금 감소분을 보전한 것이지만, 지방교육재정교부금 규모가 확대된 것으로 오해하는 경향이 있다(하봉운, 2015).

이에 따라 일반회계를 재원으로 수행하던 사업 중 상당수가 지방교육재정교부금을 재원으로 수행하도록 변경됐다. 2011년에는 일반회계 국고보조사업 재원으로 수행되었으나 2012년부터 지방교육재정교부금으로 재원이 변경된 사업이 15개에 이르며[6], 그 규모만도 1,911억 원에 달한다(하봉운, 2015).

5) 2014년 지방소비세 확대(부가가치세의 5%에서 11%로 확대)의 경우에는 지방교육재정교부금의 감소분을 보전하는 재원으로서 지방소비세 확대분(부가가치세의 6%)의 20.27%를 교부금 보전금으로 지방자치단체에서 시·도교육비특별회계로 전출토록 하였다.

6) 초·중등학교 교육정보공시제 운영(972백만 원), 정부초청 해외영어봉사 장학생 사업(7,517백만 원), 국가영어능력평가시험 개발 및 운영(6,305백만 원), 교육행정 정보시스템 구축(4,174백만 원), 지방교육행·재정통합시스템 운영(4,081백만 원), 사이버가정 학습운영 지원(400백만 원), 고교단계 직업교육체제 혁신 지원(14,775백만 원), 특성화고 장학금 지원(126,400백만 원), 학교에서 직업세계로의 원활한 이행촉진(1,216백만 원), 학업성취도 및 시·도교육청 평가(5,975백만 원), 학생건강증진 및 급식환경 개선(144백만 원), 공공자금관리 기금 이차보전(17,267백만 원), 방과후학교 운영(775백만 원), 유아교육지원(810백만 원), 학교폭력예방 및 대책지원(315백만 원)이다.

이후 국가 수준에서 추가적인 대규모 재정이 소요되는 중학교 학교운영비 지원, 고등학교 무상교육 확대(기초수급자, 특성화고 무상), 누리과정 등을 포함한 교육복지 정책들을 도입하면서 추가 재정의 확보 없이 모두 지방교육재정교부금의 범위 안에서 충당하도록 하였다. 이는 복지 정책 도입 시 타 부처에서는 추가적인 재정 확보를 필수적으로 선 진행하는 것과는 매우 차이가 크다.

추가적인 예산 확보 없이 급증한 중앙정부 주도의 교육복지 정책으로 인해 교육청의 예산 상황은 날로 악화되었다. 이는 '13년 이후 시·도교육청의 누적 채무 규모의 증가가 잘 보여 주는데, 시·도교육청의 부채 규모는 2014년 4조 8,6523억 원에서 2015년 10조 6,188억 원으로 급격하게 증가하였다. 지방교육채는 미래의 지방교육재정교부금으로 상환해야 하므로 지방교육채의 증가는 세입과 세출 구조 모두에게 지방교육재정을 더욱 악화시키는 잠재적인 요인으로 작용하고 있다고 보아야 한다(반상진, 2015).

• [표 3] 시·도교육청 연도별 지방 채무 현황 •

| 구분 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
|---|---|---|---|---|
| 예산 총액(A) | 523,967 | 550,629 | 578,282 | 591,567 |
| 지방교육채 | 20,769 | 29,696 | 48,652 | 106,188 |
| BTL 임대료 | 86,660 | 85,330 | 80,352 | 75,384 |
| 채무액 계(B) | 107,429 | 115,026 | 129,004 | 181,572 |
| 비율(B/A) | 20.5% | 20.9% | 22.3% | 30.7% |

*단위: 억 원

출처: 지방교육재정알리미(http://www.eduinfo.go.kr)

특히 2016 회계연도 결산 기준 채무부담 잔액은 21조 1,982억 원으로 세입결산액(66조 3,428억 원)의 32%에 달하는 매우 높은 수준이다. 최근 6개년도의 세입예산(결산)액 대비 채무부담 잔액 비율을 분석한 결과를 보면, 최근 들어 비율의 증가 폭이 매우 크다. 신설학교 수요가 많은 세종교육청을 제외하고 시교육청의 경우 그 증가율이 높지 않은 반면, 도교육청의 경우 강원과 제주교육청을 제외하고 채무부담 잔액의 증가 폭이 매우 크다는 점에서 채무관리가 시급한 상황이다(송기창 외, 2018).

이는 지방교육재정교부금이 학생 수 감소에 따라 줄어들어야 한다는 예산 당국의 주장에 따라 추가적인 예산의 확보 없이 막대한 재정을 수반하는 신규 교육복지 사업과 어린이집 누리과정 같은 타 부처(보건복지부) 복지 사업까지 교육부로 떠넘겨 기존 지방교육재원 내에서 충당하도록 한 국가에게 일차적 책임이 있다고 생각한다.

## 학령인구 감소를 교육 혁신의 기회로 전환

학령인구의 감소로 인해 학생 1인당 교육비는 다른 부문에 비해 확대될 여지가 있다 하더라도, 여전히 미래사회를 대비한 학교교육 개편, 학생안전 등을 위한 시설 개선, 고교 무상교육 도입 등의 새로운 교육재정 수요에 적극적으로 대응해야 하는 과제가 산적한 것이 현실이다.

앞서 언급하였듯이 교육재정은 모든 교육 활동의 기반이 되며 사실상 교육의 규모와 내용을 결정한다는 측면에서 안정적이고 충분한 확보가 중요하다. 따라서 우선적으로 학생 수 감소에 따른 교육재정 규모 조정의 논의에 앞서 '모든 것이 연결되고 보다 지능적인 사회로의 진화'로 설명되는 4차 산업혁명 시대에 부응하는 인재를 양성하기 위해 현재의 우리나라 교육여건이 충분한 양적·질적 수준을 갖추고 있는가에 대한 진중한 논의가 선행되어야 한다. 4차 산업혁명 시대에 필요한 '창의성'과 '문제해결능력'을 갖춘 미래인재를 양성하기 위해서는 기존 교육 패러다임의 대변화가 요구되며 이를 실질적으로 지원하기 위한 교실공간 재구성, 고교학점제 도입 등에 대한 투자가 요청된다.

또한 학생의 안전과 건강에 대한 관심이 고조됨에 따라 재난위험시설, 재래식 화장실, 석면 교체, 노후학교 개축 등 열악한 교육환경 개선을 위한 지속적인 투자가 필요하다. 2017년 기준 전국의 학교 건물 중에서 30년 초과 건물이 34.4%, 40년 초과 건물도 16.8%로 학교 건물 노후도가 심각하고(송기창 외, 2018), 2014년 8월 기준 재난위험시설(D·E급)로 지정된 전국의 학교건물이 104개 동에 달하며, 40년 이상 경과된 잠재적 재난위험시설(C급)의 개축과 구조보강, 내진 보강 등의 개선을 위해 '15년부터 '19년까지 2조 2천억 원이 필요하다는(한국교육개발원, 2014) 지적은 우리나라 교육환경 및 시설의 열악함을 여실히 보여 준다.

그리고 유치원부터 고등학교까지 보편적 교육기회를 제공해야 한다는 요구가 높아짐에 따라 국공립 유치원 및 고교 무상교육 등 교육복지 확대, 방과후 교육비 등 가계교육비 부담 경감, 지역·계층 간 교육의 균형 있는 발전 도모 등 새로운 교육수요에 적극적으로 대응하기 위한 교육재정의 안정적 확보가 중요하다.

### 참고문헌

김혜자·엄문영·김민희·이현국·하봉운·김용남·김지하(2016). 지방교육재정 관련 법령 개선방안 연구. 한국교육개발원
나민주·하봉운·김민희·이덕난·이수경(2017). 교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제. 한국지방교육연구소
반상진·김민희·김병주·나민주·송기창·우명숙·주철안·천세영·최준렬·하봉운·한유경(2014), 교육재정학, 서울: 학지사
반상진(2015). 학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제. 교육정치학연구, 22(3), 109-133
송기창·김병주·김용남·나민주·남수경·엄문영·오범호·우명숙·윤홍주·이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원
하봉운(2015). 지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 발표자료집. 한국교육개발원
지방교육재정알리미(http://www.eduinfo.go.kr)

# 인구지형 변화에 따른 **고등·평생교육재정의 쟁점과 과제**

**서영인**(한국교육개발원 고등교육제도연구실장)

## 인구지형과 직업 세계 변화

최근 통계청은 5년 주기로 실시되던 장래인구추계를 예정보다 2년 앞당겨 지난 3월 특별추계를 공표하였다. 향후 50년(2017~2067년)의 장래인구를 전망한 결과는[1] 초저출산으로 인한 인구의 절대 규모 감소와 함께 초고령화로 나타나는 인구지형의 변화로 국가발전의 동력 상실과 그 파급의 심각성을 여실히 나타내고 있었다.

미래의 동력이 될 학령인구(6세~21세) 역시 현저히 감소할 전망이다. 특히, 대학생(18~21세) 인구는 2019년 251.1만 명에서 2067년 104.1만 명으로 약 2.4배 감소할 것으로 전망하고 있어 다른 교육 단계보다 그 축소 정도가 더 심각할 것으로 보인다. 향후 약 25년 후인 2044년이 되면 현재의 대학생 수는 약 124.2만 명으로 현재의 약 반 토막 수준의 축소가 예상된다.

1) 우리나라 인구는 2019년 약 5,170만 명에서 2067년에 약 3,929만 명으로 감소될 전망이다. 그러나 같은 기간 생산연령인구(15-64세) 수는 37,590천 명에서 17,842천 명으로 대폭 축소될 전망이며, 고령인구(65세 이상)는 7,685천 명에서 8,271천 명으로 약 2.4배 증가할 전망이다.

이는 학생 미충원으로 인한 고등교육기관의 통폐합과 학생 유치를 위한 대학 간 경쟁이 심화되는 현상을 암시한다. 산술적 수준에서만 생각하면 고등교육의 다운사이징(downsizing)이 불가피하지만 미래사회 고등교육의 질적인 특성을 고려하면 규모의 축소는 신중한 접근이 필요하다.

인구감소와 함께 4차 산업혁명으로 청·장년의 직업 세계는 빠르게 변화하고 있다. MS & The Future Laboratory(2016)는 2025년에는 지금 존재하는 일자리의 약 55%가 완전히 새로운 것으로 대체될 것으로 전망한다. 미래 신산업으로 인한 일자리 지형의 변화는 청년들에게는 새로운 시도이자 성인들에게는 자기계발, 직업 진로의 탐색을 위한 재교육의 수요 증대 요인으로 작용한다. 인구감소에 따른 저성장의 우려 속에서 개개인의 인적 자원들은 새로운 역량과 기술을 발 빠르게 갖춰나가야 하는 상황이다.

이러한 질적인 변화는 미래사회에서 대학의 역할과 기능에 다시 주목하게 한다. 미래 산업 분야에서 요구되는 역량은 교차기능적(Cross-functional) 특징이 있어 대학 수준의 교육을 통해 가장 효과적으로 함양할 수 있기 때문이다[2]. 또한 미래의 숙련 편향적 기술 변화(Skill-Biased Technological Change)는 고숙련·고학력 인력에 대한 수요를 확대시키므로 이에 부합하는 고등·평생교육의 공급 체계를 더욱 필요로 한다(Autor et al., 2003). 이미 세계의 우수한 대학들은 미래형 교육 모델을 개발하기 위해 '학습하는 방법을 학습하기(Learning to Learn)'를 시도하거나 '삶을 위한 대학(University for Life)'으로 패러다임을 전환해 나가고 있다(Selingo, 2016). 이는 고등-평생교육 간 연계의 불가피함을 시사하며 아울러 고등교육과 평생교육 체제의 대변화를 예고하는 것이다.

고등교육과 평생교육은 다른 교육 단계와 비교해 사회, 경제 및 산업과 밀접하게 작동하므로 미래 인구지형 변화와 직업 세계 변화에 더욱 민감하게 대응해야 한다. 더욱이 미래 고등교육과 평생교육의 변화를 모색하는 과정은 국가의 교육재정이라는 한정된 자원을 어느 곳에 어떻게 투자해야 하는지에 대한 해답을 찾아가는 과제이므로 현시점은 그 어느 때 보다 지혜를 모아야 하는 때이다. 이 글 역시 이러한 과제 탐색의 일환으로 작성되었다.

## 고등교육재정의 쟁점과 과제

고등교육재정에 대한 쟁점은 이해관계자의 입장과 관점에 따라 다양하게 제시될 수 있으나, 장기적인 인구 변화 전망과 국가와 국민의 기대 수준, 현재 우리가 처한 고등교육의 문제 등을 종합하면 몇 가지 쟁점을 도출해 볼 수 있다.

첫째, 전체 고등교육기관 중 사립대학이 약 86.5%를 차지하는 상황에서 고등교육에 대한 국가 재정 투자 확대는 늘 논란이 있어 왔다. 고등교육에 대한 국가 재정 투자 확대를 우려하는 측은 사립대학의 수요자 부담 및 설립자 부담 원칙을 들어 사유 재산에 정부가 나서서 국민의 세금을 지원하는 것이 타당치 않다는 것이다. 이에 반해 재정 투자 확대를 주장하는 측에서는 국가 및 사회·경제 발전에 대한 고등교육의 외부 효과와 그동안의 기여도와 함께 고등교육재정의 총 규모 및 학생 1인당 고등교육 공교육비가 적어도 OECD 평균 수준에는 이르러야 한다는 이유 등으로 고등교육에 대한 국가 책임 확대를 요구해 왔다.

둘째, 고등교육재정에 대한 개념적 논란으로 고등교육재정의 범위를 어떻게 규정하느냐에 따라 국가가 추가 지원해야 할 재정 규모가 달라질 수 있다. 2017년 결산 기준 정부의 고등교육재정지원 총 규모는 13조 5,179억 원으로 이중 29.5%인 3조 9,841억 원은 교육부 외 타 부처 지원액이다. 대학이 정부의 모든 부처(청)로부터 받은 재정은 모두 고등교육재정으로 볼 것인지 아니면 고등교육의 육성과 발전을 목적으로 지원한 재정만 포함할 것인지에 따라 타 부처 지원액은 제외될 수도 있다. 또한, 학생에 대한 학자금 지원을 고등교육 기회 확대를 위한 정부의 노력으로 볼 것인지 아니면 개인의 복지 지원으로 볼 것인지에 따라 총 지원액의 약 30% 규모를 차지하는 학자금 지원액 약 3조 9,368억 원은 제외될 수도 있다.

셋째, 고등교육재정은 사업의 형식에 따라 국고로 지원되는 특성으로 인해 매년 예산 변동이 따르고[3] 사업 선정 여부에 따라 대학의 수혜 당락이 결정되므로 대학의 입장에서는 고등교육재정의 안정성과 지속 가능성을 보장받기 어려운 상황이다. 이에 대한 대안으로 초·중등교육의 '지방교육재정교부금법'과 같이 내국세의 일정 비율을 적용한 재정지원을 위해 '고등교육재정교부금법' 제정을 촉구해 왔다. 그러나 사립대학에 대한 세금 지원의 타당성과 인구감소 국면에서 지방교육

2) 다양한 역량들이 별개로 움직이지 않고 유기적으로 통합하여야만 발휘될 수 있다는 뜻으로, 대표적으로 복합적 문제 해결 능력(Complex Problem Solving Skills), 사회적 역량(Social Skills), 시스템 역량(Systems Skills), 자원 관리 역량(Resource Management Skills) 등이 해당함(WEF, 2016:21-22).

3) 1998년부터 2016년까지 19년 동안의 국회 예산심의 과정을 분석한 결과 전체 교육예산 변동률은 2.01%인데 비해 고등교육예산 변동률은 2.53%로 나타나, 교육부문에서 예산 수정이 이루어질 경우 고등교육예산을 중심으로 이루어짐을 시사한다(하연섭, 2016:164-165).

재정과 같은 초과 공급 발생 우려, 학교급별 재정 배분의 효율화 및 고등교육의 비효율적 구조 개선 선결 후 추가 재원 발굴 등의 이유로 난항을 겪고 있다.

넷째, 고등교육재정 배분 방식에 대한 쟁점을 들 수 있다. 그동안 고등교육재정 지원은 사업을 통한 평가연계 차등지원의 원칙을 적용해 왔고, 그 결과 2016년 결산 기준 상위 30개 대학이 전체 국고지원의 48.3%를 차지하는 배분의 편향성은 2017년 56.8%로 더욱 심화되었다. 정부에서는 빈익빈 부익부 현상을 완화하고자 2019년부터 대학혁신지원사업을 도입해 대학운영 상황 전반을 고려하여 포뮬러에 기반한 총괄교부를 실시하였다. 그러나 컨설팅, 평가결과에 의한 지원금 삭감 등의 정책적 장치가 작동하고 있어 여전히 국고 지원을 통해 대학의 자율성을 통제한다는 비판이 그치지 않는다. 그럼에도 불구하고 한정된 재정 내에서 총괄교부와 차등지원의 비율을 어떻게 가져갈 것인지가 쟁점이다. 총괄교부 규모를 확대할 경우 경쟁에 기반한 우수대학 육성이 저해될 우려가 있고, 그 반대의 경우 고등교육재정의 독식 구조가 굳어진다는 우려가 있기 때문이다.

다섯째, 정부 재정지원의 실효성 제고의 선결 조건으로 부실대학이 국고를 통해 연명하는 것을 차단하는 것이 거론되어 왔다. 부실대학을 정리하는 과정에서 퇴로의 제도화가 미흡하여 논란이 있어 왔으나, 최근 학령인구 감소로 인한 미충원 발생이 가속화되면서 한계대학의 임금체불, 교직원 실직, 학생 학습권 침해, 지역경제 악영향 등 문제로 이에 대한 해결이 고등교육재정 이슈의 중심에 자리 잡게 되었다. 대학 측이나 정부 측은 부실대학을 정리하여 폐교 조치하는 것에 대부분 동의한다. 그러나 대학 폐교에 따른 잔여재산의 국고 귀속을 감수해야 하므로 대학은 청산에 따른 재산 손실 보상을 요구하지만, 일부에서는 자칫 사학에 대한 특혜를 우려하여 부실대학 퇴로의 제도화는 번번이 반대에 부딪혀 왔다.

이상의 쟁점들은 입장과 관점에 따라 나름의 정당성을 갖춘 논리라 할 수 있지만, 미래사회에 핵심 동력으로 고등교육의 성과를 극대화하고 그에 맞게 고등교육의 패러다임을 전환하는 차원에서 쟁점을 정리해 가기 위한 몇 가지 과제를 제시할 수 있다.

첫째, 대학은 국가발전을 위한 인재 배출과 지식의 공급이라는 공공 기능을 담당하고 있으므로 고등교육에 대한 재정투자 확대는 국·공·사립을 막론하고 지속적으로 이루어져야 한다. 특히, 1인당 고등교육 공교육비 수준으로 보면 한국은 $10,109로 OECD 평균 $15,656의 64.5%에 불과하므로(OECD, 2018:254) 고등교육에 대한 국가 책임을 좀 더 확대해야 한다. 2008년 대비 2019년 정부 예산 대비 고등교육 예산 비중이 2.5%에서 2.1%로 감소한 것만 보더라도 재정투자 확대의 필요성을 시사한다. 이미 정부에서는 2016년부터 「고등교육법」 제7조의 개정[4]을 통해 고등교육재정 투자 확대를 위한 노력을 제도화하고자 했으므로 이러한 규정이 임의조항에 머무르지 않도록 충실한 이행이 필요하다.

둘째, 교육부 예산 중·고등교육이 차지하는 비중이 최근 10년 평균 14.6%에 미치는 열악한 구조를 개선해야 한다. 2008년 대비 2018년 교육부 예산 중 고등교육재정이 차지하는 비중은 11.8%에서 14.1%로 확대되었다. 그러나 초·중등교육재정이 평균 82.2%를 차지하는 편성 구조는 변함이 없다. 이러한 상황에서 타 부처 및 장학금을 제외한다면 고등교육재정은 더욱 열악해질 것이다. 미래사회에 대응하기 위한 고등·평생교육의 중요성이 예산을 통해 상징될 수 있기를 기대한다.

셋째, 고등교육 예산의 안정적 확보와 지속 가능한 지원을 위한 법적 기반이 필요하다. '고등교육재정교부금법'이 가장 이상적이지만, 바로 도입하는데 어려움이 따른다면 우선 (가칭) '고등교육투자촉진법'을 두어 정부의 예산 중

4) 「고등교육법」 제7조의 제3항부터 제6항까지로 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 기본계획 및 지원계획 수립에 관한 내용을 규정함.

일정 비율을 고등교육 예산으로 계상하는 방법도 신중히 검토해 볼 만하다. 고등교육 재정은 별도 법적 근거를 두어 각종 세법을 제·개정하여 안정적으로 확보하고, 차후 유·초·중등교육의 각종 교육여건이 OECD 평균에 도달한 이후 국가 차원에서 지방교육재정교부금을 포함하여 전체 교육예산을 재조정해 보는 것이 필요하다.

넷째, 더욱 합리적인 고등교육재정의 배분 방식이 개발되어야 한다. 대학의 종합적 질 관리에 근거해 재정을 총괄 지원할 수 있는 방식과 특성화된 대학을 집중적으로 육성할 수 있는 방식을 적절히 조율해야 한다. 이러한 과정은 대학의 자율성과 여건을 최대한 존중하는 방식이어야 하며 정부는 공정한 경쟁을 위한 규칙(rule)을 제정·관리하는 역할에 충실해야 한다.

다섯째, 한계대학 퇴로 구축에 대한 사학 특혜 논란은 여전히 남아있으나 이제는 대학 구성원의 피해를 최소화하는 차원에서 문제 해결에 적극적으로 접근해야 한다. 다만, 사학재단의 비리로 대학이 폐교할 경우 폐교 대학의 재산을 비리당사자가 획득하는 것을 방지할 수 있도록 제도를 보완하는 전제하에 잔여 재단 일부 보상을 위한 현실적인 합의(안)을 도출해야 한다.

## 평생교육재정의 쟁점과 과제

인구지형 변화와 4차 산업혁명에 대비한 인재 육성을 위해 평생교육은 직업교육 차원에서 고등교육과 연계되어 그 중요성이 부각되고 있다. 2019년 교육부 예산 중 평생교육 전년대비 25% 이상 대폭 증액된 7,420억 원으로 편성된 것이 이러한 중요성을 의미한다. 평생교육 자체로는 논의의 대상과 범위가 광범위하지만 본 원고에서는 고등교육과 연계된 범위 내에서 특히, 정부가 지난 10년간 성인학습자 친화적인 대학의 체제 개편 일환으로 추진해 온 사업을 중심으로 쟁점과 과제를 논의하고자 한다.

첫째, 2008년 이후 교육부는 「대학의 평생교육체제 지원사업」[5]을 통해 재직자 및 성인학습자의 고등교육을 지원해 왔다. 지속적인 자기 개발과 직업 역량 제고의 중요성이 높아짐에 따라 미래 변화에 선제적으로 대응한 정책이다. 그러나 이러한 중요성과 정부의 정책적 노력에 비해 영세한 재정과 예측 불가한 변동 폭으로[6] 대학 입장에서는 관심이 있어도 전략적 특성화 부문으로 선택할 수 있는 근거가 부재한 것이 현실이다. 무엇보다 대학에서 평생교육 성과를 구현하는 사업임에도 고등교육 정책과의 소통 부재로 분절적 예산 운용이 지속된 점이 안타깝다.

5) 2008년에 도입되어 여러 번 이름이 변경되면서 현재까지 10년간 교육부가 국가평생교육진흥원에 위탁하여 관리·운영해 온 사업을 의미함.

6) 교육부의 평생·직업 부문 예산 중 지난 10년간 대학 평생교육재정지원사업 예산이 차지하는 비율을 살펴보면 2016년 최대 6.6%, 2008년 최소 0.1%로 일정하지 않고 연도마다 그 차이가 큰 것을 알 수 있다. 2016년부터 2018년까지 최근 3년간 평생·직업 부문에서 대학 평생교육재정지원사업이 차지하는 비율은 지속적으로 감소하여 2018년에는 1.9% 수준이었다(서영인 외, 2018:28).

둘째, 평생교육이 고등교육과 연계되어야 하는지 아니면 별도로 재정 투자 전략을 가져야 하는지에 대한 쟁점이 있다. 교육부가 투자하고 있는 평생교육은 아직은 비형식 교육으로 실시하는 대학 부설 평생교육원, 공공기관, 지방자치단체 등에 집중되어 있다. 이러한 상황에 따라 일부는 평생교육이 독자적으로 재정 계획을 운영해야 한다고 주장하는 한편, 다른 일부에서는 새로운 직업세계가 요구하는 역량이 대학을 통해 효과적으로 함양될 수 있다는 근거로 고등교육과 평생교육이 상호 연계된 정책 추진 및 재정 확보가 필요함을 강조한다.

셋째, 재직자 및 성인의 재교육을 통한 외부효과는 산업체를 통해 구현되므로 평생교육재정 확보에 산업체 참여 유도가 쟁점으로 부각된다. 다양한 직업 세계에 근무하는 인재들의 재교육은 평생교육을 통해 이루어져야 하는데 산업체에서는 이들에게 적절한 교육기회를 제공하는 것이 회사의 영리 활동에 장애가 될 수 있어 다소 인색한 실정이다. 따라서 교육 기관들과 산업체와의 상호 협력을 어떻게 하면 효과적으로 끌어낼 수 있는가도 큰 쟁점으로 부각되고 있다.

넷째, 정부 각 부처 간 연계 협력 체제가 미흡하다는 논란과 함께 중복 투자에 대한 부처 간 쟁점이 있다. 성인학습자의 재교육, 취업 역량 강화를 지원한다는 측면에서 고용노동부, 중소벤처기업부 등에서도 유사한 취지의 사업을 찾아볼 수 있기 때문이다. 이들 부처에서 지원하는 예산이 오히려 교육부의 평생교육재정지원사업보다 더 큰 규모로 지원되고 있다면 정부 차원의 중복 투자로 인한 비효율을 방지할 수 있는 정책적 대안이 필요하다.

다섯째, 재정 투자에 대한 자료와 데이터 축적이 미흡하여 대학 평생교육재정지원사업의 성과를 정확히 파악하는데 어려움이 따른다. 고등·평생교육의 지향점은 공급자 측인 대학에게 체제 개편, 수요자 측인 학습자에게는 대학교육 참여 확대이다. 대학이 체제를 개편해 온 성과는 각종 홍보자료, 협의체 활동, 입시요강 등을 통해 비교적 객관적으로 확인할 수 있으나 학습자 참여율에 관한 성과는 객관적 자료 확보가 어려운 상황이다. 사업의 성과를 직접적으로 확인할 수 있는 성인학습자의 참여 실태는 후속 정책의 의사결정 근거이자 특히, 지자체 및 기타 재원의 확보와 참여 설득의 근거가 된다. 이와 관련하여 기존 고등교육 정보 시스템과 연동할 것인지 별도의 시스템을 구축할 것인지 고민이 필요하다.

이상의 쟁점과 관련하여 고등교육과 평생교육이 상생할 수 있는 차원에서 몇 가지 정책적 추진 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 대학 평생교육재정의 안정적 확보와 효율적 배분 방식의 개발이 필요하다. 대학 평생교육은 그 자체 프로그램의 확대와 운영의 효율성 제고도 필요하지만, 적정 예산 규모를 과학적으로 추정하여 확대 지원할 필요가 있다. 즉, 학령기 학생이 아니라 성인이라는 입학자원이 다를 뿐, 대학 교육을 통해 인재를 양성하는 과정은 다르지 않기 때문에 단과대학, 학부단위, 학과단위 등을 고려한 소요 재정을 객관적으로 추정해야 한다.

둘째, 대학 평생교육재정지원사업은 타 사업과 전략적 차별화를 구현해야 한다. 학령인구 감소로 인한 미충원 문제에 직면한 대학에서는 성인학습자를 대상으로 한 고등-평생교육을 하나의 특성화 전략으로 활용하여 대학의 활로를 모색할 수 있다. 그러나 사업을 통한 평가연계 차등지원을 고수할 시 기존의 재정지원사업의 반복에 불과할 수 있다. 즉, 지역과 연계된 평생교육 거점대학 육성을 목표로 하지만 타 사업과의 차별화 전략이 부족할 시 기존 거점대학을 다시 지원하는 우를 범할 수 있기 때문이다. 고등교육 정책과 연계하여 체계적인 중·장기 발전 계획을 통한 사업 추진이 필요하다.

셋째, 대학평생교육의 실효성을 제고하기 위해 관련 사업 추진 시 일반대학과 전문대학과의 관계를 정리할 필요가 있다. 본 사업의 성격이 성인의 취업역량 제고에 있는 한 일반대학보다는 전문대학의 기능과 역할에 더 가깝다고 할 수 있으며, 그동안 전문대학이 성인학습자에게 재기회를 부여하는데 꾸준한 기여를 해 왔다. 또한 학령인구 감소로 대학의 활로 모색은 전문대학이 더 시급한 상황임을 감안하여 전문대학을 통한 전략적 사업으로 추진한다면 정부 재정지원의 실효성을 더욱 확대할 수 있을 것이다.

넷째, 정부 각 부처 간 평생교육재정 연계 협력 체제 및 기능별 사업 분담 체제도 개발해야 한다. 이는 정부차원의 중복투자 개선을 위해서도 시급히 개선될 필요가 있다. 예컨대 교육부는 중·고령층의 성인 평생교육예산을 확대하여 이들의 재교육을 지원하고, 고용노동부는 고령층의 직업능력 개발 투자를 강화하여 시니어 그룹의 재취업을 지원할 수 있다. 또한 여성가족부는 저학력 중·고령 여성층을 상대로 그들의 평생교육 투자를 강화할 수 있을 것이다.

다섯째, 평생교육재정 투자와 그 투자 환류체계에 대한 자료 및 데이터의 축적과 공급을 위한 전문기관이 필요하다. 국고지원의 효과를 정확히 파악하기 위해서는 대학 평생교육에 참여한 수요자의 특성, 이수율, 탈락률, 교육의 성과 및 만족도, 재취업 또는 고용 연장 등의 자료에 기반을 둔 성과관리를 위한 정보시스템 구축이 필요하다. 본 사업을 지속해서 담당해 온 국가평생교육진흥원에서 전담하거나 대학정보공시 시스템과 연계하는 방안도 고려할 수 있다.

## 결언

정부의 고등교육 재정지원정책이 최근 다양한 측면에서 다시 주목받고 있다. 학령인구 감소로 인한 입학자원 감소, 구조개혁에 따른 정원 조정, 반값등록금으로 인한 정부의 학자금 지원과 등록금 동결, 입학금 폐지 등은 대학이 직면한 사회·경제적 환경 변화에 정책적으로 대응한 결과이지만, 궁극적으로 경직된 수입에 비해 지출이 확대되는 상황에서 대학의 재정결손을 초래하게 되었다. 그럼에도 불구하고 미래사회의 동력으로서 대학의 교육·연구 성과를 극대화하고 지역사회 발전을 위한 허브앤스포크(Hub & Spoke) 기능에 대한 기대가 높아지고 있다.

분명한 것은 생산가능인구 감소에 따른 저성장 시대를 극복하기 위한 대안으로 인적 자원의 질적 향상을 위한 미래 고등·평생교육투자 확대가 절실히 필요하고, 인구지형 변화에 대비하기 위해 지역 간 국가 균형발전을 위한 고등·평생교육 투자 배분 전략을 보다 적극적으로 마련할 필요성도 크다.

그러나 학령인구 감소 현상을 근거로 고등·평생교육의 재정 확대를 초·중등교육재정 축소와 고등교육으로의 재정 대체라는 형식 논리로 접근하는 것은 바람직하지 않다. 기존 공교육재정을 축소하기보다 인구구조 변화를 한국 교육의 질적 전환의 계기로 삼아 국가적으로 어떤 인재가 필요한지, 현재 교육체제나 재정구조는 이런 인재 양성에 적합한지 등에 대한 본격적인 연구를 통하여 고등·평생교육재정을 확충하는 전략이 필요하다.

### 참고 문헌


서영인 외(2018). 대학 평생교육재정지원사업 진단 및 개선 방안. 한국교육개발원

하연섭(2016). 한국 고등교육 재정정책의 정치 경제. 교육재정경제연구, 25. pp.147-174. 한국교육재정연구학회

Autor, D., Levy, F., and Murnane, R.(2003). "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", The Quarterly Journal of Economics, 118(4), pp. 279-1332

MS & The Future Laboratory(2016). Tomorrow's Jobs report

Selingo, Jeffrey J.(2016). 2026 The Decade Ahead. The Seismic Shifts Transforming the Future of Higher Education. Chronicle of Higher Education

WEF(2016). The Future of Jobs, Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. 2016 World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

한국사학진흥재단 대학재정알리미 http://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/

통계청 KOSIS 장래인구추계 http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv

OECD(2018). Education at a Glance. OECD

# 교육정책 이슈와 전망

## 정부의 지방교육재정 운영 방안과 향후 과제

구본억(교육부 지방교육재정과)

## 인구구조 변화와 4차 산업혁명에 대응하는 대학혁신 지원 방안

최은옥(교육부 고등교육정책관)

## 평생학습자 교육기회 확대를 위한 방송통신고등학교 무상교육 추진 현황

김성미, 김상철(한국교육개발원 디지털교육연구센터)

# 정부의 지방교육재정 운영 방안과 향후 과제

**구본억**(교육부 지방교육재정과)

## 들어가며

인구지형 변화에 따른 교육계의 대응이 적극 요구되는 시점에서 교육부는 지방교육재정 운영 및 투자와 관련한 주요 정책 과제가 안정적으로 추진되도록 힘쓰고 있다.

지방교육재정은 2018년 예산기준 73.7조 원에 달할 정도로 규모가 클 뿐만 아니라, 유·초·중등교육 정책의 대부분이 이 재원으로 수행된다는 점에서 지방교육재정의 운영은 매우 중요하다.

2019년 국가 예산을 기준으로 교육부 총지출은 74조 9,163억 원이며, 이중 지방교육재정의 주요 재원인 지방교육재정교부금은, 2019년 예산기준 55조 2,488억 원으로 74중 73.7%의 비중을 차지한다.

● [표 1] 2019년 교육부 예산 ●

| 구분 | '18본예산 | '19정부안 | '19확정예산 | '18대비 증감 | 증감률 |
|---|---|---|---|---|---|
| **총지출** | 682,322 | 752,052 | 749,163 | 66,841 | 9.8 |
| 예산 | 638,403 | 705,311 | 702,360 | 63,957 | 10.0 |
| 기금 | 43,920 | 46,741 | 46,803 | 2,884 | 6.6 |
| **교육분야** | 639,305 | 706,238 | 703,353 | 64,048 | 10.0 |
| 유아 및 초·중등교육 | 537,153 | 598,011 | 593,832 | 56,679 | 10.6 |
| (지방교육재정교부금) | 495,407 | 557,431 | 552,488 | 57,081 | 11.5 |
| 고등교육 | 94,987 | 99,537 | 100,806 | 5,819 | 6.1 |
| 평생·직업교육 | 5,924 | 7,420 | 7,435 | 1,511 | 25.5 |
| 교육일반 | 1,241 | 1,270 | 1,280 | 40 | 3.2 |
| **사회복지분야** | 43,018 | 45,813 | 45,811 | 2,793 | 6.5 |
| 기초생활보장(교육급여) | 1,312 | 1,317 | 1,317 | 5 | 0.4 |
| 공적연금 | 41,705 | 44,496 | 44,494 | 2,788 | 6.7 |

*단위: 억 원, %

일반적으로 지방교육재정이라 함은 시·도교육청에 관리·운영하고 있는 교육비특별회계와 기금회계를 의미한다. 기금회계의 경우, 미설치한 시·도교육청도 있고 그 규모 또한 크지 않다. 시·도 교육비특별회계는 지방교육재정교부금, 기타 국고지원금, 일반 지방지차단체로부터의 전입금, 자체수입 등을 재원으로 구성된다. 2017회계년도 결산 결과, 시·도교육청 교육비특별회계 세입 총액은 72조 4,435억 원이며, 이 중 중앙정부 이전수입 비중이 약 70% 수준이다.

● [표 2] 2017 회계년도 시·도교육청 교육비특별회계 세입결산 ●

| 중앙정부 이전수입 | | | 지자체 이전수입 | 기타 이전수입 | 자체수입 | 지방교육채 및 기타 | 총계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 교부금 | 국고 보조금 | 유아교육지원 특별회계전입금 | | | | | |
| 465,667 | 1,698 | 39,409 | 129,162 | 1,093 | 17,001 | 70,405 | 724,435 |

*단위: 억 원

지방교육재정은 국가재정운용 분야에서 차지하는 규모가 크다는 점에서 중요하며, 우리나라 유·초·중·고등학교 교육이 지방교육재정을 통해 운영된다는 점에서 더욱 중요하다. 지방자치법 및 지방교육자치법 등에 따라 유·초·중·고등학교 설치·운영은 시·도교육감 관장 사무이며, 동 학교급 교육과정 운영에 드는 재원은 교부금 등 지방교육재정으로 충당된다. 따라서, 지방교육재정을 어떻게 확보하고 운영하는지에 따라 유·초·중·고등학교 교육과정 운영이 큰 영향을 받는다고 할 수 있다.

지방교육재정 관련 쟁점은, ① 총 재원을 확보하고, ② 확보된 재원을 시·도교육청별로 배분하며, ③ 동 재원을 실제 교육과정 운영이나 교육정책에 투자하는 세 가지 문제로 정리할 수 있다. 법령상 지방교육재정 예산편성 권한은 시·도교육감에게 있기 때문에 세 번째 투자 부분에 대한 교육부 역할은 제한적이며, 교육부는 재원 확보와 배분 역할을 주로 담당한다. 다만, 교육부는 시·도교육청과 협력 관계를 구축하여, 교육과정 운영 및 교육정책 등에 적절한 예산이 투입될 수 있도록 노력하고 있다.

## 총 지방교육재정 확보

시·도교육청은 일반 지방자치단체와 달리 자체 징수권이 없기 때문에 지방교육재정의 대부분을 외부 이전재원, 특히 중앙정부와 지방정부 재원에 의존하고 있다. 2017년 교육비특별회계 세입결산 총 72조 4,435억 원 중 중앙·지방정부 이전수입이 63조 7,029억 원으로 87.9% 수준이다. 외부로부터의 이전수입은 대부분 지방교육재정교부금법에 이전되는 항목과 비율이 명시되어 있다. 교부금은 내국세 총액의 20.46%와 교육세 일부(유아교육지원특별회계 전출금 제외분)가 재원이며, 일반 지방자치단체로부터의 법정 전입금은 지방교육세 전액, 시지역 담배소비세의 45%, 시도세 일부(서울 10%, 광역시 및 경기 5%, 그 밖의 지역 3.6%)가 재원이다.

**〈지방교육재정교부금법〉**

**제3조**(교부금의 종류와 재원) ② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도의 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,046
2. 해당 연도의 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액

**제11조**(지방자치단체의 부담) ② 공립학교의 설치 · 운영 및 교육환경 개선을 위하여 시 · 도는 다음 각 호의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 따라 증감되는 경우에도 또한 같다.

1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액
2. 담배소비세의 100분의 45[도(道)는 제외한다]
3. 서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조 제2항 제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조 제2항 제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36

교육부는 올해, 재정분권에 따라 교부금 내국세 교부율을 인상해야 하는 과제에 직면해 있다. 2018년 10월 말, 국무조정실·기획재정부·교육부·행정안전부 합동으로 재정분권 추진방안을 발표했다. 지역의 재정 자율성과 책임성을 제고하고자 하는 방향에서, 지방소비세율을 인상하는 것이 주요 내용 중 하나였다. 부가가치세의 11%였던 지방소비세율을 2019년 15%, 2020년 21%로 단계적으로 인상하는 것이다.

국세인 부가가치세 일부가 지방소비세로 이전됨에 따라 내국세 총액은 줄어들며, 내국세에 연동되는 지방교육재정교부금이 감소하게 된다. 지방소비세가 11%에서 15%로 높아짐에 따라 줄어드는 교부금 감소분을 교부율 인상으로 보전했고, 2018년 12월 교부금법 개정으로 내국세 교부율을 20.27%에서 20.46%로 0.19%p 높였다. 정부의 계획에 따르면 2020년부터는 지방소비세가 15%에서 21%로 높아지게 되며, 이로 인한 내국세 총액 감소로 교부금이 줄어들기 때문에 다시 한번 교부율을 인상해야 한다. 관계부처와 협의를 통해 올해 교부금법을 개정하는 것이 총 지방교육재정 확보와 관련된 중요한 과제라 하겠다.

다만, 지방교육재정을 확보하기가 쉽지는 않은 상황이다. 일부는 학령기 학생이 줄어드는데 지방교육재정이 늘어나는 것에 대한 문제를 제기하고 있다. 직접적 투자 대상인 학생이 줄어들면 교육재정도 줄여야 하지 않느냐는 논리이다.

**〈언론기사 사례〉**

**OO언론 2019년 6월 12일**
**「학생 26%↓ 예산지원은 81%↑ 교육교부금은 비효율 끝판왕」**

(생략) 올해 지방교육재정교부금은 55조 2,488억 원으로 10년 전인 2009년 30조 4,279억 원에 비해 81.4% 증가했다. 전국 초·중·고교 학생은 2009년 744만 명에서 올해 546만 명으로 26.6% 급감했다. 학생 수가 줄어드는데도 관련 예산이 증가하는 것은 지방교육재정교부금법에 따라 내국세의 20.46%는 무조건 지방교육재정교부금으로 배정되기 때문이다. (생략)

**OO언론 2019년 6월 18일**
**「초중고 학생 수 매년 급감에 늘어나는 지방교부금 논란」**

학령인구가 급감하면서 교육부가 대응 방안 모색에 나선 가운데, 교육부 예산의 74%를 차지하는 지방교육재정교부금 산정방식을 손질해야 한다는 주장이 고개를 들고 있다. 학생 수는 줄어드는데 교부금은 증가 추세라 학생 1인당 교부금이 늘어나고 있다는 이유에서다. 반면 교육당국은 학생 수가 줄어들수록 학생 1인당 투자는 늘려야 한다며 강하게 반발하고 있다. (생략)

**OO언론 2019년 6월 19일**
**「지방교육재정교부금 55조…기재부 "일부는 복지로 돌려야"」**

(생략) 기재부는 "교육부의 주장도 일리가 있지만, 저출산·고령화로 학생 수는 줄고, 고령층 인구가 급증하고 있으므로 해마다 늘어나는 지방교육재정교부금 일부를 복지 등에 쓸 수 있도록 재조정할 필요가 있다"고 주장하고 있다. 지방교육재정교부금 비율을 다소 낮추더라도, 경제가 성장하기 때문에 지방교육재정교부금 총액은 줄어들지 않도록 설계하는 것이 얼마든지 가능하기 때문이다. (생략)

이는 우리나라 국민이 장차 줄어든다면 국가 세출예산도 줄여야 한다는 것과 같은 단순한 논리로 쉽게 동의할 수는 없다. 미세먼지 대응을 위한 공기 정화장치 설치 등 교육환경 개선, 4차 산업으로 일컬어지는 미래사회 대비를 위한 다양한 교육과정 운영, 학생 개인별 진로와 적성에 맞는 프로그램 제공 등 교육의 질을 향상하기 위한 새로운 교육수요가 발생하기 때문에 신규 재정투자가 필요하다는 점을 고려해야 한다. 또한 학생이 줄어들수록 국가경쟁력 확보 차원에서 학생 한명 한명에 대한 투자를 늘려야 하며, 천연자원이 부족한 우리나라 실정에서는 우수인재 양성을 위한 지속적 교육투자가 더욱 필요할 것이다.

하지만, 고령인구 증가로 인한 복지지출 등 타 분야 재정소요가 증가하나 국가 총 재원은 한정되어 있다는 점에서 지방교육재정에 대한 비판적 시각은 계속 제기될 것이다. 최근 출산율이 1명 이하로 떨어지는 등 저출산 현상이 빨라질수록 이러한 문제 제기는 더욱 커질 것이므로, 지방교육재정 규모를 유지하고 더욱 확대하는 과제가 그리 쉽지만은 않은 상황이다.

## 확보된 지방교육재정의 시·도교육청별 배분

지방교육재정교부금법 등에 따라 확보된 재원을 17개 시·도교육청에 어떻게 배분할지 역시 중요한 문제이다. 이 문제는 지방교육재정교부금, 그중에서도 규모에 있어 대부분의 비율을 차지(2019년 기준, 지방교육재정교부금 총 55조 2,488억 원 중 53조 6,823억 원)하며 시·도교육청에 목적을 정하지 않고 총액으로 교부하는 보통교부금과 관련된 문제이다.

보통교부금 배분에 대해서는, 지방교육재정교부금법과 동법 시행령, 시행규칙에 규정되어 있다. 우선, 교부금법은 시·도교육청별로 기준재정수요와 기준재정수입의 차이만큼을 보통교부금으로 교부하도록 규정하고 있다. 즉, '시·도교육청별 보통교부금 교부액=해당 교육청의 기준재정수요-기준재정수입'으로 산정되는 것이다.

**〈지방교육재정교부금법〉**

**제2조**(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "기준재정수요액"이란 지방교육 및 그 행정 운영에 관한 재정수요를 제6조에 따라 산정한 금액을 말한다.
2. "기준재정수입액"이란 교육 · 과학 · 기술 · 체육, 그 밖의 학예(이하 "교육 · 학예"라 한다)에 관한 모든 재정수입으로서 제7조에 따른 금액을 말한다.

**제5조**(보통교부금의 교부) ① 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다.

지역 간 인구, 산업 현황 등이 다르므로 지방세 수입이 다르고, 이로 인해 교육청마다 지방교육재정에 대한 자체 수입금 규모가 다르기 마련이다. 보통교부금 교부 시 이러한 자체수입 차이를 고려하지 않을 경우 지역 간 교육재정 격차는 더욱 커지게 된다. 따라서, 보통교부금 교부 시 교육청 간 자체 수입 규모를 반영하여, 재정 격차를 완화해야 한다. 지방교육재정교부금법은 제1조에서 "교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적"으로 한다고 명시하여, 교부금을 통한 교육청 간 재정의 균형성 확보를 규정하고 있다.

기준재정수요와 기준재정수입을 산정하는 항목과 산정방법, 각 항목당 단위비용 등은 교부금법 시행령과 시행규칙에서 규정하고 있다. 필요 시 시·도교육청 의견수렴 등을 거쳐 시행령·시행규칙을 개정하여 시·도 간 재원 배분의 합리성을 기하고 있다.

새로운 정책수요가 발생하고, 이를 보통교부금 기준재정수요 항목에 새롭게 반영하는 경우도 있다. 작년의 경우 유치원 신설과 관련하여, "지자체 소유 공유재산 전환", "사립유치원 매입"에 대한 항목이 신설되었다. 가정의 아동 교육·양육부담 완화를 위해 국공립 유치원을 확대해야 한다는 사회적 요구가 커졌지만, 신설 중심의 확대에는 유치원 부지 확보 등 여러 가지 어려움이 따른다. 이에 지방자치단체가 소유하고 있는 공유재산을 유치원으로 전환하거나, 자격과 요건을 갖추고 심사를 통과한 사립유치원 일부를 교육청에서 매입하는 방안 등이 논의되었다. 하지만, 기존 보통교부금 산정항목은 순수한 신설 유치원만 반영되어 있었기 때문에 이른바 공유재산 전환이나, 사립유치원 매입에 대한 항목을 추가한 것이다.

● [표 3] 보통교부금 기준재정수요 반영 항목(교부금법 시행령 별표1) ●

<table>
<tr><th colspan="4">측정 항목</th></tr>
<tr><td colspan="2">1. 교직원 인건비</td><td rowspan="5">시설비</td><td>공립학교 신설 등</td></tr>
<tr><td rowspan="8">2. 학교·<br>교육과정<br>운영비</td><td>학교경비</td><td>개발지구 통합·운영학교 신설 등</td></tr>
<tr><td>학급경비</td><td>공립 유치원 신·증설</td></tr>
<tr><td>학생경비</td><td>학교 통폐합 신설 등</td></tr>
<tr><td>교육과정 운영</td><td>사립학교 이전 건축비 부족</td></tr>
<tr><td>교과교실 운영</td><td rowspan="3">6. 유아교육비</td><td>유아교육비·보육료 지원</td></tr>
<tr><td>산업수요 맞춤형고교</td><td>유치원 교원 인건비 보조</td></tr>
<tr><td>추가운영비</td><td>유치원 교육역량 지원</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3. 교육행정비</td><td>기관운영비</td><td rowspan="3">7. 방과후학교<br>사업비</td><td>방과후학교 사업 지원</td></tr>
<tr><td>지방선거경비</td><td>자유수강권</td></tr>
<tr><td rowspan="2">4. 교육복지<br>지원비</td><td>지역 간 균형교육비</td><td>초등 돌봄교실 지원</td></tr>
<tr><td>계층 간 균형교육비</td><td rowspan="2">8. 재정결함<br>보전</td><td>지방교육채 상환</td></tr>
<tr><td>5. 교육기관 등</td><td>학교 교육환경 개선</td><td>민자사업 지급금</td></tr>
</table>

※ 이 외에, 외부로부터의 교육투자 유치 등 교육청 자체노력 수요도 별도로 반영(교부금법 시행령 별표2)

시·도교육청 간 보통교부금 배분 과정에서 중요한 사항이 '학생당 교육비'라는 개념과 '지역 간 재원 균형'이라는 개념이다. 하지만, 양자는 실제 교부금 배분 과정에서 상충하는 요인으로 작용한다는 문제가 있다.

교육의 직접적 대상은 학생이라는 점에서 보통교부금을 시·도교육청별로 배분할 때 해당 지역의 학생이 어느 정도 있는지를 고려해야 한다. 그리고 학생이 많은 지역에 보다 많은 재원이 배분되는 것이 타당한 측면도 있다. 하지만 단순히 학생만을 고려할 수는 없다. 교육과정, 즉 수업이 학교와 학급 단위로 이루어지기 때문에, 교부금 산정 시 학교나 학급도 별도로 고려해야 한다. 또한, 교직원 인건비, 학교시설 개선비 등 학생을 기준으로 산정하기 힘든 항목도 있다.

학생을 기준으로 교부금을 산정하면 시·도교육청 간 재정 격차가 커진다는 문제도 있다. 학생이 많은 서울, 경기 등 수도권 지역이 지방에 비해 더욱 많은 교부금이 배정될 것이며, 해당 지역은 자체수입도 많기 때문에 재정격차가 더 커진다. 이는 교부금법 제1조에서 규정하고 있는 교부금의 주요 기능인 '지역 간 재원 균형'이라는 것과 충돌한다.

'학생당 교육비'와 '지역 간 재원 균형'이라는 상충될 수 있는 개념 사이에서 보다 합리적인 기준으로 시·도교육청에 보통교부금을 배분하고, 새로운 정책수요 등을 반영하며 교부금을 교부하는 것이 교육부의 중요 역할일 것이다. 교육부는 올해도 이러한 점을 반영하여 교부금법 시행령, 시행규칙을 개정해야 하는 과제를 안고 있다.

## 교육과정 운영과 교육정책 실현을 위한 지방교육재정 투자

앞에서도 언급했듯, 우리 법령상 지방교육재정 예산편성 권한은 시·도교육감에게 있기 때문에 지방교육재정이 어떠한 교육과정 운영이나 정책 실현을 위해 투자될지는 시·도교육청에 달려 있고 교육부 역할은 제한적이다. 하지만 교육재정이 학생들을 위해 더욱 바람직하게 쓰일 수 있도록 하며, 국가차원에서 추진이 필요한 정책에 재정이 투자될 수 있도록 노력하는 것이 교육부의 기본적 역할일 것이다. 이런 점에서 교육부는 시·도교육청과 협력하여 바람직한 지방교육재정 운영 방향을 고민하고 실제 투자로 이어질 수 있도록 노력하고 있다.

작년에 이어 올해 두 번째로 개최된 지방교육재정전략회의도 그러한 노력의 일환이었다. 부총리와 시·도교육감이 한자리에 모여 지방교육재정 관련 쟁점이나 향후 투자방향 등을 논의하기 위해 개최된 것이 동 회의이다. 작년 회의에는 교육재정학회 관계자 등 학계에서도 참여했고, 올해는 기획재정부와 한국교육개발원이 참여하여, 관계부처 및 학계 등이 함께 지방교육재정을 고민하는 자리로 운영되었다. 작년 개최된 전략회의에서는 미래교육 투자환경 변화와 투자 방향에 대해 다음과 같은 논의와 제안이 진행되었다. 시·도교육청과 협력하여 미래교육에 적절한 재원이 투자되도록 하는 것이 교육부의 중요한 역할이며, 올해의 경우 공기정화 장치를 포함하여 학생안전 등에 적절한 투자가 이루어지도록 중점적으로 노력하고 있다.

**미래교육 투자환경 변화**

- 교육주변 투자에서 교육핵심 투자로
- 하드웨어 투자에서 소프트웨어 투자로
- 행정가·관리자 주도에서 교단교사 주도로
- 정책·사업투자에서 교육 프로그램 투자로
- 단가인상·물량조정에서 정책수단 전환으로

**향후 교육투자 방향에 대한 제안**

| 투자 방향 | 세부 내용(예시) |
|---|---|
| 교육기회수요 우선적 투자 | 국공립 유치원 확대, 고교 무상교육 등 |
| 교육정책수요 선제적 투자 | 학생안전, 학교개축, 고교학점제 등 |
| 미래교육여건조성 사전적 투자 | 4차 산업혁명, 교실공간 재구성, 평생직업교육 등 |
| 사회정책수요 지원적 투자 | 저출산고령사회 대비 등 |
| 가계부담수요 점진적 투자 | 방과후교육비 등 |

지방교육재정 투자와 관련하여, 올해 가장 큰 이슈는 고등학교 무상교육, 그리고 유아교육지원특별회계 및 누리과정 지원 문제이다.

고등학교 무상교육과 관련하여, 올해 4월 당정합동으로 '고등학교 무상교육 실현 방안'을 발표한 바 있다. 올해 2학기 3학년을 시작으로, 2020년 2·3학년, 2021년 전 학년으로 단계적으로 확대할 계획이다. 이때 가장 쟁점이 된 부분은, 완성연도를 기준으로 매년 약 2조 원이 소요되는 재원을 어떻게 마련할지였다. 올해의 경우 3학년 2학기 고교 무상교육에 약 4천억 원 정도가 소요되나, 2018 회계연도 정부 결산에 따른 세계잉여금의 교부금 정산분 5조 2,817억 원이 올해 4월 교육청에 추가 교부된 점 등을 고려하여 시·도교육청에서 재원을 부담하기로 했다. 그리고 일반 지자체 지원분(총 소요액의 약 5%)을 제외한 금액을 2020년부터 2024년까지 국가와 교육청이 절반씩 분담하기로 했다. 다만, 여기에는 법 개정이 수반되어야 한다. 고교 무상교육 법적 근거 마련을 위한 초·중등교육법 개정과, 재원에 대한 사항을 규정하기 위한 지방교육재정교부금법 개정이 필요하다. 두 법안은 현재 국회에서 논의 중이며, 연내에 법 개정이 원활하게 마무리되어 고교 무상교육이 안정적으로 추진될 수 있도록 하는 것이 교육부의 중요한 과제이다.

[표 4] 고등학교 무상교육 재원 분담(안)

| 연 도 | 총 액 | 국 가 | 지자체 | 교육청 |
|---|---|---|---|---|
| '21년 완성연도 | 19,951 | 9,466 | 1,019 | 9,466 |
| | 100% | 47.5% | 5.0% | 47.5% |

*단위: 억 원

또 다른 이슈는 누리과정 및 유아교육지원 특별회계와 관련된 문제이다. 2013년부터 만 3~5세로 누리과정이 확대·시행되었다. 다만, 당시에도 문제되었던 것은 재원 마련이었고, 특히 어린이집 누리과정 지원금을 어떤 재원으로 부담할지가 핵심 쟁점이었다. 당초 동 지원금도 지방교육재정교부금에서 충당하도록 할 계획이었으나, 시·도교육청은 어린이집은 교육청이 아닌 일반 지자체가 관할하고 있으며, 여기에 교육예산을 투자하는 것은 타당하지 않다고 주장했다. 더구나 2014년과 2015년에는 전년도보다 교부금이 감소하는 등 사정까지 악화되면서 재원부담을 둘러싼 갈등이 심화되었다.

● [표 5] 해당 기간 지방교육재정교부금 추이 ●

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| 본예산 | 410,619 | 408,681 | 394,056 | 412,284 | 429,317 |
| 추경 | - | - | - | 19,331 | 17,868 |
| 계 | 410,619 | 408,681 | 394,056 | 431,615 | 447,185 |

*단위: 억 원

2016년 말 「유아교육지원특별회계법」이 제정되어 이러한 갈등이 잠정적으로 해소되었다. 하지만 「유아교육지원특별회계법」은 2017년 한시 적용되는 것으로, 올해 종료될 예정이다. 특별한 조치 없이 동 법이 종료될 경우 누리과정을 둘러싼 갈등이 재현될 수 있기 때문에 올해 내에 적절한 대안을 마련하는 것이 교육부의 중요한 과제라 하겠다.

## 나가며

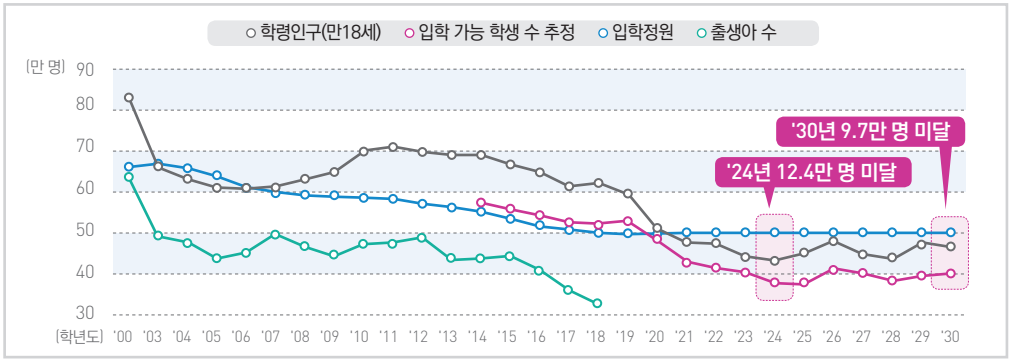
앞에서 언급했듯이, 지방교육재정을 둘러싼 쟁점은 ① 재원 확보, ② 확보된 재원의 시·도교육청 배분, ③ 교육정책 등에 재원을 투자하는 문제로 정리할 수 있다. 재정분권에 따른 교부율 인상, 고교 무상교육 추진, 누리과정 지원 문제 해소를 위해 관련 법령을 개정해야 한다는 것이 지방교육재정과 관련해 올해 교육부가 추진해야 할 중요한 과제이다. 학령인구 감소, 전 세계적 경제 상황 등 정책 환경이 우호적인 상황은 아니지만, 중요한 과제인 만큼 교육부는 역량을 집중해 문제를 해결해 나갈 것이고, 이 과정에서 시·도교육청, 관계부처, 교육계 협력이 중요할 것이다.

교육부와 시·도교육청이 지방교육재정을 확보·운영하고, 각종 쟁점을 해결하는 과정에서 가장 중요한 것은 어떻게 하는 것이 학생들에게 더 도움이 될지에 대한 고민일 것이다. 학생들에 대한 투자는 결국 우리 미래에 대한 투자라는 점에서 지방교육재정 확보와 운영 방안을 확립해 가는 것은 어떠한 과제보다 중요한 일이다.

# 인구구조 변화와 4차 산업혁명에 대응하는 대학혁신 지원 방안

**최은옥**(교육부 고등교육정책관)

현재 우리나라의 인구구조는 빠르게 변화하고 있다. 2024년에는 올해 입학정원 대비 12.4만 명의 입학생이 부족해질 전망이고, 학령인구의 감소에 따른 입학 가능 학생 수 급감, 등록금 수입 감소로 대학의 재정난 등 대학이 처한 현실이 녹록치 않다. 특히 지방대, 전문대부터 운영의 어려움에 직면할 것으로 전망된다. 이에 따라, 지역대학의 폐교 및 위기대학 발생으로 지역의 인재 유출이 가속화되고 지역경제 위축 및 지방위기 심화가 우려되는 상황이다.




[그림 1] 학령인구 및 입학 가능 학생 수 감소 추이

한편, 우리 사회는 이미 4차 산업혁명으로 인한 ICT, 빅데이터 등을 결합한 첨단·융합 기술 진보에 따라 새로운 산업 증가와 직무능력 변화 요구에 직면하고 있다. 세계 주요 국가들의 전략적인 고등교육 집중 투자 추세에 대응하여, 우리 대학의 획기적인 교육·연구의 혁신이 요구되는 상황이다.

또한, 대학이 인적·물적·지적자원을 기반으로 지역사회에 기여하고 지역혁신의 핵심 역할을 수행해야 한다는 요구가 증가하고 있으며, 지역사회와 대학의 협력 사례를 통해 지역대학 및 지역혁신을 위한 대학의 역할이 강조되고 있다.

교육부는 학생 인구가 급감하는 위기상황에서, 우리 대학이 4차 산업혁명에 따른 미래사회·산업수요에 대응하고, 지역의 위기 극복을 위한 대학의 역할을 강조하는 「대학혁신 지원 방안」을 지난 8월 6일 발표했다.

이번 「대학혁신 지원 방안」은 정책환경 변화와 요구에 대응하기 위한 대학정책의 방향을 제안하고 2022년까지 현 정부가 추진해야 할 과제를 제시하였다. 교육부는 이번 방안의 핵심적인 정책기조를 "혁신의 주체로 서는 대학, 대학의 자율혁신을 지원하는 지역과 정부"로 설정하였다.

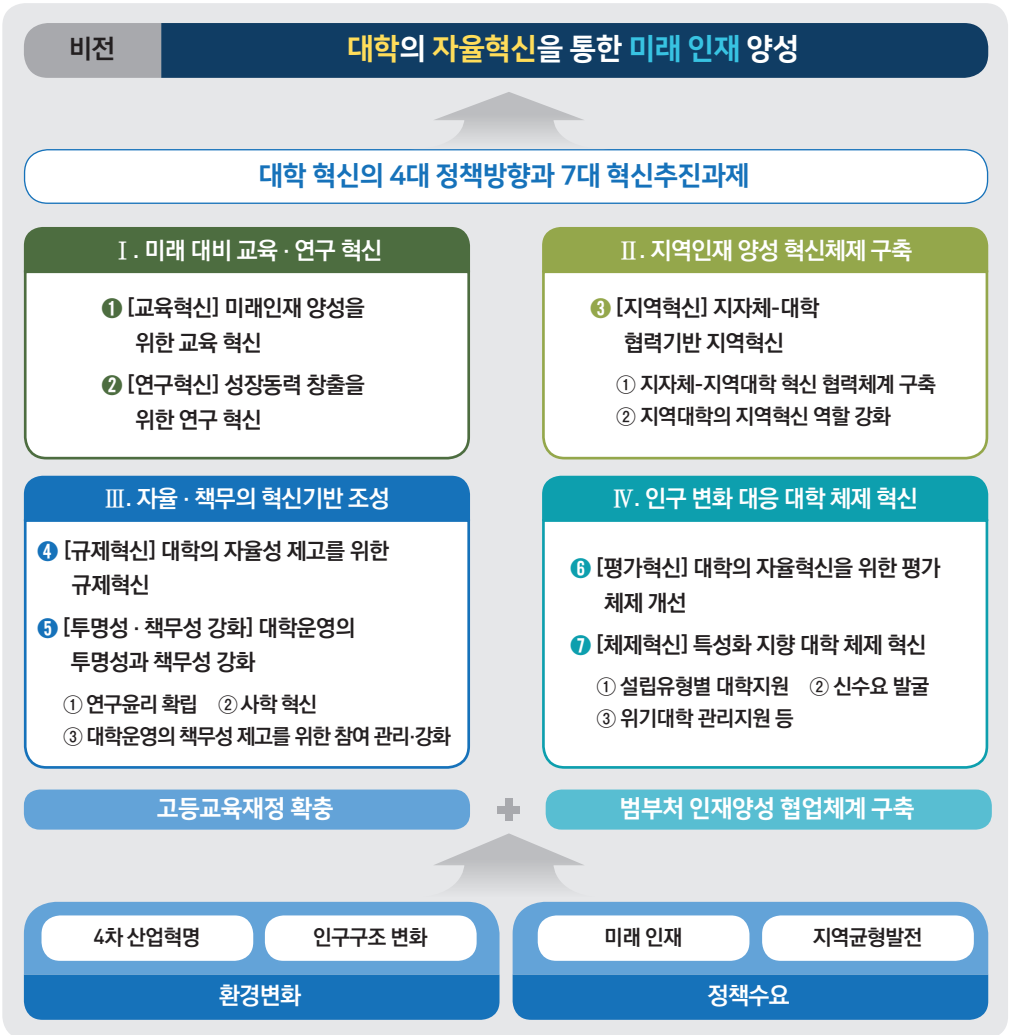
[그림 2] 중장기 대학정책 방향

이러한 정책 기조를 바탕으로 '대학의 자율혁신을 통한 미래인재 양성'이란 비전과 △미래 대비 교육·연구 혁신, △지역인재 양성 혁신체제 구축, △자율·책무의 혁신기반 조성, △인구 변화 대응 대학 체제 혁신의 4대 정책방향, 그리고 이에 대한 구체적인 실행과제로서 7대 혁신과제를 제시했다.

이를 통해 인구구조의 변화에 대응하여, 정부의 인위적인 정원감축 없이 대학이 스스로 판단하여 수립한 계획을 통해 적정규모를 실현하도록 지원하고, 지역사회가 함께 연계·협력하여 지역대학을 육성하며, 폐교대학의 후속 지원을 종합적으로 관리하는 방안을 마련했다.

아울러, 4차 산업혁명에 따른 사회수용에 대응하여 대학의 자율적인 교육·연구 혁신과 설립유형별 특성화를 지원하기 위해 과감하고 근본적인 규제혁신을 추진하며, 대학에 대한 사회적 신뢰를 회복하기 위한 정책을 추진하고자 한다.

대학 혁신의 4대 정책방향과 7대 혁신추진과제의 기본 방향 및 세부 목표를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.



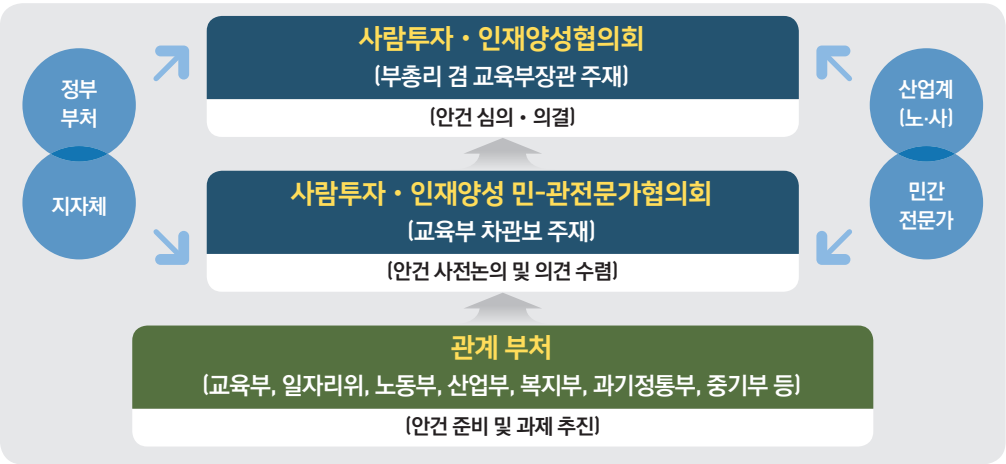

• [그림 3] 대학혁신의 비전과 7대 혁신과제 •

## 정책방향 1. 미래사회 대비 교육·연구 혁신

### 혁신과제 1. 미래 융합형 인재 양성을 위해 대학교육을 혁신한다.

'학과별·전공별 칸막이'로 인해 경직적 방식의 교육이 운영되고 있는 대학 교육의 현실을 개선하기 위해 다양한 학문 간 융합을 활성화하고 유연한 교육시스템을 갖출 수 있도록 융합학과 설치 요건을 완화하고, 집중이수제, 융합전공제, 학습경험 인정 확대 등 유연한 학사제도가 대학 현장에 정착되도록 '학사제도 운영 컨설팅'을 실시한다.

또한 일본 수출규제에 대응하기 위해, 소재 부품 장비산업 등 원천 기술 확보 및 대외 의존도가 높은 분야의 핵심인재를 양성한다. 2021년 대학기본역량 진단과 주요 재정지원사업을 연계하여 3·4학년 대상 융합전공 과정 신설을 유도하여 핵심 인재양성에 적극적으로 대응한다. 더 나아가, 사회부총리 부처로서 '사람투자-인재양성협의회'를 통해 범부처 협업과 지원을 강화하여 사람투자 10대 과제에 따라 분야별 인재양성 방안을 내실 있게 마련할 계획이다.




• [그림 4] 사람투자·인재양성협의회 운영체계 •

### 혁신과제 2. 혁신적이고 창의적인 연구를 위한 연구제도를 혁신한다.

2020년부터 새롭게 시작되는 4단계 BK21 사업에 연구성과를 질적으로 평가하는 제도를 도입하여 양적성과를 강조하는 연구문화의 한계를 극복하고, 기존 사업단 단위의 분절적 연구를 넘어 대학 본부가 전략과 비전을 가지고 연구 경쟁력을 향상할 수 있도록 지원한다.

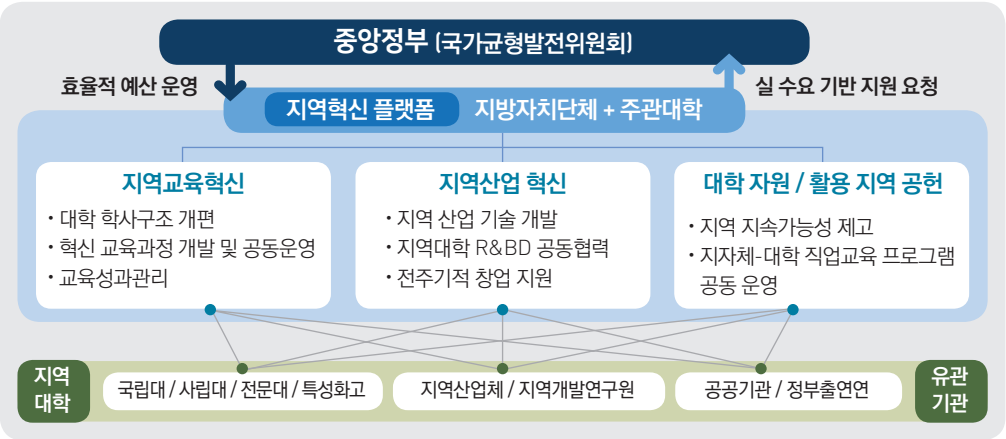
또한, 안정적인 학문후속세대의 양성을 위해 신진연구자에 대한 연구와 강의 기회 제공을 확대하고 대학 강사제도 안착을 위한 노력을 지속한다. 이를 위해, 학술정책의 중장기 방향을 제시하고 학술정책을 총괄·조정할 수 있는 학술전담기구 설치 방안을 정책방안 검토과제로 제시하여 깊이 있는 논의와 검토를 해 나갈 계획이다.

## 정책방향 2. 지역인재양성 혁신체제 구축

### 혁신과제 3. 지역대학과 지자체를 중심으로 지역을 혁신한다.

지자체와 지역대학을 중심으로 협력체계를 구축하여 지역사회·산업계가 함께 지역대학의 혁신과 지역의 지속 가능성을 제고한다. 이를 위해, 2020년부터 「(가칭)지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업」을 신설하여 지역 단위 협업 플랫폼을 구축하고, 지자체와 대학이 주도하여 지역별 여건과 실정에 맞는 발전계획을 수립하여 추진할 수 있도록

지원할 계획이다. '20년에는 일부 지역에 대한 시범운영을 통해 ① 지역수요와 연계한 지역대학의 교육혁신, ② 대학 R&BD 강화를 통한 지역산업 혁신, ③ 대학의 지역 공헌 확대를 위한 모델을 마련할 예정이다.




● [그림 5] 지자체-지역대학 혁신 협력체제 구축 방안 ●

## 정책방향 3. 자율과 책무의 혁신기반 조성

### 혁신과제 4. 대학의 자율성을 높이기 위해 대학의 규제를 혁신한다.

고등교육 규제에 대한 종합적인 분석을 실시하여 불필요한 규제를 발굴하고 폐지·완화하는 「고등교육 규제혁신 방안」을 마련한다. 아울러, 대학 현장과의 상시적인 소통을 통해 각 분야의 규제를 적극적으로 발굴하고 개선한다. 정부와 대학이 함께하는 「교육부-대교협 고등교육정책 공동 TF」에서 합의된 규제 개선 과제들을 우선적으로 개선하여 대학 현장의 규제 부담을 완화한다. 교육부는 그간 계속된 규제 개선 노력에도 불구하고 대학 경쟁력을 높이기 위한 근본적인 규제 개선이 필요하다는 요구가 지속됨에 따라 대학 현장의 의견수렴을 거쳐 고등교육 분야의 각종 규제를 원칙적으로 허용하고 예외적으로 규제하는 「네거티브 방식」으로의 전환도 함께 검토할 계획이다.

### 혁신과제 5. 대학운영의 투명성과 책무성을 강화하기 위한 제도적 기반을 혁신한다.

일부 대학의 비리와 연구부정 행위는 엄중하게 조치하여 교육·연구기관으로서 대학의 대국민 신뢰를 회복한다. 연구윤리 확립을 위한 제도 마련과 함께 사립대학의 책무성과 투명성을 강화하기 위해 △사립대학 회계의 투명성 확대, △학교법인 임원의 책무성 제고, △사학운영의 공공성 강화 등을 위한 「사학혁신 추진방안」을 마련한다. 대학의 주요 의사결정 과정에 구성원의 참여와 소통을 확대하고 이를 진단 지표에 포함하는 등 대학의 민주적 의사결정 구조 조성을 위한 정책적 노력도 지속할 계획이다.

## 정책방향 4. 인구구조 변화대응 대학 체제 혁신

### 혁신과제 6. 대학평가 제도를 혁신한다.

2018년 대학기본역량진단에서 정부의 개입을 최소화하고 대학의 자율발전을 지원하도록 대학평가의 방향을 전환하였으나, 모든 대학에 대한 획일적 평가와 평가결과에 따른 정원감축으로 대학의 평가 부담이 크다는 의견이 제기되었다.

2021년 대학기본역량진단에서는 교육의 질 제고와 대학규모의 적정화 지원이라는 진단의 목적과 기능을 명확히 하고, 정부가 더는 인위적인 감축을 하지 않고 대학의 자체계획에 따라 적정규모가 이루어지도록 지원하며 대학이 스스로 진단 참여 여부를 선택할 수 있도록 한다.

이를 통해, 2021년 대학기본역량진단에서는 진단에 참여하는 대학 중에서 일반재정지원대상대학 여부만을 선정하고 기본역량진단과는 별도로 정량지표와 재정여건지표에 국한하여 재정지원제한대학을 지정하는 제도를 운영한다. 아울러, 대학기본역량진단 이외에도 대학을 대상으로 하는 각종 평가의 실태를 분석하여 평가부담을 완화하는 방안을 검토할 계획이다.

● [표 1] '18년과 '21년 대학기본역량진단 비교 ●

| '18년 대학기본역량진단 | '21년 대학기본역량진단 |
|---|---|
| • 정부주도 정원감축 권고<br>• 모든 대학 대상 실시<br>• 대학 유형 구분(자율개선, 역량강화, 재정지원제한 Ⅰ, Ⅱ) | • **대학 자체**계획에 따른 **적정규모화 유도**<br>(신입생·재학생 충원율 비중 강화)<br>• 진단 **신청 대학 대상** 실시<br>• **일반재정지원대학만 선정**<br>(재정지원제한대학 정량지표로 별도 지정) |

### 혁신과제 7. 설립유형별 특성을 살리기 위해 대학 체제를 혁신한다.

우리 대학들은 그간 이루어낸 양적 성과에 비해 설립목적과 특성화의 측면에서 그 취지를 충분히 실현하고 있지 못하다는 지적을 받고 있다. 이에 따라, 국립대학은 「기초·보호학문 육성」 등 공적 역할을 강화하고, 사립대학은 「공영형 사립대 도입」 등으로 다변화하며, 전문대학은 「평생직업교육기관」으로서 역할을 재정립할 계획이다.

아울러, 대학의 평생직업교육 기능을 확대하기 위해 성인 학습자 맞춤형 전형을 현행 비수도권 전문대학에서 비수도권 일반대학까지 확대하는 방안에 대하여 의견 수렴을 거쳐 추진방안을 마련할 예정이다.

학생인구 급감 등에 따라 위기대학과 폐교대학의 발생이 예상되나, 폐교대학에 대한 체계적 관리시스템과 대학의 자발적 퇴출 경로는 부재한 상황이다. 이에, 폐교대학의 조속한 청산이 이루어질 수 있도록 관리 후속전담기관을 지정하여 「폐교대학 종합관리방안」을 마련하고, 사립대학의 자발적 퇴로 마련에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 심도 있는 논의를 통해 공론화 과정을 추진할 계획이다.

국가의 경쟁력은 대학경쟁력에서 비롯된다. 대학의 위기는 곧 국가의 위기이며, 대학이 살아야 지역이 살고 미래를 이끌어 갈 인재를 양성할 수 있다. 대학의 진정한 혁신은 대학이 주체가 되고 지역과 정부가 함께 지원하는 노력을 통해 실현될 수 있다. 교육부도 대학 현장의 목소리에 귀 기울이고, 미래사회를 위해 대학이 경쟁력을 갖출 수 있도록 대학의 혁신을 지원하는 부처로 거듭나고자 한다.

# 평생학습자 교육기회 확대를 위한 방송통신고등학교 무상교육 추진 현황

김성미, 김상철(한국교육개발원 디지털교육연구센터)

## 평생학습자의 교육기회 확대를 위한 방송통신고등학교의 태동과 역할

1974년에 처음 문을 연 방송통신고등학교(이하 방송고)는 올해로 개교한 지 45년이 되었다. 방송고의 역사는 한국교육개발원의 역사와 함께 해 왔으며, 다양한 사유로 중등학력 취득의 기회를 놓친 이들에게 정보통신매체를 통한 교육으로 배움의 기회를 제공해 오고 있다. 방송고 설립 초기에는 60년대 탄생한 베이비붐 세대들의 학령인구 진입으로 인한 학교정원 초과, 고졸 미만 학력의 중·장년층 증가, 고교연합고사에 탈락한 고입재수생의 진로 문제 등 다양한 사회문제를 해결하기 위해 개설되었기 때문에 국립의 성격을 띠었다. 당시 방송고는 정부(문교부) 예산을 지원받아 운영되는 체제였다. 즉 문교부와 한국교육개발원이 사전 협의하여 방송고 운영 지원 사업 예산을 지방자치단체 교육비 특별회계 예산으로 책정하였는데, 각 지방의 재적 방송고 학생 수에 비례하여 지방교육청이 지원금을 지급해 왔던 것이다. 그러나 1991년 3월에 「지방자치제에 관한 법률」이 제정 및 공포되고 본격적인 지방교육자치제가 실시됨에 따라, 예산 확정권과 각 시·도 예산 배정권 등이 각 시·도교육청으로 이관되면서 한국교육개발원과 지방교육청이 직접 협의하게 되었다(한국교육개발원, 2016: 65-67). 이러한 방송고 정책사업 재정 지원 주체의 변화는 각 시·도교육청에서 방송고 정책사업에 대한 계획과

운영에 더욱 관심을 갖는 계기를 마련하게 되었지만, 더불어 재정 지원에 대한 부담을 가져왔다. 지방자치제의 도입은 방송고 정책사업의 거버넌스 측면에서 주요한 변곡점이 되었고, 결국 교육부는 법·제도 인프라 구축을, 시·도교육청은 행·재정지원을, 한국교육개발원은 연구·개발 및 운영·지원을 담당함으로써 방송고 정책사업의 운영체제가 마련되었다.

설립 초기부터 평생학습자를 포용해 온 방송고는 2000년대부터 본격적으로 평생학습자를 위한 학교로 발돋움하게 된다. 1999년 8월부터 「평생교육법」이 시행되면서 2000년대 지식기반사회로의 변화, 평생학습사회의 도래, 고령화 사회 진입, 교육인적자원부 출범, 교육복지국가 이념의 계승 발전 등 시대적 배경을 통해 교육부와 한국교육개발원 평생교육센터가 공동으로 효율적인 국가인적자원 개발을 촉진할 수 있는 「평생학습종합발전계획」을 마련하게 되었다. 동 계획의 '사회적 통합증진을 위한 평생학습지원 강화' 영역에 방송고 활성화 과제가 구체적으로 포함되어 있다. 특히 주요 교육 취약계층의 사회적 소외 극복을 목표로 평생학습이 사회적 통합성과 응집력을 제고하는 데 기여하기 위한 다양한 실천과제가 제시되었다. 신 문해능력 증진, 학력인정 평생교육시설 지원강화, 민주시민 교육, 노인교육 활성화 사업, 평생학습 소외계층 지원 사업, 평생학습 자원봉사 사업 강화 등이 그것이다. 동 계획에서 방송고 활성화를 위한 구체적인 정책 방향을 살펴보면, 정보화 시대에 맞추어 인터넷을 이용한 쌍방향 멀티미디어 학습방식으로 전환하면서 교육환경을 첨단화하였으며, 국가인적자원개발의 효율적인 관리 도모 및 대안학교로서의 기능 수행이 이루어질 수 있도록 일반고와 방송고 학생의 교류 체제를 구축하여 일반고 부적응 학생에게 계속적인 교육의 기회를 제공하였다. 또한 7차 교육과정 시행에 따라 방송고 특성에 적합한 교과서 개발을 지원하고, 저소득층 자녀에 대한 '학비지원 사업' 및 '정보화 교육지원 사업'에 방송고를 포함한다는 내용이 명시되었다. 정리하면 방송고는 대안형 고등학교로서 고입 재수생, 학업중단 청소년, 학교부적응 학생 등에게 새로운 교육 및 학력취득의 기회를 제공하며 동시에 교육기회를 놓친 성인들에게 제2의 교육기회를 제공함으로써 평생교육이라는 틀 안에서 단단히 자리매김하게 된 것이다(한국교육개발원, 2016: 67-68).

따라서 방송고는 우리 사회에서 다음과 같이 세 가지 역할을 수행한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 방송고는 경제적·개인적인 사유로 인해 배움을 포기한 학령기 학생뿐만 아니라 학령기를 넘긴 청소년 및 성인까지 중등학력을 취득할 수 있도록 교육의 기회를 제공함으로써 공교육의 범위를 확대하고 교육복지를 실현하였다. 둘째, 방송고를 졸업함으로써 취득하게 되는 공립 고등학교 학력을 통해 대인관계에서의 자신감이 향상되고 대학 진학과 사회 발전으로까지 이어질 수 있게 일조하였다(이쌍철 외, 2015: 25-28). 셋째, 방송고는 중등교육을 희망하고 필요로 하는 사람이라면 누구에게나 입학의 기회가 열려 있으며, 졸업 후에도 새로운 진로 기회를 제공함으로써 평생교육과 국민교육의 수준을 향상시키는데 기여하였다.

## 방송고 주요 현황 및 학습자 구성 특징

방송고는 1974년에 서울과 부산의 11개 공립 고등학교 부설로 시작되었으며, 「초·중등교육법」, 「초·중등교육법 시행령」, 「방송통신중학교 및 방송통신고등학교 설치기준령」에 의거하여 설치 및 운영되고 있다. 방송고는 법령상 정규 고등학교로 분류되지만, 설치 형태면으로는 부설 체제로 운영되면서 본교가 가진 인적·물적 자원을 활용하고 있다. 학습자 구성을 살펴보면, 1995년 이전까지는 중등교육기회 제공이라는 학교 설립 취지와 고교 미진학자에 대한 산업인력 양성이라는 목적에 충실하게 고교 적령기 혹은 20대 초반의 청년층이 주를 이루었다. 1995년 이후부터는 각종 사정에 의해 학령기에 고교에 진학하지 못하였으나 학구열을 잃지 않은 장·노년층의 수가 증가하였다. 특히 2013년 방송중 개설에 따라 방송중을 졸업한 60대 이상의 학생이 증가하고 있으며, 학생선수의 방송고 유입으로 인해 10대 학생의 비율 또한 증가하고 있는 것이 특징이다. 2019년 현재 방송고는 세종시를 제외한 16개 시·도교육청에서 42개교 9,869명의 학생이 재학하고 있으며, 방송고 지역별 학교 및 학생 수 현황은 [표 1]과 같다.

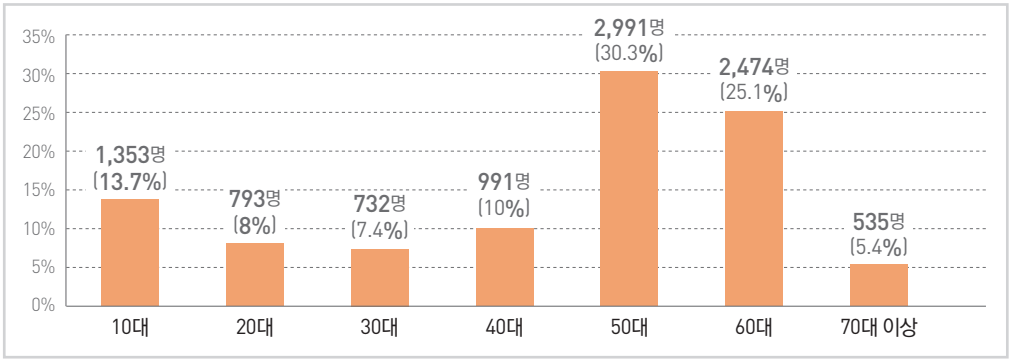
• [표 1] 방송고 지역별 학교 및 학생 수 현황 •

| 지역 | 학교명 | 학생 수 (명) |
|---|---|---|
| 서울 | 경동고, 경복고, 영등포고, 경기여고, 수도여고 | 1,655 |
| 부산 | 동래고, 경남여고 | 408 |
| 대구 | 대구고 | 577 |
| 인천 | 제물포고, 인천여고 | 402 |
| 광주 | 광주고, 전남여고 | 607 |
| 대전 | 대전고, 대전여고 | 503 |
| 울산 | 학성고 | 189 |
| 경기 | 수성고, 수원여고, 호원고, 상동고, 서현고 | 1,570 |
| 강원 | 춘천고, 원주고, 강릉제일고, 황지고,묵호고, 설악고, 춘천여고 | 806 |
| 충북 | 청주고, 충주고 | 415 |
| 충남 | 홍성고, 천안중앙고 | 497 |
| 전북 | 전주고, 전주여고 | 333 |
| 전남 | 목포고, 순천고 | 365 |
| 경북 | 포항고, 안동고, 김천중앙고, 구미고 | 604 |
| 경남 | 마산고, 진주고 | 602 |
| 제주 | 제주제일고 | 336 |

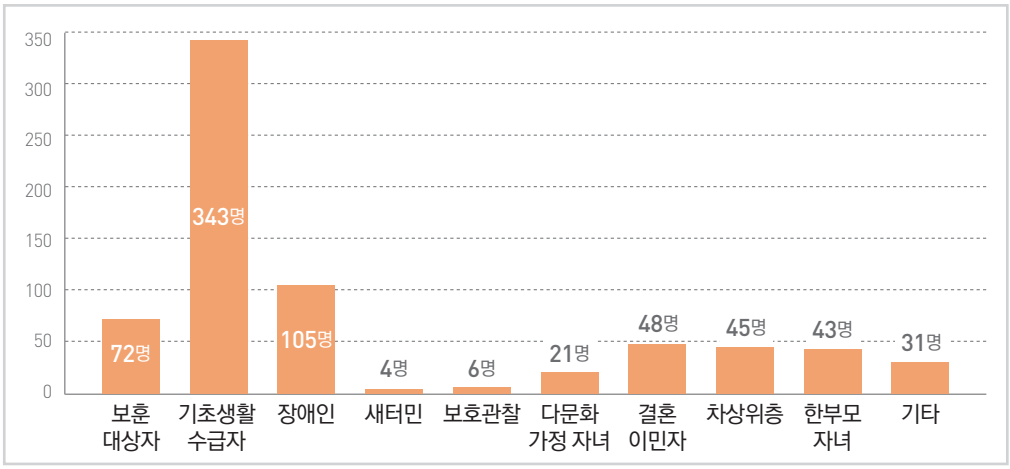
*기준: 2019년 4월

방송고 학습자는 2019년 4월 전체 학생 수 기준으로 50대 2,911명(30.3%) > 60대 2,474명(25.1%) > 10대 1,353명(13.7%) > 40대 991명(10%) > 20대 793명(8%) > 30대 732명(7.4%) > 70대 이상 535명(5.4%) 순으로 나타났다. 학습자가 전 연령대에 분포되어 있지만 50대 이상의 장·노년층과 10대 청소년이 핵심 구성원으로 볼 수 있다. 특히 방송고 학습자 구성에서 주목해야 할 부분은 교육소외계층이다. 방송고에서는 최상근 외(2004) 연구의 특수소외계층에 대한 정의(특수교육 대상자, 학교부적응 및 학습부진 학생, 저소득층 자녀, 농어촌 지역 학생, 저학력 성인 집단, 외국인 근로자 자녀, 새터민 자녀 등)를 참고하여 보훈 대상자, 기초생활 수급자, 장애인, 새터민, 보호관찰, 다문화 가정자녀, 결혼 이민자, 차상위층, 한부모 자녀, 기타 등으로 구분하고 있다. 기타에는 장애인은 아니지만 준장애인급으로 일반 생활이 어려운 경우, 일반적으로 독거노인으로 분류되는 경우 등이 포함된다(한국교육개발원, 2019). 방송고에서 특수소외계층으로 파악된 학생 수는 2019년 기준 718명으로, 전체 방송고 학습자의 7.28%를

차지한다. 방송고 주요 현황 및 학습자 구성 특징을 볼 때, 방송고는 어떠한 이유에서 학교를 떠났다고 하더라도 그 누구에게든 다시금 교육의 기회를 제공함으로써 사회정의와 교육복지를 실현하고 있는 것으로 볼 수 있다. 방송고 학습자의 연령대별 현황과 특수소외계층 현황은 각각 [그림 1]과 [그림 2]와 같다.




● [그림 1] 방송고 학습자의 연령대별 현황 ●




● [그림 2] 방송고 특수소외계층 학생 수 현황 ●

## 고교 무상교육 실현 방안 발표와 방송고 교육비 현황

정부는 2019년 4월 9일에 「고등학교 무상교육 실현방안」을 발표하며, 정부는 포용국가 실현을 위한 핵심 국정과제의 하나인 무상교육에 대하여 "부모의 소득격차가 교육기회의 격차로 이어지지 않고 교육이 부의 대물림 수단이 되지 않도록, 가정환경·지역·계층과 관계없이 모든 학생들에게 고등학교까지 공평한 교육기회를 보장해야 한다."라는 교육복지에 중점을 둔 취지를 밝혔다. 2018년을 기준으로 고교 진학률이 99.7%에 달하며 사실상 고교교육은 보편교육이 되었기 때문에, 고교 학비를 국가가 부담한다는 것은 헌법 제31조 제1항의 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다."와 교육기본법 제3조의 "모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다."는 조항에 따라 교육에 대한 국민의 권리를 보장하는 것을 의미한다. 정부의 이 계획은 OECD 36개국 중 우리나라만이 유일하게 고교 무상교육을 실시하고 있지 않다는 상황을 고려한 대응으로도 볼

수 있다(교육부, 2019.4.9.). 이러한 정부 방침은 고교 무상교육이 교육복지 차원에서의 공공성을 강화한 조치이기 때문에, 그 대상이 되는 '초·중등교육법 상 고등학교·고등기술학교 등'에 속하는 방송고 또한 수혜를 받을 수 있음을 의미한다.

정부에서 발표한 고등학교 무상교육의 지원 항목은 입학금, 수업료, 학교운영 지원비, 교과서 대금이다(교육부, 2019.4.9.). 이는 최소한의 교육비로 볼 수 있으며, 다수의 무상교육 관련 연구에서도 이 네 가지 항목을 무상의 범위로 설정하였다(강영혜 외, 2013; 김성기·황준성·이덕난, 2014; 송기창, 2019). 방송고 교육비 항목도 마찬가지로 입학 전형료, 입학금, 수업료, 학교운영 지원금(행사비용 및 비품 비용을 포함한 학생회비), 기타 등으로 구성되어 있으며 시도별·학교별로 차이가 있다. 시도별 방송고 학생 1인당 평균 교육비 현황을 살펴보면 서울(101,400원) > 부산(90,400원) > 광주(83,700원) > 대전(83,400원) 순으로 높고, 가장 낮은 곳은 강원으로 나타나며, 시도별 학생이 부담해야 하는 교육비의 차이는 분명했다. 입학 전형료를 제외하고 방송고 무상교육을 실시하고 있는 2개 지역은 충청남도교육청과 제주특별자치도교육청이다. 방송고 무상교육에 가장 먼저 관심을 보인 곳은 제주로, 2018년부터 방송고를 포함한 모든 고등학교를 대상으로 도세 전출 비율을 상향 조정하여 재원을 확보함으로써 무상교육을 실시하고 있다. 충남은 2019년 2학기부터 무상교육을 실시할 계획이다. 지금까지 살펴본 시도별 방송고 학생 1인당 평균 교육비 현황은 [표 2]와 같다.

● [표 2] 시도별 방송고 학생 1인당 평균 교육비 현황[1] ●

| 지역 | 방송고 학생 1인당 평균 교육비 (원) | | | | | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 입학 전형료 | 입학금 | 수업료 | 학교운영 지원금 | 기타 | |
| 서울 | 2,400 | 0 | 67,500 | 31,500 | 0 | 101,400 |
| 부산 | 0 | 0 | 70,400 | 20,000 | 0 | 90,400 |
| 대구 | 0 | 0 | 65,400 | 0 | 0 | 65,400 |
| 인천 | 0 | 0 | 64,230 | 5,430 | 0 | 69,660 |
| 광주 | 0 | 0 | 67,800 | 15,900 | 0 | 83,700 |
| 대전 | 3,600 | 0 | 69,900 | 9,900 | 0 | 83,400 |
| 울산 | 0 | 0 | 55,200 | 0 | 0 | 55,200 |
| 경기 | 4,000 | 4,100 | 40,200 | 14,160 | 0 | 62,460 |
| 강원 | 0 | 0 | 30,000 | 2,643 | 0 | 32,643 |
| 충북 | 1,500 | 0 | 47,300 | 15,000 | 12,500 | 76,300 |
| 충남 | 2,500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2,500 |
| 전북 | 0 | 0 | 41,200 | 10,000 | 0 | 51,200 |
| 전남 | 2,500 | 0 | 40,500 | 0 | 0 | 43,000 |
| 경북 | 375 | 1,150 | 42,000 | 15,000 | 0 | 58,525 |
| 경남 | 0 | 0 | 41,400 | 0 | 20,000 | 61,400 |
| 제주 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

*기준: 2019년 4월

1) 산술식: 지역 내 학교의 교육비 항목별 합산 ÷ 지역 내 학교 수

## 평생학습자의 교육기회를 위한 방송고 무상교육 확대의 필요성

정부는 고교 무상교육을 2019년 2학기부터 전면 시행하는 것이 아닌, 2019년 2학기에는 3학년을, 2020년에는 2, 3학년을, 2021년부터는 전 학년을 대상으로 시행한다는 순차적 계획을 제시하였다. 당초 국정과제 추진 계획보다 1년 앞당겨 실현하기로 했지만, 방송고의 경우에는 일반고와는 다른 특수성이 고려될 필요가 있다. 방송고 학생은 60% 이상이 50-70대 장·노년층으로, 자영업자, 소상공인, 일부 중소기업 재직자 혹은 퇴직자이거나 그들의 자녀, 가정주부 등을 포함하고 있다. 이들 가운데 기초생활 수급자 등을 제외한 교육소외계층의 경우에는 학비 지원을 받을 수 있는 수요층이 많지 않다. 그리고 학비 지원을 받는다고 해도 '교육의 핵심적 부담'이자 소액인 입학금과 수업료만 지원받고, '교육의 주변적 부담'이자 상대적으로 큰 비용인 급식비, 수학여행비, 학용품비, 창의적 체험활동비 등을 지원받지 못한다면 실질적인 지원이라고 보기 어렵다(송기창, 2019: 13-14). 이러한 교육의 주변적 부담이 방송고 학생 수 전체의 7.28% 정도를 차지하고 있는 특수소외계층에게는 수업료 이상의 부담으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 방송고 무상교육은 수요자에 대한 이해와 배려, 그리고 포용을 바탕으로 핵심적 부담인 입학금과 수업료 그 이상의 지원이 고려되어야 한다. 지금까지 방송고는 수요자 층을 확대함으로써 평생교육의 기반을 마련했으며, 각 시·도교육청은 재정 지원을 통해 방송고 운영에 적극적으로 참여해 왔다. 그럼에도 불구하고 정부와 시·도교육청의 재원 마련이 용이치 않음으로써 무상교육이 실시되지 못해 방송고 수요자들의 입학 제약 요인으로 작용될 수 있는 점은 분명히 재고될 필요가 있다. 평생학습자의 교육기회 확대라는 차원에서 일반고와 다른 방송고의 특수성이 우선적으로 고려되어 무상교육이 실시되어야 할 것이다.

### 참고문헌


강영혜·엄문영·이선호·김병주(2013). 고교 무상교육 실행방안 연구. 한국교육개발원 현안보고

교육부(2019.4.9). 당·정, 「고등학교 무상교육 실현 방안」 확정-2019년 2학기 3학년부터 시작, 2021년 전면 시행. 교육부 보도자료

김성기·황준성·이덕난(2014). 고교 무상교육의 사립학교 적용시 법적 쟁점 연구. 교육법학연구, 26(3), 51-78

송기창(2019). 고등학교 무상교육 실현 방안. 제3회 교육복지 정책 포럼-고등학교 무상교육 실현을 위한 토론회 자료집, 3-47

이쌍철·김성미·손찬희·양희인·김영식·박상완·엄문영(2015). 교육환경 변화를 고려한 방송통신고등학교 역할 재정립 방안 연구. 한국교육개발원

최상근·박효정·서근원·김성봉(2004). 교육소외 계층의 교육 실태와 정책과제. 한국교육개발원

한국교육개발원(2016). 방송통신고등학교 40년사. 한국교육개발원

한국교육개발원(2019). 2019학년도 방송통신고등학교 현황. 한국교육개발원

국가법령정보센터 웹사이트(http://www.law.go.kr)

NEW

# 교육 연구

[NEW 교육 연구]에서는 세계 여러나라 교육분야의 새로운 이론이나 연구를 소개하고 있습니다.

## 진화하는 학습풍경

문화역사적 활동이론과 행위자 연결망 이론의 접목과 적용

**이동섭**(핀란드 HundrED 국제기술직업교육 자문위원)

# 진화하는 학습풍경

## 문화역사적 활동이론과 행위자 연결망 이론의 접목과 적용

**이동섭**(핀란드 HundrED 국제기술직업교육 자문위원)

학습풍경(Learning landscapes)이란 물리적, 정신적, 사회문화적인 학습과 안전의 관점까지 엿볼 수 있는 이론과 경험의 광범위한 총체를 일컫는다. 최근 과학과 기술의 진보는 물리적, 사회적, 정서적인 공간 안에서 형식과 무형식교육, 실제와 가상학습을 넘나들며 주변의 교육환경을 변화시키고 있다. 이러한 변화는 전통적인 학습도구와 새로운 학습도구들을 나란히 혹은 경쟁시키며 교수·학습적 해결책을 모색하게 한다.

더 나아가 배움과 가르침의 문제는 가정과 교실이라는 제한된 물리적 경계를 넘어 마을이나 지역, 국가, 지구 공동체 안팎까지 연계 확장된다. 이러한 변화의 흐름에 발맞추어 핀란드의 국가핵심교육과정에서도 과거의 역사를 돌아보며 현재와 미래의 개인이나 사회공동체가 실제 직면한 현안들을 학습자들이 인식하고 공유한 후 주제별로 팀을 구성해, 관련 이해 당사자들과 함께 시정하고 해결할 수 있는 범교과적 역량(transversal competence)을 키우도록 권하고 있다. 본고에서는 지역사회 안에서 다학제 간의 연구자들과 정책입안자, 행정가, 기업가, 실천가들이 진화하는 학습풍경 위에 미래교육과 사회를 디자인하며 관련 이론들을 어떤 방식으로 재해석하고 적용하는지 알아본다.

먼저 문화역사적 활동이론의 변천 과정을 알아보고, 활동이론의 3세대인 엥게스트룀과의 대담을 통해 활동이론과 행위자 연결망이론의 접목 가능성을 알아본다. 끝으로, 접목한 이론을 적용해 다양한 이해관계자들이 이민자 가정 청년들을 위한 사용자 참여서비스를 공동설계해 보았다.

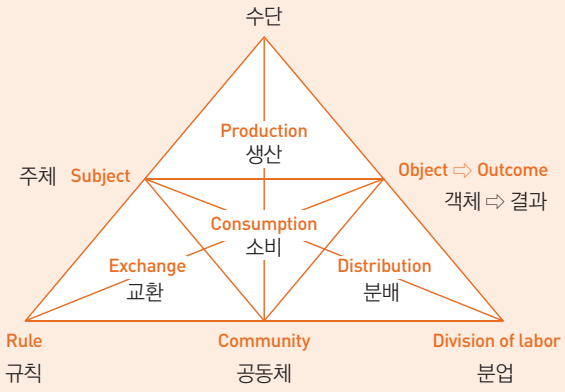
## 문화역사적 활동이론이란?

### 1. 제1세대 활동이론[1]: '개인'이라는 분석 단위와 인공물이라는 매개체

1920년대와 1930년대 맑시즘을 수용하는 일군의 러시아 심리학자들은 (문화역사적)활동이론을 통해 당시 주류였던 정신분석과 행동주의 심리학의 한계를 넘고자 했다. 제1세대 활동이론을 개척한 비고츠키(Lev Vygotsky)는 자극과 반응, 인공물로 매개되는 복잡한 인간 행동 사이에서 개인과 사회라는 이원론적 관계를 초월하고자 했다(Vygotsky, 1978, Engeström, 2015). 그의 이론에 따르면, 개인과 타인, 개인과 환경 사이의 상호 작용은 생물학적으로 고정되거나 결정되지 않고 문화적 수단이나 도구, 신호에 의해 매개 중재된다. 다시 말해, 문화적 수단은 개인을 반영하고, 사회는 인공물을 생산, 이용하는 개인과 관계되어 있다. 고립된 요소에서 '관계하는 존재'로의 전환은 활동이론의 본질적 특성을 보여주긴 하나, 인간정신과 활동사이의 관계를 이해하는데 분석단위는 '개인'에 머물렀다(Engeström, 2015).

### 2. 제2세대 활동이론 : '집단'과 노동의 분업

제2세대 활동이론가인 레온티브(Leont'ev 1981, Engeström, 2015)는 인간 활동을 '개인'을 넘어 객체를 지향하는 '집단현상'으로 여겼다. 레온티브는 분업을 기본 분석 단위로 추가했다. 비고츠키나 레온티브는 구조적인 활동을 주체와 객체, 매개하는 인공물과 표시라는 매우 단순한 도식을 사용했다. [그림 1]은 인간 활동을 분석하기위한 엥게스트룀의 개념적 모델이다(Engeström, 2015).




• [그림 1] 인간활동의 삼각형모델 (Engeström, 2015, 63) •

1) 활동이론은 맑시즘에 기반한 역사문화적 심리학의 영향을 받은 북유럽 일군의 학자들을 중심으로 발전한 학습 이론으로, 인간 활동 체계 (activity system)에 대한 구조적 접근을 통해 학습이 지닌 집단적 속성에 대한 유용한 분석틀을 제공한다. 특히 이 이론은 역사적, 문화적 맥락을 학습의 내용과 과정에 영향을 미치는 근원적인 힘으로 파악하며, 학습을 인간의 집단적 활동과 연계를 맺어 이해하고자 한다는 점에서 학습이 가지고 있는 변혁적 역동성과 집단적 속성을 잘 드러내준다는 점에서 주목받고 있다. [네이버 지식백과] 활동 이론 [activity theory] (심리학용어사전, 2014. 4.)

활동이란 공동체적이다. 공동체에는 상호작용을 조정하는 규칙이 있고, 구성원 간의 분업을 통해 참가자들은 다양한 행동을 수행하면서 서로에게 영향을 미친다. 분업은 활동의 사회적 의미와 구성원의 의미 사이를 중재 또는 매개한다. 공동체 구성원들은 단기적이고 목표지향적인 행동을 수행하지만, 활동체계는 지속적이고 객체 지향적이다. 그러기에 활동의 과정에서 표면에 드러난 인간행위(behaviour)의 동기는 생물학적으로 추적하여 기술하기란 불가능하다.

활동체계에서 대상은 활동의 사회적 의미를 제공하는 객체로 중요한 역할을 한다. 엥게스트롬(1990)은 예를 들어, 대장장이가 망치를 사용하여 철 덩어리로 낫을 만드는데 대장장이는 주체이고, 망치는 도구이며, 철 조각이 대상(객체)이다. 한순간에, 철 덩어리는 모양이 없어지지만 후에 사회적 의미를 가진 인식 가능한 대상이 된다. 대상이란 추상적이고 구체적인 이중적 특징을 지녔다. 다시 말해, 역사적으로 축적된 집단적 경험을 구체화시키는 사물이 일시적으로 변화하는 모습을 보여 준다. 형태가 없는 철덩어리는 우리가 행동하고, 인식하고, 그것에 대해 가설을 세우고 상상할 때, 행동의 대상이 된다. 대상은 행동의 동기와 목적이다.

## 3. 제3세대 활동이론 : 확장학습을 통한 다중의 목소리와 대화네트워크

1980년부터 시작한 제3세대 활동이론은 하나의 활동이론만을 보는 것이 아니라 다중활동체계에서의 상호작용을 본다(Engeström, 2015). 학습자와 시민중심, 문화의 창조와 변형, 혼성화, 수평적인 참여와 같은 개인과 공동체의 발전에 초점을 둔다. 객체 지향적이며, 형식과 무(비)형식 학습을 넘나들며 자기생성적인 집단지성이다. 활동이론은 5가지 원칙으로 요약될 수 있다(Engeström, 2000). 첫 번째 원칙은 하나의 활동체계는 다른 활동체계와 지속적으로 진화하는 관계다. 따라서, 분석 단위는 인공물에 의해 매개되고 객체 지향적인 집단 활동체계다. 두 번째 원칙은 다양한 이해관계자들의 목소리를 반영한다는 것이다. 활동체계에서 활동은 공동체 안에서 여러 이해관계자들의 관심과 모순이 깊이 내재되어 있다. 세 번째 원칙은 활동체계는 장기간에 걸쳐 변형되고 만들어졌다고 주장한다. 이는 역사적 관점을 취함으로써 학습자들이 문제를 더욱 잘 파악할 수 있다. 네 번째 원칙은 활동체계의 발전과 변화의 원천으로 '모순'의 역할을 강조한다. 모순은 단순한 갈등이나 해결을 요하는 문제와는 다르다. 모순이란 역사적으로 활동체계 내와 그 사이에서 축적된 구조적 긴장이다. 마지막으로 항상 확장적 전환이 가능하다. 활동체계의 모순이 심화될 때 일부 참가자들은 기존의 규범에 의문을 품고 갈라서지만 혁신과 변화를 위한 집단적이고 의도적인 노력에 지속적으로 참여한다. 결과적으로, 실천가들이 활동의 동기와 목표를 재개념화하는 데 성공할 때 확장의 전환을 달성해 이전 활동체계보다 더 많은 가능성을 가져온다(Engeström, 2015).

## 4. 변화의 실험실 : 변수중심의 선형개입과 선순환적 과정중심의 형성개입

개혁주의 활동가들의 전통은 과정중심의 형성개입(formative intervention) 방법론을 낳았다. 이는 변수중심의 연구를 특징으로하는 선형개입(linear intervention)과는 근본적으로 다르다(Engeström, 2011; Engeström &Sannino, 2010). 형성개입과 선형개입은 적어도 4가지 면에서 차이가 있다(Morselli, 2019). 첫번째는 '출발점'에 있다. 선형개입은 내용과 목표가 개입 이전에 설정되지만 형성개입은 실천가의 활동에 내장된 모순적인 문제를 다뤄 신개념을 구축하고 내용을 확장한다. 연구자는 실천가들의 참신한 내용 발굴과 함께 신개념 설계를 도와준다. 둘째, '절차'이다. 선형개입에서 학습자는 내용을 당연하게 받아들여 연구자와 대치하지 않는다. 발생할 수 있는 새로운 문제들과 반대의 목소리는 설계의 단점으로 간주된다. 반면, 형성개입의 내용 및 과정개발은 학습과정을 주도하는 실천가들과 지속적으로 협상한다. 세 번째는 '결과'에서 비롯된다. 선형개입에서는 예상된 결과를 가져올 표준화된 모듈을 완성시키는 것이다. 모듈은 다른 환경으로 전송될 수 있으며, 전송하더라도 여전히 동일한 결과를 낳는다. 형성개입은 적절한 해결책을 설계하기 위해 다른 환경에서도 도전 할 수 있는 신개념들을 구축하고, 학습자인 시민들이 궁극적으로 주도적 개입을 하게끔 학습자들 사이에서 행위성(agency)을 구축하는 데 있다. 네 번째 차이는 '연구자들의 역할'이다. 선형개입의 연구자들은 변수와 상황들을 제압하는 데 목적이 있지만, 형성개입의 연구자들은 집단지성의 학습자들이 주인의식을 갖도록 안내하며 확장학습을 지속적으로 유발케 한다.

## 엥게스트룀과의 대담을 통해 본 행위자 연결망 이론

**Q.** 인간의 삶을 이해하고 개인과 공동체의 변화를 꾀했던 활동이론은 세대 변화와 확장의 전환을 거치면서 이론적용의 방식도 다양해졌습니다. 헬싱키 대학 행동과학연구소의 활동이론 연구는 타 문화권에 비교하면 어떤 특징적인 학습풍경을 보이고 있나요?

**A.** 저희 연구진은 특정 시공간의 학습생태계에서 발생하는 개인과 집단의 심리학적 요인보다는 집단과 조직의 변화를 가져올 수 있는 사회과학적 접근을 주로 해 왔습니다. 철학, 심리학, 보건복지, 의학, 경제학, 사회학, 공학까지 다양한 학제들을 수용해 연구활동을 확장하면서 활동이론의 유용성과 잠재성을 꾸준히 실험하고 있습니다. 주체, 객체, 매개체라는 1세대의 기초 모델 위에 분업과 규칙, 공동체라는 2세대 모델을 분석 확장하여 비교적 장기간에 걸친 변화나 변형의 과정, 지속가능한 학습과 집단 활동체계 내의 학습을 모델링 합니다. 기본적이고 한정된 구조에만 관심을 두는 일부 연구자들도 볼 수 있지만, 신개념적인 도구들을 이용하여 시험을 거쳐 수정, 변경할 수 있는 이론과 실천도구들을 만드는 것이 중요합니다. 활동이론은 원형적이고 고정된 이론이 아니라 실천을 위해 지속적으로 변경, 발전시킬 수 있는 이론입니다.

**Q.** 다양한 학제들을 수용, 확장한다고 하셨는데 라투르(Bruno Latour)의 용어를 빌리자면 연결망의 건설 과정인 번역(translation)처럼 들립니다. 하나의 힘을 갖는 과정에서 같아지는 순간 또 다른 차이를 만들어 내는 끝없는 과정처럼요. 그런데, 활동이론의 반대편에 서 있는 학자들은 맑스의 사상에 기반한 융통성 없는 이론적 접근이며, 학습의 분석을 위한 개념적 모델링밖에 되지 않는다고 비판합니다. 그리고 복잡계에서 모델링을 하면 미래를 잘못 예측하고 일반화할 수 있는 위험도 있다고 주장합니다. 어떻게 보면, 객체 지향적인 측면에서 행위자 연결망 이론이 활동이론의 보완적 기능을 할 텐데요? 행위자 연결망은 하나의 이론이라고 말하기보다 방법론적인 접근이라고 하는 편이 낫겠지만요.

**A.** 저희도 연구와 실천의 확장을 위해 2014년부터 학습연결망 연구진들과 하나의 연구팀으로 일하고 있습니다. 활동이론은 학습에 대한 이론이지만 행위자 연결망 이론은 교육의 맥락에서 사용하는 사회철학적인 접근입니다. 두 이론 모두 행위의 매개체를 공유하지만, 행위자 연결망은 비인간적인 요소를 행위자로 보고, 활동이론은 비인간적인 요소를 도구로 본다는 점일 것입니다. 활동이론은 어떻게 다이어그램을 이용할지가 관건일 것입니다. 정형화된 이론이 아닌 실제 맥락을 이용해 살아 있고 변화를 가져올 수 있는 발전적인 내용과 도구를 만들어, 실생활에 적용 가능한 이론을 구축해야 합니다. 분석을 위한 개념적 모델링은 저희에게 매우 중요합니다. 다소 부분적으로 들리겠지만, 보건을 예로 들면, 보건을 제공하는 기관들은 같은 환자를 돌보지만 다양한 시각을 가지고 타 부서 의료진들과 공동의 활동 속에서 조직들의 연결망을 결합시킵니다. 물론 3세대 활동이론은 이것만 하는 것이 아니라 점진적으로 주체의 역동성에 개입하여, 어떻게 행위성이 동기부여를 낳는지, 어떻게 학습자들이 몰입하고 전념하는지, 기존의 환경을 어떻게 극복하는지, 배움의 과정은 학습자들에게 어떠한 의미를 주는지 분석 단위를 확장해 주체의 양상들을 깊이 있게 들여다보고 있습니다.

**Q.** 창의적인 학습공동체나 마을(도시)을 설계하기 위해 교육현장에선 학교 안팎을 연결해 줄 수 있는 교육과정이나 디자인적 사고가 절실히 필요합니다. 활동이론과 행위자 연결망 이론을 함께 접목하여 다양한 행위자들이 '연결망' 구축을 위해 (비)인간적인 요소의 의도와 행위를 어떤 식으로 결합하고, 함께 유지시키는지 주변에 모범적인 사례가 있을까요?

**A.** 행위자 연결망 이론이란 "실행 이전에는 아무것도 존재하지 않는다."는 반정초주의 사상을 기반으로 하고 있습니다. 자연과 사회, 인간과 비인간, 자연과학과 사회과학이라는 이분법에 고착되는 것을 거부하고 대칭성(symmetry)이란 개념으로 두 문화를 극복하려 합니다. 다양한 종류의 물질적 대상과 비물질적(개념적, 도덕적, 가상적) 대상 및 행동을 포함해 인간과 비인간사이의 독립체들 사이에 이질적인 연결과 연계성이 어떻게 만들어지는지 알아보고, 이러한 연결망의 특성이 만들어지면 변화의 실험실을 통해 내용이나 목적에 부합되는 혁신을 이뤄낼 수 있습니다.

행위자 연결망 분석은 연결망 안에서, 연결망끼리 사물을 끌어당기거나 밀어내는 즉 포용과 배제의 구체적인 방법들을 알려줍니다. 일부 연결은 작동하는데 다른 연결은 왜 작동하지 않는지, 다른 연결망이나 사물에 연결하여 연계성을 강화하고 안정성을 유지하는 방법은 무엇인지 보여줘요. 특히, 행위자 연결망 분석은 접점(node)에서 진행되는 미세한 협상에 중점을 둡니다. 행위자들은 서로 모이면 설득하고, 강요하고, 유혹하고, 저항하고, 타협합니다. 이질적인 대면과 모순 속에서 다른 행위자들과 확실히 연결되거나, 부분적으로 연결되거나, 연결된 척하거나, 단절되거나 배제된 느낌이 들 수도 있습니다.

행위자 연결망에서는 모든 협상의 과정과 협상으로 인한 영향과 결과를 충실하게 추적하려고 합니다. 무수한 집합체들은 불안정한

연결망으로 느슨히 연결되어 있습니다. 연결을 유지하기 위해 상당한 양의 작업이 지속적으로 필요할 것입니다. 따라서 연결망 분석은 집합체를 이루거나 이룰 수 없는 방법, 정반대의 연결망이나 공간에서 대안적인 형태를 갖출 힘을 기르는 방법을 알려줍니다. 왜 그렇게 존재하는지 설명하려 하는 것보다 사물들이 어떻게 행해지는지에 중점을 둡니다. 행위자 연결망 분석에서는 텍스트나 대상이 무엇을 의미하는지에 중점을 두는 것보다 이들이 하는 '행위'에 중점을 둔다는 점에서 활동이론과는 비슷하지만 다릅니다. 한 예로, 보건의료나 노동기관에 종사하는 실천가들이 대학의 활동이론 그룹에 들어와 연구자로 전환함으로써 유기적인 상호작용을 일으킵니다. 학교가 사회에 개방되면 시민의 참여와 학습의 변화 양상들이 더욱 역동적으로 됩니다. 핀란드에서는 최근 고령화 문제와 이민자 가정의 청년들이 교육과 노동시장의 배제로 인해 제도적, 실천적 지원을 구축하는 등 다양한 해결책들을 찾고 있습니다. 학습을 통해 노인들을 위한 가정 돌봄이나 노인들이 독립적인 생활을 할 수 있도록 대학병원이나 사회단체들과의 연계 체계를 구축한다던지, 공공부문의 보건을 어떻게 조직화시키는지, 여러 가능성을 분석하여 개입하고 변화시키는 노력을 합니다. 활동이란 중장기적인 해결책뿐만 아니라 단기적인 개입과 노력들도 필요합니다.

## 이민자 가정의 청년들을 위한 사용자 참여 서비스 설계

유럽에서는 일찍이 1980년대부터 '리빙랩(living lab)'이라는 실험실이 아닌 일상생활 현장인 학교나 마을(도시)에서 학생들이 직접 서비스 디자인에 공동 참여함으로써 신제품과 서비스 개발에 대한 가치 있는 아이디어를 직접 제공해 품질을 높이거나 기업과 함께 사회문제들의 해결방안들을 공동디자인한다. 지역사회와 마을이 직면한 문제들에 대해 관-산-학-연의 공공 협력을 통해 학습 참여자들이 다학제 팀을 꾸려 새로운 해법을 내놓음으로써 지역사회의 긍정적인 소속감(sense of belongings)을 증진하고 사회구성원으로서 함께 성장할 수 있도록 도움을 준다(이동섭, 2018).

핀란드 이민자 가정의 청년들 가운데 25%는 고용과 교육의 사각지대에 놓여 있다. 다음은 이주민 가정의 청년 프로젝트를 위해 촬영된 내용 중 한 장면이다.

"저희 회사는 직장에서 머리 스카프를 금지하고 있습니다." 입사담당자가 히잡을 쓴 여성에게 말했다. "회사정책이라 변경할 수가 없고……." 채용 담당자는 계속 말을 잇지만 어색하게 말을 주고받은 후 젊은 여성이 말을 잇지 못하고 일어나 조용히 방을 나선다.

비록 단계적으로 상황을 그리고 있지만 우리는 적어도 근본적인 문제가 무엇인지 금세 알아차릴 수 있다. 기초교육 이후 교육과 노동의 사각지대에 놓인 핀란드인은 4%밖에 되지 않지만, 이민자 가정의 청년 비율은 25%에 이른다. 이민자 가정의 청년 지위를 개선하고 수도권의 격차를 해소시키기 위해 헬싱키시는 '우리재단(We Foundation)'에서 재정을 지원받아 5년 간의 청년 프로젝트를 시행하고 있다.

2016년 초에 시작된 청년 프로젝트는 헬싱키시 청년 담당부서와 서비스 디자인기업 팔무(Palmu)의 공동 협력하에 시청 직원들로 구성된 디자인 팀을 구성하였다. 먼저 서비스 디자인팀은 현재와 과거의 이민자와 현지인의 차이나 차별이 어떤 양상으로 드러나는지 조사했다. 변화 실험실처럼 먼저 문제를 정의하고, 해결책을 생각하며, 시범사업을 시험 및 개발하는 데 이민자 청년들이 직접 디자인 팀의 일원으로 참여하였다. 청년 업무에 대해 실질적인 오랜 경험을 지닌 교사, 경찰, 사회복지사 및 기관의 대표들까지 모두 30명이 참여하여 공동 디자인 팀을 구성하였다. 팀원들은 이민자 가정의 청년들을 직접 찾아가 인터뷰를 통해 축적된 정보로 구체적인 해결책을 내놓았다.

여름이 올 때까지 이민자 청년들이 교육과 노동의 기회를 가질 수 있도록 5개의 시범사업을 준비했다. 동료의 학습을 위해 설계된 단짝학교(Buddy School)와 위반자에 대한 동료 배심원(Peer Jury), 첫 직장을 얻는 데 도움을 줄 수 있는 소상공인이나 중소기업 같은 노동시장 도구들을 주로 이용했다. 추가 시범사업에는 청년 포럼(Youth Speaker Forum), 이민자 부모가 학교와 직장 문제를 보다 효과적으로 지원해 줄 수 있는 모델, 약물 남용이나 정신건강 문제가 있는 가정을 돕도록 지원할 수 있는 모델들이 포함됐다. 목표는 대도시의 이민자 청년들이 일과 삶의 균형을 찾도록 영구적인 사업 모델을 만드는 것이다.

### 지혜를 구하는 공동 디자인

설계자들은 서비스 사용자와 사용자의 요구에 실제로 다가가면서 공동디자인 모델을 만든다. 사용자 참여를 기반으로 하여 먼저 참여한 청년 팀원들이 잠재적인 해결책을 시험한다. 예를 들어, 학생의 핀란드어 능력이 부족하다면 지원 방법과 해결책을 참가자들로부터 먼저 구한다. 참가자 가운데 "나이가 든 학생들이 어린 학생들을 가르칠 수 있다면 어떨까요?"라고 묻자 아이디어는 바로 스티커 메모에 작성되어 개념 그리기가 시작된다. 여러 아이디어를 수집해 그림으로 그리며 동료카페(Buddy Cafe)의 시범사업을 향한 첫 발걸음을 내디딘다.

"왜 어떤 것은 작동되고 다른 것들은 작동되지 않는지 이해하게 되면 더 나은 해결책을 얻게 됩니다. 실험과 개발을 동시에 하여 디자인 단계에서 작업을 지속적으로 수정하고 있어요. 공동 작업을 목표가 아닌 하나의 방법으로 보는 것이죠."

예를 들어, 계획을 세울 때 학교 업무(교육)와 청년 업무(여가, 사회복지) 사이의 협력을 통해 무엇을 달성할 수 있는지 결과나 산출에 대한 물음으로 시작하지 않는다. 프로젝트 팀원들이 먼저 청년들의 요구를 파악한 다음 실행 방법을 확인한다. 실현 가능한 해결책을 찾아 경험을 축적함으로써 학교나 시청의 담당 부서를 넘어 타 부서나 지역으로 학습은 연결, 확장된다.

## 참고문헌과 사이트

서울시교육청 교육연구정보원 (2018). 학교자율로 미래교육을 디자인하다 포럼집
Engeström, Y. (2015). Learning by Expanding. Cambridge University Press
Engeström, Y., & Sannino, A. (2010). Studies of expansive learning: Foundations, findings and future challenges. Educational Research Review, 5(1), 1–24
Latour, B. (2005) Reassembling the Social: An introduction to actor-network theory, Oxford: Oxford University Press
Leont'v, A.N. (1981). Problems of the development of the mind. Moscow: Progress
Morselli, D. (2019) The Change Laboratory for Teacher Training in entrepreneurship Education, SpringerBriefs in Education
Niemi, H. et al. (2014) Finnish Innovations and Technologies in Schools: A Guide Towards New Ecosystems of Learning. Roterdam: Sense Publishers
Virkkunen, J., & Newnham, D.S. (2013). The Change Laboratory: A tool for collective development of work and education. Rotterdam: Sense Publishers
Vygotsky, L.S. (1978). Mind in Society: The development of higher psychological process. Cambridge: Havard University Press

한국대학신문 http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=188265 retrieved 2019.8.2.
Muoroilutarinat https://www.muotoilutarinat.fi/ retrieved 2019.8.1.
Solita https://www.solita.fi/en/ retrieved 2019.8.1.
Engeström, Y. 인터뷰 2018.3.21.

**이동섭 자문위원**

경희대 영문학 석사, 유럽연합 에라스무스 문두스 장학생으로 오슬로대학, 탐페레 대학, 아베이루 대학 고등교육학 석사, 핀란드국가교육원 연구펠로우, 핀란드 탐페레대 교육학 박사.

현재 핀란드국가교육원 직업교육콘소시엄 자문과 HundrED 국제기술직업교육 자문을 맡고 있다. 주요 연구 분야는 중등, 고등, 평생직업교육관련 비교정책이다. 교수학습의 질 개선 문제와 함께 학교 안팎을 연계하는 교육과정과 학습디자인, 지역사회와 연계된 공공기관들의 공간 및 건축의 재구조화, 지역학습공동체 발전과 혁신을 위한 사회혁신 리빙랩 등에 관심을 두고 연구를 진행중이다.

# 세계의 교육

## 혁신의 아이콘, 미국 애리조나주립대(ASU)가 주는 시사점

김의진(한국대학신문 선임기자)

## 프랑스의 대학개혁, 신자유주의로의 편입인가, 미래를 위한 혁신인가?

이송이(부산대학교 불어불문학과 교수)

# 혁신의 아이콘, 미국 애리조나주립대(ASU)가 주는 시사점

김의진(한국대학신문 선임기자)

미국 남서부 애리조나주(州)에 위치한 애리조나주립대학교(Arizona State University ; ASU)는 4차 산업혁명 시대의 혁신 교육으로 세계에서 가장 유명한 대학입니다. 애리조나주립대는 '아이비리그' 대학이 아닙니다. 지역적 조건도 좋다고 할 수 없지요. 그래서 더더욱 애리조나주립대의 현재에 더욱 시선이 모이고 있습니다.

무엇보다 미국 내 주요 대학 관계자들을 대상으로 한 대학랭킹에서 항상 최상위를 지키고 있다는 것은 무시하지 못할 업적입니다. 애리조나주립대는 US 뉴스 앤드 월드 리포트(US News&World Report)가 선정하는 '가장 혁신적인 대학(The most innovative schools)'에서 4년 연속 1위를 차지하며 세계대학 혁신 사례로 확고히 자리매김 했습니다.

애리조나주립대의 혁신은 지난 10년간의 착실한 연구와 이를 바탕으로 한 명성을 차근차근 축적하며 만들어온 결과입니다. 특히 이러한 혁신이 단순 교육 프로그램 혁신 수준에 그치는 것이 아니라는 점도 눈여겨봐야 합니다.

마이클 크로(Michael Crow) 애리조나주립대 총장의 강력한 리더십 아래 대학 구조를 완전히 뜯어 고쳤으며, 인공지능(AI)을 기반으로 하는 적응 학습 프로그램, 무크(MOOC) 플랫폼을 활용한 입학 프로그램 제공 등 정보화 시대에 발맞춰 다양한 변화를

만들어 냈습니다. 그렇다면 지금부터 애리조나주립대의 혁신 과정을 살펴보면서, 국내 대학들이 주목해야 할 것들에는 무엇이 있는지 이야기해 보겠습니다.

## 서비스 관점에서 교육에 접근하다

애리조나주립대의 성공비결은 교육을 철저하게 서비스 관점으로 접근한다는 점입니다.

지난 2002년 취임해 17년째 애리조나주립대의 혁신을 이끌고 있는 마이클 크로 총장은 지난해 한국대학신문사가 주최하는 UCN 프레지던트 서밋에 참석했습니다. 국내 대학 총장단이 던진 "라이벌이 어디냐?"라는 질문에 그는 차량 호출 기업인 '우버(Uber)'를 대답했습니다. 미국 전통 명문대인 하버드대나 스탠퍼드대가 아닌 '우버'가 라이벌이라는 이야기는 다소 생뚱맞게 느껴질 수도 있지요.

하지만 애리조나주립대가 위치한 지역 여건을 보면 크로 총장의 대답에 고개를 끄덕이게 됩니다. 애리조나주(州)는 미시간주의 디트로이트처럼 자동차 산업이 있는 것도 아니고, 캘리포니아주의 산호세 실리콘밸리 같은 첨단 산업을 지역 기반 산업으로 보유하지도 못했습니다.

이러한 애리조나주의 청년들에게 고교 졸업 뒤 면허증만 있으면 바로 수입을 올릴 수 있는 '우버'는 당연히 매력적인 직장일 수밖에 없죠. 따라서 애리조나주립대는 입학해야 할 청년층을 '우버'에 뺏기지 않아야 한다는 것이 다른 대학과의 경쟁보다 더 중요한 일입니다.

전 세계가 주목하는 애리조나주립대의 성공은 여기서부터 더듬어 나가야 합니다. 크로 총장이 취임한 직후 가장 먼저 한 고민은 "어떻게 해야 애리조나주 내에 있는 교육 소비자를 만족시킬 수 있을까?"였습니다. 이 고민의 결과물이 바로 애리조나주립대가 표방하는 '지식기업(Knowledge Enterprise)' 입니다. 애리조나주립대는 철저하게 서비스 관점에서 지식을 포장하고 전달하며, 소비자에게 최선의 결과를 가져다줄 수 있는 방향으로 혁신에 돌입했습니다.

## 강력한 리더십을 기반으로 한 새로운 대학 모델 제시

크로 총장은 특유의 강력한 리더십을 발휘해 ASU를 근본부터 바꾸기 시작했습니다. 'New American University'라는 비전을 바탕으로 조직과 교육, 강의 등 대학 전반에 강한 변화를 주는 것을 목표로 뒀습니다.

비전에서도 알 수 있듯이 크로 총장이 구상한 것은 '혁신'이라는 표현에 걸맞은 완전히 새로운 대학모델이었습니다. 이를 위해 학문 간 경계를 무너뜨리는 등 기존 대학들이 가지고 있던 고정관념을 깨는 데에 집중했습니다. 기존 학과들을 통폐합하여 새로운 학과나 단과대학으로 재구조화 했습니다. 새로운 학위과정을 만들기도 했지요. 이 과정에서 필요한 인력들을 적극적으로 채용했는데, 5명의 노벨상 수상자를 포함해 퓰리처상 수상자 등 명망 있는 연구자들이 현재 애리조나주립대에서 교육을 펼치고 있습니다.

기업들과의 협약을 통해 새로운 교육 프로그램을 도입하고, 특히 무크를 폭넓게 활용해 창업 중심 교육과정의 '새 판 짜기'를 한 부분은 다른 대학들이 생각조차 하지 못했던 일입니다.

현재 애리조나주립대의 모든 학생은 학습-참여-창업의 3단계 교육과정을 따르고 있습니다. 개별 강의를 수강하고 학위를 취득하는 학습 단계 이후로, 기업 인턴십 등 실질적 경험을 쌓는 참여 단계를 밟게 됩니다. 마지막 단계인 창업에서는 창업 입문 과목 등을 수강함으로써 창업 관련 관심을 극대화하도록 했습니다. 최대 2만 달러의 상금을 수여하고, 창업 공간을 제공하는 프로그램을 통해 실제 창업으로 이어지는 경우가 자주 일어납니다.

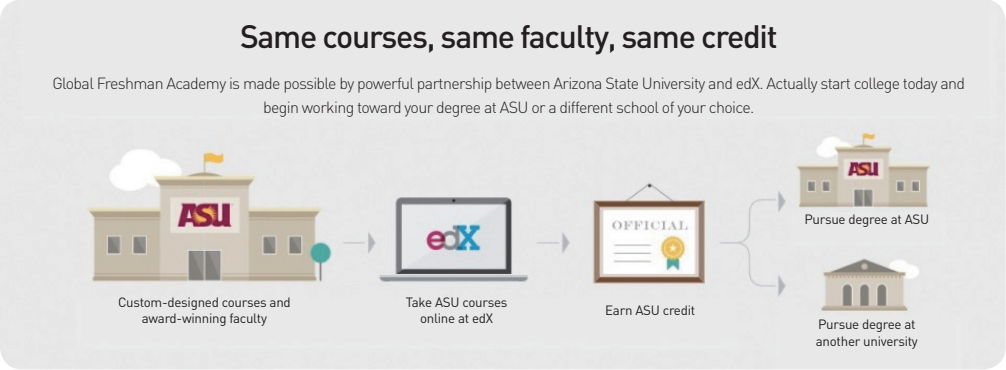
지역사회와 기업 등과의 연계를 충실히 하면서 대학 영향력도 극대화 됐습니다. 대표적인 사례가 스타벅스와 맺은 협약입니다. 스타벅스 직원이 온라인 수업으로 학위를 취득할 때, 애리조나주립대는 학비를 받지 않습니다.

시(市) 단위와의 협약으로 다운타운 캠퍼스를 조성한 사례나 저소득층 가정이 많은 지역 사정을 고려해 인근 중·고 학생들이 대학 진학을 꿈꿀 수 있도록 돕는 프로그램을 만든 사례 등 대학의 선한 영향력을 발휘한 사례가 즐비합니다.

## 대표적인 교육서비스 혁신사례 : GFA, 적응형 학습

애리조나주립대의 교육서비스 혁신을 살펴볼까요? 대표적인 사례로 '글로벌 신입생 아카데미(Global Freshman Academy ; GFA)' 프로그램을 소개하고자 합니다.

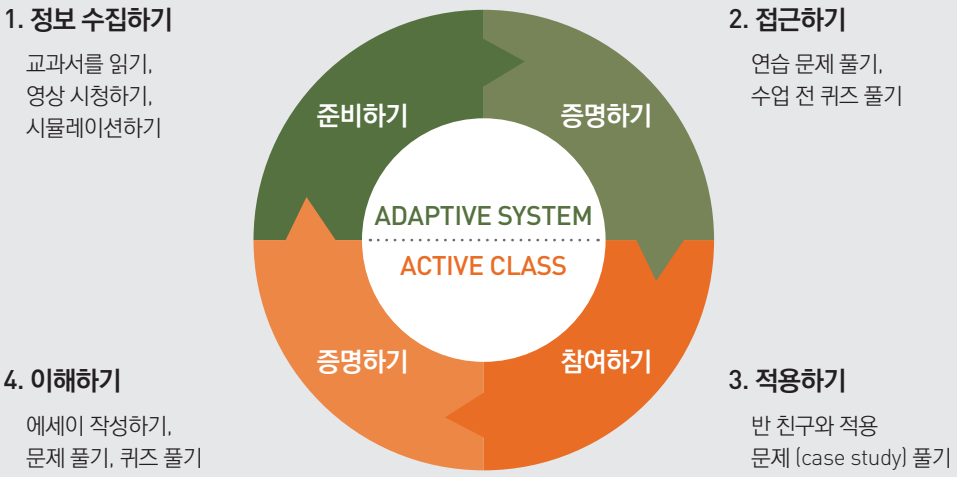
GFA는 전 세계 어디에서든 온라인으로 애리조나주립대 1학년 학점을 부담 없이 편하게 취득할 수 있는 프로그램입니다. 해당 과정에서 일정 수준 이상의 성과를 내면 2학년 과정부터는 캠퍼스에서 직접 수업을 들을 수도 있지요. 일종의 '입학 통로' 역할이라고도 할 수 있습니다. 현재 약 180개국의 23만여 명의 학생들이 수강할 정도로 대박을 치고 있습니다.




• [그림 1] GFA 프로그램은 ASU의 교육 서비스 혁신을 엿볼 수 있는 대표적인 사례 •

애리조나주립대의 성공을 뒷받침한 또 다른 프로그램으로는 학습 소비자의 수업 능률을 높이기 위해 도입한 '적응형 학습(Adaptive Learning)'을 들 수 있습니다. 국내에서도 '플립러닝'이나 '역진행 수업'으로 잘 알려진 방식입니다.

애리조나주립대는 적응형 학습에 따라 수업을 두 갈래로 나눕니다. 교실 바깥의 수업을 'Adaptive System'으로, 교실에서의 수업을 'Active Class'로 구분합니다. 수업 이론에 대한 부분은 교실에 들어오기 전 습득하고, 교실에서는 실험이나 실습, 토론 등을 통해 지식을 체화하는 것이 더 효율적이라고 보고 있습니다.




• [그림 2] 적응형 학습의 적용 예시 •

애리조나주립대가 적응형 학습을 통해 성취하고자 하는 바는 뚜렷하고 명확합니다. 효율적인 교육을 통해 신입생들이 입학 뒤 학업을 이어나가는 비율을 뜻하는 신입생 유지율(Freshman retention rates)을 90% 이상으로 달성하겠다는 것이죠.

이를 위해 애리조나주립대는 학습 부진 학생들을 2주 내에 식별하는 체계를 만들었습니다. 체계적인 분류를 통해 능동적인 학습을 도우면서, 재학생 90% 이상이 C 이상의 학점을 취득하도록 했습니다. 이와 동시에 수강 취소 비율을 5% 미만으로 떨어뜨리는 것도 목표로 두었지요.

적응형 학습을 도입한 뒤 애리조나주립대는 목표를 하나씩 달성해 나가고 있습니다. 16%에 달했던 중도 포기 학생 비율을 7%로 끌어내렸습니다. 신입생 유지율 90% 이상이라는 목표는 사실상 달성된 것이나 다름없게 됐습니다.

90% 이상 C학점 이상 취득이라는 목표도 이뤘습니다. 2014년 봄학기 기준 77%에 불과하던 생물학개론 C학점 이상 비율은 적응형 학습을 도입하고 이듬해인 2015년 가을학기에는 94%로 크게 올랐습니다. 이후에도 90% 이상 비율을 꾸준히 유지하고 있습니다. 11%였던 수업 취소율은 1.5%로 낮아졌습니다. 강사와 교육과정을 그대로 두고, 적응형 학습을 도입한 미시경제학의 경우에도 C학점 이상 비율이 2016년 63%에서 2017년 89%로 치솟았습니다.

## 국내 대학에 주는 시사점

현재 우리나라 대학들은 학령인구의 지속적인 감소로 걱정이 많습니다. 지난 1993년 치러진 첫 대학수학능력시험 당시 70만 명을 넘나들던 수험생 인구는 2000년에 약 90만 명 수준까지 치솟았습니다. 하지만 현재는 어떤가요? 이제는 60만 명을 넘기는 것도 옛말이 돼 버렸습니다. 향후에도 학령인구 감소 추세는 꺾이지 않을 것입니다.

출생아 수 역시 해마다 역대 최저치를 경신하고 있습니다. 신입생 유치에서부터 난항을 겪는 국내 대학들은 이제 '존폐'를 걱정하지 않을 수 없게 됐습니다. 하지만 크로 총장은 이에 대한 명쾌한 해결책을 제시합니다.

**"애리조나주립대 역시 애리조나주(州) 내 고등교육이 필요한 인구들만을 대상으로 했다면 여기까지 오지 못했을 것입니다. 전 세계적으로 고등교육이 필요한 인구는 1억 4000만 명에서 4억 명 수준으로 조사됩니다. 한국의 대학들도 그들을 대상으로 교육과정을 설계하면 좋은 결과가 나올 것이라고 생각합니다."**

결국 애리조나주립대의 GFA와 같은 혁신 프로그램을 만들어 나가는 것이 해법이라는 이야기입니다.

조직 개편과 관련해서도 애리조나주립대의 사례는 배울 점이 많습니다. 크로 총장이 취임 뒤 목표를 이루기 위해 가장 먼저 한 일은 대학 디자인팀(UDT) 구성이었습니다. 총장을 포함해 주요 보직자들이 참여한 UDT는 비전을 설계하고 원칙과 목표, 추진전략 등 실행방안을 제시하는 ASU 혁신의 첨병이 됐습니다.

"혁신 없이는 살아남을 수 없다."는 명제에 이제 거의 모든 국내 대학들은 고개를 끄덕이지 않을 수 없습니다. 기존의 학문단위들을 고수하는 방식으로는 더 이상 학생들에게 만족할 만한 교육서비스를 제공할 수 없으며, 대학 졸업 이후의 청사진 역시 제시하기 어렵습니다. 대학의 발전 역시 요원한 일이지요.

하지만 혁신을 실행하는 것은 말처럼 쉽지 않습니다. 혁신의 개념 정의부터 쉽지 않기 때문이죠. 혁신의 방향은 무엇인지, 방향을 찾았다면 어떤 방법으로 혁신을 이룰 수 있는지 등 풀어야 할 현안들은 빽빽하기만 합니다. 잘못 든 길을 다시 되돌아올 수 있을 만큼 실수가 용납될 시간적 여유도 부족합니다. 국내 대학들이 보수적이고 신중한 자세를 유지할 수밖에 없는 이유입니다.

이러한 때에 문제를 쉽게 해결할 수 있는 방법으로 '벤치마킹'을 생각할 수 있습니다. 애리조나주립대 역시 퍼듀대나 미시간주립대, 아이오와주립대 등과 컨소시엄을 맺고 대학 운영 전략과 성공 사례를 공유한 것이야말로 대학 혁신을 앞당기는 발판이 됐다고 설명하고 있습니다.

해외의 성공 사례를 통해 혁신이 대체 무엇을 말하는 것인지부터 확인해야 합니다. 성공 사례로부터 혁신의 방향을 찾고 방법을 배운다면 혁신을 이뤄내기는 한층 쉬워질 것입니다. 수많은 부처와 조직들로 구성돼 있어 변화를 주기 쉽지 않은 국내 대학들이 강력한 리더십을 바탕으로 혁신을 이루기 위해 해야 할 일이 무엇인지를 우리에게 알려줄 수 있습니다. 우리나라 현실에 맞게 변형하고 재가공하는 과정만 거친다면 혁신 성공의 길이 성큼 다가올 것입니다.

# 프랑스의 대학 개혁, 신자유주의로의 편입인가, 미래를 위한 혁신인가?

**이송이**(부산대학교 불어불문학과 교수)

## 들어가며

대부분의 프랑스 대학들은 작년에 매우 힘든 봄을 보냈다. 프랑스에서 대학생들이 사회 문제로 시위를 하는 것은 흔하게 볼 수 있는 광경이지만, 전국의 많은 대학이 연합해서 시위를 하고 캠퍼스를 폐쇄하는 상황은 자주 일어나는 일이 아니기 때문이다.

시위 현장에는 "대학은 우리 것이며, 세상은 모두의 것이다.", "미래는 전망이 없다.", "대학은 파는 물건이 아니다.", "개인의 이익에는 닫힌 대학, 외국인에게는 열린 대학을"과 같은 다양한 구호들이 선보였다. 프랑스의 대학 캠퍼스와 시내를 누비던 이 구호들이야 말로 현재 프랑스 대학과 대학입시 제도가 지닌 문제를 그대로 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다.

공신력 있는 고등교육기관이 국립인 프랑스는 일부 영미권 국가(특히 미국)와는 달리, 정부정책과 고등교육이 밀접하게 연관된 국가이기도 하다. 프랑스는 영국을 제외한 유럽의 다른 국가들과 비슷한 고등교육체제를 갖고 있지만, 공교육의 이념이자 철학은 대혁명이라는 역사적인 사건으로 확립되었다고 해도 과언이 아니다. 하지만 대혁명 이후 변함이 없었던

비종교, 무상, 평등의 모토는 신자유주의적인 21세기의 시대적 흐름과 유럽연합이라는 변화 앞에서 크게 도전받고 있는 것이 현실이기도 하다.

## 프랑스 고등교육체제와 대학입시제도 – 평등 속의 불평등

프랑스의 교육이념에서 평등이 중요한 자리를 차지함에도 불구하고, 고등교육체제는 독특한 양상을 하고 있다. 흔히 '평등 속의 불평등'이라는 표현으로 정의되듯이, 프랑스는 특별한 방식의 이중적 교육제도를 갖고 있다. 이러한 체제는 엄격히 공식적인 서열로 대학이 분류된 영미의 학제는 물론, 우리에게 대학 평준화로 알려진 유럽의 고등교육제도와도 차이가 있다. 프랑스의 고등교육기관은 크게 종합대학교와 그랑제콜로 분류된다. 종합대학교는 평준화된 국립기관이며, 수험생이 대학입학 자격고시라 할 수 있는 바칼로레아를 합격하면 추가시험 없이 등록할 수 있다. 반면 그랑제콜은 바칼로레아를 치르고 2년의 준비기간을 거친 후, 따로 선발 고사를 본 소수 정예만의 입학이 허용되는 학교이다. 이 외에 전문인 양성을 목적으로 하는 사립학교라 할 수 있는 각종 에콜 등이 있다. 그러나 일반적으로 프랑스 고등교육체제를 이야기할 때는 대학과 그랑제콜이라는 양대 교육기관에 초점을 맞추는 것이 관례이다. 일부 프랑스인들은 이러한 차별성에 대해 일반 국민에게는 최대한 교육의 기회를 제공해야 하며, 국제적 경쟁력을 갖추기 위해 인재에게도 동시에 기회를 줘야 하기 때문에 만들어진 교육체제라고 해명하고 있지만, 프랑스에서 모두 이 의견에 동의하는 것은 아니다. 1968년 대대적인 학생운동과 함께 일어난 대학 개혁에서 프랑스의 교육원칙인 평등주의에 어긋나는 그랑제콜을 없애자는 의견이 있었으나, 강경한 반대에 의해 제지되었다. 실제 그랑제콜 졸업생은 정계, 제계 및 학계에 파벌을 형성하여 프랑스의 특권층으로 자리 잡고 있다. 프랑스의 마크롱 대통령이 최근 폐지할 것이라고 했던 ENA로 약칭되는 국립행정학교 역시 대표적인 그랑제콜이며, 마크롱을 비롯하여 많은 정계의 유명 인사를 배출한 학교로 알려져 있다. 프랑스에서는 빈곤층의 성적 우수자들을 대상으로 그랑제콜 입학의 특례혜택을 주고 있으며, 대학교와 그랑제콜을 연계하여 편입학을 허용하고 상호학점제를 인정함으로써 이런 문제점을 부분적으로나마 타계하려고 노력하고 있다.

유럽연합의 탄생이 예고되자, 유럽연합 내의 국가들은 각국의 다양한 학제를 유럽연합이라는 공통적인 틀에 맞추고자 재고하기 시작했다. 각국 교육제도의 다양성을 최대한 존중하면서 고등교육의 표준적인 모델을 창조하기 위해, 프랑스를 위시하여 유럽연합에 포함되지 않는 국가들까지 총 47개국이 모여 1997년부터 규칙적으로 주기적인 교육회담을 갖고 있다. '볼로냐 프로세스', '볼로냐 선언'이라고도 불리는 이 회담의 목표는 궁극적으로 경계 없는 유럽의 고등교육체제를 확립하여 학생, 연구자, 교수들의 자유로운 교환과 이동을 가능하게 함으로써 유럽 고등교육의 향상을 꾀하는 것이다. 이 취지에 맞추어 프랑스는 2003년부터 대학의 학제를 바꾸게 되었다. 1984년부터 2002년까지 지속되었던 학제는 일종의 전공 탐색과정이자 교양과정이라 할 수 있는 DEUG, 전공 과정이라 할 수 있는 Licence, 석사과정이라 할 수 있는 Maîtrise, 주로 실질적인 직업과 연결된 학위인 DESS, 박사과정을 위한

준비 과정인 DEA, 박사과정이라 할 수 있는 Doctorat로 구성되어 있었다. 2003년부터는 Licence(이전의 DEUG와 Licence를 결합), Master(Maîtrise, DEA, DESS를 결합), Doctorat라는 3단계로 단순화시켜 전국 대학의 학제로 운용하고 있다.

한편, 깊은 사고와 지식을 요구하는 대학입시의 예로 한국의 언론에도 자주 등장하는 바칼로레아는 프랑스에서 대학이 만들어진 중세시대에 생겨난 대학입학자격 시험이다. 이후 대혁명 때 잠시 사라졌다가 나폴레옹에 의해 다시 만들어진 바칼로레아는 여러 번 세부적인 내용이 바뀌면서 현재의 시험 방식으로 자리를 잡게 되었다.

프랑스 정부의 대학 개혁안에 대한 격렬한 반발의 중심에는 바로 이 대학입시 제도에 대한 개혁이 있다고 해도 과언이 아니다. 바칼로레아는 절대평가 기준을 적용해서 20점 만점에 10점 이상이면 합격으로 간주한다. 과거에는 바칼로레아의 합격이 어려워서 대학에 진학하지 않아도 바칼로레아에 합격했다는 것 자체를 자랑으로 여길 정도였다. 그러나 68년 대학 개혁 이후 합격률이 높아진 바칼로레아는 2000년 이후에는 무려 80%에 가까운 합격률을 보이고 있다. 대학생의 수는 이렇게 계속 증가하고 있지만 이를 감당할 대학의 여건은 제대로 갖추어지지 않은 상태이다. 게다가 낙제제도가 있는 프랑스의 대학에서 입학생의 60%가 1학년 때 탈락을 하는 실정이라고 한다. 점점 열악해지는 대학의 사정과 입시제도의 모순을 더욱 분명하게 드러낸 것은 APB라고 불리는 대학 지원 시스템이 낳은 최근의 사건이었다. 현행 개혁안 이전의 제도에서는 지원자가 일단 바칼로레아에 합격하면 원하는 대학, 학과에 최대 24개까지 지원 할 수 있었다. 2009년부터 사용되던 APB는 지원자들의 편의를 돕기 위해 사전에 원하는 학과와 대학에 미리 등록을 하는 제도였다. 그러나 합격자 수가 많아지고 인기 있는 과에 지원자들이 몰리게 됨에 따라, 결국은 지원자가 많은 학과의 경우 무작위 추첨에 의한 선별이 이루어졌다. 가장 공정한 방법으로 지원자를 선별하기 위해, 지원자의 바칼로레아 성적은 물론 고교 성적도 오히려 배제된 것이다. '로또 APB 스캔들'이라 불리는 이러한 이상한 선별로 인해 탈락된 학생이 고소를 하고 학부모들이 심하게 반발하면서 대학입시제도의 문제점은 더욱 가시화되었다.

따라서 마크롱 정부는 대통령의 대선 공약이기도 했던 대학입시 제도의 개선안을 발표하게 되었는데, 이 개선안은 프랑스 대입제도의 근본적인 변화를 예고하고 있어서 큰 반향을 일으키게 되었다. 이후 교육부 장관은 이 개선안을 포함하여 프랑스의 고등교육 전반을 쇄신하게 될 ORE로 약칭되는 '학생의 진로와 학업 성공'을 위한 법령을 발표했다. 새로운 법령에 따르면 앞으로 바칼로레아 응시 과목은 훨씬 줄어들고, 대학의 지원도 10개까지만 가능하도록 줄어들게 된다. 무엇보다 새로운 입시제도의 변화는 고교 내신을 입시에 반영하고, 학생의 선별권을 대학에 부여한다는 것으로 요약될 수 있을 것이다.

## 새로운 혁명인가, 새로운 차별인가?

프랑스 정부의 입시 개혁안은 얼핏 보아서는 합리적으로 보인다. 그러나 고교생을 포함한 많은 학생이 거리로 나가고 일선 교사들과 교수들이 학생들과 목소리를 함께하는 이유에는 이 개혁안이 프랑스 교육의 이념인 '평등'을 크게 위협하고 있기 때문이다.

중산층 이상 출신인 학생이 중산층 미만의 학생에 비해 10배 이상을 차지하고 있는 그랑제콜에 비해, 국립대학은 빈곤 계층 학생들이 고등교육의 수혜를 쉽게 받을 수 있는 기관으로 알려져 있다. 따라서 입시 개혁안에 포함된 고교 내신의 평가는 바로 이 빈곤층 학생들이 유일하게 쉽게 접근할 수 있는 대학의 문턱을 높이게 된다는 것이다. 프랑스 언론이 인터뷰한 학생들은 시위의 참석 유무에 관계없이, 내신을 포함하고 지원동기서 작성 등을 요구하는 새로운 대학입학 조건이 사교육을 받을 수 없는 빈곤층 학생들에게 매우 불리하다고 입을 모았다. 여기에 더해 대학 관계자를 비롯한 교사, 학생들은 대학에 학생 선별권을 일임할 경우 대학 간의 평준화도 자연히 사라지게 될 것이라고 우려하고 있다.

한편, 마크롱 정부는 프랑스 교육의 이념인 평등뿐 아니라 무상의 원칙에도 도전장을 던지고 있다. 2019년 새 학기부터 유럽연합 소속이 아닌 외국인 학생들에게 차별화한 등록금을 요구한 것이다. 이 개혁안에 반발한 많은 대학 총장들은 반대를 표명하고, 정부가 요구한 인상안을 받아들이지 않겠다고 주장하고 있다. 원래 프랑스에서는 내국인이든 외국인이든 상관없이 국립대 학생일 경우 똑같은 등록금 원칙을 적용하고 있었다. 그래서 같은 외국인을 유럽연합과 비유럽연합 출신으로 나눠서 차등화하겠다는 방침은 더욱 큰 반발을 불러일으키고 있다. 가벼운 비용만을 지불함으로써 등록할 수 있었던 프랑스의 대학은 외국에서는 학비가 없는 대학이라는 평판을 갖고 있었다. 그러나 새로운 대학 개혁안은 자국뿐 아니라 외국에도 영향을 끼치게 되었다.

68년의 대학 개혁이 보여주듯이, 프랑스의 대학 개혁은 역사적으로 꾸준히 진행되어 왔다. 따라서 2018년의 개혁안은 사실 마크롱 정부의 완전히 새로운 발상이라기보다 이전부터 서서히 시작되었던 개혁에 가속도를 붙인 것이라 할 수 있다.

2007년 당시 프랑스 대통령이었던 사르코지는 “40년간 프랑스 고등교육의 개혁은 없었다.”라고 단언하며, LRU라 약칭되거나 당시 교육부 장관의 이름을 따서 ‘페크레스 법’이라고도 불린 ‘국립대학 자율화’에 대한 법령을 선포하였다. 차후 해외 영토에 있는 프랑스 대학까지 시행될 예정이었던 법령은 학생들과 교수, 교육 관계자들의 격렬한 비난에 부딪히게 되었다. 2012년 당선된 올랑드 대통령은 이 법안에 대한 전면적인 재고와 근본적인 수정을 약속하였다. 2013년, 당시 교육부 장관인 피오라조에 의해 ‘페크레스 법’은 수정되어 새로운 법령으로 선보이게 되었지만, 가장 큰 논란이 되었던 대학의 자율권 문제와 기업과의 협약 문제 등은 건드리지 않은 상태의 개정안으로 발표되어 또 다른 비난을 불러일으켰다.

2007년 프랑스 정부가 제안한 ‘국립대학 자율화’의 주요한 내용은 다음과 같다. 도시의 곳곳에 단과대학이 흩어져있는 프랑스 특유의 종합대학을 한데 묶어 미국식 캠퍼스로 만든다는 ‘플랑 캉퓌스’ 정책을 시행하고, 총장에게 경영을 일임하며 대학 위원회에 외부 인사를 영입할 수 있게 한다. 더불어 이른바 산학연대라고 할 수 있는 기업의 기부나 공동연구를 장려한다.

결국 개혁안이 요구하는 대학 자율화는 정부가 아니라 대학이 대학의 운영과 재정에 책임을 지는 것이다. 하지만 당시 학생 단체들은 모든 대학에 예산편성 및 학생선발 자율화, 등록금 인상, 기업 기부금 모금 등을 허용하게 되면 ‘대학의 사유화’를 가져오게 될 위험이 있다고 강력하게 항의하기 시작하였다.

다른 한편, 2018년 대학 개혁안에 대한 격렬한 반대에도 불구하고, 여러 프랑스 언론들의 여론조사는 프랑스 국민의 50% 이상이 “고등교육의 개혁이 필요하다.”라고 생각한다는 사실을 보여주었다. 너무 많은 학생 수와 정부 재원에 의존하는 대학재정으로 만들어진 콩나물 강의실의 모습은 이미 프랑스에서 낯설지 않은 풍경이다. 실제로 비효율적이며 방만한 대학 행정, 충원되지 않는 교원, 낙후된 상태로 방치된 대학의 각종 시설, 지원 부족으로 연구와 발전이 어려운 일부 특수 학문 등은 간과할 수 없는 프랑스 고등교육계의 현실인 것이다.

2007년부터 이어지는 프랑스의 여러 개혁안들은 이런 근본적인 문제를 타파하기 위해 정부의 더 강력한 지원보다는 아이러니하게도 대학들이 스스로 자력갱생하기를 요구하고 있다는 점이 공통적이다. 외국인 유학생 등록금 문제는 물론, 대학입학 조건에서 바칼로레아의 과목과 비율을 줄이자는 방안도 그간 바칼로레아로 인해 정부가 지출해야 하는 어마어마한 예산을 감축하려는 의도를 담고 있는 것으로 여겨지고 있다.

프랑스의 대학 개혁은 독자적인 모습이라기보다 유럽연합 이후 유럽 각국에서 일어난 고등교육 학제 조정의 변화를 보여주는 예라 할 수 있다. 결국 극단적으로 말하면 볼로냐 프로세스는 인본주의적이고 문화적인 초창기 대학의 목표들이 기업계를 본뜬 경쟁 논리로 대치되는 과정을 보여주고 있는 것이다. 이제 프랑스에서도 대학들에 국제적 순위를 매기고, 대중매체를 통해 교육기관을 홍보하는 일이 매우 중요한 역할을 차지하게 되었다. 프랑스 대학 개혁의 근본적인 문제점은 미국 대학이 전 세계적으로 파급시킨 시장의 논리를 대학에 적용하는 원칙을 그대로 따르고 있다는 점이다. 수치화된 결과에 (일반적으로 이러한 결과에 가장 유리한 학문은 상경계와 이공계이다.) 따라 대학의 지원을 차등화하는 정책은 세월이 흐르면 인문학과 기초과학을 대학에서 존속시키기 어렵게 만들 위험이 있다. 그리고 외부 자원, 특히 기업의 자본에 대한 의존도가 높아질수록 대학은 근본적인 연구나 교육기관의 역할을 잃고 기업의 영리에 휘둘리게 될 가능성이 매우 높아진다.

이런 관점에서 볼 때, ‘프랑스 대학의 민주적 개혁을 위한 소박한 11개의 제안’이라는 제목으로 두 명의 사회학자가 발표한 의견은 원론적이며 이상적인 내용이지만 주목해야 할 필요가 있는 것으로 보인다. 두 학자는 다른 국가들에 비해 프랑스 정부가 대학교육에 쏟는 예산이 낮은 수준임을 지적하고, 진정한 대학의 자율화는 교육자, 연구자의 자치 원칙에서 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 그리고 이를 위해 교육자, 연구자들이 교과 과정에 대한 정책에 개입할 수 있어야 하며, 대학의 각종 단체에 자율권을 주어 재정적 지원을 자유롭게 받을 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있다. 더불어 지적인 능력의 편차가 있는 학생들이 모두 대학의 학제를 기계적으로 따르게 하기보다 탄력적인 학제 적용이 필요하며, Master 과정에 들어가는 학생들을 돕기 위한 조건 없는 자금 대출 제도, 나이에 상관없이 이수할 수 있는 직업 교육과정 등도 함께 제안하고 있다.

다른 한편으로, 프랑스의 대학 개혁은 단지 프랑스의 문제가 아니라 현대사회의 구조적인 변화에 따라야 하는 전 세계의 대학들이 직면한 문제를 드러내고 있다. 프랑스 대학 개혁의 궁극적 목적처럼, 과거와는 달리 오늘날의 대학들에게는 실용적 학문의 육성이라는 과제가 요구되고 있기 때문이다. 그리고 이 '실용성'을 어떻게 해석해야 할 것인가는 한국의 대학도 풀어야 할 과제인 셈이다. '실용성'을 10년 이내에 얻어지는 가시적 이익으로 축소 해석하여 대학을 그릇된 자본주의의 희생자로 만들 것인가? 아니면 교육은 백년대계임을 기억하고 '실용성'을 다양성과 특수성, 잠재력을 포괄하는 특성으로 해석하여 대학을 진정한 고등교육 기관으로 다시 서게 할 것인가? 대학들은 지금 기로에 서 있다.

* 위의 글은 아래의 자료를 참조, 일부 인용했음을 밝힙니다.

남현숙, 박은미,「프랑스 고등교육의 양극화와 해결방안 연구」,『프랑스문화예술연구 30』, 프랑스문화예술학회, 2009

민유기,「68년 5월 운동과 프랑스의 대학개혁」,『프랑스사 연구(29)』, 한국프랑스사학회, 2013

이송이,「프랑스의 대학 개혁과 대학 평가 연구」,『프랑스 문화 연구 33권, 33호』, 한국프랑스문화학회, 2016

이종수,「1년 6개월의 진통-프랑스 국립대학 개혁」,『교육개발 여름호 Vol.36 No.2』, 2009

이태상, 김용채,「우리나라 국립대학통합론 등과 관련하여 미국, 프랑스의 사례가 주는 시사점」,『세계 교육정책 인포메이션 현안보고 제 09 호』, 한국교육개발원, 2012

Bodin(R) et Orange(S), L'université n'est pas en crise. Les transformations de l'enseignement supérieur : enjeux et idées reçues, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2013

Musselin(Christine), "Les réformes des université en Europe : des orientations comparables, mais des délinaisons nationales" in Revue du MAUSS, n° 33, janvier 2009

Vatin(François) et Caillée(Alain), "Onze modestes propositions pour une réforme démocratique de l'Université française" in L'universitée en crise. Mort ou résurrection, Editions La Découverte, Revue du Mauss, n°33, mai 2009

Verger(Jacques), Histoire des universités en France, Toulouse, Privat, 1986

크리스토프 샤를,「유럽 대학들에 순위를 매겨야 할까? 대학의 '자율권' 이면을 살펴보다」,『르몽드 디플로마티크』

http://www.vop.co.kr/A00000163020.html

Beaud(Stéphane)& Millet(Mathias), "La réforme Macron de l'université" in La vie des idées

https://www.lejdd.fr/Societe/Education/reforme-de-luniversite-ce-quen-disent-les-etudiants-et-le-gouvernement-3623270

Lastennet(Zoé), "Réforme de l'université : ce qu'en disent les étudiants et le gouvernement" in Le Journal du dimanche

Legrand(André) et Forestier(Christian), "Université, pourquoi une nouvelle réforme?" in Le Monde,

http://www.lemonde.fr/idees/visuel/2013/04/25/universite-pourquoi-une-nouvelle-reforme_3166842_3232.html

"Réforme de l'université: pourquoi lycéens et étudiants sont dans la rue" in l'Express

https://www.lexpress.fr/education/reforme-de-l-universite-pourquoi-lyceens-et-etudiants-sont-dans-la-rue_1981254.html

# 교육현장 REPORT

## 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운

대학, 담장을 넘어 창업육성과
지역혁신의 주체로

**배웅규**(중앙대학교 도시공학과 교수, 캠퍼스타운추진단 단장)

## 교육이 콘텐츠다!
## 온 마을이 학교, 「교육도시 오산」

**김성태**(경기도화성오산교육지원청 중등교육지원과 장학사)

# 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운
## 대학, 담장을 넘어 창업육성과 지역혁신의 주체로

**배웅규**(중앙대학교 도시공학과 교수, 캠퍼스타운추진단 단장)

### 들어가며

대학과 그 주변지역은 교육과 일자리, 주거와 문화가 공존하고 다양한 창업활동이 이루어지는 작은 도시이다. 과거 대학은 학술활동을 통해 사회의 등대불 역할을 하는 진리의 상아탑으로서 주변지역과 호혜의 관계로 존재해 왔다. 그러나 최근 들어 대학의 담장 밖 시설 확충에 한계가 커져 대학 담장 안의 시설을 갖추게 되고, 주변지역과의 경계가 뚜렷해졌다. 이에 따라 그간의 긴밀했던 관계는 약화되고 오히려 갈등으로 활력을 잃고 있는 현실이다. 이제는 대학이 경계를 넘어 실사구시를 통해 사회와 공진화(co-evolution)해야하기에 혁신이 필요하다.

그런데 대학이 청년과 지역의 활력을 깨우는 핵심자원이자 새로운 사회혁신의 동력이 될 수 있다는 잠재력에도 불구하고, 대학의 자원과 공공의 자원은 효과적으로 접목되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 대학에 대한 사회의 요구는 진화하였으나, 여전히 대학의 역할은 담장 안 중심의 대학정책에 묶여 지역사회와 공진화하는 데 한계가 많다.

이미 세상은 4차 산업혁명이 전개되고 글로벌화도 4.0으로 버전업되고 있다. 이제는 대학도 그 주변지역과 함께 새로운

사회혁신과 도시발전을 위한 혁신 플랫폼이 되어야 한다. 서울시의 캠퍼스타운(Campustown) 조성 사업은 지역상생과 청년창업을 도모하는 새로운 대학문화 혁신 사업이자 차세대 도시재생 사업이다.

서울은 52개 대학, 65만 대학생이 함께하는 세계 최고의 혁신성장 잠재력을 보유하고 있다. 그러나 우리나라 국가경쟁력 순위에 비해 청년 창업 활동 비율이 극히 낮고, 심지어 대학생 창업 의지도 매우 낮은 것이 현실이다. 글로벌 기업가 정신 모니터(GEM)의 2016-2017년 보고서에 따르면 우리나라의 청년 창업 비율은 세계 62위이고, 한국무역협회 국제무역연구원[1]에 따르면 대학졸업생 창업률 0.8%(중국: 8.0%), 대학생 창업의지 17.4%(중국: 89.8%) 수준인 것으로 밝혀졌다. 이런 현실에서 캠퍼스타운의 열기가 대학 현장을 달구기 위해서는 선도적 역할이 요구되는 상황이다.

100년 역사를 자랑하는 중앙대학교는 그간 담당해 온 혁신의 중심이라는 강점을 살려, 창의융합인재를 양성하는 교육-실습-창업이라는 '원스톱 뉴밸류' 산학협력체계 구축을 선도하고 있다. 대학과 지역사회를 연결하는 지역상생과 창업선도의 '캠퍼스타운 사업', '산학협력 LINC+', '대학혁신지원사업' 등을 통해 대학과 그 주변지역을 '리빙랩'으로 만들어 가고 있다. 특히 청년과 주민이 어우러진 생생한 리빙랩으로서 캠퍼스타운 조성은 대학가를 사회적 혁신 플랫폼으로 변화시키고, 미래 청년의 꿈이 영글고 이루어지는 혁신의 진앙지를 지향하고 있다. 바로 이런 사회적 혁신동력의 중심에 있는 중앙대학교와 그 주변지역에는 '흑석에서 청년, 용(龍)난다'는 슬로건의 '흑석 캠퍼스타운 조성 사업'이 한창이다. 지금 그 현장속으로 들어가 보자.

## 글로벌 혁신 경쟁시대 전개와 캠퍼스타운

글로벌 혁신 경쟁시대를 맞이하여 혁신동력으로써 대학의 역할이 주목된다. 요즘 세상은 하루가 멀다 하고 새로운 정보와 기술이 쏟아지는 4차 산업혁명 시대이다. 이는 이전에 비해 시간과 장소, 대규모 장비와 자본으로부터 독립성이 높아져 새로운 생산과 유통, 소비 체계가 구축된다는 의미이다. 이에 발맞춰 대학의 역할도 대학 담장을 넘어 시공간과 자본의 제약없이 전개되어야 한다. 대학의 인재 양성 역시 지식을 전수하고 이를 습득하는 방식이 아니라, 기존의 지식과 통념을 의심하고 이에 도전하고 실패하면서 배우는 기업가정신(entrepreneurship)이 전제된 대학 교육으로 거듭나야 할 것이다.

선도적인 대학의 역할은 세계 주요 혁신처에서 확인된다. 세계 벤처산업의 중심인 '실리콘밸리'의 스탠포드대학과 주변지역 차고에서 현재 세계적 IT기업이 성장하고 여전히 전세계의 혁신성장을 주도하고 있다. 핀란드 헬싱키에는 유럽 최고의 스타트업 발굴 요람인 '슬러쉬(SLUSH)'가 2013년 이후 매년 지속되고 있다. 이 행사의 이면엔 알토대학교 등 대학과 핀란드 정부의 창업지원이 있었는데, 이를 혁신동력으로 삼아 노키아 파산으로 맞은 경제위기를 극복하고, 헬싱키와 핀란드는 여전히 앞선 도시이자 선도 국가로서의 지위를 굳건히 하고 있다. 세계 미래 시장을 휘젓는 중국의 창업 중심에는 베이징 '중관촌(中關村)'이 있다. 중국정부와 대학 등 연구기관의 적극적인 협업으로 수많은 창업의 진원지가 되고 있다. 이곳에 위치한 청화대, 북경대, 중국과학원, 인민대 등 수많은 기관의 소속 청년과 연구자들은 지금도 미래를 준비하고 있다. 앞서 소개한 세계 주요 도시의 예를 보더라도 대학의 역할은 이미 캠퍼스를 넘어 사회로, 산업으로 깊숙이 뻗고 있음을 알 수 있다.

이런 현실에서 주목되는 보고서가 있다. 스타트업 게놈(Startup Genome)은 2012년부터 세계 150여 개 도시의 스타트업 정보를 수입하고 그 성공과 생태계를 분석하여 '스타트업 생태계 보고서(GSER)'를 발표하고 있다. 2019년 보고서에 따르면 글로벌 스타트업 생태계 순위(30위까지)에 실리콘밸리와 뉴욕, 런던이 1~3위, 바로 이어서 북경이 4위에 랭크되어 있다. 서울은 아쉽게도 찾을 수 없으나, 평가 내용을 살펴보면 GDP 대비 R&D 지출 비중이 세계에서 가장 높아 향후 가능성이 높다고 언급하고 있다.

뉴욕시가 2017, 2019년 연속 2위에 오른 저력은 '도시가 곧 스타트업'을 표명하면서 스타트업 생태계를 구축한 것과, 맨하탄 실리콘 앨리(Silicon Alley)를 중심으로 한 파격적인 지원, 코넬테크 등 대학의 역할을 꼽았다. 3위를 차지한 런던은 테크시티(Tech City)를 기반으로 클러스터 활성화를 통한 다양한 형태의 지원 프로그램을 운영하고 있다. 이는 런던대 등 교육 기관과의 협업으로 스타트업 육성에 집중한 결과이다. 독일에서 가장 활발한 스타트업 활동이 이루어지는 도시가 베를린인데, 역시 베를린대학과 프라운호퍼 베를린 연구소가 창업 생태계 확산에 큰 역할을 하고 있는 것이 주목된다.

이 같은 글로벌 도시들의 현실에 비추어 보면 우리의 대학과 도시, 정부는 지금보다 더 협력하며 각자 역할의 고도화를 통해서 최적화를 이뤄내야 한다. 서울시 캠퍼스타운 사업은 이런 글로벌 혁신 경쟁시대에 보조를 맞추기 위한 노력의 일환이다. 서울시는 대학이 많은 '대학도시 서울'을 넘어서 대학 중심의 'Global 창업도시, 서울'을 선언하고, 글로벌 창업도시 Top 5로 진입하는 비전을 공유해야만

1) 한·중 대학생 창업생태계 비교연구(2019. 3)

혁신적인 성장을 기대할 수 있다. 바로 이런 점에서 글로벌 혁신 경쟁 시대에 캠퍼스타운의 역할에 거는 기대가 크다.

## 중앙대학교의 여건과 캠퍼스타운 비전

중앙대학교는 서울과 한강의 중앙에 위치하며, 한강 이남에서 유일한 대학 집적지에 있다. 중앙대학교를 중심으로 흑석역-중앙대학교-상도역을 연결하는 흑석로가 관통하는 그 주변지역을 거점공간(1.2㎢)으로, 청년 유동인구 밀집지 노량진을 포함한 지역을 확산 구역(4.8㎢)으로 설정하였다.

● [그림 1] 최대 문화오픈스페이스 한강 및 녹지축에 인접한 중앙대학교 ●

이곳은 한강이남권역의 유일한 대학 집적지이지만 낙후된 대학촌으로 지역 활성화가 절실하다. 특히, 동작구는 노량진과 함께 숭실대, 총신대도 입지하고 있어 서울 최대 청년 밀집지이기도 하여 캠퍼스타운 사업의 핵심목표인 일자리 중심의 대학가 조성에 최적지이기도 하다. 또한 서울시 최대 문화 명소인 한강의 최근접지이고, 전통시장을 비롯하여 공공 및 대학의 자원이 풍부해 창업·문화 활력의 견인 여건이 충분하다. 아울러 동작구청과 중앙대학교가 긴밀한 협력을 통해 캠퍼스타운을 조성하겠다는 의지가 확고한 점도 강점이다.

중앙대학교와 그 주변지역의 입지와 청년인구의 현황으로 볼 때 캠퍼스타운으로서 잠재력이 높다. 이곳은 서울 3도심을 연결하는 지역으로, 풍부한 청년인구에 기반한 '스타트업·코워킹스페이스' 등의 최적 입지다. 또한 서울 시내 최대 산책로, 역사·문화와 자연이 어우러진 한강과 대학문화가 함께하는 '수변문화 대학도시'의 잠재력을 보유하고 있다. 특히 청년 활동의 중심이자 유동인구가 높은 노량진(1일 45만 명)과 인접하고 있으며, 노량진 수산시장·노들섬·서울현충원 등 역사 및 문화 관광 대표지역이기도 하다. 2015년 인구총조사 결과에 따르면 동작구 내 거주인구 중 청년층(2030세대) 비율은 34.7%로 서울시 평균(31.3%)에 비해 높은 상위권이며, 중앙대가 위치한 흑석동 및 상도1동은 38.8%로 나타나 동작구에서도 청년인구가 집중 분포된 지역으로 파악된다. 중앙대의 기숙사 수용률은 12.3%로 서울 시내 4년제 대학 45개 중 22위로 낮은 반면, 경쟁률은 3위로 높다. 2017년 서울시 평당 월세계약 조사 결과에 따르면 동작구는 13만 원 수준으로, 자치구 1위로 나타나 청년층 주거부담이 높은 지역이라는 걸 알 수 있다.

서남권은 높은 청년 비율에 비해 창업지원이 미미하여 지역주민이 창업정보를 얻거나 창업지원 프로그램에 참여하기가 쉽지 않다. 2015년 한국고용정보원의 창업선호 업종 조사에 따르면, 청년들은 요식업(35.7%)과 문화예술·스포츠(12.6%), IT관련(10.4%) 순이지만, 정부와 서울시의 창업지원은 IT산업 중심으로 이루어져 크게 미스매치한 현상을 보이고 있다. 아울러 동작구 내 문화생활을 즐길 수 있는 공간이 전무하기에 다른 지역으로 원정을 갈 수밖에 없는 상황이다.

중앙대학교는 대학종합평가에서 꾸준하게 10위권 이내의 평가를 받고 있다. 약학대학, 예술대학이 주요 대표 학과로 문화예술 기반의 창업이 활발히 이루어져 2017년 대학평가 창업교육 부문 1위를 수상하기도 했다. 특히 강남권 유일 대학 집적지와 한강과의 최근접 대학으로 수변문화 대학도시로서 가능성이 커 새로운 대학가로 변신할 잠재력이 충분하다.

● [그림 2] 중앙대학교의 혁신 창업 활동 예 ●

이런 잠재력에도 불구하고 현실은 만만치 않아 해결해야 할 과제가 많다. 먼저 청년 비율 대비 창업지원 기능이 부족하다는 점이다. 청년들이 창업을 희망하는 업종과 공공이 지원하는 분야의 미스매치 정도가 심하고 창업정보를 얻거나 지원받을 수 있는 시설도 동작구에는 부족하다. 노량진 공시족의 시험 합격률이 1.8% 수준이기 때문에 많은 청년 유동인구를 대상으로 창업과 직업에 대한 정보 제공 및 전환 기회를 만들 필요가 있다.

둘째, 높은 월세로 주거 부담이 가중되고 있다는 점도 문제이다. 동작구

청년층의 월세 부담액은 서울시 1위(평균 60만 원, 평당 13만 원)로 수많은 청년이 지·옥·고(지하방, 옥탑방, 고시원)에 시달리고 있다. 중앙대 인근 하숙촌 일대는 매우 노후하여 안전 등의 문제가 계속해서 제기되고 있으며, 학교 앞 좁은 보도와 상습 교통정체로 인해 교통안전에 대한 요구도 높다. 중앙대 기숙사비도 서울시 타 대학 대비 높은 편이며 학교의 확충 노력에도 수용률은 1.9%에 불과하여 청년들의 주거부담 완화가 절실한 상황이다.

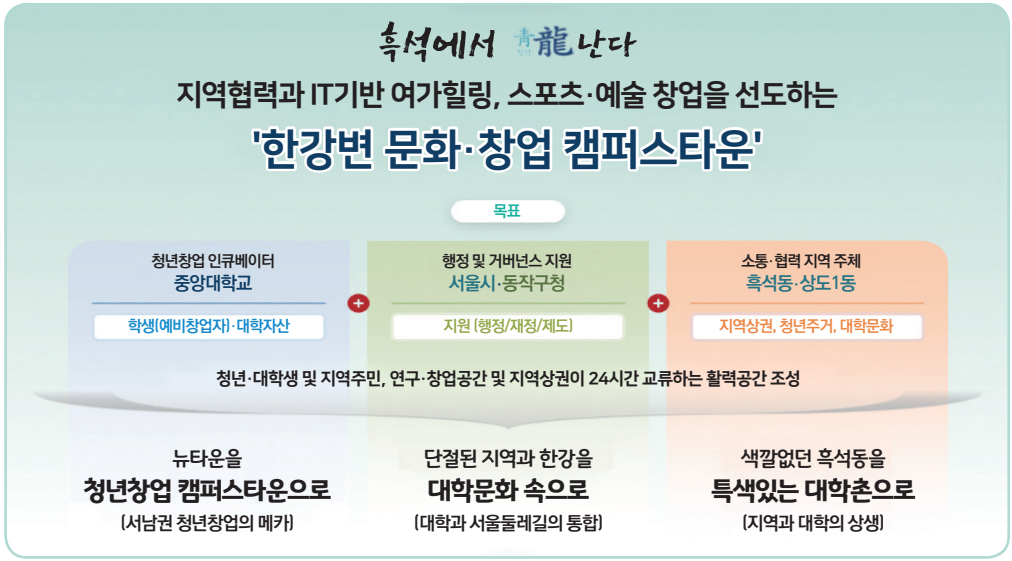
셋째, 부족한 문화시설 및 향유의 기회 확충이 요구된다. 공연장, 전시장, 영화관 등 많은 주민이 관내 대학과 연계하여 동작구 내 문화·예술 등 여가활동을 위한 공간을 마련해 주기를 강하게 요청하고 있다.

이러한 여건에 따라 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운은 대학의 적극적 참여와 시·구의 행정 지원, 지역사회와의 협력·소통을 통해, 서울 중앙의 선도적인 청년창업 테스트베드 육성과 한강~대학연계 수변문화 특성화, 대학·지역 상생의 대학가 활성화를 도모하고자 "흑석에서 청년, 용으로 난다."라는 비전을 마련하였다. 이 비전에 따라 지역협력과 IT기반의 여가힐링, 스포츠·예술 창업을 선도하는 '한강변 문화·창업 캠퍼스타운'을 지향한다.

이 같은 비전을 구체화하기 위해 중앙대학교를 청년창업 인큐베이터로 삼고, 서울시와 동작구의 적극적인 지원과 협력을 통한 행정 및 거버넌스를 구축하는 것을 전제로 다음과 같은 3대 목표를 설정하였다. 서남권 청년창업의 메카를 지향하는 '뉴타운을 청년창업 캠퍼스타운으로', 대학과 서울 둘레길을 통합하는 '단절된 지역과 한강을 대학문화 속으로', 지역과 대학의 상생을 도모하는 '색깔 없던 흑석동을 특색 있는 대학촌으로'이다.

## 함께 만드는 흑석 캠퍼스타운의 사업계획

'창업육성'을 핵심 사업으로 정하고, 이를 지원하는 세부 사업계획은 '지역협력, 상권 활성화', '주거지원, 대학문화'로 구분하여 16개로 제시하였다. 창업육성 사업은 창업발전소 및 연계거점을 중심으로 다양한 활동이 이루어질 것이고, 지역협력 사업을 통해 상권 활성화를 구현할 것이며, 주거지원 활동과 대학문화 혁신을 위해 다양한 활동들이 캠퍼스타운 곳곳에서 전개될 것이다.

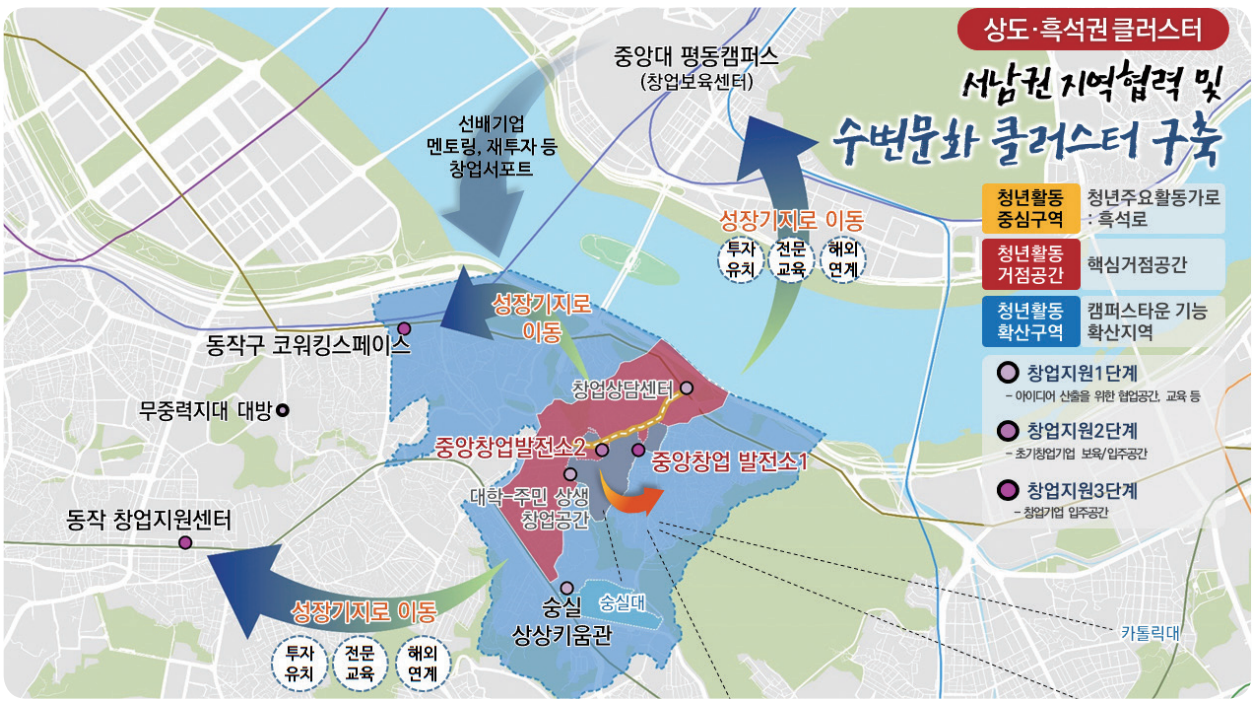



• [그림 3] 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운의 비전과 목표 •

[그림 4] 중앙대학교 흑석 캠퍼스타운의 창업육성 선순환 프로세스

'창업육성'은 지역밀착형 창업과 중앙대학교 강점 분야 창업을 지원하는 선순환 프로세스가 핵심이다. 특히 주목할 만한 점은 지금까지 IT기술 창업 지원 중심에서 이를 접목하되 지역밀착형 중앙대 특화 분야 창업으로 문화예술 스타트업, 도시재생 스타트업, 여가힐링 스타트업을 핵심 테마로 추진한다는 점이다.

이러한 스타트업이 캠퍼스타운 곳곳에 포진한 대학 및 공공소유의 거점들에서 성장한다. 먼저 교육과 소통 공간에서 창업교육 및 커뮤니케이션이 이루어질 것이고, 이렇게 개발된 창업 아이템은 팹랩(Fab-lab)과 리빙랩(Living-lab)에서 시제품으로 제작되고 창업체험이 이루어진다. 이들은 시사회, 오디션 등을 거치면서 우수 아이템으로 발전하고, 특허 및 회사 설립 지원과 법률·세무 등 성장 지원 과정을 통해서 자라날 것이다. 이렇게 성장한 기업은 평동 창업보육센터 등 중앙대·동작구·서울시 전역으로 본격 진출한다. 이들이 선배기업이 되어 후배기업에게 멘토링, 재투자 등 창업지원 역할을 하는 선순환 프로세스를 구축하여 지속가능한 창업육성 체계가 이루어질 것이다.이외 '지역협력 및 상권 활성화'를 위한 3개 세부사업이 있고, '주거지원 및 대학문화 특화'를 위한 3개 사업이 추진될 예정이다. 또한 캠퍼스타운 사업의 추진을 위해 3개의 세부사업을 마련하여 촘촘히 진행하고자 한다. 이 같은 흑석 캠퍼스타운의 창업육성 및 추진사업은 중앙대학교 캠퍼스타운에 한정된 것이 아니라 흑석·상도권 클러스터의 체계적 적용으로, 서남권 전체와 서울 전역으로 파급하는 장기적 안목도 전제하고 있다는 점이 주목된다.




[그림 5] 상도·흑석권 클러스터의 체계적 창업육성 지원 개념도

● [표 1] 중앙대학교 캠퍼스타운 사업계획 ●

| 구분 | 사업 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 창업 육성 | ① 창업발전소 1(심화창업공간) 조성·운영 | 설계 | | 운영 | | |
| | ② 창업발전소 2(놀이형 창업체험공간) 조성·운영 | 설계 | | 운영 | | |
| | ③ 창업경진대회 및 캠퍼스타운 페스티벌 | | | | | |
| | ④ 지역 창업상담센터 운영 | | | 운영 | | |
| | ⑤ 노량진 청년창직센터 운영 | | | | | |
| | ⑥ 중앙 Alley 기획 및 활성화 | | 기획 | | | |
| | ⑦ 후문 일대 지역상생형 창업문화공간 조성·운영 | | 계획 | 설계 | 조성 | 운영 |
| 지역협력 상권 활성화 | ① 지역연계사업 운영 | | | | | |
| | ② 청년상인 육성 및 재래시장 활성화 지원 | | | | | |
| | ③ 까망돌 청년마차, 대학축제 연계 지역골목 축제 | | | | | |
| 주거지원 대학문화 | ① 스마트 리빙랩 및 지역협력 주거지원 사업 | | | | | |
| | ② 흑석로수변창업문화거리조성 | | 설계 | 조성 | | |
| | ③ 중앙문화마당 조성 | | 설계 | 조성 | 조성 | |
| 사업추진 (공통) | ① 캠퍼스타운 추진단 운영 | | | | | |
| | ② 추진현황 점검, 창업프로그램 세부 운영방안 기획 | | | | | |
| | ③ [상도·흑석권] 대학 연계사업 발굴 및 운영 | | | | | |

## 혁신 창업전진기지로서 대학과 캠퍼스타운 과제

도시재생 시대의 전개와 4차 산업혁명의 가속화로 우리 사회는 혁신동력을 마련하는 방식도 빠르게 진화하고 있다. 과거에는 2차 산업을 동력으로 한 개발의 시대였다면, 지금은 산업 고도화로 고차 산업과 공존하면서 사회적 재생에 초점을 맞춘 초기 도시재생의 시대이다. 이제는 초기 도시재생의 한계를 넘어 실현성과 체감도를 높이는 도시재생 뉴딜의 시대가 전개되고 있다. 그러나 여전히 자발성 낮은 주민참여에 의존하여 공공이 주도할 수밖에 없는 상황이기에 혁신이 필요하다. 혁신의 원천은 개개의 자원보다는 자원 간의 연결고리에서 발생하며, 그들 간의 우연한 연결이 확대 재생산되면서 혁신은 발현된다. 대학과 그 주변지역 그리고 도시가 함께하는 캠퍼스타운은 이런 혁신의 전진기지가 되어 주인이 있는 차세대 도시재생 수법으로 가능성이 높다.

4차 산업혁명은 IoT, 로봇, AI, 3D프린팅, AR/VR이라는 신성장 동력으로, 상품과 서비스의 생산·소비 전 과정에서 모든 것이 연결되고 지능화되는 산업구조의 혁신을 말한다. 이런 산업구조는 도시 곳곳에서 펼쳐져야 한다. F. Cairncross는 저서 '거리의 소멸(The Death of Distance)'에서 더 이상 거리(distance)가 중요하지 않은 사이버 세상이 탄생할 것이라고 주장하고, 이와 관련한 다양한 이슈를 다루고 있다. 그러나 거리(distance)의 제약이 정보통신 기술의 발달로 대체될 수 있는 부분도 많지만, 본질적인 대면기반의 인간세상과 우연한 만남의 공간인 거리(street)와 광장(plaza) 등 실제 도시공간까지도 소멸시킨다는 과대 해석은 지양해야 한다.

이미 대학의 역할은 대학 담장을 넘어 도시로, 사회로 나섰다. 캠퍼스타운의 주체로서 대학의 임무를 강화하여 사회혁신의 동력으로 삼기 위한 교육부 대학정책에 과감한 혁신이 요구된다. 다양한 여건의 대학과 지역사회를 효과적으로 재생·혁신하기 위해서는 캠퍼스타운 사업이 해결해야 할 과제가 많다. 각 대학마다 여건과 장점이 다르고 지역사회와의 협업 과정도 특화될 수밖에 없다. 이를 인위적으로 맞추는 방식보다는 그 특성과 장점을 살리는

형태로써 사업을 기획하고 실행해야 캠퍼스타운 사업의 취지와 목적을 효과적으로 구현할 수 있다. 글로벌 창업도시의 혁신성장 동력으로 대학의 사회적 역할과 그 활동을 재정립하여, 국가경쟁력이 강화될 수 있도록 서울시와 중앙정부의 제도적 지원 등 적극적 지원이 요구된다.

캠퍼스타운 사업은 대학의 혁신 의지에 따라 여러 부처와 공공기관에서 추진하는 연계사업을 접목할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 캠퍼스타운의 실현성을 높이는 데에는 대학이라는 지역혁신 주체와 상응하는 선도적인 공공개발 주체로서 LH, SH, HUG 등도 적극 동참할 필요가 있다. 캠퍼스타운이라는 특별한 사업과 협업하기 위해서는 도시재생 뉴딜에서와 같은 공공주체의 구체적인 역할을 부여하는 맞춤형 사업모델이 필요하다.

예를 들어 동일한 사업이라 할지라도 창업전진기지로서 대학의 혁신 창업공간이 대학을 넘어 지역사회에 일상화될 수 있어야만 한다. 지원 조건, 입주 조건 등이 특화된 '캠퍼스타운형' 사업모델로서 스타트업 스튜디오, 스마트 리빙랩, 혁신창업 테스트베드 등 창업지원 공간이 조성되어 대학과 공공 그리고 민간부문으로도 확산될 수 있어야 한다. 창업육성과 지역상생을 지향하는 도시의 새로운 혁신이 요구되는 시점, 혁신 주체로서 대학의 역할이 필요한 현실에서 캠퍼스타운은 적절한 해법이다. 이제는 대학이 배출하는 젊은 인재들이 졸업 후 직장을 찾아 떠나는 대학가가 아니라, 도시와 산업의 혁신 주체로서 머무르고 스스로 미래를 만드는 혁신 전진기지로서의 캠퍼스타운으로 발전시켜야 한다.

끝으로 대학과 도시는 공존하고 공영해야 한다. 지금은 도시의 시대로 대학이 나서야 할 때이다. 중앙대학교는 대학의 경계가 없고 주변과 상생하며 원스톱 뉴밸류 산학협동이 이루어지는 선도대학으로서의 캠퍼스타운을 꿈꾸고 있다. 최초로 대학 담장을 없앤 의지에서 보이듯, 중앙대학교의 혁신동력은 이미 청년창업, 미래 산업, 공동체 참여로 대학 담장 밖 도시와 글로벌 세상으로 뻗어 나가고 있다. 우리는 중앙대학교만의 캠퍼스타운이 아니라 도시 혁신 거점으로서 동작구, 지역사회와 함께 성장의 가치를 나누고, 글로벌 창업도시 서울과 대한민국의 혁신성장 동력의 진앙지로서의 사회적 임무에 주목하고 있다. 대학이 지역과 함께 머릴 맞대어 찾은 공존·공생·공영의 지혜가 중앙대학교를 넘어 서울특별시에서, 그리고 대한민국에서 활짝 피어 혁신의 미래를 선도하길 기대한다.

## 참고문헌

1. 중앙대학교·동작구, "2017 서울형 캠퍼스 종합형 사업구상서:서울 서남권의 중앙, 한강의 중앙-흑석에서 靑龍난다", 2017.11.24.2.
2. 서울특별시, 서울형 캠퍼스타운 종합형 광운대·세종대·중앙대 실행계획, 2018
3. 배웅규, 중앙대·동작구팀 캠퍼스타운:흑석에서 청년,용으로 난다, 『건축』, 제62권제7호, 대한건축학회, 2018.7.
4. 서울특별시, 제6회 캠퍼스타운 정책협의회:지역과 함께하는 캠퍼스타운 자료집, 2019.6.20.

# 교육이 콘텐츠다!
# 온 마을이 학교, 「교육도시 오산」

**김성태**(경기도화성오산교육지원청 중등교육지원과 장학사)

차를 타고 고속도로를 달리다 보면 경부고속도로 상행선에서 대형 홍보 간판을 볼 수 있다. '아이들이 행복한 교육도시 오산'이라는 문구가 적힌 간판을 처음 보았을 때 참 인상 깊었던 기억이 난다. 보통 고속도로 홍보 간판은 지역 축제나 지역 대학교를 선전하는 경우가 많은데, '교육'이라는 눈에 보이지 않고 성과도 잘 나타나지 않는 단어를 선택해 도시를 홍보하고 있는 오산에 대해 호기심이 생겼다. '얼마나 도시의 교육에 자신이 있으면 이럴까?' 하는 생각이 들면서 교육에 많이 집중하는 도시라는 이미지가 뇌리에 박혔다. 이후 오산시청과 함께 오산혁신교육지구라는 배를 타고 도전적인 교육 여정을 떠나게 되었다.

## 오산시의 현실과 고민

오산시는 인구 22만 정도의 작은 도시로, 지리적으로는 대한민국 최대 신도시로 꼽히는 화성시가 둘러싸고 있다. 화성시는 대한민국 최고의 반도체 업체인 삼성이 크게 자리 잡고 있어 경제성장률이 높고, 신도시 건설 등으로 인해 경제적인 자립도가 전국 5위 안에 꼽힐 정도로 안정된 도시다. 학부모의 경제적, 문화적 수준이 높고 학생들의 학업성취도 또한 높다. 이에 비해

오산시는 경제적, 문화적으로 발달한 도시라기에는 부족한 면이 있다. 관광 자원이 풍부한 것도 아니고 신도시 개발이 이루어질 수 있는 환경도 되지 못한다. 그러다 보니 학부모들은 아이들의 교육을 핑계로 오산시를 떠나거나 인근의 동탄 지역으로 옮겨간다. 도시는 텅 비게 되었고 교육에 대한 고민이 깊어지면서 2개의 지자체와 협력해야 하는 경기도 화성오산교육지원청의 교육에 대한 책임감은 더욱 커지기 시작했다.

● 미래교육오산국제포럼 ●

## 혁신교육지구로 인해 교육도시로 거듭나다

오산시는 교육으로 도시를 살려보자는 당찬 의지를 바탕으로 실행 방법을 찾기 시작한다. 2011년, 경기도교육청에서 남한산초등학교를 시작으로 혁신학교 운동이 일어나면서 오산시도 그 여세를 몰아 혁신교육지구 사업을 진행하였다. 혁신교육지구 사업은 경기도교육청과 지자체가 함께 혁신교육이라는 이름으로 특색 있는 교육도시를 만드는 것이다.

오산시는 고민을 해결해 줄 절호의 기회를 놓치지 않았고, 혁신교육지구 사업은 2011년부터 2019년 현재까지 진행되면서 지금의 오산 혁신교육지구를 만들어 가고 있다. 고민을 성장으로 만들기 위한 '교육도시 오산'의 현실화가 첫발을 내딛기 시작한 것이다.

2011년 혁신교육지구 사업을 처음 시작했을 때는 경기도 화성오산 교육지원청과 오산시 간의 교류가 없었다. 서로 다른 두 개의 기관이 함께 협력하여 일하는 것은 생각보다 어려운 일이다. 생각과 환경이 다르며 일에 대한 접근방식 또한 달랐다. 기관의 입장이 같지 않으니 "왜 우리를 이해해 주지 않느냐?"라며 하소연을 반복하였다. 그러다 역지사지의 입장에서 서로 다름을 인정하고 존중해 주는 것, 그것이 협력의 첫 번째 과제라는 것을 깨닫기 시작했고, 이런 과정을 통해 지금은 전국에서 벤치마킹을 오는 교육도시가 되었다. 사업 초기에 좌충우돌의 경험이 있었기에 지금의 교육도시 오산, 성공적인 혁신교육지구가 되었다고 생각하며 자부심도 느낀다.

## 비전과 철학이 있는 오산혁신교육지구

**화성오산교육지원청 비전**

행복한 성장, 함께하는 화성오산 교육

**오산시청 교육비전**

온 마을이 학교인 교육도시 오산

오산혁신교육은 학생들이 장차 '스스로 자기 앞가림하는 힘(생존)'을 기르고, 나아가 '다 함께 서로 어울려 사는 법(공존)'을 익히도록 할 것입니다. 이를 바탕으로 지고지선한 오산물향기교육, 생존과 공존의 힘을 길러주는 오산혁신교육을 통해 모두가 살맛 나는 온 마을이 학교인 '교육도시 오산'을 실현하고자 합니다.

- 오산혁신교육의 교육철학 중 일부 발췌-

● 오산교육혁신지구의 비전과 철학 ●

### 1. 교육철학을 공유하고 올바른 방향으로 동행하다.

오산혁신교육지구의 교육철학은 화성오산교육지원청과 오산시청 평생교육과가 머리를 맞대고 함께 고민하여 만든 것이다. 어느 도시가 교육철학을 가지고 학교현장을 지원하겠는가?

인간이 행복한 삶을 살아가기 위해서는 민주시민으로서 삶의 역량을 함양시킬 수 있는 교육을 실천해야 한다. 그러나 현재 교육정책의 모든 프레임은 경제적인 것과 입시교육, 이 두 가지에만 맞춰져 있다. 일부에서는 그 프레임에서 벗어나고자 혁신학교를 중심으로 실천적 교육운동을 전개하고 있지만 역부족이다.

교육철학을 공유한다는 것은 행복한 삶을 위한 교육의 중요성을 인정하고 가치와 방향에 대해 공감한다는 것을 의미한다. 오산혁신교육지구의 출발은 교육현장의 다양한 문제점을 인지하고 교육철학을 통해 올바른 방향을 정하여 차근차근 실천해 나가는 것이다.

어떤 일을 실천하기 전 철학을 세우고 그 방향성을 공유한다는 것은 건물의 골조를 세우는 일과 같다고 생각한다. 어떠한 교육지원청과 지자체도 생각하지 못한 일이었기 때문에, 교육자의 한사람으로서 너무나도 뿌듯하고 칭찬받아 마땅한 일이라고 생각한다.

### 2. 하드웨어가 아닌 소프트웨어, 교육콘텐츠로 학교를 지원하다.

일반적으로 지자체에서 교육경비의 4~7% 정도를 사용한다고 한다. 오산시는 3.8% 정도의 교육예산을 사용한다. 오산시의 교육경비 사용 비율은 다른 지자체와 별반 다르지 않다. 아니, 오히려 부족하다. 그런데 왜, 많은 교육예산을 투자하지 않음에도 불구하고 오산혁신교육지구가 잘 운영될 수 있는 걸까?

지방자치단체는 교육예산을 책정하고 사용해야 한다. 하지만 교육에 대한 경험이 없는 지자체들은 예산을 책정하여 학교에 내려줌으로써 역할을 다했다고 생각한다. 학교현장은 이러한 점을 알고 시설이 노후된 경우나 새로운 기자재가 필요할 때 시청의 교육경비를 사용한다. 즉 하드웨어에 집중적으로 투자하는 '보여주기식' 또는 단시간에 성과를 내는 방식이다. 묘하게 두 집단의 요구가 맞아떨어지는 지점이 생기고 충족된 것이다. 시설은 언젠가 노후되고 똑같은 투자가 반복된다.

하드웨어에 대한 투자는 보기에 좋고 단기간에 성과를 내기는 좋지만, 하드웨어 노후화에 따른 재투자가 비슷한 형태로 계속해서 진행되어야 한다. 지자체의 교육지원은 어찌 보면 근본적이고 장기적인 지원보다는 일회성의 단기적인 지원이라고 할 수 있다. '밑 빠진 독에 물 붓기'가 될 수 있었기에, 오산은 교육에 대한 접근 방법을 변화시켰다. 하드웨어(건물, 시설, 최신 기자재 등)가 아닌 소프트웨어(교육콘텐츠, 교육과정 등)의 중요성을 깨닫고 집중하기 시작한 것이다. 모두가 잘 알고 있는 '1인 1악기 통기타 수업'이 그 좋은 예이다.

## 지역주민과 함께하는 과정 중심의 오산교육

### 1. 1인 1악기 통기타 수업 - 학교를 넘어 도시를 변화시키다.

• 1인1악기 통기타 수업 •

'1인 1악기 통기타 수업'은 오산시 관내 초등학교 24개교 5, 6학년 학생들을 대상으로 진행된다. 1학기는 6학년, 2학기는 5학년이 수업을 한다. 학교별 20차시로 진행하며, 통기타 전담강사가 협동수업 형태로 직접 아이들을 지도한다. 20차시 수업을 마무리하면 학교별 자체발표회 및 '우리들의 사계'라는 주제로 지역 주민들을 모시고 발표회를 진행한다. 여기서 주목할 점은 방과 후 수업이 아닌 정규 교육과정 속에서 모든 과정이 이루어지고 있다는 것이다.

'1인 1악기 통기타 수업'은 '학생들이 평생을 살아가면서 악기 하나쯤 다루며 행복하게 살았으면 좋겠다.'라는 생각에서 출발하여, 지금은 도시의 문화로 확산되었다. '1인 1악기 통기타 수업'은 지역에도 다양하고 긍정적인 영향을 미치고 있다. 관내 초등학교 교장선생님들의 통기타 동호회가 결성되고, 쎄시봉 음악거리를 조성하며 통기타 페스티벌이 열리는 등 학교교육이 도시를 바꾸고 시민의 삶까지 변화시킨 것이다. 이 모든 결과는 교육지원청과 시청, 학교가 매우 긴밀하고 촘촘하게 교육과정을 분석하고 재구성하며 충분한 협의의 시간을 가졌기에 가능했다. 모든 활동이 일회성 행사로 그치는 것이 아니라 구체적인 피드백을 통해 다시 교육과정에 반영되는 지속적 선순환 시스템을 갖추기 위해 상호 노력하였다는 점을 높이 평가할 수 있다.

## 2. 지역과 함께하는 중학교 자유학년제 - 미리내일학교

학생들의 다양한 상상과 도전, 그리고 삶에 대한 준비과정으로 중학교 자유학기제가 전면 시행되고 있다. 학생들은 시험공부보다는 자신이 좋아하는 것이 무엇인지 탐색하고 직접 체험하는 시간을 많이 가지면서 진로와 직업에 대한 실제적인 경험을 하게 된다. 하지만 학생들이 체험할 수 있는 체험처가 적다는 것이 현실적인 문제점으로 지적되고 있다.

그러나 오산은 조금 다르다. '온 마을이 학교'라는 비전에 맞게 2015년부터 미리내일학교를 운영하고 있다. 미리내일학교는 어떤 직업이 '내 일' 이 될지, 미리 '내일(tomorrow)'을 체험해 본다는 의미다.

**〈미리내일학교 사업 개요〉**

1) 대상 : 관내 중학교 9개교 1학년 학생 전체

2) 목적 : 자신이 선택한 직업에 대한 현장 중심의 진로체험

3) 체험처 : 30여 직종의 92개 체험처

4) 미리내일학교 진행과정

| 사전교육 | 현장체험 | 사후교육 | 특징 |
|---|---|---|---|
| 사전 직업탐색<br>나의 미래 시나리오 작성, 미래명함 제작<br>안전교육 및 직장예절 | 체험을 통한 진로탐색, 직업체험, 멘토 인터뷰 | 모둠별 직업 마인드맵 작성 및 발표<br>감사엽서 작성<br>설문지 작성 | 체험처 이동 시 택시 및 버스 제공<br>* 오산시 제공<br>* 학부모 진로코치단 동반탑승 |

5) 미리내일학교가 갖는 의미

공부는 학교 책상에서만 이루어지지 않는다. 미리내일학교는 오산시 전체, 온 마을이 학교라는 데 의미가 있다. 공부에 대한 개념 및 학습공간을 확장시킨 것이다. 학생들이 관심 있는 진로 및 직업군에 대해 사전 탐색을 하면, 오산시 관공서를 비롯하여 개인 사업장 등 92개의 체험처는 자신의 직업군을 직접 공개하고 학습시키는 데에 주력한다.

우리 아이들을 위해 교육지원청과 지자체 및 시민이 함께 나섰다. 교육지원청은 학교와 연계하여 교육과정을 잘 설계할 수 있도록 지원하고, 지자체는 학생들이 안전하고 유익하게 체험할 수 있는 체험처를 발굴하였으며, 시민들은 학생들의 안전과 학습을 조력하는 역할을 맡았다. 특히나 인상적인 부분은 오산의 택시 및 버스 기사님들이 미리내일학교가 진행되는 날에는 자원봉사를 한다는 점이다. 또한 학부모 스터디를 통해 공부모임을 하고 있는 학부모님들이 학생들의 진로코치 역할을 하고 있는데, 사전교육부터 현장체험, 그리고 사후교육까지 기꺼이 지원해 주신다.

미리내일학교를 통해 온 도시가 학생들을 위해 서로 협력하고 상생한다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 누군가의 학부모인 시민들이 함께 오산의 자유학기제를 만들어 가고 있다.

● 미리내일학교 ●

## 3. 온 마을이 체험학습장 – 시민참여학교

시민참여학교란 혁신교육지구의 특화된 교육 사업이다. 오산시의 생태, 문화, 역사, 환경, 행정 등 다양한 인프라를 체험학습의 장으로 특화해 초등학생들의 학년별 교과과정과 연계하여 생생하고 알찬 배움을 제공함으로써 내 고장 오산을 바로 배워가는 학교 밖 학교이다. 학부모들이 직접 공부하고 준비하여 운영하는 시민참여학교는 전국 최초의 교육모델로, 교육도시 오산의 자랑이다.

**〈시민참여학교 사업 개요〉**

1) 대상 : 관내 초등학교 24개교 전체 학생

2) 목적 : 학교교육과정과 연계한 생생한 체험교육을 통해 삶의 역량 강화

3) 체험처 : 9개 분야의 43개 체험처

4) 시민참여학교 진행과정

| 학교교육과정 분석 | 체험처(탐방학교)온라인신청 | 현장체험 | 특징 |
|---|---|---|---|
| 학교교육과정 분석<br>교과서 분석 후<br>체험처 연계 가능성 탐색 | 오산교육포털 온라인신청<br>체험처 선택 | 견학 및 체험<br>교과서 내용과 비교하며<br>현장체험활동 | * 학부모가 강사로 활동<br>* 문화관광해설사 강의<br>* 이동차량 제공 |

5) 시민참여학교가 갖는 의미

첫째, 지역사회 전체가 학교이며 학습도시가 된다. 시민 모두가 가르치고 배우는 학습도시를 자생적으로 만들어 가고 있다. 지역의 생태와 역사, 문화, 환경, 행정 등 모든 곳을 체험학습의 장으로 만들며, 학교교육과정과 지역의 자원을 적극적으로 활용하여 교육을 한다. 책 속에 갇혀 있는 교육이 아닌, 실제적인 배움을 쌓아가며 내 고장을 알아가며, 애향심을 고취시키는 현장 중심의 교육이라는 데 매우 큰 의미를 지닌다.

둘째, 교육자치이다. 스스로 교육에 대한 비전과 목표를 설정하고 그 방향으로 나가는 모습에서 진정한 교육자치가 이루어질 수 있다고 생각한다. 이것이 가능한 이유는 단연코 우리의 학부모님들의 노력 덕분이다. 학부모님들은 아이들이 도시를 사랑하고 우리의 문화에 자부심을 가지기 위해서는 학교 교육만으로는 한계가 있다고 느껴 공부를 시작했다. 학부모 스터디를 조직하여 공부하고(배우미교사), 그 배움을 시민참여학교를 통해 나누며(나누미교사) 함께 성장하는 도시를 만들어 가고 있다.

셋째, 지속발전의 가능성이다. 교육의 3주체(학생, 교사, 학부모)에서 한발 더 나아간 교육의 4주체(학생, 교사, 학부모, 지자체)가 공동의 교육철학을 공유하고 실천해 가고 있다. 자발성을 가지고 열정적으로 참여하는 시민들이 있는 한, 교육도시 오산의 혁신교육은 단순한 이벤트로 멈추지 않고 지속적으로 성장하고 발전할 것이다. 오산의 교육은 현재진행형이며 무엇을 상상하든 그 이상이다.

● 시민참여학교 ●

## 4. 학교공간혁신 프로젝트 - 별별숲

**'네모난 학교에 들어서면 또 네모난 교실 네모난 칠판과 책상들 네모난 컴퓨터 TV (중략)**
**주위를 둘러보면 모두 네모난 것들뿐인데 세상은 둥글게 살아야 해**
**지구본을 보면 우리 사는 지군 둥근데……'**

1996년에 나온 대중가요 '네모의 꿈' 가사의 일부다. 지구는 둥근데 우리는 네모라는 프레임에 갇혀서 모든 것이 획일화되고 있다는 것을 의미심장하게 전해 주고 있다.

노래 가사에서도 이야기하듯이 우리의 학교공간은 너무나도 획일화되어 있다. 네모난 교문을 통과하면 네모난 교실로 들어가 네모난 책상과 네모난 의자, 네모난 칠판 등 모두가 획일적이다. 이러한 공간에서 학생들에게 창의적인 생각을 키우기 어렵다는 것은 누구라도 생각할 수 있는 뻔한 일이다. 학교공간이 이렇게 같은 모습인 것은 아마도 학교가 지어질 때 공간의 효율성만을 고려하고, 설계의 과정에 교육전문가가 참여하지 못했기 때문일지도 모른다.

이제 학교공간의 재구조화는 시대적 요구사항이다. 아이들에게 무한한 상상력을 키우고 도전할 수 있는 환경을 조성해 줘야 할 책임이 있는 오산혁신지구는 별별숲 프로젝트를 시작하게 되었다.

**〈별별숲 프로젝트 개요〉**

1) 대상 : 오산시 관내 초·중·고 10개교 공모

2) 목적
- 학교교육과정(수업) 속에서 공간혁신에 대한 기반을 조성
- 참여와 협력을 통해 학생들의 창의성과 문화감수성을 함양
- 미래의 민주시민 역량을 함양

3) 방법
- 교과별 배움중심수업을 통하여 참여와 협력의 공동체 문화 형성
- 교과연계 융합수업을 통하여 학교공간 재구조화
- 학교 생활 속에서 휴식과 놀이, 체험과 교류, 다양한 형태의 수업공간 제공

● 명화가 있는 복도 ●

● 카페 같은 학생자치회실 ●

4) 별별숲 프로젝트가 갖는 의미

오산시는 인근 신도시의 영향으로 학생들이 줄어들면서 유휴공간이 발생하기 시작했다. 유휴교실의 활용방안에 대해 교육공동체 구성원들이 머리를 맞대고 고민하며 별별숲 프로젝트를 시작하게 되었다. 별별숲 프로젝트는 교사와 학생, 지역주민들이 학교공간에 대해서 고민하고 이를 유용하게 활용하는 교육활동이다. 아울러 혼자서 해결할 수 없는 상황에서 참여와 협력을 통해 민주시민의 역량을 함양하는 데 목적이 있다.

학교공간의 재구조화는 말처럼 쉽지 않다. 계획 단계에서부터 지역사회 건축전문가들과 학교 선생님, 학생들이 수차례 협의를 하며 끊임없이 소통해야 한다. 이제 학교는 지역교육공동체와 함께 협력하며 성장해 나가야 한다.

선생님들의 수업이 배움중심 수업으로 변화하기 시작했다. 배움중심 수업을 통해 학생 스스로 학교공간 재구조화에 대해 생각해 보고, 활용 가능한 공간을 찾아 보고, 어떻게 재구조화할 것인가에 대해 고민하고 실천하는 과정을 통해 상상력과 창의성이 크게 함양된다. 교사들의 역할도 가르치는 것에서 방향을 안내하고 가리키는 안내자의 역할로 변화되어야 한다는 것을 시사해 준다. 지역교육공동체는 학교의 문제에 대해 깊은 관심을 가지고 계획-실행-평가 단계에 함께 참여한다.

별별숲 프로젝트는 기존의 유휴공간을 재구조화하는 단계에서 시작하여 수업의 변화로까지 이어지고 있다. 지금은 단위학교 차원의 공간혁신이지만, 앞으로의 과제는 학교 간 담을 허물고 마을과 공간을 함께 함으로써 공간이 생각을 바꾸고 생각이 공간을 바꾸는 '온 마을이 교육도시'인 오산을 만들어 가게 될 것이다. 나는 상상해 본다. 동그란 학교에 세모난 교실, 누워서 혹은 돌아다니면서 학습할 수 있는 공간, 무한한 상상력으로 가득한 학교를!

## 교육도시로의 성장 비결? 지자체와 교육지원청의 환상의 콜라보레이션!

지금까지 오산혁신교육지구의 교육 사업 중 지역사회와 함께하는 사업을 위주로 설명했다. 학생들의 진로와 진학을 선도하는 진로진학센터(드림웨이)와 무한 상상력을 키우는 메이커센터, 토론이 살아 있는 토론교육, 뮤지컬과 연극을 통한 문화예술활동, 1인 1체육, 학교축제 마을축제, 일반고 진로진학 프로그램 얼리버드 등 소개할 교육활동이 많지만, 다음에도 기회가 올 것이라 생각하고 지금은 아껴두려고 한다. 중요한 것은 지금도 오산혁신교육지구는 멈추지 않고 계속해서 성장과 발전을 거듭하고 있다는 점이다.

오산시는 어떻게 교육도시로 성장할 수 있었을까? 답은 경기도 화성오산교육지원청과 오산시청의 환상의 콜라보레이션이라고 말하고 싶다. 오산혁신교육지구 사업의 핵심은 서로 다른 기관의 차이를 인정하고 협력해 나가는 과정에서 비롯되었다고 할 수 있다. 교육지원청과 시청은 주도권 경쟁이 아닌 협력적 관계를 위해 매월 1회 정기적인 실무자 회의를 한다. 이 실무회의가 갖는 의미는 매우 크다. 업무의 탑다운 방식이 아닌 실무회의에서 나온 결과를 가지고 버튼업 방식으로 일을 진행하며, 이는 매우 합리적이고 적극적으로 이루어진다.

사실 월 1회 정기적 회의 외에도 일주일에 3~4회 얼굴을 마주보고 협의하며, 급하거나 중요한 사안들은 SNS를 통해 소통하고 있다. 이러한 협력의 첫 번째는 관계다. 2019년 1월에는 오산혁신지구만의 명함을 만들고, 단체티를 제작하여 워크숍을 진행하였다. 아마도 전국 최초가 아닐까 생각한다. 이러한 소통의 과정을 통해 관계를 형성하고 그 관계 속에서 서로의 다름을 인정하게 된다. 주도권보다는 오직 우리 지역의 학생들과 선생님들을 바라보며 교육행정을 하는 것이 지금의 오산혁신교육지구를 이끄는 원동력이다.

처음에는 오산시청, 교육지원청과의 역할 분담 및 사업 진행 과정에 불만과 오해가 있던 것이 사실이다. 돌이켜 보니 그것은 교육에 다가가는 관점의 다름에서 오는 견해 차이였다고 생각한다. 이제 교육은 더 이상 학교 안에서만 머무를 수 없다. 교육청에서만 다룰 수 있는 것도 아니다. 교육은 지역사회로 확장되어야 한다. 교육의 수혜자는 우리 아이들이고 그 아이들이 생활하고 발전하는 공간이 바로 지역사회이기 때문이다.

기존에 가지고 있던 교육청과 시청의 역할이 바뀔 수도 있다는 관점의 변화가 필요하다. 지금 당장 우리 아이들에게 필요한 것을 교육청과 시청이 함께 고민하고 해결해 가는 협력적 관계에서 각 기관이 상황에 맞게 역할을 맞춰 가는 유연한 교육행정이 필요하다고 생각한다.

우리 아이들이 이 지역에서 행복하게 교육받을 수 있는 환경을 조성해 줘야 할 책무성이 우리에게 있다. 아이들이 스스로 살아갈 역량을 함양할 수 있도록 최선을 다해야 한다는 사실을 기억해야 한다. 교육지원청과 시청의 관계, 교육의 4주체인 학생, 교사, 학부모, 지역사회의 유기적이고 협력적인 관계로 오산혁신교육지구는 오늘도 성장한다.

이러한 교육에 대한 철학과 열정이 오산시를 교육 때문에 '떠나는 도시'에서 교육 때문에 다시 '찾아오는 도시'로 변화시키고 있다. 교육이 최고의 콘텐츠다. 지나온 10년, 다가올 10년, 그리고 미래를 내다보는 혜안으로 오산혁신교육지구는 소통하고 협력하며 대한민국의 교육을 선도해 가고자 한다.

# 교육통계 FOCUS

## 학생 수 감소에 따른 교육재정 규모의 변화와 그에 대한 인식

박근영(한국교육개발원 교육통계센터 소장)

# 학생 수 감소에 따른 교육재정 규모의 변화와 그에 대한 인식

**박근영**(한국교육개발원 교육통계센터 소장)

최근 우리나라에서 '인구' 문제만큼 사회의 전 영역에 걸쳐 광범위한 파급효과를 낳고 있는 주제를 찾기는 쉽지 않다. 2000년대 이후 더욱 심각해진 저출산, 고령화 현상은 우리나라 인구지형의 급격한 변화를 초래했고, 그로부터 파생되는 다양한 문제들은 이미 미래에 발생할지도 모르는 막연한 위협의 수준을 넘어 우리가 일상에서 체감할 수 있는 실제적 재난이 되어버렸다. 언론에서는 급락하고 있는 합계출산율을 근거로 지방의 소멸을 경고하고 있고(조선일보, 2019; 중앙일보, 2017), 학계나 연구기관 역시 그러한 가정을 공유하여 대책 마련에 고심하기도 한다(마강래, 2017; 유선종, 노민지, 2018).

교육 영역에서도 인구 변화는 대단히 복잡하고 포괄적인 문제를 불러일으키고 있는데, 농촌 지역 학생 수 감소로 인한 학교 통·폐합이나(양희준 외, 2018), 신입생 정원 감소로 인한 대학의 구조조정 역시 궁극적으로는 인구의 지형 변화가 유도한 대표적인 난제로 볼 수 있다. 미래 교육의 청사진 수립에 가장 핵심적인 '교육재정' 분야에서도 학생 인구 변화에 어떻게 대처할 것인가에 관한 질문이 존재해 왔다. 이와 관련해 일각에서는 예산편성이 학생 인구의 감소를 적절히 반영하지 못해 전체 재정 지출의 비효율성을 초래한다는 비판을 제기하기도 하지만(이선화, 2018), 다른 한편에서는 학령인구 감소를 더욱 적극적인 교육투자의 기회로 활용해야 한다고 주장하기도 한다(반상진, 2019).

본문에서는 이러한 상황을 더욱 자세히 이해하기 위해 지난 10여 년간 지역별, 학교급별 학생 인구의 변화와 시·도교육청 재정 규모의 변화를 비교해 보고자 한다. 또한 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI Poll)의 결과를 바탕으로 교육재정의 실제 증감이 우리 사회 일반인들의 인식과 얼마나 궤를 같이하는지 알아보려 한다.

● [표 1] 초·중·고등학교 학생 수 변화 및 변화율(2008~2018) ●

| | 초등학교 | | | 중학교 | | | 고등학교 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 시도 | 2008 | 2018 | 증감(%) | 2008 | 2018 | 증감(%) | 2008 | 2018 | 증감(%) |
| 서울 | 633,486 | 424,800 | -32.94 | 365,579 | 216,330 | -40.83 | 361,942 | 259,554 | -28.29 |
| 부산 | 227,494 | 152,775 | -32.84 | 139,913 | 77,021 | -44.95 | 139,134 | 90,667 | -34.83 |
| 대구 | 189,585 | 125,160 | -33.98 | 112,708 | 66,165 | -41.30 | 107,627 | 78,245 | -27.30 |
| 인천 | 205,781 | 158,871 | **-22.80** | 118,916 | 76,565 | -35.61 | 111,480 | 84,916 | -23.83 |
| 광주 | 127,758 | 88,622 | -30.63 | 71,092 | 45,437 | -36.09 | 64,359 | 53,891 | **-16.27** |
| 대전 | 120,881 | 83,453 | -30.96 | 67,431 | 42,675 | -36.71 | 63,038 | 49,332 | -21.74 |
| 울산 | 94,111 | 67,290 | -28.50 | 54,737 | 31,906 | -41.71 | 50,725 | 37,687 | -25.70 |
| 세종 | · | 24,865 | n/a | · | 10,070 | n/a | · | 8,574 | n/a |
| 경기 | 920,586 | 752,499 | **-18.26** | 488,203 | 358,438 | **-26.58** | 436,635 | 393,008 | **-9.99** |
| 강원 | 110,747 | 75,412 | -31.91 | 59,168 | 39,391 | **-33.43** | 55,496 | 46,727 | **-15.80** |
| 충북 | 116,711 | 85,344 | -26.88 | 64,261 | 41,869 | -34.85 | 58,398 | 48,369 | **-17.17** |
| 충남 | 150,382 | 120,152 | **-20.10** | 78,437 | 56,595 | **-27.85** | 72,153 | 65,509 | **-9.21** |
| 전북 | 143,293 | 97,606 | -31.88 | 78,526 | 50,859 | -35.23 | 72,218 | 62,354 | **-13.66** |
| 전남 | 141,424 | 94,134 | -33.44 | 75,460 | 47,270 | -37.36 | 70,264 | 58,249 | **-17.10** |
| 경북 | 187,309 | 129,290 | -30.98 | 100,182 | 63,540 | -36.58 | 96,807 | 77,945 | -19.48 |
| 경남 | 254,368 | 191,016 | **-24.91** | 138,290 | 90,851 | **-34.30** | 124,398 | 102,461 | **-17.63** |
| 제주 | 48,291 | 40,096 | **-16.97** | 25,708 | 19,306 | **-24.90** | 22,304 | 21,088 | **-5.45** |
| **전국** | **3,672,207** | **2,711,385** | **-26.16** | **2,038,611** | **1,334,288** | **-34.55** | **1,906,978** | **1,538,576** | **-19.32** |

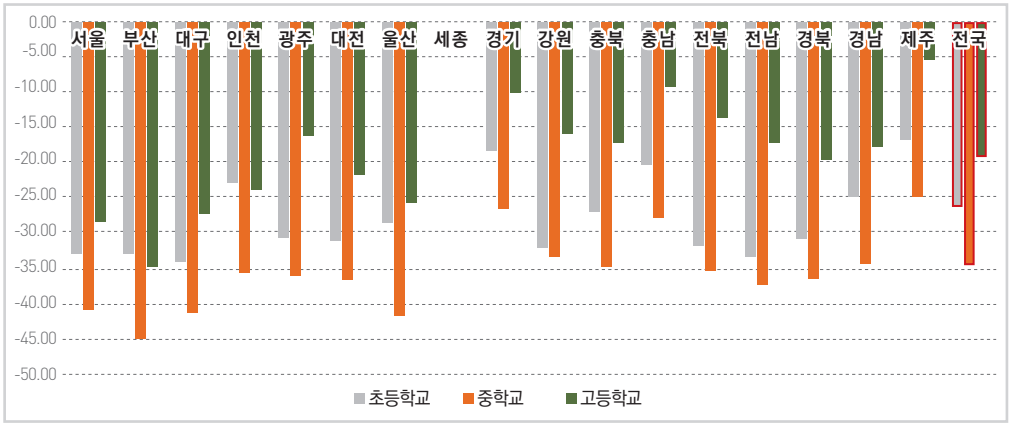
*단위: 명, %

출처: 한국교육개발원 유·초·중등교육통계

인구의 변화는 기준 시점을 언제로 설정하느냐에 따라 변동의 폭이 달라질 수 있다. 특히 한 지역의 인구는 출생과 사망뿐만 아니라 전입, 전출 규모에 따라서도 급격히 변할 수 있으므로 기준 시점을 특정하는 것은 매우 중요하다. 예를 들어, 경기도의 고등학생 규모는 2000년대 초반부터 2010년대 초반까지는 크게 증가했지만, 이후 꾸준히 감소하였다(양희준 외, 2018).

[표 1]과 [그림 1]은 최근 10여 년(2008~2018) 사이 전국 17개 시도[1]의 초·중·고등학교 학생 수 변화를 나타내고 있다. 해당 기간만을 놓고 본다면 학생 수의 급격한 감소는 지역적으로 예외 없는 일반 현상임을 알 수 있다. 다만 기존에 상대적으로 많은 인구가 집중되어 있었던 서울과 여섯 개 광역시에서 전국 평균보다 높은 감소율을 보였으며, 낮은 출생률과 도시 이주로 인해 급격한 고령화를 경험했던 전라남·북도와 경상북도 지역에서의 감소율이 더 심각했음을 알 수 있다. 반면 학생 수의 전반적인 감소 현상이 나타나기는 했지만, 대도시 지역으로부터 이주자를 흡수했던 경기도나 경상남도의 경우 감소 폭이 상대적으로 적었다.

1) 세종시의 경우 2013년부터 통계가 수집되어 변화율(%)을 제시하지 않았다.




[그림 1] 17개 시도 초·중·고등학교 학생 수 변화율 비교(2008~2018)

출처: 한국교육개발원 유·초·중등교육통계

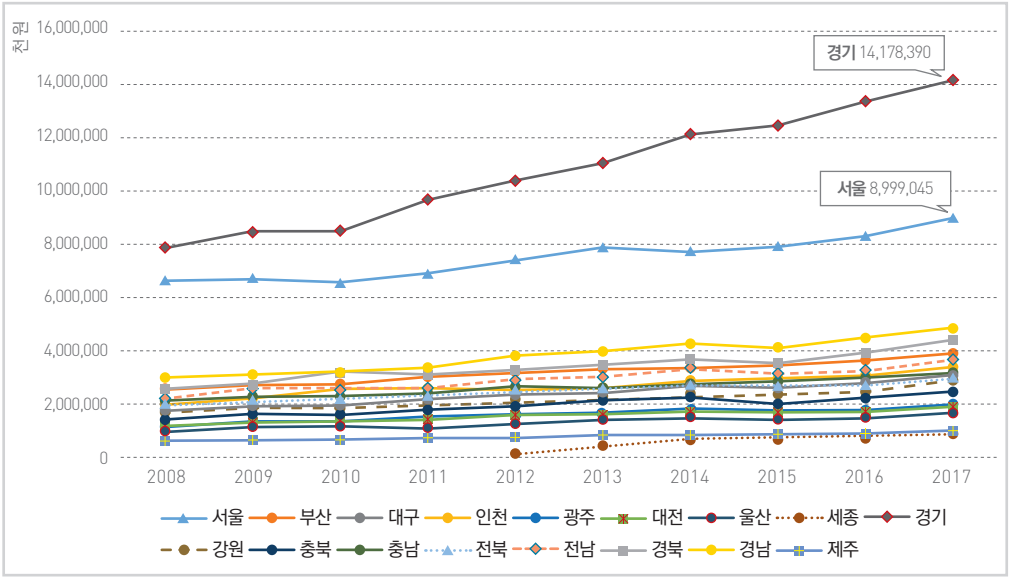
그렇다면 같은 시기 시도별 교육재정 규모에는 어떤 변화가 있었을까? [표 2]를 보면 2017년 우리나라 전체 시·도교육청의 교육비 특별회계 세출 결산 합계액은 총 65조 6,114억 원으로, 2008년의 39조 8,331억 원에 비해 약 64% 증가한 것으로 나타났다. 즉 교육재정은 줄어드는 학생 인구와는 달리 17개 지역에서 모두 증가했으며 〈그림 2〉에 나타난 것처럼 특별한 등락 없이 해당 기간 꾸준히 증가해 왔음을 알 수 있다. 그러나 증감률을 시·도교육청별로 구분해 보면 상당한 차이가 있는데, 서울은 34.96% 증가에 그친 데 반해 경기도의 경우 79.46%가 증가해, 증가율로만 본다면 두 배 이상의 격차를 나타냈다. 이는 학생 수 감소가 심각했던 서울의 지출 증가율이 상대적으로 낮고, 학생 수 감소가 적었던 경기도의 증가율이 높다는 점에서 어느 정도는 당연한 결과로 볼 수 있다. 그러나 초·중·고등학교 모든 학교급별 단위에서 심각한 학생 수 감소율을 보였던 경상북도의 경우 전국 평균을 크게 웃도는 72.62%의 교육비 세출 증가율을 보인 것으로 보아, 지역의 교육재정이 반드시 학생 인구 변동에 비례하여 변화했다고 보기는 어렵다[2].

2) 위에서 언급한 '비교'는 단지 학생 수와 교육재정 규모 변화 사이의 대략적인 상관성을 파악하기 위한 것이며, 더 정확한 두 변인 사이의 관련성을 따지기 위해서는 훨씬 체계적인 연구가 필요하다. 또한 교육재정 규모의 증가는 지방교육재정 세입구조에 의해 결정되며 법적으로 정해진 비율을 따른다는 것도 고려해야 한다(지방교육재정알리미 홈페이지 http://www.eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdiSchlFscl#none 참조).

[표 2] 시도별 교육비 특별회계 세출 결산 합계 변동 및 학생 수 증감율과 비교

| | 2008 | | 2017 | | 2008~2017 세출 증감(%) | 2008~2018 학생 수 증감(%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 세출(천 원) | (%) | 세출(천 원) | (%) | | 초 | 중 | 고 |
| 서울 | 6,667,953,986 | 16.74 | 8,999,044,718 | 13.72 | 34.96 | -32.94 | -40.83 | -28.29 |
| 부산 | 2,622,261,604 | 6.58 | 3,935,974,909 | 6.00 | 50.10 | -32.84 | -44.95 | -34.83 |
| 대구 | 1,797,674,911 | 4.51 | 3,069,784,168 | 4.68 | **70.76** | -33.98 | -41.30 | -27.30 |
| 인천 | 2,007,623,215 | 5.04 | 3,433,584,757 | 5.23 | **71.03** | **-22.80** | -35.61 | -23.83 |
| 광주 | 1,178,270,697 | 2.96 | 2,020,187,095 | 3.08 | **71.45** | -30.63 | -36.09 | **-16.27** |
| 대전 | 1,163,214,367 | 2.92 | 1,910,091,710 | 2.91 | 64.21 | -30.96 | -36.71 | -21.74 |
| 울산 | 931,259,781 | 2.34 | 1,651,285,093 | 2.52 | **77.32** | -28.50 | -41.71 | -25.70 |
| 세종 | | | 853,885,899 | 1.30 | - | n/a | n/a | n/a |
| 경기 | 7,900,439,277 | 19.83 | 14,178,389,529 | 21.61 | **79.46** | **-18.26** | **-26.58** | **-9.99** |
| 강원 | 1,661,961,340 | 4.17 | 2,891,970,424 | 4.41 | **74.01** | -31.91 | **-33.43** | **-15.80** |
| 충북 | 1,428,117,463 | 3.59 | 2,489,936,181 | 3.79 | **74.35** | -26.88 | -34.85 | **-17.17** |
| 충남 | 2,084,633,130 | 5.23 | 3,218,780,545 | 4.91 | 54.41 | **-20.10** | **-27.85** | **-9.21** |
| 전북 | 2,041,337,918 | 5.12 | 2,996,073,609 | 4.57 | 46.77 | -31.88 | -35.23 | **-13.66** |
| 전남 | 2,237,810,838 | 5.62 | 3,693,616,691 | 5.63 | **65.05** | -33.44 | -37.36 | **-17.10** |
| 경북 | 2,565,524,146 | 6.44 | 4,428,662,214 | 6.75 | **72.62** | -30.98 | -36.58 | -19.48 |
| 경남 | 2,947,223,438 | 7.40 | 4,827,521,963 | 7.36 | 63.80 | **-24.91** | **-34.30** | **-17.63** |
| 제주 | 597,873,068 | 1.50 | 1,012,629,509 | 1.54 | **69.37** | **-16.97** | **-24.90** | **-5.45** |
| **전국** | **39,833,179,179** | **100** | **65,611,419,012** | **100** | **64.72** | **-26.16** | **-34.55** | **-19.32** |

출처: 한국교육개발원 유·초·중등교육통계




[그림 2] 시도별 교육비 특별회계 세출 결산 합계 변동(2008~2017)

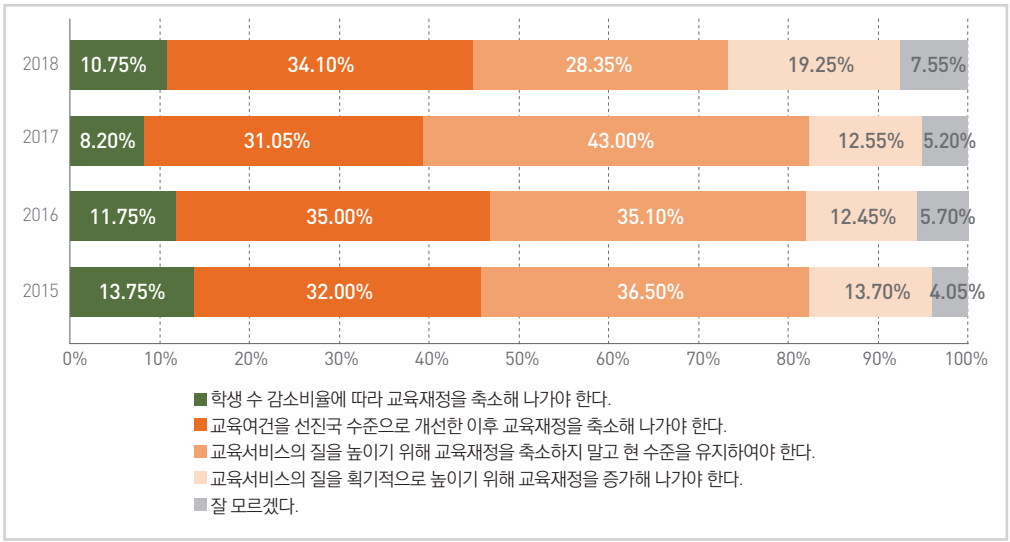
출처: 한국교육개발원 유·초·중등교육통계

하지만 학생 수 감소에도 불구하고 교육재정 규모가 지속해서 증가하고 있는 것에 대해 일반 대중은 대체로 동의하고 있는 것으로 보인다. 지난해 조사된 한국교육개발원의 교육여론조사(임소현 외, 2018)의 결과에 의하면 "교육여건을 선진국 수준으로 개선한 이후 교육재정을 축소해 나가야 한다."는 의견이 34.1%로 가장 높은 빈도를 나타냈다. 2017년 조사에서는 "교육서비스의 질을 높이기 위해 교육재정을 축소하지 말고 현 수준을 유지하여야 한다."는 의견이 43.0%로 가장 높았던 것을 고려하면 많은 사람이 교육재정에 대한 조건부 축소 쪽으로 의견을 수정한 것으로 이해할 수도 있다. 그러나 지난해 조사에서도 여전히 재정 규모의 유지나 증가를 주장하는 사람들이 47.7%로 과반에 육박하고, 규모의 축소를 주장하는 사람은 10.8%에 그친 것으로 보아 아직 교육재정이 학생 수 감소와 정(+)적으로 연동되어야 한다고 생각하는 경향은 그렇게 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

• [표 3] 학생 수 감소와 교육재정 규모에 대한 의견(2015~2018) •

| | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 응답자 수 | % | 응답자 수 | % | 응답자 수 | % | 응답자 수 | % |
| 학생 수 감소비율에 따라 교육재정을 축소해 나가야 한다. | 275 | (13.8) | 235 | (11.8) | 164 | (8.2) | 215 | (10.8) |
| 교육여건을 선진국 수준으로 개선한 이후 교육재정을 축소해 나가야 한다. | 640 | (32.0) | 700 | (35.0) | 621 | (31.1) | 682 | (34.1) |
| 교육서비스의 질을 높이기 위해 교육재정을 축소하지 말고 현 수준을 유지하여야 한다 | 730 | (36.5) | 702 | (35.1) | 860 | (43.0) | 567 | (28.4) |
| 교육서비스의 질을 획기적으로 높이기 위해 교육재정을 증가해 나가야 한다. | 274 | (13.7) | 249 | (12.5) | 251 | (12.6) | 385 | (19.3) |
| 잘 모르겠다. | 81 | (4.1) | 114 | (5.7) | 104 | (5.2) | 151 | (7.6) |
| 총합 | 2,000 | (100) | 2,000 | (100) | 2,000 | (100) | 2,000 | (100) |

출처: 임소현 외(2018) p.138 [표 III-33]




• [그림 3] 학생 수 감소와 교육재정 규모에 대한 의견(2015~2018) •

출처: 임소현 외(2018)

2012년부터 조사된 항목인 '국가 재원의 우선적 투자 분야'에 대해서는 2016년 이후 계속해서 '유아보육 및 교육 무상화'가 1위를 차지했다. 지난해 전체 응답자 중에서 두 번째로 높은 지지를 받은 투자 분야는 '소외계층 교육지원(294명, 14.7%)'이었으며, 자녀가 있는 응답자 그룹에서 두 번째로 높은 지지를 받은 분야는 '고등학교 교육 무상화(180명, 14.1%)'였다. 이와 같은 결과를 종합해 보면, 응답자들은 여전히 교육투자가 지속적으로 유지 또는 확대되기를 바라며, 특히 '교육복지'와 관련된 분야에 많은 재정지원이 이루어지기를 기대하는 것으로 해석할 수 있다.

• [표 4] 국가 재원의 우선적 투자 분야(2018) •

| | 1순위 | | | | 1+2순위 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전체 | | 자녀 있는 집단 | | 전체 | | 자녀 있는 집단 | |
| | 응답자 수 | (%) | 응답자 수 | (%) | 응답자 수 | (%) | 응답자 수 | (%) |
| 유아보육 및 교육 무상화 | **430** | **(21.50)** | **269** | **(21.06)** | **553** | **(14.04)** | 337 | (13.28) |
| 초등학교 돌봄교실 운영 강화 | 224 | (11.20) | 146 | (11.43) | 533 | (13.53) | 355 | (13.99) |
| 교원처우 개선 | 90 | (4.50) | 55 | (4.31) | 177 | (4.49) | 111 | (4.37) |
| 고등학교 교육 무상화 | 234 | (11.70) | **180** | **(14.10)** | 416 | (10.56) | 321 | (12.65) |
| 특성화고 육성 | 72 | (3.60) | 54 | (4.23) | 166 | (4.22) | 115 | (4.53) |
| 소외계층 교육지원 | **294** | **(14.70)** | 169 | (13.23) | **543** | **(13.79)** | 314 | (12.37) |
| 농산어촌 교육여건 개선 | 84 | (4.20) | 55 | (4.31) | 172 | (4.37) | 104 | (4.10) |
| 대학교 등록금 감면 또는 장학금 확대 | 227 | (11.35) | 159 | (12.45) | 543 | (13.79) | 363 | (14.30) |
| 지방대학 육성 | 66 | (3.30) | 34 | (2.66) | 171 | (4.34) | 107 | (4.22) |
| 노후 교육시설 보수·개선 | 114 | (5.70) | 76 | (5.95) | 292 | (7.41) | 198 | (7.80) |
| 교육정보화 추진 | 54 | (2.70) | 34 | (2.66) | 152 | (3.86) | 103 | (4.06) |
| 대학교육 재정지원 확대 | 62 | (3.10) | 16 | (1.25) | 62 | (1.57) | 16 | (0.63) |
| 잘 모르겠다 | 49 | (2.45) | 30 | (2.35) | 158 | (4.01) | 94 | (3.70) |
| 총 합 | 2,000 | (100) | 1,277 | (100) | 3,938 | (100) | 2,538 | (100) |

출처: 임소현 외(2018) p.133 [표 III-31]

## 참고문헌


마강래. 2017.『지방도시 살생부: '압축도시'만이 살길이다』고양: 개마고원

반상진. 2019. "[시론] 인구절벽, 교육의 도전 기회로 전환해야" (한겨레; 2019. 07. 29.) http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/903768.html#csidx7ab3bfa7dce638fafab307599bbd1bf

양희준, 최원석, 김진희, 박근영, 박상옥, 허준, 이재준. 2018.『학생 수 감소에 따른 농촌교육 실태 및 대응방안』연구보고 RR 2018-12. 한국교육개발원

유선종, 노민지. 2018.『인구·가구·주택으로 살표보는 지방소멸』서울: 매경출판(주)

이선화. 2018. "지방교육재정 학령인구 변화에 발맞춰야"『월간 공공정책』157: 14-16. 한국자치학회

임소현, 박병영, 황준성, 허은정, 백승주. 2018.『한국교육개발원 교육여론조사』연구보고 RR 2018-03. 한국교육개발원

조선일보. 2019. "1.05→0.98→0.89… 출산율 자유낙하" (2019.07.31.) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/31/2019073100126.html

중앙일보. 2017. "[단독] 지자체 85곳 30년 내 사라진다…전남, 소멸위험지역 첫 진입" (2017.09.04.) https://news.joins.com/article/21902650

# ‘KEDI 도서회원’이라면
# 귀하는 이미 ‘시대를 앞서가는 교육자’입니다.

1972년 8월 설립된 한국교육개발원(KEDI)은
우리의 전통과 현실에 맞는 새로운 교육체제를 만들어 내고, 앞선 교육 정책과 제도를 개발하며,
국가교육의 어젠다에 대한 선도적 대안을 제시해 온 세계 수준의 교육정책연구기관입니다.
한국교육개발원에서는 교육분야의 연구성과와 사업활동의 폭넓은 보급과 활용을 위하여
1987년부터 ‘KEDI 도서회원제’를 운영하고 있습니다.
KEDI가 발간하는 최신 연구보고서와 정보자료들을 받아보시는 순간,
귀하는 ‘시대를 앞서가는 교육자’가 되시리라 확신합니다.
21세기 지식정보화사회, ‘KEDI 도서회원’으로 함께 하십시오.

**회원자격 및 특전**
- 회원자격은 가입일로부터 1년간 주어집니다.
- 우리 원에서 발간하는 『교육개발』(연 4회)과 『한국교육』(연 4회)을 보내 드립니다.
- 기관회원 : 기본연구보고서를 우송해 드립니다.

**가입방법** 가입신청서와 함께 회비 납부

**연 회 비** 1계좌당. 개인회원 120,000원, 기관회원 200,000원

**입금계좌** 890901-00-016715(국민은행), 예금주 : 한국교육개발원

**문 의 처** 지식정보화실(정보자료) Tel. 043) 530-9245 E-mail. kedibook@kedi.re.kr

## 한국교육개발원(KEDI) 홈페이지

한국교육개발원은 국내외 교육분야, 다양한 영역의 동향과 정보, 교육계 소식 등을 보다 빠르고 편리하게 전달하기 위해 다양한 매체를 통해 교육정보서비스를 제공하고 있습니다.

KEDI 홈페이지
www.kedi.re.kr

KEDI 영문 홈페이지
eng.kedi.re.kr

AskKEDI 전자도서관
askkedi.kedi.re.kr

교육시설 · 환경연구센터
www.edumac.kr

대학역량진단센터
uce.kedi.re.kr

디지털교육연구센터
openschool.kedi.re.kr

탈북청소년교육지원센터
www.hub4u.or.kr

교육정책네트워크사업단
edpolicy.kedi.re.kr

교과교실제
scmc.kedi.re.kr

교원양성기관평가
necte.kedi.re.kr

교육통계서비스
kess.kedi.re.kr

방과후학교 포털시스템
www.afterschool.go.kr

영재교육종합데이터베이스
ged.kedi.re.kr

인성교육지원센터
insung.kedi.re.kr

자유학기제
www.ggoomggi.go.kr

Wee프로젝트
www.wee.go.kr

## 한국교육개발원(KEDI) SNS

- 한국교육개발원 페이스북 www.facebook.com/KEDIPR
- 한국교육개발원 트위터 twitter.com/kedi_pr
- 한국교육개발원 유튜브 youtube.com/c/한국교육개발원KEDI
- 한국교육개발원 인스타그램 instagram.com/iam_kedi_/
- 교육정책네트워크사업단 페이스북 www.facebook.com/edpolicy.net
- 교육통계서비스 블로그 blog.naver.com/kedi_cesi
- 방송통신중 · 고등학교 페이스북 www.facebook.com/방송통신중고등학교-1732018736871708/
- 방송통신중 · 고등학교 블로그 blog.naver.com/openschool_master

ISSN 1228-291X

「교육개발」 웹진

## 2019년,

## 삶의 질을 높이고 균등한 발전을 이루는 교육,
## 나눔과 배려, 소통과 협력의 가치를 높이는 교육,
## 미래사회에 요구되는 핵심역량을 함양하는 교육,
## 한국교육개발원이 '더불어 사는 시대를 위한 대한민국 교육'을 새롭게 디자인합니다.

한국교육개발원은 실효성 있는 교육정책과 교육제도를 만들어
정부와 교육기관으로 하여금 학생이 행복하고 교사가 즐거움을 느끼며
학부모가 만족하는 교육을 할 수 있도록 지원합니다.

미래사회를 지향하는 새로운 교육 패러다임을 개발해
학생들이 새로운 것을 생각해 내고 낯선 문제에 적극적으로 맞서며
세계를 무대로 자신의 역량을 발휘할 수 있는 능력을 길러
미래사회가 필요로 하는 인재가 되도록 도와줍니다.

무엇을 아는가보다 무엇을 할 수 있는가를 지향하며
잠재력을 키워 자신이 도달할 수 있는 최고 수준을 성취하게 하며
존중과 배려, 책임감을 바탕으로 함께 소통하고 협력하는 능력을 길러
더불어 살아갈 수 있도록 이끌어 줍니다.

미래사회 핵심역량 교육, 혁신적인 초·중등교육이 고등교육으로 이어져
대학이 인재를 육성하고 국가발전과 인류사회에 공헌할
세계적인 연구성과와 글로벌 인재를 배출할 수 있도록 지원합니다.

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

주소 (우)27873 충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7 대표전화 043-5309-234 팩스 043-5309-239 홈페이지 www.kedi.re.kr