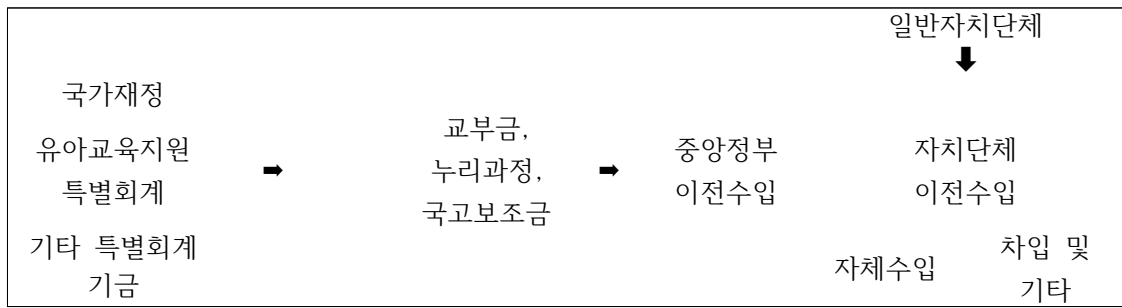


제 2부 교육과 교육비

5. 교육에는 얼마나 많은 돈이 필요할까

- 학령기 인구의 감소에 따라 교육에 대한 투자는 어떻게 변화될 것인지, 과연 교육 활동에 적절한 수준의 돈의 어느정도인지에 관련된 표준교육비 개념에 대해 논의하도록 하자.

교육에 필요한 수입과 지출



예산과 재정은 구분되는 개념!

- 재정(finance): 국가나 지방자치단체가 국가를 유지하기 위한 역할을 수행하기 위하여 행하는 모든 경제활동 또는 이들 주체가 행하는 모든 수입과 지출에 관련되는 경제활동으로 이해할 수 있다.
- 예산(budget)의 핵심 개념은 예산 = 계획서라는 점이다. 세입(歲入)예산, 세출(歲出)예산
- 결산 : 수입과 지출에 대한 최종적인 결과를 집계한 계산서

한국은 선진국에 비해 많은 돈을 교육에 투자한다?

- 공교육비 수준으로 초등, 중등학교는 OECD국가 평균보다 훨씬 상회하는 1인당 교육비가 투자되고 있지만, 대학의 경우는 반대로 약 3,000달러 수준이 차이가 나는 상황이다. 공교육비가 아닌 사부담교육비로 대학이 유지되고 있다는 점을 상기할 필요가 있다.
- 공교육비에는 정부가 부담하는 교육비와 민간(대표적으로 학부모)이 부담하는 사부담교육비(예: 고등학교 수업료, 입학금, 대학등록금, 초·중·고등학교의 방과후활동

비)로 구분된다.

- 우리나라 정부 재원의 비율을 OECD 국가들과 비교할 때, 초·중·고등학교의 경우 정부 재원의 비율이 OECD 평균은 90%, 한국은 87%에 이른다. 대학의 경우를 살펴보면, 정부 재원의 비율이 OECD 평균은 68%, 한국은 38%에 그치고 있다.

사교육비는 교육비에 포함될까

- 직접교육비 : 공교육비(공부담, 사부담), 사교육비(과외수업, 학원수업)
- 사부담 공교육비도 유,초,중등교육에 대한 국가 책임을 실현하기 위해서는 지금보다 더 낮아질 필요가 있다. 즉, 향후 5~19세의 유, 초, 중등교육은 완전 무상화하는 것이 바람직 할 것이다.

학생 수가 줄면 교육비도 줄여야 할까

- 1980년 이후 학생 수 급감은 실질적으로는 1990년도부터 시작되어, 2020년까지 30년간 학생 수가 40%급감하였다.
- 학생수 급감에 비례해 교육비도 감소해야 한다는 주장은 얼핏 설득력이 있어 보인다. 반면 교육계에서는 스마트교육, 다문화 및 글로벌 교육, 특수교육, 영재교육, 누리과정 등 교육비가 더 필요하다는 관점도 존재한다.
- 교육활동은 학생 수가 줄어드는 것만큼 탄력적으로 학급이나 이미 채용된 교사 등이 곧 바로 없어지거나 줄어들 수 없는, 이른바 ‘학생 수 감소 대비 비탄력성’이 존재한다.
- 학생 수 감소에 비례하여 교육비가 줄어야 한다는 것은 단순 비례적이고 직관적인 설득력은 있을지언정, 교육활동의 현실과 주된 교육비 지출단위에 대한 오해에서 비롯된 주장이라고 볼 수 있다.
- 수도권, 신도시등 학교 신설 수요가 여전히 존재하고, 학급단위(교사단위)로 교육비 투자가 이루어지는 현실을 감안하면, 학생 수 급감으로 여분의 교육비가 생기더라도, 이를 새로운 교육 프로그램(고교 무상교육, 유치원 무상교육, 다문화 및 특수교육, 미래교육을 대비한 스마트교육 추진 등) 투자 수요에 활용할 필요가 있다.

교육에 얼마나 많은 돈이 필요할까

- 표준교육비의 개념은 학교가 교육과정을 정상적으로 운영하기 위해서 필요한 인건비, 운영비, 시설비 중 인건비와 시설비 수요가 더 이상 없는 상태를 가정했을 때 필요한 운영비를 의미한다. 미국에서는 적정교육비라는 유사한 개념이 있다. 미국의 적정교육비는 소수민족, 영어를 모국어로 하지 않는 이민자 가족의 학생과 같이 열악한 교육조건에 있는 학생들이 일정한 수준의 성취도 수준을 달성하는데 필요한

돈의 개념이다. 반면에 우리나라에서는 논의되는 표준교육비 개념에는 성취 수준 달성 대비 필요한 비용의 개념이 아니다. 다시 말해, 우리나라의 표준교육비는 그저 교육활동을 원활히 수행하기 위한, 즉 교육과정을 성실히 이행하는데 필요한 비용만을 계산하여 산출하는 것이다.

- 우리나라 초,중,고,특수학교의 운영비는 표준교육비 규모 절반에도 못 미치는 수준이다. 향후 학생 수 감소와 교육비 감소 사이에서 합리적인 절충점을 고려할 때, 표준교육비 산출 결과는 중요한 기준이 될 필요가 있다. 교육의 질은 교사의 수준을 넘지 못하고, 교사의 질은 학생 수 대비 적정 수준의 채용 규모와 직결되므로, 교육 투자 중 비중이 가장 높은 인건비 수요는 향후 늘어나게 될 것이다. 결국, 질 높은 교육을 위해서는 돈이 필요한 것이다.

6. 고등학교 무상교육의 도입과 의무교육

- 현재 우리나라는 높은 취학률과 진학률, 낮은 중도탈락률 등 교육의 양적 확대와 관련된 지표에서 세계적으로 상당히 우수한 수준을 보여주고 있지만 1948년 정부 출범 당시 15세 인구 중 77%가 학교교육을 받지못하였다.
- 헌법 제 31조 제2항에도 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다”고 규정하고 있다.

역사 속의 의무교육

- 제헌헌법 제16조 : 모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다.
- 1952년 [교육법 시행령]이 제정되고, 1953년 7월에 ‘의무교육완성 6개년계획’이 수립되면서 실질적인 초등학교 의무교육이 추진되었다.
- 1958년 8월에 교육세를 신설하고, 당해 12월에 [의무교육 재정교부금법]을 제정 공포하였다.
- 1967년에는 도서,벽지의 교육 여건을 개선하기 위해 [도서, 벽지 교육진흥법]을 제정하여 지역 간의 균형 발전을 도모하였다.
- 1969년에는 실시된 중학교 무시험 진학제는 중학교 취학률을 획기적으로 향상시킴으로써 중학교 의무교육 실시를 위한 기반을 조성하는 역할을 하였다.
- 1984년 [교육법]에 “모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있다.”고 규정함으로써 중학교 의무교육 실시를 위한 법적 기반이 마련되었다.
- 1985년에 도서, 벽지 중학교 및 특수학교를 시작으로 중학교 의무교육이 실시되었고, 1994년에는 군지역까지 확대되었다.
- 2002년에 중학교 1학년부터 전국적으로 무상의무교육이 실시되어 2004년에 지금과 같은 모습의 중학교 의무교육이 완성되었다.

제도로 보는 의무·무상교육

헌법 제 31조

- ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
- ③ 의무교육은 무상으로 한다.
- ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
- ⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.
- ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

교육기본법 제8조

- ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다

장애인 등에 대한 특수교육법 제 3조

- ① 특수교육대상자에 대하여는 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 교육은 의무교육으로 한다.

초·중등교육법 제 10조의 2 (고등학교 등의 무상교육)

- ① 제2조 제3호에 따른 고등학교·고등기술학교 및 이에 준하는 각종학교의 교육에 필요한 다음 각호의 비용은 무상으로 한다.

1. 입학금
2. 수업료
3. 학교운영지원비
4. 교과용 도서 구입비

- ② 제 1항 각 호의 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하고, 학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 이를 받을 수 없다.

- ③ 제 1항 및 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 사립학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 제 1항 각호의 비용을 받을 수 있다.

[시행일] 제 10조의 2의 개정규정은 다음 각호와 같이 순차적으로 시행

1. 2020학년도 : 고등학교 등 2학년 및 3학년의 무상교육
2. 2021학년도 : 고등학교 등 전 학년의 무상교육

- 고등학교 무상교육은 초·중·고 교육의 공공성을 강화하여 모든 국민의 교육 기본권을 실현하고 학생·학부모의 교육비 부담을 경감하며 교육격차에 따른 사회적 격차를

해소에 그 목적이 있다.

취학기준일은 왜 학기시작일과 다를까

- 우리나라는 학기개시일이 3월 1일임에도 불구하고 취학기준일이 1월1일이다. 원래 부터 취학기준일이 1월 1일이었던 것은 아니다. 2008년 5월에 [초·중등교육법 시행령]이 개정되기 전까지만 해도 우리나라 역시 학기개시일이 취학기준일과 같았다.
- 그러나 2009학년도에 초등학교에 입학하는 아동부터는 취학기준일이 만 6세가 되는 해의 3월 1일에서 1월 1일로 변경되었다.

[초·중등교육법, 제 14조(취학 의무의 면제 등)]

- ① 질병, 발육 상태 등 부득이 한 사유로 취학이 불가능한 의무교육대상자에 대하여는 취학 의무를 면제하거나 유예할 수 있다.

[초·중등교육법 시행령, 제 15조(취학아동명부의 작성 등)]

- ① 읍, 면, 동의 장은 매년 10월 1일 현재 그 관내에 거주하는 자로서 그 해 1월 1일부터 12월 31일까지 연령이 만 6세에 달하는 자를 조사하여 그 해 10월 31일까지 취학아동명부를 작성하여야 한다. (개정 2008.5.27.)

고등학교 무상교육 도입과 궁금증

- 고교 무상교육이 의무교육의 개념이 아니다. 따라서 학업 대신 취업 및 진로 탐색을 희망하는 학생들은 무상교육 이후에도 고등학교 진학 여부를 결정할 수 있다.
- 수업료와 그 밖의 납부금을 해당 학교의 장이 정하도록 한 사립학교, 예를 들어 자사고, 일부 사립 특목고 등은 무상교육 대상에서 제외되고, 고교 졸업학력 미인정 고등기술학교 및 각종학교 역시 고교 무상교육 대상 학교에서 제외된다.
- 고교 무상교육에 소요되는 재정은 연간 1.9조 원에 이르는데, 정부는 고교 무상교육에 소요되는 비용의 일부(47.5%)를 교육부 예산으로 시·도교육청에 증액교부하고 있고, 나머지 재정은 지자체에서 전출된 교육비특별회계로 부담한다. 다만 이러한 재정 구조는 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지만 유효한 상황이므로 고교 무상교육의 재원은 안전성이 매우 부족하다고 볼 수 있다.
- 2024년 이후 고교 무상교육에 대한 정부와 시·도교육청의 분담계획이 불분명한 상황이므로 상당한 갈등이 우려된다. 따라서 이제 출발한 고교 무상교육을 실은 배가 안전하게 항해할 수 있도록 재정적 구조의 뒷받침이 필요하다.

보편적 교육복지 vs. 선별적 교육복지

- 세금으로 고소득층을 지원하는 것이 타당한가, 고소득층 지원 확대로 저소득층의 지원액이 축소되는 것이 아닌가하는 지점에 우려를 둔다. 이뿐만 아니라 고교 무상교육이 실시되면 학비로 지출되던 비용이 자녀교육비로 지출하겠다는 응답이 많아 결국 사교육비 지출이 확대되는 것에 대해서도 고려를 할 수 있다.
- 그러나 고교 무상교육은 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위해 국가가 하는 최소한의 노력이라는 측면에서 보아야 할 것이다. 선별적 복지제도 역시 정말 지원이 필요한 사각지대를 제대로 찾아 지원하기 어렵다는 한계가 있다. 고교 무상교육은 이런 사각지대를 해소하는 효과가 있다.

교육의 양적 확대와 질적 고민

- 해방이후 우리나라의 의무교육제도는 교육정책의 최우선 과제로 역점을 두어 세계적으로 유례없이 단기간에 교육의 양적 확대를 이룰 수 있는 근간이 되었다. 취학을, 학급당 학생수, 교사당 학생 수등 교육의 여건과 관련된 지표에서도 OECD 수준에 가까워지고 있으며, PISA, TIMSS 등 국제적인 학업성취도 평가를 통해 본 교육의 성과 측면에서도 세계적인 이목을 집중시키는 결과를 나타내고 있다.
- 그럼에도 불구하고 한국의 교육을 주목하고 벤치마킹하고자 했던 많은 나라는 한국 학생들이 사교육 시장에 매몰되어 있고 학교교육에 대한 만족도가 낮은 점에 대해 오히려 우려를 표하고 있다. 우리 내부에서도 배움의 즐거움이 부족하고 삶에 대한 행복감이 낮은 아이들의 모습에 안타까워하고 있다.
- 그간의 우리가 교육에 대한 질적 고민을 성과 중심으로 진행해 왔다면 이제는 학교 교육의 내면, 교수-학습의 과정, 교사와 학생의 상호작용, 학생의 삶을 중심에 둔 과정 중심의 질적 고민이 필요한 시기로 볼 수 있다.
- 의무교육 기간 내 학교 밖 청소년, 다문화 학생, 탈북 학생 등 교육에 있어 보다 세심한 관심을 요구하는 대상에 대해서도 개별화된 지원이 필요하다. 같은 맥락에서 의무교육 기간 내 기초학력 부진 및 교육격차에 대해서도 관심을 가져야 할 필요가 있다.
- 학령인구 감소에 비례한 교육 재정의 기계적 감축에 대한 접근 방식을 재고해야 한다. 공교육을 내실화할 수 있는 교육수준을 정하고 그에 맞는 학생 1인당 교육비 수준을 현실화하는 등의 재정적인 지원 노력 역시 필요하다. 그러할 때 우리나라 의무교육의 성장이 가지는 수치적 매력의 교육의 본질적인 발전으로 이어질 수 있을 것이다.

7. 사교육 현상의 이해와 고민

사교육의 원인은 무엇일까

- 교과 관련 사교육의 수강 목적은 학교수업보충(50%), 선행학습(23%), 진학 준비(15%), 불안심리(12%)등으로 구분된다.
- 사교육의 원인을 좀 더 구조적으로 살펴보면 다음과 같다.
 - 첫째, 제도적 요인으로는 학력주의 가치관과의 긴밀한 연계와 경쟁적 입시제도를 들 수 있다. 학력주의 가치관은 학력과 사회적 가치간의 긴밀한 연계를 의미하고, 학교 성적이 높은 학생들이 과외 참여율도 높은 것으로 보아 긴밀한 연계와 고부담 시험이 사교육을 유발하는 측면이 있다.
 - 둘째, 공교육 체제 학교 운영의 특성을 사교육 유발기제 볼 수 있다. 학교의 수직적 서열화, 수평적 다원화 정도, 학교에서의 평가와 입학자 선발이 시험 성적에 의하여 결정되는 정도, 학교교육의 발전 수준을 들 수 있다.
 - 셋째, 개인적 차원의 요인은 사회, 경제, 심리적 요인으로 볼 수 있다. 사교육 참여에 따른 성적 향상과 명문대 진학이라는 결과에 대한 기대감, 심리적인 불안감, 경쟁심리등을 들 수 있다.
- 성적이 낮은 과목을 보충하고자 하는 보완적 동기에 의한 사교육 참여보다 성적이 높은 데도 사교육 참여를 선택하는 경쟁적 동기에 의한 사교육 참여가 높았다.
- 사교육 실패담보다는 바늘귀 경쟁을 뚫은 극소수의 명문대 합격생들의 사교육 성공담이 사교육의 위력에 대한 증거가 되는 전형적인 생존자 편향이 존재한다.

사교육에 대한 대응

사교육 대책		
1969년	중학교 무시험 진학제도	학교 평준화형 대책
1974년	고교 평준화 정책	
1980년	[교육정상화 및 과열과외 해소 방안 (7.30 교육개혁)]	사교육 규제형 대책
2004년	2.17 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책	공교육 내실화 및 사교육 제공형 대책 (방과후 학교수업, EBS 수능강의)
2009년	6.3 공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감대책	
2014년	12.28 사교육비 경감 및 공교육 정상화 대책	

사교육, 우려의 지점

- 2018년 사회조사 결과에 따르면, 가구주의 64.4%에 달하는 비중이 경쟁적으로 지출하는 사교육비에 대한 부담이 저출산 현상으로부터 자유롭다고 하기에 어려운 상황이다.
- 자녀 교육비를 빚을 내다가 빈곤층으로 전락하는 ‘에듀푸어’의 문제도 간과하기 어렵다. 이들은 노후 설계를 할 수 없어 은퇴후 빈곤층으로 전락하기 쉽다.

현명한 선택이 필요한 때

- 사교육이 엄연한 교육 산업으로서 일자리 창출 및 고용등의 측면에서 긍정적인 영향을 가지고 있음에도 불구하고, 정부가 사교육을 ‘해결의 대상’으로 본 것은 학부모의 입장에서 사교육비는 상당히 부담스럽고 청년의 입장에서는 결혼과 출산을 기피하게 만드는 기제로까지 작용하기 때문이다.
- 사교육에 대한 부담은 정부 입장에서 공교육 내실화를 통한 사교육 수요 흡수, 입시 경쟁 완화, 저소득층 학생의 교육기회 보장과 학부모 교육비 부담 경감을 위한 교육급여 및 지원 등 다양한 정책을 마련하는 것도 의미 있지만, 사교육에 끌려가지 않고 주체적으로 사교육을 활용할 수 있는 현명함이 무엇보다 중요하다. 이는 결국 가계 소득의 규모에 맞게 소비활동을 하고 저축을 통해 미래를 대비하는 어찌면 건전한 소비활동이라는 경제의 가장 근본이 되는 원칙이 바로 서는 것과도 일맥상통한다.
- 학생들은 자기주도적으로 본인의 학업 역량에 맞는 맞춤형 계획을 세우고 계획에 따라 꾸준히 공부하며 그 결과를 확인하고 결과에 따라 추가로 필요한 부분을 도출하며 공부할 수 있는 역량을 기를 수 있도록 개별화 지도가 필요하다. 사교육이 필요한 부분도 있지만, 소모적으로 지출되는 비용에 대해서는 공부하는 방법에 대한 이해와 스스로의 노력에 의한 작지만 성공적인 경험에 바탕을 둔 공부 습관이 형성될 때 충분히 대체가 가능하다.