

이 선 호 | 한국교육개발원 교육재정연구실 선임연구위원

1. 들어가며

학령인구 감소라는 환경변화 요인은 오랫동안 초·중등교육재정의 안정적 확보에 위협요인이 되어왔다. 최근 몇 년간 내국세가 크게 증가하면서 내국세의 일정률을 재원으로 하고 있는 지방교육재정교부금 규모 역시 크게 증가하였다. 이러한 변화를 이유로 2022년 오랫동안 논란이 되었던 지방교육재정교부금 제도 개선이 시도되었다. 그 결과 내국세 일정률은 유지하였지만 지방교육재정교부금 재원이었던 교육세의 일부를 「고등평생교육지원특별회계」 재원으로 전환하기로 하였다. 전환의 규모는 당초 정부의 계획(유아교육지원특별회계 전출금을 제외한 교육세 전액)에 비하면 절반 수준이기는 하지만 제도 변화로 이어졌다는 데 그 의미가 크다.

최근 큰 폭의 지방교육재정교부금 규모 증가와 시·도교육청의 각종 기금 적립 규모를 볼 때 초·중등교육재정의 잉여를 걱정하는 것은 어찌 보면 당연한 것이었고 이같은 이유에서 재정의 균형적 배분 차원에서 재구조화는 당연한 수순이었다. 다만, 초·중등교육재정을 둘러싼 제도 개선 논의와 추진 과정에서 현재의 쓰임이 미래 인재 양성을 위해 적절한 수준이었는지 그리고 제대로 쓰이고 있는지에 대한 논의는 빠져 있다. 재정의 균형적 배분에만 초점을 두고 추진되고 있다는 한계가 아쉬울 따름이다.

교육은 미래를 살아갈 인재를 양성한다는 차원에서 지극히 미래지향적 사고가 필요하다. 교육은 본질적으로 보다 나은 미래를 준비하기 위한 활동으로 불확실한 미래에 대응하는 지식과 역량을 키우는 활동이기도 하고, 동시에 자신이 소망하는 미래를 창조하는 방법과 역량을 키우는 활동이기도 하다는 점에서 미래를 결정짓는 제1원동력이기 때문이다.

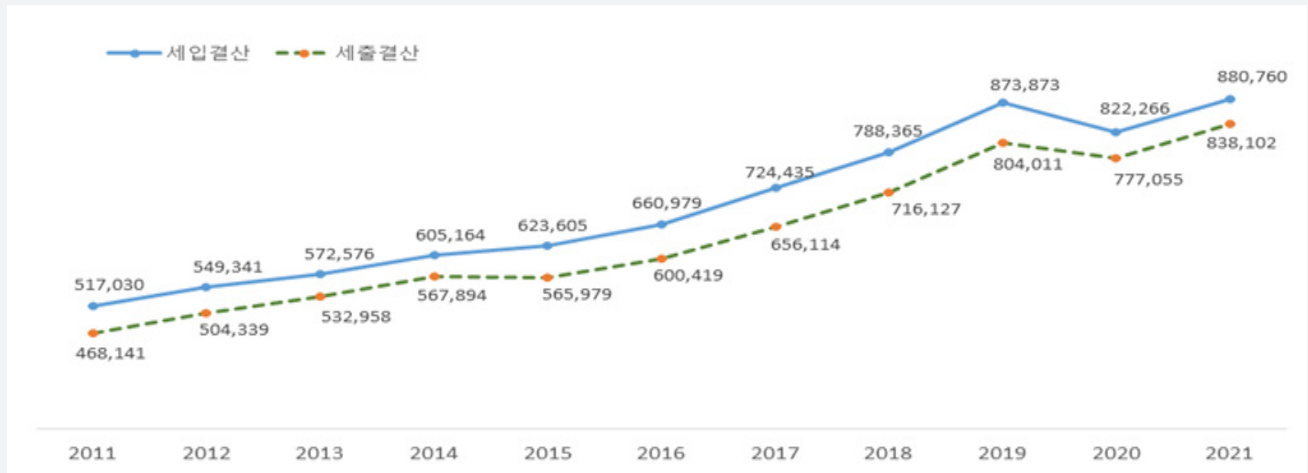
(국회미래연구원, 2021: 7; 이선희, 2022b: 54 재인용). 더구나 현재 교육현장은 4차 산업혁명 대전환에 준비해야 하는 당면 과제에 더해 코로나 19의 영향으로 이전과는 비교할 수 없는 속도의 교육환경 변화를 겪고 있다. 지금은 미래사회 경쟁력을 갖춘 인적자원 양성을 위해서는 이제까지의 양적확대, 기회보장을 넘어서 교육의 질 개선을 위한 투자로의 전환이 시급한 때이다. 학령인구 감소라는 위기와 더불어 미래교육에 대한 대비가 절실한 현 시점이다.

이 글은 2022년 한국교육개발원에서 수행한 이선희 외(2022) 연구, ‘미래형 교육체제 전환을 위한 초·중등교육비 적정규모 탐색’의 일부를 발췌하여 보완하여 작성한 것이다. 이 연구는 미래형 교육체제 전환을 위한 유·초·중등교육재정 변화 요구에 대응하기 위해 현재 수준의 교육비 쓰임이 적절한 수준인지와 미래형 교육체제로의 전환을 위해 필요한 교육비 투자 방향 및 핵심 정책 과제 추진을 위한 적정규모의 교육비를 탐색하고자 한 연구이다, 여기서는 연구의 일부, 미래교육체제 전환을 위한 현재까지의 투자 변화 추이와 적정성, 그리고 연구에서 도출된 미래교육체제 전환을 위한 핵심정책과제와 이를 추진하기 위해 필요한 지원내용을 중심으로 정리하여 제시하고자 한다.

2. 초·중등교육 투자 변화 추이

2021년 시·도교육비특별회계 세입결산 규모는 88.1조원으로 2011년 51.7조원 대비 연평균 5.5% 증가하였고, 세출 규모는 2021년 결산 기준 83.8조원 으로 2011년 46.8조원 대비 절대 규모는 36.8조원이 증가하였고, 연평균증가율을 보면 약 6.0% 증가하였다.

1) 이 자료는 ‘이선희·문보은·김혜자·윤홍주(2022). 미래형 교육체제 전환을 위한 초·중등교육비 적정규모 탐색. 한국교육개발원.’ 연구보고서의 일부를 발췌하여 보완한 것임



[그림 1] 시도교육비특별회계 세입·세출 결산 변화 추이(2011-2021)

출처: 이선호 외(2022:30)

구체적으로 지출 구조적 측면에서 변화 추이를 살펴보면 2011년 기준 총 세출결산 대비 교육복지지원 비중이 4.8% 수준에서 2021년 9.2%까지 증가하였고, 이 외에도 자본 지출 비중과 지방채 상환지출 비중이 상대적으로 크게 증가하였다. 반면, 단위학교로 지원되는 학교재정지원사업의 경우 2011년 17.6% 수준에서 2021년 14.7%로 총 세출 결산액 대비 구성비는 오히려 감소하였다.

〈표 1〉 시도교육비특별회계 정책사업별 세출결산 추이(2011-2021)

(단위: 억 원, %)

| 연도 | 합계 | 인적자원 운용 | 교수-학습 활동 | 교육복지 지원 | 보건/급식/ 체육 | 학교재정 지원 | 학교여건 개선 | 평생 교육 | 직업 교육 | 교육행정 일반 | 기관 운영 | 교육 행정 | 예비 비등 |
|------------|--------------------|-------------------|-----------------|------------------|-----------------|-------------------|------------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| 2011 | 468,141 (100.0) | 245,650 (52.5) | 37,864 (8.1) | 22,476 (4.8) | 10,022 (2.1) | 82,534 (17.6) | 42,430 (9.1) | 1,237 (0.3) | 426 (0.1) | 3,820 (0.8) | 4,371 (0.9) | 16,571 (3.5) | 739 (0.2) |
| 2013 | 532,958 (100.0) | 272,767 (51.2) | 34,340 (6.4) | 50,194 (9.4) | 17,180 (3.2) | 97,717 (18.3) | 40,200 (7.5) | 1,293 (0.2) | 152 (0.0) | 4,267 (0.8) | 5,278 (1.0) | 9,504 (1.8) | 67 (0.0) |
| 2015 | 565,979 (100.0) | 296,818 (52.4) | 27,558 (4.9) | 61,052 (10.8) | 16,112 (2.8) | 102,618 (18.1) | 41,531 (7.3) | 1,069 (0.2) | 78 (0.0) | 4,194 (0.7) | 4,096 (0.7) | 10,776 (1.9) | 77 (0.0) |
| 2017 | 656,114 (100.0) | 315,328 (48.1) | 38,678 (5.9) | 68,988 (10.5) | 18,065 (2.8) | 104,877 (16.0) | 60,940 (9.3) | 1,367 (0.2) | 161 (0.0) | 8,069 (1.2) | 5,024 (0.8) | 34,408 (5.2) | 208 (0.0) |
| 2019 | 804,011 (100.0) | 349,548 (43.5) | 48,716 (6.1) | 77,181 (9.6) | 26,875 (3.3) | 114,428 (14.2) | 84,383 (10.5) | 1,561 (0.2) | 190 (0.0) | 22,008 (2.7) | 7,624 (0.9) | 70,752 (8.8) | 745 (0.1) |
| 2021 | 838,102 (100.0) | 398,326 (47.5) | 64,651 (7.7) | 77,126 (9.2) | 24,112 (2.9) | 123,554 (14.7) | 86,146 (10.3) | 1,735 (0.2) | 176 (0.0) | 31,127 (3.7) | 7,880 (0.9) | 19,887 (2.4) | 3,382 (0.4) |
| 연평균 증감률 | 6.0% | 5.0% | 5.5% | 13.1% | 9.2% | 4.1% | 7.3% | 3.4% | -8.5% | 23.3% | 6.1% | 1.8% | 16.4% |

출처: 한국교육개발원(각년도). 지방교육재정분석 종합보고서.

지난 10년간의 변화 추이에서 교육비특별회계에서 단위학교로 지원되는 학교재정지원 사업 비중은 감소한 것으로 나타났는데 실제로 2012년부터 2021년까지 공립학교 학교회계 결산 분석 결과를 보아도 세입결산 규모는 연평균 1.3% 증가하는데 그쳤다. 이는 교육비특별회계 세입·세출 규모의 연평균 증가율에 비해 현저히 낮은 수준이다. 물론 인건비와 학교신설 등과 같은 대규모 시설사업의 지출은 단위학교수준에서 이루어지는 것이 아니고 시·도교육청 수준에서 이루어지고 있음을 고려할 때 상대적 차이는 불가피 하지만 단위학교에서 집행할 수 있는 교육비 수준은 예상보다 크게 증가하지 못하였다는 것을 의미한다. 이와 같은 결과는 공립 초·중·일반고 단위학교의 표준교육비 확보율에서 확인할 수 있다. 2020년 기준 공립학교 학교기본운영비 기준 표준교육비 확보율은 초등학교 44.0%, 중학교 42.6%, 일반고 42.3% 수준이었다.

〈표 2〉 공립학교 학교회계 세입결산 추이(2012-2021)

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 연평균 증감률 | |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|-------|
| 초 | 82,041 | 83,442 | 83,579 | 84,701 | 94,292 | 101,683 | 111,032 | 120,863 | 92,680 | 98,075 | 2.0% | |
| 중 | 38,381 | 40,267 | 38,085 | 35,681 | 38,155 | 41,015 | 43,561 | 46,902 | 37,425 | 40,693 | 0.7% | |
| 고 | 일반고 | 26,804 | 26,979 | 26,535 | 26,070 | 27,277 | 27,890 | 28,377 | 31,728 | 24,167 | 24,623 | -0.9% |
| | 특목고 | 3,582 | 3,735 | 3,734 | 3,783 | 4,197 | 4,674 | 4,969 | 5,226 | 4,408 | 5,023 | 3.8% |
| | 특성화고 | 8,631 | 8,362 | 7,951 | 7,993 | 9,210 | 10,180 | 10,259 | 10,443 | 8,413 | 9,233 | 0.8% |
| | 소계 | 39,017 | 39,077 | 38,220 | 37,846 | 40,684 | 42,744 | 43,606 | 47,397 | 36,988 | 38,879 | 0.0% |
| 특수학교 | 1,258 | 1,455 | 1,472 | 1,541 | 1,682 | 1,838 | 2,105 | 2,338 | 2,230 | 2,582 | 8.3% | |
| 전체 | 160,697 | 164,241 | 161,356 | 159,769 | 174,813 | 187,280 | 200,303 | 217,499 | 169,323 | 180,230 | 1.3% | |

자료: 한국교육개발원(2017b: 18); 한국교육개발원(2021b: 27); 한국교육개발원(2022b: 30).

출처: 2012-2020년 자료는 이선희 외(2022:34) 자료 재인용하고, 2021년 자료는 한국교육개발원(2022b)자료를 활용하여 재구성

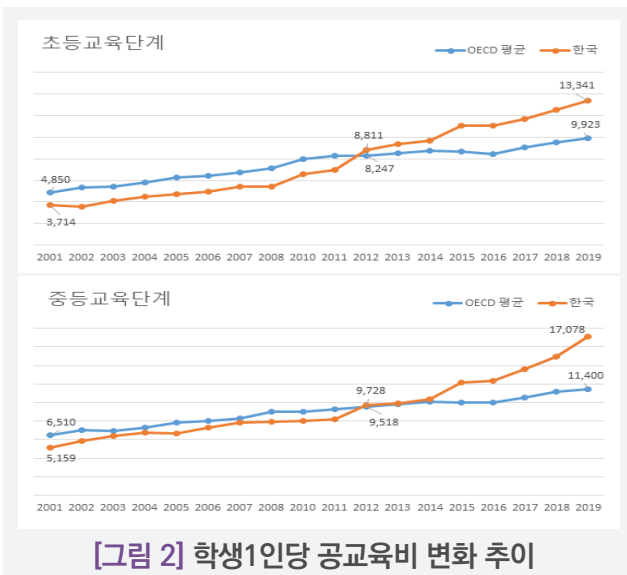
〈표 3〉 공립학교 표준교육비 확보율(2020년 학교회계 결산 기준)

(단위: %)

| 표준교육비 확보율 : 세입(학교기본운영비) | | | 표준교육비 확보율 : 세입(교특회계전입금) | | | 표준교육비 확보율 : 세출(표준교육비성 세출액) | | |
|----------------------------|------|------|----------------------------|------|------|-------------------------------|------|------|
| 초 | 중 | 일반고 | 초 | 중 | 일반고 | 초 | 중 | 일반고 |
| 44.0 | 42.6 | 42.3 | 95.3 | 84.8 | 84.5 | 59.2 | 55.4 | 59.9 |

출처: 이선희 외(2022:123)

초·중등교육재정의 규모는 지속해서 증가하여 왔고 OECD 국제비교에서도 우리나라 초·중등교육단계 학생1인당 공교육비 수준은 OECD 국가평균 보다 높은 수준을 보이고 있지만 투자의 내용적 측면에서 볼 때 교육핵심서비스에 대한 지출 비중보다 교육부가서비스의 비중이 높고, 경상비보다 자본지출 비중이 높은 것 또한 사실이다.



〈표 4〉 초·중등교육재정 투자 국제비교(2019년 기준)

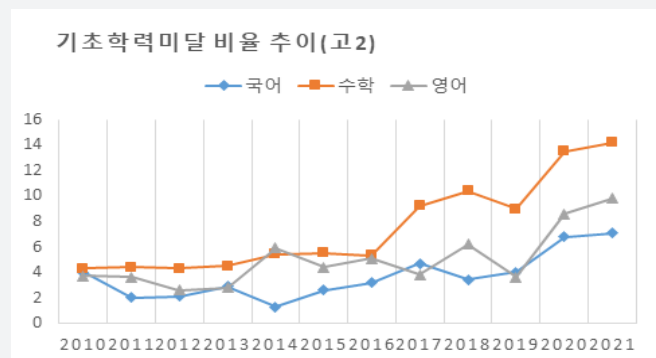
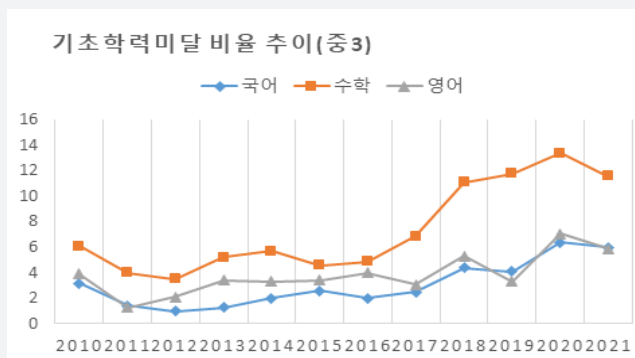
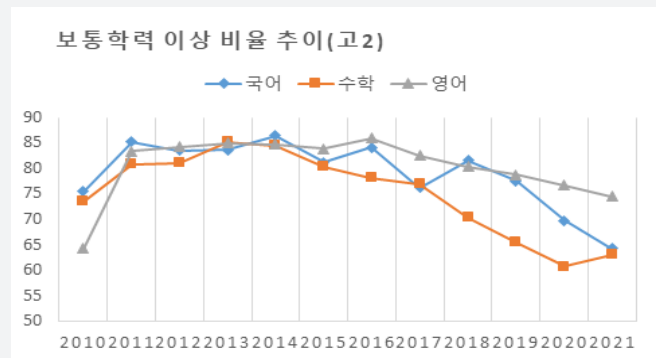
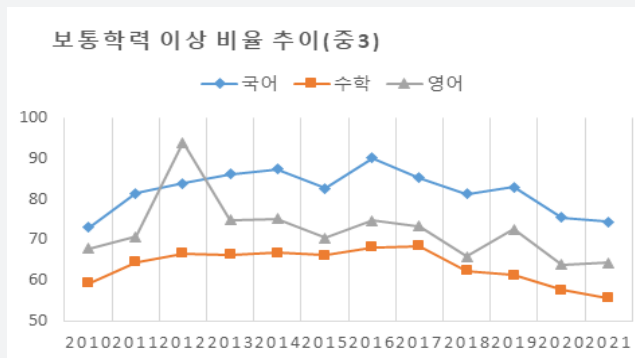
(단위: USD PPP 환산액, %)

| 구분 | | 한국 | OECD 평균 | EU23 평균 |
|---------------------|--------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 서비스 유형별 학생 1인당 공교육비 | 핵심 서비스 | 13,862 (91.2) | 10,363 (94.4) | 10,551 (94.6) |
| | 부가 서비스 | 1,337 (8.8) | 610 (5.6) | 601 (5.4) |
| | 전체 | 15,200 (100.0) | 10,973 (100.0) | 11,152 (100.0) |
| | | | | |
| 경상비와 자본비 | 초등 | 경상비 | 80 | 91 |
| | | 자본비 | 20 | 9 |
| | 중등 | 경상비 | 85 | 92 |
| | | 자본비 | 15 | 8 |

출처: OECD(2022). Education at a Glance.

출처: OECD(각년도). Education at a Glance; 이선희 외(2022: 24) 재인용

교육비의 적정성에 논란은 접어두고 볼 때 초·중등교육재정의 규모는 지속적으로 증가하여 왔고 국제비교에서 상위수준임은 분명하다. 그러나 이러한 여건에도 불구하고 학생의 학업성취수준은 오히려 낮아지는 추세를 보이고 있다는 것이 안타깝다. 국가학업성취도 평가 결과를 볼 때, 전수와 표집의 문제가 있기는 하지만 보통학력 이상의 학생 비율은 감소하고 기초학력 미달 학생 비율은 증가하고 있다. 학업성취도 결과가 교육성과를 모두 설명하고 있는 것은 아니지만 교육재정 규모의 증가에 반해 성취수준이 낮아지는 것에 대한 원인과 격차 해소 노력은 분명 향후 중요한 과제일 수 밖에 없다.



[그림 3] 국가수준학업성취도 평가 결과 변화 추이(2010-2021)

자료: 한국교육개발원(2017b: 18); 한국교육개발원(2021b: 27); 한국교육개발원(2022b: 30).

출처: 2012-2020년 자료는 이선희 외(2022:34) 자료 재인용하고, 2021년 자료는 한국교육개발원(2022b)자료를 활용하여 재구성

3. 유·초·중등교육의 미래교육체제 전환을 위해 어디에 어떻게 투자해야하는가?

가. 정부, 국제기구, 미래교육 연구에서 제안된 미래교육 변화에 따른 과제

이선희 외(2022) 연구에서는 미래교육연구와 우리나라 정부 부처의 정책적 차원, 국제기구(UNESCO) 및 국가교육회의 등에서 논의되는 미래교육 전망 및 과제를 중심으로 미래형 교육체제 전환을 위한 공통의 아젠다를 살펴보았다. 미래교육을 위해 제시된 의제들에서는 공통적으로 모든 학습자의 교육받을 권리가 중요하게 다루어지고 있었고, 주요 의제들은 새롭게 대비해야 할 과제에 비해 오래도록 해결되지 못한 채 현재까지 남아있는 과제들이 많은 비중을 차지하고 있었다. 정부, 국제기구, 미래교육 연구 등에서 제안된 미래교육 변화와 과제를 종합하여 보면 다음과 같다.

첫째, 사회전반에 걸쳐 디지털 전환이 가속화 되고 있는 만큼 초·중등교육에서도 디지털 교육 기반 구축과 디지털 교육 활성화가 강조되고 있다. 디지털 교육은 미래 교육의 독립된 구체적 과제인 동시에 미래 교육을 위한 기반 구축 차원에서 전제되어야 할 필수적인 과제이다. 이를 위해 디지털 기술에 기반한 학습 인프라 및 콘텐츠, 디지털 리터러시 등이 강조되고 있으며, 특히나 학생 맞춤형 학습환경을 지원하는 데 초점을 둔 디지털 전환을 성공적으로 안착시키기 위해서는 미래형 학교 디지털 학습공간 혁신이 필요가 있다.

둘째, 모든 학생의 개별특성이 고려되는 동시에 학습자의 유의미한 경험과 성장을 지원하는 교육복지 지원이 강조되고 있다. 선별적 복지, 취약 대상 중심의 복지, 경제적 차원의 생활 지원 등과 같이 좁은 의미의 교육복지에서 나아가 모든 학생의 삶 전반을 지원할 수 있는 미래형 교육복지 관점으로 확장되어야 함을 의미한다. 미래형 교육복지는 평생 동안 양질의 교육을 받을 권리를 보장하는 일이며(UNESCO·유네스코한국위원회, 2022: 2), 사회에 고착화된 차별과 배제, 격차와 불평등, 소외를 극복함으로써 지속가능한 미래로 나아가는 교육 혁신의 과정이라 할 수 있다.

셋째, 역량 중심의 미래형 교육과정이 강조되고 있다. 디지털 기술 기반의 학습환경은 학생의 학습권을 보장하고, 개별 학생 맞춤형 교육을 지향한다는 점에서 긍정적인 효과가 기대되는 한편 디지털 문해력과 디지털 접근성의 차이가 디지털 격차로 이어질 가능성이 제기되고 있다. 이에 따라 디지털 문해력은 21세기의 필수 문해력으로 강조되어야 하고, 디지털 기술을 조작하고 활용할 줄 아는 것 뿐만 아니라 디지털 공간에서 제공되는 정보의 의미를 이해하고 비판적으로 판단할 수 있는 비판적 디지털 문해(critical digital literacy) 역량이 더욱 강조될 필요가 있다. 이와 더불어 미래형 교육과정에서는 과학적 문해력, 문자 문해력, 생태적 문해력, 수리력 등의 다중적 문해력을 증진을 요하고 있다.

넷째, 취학 전 및 초등 저학년 아동의 돌봄은 사회적 책무이며, 아동의 삶 전반을 유기적으로 지원할 수 있는 돌봄 지원 체계의 작동이 강조되고 있다. 특히 유아기 경험이 이후의 학습과 삶의 질에 상당한 영향을 미친다는 점에서 유아 교육과 돌봄에 대한 사회적 책무 강화는 미래교육체제 준비를 위한 우선적 과제로 다루어질 필요가 있다.

나. 미래교육체제 전환을 위한 재정 투자 방향

이선희 외(2022) 연구에서는 앞선 정부, 국제기구, 미래교육 연구에서 제안하고 있는 교육의 변화 방향 및 과제를 검토 결과를 기초로 하여 유·초·중등교육 분야 미래형 교육체제 전환을 교육 아젠다(분야) 선정 및 핵심 정책 과제 도출과 투자요소 파악하고자 하였고, 이를 위해 디지털교육, 유아교육, 교육복지·격차·돌봄, 역량중심교육, 교육정책 등의 분야 전문가 20 명을 대상으로 3차에 걸친 델파이 조사를 실시하였다. 델파이 조사 결과 미래교육체제 전환을 위한 27개의 핵심 정책과제와 핵심 정책과제 추진을 위해 필요한 지원내용을 도출하였다(〈표 5〉 참조).

도출된 결과를 보면 미래교육체제 전환을 핵심 정책과제라고는 하지만 이미 진행 중인 과제도 다수 포함되어 있다.

이와 같은 이유는 연구 수행 과정에서 급변하는 사회와 기술 등으로 미래인재에게 요구되는 역량 또한 빠르게 변화하고 있음을 고려하여 먼 미래가 아닌 5-10년 이내 유·초·중등 교육을 둘러싼 변화를 중심으로 변화와 투자가 필요한 핵심 정책과제를 도출하고자 하였기 때문이다. 디지털 교육 분야에서는 시설·환경 및 인프라 구축과 관련된 지원이 필요하다고 보았고, 역량중심교육 분야에서는 역량중심 교육과정 개발 지원이 필요하다고 보았다. 특히 이 두 분야에서는 공통적으로 관련 정책과제 수행에 있어 교사의 연수 및 교육 강화를 통한 전문성 증대를 중요한 정책 과제로 꼽고 있다. 유아교육분야에서는 유아교육단계 적정운영 지원과 격차해소 등이, 교육복지 분야에서는 기초학력과 심리정서 관련 교사 외 이를 지원할 수 있는 전문 인적자원의 지원이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 미래교육체제 전환을 위한 핵심 정책 과제 및 정책과제 추진을 위해 필요한 지원 내용

| 분야 | 선정된 핵심 정책 과제 | 필요한 지원 내용 |
|-----------|---|--|
| 디지털 교육 | 디지털 기반 교육 <ul style="list-style-type: none"> 디지털 교수학습 환경, 시설 및 인프라 구축 디지털 교육을 위한 컨텐츠, 학습자료개발 및 보급 디지털 매체 활용 역량강화 디지털 역량 함양, 디지털 리터러시 교육을 위한 교사교육 강화 계층, 지역 간 등 디지털 격차 완화 | <ul style="list-style-type: none"> 디지털 기반 교육을 위한 환경·인프라 구축과 콘텐츠·학습 자료의 개발 및 보급, 교원역량 강화 및 운영관리 지원체제와 학습자 성과관리체계 |
| | 디지털 관련 교육 <ul style="list-style-type: none"> 디지털 리터러시, 디지털 역량 강화(SW/AI 포함)를 위한 교육과정 구축 및 운영 디지털 리터러시 함양 | <ul style="list-style-type: none"> 디지털교육과정 개편 및 AI, 디지털 교원양성 |
| 역량중심교육 | <ul style="list-style-type: none"> 역량강화중심 교육과정 구축 역량강화중심 교육을 위한 교사전문성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 수준에서 역량중심 교육과정 실행을 위한 연구 개발이나 운영 가이드라인 마련 중앙정부와 시·도교육청 수준에서 역량중심교육을 위한 교사 연수 확대나 교원역량 강화를 위한 학습공동체 지원 확대 등 |
| 유아교육 | <ul style="list-style-type: none"> 유보통합 유아 및 보육의 행정 일원화 기반 유아학교 체제 구축 교사당 원아 수 감축, 학급규모적정화, 교사대유아비율 관련 규정정비 유아교육 재정투자 확대 유아단계 교육격차 해소 공사립 유치원 격차 해소 | <ul style="list-style-type: none"> 유보통합 추진단 구성 및 로드맵 마련, 통합회계 설치 및 각종 물리적 비용지원과 교사체계 정비 유보행정일원화를 기반으로 학제 편입 등 법제도 정비, 통합 시스템 구축 및 교육청 전담부서 마련 표준유아교육비에 근거한 유아학비 지원과 시설표준화 및 교육환경 구축 차원에서 시설비 지원, 인건비 투자. 만 3-5세아 누리과정비 확대 지원 사립유치원 교원 인건비나 유아학비, 각종 운영비용 지원, 교육청 차원에서 교원 연수 지원 강화 적정학급 규모 기준 산정을 바탕으로 학급 및 교사 증원 비용 지원, 다양한 운영모형안 마련, 그 외에 공립유치원 확충 |
| 교육의 국가책임제 | <ul style="list-style-type: none"> 가정-학교-지역사회연계를 통한 학생 중심 교육복지안전망 확대 단위학교별 학생 성장을 위한 교육복지(학습복지) 시스템 구축 기초학력 보장 정책 혁신 취약계층 정서 상담 및 학습지원 강화 취약계층 맞춤형 교육지원강화 | <ul style="list-style-type: none"> 학생 중심의 교육복지안전망 체계 구축과 단위학교 수준의 교육복지팀 운영, 취약계층에 대한 학습 및 정서 통합지원 강화와 중앙정부 차원의 기초학력 보장 정책 마련, 단위학교 수준의 학습 코디네이터 배치 등 |
| 교육복지 | 돌봄 <ul style="list-style-type: none"> 돌봄 관련 역할 및 책임 명시, 거버넌스 체제 구축 지역사회와 연계한 돌봄 기관의 다양한 모델 개발 장애인 등 소외계층에 대한 돌봄 국가 책임제 | <ul style="list-style-type: none"> 교육지원청, 기초지자체 수준의 돌봄 협력모델 개발, 지역사회의 돌봄서비스 공간 및 인력확충, 통합 돌봄 전담부처의 마련과 소외계층에 대한 돌봄 국가 책임제 |
| | 교육격차 해소 <ul style="list-style-type: none"> 학력진단을 통한 개인별 맞춤형 학습 지원 및 관리 학습부진 조기 개입, 저성취 학생 특별 케어, 학업중단 예방 지원, 학력 저하 학생들을 위한 별도의 특별 프로그램 마련 기초학력보장을 위한 에듀테크 활용, 프로그램 활성화 등 학습지원 체제 구축 및 운영 교육소외계층에 대한 맞춤형 지원(학습·정서·심리 등) 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 기초학력 진단 서비스 확대 및 단위학교 수준의 학습상담 전문 인력 배치, 디지털 기반 학생 맞춤형 교육 지원과 학생 기초학습 지원 통합 시스템 구축, 취약계층에 대한 교육비 지원 확대와 심리정서 지원 강화, 기초학력 증진을 위한 온라인 콘텐츠 개발 등 |

4. 나가며

초·중등교육 현장의 변화에 대한 요구와 기대는 그 어느 때 보다 강하지만 교육재정을 둘러싼 논쟁에서는 매우 힘든 시기를 겪고 있다. 학령인구의 감소와 내국세의 증가로 초·중등교육재정은 예상보다 크게 증가하였고 이를 이유로 초·중등교육재정의 감축에 대한 논의가 본격적으로 추진되고 있다. 물론 재정적 관점에서 충분히 있을 수 있는 논의이고 분야별 균형적 배분이라는 측면에서 이해가 안 되는 것은 아니다. 이 글의 시작에서도 언급하였지만 적정성의 관점에서의 논의와 접근이 함께 이루어지지 않고 있다는 것이 아쉽다. 현재의 교육재정 수준이 미래교육체제로의 전환에 충분히 적절한 수준인가에 대한 논의에서 출발할 필요가 있다.

2021년 시·도교육비특별회계 결산 기준 불용액 규모가 1조 3,841억원(한국교육개발원, 2022:15)이고, 재정안정화기금 및 교육시설환경개선 기금 등을 포함한 각종 기금 적립 규모가 2022년 말기준 20조원을 넘어선 것을 고려할 때 과거와 같이 교육재정이 부족하다고 보기는 어렵다. 오히려 잉여를 걱정하고 있는 외부의 시각이 더 타당해 보일 수 있다. 다만, 규모의 증가가 성과와 연계되지 못하고 있다는 한계는 제대로 충분히 쓰고 있는가에 대한 문제와 연결되어 있기도 하고, 델파이 조사 결과 미래형 교육체제 전환을 위해 도출된 핵심 정책 과제들은 새로운 과제라기보다는 요구가 있으나 요구에 부응하지 못하고 있는 현재 진행형 과제가 다수 포함되어 있다는 점을 고려해 보면 교육환경을 둘러싼 변화요구에 보다 긴밀하게 반응하여 교육재정 투자의 재구조화와 확대가 필요한 것 또한 분명한 사실이다. 기술변화에 따른 디지털교육에 대한 요구와 미래인재양성을 위한 역량중심의 교육으로 전환, 저출산 시대를 고려하여 상대적으로 투자가 빈약했던 유아단계 교육에 대한 질 제고, 교육복지 분야에서 취약계층에 대한 안전망 확대 및 맞춤형 지원 등 국가책임을 강화와 돌봄과 격차해소에 대한 지원 확대 등이 필요하다. 그리고 이러한 비용은 일회적 투자로 해결될 과제가 아니라 미래교육에서 지속적으로 투자 확대해 나가야 하는 비용임을 분명히 해야 한다.

여기에 더해 교육비의 적정성에 대한 논의가 함께 수반될 필요가 있다. 일반적으로 교육비의 적정성(적정교육비)은 학생들이 필수 성과 기준에 도달하는데 소요되는 교육비가 어느 정도인가에서 출발하기 때문에 성과 중심의 분석이 반드시 수반될 필요가 있다. 그러기 위해서는 학교교육의 성과에 대한 최소한의 합의된 논의들을 필요하고, 그게 학업성취도일 수도 있고 학생의 역량 변화일 수도 있지만 그것이 무엇이든 그에 대한 지속적 논의와 합의 그리고 측정이 필요하다. 이와 같은 성과 기준과 측정 결과를 토대로 미래를 살아갈 학생들이 필수 성과 기준에 도달할 수 있도록 적정규모의 교육비를 확보하고 지원하는 것은 매우 중요한 과제이다. 그러나 교육분야에서는 이제껏 여러 이유로 교육성과 측정 및 관리에 있어 적극적으로 대응하지 않기도 하였고, 못하기도 하였다. 재정투입에 대한 성과관리는 너무도 당연한 요구임에도 교육분야에서는 교육재정 투입에 대한 성과를 교육환경 및 여건 개선에 국한하여 설명하고 있는 한계를 보여왔다. 이제는 교육성과 관리에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 교육재정 투입에 대한 성과를 보여주고 모든 학생들이 필수 성과 기준에 도달할 수 있도록 적정규모의 교육비를 확보하고 지원하는 것은 미래 국가경쟁력을 결정짓는 중요한 변수가 될 것이기에 이에 맞는 교육재정 투자 전략 수립이 필요하다.

미래를 살아내야 할 인재를 양성한다는 측면에서 미래변화는 교육분야에서 중요한 관심사였고, 이에 대한 예측과 대응은 매우 중요한 과제일 수 밖에 없다. 미래를 예측하고 이에 대응하는 것은 미래를 바꾸는 중요한 키가 될 수 있다는 것이다. 많은 연구자와 기관, 단체에서 초·중등교육분야에 대한 미래 예측과 이에 대한 변화 또는 개혁과제들은 이미 많이 제시하여 왔고 앞으로도 계속 될 것이다. 최근 4차 산업혁명에 따른 사회전반에 걸친 기술 변화와 체제 변화는 우리가 이제껏 경험해보지 못한 속도로 변화하게 될 것이며, 미래를 살아갈 인재에 대해 요구되는 역량의 변화도 빠르게 변화하여 기존의 교육방식과 틀로는 어렵다는 것이 중론이다. 하지만 이제까지의 우리 학교현장의 변화는 이미 예고된 변화에 충분히 반응하지 못하고 있는 것도 사실이다. 최근 코로나 19가 가져온 학교현장에서의 교수학습 방법의 다양한 변화는 여러 측면에서 학교현장의

변화를 촉진할 것으로 기대한다. 이제까지의 미래 변화에 대한 학교현장의 더딘 변화는 그것이 비용의 문제일 수도 있고 제도적 한계일 수도 있지만 분명한 것은 요구되고 변화는 피할 수도 피해서도 안 되는 것이며 이러한 변화에 대응하기 위해서는 더 많은 소요의 교육비가 투자되어야 한다는 것이다. 학령인구의 감소에도 불구하고 교육재정이 증가하는 것에 대한 불편한 시각보다 미래변화에 대응하고 준비하기에 충분히 적절한 수준으로 지원되고 있는가에 대한 점검과 대비가 중요하다.

[참고문헌]

- | UNESCO, 유네스코한국위원회(2022). 함께 그려보는 우리의 미래-교육을 위한 새로운 사회계약. 국제미래교육위원회 보고서.
- | 교육부(2020). 코로나 이후, 미래교육 전환을 위한 10대 정책과제(안)
- | 국회미래연구원(2021). 대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선, 국가미래전략 Insight, 39. 국회미래연구원.
- | 김경애·김용(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석1. 성립 배경 및 주요 의제 개요. 한국교육개발원.
- | 김용남·김효정·김중환·노선욱·안재영·우명숙·윤홍주·이호준·최은영·최상준(2021). 2020년 유·초·중·고·특수학교 표준교육비 산출 연구. 한국교육개발원.
- | 류태호(2020). 코로나 19가 앞당긴 4차 산업혁명 시대의 창의적 미래인재 양성을 위한 과제, FUTURE HORIZON+, 47(5), 22-27. 과학기술정책연구원.
- | 유한구(2020). 코로나와 4차산업혁명을 넘어: 대학교육 혁신의 과제, FUTURE HORIZON Plus, vol.47, pp. 16-21. 과학기술정책연구원.
- | 윤홍주(2021). 미래교육을 위한 지방교육재정의 역할과 과제(주제발표1), 제178차 KEDI 교육정책포럼 경 지방교육재정 정책포럼 자료집. 한국교육개발원.
- | 이선호(2022a). 지방교육재정교부금 제도 개선 요구 쟁점과 과제, '지방교육재정교부금 제도 개편 논란, 무엇이 문제인가?' 국회 토론회.
- | 이선호(2022b). 지방교육재정 세정부의 과제, 새정부 교육정책의 과제(주제발표3), 2022년 연합 학술대회자료집. 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회, 한국교원교육학회, 한국교육정치학회.
- | 이선호·문보은·김혜자·윤홍주(2022). 미래형 교육체제 전환을 위한 초중등교육비 적정규모 탐색. 한국교육개발원.
- | 이희현·권택환(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석 2. 초등학교 저학년 아동 돌봄 지원 체제 확립. 한국교육개발원.
- | 이희현·유경훈(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석 11. 모든 학생의 행복한 성장을 위한 교육복지 실현. 한국교육개발원.

- | 임후남·김진숙·심연미(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석 6. 학습자 삶 중심의 학제 개편. 한국교육개발원.
- | 정미경·박희진·이성희·허은정·김성기·박상완·백선희(2016). 교육개혁 전망과 과제(Ⅰ): 초·중등교육영역. 한국교육개발원.
- | 제20대 대통령직인수위원회(2022.5.). 윤석열정부 110대 국정과제
- | 최연구(2017). 4차 산업혁명시대의 미래교육 예측과 전망, Future Horizon, 33, 32-35. 과학기술정책연구원.
- | 한국교육개발원(2012). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2014). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2015). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2016). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2017a). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2017b). 2017 공립·사립학교회계 분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2018). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2019). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2020). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2021a). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2021b). 2021 공립·사립학교(교비)회계 분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2022). 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2022a). 2022 지방교육재정분석 종합보고서.
- | 한국교육개발원(2022b). 2022 공립·사립학교(교비)회계 분석 종합보고서.

[전자자료]

| OECD 통계사이트. <https://stats.oecd.org/>

| OECD EAG 통계자료. <https://stat.link/uo2dmf>

| 관계부처합동 대한민국 대전환 한국판 뉴딜 홈페이지. <https://www.knewdeal.go.kr/front/view/newDealMean.do>

| 교육부 한국판 뉴딜 홈페이지. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/listRenew.do?boardID=72758&renew=72758>

| 교육통계서비스 <https://kess.kedi.re.kr/>

| e-나라지표. 학업성취도 평가(교과별 성취수준 비율). https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1539 (2022.06.02.인출)