

배 상 훈 | 성균관대학교 교육과미래연구소 소장

전 수 빈 | 성균관대학교 교육과미래연구소 책임연구원

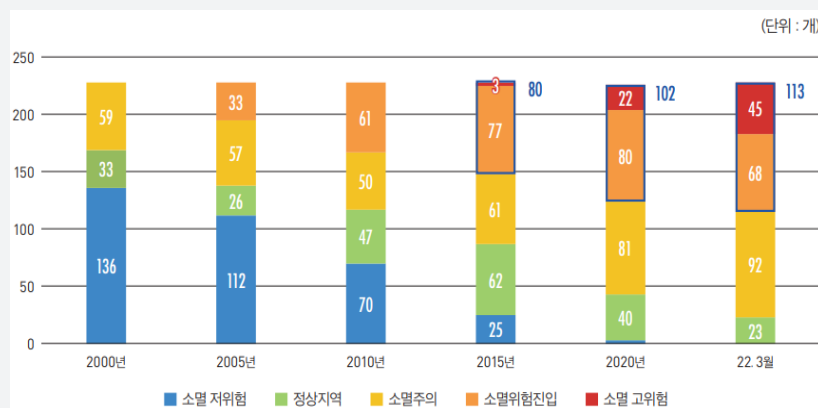
1. 인구구조 변화가 가져온 교육위기

1) 인구감소와 초고령화 사회로의 진입

우리 사회가 처한 다양한 사회문제들 가운데 가장 시급하고 심각한 것은 인구감소일 것이다. 또 다른 문제는 저역소멸일 것이다. 2022년 한국의 합계출산율은 0.78명 수준으로 OECD 국가 중 출산율이 가장 낮으며, 유일하게 10이 안되는 나라이다. OECD 평균이 1.59명이며, 우리 다음으로 출산율이 낮은 나라는 이탈리아(1.24명)와 일본(1.33명)이 있으며, 이들 국가와 비교해도 우리나라의 합계출산율은 심각한 수준이라 할 수 있겠다. 반면 통계청의 “2022 고령자 통계”에 따르면 2022년 기준 전체 인구의 17.5%가 65세 이상의 고령인구이고 2025년이 되면 고령인구의 비중이 20% 이상이 될 것으로 기대하고 있다. 이러한 추세라면 생산연령인구 100명이 부양하는 고령인구를 의미하는 노년부양비가 2022년 24.6명에서, 2035년 48.6명, 2050년에는 78.6명으로 급격히 증가할 것으로 전망하고 있으며, 우리 사회의 부담이 커질 것이다.

2) 지역소멸

인구감소는 이미 20여 년 전부터 예측되어왔으며, 인구의 급격한 감소와 고령화가 지역소멸로 이어진다는 점에서 이들 문제는 서로 얽혀있다. 더욱이 최근 청년들이 수도권으로 대학과 일자리를 찾아가는 수도권 집중화 현상으로 인해 지역소멸은 가속화되고 있다. 2022년 3월 한국고용정보원에서 발표한 자료에 따르면, 전국의 시, 군, 구 288곳 중, 소멸위험 지역은 113곳으로 조사되었으며, 이 가운데 지방소멸 위험도가 가장 높은 ‘소멸위기 고위험지역’ 수준에 있는 지역은 45곳으로 계속해서 증가하는 추세이다. 각 시도의 대도시를 제외한 대부분의 중소도시 및 읍면동이 인구소멸 주의 이상의 상황에 놓여있다. 지역소멸에 대응하기 위해 행정안전부는 122개 지자체(서울과 세종을 제외한 광역 15개와 기초자치단체 중 인구감소지역 89개, 관심 지역 18개)에 10년간 연 1조원을 지원하겠다고 밝혔다.

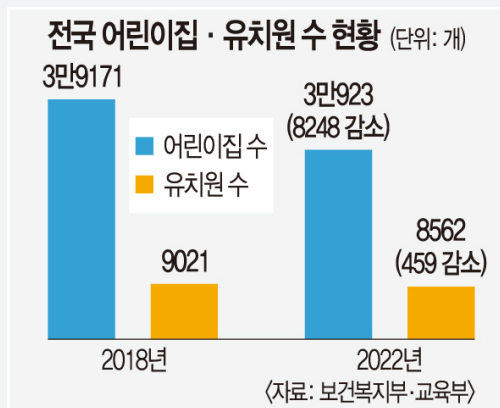


[그림 1] 전국 지역소멸 현황

출처: 한국고용정보원 '지역산업과 고용' (p.10)

3) 위기의 교육

인구감소와 지역소멸의 영향을 가장 많이 받는 분야가 교육 부분일 것이다. 2022년 더불어민주당 강득구의원 교육부로부터 받은 자료를 공개했는데, 2022년 4월 기준, 2018년 1월부터 전국 초·중·고 193개가 폐교한 것으로 확인됐다. 이 중 171곳(88.6%)은 비수도권 지역이었다. 또한 국민일보 기사(정신영 기자, 2023-03-06)에 따르면 어린이집도 2018년 말 39,171개에서 지난해 말 30,923개로 8,248개(21.1%) 감소했다. 유치원수도 2018년 9,021개에서 2022년 8,562개로 459개(5%)가 감소하였다. 이처럼 출생률 감소로 인해 학생수가 감소하는 지역에서는 교육시설의 수가 줄어들게 되고, 아이들은 교육을 받기 위해 멀리 다니거나 다른 지역으로 이사할 가능성이 커지게 되며 점점 인구 유출 및 감소할 수밖에 없는 악순환의 고리가 가속화되게 된다.



[그림 2] 전국 어린이집, 유치원수 감소

출처: 국민일보(2023-03-06) 기사

2. 인구구조 변화에 따른 맞춤형교육을 위한 교육재정 운용 방향

1) 인구구조 변화에 따른 교육방향

이런 상황에서 미래에도 지금 누리는 삶의 질과 국가경쟁력을 유지하려면 국민 한 사람 한 사람이 가진 잠재력을 최대한 키워야 한다. 우리나라는 교육의 힘으로 경제와 사회 모든 면에서 성장과 발전을 이룩한 나라이며, 앞으로도 우리나라의 국가경쟁력은 우수한 인재의 양성과 활용에서 찾아야 할 것이다. 인구구조의 변화가 교육과 인재 양성 전략에 주는 신호는 분명하다.

첫째, 유아교육에 승부를 걸어야 한다. 즉, 인재 주도 성장 전략의 첫 단추는 질 높은 유아교육에서 찾아야 한다. 유아교육에 대한 투자를 확대해야 하는 이유로 우선 교육경제학적 관점에서 유아 단계의 교육 투자 수익률이 가장 높다(Heckman, 2012). 또한 유아 시기에 생긴 학습과 발달의 격차는 전 생애에 걸쳐 누적된다(McCoy, et al., 2017). 우리나라는 그동안 어린이집(보건복지부)과 유치원(교육부)으로 구분하여 유아교육을 담당해왔으나, 이번 정부에서 국정과제로 2025년까지 유보통합을 이루겠다 발표하여 현재 이를 준비 중이다. 취학 전 연령인 만 0~5세의 유아교육을 공교육으로 포함하고,

유치원은 법령이 규정한 대로 유아 학교로 만들어 어려서부터 제대로 키워야 한다. 둘째, 개별화 맞춤형 학습으로 패러다임 전환이 요구된다. 인구가 절대적으로 줄어드는 상황에서는 학생 각자 가진 꿈과 잠재력이 최대한 발현되도록 하는 개별화 학습이 필수적이다. 모든 학생이 각자의 성공모델을 개발할 수 있도록 학교와 교사는 학생의 꿈과 진로에 맞춰 다양한 학습 경험을 큐레이션 해주는 것으로 바뀌어야 한다. 셋째, 유아기부터 대학(원)까지 진로교육과 지도를 제대로 해야 한다. 학생 각자가 가진 잠재력과 가치를 최대한 발현할 수 있는 길을 찾도록 해야 한다는 뜻이다. 제대로 된 진로 교육은 낭비 없는 학습과 상급 학교 진학을 돕고, 교육에서 노동시장으로의 효과적인 전환을 가져온다. 넷째, 지식과 기술의 진보가 빠르게 진행되고, 기대수명이 증가함에 따라 평생 직업이 서너 번 바뀌는 시대를 맞아, 전 생애에 걸친 re-skilling과 up-skilling 이 필요하다. 고령사회에서 평생학습과 상시 학습 체제는 필수적이다. 현재 교육부, 노동부로 이원화되어 운영되는 평생 직업능력 개발 체제를 정비할 필요가 있다.

2) 미래 교육을 위한 교육재정 확대 및 재구조화의 필요성

2023년 교육부 예산은 102조 원으로 역대 가장 많은 예산 규모이다. 일각에서는 학령인구가 감소하니 교육부 예산규모를 축소해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 그러나 우리나라는 교육으로 일어난 나라이고, 앞으로도 낭비 없는 인재 양성만이 국가 발전과 풍요로운 미래를 보장할 수 있는 유일한 방안이라 해도 과언이 아니다. 그렇기 때문에 미래교육을 위해 더 많은 정부 재정이 교육에 투자되어야 하며, 모든 교육단계에서 낭비 없는 교육이 이루어지기 위해 예산 구조를 재고할 필요가 있다. 2023년 교육부 예산을 살펴보면 고등 및 평생교육지원특별회계(고특회계)가 신설돼 내년부터 3년 동안 9조 7,400억 원 규모를 대학에 지원하게 되었다. 이를 위해 지방교육재정교부금 중 1조 5,200억 원이 고특회계로 이관되었다. 학령인구감소 등으로 재정 위기에 놓인 대학을 지원하고 OECD 국가들 중 초중등교육에 고등교육의 공교육비가 낮은 현 상황을 개선하며, 경제·산업계의 인재 수요를 충족시키기 위해 초중등교육 예산을 줄이고 고등교육예산을 증액하였다. 고등교육 분야의 고질적 문제를 해결하기 위한 예산의 증액은 바람직하나 학령인구 감소를 이유로 유·초·중등 교육예산을 감액하여 고등교육예산을 확보하는 방식은 재고될 필요가 있다.

미래 교육을 위한 교육재정 확대가 필요한 예로 앞서 이야기한 유아교육 개혁에 필요한 재정확보이다. 인구감소, 지역소멸, 여성들의 경제활동 등 다양한 사회문제를 얹혀있는 유아교육과 돌봄을 공교육으로 끌어들이고 법령을 제정하여 어린이집과 유치원을 유아학교(preschool)로 통합하고, 유아교육을 의무교육으로 시행하여 국가가 요람에서부터 공교육 체계 안에서 어려서부터 제대로 키워야 한다. 현재 교육부 예산의 대부분이 유아 및 초·중등 부분에 배분되었다(80조 9,120억원). 이 가운데 유아교육지원특별회계법으로 지원되는 금액은 약 3.5조 정도이다. 유보통합과 더 나아가 유아학교 설립 및 내실화를 위해서는 이보다 더 많은 예산이 필요하다. 송기창(2019)은 문재인정부의 유보혁신과제를 실행하기 위해 당시 약 9조 7천억 원이상 예산이 필요하다고 주장하였다. 보육과 교육이 조화롭게 공교육 안에서 이루어지기 위해서는 이보다 더 많은 예산이 확보될 필요가 있다.

또한 앞서 언급하였듯이 행정안전부는 122개 지자체에 10년간 연 1조 원을 지원하여 지역소멸을 막겠다고 밝혔다. 지역소멸을 막기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 하는데, 우선 지역 내 양질의 일자리가 확보되어야 하고, 양질의 교육 및 의료 인프라가 구축되어야 한다. 이러한 것이 복합적으로 구축 될 때 지역소멸을 해결할 수 있을 것이다. 현재 행안부의 지역 소

별 예산은 “지역주도형 청년 일자리 사업”등에 투입이 되고 있으며, 지방자치단체가 지역 내 기업과 청년을 매칭해주고 직업 교육과 임금 지원 등에 예산을 사용하고 있다. 그러나 이러한 방법들은 단기적으로는 지역 내 청년 취업률을 높일 수 있지만, 지역 내 청년의 정주를 위해서는 결국 교육과 의료를 기본으로 생활 인프라가 우선 구축이 되어야 한다. 그러기 위해서 행안부의 지역소멸 예산 일부를 지역 교육기관 운영에 사용할 수 있는 법적 근거 마련이 필요하다. 지역소멸 방지를 위한 예산의 일부를 지역 내 양질의 일자리 확보를 위해 지역 고등학교 및 대학과 기업 간 산학협력 관계를 구축하는 데 사용하거나 소규모 및 통폐합 학교의 우수 교원확보(인센티브 및 임금)를 위해 사용할 수 있도록 정책을 마련할 수 있다.

마지막으로 전통적으로 학교는 공교육을 통해 국민의 교육을 담당해왔다. 그러나 학교와 대학이 교육과 인재양성을 독점하는 시대는 끝나고 있다. 미래 인재양성에 있어 기업의 역할과 책무도 중요하다. 기업이 만들어진 인재를 가져다 쓰는 역할에 머물러서는 산업 경쟁력을 갖추 수 없다. 역사적으로 교육기관은 오랜 세월을 걸쳐 검증되고 정제된 정상 과학을 가르치고, 기본역량, 전환가능한 기술(transferable skills)을 함양하는 곳이다. 즉, 첨단 지식과 기술에는 태생적으로 둔감하다. 따라서 앞으로는 대학과 기업이 인재양성에 있어 생산적 분업과 협업을 해야하고 이는 산업 경쟁력을 강화하는 토대가 될 것이다. 모든 청년이 자신의 재능과 관심에 따라 대학에서 공부하고, 원하는 곳에 인턴을 경험하는 시대, 재직자 능력개발을 위해 대학과 기업이 협력하고 정부가 지원하는 시대는 대학과 기업이 협력할 때만 가능하다. 이를 위해서는 교육과 산업계가 소통해서 서로 이해할 수 있도록 돕는 정책적 인프라가 필요하다. 영국의 교육과 기술 기금 지원처(Education and Skills Funding Agency)와 실습생 부담금제도가 이러한 정책적 인프라의 예가 될 수 있겠다. 실습생 부담금 제도(The Apprenticeship Levy)는 2017년 4월에 도입된 제도로 300만 파운드(대략 49억 6천만 원) 이상의 임금계산서(wage bill)를 발행하는 영국의 모든 고용주가 임금계산액의 0.5%를 세금으로 내야하며, 이 세금은 실습생 교육과 훈련 및 평가비용으로 사용한다. 대신 영국 정부는 각 고용주들이 부담하는 비용에 대해 10%의 지원금을 기업에 제공하는 방식으로 민관이 서로 협력한다. 300만 파운드 이하의 임금계산서를 발행하는 영세 기업의 경우에는 부담금을 내지 않아도 정부로부터 실습생을 고용하는 것에 대한 지원을 제한적으로 받을 수 있다. 이를 우리나라에 적용한다면 대학-지역-기업 간 교육-실습-취업으로 이어지는 협력관계를 구축하고, 이를 위한 재원을 중앙 및 지자체와 지역 대학만 부담하는 것이 아닌 일정 부분 기업들도 함께 부담함으로써 미래 인재양성이라는 국가적 과업의 책무를 일정부분 다하도록 하는 동시에 고등교육 재정의 부담도 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

미래를 위한 교육과 인재양성은 정부의 어느 한 부처, 즉, 교육부의 예산만으로는 불가능하며, 정부 내 다양한 부처와 지자체, 유·초·중등 및 고등교육 기관과 기업까지 국가 전체가 협력하여 필요한 예산을 조달하고 낭비없는 국가 수준 인재양성 체계를 구축해야겠다.

[참고문헌]

| 송기창(2019). 문재인정부의 유보혁신 과제와 소요재원 확보 방안. 생태유아교육연구, 18(1), 81-103.

| 영국 실습생 부담금 제도 안내서(<https://www.gov.uk/guidance/pay-apprenticeship-levy>)

| 원형민(2023-02-22). 합계출산율 추이. 연합뉴스 기사.
(<https://n.news.naver.com/article/001/0013772337?type=journalists>)

| 정신영(2023-03-06). “애들이 없어요, 죄송”...유치원 출폐원, 학부모들 ‘탈썩’. 국민일보 기사.
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924290266&code=11131300&sid1=kmi>)

| 이나경(2022). 행정통계로 본 지역 고용: 고용행정통계로 살펴본 지방소멸. 지역산업과 고용, 3, 92-100.

| Heckman, J. J. (2012). Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy. The Heckman Equation, 7(1-2).

| McCoy, D. C., Yoshikawa, H., Ziol-Guest, K. M., Duncan, G. J., Schindler, H. S., Magnuson, K., ... & Shonkoff, J. P. (2017). Impacts of early childhood education on medium-and long-term educational outcomes. Educational Researcher, 46(8), 474-487