

최현정 | 강원대학교 교육연구소 연구교수 남수경 | 강원대학교 교육연구소 소장, 교육학과 교수

경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development, 이하 OECD)에서 매년 발표하는 「OECD 교육지표(Education At a Glance, EAG)」¹⁾는 전 세계 교육 현황과 OECD 회원국 및 협력 국가들의 교육 자료를 제공함으로써, 각 국가의 교육정책 수립과 연구 자료로 널리 사용되고 있다. OECD 교육지표는 ‘교육기관의 성과와 학습효과’, ‘교육 기회에의 접근·참여와 진학’, ‘교육에의 재정 투자’, ‘교사·학습 환경 및 학교 조직’의 총 4장으로 구성되어 있다(그림 1 참조). 우리나라의 경우는 한국교육개발원의 국가교육통계센터에서 OECD에 교육 자료를 제출하고 있다²⁾.

특히, 올해 발표된 ‘2023 OECD 교육지표’(23.9.12 발표)는 교육재정, 교육의 경제적 효과, 학생 교원 현황 및 행정, 학교장의 법정 및 실제 급여, 수업 시간 등의 내용뿐만 아니라, 특히 직업교육 및 훈련(Vocational Education and Training, VET)에 보다 초점을 맞추어 분석하고 있다. 분석 대상은 총 49개 국가로서, 전체 OECD 회원국 38개국과 비회원국인 아르헨티나, 브라질, 불가리아, 중국, 크로아티아, 인도, 인도네시아, 페루, 루마니아, 사우디아라비아, 남아프리카공화국 11개국을 포함하고 있다.³⁾ 조사 기준은 항목마다 다소 상이하여 ‘교육재정’ 관련 지표는 2020년 기준이며, 교육 참여와 성과 등의 지표는 2021~2023년도 원자료를 기준으로 하고 있다. 이에 본 글의 목적은 2023년 발표된 OECD 교육지표의 주요 특징을 살펴보고, 교육재정 지표에 초점을 맞추어 한국을 비롯한 OECD 회원국의 주요 결과를 살펴보고자 한다.

1. OECD 교육지표 구성의 기본 틀⁴⁾

OECD 교육지표는 [그림 1]에서 제시한 바와 같이 투입(input), 교육 참여 및 진학 관련 지표, 산출(output), 성과(outcome), 영향(impact), 그리고 정책에 영향을 미치는 상황적인 요인으로 나뉘어 상호 연계되어 있다. 이를 기초로 각 교육지표는 각 장마다 중점적으로 연계되어 있는 요소들이 다른데, A장은 교육기관의 성과 및 학습효과(교육이수, 교육의 경제·사회적 성과 등), B장은 교육에의 접근성·참여 및 진학(교육 참여율, 고등교육 이수율 등), C장은 교육에의 투자(학생 1인당 공교육비 등), D장은 교사 및 학습환경·학교 조직(교사 및 학교장 급여 등)에 관해 분석하고 있다. 특히, A장인 ‘교육기관의 성과 및 학습효과’는 교육의 투입, 산출, 성과, 영향 등의 모든 요소와 상호 연관되어 있으며, 교육재정 부문을 분석하고 있는 D장의 경우는 재정 및 인적·물적 자원 등이 투입되는 단계와 관련되어 있다. 다음은 각 지표가 담고 있는 내용들을 설명하고 있다.

1) 교육체제 행위자 세 가지 수준 구분

- 교육체제 전체
- 교육 서비스 제공자(기관, 학교) 및 해당 기관 내의 교육 환경(교실, 교사)
- 교육 및 학습의 개별 참가자, 학생(학교 교육과 훈련을 받는 어린이나 청년, 평생학습 프로그램을 추구하는 성인 등)

1) 원문 (<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm/?refcode=20190209ig>)

2) 「유아교육법 시행령」제7조의4, 「초·중등교육법 시행령」제13조의4, 「고등교육법 시행령」제4조의6의 법적 근거에 의함(남수경, 2018, ‘OECD 개념에 근거한 학자금대출의 성격 및 포함 방안 검토’ 참조).

3) OECD 교육지표의 분석 대상은 OECD 회원국뿐만 아니라 비회원국을 포함하고 있으나, 본 글에서는 ‘OECD 회원국’으로 통칭함.

4) OECD(2018). OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications. Paris: OECD Publishing, pp. 16-18을 토대로 작성함.

2) 교육체제의 산출물, 성과 및 영향에 대한 지표

- 산출물 지표 : 교육 수준과 같이 시스템을 떠나는 사람들의 특성 분석
- 성과 지표 : 고용, 고등교육의 혜택 등 교육체제 결과의 직접적인 효과 분석
- 영향 지표 : 습득한 지식과 기술, 경제 성장과 사회 복지에 대한 기여, 사회적 결속과 형평 성 등 결과의 장기적인 간접 효과 분석

3) 교육기관 내 참여 및 진학에 대한 지표

- 학생들이 다양한 수준의 교육에 접근하고, 등록하고, 이수할 가능성과 프로그램 유형 및 교육 수준 전반에 걸쳐 따라오는 다양한 경로 평가

4) 교육체제나 학습 환경에 대한 투입 지표

- 각 수준의 참여, 진행, 출력 및 결과를 형성하는 정책 수단에 대한 정보 제공
- 교육에 투자된 자원과 관련 : 재정적, 인적(예: 교사 및 기타 교직원) 또는 물리적 자원(예: 건물 및 인프라)
- 교육정책 관련 : 교실의 교육환경, 교육학적 내용, 커리큘럼 전달 등 정책 선택
- 학교 조직 및 교육체제 관련 : 특정 프로그램에 대한 학생 참여를 규제하기 위한 거버넌스, 자율성 및 특정 정책 등

5) 정책에 영향을 미치는 상황적 요인

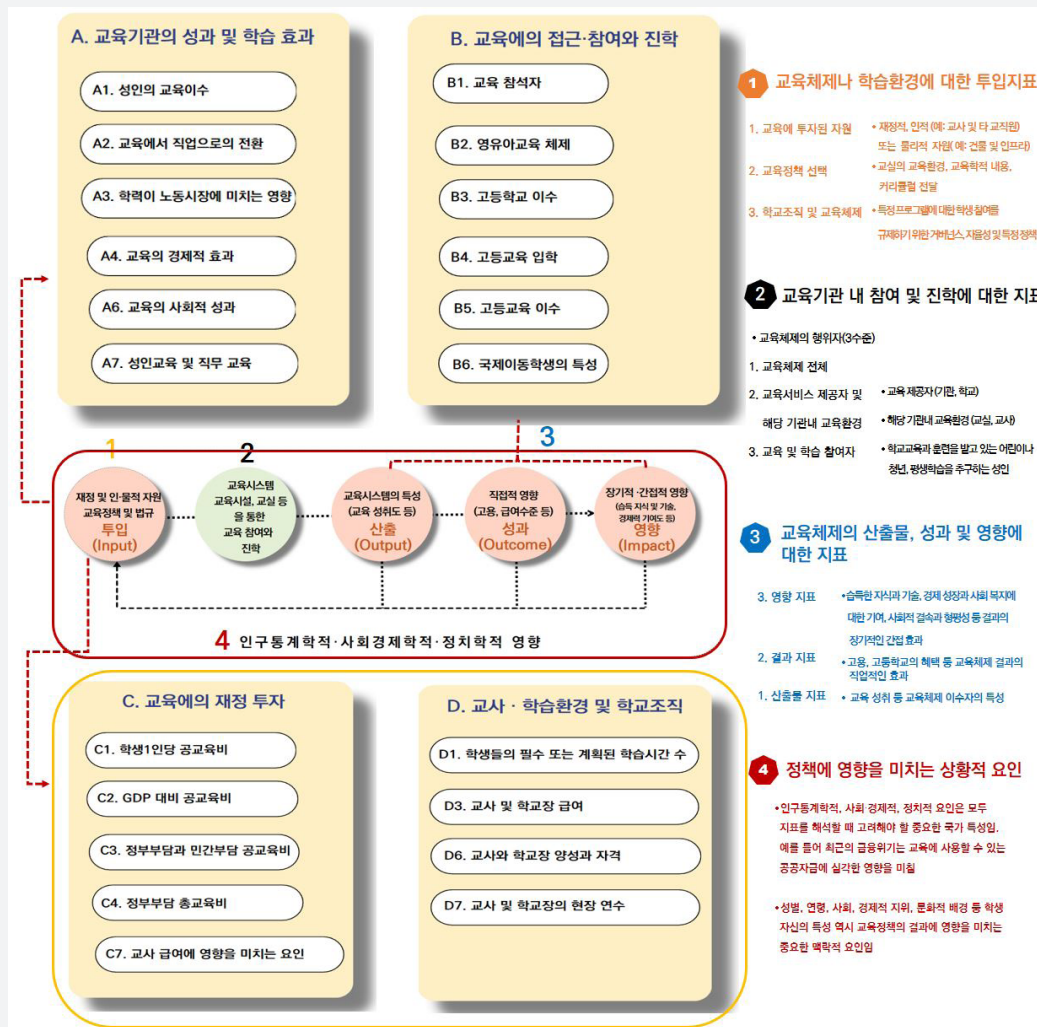
- 인구통계학적, 사회경제적, 정치적 요인 등 지표를 해석할 때 고려해야 할 중요한 국가 특성
- 예를 들면, 최근의 금융위기는 교육에 사용할 수 있는 공공 자원에 심각한 영향을 미침
- 성별, 연령, 사회경제적 지위, 문화적 배경 등 학생 자신의 특성 역시 교육정책의 결과에 영향을 미치는 중요한 맥락적 요인임

6) 교육지표 구성 기본 틀을 활용한 지표 분석의 의의

이상에서 살펴본 다목적 기본 틀은 교육기관의 운영과 기능을 이해하는 데 활용할 수 있다. 교육제도 전체부터 특정 교육 수준 또는 프로그램, 심지어는 강의실과 같은 작은 교육 단위까지 다양한 영역에 적용될 수 있다. 교육제도의 다양한 특성은 시스템 내 다른 수준에서 다양한 영향을 미친다. 예를 들어, 교실 내 학생 수준에서 소규모 학급의 학생들이 교사와의 상호작용 개선으로 이익을 얻는다면 학생 성취도와 학급 규모 간의 관계는 부정적일 수 있다. 그러나 학급이나 학교 수준에서 약하거나 불리한 상황에 처한 학생들은 더 많은 개별적인 관심을 받기 위해 의도적으로 그룹화되어 소규모 학급에 배치되는 경우가 많다. 따라서 학교 수준에서 학급 규모와 학생 성취도 사이에 관찰된 관계는 종종 정적인 것으로 나타났다. 이는 대규모 학급의 학생들이 소규모 학급의 학생들보다 더 나은 성과를 낸다는 것을 의미한다. 더 높은 수준의 집계에서는 학생 성취도와 수업 규모 간의 관계가 추가로 혼란스러울 수 있으며, 개별 학교의 사회경제적 특성이나 다른 국가의 학습 문화와 관련된 요인에 의해 영향을 받을 수 있다.

따라서 지표를 해석하려면 지표 간의 관계를 완전히 이해하는 것이 중요하다. 프레임워크의 각 요소와 요소 간의 상호작용을 분석하면 다양한 정책 관점을 이해하는 데 도움이 된다.

- 교육성과 및 교육 기회의 질
- 교육 결과의 평등과 교육 기회의 형평성
- 교육에 투자된 자원의 충분성, 효과성 및 효율성
- 교육성과 개선을 위한 교육정책 조치의 타당성(적절성)



[그림 1] 2023 OECD 교육지표 구성의 기본 틀

주: 빨간색 화살표는 OECD 교육지표의 목차(A~D)와 지표의 연계성을 표시함.

자료: OECD Education at a Glance(2023), pp.13~15의 내용을 기초로 저자 작성.

2. 2023 OECD 교육지표 주요 내용

OECD 교육지표는 전 세계 교육 현황, 재정, 성취도, 교육시스템 등의 교육 전반에 걸친 정보들을 제공하고 있다. 2023년 OECD 교육지표의 주요 특징은 다음과 같은 다섯 가지로 요약할 수 있다.

1) 2~3세 연령대에서 보편적인 유아교육 및 보육(ECEC)

양질의 유아교육 및 보육(Early Childhood Education and Care, ECEC)은 모든 어린이에게 양질의 삶을 위한 시작점이고, 특히 취약 계층에 있는 영유아의 성장과 발달을 위해 매우 중요한 역할을 한다. 또한, 유아교육은 유아의 부모 모두 생산 활동에 안정적으로 참여할 수 있도록 조력하며, 특히 여성의 노동시장 참여를 증가시키는 핵심적인 동인이기도 하다.

전체 OECD 회원국 평균 2세 미만 아동의 18%가 유아교육 및 보육(ECEC) 서비스에 등록되어 있으며, 2세 유아의 경우에는

이보다 많은 43%로 증가하지만 국가에 따라 매우 상이한 등록률을 보인다. 이를테면, 아이슬란드, 한국, 노르웨이, 스웨덴에서는 2세 연령대의 등록률이 90%를 상회하고 있는 반면, 아일랜드, 코스타리카, 룩셈부르크 등의 다른 OECD 국가에서는 여전히 한 자릿수에 머물고 있다.

그러나 3세 이상에서는 유아교육이 보편화하여 등록률은 74%로 증가한다. <표 1>과 [그림 2]는 OECD 회원국과 한국의 연령에 따른 유아교육 및 보육(ECEC) 등록률을 비교하고 있는데, 한국의 경우 모든 연령대에서 OECD 평균을 상회하며, 특히 6세의 경우는 초등교육이 시작되는 연령으로서 유아교육 등록률(0.1%)이 초등교육 진학으로 등록률이 대체되고 있다⁵⁾.

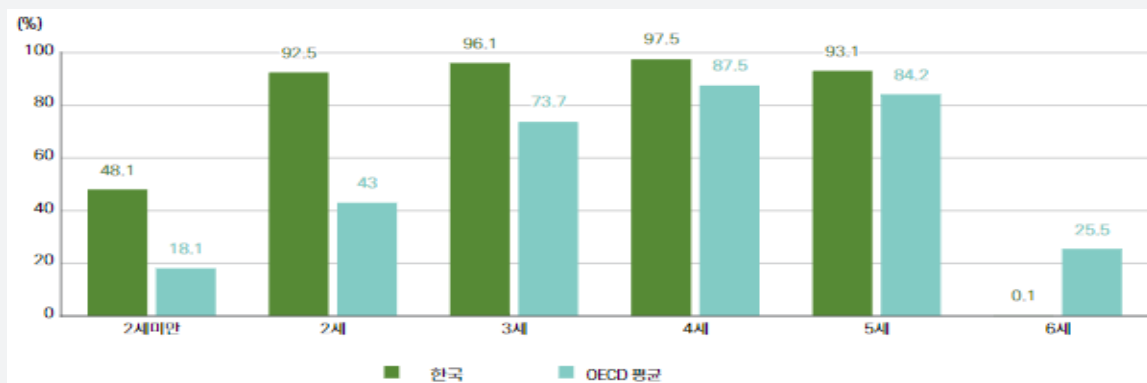
〈표 1〉 연령에 따른 유아교육 및 보육(ECEC) 등록률(0~6세, 2021)

	2세 이하	2세	3세	4세	5세	6세
OECD 평균	18.1	43.0	73.7	87.5	84.2	25.5
한국	48.1	92.5	96.1	97.5	93.1	0.1

주: 1. 4세 이후부터는 초등교육이 동시에 이루어지므로 국가별 의무교육 연령에 따라 등록률에 차이가 있음.

2. 한국의 경우 만 6세 이후 영·유아교육에서 초등교육으로 전환되어 유아교육(0.1%) 등록률에서 초등교육(97%) 등록률로 대체됨.

자료: OECD Education at a Glance(2023), Table B2.1. 이용하여 저자 재작성.



[그림 2] 연령에 따른 유아교육 및 보육(ECEC) 등록률(0~6세, 2021)

자료: OECD Education at a Glance(2023), Figure B1.1.의 <표 1>을 기초로 저자 작성.

유아교육 이후 의무교육(compulsory education) 연령대는 6세~14세까지이며, 18세가 되면 고등학교⁶⁾를 졸업한다. 직업교육의 경우, 이수할 수 있는 연령 범위는 넓은 편으로 직업계 고등학교도 일반계 고등학교와 마찬가지로 18세에 졸업하는데, 학생들의 연령대가 거의 동질화⁷⁾되어 있어 더 다양한 경로를 통해 교육과정에 참여할 수 있도록 유인하는 정책들이 필요할 것으로 보인다.

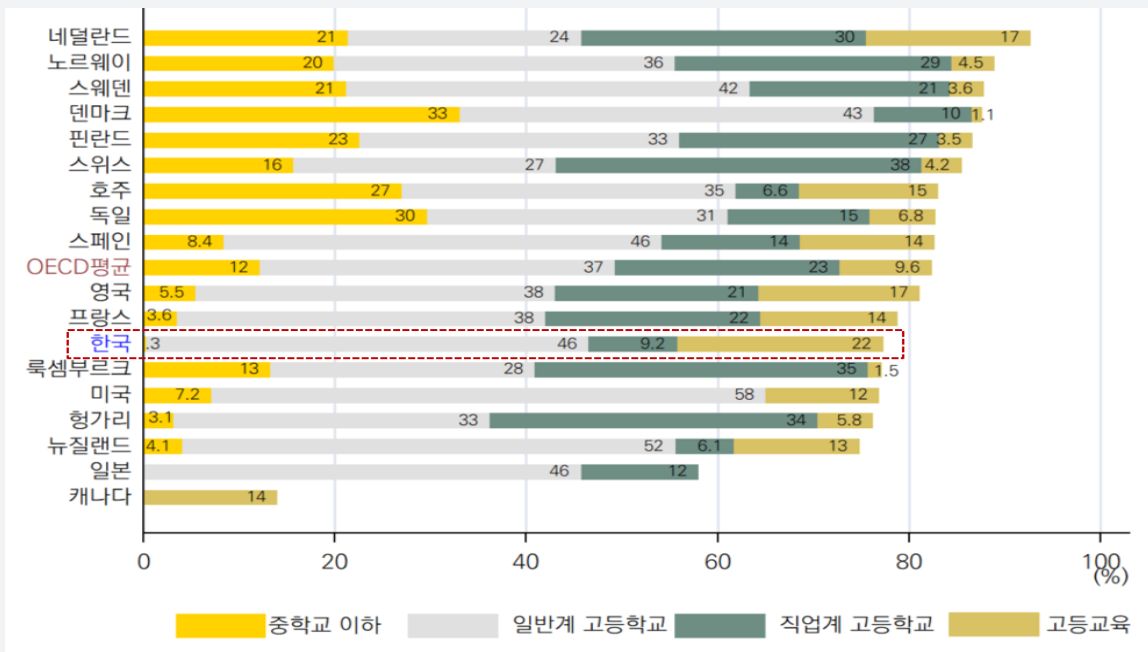
5) 한국의 6세 이후는 초등교육 등록률은 97%임(2021 기준).

6) 본 원고에서는 가독성을 위해 원문의 '전기중등교육(lower secondary education)'과정을 '중학교', '후기중등교육(upper secondary education)'과정을 '고등학교' 용어로 칭하여 설명함.

7) 같은 생활 연령대의 학생들이 초등, 중등, 고등교육을 이수한다는 의미임.

2) 고등학교 이수율 증가

고등학교 이수율이 높다는 것은 일반적으로 더 좋은 직장과 급여를 받을 수 있다는 가능성과도 연결되어 있는데, 현재 일반계 고등학교⁸⁾ 학생의 77%가 해당 생활 연령에 교육과정을 이수하고 있고, 직업계 고등학교의 경우 62%의 등록률을 보인다. [그림 3]은 OECD 회원국의 15~19세 교육단계별 등록률을 보여주고 있는데, 평균적으로 일반계 고등학교 37%, 직업계 고등학교 23%, 고등교육은 9.6%에 이른다. 한국의 일반계 고등학교 46%, 직업계 고등학교 9%, 고등교육 22%의 등록률과 비교하면, 모든 교육 단계에서 한국의 직업계 고등학교의 등록률이 OECD 평균보다 유일하게 낮으며(한국 9% < OECD 23%), 반면 고등교육은 전체 교육단계 중 가장 큰 차이를 보이고 있다(한국 22% > OECD 9.6%). 이러한 배경에는 한국 사회의 학력·학벌주의 사회에서 대학 이상의 고등교육 진학을 목적으로 하는 일반계 고등학교로의 진학이 일반화되어 있는 사회적 분위기와 무관하지 않아 보인다.



[그림 3] OECD 회원국의 교육단계별 15~19세 등록률

주: 본 자료는 15~19세 연령대의 학생들이 전 교육 수준에 대한 등록률을 나타내는 것으로, 모든 연령대의 등록률을 보여주는 것이 아님.
 자료: OECD Education at a Glance(2023), Table B1.2.을 이용하여 저자 작성.

또한 한국의 경우, 고등학교 재학 연령대인 15~19세의 교육단계별 등록률은 거의 과반에 가까운 학생들이 교육단계에 맞는 동일한 생활 연령대에 고등학교 과정을 이수하고 있는 것으로 나타났다. 타 국가와 비교해 보면, 동 연령대에서 고등학교 과정을 이수하는 학생들의 등록률은 미국(58%), 뉴질랜드(52%), 일본(46%), 스페인(46%), 덴마크(43%) 등의 국가들은 OECD 평균인 37%를 상회하며 우리나라와 마찬가지로 교육 이수 연령 범위가 그리 넓지 않은 반면, 네덜란드 국가 같은 경우는 15~19세의 연령대에 있는 학생들이 중학교 이하에 등록된 경우가 21%, 일반계 고등학교 24%, 직업계 고등학교 30%, 고등교육 17%로 연령 범위가 넓고 직업계 고등학교에 등록된 비율도 높은 편이다. 네덜란드(30%)를 비롯한 스위스(38%), 룩셈부르크(35%)의 경우는 일반계 고등학교 등록률보다 직업계 고등학교 등록률이 높은 국가로서 높은 국가 경쟁력을 지니고 있는 국가들의 또 다른 교육적 특색을 엿볼 수 있는 부분이다.

8) 용어의 통일을 위해 ‘일반계 고등학교’ 과정은 대학 등의 고등교육을 목적으로 하는 고등학교를 말하며, ‘직업계 고등학교’는 직업에 목적을 둔 특성화 고등학교를 말함.

고등학교 과정은 노동시장에 참여하기 위한 최소한의 필수 요건으로 간주되고 있으며, 2015년 등록률 18%와 비교하면 25~34세 청년층 중에서 고등학교 미이수자는 OECD 모든 회원국에서 그 비율이 감소하고 있다. 특히 포르투갈과 튀르키예의 경우 청년층의 미이수 비율은 각각 17%, 15%로 크게 감소하였다. 다만, OECD 평균 25~34세의 연령대 중 14%는 여전히 고등학교 과정을 이수하지 않은 것으로 나타났다. 또한 OECD 회원국마다 차이는 있으나 직업계 고등학교의 등록률은 일반계 고등학교와 마찬가지로 그 등록률이 증가하고 있다.

그 밖에 교육 수준이 급여에도 영향을 미치는데, 우리나라의 경우 25~34세 직업계 고등학교 졸업생은 미졸업자에 비해 9% 정도 더 높은 급여를 받는 반면, 일반계 고등학교 졸업자는 미졸업자에 비해 6% 높은 소득을 받는다. 대부분의 OECD 국가에서 이 같은 급여 차이는 나타나며 교육단계가 높아질수록 더 높은 소득을 점유할 수 있다는 사실이 일반적으로 받아들여진다. 한국은 이러한 사실을 뒷받침하고 있는 대표적인 국가 중 하나로서, 25~34세 연령대에서 학사 학위를 취득한 졸업자는 미이수자에 비해 28% 더 높은 급여를 받으며, 석·박사 학위 등의 고등교육 학위를 취득한 근로자는 무려 65% 더 많은 소득을 받는 것으로 나타나 교육 수준과 급여가 직접적으로 연결되어 있음을 알 수 있다.

3) 일학습병행 교육과정에 기반한 직업교육및훈련(VET)

직업교육및훈련(VET)은 대부분의 OECD 회원국에서 매우 중요시하고 있는 영역으로, 평균 44%의 고등학생들이 직업훈련교육(VET)에 등록되어 있다. 직업훈련및교육(VET) 운영 시스템은 국가마다 상이하지만 직업교육에 적합한 인재 양성에 기여한다는 점과, 특히 일터기반학습(Work-Based Learning, WBL) 교육과정을 운영하고 있다는 특징이 있다. 즉, 학생들이 학교에서 습득한 기술을 실제 직업 기술에 적용할 수 있고, 학습과 직장이 서로 연계되어 상호 전환이 용이하다는 점 등의 이점이 있다.

일터기반학습(WBL)⁹⁾의 유형으로는 <표 2>에서 보는 바와 같이 도제식 교육(apprenticeship), 장·단기 인턴십(long·short internship), 선택적 일터기반학습(WBL) 등이 있는데, 직업교육및훈련(VET) 교육과정에 일터기반학습(WBL)이 어느 정도 운용되는지의 정도에 따라 그 유형이 달라진다. 도제식 교육은 직업계 고등학교 단계에서 일반적인 형태이며, 덴마크, 독일, 스위스의 국가에서 볼 수 있는 교육 방식이다. 도제식 교육은 교육과정의 50% 이상을 일터기반학습(WBL)을 운영하는 형태를 말하며, 장·단기 인턴십은 25~49% 수준으로 운영하는 것을 말한다. 오스트리아, 프랑스, 아이슬란드 등의 국가에서는 단기 인턴십과 함께 도제식 교육을 함께 운영하고 있으며, 단기 인턴십의 경우는 리투아니아를 비롯한 스페인, 슬로베니아, 스웨덴을 포함한 여러 국가에서 흔히 볼 수 형태이기도 하다. 그러나 이러한 체계적인 운영과 그 중요성에도 불구하고 OECD 전체 회원국 중 고등학교 수준에서 직업교육및훈련(VET)에 등록된 학생은 45%에 불과하고, 이러한 일터기반학습(WBL)을 운용하는 국가들은 그리 많지 않은 게 현실이다.

‘직업훈련 및 교육(VET)’의 또 다른 특징으로는 직업계 고등학교 수준에서 고등교육까지 양질의 직업교육을 위한 교육과정을 운영하고 있다는 점을 들 수 있으며, 직업계 고등학교의 학생들은 교육과정 이수 후 고등교육까지 진학할 수 있다. 다만 교육과정 특성상 직업교육 자체가 특화되어 있다 보니 1/4 정도는 고등교육으로의 교차 진학이 어려운 프로그램들이 있으며, 중등교육과 고등교육 간의 연계가 어려운 부분도 있다.

〈표 2〉 직업교육및훈련(VET)의 일터기반학습(WBL) 유형

유형		내용
1	도제식 교육 apprenticeship	일터기반학습(WBL) 필수+ 교육과정의 50% 이상(월급 지급)
2	장기 인턴십 long internship	일터기반학습(WBL) 필수+ 교육과정의 25~49%
3	단기 인턴십 short internship	일터기반학습(WBL) 필수+ 교육과정의 25% 미만
4	선택적 WBL optional WBL	일터기반학습(WBL) 선택
5	일터기반학습(WBL)이 교육과정에 없이 직업교육및훈련(VET) 운영	

자료: OECD Education at a Glance(2023), p.157 내용을 기초로 저자 작성.

9) 기업이 인력을 채용한 후에 일과 교육을 같이 진행함으로써 기업에 필요한 인재를 직접 육성하는 방식

4) 국가별 편차가 큰 ‘학생 1인당 공교육비’¹⁰⁾

양질의 교육을 제공하기 위해서는 적정규모의 자원 확보가 필수적인 전제 조건이다. OECD 평균 국내총생산(Gross Domestic Product, 이하 GDP) 대비 3~4% 수준으로 초·중등교육에 투자하고 있는데, 아일랜드, 루마니아 등의 국가들처럼 GDP 대비 3% 미만의 낮은 투자를 하는 국가들도 있다. 이 같은 GDP 대비 공교육비는 국가가 교육에 어느 정도 투자하고 있는지를 파악할 수 있는 척도이지만, 국가마다 GDP 수준이 다르므로 실제로 교육에 대해 어느 정도의 투자가 이루어지고 있는지를 정확히 파악하기 어렵기도 하다.

이러한 의미에서 학생 1인당 공교육비는 국가 간 교육비 투자를 비교할 수 있는 일반적인 지표로 사용되고 있다. OECD 국가별로 큰 차이를 보이는 가운데, 콜롬비아, 멕시코, 터키의 경우 학생 1인당 연간 공교육비가 5,000달러 미만이지만, 룩셈부르크는 거의 25,000달러에 달한다. 교육단계에 따라 학생 1인당 공교육비에도 상당한 차이가 있는데, 일반계 고등학교 수준에서 OECD 평균 학생 1인당 공교육비는 11,400달러인 반면, 직업계 고등학교 수준에서는 13,200달러로 직업계에 등록된 학생에 대한 공교육비가 더 높다. 이러한 배경에는 직업교육및훈련(VET) 교육과정에는 특수 장비 및 인프라 비용이 포함되기 때문으로 해석할 수 있다.

한편, 코로나 팬데믹은 전 세계 교육시스템에 전례 없는 위기를 몰고 왔다. 그럼에도 불구하고 2019~2020년 기간 OECD 회원국의 전체 교육(초등~고등교육)에 이르는 학생 1인당 공교육비(R&D 포함)는 0.4% 증가한 것으로 확인되었다. 반면, 우리나라의 경우 같은 기간 동안 2.6% 감소했는데, 이는 교육기관에 대한 교육비 투자(4.3%) 자체가 감소하였고, 전체 학생 수(1.7%) 또한 감소한 결과에 기인한 것으로 보인다.

교육 자원 관련해서는 고등교육을 제외한 비고등교육(non-tertiary education)에 대한 교육비 자원에서 정부의 공적 부담이 대부분을 차지하고 있는 가운데, 민간 부분은 평균 9% 수준으로 부담하고 있으며, 한국은 초·중·고 및 직업계 고등학교를 포함한 민간 부담은 5% 수준을 보이고 있다.

5) 교직 매력도를 낮추는 임금 수준

일반적으로 교사라는 직업 자체는 급여 차원에서 매력적인 직업으로 인식되지는 않았는데, 평균적으로 중학교 교사의 실제 급여는 대학 이상의 고등교육 수준에서의 급여보다 10% 정도 낮은 수준이지만, 일부 국가에서는 그 격차가 30% 정도까지 나기도 한다. 그럼에도 불구하고 OECD 회원국의 대부분에서 교사 구인난에 시달리고 있어, 급여 이외에도 인재들을 교직으로 유인할 수 있는 다른 대책들도 필요하다고 분석한다.

교사 급여의 낮은 임금 상승률을 보면 다른 고등교육을 졸업한 근로자와의 임금 격차를 보다 명확히 볼 수 있는데, 중학교 교사의 법정 임금은 2015년 이후 단지 연간 1% 미만으로만 증가한 수준이다. 더 심각한 문제는 OECD 회원국의 거의 절반 가까운 국가들의 실질 법정 임금이 실제로 하락했다는 것인데, 이는 2008~09년 글로벌 금융위기 이후 많은 국가에서 임금 상승률이 감소하거나 심지어 마이너스를 기록했던 상황과 연관이 있다.

교사 급여는 교직에 관한 관심을 끌게 하는 중요한 요인이긴 하지만, 재정적인 측면에서 보면 형식교육(formal education)에서 가장 많은 재정 지출을 차지하는 항목이기도 하다. 공립 교육기관의 교사 급여는 교사의 교육 수준과 경력에 따라 증가하는데, 일반 교사자격증과 15년 경력의 일반계 고등학교 교사의 연간 연봉은 OECD 평균 53,456달러 수준이다. 한국의 경우 해당 급여를 구매력으로 환산하면 59,406달러로 OECD 평균보다 높은 수준이다. 2015~2022년까지 일반계 고등학교 교사(일반 교사자격+15년 경력)의 법정 급여는 OECD 회원국 절반 이상의 국가에서 실질적으로 감소한 반면, 한국의 경우 7% 증가한 것으로 조사되었다.

10) 보다 자세한 분석은 ‘교육재정’ 부문 참조.

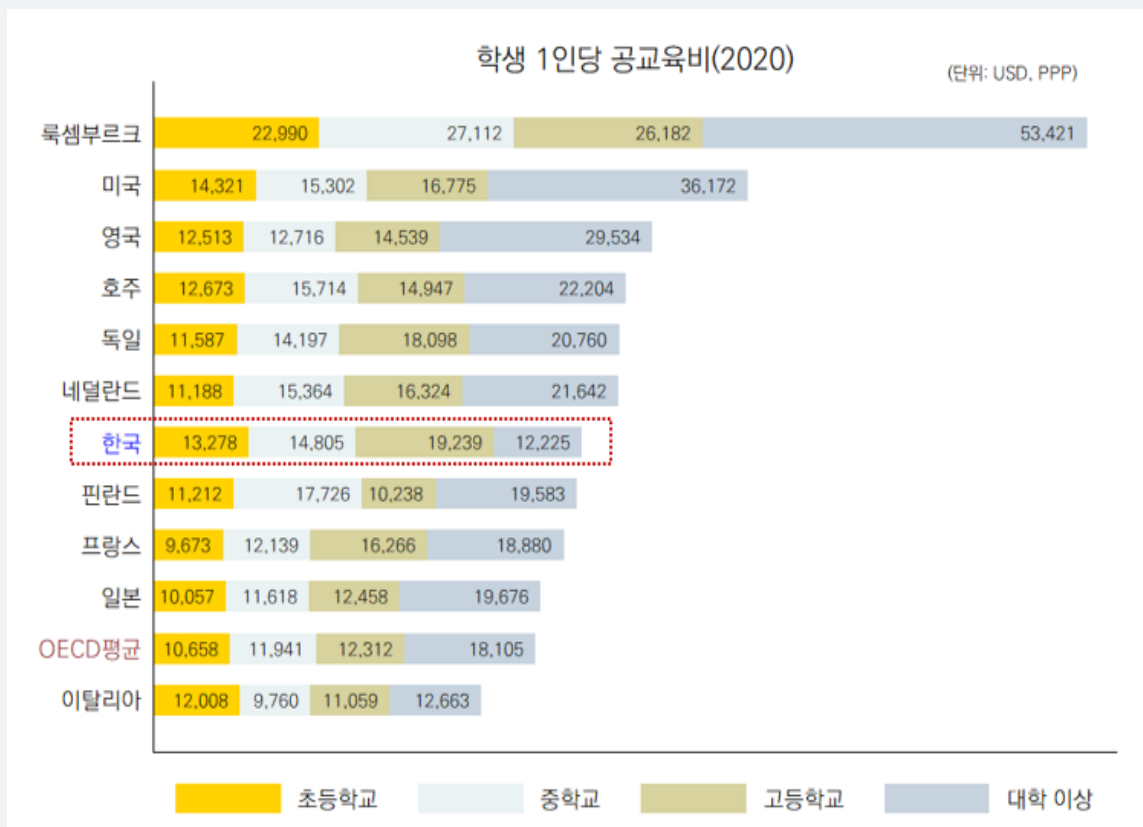
교사의 평균 연령은 국가마다 차이가 있는데, 한국의 경우 일반계 고등학교 교사의 26%가 50세 이상으로, OECD 평균인 39%보다는 연령대가 낮아 50세 이하의 교사 비율이 더 높은 것으로 확인된다. 참고로 50세 이상의 직업계 고등학교 교사 비율은 32%로 일반계 고등학교 교사 비율인 26%보다는 교사 연령대보다 높은 것으로 나타났다(OECD 평균 43%).

이처럼 살펴본 ‘2023 OECD 교육지표’ 결과의 주요 특징을 기초로 다음으로는 교육재정 관련 지표인 ‘학생 1인당 공교육비’, ‘GDP 대비 공교육비’, ‘정부 부담 및 민감부담 공교육비’, ‘정부 부담 총교육비’ 지표에 대한 주요 결과를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 교육재정(Financial Resources Invested in Education)¹¹⁾ 지표

1) 학생 1인당 공교육비(Indicator C1. How much is spent per student on educational institutes?)

공교육비는 학생의 교육 기회에 대한 접근성을 확대하고 양질의 교육을 측정할 수 있는 유용한 교육지표 중 하나로써, 이를 산출하기 위해서 교사 급여, 연금 시스템, 수업시수, 교재 및 시설 비용, 학생 수, 보조 서비스(ancillary services)¹²⁾, 연구 개발(R&D) 등의 다양한 요인들이 영향을 미친다.



[그림 4] OECD 주요 국가의 교육단계별 학생 1인당 공교육비(2020)

주: 1. 단위는 구매력평가지수(Purchasing Power parity, PPP)가 반영된 USD

2. 전일제 학생 기준.

자료: OECD Education at a Glance(2023), Table C1.1. 이용하여 저자 작성.

11) 2023 Education at a Glance, Chapter 3. 참조.

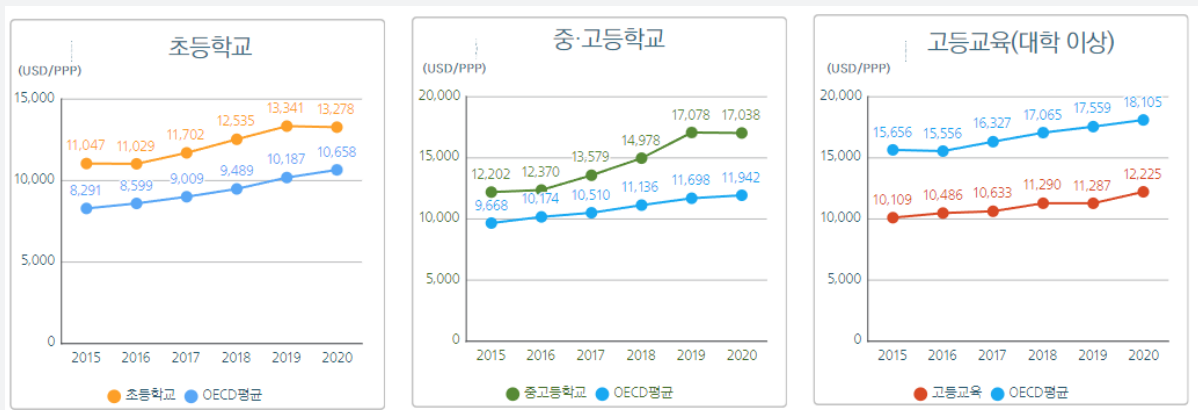
12) 보조서비스는 주로 급식, 보건, 기숙사 등의 학생 복지 관련 서비스를 말함.

[그림 4]에서 보는 바와 같이, 2020년 기준 OECD 회원국 전체 교육 수준에서 학생 1인당 공교육비는 약 12,500달러이며, 교육단계별로 보면 초등학교 단계에서는 약 10,700달러, 중·고등학교 교육 10,900 달러, 고등교육은 18,100달러에 달한다. 교육 단계가 높아질수록 학생에 대한 공교육비 투자 또한 증가하고 있다. 경제 규모가 다른 만큼 OECD 회원국 간 공교육비 투자 편차는 큰 편인데, 이를테면 콜롬비아의 경우 학생 1인당 공교육비가 연간 4,500달러(한화 약 581만 원)인데 반해, 룩셈부르크의 경우는 26,800달러(한화 약 3,460만 원)에 달해 6배 가까운 차이를 보인다.

일반계 교육과정과 직업계 교육과정에 따라 교육비 차이를 보이는데, OECD 회원국의 학생 1인당 공교육비는 일반계 고등학교의 경우 약 11,400달러 수준이며, 직업교육및훈련(VET) 과정이 포함된 직업계 고등학교의 경우에는 약 13,200달러가 소요되어 공교육비가 더 많이 투자된다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 통상적으로 직업 교육과정을 운영하는 데에 있어서 특정 장비나 인프라가 필요하므로 일반 교육과정에서 소요되는 비용보다 학생 1인당 교육비가 더 많이 든다.

[그림 5]에서 보는 바와 같이 한국의 2015~2020년까지의 학생 1인당 공교육비 추이를 살펴보면, 2020년 기준으로 초등학교 교육 단계에서는 13,278달러, 중·고등학교 단계에서는 17,038달러로 OECD 평균을 크게 상회하나, 고등교육의 경우 OECD 회원국 평균의 68% 수준인 12,225달러로 일본(19,676달러), 이탈리아(12,663달러) 등 주요국들과 비교해도 크게 하회하고 있다.

한편, 교육비 증감에 대한 양상도 다소 상이한데 코로나 팬데믹 첫해인 2020년 당시 학생 1인당 공교육비는 2019년 대비 유지 내지는 0.4% 증가하였고, 특히 콜롬비아(9.0%)나 리투아니아(13.7%)의 경우 초등교육에 대한 공교육비 지출이 두드러지게 증가했다.



[그림 5] 한국의 교육단계별 학생 1인당 공교육비 추이(2015-2020)

주: 1. 단위는 구매력평가지수(Purchasing Power parity, PPP)가 반영된 USD
 2. 전일제 학생 기준.
 자료: OECD Education at a Glance(2015-2023)를 이용하여 저자 작성.

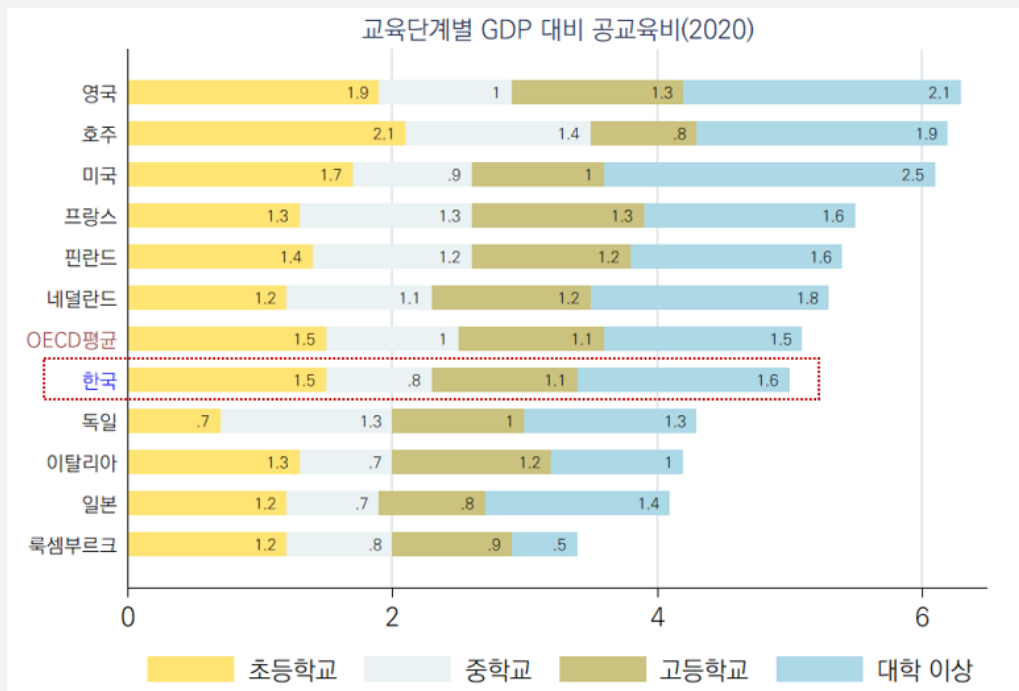
2) 국내총생산(GDP) 대비 공교육비(Indicator C2. What proportion of national output is spent on educational institutions?)

2020년 기준 OECD 회원국의 초등~고등교육까지 전체 교육 단계에 대한 GDP 대비 공교육비¹³⁾는 5.1% 수준이다¹⁴⁾. [그림 6]은 정부 부담과 민간 부담을 포함한 OECD 주요국의 GDP 대비 공교육비를 보여주고 있으며, 교육단계별로 보면 OECD 회원국 평균 초등학교 단계에서는 1.5%, 중학교(0.6%) 및 고등학교(0.5%)의 중등교육은 2.0%, 대학 이상의 고등교육은

13) GDP 대비 공교육비 안에는 정부 부담 및 민간 부담의 교육비가 모두 포함되어 있으며, 이중 정부 부담에 대한 GDP 대비 공교육비를 'GDP 대비 정부 부담 공교육비'로 구분하여 분석함. GDP 대비 정부 부담 공교육비 비율은 <표 3>과 [그림 7] 참조.

14) 전체 교육단계에 대한 GDP 대비 공교육비는 각 교육단계, 즉 초등학교·중고등학교·고등교육단계 비율의 합으로 산출함.

1.5%, 중학교(0.6%) 및 고등학교(0.5%)의 중등교육은 2.0%, 대학 이상의 고등교육은 1.5% 수준으로 투자하고 있다. 중·고등학교 단계의 교육에 투자하는 총교육비는 초등교육이나 고등교육인 1.5%와 비교했을 때 상대적으로 높은 비중을 보이며, 초등~고등교육에 이르는 전체 교육 단계에 대한 공교육비 투자는 국가마다 상이하다.



[그림 6] OECD 주요국 교육단계별 GDP 대비 공교육비 비율(2020)

주: 1. GDP 대비 공교육비는 정부 부담과 민간 부담을 모두 포함한 비율임.

2. GDP 대비 공교육비의 '정부 부담' 비율은 <표 3>과 [그림 7] 참조.

자료: OECD Education at a Glance(2023) Table C2.1을 이용하여 저자 작성

2020년 기준, 노르웨이(8.2%), 이스라엘(7.3%)의 경우 전체 교육단계에 대한 GDP 대비 공교육비가 높은 국가도 있으며, 룩셈부르크(3.8%), 루마니아(3.6%), 아일랜드(3.1%)처럼 OECD 전체 평균을 하회하는 국가도 있다. 이러한 교육비 투자는 재학생 수, 학업 기간, 예산 배분, 연구 분야, 교육과정 유형 등의 여러 요인에 따라 달라질 수 있다.

한국의 경우 초등학교 1.5%, 중학교 0.8%, 고등학교는 1.1%, 대학 이상의 고등교육은 1.6%로 OECD 전체 평균과 거의 유사한 수준을 보인다. 다만, 이 수치는 앞에서 언급한 것처럼 정부 부담과 민간 부담을 모두 포함하고 있는 총교육비이므로 GDP 대비 정부 부담 수준이 어느 정도인지에 대한 보다 면밀한 분석이 요구된다.

따라서 <표 3>은 2015~2020년까지 한국을 비롯한 OECD 주요 국가의 교육단계별 GDP 대비 정부 부담의 공교육비이며, 이때 한국은 초등학교에서 고등학교 이후의 직업교육 단계인 중등후비고등교육¹⁵⁾까지의 정부 부담 공교육비는 2015년 3.0% 수준에서 2020년 3.3%로 증가하여 OECD 평균(3.3%)과 같은 수준을 유지하고 있다. 그러나 고등교육의 경우, 정부 부담의 공교육비 비율은 2015년 0.6%에서 2020년 0.7% 수준으로 OECD 국가 평균의 1.0%에 미치지 못하고 지속해서 평균 이하의 수준에 머물고 있다.

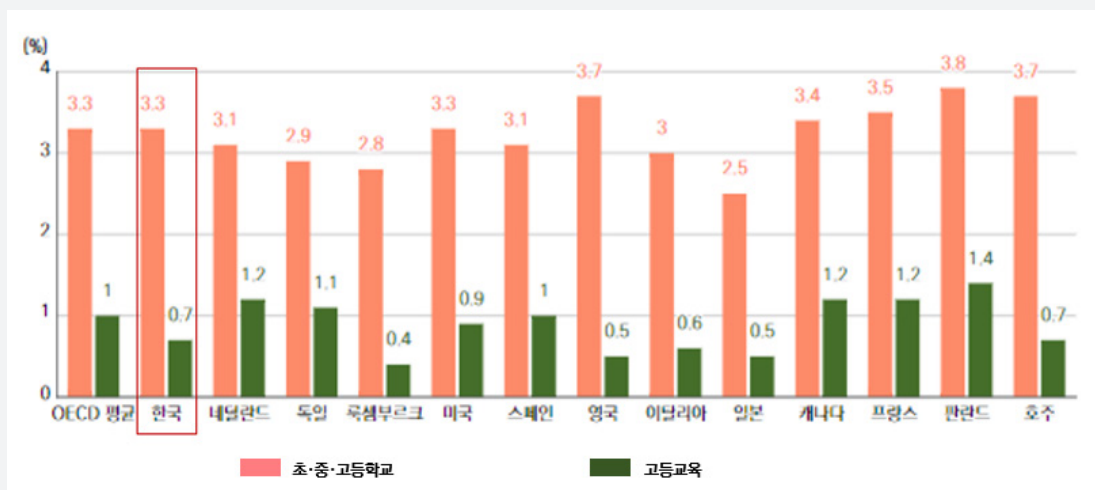
15) '중등후비고등교육'(post-secondary non-tertiary education)은 고등학교 이후의 직업교육 단계로서 원문 그대로 번역하여 사용함.

[그림 7]은 <표 3>을 기초로 2020년을 기준으로 OECD 주요국의 초·중·고등학교와 고등교육 단계에서의 GDP 대비 정부 부담 공교육비 비율을 비교하고 있다. 이때 한국의 초·중·고등학교(3.3%) 교육단계에서의 GDP 대비 정부 부담 비율은 핀란드(3.8%), 호주(3.7%), 영국(3.7%), 프랑스(3.5%)에 이어 캐나다(3.4%), 미국(3.3%)과 비슷한 수준의 교육 투자 비율을 보이고 있다. 반면, 고등교육에 대한 GDP 대비 정부 부담 비율은 OECD 국가 평균(1.0%) 수준을 상회하는 핀란드(1.4%), 캐나다(1.2%), 프랑스(1.2%), 네덜란드(1.2%) 국가와는 다르게 1% 미만 수준에도 미치지 못하는 국가 그룹에 속해 있다.

<표 3> OECD 주요국의 교육단계별 국내총생산(GDP) 대비 ‘정부 부담’ 공교육비(2015-2020)

	초·중·고등학교						고등교육(대학 이상)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
OECD평균	3.1	3.1	3.1	3.1	3.2	3.3	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	1.0
한국	3.0	3.0	3.0	3.1	3.4	3.3	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
네덜란드	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	3.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
독일	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1
룩셈부르크	2.7	2.5	2.5	2.6	2.7	2.8	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
미국	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
스페인	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6	3.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0
영국	3.8	3.7	3.6	3.4	3.4	3.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
이탈리아	2.8	2.6	2.8	2.9	2.8	3.0	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
일본	2.5	2.4	2.4	2.3	2.4	2.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
캐나다	3.2	3.3	3.3	3.2	3.2	3.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
프랑스	3.4	3.4	3.4	3.4	3.3	3.5	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
핀란드	3.9	3.8	3.6	3.6	3.7	3.8	1.6	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4
호주	3.2	3.2	3.2	3.3	3.4	3.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7

자료: OECD.Stat. OECD at a Glance(Educational Finance Indicators) 자료를 이용하여 저자 작성.



[그림 7] OECD 주요국의 교육단계별 국내총생산(GDP) 대비 ‘정부 부담’ 공교육비(2020)

주: 공교육비는 정부 부담 비율임.

자료: OECD.Stat. OECD at a Glance(Educational Finance Indicators) 자료를 이용하여 저자 작성.

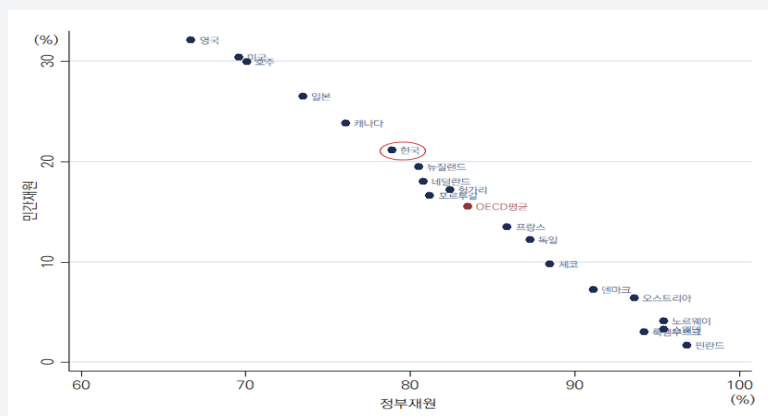
그 밖에, 국가별 공교육비 투자의 차이도 존재하지만, 일반계 교육과정과 직업계 교육과정에 공교육비 투자 차이도 존재한다. 칠레, 뉴질랜드, 영국 같은 경우 직업계 교육과정보다는 일반계 교육과정에 더 많은 교육비 투자를 하는 반면, 체코, 핀란드, 네덜란드의 경우에는 직업계 교육과정에 더 많은 투자를 하고 있다. 여기서 중등교육과정의 국가별 차이로 공교육비의 국가 간 절대 비교가 어려운 이유가 존재하는데, 그 이유 중 하나는 직업계 고등학교 과정을 운영하는 방식에 있어서 첫째 2년은 일반계 고등학교 교육과정에 참여하다가 다음 단계인 2년¹⁶⁾은 직업계 고등학교 교육과정에 참여하는 형태로 교육이 이루어지기 때문에 일반적으로 초·중·고등학교 교육 연한이 평균 3년과 비교할 때 직업 교육과정에 대한 교육비가 증가하는 이유이기도 하다.

기타 사항으로 학령기 인구의 감소와 낮은 출산율을 보이는 국가의 경우는 같은 경제 규모를 가진 국가라 할지라도 상대적으로 공교육비 투자가 더욱 감소할 수도 있다. 또한, 교육시스템과 학비 지원 체계에 따라 일부 국가에서는 고등교육 이수 기간이 다른 국가에 비해 짧거나 해외 고등교육기관에 등록되어 있어 재학생 등록 수가 통계치에 포함되지 않을 수 있다는 점 등의 다양한 사안들이 연결되어 있다. 따라서 교육수요, 교육 투자 우선순위, 교육의 경제적 효과 감소 등의 사안에 따라 교육비 투자가 달라질 수 있다고 분석하고 있다.

3) 정부 부담과 민간 부담 공교육비(Indicator C3. How much is public and private investment in educational institutions is there?)

정부는 전 교육 단계에 대한 재정을 가장 많이 부담하는 자원 출처이지만, 고등교육 수준에서는 상당한 규모로 민간 부담이 이루어지고 있다. 2020년 기준, OECD 회원국의 전 교육 단계에 대한 재정지원은 84%가 정부 부담으로 지원되며, 15%는 민간이 부담한다. 정부와 민간 부담의 비율은 국가마다 상이하며 그 지원 규모의 편차 또한 크다. 핀란드와 루마니아에서는 공교육비에 대한 민간 재원이 2% 수준인 반면, 칠레에서는 민간 재원이 1/3 이상을 차지한다.

고등학교 과정에 대해서는 초·중·고등학교 단계보다 민간 재원에 더 많이 의존하고 있으며, 그 규모가 OECD 회원국 평균 11%에 달한다. 일반적으로 일반계 고등학교와 직업계 고등학교 과정에 투입되는 재원은 비슷한 수준으로 지원되고 있으나, 독일, 네덜란드의 경우에는 직업교육에 대한 민간 부담 비중이 일반계 고등학교 과정보다 30% 이상 더 높았다. 특히, 독일의 경우 민간기업이 학교와 직장을 병행하는 이른바 ‘이중 교육(dual training)’ 운영에 있어 오랜 전통을 가지고 있으며, 노동시장에 필요한 인재 양성 및 역량 강화를 위해 중요한 역할을 하고 있다. 이같이 국가 차원에서 직업교육을 위해 재정지원은 교육기관과 직장을 연결한 프로그램들이 광범위하게 도입되었다.



[그림 8] OECD 주요국 정부 부담 · 민간 부담 공교육비 비율(2020)

자료: OECD Education at a Glance(2023), Table 3.2 이용하여 저자 작성.

16) 직업 교육과정의 교육 연한이 4년으로 일반계 고등학교보다 1년이 더 운영하여 고등학교 후 대학 과정 이전의 직업 교육과정인 ‘중등후비고등교육’(post-secondary non-tertiary education)이 포함됨.

〈표 4〉와 〈그림 8〉은 2020년 기준, OECD 주요 국가의 정부 부담과 민간 부담 공교육비의 상대적인 비율을 보여주고 있다. OECD 국가 평균 전체 공교육비 중 정부 부담은 약 84%, 민간 부담은 15%, 나머지 1%는 해외 재원으로부터 조달된다. 교육단계별로 보면, 고등학교 단계(11%)는 중학교(8%)와 초등학교(7%) 단계와 비교하면 상대적으로 민간 재원에 더 의존하는 편이며, 특히 대학 이상의 고등교육 단계에서는 다른 교육 단계보다는 민간 자원 비율이 높은 국가들이 많다. 한국의 경우, 초·중·고등학교 단계에서는 정부 부담의 공교육비 비중이 94.7%대 민간 부담 5.3%로 공적 부담이 월등히 높으나, 고등교육 단계에서는 OECD 평균(30.4%)보다 높은 56.7%로 일본, 미국, 호주 등의 국가와 마찬가지로 정부 부담보다 민간 부담이 높은 국가로 분류되고 있다.

〈표 4〉 OECD 주요국 교육단계별 정부 부담·민간 부담 공교육비 비율(2020) (단 위: %)

	초·중·고등학교			고등교육(대학 이상)			전체(초등~고등교육)		
	정부	민간	기타(외국)	정부	민간	기타(외국)	정부	민간	기타(외국)
OECD평균	91.2	8.6	0.2	67.1	29.9	3.0	83.6	15.3	1.0
한국	94.7	5.3	-	43.3	56.7	-	78.9	21.1	-
네덜란드	86.8	13.1	0.1	68.5	28.1	3.4	80.8	18.0	1.2
노르웨이	97.0	3.0	0.0	91.7	6.7	1.6	95.4	4.1	0.5
뉴질랜드	90.4	9.6	0.0	57.9	42.1	0.0	80.5	19.5	0.0
덴마크	95.0	5.0	0.0	83.2	11.5	5.2	91.1	7.2	1.7
독일	89.2	10.8	0.0	82.5	15.5	2.0	87.3	12.2	0.6
룩셈부르크	94.8	2.7	2.5	90.3	5.3	4.4	94.2	3.0	2.8
미국	92.2	7.8	-	37.5	62.5	-	69.6	30.4	-
스웨덴	99.9	0.1	0.0	84.1	11.5	4.4	95.4	3.3	1.2
스페인	87.7	12.3	0.0	65.8	32.5	1.7	81.3	18.2	0.5
영국	87.1	12.9	0.0	24.7	71.9	3.4	66.7	32.1	1.2
오스트리아	95.9	4.1	-	89.9	10.1	-	93.6	6.4	-
이스라엘	91.9	8.1	0.0	56.7	43.3	0.0	84.2	15.8	0.0
이탈리아	95.0	4.6	0.4	61.4	36.4	2.1	86.8	12.3	0.8
일본	93.0	7.0	0.0	35.5	64.5	0.0	73.5	26.5	0.0
캐나다	92.5	7.5	-	51.0	48.7	-	76.1	23.8	-
프랑스	91.4	8.6	0.0	72.6	25.5	2.0	85.9	13.5	0.6
핀란드	99.4	0.6	0.0	90.4	4.3	5.4	96.8	1.7	1.6
호주	84.7	15.3	0.0	36.3	63.7	-	70.1	29.9	-

주: 1. 최종재원을 기준으로 정부 자원과 민간 자원 간 이전지출 후의 상대적 비율을 의미함.
 2. 각 교육단계의 정부 부담, 민간 부담, 기타(외국)부담 비율의 총합은 100%임.
 3. 본 자료는 소수점 둘째자리 이하는 표기하지 않았으므로 '0.0'은 재원이 전무하다는 의미와 구별되며, 결측치(-)와도 구별됨.
 자료: OECD Education at a Glance(2023), Table 3.2을 이용하여 저자 작성

4) 정부 부담 총교육비(Indicator C4. What is the total government spending on education?)

OECD 회원국의 전 교육 단계(초등~고등교육)¹⁷⁾에 대한 정부 부담은 총 정부 지출의 약 10% 수준¹⁸⁾이며, 그중 초·중·고등학교 단계에 대한 재정지원 규모가 가장 크다. 2020년의 교육에 대한 정부 예산은 해당 교육단계에 집중되었으며, OECD 평균 전체

17) OECD 국가마다 교육시스템이 상이하여 '유아교육(Early Childhood Education, ECE)'은 정부 부담의 총교육비 지출 항목에서 제외함. 다만 유아교육 관련 데이터를 제공하는 회원국의 유아교육 정부 부담 총교육비는 1.6% 수준임.

18) 정부 부담 총교육비 비중은 OECD 회원국마다 다르며, 헝가리 6%에서 칠레 16%까지 지원 범위가 넓음.

교육 단계에 대한 예산 투자 중 정부 지출의 약 3/4(총 정부 지출의 7.3%)이 고등교육을 제외한 초·중등교육에 투입되었다¹⁹⁾ 이는 해당 교육 단계가 의무교육을 기초로 하여 등록률이 높은 만큼 이에 대한 집중 지원이 필요하여 재원 지원 또한 지에 상응한 것으로 해석할 수 있을 것이다. 코로나 팬데믹 시기에는 각국의 정부가 경제와 민생을 지원하기 위한 예산 책정으로 교육 부분의 정부 부담 교육비 부담은 OECD 전체 국가 평균 65%까지 감소하였다.

고등학교 단계에서는 정부의 교육비 부담이 일반 교육과정과 직업 교육과정 정부 지출의 약 1.1% 수준으로 양쪽 모두 균등하게 정부의 지원을 받는 것으로 나타났다. 국가별로 보면, 고등학교 단계에서 가장 큰 지출을 하는 국가는 이스라엘(2.9%)과 칠레(2.5%)이며, 직업계 고등학교 과정에 더 큰 비중을 두고 있는 국가는 벨기에(1.8%)와 튀르키예(1.8%) 등이 있었다. 이 같은 배경에는 국가마다 교육의 중점과 비전에 따라 학생들의 등록률도 차이가 나며, 이와 상응하는 정부 부담 비중 또한 달라질 수 있다.

고등교육에 대한 정부 부담 또한 각 국가마다 상이하며 연구 개발(R&D)과 고등교육에 대한 다양한 투자에 따라 정부투자도 달라진다. 평균적으로 고등교육에 대한 정부 부담은 초·중등교육에 대한 정부 지출의 27%에 달한다. 다른 영역과 마찬가지로 OECD 국가 간의 차이가 존재하는데, 룩셈부르크의 경우 정부 부담 총교육비는 14%인 반면, 오스트리아와 덴마크는 약 38% 수준으로 그 범위 또한 넓다. 또한, 룩셈부르크의 경우 국립 고등교육에 등록된 학생의 3/4 이상이 해외에 등록되어 있어 교육에 대한 정부 부담이 낮은 국가로 분류되기도 한다.

이러한 정부 부담 총교육비를 설명할 때는 정부의 총예산에서 교육비 투자 규모를 가늠할 때 공공예산의 상대적 규모뿐만 아니라 지출 항목에 대한 성격 또한 고려해야 하는데, OECD 국가 1/3 이상이 전체 정부 지출 중 '서비스' 항목에 지출이 GDP의 절반 이상을 차지하고 있는 세출의 성격도 이해해야 할 것이다. <표 5>에서 보는 바와 같이 한국의 경우 초등교육에 대한 정부 부담 총교육비는 OECD 평균(3.2%)보다 높은 정부 예산의 4% 수준이며, 중등교육 단계는 2.2%, 고등교육은 2.4%로서 고등교육 공공교육비 지원 수준은 GDP 대비 공공교육비 수준과 같이 OECD 평균보다 하회하고 있다.

〈표 5〉 교육단계별 총 정부 예산 대비 정부 부담 총교육비 비율(2020)

	초등학교	중등교육			고등교육	전체 (초등~고등교육)
		중학교	일반계 고등학교	직업계 고등학교		
OECD평균	3.2	2.0	1.1	1.1	2.7	10.0
한국	4.0	2.2	-	-	2.4	11.4
네덜란드	2.6	2.3	0.7	1.5	3.5	10.5
노르웨이	3.4	1.6	1.1	1.4	4.0	11.7
뉴질랜드	2.9	2.1	1.6	0.5	3.3	10.7
덴마크	3.3	2.1	1.2	0.8	4.5	11.9
독일	1.5	2.6	0.9	0.9	2.7	8.9
룩셈부르크	2.5	1.7	0.7	1.2	1.0	7.1
미국	3.3	1.8	1.9	-	3.9	10.9
스웨덴	3.8	1.8	1.4	1.1	3.6	11.9
스위스	4.1	2.4	0.9	1.3	3.7	12.4
스페인	2.5	1.7	1.1	0.8	2.1	8.1
영국	3.5	1.8	1.5	0.8	3.1	10.7
이탈리아	2.1	1.1	-	-	1.5	7.0
일본	2.6	1.5	-	-	1.6	7.1
캐나다	4.1	-	-	-	3.1	9.5
프랑스	2.0	2.1	1.2	0.6	2.1	8.1
핀란드	2.5	2.0	0.7	1.6	2.8	9.6
호주	4.2	2.6	1.1	0.4	2.6	11.1

자료: OECD Education at a Glance(2023), Table C4.1을 이용하여 저자 작성.

행정 수준에 따른 총교육비 재원 출처를 살펴보면, 정부 수준(중앙, 광역, 기초)에 걸쳐 교육예산을 분담하는 것은 중앙정부 수준에서 결정된다. 중앙정부는 예산의 규모를 결정하고 예산 사용에 대한 심의 및 결과에 대한 조건들을 부과하는 반면 교육예산을 사용하는 주체는 다양한 수준의 예산 사용에 대한 재량권을 갖는다.

교육재정은 중앙정부와 지방정부 간의 예산이 이전되는 방식에 따라 중앙집권 또는 분권화 방식으로 집행되는데, 각각의 장단점으로 인해 예산 집행에 영향을 미치기도 한다. 예를 들면, 중앙집권방식의 예산 운용 방식이 강한 국가에서는 중앙집권화 시스템 안에서 의사 결정이 지연되는 상황이 야기될 수 있고 예산이 집행되는 현장에 대한 목소리를 듣지 못할 가능성도 있다. 반대로 고도로 지방분권화가 발달한 국가에서는 지역별로 교육에 집행되어야 할 예산이 우선순위에 밀릴 수 있거나 재정 조달 능력이 미비한 지역에서는 오히려 필수적인 교육비 예산 확보가 어려운 경우도 발생할 수 있어 교육 기회의 불평등을 야기시킬 수도 있다. 중앙정부와 지방정부 간의 합리적인 재정 운용 방식과 정부 재원의 자율성과 책임성을 강조하는 이유이기도 하다.

일반적으로 고등교육에 대한 교육 재원은 초·중·고등학교의 초·중등교육재정과 비교하면 보다 중앙집권적인 성격을 갖고 있는데, 2020년 기준 OECD 평균 고등교육재정의 88%가 중앙정부로부터 재원을 마련하며, 직업교육을 위한 재정도 59% 이상(지방정부로 이전되기 전)에 달한다. 초·중등교육 단계에서의 교육재정은 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 재정 규모가 큰 편으로 한국, 리투아니아, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아 등의 국가에서는 지방정부로 재원이 이전되는 비율이 50% 이상이다.

직업계 고등학교 과정을 위한 재정은 대부분의 OECD 회원국에서 중앙정부의 재원으로 충원되는데, 직업계 고등학교 과정에 대한 정부의 재정 규모는 63% 수준이며, 일반계 고등학교에 대해서는 이보다 낮은 수준인 53%로 투자하고 있다.

〈표 6〉과 [그림 9]에서 보는 바와 같이 OECD 주요국 정부 수준별 정부 부담 총교육비 재원 출처를 보여주고 있는데, 최종재원을 기준으로 중앙정부에서 지방정부로 이전지출 후의 비율을 나타내고 있다. 한국의 경우 초·중·고등학교 단계에서는 광역(41.2%)과 기초지자체(57.5%) 수준에서의 재원 부담이 높으며, 고등교육 단계에서는 중앙정부(95.9%)가 직접 고등교육 기관으로의 교육비 지원이 이루어지고 있다. 반면, 고등교육 단계에서 독일, 스위스, 스페인의 경우에는 지방분권화 성격이 강하여 광역지자체 수준에서의 재원 부담이 이루어지고 있다.

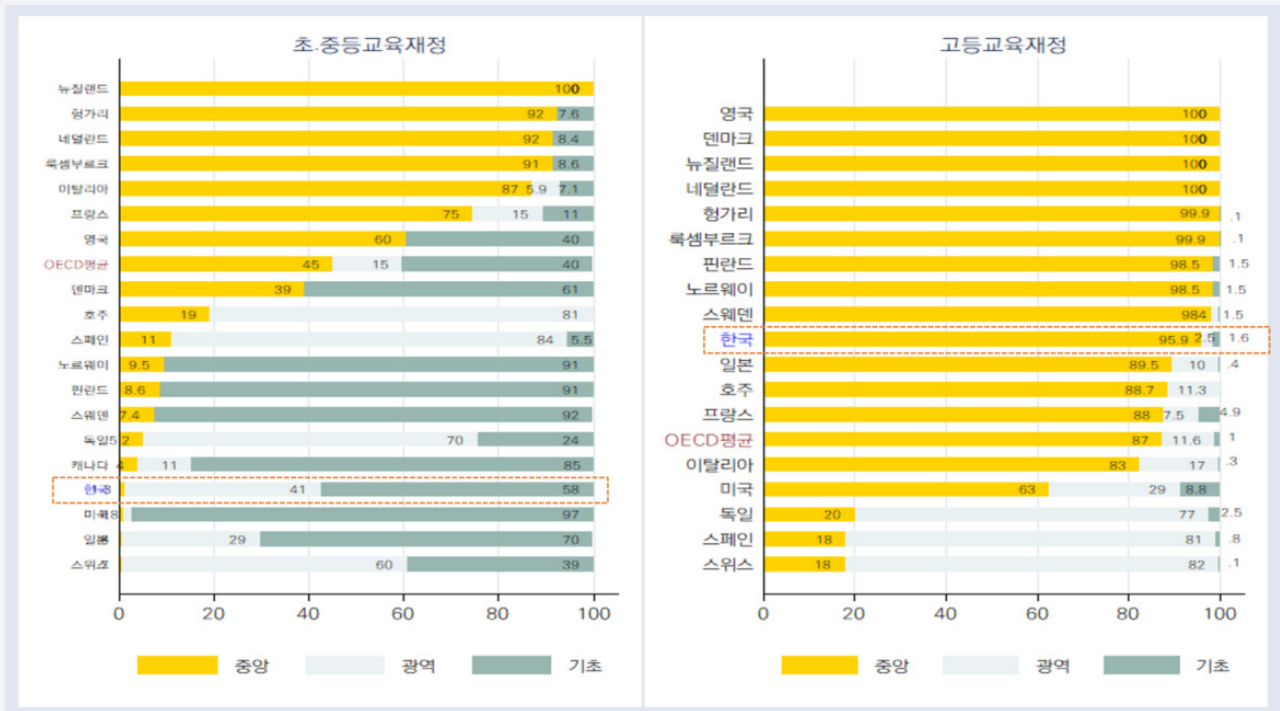
〈표 6〉 OECD 주요국 정부 수준별 정부 부담 총교육비 재원 출처 비율(2020)

	초·중등교육			고등교육			전체(초등~고등교육)		
	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초
OECD평균	45.1	14.5	40.3	87.3	11.6	1.0	57.3	15.0	27.7
한국	1.3	41.2	57.5	95.9	2.5	1.6	21.3	33.0	45.7
네덜란드	91.6	0.0	8.4	100.0	0.0	-	94.4	0.0	5.6
노르웨이	9.5	-	90.5	98.5	-	1.5	40.2	-	59.8
뉴질랜드	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
덴마크	39.0	0.0	61.0	100.0	0.0	0.0	62.2	0.0	37.8
독일	5.2	70.4	24.4	20.1	77.4	2.5	9.8	72.6	17.6
룩셈부르크	91.4	-	8.6	99.9	-	0.1	92.6	-	7.4
미국	1.0	1.8	97.2	62.6	28.6	8.8	22.8	11.3	65.9
스웨덴	7.4	-	92.4	98.1	1.5	0.4	35.0	0.6	64.4
스위스	0.7	60.0	39.3	17.9	81.9	0.1	5.8	66.5	27.6
스페인	11.0	83.5	5.5	18.0	81.1	0.8	12.8	82.9	4.3
영국	60.4	-	39.6	100.0	-	0.0	71.8	-	28.2
이탈리아	87.0	5.9	7.1	82.5	17.3	0.3	86.0	8.4	5.6
일본	0.8	28.9	70.2	89.5	10.2	0.4	20.2	24.8	54.9
캐나다	4.0	11.3	84.8	-	-	-	-	-	-
프랑스	74.5	14.8	10.7	87.7	7.5	4.9	77.9	12.9	9.2
핀란드	8.6	-	91.4	98.5	-	1.5	34.6	-	65.4
호주	19.2	80.8	-	88.7	11.3	-	35.3	64.7	-

주: 1. 최종재원을 기준으로 정부 재원과 민간 재원 간 이전지출 후의 상대적 비율을 의미함.

2. 정부 수준은 중앙(central), 광역(regional), 기초(local) 정부를 의미함.

자료: OECD Education at a Glance(2023), Table C4.2를 이용하여 저자 작성.



[그림 9] OECD 주요국 정부 수준별 정부 부담 총교육비 자원 출처 비율(2020)

주: 1. 최종재원을 기준으로 정부 재원과 민간 자원 간 이전지출 후의 상대적 비율을 의미함.
 2. 정부 수준은 중앙(central), 광역지방자치단체(regional), 기초지방자치단체(local)를 의미함.
 자료: OECD Education At a Glance(2023), Table C4.2을 이용하여 저자 작성.

4. 결론 및 함의

이상과 같이 2023 OECD 교육지표의 주요 특징과 교육재정 측면에서 한국과 주요 국가들의 지표를 비교하였다.

먼저, 세계 교육지표의 주요 특징으로는 첫째, 2~3세의 연령대에서 유아교육이 보편화되어 높은 등록률을 보이며, 한국의 경우 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 둘째, 고등학교의 등록률이 증가했으며 한국의 경우 직업계 고등학교의 등록률이 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 셋째, 직장 and 일을 병행하여 직업 기술을 향상시키는 일터기반학습(WBL)은 유럽의 여러 국가에서 오랜 전통을 가지고 운영하고 있으며, 양질의 교육과정을 제공하고 있다. 넷째, 학생 1인당 공교육비는 국가별 편차가 크며, 코로나 팬데믹 기간 동안 전체 교육단계에 대한 공교육비는 증가하였으며, 이는 공교육비 투자 규모가 증가한 동시에 등록 학생 수의 감소로 기인한 것으로 분석된다. 다섯째, OECD 회원국의 대부분에서 교사 구인난에 시달리고 있으며 급여 이외에도 인재들을 교직으로 이끌 수 있는 동인이 필요하다고 분석한다.

우리나라의 교육재정 지표들에 대한 특징으로는 우선, 초·중등교육의 단계에서는 대부분의 지표에서 OECD 평균을 상회하고 있으나, 고등교육 단계에서는 평균을 하회하고 있는 것으로 나타났다. 지표 중에서 '학생 1인당 공교육비'는 초등학교 교육단계에서는 13,278달러, 중·고등학교 단계에서는 17,038달러로 OECD 평균을 크게 상회하나, 고등교육의 경우 OECD 회원국 평균의 68% 수준인 12,225달러로 크게 낮은 수준이다. 또한, GDP 대비 정부 부담 공교육비 비율은 초·중등교육 단계에서는 전년 대비 0.1%p 하락하여 3.3%이며, 고등교육 단계에서는 전년 대비 0.1%p 상승한 GDP 대비 0.7%로 나타났으나 OECD 평균 1.0%보다는 여전히 낮은 수준이다.

우리나라의 초·중등교육 단계에서의 정부 부담 및 민간 부담의 공교육비 비율은 초·중등교육 단계에서는 정부 부담이 94.7%로 공적 부담이 전적으로 크나, 고등교육단계에서는 정부 부담이 OECD 평균(66.9%)에 훨씬 미치지 못하는 43.3%로 민간 부담(56.7%)이 정부 부담보다 큰 국가로 분류된다.

이상과 같이 OECD 교육지표 결과 분석을 통해 우리나라 교육 현황의 수준을 파악하고, 초·중등교육 단계에서의 재정투자 방향과 고등교육에 대한 투자의 필요성을 인식할 수 있다. 특히, 고등교육 GDP 대비 1% 확보의 목표를 위해서는 단지 한시적인 ‘고등·평생교육지원특별회계’ 만으로는 부족하며, 이러한 세계적인 교육지표가 발표될 때마다 더욱 되새겨지는 지속 가능한 자원 확보에 대한 논의가 절실하다.

[참고문헌]

- 남수경(2018). OECD 개념에 근거한 학자금 대출의 성격 및 포함 방안 검토. 127차 KEDI 정책포럼. 한국교육개발원.
- OECD (2018). OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications. Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264304444-en>.
- OECD (2023). Education at a Glance 2023: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- OECD Statistics. Education at a Glance(Financial resources invested in education). <https://stats.oecd.org/>