

대한교육법학회 춘계학술대회

차기정부 교육정책 및 법제의 주요 이슈 및 과제

일시: 2022.4.23(토) 13:30 ~ 17:30

장소: 한국교총 2층 대회의실(서초구 우면동 소재)

주최: 대한교육법학회

후원: 한국교원단체총연합회



대한교육법학회

THE KOREA SOCIETY FOR EDUCATION LAW

프로그램

- 13:30~13:40 사회 : 장승혁 (한국교총, 사무국장)
 개회사 및 인사말 : 하운수 대한교육법학회 회장(부산교대)
 축 사 : 강인수 대한교육법학회 명예회장
 축 사 : 권택환 한국교원단체총연합회 회장 직무대행
- 13:40~15:20 1부 사회자 : 정순원 (한국교육학술정보원, 부회장)
 (100분)
- 제1주제 : 차기정부 초중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제
 발표자 : 박남기 교수(광주교대)
 토론자 : 김 용 교수(한국교원대)
 토론자 : 전윤경 박사(북원여고)
- 제2주제 : 차기정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제
 발표자 : 김병주 교수(영남대)
 토론자 : 이형석 교수(원광대)
 토론자 : 박신욱 교수(경상국립대)
- 15:20~15:30 휴식
- 15:30~17:10 2부 사회자 : 이덕난 (국회입법조사처, 수석부회장)
 (100분)
- 제3주제 : 차기정부 교원정책 및 법제의 주요 이슈와 과제
 발표자 : 김희규 교수(신라대)
 토론자 : 고 전 부총장(제주대)
 토론자 : 김이경 교수(중앙대)
- 제4주제 : 차기정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제
 발표자 : 남수경 교수(강원대)
 토론자 : 황준성 박사(한국교육개발원)
 토론자 : 조인식 박사(국회입법조사처)
- 17:10~17:30 종합토론

2022년 대한교육법학회 춘계 학술대회 인사말

안녕하십니까?

지난 3월 9일 제20대 대통령선거를 통하여 대통령이 선출되었고, 5월 10일 대통령 취임을 통해 새로운 정부가 들어서게 됩니다. 대통령선거의 정책공약 중에 큰 비중을 차지하는 것 중 하나가 바로 교육관련 공약입니다. 정치공학적으로 보면 교육에 종사하는 자가 많고, 유권자 중 대학생을 비롯하여 학부모에 이르기까지 교육에 직간접적으로 연결이 되는 국민이 많기 때문입니다.

이에 따라 차기정부가 내세운 다양한 교육정책과제를 짚어보고 당면한 여러 가지 과제를 살펴보는 작업이 매우 중요한 시점입니다. 이에 우리 학회에서도 초·중등과 고등교육, 교원정책과 교육재정정책으로 크게 분류하여 각 영역별로 어떠한 이슈가 있는지를 짚어보고, 더 나은 교육을 위한 과제가 무엇인지 함께 고민하기 위하여 본 학술대회를 개최하게 되었습니다.

코로나로 인한 길고 길었던 팬데믹의 끝자락에서 이렇게 교육법제에 대한 다양한 의견을 나누고 소통하는 자리에 교육법에 천착하시는 많은 회원님들의 참여와 관심을 부탁드립니다.

감사합니다.

대한교육법학회장 하 윤 수

2022년 대한교육법학회 춘계 학술대회 축사

안녕하십니까? 한국교총 회장 직무대행 권택환입니다.

길었던 팬데믹 상황도 끝자락에 들어섰습니다. 이제 이제 엔데믹의 새로운 시대를 준비하는 시점에서 우리 대한교육법학회 전문가 여러분을 뵙게 되어서 매우 반갑습니다.

특히 금일 학술대회를 준비하시고 학회를 이끌어가시는 하윤수 회장님은 지난 3월까지 한국교총 회장직을 역임하시면서 대한민국 교육 발전을 위해 큰 역할을 해주셨습니다. 앞으로도 큰 뜻을 이어가시길 진심으로 소망합니다.

오늘 학술대회의 주제인 “차기정부 교육정책 및 법제의 주요 이슈 및 과제”는 한국교총에서도 큰 관심을 가지고 있는 정책과제입니다. 특히 새 정부의 교육정책관련 첫 고비였던 교육부 폐지의 움직임을 막아내는데 교총은 전력을 기울였고, 다행히 교육부 존치 쪽으로 방향이 잡히면서 국가교육정책에 대한 중앙행정부처로서의 역할을 유지하게 되었습니다.

이제 남은 과제는 새 정부의 교육공약이 무엇이고, 어떻게 바라봐야 할 것인가 일 것입니다. 대표적인 공약과제로 공정한 대입제도, 교육단계별 AI 교육기반 조성, 특성화고와 전문대학 지원과 같은 직업교육 강화 방안 등이 제시되고 있습니다. 유보통합과 초등돌봄 확대, 다문화가족 자녀에 대한 교육적 지원강화, 교원행정업무 부담 완화, 대학 패스트 러닝 트랙 등의 지원정책도 제안하고 있습니다.

이같은 교육관련 정책의 최종 실행가는 교원입니다. 교원의 마음을 얻지 못하는 정책은 아무리 제도적 설계가 정교하더라도 결국 교육현장에 안착되지 못하고 실패할 수밖에 없을 것입니다. 이러한 측면에서 좋은 정책적 방안에 대해서는 대한민국 최대, 최고의 교원단체인 교총에서도 적극적으로 지지하고 같이 움직여 나가겠습니다.

오늘 자리에 함께해주신 발제자와 토론자분들은 모두 대한민국 교육계의 중추적 역할을 맡으신 분들로서, 이처럼 저명한 분들을 모신 학술행사에 함께하게 되어서 큰 영광입니다. 금일 학술대회를 통하여 제시되는 과제들이 새 정부 교육정책의 주춧돌이 되기를 바라며, 이곳에 함께하신 모든 분들의 건강과 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2022. 4. 23.

한국교원단체총연합회 회장 직무대행 권택환

2022년 대한교육법학회 춘계 학술대회 축사

교육법학회에 기대한다.

강 인 수(대한교육법학회 명예회장, 수원대 석좌교수, 前 부총장)

우리 교육법학회와 학자는 정부가 주장하는 교육정책과제가 교육의 이념과 본질, 특히 교육에 대한 헌법정신에 적합한가를 평가, 비판하는 중요한 역할을 해 왔다. 차기 정부가 제시하는 교육정책에 대하여 이를 평가하고 대안을 제시하는 오늘의 학회는 우리 교육을 위해 대단히 중요하다.

우리는 정부수립후 50년 교육법제를 새롭게 개편, 정비하는 작업을 1995년 5·31 교육개혁에서 수행했다. <세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안>에서 <21세기에 맞는 새로운 교육체제를 구축하며, 헌법의 자유민주주의 이념을 구현하기 위해 교육법을 교육3법 체제로 개편>하였다. 이러한 5·31교육개혁은 21세기 우리 교육방향의 근간으로 적합하다는 국민적 신뢰를 받아 왔다. 그런데 27년의 시간이 지나면서 정권의 성향에 따라 교육이 바뀌면서 헌법이념과 정신, 교육의 본질에 대한 성찰이 다시 요구되고 있다.

따라서 오늘 새 정부의 교육정책을 평가하는 준거는 먼저, 교육의 본질과 헌법이념에 적합한가이어야 할 것이다. 타고난 저마다의 능력과 적성을 개발하는 교육, 생애적 학습권으로서의 자유권적 측면과 인간다운 생활을 보장할 생활권적 측면으로서의 교육을 받을 권리, 자유민주주의 헌법이념, 법앞에서의 평등-절대적 악평등, 평균적 정의보다 배분적 정의로서의 상대적 평등, 교육제도법정주의, 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 평생교육의 보장, 교육에 대한 학생·부모-교원-학교-국가 등 교육당사자간의 권리의무 개념의 바른 정립과 해석 등이 그 평가의 준거가 되어야 할 것이다.

다음으로, 사회변화 수용이다. 저출산·고령화·다양화의 인구 구조 변화, 산업 구조 변화, 국가간의 상호의존과 통합, 상호작용 확대의 글로벌화, 분권화와 지역발전, 융합기술·학문의 발달 등이 고려되어야 할 것이다. 이러한 준거와 시각으로 본다면 지난 정부에

서 이루어졌던 몇가지 정책과 제도는 다시금 신중히 검토되어야 할 것이며, 몇가지 준거적 사례를 제시한다.

첫째, 학교교육에서의 평가에 대한 바른 이해이다. 평가는 교원, 학교가 그 결과에 따라 행정을 개선하는 권리만이 아니라, 학생, 학부모의 학업결과에 대한 알권리를 보장하고, 부족한 학습을 보충하고, 더 나은 학습으로 나갈 수 있는 자료를 받을 권리이고, 이를 제공할 학교와 교원의 의무로서 교육의 과정에서 빠져서는 안된다. 전국기초학력진단 평가에 대한 재검토가 이루어져야 한다.

둘째, 학교선택권 보장이다. 고교평준화 제도는 위헌적 요소를 가진 제도로써 국민의 다양한 교육을 선택할 권리를 제대로 보장할 수 없다. 이를 보완하기 위한 특목고로서, 자사고, 외고, 국제고, 영재고로서의 과학고 등은 설립취지에 적합하게 운영하도록 지도할 것이지 폐지, 변경되어서는 안될 것이다. 다양한 학교체제를 구축하여야 민주사회가 필요로하는 다양한 인간을 육성할 수 있다.

셋째, 교육내용 선택권의 문제이다. 성장과정에 있는 어린이, 청소년은 편향되지 않는 보편적인 내용을 교육받고 선택할 권리가 있으며 이를 보장해야 한다. 특정한 이념을 강요해서는 안된다. 이러한 점이 공교육체제에서 국정, 검인정, 자유발행제 교과서에서 지켜져야한다.

넷째, 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 학문의 발전을 위한 대학의 자율은 헌법이 천명하는 국가발전의 관건이다. 대학에서 육성해야 할 인재상이 시대에 맞게 재정립되어야 하고, 학생선발·입시, 재정정책 및 평가제도등이 근본적으로 개선되어야 할 것이다.

대한교육법학회가 교육법제에서 교육의 이념과 본질, 헌법정신이 구현될 수 있도록 방향을 제시하고, 이를 평가, 감독하는 학문적 기능을 충분히 수행할 수 있기를 바란다.

목 차

[제1주제] 차기정부 초중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제	박 남 기	1
[토론]	김 용	43
[토론]	전 윤 경	47
 [제2주제] 차기정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제	김 병 주	53
[토론]	이 형 석	91
[토론]	박 신 옥	103
 [제3주제] 차기정부 교원정책 및 법제의 주요 이슈와 과제	김 희 규	107
[토론]	고 전	153
[토론]	김 이 경	167
 [제4주제] 차기정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제	남 수 경	173
[토론]	황 준 성	221
[토론]	조 인 식	229

【제1주제】

윤석열 정부 초중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제

박 남 기*

- I. 서론
- II. 연구 모형 및 방법
- III. 집단별 정책문제흐름과 정책대안흐름 분석
- IV. 차기정부 초중등교육 정책 및 법제 주요 이슈와 과제
- V. 결론: ‘0.73% 정부’의 정책 및 법제 이슈 접근법

I. 서론

윤석열 정부의 공식적인 교육방향과 세부적인 교육정책은 아직 발표되지 않았다. 대통령직인수위원회(이하 인수위원회)의 교육 분야 국정과제에 대한 보도를 보면 “사회적 갈등이나 혼란을 발생시킬 수 있는 과제는 무리하게 국정 과제로 선정하지 않겠다는 기조”라고 한다. 또한 외국어고·자율형사립고 부활 등의 민감한 교육 이슈를 국가교육위원회에서 논의하기로 가닥을 잡았다고 한다.¹⁾ 그렇다고 하여 교육에 대한 집권당의 기본철학을 포기한다는 의미는 아닐 것이다. 윤석열 정부 시기의 초중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제를 도출하는 방법은 몇 가지가 있을 수 있다. 하나는 연구자의 전문성에 의거하여 주요 이슈와 과제를 도출하는 방식이다.²⁾ 이 경우에는 연구자의 철학과 관심사

* 광주교육대학교 교수

1) 박형운, 조권형, 윤 교육 1호 공약 ‘정시 확대’ 국정과제서 빠졌다, 서울경제, 2022.04.03.

2) 안선희, “윤석열 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제”, 새 정부 교육정책의 과제 도출 위한

에 따라 이슈 및 정책 방향 제시가 달라지게 될 것이다. 다른 하나의 방법은 영향력을 가진 관련 집단이 제기한 이슈와 과제를 정리하여 이를 도출하는 방법이다. 이 논문에서는 후자 방식을 택하고자 한다.

대통령 선거 시기는 정책창(policy window)³⁾이 열리는 대표적인 시기이다. 각 집단들은 정책창이 열리는 이 때를 활용하여 원하는 정책이 수립되도록 하기 위해, 다양한 경로를 통해 정책문제와 정책 대안들을 제시한다. 이 논문에서는 Kingdon의 다중흐름 모형(MSF: Multiple Stream Framework) 기본틀을 활용하여 정책창이 열리는 역동적인 시기에 제안된 정책 이슈와 대안들을 정리해보고자 한다. 이를 위해 먼저 분석틀로 사용할 대통령 선거기간과 인수위원회 시기에 각 단체들의 활동과 다중흐름모형과의 관계를 살펴본다. 다음으로는 핵심단체들이 제시한 이슈와 과제를 분석하고, 이러한 분석을 토대로 정책방향도 탐색하고자 한다.

이 논문에서 말하는 초중등교육 정책이란 관련 정책 중에서 별도의 주제로 다루고 있는 교원정책, 교육재정정책을 제외한 정책을 의미한다. 이 논문은 초중등교육과 관련된 방대한 정책 이슈를 다뤄야 하는 관계로, 모든 정책문제를 상세히 분석하지는 못했다. 이 논문에서는 각 집단이 이슈로 제기하였고, 집단 간 갈등이 클 가능성이 있는 정책 문제에 초점을 맞췄음을 미리 밝힌다.

II. 연구 모형 및 방법

1. Kingdon의 다중흐름모형과 대통령 선거

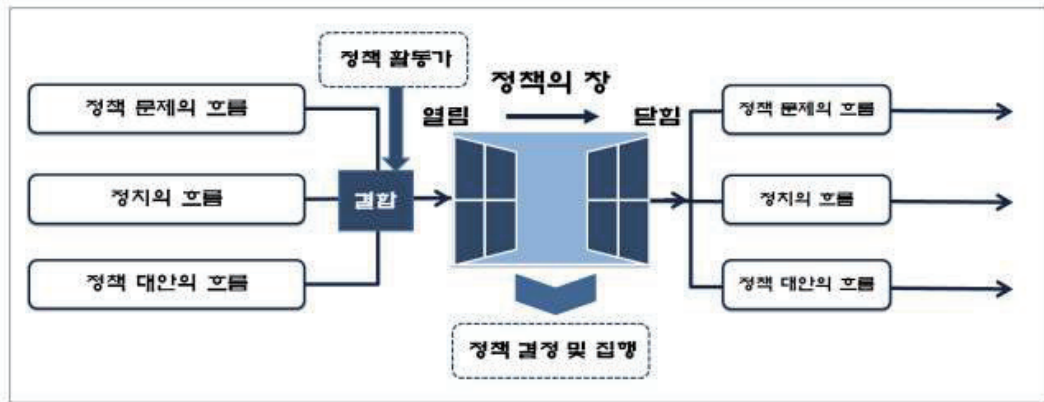
Kindon의 다중흐름모형에 따르면 ‘정책문제흐름’, ‘정책대안흐름’, ‘정치흐름’들이 서로 독립적으로 돌아다니다가 어느 순간에 결합되면서 정책창(policy window)이 열리게 된다.⁴⁾ Kingdon이 말하는 ‘어느 순간’이란 기대치 못한 우연한 순간만이 아니라, 대통령 후보 공약을 채택하는 때, 인수위원회에서 국정 과제를 논의하는 때처럼 세 가지 흐름이 요동치는 예견된 특정 순간들도 포함된다. Kingdon의 다중흐름모형을 그림으로

2022년 연합학술대회 자료집(2022.04.09.), 113-162면.

3) Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies(New York: Harper Colins College Publishers, 2003).

4) 상계서.

나타내면 [그림 1]과 같다.⁵⁾



[그림 1] Kingdon의 다중흐름모형

그동안 다중흐름모형을 활용한 연구들은 대부분 특정 정책에 대해, ‘우연히’ 정책창이 열리고 정책으로 채택되는 과정에 초점을 맞춰 정책 형성과정을 분석해왔다.⁶⁾ 대통령선거나 인수위원회 활동 기간처럼 정책창이 열릴 시기가 예견되고, 하나의 정책이 아니라 일련의 정책이 한꺼번에 수립되는 예견된 기간의 정책형성을 분석하는 데에도 다중흐름모형은 보탬이 될 것으로 예상된다.

이 연구에서는 다중흐름모형의 요소 중에서 ‘정책문제흐름’과 ‘정책대안흐름’ 그리고 정책선도자에 초점을 맞춰 각 집단별로 어떤 정책을 제시하였는지, 그러한 정책 제안이 대선공약, 국정과제 선택에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 제시된 정책대안들이 추후 정책창이 열릴 때 채택 가능성이 있을지를 분석해보고자 한다.

정책창이 열린다는 것은 정책결정자가 관심을 갖게 되어, 정책으로 채택될 기회가 주어진다는 의미이다. 정책창이 열려서 논의대상 된 정책의제가 정책으로 채택되기 위해서

5) 이희숙, 정제영, “학교폭력관련 정책의 흐름 분석: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로, 한국교육, 제39권 제4호(2012), 69면.

6) 박지연, “Kingdon의 다중정책흐름모형을 활용한 소프트웨어(SW) 교육정책 형성 과정에 관한 연구”, 지방교육경영 제24권 제1호(2021), 127-150면.; 정민경, 이병량, “다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책”, 지방교육행정, 제28권 제2호(2014), 51-80면.; 이미혜, 이은미, “‘통일교육지원법’ 정책변동에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 사회과학논집, 제49권 제1호(2018), 121-142면.

는 정책선도자(policy entrepreneur)의 역량(영향력)이 중요하다. 이 각각의 개념을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

정책문제흐름이란 다양하게 존재하는 문제들 중에서 정부가 고려할 가치가 있다고 판단하는 문제화 과정을 의미한다. 문제흐름에 영향을 주는 요소는 1) 연구 등을 통해 밝혀진 지표(예: 사교육비, 기초학력미달률 등), 2) 사회의 이목이 집중되는 재난이나 사건(예: 학교폭력으로 인한 자살 등), 3) 평가, 민원 등의 환류(예: 청와대 국민청원) 등이 다.

정책대안흐름이란 정책대안이 다양한 당사자들 사이에서 떠다니다가 의제화 되는 과정을 의미한다. 대선 국면에 접어들면 각종 교직단체, 교육기관협의체, 교육시민단체, 언론 등은 정책대안을 만들어 대선후보 진영에 제공하고, 사회적 이목을 집중시켜 대선 공약에 포함시키기 위해 다양한 노력을 기울인다. 언론은 각 단체들의 의견을 반영하는 역할을 하지만, 독자적인 정책대안을 제시하는 역할을 하기도 한다.

정치흐름이란 국가의 전반적인 분위기, 이익집단의 압력, 정권교체 등으로 인해 새로운 정책의제가 다뤄질 수 있는 정치적 사건을 의미한다. 대통령선거는 대표적인 정치흐름의 하나이다.

정책창은 특정문제에 대한 관심이 높아지고 대안이 지지를 받는 기회를 의미한다. 정책창은 왜 그리고 언제 창이 열리고 닫히는가, 무엇이 정책창이 열리도록 촉진하는가를 설명하기 위한 개념이다. 정책창은 짧은 시간만 열렸다가 닫히기 때문에 대안은 사전에 늘 준비되어 있어야 하고, 창이 열리면 정책은 최적기에 제안·추진되어야 한다. 그렇지 않으면 다시 때를 기다려야 한다. 정책 관련단체들은 대선국면이 시작되기 전에 대통령 후보들에게 제공할 자신들의 공약을 만들어야 하고, 대선국면에 접어들면 곧바로 정책안을 제시하고, 동시에 정책혁신가를 통해 자신들의 정책안이 후보 공약에 포함되도록 적극적인 활동을 전개해야 한다. 그러나 이미 각 캠프에서 대선공약이 어느 정도 만들어진 시점해야 정책안을 제시하는 단체나 기관들 도 있다. 정책창이 열릴 시점을 이미 알고 있으면서도 이처럼 늦게 대응하는 경우에는 자신들이 원하는 정책을 공약에 포함시키지 못할 가능성이 더 높다.

정책선도자는 떠다니는 정책대안이 정책의제가 되도록 자원을 투자하며 이끄는 개인이나 집단 혹은 단체를 의미한다. 집단과 단체의 경우에는 대표자가 실질적인 정책선도자의 역할을 한다. 정책선도자는 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름을 결합시키는 중개자 역할

을 할 수 있어야 하고, 흐름간의 결합 가능성을 높이기 위해 적절한 대안, 전문적 식견을 갖추고 있어야 한다. 뛰어난 정책선도자는 정책창이 열리면 정치흐름에 적합한 정책 대안을 제시하고, 정책 결정자들이 해결하고자 하는 문제에 적합한 해결책을 제시할 수 있는 역량을 갖춘 사람이나 집단이다.

교육문제가 정부 의제로 발전하는 과정이 정책 의제 설정(agenda building)인데, 정책으로의 채택은 합리적인 과정을 거쳐 일어나는 것이 아닐 수도 있다.⁷⁾ 대표적인 사례가 우연히 대통령직인수위원이 된 사람이 정책선도자를 넘어 정책 결정권자로서의 막강한 영향력을 행사하는 경우이다. 가령 윤석열 정부 인수위원회 과학기술교육분과 A 위원이 교육 분야 국정과제 순위를 정하는 것과 관련해 “내 마음대로 내가 정한다”고 말했다가 구설수에 오른 것을 그 예로 들 수 있다. ‘디지털 인재양성’을 교육분야 국정과제 2호로 할 것이라는 그의 이야기에 담당 기자가 “(국정과제 순서를) 위원들과 논의하지 않느냐. 위원님 한 분이 정하실 수 없지 않나”라고 재확인했다. 그러나 A 위원은 “교육분야를 내가 총괄 담당하고 있기 때문에 (교육분야 국정과제) 순서 또한 내가 정하고 내 담당”이라고 재차 밝혔다.⁸⁾

국정과제 최종 선택 및 순위 결정 과정은 비공개로 이뤄진다. 전문가 간담회를 비롯한 의견수렴 기회를 거치기는 하지만 인수위원과 전문위원 등이 결정하는 것으로 알려져 있는데, 실권을 가진 인수위원의 우선순위가 가장 중요하게 작용하고 있음을 위의 사례를 통해 짐작할 수 있다. 그래서 각 단체들은 인수위원에게 줄을 대기 위해 다양한 노력을 기울이게 되는데, 공개적·합리적 과정을 거치지 않다보니 그 과정에 인수위원들의 갑질 논란, 인수위원들이 점령군처럼 행세한다는 비판이 일기도 한다.

2. 연구방법

이 연구에서는 윤석열 정부의 초·중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제를 도출하기 위한 방법으로, 정책문제흐름과 정책대안흐름을 만들고 있는 관련 집단들이 중요시하는 정책 이슈와 제안한 정책을 분석·정리하였다. 정책문제흐름을 주도하고 있는 관련 집단으로는 언론사와 교육시민단체를 선택했고, 정책대안흐름을 주도하고 있는 집단으로는

7) 상계서.

8) 손현경, “인수위 교육분과 위원의 독단, 국정과제 순위 내 마음대로”, 이투데이, 2022.04.10.

교직원단체와 전국 시도교육감협의회를 선택했다. 언론사 중에서는 대선 후보 대상 설문 조사를 실시한 오마이뉴스와 중앙일보가 제시한 정책 이슈를 분석했다. 교육시민단체의 정책안은 대통령 후보 대상 설문을 토대로 정책을 분석한 ‘사교육걱정없는세상(사걱세)’과 ‘월간 좋은교사’가 사용한 정책이슈를 분석했다. 교직원단체의 정책안은 2대 핵심 단체인 한국교원단체총연합회와 전국교직원노동조합이 대통령직 인수위원회에 제시한 정책안을 분석했다. 마지막으로 지방교육자치단체 장들의 모임인 전국 시도교육감협의회가 대통령직 인수위원회에 제시한 정책안을 분석했다.

***보완하겠음

III. 집단별 정책문제흐름과 정책대안흐름 분석

1. 언론사 정책문제흐름

언론사가 제기한 교육정책문제흐름을 파악하기 위해서는 대선후보 캠프를 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 밝힌 오마이뉴스와 중앙일보 사례를 분석했다.

가. 오마이뉴스와 넥스트브릿지의 설문 조사

이번 대통령 선거기간동안 일부 언론사들은 국민들이 관심 있어 하리라고 생각하는 정책문제를 바탕으로 대선후보 캠프 대상 설문 조사를 실시하여 그 결과를 발표하였다. 그 중의 하나가 오마이뉴스와 넥스트브릿지의 설문 조사이다.⁹⁾ 설문은 크게 유·초·중·고 정책(20개), 교원정책(6개), 교육자치와 대학교육 정책(21개) 등 3개 영역으로 구성되어 있다. 그중 초중등교육정책과 관련된 항목을 재구조화하여 제시하면 다음과 같다. 재구조화는 학교의 핵심기능인 교육활동, 교육활동 성과와 직결된 교육여건, 교육을 위한 틀인 교육제도 및 관련 정책, 교육관련 정책을 결정하는 지배구조 등 네 가지 영역과, 모두의 관심사이며 블랙홀인 대학입시를 포함시킨 5개 영역으로 했다.

9) 윤근혁, [보도 뒤] 윤석열 후보 교육정책, 추가로 알려드립니다, 오마이뉴스, 2022.02.17.

〈표 1〉 오마이뉴스와 넥스트브릿지의 설문 내용 구조

구분	정책 어젠다
교육활동	초등돌봄교실 : 지자체 이관 초등 오후 3시 하교 기초학력진단평가 부활 역사교과서 국정화 아동청소년인권법 제정 직업계고 현장실습제 폐지
교육여건	학령인구 감소 대비 유초·중고 교육재정 축소
교육제도 및 관련 정책	혁신교육지구와 마을교육공동체 정책 진로탐색휴식년제(덴마크와 같은 에프터스콜레) 도입 2025년 고교학점제 전면 도입 고교학점제에 전문가초빙(교사자격개방) 특목고: 자사고, 외고, 국제고 2025년 폐지, 과학과(영재고)일반고 전환 고교평준화 정책 서울시의 ‘서울린’ 정책 유초·중고 학교 통합운영 혁신학교정책
지배구조	교직원회, 학생회, 학부모회 법제화 교육자치와 일반자치 통합 교육지원청 교육장 직선제 도입 교육감 직선제 폐지 교육감 선거연령 만 16세 하향 교육부폐지
대학입시	수능비중 확대 논서술형 수능 도입 수능 자격고사화 더 쉬운 수능 출제

[그림 2]에는 각 교육정책 어젠다에 대한 대통령 후보별 입장이 정리되어 있다. 답변은 찬성, 반대, 신중검토, 답변유보 등 네 가지와 현행유지, 의미있는 정책 등의 추가 유형으로 정리되어 있다.

20대 대선후보 교육정책은?

오마이뉴스·넥스트브릿지 합의 답변

<오마이뉴스> 1차 보도 뒤
윤석열 후보가 16일 보내온 답변 추가

		더불어민주 이재명	국민의힘 윤석열	경향당 심상정	정의당 안철수
아동·청소년 정책	유치원과 어린이집 통합	찬성	찬성	찬성	찬성
	유치원 명칭 유아학교로 변경	찬성	찬성	찬성	찬성
	유아교육 의무교육	신중검토	신중검토	찬성	찬성
	초등 돌봄교실 지자체 이관	신중검토	신중검토	답변유보	신중검토
	초등 오후 3시 하교	찬성	반대	찬성	신중검토
	초등 오후 3시 하교 '자율 유도'	찬성	-	찬성	찬성
	전국 기초학력진단평가 부활	반대	유보	반대	찬성
	역사교과서 국정화	반대	반대	반대	반대
	아동청소년인권법 제정	찬성	찬성	찬성	찬성
	자사고, 외고, 국제고 2025년 폐지	찬성	반대	찬성	반대
	고교평준화 정책	확대	현상유지	확대	확대
	과학고(영재고) 일반고 전환	반대	반대	답변유보	반대
	서울시의 '서울런' 정책	반대	찬성	반대	유보
	직업계고 현장실습제 폐지	신중검토	반대	답변유보	반대
	유초중고 학교 통합운영	찬성	찬성	답변유보	현행유지
	혁신학교 정책	의미 있는 정책	신중검토	의미 있는 정책	신중검토
	혁신교육지구와 마을교육공동체 정책	의미 있는 정책	신중검토	의미 있는 정책	판단유보
	덴마크와 같은 에프터스쿨레 (진로탐색유식년제) 도입	찬성	신중검토	찬성	신중검토
	학령인구 감소 대비 유초중고 교육재정 축소	반대	반대	반대	찬성
	2025년 고교학점제 전면 도입	찬성	전면 재검토	답변유보	전면 재검토
교원 정책	교원능력개발평가 강화	찬성	신중검토	답변유보	신중검토
	평교사 출신 내부형 교장공모제 확대	찬성	반대	찬성	찬성
	학교 구성원이 뽑는 교장선출보직제	신중검토	반대	찬성	신중검토
	근무시간 밖 교원 정치기본권 보장	찬성	현행유지	찬성	현행유지
	교직원회, 학생회, 학부모회 법제화	찬성	신중검토	찬성	신중검토
	고교학점제에 전문가 초빙 (교사자격개방)	찬성	신중검토	답변유보	찬성
교육자치와 대학 정책	교육자치와 일반자치 통합	신중검토	반대	반대	반대
	교육지원청 교육장 직선제 도입	신중검토	신중검토	찬성	신중검토
	교육감 직선제 폐지	반대	신중검토	반대	반대
	대입 수능 비중 확대	찬성	찬성	반대	찬성
	논술형 수능 도입	신중검토	신중검토	답변유보	반대
	수능 자격고사화	신중검토	신중검토	찬성	찬성
	더 쉬운 수능 출제	찬성	신중검토	답변유보	신중검토
	교육감 선거연령 만 16세 하향	찬성	신중검토	찬성	찬성
	교육부 폐지	반대	신중검토	답변유보	찬성
	부실대학 퇴출 등 대학구조조정	찬성	신중검토	반대	반대
	지방대 지원을 위한 별도 방안 마련	찬성	찬성	찬성	찬성

OhmyNews

[그림 2] 20대 대선후보 교육정책 비교

자료: 윤근혁, "[보도 뒤] 윤석열 후보 교육정책, 추가로 알려드립니다." 오마이뉴스, 2022.02.17.

나. 중앙일보

중앙일보도 4개 대선 캠프에 16개 주요 교육 이슈에 대한 설문을 보내 답을 받았다. 16개 문항은 유아, 초·중등, 대학입시, 고등교육으로 나뉘어 있고, 그 각각은 <표 2>와 같다. 설문을 토대로 중앙일보는 4명 대선후보들의 대입공약과 초·중고 공약을 비교하였다.¹⁰⁾ 설문에는 중앙일보의 초·중등교육정책에 대한 주요 관심사가 잘 반영되어 있다. 오마이뉴스에 없는 항목으로는 고교내신절대평가, 영재고·과학고입시규제(선행학습내용출제금지), 입학사정관제 폐지, 대입논술전형폐지 등을 들 수 있다.

<표 2> 4개 대선 캠프 대상 중앙일보의 교육 설문 내용 구조

구분	항목
유아교육	<ul style="list-style-type: none"> · 3~5세 의무 무상교육 · 유보 통합(어린이집과 유치원을 통합 교육 과정으로) · 국공립유치원확대)
초·중등교육	<ul style="list-style-type: none"> · 전국 기초학력평가(학업성취도평가) 부활 · 국제중 폐지 · 고교학점제 · 고교내신절대평가 · 자사고·외고 폐지 · 영재고·과학고입시규제(선행학습내용출제금지)
대학입시	<ul style="list-style-type: none"> · 수능초고난도문제출제금지 · 정시확대 · 입학사정관제 폐지 · 대입논술전형폐지
고등교육	<ul style="list-style-type: none"> · 교육부의 대학평가제도 폐지 · 고등교육재정교부금법 신설(내국세 일정 비율 대학에 투자) · 부실대학 퇴출 등 대학 구조조정

자료: 중앙일보 제공 내부 자료를 토대로 재구성함.

중앙일보가 질의한 이슈별로 찬성, 반대, 중립으로 답을 하게 되어있고, 필요시에는 추가 의견을 제시하게 되어 있다.¹¹⁾ 각 후보별 답변은 분량이 많아 별도의 표로 제시하지는 않고, 정책문제를 분석할 때 활용하도록 한다.

10) 홍지유, “이재명·윤석열·안철수는 정시 확대…자사고 폐지, 2대 2 갈렸다”, 중앙일보, 2022.03.02.

11) 중앙일보 제공 내부자료.

2. 교육시민단체의 교육정책문제흐름: 사교육걱정없는세상(사걱세)과 월간 좋은교사¹²⁾

2022년 2월 17일 한국프레스센터에서 ‘20대 대선 교육공약 국민 100인 현장 컨퍼런스’를 열고, 주요 대선 후보들의 교육공약을 분석·평가하는 자리를 가졌다. 이 단체는 책임교육 5개 항목, 공정교육 4개 항목, 행복교육 3개 항목 등 총 12개 항목에 대한 후보들의 답변을 요청해 서면으로 답변을 받았다. 그중에서 초·중등교육정책문제에 해당하는 것만 발췌하여 제시하면 다음과 같다.

〈표 3〉 사교육걱정없는세상의 대선 캠프 대상 질의 항목 (초·중등교육 분야)

구분	어젠다
책임공약	학교 책임교육 강화 평가제도 개선(자기성장 평가제) 고교체제 개선 수학교육 혁신
공정공약	교육불평등 해소
행복공약	해로운 사교육 근절 학생행복 전문위원회 설치

사걱세가 세부 공약별 각 후보 정책의 주요 특징을 분석해 놓은 내용은 분량이 많아 [부록 1]에 별도로 제시하였다. 이 내용 또한 정책문제와 정책대안을 분석할 때 활용한다.

3. 교직원단체 교육정책대안흐름

교직원단체 중에서는 한국교원단체총연합회(이하 한국교총)와 전국교직원노동조합(이하 전교조)이 인수위원회에 제공한 정책제안서를 살펴보면 교직원체들의 초·중등교육 정책 대안흐름을 파악할 수 있다.

12) 사교육걱정없는세상, “20대 대선 후보 교육공약 국민 100인 평가단 결과 발표 기자회견 보도자료”, 2022.02.24.

가. 한국교총

한국교총은 “새정부의 성공을 위한 핵심 정책 개선 어젠다”를 윤석열 정부 인수위에 전달하였다.¹³⁾ 초·중등교육분야 핵심 교육정책 안건 중에서 이번 학술대회가 별도의 주제로 다루고 있는 교원정책과 교육재정정책을 제외한 것들을 재정리하여 간략히 제시하면 <표 4>와 같다.

다른 단체와 달리 교육부 존치, 청와대 교육수석비서관 부활, 교육감 자치가 아닌 학교자율 구현, 국가교육위원회 독립 및 균형성 담보 등을 강조하고 있다. 그 이외에 교직원단체의 주 관심사인 초등돌봄 지방자치단체 이관, 학교 ‘필수공익사업장’ 지정을 통한 학습권 보장 등의 정책까지를 포함시켜 ‘국가 책무 강화 및 재정립’을 위한 정책대안으로 제시하고 있다.

‘학력보장 및 교육여건 개선’ 위한 정책대안으로는 기초학력 진단 및 학업성취 보장 실효성 강화, 수업 전념 위한 ‘학교행정업무개선촉진법’ 제정, 학급당 학생 수 20명 상한제 도입 등을 제시하고 있다. 학교 현장의 강한 요청 사항으로는 2022 개정 교육과정 재검토, 2025 고교학점제 전면 시행 유예, 2025 자사고·외고 폐지 등 시행령 재개정 등을 정책대안으로 제시하고 있다. 학급권과 교권 균형을 위한 정책대안으로는 학교폭력 제도 개선, 학습권과 교권의 균형 제도 개선, 양성평등, 차별금지 정책 재정립 등을 제시하고 있다. 각각 정책대안에 대한 세부사항은 <표 4>에 제시된 바와 같다.

학교 현장을 대변하는 교직원단체의 특성을 반영하는 교원 관점의 현장 문제 개선형 정책대안이 주를 이루고 있다. 그러다보니 언론사가 제기한 정책문제와는 일부 차이를 보인다.

13) 한국교총, “새정부의 성공을 위한 핵심 정책 개선 어젠다”, 한국교총 내부자료, 2022.03

〈표 4〉 한국교총 제시 초·중등교육분야 핵심 교육정책 안건

주요방향	정책 요구안	정책 세부사항
국가 책무 강화 및 재정립	교육부 존치 교육지배구조개편	.교육부 존치-교육감 독점 제어 .교육감 자치 아닌 학교자율 구현 .청와대 교육수석비서관 부활 .국가교육위원회 독립, 균형성담보
	초등돌봄 지방자 치단체 이관 등 운영 일원화	.주무관청은 보건복지부, 총괄 운영은 지자체 .단기적으로는 학교가 장소 제공, 장기적으로는 별도의 공간 마련
	학교 ‘필수공익사 업장’ 지정을 통 한 학습권 보장	.「노동조합 및 노동관계조정법」 개정-법 제71조 제1항 6호 및 제2항 6호 신설 - .유치원 및 초·중등학교의 학교 내 사업을 ‘공익사업 및 필수 공익사업’으로 지정
학력보장 및 교육여건 개선	기초학력 진단 및 학업성취 보장 실 효성 강화	.학교 기초학력 진단평가 연 1회 의무화 및 결과 학부모(보 호자) 대상 통지 .학생 학력수준을 상시 온라인으로 측정할 수 있는 평가시스 템을 제공하는 기초학력 상시 진단 시스템 구축 .학습장에 경계선에 있는 학생을 포괄하는 특수교육대상자 범 위 확대 및 지원 .학급당 학생 수 감축 및 학급 규모 유연·다양화 .학생 삶의 만족도-학업성취 동시 향상
	수업 전념 위한 ‘학교행정업무개선 촉진법’ 제정	.학교 행정(보조)인력에 대한 교육과 표준화되고 계량화된 업 무목표 부여·평가 .「학교행정업무개선촉진법」 제정
	학급당 학생 수 20명 상한제 도 입	.「교육기본법」 개정안, 「초·중등교육법」 개정안 등 학급당 학 생 수를 20명 이하로 변경하는 법률안 심의 통과
현장 요청 수용	2022 개정 교육 과정 재검토	.인성교육, 인문학적 소양교육에 대한 학교현장요구 심층 파악 .민주시민교육, 생태전환교육, 노동 및 인권의 가치에 대한 과잉 강조 배격 .교육과정 분권화·자율화 재검토
	2025 고교학점제 전면 시행 유예	.고교학점제 시행 유예 .제도 착근 여건 마련 및 세부 내용 정비 후 도입
	2025 자사고·외 고 폐지 등 시행 령 재개정	.자사고·외고·국제고 부활 및 설립취지에 부합한 운영 감독 .고교체제의 법률적 규정 확립 .일반고 교육역량 대폭 지원

학 습 권 과 교 권의 균 형	학교폭력 제도 개 선	.학교폭력 정의를 ‘학교 내’ 또는 ‘학교 교육활동 중’에 ‘학생 간’의 행위로 개선 .가·피해자 즉시 분리 제도 개선 .학교폭력 예방 및 처리 업무 교원에 대한 정책 마련 .촉법소년 연령 하향 및 재발 방지를 위한 시스템 개선
	학습권과 교권의 균형 제도 개선	.학생인권조례 폐기 및 제정 반대 .현행 교원지위법 등 법령 미비점 보완 .아동복지법 관련 교원 보호 조치 강화 .교권·학습권 보호를 위한 법령 마련
	양성평등, 차별금 지 정책 재정립	.양성평등, 성평등, 남녀평등 용어 및 정의, 사용에 대한 국 가적 기준마련 .교내 양성평등 교육과 관련한 ‘성교육, 성인지교육, 성폭력 예방’에 대한 국가적·사회적 합의된 기준과 자료 학교 제공

자료: 한국교총, “새정부의 성공을 위한 핵심 정책 개선 어젠다”, 한국교총 내부자료, 2022.03을 토대로 재구성

나. 전국교직원노동조합

전국교직원노동조합은 ‘차별과 불평등을 넘어 모두를 위한 교육’이라는 기본 방향 하에 “새 정부 교육정책 전교조 요구안”을 제시하였다. 그중 초·중등교육정책 안건은 <표 5>와 같다.¹⁴⁾ 교육활동과 관련된 정책대안으로는 교육내용 적정화, 직업계고 교육과정 정상화, 고교 교과 성적 절대평가 등을 제시하고 있다. 교육여건과 관련해서는 한국교총처럼 학급당 학생 수 20명 상한제를 정책대안으로 제시하였다. 교육제도 및 관련정책 대안으로는 돌봄국가사회책임제를 제시하고 있어서 교총과 기본 방향은 유사하다. 지배구조와 관련해서는 학교민주화 강화를 위한 교직원회, 교사회, 학생회, 학부모회 법제화(학교자치법 제정), 학교 구성원의 협의에 따른 결정 공식화 등을 정책대안으로 제시하고 있다. 한국교총이 학교자율을 강조한 반면, 전교조는 학교민주화 강화를 강조함으로써, 학교자치법 제정, 교직원회와 학생회 및 학부모의 법제화 등의 정책대안에서 교총과 차이를 보인다. 대학입학제도와 관련해서는 대입고사 자격화를 비롯해, 수시와 정시의 학생선발 시기 통합 운영, 수능시험 단계적 전환, 학교생활기록부 중심(교과/종합) 등을 제시하고 있다.

14) 전국교직원노동조합, “새 정부 교육정책 전교조 요구안, 2022.3.24.

〈표 5〉 새 정부 교육정책 전교조 요구안 초·중등교육 분야

주요 방향	교육 정책 요구안	정책 세부사항
“학교를 학교답 게” 교육이 가능 한 학교	학급당 학생 수 20명 상한제	유치원, 초·중등학교, 특수학교(급)의 학급당 학생 수(유아 14명, 초·중등 20명, 특수학교 : 학교급별로 3~5명) 법제화 · 학급당 학생 수 20명 상한 적용을 위한 5년 계획 수립
	교육내용 적정 화	· 교육과정 개정시 주당 학습 시간, 하루 평균 시수, 연간 수업 일수 적정화 · 교육과정 내용 적정화 · 지역과 학교의 교육과정 운영 자율권 확대
	학 교 민 주 주 의 강화	· 교직원회, 교사회, 학생회, 학부모회 법제화(학교자치법 제정) · 학교 구성원의 협의에 따른 결정 공식화
	직업계고 교육 과정 정상화	· 직업계고 교사 학생 수업권 보장 · 노동부가 취업 적합 업체 인증 · 학교 역할 명료화 · 전국 동시 구직 활동 기간 설정 · 졸업 후 취업 원칙
“경쟁에서 협력 으로” 입시경쟁 교육 해소	고교절대평가, 대입자격고사화	· 수시와 정시의 학생선발 시기 통합 운영 · 고교 내신 전과목 절대평가 시행 · 수능시험 단계적 전환 · 학교생활기록부 중심(교과/종합)으로 공교육 정상화
“유치원부터 대 학까지” 교육공공 성 강화	돌봄 국가사회 책임제	· 돌봄청 신설하여 전생애 돌봄을 국가가 지원 · 국가가 책임지는 지역돌봄체제 구축 · 동네마다(동 단위) 돌봄

자료: 전국교직원노동조합, “새 정부 교육정책 전교조 요구안, 2022.3.24. 토대로 재구성.

4. 전국 시도교육감협의회 정책대안¹⁵⁾

전국 시도교육감협의회는 2022년 3월 31일에 전국 시도교육감협의회 제83회 총회를 개최하였다. 그 자리에서 인수위에 정책대안을 제시했다. 기본 방향으로서는 학생들의 교육 회복을 이룰 수 있는 정책부터 검토해 줄 것을 제안했다. 교육과정 운영과 관련해서는 2025년 전면화 되는 고교학점제와 2022 교육과정 개정 고시가 급격한 정책변화로 현장이 혼란스럽지 않게 추진해야 한다는 주장을 하여 문재인 정부의 정책과는 궤를 달리 하지만, 윤석열 정부의 정책방향과 어느 정도 궤를 같이함을 알 수 있다. 지배구조와 관련해서는 인수위 산하에 유·초·중등교육 전문가들이 참여하는 교육정책 관련 기구 마

15) 전국 시도교육감협의회, “전국 시도교육감협의회 제83회 총회 보도자료”, 2022.3.31.

런, 교육자치 관점에서 국가교육위원회와 교육부, 시도교육청의 역할과 업무 검토 촉구, 유·초·중등 교육에 대한 시도교육감들의 역할과 책임을 강화하는 법적, 제도적 개선 방안 마련 등을 제안했다. 대학입학정책과 관련해서는 정시 비율 확대에 반대함으로써 다른 단체들의 정책대안과 같은 입장임을 알 수 있다.

〈표 6〉 전국시도교육감협의회회의 정책 제안

영역	교육정책 요구안
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> · 코로나19에 대응하기 위해 혼신의 노력을 다하고 있으므로 이를 우선적으로 지원 · 학생들의 교육회복을 이룰 수 있는 정책부터 검토
지배구조	<ul style="list-style-type: none"> · 인수위 산하에 유·초·중등교육 전문가들이 참여하는 교육정책 관련 기구 마련 · 교육자치 관점에서 국가교육위원회와 교육부, 시도교육청의 역할과 업무 검토 촉구 · 유·초·중등 교육에 대한 시도교육감들의 역할과 책임을 강화하는 법적, 제도적 개선 방안 마련
교육과정운영	<ul style="list-style-type: none"> · 2025년 전면화되는 고교학점제와 2022 교육과정 개정 고시가 급격한 정책변화로 현장이 혼란스럽지 않게 추진
대학입학정책	<ul style="list-style-type: none"> · 사교육 확대 및 공교육 왜곡 우려에 따라 대입정시 비율 확대 신중 검토 · ‘정시비율의 확대’는 그동안 지속되어져 온 초·중등교육의 정상화에 완전히 역행하기 때문에 신중한 검토

IV. 차기정부 초중등교육 정책 및 법제 주요 이슈와 과제

1. 이념적 성향이 뚜렷한 정책

교육활동 영역에 포함되어 있는 6개 정책문제 중에서, ‘역사교과서 국정화’는 최근 정책문제로 거의 거론되지 않았고, 실제로 네 명의 후보 모두 반대의 입장¹⁶⁾을 보이고 있는 것에 보듯이, 더 이상 정책의제가 되기는 어려울 것으로 보인다. 보수세력이 집권할 경우 혹시라도 국정화 시도를 하지 않을까 하는 우려로 이를 설문에 포함시킨 것으로 해석된다. 나머지는 정책의제화가 될 만한 보편적인 정책문제들이다.

오마이뉴스는 교직원이나 다른 언론에서 정책문제로 거론하고 있는 학급당 학생수 20명 이하 등 교육여건에 대해서는 별 관심을 보이지 않고 있다. 대신, 교육제도 및 관련 정책 분야에서는 상당히 구체적인 부분까지 관심을 표명하고 있다. 특히, 진보교육계에서 시도하고 있는 혁신학교 정책, 혁신교육지구와 마을교육공동체 정책, 진로탐색휴식년제(텐미크와 같은 에프터스쿨레) 도입, 그리고 보수 진영의 시장이 추진하고 있는 서울시의 ‘서울런’ 정책에 대한 이슈화 시도가 눈에 띈다.

집착할 수 있듯이 진보교육계의 세 가지 정책에 대해서는 이재명과 심상정 후보는 찬성이지만, 윤석열과 안철수 후보는 ‘신중검토’ 즉, 부정적인 입장을 표하고 있다. 윤석열 정부에서는 혁신교육 활성화가 중앙정부의 정책 어젠다로 채택되지는 않을 것이다. 오히려 혁신교육과 관련된 정책들을 무력화시키는 방향의 정책이 수립·집행될 것으로 보인다. 이때 변수는 2022년 지방선거 결과이다. 혁신교육을 추진해온 진보교육감이 당선된 지역에서는 중앙정부의 정책 방향에도 불구하고 혁신교육을 지속할 것이다. 이렇게 되면 과거 이명박 정부나 박근혜 정부 때와 마찬가지로 교육부와 교육감 사이에 갈등이 커질 것이다. 과거의 이러한 갈등이 재현되지 않도록 하기 위해서는 교육부와 지방교육자치단체의 권한 범위를 보다 명확히 해야 할 것이다.

‘서울런’ 정책은 “초·중·고 학생이 가장 선호하는 온라인 교육 콘텐츠를 종합반 수준으로 무제한 수강할 수 있도록 제공하고, 가입자 전원에게 멘토링 서비스를 제공하는 정책이다. 서울시에 거주하고 있는 수급권자, 차상위계층, 법정 한부모가족 청소년 및 학교 밖·다문화가족·북한이탈주민 청소년(만 6세-24세)이면 누구나 가입할 수 있다. 이 정책

16) 상계서

은 사회적 약자, 교육 약자를 대상으로 하는 정책임에도 불구하고, 이재명과 심상정은 반대, 윤석열은 찬성, 안철수는 유보 입장을 표명하고 있다. 오마이뉴스가 서울시의 교육 정책을 설문대상으로 삼은 이유는 그만큼 논란과 파장이 컸기 때문이다. 윤석열 정부 내에서 이와 유사한 정책을 추진하고자 할 경우 논란은 지속적 될 것으로 예상된다. 이 정책의 효과, 문제점, 보완 방향 등에 대해 지속적인 논의가 필요해 보인다.

2. 기초학력 정책 및 법 관련 이슈

기초학력 정책과 관련된 획기적인 사건은 「기초학력 보장법」¹⁷⁾ 제정이다. 이법에 따르면 기초학력이란 “학생이 대통령령¹⁸⁾으로 정하는 바에 따라 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력을 말한다.” 최소한의 성취기준이란 “국어, 수학 등 교과와 내용의 이해하고 활용하는 데 필요한 읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능”을 의미하는데,¹⁹⁾ ‘최소한의 성취기준에 관한 구체적인 사항’은 교육부장관이 정하게 되어 있다.²⁰⁾

현행 규정에 따르면 결국 최소한의 성취기준에 대한 구체적인 사항을 교육부장관이 정하게 되어 있다. 현재의 기초학력 미달 기준은 20% 미만인데 이 기준이 타당한 지에 대한 논란이 있다. 윤석열 정부에서는 이에 대한 논란이 지속될 것으로 보인다. 교육과정 목표를 20% 수준만 달성한 채 상급학년으로 진급시키면 이 학생이 다음 학년 교과를 제대로 따라갈 수 없다. 전면 도입 계획인 고교학점제를 고려하더라도 기초학력 수준을 성취평가의 E(60%미만)에 맞추고 이를 중심으로 교육의 질 관리를 하는 것이 타당하고 도덕적이라는 것이 이찬승의 주장이다.²¹⁾

다른 평가의 경우와 비교해보면 그의 주장이 일리가 있음을 알 수 있다. 교육부는 학업성취도평가를 국·영·수 과목 중심으로 중3, 고2에 대해 표집 방식으로 하고 있는데, 성취도는 A(90%이상) B(80%이상~90%미만) C(70%이상~80%미만) D(60%이상~70%미만) E(60%미만)로 되어 있다. 성취도 수준은 우수학력(80%이상), 보통학력(50%이

17) [법률 제18458호, 2021. 9. 24. 제정, 시행 2022. 3. 25.]

18) 초·중등교육법 시행령 제43조(교과) 제1항. 여기에는 교과목 명이 명기되어 있음.

19) 「기초학력 보장법 시행령」 제2조(최소한의 성취기준 등) 제1항

20) 「기초학력 보장법 시행령」 제2조(최소한의 성취기준 등) 제2항

21) 이찬승, “국가 기초학력 관리방식의 심각한 문제점과 해결방안”, 교육을 바꾸는 사람들, 2019.04.03

상~80%미만), ‘기초학력’(20%이상~50%미만), ‘기초학력 미달’(20%미만) 등 4단계로 나눈다. 수능영어 등급별 점수대도 1등급(90점이상), 2등급(80점이상), 3등급(70점이상), 4등급(60점이상), 5등급(50점이상)으로 되어 있고, 최저 등급을 50점 이상으로 삼고 있다. 대학의 경우에는 60점 미만이면 F이고, 고교학점제의 경우 최소학업성취 기준은 40% 이다. 학업성취율 40% 미만일 경우에는 보충과정을 이수해야 한다. 싱가포르의 경우 초등 3학년까지의 최저학력 기준이 50%다. 캐나다 온타리오주에서는 70%가 안 되면 진급도, 졸업도 할 수 없다.²²⁾

또 하나의 이슈는 기초적인 지식과 기능의 범위 이다. 앞에서 살핀 것처럼 현행 법은 ‘국어, 수학 등 교과’로 2개 교과만 언급하고 있고, 지식과 기능의 범위는 “읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능”으로만 한정 되어 있다. 미래사회에 적합한 기초적인 지식과 기능의 범위에 대한 논의가 진행될 것으로 예상된다.

사격세의 보도자료에는 각 후보들의 기초학력 정책 방향이 구체적으로 분석되어 있다.²³⁾ 이재명은 기초학력이라는 표현대신 ‘기본학력’이라는 표현을 쓰고 있다. 기본학력이라는 표현의 구체적인 의미는 나와 있지 않지만 기초학력을 포괄하는 더 넓은 의미로 해석된다. 그의 공약은 경제성 지능 학생 및 기본학력 미달 학생 맞춤형 통합 지원, 초등 단계부터 AI 기반 개인 맞춤형 기본학습역량 진단 및 보정(학습보충 지원/중3 단계)을 실시, 기본학력 책임 전담교사 배치 등이다.

여기서 향후 쟁점이 될 부분은 전담교사 배치이다. ‘기본학력 책임 전담교사 배치’는 기본학력 업무 전담교사인지는 아니면 기본학력 지도 전담교사인지가 명확하지 않으나, 2022년 서울시교육청의 사례를 보면 업무 담당 전담교사를 배치하겠다는 것으로 해석된다. 또한 전담교사 배치의 의미가 교원 정원을 늘려 추가 배치하겠다는 의미인지 아니면 기존 교사들에게 그 업무를 맡기겠다는 것인지도 명확하지 않다. 행안부와 기재부가 교원정원을 줄이는 데에만 초점을 맞추는 것으로 보아, 기초학력 미달 학생들을 지속적으로 지도할 전문성을 가진 정규직의 전담 교사를 배치하겠다는 의미는 아닌 것 같다. 기초학력 미달 학생은 전문성을 가진 교사의 지속적인 관심과 지도를 필요로 한다. 임시 강사를 통한 지도는 그 성과가 크지 않다. 윤석열의 경우에는 아예 ‘담임교사 및 학교장의 학습결손 지도 및 관리 책임 강화’라고 밝힘으로써 기초학력 미달 학생을 지도할 전

22) 상계서.

23) 사교육걱정없는 세상, 전계서.

문 정규교사를 추가로 배치할 계획은 없음을 알 수 있다. 그런데 기존 교사를 활용할 경우에는 학교의 상황에 따라 차이는 있겠지만 대부분의 경우 교사 업무 부담 가중으로 인해 다른 학생들이 피해를 입게 되고, 지도의 효과도 높지 않다. 기초학력 미달 전담 지도 교사 정원을 확보하는 방안에 대한 범사회적 논의가 필요해 보인다.

이재명, 윤석열 모두 AI 튜터 활용, 개인 맞춤형 지도를 정책으로 제시하고 있는데, 학습 동기와 흥미가 부족하고, 학습 토대가 갖춰지지 않은 기초학력 미달 학생의 특징에 비춰볼 때 현재의 AI 튜터로는 효과를 보기가 어렵다. 기초학력 미달 학생들과 소통을 하고 동기와 흥미를 북돋아 줄 수 있는 인간 교사가 당분간은 필요해 보인다.

또 하나 논쟁의 초점이 되는 것은 ‘전국 기초학력진단평가 부활’에 대한 것이다. 오마 이뉴스 설문에서 이재명 심상정은 반대, 윤석열은 유보, 그리고 안철수는 찬성의 입장을 표명했다. 「기초학력보장법 시행령」 제6조는 전국단위의 기초학력진단이 아니라 학교 차원에서 실시할 것을 염두에 두고 있다.²⁴⁾ 그리고 세부 사항은 교육감이 정하도록 함으로써 교육감의 자율권을 인정하고 있다.²⁵⁾ 물론 교육부가 전국 단위 기초학력진단평가를 실시하기로 결정하고 구체적인 사항까지 정한다면 교육감의 자율권 행사 범위는 줄어들 것이다. 한국교총은 학교 기초학력 진단평가 연 1회 의무화 및 결과 학부모(보호자) 대상 통지, 학생 학력수준을 상시 온라인으로 측정할 수 있는 평가시스템을 제공하는 기초학력 상시 진단 시스템 구축 등을 인수위에 제안함으로써 전국 기초학력진단평가 부활의 필요성을 언급하고 있다. 이에 반해 전교조와 전국 시도교육감협의회는 기초학력과 관련된 정책에 대해서는 언급하지 않고 있다. 기초학력 문제 발생의 원인이 진보교육의 오류에 있다는 비판이 주를 이루는 상황에서, 관련 정책을 제안한다는 것은 문제가 있었음을 시인하는 것이기에 의도적으로 회피하는 전략을 택한 것으로 보인다. 향후 전국단위 기초학력진단평가를 실시하는 정책이 논의될 때 갈등이 커질 것임을 예측해볼 수 있다. 이에 대해 논의를 할 때에는 학부모와 교사들이 반대해왔던 이유, 전 정부에서 폐지했던 이유, 폐지의 득과 실에 대한 과학적 분석 등의 자료를 바탕으로 할 필요가 있을 것이다.

기초학력과 관련된 그 외 핵심적인 정책 이슈에는 학습장애 경계선에 있는 학생을 포

24) 제1항① 법 제7조제1항에 따른 기초학력진단검사(이하 “기초학력진단검사”라 한다)는 지필평가, 관찰, 면담 등의 방법으로 실시한다. ② 학교의 장은 기초학력진단검사를 실시할 때에는 미리 학생과 학생의 보호자에게 검사 과목·방법 및 일정 등을 알려야 한다.

25) 동법 시행령 제6조 제4항.

끌하는 특수교육대상자 범위 확대 및 지원²⁶⁾ 등 특수교육 정책 재설계, 학부모 참여 유도, 그리고 민간교육기관과의 협업 등이 있다. 교육여건 부분에서 언급한 학급당 학생 수 감축 및 학급 규모 유연·다양화²⁷⁾도 간접적으로 연계된 정책이슈이다.

3. 초등돌봄 정책 및 법 관련 이슈

가. 초등돌봄교실 개념

새 정부에서 완성시켜야할 제도의 하나는 ‘초등돌봄(온종일 돌봄)’이다. 교육부에 따르면 ‘초등돌봄교실’(이하 ‘돌봄교실’)이란 “별도 시설(전용 또는 겸용교실 등)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄활동”을 말한다. 온종일돌봄이란 “학교와 마을이 협력하여 모든 아이에게 행복한 돌봄 서비스를 제공하는 정책”을 의미한다. 온종일돌봄은 초등돌봄에 대한 국가책임 강화를 강화하고, 학교-지자체의 연계·협력을 통해 빈틈없는 돌봄 체계를 마련하는 것을 목적으로 한다. 지자체 중심 협력체제 구축을 통해, 학교 안팎의 다양한 자원을 활용해 지역 중심 돌봄을 확대하는 것이 기본 방향이다.²⁸⁾

나. 초등돌봄 현황과 대통령 후보 공약

2021년 4월 기준, 초등돌봄 수용 가능 비율은 16.3%(43만9232명)에 불과하다. 돌봄시설은 교육부가 주관하는 초등돌봄교실, 그리고 보건복지부, 여성가족부, 지자체 등이 운영하는 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미가 있다. 이들 돌봄시설의 수용 인원은 매년 1~2만명씩 증가하고 있어서, 이 추세라면 2018년 독일 기준인 42.2%(우리나라 초등학생 42.2%는 113만6748명)까지 도달하려면 약 39년이 걸리는 것으로 확인됐다.²⁹⁾

26) 한국교총, 전게서.

27) 상게서.

28) 교육부 방과후학교포털시스템

29) 서혜정, “[2021 국감] 돌봄체계 ‘일원화’ 갈 길 멀다”, 교육플러스(2021.10.18.).

〈표 7〉돌봄시설 수용 가능 비율(2021년 4월 기준, 단위: 명)

구분	전체 초등학생수	초등돌봄 교실	다함께 돌봄센터	지역 아동센터	청소년방과후 아카데미	돌봄수용인원 합계
수용정 원	2,693,717	294,160	12,629	125,858	6,585	439,232
비율(%)	100	10.9	0.4	4.6	0.2	16.3

자료: 교육부 제출 자료, 서해정, 2021 재구성.

그러나 대통령후보들의 초등돌봄에 대한 관심은 크지 않았고, 갈등이 증폭되고 있는 초등돌봄교실 운영 주체를 지자체로 이관하는 문제에 대해서도 큰 관심을 보이지 않았다. 제20대 대통령선거 교육공약 중에서 이재명 후보와 윤석열 후보의 초등돌봄 부분을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 8〉초등돌봄에 대한 대통령 후보 공약 비교

이재명(더불어민주당)	윤석열(국민의힘)
<ul style="list-style-type: none"> •초등돌봄 지자체 이관 신중검토 •초등학생 오후3시 동시하교제, 저녁7시까지 돌봄 확대 •교육청-지자체 긴급돌봄센터 구축, 야간·긴급돌봄 담당 •국무총리 소속 돌봄컨트롤타워 신설 	<ul style="list-style-type: none"> •초등돌봄 지자체 이관 신중검토 •방과후학교 오후 5시, 봄교실 저녁 8시까지 •우리아이 돌봄통합플랫폼 구축

특히 초등돌봄교실 지자체 이관에 관해서는 이재명, 윤석열, 안철수 후보는 ‘신중검토’로, 심상정 후보는 ‘답변유보’로 의견을 표명하여³⁰⁾ 향후 정책에 있어서 정부와 교직단체 사이의 갈등이 예상된다. 초등돌봄교실 주체에 대한 후보 및 국민들의 생각과 교직단체의 주장 사이는 상당한 괴리가 있어서 향후에도 갈등이 지속될 가능성이 높다.

다. 초등돌봄 정책 및 법제 이슈

초등돌봄의 의미와 가치, 그리고 바람직한 제도 탐색을 위해서는 교원과 학교비정규직 노조의 관점, 학부모의 관점만이 아니라, 납세자인 국민의 관점도 함께 고려해야 한다. 아울러 서비스 대상인 학생들의 관점을 함께 반영할 때 초등돌봄 서비스는 우리 사회가

30) 윤근혁, “[보도 뒤] 윤석열 후보 교육정책, 추가로 알려드립니다”, 오마이뉴스(2022.02.17.).

보다 안전한 곳이 되게 하는 데 보탬이 될 것이다.

학부모의 요구대로 돌봄 활동이 ‘학교 안에서 학교의 관리를 받는 활동이 되도록 하려면 입법시 학교가 요구하는 필요한 요건이 충분히 반영되도록 해주어야 한다. 시설, 인력, 그리고 관리 책임에 대한 것이 그것이다. 돌봄교실을 별도로 만들어야 하겠지만 그것이 여의치 않다면 방과후에 교실을 내줘야 하는 담임교사들의 교육활동을 도울 수 있는 별도의 연구 및 수업준비실 마련 등의 보완책이 필요하다. 아울러 돌봄 업무를 전담할 추가 인력을 배치함으로써, 돌봄 업무로 인해 교사들의 업무가 가중되거나 교육활동이 지장을 받는 일이 없도록 해야 한다. 또한 돌봄 활동과 관련하여 발생하는 시설물 유지 관리, 다양한 사고 등의 책임에 대해서도 학교가 아닌 별도의 책임 주체를 마련해야 한다. 이는 방과후학교나 돌봄이 학교라는 울타리 안에서 이뤄지지만 기존 학교 교사와 경영자와는 별개의 시스템으로 이뤄질 수 있도록 관련 법령을 정비해야만 가능할 것이다.

그러나 강민정 의원의 이야기처럼 돌봄을 학교 울타리 안에서만 하도록 하는 것이 타당한 지에 대해서는 더 검토가 필요하다. 부모의 바람과 달리 학생들은 방과 후에 학교를 나서고 싶어한다는 연구 결과도 많다. 박남기의 스말로그교육 패러다임³¹⁾이 주창하듯이, 원래 부모의 책임과 권한이었던 교육이 근대 공교육제도 도입과 함께 학교 주도로 넘어왔지만, 이제는 부모와 학교, 그리고 온 사회가 교육 및 돌봄 기관으로서의 역할을 할 때가 되었다.

국가가 해주어야 할 것은 사회적 합의를 통해 기관과 개인이 교육과 돌봄에 참여하도록 유인을 제공하는 것, 그 과정에서 발생할 안전사고를 비롯한 제반 문제를 완화시킬 수 있는 예방책을 마련하는 것, 그리고 사고발생시 대응 및 보상체제를 갖추는 것 등 종합적인 대책을 마련하고 이를 주관할 기관을 명확히 하는 것이다. 법과 시행령, 종합계획을 마련할 때 학부모의 바람, 교육계의 우려와 요청, 학교비정규직 노조의 우려 등을 충분히 녹여내는 것이 정치권이 해야 할 일일 것이다.

31) 박남기, “포스트 코로나 시대 교육 새 패러다임 탐색”. 초등교육연구(서울교육대학교), 제32권 제2호(2021.06), 17-32면.

4. 고교학점제 관련 정책

‘2025년 고교학점제 전면 도입’에 대해서는 이재명만 찬성이고, 윤석열과 안철수는 전면재검토 입장을 표명하고 있어서, 윤석열 정부 기간 동안 가장 크게 부딪히는 정책 이슈 중의 하나가 될 것으로 예상된다. 한국교총을 비롯한 교직원체들도 여건을 조성하면서 차근차근 추진할 것을 주문하고 있어서, 이를 적극 추진해왔던 교육부는 난감한 상황에 놓이게 될 같다.

문재인 정부는 「초·중등교육법」개정(법률 제18461호, 2021.9.24. 공포, 2022년 3월 25일 시행)을 통해 고교학점제 운영을 위한 법적 근거를 마련하였다.³²⁾ 이어서 「초·중등교육법 시행령」을 개정하여 법률에서 위임한 사항을 규정하였다.³³⁾ 시행령에 규정한 사항의 핵심은 1) 교과목 이수 인정, 졸업에 필요한 학점 수, 그 밖에 고교학점제 운영 및 졸업 등에 필요한 사항은 교육과정의 범위 내에서 학칙으로 정하도록 함(「초·중등교육법 시행령」 제92조의3), 2) 교육부장관이 설치·운영하는 고교학점제 지원센터의 위탁 기관 및 업무 등을 정하고, 교육감이 설치·운영하는 고교학점제 지원센터에 관한 사항은

32) 「초·중등교육법」 제48조(학과 및 학점제 등) ③ 고등학교(제55조에 따라 고등학교에 준하는 교육을 실시하는 특수학교를 포함한다)의 교육과정 이수를 위하여 학점제(이하 “고교학점제”라 한다)를 운영할 수 있다.

④ 고교학점제를 운영하는 학교의 학생은 취득 학점 수 등이 일정 기준에 도달하면 고등학교를 졸업한다.

⑤ 고교학점제의 운영 및 졸업 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제48조의2(고교학점제 지원 등) ① 교육부장관과 교육감은 고교학점제 운영과 지원을 위하여 고교학점제 지원센터를 설치·운영할 수 있다.

② 교육부장관과 교육감은 고교학점제 지원센터의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 교육정책을 연구·지원하는 법인이나 기관에 그 업무를 위탁할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 고교학점제의 운영을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 고교학점제 지원센터의 설치·운영, 위탁 및 행정적·재정적 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

33) 「초·중등교육법 시행령」 제92조의3(학점제의 운영 등) 법 제48조제3항에 따른 고교학점제(이하 “고교학점제”라 한다)의 운영, 고교학점제를 운영하는 학교의 학생이 졸업에 필요한 교과목 이수의 인정 기준과 학점 수 등에 관한 사항은 법 제23조제2항에 따른 교육과정의 범위에서 학칙으로 정한다.

제92조의4(고교학점제 지원센터의 설치 및 운영 등) ① 법 제48조의2제1항에 따라 교육부장관이 설치하는 고교학점제 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.(이하 생략)

조례로 정하도록 함(「초·중등교육법 시행령」 제92조의4) 등이다.

시행령이 고교학점제 운영에 대한 핵심적인 사항을 정하고 있고, 국가 차원의 고교학점제 지원센터에 관한 사항은 교육부장관이 정하지만, 교육감이 설치·운영하는 고교학점제 지원센터에 관한 사항은 시·도 조례로 정하게 되어 있다. 윤석열 정부가 고교학점제에 대해 부정적인 입장을 취하고 있어서, 동법 시행령을 개정하여, 상당 부분을 무력화시킬 수도 있다. 또한 이번 지방선거에서 고교학점제에 반대하는 교육감이 당선되는 지역의 경우에도 고교학점제 운영이 부실해질 가능성이 있다. 교육계와 학계로부터의 충분한 공감을 얻지 못한 채 국정과제라는 이유로 이를 서둘러 강행하고자 한 탓에 이러한 문제가 발생하고 있다. 윤석열 정부에서도 만일 국민과 교육계의 충분한 공감을 얻지 못한 정책을 강행하고자 하면 이러한 문제가 향후 지속될 것이다. 이러한 갈등은 교육계와 학생 및 학부모들의 에너지 낭비로 이어져 보다 생산적인 미래를 창출하는 데 걸림돌이 될 것이다.

5. 자사고, 외고, 국제고 2025년 폐지 정책

과학고(영재고)를 일반고로 전환하는 정책에 대해서는 모두 반대하는 입장(심상정은 답변 유보)이어서 과학고 유지 정책은 별다른 문제없이 추진될 것으로 예상된다. 하지만 자사고, 외고, 국제고 2025년 폐지 정책에 대해서는 이재명 심상정 찬성, 윤석열 안철수 반대로 나뉜다. 집권에 성공한 윤석열과 안철수가 폐지 정책에 대해 반대 입장을 가지고 있어서 향후 큰 갈등이 예상된다. 다행히 인수위원회(인수위)는 외국어고·자율형사립고 부활 등의 민감한 교육 이슈를 국가교육위원회에서 논의하기로 가닥을 잡은 것으로 알려졌다.³⁴⁾ 그런데 김인철 교육부장관 후보자는 인수위원회에서 진행된 브리핑에서 "교육부가 자사고, 특목고를 유지 존속하려는 노력을 해야 한다"고 밝혀 파장이 커졌다.³⁵⁾ 이에 대해 전국교직원노동조합, 사교육걱정없는세상 등 교육계에서는 '참담하다'는 반응이 나왔다.³⁶⁾ 이찬승 '교육을 바꾸는 사람들' 대표는 너무나 실망스럽다는 논평을 냈다. 자사고, 특목고가 설립취지에 맞게 운영되게 하는 것, 일반고 교육과정의 다양화를

34) 박형운, 조권형, 윤 교육 1호 공약 '정시 확대' 국정과제서 빠졌다, 서울경제, 2022.04.03.

35) 윤태석, "김인철 교육부 장관 후보자 "자사고·특목고 유지해야", 한국일보, 2022.04.13.

36) 이유진, 김지은, "김인철 교육장관 후보자 "정시 확대·자사고 유지"...교육계 "참담", 한겨레, 2021.04.13.

비롯한 일반고 살리기 방안의 모색이나 의지의 천명도 없이 이러한 주장을 하는 것은 “시장 만능주의와 수월성 주의”로서 “세계의 주요국들은 ‘공정하고 포용적인 교육(fair & inclusive education)’을 강화하는 것에 역행하여 교육 불평등을 더욱 심화시키겠다는 것이라며 강한 비판을 쏟아냈다.³⁷⁾

교육부 장관 후보자가 직설적으로 이러한 주장을 하는 까닭은 초중등교육 정책에 대한 깊이 있는 이해와 경험 부족 탓으로 짐작된다. 교육부 고위직에 따르면 교육부 장관 임정의 70% 정도는 초중등교육 관련 행사 참여와 관련 회의일 정도로 초중등교육이 업무의 핵심을 이루고 있다. 초중등교육에 대해 잘 알지 못하는 장관이 정책 결정권을 행사하려한다면 초중등교육정책은 표류하게 될 것이다. 출발도 하기 전부터 현 정권에 전쟁을 선포하는 식의 발언을 하는 것은, 정책 추진 과정에서 정치적 부담으로 다가오게 될 것이다.

국제고와 외고 정책이 나아가야 할 방향과 합리적 절차를 도출하기 위해서는 그 역사와 현재의 상황을 이해할 필요가 있다. 전두환 정부에 들어 1986 서울 아시안 게임 및 1988 서울 올림픽 개최 등을 계기로 외국어를 능숙하게 구사하는 인력을 조기에 양성할 필요성이 제기되었다. 이러한 시대적 필요를 바탕으로 1984년에 대원외고와 대일외고가 개교했다. 설립 초기의 외고는 외국어 전문인재 교육기관이 아니라 통역 봉사자 육성 수준의 기관이었다. 대원외고와 대일외고 둘다 특성화고등학교와 비슷한 학력인정 직업교육기관인 ‘각종학교’ 형태인 ‘외국어학교’라는 이름으로 개교했다.

노태우 정부에서는 고교 평준화 제도의 보완책으로 특수목적고등학교를 확대하기 시작하였다. 1987년에 과학고등학교가 특목고로 지정되었고, 1992년에는 외국어학교도 정식 고등학교인 외국어고등학교로 개편되면서 특목고로 지정되었다. 특목고로 지정되고, 평준화 정책이 확대되면서 최상위권 학생들이 입학하는 특별한 학교가 되었다. 1996학년도 입시에서는 대원외고가 201명의 서울대 합격자를 배출하면서 외고의 명성이 더욱 높아졌고, 후발주자인 한영외고, 명덕외고, 이화외고 등도 뛰어난 대입 실적을 내면서 다른 외고들도 모두가 선호하는 특목고가 되었다. 국제고등학교는 1998년 김영삼 정부 때 설립되었다. 하지만 원래 설립취지와는 달리 대학입시에서 우위를 차지하기 위한 수단으로 활용되면서 비판을 받게 되었다.

37) 이찬승, “[논평] 김민철 사회부총리 겸 교육부 장관 내정자의 개혁 방향, 너무 실망스럽다”, 교육제4의 길, 2022,04,13

자사고 중에서 초기의 자립형 사립고는 1995년의 5.31 교육개혁 당시 평준화 정책 보완책으로 제시되었지만 공감을 얻지는 못했다. 그러다가 IMF를 거치면서 2000년대 들어 다시 논의가 활발하게 전개되었고, 그 결과 김대중 정부 때인 2002년에 민족사관고·광양제철고·포항제철고가 생겼고 이듬해인 2003년에 해운대고·현대청운고·상산고가 추가로 지정되었다. 2010년엔 서울에 하나고등학교가 추가로 자립형 사립고등학교로 지정되었다. 자립형 사립고에 대한 비판도 이어졌지만 희소성과 역할로 인해 어느 정도 뿌리를 내릴 수 있었다.

그러다가 이명박 정부 시절 '고교다양화 300 프로젝트'에 따라 자율형 사립고를 크게 늘려서 전국적으로 50개를 만들었다. 서울에만 25개가 설치되었고, 이때 기존 6개의 자립형 사립고들도 시범운영 기간이 끝나면서 자율형 사립고로 이름이 전환되었다. 이는 갑작스럽게 늘어난 자율형 사립고에 대한 비판을 기존의 자립형 사립고 명성에 기대어 비껴가고자 한 것이 아닌가 하는 의심을 받기도 했다. 하지만 교육계나 국민적 공감대 형성 과정 없이 이명박 정부가 강행했던 자사고 확대 정책은 그 이후에도 지속적으로 비판의 대상이 되었다.

2010년 전북교육감으로 취임한 김승환은 곧바로 남성고와 군산 중앙고의 자율형 사립고 지정을 취소하였다. 학교측이 제기한 소송에서 재판부는 '지정 취소는 교육감의 재량권 이탈'로 판시하였다. 2014년 6.4 지방선거에서 당선된 조희연 서울교육감 등 진보교육감들도 자사고 폐지를 추진하여 자사고는 계속 사회적 이슈가 되었다. 서울시교육청이 제기한 “자율형사립고등학교행정처분직권취소처분취소청구[대법원 2018. 7. 12., 선고, 2014추33, 판결]”에서 대법원은 원고의 청구를 기각하는 판결을 내렸다. 판결요지를 정리하면 다음과 같다.

1) 자사고 제도의 성격, 자사고 지정을 취소하는 과정에서 교육감의 재량을 절차적으로 통제할 필요가 있는 점, 구 초·중등교육법 시행령 제91조의3의 개정이유 등에 비추어 볼 때, 구 초·중등교육법 시행령 제91조의3 제5항에서 말하는 교육부장관과의 사전 협의는 특별한 사정이 없는 한 교육부장관의 적법한 사전 동의를 의미한다.

2) 지방교육자치에 관한 법률 제3조, 지방자치법 제169조 제1항에 따르면, 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 대한 교육감의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나

현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 교육부장관이 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 특히 교육·학예에 관한 사무 중 ‘자치사무’에 대한 명령이나 처분에 대하여는 법령 위반 사항이 있어야 한다. 여기서 교육감의 명령이나 처분이 법령에 위반되는 경우란, ‘명령·처분이 현저히 부당하여 공익을 해하는 경우’, 즉 합목적성을 현저히 결하는 경우와 대비되는 개념으로서, 교육감의 사무 집행이 명시적인 법령의 규정을 구체적으로 위반한 경우뿐만 아니라 그러한 사무의 집행이 재량권을 일탈·남용하여 위법하게 되는 경우를 포함한다.

문재인 정부는 2020년 2월 28일자로 『초·중등교육법 시행령』 제90조(특수목적고등학교) 제1항 제6호 ‘외국어에 능숙한 인재 양성을 위한 외국어계열의 고등학교와 국제전문 인재 양성을 위한 국제계열의 고등학교’를 삭제함으로써 외국어고등학교와 국제고의 설치 근거를 없앴다. 이 개정안은 2025년 3월 1일부터 시행된다. 이에 관련 고등학교들이 소송을 제기하여 모두 승소했다. 이어 해당 고등학교들과 관계자들은 외교, 자사고, 국제고 폐지 방침이 “위헌이자 교육관계법 위반”이라며 헌법소원을 제기해 진행 중에 있다.³⁸⁾ 외교 관련 헌법소원 청구인들은 “시행령 개정만으로 35년 가까이 운영돼온 외교고를 폐교했다”며 “이는 교육제도 법정주의를 보장하는 헌법 제31조 제6항을 위반한다”고 주장하고 있다. 이어 “외고는 일반고에 비해 학생을 우선 선발하지만, 우선 선발이 곧 우수 학생을 선점해 고교 서열화로 이어진다고 보기는 어렵다”는 주장도 하고 있다. 수도권 지역 광역단위 모집 자사고와 국제고도 2020년 5월 28일 “정부의 고교획일화 평등교육은 법적 근거 없이 단순한 이념논리로 접근한 것”이라며 2025년 일괄 일반고 전환에 반대하는 헌법소원을 제기했다.

헌법소원이 진행 중이므로 윤석열 정부가 곧바로 『초·중등교육법 시행령』을 개정하는 우를 범하지는 않을 것이다. 헌법소원의 핵심 쟁점은 핵심은 시행령으로 자사고를 폐지하는 것이 교육법정주의를 위배하는지에 대한 것이다. 만일 위헌이라면 자사고를 되살리는 시행령 만드는 것 또한 위헌이 될 것이므로, 윤석열 정부는 서둘러 시행령을 개정하

38) 박아름, “‘외고 폐지는 위헌’… 사립외고 교원·학부모 1121명 헌법소원 냈다”, NewDaily, 2020.06.01.

기 보다는 현재 결정을 기다리는 것이 현명할 것이다. 교육부 관계자에 따르면, 시행령을 통해 자사고 등의 제도를 결정하는 것이 교육법정주의에 어긋나지 않는다면 윤석열 정부는 문재인 정부처럼 시행령을 통해 자사고 등을 부활시킬 것이다. 만일 헌법재판소가 자사고 체제를 시행령을 통해 결정하는 것이 교육제도 법정주의를 보장하는 헌법 제 31조 제6항을 위반한다고 결정한다면, 그에 따라 설치 근거를 시행령이 아닌 초·중·고 교육법으로 상향해서 규정하게 될 것이다. 이 경우에도 야당이 절대 다수당인 상황이어서 정부의 의지로 법 개정을 강행할 수는 없을 것이다.

이제 필요한 것은 자사고, 외고, 국제고 등에 대한 국민적 합의를 도출할 것이다. 수월성 교육을 위해 이러한 유형의 고등학교가 정말 필요한지, 그동안 비판을 받아왔던 점은 무엇이고, 그러한 비판을 극복할 수 있는 제도적 보완이 가능한지 등에 대해 심도 깊은 논의를 진행할 필요가 있다. 자사고를 대폭 늘린 이명박 정부나, 이를 폐지하기로 결정한 문재인 정부 모두 깊은 논의 과정과 국민적 합의 없이 자신들의 국정 철학에 근거하여 정책을 결정하였다. 국민적 논의 과정은 고사하고 야당과의 깊은 논의도 하지 않은 채 손쉬운 시행령 개정을 통해 자신들의 정책을 강행했다.

자사고 등의 정책과 관련된 ‘고교평준화 정책’에 대해 윤석열은 ‘현상유지’, 나머지 세 후보는 ‘확대’를 선택했다. 이러한 정책 방향에 비춰볼 때 윤석열 정부는 지속적으로 자사고 등을 부활시키기 위한 시도를 할 것으로 예상된다. 이때 반드시 기억해야 할 것은 5년이라는 짧은 수명을 가진 정권이 국민적 동의를 얻지 못한 채 정책을 강행한다고 해서 그 정책이 유지되는 것은 아니라는 역사적 교훈이다. 조만간 위헌소송에 대한 심리가 진행된다면, 1년 이내에 결론이 날 것이라는 것이 정부 당국자의 예상이다. 윤석열 정부는 시행령을 통해 자사고 등의 존폐여부를 결정하기보다는, 현재의 결정을 보고 입법 수준과 방향을 정하는 것이 바람직하다. 다만, 현재 결정을 기다리기보다는 지금부터 자사고 등의 존폐에 대한 전문가, 교육계, 국민 토론회를 지속적으로 전개하여 사회적 합의를 도출해내는 작업이 필요할 것이다.

6. 교육지배구조

가. 국가교육위원회

「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률법」(약칭: 국가교육위원회법)이 2021년 7

월 20일에 제정되고, 2022년 7월 21일에 시행된다. 이 법 제정에 대해 강한 반대의사를 표명했던 ‘국민의 힘’이 국가교육위원회에 대해 어떤 입장을 견지할 것인지, 핵심 정책과 법적 이슈는 무엇인지에 대한 학술적 접근이 필요해 보인다.

만일 위원들이 서로 다른 관점을 가진 각각의 집단을 대표하는 식으로 활동한다면, 국가교육위원회는 방송통신위원회처럼 대리전을 치르는 기관으로 변질될 수 있다. 현행 법에는 이를 막을 수 있는 장치는 없다. 이를 어떻게 보완할 것인가에 따라 국가교육위원회의 위상과 역할은 크게 바뀔 것이다. 국가교육위원회에 대한 추천 및 지명권은 대통령(지명 5명), 국회(추천 9명), 교원단체(추천 2명), 한국대학교육협의회 및 한국전문대학교육협의회(추천 각각 1명), 시도지사협의회(추천 1명), 교육부 차관, 교육감협의회 대표 등 총 21명으로 구성되는 데,³⁹⁾ 그중 여당 측의 인사가 10명(대통령 지명 5명, 국회 여당 몫 4명, 교육부 차관)이나 된다. 선거에서 승리한 여당에게 유리한 상황이기 때문에 야당시절에 독립기구로서의 국가교육위원회 설치를 반대했던 것과 달리 이를 활용할 가능성이 높다. 더구나 이 위원회가 10년을 단위로 하는 중장기적 국가교육발전계획을 수립⁴⁰⁾하게 되므로 여당의 교육철학이 반영된 발전계획이 수립되도록 적극 활용할 가능성이 높다. 현 여당인 민주당은 비록 주도적으로 법안을 통과시켰지만 불리한 상황에 처하게 됨에 따라 위원 구성의 중립성, 위원회의 독립성 보장 등을 요청할 것으로 예상된다. 한국교총도 ‘국가교육위원회의 독립성 확보, 균형성 담보’를 인수위에 제안하였다.⁴¹⁾

국가교육위원회와 관련한 또 다른 이슈는 동위원회와 교육부 및 시도교육청과의 관계이다. 동 위원회의 역할은 1) 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립에 관한 사항, 2) 국가교육과정의 기준과 내용의 고시 등에 관한 사항, 3) 제13조⁴²⁾에 따른 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등에 관한 사항, 4) 그 밖에 다른 법률에 따라 위원회의 소관으로 정한 사항 등이다.⁴³⁾ 현행 법에 따르면 국가교육위원회는 열거된 사항에 대해 큰 방향을 정할 뿐, 구체적인 것은 모두 교육부가 담당하게 되어

39) 「국가교육위원회법」 제3조

40) 「국가교육위원회법」 제11조

41) 한국교총, 전거서.

42) 제13조에 규정된 사항은 1) 국회, 대통령 또는 중앙행정기관의 장의 요청이 있는 경우, 2) 대통령령으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 요청이 있는 경우, 3) 위원회가 국민의견을 수렴·조정하기로 심의·의결한 경우 등이다.

43) 「국가교육위원회법」 제10조

있다. 가령 국가교육위원회가 교육과정을 개정하면, 교육과정에 따른 교과서 개발, 자료 개발, 연수 등은 지금처럼 교육부가 맡을 수밖에 없다. 그리고 법에 열거되지 않은 다양한 정책의 구체적인 계획 수립 및 집행은 교육부가 할 수밖에 없다. 교육부의 초·중등교육에 대한 국가차원의 초·중등교육 정책 수립권을 국가교육위원회로 넘기려면 많은 법을 바꿔야 하는데, 이에 대해서는 타당성, 효과성, 실현가능성 등의 논란이 많다. 야당이 된 민주당이 이에 찬성할 것 같지도 않다. 인수위에서도 초기에는 교육부 폐지론을 주장했다가 이러한 사항을 파악한 후에는 입장을 바꾸었다. 향후, 국가교육위원회의 역할, 교육부와와의 관계 등은 중요한 정책 이슈로 부각될 것으로 보인다.

국가교육위원회와 교육청의 관계도 이슈가 될 것으로 보인다. 전국시도교육감협의회는 인수위원회에 ‘국가교육위원회와 교육부, 시도교육청의 역할과 업무 검토’를 촉구했다.⁴⁴⁾ 국가교육위원회가 제대로 자리를 잡을 때까지는 초·중등교육 지배구조가 핵심 이슈로 부각될 것이다.

나. 교육자치 강화⁴⁵⁾

1) 현황

문재인 정부는 ‘자치와 분권을 국정기조로 하고 지방교육자치 강화를 위해 교육민주의 회복과 교육자치 강화를 국정과제로 추진’하였다. 교육자치 강화를 위해 교육부가 가지고 있던 권한을 지속적으로 교육감에게 이양해왔다. 그러나 실적은 그리 많지 않다. 이에 전국시도교육감협의회는 ‘유·초·중등 교육에 대한 시도교육감들의 역할과 책임을 강화하는 법적, 제도적 개선 방안 마련’ 등을 제안했다.⁴⁶⁾

기본 방향과 관련해서는 교육기본법 개정⁴⁷⁾을 통해 1) 국가의 지방자치단체 교육에 관한 자율성 존중, 2) 국가와 지방자치단체의 관할 학교와 소관 사무에 대한 시책 수립 권한 구분 등을 새롭게 명시하였다(2021.9.24. 개정·시행). 그리고 교육자치정책협의회를

44) 전국시도교육감협의회, 전제서.

45) 이하 내용은 교육부, ‘초·중등교육 관련 권한 이양 실태’, 교육부내부자료, 2022를 참고하여 작성함.

46) 전국시도교육감협의회, 전제서.

47) 「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

설치하고, 지방교육자치강화추진단⁴⁸⁾을 운영함으로써 지방교육자치 강화를 위한 참여형 지배체제(거버넌스)를 구축하였다.

교육청과 학교의 정책 결정권 확대를 위해서는 학교생활과 관련된 학교규칙 개정⁴⁹⁾, 학교운영위원회 의견수렴 강화⁵⁰⁾, 시도교육청 운영의 자율성 및 행·재정 역량 강화[지방공무원 자율 결정 정원 직급 상향(5급→4급)⁵¹⁾, 교육장 및 국장급 이상 장학관에 대한 징계권 이양⁵²⁾, 보통교부금 비율 확대(96→97%)를 통한 특별교부금 축소(4→3%)⁵³⁾ 등의 정책을 시행했다. 그 이외에 학교운영위원회 내실화를 위한 법개정, 학부모·학생 자치활동 활성화를 법 개정도 실시했다. 문재인 정부에서 이뤄진 교육자치를 강화를 위한 법령 개정 사항은 <표 9>로 정리하였다.

2) 권한 이양 실적이 미미한 원인

표에서 보듯이 실질적인 권한 이양 실적이나 교육자치 강화를 위한 법 개정 실적은 그리 많지 않다. 여러 가지 이유가 있겠지만 첫째로는 교육 관련법들이 기본적으로 중앙집권적 형태를 염두에 두고 만들어져 있어서 많은 법 개정을 필요로 한다는 점을 들 수 있다. 법 개정은 용이하지 않은데, 여당과 야당의 대치·갈등 상황이 지속되고 있고, 지방교육자치 강화에 대한 국민적 공감대도 넓지 않아 법 개정에 대한 합의 도출이 더욱 어려워지고 있다. 또한 권한과 사무배분의 입법 특성에 따른 갈등도 관련 법령 개정을 어렵게 하고 있다. “법률에 주요 근거를 두고 있는 유·초·중등교육은 그 권한·사무 행사 방법을 대통령령에 근거하는 위임입법 형식을 취하고 있고, 동 범위 내에서만 권한 행사를 가능하게” 하고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 입법 특성을 비롯한 제반 인프라가 새롭게 만들어져야만 관련 법 개정이 용이할 것이다.

둘째, 자치의 핵심은 인사권과 예산권인데, 교원들을 지방직화 하는 것에 대한 교원들의 반대가 거세다는 점을 들 수 있다. 교육지방자치, 학교자치를 원하면서도 교직은 국가직이어야 한다는 교원들의 인식이 강하게 남아 있는 한 교육자치 구현에는 한계가 있

48) 총리훈령 제정·시행('18.1.1.)

49) 「초·중등교육법 시행령」개정('20.2.)을 통한 두발·용모 등 학생의 학교생활에 관한 학교규칙의 기재 사항 포괄적 규정 등

50) 「초·중등교육법 시행령」개정('17.12.)

51) 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」개정('18.2.),

52) 교육공무원징계령」개정('19.2)

53) 「지방교육재정교부금법」개정('17.12.)

54) 교육부, 전계서.

을 수밖에 없다. 국가공무원에 대한 책임은 국가가 질 수밖에 없기 때문에 교육청이 인사권을 행사할 때 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 서명 참여 교원 징계 건으로 교육청과 교육부가 소송전까지 벌였던 것도 하나의 예이다. 교직이 지방직이라면 국가가 개입할 소지는 크게 줄어든다. 하지만 헌법에 따른 국민들의 평등한 교육기회보장, 교육 지역간 격차 해소, 교육력의 핵심인 교원들의 사기 진작 등의 차원에서 볼 때 교직 지방직화가 바람직한가에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다.

셋째, 가장 본질적인 이유로는 초중등교육권 지방 이양 수준에 대한 사회적 합의가 이뤄져 있지 않다는 점을 들 수 있다. 교육부는 교육자치 근간인 법령 개정이 미흡한 이유로 국가와 지방의 사무범위와 역할에 대한 논란 지속, 시·도교육청 권한 비대화 우려 및 지방이양사무에 대한 사회적 합의 부족 등을 들고 있다.⁵⁵⁾ 교육 관련하여 심지어 학교 차원에서 문제가 발생해도 우리 국민들은 청와대 국민청원을 넣고, 언론은 이를 집중적으로 다뤄 국가적 정책안건으로 삼도록 할 정도로 우리 국민과 언론은 초중등교육에 대한 국가(교육부) 책임 의식 정서가 강하게 남아 있다. 교육계·학계·정계·관계·언론계도 지방교육자치 범위와 한계에 대해 서로 다른 관점을 가지고 있는데, 그동안의 집권당들은 이념을 같이 하는 소수가 모여 국정과제를 선정한 후 공감대도 형성되지 않은 정책을 강행하려는 모습을 보여 왔다.

〈표 9〉 문재인 정부의 교육자치 강화를 위한 법령개정 사항

구분	과제	조치	시기
교원	초빙교사의 임용 요청 세부사항 결정 권한을 임용권자에게 이양	교육공무원임용령 개정	'19.11
	자격연수 표준교육과정으로 '과목' 대신 포괄적인 '주제'를 제시하여 교육과정 편성의 자율성 및 유연성 제고 자율편성과정 비율 확대(5~25→30~40%)	교원 자격연수 표준교육과정 개정	'19.4
	교원의 인성교육 법정 연수 기준 완화(4시간→1시간) 및 연수 시간 상향 권한 교육감 이양	인성교육법 시행령 개정	'20.3
정보	유초·중등학교의 공식 정보 수집·관리 등 5개 권한 이양	교육기관정보공개법 개정	'20.2
학교 참여	유치원운영위원회의 설치를 원칙적으로 의무화	유아교육법 개정	'20.1
	학교운영위원회의 중요 심의 사항에 대한 학생·학부모의 의견 수렴을 강화	초·중등교육법 시행령 개정	'17.12

55) 상계서.

구분	과제	조치	시기
	학교운영위원회 학부모위원 선출 방법에 전자투표 신설	초·중등교육법 시행령 개정	'20.2
	환경위생 점검을 위한 공기 질 점검 시 학교운영위원회 위원 또는 학부모가 참관을 요청하는 경우에는 이를 허용 하여야 함	학교보건법 개정	'19.4
조직	실·국 설치 기준 범주화 (인구 수 및 학생 수를 고려하도록 한 부분 삭제)	지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정	'18.2
	지방공무원 자율 결정 정원 직급 상향 (5→4급)		
	시도교육청 평가에 자체 평가 도입	초·중등교육법 시행령 개정	'18.10
인사	교육장 및 국장급 이상 장학관 징계권 이양	교육공무원징계령 개정	'19.2
재정	보통교부금 비율 확대 (96→97%)(특별교부금 4→3%)	지방교육재정교부금법 개정	'17.12
	교부금 재원을 상향 조정 (내국세 총액의 1만분의 2,027→2,046→2,079)	지방교육재정교부금법 개정	'18.12 '19.12
	지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있도록 함	지방교육재정교부금법 개정	'19.12
	중앙의뢰심사 대상을 총사업비 100억→300억 이상으로 축소 투자심사 횟수 확대 (연 2회→3회) 등	지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙 개정	'20.4

3) 정책 및 입법 과제

교육부는 초·중등교육 관련 권한 이양을 위한 향후 과제로 1) 분권과 자치의 구분 명확화 및 체제 구축, 2) 교육자치-일반자치 연계 협력 저해하는 법률조항 개정 추진, 3) 교육지원청의 자치 여건 조성, 4) 지방교육자치 인식 제고, 5) 지방교육자치 역량 강화 및 책무성 제고 등을 들고 있다.⁵⁶⁾ 교육부는 교육자치-일반자치 연계 협력의 경우, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제12조제2항(국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.) 개정을 통해 통합을 위한 노력을 '국가의 의무로 명시'할 것을 향후 과제로 제시하고 있다. 하지만 교육자치와 일반자치 통합에 대해서는 이재명만 신중검토이고, 나머지 세 후보는 모두 반대 입장을 밝히고 있어서, 새정부에서는 통합 추진 논의가 소강상태를 맞이할 것으로 예상된다. 지방교육자치 인식 제고와 관련해서는 '교육부와 시도교육청 간 합리적인 권한 관계 재설정', '단위학교를 중심으로 하는 상호 협력적 관계 지향'처럼 지방교육자치의 궁극적 목적 및 적정방향에 대한 인식 재설정에 초점을 맞추고 있다.

56) 상계서.

이제는 선거에서 승리하면 모든 정책을 대통령이나 집권당의 마음대로 해도 된다는 생각에서 벗어나야 할 때가 되었다. 국민의 참여 의식이 높아져서 참여형 협치(거버넌스)가 강조되고 있고, 디지털 시스템 발달로 국민들의 직접적인 참여가 가능해졌다. 중앙정부와 집권당이 사회적 공감대가 형성되지 않은 교육정책을 추진하고자 할 때에는, 자신들의 철학을 바탕으로 정책을 강행하는 것에서 벗어나야 한다. 집권당과 중앙정부는 다양한 집단들의 의견 수렴을 주도하고, 국민들의 공감대를 넓혀가는 좌장의 역할을 해서 국민적 합의를 바탕으로 정책을 새롭게 창출한다는 자세를 임해야만 정권이 바뀔 때마다 정책 방향이 요동치는 사태를 줄일 수 있고, 교육도 제대로 뿌리를 내리며 성장할 수 있을 것이다.

4) 교육자치와 관련된 여타 정책 안건

(가) 교직원회, 학생회, 학부모회 법제화

교육자치와 관련된 여타 정책 안건 중에서 교직원회, 학생회, 학부모회 법제화의 경우 이재명과 심상정은 찬성, 윤석열과 안철수는 신중검토라고 입장을 밝혔다. 윤석열 정부에서는 교육부가 이 세 조직 법제화를 적극 추진하지는 않을 것으로 보인다. 하지만 진보 교육감이 당선된 교육청에서는 이를 법제화하려는 시도를 함으로써 중앙정부와 갈등을 빚을 것으로 예상된다. 진보 진영 이를 추진함으로써 얻을 수 있는 것만 생각할 것이 아니라, 시범 실시 결과를 토대로 드러난 문제점을 보완하기 위한 방안을 함께 제시해야 할 것이다. 그래야만 보수진영에서도 법제화가 가져올 우려를 줄이며 바람직한 대안 탐색에 동참할 것이다.

(나) 교육감 직선제 폐지

교육감 직선제 폐지에 대해서는 윤석열만 신중검토이고, 나머지는 모두 반대 입장을 표명하고 있다. 그런데 인수위원회 산하 지역균형발전특별위원회 육동일 위원이 시도별 교육감직선제를 개선하고, 교육자치와 지방자치를 통합해야 한다는 주장을 하고 나섰다.⁵⁷⁾ 국민의힘은 시장·도지사과 교육감을 러닝메이트(동반 출마)로 함께 뽑거나 공동후보로 등록하는 방안을 제시한 적이 있고, 육 위원 역시 러닝메이트제와 시도의회와 교육

57) 이종혁, 인수위 "교육감 직선제 뜯어고치겠다", 매일경제, 2022.04.12.

감임명제를 주장한 적이 있었다. 육위원은 ‘정책선도자’로서 이 문제를 ‘정책대안흐름’에 포함시키고자 하는 것으로 보인다. 직선제 폐지는 아니더라도 직선제 보완 방향은 정책 안전으로 채택될 가능성이 높다. 하지만 민주당의 강한 반대에 부딪혀 국민의 힘이 원하는 방향으로 직선제를 수정하는 것은 쉽지 않을 것이다. 현행 직선제의 문제점만이 아니라 효과에도 초점을 맞춰, 교육계와 학부모단체를 비롯한 시민단체들과의 공감대를 확대하기 위해 노력하는 것이 정책 개선을 위해 나아갈 방향이다.

(다) 교육감 선거연령 만 16세 하향

교육감 직선제와 관련한 정책문제흐름 중에 ‘교육감 선거연령 만 16세 하향’이 있다. 이에 대해 윤석열 후보만 ‘신중검토’ 입장이고, 다른 후보는 모두 ‘찬성’ 입장이어서 정책 안전으로 채택될 가능성이 있어 보인다. 2021년 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정안 발의를 통해 교육감 선거의 경우 만16세 이상으로 확대하자는 논의가 다시 촉발되었다. 2022년 3월 중앙선거관리위원회가 발주한 사업 중에 ‘제8회 전국동시지방선거 정보제공을 위한 콘텐츠 제작 용역’이 있다. 학생들에게 배포할 목적으로, 6개 주제에 대해 학생들이 토론자로 참여하는 동영상 제작하는 사업이다. 그 첫 번째 주제가 바로 ‘교육감 선거연령 만 16세 하향’이다. 이를 통해 문재인 정부의 정책 추진 의지를 읽을 수 있다.

문재인 정부는 2020년부터 만 18세 이상자에게 선거권을 보장했고, 정당 가입은 만 16세 이상으로 확대했다. 선거연령 제한은 과학적 근거가 아닌 성인 중심의 사회적 합의에 따라 이뤄지고 있다. 대부분의 청소년은 아주 어릴 때부터 교육을 받고 있으며, 정보화 사회가 진행되면서 과거에 비해 지식과 정보 처리 역량이 크게 향상되었음에도 불구하고, 미성숙성이나 판단능력 등을 근거로 참여를 제한하는 것은 합리성을 잃은 것이라는 주장이 힘을 얻고 있다.⁵⁸⁾

선거권 행사에 대한 세계적인 추세는 18세이지만, 오스트리아, 브라질, 독일 일부 주(지방 선거권), 스코틀랜드(지방선거권), 아르헨티나, 쿠바, 에콰도르, 니카라과 등 총 8개국은 16세부터 선거권을 보장하고 있다. 그리스, 인도네시아, 북한, 동티모르, 수단, 남수단 등 6개국은 17세부터 보장하고 있다.

58) 임대우, “청소년의 교육감 선거 참여에 관한 연구”, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문, 2017, 27면.

「청소년기본법」 제5조의2에는 “청소년이 사회의 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 인정하고, 국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여를 보장해야 한다.”고 되어 있다. 그리고 교육감 선거에 대한 일반 주민들의 관심이 극히 낮은 점, 교육 영역에 있어서는 학생들의 참여 의지가 정치 영역보다 높은 것으로 나타나고 있는 점,⁵⁹⁾ 학생인권조례(경기, 광주, 서울, 전북)를 통해 정책결정에 참여할 권리를 부여한 점,⁶⁰⁾ 시민교육과 정치교육의 필요성 등등 선거연령 하향 주장이 힘을 얻고 있다.

선거연령 하향에 반대하는 주장도 있다. 한국교원단체총연합회는 교원 10명 중 8명(83.8%)이 교육감 선거 연령 하향에 반대한다는 설문조사 결과를 내놓았다. ‘학생들의 표를 의식한 인기 영합주의 정책(42.1%)과 학교 및 교실의 정치장화(30.7%) 우려, 그리고 여타 선거와 동일한 18세 연령이 바람직(20.6%)’을 선거 연령 하향 반대 이유로 꼽았다. 동 연합회는 “국회는 표결로 일방 처리해서는 안 되며 선거 연령 인하 여부에 대한 국민적 논의와 합의가 반드시 전제돼야 한다”는 입장을 밝혔다.⁶¹⁾

한국교총의 주장처럼 이 정책안건 역시 국민적 합의가 전제돼야 할 것으로 보인다. 청소년의 권리보장 및 책임의식 제고, 교육적 성장의 관점에서 볼 때, 몇 세부터 선거권을 갖게 하는 것이 타당한지, 그리 했을 때 사회 발전 관점에서 기대되는 효과와 문제는 무엇인지, 이를 논의하는 데 누가 참여하고, 어떤 과정을 거치는 것이 바람직한지 등등에 대한 사회적 합의가 필요해 보인다.

59) 상계서, 3면.

60) 경기도학생인권조례 제19조(정책결정에 참여할 권리) ① 학생은 학교운영 및 교육청의 교육정책 결정과정에 참여할 권리를 가진다.

광주광역시학생인권보장 및 증진에 관한 조례 제29조 (학생의회) ① 교육감은 학생과 관련된 정책에 대하여 학생의 의견을 구하고 참여를 유도하기 위하여 광주광역시학생의회(이하 “학생의회”라 한다)를 둔다.

서울특별시학생인권조례 제20조(정책결정에 참여할 권리) ① 학생은 학교의 운영 및 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)의 교육정책결정과정에 참여할 권리를 가진다. ⑤ 교육감, 학교의 설립자·경영자, 학교의 장 및 교직원들은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 경우 학생의 참여가 효과적으로 이루어질 수 있도록 보장하여야 한다.

전라북도 학생인권조례 제 20조(정책결정에 참여할 권리) ① 학생은 학교운영과 교육청의 교육정책 결정과정에 참여할 권리를 가진다. ⑤ 교육감과 학교의 장은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 때에는 학생의 참여를 보장하여야 한다.

61) 한국교원단체총연합회, “교원 84%, 교육감선거 연령 16세 인하 ‘반대’”, 한국교총보도자료, 2021.06.30.

(라) 교육장 직선제

교육장 직선제 도입에 대해서는 심상정만 찬성하고, 다른 세 후보는 ‘신중검토’ 입장이다. 지방자치에서는 구청장이나 군수를 임명제로 바꾸자는 주장도 나오고 있는 상황이며, 교육장 직선제 도입이 정책문제흐름에는 포함될 수 있으나, 당분간 정책안건으로 채택되지는 않을 것이다. 그러나 교육을 통해 지방에 활력을 불어넣고자 하는 기초자치단체들의 요구를 바탕으로, 임명된 교육장이라 하더라도 지역 발전을 위해 기초자치단체와 적극적으로 협력하도록 제도를 보완할 필요가 있다. 일부 교육감들이 추진하고 있는 교육장 공모제에도 지자체와 주민의 실질적 참여도를 대폭 높이는 방안도 추진할 필요가 있다. 필요한 지역, 희망하는 지역 중 일부에 대해 교육장 직선제를 시범 도입할 수 있도록 하는 법 개정 검토도 필요해 보인다.

7. 대학입시

대학입학제도와 관련하여 관련 집단이 제기하고 있는 정책문제는 오마이뉴스의 경우 수능비중 확대, 논서술형 수능 도입, 수능 자격고사화, 더 쉬운 수능 출제 등이다. 중앙일보가 제기한 정책문제는 수능초고난도 문제출제금지, 정시확대, 입학사정관제 폐지, 대입논술전형폐지이다. ‘사교육걱정없는세상(사걱세)’는 대입정책 자체가 아니라 포괄적으로 ‘교육불평등해소’를 이슈로 제기했다. 전국시도교육감협의회는 사교육 확대 및 공교육 왜곡 우려에 따라 대입정시 비율 확대 신중 검토 의견을 제시했다.

오마이뉴스의 대학입시 관련한 질문에서 윤석열 후보의 경우 대입 수능 비중 확대에는 찬성, 논서술형 수능 도입, 수능자격고사와, 더 쉬운 수능 출제 모두에 대해 ‘신중검토’ 의견을 냈다. 사걱세가 보낸 ‘교육불평등해소’ 이슈에 대한 답에서, 이재명 후보는 ‘입시 경쟁을 최소화하는 대입제도 구축’, 윤석열 후보는 ‘부모 찬스 없는 공정한 대입제도 운영’, 안철수 후보는 공정한 ‘입시제도 - 일반전형 80%(절반은 수능 100% 전형 + 절반은 수능내신 50%씩 반영)’이라고 밝혔다.

인수위에 따르면 윤석열 대통령 당선인의 교육 분야 대표 공약인 ‘정시 비중 확대’가 국정 과제에서 제외되었다. 인수위 관계자는 “사회적 갈등이나 혼란을 발생시킬 수 있는 과제는 무리하게 국정 과제로 선정하지 않겠다는 기조”라고 말했다. 교육부 관계자도 “업무 보고 과정에서 인수위로부터 정시 비중 확대에 대한 별다른 지침을 받지 않았다”

고 전했다.⁶²⁾ 하지만 김인철 교육부장관 후보자는 인수위원회에서 진행된 브리핑에서 "지속적으로 정시를 확대하는 것이 온당하다고 생각한다"고 밝혔다.⁶³⁾ 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제10조(위원회의 소관 사무) 제1항의 1에 따르면 "제11조에 따른 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립에 관한 사항"은 국가교육위원회의 소관 사무이다. 비록 '대통령 소속 위원회'이기는 하지만, 동법 제2조 제2항이 규정하듯이 "② 위원회는 그 소관에 속하는 업무를 독립하여 수행한다." 장관 후보자가 국가교육위원회의 소관 업무인 대학입학정책에 대해 구체적인 사안을 언급하는 것은 월권행위가 될 수 있다. 법이 정한 국가교육위원회의 소관 사무이므로, 교육부가 나서기보다는 동위원회가 '국민의견 수렴·조정' 과정을 거쳐 바람직한 안을 도출하도록 중립적인 입장을 취하는 것이 타당한 모습일 것이다.

2024년부터 시행될 예정이어서 아직은 관심이 높지 않고, 어느 집단도 정책문제로 제기하지는 않았지만, 윤석열 정부에서 논란이 될 대입정책 이슈의 하나는 '사회통합전형 15%' 정책이다.⁶⁴⁾ 고등교육법 시행령을 통해 사회통합전형 대상을 포함한 운영에 대한 사항을 구체적으로 제시하고는 있다.⁶⁵⁾ 하지만 대입정책은 워낙 민감한 사안이어서, 대상 및 대상 선정 과정의 타당성, 합리성, 그리고 정책의 파장과 부작용 등등 향후 많은 논란이 예상된다.

V. 결론: '0.73% 정부'의 정책 및 법제 이슈 접근법

이상으로 영향력을 가진 관련 집단이 제기한 이슈와 과제 정리를 통해 윤석열 정부가 직면할 초중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제를 개괄해보았다. 서두에 이야기한 것처럼 각 집단이 이슈로 제기하였고, 집단 간 갈등이 클 가능성이 있는 정책 문제에 초점을 맞췄다. 그러다보니 2021.9.24.일에 제정되어 2022년 3월 25일에 시행된 「디지털 기반의 원격교육 활성화 기본법」 등 에듀테크 관련 이슈는 다루지 못했다.

62) 박형운, 조권형, 전게서.

63) 윤태석, 전게서.

64) 「고등교육법」 제34조의 8(사회통합전형의 운영).

65) 「고등교육법 시행령」 제42조의 6(사회통합전형의 운영).

차기 정부가 처한 상황은 목전의 정치적인 상황과 거대한 시대흐름 상황으로 나뉘볼 수 있다. 목전의 상황으로는 윤석열 당선인이 역대 최소 득표율 차이인 0.73% 포인트 차이로 당된 것을 들 수 있다. 차이가 크지 않은 상황에서 나아가야 할 길은 험치다. 집권했으므로 집권자와 집권당의 철학에 의해 교육정책을 이끌어간다는 생각은 내려놓고, 정치적 중용을 추구하는 것이 우리교육과 대한민국의 미래를 위해서만이 아니라, 집권당을 위해서도 바람직하다. 대통령과 여당은 대통령 선거공약의 굴레를 벗어던져야 한다. 이미 선택한 교육이념을 구현하고자 하는 진영주의적 사고에서 벗어나 현실의 구체적 상황을 바르게 이해하고 절충적 해결책을 찾는 ‘정치적 중용’의 길을 걸어야 한다. 어느 집권당이든 장기 집권의 꿈에서 벗어나 대한민국의 미래 초석을 놓은 교육대통령과 집권당으로 기억되겠다는 꿈을 꾸고, 이를 구현하기 위해 노력할 때 국민의 마음을 얻는 장기집권당이 될 것이다.⁶⁶⁾ 더구나 과반석을 훨씬 넘는 거대 야당이 의회를 장악하고 있기에 야당과의 매끄러운 협치 시스템을 구축해야만 입법을 필요로 하는 정책 수립 및 집행이 가능하고, 원하는 변화도 이끌어 낼 수 있을 것이다. 입법을 회피하기 위해 시행령을 통해 정책을 만들고자 하는 ‘시행령 정치’를 시도하면, 결국 파국으로 치닫게 됨을 역사적 경험을 통해 체험했다.

상황 중에서 거대한 시대흐름 예로는 국민들의 높은 교육 수준, SNS 발달과 국민들의 높은 참여의식, 지속적으로 커져가고 있는 국내 집단 간의 갈등, 세계 경쟁과 갈등 심화, 기후와 환경에 대한 높은 관심, 에듀테크 발달 등을 들 수 있다. 이러한 상황에서는 언론과 디지털 네트워크를 활용한 지속적인 열린 토론과 대화를 통한 집단지성 확보와 공감대 확대가 필수이다. 이를 위해 새 정부는 국가교육위원회를 적극 활용할 필요가 있다. 동 위원회는 국회, 대통령 또는 중앙행정기관, 일정한 수 이상의 국민의 요청이 있으면 해당 교육정책에 대해 국민의견을 수렴·조정할 수 있다. 물론 위원회 구성과 합의 도출 절차에 대해 국민들이 중립성과 합리성을 인정할 정도가 되어야 이러한 시도가 힘을 얻을 수 있을 것이다. 교육을 비롯한 사회 전반의 정책들이 갈등에서 벗어나 밝은 미래를 여는 방향으로 나아가도록 중재자 역할, 선도자 역할을 하는 정권이 재집권에도 성공할 것이다.

교육활동, 교육여건, 교육제도 및 관련 정책, 지배구조, 그리고 입학제도와 관련하여 이 논문에서 언급한 세부 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제를 다루고자 할 때, 열린토론

66) 박남기, 교육난제 함정 벗어나 미래로 가는 길, 서울신문, 2018.08.28.

형 참여형 지배구조, 즉 진정성을 가진 협치접근을 함으로써, 우리 교육의 미래를 새롭게 열어가는 새정부가 되길 기대한다.

참고문헌

- 박남기, “포스트 코로나 시대 교육 새 패러다임 탐색”. 초등교육연구(서울교육대학교), 제32권 제2호(2021.06), 17-32면.
- 박남기, 교육난제 함정 벗어나 미래로 가는 길, 서울신문, 2018.08.28.
<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180828031006>
- 박아름, “‘외고 폐지는 위험’… 사립외고 교원학부모 1121명 헌법소원 냈다”, NewDaily, 2020.06.01. <https://bit.ly/3KHv6YA>
- 박지연, "Kindon의 다중정책흐름모형을 활용한 소프트웨어(SW) 교육정책 형성 과정에 관한 연구", 지방교육경영 제24권 제1호(2021), 127-150면.
- 박형운, 조권형, 윤 교육 1호 공약 ‘정시 확대’ 국정과제서 빠졌다, 서울경제, 2022.04.03.
<https://www.sedaily.com/NewsView/264JRL77LY>
- 사교육걱정없는세상, “20대 대선 후보 교육공약 국민 100인 평가단 결과 발표 기자회견 보도자료”, 2022.02.24.
- 손현경, “인수위 교육분과 위원의 독단, 국정과제 순위 내 마음대로”, 이투데이, 2022.04.10.
<https://www.etoday.co.kr/news/view/2122257>
- 안선희, “윤석열 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제”, 한국교육행정학회 등, 새 정부 교육 정책의 과제 도출 위한 2022년 연합학술대회 자료집, 2022.04.09., 113-162.
- 윤근혁, [보도 뒤] 윤석열 후보 교육정책, 추가로 알려드립니다. 오마이뉴스, 2022.02.17.
<https://bit.ly/3DB38ej>
- 윤태석, “김인철 교육부 장관 후보자 '자사고·특목고 유지해야', 한국일보, 2022.04.13.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022041314340005976>
- 이미혜, 이은미, “‘통일교육지원법’ 정책변동에 관한 연구 : 킹덤(Kingdon)의 다중흐름모형을 중심으로”, 사회과학논집, 제49권 제1호(2018), 121-142면.
- 이유진, 김지은, “김인철 교육장관 후보자 “정시 확대·자사고 유지”…교육계 “참담”, 한겨레, 2021.04.13. <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1038797.html>
- 이종혁, 인수위 "교육감 직선제 뜯어고치겠다", 매일경제, 2022.04.12.
<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2022/04/328493>
- 이찬승, “[논평] 김인철 사회부총리 겸 교육부 장관 내정자의 개혁 방향, 너무 실망스럽다”, 교육 제4의 길, 2022.04.13. <https://bit.ly/37KEATX>
- 이찬승, “국가 기초학력 관리방식의 심각한 문제점과 해결방안”, 교육을 바꾸는 사람들, 2019.04.03. <https://21erick.org/column/797/>

이하늬, “대선후보들 ‘교육불평등 해소 어떻게’”, 경향신문, 2022.02.18.

<https://www.khan.co.kr/national/education/article/202202181440011>

이희숙, 정제영, “학교폭력관련 정책의 흐름 분석: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로, 한국교육, 제39권 제4호(2012), 61-82.

임대우, “청소년의 교육감 선거 참여에 관한 연구”, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문, 2017.

전국교직원노동조합, “새 정부 교육정책 전교조 요구안, 2022.3.24.

전국시도교육감협의회, “전국시도교육감협의회 제83회 총회 보도자료”, 2022.3.31.

정민경, 이병량, “다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책”, 지방교육행정, 제28권 제2호(2014), 51-80면.

홍지유, “이재명·윤석열·안철수는 정시 확대…자사고 폐지, 2대 2 갈렸다”, 중앙일보, 2022.03.02. <https://www.joongang.co.kr/article/25052201>

Kingdon, J. W., Agendas, Alternatives, and Public Policies, New York: Harper Colins College Publishers, 2003.

【토론문】

차기 정부 초중등교육정책 및 법제의 주요 이슈와 과제에 대한 토론

김 용*

지난 3월 치러진 대통령 선거는 유례 없는 교육 무관심 선거였다. 유력한 후보들이 교육 공약을 많이 발표하지 않았고, 각종 토론 과정에서도 교육에 관한 언급을 거의 하지 않았다. 대통령직 인수위원회에서도 교육정책에 관하여 대외적으로 표명한 바가 없다. 한마디로 차기 정부의 교육정책은 안개 속에 있다고 하는 편이 사실에 부합할 것이다. 이런 상황에서 발표문을 작성해주신 박남기 교수님께 특별한 감사의 말씀을 전하고 싶다. 제한된 자료라도 성실하게 분석해주신 덕분에 향후 5년 간 어떤 일이 일어날 수 있을지를 가늠해볼 수 있게 되었다.

발표문을 정리하자면, 차기 정부의 초중등교육정책은 크게 세 가지 주제를 중심으로 전개될 것 같다. 첫째, 교육 운영 체제 개편, 둘째, 학교 체제 개편, 셋째, 교육 활동 개선.

우선, 교육 운영 체제 개편과 관련하여 국가교육위원회 설립 이후 〈국가교육위원회 - 교육부 - 시도교육청〉 관계 재편이 불가피하다. 사실 법 제정 과정에서 국민의 힘은 위원회를 자문기구로 운영해야 한다는 의견을 제출했기 때문에 위원회 운영의 앞날은 불투명하다. 그러나, 위원회 설립을 계기로 교육자치 분권을 확대하자는 데에는 상당한 공감대가 이루어져 있는 상태이기 때문에, 이를 실현할 수 있는 입법적 대안을 만드는 일은 교육법학계의 과제가 될 것이다. 토론자는 다른 자리에서 1. 시도교육감협의회를 법인 형태의 시도교육감회로 개편하고, 2. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 개정하여 시도교육감회에 대한 위탁을 가능하도록 하고, 3. 국가와 지방자치단체에게 병렬적으

* 한국교원대학교 교수

로 책임과 권한을 부여하는 조항을 개정하여 국가와 지방자치단체의 권한을 분명히 하고, 4. 시도교육감회를 독일의 KMK와 같은 기구로 발전시키며, 장기적으로 교육감회 산하에 지방교육행정기관을 설립하여 공동 사무를 수행하는 방식으로 교육 분권을 진전시키는 방안을 제안한 일이 있다.

교육 운영 체제와 관련한 두 번째 과제는 지방교육자치 제도의 변화에 관한 것이다. 종래 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육위원회와 교육감 관련 규정을 중심으로 구성되어 있었지만, 2006년 법 개정으로 교육위원회 규정이 모두 삭제되면서 현재는 누더기 법 상태에 있다. 차기 정부에서 교육감 선거 제도를 지방자치단체장의 교육감 임명 방식으로 개편하게 되면, 사실상 교육자치법은 폐지되게 될 것이다. 만약, 지방교육자치법을 실질적으로 강화하고자 한다면, ‘약체화한 민주주의와 지역 없는 교육자치’라는 현실을 개선할 수 있는 방향으로 정책을 펼치고, 그 근거를 법률에 규정해야 할 것이다.

학교 체제와 관련해서는 유보통합, 통합운영학교, 고등학교 체제 등 세 가지 정책 과제가 제기된다. 유보통합은 여야 정당의 유력 후보가 모두 공약한 사안으로, 차기 정부에서 강력하게 추진될 가능성이 상당하다. 사안의 관계자들이 대체로 교육부를 중심으로 이 과제를 추진하기를 희망하고 있기 때문에 「정부조직법」을 개정하여 ‘영·유아 보육을 포함한 아동에 관한 사무’를 보건복지부에서 교육부로 이관하게 될 것이다.

통합운영학교는 학생 수 과소화로 학교 운영에 어려움을 겪는 상황을 타개하기 위한 방안으로 추진되고 있다. 일본의 사례를 보면, 인구 감소에 대한 대책뿐만 아니라 학교 간 연계를 매끄럽게 하여 학생의 학교 적응을 돕기 위한 목적에서도 추진되며, 학부모들의 호응이 상당하다. 현재도 통합학교가 존재하지만, 대개는 ‘무늬만 통합학교’에 가깝게 운영되는 것이 현실이다. 통합학교를 실질적으로 운영하기 위해서는 「초·중등교육법」 제 2조를 개정할 필요가 있다. 일본의 「학교교육법」 개정 사례와 같이 기존 초등학교와 중학교 외에 ‘의무교육학교’를 규정할 수 있다. 의무교육학교는 9년제 학교로 하며, 이 경우 기존 초등학교와 중등학교 교원을 분리 양성하는 체제는 개편이 불가피하다.

고등학교 체제 개편은 중요한 갈등 사안이 될 가능성이 농후하다. 문재인 정부에서는 2025년 자사고와 외고를 일반고로 전환하는 방침을 수립하였지만, 이 방침에 대한 헌법소원이 제기된 상태이며, 차기 정부에서는 기존 방침을 철회하려는 시도를 할 것이기 때문이다. 발표자가 지적한 것처럼 현행 「초중등교육법시행령」 76조의 3 (고등학교의 구분)을 삭제하는 대신 「초중등교육법」 2조에 고등학교의 종류를 구체적으로 명시할 것인

지가 입법적 과제가 된다. 대만이나 독일 헷센주 학교법 등은 고등학교의 종류를 법률에 명시하고 있다.

교육 활동 개선과 관련해서는 초등학교 저학년 돌봄 강화, 기초학력 보장 확대, 고교 학점제 시행 등이 중요한 정책 과제가 될 것이다.

초등학교 저학년 돌봄과 관련해서는 ‘학교에서 지방자치단체로’라고 하는 교육계의 요구와 달리 학교 중심 돌봄 정책이 전개될 전망이다. 구체적인 방안을 짐작하기는 어렵지만, 독일의 전일제 학교 또는 스웨덴의 레저센터 모델을 활용할 가능성이 있다. 어떤 경우든 현재 국가교육과정에 근거를 두고 있는 초등학교 저학년 돌봄을 법률 수준에서 규정하게 될 것이다.

기초학력 보장은 늘 중요한 과제였고, 2021년 「기초학력 보장법」 제정으로 일단락되었다. 이 법률의 쟁점에 대해서는 발표자가 상세하게 설명하였다. 한편, 고교 학점제 시행의 진로 역시 불투명하지만, 이 정책의 시행과 관련하여 특별한 입법적 과제는 없다. 2021년에 「초·중등교육법」 48조 3항부터 5항을 신설하여 고교학점제에 관한 사항을 법률로 규정했기 때문이다.

정책법이 확산하면서 정부가 바뀔 때마다 교육입법이 크게 늘고 있다. 새 정부 역시 자신들의 교육정책의 근거를 법률로 보장하려 할 것으로 전망된다. 이런 경향이 지속적으로 강화되면서 교육의 법화 현상이 심화하고 있다. 법률이 학교라는 교육 공간을 어떻게 바꾸어가고 있는가에 관하여 특별히 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 독일 법학자 Avenarius의 금언을 되새길 필요가 있다. “규제에 관하여 금욕이 필요하다. 정책가들은 법령의 유효성에 대하여 신중해야 한다. 정책가와 입법자들은 수범자가 법령을 준수하고 실현할 수 있는 능력을 과대 평가하지 않아야 한다.”

【토론문】

‘윤석열 정부 초·중등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제’에 대한 토론문

전 윤 경*

박남기 교수님께서 새로운 정부에서 전개될 초·중등교육 정책에 대한 종합적인 해안을 제시해 주셨습니다. 토론자로서 교수님의 깊은 통찰력을 따라가지 못하는 점 양해 부탁드립니다. 이에 저는 현장교사로서 일부 주제에 대한 소견을 제시하는 것으로 토론자의 역할을 다하고자 합니다.

1. 기초학력보방법 제정 관련

○ 빈부격차 문제가 교육격차의 문제로 이어지는 것은 코로나 팬데믹 이후 더 극명하게 확인되고 있다. 이에 따라 기초학력의 보장은 교육권 실현을 위한 국가의 책무 중 핵심적 사항이 되었다.

○ 기초학력 문제에 대해서는 발제자께서 말씀하신 대로 진보교육 정책에서만 그 원인을 찾을 것이 아니라 더 치밀한 분석이 필요한 부분이다. 예컨대, 빈부격차가 기초학력에 미치는 영향, 중학교 자유학기제가 기초학력에 미치는 영향, 코로나 팬데믹과 기초학력의 관계 등 다각적인 분석이 필요한 부분이다.

○ 다만, 전담교사의 배치에 관한 부분에 대한 신중한 검토가 필요하다.

2000년대 이후 학교에 다양한 직군이 들어오게 되었고, 이들에 대한 정규직 전환의 문제는 학교의 갈등 요소가 되고 있다. 임시 처방식의 인력 보충은 경계해야 할 부분이다.

* 북원여자고등학교 교사, 교육학 박사

2. 초등돌봄 교실

○ 한국의 학교교육은 수업 이외에 생활지도, 학교폭력, 심리상담, 무상급식 등 학생과 관련된 거의 모든 영역을 포괄하고 있다. 그리고 이를 위한 법률로 인성교육진흥법, 학교폭력예방법, 학교급식법 등 다양한 법률이 제정되어 시행되고 있다.

방과후학교, 돌봄교실과 관련하여서도 법적 근거 마련을 위해 17대 국회부터 다수의 법안이 국회에 제출되었음에도 한건도 가결된 법안이 없다. 「초·중등교육법」 개정안 외 특별법 형식 제정안의 제출 현황을 보면 다음과 같다.

〈표1〉 방과후학교 관련 입법 현황

의안번호	의안명	제안자 구분	제안일자	의결일자	의결결과
175458	아동·청소년의 방과후활동 지원에 관한 법률안(최순영의원등 11인)	의원	2006-11-24	2008-05-29	임기만료폐기
1903760	방과후 아동·청소년돌봄법안(남인순의원 등 15인)	의원	2013-02-18	2016-05-29	임기만료폐기
1911786	방과후학교 운영에 관한 법률안(박홍근의원 등 10인)	의원	2015-04-03	2016-05-29	임기만료폐기
1912438	방과후 학교 지원에 관한 법률안(김춘진의원 등 10인)	의원	2014-11-12	2016-05-29	임기만료폐기
1914600	방과후학교 운영 및 지원에 관한 법률안(설훈의원 등 10인)	의원	2015-04-03	2016-05-29	임기만료폐기
2000687	방과후 활동 운영 및 지원에 관한 법률안(전현희의원 등 17인)	의원	2016-07-06	2020-05-29	임기만료폐기
2003336	방과후 아동·청소년돌봄법안(남인순의원 등 12인)	의원	2016-11-07	2020-05-29	임기만료폐기
2004265	방과후학교 운영에 관한 법률안(박홍근의원 등 11인)	의원	2016-12-08	2020-05-29	임기만료폐기

다른 정책과 마찬가지로 방과후학교의 경우도 입법과정에서 교육부, 국회의원, 학원 관계자, 교원단체 등 다양한 행위자와 연관되어 있고, 이들 관련 행위자들은 발의된 법

안에 대해 입장을 표명하거나 그들의 주장을 반영한 법안들이 국회에서 발의되도록 영향력을 행사한다.¹⁾

○ 이와 관련하여 발제자께서 말씀하신 바와 코로나 이후의 교육은 학교와 가정, 사회가 모두 돌봄기관으로서의 역할을 할 때가 왔다고 제시한 부분에 동의한다.

○ 이러한 의미에서 디지털 사회로의 전환에 따라 학교의 물리적 공간 구분이 모호해지는 현재의 추세대로라면 학생들의 학교생활이 학교 내의 물리적 공간에만 한정되어 이루어지는 것이 아니라 다양한 학습 형태를 띠게 될 것이고, 이에 따라 자연스럽게 학생 혹은 교육과 관련되어 있는 다양한 사항과 고민들에 대해 사회 구성원 모두가 고민해야 하는 시기가 도래하고 있다. 현재와 같이 교육과 관련한 사항을 학교가 모두 포괄하는 것이 변화의 흐름에 부합하는가를 고민해야 한다.

3. 고교학점제 관련 정책

○ 고교학점제 관련 입법에 관한 부분

개정된 「초·중등교육법」 제48조의 개정 시점에 맞춰 시행령 개정이 이루어졌다. 이 과정에서 단계적인 필수 사항 중심으로 시행령 입법이 이루어진 것으로 보인다. 구체적인 시행령의 내용을 보면 교과목 이수 인정, 졸업에 필요한 학점 수, 그 밖에 고교학점제 운영 및 졸업 등에 필요한 사항은 교육과정의 범위 내에서 학칙으로 정하도록 하고 있다.

○ 그러나 고교학점제는 다음과 같은 이유로 시행령 개정에 대한 더 깊은 논의가 필요하다. 중학교 자유학기제와 비교를 통해 그 의미를 밝힌다.

첫째, 자유학기제는 시행령 개정을 통해 시행하였으나, 고교학점제의 경우 이미 법률이 개정되었다. 그리고 법률을 통해 위임 사항을 명시하고 있다. 「초·중등교육법」 제48조(학과 및 학점제 등) 제5항에서 “고교학점제의 운영 및 졸업 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 명시하고 있다.

1) 대한교육법학회편, 교육법의 이해와 실제, 교육과학사, 2022. (전윤경 집필 부분)

둘째, 고교학점제는 고등학교에서 가장 핵심 사항인 성적(학점) 및 졸업에 관한 사항을 주요 내용으로 한다. 고교학점제는 고등학교를 대상으로 이수 기준에 도달한 과목에 대해 학점을 취득·누적하여 졸업하는 제도이다. 이와 비교하여 중학교 자유학기제는 참여형 수업, 체험활동 등의 수업운영 방법 측면이 중심이 되어 시험 부담 없이 진로 탐색 활동을 중심으로 한다.

셋째, 이에 따라 학생 선택권 보장을 위한 입법이 필요하다.

고교학점제는 기본적으로 학생 선택권의 보장을 핵심 내용으로 한다. 이에 따른 지역 간(도시와 농촌 등)·개인 간(학생 선택권)의 선택권의 불균형 문제는 고교학점제의 성패에 있어 핵심적인 사항이다. 학생의 선택권 보장을 위해서 사회적 합의와 법률의 검토가 필요하다. 교육부 고시(국가교육과정)나 지침의 개정 차원에서는 불균형 문제를 극복하는데 한계가 있을 것이다. 이를 위해 법률에 근거한 위임사항을 시행령으로 추가 규정하는 논의가 필요하다. 예컨대, 고교학점제 학에서 학습권 보장을 위한 수업운영에 관한 사항을 규정하는 논의가 필요할 것이다. 그리고 같은 법 시행령 제50조에서 수료 및 졸업에 관하여 수업일수의 3분의 2이상을 규정하고 있듯이 고교학점제의 경우도 시행령을 통해 최소이수학점을 명시하는 방안도 고민할 필요가 있다.²⁾

4. 자사고, 외고, 국제고 관련 시행령 폐지

2025년 자사고 등 관련 시행령 폐지에 관한 문제는 그 설립 목적이나 법률상의 학교의 종류에 관한 종합적인 논의가 필요하다.

○ 자사고 등이 고교학점제와 같은 교육제도에 부합하는가를 검토해야 한다. 즉, 고교학점제의 입법 목적과 자사고 등의 존립 근거가 양립할 수 있는가에 대한 검토가 필요하다.

2025년 3월 1일 시행 예정인 「초·중등교육법 시행령」(대통령령 제30494호)은 고교서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화를 위해 자율형 사립고등학교, 자율형 공립고등학교, 특수목적고등학교인 외국어고등학교와 국제고등학교를 폐지하는

2) 임종현 외, 고교학점제 법령 개정 방안 연구: 초·중등교육법 시행령을 중심으로, 한국교육개발원, 2022. (전윤경 집필 부분 참고)

내용을 담고 있는바, 학점제 운영을 통해 일반고등학교에서도 학생들이 자신이 선택한 교육과정을 이수함으로써 자율형 사립고등학교 등에 진학하지 않고도 해당 학교에서 운영하는 교육과정과 동일한 교육과정을 이수할 수 있을 것으로 생각됨. 3)

고교학점제를 통해 일반고등학교에서도 학생 개인이 원하는 교육과정을 이수하는 것으로 프로그래밍할 수 있는 환경이 조성된다면 자사고나 국제고를 진학하지 않고도 동일한 교육과정을 이수할 수 있게 된다.

이외에도 국가교육과정의 실제 운영 측면에서 보면 예컨대, 2015 개정 교육과정에서 국제계열 전문교과군으로 표시되어 있는 과목(사회과제연구, 국제정치, 국제경제, 국제법 등)들을 일반고에서 모두 개설하는 상황이다. 이는 현재 개정 작업이 진행 중인 2022 개정 교육과정하에서도 국제계열 교과군은 그대로 유지되는 것으로 보이며, 일반고의 국제계열 교과군 이수에는 계속될 것이다. 이에 대한 부분은 교육의 자유 측면에서 타당성이 있으나 거꾸로 국제고 등 특수목적고에서의 차별성이 존재하는가에 대한 문제가 발생한다.

○ 현재 시행령 폐지 논란과 관련하여 영국의 사례를 참고할 수 있다. 영국의 경우 아카데미 학교⁴⁾ 사례를 보면 노동당 정권에 의해 도입 된 이후 2010년 보수당·자유당 연

3) 유재은, 제389회 국회(임시회) 제1차 교육위원회 초·중등교육법 일부개정법률안 검토보고, 2021.7

4) 영국의 아카데미 학교는 성적이 저조한 학교들의 문제를 해결하기 위해 1997년 시작되었다. 그러나 그 성과가 저조하여 폐지 후 2010년 통과된 아카데미법(Academies Act 2010)에 따라 어느 학교라도 아카데미 신청이 가능해졌다. 이것에 대한 대부분의 설명은 지방 정부로부터의 자유를 강조하지만 의심할 여지없이 많은 학교에 대한 추가 재정이 결정적이었다. 따라서 현재 아카데미 프로그램은 매우 다양하다. 낙후된 지역에 있던 원래 도시 아카데미부터 상위 결과를 얻는 지역의 학교에 이르기까지 모두 아카데미가 될 기회가 있다. 실제로 표준교육청(Ofsted)에서 우수 등급을 받은 학교는 원할 경우 자동으로 아카데미가 되도록 사전 승인을 받을 수 있다(Fidler, 2015, p.47). 2017년 현재 아카데미 학교는 잉글랜드 전역에 확산 추세이다. 2017년 7월까지 잉글랜드 소재 학교 중 약 32%가 아카데미 학교로 등록되었다.

〈표2〉 The number of academies opened by year prior to the 2011/12 academic year

	Number opened	Total open
2002/03	3	3
.....
2009/10	70	203
2010/11	598	801

Department for Education(2013), Academies Annual Report Academic year: 2011/12,

합정권에서 오히려 그 수가 증가한 부분은 의미하는 바가 크다. 초기의 교육정책이 국회를 통한 입법 절차에서 사회적 공론화를 거치고, 이것이 법률 제정으로 이어진다면 정치 권력의 변동 과정에도 안정적 정책 실현이 가능할 것이다.

○ 그렇다면 자율형 학교 등을 「초·중등교육법」 제2조에서 규정하고 있는 학교의 종류에 새로운 학교의 종류에 포함하는 방안을 고민할 수 있을 것이다.⁵⁾ 그리고 이 부분은 전술한 바와 같이 사회적 합의의 필요성을 의미하는 것이다. 교육제도 전체의 방향성에 큰 영향을 미치는 정책에 대해 국민의 대표기관이 국회에서의 입법절차를 통해 사회적 공론화와 합의를 도출해야 할 것이다.

이를 위해서는 현재의 학교 구분에서 자사고 등이 교육목적 및 대상 측면에서 일반 학교와 어떻게 구분되는가에 대한 논의가 필요하다. 이 부분에 대해서는 특수목적고와 같이 일반고와 구분되는 교육목적은 지니거나 현재 법률에 명시되어 있는 특수학교와 같이 교육목적 및 교육대상이 구분되어야 한다.⁶⁾

London: The Stationery Office, p.13.

5) 「초·중등교육법」 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 초등학교
2. 중학교·고등공민학교
3. 고등학교·고등기술학교
4. 특수학교
5. 각종학교

「초·중등교육법 시행령」 제76조의3(고등학교의 구분) 고등학교는 교육과정 운영과 학교의 자율성을 기준으로 다음 각 호의 학교로 구분한다.

1. 일반고등학교(특정분야가 아닌 다양한 분야에 걸쳐 일반적인 교육을 실시하는 고등학교를 말하되, 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 고등학교에 해당하지 않는 고등학교를 포함한다. 이하 같다)

2. 제90조에 따른 특수목적고등학교
3. 제91조에 따른 특성화고등학교
4. 자율고등학교(제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교 및 제91조의4에 따른 자율형 공립고등학교를 말한다)

6) 이상 자사고 등의 시행령 폐지에 관한 논의는 “전운경, 교육제도법정주의 측면에서 본 자율형 학교 관련 법제화 논의, 교육법학연구, 제33권 2호, 2021.”을 인용함.

【제2주제】

차기정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제

김 병 주*

권 혁 기**

박 수 진***

- I. 들어가는 말
- II. 차기 정부의 주요 고등교육 부문 대선 공약
- III. 미래 고등교육 정책환경 변화 전망
- IV. 차기정부 고등교육 정책 및 법제의 과제

I. 들어가는 말

2022년 3월 9일 제20대 대통령 선거가 마무리되고, 이제 2022년 5월 10일부터 새로운 정부가 출범한다. 기존의 대선과 달리 이번 대선에서 상대적으로 교육공약이 적었고, 그만큼 대선후보들의 교육에 대한 관심이 적었다는 여론이 있다. 특히 고등교육 공약은 거의 실종되었다는 지적도 있다.¹⁾ 그러나 짧은 기간에 소수에 의해 만들어지는 선

* 영남대학교 교육학과 교수

** 영남대학교 교육학과 박사과정

*** 영남대학교 교육학과 석사과정

1) [제20대 대선 특별기획] 대선후보 고등교육 공약 어디갔나...실질적 정책 부재 아쉬워(한국대학신문, 2022.3.4.)

거 교육공약은 최소한으로 하되, 백년지대계인 중요한 교육정책과 과제는 신정부 출범후 충분한 논의를 거쳐 만들어지는게 타당하다는 주장을 해온 필자로서는 한편으로는 오히려 다행이라는 생각도 든다.

한국의 고등교육은 질 저하 및 체제 경쟁력의 약화라는 위기요인에 직면하고 있다. 고등교육이 양적 측면에서는 세계적 수준이지만, 질 저하 및 체제 경쟁력을 저하시키는 많은 위기 요인들이 상존하고 있다. 이제 고등교육의 위기를 인식하고 체질개선을 통해 경쟁력을 제고해야 할 때이다. 무엇보다도 한국의 고등교육기관들은 이제 대학정원의 초과공급이라는 심각한 문제에 봉착하고 있다. 대학들의 미충원율은 급증하고 있으며, 대학의 학생 미충원 현상은 재정 위기로 연결되고 있다. 설상가상으로 지식기반사회로의 전환은 대부분의 국가에서 고등교육 체제의 전반적인 변화를 요구하고 있다. 대학교육의 경쟁력은 교육·연구·사회봉사 등의 기능 수행을 통하여 지식의 확산 및 창출을 도모하는 데서 비롯된다. 특히 연구 기능은 교육의 기반이 된다. 그러나 한국 대학교육은 지식 창출을 위한 연구기능이 매우 취약한 실정이다. 이공계, 국가전략 분야 등에 있어서 우수 기초연구 인력 확보의 어려움이 있다. 국가 전략분야 고급인력 부족, 중소기업 인력 부족, 우수 인력의 이공계 및 산업계 기피현상 가속되고 있다. 2020년 기준 총 연구개발비는 788억달러로서 세계 5위이며, GDP 대비 연구개발비 비중은 4.81%로 세계 2위 수준이지만, 대학의 연구개발비 사용비중은 9.0%로서 공공연구기관이 사용한 연구개발비는 11조 1,186억원(11.9%)보다 적으며, 영국(23.1%), 프랑스(20.1%), 독일(17.4%), 미국(12.0%), 일본(11.7%)에 비하여 낮은 편이다. 이들 국가에 비하여 연구개발비 절대액에 있어서 큰 차이를 보이기 때문에 대학의 연구개발비의 격차는 더욱 클 수밖에 없다.²⁾

더욱 심각한 것은 대학생 1인당 교육비가 2018년 기준 \$11,290로서 OECD 평균 \$17,065의 66.2% 수준이며, 국내 초등학교 학생 1인당 교육비 \$12,535, 중등학교 학생 1인당 교육비 \$14,978보다도 훨씬 낮다는 것이다.³⁾

교육, 특히 고등교육은 국가의 미래를 위해 매우 중요하다. 특히 포스트코로나시대

2) 총 연구개발투자비는 미국(19) 6,575억달러, 일본(19) 1,647억달러, 독일(19) 1,232억달러인 반면, 한국은 788억 달러임: 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원, 「2020년도 연구개발활동조사 결과(안)」; 한국과학기술기획평가원(2021). 2020년 우리나라와 주요국의 연구개발투자 현황. KISTEP 통계브리프. 2021년 제19호.

3) OECD(2021). *Education at a Glance 2021*.

급변하는 국내외 환경에서 대학은 미래 사회에서 필요로 하는 인재를 양성하며 사회 발전과 국가 경쟁력 제고에 기여해야 한다. 고등교육과 관련 정책에 대해서는 관심도 많고 주장도 쟁점도 많다. 그만큼 고등교육 정책 결정은 신중에 신중을 기해야 한다.

이러한 문제인식하에 여기서는 차기 정부의 고등교육 관련 공약과 고등교육 정책 환경을 정리하고, 차기 정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제를 논의하고자 한다.

II. 차기 정부의 주요 고등교육 부문 대선 공약

국민의힘 대선공약집 중 “희망사다리교육”에 제시된 고등교육 관련 공약을 정리해보면, “1. AI 교육혁명으로 모두 다 인재로 키우겠습니다.”, “3. 특성화고와 전문대학을 통해 고숙련 전문인재를 양성하겠습니다.”, “4. 대학의 패스트러닝트랙으로 신산업 인재를 조기에 양성하고 미래지향적 대학발전 생태계를 조성하겠습니다.”, “5 대학을 중심으로 스타트업열풍을 일으키겠습니다.”, “6. 청년부터 중장년까지, 과학기술인재를 체계적으로 양성하겠습니다.”로 요약된다. 이들 중에서 고등교육에 직접적으로 관련된 것을 정리하면 다음과 같다.

1. AI 교육혁명으로 모두 다 인재로 키우겠습니다.
 - 대학 기초과목에 AI튜터링 전면 도입
 - 교육과정 개정을 통해 AI교육을 확대하고 대학입학시험에도 반영
3. 특성화고와 전문대학을 통해 고숙련 전문인재를 양성하겠습니다.
 - 통합형 교육과정을 도입하여 신산업분야 고숙련인력 양성
 - . AI 빅데이터, 클라우드 등 신기술 직업교육과정으로 개편
 - . 특성화고·전문대학 6년을 5년으로 단축한 통합형 교육과정 도입
 - 전문대학을 지역거점 평생직업교육기관으로 육성 지원
 - . 신산업 및 인구구조변화에 따른 성인교육 수요반영
 - . 지자체와 연계하여 지역특화분야 직업교육 실시

4. 대학의 패스트러닝 트랙으로 신산업 인재를 조기에 양성하고 미래지향적 대학발전 생태계를 조성하겠습니다.

- 자율에 기반한 미래지향적 대학발전 생태계 조성
 - . 획일적인 대학평가 방식을 전면 재검토, 대학별 특성을 살리는 평가로 전환
- 대학 학위과정 편성 및 운영의 완전 자율화
 - . 신산업 관련 이공계 연구중심대학 우선 적용후 단계적 확대
- 패스트 러닝 트랙(Fast Learning Track)으로 신산업 첨단인재의 조기 양성
 - . 학석사 연계과정, 학석박사 연계과정, 석박사 연계과정 등
- 미래 유망산업 10개 학문 분야 10년간 집중 육성

5. 대학을 중심으로 스타트업열풍을 일으키겠습니다.

- 대학이 경쟁우위에 있는 인력과 기술을 활용, 스타트업 산실로 자리매김할 수 있도록 적극 지원
 - . 신산업벨트와 연계하여 인근대학과 연구소를 청년 창업기지로 활용
- 디지털 플랫폼을 활용하여 세대별 맞춤형 창업·창직 지원
 - . 디지털 전환과정에서 청년에게 양질의 일자리 창출지원
- 대학창업 컨트롤타워 설치
 - . 소관부처 단일화, 보상체계 등 제도·법령 정비하여 스타트업 창업 열기 진흥

6. 청년부터 중장년까지, 과학기술인재를 체계적으로 양성하겠습니다.

- 디지털과 에너지 대전환시대 산업수요 맞춤형 청년·여성 혁신인재 육성
 - . IT DNA(Data, Network, AI), 바이오테크놀로지(BT) RNA, 블록체인(Block Chain), 메타버스(Metaverse) 등 4차 산업혁명을 견인할 미래 인적 자원 선제적 확보
 - . 대학 기업 등이 함께 하는 첨단기술 분야별 전문교육 과정 설계
 - . 청년 여성과학인을 위한 연구기회 평가의 공정성 결과에 대한 정당한 보상체계 마련
 - . 청년 여성과학인들이 과학기술 주요 정책결정 과정 참여
 - . 청년여성과학도와 신진 연구자들의 국제연수 국책연구사업 참여 기회 부여해 경력주기별 맞춤 지원

- 산업대전환을 계기로 인생다모작을 꿈꾸는 중장년층 새로운 기회 제공
 - . 소상공중소기업 종사자에게 4차 산업혁명 전환교육 기회 확대
 - . 전국 폴리텍대학 및 지역대학을 권역별 직업전환교육기관(DX-academy)으로 지정 운영
- 생애주기별 직군별 교육프로그램 확충
 - . 대학별 연 100~300명의 결손인원을 활용한 A관련학과 신증설

19대 대선때 등장했던, 반값 등록금 도입, 고등교육재정교부금법 제정 등 고등교육 재정과 직접적으로 관련된 공약도 없고 논란거리나 이슈가 될 만한 공약도 없다. 무엇보다 AI, 과학기술, 창업 등의 실용학문에 대한 강조만 있을 뿐 인문사회나 융합 등에 대한 강조는 없다. 여기서는 차기정부의 고등교육 관련 차기정부에서 중점을 두어야 할 고등교육 관련 정책 및 이슈를 중심으로 정리하고자 한다.

Ⅲ. 미래 고등교육 정책환경 변화 전망

차기 정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제를 논의하기 위해서는 우선 고등교육에 영향을 미치는 주요 정책환경 변인들이 미래에 어떻게 변화될 것인지 그리고 그러한 변화가 미래 고등교육에 주는 시사는 무엇인지를 알아보는 것이 필요하다. 관련 선행연구들에서 다룬 주요 정책환경 변인으로서는 인구 구조 변화, 산업 구조 변화, 정보 통신 기술 발달, 글로벌화, 융합기술·학문의 발달 등을 들 수 있다. 여기서는 선행연구에서 논의한 이들 변인들의 특성 및 변화 그리고 그러한 변화가 고등교육에 주는 시사를 정리·제시한다.⁴⁾

1. 인구 구조 변화

인구 구조 변화는 저출산, 고령화, 그리고 다양화로 표현할 수 있다. 저출산 현상은 대학 학령인구의 감소로 이어지며, 지금과 같은 저출산 현상이 지속된다면, 외국인 유

4) 김병주 외(2011.12)의 『교육환경 변화에 대응하는 고등교육 체제개편 방안』(교육과학기술부)의 내용을 중심으로 최근의 내용을 보완함

학생의 획기적 증가와 같은 특별한 변화가 없는 한, 우리나라 대학들은 입학자원 부족 문제에 더욱 심각하게 직면하게 될 것이다. 대학 학령인구는 급격히 줄어드는 반면, 지식사회의 고도화에 따라 평생학습의 중요성이 증가하면서 재교육훈련을 받고자 하는 성인 학생이 증가할 것으로 예상된다. 아울러 국제결혼, 국제이주노동, 탈북현상 등의 증가로 부모 모두 한국인인 일반 학생과 차별화된 교육적 요구를 지닌 다문화 가정 출신의 학생들이 증가할 것으로 채재은 외(2009)는 전망하고 있다.

고령화 추세는 생산 가능인구의 감소, 평균 근로연령 상승, 저축·소비·투자 위축 등에 따른 경제 활력의 저하와 국가경쟁력 약화 등이 초래될 것이다. 사회적 측면에서 볼 때 노인인구 부양을 위한 생산가능 인구의 조세·사회보장비 부담의 증가로 인하여 세대 간 갈등이 야기될 가능성이 크다. 인구의 고령화에 대응하기 위해서 정부가 추진하고 있는 고령화대책은 학교교육과 노동시장의 연계 강화, 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대, 평생학습 인프라 확충 (전담기구와 교육기관의 확충 및 개편 등), 국가기술자격제도의 혁신 등이 필요하다.

고령화에 따라 나타날 문제는 경제적 측면의 문제 못지않게 사회적 측면에서도 나타날 것으로 예상된다. 인구의 평균 연령이 높아지면서 교육 분야에서는 당연히 성인 교육이 중요해질 것이다. 성인교육 체제는 평생교육, 계속교육, 원격교육과 유기적으로 관련되어져야 하고, 늘어가는 중·고령자를 위한 교육을 제공해야 할 것이다. 미래의 중·고령자들을 위한 교육은 목적 면에서도 다양하고 방법 면에서도 다양해 질 것이다. 아동교육과 달리 성인교육은 각자의 구체적인 필요를 만족시켜야 하기 때문에 다양해지고 한편으로는 그들의 다양한 상황 때문에 면대면 학급 수업뿐만 아니라 원격 교육, e-learning, 재택교육, 통신교육 등이 활용될 필요가 있기 때문이다.

백성준 외(2011)의 「미래 지향 고등교육체제 개편 구상」 연구는 2030년까지의 대학 입학자원을 전망하고, 이를 통해 대학 입학 정원 대비 대학 입학자원의 비율로 정의되는 대학의 충원율(결과적으로 미충원율)을 추정한 후, 그 결과가 고등교육에 주는 정책적 시사점을 논의하였다. 대학 입학자원 전망 시 학령인구의 규모뿐만 아니라 대학에 대한 선호도에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 다양한 요인들(학력별 임금격차, 대학 등록금, 고교단계 직업교육 관련 정책, 사회양극화 문제, 성인 대학교육 수요, 외국인 학생 유입 등)을 같이 고려하였으며, 전문대학과 4년제 대학을 구분하여 전망하였다. 전망 결과 이 연구는 다음과 같은 시사점을 제시하였다.

- (1) 외국인 학생 유입만으로 대학입학자원 감소 문제를 해결하는 것은 불가능하다
- (2) 최대 20-30%의 대학들이 문을 닫아야 하는 상황이 올 것이 예상된다

(3) 이러한 대학구조조정의 압력은 4년제 대학보다는 전문대학에 더 직접적으로 나타날 것이다

(4) 대학구조조정이 대학교육의 질적 수준 향상, 지역균형 발전, 직업교육 발전 등과 부합되는 형태로 진행되도록 하는 정책 대응방안 모색이 요청된다.

2. 산업 구조 변화

최용재 외(2008)에 의하면, 산업별 취업구조의 변화전망을 통해 볼 때, 제조업은 취업구조에서 완만하게 하향하는 추세를 보이고, 서비스업을 중심으로 인력구조가 지속적으로 재편되는 양상을 보일 것으로 예상된다. 노동생산성의 증가 및 점진적인 기술진보로 제조업의 고용 비중은 전산업 대비 2007년 17.6%에서 2020년까지 13.6%로 지속적으로 축소될 것으로 전망되는 가운데, 경공업 및 중화학공업은 각각 2007년 5.0%, 12.6%에서 2020년 3.8%, 9.8%로 줄어들 것으로 전망된다. 주력기간 산업은 노동생산성 증가세가 지속됨에도 불구하고, 상대적으로 수요기반이 견고하고 이에 따른 견조한 생산 증가가 예상되면서 여타 제조업에 비해 취업자 비중 감소폭은 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 이에 주력 기간산업의 취업자 비중은 2007년 7.5%에서 2020년 6.7%로 소폭 낮아질 것으로 전망되며, 서비스업 취업자 비중은 서비스업 총 공급 확대와 서비스 수요 증가에 기인해 2007년 66.7%에서 2020년에는 74.8%까지 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

이상돈 외(2008)의 「중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충」 연구에 의하면, 2007년에서 2017년까지의 기간 중 산업대분류의 학력별 신규 인력수요는 총 4,583천명에서 전문대졸 1,548천명(33.8%), 대졸 2,137천명(46.6%), 대학원졸 896천명(19.6%)이 필요한 것으로 전망된다. 산업대분류별로 학력별 신규 인력 수요 규모를 살펴보면, 전문대 학력출신은 서비스업의 신규수요가 1,340천명으로 전체 전문대 학력출신의 86.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 대학학력 출신과 대학원 학력출신의 경우에도 서비스업의 신규수요가 각각 2,138천명, 896천명으로 각 학력 출신에서 차지하는 비중이 81.1%, 88.4%를 차지할 것으로 전망되었다. 산업대분류의 수급차 전망결과를 학력별로 살펴보면, 전문대 출신은 연평균 26천명씩 총 263천명, 대학출신은 연평균 14천명씩 총 138천명이 초과공급 될 것으로 전망되며, 대학원 출신 또한 연평균 1천명씩 총 13천명이 초과공급 될 것으로 전망되었다.

이로부터 향후 노동시장에서 전반적인 고학력화가 진전될 것으로 예상된다. 산업대

분류별로 학력별 수급차 전망결과를 살펴보면, 전문대 학력출신은 제조업에서 연평균 22천명씩 총 219천명이 초과공급 될 것으로 전망되는 반면, 서비스업은 연평균 3천명씩 30천명이 초과수요 될 것으로 전망된다. 대학 학력출신은 여전히 제조업에서 가장 많은 246천명이 초과공급 될 것으로 전망되는 반면, 서비스업은 전문대 학력수준과 동일하게 93천명이 초과수요 될 것으로 전망된다. 대학원 학력출신은 제조업에서 여전히 66천명이 초과공급이 예상되지만, 서비스업에서는 앞서 전문대 및 대학 학력에서와는 동일하게 49천명이 초과 수요될 것으로 전망되었다.

산업구조 변화를 장기적으로 보았을 때, 채재은 외(2009)는 「고등교육 장기발전방안 수립을 위한 정책 연구」 보고서에서, 산업세계의 질적 고도화가 이루어짐에 혁신적 제품과 서비스의 개발이 국가 경쟁우위의 원천인 '혁신주도경제'가 도래하면서 고급 전문인력에 대한 수요가 증가할 것이라고 예상하였다. 혁신경제 하에서는 노동집약·단순사무직 비중은 감소하고, 그 대신에 혁신적 아이디어와 기술을 창조하는 전문직 영역, 휴먼 서비스 직종 등이 강화될 가능성이 높음. 이와 같은 변화로 인해 평생직장, 평생직업은 사라지고, 누구에게나 역량과 지식의 지속적인 개발이 요구될 것이다.

3. 정보통신기술의 급속한 발달

첨단 과학기술, 정보통신기술 등이 눈부시게 발전하면서 고등교육의 내용과 방법에 심대한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 특히, 언제 어디서나 컴퓨팅이 가능한 '유비쿼터스 사회(ubiquitous society)'의 도래는 대학교육의 방법과 내용을 급격히 변화시킬 것으로 예측되고 있다. 이미 물리적 캠퍼스 위주의 교육, 면대면으로 학사운영, 학생상담, 행정지원이 주로 이루어지는 전통적인 대학과 달리, 사이버 공간을 통해서 모든 대학서비스들이 이루어지는 원격대학이 설립·운영되고 있으며, 일반 대학에서도 온라인 수업, 모바일 교육콘텐츠 제공이 확대되고 있다(채재은 외, 2009).

정보통신기술의 발달로 물리적인 기술적인 네트워크 구축을 넘어서 사회적, 문화적, 정치적 요인과 관련한 네트워크가 구축되고 이것이 중요한 의미를 지니는 네트워크 사회(network society)가 될 것이다. 이것은 초기 정보화 사회를 거쳐 나타나는 고도 정보화 사회의 특징 중 하나이다. 이러한 네트워크 들은 실시간으로 연결되어 그 속에서 연결된 사람들 사이의 커뮤니케이션과 상호작용을 시간과 공간의 제약 없이 가능하게 하는 그들만의 공간(space of flows)을 창출한다. 이러한 변화는 미래의 학습자들이 그들 이전의 환경과는 크게 다른 새로운 학습 환경을 맞이하게 됨을 시사한

다. 이미 무수한 학습 네트워크들이 만들어져 있지만 미래사회에서는 더 진화되고 질 높고 편리한 학습 네트워크들이 가동될 것이다.

특히 4차산업혁명의 등장과 코로나19 팬데믹은 이러한 미래사회의 도래를 가속화시키고 있다. 클라우드 컴퓨팅(cloud computing), 전자책(e-books), 모바일(mobiles), 게임기반학습(game-based learning), 증강현실(augmented reality), 동작인식컴퓨팅(gesture-based computing), 학습분석학(learning analytics) 등은 이미 교육현장에 깊이 들어와 있으며, 고등교육에 광범위하게 확산되어 영향을 주고 있다. 시공간의 제약을 탈피하는 모바일 기기의 발달과 클라우드 컴퓨팅 서비스의 진화, 직업역량개발을 효과적으로 지원해 줄 학습도구의 개발 등으로 인해, 대학 입학 자원이 재직자, 전직자, 취업 준비자, 실업자, 지역 주민 등으로 다변화되고, 이들을 대상으로 한 직업기초능력 교육, 직무 능력 향상 교육 등 양질의 평생 직업훈련 프로그램이 강화되고 있다.

4. 글로벌화

경제·사회·기술·문화·정치 등의 분야에서 국가 간 상호의존과 통합 그리고 상호작용이 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. 교육 분야에서는 국경을 넘는(cross-border) 교육 체제가 구축되고 있고, 국가 간 유학생의 이동은 지속적으로 증가할 것이다. 경제적인 측면에서는 자유무역이 증가하게 되고, 외국 자본의 투자가 증가할 것이다. 정치적으로는 국제 정치의 역동적인 전개 속에서 국가의 위상들이 재편성될 것으로 전망된다. 문화적으로는 국제적인 문화 교류가 증가할 뿐만 아니라 다문화주의가 융성하며, 국제 여행과 관광이 증가할 것이다.

세계 고등교육의 과거부터 현재까지의 국제화 및 글로벌화 변화 추세를 살펴 볼 때, 앞으로도 이러한 국제화 및 글로벌화 현상은 지속되고 더욱 확대될 것이다. 한국의 경우도 국내 학생의 해외 유학, 외국 학생의 국내 수학, 외국 대학 및 프로그램의 국내 유치·운영 등 고등교육의 국제화 활동 및 실적은 이제까지보다 많이 증가할 것이다. 다만 이러한 한국 고등교육의 국제화 노력은 한국이 안고 있는 언어, 문화 및 지리적 위치 등의 한계로 글로벌화로의 진전을 위한 준비에 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 예상된다.

글로벌화는 장점과 함께 위험을 내포하고 있다. 글로벌화의 진전으로 인하여 우리나라에서도 그 파급효과로 인한 경제, 사회적, 기술적, 문화적, 그리고 정치적인 변화가 전망된다.

5. 분권화와 지역발전

정치·행정 분야와 관련해서는 분권화, 지역발전(regional development) 및 행정의 효율화가 진척될 것으로 전망된다(박상남, 2011). 중앙의 권한이 널리 지방으로 이양되고 지역의 발전이 이루어지며, 행정의 효율화가 이루어질 것이다. 각 국의 도시들이 국제관계의 주체적인 행위자가 되는 경향과 이들 사이의 협력과 관계가 중요한 의미를 가지게 된다. 세계화 추세에 예외가 아닌 우리나라도 이와 같은 지역화, 분권화가 가속화될 것으로 전망된다. 국제사회에서 공공부문과 행정체제의 국제경쟁력 제고의 필요가 절실함에 따라 공공서비스의 민간위탁 등을 포함한 효율화가 추진되고, 이것이 하나의 강력한 추세로 나타날 것으로 전망된다. 분권화는 지금까지 유지되어 온 중앙집권체제의 실효성에 대한 한계를 인식하고 지방뿐만 아니라 국가기관들에게도 상당한 정도의 자율성을 부여하는 정책으로서 지방분권과 아울러 행정기관 내부에서도 자율권을 확대해 갈 것이다. 세종 행정중심복합도시가 정착되고 그 목적인 수도권 과잉 집중 현상을 억제하는 효과가 발휘되고, 제주특별자치도의 정책목표들이 달성된다면 우리나라의 세계화와 균형발전에 큰 기여를 할 것이다.

공공부문의 책무를 민간 기업에 맡기는 민영화(privatization) 추세도 대두될 것이다. 공공부문의 효율성을 제고하기 위한 여러 가지 대책과 그로 인한 조직 변화가 나타날 것이며, 이러한 추세는 교육 분야도 예외가 아닐 것이다. 정부의 국가균형발전계획에 따르면 국가균형발전의 정책 추진을 통해서 향후에는 지방의 역동적 발전 기반이 구축되고, 낙후지역의 자립기반이 조성될 것이다. 지방대학 혁신역량 제고 및 구조개혁, 지역 클러스터 개발, 낙후지역 활성화 등이 필요하다.

6. 융합기술·학문의 발달

정보통신기술 혁명과 더불어 ‘융합 기술과 학문’의 발전은 대학교육의 내용과 방법, 학과 구성에 많은 영향을 미칠 것으로 예측되고 있다. 융합기술은 NT, BT, IT 등의 신 기술간, 또는 이들과 기존 산업·학문간의 상승적인 결합을 통해 새로운 창조적 가치를 창출함으로써 미래 경제와 사회·문화의 변화를 주도하는 기술이다. 차세대 기술혁명의 원천으로 간주되는 융합기술은 단일기술의 한계를 극복하고 이종기술의 효용성을 융합하는 기술들이 다양한 형태로 발전하면서 새로운 제품 및 서비스 시장의 창출 영역으로 인식되고 있다.

미국, 유럽, 일본 등 선진국들은 이미 정부 주도로 미래사회에서 국가경쟁력 우위를 지속적으로 확보하기 위해서 융합기술 및 시장 선점을 위한 투자를 가속화하고 있다. 최근 우리 대학에서도 전공별로 칸막이가 쳐진 기존의 대학원 선발시스템으로는 학문 융·복합을 제대로 구현할 수 없다는 인식 하에 융합학문 활성화 노력들이 확산되고 있다. 앞으로 이러한 융합기술의 활성화를 위해 종전과 같은 전통적인 학과 구분 대신에 다학제 학과, 융복합 학과 등이 더욱 등장할 것이다(채재은 외, 2009).

IV. 차기정부 고등교육 정책 및 법제의 과제

1. 고등교육의 주요 문제

가. 주요 당면 문제

우리 고등교육이 당면하고 있는 주요 이슈를 양적·질적인 측면에서 정리하면 다음과 같다. 우선 고등교육의 양적인 측면에서 살펴보자면, 우선 학생 수 감소에 따른 학생 충원 문제와 대학재정 문제가 있다. 특히 대학의 자체 재원이 부족하고, 13년간의 등록금 동결 및 인하와 정부의 고등교육 재정에 대한 투자 미비로 인해 결과적으로 심각한 대학재정의 위기와 대학교육의 질적 저하로 연결되고 있다. 고등교육의 질적인 측면에서 살펴보자면, 획일화된 대학교육의 현실과 체계적인 대학교육의 질 관리 체제 미비로 인해 대학교육의 낮은 질적 경쟁력을 보이고 있다.

나. 고등교육 발전 관점에 따른 문제점 분석

우리나라 고등교육이 가진 문제와 현상을 이해하기 위해 도입한 근거이론(grounded theory) 방식에 기반하여 우리나라 고등교육을 둘러싸고 제기된 이슈들을 다음과 같은 네 가지 관점에서 분석해 볼 수 있다.

책무성 (accountability)	자율성 (autonomy)
형평성 (accessibility)	대응성 (responsiveness)

[그림 1] 우리나라 고등교육 발전 관점

1) 책무성 관점에서 바라본 고등교육의 문제

대학 책무성은 대학 자율성과 밀접한 관계에 있으며, 대학교육에 대한 책무성을 지는 주체로서 개별 대학과 정부를 나누어 살펴볼 수 있다. 개별 대학 차원에서는 대학교육의 질을 높이기 위해 개별 대학이 어떠한 노력을 기울이고, 역량을 갖추었는가가 책무성의 중요한 잣대가 될 수 있다.

가) 대학 설립 및 경영에 대한 책무성

전체 대학의 80% 이상을 차지하는 사립대학은 그 동안 우리나라의 고등교육 발전에 크게 기여하였으나, 초과된 고등교육 수요와 제한적 교육 공급에 기반을 둔 독과점적 지배 상황에 안주하고, 대학 경영에 대한 정부의 규제에 묶여 적극적인 경영과 투자 마인드를 보여주지 못함으로써 고등교육의 양적 팽창에도 불구하고, 질적으로는 대학교육의 경쟁력 제고에 미치지 못하였다. 대학 스스로 재원을 발굴하려는 노력과 역량은 미흡하였고 따라서 대학 운영 경비의 대부분을 주로 학생이 부담하는 등록금에 의존하는 대학재정 부담 구조를 유지해왔다.

나) 대학교육의 질에 대한 책무성

우리나라 고등교육은 급속한 양적인 성장에 비해 질적인 성과는 여전히 낮은 수준을 보인다. 고등교육의 질적 경쟁력을 뒷받침할 교육 및 연구 인프라도 취약한 상태이다. 비록 대학 정보공시제도와 대학평가 및 인증제도가 도입되어 운영되고 있지만, 국가 차원에서 체계적으로 고등교육의 성과와 질을 관리하는 체제가 취약하고 대학의 자체적인 질 관리 역량도 부족하다. 최근 언론 등 각종기관에 의한 대학 평가는 주로 양적 지표 중심으로 교육보다는 연구 업적의 평가에 치중하며, 대학교육의 질 보다는 대학별 순위에 관심을 보임으로서 다양하고 특성화된 대학 발전에 전반적으로 부정적인 영향을 미치고 있다.

다) 고등교육의 발전을 위한 정부의 정책적 책무성

그 동안 정부는 고등교육 발전에 있어 사학의 힘에 의존한 바가 컸지만, 대학 교육의 공공성을 들어 대학에 대한 규제를 유지하여 왔다. 문제는 대입 학령인구가 급격히 감소하는 고등교육 환경의 변화를 맞아 대학의 대응력은 취약한 가운데 정부의 대책이 미흡하여 대학 사회에 적지 않은 혼란이 초래되고 있다는 것이다. 특히 수도권 소재 대학과 달리 학생 모집이 상대적으로 불리한 지방대나 전문대의 경우는 생존과 관련된 위기감이 고조되고 있고, 대학의 위기는 대학이 소재한 지역 사회와 경제에 미치

는 영향이 크다는 점에서 정부의 보다 적극적인 대응이 기대되고 있다. 일부 부실대학의 불가피한 퇴출과 정부 재정지원 대학 선정에 대한 합리적인 기준의 수립이 요구되고, 대학의 소재지나 서열이 아니라 대학교육의 성과를 기준으로 공적 자원 투자라는 지원 체제를 마련하는 정책적 책무성이 요청된다.

라) 정부의 재정적 책무성

고등교육의 질적 성장을 위해 정부의 대학 재정여건 개선을 위한 재정투자가 충분히 이루어졌어야 함에도 불구하고, 정부의 재정적 투자는 매우 미미한 수준이다. 등록금 상한제에 이은 반값등록금 정책의 지속적인 추진에 따른 등록금 동결 및 인하, 학령인구 감소에 따른 입학자원 감소 등으로 대학들의 재정압박이 가중되고 있어 정부의 재정적 투자 확대는 반드시 필요한 상황에 이르렀다.

2) 자율성 관점에서 대학교육의 문제

자율성의 관점에서 개별 대학이 가지고 있는 문제를 자율적인 혁신 역량의 보유 여부와 그 결과로서 변화하는 시대에 능동적이고 주도적으로 대응할 수 있는 자생력의 측면을 지적할 수 있다. 고등교육 재정 확보와 대학 개혁에 있어 오랫동안 정부 의존도가 높아 대학별 고유한 교육철학과 인재상에 기반을 둔 대학 발전방향의 정립이 미흡하고, 오히려 기존 상황과 이해관계를 안정적으로 유지하는 방향으로 대학이 운영되어 온 경향이 있다.

특히, 국·공립대학은 정부 주도 예산 확보와 발전 계획에 의존해오며 따라 대학의 자체 경쟁력이 미흡하다는 평가를 받고 있고, 사립대학과 비교할 때 매년 일정 수준의 예산을 지원받고 교직원의 신분이 보장되므로 개혁과 발전을 위한 대학 구성원 의지와 공감대가 약하다는 우려가 있다.

3) 형평성 관점에서 대학교육의 문제

오늘날 우리나라 고등교육의 문제를 형평성 관점에서 진단하면, 거시적 차원에서 고등교육 관련 집단(정부, 대학, 사회, 학생) 사이의 고등교육 재정분담이 적절하게 이루어지고 있는지와 미시적으로 소득수준에 따라 개인 간 고등교육 접근 기회가 적절히 보장되고 있는지의 문제를 살펴볼 수 있다.

가) 고등교육 재정투자 주체들의 재정분담 공정성

역사적으로 우리나라 고등교육 재정은 정부의 대학 재정지원 규모가 영세할 뿐만 아니라 기업, 사회 등 고등교육 관련 집단들의 고등교육 재정 분담은 취약하여 대학의 자체 재원 발굴 역량이 미흡하였다. 주요 외국에 비해 낮은 기부금 수입을 보이고, 산학협력을 통한 민간 R&D 자금의 대학 투자 역시 저조한 수준이다. 따라서 교육 수요자, 즉 학생이 높은 등록금을 부담하는 왜곡된 구조를 가지고 있으며, 고등교육을 소수 수요자가 향유하던 시대와 달리 보편화 단계에 접어들면서 최근 과도한 수요자 중심 교육비 분담 구조의 문제가 '반값 등록금'의 문제로 부각된 것이다.

나) 고등교육 접근기회의 보장

우리나라와 같이 학생 부담 등록금 중심의 고등교육 재정 분담 구조는 소득수준별 개인의 고등교육 기회 격차를 확대할 수 있다는 우려가 있다. 대학은 다른 재원의 확보가 불투명한 가운데 학생 부담 등록금 수준을 상향할 수밖에 없었고, 이는 저소득층의 고등교육 접근 기회를 원천적으로 차단할 수 있기 때문이다. 반값등록금 정책에 따른 국가장학금의 전면 시행은 고등교육 접근기회를 확대하고 있지만, 완전하다고 보기는 어렵다.

4) 대응성 관점에서 대학교육의 문제

오늘날 우리나라 고등교육의 문제를 대응성 관점에서 진단하면, 교육 수요자의 교육적 요구(needs), 산업·노동시장의 요구, 국제화에 대한 대응 문제를 살펴볼 수 있다.

가) 다양한 교육수요에 대한 대응 부족

한국의 고등교육 접근기회는 19세-20대에 편중된 반면, 미국, 영국, 프랑스 등은 성인인구의 높은 연령대에서도 고등교육에 접근하고 있다. 성인인구 연령대별 고등교육 이수비율에서도 우리나라에 비하여 미국의 경우 고등교육 인구의 고령화 현상을 보이고 있다. 1990년대 고등교육 정책이 20대를 주 대상으로 하는 무조건적인 고등교육의 양적 팽창에만 주력했을 뿐 다양한 성인 인구층을 고등교육 프로그램으로 흡수하는 데 실패하였다. 최근 대학의 평생교육체제 지원사업에 의해 성인학습자를 흡수하고는 있으나 일부 대학에 그치고 있다.

나) 노동시장의 대응력 부족

1990년대 우리나라 고등교육 보편화 정책은 21세기에 들어서면서 고등교육의 경쟁

력, 수월성, 생산성의 급격한 저하로 인하여 기업체에서 요구하는 인적자원 개발의 실패를 가져왔다. 특히, 대학교육과정이 산업현장에서 요구하는 지식, 역량과 연계성이 부족하다는 문제가 지적된다. 따라서 노동시장에서는 양질의 기술 인력을 개발하기 위해 고등교육 교육과정을 획기적으로 개선할 것을 요구하고 있다. 대학의 교육프로그램이 산업사회에 부합하지 못한 결과, 기업에서 채용한 인력을 재교육하는데 소요되는 비용이 연간 3조원에 달한다는 연구도 있다.

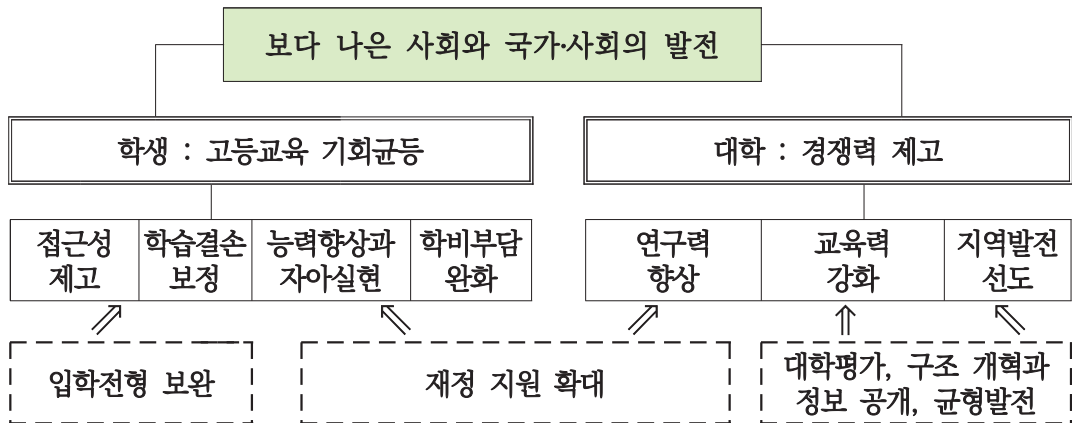
다) 국제화를 통한 경쟁력 제고를 위한 대응전략 미흡

국제화에 대해 학생 유치와 재정 수입을 위한 전략으로만 간주하는 경향이 크다. 개발도상국 지역에 교육시장의 확대라는 단순한 목표만을 가지고 진출하고 있다. 지나치게 외국인 학생의 양적 팽창에 초점이 맞추어져 있으며, 그들이 실질적으로 성장할 수 있는 여건 조성에는 관심과 대책이 매우 미흡한 상태이다. 특히 대학등록금 동결로 인한 재정난이 심각해지면서 외국인학생의 유치를 재정난을 해소하는 방편으로 생각하는 경향이 적지 않다. 현 상태가 지속될 경우 외국인 유학생 유치는 오히려 한국 고등교육에 대한 국제적 위상저하와 한국에 대한 불신 확대로 귀결될 수도 있다. 더 좋은 대학을 찾아 외국으로 유학을 떠나는 국내 학생 수가 꾸준히 증가함에 따라 국내 대학 시장은 곤궁에 처하게 될 것이다. 정보화와 결합되면서 외국대학의 정보와 강의가 들어오고 있는데, 이를 대학이 제대로 대응하지 못한다면, 외국에서의 사이버 교육이 우리 시장을 잠식시킬 가능성이 매우 크다. 학점취득이 매우 쉽게 되어 있고, 콘텐츠가 좋은 경우 영향을 미칠 수 있을 것이다. 정부도 국제화를 대학별 랭킹에만 관심이 있을 뿐이다. 고등교육이 국가전략과 어떤 관계를 가지는지에 대해서 고민해야 하고, 국가적 차원에서 고등교육의 발전전략을 수립해야 한다.

2. 차기 정부 고등교육 정책 및 법제의 과제

가. 기본 방향

고등교육의 정책방향은 학생의 능력과 대학의 경쟁력 제고를 통한 국가사회의 발전에 둘 수 있다. 이를 위해 크게 입학전형 보완, 재정지원 확대, 대학평가 및 구조개혁, 정보 공개 등의 정책적 수단이 가능할 것이다.



[그림 2] 고등교육 정책의 구조

나. 고등교육 체제 개편

지식기반사회의 급속한 진전과 고등교육 보편화에 따른 대학교육에 대한 기대의 변화 등으로 새로운 고등교육 체제의 혁신이 필요하다.

1) 고등교육 체제개편 방향

학령인구의 감소, ICT 기술의 발전, 글로벌화, 고용시장의 변화 등, 특히 코로나19 팬데믹 이후 고등교육 환경이 급속하게 변하고 있는 상황에서 국가 경쟁력 강화를 위한 고등교육 체제 개편이 필요하다. 국가산업 및 지역발전 등 고등교육에 필요한 수요 기반 파악을 국내 자원뿐만 아니라 해외 자원까지 함께 고려한 종합적이고 체계적인 지역·산업·대학의 동반발전 추진전략이 필요하다.

지식기반사회를 리더하는 창의적이고 도덕적인 인적자원의 전략적이고 체계적인 육성을 위하여 고등교육기관에 대한 자율성 제고 및 과학기술분야는 물론 인문사회분야의 기초학문 활성화가 필요하다. 평생교육의 잠재적 공급기반과 실제 지역사회의 평생학습 수요자간의 연계 강화를 통한 고등교육기관의 평생교육서비스 질적 제고를 추진하고, 궁극적으로 교육환경 변화에 대응하는 고등교육 체제의 개편방안 모색이 필요하다.

2) 미래사회 고등교육에서 육성해야 할 인재상

미래 사회 고등교육 인재상은 지식을 잘 활용하여 능동적인 업무를 스스로 창출해 나갈 수 있는 능력을 요구한다. 특히 대학원에서는 기존의 지식을 토대로 새로운 지식을 창출해 나갈 수 있는 능력을 요구한다.

3) 현행 고등교육 체제의 문제점

가) 전체적인 문제

○ 학생 선발(입시 등): 대학입시에 대한 정부의 지나친 간섭(예컨대, 여론에 따라 수능능력시험의 영향력 약화를 강조하기도 정시모집 확대를 요구하기도 하고, 학생부 종합전형의 근본취지에서 벗어나 수능 최저학력 기준 철폐를 강요하기도 한다)을 통한 대학의 현실에 맞는 인재 선발 기회 축소 등을 들 수 있다.

○ 인재 양성(교육과정): 새로운 교육과정 신설에 대한 인식, 사회변화에 부응하는 교육과정 개설의 인식, 대학은 기본적으로 핵심역량을 키워줄 수 있는 교육과정이 개설되어야 하지만, 취업을 강조하는 분위기에 맞추어 취업 위주의 교육과정으로 변질되는 경향이다.

○ 인재 배출(학위, 자격 등): 학위 및 자격의 중요성에 대한 사회적 냉소주의 확대, 학위 및 자격과 직업과의 연계에 대한 지나친 강조이다.

○ 사회 진출(취업, 진로 등): 전공과 취업의 연계에 대한 지나친 강조에 따라 어디 가서든 쉽게 적응할 수 있는 높은 역량을 갖춘 인재를 양성하는 데 소홀하고, 이에 따라 전공별 취업률을 강조하게 되고, 결국 대학교육의 변질로 연결된다.

○ 사회적 책무성(고등교육 성과): 고등교육의 높은 취업률을 올리는 것이 중요한 성과가 되어서는 안된다. 대학졸업자의 취업률은 사회에서 취업할 자리가 많으면 저절로 취업률이 높아진다. 지금은 마치 높은 청년실업률을 대학의 잘못으로 돌리는 분위기이다. 대학은 근본적으로 어디 가서든 써먹을 수 있는 높은 역량을 가진 인재를 양성하는 것이 핵심이어야 한다.

나) 고등교육 체제 운영상의 문제점

○ 고등교육 재정(정부예산, 등록금 등): 정부의 낮은 대학재정 지원액, 2009년 이후 등록금 동결 및 인하 강요에 따른 전체 대학재정의 급격한 축소는 심각한 문제를 야기하고 있다.

○ 고등교육 정책(재정지원사업 등): 대학의 질적 성과를 제대로 담보할 수 있는 평가체제의 마련 및 나눠먹기식 재정지원사업의 문제가 있다. 우수한 대학에는 충분한 재정지원이 갈 수 있는 체제의 마련이 시급하다.

○ 고등교육 관련 법·규정 등: 대학구조개혁법의 조속 통과를 통한 강제적 구조조정이 선결되어야 한다.

○ 사회적 공감대 형성(유관기관 연계, 대학의 리더십 등): 대학의 리더십을 인정할 수 있는 사회적 분위기와 공감대 형성이 필요하다.

다) 고등교육 체제 개선을 위해 시급하게 추진되어야 하는 중요 과제

○ 학생선발의 자율성 제고: 근본적으로 각 대학의 입장에 맞는 학생을 선발할 수 있는 체제 마련이 필요하다. 수시와 정시의 비율을 조정한다거나, 수능능력시험과 EBS 방송과외와의 연계율을 높이는 것이 능사는 아니다.

○ 대학교육과 취업을 연결하려는 노력 중단: 각종 평가에서 취업을 지표로 삭제하는 것이 대학교육의 본질을 살리는 최우선책이다. 대학은 취업중심의 교육과정 운영이 아니라 핵심역량 중심의 교육과정 편성 및 운영이 중요하다.

○ 대학재정의 확충: 정부의 재정지원을 대폭 확대하든지, 등록금 인상이 가능하도록 해야 한다.

○ 대학구조개혁법의 조속 제정: 한계대학이 스스로 폐교할 수 있는 길을 열어주고, 대학이 스스로 정원을 감축하거나 지역별로 균형있게 정원을 감축할 수 있는 방안을 찾는 것이 매우 중요하다.

4) 고등교육 체제 개편 방향

○ 학생 선발(입시 등): 대학에 선발 자율권을 주어야 한다.

○ 인재 양성(교육과정): 취업에 연계되지 않은 핵심역량 중심의 교육과정 편성 및 운영이 가능하도록 해야 한다.

○ 인재 배출(학위, 자격 등): 학위와 자격에 구애 받지 않는 인재 배출이 필요하다.

○ 사회 진출(취업, 진로 등): 취업보다는 역량을 강조하는 교육 및 그에 따른 다양한 사회진출이 가능해야 한다.

○ 사회적 책무성(고등교육 성과): 높은 취업률은 절대 고등교육의 성과가 아니다. 기업이 살아나면 저절로 취업률은 높아진다. 고등교육의 성과는 핵심역량이 높은 졸업

자를 배출하는 것이다.

○ 고등교육 재정(정부예산, 등록금 등): 정부재정지원 확대, 등록금 인상 허용이 필요하다.

○ 고등교육 정책(재정지원사업 등): 나눠먹기 식이 아닌 우수한 대학에 많은 재정 지원이 갈 수 있는 체제의 마련이 필요하다.

○ 고등교육 관련 법·규정 등: 대학구조개혁법의 시급한 제정이 요청된다.

○ 사회적 공감대 형성(유관기관 연계, 대학의 리더십 등): 대학의 역할을 인정할 수 있는 체제가 필요하다.

다. 대학평가체제의 안정화 및 구조개혁의 안착

최근 학생수 급감에 따른 대학의 충원위기가 고조되고 있지만, 대학교육에 대한 불신과 대학의 품질 제고를 위한 요구 증대는 여전하다. 학생수 급감에 대비한 고등교육의 생태계를 해치지 않으면서 질 높은 대학교육을 제공하기 위해서는 대학평가체제의 안정화를 통해 살아남은 대학의 교육품질을 제고할 수 있는 기반을 다질 필요가 있다.

대학에서 이루어지고 있는 대학평가는 정부의 대학기본역량진단과 각종 대학재정지원사업평가, 고등교육법 제11조의2에 근거한 대학기관평가인증과 각 학문영역별 평가 등이 있다. 그런데 각기 평가의 목적은 다르지만, 평가지표는 유사하게 별도로 진행하여 대학에 평가 부담을 가중시킨다는 지적이 적지 않다. 어떤 방식으로든 대학평가의 정리가 필요한 상황이다. 그러나 한국대학교육협의회 병설 한국대학평가원, 한국교육개발원의 대학역량진단센터, 그리고 한국연구재단, 한국대학교육협의회, 국가평생교육진흥원 등에서 교육부의 위탁을 받아 실시하는 각종 대학재정지원사업평가 등은 이미 진행되고 있어서 지금 상황에서는 그 평가를 없애거나 통합하는 것이 어려운 상황이다. 따라서 단기적으로는 이들 평가간의 연계 혹은 통합보다는 각 대학평가간 역할 정립이, 장기적으로는 평가의 연계 통합이 필요하다.

단기적으로 대학기관평가인증과 대학기본역량진단, 그리고 대학재정지원사업평가는 서로 목적이 다른 평가이기 때문에 각각의 평가가 그 본래의 목적에 맞게, 그리고 그에 부합하는 범위로 실시되도록 역할 정립이 필요하다. 대학평가간 역할 정립을 한 후에는 대학인증평가에 대한 정부의 재정지원과 업무지원이 필요하다. 현재 대학기본역량진단, 대학재정지원사업평가, 학문영역별 평가 등에 대해서는 모두 정부가 재정지원

을 하고 있다. 그러나, 대학기관평가인증에 대해서는 정부의 재정지원이 전무하며, 평가참여대학의 비용으로 평가가 진행되고 있다. 대학평가를 직접 담당하는 당사자들의 입장에서는 학문영역별 평가보다는 오히려 대학기관평가인증에 대한 재정지원이 더욱 절실한 상황이다.⁵⁾ 과거에 대학기관평가인증으로 전환되기 이전에는 한국대학교육협의 회법에 의한 대학평가에 대해 정부가 재정지원을 실시하여 왔다. 그런데 고등교육법 개정에 의해 제11조의2로 대학평가에 관한 규정이 추가되고, 그에 근거하여 대통령령 으로서 고등교육기관의 평가·인증 등에 관한 규정이 제정되어 법적인 근거가 명확해 졌음에도 불구하고 정작 대학기관평가인증에 대해서는 정부의 재정지원이 전무한 상황 이다. 이제는 대학기관평가인증에 대해서도 정부의 재정지원이 절실하며, 관련 입법 조치가 필요하다.

나아가 장기적으로는 대학기관평가인증과 대학기본역량진단(2021년 3주기 기본역량 진단 실시 이후 4주기 평가의 실시 여부가 불투명하기는 하지만)의 연계 및 통합에 대해 진지한 “논의의 장”을 마련하는 것이 필요하다. 이를 통해 우리나라 고등교육이 경쟁력을 강화할 수 있는 방향이면서 대학의 평가부담을 완화하고 각 대학평가별로 역할이 명확해질 수 있는 대학평가의 방향이 마련될 필요가 있다. 이러한 논의를 통해 대학평가의 연계 혹은 통합 방향이 정해지면 관련 입법 조치가 필요할 것이다.

이와 함께 2014년 첫 발의되어 폐기와 재상정을 거듭하고 있는 「대학구조개혁 및 평가에 관한 법률」(안)에서 한계대학의 자발적 폐교를 유도할 수 있는 법조항의 마련 이 필요하다. 「대학구조개혁 및 평가에 관한 법률」(안)이 어렵다면, 초·중등학교에서와 같이 「사립학교법」에 해당 조항을 마련하는 것도 필요할 것이다.

5) 대학평가를 담당하는 주무부처의 장인 기획처장들과의 면담에서 지방 B대학의 기획처장은 학문영역별 평가에 대해 부정적인 견해를 가지고 있었음. “학문영역별로 각종 인증평가가 실시되고 있는데, 대학의 학과 전체를 봐야 하는 기획처의 입장에서는 각 학문영역별 평가가 매우 부담스럽습니다. 각 학문영역별 평가인증기관에서는 각 학문영역별로 꼭 필요한 것을 넘어 과다하게 지표를 설정하는 경우가 적지 않습니다. 굳이 필요없는 시설면적을 요구하는 경우도 적지 않구요. 그에 맞추다 보면 ‘쓸데없는 비용’이 들어가게 됩니다. 예를 들어 법학전문대학원의 시설면적 기준 때문에 다소 후미진 곳에 공간을 확보했는데, 이는 결국 창고로만 사용되고 있습니다. 물론 다른 단과대학에서도 활용하지 못하고 있고요. 한정된 재원을 그렇게 쓰다 보니 결국 다른 단과대학이나 학부(과)는 손해는 보는 것이지요. 간호학과나 의치의학계열, 약학대학 등과 같이 자격증이 연계된 것은 더욱 심하고, 심지어 자격증도 없으면서 공학이나 경영학 등과 같이 학문영역별로 평가인증을 하는 경우 대학의 입장에서는 심각한 문제가 될 수 있습니다.” 또다른 기획처장은 재정에 대한 문제를 제기한다. “왜 저런 학문영역별 평가인증에는 정부가 재정지원을 하면서 정작 대학 전체를 평가하는 대학기관평가인증에는 정부의 재정지원이 하나도 없이 몽땅 대학부담으로 하는지 이해할 수 없습니다.”

현재 국내 고등교육 평가기구의 현황을 살펴보면, 우선 한국교육개발원의 대학기본역량진단평가는 대학구조개혁위원회(교육부)에서 총괄적인 사항을 심의하며 평가수행업무는 한국교육개발원에서 관장한다. 교육부는 대학기본역량진단평가의 기본계획 수립을 수립하여 총괄 관리 업무를 담당하고 있으며, 대학구조개혁위원회를 통해 대학기본역량진단 기본계획을 최종 심의하고, 진단 실행 등과 관련한 세부사항은 대학진단관리위원회 등을 통해 심의하고 있다. 한국교육개발원은 1998년부터 교육부에 의해서 교원양성 평가기관으로 지정되어 교원정책에 관한 연구, 교원양성기관 역량진단 사업과 관련 연구, 교원존중 및 치유지원 사업과 관련 연구 등을 수행하고 있다. 한국대학교육협의회 병설 한국대학평가원은 대학인증평가의 연구 및 인증평가를 실시하고 있다. 한국연구재단은 대학혁신지원사업을 관리하고 있으며, 사업관리위원회 및 평가단 운영·관리, 사업관리 및 성과평가, 사업비 집행 및 관리, 컨설팅단 운영 등의 기능을 수행하고 있다. 이러한 평가와 관련하여 평가기구의 독립성 미약과 전문성 부족, 평가기구들의 질을 관리할 수 있는 총괄적인 질 관리 시스템 부재, 평가간의 연계성 부족과 그로 인한 평가 부담의 과중, 국경을 넘는 고등교육 활동 질 관리 부재, 국내외 학위 국제(상호) 인증 시스템 부재 등이 문제점으로 지적되고 있다.

국내 대학평가 및 지원체제 관련 선행연구 분석을 살펴보면, 전반적으로 고등교육기관평가인증과 대학기본역량진단의 연계방안에 대한 논의가 적지 않다. 평가부담 완화를 위해 두 평가지표 간 연계와 더불어 나아가 통합을 제안하는 연구를 다수 찾아볼 수 있다. 더불어 정부재정지원사업 평가 및 대학자체평가 또한 통합을 제안하는 연구를 살펴볼 수 있다. 특히 평가의 공정성·객관성·공정성 등을 위해 대학평가를 전담하는 기구 설립을 제안하기도 한다. 체계적이고 전문적인 대학평가 전담기구의 필요성뿐만 아니라 다양한 평가기구를 통해 상호 간 경쟁을 바탕으로 적절한 평가준거를 개발할 필요가 있으며, 특정 평가기구의 구체적인 운영(안)도 제시되고 있다.⁶⁾

이러한 점에서 장기적으로 고등교육의 질적 개선 지원, 대학평가간의 연계를 통한 평가의 효율성 확보, 대학평가기관의 전문성 확보, 평가결과의 공신력 확보 등을 위해 독립적인 대학평가기구 설립도 가능할 것이다. 독립된 평가기구의 설립을 통해 정부와 대학으로부터의 독립성 및 평가운영의 자율성, 기능의 전문성을 확보하는 동시에 평가체제의 통합성 및 평가의 사회적 비용 최소화, 재정의 안정성, 국제 평가기구와의 연

6) 김병주 외(2021). 고등교육 혁신을 위한 대학평가 및 지원체제 개선방안 연구. 교육부.

계를 통해 국제수준의 평가체제 구축 및 대외적 공신력 제고, 민간 평가기구와의 협조 및 지원체제 구축이 가능할 것이다. 대학평가기구의 지위와 성격(안)은 독립적인 비정부기관인 비영리 사단법인 또는 독립적인 준정부기관인 특수법인 또는 정부출연연구기관으로 하는 것이 타당할 것이다. 고등교육평가기구 설립을 위한 관련 법령 제·개정(안)은, 재단법인으로 운영 시에는 「고등교육평가에 관한 법률」(안)을 제정하고, 정부출연연구기관으로 운영 시에는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」의 [별표: 이 법에 따라 설립되는 연구기관(제8조1항 관련)]에 한국고등교육평가구를 추가하면 될 것이다.

라. 대학에 대한 안정적 재정지원

2021년 기준 고등학생의 대학 진학률은 69.7%, 고등교육 취학률은 67.6%에 달한다. 특히, 4차 산업혁명에 적극 대응하기 위해 국가 차원에서 고등교육인재 양성을 위한 혁신적인 재정투자 규모 확대가 필요하다. 2008년 이후 13년동안 대학등록금이 동결 및 인하된 상황⁷⁾에서 획기적인 국고지원 확대 이외의 대안이 없지만, 국고지원은 오히려 감소하고 있다. 1인당 GDP가 이태리를 추월한 선진국 대한민국의 대학생 1인당 교육비 수준은 초·중등학생 1인당 교육비보다 낮은 수준인데, 이는 37개 OECD 국가 중 대한민국이 유일하다.⁸⁾ 하락하는 대학의 국제경쟁력을 제고하기 위한 고등교육재정 확보 및 지원이 절대적으로 필요하다. 무엇보다 코로나19 이후 4차 산업혁명과 급변하는 세계 환경과 정세에 대응하기 위해서는 대학재정의 확대가 무엇보다 시급하다.

1) 고등교육법에 대학 자율성 확보를 위한 기본사항 및 대학에 대한 의무적 국가의 재정지원 명시화

「교육기본법」에 지방교육재정에 관한 사항은 특별히 법제화되어 있으나, 대학재정에 관하여는 언급하지 않고 있다. 「고등교육법」 7조에서도 “국가 및 지방자치단체는 학교

7) 명목등록금(경상가)의 경우 2011년 대비 2020년 국·공립대 6.1%, 사립대 2.7% 인하되었고, 실질등록금(불변가)은 2011년 대비 2020년 국·공립대 15.6%, 사립대 12.6% 인하되었음

8) 대한민국의 학생당 교육비는 초등학생 : \$12,535, 중등학생 : \$14,978, 고등교육(대학생) : \$11,290인 반면, OECD 평균 학생당 교육비는 초등학생 : \$9,550, 중등학생 : \$11,192, 고등교육(대학생) : \$17,065임 (OECD(2021). *Education at a Glance 2021*.)

가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다”고 규정하여 국공사립을 막론하고 대학에 대한 국가의 재정지원을 규정하고 있지만, 역시 임의규정에 불과하다. 「고등교육법」 8조에서 “국가는 학술·학문연구의 진흥과 교육의 연구를 조장하기 위하여 실험실습비, 연구조성비, 또는 장학금의 지급 기타 필요한 조치를 강구하여야 한다”고 하여 대학의 실험실습비, 연구조성비, 장학금 등에 관하여는 국가의 책임이 있음을 명확히 하고 있지만, 세부규정은 없다.

현재로서는 고등교육에 대해서는 포괄적으로 지원할 수 있다는 규정만 있기 때문에, 특히 국가가 설립하지 않은 대학에 대해서는 재정지원여부와 지원규모가 국가의 재량사항에 속한다. 따라서 대학에 대한 안정적인 지원을 위해서는 사립학교법과 고등교육법에 다음과 같이 사립대학에 대한 명시적인 지원규정이 마련이 필요하다.

- 「고등교육법」 제7조(교육재정) 1항: “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조해야 한다.”
- 「사립학교법」: “제43조의2(사립대학에 대한 지원) 국가는 보조를 신청한 사립대학에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 해야 한다.”

2) 「대학재정지원법」(안)의 제정

대학재원의 법적 독립성과 안정성을 확보하기 위해서는 대학재정을 안정적으로 지원할 수 있는 법적인 근거 마련이 필요하다. 이를 위해 고등교육재정교부금보다 보다 포괄적인 규정을 포함하는 「대학재정지원법」(안)의 제정이 필요하다. 「고등교육재정교부금법」은 2004.11.24 한나라당 박찬석 의원외 40인에 의해 처음 발의된 이후 여야에 의해 다양하게 발의된 이후 「지방교육재정교부금법」과 비교되면서 정부재정 운용의 경직성 측면에서 찬반양론이 대립되어 도입에 어려움을 겪어 왔다.

따라서 고등교육재정을 안정적으로 확보할 수 있는 내용을 포함하면서 「지방교육재정교부금법」과 비교되지 않도록 「대학재정지원법」을 제정하여 안정적인 재원확보의 기반을 조성할 필요가 있다. 이는 대학재원의 법적 독립성의 확보를 도모하는 것이다. 3 대학재정지원의 목적, 범위, 기준, 재원조달 방법 등 국가의 고등교육 재정지원에 대한 책무성을 법제화하고, 재원규모의 안정화를 도모하기 위해 내국세의 일정부분을 고등교육재원으로 확보할 수 있는 법적장치를 마련하자는 것이다.

3) 고등교육세의 신설 혹은 전환

앞에서 「대학재정지원법」을 통해 대학에 대한 재정지원의 법적 근거가 마련되면, 그 재원을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 고등교육세의 신설 혹은 전환이 필요하다. 고등교육세의 신설 혹은 전환의 근거를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 학령인구 구조 변화를 반영한 교육세 기능 재편이 필요하다. 현행 교육세는 국세분 교육세와 지방교육세로 이원화되어 있다. 교육세가 이원화 되었다는 것은 각각의 교육세가 별도의 용도에 쓰여야 함을 의미하지만, 현행 국세분 교육세와 지방교육세는 세금 징수 주체만 다를 뿐, 목적은 ‘지방교육의 질적 향상 도모’(교육세법 제1조, 지방세법 260조의2)로 동일하다. 교육세는 1982년부터 근 30년간 징수되면서 교육세가 지방교육발전에 기여해야 한다는 목적은 충실히 달성되었다고 볼 수 있다. 최근 초·중등 학생수 감소추세를 감안하면, 현행 교육세 구조를 유지할 경우 머지 않아 교육세 존폐의 문제가 대두될 가능성이 높다. 따라서 고등교육재정 지원 확대의 필요성이 제기되는 상황에서 고등교육세로 전환할 경우 지방교육재정 입장에서도 명분과 실리를 얻을 수 있을 것이다. 특히 이제는 새롭게 고등교육재정지원의 필요성이 대두되고 있기 때문에 차제에 국세분 교육세는 고등교육세로 개편하여 고등교육을 지원하는 고등교육세와 지방교육을 지원하는 지방교육세로 역할을 명료화하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 고등교육세 전환을 통한 초·중등교육과 고등교육의 Win-Win 전략 수립이 필요하다. 국세 교육세의 규모는 2021년 기준 연간 5조원 정도이나, 특별소비세, 교통세, 주세 등 경기에 민감한 세원의 성격상 신장 가능성이 떨어진다. 세원이 신장되지 않을 경우 세율을 올리거나 세원을 교체하여 세수를 확대해야 하는데 지방교육재정교부금 재원에 편입되어 있기 때문에 세율인상이나 세원교체 논리의 설득력이 떨어지는 문제가 있다. 교육세를 고등교육세로 개편할 경우 고등교육의 질적 개선논리로 교육세율을 바꾸거나 세율을 인상할 여지가 생기며, 지방교육재정교부금은 내국세 교부율을 교육세만큼 인상함으로써 재원을 안정적으로 확보할 수 있게 된다.

셋째, 고등교육 투자의 OECD 평균 수준 달성과 정부의 고등교육 책무성 강화를 위해서이다. 국세분 교육세를 고등교육세로 개편하는 것은 고등교육에 대해서는 중앙정부가, 초·중등교육에 대해서는 지방정부가 책무성을 강화한다는 원칙에 부합한다. 고등교육세는 대학의 재정결손을 보전하고 정부의 고등교육 투자 수준이 OECD 평균

수준에 이르기까지 한시적으로 설치할 수도 있다. 그동안 등록금 동결에 따른 재정 결손을 보전하는 차원에서 2011년 등록금 인상률 상한제가 도입된 이후부터 연평균 결손분을 지원하는 것이다.

이상의 근거와 필요성에 따라 현행 국세분 교육세를 고등교육세로 전환하여 고등교육재원의 안정적 확보가 가능하다. 교육세를 고등교육세로 전환하기 위해서는 법령 명칭 변경 등 개정이 필요하다. 우선 「교육세법」을 「고등교육세법」으로 명칭 변경하고, 제1조(목적)의 “교육의 질적 향상”을 “고등교육의 질적 향상”으로 변경하는 것이다.

아울러 「지방교육재정교부금법」 제3조(교부금의 종류와 재원) 제2항 제2호(해당연도 교육세법에 따른 교육세 세입액)는 삭제하고, 국세분 교육세 전환으로 인한 지방교육재정교부금 결손분을 보전하기 위해서는 제3조 제2항 제1호 내국세 총액의 1만분의 2,079를 일정 부분 상향 조정이 필요하다.

고등교육세 확보분에 대해서는 특수목적지원과 일반지원으로 구분하되, 특수목적지원은 정부의 정책 등을 반영하여 사업기준으로 최소한 배분하고, 일반지원은 국공립대학과 사립대학으로 나누어 교원수와 학생수를 기준으로 배분하는 것이다.⁹⁾ 우선 일반지원사업비 규모를 확대하되, 4차 산업혁명에 대비한 교육환경 조성 관련 신규 사업을 중심으로 재정지원을 실시하며, 투자 규모와 투자 기간은 정부의 재정 상황을 고려하고, 고등교육 이해관계자의 합의를 통해 도출할 수 있을 것이다.

4) 대학의 자율적으로 집행이 가능하도록 포괄러편딩에 의한 재정지원

그동안 대학에 대한 재정지원은 꾸준히 증가하고, 다양한 대학재정지원사업을 확대해왔지만, 재정지원에도 불구하고 사업의 효과는 미흡하였다. 기관(대학본부), 교육중심(대학)에 대한 지원이 상대적으로 부족하였고, 개별대학이 자율적으로 집행할 수 있는 여지가 부족하였다. 일부 사업의 경우 사업이 중단된 이후 역효과가 발생하기도 하였다. 사업 형태의 고등교육재정 지원에서는 사업과 사업간 중복이 불가피하게 발생하며, 사업단 위주의 다양한 재정투자 사업이 병렬적으로 지원되면서 엄격한 집행기준으로 재정의 효율적 집행이 곤란하다.

9) 사립대학에 인건비 지원을 할 경우 인건비가 과도하거나 과소하게 지급되는 것을 막기 위해 인건비가 높은 대학에 대해서는 평균인건비 기준금액의 일정비율을 지원하고, 인건비가 낮은 대학에 대해서는 해당대학 실제 인건비의 일정비율을 지원하면 될 것이다.

학생들의 학습권을 보호하기 위해서는 현실적으로 평등성을 강조할 수밖에 없다. 사업지원비 등의 기관평가에 의한 차등적 재정지원은 지원효과에 대한 검증이 용이하지 않고, 평가과정에서도 대학의 규모나 명성 등이 평가결과에 직·간접적으로 작용하여 빈익빈부익부라는 부작용이 발생한다. 따라서 근본적으로 고등교육의 ‘사업비’보다는 고등교육 ‘재원’을 늘려야 한다. 사업비와 교육비는 다르다. 사업비가 늘면 ‘사업’의 성과는 나타날지 몰라도 ‘교육’은 달라지지 않을 가능성이 크다. 지금 대학에 필요한 것은 ‘사업비’가 아니라, 자율적인 집행이 가능한 ‘교육재원’이다. 대학에 대한 신뢰를 바탕으로 공식(formula)에 의한 지원이 필요하다.

이러한 점에서 과거의 교육역량 강화사업이나 현재의 대학혁신지원사업과 같은 포물리에 의한 재정지원방식이 필요하다. 이는 대학사회에서 가장 선호하는 방식으로 바람직한 재정지원 방식으로 평가된다. 앞으로도 포물리에 의한 기관지원사업을 확대하고, 사업단지원사업이 불가피한 경우 지원비의 일부를 간접경비로 대학본부에 지원하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 정부의 요구에 맞추어 특성화 방향을 바꾸어 나가는 것이 아니라 대학 스스로 자율적이고 지속적인 특성화와 발전을 가능하게 할 것이다. 관련 조항은 「대학재정지원법」(안)에 명백히 규정하는 것이 필요할 것이다.

5) 평가인정 사립대학에 대한 경상비 지원

국립대학에 비하여 상대적으로 사립대학에 대한 국고지원이 부족한 것이 현실이다. 고등교육세 신설 등을 통해 대학재정의 파이를 확대하여 사립대학에 대한 일정비율의 경상비 지원을 시작할 필요가 있다. 사립대학에 대한 경상비 지원에 선행하여 사립대학의 책무성을 확보하는 것이 필요하다. 부실사학에 대한 지원논란을 잠재우기 위해 평가인정 사립대학 또는 구조개혁평가 결과 일정수준 이상의 대학에서만 경상비 지원의 형태로 운영하는 것이다.

사립대학에 대한 경상비 지원사업은 단기적으로는 특성화 분야 전임교수 임용을 확대하여 비교 우위 확보를 통해 특성화 분야가 경쟁력을 갖도록 유도하기 위하여 전임교수 인건비(실제인건비가 표준인건비보다 높을 경우 표준인건비, 낮을 경우 실제인건비)의 일정률을 지원하는 방안을 도입하고, 장기적으로는 사립대학에 대한 경상비 일정률을 지원(formula funding)하는 방안을 도입하는 것이다. 사립대학에 대한 경상비 지원사업은 기존 고등교육재정사업과 별도로 신설하여 추진하되, 장기적으로 일본¹⁰⁾의

경우와 같이 전체 사립대학 재정의 10% 수준(3조원)까지 확대할 필요가 있다.

경상비를 지원받는 사립대학은 평가인정을 받아야 하며, 대학 거버넌스에 대한 투명성 및 신뢰성을 확보하고, 대학에 지원조건(등록금 인상률, 교수당 학생 수, 학생선발 방식 등)을 제시하여 국가의 고등교육정책 방향을 준수하도록 요구한다.

6) 대학생 지원 및 공평한 교육기회 제공

2015년을 기점으로 2011년 기준 14조원에 달하는 등록금 총액의 50%를 초과하는 장학금을 제공함으로써 소득연계형 반값등록금이 달성되었다. 그러나, 학생과 학부모에 따라서는 체감하지 못하고 있음은 물론 4조원이라는 엄청난 재원이 매년 지출되고 있다. 따라서 학생과 학부모의 체감도를 제고하고, 국고지원금의 효율적인 운용을 도모하며, 학생과 학부모의 필요에 근거한 실질적인 학자금 지원책을 마련할 필요가 있다.

가) 소득연계형 반값등록금의 체감도 제고

소득 8분위까지 지급되고 있는 국가장학금을 전면 개편하여 중위 소득계층보다 하위 소득계층에 대한 국가장학금 지원을 확대(주거비 및 생활비 지원 포함)함으로써 실질적인 국가장학금 체감도를 제고하는 것이다. 중위 소득 이상의 계층에 대해서는 ICL 지원을 확대하되, ICL 이자부담을 금리 인하에 맞추어 평균금리 이하로 낮춤으로써 실질적 이자 부담을 제로화한다. 이를 통하여 국고지원금의 효율적 운용을 도모하면서 누구나 부담없이 대학교육을 받을 수 있는 실질적인 기반 조성이 가능할 것이다.

나) 대학생 개개인 지원

코로나19 이후 대학생의 불안감과 우울감이 팽배하고 정신건강이 위협을 받고 있다. 지난 2년 간의 비대면교육, 사회적 단절, 소득감소로 인한 정신적 갈등과 우울감이 심화되어 향후 진로에 악영향을 줄 수 있다. 특히 코로나19 위기에 따라 청년들의 불안감과 우울감은 전체 성인인구 기준 불안 및 우울비율보다 높아 미래사회 위기로 다가올 가능성이 있다.¹¹⁾ 따라서 20대 대학생과 청년을 대상으로 건강진단심리상담지원을 제공할 필요가 있다.

10) 일본의 경우, 사립대학 전임교원과 전임직원 인건비의 50%와 시간강사 인건비의 40%를 지원하고 있으며, 교직원 복리 후생비의 40%, 교육연구경상비와 후생지도비와 연구여비의 50%를 지원하고 있다.

11) 김진리 (2021). 코로나19 위기 속 청년문제와 프랑스의 정책적 대응, 국제사회보장리뷰, 2021 가을호(18), 119-124.

7) 제대로 된 학부교육 지원 및 대학교육의 품질 제고

그동안 대학들은 연구중심의 풍토에 따라 학부교육에 대하여 소홀히 한 측면이 있다. 이제 대학지원 패러다임을 전환하여 연구뿐 아니라 학부교육의 질 향상에도 정부 투자 확대가 필요하다. 세계적 수준의 다양한 학부교육 선도모델 창출을 통한 대학서열화 완화 및 사교육 줄이기에 기여하고, 궁극적으로 대학교육의 품질 제고를 통한 대학 및 국가 경쟁력 제고가 가능할 것이다.

가) 학부교육 선도대학 지원사업 부활

2010년 교육역량 강화사업의 한 축으로 시작되어 매년 10여개 대학을 선정, 30여개 대학 내외에서 지원되어 왔던 학부교육 선도대학 지원사업을 부활할 필요가 있다. 동 사업을 4년 주기로 매년 10여개 대학이 지원될 수 있도록 함으로써 궁극적으로 40여개 대학에 대하여 지원될 수 있도록 추가 재원 확보가 필요하다. 2+2 지원사업으로서 4년간 지원되므로 매년 10개 내외의 대학씩 선정하게 되면, 최종적으로 40여개 대학에 대한 지원이 이루어지게 된다. 4년 뒤부터는 매년 10개 대학을 추가(교체) 선정함으로써 대학의 긴장감 및 경쟁력 제고가 가능할 것이고, 선정대학의 학부교육 선도모델 확산을 통한 전 대학의 학부 교육 품질 제고가 가능할 것이다. 장기적으로는 평가인정 대학의 경우 모두 학부교육 선도대학에 1회 이상 선정되어 선도적인 학부교육을 운영할 수 있는 기반 마련이 가능할 것이다.

나) 학생역량 중심의 학부교육 강화

핵심역량중심 교육과정 개편으로 기초교양교육 강화 및 대학교육의 현장 적합도 제고할 수 있는 기반 마련이 필요하다. 이를 위해 교수역량 제고 및 학습지원 인프라 확충을 위한 각종 지원책 마련 및 반영이 필요하다. 궁극적으로 대학교육의 품질을 제고할 수 있는 기반을 마련하여 「대학재정지원법」(안)에 명문화하여 반영할 수 있을 것이다.

8) 대학을 통한 지역 균형 발전

수도권의 비대화는 갈수록 심해지고 있다. 비수도권의 활성화를 통한 지역 균형 발전은 국가적 과제이다. 우수한 지역대학은 균형발전의 기반이 되고, 우수 지역대학이 있어야 지역의 미래가 있다. 지역대학이 양질을 교육역량을 유지하는 것이 올바른 지역 활성화를 위한 선순환 구조의 한 축이 될 수 있다. 이를 위해 지역상생 혁신파크

또는 공유형 지역대학 플랫폼 등을 통한 지역대학 인프라의 공유로 상생과 혁신을 하는 지역대학으로 거듭날 수 있도록 해야 한다.

이와 함께 대학구조개혁과 연계하여 지역 한계대학의 출구 마련 및 발전적 활용 등 종합관리방안 마련을 통해 한계대학이라 하더라도 대학과 지역이 상생할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

참고문헌

- 강명세(2001). 지역주의는 언제 시작되었는가: 역대 대통령 선거를 기반으로. 한국과 국제정치, 17(2), 127-158.
- 강희경(2016). 계급 정치와 계층 배반 투표: 주관적 계층 변수의 적실성에 관한 연구. 경제와 사회, 110, 38-81.
- 고석규(2013). 대학구조개혁의 방향과 발전방안. 대학구조개혁 토론회. 한국대학교육협의회·한국전문대학교육협의회·교육부 공동주최, 2013. 10. 17.
- 교육과학기술부 대학구조개혁위원회(2012). 대한민국 고등교육의 방향과 정책 (2011 대학구조개혁백서).
- 교육부 학술장학지원관 대학장학과(2015.1). 소득연계형 반값등록금 완성을 위한 2015년 국가장학금 지원계획(안).
- 교육부(2014.6.30.). 학자금 부담경감을 위한 「한국장학재단 전환대출」시행 계획.
- 교육부(2017.03.09.), 보도자료 2주기 대학 구조개혁 기본계획 발표
- 김경희(2013). 제18대 대통령선거 교육정책공약 비교·분석. 한국교육학연구, 19(3), 153-180.
- 김미란, 서영인, 김병주, 주희정(2015). 국가장학금 지원제도 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 김병주(1996). 사립대학에 대한 국고 보조는 확대되어야 한다. 대학교육, 84호, 한국대학교육협의회.
- 김병주(2008). 고등교육재정지원. 전환기의 한국교육정책. 서울: 학지사.
- 김병주(2009). 고등교육의 경쟁력. 한국교육 60년. 서울대학교 출판부.
- 김병주(2012a). 사립대학 재정지원 개선방안. 정부의 대학재정 지원제도 개선방안(대학교육 정책포럼). 한국대학교육협의회·한국교육재정경제학회.
- 김병주(2012b). 대학재정 확보 및 지원방식의 과제와 전망. 글로벌 경쟁력 강화를 위한 고등교육정책의 과제와 전망(연차학술대회). 한국고등교육정책학회.
- 김병주(2012c). 등록금 부담 경감을 위한 대학재정 확충방안. 등록금 부담 경감을 위한 대학재정확충 및 투명화 방안. 2012년 4차 사학진흥포럼. 한국사학진흥재단.
- 김병주(2013). 지역대학의 현실과 육성정책 방안. 대학 경쟁력 제고를 위한 고등교육정책의 쟁점과 과제. 2013년 1차 사학진흥포럼. 한국사학진흥재단.
- 김병주(2015). 소득연계형 반값등록금 정책의 성과와 과제. 한국장학재단 정책토론회. 교육부/한국장학재단/청년위원회.
- 김병주(2016). 사립대학 재정의 현황과 과제. 이슈페이퍼. 한국대학교육협의회.

- 김병주(2019a). 고등교육 혁신을 위한 사립대학 재정운영 효율화 방안. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- 김병주(2019b). 대학재정 확충방안. 2019 한국대학교육협의회 하계 총장세미나. 2019.6.27.
- 김병주, 구성우, 김민희, 나민주, 신재영, 이정미(2020). 대학 유형별 재정구조 및 운영 현황 분석. 한국대학교육협의회.
- 김병주, 구성우, 문명현, 박원혁, 서화정, 이정미 (2019). 대학재정지원사업 관련 연구: 고등교육 재정 현황 분석. 한국대학교육협의회.
- 김병주, 구성우, 문명현, 박원혁, 서화정, 이정미(2018). 대학재정지원사업 관련 연구: 고등교육 재정 현황 분석-. 한국대학교육협의회.
- 김병주, 김동훈, 김민희, 나민주, 문무경, 오범호, 우명숙, 이정미(2011). 교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구. 수탁연구 CR 2011-67. 한국교육개발원.
- 김병주, 김민희, 박원혁, 서화정, 이정미(2019a). 고등교육재정 5개년 기본계획 수립연구. 한국연구재단.
- 김병주, 김진영, 남수경, 이정미, 이필남, 이희숙(2014). 소득연계 맞춤형 장학금의 효과적 추진 방안 연구. 한국장학재단.
- 김병주, 김형근, 서지영(2012). 바람직한 사립대학 재정운영 체제 모형과 사립대학 교육비 분담 구조. 한국대학법인협의회.
- 김병주, 나민주, 박동열, 정성수, 정종철, 최정운(2010). 대학의 교육력 제고를 위한 정부 재정지원 방향. 교육과학기술부.
- 김병주, 나민주, 송경오, 정성수(2011). 「교육역량강화지원사업」3개년 성과분석 및 2011년도 사업설계. 한국연구재단.교육과학기술부.
- 김병주, 나민주, 유현숙, 이영(2007). 지자체(공공) 및 민간의 고등교육에 대한 투자확대방안. 재정경제부.
- 김병주, 문명현, 박원혁, 서화정(2019). 대학재정 확충방안 마련을 위한 기초연구. 고등교육정책연구소.
- 김병주, 문명현, 박원혁, 서화정(2021). 고등교육 혁신을 위한 대학평가 및 지원체제 개선방안 연구. 교육부.
- 김병주, 박정수, 이영, 나민주(2009). 대학재정 지원을 위한 포물러 지표개발 및 재정 운영의 자율성 확대방안 연구. 한국학술진흥재단.
- 김병주, 유현숙, 백성준, 홍후조, 김정희(2011). 교육환경 변화에 대응하는 고등교육 체제개편 방안. 국가교육과학기술자문회의.
- 김병주, 최손환(2012). 미래 고등교육의 질 제고를 위한 고등교육 재정 운영 모형 개발. 한국대학교육협의회.

- 김병준(2016). 정부 전환기의 정책변동과 행정변화: 참여정부 대통령직인수위원회를 중심으로. 한국행정연구, 25(4), 157-185.
- 김성익, 김병주(2016). 사립대학교의 재정 상황의 분석과 대안 모색. 2016년 하계 대학총장 세미나. 한국대학교육협의회.
- 김수경(2016). 대학등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화와 특징 분석. 교육재정경제연구, 25(2).
- 김영철(2019). 고등교육 혁신을 위한 고등교육재정 확보 방안. 한국교육재정경제학회 2019 연차 학술대회. 2019.11.22.
- 김용(2017. 3. 30). 차기 정부의 교육 거버넌스 개혁 과제. 제19대 대통령 선거이후 교육 거버넌스 개혁과제. 제1차 한국교육행정학회 정책포럼
- 나민주(2008). 대학재정지원정책의 이해: 시장, 정부, 대학. 서울: 한국학술정보.
- 박거용(2003). 사립대학 재정운영 실태와 개선방안 연구. 국회교육위원회
- 박부권 외(1998). 대학평가에 의한 재정지원제도 개선 연구. 교육부 정책연구과제.
- 박재윤, 이정미(2010). 미래 교육비전 연구-미래교육에 대한 요구, 비전 및 과제. 한국교육개발원.
- 반상진 외(2013). 학령인구 감소에 따른 대학정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구. 교육부.
- 반상진(2016). 박근혜 정부의 반값등록금 정책에 대한 평가. 교육비평 제37호, 98-113
- 배상훈, 김병주, 우명숙, 이교종(2014). 대학구조개혁 추진방안 연구. 교육부.
- 백성기, 김미선, 김병주, 김우승, 김태우, 김해연, 나민주, 방청록, 안상욱, 이 승, 이길순, 이주희, 정영길, 조용호, 최희선, 한지영(2014). 대학 구조개혁을 위한 평가지표 개발. 교육부.
- 변기용 외(2013). 현행 고등교육 책무성 확보기제에 대한 비판적 성찰과 정책방향 탐색. 아시아교육연구, 14(1), 163-196.
- 변기용, 변수연, 송경오, 이석열(2016. 9). 지역균형발전의 관점에서 본 현행 대학재정 지원사업 및 평가체제 발전방안. 대통령 직속 지역발전위원회
- 변기용, 장정현, 박준희(2017). 고등교육 부문 교육공약. 한국교육정치학회 학술대회.
- 변기용·남미자(2012). 대학구조개혁을 통한 대학의 발전방향: 이명박정부에서의 대학 구조개혁 정책의 진단을 중심으로. 고등교육정책연구, 5(2), 1-29.
- 서영인(2019). 고등교육재정 종합진단 및 대책: 고등교육재정. 미발간 자료.
- 손희전(2014). 대졸자 학자금 대출 상환 부담과 취업선호. 패널브리프. 2014.5
- 송기창(2009). 대학의 자율성 확보를 위한 재정지원. 교육행정학회 학술대회자료집.
- 송기창(2013). 대학특성화 및 재정지원 확대와 교육행정의 과제. 한국교육행정학회.
- 송기창(2013). 박근혜정부의 교육복지공약 이행을 위한 지방교육재정 소요전망 및 확보방안. 교

- 육재정경제연구, 22(4), 85-119.
- 송기창(2019). 고등교육 혁신을 위한 고등교육재정의 과제. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- 송기창, 김병주, 한유경, 고장완, 남수경, 오범호(2012). 사립대학재정의 현안 및 쟁점에 대한 대책(미간행). 한국사립대학총장협의회.
- 신두철·김성수(2016). 대통령선거의 의제설정과 선거정보: 제18대 대통령선거의 박근혜 후보와 문재인 후보를 중심으로. 인문사회과학연구, 52, 79-96.
- 신현석(2013). 대학정책 거버넌스의 혁신: 쟁점 분석과 대안의 탐색. 한국교육학연구, 19(1), 165-198.
- 안선희(2016). 대통령 선거 교육공약 성안 과정의 정치학. 대통령 선거의 정치학. 연차학술대회자료집. 한국교육정치학회, 3-29.
- 안용훈(2016). 대통령 선거제도와 복지지출: 민주화 이후 신생 민주주의국가의 복지지출의 정치제도. 의정논총, 11(1), 35-68.
- 안종석(2004). 지방대학에 대한 재정지원 현황 및 개편방안. 한국조세연구원.
- 오세희(2006). 사립대학 재정지원제도 개선 방안. 교육재정경제연구, 15(1).
- 유익선 외(2010). 미래 메가트렌드와 저탄소 사회 패러다임의 상호작용. 과학기술정책연구원.
- 유현숙 외(2009). 고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학 구조조정 방안 연구. 한국교육개발원.
- 유현숙 외(2011). 고등교육 미래비전 2040 수립을 위한 정책연구. 한국교육개발원.
- 유현숙, 최정윤, 조영하, 김민희, 신재철, 송선영(2006). 고등교육 개혁을 위한 정부의 재정지원사업 평가연구. 한국교육개발원.
- 유현종(2007). 대통령 선거 의제설정과 공약검증모델에 관한 연구. 하계학술대회 발표논문집, 한국정책학회, 195-212.
- 윤정일(2001). 대학 재정 지원방식 개선: 포물러 펀딩에 의한 사립대 운영비 지원을 중심으로. 교육재정경제연구, 10(2).
- 윤정일, 송기창, 김병주, 나민주(2015). 신교육재정학. 서울: 교육과학사.
- 이영한(2010). 사립대학 구조개선 및 법인 수익용기본재산 용자지원 실행방안에 관한 연구. 한국사학진흥재단.
- 이정미(2019). 고등교육 혁신을 위한 국립대학 재정운영의 효율화 방안. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- 이정미, 권기석, 채재은(2011). 국가장학생 사회공헌방안 연구. 한국장학재단.
- 이정미, 김병주, 나민주, 이 영, 이필남, 권기석(2011). 고등교육 재정 확충 및 효율적 운영방안 연구. 한국교육개발원.
- 임연기(2016). '반값등록금'에 대한 언론보도의 특성 분석. 교육행정학연구 제34권 제5호, 1-23

- 정성수·김정원(2016). 대통령 교육공약의 이행과 파기의 정치학. 연차학술대회자료집. 한국교육정치학회, 109-148.
- 정태일(2015). 한국에서 지역주의의 정치적 효과. 한국동북아논총, 76, 289-308.
- 정태일(2016). 민주화 이후 대통령선거의 비판적 검토. 사회과학연구, 33(2), 33-52.
- 제철웅(2003). 사립학교의 재정제도 개선방안에 관한 연구. 한국사학법인연합회.
- 채재은, 변기용, 남수경, 최정윤(2009). 고등교육 장기발전 방안 수립을 위한 정책연구. 교육과학기술부.
- 최정윤, 채재은, 서영인, 민혜리(2011). 대학교육역량 강화를 위한 국제동향 분석 연구. 연구보고 RR 2011-14. 한국교육개발원.
- 하운수(2009). 대학폐교를 둘러싼 법률적 과제. 고등교육연구, 21(1), 255-274.
- 한국교육개발원(2011). 고등교육 미래비전 2040. 한국교육개발원 포지션페이퍼.
- 한국교육정치학회(2016). 대통령 선거의 정치학. 연차학술대회 자료집.
- 한국장학재단(2015). 취업 후 상환 학자금 대출 상환 편리해진다. 보도자료. 2015-10-23.
- 함경일(2016). 세제 지원 없는 반값등록금은 하석상대(下石上臺)식 미봉책에 불과. 대학교육, 192호. 한국대학교육협의회.
- 허종렬 외(2006). 사립대학 재정 지원 실태와 문제점 및 제도적, 법적 개선방안. 한국지역대학연합.

OECD(2021). Education at a Glance. paris: OECD.

〈부록 1〉 ‘사교육걱정없는세상’이 정리한 교육정책문제별 각 후보 정책의 주요 특징

채임·공정·행복 교육을 위한 12대 공약		이재명	윤석열	심상정	안철수
채 임 교 육		△ 의무교육단계 기본학력 책임 강화: -경제성 지능 학생 및 기본학력 미달 학생 맞춤형 통합 지원 -초등 단계부터 AI 기반 개인 맞춤형 기본학업역량 진단 및 보정(학습보충 지원/중3 단계를 실시) △ 학급당 인원수 단계적 감축(20명 목표) △ 기본학력 책임 전담교사 배치 △ 자기성장평가제 수용	△ 학력 수준 및 특성 진단(전수) △ AI튜터를 활용, 개인별 맞춤형 보충 혹은 심화 학습지도 △ 담임교사 및 학교장의 학습결손 지도 및 관리 책임 강화 △ 시도단위 기초학력관리센터 활성화 △ 교과목표 및 학습 목표 도달 확인에 적합한 평가 방법 활용 △ 서술식, 논술식 평가 장려	△ 학급당 학생수 20명 이하로 개선 △ 피란도시 중층 기본학력 보장 시스템 △ 학생 맞춤형 지원 확대 △ 성장평가제 시행, 일제식 평가 폐지 등 학생 성장 돕는 평가방식 구현 △ 고교 전 과목 성장평가제(절대평가) △ 수능 절대평가 확대 △ 고교 평준화 법제화 △ 국제중의 일반중 전환 △ 현 정부 고교서열화 해소 정책 유지 △ 특성화고에 마이스티고 수준의 행정적, 재정적 지원 △ 영재학교 정상화 방안 수용	△ 기초학력 실태에 대해 전수조사, 연도별 미달 비율 해소 - 목표달성 학생·학교·교육청에 인센티브 및 재정 지원 △ 학교 평가제도가 교과 중심으로 이뤄지도록 철저히 관리감독 △ '성적 몰아주기', '성적 부풀리기' 실태를 철저히 감사
		△ 문제인 정부 고교서열화 해소 정책 유지 △ 고교학점제 인착	△ 고교 교육과정의 다양화 △ 학생의 학교 선택권 확대 △ 일반고 교육력 제고를 위한 지원 강화	△ 학제개편 - 만 3세 입학 유치원 2년→초등 5년→중등 5년→진로탐색학교 or 직업학교 2년→대학 4년 or 직장으로 개편	
		4. 수학교육 혁신	△ '수학의 발견' 대인교과서보급 검토 △ 수학 교수-학습방법 변화 위한 교사 연수 확대	△ 제한된 수학교육 혁신 방안 의정활동에 반영	수학 교육을 핵심 개념 위주 교육으로 개편

		△ 시뮬터를 활용한 수준별 맞춤형 수학교과 지도 지원 △ 교원능력개발평가 결과 활용 및 피드백 강화 △ 내실 있는 연수 제공 △ 학부모 만족도 조사 결과 활용 내실화 △ 교사 행정업무 경감 및 행정 인력 충원	△ 미래교육을 위한 교원 지원 - 교원 인식연구단체, 노동 및 정서기본권 보장 △ 내부형 교장공모제 확대 △ 성과급제 폐지, 능력개발수당으로 전환	△ 교사 행정업무 경감 △ 전문성 기반으로 교원양성체제 개편
5. 교사 전문성 신장	△ 교원평가 내실화는 사회적 논의와 합의 필요			△ 공정한 입시제도 - 일반전형 80%(절반은 수능 100% 전형 + 절반은 수능내신 50%씩 반영) - 사회적 배려계층·특기자전형 각 10% - 대학수학능력시험 연 2회 실시 △ 특별전형 전면 점검 △ 로스쿨+사시제도 병행, 의전원 폐지
6. 교육불평등 해소	△ 디지털 전환교육으로 교육격차 해소 △ 코로나19로 인한 교육 공백 해소 △ 아이들이 공평하게 꿈 꿀 권리 보장	△ 부모 찬스 없는 공정한 대입제도 운영 △ 지역간, 계층간 교육 격차 해소 및 기초학력 국가책임제 △ 영유아 무상보육 및 교육	△ 사회통합지표 준비 △ 교육불평등 해소 방안 제정 의정활동에 반영	
7. 대학서열 해소	△ 지역대학혁신체제 구축(공유·연립대학 체제) △ 대학서열해소위원회 설치 △ 입시경쟁을 최소화하는 대입제도 구축 △ 국가장학금 제도 개선(금액, 대상 확대) △ 국공립대 등록금 무상 수준 △ 직업교육 기회 확대 및 평생학습계좌 운영	△ 대학서열은 강요 아닌 우리의 사회문화를 반영한 것 △ 대학교육의 질 제고를 위한 지원책 마련	△ 서울대 10개 만들기 △ 작지만 강한 '미래대학' 지정 및 육성 △ 고등교육재정교부금법 제정, 대학교육 재정 확충 △ 수능 자격고사	△ 대학교육 질 제고를 위한 대학의 자율과 재정확충 적극 지원 △ 고등교육 예산 확대 △ 대학 구조조정 대상 대학 평생교육 기관으로 활용
8. 출신학교 차별 금지	△ 출신학교 차별금지법 제정 수용	△ 직무능력에 따른 채용	△ 출신학교 차별금지법 제정	△ 출신학교 차별 금지 의정 활동에 반영

국정교과목

	9. 임금격차 해소	<ul style="list-style-type: none"> △ 청년지원 정책(기본소득, 기본금융, 기본 주택 등 사회안전망 강화) △ 공정임금위원회 설치, 표준임금체계 도입, 적정임금제도 적용 △ 비정규직 공정수당 마련 	<ul style="list-style-type: none"> △ 직무단위 임금체계 도입 활성화 △ 학력별 임금 차별 모니터링 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> △ 비정규직 노동자를 위한 '평등수당' 제도 도입 △ 동일가치노동 동일임금 법제화 △ 최저임금 인상 및 최고임금법 도입 △ 성평등임금공시제 도입 △ 고졸 첫 임금 250만원 △ 유아 3년 책임교육 	<ul style="list-style-type: none"> △ 동일노동 동일임금 원칙에 따라 직업 안정성과 공정한 임금 보장 △ 강성 귀족 노조 불법 행위 근절
	10. 영유아 교육 개편	<ul style="list-style-type: none"> △ 유아교육과 보육을 단계적으로 통합 △ 국공립어린이집 비중 상향 	<ul style="list-style-type: none"> △ 간접한 성장 위주의 영유아 보육 및 교육 지원 △ 만0~5세 보육 및 교육 국가책임제 실현 △ 영유아의 놀이학습 지원 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> △ 유아 3년 책임교육 [1단계] 학부모 부담경감, 국공립유치원 확충 [2단계] 만3~5세 유아 무상의무교육 실시 △ 누리과정 운용 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> △ 공공보육 시설 임기내 70%까지 확대 △ 보육 국가책임제 실시
	11. 새로운 사교육 근절	<ul style="list-style-type: none"> △ 교육부 신하 '사교육대책위원회(가칭)' 설치 △ 불법·고액 사교육 단속 및 처벌 강화 	<ul style="list-style-type: none"> △ 대책 없음 	<ul style="list-style-type: none"> △ 공교육과 입시사교육 모두 과도한 선행 학습 금지 △ 학원 일요휴무제 	<ul style="list-style-type: none"> △ 한국형 전일제 학교시스템 도입(학원생 뺀)이 방지, 맞벌이 부부 돌봄 지원 강화) △ 사교육 의존하지 않는 교육체계 구축 △ 수능 자격고사화
	12. 학생 행복 추구	<ul style="list-style-type: none"> △ 교육부 교육청·교육회복 종합방안 수립 (2026년까지 장기간 지속) - 학생 맞춤형 상담 지원 및 취약계층 심리·상담 치료 지원 △ 국가교육위원회 학생행복전문위 설치 검토 	<ul style="list-style-type: none"> △ 학생의 행복 추구권 보장 △ 아동의 정서 및 사회 심리 문제를 해결 위한 국가 차원의 지원체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> △ 학생, 청소년의 정신건강에 대한 정밀진단을 통한 처방을 다각적으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> △ 아동복지법 개정해 아동주거의제도 도입 △ 아동의 스트레스 지수 주기적 조사, 원인 분석 후 근본적인 해결 추진 △ 예체능 교과 시간 내실화를 위한 제도 외 시설 보장

【토론문】

사회변화로 인한 고등교육체제 변화와 현실적 대응방안

이 형 석*

I. 인구구조의 변화와 교육의 질 개선

인구구조의 변화는 우리나라뿐만 아니라 전 세계에서 이슈화되는 문제로 '인구절벽'론이 주장되고 있다. 인구구조의 변화는 급작스럽게 등장한 쟁점이 아니라, 이미 예측된 상황이다. 인구구조의 변화는 노령인구의 증가에 따른 국가의 부담의 증가, 생산가능 인구의 감소에 따른 노동시장 저하, 수도권 집중화에 의한 지역 불균형과 지방소멸은 이미 현실적인 문제이다. 이러한 상황에 따라서 교육영역에서도 학령인구 감소에 의한 지방대학의 위기, 수도권 집중화로 인한 농어촌 학교의 부실화 등의 문제도 발생한다.

아래 그림은 통계청이 인구추계에 따라 시도별 초·중·고 학령인구의 감소를 2018년과 비교하여 2020년, 2025년, 2030년, 2035년, 2040년, 2045년 감소 비율로 나타낸 자료이다. 이 분석에 따르면 2045년 초중고 학교 학령인구 감소폭이 가장 큰 시도는 전남(약 32.11%, 18년 초중고 학생수 대비)이고 18년 대비 25% 이상 감소하는 시도는 부산(-27.34%), 대구(-29.83%), 광주(-27.06%), 강원(-26.22%), 전북(-30.48%), 전남(-32.12%), 경북(-28.62%), 경남(-26.75%)으로 총 8개 시도이다.¹⁾

* 원광대학교 교수

1) <https://kess.kedi.re.kr/index>

<표 1> 18년 학생수 대비 '20, '25, '30, '35, '40, '45년
학령인구 감소 비율

(단위 : %)

시도	20년	25년	30년	35년	40년	45년
서울	-4.49	-11.32	-16.54	-17.48	-18.56	-24.08
부산	-1.93	-5.21	-12.52	-18.16	-21.10	-27.34
대구	-3.99	-9.76	-17.45	-22.24	-24.22	-29.83
인천	-0.36	-2.32	-6.53	-7.13	-7.53	-12.80
광주	-5.09	-11.12	-17.64	-20.43	-21.90	-27.06
대전	-4.86	-9.56	-12.78	-12.30	-12.60	-18.28
울산	-1.72	-2.85	-8.90	-13.40	-15.51	-20.93
세종	41.64	70.24	75.05	77.52	82.25	79.26
경기	0.35	-1.93	-6.17	-6.77	-7.21	-12.63
강원	-4.98	-11.64	-17.88	-19.87	-21.18	-26.22
충북	-3.01	-5.76	-9.70	-10.31	-11.02	-16.59
충남	-1.77	-1.52	-4.27	-4.32	-4.87	-10.40
전북	-7.56	-13.53	-20.28	-23.35	-25.25	-30.48
전남	-6.72	-12.07	-20.13	-24.94	-27.27	-32.12
경북	-4.06	-8.55	-15.93	-20.76	-23.12	-28.62
경남	-1.77	-5.60	-13.77	-18.96	-21.49	-26.75
제주	3.94	5.78	3.66	3.36	3.59	-0.95
합계	-2.10	-5.69	-11.05	-13.09	-14.27	-19.68

※ 출처 : 교육통계 서비스(<https://kess.kedi.re.kr>),
국가통계포털 (<http://kosis.kr/>)

통계청 자료를 분석하면 학령인구는 급격한 출산율 감소로 인해, 유아, 초·중·고 학령 계층에서 인구감소가 두드러지고 있다. 2045년에 이르면 지금의 절반 수준에 이르게 되는 것으로 예상된다. 이러한 인구 변화의 추세 및 전망에 관한 정확한 예측을 바탕으로 교육 자원의 수급 등 교육 정책의 수립이 이루어져야 한다.

학생수 감소에 따라 교육지표의 상당히 변화될 것으로 보인다. 학생 수의 양적감소는 교육의 전반적인 구조개혁의 논리로 작동하고 있다. 교육의 구조개혁 논리에 따라서 초·중등교육뿐만 아니라 고등교육에도 많은 영향을 미치고 있다.

이를 대응하기 위한 방안은 이미 많이 제시되었고, 이를 개략적으로 정리하면 첫째, 교수 방법의 변화이다. 현재의 학령세대는 미래사회의 수요에 부응하는 역량교육이 필요하다. 지식교육에서 문제 해결교육으로 전환이 요구된다. ICT 기술과 AI, 메타버스 등 새로운 기술이 등장하면서 정규 교육과정이 끝난 성인에게도 새로운 지식을 습득할 수 있는 성인교육의 필요성이 강조되고 있다. 급속도로 전개되는 고령화 시대에 맞는 평생 교육 체계를 구축하기 위한 체계를 마련해야 한다.²⁾

2) 최근 평생교육법이 개정되면서 평생학습도시, 평생교육이용권, 경비보조 등에 관하여 규정하였고, 제4차 평생교육 진흥 기본계획에서는 국민, 일자리, 지역 영역에서 평생학습에 관한 내용을 구체화하였다. 대한교육법학회편, 교육법의 이해와 실제, 교육과학사, 2022, 161면, 185면.

둘째, 학령인구가 감소하는 위기를 기회로 삼아 미래인재를 양성하기 위한 교육환경 조성이 필요하다. 발제문에서는 사회변화를 산업구조의 변화, 정보통신기술의 변화, 분권화와 지역발전, 융합기술 학문의 발달을 지적하고 있다. 이에 따라 교육의 내용도 변화해야 한다고 본다. 초·중등교육에서는 학령인구 감소가 다양한 교육방법을 시도할 수 있는 기회로 보고 교육의 다양성을 추구하고 있다.

초·중등교육은 국가 주도하고 의무교육화 되면서 단순한 양적 통계의 논리에 따른 구조개혁과 교육감소로 이어지지 않고, 교육 만족도, 학업 성취도, 교육 복지 등의 교육 질적인 부분에 대한 적정투자와 대안이 적용되고 있다. 반면에 대학교육이 중심이 되는 고등교육은 양적인 통계를 중심으로 규모를 축소하거나 구조개혁이 중심되고 있다.

이러한 분위기 속에서 새로운 정부의 교육정책과 방향성에 대하여 발제문에서는 대학의 학생선발의 문제와 고등교육의 체계의 개편방향, 대학평가체제의 안정화, 대학 재정 지원의 법정화, 고등교육세의 신설, 학부교육과 학생역량 교육을 통한 대학교육의 품질제고 등을 제안하였다.

II. 차기 정부 고등교육 정책 및 법제의 과제

발제문에서 고등교육체제 개편을 위한 개략적 방안으로 첫째, 학령인구 감소에 따른 대학 구조의 변화, 둘째, 국가와 지역의 수요에 대응한 인재양성 전략, 셋째, 대학의 자치와 학문의 자유에 근거한 대학은 운영이 아닌 지역+대학 연계형 교육 필요, 넷째, 평생교육 시스템의 구축으로 정리할 수 있다.

1. 사회에 필요한 인재 양성을 위한 대학교육

고등교육을 받아도 실제 사회에서 필요한 인재가 없고, 취업을 하여도 실무교육을 다시해야 한다는 지적은 지속적으로 제기되었다. 이 때문에 고등교육을 받은 인력들이 사회현장에서 필요한 재교육을 실시함에 따라 사회적 비용도 증가하고 있다. 이러한 연유로 기존에는 사회수요 맞춤형 고등교육 인재양성이라는 다양한 교육정책이 시도되었다.³⁾

3) 과거 교육부는 고등교육과 사회에서 요구하는 인력 불일치 해소를 조성하고, 사회수요 맞춤형 교

사회수요를 고려한 인재양성은 단순히 사회수요 맞춤형 인재에 집중되고 있다는 것이 문제이다. 과거 사회수요 맞춤형 인재양성의 세부과제로 제시된 내용을 살펴보면 대학교구조개혁 실시, 대학교육과 사회적 수요 불일치 해소, 사회맞춤형 학과 확산 등이 있다.

사회수요 맞춤형 인재양성이라는 과제가 지속적으로 제시되는 이유는 어려운 취업난의 현실을 반영하고 이러한 현실을 타개하기 위한 적절한 방법이 될 수 있다. 이러한 국가적 과제는 단순히 취업을 제고하기 보다 새로운 산업의 창출, 새로운 비전을 제시하는 방향을 진행되어야 한다.

1990년대 말부터 등장한 인터넷과 컴퓨터의 발달은 사회 구조를 변화시켰으며, 이러한 사회구조 변화를 전략적으로 이용하여 등장한 인터넷 포털 기업은 스타트업에서 시작하여 성장하였다. 현재에는 AI, 메타버스와 같은 가상공간이 등장하면서 이러한 사회적 변화에 따른 인재를 적극적으로 발굴해야 한다. 이를 위하여 새로운 정부의 교육정책에서는 AI 교육혁명, 고숙련 인재양성, 스타트업, 전 연령대 과학인재 양성 및 교육을 제안하고 있다.

이를 구체적으로 실현하기 위해서는 학사조직의 개편과 교육의 질 보장을 위해 교육 여건과 교육 내용을 개선하고, 우수 인재 유치와 사회 진출을 위한 진로교육을 강화해야 한다. 특히, 현장 맞춤형 교육 강화로 학생들의 사회진출 역량이 강화되도록 해야 한다. 대학과 기업의 공동 교육과정 등 혁신적인 프로그램 도입으로 대학교육의 질적 개혁을 유도해야 한다.

대학교육과 사회적 수요 불일치는 대학의 학문 단위의 특징과 학생 개인의 역량차이와 진로 관심이라는 상황이 있으므로 일률적으로 적용하기가 어렵다. 이를 해결하기 위하여 사회맞춤형 학과 확산은 공감되며, 사회변화에 대응하는 인재양성을 기대할 수 있다. 또한, 고교-대학연계사업(특성화고등학교), 평생교육 단과대학 신설 또한 인재양성의 한 방안이 될 수 있다.

육모델을 확산시켜 위하여 산업연계 교육 활성화 선도대학 육성사업(PRIME)을 추진하였다. 이 사업은 대학의 취업강화 및 지원 대학 기본역량 강화를 위한 재정지원 사업이다. 즉 미래 유망산업에 대비한 인력을 양성할 수 있도록 대학의 입학정원을 학문단위로 정하여 이동시키는 학사구조·제도 개편을 유도하여 지원을 해주는 사업이다. 또한 대학 인문역량 강화 사업(CORE: College of humanities' Research and Education)은 기초학문으로서 인문학의 역량과 위상을 강화하고, 사회수요에 부합하는 인문학을 육성을 목적으로 이 사업을 진행하였다.

2. 지역+대학의 연계

우리 대학교육의 63%를 담당하고 있는 지방대학은 위기이다. 고사하는 지방대학을 유지하기 위하여 수도권 대학 정원 동결조치가 이루어지고 지방대는 입학정원을 점진적으로 감축하였지만, 학령인구가 감소하면서 지방대 입학생의 학업능력이 낮아지고 있다. 수도권으로 가기 어려웠던 지방의 우수 인재들은 수도권으로 갈 수 있고, 지방대학에 입학하여도, 다양한 편입제도를 활용하여서 수도권 대학으로 진출하면서 지방대학의 인재유출을 가속화되고 있다.

이러한 현상은 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 수도권 집중 현상이 구조화·고착화되었기 때문이다. 이러한 것을 단순히 구조적 문제로 돌리기 전에 우수 인재 유치를 위한 지방대학이 학문적, 운영 모델을 제시하였는지, 수학능력과 별개로 잠재력 있는 학생들의 역량 강화를 위한 교육과정을 운영하였는지, 학생들의 사회진출을 위하여 대학의 역량을 얼마나 투자하였는지에 대하여 반추할 필요가 있다. 지방대학의 위기는 전술한 바와 같이 지방대학 내부의 문제점도 있지만, 구조적 문제가 더 강하다. 사회의 모든 영역이 걸쳐 수도권 집중 현상이 지속되는 상황에서 지방대학의 노력만으로 이 위기를 극복하는 것은 어렵다.

수도권 대학은 신입생 모집, 재학생 유지, 취업률 등이 지리적으로 유리한 조건이지만, 지방대학은 매우 불리한 조건에 처해 있다. 이러한 지리적 여건을 극복하기 위하여서 발제문에서 제시한 바와 같이 합리적인 지역+대학연계가 이루어져야 한다. 지역에서 양질의 확충과 교육·문화 수준의 향상 → 지방대학의 우수 인재의 확보 → 지방대학 졸업생의 지역 정착 → 지역발전이라는 순환을 지역과 대학이 연계하여서 이루어져야 한다.

새로운 정부에서는 지방대학의 위기에서 발전으로 전환하기 위한 개입이 필요하다. 그리고 개입의 원칙은 인력양성을 위하여 단순한 지원보다는 인력확보 → 양성 → 활용이라는 종합적 접근이 이루어져야 한다.

III. 새로운 정부의 고등교육 개선방향

1. 대학평가제도의 개선

주기별로 이루어지는 대학평가는 고등학생과 학부모들에게 대학선택의 지표가 된다. 또한 일반인들에게는 현재 대학의 위치와 발전가능성을 제시하는 자료로 보여진다. 대학평가는 정부가 대학에게 연구 및 재정적 지원 기준이 됨과 동시에 구조조정의 기준이 된다.

대학평가의 지표가 되는 취업률, 신입생 충원율, 재학생 유지율, 전임교수 확보율 등의 기준이 합당한지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 물론 이러한 정량적 평가에 대한 비판과 문제점을 보완하기 위해 정성지표를 도입하고, 대학의 특성, 지역별 평가 등을 활용하고 있지만 대학평가제도에 대한 의문과 비판을 지속적으로 제기되고 있다.

초·중등교육은 의무교육으로 국가를 중심으로 운영되지만, 대학교육은 사학이 절대적으로 담당하고 있다. 사학은 설립 이념과 목적, 주체, 재정 규모가 상이하다. 또한, 대학이 설립된 지리적 여건과 지역적 특성도 다르다. 이러한 특성과 차이점에도 불구하고 국립과 사립, 일반 종합대학과 종교·예술 특성화 대학을 정량적 지표라는 획일적 기준으로 평가하는 것은 모순이다.

정부가 시행하는 대학평가의 목적은 대학교육의 역량 강화이다. 즉 정부는 대학교육의 정상화 및 발전을 지원하기 위하여 대학별 자체 발전 계획을 평가하여 지원함으로써 비교우위, 특성화 분야 중심으로 대학의 자율 구조조정을 유도하려 했다. 그러나 대학평가제도가 지속되면서 대학의 특성화 분야 육성보다는, 대학의 구조조정을 위한 평가라는 비판이 제기되고 있다.

대학평가는 표면적으로는 대학의 정성·정량적 요소를 객관적으로 평가하고, 이 기준으로 대학 스스로 양적 감축·내부 혁신을 유도하며 질적 발전을 추진하겠다는 것이다. 즉 대학의 구조조정 평가사업을 통해 대학의 특성화와 혁신을 유도하면서 대학 간 역할 분담을 보다 구체적으로 실행하는 것이 목적이다.

또한 평가기준 미달하는 대학에 대해서는 정원 감축 및 재정 지원 중단 등 행정적·재정적 조치를 취하고, 대학의 운영이 어렵거나 대학 교육의 근본적인 목적 달성이 어렵다면 퇴출하는 것이 대학평가이다.

이러한 대학평가를 위하여 대학은 정량적 요소를 충족하기 위하여 대학의 역량을 집중하고 있다. 전술한 바와 같이 주기별 발표되는 대학평가 결과는 신입생 유치와 재학생 관리를 위한 중요한 홍보 수단이 되었다. 이러한 현실 속에서 지방에 소재하는 사립대학의 경우에는 고등교육 체제의 중심에 있는 대학의 학문적 기능은 교수 개인의 역량에 맡겨져 있고, 대학은 평가지표만을 관리하는 곳으로 되었다.

대학평가는 대학의 관리가 아니라 지원을 위한 평가로 전환할 필요가 있다. 또한 대학평가가 현재 사회구조에 적극적으로 대응하는 대학을 지원하고 육성하도록 평가의 지표의 다양성도 같이 이루어져야 한다.

2. 지방대학의 육성 및 발전

지역 산업발전을 통한 활성화 → 지방의 자립화 → 지방과 수도권 격차 해소 → 지역 인재의 육성과 정착 → 지방대학의 발전이라는 순환구조를 공고히 하여 지방대학을 국가균형발전의 핵심 주체로 육성해야 한다. 이를 위하여 대학정책을 지역 권역 단위로 설정하여서 시행해야 한다. 이를 중심으로 지역 대학에게 대학운영의 자율권을 보장하고 재정 투입이 이루어져야 한다. 기존의 교육부와 대학의 수직적 관계가 수평적 관계로 전환하고, 현실문제 해결이 아닌 미래지향적 관점으로 직면한 지방대학 문제를 해결해 나가야 한다 접근해야 한다. 이러한 접근방식으로 새로운 정부의 지방대학 육성과 지방 소멸의 문제를 해결해야 한다.

3. 포물러 펀딩에 의한 대학의 재정지원

발제문 대학의 성과 지표에 따라 대학에 재정 예산을 지원하는 포물러 펀딩(Fomula Funding) 방식을 제안하였다. 대학평가기준인 취업률, 장학금 지급률, 충원률, 전임교원 확보율, 학생 1인당 교육비로 항목을 정해 성과에 따라 재정을 지원하는 것이다.

포물러 펀딩 방식은 정부가 대학에게 사업별로 재정을 지원했던 기존 방식에 비해 대학의 재정 운영의 자율성이 증진될 수 있다.⁴⁾ 포물러 펀딩 방식은 첫째, 정부의 간헐적

4) 실제로 정부는 포물러 펀딩에 의거하여 5백억원 규모의 '4년제 학부수준 우수인력사업'을 진행 중에 있으며 앞으로의 재정 지원 사업은 모두 포물러 펀딩으로 전환할 예정이다. 포물러 펀딩의 도입은 기존의 사업별 재정 지원 방식이 대학에 대한 철저한 분석 없이 단기적인 계획과 즉흥적

인 사업진행으로 인하여 대학의 발전계획수립과 재정안정성 확보에 유리하다.

둘째, 포물러 펀딩이 도입하면 예산 선정과 집행 과정이 명확해지기 때문에 대학의 계획수립과 운영에 예측가능성이 확보된다 해결할 수 있다는 주장도 제기된다.

셋째, 재정의 자율적인 집행이 가능해짐으로써, 대학이 원하는 사업에 충분한 예산이 가능하다.

그러나 포물러 펀딩은 대학 간의 재정상의 불평등이 더 심화될 것이라는 우려도 있다. 첫째, 기존의 대학평가 항목으로 재정이 배분되는 포물러 펀딩방식은 결과적으로 기존의 대학평가 항목이 우수하거나 유리한 지역에 있는 대학에 재정이 집중될 수 있다. 입학율, 유지율, 취업률이나 전임교원 확보율 등으로 이루어지는 재정 배분 방식이 공평하게 보일 뿐 실제 배분에는 차이가 나지 않을 가능성이 있다. 특히 학령인구 감소로 인하여 입시와 재학생 유지율 지표관리에 어려운 지역대학은 포물러 펀딩 배분 방식 제외 또는 소극적 지원만 받을 우려가 있다.

둘째, 포물러 펀딩 방식에서 취업률이 포함된다면, 대학의 학문영역은 취업관련 학과, 인기학과만 존속하고, 순수학문 특히 어문학 계열이나 인문학 계열 학과 존속이 어려울 것이다. 취업률이 주요 항목에 포함된다면 이에 근거한 학과 구조조정은 불가피하다. 이로 인하여 학문을 중심으로 설립된 종합대학이 전문대학처럼 기능과 실무 중심 학과로 개편될 우려가 있다.

이에 대하여 대학 간의 불평등 해소와 효율적 재정지원을 위해 포물러 펀딩에 정량과 정성적 요소를 포함한 평가항목을 검토해야 한다. 대학을 정량적인 지표로 평가하는 부분과 학문적, 지역적 여건에 따른 정성적 지표로 고려하여 종합적 평가항목을 개발해야 한다. 현재의 대학의 실정을 고려하지 않은 채 획일적 지표에 근거하여 지원한다면 대학 간의 불평등 해소를 위한 포물러 펀딩 방식은 의미가 퇴색될 것이다.

어떠한 정부가 들어와도 대학의 재정자율화는 선택이 아닌 필수적 변화이다. 또한 대학들도 재정자율화를 통한 경쟁력 강화를 고민해야 한다 기대하고 있기 때문이다. 사립 대학기금투자펀드, 포물러 펀딩 등과 같은 대학 재정지원 방식들은 대부분의 선진국에서 실제로 입증된 제도다. 대학 재정자율화와 재정배분 방식에 대한 합리적인 제도를 고민해야 한다.

인 여론에 의해 결정돼 왔다는 배경에서 기인한다. 연구논문 목록 등 성과에 대한 기본적인 관리도 없이 국가 차원의 실적에만 급급하고 있다는 지적을 받은 BK21사업이 그 대표적인 예다.

4. 고등교육 재정의 현실화

현재 우리나라 고등교육 재정 규모는 열악하다. 우리나라 대학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균의 65.1% 수준이며, 대학생 1인당 공공재원 투입액은 OECD 평균의 36.4%에 불과하다.⁵⁾⁶⁾

대학의 경쟁력은 국가경쟁력으로 인식되면서, 고등교육의 질적 향상과 새로운 패러다임으로 전환을 위한 다양한 노력이 이루어지고 있다. 이를 위한 선행조치가 고등교육에 대한 재정 투자 확대와 지원이다.

고등교육에 대한 국가책임 강화와 OECD 평균 수준 이상의 안정적 재정 지원을 위해 정부는 고등교육재정 확충 방안을 모색할 필요가 있다. 초·중등교육의 경우는 투자되는 교육예산의 규모가 지방교육재정교부금법으로 법제화되어 있어서 교육재정의 안정적인 확보가 가능하다. 반면에 고등교육은 재정지원을 위한 근거 법령이 부재하다. 부처별 예산편성 과정을 통해 예산 규모가 확정되고, 사업지원 방식으로 지원되는 상황에서는 고등교육재정의 안정적 확보에 어려움이 있다. 2022년 교육부 예산안 기준으로 유·초·중등교육은 전체 예산의 84.2%(69.8조원)를 차지하였으나, 고등교육은 14.2%(11.8조원)에 불과하였다. 교육단계별로 균형 있는 지원을 통해 초·중등교육과 고등교육의 Win-Win 전략이 추진되어야 하며, 고등교육 보편화시대를 맞이해 안정적 재정 마련이 필요하다.⁷⁾

이를 위해서 학령인구가 감소하는 상황을 감안하여 초·중등교육중심의 지방교육재정교

5) 백정하, 정부의 고등교육재정 투자 현황과 향후 과제, 월간교육정책포럼, 2022, [https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10103&nTbBoardArticleSeq=834597\(2022. 04. 20 최종검색\)](https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10103&nTbBoardArticleSeq=834597(2022. 04. 20 최종검색))

6) 국내 고등교육의 열악한 재정 실태와 투자 부족은 대학의 경쟁력을 지속적으로 하락시키고 있다. 국내 대학의 경쟁력은 스위스 국제경영개발원(IMD)에서 발표한 국가경쟁력 순위에 의하면, 2011년 39위에서 2021년 47위로 하락하였다.

7) 고등교육 재정지원사업 예산의 명목상 증가에도 불구하고, 고등교육기관 직접지원 예산은 감소한 것이다. 전체 사업 예산 중 학자금지원사업을 제외한 교육부 고등교육 재정지원사업이 차지하는 비율은 2013년 40.5%에서 2018년 35.8%로 감소하였다. 경제규모에 대비해보면 같은 기간 고등교육재정지원사업 예산은 GDP 대비 0.8%에서 0.7%로 감소하였고, 학자금지원사업 예산을 제외하면 0.6%에서 0.5%로 감소하였다. 우리나라의 대학생 1인당 공교육비는 2000년 \$6,118에서 2016년 \$10,486으로 71.4% 증가하였으나, OECD 평균은 같은 기간 62.5% 증가하였다. 우리나라의 대학생 1인당 공교육비는 그동안 많이 증가했음에도 불구하고 그 수준은 2016년 기준으로 OECD 평균의 67.4% 수준에 불과하다. 한국의 경제 규모는 세계 12위권이지만 고등교육 투자 규모는 세계 28위권에 있다. 강성국, OECD 교육지표의 학생 1인당 공교육비, 민간투자 비율, 월간교육정책 포럼, 2020; <https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10105&nTbBoardArticleSeq=834604>

부금법을 대학도 함께 사용할 수 있도록 교육재정교부금법으로 개정하거나 고등교육재정 지원특별법 제정을 통해 고등교육에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 고등교육재정을 마련하기 위해서는 현행 교육세를 ‘고등교육세’로 전환하여 목적세를 명확히 하고 고등교육 투자를 위한 재원을 마련하는 방안을 생각할 필요가 있다.

만일 정치·경제적 여건으로 현재의 정책을 유지해야 한다면 정부는 고등교육기관 지원을 위한 실질적 재정 투자를 확대하고 재원을 안정적으로 확보하기 위한 과제를 해결해야 한다. 이런 측면에서 법적으로 보장된 등록금 자율책정권에 대한 규제를 철폐할 필요가 있다.

고등교육법 제11조에 의하면, 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배 범위에서 등록금 인상을 보장하고 있다. 그러나 실제적으로는 등록금 인상을 정부 재정지원과 연계함으로써 등록금 자율책정권을 보장받지 못하고 있다. 법률상 보장되어 있는 것을 행정적으로 규제하고 있는 실정이다. 대학에 대한 직접적인 지원이 어렵다면, 대학 및 재정의 운영을 제한하고 있는 대학 규제 및 세제 개선을 통해 간접적으로 대학재정을 확충하며 운영을 지원하는 것이 필요하다.

5. 대학생의 직접 지원을 통한 교육의 기회균등 보장

국가장학금은 2012년 도입된 이후 일정한 역량을 갖춘 대학에 재학 중인 학생을 대상으로 가정의 경제 수준에 따라 지급하는 장학금이다. 2012년 국가장학금 사업이 막대한 규모의 국가장학금과 더불어 대학의 등록금 인하 또는 동결, 교내외 장학금 확충 등의 자체적 노력을 유도함으로써 실질적인 등록금 부담 완화의 효과가 나타났다. 소득 7분위 이하 학생을 기준으로 평균 약 25% 이상, 기초생활수급자는 52.2%의 등록금 부담 완화 효과가 나타났으며, 국·공립대학에 다니는 소득 3분위 이하의 학생은 50% 이상의 등록금 부담 완화 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 특히, 기초생활수급자의 경우 등록금 부담 완화 효과가 100%로 나타났다.⁸⁾

2021년에는 115만명의 대학생을 대상으로 3조8788억원이 책정되었으며 매년 고등교육 예산의 35~40%를 차지한다. 대학생의 등록금 부담을 덜어주는 긍정적인 측면을

8) 이정미, 신규 국가장학금사업 추진의 쟁점 및 논리 분석, 교육행정학연구 제30집 제1권, 한국교육행정학회, 78면.

가지고 있으나 대학의 경쟁력과 차별성 강화에는 아무런 역할을 하지 못한다. 대학이 인재를 양성할 수 있어야 대학을 다니는 의미가 있는데 대부분 대학은 10년 이상 등록금이 동결되면서 세상을 바꾸고 미래를 선도하는 인재 양성에 필요한 기본 역량을 상실하고 있다. 상위권 대학은 세계 수준에서 점차 멀어지고 있고 하위권 대학은 학생이 지원하지 않는 진퇴양난의 상황에서 국가장학금은 표류하고 있다.

첫째, 소득연계 맞춤형 반값등록금 실현을 위해 국가장학금 지원대상을 확대하고 소득분위별 지원금액을 상향 조정한다.

둘째, 장학금 지급 기준을 단순한 성적이나 소득분위 이외 항목을 추가할 필요가 있다. 소득과 자산뿐만 아니라 가계의 자녀 수 등도 고려하고 소득분위를 보다 단순화하여 보편적 지원을 시도할 필요가 있다.

셋째, 국가장학금 지급방식의 다양화의 시도가 필요하다. 현재 국가장학금은 학생에게 직접 지원하는 방식으로 운영되고 있지만, 대학에게 국가장학금을 지급하는 방법도 검토할 필요가 있다. 지역거점 국공립대학과 인재양성형 사립대학을 선정하여서 국가장학금을 대학의 특성과 운영목적에 따라서 대학이 지급하는 방법도 고려할 필요가 있다.

이렇게 고등교육 정책의 전환이 이루어지기 위해서는 대학의 헌신적인 참여와 책임 있는 변화, 국가장학금 혜택을 받지 못하게 되는 계층의 이해와 참여, 이해 당사자들을 설득하고 정권 교체와 무관하게 일관성 있는 정책을 시행하는 정부의 노력과 의지가 모두 필요하다. 현실에 매몰되어서는 한 발자국도 내디딜 수 없다. 기존의 틀을 깨는 새로운 시도가 어느 때보다도 필요한 시점이다.

V. 결론

새로운 정부의 고등교육정책 방향은 미래사회 수요 대응을 위한 대학 경쟁력 제고라고 정리할 수 있다. 새로운 정부가 이러한 방향에 부합하는 정책이 다양하게 제기되어야 하며, 이를 위해서는 해당 분야에 최소한의 틀이 있어야 한다. 이를 위해서는 정책방안의 선택과 다양성의 확보, 재정 지원 확보, 정책 거버넌스 이 세 가지가 잘 융합되어야 한다.

미래사회 수요 대응을 위한 대학 경쟁력 제고라는 고등교육정책의 방향은 비전과 목적 및 목표가 정책방안 및 과제로 구체화되어야 한다. 따라서 목표와 내용은 일관성이 있어

야 하며, 내용은 목표에 부합하고 정당해야 하며, 이를 실행하기 위한 수단과의 관계도 적정해야 한다.

새로운 정부가 고등교육교육에 정책에 대한 국정과제 선정과 실행을 위해서는 안정적인 재원의 확보가 필요하다. 단순한 재원의 확보를 넘어 재정의 안정적인 확보가 전제되어야 대학경쟁력 제고를 위한 정책방안 및 과제들을 과감하게 추진할 수 있는 기반이 구축될 수 있다.

현재 대학을 중심으로 이루어지는 고등교육체제는 국가중심적 구조 하에서 이루어졌다. 즉 고등교육체제는 상명하달식 정책전달체계로 이루어졌다. 새로운 정부에서는 이러한 과거의 구조와 달리 정부와 대학이 고등교육 정책 과정에서 상호 동반자적 수평관계를 유지하면서 정책을 형상화해야 한다.

지금까지 대학은 고등교육 정책 과정에서 객체로 대상화되었다. 새로운 정부에서 대학은 고등교육 정책의 능동적인 정책참여가 보장되어야 한다. 이러한 그들에 대한 수평적 관계는 단순한 참여를 넘어서 정책비용을 줄이고 효율을 증진할 수 있다.

【토론문】

“차기정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제”에 대한 토론문

박 신 욱*

I.

안녕하세요? 경상대 박신욱입니다. 우선 토론의 기회를 주신 회장님 이하 많은 선생님들께 감사드립니다. 또한 훌륭한 발제를 해주신 영남대 김병주 교수님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 교수님께서서는 대학의 입시에서부터 사회적 진출까지, 또한 교과 및 비교과 교육과정에서의 대학의 역할에 대해서 상세히 설명해주셨을 뿐만 아니라, 재정영역에 이르는 다양한 내용들을 함축적으로 전달해주셔서 많은 것들을 배우고 느낄 수 있었습니다.

발제를 해주시는 영남대 김병주 교수님의 발제문을 읽으면서 대학에 근무하고 있는 한 사람으로써 고등교육의 질 저하의 문제에 대해 동일한 문제의식을 가지고 있습니다. 다만 저는 교육학을 전공하지 않았으며, 교수님께서 이번 발제문에서 보여주시는 것과 같이 고등교육 전반에 걸친 큰 그림을 보는 시각을 갖추지 못하고 있습니다. 그러하기에 저는 교수님이 보여주시는 시각과 달리 일선에서 근무하고 있는 교수자 개인으로써 갖고 있던 평소의 생각을 말씀드리는 것으로 토론에 임하고자 합니다. 참고로 저는 지방에 위치한 사립대학교에 4년이 넘는 기간 근무했었으며, 현재는 3년 넘게 지방에 위치한 국립대학교에 근무하고 있습니다.

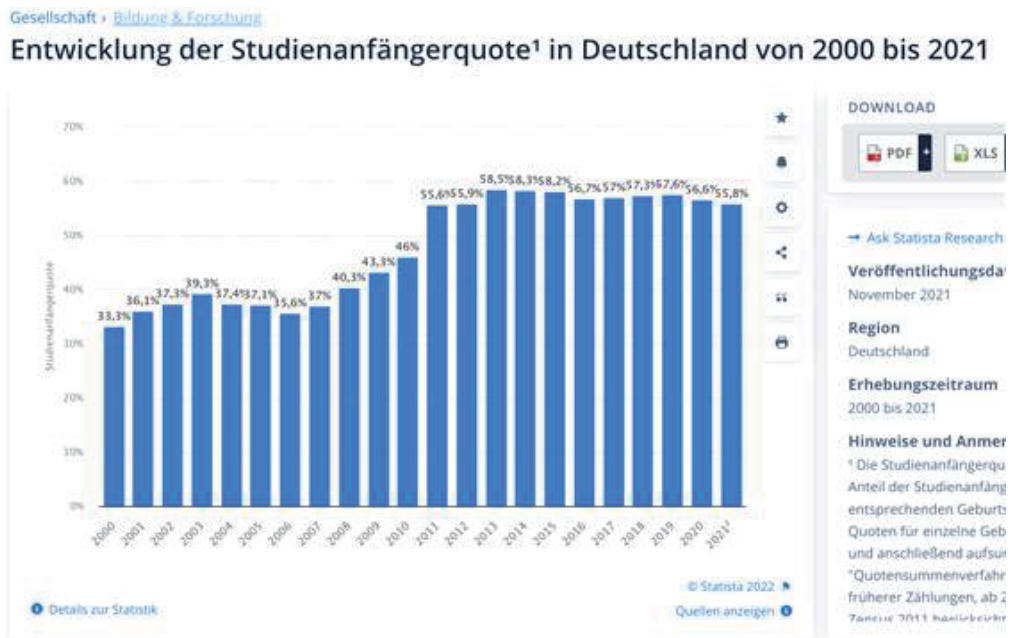
II.

교수님께서서는 한국의 고등교육이 질 저하의 문제 및 체제 경쟁력의 약화라는 위기에 직면하고 있다고 판단하고 계십니다. 저 역시도 이러한 문제에 대해 동감합니다.

* 경상국립대학교 교수

제가 이해한 바로는 교수님께서서는 2021년 고등교육 취학률은 67.6%에 이를 만큼 고등교육을 담당하고 있는 대학의 역할은 매우 중요하며, 고등교육을 통해 4차 산업혁명에 대응해야 하기 때문에 혁신적인 재정투자 규모가 확대되어야 하고, 동시에 대학의 자율성은 확보되어야 한다고 주장하고 계시는 것으로 생각합니다. 저 역시 교수님께서 주장하시는 것이 달성될 수 있기를 간절히 소망하고 있습니다.

1. 다만 교수님께서서는 그러면서 2020년 기준 총 연구개발비는 세계 5위이며, GDP 대비 연구개발비 비중은 4.81%로 세계 2위 수준이지만, 대학의 연구개발비 사용비중은 공공연구기관이 사용한 연구개발비보다 적으며, 영국(23.1%), 프랑스(20.1%), 독일(17.4%), 미국(12.0%), 일본(11.7%)에 비하여 낮은 편이라고 말씀하셨습니다. 여기서 제가 궁금한 것은 혹시 교수님께서서는 공공연구기관에서의 연구비용보다 대학의 연구개발비 사용보다 높아야 한다고 생각하시는지요? 혹 그렇다면 그 이유에 대해 알고 싶습니다. 혹 그러하더라도 최근에는 산학연이 이루어지고 있는데, 공공연구기관에서의 연구비용이 대학의 연구개발비보다 높아야 할 이유가 있을는지요?



[그림 1]

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72005/umfrage/entwicklung-der-studienanfaenge>
rquote/ (2022년 4월 20일 검색)

2. 보시는 그림은 독일의 고등교육을 받기 위해 진학하는 비율을 나타내고 있습니다. 대학에 진학하는 인원이 많다는 것은 교육비가 낮아질 수 있다는 것을 의미할 수도 있습니다. 대학생 1인당 교육비가 높으면 좋겠지만, 절대적인 학생수가 많다는 생각은 해보시지 않으셨는지요? 과연 우리 사회가 70%에 육박할 만큼의 인원을 대학교육을 받도록 해야 하는 사회인지 교수님의 고견을 듣고 싶습니다. 더욱이 산업구조가 변화되고 있고, 서비스업의 확대가 이루어지고 있다고 하셨는데, 과연 서비스업에 종사할 인적자원 중 얼마나 많은 사람이 고등교육을 받아야 하는 것인지요?

3. 정보통신기술의 급속한 발달은 오히려 오프라인 대학이 갖던 기존의 역할의 축소를 가속화할 것이라고 생각합니다. 이러한 흐름에 오히려 대학에 재정을 투입하는 것이 과연 정책적으로 옳은 일이라고 생각하시는지요?

III.

교수님께서서는 고등교육 발전 관점에 따른 문제점을 지적하셨습니다. 책무성과 관련하여 교수님께서 언급하셨던 것처럼 우리 대학교육이 사립학교에 의해 지금까지 크게 의존한 것은 사실입니다. 또한 자율성의 관점에서 우리 정부가 대학에 대한 규제가 있었던 것도 사실입니다. 또한 발제문에서 확인할 수 있는 것처럼 학령인구는 감소하고 있고, 지방의 많은 수의 대학은 입학정원을 확보하기도 쉽지 않은 상황입니다. 교육이 공적 영역에 포함되어 있다고 하더라도 수요와 공급이라는 전통적인 구조를 거스를 수 없다면, 교수님께서 발제문의 초반에 언급하셨던 체제 경쟁력의 강화를 위해 선택과 집중이 필요할 수 있다고 생각합니다. 저는 이러한 상황에서 개인적으로 일정한 틀을 유지한 채 지금보다 훨씬 큰 대학에게 자율성을 허용하게 된다면, 대학은 자율성을 기초로 스스로 자생력을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 방식도 함께 고민해야 한다고 생각합니다. 또한 대학에 대한 의무적 국가의 재정지원 명시화는 오히려 또 다른 평등 혹은 차별의 문제를 야기시킬 수 있다는 점을 강조하고 싶습니다. 더욱이 고등교육세의 신설 혹은 전환이라는 논의 자체는 불필요한 이러한 평등 혹은 차별의 문제를 야기시킬 수 있다는 걱정이 듭니다.

IV.

발제문에서 보이는 여타 사항에 대해서는 시간 관계상 생략하기로 하고, 마지막으로 교수님의 발제문에서 적시한 내용 다음의 표현에 대해 매우 조심스럽게 말씀드리고 싶습니다. 교수님께서서는

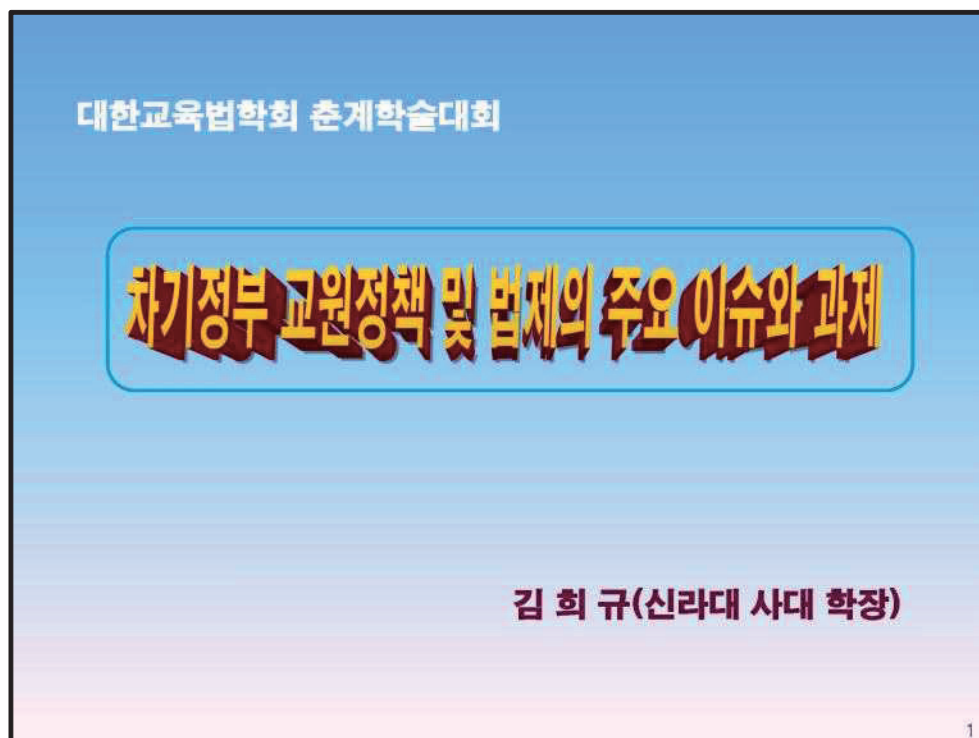
"특히, 국·공립대학은 정부 주도 예산 확보와 발전 계획에 의존해오며 따라 대학의 자체 경쟁력이 미흡하다는 평가를 받고 있고, 사립대학과 비교할 때 매년 일정 수준의 예산을 지원받고 교직원의 신분이 보장되므로 개혁과 발전을 위한 대학 구성원 의지와 공감대가 약하다는 우려가 있다."

고 언급하고 계십니다. 과연 누가 언제 이러한 표현으로 국공립대학의 교직원에 대한 평가를 하였는지요? 저는 이런 표현이 사립대학과 국공립대학의 구성원들 간에 갈등을 불필요하게 유발시킬 수 있다고 생각합니다. 더욱이 교수님께서 어떠한 뜻으로 이러한 표현을 쓰셨는지 모르겠지만, 이러한 표현은 국민들이 대한민국의 대학에 대한 불신을 일으킬 수밖에 없다고 생각합니다. 더욱이 대학의 구성원이 출처도 모호한 이러한 표현을 사용하셨다는 점에 대해 깊은 유감을 표합니다. 이상입니다. 감사합니다.

【제3주제】

차기정부 고등교육 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제

김 희 규*



* 신라대학교 교수

목 차

- 1 새정부 교육정책 기초
- 2 학교급별 교원정책 공약
- 3 법제기반 교원정책 이슈와 과제

2

1. 새정부 교육정책 기초

▪ 비전

**“공교육 정상화와 끊임없는 배움으로 모두가
역동적 혁신 성장의 주역이 되도록 하겠습니다.”**

▪ 정책 기초

- 유아교육 질 제고, 공정한 출발선 보장
- 초중고교 공교육 정상화
- 대학교육 경쟁력 제고
- 직업교육 및 평생교육 체제 강화

3

2. 학교급별 교원정책공약

<유아교육>

어린이집과 유치원 교사 처우개선 및 단계적
유보통합 추진

- 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우
⇒ 국공립 수준으로 향상
- 단계적 유보통합 실시
⇒ 어린이집과 유치원의 교사자격, 교사 대 아동 비율 표준화
- 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화
⇒ 유아·보육 교사의 초등교육 연계 연수 과정 제공

4

<초·중등교육>

AI교육으로 미래형 인재 육성

- 교육단계별 AI교육 기반 조성으로 디지털 인재 양성
 - 초등학교 코딩교육, 초·중등 교육과정의 AI교육 필수화
 - AI, VR, AR 등 이용한 Edutech 교육
- 교육과정 개정을 통해 AI 교육 확대, 대학입시 반영
- AI, SW 등 교원 디지털 리터러시 역량 강화

5

〈초중등교육〉

선생님 업무부담 경감, 아이들 학습권 보장

- 학교 행정업무 부담 완화로 아이들의 학습권 강화
 - 교원 행정업무 총량제 및 시스템 개선
 - 평가업무 및 장학업무 부담 완화
- 학교 교육의 정치적 중립성 확보
- 교원노조 time-off제 법제화 반대(국민의당 공약)
- 학생 지도에 전념할 수 있는 교육여건 조성

6

〈고등교육〉

대학교육 경쟁력 제고

- 자율기반 미래지향적 대학발전 생태계 조성
 - 대학에 대한 간섭, 규제 혁파
 - 대학기초과목에 AI 튜터링 전면 도입
- 획일적 평가방식 전면 재검토
 - 대학별 특성 살리는 평가로 전환
- 지역거점으로서 지역균형발전 선도
 - 교육청-대학-지자체간 협력 생태계 구축
 - 지역 중-고-대학 연계 육성

7

3. 법제기반 교원정책 이슈와 과제

▪ 중등교원 자격정책

▪ 이슈 사항

- 사범대학(법률기초)=교직과정(장관 정책 판단) 동일시

- 교원자격검정령 제19조 2항(무시험검정 방법 및 합격기준), 시행규칙 제12조 1항(교직과정의 과목과 이수학점 → 전공과목 및 교직과목의 이수기준과 학점 등, 2007.12 개정): 교직과정 이수자→사범대학 졸업자 적용

- 사범대 학사운영, 교육과정 직접 영향 → 대학 교육과정 (대학 자율성 부정)

<공약> 대학규제 철폐

▪ 과제

- 자율적 책무성에 의한 운영 유도

8

사범대학의 법적 성격과 책무성

※ 고등교육법 제2조(학교의 종류) 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 원격대학, 기술대학, 각종학교 등

- 교육대학: 초등교원 양성 목적으로 하는 별개 학교
- 사범대학: 중등교육 양성 목적으로 하는 대학의 일부로 설치(고등교육법 제41조②, 대학의 사범대학은~)
- 즉, 사범대학은 중등교원양성을 추구하는 목적대학이면서 동시에 학술이론과 그 응용방법의 교육 연구를 추구하는 일반대학이기도 함

9

사범대학의 법적 성격과 책무성

- 일반대학 교육과: 고등교육법 시행령 54조(교육과의 설치)
- 일반대학의 교직과정: 교원자격검정령 제20조(교직과정의 설치 등)
- 교육대학원 등 대학원 교육과는 교원자격검정령 시행규칙 제16조(학교지정신청)

※ 교육부장관이 교육과정의 적정성과 교원 수급상황 등을 정책적으로 고려하여 승인하는 교원양성 프로그램

① 교직과정: 교육과정의 운영 및 내용, 자격검정의 방법과 절차 등 교원양성 자격검정에 관한 행정법규(시행령, 부령)와 행정규칙(고시 등) 근거하여 설치 운영: 자율성 < 책무성

② 사범대학(이중적 지위): 일반대학(자율성)+

목적대학(책무성)→ 두 지위간의 균형성 확보

대안)사범대 교원양성자격검정: 단서조항, 별도조항 수준의 최소 법규 설정

10

교원양성정책

▪ 이슈 사항

- 이원화체제: 양성(교원양성기관)+
임용(시도교육청)

※교원양성기관(400여개), 17개 시도교육청,
초등학교(1만여개)

<공약>지역거점으로서 지역균형발전 선도

▪ 과제

- 교원양성기관+시도교육청+단위학교연계 시스템 구축
- 교원양성협의체 법제화

11

교원임용정책(신규임용)

■ 이슈 사항

- 양성과 임용의 **미스매치**→ 임용과열 현상
- 학령인구 감소

<공약> 지역중-고-대학연계 인재 육성

■ 과제

- 중-고-대학연계 지역인재 양성(지역균형선발)
- 지역가산점 부활(2004년 위헌 판결)
- 장기과제! 시도교육청단위 교원임용고사 고려
(1차 평가원 위탁 배제)

12

교원양성기관평가

■ 이슈 사항

- 교원양성평가(정원 조정): 고부담 비효율, 교원양성기관
획일화, 평가의 권력화 → 대학의 자율성 제약(헌법 제
31조 ④)
- 21학년도 정원: 사범대학/사범계학과(9,420명), 교직
과정(4,963명), 교육대학원(7,283명)

<공약> 획일적 평가방식 전면 재검토

■ 과제

- 교육부 교원양성업무: 학교혁신지원실(교원양성연수과)
→ 고등교육정책실 이관
- 정원조정평가→ 대학별 특성을 고려한 성장참조평가
- 사범대: 안정적 양성, 교직과정과 교육대학원: 양성규모 축소

교원수급정책

■ 이슈 사항

- 교직원환경변화(학령인구 감소, Edutech활용 맞춤형 수업 등) 안정적 교원 확보와 배치 필요
- 과밀학급, 소규모학교 특수성 미반영한 '평균함수 신화'
- 국가교육위원회 7월 출범(중장기 교원수급정책)

■ 과제

- 교원정원관리: 행정안전부→교육부
향후 국가교육위원회의 소관업무
- 교육부, 국가교육위원회, 행정안전부와의 역할 관계
- 교육자치시대 교육감의 교원정원관리(지방직) 논란
- 교원정원: 교사1인당 학생수 기준 탈피

14

현직연수

■ 이슈 사항

- 자격발달 단계별 교사 전문성 유인기제 미흡
- 수석교사제 도입으로 교수직의 역할 제고:
제한된 인원으로 한계

<공약> AI, SW 등 교원 디지털 리터러시 역량 강화

■ 과제

- 교원자격체제의 다단계화(생애주기별 전문성 개발)
- 교원역량기반 연수체계 및 법적 근거 명료화
- 자기주도적으로 AI전문가가 되는 메타버스 전문교육과정 지원

15

교원행정업무 경감

■ 이슈 사항

- 대선공약 단골 메뉴
- 담임 및 보직교사 기피 현상
- 교사의 교육권 보장 + 학생의 학습권 강화

<공약> 학교 행정업무 부담 완화로 아이들의 학습권 강화

■ 과제

- 교원행정업무 총량제 및 시스템 개선
- 교원의 사기진작
- ※ 초등학생 등하교 교통지도 전담요원 배치

16

교원노조활동

■ 이슈 사항

- 교원노조 합법화(1999)
- 교원노조 time off제(근로시간면제) 도입
- ※ 국회 환경노동위 소위 통과(22.1.4자)
- 노조전임자에게 보수를 지급하면서 근로시간 면제

<공약> 교원노조 time-off제 법제화 반대(국민의당 공약)

- 정치 이념으로부터 중립 확보

■ 과제

- 노조중심 교원단체활동 보장: 전문직 단체와 형평성
- 공무원 및 교원 보수: 국민 세금(국민적 합의 필요)

17

참고문헌

국민의당(2022). 바르고 깨끗한 경제강국. 제20대 대통령선거 국민의당 정책공약집.

국민의힘(2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국. 제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집.

박성혁(2018). 중등교원 자격검정 정책과 사범대의 자율적 책무성에 관한 연구. 법교육연구, 13(2), 25~47.

전제상(2022). 윤석열 정부의 교원정책 방향과 과제. 2022년 연합학술대회 자료집.



□ 교육부(부총리 겸 교육부장관 유은혜)는 미래 교육으로의 대전환을 준비하며, 교원의 현장성과 미래 대응력 제고를 위한 ‘초·중등 교원양성체제 발전방안’ (이하 ‘발전방안’)을 발표하였다.

- 작년 국가교육회의 사회적 협의를 시작으로, 올해 ‘교원양성체제 혁신위원회 **’(2021. 5~10월) 및 대국민 토론회** (총 4회) 등을 통해 교육 주체, 사회 각계 구성원과 국민이 참여하여 논의해 왔다.

* 교육청, 교원양성기관, 교원단체, 예비교원, 학부모, 전문가 등 24명 구성

** (1차) 주제별 토론회: 교원양성 교육과정, 실습학기제 (2021.7.16.)

(2차) 주제별 토론회: (중등교원 양성체제) 융합전공, 양성경로 정비 (2021.8.6.)

(3차) 주제별 토론회: (초등교원 양성체제) 교육과정 다양성 확보 (2021.8.20.)

(4차) 전체 주제 대상 공청회 (2021.9.15.)

- 해당 논의를 거쳐 마련된 사회적 공감대를 바탕으로 정책 대안과 단계적 추진 계획을 마련하여 ‘발전방안’으로 구체화하였다.

혁신위원회, 대국민 토론회 등 현장 주요 의견

- ▶ 교원의 현장성 제고를 위해 교육실습 확대·강화 방향에 대체로 동의하나, 지도 교사·실습학교 부담 확대에 따른 실질적 지원체계, 교육실습 생태계 구축 필요
- ▶ 학교와 학생의 변화에 따라 교원의 다교과 역량 함양은 필수적으로 요구되며, 양성과정보다 현직교사 재교육 과정과 연계한 제도 설계에 대해 긍정적 평가
 - ▶ 중등 양성규모 감축이 시급하며, 기관별 특성화를 통한 기능 재구조화 필요
- ▶ 인구 감소에 대응한 초등 양성 정원의 탄력적 조정이 필요하고, 전 교과 지도와 생활지도라는 초등 전문성에 더하여 기초학력 지원, 교과 융복합 등의 역량 심화 요구
- ▶ 이해관계 조정을 넘어 미래 변화에 대응하는 혁신적이고 과감한 제도개혁 필요

〈 미래 교원의 역할 변화 〉

□ 4차 산업혁명, 인구구조 변화, 코로나19 등으로 사회의 변화는 가속화되고 있으며, 이에 따라 학교와 교육현장도 빠르게 변화하고 있다.

- 이에 2022 개정 교육과정, 고교학점제 도입 등 미래 교육 전환을 준비하는 과정에서 이를 담당하는 교사들이 새롭게 요구되는 역할*에 적극적으로 대응할 수 있도록 교원 양성체제의 개편이 요청된다.

* 학생 성장 지원, 융합수업·미래 역량 함양을 위한 수업 혁신 및 교육과정 재구성, 기초학력 보장, 위기학생 상담·지원, 소통·협력, 학교 혁신 등

- 이를 위해 양성과정에서 함양해야 하는 핵심역량으로는 교과 지식, 수업지도, 다(多)교과 역량 등 교과 전문성과 인성, 학습자 이해, 현장 이해 등 현장 역량으로 조사되었다.

- 다만 현재의 양성 수준과 미래 요구 수준에 상당한 차이가 있는 것으로 인식하고 있었는데,

- 학습자 이해를 통한 맞춤형 지도, 학생 배려·공감, 교원 간 협력을 통한 공동체적 대응, 학부모 소통, 다양한 분야에 대한 융·복합 역량 등에서 그 차이가 컸으며,

- 교과지식, 수업지도는 상대적으로 충실한 것으로 인식하고 있었다.

※ 교원 양성과정 지향점 설문(국가교육회의 사회적 협의 집중숙의단 대상 설문)



- 이러한 미래 교원의 역할 변화에 대한 국가교육회의 사회적 협의와 대국민 토론회 등을 통해, 지금까지의 교사 양성체제의 우수성을 살리면서도, 미래 변화에 적절하게 대응할 수 있도록 다음과 같은 기본 방향을 정하였다.

〈 ‘교원양성체제 발전방안’ 기본 방향 〉

학교 현장 이해 제고	미래 대응 전문성 확장	교원 양성규모 적정화
<ul style="list-style-type: none"> • 교육실습 확대·강화 • 현장참여 교육과정 운영 • 학습자 이해, 적·인성 검증 • 교육청 연계·협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 다(多)교과 역량 함양 • 석사수준 재교육 (1급 정교사 자격연수 연계) • 교육대학 교육과정 다양성 확대 (종합대학과의 연계 활성화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 초등 수급계획 고려, 정원 관리 • 중등 양성기관별 기능 특성화 <ul style="list-style-type: none"> - (사범대) 공통과목 중심 - (교직과정) 전문교과, 선택과목 등 - (교육대학원) 재교육 기능 강화

- 위의 기본 방향을 바탕으로 교육과정 개선, 법령·제도 정비, 점검·환류 체계 강화 등의 세부 과제를 추진하여 교원 양성과정을 통해 현장을 이해하고 변화를 준비할 수 있도록 지원하고자 한다.

〈교원양성 교육과정 운영 개선〉

□ 그간 정책연구, 현장 의견수렴 등을 통해 ① 현장 이해 제고, ② 미래 변화 대응, ③ 인성 등 기본소양 함양 등을 교원양성 교육과정의 개선 방향으로 합의하여 지속적으로 추진하고 있으며, 앞으로도 교원양성기관의 자율적 개선 노력을 지원하고자 한다.

- (현장 이해 제고) 교원양성기관과 현장의 연계 교육과정을 확대할 수 있도록, 현장교사의 겸임·초빙 교수 위촉 등을 통한 강의 참여 활성화, 양성기관 소속 교수의 학교 현장 및 교육과정 연구의 주기적 실시 등을 적극 권고하고, 이를 역량진단에 반영할 예정이다.

- 또한 교사자격 취득을 위한 필수 이수과목에도 현장 연계 내용이 포함되도록 세부기준(교육부 고시) 등 관련 법령을 정비할 계획이다.

- (미래 변화 대응) 원격교육, 인공지능(AI)·빅데이터 등 정보기술의 발전과, 기후·환경 위기, 포용 사회, 인권 감수성과 같은 사회상의 변화 등 미래 소양 관련 교육과정을 편성하도록 권고하고, 이를 6주기 역량진단 지표로 신설*하여 주기적으로 점검할 계획이다.

* '사회변화에 따른 미래 소양 교육과정 운영' 지표 등 신설 검토

- (인성 등 기본소양) 윤리의식, 인성 등 바른 교직관을 갖춘 교원을 양성할 수 있도록 다층적인 적·인성 검증체계를 구축할 계획이다.

- 2차례 문답지로 검사하는 현행 적·인성 검증 방식을, 교원양성위원회에서 대학 생활 기록(징계, 실습 등), 결격사유 등의 요소를 종합적으로 판단하도록 개선

하고,

- 교육실습 및 임용시험*에서의 부적격자 검증도 강화할 예정이다.

* 2차 시험 과목별 부적격자 기준 마련, 부적격자에 대한 불합격 근거 마련 등

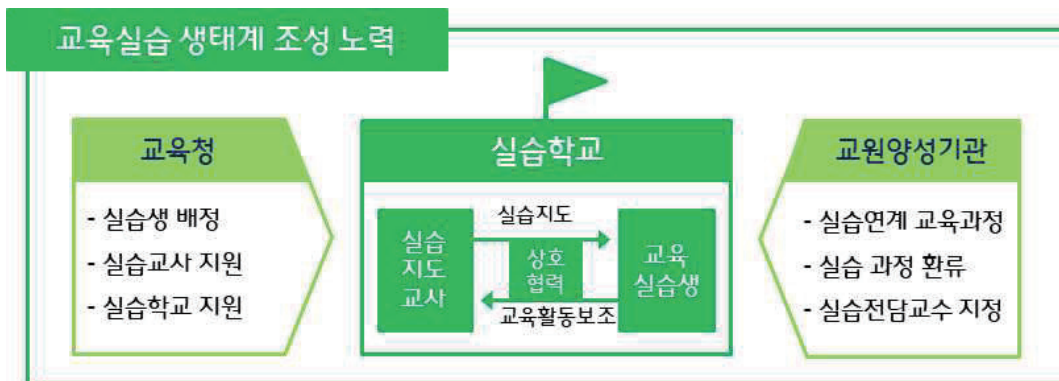
〈 교육실습 학기제 도입 〉

□ 현장역량 함양을 위한 실무형 교육을 강화하기 위해 교육실습 기간 (중등 기준 현재 4주간)을 확대하여 ‘실습학기제’를 도입한다.

- 예비교원은 실습학교에서 교육과정의 편성·지도·평가 등 한 학기 전체 학사 과정에 직접 참여해 봄으로써, 학교·교실·학생에 대한 실제적인 이해를 높이고, 교직관을 형성·점검하는 기회를 얻게 된다.
- 실습생이 학교의 부담이 되는 것이 아니라, 교육공동체의 일원으로 교육활동에 기여할 수 있도록 역할을 부여하고, 이를 교육청과 양성기관에서 적극적으로 협업하여, 교육실습 생태계가 조성될 수 있도록 지원할 계획이다.

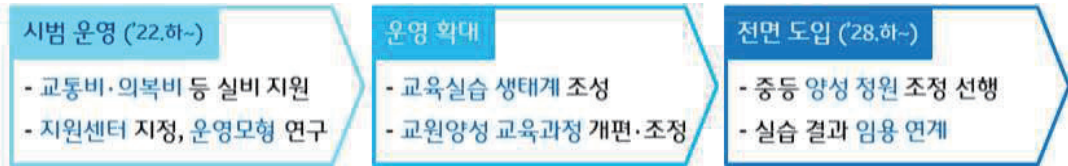
- 특히, 실습 경험과 이론이 연계될 수 있는 운영모형*을 개발하고, 이를 연구 지원할 지원센터 지정 등을 추진한다.

* (예시) 주 3~4일 학교현장 실습 및 주 1~2일 실습 연계 강의 이수 등



- 교육실습 학기제의 안정적 도입을 위해 2022년 하반기부터 시범운영을 시작하

고, 교원 양성규모의 적정화가 이루어지는 시점을 고려하여 단계적으로 운영 규모를 확대하고자 한다.



〈 1급 정교사 자격연수와 연계한 다(多)교과 역량 함양 〉

□ 미래 사회의 가치 다원화, 교육과정의 변화, 학생 선택권의 확대 및 소규모 학교의 증가 등에 대응하기 위해, 한 교과에 대한 전문성만을 갖추는 것을 넘어 다른 분야에 대한 탐구심, 교과 융합, 복수교과 지도 등 다(多)교과 역량을 갖추도록 지원하고자 한다.

○ (1급 정교사 자격연수 확대·개편) 운영 기간(현행 90~135시간) 및 교육내용을 확대·개편하고 교육대학원에 위탁 운영하여, 지속적인 자기개발 역량 함양과 향후 석사 학위과정 연계 등 생애주기 연수 기회를 제공한다.

- 이를 위해 1급 정교사 자격연수에서는 기본 역량 및 기존 교과 심화 이외에도, 교과 융·복합, 다른 학교급에 대한 이해, 통합교육(특수) 등의 교육과정을 제공하여 교직 경험과 관련 이론을 연결·통합하는 현장 전문성을 심화하도록 할 예정이다.

○ (융합전공 신설) 1정 연수(교육대학원 위탁)와 양성과정(학부 선수 과목), 직무 연수(학점 인정) 등을 연계하여 '융합전공*' 이수 과정을 운영할 수 있도록 관련 제도를 정비한다.

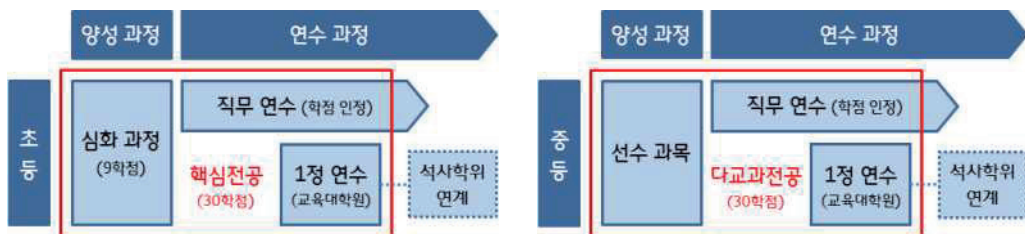
* (중등교사) 기존 부전공 제도를 '다교과전공'으로 명칭 변경 및 개선

(초등교사) 기존 심화과정을 확대·보완하여 '핵심전공'으로 신설·개편

〈융합전공 이수 교육과정 구성 예시〉

학부 선수과목	직무연수 학점인정	1급 정교사 연수
관심 분야 관련 과목 추가 이수 (초등) 심화과정 (중등) 다른 전공, 연계전공 등	교육감 지정 과정을 자율 이수	교육대학원에 위탁하여 융합전공 관련 학점 이수
(과목 예시) 교과 기초, 개론 등	(과목 예시) 교과 내용 등	(과목 예시) 융합 교육과정 구성의 실제, 수업사례 연구 등

- 중등교원은 ① 사회, 과학 등 계열에 대한 포괄적인 자격 (표시과목 광역화)을 갖추도록 하거나, ② ‘다교과전공’을 이수하여 다른 교과 자격을 추가로 갖추거나, ③ 유사·연계과목 연수를 통해 다양한 과목을 지도할 수 있도록 관련 제도를 정비하고,
- 초등교원은 전교과 지도 역량과 함께 교직 경험과 관련 이론을 통합하는 ‘핵심전공’ 이수를 통해 교과 융·복합 등 현장 수요에 특화된 전문성을 추가로 갖추도록 지원할 예정이다.



〔중등교원 양성기관 기능 특성화〕

- 미래 교육과정의 변화, 교원양성기관별 특성, 중등 교원 과잉 양성, 교원 재교육 수요 (1급 정교사 연수 개편, 생애주기 연수 연계 등) 등을 고려하여 양성기관을 특성화하고, 양성규모를 적정화하고자 한다.

* 2020년 중등 교원자격증 취득 인원 19,336명, 2022년 중등 임용시험 모집인원 4,410명

- 매년 일정 규모의 교원 양성이 필요한 공통과목 등*은 사범대와 사범계학과(교육과)를 통해서 안정적으로 양성하고,
 - * 국어, 영어, 수학, 사회 (도덕·윤리, 일반사회, 지리, 역사), 과학 (물리, 화학, 생물, 지구과학), 체육, 음악, 미술, 정보·컴퓨터, 기술, 가정 등
 - 교직과정과 교육대학원은 기능을 특화하여 양성규모를 축소하되,
 - 고교학점제, 학생 선택권 확대, 산업구조 변화 등에 따라 수요가 확대되는 선택 과목, 전문교과, 첨단·신규 분야 등의 교원 양성을 담당하여 그 변화에 대응하고자 한다.
 - 이를 위해 신규분야 교직과정은 입학정원 30% 내 (현행 10% 내)에서 운영이 가능하도록 하고, 표시과목 신설 등을 검토 할 예정이다.
 - 교육대학원은 1급 정교사 연수, 이후 석사과정 연계, 생애주기 연수 등 교원 재교육 기능을 강화하고, 교사 전문성 심화를 위한 박사과정 (Ed.D)을 운영할 수 있도록 관련 법령을 정비하고자 한다.
 - 이와 관련, 6주기 (2022~2025) 교원양성기관 역량진단에 기관 특성화 방향과 중등 양성정원 감축 방안을 반영하여 추진할 계획이며,
 - 교원양성기관에서도 이번 발전방안에 따라 자율적인 혁신 노력을 추진할 수 있도록 컨설팅, 환류 등을 지원할 예정이다.
- * (일정 예시) ('22.上) 6주기 기본계획 수립 ▶ ('22.下) 교대 컨설팅 ▶ ('23) 일반대학 컨설팅 ▶ ('24) 교대·일반대학 진단 ▶ ('25) 전문대학 등 진단

《 초등교원 양성과정 다양성 확대 》

- 교육대학의 소규모 운영과 동질집단 구성의 한계를 극복할 수 있도록, 인근 종합대학과의 연계·공동 교육과정 운영 (학점 교류), 연합 동아리 (인적 교류) 등을 활성화하여 초등 교원양성 교육과정의 다양성과 선택권이 확대될 수 있

도록 지원하고자 한다.

* 국립대학 육성사업, 6주기 역량진단 등을 통해 대학 연계망 활성화 지원

- 나아가 대학 간 협의에 따라 교육대학과 종합대학 또는 교육대학 간 통합을 추진할 경우, 행·재정적 지원과 함께 관련 고등교육 관련 법령 등도 개정할 계획이다.

※ 사례 예시

△ (종합대학 내 목적형 양성) 교대·종합대학 통합 시, ‘종합교원양성대학’으로 지정하고, 대학 내 자원 배분 등의 원칙 마련 검토 (「고등교육법 시행령」 개정)

△ (교대 간 연합대학) 특정 학기/학년에 대한 공동 교육과정 운영

〔향후 추진 계획〕

- 이번 발전방안에 포함된 과제들에 대해서는 세부 시행계획 수립, 관련 법령 개정, 예산사업 추진 등을 책무성 있게 진행할 계획이다.
- 2022년 상반기까지 ‘실습학기제 시범사업 운영계획’을 수립하여 하반기부터 시범사업을 실시하고,
- 양성기관 등의 의견수렴을 거쳐 「6주기 (2022~2025) 교원양성기관 역량진단 기본계획」을 2022년 상반기 중 수립할 예정이다.
- 또한 「교원자격검정령」, 「교원 등의 연수에 관한 규정」 「고등교육법 시행령」 등 관련 법령을 개정하여, 세부 과제 추진을 위한 법령 정비도 조속히 진행할 계획이다.
- 이상수 교육부 학교혁신지원실장은 “학교 현장의 변화에 예비교원들이 잘 준비하는 것이 미래 교육을 준비하는 가장 빠른 길이자 바른 길이다.”라고 강조하면서,
- “교원양성기관과 (예비)교원들의 헌신적 노력에 감사드리고, 정부와 시도교육청

에서도 관련 제도와 정책을 정비하여 미래 교원을 꿈꾸는 예비교원들의 마음에 응답하고자 한다.”라고 밝혔다.

- 또한, 성기선 교원양성체제혁신위원회 위원장은 “혁신위원회, 대국민 토론회 등 사회적 논의 과정에 참여해 주신 국민들에게 감사드리며, 미래 교육을 담당할 교원을 양성하는 것은 전 사회가 함께 지혜를 모아야 하는 과제이며, 함께 소통하고 논의했던 이 과정이 교육 혁신의 원동력이 될 것이다.”라고 언급하였다.

【별첨】 초·중등 교원양성체제 발전방안



교육부

현장을 이해하고 변화를 준비하는 미래 교원

초·중등 교원양성체제 발전방안

2021. 12.

교 육 부

[교원양성연수과]

목 차

□ 추진 배경	1
□ 교원의 역할 변화	2
□ 현황 및 한계	3
□ 관련 추진 경과	5
□ 추진방향 및 과제	7
Ⅰ. 추진체계 (거버넌스)	8
Ⅱ. 교원양성 교육과정	8
Ⅲ. 중등교원 양성체제	15
Ⅳ. 초등교원 양성체제	18
□ 향후 추진 일정(안)	21
[붙임1] 운영모형 예시	22
[붙임2] 개념도 및 주요과제 추진 일정(안)	23

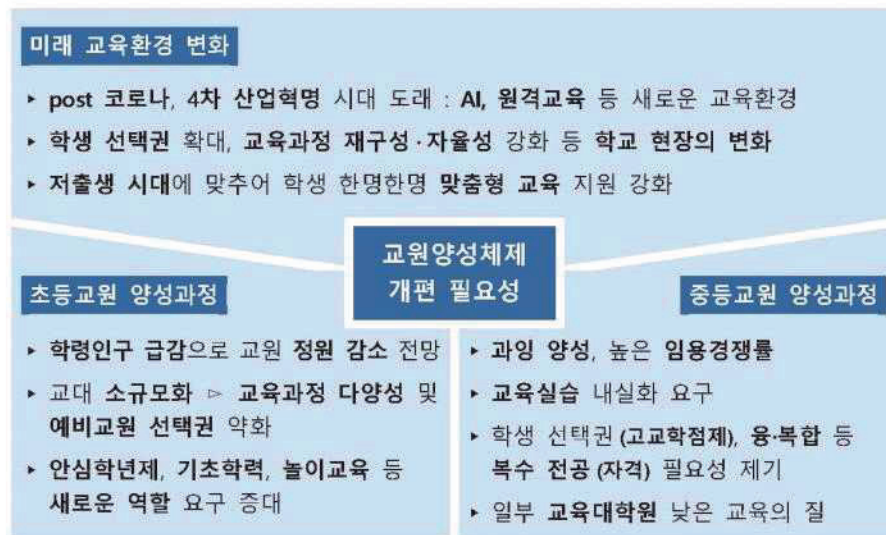
추진 배경

□ 미래 교육환경의 변화

- (사회 변화) 4차 산업혁명, post 코로나로 인해 AI·빅데이터 등 기술 발전과 더불어 다원성·개별화 등 가치체계 변화 가속화
- (학교 변화) 학령인구 감소 등으로 맞춤형 교육 필요성이 높아지고, 학생 선택권 및 교육과정 재구성·자율성 확대 등 학교의 변화 촉진

□ 현행 체제에 대한 새로운 요구

- (초등교원) 학령인구 급감 따른 수급 감소, 교대 소규모화에 따른 교육과정 다양성 미흡, 교원의 새로운 역할*에 대한 요구 증대
 - * 안심학년제, 기초학력 보장, 놀이교육 등
- (중등교원) 과잉 양성·높은 임용경쟁률, 일부 교육대학원 낮은 질 등 지적 및 교육실습 내실화, 복수 전공(자격) 필요성* 등 제기
 - * 고교학점제 도입('25~), 학생의 과목 선택권 확대, 융·복합 교과 등에 대비 필요



교원의 역할 변화

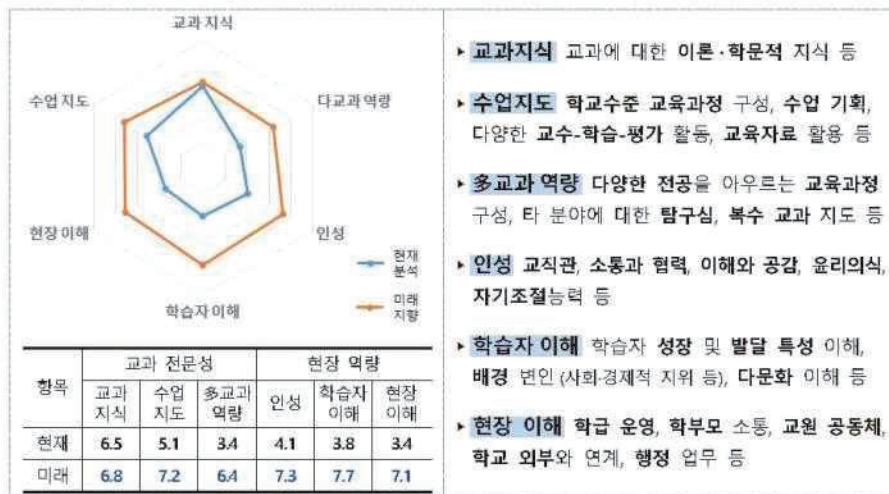
□ 미래 교육과정의 변화 방향

- 미래 사회가 요구하는 기초소양 및 역량 함양 교육과정으로 개선
- 자기주도성을 함양하는 학습자 맞춤형 교육과 교육과정 자율성 강화
- 디지털 기반의 온·오프라인 연계 교수·학습 및 평가 혁신

□ 교원의 역할 변화·확대

- 지식 교육에 더하여 학생의 성장·진로개척을 함께하는 **협력자**
 - 표준화된 교육과정을 단순 시연하는 것을 넘어 교과 간 융합 등 교육과정 재구성, 학습자 주도의 수업 구안 등 수업 **기획자**
- 학급 관리자에 더하여 갈등과 문제 해결을 위한 **소통·중재자**
- 변화에 대한 통찰력 및 탐구심(열린 태도), 새로운 기술(지능정보 기술 등)에 대한 수용성 등 미래를 유연하게 준비하는 **혁신자**

※ 교원 양성과정 지향점 설문 (국가교육회의 사회적 협의 집중숙의단 대상 설문)



현황 및 한계

□ 교원양성 교육과정

- (무시험 검정 기준) 전공 (50학점), 교직 (22학점), 적·인성검사 (2회) 등 교원자격 검정 기준에 맞추어 대학 자율적 교육과정 운영
- (복수전공·부전공) 전공 50학점 (동일제열 32학점) 이수 시 복수전공 가능 (예비/현직교원), 전공 30학점 이수 시 부전공 가능 (중등 현직교원)
- (문제점) 교육청·학교와 연계가 미흡하여 학교의 변화 반영 미흡 - 사회의 다양한 요구·변화에 대한 신속·충실한 반영 미흡

※ (참고) 교원자격 무시험 검정 기준

구분		최저 이수 기준	
		중등	초등
전공 (50학점 이상)	기본 이수	21학점 이상, 7과목 이상	50학점 이상
	교과교육	8학점 이상, 3과목 이상	(기본이수 21학점 이상, 7과목 이상)
	성적	75점 /100점 이상	
교직 (22학점 이상)	교직이론	12학점 이상 6과목 이상	교육학개론, 교육심리, 교육철학 및 교육사, 교육과정, 교육평가, 교육방법 및 교육공학, 교육행정 및 교육경영, 교육사회, 생활지도 및 상담, 기타 교직이론에 관한 과목
	교직소양	6학점 이상	특수교육학개론 (영재교육 영역 포함, 2학점 이상), 교직실무 (2학점 이상), 학교폭력 예방 및 학생의 이해 (2학점 이상)
	교육실습	4학점 이상	학교현장실습 (2학점 이상), 교육봉사활동 (2학점 이내)
	성적	80점 /100점 이상	
기타		▶ (교직 적성·인성 검사) 적격판정 2회 이상 ▶ (응급처치 및 심폐소생술) 2회 이상 ▶ (성인지 교육) 연 1회 이상	

□ 중등교원 양성체제

- (양성체제) 사범대, 교직과정, 교육대학원 등 다양한 경로로 양성

	사범대학 / 사범계학과	교직과정	교육대학원
'21학년도 정원	9,420명	4,963명	7,283명
양성기관별 특성화 방향*	공동과목 교원양성 (국어, 수학, 영어 등)	사범대 미 양성 분야 (전문계 교과 등)	현직교원 재교육 일부 양성기능 포함
양성정원 특징	학과정원 = 양성정원	학과정원의 10% 이내 운영	총 정원 (과목별 구분 無)

* “교원양성체제개편 종합방안” (‘05년)에서 제시

- (양성·임용규모) 연간 2만여명 양성, 4천여명 임용, 사립학교 채용 규모(1천여명), 신규 기간제교사 수요 고려하더라도 과잉 양성

구분	교원양성 정원			교원자격증 부여		
	'10년	'15년	'21년	'10년	'15년	'20년
사범계열	14,348	10,368	9,420	15,140	11,876	11,835
교직과정	15,228	8,709	4,963	10,933	6,039	4,141
교육대학원*	13,651	10,050	7,283	5,838	3,902	3,360
계	43,227	29,127	21,666	31,911	21,817	19,336

* (교육대학원) 양성정원은 중등 + 유치원, 특수, 비교과 포함 (총정원제) / 자격증은 중등자격 현황

- (문제점) 양성기관별 기능 특성화 미흡 및 과잉·중복 양성

- 높은 임용 경쟁률로 인해 내실 있는 교육과정 운영에 제한*

* 다른 진로를 희망하는 사범대 학생 증가, 교육실습 운영 학교 연결 어려움 등

□ 초등교원 양성체제

- (양성체제) 교대를 중심으로 목적형 양성 체제(13개 기관*, 학부 과정)
- * 교대(10개교), 제주대·한국교원대·이화여대 초등교육과
- (양성·임용규모) 연간 4천여명 양성, 임용규모는 감소 추세이나, 임용경쟁률은 2:1 미만 유지

< 초등교원 양성기관 양성 및 임용규모 변동 추이 >

학년도	'00년	'01~'05	'05년	'06~'12	'12년	'13~'20	'20년
교대 등 양성정원	4,945명	↗(증가)	6,225명	↘(감축)	3,848명	→(유지)	3,847명
채용 인원	8,936명		6,050명		6,507명		3,916명
임용경쟁률	0.7		1.4:1		2:1		1.7:1

- (문제점) 일부 지역 초등교원 수급(대도시 선호 현상)에 어려움*

* 임용시험 미달(일부 도지역 교육청), 현직교원 유출(임용시험 응시) 등

- 교대 소규모* 운영으로 인한 교육과정 다양성·학생 선택권 미흡

* 교육대학 1교당 평균 입학정원 358명

관련 추진 경과

○ 교원양성 교육과정 개선 추진

※ (국정과제) 50. 교실혁명을 통한 공교육 혁신, 5) 교원전문성 신장, ① 교·사대 교육과정 개편

- 정책연구(5건), 현장 의견수렴(40여회) 등 통해 개선방안* 마련

* (주요내용) ① 현장 교사 강의 참여 등 현장 소통, ② 다교과 역량 등 미래 변화에 대응, ③ 교육실습 내실화, ④ 인권·성인지 감수성, 적·인성 검증, 교육봉사 등 기본소양 함양

- 교원양성 교육과정 편성·운영 권고사항 안내('20.4월)

○ '교원 양성체제 개편 검토안'에 대한 실무협의체 논의('20.6~7월)

* (구성) 교육감협의회, 교원단체, 학부모, 교·사대생, 교원양성기관, 관련 학회 등 14인

* (논의 과제) ① 교원 자격체계 유연화, ② 교육실습 확대 및 수습교육 도입, ③ 교원 자격·임용 개방성 확대, ④ 교원양성기관 개편은 사회적 협의 과제로 논의)

○ 국가교육회의, "교원양성체제 발전 방향" 사회적 협의('20.8~12월)



* (핵심당사자 집중 숙의) 교원양성기관(6), 예비교원(4), 교원단체(4), 교육청(4) 등 이해관계자와 학부모·청년 등 시민(6), 교육 외 전문가(8) 등 32명 구성

협의문 주요 내용

- 교육과정**
 - 교원양성 교육과정 운영 시 교육실습 내실화 등 현장 적합성*을 높이고, 미래교육에 적합한 학교 교육**을 위한 유연한 대응 필요
 - * 학생 발달 고려한 교육과정, 학생 이해, 학부모 소통, 지역사회 연계, 교사 협업 등
 - ** 학생 중심의 선택형 교육과정, 교과 간 융합 수업, 온·오프라인 병행 수업 등
- 양성체제**
 - 초등교원 양성체제는 목적형*으로 정원 규모를 관리하되, 지역별 상황을 고려한 발전 방안 모색 (ex. 교대 간 권역별 통합, 교대와 거점국립대 통합 등)
 - * 교원양성을 목적으로 전문기관을 설치하고 임용 규모를 고려해 양성 규모를 조정하는 형태
 - 중등교원 양성체제는 양성·임용 불균형이 크므로 일반대학 교직이수 과정, 교육대학원 신규양성 과정 등을 조정하여 양성규모 감축 필요
- 연계정책**
 - 임용제도 개선, 교원의 지속적인 전문성 개발(재교육) 등도 연계하여 검토
- 이행방식**
 - 교육부는 거버넌스 기구를 구축하여 개편 로드맵을 '21년 내 제시

○ 국가교육회의 주관 사회적 협의 결과를 반영한 구체적 정책대안을 마련하기 위한 ‘교원양성체제 혁신위원회’ 구성*·운영(‘21.5~10월)

* 위원장 (성기선 前 한국교육과정평가원장), 국가교육회의(1), 교육청(3), 교원양성기관(3), 교원단체(2), 예비교원(2), 학부모(2), 전문가(10) 등 24명 구성

※ (1차) ‘21. 5. 28 / (2차) ‘21. 6. 25 / (3차) ‘21. 8. 27 / (4차) ‘21. 10. 15

- (주요 안건) ‘교원양성체제 발전방안(시안)’ 검토, 대국민 토론회 준비 및 결과 반영, 참여단체 의견 수렴, 주요 쟁점사항 논의 등

○ 교원양성체제 발전방안 대국민 토론회 실시(‘21.7~9월, 총 4차)

* (1차) 주제별 토론회 : 교원양성 교육과정, 실습학기제(‘21.7.16)

(2차) 주제별 토론회 : 중등교원 양성체제; 융합전공, 양성경로 정비(‘21.8.6)

(3차) 주제별 토론회 : 초등교원 양성체제; 교육과정 다양성 확보(‘21.8.20)

(4차) 전체 주제 대상 공청회(‘21.9.15)

※ 교육부 발제, 지정 토론(7~8인, 교육청·양성기관·교원단체·교사대생·학부모·전문가), 토론자 상호토론, 사전의견(홈페이지, 이메일 등) 및 유튜브 댓글 질의·답변 등 진행

※ 유튜브 중계 실시간 댓글 1,001건 / 누적 조회수 9,357건 / 서면의견 제출 176건 등

○ 유관단체 등 간담회 및 의견 수렴(수시)

※ 교육감협의회 총회(‘21.5.13), 초·중등 교원양성대학교 발전위원회(‘21.7.8),

전국교원양성대학총장협의회(‘21.5.17, ‘21.6.10), 국·공립 사범대학장협의회(‘21.6.18),

국·공립 교육대학원장협의회(‘21.8.13), 직업교육학회(‘21.8.6), 한국정보교육학회(‘21.8.18),

전국교육대학생연합(교대련)(‘21.4.16, ‘21.5.11, ‘21.8.5), 6개 교원단체(‘21.10.27) 등

주요 의견

- ▶ 교원의 현장성 제고를 위해 교육실습 확대·강화 방향에 대체로 동의하나, 지도 교사·실습학교 부담 확대에 따른 실질적 지원체계, 교육실습 생태계 구축 필요
- ▶ 학교와 학생의 변화에 따라 교원의 다교과 역량 함양은 필수적으로 요구되며, 양성과정보다 현직교사 재교육 과정과 연계한 제도 설계에 대해 긍정적 평가
- ▶ 중등 양성규모 감축이 시급하며, 기관별 특성화를 통한 기능 재구조화 필요
- ▶ 인구 감소에 대응하여 초등 양성 정원의 탄력적 조정이 필요하고, 전 교과 지도와 생활지도라는 초등 전문성에 더하여 기초학력 지원, 교과 융·복합 등의 역량 심화 요구
- ▶ 이해관계 조정을 넘어 미래 변화에 대응하는 혁신적이고 과감한 제도개혁 필요

추진 방향 및 과제

□ 추진 방향

학교·교실 현장에 대한 이해 제고	전문성 확장, 지속적 발전하는 교원
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교육 실습 강화 ▶ 현장 참여 교육과정 운영 ▶ 학습자 이해, 적·인성 검증 강화 ▶ 교육청 연계·협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다(多)교과 역량 함양 ▶ 석사수준 재교육 (1급 정교사 연수 연계) ▶ 교대 - 종합대학 연계·교류 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 교육과정 다양성 확대 - 예비교원 교육과정 선택권 강화
교원 양성규모 적정화	예비교원·대학 등 현장 수용성
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 초등 수급계획 고려, 정원 조정·관리 ▶ 중등 양성기관별 기능 특성화 <ul style="list-style-type: none"> - 사범대 : 공통과목 등 중심 - 교직과정 : 전문교과, 신규분야, 비교과 등 - 교육대학원 : 재교육 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 예비교원 기회비용 고려 ▶ 교원양성기관 목적형 양성 중심 ▶ 대학 개편의 비용 / 효과 고려

□ 추진 과제

구분	국가교육회의 사회적 합의	세부 과제
I. 추진체계 (거버넌스)	거버넌스 기구 마련 교원의 상(像)·기준 합의	I-1. 참여와 소통을 통한 교원양성체제 혁신
II. 교원양성 교육과정	교육과정 개선 교육실습 내실화 미래 대응	II-1. 교원양성 교육과정 운영 개선 II-2. 교육실습 내실화 및 실습학기제 도입 II-3. 다교과 역량 함양 (1급 정교사 연수 연계)
III. 중등교원 양성체제	양성경로 정비 ❖	III-1. 교과 특성을 고려한 양성기관 특성화 III-2. 소수선발교과 임용 개선
IV. 초등교원 양성체제	❖ 지역별 발전방안	IV-1. 초등 이수과목 조정 및 핵심전공 신설 IV-2. 교육과정 다양성·선택권 확대

과제별 추진 방안 [안]

I 추진 체계 (거버넌스)

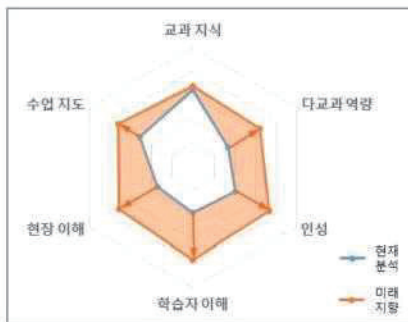
I-1 참여와 소통을 통한 교원양성체제 혁신

- (사회적 참여·소통) 미래 교육 전환을 위하여 교원양성체제도 지속적으로 혁신할 수 있도록 사회적 숙의의 장(場) 마련
 - ※ 국가교육위원회 출범 이후, 중장기적 논의의 중심이 될 수 있도록 협의
- 교원양성기관, 교육청, 학술단체, 교원단체 등이 교원의 미래 핵심 역량과 자격 기준 등을 함께 논의하고 이를 양성/연수과정에 반영
- 초·중등 교육과정을 반영한 이수과목 조정, 새로운 분야 교원 양성, 현장성 제고를 위한 대학·교육청 협업 등 정책 추진 과정에서 사회 각계 및 다양한 교육주체가 참여·소통하는 행정 구현

II 교원양성 교육과정

II-1 교원양성 교육과정 운영 개선

< 교원양성 교육과정 지향점 >



❖ 미래 소양 함양

- ▶ 원격교육, AI·빅데이터 등 정보기술 활용 역량
- ▶ 기후·환경, 포용사회, 인권 등 사회 변화에 대한 감수성

❖ 현장 참여형 교육과정 운영

- ▶ 현장 교사 강의 참여 및 교수자 현장 이해 제고
- ▶ 학습자 이해 제고 및 초·중등 교육과정과의 연계 강화

❖ 다층적 적·인성 검증 체계 구축

○ (미래 소양) 원격교육, AI·빅데이터, 기후·환경 위기, 포용사회, 인권 감수성 등 다양한 사회 변화에 맞추어 미래 소양 함양 지원

※ AI·디지털 소양에 특화된 교원의 양성·재교육 및 관련 교육과정 개발 등을 위해 미래교육센터, 관련 분야 대학원, 교육청 등이 공유·연결된 컨소시엄 설치 검토

- 미래 세대 이해를 바탕으로 공감·소통, 중재·상담 역량 제고

- 교직과목, 필수교양 등 양성기관의 여건에 따라 미래 소양 관련 내용*을 필수 편성하고, 다양한 분야·다른 교과 등에 열린 태도·탐구심을 가지고 폭넓은 식견을 가질 수 있도록 교육과정 편성**

* 교육부에서 미래 소양에 관한 내용을 교육과정에 반영하도록 주기적으로 권고

** 미래교육센터, 교육대학원 등과 연계하여 현직/예비교원이 미래소양 관련 토론, 모의수업 등 참여형 교육과정으로 운영

- 교원양성기관은 소속 대학·지역의 인적·물적 자원·네트워크를 활용하여 교육과정을 제공하고, 교원양성기관 역량진단에서 점점*

* 6주기 역량진단 지표에 '사회변화에 따른 미래 소양 교육과정 운영' 지표 신설 검토

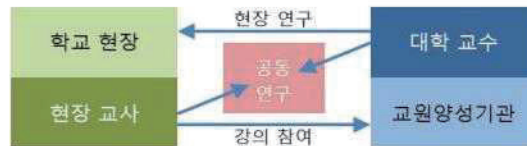
○ (현장 이해) 학교 현장 연계 교육과정 운영 확대

- (교수자) 현장교사(수석교사 등) 강의 참여* 확대, 대학교수의 현장 연구**, 현장교사 공동 연구·연구 지도 등 학교 현장 이해 제고

* 교직과목, 교과교육론 등에서 현장교사를 겸임·초빙 교수로 공모·위촉하고, 교육청은 파견·겸직 허가·고용 휴직·연구년제 활용 등 적극 지원 (현장교사 파견 근거 등 정비)

※ 중장기적으로 현장교사 출신 교수자 강의 비율 확대

** 주기적으로 학교 현장·교육과정을 연구하고, 관련 연구비 지원 사업 신설 등 검토

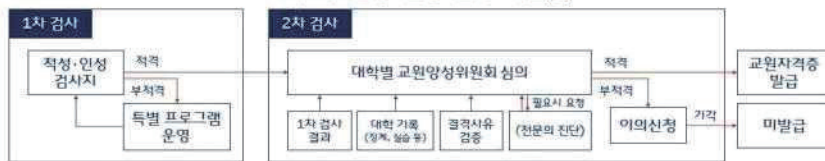


- (학습자) 예비교원과 연수과정에 있는 교원(교육대학원) 간의 공동 수업·학습 동아리 등 연계·합동 교육과정 운영

- (교과목) 초·중등 교육과정 개정 시, 교과별 기본이수과목을 동시 개발하고, 전공과목 교수요목에 초·중등 교육과정 내용 필수 포함

- (적·인성 검증) 바른 인성을 갖추도록 다층적 검증 체계 구축
 - (교원양성기관) 문답지 검사, 대학 생활기록 (징계, 실습등), 결격사유, (필요시) 의사 소견 등을 종합하여 판단하도록 적·인성 검증 강화
- ※ 교원양성위원회 기능 강화, 적·인성 검사 강화를 위한 관련 법령 등 개정

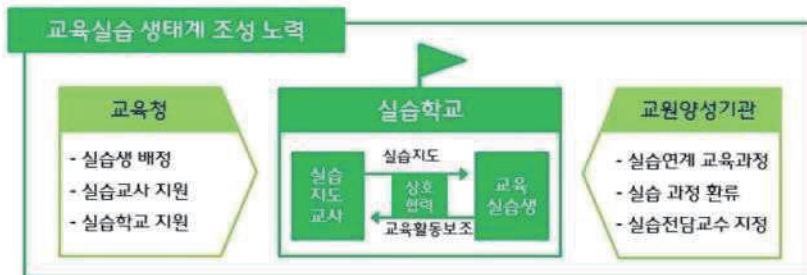
< 교직 적·인성 검증 절차 개선(안) >



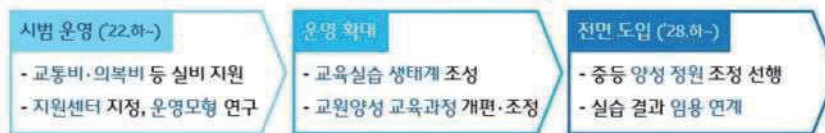
- (교육실습) 실습학기 부적합(F) 받은 경우 교원자격 미발급
 - (결격사유) 자격 취득·임용 시 결격사유 (교육공무원법 등) 확인
 - (임용시험) 2차 시험의 부적격자 처리 기준·절차 강화*
- * 2차 시험과목별 부적격자 확인 기준을 만들고, 부적격 확인 시 불합격 처리 근거 명시

Ⅱ-2 교육실습 내실화 및 실습학기제 도입

- ❖ 교육과정 편성·지도·평가 등 학기 전 과정 실습 참여 (실습학기제)
- ❖ 교육실습생이 교육공동체의 일원으로 교육활동에 기여할 수 있도록 지원



- ❖ 현장의 준비 상황을 고려하여 단계적으로 확대



○ (배경) 교원의 현장 역량* 배양을 위한 실무형 교육 강화 지속 요구

- * ① 교수법, 생활지도, 학습자 이해 등 학교 현장에서 실제로 필요로 하는 역량 배양
 ② 현장 경험을 통해 교직원·적성을 스스로 점검하고 확인하는 기회 부여
 ③ 인성, 사회성, 자기조절, 성인지 감수성 등 교직 부적격자에 대한 검증

현장의 목소리 : “교육실습 운영” 관련

- ▶ 교육실습이 교원양성 과정 중 가장 큰 도움이 되며, 교육실습이 임용과 연계되도록 설계하는 것이 필요 (사범대학생회간담회, '19.하)
- ▶ 중등의 경우, 양성규모 적정화 선행 필요 (집중숙의, '20.하)
- ▶ 교육실습생이 학기 중간에 한 달가량 다녀가면 학교 분위기 추스르는 것도 어렵고, 부가적인 업무로만 여겨져 기피하게 됨 (현장 간담회, '18.상)
- ▶ 실습생이 자기 지역으로 임용될지 모르는 상황에서 교육청의 적극적 역할 기대하기 어려움 (현장 간담회, '18.상)

○ (교육실습 내실화) 교원양성기관, 시도교육청에 ‘학교 현장실습 운영 안내서’ 배포 등 표준 운영과정에 대한 가이드라인 제시

- 실습처 확보, 실습지도 강화 등을 위해 교사 참여 유인 마련, 교원 학습공동체·교사연구회 연계 등 교육청과 협력 체계 마련

○ (실습학기제 도입) 교육실습생이 단위학교의 교육과정 편성·지도·평가, 학생 상담 등 학기 전(全) 과정을 경험할 수 있도록 개편

※ 1~2주 수업참관 등의 단기 실습은 교원양성기관의 여건에 따라 자율적으로 운영

- 현행 학점제(2학점 이상)에서 실습학기로 전환 (ex. 3-2학기 또는 4-1학기)
- 기간 연장 뿐 아니라, 실습생이 실습학교의 구성원으로 협업*하고, 실질적 경험을 통해 교직원 점검·실무역량 배양하는 것을 목표

* 단위학교별 학기 계획 수립 시 실습생에 대해 담임보조, 수업보조, 학습멘토링, 행정업무 지원 등 실질적 업무 수행을 통한 실습이 가능하도록 역할 부여

- 실습학교에서는 실습담당교사* (수석교사 등)를 정하여 교원양성기관 (실습전담지도교수 지정) 및 교육청과 연계하여 실습 지도

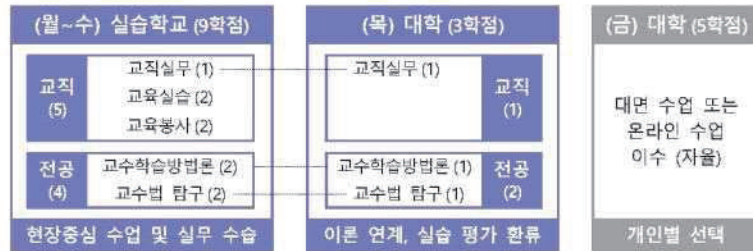
* 실습학교 위탁교육비에서 실습 지도교원 수당 등 지원 가능

※ 실습학기제 도입에 따른 교육주체별 기대 효과

교육실습생	학기 전 과정을 실습/경험하며 현장역량 함양
실습학교	학교공동체의 일원으로 교육실습생에 맞는 역할 부여 및 업무 분장 안정적으로 업무 보조 (기초화력, 원격수업, 행정업무 등)
교원양성기관	교육실습 운영에 있어 실습학교, 교육청과의 협업 강화 (교육력 제고)
시도교육청	임용후보자에게 지역의 교육정책을 소개하고 우수인력 유인 기회

- 수업연한(4년) 내 운영, 이론과 실습 연계 등을 고려하여, 주 3~4일 현장실습, 주 1~2일 교육실습 연계 강의 이수 등의 운영모델 개발

< 시범운영 시 실습학기제 운영 모형 예시 >



- (단계적 확대) 중등교원 양성규모 조정, 현장의 준비 여건 등을 고려하여 운영 규모를 단계적으로 확대 ('22 시범 운영, '28 전면 도입)

※ 실습학교 위탁교육비 (등록금) 및 교통비·의복비, 안전 관련 보험비 등 실비 지원

- (시범 운영) 희망 재학생 (3~4학년) 대상으로 교육청별 실습학교 지정 (ex. 교당 5명 배치, 단계적 운영학교 확대) 시범 운영 ('22.2학기~)

- (운영 확대) 다양한 방식으로 시범운영을 실시하고 우수 운영모형을 정립·확산*하여 매년 초·중등 실습학기제 운영학교 확대

* 실습학기제 지원센터(중앙/지역)를 지정하여, 다양한 운영 모형에 대한 연구/지원, 실습지도교원 연수 등 실습학교-양성대학-교육청을 연결하는 교육실습 생태계 조성

※ 유치원/특수 교사 적용 관련 별도 검토하여, 추후 시범운영 포함 등 결정

※ 전면도입 시까지 수습교사제 운영 방안을 함께 검토하여 중장기 정책 로드맵 제시

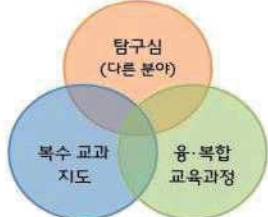
- (전면 도입) 6주기 교원양성기관 역량진단 ('22~'25) 따른 정원 조정이 이루어지는 '26학년도 입학생부터 전면 도입 검토 ('28.2학기~)

※ 교원 양성 규모 감축, 시범운영 결과 등을 고려하여 전면 도입 결정

- (실습 결과) 부적합(F) 판정을 받은 경우 교원 자격 취득 제한*하고, 부적합에 대한 객관적 판단 기준** 마련 및 재이수 요건 설정
 - * 부적합 판정 시 교원 자격 취득을 위해서는 교육실습 재이수 필요
 - ** (예시) 복무불량 (무단결근 등), 징계사유 (성희롱 등) 등 객관적 기준 마련 검토
- 교사 자격 취득을 원하지 않는 경우, 교육실습을 미이수하여도 대체 과목*을 통해 졸업 가능 (자격 미취득)하도록 학칙 개정 권고
 - * (예시) 교육학자, 연구인력 등의 진로 희망자의 경우 대체과목으로 '현장연구' 운영
- (결과 활용) 실습 과정을 평가하여 임용 시 반영·연계하되, 해당 지역에서 실습하고 임용 응시하는 학생에 대한 우대* 방안 검토
 - * 정주여건을 갖춘 지역에서 실습하고 해당 지역으로 임용되는 지역인재 선순환 기대
- 임용시험에서 교과 지식·이론 뿐 아니라 현장 역량 등 다양한 교원양성 교육과정을 평가할 수 있도록 임용제도 개선 추진
 - ※ (예시) 필기 부담 완화 등을 위해 1차 시험 합격자에게 2차 응시 기회 복수 부여 등 검토

II-3 다교과 역량 함양 (1급 정교사 연수 등 연계)

< 다교과 역량 구성 요소 >



- ❖ 학부 과정 + 직무 연수 (학점 인정), + 1정 연수 (교육대학원) 연계하여 '융합전공' 이수
- ▶ (중등교원) 현행 '부전공' 제도를 '다교과전공'으로 명칭 변경·개선 (교과별 특성 고려)
- ▶ (초등교원) 현행 학부 '심화과정'을 '핵심전공'으로 신설·개편 (현장 수요 대응)

- (배경) 학생 선택권 확대 (고교학점제 등), 교과 융·복합 등 학교의 변화는 교원에게도 단일 교과 전문성을 넘어 다교과 역량을 요구
 - * 복수 교과 지도, 다양한 전공을 아우르는 교육과정 구성, 타 분야에 대한 탐구심 등

현장의 목소리 : "복수자격 취득" 관련

- ▶ 교과 간 칸막이가 학교가 사회 변화에 뒤쳐지는 원인 (전문가 간담회, '20.상)
- ▶ 복수 자격은 숨기는 경우 많음, 모든 교원이 갖추도록 해야 (현장 간담회, '18.상)

- (융합전공 도입) 학부 양성과정과 현직교원 연수과정 (직무연수, 1급정교사 연수)을 연계하여 융합전공* (30학점) 이수 지원

* (중등교사) 현행 부전공 제도를 '다교과전공'으로 명칭 변경 및 개선
(초등교사) 현행 심화과정을 확대·보완하여 '핵심전공'으로 신설·개편 ▶과제 IV-1

- (학부 과정) 심화과정(초등), 他전공 과목(중등) 등 학부과정에서 자격 취득 외 이수한 과목을 융합전공 필요 학점 (선수과목)으로 인정
- (직무연수) 교육감이 정하는 일부 직무연수 과정에 대해 융합전공 이수를 위한 필요 학점으로 인정 ('교원자격점정령' 4조 4항 1호 근거)
- (1정 연수) 기간·교육내용을 확대하고 교육대학원에 위탁 운영

※ 다교과전공 이수 (중등), 통합운영학교 근무 희망 교원 등을 대상으로 교육대학원 전일제 연수를 우선 적용하고, 추후 운영상황 등을 종합적 점검하여 확대 검토

※ 전일제 운영이 어려울 경우 파트타임 (방학·주말·야간·온라인) 운영 가능

< 융합전공 이수 교육과정 구성 예시 >

학부 선수과목	직무연수 학점인정	1급 정교사 연수*
관심 분야 관련 과목 추가 이수 (초등) 심화과정 (중등) 다른 전공, 연계전공 등	교육감 지정 과정을 자율 이수	교육대학원에 위탁하여 융합전공 관련 학점 이수
(과목 예시) 교과 기초, 개론 등	(과목 예시) 교과 내용 등	(과목 예시) 융합 교육과정 구성의 실제, 수업사례 연구 등

* (1정연수 구성 예시) 기본 역량·기존 교과 심화(6학점), 융합전공 관련 학점(9학점), 연결 학제에 대한 이해** (2학점, 필수), 통합교육(특수)(2학점), 교육청 자율 과정(3학점)

** 소속 학교급과 연결되는 학제의 교육과정·학생 발달단계에 대한 이해 필수 편성
(예시, 유치원교사: 초등 저학년 / 초등교사: 유치원, 중학교 / 중등교사: 초등, 중 or 고)

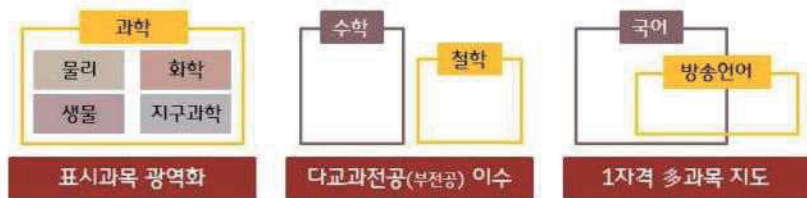
- (학위과정 연계) 희망자는 추가 과정 이수*하여 석사학위 취득 가능

* 고등교육법 제31조, 시행령 제26조에 따라 석사과정 수업연한은 1년 이상 운영 필요, 1정 연수 (한학기)를 포함하여 추가과정 (1~2학기) 이수 통한 학위 취득 가능

* 교육청별로 추가과정은 10년차 이상 교원 대상 (학습연구년제 연계) 등 자율 운영 가능

- 현장 경험과 교직 이론을 연결·적용하는 프로젝트 (논문 대체)를 과제로 수행하여, 지속적 발전·연구를 위한 메타스킬 등 학습

- (중등교원 모형) 교과별 특성을 고려하여 다양한 유형으로 접근
 - (표시과목 광역화) 계열교과(사회, 과학)의 경우 학부 양성과정과 이후 1정 연수 등을 연계하여 계열/심화 교과의 교육과정 구성
- ※ 2022 교육과정 개정을 고려하여 계열/심화 교과 취득 방식 추후 검토
 (예시) 학부 : 통합사회/통합과학 + 주전공 / 대학원 : 전공과목(추가) 또는 타교과
- (다교과전공 이수) 본인 전공 이외의 교과 자격을 추가로 취득
- (1자격 多과목 지도) 신설 과목에 대해 동일/유사 교과 교사가 추가 연수(표시과목 미기제)를 통해 다과목 지도(ex. 국어-방송언어)



III 중등교원 양성체제

III-1 교과 특성을 고려한 양성기관 특성화

❖ 양성기관별로 목적·기능을 특화하여 양성규모 적정화	
사범대/ 교육과	❖ 정규적 양성이 필요한 공통과목 등을 안정적으로 양성 ▶ 대학 졸업 후 교직 희망자 위해 '학사편입' 제도 정비
교직과정	❖ 선택과목, 전문교과, 첨단·신규분야 등에 대한 수요 대응 ▶ 신규분야 학과정원 30% 내 운영 허용, 대학원 교직과정 검토
교육대학원	❖ 1정 연수, 학위 연계, 생애주기 연수 등 재교육 기능 강화
▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲	
역량진단	❖ '6주기('22~'25) 역량진단 기관 특성화 및 정원 감축 반영

- (배경) 양성/임용 불균형에 따른 내실 있는 교육과정 운영 한계 및 임용 적체에 따른 경쟁률 상승 등 사회적 비용 발생 해소 요구

현장의 목소리 : “중등교원 양성과정 운영” 관련

- ▶ 중등 교원의 **양성과 임용의 미스매치** 해결이 급선무, 임용률이 낮을 경우 집중적·전문적 양성과정 운영에 제한 (집중숙의, '20.하)
- ▶ 사범대학은 **현행 유지**하되, **교직과정은 폐지** (사범대 미설치 교과는 별도 관리), **교육대학원은 재교육** 중심으로 개편 (국공립사범대·교육대학원협의회, '20.하)
- ▶ 교육대학원 양성과정은 교원자격 취득의 **재기회**로 여겨지나, 양성과정이 **방만하게 운영**되고, **자격이 남발**된다는 문제점 지적 (교육학회 포럼, '20.9.16)

- (사범대학/교육과) 국어, 영어, 수학, 체육, 음악, 미술, 정보·컴퓨터, 기술, 가정, 사회 도덕·윤리 일반사회 지리 역사, 과학 물리 화학 생물 지구과학 (공통과목 등) 중심
 - ※ 기존 전문교과·소수교과 사범계학과 존치 (ex. 농업·공업·상업·수산교육과, 환경교육과 등)
 - 자율 혁신을 통해 교육과정 개편, 실습학기제 등을 안정적 추진하고, 매년 일정 규모의 교원 양성이 필요한 공통과목 등을 중심으로 양성
 - (학사편입 개선) 학부 졸업 이후 교직을 희망하는 사람들을 위해 사범대학/교육과에서 양성정원 범위 내 ‘학사편입’ 정비·개선*
 - * 일반편입 대상자에 학사학위 소지자를 명시하고, 교사 자격 미취득자 발생한 경우 「고등교육법 시행령」 제29조 제2항 제3호의 정원 외 학사편입학 허용 검토
- (교직과정) 전문교과, 제2외국어, 신설·신규분야*, 비교과 중심
 - * 산업구조 변화 등으로 현재 교원자격이 없거나 정규 교과목에 반영되지 않은 분야
 - 사범대와 중복 양성되는 교과 정원을 신규 분야 등으로 전환* 시, 정원 30% 내 운영 허용, 표시과목 신설 (교사자격 없는 분야) 등 검토
 - * 각 대학별 기존 교직과정 승인 정원 범위 내에서 대학별 자율 조정
 - * 6주기 역량진단 시 공통과목 등을 우선 감축하고, 전환 시 감축 모수에서 제외 검토
 - 첨단·신규분야의 경우 일반/전문 대학원에서도 교직과정을 운영할 수 있도록 제도 개선 검토 (「초·중등교육법」 별표2 개정)
 - 교직과정 운영 시, 교직과목, 교과교육 등이 충실하게 제공될 수 있도록 교육학과, 교육대학원 등과 연계·운영 모범사례 확산

- (교육대학원) 교사 자격을 발급하는 양성과정은 축소(첨단·신규 분야* 및 특수·비교과 등 존치)하고, 현직교사 재교육 중심으로 재편

* 사회변화에 따라 긴급한 수요가 있는 첨단·신규 분야에 특화된 양성과정 운영

- 미래 변화 따른 새로운 소양 함양*(AI·인구·환경·다문화 등), 1정 자격연수와 연계한 융합전공 취득 등 현직교원 재교육** 기능 강화

* 필요시 예산 사업 연계하여 교육부·교육청·교육대학원 협업 : (교육부) 예산 지원, (교육대학원) 교육과정 편성·운영, (교육청) 연수 대상자 선발 및 대응 투자

** 교원 생애주기 연수과정 설계 시, 교육대학원 적극 활용·연계

- 교육청과 교육대학원의 재교육 과정 운영 관련 협업을 강화하고, 교육대학원을 연수기관으로 지정*하여 교육청의 지도·감독 권한 부여

* 교육청에서 교육대학원을 「교원 등의 연수에 관한 규정」 제5조 특수분야 연수기관으로 지정하고, 예산 지원 근거 등 명시

- (박사과정 운영) 교사 전문성 심화, 교원양성 교수 양성 등을 위해 교육대학원에서 박사과정(EdD) 운영 가능하도록 법령 정비* 검토

* 「고등교육법 시행령」, 「대학설립·운영규정」(대통령령) 등에 조항 신설 검토

- 현장교사 활용 위해 교원확보율 요건(겸임교원 비율) 등을 정비하고, 박사과정 운영 시 협력 교육청 연계 운영 계획 등 심사 검토

- (역량진단) 「6주기 교원양성기관 역량진단(’22~’25) 기본계획*」에 기능 특성화 및 적정임용률 고려한 중등 양성정원 축소 등 반영

* (예시) (’22.上) 6주기 기본계획 수립 ▶ (’22.下) 교대 컨설팅 ▶ (’23) 일반대학(사범대·교직과정·교육대학원) 컨설팅 ▶ (’24) 교대·일반대학 진단 ▶ (’25) 전문대학 등 진단

- 중장기적으로 “교원양성기관 역량진단”을 인증제*로 전환하여 대학의 자율 규제 및 자율 정원 통제 기제 마련(7주기 이후 검토)

* 정량지표에 대한 정보공시, 권역별 컨설팅, 교과별 자율 정원 관리 방안 등 검토

Ⅲ-2 소수선발교과 임용 개선

현장의 목소리 : “소수선발교과·전문교과 등 임용” 관련

- ▶ 전문교과 교사가 이론중심으로 양성되어 현장 부적합 (현장 간담회, '19.하)
- ▶ 제2외국어 등 양성은 이루어지는데 선발·임용은 몇 년째 없는 소수선발교과에 대한 별도의 대책 필요 ('19년 국정감사)

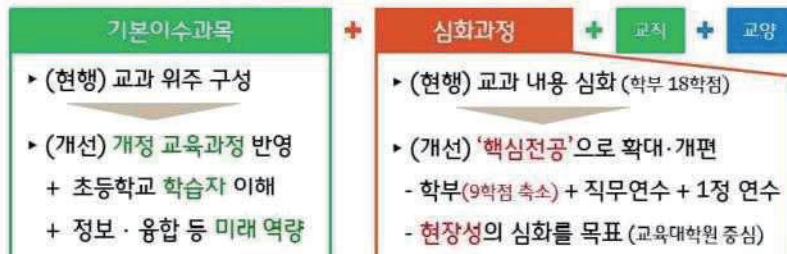
- (배경) 전문교과, 제2외국어 등은 특수한 분야로서 기능·기술이 중요시되고, 일부 학교에서만 수요가 있어 장기 미선발 사례* 발생
 - * (현행) 다수 교육청에 수요가 있는 순서로 선발 교과를 34개 이내로 선정
- (개선 과제) 전문교과는 임용 과정에서 프로젝트형 실기평가, 관련 기술자격증에 대한 가산점 부여 등 실기·기능에 대한 평가 강화
 - 2022 개정 교육과정의 전문교과 교과(군) 재구조화와 연계하여 융·복합 복수자격 취득 활성화* 지원
 - * 연계전공 운영, 연계과목 중복 인정 등 동일 교과/계열 내 이수학점 완화 등 검토
 - 출제기관을 다원화하여 소수교과·전문교과 선발수요 대응 강화

Ⅳ 초등교원 양성체제

- ❖ 교원수급 전망*을 고려하여 초등교원 양성정원 지속 조정·관리

* 새로운 교원수급전망 모델을 마련하여 중기('23~'27) 교원수급계획 수립 예정('22)

- ❖ 교과 중심 교육과정을 현장 수요 맞춤형 교육과정으로 전환



- ❖ 인근 종합대학 연계 교육과정 통해 소규모 운영·동질집단 구성 한계 극복

IV - 1 초등교원 이수과목 조정 및 핵심전공 신설

현장의 목소리 : “초등교원 양성 교육과정” 관련

- ▶ 교대 교육과정은 선택권이 제한, 마치 **고등학교** 같음 (교대현간담회, '19.하)
- ▶ 초등교사도 특정 교과군에 대한 전문성을 갖추는 것 긍정적, 교과전담교사 운영, 교과 분담 등 **협업 지도체제**가 바람직한 방향 (현장 간담회, '18.하)

- (이수과목 조정) 기본이수과목 조정, 심화과정 축소 (현행 18학점 ▶ 9학점 축소) 등을 통해 ‘담임교사로서 교과 지도, 학급운영을 통한 생활지도’라는 초등교사 기본 전문성을 충실하게 갖추도록 지원
 - (현행) 초등교원 양성과정에서 기본이수과목이 교과 위주로 구성되어 있으며, 교대 규모가 작아서 다양한 교육과정을 운영하는데 한계
 - ※ 기본이수과목 (13) : 초등윤리, 초등국어, 초등수학, 초등사회, 초등과학, 초등체육, 초등음악, 초등미술, 초등실과, 초등영어, 초등컴퓨터, 통합교과, 초등안전교육
- ⇒ (개선) 기본이수과목을 초등학교 교육과정, 초등학교 학습자에 대한 이해, 정보·융합 등 미래 요구 역량 등을 반영하여 조정
 - ※ 2022 개정 교육과정 확정 이후, 양성기관, 학술단체, 교육청, 교원단체, 예비교원 등과 협의를 통하여 초등학교 개정 교육과정(총론 포함) 등을 반영한 기본이수과목 조정
- (핵심전공 신설) 현직교원 연수* (직무연수 학점인정, 1급정교사 연수) 과정과 연계하여 ‘핵심전공’ 이수 (30학점, 학부 심화과정 9학점 포함)
 - * 수업사례 연구, 교과 융합수업의 실제, 초등과 유치원·중학교 교육과정과의 연계, 학생 발달특성 이해 등 현장의 경험과 관련 이론을 연결하는 실천적 교육과정 구성
 - 특정 분야에 대한 심화 및 융·복합 역량을 통해 현장 수요 대응*
 - * 기초학력, 위기학생 심리·상담, 다문화, 교과 융·복합 등 특화된 전문성 제고
 - ※ 교과전담, 초·중통합학교 등에서 활용하되, 초등 핵심전공을 통해 중등 임용시험 응시 불가, 소속 학교급 전환 불가
- 1정 연수, 석·박사과정 등 교대 교육대학원의 현직교원 재교육을 강화하여, 현직교원과 예비교원 (학부생) 간 공동 교육과정, 현장 연구 참여 등 예비교원에게 학교 현장의 간접적 체험 기회 제공

IV - 2 교육과정 다양성·선택권 확대

현장의 목소리 : “초등교원 교육과정 다양성” 관련

- ▶ 교대생은 대학에서 교류하는 사람도, 졸업 이후 동문도 초등교사로 제한적, 좀 더 다양한 진로의 사람들과 교류·소통 할 필요 (현장 간담회, '18.상)
- ▶ 교대 정원 감축 여력 확보 위해서 교대 간 통합(연합대학), 기능 확대(유아/특수), 중합대학과의 연합대학 모델 등도 검토 가능 (지역경청회, '20.8~9월)
- ▶ 교대생들이 초등교원 이외의 진로를 선택할 수 있도록 중합대학으로 통합하여 복수전공 등의 기회 부여 필요 (전문가 간담회, '20.상)

- (배경) 교양 교육, 비교과 교육과정(학생 동아리 등) 등에서 예비교원의 교육과정 선택권 확보하고, 다양한 전공자와 교류 확대 필요

※ 동질집단 구성, 교육과정 다양성 부족 등으로 인해 포용적 교사 양성에 제한

- (교육과정 다양화) 인근 대학과의 연계·공동 교육과정(학점 교류), 온라인 교육과정(k-mooc 등) 및 인적 교류(연합 동아리 등) 활성화*

* 국립대학 육성사업, 6주기 역량진단 등을 통해 대학 네트워크 활성화 지원·점검

- (대학 통합 지원) 지역별 상황, 대학 간의 자율적 협의에 따라 교육대학 간 통합, 교대·거점국립대학 간 통합 등을 추진할 경우, 기존 사례에 준하여 행·재정 지원

※ 사례 예시

- △ (중합대학 내 목적형 양성) 통합대학(제주대 포함)을 '중합교원양성대학'으로 지정하고, 대학 내 자원 배분 등에 대한 원칙 마련 검토(「고등교육법 시행령」개정)
- △ (교대 간 연합대학) 특정 학기/학년에 대한 공동 교육과정 운영

향후 추진 일정(안)

□ 후속조치 추진

※ 교육부 담당자 「공무원임용령」 제43조의3에 따른 전문직위(4년 전보제한) 지정

○ 관련 법령 개정 추진('22년~)

내용	개정 법령
실습학기제 도입	고등교육법(법률), 교육공무원법(법률) 등
기본이수과목 조정	교사자격 취득을 위한 세부기준(고시) 등
적·인성 검증 강화	교원자격검정령(대통령령), 교원임용시험규칙(교육부령) 등
(초등) 핵심전공 신설 (중등) 다교과전공 관련 개정	교원자격검정령(대통령령) 등
1급 정교사 연수 개선	교원 등의 연수에 관한 규정(대통령령) 등
표시과목 광역화	교원자격검정령 시행규칙(교육부령) 등
대학원 교직과정 신설	초·중등교육법(법률) 등
교육대학원 박사과정 운영 허용	고등교육법 시행령, 대학설립·운영규정(대통령령) 등
통합대학 '종합교원양성대학' 지정	고등교육법 시행령(대통령령)

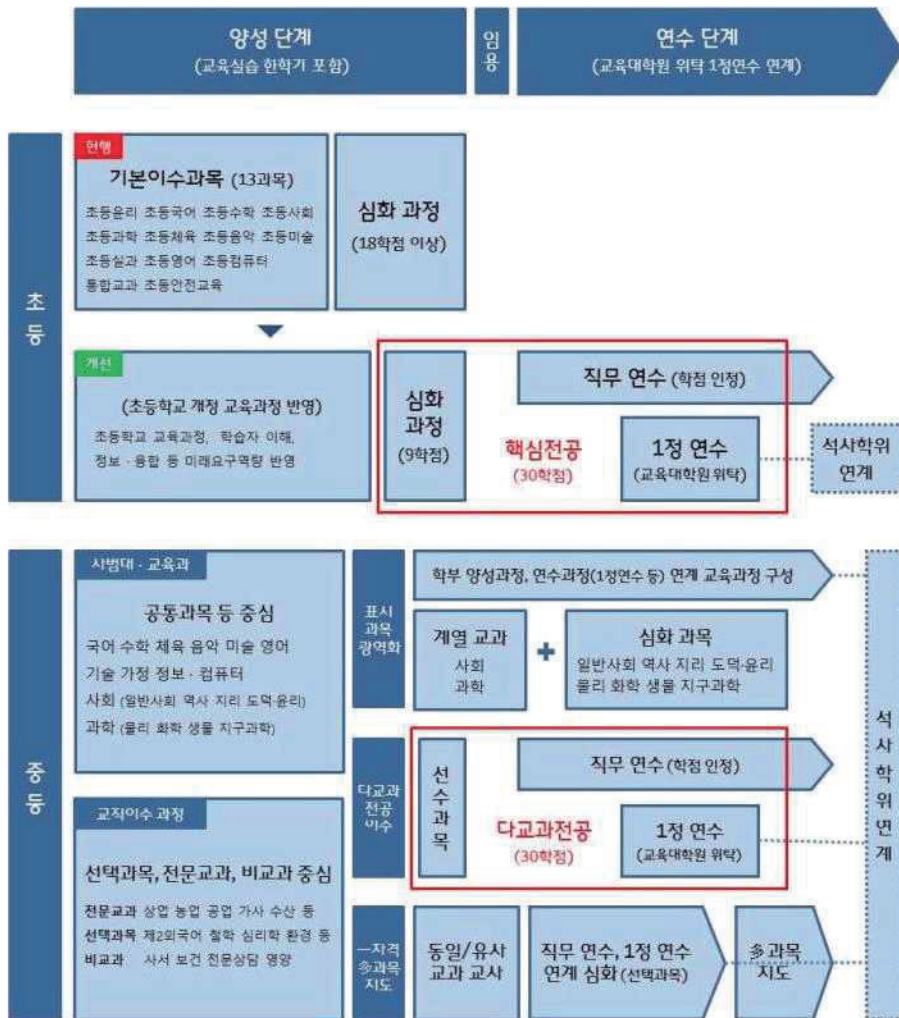
○ '실습학기제 시범사업' 운영계획 수립 (~'22. 上)

○ '6주기 교원양성기관 역량진단 기본계획' 수립 (~'22. 上)

붙임1

교원양성체제 발전방안에 따른 운영 모형 예시

□ 운영 모형 : 학부양성 석사연수 체제





【토론문】

차기정부 교원정책 및 법제의 주요 이슈와 과제에 대한 토론

-초·중등 교원양성체제 발전방안과 관련 법률 중심으로-

고 전*

I. 초·중등 교원양성체제 발전방안이 갖는 의미

- 인구정책의 일환으로 시작된 교원양성체제 발전에 대한 논의 : 다소 간의
논점 이탈
- 노무현 정부하에 대통령 직속 ‘고령화 및 미래사회위원회’가 출범(2004.2)한데 이어 저출
산·고령사회기본법(2005.5)이 제정되고, 같은 해 저출산·고령사회위원회가 출범함
- 교육부가 동위원회와 공동으로 “학령인구 감소와 학교의 대응” 포럼(2018.6) 개최
- 지금까지 4차에 걸친 기본계획과 7개 위원회(2020.2)로 이어지고 있으나, 평생교육 및 직
업훈련 강화를 지적했으나 학령인구 감소나 교원문제를 다루지는 않음
- 정부가 인구절벽 시대를 맞이하여, 2019년 기획재정부내에 제1기 인구정책 TF를 구성하였
고, 교원수급기준 마련 및 양성체제 개편이 논의됨. 21년 제3기 때는 대학 정원 유연화 등
규제 완화와 한계대학에 대한 체계적 폐교 및 청산 지원이 발표됨
- 제 23차 포용국가 실현을 위한 사회관계 장관회의에서 교육부는 「대학경쟁력 강화를 통한
학령인구 감소 대응(안)」 발표(2021.12.22.) : 대학 정원 유연화 등 규제 완화와 한계대학
에 대한 체계적 폐교 및 청산 지원, 대학의 평생교육체제 전환 사업 단과대 확대
- 논의 계기는 인구절벽 대책이었으나 양성체제 개편을 본격적으로 다루지는 못한 한계

* 제주대학교 부총장

○ 「초·중등 교원양성체제 발전방안」(2022 교발안) 성안과 핵심 내용

- 국가교육회의 “교원양성체제 발전 방향”에 대한 사회적 협의(2020.8-12) 도출

교육과정은 교육실습 내실화 및 현장 적합성, 미래교육에 적합한 유연한 대응

양성체제는 초등은 목적형으로 정원규모관리, 지역별 방안(교대간통합, 국립대와 통합)

중등은 양성-임용 불균형 해소(교직이수, 교육대학원 신규양성 과정 조정으로 감축)

- 교원양성체제 혁신위원회를 교육부내에 설치(2021.5-10)하고 대국민 토론회 개최(4회)

- ▶ 교원의 현장성 제고를 위해 교육실습 확대·강화 방향에 대체로 동의하나, 지도 교사·실습학교 부담 확대에 따른 실질적 지원체계, 교육실습 생태계 구축 필요
- ▶ 학교와 학생의 변화에 따라 교원의 다교과 역량 함양은 필수적으로 요구되며, 양성과정보다 현장교사 재교육 과정과 연계한 제도 설계에 대해 긍정적 평가
- ▶ 중등 양성규모 감축이 시급하며, 기관별 특성화를 통한 기능 재구조화 필요
- ▶ 인구 감소에 대응한 초등 양성 정원의 탄력적 조정이 필요하고, 전 교과 지도와 생활지도라는 초등 전문성에 더하여 기초학력 지원, 교과 융·복합 등의 역량 심화 요구
- ▶ 이해관계 조정을 넘어 미래 변화에 대응하는 혁신적이고 과감한 제도개혁 필요(교육부보도자료21.12.10)

- 2021 교발안 기본 방향 및 주요 세 가지 방안(교육부 보도자료-2021.12.10 강조)

학교 현장 이해 제고	미래 대응 전문성 확장	교원 양성규모 적정화
<ul style="list-style-type: none"> • 교육실습 확대·강화 • 현장참여 교육과정 운영 • 학습자 이해, 적·인성 검증 • 교육청 연계·협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 다(多)교과 역량 함양 • 석사수준 재교육 (1급 정교사 자격연수 연계) • 교육대학 교육과정 다양성 확대 (종합대학과의 연계 활성화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 초·중 수급계획 고려, 정원 관리 • 중·고 양성기관별 기능 특성화 <ul style="list-style-type: none"> - (사범대) 공통과목 중심 - (교직과정) 전문교과, 선택과목 등 - (교육대학원) 재교육 기능 강화

◆ 현장 이해·경험 넓히도록 예비교원 ‘교육실습 학기제’ 도입

◆ 1급 정교사 자격연수와 연계하여 다(多)교과 역량 함양 지원

◆ 중등교원 양성규모를 감축하여 교원 임용시험 경쟁률 적정화

○ 교발안에 대한 교직단체, 교원양성기관 총장협의회 등의 반응(보도자료 및 의견서)

- 현장성 강화엔 공감, 기관통합엔 부정적, 수석교사 확대 및 현장교사 겸임교수제 제안

- <한국교총> 실습학기제 찬성, 관건은 실습교사에 대한 수업, 업무, 행정 경감과 지원, 수업·상담·연구 등에서 코칭, 컨설팅 임무를 맡고 있는 수석교사를 실습담당교사로 지원

1학교 1수석교사 확대 요청(정원 외로 배치해 수석교사 업무경감으로 인한 업무전가 방지)

- 다교과 역량신장 찬성, 고교학점제 대비 교원증원 필요(융합전공이수 현직강제엔 반대)

- 중등양성 감축 찬성, 중등교원 1/6인 기간제 해소와 학급당 학생수 감축위해 증원필요

- 교대-거점국립대 통합 방안엔 반대(제주대-제주교대 통합 갈등·반목과 통합효과 의문)

☞ <토론자 코멘트>

초등은 전 초등학교에 수석교사를 배치하기보다는 부초 및 대용학교 중심배치 바람직
중등의 경우 교과목이 다르다는 점에서 각 교과 수석교사 통한 모든 교과지도 불가능
제주교대가 통합할 수밖에 없던 사정 간과, 통합효과에도 주목, 캠퍼스 통합이 관건

- <전교조> 학생 수 20명 상한에 맞춘 적정 교원 수 확보를 위한 교원증원 계획 필요

- 정원 감축 후 융합전공으로 여러 역할을 담당하는 양성전략이라면 전문성 약화 우려

- 교대 간, 교대와 종합대 간 통합시 행·재정적 지원책은 양성기관의 목적성 약화 우려

- 학령인구 감소의 위기를 질 높은 교육환경을 조성하는 기회로 삼아야 한다는 주장

☞ <토론자 코멘트>

현재 교육부 기본교육통계 자료(2020.8.28.)에 따르면, 학급당 학생 수는 유치원 16.7명, 초등학교 21.8명, 중학교 25.2명, 고등학교 23.4명으로 매년 감소 추세인데, 도농 학교간 격차가 커서 유의, 소규모 학교 자체의 경영 방식에 대한 보다 근본적인 대응이 먼저임

- <좋은교사운동> 다양한 경험을 가진 교사의 입직 필요, 교육실습 경력교사 배치 필요

- 교육실습 학기제에 더하여, 임용 후 입직 연수(사범연수원 방식) 1년 과정 강화 필요
- 교대 심화과정 축소(9학점), 현장성 심화 핵심전공 개편에 찬성, 교사~교대 겸임교수제
- 학습자 이해 교육과정(학습과정, 기초학습, 위기학생 심리상담 등) 강화에 환영 입장

☞ <토론자 코멘트>

다양한 경험자 입직문호 개방을 편입제도 활용하는 방안은 긍정적, 임용1차 2배 선발 예비교사를 위한 지원교사(경력교사)를 별도 양성후 정원의 배치한다는 것 실현 가능? 실습확대보다는 1년 입직연수가 효과적임엔 일리, 다만 소요예산과 학교교사 중층화? 임용후 입직연수 강화차원에서 시도교육청 연수원의 현직교사중심 교수요원확보 공감 교사대의 교과교육 교과확대와 관련 교수요원 확보, 현장교사 교수겸직(4-5년)엔 공감

<토론자 소절> ➡ 학급당학생수 근거 교원증원논리는 한계, 실습코디네이터 파견제 고려, 교대 및 사범대학 체제개편은 대학특성 고려, 일괄 반대 동문반대는 논거 아닌 정서임

○ 2021 교발안의 성안과정 및 발전방안 내용에 대한 평가

- 2002년 교직발전종합방안(98.11.16 장관담화문~2001.7.26.발표까지 2년8개월 소요), 즉, 교종안이 발표된 때로부터 20년 만에 발표된 종합교원정책으로 평가(당시, IMF국가 재정위기에 따른 긴축재정과 과도한 정년단축으로 인한 교심이반 상황). 2대 기본방향(교원 사기 진장과 전문성신장)과 32개 추진과제(시안중 10개 과제는 장기추진과제로 보류, 양성기관체제개편 과제는 시안(1998.12.24.)에는 포함되었으나 최종안에는 삭제됨)
- 교종안은 추진협의회(2000.2), 전문가협의회, 여론 수렴(KEDI), 14개 정책과제 발주등
- 국가교육회의에서 양성체제 발전 방향에 대한 논의를 거쳐 기본방향을 설정한 것 의미 현장성은 실습체계 전반 점검 중요성, 연수개혁 연계, 중등교원 수급불균형 해소 방전
- 4차례에 걸친 대국민 공청회(비대면)는 현장 목소리 수렴의의, 현실이해 및 한계 부각 (인구절벽대비 배경에서 지나치게 교원교육의 현장성 문제가 부각되어 다소 논점 이탈)
- 교원양성체제혁신위원회는 나름 대표성을 갖추었으나 학생대표 탈퇴 등 갈등한계 부각
- 실습학기제의 경우 초등(현9-10주)과 중등(현4주)을 구분한 전략 필요했으나 초등포함

- 1급 정교사 자격연수를 통한 다교과 역량 함양전략(중등-다교과 전공, 초등-핵심 전공)
- 중등교원 양성 규모는 적정화(교직과정 교육대학원 양성 축소)는 좀 더 강화할 필요성
- 초등교원 양성과정 다양성 확대는 옳은 방향이나 종합교원양성대학 지정제 내용 모호
(고등교육법 시행령 개정을 통해 국립대학 내 자원 배분 등의 원칙 마련을 검토 언급)
- 방안을 6주기(2022-2025) 양성기관 역량진단에 반영하는 방침과 교·사대의 자율성

II. 초·중등 교원양성체제 발전방안 관련 법적 검토

○ 교원의 법적 지위에 대한 가이드라인으로서 헌법 제31조 : 교육전문가로서 지위 보장

- 헌법 제31조 제6항 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다. ” 그러나 지위기본(신분)법은 없음
- 교원지위 법정주의의 근본 취지는 국민의 교육기본권 보장을 위하여 교육전문가로서 법적 지위를 보장하는데 방법(교원의 신분, 교사의 교육활동의 자유, 교권 보호 등)
- 교원의 지위는 성직관·전문직관·노동직관·공직관에 따라 인격자·교육전문가·교육근로자·교육공직자로 유형화되고, 한국 교직의 역사를 통해 그 강조점이 다름*

교육공무원법은 전문가보다는 공직자로서 지위에 방점을 둔 법률 한계(고전, 2002:85)

- 그 동안 이 규정에 의하여 국가공무원인 교육공무원의 신분을 갖는 국공립학교 교원과 사적 계약관계에 있는 사립학교 교원까지 동일한 복무 규정을 적용토록 한 문제 발생
- 특히, 노동기본권 제한의 헌법적 근거로 활용되다가, 1999년부터 교원노조를 통해서 유초·중등학교 교원에게(대학 교원은 2020년부터) 보장하는 것으로 완화되었으나, 여전히 정치

* 교직관에 따른 교원지위의 특성(고전(2002), 한국교원과 교원정책, 85면 <표2-1> 교원지위의 유형 인용)

교직관	교직의 본질	지위 유형	지위 명칭	지위 기능
성직관	인격성(윤리성)	인격자로서 지위	스승(선생)	본질적 지위
전문직관	전문성(자율성)	전문가로서 지위	교육자(교사)	
노동직관	근로성	근로자로서 지위	교육근로자(교육노동자)	수단적 지위
공직관	공공성	공직자로서 지위	교원(교육공무원)	

활동의 자유 측면에서는 국가공무원법의 복무 규정에 따라 모두 엄격하게 제한됨

- 1991년 본격적인 지방자치 도입에도 불구하고 교육계의 반대로 국가공무원 신분 유지
- 1953년 제정된 교육공무원법 체계 내에서 교사의 교육전문가로서 지위 개선이 차선책

○ 교원정책에 대한 가이드라인으로서 교육기본법 교원조항 : 교육전문가로서 지위 보장

- 교육기본법은 교육당사자인 교원의 전문성을 존중하고, 경제적·사회적 지위를 우대하며, 신분을 보장할 것을 규정함. 대신 교원은 교육자로서 품성과 자질을 향상할 의무가 있음. 교원은 특정 정당·정파를 지지·반대하기 위해 학생을 지도·선동해서는 안됨.*
- 경제적 사회적 지위는 우대받고 있는가? 교원의 공무원 신분보장은 충분한 것인가? 정치적 중립이라는 이름 하에서 제약받아온 교원의 정치활동의 자유 제한범위는 타당?

○ 교육의 기회균등 보장의 핵심요소로 등장한 교원수급 및 학급당 적정 학생 수 시책

- 교육기본법에 지역 간의 교원 수급등 교육여건 격차 최소화할 시책을 마련할 의무를 국가와 지방자치단체에 부과하는 개정(2007.7.27.)에 있었음
- 최근 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수 시책 마련 의무를 국가와 지방자치단체에 부과한 개정(2021.9.24.)

교육기본법 제4조(교육의 기회균등 등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.

* 교육기본법 제14조(교원) ① 학교교육에서 교원(敎員)의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다. ② 교원은 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상시키기 위하여 노력하여야 한다. ③ 교원은 교육자로서의 윤리의식을 확립하고, 이를 바탕으로 학생에게 학습윤리를 지도하고 지식을 습득하게 하며, 학생 개개인의 적성을 계발할 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다. ⑤ 교원은 법률로 정하는 바에 따라 다른 공직에 취임할 수 있다. ⑥ 교원의 임용·복무·보수 및 연금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

③ 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와 이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. <신설 2021. 9. 24.>

- 중등교원 수급에 대하여는 양성기관평가등을 통해 다소 양성억제토록 했으나 효과미미
- 사대 중에서도 국립사범대와 사립사범대간, 교육대학간 규모와 수급여건 편차가 심함
- 공통된 현상은 지역기반 양성체제는 이미 무의미(50%전후의 학생이 타 지역의 재학생)
- 공립학교 교원의 신분이 국가공무원이면서 채용등 인사행정 단위는 시도단위라는 모순

○ 교원노조법의 대체입법으로서 교원지위향상법과 최근의 교육활동 보호규정 개정 평가

- 교원지위향상을 위한 특별법은 1980년대 말 사회민주화 과정에서 교원노조 합법화에 대한 요구가 있자 이에 대한 대체입법으로서 3당합당후 교원단체의 교섭협의를 인정한법
- 법률명 약칭은 교원지위법으로 불리워져 왔으나, 헌법 제31조 제6항에서 이 예견한 교원의 기본적 지위에 관한 사항을 정한 법률, 즉 교원신분법으로 볼 수 없음
- 교원지위향상특별법은 교원에 대한 사회적 예우와 보수의 우대를 선언하고 있음.* 이 법은 불체포특권, 학교 안전사고로부터의 보호(학교안전공제회 설립·운영), 교원의 신분보장,** 의사에 반한 불리한 처분 심사를 위한 교원소청심사위원회의 설치·운영, 교원의 지위 향상을 위한 교원단체와 교육감·장관 간의 교섭·협의, 교원지위향상심의회 설치·운영

* 제2조(교원에 대한 예우) ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체는 교원이 사회적으로 존경받고 높은 긍지와 사명감을 가지고 교육활동을 할 수 있는 여건을 조성하도록 노력하여야 한다. ② 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체는 교원이 학생에 대한 교육과 지도를 할 때 그 권위를 존중받을 수 있도록 특별히 배려하여야 한다. ③ 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체는 그가 주관하는 행사 등에서 교원을 우대하여야 한다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 교원에 대한 예우에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3조(교원 보수의 우대) ① 국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다. ② 사립학교법 제2조에 따른 학교법인과 사립학교 경영자는 그가 설치·경영하는 학교 교원의 보수를 국공립학교 교원의 보수 수준으로 유지하여야 한다

** ①교원은 형(刑)의 선고, 징계처분 또는 법률로 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임(降任) 또는 면직을 당하지 아니한다. ②교원은 해당 학교의 운영과 관련하여 발생한 부패행위나 이에 준하는 행위 및 비리 사실 등을 관계 행정기관 또는 수사기관 등에 신고하거나 고발하는 행위로 인하여 정당한 사유 없이 징계조치 등 어떠한 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다.

- 교원의 보수를 특별히 우대한다는 조항은 있으나 공무원 보수규정을 통하여 실현되고 있지 못하고, 사립학교교원의 보수는 국공립학교 교원의 보수수준 유지 원칙도 실현안됨
- 2015.12.31 교원지위향상법을 ‘교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법’으로 개정하여 시도교권보호위원회 및 학교교권보호위원회가 법정기구화되고, 교원의 교육활동 보호를 위한 법률지원단, 특별휴가, 교원치유센터의 설치등의 조치가 이루어짐
- 일부 시도에서 교권보호에 관한 조례가 제정되었으나 교권에 대한 법적 정의는 미흡함
- 교권(敎權)은 교사의 사회적, 윤리적 도덕적 권위(權威; authority)만을 의미하는 것이 아니라, 교육전문가로서 권위와 법적 권리(지위 보장)로서 의미를 내포하는 것
- 교사의 역할을 단순한 법정화된 직무권한 수행자로 한정할 경우, 명령에 복종하여야하는 기능적인 교수자가 되어 교사의 자유는 공동화(空洞化) 될 우려가 있음
- 교권보호의 개념은 단순한 ‘언어 맞는 교사의 교권침해(신체의 자유의 침해)’라는 일반 시민으로서 기본권 외에도, 교원의 사회적·경제적 지위 보장, 교육활동의 보호(특히 교사의 교육활동의 자유 보장 = 전문가적 지위 보장)가 강조되어야 함(고전 외, 2021:327).

교권(敎權)은 일반적으로 교사의 법적 권리(權利)로 알려져 있지만 교사의 사회적 권위(權威)도 내포하는 복합적 개념이다. 즉, 교육전문가로서 교육의 자유를 누릴 권리, 교원으로서 신분과 지위를 보장받을 권리, 국민으로서 기본권을 보장받을 권리 측면과 함께 역사적·사회적 맥락에서 스승에 대하여 학생·부모·사회가 인정하는 윤리적이고 전문적인 ‘권위’의 측면도 포함한다. 교육공무원법은 법률상 유일하게 교권의 존중 원칙*을 규정하고 있다. 교권관련 시도 조례는 보다 구체적으로 교권에 대해 규정한다.** 조례들은 교권 보호의 기본원칙으로서, 교원의 기본권보장 및 제한의 한계(본질적 내용 침해금지)와 교권침해에 대한 교

* 교육공무원법 제43조(교권의 존중과 신분보장) ①교권은 존중되어야 하며, 교원은 그 전문적 지위나 신분에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다. ②교육공무원은 형의 선고·징계처분 또는 이 법에서 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다. ③교육공무원은 권고에 의하여 사직을 당하지 아니한다.

*** 인천광역시 교권확립현장 운영 조례(2011.10.17)는 교권을 “교사의 수업권, 교육과정 결정권, 교재 선택 활용권, 강의내용 편성권, 교육방법 결정권, 성적 평가권, 학생생활지도권, 학생징계요구권 등”으로, 광주광역시 교권과 교육활동 보호등에 관한 조례(2012.1.9)는 “헌법과 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 기본적 인권 및 교육권 등 교원의 직무수행에 수반되는 모든 권한”으로 규정하면서 교권침해를 “교육행정기관, 학교행정가, 동료교사, 학부모, 학생, 지역주민, 언론 등에 의해 교권이 부당하게 간섭받거나 침해받는 현상”으로 규정했다. 2020년 현재경기도·광주광역시·울산·충남은 교원의 교권과 교육활동보호에 관한 조례를, 인천광역시도 교권확립현장 운영 조례를 제정하고 있다

육청의 대응 의무 등을 언급하며, 행정업무의 경감, 차별금지, 국·공·사립학교 교원 간 동등한 교권보호조치 등을 포함한다. 교육과정, 교재선택, 교수학습 및 학생평가의 자율권 보장과 부당한 간섭의 배제 등을 예시하기도 한다.

교권침해는 교육권 영역의 침해, 신분·지위 관련 침해, 그리고 국민으로서 기본권 영역의 침해로 나뉜다. 대표적으로 학생·학부모에 의한 지도 불응·수업중단은 교사 교육권에 대한 침해이다. 임용권자의 인사 조치나 법원에서의 피소과정에서의 교권침해는 내부적 교권 침해의 전형으로서 교사 신분 및 지위 영역의 침해이다. 폭언·폭행·명예훼손 등은 교육권 침해 시 병행되어 나타나기도 하는 시민으로서 보장받아야 할 기본권의 침해이다.

개정 교원지위향상특별법(2016.8.4 시행)은 국가·지자체에게 교원교육활동 보호시책의 수립·시행의무를, 학교장에게는 교육활동 침해행위(폭행, 모욕 등) 인지 시 보호조치 및 관할청 보고의무(축소, 은폐 금지)와 해당 학생특별교육·심리치료 위탁을, 관할청에게는 교원치유지원센터의 지정 및 재정지원, 그리고 해당 보호자에 대한 특별교육·심리치료 부과권을 부여했다.

〈표 1〉 교권침해 영역과 침해영역별 대표 사례

교권침해 영역	침해 우려	비고
교사 교육권 영역 : 교육의 자유 침해	- 편협된 국검정 교과서제도 - 과도한 교장 지도·감독권 - 학생 지도불응·학부모 방해	• 교육과정 및 교과서 개편 정책 문제 • 단위학교 내 역할분담 및 권한배분 • 교사의 수업과 업무 집행 방해 문제
교사 신분·지위 영역 : 사회적·경제적 침해	- 부당한 신분·인사 조치 - 안전사고 관련 피소 - 생활지도 관련 피소	• 교원소청심사위원회를 통해 구제가능 • 소송은 교사의 책임범위가 핵심 쟁점 • 교사의 민·형사적 부담 과중 영역
국민 기본권 영역 : 정신적·육체적 침해	- 폭언·욕설·성희롱 - 폭행·금품요구·협박 등 - 명예훼손 및 사생활 침해	• 사실적 구제가 곤란한 정신적 침해 • 법적분쟁으로 전개되는 육체적 침해 • 조사·보고과정에서 발생하는 2차 침해

출처: 고 전(2012). “교권 보호 법제화의 쟁점과 과제”. 교육행정학연구. 30(4).62면 〈표 5〉 요약 인용.

- 차제에 교권의 개념 및 교사 수업권에 대한 교육법학회 차원의 정리(다수설,소수설)

Ⅲ. 기타 2022년 드리설 정부에서 검토되어야할 교원 관련 법령

1. 교육기본법 최대의 입법적 불비는 교원단체 관련 법령의 미제정

- 교육기본법 제15조(교원단체) 제2항은 교원단체의 조직에 필요한 사항은 대통령령으로 입법 예고되었으나 1997년 이후 25년 동안 제정된 바 없음(한국교총의 배타적 교섭권연계)
- 교육기본법의 성격을 보전데, 교원단체와 교원노조를 법적 근거를 교육기본법에 표기
- 관련법은 대통령령보다는 법률로 제정되는 것이 교원노조법과의 균형측면에서 바람직

2. ‘훈육’이라는 모호한 표현으로 간접체벌 허용오해와 생활지도 소극화 초래

- 법률은 학생의 지도에 있어서 학칙을 기본 원칙으로 하면서 훈육과 훈계의 방법으로 하도록 명시하고 있으나, 말로서 가르치는 훈계 이외, 훈육의 구체적 방법에 대하여는 예시한 바가 없고 각급 학교에서 나름대로 정하고 있는 수준임
- 사실상 학생들이 행동수정 지도 방법에 대하여는 각 교원양성 기관의 교육과정에 맡겨져 있는 상황이고, 『생활지도와 상담』 『학교폭력 이해와 실제』 『교직실무』 등에서 부분적으로 다루어지고 있으나, 정작 학교현장에서의 가이드라인에 대하여는 미흡한 수준임
- 이에 따라 훈육(기압, 간접체벌)을 둘러싼 학생 인권침해와 지도상의 사고에 있어서 교사의 책임 범위에 대한 법적 공방은 상존하고 있어서 교권보호에 대해 미흡한 실정임

“**초·중등교육법시행령 제31조(학생의 징계)** ⑧ 학교의 장은 법 제18조 제1항 본문에 따라 지도를 할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 훈육·훈계 등의 방법으로 하되, 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다. <개정 2011. 3. 18.>”

“**제주대학교교육대학부설초등학교 학생생활규정** 제33조(징계외의 지도·체벌 금지 및 훈육·훈계) 학생을 지도하면서 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 체벌은 금지한다. 다만, 교육적 효과를 높이기 위한 훈육·훈계 방법으로 구두주의, 교실 뒤에 서서 수업받기, 상담지도(보호자 상담포함), 반성문 쓰기, 사과의 편지 쓰기, 좋은 글귀 쓰고 외우기 등을 적용할 수 있다.

3. 고등교육법령에서 무언급 중인 대학 및 교수의 자율성과 최근의 개정 우려

- 헌법은 제31조 제4항에서 대학의 자율성 보장을 천명하고는 있으나, 정작 고등교육법과 그 시행령 어느 구석에도 대학의 자율이란 용어나 대학 자치란 용어는 등장하지 않음
- 대학 기성회 폐지 후 교수들의 보수성 경비를 보전하게 된 '교육·연구·학생지도비'의 경우 교육부의 지침이 곧 법이 됨으로서 교수 스스로 규율하여야 할 교육, 연구, 학생지도활동의 기준이 수시로 변화되고 있고, 최근 위의 교연비 평가위원회에 학생(3/10)을 포함시키려는 지침까지 등장하여 총장협, 교수회연합회, 교수노조등이 강하게 반발하고 있음
(해당 지침을 지키지 않을 경우 교연비 예산 5%삭감 압박, 학생이 교수의 교육연구평가)
- 수당성 경비였던 기성회 예산이 교육연구학생지도비로 전환되었으나, 대학교수의 특별수당은 국가공무원이면서도 항목 자체가 없고, 교원지위법상 특별한 보수 우대책은 부재
- 교육공무원법 제35조는 교원에 대한 특별수당을 대통령령으로 규정토록하고 있으나, 연구수당 및 교직수당을 제정하지 않고 있음(교연비는 법정수당이 아닌 교육부 사업비임)
- 국립대 교수 보수대비 일반공무원 총급여 평균 143.1%(전국국공립대학교수노조보고서)
- 헌법재판소는 교원노조법제정 때(98)와 교수의 사회·경제적 지위에 변화가 있음을 인정하고, 교수노조를 제외한 교원노조법을 헌법불합치 판결(2018.8.30.), 합법화됨(2020.6.9.)
- 사태가 이러함에도, 대부분의 대학교수들은 수당구조나 교수노조합법화 사실에 무관심하며, 2002년 이후 계약임용된 교수들의 정년 후 기대연금은 초중등 교원보다 낮은 실정
- 이미 고등교육법이 개정으로 사립대학에 이사회에 대한 전제기구로 두었던 대학평의위원회를 모든 국공립 대학에 두도록 하였는데, 어느 한 집단이 1/2를 넘지 않도록 하여 그동안 교수회 중심의 대학거버넌스를 인위적으로 강요하여 대학자치의 전통에 큰 손상
- 대학 교수 간 합의에 의하여 총장을 선출하는 방식을 정하던 것도 최근 교육공무원법 개정을 통해서 대학교원, 직원 및 학생의 합의된 방식과 절차에 따른 선정으로 개정(2021.9.24.)되어, 직원과 학생이 총장 선출을 좌우하는 시국에 학내 갈등이 심화됨
- 대학에 대한 정부와 학생, 사회로부터의 공격으로 교수의 교권(권리와 권위)은 위기!!

4. BK사업으로부터 시작된 대학지원사업과 정부의 꼬리표달린 프로젝트의 한계

- 최근 단순한 국립대학육성사업이나 대학혁신사업은 대학의 주된 재정원으로 자리함
- 각 대학은 학령인구 감소로 정원충원의 압박 속에 사활을 걸고 정부 사업에 적극대처
- 14년 째 대학등록금을 동결시킨 결과 건축재정 가운데 교육실설 및 여건 개선은 뒷전
- 금번 2021 교발안을 6주기(2022-2025) 교원양성기관 역량진단에 연계하여 추진한다는 전략으로서 종합대학내에 들어있는 사범대학 및 교육대학의 경우 목적대학 취지 퇴색
- 대교협평가는 중립적, 전문적, 비정부적 평가인증전문기관에 의한 인증시스템 전환필요
- 대학의 운영 재원으로서는 등록금, 정부지원사업, 기부금체제에 대한 근본적 재검토 필요
- 국립대학법인화된 서울대·인천대는 미래 국립대의 선도모델인가, 특혜위한 특별법인가?

참고문헌

- 고 전 외(2021) 『초등교육행정의 이론과 실제』, 양성원. 339-340면(교권보호 관련 법제).
- 고 전(2012). “교권 보호 법제화의 쟁점과 과제”. 교육행정학연구. 30(4). 53-72면.
- 고 전(2002). 『한국교원과 교원정책』. 도서출판 하우.

【토론문】

차기정부 교원정책 및 법제의 주요 이슈와 과제에 대한 토론

김 이 경*

1. 토론을 시작하며

5월 10일, 새 정부 출범이 보름밖에 남지 않았지만 미래 교육의 모습을 희망차게 제시하는 사람은 거의 보이지 않습니다. 20대 대선이 진행되는 동안 교육공약이 홀대받고 실종되었다는 비판이 실감나게 와닿습니다.

중등교원을 양성하는 사범대학에 재직하면서 예비교사들에게 교직은 의사나 변호사에 견줄 수 있는 전문직이라고 말해왔습니다.

“의사는 늘 아픈 환자를 대하면서 죽음의 그림자와 싸워야 하고, 변호사는 늘 범죄를 저지른 죄인들을 대하며 사회의 어두운 그림자와 싸워야 합니다. 그러나 우리는 미래의 꿈나무들을 대하며 희망과 가능성을 이야기합니다. 교직은 얼마나 최고의 직업인가요!”라는 찬사를 잊지 않았습니다.

비록, 예비교사들이 임용의 관문을 통과하기가 낙타가 바늘귀를 통과할 정도로 쉽지 않다 해도 교직에 대한 자부심과 사명감을 키워주고 싶었기 때문입니다.

그러나 새 정부 출범을 앞두고 차기 정부 교원정책의 주요 이슈와 과제에 대한 토론을 준비하면서 마음 속에 미래 교육을 향한 새로운 희망도, 교사교육자라는 자부심도 솟아 오르지가 않습니다.

2005년 인구센서스 결과가 발표된 이래 저출산과 학령인구감소라는 를 귀에 못이 박히도록 들어왔고, 15년 이상을 정부 주도 평가를 통한 중등 예비교사 정원감축이라는 회오리 속에서 부대끼면서 생존을 위한 본능만 남은 것은 아닌가 싶습니다. 말로는 4차

* 중앙대학교 교수

산업혁명, AI 시대의 도래를 외치지만 교원정책의 형성, 집행은 아날로그 시대 이전의 전근대로 회귀하고 있는 것은 아닌가 우려됩니다.

이 자리를 빌어 교육부 교원양성연수과에서 2021년 12월에 발표한 『초·중등 교원양성체제 발전방안』과 발제자께서 제시한 『법제기반 교원정책 이슈와 과제』에 대한 토론자의 생각을 몇 가지 공유하고 질문을 제기하는 것으로 토론을 대신하고자 합니다.

2. 『초·중등 교원양성체제 발전방안』에 대한 생각

초중등 교원양성체제 발전방안이 여러 차례 공청회를 거쳐 2021년 말에 발표되었다. 그러나 대부분 먼 미래에 실행될 과제로 여겨진 탓인지, 온갖 평가에 지쳐 여력이 없는 교원양성기관들로부터 크게 주목받지 못했다. 전체적으로 문제의 소지가 있다고 생각하는 내용에 대해서 언급하자면 다음과 같다.

1) 미래 교육환경 변화 및 요구 진단과 처방 간 미스매치

미래 사회가 4차산업혁명, 포스트 코로나, AI 및 빅데이터 등의 기술발전으로 인하여 다원성, 개별화 등의 가치가 중시되고 이에 맞추어 학생 선택권 및 자율성 확대 등 학교 변화가 촉진되어야 한다는 진단은 제대로 된 것 같다.

그러나 이러한 요구에 부응하기 위해 중등교원 양성과정에 내려진 처방은 무엇인가? “양성기관별 기능 특성화”라는 모호한 표현으로 치장되었으나 결국 교육대학원의 양성기능 폐지에 따른 중등교원 양성정원 축소에 주안점이 있다. 진단과 처방 간 미스매치가 심각하다.

2) 평가 항목에 포함시켜 밀어붙이면 된다는 식의 평가지상주의적 발상

교원양성 교육과정 개선을 위해 “교육부에서 미래 소양에 관한 내용을 교육과정에 반영하도록 주기적으로 권고”하고 “6주기 역량진단 지표에 사회변화에 따른 미래 소양 교육과정 운영 지표 신설 검토”가 스타 표시로 들어가 있다.

교원양성 교육과정이 점점 누더기가 되어가는 것도 무리가 아니다. 3주기, 4주기, 5주

기 교원양성기관 역량진단의 지표가 그때그때 다르게 춤을 추고, 교원양성기관들은 해당 지표에 맞추느라 수업행동분석실을 뜯어고치고, 모의수업 비디오를 촬영하고 보고서를 쓰느라 정신이 없었다.

이제 6주기 진단은 언제 어떻게 실시될지, 지표는 뭐가 될지, 3년 실적을 반영한다는 데 지금은 뭘 준비할지.. 물어봐도 답해주는 이가 없는 갇힌 평가가 앞두고 있다.

비단 교원양성기관뿐만이 아닌 모든 대학들이 학령인구감소라는 저주를 빙자한 평가들에 손발 묶여 정부의 시녀로 전락한지 오래다. 그나마 다른 대학평가는 정부재정지원사업이라는 이름으로 열심히 잘하면 재정지원이라도 받는데, 교원양성기관평가는 못하면 정원감축이라는 처벌만 있다.

3) 대학의 현실과 유리된 대안의 탑다운 방식 적용

교육실습 내실화의 일환으로 실습학기제 도입이 제시되어있다. 실습학기제에 따른 기대효과로 “실습생은 한 학기동안 실습을 경험하며 현장역량을 함양하고, 실습학교는 안정적으로 업무 보조를 받게 되고, 교원양성기관은 실습학교 및 교육청과 협업을 강화해서 교육력을 제고, 그리고 시도교육청은 임용후보자에게 지역의 교육정책을 소개하고 우수인력 유인 기회를 갖는다”가 적시되어 있다.

모두가 윈윈 상황인 것처럼 묘사된 이 기대효과는 전형적인 탁상공론의 결과처럼 보인다. 실습학기제 지원센터 지정, 다양한 운영 모형 연구, 2028년 전면도입 시나리오의 탑다운 방식의 정책집행 단골 메뉴이다.

4) 정권말기에 내놓은 방안의 실현가능성에 대한 의문

교원양성체제 발전방안은 2021년 말에 이르러서야 공청회를 통해 문서화되었다. 정권말기는 대통령의 공약사항을 평가하고 정리하는 시기 아닌가? 자사고 특목고 정책이 그러했듯이, 정권교체에 따라 정책이 폐기되는 등 그야말로 정책 한치 앞을 내다보기 힘들었던 과거를 되돌아볼 때, 정권이 다 끝나가는 시점에 교원양성체제 발전방안을 내놓고, 그 로드맵을 보면 2022~23년은 주로 계획수립과 준비가 이루어진다. 진정, 이 방안을 실현할 의지가 있는 것인지 의문이다.

3. 『법제기반 교원정책 이슈와 과제』에 대한 생각

발제 파워포인트를 통해서 발제자께서 교원정책 이슈로는 중등교원 자격정책, 교원양성정책, 교원임용정책, 교원양성기관평가, 교원수급정책, 현직연수, 교원행정업무 경감, 교원노조활동 등 8가지를 제시하고 법적 근거 마련 등을 포함한 과제를 제안하고 있다.

그 가운데 토론자가 좀 더 관심을 가진 3가지 이슈, 즉, 교원양성기관평가, 교원수급정책, 교원행정업무 경감에 대한 생각은 다음과 같다.

1) 교원양성기관평가

지난 10년이상 관 주도의 획일적이고 타율적인 대학평가로 인하여 대학의 다양성과 자율성이 질식당했고, 따라서 대학의 진정한 혁신을 가로막는 규제가 철폐되어야 한다는 주장에 힘이 실리고 있다.

발제자께서 제시한 교원양성기관평가가 고부담, 비효율을 초래하고, 양성기관의 획일화, 평가의 권력화를 조장하므로 획일적 평가방식을 전면 재검토해야 한다는 견해에 동의한다. 다만, 과제로 제시된 “평가업무를 교육부 교원양성연수과에서 고등교육정책실로 이관”하는 것만으로는 충분치 않다.

교원양성의 질 제고에 거의 관심도 없고 예비교사 정원감축에만 매몰된 평가 자체가 폐지되어야 한다. 교원양성기관의 개선 의지를 상실시키고 타율적으로 길들이는 권력화된 평가가 교원양성기관을 어떻게 변모시켰는지 조금만 들여다보아도 그 이유가 분명하다.

발제자께서는 현재 사립사범대학장협의회 회장도 맡고 계시는데 교원양성기관평가의 방향에 대해서 어떻게 생각하시는지, 공동 대처 계획이 있으신지 묻고싶다.

2) 교원수급 정책

저출산 및 학령인구감소만을 앞세워 신규교사 확충을 억제하고 비정규직 인력으로 학교를 채운 결과는 어떻게 나타나고 있는가? 발제자의 지적처럼 평균만 들여다보면 교사공급 억제가 교원수급 정책의 답인 것처럼 보인다. 특히, OECD 국가 평균에 비추어 볼

때, 저출산으로 인하여 가만히 있어도 평균 학급당 학생수가 OECD 수준을 하회하게 될 것이라는 예측을 당연시하기까지 한다.

이 때, 학교의 소규모화 촉진에 따라 학생수가 줄어도 교사 수 감소로 이어지지 않는 현상에 더하여 학생들의 기초학력 보장, 개별화교육, 특수교육을 필요로 하는 아동의 학습관리 등을 위해서는 교사가 더 필요하다는 목소리는 들리지도 않는다.

AI가 교사를 대체하지 못할 것이며, 교사들이 수행했던 업무 중 채점같은 기본 활동은 자동화되 비판적 사고를 촉진하는 수업활동이나 문제학생 지원과 같은 고차원적인 업무를 교사들이 담당하게 될 것이라는 전망에 귀기울여야 한다.

교육은 노동집약적 산업이다. 교사없는 교육은 가능하지도 바람직하지도 않다.

3) 교원행정업무 경감

교사들의 학교 행정업무 부담을 완화하여 학생들의 학습권을 강화하겠다는 공약은 발제자가 지적했듯이 대신 때마다 단골 메뉴로 등장한다.

그러나 교원들의 비본질적인 업무부담이 줄어들었다는 증거는 희박하다. 학교에서 돌봄이 우선시되고, 최근 2년동안은 코로나19까지 겹쳐 교원들이 담당해야 할 역할 가운데 수업은 우선순위가 아니다.

이번 공약에는 교원행정업무 총량제 및 시스템 개선, 평가업무 및 장학업무 부담 완화, 학생 지도에 전념할 수 있는 교육여건 조성 등이 언급되었다. 학교에 행정실무사와 같은 비정규직 인력의 투입 등이 소기의 목적을 달성했는지 꼭 확인해봐야 하는가?

교원행정업무 경감의 본질은 교사가 수업에 충실할 수 있는 여건을 조성하여 교수-학습 전문가로서 교사의 위상을 정립하는 것이다. 교사가 학생들을 가르치고 지도하는 일이 본업이 되도록해야 한다. 이제 그럴 때도 되었다. 학교에서 각종 행정업무를 담당하는 소위 지원인력(support staff)들을 확충함으로써 교사들은 교수-학습에 전념하도록 한다면 교사들은 수업 준비와 실행, 학생지도를 위해 지금보다 더 고달퍼질 수도 있다. 그래도 모든 교원정책의 궁극적 목적은 학생들의 학습력 제고라는 것을 명심해야 한다.

【제4주제】

차기정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제

남 수 경*

- I. 서론
- II. 우리나라 교육재정의 실태
- III. 차기정부 교육재정에 영향을 미치는 교육환경 변화 전망
- IV. 차기정부 교육재정정책 및 법제의 이슈와 과제
- V. 결론

I. 서론

2021년 12월 2022년도 확정 정부예산안 발표 이후, 학령인구 감소에도 교육교부금은 급증하고 일선 학교에서는 돈이 남아돈다는 어조의 경제계를 중심으로 한 교육재정에 대한 비판적 여론 몰이는 그 어느 때보다 강하였다. 20대 대통령선거를 거치고 6월 지방선거를 앞두고 잠시 수면 아래에 있지만 중장기적 경제전망이 밝지 않은 상황에서 이러한 논조의 교육재정 개편 움직임이 쉽게 가실 거 같지 않은 것이 사실이다.

2022년도 확정 정부예산안에 따르면, 교육예산은 84.2조원으로 전년도 본예산(71.2조원) 대비 18.3% 증가하였는데, 이 가운데 지방교육재정교부금은 65.1조원으로 전년도 본예산(53.2조원)보다 22.4% 증가하였다. 그리고 정부 총예산 대비 교육예산의 비중은 13.9%로서 보건복지고용(217.7조원), 일반지방행정(98.1조원)에 이어 세 번째로 큰

* 강원대학교 교수, 교육재정중점연구소장

규모이다. 특히 전년도 대비 예산 증감율만 보면 교육예산의 증가율이 가장 높은 수준인 것으로 나타났다. 교육계 입장에서는 특히 지방교육재정교부금을 기반으로 하는 유·초·중등교육에 대한 재정 여력이 크게 향상되어 팬데믹 여파 이후 교육격차 해소를 위한 프로그램 운영과 미래교육에 대비한 교육여건의 개선을 위한 적극적 투자 활동이 가능해졌다고 반길 수 있을 것이다.

그러나 정부가 바뀌는 전환기를 이용하여 경제계는 교육재정의 확보와 배분 문제를 한 이슈로 등장시켰다. 무엇보다 그동안 종속변수였던 학령인구가 독립변수로 돌변하였다. 즉, 학령인구(출산율)를 증가시키기 위하여 어떻게 정부 재정을 투입할 것인가의 문제가, 학령인구가 감소하니 유·초·중등교육예산을 줄여야 한다는 논리로 둔갑하였다. 이와 동시에 재정분권의 흐름을 타고 미국과 일본 등에서는 학교교육 재원을 중앙과 지방이 분담한다는 근거를 들어 시·도교육청이 재정 확보 노력없이 주어진 중앙의 재원을 여유있게 사용하는 것은 바람직하지 않으니 중앙 재원의 배분구조나 의존도를 낮추자고 주장하였다(김학수, 2021).

한편 고등교육의 경우 지난 14년간 대학 등록금 동결 및 인하, 최근의 입학금 폐지에 이르기까지 학자금 부담 완화를 위한 대학의 노력에도 불구하고 그에 상응하는 정부 재정지원이 이루어지지 않아 대학재정은 악화일로를 걸어왔다. 그 결과 우리나라 고등교육 학생 1인당 교육비는 2018회계연도 기준 OECD 평균의 66.1%, G7 평균의 50.4% 수준으로 OECD 36개국 중 28위이며, 고등교육에 대한 투자 수준(90.1)은 초등교육(100.0)이나 중등교육(119.5)에 훨씬 미치지 못하였다(이희숙, 2022). 지난 2021년 6월 발표된 IMD 국제경쟁력에서 우리나라의 국가경쟁력은 총 64개국 중 23위, 교육경쟁력은 30위, GDP 대비 교육관련 공공지출(전체교육단계)(%)은 38위, 대학교육경쟁력은 47위라는 결과가 보여주듯이 대학교육재정 개선은 더 이상 늦출 수 없는 과제가 되었다.¹⁾

이상에서 살펴본 최근 변화 환경을 고려할 때 차기정부의 교육재정제도는 크게 두 가지 개선방향으로 전개되리라 예측해 볼 수 있다. 유·초·중등교육의 핵심기체인 지방교육재정교부금의 감축 또는 고등교육까지 지원 범위 확대와, 고등교육재정의 안정적 확보방안의 구축 등이 그것이다. 따라서 이 글은 차기정부 교육재정정책 및 법제의 개선방향을 모색함에 있어서 교육재정을 지방교육재정과 고등교육재정 두 분야로 구분하여 개선과제

1) http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1526&

를 논의하고자 한다. 이를 위하여, 첫째, 우리나라 교육재정의 실태를 살펴보고, 둘째, 차기정부 교육재정에 영향을 미치는 교육환경 변화와 교육공약을 정리하고 제시하며, 셋째, 유·초·중등교육을 기반으로 한 지방교육재정과 고등교육재정 각각의 주요 이슈와 차기정부 개선과제를 제시할 것이다.

II. 우리나라 교육재정의 실태

이 장에서는 2011년부터 최근까지 우리나라 교육재정의 실태를 점검하기 위하여, 지방교육재정의 경우 2011년부터 2020년까지 결산 자료를, 고등교육재정의 경우 결산자료와 예산자료는 각각 2020년까지와 2021년까지의 대학알리미와 한국사학진흥재단 자료를 토대로 실태를 살펴보았다.

1. 지방교육재정의 실태²⁾

시·도교육청이 처해 있는 재정 상태가 어떠한가를 시·도교육청의 세입(재원 충당 능력)과 세출(교육 서비스 공급 능력)의 상태를 토대로 전체적으로 살펴보고자 한다.

가. 시·도교육청 세입 현황

2011년 이후 시·도교육청의 세입 변화 추이를 살펴보면, 2011년 약 51.77조원에서 2020년 82.21조원으로 약 1.6배 증가하였다. 전년도 대비 증가율을 살펴보면, 경기침체 등으로 국세 수입이 감소한 2014년과 2015년 이후 2019년까지 증가율이 증가하였으나, 코로나사태 등으로 2020년에는 전년도 대비 5.9% 감소하였다.

2) 이 절은 “남수경(2021). 지방교육재정 분석에서 나타난 시·도교육청의 재정 운용 현황 및 과제. 제178차 KEDI 교육정책포럼·지방교육재정 정책포럼. 학령인구 감소에 따른 지방교육재정 대응 전략 모색. 2021.12.22.”에서 일부를 발췌한 것임.



[그림 1] 연도별 교육비특별회계 세입결산액과 전년도 대비 증감율 추이

출처: (윤홍주, 2021).

세부적으로 보면 2014년과 2015년 감소한 세수에 대해서는 지방교육채를 발행하여 총 세입을 유지한 것으로 나타났다. 2013년 9,583억원이던 지방교육채 규모는 2014년과 2015년 각각 3조 8,022억원, 6조 1,268억원으로 증가하였다(〈표 1〉 참고). 즉, 시·도교육청 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있기 때문에, 경기침체 등으로 부족한 세수에 따른 결손액은 지방교육채 발행을 통해 고정경비 비중이 높은 지방교육재정의 안정화 작업을 해 왔다고 볼 수 있다(윤홍주, 2021).

〈표 1〉 연도별 교육비특별회계 세입 결산 현황

(단위: 억원, %)

연도	이전수입				기타	교육회계 부담수입	지방교육채	기타 (이월금·순세계 잉여금등)	총세입					
	중앙정부		지자체 일반회계											
	금액	구성비	금액	구성비						금액	구성비	금액	구성비	금액
2011	363,112	70.2	85,203	16.5	1,176	0.2	14,865	2.9	-	-	52,674	10.2	517,030	100.0
2012	394,009	71.7	90,609	16.5	979	0.2	15,074	2.7	339	0.1	48,330	8.8	549,341	100.0
2013	410,696	71.7	91,667	16.0	800	0.1	15,637	2.7	9,583	1.7	44,194	7.7	572,576	100.0
2014	409,780	67.7	102,082	16.9	807	0.1	14,882	2.5	38,022	6.3	39,592	6.5	605,164	100.0

연도	이전수입				기타	교특회계 부담수입	지방교육채	기타		총세입				
	중앙정부		지자체 일반회계					(이월금·순세계 잉여금등)						
	금액	구성비	금액	구성비				금액	구성비		금액	구성비		
2015	400,888	64.3	109,895	17.6	929	0.1	14,046	2.3	61,268	9.8	36,579	5.9	623,605	100.0
2016	438,345	66.3	119,035	18.0	1,475	0.2	14,659	2.2	30,102	4.6	57,363	8.7	660,979	100.0
2017	506,774	70.0	129,162	17.8	1,093	0.2	17,001	2.3	11,431	1.6	58,973	8.1	724,435	100.0
2018	565,633	71.7	134,439	17.1	1,319	0.2	17,004	2.2	3,209	0.4	66,761	8.5	788,365	100.0
2019	645,716	73.9	139,247	15.9	1,512	0.2	16,043	1.8	-	-	71,354	8.2	873,873	100.0
2020	594,421	72.3	141,527	17.2	4,381	0.5	12,120	1.5	-	-	69,639	8.5	822,088	100.0

출처: (윤홍주, 2021: 2)

나. 시·도교육청 세출 현황

2011년 이후 10년간 시·도교육청의 세출 변화를 살펴보면, 세출결산액은 2011년 46조 8,141억원에서 2020년 77조 7,055억원으로 연평균 5.8% 증가해왔다. 총 세출액의 절반 정도를 차지하는 인적자원운용은 2011년 24조 5,650억원에서 2020년 36조 3,507억원으로 연평균 4.5% 증가하였다. 정책사업 가운데 10년간 가장 크게 증가한 것은 교육행정일반 사업(연평균 20.5%), 교육복지사업(16.0%), 보건/급식/체육사업(11.6%)의 순이었다.

교육행정일반 사업의 경우 2011년 4,410억원에서 2020년 2조 449억원으로 5배 이상 증가하였는데, 이는 2019년부터 운용되고 있는 재정안정화기금의 전출금 때문이다. 교육복지지원사업의 경우 2012년부터 도입된 누리과정 지원비가 주된 원인이다. 그리고 보건/급식/체육활동 사업비의 경우 급식사업비 비중이 가장 높고 또 매년 일정하게 규모가 증가해왔다. 특히 2016년 이후에는 노후된 학교시설의 개선이나 미래교육 대비 디지털 설비 등을 갖추는 학교여건개선사업의 비중이 확대되었다.

2020년의 경우 코로나19로 인해 급식관리 사업비는 감소하였으나 안전방역을 위한 보건관리 사업비의 증가로 인하여 그 효과가 상쇄되어 높은 비중을 차지하였다(윤홍주, 2021). 2020년 기능별(부문별) 세출결산액을 유아 및 초중등교육, 평생·직업교육, 교육일반으로 분류할 때, 이 가운데 유아 및 초중등교육이 전체 세출 규모의 94.6%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 지방교육재정 사업별 세출결산액 추이

(단위 : 억원, %)

연도	합계	유아 및 초·중등교육						평생 교육	직업 교육	교육행정 일반	기관운영 관리	지방채상 환등	예비비 등
		인적자원 운용	교수-학 습활동	교육복지 지원	보건/급 식/체육	학교재정 지원	학교여건 개선						
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	739
2012	504,339 (100.0)	260,852 (51.7)	42,398 (8.4)	31,425 (6.2)	12,113 (2.4)	94,560 (18.7)	41,829 (8.3)	1,356 (0.3)	533 (0.1)	4,644 (0.9)	5,528 (1.1)	9,041	61
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	67
2014	567,894 (100.0)	282,967 (49.8)	30,575 (5.4)	56,080 (9.9)	16,352 (2.9)	98,992 (17.4)	42,281 (7.4)	1,185 (0.2)	85 (0.0)	5,285 (0.9)	4,515 (0.8)	29,521	57
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	77
2016	600,419 (100.0)	302,374 (50.4)	33,035 (5.5)	63,402 (10.6)	19,326 (3.2)	101,311 (16.9)	54,793 (9.1)	1,226 (0.2)	195 (0.0)	5,800 (1.0)	3,913 (0.7)	14,554	489
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	208
2018	716,127 (100.0)	331,284 (46.3)	44,315 (6.2)	71,832 (10.0)	21,949 (3.1)	110,683 (15.5)	66,524 (9.3)	1,438 (0.2)	188 (0.0)	9,192 (1.3)	6,430 (0.9)	51,313	976
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	745
2020	777,055 (100.0)	363,507 (46.8)	54,405 (7.0)	85,168 (11.0)	26,819 (3.5)	124,652 (16.0)	80,739 (10.4)	1,570 (0.2)	183 (0.0)	20,449 (2.6)	7,848 (1.0)	10,960	754
평균 증감율	5.8	4.5	4.1	16.0	11.6	4.7	7.4	2.7	-9.0	20.5	6.7	-4.5	0.2

출처: (윤홍주, 2021: 5)

다. 시·도교육청 세입과 세출의 예·결산 현황

2021년 시·도교육청 세입과 세출의 예·결산 현황을 살펴보면, 지방교육재정의 재원은 국세 및 지방세와 연동되어 있어서 경제성장률에 따라 지방교육재정 세수 증가율은 직접적인 영향을 받게 된다. '16년 이후 경기호전에 따라 내국세 및 교육세 수입 증가로 총 규모가 전반적으로 증가하였다. 다음연도 이월액과 불용액은 2018년 이후 감소 추세를 보이고 있는데, 2020년 크게 감소하였다(〈표 3〉 참고).

〈표 3〉 시·도교육청 세입과 세출의 예·결산 현황

(단위 : 백만원)

구분	최종예산액 (A)	전년도 이월액 (B)	예산현액 (C)=A+B	세입결산액	세출결산액 (D)	다음연도 이월액(E)	불용액 (F)=C-D-E
'16년	61,964,248	3,732,970	65,697,218	66,097,940	60,041,898	3,900,072	1,755,248
'17년	68,264,379	3,900,072	72,164,451	72,443,464	65,611,419	4,605,587	1,947,445
'18년	73,737,072	4,605,587	78,342,659	78,836,465	71,612,652	4,885,832	1,844,175
'19년	82,081,074	4,885,832	86,966,905	87,387,293	80,401,054	4,759,874	1,805,977
'20년	77,332,620	4,759,874	82,092,494	82,226,557	77,705,459	2,724,421	1,662,614

출처 : (한국교육개발원, 2021).

최근 5년간 세출결산액은 2016년 60.04조원에서 2019년 80.4조원으로 지속적으로 증가하였다. 그런데 이·불용률 추이를 살펴보면, 이월률과 불용률 모두 2017년 이후 감소 추이를 보이고 있다.



[그림 2] 최근 5년간 세출결산액과 이·불용률 추이

이상에서 살펴본 내용을 토대로 시·도교육청의 재원 충당능력(세입구조)과 교육서비스 공급능력(세출구조)을 종합 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 시·도교육청의 재원 충당능력(세입 구조)의 특징은 중앙정부(지방교육재정교부금)와 지자체 일반회계 전입금에 약 90% 의존하고 있다는 것이다. 시·도교육청 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있기 때문에, 경기침

체 등으로 부족한 세수에 따른 결손액은 지방교육채 발행을 통해 고정경비 비중이 높은 지방교육재정의 안정화 작업이 진행되어 왔다. 고등학교까지 무상교육이 시행됨에 따라서 시·도교육청 자체수입의 대부분을 차지하던 고등학교 등록금 수입이 없어지고 이전수입 의존도는 더욱 높아질 것으로 전망된다. 따라서 재정 운용의 효율성과 책무성을 기반으로 성과관리를 보다 강화할 필요가 있다.

한편 교육 서비스 공급능력(세출 구조)은 2016년 이후 경기 호전에 따라서 내국세와 지방세 수입의 증가로 경기침체기에 하지 못하였던 노후 교육시설이나 미래교육 대비 디지털 환경 개선 등을 포함한 학교여건 개선사업이 확대되었다. 또한 재정안정화기금을 활용하여 확산적 예산편성보다는 경기침체기 적자재정 상황에 대비함과 동시에 재정 효율성을 높이는 노력을 하였다. 향후에는 자칫 여윌돈으로 인식되는 기금 적립금의 필요성과 활용계획, 이·불용액 발생 관련 학교교육의 특성 등에 대한 대국민 이해도를 제고하기 위한 노력을 병행할 필요가 있다.

2. 대학재정의 실태³⁾

가. 정부 재정투자 실태: 학자금 및 사업비 위주의 지원

2011년 이후 고등교육예산 규모는 꾸준히 증가하였다. 그런데 학생의 학자금 부담 경감을 위해 지원하는 국가장학금 예산을 제외한 실질고등교육예산의 경우 GDP 대비, 정부예산 대비, 교육예산 대비 구성비에 있어서 지속적으로 하향 및 정체 상태에 있다.

〈표 4〉 고등교육예산 추이

(단위: 조 원, 억 원, %)

구분	GDP	정부 예산	교육 예산	고등교육예산			고등교육예산비율 (실질고등교육예산비율)		
				소계 (A)	국가장학금* (B)	실질고등교육예산 C=A-B	GDP 대비	정부예산대 비	교육예산 대비
2011	1,388.9	309.1	412,360	49,769	5,218	44,551	0.4(0.3)	1.6(1.4)	12.1(10.8)
2012	1,440.1	325.4	454,911	62,208	19,240	42,968	0.4(0.3)	1.9(1.3)	13.7(9.4)

3) 이 절은 “이희숙(2022). 고등교육재정에 대한 새정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로. 2022년 연합 학술대회 「새정부 교육정책의 과제」. 2022. 4. 9.”와 “남수경(2022). 국가장학금 도입 10년 성과와 개선 과제. 2021 고등교육현안 정책자문 자료집Ⅱ. 한국대학교육협의회”에서 일부 발췌하여 정리하였음.

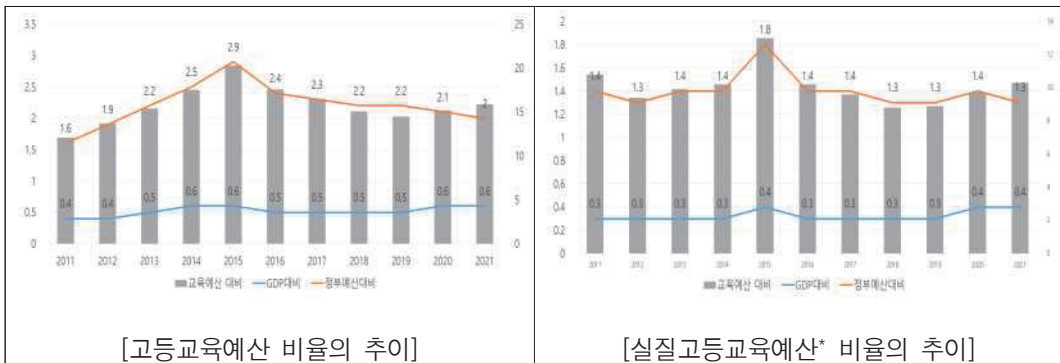
2013	1,500.8	342	497,712	76,807	27,750	49,057	0.5(0.3)	2.2(1.4)	15.4(9.9)
2014	1,562.9	355.8	506,996	88,705	36,753	51,952	0.6(0.3)	2.5(1.4)	17.5(10.2)
2015	1,658.0	375.4	529,187	107,449	38,456	68,993	0.6(0.4)	2.9(1.8)	20.3(13.0)
2016	1,740.8	386.4	531,859	93,593	39,446	54,147	0.5(0.3)	2.4(1.4)	17.6(10.2)
2017	1,835.7	400.5	574,123	94,584	39,450	55,134	0.5(0.3)	2.3(1.4)	16.5(9.6)
2018	1,898.2	428.8	641,898	96,742	39,958	56,784	0.5(0.3)	2.2(1.3)	15.1(8.8)
2019	1,924.5	469.6	706,490	102,576	39,986	62,590	0.5(0.3)	2.2(1.3)	14.5(8.9)
2020	1,933.2	512.3	726,344	110,139	40,018	70,121	0.6(0.4)	2.1(1.4)	15.2(9.7)
2021	2057.4	558.0	712,076	113,270	39,946	73,324	0.6(0.4)	2.0(1.3)	15.9(10.3)

주: *국가장학금은 2012년부터 도입되었기 때문에 2011년의 경우 대학생 장학금 지원 예산임.

자료: 기획재정부(각년도), 나라살림 예산개요, GDP(명목)는 KOSIS(한국은행, 국민계정)

출처: (이희숙, 2022).

[그림 3]은 GDP 대비, 정부예산 대비, 교육예산 대비 고등교육예산과 실질고등교육예산의 비율 추이를 나타낸 것이다. 정부예산 대비 고등교육예산 비율의 추이를 보면 2015년까지 증가하였으나 그 이후 지속적으로 감소하였으며, GDP 대비 비율은 2013년 이후 0.5%와 0.6%에서 등락을 보이며 정체되어 있다. 한편 국가장학금 예산을 제외한 실질고등교육예산 비율의 경우 정부예산 대비 비율과 GDP 대비 비율 모두 2015년을 제외하고 지난 10년간 답보상태에 있다. 다만 교육예산 대비 고등교육예산은 2019년 이후 조금씩 증가하고 있다.

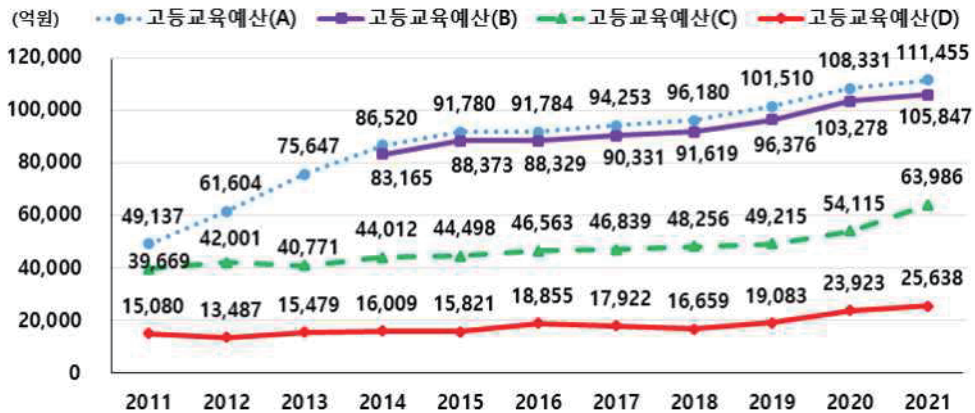


[그림 3] 고등교육예산 비율 추이(2011~2021년)

주: * 실질고등교육예산 = 고등교육예산 - 국가장학금예산

그런데 대학재정정책과 관련해서는 특히 사업비 위주의 대학재정 지원과 완만하게 증가하는 재정지원사업비가 문제로 제기된다. 2021년 고등교육예산은 11조 1,455억원으로 2011년 예산의 2.3배지만, 국립대운영비와 이공계사업비, 국가장학금을 제외한 재정

지원사업비는 2조 5,638억원으로 2011년 예산 1조 5,080억원의 1.7배에 불과하다. 고등교육예산은 이공계 지원사업비와 국가장학금을 제외하면 증액이 미미하고(연평균 증가율 4.50%), 국립대학 기본운영 지원비 성격의 사업비까지 제외하면 각종 대학재정지원사업의 예산인 대학교육역량 강화사업비의 연평균 증가율은 6.18%였다(송기창, 2021).



[그림 4] 고등교육예산 총액의 추이

주: 고등교육예산(A), 고등교육예산(B=A-이공계사업비), 고등교육예산(C=B-국가장학금), 고등교육예산(D=C-국립대운영지원)

출처: 송기창(2021: 81)

나. 등록금 수입 및 교육여건 투자 감소

우리나라의 대학 진학률은 세계적으로도 높은 편인데, 그렇게 되기까지 고등교육의 확대를 주로 사립대학에 맡겨왔다. 그리고 한국의 사립대학은 충분한 재정 확보 없이 설립되어 등록금 수입에 의존하여 운영해왔다. 그러나 2012년 이후 국가장학금의 도입과 반값등록금 정책의 일환으로 모든 대학이 등록금을 인하하였다(인하율은 국공립 5.4%, 사립 3.0%). 그 이후로도 등록금은 줄곧 동결·인하되어 2022학년도에는 189개교가 등록금을 동결했고 2개 대학은 등록금을 인하하였다(이희숙, 2022).

지난 14년에 걸친 등록금 동결·인하와 정부의 제한적 수준의 재정지원으로 대학의 유형에 관계없이 거의 모든 대학이 재정적으로 어려운 상황에 처해 있다. 이러한 상황은 최근 연구된 대학의 재정여건 악화나 대학간 재정지원 격차 확대를 통해서 확인할 수 있다(〈표 5〉 참고).

〈표 5〉 대학의 재정여건 악화, 대학간 재정지원 격차 확대에 대한 논의들

발표자(연도)	연구 내용과 방법	주요 연구 결과
김영철(2020)	2013년부터 2017년까지 거점 국립대 9개교와 비교대상 사립대 9개교간의 학생 1인당 실제 순교육비 차이 분석	-순교육비* 측면에서 두 집단간 차이가 축소되었음. -그 원인은 거점국립대의 재정여건 개선보다는 서울소재 사립대의 재정여건 후퇴에 의한 것임. *학생 1인당 실제 순교육비 : 교육비 중 R&D 요소가 강한 산단회계와 기계기구매입비를 제외하고 학생 1인당 순교육비를 산출하고 여기에서 학생 1인당 장학금 금액을 제외한 금액
양현호(2021)*	국립대 간(중소규모 국립대와 대규모 국립대 간) 국립대육성사업 배분 실태	-국립대 내에도 대규모대학과 중소규모대학 간 예산 배분에 큰 차이가 있는데 국립대육성사업의 경우 2020년 총예산 1,500억원 중 약 900억원이 9개 대규모대학에 지원되고 나머지 30개 대학에는 450억원 배분 -국립대 간(중소규모 국립대와 대규모 국립대 간) 불균형 해소의 필요성 역설
정동철(2021)*	지방 중소규모 사립대학의 대학재정 구조 분석 등록금 수입 대비 고정비(인건비+교내장학금, 관리운영비나 고정적으로 나가는 경상비용 제외) 지출 규모 분석	-2020년 등록금 수입 대비 고정비(인건비+교내장학금, 관리운영비나 고정적으로 나가는 경상비용 제외) 비율이 약 83.1% -경직성 고정비를 제외하면 교육시설, 학생 프로그램 운영 등을 위한 재원은 약 17%에 불과 -지방 중소규모 사립대학의 경우 등록금으로는 대학을 더 이상 운영할 수 없는 구조가 되었음을 강조
박경미 의원(2018)	사립대학간 재정지원사업비의 격차 확대 문제	-2017년 상위 20개 대학의 대학당 국고보조금(국가장학금 제외, 교비+산단)은 1,085억원, 그 외 140여개교의 대학당 국고 보조금은 107억원. 약 10배의 격차 발생
김영철(2021)	사립대학 재정지원 불균형 문제	-정부의 재정지원사업에 의해서 더욱 확대되고 있는 문제 지적
문보은 외(2020)	사립대학(4년제와 전문대학)의 운영수지 분석	-4년제 사립대학의 경우, 2012년 97개였던 운영수지 흑자 대학은 2015년에는 52개, 2018년에 36개로 각각 크게 감소 -사립 전문대학의 경우 2012년 72개였던 운영수지 흑자 대학은 2018년에 이르면 32개로 큰 폭으로 감소, 운영수지 적자 대학은 2012년 41개, 2018년 81개로 두 배 정도 증가

주 : *기획처장협의회 발표

특히 국가장학금을 포함한 재정지원사업에서 등록금 동결이 선행요건으로 활용되면서 연평균 등록금은 국가장학금 도입 전인 2010년 6,650.3천원에서 2015년 6,397.0천원으로 지속적으로 감소하였을 뿐만 아니라 매년 소비자물가 인상을 훨씬 밑도는 수준이었다. 동시에 정원내 신입생충원율과 재학생수는 지속적으로 감소하여 등록금수입 의존도가 높은 대학의 재정 여건은 더욱 악화되는 상황에 처해 있다.

한편 대학재정지원사업에서 전임교원 확보율, 재학생 1인당 총교육비 등이 중요 평가 지표로 활용되면서 전임교원수는 증가하고 산단회계나 발전기금회계로부터 전입금이 재

학생 1인당 총교육비 및 교육여건 개선에 투입되어 왔다. 그리하여 재학생 1인당 총교육비는 2009년부터 2015년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2016년, 2017년, 2018년 각각 유의미하게 증가한 이후 약 1,400만원의 비슷한 수준을 유지하고 있다.

〈표 6〉 대학재정 수입과 지출 관련 주요 영향요인 평균값 변화

(단위: 천원, %, 명)

구분	국가장학금 도입 전			국가장학금제도의 변천*									
				태동기		성장기				안정기			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
연평균 등록금		6,650.3	6,751.0	6,458.4	6,428.8	6,399.5	6,397.0	6,405.8	6,443.7	6,461.4	6,479.6	6,500.4	6,557.2
등록금증감율		2.5	1.9	-4.1	-0.4	-0.3	0	0.1	0.3	0.3	0.5	0.3	0.2
(소비자물가상승률)*		2.9	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4	0.5	2.5
정원내 신입생충원율	97.6	98.9	97.5	97.0	96.2	96.9	96.9	96.4	96.4	95.9	96.4	91.3	
재학생수	7,219.1	7,421.9	7,536.4	7,408.0	7,450.3	7,247.9	7,123.8	7,111.5	7,140.0	7,042.8	7,039.9	6,958.0	
전임교원수	306.9	316.4	330.7	337.8	332	330.8	331.3	338.6	340.2	334.2	341.9	345.2	
재학생 1인당 교육비	9,628.3	9,979.9	10,360.6	11,291.6	11,814.7	12,383.4	13,029.8	13,325.6	13,863.3	14,028.4	14,400.3	14,603.5	

주 : * 통계청. 소비자물가조사. 각 연도 조사결과를 발표한 국가지표체계 홈페이지 자료검색 결과 (<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4226>)

*** 국가장학금제도의 변천과정 구분 등 자세한 내용은 '남수경(2022). 국가장학금 도입 10년 성과와 개선 과제. 2021 고등교육현안 정책자문 자료집Ⅱ. 한국대학교육협의회' 참고.
자료 : 대학알리미 데이터

특히 등록금인상 억제와 일정 수준의 교내장학금 수준 유지를 위해서 대학이 선택한 비용 절감 노력은 교육여건보다는 전임교원을 중심으로 진행되었다. 전임교원 담당 학점수는 2012년 이후 그 이전과 비교하여 유의미하게 증가하여 2020년까지 유사한 수준을 유지하였고, 전임교원 강의 담당비율은 2년마다 유의미하게 증가하여 전임교원의 강의부담이 가중되었음을 확인할 수 있다. 대학의 전임교원 교내연구비는 2009년 3,238천원에서 2020년 약 3,224천원으로 낮아져 교원에 대한 연구 지원 여건은 악화되었다(남수경, 2022).

〈표 7〉 대학의 기본 교육 및 연구 여건 관련 지표값 변화

(단위: 천원, %, 권, %)

구분	국가장학금 도입 전			국가장학금제도의 발전								
				대동기		성장기				안정기		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전임교원 담당 학점수	2,861.9	2,874.7	4,110.1	4,302.2	4,572.9	4,328.4	4,606.8	4,727.9	4,659.9	4,666.1	4,705.6	4,720.3
전임교원 강의 담당비율	53.5	55.3	56.1	57.6	60.9	62.4	64	66.1	65.5	67.2	66.5	66.8
학생 1인당 연간 장서 증가 책수	4.9	4	4.4	4.3	4.6	4.1	4.7	6.1	6.3	6.1	5.1	4.5
20명 이하 강좌 비율	33.3	33.6	38.2	39.6	40.7	41.6	42.3	43.3	42.1	41.2	41.8	42.7

주 : * 국가장학금제도의 발전과정 구분 등 자세한 내용은 ‘남수경(2022). 국가장학금 도입 10년 성과와 개선 과제. 2021 고등교육현안 정책자문 자료집Ⅱ. 한국대학교육협의회’ 참고.

자료: 대학알리미 데이터

Ⅲ. 차기정부 교육재정에 영향을 미치는 교육환경 변화 전망

이 장에서는 향후 교육재정정책에 영향을 미치는 교육환경 변화 전망과 윤석열 대통령 당선인의 교육공약을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

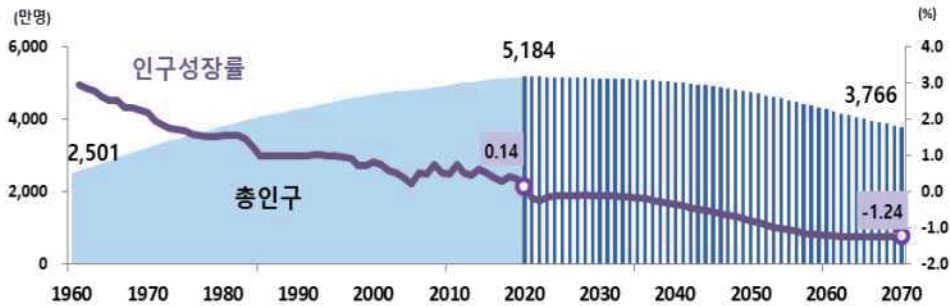
1. 교육재정에 영향을 미치는 교육환경 변화

최근 지방교육재정은 교육재정구조 개편이라는 대외적 요구와 미래 교육에 대응하기 위한 안정적 교육재정 확보 및 운영이라는 대내적 과제에 직면해 있다. 지방교육재정에 대한 비판적 시각의 요지는 교육재정 규모의 축소이며, 이에 대한 주된 논거는 학생 수 감소이다. 비록 학생 수는 감소하고 있지만 여전히 해결해야 할 교육현안이 산적해있고, 4차 산업혁명 등 미래 사회의 변화와 이에 따라 요구되는 교육을 위해 교육재정은 최소한 현재 수준 이상으로 유지되어야 한다는 입장도 팽배하다.

가. 인구 구조의 변화와 학령인구 감소

미래 교육환경에서 변화의 가장 큰 변화이자 중요한 문제로 다루어지는 주제는 인구구조의 변화와 감소이며, 특히 학령인구의 급격한 감소이다. 통계청 ‘장래인구추계 : 2020-2070’ 전망결과(통계청, 2021.12.09.)에 따르면 2020년 현재 5,184만명에서

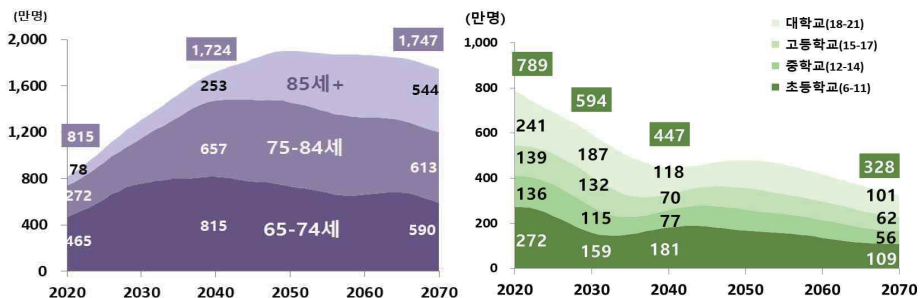
향후 10년간은 연평균 6만명 내외로 감소해 2030년 5,120만명 수준으로 감소하고, 2070년에 3,766만명에 이를 것으로 전망하였다.



[그림 5] 총인구 및 인구성장률(1960-2070)

출처 : 통계청(2021.12.09.). 장래인구추계: 2020-2070.

6~21세 학령인구는 2020년 789만명에서 향후 10년간 195만명이 감소할 전망이다. 초등학교 학령인구(6-11세)는 2020년 272만명에서 2030년 159만명으로 절반 수준, 중학교 학령인구(12-14세)는 2020년 136만명에서 2030년 115만명으로 2020년의 84.4% 수준, 고등학교 학령인구(15-17세)는 2020년 139만명에서 2030년 132만명으로 2020년의 95.3% 수준, 대학교 학령인구(18-21세)는 2020년 241만명, 2030년 187만명으로 2020년의 77.7% 수준으로 감소할 것이라고 전망하고 있다.

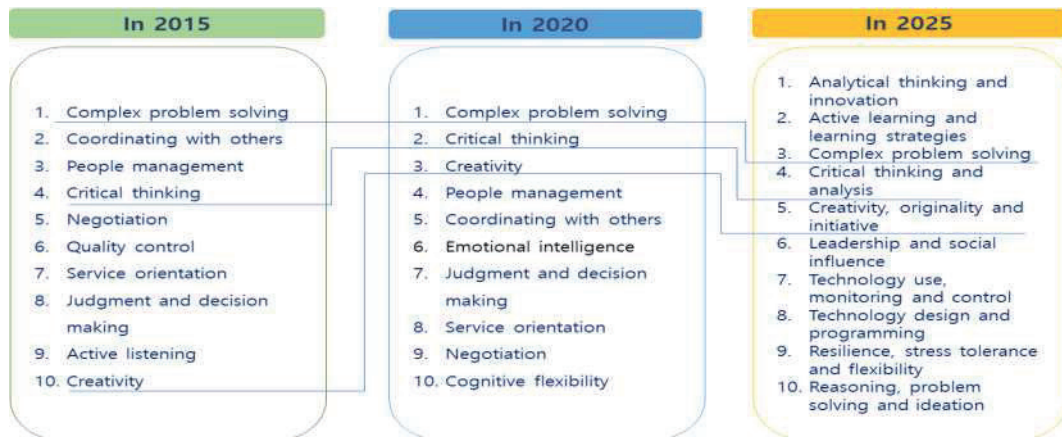


[그림 6] 고령인구 연령구조와 학령인구 연령구조(2020~2070년, 중위)

출처 : 통계청(2021.12.09.). 장래인구추계: 2020-2070.

나. 4차 산업혁명의 가속화

2016년 세계경제포럼에서 4차 산업혁명 시대의 도래 선포와 함께 발표된 ‘일자리의 미래(The Future of Jobs)’ 보고서는 전 세계 사람들을 충격과 공포에 빠지게 했다(류태호, 2020:23). 제4차 산업혁명 시대 기술 혁신은 2020년까지 710만개의 일자리를 사라지게 하고 210만개의 새로운 일자리가 생겨날 것이라고 예측했다. 일자리의 미래(The Future of Jobs) 보고서(World Economic Forum, 2016)에서는 오늘날 초등학교에 입학하는 어린이의 65%는 결국 아직 존재하지 않는 완전히 새로운 종류의 직업에서 일하게 될 것이라고 하였다.

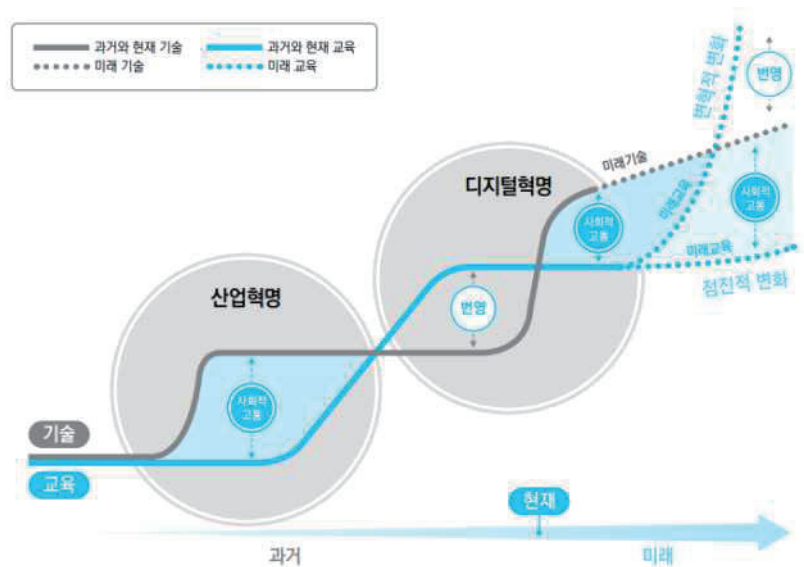


[그림 7] 4차 산업혁명 핵심 역량 top10

자료: (World Economic Forum, 2020: 36; Samans, et. al., 2017: 16)을 인용한 윤홍주(2021)에서 재인용

일자리 자체의 감소와 증가뿐만 아니라 일자리 내에서의 직무의 성격도 단순한 지식과 기능에 의존하는 직무에서 창의적이고 복합적인 문제 해결을 요구하는 직무로 변화할 것으로 보고 있다(유한구, 2020: 18-19). 4차 산업혁명 시대의 인재는 과거와는 다른 형태의 역량을 요구할 뿐 아니라 역량의 내용과 중요도도 빠르게 변하고 있다(그림 7). 4차 산업혁명 시대의 창의적 미래인재 양성을 위해 미래인재에게 요구되는 핵심역량에 대한 개인별 핵심역량 현황을 파악에서 출발하여 학생개인별로 잘할 수 있는 것에 더 많은 시간과 집중을 할 있도록 지원하는 것이 4차 산업혁명시대의 창의적 미래인재 양성을 위한 교육분야의 과제이다(류태호, 2020: 26-27).

특히 전세대를 대상으로 하는 생애주기적 평생교육을 통해 기술혁명과 디지털혁명을 뒷받침할 수 있는 교육에 대한 요구가 커지고 있다. 그동안의 역사를 보면, 산업혁명이 계속되면서 기술의 발전이 선행되고 교육은 기술혁명이 이루어진 이후에야 진행되어 왔다. 지금까지처럼 기술혁명 후 교육혁명이 진행된다면 [그림 8]과 같이 교육이 기술에 뒤처지면서 혁명 혜택을 받는 사람과 그렇지 못한 사람들 사이의 분열로 사회적 고통의 시기가 발생할 것이다(교육부, 국가평생교육진흥원, 2020). 현재도 디지털혁명으로 기술이 발달하고 교육은 더디게 변화되고 있는 시점으로 디지털격차가 발생하여 노동시장의 변화가 진행되고 있다.



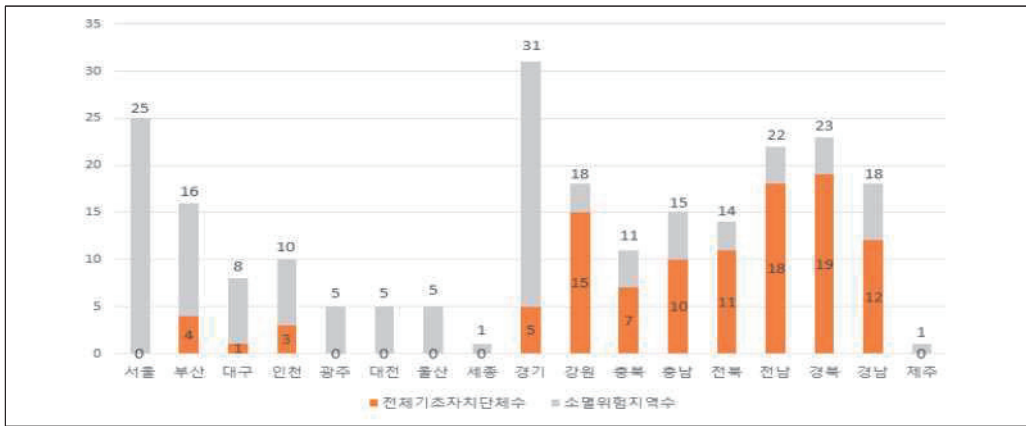
[그림 8] 교육과 기술 간의 경주

자료: (교육부·국가평생교육진흥원, 2020).

다. 지방소멸과 지역격차의 확대

지방소멸은 급격한 인구감소로 해당 지역에 인구가 거주하지 않는 것을 의미한다(하혜영·김예성, 2021: 1). 고령화와 출산율의 저하에 따른 자연인구 감소와 수도권 인구집중 현상의 심화로 점차 인구 과소 지역이 늘어나고 이는 지방의 소멸가능성을 높이고 있다.

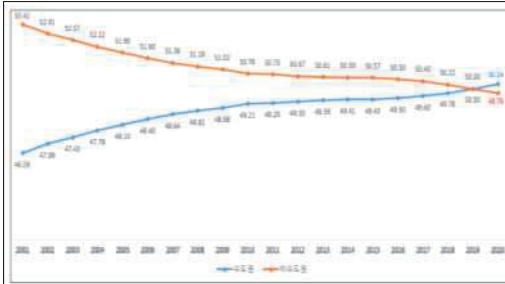
2020년 기준 기초자치단체의 46.1%가 소멸위험지역이다. 광역자치단체 수준에서 보면 시도간의 차이가 극명하다. 기초자치단체 228개 중 105개(46.1%)가 지방소멸위험에 처해 있지만 강원도의 15개(총 18개 기초자치단체의 83.3%), 경상북도 19개(총 23개 기초자치단체의 82.6%), 전라남도 18개(총 22개 기초자치단체의 81.8%) 등 도지역에 집중되어 있다.



[그림 8] 시도별 지역소멸위험 지역 현황(2020년 기준)

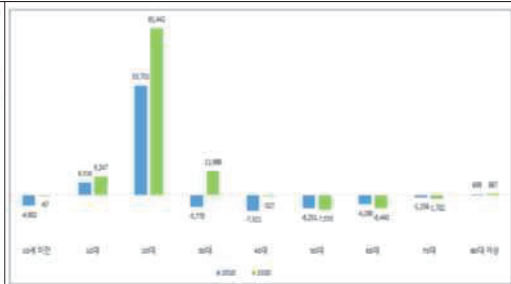
출처 : 이상호(2020: 4)

지방소멸은 저출산에 따른 자연인구 감소와 더불어 인구 유출이 원인이다. 수도권과 비수도권의 연도별 인구분포 추이를 보면 수도권으로의 인구집중은 계속 심화되고 있다. 2012년부터 2017년까지 공공기관이전 등의 이유로 완화되는 듯하였으나 2017년 이후 격차가 벌어져 2020년에는 수도권 인구 비중이 비수도권 인구 비중보다 높아지는 역전 현상이 발생한 것이다(그림 9). 수도권 인구집중현상에서 특히 주의할 점은 20대와 30대 인구가 비수도권에서 수도권으로 이동하고 있다는 것이다(그림 10). 이와 같은 특정 연령의 수도권 집중은 지역간 소득과 일자리, 인구증가 등의 격차를 더욱 심화시키는 악순환고리를 만든다는 데 그 문제의 심각성이 있다.



[그림 9] 수도권과 비수도권의 인구비중 변화
(단위: %)

출처: (하혜영·김예성, 2021: 4)



[그림 10] 연령대별 수도권으로의 인구
순이동(2010, 2020)

출처: (하혜영·김예성, 2021: 7)

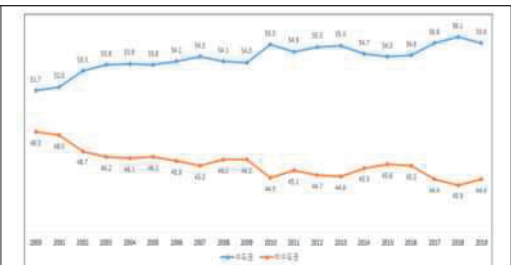
수도권과 비수도권의 지역간 소득 역시 지속적으로 확대되고 있어서 경제력 차이에 의한 지역간 격차문제는 더욱더 악화될 것으로 전망된다. 지역내총생산(GRDP)의 경우, 2015년 기점으로 수도권의 지역 내 총생산 비중이 더 높아졌으며, 2019년 기준 수도권과 비수도권의 비중은 각각 52.0%, 48.0%이다. 지역총소득(GRNI)의 경우 양 지역 간 격차가 더욱 심화되고 있는 것으로 나타난다.

지역소멸과 지역간 격차 심화는 일반자치단체만의 문제가 아니다. 교육에서도 수도권의 학생, 인프라 쏠림 현상은 지방 극소규모의 학교 문제를 야기시키고 이에 대한 교육재정의 비효율성에 대한 지적에서 자유로울 수 없게 되었다. 학생수 감소에 따른 학교통폐합, 교육투자의 악화, 지방의 교육문화시설 인프라 부족 등은 남아있던 학생학부모가 더 나은 교육을 찾아 떠나게 하고 이러한 인구이동은 다시 학령인구의 감소로 이어져 양질의 학교교육서비스를 저해하는 악순환이 계속되고 있다(이선희, 2022).



[그림 11] 수도권과 비수도권의
지역내총생산(GRDP) 비중 변화(단위: %)

출처: (하혜영·김예성, 2021: 10)



[그림 12] 수도권과 비수도권의
지역총소득(GRNI) 비중 변화(단위: %)

출처: (하혜영·김예성, 2021: 11)

2. 윤석열 대통령 당선인의 교육공약

제20대 대통령으로 선출된 윤석열 당선인은 “공교육의 정상화, 대학규제철폐, 맞춤형 인재양성 실현하여 모든 아이들과 청년들에게 교육기회 사다리를 복원하겠습니다”라는 교육기조 속에 교육공약으로 ‘유아교육 질제고, 초중고교 공교육 정상화’와 ‘대학교육 정상화, 평생교육체제 강화’, 유초·중등교육과 관련해서는 ① 유아교육의 공정한 출발선 보장, ② 기초학력·초등돌봄 국가책임제 실시, ③ AI교육 등 디지털역량 강화, ④ 정치이념으로부터 중립 확보 공약을 제시하였다.

한편 고등·평생·직업교육과 관련해서는 ① 공정한 대입제도 개선, ② 특성화고, 전문대학 기반 직업교육 강화, ③ 신산업 인재 조기양성과 미래지향적 대학발전 생태계 조성, ④ 대학 기반 스타트업 지원 확산, ⑤ 생애주기별·직군별 교육 프로그램 확충, ⑥ 전국민의 평생학습 기회 보장, ⑦ 지역균형 발전을 위한 지방대학 육성 등을 공약으로 제시하였다. 이와 관련하여 윤석열 당선인 「제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집」에 제시되어 있는 공약 내용은 <표 8>, <표 9>와 같다. 이들 내용은 앞서 살펴본 교육재정에 영향을 주는 교육환경의 변화 전망이나 고등교육재정의 안정적 확보 필요성 부분을 일절
○ 부분 반영하고 있는 것으로 보인다.

이 가운데 교육재정과 관련하여 직접적으로 언급한 부분은 “[09 균형발전, 골고루 잘 사는 대한민국_지역경제활성화_04] 지방대학을 육성하여 지역균형발전을 돕겠습니다.” 부분에서 현재 우리나라 고등교육재정이 OECD 국가평균인 GDP 1%에 훨씬 미치지 못하는 수준이라고 진단하고 향후 고등교육재정을 안정적으로 확보하겠다는 것을 적시하고 있다.

<표 8> 윤석열 대통령 당선인 유초·중등교육 관련 공약

구분	내용
유아교육의 공정한 출발선 보장	<p>[04 따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국_우리아이_02] 어린이집과 유치원 교사의 처우를 개선하고, 단계적 유보통합을 추진하겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2013년부터 만3~5세 아동을 대상으로 누리과정 시행되고 있으나, 유치원과 어린이집, 국공립과 민간의 격차, 비용의 비효율성이 발생하고 있으며, 교사 처우에도 차이가 발생하고 있음 ○ 모든 영유아가 격차없이 동일한 경험을 하고 발달잠재력을 펼칠 수 있도록 해야

구분	내용
	<p>함. 이를 위해 유치원과 어린이집 이원 체제로 인한 비효율성과 차이를 해결하는 것은 국가의 책임</p> <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립 수준으로 상향 ○ 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시 ○ 만3~5세 유아 어린이집-유치원 누리과정 안내·등록 국가책임제 강화 ○ 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화
초등돌봄 국가책임제 실시	<p>[04 따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국_우리아이_03] 방과후 학교를 확대해 초등전일제 교육을 실시하고 초등돌봄을 저녁 8시까지 확대하겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 초등학교 온종일 돌봄체계는 단순 돌봄 위주로 운영되는 등 수요자(아이, 학부모)의 욕구를 제대로 파악하지 못하여 이용률이 저조 ○ 맞벌이 부부 증가 및 양육환경 변화에 따라 초등학생에 대한 양질의 돌봄, 교육 수요가 증가하고 있는 점을 고려해 초등학교에 돌봄교실을 개선하고 전면확대할 필요가 있음 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 방과후 학교 프로그램 및 운영시간을 확대해 초등 전일제학교 운영 ○ 초등돌봄교실 모든 초등학교에서 저녁 8시까지 운영 ○ 초등돌봄교실과 방과후 학교에 대한 재정지원을 확대해 부모 부담 대폭 경감
기초학력 제고 & AI교육 등 디지털역량 강화	<p>[06 담대한 미래, 자율과 창의가 존중되는 나라_희망사다리_01] AI 교육혁명으로 모두가 인재로 키우겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 코로나 19와 함께하는 시대 3년차로 교육환경 급변 ○ 비대면 수업으로 인한 학습격차 심화와 학습의욕 저하문제 직면 ○ 위드코로나, 4차 산업혁명 등 미래사회에 맞는 인재로 육성하기 위해서는 새로운 시대에 맞는 새로운 교육이 필요함 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육단계별 AI교육 기반 조성으로 미래형 인재 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 초등학교 코딩교육, 초·중등교육과정의 AI교육 필수화, 대학기초과목에 AI튜터링 전명 도입, 인공지능(AI)·가상현실(VR), 증강현실(AR) 등을 이용한 에듀테크 교육 ○ AI를 활용한 학력진단 시스템 구축과 AI 보조교사(튜터)로 학습격차 완화 및 기본학력 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 학생의 학력을 진단·평가하여 빅데이터 구축 및 맞춤형 학습지원 - 기초학력 미달자 제로화 및 전반적 학력 제고 실현 ○ 교육과정 개선을 통해 AI교육을 확대하고 대학입학시험에도 반영 ○ 자기주도적으로 AI전문가가 되는 메타버스 전문교육과정 지원

자료 : 제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집(2022)

〈표 9〉 윤석열 대통령 당선인 고등교육(직업, 평생교육 포함) 관련 공약

구분	내용
공정한 대입제도 개선	<p>[03 공정과 상식의 회복, 대한민국 정상화_공정사회_01] 부모찬스 없는 공정한 대입제도를 만들겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2020학년도 대학 입시에서 수시모집이 전체 모집 비율의 77.3% 차지 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대입제도의 투명성-공정성 강화로 부모 찬스 차단하고 사교육 등 외부요인 최소화 ○ 대학수학능력시험으로 선발하는 정시 모집인원 비율을 확대하고 대입전형도 단순화 ○ 미래 교육 수요와 사회변화를 반영하는 새로운 대입제도 마련
특성화고, 전문대학 기반 직업교육 강화	<p>[06 담대한 미래, 자율과 창의를 존중되는 나라_희망사다리교육_03] 특성화고와 전문대학을 통해 고숙련 전문인재를 양성하겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 직업계고(특성화고, 마이스터고) 졸업생의 취업률이 문재인 정부 들어 급격히 하락 ○ 전문대의 취업률은 70.9%(2019.12.기준)으로 4년제 대학(63.3%)보다 높지만 코로나19 영향으로 대폭 하락 예상 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 산업연계 실무중심 직업교육 강화로 취업역량 제고 ○ 통합형 교육과정을 도입하여 신산업분야 고숙련 인력 양성 ○ 고숙련 인재로 성장을 위해 국가가 경력관리 지원 ○ 전문대학을 지역 거점 평생직업교육기관으로 육성 지원
신산업 인재 조기양성과 미래지향적 대학발전 생태계 조성	<p>[06 담대한 미래, 자율과 창의를 존중되는 나라_희망사다리_04] 대학의 패스트 러닝 트랙으로 신산업 인재를 조기에 양성하고 미래지향적 대학발전 생태계를 조성하겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라 대학 경쟁력은 계속 하락하여 4차 산업혁명 시대 국가 발전을 견인하기에 역부족 ○ 코로나19와 대변혁의 시대를 미래 성장 동력인 신산업 인재 양성을 위한 자율적, 탄력적 학위 과정 운영 필요 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 자율에 기반한 미래지향적 대학발전 생태계 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 획일적인 대학평가 방식을 전면 재검토, 대학별 특성을 살리는 평가로 전환 ○ 대학 학위과정 편성 및 운영의 완전 자율화 <ul style="list-style-type: none"> - 신산업 관련 이공계 연구중심대학 우선 적용 후 단계적 확대 ○ 패스트 러닝트랙으로 신산업 첨단인재의 조기 양성 ○ 미래 유망산업 10개 학문 분야 10년간 집중 육성
대학 기반 스타트업 지원 확산	<p>[06 담대한 미래, 자율과 창의를 존중되는 나라_희망사다리_05] 대학을 중심으로 스타트업 열풍을 일으키겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대학이 '교육'과 '연구'뿐만 아니라 경제적 가치 산출의 주역으로 등장

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 대학창업 관련 업무는 여러 부처로 분절되어 있고 고급 연구인력은 창업으로 인한 실익이 없어 창업 기피 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대학이 경쟁우위에 있는 인력과 기술을 활용, 스타트업 산실로 자리매김할 수 있도록 적극 지원 ○ 디지털 플랫폼을 활용하여 세대별 맞춤형 창업·창직 지원 ○ 대학창업 컨트롤 타워 설치
<p>생애주기별 직군별 교육 프로그램 확충</p>	<p>[06 담대한 미래, 자율과 창의가 존중되는 나라_희망사다리_06] 청년부터 중장년까지, 과학기술 인재를 체계적으로 양성하겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 과학기술과 산업혁신은 수월성 바탕의 창의·도전적 인재가 주도 ○ 디지털 기술분야 미래세대 육성, 인생 다모작 위한 중장년층의 전환 기회 마련 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 생애주기별·직군별 교육프로그램 확충 - 초·중·고등학교 교육과정에 인공지능·소프트웨어 관련 교육 의무화 - 대학별 연 100~300명의 결손인원을 활용한 AI관련학과 신·증설 - 모든 군 장병 대상 AI 기초소양 교육 실시 - 고령층 디지털 격차 해소 위한 지원제도 마련 ○ AI 및 소프트웨어 교원역량강화 정책 시행으로 창의적 융합인재 육성
<p>전국민의 평생학습 기회 보장</p>	<p>[06 담대한 미래, 자율과 창의가 존중되는 나라_희망사다리_07] 모든 국민의 평생 학습 기회를 보장하겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 급격한 기술사회 변화, 인구구조 변화에 따라 전 생애에 걸친 평생학습의 필요성 확대 <p>[약속]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 평생교육의 대상을 단계적으로 확대하고 세대별·개인별 맞춤형 교육 제공 ○ 교육 기회를 놓친 성인의 직무 경력과 능력을 인정하는 선행학습인정제 도입 ○ 교육 약자와의 동행으로 교육 희망사다리 복원 - 발달장애 학생 및 맞춤형 대학학위과정을 통한 공정한 대학진학 기회 제공 - 다문화 학생 맞춤형 교육 기회로 꿈 실현 지원 - 사회적 배려 대상자, 조기 은퇴자 및 정년 퇴직자의 경제적 자립을 위한 직업교육훈련 제공
<p>지역균형 발전을 위한 지방대학 육성</p>	<p>[09 균형발전, 골고루 잘사는 대한민국_지역경제활성화_04] 지방대학을 육성하여 지역균형발전을 돕겠습니다.</p> <p>[현재]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 학령인구 감소에 따라 2021년 전국 대학 신입생 미충원은 40,586명으로 지방대와 전문대를 중심으로 발생 ○ <u>우리나라의 GDP 대비 공교육비에서 정부재원이 차지하는 비중은 고등교육의 경우 0.6%로 OECD 평균 1.0%에 비해 크게 부족한 상황</u> ○ 지방대학 교육의 질 저하와 폐교는 오롯이 학생들 피해로 돌아가고 지역인구 감소와 지역경제 위축, 지방소멸의 위기 초래 <p>[약속]</p>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 중-고-대학 연계 육성으로 지방대학 발전 생태계 조성 ○ 지방거점대학(원) 집중 지원으로 지역 성장동력 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 지방대학 GBK(Glocal Brain Korea)사업으로 지역 R&D 및 혁신지원 ○ <u>고등교육의 안정적인 재원 확보 마련</u> ○ 일부 부실대학과 한계대학의 자발적 구조조정을 적극적으로 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체, 지역 산업계와 긴밀히 협의하여 상생발전을 위한 용도 전환 방안 모색

자료 : 제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집(2022)

IV. 차기정부 교육재정정책과 법제의 이슈와 과제

이 장에서는 차기정부 교육재정정책이 추구해야 하는 목표와 운영 원리, 지방교육재정과 고등교육재정 두 분야에서 각각 이슈와 개선과제를 살펴보고자 한다.

1. 차기정부 교육재정정책의 목표와 운영 원리

교육재정은 국가사회의 공익사업인 교육활동을 지원하기 위하여 국가나 공공단체가 필요한 재원을 확보·배분·지출·평가하는 일련의 경제활동을 말한다(윤정일 외, 2015: 46). 그리고 교육재정정책은 일반적으로 공평성(equity), 적정성(adequacy), 지방선택(local choice) 또는 자율성(autonomy)을 목표로 한다(윤정일 외, 2015: 362-366). 이들에 세 가지 목표는 차기정부 교육재정정책에도 그대로 적용될 수 있으며, 교육재정정책을 설계·운영할 때 반드시 고려해야 할 기본원칙이다.

한편 교육재정정책이 공평성, 적정성, 지방선택(자율성)의 목표를 달성하려고 할 때, 교육재정제도는 기본적으로 안정성(예측성), 민감성, 실행가능성, 비조작성, 행정의 용이성 등을 갖추어야 한다(윤정일 외, 2015: 366-367). 특히 교육재정의 규모가 커질수록 재정분석, 재정진단, 재정평가 등과 같은 교육재정 성과관리정책이 중요하게 다루어진다. 장차 국가 경제성장은 담보상태에 있는 반면 보편적 복지정책의 확대와 더불어 재정 과부하 상태가 지속될 경우 성과관리에 활용되는 지표의 선정과 결과의 활용이 중요하다. 대표적으로 활용되는 지표로는 건전성, 효율성, 책무성 등이 있다.

이상에서 살펴본 교육재정의 정책목표, 교육재정제도의 운영 원리, 교육재정 성과관리 지표 등에서 중요하게 논의되는 것을 중심으로 차기정부 교육재정정책 개선의 기본방향

내지 정책이 추구해야 할 기본가치를 정리하면, 크게 공평성, 적정성, 자율성, 안정성, 민감성, 효율성, 책무성 등이 있다.

〈표 10〉 교육재정정책의 목표와 운영 원리

영역	운영 원리	의미
교육재정 정책 목표	공평성 (equity)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육재정 분야에서 가장 중시되어 온 가치 • 양적 개념인 평등성보다는 질적인 수준까지를 포함하는 광의의 개념. 수평적 공평성과 수직적 공평성으로 구성 • 교육의 투입, 과정, 결과의 분배가 질적으로 공평한지에 관심 • 교육비를 더 필요로 하는 프로그램에 대해서는 추가적인 학생당 경비를 제공함으로써 교육적 필요에 있어서 차이를 인정해야 한다는 원리
	적정성 (adequacy)	<ul style="list-style-type: none"> • 충분성, 적당함의 의미. 공평성은 상대적인 차이에 관심을 두는 반면, 적정성은 절대적인 수준에 관심 • 투입의 측면에서는 교육활동을 위한 자원이 확보되어 있는가, 과정의 측면에서는 학생들이 반드시 배워야 할 내용으로 교육과정을 구성하여 제공하고 있는가, 산출의 측면에서는 교육받은 결과는 무엇인가, 성과의 측면에서는 보다 거시적으로 교육받은 결과를 통해 궁극적으로 구현하고자 하는 인재를 길러 내는가 등에 관심
	지방선택(자율) (local choice, liberty, autonomy)	<ul style="list-style-type: none"> • 선택하는 능력인 자유, 즉 교육의 경우 중앙정부나 일반행정으로부터 자율성을 가지고 지역의 실정에 맞는 교육을 실시할 수 있는 자유 • 중앙정부는 지방자치단체에, 지방자치단체는 단위학교에 일정한 기준에 따라 총액규모를 결정하여 지원하고, 단위조직이 독자적으로 세부 지출규모와 사용용도를 결정하고 그 집행과정도 자율적으로 관리·운영할 수 있는 제도 수립 필요
교육재정 확보 및 배분	안정성과 예측성 (stability and predictability)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육활동이 한 회계연도로부터 다음 회계연도로 안정적으로 기획, 운영되는 것 • 조세수입으로 재정이 지원되기 때문에 경제조건의 변화에 영향력을 최소화하기 위해서 학교재원은 다양한 세원으로부터 확보되어야 함
	민감성 (responsiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육경비에 영향을 미치는 경제적·인구동태적 변화에 즉각적으로 대응할 수 있는 능력 • 교육재정을 지원하는 교육활동의 건전한 기획을 위해서는 안정성과 민감성 간의 균형 유지 필요
교육재정 지출과	효율성 (efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> • 주어진 자원을 체계적인 계획에 의해서 최대한의 성과를 내도록 관리 운영하는 것

영역	운영 원리	의미
평가		<ul style="list-style-type: none"> • 재정 계획을 이행하여 이월액과 불용액 등 최소화하는 것 • 재정 효율성은 세입관리 측면에서 효과적으로 재원을 조달하고 있는지와 세출관리 측면에서 효율적으로 예산을 집행하고 있는지를 포함
	책무성 (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> • 재정적 차원에서 무엇보다 공공자원의 투자 가치에 대해서 보고하고, 어떤 일이 발생했는지 설명하고 정당화하는 것 • 정치적 차원에서 정부와 사회 또는 지역공동체가 그들의 이익에 도움이 되도록 학교 운영을 통제할 민주적 권리를 갖는다는 것 • 주민의 참여 확대, 정보의 투명성 강화, 재정지출을 통한 사회공헌 등

첫째, 공평성(equity)은 교육재정 분야에서 가장 중시되어 온 가치로서, 양적 개념인 평등성보다는 질적인 수준까지를 포함하는 광의의 개념으로 규정되고 있다. 교육재정에서 공평성을 교육의 투입, 과정, 결과의 분배가 질적으로 공정한 것으로 보고, 교육자원의 배분에 관심을 두고 이를 실현하기 위한 정책방안들을 구체화하고 있다. 교육재정의 공평성에는 수평적 혹은 수직적 공평성이 있다. 수평적 공평성은 모든 개인은 유사하다고 가정하고 동일한 방법으로 취급되어야 한다고 한다. 수직적 공평성은 개인은 서로 다르고 다른 욕구를 가지고 있으므로 다르게 취급되어야 한다고 가정한다. 학생들은 서로 다른 능력과 잠재력을 가지고 있다. 수직적 공평성을 충족하기 위해서는 교육비를 더 필요로 하는 프로그램에 대하여 추가적인 학생당 경비를 제공함으로써 교육적 필요에 있어서 차이를 인정해야 한다.

둘째, 적정성(adequacy)은 다른 말로 충분성, 적당함이라고 한다. 이 단어의 핵심은 ‘어느 정도면 충분한가?’라는 질문으로 요약된다. 이는 얼마나 많은 프로그램과 어느 수준의 교육프로그램을 제공하느냐에 관한 것이다. 즉, 교육프로그램의 양과 질이 교육대상자의 필요를 충족해야 한다는 것이다. 적정성의 목표는 특별한 목적을 위한 프로그램과 학습기회가 충분할 때 달성된다. 적정한 프로그램의 제공은 학생당 경비의 균등을 가정하지 않는다. 적절한 프로그램을 제공하기 위하여는 불균등한 학생당 경비지원이 필요하기 때문에 수직적 공평성 개념이 적용된다. 예컨대 장애자의 경우에 적정성은 학부모와 전문 교육자팀과 협의하여 개발된 개별화된 교육프로그램의 제공을 포함하는 것이다. 공평성은 상대적인 차이에 관심을 두지만, 적정성은 절대적인 수준에 관심을 둔다. 교육에서 적정성은 투입, 과정, 산출, 성과의 다양한 측면에서 논의될 수 있다. 투입의 측면에

서는 교육활동을 위한 자원이 확보되어 있는가, 과정의 측면에서는 학생들이 반드시 배워야 할 내용으로 교육과정을 구성하여 제공하고 있는가, 산출의 측면에서는 교육받은 결과는 무엇인가, 성과의 측면에서는 보다 거시적으로 교육받은 결과를 통해 궁극적으로 구현하고자 하는 인재를 길러 내는가 등이다.

셋째, 지방선택(local choice)은 선택하는 능력인 자유를 말하며, 교육의 경우 중앙 정부나 일반행정으로부터 자율성을 가지고 지역의 실정에 맞는 교육을 실시할 수 있는 자유를 의미한다. 지방선택이라는 목표는 일정 부분 재정분권, 즉 지방 납세자들과 교육 위원회가 학교 운영에 필요한 예산을 편성하고 세금을 부과하는 권한을 가져야 한다는 것을 가정한다. 우리나라의 경우 시·도교육청에 조세결정권한이 없기 때문에 지방선택은 지방교육재정에 대한 총액배분과 총액에 대한 시·도교육청별 예산편성 및 집행의 제한적 자율성을 의미한다. 또한 광역이나 기초 지자체로부터 교육지원사업을 통해 지역 특화 프로그램 운영이나 학생당 교육비 지출의 확대 등을 시행할 수 있는 재정력 확보 등을 의미한다. 그러나 지방선택의 확대는 지역 간에 학생당 지출에 있어 불균형을 심화시키는 결과를 초래하게 된다. 자율성(autonomy)은 국가 교육목표와 정부 정책을 바탕으로 지역 및 학교의 실정에 맞는 교육을 보장함으로써 모든 교육활동을 효과적으로 추진하고 낭비적 요인을 제거함으로써 교육목표를 달성할 수 있도록 하려는 노력을 의미한다. 좀 더 구체적으로는 중앙정부는 지방자치단체에, 지방자치단체는 단위학교에 일정한 기준에 따라 총액규모를 결정하여 지원하고, 단위조직이 독자적으로 세부 지출규모와 사용용도를 결정하고 그 집행과정도 자율적으로 관리·운영할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

넷째, 안정성과 예측성(stability and predictability)은 교육활동이 한 회계연도로부터 다음 회계연도로 안정적으로 기획, 운영되는 것을 의미한다. 조세수입으로 재정이 지원되기 때문에 경제조건의 변화는 재원의 안정성을 저해할 수 있다. 따라서 경제조건의 변화에 영향력을 최소화하기 위해서 학교재원은 다양한 세원으로부터 확보되어야 한다.

다섯째, 민감성(responsiveness)은 교육경비에 영향을 미치는 경제적·인구동태적 변화에 즉각적으로 대응할 수 있는 능력을 의미한다. 대표적인 예로, 등록 학생수의 변화, 이중언어, 특수교육 등 특별한 필요를 가진 학생수의 증가 등에 민첩하게 대응할 수 있도록 제도적 장치가 구비되어 있는가가 여기에 해당한다. 그런데 교육재정을 지원하는 교육활동의 건전한 기획을 위해서는 안정성과 민감성 간의 균형을 유지하는 것이 중요하

다. 한편 학생을 대상으로 하는 지나친 수행성과 기반 재원 배분의 강조는 재정의 안정성과 민간성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

여섯째, 재정 효율성(efficiency)은 재정지출의 측면뿐만 아니라 재원조달의 측면에서 논의할 수 있다. 즉, 세입관리 측면에서 효과적으로 재원을 조달하고 있는지와 세출관리 측면에서 효율적으로 예산을 집행하고 있는지를 포함하고 있다. 이러한 관점에서 2020년 지자체에 대한 지방재정 분석진단에서는 세입관리(세입조달능력과 체납액관리)와 세출관리(외부지원관리, 내부경비관리)로 분석지표를 구성하여 운영하였다. 지방재정분석의 경우 특히 성과관리에서 계획 수립 단계의 중요성이 강조되면서 2020년 지방재정 분석진단에서는 ‘재정 계획성’을⁴⁾ 별도 분야로 구성하여 관리 운영하였다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2020).

일곱째, 책무성(accountability)은 보고하고, 설명하고, 정당화하다(giving an account)와 고려한다(taking into account)는 두 가지 의미를 가지고 있다. 그리고 재정적, 정치적 의미를 가진다. 이를 연결해 보면 책무성은 재정적 차원에서 무엇보다 공공자원의 투자 가치에 대해서 보고하고, 어떤 일이 발생했는지 설명하고 정당화하는 것을 말한다. 다음으로 정치적 차원에서 정부와 사회 또는 지역공동체가 그들의 이익에 도움이 되도록 학교 운영을 통제할 민주적 권리를 갖는다는 것을 말한다(박종렬 외, 2003: 193-194). 따라서 ‘재정 책무성’은 주민의 참여 확대, 정보의 투명성 강화, 재정지출을 통한 사회공헌 등의 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.

2. 차기정부 지방교육재정정책 및 법제의 이슈와 과제

가. 지방교육재정교부금에 대한 경제계의 개편요구

KDI는 김학수 외(2021) 「2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」 연구에 기초하여 2021년 12월에 “지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야하나?”에 대한 대국민 자료를 공개하고 대대적인 여론몰이에 돌입하였다. 즉, “학령인구 감소 추이, 재정투자 우선순위에 대한 국민의식, 교육분야 내의 재원배분 뿐만 아니라 전반적 재원배분의 효율성이라는 국가재정 전체의 관점에서 지방교육재정교부금

4) 재정 계획성은 세부 분야로 재정계획과 재정집행으로 구분하되, ‘재정계획’은 중기재정계획반영비율, 세수오차비율로, ‘재정집행’은 이불용액비율을 분석지표로 하고 있다.

의 문제를 조망해야 한다. 현재 내국세수에 연동되어 있는 지방교육재정교부금 재원마련 방식을 학령인구의 변화 추이를 반영하고 소득증가와 물가상승의 범위 내에서 교육투자를 확대하는 방식으로 전면 개편해야 한다(김학수, 2021: 1)”고 주장하였다.

김학수 외(2021) 연구에서 제안한 지방교육재정교부금 산정방식 개선안은 아래의 수식에서와 같이 전년도 교부금에 경상GDP 증가율과 학령인구감소율을 적용하고 있다.

$$\text{교부금}_t = (1 + \text{경상 GDP증가율}) \times \text{교부금}_{t-1} \times \left(\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}} \right)$$

이와 같은 논리는 학교교육활동 및 비용이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 내면을 들여다보지 않았을 때에는 아주 단순할 뿐 아니라 학생수가 감소한 만큼 교부금도 비례해서 감소하는 것이 타당해 보일 수 있다는 데 문제가 있다. 김학수 외(2021) 연구에서는 지방교육재정교부금 산정방식을 개편하였을 경우 2060년까지 누적 1,046.8조원의 재정절감 효과가 있을 것으로 예측하고 있다.

내국세와 연동하여 일정비율로 지방교육재정교부금 규모가 결정되는 방식에 대한 변화 요구는 기획재정부를 중심으로 오래전부터 주장해 왔던 내용이다. 그러나 교육계에서는 일반 공공서비스에서는 개인이 서비스 제공대상이자 재정소요의 산출기초인 반면 교육서비스의 소요경비는 학생 개인이 아니라 교수학습활동의 기초단위인 학급을 중심으로 소요경비가 산출된다(윤홍주, 2012) 점에서 이와 같은 변화 요구에 반대하여 왔다. 학령인구의 감소와 지방교육재정 효율화가 맞물리며 지방교육재정의 잉여를 이슈화하면서 이러한 변화 가능성이 현실화 되고 있다.

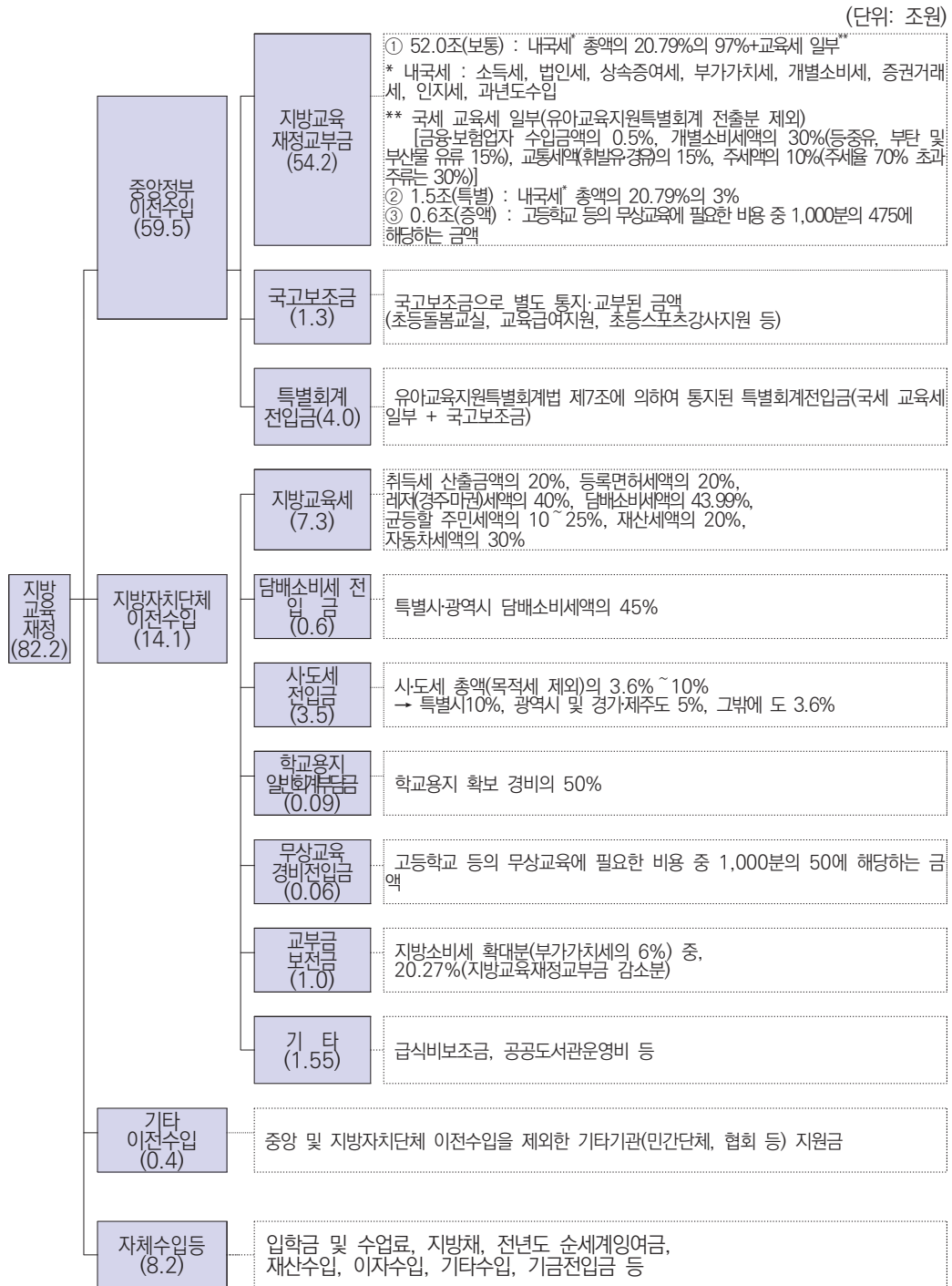
나. 지방교육재정교부금제도의 이슈와 개선과제

1) 이슈 : 적정성 vs 안정성 vs 민감성

학령인구 감소에 따른 지방교육재정 규모 축소 논의는 현재의 교육재정 규모가 과연 적절한 것인가에 대한 논의에서 출발해야 한다. 지방교육재정교부금제도 개선 요구는 학령인구의 감소, 학생수의 감소에만 초점을 두고 있다는 한계가 있다. 학생수 감소 외에도 학교교육활동의 지출단위는 학생수보다는 ‘학급수’ 영향이 크다는 점과 사회적 인구이동에 따른 학교신설 수요의 지속적 증대, 교육여건 개선에 대한 요구, 비교과 교사 증가

등에 따른 교원수 증가, 대통령 선거나 교육감 선거 등의 정치적 요인에 따른 국가시책 사업 수요 등이 고려되지 않았다는 한계가 있다(윤홍주, 2021; 남수정·이선희, 2021).

궁극적으로 지방교육재정 규모의 적정성 논의는 학교수준에서 충실한 교육과정이 운영되고 있는가? 또 미래에 대응하기 위한 지식과 역량을 길러내는데 충분히 대응하고 있는가? 그리고 이를 위한 교육재정이 적정하게 확보되고 쓰이고 있는냐의 관점에서의 이루어져야 한다. 이러한 점들을 고려하여 논의한 결과 그럼에도 불구하고 지방교육재정의 잉여가 있다고 판단되었을 때 지방교육재정 규모 축소 방안을 논의해야 할 것이다. 더구나 차기정부 공약인 유보통합, 초등전일제와 초등돌봄 확대, AI 교육기반 조성 및 확대 등은 대규모 재정지원이 필요한 정책으로 공약이행을 위한 적정 재정규모 판단과 안정적인 재원 확보 방안도 포함하여 논의할 필요가 있다.



[그림 13] 지방교육재정 세입구조(2020년 결산기준)

2) 차기정부의 개선과제

송기창(2022)은 학령인구 감소 등을 이유로 한 교육 분야 내 자원배분 재구조화나 인구조 변화에 따른 복지정책의 재검토 등의 사유가 아니라 앞서 살펴본 교육재정정책의 목표나 운영원리 측면에서 지방교육재정교부금제도의 향후 개선과제를 제시하고 있다.

첫째, [그림 13]에서 알 수 있듯이 유·초·중등교육의 재원은 내국세 교부율 하나로 단순화되어 있기 때문에 미래 교육재정수요에 적절히 대처하는 데 한계가 있고, 재원이 과도하게 증가할 경우에 이를 조정할 수단이 없다는 문제가 있다. 교부금 재원 규모를 산정하는 기준 자체가 없어서 학생수가 감소하는 상황만이 부각되고 다른 요인들, 사회적 인구이동에 따른 학교신설 수요, 교육여건 개선에 따른 학급수 증가 요인, 학급 수 증가와 비교과 교사 증가에 따른 교원수 증가 요인, 대통령선거나 국회의원선거 등 정치적 요인에 따른 국가시책사업 수요 등이 제대로 반영되지 못하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 교육재정의 안정성과 민감성의 균형을 유지하기 위해서는 과거의 봉급교부금, 교육환경개선교부금, 증액교부금 등과 같은 교부금 종류 다변화를 통해 실수요를 교부금에 반영함으로써 내국세 변동에 관계없이 학교운영비 잠식을 차단하고, 학생수는 계속 감소하는 상황에서도 증가할 수 있는 미래 교육재정수요를 적절히 반영할 수 있는 제도를 설계할 필요가 있다.

둘째, 경상적 사업이외의 대통령 공약사업 등 국가의 교육정책은 원칙상 국고보조금으로 추진하고, 교육부장관이 기준재정수요 측정항목을 신설하여 국가시책사업을 떠넘기는 관행을 해소하는 노력이 필요하다. 아울러 국고사업을 시·도교육감에게 이양할 경우, 재원과 함께 이양하도록 규정하고 자체재원이 없는 시·도교육청에게 국고보조금을 지원할 경우에 대응투자 요구를 금지함으로써 시·도교육청의 재정운용의 자율성을 높일 필요가 있다(송기창 외, 2021; 송기창, 2022).

교육여건 개선의 결과로 학교 수, 학급 수, 교원 수가 증가함에 따라 지난 20년간 매년 평균 5조 2,700억원의 경상재정수요가 발생했으며, 학교 신증설, 교육환경개선에 연평균 5조 4,400억원이 지출되었다. 중학교 의무교육에 입학금수업료, 학교운영지원비 면제분으로 연간 9,500억원, 고등학교 무상교육으로 연간 4,000억원, 누리과정 지원금으로 연평균 2조 5,600억원, 학교회계직원 인건비 추가분 1조 7,700억원 등의 신규수요가 있었다. 이들을 합산하면 16조 3,900억원(경상가)으로 2019년 교육비특별회계 세출 결산액 80조 4,000억원의 20.4%에 해당한다. 지난 19년간 연평균 순세입 증가

액 21조 4,500억원(경상가)의 76.4%가 국가 정책적 요인에 따른 인건비와 사업비로 투입된 것이다(송기창, 2020). 경제계에서 주장하는 바와 같이 학령인구 감소와 연동하여 내국세 교부율을 낮추더라도, 국가시책사업은 국가재원으로 시행하고 교부금 재원으로 떠넘기지 못하도록 할 필요가 있다.

셋째, 지방교육재정교부금 재원의 하나인 교육세 수입은 재검토될 필요가 있다. 현행 「교육세법」의 목적은 “교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충”으로 되어 있는데, 교육의 질적 향상의 대상을 고등교육까지 확대하거나 고등교육으로 개정할 필요가 있다. 즉, 지방교육세는 지방교육재원으로, 국세 교육세는 고등교육재원으로 명확하게 대상을 구분함으로써, 일정 부분 고등교육재원 확충의 어려움을 해소하는 데 기여할 필요가 있다. 다만, 현재 유아교육지원특별회계로 지원되는 교육세 분([그림 13] 참고)에 대해서는 내국세 교부율을 조정하여 보통교부금제도에서 안정적으로 지원하는 방안을 마련해야 할 것이다.

다. 지방교육재정 분석·진단제도의 이슈와 개선과제

1) 이슈 : 지방선택(자율성) vs 효율성(책무성)

교육계 외부에서 학생 수 감소에 따른 잉여재원을 예상하고 교육재정에 대한 효율성 및 책무성 제고 요구가 그 어느 때보다 높아지고 있다. 유보통합이나 고교의무교육, AI 기반 교육혁신, 고교학점제의 전면 실시, 교육회복계획과 그린스마트 미래학교 등 학교공간의 혁신 등 막대한 재정수요를 동반한 교육정책의 안정적 추진을 위해서는 안정적 재원의 확보도 중요하지만 이에 못지 않게 현재 확보된 교육재정 운용의 효율성 및 책무성 제고 노력이 필요하다.

교육재정의 효율성과 책무성을 강화하기 위하여 민선 교육감체제와 함께 2010년부터 지방교육재정 분석·진단제도(이하 분석·진단제도)가 실시되고 있다. 도입 당시 분석·진단제도는 시·도교육청에서 제출한 자체분석 및 보고서를 토대로 지방교육재정분석위원회를 구성하여 서면분석을 실시한 후, 시지역과 도지역으로 구분하여 지표별 데이터 검증, 서면분석시 도출된 문제점에 대한 담당자 면담 등에 대한 현지실사를 실시하였다. 이후 2015년도부터는 ‘지방교육재정 운영성과 평가’가 별도로 운영되면서, 분석·진단제도는 분석위원들의 현지실사 과정이 생략되고 각 지표별 자료를 수합하여 보고서를 작성한 후 시·도교육청에 환류하는 방식으로 바뀌었다. 2010년 분석·진단제도 도입 이전에는 1996

년부터 시작된 시·도교육청 평가에서 일부 지방교육재정 분석지표가 포함되어 있었고, 시·도교육청 평가의 총점에서 차지하는 비중이 5% 이내에서 제한적으로 재정지표가 관리되었기 때문에 종합적이고 체계적으로 재정건전성과 효율성을 유도하는 데는 한계가 있었다. 2015년도부터는 지방교육재정의 여건 악화에 따른 재정분석 강화, 교육청의 재정 위기 대처능력 제고, 재정운영의 투명성 제고 및 지방의회, 주민의 재정 통제 강화를 주요내용으로 하는 새로운 분석체제가 적용되었다(남수경·김민희, 2016).

분석진단과 평가가 병행 운영되면서, 분석과 평가에 활용되는 지표의 상당 부분이 중복된다는 점과 그에 따라 시·도교육청의 업무 부담이 과증된다는 점, 시·도교육청의 재정자율성 침해 소지가 있다는 점, 분석 및 평가지표의 적절성과 결과 활용의 예측성 등의 문제가 지적되었다. 이와 같은 문제 인식에 기초해 문재인 정부는 2017년 8월 28일 교육자치정책협의회를 개최하여 교육자치를 강화하고 학교자율화를 제고하기 위한 방안으로 「교육자치 및 학교자율화 추진계획」을 발표하였다. 동 계획은 교육부, 교육청, 학교의 세 주체가 학교혁신이라는 새로운 문화를 만들어가는 대등한 파트너라는 인식 아래, 교육자치와 학교자율화 실현을 위한 세부과제를 제시하고 이를 단계적으로 추진하는 전략을 제시하고 있다. 이 계획의 세 번째 중점과제로 시·도교육청 자체평가제 도입, 평가지표 축소, 재정분석과 성과평가의 일원화가 제시되었고, 결과적으로 2018년부터 재정분석과 성과평가가 지방교육재정 분석으로 일원화되었다(엄문영·이진권, 2021: 74).

2) 차기정부의 개선과제

향후 지방교육재정의 효율성 및 책무성 제고를 위해서는 현재의 분석진단제도에서 교육투자와 교육성과의 연계 분석이 가능하도록 개선할 필요가 있다(윤정일 외, 2015: 395). 2018년 이후 시·도교육청 자체평가제가 도입된 이후 분석진단제도는 교육투자 성과 유형이 분석지표로 포함되어 있지 않다. 중·장기적으로 분석진단제도가 도입취지에 부응하기 위해서는 그 결과에 대한 보다 적극적인 활용방안의 모색이 필요하다.

첫째, 시·도교육청의 자율성 기반 성과관리 활동에 영향을 주기 위해서는 ‘재정 계획’의 비중을 강화할 필요가 있다. 즉, 시·도교육청별 특성, 수요 분석, 분석결과의 환류 등을 기반으로 제대로 계획을 수립할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 이와 관련하여 2020년 지방재정분석에서 ‘재정 계획성’ 영역을 신설하였다는 점은 참고할 만하다. 재정 계획성은 집행률, 이월금, 중기재정계획, 세수예측과 관련된 지표에 대한 분석을 통해 지

방재정분석체계 상에서 자치단체 예산의 계획 관리 및 집행 관리에 대한 상태 모니터링 및 자체 계획능력 강화를 유도하는 지표로 구성되어 있다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2020). 따라서 지방교육재정 분석진단에서 현재 재정 효율성 지표에 있는 예산계획과 이·불용액 관리 등을 중심으로 재정 계획성 지표를 구성 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 참고지표(향후 분석지표)로서 재정 거버넌스 관련 내용을 추가할 필요가 있다. 향후 재정분권에 효과적으로 대응하기 위해서 자체 재원 확보 및 새로운 재원 발굴과 재원 활용의 효율화 관련 체계적인 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 현재는 교육행정협의회, 주민참여예산위원회 등과 같이 자문이나 협의형 거버넌스가 구축되어 있다. 일부 시·도교육청에서는 교육활동과 성과관리간의 연계성을 높이기 위해서 계획단계에 총괄조정팀을 신설하거나 예산과장이 참여하는 성과관리팀을 운영하고 있지만 공식적인 조직구조를 갖추고 있지는 않다. 향후에는 이와 같은 시·도교육청 내부 조정 거버넌스나 시·도교육청과 지자체간의 협업 거버넌스, 시·도교육청과 대학이나 연구기관의 전문가 협업 거버넌스 등을 구축하여 모니터링과 자체평가를 효과적으로 진행하고 있는지를 확인할 필요가 있다. 이를 통해서 내부 모니터링과 외부 전문가(전문기관)를 활용한 실효성 있는 자체평가 및 데이터 기반 성과관리체제의 구축 및 운영되도록 지원할 필요가 있다.

끝으로, 참고지표로 ‘평생교육이나 직업교육’관련 내용을 신설할 필요가 있다. 학령인구 감소에 따른 교육자원의 활용도 제고를 위하여 ‘평생교육과 직업교육’분야에 대한 관심을 강화할 필요가 있다. 현재 지방교육재정은 약 90%가 유아 및 초·중등교육에 투입되고 있으며, 평생교육이나 직업교육에 대한 지원은 매우 미흡한 수준이다. 이들 분야는 지역소멸에 대응하는 지역상생을 목적으로 하되 앞서 살펴본 시·도교육청 외부와의 협업 거버넌스를 기반으로 활성화될 수 있을 것이다. 장차 교육환경의 변화와 기재부등 재정당국의 지방교육재정 축소 공격에 대한 효과적 대응전략으로 이들 분야를 적극 활용할 필요가 있다.

3. 차기정부 고등교육재정정책 및 법제의 이슈와 과제 : 재정확보를 중심으로

가. 「고등교육법」 교육재정 조항의 변천과정

「고등교육법」에서 ‘교육재정’ 관련 조항은 제7조(교육재정) “국가 및 지방자치단체는

학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다.”는 조항을 토대로 한다. 학자금 지원을 위한 법률을 제외하고 고등교육의 경쟁력 강화를 위한 정부의 재정 지원 조항은 여전히 ‘할 수 있다’는 임의조항으로 되어 있다. 그동안의 법 개정 과정에서 등록금 규제나 고등교육 재정지원 기본계획 수립, 사업비 중심의 지원에 대한 체계적 관리 조항만 추가되었으며, 안정적으로 재정을 지원하기 위한 실천방안은 여전히 갖추어져 있지 않다.

2021년 9월 24일 개정된 「고등교육법」[시행 2022. 3. 1.] [법률 제18454호]에서는 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)의 개정 배경으로, 4차 산업혁명, 기술 혁신의 시대에서 지식을 창출하고 혁신인재를 양성하는 대학의 역할이 그 어느 때보다 중요하나, 10여 년 간의 등록금 동결·인하로 인해 대학의 자체적인 투자 여력이 부족하고 정부의 지원을 단기간에 확대하기도 어려운 실정으로 우선 고등교육 재정지원 정책 컨트롤타워를 구축하여 효과적인 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다고 설명하고 있다.

고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 각 부처의 고등교육 재정지원 사업을 신설 또는 변경하는 경우 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 하며, 이러한 협의·조정을 뒷받침하기 위하여 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있도록 하였다. 성과를 분석하기에 앞서 먼저 안정적인 재원 확보가 우선되어야 할 것이다.

〈표 11〉 「고등교육법」에서 ‘교육재정’ 관련 조항의 변화

법률	제정·개정이유, 관련 조항
고등교육법 [시행 1998. 3. 1.] [법률 제5439호, 1997. 12. 13., 제정]	제7조 (교육재정) ①국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다. ②학교는 교육부령이 정하는 바에 의하여 예산 및 결산을 공개하여야 한다.
고등교육법 [시행 2016. 3. 2.] [법률 제14054호, 2016. 3. 2., 일부개정]	- 고등교육재정지원 현황자료 수집 및 활용을 원활히 하기 위하여 관련 규정 정비 - 다른 부처 및 기관에 대한 교육부장관의 고등교육재정지원 현황자료 제출 요구권 규정 제7조(교육재정) ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획

법률	제정·개정이유, 관련 조항
	<p>을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 수립하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2016. 3. 2.></p> <p>④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2.></p> <p>[전문개정 2011. 7. 21.]</p>
<p>고등교육법 [시행 2018. 5. 29.] [법률 제15038호, 2017. 11. 28., 일부개정]</p>	<p>- 현행 ‘10개년 고등교육 재정투자 기본계획’을 5개년 기본계획으로 그 수립주기를 단축하고, 지원계획도 매년 수립하도록 함</p> <p>- 교육부장관이 기본계획과 지원계획을 수립하는 경우 미리 지방자치단체 장의 의견을 듣도록 함으로써 고등교육 현실을 반영한 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 함</p> <p>제7조(교육재정)</p> <p>③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 수립하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2016. 3. 2.></p>
<p>고등교육법 [시행 2019. 8. 1.] [법률 제15948호, 2018. 12. 18., 일부개정]</p>	<p>- 교육부장관이 고등교육 지원 비율 확대를 위한 기본계획 및 지원계획을 적실성 있게 수립하기 위하여 실태조사를 할 수 있는 근거 마련</p> <p>제7조(교육재정)</p> <p>⑤ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.></p> <p>⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2018. 12. 18.></p> <p>[전문개정 2011. 7. 21.]</p> <p>※ 「고등교육법시행령」 제4조의2(기본계획 등의 수립 절차) ① 교육부장관은 법 제7조 제3항에 따른 기본계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 기본계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 지원계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 지원계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>③ 법 제7조제6항에 따른 교육재정 관련 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <신설 2019. 6. 18.></p> <p>1. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 사업비, 사업내</p>

법률	제정·개정이유, 관련 조항
	<p>용. 지원대상 등 기본정보</p> <p>2. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 지원대상별 지원 현황</p> <p>3. 그 밖에 고등교육 재정 관련 실태를 파악하기 위하여 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>④ 실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하여 실시하되, 정기조사는 매년 실시하고, 수시조사는 정기조사의 보완을 위하여 필요한 경우에 실시한다. <신설 2019. 6. 18.></p> <p>⑤ 교육부장관은 실태조사를 고등교육 재정에 관한 전문성을 갖춘 연구기관·법인·단체 또는 관계 전문가에게 의뢰하여 실시할 수 있다. <신설 2019. 6. 18.></p> <p>[본조신설 2018. 12. 18.]</p> <p>[중전 제4조의2는 제4조의3으로 이동 <2018. 12. 18.>]</p>
<p>고등교육법</p> <p>[시행 2021. 1. 21.]</p> <p>[법률 제17492호,</p> <p>2020. 10. 20.,</p> <p>일부개정]</p>	<p>- 코로나바이러스감염증-19로 인한 재난 상황에서 교육재정 지원 조항 규정</p> <p>제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 자원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다. <개정 2020. 10. 20.></p> <p>[전문개정 2011. 7. 21.]</p>
<p>고등교육법</p> <p>[시행 2022. 3. 1.]</p> <p>[법률 제18454호,</p> <p>2021. 9. 24.,</p> <p>일부개정]</p>	<p>- 고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 각 부처의 고등교육 재정지원 사업을 신설 또는 변경하는 경우 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 하며, 이러한 협의·조정을 뒷받침하기 위하여 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있도록 함</p> <p>제7조제3항부터 제6항까지를 각각 삭제한다.</p> <p>제7조의2를 다음과 같이 신설한다.</p> <p>제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향 <p>③ 중앙행정기관의 장은 학교에 재원을 지원하거나 보조하는 사업을 신설·변경하려는 경우 제1항에 따른 기본계획 및 지원계획과의 부합 여부, 중장기 고등교육 정책 방향 및 학교에 미치는 영향 등에 대하여 교육부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>④ 교육부장관은 학교에 재원을 지원하거나 보조하는 사업 및 그 성과에 대하여 조사·분석하기 위하여 관계 기관에 자료 제출 요청 및 실태조사를 할 수 있으며, 분석 결</p>

법률	제정·개정이유, 관련 조항
	<p>과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 관련 정책의 추진에 반영하도록 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 교육부장관은 제1항에 따른 기본계획 및 지원계획 수립 및 제3항에 따른 고등교육 재정지원 사업의 협의·조정 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 관계 기관, 전문가 등이 참여하는 위원회를 운영할 수 있다.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 기본계획 및 지원계획 수립 및 제3항에 따른 고등교육 재정지원 사업에 관한 협의·조정, 제4항에 따른 재정지원 사업 및 그 성과 조사·분석, 제5항에 따른 위원회 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

나. 「고등교육재정교부금법」 제정을 통한 재원 확보 방안에 대한 경과 정리

「고등교육재정교부금법」의 제정을 기반으로 한 고등교육재정 확보제도의 가장 큰 장점은 법적으로 교부금의 재원 규모와 유형과 배분방식 등을 규정하여 안정적이고 체계적으로 고등교육재정을 확보, 배분, 운용할 수 있다는 데 있다. 그동안 고등교육예산은 매년 국가 예산편성 과정을 통해 사업을 기준으로 확정되고 있어 안정적인 예산 확보에 어려움이 있었다. 즉, 사업별 재정지원은 당해 예산규모와 국회 심의 등으로 사업예산이 축소되거나 늘어나는 경우가 많아 안정성이 매우 낮다는 문제가 있다. 대학재정 실태에서 확인한 바와 같이 우리나라 고등교육재정은 더 이상 개선을 늦출 수 없는 최악의 상태에 처해 있는 것이 사실이다. 따라서 교육계는 물론 국회에서는 (가칭)「고등교육재정교부금법」(이하 고등교부금법)을 제정하여 고등교육재원을 안정적으로 확보하고, 교부금의 교부기준과 제한 규정을 둬으로써 고등교육기관에 대해서도 자율성과 책무성을 동시에 부여하기 위하여 노력해 왔다.

전체적으로 고등교부금법의 제정 취지는 국가의 고등교육에 대한 투자를 OECD 평균 수준인 국내총생산 대비 1.0% 수준으로 확보하기 위하여 고등교육재정교부금을 법률로서 정하고 이를 보통교부금과 사업교부금으로 교부하여 등록금 부담을 낮추고 고등교육의 경쟁력은 높이는 한편, 일부 대학에 대해서는 교부금 교부를 제한함으로써 대학 구조조정도 유도하는 데 목적이 있다.

2004년부터 2021년까지 국회의원에 의해서 발의된 「고등교육재정교부금법안」은 총 10차례 있었다. 그런데 2021년 들어서는 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안 등이 추가로 제안되었다. 재원 규모는 내국세 총액에 대해서 각각 8.4%와 10%를 제안한 것이 3회씩으로 가

장 많았다. 그 다음으로 8% 순으로 많았다. 교부금의 유형은 보통교부금과 사업교부금(또는 특별교부금)으로 제한하였으며, 보통교부금의 경우 국립대학에 대한 보통교부금을 별도로 구분하여 논의하는 경우가 있었다(〈표 12〉 참고).

〈표 12〉 「고등교육재정교부금법안」 등을 토대로 한 안정적 고등교육재원 확보방안

연번	대표 발의	제안 일자	재원 (내국세 총액의)	법안내용	소요예산
1	박찬석	2004. 11.24	7.6/100	• 대학평가결과, 대학의 특성화 및 구조조정, 지역사회와의 협력, 지역균형발전 고려	5조7,760억
2	김우남	2009. 11.13	84/1000	• 국내총생산의 1.1% 투자위해 내국세분 교부금 교부율 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4)	65조~76조 (5년간)
3	임해규	2009. 11.23	8/100	• 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달(국립), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액(공사립)	62조1,933억 (5년간)
4	권영길	2011. 6.7	10/100	• 학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선), 특별교부금(장학금 지원, 고등교육여건개선, 지역균형발전 등), 교부금 심의위원회	2012(11조·2016(14조)
5	한명숙	2012. 5.30	84/1000	• 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립대(인건비, 경상적 경비, 시설확충 및 교육연구 경비), 사업교부금(특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통폐합 및 구조조정)	74조8,820억 (5년간)
6	정진후	2012. 6.27	10/100	• 학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선 등)	8.2조~16.5조 (2012년)
7	정우택	2013. 7.3	8/100	• 보통교부금(기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 미달액을 기준으로 교부), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액 교부	2014년 7조4,554억 향후 5년간 46조 5,607억원)
8	서용교	2016. 12.26	84/1000	• 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립(인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육연구에 필요한 비용 산정하여 교부), 공사립(학생 1인당 교부금액에 재학생 수 곱하여 산출한 금액 교부)	2018(12조9,052억), 2022(21조6,619억)
9	윤소하	2017. 3.20	10/100	• 학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선)	2018(21조5,500억원), 2022(25조8,260억원)

연번	대표 발의	제안 일자	재원 (내국세 총액의)	법안내용	소요예산
10	안민석	2017. 10.10		• 내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액(국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 목적교부금	미참부
11	곽상도*	2021. 9.2		• 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설	미참부
12	유홍*	2021. 9.29		• 일반회계로부터의 전입금(「법인세법」의 일정 비율, 비율 명시하지 않음), 국고보조금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금 • 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)	미참부
13	서동용	2021. 10.27		• 내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액(국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 사업교부금	미참부

* 지방교육재정교부금법 일부 개정법률

** 대학균형발전특별회계법안

그동안 가장 많이 제안된 것이 내국세의 일정률을 기반으로 고등교육재정교부금을 운영하는 것이었다. 2016년 12월 서용교의원 대표발의 고등교육재정교부금법안을 살펴보면, 교부금의 재원 규모는 내국세 총액의 8.4%로 하되, 단계적 인상, 즉 내국세 총액의 6% → 6.5% → 7% → 7.5% → 8.4%로 점증적으로 인상하는 방안을 제안하고 있다. 그리고 교부금의 유형은 크게 보통교부금(국립 고등교육기관에 대한 보통교부금과 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금)과 사업교부금으로 구성하되, 교부금심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(〈표 13〉 참고).

〈표 13〉 내국세 일정률 기반 고등교육재정교부금제도의 운영방안 : 서용교 대표발의 법안의 주요 내용(재원, 교부금 종류, 지원 내역 등)

대표발의 (일자)	재원 규모	교부금 종류와 지원 내역
서용교 (2016.1 2.26.)	내국세 총액의 84/1000	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관을 운영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 특성화 및 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 함
	단계적 인상(6,	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 고등교육기관의 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필

대표발의 (일자)	재원 규모	교부금 종류와 지원 내역
		<p>요한 비용을 감안하여 매년 산정</p> <p>■ 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금의 교부에 관한 협약을 체결한 고등교육기관에 한정하여 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액
		<p>■ 사업교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관의 다양화와 특성화를 위한 사업 - 고등교육기관의 지역간 균형발전을 위한 사업 - 고등교육기관의 교육여건 개선을 위한 사업 - 고등교육기관의 연구능력 제고를 위한 사업 - 고등교육기관의 산학협력을 위한 사업 - 고등교육기관의 해외교류를 위한 사업 - 지역균형선발 및 계층균형선발 지원 사업 - 그 밖에 고등교육 내실화를 위하여 필요한 사업
	6.5, 7, 7.5, 8.4)	<p>■ 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 보통교부금의 교부 신청 거부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관의 경영이 부실한 경우 - 학교법인이 대통령령으로 정하는 금액 이상을 해당 고등교육기관 운영의 경비로 충당하지 아니한 경우 - 해당 고등교육기관의 최근 3년간 평균 재학생 수가 학교규칙으로 정한 학생정원의 100분의 50에 해당되는 인원에 미달하는 경우 - 해당 고등교육기관의 내부 구성원 간의 분쟁소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우
		<p>■ 교부금심의위원회 심의사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금과 사업교부금의 교부금액에 관한 사항 - 교부금의 조정에 관한 사항 - 교부금의 감액 및 환수, 제외 대상 등에 관한 사항 - 보통교부금 협약에 관한 사항 - 그 밖에 교부금 교부 등에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

한편 2021년 들어서는 지방교육재정교부금과의 통합, 즉 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안이 제안되었다. 먼저 2021년 9월 곡상도 대표발의 법안을 살펴보면, 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항을 신설하는 방식으로 고등교육 재원을 확보

할 것을 제안하고 있다. 다음으로 비슷한 시기 유기홍 대표발의 법안에서는, 지역균형 발전의 동력으로서 대학을 상정하고 한시적 특별회계를 기반으로 고등교육재원을 확보할 것을 제안하고 있다. 다만, 고등교육재정의 확보 규모를 구체적으로 제시하고 있는 2017년 이전 법안들과 달리 최근 제안된 법률들은 구체적으로 고등교육을 위한 재원 규모를 제시하고 있지 않다는 한계가 있다. 윤석열 대통령 당선인의 교육공약에서 고등 교육재정의 안정적 확보방안에 대한 언급이 지역경제활성화의 지방대학 육성 기반 지역 균형발전에 있다는 점을 고려할 때 차기정부에서는 특별회계 기반의 고등교육재정 확보 방안이 논의될 가능성이 커 보인다.

〈표 14〉 2021년 고등교육재정 확보방안 관련하여 법안 개정 및 제정 논의

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
곽상도	2021.9.2	「지방교육재정교부금법」 일부 개정법률	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개정 사유 <ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정교부금 기준재정수요액을 산정할 때 필요한 단위비용에 물가 변동 및 학생 수 등을 고려하여 정하도록 하며, 보통교부금의 재원 중 일정 비율에 해당하는 금액을 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 교육 및 행정 운영 등에 지원할 수 있도록 하여 지방교육재정교부금의 기준재정수요액을 합리적으로 산정하고 집행에 있어서도 융통성을 부여하려는 것임 ■ 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설
유기홍	2021.9.29	「대학균형발전특별회계법안」	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 균형있는 고등교육 체제 구축을 위하여 교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영 여건 개선을 안정적으로 지원하기 위한 대학균형발전특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함 ■ 대학균형발전특별회계의 세입 <ul style="list-style-type: none"> - 일반회계로부터의 전입금 : 국가는 「법인세법」에 따른 법인세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입(비율은 명시하지 않음)

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
			<ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금 - 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 등
			<ul style="list-style-type: none"> ■ 대학균형발전특별회계의 세출 <ul style="list-style-type: none"> - 대학균형발전사업 수행에 필요한 경비 - 지역 인재양성 등을 위한 지방자치단체 협력 사업 수행에 필요한 경비 - 신기술 분야 등 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 - 차입금의 원리금 상환 - 그 밖의 특별회계의 운영에 필요한 경비
			<ul style="list-style-type: none"> ■ 예비비 <ul style="list-style-type: none"> - 대학균형발전특별회계는 예산총액의 100분의 1 이내에서 대통령령으로 정하는 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있음
			<ul style="list-style-type: none"> ■ 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)

다. 차기정부 고등교육재정의 개선과제

첫째, 「고등교육법」 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)에서 제시한 고등교육 재정지원 기본계획의 수립과 실천을 실효성있게 운영할 필요가 있다. 특히 제2항의 기본 계획에 재정확보 방안을 마련하도록 함으로써 고등교육재정의 안정적 확보방안을 마련할 필요가 있다.

「고등교육법」 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.

② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 재원 확보 방안
2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망
3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향
4. 주요 추진과제 및 추진 방법
5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획
6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

둘째, 고등교부금을 중심으로 재원과 방안을 구체적으로 설계할 필요가 있다. 고등교부금의 재원은 목표 규모(예, OECD국가 평균치인 GDP 1%) 및 지원 경비 범위의 설계, 확보방법에 따라 달라질 수 있다. 특히 재원 확보방법과 관련하여 내국세의 일정률,

국세 교육세의 고등교육세 개편, 지방교육재정 특별교부금의 일부 이전을 통한 확보, 지방교육재정교부금과의 통합 등 다양한 방식을 고민할 수 있다(송기창, 2021).

그동안 교육계의 주장이나 윤석열 대통령 당선인의 교육공약을 종합해 볼 때 차기정부 고등교육재정의 확보 규모는 OECD 국가평균인 GDP 1.0% 이상일 가능성이 크다. GDP의 1%는 2020년 GDP 1,933조 1,524억원을 기준으로 산출하면, 19조 3,315억원에 달하는데, 2021년 고등교육예산 11조 1,456억원보다 약 8.2조원 이상 증액해야 하는 상황이다. 따라서 일반회계를 통한 증액보다는 앞서 살펴본 바와 같이 국세 교육세(2020년 기준 약 5.1조원)와 일정 비율의 내국세를 추가한 고등교부금을 기반으로 하되 단계적 개선방안의 모색이 필요하다. 다만 교육세를 고등교육세 성격으로 전환하기 위해서는 「교육세법」의 개정과 현재 교육세 재원의 일부를 기반으로 하는 유아교육지원 특별회계 수입분(약 3조원)에 대한 보전 방안의 모색이 선행되어야 한다.

그리고 고등교부금의 유형의 경우, 그동안 입법화 노력이 전개된 바와 같이 고등교육 재정에서 사업비 비중이 크다는 현실을 고려하여 보통교부금과 사업교부금으로 구분하는 것이 일반적이다. 먼저 보통교부금은 국립대학 인건비·운영비·시설비와, 사립대학 경상비(연구·학생경비 또는 등록금 결손분) 일부를 지원하는 재원으로, 다음으로 사업교부금은 고등교육재정사업비(국·공·사립대학)를 지원하는 재원으로 설계할 수 있다. 여기서 보통교부금 수급 자격은 대학역량진단평가결과나 대학평가인증결과와 연계하여 부여할 수 있다. 한편 사업교부금은 현행 재정지원사업의 운영방식과 기준을 그대로 적용할 수 있다.

V. 결론

이 글은 교육재정을 지방교육재정과 고등교육재정 두 분야로 구분하여 차기정부의 교육재정정책 및 법제의 이슈와 개선과제를 논의하는 데 목적이 있다. 이를 위하여, 첫째, 우리나라 교육재정의 실태를 살펴보고, 둘째, 차기정부 교육재정에 영향을 미치는 교육환경 변화와 교육공약의 주요 내용을 정리하여 제시하며, 셋째, 유·초·중등교육을 기반으로 한 지방교육재정과 고등교육재정 각각의 주요 이슈와 차기정부 개선과제를 제시하였다.

우리나라 교육재정의 실태를 고찰한 결과, 먼저 유·초·중등교육을 위한 지방교육재정의 세입 구조는 중앙정부(지방교육재정교부금)와 지자체 일반회계 전입금에 약 90% 의

존하고 있다. 시·도교육청 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있기 때문에, 경기침체 등으로 부족한 세수에 따른 결손액은 지방교육채 발행을 통해 고정경비 비중이 높은 지방교육재정의 안정화 작업이 진행되어 왔다. 한편 교육 서비스 공급능력(세출 구조)은 2016년 이후 경기 호전에 따라서 내국세와 지방세 수입의 증가로 경기침체기에 하지 못하였던 노후 교육시설이나 미래교육 대비 디지털 환경 개선 등을 포함한 학교여건 개선사업이 확대되었다. 한편 대학재정 실태를 고찰한 결과, 2011년 이후 고등교육예산 규모는 꾸준히 증가하였다. 그런데 학생의 학자금 부담 경감을 위해 지원하는 국가장학금 예산을 제외한 실질고등교육예산의 경우 GDP 대비, 정부예산 대비, 교육예산 대비 구성비에 있어서 지속적으로 하향 및 정체 상태에 있다. 절대규모의 열악성뿐만 아니라 사업비 중심의 고등교육재정으로 인하여 대학의 교육여건과 경쟁력은 악화일로를 걸어 왔다.

우리나라 교육재정의 실태와 윤석열 대통령 당선인의 교육공약을 포함한 향후 교육환경 변화 전망을 토대로 차기정부 교육재정의 과제를 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정의 경우 내국세 교부율 하나로 단순화되어 있기 때문에 미래 교육재정수요에 적절히 대처하는 데 한계가 있다는 점을 고려하여 재원의 다변화 방안을 제안하였다. 즉, 교육재정의 안정성과 민감성의 균형을 유지하기 위해서는 과거의 봉급교부금, 교육환경개선교부금, 증액교부금 등과 같은 교부금 종류 다변화를 통해 실수요를 교부금에 반영함으로써 내국세 변동에 관계없이 학교운영비 잠식을 차단하고, 학생수는 계속 감소하는 상황에서도 증가할 수 있는 미래 교육재정수요를 적절히 반영할 수 있는 제도를 설계할 필요가 있다.

둘째, 지방교육재정교부금 재원의 하나인 교육세 수입은 재검토될 필요가 있다. 현행 「교육세법」의 목적은 “교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충”으로 되어 있는데, 교육의 질적 향상의 대상을 고등교육까지 확대하거나 고등교육으로 개정할 필요가 있다. 즉, 지방교육세는 지방교육재원으로, 국세 교육세는 고등교육재원으로 명확하게 대상을 구분함으로써, 일정 부분 고등교육재원 확충의 어려움을 해소하는 데 기여할 필요가 있다. 다만, 현재 유아교육지원특별회계로 지원되는 교육세 분에 대해서는 내국세 교부율을 조정하여 보통교부금제도에서 안정적으로 지원하는 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 향후 지방교육재정의 효율성 및 책무성 제고를 위해서는 현재의 분석진단제도에

서 교육투자와 교육성과의 연계 분석이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 2018년 이후 시·도교육청 자체평가제가 도입된 이후 분석진단제도는 교육투자 성과 유형이 분석지표로 포함되어 있지 않다. 중·장기적으로 분석진단제도가 도입취지에 부응하기 위해서는 그 결과에 대한 보다 적극적인 활용방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 고등교육재정의 안정적 확보를 위하여 OECD 국가평균인 GDP 1.0%(2020년 GDP 기준으로 19조 3,315억원, 2021년 고등교육예산 11조 1,456억원보다 약 8.2조원 이상 증액)를 목표로 '고등교육재정교부금제도'를 확립할 필요가 있다. 고등교부금의 재원은 국세 교육세(2020년 기준 약 5.1조원)와 일정 비율의 내국세를 토대로 하되 지방교육재정의 보전(현행 유아교육지원특별회계 수입분)과 연계하여 단계적 내국세 인상방안을 적용할 필요가 있다. 「고등교육법」제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)에서 제시한 고등교육 재정지원 기본계획의 수립과 실천을 실효성있게 운영할 필요가 있다. 특히 제2항의 기본계획에 재정확보 방안을 마련하도록 함으로써 앞서 살펴본 고등교부금이 실효성있게 운영되도록 할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 차기정부의 교육재정 개선과제를 실효성있게 실천하기 위해서는 「지방교육재정교부금법」, 「교육세법」, 「고등교육법」 등의 개정과 (가칭)「고등교육재정교부금법」의 제정 등이 실시되어야 한다. 학령인구 감소에 따른 교육재정 규모 축소 논의에서 벗어나 교육의 경쟁력 강화를 위한 교육비전의 수립과 이를 지원하기 위한 안정적인 재정 확보방안을 마련할 필요가 있다.

현재의 학생 1명은 과거의 학생 1명과 다르다. 저성장, 저출산, 고령화 현상이 지속 악화되는 미래 사회에서는 생산연령인구가 부양할 노령인구의 수는 급증하게 되고 이에 대처하기 위해서는 생산연령인구의 부양비 증가량 이상의 생산성을 높이는 데 투자해야 한다는 것을 의미한다. 차기정부에서는 인적자본 투자의 관점에서 보다 적극적인 투자와 양질의 교육서비스 제공을 위해서 구체적 실천방안이 제시되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 교육부·국가평생교육진흥원(2020). 「2020 평생교육백서」.
- 김영철(2020). 거점국립대의 재정 현황 평가: 서울소재 사립대와의 비교 분석. 「제도와 경제」, 14(2), 59-98.
- 김영철(2021). 대학 유형별 재정구조 및 운용현황 분석에 대한 토론편. 「한국대학교육협의회 제 63회 대학교육 정책 포럼 자료집」.
- 김학수(2021). 지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?, KDI FOCUS, 통권 제110호). 한국개발원.
- 김학수·고선·김진영·정종필·김재훈·최병호(2021). 「2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」. 국가재정운용계획지원단.
- 남수경(2021). 지방교육재정 분석에서 나타난 시·도교육청의 재정 운용 현황 및 과제. 제178차 KEDI 교육정책포럼·지방교육재정 정책포럼. 「학령인구 감소에 따른 지방교육재정 대응 전략 모색」. 2021.12.22.
- 남수경(2022). 국가장학금 도입 10년 성과와 개선 과제. 2021 고등교육현안 정책자문 자료집Ⅱ. 한국대학교육협의회.
- 남수경·이선호(2022). 지방교육재정 개편 요구에 대한 분석. 「지방교육재정 제도 개선 전문가토론회: 지방교육재정 현안 진단 및 개편방안 모색」. 교육부, 2022. 1. 24.
- 류태호(2020). 코로나 19가 앞당긴 4차산업혁명시대의 창의적 미래인재 양성을 위한 과제, FUTURE HORIZON Plus, vol.47, pp. 22-27. 과학기술정책연구원.
- 문보은 외(2020). 「사립대학 재정 운용 실태 분석: 재정 여건 및 지출 변화를 중심으로」. 한국교육개발원.
- 박종렬 외(2003). 「교육행정평가론」(교육행정학전문서). 서울: 하우.
- 송기창(2020). 교육재정 수입 증가와 교육재정 신규 수요의 관련성 탐색. 「교육재정경제연구」, 29(4), 99-128.
- 송기창(2021). 고등교육재정 확충 및 배분 방안. 「한국대학교육협의회 2021 고등교육현안 정책자문 자료집」.
- 송기창(2022). 지방교육재정교부금제도 개선의 쟁점과 과제. 「지방교육재정 제도 개선 전문가토론회: 지방교육재정 현안 진단 및 개편방안 모색」. 교육부, 2022. 1. 24.
- 송기창·김병주·김민희·윤홍주·이현국·김용남(2020). 「지방교육재정 중장기 전망과 운용방향 연구」. 한국교육개발원.
- 엄문영·이진권(2021). 지방교육재정 분석 지표 변화에 대한 연구. 「교육재정경제연구」, 30(3),

- 73-100. DOI : 10.46967/jefe.2021.30.3.73
- 유한구(2020). 코로나와 4차산업혁명을 넘어: 대학교육 혁신의 과제, FUTURE HORIZON Plus, vol.47, pp. 16-21. 과학기술정책연구원.
- 이상호(2020). '포스트 코로나19와 지역의 기회', 지역고용리뷰, 2020/01. 한국고용정보원.
- 이희숙(2022). 고등교육재정에 대한 새정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로. 2022년 연합 학술대회 「새정부 교육정책의 과제」. 2022. 4. 9.
- 윤정일·송기창·김병주·나민주(2015). 「신교육재정학」. 서울: 학지사.
- 윤희주(2012). 지방교육재정 보통교부금 제도의 성과와 과제. 「교육재정경제연구」, 21(3), 145-171.
- 윤희주(2021). 미래교육을 위한 지방교육재정의 역할과 과제. 「제178차 KEDI 교육정책포럼 경 지방교육재정 정책포럼 자료집」. 한국교육개발원.
- 윤희주(2022). 유·초·중등교육 투자 전망 및 재원확보 방안. 「지방교육재정 제도 개선 전문가토론회: 지방교육재정 현안 진단 및 개편방안 모색」. 교육부, 2022. 1. 24.
- 통계청(2021.12.09.). 장래인구추계: 2020-2070.
- 하혜영·김예성(2021). 「지방소멸 위기 지역의 현황과 향후 과제」. 국회입법조사처.
- 한국교육개발원(2021). 「2020 지방교육재정분석 종합보고서」. 한국교육개발원.
- 행정안전부·한국지방행정연구원(2020). 「2020년 지방자치단체 재정분석 편람」.
- https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/policy/data_pledge.do
- 제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집(2022)
- <https://www.oecd.org/OECD.stat> 데이터

【토론문】

또 하나의 헌법정신, 교육재정법률주의 실현의 기회 되어야...

: ‘차기정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제’에 대한 토론문

황 준 성*

먼저, 귀한 자리에 함께 할 수 있는 기회를 주셔서 감사하다는 말씀드립니다. 오늘의 이 자리는 주제가 주제인 만큼 그리고 시기가 시기인 만큼, 우리의 교육법 현실 속에서 매우 의미 있는 변화를 가져올 기회가 될 수 있을 것이라고 생각합니다. 그런 점에서 오늘의 주제발표를 맡아주신 분들께 감사드리는데, 특히 교육법학회에서는 자주 논의할 수 없었던 교육재정분야를 발표해주신 남수경 교수님께 감사드립니다.

남수경 교수님께서 교육재정 현황과 최근 정책적 이슈들을 초중등교육, 고등교육 어느 한쪽도 빠트리지 않고 잘 정리해주셔서 저 또한 많이 배웠습니다. 이하의 토론은 교수님의 발제문에 전반적으로 동의한다는 전제 아래에 몇 가지 저의 이야기를 덧붙이는 형식으로 진행하고자 합니다.

1. 헌법정신의 실현 측면에서 교육재정법률주의에의 주목 필요

윤석열 대통령 당선인에게서 강조하시는 것 중 하나가 헌법정신이고 하니 저도 ‘헌법정신’이야기로 시작해보고자 합니다. 우리나라 교육법에 있어서 최고의 법원(法源)인 헌법은 제헌 헌법에서 “교육제도는 법률로 정한다.”고하여 교육제도법률주의를 처음 규정한 이후 수차례의 개헌 과정을 거치면서도 그 골격을 유지함에 더하여 그 대상을 구체화하고 확장하여 왔습니다. 이러한 교육제도법률주의는 이른바 본질성이론을 구체화한 것으로 교육에 관한 기본방침의 결정은 원칙적으로 입법기관의 형성권에 속한다는 것을 명확하게 하는 동시에 교육을 받을 권리를 실효성 있는 것으로 보장하기 위한 것(허영, 2019: 483)이라 할 수 있습니다. 그리고 이것은 적극적 의미에서는 국가로 하여금 국

* 한국교육개발원 연구위원

민의 교육기본권을 보장하고 실현할 수 있는 자주적이며 전문적이고 중립적인 교육제도를 구축하고 운영할 권한을 부여한 것이라고 하더라도 기본적으로는 특정 세력, 즉 특정의 정파적, 종파적, 행정적 세력에 의한 부당한 교육의 지배를 경계하기 위함임은 주지의 사실입니다(황준성 외, 2020).

관련하여 현행 헌법 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.” 규정하고 있습니다. 즉, 현행 헌법은 ‘교육재정의 기본적인 사항’을 꼭 집어 국민의 대표인 국회에 의해 법률로 규정하도록 명령하고 있습니다. 따라서 교육재정 관련 법제를 살펴봄에 있어서 놓쳐서는 아니 되는 기준 중의 하나가 바로 ‘교육재정법률주의’에의 부합 여부라고 할 것입니다. 그리고 이것은 우리나라 공교육제도를 구축하고 운영함에 있어 그 재정의 기본적인 사항은 국민의 대표인 국회에 의해서 결정됨으로써 국민의 교육받을 권리를 충분히 보장할 수 있어야 한다는 헌법 정신의 다름이 아닙니다.

이러한 맥락에서 우리 「교육기본법」 제7조¹⁾가 교육재정의 기본적인 사항을 얼마나 잘 담고 있는지 검토가 필요해보입니다. 특히, 왜 교육재정의 안정적 확보를 위한 시책만을 명시하고 있는지 그것은 타당한지, 지방교육재정교부금 등이라고 하였음에도 불구하고 현재 「지방교육재정교부금법」만 있는 것은 문제가 없는지 등도 함께 논의가 되어야 할 것입니다. 그리고 교육과 관련된 또 다른 헌법적 가치인 ‘지방교육자치’의 실질적 시행을 위한 재정적 토대를 바로 세우기 위해서 동조의 개정이 필요하다는 주장에도 귀를 기울일 필요가 있을 것입니다.²⁾

2. 유·초·중등교육재정, 지방교육재정을 둘러싼 문제들

최근 고등학교 이하 학교급 교육과 관련된 재정 문제의 핵심이 ‘지방교육재정 규모의 축소’ 요구라는 사실은 이미 널리 알려져 있습니다. 그리고 이러한 요구의 주요 원인은 ‘학령인구 감소’와 ‘재정 효율성 추구’라는 단어로 압축 가능하며, 일각에서 주장하는 이

1) 「교육기본법」 제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

② 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

2) 현행 「교육기본법」 제7조 제2항은 지방교육재정 확보의 안정성에만 초점을 두고 있는 한계가 있으므로 지방교육재정의 자치·자율성 측면에서 개정을 검토하여야 한다(황준성, 2014: 66).

러한 요구들과 관련하여 ‘학생 수’가 아닌 ‘학급 수’에 영향을 받는 학교교육활동의 지출 특성을 제대로 고려하고 있지 못하다는 점 그리고, 각종 국가정책사업 수요에 대한 충분한 고려가 필요하다는 점 등등의 문제점은 이미 발제자가 충분히 지적하였다고 봅니다.

그럼에도 불구하고 몇 가지를 더 짚고 넘어가야 할 필요가 있다고 봅니다. 먼저, 발제자도 교육재정정책의 목표 및 운영 원리 등과 관련하여 설명하면서 다양한 가치 또는 원리들을 제시하고 있는데, 여기에 더할 것 특히 우선적으로 강조해야하는 것은 없는가의 문제입니다. 즉, 교육재정 분야에서 논의되는 원리들에 있어서 다른 분야의 재정과는 다른 교육 분야 재정의 특수성이 보다 강조될 필요가 있다는 이야기를 하고 싶습니다. 사실 다수의 교육학개론들에서 교육의 대표적 특성 중 하나로 이야기되는 것이 교육적 성과의 장기성, 비가시성입니다. 그리고 교육은 효율성(efficiency)도 중요하지만 효과성(effectiveness)이 보다 중요할 수 있다는 이야기를 합니다. 이와 관련하여 현재 일각에서 지방교육재정 규모의 축소를 이야기할 때, 재정 효율성을 강조하는 것이 결코 옳은 것이 아니라는 이야기를 더 해주셨으면 합니다. 충분한 재원은 양질의 교육을 제공하기 위한 필수 조건(이선희, 2022: 70)임을 더 강조해 주셨으면 합니다. 물론 발제자께서도 효율성과 함께 책무성을 강조하는 것이 저의 주장과 다르지 않다고 알겠지만 교육재정에 있어 효율성을 강조할 때 가져올 수 있는 문제들에 대해 더 강하게 이야기할 필요가 있다고 생각합니다.

그리고 발제자께서는 지방교육재정 규모 축소 논의는 ‘현재의 교육재정 규모가 과연 적정한 것’인가에 대한 논의에서 출발해야 하며, 적정성 논의는 ‘학교 수준에서 충실한 교육과정이 운영되고 있는가’ 등의 관점에서 이루어져야 한다고 하셨습니다. 저는 이것을 현재의 교육재정이 ‘학생들의 교육을 받을 권리를 제대로 보장하고 있는가?’로 바꾸어 재정의 적정성을 판단하는 기준으로 삼았으면 싶습니다. 그리고 ‘교육을 받을 권리’를 1) 자유롭게 원하는 교육을 받을 권리, 2) 차별받지 않고 교육을 받을 권리, 3) 인간다운 환경에서 교육을 받을 권리로 풀어서 이야기하면서 과연 현재 학교교육이 이들을 얼마만큼이나 보장하고 있는지 따져야 할 것입니다. 이것은 유보통합, 초등돌봄 확대, AI교육 확대 등 차기 정부의 주요 교육공약의 실현을 위해서 필요한 재원에 대한 논의 이전에 그 어떤 것을 추가하지 않더라도 학생들이 희망하는 선택과목들조차도 제대로 개설해줄 수 없는 학교현실로 인해 그 실사가 뒤로 미루어질 수밖에 없다는 ‘고교학점제’의 현실만을 들어서도 현재의 교육재정 규모가 적정하다거나 과다하다고 할 수는 없을 것이기

때문입니다.

한편, 차기정부의 개선과제와 관련하여 교부금 종류의 다변화, 시·도교육청 재정운영의 자율성 제고 필요성 등에 전적으로 동의합니다. 특히 국가시책사업을 이런 저런 방법을 통해 교부금 재원으로 떠넘기는 것은 금지될 필요가 있으며, 이와 관련된 법 개정이 있어야 할 것입니다. 또 앞서 이야기 했던 교육재정법률주의와 관련하여 「지방교육재정교부금법」 제6조가 기준재정수요액 산정의 핵심인 측정항목 및 측정단위를 모두 포괄적으로 대통령령으로 위임하고 있는 것의 문제도 짚고 차제에 해결해야 할 것입니다(황준성 외, 2021: 57). 측정항목과 측정단위를 모두 행정부에 포괄위임함은 지방교육재정의 실질적 결정권을 백지위임함과 같다고 보기 때문입니다.

아울러 조금은 더 원론적인 이야기도 해보고 싶습니다. 유·초·중등 교육재원 특히 지방교육재정의 대부분이 이전재원이라 그 필요성에도 불구하고 세입을 줄이거나 확대할 수 있는 탄력성이 낮은데, 관련하여 ‘양입제출(量入制出)’ 원칙이 적용될 수밖에 없는 현재의 한계를 개선할 필요성은 없는가 그리고 개선이 필요하다면 실제 개선은 가능한가에 대한 논의가 한 번은 제대로 있어야 하지 않은가 화두를 던져 보고 싶습니다. 필요하다면 지방교육자치제도의 실질화 방안과 연계하여 교육자치 재정권 확대 및 교육자치조세권 논의도 할 수 있어야 한다고 보기 때문입니다.

3. 고등교육재정을 둘러싼 문제들

고등교육재정 법제와 관련해서 다시금 교육재정법률주의를 이야기할 수밖에 없는 것 같습니다. 발제자께서 「고등교육법」 상 교육재정 관련 조항의 변천사를 잘 찾아 제시해주었는데, 해당 조항만으로는 과연 고등교육재정과 관련하여 법률에 명시된 기본적인 사항이 무엇인지 알 수 없습니다. 「고등교육법」 상 ‘교육재정’이라는 타이틀을 갖고 있는 제7조는 “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.”와 “학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 예산과 결산을 공개하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐이기 때문입니다. 대신 제7조의2가 ‘고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 등’을 포함한 ‘고등교육 재정지원 기본계획’ 수립을 교육부장관의 책무로 규정하고 있는데, 기본적인 사항을 법률이 아닌 행정부의 기본계획으로 정하도록 함으로써

교육재정법률주의에 반하고 있지 않은가 하는 생각을 지울 수 없습니다. 이를 포함하여 고등교육 재정과 관련하여 국회의 입법형성권에 반드시 포함되어야 할 구체적 내용들에 대한 보다 많은 논의가 필요해 보입니다.

「고등교육재정교부금법」 또는 「대학균형발전특별회계법안」 등의 추가적 제정 논의는 교육재정법률주의 관점에서 고등교육재정의 중요한 사항들을 보다 충실하게 법률로 규정하게 된다는 점에서 일단 최소한의 필요성은 갖는다고 할 수 있어 보입니다. 특히, 고등교육재정교부금제도의 법제화는 고등교육이 보편화된 오늘날 충분히 검토할만하다고 봅니다. 이와 관련하여 국세 교육에서와 일정 비율의 내국세를 추가한 고등교부금을 기반으로 하는 단계적 개선방안이 제시됨은 의미가 크다고 봅니다. 물론 발제자도 선행조건으로 제시한 「교육세법」 개정에서 유아교육지원특별회계 수입분에 대한 보전 방안에 대한 해결이 우선임은 빠뜨려서는 아니 될 것입니다. 그런데, 현재 발의되어 있는 관련 법안과 같이 “내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액으로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 교부율을 정하도록”하는 것 즉, 교부율을 법률에서 직접 규정하지 않고 위임하는 것이 교육재정법률주의 정신에 맞는지 확인이 필요할 것입니다.

그리고 여기에 반드시 추가적으로 논의해야 할 것이 교부금의 지급 대상의 범위일 것입니다. 사실, 고등교육재정교부금이라고 한다면 응당 사립대학들도 포함되어야 합니다. 그런데 현재 고등교육기관의 소위 구조조정이 불가피하다고 여겨지는 상황이 지속되고 있음을 고려하지 않고 보통교부금을 이야기하는 것은 국민의 세금으로 잉여 대학을 연명하게 함으로써 고등교육체제 전반을 더욱 어렵게 한다는 비판으로부터 자유로울 수 없기 때문입니다. 이를 감안하여 발제자도 보통교부금의 수급 자격을 평가결과 또는 인증결과와 연계하여 부여하는 안을 제안하였을 것입니다. 그러나 평가결과 또는 인증결과와 연결하는 것은 자칫 재정을 통해 대학을 통제하도록 하는 우를 범할 수도 있기 때문에 보다 근본적인 해결책을 찾지 않으면 아니 될 것입니다. 이와 같은 맥락에서 「사립학교법」 제35조의2 ‘해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례’ 등을 일시적으로 또는 운영상 어려움에 고의 또는 중과실이 없는 학교설립·경영자들에게 부분적으로라도 개정하여 사립대학들의 자발적 퇴로를 넓혀주는 것도 적극 검토할 필요가 있음(황준성, 2008: 63)을 다시금 제안하고 싶습니다.

끝으로 발제문에 제시되어 있는 「지방교육재정교부금법」 일부개정법률안을 보면 교육부장관으로 하여금 보통교부금의 재원 중 일부를 고등교육에 지원할 수 있도록 하고 있

는데, 이것이 타당한지에 대한 검토가 필요해 보인다는 말씀을 드리고 싶습니다. 특히, 「지방교육재정교부금법」의 제정 목적이 제1조에 명시하고 있듯이 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원을 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모한다는 것인데, 교육부장관이 그 재원 중 일부 그것도 대통령령이 정하는 비율에 해당하는 금액을 고등교육재정으로 지원할 수 있다고 하는 것이 동법에 규정되는 것이 타당한지 면밀한 검토가 필요해보이기 때문입니다. 감사합니다.

참고문헌

- 송기창(2022). “지방교육재정교부금제도 개선의 쟁점과 과제”, 교육부 주최 지방교육재정 제도개선 전문가 토론회 자료집. 1-20.
- 이선호(2022). “지방교육재정에 대한 새 정부의 과제”. 2022년 연합학술대회 자료집(새 정부 교육정책의 과제). 41-74.
- 하봉운·김형근·김성기·황준성·홍근석·이정민(2008). 고등교육재정의 안정적 확보 방안 연구. 서울: 한국교육정책연구소.
- 허영(2019). 헌법학원론. 서울: 박영사.
- 황준성(2008). “사학규제 개혁을 위한 사립학교법령 개정 방향”, 대한사립중고등학교장회·대한교육법학회 공동 주최 2008 사학발전 세미나 자료집. 37-69.
- 황준성(2014). “지방교육재정의 현실과 법령 개정 방안 모색”에 대한 토론, 한국교육재정경제학회 등 지방교육재정 관련 4개 기관 공동학술대회 자료집. 65-68.
- 황준성·권순형·김상철·이쌍철·김법연·김성기·전윤경·정필운(2020). 교육제도법률주의 관점에서의 현행 교육법제의 주요 정비 방안. 진천: 한국교육개발원.
- 황준성·김성기·유경훈(2021). 교육자치 분권을 위한 법령 제·개정 방향 설정. 세종: 전국시도교육감협의회.

【토론문】

차기정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제 토론문

조 인 식¹⁾

1. 들어가며

- 발표문은 차기정부의 교육재정정책과 관련하여 유·초중등교육을 위한 지방교육재정과 대학을 위한 고등교육재정으로 구분하여 당면한 과제와 교육재정의 실태를 심도있게 분석하여 차기정부의 교육재정 관련 과제를 제시함
- 토론자는 발표문에서 현재 교육재정과 관련하여 경제 부처를 중심으로 논의되고 있는 학생수 감소에 따른 교육재정 축소가 교육재정의 기본원칙을 고려했을 때 바람직하지 않다는 의견과 고등교육재정 확충의 필요성에 동의함
- 토론자로서의 소임을 위하여 발표문에 대하여 다음의 의견을 제시함

2. 지방교육재정 관련

- 첫째, 사회의 저출산에 따른 학생수 감소에 따라서 지방교육재정을 축소해야 한다는 경제 부처의 논리에 대하여 교육재정의 구조와 특성을 적극적으로 제시하여 홍보할 필요가 있음
- 교사, 학교, 시·도교육청, 교육부, 교육 관련 전문가 등을 제외하고 대다수 국민들이 “일반 공공서비스는 개인이 서비스 제공대상이자 재정소요의 산출기초인 반면에 교육서비스의 소요경비는 학생 개인이 아니라 교수학습활동의 기초단위인 학급을 중심으로 소요경비가 산출”되는 특성을 이해하지 못하여 학생수 감소에 따른 교육예산 축소 논리에 동의한다고 사료됨

1) 국회입법조사처 입법조사관

- 발표문에 제시한 “학교교육의 특성 등에 대한 대국민 이해도를 높이기 위한 노력을 병행할 필요가 있다”라는 의견에 동의하며, 교육계는 학생과 학부모가 학생수 감소에 따른 교육예산의 축소가 국가의 미래와 교육의 질과 만족도 제고에 바람직하지 않다는 의견에 공감하도록 노력할 필요가 있음
- 둘째, 학생수 감소에 따른 교육재정 축소 주장에 대응하기 위한 논리를 개발하여 제시할 필요가 있음
 - 4차 산업혁명에 대응하기 위한 미래 교육 환경 조성 및 노후시설 개선 등을 위하여 안정적인 교육재정 확보와 운영이 필요하므로 지방교육재정을 축소해서는 안 된다는 의견은 설득력이 높지 않다고 사료됨
 - 발표문에 제시한 지방교육재정 사업별 세출결산액 자료에 따르면, 인적자원 운용 부분은 지속적으로 감소하는 추세고 누리과정과 급식사업비 관련 부분이 지속적으로 증가함
 - 반면에 직업교육과 평생교육이 차지하는 비중이 2020년 기준으로 각각 0.0%와 0.2%로 매우 낮음
 - 일반 학생과 관련된 교육과정에 대한 지원과 투자는 많았지만, 직업교육과 평생교육 및 특수교육, 장애 학생 대상 교육, 학교 부적응 학생 등 교육에서 소외된 학생들에 대한 지원과 투자는 적었다고 사료되며, 이러한 부분에 대한 지원과 투자를 위하여 지방교육재정 확대 내지는 유지가 필요하다는 의견을 적극적으로 개진할 필요가 있음
- 셋째, 시·도교육청의 교육재원이 중앙정부와 지자체의 전입금에 의존하는 비율을 낮추기 위한 방안을 논의할 필요가 있음
 - 시·도교육청이 지방교육자치의 목적에 맞게 지역의 특성과 환경에 부합하는 교육정책을 시행하기 위하여 재원이 필요하지만, 시·도교육청은 중앙정부와 지자체에 교육재정을 의존하는 비중이 높아서 지역의 교육에 실질적으로 지원할 수 있는 예산이 부족함
 - 이는 발제문에서 제시된 재정분권과 관련하여 “지방 납세자들과 교육위원회가 학교 운영에 필요한 예산을 편성하고 세금을 부과하는 권한을 가져야 하지만, 시·도교육청에 조세결정권한이 없다”는 현실에 기인함
 - 시·도교육청이 자체적으로 예산을 확보하는 방안을 검토하여 지방의 납세자들이 납부한 세금이 지역에 지원할 수 있는 구조를 만들기 위한 검토가 필요함
 - 다만, 지역별로 산업의 발달 정도와 경제적인 격차 등으로 재원 확보에 대한 차이로 인한 교육재정 투입의 차이로 지역 간에 교육격차가 발생할 수도 있다는 점을 고려하여

검토할 필요가 있음

3. 고등교육재정 관련

- 첫째, 국가장학금은 법적 근거가 없는 제도이기 때문에 정책 결정권자와 입법권자의 의지가 있으면 국가장학금과 유사하게 고등교육재정 확충을 위한 재원을 확보할 수 있다고 사료됨
 - 고등교육재정에서 국가장학금, 국립대학 운영비, 이공계 사업비가 차지하는 비중이 매우 높고 대학 재정지원사업비의 비율이 낮다는 의견에 동의함
 - 고등교육재정은 국가장학금 예산을 제외한 실질고등교육예산은 GDP대비, 정부예산 대비, 교육예산 대비 구성비에 있어서 지속적으로 하향 및 정체 상태라는 지적에도 동의함
 - 이는 대학에 실질적으로 지원하는 예산이 매년 축소 내지는 현상 유지라는 것으로 대학과 전문대학의 재정을 어렵게 하는 요인이라고 사료됨
 - 국가적으로 제한된 예산에서 고등교육의 질을 높이는 데 필요한 재원을 확보하기 어려운 상황이지만 국가장학금을 지원하기 위한 예산은 지속적으로 증가하는 추세임
 - 대학을 지원하기 위한 사업에 예산을 편성하여 지원하면 고등교육의 질이 높아져서 국가 경쟁력 향상과 사회에 필요한 인재 양성이 가능하다는 논리 등을 통하여 정책 결정권자와 입법권자를 설득할 필요가 있음
- 둘째, 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 고등교육재정교부금 신설과 관련된 입법논의를 살펴볼 필요가 있음
 - 제17대 국회(2004~2008)부터 제20대 국회(2016~2020)까지 고등교육재정교부금을 신설하는 내용이 포함된 법률안이 총 10건이 발의되었지만 전부 임기만료로 폐기되었으며, 제21대 국회(2020~2024)에는 고등교육재정교부금 신설 관련 법률안 1건, 지방교육재정교부금 일부를 고등교육재정 지원 관련 법률안 1건, 대학균형발전특별회계 설치 관련 법률안 1건 등의 발의되어 있음
 - 고등교육재정 확충 관련 법률안의 해당 상임위원회 검토보고를 살펴보면 다음과 같음

〈표〉 고등교육재정교부금 신설 및 고등교육 재정책충 법률안 검토보고

대표 발의	제안 일자	상임위원회 검토보고
박찬석	2004. 11.24	<p>국가예산을 총괄적으로 편성하고 있는 기획예산처에서는 다음과 같은 이유로 동 법안의 제정에 반대함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민의 조세부담으로 대학을 지원하는 것은 대학의 책임성과 자율성에 배치되며, 대학은 설립주체가 자기 책임하에 설립·운영하는 것이 원칙인바 국민의 세금으로 대학운영비를 총당하도록 하는 것은 이러한 원칙에 위배됨 - 내국세 총액의 7.6%는 2004년의 경우 7조 1,600억원에 달하고 있는바 현재의 재정여건상 그 실현이 불가능함 - 교부금은 국가와 지방간 또는 지방 상호간 재원의 불균형을 조정하기 위한 지방 재정조정제도의 일환으로 고등교육기관을 지원하기 위한 예산을 편성하는 방식으로 교부금 제도의 도입은 적절하지 아니함
김우남	2009. 11.13	<p>〈찬성 입장〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교부금도 국고보조금과 같이 고등교육기관인 대학에 교부할 수 있다는 논리로 국고보조금 제도가 지방자치단체에 한정하지 않고 정부의 역할과 기능을 수행하는 민간에게도 그 보조의 취지를 살려 보조금을 지급하는 것과 마찬가지로, 국민에 대한 교육기능을 수행하는 고등교육기관에 대해서도 국민의 교육권 보호하고 대학 간 재정력의 격차를 시정하는 차원에서 교부금을 지급할 수 있음 - 국립과 공·사립대의 역할과 기능에 사실상 차이가 없고 학생과 학부모도 고등교육에 있어서 차별받지 않을 권리가 있으므로 사립대학에도 운영비를 지급할 수 있음 - 고등교육재정교부금의 도입이 대학의 구조조정을 저해할 것이라는 주장에 대해서는 고등교육재정교부금 중 특별교부금 또는 사업교부금은 보통교부금과 달리 현행의 사업비 배분방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되는 예산이므로 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합도 저해하지 않음 - 고등교육에 대한 정부의 투자를 확대하기 위해서는 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 교부금제도의 도입을 전향적으로 검토할 필요가 있음 <p>〈반대 입장〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육재정을 교부금으로 지원하는 것은 교부금제도의 본래 취지에 반한다는 논리로 교부금은 원칙적으로 지방자치단체에 대한 세원배분 방식의 하나로 도입된 제도이므로 개별 대학은 교부금 지원 대상으로 보기 어려움 - 교부금을 통하여 국가가 사립대학에 운영비를 지원하는 것은 적절치 않음 - 고등교육재정교부금 제도의 도입은 대학의 구조조정 및 통폐합의 정책방향과 배치됨 - 고등교육재정교부금이 각 대학에 교부하는 경우 대학별 특성화가 무시되고 평준화될 수 있음
임해규	2009. 11.23	상동

대표 발의	제안 일자	상임위원회 검토보고
권영길	2011. 6.7	상동
한명숙	2012. 5.30	상동
정진후	2012. 6.27	상동
정우택	2013. 7.3	상동
서용교	2016. 12.26	<ul style="list-style-type: none"> - 고등교육재정교부금을 통한 고등교육재정 확충은 전체 국가재정 운용 방향의 변경에 대한 사항으로서 사회 각계각층의 의견수렴 및 국민적 합의가 요구되고, 그 필요성과 우려되는 부작용에 대하여 심도 있는 논의를 거쳐 결정할 필요가 있음 - 우리나라는 대학설립 준칙주의에 따라 설립주체인 대학이 자기책임 하에 학교의 설립·운영에 필요한 재정을 책임지도록 하고 있으므로 국민의 세금으로 사립대학의 운영비를 지급하는 것은 이러한 원칙에 부합하지 않는다는 의견이 있을 수 있음 - 반면에 고등교육기관의 인프라가 완비되지 않은 현실에서 사립학교에 대한 기관 단위 지원이 필요하고, 국가의 통제를 억제하기 위해서 용도가 지정되지 않은 포괄적 재원 지원이 필요하다는 의견이 있음 - 대학의 구조조정 및 통·폐합이 완료되지 않은 상황에서 고등교육재정교부금 제도의 도입은 시기상조라는 견해가 있으며, 고등교육재정의 확충과 대학지원 확대에 따라 대학들의 재정확충을 위한 자구노력을 억제하고 부실대학이 적기에 퇴출당하지 않을 수 있음 - 고등교육재정교부금 중 사업교부금은 보통교부금과 달리 현행의 사업비 배분방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되는 예산이므로 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통폐합 정책도 저해하지 않음
윤소하	2017. 3.20	검토 보고 없음
안민석	2017. 10.10	상동
곽상도	2021. 9.2	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원을 “국가”가 “지방자치단체”에 교부하는 것으로 “교육부장관”이 지방교육재정교부금 중 일부를 「고등교육법」 제2조에 따른 “학

대표 발의	제안 일자	상임위원회 검토보고
		교”에 직접 지원하도록 하는 것이 현행 「지방교육재정교부금법」의 체계에 부합되는지에 대하여 종합적으로 살펴볼 필요가 있음 - 교육부: 지방교육재정교부금은 사·도교육청의 유·초·중·고 교육을 위해 활용되는 것이므로 고등교육에 교부금을 활용하도록 하는 등 개정안은 관련 법률들과 상충됨 - 시·도교육청: 「지방자치법」, 「지방교육재정교부금법」 등 관련 법률을 고려할 때, 고등교육은 지방교육재정교부금의 지원 대상이 아니며, 교육복지, 미래교육 대비 등 지방교육재정 투자 수요가 여전히 많은 상황에서 지방교육재정교부금 일부를 고등교육에 지원하는 것은 적절하지 않음
유희	2021. 9.29	- 기획재정부는 국가재정법상 특별회계 신설 요건 미충족, 유아교육특별회계(‘22년 종료) 개편 등 교육분야 재원분배 체계 전반에 대해 논의 진행 필요성 등을 이유로 특별회계 설치에 부정적인 입장을 취하고 있어 이에 대한 고려가 필요함 - 교육부는 별도의 고등교육 재정제도 개편 없이 5년 후 특별회계를 폐지하는 것은 효과적이지 않기에 유효기간 규정은 삭제가 필요하다는 의견과 장기차입을 허용할 필요가 있다는 제시하였으므로 한시적 운용 여부에 대하여 논의해 볼 필요가 있음
서동용	2021. 10.27	검토보고 없음

□ 셋째, 대학이 자체적인 노력으로 교육과 연구에 필요한 재원을 확보할 수 있도록 각종 규제 완화와 등록금 인상 허용을 검토할 필요가 있음

- 고등교육재정 확충을 위한 고등교육재정교부금 신설과 지방교육재정교부금의 일부 전용은 현실적으로 어려운 부분이 있으며 내국세 인상은 세수 저항 등의 문제가 발생할 수 있음
- 대학이 재정적으로 어렵게 된 배경에는 등록금 동결과 연계된 국가장학금 지원과 교육부의 재정지원사업 운영 등이 있음
- 대학이 자율적으로 등록금 인상 수준을 결정하여 등록금을 인상하는 방안이 대학의 재정에 큰 도움이 되지 않는다는 연구도 있지만, 등록금을 인상하여 대학의 재정난 완화에 일부 도움이 될 수 있으므로 검토가 필요함
- 대학이 자체적으로 수익을 창출할 수 있는 사업을 가능하도록 각종 규제를 적극적으로 완화할 필요가 있음
- 다만, 대학의 등록금 인상과 수익창출을 위한 규제 완화는 고등교육의 질을 높이는 데

필요한 재원에 극히 일부분을 충당할 수 있는 수준이라는 점을 고려할 필요가 있음

4. 나가며

- 발표문은 현재 교육이 직면한 여러 환경과 실태를 심도있게 분석하고 교육재정 상황을 면밀히 진단하여 차기정부가 검토하고 실행할 필요가 있는 교육재정 정책 및 입법을 위한 과제를 제시함
- 차기정부의 교육재정 정책 및 입법과 관련하여 공부할 수 있는 기회를 주신 발제자와 대한교육법학회 및 한국교원단체총연합회 관계자 여러분께 감사를 드리며 오늘 논의된 여러 의견과 방안이 교육재정확충에 기여할 수 있는 자리가 되기를 바라며 토론을 마칩