

학교 시스템 효율성 개선을 위한
교육 행·재정체제의 개혁

- 脫統制와 진정한 지방자치의 확립 -

2002. 12.

李鎮淳



序 言

우리 경제는 주로 투입주도의 성장 메커니즘을 통해 연평균 7%가 넘는 고도성장을 지속하였다. 그러나 요소투입 위주의 성장과 대규모 재벌의 급속한 확장에 입각한 모델은 1990년대 초반 한계에 도달하기 시작하였다. 1990년대 총요소생산성 증가율은 제조업 및 서비스업에서 하락했다. 금융업, 보험업, 업무지원업 및 도소매업 등과 같은 분야에서 총요소생산성 증가율은 실제 마이너스로 전환되었다(OECD, 2000). 관치경제하에서 재벌들의 과다 차입에 의존한 과잉투자의 누적으로 1997년 총체적 경제위기에 직면하면서 투입주도의 고도성장시대는 막을 내렸다.

지속적인 경제성장을 통해 선진국으로 도약하기 위해 이제 남은 길은 자원배분의 효율성을 끌어올리는 수밖에 없다. 과학지식의 증가와 정보통신기술의 급속한 발전은 지식이 경쟁력에 있어서 가장 중요한 요소가 되게 한다. 세계는 수송 및 통신비용의 감소, 기술진보 등으로 상호의존성 및 경쟁이 심화되고 있다. 이에 정부는 '지식정보강국'을 한국경제의 중장기 비전으로 제시한 바 있다.

지식기반경제는 모든 경제활동에 있어서 지식의 창의적 개발과 효율적 확산, 생산적 활용을 그 발전기반으로 삼는 경제를 의미한다. 그리고 여기서 지식이란 단지 추상적인 학문적 지식만이 아니라, 하이에크(Hayek)적 의미에서 구체적 지식까지 포괄하는, 좀더 많은 부가가치와 새로운 가치를 창출할 수 있는 능력 또는 아이디어를 지칭한다. OECD(1996)는 회원국들의 산업활동의 구조적 측면을 볼 때, 무형의 지식자산과 혁신능력에 바탕을 둔 경제활동의 비중이 점차 높아지는 '경제의 지식집약화 현상'이 지난 20여 년 동

안 서서히, 그리고 가속적으로 진행되어 왔음을 밝혔다. 실제 지식 기반경제시대로의 이행은 1980년대 중반 이후 본격화된 정보통신 혁명, 세계화, 과학기술 진보의 가속화 등 복수의 구조적 변화요인들간의 상승작용을 배경으로 하고 있다. World Bank(1998)가 지적했듯이, 선·후진국간 지식격차가 자본격차보다 더 크다. 따라서 종래의 자본을 중심으로 한 국제분업이 지식을 중심으로 한 분업으로 대체되는 지식기반시대의 도래는 개도국들에 있어서 새로운 기회라기보다는 도전으로서의 의미가 강하다.

KDI(2000)가 지적하였듯이, 이러한 지식기반경제라는 시대적 전환기에 있어 우리의 강점은 세계적 수준의 교육성취도와 산업설비이고, 반면 약점은 선진국과의 현저한 지식격차 및 이의 효율적 활용에 필요한 시장질서의 미비, 이 두 가지로 압축할 수 있다. 종합적으로 볼 때, 지식 정보강국으로 발전하기 위한 전략의 3대 핵심과제는 진정한 시장경제의 확립, 다국적 기업의 유치를 중심으로 한 과감한 개방, 교육·연구개발, 정보화 등 국내 혁신기반의 강화이다.

첫째, 시장질서의 확립: 무엇보다도 관치경제의 잔재를 청산하고 자유경쟁과 자기책임원칙에 입각한 시장질서를 구축하기 위한 지속적이고 일관된 정책적 노력이 중요하다. 기업과 경영자가 시장의 힘에 의해 규율되는 환경을 조성하고 시장에서의 경쟁압력을 통해 혁신의 유인을 강화해야 한다. 효율적 금융시스템을 구축하기 위해서는 근본적으로 시장에 의한 금융감독이 이루어질 수 있는 기반을 조성하고 위기극복 과정에서 국유화된 금융기관의 민영화를 통한 금융기관의 자율·책임경영체제를 확립하여야 한다.

둘째, 선진다국적 기업의 공격적 유치: 아직 대다수의 산업분야에서 국내의 기술수준과 지식은 선진국에 비해 크게 뒤떨어져 있다. 그래서 서구 다국적기업의 유치를 통해 해외지식의 국내유입

을 확대해야만 한다. 아일랜드의 외국기업 유치경험은 다국적기업의 활동이 국내기업의 기술수준 제고에 크게 기여할 수 있음을 보여준다. 한국에 입지하는 다국적기업의 목적이 비용우위의 확보보다는 생산기술의 활용에 있는 만큼, 이들을 유치하기 위해서는 비용지원 위주의 유치전략에서 탈피하여 기술·기능인력 공급, 국내 연구개발시스템 개방 등을 통해 이들이 매력을 느낄 수 있는 지식 집약적 생산여건을 조성하는 것이 필요하다.

셋째, 국가혁신체제의 구축: 산업계의 수요를 충족시키는 연구개발시스템을 구축해야 한다. 우리의 연구개발자원 투입은 OECD 국가 중 최상위권이지만 연구개발의 성과는 최하위권이라는 사실은 우리의 연구개발시스템에 구조적 문제가 있음을 시사한다. 연구개발정책체계를 지역 및 산업현장의 수요 중심으로 전면 개편하는 한편, 산업특성, 기업의 기술능력, 연구기반 등을 고려한 선택과 집중의 전략을 채택해야 한다.

교육·인력개발체제 전반에 걸친 과감한 개혁도 중요한 과제이다. 싱가포르와 같이 국가전략 차원에서 외국의 우수 대학원을 유치하여 고급전문인력 및 첨단과학기술 기반의 열위를 해소할 필요가 있다.

1997년 경제위기를 극복하기 위해 지난 5년 동안 경제개혁을 추진한 결과, 지식정보강국으로의 발전을 위한 3대 핵심과제들 중 첫째, 시장질서의 확립, 두 번째, 외국인 투자의 유치 측면에서는 상당한 진전을 이룩하였다. 경제위기의 근본원인이 관치경제에 있다는 국민적 공감대를 기반으로 진정한 시장경제 확립을 목표로 한 4대부문의 구조조정이 추진되었으며, 외국인 직접투자를 전면 자유화함으로써 400억달러가 넘는 외국인투자를 유치하였고, 인터넷 보급률 세계 1위를 달성하였다.

그러므로, 본 연구는 지식기반경제라는 새로운 환경하에서 한국 경제가 지속적 발전을 이룩하기 위해 추진해야 할 다음 국가과제는 한국 교육시스템의 효율성을 개선하기 위한 교육개혁이라는 인식에서 출발한다. 물론 국가혁신기반 강화의 관점에서 기술진보를 이끄는 힘이 될 수 있는 고등교육의 개혁이 우선적 과제이다. 그러나 세계화의 진전으로 고급기술자들의 국제간 이동성은 현저히 증가되고 있는바, 비교적 국제적 이동성이 낮은 일반국민의 지적 수준이 한 국가의 기업입지로서 비교우위를 결정하는 보다 중요한 요인이라는 관점에서, 그리고 현재 우리나라에서 커다란 사회문제가 되고 있기 때문에, 본 연구는 초·중등 교육개혁 방안 모색에 초점을 맞추고 있다.

본 연구는 우리나라 초·중등 공교육비의 대GDP 비율이 OECD 평균을 이미 상회하고 있음에도 불구하고, 학부모들의 88%가 현 교육상황을 심각한 위기상황으로 인식하고 있다는 점을 고려하여 현행 학교 시스템이 비효율적이라는 사실에 착안하고 있다. 본 연구는 현행 학교 시스템의 低效率은 관치교육으로 인한 지방자치단체와 일선 학교의 자유와 경쟁의 결여, 지방자치단체와 지방교육자치단체의 분리 설치로 인한 학교 행·재정의 학부모에 대한 책무성 결여라는 시스템 실패에서 비롯된 것으로 진단한다. 따라서 교육개혁의 제1차적 과제는 중앙정부 주도의 공급자 중심 체제에서 지역 주도의 수요자 중심 체제로의 학교 행·재정 시스템의 전환이다. 우선 탈통제를 위해 교육인적자원부의 기능을 전면적으로 개편하고, 자립형 사학제도, 자율학교제도를 조기 정착시켜 고교평준화 정책에 따른 문제를 보완하고, 학교선택권을 단계적으로 확대하여 학교간 차별화 경쟁과 혁신노력을 유도해야 한다. 둘째, 지방교육자치단체를 지방자치단체에 흡수 통합시키고, 기초자치단체에 학교 행·재정권과 부동산보유세 과표현실화율 책정권을 부여

하여 각 기초자치단체가 부동산보유세 세수를 교육재원으로 활용하도록 함으로써, 각 지역 주민들이 ‘학교 교육의 질-세부담’ 조합을 자율적으로 선택할 수 있도록 허용할 것을 제안하고 있다.

본 보고서는 숭실대학교 경제학과 이진순 교수가 집필하였다. 저자는 보고서 집필 과정에서 자료수집과 원고 정리에 많은 수고를 아끼지 않은 최창남 조교에게 감사드리고 있다. 또한 보고서를 읽고 좋은 의견을 개진해 주신 익명의 두 논평자께도 감사드리고 있다. 본 보고서의 내용은 필자의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀 둔다.

2002년 12월

한국조세연구원

원장 송 대 희

<요약 및 정책시사점>

<요약>

- 한국교육의 핵심 문제는 학교교육 부실과 과외비의 과다지출
 - 1998년 기준 한국의 GDP대비 총교육투자는 총공교육비 7%(공부담 4.1%+사부담 3.0%), 사교육비 2.9%, 합계 9.7%로 세계적으로 높은 수준임.
참고) OECD 평균 총공교육비 5.7%(공부담 5.0%+사부담 0.7%)
 - 초·중 교육에 대한 총투자비는 GDP의 6.85%(=공교육비 3.95%+사교육비 2.9%)로서 OECD 평균 3.8%를 크게 상회
 - 또한 한국 초·중등학생의 학업성적 역시 세계 최상위권
 - 그러나 유교 전통으로 인해 높은 교육수요를 가진 한국의 학부모 및 학생의 대다수가 학교교육에 만족하지 못하고, 막대한 사교육비 지출
 - 공교육 부실의 원인은 학교 시스템의 저효율

- 따라서 향후 교육개혁은 투입증대로부터 학교 시스템 효율성 개선에 초점을 맞추어야 함.
 - 미국 및 국제비교평가 자료를 이용한 교육산업의 생산함수에 대한 수많은 실증연구 결과는 투입주도의 교육정책이 실패했다는 결론에 도달함. 즉 학생 1인당 교육비, 학급당 학생 수 등 교육에의 투입 증대가 학생들의 학업성과를 개선하는 것은 아님.
 - 한국 학교 시스템의 저효율은 (1) '보호와 통제'를 기본원리

로 한 중앙집권적 官治教育으로 인해 지방정부간, 그리고 학교간 자유경쟁의 결여, (2) 지방자치단체와 지방교육자치단체의 이원화로 인한 학교 행·재정의 학부모에 대한 책무성 결여라는 시스템 실패에서 비롯

- 따라서 새로운 교육개혁의 제1차적 과제는 교육산업에 있어서 ‘자유경쟁과 자기책임 원칙’의 확립을 목표로 脫統制(decontrol)와 분권화(devolution)를 위한 교육의 행·재정 시스템 개혁
- 고등학교의 절반 이상을 차지하고 있는 사립학교를, 자립형 사립고를 출발점으로 진정한 사립학교로 개편, 사교육 시장의 자유화
- 공립학교는 지방자치단체간 경쟁체제를 도입하고 학군 내의 학교 선택권 부여

□ 한국 학부모의 높고 다양한 교육수요를 충족시킬 수 있는 효율적인 교육 행·재정 시스템 구축의 핵심과제는 진정한 지방자치의 확립에 있음.

- 교육수요의 다원화 및 급속한 환경변화로 중앙정부 주도의 획일적 교육개혁은 성공하기 어렵고 위험
- 교육인적자원부의 전면적 기능 개편 : 관치교육하의 통제위주의 기능 ⇒ 교육 인프라의 확충, 정보의 수집 및 공개 등 지원 기능
 - 지역공공서비스인 초·중등교육 행·재정 업무의 지방이양
 - 초·중등 교과서의 질을 선진국 수준으로 개편
 - 문제해결 능력 제고 위주의 제7차 교육과정의 인프라로서 도서관 확충: 다양한 학습자료 개발 및 이의 보급을 위한 디지털 도서관 확충

- 지방자치단체의 권한과 책임하에 각 지역에서 적합한 초·중등 교육 개혁을 할 수 있도록 초·중등 교육의 행·재정권을 지방으로 이양하고 지방자치와 지방교육자치단체간 기관 통합

□ 부동산보유세 부담과 교육의 질 연계 시스템 구축

- 주기적인 부동산 가격 인플레이션 해소와 지방자치단체의 자주적 교육재원 확보를 위해서는 부동산 관련 세제를 현행 低保有課稅·高去來課稅 체계로부터 선진국형 高保有課稅·低去來課稅 체계로 전환시켜야 함
- 이를 위해서는 결국 보유과세(종합토지세, 재산세)의 과표 현실화가 관건(현재 과표현실화율 30%에 불과)
- 과표현실화의 효과적인 추진을 위해서는 과표현실화로 인한 주민들의 세부담 증가라는 비용과 초·중등 학교교육의 질 개선이라는 편익의 연계 시스템 구축이 필요
- 이를 위해서는 지방 기초자치단체에게 초·중등학교의 행·재정권과 과표현실화율 책정권을 동시에 부여하고, 부동산 보유세 세수를 지방교육재원으로 활용할 수 있도록 인센티브 부여
- 종합토지세제를 각 지방자치단체가 설정한 단일세율로 과세하는 지방토지세와 최상위 토지소유자만을 과세대상으로 하는 국세토지세로 이원화

목 차

I. 머리말	17
기본시각	17
본 연구의 윤곽 및 구성	20
II. 한국 초·중등 교육의 문제구조	25
1. 학교 시스템의 효율성 문제	25
1) 교육은 공공재가 아니다	25
2) 교육산업에의 투입과 성과: 국제적 경험	27
3) 교육산업에의 투입: 한국	32
4) 한국의 초·중등 교육 시스템은 비효율적인가?	38
2. 학교 시스템 비효율성의 구조적 원인	42
1) 교육 목표의 혼란: 全人教育觀과 學力主義 教育觀과의 갈등	43
2) 학교지배구조의 실패: 획일적이고 경직적인 공급자 위주의 교육 시스템	53
3) 官治教育	56
III. 교육개혁의 새로운 구도:	
초·중등 학교 시스템의 효율성 제고	67
1. 교육정책 패러다임의 전환	68
2. 성과에 근거한 유인	73
3. 성과의 측정과 교육목표	75

4. 교육개혁의 제1차적 과제 : 脫統制와 진정한 지방자치의 확립	77
IV. 脫統制를 위한 정부기능의 개편	80
1. 정부기능의 전면적 개편과 분권화	81
2. 학교지배구조의 확립	85
3. 교육 서비스 시장의 경쟁체제 확립	88
1) 사립학교의 자율화	88
2) 과외시장의 자유화	91
V. 지방자치의 경제적 의의와 지방교육행정체제의 개편 ..	93
1. 지방자치의 경제적 의의: 재정적 분권화 정리	93
2. 지방자치의 기본원칙	94
3. 파행적인 지방자치: 자율과 책무성의 결여	96
1) 권한 이양이 아닌 위임	98
2) 중앙정부로부터의 이전재정에 과도한 의존	99
3) 일반지방자치와 지방교육자치 행정의 이원화	99
4) 일반지방재정과 지방교육재정의 이원화	101
4. 지방정부로의 권한이양, 일반지방자치와 지방교육자치의 통합	103
VI. 진정한 지방자치와 교육재정제도의 개편	107
1. 진정한 지방자치와 자주재원	107
2. 한국지방재정의 근본문제: 지자체의 자유와 자기책임의 결여	108
3. 교육재정 구조의 특징과 문제점	110
4. 교육재원조달 구조의 개편방향	120
5. 수익자 부담금	123

VII. 지방세제 개혁	130
1. 한국 지방세제의 특징과 문제점	130
2. 지방세제 개혁의 기본방향	131
3. 부동산 관련 세제의 개혁	138
4. 주민세의 강화	152
VIII. 結論	155
參考文獻	159

표 목 차

<표 II- 1> 학생들의 학업성적에 미친 주요 학교투입요소 추정계수의 분포	29
<표 II- 2> 학교투입요소 추정계수의 분포: 개발도상국	30
<표 II- 3> 교육비의 구조와 추이: 1997~1998	33
<표 II- 4> OECD 국가의 교육비/GDP 비율(1997)	34
<표 II- 5> 학생 1인당 공교육비	35
<표 II- 6> 학급당 학생수	35
<표 II- 7> OECD 국가의 초·중등학교 교원 1인당 학생 수(1998)	36
<표 II- 8> 초등 4학년 및 중학 2학년 학생의 수학·과학 학력 국제비교	39
<표 II- 9> 학력별 임금수준(고졸=100)	45

<표 II-10> 학력별 임금격차의 국제비교(고졸=100)	46
<표 II-11> 학교교육 내용의 적절성과 학교교육 위기에 대한 중·고등학생들의 반응	54
<표 II-12> 초·중·고등학생을 위한 교육비 지출의 구성과 추이: 1977~1998	61
<표 IV- 1> 주요 선진국의 초·중등학교 제도 현황	90
<표 VI- 1> 중앙정부 교육재정 세출 예산	111
<표 VI- 2> 정부급별 공공교육재원(1997)	112
<표 VI- 3> 학교급별, 정부급별 공공교육재원 (최초재원, 1997)	113
<표 VI- 4> 지방교육비 특별회계 세입 세출 결산내역 (2001년)	116
<표 VI- 5> 사립초·중등교육기관의 재정(2001년 예산)	117
<표 VI- 6> OECD국가의 학교급별 공교육비 규모와 부담구조(1997)	127
<표 VII- 1> 지방세수입의 세목별 구성(2000)	134
<표 VII- 2> 지방세 세목별 감면상황(2000)	137
<표 VII- 3> 주택가격 및 지가 추이	140
<표 VII- 4> 금융자유화, 세제, 금융정책, 자산인플레이 정도의 국제비교	142
<표 VII- 5> 경제주체, 자산소분류별 자산액 (1997년, 순자산액)	144
<표 VII- 6> 종합토지세 비과세·감면상황(2000)	148

I. 머리말

본 연구는 주로 산업화시대에 형성된 한국의 초·중등교육 관련 행정 및 재정체계를 지식기반경제라는 새로운 패러다임에 적합하도록 어떻게 개편해야 할 것인가를 모색하고자 한다. 그 동안 초·중등학교의 개혁을 위해 수많은 방안들이 제시되었고, 또한 실제로 각 정권마다 다양한 교육개혁을 시도하여 왔다. 특히 김영삼 정부 이후 학교교육의 질을 개선하기 위해 재정투입을 크게 증대시켜 왔고, 김대중 정부에서는 학급당 학생 수 감축을 위해 막대한 재정을 투입하고 있다. 그럼에도 불구하고 학교교육에 만족하지 못한 학부모들은 막대한 사교육비를 지출하고 있다.

본 연구는 한국 학교교육의 문제는 투입이 부족해서가 아니라, 시스템의 비효율성에서 비롯된 것이라는 인식을 출발점으로 하고 있다. 따라서 새로운 교육개혁은 우선 종래의 설계주의적 합리주의로부터 진화론적 자유주의로의 교육정책의 패러다임 전환이 필요하고, 이에 입각하여 자율화와 분권화를 통한 경쟁도입과 성과에 근거한 유인체계 도입을 통한 학교 시스템의 효율성 개선에 초점을 맞추어야 한다는 것이 본 연구의 기본입장이다.

기본시각

한국 초·중등 학교교육은 실로 다양한 요인들이 난마처럼 얽힌 복잡한 문제들을 안고 있다. 따라서 우리 교육문제는 다양한 시각에서 진단하고 처방할 수 있을 것이므로, 본격적인 논의에 앞서 본

연구의 기본시각을 명확히 밝혀두는 것이 필요할 것이다. 본 연구는 상호 밀접히 연관되어 있는 크게 다음 세 가지 이론들에 기반하고 있다. Hayek(1982)의 자유주의, Hanushek(1994, 2002)의 교육경제학, Oates(1999)의 재정적 분권화 이론과 Bird(1993)의 지방세 이론이 그것이다.

(1) 우선 본 연구의 철학적 기초는 Hayek(1982)의 자유론이다. 하이에크의 자유론은 현대의 고도로 분업화된 위대한 사회에 있어서 어느 한 개인이나 집단도 사회과정에 작용하는 수많은 지식이나 정보를 모두 파악하는 것은 원천적으로 불가능하다는 의미에서 모든 개인은 ‘無知之 장막’에 둘러싸여 있다는 사실을 출발점으로 한다.

이러한 위대한 사회에서 각 개인의 지식을 유효하게 활용하기 위해서는 가능한 한 각 개인에게 자신의 지식을 자신의 목적을 위해 활용하도록 허용하는 자유가 필요하다. 교육의 과정과 같이 복잡한 문제를 효율적으로 처리하기 위해서는 가능한 한 분권적 의사결정에 의존하여야 한다. 또한 많은 교육개혁에 관한 논의는 흔히 교육의 목표라는 합의하기 힘든 논란의 미궁에 빠지곤 하나, 위대한 열린 사회인 자유사회는 본래 사회 구성원간 합의된 공통의 목적이 존재하지 않는, 단지 추상적 룰이 지배하는 사회이다. 또한 하이에크는 정보전달망으로서 시장의 가격기구와 유인기구로서 그리고 발견과정으로서 경쟁의 중요성을 강조한다.

(2) Hanushek(1994, 2002) 주도로 여러 교육경제학자들의 학교생산함수에 대한 수많은 실증연구의 결론은 투입주도의 교육정책은 실패하였다는 것이다. 20세기에는 미국 등 선진국에서도 교육의 경제적 성과에 대한 논의는 국민들이 받은 교육의 양에 초점이 맞추어져 왔다. 산업화 시대에 한국의 교육제도는 양적인 측면에서 커다란 성과를 거두어, 1999년 현재 25~34세 인구 중 고등학교

이상 졸업자의 비중이 OECD 평균 72%를 크게 상회하는 93%에 달해 세계 최고수준이다.

그러나 지식기반경제시대를 맞아 선진국들에서 교육정책에 대한 논의의 초점은 교육의 질로 전환되었다. 물론 교육의 질을 정확히 측정하는 것은 어려우나, 교육경제학자들은 일반적으로 언어능력, 수학 및 과학 지식에 기반한 분석능력 등 지적능력에 대한 표준적 평가점수로 측정하고 있다. 그 동안 수많은 교육경제학자들의 실증분석에 따르면, 이러한 평가점수는 개인간 소득격차, 대학 진학률 등의 차이를 잘 설명할 뿐 아니라, 국가간 성장률 격차와도 높은 상관관계가 존재함을 발견하였다.

대부분의 실증연구 결과는 학교에 투입을 증대시키면 교육의 질이 향상된다는 가설을 지지하지 않는 것으로 나타났다. 대신 학교 선택권, 교육공급자의 자율과 경쟁, 교사의 지대추구 방지와 같은 교육공급자의 유인구조 개선이 교육의 질 향상에 중요하다는 결론에 도달하였다.

(3) Oates(1999) 주도로 발전시켜온 재정적 분권화 이론은 지방 정부를 자기 주민들이 바라고 동시에 그 비용을 지불할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 배분적 과업을 수행하는 기업 혹은 클럽이라고 본다. 그리고 지방자치는 공공부문에 제한적이거나 시장경제의 원리인 자유경쟁과 자기책임 원칙을 도입함으로써 효율성을 제고하고, 공공재 공급과 비용부담을 연계시킴으로써 자유에 대한 일정한 규율을 확립하고자 하는 제도로 본다.

지식기반경제로의 이행이라는 시대적 관점에서 우리의 약점인 선진국과의 현격한 지식격차와 제도격차를 극복하기 위해서는 무엇보다도 정부기능의 근본적 재편이 필요하고, 이를 위해서는 지방분권화를 통한 정부부문에의 경쟁 도입이 가장 시급하다. 선진국들에서 초·중등교육은 치안과 더불어 대표적인 지역공공서비

스이다. 따라서 우선 초·중등교육을 중앙정부 주도의 공급자 중심 체제에서 지역 주도의 수요자 중심 체제로 전환하는 것이 시급하다.

본 연구의 윤곽 및 구성

본 연구는, 우리나라 교육개혁의 핵심과제는 그 동안 수없이 반복되어온 대학입시제도의 개편, 학교에의 투입증대 등이 아니고, 학교에서 교사들이 학생들을 열심히 가르칠 유인을 제도화하는 것이라는 관점에서, 그 제1차적 과제인 교육관련 행·재정 및 세제의 재구축 방안을 검토하는 것을 목적으로 한다. 최근 경제학자들(윤건영·최영순 1995, 박정수·안종석 1996, 이주호·우천식 1998, 국중호 1998, 한국개발연구원 2000, 김진영 2001)에 의해 암묵적으로 재정적 분권화의 관점에서 주로 교육재정의 개편방안이 제시되었고, 그에 부수한 행정제도의 개편방안을 단편적으로 논의하여 왔다. 본 연구는 이러한 기존 연구들에 기반하여, 자유주의적 관점에서 새로운 교육정책의 패러다임을 제시하고, 이를 수미일관되게 관철하기 위한 행정·재정·세제 등에 걸친 종합적인 교육관련 제도의 개혁방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 우선 제Ⅱ장에서는 한국 초·중등교육 시스템을 주로 효율성 관점에서 분석한다. 우리나라의 초·중등학교에 대한 공교육비의 대GDP 비율은 이미 OECD 평균을 상회하고 있다. 또한 한국 초·중등학생의 학업성적 역시 세계 최상위권 수준이나, KDI(2000) 조사에 따르면, 한국 학부모의 88%, 전문가의 93%가 우리의 교육상황을 심각한 위기상황으로 인식하고 있다. 학교교육은 지식기반경제가 요구하는 창의성과 다양성에 대한 수요를 충족시키지 못하고 있을 뿐만 아니라, 표준학력 생산에 있어서도 비효

율성으로 인해 사교육기관에 의해 그 입지가 잠식되고 있는 실정이다.

이러한 학교교육 부실화를 초래하는 구조적 원인을 본 연구는 교육목표의 혼란과 ‘보호와 통제’를 기본원리로 한 관치교육으로 인한 ‘자유경쟁과 자기책임’ 원칙의 결여에서 찾는다. 교육에 대한 중앙집권적이고 획일적인 통제로 인해 단위학교 및 지자체 차원에서 능동적인 교육혁신을 추구할 여지도 인센티브도 존재하지 않기 때문이다. 마치 관치경제가 재벌들의 과다차입에 의존한 과잉 투자를 조장하여 1997년 총체적 경제위기를 초래하였듯이, 관치교육은 교실붕괴를 초래하고 있다.

이러한 인식하에 제Ⅲ장에서는 학교교육의 위기를 극복하고, 나아가 새로운 지식기반경제에 대응하기 위해서는 학교 시스템의 효율성 제고를 위한 새로운 교육개혁의 기본구도를 제시한다. 무엇보다도 우선 설계주의적 합리주의에 입각한 관치교육으로부터 진화론적 합리주의에 입각한 자유주의적 교육으로 교육정책의 패러다임의 전환이 필요하다. 한국의 교육문제는 그 동안 수차에 걸친 대학입시제도 개편의 경험을 통해 명백해졌듯이, 몇 가지 단편적인 제도 개편을 통해 해결할 수 있는 성질의 것이 아니기 때문이다. 교육 시스템을 종래 관치교육하의 규제체계로부터 성과에 근거한 유인체계로 전면적으로 개편하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 한국 학교 시스템의 효율성 개선을 위한 제1차적 과제는 脫統制(decontrol)와 分權化(devolution)를 위한 교육 행·재정 시스템의 전면적 개혁이다. 특히 교육인적자원부의 전면적 기능 개편을 통한 탈통제와 진정한 지방자치의 확립이 중요하다.

제Ⅳ장에서는 脫統制를 위한 정부기능 개편방안을 검토한다. 구체적으로 우선 자립형 사립학교를 시발점으로 하여 사립학교 및 과외시장 등 사교육 시장을 전면 자유화하여야 한다. 우선 교육인

적자원부의 기능을 통제 위주에서 교과서 및 도서관 등 교육인프라 확충 등 지원기능 중심으로 개편하고 초·중등교육 행정에 대한 권한과 책임을 지방자치단체로 이양하여, 지방자치단체간의 경쟁을 유도하여야 한다. 학교지배구조의 확립을 위해 투명성 제고와 학교운영위원회의 기능 강화 방안을 검토한다. 단위 학교의 자율성을 보장하기 위해서는 학교에 대한 규제를 재량형으로부터 룰형으로 개편하는 것도 중요하다.

본 연구에서는 지방교육자치제도와 교육재정의 再構造化를 위한 다양한 대안들을 검토하고자 한다. 제V장에서는 현행 지방교육자치제도가 재정적 분권화 이론의 입장에서 볼 때, 지방자치의 제1원칙인 자율과 자기책임 원칙을 관철시킬 수 없도록 설계되어 있음을 밝히고, 이의 실현을 위한 지방정부로의 권한 이양과 일반 지방자치단체와 지방교육자치단체를 통합하는 것이 필요함을 주장한다. 제VI장에서는 진정한 지방자치를 위한 자주재원의 중요성을 강조하고, 이러한 관점에서 우리나라 교육재정의 구조적 문제점과 개편방안을 검토한다.

그리고 제VII장에서는 중앙집권적 교육재원 조달구조로부터 지방분권적 재원조달구조로 개편하기 위한 지방세제 개편방안을 검토한다. 특히 우리 경제 고비용 체질의 핵심적 요인인 高地價 문제의 해소와 지방자치단체 교육재원 조달의 관점에서 중요한 부동산 관련 지방세제의 개편방안을 모색한다.

부동산보유세 혹은 재산보유세(property tax)는 지방세의 원칙에 비추어 볼 때, 지역간 이동성이 낮아 경제활동의 지역간 배분을 적게 왜곡시키고 편익과 비용의 연계성이 높다는 점에서, 바람직한 지방세원이다. 지역 재산소유자에게 지역공공서비스의 비용을 부담하도록 하는 것은 합리적이며 공정하고, 공동체에 적절한 비용신호를 제공한다. 현실적으로 영어사용권 국가들의 경우 부동산

보유에 대해 부과되는 부동산보유세가 지방정부가 담당하고 있는 초·중등교육의 주요 세원이다. 부동산이 우리나라 국부에서 압도적인 비중을 차지하고 있으므로, 유효세율을 선진국 절반 수준으로 인상한다면 획기적인 지방교육재정 확충이 가능할 것이다. 단지 세무행정상 비용이 많이 소요된다는 것이 단점이다.

부동산보유세는 그 세원의 가시성이 높다는 특징을 가지고 있다. 그 동안 우리나라 정책입안자들과 많은 논자들 역시 종합토지세의 조세저항 문제를 거듭 강조하여 왔다. 이들 역시 부동산보유세, 특히 종합토지세의 실효세율이 지나치게 낮아서 전반적인 세 부담의 불공평, 토지투기 그리고 지방재정의 취약성 등 각종 심각한 문제가 초래되어 왔기 때문에, 과표현실화가 시급하다는 점에 대해서는 대체로 동의한다. 그러나 이는 주부들이 매년 납부하는 ‘주부세’이기 때문에 조세저항이 크고, 따라서 과표현실화를 통해 실효세율을 최소한 미국 등의 절반 수준으로 인상하는 것은 비현실적이라고 오늘날까지 거듭 주장하여 왔다.

그러나 Bird(1993)가 지적하였듯이, 부동산보유세 세원의 가시성이 높다는 사실은 양면성을 가지고 있다. 즉 가시성이 높기 때문에 조세저항을 야기하기 쉽다는 단점도 있지만, 이는 동시에 지방정부의 책임성과 납세자들의 지역공공재에 대한 비용의식을 제고시킴으로써 지방재정의 효율성을 보장한다는 중요한 장점도 된다.

KDI(2000)는 (재산보유과세의) “과표현실화를 제고가 이론적으로는 (교육재원 확충을 위한) 가장 매력적인 대안이나, 실현 가능성의 측면에서는 가장 효과가 의심스러운 것이 사실”이라고 결론 내리고 있다. 그러나 과거 정부의 ‘과표현실화’ 시도의 성과가 미흡했던 것은 당연하다. 납세자들이 편익의 증가를 수반하지 않는 부동산보유세 부담의 증가에 저항하는 것은 자연스러운 것이기 때문이다. 그러나 지방자치제도와 부동산보유세 제도의 동시 개편을

통해 ‘초·중등 교육서비스-재산세 부담’의 묶음을 지방자치단체 별로 자율적으로 선택할 수 있게 할 경우, 막대한 사교육비를 공교육 건실화 재원으로 흡수할 수 있을 것이다. 이 밖에도 본 연구는 교육의 지방분권화를 세제면에서 지원하기 위한 주민세 등 주요 지방세제의 개편 방안을 검토할 것이다. 마지막 제Ⅷ장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 향후 추가적인 연구과제를 제시한다.

II. 한국 초·중등교육의 문제구조

1. 학교 시스템의 효율성 문제

1) 교육은 공공재가 아니다

교육정책에 관한 논의에서 일부 논의들은 교육이 공공재라는 인식에 기반하고 있다. 그러나 교육은 순수공공재가 아니다. 공공재의 2대 특성은 공동소비성과 비배제성이다. 그런데, 한 학생을 추가적으로 교육하는 데 소요되는 한계비용은 결코 0은 아니며, 한계비용과 평균비용은 적어도 큰 학군에서는 거의 동일하다. 그리고 개인에게 교육서비스 향유에 대해 가격을 부과하는 데는 아무런 어려움도 없다.

물론 많은 나라들에서 전통적으로 초·중등교육은 지역공동체의 임무였다. 미국 등 선진국들에서 각 지역공동체들은 재산세를 부과하여 재원을 조달하고, 교사를 채용하며 교과과정을 결정하여 왔다. 시장실패론에 입각하여 교육에의 정부개입을 정당화하려는 논자들은 지역공동체 및 정부에의 효과적인 참여, 범죄율의 감소, 건설한 가정 형성 등에 미치는 교육의 외부효과의 중요성에 초점을 맞춰왔다.

흔히 교육받은 시민을 갖는 것에 연관된 중요한 외부효과들이 존재한다고 주장하여 왔다. 예컨대 모든 시민이 읽기를 할 수 있는 사회는 소수만이 읽기가 가능한 사회보다 훨씬 원활하게 작동할 수 있다는 것이다. 그러나 읽기 능력의 사적 수익은 크기 때문에

정부가 지원하지 않더라도 대부분의 개인들은 읽기 등 기초능력을 배우려 할 것이다. 따라서 문제는, 정부의 보조가 없는 상태에서 개인들이 선택한 교육수준이 주어져 있을 경우, 정부개입으로 인해 증대된 교육이 과연 얼마만큼 현저한 외부효과를 창출할 것인가다. 이 질문에 대한 많은 실증연구에서 일반적으로 개발도상국들에서처럼 아주 낮은 교육수준과 현저히 높은 교육수준을 비교할 경우 추가적인 교육의 외부편익이 부분적으로 존재하는 것으로 나타난다. 그러나 선진국들의 경우 이 질문의 답에 대해 논자들 사이에 어떠한 합의도 존재하지 않으며, 외부효과론에 입각하여 정부가 교육에 대해 지원해야 한다는 주장은 증명되지 않은 명제이다. 추가적인 교육투자의 수익은 대부분 개인에게 귀착되므로, 교육은 공적으로 공급되는 사적재(publicly provided private good)로서의 성격이 강하다.

교육을 공공부문이 지원하는 데 대한 일차적인 정당성은 교육을 민간부문이 공급할 경우의 분배문제에 대한 우려이다. 부자일수록 자녀 교육에 보다 많은 지출을 하고자 할 것이다. 한 아이의 인생 기회(life-chances)가 부모가 얼마나 부자냐 혹은 부모가 어느 지역에 거주하느냐에 의존해서는 안 된다는 믿음이 광범하게 받아들여지고 있다. 어느 나라에서나 공공교육을 통해 사회계층의 상방 이동 가능성을 제고해야 한다는 점이 교육에 대한 정부개입을 정치적으로 지지하는 중요한 논거다. 이런 형평성에 대한 고려가 정부가 초·중등교육을 제공하는 데 적극적인 역할을 하고 있는 현실을 설명할 수 있으나, 고등교육에 대한 정부역할을 충분히 설명하지는 못한다. 이 문제는 주로 민간금융기관이 미래의 인적자본을 담보로 학비를 융자해주지 않는 자본시장의 불완전성에 의해 설명되는 것이 보통이다¹⁾.

이처럼 기회의 균등에 대한 고려 때문에 교육에 대해 정부가 일

정한 역할을 담당하여야 한다는 점에 대해서는 보편적인 합의가 거의 이루어져 있다. 그러나 정부가 교육의 직접적인 생산자 역할까지 담당해야만 하는지 혹은 단지 재원조달 역할에 머물러야 하는지는 덜 명확하다. 실제로는 세계 대부분의 나라들에서 교육 기회의 균등을 확보한다는 취지에서 정부가 교육의 직접 생산자로서 역할하고 있고, 그 결과 초·중등학교들은 지역별 독점적 공급자가 되어 외부의 경쟁압력으로부터 절연되어, 많은 나라에서 학교 시스템의 비효율성이 커다란 문제로 부각되고 있다.

2) 교육산업에의 투입과 성과: 국제적 경험

미국 등 세계 여러 나라에서 경제발전을 위해 교육이 대단히 중요하다는 논의는 곧 바로 인적자본 개발에 보다 많은 투자가 필요하고, 따라서 학교에 보다 많은 공공자금을 제공해야 한다는 ‘투입 주도’의 학교정책 (input-based schooling policy)¹⁾이 무비판적으로 받아들여져 왔다.

Hanushek · Kimko(2000)는 학교의 질적 차이가 한 나라의 생산성과 경제성장률에 커다란 영향을 미친다는 사실을 증명하였다. 이 연구는 각국의 경제성장률과 수학 및 과학 과목의 국제적 시험 성적 사이에는 강한 상관관계를 보이나 교육의 양과 경제성장률 사이에는 작은 상관관계만 존재함을 발견하였다.

교육의 질을 개선하기 위한 정책은 크게 교육에의 투입을 증대시키는 정책(input policy)과 교육공급자의 유인구조를 개선하는 정책(output or incentive policy)으로 대별할 수 있다. 선진 여러

1) Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, New York: Norton & Company, 1998; Hanushek(2002 b)

나라들 정부는 교육의 질을 개선하기 위해 학교에 대한 추가적인 자원을 투입하는 정책을 선택하는 것이 일반적이었다. 즉 학급당 학생 수 감축, 교사의 자격요건 강화, 교육에 대한 재정지출 증대 등의 정책을 채택하였다. 그러나 이와 같은 교육에 대한 투입증대 정책은 대부분의 경우 교육의 질 개선에 거의 유효하지 않은 것으로 나타났다.

교육투자의 궁극적인 목표는 교육성과를 높이는 것이다. 미국의 자료를 이용한 경험적 연구들을 종합해 보면, 학급당 학생 수, 교사 1인당 학생 수, 학생 1인당 교육비 등 교육환경 혹은 교육투입 지표와 교육성과 사이에 양(+)의 상관관계가 있다는 증거가 일부 제시되고는 있지만, 전문가들에게 확신을 주기에는 부족한 면이 많다.

최근 Hanushek(2002)는 미국 및 국제적인 자료를 이용하여 교육산업의 생산함수를 추정한 연구결과들을 종합해 본 결과, 투입주도의 학교정책은 실패했다는 결론을 내렸다. <표II-1>은 미국의 자료를 이용하여 1995년 이전에 발표된 교육산업의 생산함수 추정결과에 입각하여 교육에의 주요 투입요소들이 교육성과에 미친 효과의 분포를 나타낸 것이다. 종속변수인 교육성과의 측정에 있어서 이들 실증연구들의 3/4은 학생들의 표준화된 시험성적을 그리고 나머지 연구들은 상급학교에의 진학률, 학업 중도 포기율, 졸업 후 노동시장에서의 소득 등을 사용하였다. 표준적인 가설은 교육에의 각 투입요소는 교육성과에 정(+)의 효과를 미친다는 것이다.

그러나 학생 1인당 교육비 지출액의 추정계수 중 27%만이 통계적으로 유의한 정(+)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 마찬가지로 교사-학생 비율 추정계수 중 14%는 통계적으로 유의하게 정(+)의 효과를 갖는 것으로 나타난 반면, 역시 14%는 통계적으로 유의

하계 음(-)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 교사의 교육 정도도 추정계수의 9%가 통계적으로 유의하게 정(+)의 효과를 갖는 것으로 추정된 반면, 5%는 오히려 음(-)의 효과를 갖는 것으로 추정되었다.

<표 II-1> 학생들의 학업성적에 미친 주요 학교투입요소 추정계수의 분포

(단위: 개, %)

투 입	추 정 수	통계적 유의함		통계적으로 유의하지 않음
		+	-	
실질 교실 투입요소				
교사-학생 비율	276	14	14	72
교사의 교육 정도	170	9	5	86
교사의 경험	206	29	5	66
총재정 지출액				
교사봉급	118	20	7	73
학생 1인당 지출액	163	27	7	66
이의				
시설	91	9	5	86
행정	75	12	5	83
교사의 시험성적	41	37	10	53

주: 376개의 교육생산함수 추정에 입각
 자료: Hanushek (2002)

그러나 대부분의 연구에서는 주요 교육 투입요소의 추정계수들이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나, 학교에 투입을 증대시키면 교육성고가 향상된다는 가설을 지지하지 않은 것으로 나타났다. Hanushek(2002)은 이러한 실증연구 결과를 미국 공립학교

중사자들 대부분의 보수가 학생들의 교육성취도와 무관하기 때문이라고 해석한다. 즉 유능한 교사와 무능한 교사 사이에 임금, 승진 등의 면에서 커다란 차이가 없고, 교장이나 기타 행정직들의 경우에도 그 보수가 학생들의 학업성적과 밀접하게 연계되어 있지 않기 때문이라는 것이다.

미국 자료를 이용한 실증연구에서 학교에의 투입과 교육성과 간에 상관관계가 없는 것으로 나타나는 까닭으로서 유력한 다른 설명은 미국 학교산업이 통상적인 생산함수에서 한계생산성이 급격히 체감하는 국면에 놓여 있기 때문이라는 것이다. <표 II-2>는 개발도상국 자료를 이용한 학교에의 투입이 교육성과에 미치는 효과에 대한 실증연구들을 정리한 것이다. 여기서도 역시 학교에의 투입이 학생들의 학업성과에 정(+)의 효과를 미친다는 추정결과는 역시 소수이다.

<표 II-2> 학교투입요소 추정계수의 분포: 개발도상국

(단위: 개, %)

투 입	추 정 수	통계적 유의함		통계적으로 유의하지 않음
		+	-	
교사-학생 비율	30	27	27	46
교사의 교육 정도	63	56	3	41
교사의 경험	46	35	4	61
교사봉급	13	31	15	54
학생 1인당 지출액	12	50	0	50
시설	34	65	9	26

주: 96개의 교육생산함수 추정에 입각

자료: Hanushek (2002)

그러나 미국 자료를 이용한 추정치들에 비해 교육의 질 향상을 위해 학교에의 투입을 증대시켜야 한다는 가설을 약간 강하게 지지하는 것으로 보인다²⁾.

Hanushek·Luque(2003)가 제3차 수학 및 과학 연구(Third International Mathematics and Science Study : TIMSS) 자료를 이용하여 각국의 학교간 수학성적 평균을 종속변수로 한 생산함수를 추정해 본 결과 각국의 소득수준이나 교육에의 투입수준에 따라 학교에의 투입이 시험성적에 미치는 효과가 상이하다는 증거는 존재하지 않음을 발견하였다.

Woessman(2001)은 TIMSS 자료에서 각 학생의 시험성적을 국가간에 통합하여 학교 및 국가특성 변수를 포함한 모델을 추정한 결과, 사립학교로부터의 경쟁압력, 의사결정이 단위학교에 분산화된 정도 등이 교육성과에 통계적으로 유의하게 정(+)의 효과를 보인 반면, 교원노조의 강도는 부(-)의 효과를 가짐을 발견하였다. 그리고 국가간 학교에의 재정투입의 편차는 학생들의 성적과 명확한 관련이 없음을 발견하였다. 이것은 결국 학생들의 학업성취도가 재정투입보다는 제도적 요인에 의해 더 크게 좌우될 수 있음을 의미한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 교육산업의 생산함수에 대한 광범위한 실증연구는 무작정 교육에의 투입을 증대시킨다고 학생들의 학업성과가 개선되는 것은 아니라는 결론에 도달하였다. 이는 교육공급자들의 유인구조를 개선함으로써 교육에 투입된 자원의 이용을 크게 개선할 수 있음을 의미한다.

2) 김진영(2001)은 학생 1인당 교육비 지출의 증가가 미국의 경우 학생들의 학업성적 향상과 상관관계가 존재한다는 연구결과의 비중이 낮은 데 비해, 개발도상국의 경우 그 비중이 절반에 이른다는 결과는 교육에서 일종의 수확체감 현상을 시사한다고 추론하고 있다.

의심할 여지없이 학부모들은 자녀의 성적에 관심을 가지고 있다. 공립학교를 선택한 학부모들이 자녀의 교육을 위해 행사할 수 있는 수단은 크게 두 가지다. 첫째는 민주적인 정치적 압력을 통해 정부가 보다 학부모의 수요에 순응하도록 압력을 가하는 방법이고, 둘째는 거주지 선택을 통해 보다 좋은 학교로 이주하는 방법이다. 그러나 이는 완전한 정보를 가지고 합리적으로 의사결정을 하는 완전한 시장은 아니다.

그 동안의 경험적 연구들을 종합해 보면, 교육수요자의 선택권과 발언권, 교육공급자의 자율과 경쟁, 그리고 교사의 지대추구 방지 등이 교육성과에 중요한 영향을 미친다는 결론에 도달할 수 있다.

3) 교육산업에의 투입: 한국

한국에서도 최근까지 한국 교육문제를 해결하기 위해서는 정부가 보다 많은 자원을 학교교육에 투입해야 하는 것으로 인식되어 왔다. 교육전문가들은 흔히 학교교육 부실의 근본원인으로 과밀학급, 설비부족 등 열악한 교육환경과 교사들에 대한 낮은 처우에 주목하면서, 추가적인 교육재정 투입이 학교교육 부실문제와 이로 인한 과열 과외문제를 해소할 수 있다고 주장한다. 교육환경이 열악한 상황에서 이러한 인식은 많은 사람들에게 쉽게 받아들여져, 교육투자의 효율성에 대한 관심은 거의 없었다. 대표적으로 김영삼 정부의 교육정책은 GNP의 5%에 해당하는 규모의 교육재정을 확보하는 것에 역점을 두었으며, 김대중 정부 역시 학급당 학생 수 감축을 위한 투자를 무리하게 추진하고 있다.

<표 II-3>에 보듯이, 우리나라 총공교육비는 GDP 대비 7% 내외로 세계적으로 높은 수준인데, 이는 주로 고등교육에 있어 높은 사부담 공교육비에 기인한다. 총공교육비에서 사부담 공교육비를

제외한 공부담 공교육비는 4.1~4.4%로 OECD 평균(4.8~5.0%)보다는 다소 낮은 수준이다. 이에 덧붙여 우리나라 학부모들은 GDP 대비 3% 가량을 사교육에 투자하고 있는 것으로 조사되고 있으므로, 결국 우리나라는 GDP의 10% 가량을 교육에 투자하고 있다.

<표 II-3> 교육비의 구조와 추이: 1997~1998

(단위: GDP 대비 %)

	공교육비									사교육비 (초·중등 교육)
	총공교육비		취학전 교육		초·중등 교육		고등교육			
	공부담	사부담	공부담	사부담	공부담	사부담	공부담	사부담		
한국 1997 KEDI 자료	4.60	2.44	2.16	0.00	0.00	2.22	1.60	0.22	0.56	0.7
1982	6.44	3.49	2.95	0.02	0.03	2.71	1.67	0.76	1.25	0.4
1985	5.37	3.13	2.60	0.02	0.05	2.59	1.39	0.52	1.16	0.9
1990	4.86	2.97	1.89	0.02	0.07	2.47	0.97	0.48	0.85	1.2
1994	5.14	3.29	1.85	0.03	0.09	2.73	0.74	0.53	1.02	1.8
1998	6.84 ¹⁾	4.32	2.52	0.05	0.10	3.37	0.84	0.90	1.58	2.9
한국 1998 OECD자료	7.03 ¹⁾	4.07	2.96	0.10 ²⁾		3.15	0.80	0.44	2.07	
OECD 평균 1998 OECD자료	5.66	5.00	0.66	0.40 ²⁾		3.47	0.35	1.06	0.29	
미국 1998 OECD자료	6.43	4.82	1.61	0.40 ²⁾		3.40	0.35	1.07	1.22	
영국 1998 OECD자료	4.92	4.65	0.28			3.40		0.83	0.28	

주: 1) 한국교육개발원(KEDI) 자료와 OECD 자료는 다소 차이를 보이고 있는데, 이는 OECD가 교육비에 대해 좀더 포괄적인 정의를 사용하고 있기 때문임.

2) 이들 수치는 공부담과 사부담의 합임.

자료: 초·중등교육 관련 수치는 이주호, 「학교정책 개혁의 원칙과 의제」(2000)에서 재인용.

기타수치는 한국교육개발원의 여러 자료로부터 인용. OECD 자료는

OECD(2001)에서 인용 ; 한국개발연구원(2000)에서 재인용.

OECD 자료에 따르면, 우리나라의 초·중등 공교육비 총액은 1998년 현재 GDP 대비 3.95%로서 OECD 평균인 3.8%를 다소 상회하고 있다. 이에 덧붙여 초·중등학교 학부모들은 학교에 납부하는 입학금과 수업료의 3~4배에 이르는 GDP 대비 2.9%를 사교육비로 사용하고 있다. 사교육비는 1990년대 이후 급증하는 추세를 보이고 있는데, 이는 고등교육의 보편화와 중등교육의 부실화와 연계되어 있는 것으로 보인다. 대부분의 OECD 국가에 있어서 과외비가 매우 미미하다는 점을 감안하면, 한국은 초·중등교육에 OECD 평균보다 훨씬 높은 GDP의 7%에 육박하는 재원을 투입하고 있다. 물론 교육의 과정은 누적적이므로, 교육에의 현재의 투입만이 아니라 역사적 투입 역시 교육성과에 영향을 미친다.

<표 II-4> OECD 국가의 교육비/GDP 비율(1997)

(단위: %)

	공교육비 ¹⁾	사교육비 ²⁾
캐나다	6.5	0.4
미국	6.9	0.1
호주	5.6	0.5
일본	4.8	-
덴마크	6.8	1.4
프랑스	6.3	0.3
독일	5.7	0.3
이탈리아	4.8	0.4
영국	-	-
한국	7.4	-

주: 1) 교육기관의 총지출(민간 및 공공부담)

2) 교육기관 이외에 지불한 민간부담

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2000, pp. 5

<표 II-5> 학생 1인당 공교육비

(단위: 천원)

구분	초등학교	중학교	고등학교	대학교
1970	12	25	32	157
1975	27	40	73	313
1980	119	157	150	1,036
1985	319	300	398	1,210
1990	566	699	787	1,906
1995	1,412	1,380	1,785	4,227
2000	2,023	2,690	2,840	5,591
2001	2,362	3,277	3,376	6,036

주: 1) 1인당 공교육비 = 공교육비(국·공·사립학교 교비+육성회비) / 총학생수

2) 예산을 기준으로 한 것임

3) 경상가격임

자료: 교육인적자원부, 한국교육개발원, 『교육통계편람』, 2001

<표 II-6> 학급당 학생수

(단위: 명)

구분	초등학교	중학교	일반계 고등학교	실업계 고등학교
1970	62.1	62.1	60.1	56.1
1975	56.7	64.5	59.8	57.0
1980	51.5	62.1	59.9	59.6
1985	44.7	61.7	58.0	55.5
1990	41.4	50.2	53.6	51.5
1995	36.4	48.2	48.0	47.9
2000	35.8	38.0	44.1	40.3
2001	35.6	37.3	41.6	36.4

자료: 교육인적자원부, 한국교육개발원, 『교육통계편람』, 2001

<표 II-5>에서 보듯이, 학생 1인당 공교육비는 꾸준히 증대되어 왔다. 이러한 정부의 지속적인 투자로 교육환경은 꾸준히 개선되어 왔다. <표 II-6>에서 보듯이 초·중등학교의 학급당 학생 수는 1970년대 이후 기간에 따라 약간의 기복은 있지만 전반적으로 감소해 왔다. 학교급에 따라 학급당 학생수의 감소 속도는 상당한 차이가 있었다. 1970년의 학급당 학생 수는 초·중·고등학교 모두 60여명 수준이었으나 1970년대 중반 이후 중·고등학교보다 초등학교의 학급당 학생수가 더 빠른 속도로 감소하였다. 교원 1인당 학생 수 역시 초등학교의 경우 1970년대 이후 꾸준히 감소하여 왔지만, 중·고등학교는 1980년대에 들어서야 비로소 감소하기 시작하였다. 한국의 교원 1인당 학생 수는 OECD 국가들에 비해서는 아직 높은 편이나, 앞의 국제적 경험에 비추어 볼 때 학급당 학생 수나 교사 1인당 학생 수는 학생들의 학업성과에 유의미한 영향을 미치지 않음을 유의하여야 한다.

<표 II-7> OECD 국가의 초·중등학교 교원 1인당 학생 수(1998)

(단위: 명)

	초등학교	중학교	고등학교	중·고교
캐나다	21.0	21.0	23.1	22.1
미국	16.5	17.1	14.7	15.9
오스트리아	12.7	9.3	9.7	9.5
독일	21.6	16.3	13.6	15.5
이탈리아	-	-	-	-
스페인	16.0	-	-	12.1
영국	22.0	16.7	16.7	16.7
터키	-	-	-	-
한국	31.0	22.5	23.1	22.8

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2000, pp. 119

또한 한국의 교원보수는 국제적으로 매우 높은 수준인 것으로 나타났다. OECD(1998)에 따르면, 1996년 기준 OECD 회원국 공립 초·중등학교 평균교원임금은 초등학교 초임 18,486달러, 15년 경력 25,360달러, 최고임금은 31,186 달러인 데 비해, 한국 초등학교원의 경우 초임 23,675달러, 15년 경력 42,311달러, 최고임금 67,353달러로 OECD 평균을 크게 상회하고 있다. OECD(1998)에 나타난 23개 OECD회원국과 세계교육지표사업(WEI: World Education Indicators)에 참여한 10개 국가들 중 한국 초등학교원의 보수는 초임의 경우 스위스, 독일, 미국에 이어 4번째이며, 15년 경력은 스위스에 이어 2번째이며, 최고보수는 한국이 가장 높은 것으로 나타났다.

한국의 1인당 GDP 수준이 OECD 국가들 중 하위권이라는 점을 고려하면, 한국 교원의 임금은 국제적으로 높은 수준임이 더욱 뚜렷해진다. OECD 국가들의 경우 교원의 초임은 1인당 GDP와 대부분 비슷하여 1인당 GDP 대비 교원보수의 비율은 1.0을 크게 벗어나지 않는다. 그러나 한국의 이 비율은 초등학교 교사 초임의 경우 1.7, 15년 경력의 경우 3.1로서 국제비교상 예외적으로 높은 수준이다³⁾.

이처럼 한국 교원의 보수가 국제적으로 높은 것은 한국정부가 다른 나라에 비해 교육에 정책적으로 높은 우선 순위를 두어 왔음을 반영한 것이다. 그러나 한국 교원의 보수가 교원의 인적자본에 걸맞지 않게 지나치게 높다고 할 수는 없다. 교원의 보수는 1997년

3) 물론 각 국가의 복잡하고 상이한 보수체계를 동일한 기준을 가지고 비교하는 것은 매우 어려운 일이다. 이주호·유경준·한유경(2000)은 OECD(1998)상 한국의 교원보수가 어느 정도 과대 계산되었다는 것을 발견하고, 법정수당과 상여금 등을 수정하여 계산한 결과를 제시하고 있다. 이 수정치에 따르더라도 한국 교원의 보수가 선진국들에 비해 상대적으로 높다는 우리의 결론이 변하는 것은 아니다.

기준으로 중규모(30~99인) 사업체에 종사하는 대졸자의 평균임금과 거의 유사한 수준이다. 그리고 한국의 경력이 많은 교사의 보수가 세계적으로 높은 것은 한국 교원의 보수체계가 획일적으로 직선형 연공급체계를 가지고 있기 때문이다. 특히 수당은 선진국들의 경우 개별 교사의 능력, 직무, 성과 등에 따라 차별적으로 지급되는 것이 당연함에 불구하고, 한국 교원수당의 대부분을 차지하는 준본봉수당이 모두 사실상 모든 교원에게 획일적으로 지급되고 있어서, 교사들이 자신의 능력을 제고하고 성과를 올리기 위해 노력할 유인을 제공하지 못하는 심각한 문제를 안고 있다(이주호·유경준·한유경(2000)).

그럼에도 불구하고, 아직도 교실 붕괴를 극복하기 위해 교사의 봉급을 인상해야 한다는 주장이 빈번히 제기되고 있다. 그러나 성과와 무관하게 모든 교사의 봉급을 인상하는 정책이 결코 보다 질 높은 교육을 보장하는 것은 결코 아니다. 경제학의 지배적인 견해는 유인은 강력한 효과를 갖는다는 것이다. 교육 시스템의 효율을 개선하기 위해서는 교육공급자들의 보수를 학생들의 학업성취도와 연계시키지 않으면 안된다.

4) 한국의 초·중등교육 시스템은 비효율적인가?

여기에서 우리나라 초·중등학교 시스템은 과연 비효율적인가 하는 의문이 제기된다. 그 답은 관점에 따라 상이하다. 우선 초·중등교육의 취학률은 보편화되었고, 중도탈락률은 비교적 미미하며, 우리나라 초·중등학생의 학업성취도는 세계적 수준이다.

한국은 1960년대 초에 초등교육의 보편화를 달성하였으며, 중등교육도 꾸준히 성장하여 1980년대 초에는 중학교 교육이 보편화되고 1990년대 중반에는 고등학교 교육도 보편화되는 교육기회의 확

대를 달성하였다. 대학과 유치원교육의 성장은 1980년대 이후에 나타난 현상이지만, 이미 대학 취학률은 선진국 수준인 50%를 넘어섰으며 유치원 취원율도 40%를 넘어섰다. 이처럼 한국의 교육은 적어도 양적으로는 선진국 수준으로까지 발전하였다.

<표 II-8> 초등 4학년 및 중학 2학년 학생의 수학·과학
학력 국제비교(1995)

국가	4학년		8학년	
	수학	과학	수학	과학
한국	611(1)	597(1)	607(1)(2)*	563(3)(5)*
일본	597(2)	574(2)	605(2)	571(2)
네덜란드	577(3)	557(6)	541(4)	560(4)
체코	567(4)	557(7)	564(3)	574(1)
오스트리아	559(5)	565(4)	539(5)	558(5)
아일랜드	550(6)	539(10)	527(8)	538(9)
헝가리	548(7)	532(12)	537(6)	554(6)
호주	546(8)	562(5)	530(7)	545(8)
미국	545(9)	565(3)	500(13)	534(10)
캐나다	532(10)	549(9)	527(9)	531(11)
스코틀랜드	520(11)	536(11)	498(14)	517(14)
영국	513(12)	551(8)	506(11)	552(7)
노르웨이	502(13)	530(14)	503(12)	527(12)
뉴질랜드	499(14)	531(13)	508(10)	526(13)
그리스	492(15)	497(16)	484(16)	497(15)
포르투갈	475(16)	480(17)	454(17)	480(17)
아이슬란드	474(17)	505(15)	487(15)	494(16)
국제평균	537	543	526	537

주: ()속의 수는 순위, *표시는 1999년에 시행한 동일 평가에서의 순위
자료: OECD(1997). *Education at a Glance*. IEA News Letter(June 2000~
July 2001).

또한 <표 II-8>에서 보듯이, 수학·과학 학력 국제비교에서 우리의 초·중학교 학생들은 상위권을 차지하여 왔다. 또한 OECD회원국 중 27개국을 포함한 32개국의 만 15세 학생들을 대상으로 2000년 실시한 ‘학업성취도 국제비교연구(PISA)’ 자료에 따르면, 한국 고교생의 전반적인 학업성취도는 과학 1위, 수학 2위, 읽기 6위로 OECD국가 중 최상위권으로 나타났다. 그러나 ‘국가별 최상위 5% 학생’의 학업성취도는 이보다 다소 낮아, 과학 5위, 수학 6위, 읽기는 20위로 나타났다.

물론 이와 같은 우리나라 학생들의 국제적으로 높은 학업성취도가 곧 한국 학교교육의 효율성이 높다는 증거라고 결론내리는 것은 성급하다. 일반적으로 학생의 학업성취도는 학교교육의 효율성에만 의존하는 것이 아니고, 학생 자신의 능력, 부모와 동료집단의 영향 등 복잡한 교육 투입요소들에 의존하기 때문이다.

여기서 주목할만한 사실은 여러 국제학력 비교평가에서 유교전통을 가진 동아시아 여러 나라들이 최상위권을 차지하고 있다는 것이다. <표 II-8>에서 보듯이, 한국과 일본이 최상위권을 차지하고 있고, 1995년 ‘제3차 국제 수학 및 과학 평가(TIMSS : Third International Mathematics and Science Study)’에서도 8학년의 경우 수학은 싱가포르(1), 한국(2), 일본(3), 홍콩(4) 순이고, 과학은 싱가포르(1), 일본(3), 한국(4) 순으로 역시 최상위권을 차지하고 있다⁴⁾. 앞의 학교생산함수에 대한 국제비교연구에서 가정환경이 학생의 학업성취도에 중요한 영향을 미친다는 점을 지적하였다. 그런데 유교전통을 가진 동아시아 여러 나라들에서는, 다음 절에서 살펴보듯이, 사회계층 결정 메커니즘에서 교육이 중요한 역할

4) U.S Department of Education, *Highlights from TIMSS*, 1999, Hanushek(2002) Table 4에서 재인용

을 하기 때문에 학부모들은 국제적으로 높은 교육열을 가지고 있고, 막대한 사교육비를 지출하고 있다.

학생의 학업성취도에 영향을 미치는 다양한 요소들의 효과를 분리하는 것은 어렵고, 따라서 한국 학생들의 국제비교평가에서의 높은 학업성취도가 얼마만큼이 한국 학교 시스템의 효율성 때문이고, 또 얼마만큼은 국제적으로 높은 사교육 투자에 기인한 것인지 아직 믿을만한 실증적 연구가 없어 알 수 없다.

다른 한편으로 이주호·우천식(1998)은 미국 ETS(Educational Testing Service)의 1992년도 IAEP(The International Assessment of Educational Progress) 자료에 입각하여, 한국 교육이 시험위주로 왜곡되어 있다고 주장한다. 즉 국제비교평가에서 한국 학생들은 시험성적이 우수한 것은 사실이나, 독서 취미, 문제해결 능력, 학습에 대한 긍정적 태도 등의 면에서는 최하위를 면치 못하고 있다.

분명한 것은, 우리나라는 투입면에서 초·중등학교 공교육비의 대GDP 비율은 이미 OECD 평균을 상회하고 있음에도 불구하고, 산출은 학생과 학부모들을 만족시키지 못한다는 측면에서는 비효율적이라고 볼 수 있다. KDI(2000)의 설문조사에 따르면, 학부모의 88%가 현 교육상황을 심각한 위기로 인식하고 있다. 공립과 사립을 막론하고 획일화되어 있는 학교가 제공하는 교육 서비스에 만족하지 못한 학부모들은 비공식 부문이라고 할 수 있는 학원과 과외에 막대한 교육비를 지출하고 있다.

그러므로 이제는 교육투자만 늘리면 교육성과가 자동적으로 높아진다는 단순한 사고에 입각하여 교육투자를 늘리는 정책에서 벗어나, 학교 시스템의 효율성 개선에 교육개혁 정책의 초점을 맞추어야 할 것이다.

2. 학교 시스템 비효율성의 구조적 원인

통계가 아니라, 학교 현장을 면밀히 관찰한 전문가들에 따르면, 우리나라 초·중등학교는 현재 학부모들의 두 가지 중첩된 교육수요를 충족시키지 못해 심각한 국내외의 경쟁압력에 직면하는 등 위기에 처해 있다. 우선 학교는 유교전통으로 인한 치열한 대학 입학시험 경쟁으로 촉발된 ‘전통적인 표준지식’에 대한 학생과 학부모들의 높은 수요를 충족시키지 못함으로써 학원 등 사교육 기관의 도전에 직면해 있다. 이러한 전통적 표준지식의 수요와 공급간의 커다란 틈새를 메우기 위한 사교육시장이 지속적으로 팽창하여 학부모들의 과외비 부담을 가중시키고 있다.

또한 세계화와 지식기반경제로의 이행에 따라 창출된 ‘새로운 교육수요’를 충족시키지 못해, 해외 교육기관과의 경쟁에 직면해 있다. 급속한 세계화·정보화의 진행과 새로운 지식기반경제로의 이행에 따라 학생과 학부모들의 초·중등학교에 대한 수요는 표준화된 지식의 단순 습득을 넘어서 질 높은 교육, 창의력, 현장 문제의 해결 능력 등 고급 지적 소양의 함양, 특성화된 교과 등으로 바뀌어가고 있다. 그러나 학교는 이러한 새로운 교육수요를 충족시키지 못하고 있어서, 조기유학과 사교육 팽창 등을 초래하고 있다.

그러나 대부분의 학교들이 이러한 국내외의 도전에 대응하기 위해 노력하는 조짐은 아직 관찰되지 않고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 한국의 초·중등학교 공교육비의 대GDP 비율은 이미 OECD 평균을 상회하고 있고, 교육투입 요소 중 무엇보다도 중요한 교사는 세계적으로 높은 보수를 받는 상대적으로 우수한 교사들이다. 그러므로 한국 학교 위기의 핵심은 학교당국과 교사들이 학생과 학부모의 높은 교육수요를 충족시키고자 노력할 인센티브가 없다

는 데 있다. 우리나라 초·중등교육 시스템은 중앙정부의 철저한 통제와, 교육공급자 중심의 획일성을 특징으로 하고 있다⁵⁾. 중앙정부의 전국적으로 획일적인 ‘통제’와 경쟁압력으로부터의 ‘보호’ (이하 관치교육)하에 있는 학교들이 새로운 교육수요는커녕 전통적 표준지식에 대한 학부모들의 높은 수요를 충족시킬 유인을 가지고 있지 않다. 즉, 현재의 학교교육의 위기는 일차적으로 교육 행·재정체제의 시스템 실패에서 비롯된 것이다.

1) 교육 목표의 혼란: 全人教育觀과 學力主義 教育觀과의 갈등

우리 학교에서 교육과정과 수업 운영의 파행을 가져오는 근본적 원인 중의 하나는 명분상의 전인교육관과 실제상의 학력주의 교육관 간의 갈등이라 할 수 있다. 일제시대의 교육은 개인을 위해서가 아니라 국가의 역군이 될 인재를 양성하는 것을 목적으로 하였다. 해방 후 교육제도는 미국화되어 개개인의 자질개발을 교육의 주목적으로 삼게 되었지만 그것은 표면상의 것에 지나지 않았고, 부모와 학생에게는 여전히 立身揚名이 교육을 받는 주목적이었다.

우리나라 교육정책은 형식상으로는 지식, 덕성, 체력을 고루 갖춘 전인교육이 기초를 이루고 있다. 이를 위해 국가 교육과정은 실로 다양한 영역을 필수 교과로 부과하고 있다. 그러나, 조난심 외(2001)가 지적하고 있듯이, 교사와 학생의 소화능력을 뛰어넘는 이러한 요구는 ‘다과목 피상주의’로 귀결되기 마련이다. 대다수의 단위 학교에서는 분명한 교육의 초점을 설정하지 않고, 상부에서 요구하는 각종 교과 교육과정, 특별활동, 특기 및 적성 교육 등 다양한 활동들을 형식적으로 수행하여 많은 교육과정이 부실화되고 있

5) 윤건영·최영순(1998), 제III장 및 제IV장

는 것이 현실이다.

한 사람의 사회적 계층이 그 사람이 받은 교육수준에 의해 크게 규정되는 유교전통에 바탕을 둔 학력주의 문화 때문에, 학부모들은 학력주의 교육을 요구하고, 학교교육 현장에서도 예술, 체육, 인성 교육 등은 상대적으로 소홀히 이루어지고 있는 것이 현실이다. 교사들은 창의력, 탐구력 함양과 같은 고차적 목표를 지향하여 수업을 하기보다는, 객관식 문항을 잘 풀 수 있도록 요약된 지식을 반복적으로 주입시키는 형태로 수업을 진행한다.

유교 전통

일본, 중국, 대만 등에서는 마찬가지로 한국의 부모들은 자녀를 대학에 보내는 것에 열중한다. 한국의 초·중등학생들은 좋은 대학에의 입학에 사실상 유일한 목적으로 아침 일찍부터 밤늦게까지 공부하도록 부모들에 의해 강요되어 왔다. 이는 나아가 좋은 고등학교가 몰려 있는 소위 서울의 8학군의 공공서비스의 잔차량이 자본화되어 그 지역 주택 임대료 혹은 가격을 상승시키며, 대학입시 경쟁에 대비하기 위한 조기교육 열풍으로 번지기도 한다.

이러한 한국의 대학입시 열풍은 학력별 임금격차로는 설명하기 어렵다. 한국 대학졸업자의 임금 프리미엄은 상당히 빠른 속도로 하락하는 추세를 보이고 있다. <표 II-9>에서 보듯이, 1987년 대졸 이상과 고졸의 임금격차는 2배 이상 벌어졌으나, 2000년에는 그 차이가 58.9%에 그치고 있다. 전문대졸과 고졸의 임금 격차는 1987년 27%에서 2000년에는 3.2%로 역시 큰 폭으로 축소되고 있다. 그 결과 2000년 한국의 학력별 임금격차는 국제적으로 낮은 편에 속한다. <표 II-10>에서 보듯이, 남성의 경우 대학졸업자의 소

득은 고등학교졸업자의 소득보다 43% 많은 데 불과하여 미국의 83%는 물론 조사대상국 평균 63%를 크게 하회하고 있다. 조사대상국들 중 대졸과 고졸 사이의 소득격차가 한국보다 낮은 나라는 노르웨이와 네덜란드 두 나라뿐이다.

<표 II-9> 학력별 임금수준(고졸=100)

	중졸 이하	초대졸	대졸 이상
1987	80.3	127.2	224.0
1988	82.1	121.1	202.7
1989	83.1	119.1	191.0
1990	83.8	117.4	185.5
1991	84.6	117.4	179.3
1992	87.3	113.8	168.8
1993	88.1	109.5	161.3
1994	86.9	107.4	155.7
1995	87.2	108.4	155.9
1996	85.3	107.5	156.0
1997	84.4	106.4	155.6
1998	83.9	107.3	158.2
1999	86.0	104.7	159.5
2000	86.3	103.2	158.9

자료: 재정경제부, 『한국의 사회지표』, 2001.

한국의 전문대졸과 고졸의 소득격차 역시 5%에 불과하여 조사대상국 평균 남성 30%, 여성 23%에 크게 미달하고 있다. 다만 한국 여성의 학력별 소득격차는 조사대상국 평균과 유사한 패턴을 보이고 있다.

<표 II-10> 학력별 임금격차의 국제비교(고졸=100)

국가	연도	남성			여성		
		중졸이하	초대졸	대졸	중졸이하	초대졸	대졸
호주	1997	87	120	144	85	113	154
캐나다	1997	84	109	148	76	116	164
체코	1999	75	177	178	72	127	172
덴마크	1998	87	122	148	89	118	144
핀란드	1997	94	128	186	100	122	176
프랑스	1999	88	128	178	79	131	158
독일	1998	77	105	149	85	104	160
헝가리	1999	72	240	218	67	138	159
아일랜드	1997	72	100	149	57	129	171
이탈리아	1998	54	n.a.	n.a.	61	n.a.	n.a.
한국	1998	88	105	143	69	118	160
네덜란드	1997	86	142	138	71	128	145
뉴질랜드	1999	76	n.a.	n.a.	74	n.a.	n.a.
노르웨이	1998	85	125	133	84	142	136
포르투갈	1998	61	149	188	62	131	190
스페인	1996	75	96	178	68	82	155
스웨덴	1998	87	n.a.	n.a.	89	n.a.	n.a.
스위스	1999	81	122	144	73	131	154
영국	1999	73	126	159	68	139	193
미국	1999	65	119	183	63	120	170
국가평균		78	130	163	75	123	162

주: 1. 25~64세 인구 대상

2. n.a. : not available

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2001, Hanushek(2002 b)에서 재인용

그럼에도 불구하고, 비단 한국뿐만 아니라 일본, 중국, 홍콩 등 동북아시아 여러 나라에서 공통적으로 대학진학률이 높고, 대학입시경쟁이 유독 치열한 것은 유교전통에 따른 사회계층화 기제의 특수성에 기인한 바 크다고 볼 수 있다. 모리시마(1982)⁶⁾가 지적하였듯이, 부르조아 사회에서는 한 사람의 사회적 지위가 부모의 재산이 많고 적음에 크게 영향을 받는 데 비해, 유교사회에서는 그가 받은 교육수준에 따라 사회적 지위가 결정된다.

유교전통이 강한 한국에서 각 개인의 교육수준이 사회계층 이동에 미치는 효과는 복합적이다. 우선 세대내 사회계층 이동에 있어서 학교 졸업 당시에 상부계층의 직을 얻는다는 것은 상부계층에 정착하는 것에 대한 보증은 못되더라도 필요조건인 것이다. 그러나 교육이 세대간 계층 이동성을 얼마나 높이는지는 분명하지 않다. 계층 상승을 위해 거의 모든 부모와 학생들이 치열한 대학입시경쟁에 몰두하고 있음에도 불구하고, 이미 한국의 세대간 계층 이동이 선진국들의 그것에 비해 높지 않은 것으로 보인다. 이는 중산층 이상의 가정에서 태어난 아이들은 어릴 때부터 각종 과외를 받은 결과 농민이나 근로자의 자녀들보다 기계적인 시험문제를 푸는 기술이 훨씬 나은 데 기인한다고 볼 수 있다. 명문대학 학생들의 사회적 배경은 점진적으로 사회계층이 높아지고 있다.

대기업(재벌)과 중소기업간 임금격차가 큰 이중경제 구조를 특징으로 하는 한국이나 일본 사회에 있어서 어떤 사람이 대기업에 취직되는가 안되는가에 따라 일생의 행복이 크게 좌우되어 온 측면이 많았다. 따라서 대기업에 취직하기 위한 경쟁이 치열한 것은 당연하다. 일단 중소기업에 취직하면 대기업부문으로 이동하는 일은 곤란하다. 대기업 취직시험의 기회는 대체로 대학 졸업 후 일생

6) 모리시마(1982) p. 178~186

에 단 한번만 개인에게 주어진다. 졸업한 대학이 좋지 않으면 대기업에 입사할 확률이 낮기 때문에, 소위 명문대학에 입학하기 위한 경쟁이 치열하다. 유교사회에서는 한 사람이 받은 교육수준에 따라 상이한 계급을 부여하는 까닭에, 대기업이 소위 명문대학 출신의 졸업생을 모집하려는 것은 기업의 격을 유지하기 위한 적절한 수단이라고 볼 수 있다. 그러므로 유교전통과 같은 문화적 요인에서 학교위기라는 문제해결의 단초를 찾고자 하는 시도는 무의미하고, 정책논의에서 유교전통은 주어진 여건으로 간주되지 않으면 안된다.

학교 졸업 후 취업 등 사회생활이 능력 위주로 공정하게 이루어지지 않고 학력·학벌 위주로 이루어지는 우리의 사회풍토가 단선적인 학벌경쟁을 초래한 면이 있었다. 이러한 한국 사회의 풍토는 부분적으로는 유교전통에 기초한 것이지만, 기본적으로 ‘보호와 통제’를 기본원리로 한 관치경제의 산물이다.

관치경제로 인한 노동 및 교육시장의 왜곡

인위적 저금리정책과 신용할당에 기초한 관치금융을 주축으로 한 관치경제는 다른 측면에서 보면 정부권력에 의한 자의적 地代 분배 체제이다(이진순 1995, 2002). 그 결과 한국경제의 고도성장은 정부의 특혜에 의존한 재벌주도에 의해 이루어졌으며, 재벌기업과 비재벌 기업이라는 이중경제구조가 형성되었으며, 이를 반영하여 노동시장도 재벌의 내부노동시장과 중소기업 위주의 비재벌 기업들의 노동시장이라는 이중구조를 형성하게 되었다. 그리고 이러한 노동시장의 왜곡이 다시 교육시장의 교육풍토를 왜곡시킨 측면이 있다. 즉 노동시장에서 명문대학 졸업자에 대한 地代가 상존하고 있는 여건하에서 지대추구적(rent-seeking)인 대학입시 경쟁

과 이로 인한 소모적 교육투자가 이루어진 측면이 있다.

정부는 이러한 소모적 대학입시 경쟁 문제를 해결하기 위해, 그 근원인 생산물 및 생산요소 시장에 상존하는 지대를 소멸시키기 위한 정부통제를 청산하는 원인치료정책을 추구하는 대신, 대중요법인 교육평준화 정책, 과외금지 정책 등 경쟁을 제한하는 정책으로 대응하였다. 즉 정부개입의 악순환(intervention spiral)이 반복되어 왔다. 그 결과 지난 30여년 동안 관치국가가 한국사회의 보다 광범한 분야에 걸쳐 확대 재생산되어 온 것이다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 한국에서도 1980년대 중반 이후, 대학졸업자 수의 급증으로 대학졸업자의 임금 프리미엄이 급속히 감소하여 이미 선진국 평균에 크게 미달하고 있다. 또한 1997년 경제위기를 극복하기 위한 지난 5년 동안의 전면적 경제개혁으로 한국경제는 관치경제로부터 시장경제로 이행하고 있으며, 기업 및 금융부문과 더불어 노동시장 역시 질적인 변화가 진행되고 있다(이진순 2002). 대규모 재벌들과 금융기관들의 일련의 도산과 그로 인한 대규모 실업과 명예퇴직으로 대기업의 종신고용 신화는 무너지고 있다. 선진 외국업체들의 국내진출이 늘어나고 벤처기업의 창업이 활성화되는 가운데 노동의 이동성이 높아졌고 능력위주의 고용·인사관행이 파급되는 등 입시위주 교육, 소모적인 학벌 경쟁 등 고질적 문제를 해소할 수 있는 새로운 사회환경이 조성되어 가고 있다. 또한 연공서열로부터 능력급으로의 임금체계의 전환에 따라 근로자들은 자신의 시장가치를 높이기 위해 노력하기 시작하였다. 그 결과 대학입학시험에서 학생들의 행태에 일부 변화가 일어나고 있다. 무조건적으로 명문대학에 지원하기보다는 기대평생소득이 높고 보다 안전한 직업을 얻을 기회가 높은 의과대학과 법과대학에 진학하는 경향을 보이고 있다.

물론 한 개인의 사회적 지위가 그가 받은 교육수준에 의해 크게

규정되는 유교전통은, 역사적 경로 의존성(path dependency)을 고려할 때, 상당히 장기간 지속될 것이다. 따라서 대학입시, 특히 명문대학과 아직 지대가 남아 있는 법과대학과 의과대학에 진학하기 위한 경쟁은 당분간 치열할 수밖에 없을 것이다. 그러나 관치경제로부터 시장경제로의 이행, 능력위주의 고용 및 인사관행의 확산에 따라 소모적인 대학입시 경쟁은 점진적으로 완화되어 갈 것으로 전망된다.

자유사회는 공통의 목표 체계를 갖지 않는 다원적 사회

최근 고교 평준화 문제에 대한 토론에서, 평준화 지지자들은 그 논거로서 ‘참교육’, ‘진인교육’ 혹은 ‘인성교육’과 같은 올바른 교육 목표를 종종 강조하여 왔다. 그러나 하이에크(1982)가 지적하였듯이, 자유사회는 無目的的이고 단지 추상적 룰이 지배하는 사회(endless, rule governed society)이다. 자유란 인간이 자신의 결의와 계획에 따라 행동할 수 있는 가능성이다.

즉, 타인의 자의적 강제로부터 독립이다. 자유는 사람과 사람사이의 관계에 관한 것이며, 자유에 대한 침해는 사람에 의한 강제뿐이다. 따라서 자유는 개인이 어떤 확실한 사적 영역을 가지고 있고, 그 환경 속에서는 타인이 간섭할 수 없는 사정을 전제로 하고 있다(하이에크, 1968).

흔히 위대한 사회와 그것의 시장질서에 대해 여러 목적들에 관한 합의된 순위를 결여하고 있다고 비난한다. 그러나 바로 이것이 실제로는 개인의 자유와 이 사회가 존중하는 모든 것을 가능하게 하는 커다란 장점인 것이다. 위대한 사회는 추구해야 할 특정 목적에 관하여 합의 없이도, 평화롭게 서로 혜택을 부여하며 생활하는

것이 가능하다는 것을 발견함으로써 탄생한 것이다. 책무로서 부담해야 할 구체적 목적을 추상적 행위 물로 치환함으로써, 동일한 목적을 추구하는 소집단의 경계선을 넘어서까지 평화질서를 확장하는 것이 발견되었던 것이다. 왜냐하면, 거기에서는 누구인지를 알 필요도 없고 또 그의 목적이 자신과는 전혀 다른 사람들의 재주와 지식으로부터, 각 개인은 이득을 얻는 것이 가능하기 때문이다. 구체적인 공통목표를 결여하면서도 평화적인 협조를 가능하게 한 결정적인 단계는 물물교환 혹은 교환의 채용이었다... 적어도 특정한 목적에 관한 합의를 강제하지 않는다는 것은 인류 이성 진보의 가장 유효한 방법으로서 개개인의 독립된 사고를 발전시키는 것은 문명의 기초인 것이다(Hayek, 1982, 제2권).

단지 보편적으로 적용되는 공정한 행위의 틀만에 의해 구속되면서, 자신의 목적을 위해 자신의 지식을 이용하는 것이 만인에 허용되는 자유의 하나의 조건이, 자신의 목표를 달성하기 위한 가장 양호한 상태를 만인에게 제공한다는 것이다. 원래 자유란 각 개인이 자신의 목적을 위해 자신의 지식을 활용할 수 있도록 허용하는 것이다.

서로 거의 알지 못하는 위대한 사회의 구성원 간에는, 각자 목적의 상대적 중요성에 관한 합의가 존재할 수 없다. 사실, 특정 목적에 관해 합의가 가능한 소집단의 범위를 넘어, 이러한 합의가 불가능한 위대한 사회의 구성원에까지 평화적 질서를 유지할 수 있었던 것은, 목적에 관해서가 아니고 수단에 관해서만 합의하면 되는 협력방법의 발견이 가능하였기 때문이었다. 개인에 대한 강제는, 그것이 일반복지 혹은 공공선에 공헌할 경우에만 허용될 수 있다는 것이 자유 전통의 공리의 하나이다. 그러나 공동의 복지나 공공선이라는 개념은 아직도 엄밀하게 정의하기 가장 어려운 개념이

고, 따라서 지배집단의 이익이 제시하는 어떠한 내용도 그것에 부칠 수 있다. 그 주요한 까닭은, 공공의 이익은 어떤 의미에서 모든 사적이익의 합계로 보는 것이 당연한 것으로 보이지만, 사적이익을 모두 집계하는 문제가 해결불능이기 때문이다(Hayek, 1982, 제 2권).

하이에크(1982)가 강조한 바와 같이, 모든 구성원들이 나머지 구성원 모두를 알고 있는 소규모 ‘對面社會’ 혹은 부족사회에서는 사회 구성원 사이에 목적에 대해 일정한 합의를 이루는 것이 가능할 수도 있다. 그러나 무엇인가에 합의할 필요가 있는 사람들의 범위가 확대될수록, 특정한 목적에 관한 합의는 필연적으로 점점 적게 밖에 성립할 수 없게 된다. 점점 단지 사람들이 살기 바라는 사회의 일정한 추상적 측면-추상적 룰-에 관한 합의밖에 성립할 수 없게 된다. 법 혹은 공정한 행위의 룰은 구체적인 특정한 목적에 봉사하는 것이 아니고 추상적 가치, 즉 한 질서의 유지에 봉사한다. 조직에 있어서 특정한 명령은 특정한 결과 혹은 특정한 예견 가능한 결과를 목표로 한다.

이 논리를 교육부문에 적용해 보면, ‘참교육’ 혹은 ‘전인교육’ 등-그 실체가 대단히 불명확하지만- 어떤 특정 교육의 목표를 전국민이 합의하는 것은 불가능하고, 이의 실현은 오직 우리 사회를 전체주의 사회로 전락시킴으로써만이 가능하다는 것을 의미한다.

자유사회에서 개별 학부모와 학생이 각자 자신의 목적을 추구하도록 허용하지 않으면 안 된다. 어떤 학부모나 학생은 소위 전인교육을 목표로 추구할 수도 있고, 혹은 다른 학부모나 학생은 소위 명문대학에 진학하여 입신양명을 목표로 추구할 수도 있다. 혹은 또 다른 학부모나 학생은 새로이 전개되고 있는 지식기반사회에 적응하기 위해 창의력 함양의 목표를 추구할 수도 있다.

따라서 교육당국이 특정한 교육목표를 학부모나 학생에 강요하는 것은 자유사회의 원리를 정면으로 부인하는 것이다. 교육당국의 임무는 가능한 한 다양한 형태의 교육서비스를 제공하는 학교들이 발전할 수 있는 여건을 조성하고, 또 새로운 교육실험을 추구하는 다양한 대안학교를 허용함으로써 학부모의 선택기회를 확대해 주는 '열린 교육 시스템'을 제공하는 것이다.

2) 학교지배구조의 실패: 획일적이고 경직적인 공급자 위주의 교육 시스템

물론 아직도 대부분의 학교시설은 낡고, 덩거나 추우며, 먼지가 많고, 화장실은 깨끗하지 않아, 중산층의 주거환경에 미치지 못하고 있다. 이러한 학교시설의 열악성은 부분적으로는 1990년대 이후 유량(flow)으로서 막대한 교육 시설투자에도 불구하고 아직 저장(stock)으로서 학교자본이 충분히 축적되지 못한데서도 기인하지만, 보다 중요한 요인은, 조난심 외(2001)가 관찰한 바와 같이, 주어진 시설을 잘 관리하고 활용하지 못한 데 기인한 것이다. 그리고 이는 한편으로 중앙집권적이며 획일적이고 경직적인 학교운영 시스템 때문에 개별 학교 사정에 따라 융통성 있게 예산을 편성할 수 없는 제약 때문이며, 다른 한편 단위학교 경영자가 학생의 수요를 만족시키기 위해 노력할 인센티브가 결여되어 있기 때문이다.

교과 과정 운영에 있어서도 교장이나 교사는 학생이나 학부모의 수요를 충족시키기 위해 노력할 유인이 결여되어 있다. <표 II-11>에서 보듯이, 많은 학생들이 학교교육의 내용이 적절성이 없다고 생각하고 있다.

<표 II-11> 학교교육 내용의 적절성과 학교교육 위기에 대한
중·고등학생들의 반응

조사기관 및 연도	질문 내용	학생들의 반응
한국청소년 개발원 (1999)	나는 싫어하는 교과목이나 필요 없다고 생각하는 과목 수업은 잘 듣지 않는다.	그렇다 (51.8%)
	학교에서 배우는 교과 지식은 모두 내게 필요하다고 생각한다.	그렇지 않다 (72.3%)
한국 교육 개발원 (2000)	학교에서 가르치는 교과는 누구나 배워야 할 만한 가치를 지닌다.	그렇지 않다 (57.6%)
	학교에서 가르치는 내용은 실생활에서 직접 활용될 수 있는 것이어야 한다.	그렇다 (87.8%)
	학교는 학생들이 원하면 새로운 과목들(예 : 댄스, 만화, 컴퓨터 게임 등)을 개설해 줄 수 있어야 한다.	그렇다 (80.9%)
	학교에서 주지 과목의 비중이 줄고 교과 외 교육활동(예 : 클럽 활동, 학생자치 활동 등)의 비중이 확대되어야 한다.	그렇다 (82.2%)
한국 교육과정 평가원 (2001)	학교의 교육 내용은 나에게 크게 도움이 된다.	그렇지 않다 (중 23.3%) (고 35.9%)
	학교의 교육 내용이 학생들에게 크게 도움이 되지 못한다면 주된 이유는 무엇인가?	실생활과 다른 내용이 많아서 (중 38.2%) (고 44.9%)
	학교 활동 중에서 가장 크게 변화되기를 희망하는 활동은 무엇인가?	특별활동운영 (중 51.3%), 주지 교과의 교육과정 운영(고 37.2%)

자료 : 조난심 외, 「학교 교육 내실화 방안연구(I)」, 학교 교육과정 평가원, 2001

이러한 경향은 대체로 학교급이 올라갈수록 심하여, 고등학생들이 교과과정의 적절성에 가장 크게 문제시하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제를 해소하기 위해 교육부는 이미 제6차 교육과정부터 ‘탄력적인 교육과정 운영방안’을 장학지침으로 마련하여 지시하였으나, 일선 학교 교육과정의 운영은 거의 변화를 보이지 않고

있다. 예컨대, 조난심 외(2001)의 현장 관찰에 따르면, “학생들의 학습 부담과 교사 1인당 담당 학생수를 줄이기 위해 학기당 이수 과목을 축소할 수 있고, 또 다양한 교수-학습 방법의 활용이 가능하도록 집중시간표(block scheduling)를 활용할 수 있도록 허용하고 있으나 실제로 이를 활용하는 학교는 거의 없었다.”

교사들 역시 전통적인 교사 중심의 전달식 수업방식이 변화되어야 한다고 보면서도 구체적인 변화의 노력은 거의 없다. 물론 개별 교사 수준에서 변화를 추구하는 사례는 간혹 있지만, 학교 차원에서 새로운 변화를 모색하는 경우는 매우 드물다. 대부분의 교사들은 학생들의 학습성과와 상관없이, 교육과정에서 설정한 교과서의 진도를 떼는 데 급급하고 있다.

이러한 교육의 형식성은 부분적으로는 도서관과 같은 교육 인프라가 정비되어 있지 않는 현실, 혹은 소위 ‘교사의 보수성’에 기인한 면도 있지만, 기본적으로 교장이나 교사가 이러한 고통스러운 변화를 추구할 인센티브를 가지고 있지 않기 때문이다. 단위학교는 학생과 학부모에 대해 책무성을 가지고 있기보다는 상급기관의 지시와 통제에 순응하는 것이 우선이다. 거의 모든 면에서 교육부와 교육청의 지시에 따라 학교를 운영하고 있는 교장이나 교사가 학생과 학부모의 수요에 민감하게 대응하는 것은 애당초 기대하기 어렵다.

더욱이 학교교육의 성과에 대한 평가체제도 미흡하다. 고등학교의 경우, 명문대학 진학률이라는 비교적 명확한 평가기준이 있으나, 초등학교와 중학교의 경우 단위학교의 교육성과에 대한 평가기준도 애매하고, 실제로 이를 확인하는 체제도 미흡하다.

그리고 교원의 보수 역시 중앙정부에 의하여 매우 경직적이고 획일적으로 결정되어 왔기 때문에, 개별 교사들이 학생이나 학부모들의 수요를 보다 잘 충족시키기 위해 노력할 유인도 없다. 미국이나 영국과 같은 선진국들의 경우 개별 교사들에게 강한 유인을

주기 위한, 능력급(competency-based pay), 조건급(contingency pay), 집단성과급(group-based performance pay) 등 다양한 제도적 실험이 일어나고 있다.

그 결과 학교교육이 부실화되더라도 그 책임 소재를 명확하게 규명하는 것은 곤란하다. 요컨대 자기책임 원칙을 관철시킬 수 있는 체제가 정비되어 있지 않은 데 기인한 ‘도덕적 해이’가 초·중등학교에 만연되고 있는 것이 학교교육 부실화의 핵심적 원인인 것이다.

3) 官治教育

이상에서 살펴본 바와 같이 우리가 직면하고 있는 학교위기의 원인은 다양한 각도에서 실로 다양하게 진단할 수 있으나, 결국 다음 두 가지로 축약할 수 있다: (1) 교육당국이 유교전통에 따른 사회계층화 기제의 특수성에 기초한 학부모들의 학력주의 교육관의 현실을 무시하고 미국식 전인교육관을 추구해 온 데에서 비롯된 교육목표의 혼란 (2) 교육당국, 교장 및 교사와 같은 공급자 중심의 교육 시스템 때문에 일선 학교가 학생과 학부모의 수요를 가능한 한 충족시키려고 노력할 유인이 결여된 시스템 실패가 그것이다. 이 중 (1)은 문화적인 요소로서 정책당국의 통제변수가 아니라 여건변수라고 볼 수 있으므로, 결국 학교교육 위기의 근본원인은 관치교육에서 비롯된 것이라는 결론에 이르게 된다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 교육은 엄밀한 의미에서 공공재가 아니다. 따라서 자유사회에서는 교육 서비스 시장도 ‘자유경쟁과 자기책임’ 원칙에 입각하여 운영되는 것이 원칙이다. 물론 선진국에서도, 심지어는 미국에서마저 M. Friedman(1962)이 지적하였듯이 교육부문에는 유독 형평성을 강조하여 사회주의적 요소가 많았던 것도 사실이었다. 그러나 1980년대 이후 미국 등 선진국에서는 ‘소

비자 선택과 경쟁'의 원리에 입각한 교육개혁이 본격적으로 진행되고 있다. 영미권 국가들에서 뿐만 아니라, 사회적 형평성을 중시해 온 독일과 프랑스, 이탈리아 등에서도 '소비자 선택과 경쟁'의 원리를 강화하는 추세이다.

이와 대칭되는 개념으로서, 중앙관리교육(centrally administered education) 혹은 관치교육이란, 중앙교육당국이 '보호와 통제'의 원칙에 입각하여 학교교육의 투입과 과정을 획일적으로 통제하는 대신, 경쟁에서 도태되어야 할 학교까지 보호하는 교육시스템으로 정의할 수 있다. 한국에서는 중앙정부의 교육인적자원부와 지방교육자치단체인 교육청이 학교교육의 거의 모든 과정에서 일일이 간섭하고 있다. 정원, 학생 선발과 졸업, 납입금, 재정운용, 학교시설, 학사관리 등 학교운영 및 교육과정 전분야를 세세한 부분까지 획일적으로 통제하여 왔다. 교장이나 교사는 정부가 시키는 대로 할 수밖에 없기 때문에 각 학교의 여건에 맞는 자율적이고 창의적인 교육과정을 제공할 수 없다.

한국의 학교교육은 교육(인적자원)부→교육청→학교→교사로 이어지는 중앙집권적 통제구조하에 있었다. 따라서 학교의 교사는 교감과 교장에게, 학교는 교육청에게, 교육청은 교육(인적자원)부에 대한 책무성만을 충족시키면 그만이었다. 학부모와 학생에 대해서는 책무성을 사실상 거의 가지고 있지 않았기 때문에 학생과 학부모들의 수요와 수요변화에 충실하게 반응하지 못해 학교교육이 불신당하였고, 그 해결책으로 사교육에 의존해온 것은 당연한 귀결이었다.

또한 교육관계자들의 인사체계는 교원→장학사→교감·교장→장학관으로 이어지는 통합형 인사체계에 묶여, 극단적 폐쇄성을 띠고 있다. 교감·교장과 같은 학교 경영자나, 장학사·장학관 같은 행정직을 외부에서 충원하는 길은 봉쇄되어, 모두 경력 교사들

중에서 채용하고 있다. 이러한 폐쇄적인 통합형 인사체계는 외부와의 경쟁을 차단하고, 교사의 창의성과 자율성을 질식시키며 교육계 전반에 걸쳐 수직적 통제를 일층 강화하였다(이주호, 2001).

평준화 제도

더욱이 1960년대 말부터 추진된 평준화 정책으로 관치교육은 일층 강화되었다. 현재 정부의 초·중등학교에 대한 강력한 통제는 평준화 제도의 틀 아래에서 이루어지고 있다. 평준화 제도는 무시험 추첨배정방식의 학생 선발과 교육여건의 평준화를 양 축으로 하고 있다. 공립학교는 물론 사립학교까지 개별학교의 학생 선발권을 박탈하고 추첨에 의한 학생 할당으로 이를 대체하였다. 그리고 이러한 정부에 의한 강제적인 학생 할당이 유지되기 위해서는 학교 간의 교육여건이 가능한 한 평준화되어야 하므로 정부는 사립학교에 대한 재정지원을 확대하였다.

평준화 정책은 1969년 중학교, 1974년 고등학교를 대상으로 하여 실시되었다. 고등학교 평준화 정책은 1974년 서울과 부산에서 시작되어 1975년 대구, 인천, 광주로 확대 실시되었으며, 1979~81년 기간 중 16개 지역이 추가되어 총 21개 지역으로 확대되었다. 그러나 평준화 정책에 대한 비판이 제기되면서, 평준화 지역이 축소되어 오다가, 다시 1998년부터 울산, 군산, 익산 지역으로 확대되는 우여곡절을 거쳐, 2000년 현재 17개 시에서 818개 고등학교, 전체 고등학생의 60% 수준인 약 137만명이 평준화 대상이다.

평준화 정책의 첫 번째 취지는 모든 학생들에게 고등학교까지는 입학시험을 거치지 않고 고등학교까지는 진학할 수 있는 기회를 보장해 주자는 것이었다. 평준화 추진 당시 존재했던 중·고등학교에 있어서 이른바 명문과 비명문의 구분과 학교 서열화를 없애,

치열했던 입학시험 경쟁과 과열되는 과외비 문제를 해소하고, 모든 학교들을 평준화시키려는 것이 평준화 정책의 기본취지였다.

평준화 정책은 학생의 학교 선택권과 학교의 학생 선발권, 교육과정, 교원선발 및 인사 등 학교교육의 모든 투입에 대한 획일적 통제를 하여 왔을 뿐만 아니라, 여기서 더 극단적으로 나아가 한 학교 내에서조차 수준별 학습마저 금지하여 왔다. 학부모의 학교 선택권을 극도로 제약하였으며, 공·사립을 막론하고 개별 학교의 자율성과 책무성을 크게 손상시켰다.

이와 같이 평준화 제도가 학생과 학부모가 좋은 학교와 나쁜 학교를 구분할 수 있는 수요자 선택권을 박탈하였기 때문에, 개별 학교는 교육수요자를 만족시켜야 할 유인을 원천적으로 가질 수 없다. 따라서 학교교육이 교육수요자의 수요를 크게 고려하지 않고 이루어지게 되어, 이에 만족하지 못한 교육수요자들이 과외시장으로 물리게 된 것이다. 기본적으로 과외에 대한 수요는 교육수요자의 수요를 학교교육이 충족시키지 못한 데서 파생된 것이다.

급증하는 과외비

평준화 교육에 대칭되는 개념은 수준별 교육이다. 수준별 교육이란 학생의 수준에 맞도록 교육하는 방법을 말한다. 평준화 정책이 학교교육, 특히 고등학교 교육을 피폐화시킨 핵심적 원인임은 자명하다. 평준화된 교실에는 우수한 학생 그룹과 열등한 학생 그룹이 혼재한다. 이러한 교실에서 교사는 평균적인 학생들의 수준에 맞게 수업할 수밖에 없다. 열등한 학생 그룹은 수업내용을 따라갈 수 없기 때문에 수업에서 소외되고, 우수한 학생 그룹은 수업에 흥미를 잃어 수업참여도가 떨어진다. 그 결과 학급내 학습집단의 이질성 때문에 수업능률이 저하되어, 교실붕괴로 이어진다. 학교교

육이 교육수요를 충족시키지 못하는 우수한 학생 그룹과 열등한 학생 그룹 양자 모두가 사교육 시장으로 몰려가 사교육 시장이 급성장하는 것은 필연적이다.

반면 과외로 대표되는 사교육은 교육 수요자인 학생·학부모와 교육 서비스 공급자 사이의 자발적 거래로서, 사교육은 교육 서비스 수요를 보다 잘 만족시키기 위해 교과과정의 다양성과 운영의 신축성을 통해 탄력적으로 대응하고 있다. 사교육이 확대되는 것은 학교가 교육수요를 잘 충족시키지 못하거나 사교육이 학교교육보다 수요를 보다 잘 충족시키기 때문이다.

한국에서의 과외는 대부분 대학입시 준비를 위한 것으로 학교교육을 보완하기보다는 대체한다. 소비자보호원(1997)이 전국을 대상으로 사교육비 지출실태를 조사한 바에 따르면 취학전 아동과 초등학생은 예체능교육 중심의 과외를 하고 있으며, 중·고등학생은 국어, 영어, 수학 위주로 과외를 하고 있는 것으로 나타나고 있다⁷⁾. 대학입시 준비를 위한 과외는 1980년 정부의 과외금지조치와 대학입시에서 본고사 폐지에 따라 일시 감소하였다. 그러나 1980년대 후반에 들어 개인과외와 학원과외의 허용범위가 점점 넓어지자 급속하게 늘어나게 되었다. 그 결과 과외비의 대GDP 비중은 1982년 0.4%에서, 1990년 1.2%, 1998년 2.9%로 급팽창하였다. 1998년의 경우 과외비는 납입금 등 학부모가 학교교육에 대한 지출액의 3.6배에 이르고 있다(<표 II-12>).

이주호·우천식(1998)의 비교분석에 따르면, 한국의 초·중등학교 학부모들은 입시지옥과 과외의 나라로 알려진 일본보다도 소득 대비 더 무거운 과외비를 부담하고 있는 것으로 나타났다. 일본 공립학교 학생 1인당 평균과외비의 1인당 대GDP 비율은 초등학교

7) 한국소비자보호원, 사교육비 지출실태 및 경감방안, 1997

3.9%, 중학교 5.6%, 고등학교 3.3%인 데 비해, 한국의 그 비율은 각각 12.4%, 16.1%, 13.6%이다.

한국의 교육재정 지출이 경제성장과 더불어 꾸준히 증가하여 왔고, 학교교육비의 대GDP 비율이 국제적으로도 높은 수준임에도 불구하고, 교육수요자들이 학교교육에 만족하지 못하고 대부분의 가정에서 가계에 매우 심각한 부담이 될 정도로 과외비 지출이 급증하고 있는 것은 그 만큼 학교교육의 효율성에 심각한 문제가 있다는 반증이다. 질 높은 교육에 대한 강력한 수요를 가진 학부모와 학생들이 더 많은 비용을 지불하고 보다 양질의 교육서비스를 제공받고자 하더라도, 평준화된 학교교육에서는 수요를 충족시킬 방법이 거의 없으므로 과외에 의존하는 경우가 많은 것이다. 국민경제 전체적으로는 동일한 교과목에 대해 학교교육과 과외교육 간의 중복투자로 인해 시간 및 자원낭비가 초래되고 있다.

<표 II-12> 초·중·고등학생을 위한 교육비 지출의 구성과 추이: 1977~1998

(단위: %, 조원)

	공부담	사부담	과외비	총교육비	
	학교 교육비	학교 교육비		GDP 대 비중	총액 (기준년 환산)
1982	2.7 (56.5)	1.7 (34.7)	0.4 (8.8)	4.8 (100)	2.6144 (5.8647)
1990	2.5 (52.9)	1.0 (20.9)	1.2 (26.2)	4.7 (100)	8.3275 (13.2564)
1998	3.4 (47.3)	0.8 (11.8)	2.9 (40.9)	7.1 (100)	31.6684 (31.6684)

주: ()은 총 교육비 중 각 항목의 비중임
 자료: 한국개발연구원, 「교육재정 확충·효율화 방안에 관한 연구」, 2000.

과외의 급증은 교육기회의 형평성 측면에도 심각한 문제를 제기하고 있다. 부유한 계층의 자녀들은 고가의 사교육을 향유할 수 있지만, 그렇지 못한 자녀들은 수재라고 하더라도 배움의 길이 막혀 있다. 1969년 중등교육이 평준화되기 이전에는, 서민들의 자녀들도 본인이 우수하기만 하면, 좋은 중·고등학교에 입학하여 학교수업만으로도 질 높은 교육을 받아 사회계층의 상향 이동이 가능하였다. 그러나 평준화 교육으로 인한 교실 붕괴에 따라, 학부모의 경제적 능력에 따라 사교육을 받을 수 있는 기회의 불평등이 자녀의 학업 및 대학진학 성과, 나아가 졸업 후의 취업활동에까지 크게 영향을 미치게 되었다. 결국 평등을 추구한 평준화 정책은 학교교육의 X-비효율성을 초래했을 뿐만 아니라, 계층별 교육 불평등을 초래하여 유교사회에서 계층의 고착화를 심화시키는 중요한 메커니즘으로 작용하고 있다.

윤건영·최영순(1998)이 통계청의 1994년 도시가계조사 기초자료를 이용하여, 소득자료가 있는 근로자가구만을 대상으로 분석한 바에 따르면, 소득기준 1분위와 10분위의 평균교육비는 각각 6만 4천원과 21만 6천원으로, 제10분위 근로자가구가 제1분위 근로자가구의 3.7배나 지출하고 있다. 그리고 전체가구를 대상으로 교육비 지출을 기준으로 가구를 10분위로 배열하여 분위별 평균교육비를 계산한 바에 따르면, 제1분위의 월평균 교육비가 2,400원인 데 비해 제10분위는 그 173배에 이르는 41만 5천원을 지출한 것으로 나타나, 교육기회의 분배가 부모의 경제력에 의해 크게 좌우되고 있다는 우려를 뒷받침해 주고 있다.

평준화 제도가 개별 학교로 하여금 수요에 보다 적합한 교육서비스를 제공할 유인을 제도적으로 박탈함으로써 과외비의 급증과 이에 따른 학부모의 경제력에 따른 교육기회의 불평등 문제가 과생되자, 정부는 다시 과외에 대해서까지 학교 규제와 유사한 방식

의 규제를 도입하였다. 통제경제에서 나타나는 전형적인 개입의 악순환(intervention spiral)이다⁸⁾. 정부는 과외를 개인교습과 학원의 두 형태로 분류하고, 개인교습에 대해서는 대학 및 이에 준하는 학교에 재학중인 학생이 교습하는 경우를 제외하고는 대부분을 불법과외로 규정하여 법으로 금지하고 있다. 그리고 학원에 대해서는 설립시 시설규모, 환경요건, 설비요건, 강사자격 등을 충족한 후 교육감에게 등록토록함으로써 진입규제를 하고, 다시 학원 운영에 있어서도 ‘적정수강료’라는 일종의 가격가이드라인 정책을 시행하고 있다. 이러한 과외에 대한 정부규제는 한편으로는 과외시장에서의 공급을 제한함으로써, 다른 한편으로는 학원에게 불필요한 시설임대료와 비싼 임대료를 지불하여야 하는 특정 자격의 교사를 확보토록 강요함으로써, 이중으로 과외비 상승을 초래한다. 공립학교에 대한 평등주의적 정부규제가 강한 일본에서도 사교육기관에 대해서는 별다른 규제를 하지 않고 있다. 일본에 비해 한국에서의 과외시장에 대한 보다 강력한 정부통제가 앞서 살펴본 한국의 학부모가 일본의 학부모들에 비해 더 무거운 과외비 부담을 지고 있는 중요한 하나의 원인으로 볼 수 있다.

이렇게 볼 때, 시장원리를 무시한 대중요법인 평준화제도는 스스로 실패할 수밖에 없었다. 즉 평준화제도의 실시로 단기적으로는 중고등학교 진학을 위한 과열된 입시경쟁과 과외비 문제를 차

8) ‘개입의 악순환’의 대표적 역사적 사례로는 바이마르 공화국으로부터 나치하의 독일경제, 1938년 국가총동원법 제정 이후 일본경제 그리고 1960년대 이후 한국경제를 들 수 있다. 정부가 특정 정책목표의 달성을 위해 어떤 한 시장에 개입하여 통제하게 되면 그 시장이 불균형상태에 빠지게 되고, 이 불균형이 그 대체재나 보완재 시장으로 파급되어 새로운 문제가 야기되면, 이 문제를 해결하기 위해 정부가 다시 개입하여, 결국 개입의 악순환이 반복되어 시장경제를 마비시키고 점점 통제경제로 이행하는 과정이다.

단하는 효과가 부분적으로 있었지만, 장기적으로는 오히려 지속적인 과외비 증가의 원인으로 작용하여 온 것이다. 그리고 이러한 과외비는 교육수요자가 전적으로 부담하여야 하므로 결국 소득수준에 따른 교육기회의 불평등을 오히려 심화시키는 결과를 초래하게 된다.

경쟁의 부정

평준화 제도는 학교간 경쟁의 여지를 제거함으로써 교육 서비스 공급자로서 초·중등학교의 효율성을 결정적으로 저하시키는 결과를 초래하였다. 경쟁은 양면에 걸쳐 효율성을 제고하는 기능을 수행한다.

첫째, 유인기구로서 경쟁(competition as an incentive mechanism)의 기능이다. 시장의 수요에 적확하게 대응할 수 있는 생산방법, 기업조직, 경영전략을 채용한 효율적인 기업은 경쟁에서 승리가 되고, 그렇지 못한 기업은 시장에서 축출됨으로써, 경쟁은 기업에게 효율적인 경영을 선택하도록 유인을 제공한다.

둘째, 발견과정으로서 경쟁(competition as a discovery procedure)의 기능이다. Hayek가 지적하였듯이, 경쟁은 기업에게 광범위하게 분산되어 존재하는 새로운 지식, 생산기술, 자원 그리고 수요를 발굴하도록 압력을 가함으로써 새로운 지식의 발견과 그 사회적 확산을 촉진한다.

평준화로 학교간 경쟁의 소지 자체가 소멸됨에 따라, 학교들은 교육 서비스의 수요자인 학부모와 학생의 수요에 대응하기 위한 노력을 기울일 유인을 상실하여 학교교육의 부실화가 초래된 것은 필연적이다. 그리고 지식기반경제로 이행함에 따라 다양화되고 있는 새로운 교육 수요를 충족시키기 위한 새로운 형태의 학교를 발

견하기 위한 교육실험과 그 사회적 확산을 근원적으로 저해하고 있다.

평준화 정책은 공산주의와 마찬가지로 인간의 원시적 본능인 시기심에 뿌리를 두고 있다. 남의 자식 잘되는 꼴을 못 봐주는 시기심이 그것이다. 시기심은 J. S. Mill이 말했듯이, “가장 반사회적이고 모든 열정 중 가장 사악한 감정이다.” 또한 이러한 원시적 욕망으로서 시기심이 극복되지 못할 경우 자유사회는 유지될 수 없다.

보다 직접적으로, 박정희 정부에 의해 추진된 중·고교 평준화 정책은 사상적으로 경쟁을 부정하는 관치경제와 뿌리를 같이하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라 관치경제는 일본의 ‘1940년 체제’ 혹은 일본형 관치경제 체제를 모델로 한 것이었다. 일본의 1940년 체제 설립을 주도한 ‘혁신관료’의 3대 이념은 생산제일주의, 경쟁의 부정, 소유와 경영의 분리였다⁹⁾. 과당경쟁이라는 말이 함축하고 있듯이, ‘경쟁은 약자를 무시한 강자의 일반적 논리로서, 사회적 공정의 관점에서 배제해야 할 악이다’. ‘협조하고 공존하는 것이 소망스러운 상태이다’는 것이, 일본과 한국에서 일반적 사회적 통념으로까지 자리잡았다. 금융행정에 있어 ‘호송선단방식’은 예금자 보호라는 명목하에 실제로는 한계적인 금융기관의 존속을 가능하게 하는 정책이었다. 이 같은 그릇된 경쟁관이 극단적으로 적용된 것이 바로 교육 평준화 정책이었다.

이러한 경쟁의 부정은 자유사회와 시장경제의 기본 원칙에 대한 도전이다. 경제적 조건의 변화에 대응하여 낡은 기업이 소멸하여 새로운 기업이 탄생하는 길을 열어 주는 것이 시장경제 다이나믹즘의 원천이다. 기업이 공생해야 한다는 공생철학은 경쟁에 의한 변화와 진보를 거부하고 과점과 규제에 의한 정체만을 초래할 따

9) 野口(1995)

름이다. 노구치(野口, 1999)가 지적한 바와 같이, 이것이 1990년대 이후 일본경제 장기침체의 근본원인이 되고 있다. 평준화 정책으로 인해 한국의 학교교육이 비효율성이 누적되고 여건변화에 적응하지 못하고 정체되어 있는 핵심원인도 바로 학교간 경쟁의 부정에 기인한 것이었다.

요컨대, 한국 교육의 가장 근본적인 문제는 흔히 인식되듯이 시장실패가 아니고, 사실은 정부실패(government failure)에서 비롯된 것이다. 보다 정확하게는 관치국가주의라는 패러다임의 실패에서 비롯된 것이다. 교육 서비스를 거래하는 시장기능에 맡겨야 할 부문까지 정부가 개입하여 불필요한 간섭과 통제를 하여온 것이 교육 시스템의 비효율성을 야기한 것이다.

Ⅲ. 교육개혁의 새로운 구도: 초·중등 학교 시스템의 효율성 제고

지금까지의 우리의 분석은 한국 초·중등학교 시스템의 근본문제는 학교시스템의 비효율성이라는 결론에 도달하였다. 따라서 향후의 교육개혁은 초·중등학교 시스템의 효율성 개선에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그 동안 교육개혁에 대한 대부분의 논의는 효율성이 완전히 무시되거나, 일관성 없이 적용되었다. 일부 논자들은 교육은 워낙 중요하기 때문에 효율성의 관점에서 관리될 수 없다고 주장하지만, 교육인적자원부가 우리 정부부처들 중 최대의 예산수요처라는 사실을 고려하면, 결코 자원배분의 효율성을 무시할 수 없을 것이다.

그러나 교육과 같이 목표가 복잡한 경우에는 자원을 효율적으로 배분하는 과제는 결코 용이하지 않다. 특히 교육행정당국, 교장, 교사 그리고 학생 등 교육 관계자들이 자원배분의 효율성에 적극적인 관심을 가지고 있지 않을 경우 더욱 그러하다. 사실 효율성에 대한 관심이 결여되어 있는 것이 현행 한국 교육 시스템의 중요한 특징이다. 현행 관치교육 시스템은 보다 우수한 교육성과를 포상하기는커녕 처벌하고, 일선 학교 교장이나 교사 등의 자발적 창의나 유인을 박탈하고, 이를 중앙교육당국의 지침으로 대체하고 있다.

따라서 이제 우리나라도 경제학적 사고에 입각한 새로운 시각에서 교육개혁을 검토할 단계에 이르렀다. 즉 (1) 학교부문에 투입된 자원의 효율적 이용 (2) 교육당사자들의 성과에 근거한 유인구조

그리고, (3) 끊임없는 학습과 적응의 3대 원칙에 입각하여 교육시스템의 효율성을 제고하는 데 교육개혁의 초점을 맞추어야 한다 (Hanushek et. al.(1994) 제4장).

교육은 워낙 복잡한 과정이기 때문에 단지 중앙정부의 경직적인 법에 의해 학교문제를 해결할 수는 없다. 따라서 교육을 개선하기 위해서는 교사, 교장 등에게 교육목표를 달성하는 가장 효과적인 방법을 발견하고 결정할 자유를 부여하되, 각 교사나 교장에게 그 목표 달성의 성과에 따라 보상하는 유인구조를 도입하는 것이 교육시스템의 효율성을 개선하는 핵심이다.

그러나 현재 우리가 직면하고 있는 학교문제들을 모두 해결할 수 있는 단일한 교과과정이나 교육 프로그램이 존재하는 것은 아니다. 이는 원래 교육 자체가 워낙 복잡한 과정이고, 더욱이 지식 기반경제로의 이행에 따른 교육에 대한 수요의 다양화가 급속히 진행되고 있는 현 상황에서는 더욱 그러하다. 그러므로 현 시스템의 비효율성들을 적출하여 제거하고, 보다 나은 시스템을 실험을 통해 발견하는 수밖에 없을 것이다.

1. 교육정책 패러다임의 전환

교육관련 의사결정에는 기본적으로 규제체계와 유인체계 두 가지 접근방법이 있다. 규제체계는 중앙집권화된 지시와 통제 시스템이다. 중앙교육당국은 거대한 규칙체계를 창출하고, 자신의 관할 하에 있는 자들이 이에 순응하지 않을 경우 처벌하는 시스템이다. 반면 유인체계는 보상에 기반을 둔 분권화된 시스템으로서, 중앙교육당국은 바람직한 일련의 목표를 명시하고, 이를 달성하는 학교, 교장, 교사 그리고 학부모 및 학생들을 포상하는 시스템이다. 유인체계는 목표만을 명시하고 그 목표를 달성하는 방법은 당사자

들에게 자유롭게 위임하는 데 반해 규제체계는 중앙당국이 목표와 그 목표를 달성하는 방법까지 명시하려고 시도한다(Hanushek et. al.(1994)).

한국의 교육시스템은 극단적인 규제체계인 관치교육을 본질적 특징으로 하고 있다. 중앙교육당국인 교육인적자원부가 일선 학교들의 교육활동을 세세한 부분까지 통제하고 있다. 관치교육은 암묵적으로 단일하고 명확한 최선의 교육이 존재한다는 것을 가정하고 있다. 그러나 교육은 본질적으로 대단히 분권화된 활동이다. 대부분의 중요한 교육활동은 개별 교실에서 이루어진다. 수십만명의 교사들을 단일한 규제체계에 입각하여 효과적으로 고용하고 동원하는 것은 불가능한 것이다. 설사 중앙교육당국이 바람직한 목표를 추구한다고 하더라도, 개별 학교나 교사들이 이 목표를 얼마나 잘 수행하고 있는지를 감시하는 것이 어렵기 때문에 관치교육은 낭비적인 관리비용을 수반한다. 관치교육은 각 지역의 상이한 교육목표, 학생들의 상이한 교육에 대한 수요, 상이한 교육방법 등을 무시한다. 관치교육은 이러한 지역 및 개별 학교의 다양한 사정들을 고려한 유용하고 새로운 교육 혁신을 금지함으로써 심각한 비효율성을 야기하여 왔다.

그러므로 성공적인 교육개혁을 위해서는 우선 교육정책 패러다임의 대전환이 필요하다. Hayek적 관점에서 보면, 종래의 설계주의적 합리주의(constructivist rationalism)에 입각하여 교육 산업에 대한 정부의 '보호와 통제'를 기본원리로 하는 관치교육을 청산하고, 진화론적 합리주의(evolutionary rationalism)에 입각하여 '자유경쟁과 자기책임원칙'을 기본원리로 하는 '자유주의 교육'으로의 패러다임 전환이 필요하다.

문명사회에 있어서 교육에 대한 다른 하나의 정부의 임무는 모든 국민에게 문명사회에 필요한 최소한의 교육기회를 보장하는 것

이다. 그러나 이러한 정책목표를 극대화하여 모든 국민의 교육기회를 동일하게 보장하려는 정책은 문명진보의 기본 조건인 자유사회를 유지하는 한 실현 불가능한 것이다.

한 주어진 시점에서 보면, 사회에서 각 개인의 지위는 과거의 시험적 탐사과정의 결과이고, 이 과정에서 그나 그의 선조는 상이한 운을 가지고 자신들의 물질적·사회적 환경의 구석구석을 뒤졌다. 그리고 그 결과로서, 조건들의 어떤 변화에 의해 창출된 기회는 누군가의 행동의 기반이 될 것이다. 이것이 바로 위대한 사회의 풍요로움과 적응 가능성이 의거하고 있는, 광범하게 분산되어 존재하는 사실적 지식의 이러한 활용의 기초인 것이다. 그러나 동시에 이것은 어떤 세대의 결정이 그의 자손에 초래하는, 의도한 것도 아니고 불가피한, 기회의 불평등의 원인이기도 하다. 부모는 거주지 혹은 직업을 선택할 때 보통 그의 결정이 자기 자식들의 장래에 미칠 효과를 고려한다. 이것은 예상할 수 있는 장래의 전개에 인적자원의 이용을 적응시키는데 중요한 요소이다. 그러나 개개인이 자유롭게 그와 같은 결정을 내릴 수 있는 한, 이러한 사유는 결정을 내린 본인에 의해서만 아니고 그의 자손에 의해서도 그 위험이 부담될 경우에만 고려될 것이다. 그들이 어디로 이사가든, 어떤 직업을 선택하든, 정부가 반드시 자손들의 기회를 동일하게 만들도록 보장한다면, 부모들이 어떠한 결정을 내리든 자손들에게 동일한 편의가 제공될 것이라고 확신한다면, 일반이익에 비추어 그들의 지침으로 되어야 할 것이, 결정에 있어서 하나의 중요한 요소가 설명되지 않은 채 남아 있게 된다.

다수의 구성원들이 널리 분산되어 있는 경우, 상이한 구성원의 기회는, 현재의 관점에서 보면 우발적인 것으로 보이는 제 사정의 결과로서 생긴 것으로서, 필연적으로 상이할 수밖에 없다. 이것은 시장질서의 일부를 이루고 있는 발견과정의 유효성과 불가피하게 결부되어 있다. 정부가 전국민의 실질적인 기회를 균등화하는 것

에 성공하려 하면, 체계 전체는 그 존립근거를 박탈당하게 될 것이다. 이것을 보는 데는 그 때 창출될 여러 효과를 보기만 하면 된다. 그것에 성공하기 위해서는, 정부가 당연히 각각의 행위에 좌우되는 개개인의 지위에 영향을 미치는 제 조건들을 모든 사람들에게 있어서 동일하도록 보증하는 것만으로는 부족할 것이다. 정부는 개개인 노력의 성과에 영향을 미치는 외부적 제조건 모두를 유효하게 제어하지 않으면 안될 것이다. 역으로 말하면, 누군가가 상이한 개인의 기회를 결정하는 권력을 가졌다면, 따라서 그것을 알고 있다면, 선택의 자유는 그 중요성을 모두 상실할 것이다. 상이한 개인의 기회를 실질적으로 평등하게 만들기 위해서는, 정부라고 하더라도 직접적으로 제어할 수 없는 개개인 사정의 차이를 보정하는 것이 필요하게 된다. 그러나 그 결과는 개개인이 체계 전체의 존립근거에 따라 행위하는 것을, 즉 다른 사람은 가지고 있지 않고 자신에게만 우연히 주어진 특별한 기회를 이용하는 것을 무가치하게 만들어 버릴 것이다(Hayek, 1982, vol.2 p.10).

그러므로 한국의 극단적인 평준화 정책은 자유사회와 양립할 수 없는 정책이다. 또한 당위론적인 측면에서, 부유한 부모들이 자녀들을 대학, 특히 명문대학에 입학시키기 위해 과외를 시키는 것을 정부가 범죄시하는 것이 과연 자유민주주의의 헌법정신에 합치하는지도 재검토되어야 한다. 오히려 우리 학부모들의 높은 교육열은 고도성장의 원동력으로 기능하여 왔다. 정부의 임무는 모든 국민에게 최소한의 교육기회를 보장하는 것이고, 이를 위해 밀튼 프리드만이 제시한 바우처(voucher) 제도의 도입을 심각하게 고려할 시점이다.

한국 초·중등교육 개혁의 핵심은 학교시스템의 효율성 개선이고, 이를 위해서는 성과에 근거한 유인구조의 도입이 필요하다. 학교도 다른 모든 조직들과 마찬가지로 명시적 혹은 암묵적인 일련

의 유인구조를 가지고 있다. 인간은 금전적·정서적 혹은 여타 형태의 보상 등 유인에 반응한다. 특정한 행위에 대한 보상이 주어지면, 사람들은 그러한 행동을 행하는 경향이 있다. 그러나 현행 학교 시스템은 학생들의 학업성과에 직접적으로 연관되어 있는 유인을 거의 가지고 있지 않다. 교사의 봉급, 승진 및 보직 등은 교사의 교실에서의 성과와 직접적으로 연계되어 있지 않다. 따라서 교육개혁의 핵심과제는 학교 경영에 있어 바람직하지 못한 부작용을 수반하지 않으면서 교육성과를 개선할 수 있는 유인구조를 구축하는 것이다.

그러나 1995년 이후 수차례 걸친 교육개혁의 경험으로부터 명백해졌듯이, 교육개혁은 완벽한 방안을 가지고 일회적으로 단번에 실시하여 성공할 수 있는 성질의 것이 아니다. 교육개혁은 가장 바람직한 교육제도를 발견하기 위하여 교육주체들이 끊임없이 새로운 제도를 시도하고 이를 평가하여 보다 바람직한 새로운 제도를 찾아가는 일종의 발견 과정(discovery procedure)이다. 시장에서 성공적인 민간기업들은 부단히 자신의 경험 및 다른 기업의 경험으로부터 배운다. 이를 통해 끊임없이 자신들의 접근방법을 수정함으로써 자신의 성과를 개선하기 위해 노력한다. 이들 기업들은 학교에 비해 두 가지 비교우위를 가지고 있다. 첫째, 민간기업들은 이윤극대화를 추구하기 때문에 성과측정에 있어서 이윤이라는 명확한 지표를 가지고 있다. 둘째, 경쟁압력이 기업의 외부규율을 강요한다. 변화된 여건 및 개선된 새로운 기술에 적응하지 못한 기업은 결국 시장에서 축출되기 때문이다. 그러나 학교의 경우 성과를 측정하는 명확한 지표를 가지고 있지 않고, 비효율적인 학교의 경우 도산하는 일도 드물기 때문에, 자신 및 다른 학교의 경험으로 배워야 한다는 강력한 압력을 받지 않고 있다.

2. 성과에 근거한 유인

Hayek(1982)가 지적하였듯이, 인류는 고도로 분업화된 복잡한 경제에서 어떤 개인이나 집단도 극복할 수 없는 무지의 장막을 극복하기 위해 시장질서를 발전시켜 왔다. 마찬가지로 성과에 근거한 유인체계는 교육과정에 내재된 복잡성을 극복하는 가장 강력한 수단이다. 교육과정에서 우수한 성과를 올린 교사는 포상하고, 열등한 성과를 올린 교육자는 처벌함으로써, 학교는 구성원 개개인의 능력과 성의 그리고 창의력을 가장 잘 활용할 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 현행 관치교육하에서는 교사나 교장의 보상은 학생들의 학업성과 거의 상관없이 결정되고 있다. 교사의 봉급이나 승진은, 자신이 가르친 학생들의 학업성과 무관하게 연공서열에 의해 결정되고 있다. 이에 비해 새로운 성과에 근거한 유인체계에서는 각 교사의 봉급이나 승진을 자신의 교실에서 창출한 부가가치와 직접적으로 연계시킨다. 그러나 성과에 근거한 유인체계는 관치교육에서처럼 모든 교사들에게 일률적으로 특정한 교육방식을 강요하지 않고, 각 교장이나 교사들이 각자가 처한 특정한 여건에서 교육성과를 개선하기 위해 가장 적합한 다양한 교육방식을 채택하도록 격려함으로써, 각 개인의 지식을 가장 잘 활용하기 위한 시스템이다.

단순하면서도 가장 효과적인 성과에 근거한 유인체계는 학부모와 학생에게 학교 선택권을 부여하는 방안이다. 이를 통해 교육수요자들이 좋은 학교나 우수한 교사를 선별하도록 함으로써 학교간의 경쟁을 활성화시켜 시스템의 효율성을 크게 개선할 수 있을 것이다. 현재 한국의 초·중등학교는 각 지역의 독점체이다. 즉 특정 지역에 거주하는 학부모는 자녀들을 어떤 학교에 입학시킬지에 대해 거의 선택권을 가지고 있지 않다. 학부모와 학생에게 인접 학교

들 중 선택할 수 있게 할 경우, 그들은 교육과정에 더 많이 참여하고 영향력을 행사할 것이며, 이를 위해 각 학교에 대한 정보를 보다 많이 수집하려 할 것이다. 이렇게 되면, 어떤 교육이 좋은 교육인가의 결정권은 중앙교육당국이 아닌 학부모들에게 돌아가게 된다. 학생들은 열등한 학교로부터 우수한 학교로 이동하게 될 것이고, 각 학교는 학생유치를 위해 학부모와 학생들의 수요에 맞춰 교육의 질 개선을 위해 노력할 강력한 유인을 갖게 될 것이다.

학교선택권을 보장하는 교육행정제도에는 학군내에서의 학교선택, 학군간 학교선택, 대안학교, 교육 바우처(voucher) 등 다양한 형태가 존재한다. 개별 프로그램의 교육성과 개선에 미치는 효과는 다양한 요인에 의존한다. 이 중 가장 중요한 요인들로는 학생들의 학교선택의 범위와 학생이동에 수반되는 자원이동량의 크기 그리고 학교에 대한 양호한 정보의 가용성 등이다. 아직 학교선택권 보장의 실험 경험이 일천하기 때문에 학생들의 학업성이나 새로운 혁신적인 학교의 출현 등에 미친 효과에 대한 체계적인 경험적 연구결과는 잘 알려져 있지 않다. 그러나 미국 대학들은 공립이건 사립이건 학생 및 자원 유치를 위해 치열하게 경쟁한 결과 세계 최고 수준이라는 평가를 받고 있는 점은 이에 대한 중요한 시사점을 제공하고 있다.

그 동안 많은 경험적 연구결과에 따르면 학생들의 학업성적을 결정하는 가장 중요한 요인은 교사이다. 따라서 학교 시스템의 효율성 개선을 위한 성과에 근거한 유인체계는 교사의 봉급과 승진을 학생들의 학업성적에 연계시키는 것이 불가결하다. 미국의 경우 다양한 교사의 성과급제도(merit pay)가 채택되었으나 크게 성공적이지 못했던 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 교육위원회들이 성과급 재원으로 지나치게 적은 자금을 배분하여, 성과 보너스는 교사의 연봉 중 미미한 부분에 불과하게 되었기 때문이었다. 그

러나 잘 고안된 교사의 평가시스템에 기반한 교사의 성과급제도는 교실에서 교사들의 성과를 개선하고, 기존 교사들 중 우수한 교사들만이 교단에 남도록 하고, 또한 보다 우수한 신입교사들을 끌어들이므로써 교육성과 개선에 크게 기여할 것이다(Hanushek et. al.(1994), 제6장).

3. 성과의 측정과 교육목표¹⁰⁾

성과에 근거한 효과적인 유인구조 구축의 궁극적인 목표는 학교 경영의 효율성을 개선하는 것이다. 그러나 이는 성과의 측정을 필요로 하고, 이는 다시 교육의 목적을 명확히 할 것을 요구한다. 거의 모든 나라의 경우 교육목표는 불명확하게 규정되어 있다. 따라서 우리나라에서 뿐만 아니라, 미국 등 선진국들의 교육개혁 논의들 역시 교육의 목표를 둘러싼 뜨거운 논쟁이 벌어져 왔다.

사실 그 동안 많은 교육학자들은 교육의 목표를 보다 명확히 하려고 시도하였지만, ‘全人教育’ 등으로 표현되듯이, 지나치게 총괄적이어서 일상적인 학교경영의 평가기준 설정에는 거의 도움이 되지 않는다. 교육은 생활의 거의 모든 면과 관련되어 있는 것은 사실이다. 따라서 유교전통이 강한 한국에서는 물론 미국 등에서도 교육개혁 논쟁에 있어서 많은 논자들은 학교가 아이들에게 도덕과 윤리적 가치, 훌륭한 시민의식 등을 주입시키는 데 역점을 두어야 한다고 주장하여 왔으나, 이러한 측면에서의 학교의 교육성과를 측정하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 현실적으로 대부분의 학부모들과 학생들에게 있어서 학교의 존재 이유는 장래 직업의 준비이다. 따라서 직업능력(career skills)의 획득정도는 학교교육 성

10) 이 절의 기본 논리 틀은 Hanushek et. al.(1994) 제7장에 의존하였음.

과평가의 중요한 평가기준 중 하나임은 명백하다. 노동경제학의 실증적 연구성과에 따르면, 노동시장에서 가장 요구되는 직업능력은 의사소통을 효과적으로 하기 위한 언어능력, 수리 등 분석능력, 논리적 추론능력과 결부된 과학지식 등이다.

이러한 학생들의 지적능력 발달을 평가하기 위한 표준화된 제도로 한국은 이미 전국적인 대학수학능력시험이 정착되어 있으므로, 이와 유사한 제도들을 여러 학년들로 확대할 경우, 각 학교와 개별 교사들의 학생들 학업성적 개선에 대한 기여도 평가의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 물론 이러한 표준화된 지적능력 평가자료를 지나치게 강조할 경우, 교사와 학교행정당국자들이 평가하기는 어렵지만 교육상 중요한 보다 복잡하고 창의적인 과업들을 소홀히 할 위험이 있으므로, 이러한 표준화된 평가를 보완하기 위한 여타의 평가지표들을 개발할 필요가 있을 것이다. 일부 교육학자들은 사지선다형 객관식 평가의 한계를 극복하기 위한 다양한 형태의 주관식 평가방식 (authentic testing 혹은 genuine testing)을 제안하고 있다. 그러나 이 주관식 평가방식은 비용이 많이 소요될 뿐 아니라, 학생 그룹간 그리고 연도별 점수 비교가 곤란하다는 커다란 단점을 가지고 있다. 그러므로 표준화된 객관식 평가를 보완하기 위해 예컨대, 대학들로 하여금 필요할 경우 논술과 기타 주관식 수학시험 등 본고사를 허용하여야 할 것이다.

각 학교나 교사들의 성과를 평가하는 데 학생들 학업성적의 절대값이 아니라, 그 학교나 교사가 기여한 부가가치를 기준으로 하여야 한다는 점에 주의하여야 한다. 교육은 결코 학교만의 책임이 아니기 때문이다. 학생 개개인의 학업성적은 그 자신의 학업에 대한 열성, 학부모의 교육적 투입, 그리고 이전 단계 교육성과 등에 의존한다. 그러므로 각 학교나 교사의 성과에 근거한 보상을 결정하는데 있어서 각 학교나 교사가 통제할 수 없는 이러한 여타 요인

들을 고려하여야 할 것이다.

4. 교육개혁의 제1차적 과제: 脫統制와 진정한 지방자치의 확립

지금까지의 논의를 요약해 보면, 한국의 학부모들은 유교전통 때문에 국제적으로 높은 교육열과 질적으로 우수한 교육에 대한 높은 수요를 가지고 있다. 이것이 초·중등학교 학생들이 여러 국제 학력평가에서 높은 성과를 올리게 된 기본 동력이었다. 전국적으로 획일적인 교육을 강제하고 있는 관치교육으로 인해 학교가 이러한 학부모들의 높은 교육수요를 충족시키지 못하자 학부모들은 과중한 비용부담을 하며 동일한 교과목에 대하여 과외에 의존하는 중복투자를 하고 있다. 이러한 한국 학부모들의 높은 교육열과 교육에 대한 높은 투자수요를 학교가 흡수할 수 있는 시스템을 구축할 경우 한국 학교교육의 효율성을 비교적 용이하게 제고할 수 있을 것이다.

수차에 걸친 우리나라의 교육개혁 경험 및 선진 여러 나라들의 교육개혁 경험에 비추어 볼 때, 모든 학교들의 문제를 일거에 해소할 수 있는 단일한 표준화된 교육개혁은 존재하지 않는다. 따라서 향후 교육개혁은 각 학교가 각자 자신의 여건에 가장 적합한 개혁 방안을 발견하고 채택하도록 유인을 제공하는 교육 행·재정구조를 설계하는 데 그 초점을 맞추어야 한다. 경제발전과 지식기반경제로의 이행에 따른 교육에 대한 수요의 다양화로, 이제는 더 이상 단일한 최선의 교육방법은 존재하지 않는다. 따라서 교육과정에 대한 중앙당국의 규제와 지시는 성공하기 힘들고 낭비만을 초래할 따름이다. 그러므로 교육정책당국은 모든 학교들이 직면하고 있는 문제들을 해소할 수 있는 단일한 정책이 더 이상 존재하지 않는다

는 사실을 인정하고, 각 지역 일선 학교들에 대해 각자 자신의 여건에 적합한 교육 프로그램을 고안할 수 있는 자유를 부여하고, 그 성과에 대해 스스로 책임지도록 하는 시스템을 구축할 수밖에 없다.

물론 우리나라의 경우에도 초·중등학교 시스템의 효율성을 제고하기 위해서는 Hanushek 외(1994)가 강조하듯이 교사의 봉급과 승진을 학생들의 학업성과에 연계시키는 제도 도입이 필요할 것이다. 그에 앞서 우리나라 학교 시스템의 효율성 개선을 위한 교육개혁의 1차적 과제는 脫統制(decontrol)와 진정한 지방자치의 실현을 위한 교육 행·재정 시스템의 개혁이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국 학교교육의 비효율성의 일차적 원인은 관치교육으로 인한 경쟁의 결여, 일반지방자치와 지방교육자치의 이원화로 인한 지방교육당국의 자율과 책무성 결여에서 비롯되었기 때문이다. 본 연구는 이러한 관점에서 교육관련 정부개혁 방안을 모색하는 데 초점을 맞추고자 한다.

새로운 학교 시스템 구축의 요체는 다음 두 가지이다. 첫째, 학교시스템에 자유경쟁과 자기책임원칙에 입각한 시장원리를 도입하여 학교가 학부모 및 학생들의 높은 교육수요를 충족시킬 수 있는 교육행정체제를 구축하는 것이다. 이를 위해 건설한 사립학교들을 자립형 사학으로 유도하고, 공립학교는 지방자치단체간 경쟁을 유도하여야 한다. 둘째, 이처럼 학교시스템의 효율성을 제고함으로써 과도한 사교육에 대한 수요를 학교교육으로 흡수하여 학교교육과 사교육간 중복투자를 최소화하여 교육투자의 효율성을 제고하고 동시에 부모의 경제력에 따른 교육기회의 불공평 문제를 최소화하여야 한다. 이를 위해서는 사립학교의 등록금을 자율화하고 공립학교 재원조달에 있어서 지방자치단체의 역할을 획기적으로 제고하여야 한다.

우선 초·중등 교육 관련 정부기능과 조직을 전면적으로 개혁하여야 한다. 관치교육하에서 통제 위주의 교육인적자원부의 기능을 청산하고, 대신 정보제공 및 도서관 등 교육인프라 제공 등 지원기능 위주로 전면 개편하여야 한다. 그리고 초·중등교육이 대표적인 지역공공서비스라는 점을 고려하여, 초·중등 교육업무를 실질적으로 지방에 이양하는 것이 선행되어야 한다. 나아가 지방교육행정을 일반지방행정에 통합하고, 지방자치단체장이 관할구역 내 초·중등교육에 실질적인 권한과 책임을 지고, 필요한 재원도 지방자치단체가 일차적으로 스스로 조달하도록 개편하여야 한다. 중앙정부는 지방교육교부금 분배를 통해 국가적 최소수준을 보장하고 지방자치단체간 재정력 격차를 완화하는 역할을 담당하면 될 것이다.

IV. 脫統制를 위한 정부기능의 개편

학교위기 혹은 공교육 붕괴의 문제를 극복하기 위해서는 단위 학교들이 학생과 학부모의 다양한 수요를 효과적으로 충족시킬 수 있는 교육체제와 교육방법을 찾기 위한 자유로운 실험을 허용하고 그 성과에 대해 스스로 책임지는 여건을 조성하는 데 교육개혁의 초점을 맞추어야 한다. 급속한 세계화의 진전과 지식기반경제의 도래로 미국을 비롯한 선진국들은 국가경쟁력을 제고하기 위한 핵심적인 정책으로 교육의 수월성을 위한 교육개혁을 추진하고 있다. 학교교육의 효율성과 수월성 제고는 학부모와 학생 등 수요자의 선택권과 학교간 경쟁을 의식한 교육행정당국이나 일선학교 등 공급주체들의 진지한 혁신 노력을 통해서만 이루어질 수 있다. 학교간의 혁신 경쟁을 촉발하고, 그 혁신 성과가 여타 학교로 확산될 수 있는 제도적 환경을 창출하는 것이 학교개혁의 핵심과제이다. 이제는 일선학교가 학부모와 학생의 수요를 최대한 존중하고, 이의 충족을 위해 학교를 자율적으로 운영하고 그 결과에 대한 책임을 지는 새로운 교육풍토를 조성하여야 한다.

학교간 경쟁이 유효하게 활성화되기 위한 전제조건은 단위학교에 학교운영의 자유를 부여하는 것이다. 사실 단위학교가 학부모의 다양화된 수요를 충족시키기 위한 혁신을 할 수 있도록 하기 위해서는 단위학교에서 각자 여건에 맞춰 자유롭게 의사결정을 하고 그에 대한 책임도 스스로 지며, 동시에 이에 따른 보상도 받는 식으로 유인구조를 재구축하는 것이 매우 중요하다.

1. 정부기능의 전면적 개편과 분권화

이를 위해서는 관치교육을 청산하고 교육서비스 시장에서 자유 경쟁과 자기책임원칙을 확립하여야 한다. 사립과 공립을 막론하고 모든 단위학교와 교사에 대한 규제와 지시를 원칙적으로 청산하여야 한다. 종래와 같은 단편적인 규제완화를 넘어서서, 교육 행정체제를 단위학교 중심으로 전면 개편하여야 한다.

이러한 새로운 여건 조성을 위한 첫 번째 과제는 전면적인 교육 행정시스템의 개편이다. 무엇보다도 교육인적자원부, 교육청, 일선 학교로 이어지는 획일적인 통제의 고리를 끊고, 현재 이원화되어 있는 교육자치와 지방자치를 통합하여야 한다. 종래 중앙정부에 집중되어 있었던 의사결정을 지방정부에 과감히 이양함과 동시에 지방교육자치단체도 개별 학교 운영의 세부사항까지 간섭하던 관행을 혁파하여 학교 운영권한을 과감히 단위 학교로 이양하여야 한다. 교육수요의 다원화 및 급속한 환경변화로 중앙정부 주도의 획일적 교육개혁은 위험하다.

교육인적자원부의 기능개편

종래의 관치교육하에서 중앙통제 중심의 경직적이고 획일적인 교육행정 시스템을 시급히 혁파하여야 한다. 이주호·우천식(1998)이 지적하였듯이, 1995년 교육개혁이 교육부의 조직개편까지 포함하지 못하였고, 이것이 규제완화의 효과가 교육현장까지 충분히 파급되지 못한 중요한 원인이었다.

따라서 학교에 대한 실효성 있는 규제완화를 위해서는 단편적인 법률개정만으로는 불충분하고 교육인적자원부의 업무 중 일선 학교의 통제기능을 청산하고, 교육인적자원부를 교육 서비스 시장이

잘 기능하도록 지원하는 기능 중심으로 전면적으로 개편하여야 한다. 우선 규제를 담당하였던 교육인적자원부의 부서들부터 철폐하여야 한다. 교육부는 학생들이 좋은 학교에 입학하기 위해 열심히 공부하는 것을 억제하려고 하기보다는, 그러한 학생들 노력의 생산성을 높이기 위해 교과서의 질을 선진국 수준으로 제고하고, 문제해결 능력 제고를 위한 프로젝트 위주의 교육이 실제적으로 작동할 수 있는 인프라로서 도서관 등 교육기반을 확충하는 데 정부의 자원을 집중시켜야 할 것이다.

재량형 규제로부터 룰형 규제로의 개편

단위 학교들에 대한 탈통제(decontrol)를 통해 교육산업에 있어서 자유경쟁과 자기책임원칙을 관철시키기 위해서는, 교육행정당국의 단위 학교와 교사에 대한 규제를 선진국들 수준으로 대폭 완화하여야 한다. 그러나 우리나라 교육인적자원부의 각급 학교에 대한 규제는 학생의 선발부터 졸업에 이르는 교육의 전 과정에 걸쳐 있기 때문에, 이 중 일부분에 대한 규제를 법으로 철폐하더라도 교육(인적자원)부는 여전히 그 이외의 과정에 간섭할 수 있고, 따라서 개별 학교는 여전히 교육부의 입장을 존중하지 않을 수 없다. 그러므로 잔존이 불가피한 규제들을 재량형 규제로부터 룰형 규제로 개편하여야 한다.

정부의 규제권한을 얼마나 폭 넓게 인정하는가, 또 권한의 내용과 한계를 얼마나 엄격하게 규정하는가에 따라, 규제는 권한의 범위와 한계를 법에 명기하고 그것을 엄격하게 운영하는 ‘규칙(rule)형 규제’와 행정당국에 광범한 자의적 권한을 부여하는 ‘재량형 규제’로 나눌 수 있다.

규칙형 규제는 행정당국의 규제권한과 재량범위를 법률 등으로 명확하게 규정하고, 그 권한을 일탈한 규정행정이 이루어질 경우

피규제자가 불복하여 법원에 이의신청을 할 수 있는 체제이다. 이 경우의 규제행정은 규칙화된 제도적 틀을 비재량적으로 투명하게 적용하는 것에 불과하다.

반면, 재량형 규제 프레임은 상황변화에 따라 기민하게 대응하기 위해 행정당국에 광범위한 재량권을 부여하는 체제이다. 그러나 이 경우 규제행정 과정은 불투명하고 애매하기 쉽다는 문제를 안고 있다.

한국의 교육산업의 규제관청인 교육인적자원부의 규제권한은 미국 교육부에 비해 크고 강력하다. 한국의 교육산업 규제에 관한 권한은 교육인적자원부에 집중되어 있고 또한 법률의 제정 및 개정 권한도 사실상 교육인적자원부에 부여되어 있다.

이처럼 한국의 교육산업에 대한 규제에 있어서 규제관청의 권한이 워낙 강한데다, 그 권한을 일반적인 룰에 따르기보다는 개별 사안에 따라 재량적으로 행사하고 있다. 규제권한을 행사하는 데 있어서 규제기준과 그 이유가 명백하지 않아 투명성을 결여하고 있다. 진입규제, 학생선발, 등록금 및 교과과정 등에 대한 일반적인 방침과 규제기준을 명확하게 밝히지 않고 개별 사안에서 규제관청의 자의적 재량이 지나치게 크고 어떤 규제를 언제 하게 될 것인지 예측하기 어렵게 하고 있다.

또한 규제과정이 비공식적이고 결정한 이유를 분명히 밝히지 않는 것이 일반적이다. 사실 한국의 정치·행정 체제의 최대의 특징과 문제는 그 밀실성에 있다. 중요한 정책결정은 국회 등 공개적인 장소에서 논의되지 않고, 국민들의 눈으로부터 은폐된 장소에서 사적 교섭을 통해 결정되는 것이 일반적이다. 공청회나 심의회가 종종 개최되지만 요식행위에 불과한 것이 보통이다.

이와같은 밀실형 행정체제는 행정에 관련된 정보를 가능한 한 공개하는 미국형 체제와 대조적이다. 미국의 행정체제는 정보와

의사결정 양면에 걸쳐 공개를 원칙으로 한 투명한 제도이다.

더욱이 한국의 경우 일본을 모방하여, 특정 정책목표를 실현하기 위해 법적 근거도 없는 권고와 조언에 의해 특정 경제주체의 행동을 조종하는 불명확한 행정지도(administrative guidance)가 광범위하게 시행되고 있다. 법적 근거가 없는 규제를 피규제자가 자발적으로 받아들이는 까닭은 행정지도를 받아들일 경우의 '혜택'과 거절했을 경우의 '제재'가 행정지도의 실효성을 담보하는 유인장치로서 충분히 강력하기 때문이다. 예컨대 규제기관이 그 허가나 인가권을 행사하여, 그 행정지도를 받아들인데 대하여 특혜를 주거나, 거절했을 경우 제재를 가하는 것이 전형적인 예이다.

그러므로 일선 학교의 학교경영의 자유를 보장하기 위해서는 우선 교육관련 법령들을 종래의 '허용행위 열거체제(positive list system)'로부터 '금지행위 열거체제(negative list system)'로 전면적으로 개편하는 작업을 추진하여야 한다. 자유는 '타인의 자의적 강제가 없는 상태'로 정의되듯이 본질적으로 네거티브한 개념이므로, 금지행위 열거체제가 자유에 적합한 법이기 때문이다(Hayek, 1982). 그리고 법적 근거가 없는 행정지도는 원칙적으로 금지하여야 한다.

교육의 지방분권화

그리고 초·중등교육부터 지방분권화를 추진하여야 한다. 이주호·우천식(1998)이 지적하였듯이, 1995년 교육개혁이 많은 규제 완화 방안에도 불구하고 학교교육 현장을 크게 바꾸놓지 못한 것은 분권화가 추진되지 않았던 것이 다른 하나의 원인이었다.

한국경제의 지속적인 고도성장의 결과, 그리고 세계화와 지식기반경제로의 이행으로 초래된 복잡다기화된 교육수요를 효과적으로 충족시키기 위한 교육개혁이 실효성 있게 추진되기 위해서는

전국단위의 일률적인 추진보다는 여러 지역에서 각 지역 실정에 맞는 다양한 실험이 시도되도록 하는 것이 발견과정으로서 교육개혁으로 바람직할 뿐만 아니라 정치적으로도 성공할 가능성을 높이기 때문이다. 전국단위의 교육개혁은 여러 이익집단의 거센 반발에 부딪혀 실패하기 쉬운 반면, 지역단위로 개혁이 추진될 경우, 여건이 허락되는 지역에서 먼저 개혁을 시도하고, 이것이 성공적일 경우 다른 지역으로 자연스럽게 전파되는 형태로 개혁이 확산될 수 있을 것이다. 교육행정의 지방분권화에 대해서는 다음 장에서 보다 상세히 논의할 계획이다.

2. 학교지배구조의 확립

이상에서 제시한 바와 같이 脫統制를 통해 단위 학교에 광범위한 자유를 보장함과 더불어, 학교 경영자와 학부모 사이의 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 학교지배구조를 확립하여야 한다.

본래 기업지배구조(corporate governance)란 의미에서는, 문자 그대로, 법인조직으로서 주식회사에 있어서 주주·경영자의 권한과 의무의 배치를 규제하는 법적 구조를 의미한다. 보다 구체적으로는, 상법상 계약의 주체인 주식회사의 채무에 대해, 출자액을 한도로 하여 유한책임을 지는 주주가 그 대리인인 경영자의 행동을 어떻게 통제하는가와 그 제도적 구조를 다루는 법률적 개념이다.

일반적으로 법인의 경영자 견제의 원천에는 크게 4가지가 있다 : (1) 이사회에 의해 주도되는 내부통제시스템 (2) 생산물 및 생산요소시장 (3) 자본시장 (4) 정치적·규제적 및 법적 절차

생산물 및 생산요소 시장은 고객과 노동, 원자재 공급자 등을 포함한 생산요소를 향한 경쟁을 통해 기업을 규율한다. 여타의 모든

통제 시스템이 실패할 경우, 생산물 및 생산요소 시장에서의 경쟁이 비효율적 조직의 퇴출을 통해 궁극적으로 기업을 규율한다.

학교 지배구조 개선의 핵심은 단위학교에 있어서 자율성과 책무성 제고이다. 앞서 지적한 바와 같이, 이제까지 교사는 교장에게, 교장은 교육청에게, 교육청은 교육인적자원부에 대한 책무성만을 충족시키면 그만이었다. 그러나 학교경영의 자율성이 확대됨에 따라, 종래 교육당국에 의한 일선 학교의 감시가 약화되는 것을 의미하기 때문에 학교지배구조를 새로이 정립하지 않을 경우, 자칫 ‘감시자 없는 학교경영’이 초래될 위험성이 증대될 것이다. 학교지배구조 확립은 교육서비스 공급자들이 그 수요자인 학부모와 학생들에 대해 일차적인 책무성을 갖도록 인센티브 제도를 어떻게 설계하느냐가 관건이다.

1995년 이후 정부는 단위학교의 자율성과 책무성을 제고하기 위한 정책을 추진하여 왔다. 1995년 교육개혁을 통해 학부모, 교원, 지역인사의 대표 등으로 구성된 학교운영위원회가 단위학교의 인사, 재정, 교육과정, 학교운영 등에 관하여 심의할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한 교육청 행정의 책무성을 강화하기 위해 교육인적자원부가 교육청 평가사업을 추진하였다. 그러나 이는 교육청의 교육인적자원부에 대한 책무성을 강화하였을지는 몰라도, 교육청의 학부모와 학생에 대한 책무성을 제도적으로 보장하지는 못한다.

그리고 김대중 정부에서 지방교육자치단체의 장인 교육감의 선출을 종전의 교육위원이 선출하던 방식에서 학교운영위원회의 위원이 직접 선출하는 방식으로 개편함으로써 교육청의 책무성을 강화하였다. 또한 2001년 새로 도입된 ‘학교회계제도’는 교사의 참여와 학교운영위원회의 심의를 거쳐 하나로 통합된 세입재원을 개별 학교의 우선순위에 따라 자율적으로 세출예산을 편성하고 집행할 수 있게 허용하였다.

이처럼 1995년 이후 학교지배구조에 대한 부분적 개선이 이루어

졌으나, 아직도 단위학교의 학부모와 학생에 대한 책무성은 크게 부족하다. 앞서 논의한 기업지배구조적 관점에서 교육서비스 공급자의 수요자에 대한 책무성을 확립하기 위해서는 최소한 다음 두 가지 조치가 단행되어야 한다.

(1) 투명성: 학교지배구조를 개선하여 학교교육의 효율성을 제고하기 위한 첫 번째 과제는 단위 학교의 교육성과에 대한 평가체계의 확립과 정보의 공개이다. 개별 학교교육의 성과에 대한 정보가 투명하게 공개될 경우 개별 학교가 학부모와 학생의 수요에 보다 책무성을 가지도록 할 것이다. 자립형 사립고, 실업계 고교 그리고 비평준화 지역 고교와 같이 학교선택권이 있는 경우에는 학부모와 학생은 공개된 정보에 입각하여 보다 합리적인 학교 선택을 할 수 있게 될 것이고, 결과적으로 이들 학교들의 책무성을 강화하게 될 것이다. 또한 평준화 지역 공립고와 같이 학부모와 학생의 선택권이 없는 경우에도, 동일 지역내 자립형 사립고 등과의 경쟁압력과 더불어, 학교 정보의 투명한 공개는 학부모와 학생이 해당 학교나 특정 교사에게 보다 강하게 책무성을 요구하는 계기가 될 것이다.

다른 한편, 과외문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 학생들이 학교수업에만 충실하면 원하는 대학에 입학할 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 현재 대부분의 대학들이 신입생 선발시 내신성적을 적극적으로 활용하지 않는 가장 커다란 원인은 학교간 교육의 질적 차이를 판별할 수 있는 정보의 부족이다. 개별 학교의 교육성과에 대한 정보가 공개된다면, 각 대학들은 보다 객관적으로 내신성적을 신입생 선발에 활용할 수 있게 될 것이다.

(2) 학교운영위원회의 기능강화: 기업의 이사회에 상응하는 내부 통제 시스템으로서 학교운영위원회의 기능을 대폭 강화하여 학교 운영에 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 현재 학교운영위원회에는 교육과정의 편성·운영, 학교의 예산·결산 등을

심의회는 기능만이 주어져 있으나, 그 기능을 보다 강화하는 방향으로 제도를 개편해 나가야 한다. 학교운영위원회가 교장이나 계약교사를 초빙하는 제도를 활성화하여야 하고, 나아가 심각한 문제가 제기될 경우 교사나 교장의 해고를 교육위원회에 건의할 수 있는 권한을 부여하여야 한다.

3. 교육 서비스 시장의 경쟁체제 확립

이상과 같은 교육 서비스 공급체제내의 모든 통제 시스템이 실패할 경우, 교육 서비스 산출 및 투입요소 시장에서의 경쟁이 비효율적 조직의 퇴출을 통해 궁극적으로 개별 학교를 규율할 수 있도록, 교육 서비스 시장에 자치단체간, 학교간 그리고 교사간 경쟁체제를 도입하여야 한다.

그러나 여러 여론조사 결과를 보면, 고교평준화를 폐지하는 데 대해 우수고등학교에 진학하지 못하게 될 학생과 학부모의 반발이 광범위하게 존재하고 있다. 그러나 이는 자유사회에서의 원칙의 문제이다. 하이에크(1982)가 지적하였듯이, “자유사회는 원칙에 입각한 시스템이고, 편의주의에 따르게 되면 자유사회는 붕괴된다.” 이러한 관점에서 볼 때, 우선 명백한 것은 사립학교에 학생선발, 교육과정, 납입금에 대한 자율권을 대폭 확대하여 다양한 교육기회를 제공할 수 있도록 자유를 부여하여야 한다. 그리고 공립학교는 누구에게나 최소한의 교육기회를 보장하는 안전망(safety net)으로서의 역할을 담당하여야 한다.

1) 사립학교의 자율화

먼저 학부모와 학생이 사립학교조차도 선택할 기회가 제한되어

있는 현 제도를 개혁하여야 한다. 초·중등 교육에 있어서 정부의 임무는 최소한의 질을 갖춘 교육 기회를 모든 국민에게 보장하는 것이다. 그러나 보다 질 높은 교육을 추구하고, 이에 소요되는 추가적인 비용을 지불할 용의가 있는 수요자들이 사립학교를 선택할 수 있도록 광범위한 기회를 허용하는 것은 자유사회에서 당연한 것이다.

미국, 영국 등 선진국의 사립학교는 국가로부터 재정적 지원도 거의 받지 않고, 간섭도 받지 않는다. 공립학교의 재정은 정부가 부담하지만, 사립학교의 재정은 학부모가 주로 부담한다. 공립은 학생을 거주지역에 따라 배치받지만, 사립의 경우 학생과 학부모는 가고 싶은 학교를 선택하고, 학교 역시 원하는 학생을 뽑는 학생 선발권이 보장된다. 사립학교의 경우 교과서의 선택과 교과과정의 편성도 자율이다. 사실 대부분의 선진국에서는 학생과 학부모에게 적어도 사립학교에 대한 학교선택권은 인정하고 있다. 한국과 같이 사립 중·고등학교에 대한 교육수요자의 학교선택권을 제한하는 경우는 매우 드물다. 우리와 유사한 일본에서도, 사립학교에 대해서는 원칙적으로 정부의 간섭으로부터 자유로우며, 학생도 학교 자체의 입학시험을 통해 선발한다. 공립의 경우 중학교까지는 거주지별로 학생이 배정되어 완전히 평준화되어 있지만, 고등학교의 경우 어느 정도 선택권이 보장된다.

그러나 한국의 사립학교는 공립과 똑같이 학생선발부터, 등록금 책정, 교과편성에 이르기까지 정부의 통제를 받고, 대신 정부로부터 재정적 지원을 받는다. 한국의 경우 초·중등교육에 있어서도 사립학교의 비중이 매우 높다. 학생수 기준 사립학교의 비중은 2001년 현재 초등학교 1.3%, 중학교 21.6%, 일반계 고등학교 56.1%, 실업계 고등학교 50.1%이다. 법적으로는 이처럼 사립학교가 다수 존재하지만, 실제로는 자율성을 가진 진정한 사립학교는

거의 없는 실정이다.

공립학교에 비해 우수한 교육 서비스를 제공하고 그 대신 더 높은 교육비를 수요자에게 요구하는 사립학교를 활성화하여 막대한 사교육비를 공교육으로 흡수하고, 동일한 교과에 대해 학교교육과 과외의 중복투자로 인한 자원과 시간의 낭비를 해소하여야 한다. 이를 위해 우선 사립학교에 대해 법률이 보장하고 있는 학교운영의 자율권을 보장하여야 한다.

무엇보다도 자립형 사학을 희망하는 사립 중·고등학교에 대해 학생 선발권, 등록금 책정권, 교과편성권 등을 포함한 전반적인 자율권을 부여하여, 학생의 학교선택 기회를 확대하는 동시에 학교 간 혁신경쟁의 물꼬를 터주어야 한다. 이와 함께 여타 사립학교에 대해서도 공납금 규제를 대폭 완화하고, 교사보수체계도 자율화함으로써 자립형 사학으로 발전할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 이를 통해 초·중등교육에 있어서 자립형 사립학교의 비중을 미국이나 영국처럼 10% 수준으로 제고하여야 한다 <표 IV-1>.

<표 IV-1> 주요 선진국의 초·중등학교 제도 현황

국가	초·중등학교제도 현황
미국	사립학교 비중 10~13%; 공립학교 학교구내 선택권+Magnet Schools(우수학교)운영; 최근 Charter Schools(협약학교) 확산 중(1만개 정도)
영국	사립학교비중 10% 정도; 공립학교에 책임경영제도 (Site-based Management) 전면 실시중; 사실상 완전경쟁체제
독일	사립학교 비중 3.9% 정도; 그러나 다양한 학교제도로 특성화 전문화 유도
네덜란드	사립학교 비중 7~8% 정도; 여타 공립학교에도 바우처(Voucher)제도를 통한 학교선택권 부여

자료: KDI, 『열린 세상 유연한 경제』, 2002, p180

자유화된 사립고가 많아지면, 사학에 대해 지원되는 막대한 정부예산을 공립학교에 투자함으로써 공립학교의 질도 개선할 수 있을 것이며, 저소득층 자녀에 대한 장학금 및 용자지원을 획기적으로 늘려 효율성과 형평성을 동시에 제고할 수 있다.

이러한 사립고의 자유화로 인한 공·사립간 불공정 경쟁문제를 해소하기 위해, 공립고등학교를 대상으로 ‘탈규제학교(Charter School)’를 도입하여, 이들 학교에 대해서는 정부규제를 최소화하는 한편 학생으로 하여금 학교를 선택하게 하고, 등록학생수에 비례하여 정부가 재정지원을 함으로써 공립학교도 자기책임하에 경쟁적 교육서비스 시장에 참여할 수 있는 기회를 보장하여야 할 것이다.

2) 과외시장의 자유화

자유시장경제에서 교육 서비스의 거래인 과외를 정부가 불법화하고 단속할 합리적 근거는 찾아보기 어렵다. W. Roepke 등 자유주의자의 관점에서 보면, 학부모가 다른 소비지출을 희생하면서 자녀의 교육에 투자하는 것은 사회적으로 칭찬할 일이지 정부가 처벌할 합리적 근거는 없다.

그동안 정부는 과외가격이 너무 높아 국민들에게 지나친 부담이 되기 때문에 정부가 단속해야 한다고 주장하여 왔다. 그러나 앞의 우리의 분석에서 명백해졌듯이, 사실은 정부가 과외시장을 규제했기 때문에 과외가격이 일본에 비해서도 높게 된 것이다. 또는 고액 과외는 교육기회의 평등을 저해하고 사회적 위화감을 조장하기 때문에 정부가 단속하여야 한다는 주장이 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 한 개인의 학업성취도, 따라서 사회적 계층이 학부모의 경제력에 따른 과외에 크게 의존하게 된 것은 관치교육으로 인해

학교교육이 부실화된 데 기인한 것이다. 1980년 정부가 과외를 전면 금지하였으나 오히려 고액과외의 암시장만을 조장하였던 경험에 비추어 보면, 정부가 불법과외를 단속하는 데는 엄청난 법집행 비용이 소요되므로 실제로 불가능하다. 국제적으로 보더라도 자유사회에서 정부가 과외를 단속하고 과외시장을 규제하는 사례는 찾아보기 어렵다.

따라서 과외를 기본적으로 시장기능에 맡기는 방향으로 정책을 재정립하여야 한다. 우선 불법과외로 규정한 개인교습을 자유화하여야 한다. 다음으로 학원에 대한 시설기준, 강사에 대한 자격요건, 수강료에 대한 정부의 가이드 라인을 철폐하는 대신 강사의 학력 및 경력 등을 투명하게 공개하도록 하고 학원들의 담합행위를 경쟁정책 차원에서 철저히 단속하여야 한다.

V. 지방자치의 경제적 의의와 지방교육행정체제의 개편

앞에서 제시하였듯이, 초·중등교육을 지방자치단체에 이양하여 다양한 교육실험과 혁신이 현실적으로 추진되기 위해서는, 그 전제조건으로서 진정한 지방자치가 확립되지 않으면 안 된다. 이를 위해 우선 지방자치의 경제적 의의와 원리부터 살펴보자.

1. 지방자치의 경제적 의의: 재정적 분권화 정리

중앙집권적 정부가 갖는 기본적 결함은 각 지역 주민들의 선호상의 차이를 정책에 적절히 반영할 수 없다는 점이다. 각 지역 주민들은 공공서비스에 대해 상이한 선호를 가지고 있다. 예컨대 어떤 지역 주민들은 도로정비에, 다른 지역 주민들은 좋은 학교에 보다 관심을 가질 수 있다. 편익이 주로 특정지역 주민에게만 미치는 지역공공재는 지역 주민들의 선거에 의거 선출되고, 주민들로부터 거두어들인 재원으로 공공서비스를 제공하는 분권적 지방정부가 각 지역 주민의 선호에 보다 적합하도록 공급할 수 있다. 또한 분권화는 공공재 공급에 있어서 실험이나 혁신을 이룩할 수 있는 범위를 증대시키고, 지방정부 간의 경쟁압력이 혁신을 촉진시키며, 서로 여타 정부의 성공과 실패의 경험을 배울 수 있도록 함으로써 동태적 효율성을 제고한다. 그리고 공공지출에 대한 의사결정이 실질적 자원비용과 보다 밀접하게 연계되어 이루어질 수 있다. 즉 자원배분의 효율성을 위해서는 종래와 같이 중앙정부의 단순한 일

선기관이 아니고 주민들의 바람에 부응하는 지방정부가 필요하다. 이처럼 민주주의 이론과 마찬가지로 경제이론 역시 지방자치의 강력한 정당성을 제공한다.

중위투표자 모형에 따르면 지역공공서비스의 균형수준은 지역 주민들이 선호하는 산출량의 중위값을 충실히 반영하게 된다. 원래 공공재는 공동소비성, 비배제성 그리고 선호의 비현시 등의 특성때문에 시장에 의해 효율적으로 공급될 수 없다. Tiebout(1956)는 거주지 이동성과 분권적 공공재 공급에 착안하여 이 이론적 딜레마를 해결하려고 시도하였다. 주민들은 자신의 선호에 가장 적합한 지방공공서비스와 비용부담 묶음을 제공하는 지방정부로 이주함으로써, 소위 ‘발로 하는 투표’를 하게 된다. 이처럼 분권화된 지방공공부문은 지역주민의 요구에 민감하게 반응하고 가구의 이동성을 통해, 마치 私的財의 경우처럼, 각 개인들이 자신의 한계편익과 한계비용이 일치하는 수준에서 공공서비스를 선택할 수 있도록 보장함으로써 자원배분의 효율성을 제고한다.

요컨대, 지방자치를 실시해야 하는 기본적인 경제적 논거는 각 지역의 여건과 주민선호에 따라 상이한 지역공공서비스를 제공함으로써, 중앙집권적 의사결정에 따라 전국에 걸쳐 획일적으로 지역공공재를 공급하는 경우에 비해 경제적 효율성을 제고하는 것이다.

2. 지방자치의 기본원칙

경제적으로 지방정부는 주민들이 바라고 동시에 그 비용을 지불할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 배분적 과업을 수행하는 기업 혹은 클럽이라고 볼 수 있다. 그리고 지방자치는 공공부문에 제한적이거나 시장경제의 원리인 자유경쟁과 자기책임 원칙을 도

입함으로써 효율성을 제고하고, 공공재 공급과 비용을 연계시킴으로써 자유에 대한 일정한 규율을 확립하고자 하는 제도라 볼 수 있다.

이런 관점에서 지방자치의 제1원칙은 자유경쟁과 자기책임 원칙이다. 즉 지자체에게 각자의 지역 실정에 맞는 발전계획과 공공서비스를 제공할 수 있도록 자율성을 부여하고, 거기에 소요되는 재원도 자율적으로 마련하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 따라서 주민부담 능력을 초과하는 주민들의 욕구는 자제되어야 하며 지방자치단체는 自主財源의 발굴에 우선적으로 노력하여야 한다.

지자체들이 실질적이고 유효한 재정적 재량권을 갖기 위해서는 그 재정의 상당부분을 자주재원으로 확보하지 않으면 안 된다. 이는 다음 두 가지 이유 때문에 중요하다. 첫째, 중앙정부로부터의 이전재정에는 정치적으로 항상 꼬리표가 붙어 있기 마련이기 때문이다. 지방정부들이 상급정부로부터 이전재정에 과도하게 의존하고 있을 경우, 그 재정지출에 관한 의사결정에 있어서도 상급정부의 침투가 광범위해지는 것을 피할 수 없다. 결국 지방공공서비스의 종류와 수량에 관한 의사결정은 중앙정부와 지방정부 간의 협상을 통해 이루어지게 되어 지방정부의 재정적 독립성은 뿌리부터 손상되게 된다. 둘째, 이전재정에의 과도한 의존은 지방정부의 책임 있는 의사결정에 대한 유인을 파괴한다.

지방자치의 제2원칙은 보충성의 원칙이다. 앞서 강조하였듯이, 재정적 분권화의 일차적 목적은 공공서비스 공여의 효율성 제고이다. 이 목적을 달성하기 위해서는 공공부문에서 가격을 올바르게 설정하는 것이 본질적으로 중요하다. 즉 지방정부는 제공하는 서비스 재원을 지역주민의 부담으로 조달하여야 하고 지역주민들에게 책임을 져야 한다. 그러나 모든 지방정부가 재정적으로 완전 자립하는 것을 기대할 수 없다. 현실적으로도 세계 대부분의 나라에서

중앙정부로부터의 이전재원은 지방재정의 큰 비중을 차지하고 있다. 그러므로 잘 설계된 정부간 재정이전제도는 성공적인 분권화를 위해 중요하다.

중앙과 지방간 기능분담과 자원배분 사이의 불일치를 해소하기 위해, 즉 수직적 재정 불균형을 시정하기 위해 무조건부 이전재정이 요구된다. 또한 인구구성 및 부존자원 등 면에서 지역간 격차로 인한 지자체간 재정력 불균등을 해소하기 위해, 즉 수평적 재정 불균형을 해소하기 위한 이전재정이 요구된다. 우리나라의 지방교부금은 이러한 목적을 위한 지방이전제도라 할 수 있다. 다른 한편 지역간 누출효과로 인한 공공재의 과소공급을 시정하기 위해, 그리고 전국적 통일성을 확보하기 위해 우리나라의 국고보조금과 같은 조건부 이전재정이 필요할 것이다.

이전재정은 단순하며, 지자체들에게 어느 정도의 재정수입 확실성을 부여한다는 이점은 있으나, 지방정부의 책임성과 효율성 제고에 거의 기여하지 못한다는 단점을 가지고 있다. 지방자치단체들은 자신들의 정세 노력에 상관없이 재원을 수령하고, 세율이나 과세베이스 설정에 아무런 책임도 없다. 지자체들이 이 수입을 공짜라고 생각한다면, 그 자금을 효율적으로 사용할 유인은 작다. 결과적으로 지방재정지출의 과다한 팽창을 초래할 수 있다. 따라서 지방재정이전제도는 어디까지나 보충적인 역할만을 담당하여야 하고, 그것이 과도해서는 안 된다. 이전재정은 분권적 의사결정의 독자성과 유효성을 그 뿌리부터 침식할 가능성이 높기 때문이다.

3. 파행적인 지방자치: 자율과 책무성의 결여

주요 선진국들에 있어서 초·중등교육은 치안 서비스와 더불어 가장 대표적인 지역공공서비스이다. 따라서 선진국의 경우, 초·중

등교육을 중앙정부가 아닌 지방정부가 관장하고 있다. 교육의 지방분권화는 지방분권의 원리와 주민통제의 원리라는 두 개의 원리에 기초하고 있다. 지방분권의 원리는 중앙정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 각 지방 주민들의 상이한 선호와 각 지역의 특성에 따라 다양한 교육활동을 허용함으로써 사회후생을 증대시키는 것이다. 주민통제의 원리는 관료의 일방적인 통제와 대칭되는 개념으로서, 지역주민들이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의 결정하는 것을 의미한다.

한국에서도 1991년 '지방교육자치에 관한 법률'이 통과되면서 초·중등교육의 지방자치시대가 시작되었다. 현행 교육자치제는 특별시, 광역시 그리고 도의 광역단위에서 실시되고 있다. 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위해서 시·도의 의회가 의결권을 위임한 위임형 의결기관으로서 교육위원회를 설치·운영하고 있다. 그리고 시·도의 교육·학예에 관한 집행기관으로서 교육감을 두어, 시·도에 위임된 국가행정사무 중 교육·학예에 관한 사무를 관장하도록 하고 있다. 교육감은 교육·학예에 관한 의안 중 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, 지방자치단체의 일반회계와 관련된 사항에 해당하는 의안을 교육위원회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와 협의하도록 되어 있다. 교육감의 보조기관으로서 부교육감이 있으며, 부교육감은 국가공무원으로 보하되, 당해 시도교육감이 추천한 자를 교육인적자원부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있다. 그리고 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 기초자치단체를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관으로 180개의 지역교육청이 설치되어 있으며, 그 책임자로서 교육장을 두어 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 공·사립의 유치원 및 초·중등학교의 운영·관리에 관한

지도·감독, 기타 시·도의 조례로 정하는 사무를 위임받아 수행한다.

그러나 한국의 현행 지방교육자치제도는 다음과 같은 구조적 결함 때문에 지방자치의 제1원칙인 자유경쟁과 자기책임 원칙을 관철시킬 수 없도록 설계되어, 공공서비스 공여의 효율성 제고라는 성과를 기대할 수 없는 시스템이다.

1) 권한 이양이 아닌 위임

초·중등교육의 편익은 일차적으로 그 지역주민에 귀속되는 지방 공공서비스이므로, 이들 업무 및 그에 필요한 재원 역시 지방정부로 이관하여야 한다. 그러나 명목상으로는 교육의 지방자치제가 시행되고 있으나 실질적으로는 중앙정부의 규제가 워낙 많기 때문에 사실상 권한이양(devolution)이라기보다는 분산(deconcentration), 기껏해야 위임(delegation)에 가까운 실정이다¹¹⁾.

주민 직선에 의해 선출되는 지방의회나 지방자치단체장은 지역 내 교육에 대해 어떠한 책임과 권한도 가지고 있지 않고, 간접선거

11) 일반적으로 분권화에는 크게 다음 세 가지 유형이 있다. 권한이양(devolution)은 전면적인 분권화이다. 즉 독립적인 지방정부에 독자적으로 지방 공공서비스를 제공할 책임을 부여하고, 그 재원조달을 위해 조세와 부담금을 부과할 수 있는 권한을 부여함으로써, 지역 특성과 선호에 따라 공공서비스의 혼합과 수량을 선택할 수 있는 유연성을 부여하는 것이다. 반면 분산(deconcentration)은 중앙정부 부문내에서 중앙정부 부처의 지방분산을 지칭한다. 그리고 위임(delegation)은 권한이양과 분산의 중간형태로서 지방정부에 일정한 공공서비스를 제공하는 책임을 부여하지만, 중앙정부의 재정지원과 감독을 받는 형태이다. 원리상 이 중 권한이양이 지역주민들 스스로 공공서비스의 혼합과 수량을 선택하도록 허용하고, 또 재원동원에 보다 큰 유인을 제공함으로써 효율성을 제고한다.

에 의해 선출되는 교육감은 광역자치단체에 위임된 국가행정사무 중 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 역할을 하고 있다. 그리고 공립 초·중등학교 교사도 국가공무원 신분을 유지하고 있다.

2) 중앙정부로부터의 이전재정에 과도한 의존

이처럼 초·중등 교육행정의 지방분권이 권한이양이 아닌 위임에 그치고 있을 뿐만 아니라, 재정면에서도 지방교육재정은 재원의 대부분을 중앙정부로부터의 이전재정에 의존하고 있다. 한국의 지방교육재정은 별도의 지방교육비특별회계로 관리되고 있으며, 그 재원의 90% 가량을 중앙정부로부터의 이전재정에 의존하여 왔다. 이처럼 중앙정부로부터의 이전재정에 과도하게 의존하는 것은 지방정부의 독립성을 뿌리부터 손상시키고, 지방정부의 책임 있는 의사결정에 대한 유인을 파괴한다.

결국 한국의 지방교육자치는 중앙정부로부터의 재정지원과 행정적 감독을 받는 전형적인 위임(delegation)에 그치고 있다. 그 결과 지방자치의 실시에도 불구하고, 교육인적자원부→교육청→학교→교사로 이어지는 획일적이고 폐쇄적인 통제구조가 지속되고 있다. 1991년 교육의 지방자치제 재실시는 한국 초·중등교육 비효율성의 근본원인이었던 관치교육을 청산하는 역사적 기회였지만, 중앙정부로부터 지방정부로의 실질적인 권한이양이 이루어지지 않았으므로써, 아직도 관치교육 시스템이 온존되고 있는 것이다.

3) 일반지방자치와 지방교육자치 행정의 이원화

더욱이 우리나라는 1991년 지방자치를 재실시하면서, 16개 시·도 교육청이 광역자치단체와 분리하여 설치함으로써, 지방자치의

제1원칙인 자율과 자기책임 원칙을 더욱 크게 손상시켰다. 우리나라의 경우, 지역주민이 직접 선출하는 지방의회나 지방자치단체의 장은 지역 내 교육에 대해 어떠한 책임과 권한도 갖고 있지 않다. 이는 우리 교육행정의 폐쇄성으로 인해, 지방자치와 교육자치가 완전히 분리되어 실시된 데 기인한 것이다.

지방교육자치의 의의는 교육에 있어서 지역주민의 선호가 반영되도록 개별 학교에 유인을 제공하는 데 있다. 그러나 한국의 지방교육자치는 오히려 교육수요자보다는 교육공급자 중심으로 운영되도록 제도화되었다. 특별시와 도에 설치한 교육자치의 의사결정기구인 교육위원회의 교육위원과 집행기구인 교육청의 책임자인 교육감의 선출에 있어서 교육수요자인 지역주민의 의사가 반영되기 힘들게 되어 있다.

우선 선출방법이 주민의 직접선거가 아닌 간접선거에 의하고 있다. 교육감 및 교육위원 선출을 위한 선거인단은 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된다. 그런데 학교운영위원회의 위원을 주민이 직접 선출하여 선거인단을 구성하는 것이 아니라, 단위학교에서 선출한 것이고, 이 중 일부는 단위학교 교원이어서 주민을 대표한다고 볼 수 없다. 그리고 교육감 및 교육위원 입후보자의 자격요건도 교육공급자 위주로 제한되어 있다. 즉 교육감의 경우 교육 또는 교육행정경력이 5년 이상인 자로 한정하고 있으며, 교육위원 정수의 1/2 이상은 10년 이상인 자로 제한하고 있다. 따라서 교육감이나 교육위원회는 교육수요자보다는 교육공급자의 수요에 부응하게 될 유인을 가지고 있다.

그런데 일부 교육학자들은, 헌법이 보장하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확대 해석하여, 지방교육자치를 교육자치와 지방자치의 두 가지 개념으로 분해하고, 교육자치는 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킬 것을 주장하고 있다¹²⁾.

그러나 헌법과 교육기본법 어디에도 교육자치라는 용어는 보이지 않으며, 교육의 자주성, 전문성, 중립성, 자율성을 위해 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립해야 한다는 조항은 없다. 중앙정부의 교육담당부처가 일반정부에 포함되어 있는데, 유독 지방교육은 일반지방행정으로부터 분리·독립되어야 한다는 주장은 설득력이 없다. 지방교육자치란 지방교육을 대표적인 지역공동체 사업으로서 주민자치를 의미하는 것으로 보는 것이 타당하다¹³⁾.

지방교육행정의 분리·독립 주장에 근거한 현행 지방교육제도는 지역 주민의 수요는 외면한 채, 교육서비스 공급자 주도로 운영된 것이 바로 교실붕괴의 핵심적인 요인이라고 볼 수 있다. 학교지배구조에 있어서 핵심 고리인 교육청은 교육인적자원부에 대한 책무성만을 충족시키면 그만이고, 학부모와 학생에 대한 책무성은 제도적으로 보장되어 있지 않아, 학부모의 목소리가 전달될 수 있는 통로가 막혀 있기 때문이다.

4) 일반지방재정과 지방교육재정의 이원화

또한 국제적으로 특이하게 우리나라는 일반지방재정과 지방교육재정 역시 이원화 되어 있다. 미국과 일본 등 주요 선진국들에 있어서 일반지방재정과 지방교육재정은 상호 밀접한 관계를 가지고 운영되고 있다. 미국 지방정부에서 교육재정제도는 주정부 수준에서는 일반회계에 통합되어 운영되며 주지사가 교육예산에 관

12) 예컨대, 윤정일(2001)은 “지방교육자치제는 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킨다는 교육자치와 교육운영을 중앙의 행정통제로부터 분리·독립시킨다는 지방자치라는 두 가지 자치개념을 바탕으로 하고 있는 것이다.”(119쪽)

13) 윤건영 교수의 윤정일 교수(2001)의 발제에 대한 토론

한 총괄적인 편성 및 집행권을 가지고 있다. 州의 교육위원회는 주 정부가 결정한 교육방침 등을 심의하는 기능을 담당하고 있다. 대부분의 주에서 초·중등교육은 학교구(school district)의 교육위원회가 책임을 맡고 있으며, 학교구는 재산세(property tax)에 대한 과세권, 교육예산의 편성 및 집행권을 가지고 있다.

일본의 경우에도 광역지방정부의 지사와 기초자치단체의 장이 지방의 교육에 관한 모든 책임을 지고 있으며, 교육재정과 지방재정이 통합되어 있다. 지방의 교육감과 교육위원회는 예산편성권을 가지고 있지 않으며, 교육에 관한 사항 중 교육인사, 교육과정 편성 및 학교운영 등에 관한 위임된 사무를 담당하고 있다¹⁴⁾.

한국의 지방교육재정은 일반지방재정과 별도의 지방교육비특별회계로 운영되고 있으며 지방교육자치단체인 시·도 교육위원회는 교육재원 조달을 위한 과세권이 없고, 지방세 과세권을 가진 지방자치단체는 사실상 법률로 정해진 법정전입금을 제외하고는 지방교육재정에 대해 아무런 책임도 지지 않고 있다.

이 같은 구도하에서는 지방자치단체가 지역 내 학교혁신에 적극적인 관심을 가지고 지원하는 것을 기대하기 어렵다. 학교용지 확보에 관한 특례법, 지방교육재정교부금법 등 관련 법령은 지방자치단체장에게 학교용지 확보, 교육 유해환경 방지, 법정 전입금 조달 등이 원활하게 시행되도록 협조해야 할 책임을 부과하고 있다. 그러나 행정의 실제에 있어서는 지방자치단체의 협조와 역할 수행은 만족스럽게 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이는 교육·학예에 관한 사무가 지방자치단체장이 배제된 채 전적으로 교육감에 의해서 관장되고 있는 상황에서 지방자치단체장에게 일방적인 책

14) 미국과 일본의 교육 행·재정 구조에 대한 보다 자세한 소개는 국중호(1998) 참조

임만을 강요한 당연한 귀결이다.

그럼에도 불구하고 지방교육특별회계의 예산이나 결산권을 지방의회에 둬으로써 양 기관 사이에 갈등이 일어나기 쉬운 구조가 되었다. 이와 같이 한국의 지방재정과 교육재정은 완전히 분리되어 상호 독립적으로 운영되는 복잡한 구조로서 지방정부의 주민들에 대한 책무성을 손상시키고 행정의 낭비, 비용의 낭비로 이어지기 쉽다.

4. 지방정부로의 권한이양, 일반지방자치와 지방교육자치의 통합

경제적 측면에서 볼 때 지방자치의 일차적 목적은 공공서비스 공여의 효율성 제고이고, 이를 위해서는 지방공공서비스 재원을 지역주민의 부담으로 조달하여야 하고 지방정부는 지역주민에게 책임을 져야 한다. 한국에서 이러한 지방자치의 이상을 구현하기 위해서는 자율과 책무성을 결여한 파행적인 지방자치제도를 대폭 정비하여야 한다.

우선 학교교육 비효율성의 가장 중요한 원인으로 기능하여 온 교육인적자원부를 정점으로 전국에 걸쳐 획일적으로 학교경영을 통제해 온 관치교육을 청산하기 위해서는 초·중등교육에 대한 권한과 책임을 지방정부에 실질적으로 이양(devolution)하는 조치가 선행되어야 한다. 즉 독립적인 지방정부에 지역특성과 지역 주민의 선호에 적합한 초·중등교육 서비스를 독자적으로 제공하는 책임을 부여하고, 거기에 소요되는 자원 조달을 위해 조세와 사용자 부담금을 부과할 수 있는 권한을 부여하여야 한다.

둘째, 지방정부의 지역주민에 대한 책무성을 명확히 하기 위해서는, 적어도 광역자치단체 수준에서 일반지방자치단체와 지방교

육자치단체를 행정 및 재정 양면에 걸쳐 통합하는 것이 필요하다. 미국의 州정부 수준과 일본의 都·道·府·縣 수준에서 일반행정과 교육행정이 통합되어 지방자치단체장이 초·중등교육에 대해 궁극적인 책임을 지고 있다. 미국과 일본에도 광역자치단체 수준에서 교육위원회가 존재하지만, 이는 주로 학사업무만을 전담하고 있을 따름이다.

그러므로 주민 직선에 의해 선출된 지방자치단체장의 권한과 책임하에 각 지역이 지역 특성에 따라 초·중등교육 혁신을 추진할 수 있도록 교육 행·재정권을 과감히 지방으로 이양함과 동시에 일반지방행정과 교육자치체제로 이원화된 현 시스템을 일원화하여야 한다. 즉 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)와 분리되어 설치되어 있는 16개 시·도 교육청을 시청 혹은 도청으로 흡수·통합하여야 한다. 그리고 교과과정 등 전문성이 필요한 분야는 교육위원회에 위임하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 초·중등교육은 광역자치단체보다는 기초자치단체에 적합한 업무이기 때문에 지방교육자치를 기초자치단체로까지 확대하는 것이 필요하다. 세계 어느 나라에서나 보편적으로 초·중등교육은 통학이 용이한 일정한 권역으로 구분되는 강한 지역성을 갖기 때문에, 유사한 교육 서비스 취향을 가진 학부모들이 모여 사는 커뮤니티 현상을 보이고 있다¹⁵⁾. 따라서 지방정부는 주민들이 원하고 동시에 그 비용을 스스로 부담할 용의가 있는 지방공공서비스를 제공하는 배분적 과업을 수행하는 기업이라는 재정적 분권화 이론의 관점에서 볼 때 초·중등교육은 기초자치단체에 적합한 업무이다. 실제로 미국을 비롯한 대부분의 선진국들에서 초·중등교

15) 노영훈(2002), 「주택시장의 문제점과 조세정책방향」, 재정포럼 2002년 8월호, 한국조세연구원

육은 기초자치단체가 중심적 역할을 담당하고 있다. 그러므로 초·중등교육을 담당하는 지방교육자치를 기초자치단체로까지 확대하는 것이 필요하다.

이 경우에도 지방정부의 주민에 대한 권한과 책임의 귀속을 명확히 하기 위해서는 행정과 재정이 통합된 일원화된 체제를 구축하여야 한다. 여기에서 우리는 기초자치단체 수준에서 일반 행·재정과 교육 행·재정이 분리되어 있는 미국(혹은 캐나다)형과 이들 양자가 통합되어 있는 일본형 사이의 선택문제에 직면하게 된다. 미국형을 선택할 경우 기초교육자치단체의 교육위원과 교육장을 주민직선으로 선출하고, 이들에게 교육예산의 편성 및 집행권과 과세권을 부여하는 것이 필요하다. 그러나 이 방안을 채택할 경우 행·재정체계가 복잡하게 되어 행정의 낭비를 초래할 뿐 아니라, 교육과 여타 지방정부 기능 사이의 효율적인 자원배분을 어렵게 하는 문제가 있다.

따라서 시·도 교육청 산하 181개의 지역교육청도 기초자치단체에 통합시키는 것이 보다 적합할 것으로 사료되며, 대신 그 기능을 일선 학교에 대한 통제 중심으로부터 지원기능 중심으로 개편하여야 한다. 이를 통하여 기초지방자치단체의 장이, 교육재정의 상당부분을 지역주민들로부터 징수한 재산세 수입에 의존하여, 지역주민의 선호에 부응하는 다양한 교육혁신을 주도해 나가도록 하여야 한다.

이 새로운 시스템하에서 지방자치단체들은 각 지역 주민의 선호에 따라 교육혁신 경쟁을 하게 될 것이다. 자치단체별 교육성과에 대한 정보를 공개하면, 학부모들은 이웃 자치단체의 교육성과와 비교하여 지방자치단체장 선거에서 교육혁신 성과에 대해 책임을 물을 수 있고, 지방자치단체장은 개별학교 교장을, 교장은 교사를 모니터하는 학교지배구조를 확립함으로써, 비로소 종래의 공급자

위주 교육으로부터 수요자 위주 교육으로 전환될 수 있게 될 것이다. 그리고 중앙정부 차원에서 이러한 지역 중심의 분권화된 교육 혁신을 촉진하기 위해 지자체별 교육개혁 성과를 평가하여 지방교육교부금의 일부를 교육혁신이 활발한 지역에 우대하여 집중 지원하는 방식도 더욱 강화하여야 한다.

동시에 공립 초·중등교사의 신분을 현재의 국가공무원으로부터 지방교육공무원으로 전환함으로써, 전국에 걸친 교사의 인사와 급여제도의 평등주의적 획일성을 극복하여, 각 지역 특성에 맞추어 탄력적으로 운영할 수 있도록 하여야 할 것이다. 교사가 한 학교에 대한 소속감을 가지고 헌신할 유인을 제공하기 위해 교사의 순환근무제도도 단계적으로 철폐하여야 할 것이다. 대학을 졸업한 교사가 3~4년 후 '1급 정교사'가 되고 나면 교감 이전에는 직급의 변화가 없으므로, '직급의 다단계화'를 통하여 승급과정마다 교사의 노력을 유인하고 평가하는 체제를 구축하여야 한다. 그리고 이러한 지방자치단체 주도의 교육혁신을 재정면에서 뒷받침하기 위해서, 후술하는 바와 같이 과세 및 재정지출 양면에 걸쳐 지방자치단체의 자율권을 보장하여야 한다.

교원의 처우를 개선하기 위해 보수 수준을 획일적으로 높이기보다는 개별 교사가 능력개발과 교육성과 제고를 위해 노력함으로써 교육성과 개선에 기여할 수 있도록 유인체계를 개발하여야 한다. 특히 수당제도를 개편하여야 한다. 종래와 같이 모든 교원에게 획일적으로 지급되는 것을 지양하여 본래 취지대로 개개인의 능력, 직무, 성과, 노력 등에 따라 차별적으로 지급되는 방안을 강구하여야 한다. 그리고 중앙정부 차원에서 호봉급을 결정하는 것은 유지하더라도 수당의 경우에는 이에 대한 결정권을 지방정부로 이양하는 분권화가 필요하다.

VI. 진정한 지방자치와 교육재정제도의 개편

1. 진정한 지방자치와 자주재원

앞에서 강조하였듯이, 경제적 관점에서 볼 때 지방자치의 제1차적인 목적은 공공부문 자원배분의 효율성 제고이다. 지자체의 본질적인 경제적 역할은 지역주민들에게 그들이 지불할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 것이다. 지자체에 재정적 자율성을 부여하는 까닭은 지자체의 책임성을 제고하기 위한 것이다. 지자체에 재정적 자율성을 부여함으로써 지역 유권자들이 자기 지역의 지방세와 공공서비스 혼합의 선택에 영향력을 미칠 수 있도록 하고 지자체가 최소한 주민들이 재원을 부담한 범위 내에서 책임을 지도록 함으로써 보다 효율적인 자원배분을 촉진할 수 있다. 따라서 지방재정수입은 가능한 한 그 편익과 명료하게 연계되어야 한다. 즉 중앙재정과 달리, 지방재정은 수익자 부담원칙을 기본원리로 삼아야 한다.

수익자 부담원칙은 지자체가 자신이 제공한 서비스에 대해 가능한 한 수혜자에게 사용료, 수익자 부담금 혹은 수수료를 부과하고, 만약 그것이 불가능하고 중앙정부가 부담하고자 하지 않는 한, 지역주민이 부담하는 지방세에 의해 조달할 것을 요구한다. 중앙정부가 그 비용을 부담할 경우, 지방정부는 그 범위내에서 중앙정부에 책임을 져야 한다. 지방세 역시 이익설의 관점에서 접근하여야 한다. 이처럼 행정 및 회계 책임의 구분이 선명하게 설정되지 않는 한 공공서비스는 효율적으로 공급될 수 없을 것이다.

이를 위해서는 지자체들이 지방공공서비스에 대한 수익자 부담금, 재산과세와 같이 지방재원으로 쓰기에 적합한 재원들에 접근할 수 있어야 할 뿐 아니라, 지역유권자들이 요구하는 공공서비스의 수준에 맞추어 자율적으로 가격과 세율을 책정하도록 허용되고 나아가 장려되어야 한다. “지방정부들에 지방재원에 대한 어느 정도의 자유가 부여되지 않는 한(자기 주민들에 대해 책임지는 실수를 저지를 수 있는 자유까지 포함하여), 책임감 있고 주민들의 요구에 순응하는 지방자치란 영원히 도달할 수 없는 신기루로 남아 있게 되는 법이다.”(Bird, 1993)

2. 한국지방재정의 근본문제: 지자체의 자유와 자기책임의 결여

많은 논자들은 한국 지방재정의 문제로 자체수입으로는 인건비마저 조달할 수 없는 취약한 지방재정과 낮은 재정자립도 등을 지적하여 왔다. 그러나 사실은 이러한 문제 이전에 우리나라 지방재정에는 보다 근본적인 문제가 있다. 이진순(1996)은 중앙정부기능의 추가적인 지방이양이 전제되지 않는 한, 수직적 재정균형이 이미 이루어져 있으므로 중앙재원의 지방이양보다는 지방정부의 자체수입 증대노력을 통해 지방재정을 확충해야 한다는 것을 보였다. 특히 가장 부유한 지자체인 서울시마저 재정난에 봉착하고 있는 최대 원인은 지방재정의 기본원칙인 수익자 부담원칙이 철저히 관철되지 못한 데 기인한 것이라는 결론에 도달하였다. 무엇보다도 수익자 식별이 가능하여 배제원칙을 적용할 수 있는 私的財的 성격의 공공서비스를 제공하는 특별회계와 공기업 부문의 적자를 일반회계 지원을 통해 메우는 것은 정당성을 찾아보기 어렵다. 일반납세자들로부터 사적재적 성격이 강한 공공서비스의 직접적 수혜자들

에게 소득을 이전시켜주는 것은 지방재정의 원리에 비추어 볼 때 부적절하다. 오히려 개발사업에 소요되는 직접적 비용은 물론 간접적인 비용까지 포함한 모든 비용을 직접적 수혜자들로부터 충분히 회수하는 것이 보다 적절하다. 마찬가지로 지방세에 있어서도 수익자 부담원칙에 가장 적합한 부동산 보유세 비중이 지나치게 낮다.

이렇게 볼 때 우리나라 지방재정의 문제는, 그 동안 여러 논자들이 거듭 강조하였던, 낮은 지방재정 자립도, 취약한 지방재정 등의 양적인 문제에 있는 것이 아니다. 지방자치가 의미를 갖기 위해서는 지방정부가 일차적으로 그 편익이 지역주민들에게 귀속되는 공공서비스 제공에 관한 독자적인 의사결정권을 가져야 하고, 그를 집행하는 데 소요되는 재원을 자주적으로 조달하는 권한을 가져야 한다. 우리나라 지방자치의 보다 근본적인 문제는 지방자치단체들에게 공공지출, 재원조달 양면에 걸쳐 자율권이 실제로 거의 주어져 있지 않는 원초적인 데 있는 것이다.

본격적인 지방자치 시행에도 불구하고 강력한 중앙집권적 전통 때문에 중앙정부는 아직도 지자체에게 재정책임과 재원조달 양면에 걸쳐 자율성을 부여하고 있지 않아 분권화의 편익을 제대로 거두지 못하고 있다. 재정적 뒷받침이 없는 자치는 의미를 갖지 못하며, 어느 정도의 재정책임이 수반되지 않는 자치는 바람직하지도 않다. 그러나 우리나라 지자체들은 우선 재정지출 책임면에서 대부분의 공공서비스 공여에 대한 재량권이 거의 없으며, 심지어는 지자체가 독자적으로 자체 공무원 임금 및 수를 설정할 수 있는 재량권도 거의 가지지 못하고 있다. 지방재정수입 역시 중앙정부가 제정한 지방세법에 근거하여 전국에 걸쳐 획일적으로 세율과 과세베이스가 결정되고 있어서 지자체가 자율적으로 선택할 수 있는 여지는 거의 없다. 심지어는 사용료·수수료의 현실화마저 물가정책당국의 통제를 받고 있다.

또한 지자체들 역시 자주적으로 재원을 조달해 본 경험이 적기 때문에 지방자치를 위해 필요한 재정적 재량권을 적절히 구사하지 않고 있다. 현행 제도하에서도 비록 제한적이기는 하지만 지방자치단체들에게 자주재원의 발굴이 허용되어 있음에도 불구하고 적극적으로 활용되지 않고 있다. 예컨대, 지자체들이 현행 지방세법이 일부 세목에 대해 허용하고 있는 탄력세율제도 중 주민세, 자동차세, 도시계획세의 법정최고 탄력세율인 50%를 적용할 경우 1993년 기준 12% 정도의 추가세수가 예상된다는 시산이 나와 있다(김대영, 1995). 지자체들이 이러한 자구 노력을 한 후에야 국세 일부 세목의 지방세로의 이양, 지방교부세율의 인상 등의 요구가 비로소 설득력을 가질 수 있다. 또한 각 지방자치단체들은 택지개발, 공단조성, 관광·유원지 개발 등 각 자치단체에 적합한 새로운 수익사업을 적극적으로 개발하여야 할 것이다.

3. 교육재정 구조의 특징과 문제점

이상에서 살펴본 것처럼, 진정한 지방자치의 실현을 통한 공공부문 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는, 지자체에 재정적 자율성을 부여함으로써 지역주민들이 지방세와 공공서비스의 혼합을 자기책임하에 자율적으로 선택하는 것이 전제되어야 한다. 그러나 한국의 교육재정은, 일반자치단체에 비해서도, 재원조달과 재정지출 양면에서 걸쳐 극단적으로 중앙의존적 체제를 특징으로 한다.

중앙집권적 교육재원 조달

한국 초·중등학교의 재원은 중앙정부와 지방정부의 이전재정, 사립학교재단으로부터의 전입금, 그리고 학부모들이 부담하는 수업

료 및 육(기)성회비 등 다양하고 복잡한 경로를 통해 조달되고 있다.

한국의 교육재정은 중앙정부예산과 지방정부예산으로 나누어지며, 중앙정부예산은 일반회계와 특별회계로 구성된다. <표 VI-1>에서 보듯이, 중앙정부 일반회계에서 압도적 비중을 차지하는 지방교육재정교부금은 내국세 수입의 11.8%인 경상교부금, 의무교육기관 교원의 봉급에 충당하기 위한 봉급교부금 그리고 증액교부금으로 구성된다. 그리고 중앙정부 특별회계 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 교육세 수입을 재원으로 하는 지방교육양여금 특별회계이다.

<표 VI-1> 중앙정부 교육재정 세출예산

(단위: 억원, %)

	1995		1996		1997		1999		2000	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1. 일반회계	97,631	75.1	109,864	70.1	121,825	66.6	110,360	66.5	120,975	66.4
교육부분부	8,275	6.4	12,894	8.2	15,403	8.4	15,413	9.3	13,537	7.4
교육기관	9,171	7.1	11,380	7.3	12,985	7.1	11,989	7.2	15,669	8.6
지방교육재정교부금	79,644	61.3	84,801	54.1	92,609	50.6	82,363	49.6	91,178	50.1
기타 ¹⁾	541	0.4	789	0.5	828	0.5	595	0.4	591	0.3
2. 특별회계	32,387	24.9	46,788	29.9	61,051	33.4	55,585	33.5	61,192	33.6
재정투융자	672	0.5	979	0.6	665	0.4	957	0.6	1,060	0.6
지방교육양여금관리	29,870	23.0	41,136	26.3	52,718	28.8	46,917	28.3	52,237	28.7
교육환경개선			4,000	2.6	7,000	3.8	7,000	4.2	7,000	3.8
기타 ²⁾	1,845	1.4	673	0.4	668	0.4	711	0.4	895	0.5
총계	130,018	100.0	156,652	100.0	182,876	100.0	165,949	100.0	182,167	100.0

주: 1) 교육지원 기관, 병원관리

2) 국유재산관리, 농어촌특별세 관리

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 각 연도

1996년부터 교육세 수입의 일부로 교육환경특별회계가 설치되었으며, 동시에 경주·마권세에 대한 교육세율이 20%에서 50%로 인상되고 교통세액과 등유에 대한 특별소비세액에 15%, 담배소비세액에 40%의 교육세가 새로 부과됨에 따라 중앙정부의 교육예산에서 특별회계의 비중이 급속히 늘어나고 있다.

<표 VI-2> 정부급별 공공교육재원(1997)

(단위: %)

	최초재원(Initial funds) ¹⁾			최종재원(Final funds) ¹⁾		
	중앙	지역	지방	중앙	지역	지방
캐 나 다	5	62	33	4	15	81
미 국 ²⁾	7	50	43	1	1	98
호 주	28	72	-	20	80	-
일 본	24	57	19	1	81	19
프 랑 스	73	11	16	71	13	16
독 일	5	77	18	5	73	22
이 탈 리 아	79	4	17	79	4	17
영 국	21	-	79	18	-	82
한 국	92	8	-	-	100	-

주: 1) 최초재원은 정부급간의 이전지출이 이루어지기 전을, 최종재원은 정부급간의 이전지출이 이루어진 뒤를 의미함.

2) 미국의 경우 Post secondary, Non-tertiary 제외.

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2000, pp. 112~113

한국 중앙정부의 교육예산은 고등교육보다는 지방교육인 초·중등교육에 집중적으로 배분되어, 지방교육재정교부금¹⁶⁾, 지방교육

16) 지방교육재정교부금법은 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타

재정양여금, 교육환경특별회계의 세 항목만 합하여도 중앙정부 교육예산의 80%를 상회하고 있다. 대부분의 OECD 국가에서는 지역 정부 혹은 지방정부가 최초 교육재원의 70~90%를 조달하고, 지출의 80~95%를 차지하고 있다. 다만, 프랑스와 이탈리아는 지방 및 지역정부로의 이전이 거의 없이 중앙정부가 대부분의 자원조달과 지출을 담당하고 있다. 이에 비해 한국은 최초 재원의 90% 이상을 중앙정부가 조달하지만 집행의 90%는 지방정부가 하기 때문에 정부급간 대규모 교육재원 이전이 이루어지고 있다(<표 VI-2, 3>).

<표 VI-3> 학교급별, 정부급별 공공교육재원(최초재원, 1997)

(단위: %)

	초·중등교육			고등교육		
	중앙	지역	지방	중앙	지역	지방
캐나다	5	62	33	44	56	-
미국	7	50	43	39	52	11
호주	28	72	-	92	8	-
일본	24	57	19	80	20	-
프랑스	73	11	16	91	5	4
독일	5	77	18	17	81	2
이탈리아	79	4	17	94	6	-
영국	21	-	79	100	-	-
한국	92	8	-	-	-	-

주: 미국의 경우 Post secondary, Non-tertiary의 경우 고등교육으로 포함.
 자료: OECD, *Education at a Glance*, 2000, pp. 112~113

의무교육에 관련되는 경비는 국가가 부담하고, 의무교육 이외의 교육에 관련된 경비는 국가와 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있다.

2001년부터 전체 교육세수의 약 절반을 차지하는 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환됨에 따라 총 국가교육투자에서 중앙정부가 충당하는 비중은 79%로, 지방교육예산에서 중앙정부 지원이 차지하는 비중은 73%로 각각 감소한 반면, 자치단체 전입금의 비중이 22%로 크게 높아졌다.

초·중등학교를 지원하기 위한 지방교육자치단체의 재정은 16개 광역자치단체의 교육비 특별회계로 편성·운영되고 있다. <표 VI-4>에서 보듯이, 지방교육특별회계의 75% 이상이 중앙정부의 지방교육재정교부금, 지방교육재정양여금, 국고보조금, 교육환경개선 부담금이다. 지방정부 일반회계에서 지방교육비 특별회계로 전입된 금액은 총세입의 6%에도 미달하며 그것도 대부분 법률로 의무화된 법정전입금이다. 법정전입금은 6대도시에 한해 담배소비세수입의 45%와 서울의 경우 중등교원봉급의 100%, 부산의 경우 50% 부담으로 구성되어 있다.

일반자치와 지방교육자치 분리의 당연한 귀결이지만, 지방자치단체들은 대개의 경우 법정부담금 등 최소한의 지원만을 하고 있다. 더욱이 ‘학교용지확보에 관한 특례법’에 부지매입비용의 50%를 지자체가 부담하도록 의무화하여 1996~98년간 9천억원을 지원하도록 계획되어 있었으나 실적이 전무하여 학교용지 미확보로 인해 과대학교 및 과밀학급 문제를 발생시켰다. 그리고 경기도와 같이 재정자립도가 비교적 높은 지자체의 경우에도 교육투자 비중은 극히 낮은 수준에 머물러 있다. 이처럼 지방자치단체들이 교육투자에 소극적인 다른 하나의 원인은 교육교부금제도상 일반지자체 교육투자 증가분의 대부분이 교육교부금의 감축으로 상쇄되도록 설계되어 있는데도 부분적으로 기인한다.

세계적으로 보더라도 우리나라와 같이 초·중등 교육재원을 거의 대부분 중앙정부로부터의 교부금과 양여금에 의존하고 있는 나

라는 별로 없다. 전체 교육예산에서 지자체로 부터의 전입금이 차지하는 비중은 매우 미미한 실정이며, 단지 서울특별시와 5개 광역시에 한하여 지방세인 담배소비세의 일부를 중등교원의 봉급으로 충당하고 있는 정도의 연계를 가지고 있을 따름이다. <표 VI-3>에서 보듯이, 초·중등 교육을 위한 최초재원 중 중앙정부의 비중이 프랑스와 이탈리아를 제외한 대부분의 OECD 국가에서는 3~25% 수준인 데 비해, 한국은 무려 92% 이상을 차지하고 있어서, 중앙정부 의존도가 극단적으로 높음을 알 수 있다.

중앙정부로부터 지방교육자치단체로의 이전재정은 지방교육교부금과 지방교육양여금이 대종을 이루고 있다. 이 양자간에는 형식상으로는 두 가지 점에서 차이가 존재한다. 첫째, 재원에 있어서 지방교육재정교부금은 중앙정부의 일반회계에서 지원되고, 지방교육양여금은 교육세라는 목적세 수입으로부터 지원된다. 둘째, 배분에 있어서 지방교육재정교부금은 기준재정을 기준으로, 지방교육양여금은 인구수를 기준으로 배분된다. 그러나 실제로는 지방교육자치단체의 지출에 있어서 양 재원이 구분되지 않고 있으며, 교부금 배분시 기준재정수요에서 양여금을 포함한 기준재정수입액을 공제한 나머지를 기준으로 배분하므로, 결국 양자간에는 실질적인 차이가 거의 없는 대체재원이다.

그리고 지방교육재정 특별회계에서 입학금 및 수업료를 비롯한 주민부담이 2000년의 경우 6.5%를 차지하고 있다. 이월금과 주민부담을 제외할 경우 지방교육비 특별회계의 자체수입은 무시할 만한 수준이다. 이는 명목상으로는 각 시·도 교육위원회가 지방교육자치를 시행하고 있다고는 하나 교육위원회가 재원조달권을 거의 가지고 있지 못함을 의미한다. 이처럼 재원조달에 관한 자주권이 없이 세입의 대부분을 중앙정부가 전국에 걸쳐 획일적으로 제공하는 이전재정에 의존하는 교육자치는 각 지역 주민들이 자신의 부담

하에 지역특성에 맞는 교육 서비스 제공을 통한 자원배분의 효율성 제고라는 진정한 지방자치와 거리가 멀 수밖에 없는 구조이다.

<표 VI-4> 지방교육비 특별회계 세입 세출 결산내역(2001년)

(단위: 천원, %)

	금액	비중
세 입	20,570,637,691	100.00
재산수입	83,871,671	0.41
잡수입	226,451,004	1.10
이월금	1,938,219,408	9.42
(자체수입계)	2,248,542,083	10.93
지방교육재정교부금	9,769,904,479	47.49
국고지원금	209,210,279	1.02
지방교육양여금	5,098,300,400	24.78
교육환경개선교부금	700,000,000	3.40
(국가부담계)	15,777,415,158	76.70
법정전입금	1,157,520,047	5.63
비법정전입금	30,232,146	0.15
지원금	10,812,119	0.05
(지방정부 일반회계 부담계)	1,198,564,312	5.83
입학금 및 수업료	1,301,938,114	6.33
주민부담금	26,256,335	0.13
사용료 및 수수료	17,921,689	0.09
(주민부담계)	1,346,116,138	6.54
세 출	19,412,702,655	100.00
교육행정비	467,451,269	2.41
학교교육(유치원, 특수, 기타제외)	7,553,111,755	38.91
문화 및 평생교육	47,535,763	0.24
급여복지	11,179,873,589	57.59
기타경비	164,730,279	0.85

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 2001

<표 VI-5> 사립초·중등교육기관의 재정(2001년 예산)

(단위: 천원, %)

세 입			세 출		
구 분	금 액	구성비	구 분	금 액	구성비
학교비	2,712,083,009	100.00	학교비	712,083,009	100.00
사용료·수수료	934,583,452	34.46	인건비	296,670,512	41.66
전입금·보조금	1,642,950,662	60.58	관리운영비	212,234,650	29.80
이월금	35,501,701	1.31	연구장학비	10,772,781	1.51
과년도수입	5,650,294	0.21	보건체육관리비	6,105,439	0.86
기부금	74,713,192	2.75	실험비	66,637,179	9.36
차입금	18,683,708	0.69	입시관리비	1,258,810	0.18
잡수입	0	0.00	학생지도비	3,376,645	0.47
			재산조성비	14,623,273	2.05
			기타 ¹⁾	100,403,720	14.10
육(기)성회	576,101,424	100.00	육(기)성회	576,101,424	100.00
회비	269,304,576	46.75	시설사업비	42,259,560	7.34
보충수업비	156,266,149	27.12	교원연구비	53,298,963	9.25
보조금·이월금 및 잡수입	150,530,699	26.13	학교운영비	108,886,393	18.90
			학생복지비	22,016,143	3.82
			실험실습비	4,687,230	0.81
			보충수업비	155,923,263	27.07
			기타 ²⁾	189,029,872	32.81
합계	3,288,184,433		합계	1,288,184,433	

주: 1) 육(기)성회(초등학교제외), 고등학교(실업, 일반)

2) 상환금 과년도지출 잡지출, 예비비, 기타

3) 예비비 연구장학비 및 기타

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 한국교육개발원, 2001

한국의 경우 초·중등 교육에 있어서도 사립학교의 비중이 매우 높다. 학생수 기준 사립학교의 비중은 2001년 현재 초등학교 1.3%,

중학교 21.6%, 일반계 고등학교 56.1%, 실업계 고등학교 50.1%이다. <표 VI-5>에서 보듯이, 사립 초·중등학교 학교비 세입 중 학생의 수업료 등으로 구성되는 사용료·수수료가 34.5%를 차지하였으며, 재단으로부터의 전입금과 정부로부터의 보조금이 60.6%를 차지하고 있다.

육(기)성회비는 명목상으로는 학부모의 자발적인 기여를 통해 재원을 조성하여 학교운영을 보조하는 것으로 되어 있으나 실제로는 수업료와 같이 강제로 징수되며, 2001년 예산상 중·고등교육 육(기)성회비 세입은 학교비의 21.2%에 달하는 규모이다. 이처럼 사립학교의 경우 공립학교에 비해 학부모 부담이 높은 것은 일견 당연한 듯이 보이나, 한국의 경우 중등교육에 있어서 많은 경우 학생의 학교선택권이 극히 제한되어 있고 교과과정도 공·사립간 구별 없이 정부에서 일방적으로 결정한다는 점을 고려하면, 공·사립간 교육비 부담구조의 차이는, 적어도 평준화 대상 학교들의 경우, 형평성 차원에서 정당화되기 어렵다. 다른 한편 학생 선발권, 교육내용의 선택권 등이 없는 평준화 대상 중등학교 재단은 학교에 투자할 동기가 거의 없다. 그 결과 2001년 기준 일반계 고등학교의 경우 학급당 학생수는 국·공립이 41.2명인 데 비해 사립은 41.9명으로 사립학교가 국·공립에 비해 상대적으로 높은 등 사립학교의 교육여건이 상대적으로 열악한 것으로 나타났다.

교육재원조달 구조의 문제점

국제적으로 특이하게 한국 초·중등학교 재원조달 구조상 극단적인 중앙집권적 구조는 평준화 제도와 표리관계를 이루고 있으며, 이 양자가 학교 시스템 비효율성의 중요한 원천이다. 첫째, 교육비 조달에 있어서 지방분권화가 이루어져야만 주민들이 각자 자신에

게 적합한 교육으로부터의 편익과 비용부담 조합을 공여하는 지방자치단체로 이주함으로써, 즉 Tiebout의 ‘발로 하는 투표(voting with the feet)’를 통한 균형을 통해 효율적인 자원배분이 이루어질 수 있는데, 현행 한국 시스템은 이러한 선택 여지를 원천적으로 봉쇄하고 있다. 둘째, 일반지방자치와 지방교육자치의 분리 설치로 인해 학부모가 지방자치단체나 교육자치단체 선거, 그리고 부동산 보유세율의 책정 등에 있어서 정치적 과정을 통해 학교교육의 질 개선을 요구할 통로가 존재하지 않는다. 셋째, 교육 서비스의 효율적 공급을 둘러싼 지방자치단체간, 그리고 학교간 경쟁과 교육행정당국의 학부모에 대한 책무성을 원천적으로 약화시킴으로써 비효율성을 초래하고 있다.

또한 한국의 학교교육비 중 학부모의 부담이 선진국들에 비해 상당히 높기 때문에 재원조달면에서 가격기구가 작동할 여지가 그만큼 크다. 그러나 평준화 제도로 인해 학생의 학교 선택권이 제한됨으로 인해, 수업료 등 가격이 시장에서 결정되는 것이 원천적으로 배제되고, 정부에 의해 일률적으로 결정되고 강제적으로 징수되고 있다.

그리고 박정수·안종석(1996)이 지적한 바와 같이, 한국 교육재정구조는 필요 이상으로 복잡하다. 첫째, 교육 서비스와 아무런 관련도 없는 다양한 세목에 부가세 형태로 과세되는 목적세로서 교육세는 조세구조를 불필요하게 복잡하게 만들어 징세 및 납세비용을 증대시키고 있다. 둘째, 지방교육자치단체 입장에서 실질적으로 거의 차별성이 없는 지방교육교부금과 지방교육양여금이 불필요하게 이원화되어 행정의 낭비만을 초래하고 있다. 셋째, 실질적인 차이가 없는 수업료와 육(기)성회비를 구분하여 징수하고, 다시 지출측면에서 학교비와 육성회비를 구분관리하는 것은 행정의 낭비만을 초래할 따름이다.

4. 교육재원조달 구조의 개편방향

최근 정부는 지방교육교부금 인상, 지자체의 법정전입률 인상 등, 현행 제도하에서 가능한 지방교육재원 확충 노력을 기울이고 있을 뿐만 아니라, 지방세분교육세의 지방교육세로의 전환 등 중앙집중적 교육재정구조의 문제점을 해소하기 위한 개혁의 전기를 마련한 바 있다.

두 가지 문제가 제기된다. 하나는 지방자치단체간 재정력 격차로 인한 지역간 교육기회의 불평등 문제를 해소하는 과제이고, 다른 하나는 초·중등교육의 지방이양에 따라 국세와 지방세의 세원 재배분 문제이다.

KDI(2000)는 우리나라 초·중등교육의 ‘저투자’, ‘저효율’을 초래하는 교육재정구조상의 문제를 1) 중앙집중적 교육재정 조달체제 2) 형평화원칙 위주의 지방교육재정 배분제도 등으로 파악하고 있다. 국세 중심, 중앙정부 중심의 재원조달 구조하에, 다수 지방정부의 재정기반이 빈약하여 지역내 교육투자 증액에 한계가 있으며, 재원조달과 집행기능의 이원화로 인해 재정운영의 책임성이 낮아 비효율 요인이 잠복하고 있다. 또한 교육양여금, 교육교부금, 국고보조금 등 중앙정부로부터 지방정부로의 이전재정이 과도한 형평성 위주의 교부금 배분산식으로 인해 지방의 자발적 교육투자를 유도하지 못하고 있다고 진단하고 있다(9쪽).

또한 일부 교육학자들은 우리나라 지방자치단체들이 재정적으로 취약하기 때문에 자치단체장에게 책임과 권한을 주면 교육투자가 줄어들어 학교교육이 더욱 부실화될 것이라는 우려를 제기하고 있다. 물론 낙후지역의 일부 지방자치단체들은 자주재원으로는 인건비도 충당할 수 없는 실정인 것도 사실이다. 그러나 교부금제도가 이미 존재하고, 재정자립도가 낮은 자치단체에게는 교부금을

상대적으로 많이 분배하도록 이전재정제도를 개편한다면 교육투자의 국가적 최소수준을 보장할 수 있을 것이다.

여기서 초·중등교육 업무를 중앙정부로부터 지방자치단체에 이양할 경우, 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 국세와 지방세의 세원 재배분이 필요한지, 그리고 필요하다면 어떤 국세 세목을 지방세로 이양해야 할 것인지에 대한 문제가 제기된다. 결론부터 말한다면, 초·중등교육을 지방으로 이양하더라도 국세와 지방세의 세원 재배분은 필요하지도 않고, 국세 세목 중 지방세로 전환할 마땅한 세목도 없다는 것이다(이진순, 1996).

그 근거는 첫째, 앞에서 살펴보았듯이, 국제적 관점에서 볼 때 한국은 이미 초·중등교육에 많은 투자를 하고 있으므로, 한국 교육의 질을 개선하기 위해 필요한 것은 추가적인 투입의 증대가 아니라, 자원배분의 효율성을 개선하기 위한 지방자치단체 간의 자유경쟁과 자기책임원칙의 확립이다. 둘째, 교육의 지방분권화가 이루어진 선진국들에서 주요 교육재원으로 활용되고 있는 부동산보유세가 한국의 경우 과소하게 이용되고 있으므로, 이의 적극적 활용을 통해 교육의 질 향상을 위한 추가적인 재원조달이 충분히 가능할 것이기 때문이다.

초·중등교육의 질을 개선하는 데 소요되는 추가적인 비용은 부동산보유과세의 강화를 통해 조달하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 초·중등교육의 질 개선은 지역의 부동산 가치에 자본화되기 때문에 지방재정의 기본원칙인 수익자부담원칙에 적합하기 때문이다. 실제로 미국 대부분의 주에서 초·중등교육을 담당하고 있는 학교구 조세수입의 98%가 부동산보유세 수입이다. 이렇게 될 경우, 각 지방자치단체 주민들은 자신의 선호에 적합한 ‘초·중등교육 서비스 질-부동산보유세 부담’의 묶음을 선택함으로써 자원배분의 효율성을 크게 개선할 수 있을 것이다.

결국 중앙집권적 관치교육으로부터 지방분권적 교육시스템으로의 전환을 세제면에서 뒷받침하기 위해서는 교육세(지방교육세 포함)를 폐지하고 부동산보유세를 강화하여야 한다는 결론에 도달하게 된다.

교육세의 폐지

교육세는 1982년에 도입된 목적세로서 한시적으로 운영되어 오던 것을 1990년 영구세로 전환되었으며, 그 수입을 지방교육재정양여금으로 지방교육비특별회계로 이전해 주고 있다. 종래의 교육세는 3개의 국세(특별소비세, 교통세, 주세)와 7개의 지방세(등록세, 경주·마권세, 균등할 주민세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 담배소비세) 등 10개 세목에 부가세 형태로 부과되었으며, 부가세가 아닌 형태로는 유일하게 금융·보험업자의 수입금액에 0.5%의 세율로 과세되는 부분이다.

일반적으로 목적세는 특정 공공 서비스의 가변비용을 수혜계층에 직접 부담시킴으로써 효율성과 형평성을 동시에 달성할 수 있다는 장점이 있는 반면 조세체계를 복잡하게 만들고 예산상의 경직성을 초래하는 단점을 가지고 있다. 그러나 한국의 교육세는 당초부터 교육목적세적인 특성을 감안하여 설계된 것이 아니고 종전의 방위세를 폐지하면서, 이를 세수면에서 대체하기 위한 목적 등 교육과 상관없이 행정편의적으로 동원 가능한 거의 모든 세목에 부가세 형태로 도입되었다.

교육세에는 두 가지 문제가 내재되어 있다. 첫째, 정부가 교육에 개입하는 가장 중요한 논거가 형평성에 있다는 점을 고려할 때, 현행 교육세 세수의 60% 가량이 간접세에 의존하고 있다는 사실은, 교육세가 목적세로서의 기능보다는 단지 세수확보를 위한 조세저

향 완화기능만을 수행하고 있다는 비판을 면하기 어렵다. 둘째, 중앙정부가 교육세를 징수한 다음 그 수입금을 지방교육양여금으로 교육자치단체에 배분함으로써 교육자치단체간 교육재정력을 균등화하고 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 지방교육양여금은 포괄보조금으로서 사실상 지방교육교부금과 성격이 유사하므로, 교육자치단체간 재정력의 균등화는 지방교육재정교부금이 담당하면 될 것이다.

그러므로 지방교육교부금의 교부율에 신축성을 부여하지 말고 잔존하고 있는 교육세와 이를 재원으로 하고 있는 지방교육양여금을 폐지하는 대신 지방자치단체들의 자주재원을 강화하는 방향으로 개혁이 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

2001년부터 지방교육세로 전환된 지방세 부가분 교육세는 1990년 방위세를 폐지하면서 방위세가 부가되던 지방세 세목과 세원을 그대로 교육세로 흡수한 것이다. 이러한 지방교육세 역시 지방재정의 기본원칙인 수익자부담원칙과 지방세제의 단순화의 관점에서 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

5. 수익자 부담금

그동안 지방자치단체들의 재원확충에 관한 논의는 국세 세목 일부의 지방이양, 지방세제의 개편 그리고 지방재정조정제도에 초점이 맞추어지는 경향이 있어 왔으나, 수익자 부담금 제도의 개편 역시 이에 못지 않은 중요성을 가지고 있다. 오히려 지방자치단체들의 자주재원 확충의 제1차적인 노력은 수익자 부담금 확충에 집중되어야 할 것이다.

지방재원조달의 제1원칙은 가능한 모든 경우 공공서비스 수혜에 대해 적절한 가격을 부과하라는 것이다. 자원배분의 효율성을 위

해 수익자 부담금은 공공서비스의 수혜자가 주민이든, 기업이든 혹은 재산이든, 식별할 수 있는 한 그 직접적 수익자에게 부과되어야 한다.

각종 수익자 부담금은 단순히 지방자치단체 자주재원의 중요한 원천일 뿐 아니라, 주민들의 지방공공서비스 수요에 대한 정보를 공공부문에 제공하고 또한 주민들이 지방공공부문이 제공하는 각종 서비스들에 최소한 한계비용만큼의 가치를 부여하도록 보장함으로써 경제적 효율성을 촉진시킨다. 즉 개략적으로 한계비용과 일치하는 수준에서 가격이 책정되어야만이 적정량의 공공서비스가 그 가격을 지불할 용의가 있다는 의미에서 정확한 사람들에게 제공될 수 있다. 이러한 가격신호가 창출하는 수요에 대한 정보가 없다면, 어떤 종류의 공공서비스를, 어떠한 질과 양으로 공급해야 할 것인가는 관료적 과정을 통해 주먹구구식으로 결정될 수밖에 없다.

효율성 목표는 지방정부 차원에서 특히 중요하다. 앞에서 강조하였듯이, 공공부문 자원배분 효율성 개선이 지방자치의 가장 중요한 경제적 정당성이기 때문이다. 그러므로 지방공공서비스 제공에 대해서는 가능한 모든 경우에 적절한 가격이 부과되어야 한다. 그 가격설정에 분배적 형평성을 고려하는 정책은 대부분의 경우 커다란 효율성 손실에 비해 재분배 효과는 미미하기 때문에 바람직하지 않다.

물론 대부분 국가의 지방정부에서 수익자 부담금은 바람직한 수준에 크게 미치지 못하고, 그 구조 역시 효율적으로 설계되어 있지 못한 것이 현실이다. 특히 우리나라 공공서비스의 가격들은 중앙관리 경제질서의 유산을 많이 물려받아 보조금, 비효율성, 그리고 불공평의 고전적 조합이다. 지자체가 공여하는 공공서비스에 대한 많은 사용료 및 수수료가 과도하게 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니

라 중앙정부의 인위적 공공요금 통제로 장기간에 걸쳐 현실화되지 못하고 있다. 특히 중앙계획당국이 물가안정, 서민생활 보호 등 일종의 소득재분배 정책목표 추구를 위해 낮은 수준에서 통제하여 온 결과 생산원가에도 크게 못 미치는 수준에 머무르고 있어서, 심지어는 많은 지방공기업들마저 막대한 적자를 누적시켜 왔다.

시장경제는 정보 전달망으로서 가격체계를 통해 제어되는 질서이므로, 모든 가격을 한계비용에 입각하여 올바르게 설정하는 것이 진정한 시장경제로의 이행을 위한, 그리고 자원배분의 효율성을 달성하기 위한 첫걸음이다. 공공가격 통제를 통한 인위적 물가안정은 가격기구의 경제제어 기능을 손상시킨다. 그리고 서민생활 보호를 위한 공공가격 통제의 혜택은 때때로 부유층에게 더 많이 돌아가 재정낭비를 초래하면서 막상 목표집단에 대한 보조는 충분하지 못한 것이 일반적이다. 그러므로 소득재분배 정책은 중앙정부 책임하에 별도의 조세 및 보조금 제도를 활용하여야 하고 수익자 부담금은 한계비용책정 원리에 따라 시급히 현실화하여야 할 것이다.

그동안 각종 수익자 부담금은 중요한 지방자주재원으로 적극적으로 발굴되지 않은 채 방치되어 왔으나, 지하철, 상하수도, 쓰레기 수거를 비롯한 지자체가 공여하는 많은 재화 및 서비스의 경우 배제원칙의 적용이 가능하므로 당해 수혜자들에게 적절한 가격을 부과할 수 있다. 이 경우 가능한 한 수혜자에게 적정 사용료를 부과하는 것은 단지 지방재정의 확충을 위해서 뿐만 아니라 자원배분의 효율성을 위해서도 필요하다. 이러한 각종 수익자 부담금제도의 전면적 개혁을 통한 자원배분의 효율성 제고와 지방재정을 확충할 수 있는 여지는 대단히 크다.

이러한 논리를 지방교육재원 조달에 적용하여 보면, 고등학교 수업료의 인상과 개발부담금제도 도입을 통한 학교시설재원의 조달을 검토해 볼 수 있다.

고등학교 수업료 인상

앞서 지적한 바와 같이 초·중등교육은 순수공공재가 아니지만, 주로 형평성의 관점에서 지역공동체가 공여하는 지역공공서비스이다. 우리나라의 경우 초등학교와 중학교는 의무교육이므로 조세, 특히 뒤에서 살펴보는 지방세를 통해 재원을 조달하여야 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 고등학교의 경우 그 재원은 수익자부담 원칙에 입각하여 적어도 부분적으로는 수업료 현실화를 통해 교육의 질 향상을 위한 추가적 재원을 조달하는 것이 바람직할 것이다.

물론, <표 VI-6>에서 보듯이, 한국은 이미 공교육비 중 정부부담의 비중이 OECD 국가들 중 가장 낮은 나라에 속한다. 즉 선진국들에 있어서 공교육비 중 정부부담의 비중은 미국과 일본의 75%대에서 이탈리아와 프랑스의 95%대에 이르고 있으나, 한국의 경우 60% 수준에 불과하다. 이는 주로 한국의 대학교육에 있어서 사립학교의 비중이 상대적으로 높고, 사립대학에 대한 정부지원이 미약한 데 기인한 것이다. 선진국들의 경우 초·중등교육이 의무교육이기 때문에 공교육비 중 정부부담이 대부분 90%를 상회하나, 한국의 경우 고등학교는커녕 중학교마저 의무교육이 시작된 것은 최근의 일이기 때문에 1997년 그 비율이 79.5%에 불과하다.

그러나, 앞서 살펴본 바와 같이, 1998년 우리나라 초·중등학교 학부모들이 과외에 지출한 금액이 학교에 납부한 금액의 3.6배에 달하고 있으므로, 학교교육이 정상화될 경우 거대한 사교육비의 상당부분을 공교육비로 흡수할 수 있을 것이다. 학교교육이 과외 등 사교육을 흡수하고 새로운 수요에 탄력적으로 대응하기 위해 필요하다면 수익자부담원칙이 과감하게 적용되는 것도 허용되어야 할 것이다.

<표 VI-6> OECD국가의 학교급별 공교육비 규모와
부담구조(1997)

(단위: %)

	교육기관 합계		초·중등교육		고등교육기관	
	공교육비 ¹⁾ /GDP	공부담 교육비 ²⁾ /공교육비	공교육비 /GDP	공부담 교육비 /공교육비	공교육비 /GDP	공부담 교육비 /공교육비
캐 나 다	6.5	89.2	4.3	92.3	2.0	82.5
미 국	6.9	75.4	3.8	90.5	2.7	52.2
호 주	5.6	80.5	3.9	86.4	1.7	68.6
일 본	4.8	75.6	3.1	91.9	1.1	47.3
프 랑 스	6.3	93.7	4.4	94.8	1.2	88.3
독 일	5.7	79.6	3.8	76.1	1.1	92.7
이탈리아	4.8	96.9	3.4	100.0	0.8	81.3
영 국	-	-	-	-	1.0	88.0
O E C D 국가평균	5.8	86.9	3.9	90.8	1.3	76.2
한 국	7.4	60.3	4.3	79.5	2.5	22.0

주: 1) 공교육비=교육기관에 대한 정부의 직접적 지출+가계와 민간단체에 대한 정부보조금(학생생활비 보조 제외)+교육기관에 대한 민간의 지출(가계와 민간단체에 대한 보조금 제외).

2) 공부담교육비=교육기관에 대한 정부의 직접적 지출+가계와 민간단체에 대한 정부보조금(학생생활비 보조 제외).

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2000, pp. 54~56

개발부담금을 통한 학교시설 재원의 확충

특정편익부담금은 수수료나 공공가격과 같이 특정한 수익자가 특정한 재화나 서비스를 제공받는 대가로 자발적으로 지불하는 것

은 아니고 강제적으로 징수된다는 면에서 일종의 조세이지만, 특정 납세자가 받은 특정편익과 적어도 이론적으로는 연계되어 있다는 측면에서는 일반조세와는 다르다. 도로사용료로서 교통세, 지역 공공서비스의 가격으로서 지방세 일반과는 특정편익의 특정수혜자에게 부과한다는 점에서 차이가 있다. 그 대표적인 예가 개발부담금이다.

지자체 수준에서 특정 지역공공재의 투자비용을 그 수익자로부터 회수하기 위해 일정액씩 일회적으로 부과하는 다양한 형태의 개발부담금(development charge) 제도들 중 성공적이었던 것으로 평가받고 있는 대표적 유형으로 동아시아 지역에서 신시가지의 개발 등에 널리 활용되어 온 토지구획정리사업과 남미제국에서 기존 시가지 사회간접자본 재정비 재원조달을 위해 활용되었던 특별부과금(special assessment 혹은 valorization)을 들 수 있다. 한국의 개발이익환수법에 근거한 개발부담금은 중앙정부에 의해 관리되고 있으며 특정 지역공공재의 재원조달을 위한 것이 아니기 때문에 통상적 의미에서 개발부담금이라기보다는 자본이득세에 가까운 제도이다. 따라서 이 개발부담금은 양도소득세 개혁을 통해 흡수, 통합시켜야 한다.

통상적인 의미에서 개발부담금의 적극적인 활용은 본격적인 지방자치제 실시에 따라 그 중요성이 증대되고 있다. 개발부담금은 지방재정 확충에의 기여 이상으로 원리적으로 중요한 의미를 가지고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 지역공공서비스 공여가 지방정부의 핵심적인 기능이라는 의미에서, 그리고 그 서비스의 수혜자를 비교적 용이하게 특정할 수 있는 한, 적절한 정책은 명백히 그 수혜자에게 적절한 가격(개략적인 한계비용)을 부과할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 이를 통해서만 적절한 유형의 그리고 적정량의 공공서비스가 적합한 주민들, 즉 그 대가를 지불할 용의

가 있는 사람들에게 공여될 수 있다. 이처럼 개발부담금은 도시개발비용을 해당 토지소유자들의 비용부담의사와 연계시킴으로써 효율적인 지역공공재 공급을 가능하게 할 뿐 아니라, 무분별한 지역공공사업에 대한 정치적 요구에 일정한 규율을 제공하며, 동시에 지역개발사업의 비용조달을 용이하게 하여 도시용 토지의 공급을 시장수요에 보다 탄력적인 것으로 만드는 데 기여할 것이다. 그러나 개발부담금은 공공사업으로 인한 지가상승액의 평가와 수혜지역 범위 설정상의 곤란 등 행정상의 난점을 가지고 있으므로, 어디까지나 중앙정부 차원에서 부과되는 자본이득세의 보완장치로서 이용하는 것이 바람직하다.

종래의 토지구획정리사업제도를 공립 초·중등학교시설 및 사회간접시설 건설비용까지 포함한 개발에 소요되는 모든 비용을 충분히 회수하되 사업허가요건을 크게 완화하는 방향으로 개편하여, 지자체 수준에서 신시가지 개발에 경쟁적으로 활용하도록 하여야 한다. 그리고 기존시가지 공립 초·중등학교 시설 및 사회간접자본의 재정비 및 확충비용을 조달하기 위한 특별부과금 제도의 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

토지구획정리사업제도를 통해 신시가지 학교용지 확보난을 크게 해소할 수 있고, 기존시가지에 있어서 중산층의 주거환경에 미치지 못하는 열악한 학교시설 개선에 필요한 재원의 상당 부분을 특별부과금을 통해 조달할 수 있을 것이다.

VII. 지방세제 개혁

수수료나 사용료를 부과하는 것이 현실적으로 불가능한 지방 공공서비스 재원은 지역주민들에게 지방세를 부과하여 조달하여야 한다. 교육재정에 있어서도 의무교육인 초등학교 및 중학교의 소요재원 중 각 지역 주민들의 선호의 차이를 반영할 수 있도록 한계적으로는 지방세를 통하여 조달하는 것이 필요하다. 지방자치단체 주도의 자유경쟁과 자기책임 원칙에 입각한 새로운 학교 시스템을 세제면에서 효율적으로 지원하기 위해서는 지방세제를 전면적으로 재정비하여야 한다. 지방세제 개편 방향을 모색하기 위해 우선 우리나라 지방세제의 구조와 특징부터 살펴보기로 하자.

1. 한국 지방세제의 특징과 문제점

우리나라의 지방세 세수는 총조세수입의 20%에도 미치지 못하고 있지만, 지방세 체계는 복잡성을 제1차적인 특징으로 하고 있다. 우선, 지방세 세목은 국세 세목 14개 보다 많은 무려 17개에 이르고 있다. 이는 주로 유사한 성격의 세원에 여러 종류의 세목을 중복 과세하는 데서 비롯된 것이다. 예컨대, 부동산 보유에 대하여 재산세와 종합토지세와 같은 보통세를 부과하고, 동시에 도시계획세, 공동시설세, 사업소세와 같은 목적세를 부과하고 있다. 그 결과 세액에 비해 과세건수가 많아 1년에 수회에 걸쳐 과세하고 있다. 나아가 지방세 과세표준은 실제거래가액, 검인계약서상의 거래금액, 지방세 과세시가표준액 등을 세목 및 사안에 따라 각각 달리

적용하는 등 과세표준도 다원화되어 있다. 또한 각종 정책목적을 추구하기 위한 다양한 중과세 및 비과세·감면제도로 인해 지방세 체계는 더욱 복잡해진다. 이처럼 지방세 체계가 불필요하게 복잡하여 납세의무자는 물론 세무공무원에게 혼란을 야기시키고 있으며, 그 결과 세수 탈루와 착오 부과 그리고 부정부패가 빈발하고 있다. 지방세 징수율(징수액/부과액)이 지속적으로 80%대에 머물고, 2000년의 경우 83.9%에 불과한 것은 부분적으로 지방세무행정의 취약성에도 기인하지만, 보다 근본적으로는 지방세목의 과다 및 복잡성에 기인한 것이다.

우리나라는 전통적으로 독립세원주의를 채택하여 중앙정부는 주로 소득과세 및 소비과세에 의존하고, 지방정부는 재산과세에 크게 의존하여 왔다. 지방세에서 재산과세¹⁷⁾가 차지하는 비중은 2000년의 경우 64.7%를 차지하고 있다. 이 재산과세로부터 세수의 85%는 부동산관련 조세로서 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이 중 부동산의 거래·이전과세인 취득세 및 등록세가 67.8%를 차지하고 있어서 지방세수가 부동산경기 변동에 따라 크게 변화하는 구조적 불안정성을 가지고 있다. 반면, 대표적인 부동산 보유세인 재산세는 지방세 총세수의 3.5% 그리고 종합토지세는 6.2%에 불과한 국제적으로 특이한 구조를 가지고 있다.

2. 지방세제 개혁의 기본방향

지방자치의 경제원리에 입각해 볼 때 지방세제 개혁의 기본방향은 동일한 세목에 중복과세하고 있는 유사세목들은 통합하여 지

17) 지방세 중 재산과세는 도세로서 취득세, 등록세, 지역개발세가 있으며, 시·군세로서 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세가 있다.

방세 구조를 단순화하고, 재산과세를 중심으로 일정한 범위 내에서 지방자치단체들이 자율적으로 세율을 선택할 수 있도록 탄력세율제도를 도입하는 것이다.

현실적으로는 대부분의 나라에서 중앙정부가 세법을 입법하고 세수가 많은 세목들을 차지하기 때문에, 지방정부들은 중앙정부의 이전재원으로부터 자유로울 수 있을 만큼 충분한 세원에 접근할 수 없는 것이 일반적이다. 그러나 지방정부들이 자신의 세수의 수준이나 구성을 바꿀 수 있는 어느 정도의 자유를 가지고 있지 않다면, 지방정부의 자치나 책무성은 의미를 가질 수 없다.

진정한 지방세

Bird(1993)는 진정한 지방세를 지방정부가 (1) 과세표준과 (2) 세율을 자주적으로 설정하고 (3) 스스로 징수하며 (4) 그 세수가 지방정부에 귀속되는 조세로 정의한다. 그러나 어느 나라에서나 실제의 지방세는 이러한 요건들 중 하나 혹은 두 가지만을 충족시키고 있다.

따라서 실제적으로 어떤 조세가 지방세인지를 식별하는 것은 곤란하지만, 지방세의 가장 중요한 본질은 지방정부가 세율을 결정할 수 있는 자유라고 할 수 있다. 지방세가 지방자치 재원으로서 진정한 경제적 의미를 갖기 위해서는 지방정부가 세율이나 과세베이스를 스스로 결정함으로써 지방정부가 어느 정도의 통제할 수 있는 조세이지 않으면 안된다. “지방정부들이 외형상 지방세로 보이는 세목들로부터 많은 세수를 확보하고 있다고 하더라도, 만약 지방정부가 세율이나 과세베이스를 결정할 수 없다면, 그 지방정부가 어떻게 민주주의와 효율성이 요구하는 지역주민들에게 한계적으로라도 책임질 수 있는지 이해할 수 없다.”(Bird, 1993)

지금까지 우리나라가 바로 이 경우이다. 형식적으로 17개 세목으로 구성되어 있는 우리나라 지방세는 지방세법에 의해 전국에 걸쳐 획일적으로 규정되어 있고, 몇 개 세목의 경우 탄력세율을 허용하고 있지만 실제로 활용된 예는 거의 없기 때문에 진정한 의미의 지방세는 사실상 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

탄력세율

그러므로 진정한 지방자치를 실현하기 위한 지방세제 개편의 요체는 지자체들에게 세율을 결정할 수 있는 자유를 부여하는 것이다. 지방세가 지역적 재정수요와 의사결정에 적절히 대응하는 데는 세율의 탄력성이 본질적이다. 특히 지방세의 근간을 이루고 있는 부동산관련 세목에 광범위한 탄력세율을 허용하여야 한다. 지역간 세율격차가 크더라도 부동산의 지역 고착성 때문에 자원배분의 왜곡이 비교적 작기 때문이다.

그리고 지자체들이 이러한 탄력세율을 적극적으로 활용하도록 하기 위한 제도적 유인장치가 필요하다. 극히 제한적이기는 하지만 현행 지방세법이 허용하고 있는 일부 세목의 탄력세율이 적극적으로 활용되지 않고 있는 원인 중의 하나는 지방교부금 배분에 있어서 각 지자체의 기준재정수입액이 잠재적 자원조달 능력이 아닌 실제 지방세 수입액과 연계되어 있기 때문이다. 따라서 우선 기준재정수입액을 잠재적 자원조달 능력과 연계시키고, 나아가 보정계수를 각 지자체의 징세노력지수와 연계시키는 방향으로 지방교부금 분배제도를 개편하여야 한다.

지방세라고 하여 반드시 지방정부가 세무행정까지 담당할 필요는 없다. 여러 나라에서 중앙정부가 관할하는 개인소득세 등에 각 지방정부가 지방세를 부가세 형태로 부과하는 것을 허용하고 있다. 이러

한 국세부가세(piggybacking)는 지방세와 마찬가지로 지방정부의 자주성과, 이를 통해 조달된 재원의 활용에 있어서의 효율성을 향상시킨다. 지방정부가 부과된 조세에 대해 어떤 책임도 부담함이 없이 단지 국세 세수의 일부를 교부받는 공동세(tax-sharing)방식에 비해 국세부가세 방식이 원리상 자원배분의 효율성을 제고시킨다.

<표 VII-1> 지방세수입의 세목별 구성(2000)

(단위: 억원, %)

구분	세목별	금액	구성비
도세	취득세	31,482	15.29
	등록세	45,276	21.98
	면허세	2,412	1.18
	경주·마권세	5,655	2.74
	공동시설세	3,414	1.66
	지역개발세	889	0.43
시·군세	주민세	34,265	16.64
	재산세	7,278	3.53
	자동차세	20,070	9.75
	농지세	31	0.00
	도축세	512	0.24
	담배소비세	22,505	10.93
	종합토지세	12,817	6.23
	도시계획세	8,154	3.95
	사업소세	3,963	1.92
	주행세	2,538	1.23
과년도 수입		4,744	2.30
합 계		206,006	

주: 1. 자치구세는 면허세, 재산세, 사업소세, 종합토지세고 나머지는 특별시·광역시세임
 자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2001

지방세제의 단순화와 비과세 감면의 축소

우리나라 현행 지방세 세목은 무려 17개에 이르고 있어서 징세 및 납세비용의 절감, 지방세무행정의 효율성 제고를 위해 이의 단순화가 필요하다는 점에 대해 많은 연구자들 사이에 공감대가 형성되어 있다(윤건영, 1995 ; 원윤희, 1996 ; 박완규, 1996).

이렇게 세수에 비해 세목 수가 지나치게 많고 복잡하게 된 것은 조세저항을 줄이면서 새로운 세수를 확보하기 위한 편의적 동기에 의해 목적세를 남발하여 온 데 기인한 바 크다. 보통세인 재산세, 종합토지세, 주민세 소득할의 세원에 다시 공동시설세, 도시계획세, 사업소세 등 목적세가 중복과세되고 있다. 원래 목적세란 특정 재정지출과 특정 세수를 연계시켜, 수익자 부담원칙을 관철시킴으로써 자원배분의 효율성과 부담의 공정성을 확보하고자 하는 제도이다. 그러나 우리나라 지방 목적세의 경우 목적세수와 해당 재정지출의 불균형, 목적세 수입의 빈번한 전용 등으로 그 취지를 살리지 못하고 있다.

따라서 재산관련 목적세들은 재산세와 종합토지세에, 그리고 사업소세 종업원할은 주민세 소득할에 흡수 통합시키는 방안을 검토하여야 할 것이다. 그리고 세수가 미미한 도축세는 면허세로 통합시켜야 할 것이다. 그리고 농업소득세의 경우 세수에 비해 소요되는 행정력이 과중하고 지방재정에 실질적인 도움이 되지 않으므로 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

여기에 더하여 주요 지방세 세원에 대하여 다시 국세 목적세인 교육세와 농어촌특별세가 부가세 형태로 부과되어 왔다. 지방자치제의 본격적인 시행과 더불어 지방세분에 대한 이러한 국세부가세는 세제의 단순화를 위해 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 지방세에 대한 부과되어 과세되었던 교육세는 2001년부터 지방교육세로

개편되었다. 그러나 후술하는 바와 같이 부동산보유세를 강화하여 지방교육재정을 확보할 수 있기 때문에 지방세제 단순화를 위해 지방교육세 역시 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

원래 지방세는 오직 세수확보만을 목적으로 하는 단순한 구조로 설계되어야만 비로소 유효하게 집행될 수 있다. 그런데 우리나라는 조세특례제한법에서 등록세, 취득세, 재산세 등의 비과세·감면을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 지방세법에서까지도 공공법인 지원을 위한 감면, 지역균형개발을 위한 감면, 농어민 지원을 위한 감면, 사회복지 및 국민생활안정을 위한 감면 등 각종 정책목적적 감면제도를 광범하게 허용하고 있다(지방세법 제5장). 그 결과 지방세제를 복잡하게 만들어 높은 징세 및 납세비용을 초래하고, 막대한 세수감소를 초래하고 있다. <표 VII-2>에서 보듯이, 지방세 비과세·감면 규모는 2000년의 경우 지방세 총징수액의 11.4%에 해당하는 2조 3,436억원에 이르고 있다. 이 지방세 비과세·감면액의 법적 근거별 구성비를 보면, 지방세법 58.7%, 감면조례 26.6%, 조세특례제한법 14.6%를 차지하고 있다. 그리고 세목별 감면비율을 보면, 지역의 균형발전과 수질개선 및 수자원보호 등에 소요되는 재원조달을 위한 목적세인 지역개발세가 43.2%로 가장 높고, 부동산 관련 조세의 감면 비율이 높다.

우리나라 조세에 있어서 각종 정책목적적 비과세·감면의 대부분은 사실은 중앙관리 경제질서(관치경제)로 인한 부작용을 완화하려는 시도로 도입된 것들이 대부분이다(이진순, 1995). 한국경제는 경제위기 이후 경제개혁을 통해 중앙관리 경제질서로부터 시장경제로 이행하고 있으므로, 정책목적적 비과세·감면 제도들은 더 이상 존치시킬 정당성을 찾아보기 어려운 것들이 대부분이다. 그리고 일반적으로 이러한 조세유인제도는 정책목적 달성에 유효하지도 못한 것으로 평가되고 있지만, 설사 필요하다더라도, 지방재정

은 가능한 한 수익자 부담원칙에 입각해 운용되어야 하고, 지방세제는 가능한 한 단순해야만 유효하게 집행될 수 있으므로 지방세가 아닌 국세에 의해 추구되지 않으면 안된다. 그러므로 지방세법 제5장은 폐지되어야 한다.

<표 VII-2> 지방세 세목별 감면상황(2000)

(단위: 억원, %)

세목	징수액 (A)	감면액 (B)	감면비율 (B/(A+B))	근거법			
				지방세법	감면조례	조세특례 제한법	기타
취득세	31,482	8,063	20.4	4,531	2,424	1,096	12
등록세	45,276	8,119	15.2	3,126	2,691	2,296	6
면허세	2,412	61	2.5	21	40		
주민세	34,265	36	0.1	36			
재산세	7,278	712	8.9	605	88		
자동차세	20,070	842	4.0	201	641		
농지세	32						
도축세	512						
마권세	5,655						
주행세	2,538						
담배소비세	22,505						
지역개발세	889	677	43.2	677			
종합토지세	12,817	2,967	18.8	2,732	219	16	
도시계획세	8,154	1,536	15.9	1,432	104		
소방공동 시설세	3,414	167	4.7	152	15		
사업소세	3,963	252	6.0	242	10		
합 계	201,262	23,432	10.4	13,755	6,232	3,408	18

주: 징수액 합계에는 과년도수입 포함
 자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2001

3. 부동산 관련 세제의 개혁

우리나라 부동산 관련 지방세의 주요 세목으로는 보유단계에서 매년 부과되는 종합토지세와 재산세, 그리고 부동산의 취득시에 부과되는 등록세와 취득세가 있다. 이러한 부동산 관련 지방세제 개편은 우리경제의 고비용구조의 핵심적인 요인인 高地價 문제 해소¹⁸⁾와 지방자치단체의 교육재원 조달의 관점에서 핵심적인 과제이다.

재연되는 자산가격 인플레이션

1960년대 이후 한국은 대체로 10년 주기의 부동산 가격 인플레이션을 경험하였다. 그 결과 전국지가총액의 GDP 대비 비율은 1989년 9.03까지 상승하였다. 그러나 1991년 이후 부동산 가격은 대체로 하향 안정세를 보이다가, 경제위기로 인해 전국지가 평균은 1998년 13.6% 하락하였다가, 1999년 2.9% 상승하였다. 그 결과 전국지가총액의 대GDP 비율은 계속 하락하여 1999년 3.07까지 하락하였다.

그 동안 정부의 부동산 정책들은 부동산가격 상승을 인위적으로 통제하려는 데 정책목표를 두어 왔고, 1991년 이후 부동산가격이 안정세를 보이자 부동산 문제가 해결된 것으로 인식하고, 근본적인 제도 개혁은 소홀히 하여 왔다. 주기적인 부동산가격 인플레이

18) 이진순, 『경제개혁론』, 비봉출판사, 1995, 박종규·조윤제(2002) 『한국경제의 구조적 문제점: 위기 이전과 이후』; 박종규·조윤제(2002)는 임금안정과 기업의 건실한 수익창출을 통한 지속가능한 한국경제의 성장을 위해서는 부동산가격 하향 안정화가 핵심적 과제라고 지적하고 있다.

선을 해소하기 위해서는 (1) 금융자유화 (2) 부동산 관련 세제 정비를 통해 자산증식수단으로서 부동산의 구조적 우월성을 제거하고 (3) 도시용 토지 공급에 경쟁적 시장 메커니즘의 도입 등이 동시에 추진되어야 한다(Lee, 1997). 이 중 (1)과 (3)은 1997년 경제위기 이후 경제개혁을 통해 커다란 제도개선이 있었으나, (3)의 문제는 최근까지 방치되어 왔다.

<표 VII-3>에서 보듯이, 2001년 하반기부터 아파트를 중심으로 부동산 가격이 가파르게 상승하고 있다. 2002년 2월 전도시 아파트 가격지수는 1년 전에 비해 22.5% 상승하여 아파트 가격 상승세가 절정에 달하였던 1991년 4월의 전년 동월대비 상승률 24.4%에 근접하고 있다. 특히 서울 아파트 가격은 2002년 1/4분기에만 15%의 가파른 상승세를 보였다.

또한 전국지가도 주택가격 급등과 개발제한구역 해제 등의 영향으로 비교적 빠르게 상승하여 부동산시장의 버블 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

최근 부동산 가격 인플레이션은 크게 다음 두 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 초래된 것으로 보인다. 첫째, 경제위기 여파로 주택공급이 크게 감소하였다.

주택공급은 경제위기 이전에는 매년 약 60만호씩 공급되어 왔으나, 경제위기 이후 1998~1999년 기간 중 연 30~40만호로 감소하였다. 그 결과 상대적으로 주택보급률이 낮은 수도권을 중심으로 주택공급 부족으로 인해 주택가격 및 전세가격이 상승하였다. 우리나라 주택보급률은 1988년 69.4%로부터 급격히 상승하여 2000년 94.1%에 이르렀다.

<표 VII-3> 주택가격 및 지가 추이

(단위: 전기(월)대비 증가율, %)

	2001 3/4	4/4	2002 1/4	2/4	4월	5월	6월	7월	8월
주택매매	4.8	1.7	7.6	2.1	1.0	0.6	0.4	1.0	1.7
서울아파트	8.6	2.6	15.0	2.3	0.9	0.5	0.8	2.6	3.8
수도권아파트	9.2	2.3	13.8	2.3	1.0	0.5	0.8	1.9	3.4
주택전세	6.4	1.1	7.3	1.6	1.3	0.3	0.0	0.3	1.0
서울아파트	9.7	0.1	11.2	1.8	1.9	-0.1	-0.1	1.2	1.9
수도권아파트	10.5	0.5	10.5	1.0	1.3	-0.2	-0.1	0.8	1.5
전국지가	0.3	0.5	1.8	1.3	-	-	-	-	-
소비자물가	4.2	3.3	2.5	2.7	2.5	3.0	2.6	2.1	2.4

자료: KDI, 『KDI 경제전망』, 2002, 2/4; 2002년 8월 경제동향

둘째, 경제위기 이후 지속된 금융완화 정책과 은행을 비롯한 금융기관들이 위험이 높은 기업여신보다는 상대적으로 위험이 낮은 부동산 담보 가계대출에 주력하면서 가계의 차입이 용이하여졌다. 최근 가계대출이 급증하였고, 대출금액의 절반 이상이 부동산 시장으로 흘러가고 있다.

위의 첫 번째 요인은 일시적인 것으로 2001년부터 건설경기가 활성화되면서 빠른 속도로 해소되고 있다. 그러나 두 번째 요인은, 1980년대 일본 및 북구제국이 경험하였던 것과 유사한, 그러나 종래 한국 부동산 인플레이션 요인과는 다른, 새로운 유형의 부동산 가격 인플레이션 요인이다. 즉 금융통제가 강하였던 시대에는 크게 문제가 되지 않았던 부동산 투자를 우대하는 세제상의 왜곡이 금융자유화와 금융완화 정책과 맞물려 부동산 가격 인플레이션을 초래하고 있는 것이다.

1980년대에 일본뿐만 아니라, 미국, 영국, 북구제국, 오스트리아 등 많은 나라들에서 자산가격이 대폭적으로 상승하였다. 이들 선진제국에서 부동산가격 인플레이가 초래된 원인은 공통적으로 다음 세 가지 요인이었다 : 1) 금융규제 철폐 등 금융자유화 2) 과도한 금융완화 정책 3) 부동산 투자를 우대하는 세제상의 왜곡. 이들 세 요인이 복합적으로 작용하여 부동산가격 인플레이션을 야기시켰다. 금융자유화와 금융완화가 동시에 진행될 경우, 경쟁격화로 인한 수익률 저하와 사업규모의 축소를 두려워한 금융기관들은, 자산규모의 유지와 새로운 수익원을 찾아, 전통적인 고객 이외의 부동산업 등에 대한 대출을 증가시켰다. 금융완화 정책이 금융자유화 이전에 비해 금융기관 여신을 대폭 증대시켰다. 금융상품 및 금융기관 행동에 대한 규제가 강하였던 시대에는 효과가 크지 않았던 부동산 투자를 촉진하는 세제상의 왜곡도 차입이 용이하여지자, 세제상의 왜곡을 최대한 이용하기 위한 부동산 투자가 광범위하게 이루어져 부동산가격 인플레이를 초래하게 되었다. 특히 부동산 투자를 우대하는 왜곡이 심하였던 일본과 북구제국에서는 특히 심각한 부동산가격 인플레이를 경험하였다¹⁹⁾.

이와 같은 금융자유화에 따른 새로운 유형의 부동산 가격 인플레이션을 해소하기 위해서는, 부동산 담보 비율 축소와 같은 금융규제의 강화가 아니라, 부동산 투자를 우대하는 왜곡된 부동산 관련 세제를 전면적으로 정비하여야 할 것이다. 부동산 관련 세제 개편의 기본방향은 현행 ‘저보유과세·고거래과세’ 체계를 선진국형 ‘고보유과세·저거래과세’ 체계로 전환시키는 것이다. 이를 통해 한국경제의 고질적 문제인 高地價의 해소와 동시에 초·중등교육

19) Shigemi, Yosuke(1995), "Asset Inflation in Selected Countries," *Bank of Japan Monetary and Economic Studies*, Vol. 13, No. 2.

을 책임질 지방자치단체의 자주적 교육재원을 조달하는 두 가지 문제를 동시에 해소할 수 있을 것이다.

<표 VII-4> 금융자유화, 세제, 금융정책,
자산인플레이 정도와의 국제비교

	금융자유화 시점	부동산투자 유리한 세제상의 왜곡	금융완화 의 정점	자산인플레이의 시기	자산 인플레이의 정도
일 본	1985년 이후 서서히 자유화	사업용 부동산투자, 낮은 보유세율, 상속세 등	1985 ~89년초	토지: 85~90년 추가: 85~89년	강
미 국	1970년대 후반이후 단계적 자유화	주택투자우대 세제	1983~88년	토지: 85~89년	중
영 국	1980년대 이후	주택투자우대 세제	1983~88년	토지: 90년 이후	강
독 일	1967-69년 금리 규제철폐	비교적 경미	1985~88년	토지: 90년 이후	약
프 랑 스	1980년 이후	부유세	1986~88년	토지: 88~90년	중
스 웨 덴	1985년 규제완화	강한주택투자우대 세제, 부동산투자 우대	1986~87년	토지: 85~91년 추가: 88~89년	강
노르웨이	1984-85년 규제완화	주택투자우대 세제	1987~90년	토지: 86~89년	강
핀 란 드	1984-86년 규제완화	주택투자우대 세제	1985~87년	토지: 85~87년	강

자료: Shigemitsu[1995], 90, 深尾光洋(2002)에서 재인용

부동산보유세의 강화

부동산보유세 혹은 재산보유세(property tax)는 과세대상인 부동산의 지역간 이동성이 낮아 경제활동의 지역간 배분을 적게 왜

꼭시키고, 편익과 비용의 연계성이 높다는 점에서, 가장 바람직한 지방세원이다. 지역 재산소유자에게 지역공공서비스의 비용을 부담하도록 하는 것은 합리적이며 공정하고, 공동체에 적절한 비용 신호를 제공한다. 초·중등교육은 가장 대표적인 지역공공서비스이므로, 그 재원을 부동산보유세의 강화를 통해 조달하는 것이 가장 바람직할 것이다.

현실적으로 영어사용권 국가들의 경우 부동산보유에 대해 부과되는 부동산보유세가 지방정부의 주요 세원이다. 이 나라들의 경우 부동산보유세는 지방정부들의 중추세목을 구성하고 있으며, 등록·취득세 등은 일종의 수수료 정도로만 부과하고 있다. 그러나 우리나라의 지방세는 거꾸로 토지보유에 대해서는 평균 0.15%의 세율로 과세하면서 등록·취득세는 5%의 고율로 과세하고 있다. 이처럼 토지보유시에는 과도하게 낮은 세율로 과세하고 취득시에 과도하게 높은 세율로 과세하는 과행적인 지방세 구조는 불공평하며, 지방세수가 부동산 경기변동에 따라 극심하게 변동하도록 하여 지방재정을 불안정하게 만들고 있을 뿐만 아니라, 토지시장의 원활한 기능을 저해하고 있다. 이러한 지방세 구조는 중앙관리 금융(소위 관치금융)과 더불어 국제적으로 특이하게 한국의 경우 부동산 경기 하강기에도 투기적 거품가격이 붕괴되지 않고 高地價가 만성화되는 요인이 되고 있다(Lee, 1997). 또한 지방자치단체, 특히 기초자치단체 제정의 취약성의 근본원인은 낮은 부동산보유세의 실효세율에서 찾을 수 있다.

우리경제의 고비용 체질의 핵심요인인 토지문제를 해소하는 데 세제측면에서 기여하고, 지방자치단체의 자주적 교육재원 확충을 위해서는 부동산보유세를 연차적으로 대폭 강화하고 등록·취득세를 합해 1% 이하 수준으로 연차적으로 인하하는 방향으로 지방세법을 개혁하여야 한다.

<표 VII-5> 경제주체, 자산 소분류별 자산액(1997년, 순자산액)

(단위: 10억원)

	자산	건물			가계자산			
			주거용	비거주용		내구재	준내구재	
총액	1,786,236.5	589,304.9	305,436.8	283,868.1	203,400.2	96,359.6	107,040.6	
정부 부 문	계	225,245.6	33,359.7	3,446.4	29,913.3	-	-	-
	중앙일반정부	55,588.5	10,955.1	2,408.3	8,546.8	-	-	-
	지방자치단체	169,657.1	22,404.6	1,038.1	21,366.5	-	-	-
공 공 기 업	계	96,904.2	13,273.3	3,793.8	9,479.5	-	-	-
	정부기업	13,467.2	1,300.2	164.8	1,135.4	-	-	-
	정부관리 기업	83,437.0	11,973.1	3,629.0	8,344.1	-	-	-
민 간 기 업	계	915,138.5	229,023.0	20,379.5	208,643.5	-	-	-
	법인기업	629,040.7	120,778.4	16,840.7	103,937.7	-	-	-
	개인기업	286,097.8	108,244.6	3,538.8	104,705.8	-	-	-
비영리단체부문	71,805.5	39,906.4	4,074.6	35,831.8	-	-	-	
가계부문	477,142.7	273,742.5	273,742.5	-	203,400.2	96,359.6	107,040.6	

자료: 『국부통계조사보고서』, 노영훈(2002)에서 재인용

부동산이 우리나라 國富에서 압도적인 비중을 차지하고 있으므로, 유효세율을 선진국 수준으로 인상한다면 획기적인 지방재정확충이 가능할 것이다. 한국감정원이 공시지가기준으로 추정한 2001년 1월 1일 기준 전국지가총액은 1,521.7조원이다. 토지에 대한 실효세율은 선진국의 절반 수준인 0.5%의 세율로 과세할 경우 매년 7.6조원의 세수를 확보할 수 있을 것이다.

재산세로부터 세수의 99%를 차지하고 있는 건물분 재산세의 과세베이스는 1997년 『국부통계조사보고서』에서 정리한 <표 VII-5>

를 통해 살펴볼 수 있다. 건물자본은 순자산액 기준으로 총 589조 원이며, 건물분 재산세 과세베이스라고 볼 수 있는 민간기업과 가계부분의 건물자본은 약 503조원에 이른다. 건축물에 대한 실효세율을 선진국의 절반 수준인 0.5%까지 인상할 경우 1997년 기준 2.5조원 가량의 세수를 확보할 수 있다. 결국 부동산보유에 대한 실효세율을 선진국의 절반 수준인 0.5%로 인상할 경우 매년 10조원 이상의 세수를 확보함으로써, 그 주요 부문을 지방교육재원으로 활용할 경우 종래의 교육세수(2000년 기준) 5.8조원을 충분히 대체할 수 있음을 알 수 있다.

높은 可視性의 양면성: 조세저항과 책임성

부동산보유세는 그 세원의 가시성이 높다는 특징을 가지고 있다. 우리나라 부동산보유세, 특히 종합토지세의 실효세율이 지나치게 낮아서 전반적인 세부담의 불공평, 토지투기 그리고 지방재정의 취약성 등 각종 심각한 문제가 초래되어 왔기 때문에, 과표현실화가 시급하다는 점에 대해서는 대체로 합의가 이루어져 있다. 그러나 부동산보유세는 그 세원의 가시성이 높기 때문에 조세저항이 크고, 따라서 과표현실화를 통해 지방 자주재원을 확충하는 것은 비현실적이라는 주장이 제기되어 왔다.

그러나 Bird(1993)가 지적하였듯이, 부동산보유세 세원의 가시성이 높다는 사실은 양면성을 가지고 있다. 즉 가시성이 높기 때문에 조세저항을 야기하기 쉽지만 동시에 지방정부의 책임성과 납세자들의 지역공공재에 대한 비용의식을 제고시킴으로써 지방재정의 효율성을 보장한다.

부동산보유세의 가시성이 여타의 조세에 비해 높은 까닭은 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 소득세의 경우 원천단계에서 징수되는 데

비해, 부동산보유세는 납세자가 직접 지방자치단체에 주기적으로 자진 납부한다. 따라서 납세자들이 원천징수되는 소득세에 비해 세부담액을 보다 선명하게 인식하며, 더욱이 그 금액이 크기 때문에 지방정부의 책임성을 높이고 세부담 증가에 대해 주민들의 민감도를 높인다.

둘째, 부동산보유세의 과세베이스는 시간의 경과에 따라 자동적으로 증대되지 않기 때문에, 인플레이하에서 동일한 실질세수를 확보하기 위해서는 재산평가액의 인상 혹은 세율인상이 요구된다. 따라서 납세자들의 조세저항을 불러일으키기가 쉽지만, 동시에 지방공공재에 대한 비용의식을 제고한다.

셋째, 영어 사용권의 경우 재산세는 도로정비, 쓰레기 수거 그리고 몇몇 나라들의 경우 초·중등교육과 같은 지방정부의 서비스 재원으로 충당되기 때문에, 이러한 공공서비스의 양과 질은 곧바로 재산세와 연계된다. 예컨대 도로 상태나 초·중등학교 교육의 질이 나빠지면 납세자들은 현 재산세의 적정수준 여부에 대해 곧바로 의문을 제기하게 된다. 이 또한 재산세가 이상적인 지방세임과 동시에 정치적으로 취약한 원인이 된다.

이처럼 조세저항을 유발하기 쉽다는 부동산보유세의 특성은 이 조세가 이상적인 지방세라는 사실의 이면이다. 따라서 지방재정의 효율성을 제고하기 위해서는 지역 주민들의 교육수요에 대응하여 지자체들이 자기책임하에 자율적으로 부동산보유세의 세율을 선택할 수 있도록 허용하여야 한다. 그리고 기초자치단체들은 재정의 취약성을 극복하기 위해 일차적으로 재산과세, 특히 부동산 보유세의 강화를 통한 자구노력을 선행하여야 할 것이다. 그런 다음에야 국세 일부 세목의 지방세로의 이양 요구가 비로소 설득력을 가질 수 있을 것이다.

토지보유세제의 개편과 강화

토지는 그 공급이 고정되어 있으므로 토지보유세는 효율적인 세원이다. 한국의 경우 토지소유가 부유층에 편중되어 있는 점을 고려하면 형평성면에서도 매력적인 조세이다. 한국에 있어 토지보유세 강화의 보다 중요시되는 효과는 조세의 자본환원을 통한 지가하락이다. 그러나 이러한 지가하락이 지가가 시장의 기본요인들에 의해 결정되는 경제에서는 신규 토지구입자의 비용 경감을 의미하지 않는다. 장래에 보다 높은 조세를 부담해야 하기 때문이다. 그러나 지가가 거품에 의해 부풀려져 있는 경제에서, 토지보유세 강화는 조세의 자본환원액보다 큰 폭으로 하락시킬 가능성이 높아서, 신규 토지구입자의 후생이 증대될 수 있다.

토지는 지역간 이동이 불가능하므로 이상적인 지방세원이다. 앞에서 언급하였듯이, 원래 지방세는 오직 세수확보 목적에 초점을 맞추어 가능한 한 단순한 구조로 설계되어야만이 유효하게 집행될 수 있다(Bahl · Linn, 1992). 이를 위해 우선 앞서 지적하였듯이, 거의 동일한 세원에 대해 중복과세하고 있는 도시계획세의 토지분을 토지보유세에 흡수 통합하여야 한다. 둘째, 종합토지세의 비과세 · 감면 제도를 철폐하여야 한다. 2000년의 경우 종합토지세 비과세 · 감면 규모는 면적으로는 전체의 44.5%, 과세표준액으로는 26.0%에 이르고 있다(<표 VII-6>).

다른 한편 지방세인 종토세에 부의 재분배 기능까지 부여함으로써 그 구조가 복잡하게 되었고, 그 결과 높은 징세 및 납세 비용을 초래하고 있다. 더욱 심각한 문제는 현행 전국에 걸친 人別合算課稅制하에서는 각 지방자치단체들이 자주적으로 교육재원 조달을 위해 과세하는 것이 곤란하다는 것이다.

이 문제에 대한 하나의 해결책으로 종토세를 이익설에 입각하여

<표 VII-6> 종합토지세 비과세 · 감면상황(2000)

(단위: 천건, 100만㎡, 10억원)

	물 건 수	면 적	과 표
계	9,865(31.18%)	28,093(44.49%)	78,155(25.93%)
국가 등에 의한 비과세	67.32	83.33	70.47
용도구분에 의한 비과세	32.68	16.67	29.53

주: () 안의 숫자는 종합토지세 과세규모에 대한 비율임
 자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2001

모든 토지에 대해 각 지자체가 예컨대, 0.5%~1.0% 세율 범위 내에서 자율적으로 단일세율로 과세하는 지방토지세와, 능력설에 입각하여 토지소유자 상위 1~5%만을 과세대상으로 종합합산 누진과세 하는 국세토지세로 이원화하되 그 세수를 전액 광역자치단체에게 되돌려 주는 방향으로 토지보유세제를 개편하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

영업용 건축물 부속토지에 대해 과세상 우대할 정당성을 찾기 어렵다. 누진과세하는 주목적은 부유층에 보다 높은 세부담을 지우기 위한 것이며, 이 관점에서 선진제국들의 경우 주거용 부동산에 비해 상업 및 공업용 부동산을 중과하는 경향이 있다. 따라서 종합누진과세하는 국세토지세에서 종합합산과세 대상 토지와 별도합산과세 대상 토지를 통합하여 종합과세하는 것이 바람직할 것이다.

김영삼 정부의 신경제 5개년 계획은 종합토지세의 과표를 매년 20%씩 인상하여 공시지가 대비 과표현실화율을 1995년에는 전국 평균 30% 수준에서 평준화하고, 1996년에는 100% 현실화함과 더불어 지방세제를 개정함으로써 종토세의 실효세율을 1993년 0.06%에서 1998년 0.25%까지 인상할 계획이었다. 당시 전문가들은 이러한 계획에 대해 선진제국 토지보유세의 실효세율이 1~3% 수

준이나, 우리나라의 경우 소득에 비해 땅값이 높은 점을 감안할 때 종토세의 실효세율을 최소한 0.5%까지 인상하는 것을 목표로 삼도록 권고하였다. 김영삼 정부는 정권초기 3년 동안 과표현실화를 계획대로 착실히 추진하여 종토세의 공시지가 대비 실효세율을 95년 0.15%로 인상하였으며, 앞으로도 종토세 세부담을 매년 30% 정도 씩 인상할 계획이었다.

그런데 당시 내무부는 1996년 “최근 3년간 땅값이 하향추세임에도 불구하고 종토세 부담이 2배로 증가하여 국민의 세부담이 과중했다”며 김영삼 정부 자신이 세운 계획을 스스로 파기하였다. 그러나 우선 국민의 종토세 부담이 과중하다고 판단한 근거를 이해할 수 없다. 김영삼 정부 초기 3년 동안 종토세가 두 배로 인상되었으나 아직도 종토세 납세자의 95%는 0.1% 이하의 실효세율로 과세되어 일년에 기껏 20만원 이하의 세금을 납부하고 있다. 이에 비해 힘겹게 소형 아파트를 장만한 서민들이 500만원이 넘는 등록·취득·교육세 등을 납부하기 위해 다시 빚을 내야 하는 현상이 초래되고 있다.

재산세의 단순화와 과표현실화

우선 동일한 세목에 대해 중복과세하고 있는 공동시설세와 사업소세 재산할을 재산세에 통합하여 단순화하여야 한다. 현행 우리나라 재산세는 건축물, 선박, 항공기만을 과세대상으로 하고 있으나, 지방재정을 확충하기 위해 선진제국과 같이 산업용 자본도 과세대상에 포함시키는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 그러나 산업용 자본은 지역간 이동성이 높다는 점을 고려하여 도로, 쓰레기 수거, 여타 지방공공서비스의 한계비용과 일치하는 수준에서 경감세율로 과세하여야 할 것이다. 재산세의 과표현실화율 역시 약 30% 수준에 불

과하므로 이의 현실화는 지방재정 확충에 크게 기여할 것이다.

우리나라 재산세율 체계 역시 지나치게 복잡하다. 지방세제의 단순화 차원에서 모든 재산의 시가에 대해 0.5%정도의 단일세율로 과세하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

교육의 질과 부동산보유세 부담의 연계

결국 초·중등교육에 대해 일차적 책임을 담당할 기초자치단체의 자주적 재원 확충을 위한 핵심과제는 어떻게 하여야 부동산보유세의 과표현실화를 제고할 것인가로 귀착된다. 부동산보유세 과표현실화의 당위성은 광범위한 지지를 받고 있음에도 불구하고, 두 차례의 과표현실화 계획이 모두 정치적 압력으로 중도에 포기된 보다 근본적인 원인은 한국의 경우 지자체 수준에서 부동산보유세 부담과 공공서비스 편익의 연계성이 거의 없기 때문이다.

선진제국의 경우 부동산보유세의 세수는 기초자치단체들의 기본적인 공공서비스, 특히 초·중등교육의 질과 직접적으로 연계되어 있기 때문에 각 지방정부들은 유권자들이 바라는 ‘세부담-공공서비스’ 묶음을 선택하고, 또한 각 가계는 이주를 통해 자신들의 선호에 적합한 ‘세부담-공공서비스’ 묶음을 제공하는 지방정부를 선택한다. 따라서 선진제국의 경우 지역간 부동산보유세율의 차이가 재산가격에 반영되고, 또한 교육서비스의 질적 차이는 거주용 재산가격에 자본환원된다는 사실이 여러 실증연구를 통해 입증된 바 있다.

그런데 한국의 경우 부동산보유세의 세율이 지방세법에 의해 전국에 걸쳐 획일적으로 규정되어 있고, 재산세 부담과 지방 교육서비스의 연계성이 거의 없기 때문에 국제적으로 대단히 낮은 부동산보유세의 실효세율에도 불구하고 조세저항 문제가 초래되고 있는 것이다. 따라서 부동산보유세 강화정책의 실현 가능성을 높이

기 위해서는 각 지자체의 초·중등교육의 질과 부동산보유세 부담의 연계성을 제고하기 위한 제도 정비가 시급하다. 앞에서 제시한 바와 같이, 지방 기초자치단체에게 초·중등학교 행·재정권과 과표현실화율을 포함한 부동산보유세 세율 책정권을 동시에 부여하고, 부동산보유세 세수의 대부분을 지방교육재원으로 활용하도록 하는 교육관련 행·재정제도의 전면적 개편이 필요하다. 이처럼 각 지역의 교육의 질과 부동산보유세 세부담이 연계되는 시스템이 구축될 경우, 세계적으로 높은 교육열을 가진 우리나라 학부모들은 자녀에게 보다 질 높은 교육을 제공하기 위한 재원마련을 위해 재산보유세 부담 증가를 기꺼이 수용할 것으로 전망된다. 이를 통해 막대한 규모의 사교육비 지출을 적어도 부분적이거나 공교육 부문으로 흡수할 수 있을 것이다.

취득 및 등록세의 점진적 폐지

취득세 및 등록세 등 자산이전과세의 주요한 존립 정당성은 용이하게 징세될 수 있다는 점이다. 자산이전과세는 지가상승액을 과세대상으로 하지 않기 때문에 개발이익 환수장치로 기능할 수 없으며, 자산시장의 원활한 기능을 저해하는 부작용 때문에 부동산보유세의 좋은 대체세일 수도 없다. 따라서 취득세 및 등록세를 폐지하는 대신 부동산보유세를 강화하는 것이 행정비용의 절감 및 자산시장 왜곡 해소를 위해 바람직할 것이다.

그러나 등록·취득세가 지방세수의 워낙 큰 비중을 차지하고 있는 점을 감안하여 재산보유세 과표현실화의 진전에 따른 재산보유세수 증대와 연계하여 점진적으로 폐지하고, 단지 등록세를 수수료적 성격으로 존치하여야 할 것이다. 특히 취득 및 등록세는 광역자치단체의 중심세목이므로 이의 폐지로 인한 세수감소를 보전하

기 위해서는 종합토지세 누진분을 광역자치단체에 양여금 형태로 배분하여야 할 것이다.

부동산 평가를 위한 정보베이스의 확충

이상과 같은 부동산 보유세의 성공적인 강화와 그 정착을 위해서는 그 기반제도로써 부동산 평가제도가 정비되어야 한다. 우리나라 부동산 평가에 있어서 가장 기본적인 문제는 신뢰할 만한 기초자료의 부족이다.

미국 등 선진제국의 경우 부동산 저당 할부금융제도가 발달되어 있어서 금융기관이 세무당국에 부동산 가격에 대한 풍부한 정보를 제공하고 있다. 우리나라의 경우 당분간 이를 기대하기는 어렵고, 부동산 거래율이 높은 점에 착안하여 부동산 거래자가 세무당국에 거래가격을 정직하게 신고하도록 유인하는 장치를 정비하는 것이 부동산 평가를 위한 기초자료 축적을 위해 필요하다. 이를 위해 등록 및 취득세를 폐지하고, 양도소득세 비과세·감면제도의 철폐, 거래가격의 등기부 기재와 전산화, 이 가격에 근거한 양도소득의 산정 등이 요구된다. 이 제도하에서 만약 매도자가 매입자의 양도소득세 부담을 덜어주기 위해 거래가격의 과소신고에 동의할 경우, 미래에 자신의 세부담이 그만큼 증대되는 상호견제 메커니즘을 통해 정직한 신고를 유도할 수 있을 것이기 때문이다.

4. 주민세의 강화

일반론적으로 재산과세에 의해 지방교육재정 수요를 충족시킬 수 없을 경우, 혹은 지방재정 자립도를 제고시키고자 한다면, 재산과세의 보완세로서 지방소득세를 우선적으로 고려해 볼 수 있다.

지방소득세의 난점으로 흔히 세부행정상의 부담을 들지만, 국세부가세 형태로 과세한다면 이 문제는 극복 가능할 것이다.

지방소득세 역시 납세자에게 가시적이기 때문에 지방세의 요건으로서 정치적 및 회계적 책임성을 만족시킨다. 앞의 우리의 지방정부의 편익모형에 따르면, 지방소득세 역시 지방공공재의 가격이고 조세수출이 없는 한 자원배분에 악영향을 미치지 않으며, 지방정부간 지방공공재를 보다 저렴하게 공급하려는 경쟁을 유발한다는 측면에서 바람직하다. 국제적인 경험 역시 지방소득세는 지방재정의 중요한 원천임을 증명해 주고 있다(Bird/Slack, 1993).

우리나라는 비순수공공재의 혼잡비용을 내재화하기 위해 소득과세와 인두세의 복합세로서 주민세가 부과되고 있다. 그 일부로서 주민세 소득할은 지방세수의 상당한 비중을 차지하고 있다. 그러나 주민세 소득할이 진정한 지방세로서 기능하도록 하기 위해서는 두 가지 측면에서 개선이 필요하다. 우선 세율면에서 지자체들이 현행 지방세법이 허용하고 있는 탄력세율제도를 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 지역별로 세부담 차이가 나더라도, 이는 일종의 이익세로 볼 수 있다. 전국적으로 동일 세율로 과세할 경우 단지 지방정부 재원확보에 도움이 될 뿐 지방자치나 지방정부의 책임성 제고 효과는 가지지 못한다.

둘째, 주민세 소득할의 과세베이스를 확충하여야 한다. 우선 포괄적 소득세 이론에 입각하여 서울시(1996)가 제안하였듯이 상속·수증액까지 확충시키고, 과세표준을 복구 여러 나라에서처럼 국세 부과액(소득세액, 법인세액, 농지세액, 상속·증여세액) 대신에 이러한 국세들의 과세베이스로 대체하는 방안을 검토해 보아야 한다. 왜냐하면 우리나라 소득세 자체가 과도한 비과세·감면, 낮은 과세포착률과 부실한 세원관리로 인해 세부담이 불공평하기 때문에, 그 부가세인 주민세 소득할을 강화할 경우 소득종류간, 직업

간 세부담의 불공평성을 더욱 심화시키는 문제를 안고 있기 때문이다. 물론 이 문제의 근본적인 해결책은 국세인 소득과세의 정상화이지만, 차선책으로 이익설에 입각하여 예외없이 모든 소득에 대해 각 지자체가 설정한 단일세율로 주민세 소득할을 부과하고, 이를 국세청이 징수하여 해당 지자체에 세수를 이양하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

그리고 지방세 원칙에 입각해 볼 때, 인두세 역시 바람직한 지방세목의 하나이다. 지방세의 목적은 지역 주민들에게 공여되는 지역공공재의 재원을 마련하는 데 있다. 지역공공재의 편익이 모든 주민들에게 동일하게 귀속된다면, 그리고 소득재분배는 중앙정부의 몫이라면, 최선의 지방세는 인두세일 것이다. 인두세는 초과부담을 야기하지 않는다는 의미에서 효율적인 조세이기도 하다. 그러나 인두세액이 지역마다 상이하다면 이주를 통해 쉽게 회피할 수 있으며, 징세 및 납세비용이 높다는 흠을 가지고 있다.

그러나 우리나라 현행 주민세 균등할은 과도하게 낮아 많은 자치단체의 경우 징세비용에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이 세목을 폐지하는 방안도 고려해 볼 수 있으나, 지방자치의 원리에 비추어 볼 때 보다 바람직한 방향은 각 지방자치단체가 조례에 의해 그 세액을 현실적인 수준으로 인상할 수 있도록 위임하는 방안일 것이다.

VIII. 結 論

우리나라의 초·중등학교 공교육비의 대GDP 비율은 이미 OECD 평균을 상회하고 있다. 학교의 산출 측면에서도 우선 양적으로 초·중등교육은 보편화되었고, 질적으로도 한국 초·중등학생의 학업성취도는 세계 최상위권에 속한다. 그러나 유교전통으로 인해 세계적으로 높은 교육수요를 가진 한국의 학부모들은 학교교육에 만족하지 못하고 과외와 조기유학을 위해 막대한 비용을 지출하고 있다. 학교가 많은 학생들과 학부모들의 수요를 충족시키지 못하고 있다는 의미에서 현행 학교 시스템은 비효율적이라고 볼 수 있다. 소위 ‘교실 붕괴’가 초래된 것은 학교에의 투입이 부족하기 때문이 아니고, 세계 최고 수준의 보수를 받고 있는 한국의 교사들이 학생과 학부모의 수요를 충족시키기 위해 노력할 강력한 유인이 존재하지 않은 데서 초래된 것이다.

그러므로 교육개혁의 핵심과제는 더 이상 투입을 증대시키는 것이 아니고 학교시스템의 효율성을 개선하는 것이다. 본 연구는 현행 학교 시스템의 저효율의 제1차적인 원인을 교육인적자원부가 전국 초·중등학교를 획일적으로 통제하고 있는 관치교육과 파행적인 지방자치로 인한 단위 학교의 자율과 책무성의 결여에서 찾았다. 따라서 교육개혁의 제1차적 과제는 교육부문에 자유경쟁과 자기책임 원칙의 확립을 목표로 탈통제와 진정한 지방자치제 실현을 위한 교육 행·재정 시스템 개혁이다. 탈통제를 위해서는 교육당국의 기능을 종래의 통제 위주로부터 일선 학교의 지원기능 중심으로 개편하고, 교육인적자원부의 초·중등교육에 대한 행·재

정권을 지방자치단체로 과감히 이양하여야 한다. 많은 사립학교들을 자립형 학교들을 출발점으로 하는 진정한 사립학교로 개편하여야 하고, 사교육 시장을 전면 자유화하여야 한다.

재정적 분권화 이론에 따르면, 지방자치단체는 자기 주민들이 바라고 동시에 그 비용을 부담할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 배분적 과업을 수행하는 기업 혹은 클럽이라고 볼 수 있다. 진정한 지방자치를 위해서는 각 지방자치단체가 자기부담과 자기책임하에 독자적으로 다양한 공공서비스를 제공할 수 있는 자유와 그 물질적 기초로서 자주재원 조달권이 공정하고 명확하게 그리고 항구적으로 부여되어야 한다. 기초자치단체 주도로 각 지역 학부모들의 수요에 부응한 다양한 교육개혁 실험이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 일반지방자치단체와 지방교육자치단체를 통합하고, 각 지방자치단체에게 재정지출과 재원조달 양면에 걸쳐 자율성을 부여하여야 한다. 중앙집권적 교육재원조달 구조를 개선하기 위해서는 교육세를 폐지하고 부동산보유세를 강화하여야 한다.

중앙재정과는 달리 지방재정의 기본원칙은 수익자 부담원칙이고, 이 원칙에 가장 적합한 세목은 지방교육서비스의 편익과 비용의 연계성이 높은 부동산보유세이다. 현행 종합토지세를 지방토지세와 국세토지세로 이원화하고, 각 지방자치단체들이 지역 주민들의 선호에 따라 '부동산보유세 부담-학교 교육의 질'의 다양한 조합을 자율적으로 선택할 수 있도록 지방세법을 개정하여야 한다. 한국의 학부모들이 세계적으로 높은 교육열을 가지고 있는 점을 고려하면, 과표현실화로 인한 주민들의 세부담 증가라는 비용과 초·중등교육의 질 개선이라는 편익을 연계시키는 시스템 구축을 통해 해묵은 과제인 부동산보유세 과표현실화를 비교적 용이하게 달성함으로써, 기초자치단체의 자주적 교육재원을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 도래하는 부동산 가격 인플레이션도 해

소할 수 있을 것이다. 공립학교의 교육의 질 개선을 둘러싼 지방자치단체간 경쟁을 활성화하고, 학부모와 학생들에게 학군내 학교 선택권을 부여하여야 할 것이다.

그리고 전국에 걸쳐 주기적으로 실시되는 표준화된 학력평가를 실시하고, 학교별 혹은 교사별 학생들의 학업성과에 대한 정보를 수집하고 공시하는 역할은 중앙정부가 담당하여야 할 것이다. 세계적으로 높은 교육열을 가진 한국의 학부모들은 이러한 공시된 정보에 입각하여 자녀가 입학할 학교를 선택하고, 자녀가 취학하고 있는 학교의 경영에 참여함으로써 학교시스템 효율성 개선에 적극적인 역할을 수행하게 될 것이다. 나아가 학교행정을 관장하는 지방자치단체장 혹은 교육위원 및 교육감 선거 그리고 이를 재정적으로 뒷받침하는 재산보유세의 적정부담에 대한 합리적인 의사결정을 하게 됨으로써 수요자 중심의 교육개혁이 비로소 작동하기 시작할 것이다.

그러나 미국 등 선진국에서의 교육개혁 실험에서 학교 경영의 분권화가 반드시 학생들의 학업성적을 개선한 것은 아니었다. 학교경영의 분권화가 성과를 거두기 위해서는 지방정부 혹은 일선 학교의 의사결정자가 충분한 정보를 가지고 있어야 하며, 그 정보에 기초해 차별화된 의사결정 여지가 충분해야 한다. 그러나 무엇보다도 가장 중요한 것은 Hanushek 외(1994)가 강조하였듯이, 성과에 연계된 유인구조와 그 결과에 대해 책임을 물을 수 있는 시스템이다. 이것이 우리나라 학교 시스템 효율성 개선을 위한 교육개혁의 제2차 과제일 것이다. 미국의 많은 주와 학교구에서 학교의 책무성을 높이기 위해 다양한 형태의 성과에 연계된 유인구조의 실험이 진행되고 있다(Hanushek/Raymond (2001)). 학생들의 학업성과와 연계된 학교 및 교사의 유인구조에 관한 미국 등 선진국들의 경험을 참고하여 한국에 적합한 유인제도에 대한 연구가 향후

교육경제학의 주요한 연구과제일 것이다.

본 연구는 한국 초·중등학교 시스템이 비효율적이라는 인식 하에 논의를 전개하였으나, 아직 이에 대한 확고한 증거를 제시하지 못했다. 앞의 제Ⅱ장에서 소개하였듯이, 미국 등 선진국들에서는 교육생산함수에 대한 많은 실증분석이 이루어졌다. 그러나 한국의 경우 정부가 수학능력시험성적 등 학생들의 학업성적에 대한 자료를 공개하지 않아 교육생산함수 추정에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 그러므로 우선 정부는 정부가 보유하고 있는 학생들의 학업성적에 대한 자료를 공개하고, 교육경제학자들은 한국의 학교 시스템이 과연 얼마나 비효율적이며, 그 원인이 무엇인지에 대한 실증분석을 하여야 할 것이다.

參考文獻

- 국중호, 『지방재정과 교육재정의 통합방안』, 한국조세연구원, 1998.
- 김대영, 「탄력세율제도의 효율적 운용방향」, 『지방재정』, 1995.
- 김진영, 『교육재정의 효율성 제고를 위한 연구 : 성과 평가를 중심으로』, 한국조세연구원, 2001. 2.
- 박정수, 「지방자치제하에서의 바람직한 지방재정조정방안」, 『한국조세연구』, 제9권, 한국조세학회, 1994.
- 박정수 · 안종석, 『교육재정의 구조와 재원확충방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 박완규, 「지방정부의 자주재원 확충」, 이계식 · 박완규 · 박종구 (편), 『중앙 · 지방정부간 관계 및 재원조정』, 제2편, 한국개발연구원, 1996.
- 박준경 · 우천식 외, 『위기극복 이후 한국경제의 성장동력』, 한국개발연구원, 2000.
- 서울특별시, 『세입확충 및 세입구조 합리화 방안』, 1996.
- 윤건영, 『지방세제의 근본적 개혁방안』, 지방세 개혁을 위한 정책세미나 논문집, 한국조세학회, 1995. 12.
- 윤건영 · 최영순, 『한국의 교육발전과 교육투자』, 한국조세연구원, 1998. 6.
- 원윤희, 「지방세와 세외수입에서의 재정자주권 신장방안」, 『지방행정연구』, 제9권 제3호, 한국지방행정연구원, 1994.
- 이주호, 『학교정책의 개혁 의제』, 한국교육행정학회 제122차 학술대회 발표 논문, 2001.

- 이주호 · 우천식, 「한국교육의 실패와 개혁」, 『KDI정책연구』, 제 20권 제1,2호, 한국 개발연구원, 1998.
- 이주호 · 유경준 · 한유경, 『교원보수의 경제분석과 정책개혁』, 한국개발연구원, 2000.
- 이진순, 『경제개혁론-한국경제의 선진화를 위한 경제정책의 새로운 패러다임』, 비봉출판사, 1995.
- 이진순, 「재정적 분권화 이론과 지방재원 확충 : 서울시를 중심으로」, 『지방재정연구』, 창간호, 1996.
- 이진순, 『경제위기와 경제질서』, 한국경제연구원, 2002.
- 조난심 외, 『학교교육 내실화 방안 연구(I)』, 한국교육과정평가원, 2001.
- 한국개발연구원, 『교육재정확충 · 효율화 방안에 관한 연구』, 2000.
- World Bank · OECD 저, 『한국의 지식기반경제』, 국민경제자문회의 사무처 역, 2001.
- 野口悠紀雄 著, 『1940年 體制』, 東洋經濟新聞社, 1995.
- _____, 『日本經濟再生의 戰略』, 中央公論新社, 1999.
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, 1992.
- Bird, Richard M., “Threading The Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization,” *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993, June. 207~227.
- _____, and Enid Slack, *Urban Public Finance in Canada*, 2nd ed., Toronto : John Willey and Sons, 1993.
- Buchnan, James M. and Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962.
- Feldstein, Martin S., “Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education,” *American Economic Review* 65, 1975,

pp. 75~89.

Friedman, M., *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962.

Hanushek, Eric A., *Making Schools Work—improving performance and controlling costs*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

_____, “The Failure of Input-based Schooling Policies,” *Economic Journal*, 2002a, Forthcoming

_____, “Publicly Provided Education,” Auerbach A.J. and M. Feldstein ed., *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, chapter 30, 2002b.

_____ and D.D. Kimko, “Schooling, labor force quality, and the growth of nations,” *American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 2000.

_____ and Margaret E. Raymond, “The Confusing World of Education Accountability,” *National Tax Journal*, Vol. 54, No. 2, 2001.

_____ and J.A. Luque, “Efficiency and equity in schools around the world,” *Economics of Education Review*, Vol. 22, No. 4, 2003.

Hayek, F. A., *Law, Legislation and Liberty*, Routledge and Kegan Paul Ltd. 1982.

Lee, Jin S, “An Ordo-liberal Perspective on Land Problems in Korea,” *Urban Studies*, Vol. 34, No. 7, 1997.

McLure, C.E. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Center for Research on Federal Financial Relations and International Seminar in Public

- Economics, 1993.
- Morishima, Michio, *Why has Japan 'succeeded'? -Western technology and Japanese ethos*, Cambridge University Press, 모리시마 마치오, 『대일본은 ~』, 이기준(역), 일조각, 1985.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, 1972.
- _____, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, June, 1993, pp. 237~243.
- _____, "An Essay on Fiscal Federalism," *The Journal of Economic Literature*, Vol. 37. No. 3, 1999.
- OECD, *Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy*, 1996.
- OECD/Center for Educational Research and Innovation, *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris, 2000.
- Stiglitz, J.E., "Public Policy for a Knowledge Economy," a manuscript, 1999.
- Tiebout, C.M., "A pure theory of local expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416~24.
- Woessman, L., "chooling resources, educational institutions, and student performance : The international evidence," Kiel Working Paper no. 983, Kiel Institute of World Economics, Germany, 2000.
- World Bank, *World Development Report : Knowledge for Development 1988/99*, Washington, D.C., 1998.

<국문요약>

학교 시스템 효율성 개선을 위한
교육 행·재정 체제의 개혁
- 교육의 지방분권화와 지방세제 개혁 -

이진순

우리나라의 초·중등학교 공교육비의 대GDP 비율은 이미 OECD 평균을 상회하고 있다. 학교의 산출 측면에서도 우선 양적으로 초·중등교육은 보편화되었고, 질적으로도 한국 초·중등 학생의 학업성취도는 세계 최상위권에 속한다. 그러나 유교전통으로 인해 세계적으로 높은 교육수요를 가진 한국의 학부모들은 학교교육에 만족하지 못하고 과외와 조기유학을 위해 막대한 비용을 지출하고 있다. 학교가 많은 학생들과 학부모들의 수요를 충족시키지 못하고 있다는 의미에서 현행 학교 시스템은 비효율적이라고 볼 수 있다. 소위 '교실 붕괴'가 초래된 것은 학교에의 투입이 부족하기 때문이 아니고, 세계 최고 수준의 보수를 받고 있는 한국의 교사들이 학생과 학부모의 수요를 충족시키기 위해 노력할 강력한 유인이 존재하지 않은 데서 초래된 것이다.

그러므로 교육개혁의 핵심과제는 더 이상 투입을 증대시키는 것이 아니고 학교시스템의 효율성을 개선하는 것이다. 본 연구는 현행 학교 시스템의 저효율의 제1차적인 원인을 교육인적자원부가 전국 초·중등학교를 획일적으로 통제하고 있는 관치교육과 파행적인 지방자치로 인한 단위 학교의 자율과 책무성의 결여에서 찾았다. 따라서 교육개혁의 제1차적 과제는 교육부문에 자유경쟁과

자기책임 원칙의 확립을 목표로 탈통제와 진정한 지방자치제 실현을 위한 교육 행·재정 시스템 개혁이다. 탈통제를 위해서는 교육당국의 기능을 종래의 통제위주로부터 일선 학교의 지원기능 중심으로 개편하고, 교육인적자원부의 초·중등 교육에 대한 행·재정권을 지방자치단체로 과감히 이양하여야 한다. 많은 사립학교들을 자립형 학교들을 출발점으로 하는 진정한 사립학교로 개편하여야 하고, 사교육 시장을 전면 자유화하여야 한다.

재정적 분권화 이론에 따르면, 지방자치단체는 자기 주민들이 바라고 동시에 그 비용을 부담할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 배분적 과업을 수행하는 기업 혹은 클럽이라고 볼 수 있다. 진정한 지방자치를 위해서는 각 지방자치단체가 자기부담과 자기책임하에 독자적으로 다양한 공공서비스를 제공할 수 있는 자유와 그 물질적 기초로서 자주재원 조달권이 공정하고 명확하게 그리고 항구적으로 부여되어야 한다. 기초자치단체 주도로 각 지역 학부모들의 수요에 부응한 다양한 교육개혁 실험이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 일반지방자치단체와 지방교육자치단체를 통합하고, 각 지방자치단체에게 재정지출과 자원조달 양면에 걸쳐 자율성을 부여하여야 한다. 중앙집권적 교육재원조달 구조를 개선하기 위해서는 교육세를 폐지하고 부동산보유세를 강화하여야 한다.

중앙재정과 달리 지방재정의 기본원칙은 수익자 부담원칙이고, 이 원칙에 가장 적합한 세목은 지방교육서비스의 편익과 비용의 연계성이 높은 부동산보유세이다. 현행 종합토지세를 지방토지세와 국세토지세로 이원화하고, 각 지방자치단체들이 지역 주민들의 선호에 따라 '부동산보유세 부담-학교 교육의 질'의 다양한 조합을 자율적으로 선택할 수 있도록 지방세법을 개정하여야 한다. 한국의 학부모들이 세계적으로 높은 교육열을 가지고 있는 점을 고려하면, 과표현실화로 인한 주민들의 세부담 증가라는 비용과,

초·중등교육의 질 개선이라는 편익을 연계시키는 시스템 구축을 통해 해묵은 과제인 부동산보유세 과표현실화를 비교적 용이하게 달성함으로써, 기초자치단체의 자주적 교육재원을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 도래하는 부동산 가격 인플레이션도 해소할 수 있을 것이다. 공립학교의 교육의 질 개선을 둘러싼 지방자치단체간 경쟁을 활성화하고, 학부모와 학생들에게 학군내 학교 선택권을 부여하여야 할 것이다.

그리고 전국에 걸쳐 주기적으로 실시되는 표준화된 학력평가를 실시하고, 학교별 혹은 교사별 학생들의 학업성과에 대한 정보를 수집하고 공시하는 역할은 중앙정부가 담당하여야 할 것이다. 세계적으로 높은 교육열을 가진 한국의 학부모들은 이러한 공시된 정보에 입각하여 자녀가 입학할 학교를 선택하고, 자녀가 취학하고 있는 학교의 경영에 참여함으로써 학교시스템 효율성 개선에 적극적인 역할을 수행하게 될 것이다. 나아가 학교행정을 관장하는 지방자치단체장 혹은 교육위원 및 교육감 선거, 그리고 이를 재정적으로 뒷받침하는 부동산보유세의 적정부담에 대한 합리적인 의사결정을 하게 됨으로써 수요자 중심의 교육개혁이 비로소 작동하기 시작할 것이다.

<Abstract>

A Proposal for School System Reform to Enhance the Efficiency

- Decontrol and Devolution -

Jin S. Lee

This study addresses the issue of the efficiency of educational system in Korea. In 1998, the total expenditure for primary and secondary schools accounted for 3.95 percent of GDP in Korea, which already surpassed the OECD average, 3.8 percent. The achievement of Korean students in international mathematics and science tests is the top class in the world. According to KDI survey in 2000, however, 88 percent of Korean parents regard the primary and secondary schools in crisis. Most parents and students who are not satisfied with the quality of school education pay additionally 2.9 percent of GDP for private tutoring that is substitute for school education in most cases. Based on the tentative conclusion that Korean school system is inefficient in the sense that schools fail to satisfy the demand of most parents and students, this study analyses the causes of the inefficiency and proposes a proposal for school system reform.

This study concludes the primary cause of inefficient school system in Korea is the 'centrally administered educational

system' whose basic principles are control and protection. Education in Korea is now too complex an endeavor to manage by a single program and rigid rules handed down from the central government. Korea, however, has still so highly centralized educational system that each school does not have freedom and incentive to devise educational programs to satisfy the demand of its parents and students.

Because there is no single cure any more for the ills of individual schools as parents' and students' demands for schools become complex, Korea has to reform the basic system of schools to give local decision makers the freedom to devise educational programs appropriate to its situation and the discipline to ensure their effectiveness, to give parents and students the freedom to choose among a range of nearby schools.

The first task for the reform is to change the role of Ministry of Education in the central government. Instead of regulating education by laying down the detailed curricula and procedures that every school in the nation must follow, the central government should devolve major decisions to local governments, promote and encourage local experimentation with new systems, help produce and disseminate information about new programs and the results of student evaluations. Ministry of Education should put more resources to improve the quality of textbooks and libraries.

The essential economic role of local governments is to provide to local residents local public services such as primary and

secondary education for which they are willing to pay. Local governments should take new responsibility for financing schools, managing teaching and administrative personnel. It is necessary to consolidate local educational autonomies into general local autonomies in administration and finance to improve accountability of local governments to their citizens for education.

The Education Tax in the form of surtaxes of national and local taxes should be abolished and property tax (the Comprehensive Land Value Tax and the Property Tax) should be strengthened to give local governments freedom and responsibility with respect to school financing. It is recommended to divide the Comprehensive Land Value Tax in two parts : local land tax levied on all land with a flat rate decided by local governments based on the benefit principle; and national land tax imposed on the upper 3 percent of land holders with a progressive rate based on the ability-to-pay principle. The average ratio of the Standard Land Value appraised by local autonomies for tax purposes to the Official Land Value (OLV) is estimated to be around 30 percent, so that the average effective tax rate based on OLV is estimated to be around 0.1 percent. A realistic approach to increase the effective tax rate while avoiding the taxpayer's resistance may be to permit local autonomies to make increase in valuation of property year by year according to the required tax revenue for school financing. If the effective tax rate of property tax be raised to 0.5 percent, the tax revenue is estimated to be around 10 trillion Won every

year, which surpassed the revenue of the Education Tax (5.8 trillion Won in 2000). The new system of decentralized management offer Korean parents opportunities to participate in the running of schools.

<著者略歷>

李 鎮 淳

서울대학교 商科大學 貿易學科 卒業
美國 Univ. of Wisconsin-Madison 大學院 卒業, 經濟學 博士
韓國開發研究院(KDI) 院長 역임
現, 崇實대학교 經濟學科 教授

학교시스템 효율성 개선을 위한
교육 행·재정체제의 개혁

2002年 12月 24日 印刷
2002年 12月 31日 發行

著 者 李鎮淳
發行人 宋大熙
發行處 韓國租稅研究院
138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6
電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179
登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版 및 上 일 인 쇠
印 刷
© 韓國租稅研究院 2002 ISBN 89-8191-212-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원