# 韓國의 教育發展과 教育投資

1998. 6.

尹 建 永 · 崔 英 順

KIPF 한국조세연구원

# 序　　文

1995년 5월 政府는 1998년까지 政府負擔 敎育費를 GNP의 5%까지 늘린다는 政策을 발표하고 이를 추진하여 왔다. 그러나 교육에 돈을 쏟아붓는다고 하여 敎育成果가 높아지는 것은 아니다. 실제로 韓國의 경우 사교육비와 공교육비를 합한 總敎育費는 GDP의 12%가 넘는 엄청난 규모지만 敎育成果는 그리 높지 않은 것으로 評價되고 있다. 이는 敎育改革委員會의 敎育財政 확보과정에서 많은 관심을 끌었던 敎育投資의 規模 外에 敎育投資財源의 合理的 配分도 敎育投資政策의 중요한 과제임을 의미한다.

投資規模에 비해 높은 敎育成果를 얻고 敎育費의 負擔과 敎育機會의 分配가 공평하게 이루어지기 위해서는 과학적 분석에 기초한 합리적인 敎育投資政策이 필수적이다. 이러한 관점에서 本 硏究는 韓國의 교육발전과정을 조감하고 교육현장의 여건에 대한 객관적 分析과 敎育投資－敎育成果의 관계에 대한 다양한 연구결과를 토대로 韓國의 敎育投資政策을 分析하고 새로운 방향을 모색하고 있다.

本 硏究를 수행하면서 著者들은 韓國租稅硏究院의 세미나에서 중간결과를 발표하고 여러 가지 유익한 비판과 조언을 받았다. 특히 韓國租稅硏究院의 鞠重鎬 박사와 서울市立大學校의 朴釘洙 박사, 그리고 건설적인 비판과 제안을 아끼지 않은 익명의 두 평가자에게도 깊이 감사하고 있다. 本 報告書의 內容은 著者들의 개인적인 것이며 韓國租稅硏究院의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 두고자 한다.

1998年 6月

尹建永 · 崔英順

# 目　次

# 表 目 次

# 圖 目 次

# I. 序 論

## 1. 硏究의 背景

제1, 2차 세계대전을 승리로 이끈 美國은 1950년대에도 여전히 세계 제일의 國家라는 자신감에 차 있었다. 군사적으로나 경제적으로나 美國에 맞설 나라가 없었으니 美國人이 그러한 자신감을 가지게 된 것은 자연스러운 일이기도 하였다. 그러나 1957년 10월 4일 美國人에게는 매우 충격적인 일이 일어났다. 蘇聯이 최초의 인공위성 스푸트닉(Sputnik)을 성공적으로 발사한 것이다. 이를 계기로 美國의 敎育에는 일대 革新이 일어났다. 학업성취도의 기준(academic standard)도 높아지고 敎育方法도 달라졌다. 大量敎育(mass education)은 동시에 良質의 敎育(quality education)이 되어야 했다[1].

1990년대 초 이후 스푸트닉이 美國 社會에 미친 것과 같은 충격파가 온 세계를 휩쓸고 있다. 蘇聯의 崩壞와 獨逸의 統一에 따른 냉전의 종식, 사회주의 국가들의 시장경제체제로의 전환, 知識社會·情報社會의 도래 등으로 기존의 질서가 급격히 재편되고 새로운 세계가 전개되기 시작했기 때문이다. 지식의 의미와 기능이 급속하게 달라지고 있음을 감지한 여러 나라에서 교육이 변화되어야 한다는 인식을 하게 되고 앞다투어 敎育改革에 박차를 가하고 있다. 새로운 世界에서는 새로운 인재가 필요하기 때문에 敎育革新을 통해 미래세계에서의 국가기반을 단단히 다진다는 전략을 선택한 것이다.

1) Peter F. Drucker(1968), pp. 356~364.

韓國에서도 1992년에 대통령 후보가 교육대통령이 될 것임을 약속하였으며 1994년에는 敎育改革委員會가 광범위한 敎育改革을 준비하기 시작하였다. 韓國의 敎育改革委員會는 새로운 시대에 맞는 사람을 길러 낼 수 있는 敎育體制를 수립하는 것을 목적으로 출범하였다. 그런데 동 위원회는 과거의 敎育改革이 成果를 거두지 못한 것은 아이디어의 빈곤이 아니라 敎育財政의 뒷받침을 받지 못했기 때문이라는 데 의견을 모으고 敎育財源의 擴充을 敎育改革의 최우선과제로 설정하였다[2]. 敎育改革委員會의 이러한 전략은 政府가 敎育改革을 말하면서도 財源을 투입하지 않는다면 결국 개혁실천의지가 없음을 반영하는 것이라는 견해와 상통한다.

敎育改革委員會는 1995년 5월 31일『신교육체제 수립을 위한 교육개혁보고서』에서 1998년까지 단계적으로 政府의 교육비 부담을 GNP의 5% 수준으로 늘린다는 계획을 밝혔으며, 정부는 1996～1998년도 예산에 敎育改革委員會의 提案을 충실하게 반영하였다. 이러한 政策은 政府가 敎育投資 擴大의 중요성을 인식하고 교육발전을 재정적으로 뒷받침하기 위한 것으로 평가되었고 많은 교육계 인사들의 환영을 받았다. 그러나 敎育財源이 擴充된다고 해서 敎育投資의 문제가 다 해결되는 것은 아니다.

## 2. 硏究의 目的과 內容

열악한 韓國 學校敎育現場의 與件을 감안할 때 敎育投資財源을 確保하는 것은 분명히 중요한 과제이다. 그러나 엄청난 私敎育投資를 감안하

---

2) 敎育改革委員會의 전문위원으로 참여한 필자 중 한 사람이 관찰한 바에 의하면 출범초 敎育改革委員會에서는 敎育財源 擴充이 이루어지지 않는다면 同 委員會는 결국 報告書나 하나 쓰고 끝나게 될 것이라는 견해가 지배적이었다. 敎育改革委員會의 제1차 공청회(1995. 9. 12)의 주제가 '敎育改革을 위한 財源擴充方案'이었던 사실은 이를 반영하고 있다. 敎育改革委員會(1995), pp. 339～408.

면 學校敎育의 環境改善은 敎育投資의 總規模를 늘리기보다는 公敎育과 私敎育 사이의 敎育投資 配分을 합리적으로 조정함으로써 해결할 문제라 할 수 있다. 韓國의 私敎育은 이미 敎育成果가 敎育投資의 規模에 반드시 비례하는 것은 아니라는 점을 잘 보여주고 있다. 근본적으로 學校敎育과 私敎育을 포함하는 교육전반에 걸쳐 투자의 효율성을 높이는 것이 절실한 과제이다.

거의 모든 國家政策이 그러하듯 敎育投資政策의 목적도 資源配分의 效率性을 높여 한정된 자원으로 좋은 교육성과를 얻는 것으로 달성되지 않는다. 敎育費 負擔과 敎育機會 分配의 衡平性을 높이는 것도 중요한 課題이다. 아직도 韓國의 敎育投資는 대부분 中央政府의 計劃을 하향식으로 집행하는 형태로 이루어지고 있다. 그러나 앞으로는 敎育投資의 역할과 기능도 달라져야 한다. 특히 미래의 敎育投資는 敎育成果를 높이는 誘因制度의 役割을 맡아야 한다.

敎育投資政策이 效率과 衡平을 도모하고 投資資源의 動員과 配分을 간접적으로 조절하는 효과적인 유인수단이 되기 위해서는 政策分析의 水準과 政策의 質이 획기적으로 높아져야 한다. 敎育投資의 問題는 GNP 5%에 해당하는 敎育財源을 確保하는 데서 끝나는 것이 아니라, 시작되는 것이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 本 硏究는 韓國의 敎育發展을 위한 敎育投資政策의 方向을 모색하는 것을 목적으로 한다.

本 硏究는 다음과 같이 구성된다. 序論에 이어 第Ⅱ章에서는 균형 있는 시각에서 政策方向을 도출하기 위해 韓國敎育의 발전과정을 간략하게 살펴본다. 조선 말부터 최근까지의 學制의 변천과 敎育의 量的 成長을 기술하는 것을 중심으로 하지만 敎育과 社會·經濟의 상호작용에 대해서도 언급한다. 第Ⅲ章은 韓國의 現行 敎育投資의 제도적 구조를 기술하고 資源配分의 內容을 分析한다. 敎育投資制度의 기술은 政府豫算의 배분을 중심으로 하지만 敎育投資의 배분에 대한 분석은 公敎育과 私敎育을 포괄한다.

第Ⅳ章은 敎育費의 規模를 살펴보고 부담의 분배를 분석한다. 分析의

목적을 위해 먼저 總教育費를 지출의 주체에 따라 公教育費와 私教育費로 나누고 부담의 주체에 따라 私負擔教育費와 公負擔教育費로 구분한다. 도시가계자료를 사용하여 私負擔教育費의 所得階層別 分布도 分析한다. 第Ⅴ章은 먼저 韓國의 學校教育環境을 몇 가지 지표를 통해 살펴보고 學校級別 公教育投資의 우선순위와 최근의 教育投資方向을 分析한 다음 教育投資와 教育成果 사이의 관계에 대한 여러 가지 경험적 연구결과를 종합한다.

第Ⅵ章에서는 韓國의 教育投資에 대한 인식이 달라져야 한다고 전제하고 教育環境改善을 위한 教育投資의 役割, 私教育과 公教育의 役割調整을 支援하기 위한 教育投資政策, 教育投資의 財源調達에 관련된 政策的 問題 등을 생각해 본다. 끝으로 第Ⅶ章에서는 연구내용의 요지를 간단하게 정리하고 맺는 말을 덧붙인다.

# Ⅱ. 韓國의 敎育發展

## 1. 朝鮮末과 日帝時代의 敎育[3)]

朝鮮의 傳統的 학제는 성균관, 四學, 향교 및 서원, 그리고 서당으로 구성되어 있었으며 인재의 등용문으로는 과거제도가 있었다. 최고학부인 성균관은 고등교육기관으로서 國費로 설치·운영되었다. 성균관보다는 수준이 낮아 中等敎育機關이라 할 수 있는 四學은 서울에만 있던 敎育機關으로 성균관의 부설학교처럼 운영되었으며 그 비용은 국가가 부담하였다. 지방의 中等敎育機關으로는 향교와 서원이 있었는데 향교는 地方財政에 의해 설치되고 기본재산의 수익에 의해 운영되었으며 감사의 감독을 받았다. 반면 서원은 사립으로 세제상 특전을 받는 정도의 支援을 받았다. 서당은 서원보다는 격이 낮은 사립 초등학교라 할 수 있을 것이다.

조선 말기에 와 향교와 서원은 물론 사학도 부진을 면하지 못하였으며 科擧制度도 극도로 문란해졌다. 반면 물밀듯 들어오는 외국의 문물과 외세의 위력은 교육과 인재등용에 관한 일대 혁신을 요구하고 있었다. 마침내 1894년의 갑오개혁에서 政府는 六曹를 폐지하고 學務衙門을 八衙門의 하나로 설치하여 종래 禮曹의 敎育業務를 맡아 新敎育을 널리 보급하게 하였으며 科擧制度를 폐지하였다. 같은 해 7월 학무아문의 告示는 영재교육을 강조하고 소학교와 사범학교의 설립, 계급의식과 班常의 구별없는 인재양성을 천명하고 점차 대학과 전문학교를 설립할 것을 밝혔다.

---

3) 본절은 문교부(1988) pp. 38~43에 의존하고 있다.

이듬해 2월 고종이 教育을 국가중흥의 기틀로 한다는 취지의 教育詔書를 내림에 따라 신교육체제의 구축에 박차가 가해졌으며 학교법규라 할 수 있는 각종 학교관제가 공포되고 學校가 設置되었다. 新教育을 관학에만 의존할 수 없었던 당시의 급박한 국내외의 사정은 수많은 사립학교의 設立을 낳았는데 대표적인 것으로는 개화학자들이 設立한 興化學校, 중교의숙, 양정의숙, 보성학교, 휘문의숙, 대성학교, 오산학교, 진명여학교, 신명여학교 등을 꼽을 수 있다[4].

조선말의 초등교육은 학령 8~15세의 아동에게 심상과 3년, 고등과 2~3년의 教育을 하였으며, 중등교육의 기본 수업연한은 7년(심상과 4년, 고등과 3년)이었다. 그 외 외국어학교의 수업연한은 3년(日語, 漢語) 또는 5년(英語, 露語, 獨語)이었고 실업계통 학교의 수업연한은 2~4년이었다. 新學制에 의한 고등교육기관은 설치되지 않았으며 성균관의 수업연한은 3년이었다. 이러한 신학제의 골격은 日本과 비슷하였는데 이는 신교육사상이 서양 선교사의 영향을 많이 받은 사실과 대조가 된다.

신학제의 설치는 청일전쟁과 러일전쟁에서 표출된 것처럼 대규모의 폭발력을 지닌 열강의 각축이 한반도 주변에서 전개되는 위기 국면을 맞아 政府가 벌인 구국노력의 일환이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 신교육체제의 구축을 위한 政府와 민간의 노력에도 불구하고 자주적인 신교육 구상은 1910년 일본에 의한 조선강점으로 인하여 꽃을 피우지 못하였다. 사학을 중심으로 일제의 식민지교육에 대항하여 민족정신을 높이고, 민족을 단결하며, 민족의 희망과 긍지를 심어주기 위한 教育이 지속되었지만 본격적인 자주적 민주교육의 시행은 해방을 기다려야 했다.

식민통치 기간 동안 日本은 네 차례의 조선교육령을 통해 근대적인 신학제를 만들어 갔다. 그러나 식민지 韓國에서의 그들의 중요한 교육목표

---

4) 1895년부터 1909년 사이에 設立된 관립학교로는 한성사범학교, 외국어학교, 법관양성소, 경성의학교, 한성고등학교, 농상고학교, 한성고등여학교 등이 있었으며, 사립학교로는 무려 3천여교가 설립되었다. 문교부(1988), p. 39.

는 韓國人의 同化를 통해 식민통치를 용이하게 하는 것이었다. 구체적으로 1차조선교육령(1911)은 '忠良한 臣民'을, 2차 조선교육령(1922)은 '順良한 臣民'을, 3차 교육령(1938)은 '내선일체'를, 4차 교육령(1942)은 '황국신민화'를 강조하였다. 이러한 식민지 교육목표를 달성하기 위해 일어교육이 강조되었으며, 식민지경영에 유용한 기능인을 양성하기 위해 보통교육과 實業敎育이 강조되었다.

## 2. 混亂과 經濟沈滯期의 敎育[5)]

1945년 8월 제2차 세계대전의 종식으로 일제식민통치에서 해방된 韓國은 정부수립 전까지는 미군정하에 놓이게 되었다. 그러나 미군정당국은 韓國에 대한 사전지식의 부족에도 원인이 있었겠지만 韓國人의 의사에 귀를 기울이고 韓國人 中心의 敎育政策을 펴는 데 인색하지 않았다. 그리하여 弘益人間의 건국이념을 바탕으로 인격적이고 애국적인 민주국가의 공민을 양성하는 것이 교육의 근본 이념이 되었다.

해방과 함께 식민지교육이 폐지되고 새로운 교육이념이 천명됨에 따라 교육의 내용은 물론 학제도 달라지게 되었다. 일제말의 初等敎育－中等敎育－高等敎育의 기본학제는 6－4－5(2＋3)제였으며 전문학교 과정은 3년이었다[6)]. 미군정은 1946년 6월 중학교와 전문대학과정을 각각 5년과 4년으로 연장하였으며 9월 1일부터는 6－6－4제의 기본학제를 실시하였다. 이때 중학교는 前期 3년을 중등과, 後期 3년을 고등과로 하였다[7)]. 이어서 같은 해 11월 30일에는 전면적인 義務敎育을 실시하기로 하였는데 初等學校 敎育의 義務敎育化는 1948년 7월의 憲法 第16條에

---

5) 本節과 다음 절은 윤건영(1997)의 내용의 일부를 발췌·보완한 것이다.
6) 즉, 國民學校 6年, 中學校 4年, 大學 5年이었으며 大學의 경우 2년의 예과와 3년(의과대학 4년)의 본과가 있었다.
7) 現行 기간학제인 6-3-3-4제가 確立된 것은 1951년 3월이었다. 文敎部(1988), pp. 13～14, 40～48, 679～680.

의해 다시 확인됨으로써 확실한 법적 근거를 지니게 되었다[8].

해방 직후에는 12세 이상 全人口의 78%(790만명)가 문맹자였으며 학령아동 중 미취학아동의 수가 320만명이나 되었다[9]. 다행히 학령아동에 대한 義務敎育과 문맹퇴치를 위한 社會敎育에 힘입어 문맹률은 1948년 정부수립 때까지 42%(540만명)로 낮아졌으며 그 이후에도 빠른 속도로 감소하게 되었다[10]. 初等學校 就學率도 일제말의 54%에서 1949년에는 84%까지 급상승하였으며 「의무교육완성 6개년 계획」이 끝난 1959년에는 96%에 달하였다.

〈表 Ⅱ－1〉에 의하면 해방 직후부터 韓國戰爭이 일어난 1950년 사이의 初等敎育의 성장은 적어도 學生 數의 增加를 基準으로 할 때 획기적인 것이었다. 1945～50년간에 초등학생 수는 137만명에서 266만명으로 약 2배로 늘어났다. 이에 비해 초등학교 수는 2,834교에서 3,443교로 39% 늘어나는 데 불과하였다. 학생 수의 증가율에 비해 학교 수의 증가율이 현저하게 낮은 것은 자격을 갖춘 敎師의 부족에도 원인이 있었지만 보다 根本的으로는 政府의 財政力이 義務敎育에 대한 책임과 넘치는 교육수요를 감당하기에는 턱없이 부족하였음을 반영한다. 그 결과 과밀학급과 2부제 수업이 나타나는 등 敎育環境이 열악해지는 것을 피할 수 없었다.

解放後의 敎育은 초등교육에 압도적인 비중을 두고 있었다. 해방되던 해인 1945년의 중(고등)학생의 수는 초등학생 수의 5.9%였으며, 대학생 수는 1만 6천명에 불과하였다. 정부가 수립된 1948년에도 초등학생 수에 대비한 중(고등)학생의 수는 11.5%, 대학생 수는 0.6%에 불과하

---

8) 1949년의 敎育法은 1950년 6월 1일부터 義務敎育을 시행할 것을 규정하였으나 韓國戰爭으로 제대로 시행되지 못하였다. 그러나 停戰 후의 「義務敎育完成 6個年計劃(1954～59)」의 施行으로 義務敎育은 취학률, 교원, 교육시설, 재정 등의 여러 면에서 급속하게 성장하였다. 文敎部(1988), p. 16, pp. 149～154.

9) 文敎部(1988), p. 51, 79, 103.

10) 문맹률은 1960년에 32.5%, 1970년에 12.4%, 1980년에 5.3%, 1990년에 3.7%(15세 이상)이었다. 韓國敎育開發院(1994), p. 404; Yajai Yod-in(1996), Table C-5.

〈表 Ⅱ－1〉 教育機會의 擴大 (1945～1972)

(單位 : 학교, 千명)

| | 國民學校 | | 中學校 | | 高等學校 | | 大學[1] | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 學校數 | 學生數 | 學校數 | 學生數 | 學校數 | 學生數 | 學校數 | 學生數 |
| 1945 | 2,834 | 1,366 | 166 | 81 | − | − | 29 | 16 |
| 1946 | 3,172 | 2,159 | 344 | 124 | − | − | 24 | 10 |
| 1948 | 3,443 | 2,426 | 380 | 279 | − | − | 24[2] | 14[2] |
| 1950 | 3,942 | 2,658 | 395 | 381 | 262 | 31 | − | − |
| 1951 | 3,888 | 2,074 | 522 | 226 | 307 | 40 | − | − |
| 1952 | 3,923 | 2,370 | 607 | 312 | 342 | 123 | 51 | 42 |
| 1953 | 4,033 | 2,259 | 621 | 324 | 398 | 160 | 60 | 51 |
| 1954 | 4,053 | 2,679 | 803 | 420 | 468 | 213 | 67 | 77 |
| 1956 | 4,774 | 2,998 | 999 | 459 | 597 | 274 | 70 | 107 |
| 1958 | 4,461 | 3,316 | 1,018 | 398 | 618 | 267 | 69 | 88 |
| 1960 | 4,496 | 3,623 | 1,053 | 529 | 640 | 273 | 81 | 107 |
| 1962 | 4,732 | 4,089 | 1,122 | 655 | 621 | 326 | 85 | 126 |
| 1964 | 5,004 | 4,726 | 1,165 | 667 | 692 | 400 | 114 | 132 |
| 1966 | 5,274 | 5,165 | 1,251 | 822 | 735 | 435 | 112 | 156 |
| 1968 | 5,601 | 5,548 | 1,420 | 1,013 | 840 | 481 | 103 | 144 |
| 1970 | 5,961 | 5,749 | 1,608 | 1,319 | 889 | 580 | 101 | 164 |
| 1972 | 6,197 | 5,776 | 1,866 | 1,638 | 942 | 730 | 97 | 181 |

註 : 1) 사범대학(1945～60), 교육대학(1962～ ), 초급대학(1954～ ), 실업고등전문학교(1963～ ) 포함
2) 1947년 값임.
資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994, pp. 430～439.

였다. 이러한 사실로부터 당시 政府가 國民의 基本教育을 얼마나 중시하였는가를 짐작할 수 있다. 그후 교육기회가 전반적으로 확대됨에 따라 中·高等學生과 大學生의 數가 빠른 속도로 늘어났지만 초등교육과 문맹퇴치에 최우선순위를 부여하는 教育政策의 기조에는 변함이 없었다.

비극적인 韓國戰爭(1950～53)은 韓國의 教育發展에도 엄청난 상처와 시련을 안겨주었다. 특히 전선이 38선에서 낙동강까지 남하하였다가 압록강까지 북진한 다음 중공군의 개입으로 다시 서울을 내어 주고 되찾는 격전이 지속된 1951년 봄까지의 전란에서 學校는 파괴되고 교재는 분실

또는 소실되었으며 학생들은 거리를 방황하고 부모들은 교육에 마음을 쓸 겨를이 없었다[11]. 전쟁의 피해는 〈表 Ⅱ-1〉에도 생생하게 나타나 있다. 1950~51년간에 初等學生 數는 22%나 줄어들었으며 같은 期間에 中·高等學生 數는 35%나 줄어든 것이다.

1953년 7월 27일 휴전협정이 조인될 때까지 전쟁은 계속되고 있었다. 그러나 전쟁도 敎育의 成長을 오랫동안 지연시키지는 못하였다. 1951년의 1·4후퇴 이후 전선이 안정되기 시작하자 政府는 서울을 재탈환하기도 전인 2월 16일에 「戰時下敎育特別措置要綱」을 발표하고 중단되었던 敎育을 재개하기 시작하였다[12]. 전쟁기간인 1951~53년에 전선이 안정된 틈을 타서 교육은 이미 전쟁의 상처를 치유하고 있었던 것이다. 初等學校와 中學校의 學生 數는 1954년에 전쟁 전인 1950년의 수준을 회복하였으며 다시 빠른 속도로 늘어나기 시작하였다. 그러나 아직도 初等學校 義務敎育에 대한 政府의 높은 관심은 여전하였다.

일반적으로 公共部門은 형평성의 원칙에 충실해야 하기 때문에 政府가 義務敎育 방침을 천명하고 초등교육에 역점을 두는 것은 쉽게 이해할 수 있다. 그럼에도 해방과 함께 의무교육이 강조되고 初等敎育에 敎育財源의 대부분이 투입된 사실은 좀더 설명이 필요하다. 여기에는 여러 가지 원인이 있는 것으로 보인다. 첫째는 높은 문맹률 때문에 국민을 위한 基本敎育이 절실한 시대적 요청이었다[13]. 둘째, 열악한 政府財政과 국민경제의 빈곤으로 인하여 義務敎育인 初等敎育을 제대로 감당하기도

---

11) 중등학교의 교실 1만 1,170개 중에서 全燒破壞된 것이 3,023개, 중소파괴된 것이 642개였다. 國民學校의 경우에도 전파 또는 반파된 교실이 1만 2천여개였으며 사용할 수 있는 교실은 1만 2,422개였다. 文敎部(1988), p. 123, 131, 138.

12) 서울은 1951년 3월 14일에 재수복되었다.

13) 여기서 基本敎育을 중시하는 政策이 유일한 선택은 아니었음에 유의할 필요가 있다. 궁핍한 시기에 政府는 소수정예주의에 입각한 엘리트교육을 선택할 수도 있었을 것이다. 따라서 당시의 美軍政當局과 政府가 가난하고 무지한 국민대중을 위한 敎育政策을 펴서 시민사회의 발전과 경제건설의 터전을 닦은 것은 높이 평가되어야 할 것이다. 이러한 政策이 선택된 데에는 전통적인 교육중시 사상, 국권회복을 위한 국민계몽운동, 자유와 평등을 중시하는 美國의 정치이념 등이 영향을 미쳤을 것이다.

힘겨운 상황이었다. 따라서 가용자원은 대부분 초등교육에 집중될 수밖에 없었다. 셋째, 敎育이 사회발전과 신분상승에 결정적인 역할은 한다는 인식이 지배적이었으며, 자유와 평등이 중요한 政治理念이었다. 넷째, 높은 교육열과 義務敎育의 상호작용으로 初等敎育의 공급능력을 압도하는 수요가 있었다.

經濟가 안정되어 감에 따라 敎育은 빠른 속도로 성장하게 되었다. 그러나 초등학교의 취학률이 100%에 가까워질수록 초등학생 수의 증가속도는 둔화되었다. 반면 中·高等學生 數와 大學生 數는 취학률의 급속한 증가로 인하여 빠른 속도로 증가하였다. 1948년과 1960년을 비교하면 초등학생의 수는 1.5배 증가한 데 비하여 中·高等學生 數는 2.9배, 大學生 數는 7배 이상으로 늘어났다. 그럼에도 불구하고 學生 數를 기준으로 할 때 中等敎育과 高等敎育은 처음부터 워낙 기반이 취약하였기 때문에 1960년에도 中·高等學生 數는 初等學生 數의 22.1%, 大學生 數는 初等學生 數의 3.0%에 불과하였다.

## 3. 經濟開發期의 敎育成長

解放 後 1960년대 초까지의 기간을 初等敎育의 성장기라고 한다면 經濟開發計劃이 본격적으로 추진되기 시작한 1960년대는 중등교육의 성장기라고 할 수 있을 것이다. 初等學校의 경우 1959년에 이미 학령아동의 96%가 취학하는 정도로 교육기회가 확대되었기 때문에 1960년대 이후의 敎育成長은 中等敎育과 高等敎育에 집중될 수밖에 없었다. 실제로 〈表 II－1〉에 의하면 제1차와 제3차 경제개발5개년계획의 시작연도인 1962년과 1972년 사이에 初等學生 數는 41%증가하는 데 그친 반면 中學校와 高等學校의 學生 數는 각각 150%와 124%씩 늘어났다. 다만 大學生의 數는 44% 늘어나는 데 그쳤는데 이는 敎育成長의 단계가 아직 大學까지는 이르지 못했음을 의미한다.

〈表 II－2〉에 의하면 敎育의 成長은 기간에 따라 약간씩 다른 양상을

보이면서 1990년대까지 계속되고 있다. 1960년대 초반까지 初等敎育은 모든 適齡兒童에게 義務敎育을 실시하는 단계에 도달하였다. 이어서 1985년경에는 모든 적령아동이 中學校 敎育을 받을 수 있게 되었으며, 高等學校의 就學率은 1995년 91.8%에 도달한 후에도 급속하게 높아지고 있어 머지않아 적령인구의 거의 전부가 高等學校에 취학하게 될 것으로 예상된다. 高等敎育은 아직도 급속하게 확대되고 있는 것으로 나타나고 있지만 취학률이 이미 先進國 水準에 도달하였기 때문에 지금의 추세가 앞으로 얼마나 더 계속될지에 대해서는 관심을 가지고 볼 필요가 있다.

〈表 Ⅱ-2〉 就學率[1]

(單位 : %)

| | 유치원 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | 대학[2] |
|---|---|---|---|---|---|
| 1965 | 1.0 ( 1.0) | 97.7 (111.8) | 41.4 ( 30.5) | 26.4 (18.1) | - (-) |
| 1970 | 1.3 ( 1.2) | 100.7 (100.2) | 51.2 ( 40.6) | 28.1 (21.6) | 8.8 (4.5) |
| 1975 | 1.7 ( 1.6) | 105.0 (105.3) | 71.9 ( 63.1) | 41.0 (32.5) | 9.5 ( 5.4) |
| 1980 | 4.1 ( 3.9) | 102.9 (103.7) | 95.1 ( 92.5) | 63.5 (56.2) | 16.0 ( 8.1) |
| 1985 | 18.9 (18.5) | 99.9 (100.1) | 100.1 ( 99.6) | 79.5 (75.5) | 35.6 (21.6) |
| 1990 | 31.6 (31.4) | 101.7 (102.2) | 98.2 ( 98.5) | 88.0 (85.4) | 38.1 (24.3) |
| 1995 | 39.9 (39.9) | 100.1 (100.3) | 101.6 (101.8) | 91.8 (91.3) | 57.9 (-) |
| 1997 | 42.0 (-) | 98.6 ( 98.9) | 101.0 (101.3) | 94.6 (94.3) | 61.8 (-) |

註 : 1. ( )안은 여성의 취학률임.
1) 취학률=(학생수/취학 연령인구)×100
2) 전문대, 대학, 대학교, 사범대, 교육대 포함. 그러나 대학원 제외

資料 : 敎育部·韓國敎育開發院, 『統計로 본 韓國 敎育의 발자취』, 1997, p. 37, p. 54, p. 72, p. 88.
韓國敎育開發院, 『韓國의 敎育指標』, 1995, p. 32.

〈表 Ⅱ-3〉에 의하면 韓國의 高等敎育就學率은 주요 OECD 국가에 비해 결코 낮은 수준이 아니며 所得水準을 감안하면 오히려 매우 높다고 할 수 있을 것이다. 나라마다 연령별 취학률이 다르기 때문에 단순비교는 어렵지만 18~21세를 기준으로 할 때 韓國의 고등교육(전문대학, 대

학) 취학률 30.8%는 캐나다(40.3%), 벨기에(37.4%), 그리스(35.7%), 미국(34.9%), 프랑스(33.2%), 뉴질랜드(30.9%)에 이어 OECD국가 중 7위이다. 다소의 중복계산을 감수하고 18~21세, 22~25세, 26~29세의 취학률을 합해 보아도 韓國의 高等教育 就學率은 이미 선진국수준에 도달해 있음을 확인할 수 있다.

〈表 Ⅱ-3〉 OECD國家의 高等教育 就學率(1994)

(單位 : %)

| | 18~21세 | 22~25세 | 26~29세 |
|---|---|---|---|
| 캐나다 | 40.3 | 22.8 | 9.6 |
| 미국 | 34.9 | 20.9 | 10.4 |
| 뉴질랜드 | 30.9 | 13.9 | 7.2 |
| 벨기에 | 37.4 | 14.7 | 3.8 |
| 프랑스 | 33.2 | 17.0 | 4.6 |
| 독일 | 11.2 | 17.2 | 10.3 |
| 그리스 | 36.7 | 10.1 | 2.2 |
| 영국 | 23.6 | 8.4 | 4.4 |
| 노르웨이 | 17.1 | 23.6 | 10.4 |
| 한국 | 30.8 | 16.3 | 2.7 |

資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, pp. 135~137.

大學教育과 마찬가지로 계속 확대되고 있는 것은 幼稚園教育이다. 유치원교육은 1970년대 말까지만 해도 도시부유층의 전유물로 인식되다가 1980년대에 들어서면서부터 급속하게 팽창하고 있는 부문이다. 이미 유치원교육을 기본학제에 포함시키려는 움직임이 있으며, 유치원교육에 대한 政府의 支援도 머지않아 확대될 것이다. 이렇게 된다면 유치원의 취학률은 더욱 빠른 속도로 높아지게 될 것이며 궁극적으로 유치원교육의 보편화가 이루어지게 될 것이다. 대학과 다른 점이 있다면 유치원의 취학률은 궁극적으로 100%에 가까워질 것이지만 대학의 취학률은 先進國의 예에서 보는 것처럼 100%보다 현저히 낮은 수준에서 안정될 것이

라는 점이다.

〈表 Ⅱ－4〉도 기본적으로는 동일한 현상을 반영하고 있지만 〈表 Ⅱ－2〉와 〈表 Ⅱ－3〉이 敎育의 流量(flow)을 중심으로 한 것이라면 〈表 Ⅱ－4〉는 敎育의 貯量(stock)을 중심으로 하고 있다. 〈表 Ⅱ－4〉는 韓國人의 敎育水準에 관한 몇 가지 흥미 있는 사실을 보여주고 있다. 첫째, 공식교육이 대부분 끝난 20세 이후의 모든 집단에서 평균 교육연수가 매우 빠른 속도로 증가해 왔다는 것이다. 둘째, 연령집단별 교육연수가 나이가 많아질수록 급격히 줄어들기 때문에 앞으로 國民의 평균 교육연수는 빠른 속도로 증가하게 될 것임을 알 수 있다. 셋째, 연령층이 낮아질수록 남녀간의 평균 교육연수 차이가 적어지기 때문에 앞으로 평균 교육연수의 성별 차이가 빠른 속도로 줄어들게 될 것이다.

〈表 Ⅱ－4〉 平均 敎育年數

(單位 : 年)

| | | 6~19 | 20~29 | 30~39 | 40~49 | 50세 이상 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 남성 | 5.47 | 8.81 | 8.65 | 6.42 | 3.06 | 6.86 |
| | 여성 | 5.21 | 7.48 | 5.64 | 3.36 | 1.09 | 4.72 |
| | 합계 | 5.33 | 8.32 | 7.15 | 4.83 | 1.98 | 5.74 |
| 1975 | 남성 | 6.26 | 9.25 | 9.33 | 7.90 | 4.02 | 7.61 |
| | 여성 | 6.08 | 8.41 | 6.88 | 4.75 | 1.72 | 5.70 |
| | 합계 | 6.16 | 8.83 | 8.12 | 6.26 | 2.74 | 6.62 |
| 1980 | 남성 | 6.60 | 10.33 | 10.19 | 9.01 | 5.03 | 8.67 |
| | 여성 | 6.10 | 9.44 | 8.10 | 5.95 | 2.25 | 6.63 |
| | 합계 | 6.53 | 9.88 | 9.17 | 7.52 | 4.16 | 7.61 |
| 1985 | 남성 | 6.71 | 11.34 | 10.93 | 9.88 | 6.49 | 9.66 |
| | 여성 | 6.71 | 10.61 | 9.28 | 7.14 | 3.08 | 7.58 |
| | 합계 | 6.71 | 10.96 | 10.12 | 8.52 | 4.55 | 8.58 |
| 1990 | 남성 | 7.70 | 12.26 | 11.78 | 10.64 | 7.56 | 10.55 |
| | 여성 | 7.79 | 11.81 | 10.31 | 8.35 | 3.92 | 8.58 |
| | 합계 | 7.74 | 12.03 | 11.09 | 9.52 | 5.53 | 9.54 |

資料 : 韓國敎育開發院, 『韓國의 敎育指標』, 1994, 1995.

# Ⅲ. 教育投資의 構造

## 1. 教育財政의 構造

韓國의 教育財政은 中央政府豫算과 地方政府豫算으로 나누어진다. 中央政府豫算은 一般會計와 特別會計로 구성되며, 일반회계 세출예산은 다시 교육부본부, 지방교육재정, 교육지원기관, 교육기관, 병원관리 등의 항목으로 구분된다. 일반회계세출에서 압도적인 비중을 차지하는 항목인 지방교육재정교부금은 내국세 수입의 11.8%인 경상교부금, 의무교육기관 교원의 봉급에 충당하기 위한 봉급교부금, 증액교부금으로 구성된다.

特別會計의 교육비지출은 재정융자, 국유재산관리, 농어촌특별세관리, 지방교육양여금관리, 교육환경개선 등의 특별회계를 통하여 이루어진다. 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 교육세 수입 전액을 재원으로 하는 지방교육양여금관리특별회계이다[14]. 1996년에 설치된 교육환경개선특별회계는 교육세 수입의 일부와 일반회계 전입금을 財源으로 하며 지방교육환경을 개선하기 위해 교부금 형태로 地方教育財政을 지원한다.

〈表 Ⅲ-3〉에 의하면 中央政府의 教育豫算에서 特別會計가 차지하는 비중이 점차 높아지고 있다. 그 원인은 교육개혁을 뒷받침하기 위한 교육재정 기반확충을 위해 교육환경개선특별회계가 1996년에 설치되었으며 동시에 교육세 수입의 증대로 지방교육양여금이 크게 늘어났기 때문이다. 교육세 수입은 경주·마권세에 대한 教育稅率이 20%에서 50%로 인상되고 교통세액과 등유에 대한 특별소비세액에 15%, 담배소비세액

14) 1996년부터 교육세 수입의 일부는 교육환경개선특별회계의 재원으로 사용된다.

에 40%의 教育稅가 새로 부과됨에 따라 급속하게 늘어나게 되었다.

中央政府 教育豫算의 두드러진 특징은 지방교육을 위한 세출이 압도적인 비중을 차지하고 있다는 것이다. 1995~1997년의 예산에서 지방교육재정교부금, 지방교육재정양여금, 교육환경개선특별회계의 세 항목만 합하여도 地方教育을 위한 中央政府의 支出은 中央政府 教育豫算의 83~84%나 된다. 여기에다 교육부본부예산, 재정융자특별회계, 농어촌특별세관리특별회계 등에 포함된 항목으로 地方教育費로 볼 수 있는 것을 합하면 그 비중은 더 높아진다[15].

이러한 사실은 中央政府의 教育政策이 高等教育보다는 地方教育인 初·中等教育에 역점을 두고 있음을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

〈表 Ⅲ-1〉 中央政府 教育財政 歲出豫算

(單位 : 억원, %)

| | 1995 | | 1996 | | 1997 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금액 | 구성비 | 금액 | 구성비 | 금액 | 구성비 |
| 1. 일반회계 | 97,631 | 75.1 | 109,864 | 70.1 | 121,825 | 66.6 |
| ·교육부본부 | 8,275 | 6.4 | 12,894 | 8.2 | 15,403 | 8.4 |
| ·교육기관 | 9,171 | 7.1 | 11,380 | 7.3 | 12,985 | 7.1 |
| ·지방교육재정교부금 | 79,644 | 61.3 | 84,801 | 54.1 | 92,609 | 50.6 |
| ·기타[1] | 541 | 0.4 | 789 | 0.5 | 828 | 0.5 |
| 2. 특별회계 | 32,387 | 24.9 | 46,788 | 29.9 | 61,051 | 33.4 |
| ·재정투융자 | 672 | 0.5 | 979 | 0.6 | 665 | 0.4 |
| ·지방교육양여금관리 | 29,870 | 23.0 | 41,136 | 26.3 | 52,718 | 28.8 |
| ·교육환경개선 | — | — | 4,000 | 2.6 | 7,000 | 3.8 |
| ·기타[2] | 1,845 | 1.4 | 673 | 0.4 | 668 | 0.4 |
| 총 계 | 130,018 | 100.0 | 156,652 | 100.0 | 182,876 | 100.0 |

註 : 1) 교육지원기관, 병원관리
2) 국유재산관리, 농어촌특별세관리

資料 : 교육부, 『교육통계연보』, 1996, p. 813, 1997, p. 823.

15) 1997년의 재정융자특별회계에는 교육부소관 예산으로 사학진흥기금출연 600억원, 서울대병원지원 65억원이 포함되어 있으며 국유재산관리특별회계의 교육부소관예산

韓國 中央政府의 敎育豫算이 地方敎育의 支援에 역점을 두는 것은 다른 OECD國家와 비교할 때에도 두드러지게 나타난다. 〈表 Ⅲ-2〉는 주요 OECD國家 政府의 교육재원을 政府級間 이전이 이루어지기 전과 후로 구분하여 보여주고 있는데 韓國은 최초 財源의 94.6%를 中央政府가 조달하지만 집행의 90%는 地方政府가 하기 때문에 政府級間에 대규모의 敎育財源 이전이 이루어지는 것으로 나타나고 있다. 이와는 대조적으로 대부분의 나라에서는 地域政府 또는 地方政府가 財源의 70.6~92.4%를 조달하고 있다. 또한 支出에서 지역정부 또는 지방정부의 비중은 83.3%~96.7%를 차지하고 있다. 다만 프랑스와 이탈리아는 地方・地域政府로의 이전이 거의 없이 중앙정부가 대부분의 財源調達과 支出을

〈表 Ⅲ-2〉 政府級別 公共敎育財源(1993)

(單位 : %)

| | 최초재원(initial funds)[1] | | | 최종재원(final funds)[1] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 중앙 | 지역 | 지방 | 중앙 | 지역 | 지방 |
| 캐나다 | 19.3 | 59.6 | 21.1 | 12.5 | 29.3 | 58.2 |
| 미국 | 16.3 | 49.3 | 34.4 | 11.1 | 14.6 | 74.3 |
| 호주 | 41.0 | 58.9 | 0.1 | 13.6 | 86.2 | 0.2 |
| 일본 | 29.4 | 70.6 | – | 10.3 | 89.7 | – |
| 프랑스 | 75.8 | 9.3 | 14.9 | 74.8 | 10.3 | 15.0 |
| 독일 | 7.6 | 73.6 | 18.9 | 3.3 | 72.4 | 24.2 |
| 이탈리아 | 79.5 | 6.5 | 14.4 | 79.5 | 5.0 | 16.0 |
| 영국 | 28.1 | – | 71.9 | 16.7 | – | 83.3 |
| 한국 | 94.6 | 5.4 | – | 10.0 | 90.0 | – |

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

資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, p. 93.

319억원은 전액 대학지원용이다. 한편 농어촌특별세관리특별회계에는 교육부소관예산 350억원 중 실업계고교 학과개편 지원비 30억원이 지방교육비로 책정되었으며 나머지는 농어촌고교 공립전문대학 전환(120억원)과 농어촌대학생 학자금지원(200억원)으로 사용되었다. 재정경제원, 『예산개요참고자료』, 1997.

맡고 있으며 호주는 政府 教育費의 41.0%를 중앙정부가 조달하지만 支出은 대부분 지역정부에 맡기는 형태를 보이고 있다.

地方政府의 教育豫算은 지방교육비특별회계를 통해 운용된다. 지방교육예산의 주요 財源은 中央政府의 지방교육재정교부금, 지방교육재정양여금, 보조금이며 地方政府는 6대도시에 한해 教育費의 일부를 부담한다[16). 나머지는 학생납입금과 재산수입 등의 자체수입이다. 〈表 Ⅲ－3〉에 의하면 지방교육재정의 세원 중 국고부담의 비중은 1980년대의 73~75% 수준에서 1996년에는 84.1%로 높아졌다. 이러한 현상은 주로 地方教育投資를 늘려야 한다는 당위성에도 불구하고 地方財政의 부담능력은 한정되어 있는 데다 자체수입이나 학생납입금을 대폭 올리는 것도 어려

〈表 Ⅲ－3〉 地方教育財政 稅源

(單位 : 10억원)

| | 총계 | 국고부담 | | | | 지방부담 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 합계 | 교부금 | 지방교육양여금 | 보조금 | 합계 | 수업료 | 자체수입[1)] | 전입금 |
| 1975 | 220 | 163 | 163 | – | 0.4 | 56 | – | 49 | 6 |
| 1980 | 1,074 | 845 | 833 | – | 11 | 288 | – | 203 | 25 |
| 1985 | 2,644 | 1,949 | 1,948 | – | 0.7 | 695 | – | 640 | 54 |
| 1990 | 5,023 | 3,797 | 3,792 | – | 4 | 1,226 | – | 891 | 335 |
| 1991 | 6,660 | 5,487 | 4,046 | 1,438 | 2 | 1,172 | – | 786 | 386 |
| 1992 | 7,977 | 6,787 | 5,001 | 1,770 | 15 | 1,190 | – | 769 | 420 |
| 1993 | 9,349 | 7,811 | 5,434 | 2,377 | – | 1,548 | 762 | 351 | 420 |
| 1994 | 10,675 | 8,861 | 6,285 | 2,566 | 9 | 1,814 | 853 | 334 | 625 |
| 1995 | 13,275 | 10,269 | 7,208 | 2,986 | 73 | 3,006 | 1,026 | 1,298 | 683 |
| 1996 | 14,002 | 11,778 | 8,002 | 3,757 | 19 | 2,224 | 1,123 | 331 | 770 |

註 : 1) 1975~1992년 자료는 수업료와 자체수입이 분리되지 않은 것임.
資料 : 韓國教育開發院, 『韓國의 教育指標』, 1995, 1997.

16) 6대도시의 경우 담배소비세수입의 45%를 지방교육비특별회계로 전입하며 서울과 부산의 경우에는 중등교원봉급의 일부 또는 전부(서울 100%, 부산 50%)를 부담한다.

웠기 때문에 상대적으로 여력이 있는 中央政府가 부담을 많이 하게 된 결과이다.

韓國 地方教育財政의 중앙의존도가 높은 것은 〈表 Ⅲ－4〉의 국제비교에서도 분명하게 드러난다. OECD국가 중에서 〈表 Ⅲ－4〉에 포함되지 않은 나라로서 初·中等教育을 위한 政府財源 중 中央政府의 比重이 높은 나라는 뉴질랜드(100%), 그리스(88.5%), 아일랜드(99.9%), 네덜란드(93.6%) 포르투갈(100.0%) 등과 같은 나라가 있으나 이들은 대부분 규모가 작은 나라들이다[17].

〈表 Ⅲ－4〉 學校級別, 政府級別 公共教育財源(最初財源, 1993)

(單位 : %)

| | 초·중등교육 | | | 고등교육 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 중앙 | 지역 | 지방 | 중앙 | 지역 | 지방 |
| 캐나다 | 3.5 | 63.9 | 32.6 | 48.3 | 51.7 | 0.05 |
| 미국 | 7.9 | 47.7 | 44.3 | 38.7 | 55.5 | 5.9 |
| 호주 | 25.0 | 75.0 | － | 84.1 | 15.9 | － |
| 일본 | 24.1 | 75.9 | － | 88.0 | 12.0 | － |
| 프랑스 | 75.7 | 11.3 | 13.0 | 91.2 | 5.4 | 3.4 |
| 독일 | 3.5 | 76.9 | 19.6 | 18.5 | 80.8 | 0.6 |
| 이탈리아 | 83.1 | 3.6 | 13.2 | 85.8 | 13.9 | 0.3 |
| 영국 | 7.5 | － | 92.5 | 100.0 | － | － |
| 한국 | 91.0 | 8.0 | － | 98.4 | 1.6 | － |

註 : 1) 학생납입금은 제외함.
資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, pp. 94~95.
韓國教育開發院, 『韓國의 教育指標』, 1995, 1997.

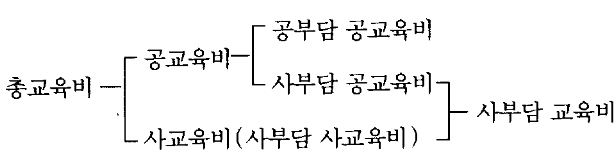
17) OECD(1996), p. 94.

## 2. 教育費의 支出構造

教育費는 부담의 주체에 따라 공부담교육비와 사부담교육비로 나눌 수 있으며 지출의 주체에 따라서는 公敎育費와 私敎育費로 나눌 수 있다. 공부담교육비는 정부가 受益者負擔의 원칙에 입각하지 않고 조달하는 財源을 의미하는데 주요 원천은 조세수입과 교육수혜자가 아닌 사람으로부터 거두는 세외수입이다. 사부담교육비는 政府가 수익자부담원칙에 따라 교육수혜자인 학생이나 학부모로부터 징수하는 교육비와 교육수혜자가 시장에서 교육을 위해 직접 지출하는 敎育費를 포함한다.

公敎育費는 부담의 주체와는 관계없이 公共會計를 거쳐 支出되는 교육비를 지칭하는데 여기에는 政府가 부담하는 敎育費와 교육수혜자가 부담하는 납입금, 수수료 등이 포함된다. 따라서 公敎育費는 부담의 주체에 따라 政府가 예산과정을 통해 부담하는 공부담공교육비와 교육수혜자가 사적으로 부담하는 사부담공교육비로 구분할 수 있을 것이다. 公共會計를 거치지 않고 학부모나 학생이 교육을 위하여 직접 지출하는 사교육비는 전액이 사부담으로 과외비, 교재구입비, 학용품비, 단체활동비, 급식비, 교통비, 하숙비 등을 포함할 수 있을 것이다.

[圖 Ⅲ－1] 敎育費의 分類




總敎育費 중 公敎育費는 비교적 쉽게 그리고 정확하게 파악할 수 있지만 私敎育費는 현실적으로 표본조사에 의존할 수밖에 없다. 〈表 Ⅲ－5〉에 의하면 1970년 이래 公敎育費/GDP의 比率은 다소간의 기복을 보여왔지만 대체로 5% 내외의 수준에 머물러 있었다. 다만 1990년대에 들어

와 公敎育費의 對GDP比率은 1990년의 4.7%에서 꾸준히 증가하고 있으며 교육개혁을 위한 교육재정확충계획에 의하면 1998년까지 그 비율은 계속 증가할 것으로 예상된다[18].

한편 〈表 Ⅲ-6〉에 의하면 總敎育費 중에서 私敎育費가 차지하는 비중은 뚜렷한 증가세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 〈表 Ⅲ-5〉와 〈表 Ⅲ-6〉을 이용하면 최근 10여년간 GDP에서 總敎育費가 차지하는 比率이 대체로 11% 수준인 것을 알 수 있다. 1996년의 경우 공교육비 : 사교육비의 비율이 1994년과 같다고 한다면 공교육비는 22조 7천억원, 사교육비는 23조 4천억원으로 추정되는데 이들을 합한 총교육비는 GDP의 11.84%나 된다. 최근에는 사교육비의 규모가 공교육비를 능가하였으며 1997년에는 이미 과외교육비가 GDP의 2.2%에 해당하는

〈表 Ⅲ-5〉 公敎育費/GDP 比率

(單位 : 10억원, %)

| | 공교육비총액(A)[1] | GDP(B)[2] | A/B |
|---|---|---|---|
| 1970 | 145.5 | 2,771.3 | 5.2 |
| 1975 | - | 10,295.5 | - |
| 1980 | 2,018.1 | 38,148.4 | 5.3 |
| 1985 | 4,600.0 | 82,062.1 | 5.6 |
| 1990 | 8,523.8 | 179,539.0 | 4.7 |
| 1991 | 10,065.5 | 215,734.4 | 4.7 |
| 1992 | 12,181.4 | 240,392.2 | 5.1 |
| 1993 | 14,196.7 | 267,145.9 | 5.3 |
| 1994 | 16,291.1 | 305,970.2 | 5.3 |
| 1995 | 19,215.1 | 351,974.6 | 5.5 |
| 1996 | 22,708.5 | 389,979.2 | 5.8 |

註 : 1) 경상가격, 한국교육개발원 자료
2) 경상GDP, 한국은행 자료

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.
한국은행정보시스템(BOKIS), 「경제통계정보」, 1997. 12.

18) 다만 1997년 말의 예기치 않은 경제위기로 인해 1998년의 敎育費 支出은 상당히 위축될 가능성이 높다.

〈表 Ⅲ－6〉 公教育費 및 私教育費의 比率

(單位 : %)

| | 1977 | 1982 | 1985 | 1990 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| 공교육비/총교육비 | 67.3 | 61.7 | 49.8 | 48.0 | 49.0 |
| 사교육비/총교육비 | 32.7 | 38.2 | 50.1 | 52.0 | 51.0 |

資料 : 공은배 · 백성준, 『한국교육비 투자의 실태와 수익률분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.
공은배 · 천세영, 『한국의 교육비수준』, 한국교육개발원, 1990.

10조원에 이르는 것으로 추정되고 있어 과외교육비의 급속한 증가에 관심이 집중되고 있다.

OECD국가들과 비교해도 私敎育費가 公敎育費를 능가하는 韓國의 교육비구조는 확실히 비정상적인 것으로 보인다. 〈表 Ⅲ－7〉에서 보는 바와 같이 덴마크와 英國(그리고 日本)을 제외한 대부분의 先進國에서는 私敎育費가 GDP의 0.7%를 넘지 않는다. 물론 나라마다 私敎育費의 정의에 상당한 차이가 있기 때문에 私敎育費의 국제비교에는 불가피하게 위험이 수반되지만 이러한 OECD국가의 사교육비를 한국의 과외비와 비교하여도 韓國의 私敎育費는 國民所得의 수준에 비해 매우 높은 것이 분명하다.

〈表 Ⅲ－7〉은 또한 韓國의 公敎育費/GDP의 比率은 선진국의 수준에 뒤지지 않음을 보여주고 있다. 물론 국민소득 수준의 차이로 인하여 학생 1인당 공교육비가 선진국 수준에 미치지 못하기 때문에 학생들에게 제공되는 교육서비스의 절대적인 수준은 선진국보다 낮을 수밖에 없다. 그러나 韓國은 公敎育費보다 더 많은 私敎育費 支出을 하고 있다는 사실이나 GDP의 2.2%에 해당되는 과외교육비를 지출하고 있다는 사실을 감안하면 韓國의 敎育費支出은 지나칠 정도로 높다고 할 수밖에 없다. 그러나 이러한 결론은 교육비지출의 구조와 공교육과 사교육의 역할과 효과에 대한 분석에 의해 보완되어야 할 것이다.

〈表 Ⅲ-7〉 OECD국가의 교육비/GDP 비율(1993)

(單位 : %)

| | 公教育費[1] | 私教育費[2] |
|---|---|---|
| 캐 나 다 | 7.3 | 0.3 |
| 미 국 | 6.8 | 0.2 |
| 호 주 | 6.0 | 0.5 |
| 일 본 | 4.9 | - |
| 덴 마 크 | 7.2 | 1.6 |
| 프 랑 스 | 6.1 | 0.2 |
| 독 일 | 5.9 | - |
| 이 탈 리 아 | 5.1 | - |
| 영 국 | 6.9 | 1.1 |
| 한 국 | 5.7[3] | - |

註 : 1) 교육기관의 총지출(민간 및 공공부담)
2) 교육기관 이외에 지불한 민간부담
3) 한국교육개발원 공교육비통계에 근거한 GDP 대비 공교육비 비율은 5.3%임.
資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, p. 67.

## 3. 公教育의 投資配分

선진국 수준에 비해서도 결코 낮지 않은 수준인 국내총생산의 5.8%나 되는 공교육비는 어떻게 사용되고 있는가? 公教育費를 初·中等教育과 高等教育으로 구분하여 보여주고 있는 〈表 Ⅲ-8〉에 의하면 1970년 이후의 총공교육비 중 초·중등교육에 투입되는 금액에 비해 고등교육(전문대학, 대학)에 투입되는 금액의 비중이 점차 높아져 온 것을 알 수 있다. 1970년에는 公教育費 가운데 初·中等教育의 比重이 81%인 반면 고등교육의 비중은 19%에 불과하였으나 1996년에는 초·중등교육의 비중은 64.9%로 낮아진 반면 고등교육의 비중은 35.1%로 높아졌다.

이러한 현상의 이면에는 여러 가지 원인이 있다. 가장 중요한 것은 해방 이후 초·중등교육 기회의 확대가 지속적으로 이루어짐에 따라 公教育投資의 比重이 初·中等教育에서 高等教育 쪽으로 점진적으로 이동했

〈表 Ⅲ－8〉 學校級別 公敎育費

(單位 : 10억원, %)

| | 총계 | 초·중등교육비 | | 고등교육비 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 공교육비 총액(A) | 초·중등 교육비총액(B) | B/A | 고등 교육비총액(C) | C/A |
| 1970 | 146 | 117,829 | 81.0 | 27,636 | 19.0 |
| 1975 | 395 | 312,125 | 79.1 | 82,705 | 20.9 |
| 1980 | 2,018 | 1,482,905 | 73.5 | 535,157 | 26.5 |
| 1985 | 4,600 | 3,236,998 | 70.4 | 1,362,952 | 29.6 |
| 1990 | 8,524 | 6,145,394 | 72.1 | 2,378,413 | 27.9 |
| 1991 | 10,065 | 7,194,764 | 71.5 | 2,870,690 | 28.5 |
| 1992 | 12,181 | 8,632,226 | 70.1 | 3,549,126 | 29.1 |
| 1993 | 14,197 | 9,922,637 | 69.9 | 4,274,025 | 30.1 |
| 1994 | 16,291 | 11,117,044 | 68.2 | 5,174,045 | 31.8 |
| 1995 | 19,215 | 12,793,310 | 66.6 | 6,421,745 | 33.4 |
| 1996 | 22,709 | 14,742,055 | 64.9 | 7,966,449 | 35.1 |

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.

다는 사실이다. 1960년대 초에 初等敎育의 보편화가 이루어졌으며 中等敎育도 꾸준하게 成長하여 1980년대 초에는 중학교 교육이 보편화되고 1990년대 중반에는 高等學校 敎育도 보편화되는 교육기회의 확대가 이루어져 온 것은 이미 第Ⅱ章에서 살펴본 대로이다.

그러나 교육발전과정에서 교육기회의 확대가 비례적으로 교육비의 증가로 이어지는 것은 아니다. 특히 고등교육의 확대에서 두드러지는 현상은 규모의 경제효과이다. 예를 들면 전문대학의 경우 1965년의 학교당 평균 학생 수는 482명이었으나 1994년에는 무려 3,754명으로 늘어났다. 대학의 학교당 학생 수 평균도 1965년의 1,509명에서 1993년에는 9,721명으로 늘어나게 되었다. 그 결과 國民所得 대비 학생 1인당 공교육비도 현저하게 낮아지게 되었는데 전문대학의 경우 1970년에 1인당 GNP의 137%나 되던 학생 1인당 공교육비는 1990년대에는 25% 수준으로 낮아지게 되었다. 같은 기간에 대학의 학생 1인당 公敎育費는 1인당 GNP의

181%에서 50% 수준으로 낮아지게 되었다[19].

敎育投資의 구조에 영향을 미친 중요한 요인으로 교육서비스의 질적 변화도 빼놓을 수 없다. 교육서비스의 質을 계량화하기는 어렵지만 교육서비스의 질을 결정하는 요인으로 볼 수 있는 학급당 학생 수, 교원 1인당 학생 수, 교육시설 등은 人件費와 施設費에 큰 영향을 미치는 요인이다. 교원의 자질과 열의가 교원에 대한 경제적 처우에 의해 영향을 받게 되고 그 결과 교육서비스의 질이 달라질 수 있기 때문에 노동시장의 여건도 교육비구조에 영향을 미칠 수 있으며 인구구조의 변화와 경제발전에 따른 고급인력의 수요증대도 교육투자정책의 선택에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 여러 가지 요인이 學校級別 公敎育費의 배분에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 보다 정밀한 硏究가 필요하다.

한편 〈表 Ⅲ-9〉는 公敎育費의 지출을 기능별로 분류하여 보여주고 있는데 初·中·高等學校에서는 다같이 인건비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 뿐만 아니라 기간에 따라 다소의 기복은 있지만 1980년대 이전에 비하면 1990년대 이후의 인건비 비중은 현저하게 높다고 말할 수 있다.

敎育費의 對GDP比率이 지속적으로 높아지지 않는다면 노동집약적인 교육생산의 특징에 비추어 볼 때 교육서비스의 질을 유지하기 위해서는 人件費 比重의 증가가 불가피하다. 더구나 교육환경의 개선을 위해 교원 1인당 학생 수를 줄이고 교원의 근무조건을 개선하기 위해 인건비 지출을 늘리는 것은 당연한 면도 있다. 문제는 교육비에서 경직성 경비인 인건비의 비중이 지나치게 높아지면 물리적 교육환경 개선이 어려워지고 운영비의 부족으로 교육의 효과성이 떨어질 위험이 있다는 것이다. 이러한 문제는 인건비 비중이 높은 初·中等敎育機關에서 심각한 형태로 나타날 수 있다.

---

18) 尹建永(1996), pp. 58~66.

〈表 Ⅲ－9〉 公敎育費의 機能別 構成比

(單位 : %)

| | 초등학교 | | | 중학교 | | | 고등학교 | | | 대학(교) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 인건비 | 운영비 | 시설비 | 인건비 | 운영비 | 시설비 | 인건비 | 운영비 | 시설비 | 인건비 | 운영비 | 시설비 |
| 1967 | 60.5 | 16.2 | 23.3 | 45.9 | 27.0 | 27.1 | 57.9 | 28.4 | 13.7 | 39.0 | 36.5 | 24.5 |
| 1970 | 61.9 | 14.6 | 23.5 | 57.8 | 18.2 | 24.0 | 62.7 | 24.0 | 13.3 | 36.1 | 31.2 | 32.7 |
| 1975 | 66.9 | 24.3 | 8.8 | 62.4 | 26.0 | 11.6 | 55.8 | 28.3 | 15.9 | 49.1 | 33.9 | 17.0 |
| 1980 | 77.6 | 10.2 | 12.2 | 64.8 | 23.1 | 12.1 | 60.9 | 25.2 | 13.9 | 31.2 | 40.2 | 28.6 |
| 1985 | 73.3 | 10.0 | 16.7 | 69.6 | 12.8 | 17.6 | 73.2 | 18.9 | 7.9 | 44.1 | 30.6 | 25.3 |
| 1990 | 81.6 | 8.9 | 9.5 | 80.8 | 11.8 | 7.4 | 80.5 | 13.4 | 6.1 | 53.4 | 28.3 | 18.3 |
| 1991 | 78.8 | 9.8 | 11.4 | 78.1 | 10.4 | 11.5 | 80.5 | 12.6 | 6.9 | 53.9 | 27.6 | 18.4 |
| 1992 | 79.4 | 11.1 | 9.5 | 79.2 | 11.0 | 9.7 | 79.1 | 12.5 | 8.4 | 52.7 | 29.3 | 18.0 |
| 1993 | 80.9 | 10.7 | 8.4 | 79.7 | 10.1 | 10.1 | 81.0 | 13.5 | 5.4 | 51.6 | 27.7 | 20.7 |
| 1994 | 79.5 | 10.3 | 10.2 | 79.0 | 11.8 | 9.2 | 78.4 | 13.2 | 8.4 | 57.3 | 27.3 | 22.8 |
| 1995 | 77.7 | 10.5 | 11.8 | 79.3 | 11.3 | 9.3 | 74.9 | 14.5 | 10.6 | 46.7 | 26.6 | 26.7 |
| 1996 | 77.4 | 10.0 | 12.6 | 81.1 | 10.4 | 8.5 | 74.4 | 13.3 | 12.3 | 43.9 | 28.6 | 27.5 |

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.

한편 韓國의 初·中等敎育機關의 기능별 교육비구조는 OECD국가와 비교할 때 상당한 차이가 있다. 〈表 Ⅲ－10〉에 의하면 1990년대 韓國의 初·中等敎育機關 敎育費의 구조는 주요 OECD국가에 비해 인건비와 자본지출의 비중은 약간 높고 운영비의 비중은 상당히 낮은 편이다. 반대로 高等敎育의 경우 人件費 比重은 낮지만 資本支出의 比重은 높다. 전반적으로 자본지출의 비중이 상대적으로 높은 것은 물리적 교육환경의 개선이 중요한 한국의 실정을 반영하는 것으로 보아 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 初·中等敎育의 運營費 比重이 현저하게 낮은 것은 현재 재학중인 학생을 위한 교육의 효과성이 높지 않을 수 있음을 암시하고 있다.

〈表 Ⅲ－10〉 OECD國家의 公教育費의 機能別 構成(1993)

(單位 : %)

| | 초·중등교육 | | | 고등교육 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 인건비 | 운영비 | 자본지출 | 인건비 | 운영비 | 자본지출 |
| 캐나다 | 77.4 | 18.8 | 3.8 | 68.3 | 25.5 | 6.2 |
| 미국 | 72.6 | 18.7 | 8.7 | 67.6 | 24.8 | 7.6 |
| 호주 | 70.7 | 21.2 | 8.1 | 52.1 | 39.7 | 8.2 |
| 일본 | 72.2 | 10.8 | 17.0 | 55.6 | 24.3 | 20.1 |
| 프랑스 | 71.3 | 19.4 | 9.3 | 61.9 | 28.2 | 9.9 |
| 독일[1)] | 79.8 | 11.7 | 8.5 | 64.5 | 23.6 | 11.9 |
| 이탈리아[1)] | 89.0 | 8.3 | 2.7 | 60.8 | 18.0 | 21.2 |
| 영국[2)] | 69.2 | 26.0 | 4.7 | 42.1 | 51.8 | 6.1 |

註 : 1) 공립학교
2) 공립학교+정부지원금을 받는 학교

資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, pp. 88~89.

# Ⅳ. 教育費의 負擔과 衡平性

## 1. 總敎育費의 負擔構造

敎育費는 부담의 주체에 따라 공부담교육비와 사부담교육비로 나눌 수 있으며 사부담교육비는 다시 사부담 공교육비와 사부담 사교육비로 구분할 수 있다. 부담의 주체를 기준으로 한 구별인 공부담교육비는 지출의 주체를 기준으로 볼 때 전액 공교육비이며, 지출의 주체를 기준으로 한 사교육비는 부담의 주체를 기준으로 보면 전액 사부담교육비이다.

공부담교육비도 궁극적으로는 國民의 負擔이 되기 때문에 사부담교육비와 구별할 때에는 정부의 장막(veil)으로 인한 오해를 피해야 한다. 특히 공부담교육비는 정부라는 실체가 있어 교육비의 궁극적인 부담을 질 수 있는 것처럼 생각해서는 안될 것이다. 公負擔과 私負擔의 근본적 차이는 공부담교육비는 교육의 직접적인 수혜자가 아닌 일반 납세자가 부담하는 데 비해 사부담교육비는 교육수혜자가 직접 부담하는 데 있다.

〈表 Ⅳ－1〉에 의하면 總敎育費 中 公負擔의 比重은 1977년의 37.1%에서 1985년의 27.3%까지 감소하였다가 1994년에는 31.5%에 달하고 있다. 이와 대칭적으로 사부담의 비중은 1970년대 후반부터 계속 증가하여 1985년에 최고치인 72.7%에 달하였다가 1994년에는 68.5%에 이르고 있어 總敎育費의 약 3분의 2를 교육수혜자가 직접 부담하는 것으로 나타나고 있다[20].

---

20) 〈表 Ⅳ－1〉에는 韓國敎育開發院의 私敎育費 槪念을 사용하였기 때문에 사부담의 비중이 다소 높게 나타나는 경향이 있음에 유의해야 한다. 만약 사교육비 중에서 가장 중요한 관심사인 과외비만을 포함시킨다면 사부담의 비율은 현저하게 낮아질 것이다.

또한 사부담교육비 중 公敎育費의 比重은 1977년의 48.0%(30.2/62.9)에서 계속 하락하여 1994년에는 25.5%에 불과하게 되었으며 반대로 私敎育費의 比重은 52.0%에서 74.5%로 급상승하였다. 그 원인은 무엇보다도 私敎育費의 增加에 있다.

〈表 Ⅳ－1〉 總敎育費의 負擔構造

(單位 : %)

| | 1977 | 1982 | 1985 | 1990 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| 사부담/총교육비 | 62.9 | 66.2 | 72.7 | 70.7 | 68.5 |
| 공부담/총교육비 | 37.1 | 33.8 | 27.3 | 29.3 | 31.5 |
| 사교육비/총교육비 | 32.7 | 38.2 | 50.1 | 52.0 | 51.0 |
| 사부담공교육비/총교육비 | 30.2 | 28.0 | 22.6 | 18.7 | 17.5 |

資料 : 〈表 Ⅲ－6〉과 〈表 Ⅳ－2〉를 이용하여 계산함.

## 2. 公敎育費의 負擔構造

〈表 Ⅳ－2〉에 의하면 公敎育費 中 公負擔의 比重은 꾸준하게 증가하고 있으며 1994년에는 64.2%에 달하였다.

〈表 Ⅳ－2〉 公敎育費의 負擔構造

(單位 : %)

| | 1977 | 1982 | 1985 | 1990 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| 공부담/공교육비 | 55.1 | 54.6 | 54.6 | 61.1 | 64.2 |
| 사부담/공교육비 | 44.9 | 45.4 | 45.4 | 38.9 | 35.8 |

資料 : 공은배·백성준, 『한국교육비 투자의 실태와 수익률분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.
공은배·천세영, 『한국의 교육비수준』, 한국교육개발원, 1990.

한편 〈表 Ⅳ－3〉은 敎育機關을 國公立과 私立學校로 구분하고 각각의 경우 학교급별로 公敎育費의 公負擔과 私負擔의 比率을 보여주고 있다.

가장 두드러진 현상은 國公立과 私立間 부담구조의 차이이다. 1996년 전체 國公立 教育機關에 대해서 政府는 教育費의 84.1%를 부담하고 있다. 이는 學校設立의 주체에 따른 차이이기 때문에 원칙적으로는 납득할 수도 있지만 公私立間 政府負擔의 차이를 설립주체의 차이만으로 설명할 수 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 예를 들면 私立學校에 대한 政府의 포괄적이고도 강도 높은 규제로 인하여 사립학교와 국공립학교의 교육내용에 차이가 거의 없을 뿐만 아니라 국공립학교와 사립학교의 사회적 역할도 거의 동일하기 때문에 공사립간 정부부담비율의 차이는 과도하다는 주장이 있을 수 있다.

〈表 Ⅳ－3〉 學校級別·公私立別 公教育費의 負擔構造

(單位 : %)

| | 전체 | | | | 초중등학교 | | | | 고등교육기관 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 국공립 | | 사립 | | 국공립 | | 사립 | | 국공립 | | 사립 | |
| | 정부 | 민간 | 정부 | 민간 | 정부 | 민간 | 정부 | 민간 | 정부 | 민간 | 정부 | 민간 |
| 1985 | 74.4 | 25.6 | 23.7 | 76.3 | 77.7 | 22.3 | 11.5 | 88.5 | 50.7 | 49.3 | 30.9 | 69.1 |
| 1990 | 80.2 | 19.8 | 25.1 | 74.9 | 82.9 | 17.1 | 29.4 | 70.6 | 60.1 | 39.9 | 21.8 | 78.2 |
| 1995 | 83.5 | 16.5 | 34.6 | 65.4 | 85.6 | 14.4 | 45.4 | 54.6 | 67.6 | 32.4 | 29.0 | 71.0 |
| 1996 | 84.1 | 15.9 | 34.2 | 65.8 | 86.2 | 13.8 | 46.7 | 53.3 | 68.6 | 31.4 | 28.2 | 71.8 |

資料 : 韓國教育開發院, 『韓國의 教育指標』, 1996. p. 59, 1997. 5.

둘째, 國公私立을 막론하고 學校級이 높아질수록 政府負擔의 比重이 낮아진다는 사실이 주목된다. 이는 학교급이 낮을수록 교육기회가 균등하게 분배되어야 한다는 원리에 입각한 것으로 볼 수 있다. 특히 취학적령기 인구의 거의 대부분이 중학교까지 진학하고 있으며 고등학교의 취학률이 95%에 달하는 상황에서 중등교육기회가 경제력에 의하여 분배되는 것을 최소한으로 줄이기 위해서는 初·中等教育 政府負擔의 比率이 高等教育에 비해 높아야 하는 것은 당연하다.

셋째, 초등학교의 경우는 國公立과 私立學校의 선택이 자발적이기 때문에 국공립에 비해 사립학교에 대한 政府支援이 적은 대신 수혜자부담이 현저히 높다는 것이 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 그러나 中 · 高等學校의 경우 정부규제에 의해 공사립간 학생납입금의 차이가 없는 대신 정부가 학교재단의 재정력 격차를 메워 주는 지원을 하고 있다. 이때 政府支援은 경상비의 부족분을 보전하는 데 치우치고 자본적 지출은 재단의 경제력에 좌우되기 때문에 私立이 國公立에 비해 교육환경이 열악하거나 재정적으로 더 어려운 경우가 많다.

그러면 公敎育費 中 政府負擔의 比率은 적정한 것인가? 이에 대한 해답은 과학적으로보다는 정치적으로 구할 수밖에 없다. 다만 外國의 경우와 비교해 봄으로써 韓國의 공교육비 부담구조를 좀더 잘 이해하고 보다 균형 있는 政策을 모색하는 데 도움을 얻을 수는 있을 것이다. 이러한 관점에서 〈表 Ⅳ－4〉는 주요 OECD국가의 학교급별 공교육비/GDP 비율과 공부담교육비/공교육비 비율을 보여주고 있는데 여기에서 몇 가지 흥미있는 사실을 관찰할 수 있다.

첫째, 캐나다, 美國, 濠洲는 總公敎育費 중 高等敎育費의 비중이 OECD국가 평균에 비해 현저하게 높으며 韓國도 같은 범주에 속한다. 둘째, 모든 학교급을 합하여 볼 때 韓國에서는 공교육비의 66.6%를 政府가 負擔하지만 OECD국가 평균은 91.5%나 되어 韓國의 공부담비율이 OECD국가 평균에 현저하게 미달한다. 특히 고등교육의 경우 OECD국가의 공부담비율 평균이 84.6%인 데 비해 韓國은 21.4%에 불과하다. 셋째, 韓國의 사교육비가 다른 나라에서는 찾아볼 수 없을 정도로 높다는 사실은 韓國에서는 敎育이 사적 재화의 취급을 받는 정도가 〈表 Ⅳ－4〉에 나타난 것보다 훨씬 높다는 것을 의미한다.

外國과의 비교를 통해 韓國 公敎育費 부담구조의 적정성을 알아낼 수는 없다. 그럼에도 불구하고 私敎育費의 문제와는 별도로 公敎育費의 政府負擔이 적정한지에 대한 새로운 검토가 필요한 것으로 보인다. 우선 교육의 공공성에 대한 재검토를 통해 전반적으로 公敎育費 中 政府負擔

〈表 Ⅳ－4〉 OECD國家의 學校級別 公敎育費 規模와 負擔構造(1993)

(單位 : %)

| | 교육기관 합계 | | 초·중등교육 | | 고등교육기관 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 공교육비[1) ]/GDP | 공부담교육비[2) ]/공교육비 | 공교육비/GDP | 공부담교육비/공교육비 | 공교육비/GDP | 공부담교육비/공교육비 |
| 캐 나 다 | 7.3 | 90.4 | 4.5 | 93.3 | 2.6 | 84.6 |
| 미 국 | 6.8 | 76.5 | 4.1 | 90.2 | 2.4 | 50.0 |
| 호 주 | 6.0 | 86.7 | 4.1 | 90.2 | 1.7 | 76.5 |
| 일 본 | 4.9 | 75.5 | 3.2 | 90.6 | 0.9 | 33.3 |
| 프 랑 스 | 6.1 | 91.8 | 4.4 | 93.2 | 1.1 | 81.8 |
| 독 일 | 5.9 | 76.3 | 3.9 | 76.9 | 1.1 | 90.9 |
| 이탈리아 | 5.1 | 99.4 | 3.5 | 100.0 | 0.9 | 88.9 |
| 영 국 | － | － | － | － | 0.9 | 100.0 |
| OECD 국가평균 | 5.9 | 91.5 | 3.9 | 94.9 | 1.3 | 84.6 |
| 한 국 | 5.7 | 66.6 | 3.8 | 78.9 | 1.4 | 21.4 |

註 : 1) 공교육비 교육기관에 대한 정부의 직접적 지출＋가계와 기타 민간단체에 대한 정부보조금(학생생활비 보조 제외)＋교육기관에 대한 민간의 지출(가계와 미 간단체에 대한 보조금 제외).
2) 공부담교육비 교육기관에 대한 정부의 직접적 지출＋가계와 기타 민간단체에 대한 정부보조금(학생생활비 보조 제외).

資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, pp. 67～69.

의 적정선을 도출하는 노력이 필요하다. 이어서 좀더 구체적으로 學校級別 公敎育費에 대한 政府負擔의 水準을 정하고 국공사립별 차등을 적정화하는 종합적인 접근이 필요할 것이다.

## 3. 私敎育費의 負擔

〈表 Ⅳ－1〉에 의하면 1977～1994년에 總敎育費 중에서 私負擔敎育費가 차지하는 比重은 62.9～72.7% 사이에 있었지만 私敎育費의 比重은 1977년의 32.7%에서 1985년 이후에는 50% 이상으로 급속하게 높아졌

다. 이러한 추세는 같은 기간에 사부담공교육비의 비중이 꾸준하게 낮아진 것과 대조가 된다.

私教育費에는 교재 및 학용품비, 과외비, 교통비, 급식비, 도서관비, 하숙 및 자취비 등이 포함된다. 이 중 과외비를 제외하면 대부분 사적으로나 사회적으로 불가피한 지출이거나 개별적으로는 규모가 작은 항목들이다. 그러나 과외비의 경우는 여러 면에서 다르다. 첫째, 규모가 크기 때문에 가계와 국가경제에 큰 부담이 되고 있다. 둘째, 대부분이 대학입학경쟁을 위한 소모적 교육에 지출되기 때문에 사회적 생산성이 낮은 것으로 평가되고 있다. 셋째, 과외교육이 학교교육을 보완하기보다는 학교교육을 대체하거나 학교교육과 비생산적인 경쟁을 벌임에 따라 공교육비의 효율성이 떨어지고 학교교육이 空洞化될 위험이 있다. 넷째, 과외교육의 가장 큰 사회적 부작용은 교육기회가 개인의 타고난 역량보다는 부모의 경제력에 따라 분배되게 한다는 것이다.

課外教育은 영리의 추구를 기본적인 동기로 하는 시장에서 이루어지는 것이기 때문에 公教育에 비해 教育政策의 변화에 훨씬 민감하게 반응하는 경향이 있다. 〈表 Ⅳ－5〉에 의하면 私教育費에서 課外費가 차지하는 比重은 1980년의 과외금지조치와 본고사 폐지 이후 일시 감소하였다. 그러나 1980년대 후반에 들어 개인과외와 학원과외의 허용범위가 점점 넓어지고 대입 본고사가 부활됨에 따라 과외비도 급속하게 늘어나게 되었다. 韓國教育開發院의 공은배·천세영 등의 研究에 의하면 1990년대에 사교육비 중 課外費의 比重은 30%가 넘는 것으로 나타나고 있다.

대학입시 준비가 과외교육 수요에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 의심할 여지가 없지만 課外教育의 목적이 반드시 대학입시 준비인 것은 아니다. 所得水準이 향상됨에 따라 학교교육을 통하여 충족될 수 없는 교육수요가 늘어나게 되는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 예체능교육이 좋은 예라고 할 수 있을 것이다. 또한 핵가족화와 여성의 사회진출도 과외교육 수요를 늘리는 중요한 요인이 되고 있다. 전통적으로 가정에서 이루어지던 教育을 市場에 맡기는 것이다. 이는 과외교육이 미취학 아동

〈表 Ⅳ-5〉 韓國의 私教育費 및 課外費

| 조사기관 | 조사연도 | 사교육비(A) | 과외비(B) | (B/A)×100 |
|---|---|---|---|---|
| (한국교육개발원)[1] | | | | |
| 윤정일, 박종열 | 1977 | 1조 7,080억원 | 2,800억원 | 16.4 |
| 김영철, 공은배, 이윤식 | 1982 | 3조 9,880억원 | 4,700억원 | 11.8 |
| 공은배, 강태중, 한유경 | 1985 | 7조 7,110억원 | 6,700억원 | 8.7 |
| 공은배, 천세영 | 1990 | 12조 1,520억원 | 3조 7,500억원 | 30.9 |
| 공은배, 백성준 | 1994 | 17조 4,640억원 | 5조 8,447억원 | 33.5 |
| 대우경제연구소[1] | 1993 | 8조 3,380억원 | 3조 4,100억원 | 40.9 |
| | 1994 | 10조 7,000억원 | 4조 6,960억원 | 43.9 |
| | 1995 | 15조 3,930억원 | 8조 140억원 | 52.1 |
| | 1996 | 17조 4,210억원 | 10조 1,096억원 | 58.0 |
| 한국교육개발원 | 1997 | - | 9조 6,000억원 | - |
| 코리아리서치센터 | 1994 | - | 4조 9,500억원 | - |
| 한국교원단체총연합회 | 1997 | - | 9조 4,000억원 | - |
| 한국소비자보호원 | 1997 | - | 13조 5,000억원[3] | - |

註 : 1) 1977~1990년 사교육비, 과외비는 모두 1994년 불변가격으로 환산한 값임.
2) 대우경제연구소의 사교육비는 다른 연구의 사교육비에 비해 항목이 범위가 좁음. 예를 들면 교재구입비나 학용품비를 다른 연구에서는 사교육비로 분류한 반면 대우경제연구소의 조사는 학교교육비(사부담공교육비)로 분류하고 있음.
3) 한국소비자보호원의 과외비에는 교통비, 급식비가 포함되어 있다.

資料 : 공은배, 백성준, 『한국교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.
교육부, 『과열과외 완화 및 과외비 경감 대책』, 1997. 5. 12.
박정수, 「한국 사교육의 확장과 교육기회의 형평」, 한국교육재정 · 경제학회 1997년도 춘계학술대회 논문집.
한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997. 5.
홍영림, 「93~96년 가구 교육비 지출규모변화」, 『대우월간경제』, 1997. 5.

부터 대학입시를 앞둔 고등학생에 이르는 광범한 대상에 걸쳐 이루어지고 있다는 사실에서 확인할 수 있다.

〈表 Ⅳ-6〉은 學生 1人當 學校級別 월평균 과외비 지출을 보여주고 있다. 현대경제연구소의 조사대상지역은 6대도시(서울, 부산, 인천, 대구, 대전, 광주)이며 韓國消費者保護院의 조사대상지역은 전국이다. 두

조사의 방법과 대상이 다르기 때문에 과외비의 금액을 직접 비교하는 데에는 위험이 있지만 몇 가지 흥미 있는 관찰을 하는 것은 가능하다. 첫째, 초등학생뿐만 아니라 취학 전 아동들도 과외공부에 열심이라는 사실이다. 또한 취학 전과 초등학생은 예체능교육 중심의 과외를 하고 있으며 中·高等學生은 국어, 영어, 수학 위주로 과외를 하고 있는 것으로 나타나고 있다[21]. 서울을 제외한 5대도시와 전국을 대상으로 할 경우 미취학아동의 課外費와 초등학생의 課外費 사이에 큰 차이가 없는 것도 주목된다.

둘째, 6대도시의 경우 學校級이 높아질수록 1人當 課外費도 증가하지만 서울을 제외한 5대도시와 전국의 경우 중학생의 1인당 과외비가 고등학생의 1인당 과외비보다 더 많다. 일견 납득하기 어려운 이러한 결과는 기본적으로 중학생의 고등학교 진학률은 매우 높아 1996년에 98.7%나 되지만 중·소도시나 읍·면 고등학생의 대학진학률은 낮기 때문이다. 중소도시나 읍·면에 비하면 소득수준이 현저히 높은 5대도시(서울 제외)에서도 비슷한 현상이 나타나고 있다는 사실은 서울이 과열과외를 선도하고 나머지 지역은 어쩔 수 없이 끌려 가는 형국임을 암시하고 있다.

**〈表 Ⅳ-6〉 學校級別 學生 1人當 月平均 課外費**

(單位 : 천원)

| | 현대경제사회연구원(1997) | | 한국소비자보호원(1997) |
|---|---|---|---|
| | 6대도시[1)] | 서울제외 5대광역시 | 전 국 |
| 취 학 전 | 98 | 82 | 86 |
| 초 등 학 생 | 123 | 94 | 96 |
| 중 학 생 | 178 | 140 | 126 |
| 고 등 학 생 | 233 | 97 | 113 |
| 전 체 평 균 | 153 | 101 | 105 |

註 : 1) 서울, 부산, 인천, 대구, 대전, 광주.
資料 : 교육부, 『과열과외 완화 및 과외비 경감대책』, 1997. 5.
한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997.

21) 한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997, p. 7.

## 4. 私負擔教育費의 所得階層別 分布

先進國에서는 公敎育費의 거의 대부분을 政府가 負擔하고 있을 뿐만 아니라 私敎育費의 부담이 크지 않기 때문에 사부담교육비에 대한 정책적 관심이 韓國에 비해 현저히 낮다[22]. 그러나 韓國에서는 公敎育費의 공부담비율이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 私敎育費가 가계에 엄청난 부담을 주는 규모이기 때문에 사부담교육비가 중요한 경제적 의미를 지닌다. 한편 사부담교육비가 많아 가계의 부담이 된다는 사실만으로는 올바른 정책방향에 대한 생산적 논의를 하기에 부족하다.

사부담교육비가 중요한 정책적 관심사가 되는 것은 가계지출에서 차지하는 비중이 작지 않다는 사실을 전제로 하지만 私敎育費의 규모가 클 경우 나타나는 부작용은 경제적 부담 외에도 여러 가지가 있다. 첫째, 기본교육비의 사부담이 무거울 경우 경제적 복지의 형평성이 훼손되는 문제가 있다. 둘째, 교육기회가 학생 본인의 관심과 잠재력보다는 학부모의 지불능력에 따라 분배된다면 교육기회 균등의 관점에서 형평성이 낮아지는 것도 문제이다. 셋째, 학생 본인의 수학능력이나 敎育의 필요성보다는 부모의 경제력이 교육기회 분배의 기준이 되는 경향이 강해지기 때문에 교육투자의 사회적 효율성이 낮아질 수도 있다[23]. 넷째, 사회적 신분상승의 가장 중요한 통로인 교육기회에 대한 접근이 경제력에 의해 결정됨에 따라 사회적 이동성이 줄어들고 사회통합이 어려워질 수 있다.

---

22) 初·中等敎育의 경우 공교육비 공부담비율의 OECD국가 평균은 94.9%인 반면 한국은 78.9%이다. 고등교육의 경우 OECD국가 평균이 84.6%인 데 비해 한국은 21.4%에 불과하다. 〈表 Ⅳ-4〉 참조.

23) 효율성 논의에 대해서는 논란의 여지가 있다. 특히 상속·증여가 허용되는 자본주의 경제질서하에서 부유한 사람은 가난한 사람보다 더 많은 資産을 운용할 것이기 때문에 敎育投資의 수익률이 더 높을 가능성이 크고 따라서 타고난 학습능력은 다소 뒤지더라도 교육투자의 수익률은 높을 수 있다. 이러한 견해는 자본과 人的資本이 生産에 있어 상호보완관계에 있다는 것을 전제로 하는데 여기에는 큰 무리가 없어 보인다.

무거운 교육비의 사부담으로 인하여 한국의 교육기회 분배가 얼마나 불공평해지고 교육투자의 효율성이 얼마나 낮아지고 있는지를 분석하기 위해서는 많은 연구가 필요하다. 우선은 사부담교육비가 소득계층간에 어떤 형태로 분포하고 있는지를 경험적 자료를 통하여 확인하는 일이 필요하다. 교육기회 분배의 형평성이나 교육투자의 사회적 효율성에 관한 연구는 이러한 사실확인이 이루어진 다음에나 가능한 일이다.

본절에서는 사부담교육비의 소득계층별 분포를 분석한다. 분석대상기간은 1994년 1년이며 사용한 자료는 재정경제원 통계청의 도시가계조사 기초자료(raw data)이다[24]. 도시가계조사는 가계부 기장방식에 의한 조사로, 전국 62개 도시에 거주하는 가구를 조사대상으로 하고 있으며, 농·어가, 단독가구, 가계수지 파악이 어려운 가구, 외국인 가구를 조사대상에서 제외하고 있다. 분석에 사용된 자료는 도시가계조사 표본 5,500가구 중 3,245가구에 대한 월별 조사결과인데 구체적으로는 소득, 소비지출, 교육비 등이다. 이 중 교육비는 수업료와 같은 공교육비와 과외비, 교재대금과 같은 사교육비를 포함하고 있다.

도시가계조사는 표본가구 중 조사가 불가능한 가구가 생기면 예비 표본가구로 대체하기 때문에 1994년 1년 동안 실제로 조사에 응한 총가구수는 6,835가구였다[25]. 이들 중 조사월수가 7~11인 가구에 대해서는 가계부 기록이 있는 달의 자료를 환산하여 12개월분 연간자료를 만들었다. 그러나 응답한 월수가 6개월 이하여서 연간자료화하기에 무리가 있는 2,319가구는 분석대상에서 제외하였다. 나머지 4,516가구 중에서 교육비를 지출한 가구는 3,245가구인데 이들만 분석에 사용하였다.

24) 통계청의 「도시가계조사(1년 주기)」 외에 사용 가능한 자료는 통계청의 「가구소비실태조사(5년 주기)」와 대우경제연구소의 「패널조사자료(1년 주기)」를 들 수 있다. 「가구소비실태조사」와 「패널조사자료」는 설문면접조사인 반면 「도시가계조사」는 가계부 기장방식이기 때문에 상대적으로 정확도가 높은 것으로 볼 수 있다.

25) 이러한 조사방법은 1989년 이후 채택되었으며, 그 이전에는 매월 표본의 20%씩을 새로운 표본으로 대체하는 방식이 사용되었다.

도시가계조사의 대상은 크게 근로자가구와 근로자외가구로 구분되는데, 근로자가구에 대해서는 소득과 소비지출 자료가 모두 발표되지만 근로자외가구의 경우에는 소비지출자료는 발표되지만 소득자료는 발표되지 않는다. 근로자외가구의 소득자료가 발표되지 않는 것은 주로 자영업자가구로 구성되는 이들의 소득자료에 대한 신뢰성이 낮기 때문이다. 이러한 자료의 제약 때문에 사부담교육비의 소득분위별 분포에 대한 분석은 소득자료가 있는 근로자가구(2,173가구)만을 대상으로 한다[26].

〈表 Ⅳ-7〉은 근로자가구의 10분위 소득계층별 월평균 교육비, 소비지출액, 소득분포의 지니계수 등을 보여주고 있다[27]. 평균적으로 근로자가구는 월평균소득 170만 3천원의 6.9%인 11만 8천원을 교육비로 지출한다. 소비지출을 기준으로 보면 월평균소비지출액 113만 7천원의 10.4%를 교육비로 지출한다[28]. 참고로 여기서 교육비는 소비지출에 포함되어 있다. 이렇게 보면 평균적으로 교육비 부담이 견디기 어려울 만큼 무겁지 않은 것으로 생각될 수도 있을 것이다. 그러나 사교육비가 대학입시를 앞둔 시점에 집중되는 경향이 있기 때문에 대입준비생을 둔 가구에는 견디기 어려운 부담이 될 수 있다.

소득계층별 교육비/소득의 비율은 제1분위에서 9.14%로 가장 높고, 제10분위에서 6.41로 가장 낮기 때문에 간단하게 말하면 역진적이라 할

---

26) 여기서 사부담교육비는 학교납입금(유치원-대학원), 교재비(교과서, 참고서, 기타 교재), 보충교육비(학원비, 과외비 등), 기타(잡부금, 기부금 등)를 포함하며 문방구비는 제외됨. 통계청 『都市家計年報』, 1994, p. 247.

27) 불평등지수에는 지니계수 외에 아트킨슨지수(Atkinson index), 대수분산(variance of logs), 변이계수(coefficient of variation), 쿠즈네츠지수(Kuznets measure), 타일(H. Theil)의 엔트로피지수(entropy measure) 등이 있다. 지니계수(G)는 다음 식을 사용하여 계산하였다.

$$G = \frac{\Delta}{2\mu}, \quad \Delta = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} |y_i - y_j|$$

$\mu$ : 평균소득, $y_i$ : 가계 $i$의 소득, $i$=1, 2 ... n

28) 교육비를 지출하지 않는 근로자가구를 포함하는 전체근로자가구의 교육비는 소비지출의 8.4%이다. 이에 비해 식료품의 비율은 29.5%, 교통·통신 12.0%, 피복·신발 7.7%, 잡비 15.4%이다. 統計廳, 『都市家計年報』, 1994, p. 15.

〈表 Ⅳ－7〉 教育費를 支出하는 勤勞者家口의 月平均 教育費(1994)

(單位 : 천원, %)

| 소득계층 | 소득 | 소비지출 | 교육비 | 교육비/소득 | 교육비/소비지출 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1분위 | 701 | 593 | 64.1 | 9.14 | 10.81 |
| 2분위 | 991 | 757 | 74.3 | 7.50 | 9.82 |
| 3분위 | 1,155 | 853 | 74.8 | 6.45 | 9.80 |
| 4분위 | 1,306 | 909 | 90.0 | 6.89 | 9.94 |
| 5분위 | 1,467 | 1,023 | 95.2 | 6.48 | 9.31 |
| 6분위 | 1,641 | 1,085 | 109.8 | 6.69 | 10.12 |
| 7분위 | 1,843 | 1,247 | 136.7 | 7.41 | 10.96 |
| 8분위 | 2,092 | 1,326 | 149.1 | 7.12 | 11.24 |
| 9분위 | 2,430 | 1,579 | 167.0 | 6.87 | 10.58 |
| 10분위 | 3,373 | 1,988 | 216.1 | 6.41 | 10.87 |
| 전체평균 | 1,703 | 1,137 | 117.9 | 6.92 | 10.37 |

수 있을 것이다. 그러나 좀더 자세히 보면 제2분위와 제9분위 사이에는 기복이 있기 때문에 뚜렷한 규칙성을 찾기가 어렵다. 그러나 教育費/消費支出의 比率은 제5분위 이하에서는 제1분위만을 제외하고 모두 10% 미만이며 평균이 9.94%인 데 비해 제6분위 이상에서는 모두 10% 이상이며 평균이 10.75%이어서 누진성을 보이고 있다. 그런데 教育費에는 역진성이 강한 학교납입금이 포함되어 있기 때문에 私教育費의 소득계층별 분포는 〈表 Ⅳ－7〉보다 더 누진적일 것이다.

〈表 Ⅳ－7〉에서 제1분위와 제10분위의 教育費支出 차이를 教育費/所得 比率을 통해 보면 9.14%와 6.41%의 차이에 불과하며, 教育費/消費支出 比率을 통해 보면 10.81%와 10.87%로 거의 같다. 그러나 所得이나 消費支出에 대한 教育費의 比率은 所得이나 消費支出額의 분포에 따라 그 의미가 달라진다. 실제로 제1분위와 제10분위의 教育費는 절대액으로 각각 6만 4천원과 21만 6천원으로 제10분위 근로자가구가 제1분위 근로자가구의 3.7배나 지출하고 있다. 이는 사부담교육비를 대학입학

과 같은 동일한 목표를 위한 지출로 볼 때 고소득가구가 경쟁에서 매우 유리해질 수 있음을 의미한다.

그런데 〈表 Ⅳ-7〉은 소득을 기준으로 가구를 분류하였기 때문에 소득과 교육비 사이의 관계를 이해하는 데 도움이 되지만 교육비의 분포가 부분적으로 소득분포에 의해 가려지는 문제가 있다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 〈表 Ⅳ-8〉에서는 교육비 지출을 기준으로 가구를 10분위로 배열하여 분위별 교육비를 계산하였다. 여기서는 근로자외가구의 소득자료가 필요하지 않으므로 교육비를 지출한 근로자가구뿐만 아니라 전체가구(가구근로자가구 및 근로자외가구)에 대해 동일한 계산을 하였다[29].

〈表 Ⅳ-8〉 累積家口分位別 教育費 支出

(單位 : 천원)

| 가 구 비 율 | 월평균교육비 | |
|---|---|---|
| | 전체가구 | 근로자가구 |
| 1분위 | 2.4 | 1.8 |
| 2분위 | 16.2 | 12.1 |
| 3분위 | 40.7 | 35.6 |
| 4분위 | 61.7 | 56.3 |
| 5분위 | 82.7 | 76.8 |
| 6분위 | 105.9 | 98.2 |
| 7분위 | 134.6 | 125.3 |
| 8분위 | 172.7 | 159.4 |
| 9분위 | 231.1 | 213.9 |
| 10분위 | 415.3 | 395.2 |
| 전 체 평 균 | 126.3 | 117.9 |
| 지 니 계 수 | 0.49413 | 0.50396 |

29) 분석대상 가구수는 전체가구의 경우 3,245가구, 근로자가구의 경우 2,173가구이다.

전체가구의 경우 근로자가구보다 교육비 지출액이 더 많은데 이는 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 근로자가구와 근로자외(주로 사업자)가구 사이에 소득과 교육비 지출의 관계에 차이가 없다면 근로자외가구의 소득이 근로자가구의 소득보다 평균적으로 더 높다는 것을 암시한다. 다른 하나는 절대액을 기준으로 볼 때 教育費의 소득계층별 분포는 〈表 Ⅳ−7〉에 나타난 것보다 더 불평등할 것이라는 점이다.

보다 중요한 사실은 장학금이나 학비보조와 같은 제도적 요인도 있겠지만 제1분위의 月平均 教育費가 2,400원인 데 비해 제10분위는 그 173배나 되는 41만 5천원을 지출하였다는 점이다. 근로자가구만을 대상으로 할 때에도 비슷한 결론에 도달한다. 제1분위와 제2분위, 그리고 제9분위와 제10분위 사이의 교육비 격차가 큰 것을 감안하여 제2분위와 제9분위의 교육비를 비교해도 그 격차는 전체가구의 경우 14.2배, 근로자가구의 경우 17.7배가 된다. 사부담교육비의 대부분이 직간접적으로 대학입학경쟁과 연관된다고 할 때 이러한 교육비지출의 극심한 격차는 교육기회의 분배가 경제력에 의해 크게 좌우되고 있다는 우려를 뒷받침하는 것으로 보인다.

마지막으로 사부담교육비의 결정요인을 식별하기 위하여 勤勞者家口資料를 이용하여 간단한 회귀분석을 시도하였다. 종속변수를 教育費의 자연대수로 한 추정결과는 〈表 Ⅳ−9〉과 같다. 회귀방정식에 대한 설명은 생략하고 중요한 결과만을 요약하면 教育費支出은 소득수준, 주택소유 여부, 그리고 자녀 수에 비례한다는 것이다. 教育費가 자녀 수에 비례하는 것은 당연하지만 주택소유 여부가 중요한 설명변수가 된다는 것은 所得과 함께 財產의 규모도 지불능력을 결정하는 요인임을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 한편 教育費의 支出은 세대주의 연령, 성(남자=0, 여자=1), 教育水準에 의해서는 큰 영향을 받지 않는다는 것도 의미 있는 발견이라 생각된다.

〈表 Ⅳ－9〉 私負擔教育費에 影向을 주는 要因

| 변　　　수 | 추정된 모수값 | T－값 | Prob > \|T\| |
|---|---|---|---|
| ln　(소　득) | 0.835129 | 9.874 | 0.0001 |
| 세 대 주 연 령 | 0.010015 | 1.120 | 0.2628 |
| 세 대 주 성 별 | 0.112372 | 1.067 | 0.2861 |
| 세대주교육수준 | 0.011317 | 0.427 | 0.6695 |
| 주택소유여부 | 0.313598 | 4.521 | 0.0001 |
| 자　녀　수 | 0.309054 | 9.212 | 0.0001 |
| adj-$R^2$ | 0.13 | | |

# V. 教育環境, 教育投資, 教育成果

## 1. 教育環境의 現況

教育環境은 여러 가지 지표를 사용하지 않고서는 정확하게 기술하기 어려운 다양한 측면을 지니고 있다. 교육환경에 대한 논의는 물리적 환경을 중심으로 이루어지는 것이 보통이다. 예를 들면 학급당 학생 수, 교원 1인당 학생 수, 학교당 학생 수, 냉난방, 학교급식, 교원의 근무환경 등이 그것이다. 그러나 이러한 교육환경의 요소들은 객관적 관찰이 용이하거나 계량화하기가 쉽기 때문에 빈번히 인용되는 면도 없지는 않다.

실제로 教育成果에 영향을 미치는 것으로 흔히 생각되는 환경요인으로는 물리적인 것 외에 교사와 학생과의 관계, 교사간의 협력, 교장의 지도력, 학급의 면학 분위기, 학부모의 관심과 참여, 학교의 전통과 동문관계 등을 쉽게 꼽을 수 있다. 本節에서는 教育의 環境을 자세하게 기술하기보다는 널리 사용되는 물리적 교육환경의 몇 가지 측면을 살펴보고 教育投資의 방향을 모색하는 데 길잡이로 삼고자 한다.

### 가. 學級當 學生數

먼저 〈表 V－1〉은 初·中等學校의 學級當 學生 數를 보여주고 있다. 初等學校의 경우에는 1970년대 이후 學級當 學生 數가 계속적으로 줄어들고 있다. 그 원인으로는 무엇보다 학생의 취학률이 1960년대 초에 100%에 접근하였기 때문에 學生 數의 증가속도가 中·高等學校에 비해 낮았으며 1971년 이후에는 계속 감소하였다는 사실을 들 수 있다[30]. 두번째로 政府가 정책적으로 初等教育에 대한 투자에 높은 우선순위를 두

어 왔다는 점을 들 수 있다. 中學校와 高等學校의 경우 기간에 따라 약간의 기복이 있지만 전반적으로 학급당 학생 수가 감소해 왔다.

〈表 Ⅴ－1〉 初·中等學校의 學級當 學生 數

(單位 : 명)

| | 학급당 학생수 | | |
|---|---|---|---|
| | 초등 | 중등 | 고등 |
| 1970 | 62.1 | 62.1 | 60.1 |
| 1975 | 56.7 | 64.5 | 59.8 |
| 1980 | 51.5 | 65.5 | 59.9 |
| 1985 | 44.7 | 61.7 | 58.0 |
| 1990 | 41.4 | 50.2 | 53.5 |
| 1991 | 40.6 | 48.8 | 51.5 |
| 1992 | 39.9 | 48.6 | 49.6 |
| 1993 | 38.8 | 48.6 | 48.1 |
| 1994 | 37.7 | 48.9 | 47.4 |
| 1995 | 36.4 | 48.2 | 48.0 |
| 1996 | 35.7 | 46.5 | 48.9 |

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.

그러나 學校級에 따라 學級當 學生 數의 감소속도에는 상당한 차이가 있었다. 1970년의 학급당 학생수는 初·中·高等學校의 경우 모두 60여명 수준이었으나 1970년대 중반 이후부터 中·高等學校보다 初等學校의 學級當 學生 數가 더 빠른 속도로 감소하였다. 그 결과 1996년의 학급당

30) 한국전쟁 기간을 제외하면 초등학생 수는 해방 직후의 136만 6천명에서 꾸준히 증가하여 1971년에 최고 수준인 580만 7천명에 달하였으며 1997년의 초등학생 수는 378만 3천명이다. 한편 중학생 수는 1945년의 8만 1천명에서 1985년에 최고치인 278만 2천명에 달하였다. 그후 한차례 기복을 보인 후 1997년에는 218만명 수준에 있다. 고등학생 수는 1950년에 3만 1천명이었으며 1989년에 최고치인 232만 6천명에 도달하였다. 그후 계속 감소하다 1995년부터는 약간의 상승세를 보이고 있다. 1997년에는 233만 7천명이다. 韓國敎育開發院, 『한국의 교육지표』, 1994, pp. 162~163, pp. 430~439; 敎育部, 『교육통계연보』, 1997, p. 67, p. 129, p. 209.

學生 數는 初等學校가 35.7명인 데 비해 中學校 46.5명, 고등학교 48.9명이 되었다.

한편 학교급별 학급당 평균 학생 수에 관한 통계의 이면에는 여러 가지 특징을 지닌 분포가 있다. 예를 들면 학급별 학생수는 국공립과 사립 사이에 차이가 있다. 초등학교는 1970년대 중반, 유치원은 1980년대 초반까지 사립의 학급당 학생수가 적었으나 그후에는 사립학교의 학급당 학생 수가 더 많은 상태가 지속되고 있다. 中學校와 高等學校의 경우에는 이미 1960년대 중반에 사립의 학급당 학생 수가 더 많거나 국공립과 비슷하였다. 그 후에도 사립의 학급당 학생 수가 약간 더 많은 상태가 지속되고 있지만 그 차이는 크지 않다[31]. 이러한 현상은 學級當 學生 數의 적정성에 대한 고려보다는 사립학교의 재정사정과 관련이 있다.

학급당 학생 수는 지역간에도 차이가 있다. 1997년 초등학교의 학급당 학생 수는 대도시의 경우 서울 37.2명, 부산 36.8명, 인천 41.9명, 대전 39.5명이다. 道의 경우에는 경기 41.6명인 반면 강원도 26.4명, 충남 28.1명, 전남 24.2명, 제주 30.3명이다. 지역간의 차이는 중·고등학교의 경우에도 나타나지만 초등학교의 경우처럼 크지는 않다[32]. 전반적으로 6대도시의 과밀학급현상이 道의 경우보다 더 심하게 나타나고 있는 것은 도시화의 결과이기도 하지만 도시지역에서는 토지가격이 높아 學校를 짓는 데 많은 돈이 들기 때문이다. 다만 경기도의 경우는 다른 道보다도 6대도시와 비슷한 과밀현상을 보이고 있는데 이는 경기도가 수도권

---

31) 1997년의 學級當 學生數는 初等學校의 경우 국공립 35.0명, 사립 39.7명이며 중학교는 국공립 43.5명, 사립 44.2명, 고등학교는 국공립 48.0명 사립 50.3명이다. 참고로 총학생수 중 사립의 비중은 초등학교 1.5%, 중학교 23.6%, 고등학교 58.0%(일반계 60.4%, 실업계 53.5%), 전문대학 96.6%(재학생기준), 대학(교) 73.6%(재학생 기준)이다.

32) 1997년 中學校의 學級當 學生 數는 서울 41.8명, 부산 44.7명, 대전 45.6명인 데 비해 경기 48.8, 강원 40.2, 충남 41.8, 전남 37.3, 제주 40.5명이다. 고등학교의 경우에는 서울 52.1, 부산 52.6, 대전 51.1명이며 경기 50.1, 강원 44.5, 충남 45.6, 전남 43.1, 제주 45.4명이다. 자료 : 교육부, 『교육통계연보』, 1997.

을 에워싸고 있어 수도권 인구집중의 영향을 받고 있을 뿐만 아니라 경제활동도 왕성하여 지가도 높기 때문이다.

학교급이 높아질수록 학급당 학생 수가 많아지는 것은 결국 교육투자의 우선순위와 관련된 문제인데 그 당위성에 대해서는 논란의 여지가 있다. 만약 읽고, 쓰고, 말하기와 같이 산업사회가 요구하는 기초적인 지식과 표준화된 능력을 갖춘 인력을 기르는 것이 학교교육의 주된 목적이라면 지금과 같은 학교급별 학급규모의 구조가 투자재원의 제약에 비추어 볼 때 합리적일지도 모른다. 왜냐하면 이러한 인력은 대량생산이 가능하기 때문에 교사가 학급을 통제하는 데 어려움이 없다면 학급규모가 커도 별 문제는 없을 것이기 때문이다.

그러나 産業社會가 요구하는 인력보다는 21세기 사회가 요구하는 개성과 창의성이 있는 인력을 기르는 것이 중요한 교육의 과제라면 대규모 학급에서 획일적으로 이루어지는 교육으로는 좋은 성과를 얻기 어렵다. 따라서 학교급이 높아질수록 학급당 학생 수가 많아져도 된다는 교육투자정책의 기본가정이 타당한지에 대해서는 의문이 있다. 관점에 따라서는 학교급에 관계없이 교육환경의 개선을 위해 학급당 학생 수를 획기적으로 줄여야 하기 때문에 이러한 논쟁은 큰 의미가 없다고 할 수도 있을 것이다.

1997년 초등학교 전체학급수 10만 7,860의 37.7%인 4만 638학급이 학급당 학생 수 41명 이상이었으며 1,981학급(1.8%)은 학생수가 51명 이상이었다. 중학교는 전체학급수 4만 9,956의 59.7%인 2만 9,848학급이 41~50명이며 14.3%인 7,136학급이 51명 이상이다. 고등학교의 사정은 중학교보다 더 나쁜데 학생 수가 41~50명인 학급이 전체 4만 7,421학급의 45.2%인 2만 1,421학급이나 되며 51~60명인 학급은 47.2%인 2만 2,359학급, 61명 이상인 학급도 120학급이나 된다[33].

---

33) 教育部, 『教育統計年報』, 1997.

이러한 과밀현상을 해소하기 위해서는 많은 투자가 필요하다. 예를 들면 1994년에 초등학교 학급당 최대학생수를 40명으로 줄이려고 할 경우 2조 7,691억원이 소요될 것으로 추정되었다. 한편 中·高等學校의 학급당 최대학생수를 45명으로 줄이는 데에는 中學校 3조 1,027억원, 高等學校 1조 8,795억원이 소요될 것으로 추정되었다[34]. 따라서 한정된 投資財源을 效率的으로 배분하기 위해서는 학교급과 적정한 학급당 학생 수의 관계에 대한 재검토가 중요한 과제라 할 것이다.

### 나. 教員 1人當 學生 數

〈表 V-2〉는 교원 1인당 학생 수를 보여주고 있다. 초등학교의 경우에는 교원 1인당 학생수가 꾸준하게 감소해 왔지만 中·高等學校의 경우에는 1980년대에 들어서야 비로소 감소하기 시작하였다. 이러한 현상은 두 가지 요인이 작용한 결과이다. 하나는 해방 이후의 문맹퇴치운동과 의무교육정책의 연장선상에서 초등학교의 학급당 학생 수를 우선적으로 줄여 온 정부의 教育投資政策이다. 다른 하나는 初等學校의 學生數가 꾸준하게 줄어드는 반면 교원 수는 계속 늘어났다는 것이다[35].

〈表 V-3〉은 OECD국가의 초·중등학교 교원 1인당 학생 수를 보여주고 있는데 전반적으로 교원 1인당 학생수가 줄어들고 있지만 韓國의 경우 그 감소속도가 매우 빠른 것으로 나타나고 있다. 이는 韓國의 여건이 적어도 교원 1인당 학생 수에 관한 한 빠른 속도로 개선되고 있음을 의미하는 것이지만 동시에 1985년의 韓國의 교육여건이 매우 열악하였을 뿐만 아니라 아직도 주요 OECD국가에 비하면 여전히 개선의 여지가 많음을 나타내는 것이기도 하다.

---

34) 資料 : 教育部 內部資料.

35) 初等學校 教員 數는 1970년에 10만 1,095명이었으나 1970년대와 1980년대에 급속하게 증가하여 1993년에는 최고수준인 13만 9,159명에 이르렀다. 1997년 현재의 교원 수는 13만 8,670명이다. 교육부, 『교육통계연보』, 1997, p. 67.

〈表 V－2〉 教員 1人當 學生 數

(單位 : 名)

| | 교원 1인당 학생 수 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 초등 | 중등 | 고등 | 전문대학 | 대학 |
| 1970 | 56.9 | 42.3 | 32.4 | 20.5 | 18.8 |
| 1975 | 51.8 | 43.2 | 31.3 | 22.9 | 20.7 |
| 1980 | 47.5 | 45.1 | 33.2 | 30.1 | 27.9 |
| 1985 | 38.3 | 40.0 | 31.6 | 37.8 | 35.8 |
| 1990 | 35.5 | 25.3 | 25.3 | 43.8 | 31.1 |
| 1991 | 34.4 | 24.2 | 24.0 | 45.1 | 29.9 |
| 1992 | 32.8 | 24.5 | 22.9 | 47.5 | 28.7 |
| 1993 | 31.2 | 24.8 | 22.1 | 50.6 | 27.6 |
| 1994 | 29.5 | 25.1 | 21.7 | 54.1 | 27.2 |
| 1995 | 28.2 | 24.8 | 22.1 | 54.9 | 26.3 |
| 1996 | 27.6 | 23.8 | 22.6 | 55.8 | 26.1 |

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.

〈表 V－3〉 OECD國家의 初·中等學校 教員 1人當 學生 數

(單位 : 名)

| | 1985 | 1990 | 1994 |
|---|---|---|---|
| 캐나다 | 16.9 | 15.9 | 17.7 |
| 미국 | 29.4 | 26.6 | 25.1 |
| 오스트리아 | 11.4 | 10.2 | 9.1 |
| 독일 | 17.2 | 15.6 | 16.0 |
| 이탈리아 | 11.1 | 10.1 | 9.0 |
| 스페인 | 21.7 | 19.0 | 17.0 |
| 영국 | － | 17.3 | 17.8 |
| 터키 | 27.1 | 27.3 | 25.8 |
| 한국 | 36.8 | 29.5 | 28.0 |

資料 : OECD, *Education at a Glance*, 1996, p. 110.

한편 大學의 教員 1人當 學生 數는 1985년까지 급속하게 늘어난 후 점차 감소하는 추이를 보이고 있지만 아직도 1970년의 18.8명을 크게 상회하는 26.1명 수준에 있다. 전문대학의 경우 教員 1人當 學生 數는 감소

하기는커녕 빠른 속도로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 大學에 대한 투자가 부족해서라기보다는 학생 수의 급격한 증가에 기인한다. 특히 전문대학의 경우 1970년과 1997년 사이에 학생 수가 3만 3,483명에서 72만 4,741명으로 21.6배로 늘어났으며 같은 기간에 大學生 數도 14만 6,414명에서 136만 8,461명으로 9.3배 늘어났다. 반면 敎員 數는 전문대학이 1,637명에서 1만 2,468명으로 10.1배, 대학이 7,779명에서 5만 3,300명으로 6.9배 늘어나는데 그쳤다.

**〈表 Ⅴ-4〉 高等敎育機關의 敎員 1人當 學生 數**

(單位 : 名)

| | 학생 수 | | 교원 수 | | 교원 1인당 학생 수 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전문대학 | 대학(교) | 전문대학 | 대학(교) | 전문대학 | 대학(교) |
| 1970 | 33,483 | 146,414 | 1,637 | 7,779 | 20.5 | 18.8 |
| 1980 | 165,051 | 402,979 | 5,488 | 14,458 | 30.3 | 27.9 |
| 1990 | 323,825 | 1,040,116 | 7,382 | 33,340 | 43.9 | 31.2 |
| 1997 | 724,741 | 1,368,461 | 12,468 | 53,300 | 58.1 | 25.7 |

資料 : 교육부, 『교육통계연보』, 1997.

高等敎育機關의 敎員 1人當 學生 數는 뚜렷한 개선이 이루어지지 않거나 오히려 늘어난 반면 교원의 최종학위의 구성에는 괄목할 만한 개선이 이루어져 왔다. 〈表 Ⅴ-5〉에 의하면 전반적으로 학사학위 소지자의 比重은 급속하게 줄어들고 박사학위 소지자의 比重은 늘어나고 있다. 그러나 석사학위 소지자의 비중은 일단 높아지다가 다시 줄어드는 형태를 보이고 있는데 그 전환점은 전문대학, 교육대학, 대학(교)의 경우 다같이 박사학위 소지자의 비중이 급속하게 늘어나는 시점이다. 그 이유는 물론 敎員의 任用에 있어 學校가 일차적으로 학사학위 소지자의 비중을 줄이는 대신 석사학위 소지자의 임용을 늘리는 단계를 거쳐 점차 박사학위 소지자의 비중을 높이는 단계로 이행하였기 때문이다.

〈表 V－5〉 高等教育機關 教員의 學位構成比

(單位 : %)

| | 전문대학 | | | | 교육대학 | | | | 대학(교) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 박사 | 석사 | 학사 | 기타 | 박사 | 석사 | 학사 | 기타 | 박사 | 석사 | 학사 | 기타 |
| 1965 | 1.3 | 17.3 | 68.9 | 12.5 | 0.3 | 22.3 | 62.3 | 15.1 | 13.0 | 30.0 | 46.7 | 10.4 |
| 1970 | 1.1 | 16.4 | 70.3 | 12.2 | 0.9 | 20.5 | 64.1 | 14.5 | 18.1 | 36.9 | 38.2 | 6.7 |
| 1975 | 2.1 | 23.7 | 59.3 | 14.9 | 0.8 | 30.8 | 48.3 | 20.1 | 27.4 | 40.0 | 28.9 | 3.7 |
| 1980 | 1.4 | 49.9 | 36.4 | 12.3 | 2.1 | 46.6 | 33.7 | 17.6 | 32.9 | 43.8 | 19.8 | 1.6 |
| 1985 | 3.1 | 69.2 | 12.5 | 15.2 | 9.5 | 71.6 | 16.5 | 2.4 | 34.4 | 45.1 | 20.0 | 0.5 |
| 1990 | 11.8 | 67.8 | 7.7 | 12.7 | 27.1 | 59.8 | 12.2 | 0.9 | 48.5 | 34.0 | 17.4 | 0.1 |
| 1994 | 20.5 | 59.6 | 3.7 | 16.1 | 47.8 | 39.9 | 11.9 | 0.4 | 58.5 | 24.2 | 17.2 | 0.1 |
| 1996 | 25.8 | 53.7 | 3.7 | 16.9 | 56.1 | 31.8 | 11.8 | 0.2 | 59.3 | 21.0 | 19.5 | 0.2 |

資料 : 교육부, 『교육통계연보』, 1996, pp. 614～615.
한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994, pp. 240～241, pp. 246～247, pp. 250～251.

## 2. 公敎育投資의 優先順位

〈表 V－6〉은 연도별 公敎育費의 總額과 學校級別 構成比를 나타내고 있다. 가장 두드러지는 현상은 公敎育費 總額에서 차지하는 초등학교의 비중은 지속적으로 감소하는 반면 고등교육의 비중은 1970년 이후 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다. 이와는 대조적으로 中・高等學校의 비중에는 큰 변화가 없다고 할 수 있다. 굳이 中・高等學校의 추이를 말한다면 中學校의 경우 1970년 이후 약간의 하락세를 보이고 있으며 고등학교는 1970년대 중반 이후에 안정세를 유지하고 있다고 할 수 있다.

〈表 V－7〉은 학생 1인당 公敎育費의 추이를 보여주고 있는데 장기간에 걸친 경상가격자료이기 때문에 물가상승으로 인하여 절대액의 변화에 의미를 부여하기는 어렵다. 그러나 學校級間의 상대적인 교육투자의 크기를 비교해 보면 1970년의 경우 學生 1人當 公敎育費는 초등학교를 1이라 할 때 중학교 2.1, 고등학교 2.7, 대학 13.1이었다. 이와 같이 초등

〈表 V－6〉 學校級別 公教育費

(單位 : 억원, %)

| | 총계 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | 대학(교) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1967 | 533 | 47.9 | 16.3 | 16.4 | 19.5 |
| 1970 | 1,455 | 45.8 | 22.2 | 13.0 | 19.0 |
| 1975 | 3,948 | 37.6 | 20.6 | 20.8 | 21.0 |
| 1980 | 20,181 | 33.2 | 19.3 | 21.0 | 26.5 |
| 1985 | 46,000 | 33.6 | 18.1 | 18.6 | 29.6 |
| 1990 | 85,238 | 32.3 | 18.7 | 21.1 | 28.0 |
| 1995 | 182,151 | 30.3 | 18.8 | 21.2 | 29.8 |
| 1996 | 227,085 | 28.0 | 17.0 | 20.0 | 35.1 |

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.

學校의 學生 1人當 公教育費가 상대적으로 매우 적은 금액이었음에도 불구하고 〈表 V－6〉에 의하면 公教育費 總額의 45.8%가 初等學校에 配分되고 大學에는 19.0%만이 배분되었다. 그 이유는 물론 학교급별 학생수에 있다[36].

1980년에는 初·中·高等學校와 大學의 학생 1인당 공교육비 비율이 1 : 1.3 : 1.3 : 8.7이 되어 10년 만에 학교급간의 차이가 큰 폭으로 줄어들었다. 그 이후에도 학교급간의 차이는 전반적으로 계속 줄어들어 1996년에는 1 : 1 : 1.2 : 3.7이 되었다. 公教育費의 일부는 공부담이고 나머지는 사부담이기 때문에 學生 1人當 公教育費의 학교급간 차이가 줄어드는 것은 곧 정부의 교육투자를 반영하는 것은 아니다. 그러나 公教育費의 私負擔은 政府의 철저한 통제하에 있기 때문에 정부정책의 결과라고 하는 데는 무리가 없다.

여기서 유의할 것은 학생 1인당 공교육비가 상대적으로 줄어드는 것이 곧 교육투자의 우선순위가 낮아지는 것을 의미하지는 않는다는 점이

36) 1970년의 초등학생 수는 575만명이었던 데 비해 중학생 132만명, 고등학생 58만명, 대학생 16만 4천명이었다. 〈表 II－1〉 참조.

〈表 V－7〉 學生 1人當 公敎育費

(單位 : 천원)

| | 초등 | 중등 | 고등 | 대학 |
|---|---|---|---|---|
| 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 |
| 1991 | 656 | 855 | 980 | 2,247 |
| 1992 | 828 | 978 | 1,209 | 2,709 |
| 1993 | 1,013 | 1,119 | 1,370 | 3,172 |
| 1994 | 1,196 | 1,186 | 1,572 | 3,654 |
| 1995 | 1,412 | 1,380 | 1,778 | 4,227 |
| 1996 | 1,671 | 1,620 | 2,022 | 6,188 |

資料 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1995, 1997.

다. 이는 大學에 投入되는 公敎育費가 總公敎育費에서 차지하는 比重이 급속하게 늘어나는 사실에서 확인할 수 있다. 大學에 투입되는 공교육비의 비중이 급속하게 늘어남에도 불구하고 學生 1人當 公敎育費가 상대적으로 줄어드는 것은 初·中等敎育과는 달리 대학(특히 전문대학)의 학생 수가 급격하게 늘어나고 있기 때문이다. 또한 학생 수를 기준으로 볼 때 단위학교의 규모가 커지고 있어 대학의 敎育投資는 규모의 경제효과도 얻고 있다. 따라서 대학교육에 대한 공교육투자의 사회적 우선순위는 타학교급에 비해 상대적으로 높아지고 있다고 할 수 있을 것이다.

## 3. 最近의 敎育投資 方向

1993년 김영삼정부가 들어선 이후 교육개혁이 중요한 국가정책적 관심사로 대두되고 대통령 직속의 교육개혁위원회가 구체적인 개혁방안을 제시함에 따라 敎育投資의 規模와 內容에도 큰 변화가 나타나게 되었다.

교육개혁위원회는 김영삼정부 이전에도 教育改革이 수차례 시도되었음에 유의하고, 과거의 교육개혁이 뚜렷한 성과를 내지 못한 원인으로 교육개혁의 추진을 뒷받침할 재원이 확보되지 않은 사실을 지목하였다. 이러한 판단을 토대로 교육개혁위원회는 대통령의 선거공약대로 GNP의 5%에 해당하는 규모의 教育財政을 確保하는 데 역점을 두었다.

〈表 V－8〉은 교육개혁의 추진을 뒷받침하기 위한 교육재정의 규모와 내용을 보여주고 있는데 중요한 사실은 교육재정의 규모가 실제로 GNP의 5%에 해당하는 규모로 대폭 확대된다는 사실이다. 教育改革을 위한 재정확보계획은 1995년을 기준으로 하고 있는데 1995년에 GNP의 4.11%이던 教育財政이 1998년에 5%에 이르게 되어 있다. 그 결과 1996～1998년 3년간에 추가로 확보되는 財源이 9조 4천억원에 달하며 1995～1998년 4년간의 總財源은 62조 3천억원(납입금 포함시 65조 8천억원)이 된다.

〈表 V－8〉 教育改革을 위한 教育財政計劃

(單位 : 조원)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1996～98 |
|---|---|---|---|---|---|
| 교육재정규모 | 14.0 | 17.6 | 20.7 | 24.0 | 62.3 |
| (대GNP, %) | (4.11) | (4.53) | (4.80) | (5.00) | |
| －정부(교육부) | 12.5 | 15.5 | 18.3 | 21.2 | 55.0 |
| －기타교육예산 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.9 |
| －지방자치단체 | 1.2 | 1.8 | 2.1 | 2.5 | 6.4 |
| 종전재정확보추세 | 14.0 | 15.7 | 17.5 | 19.7 | 52.9 |
| (추가확보규모) | (－) | (1.9) | (3.2) | (4.3) | (9.4) |

註 : 학생납입금 포함시 1996～1998년의 총교육재정규모는 65조 8천억원임.
資料 : 교육부, 『교육개혁 이렇게 추진하고 있다』, 1997. 6, p. 30.

〈表 V－9〉는 1995년 5월 31일 제1차 教育改革方案의 발표로 教育財政 GNP 5% 확보가 공식화된 데 이어 1996년 3월 教育部가 발표한 교육재정투자계획(안)의 요지이다. 그 주요 내용은 학생납입금을 포함한

총 65조 8천억원의 69.8%인 45조 9천억원을 人件費 및 其他 경상경비에 충당하고 나머지 19조 9천억은 初·中等敎育의 내실화에 12조 1천억원, 대학부문에 3조 8천억원, 新職業敎育體制에 1조 9천억원, 교육정보화와 평생교육의 강화에 2조 1천억원으로 나누어 투자한다는 것이다. 경직성 경비를 제외한 나머지 19조 9천억원의 구성비를 보면 初·中等 部門 60.7%, 高等敎育 部門 19.1%, 職業敎育 部門 9.5%, 敎育情報化 및 平生敎育 部門 10.6%이다.

〈表 V-9〉 部門別 敎育改革 投資計劃

(單位 : 조원, %)

| | 투자액 | 비율 |
|---|---|---|
| 인건비 및 기타 경상 소요경비 | 45.9 | 69.8 |
| 초·중등 교육의 내실화 | 12.1 | 18.3 |
| 대학의 국제경쟁력 강화 | 3.8 | 5.8 |
| 신직업교육체제 구축 | 1.9 | 2.9 |
| 기타 교육정보화와 평생교육의 강화 | 2.1 | 3.1 |
| 합 계 | 65.8 | 100.0 |

資料 : 교육부,『교육개혁 이렇게 추진하고 있다』, 1997. 6, p. 30.

그러면 이러한 교육재원은 구체적으로 어떤 事業에 투입되는 것인가? 〈表 V-10〉은 敎育投資의 실체를 좀더 잘 알아볼 수 있도록 4차에 걸쳐 발표된 교육개혁방안을 개혁과제의 부문별로 정리한 것이다[37].

제1차에서 제3차 교육개혁방안까지는 初·中等敎育, 高等敎育, 平生敎育과 職業敎育, 敎育인프라 構築을 다루고 있으며 제4차교육개혁과제에는 제1차에서 제3차까지의 교육개혁과제를 계속적으로 발전시켜 나가는 것과 유아교육의 공교육 전환, 과외비부담 경감을 위한 대책이 포함되어 있다.

37) 제1차~제4차 敎育改革方案은 각각 1995년 5월 31일, 1996년 2월 9일, 1996년 8월 20일, 1997년 6월 2일에 확정 발표되었다.

〈表 V－10〉 敎育改革課題

| |
|---|
| **1차～3차 교육개혁과제(102개 과제)** |
| **초·중등교육** |
| 인성 및 창의성을 함양하는 교육과정 운영(14개 과제) |
| 품위 있고 유능한 교원양성·교직사회의 활성화(17개 과제) |
| 학교운영의 자율성 확대 및 교육여건 개선(12개 과제) |
| **고등교육 등** |
| 대학의 다양화·특성화(12개 과제) |
| 국민의 고통을 덜어주는 대학입학제도의 개선(2개 과제) |
| 사학의 자율과 책임의 제고(3개 과제) |
| **평생교육·직업교육** |
| 열린교육사회·평생학습사회 기반구축(5개 과제) |
| 신직업교육·훈련체제 구축(20개 과제) |
| **교육인프라 구축** |
| 교육정보화 기반구축(7개 과제) |
| 교육공급자에 대한 평가 및 지원체제구축(5개 과제) |
| 교육관계 법령체제 개편(4개 과제) |
| 교육재정의 안정적 확보(1개 과제) |
| **제4차교육개혁 방향 (신규과제 18개)** |
| 민주시민교육을 위한 개혁: |
| 초·중등학교의 혁신과 고등교육체제의 개선: |
| 정보화사회 적응력 함양을 위한 교육의 강화: |
| 유아교육의 공교육체제 확립: |
| 과외대책을 통한 사교육비 경감대책: |

資料: 교육개혁위원회, 『한국교육개혁백서 (1994～1998)』, 1997. 6.
교육부, 『교육개혁 이렇게 추진하고 있다』, 1997. 6.

## 4. 敎育投資와 敎育成果의 關係

敎育投資의 궁극적인 목적은 敎育成果를 높이는 것이다. 敎育投資와 관련하여 敎育環境을 논의하는 가장 중요한 이유는 敎育環境이 敎育成果에 영향을 미친다고 생각하기 때문이다. 그러나 韓國에서의 敎育投資가 敎育成果에 미치는 관계에 대한 믿을 만한 경험적 연구는 아직 없다. 게다가 敎育投資 또는 敎育環境과 敎育成果 사이의 관계에 대한 外國의

경험적 硏究도 敎育環境이 敎育成果에 뚜렷한 영향을 미친다는 증거를 제시하는 데 어려움을 겪고 있다.

지금까지의 연구결과로서 敎育投資政策의 결정에 중요한 의미를 지니는 것은 교육에 더 많은 돈을 투입한다고 해서 반드시 敎育成果가 높아지는 것은 아니라는 사실이다. 예를 들면 美國의 경우 교육비가 꾸준히 증가하고 교육에 투입되는 요소의 질도 높아지고 있음에도 불구하고 學生들의 敎育成果는 뚜렷하게 개선되지 않고 있다. 그러나 이러한 개괄적인 관찰만으로 敎育投資가 敎育成果에 영향을 미치지 않는다고 하기는 어렵다[38]. 그것은 학생의 성과가 학교와 교사에 따라 뚜렷하게 달라진다는 사실이 확인되기 때문이다[39].

논리적으로 敎育投資가 敎育成果에 기여하는 요소의 투입을 늘리는 방식으로 이루어지지 않는다면 교육투자의 증가와 교육성과 사이에는 아무런 관계가 없을 수도 있다. 예를 들어 교사의 보수가 교사의 최종학력에 비례하는데도 學生의 敎育成果는 교사의 학력에 비례하지 않는다면 학력이 높은 교사에게 많은 보수를 주어도 敎育成果가 높아지기를 기대할 수 없다. 실제로 많은 경험적인 硏究에서 교사와 학교의 질을 나타내는 것으로 생각되는 학급당 학생 수, 교사의 학력, 교사의 교육경력 등이 교육성과와 밀접하게 관련되어 있다는 확실한 증거는 아직 나타나지 않고 있다. 따라서 敎育投資를 늘리면 敎育成果가 높아진다는 단순한 믿음에만 의존한다면 많은 자원을 낭비하게 될 위험이 높다.

한편 勞動市場에서의 졸업생의 보수수준과 교육투입과의 관계를 경험적으로 분석하는 연구도 있다. 그러나 여기서도 연구결과는 다양하다. 예를 들면 Card and Krueger(1992a, 1992b, 1996b)는 교원 1인당 학생 수, 수업일수, 교사의 상대적 보수수준 등으로 나타낸 학교의 질이 높

38) Hanushek(1986), p. 1948. 표준화된 시험성적으로 측정한 美國의 敎育成果는 1960~1970년대에 하락한 후 1980년 이후에 낮은 수준에 안정되어 있다. Peltzman (1993) pp. 334~335 참조.

39) Hanushek(1986), Hanushek(1992).

을수록 졸업 후의 노동시장성과가 좋아진다는 결론에 도달하고 있으며 Card and Krueger(1996a)는 학교의 질이 학생의 최종학력(educational attainment)을 높이는 효과도 지니고 있다고 보고하고 있다. 그러나 Betts(1995)는 졸업생의 소득이 학교와 상관이 없다는 가설을 기각할 수는 있지만, 전통적으로 學校의 質을 나타내는 尺度로 사용되어 온 학급당 학생 수, 교수의 보수, 교사의 학력 등으로는 학교간의 질적 차이를 제대로 포착할 수 없다고 한다. 약간 다른 맥락에서 Brewer and Ehrenberg(1996)는 학교선택효과(selection effects)를 제외하고도 학교의 질이 (특히 엘리트 사립학교에 갈 경우) 졸업생의 임금과 수입에 기여한다는 뚜렷한 증거를 제시하고 있다.

최근에 Hoxby(1996)는 교원노조의 지대추구행위로 인하여 학교교육의 투입은 늘어나는 데 반해 生產性은 떨어져 學生들의 教育成果가 낮아진다는 경험적 증거를 제시하고 있으며 Peltzman(1993)도 이러한 結論을 뒷받침하고 있다. Hoxby(1996)는 학교간의 경쟁이 적을수록 노조가 교육투입과 교육성과에 미치는 (부정적) 효과가 강하게 나타난다는 사실도 확인하고 있다. 이러한 결과는 기존의 많은 연구에서 教育投入이 教育成果에 미치는 효과가 뚜렷하지 않게 나타난 원인이 교원노조의 지대추구행위에 있을 가능성을 암시하고 있다. Hoxby(1994a, 1994b)는 또한 학교간의 경쟁이 학교의 교육성과에 도움이 된다는 사실도 확인하고 있다.

이상의 研究는 대부분 미시자료에 대한 실증분석을 중심으로 하고 있다. 이러한 경향과 대조가 되는 접근으로 Barro(1991)의 研究를 들 수 있다. Barro의 결론은 교육이 경제성장에 중요한 기여를 한다는 것이다. 이러한 접근은 논리적으로는 學校의 투입과 졸업생의 勞動市場에서의 성취도를 연관 짓는 미시적 研究와 비슷한 구조를 지니고 있는 것으로 볼 수도 있다. 다만 분석의 단위가 國家經濟이기 때문에 勞動의 평균적인 教育水準이 經濟成長에 미치는 효과를 분석하고 있는 것이 다르다. 최근 내생적 경제성장론에서 人的資本의 축적이 중시되는 것도 같은 맥락이다.

# Ⅵ. 教育投資政策의 方向

## 1. 教育投資政策에 대한 새로운 認識

지금 세계는 격동기를 맞고 있다. 1980년대 중반 이후의 소련의 붕괴, 사회주의 국가의 시장경제 전환, WTO(세계무역기구) 등으로 상징되는 새로운 국제경제질서의 형성은 20세기 후반에 세계질서가 근본적으로 재편되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 변화의 물결은 여기서 멈추지 않는다. 단순기능에 의존하는 획일적인 대량생산 위주의 산업사회는 20세기의 마감과 함께 후퇴하고 다양성, 개성, 창의성이 중요시되는 지식사회, 정보사회가 21세기를 주도하게 될 것이다. 19세기와 20세기가 기계공업과 化學工業을 중심으로 한 製造業이 선도한 시대라면 21세기는 사람의 아이디어를 중심으로 하는 서비스산업이 주도하는 시대가 될 것이다.

教育은 이러한 세기적 격변을 예견하고 상황의 변화에 기민하게 적응하며 능동적이고 적극적으로 행동할 수 있는 사람을 길러 내어야 한다. 教育이 이러한 시대적 역할을 맡을 수 있기 위해서는 교육 자체가 먼저 달라져야 한다. 최근 한국만이 아니라 많은 先進國에서도 教育改革을 論議하고 教育에 國家의 미래를 거는 것은 급변하는 시대적 상황을 내다보고 있기 때문이다. 韓國의 경우 教育의 革新은 더욱 절실하다. 교육기반이 취약한 데다 경제발전 외에 통일과 국가안보라는 무거운 역사의 짐을 지고 있는 韓國의 객관적 여건이 결코 순탄하지만은 않을 것이기 때문이다.

教育投資는 教育이 21세기를 주도하고 21세기가 요구하는 사람을 길러 내는 시대적 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 뒷받침해야 한다.

단순하게 지금까지 해온 것보다 더 많은 돈을 교육에 투입하는 것만으로는 부족하다. 教育投資는 教育이 새로운 역할을 효과적으로 수행하는 데 필요한 재원을 효율적으로 공급할 뿐만 아니라 교육의 혁신까지도 재정적으로 뒷받침해야 한다. 教育投資가 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있기 위해서는 적정한 수준의 재원을 조달하는 것도 중요하지만 재원의 조달과 배분방식도 달라져야 할 필요가 있다. 교육의 혁신과 함께 教育投資도 달라져야 하는 것이다. 教育投資의 革新은 教育革新의 일부로서 다른 부분과 함께 추진되어야 할 것이다. 이렇게 볼 때 교육투자의 혁신은 教育費의 조달과 배분만의 문제가 아니라 교육체계를 바꾸는 노력의 일환이라 할 수 있다.

지금까지의 韓國의 教育投資 問題는 公教育에 보다 많은 정부재원을 투입하는 것으로 인식되어 왔다. 교육환경이 열악하고 中央政府가 教育政策을 주도하는 상황에서 이러한 인식은 많은 사람들에게 쉽게 받아들여져 왔다. 그러나 교육투자에 대한 이러한 인식의 결과 私教育費에 대한 균형 있는 정책적 배려가 이루어지지 못하고 教育投資의 效率性에 대한 관심은 거의 전무했던 것으로 보인다. 地方教育의 財源이 中央政府에 거의 전적으로 의존하고 있어 教育投資의 재원확충은 늘 中央政府의 몫이 되었다. 같은 맥락에서 교육자치는 교육투자와는 유리되고 주민자치보다는 교육전문가의 영역보호를 위한 명분으로 전락하고 말았다.

本 研究에서 참고한 外國의 경험적 연구는 대부분 美國의 資料를 사용하고 있으며 정교한 研究가 다 그렇듯이 분석의 대상이 교육현상의 일부분에 국한되어 있는 한계가 있다. 그러나 이들 研究를 종합해 보면 교육환경, 교육수요자의 선택권과 발언권, 교육공급자의 자율과 경쟁이 교육성과에 중요한 기여를 한다는 결론에 도달할 수 있다. 이러한 연구결과와는 대조적으로 韓國의 教育은 정부중심, 교육공급자 중심의 획일성을 두드러진 특징으로 하고 있다. 개성과 창의성을 존중하고 개발하는 교육의 중요성에 비추어 볼 때 韓國의 교육체제에는 분명히 심각한 문제가 있다. 外國의 경험적 연구는 이러한 문제인식의 타당성을 教育投資의 效

율성이라는 측면에서 뒷받침하고 있다.

이제 教育投資政策에 대한 인식은 근본적으로 달라져야 할 것이다. 무엇보다 教育投資를 政府나 學校를 통한 교육비 지출에 국한하는 인식에서 벗어나 私教育을 포함하여 교육에 자원을 투입하는 모든 행위를 教育投資政策의 대상으로 보아야 한다. 이러한 개념틀 안에서는 公教育과 私教育의 합리적인 역할분담이 자연스럽게 다루어질 수 있을 것이다. 둘째, 기존 教育投資의 틀에다 더 많은 돈을 투입하기보다는 교육수요자와 공급자에게 동기를 부여하고 자발적 참여를 유발하는 자원배분이 필요하다. 단위학교와 교사의 자율성과 책임성 확대, 학교간의 경쟁촉진, 교육수요자의 선택권과 발언권 확대가 이루어지는 새로운 교육현장에서 교육성과를 높이기 위해서는 규제나 명령보다는 教育投資를 통한 효과적인 誘因의 提供이 긴요하다. 셋째, 교육비 부담과 교육기회 분배의 형평성을 높이는 교육투자가 이루어져야 한다. 학교급이 낮을수록 公教育費의 사부담이 낮아지는 것은 교육의 형평성을 높이는 데 기여를 하고 있지만 아직도 國公立과 私立學校에 대한 財政支援의 불합리한 차별, 사학에 거의 전적으로 의존하는 전문대학교육, 사교육의 과도한 팽창, 과중한 사부담공교육비 등은 교육의 형평성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 되고 있다. 넷째, 지식과 정보를 부가가치의 가장 중요한 원천으로 하는 21세기 사회가 요구하는 평생교육체제 구축과 교육정보화 추진을 위해 적절한 教育投資가 이루어져야 한다.

## 2. 教育環境 改善과 教育投資의 役割

學校의 質을 나타내는 각종 교육환경지표와 教育成果의 관계에 대한 경험적 연구만을 토대로 교육투자의 방향을 분명하게 설정하기는 어렵다. 최근의 몇몇 정교한 研究에서 教育投入과 教育成果 사이에 양의 상관관계가 있다는 증거가 제시되고 있기는 하지만 대부분의 전문가들에게 확신을 주기에는 아직 부족한 면이 있다. 따라서 교육환경 또는 교육

투자가 교육성과를 결정하는 중요한 요소라는 가정을 바탕으로 하고 있는 教育投資政策은 상당한 불확실성을 안고 추진될 수밖에 없다. 이러한 한계가 있음에도 불구하고 경험적 연구는 教育投資政策의 수립에 여러 가지 중요한 길잡이가 될 수 있다.

教育投資의 效率性에 관한 여러 가지 경험적인 研究에 의하면 학교간 경쟁촉진, 교사의 지대추구 방지, 단위학교와 교사의 자율성 확대, 학생과 학부모의 선택권과 발언권 확대(choice and voice) 등이 教育投資의 효율성 증대에 기여할 가능성이 높다. 학급의 규모, 교사 1인당 학생 수, 학생 1인당 교육비 등의 교육환경지표가 교육성과에 미치는 효과에 대해서는 논란의 여지가 있지만 적어도 학교와 교사에 따라 學生의 教育成果가 다르다는 사실에 대해서는 뚜렷한 증거가 나타나고 있다. 결국 문제는 學校와 教師가 教育成果에 큰 영향을 미치지만 학교와 교사의 어떤 특징이 教育成果를 높이는 데 기여하는지가 분명하게 식별되지 않고 있는 것이라 할 수도 있다.

韓國의 교육환경은 과밀학급, 과대학교, 몸에 맞지 않는 책걸상, 책가방・도시락・물통・신주머니, 냉난방, 교사의 열악한 근무여건과 낮은 사기, 공급자 중심의 교과과정과 학교배정(no choice, no voice), 규제일변도의 획일적 教育政策 등으로 요약된다. 그러면 教育投資와 教育成果의 關係에 대한 연구결과는 韓國에서 논의되고 있는 교육환경 개선을 위한 투자정책에 어떤 시사점을 가지고 있는가? 우선 美國에서 이루어진 研究에 사용된 교육환경변수의 변이(variation)의 범위는 한국의 상황과는 먼 값을 지니고 있기 때문에 연구결과의 이용에 주의해야 한다.

과밀학급의 예를 생각해 보면 이는 쉽게 이해할 수 있다. 1997년에도 初等學校에는 학생 수 51～70명인 학급이(전체의 1.8%) 있으며, 中學校에는 학생 수 51～60명인 학급이 전체의 14.3%(7,136학급), 高等學校에는 47.4%(2만 2,478학급)나 있다. 최근에 체격이 엄청나게 커진 高等學生이 한 반에 61～70명이나 되는 상황은 개성이나 창의성과는 물론 교육과도 거리가 멀어 보인다. 연구에 사용된 미국의 자료에는 학급당

학생 수가 많아 교사의 통제가 불가능할 정도인 예는 상상하기 어렵다. 과대학교의 문제도 마찬가지이다.

몸에 맞지 않는 책걸상이나 부실한 냉난방에다 학생들이 무거운 책가방과 도시락 · 물통 · 신주머니까지 들고 다녀야 하는 문제는 설사 교육성과에 영향을 미치지 않는다고 하여도 학생들의 건강과 복지를 위해 해결되어야 할 문제이다. 교사들의 근무환경에 대한 불만에도 귀를 기울여야 할 것이다. 그러나 초 · 중등교육 투자에서 가장 큰 비중을 차지하는 인건비에 대해서는 보다 근본적인 검토가 필요하다.

전통적인 연공서열에 기초한 보수의 비중을 줄이고 교육생산성에 직접적으로 기여할 수 있는 요소에 대한 보상을 늘려야 할 것이다. 한동안 관심을 끌던 교사나 학교에 대한 실적보상(merit pay, merit school) 제도의 장점을 살려 우수학교를 표창하고 우수교사에 대해서는 보수, 연구지원, 교육 · 훈련, 승진 등에서 적절한 보상이 이루어질 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다. 이때 평가의 궁극적인 기준은 교육성과에 대한 기여도가 되어야 한다.

교사들이 수업을 위해 직접 사용할 수 있는 재원이 부족하여 수업의 효과성이 낮은 것도 개선되어야 할 것이다. 한국의 초 · 중등학교의 예산에서 운영비가 차지하는 비율은 독일, 일본, 이탈리아와 비슷하지만 다른 OECD국가보다는 낮다[40]. 비교대상 OECD국가의 국민소득이 한국에 비해 현저히 높기 때문에 운영비의 절대액은 더욱 적은 편이다. 더구나 운영비 부족으로 과학실에 먼지만 쌓이고 있다는 이야기가 어제오늘의 일이 아닐 정도로 운영비의 대부분이 수업 이외의 목적에 사용되고 실제로 수업운영에 사용되는 금액은 매우 적다. 이러한 실정이니 교육성과를 높이기 위해서는 운영비의 규모를 늘리고 배분의 효율성을 높이는 것이 시급한 과제이다.

---

40) 〈表 Ⅲ－9〉와 〈表 Ⅲ－10〉 참조.

教育投資는 새로운 교육환경을 조성하는 역할도 담당하여야 한다. 대학입학전형 개혁을 통한 소모적인 사교육 수요의 억제와 공교육 내실화를 위한 투자가 시급하다. 私敎育보다는 學校敎育이 보다 효과적으로 충족시킬 수 있는 교육수요를 학교교육의 틀 안으로 끌어오기 위한 체제정비도 필요하다. 직접적이고도 간섭적인 규제를 교육수요자와 공급자에 대한 유인체제로 대체하기 위해서는 敎育投資의 구조와 자원배분 원리가 달라져야 한다. 이를 위해서는 교육수요자와 공급자의 행태에 대한 과학적 이해가 필요하다. 평생교육체제의 구축과 교육정보화를 위한 새로운 투자도 긴요하다. 그러나 평생교육체제의 구축이나 교육정보화가 政府財政에만 의존해야 하는 것이 아님에 유의할 필요가 있다.

## 3. 私敎育과 公敎育의 役割調整과 敎育投資政策

교육개혁안에 따르면 1995년에 4.11%이던 공부담교육비가 1996년에는 4.53%, 1997년에는 4.8%, 1998년에는 5%에 이르게 된다[41].

1996년의 公敎育費가 GDP의 5.8%이었기 때문에 공교육비는 1997년에 이미 6%를 넘어서는 것으로 볼 수 있다. 여기에다 1997년의 경우 韓國敎育開發院의 과외비 추정액 9조 6천억원을 합하면 교육투자는 최소한 GDP의 8.2%가 된다. 만약 과외비보다 넓게 정의된 韓國敎育開發院의 사교육비를 공교육비와 합하면 총교육비는 GDP의 12%가 넘는 엄청난 규모가 된다.

公敎育의 부실화와 私敎育의 과도한 팽창은 엄청난 사회적 부작용을 유발하고 있다. 소모적 입학경쟁을 위해 敎育에 투입되는 資源은 과외교육비로 표현되는 금액보다 현저하게 많다. 私敎育에 투입되는 학생과 학부모의 시간과 열정도 중요한 資源이다. 특히 암기위주의 과외공부 때문

41) 〈表 V-7〉 참조.

에 개성과 창의력을 개발할 수 있는 기회를 상실하게 되는 미래세대의 기회비용은 그 가치를 평가하기조차 어렵다. 교육기회의 분배가 개인의 능력이나 관심보다는 부모의 경제력에 의해 지나치게 좌우되는 것도 문제이다. 시골의 가난한 학생이 서울의 명문대학에 진학하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 이러한 현상이 방치된다면 중·저소득계층의 신분상승은 점점 더 어려워지고 社會의 역동성이 떨어지며 社會統合은 어려워지게 될 것이다.

私敎育이 學校敎育을 보완하기보다는 대체하는 것도 문제이다. 특히 치열한 입시경쟁으로 中·高等學校 敎育의 중심이 私敎育으로 이동하고 학교교육은 공동화되고 있다. 학교에서 공부할 것을 학원에서 가르치기 때문에 학교공부에 대한 관심은 낮아지고 있다. 학교진도보다 학원진도가 더 빠른 경우에는 학교수업이 낭비되기도 한다. 극히 일부이긴 하지만 학교교육이 오히려 私敎育에 의존하는 기현상도 나타나고 있다. 이러한 상황에서 敎育成果와 敎育投資의 效率性이 낮아지는 것은 불가피한 일이다.

모든 私敎育이 나쁜 것은 물론 아니다. 실제로 私敎育은 여러 가지 동기에서 이루어지고 있으며 그 중에는 불가피하거나 바람직한 것도 있다. 따라서 私敎育 問題를 근본적으로 해결하기 위해서는 사교육 수요를 원인별로 구분하여 관리하면서 公敎育과 私敎育 사이의 합리적 역할분담을 모색해야 할 것이다.

교육수요 증가의 가장 중요한 원인은 대학입시경쟁이다. 우선 대학이 진학 희망자를 다 수용하지 못하고 있다. 그러나 2003년이면 大學의 정원과 진학 희망자의 숫자가 비슷해지기 때문에 이 問題는 저절로 해소될 것이다. 보다 근본적인 문제는 대학의 획일적 서열화이다. 대학의 특성화가 이루어지지 않고 좋은 大學은 모든 것이 좋다는 식의 획일적인 서열화가 고착되면 정원의 확대나 진학 희망자의 감소에도 불구하고 더 좋은 大學을 가기 위한 소모적 경쟁은 계속될 수밖에 없다.

대학입학 전형방식도 교육수요의 팽창에 한몫 하고 있다. 학생선발은

시험성적 외에도 학생생활기록부, 추천서, 과외활동, 성장배경, 개인의 소질과 관심, 선발된 학생들의 구성 등을 종합적으로 고려해 이루어져야 한다. 그러나 대학은 입학전형에서 행정편의를 위해 시험성적을 중시해 왔다. 시험성적이 가장 중요한 基準이 되는 입학전형에서 시험은 예리한 변별력을 지녀야 한다. 그러나 大學이 획일적으로 서열화되어 있는 상황에서 상위 1~2%의 학생들이 지원하는 대학도 시험의 변별력에 의존할 수 있기 위해서는 시험이 어려워야 한다. 그 결과 학생들은 개성과 창의성을 버리고 교과서보다는 참고서 중심의 주입식교육을 통해 오로지 시험점수 높이기에 열중하고 과외비는 늘어날 수밖에 없다.

교육수요는 대학입시경쟁 외에 사회경제적인 이유로도 증가한다. 所得水準이 높아짐에 따라 교육수요가 다양해지고 教育의 質에 대한 국민의 기대수준도 높아진다. 학교교육만으로는 충족시키기 어려운 예·재능 교육수요가 늘어나는 것이 좋은 예이다. 핵가족화와 여성의 사회적 진출도 교육수요를 증가시키는 중요한 요인이다. 전통적으로 가정에서 이루어지던 教育을 이제는 市場이 담당해야 하는 것이다.

치열한 대학입시경쟁이나 사회경제적 원인으로 교육수요가 늘어난다고 해서 반드시 私教育 열풍이 불어야 하는 것은 아니다. 私教育은 교육수요자인 학생·학부모와 교육공급자 사이의 자발적 거래를 통해 이루어지는 것이기 때문에 사교육이 확대되는 것은 늘어나는 교육수요를 학교가 잘 충족시키지 못하거나 學校教育보다 私教育이 수요를 더 잘 충족시키기 때문이다. 韓國에서는 이 두 가지 원인이 동시에 작용하고 있다.

韓國의 學校는 財源의 제약과 제도의 경직성으로 인하여 다양한 교육수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 있다. 학교교육은 교육환경 면에서 사교육에 뒤지는 경우도 많다. 한 학급에 40~50명의 학생을 배정하여 가르치는 학교보다 훨씬 더 효과적인 교육과정을 운영하는 학원도 있다. 學校教育의 부실은 정부의 과도한 규제에도 원인이 있다. 初·中·高等學校教育에 대한 규제는 국공립과 사립을 막론하고 전국의 학교에 획일적인 教育을 강요하고 있다. 반면 私教育은 교과과정의 다양성과 運營의

신축성을 통하여 학생의 교육수요에 탄력적으로 대응할 수 있다.

學校敎育의 質이 私敎育에 비해 낮다면 교육수요가 사교육으로 몰리는 것은 당연하다. 따라서 학교교육이 교육수요를 더 잘 충족시킬 수 있도록 재원을 확충하고 제도의 신축성을 높여야 할 것이다. 그러나 사교육의 확대가 반드시 私敎育의 질적 우수성 때문만은 아니다. 韓國의 실정에서는 私敎育이 학교교육을 보완하는 것이 중요하다. 그러나 한국의 사교육은 학교교육을 보완하는 역할에서 벗어나 학교교육과 경쟁함으로써 敎育投資의 效率性을 떨어뜨리는 경우가 있다. 私敎育은 불공정하거나 비생산적인 방법으로 학교교육과 경쟁하기도 한다. 학교의 진도를 앞질러 가르치는 것은 전형적인 예이다.

문제의 핵심은 公敎育과 私敎育을 조화하여 敎育投資의 효율성을 높이고 교육기회를 공평하게 분배하는 것이다. 이를 위해서는 사교육을 무리하게 규제하기보다 대학입학경쟁을 위한 소모적 교육수요를 억제하고 학교교육의 질을 높이기 위한 종합적인 방안이 필요하다. 무엇보다 대학의 학생선발 방식이 달라져야 한다. 시험점수가 높은 학생을 기계적으로 고르는 선발방식에 매달리기보다는 대학을 특성화하고 교육효과를 극대화할 수 있는 다양하고 균형 있는 학생집단을 모집하는 데 많은 자원을 투입해야 할 것이다.

大學이 다양한 선발기준을 사용한다면 시험성적의 변별력에만 의존하지 않아도 되며 시험이 반드시 어려워야 할 이유도 없어진다. 1997년과 같이 수능시험이 쉬워진다면 대학은 수능성적 이외의 전형자료를 보다 많이 활용하게 될 것이고 학생들은 대학진학을 위해 과외교육에 매달리지 않아도 될 것이다. 初·中·高等學校도 교육수요를 더 잘 충족시킬 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 공급자 중심의 획일적 교육을 지양하고 다양한 분야와 수준의 과목을 학생들이 선택할 수 있게 해야 한다. 방과후에는 수익자부담원칙에 따른 다양한 교육과정을 운영함으로써 여성의 사회참여 확대와 핵가족화에 따른 교육수요를 포함하는 다양한 교육수요를 학교교육의 틀 안에서 충족시켜 주는 노력도 필요하다.

이제 산업사회의 대량생산체제를 위한 획일적 대량교육체제는 혁파되어야 한다. 그 대신 21세기의 지식사회, 정보사회에 맞게 개성과 창의성이 중시되는 교육체제를 갖추어야 한다. 아직도 대도시에 남아 있는 학교평준화정책은 폐지하고 단위학교의 자율성을 대폭 확대해야 할 것이다. 특히 학생선발, 납입금, 교육과정 등에 관한 자율성을 지니는 이른바 자립형 사립학교의 설립을 허용하여 다양한 교육기회를 창출해야 한다. 교육환경은 公敎育의 내실화를 위해서도 획기적으로 개선되어야 한다. 동시에 國·公立學校는 누구에게나 최소한의 교육기회를 보장하는 안전그물(safety net)로서의 역할을 담당해야 한다.

성숙된 교육문화의 창달을 위해서는 규제보다 자율화가 교육정책의 근간이 되어야 하며, 私敎育은 公敎育과의 보완관계 속에서 발전되어야 한다. 다만 사교육시장의 자율화는 공교육에 대한 과도하고 불합리한 규제와 간섭의 제거와 동시에 추진되어야 할 것이다. 公敎育의 손발은 각종 규제로 묶어 놓고 私敎育만 풀어 준다면 공교육의 공동화와 사교육의 과잉팽창은 더욱 심화될 것이다. 과외의 전면금지와 같은 대증적이고 강압적인 수단을 동원하기보다는 입학경쟁을 위한 소모적 교육수요를 줄이고 사교육에 대한 학교교육의 경쟁력을 높일 때 사교육 문제는 비로소 해결되고 敎育投資의 效率性도 높아질 수 있을 것이다. 이러한 교육혁신을 위해 교육투자가 촉매작용을 해야 한다.

## 4. 敎育投資의 財源調達

원칙적으로 敎育投資財源의 조달문제는 公敎育과 私敎育에서 다같이 발생한다. 사교육투자의 경우 가계가 재원조달의 일차적인 책임을 지지만 정부정책이 개입할 여지도 있다. 사교육기관(공급자)이나 사교육비를 지출하는 가계(수요자)에 대한 政策은 私敎育의 규모, 비용, 자원배분에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이는 과외학원에 저리융자를 해주는 政策과 무거운 세금을 부과하는 政策을 비교해 보면 쉽게 알 수 있다. 여기서

는 私敎育投資의 억제와 公敎育投資의 재원조달 문제를 중심으로 생각해 본다.

가장 먼저 언급할 것은 소모적 私敎育에 대한 投資를 억제하면서 비용, 교육성과, 형평의 관점에서 공교육에 비교우위가 있는 부문의 私敎育投資는 公敎育으로 흡수하는 일이다. 소모적 사교육 수요의 억제는 공교육 투자재원의 확보에 직접적인 도움이 되지는 않지만 公敎育의 投資效率性과 敎育費의 사부담 능력을 높이는 효과가 있다. 자세하게 되풀이할 필요는 없지만 公敎育 投資財源의 원활한 조달을 위한 직・간접적 방안으로서 중요한 것은 대학의 특성화, 입학전형방식의 혁신, 初・中・高等學校에 내용과 수준이 다양한 교과과정 개설, 수익자부담원칙을 적용하는 다양한 방과후 과정의 설치, 납입금과 교육투자에 대한 사립학교의 자율성 확대 등이 있다.

公敎育投資의 財源은 정부부담과 수익자부담으로 나누어 볼 수 있는데 각각의 재원조달 원리는 다르다. 政府負擔의 경우 여러 가지 제도적 개선이 필요하다. 특히 地方敎育의 投資財源인 지방교육교부금과 지방교육양여금은 규모와 부담분배의 합리성이 결여되어 있다. 교부금을 내국세수입의 일정비율(11.8%)로 하는 것은 예산배분의 정치적 과정에서 불확실성과 갈등을 줄이고 최소한의 교육재원을 안정적으로 확보하는 데에는 도움이 되지만 교부율의 조정이 거의 불가능하기 때문에 그 적정성에 대한 검토는 아예 이루어지지 않고 있다. 양여금도 교육세수입으로 한정되어 있기 때문에 비슷한 문제를 안고 있다.

양여금은 규모의 경직성 외에 교육세의 구조적 특징으로 인한 문제가 있다. 현행 교육세는 특별소비세, 등록세 등 10개 세목에 附加稅 형태로 부과되고 있으며 부가세가 아닌 형태로는 유일하게 금융・보험업자의 수익금액에 0.5%의 세율이 적용된다[42]. 韓國의 조세수입에서 地方稅의

42) 10개 세목은 3개의 국세와 7개의 지방세로 구성된다. 국세는 특별소비세, 교통세, 주세이며 지방세는 등록세, 경주・마권세, 균등할주민세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 담배소비세이다.

比重은 22%로 선진외국에 비해 낮기 때문에 지방교육을 위한 教育税는 지방세원을 우선적으로 활용하는 것이 타당하다. 또한 내국세 수입에서는 교부금이 지급되기 때문에 國稅源에 추가적으로 教育税를 부과하는 것은 세부담분배의 적정성보다는 세수입의 확보만을 위한 정책으로 풀이된다.

中央政府가 教育税를 징수한 다음 그 수입금을 양여금으로 교육자치단체에 재분배하는 데에는 자치단체간의 교육재정력을 균등하게 하기 위한 배려가 담겨 있지만 자치단체가 교육자치의 명분에 걸맞는 투자재원의 조달책임을 지지 않는 문제가 있다. 교육재정력의 균등화는 교부금의 분배를 통해 달성하고 교육세는 지방세에 통합하여 세제를 단순화하면서 자치단체가 教育投資財源의 조달에 관심을 가지고 스스로 책임을 지도록 유도하는 제도 개편이 필요하다. 이러한 制度가 기능을 제대로 발휘할 수 있기 위해서는 자치단체장이 地方教育에 대한 책임을 지도록 교육행정과 일반지방행정의 연계가 강화되어야 할 것이다[43].

6대도시가 담배소비세수입의 45%를 교육비특별회계로 전입하는 것이나 서울과 부산이 각각 중등교원봉급의 100%와 50%를 부담하는 것은 地方財源을 地方教育에 투입하는 일임에도 불구하고 자치단체들은 이를 부담스럽게 생각하고 있다. 한편 재정사정으로 말하면 경기도는 나머지 8개도보다는 6대도시에 더 가까움에도 불구하고 담배소비세 전입의 책임도, 중등교원봉급에 대한 책임도 지지 않고 있다. 이러한 제도적 모순은 지방교육을 위한 投資財源의 조달을 中央政府가 책임지고 있기 때문이다. 지방자치단체가 지방교육에 대한 실질적인 책임을 지고 中央政府의 역할은 教育交付金의 분배를 통해 자치단체간의 재정력 격차를 줄이는데 국한된다면 地方教育을 위한 투자재원조달은 地方政府의 주도로

43) 지방교육에 대해 주민직선에 의해 선출되는 자치단체장이 책임을 지는 경우 교육이 중요한 지방정치의 관심사가 될 것이다. 또한 교육에 대한 주민의 참여가 늘어나고 발언권이 높아지는 효과도 얻을 수 있을 것이다.

이루어질 수 있을 것이다.

公敎育投資費의 사부담은 기본적으로 수익자부담원칙에 입각하고 있다. 그러나 납입금제도와 장학제도를 함께 보면 실제로는 수익자부담원칙과 응능원칙(부담능력에 따른 부담원칙)이 공존하고 있음을 알 수 있다. 응능원칙은 수익자부담원칙하에서 발생하는 형평성의 문제를 해소하기 위한 보조적 기능을 하는 것이 분명하지만 수익자부담원칙에 따른 재원조달의 잠재력을 극대화하는 데 긴요하다. 韓國의 公敎育費 중에 私負擔比率이 높은 것을 감안할 때 敎育費의 정부부담비율을 높이는 것이 바람직하다. 그러나 정부부담비율을 높이는 것만으로 부족하다면 수익자부담원칙을 더 적극적으로 활용하면서 부담능력이 없는 가계에 대한 장학제도를 강화하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다.

형평성을 높이는 제도적 보완 없이 수익자부담을 늘리는 데는 한계가 있다. 私敎育을 公敎育으로 흡수하기 위한 노력이 본격화되면 수익자부담의 비율은 더 높아질 가능성도 있다. 그러나 여성의 사회진출과 같은 사회경제적 요인으로 발생하는 교육수요를 포함한 기존의 각종 사교육수요를 학교교육이 흡수하는 경우 규모의 경제효과로 인해 총사부담교육비는 줄어들 것이다. 그렇다고 하여 수익자부담으로만 소요재원을 조달해야 하는 것은 아니다. 여성의 사회진출과 사회적 분업을 촉진하고 規模의 經濟를 실현하기 위해 政府가 費用의 일부를 부담하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

# Ⅷ. 結　　論

## 1. 要　約

조선 말에 시작된 근대적인 국민교육은 일제탄압에 의해 미처 꽃봉오리를 터뜨리기도 전에 중단되고 말았으며 일부 선각자들에 의해 민족교육의 불씨가 이어지기는 했지만 1945년 해방이 될 때까지 한반도는 사실상 식민지교육의 장이 되고 말았다. 그러나 해방이후 미군정기에 이미 義務敎育을 敎育政策의 기조로 삼았으며 문맹퇴치운동과 함께 국민교육의 열기가 온 나라를 가득 메웠다. 이러한 國民敎育의 열정은 한국전쟁으로 잠시 주춤거리기는 하였지만 전선이 안정되자마자 다시 뜨겁게 타올랐으며 1959년에 初等敎育의 취학률은 이미 96%에 달하였다.

國民敎育의 성공은 1960년대부터 본격화된 경제개발의 밑거름이 되었으며 국민경제의 역량이 성장함에 따라 교육기회도 급속하게 확대되어 1970년대 후반에는 중학교 취학률이, 1990년대 중반에는 고등학교 취학률이 각각 90%를 넘어서게 되었다. 대학과 유치원교육의 성장은 1980년대 이후에 나타난 현상이지만 이미 대학의 취학률은 선진국 수준인 50%를 넘어섰으며 유치원 취원율도 40%를 넘어서고 있다. 앞으로 한동안 유치원교육은 취원율이 100%를 향해 급속히 높아지는 양적 팽창을 계속하겠지만 韓國敎育의 핵심적 과제는 이제 교육의 질을 높이는 것이다.

韓國의 敎育投資政策이 당면하고 있는 과제는 어렵고도 다양하다. 중요한 것으로는 제일 먼저 公敎育과 私敎育 사이에 심각하게 왜곡되고 있는 투자배분을 바로잡는 일일 것이다. 소모적인 대학입학경쟁을 위한 교육수요를 억제하고 기존의 사교육영역 중에서 學校敎育이 비용과 효과

면에서 경쟁력이 있는 부문은 과감하게 흡수해야 한다. 이를 위해서는 학교교육의 질이 높아지고 학교가 새로운 교육수요에 효과적으로 대응할 수 있는 탄력성을 지닐 수 있도록 教育投資政策이 뒷받침을 해야 한다. 학교교육이 사교육을 흡수하고 새로운 수요에 탄력적으로 대응하기 위해 필요하다면 수익자부담원칙을 과감하게 적용하는 것도 허용되어야 할 것이다.

학교와 교사의 어떠한 특징이 교육성과에 결정적인 영향을 미치는지는 분명하지 않지만 학교와 교사에 따라 教育成果가 달라진다는 데는 의문의 여지가 없다. 더구나 韓國의 교육환경 개선은 설사 教育成果에 뚜렷한 기여를 하지 못한다고 하여도 학생과 교원의 복지를 위해서라도 적극적으로 추진되어야 한다. 특히 과밀학급과 과대학교의 해소, 책걸상, 조명, 냉난방, 학교급식, 교원의 근무여건 등의 물리적 교육환경을 개선하기 위해서는 과감한 교육투자가 이루어져야 한다. 다만 교원의 처우를 개선하기 위해 보수수준을 획일적으로 높이기보다는 보수, 승진, 보직, 연구지원, 교육·훈련 등이 교원처우개선, 사기앙양, 능력개발 등을 통하여 교육성과에 기여할 수 있는 유인체계를 개발해야 할 것이다.

學校의 質을 반영하는 교육환경 외에도 교육수요자의 선택권과 발언권, 단위학교와 교사의 자율과 책임, 학교간의 경쟁 등 교육체계의 구조도 교육성과에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 이러한 사실에 비추어 보면 한국의 중앙통제 중심의 경직적이고도 획일적 교육체제는 시급히 혁파되어야 한다. 국공립과 사립을 막론하고 단위학교와 교사에 대한 규제와 지시를 대폭 줄이고 교육현장의 필요에 따라 교육자원이 신축적으로 배분될 수 있게 해야 한다. 같은 맥락에서 사립학교에는 교육과정은 물론 납입금과 학생선발에 대한 자율권을 대폭 확대하여 다양한 교육기회가 제공될 수 있도록 해야 할 것이다.

教育에 대한 政府의 광범위하고 직접적인 규제와 간섭이 야기하는 문제를 피하기 위해 政府는 수준 높은 교육투자정책을 통해 간접적으로 교육부문의 자원배분을 조절해야 한다. 教育投資는 학교와 교사에게 유인

을 提供하는 것 외에 교육비부담과 교육기회분배의 형평성을 제고하는 역할도 맡아야 한다. 형평성 제고를 위해서는 私敎育의 축소 외에 公敎育費의 정부부담을 늘리는 방안이 필요하다. 그러나 수익자부담이 불가피한 경우에는 부담능력이 약한 사람에게는 財政支援을 제공함으로써 부담능력이 있는 사람에게는 보다 적극적으로 수익자부담원칙을 적용할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 사립학교의 납입금을 자율화하는 대신 국공립학교가 안전그물의 역할을 하게 하는 방안도 모색되어야 할 것이다.

敎育投資의 政府負擔을 늘리기 위해서는 교육교부금, 교육양여금, 교육세 등의 역할과 구조를 재검토할 필요가 있다. 교육교부금은 교부율에 신축성을 부여하고 지방자치단체간의 재정력 불균등을 완화하는 핵심수단으로 활용하는 것이 바람직하다. 그 대신 교육세는 지방세에 통합하고 양여금제도를 폐지하는 대신 자치단체의 일반행정과 지방교육행정의 연계를 강화함으로써 민선 자치단체장이 지방교육의 투자재원조달에 대해서도 책임을 지는 체제를 만드는 것이 필요하다.

## 2. 맺는 말

1980년대 후반 이후의 소련붕괴, 독일통일, 사회주의국가의 시장경제 전환 등으로 냉전이 종식되고 국제사회가 시장원리에 충실한 경쟁시대로 진입하게 됨에 따라 세계의 모든 나라들이 새로운 질서에 적응하면서 새로운 질서가 창출하는 기회를 활용하기 위해 불꽃튀는 경쟁을 벌이고 있다. 또한 19세기와 20세기의 산업사회와는 달리 知識과 情報가 附加價値源이 되는 21세기는 개성과 창의성의 시대이기도 하다. 韓國의 敎育은 이제 급속하게 재편되고 있는 새로운 국제사회와 21세기가 요구하는 유능한 人力을 길러 내는 역할을 수행하기 위해 다시 태어나야 할 것이다.

이러한 교육혁신을 유도하고 새로운 교육체제의 발전을 효과적으로

뒷받침할 수 있기 위해서는 教育投資政策도 근본적으로 달라져야 한다. 韓國의 교육계에는 教育財政의 역할이란 보다 많은 教育財源을 확보하는 것이라는 인식이 지배하고 있는 것처럼 보인다. 韓國의 교육환경이 너무나 열악하기 때문에 더 많은 교육재원이 필요하다는 견해가 설득력을 지니는 것은 사실이다. 그러나 교육투자에는 기회비용이 있기 때문에 교육에 무조건 더 많은 자원을 투입하면 된다는 생각은 지나치게 단순하다. 더구나 教育成果가 教育投資의 규모에 비례하는 것이 아니기 때문에 분별 있는 교육투자만이 높은 효율성을 얻을 수 있다.

韓國의 教育投資는 中央政府의 방침에 따라 하향식으로 이루어져 왔다. 그 결과 교육재정의 역할은 정부가 원하는 부문에 투자가 이루어질 수 있도록 재원을 배분하는 소극적인 역할만을 맡아 왔다. 그러나 학교와 교사의 자율과 책임, 학교간의 경쟁, 교육소비자의 주권이 강조되는 새로운 교육체제에서 教育投資政策은 政府의 구상에 따라 교육에 투입되는 요소를 공급하는 단순한 통로이기보다는 教育資源을 동원하고 그 배분을 조정하는 적극적인 역할을 담당해야 한다.

誘因制度(incentive system)로서의 教育投資가 성공하기 위해서는 교육공급자와 교육수요자의 행태에 대한 정교한 분석과 이해가 필요하다. 특히 유인에 대해 교육시장 참여자가 어떻게 반응할지를 정확하게 알아야 한다. 따라서 효과적인 유인제도를 설계하기 위해서는 사전에 충분한 研究가 이루어져야 한다.

韓國社會에 만연되어 있는 평균주의는 교육투자정책이 적극적인 유인제도로서의 역할을 수행하는 데 장애가 될지도 모른다. 평균주의는 유인제도와 상극관계에 있기 때문이다. 물론 평균주의는 韓國에만 특유한 것은 아니다. 그러나 教育에 관한 한 韓國의 평균주의는 상당히 극단적인 모습을 보일 때가 있다. 고교평준화, 과외의 전면금지, 국공립과 사립 中·高等學校의 동질화, 학생의 종교를 무시한 학교배정 등이 좋은 예이다. 새로운 教育投資 政策이 성공하기 위해서는 극단적인 평균주의보다는 합리적인 차별에는 정당성을 부여하는 개방적인 사고가 필요하다.

# 參 考 文 獻

## - 資 料 -

교육부, 『교육통계연보』, 1996, 1997.

______, 『'96~98 교육재정 투자계획(안)』, 1996. 3.

______, 『교육개혁 이렇게 추진하고 있다.』, 1997. 6.

교육부 · 한국교육개발원, 『통계로 본 한국교육의 발자취』, 1997. 12.

문교부, 『문교40년사』, 1988.

재정경제원 『예산개요』 및 『예산개요 참고자료』, 각 연도.

통계청, 『도시가계연보』, 1994.

______, 『한국의 사회지표』, 1988, 1996.

한국개발연구원 『財政統計資料集』, 1994.

한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994, 1996, 1997.

한국은행정보시스템(BOKIS), 「경제통계정보」, 1997. 12.

OECD, *Education at a Glance*, 1996(한글판, 교육부 역).

## - 論文 및 著書 -

공은배 · 백성준, 『한국 교육투자의 실태와 수익률분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.

공은배 · 천세영, 『한국의 교육비 수준』, 한국교육개발원, 1990.

교육개혁위원회, 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁보고서』, 1995. 5. 31.

______, 『한국교육개혁백서 (1994~1998)』, 1997.

교육부, 『과열과외 완화 및 과외비 경감대책』, 1997. 5.

申光湜 · 李周浩, 「敎育改革의 課題와 方向 : 經濟的 接近」, 韓國開發硏究院, 1995. 3.

尹建永, 『한국교육재정의 현황과 개혁방향』, 한국개발연구원, 1996. 1.

______, 「한국의 교육성장과 교육비」, POSRI Fellow discussion paper, 1997. 6.

李周浩, 「人力需給展望과 高等敎育 改革課題」, 『한국개발연구』, 1994 겨울, 한국개발연구원, 1994.

______, 『雇傭對策과 人的資源開發』, 한국개발연구원, 1996. 9.

한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997. 5.

Barro, Robert J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, 106, 1991, pp. 407～443.

Betts, Julian R., "Does School Quality Matter? Evidence from the National Longitudinal Survey of Youth," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 77, No. 2, February 1995, pp. 231～250.

Brewer, Dominic J. and Ronald G. Ehrenberg, "Does it Pay to Attend an Elite Private College?: Cross Cohort Evidence on the Effects of College Quality on Earnings," NBER Working Paper #5613, 1996.

Bush, George, *America 2000*, U.S. Department of Education, 1991.

Card, David and Alan B. Krueger, "Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, N0. 1, 1992a, pp. 1～40.

______, "School Quality and Black-White Relative Earnings: A

*Direct Assessment*," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 1, 1992b, pp. 151~200.

______, "Labor Market Effects of School Quality: Theory and Evidence," NBER Working Paper #5450, 1996a.

______, "School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina," NBER Working Paper #5613, 1996b.

Drucker, Peter F., *The Age of Discontinuity*, Harper Torchbooks, 1968(paperback, 1978).

Fernandez, Raquel and Richard Rogerson, "Public Education and Income Distribution: A Quantitative Evaluation of Education Finance Reform," NBER Working Paper No. 4883, October, 1994.

______, "On the Political Economy of Education Subsidies," Research Department Staff Report 185, Federal Reserve Bank of Minneapolis, December 1994.

Flyer, Frederick and Sherwin Rosen, "The New Economics of Teacher and Education," NBER Working Paper No. 4828, August 1994.

Glomm, Gerhard and B. Ravikumar, "Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 4, 1002, pp. 818~834.

Hanushek, Eric A., "Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: Estimation Using Micro Data," *American Economic Review*, 61(2), May 1971, pp. 280~288.

———, "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV, September 1986, pp. 1141~1177.

———, "The Trade-off between Child Quantity and Quality," *Journal of Political Economy*, 100(1), 1992, pp. 84~117.

———, Steven G. Rivkin, and Dean T. Jamison, "Improving Educational Outcomes While Controlling Costs," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 37, 1992, pp. 205~238.

Hanushek, Eric A. *et al.*, *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Hoxby, Caroline Minter, "Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?," NBER Working Paper No. 4978, December 1994a.

———, "Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?," NBER Working Paper No. 4979, December 1994b.

———, "How Teachers' Unions Affect Education Production?," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 3, 1996, pp. 671~718.

Liebman, James S., "Voice, Not Choice," *The Yale Law Journal*, Vol. 101, 1991, pp. 259~313.

Marshall, Ray and Marc Tucker, *Thinking for a Living: Education and the Wealth of Nations*, Basic Books, 1992.

Peltzman, Sam, "The Political Economy of the Decline of Americal Public Education," *Journal of Law and Economics*, vol. XXXVI, April 1993, pp. 331~370.

Perotti, Roberto, "Poitical Equilibrium, Income Distribution, and Growth," *Review of Economic Studies,* 60, 1993, pp. 755~776.

Poterba, James M., "Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?," NBER Working Paper No. 4916, November 1994.

Rivera-Batiz, Luis A. and Paul M. Romer, "Economic Integration and Endogenous Growth," *Quarterly Journal of Economics,* 106, 1991, pp. 531~556.

Romer, Paul M., "Human Capital and Growth: Theory and Evidence," *Carnegie-Rochester Conefrence Series on Public Policy,* 32, 1990, pp. 251~286.

Rothstein, Paul, "The Demand for Education with 'Power Equalizing' Aid: Estimation and Simulation," *Journal of Public Economics,* 49, 1992, pp. 135~162.

〈國文要約〉

# 韓國의 教育發展과 教育投資

尹建永 · 崔英順

해방 후 韓國의 교육기회는 급속하게 팽창하였으며 1960년대 이후의 경제개발의 밑거름이 되었다. 1959년에 初等教育의 취학률은 이미 96%에 달하였으며, 經濟開發과 함께 교육기회도 급속하게 확대되어 1970년대 후반에는 중학교 취학률이, 1990년대 중반에는 고등학교 취학률이 각각 90%를 넘어서게 되었다. 현재 대학 취학률은 선진국 수준인 50%를 넘어서고 있다.

教育投資配分의 합리성을 높이기 위해서는 公教育과 私教育 사이의 資源配分 왜곡을 바로잡고 대학입학경쟁을 위한 소모적 교육수요를 억제해야 한다. 또한 교육환경 개선을 위해 과감한 교육투자가 요구되며, 교원의 보수 · 승진 · 보직 · 연구지원 · 교육 · 훈련 등을 교육성과에 긴밀하게 연관시켜야 할 것이다.

教育投資는 教育市場의 자율성 확대와 교육기회의 다양성 제고에 기여해야 하며, 교육수요자의 선택권과 발언권, 단위학교와 교사의 자율과 책임, 학교간의 경쟁촉진 등을 적극적으로 추구해야 할 것이다. 경직적 · 획일적 교육체제를 혁파하고 교육현장의 필요에 따라 資源이 配分되어야 하며, 사립학교는 교육과정에 대한 자율권을 지니고 다양한 教育機會를 提供할 수 있어야 할 것이다.

또한 教育投資政策은 교육비 부담과 교육기회 분배의 형평성 제고에 기여해야 한다. 이를 위해 사교육의 축소, 공교육투자의 증가, 수익자부담원칙의 적용 확대 등이 필요하며, 사립학교의 학생선발과 납입금정책

의 自律性을 높여야 할 것이다. 대신 국공립학교는 선도자의 역할보다는 교육안전그물의 역할을 맡아야 할 것이다.

교육교부금, 교육양여금, 교육세 등의 역할과 구조를 개선해야 한다. 교육교부금은 교부율에 신축성을 부여하고 지방자치단체간의 재정력 불균등을 완화하는 핵심수단이 되어야 하며, 教育稅는 地方稅에 統合하고 양여금제도를 폐지하는 대신 자치단체장이 地方教育의 投資財源調達에 대해 責任을 지는 체제를 만들어야 할 것이다.

⟨Abstract⟩

# Educational Development and Investment in Korea

Yun, Kun Young, Choi, Young Soon

Korea is well known for its successful economic development. Equally impressive, if less well known, is the rapid growth of public education in Korea. Immediately after the World War II, 78% of the population over 12 years of age were illiterate. Thanks to the high priority placed on education by parents and the government, illiteracy rate dropped to 42% in 1948, and to 32.5% in 1960. The opportunities for public education also expanded dramatically. In 1959, 96% of all school age children were enrolled in primary school, and the enrollment rate for middle school reached 90% in the late 1970s. By mid 1990s, the enrollment rate for high school reached 90%. Current enrollment rate for college (including two-year junior college) is about 50%.

To some extent, the rapid expansion of public education was achieved at the expense of the quality of education. The quality of school is low because: classrooms are over-crowded, teachers are overworked and poorly motivated; curriculum is distorted by the competition in college entrance examination; school programs are undermined by unfair and sometimes destructive competition from private educational institutions. Korean education system is inefficient. Although Korea spends as much as 12% of GDP on education, about half of the resources are devoted to private education which is geared to the competition in the college entrance examinations. The upshot is low social efficiency of educational investment and less than equitable distribution of educational costs and opportunities.

There is a broad consensus in Korea that the educational system needs a complete overhaul and, in May 1995, in order to support education reform, the government decided to increase education

budget to 5% of GNP by 1998. Obviously, pouring money into education does not guarantee good education, or efficient and equitable use of educational resources. What is needed is a framework of investment policy that can guide resource allocation to achieve maximum efficiency and equity. However, there does not seem to be a clear conceptual framework to link education reform and investment. The paper attempts to fill a part of this gap.

Some of the findings are as follows:

1) The efficiency of education must be improved: private education need to be curtailed; colleges need to employ diverse admission criteria other than scores in written examinations; the quality of school should be enhanced; compensation of teachers must include effective incentives for better performance.

2) Autonomy of schools and teachers must be expanded and diversification of opportunities for learning must be encouraged: choice and voice of students and parents, autonomy of schools and teachers, competition among education providers (esp. schools) are important; inflexible and centralized education system and uniform application of education policy across the nation need to be abolished and resource allocation must be flexible enough to suit local situations; private schools must be allowed to have more freedom in setting policies on curriculum.

3) Education investment policy must be equitable in the distribution of costs and opportunities of education: more public investment for education and wider application of the benefit principle in distributing the cost of education are necessary; private schools must be allowed to have their own policies on admission, tuition and fees; rather than leading the educational scene, public schools (national and local) need to be a education safety net.

4) Education grants and education tax system need to be reformed: total amount of education grants need to be determined in a flexible manner; education grants should reduce the gaps between financial capabilities of local educational districts; the head of local government must be made responsible for the financing of local education; and the education tax, which is mostly levied as an add-on tax, need to be integrated with the respective main taxes.

〈著 者 略 歷〉

**尹 建 永**

서울大學校 機械工學科 卒業
서울大學校 行政大學院 碩士
뉴욕州立大學校 經濟學 碩士
하바드大學校 經濟學 博士
現 延世大學校 經濟學科 敎授

**崔 英 順**

梨花女子大學校 經濟學科 卒業
延世大學校 經濟學 博士
現 梨花女子大學校 社會生活學科 兼任敎授

政策報告書 98－04

**韓國의 敎育發展과 敎育投資**

1998年 5月 30日 印刷
1998年 6月 5日 發行

著 者 尹建永・崔英順
發行處 **韓國租稅硏究院**
137-130 서울特別市 瑞草區 良才洞 60番地
電話：3460－2114(代), 팩시밀리：574－9183
登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版및 印 刷 상 일 인 쇄

ISBN 89-8191-118-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.
값 4,000원