

교육 부문의 주요 변화

요 약

- 각급 학교의 취학률과 진학률은 급격히 증가하여, 현재 초·중·고의 취학률은 모두 완전취학 수준이고 대학입학정원은 고교 3학년 재학생 수를 초과하고 있다.
- 예·체능고를 제외한 특목고 학교수는 1985년 이후로 4개교에서 2008년 55개교로 증가하였으며, 학생수는 30,094명으로 1985년에 비하여 약 57배 증가하였다.
- 유치원, 초등학교, 중등학교의 교원 1인당 학생수의 국가 순위는 여전히 OECD 회원국들 중에서 최하위권이다.
- 중등학생들의 주요 교과목 학업성취도는 지난 10여 년 동안 거의 모든 평가에서 세계 1-5위에 위치하여 최상위권에 있다.

교육은 개인적 차원에서는 그 성과가 삶의 질에 관련되며, 국가적 차원에서는 한 국가의 성장잠재력과 역량을 결정하게 된다. 국가의 발전은 어느 국가에서나 인적자원의 개발에 의존한다. 따라서 국가 간의 경쟁은 학교교육의 영역으로 확산되어 나타나고 있다. 대표적인 교육성취도의 국제비교평가로는 국제교육성취도평가협회(International Association for the Educational Achievement; 이하 IEA)가 주관하는 TIMSS(Trends in International Mathematics and Science Study)와 OECD 국가들이 만 15세 학생들을 대상으로 수행하는 PISA(Programme for International Student Assessment)가 있다.

이 글은 우리나라 사회동향의 한 부문으로서 학교교육의 변화과정을 체제적 관점에서 서술하여, 우리나라 교육의 전반적인 상황에 대한 국민들의 공감대를 넓히는데 기여하려는 것이다. 이 글에서 교육부문의 지표들은 1) 교육기회, 2) 교육자원, 3) 교육효과(또는 성과)로 분류하였다. 교육의 기회 영역에서는 국민보통교육인 초·중등교육과 이후의 대학교육의

기회가 국민들에게 어느 정도 열려 있는지를 서술하며, 교육자원의 영역에서는 학교교육의 환경적 조건으로 기능하는 인적자원, 시설자원, 그리고 재정지원의 변화내용을 서술한다. 끝으로 교육효과 영역에서는 한국 중등학생의 학업성취도 수준을 다른 경쟁국가들과 비교하여 제시하고, 교육의 성과가 개인의 경제생활의 질과 관련하여 어떻게 나타나고 있는지 서술한다.

교육의 기회

교육기회 영역의 지표들은 일반 국민에게 학교교육을 받을 기회가 어느 정도 열려 있는지를 계량적으로 표현한다. 국민의 학교교육에 대한 접근성을 가능성이 아닌 결과로서 제시하는 지표들은 다양하다. 첫째는 국민의 교육수준이 어느 정도인지를 나타내는 학력수준별 인구분포이다. 둘째, 국민들이 상급학교에 진학하는 비율과 최고수준의 대학교육 인구가 어느 정도인지로 파악할 수 있다. 셋째, 학교교육 이후에도 사회생활과정에서 평생교육의 기회를 어느 정도 향유하는지를 반영하는 평생교육의 현황정보로 파악할 수 있다. 끝으로, 학교에 재학하는 동안에 어떠한 교육을 받는지를 검토하는 것이다.

교육기회의 주제는 학교 취학률에 제한되는 개념이 아니고 국민이 받는 교육의 질, 학교교육 이후의 삶속에서의 교육기회를 모두 망라한다. 여기서는 모든 수준에서 이루어지는 교육기회의 기초자료가 되는 취학률과 진학률, 국민의 학교선택권의 다양성을 반영하는 학교설립 유형의 다양성, 그리고 다른 학교급에 비하여 차별적 특성을 보이는 유아교육 기회의 장기적인 변화 추이를 서술한다.

취학률과 진학률

취학률은 국민이 학교교육을 받을 기회가 어느 정도인지를 반영하는 지표로서 모든 학교 수준에서 교육기회의 기초자료로 사용된다. 반면에 진학률은 상급학교 교육에 대한 기회로서 교육수요자의 관점에서 실질적 의미가 있는 교육기회 지표이다. 따라서 이 두 가지 지표는 함께 다룰 필요가 있다. [그림 III-1]은 2000년부터 2008년까지의 각급 학교 취학률을 보여주고 있다. 여기에서 특징적인 것은 2005년부터 국민보통교육에 해당하는 초등학교에서 고등학교까지의 취학률은 모두 90%가 넘어 완전취학률에 가까우나, 유아교육과 대학교육은 그에 못 미치고 있다는 것이다. 특히 유아교육은 다른 학교급에 비하여 매우 낮은 취학률을 보인다.

이 같은 취학률의 동향은 우리나라 교육의 역사적 배경, 그리고 정부의 교육정책과 밀접한 관련을 맺고 있다. 우리나라의 모든 국민에게 학교교육의 기회가 열린 것은 해방 이후라고 할 수 있다. 배워야 인간다운 삶을 영위할 수 있다는 국민의 교육열은 초등학교 취학률로 나타났다. 해방직후 초등학교의 취학률은 50%에 근접하고 있었으며, 한국전쟁을 겪은 이후에 정부는 『의무교육 완성 6개년 계획』을 1954년에서 1959년까지 시행하였고, 1958년에 『의무교육재정교부금법』의 제정으로 1959년에 무상의무교육으로 확대되었다. 그 결과 초등학교 취학률은 1957년에 이미 91%에 도달하여 완전취학률에 가까웠다. 이 같은 사실은 교육을 통하여 기초능력을 갖춘 노동인력이 축적됨에 따라, 1960년대에 시작된 우리나라의 산업화 과정이 가능하였다는 진실을 알려준다.

각급 학교의 취학률은 순차적으로 증가하여, 중학교 취학률은 1990년 이후, 고등학교 취학률은 2000

년 이후에 90% 이상의 취학률에 도달하였으며, 대학 교육기관의 취학률도 1980년대 이후 꾸준히 증가하여 [그림 Ⅲ-1]과 같은 현재에 이르고 있다.

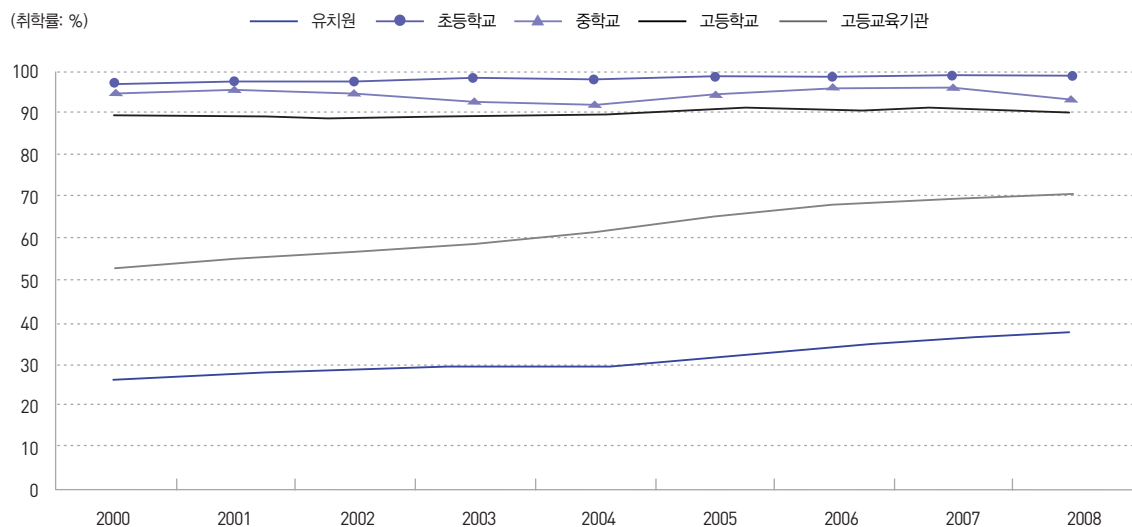
취학률과 더불어, 우리나라의 국민들이 체감하는 교육문제와 밀접한 관련을 맺는 교육기회 지표는 진학률 지표이다. 특히 진학률은 상급학교 교육에의 기회를 의미하는 것으로 국민의 교육열을 반영하는 지표이기도 하다. 다음의 [그림 Ⅲ-2]는 1970년부터 2008년까지의 각급 학교로의 진학률 추이를 요약하여 제시한 것이다.

이 그림에서 특징적인 것은 진학률의 추이가 초등학교→중학교, 중학교→고등학교, 고등학교→대학교 교육기관에 따라 순차적으로 가파르게 상승하며, 현재 국민보통교육에 해당하는 고등학교까지의 진학률은 완전진학률에 도달하였다. 이는 두 가지 정보를 알려준다. 첫째는 국민 모두가 상급학교 진학을 희망하였다는 것이며, 둘째는 우리나라의 교육체제가 그 같은

진학열기를 수용할 역량을 빠르게 갖추었다는 것을 의미한다.

진학률은 또한 취학률과 더불어 해방이후 국민들이 경험한 학교교육문제의 배경과 이에 대한 정부의 정책적 대응을 반영하는 지표이다. 초등학교 취학률이 일찍이 완전취학률에 도달하였음에도 1970년에 중학교 취학률은 36.6%에 불과하였으며, 1970년 중학교 진학률은 66.1%였다. 1960년대는 중학교 입시가 과열된 시기였으며, 이 당시에 드러난 교육문제들은 오늘날의 교육문제들과 본질적으로 동일하며, 우리 사회의 병리적인 교육문제들의 구조적 특성이 드러난 시기였다. 즉, 교육문제는 학교의 서열화, 상급학교 입시의 과열, 재수생, 사교육 문제 등으로 요약된다. 1960년대 초에 우리나라는 국민소득이 UN에 등록된 120개 국가 중에서 119위에 머무는 최빈국 중의 하나였다. 그럼에도 1960년대는 초등학생이 중학교 입시를 위하여 재수를 하고, 학원과 과외에 몰입하여 국민의

[그림 Ⅲ-1] 각급 학교의 취학률: 2000-2008



출처: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 년도.

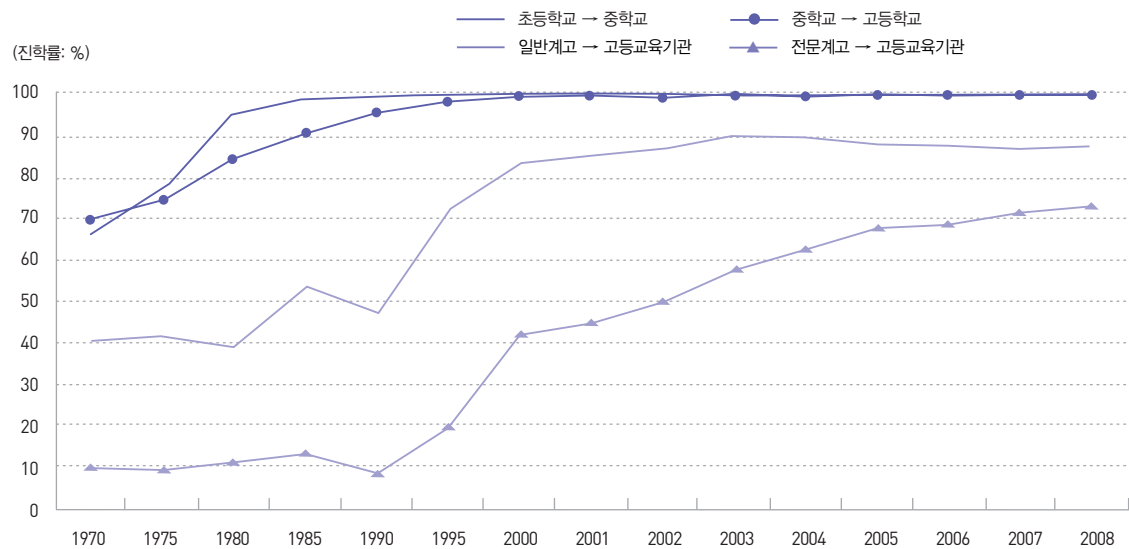
교육비 부담이 과열된 고통스러운 시기였다. 정부는 1969년에 이르러 역사적인 중학교 무시험 전형을 교육정책으로 채택하여 중학교 서열화를 없애고, 동시에 중학교 입학정원을 늘려 전국의 어린이들을 중학교 입시지옥에서 구제하였다. [그림 Ⅲ-2]는 중학교 무시험 전형이 시작된 1969년 이후로 중학교 진학률이 급격하게 증가하는 것을 잘 드러낸다.

중학교 인구의 파고는 3년 뒤 고등학교의 입시경쟁으로 이어졌다. 학교의 서열화, 입시경쟁, 재수생, 사교육 문제가 심화되었으며, 정부는 마침내 1974년 2월에 고교 평준화 정책을 시행하여, 모든 학생이 거주지에서 무시험 전형으로 고등학교에 다닐 수 있도록 하여, 고교의 서열화를 파격적으로 제거하여 중학생들을 고교 입시경쟁에서 구제하였다. 고교 평준화 정책은 1973년 12월에 입안하여 1974년 2월에 법령으로 시행된 초고속 정책이었으니, 이 시기의 고교 입시 문제가 어느 정도로 급박한 사회문제였는지를 유추

할 수 있다. [그림 Ⅲ-2]는 고등학교 진학률이 1974년 이후 가파르게 증가하여, 1990년대에는 모든 중학교 졸업자들의 고등학교 진학이 가능하였다는 것을 잘 보여주고 있다.

동일한 현상은 대학교육기관의 진학률에서도 나타난다. 고교 평준화 정책으로 인하여 증가한 고등학교 인구는 곧 대학입시문제를 더욱 심화시키게 되었다. 해방이후 1960년에 이르기까지 대학의 학생선발과 운영은 파행적으로 진행되었다. 박정희 정부는 대학교육의 질 관리 차원에서 대학의 입학정원을 철저히 통제하는 정책을 시행하여, 대학의 입학정원은 총인구의 약 5% 수준으로 제한되었다. 그 결과 대학을 졸업한 소수의 인구가 사회적 지위를 독점하는 사회체제를 갖게 되었다. 늘어난 고등학교 졸업생수와 제한된 대학입학정원은 과도한 대학입시경쟁을 초래하였고, 사교육, 재수생 등의 사회적 문제를 양산하게 되었다. 이에 대한 해소책으로 전두환 정부는 1981년에

[그림 Ⅲ-2] 각급 학교의 진학률: 1970-2008



출처: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 년도.

대학졸업정원제 정책을 시행하여, 모든 대학의 입학 정원은 2배로 늘리고, 졸업은 원래의 정원으로 제한하는 정책을 시행하였으나, 이 정책은 실효성이 없이 대학의 정원만 두 배로 늘리는 결과로 귀착되었고 1980년과 1985년 사이에 대학재학생수는 약 2배로 늘어났으며, 진학률도 53.8%에 도달하였다. 즉, 일반계 고등학교 졸업생의 절반은 대학 진학이 가능해진 것이다.

대학입학정원이 두 배로 증가하였음에도 대학입시 문제는 여전하였다. 1995년에 정부가 대학설립의 인허가권을 포기하고 대학설립준칙주의를 채택하자 대학교육법 시행령이 정한 일정기준에 도달하면 대학설립이 가능하게 되었다. 따라서 1990년대 중반 이후부터 2000년에 이르기까지 대학 진학률은 다시 급격하게 증가하여 2003년에는 대학입학정원이 전국의 고교 3학년 학생수를 초과하게 되었다. 즉, 원하는 사람은 누구나 대학에 갈 수 있는 사회가 된 것이다. 그러나 대학입시경쟁은 여전히 과열된 상태이며, 동시에 대학 간의 양극화 현상은 뚜렷해지고 있다. 우수 대학들은 세계적 수준의 경쟁력을 확보하기 위하여 치열하게 경쟁하는 반면에, 많은 대학들은 입학정원을 채우지 못하여 폐교의 위기에 몰리게 되고, 대학 간 통폐합과 특성화 전략을 채택하는 현상이 나타나고 있다.

교육기회는 우리나라 국민의 교육열과 밀접한 관련을 가지며, 교육열에 대한 본질적 이해는 해방이후의 진학률 추이에서 드러나고 있다. 해방 이후 2000년대에 이르기까지 한국 교육문제의 해법은 대학의 입학정원을 늘려서 상급학교 경쟁을 완화하는 것으로 이해되었다. 1981년의 대학입학정원제, 1995년의 대학설립준칙주의의 도입은 모두 대학입학정원을 확대

하는 효과를 가져왔다.

그러나 모든 학교급에서 상급학교로의 완전진학률이 가능해 졌음에도 불구하고, 1960년대의 중학교 입시에서 노정된 학교의 서열화, 재수생, 사교육으로 대변되는 한국의 교육문제는 오늘날에도 여전하다. 지금은 ‘좋은 대학가기’의 경쟁이 치열하며, 좋은 대학에 진학하기 위하여 일찍이 경쟁에 참여하는 사교육 현상이 초등학교와 중학교에까지 파급되고 있다. 즉, 국민의 교육열은 단순히 자녀를 상급학교에 보내는 것이 아니었으며, 사회적 보상이 기대되는 교육을 원하는 것이었다. 따라서 고교 졸업이후에 사회적 보상을 기대할 수 있는 유일한 경로가 좋은 대학에의 진학으로만 고착된 교육체제를 극복하는 것이 이 시대의 중요한 교육과제라고 할 수 있다.

유아교육의 기회

2008년 현재 유아의 취학률은 37.5%로서 다른 학교급에 비하여 현저하게 낮다. 유아교육의 효과는 개인의 평생을 통하여 지속되는 것으로서 어느 학교급보다도 그 교육효과는 크다고 할 수 있으나, 유아교육기관에의 취학률이 낮은 것은 첫째, 유아교육의 의미와 효과에 대한 이해부족, 둘째 정부 유아교육정책의 결여, 셋째, 국민의 경제적 생활여건과 다른 보육시설의 영향으로 이해될 수 있다. 유아교육기관의 취학률은 아직 낮은 수준이지만 앞으로는 높아질 전망이다. 다음의 [그림 Ⅲ-3]은 1970년 이후 유아교육기관 취학률의 변화 추이를 정리한 것이다.

아래의 그림은 유치원 취학률이 1980년까지는 매우 미미하였으나, 1985년에 이르러 매우 가파르게 증가하였고, 그 이후로 1995년부터 주춤하다가 다시 꾸준히 증가 추세에 있는 것을 보여준다.

이 같은 현상은 1982년 3월에 정부가 수립한 『유아 교육진흥 종합계획』과 1982년 12월에 제정·공포된 『유아교육 진흥법』에 의한 결과라고 할 수 있다. 즉, 정부는 1980년대에 이르기까지 유아교육의 문제를 국가의 정책과제로 고려하지 못하였으나, 1980년대에 경제활동인구가 늘어남에 따라 제기된 학령기 이전의 자녀보육의 문제에 대처하고, 유아교육의 소외 지역이었던 농어촌 지역에도 유아교육을 보편화하기 위하여 공립병설유치원을 집중적으로 설립한 성과라고 할 수 있다.

1995년 이후에 유아교육기관의 설립이 주춤한 이유는 유아를 대상으로 한 교육기관이 교육청의 인가를 받는 유치원뿐만 아니라, 시도청의 인가로 설립되는 어린이집, 놀이방과 같은 보육기관과 유치원 과정을 운영하는 사설학원의 증가가 이 시기에 이루어졌기 때문이다. 즉, 1991년에 제정된 『영유아 보육법』과 이 시기에 진행된 『보육시설 확충 3개년 계획(1995-

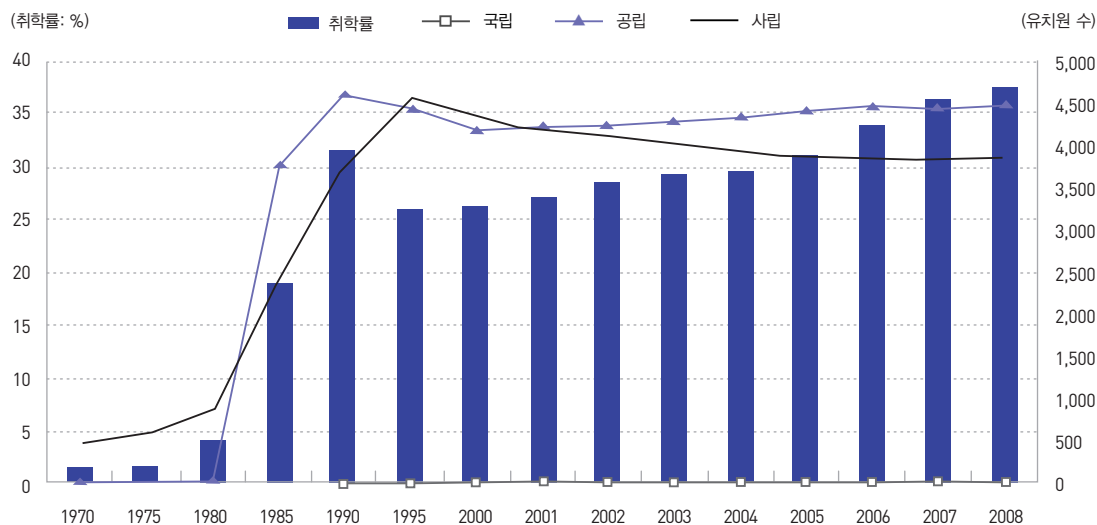
1997)』의 영향에 따른 것이다. [그림 Ⅲ-3]에는 제시되지 않았으나 보육시설의 수는 1990년에 1,919개소에 불과했던 것이 2000년에는 19,276개소로 10년 동안에 10배 이상 증가하였다.

따라서 1995년 이후의 유아교육기관의 취학을 정체는 이후에 시행된 보육시설의 확충과 더불어 나타난 결과이므로, 현재 학령기 이전의 교육을 받는 유아들의 수와 실제 비율은 훨씬 높다고 할 수 있다. 교육을 목적으로 하는 유치원과 달리 보육시설의 수는 꾸준히 증가하고 있으며, 이는 아동에 대한 보호를 우선하는 보육시설이 반일제 혹은 종일제로 운영되어, 부모의 근로시간 동안 자녀를 보호할 수 있는 장점이 있기 때문인 것으로 해석된다.

학교설립의 다양성

[그림 Ⅲ-2]에서 보여준 바와 같이 2008년 현재 중학교에서 고등학교에 이르기까지의 진학률은 완전

[그림 Ⅲ-3] 유아교육기관 취학률과 국·공·사립 유치원 수: 1970-2008



출처: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 년도.

수준이므로, 중등학교에 진학하는 교육기회는 큰 의미가 없고, 대학으로의 진학을 앞둔 고등학교에서 어떤 교육을 받는가가 중요한 주제가 되었다. 이와 관련하여 고교 평준화 정책은 다양한 형태의 중등학교 설립과 밀접한 관련이 있다.

1974년에 시행된 고교평준화 정책은 고등학교의 서열화를 파괴하여 중학교 학생들을 고교 입시지옥에서 해소한 정책이었다. 그러나 고교 간 서열화의 파괴는 고교의 다양성을 무시하게 되어 교육에의 기회가 획일화되는 현상도 동시에 초래하였다. 고교 유형의 다양성을 주장하는 논리는 두 가지로 요약된다. 하나는 획일화된 고교체제는 탁월한 인재들의 학습환경으로서 적합하지 않다는 것이다. 다른 하나는 사립학교의 설립목적은 다양할 수 있는데 이를 인정하지 않는다는 것이다. 예를 들어, 각 종교계열의 고교에서 종교교육이 제한을 받는 것은 사립학교의 설립취지를 국가가 인정하지 않는 조치인 것이다. 고교평준화 정책은 국민의 기본권인 학교 선택권에 위배되고 수월성 교육에 부합되지 않는다는 주장과 더불어 장기간에 걸쳐서 비난을 받았음에도 강한 내성을 갖고 1974년 이후 30여 년간 지속되었으며 여전히 유지되는 정책이다. 그 이유는 이 정책에 대한 논쟁이 본질적으로 ‘자유’와 ‘평등’에 대한 가치의 논쟁이기 때문이다. 국민들은 ‘평등’한 교육기회를 원하며, ‘불평등’한 교육기회를 반대한다. 고교 선택의 ‘자유’를 추구하는 행위가 대학입학 기회의 ‘불평등’으로 이어지는 것은 불합리하기 때문이다.

그러나 고교 교육체제는 수월성 교육과 영재 교육의 논리에 의하여 1974년에 예체능 분야의 영재육성을 위하여 예술고와 체육고가 설립되었다. 1985년에

학생선발권을 갖는 과학고가 설립되었고, 1992년부터는 외국어 고등학교가 설립되기 시작하였으며, 1998년에는 국제고등학교가 설립되어 우수한 학생들에게 학교 선택권이 부여되었다. 아울러 2005년에 자립형 사립고가 설립되었고, 최근에는 자율형 사립고가 다수 설립될 예정이어서 고교는 다시 다양해졌다고 할 수 있다. 2008년 현재 특수목적고의 전체 현황을 세분하여 제시하면 다음의 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 일반계 특수목적 고등학교의 학교수와 학생수: 2008

	학교		학생	
	학교수	구성비율(%)	학생수	구성비율(%)
과학고등학교 ¹⁾	21	21.9	3,898	7.6
외국어고등학교	30	31.3	25,580	50.1
예술고등학교	26	27.1	17,009	33.3
체육고등학교	15	15.6	3,519	6.9
국제고등학교	4	4.1	1,044	2.0
합계	96	100.0	51,050	100.0

주: 1) 한국과학영재학교가 포함됨.

출처: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

특수목적고는 고교 교육의 특성화를 추구한 것이므로, 학생 선발방법, 교육과정 운영, 납입금의 책정에서 일반고와 달리 자율성을 가지고 운영되어 왔다. 그러나 이 중에서 과학고, 외국어고, 국제고는 본래의 설립취지와 다르게 좋은 대학으로 진학하기 위한 경로로 인식되어, 중학생들의 사교육을 유발하는 문제와, 대학입시에서 고교 내신의 반영으로 좋은 대학으로의 입학기회가 기대만큼 부응하지 못하는 경우에는 고교에서 자퇴하는 현상도 발생시키는 문제를 일으키기도 하였다.

이 같은 현상은 학교 선택권과 고교교육의 다양성을 추구하는 노력들과 고교 평준화 정책이 지난 30여

년간 추구한 고교 입시경쟁과 사교육의 해소 노력들과 지속적으로 충돌하는 것으로, 우리나라 중등교육 문제의 구조적 특성을 나타내는 것이다. 다음의 <표 Ⅲ-2>는 1980년대 이후의 특목고와 일반계 고등학교의 학교수와 학생수의 변화 추이를 비교한 것이다.

<표 Ⅲ-2>에 의하면, 대학입시에 유리한 고지를 선점하는 특수목적고의 설립은 최근에 더욱 가속화되고 있다. 2008년 현재 특수목적고의 수는 54개교이며, 여기에 6개의 자립형 사립고를 추가하면 60개교에 이르게 된다. 특목고 학생수는 1985년에 불과 531명의 과학고 학생들로서 전체 고교생의 0.04%에 불과한 극소수였으나, 현재 특목고 학생수는 30,094명으로 전체 고교생의 2.2%에 이른다. 최근에 이르러 전국의 지방자치단체에서 특수목적고를 유치하려는 경향이 일반화 되고 있어서, 이미 1974년 이전의 비평준화 시대에 존재하였던 소위 일류고교의 숫자보다 더 많은 특목고 학교가 존재한다고 할 수 있다.

특목고의 학교설립 증가와 학생수의 증가는 중학생들의 고교입시경쟁으로 연계되며, 실제로 고등학생의 사교육 참여비율보다 중학생의 사교육 참여비율이 더 높고 초등학생들이 사교육에 참여하는 데에도 영향을 주고 있다. 이 같은 현상은 경쟁에 일찍 참여하는

것이 궁극적으로 대학입학에서 유리하다는 일반 국민의 상식을 반영하는 현상이라고 할 수 있다.

교육자원

학교교육의 자원은 인적자원, 시설자원, 그리고 재정자원으로 분류될 수 있다. 국민에게 학교교육의 기회를 제공하는 정부의 책무는 단순한 교육기회의 제공이 아니라, 국민이 원하는 학교교육을 제공하는 데 있다. 따라서 양호한 학교교육을 위한 조건을 갖추는 것은 정부의 중요한 책무라고 할 수 있다.

우리나라의 각종 학교교육이 어느 정도 양호한 조건을 갖추었는지 전반적인 이해를 돕는 방법은 1) 교육을 담당하는 인적자원인 교원의 규모와 우수성, 2) 교육 공간 및 시설의 적절성, 그리고 3) 재정지원의 규모로 요약할 수 있다. 그러나 교육 공간 및 시설은 학교설립 규정에 의거하여 강한 통제를 받고 있으므로 여기서는 서술을 생략하고, 인적자원과 재정지원의 규모를 국제적으로 비교하여 우리나라 학교교육의 조건이 국제적으로 경쟁력을 갖춘 양호한 수준인지 검토한다.

인적자원

교원 1인당 학생수는 학생의 학습을 지원하기 위한

<표 Ⅲ-2> 특수목적 고등학교와 일반계 고등학교의 학교수와 학생수: 1985-2008

	1985		1990		1995		2000		2005		2008	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
과학고	4	531	6	744	15	3,620	16	3,094	17	2,914	20	3,470
외국어고	-	-	-	-	14	15,309	18	19,571	25	19,164	30	25,580
국제고	-	-	-	-	-	-	-	-	1	462	4	1,044
일반계고	947	1,256,058	1,071	1,459,154	1,009	1,211,139	1,125	1,282,661	1,254	1,200,023	1,283	1,319,677

출처: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『2008 교육통계분석자료집』, 2008.

인적자원을 양적으로 나타내며, 교육과정의 교과목을 어느 정도 지원하는지를 반영하는 학교역량 지표이다. 교원 1인당 학생수가 많으면 비록 학급규모가 작다고 하여도, 교육과정과 학사행정을 적극적으로 지원하는 교원의 부족을 의미하므로 학교의 교육역량은 낮다고 할 수 있다. 각급 학교의 교원 1인당 학생수는 1970년대 이후 2004년까지 급격히 감소하다가 그 이후는 일정한 수준을 계속 유지하고 있다. <표 III-3>은 이 같은 교원 1인당 학생수의 수준이 국제적으로 어느 정도의 수준에 도달한 것인지를 나타낸다.

우리나라 각급 학교의 교원 1인당 학생수는 그 동안 빠른 속도로 개선되었으나, 모든 학교급에서 OECD 평균을 훨씬 상회하는 수치를 보이고 있다. 국가 순위에서는 멕시코를 제외하고는 최하위 수준에 머물러 있다. 특히 초등학교의 경우, OECD 평균과 10명 이상의 차이가 있어 이를 기준으로 평가하면 다른 국가와 비교하여 가장 열악하다고 할 수 있다. 초등학교의 교원 1인당 학생수는 지속적으로 개선되고 있으나, 아직도 미흡하다고 할 수 있다. 그 다음의 취약한 학교급은 중학교의 경우라고 할 수 있다. 이 같은 현상은 어린 학생들일수록 교사들의 교과지도와 생활지도가 더욱 요구됨에도 우리나라의 경우는 이와 반대되는 교원수급구조를 갖는다고 할 수 있다. 특히 중학교, 일반계 고교, 전문계 고교의 교원 1인당 학생수는

2004년 이후로 정체되어, 학교교육의 인적자원 측면에서 지난 수년간 개선되지 않았다고 할 수 있다.

대학교육 수준에서의 교원 1인당 학생수는 지난 30여년간 개선되기보다는 오히려 악화되었다고 할 수 있다. 우리나라의 대학교육 수준에서의 교원 1인당 학생수는 OECD에 보고조차 할 수 없는 최하위 수준이다. 다음의 [그림 III-4]는 1970년 이후로 현재까지 대학교육기관의 교원 1인당 학생수 현황을 보여주고 있다.

이 그림은 우리나라의 대학교육이 어느 정도로 취약한 여건에 처하여 있는지를 잘 드러내고 있다. 2008년 현재 전문대학의 교원 1인당 학생수는 63.8명이며, 대학은 35.8명이다. 이는 OECD 회원국의 평균(전문대학 16명, 일반대학 16명)의 200%를 넘는 수치이다. 이 같은 통계가 산출된 배경에는 우리나라 대학교육정책이 대학입학정책의 영향을 받은 결과이다. 예를 들어, 4년제 대학의 경우 1985년 당시에 47명으로 가장 열악하였는데, 이 시기는 1981년에 시행된 졸업정원제의 도입으로 대학의 교원은 정체된 상태에서 입학생의 수만 2배로 늘렸기 때문이다. 교육의 질을 생각하기에 앞서 정치·사회문제의 해결을 우선한 결과로 이해된다.

교원 1인당 학생수는 4년제 대학과 전문대학 모두 2000년대에 들어 다소 개선되고 있으나, 그 개선의 폭은 매우 작다고 할 수 있다. 이는 대학교육기관에서

<표 III-3> 한국과 OECD 회원국의 평균 교원 1인당 학생수: 2006

	유아교육		초등교육		중등교육	
	학생수	순위	학생수	순위	학생수	순위
한국	19.6	23위/26개국	26.7	25위/27개국	18.2	28위/29개국
OECD 평균	15.1	-	16.2	-	13.2	-

출처: OECD, *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*(<http://www.oecd.org/edu/eag2008>), 2008.

교원의 수를 늘리는 것이 재정적으로 큰 부담인 것을 반영한다. 중앙정부의 재정지원을 받는 국립대학은 상대적으로 사립대학이나, 지방자치단체의 지원을 받는 공립대학보다 교원 1인당 학생수의 여건이 훨씬 낫다고 할 수 있다.

다른 한편에서 대학의 입학정원은 이미 고교 졸업생수보다 많은 기형적인 구조가 되어 대학교원을 선진국 수준으로 확보하는 것은 가능성이 없어 보인다. 우리나라의 거의 모든 대학들은 시간강사와 비정규직 교원에 의존하여 교육과정의 상당한 부분을 운영한다. 대학교육은 교원의 부족과 과다한 학생수의 두 가지 요인으로 인하여 수업의 질적 제고를 기대하기 어려운 사정이다. 또한 대학생들의 인적구성도 모두가 대학교육을 이수할 만큼 양호한 학력수준을 갖추었다고 기대하기 어렵다. 정부가 대학교육기관의 교원확보를 제고를 강력하게 추진하고 있으나, 대학교육기관 입학정원의 감소 노력이 병행될 필요가 있다.

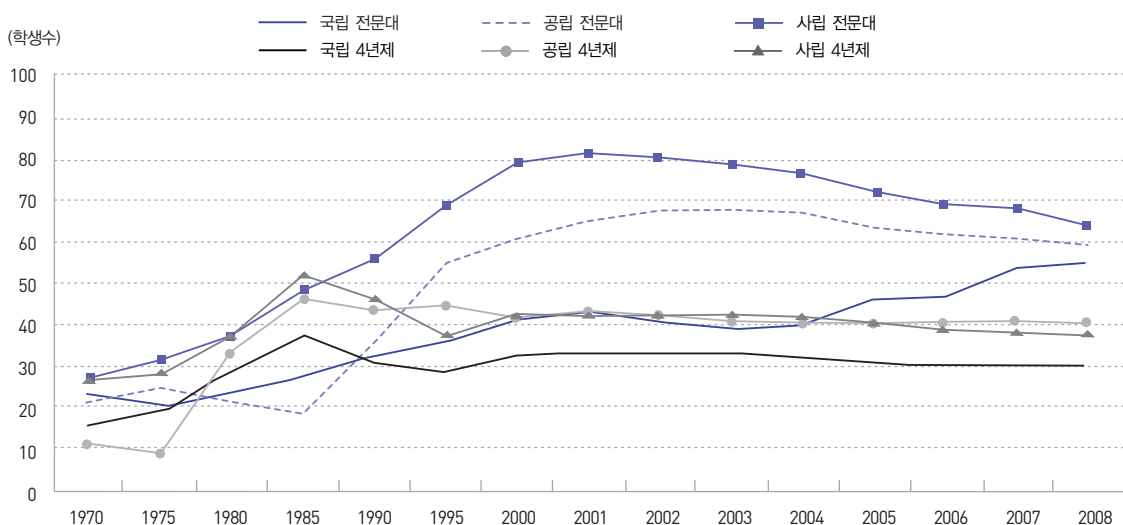
이 경우에 정부의 사립대학에 대한 재정지원이 수반되어야 하는 부담이 있다.

재정지원

교육비 지출통계는 정부의 국민에 대한 교육책무를 직접적으로 판단할 수 있는 지표이다. 정부의 전체 예산대비 교육과학기술부의 예산규모, 학교급별 1인당 공교육비 등은 모든 국가가 공통적으로 관리하는 교육의 국제비교 지표들이다. 아울러 국민의 삶의 조건으로서 가구당 교육비 부담수준도 중요한 지표이다. 특히 학생 1인당 공교육비의 규모는 학생의 교육을 위하여 학교가 사용하는 교육비로서 교육의 질을 나타내는 대표적인 지표라고 할 수 있다.

여기서 공교육비는 정부의 교육비 지원뿐만 아니라 국·공립학교의 기성회비, 사립대학의 교비예산을 모두 포함한다. 즉, 교육비의 출처와 관계없이 한 학교가 학생교육을 위하여 사용하는 단위비용이라고 할 수

[그림 III-4] 전문대학과 4년제 대학의 교원 1인당 학생수: 1970~2008



출처: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 년도.

있으며, 교육의 질과 밀접한 관련이 있는 교육여건 지표라고 할 수 있다. 2007년 학생 1인당 공교육비 수준은 1970년에 비하여 괄목하게 증가하였다. 초등학교의 경우 1970년의 12,000원에 비하여 2007년에는 4,101,000원으로 무려 342배 상승하였으며, 중학교는 178배, 고등학교는 185배, 대학교는 52배 상승하였다.

이 같은 공교육비의 증가는 물가상승율을 반영하지 못한 것이므로, 실질 증액을 판단하기 위하여 미국의 달러 구매력 지수를 기준으로 각급 학교의 학생 1인당 공교육비 규모의 추세를 요약하면 <표 Ⅲ-4>와 같다. 이 표로부터 우리는 1998년부터 2005년 사이에 모든 학교급에 걸쳐서 학생 1인당 공교육비가 상당히 크게 증가한 것을 알 수 있다. 그러나 모든 학교급들에서 동일하게 증가한 것은 아니며, 2001년 이후로는 증감을 반복하고 있음을 보여준다.

우리나라의 학생 1인당 공교육비 규모를 동일한 달러 구매력지수로 OECD 회원국 평균과 비교한 결과

를 <표 Ⅲ-5>에 제시하였다. 이 표는 우리나라의 학생 1인당 공교육비의 규모는 국제수준에 비교하면 여전히 미흡하다는 사실을 알려준다. OECD 국가들과 비교하였을 때, 우리나라의 학생 1인당 공교육비 규모는 OECD 회원국의 평균수준에 미달하고 있으며, 국가 순위도 최하위 수준에 머물고 있다. 유아교육은 공교육비 자료를 제공한 25개 국가 중에 24위이며, 초등교육은 28개국 중에 23위, 중등교육은 29개국 중에 22위, 대학교육(고등교육)은 27개국 중에서 21위였다. 이와 같은 객관적 사실들은 우리나라의 경제적 수준과 비교하였을 때 상대적으로 교육여건의 수준은 매우 낮은 것으로, 국가 발전의 원동력은 교육이 담당하지만 국가발전의 균형에서 교육분야는 뒤쳐져 있다는 사실을 알려준다.

교육효과

교육의 효과는 다양한 측면에서 논의될 수 있다. 개

<표 Ⅲ-4> 각급 학교의 학생 1인당 공교육비: 1998-2005

(미국달러 구매력지수(PPP) 환산액)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전체교육기관	-	-	-	5,035	5,053	5,733	5,994	6,212
초등교육	2,838	2,838	3,155	3,714	3,553	4,098	4,490	4,691
중등교육	3,544	3,419	4,069	5,159	5,882	6,410	6,761	6,645
고등교육	6,356	5,356	6,118	6,618	6,047	7,089	7,068	7,606

출처: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『2008 교육통계분석자료집』, 2008.

<표 Ⅲ-5> 한국과 OECD 회원국의 평균 학생 1인당 공교육비: 2005

(미국달러 구매력지수(PPP) 환산액)

	유아교육 (3세 이상)	초등교육	중등교육	고등교육	초·중·고등교육
한국	2,426 (24위/25개국)	4,691 (23위/28개국)	6,645 (22위/29개국)	7,606 (21위/27개국)	6,212 (20위)
OECD 평균	4,888	6,252	7,804	11,512	7,527

출처: OECD, *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*(<http://www.oecd.org/edu/eag2008>), 2008.

인의 성장과 발달의 측면에서 교육은 개인의 인지적, 정의적, 신체적 능력의 개발을 추구하므로, 학교교육의 성과는 이 같은 개인적 특성을 측정한 결과로 볼 수 있다. 다른 한편에서 교육은 문화의 전승과 발달, 국가의 인적자원 개발을 담당한다. 그러나 교육의 일차적인 목적은 개인의 인지적, 정의적, 그리고 신체적 특성을 개발하는 것이다. 즉, 교육은 개인들을 대상으로 이루어지며, 개인의 역량 개발이 국가와 사회발전의 토대가 된다.

교육의 효과에서 모든 개인과 국가들이 가장 관심을 갖는 영역은 인지적 영역의 학업성취도이다. 학업성취도는 상대적으로 측정방법이 발달하여 있으며 표준화된 척도로 비교가 용이하다. 또한 학업성취도는 미래의 성취수준을 예언하는 능력이 뛰어나다.

우리나라 국민들이 학업성취도에 관심이 매우 높은 것은 모두가 공감하는 사실이다. 학생들의 학업성취도 수준이 단순히 상급학교의 진학을 위한 것으로만 이해되어 학생들 사이의 상대적 서열화 작업을 위한 도구로만 이해되는 경향이 있으나, 절대적 관점에서

우리나라 학생들의 학업성취 수준을 이해할 필요가 있다. 특히 우리나라 학생들의 학업성취도 수준이 국제적으로 어느 정도인지에 관심을 갖게 된 시기는 불과 몇 년 전의 일이다. 학업성취도는 미래의 성취수준을 예언하는 능력이 뛰어나므로, 한 국가의 평균 학업성취도 수준은 그 나라의 미래 경쟁력을 예언한다고 할 수 있다.

다음의 <표 Ⅲ-6>은 중등학교 교과에서 핵심적인 읽기, 수학, 과학 영역에서 우리나라 학생들의 학업성취도 수준을 국제비교 연구에 참여한 국가들의 평균과 비교한 것이다.

이 표에서 원편은 국제학업성취도평가기구(IEA)가 주관하는 TIMSS(Trends in International Mathematics and Science Study)의 평가결과이다. TIMSS는 4년 주기로 참여국의 중학교 2학년 학생들을 대상으로 학업성취도를 평가하여 비교하는데, 최종분석에 참여한 국가의 수는 주기마다 일정치 않다. 예를 들어, 1999년에는 36개국, 2003년에는 46개국이였다. 또한 TIMSS는 각 국가의 교육과정에 기초

<표 Ⅲ-6> 중등학생의 학업성취도 국제비교: 1995-2007

(점수, () 안은 한국 순위)

	TIMSS ¹⁾						PISA ²⁾								
	수학			과학			읽기			수학			과학		
	한국 점수	한국 순위	국제 평균	한국 점수	한국 순위	국제 평균	한국 점수	한국 순위	국제 평균	한국 점수	한국 순위	국제 평균	한국 점수	한국 순위	국제 평균
1995	581	(3)	519	546	(4)	518	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	587	(2)	521	549	(5)	521	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	525	(6)	492	547	(2)	492	552	(1)	491
2003	589	(2)	485	558	(3)	491	534	(2)	492	542	(3)	496	538	(4)	497
2006	-	-	-	-	-	-	556	(1)	478	547	[1-4] ³⁾	485	522	[7-13] ³⁾	488
2007	597	(2)	-	553	(4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) Trends in International Mathematics and Science Study의 약자임.

2) Programme for International Student Assessment의 약자임.

3) 하위영역별 순위로 수학은 모든 하위영역별 평가에서 1-4위 수준임을 뜻함.

출처: OECD, *Education at a Glance 2008 : OECD Indicators*(<http://www.oecd.org/edu/eag2008>), 2008.

하여 공통문항과 각 국가의 고유문항으로 구성된 평가도구를 사용한다. 국제비교 연구에 보고된 성취도는 공통문항들의 평가결과이다.

〈표 Ⅲ-6〉의 오른쪽에 있는 평가결과들은 OECD 회원국들의 만 15세 학생들을 대상(주로 고교 1학년생)으로 시행되는 PISA(Programme for International Student Assessment) 연구의 결과이다. PISA 연구는 교육과정에 기초한 학업성취도를 측정하기보다는 실제 생활에 응용하는 지식 또는 소양을 측정한 결과를 비교한다. PISA 연구에 참여하는 국가는 30개 OECD 회원국과 이 연구에 참여를 희망한 비회원국으로 구성된다.

〈표 Ⅲ-6〉이 제시한 평가결과는 우리나라 중등학생들의 학업성취도 수준이 국제적으로 최상위권을 유지

하고 있다는 정보를 제시하고 있다. 2006년도 PISA의 과학영역 평가결과를 제외하면, 지난 10여 년 동안 모든 평가에서 학생들의 성취도 순위는 세계 1위에서 5위 사이에 위치하고 있으며, 절대적 관점에서 점수도 국제평균을 월등히 상회하고 있다. 비단 학업성취도의 평균 뿐만 아니라, 최상위권에 속한 학생수의 비율도 양호한 것으로 PISA의 다른 통계는 보여준다.

이 같은 결과는 교육의 인적자원으로서 교원의 수급, 재정지원으로서 공교육비의 지출규모 등 정부의 교육지원은 상대적으로 매우 열악함에도 학업성취도 결과는 매우 높은 모순적 상황을 반영한다. 이러한 모순은 학업성취도에 영향을 미치는 교육지원이 정부보다는 민간에서 이루어지기 때문에 일어난 현상이라고 할 수 있다.

강상진 (연세대학교)