

문재인 정부의 혁신학교 예산지원 편중, 왜 문제인가

황 영 남

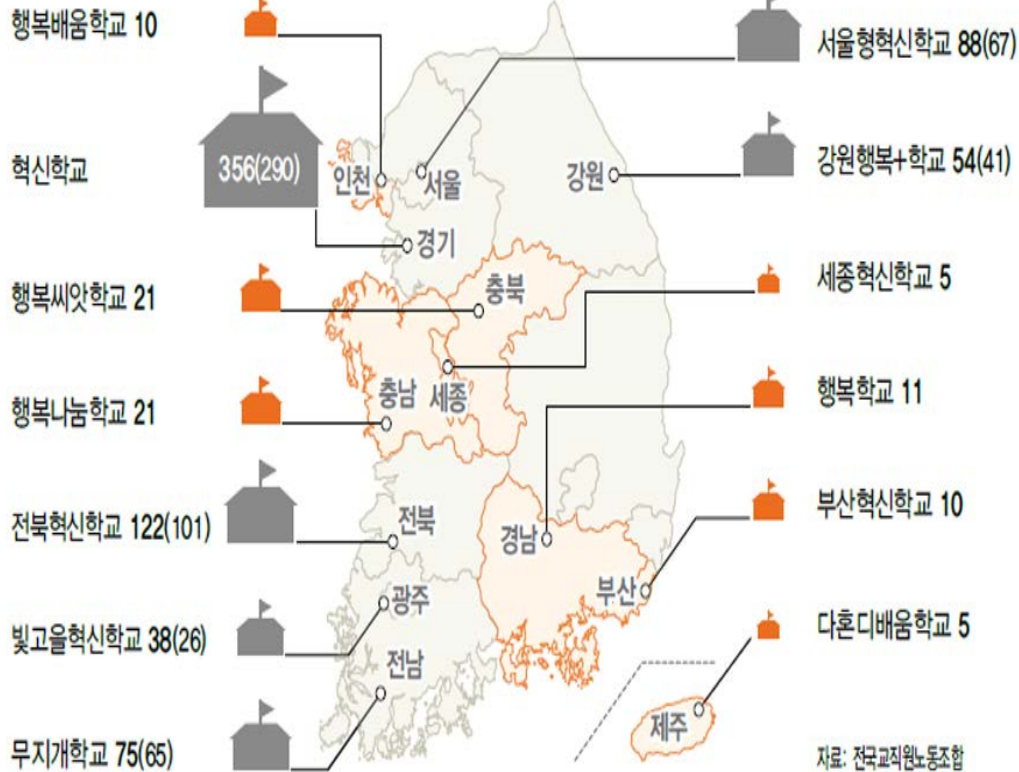
2017. 12

혁신학교 확대? 현실은 학력 저하

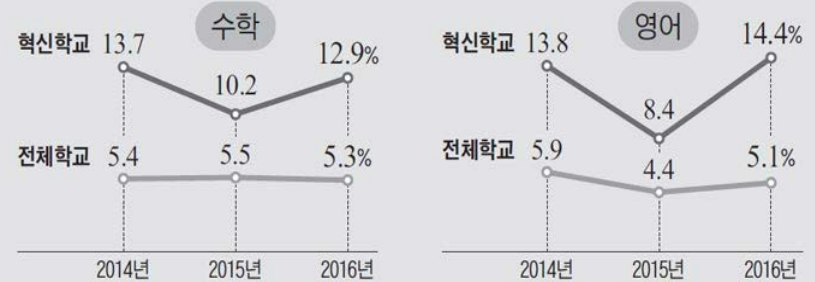
전국 혁신학교 확산 현황 816곳

🚩 2015년 시작

🏠 2015년 3월 현재(괄호 안은 2014년 3월 현황)



최근 3년간 고교 학업 성취도 기초 미달자 비율



2016년 주요 시도별 고교 학업 성취도 기초 미달자 비율

충북		인천		전북		서울		경남	
전체학교	혁신학교	전체	혁신	전체	혁신	전체	혁신	전체	혁신
2.0%	22.3%	3.2	19.5	4.5	16.3	7.6	15.3	5.0	11.6

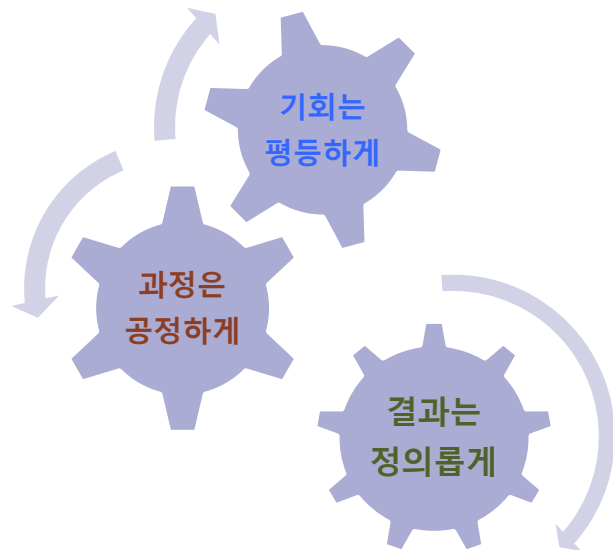
자료: 광성도 자유한국당 의원실, 교육부

2017+ 교육 대혼란

자사고냐? vs 혁신학교냐?

□ 문재인 정부 교육정책, 5년후? ‘척’ · ‘것처럼’ 정부 안되야

현재



5년 후

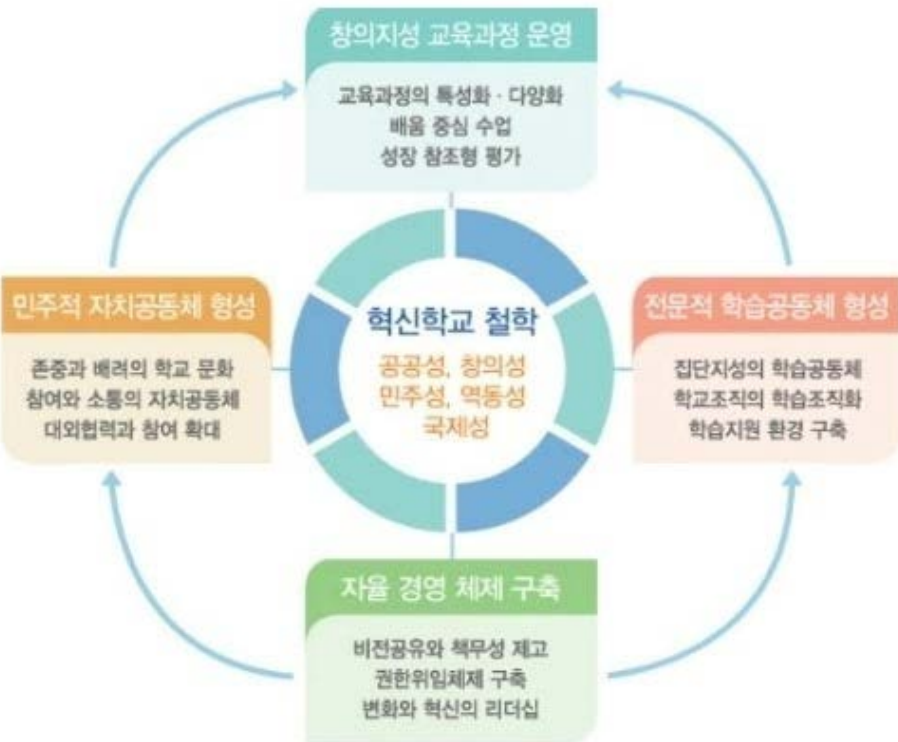
- 기회는 평등한 척
- 과정은 공정한 척
- 결과는 정의로운 척

~척 정부

- 기회는 평등한 것처럼
- 과정은 공정한 것처럼
- 결과는 정의로운 것처럼

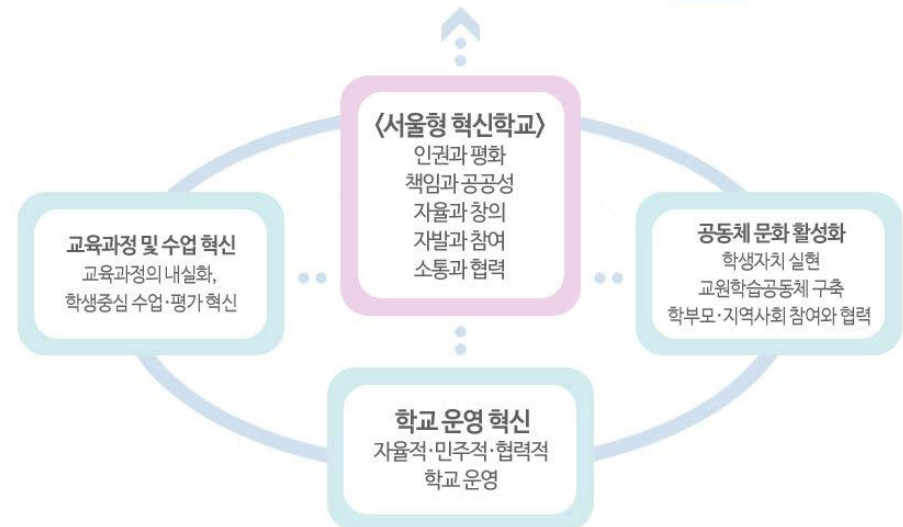
~것처럼 정부

혁신학교, 기존 학교와 차이점?



2016 서울형혁신학교 운영 모델

배움과 돌봄의 행복한 교육공동체



□ 전국 혁신학교 현황

구분	초등학교			중학교			고등학교		
	혁신학교수			혁신학교수			혁신학교수		
	2014년	2015년	2016년	2014년	2015년	2016년	2014년	2015년	2016년
서울	37	52	84	21	25	32	10	11	11
부산		6	11		1	6		1	2
대구									
인천		6	12		4	7			1
광주	10	19	26	10	13	15	3	3	4
대전			2			3			
울산									
세종		4	5		1	2			
경기	165	181	218	121	129	146	41	46	51
강원	22	27	27	13	18	19	6	9	9
충북		6	14		4	6		1	1
충남		13	22		5	11		3	6
전북	67	79	99	28	35	40	6	9	9
전남	45	56	61	18	16	21	3	3	3
경북									
경남		7	13		4	6			2
제주		5	8		1	3			1

□ 혁신학교 현황, 서울 사례

지역청	자치구	계	초					중				고		
			2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2015	2011	2012	2015
동부 (7)	동대문구	3	군자초								경화중		휘봉고	
	종로구	5					면목초	태릉중			신현중		신원고 중화고	
서부 (11)	은평구	6	대은초 은빛초	수리초			북한산초연 전초	덕산중						
	마포구	1	한남초											
	서대문구	4		홍연초			북성초		인왕중 신여중					
남부 (8)	구로구	4	천왕초	영서초				오류중			영림중			
	금천구	2						한울중						
	영등포구	2		윤중초			영등포초							
북부 (8)	노원구	5	상원초				노원초 신계초		수락중					삼육고
	도봉구	4	도봉초		월천초			북서울중					효문고	
중부 (6)	용산구	3	한남초	삼광초					상심여중					
	종로구	2								배화여중			배화여고	
	중구	1			덕수초									
강동 (7)	강동구	6	강명초	강일초	길동초				동산중 강명중			선사고		
	송파구	2									송례중		잠일고	
강서 (14)	강서구	9		공현초			양화초 양천초 삼정초 정곡초 명경초	삼정중 송정중			마곡중 (신설교)			
	양천구	7	양명초 신은초	양동초 양천초			은정초				양서중	금곡여고		
강남 (6)	강남구	5		우면초 세명초		율현초	개포초 자목초							
	서초구	1						서초중						
동작 (9)	관악구	4	원당초	남부초			난곡초						인현고	
	동작구	6		문천초 상현초	삼일초		행림초 신길초	국사봉중						
성동 (6)	성동구	6		금옥초 행현초			경수초 무학초 옥수초	행당중						
	광진구	2					중미초 광장초							
성북 (7)	강북구	5		유현초			송암초 미암초				동구여중	삼각산고		
	성북구	3		월곡초				송곡중	길음중					
소계		97	12	18	4	1	25	11	7	1	7	3	7	1
총계		97	60					26				11		

□ 혁신학교 학력수준 현황

구분	2014			2015			2016		
	국어	수학	영어	국어	수학	영어	국어	수학	영어
	혁신학교	혁신학교	혁신학교	혁신학교	혁신학교	혁신학교	혁신학교	혁신학교	혁신학교
	기초미달	기초미달	기초미달	기초미달	기초미달	기초미달	기초미달	기초미달	기초미달
서울	3.7	8.1	6.0	4.7	6.5	5.7	3.5	6.6	6.5
부산				8.7	8.2	8.7	1.9	5.9	3.0
대구									
인천				7.6	10.9	9.5	4.2	8.1	7.5
광주	5.9	10.2	7.8	4.6	9.0	6.6	4.2	8.5	8.3
대전							0.9	2.9	2.8
울산									
세종				0.5	2.1	2.6	3.1	6.9	5.0
경기	1.7	7.7	3.9	2.5	6.1	4.3	1.8	6.6	4.7
강원	1.3	6.8	3.4	2.9	5.8	3.3	3.1	9.2	4.4
충북				0.2	1.9	0.4	1.3	8.2	3.1
충남				1.5	6.9	2.2	3.1	10.1	7.3
전북	3.4	9.5	4.9	4.9	11.7	6.9	3.2	8.1	6.0
전남	3.5	11.1	4.6	3.0	7.5	5.0	4.1	9.6	7.0
경북									
경남				2.7	8.0	2.8	1.2	3.1	2.9
제주				7.7	0.0	0.0	1.1	7.1	3.4
평균	3.2	8.9	5.1	4.0	6.5	4.5	2.6	7.2	5.1

□ 혁신학교 예산지원 현황, 서울 사례

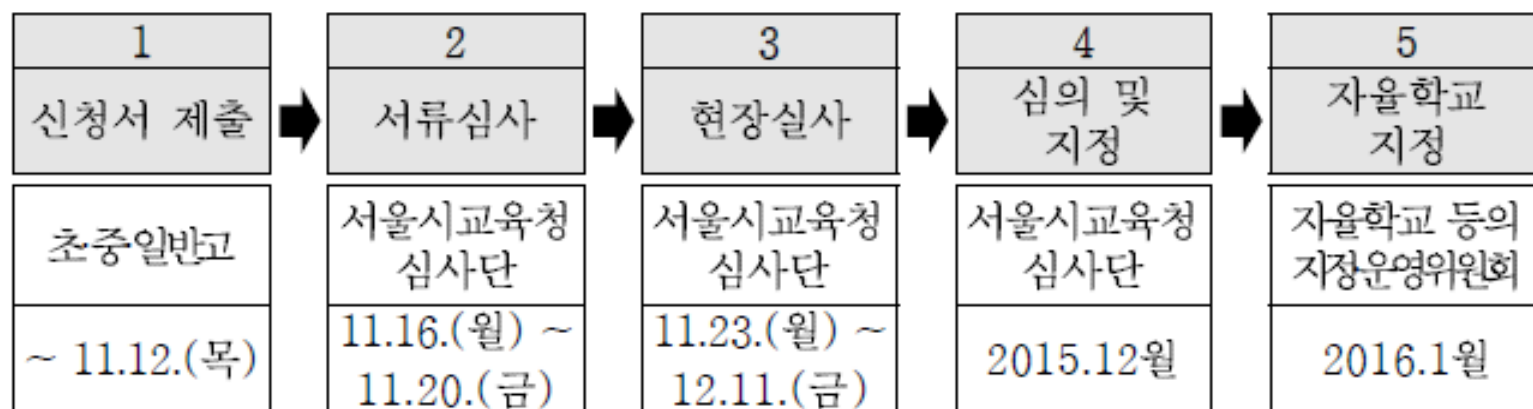
연번	시·도명	기초 지자체명	학교급	설립 유형	학교명	학급수	학생수 (단위:명)	최초지정일자	최근지정일자	예산지원현황(단위 : 천원)						
										2011년 교육청	2012년 교육청	2013년 교육청	2014년 교육청	2015년 교육청	2016년 교육청	2017년 교육청
1	서울	서대문구	초	공립	가재울초등학교	55	1221	2016.3.1	2016.3.1						55,000	72,810
2	서울	강동구	초	공립	강명초등학교	51	1402	2011.3.1	2015.3.1	108,000	134,600	150,600	61,750	55,925	46,175	49,610
3	서울	강동구	초	공립	강술초등학교	25	536	2017.3.1	2017.3.1							51,660
4	서울	강동구	초	공립	강일초등학교	52	1216	2012.3.1	2016.3.1		186,800	175,000	90,440	80,105	54,665	48,710
5	서울	강남구	초	공립	개원초등학교	14	217	2017.3.1	2017.3.1							43,170
6	서울	강남구	초	공립	개포초등학교	10	103	2015.3.1	2015.3.1					69,043	47,133	35,792
7	서울	송파구	초	공립	거여초등학교	24	409	2017.3.1	2017.3.1							51,840
8	서울	성동구	초	공립	경수초등학교	19	380	2015.3.1	2015.3.1					78,553	56,823	46,202
9	서울	관악구	초	공립	관악초등학교	27	578	2017.3.1	2017.3.1							57,180
10	서울	광진구	초	공립	광장초등학교	19	333	2015.3.1	2015.3.1					75,283	53,703	44,342
11	서울	광진구	초	공립	광진초등학교	30	649	2017.3.1	2017.3.1							58,950
12	서울	동대문구	초	공립	군자초등학교	20	352	2011.3.1	2015.3.1	138,000	121,200		41,500	39,994	30,350	29,570
13	서울	금천구	초	공립	금나래초등학교	25	407	2017.3.1	2017.3.1							51,450
14	서울	성동구	초	공립	금복초등학교	34	730	2016.9.1	2016.9.1						15,000	60,150
15	서울	성동구	초	공립	금옥초등학교	23	389	2012.3.1	2016.3.1		150,000	122,270	52,480	38,375	26,960	27,785
16	서울	금천구	초	공립	금천초등학교	13	189	2016.9.1	2016.9.1						15,000	44,970
17	서울	관악구	초	공립	난곡초등학교	24	457	2015.9.1	2015.9.1					32,203	61,413	50,762
18	서울	관악구	초	공립	남부초등학교	28	607	2012.3.1	2016.3.1		196,000	169,000	69,490	53,825	37,010	34,715
19	서울	중구	초	공립	남산초등학교	12	168	2017.3.1	2017.3.1							42,300
20	서울	동작구	초	공립	노랑진초등학교	20	370	2016.9.1	2016.9.1						15,000	50,700
21	서울	노원구	초	공립	노원초등학교	18	304	2015.3.1	2015.3.1					74,623	52,683	49,530
22	서울	은평구	초	공립	녹번초등학교	42	943	2017.3.1	2017.3.1							43,202
23	서울	영등포구	초	공립	당산초등학교	24	463	2016.9.1	2016.9.1						15,000	71,430
24	서울	영등포구	초	공립	대방초등학교	27	385	2017.3.1	2017.3.1							60,250
25	서울	영등포구	초	공립	대영초등학교	30	633	2016.3.1	2016.3.1						55,590	65,050
26	서울	은평구	초	공립	대은초등학교	19	415	2011.3.1	2015.3.1	110,000	111,200	150,022	42,100	41,386	32,600	59,610
27	서울	중구	초	공립	덕수초등학교	23	464	2013.3.1	2017.3.1			90,000	68,340	53,402	32,023	31,595
28	서울	노원구	초	공립	덕암초등학교	30	604	2016.3.1	2016.3.1						55,410	29,150
29	서울	도봉구	초	공립	도봉초등학교	24	491	2011.3.1	2015.3.1	130,000	132,000	140,336	43,990	41,787	33,755	57,060

□ 혁신학교 관련 법령

❖ 혁신학교 추진 근거

- 초. 중등교육법 제61조 및 동법 시행령 제105조
- 자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령(교육부 제35호, 2014.2.25)
- 서울특별시 혁신학교 조례(제5772호, 2014.12.30.)
- 2014~2018 서울교육방향 및 2015 서울특별시교육청 주요업무계획

□ 혁신학교 선정 절차



□ 혁신학교 예산집행 사례

(단위 : 천 원)

운영과제	세부추진과제	세부내역 (산출 기초)	소요예산	비율(%)
학교운영혁신	교직원연수	강사비 40,000원×1시간+25,000원×1시간	65	15
	(혁신학교철학이해)	인쇄비 4,500원×40부	180	
	소통하는 회의문화	운영비 50,000원×5회	250	
	(토론이있는교직원회의)	다과 2,000원×40명×5회	400	
	소계		560	
교육과정 및 수업 혁신	학년교육활동 지원	500,000원×6개학년	3,000	26
	생태교육	재료비 2,000원×150(명)	300	
	소계			
협력 강사비 (학생교육)	목공강사	30,000원×10시간×6개학년	1,800	20
	소계			
교원 전문 학습공동체 구축	교사맞춤형 직무연수	강사비 180,000원×10명	1,800	20
		원고료 14,000원×3시간×10명	420	
		자료집 5,000원×50부(교사수)	250	
		운영비 1,500원×50명	75	
	혁신교육자율연수비	50,000원×50명	2,500	
	교원 전문학습공동체	100,000원×6회×10개팀	6,000	
	소계			
공동체문화 활성화	학생동아리활동지원	200,000원×3개 학년(4~6학년)	600	15
	소계			
시설비				
	소계			
업무추진비				4
	소계			
행정보조인력 인건비				
	소계			
총계				100

□ 학교 예산지원 차별 -> 불평등 조장

❖ 헌법 31조

- 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다

❖ 선진국 예산지원 과도한 집중화, 차별화 위헌결정

- 미국은 지난 1950년대부터 차별적 예산지원 제한

□ 혁신학교 예산지원 **과도한 편중**

학교급	시도	혁신학교여부 (1=혁신학교)	학생1인당총 예산 (T=A+B +C+D)	학생1인당운 영비 (A)	학생1인당목 적사업비 (B)	학생1인당수 익자부담 (C)	학생1인당기 타수입 (D)
			평균(원)	평균(원)	평균(원)	평균(원)	평균(원)
고등학교	경기	0	2,807,518	336,956	577,928	1,255,458	637,177
		1	3,608,505	370,618	1,140,114	1,165,576	932,197
	서울	0	2,724,294	404,294	595,686	1,027,642	696,673
		1	3,059,363	495,610	822,636	919,632	821,485
중학교	경기	0	2,906,961	736,230	828,802	793,702	548,227
		1	3,578,015	895,801	1,176,538	817,450	688,226
	서울	0	3,058,185	770,476	1,004,944	927,760	355,005
		1	3,167,856	833,426	1,108,095	903,991	322,344
초등학교	경기	0	4,034,793	1,137,996	1,563,879	556,233	776,685
		1	5,110,878	1,311,327	2,112,782	556,764	1,130,004
	서울	0	3,035,471	788,654	1,082,548	693,611	470,658
		1	3,595,201	988,993	1,398,897	659,150	548,161

□ 혁신학교 예산지원 격차, **무려 44배**

학교급	시도	분석대상 학교형태별 목적사업비 지출 최상위, 최하위 순위	학생1인당목적사업 비 (원)	최상위 대 최하위 학교간 목적사업비 격차
초등학교	경기	혁신학교중 최상위학교	6,225,531	25.9배
		일반학교중 최하위학교	240,190	
	서울	혁신학교중 최상위학교	2,731,364	4.3배
		일반학교중 최하위학교	629,992	
중학교	경기	혁신학교중 최상위학교	2,225,616	7.6배
		일반학교중 최하위학교	293,799	
	서울	혁신학교중 최상위학교	1,357,373	2.1배
		일반학교중 최하위학교	635,600	
고등학교	경기	혁신학교중 최상위학교	7,421,887	43.9배
		일반학교중 최하위학교	169,028	
	서울	혁신학교중 최상위학교	952,786	3.6배
		일반학교중 최하위학교	264,016	

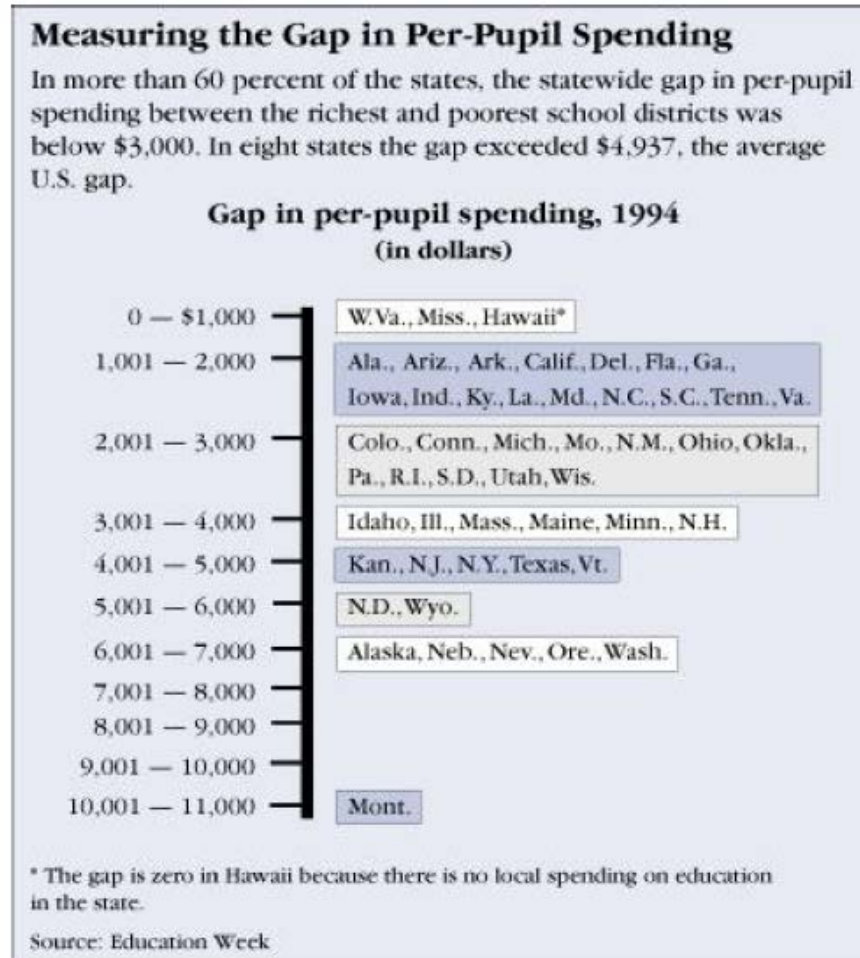
□ 혁신학교 예산지원, 특정학교 1.8억 지원

일반학교에 비해 혁신학교에 추가로 배정된 목적사업비 예산 항목 예시	예산 금액(원)
교육복지우선지원(혁신학교운영비지원)	175,024,000
학력평가관리(중등컨설팅장학지원)	200,000
특별교육재정수요지원(창의탐방의 날 운영)	420,000
스마트교육지원(스마트시범학교운영)	1,000,000
독서논술교육활성화	1,000,000
학교보건관리(흡연예방사업)	2,000,000
특수교육운영(특수학급방과후학교운영비)	2,835,000
체육대회지원(인성교육실천학교 스포츠클럽우수교)	3,000,000
학교폭력예방지원(학교폭력예방및생명존중교육을위한문화예술체험)	3,000,000
학교폭력예방지원(학교폭력책임교사역할강화)	4,700,000
학교폭력예방지원(학교폭력예방선도학교(어깨동무학교)운영예산)	4,700,000
학교시설교육환경개선(교육환경개선(포괄사업비))	7,000,000
방과후학교운영(방과후학교활성화학교)	9,320,000
학교시설교육환경개선(서울시지원사업(교육환경개선))	9,990,000
학교폭력예방지원(비폭력행복학교)	10,000,000
학교폭력예방지원(2013 학교폭력 디지털정보 게시판 설치비지원)	10,000,000
교육복지우선지원	10,362,000
교육복지우선지원	12,920,000
학교체육활성화지원(학교스포츠클럽강사인건비)	14,400,000
문화예술교육활성화(음악교육지원사업)	15,000,000
학교도서관운영지원(사서인건비지원)	16,370,000
방과후학교운영(중학교 방과후공부방 사업운영)	30,000,000
특별교육재정수요지원(특별교육재정수요지원(학교))	40,000,000
학교시설교육환경개선(책걸상교체(서울시지원))	45,697,000
교육복지우선지원(교육복지투자우선지역지원사업)	51,617,000

□ 학교기본운영비 공통 지원기준

연번	구분	기본운영비 지원대상 학교급							
		유	초	중	일반고	공업고	상업고	특수 학교	각종 학교
1	공통경상운영비	○	○	○	○	○	○	○	○
2	개별경상운영비	○	○	○	○	○	○	○	○
(1)	학교 정보화기기 보급	○	○	○	○	○	○	○	○
(2)	유치원 특수학급 특수교육대상 유아 교육비	○							
(3)	학교도서관 확충(신설학교)		○	○	○	○	○	○	○
(4)	특수학교 차량유지비 지원							○	
(5)	교육실무사 배치(실습실무사)					○	○		○
(6)	영양사 배치	○	○	○	○	○	○	○	
(7)	전임코치 인건비 지원		○	○	○	○			
(8)	특수교육실무사 배치	○	○	○	○	○	○	○	
(9)	에듀케어강사(유치원)	○							
(10)	중학생 학습준비물 구입·지원			○					

□ 미국 학교, 차별적 예산지원은 위헌



□ 미국 학교, 차별적 예산지원 위헌판결 역사

1950s	The equality of education offered to all children becomes a central issue.	Oct. 2, 1989	Texas Supreme Court finds in Edgewood that Texas' school-finance system violates the state's constitutional mandate to maintain an efficient educational system and orders the Legislature to overhaul the funding system.
May 17, 1954	In <i>Brown v. Board of Education</i> , the Supreme Court rules that so-called separate but equal public schools for black and white students are inherently unequal.	1990s	Court rulings in favor of plaintiffs accelerate as a growing number of cases allege that certain school-funding formulas do not allow schools to provide an "adequate" education.
1960s-1970s	The first lawsuits are filed alleging inequitable education funding.	June 5, 1990	New Jersey Supreme Court rules in <i>Abbott v. Burke</i> that a state must provide more funding for poor children than for children in more affluent school districts.
July 10, 1968	The Edgewood Independent School District in San Antonio, Texas, files a class-action lawsuit (<i>San Antonio Independent School District v. Rodriguez</i>) on behalf of all Texas schoolchildren in property-poor school districts or who are minorities.	1993	Alabama and Massachusetts courts find their states' education funding inequitable.
Aug. 23, 1968	Parents from a property-poor California school district claim (<i>Serrano v. Priest</i>) that they are being denied equal access to education because of the state's reliance on local property taxes to fund education.	1993	Texas orders wealthy school districts to aid poorer districts. Gov. John Engler, R-Mich., signs a law eliminating property taxes as a source of school funding.
1971	A three-judge federal District Court rules in <i>Rodriguez</i> that Texas' system of funding public schools is unconstitutional.	1996	Plaintiffs in two Minnesota cases argue that "adequate" education should also mean a "racially integrated" education.
March 21, 1973	U.S. Supreme Court rules in <i>Rodriguez</i> that equal access to education is not guaranteed by the Constitution.	July 1997	North Carolina Supreme Court allows variations in spending due to extra needs for some students.
April 3, 1973	New Jersey Supreme Court finds the state's school-funding system unconstitutional, based on a clause in the state Constitution.	Oct. 1, 1999	Pennsylvania Supreme Court joins courts in Florida, Illinois and Rhode Island in arguing that decisions about education quality are best left to the legislatures.
Dec. 30, 1976	California Supreme Court rules in <i>Serrano</i> that the state's school-finance system, which relies on local property taxes, violates the state's Constitution.		
1980s	Publication of <i>A Nation at Risk</i> in 1983 sparks public interest in school reform and equity issues.		
Feb. 5, 1981	A suit in New Jersey (<i>Abbott v. Burke</i>) filed on behalf of poor school districts claims that funding disparities between rich and poor districts violate the state's Constitution.		
May 23, 1984	Edgewood parents refile their lawsuit (<i>Edgewood v. Kirby</i>) in state court.		
June 1989	The Kentucky Supreme Court uses a funding-equity case (<i>Rose v. Council For Better Education, Inc.</i>) as a vehicle to declare the state's educational system inequitable and inadequate.		

□ 미국 학교, 차별적 예산지원은 위헌 세부내용

재산세를 기반으로 하는 미국의 교육재정 시스템은 많은 소송과 재판으로 이어졌다. 교육재정과 관련해 가장 대표적인 사건이 두 가지가 있는데 그게 바로 'Serrano v. Priest'와 'San Antonio v. Rodriguez'이다.

1971년에 'Serrano v. Priest' 사건에서 캘리포니아 대법원은 재산세를 바탕으로 하는 캘리포니아의 교육재정 시스템이 미국 수정 헌법 14조의 평등 원칙에 위배된다고 보고 주 정부는 교육재정을 지역의 재산세보다는 주 전체의 부에 기초해야 한다고 판결하였다. 이 판결은 몇 십 년 동안 시행되어 온 미국 교육 시스템의 근간을 흔들었으며 모든 주 에서 교육재정 시스템을 개혁해야 하였다.

이러한 혼란을 인지한 미국 연방대법원은 2년 뒤인 1973년에 'San Antonio v. Rodriguez' 사건에서 교육은 연방정부 헌법에 명시된 권리가 아닌 만큼 재산세를 바탕으로 한 현 교육재정 시스템은 위헌이 아니라고 판결해 'Serrano v. Priest' 소송을 뒤집었다. 'San Antonio v. Rodriguez' 판결로 재산세를 바탕으로 한 교육재정 시스템이 현행대로 유지되었지만 대부분의 주는 이들 사건 이후로 학교구 간의 교육재정 격차 문제의 심각성을 인식하고, 이를 줄이기 위해 주 정부 차원의 재정 지원을 늘리기 시작하였다. 그 결과 1970년대 이후부터는 주 정부가 부담하는 교육재정이 학교구와 비슷하거나 일부 지역에서는 앞서기 시작하였다.

미국의 교육재정과 관련된 논쟁과 소송은 오랫동안 형평성·공평성(Equality)을 바탕으로 발전되어 왔다. 즉, 재산세를 바탕으로 하는 교육재정 시스템이 공정한 것인지 혹은 부유한 학교구와 비교해 가난한 학교구가 턱없이 적은 교육재정을 가지는 것이 형평성에 맞는 것인지가 주된 논점이였다. 그러나 최근에는 대부분의 교육재정과 관련한 재판이 재정의 균등한 분배보다는 현재의 주 정부 지원과 학교구 예산이 과연 학생들이 주 정부에서 정한 교육 목표에 도달할 수 있도록 적절하게 분배되고 사용되고 있는지에 관심을 갖는 적절성(Adequacy)에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 학생 1인당 측정된 교육예산이 학생들이 주 정부에서 정한 교육목표에 도달하기에 적절한 수준의 지원인지가 주된 관심사이다.

감사합니다.