KNOWLEDGE SHARING PROGRAM

2010 경제발전경험 모듈화 사업: 교육공급확대

2011

기획재정부 MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

KDI 한국개발연구원

2010 경제발전경험 모듈화 사업: 교육공급확대

2010 경제발전경험 모듈화 사업: 교육공급확대

사업 기획 및 관리 :
KDI 국제개발협력센터(CID)

임원혁(정책연구실장)
홍자경(전문연구원)
김장생(전문연구원)
김윤정(연구원)
이태연(연구원)
김하연(연구원)
이민하(연구원)

경제발전경험 모듈화 사업 연구진

임원혁(KDI)
한기주(산업연구원)
이주선(한국경제연구원)
이태규(한국경제연구원)
조경엽(한국경제연구원)
이정윤(IBK경제연구소)
김보광(IBK경제연구소)
진용주(신용보증기금)
김효의(신용보증기금)
고상원(정보통신정책연구원)
윤석훤(정보통신정책연구원)
황용수(과학기술정책연구원)
강경종(직업능력개발원)
고범석(한국교육방송공사)
이선호(교육개발원)
김준동(대외경제정책연구원)
김한성(대외경제정책연구원)
김도훈(산업연구원)
손승호(수출입은행)
김필준(무역보험공사)
나윤수(KOTRA)
전병목(조세연구원)
박상원(조세연구원)
최동규(한국생산성본부)
조병탁(한국생산성본부)
차상미(한국생산성본부)
이면헌(한국생산성본부)

본 보고서는 영문보고서를 축약하여 작성한 것으로 구체적인 내용은 영문보고서를 참고하시기 바랍니다.

정부간행물번호 11-1051000-000148-01

ISBN 978-89-8063-568-9 94320

ISBN 978-89-8063-562-7(전10권)

Copyright © 기획재정부 2011

KNOWLEDGE SHARING PROGRAM

정부간행물번호
11-1051000-000148-01

Knowledge Sharing Program

2010 경제발전경험 모듈화 사업: 교육공급확대

2011

기획재정부 MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

KDI 한국개발연구원

Preface 서문

경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 한국의 개발경험과 지식을 바탕으로 협력대상국의 여건에 맞춰 정책연구 · 자문 · 연수를 수행하는 사업으로서 2004년부터 기획재정부(당시 재정경제부)의 지원으로 실시되어 왔다. 우리의 경제개발경험을 구체적인 사례를 중심으로 체계적으로 정리하여 KSP 정책자문사업의 실효성을 제고하고자, 2007년부터 우리의 대표적인 정책사례를 체계화하는 사업을 시작하여 정책의 형성과정과 성과에 대해 정리하기 시작하였고, 제1 · 2차 경제개발 5개년계획의 수립 · 집행, 새마을운동, 수출진흥정책, 개발연대 금융, 경제위기 극복 등 여러 분야에 걸쳐서 연구를 진행해 왔다. 그리고 2010년 협력대상국이 벤치마킹하고자 하는 구체적인 제도 · 기구 · 프로젝트 사례를 모듈화하여 정책자문에 직접 활용하고자 하였다. 이러한 사업내용을 기반으로 할 때, 2010년 경제발전경험 모듈화 사업의 목적은 단기간 내에 산업화와 민주화를 달성한 우리 경험을 지식집약적 경제협력사업의 기초자료로 활용할 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다.

2010 경제발전경험 모듈화 사업은 그동안의 KSP 지원 사례, 협력대상국의 호응도, 우리 발전경험의 전파 가능성 등을 종합적으로 고려하여 대상주제를 선정하였으며, 분야별 전문가 회의를 통해 전체 모듈화 대상을 우선 선정한 후 연차계획을 수립하여 단계적으로 과제를 추진하였다.

개도국의 경제성장에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 과거 고도성장 사례 및 최근의 위기극복 경험 사례를 포함하고 있으며, 경쟁력이 높은 한국의 IT산업, 수출진흥 및 민간기업의 생산성 향상 사례 등을 포함하여 8개의 분야, 20개의 세부주제로 우리의 발전경험을 정리하였다.

본 보고서의 발간에 즈음하여, 그간 어려운 여건에도 불구하고 KSP의 중요성을 인식하여 심혈을 기울여 주신 국내 연구진과 연구기간 동안 보고서의 진행과정과 내용에 대해 고견과 평가, 자문을 해 주신 분들에게 감사를 표한다. 또한 헌신적으로 사업을 기획 · 추진하고 실무적인 지원을 아끼지 않은 KDI 국제개발협력센터 구성원들의 노력에도 사의를 표하는 바이다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 사업에 참여한 전문가들의 견해로서, KDI의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2011년 7월

한국개발연구원 원장

현 오 석

Contents 목차

서 문 4

제1장 2010 경제발전경험 모듈화 사업의 개요

제1절 추진 배경 및 성과 12

제2절 사업 목적과 특성 14

제3절 사업내용 및 진행단계 15

제2장 한국교육방송공사 설립

요 약 18

제1절 교육방송의 도입배경 21

1. 교육방송 설립 개관 21
2. 교육방송 사업추진 환경 25

제2절 교육방송사업 추진내용 36

1. 교육방송국 설립 이전 시기 36
2. 출연기관 한국교육방송원 시기 41
3. 한국교육방송공사 시기 44

제3절 교육방송의 추진방법 49

1. 교육방송국 설립 이전 시기 49
2. 출연기관 한국교육방송원 시기 55
3. 한국교육방송공사 시기 57

제4절 교육방송 평가 및 시사점 ····· 60

1. 한국교육방송의 성과 ····· 60
2. 교육방송의 설립 유형별 평가 ····· 65
3. 시사점 ····· 76
4. 적용가능성 ····· 88

제3장 지방교육재정교부금 도입을 통한 교육재원의 안정적 확보

요 약 ····· 104

제1절 지방교육재정교부금제도의 도입배경 ····· 106

1. 도입 당시 교육 여건 및 제도의 변화 ····· 106
2. 지방교육재정교부금제도의 정책목표 ····· 108

제2절 지방교육재정교부금제도의 내용 ····· 109

1. 지방교육재정정책과 지방교육재정교부금 ····· 109
2. 지방교육재정교부금제도의 역사적 변천과정 ····· 110
3. 현행 지방교육재정 구조 및 지방교육재정교부금제도 ····· 114

제3절 지방교육재정교부금제도의 추진방법 ····· 118

1. 법령 제 · 개정 ····· 118
2. 집행과정에서의 갈등과 조정 ····· 122

제4절 평가 ····· 127

1. 지방교육재정교부금제도를 통한 교육재원 확보 성과 ····· 127
2. 안정적 교육재원 확보가 가져온 한국 교육발전 ····· 132

제5절 시사점 ····· 133

〈표 1-1〉 2010 경제발전경험 분과 및 세부 과제 ····· 15
〈표 2-1〉 교육방송의 역사적 변화 ····· 24
〈표 2-2〉 EBS 방송 채널 및 서비스 현황 ····· 24
〈표 2-3〉 연도별 교육용 프로그램 제작현황 ····· 39
〈표 2-4〉 EBS English 프로그램 내용 ····· 47
〈표 2-5〉 가장 유익한 유아 · 어린이 채널 비교평가 ····· 63
〈표 2-6〉 EBS 다큐멘터리부문 수상 실적 ····· 64
〈표 2-7〉 'EBS 수능강의' 1997년도와 2004년도 비교 ····· 73
〈표 2-8〉 '효도우미 0700'의 지원 실적 ····· 75
〈표 2-9〉 '사랑의 네발자전거'를 통한 사회공헌 실적 ····· 75
〈표 2-10〉 EBS 지역 · 사회 · 문화 기여 실적 ····· 87
〈표 2-11〉 시대상황에 따른 교육방송의 주요 사업 추진내용 ····· 93
〈표 2-12〉 정부정책과 EBS의 역할 ····· 96
〈표 3-1〉 지방교육재정 확보 · 배분 방법 ····· 110
〈표 3-2〉 지방교육재정 세입 재원 구성(2007~09년) ····· 116
〈표 3-3〉 지방교육재정교부금법 개정에 따른 내국세 교부율 변화 ····· 119
〈표 3-4〉 세제 개편에 따른 지방교육재정교부금법 개정 ····· 122
〈표 3-5〉 연도별 교육비 특별회계 재원내역 ····· 128
〈표 3-6〉 재원 및 교육단계별 GDP 대비 공교육비 비율(1998~2006년) ····· 129
〈표 3-7〉 학생 1인당 연간 공교육비 추이(1998~2006년) ····· 130

[그림 2-1] EBS의 기본이념 ····· 21
[그림 2-2] EBS English의 기본개념 ····· 46
[그림 2-3] EBS 반디 플레이어 ····· 48
[그림 2-4] EBS 수능방송 강의 이용 비율 및 형태 ····· 61
[그림 2-5] EBS 수능방송 이용 후 사교육 증감 정도 ····· 61
[그림 2-6] EBS 수능방송 이용 후 사교육 절감효과 ····· 62
[그림 2-7] EBS 수능방송 이용 후 사교육 중단경험 및 절감비용 ····· 62
[그림 2-8] 교육방송 서비스 구성도 ····· 86
[그림 2-9] EBS 방송철학과 사회적 책무 ····· 90
[그림 2-10] EBS의 방송채널 구성 ····· 91
[그림 3-1] 지방자치단체 교육비 특별회계 재원구조 ····· 115

2010 경제발전경험 모듈화 사업의 개요

제1절 추진 배경 및 성과
제2절 사업 목적과 특성
제3절 사업내용 및 진행단계

제1장

2010 경제발전경험 모듈화 사업의 개요

제1절 추진 배경 및 성과

경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 한국의 발전경험을 토대로 협력대상국의 수요와 여건에 맞춰 정책연구 · 자문 · 연수 프로그램을 수행하고, 협력대상국의 제도 구축(institution building)과 역량 배양(capacity building)을 지원함으로써 경제 · 사회발전에 기여하는 지식집약적 개발협력사업이다. KSP는 한국의 발전경험을 체계화 · 모듈화하고, 협력대상국과의 지식공유를 통해 정책자문을 수행하며, 개도국을 대상으로 국제기구와 공동으로 협력을 추진하는 세 가지 사업요소로 구성되어 있다. 경제발전경험 체계화 사업은 2007년부터 2009년까지 수행되었고, 모듈화 사업은 2010년부터 추진되었으며, 이 두 사업은 한국의 발전경험을 사례연구(case study) 형태로 정리하는 사업으로서, 경제개발 5개년계획, 새마을운동 등 대표적인 정책사례를 '체계화' 하여 정책의 형성 과정과 성과에 대한 이해를 제고하고, 협력대상국이 벤치마킹하고자 하는 구체적인 제도, 기구, 프로젝트 사례를 '모듈화' 하여 정책자문에 참고자료로 활용 가능하도록 하고 있다. 무역분야를 예로 들자면 수출진흥정책을 체계화하고 수출입은행 설립을 모듈화하는 것이다. 집필방식은 정책, 제도, 기구, 프로젝트의 논의단계로 거슬러 올라가 입구적인 관점에서 도입 · 설립배경, 추진체계 · 방법, 세부 내용에 대해 기술한 후, 추진성과를 평가하고 국제비교적인 관점에서 시사점을 도출한다. 집필과정에서는 문헌조사 및 연구와 함께 과거 업무에 관여했던 정책담당자 및 전문가와 인터뷰를 진행하기로 한다.

정책자문사업은 2004년부터 추진되었으며, 한국과 협력대상국의 관련 부처와 기관의 전 · 현직 정책담당자 및 전문가들을 매칭(matching)하여 양국을 번갈아 방문하며 공동 연구를 수행하는 형태로 진행

된다. 협력대상국이 중소득국 이하일 경우에는 한국에서 정책자문에 소요되는 비용을 전액 부담하지만, 고소득국일 경우에는 비용을 분담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 한편, 국제기구와의 협력사업은 주로 세계은행, 아시아개발은행, 아프리카개발은행 등 개발은행과 공동으로 개도국에 대한 정책자문을 수행하는 것을 내용으로 한다. 지역 또는 전 세계를 대상으로 한 국제기구와의 협력을 강화함으로써 국제비교적인 시각을 반영하고 정책자문의 파급효과를 제고하고자 하는 것이다.

이 중 경제발전경험 모듈화 사업은 그동안의 KSP 지원사례, 협력대상국의 호응도, 우리 발전경험의 전파 가능성 등을 종합적으로 고려하여 대상주제를 선정하였으며, 단기간 내에 산업화와 민주화를 달성한 우리 경험에 바탕을 둔 지식집약적 경제협력사업의 기초자료로 활용하고자 하였다. 그리고 개도국의 경제성장에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 과거 고도성장 사례 및 최근의 위기극복 경험사례를 포함하고 경쟁력이 높은 우리나라의 IT산업, 수출진흥 및 민간기업의 생산성 향상 사례 등에 대해 연구사업을 진행하였다. 분야별 전문가 회의 및 워크숍을 통해 전체 모듈화 대상을 우선 선정한 후 연차계획을 수립하여 단계적으로 과제를 추진하고, 기선정 주제와 미선정 주제(농업, 에너지, 금융 등) 분과회의를 통해 모듈화 과제의 포괄성과 정합성을 확보하였다. 2010년 20개 과제(25개 세부 과제)를 시작으로 2011년에는 40개 과제, 2012년까지 100여 개 과제의 모듈화를 완료하는 것을 목표로 하고 있다.

제2절 사업 목적과 특성

2010년 경제발전경험 모듈화 사업의 목적은 모듈화된 자료가 KSP 정책자문 자료로 직접 활용 가능하며, 국제기구의 기술지원 · 차관 프로젝트의 개별 컴포넌트가 될 수 있도록 정리하는 데 있다. 모듈화 사업의 결과물은 우리의 문화유산 차원에서 가치를 지니게 되므로 공정성과 객관성이 있는 자료를 토대로 작성하고자 하였다. 또한 협력대상국이 쉽게 벤치마킹할 수 있도록 기술하고 협력대상국의 시행착오를 최소화하는 방안을 강구할 수 있게 하며, 일반인도 쉽게 이해할 수 있도록 모듈화하려는 제도 · 기구 · 프로젝트별로 도입 · 설립배경, 추진체계 · 방법, 세부 내용, 평가, 시사점을 명확히 정리하였다.

도입배경에는 당시의 국내 상황과 대외여건, 정책결정과정 등을 정리하고 구체적인 수단 및 재원 등에 대하여 추진체계와 방법을 설명하고자 하였다. 그 후 제도나 기구의 주요 내용과 기능, 그리고 집행과정에서 나타난 문제와 이를 극복하기 위한 노력 등 세부 내용을 작성한 후, 이에 대한 성과 평가와 성공과 실패에 대한 원인분석을 하였다. 결론 부분에서는 한국발전경험의 교훈을 도출하고 국제적으로 비교하여 시사점을 제시하였다.

제3절 사업내용 및 진행단계

2010년 경제발전 모듈화 사업에 참여하는 기관은 한국개발연구원(KDI), 한국경제연구원(KERI), IBK경제연구소, 신용보증기금(KODIT), 정보통신정책연구원(KISDI), 과학기술정책연구원(STEPI), 직업능력개발원(KRIVET), EBS, 교육개발원(KEDI), 대외경제정책연구원(KIEP), 산업연구원(KIET), 수출입은행, 무역보험공사(KSURE), KOTRA, 조세연구원(KIPF) 그리고 생산성본부(KPC) 등 총 16개 기관으로 각 기관에 속한 각 분과별 집필진들은 2010년 2월 5일 KDI에서 분과별로 워크숍을 개최하고 각 주제별 개요 및 세부 목차 등과 앞으로의 일정과 관련된 논의를 진행하였다. 분과 단위로 주제별 목차 및 집필 개요에 대해 발표와 토론을 진행하고 그 후 내용을 수정 · 보완하였다. 각 분과별 세부 과제는 아래 〈표 1-1〉과 같다.

표 1-1 | 2010 경제발전경험 분과 및 세부 과제

분과	세부 과제	구성	집필자
산업육성	(1) 경제위기 극복과 신성장동력 개발: (A) 중화학공업 육성정책, (B) 정보통신산업 육성정책, (C) 녹색산업 육성정책 (2) 기업 육성: (A) 기업육성을 위한 금융 · 조세 지원, (B) 한국의 규제개혁 경험, (C) 한국의 기업가정신 발현과 그 성과	KDI(팀장, 집필) 산업연구원(집필) 한국경제연구원(집필) 〃 〃	임원혁 한기주 이태규 조경엽 이주선
중소기업	(3) 중소기업은행의 설립과 역할 (4) 중소기업 신용대출을 위한 신용보증기금 설립	IBK 경제연(집필) 〃 신용보증기금(집필) 〃	이정윤 김보광 진용주 김효의
과학 · IT	(5) 전 국민 대상 인터넷 교육 (6) 초고속 인터넷 통신망 구축 및 정보화 재원조달 (7) KAIST 등 고급과학기술인력 양성 (8) 연구개발 활성화: (A) KIST 등 과학기술분야 정부출연연 설립 및 운영, (B) 대덕연구개발특구 설립 및 운영	정보통신정책연구원 (팀장, 집필) 과학기술정책연구원(집필) KAIST(협조) 대덕특구본부(협조)	고상원 윤석훤 황용수 〃 〃
기술인력 양성 및 교육공급 확대	(9) 공업고등학교 및 공업전문대학 설립 (10) 한국교육방송공사(EBS) 설립 (11) 지방교육재정교부금 도입을 통한 교육재원의 안정적 확보	직업능력개발원(팀장, 집필) EBS(집필) 교육개발원(집필)	강경종 고범석 이선호
무역 자유화	(12) WTO 가입전략 (13) FTA 추진전략	KIEP(팀장, 집필) 〃	김준동 김한성

분과	세부 과제	구성	집필자
수출진흥기구	(14) 수출자유지역의 설치 (15) 수출입은행 및 무역보험공사 설립 (16) 무역진흥기관(TPO) 설립	산업연구원(팀장, 집필) 수출입은행(집필) 무역보험공사(집필) KOTRA(집필)	김도훈 손승호 김필준 나윤수
조세	(17) 신용카드 소득공제 및 현금영수증 제도 (18) 개발재원 마련을 위한 목적세 운영경험	조세연구원(팀장, 집필) 〃	전병목 박상원
생산성 향상	(19) 경제근대화를 위한 생산성운동의 전개와 생산성기구의 역할 (20) 산업표준화와 품질경영	생산성본부(팀장, 집필) 〃 〃 〃	최동규 조병탁 차상미 이면헌

그리고 2010년 2월 26일, 현오석 KDI 원장 주최로 권오규 전 부총리, 허경욱 기획재정부 차관과 2010년 경제발전 모듈화 사업에 참여하는 16개 기관의 부기관장, 집필진 및 각 분과 자문단 등 100여 명이 모인 가운데 모듈화 사업 전체 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍에서는 사업경위 및 기관별 업무분담, 향후 추진계획 등을 논의하고, 우리의 경제발전경험을 체계적으로 정리하는 모듈화 사업에 대한 공감대를 형성하였으며, 향후 집필방향 등에 대해서 집필진과 자문단 그리고 각 분야의 전문가들이 심도 있는 토론을 진행하였다.

모듈화 사업의 집필진과 자문단 그리고 각계 관련 인사가 참석한 전체 모듈화 워크숍을 진행한 후 3월부터 7월까지 KDI와 집필진은 계약을 맺고 집필을 수행하였으며 2010년 7월 31일, 그동안의 연구 결과에 대해서 국 · 영문 중간보고서를 제출하였다. 집필진이 제출한 중간보고서는 분과별 자문단의 검토를 거쳤고, 자문단의 의견은 집필진에게 다시 전달되어 최종보고서에 반영될 수 있도록 수정 · 보완이 이루어졌다.

그 후 KDI에서 2010년 11월 25일, 26일 이틀에 걸쳐 분과별로 집필진과 자문단이 함께 참석하여 워크숍을 개최하였다. 워크숍에는 기획재정부와 KDI의 관계자도 함께 참석하여 최종보고서와 관련한 토론을 진행하고 의견을 수렴하였으며 이를 정리하여 최종보고서에 반영하였다. 그 후 각 집필진은 보다 심도 있는 연구와 면담을 통해 보고서를 수정 · 보완하여 12월 31일까지 국문 최종보고서 초고를 제출하고, 이를 바탕으로 자문단의 검토 후 2011년 1월 31일 국 · 영문 보고서 수정본을 제출하였다. 제출된 최종보고서 수정본은 마지막으로 자문단의 검토를 거쳐 최종적으로 수정 · 보완 작업이 이루어졌다.

제2장

한국교육방송공사 설립

제1절 교육방송의 도입배경
제2절 교육방송사업 추진내용
제3절 교육방송의 추진방법
제4절 교육방송 평가 및 시사점

제2장

한국교육방송공사 설립

고범석(한국교육방송공사)
신원석(고려대)

〈요 약〉

교육방송은 소리와 영상을 활용하여 정보와 내용을 전달하는 매체이다. 따라서 교육방송은 대화를 통한 전달보다는 광범성과 일방성, 기계성의 특징이 있고, 인쇄매체보다는 신속성과 시각성, 일시성, 정감성의 특징이 있다. 이때 광범성이란 동일한 정보를 일시에 광범위한 지역에 걸쳐 전달할 수 있음을 의미하고, 이러한 특성으로 시공간적 제약을 극복하고 교육의 대상과 활동을 확대시킬 수 있다. 전파를 통해 이루어지는 TV 교육방송은 넓은 지역에 걸쳐 신속하고 정확한 방송을 가능하게 한다. 이로 인해 지방 소재 학교의 학생들은 균등한 교육기회를 보장받을 수 있다. 또한 음성과 영상을 활용한 시각적인 자료를 제공함으로써 구체적이고 사실적인 전달이 가능할 뿐 아니라, 방송을 통한 즉각적인 전달은 시청자로 하여금 현실감과 현장감을 느끼게 하여 정서와 태도 교육에 효과적으로 활용될 수 있다.

라디오 및 텔레비전 등의 매스미디어를 교육에 이용하는 교육방송에 관심을 갖게 된 것은 제2차 세계대전을 통해 이들 매체가 단기간 내에 공간적인 제약을 넘어 도처에 흩어져 있는 사람들이 필요로 하는 교육을 효과적으로 지원할 수 있는 매체로 주목 받으면서 방송교육이 널리 알려지게 되었기 때문이다. 특히 공간적인 제약을 넘어 교육기회의 확대 측면에서 경제성이 높고 맥락적인 한계를 넘어 시청각 자료를 통한 간접 경험의 제공이 학습효과 측면에서도 높아 여러 나라들은 본격적으로 교육방송을 추진하게 된다.

한국의 경우 교육방송은 6 · 25 전쟁으로 인해 전 국토가 잿더미로 변한 상황에서 교육적 기반시설마저 없이 이루어지고 있던 학교교육의 지원 필요성에서 시작하였다. 이러한 경제적 · 사회적 여건으로 초기 교육방송은 독립된 교육방송국을 운영하지 못하고, 국영방송인 중앙방송(1973년 공영방송 KBS(Korea Broadcasting System)로 전환)이 교육프로그램을 편성하여 제공하였다. 교육연구기관인 한국교육개발원이 설립된 1972년 이후에는 교육의 특수성을 고려한 역할 분담이 이루어져 학교교육 및 가정학습을 지원하였다. 이러한 초기 교육방송의 형태는 1990년대 경제발전과 함께 교육방송에 대한 국민의 요구 증가로 교육부 산하 출연기관 형태의 교육방송 서비스로 연계된다. 출연기관으로 독립된 교육방송은 출연금을 기반으로 자체 방송제작 및 송출시설을 갖추고, 학교교육을 지원하기 위한 다양한 교육 · 교양 프로그램을 제작하여 TV, 라디오뿐만 아니라 웹서비스, 위성방송 등으로 다양화된 서비스를 제공하였다. 1990년대 경제성장과 함께 교육방송이 발전하면서, 그 역할은 학교교육 지원뿐만 아니라 평생교육 전반으로 확대되었다. EBS는 교육부 출연기관으로 프로그램 편성 및 운영예산 지원 등의 제약 조건을 극복하고 사회교육과 평생교육의 기능을 발휘하기 위한 서비스 확대 및 사업 예산의 다변화 필요성으로, 2000년 3월 「한국교육방송공사법」을 제정 · 공포하여 한국교육방송공사로 공사화되었고, 이에 한국교육방송공사는 명실상부한 독립적 교육전문 방송네트워크로의 위상을 재정립하게 되었다.

한국의 경우 교육방송국 설립에 가장 큰 영향을 미쳤던 요인은 교육방송이 학교교육의 보조자로서 중요하게 대두된 점을 들 수 있다. 한국은 경제발전이 급속도로 진행됨에 따라 국민의 교육열이 다른 나라와 비교할 수 없을 정도로 높아졌고, 이를 공교육 시스템에서 충분히 소화하지 못하면서 사교육 시장이 큰 규모로 확장되었다. 이런 사교육 시장의 확장은 장기적인 관점에서 국민의 생활에 부정적인 영향을 끼치게 되었고 유일한 해결방안으로 교육방송이 대두되었다. 교육방송은 교육기회의 확대와 도농 간의 지역적 교육격차를 해소하기 위해서 양질의 교육프로그램을 지역과 소득수준에 관계없이 학생들에게 전달할 수 있는 체제를 갖추었다. 또한 미디어와 통신기술의 발달에 힘입어 전통적인 라디오와 텔레비전뿐만 아니라 인터넷, 위성방송, DMB, IPTV 등의 새로운 매체의 장점을 활용하여 학습자들에게 학습의 폭넓은 기회와 선택권을 제공하였다.

교육방송은 국가적인 관심을 받고 국민 모두에게 영향을 끼칠 수 있는 사업으로서 궁극적으로는 국가의 인적자원에 큰 영향을 끼치게 된다. 국민 소양 프로그램에서부터 전문적인 지식과 식견을 교육할 수 있는 방송체제와 프로그램을 구비함으로써 국민의 수준 향상과, 국가 전체 인적자원 개발에 영향을 줄 수 있다. 국가의 교육정책 및 인적자원 개발정책 추진에 있어서 교육방송이 큰 역할을 할 수 있기 때문에 교육방송이 이를 위해서 어떻게 준비하고 역할을 해야 하는지에 대한 심도 깊은 고민이 필요하다. 예컨대, 한국의 경우는 사교육비 절감을 위한 직접적인 방법으로 교육방송을 통한 방송강의를 제공하

고, 영어교육방송을 통해 국민 전체에게 양질의 영어교육프로그램을 전송하고 국민의 영어수준을 한 단계 끌어올릴 수 있는 계기를 마련하였다.

또한 국가적인 수준에서뿐만 아니라 특정 영역에 해당되는 개인들에게 전문적인 지식의 습득과 전수를 위해서도 교육방송은 큰 역할을 할 수 있다. 이는 직업교육의 차원과도 연결이 된다. 전문적인 영역에 관한 기본적인 내용과 함께 최신 기술과 정보에 대한 내용도 교육방송을 통해서 충분히 교육적 효과를 이루어 낼 수 있다. 이는 원격교육의 한 형태로서 시간이나 지리적 접근성의 문제 때문에 교육을 받고 싶어도 제때에 받지 못하는 사람들에게 적절한 대안이 될 수 있다. 다양한 직업에 대한 정보와 직업윤리에 관한 프로그램을 제작함으로써, 미래에 직업을 선택해야 하는 구직자들에게 직업윤리의식을 고취시키고 특정 직업에 대한 적절한 정보를 제공해줌으로써 개개인의 적성에 맞는 직업을 선택할 수 있도록 도와줄 수 있다.

시민들을 위한 교양 · 교육 차원에서의 교육방송의 역할도 중요하다. 기존의 상업적 방송에서 시청률 등의 이유로 프로그램을 등한시하거나 방송하기 어려웠던 프로그램을 교육방송하에서는 시민들의 문화수준을 고취시키고 기본교양을 제공하기 위해서 방송할 수 있다. 특히, 사회적 소외계층 지원을 위한 다양한 프로그램이나 클래식과 같은 수준 높은 문화교양 프로그램 제작을 통해서 국가 · 사회의 수준을 한 단계 더 끌어올릴 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

마지막으로 정보화 · 지식기반 사회가 도래하면서 시민들이 가장 필요로 하는 것 중의 하나가 평생학습 및 평생교육 제공의 기회이다. 교육방송은 평생교육의 기회를 제공할 수 있는 가장 효율적인 대안이 될 수 있다. 교육방송 프로그램을 통해서 새로운 지식이나 기술 그리고 국민들이 필요로 하는 지식을 가장 효율적으로 전달할 수 있다. 교육방송이 평생교육기회를 제공할 수 있는 가장 효율적인 수단이라는 점은 교육방송이 국민들의 관심을 받고 국민들에게 많은 혜택을 안겨 줄 수 있는 공영 방송체제로서의 존립기반이 된다.

제1절 교육방송의 도입배경

라디오 및 텔레비전 등의 매스미디어를 교육적 용도로 활용하는 교육방송이 대중의 관심을 끌게 된 것은 1950년대 들어서부터이다. 제2차 세계대전을 통해 단기간 내에 공간적인 제약을 넘어 도처에 흩어져 있는 사람들이 필요로 하는 교육을 효과적으로 지원할 수 있는 매체로 주목 받으면서 교육방송이라는 용어가 널리 알려졌다. 특히 공간적인 제약의 극복이 가능해지면서 교육기회의 확대가 이루어질 수 있고, 다수의 학습자에게 학습내용을 전달할 수 있어서 경제성이 높다. 또한 맥락적 한계를 넘을 수 있는 시청각 자료의 제시를 통한 간접 경험의 제공이 학습효과 측면을 향상시킬 수 있다는 측면에서 여러 나라들은 본격적으로 교육방송을 추진하게 된다.

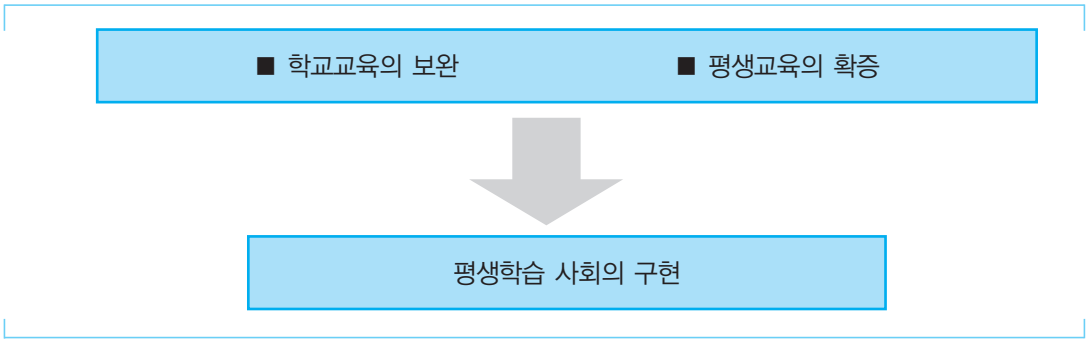
한국의 경우를 살펴봐도 제2차 세계대전 동안의 식민지시대와 한국전쟁을 거치면서 잿더미 속에서 국가의 발전을 위한 인적자원 개발의 필요성을 인식하게 되었다. 이에 인적자원 개발을 위한 효과적인 수단으로 방송교육의 중요성과 효과성을 인식하고, 이를 효율적으로 활용하는 방안을 모색하고 교육적으로 활용하고자 많은 노력을 기울여 왔다.

1. 교육방송 설립 개관

1) 교육방송의 기본이념

EBS의 기본이념은 평생학습 사회의 구현을 위해서 학교교육을 보조하고 평생교육의 기틀을 다지는 일이다. 기본이념을 도식화하면 다음과 같다.

그림 2-1 | EBS의 기본이념



EBS는 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육 발전에 이바지함을 목적으로 설립되었다. 이를 위하여 국민들의 전반적인 삶의 가치 향상을 위해 교양 방송을 지향하고, 사회적 소외계층을 위한 프로그램을 제공하며, 국민의 의식 계몽과 정서 함양을 위해 문화 · 예술 · 철학 관련 콘텐츠를 제공하는 등 다각적으로 노력하고 있다.

이와 더불어 학교교육의 보완을 통한 공교육 내실화 및 사교육비 절감을 위해서 다각도의 노력을 경주하고 있다. 이는 계층 간 소득불균형에 기인한 교육기회의 격차를 해소하고, 기초학력 증진을 통한 학력 저하를 방지하며, 영상수업 자료 개발을 통한 공교육의 교수 · 학습 방법 개선을 지원하는 등의 노력을 통해서 이루어지고 있다.

EBS는 궁극적으로 교육개혁의 정착을 위한 지속적인 정책 진단 및 대안을 제시하는 방송이 되고자 노력하고 있다. 이를 위해서 교육개혁을 위한 각종 토론프로그램 방송, 우수 개혁사례 소개 및 정책 방향 제시, 세계의 교육 현장 벤치마킹을 통한 교육문제 해결책 제시 등의 활동을 하고 있다.

또한 기술의 발달에 따라 대중이 언제 어디서나 AOD(Audio On Demand)나 VOD(Video On Demand)와 같은 방법을 통하여 공적 서비스를 이용할 수 있도록 하고, 인터넷이나 IPTV 등 융합매체를 통한 다양한 방송서비스 확대에 힘쓰고 있다. 공적 서비스는 국내뿐 아니라 전 세계 동포들을 대상으로 한 평생학습체계 구축, 쌍방향 멀티미디어 학습환경 제공, 수요자의 요구에 맞춘 콘텐츠의 제공 등을 두루 아우르는 사업이다. 이 사업으로 인터넷이나 IPTV를 통해서 언제, 어디서나 시청 가능한 매체 융합형 방송서비스가 가능해졌고, 다양한 디지털방송의 부가서비스를 통한 민주적 방송 발전에 기여하고 있다는 평가를 받고 있다.

또한 EBS는 현재 우리에게 당면한 다문화 시대 및 미래의 통일시대를 대비한 사회교육 프로그램 방송에 힘쓰고 있다. 이를 위해서 EBS는 민족공동체 가치관 정립 프로그램, 남북한 교육격차 해소 및 교육과정 정립을 위한 정보프로그램, 타 문화 출신 이주민에 대한 사회적 적응 및 상호 이해증진 프로그램을 제공하는 등의 노력을 기울이고 있다.

마지막으로 시청자 서비스 확대를 통한 시청자 권익 신장도 EBS의 목표 중 하나이다. 이를 위해 EBS는 시청자 의견을 겸허히 수용하고 프로그램 제작에 적극 반영함으로써, 시청자 만족도를 향상시키고자 노력하고 있다.

2) 교육방송의 변천

교육방송의 효시를 어디로 잡을 것인가 하는 것은 다소 논란이 있을 수 있지만, 가장 먼저 시작된 프로그램은 1951년 KBS가 교사를 대상으로 매일 15분씩 방송한 '라디오 학교'로 보는 것이 일반적이다. 그러나 이 프로그램은 채 1년도 지나지 않아 폐지되었고 그 후 일반 학생들을 대상으로 한 본격적인 방송은 TV 학교방송이었다. 이 방송은 1969년부터 1973년까지 매일 60분에서 90분 정도로 진행되었다. 이후 에너지 파동 등으로 인한 아침방송 중단으로 폐지된 후, TV 학교방송은 1980년까지 재개되지 못했다. 그러나 이 기간 중 교육방송은 1978년 한국교육개발원(KEDI)과 KBS의 이원 체제로 바뀌는 등 몇 가지 변화들을 겪었다.

1980년은 한국 방송 전반에 걸쳐 큰 변화가 있었던 만큼 교육방송에서도 새로운 전기가 되는 해로 기록된다. 당시 과외교육 폐단이 사회문제화되자 KBS는 라디오를 통한 가정고교방송을 시작했고, 이것이 인기를 끌자 텔레비전으로 TV고교방송을 방송하게 되었다. 이 프로그램은 과외 전문 명강사를 선정해서 제작되었는데 시작하자마자 선풍적인 인기를 끌었다. '가정고교방송'이라는 이름으로 시작된 고교교육방송은 TV 과외의 형태로 당시 심각한 사회문제였던 과외 열풍을 완화시키는 데 기여하기는 했으나 과외방송이라는 비판 또한 만만치 않았다.

이듬해인 1981년 2월 2일 KBS는 독립적인 교육전담 채널인 KBS 제3TV(UHF)와 KBS 교육라디오(FM)를 신설하였고, 이를 통해 방송을 통한 교육이 본격적으로 이루어지게 된다. 3TV는 고교 교육방송의 주된 임무를 부여받고 전체 방송시간의 40% 이상을 고교 교육방송으로 편성하였다. 그러나 이후 1981년부터 대입 본고사가 폐지되고 졸업정원제가 실시되면서 대학입시제도가 개편됨에 따라 고교 교육방송의 열기도 점차 식고 과외방송이라는 비판도 증가하게 되었다. 자연히 고교 교육프로그램의 편성비중도 점차로 낮아지고 일반교양 프로그램, 성인대상 교육프로그램 등이 그 자리를 대체하기에 이른다. 당시 초·중·고 교과과정 프로그램의 기획·제작은 한국교육개발원이 전담하였고, TV공개대학은 한국방송통신대학이, 일반 교육·교양 프로그램은 KBS가 제작하는 분담형식이 이루어졌다.

1990년 KBS로부터 분리되어 한국교육개발원 부설 교육방송국인 EBS의 명칭으로 정식 출범하게 되었다. 1990년 12월 27일 EBS TV와 EBS FM 등 2개의 독립 교육채널의 호출부호를 부여받고, 1991년부터 정식 방송을 시작하였다. 1997년에는 「한국교육방송원법」이 시행됨에 따라 한국교육개발원 부설에서 독립 방송기관으로 역할을 수행하게 된다.

표 2-1 | 교육방송의 역사적 변화

구분	기간	특징	주요 사항
태동기	1951~71년	방송을 통한 교육의 시작	• 1951 '라디오학교방송' 개시(문교부, KBS)
초기 운영	1972~79년	한국교육개발원을 통한 학교방송 모색	• 1972 한국교육개발원(KEDI) 설립 • 1973 교육방송 설치근거 법제화 (「한국교육개발원육성법」 공표)
	1980~89년	교육채널 KBS 3TV 방송 시작 KBS와 KEDI 이원체제	• 1981 KBS 3TV(UHF)와 교육라디오(FM) 신설
출연기관 운영	1990~99년	한국교육개발원 부설로 독립채널 교육방송(EBS) 개국	• 1990 교육방송 EBS TV, EBS FM 개국 • 1997 한국교육방송원 창립
공사 운영	2000~현재	한국교육방송공사 설립으로 공영방송 EBS 출범	• 2000 「한국교육공사법」 시행 한국교육방송공사 설립 • 2002 위성방송 EBS 플러스 1, 2 서비스 개시 • 2004 EBS 수능방송 실시 • 2005 EBS 위성 DMB 실시

EBS는 정부의 출연금 예산으로 운영비의 사업비를 지원받고, 프로그램의 편성 및 제작에 있어서 교육부의 자취 감독을 받는 출연기관이었으나, 독립 운영의 필요성에 따라 2000년 6월 「한국교육방송공사법」이 발효되면서 '한국교육방송공사'라는 이름으로 독립적인 공영교육방송체제로 출범하게 된다. EBS는 2002년 위성방송 플러스1, 플러스2의 2개 위성채널을 시작하고 2004년에는 국가시책에 따라 수능방송을 시작하였다. 또한 2005년에는 위성DMB(EBSu) 방송 실시, 2006년 어학전문사이트(www.ebslang.co.kr), 2007년 영어교육전문채널(EBS English) 개국 및 사이트(www.ebse.co.kr) 오픈 등 디지털 미디어 환경에 맞춘 다양한 형태의 방송 및 콘텐츠 서비스를 제공하기에 이르렀다(표 2-2 참고).

표 2-2 | EBS 방송 채널 및 서비스 현황

명칭	구분	주요 내용	주당 방송시간	비 고
EBS FM	지상파 라디오	교육정보 및 어학	8,820분	
EBS TV	지상파 TV	평생교육	8,040분	
EBS 플러스1	위성 TV	고등학교 교과	10,080분	
EBS 플러스2	위성 TV	초 · 중학교 교과/직업교육	8,470분	
EBS English	케이블 TV	영어 전문	8,400분	
EBS America	위성 TV	미주지역 교민대상	10,080분	
EBSu	위성 DMB TV	종합교육	3,360분	
ebs.co.kr	웹사이트	프로그램 다시 보기	–	무료
ebsi.co.kr	웹사이트	EBS 인터넷수능강의	–	무료
ebse.co.kr	웹사이트	영어교육	–	무료
ebslang.co.kr	웹사이트	어학교육	–	유료

교육방송에 대한 간략한 역사를 통해 미디어 보급 및 교육방송이 국가 교육정책의 변화에 따라 변화·발전해 온 것을 알 수 있다. 라디오 → TV → 위성 → 인터넷 → IPTV에 이르는 매체의 변화와 학교교육 보완 → 국민의 사교육비 절감 → 국민의 평생교육 지원의 변화과정을 통해 교육방송은 가장 경제적이고 효과적인 수단으로 활용되었고, 지금도 활용되고 있다. 특히, 한국전쟁으로 인해 잿더미로 변한 대한민국에서 교육이 신분상승 및 경제적 안정의 절대적 방법이라는 인식은 높은 교육열을 가져왔고, 이러한 교육열은 학교교육 외에 사교육의 과열이라는 국가적 문제가 되었다. EBS는 초기부터 현재에 이르기까지 사교육 문제 등 입시와 관련된 사회적 문제를 해결하기 위한 국가시책의 수단으로 사용되어 왔다. 특별히 공영 교육방송으로서의 EBS에 대한 국민의 기대는 크며, 여전히 학교교육에 대한 국민의 기대처럼 교육방송에 대한 기대 역시 높다.

2. 교육방송 사업추진 환경

1) 교육방송국 설립 이전

가. 한국전쟁 직후의 환경

1950년에서 1960년에 이르는 시기의 대한민국은 경제적인 측면에서 보았을 때 세계 최빈국 수준의 아주 어려운 실정이었다. 1953년 전쟁이 막 끝났을 무렵 국민소득은 67달러에 불과했으며, 1960년 후반이 되어서도 200달러 수준밖에 되지 않았다. 이 시기는 극심한 물자부족과 경제난으로 한국전쟁 이후 대량의 외국원조에 의존하였으며, 비로소 1960년 이후가 되어서야 경제개발 5개년계획이 수립되면서 경제발전의 기틀을 다지게 되었다.

사회적으로는 1950년에서 1953년에 걸친 한국전쟁으로 막대한 인명피해뿐 아니라 사회 및 경제적인 피해(전 국토의 95%, 일반 공업시설의 40% 이상 파괴)를 입었고, 이후 1960년대 초반 초대 대통령의 하야와 군사 쿠데타를 겪게 되는 격변의 시기였다. 당시 대한민국의 인구는 2150만명 정도였으며, 전쟁 후 붕괴된 한국경제의 재건을 목표로 미국정부로부터 원조를 받아 한국경제 재건과 경제안정을 위해 힘쓰던 시기였다. 한국전쟁으로 교육시설 또한 절반 이상 파괴되었으나, 피난시절에도 학교는 운영되는 등 교육열은 높았다. 교육의 기본정책은 초등학교 수준의 의무교육에 역점을 두던 시기였고, 1960년대에 이르러서야 중학교 수준의 교육이 확대되기 시작하였다(중학교 진학률 1954년 16% → 1961년 38%). 기술적인 배경은 1960년이 되기까지 라디오는 전체 30만대(라디오 보급률 9.1%) 정도였으며 텔레비전은 1,000대 수준에 불과했다. 1965년에 이르러서도 인구 1,000명당 텔레비전은 10여 대도 되지 않았다.

우리나라 교육 라디오방송은 '라디오 학교'가 그 효시라 할 수 있다. '라디오 학교'는 6·25 전쟁 중이던 1951년 6월 부산방송국이 초등학교 교사를 대상으로 최초로 실시한 방송프로그램이다. 이는 전시의 혼란 속에서도 지속적인 교육활동을 이어가기 위한 교육부와 미국문화원(United States Information Service: USIS) 간의 협의가 있었기 때문에 가능한 것이었다. 그리고 이 시기와 맞물려 미국에서 일어난 시청각 교육에 관한 운동에 힘입어 미국으로부터 500대의 건전지식 라디오가 무상 공급되면서 추진될 수 있었다. 이러한 각계의 노력을 통해 시작된 '라디오 학교' 프로그램은 부산에 임시로 이주해 있던 KBS 서울 중앙방송국 방송망을 통해, 매일 아침 9시부터 15분간 교사들을 대상으로 교육계 뉴스 및 시사해설 등으로 진행되었으며 부산과 경상도 일원의 초등학교는 조회시간에 청취하였다.

그 후 1955년 한국방송협회가 창립되고 1956년에 학교방송이 재개되면서 본격적인 교육방송 프로그램이 시작되었다. 한국방송협회의 창립으로 인해서 학교방송 프로그램의 편성과 제작은 방송협회가 책임지고 KBS 서울 중앙방송국은 송출만 담당하게 되었다.

나. 교육 텔레비전의 시도

한편, 텔레비전의 경우 1956년 5월 12일 HLKZ-TV가 최초의 상업방송으로 설립되었다. 1957년 5월 7일에는 방송시간을 연장해 낮 방송시간 중 한 시간을 수업방송으로 발전시키기 위한 교육프로그램을 편성하기도 하였으나, 1959년 방송국이 화재로 소실되어 중단된 바 있다.

우리나라 교육 텔레비전의 시작은 1966년 8월 중앙시청각교육원에서 프로그램을 제작하고 서울 중앙방송의 채널을 이용하여 실험방송을 실시하면서부터였다. 이는 1966년 7월, 중앙시청각교육원이 우리나라 최초의 교육 목적으로 제작한 'TV 여름학교'를 1966년 8월 1일부터 8월 31일까지 1개월간 오후 6시 5분부터 30분 동안 실험방송 되었다.

이러한 노력으로 1969년 마침내 KBS TV에서 텔레비전을 통한 최초의 교육방송이 시작되었다. 1969년 5월 5일 어린이날에 TV 학교방송의 첫 송출이 이루어졌다. 'TV 학교방송의 가능성 모색'이라는 전제하에 3개월간 1차 시험방송이 진행되었다. 여름방학이 지나고 1969년 9월 2차 시험방송이 이루어지게 되었는데 이때는 '학교방송 진도와 교육과정의 일치'를 그 목표로 하였다. 이를 위해서 일선 학교에서 방송 시간에 맞춘 진도 및 과목 조정을 유도하였고 방송 편성표도 수정하였다.

1970년은 3차 시험방송 기간으로 정해졌다. 실제 1~2차에 걸친 시험방송 기간을 통하여 방송제작자, 스튜디오 교사, 교육자료 등에 대한 기본적인 여건을 갖추어놓았고, 비록 학교당 TV 수상기 보유 대

수는 적지만 1,500개교에 이르는 학교가 방송에 참여했다. 교육당국에서는 가시청지역 내의 시 · 군 교육청에 TV 담당 장학사 100여 명을 임명하여 TV 교육방송이 폭넓게 활용될 수 있도록 하였다. 이 시기는 '프로그램의 전문화'를 목표로 완성도 높은 교육프로그램의 제작에 심혈을 기울였다. 이를 위해 교사용 지도서를 발간하여 일선 교사들이 교육방송을 효과적으로 활용할 수 있도록 안내하고자 하였다. 한편으로는 교육방송 시범학교의 교사들이 자발적으로 교육방송연구회를 만들고 교육방송 프로그램의 제작에 조언을 하는 등의 활동도 활발히 진행되었다.

1970년대에 들어서면서 제3차 경제개발계획에 기반을 두어 중진국 진입을 목표로 경제를 발전시켜 나갔다. 국민소득은 1972년 454달러에서 1978년에는 1,000달러를 돌파하고, 수출액에 있어서도 1972년에는 16억달러, 1977년도에는 100억달러를 돌파하는 등 눈부신 성장을 거듭하였으나 중동으로 부터의 오일쇼크로 인해 위기를 겪기도 했다. 1970년대에 들면서 '근면, 자조, 협동'이라는 구호 아래 새마을 운동이 전국적으로 추진되어서 국민들의 생활환경 개선이 이루어졌다. 이때는 국제정세가 양극화시대에서 다원화시대로, 냉전시대에서 화해시대로 급변함에 따라 국력배양을 통한 국제사회에서의 민족의 활로 개척을 강조하며 안보제일주의의 국가정책을 추진하던 시기였다. 교육적인 환경에 있어서도 많은 발전을 이루어 내었는데, 거의 모든 아동이 초등학교에 취학하게 되었으며 교육기회의 확대정책으로 중 · 고등학교 또한 양적으로 성장하였다.

1972년 한국교육개발원의 설립취지 중의 하나로 교육방송에 관련된 연구를 진행하고 실시하는 것이 포함된 것은 한국 교육방송사에 있어서 획기적인 사건 중의 하나로 평가된다. 특히, 1973년에 「한국교육개발원육성법」이 제정된 것은 교육전문방송국 설립을 위한 법적인 토대가 마련된 사건이었다. 교육연구기관인 교육개발원이 교육방송을 할 수 있게 된 근거는 「한국교육개발원육성법」에 '한국교육개발원은 학교교육과 사회교육을 위한 라디오 및 텔레비전 방송시설과 송신시설을 할 수 있다'고 하고, 대통령령으로 교육방송 송신시설에 관한 사항을 규정함으로써 교육방송을 할 수 있는 법적 기반을 마련한 데 있다. 이런 제도적 뒷받침을 바탕으로 한국교육개발원은 교육방송국 설립을 위한 구체적인 작업에 착수하였다.

1980년대는 오일쇼크로 인한 경제적 위기를 극복하고 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 등의 국제적 행사를 성공적으로 치러 내었으며, '한강의 기적'이라고 불릴 만큼 경제발전을 이룩하던 시기이다. 국민소득은 1980년대 초반 2천달러가 되지 않았으나 1980년대 말에는 6천달러에 육박하게 되었다. 이 때는 각종 개혁정책이 시행되던 시기로 '국가안보'와 '경제성장' 목표를 추구하는 동시에 '사회 안정'과 '질서유지'를 강조하였다.

이 당시에는 컬러텔레비전이 본격적으로 보급되어서 각 가정에서 천연색의 화면을 시청하게 되었으며 VTR의 보급으로 인해서 녹화된 교육용 프로그램이나 VTR 전용으로 만들어진 프로그램을 일선 학교에서 활용하기 시작하였다. 특히, VTR이 학교에 보급됨으로 인하여 교육방송을 반드시 시간에 맞추어서 시청해야 하는 번거로움을 덜 수 있게 되었다.

교육적 환경에 있어서도 많은 변화를 겪던 시기였다. 1970년대를 통해 양적 성장을 이루며 초등의무교육을 정착시켰고, 유치원과 고등학교 및 대학 진학률이 높아짐에 따라, 1980년대에는 이를 보완하기 위해 교육의 질적 발전을 위한 조치들이 추진되었다. 평생교육의 진흥과 특수교육 및 국민정신교육 강화에 역점을 두었고, 취학 전 교육의 확대도 추진한 시기이다. 1969년 중학교 무시험 진학과 1974년 고교평준화 정책 등으로 고등학교 진학률은 점진적으로 상승했으며, 교육이 사회계층 이동의 중요한 수단으로 인식되어 과외 열풍 또한 사회적 문제가 되었다. 1980년에 정권의 교체와 때를 같이하여 '7·30 교육개혁조치'가 발표되었는데 이는 과열된 입시경쟁 완화 및 학교교육의 정상화, 대학의 면학분위기 조성과 대학교육의 질적 수준을 높이기 위한다는 취지로 과외 금지, 대학 본고사 폐지, 고교내신제 도입, 대학입학학력고사 및 대학졸업정원제 등을 실시하였다. 1987년도의 진학률 현황을 보면, 중학교 100%, 고등학교 80%, 대학교 29%에 다다르게 되어서 경제발전 못지않게 교육에 있어서도 많은 발전이 일어났음을 알 수 있다. 이 시기는 국가단위 교육시책을 통하여 교육내용 개편, 교단 중심의 지원 행정 추진, 국민정신교육 체계의 정립 및 심화, 교육환경 개선, 대학 입시방법 개선, 교원의 자질 향상과 처우 개선 노력, 자율화 · 개방화 추진을 진행하였다.

다. KBS에서 운영하던 교육방송의 중단

KBS-TV는 1972년 「한국방송공사법」이 제정되고 난 후, 1973년 한국방송공사로 개칭되었다. 한국방송공사로 개칭 이후 4년여 동안 계속되던 교육텔레비전방송은 중단되었다. 중단 이유는 국영으로 운영되던 KBS-TV가 공영화되면서 방송전파료 지불 없이 방송되던 교육프로그램의 송출료를 교육당국에 요구하면서부터이다. 이런 이유로 인해 예산이 확보되지 않았던 교육당국이 이를 감당할 수 없게 되자 한국방송공사 측에서 방송을 중단하게 된 것이다. 하지만 방송중단의 이유가 금전적인 문제에만 있었던 것은 아니었다. 학교방송이 외양상으로는 양적 · 질적으로 확대되고 있었으나, 실제적으로는 수업 시간 및 진도와의 불일치, 수신시설의 미비, 프로그램의 질적인 문제 등의 문제를 안고 있었다. 또 다른 이유는 1972년 유류파동의 영향으로 TV 아침방송이 폐지되었고, 방송방식(T-Com)의 문제 등이 경비문제와 더불어 복합적으로 작용하게 되어서 마침내 1973년 4월 TV 학교방송은 중단되기에 이르렀다.

라. 미디어의 발달로 인한 기대 수요 증대

1975년의 기본 사업계획상으로는 새 교육체제의 지원 활동으로서 텔레비전 프로그램과 라디오 프로그램을 시범학교에만 일차적으로 수신토록 하였으나, 1976년 수정안에서는 새 교육체제의 지원매체로서뿐만 아니라 근로청소년을 위한 교육방송, 취학 전 아동을 위한 방송, 학교교육방송 등을 포함한 종합적 교육방송체제로 운영되도록 수정되었다. 이는 라디오와 텔레비전을 포함한 미디어 기기의 급속한 보급에 따른 것이었다.

당초 기본 사업계획에서는 1일 평균 수업의 약 3분의 1을 텔레비전이나 라디오로 진행할 것을 전제하였으나, 수정안에서는 6분의 1 내지 8분의 1로 축소 조정하고 학교에서 활용의 종합성과 연속성만을 강조했을 뿐 방송수업의 양과 시간대를 정하지 않았다.

이에 따라 텔레비전 프로그램 제작에 필요한 각종 기계설비도 일반 학교, 교원, 미취학 아동을 대상으로 하는 컬러텔레비전 프로그램 제작시설로 확대되었다. 이로써 학교교육의 질적 향상을 도모하고 지역간의 교육적 불균형을 해소시키며 국가 교육목표 달성을 앞당기게 하는 교육방송의 근간이 마련되었다.

1980년 새로운 정권이 들어서자마자 7·30 교육개혁조치로 학생들의 과외가 폐지되었고, 이에 대한 하나의 보완책으로 고교생을 위한 보충학습 형태의 방송프로그램이 KBS 방송망을 통해서 실시되었다. 이는 당시 사회적으로 문제가 되었던 과외 열풍을 해소한다는 취지로 시행된 것이었으며, KBS를 통해서 'TV 가정고교' 라는 제목으로 대학입시방송을 실시하게 되었다.

한편, 다음 해인 1981년 2월 2일 교육전용 방송망으로 KBS 제3TV의 UHF채널이 선정되었고 이를 통하여 교육프로그램은 한국교육개발원이 제작하고 KBS가 송출(이원화)하기로 하였고, 성인교육 및 일반교양 프로그램은 KBS 측에서 각각 제작하게 되었다. 이어 한국방송통신대학에서도 제3TV의 UHF채널을 통하여 1시간 30분 동안 프로그램을 방영하게 되었다.

1980년 7·30조치 이후 전면 금지되었던 과외는 1986년 대법원이 "지식을 교습하는 행위는 반사회적이거나 반국가적인 불법한 내용이 아닌 한 제한할 수 없다"는 학습권 존중 판결을 내리면서 변화를 맞게 된다. 대법원 판결에 따라 정부는 과외 금지의 틀을 유지하면서도 과외에 대한 열망을 부분적으로 수용하는 정책을 취했다. 1986년 이후는 사교육 완전 금지 시기에서 벗어나 '사교육 금지정책을 보완하는 과도기' 였다. 1989년에는 대학생의 과외교습을 허용하고, 초 · 중 · 고교 학생들의 방학 중 학원 수강을 허용했으며, 1990년대에 문민정부는 학기 중에도 학생들이 학원 수강을 할 수 있도록 하였다. 즉, 과외는

1980년대 초에는 전면 금지였다가 1980년대 중후반에 들면서 부분적 허용으로 바뀌었고, 1990년대에는 전면 허용의 과정을 거치게 된다.

2) 출연기관 한국교육방송원

1990년대는 1980년대의 경제발전을 바탕으로 인하여 지속적인 발전을 추구하던 시기이다. 1995년에 국민소득 1만달러의 시대를 열었으나 1997년에 외환위기를 맞아 IMF의 지원을 받는 등의 어려움을 겪던 시기였다. 이 시기에는 국가 전반에 걸친 민주화정책이 추진되었으며 1990년대 말에 이르러서는 세계화 · 정보화 사회에 대비하는 정책에 역점을 두기도 하였다. 교육환경에 있어서도 마찬가지로 많은 변화가 있었는데 1995년에는 열린 교육체제로의 변화를 통해서 정보화, 세계화, 다원화 시대를 주도할 신교육 체제를 수립하고자 하였고, 특기 · 적성 교육의 활성화, 독서 및 컴퓨터 교육의 강화, 학생 중심 교육과정 운영, 기초학력 부진아 지도의 강화를 통해서 공교육의 내실화에 주력하고자 하였다.

기술적인 발전에 있어서도 획기적인 변화가 이루어진 시기이다. 무엇보다도 컴퓨터의 보급과 함께 인터넷의 발달로 인한 교육환경의 변화가 큰 시기였다. 정보기술 발달로 인한 교육적 가능성이 다양해짐으로써 컴퓨터와 인터넷을 통한 학습이 가능해졌다. 정보기술의 발달은 기존의 교육방법에 획기적인 변화를 가져다주었고, 교육방송도 이를 적극적으로 활용하고자 한 시기이다. 이와 더불어 인공위성을 이용한 방송이 가능해짐에 따라 고화질의 방송제작과 난시청지역 해소에 큰 도움을 주었다.

가. 대학수학능력시험제도의 도입

1994학년도부터 대학입학을 위한 시험제도가 '대학입학학력고사'에서 '대학수학능력시험'으로 바뀌었다. 새 입시제도는 기존의 암기식 학습법에 기반을 둔 문제풀이방식에서 벗어나서 통합교과적이고 종합적인 사고력이 요구되는 형태의 시험제도로 개편되었다.

교육방송에서는 이와 같은 변화를 수용하여 새로운 대학입시제도에 대한 수험생들의 혼란을 해소하고 새로운 시험제도가 순조롭게 정착할 수 있도록 대학수학능력시험에 관련된 방송을 실시하였으며, 이에 따른 보조교재도 제작하여 발간하였다. 이러한 대학수학능력시험제도에 관한 교육방송은 1990년대부터 현재에 걸쳐서 교육방송의 여러 가지 프로그램과 사업 중 대중과 정치권으로부터 가장 큰 관심을 받는 사업으로 자리매김하였다.

나. 매체의 발달로 인한 교육방송체계의 다양화(인터넷 및 위성 교육방송)

1990년대에 들어서 통신 수단 및 매체의 발달로 인해 교육방송도 엄청난 변화를 겪게 된다. 다양한 기술 및 매체의 발달 중 가장 대표적인 것은 인터넷이었다. 1990년대 중반 이후 인터넷의 보급 및 확산으로 교육방송서비스를 널리 제공해 줄 수 있는 길을 열게 되었다. 특히 기존의 텔레비전이나 라디오를 통해 송출되는 방송은 일방적이며, 방송시간 이외에는 그 내용을 다시 보기가 힘들다는 등의 단점을 안고 있었지만, 인터넷을 통한 방송내용의 전달은 이러한 불편을 해결해 줄 수 있었다.

EBS는 인터넷 홈페이지(http://www.ebs.co.kr)를 통해서 시청자들과 소통하는 길을 열어두었는데, 특히 게시판이나 다시보기(혹은 다시듣기) 서비스를 통해서 보다 많은 사람들에게 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 그동안의 교육방송이 일방적인 전달형식이었던 데 비해 인터넷은 여러 가지 기능을 활용하여 시·청취자들과 소통을 시작하였다. 인터넷 게시판을 통해서 시청자 혹은 청취자들과 상호작용 및 교류를 나눌 수 있게 되었고 이는 곧 방송프로그램이 시청자에게 한발 더 다가설 수 있는 기회가 되었다. 특히, 인터넷의 속도가 빨라짐에 따라 비디오 혹은 오디오 스트리밍을 끊김없이 전송하는 일이 가능해지게 되었고, 다시보기 서비스가 가능해지면서 학습자들에게 많은 편익을 가져다주게 되었다.

한편, 1997년 위성교육방송의 등장은 EBS 방송프로그램이 양적인 팽창뿐만 아니라 질적으로 한 단계 더 발전하는 계기를 만들어 주었다. 위성교육방송의 등장을 통해서 채널별 특성화를 구현할 수 있게 되었고, 이에 따라 학습자들의 요구에 맞게 프로그램을 구성하고 운영할 수 있게 되었다. 영어방송채널과 대학입시채널 등을 구분해서 운영할 수 있게 되면서 좀 더 전문적이고 참신한 프로그램의 제작 및 방송이 가능해졌다. 예컨대 EBS 플러스1 수능전문 채널의 경우는 인터넷과 연계하여 학생들의 학습능력에 맞는 '수준별 맞춤형 강의 콘텐츠' 및 '학습능력 신장을 지원하는 서비스' 제공을 통해 학습효과의 시너지를 구현할 수 있게 되었다. 또한 대외 유관기관과 협력체제 운영을 통하여 프로그램의 기본토대가 되는 교재 질의 우위를 확보함으로써 타사와 차별화된 우수한 콘텐츠를 생산하여 이용자의 수요를 충족할 수 있게 되었다.

3) 한국교육방송공사

2000년대에 진입하면서 대한민국은 지속적인 발전과 함께 글로벌 리더 국가로서 자리매김을 하게 된다. 2007년에 이르러서는 국민소득이 2만달러를 넘어서게 되었고 이후 각종 국제대회를 유치 및 지원하고 있으며, 개발도상국이나 제3세계 국가들에 대한 유·무형적 지원에 적극적으로 나서고 있다. 학교교육에 있어서는 '지식기반 사회가 요구하는 창의적 인재 양성'에 기반을 두는 교육부의 교육정보화 종

합계획에 따라 모든 학교에 광대역 인터넷망(2010년 평균 10Mbps)이 설치되었고, 모든 교사에게 교사용 PC가 보급되었다. 그리고 PC 실습실 및 교단 선진화 장비보급을 통해 교실당 PC 및 프로젝션 TV 등을 보급하여 PC 1대당 학생 수도 1:5로, 필요할 때 언제든지 ICT를 활용한 교육이 가능한 정보 인프라가 구축되었다. ICT 활용 교육뿐만 아니라 중학교 의무교육 실현 등을 통해서 교육개혁과 지식 · 문화 강국을 실현하고자 노력하고 있다. 이러한 노력으로 인해 각급 학교의 진학률도 거의 최고 수준에 이르게 되었다(중학교 99.9%, 고등학교 99.7%, 대학교 83.8%).

가. 교육과정 및 공교육 내실화(내신 및 논술 비중 강화)

한국 전체의 교육은 교육당국에서 제정하는 교육과정에 의해 좌우되는데, 2000년부터는 제7차 교육과정이 제정되어 적용되었다. 제7차 교육과정의 배경 요인은 세계화, 정보화, 다양화를 지향하는 교육체제의 변화와 급속한 사회변동, 과학기술과 학문의 급격한 발전, 경제 · 산업 구조의 변혁, 교육 수요자의 요구와 필요의 변화, 교육 여건 및 환경의 변화 등 교육을 둘러싸고 있는 내외적인 체제 및 환경, 수요의 대폭적인 변화를 수용하기 위한 방안을 포함하고 있다. 이와 같은 변화는 그 질과 속도, 범위가 종래와는 비교하기 어려울 정도의 대변혁과 전환으로써, 지금까지의 학교교육에서 다루어 온 교육내용 전반에 걸친 근본적이고 종합적인 검토와 개혁의 필요에 따른 것이다.

개정된 제7차 교육과정에서는 21세기의 학교교육 모습을 전망하면서 교육 여건과 환경이 조성된 인간적인 학교를 만들기 위하여 지역이나 학교 실정에 알맞은 학교교육과정이 다양하고 특색 있게 운영되기를 기대하고 있으며, 기본적으로 다음과 같은 의미의 교육과정에 대한 사고와 인식의 전환을 요구하고 있다.

가) 교과서 · 공급자 중심의 학교교육체제가 교육과정 중심, 교육수요자 중심의 교육체제로 전환됨을 의미한다.
나) 학교의 경영책임자인 교장과 수업 실천자인 교사가 교육 내용과 방법의 주인이 되고 전문가의 위치를 확보하게 됨을 의미한다.
다) 지역 및 학교의 특성, 자율성, 창의성을 충분히 살려서 다양하고 개성 있는 교육을 실현할 수 있게 됨을 의미한다.

이러한 내용을 담은 교육과정의 개편은 교육수요자인 학생들의 학습욕구를 충족시키기 위해서 다양하고 질적인 프로그램을 개발하고 제작하는 데 초점을 두게 된다.

이와 더불어 대학입시의 변화도 교육방송의 질적인 변화를 촉구하는 계기가 되었다. 대학입시를 위해서 수학능력시험뿐만 아니라 내신 및 논술이 강조되기 시작되었다. 내신성적이 중시됨에 따라 교육방송은 이에 대비해 대학입시를 위한 방송뿐 아니라 질 높은 정규 교육과정 학습지원을 위한 방송을 준비하기 위해서 노력해왔다. 방송프로그램의 편성 및 제작에 있어서 종래의 대입을 준비하는 고등학교 3학년 위주의 수업에서 고등학교 저학년들을 위한 프로그램의 제작에 더욱 심혈을 기울이고 증편하는 등 교육방송은 고등학교 내신을 강조하는 정부의 정책에 발맞추어서 변화를 꾀하였다. 또한 대학입시에서 논술시험이 강화됨에 따라 교육방송에서는 논술에 직접적으로 관련된 글쓰기 프로그램의 제작에 힘을 쏟았을 뿐만 아니라, 글쓰기의 기본이 되는 다양한 교양과 정보 프로그램의 제작에도 더욱 심혈을 기울임으로써, 교육방송을 시청하는 저학년들에게까지도 자연스럽게 글쓰기 능력을 배양하고자 하였다.

나. EBS 수능방송 및 인터넷 강의

한국은 치열한 대학입시경쟁으로 대학수학능력시험에 사교육비 지출이 많이 늘어났는데 이는 가계에 경제적 부담을 가중시켰으며, 사회적으로도 큰 문제를 야기하게 되었다. 이에 교육인적자원부에서는 사교육을 경감하고 공교육의 정상화를 돕고자 기존의 텔레비전 방송을 통한 수능 방송을 실시했다. 이와 더불어 2004년 4월 1일부터 교육전문 공영 방송사인 EBS를 통하여 초급, 중급, 고급의 수준별 맞춤형 동영상강의 서비스를 제공하고 주문형 비디오를 제작하여 인터넷으로 서비스하는 e-Learning 체제를 구축하였다.

교육인적자원부는 'EBS 수능방송 및 인터넷 강의'를 통해 가계의 사교육비 경감이라는 국민적 기대에 부응하고, 빈부격차에 따른 불평등을 해소하고 교육기회의 균등 보장을 실현할 수 있을 것으로 기대했다. 이를 통해 농·어촌 및 저소득층 자녀에게도 대도시 지역의 학생들과 실질적으로 같은 교육기회를 제공함으로써, 사회통합과 교육복지 실현을 이루고자 하였다.

e-Learning은 방송매체가 지니는 시·공간적 제한을 극복하고, 학습자 수준에 맞는 쌍방향의 자기주도적 학습환경을 제공할 수 있다는 점에서 서비스 초기단계부터 학생들의 큰 호응을 얻었다. 특히, 인터넷 서비스는 11만 8천명이 동시에 동영상 자료를 이용할 수 있는 규모로 구축하였으며, 이는 세계 최고 수준으로 평가되고 있다. 또한 학교와 가정에서 이러한 프로그램을 보다 편리하게 이용할 수 있는 새로운 정보기기들이 민간업체 주도로 개발되고 있어, 관련 정보통신기술과 경제발전에도 기여하는 효과를 거두고 있다.

EBS 수능 인터넷강의 서비스의 이용 현황을 살펴보면 2010년 8월 말 기준으로 가입자는 332만명에 이르고 있으며, 일일평균 54만건(VOD: 19만건, 다운로드: 35만건)의 다운로드가 발생하는 등 활발하게 이용되고 있다.

다. 영어교육혁신방안 발표

세계화의 진행에 따라 영어의 습득이 필수적인 과제가 되었고, 이에 2007년 교육인적자원부는 '영어교육혁신방안'을 발표하여, 모든 영어교사가 영어로 수업할 수 있는 체제를 구축하고, 말하기 · 듣기 등 의사소통능력 향상을 위한 실용영어 교육을 강화하며, '영어 관련 사교육비 경감 및 지역 · 계층 간 영어학습 격차 해소'를 추진하겠다고 밝혔다.

세계화 · 정보화의 영향으로 급속히 개방화되는 국가경제체제에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 국민 개개인이 현재보다 더욱 높은 영어능력을 갖출 필요가 있으나, 우리 국민들의 평균적인 영어경쟁력은 기대수준보다 낮은 수준이다. 특히, 말하기 · 듣기 · 쓰기 능력 등 실용영어 능력이 독해 · 번역 등 해석능력에 비해 상대적으로 취약한 것으로 진단되고 있다. 이러한 영어의 중요성이 대두되면서 영어 관련 사교육은 급증하게 되었고, 영어능력의 차이에 있어서도 지역 간 · 계층 간의 격차가 심화되고 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 교육인적자원부는 공교육에서의 영어교육을 획기적으로 개선시켜야 한다는 사회적 요구를 담아 '영어교육혁신방안'을 발표하게 되었다.

영어교육혁신방안의 추진목표는 실용영어 교육을 보다 강화하는 방향으로 학교 영어교육의 방향을 설정하고, 이를 공교육에서 책임지고 달성하여 국민의 영어능력을 향상시키겠다는 의지를 담고 있다.

초등학교에서는 말하기 · 듣기 등 생활영어 중심의 의사소통능력을 함양하고, 국민공통기본교육과정인 중학교 1학년부터 고등학교 1학년까지는 말하기 · 듣기 · 읽기 · 쓰기 등 영어의 네 가지 기능(skills)을 균형 있게 습득하도록 하며, 고등학교 2학년 및 3학년 단계에서는 영어의 기능들을 선택하여 심화 · 이수함으로써 진학 및 취업 등 진로에 대비하게 함을 목표로 한다. 또한 영어와 관련된 사교육비를 경감하고, 지역 간 · 계층 간 영어학습격차를 해소하고자 한다. 영어학습격차 및 사교육비 경감을 위해, 첫째, 농 · 산 · 어촌 및 도시 저소득층 어린이들의 영어학습을 위해 연차적으로 총 500개소의 거점 초등학교를 지정하여 학교 내에 영어체험학습센터를 구축 · 운영하도록 했다. 둘째, 영어학습을 주된 프로그램으로 하는 위성 TV채널을 운영하고, 영어학습 전용 인터넷 포털을 구축하여 운영할 계획을 발표했다.

영어교육혁신방안에 따라, EBS는 2007년에 기존 채널 이외에 추가적으로 EBS 플러스3을 위성채널

로 확보하여 영어 등 외국어학습 전용 방송으로 운영하며, 학생들이 인터넷에서 양질의 영어학습콘텐츠를 무료로 받아서 학습할 수 있도록 영어학습 인터넷 종합포털사이트를 구축하였다. 또한 최근 급증하고 있는 개인용 멀티미디어 기기(PMP)와 DMB 및 MP3를 활용하여 영어학습을 쉽게 할 수 있도록 관련 콘텐츠를 보급하고 있다.

라. IT 기술발전으로 인한 다매체 방송으로의 성장

초고속 통신망의 구축으로 인한 인터넷 속도의 획기적인 개선(인터넷 속도 세계 1위)과 함께 다양한 멀티미디어 매체들의 발전은 교육방송의 학습콘텐츠 전달방식을 다양화하는 데 큰 역할을 했다.

특히 인터넷을 통해 HD급의 고화질 교육방송을 전달할 수 있게 됨으로써 스트리밍 속도로 인해 끊김 현상을 겪었던 학습자들의 불편이 해소되었다. 또한 학습자들은 양질의 콘텐츠를 다양한 방식으로 전달받을 수 있게 되었다. 교육방송은 이를 위해서 인터넷을 활용한 방송을 진행하여 언제, 어디서나 고화질의 동영상 및 음성 자료를 볼 수 있도록 하였다. 또한 인터넷뿐만 아니라 위성방송과 위성 DMB, 스마트폰, IPTV 등의 방법을 통해서 방송을 송출하는 등의 노력을 해오고 있다.

이러한 매체의 발전에 힘입어 기존에는 가정의 TV나 컴퓨터를 통한 학습방법에서 좀 더 발전하여 휴대용 멀티플레이어기기(Personal Multimedia Player: PMP)나 휴대폰(Cell phone)을 통해서도 양질의 교육방송을 시청할 수 있게 됨으로써 학습의 장이 대폭 확대되었다.

교육방송이 이러한 컴퓨터와 다양한 매체를 통해 교육내용을 전달함으로써 초고속 인터넷 회선이나 휴대용 멀티미디어기기 등 관련 산업의 발전에도 많은 기여를 했다고 평가받고 있다.

제2절 교육방송사업 추진내용

1. 교육방송국 설립 이전 시기

1) 라디오의 활용

우리나라의 라디오 방송은 일제시대인 1929년에 시작되었지만 이의 교육적 활용은 1951년이 되어서야 비로소 활용되기 시작하였다. 그 시작은 한국전쟁이 한창이었던 1951년 6월 18일 임시 수도인 부산에서 처음으로 시작된 '라디오 학교방송' 이다. 전쟁이라는 특수한 상황에서 시작되었기 때문에 교육방송의 체계적인 발전은 제대로 이루어지기 힘들었지만, 한편으로는 전쟁으로 말미암아 교육방송이 시작하게 되었다고 볼 수 있다.

당시 교육당국은 전쟁으로 인한 교사, 교과 및 기타 학교시설의 부족을 극복하려는 하나의 방편으로서 '라디오 학교' 라는 프로그램을 매일 아침 15분 초등학교와 중학교 학생들을 대상으로 방송하였다. 이 프로그램은 자원부족 등의 이유로 크게 효과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있지만 전쟁 중이라는 특수한 상황에서 행정이 파행적으로 운영되고 교육당국이 일선 학교나 교사들에게 행정적 지도나 교육계 소식 및 전달사항을 전파하는 데 있어서 행정력이 미치지 못하였던 상황을 감안하면 라디오라는 방송매체의 활용은 효과적인 수단이었음에는 틀림이 없다. 또한 전쟁 중 방송을 통한 전황의 보도나 자주국방정신의 전파 등을 통해 애국심을 고취함으로 인해서 교사와 학생뿐만 아니라 국민 전체의 사기를 올리는데 큰 역할을 했다고 평가되고 있다.

1951년 전쟁 중 '라디오 학교' 라는 이름하에 최초로 교육적 활용이 시도된 후 방송은 오랜 기간 지속되지 못하고 폐지되었지만, 교육방송에 대한 인식이 본격적으로 싹트기 시작한 계기가 되었다. 1955년에 한국방송협회가 창립되고 이듬해인 1956년 5월 4일부터 학교방송이 재개되었다. 1957년에는 서울시교육위원회와 중앙방송국이 공동으로 학교방송을 구상하여 프로그램을 개편하였다. 1958년 8월에는 KBS 제2방송이 낮방송을 시작하면서 학교방송을 제2방송으로 옮기고 대상을 중학교까지 확대하였을 뿐만 아니라, 방송시간도 대폭 늘려서 매일 45분간씩 방송하게 되었다. 이즈음에 정부에서는 농어촌지역의 라디오를 무상으로 보급해주는 사업을 실시하였는데 해외로부터 건전지식 라디오를 수입하여 17,420대를 각지에 배포한 사업이었다. 이와 더불어 1959년 4월부터는 교육방송의 활용을 독려하는 차원에서 주간 방송일람표를 발간하여 각 학교에 배포하기까지 하였다.

1961년에는 중앙방송국이 매일 오전 11시 15분부터 12시까지 45분간 초등학교를 위주로 방송을 실시하였다. 그런데 예산부족의 이유로 1962년 8월에 중단되었다가, 1963년 3월에 교육부 중앙시청각교육원이 중앙방송국의 기술협조를 얻어 본격적인 교육방송을 재개하게 되었다.

2) 텔레비전 교육방송의 시작

우리나라에서 교육텔레비전이 첫 선을 보인 것은 1966년 8월 교육부 산하 중앙시청각교육원에서 프로그램을 제작하고 한국방송공사의 채널을 이용하여 실험방송을 실시함으로써 시작되었다고 볼 수 있다. 실제로 KBS(Korean Broadcasting System)-TV는 1966년 7월에 교육부 중앙시청각교육원에 여름방학 동안 텔레비전 교육방송을 실시할 것을 요청하였고, 이에 따라 'TV 여름학교'란 이름으로 우리나라 최초의 교육 TV 프로그램을 제작하였다. 이 프로그램은 1966년 8월 1일부터 8월 31일까지 한 달 동안에 걸쳐 오후 6시 5분부터 30분 동안 실험적으로 방송되었다. 이 실험의 결과는 성공적이었다고 평가되며, 이를 계기로 각계각층의 교육용 TV방송에 대한 관심이 높아지게 되었다. 이후, 1967년 11차 KAVA(Korean Association of Voluntary Agencies: 외국민간원조단체 한국연합회) 교육분과회의에서 우리나라의 교육 TV의 전망을 논하기도 하는 등 텔레비전을 통한 교육방송 실시에 대한 분위기는 무르익었다.

이러한 노력들에 힘입어 1969년 5월을 예정으로 교육방송국의 개국을 준비하는 작업에 착수하였다. 마침내 1969년 KBS-TV의 교육방송이 시작되기에 이르렀는데 실제로는 이것이 TV를 통한 최초의 교육방송이라 볼 수 있다. 1969년 1월부터 KBS-TV의 운영방법을 개선하고 광고방송을 폐지하는 등의 교육방송을 강화하는 것을 골자로 하는 준비기간을 거쳐 1969년 5월 5일부터 제1차 시험방송이 송출되었다. 1969년 1학기를 제1차 시험방송기간으로 하여 1970년 1학기까지 3차에 걸쳐서 시험방송을 계획하여 월요일부터 금요일, 오전 10시부터 11시까지 초등학교 상급반과 중학교 전 학년을 대상으로 사회, 자연과학, 예능 등의 과목을 방송하고 영어 과목을 추가로 편성하였다. 교육방송을 관리하고 심의 및 지원을 하기 위한 4개의 위원회가 구성되기도 하였다.

1969년 겨울방학 동안에는 '겨울학교'라는 프로그램을 제작하여 일요일을 제외한 매일 오전 9시 45분부터 11시 20분까지 방송했다. 이는 교과서 위주의 수업프로그램이 아닌 교육영화를 비롯하여 노래 지도, 보건 위생, 사회 견학, 생활속의 과학, 이웃사촌, 군인 아저씨 등을 내용으로 하였다.

1969년과 1970년에 걸쳐서 KBS의 TV 학교방송에 대한 시험방송을 마치고 1971년에 이르러서는 초등학교 저학년 프로그램을 포함하여 방송편성을 하게 된다. 초등학교 저학년을 대상으로 한 프로그램의 인기는 가히 폭발적이었다.

이처럼 1970년에서 1972년 사이에는 초등학교와 중학교를 대상으로 한 수업프로그램이 오전 중에 방송되었으나, 1972년 유류파동의 영향으로 TV 아침방송이 폐지되고, 경비 등의 문제로 1973년 4월 TV 학교방송은 중단되었다. 한편, 1972년에 교육의 제반 연구와 교육방송을 실시하기 위한 기관으로서 한국교육개발원이 설립되었는데, 이 기관의 설립은 교육방송국 설치를 위한 작업에 착수하게 되는 계기가 되었다.

3) 한국교육개발원의 교육방송 운영

우리나라는 높은 교육열과 정부의 적극적인 투자에도 불구하고 많은 교육적 문제를 안고 있었다. 이런 필요성으로 우리나라의 교육 목적과 내용 및 방법에 적합한 교육개발연구기관인 한국교육개발원(KEDI)이 1972년 설립되었다. 한국교육개발원은 교육의 목적, 내용, 방법 등을 종합적이고 과학적으로 연구하고 교육방송을 실시할 목적으로 설립되었으며, 이와 더불어 라디오 및 텔레비전 프로그램 제작시설과 송신시설을 갖출 수 있는 법률적 보장을 받았다.

즉, 그간 교육공학의 중핵으로서 연구 및 논의되어 오던 방송매체를 학교교육에 직접 활용하고자 하는 정부의 의지와 한국교육개발원 설립의 취지가 합치점을 찾은 것이라 할 수 있다. 한국교육개발원은 설립 초기인 1972년부터 1976년까지 5년간 실천할 주요 사업의 내용을 다음과 같이 정하였다.

① 교육목적의 정립과 교육과정의 개편
② 학습자료의 제작
③ 학교 운영 및 수업 체제의 개편
④ 개발된 교육혁신의 시범 실천
⑤ 교육 기재 및 시설의 설치

한국교육개발원은 개원 초기부터 새 교육체제의 개발과 보급을 주요 사업으로 설정하고, 종합적으로 연구, 개발된 학습모형과 자료를 적용하여 교사와 학생들을 재래식 수업형태에서 벗어나도록 하기 위한 것이다.

이에 따라 교육방송은 직접적인 수업 모체로서 새 교육체제의 시범과정에 투입되는 중요한 위치를 굳혔다.

4) 라디오 교육방송 및 TV 교육용 프로그램의 제작

라디오 교육방송 프로그램의 질적 향상을 도모하기 위해서 많은 노력들이 진행되었다. 일례로 교육 프로그램 제작에 참여할 출연교사와 스크립터의 저변 확대를 기하고 전문성을 높이기 위해 1977년 7월 공개전형을 통해 33명의 교사를 선발하고, 집중적인 연수를 실시하였다. 이들은 그 후 교육 라디오프로그램 구성의 중추적 요원으로 활동하였다.

한편, 교육방송이 기획되고 본격적인 기술설비를 이룩한 이후부터 송출하기까지의 연구 및 시범학교용 프로그램 제작현황과 채널 설치 이후 기본자료로 활용한 프로그램 제작현황은 다음과 같다.

표 2-3 | 연도별 교육용 프로그램 제작현황

(단위: 편)

연도별	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	계
개발량	23	399	1,119	831	369	1,000	2,484	2,754	2,564	11,543

1970년대 후반의 제작 프로그램은 연구와 측정 및 개발의 성과를 감안한 것이지만, T-COM에서 지상방송방식으로 변하기까지의 송출에 대비한 프로그램의 제작도 포함된다. 표에서 살펴본 바와 같이 1970년대 중반 교육프로그램이 본격적으로 제작된 이후 1980년대 초반에 이르기까지 기하급수적으로 늘어나게 된다. 이러한 현상은 1980년대 초반 이후 다소 정체되다가 1980년대 중반 이후 다시금 급속도로 늘어나게 된다.

1970년대에 이르러 교육방송에 대한 인식의 개선과 필요성이 증대되고 자리를 점차 잡아감에 따라 교육방송의 폭넓은 활용을 위한 다양한 방안들이 모색되었다. 그중 하나가 교육방송이 사회교육방송, 즉 평생교육의 기회를 국민들에게 제공하려는 움직임이었다. 여러 선진국의 사례를 학습하고 참고하여 평생교육 기회의 장으로 방송을 활용하려는 훌륭한 시도였으나, 기획 및 구상 단계에서 국내 정치상황의 변화(정권 교체)로 인해서 좌절되고 만다. 평생교육 방송을 위한 역량이 정권의 교체로 인해서 '대학입시 과외방송'에 집중되었기 때문이다.

프로그램의 편성적인 측면에 있어서는 대학입시 위주의 방송이 주로 계획되었지만 다양한 형태의 평생교육 및 교양·오락 프로그램을 제작하고 편성하려는 노력은 꾸준히 이어져 왔다. 프로그램의 성격뿐만 아니라 교육방송이 향후 어떻게 나아가야 하는지에 대해서도 교육방송 종사자들과 학계 등 관심 있는 사람들의 연구와 시도가 지속적으로 이어졌다.

5) TV 고교방송

정부의 에너지 절약시책에 따라 낮방송이 없어진 이후 과열과외 해소를 위한 가정 고교방송이 1980년 6월 16일부터 실시되었다. 1970년대 후반 세 차례에 걸친 실험방송 이후 국내 정세의 격변에 따라 상당히 지연되었으나 두 번째로 TV에서의 교육방송을 실시하게 되었다. 방송의 성격도 대학입시 준비 위주의 방송으로 전환되어 국어, 영어, 수학 세 과목을 각 30분씩(재방송 포함 1일 3시간) 방송하였다. 1970년대 후반에 계획했던 프로그램과는 대상과 성격이 달랐지만, 'TV 고교방송'은 과열과외 해소에 기여함은 물론, 학생, 학부모의 절대적인 호응과 기대 속에 방영되었다.

기존의 학교방송이 시청자 및 청취자들의 호응이 제한적이었던 것과는 달리 'TV 고교방송'은 시청자들의 적극적인 호응 속에 방송되었고, 나라 전체의 뜨거운 관심을 불러일으켰다. TV 교육방송은 두 달 남짓한 기간 동안 방송이 되었으며, 같은 해 8월 1일부터는 교육정상화방안에 따라 KBS에서 제작하던 것을 이관하여 한국교육개발원에서 제작하게 되었다.

1970년대 후반 교육방송의 설치를 위한 작업이 순조롭게 진행되었으나 정세의 격변과 정권교체기를 거치면서 교육방송의 설치를 위한 준비가 파행을 거듭하였고, 이 과정에서 교육방송설치를 더욱 촉진시킨 결정적 계기는 1980년 '7·30 국가보위비상대학 상임위원회'가 마련한 일련의 교육개혁조치였다. 즉, 교육의 정상화와 과열과외의 해소방안으로 마련된 개혁안에서 과외금지에 따른 학생 및 학부모들의 불안을 해소하고, 모든 학생에게 보충학습의 기회를 제공하기 위하여, 고교 보충학습방송을 KBS의 TV 방송망을 통하여 실시하도록 하는 한편, 1981년부터 교육 전용 방송국을 개설하여 교육방송을 전면적으로 실시할 것을 결정하였다.

이러한 결정을 바탕으로 하여 1980년 6월 16일부터 KBS가 입시생을 대상으로 실시하여 오던 국어, 영어, 수학을 다루는 'TV 가정고교' 방송을 9월 1일부터 한국교육개발원이 인수하여 제작하는 한편, 과목을 확대하는 것은 물론 보충수업방식으로 전환하여, 매일 2시간 30분씩 KBS-TV를 통하여 송출하고, MBC-TV로 재방송을 실시하게 되었다.

한국교육개발원에서는 국어, 영어, 수학 위주의 'TV 가정고교'의 운영을 개선하여 전 과목으로 확대하였고, 암기식의 학습에서 순수한 보충수업의 형태로 제작방향을 바꾸었다. 한국교육개발원이 제작한 'TV 고교방송'은 KBS와 MBC를 통하여 방영되었다. 이후 정부의 단호한 조치로 과외 열풍이 점차 사그라들면서 MBC를 통한 재방송도 단계적으로 없어지고 KBS를 통한 본 방송시간도 단계적으로 축소 조정되었으며, 입시를 위한 고등학교 3학년 위주의 방송에서 고등학생 전체를 위한 학교학습 보충성격

의 프로그램으로 제작되었는데, 한국교육개발원은 11월 대학입학 예비고사가 끝남과 동시에 15개 과목으로 확대하면서 교육전용방송으로서의 기능을 점차 갖추기 시작하였다.

그러던 중 1981년 1월 12일에는 UHF-TV채널을 통한 교육전용방송망을 설정하고, 제작 및 송출 원칙을 문교부, 문공부, 한국교육개발원 그리고 KBS와 MBC 관계자 등의 회의에서 결정하였다. 즉, KBS와 KEDI의 방송프로그램 방영시간을 50 대 50으로 하고 KBS는 성인교육 및 일반교양을, KEDI는 유아 및 학교 교육을 분담 제작하는 한편, KBS 제3방송을 통하여 송출하되, KBS 제1TV와 MBC TV가 재방송을 맡도록 하였다. 이로써 교육전용방송의 기반이 제대로 갖추어지게 되었다.

1989년에는 'TV고교 가정학습'으로 명칭을 바꾸어서 방송을 하게 되었는데, 이는 정부 시책에 따라서 과외가 부분적으로 허용됨에 따라 교육방송 프로그램을 좀 더 내실화하고 다양하고 폭넓은 과목을 대상으로 강의하는 등의 노력을 기울였다. 특히, 유명하고 실력 있는 강사진의 채용으로 인해 양질의 교육기회를 전국의 고교생에게 제공할 수 있게 되었으며, 고교생의 90% 이상이 교육방송을 활용하는 등 시청자들에게 폭발적인 인기를 얻으며 성황리에 방송되었다.

2. 출연기관 한국교육방송원 시기

1) 한국교육방송(EBS) 정식 출범(한국교육개발원 부설 교육방송체제)

1990년 「한국교육개발원육성법」에 의거, 교육방송은 '한국교육개발원 부설 교육방송'이라는 정부출연기관으로 변모하였다. 이는 진일보한 교육방송체제의 확립이기는 하나, 법적 위상이 여전히 불분명하고 한국교육개발원의 영향력을 많이 받는 관계로 운영구조의 복잡성과 중복성에서 탈피하기 어려웠고 능률성과 자율성이 저해되고 있었다. 프로그램의 제작 여건이나 예산의 문제에 있어서도 불안정하게 되어서 파행을 거듭하기도 하였다. 많은 어려움에도 불구하고 교육방송은 인력수급의 체계화 계획을 통해서 필요한 인력을 적시에 고용할 수 있도록 하는 프로그램을 마련하였고, 강령의 제정이나 독자적인 연지 발간을 통해서 조직의 내실화와 체계화의 기틀을 마련하였다.

교육방송 관계자들이 교육방송의 완전 독립의 필요성을 다양한 계층에 설득한 끝에, 1997년에 이르러 한국교육개발원으로부터 분리 · 독립하여 한국교육방송원이라는 독립법인으로 자리 잡았다. 1972년 한국교육개발원 설립 이후 줄곧 제작은 한국교육개발원이 하고 송출은 한국방송공사가 하는 이원화 체제가 운영되어 오다가, 1991년 자체 방송을 송출하게 되었고 마침내 1997년에는 완전 독립기구로 탈바

꿈하면서 대대적인 조직개편을 단행하였다. 독립적인 교육전문방송국으로 자리 잡기 위해서 한국교육개발원으로부터 독립해서 한국교육방송원이라는 독립기관으로 자리 잡게 됨으로써 교육방송 관계자들의 숙원사업을 이루게 된 것이다. 이후 2000년에 이르러 공사화가 진행되면서 더욱 비약적인 발전의 계기를 맞게 되었다.

2) 교양프로그램의 편성(다큐멘터리 등) 및 생방송의 시작

교육전문방송으로 자리 잡게 된 교육방송은 방송운영능력이 획기적으로 개선되고, 방송장비의 측면에 있어서도 독립방송국으로서의 면모를 갖추게 되었다. 이에 교육방송은 생방송을 진행할 수 있게 되었는데, 이는 독립적인 방송국으로서의 기술력과 운영능력이 비약적인 발전을 이룩했음을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 이뿐만 아니라 교육방송은 다큐멘터리의 제작 등 좀 더 수준 높은 프로그램의 제작과 보급을 위해서 많은 노력을 기울여 왔다.

특히, 다른 방송사와는 달리 한 단계 높은 수준의 다큐멘터리를 제작 및 방영하게 되었다. 대표적으로 '한국의 파충류', '잃어버린 한국의 야생동물을 찾아서', '시베리아'와 같은 다큐멘터리 프로그램들은 한국의 다큐멘터리 제작수준을 진일보시켰다는 평가를 들으면서 시청자들로부터 큰 호응을 불러일으킨 바 있다.

한편, 생방송의 진행은 교육방송 프로그램의 질적인 향상을 가져오게 되었다. '선생님 질문 있어요'라는 프로그램을 통해서 생방송이 본격적으로 진행되었으며, 이는 시청자들의 참여와 더 큰 호응을 불러일으키게 되었다. 생방송으로 진행된 '대학수학능력시험' 해설과 같은 경우를 보더라도 교육방송을 통해서 수험생들에게 가장 필요한 정보를 즉시적으로 전달함으로써 교육방송의 역할을 더욱 확대하고자 하였다.

마지막으로 초등학교 학생들을 위한 탐구생활의 겨울방학방송을 시작하여 방학 중 학생들의 학습진행에 도움을 주고자 하는 등, 고등학생들을 위한 교육뿐만이 아닌 초·중등학교 전체에 걸쳐서 학생들에게 다양한 교육자료 및 교육경험을 전달하고자 하였다.

3) 교육문화행사의 개최(창작가요제, 마라톤 등)

한국교육방송은 지역사회의 발전 및 문화생활의 저변 확대를 위해서 많은 사업 및 프로그램을 진행하고 후원하였다. 대표적인 예로 EBS 고운노래 공모, 리틀야구대회, 청소년 창작가요제, 바둑대회, 창작

국악 동요제, 각종 콘서트, 어린이 마라톤대회, 생활영어 경시대회, 장학퀴즈 등을 들 수 있으며, 이와 같은 교육문화행사를 통해서 시청자들에게 한발 더 다가갈 수 있는 방송이 되었다. 또한 농어촌지역에 문화사업을 많이 지원함으로써 도시와 농촌의 문화격차를 줄이고자 노력하였으며, 여러 가지의 교육문화사업 후원을 통해서 문화 및 지역사회의 발전에 도움을 주고자 하였다.

이와 더불어 교육방송 활용사례 공모나 위성방송 활용사례 수기공모 등의 행사는 교육방송의 시청률 확대와 더불어 교육방송의 성공적인 활용사례를 전파함으로써, 기존에 교육방송에 다소 회의적이었던 시청자층도 흡수하는 성과를 거둔 훌륭한 교육문화행사로 평가되고 있다. 이와 같은 수기나 활용사례의 공모는 교육방송 자체적으로도 다양한 피드백을 받아서 프로그램의 기획 및 제작 과정에 반영하고 프로그램의 질을 발전시킬 수 있는 계기를 제공하기도 했다.

4) 라디오에서 초등교육방송의 퇴조 및 영어교육방송의 활성화

라디오를 통한 교육방송은 1990년대에 들어서 탈바꿈을 하게 된다. 인터넷과 위성방송 등의 매체 발달로 인해서 라디오를 통한 초등학생용 교육방송은 시청률이 점차 감소하게 되었고, 그 결과 방송편성에 있어서 그 비율이 점점 줄어들었다. 기존 초등학생을 대상으로 편성하였던 FM라디오의 방송분량은 일반인 및 직장인 등을 대상으로 하는 영어교육비중을 좀 더 늘리는 쪽으로 수정되었다.

한편, 국 · 내외적으로 국제화의 바람이 일고 영어의 중요성이 부각되면서 영어교육방송에 대한 필요성이 대두되었고, 이에 교육방송은 다양한 영어 프로그램을 기획 및 제작하게 되었다. 이는 평생교육의 한 방편으로서 라디오 영어교육은 선풍적인 인기를 끌었고 사람들의 영어학습에 큰 도움을 주었다. 대표적인 예로 FM라디오의 '모닝 스페셜'이라는 프로그램은 매우 선풍적인 인기를 끌면서 청소년층에서부터 노년층에 이르기까지 다양한 청취층을 확보하고, 외국어 학습을 흥미롭게 할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이 프로그램의 경우는 일반인들이 출퇴근 시간이나 여유시간에 틈틈이 영어방송학습을 통해서 영어능력 신장에 도움을 주었다.

5) 수능교육방송의 실시

교육방송국은 1994년부터 시행된 대학수학능력평가시험에 대비하여 입시를 준비하는 고등학생을 대상으로 수능방송을 시작하게 되었다. 수능교육방송은 지역별 교육격차의 해소와 과열과외 현상의 완화 등을 목적으로 제작되었는데 선풍적인 인기를 끌어 한때 거의 모든 수험생이 교육방송을 시청하는 수준에까지 이르렀다. EBS는 대학수학능력시험의 해설을 위해서 1992년에 최초의 생방송을 실시하였고,

대학수능방송은 EBS가 학교수업의 보조수단으로서 큰 역할을 함과 동시에 유명한 강사 선생님들을 배출해 내는 등 사회적인 이슈가 되는 많은 화젯거리를 낳았다.

6) EBS 네트워크 구축

교육방송국은 개국 이후에 그 이름을 걸고 국내의 프로듀서(PD)협회 등에서 교육방송 로고를 제작하여 보급하는 등 교육방송의 위상을 공고히 하기 위하여 다양한 활동을 진행하였다.

예컨대, 1994년에 교육방송은 아시아태평양방송연맹(Asia-Pacific Broadcasting Union: ABU)으로부터 회원사 자격을 승인받아서 ABU에 정식으로 가입하게 되었는데, 이는 한국교육방송이 국제적으로 독립방송국으로 인정받으면서 그 위상을 공고히 하는 계기가 되었다.

또한 교육방송의 국제적인 교류와 위상 확보를 위해 외국 방송관계자들을 교육방송국으로 초청해서 연수 등을 실시하거나 외국에 나가서 연수에 참석하는 등의 활동을 활발하게 실시하게 되었다. 특히 프로듀서 등은 AIBD(The Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development), NHK, BBC, 미국 등을 방문하여 선진 방송기법이나 프로그램 제작에 관해 연수를 하는 등 교육방송의 역량 강화를 위해서 노력하였다. 뿐만 아니라 중국, 카자흐스탄, 이란, 사우디아라비아 등에서 교육방송에 관심이 있는 인사들이 교육방송을 방문하여 교육방송에 관해서 배워가는 등 국제적인 교류를 통한 위상의 정립에 힘을 쏟았다.

3. 한국교육방송공사 시기

1) 수능 전문방송 EBS 인터넷 강의(ebsi.co.kr) 개국

2001년에 접어들면서 EBS는 시청자와 청취자 및 학습자들의 편익을 위해서 지상파, 위성 1TV, 위성 2TV, FM 등 4개 채널에 대한 VOD(Video On Demand) 서비스를 제공하기 위한 준비를 진행했다. 이에 따라 위성 1TV와 위성 2TV의 과외방송을 비롯한 TV 및 FM 프로그램 등을 EBS 홈페이지(www.ebs.co.kr)를 통해 무료로 시청이나 청취할 수 있게 되었다.

학습 콘텐츠의 측면에서는 교육인적자원부, 교육과정평가원과 연계체계를 구축하여 학습내용과 수능시험을 실질적으로 연계시키고, 교육대상의 학습능력에 맞는 3단계(초급 · 중급 · 고급) 시스템으로 수

준별 · 단계별 학습시스템을 적용하며, 7차 교육과정의 특성(선택과목 확대)에 따른 교육수요자의 규모(소수만 선택) 때문에 학교 현장에서 실시하기 어려운 '선택과목'의 문제점을 해소하기 위해 소수 과목에 대한 강의도 실시해 왔다.

수능 관련 교육방송은 일반 학원과 달리 수준별 · 선택별 강의로 소수 수요자까지 확보할 수 있다는 점이 가장 큰 장점이다. 또한 인터넷강의 R/T(Running Time)의 탄력적 적용이 가능하고 사이버 교사의 교과 질의응답 서비스를 통해 쌍방향성을 구현할 수 있다.

한편, 교육방송은 수능강의와 인터넷강의를 차별화시킴으로써 최대한의 효율을 내기 위해서 노력하고 있다. TV의 수능채널은 방송매체의 특성에 맞게 다수 학생들이 시청 가능하도록 중급 수준으로 편성하였으며, 인터넷강의는 인터넷매체의 특징인 선택적 서비스에 맞게 선택과목, 초급, 고급 지향으로 편성하여 학습자의 선택의 폭을 넓혀 주었다. 또한 기존 강의와는 달리 수능채널에서는 1인 출연교사 시스템으로 CG 위주에서 칠판 위주로 전환하였으며 불필요한 코너 폐지로 설명 시간을 최대한 확보하였고, 인터넷강의는 현장감 있는 강의로 전환되었다.

2) 신기술의 적용

변화하는 방송기술정책에 대응하고 본격적인 DTV(Digital Television) 방송을 위해 EBS 기술연구소를 설립했다. 이는 최근 들어 디지털방송의 본격화와 DAB(Digital Audio Broadcasting), 데이터방송 등 방송통신의 융합에 따른 방송시스템 변화에 능동적으로 대응하기 위한 것이다.

EBS는 차세대 방식의 데이터방송으로 꼽히는 미국식 규격의 양방향 데이터방송을 세계에서 처음으로 시작했다. 2004년 6월 정보통신부로부터 데이터방송 실험국을 허가받아 미국식 디지털 지상파 데이터방송 규격인 ATSC-ACAP표준에 기반한 양방향 데이터방송외 실험방송을 개시했다.

이에 앞서 2001년에는 16톤 규모의 디지털 중계차를 도입해서 본격적인 HDTV 제작시스템을 위한 기반을 마련하였다. HD급 화질 서비스를 통해 시청자들에게 보다 양질의 프로그램을 서비스하게 되었다.

뿐만 아니라 EBS는 학습자들의 선택의 폭을 넓혀주고 다양한 학습 콘텐츠를 제공하기 위해서 IPTV와 EBSu(위성 DMB) 등의 새로운 형태의 방송도 시작하였다. 위성 DMB의 경우 2005년 9월 위성 DMB 채널 EBSu사업을 위한 출범식을 가졌다. 2010년부터는 3D TV 상용화에 맞춰 3D 교육방송 콘텐

츠 개발 시범사업을 통해 유아 및 평생 교육용 3D 교육방송 시범사업을 추진하고 있고, 스마트폰의 보급 확대에 따라 스마트폰을 활용한 EBS 지상파 TV, 라디오의 On-Air 서비스와 평생교육콘텐츠 및 EBS 수능강의 동영상 서비스를 제공하고 있다.

3) EBS 영어교육방송 및 인터넷 학습사이트 구축

2007년 4월 지역 간 계층 간 영어학습격차 해소와 영어 관련 사교육비 경감을 목표로 추진된 영어교육방송 'EBS English'가 방송을 시작했다. EBS English 채널의 기본개념 구상안은 다음 그림과 같다.

그림 2-2 | EBS English의 기본개념



EBS English 영어교육 전문채널로 초·중등학생 대상의 공교육 보완 프로그램과 일반 국민 대상의 평생영어학습 프로그램을 제작하여 방송하고 있다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

표 2-4 | EBS English 프로그램 내용

채널 전문분야	내 용
공교육 보완 (초 · 중등학생)	• 초 · 중등학교 교육과정에 기반한 영어교육 프로그램
	• 학습자 개인의 수준에 맞는 수준별 프로그램
	• 각급 학교의 방과 후 학교 시간대에 활용 가능 프로그램
	• 수학, 과학 등과 연계한 몰입형 영어교육 프로그램
	• 듣기, 읽기, 쓰기, 말하기 등 언어 영역별 프로그램
	• 개별 · 자기 주도 학습이 가능한 자율학습프로그램
	• 학습 부적응 학생을 위한 왕기초 영어프로그램
	• 초 · 중등학생 대상 말하기, 쓰기 능력 향상 프로그램
	• 영어친화적 환경 조성을 위한 놀이형 외화 프로그램
평생교육 지원 (일반 국민)	• 초등 영어교육을 대비한 유아용 통합 영어프로그램
	• 유아 및 초급자 대상의 Phonics 프로그램
	• 대학생 등 취업자 대상의 취업준비 영어프로그램
	• 교사 대상의 영어교수법 향상을 위한 프로그램
	• 학부모 대상의 자녀 영어학습법 지도프로그램
	• 학부모 대상의 영어교육정보 프로그램
	• 일반인 대상의 영어회화 프로그램
	• 일반인 대상의 시사영어능력 향상 프로그램
	• 일반 직장인 대상의 직장 실무용 영어프로그램

4) 인터넷 라디오 플레이어 '반디' 서비스

교육방송 청취자들의 다양한 욕구를 충족시켜 주기 위한 노력의 일환으로 PC 전용 라디오 플레이어 'EBS 반디'가 2006년 7월 본격적인 서비스를 시작하였다.

'EBS 반디'는 버퍼링 시간을 기다릴 필요없이 바탕화면의 아이콘을 클릭하는 것만으로도 현재 방송되고 있는 EBS FM의 프로그램을 인터넷 통신을 활용하여 간편하게 즐길 수 있도록 설계되었다. 또 기존 PC 라디오의 크고 작은 문제를 해결하여 울림현상이나 중간에 끊기는 불편함 없이 깨끗한 음질을 제공하는 등 기술적인 면에서도 한층 업그레이드되었으며, 보이는 라디오 서비스를 통해 라디오 방송이지만 진행 화면을 'EBS 반디' 플레이어를 통해 볼 수 있도록 하는 기능을 비롯해 프로그램에 대한 정보나 메시지 전송 등 다양한 기능을 포함하고 있다.

그림 2-3 | EBS 반디 플레이어



5) EBS 홍보관 개관 및 EDIF 개최

EBS는 시청자들의 방송제작 견학문의를 적극적으로 수용하기 위해 2003년 5월 본사 1층에 홍보관을 오픈했다. 이는 방송제작과정의 일부를 체험케 함으로써 실질적인 미디어 교육을 제공하겠다는 EBS의 오랜 숙원 사업 중의 하나이다. 홍보관을 통해서 공영 방송기관으로서 시·청취자들에게 한걸음 더 다가갈 수 있는 기회를 마련하게 되었다.

한편, EBS 국제다큐영화제(EBS International Documentary Festival: EIDF)는 2004년부터 시작한 국제 다큐멘터리 영화제이다. 한국교육방송공사가 주최하고, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 국제다큐멘터리협회가 후원하는 이 영화제는 다큐멘터리 시대정신 계승과 세계 문화와의 소통의 장을 열고 다큐멘터리의 확산을 목표로 하고 있다. 원래 한국어 명칭은 EBS 국제다큐멘터리 페스티벌이었으나, 다큐멘터리와 영화 간의 경계가 모호해지고 있는 상황을 반영하여 2009년 6회 이후부터는 EBS 국제다큐영화제로 바뀌었다. EIDF는 지상파 방송, 전용극장 상영과 인터넷 VOD 서비스와 다양한 부대행사 등으로 이미 수많은 마니아층을 확보하고 있으며, 2010년의 경우 83개국 535편의 작품이 출품되어 세계적인 다큐멘터리 관련 인사들의 참여와 관심 속에 국제적인 연례행사로 자리매김하고 있다.

제3절 교육방송의 추진방법

1. 교육방송국 설립 이전 시기

1) 초기 교육방송을 위한 노력

가. 미 공보부로부터의 라디오 무상지원

1951년 당시는 한국전쟁이 한창인 시절이기에 정부와 학교 등 많은 시설 및 국민이 피난생활을 하고 있는 상황이었다. 이러한 혼란 중에도 교육 당국(당시 '문교부')은 교육을 지속시키기 위하여 '전시하 교육 특별조치 요강'을 마련하여 조국의 자유 및 국토수호 의지와 국제적 안전보장 인식을 높이는 데 목표를 두고 각 학교로 하여금 수업을 재개할 것을 지시하였다. 그러나 당시의 상황은 교실이나 교사의 부족뿐만이 아니라 교과서의 보급과 교육 행정력 전파조차도 힘든 상황이었다. 이러한 시기에 미국 공보원이 라디오 수신기 500여 대를 문교부에 무상으로 제공한 것이 계기가 되어, 문교부에서 이를 교육에 활용하고자 하는 방안을 모색하게 되었다.

그리하여 이를 각 초등학교에 나누어 주고 1951년 6월 18일 '라디오 학교'라는 이름으로 매일 아침 9시부터 15분간씩 학교방송을 실시하게 되었다. 이 방송을 시작할 당시에는 제작예산을 문교부가 지원하였으나 얼마 후 문교부의 지원 없이도 방송국 자체예산으로 제작하게 되었다. 편성은 문교부와 국영방송인 중앙방송이 공동으로 하였으나, 방송 출연자는 문교부가 추천하였고 중앙방송은 제작과 방송만 맡았다. 청취대상이 교사였기 때문에 프로그램의 내용도 교육뉴스, 교육 운영문제, 교육문답, 학교경영 소개, 학부형의 소리, 문교부의 새로운 규정이나 방침 등 교육에 관한 일반적인 문제를 강의식으로 방송하였다.

이 시기의 방송을 본질적인 의미에서의 교육방송으로 보기에는 다소 무리가 있지만, 일선 교사들에게 시청각 교육의 중요성이나 필요성 그리고 새로운 학습이론 및 방법을 주지시키는 데에 크게 기여하였고, 교사 및 학생들의 교육의욕을 높이는 효과를 가져다주었다. 서울로의 복귀 이후에는 이 프로그램의 방송시간이 연장되었고, 방송내용도 점차로 실제 수업과 관련 있는 내용을 다루게 되었다.

나. 학교방송 발전을 위한 노력

한국전쟁이 끝난 이후 라디오의 교육적 활용 가능성에 대한 기대와 요구로 인해 1956년에 이르러 새롭게 방송이 시작되었고, 한국방송협회와 서울시교육위원회에서 방송을 제작하고 한국방송공사가 송출하는 형태로 운영이 되다가 1961년에 이르러 한국방송공사가 학교방송의 기획 및 제작까지 맡게 되었다. 한국방송공사가 학교방송을 전담한 이후로는 방송내용이 대폭 강화되었으며 지방 방송국과의 교류도 활발하게 진행되었다. 이때 지방 방송국에서는 '교사의 시간'(각 지역 교사들의 강연 등이 위주로 편성), '마이크 여행'(각 지방방송이 릴레이식으로 고장을 소개), '우리들 차지'(학생들의 생활과 학교 자랑 등) 라는 프로그램이 제작되어 방송되었다. 이 시기에 학교방송에 참여하는 교사들의 모임인 '학교방송교사협회' 라는 것이 조직되어서 방송의 기획, 편성 및 제작에 많은 협조를 하였다. 또한 1961년에는 '학습지도' 라는 프로그램이 제작되었는데 이 프로그램을 통해 초 · 중등학생들에게 입시지도를 시도하였다. 그 내용은 주로 고학년을 위주로 하여 15분씩 학과목을 지도하였다.

하지만 1962년도에 이르러 학교방송의 이용실태를 조사한 결과 일선 학교에서의 학교방송 이용률이 저조하여 방송의 실제적인 교육효과가 없다는 의견이 제기되어 학교방송이 재개된 지 6년 3개월 만에 중단되기에 이르렀다. 청취율 저조의 가장 큰 원인으로는 방송상태의 문제를 들 수 있다. 그 당시의 방송시설을 되짚어 보면, 1960년대까지도 서울중앙방송국의 방송을 지방 방송국이 받아서 방송하려면 마이크로웨이브나 FM 시설이 아닌 중계용 단파방송을 받아 방송해야만 했었다. 그러므로 방송의 중계상태가 불량한 때가 많았고, 이런 연유로 인해서 지방에서는 학교방송의 청취가 용이하지 않았다.

중단된 교육방송은 당시 정권의 정책적 의지에 힘입어서 1963년 3월에 재개하게 된다. 매일 60분간 라디오 학교방송이란 이름으로 전국에 방송을 하기 시작하였고, 한 학기분의 방송내용이 수록된 학교방송 교사용 지도서를 발간하여 전국의 학교에 배포하는 등 본격적인 방송의 형태를 갖추기 시작하였다.

다. 텔레비전 교육방송을 위한 노력

텔레비전 수상기가 보급되고 텔레비전 방송의 교육적 활용 가능성에 대한 기대가 커짐에 따라서 텔레비전을 통한 교육방송에 대한 요구가 커졌다. 이런 상황에 부응하고자 1966년에는 KBS-TV가 중앙시청각교육원에 대하여 'TV 여름학교' 방송을 실시할 것을 요청하였으며, 그해 8월 한 달 동안 매일 30분간 실험적으로 TV 학교방송을 실시하기도 하였다. 이후, TV 교육프로그램이 필요하다는 현장 대다수의 의견을 수렴하여 TV 교육방송 실시에 관한 논의를 시작하였다.

1969년 1월에는 대통령이 문공부 초도순시에서 KBS-TV의 교육적 이용을 지시함에 따라 KBS에서 교육방송을 실시하기 위한 계획에 착수하게 되었다. 실제 1969년 TV의 교육적 이용에 대한 대통령의 지시가 교육방송이 시작하게 된 결정적 계기였다. 이로 인해 KBS-TV를 통한 방송을 실시 계획하게 되었고 5월 5일을 기하여 평일에 매일 한 시간씩 '시험 TV 학교방송' 이란 이름으로 실시되었다. 이 '시험 TV 학교방송' 은 1970년 4월부터는 토요일에도 방송을 하게 되었고, 1970년에는 방송시간이 1시간 30분으로 30분 연장되었다. 그리고 이를 지원하고 심의 및 관리하기 위한 정부 차원의 4개 심의기관이 구성되었고, 세 차례에 걸친 시험기간을 통해서 15개의 시범학교에서 학교방송프로그램을 조직적으로 활용하게 하는 조취를 취하였다. 현실적으로 텔레비전을 통한 교육방송의 이용률이나 학습효과에 대한 우려가 있었던 것도 사실이지만 정권의 의지가 확고하였으므로 방송을 위한 준비는 일사천리로 진행되었다.

1차 시험방송 기간(69년 1학기)에는 국민학교 고학년과 중학교 전 학년을 대상으로 사회, 자연과학, 예능 등의 과목을 토요일과 일요일을 제외한 매일 오전 10시부터 11시까지 방송하였으며, 2차 시험방송기간(69년 2학기)에는 중학교 1학년을 대상으로 영어 과목에 대한 방송이 추가되기도 하였다. 70년도 1학기(제3차 시험방송기간)에는 토요일에도 학교방송을 실시하여 주당 국민학교 6개, 중학교 6개 등 12개의 학습 프로그램을 방송하게 되었다. 그동안 KBS는 중앙시청각교육원의 협조로 매월 교사용지도서를 발행 · 보급하였으며, 문교부는 전국적으로 학교방송담당 장학사를 지정 · 임명하는 한편, 1969년 5월에는 TV 수상기 1,000대분의 자금을 서울을 제외한 전국에 지원함으로써 1970년도에는 TV를 보유한 학교가 1,500여 학교에 이르게 되었다. 1971년도에는 국민학교 12개, 중학교 6개 등 18개 프로그램으로 확대 개편되면서 방송시간도 재방송을 포함하여 1시간 30분으로 확대되었다.

이 당시의 학교모습을 살펴보면, 각 교실마다 TV수상기의 보급이 이루어지지 않았고 교장실이나 교무실에 1~2대 정도의 수상기를 갖춘 학교가 대다수를 이루고 있었다. 학생들은 학교방송을 시청하기 위해서 시간에 맞추어 교무실 등으로 이동을 하여 시청을 하고 시청이 끝난 후에는 원래의 교실로 돌아가서 수업을 진행하는 형태가 주를 이루었다. 이는 비단 한국만의 모습이 아니라 과거 텔레비전의 보급률이 떨어졌던 외국의 초창기 사례에서도 찾아볼 수 있다.

이 시기에도 독립적인 교육방송국의 필요성을 제기한 사람들이 더러 있었으나 사실상 국영 텔레비전 방송의 전파가 미치지 않는 지역이 많았고 제작 시설이라든지 기술적 수준, 그리고 방송제작 인력의 수급면에 있어서도 독립방송국의 탄생은 여러 가지로 어려움이 있었다.

2) 교육연구기관을 통한 교육방송

가. 한국교육개발원의 설립

한국교육개발원은 한국의 전통과 현실에 맞는 교육 이념 · 목적 · 내용 · 방법 등을 종합적이고 과학적으로 연구하고, 교육에 관한 여러 문제를 해결할 수 있는 새로운 방안을 연구 · 개발하여 장기적으로 국민교육 발전에 기여하는 것을 목적으로 1972년에 설립된 교육연구기관이다. 이러한 연구기관으로서의 목적을 달성하기 위해 한국교육개발원에서 진행하였던 중점사업 가운데 하나가 교육방송국의 설치와 운영이었다.

교육방송국 설치에 앞서 교육방송체제의 확립을 위하여 1974년도 상반기까지는 주로 제도적 · 행정적 근거를 확고히 하고 업무를 추진하여 1974년도 하반기부터 본격적인 교육방송국 설치작업에 착수하여 구체적인 사업이 추진되고, 교육방송국 청사도 준공되었다. 또한 1974년 2월부터 송신기자재를 도입하여, 그해 5월에 설치작업을 개시한 송신소는 UHF 컬러 TV 2개 채널과 FM 라디오 1개 채널을 송신할 수 있는 송신기기와 전자장비의 설치를 완료했다. 전파의 중계를 위해서 미국의 웨스팅하우스사가 개발한 T-COM(기구 위에 송신기를 달아 공중에 띄우는 송신시설) 방식을 사용하여 송신을 하고자 계획하였다. 하지만 T-COM 방식의 송신시설은 한국의 지형과 계절풍에 적합하지 않아서 지속적인 문제를 일으키자 마침내 중단되었다.

교육개발원의 설립은 1969년에서 1970년까지 장기종합계획이 세워져 한국교육의 특수한 상황에 대한 연구와 질적 혁신을 위하여 교육과정연구 및 교육공학적 접근에 의한 수업체제 개발 전담기구 설치를 「장기종합교육계획심의회」에서 건의하였다. 이에 1970년에서 1971년까지 미국 플로리다 대학 조사단의 교육실태조사가 이루어지고, 1971년에 한미 양국정부 간의 협의로 인해 한국교육개발원(KEDI)의 설치, 종합적 교육체제 개선을 위한 연구 및 개발, 개발될 새로운 교육체제의 시범 및 보급 등을 목적으로 하는 750만달러의 차관사업에 대한 협의가 이루어졌다. 이 차관의 도입은 한국교육개발원이 설립 및 출범하게 되는 결정적인 계기가 되었다.

나. 교육방송전용채널의 개국(KBS 3TV 및 FM 라디오)

1980년 7.30 교육개혁조치 이후로 교육정상화와 과열과외 해소를 위해 라디오와 텔레비전의 채널이 각각 한 개씩 새로이 설치되면서 영어, 수학, 국어에만 국한되어 있던 과목 편성을 전 과목으로 확대 편성하게 되었다. 방송시간을 심야나 이른 새벽을 피하여 운용하도록 했으며, 스튜디오 교사를 고등학교 교사 또는 대학 교수로 교체하였다. 이때 생겨난 것이 UHF 방식의 KBS 제3TV와 FM 교육라디오 채널이다.

1981년 2월 UHF 전파방식으로 교육전용 텔레비전방송국(KBS 제3TV)이 개국됨으로써 우리나라 교육방송은 방송과 교육발전사에 새로운 전기를 맞게 되었다. 교육방송을 위한 채널을 따로 마련하여 본격적으로 교육방송이 시작되면서, 프로그램 제작은 한국교육개발원과 KBS로 이원화되었고 송출은 KBS에서 전담하게 되었다. 한국교육개발원은 이 채널을 통해 학생 및 교사 대상 프로그램을 기획 · 제작하고, 한국방송공사는 사회교육 프로그램을 담당하되 방송시간을 반씩 담당하는 원칙을 세웠다.

이에 따라 한국교육개발원은 종래의 고등학교 학생만을 대상으로 하던 방송체제를 유아, 초 · 중 · 고등학생, 교사 및 학부모를 대상으로 하는 방송체제로 전환하였다. 현재 실시되고 있는 교육전문방송의 기본골격이 이때 갖추어진 것이라 할 수 있겠다.

한편, 1983년에서 1984년 사이는 짧은 기간이지만 교육 당국이 각 시 · 도교육위원회에 VTR 설치와 교육방송의 복사보급을 권장하는 획기적인 시기였다. 1984년에 개별 학교가 요구한 복사요청은 엄청나게 증가하였다. 이는 현재 가정에서 개별적으로 수용되는 프로그램 외에 학교에서 시청되는 프로그램의 절대적 증가량을 뜻하며, 교육방송이 일선 학교와 연결되는 중요한 매체로 활용되었다는 것을 의미한다.

그 후 1990년 7월 방송구조개편을 위한 방송법을 개정하고 KBS 제3TV, 제2라디오(AM), 교육FM을 KBS로부터 분리 · 이관하여 교육당국이 운영주체가 되고 한국교육개발원 부설 교육방송이 제작을 담당하며 KBS가 송신하도록 했다. 1990년 12월에는 한국교육방송이 마침내 개국을 맞게 된다. 정부의 방송구조 개편정책에 따라 독립하게 된 교육방송은 이미 개정된 방송법에 의거하여 기본적인 기획 및 편성은 교육부가, 세부적인 편성 및 제작은 한국교육개발원 부설 교육방송이, 송출은 KBS가 담당하여 TV 한개 채널로 평일 7시간 40분, 일요일 17시간 그리고 라디오 FM 한 개 채널로 매일 20시간씩 방송을 시작하였다.

다. 교육라디오 방송사업

1981년 2월 AM 방식에서 FM 방식으로 전환하여 교육 FM으로 출발한 교육라디오는 한국교육개발원의 학교방송 및 방송통신고등학교, 방송통신대학, 그리고 성인을 위한 평생교육방송으로 운영되었다. 교육라디오의 학교방송부분은 1974년 5월 중앙시청각교육원이 중앙교육연구원으로 통합 · 흡수됨에 따라 라디오 관련 업무가 한국교육개발원으로 이관되면서 비롯되었다. 이에 따라 라디오 교육방송의 편성 · 제작은 한국교육개발원이 맡고 송출은 한국방송공사가 맡는 이원체제로 방송되었다.

교육FM의 학교방송프로그램은 학교 수업 내에서의 활용을 전제로 구성하였고, 학생들의 주말 가정학습의 학습보조와 교사 및 학부모 교육프로그램을 포함하고 있었다. 방송내용은 초등학교 교과 중에서 라디오 매체에 의해서 수업효과 개선이 기대되는 도덕, 국어, 사회, 음악 교과학습 프로그램과 학습보조 프로그램으로 편성되는데, 교과 프로그램은 전체의 약 35~40%를 차지하고 학습보조 프로그램이 약 35%를 차지하고 있었다. 또한 교양 및 정서 함양을 위한 프로그램이 20%, 교사, 학부모 및 중학생을 위한 영어 프로그램이 5~10%로 구성되었다.

방송내용으로는 지역적 여건과 학교의 조건상 충분한 학습이 곤란한 내용이 우선적으로 선정되었고, 학습경험의 계열성과 효율적인 활용을 위해 현장의 수업진도를 고려하여 편성하였다. 또한 각 프로그램의 목표와 교과서의 관련 단원 등이 명시된 「라디오 교육방송 프로그램 안내서」를 학기별로 전국 6,500여 개교의 초등학교와 각 시도 교육위원회 및 교육연구원 등에 배포하여 교육방송을 학교수업에 활용하도록 권장하였다. 또한 프로그램의 심의, 교육방송 시범학교의 운영, 현장교사 중심의 모니터 운용 등을 통해서 제기된 문제점과 개선방안을 참고하여 프로그램의 질적 수준을 높였다.

라. 제작 및 송출 업무의 이원화

1981년 2월 2일을 기하여 KBS 제3TV(UHF)와 교육라디오(FM)를 교육전용방송망으로 설정하고, 방송을 송출함으로써 교육전용방송의 모습을 갖추게 되었다. 이로써 교육방송의 운영은 제작 및 송출의 이원화는 물론 제작업무도 이원화되었다. 즉, 교과프로그램의 제작은 한국교육개발원(KEDI)이 맡고, 사회교육 및 일반교양은 한국방송공사(KBS)가 맡게 되었으며 송출은 KBS로 일원화되는 이른바 제작과 송출의 이원화가 추진되었다.

KEDI는 유아 및 초 · 중 · 고등학생을 대상으로 하여 교육과정에 근거를 둔 교과 프로그램, 교사연수 및 학부모 교육프로그램과 방송통신고등학교 프로그램을 제작하였고, KBS는 어학강좌 및 농어촌 프로그램 그리고 취미와 오락 등을 위주로 하는 성인 대상의 프로그램을 제작 · 방송하였다.

한편, 방송통신대학 프로그램의 대부분과 방송통신고등학교의 프로그램은 라디오만으로 방송되었으며, 방송통신대학의 일부 TV 프로그램은 KBS가 제작하였다.

2. 출연기관 한국교육방송원 시기

1) 한국교육개발원으로부터 분리(독립된 방송기관: 인력, 조직 및 재정 확충)

1990년 「한국교육개발원육성법」에 의거하여 교육방송은 '한국교육개발원 부설 교육방송' 이라는 정부출연기관으로 개국되었고, 1991년 이후부터 TV와 라디오 각각 하나씩의 채널을 갖고 운영되었다. 이때부터 일반 성인을 위한 프로그램을 기획 및 제작함으로써 국민의 평생교육을 선도하는 방송교육기관으로 자리매김을 하기 위해 노력했다. 하지만 개국 이후 관련 법규의 미비와 그에 따른 지원이 원활하지 못해서 위상 정립이 쉽지 않았고, 이로 인해 운영의 어려움을 겪게 되었다.

교육방송 관계자들의 노력 끝에 1996년 12월 「한국교육방송원법」이 국회를 통과함에 따라 교육방송은 제2의 도약을 위한 기반을 다지게 되었다. 이어 1997년 1월이 되어 교육방송의 새로운 위상을 규정짓는 「한국교육방송원법」이 공포되었다. 이후 「한국교육방송원법」은 법규에 의거하여 교육방송과 멀티미디어 교육을 실행함으로써 학교교육을 보완하고 사회교육을 확충하여, 언제, 어디서나 교육받을 수 있는 사회구현에 이바지함을 목적으로 발전해 왔다. 그리하여 1997년 3월에는 한국교육개발원 부설 기관에서 독립된 '한국교육방송원' 으로 새롭게 출발하기에 이르렀다.

한편, 1997년 8월 25일에는 위성방송을 실시하여 지상파 1개 채널, 위성 2개 채널, FM 라디오 1개 채널을 보유한 독립 교육방송으로 자리매김하였다.

한국교육방송은 개정된 관련 법령에 의거하여 새로운 기관으로 독립하였고, 이에 따른 인력 및 조직이 대거 확충되었을 뿐만 아니라 국가적인 관심도 증대와 발맞추어 예산도 대폭 증가하여 양적인 면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 획기적인 발달을 하게 되었다.

교육방송이 독립적인 기관으로 도약하면서 프로그램의 편성이나 제작에 있어서 좀 더 많은 자율성을 확보하게 되었고, 기술적인 측면에서도 위성방송망의 확보 및 다양한 매체(인터넷 등)를 이용한 방송이 가능해짐에 따라 교육방송은 기존에 많은 주안점을 두었던 학교교육과 입시를 위한 방송편성 이외에 평생교육과 사회교육 프로그램을 위한 프로그램을 좀 더 적극적으로 준비하게 된다. 이러한 노력을 통해 교육방송은 국민의 평생교육의 기반이 되는 공영 교육방송으로서 자리매김하였다.

2) 방송 자체 송출(1991년) 및 종합편집실의 구축(1992년)

1990년까지만 해도 EBS는 프로그램 제작의 절반만 담당했으나 1990년 말 이후 출연기관으로 한국교육방송의 출범과 함께 전량 제작해야 하는 상황에 돌입하였으며, 이에 KBS 측에서는 조속한 시일 내에 EBS 주조정실을 시설하여 자체 송출할 것을 약속하였다. 방송국으로서의 면모를 갖추기 위해서 EBS는 주조정실을 정비하고 마이크로 웨이브를 위한 철탑공사 등 대대적인 공사를 진행하였다.

이러한 노력 덕분에 1991년 하반기에는 교육방송이 TV와 FM라디오 방송의 전국망을 구성하게 되었으며, 1년여에 가까운 준비작업 끝에 1991년 11월 텔레비전과 라디오 프로그램의 자체 송출을 시작하게 되었다. 라디오 및 텔레비전 프로그램의 자체 송출의 시작은 우리나라 교육방송 역사상 커다란 도약의 발판을 만든 것으로 평가된다. 이로써 1990년에 한국방송공사로부터 텔레비전과 FM라디오 채널을 인수한 데 이어서 적어도 기술적인 측면에서는 독립적인 방송국의 형태를 취할 수 있게 되었다.

1992년 말에는 교육방송의 방송량 증가에 따른 편집 물량을 소화하고 다양한 영상효과를 얻기 위하여 첨단 효과장비를 갖춘 편집실이 신설되었으며, FM 중계차를 도입하여 좀 더 다채로운 방송을 실시할 수 있는 여건을 마련하였다. 종합편집실의 신설은 프로그램 제작 기술력을 진일보시키고 정교한 편집기술을 통해서 양질의 프로그램 제작에 기여하였다. 특히 중계차의 경우는 교육방송국 자체기술로 설계되었으며 M/W(Micro Wave) 장치를 설치할 수 있는 것이 특징이다. 이는 중계전담부서의 설치로 이어졌으며 '국악의 향기'나 '예술의 광장' 등과 같은 수준 높은 프로그램을 제작할 수 있는 발판이 되었다. 특히 FM라디오는 스테레오 방송을 가능하게 함으로써 청취자들로 하여금 더욱 생생하고 양질의 방송을 청취할 수 있는 기회를 열어주게 되었다.

마지막으로 1998년 말에는 위성 TV의 주조정실 시스템뿐만 아니라 기존의 지상파 주조정실까지 완전 디지털화를 실현함으로써 방송프로그램의 화질과 음질을 크게 향상시켰다.

3) 위성교육방송 실시

무궁화위성 사업계획은 1989년 2월 정보통신부에서 대통령에게 국내 위성확보계획을 보고하면서 시작되었다. 1990년 3월에는 전 국민을 대상으로 최초 국내 위성에 대한 명칭을 공모하여 '무궁화호'로 정하고, 영문 표기로는 'KOREASAT'으로 명명하게 되었다. 1991년 1월 최종적으로 확정된 설계 기준은 위성 규모를 중형급으로 결정하고, 방송용 중계기 3개, 통신용 중계기 12개로 구성된 주·예비 2기의 위성으로 하며, 위성궤도로는 동경 116°를 선택하게 되었다. 무궁화위성의 방송용 중계기는 공영방송과

교육방송 그리고 뉴미디어 방송을 위해서 할당되었다.

교육방송국은 교육방송용 위성을 확보하게 됨에 따라 위성방송을 위한 시스템을 구축하고 EBS 위성방송국을 설치 및 개국하게 되었다. 위성방송의 활용은 기존의 TV 수신방법으로 해결하기 힘들었던 난시청지역을 해소하고 보다 양질의 방송서비스를 제공할 수 있게 되었다.

1995년 8월 무궁화위성의 발사로 기술적인 환경이 갖추어졌고 1997년 8월 25일 위성교육방송을 시작하였다. 위성교육방송의 실시를 통하여 기존에 제한적인 수준에 그쳤던 활용범위를 넓혀 EBS 지상파 교육방송 학습프로그램의 효과를 확대하고, 지역 간 및 계층 간 교육격차를 줄이는 것을 배경으로 하고 있다. 또한 다양하고 세분화된 양질의 프로그램을 제공함으로써 사교육비를 절감하고 학교교육에서의 학습결손을 보완하는 등 공교육의 내실화를 꾀하고자 하였다. 이와 관련하여 학교교육의 정상화 유도, 과외 수요의 흡수, 학습효과 제고, 균등한 교육복지 구현 등을 목표로 하여 궁극적으로는 학교교육을 정상화시키고 국가 경쟁력을 향상시키고자 하였다.

한편, 위성교육방송의 보급을 위해서 1999년에 위성방송 활용사례 수기공모를 통한 입상작들의 활용사례를 모아서 책자형태로 발간하여 전국 중·고등학교 및 일반 시청자들에게 배포하는 등의 노력을 기울였다. 이를 통해 위성교육방송을 좀 더 효율적으로 활용할 수 있도록 유도하고자 했다.

3. 한국교육방송공사 시기

1) 한국교육방송의 공사화

교육부의 지휘·감독에 따라 학교교육 지원 중심에서 사회교육과 평생교육 영역으로 기능을 확대하기 위해 「한국교육방송공사법」이 제정 및 공포되었고, 이를 바탕으로 EBS는 2000년 3월 한국교육방송공사로 공사화되었다. 이에 한국교육방송공사는 명실상부한 독립적 교육전문 방송네트워크로의 위상을 재정립하게 된다. 이로써 교육방송은 1973년 국책연구기관인 한국교육개발원의 일개 부서로 출발해 1990년에 이르러 KBS로부터 채널을 인수받았고, 1997년 한국교육방송원이라는 교육부 출연기관을 거쳐서 2000년 6월에 이르러 법원인가를 획득한 이후, 한국교육방송공사로 출범되기에 이르렀다. 이는 학교교육뿐만 아니라 사회교육과 평생교육 전반에 걸친 교육방송의 기여 및 필요성에 대해 일반 국민들뿐만 아니라 정치권에서도 인정받았음을 의미한다.

이로써 1990년 12월 KBS 제3TV에서 분리하여 독립 개국한 EBS는 10년간 교육부 산하의 정부출연기관에서 벗어나 교육방송 관계자들의 오랜 숙원이었던 공사화를 이루어냄으로써 공영방송으로서 제2의 개국을 맞게 됐다. 공사화 이후 인력수급의 문제나 예산과 관련된 문제 이외에도 프로그램의 제작 및 방송편성 등에 있어서 보다 많은 자율성과 독립성을 보장받음으로 인해 교육방송은 보다 창의적이고 활동적인 공영 방송기관으로 발전해 나가고 있다.

2) 교육인적자원부 정책 지원 강화

2004년 교육인적자원부의 사교육비 대책에 따라 사교육을 감소시키고 공교육을 정상화시키기 위해서 교육방송에 대한 중요성을 인식한 정부로부터 교육방송공사에 대한 전폭적인 예산 지원이 이루어졌다. 이에 따라 대용량의 서버, 고속망, 콘텐츠 제작비 지원 등이 이루어졌으며 다양한 콘텐츠와 양질의 교육방송을 진행할 수 있는 여건이 조성되었다.

2007년에 이르러서는 수능강의와 영어교육방송의 원활한 추진을 위해 교육인적자원부와 양해각서를 체결하였다. 교육부는 수능강의와 영어교육방송을 EBS가 원할히 수행할 수 있도록 예산 등 필요한 사항을 지원하였으며, EBS는 산간 · 도서 벽지지역의 수신 개선을 위한 지원 및 저소득층 학생의 교육방송을 활용한 학습지원, 그리고 교육방송의 효과적인 활용 및 프로그램 개발을 위한 연구개발 등을 적극적으로 추진하였다.

이러한 예산 지원에 따라 2001년 이후 일부 유료로 제공되던 강의 동영상은 모든 학습자들이 골고루 혜택받을 수 있도록 무료로 전환되었다. 학생들이 시간에 구애받지 않고 학습할 수 있도록 인터넷을 통한 다시보기 서비스도 무료로 제공되었다. 또한 수능전용홈페이지를 2004년 개설하여 교육방송 홈페이지(http://www.ebs.co.kr)에서 부분적으로 제공하던 대학수학능력시험 대비 동영상강의 서비스를 EBS 수능강의 서비스(http://www.ebsi.co.kr)로 완전히 독립시켜 학습관리시스템(Learning Management System: LMS)을 통해 강의를 제공하고 수준별 강의를 별도로 제공함으로써 학생들이 수준별 학습을 할 수 있도록 강화시켰다.

이 외에도 2005년 이후 방송위원회의 낮 방송시간 확대 허용방침에 따라, EBS에서는 낮 시간대 방송의 확대 편성 및 방영을 실시하면서 학습자들에게 좀 더 넓은 선택의 폭을 제공해 주었다.

교육인적자원부는 농 · 어촌지역 및 저소득층 학생들에게 EBS 수능강의 서비스를 "균등하게" 제공하고 정보격차(Digital Divide)를 해소하기 위하여 '농 · 어촌 지역및저소득층학생들에대한지원대책'을

2004년에 수립하였다. 그 세부적인 시행내용을 보면 다음과 같다.

1) 농·어촌지역 학교의 인터넷 및 방송 수신환경을 3월 말까지 완비하여 농·어촌지역 고교생들이 학교시설을 이용하는 데 불편이 없도록 하고, 2) 농·어촌지역 고교생 약 11,000명에게 위성방송수신기를 지원하기로 하였으며, 3) 행정자치부 소관 103개의 '정보화마을,' 문화관광부 소관 141개의 '문화의 집,' 보건복지부 소관 600여 개의 '공부방', 그리고 '방과 후 학교' 등도 개방하여 '수능방송공부방'으로 활용하도록 하였다. 또한 저소득층 학생의 수능강의 시청을 위해서는 1) 케이블TV '의무형'에 'EBS 플러스1'을 포함하고, 케이블TV 시청료 인하를 추진하며, 2) 저소득층 학생 PC 및 인터넷 통신비 지원을 2006년까지 10만명으로 확대하여 인터넷강의 수강을 지원하고, 3) 인터넷을 활용할 수 없는 저소득층 고등학교 3학년 학생들에게는 필요할 경우 위성방송수신 설비비와 시청료를 지원하고 있다.

EBS는 EBS 수능강의의 효과를 진작시키기 위해 강의교재를 시중 일반 교재 대비 60% 정도의 실비로 보급하여 교재비용을 최소화하고, 읍·면지역 학교 및 저소득층 고교생에게 EBS 수능 대비 강의교재를 무상으로 제공(2010년의 경우 20만명에게 제공)하는 등 가정의 강의교재 비용부담을 최소화하기 위한 다양한 대책을 시행하고 있다.

제4절 교육방송 평가 및 시사점

1. 한국교육방송의 성과

공영 교육방송기관으로서 EBS의 성과는 가히 주목할 만하다. 교육전문방송으로 자리매김하면서 양질의 프로그램을 제작 및 보급하여 한국 교육의 가장 큰 이슈 중의 하나인 대학입시문제에 기여했을 뿐만 아니라 초 · 중 · 고등학교의 학습도우미로서 많은 역할을 해왔고, 미취학 어린이나 일반 국민들에게도 평생교육의 기회와 유용한 정보를 제공하고자 많은 노력을 기울여왔다. 그러한 노력의 결과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

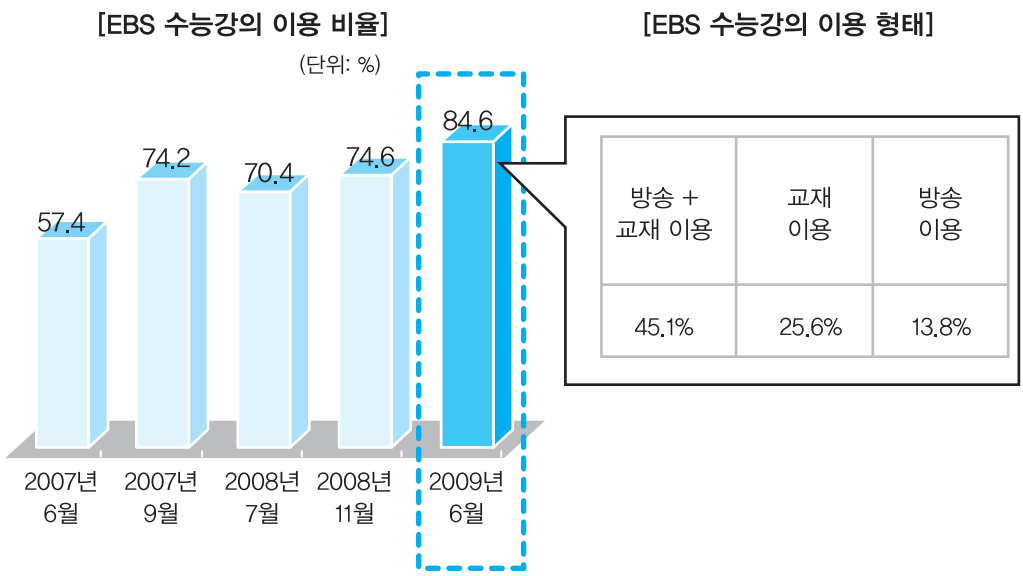
우선 대학입시를 위한 수능방송에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 2009년 6월 EBS 수능방송에 대해 전국 고등학생을 조사한 결과, EBS 수능방송 활용도는 2007년 57.4%에서 2008년 70.4%, 2009년 84.5%로 매년 10% 이상씩 증가하였음을 보여주고 있고, EBS 수능방송의 주 평균시청시간은 3.66시간으로 나타났다.

EBS 수능방송 강의에 대한 만족도는 92.5%로 높았으며, '학교성적 향상'과 '수능시험 대비효과'도 각각 93.4%, 92.9%로 매우 높은 것으로 나타났다. 수능방송 강의에 대한 만족도는 저학년일수록, 대도시로 갈수록 높았다. 강의내용 만족도는 95.2%, 강사수준 만족도는 94%로 높게 나타났다. 교재 만족도 역시 93.0%로 고학년일수록 만족도가 높게 나타났다. 학교성적 향상과 수능 대비효과는 읍 · 면지역에서 더 높은 것으로 나타났다.

EBS 수능방송을 이용하는 이유는 '수능출제와 관련 있기 때문에(44.9%)', '무료이용이 가능하기 때문에(44.5%)', '교재가 좋아서(41.8%)'로 나타났다. 대도시로 갈수록 '수능출제와 관련 있기 때문에'가 높아지는 것으로 나타났다.

EBS 수능강의 이용 후 사교육 이용 감소는 21.7%로 나타났다. 이들 응답자들은 주로 '오프라인 학원'의 이용 감소(67.3%), 온라인강의 이용 감소(21.2%), 개인과외 이용 감소(10.6%) 순으로 나타났다. '사교육 이용에 변화없다'는 응답은 70.3%, 사교육이 오히려 증가했다는 응답은 8%로 나타났다.

그림 2-4 | EBS 수능방송 강의 이용 비율 및 형태



2009년 1월 부모를 대상으로 EBS 수능방송의 효과를 조사한 결과, 부모의 83.9%가 EBS 수능방송 강의가 자녀의 수능시험 준비에 도움이 된다고 평가하였다. 또한 강의내용이 수능시험과 연계되는 것이 바람직하다는 의견도 88.8%로 높게 나타났다. 75.2%의 부모들은 EBS 수능방송이 사교육비 절감에 효과가 있다고 응답하였다. 사교육비 절감효과는 월평균 28만원 수준인 것으로 나타났다. EBS 수능방송 이용 후 사교육을 중단시킨 경험은 14.9%로 주로 오프라인 학원을 중단(65.8%)한 것으로 나타났다.

그림 2-5 | EBS 수능방송 이용 후 사교육 증감 정도

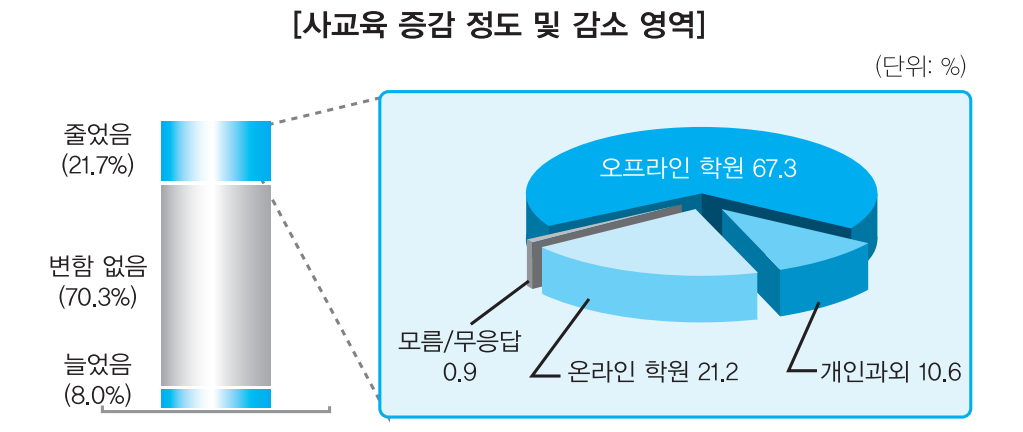


그림 2-6 | EBS 수능방송 이용 후 사교육 절감효과

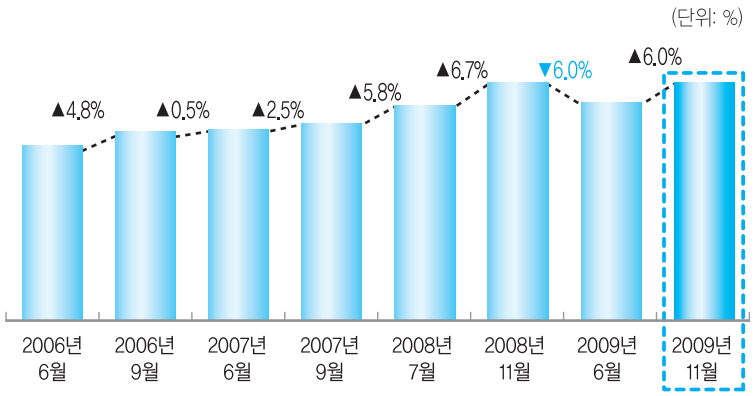
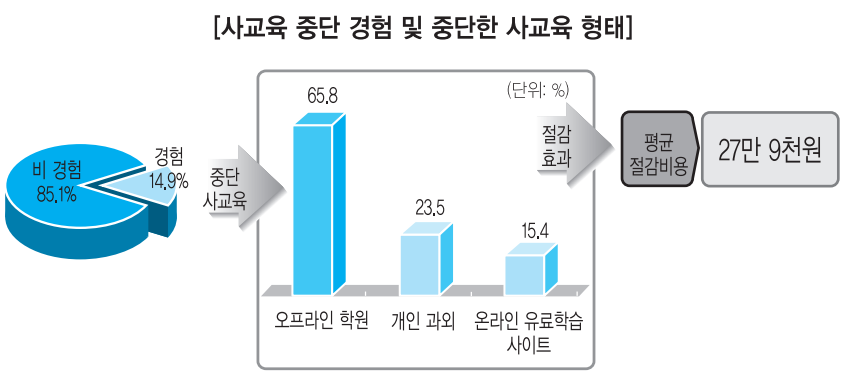


그림 2-7 | EBS 수능방송 이용 후 사교육 중단경험 및 절감비용



한편, EBS의 영어교육 관련 프로그램도 상당한 호응을 받았다. 2009년 7월 EBS English에 대한 수용자 조사 결과를 살펴보면, 이용자의 66.3%가 영어실력 향상에 도움이 된다고 응답했고, 채널 만족도는 70.2%로 나타났다. 불만족은 5.4%에 불과한 것으로 나타났다.

EBS의 방송철학 중 하나인 교육과 노동의 통합(직업교육)을 위해서도 다양한 프로그램을 마련하여 초 · 중 · 고등학교의 학생들에게 직업탐구의 기회를 제공하고, 대학진학에 있어서도 전공 선택에 대한

사전정보를 제공하는 등의 프로그램을 구성하여 미래에 대한 준비에 도움을 주고자 하였다. EBS 플러스 2 채널에서는 중학생을 위한 교육방송과 함께 직장인을 위한 각종 자격증 강좌프로그램을 마련하고, 직무 연수 및 직업 훈련 프로그램을 위주로 편성하여 방송하였다. 이는 교육방송이 지향하고자 하는 평생교육 방송체제의 일환으로, 학생들뿐만 아니라 일반 성인 및 직장인에게도 다양한 교육 프로그램과 정보를 제공함으로써 직업교육 및 평생교육, 국가적 인적자원 개발을 위한 기초적 토대를 마련하고 있다.

교육방송의 유아 및 어린이 프로그램의 성과에 대해서도 살펴보면, 최근 3년 동안(2007년~09년)의 수용자 조사 결과에 따르면 EBS가 유아 · 어린이 프로그램을 가장 잘 제작하는 방송사로 평가하고 있다. 미취학 아동, 초등저학년생, 초등고학년생의 어머니들을 대상으로 한 조사에서 어머니들은 EBS를 유아 · 어린이 프로그램의 최고 제작사이자 가장 유익한 방송이라고 평가하였다.

표 2-5 | 가장 유익한 유아 · 어린이 채널 비교평가

채널	전체	미취학	초등 저학년	초등 고학년
KBS	3.06	3.08	3.07	3.00
MBC	2.87	2.94	2.76	2.82
SBS	2.79	2.78	2.68	2.92
EBS	**4.08**	**4.12**	**4.01**	**4.07**
투니버스	3.32	3.41	3.24	3.24
대교어린이TV	3.53	3.59	3.48	3.47
JEI재능교육	3.57	3.64	3.49	3.53

주: 5점 척도를 사용.
자료: 「EBS, Children Index 조사보고서」, 2009, p.65.

위와 같은 교육프로그램뿐만 아니라 교육방송에서 제공하는 교양 및 오락 프로그램과 다큐멘터리 부문에 있어서도 괄목할 만한 성과를 이루어 내었다. 예컨대, EBS가 5분 분량으로 제작한 '지식채널e' 중 '쇼핑의 법칙' 편과 '대삼이의 일기' 편이 각각 중학교 1학년 국어 및 생활국어 교과서에 실리는 것으로 결정되었다. 지식채널e는 2009년 여성부 주관의 '제11회 남녀평등상' 최우수상 수상, '제12회 한국 앰네스티 언론상'의 특별상을 수상했고, 도서로 발간된 『지식 e3』, 『지식 e4』는 2009년 베스트셀러 상위권에 오르기도 하였다. 또한 환경재단이 수상하는 '2008 세상을 밝게 만든 100인'에 선정되기도 했다.

EBS 교육애니메이션의 경우, 2009년 세계 20여 개 국가에 '궁금해요 핑퐁'(과학), '리아의 수학놀이'(수학), '레이의 우주대모험'(천문학)을 수출하기도 하였다. EBS 다큐멘터리 중 '한반도의 공룡(연출 한상호)' 은 다큐멘터리 사상 최고가에 수출되는 성과를 보이기도 하였다.

이 외에도 'EBS 장학퀴즈' 는 '제10회 대한민국영상대전' 의 프로특별상 교양영상부문상을 수상했고, '지식채널e(연출 김한중)' 는 장애인먼저실천운동본부(이사장 이수성)가 선정한 '장애인먼저 실천상' 대상을 수상했다.

표 2-6 | EBS 다큐멘터리부문 수상 실적

프로그램명	수상내역
EBS의 '동과서'	ABU(Asia-pacific Broadcasting Union) 주관 'ABU Prize 2008 TV 다큐멘터리부문' 수상
EBS 다큐프라임의 '바람의 魂, 참매' (연출 이연규)	'2009 방송영상 그랑프리' 국무총리표창(우수상, 연출부문)
EBS 다큐프라임의 '한반도의 공룡' (연출 한상호)	문화부장관상(격려상, 방송기술부문, 음향부문)
EBS 박정민 PD	문화부장관상(공로상 – 수출 · 유통 기여)
다큐프라임 '바람의 魂, 참매' (촬영 서영호)	한국방송촬영감독연합회의 2009년도 '그리메상' 최우수작품상
다큐프라임 '바퀴' (촬영 고승우)	한국방송촬영감독연합회의 2009년도 '그리메상' 특수촬영상
다큐프라임 '아동범죄 미스터리의 과학' (연출 남내원)	한국천주교주교회의 매스컴위원회(위원장 조환길)가 선정하는 '제19회 한국가톨릭 매스컴상' 방송부문상 수상
'서울은 사랑할 것이 많다' (연출 김훈석)	'제9회 한중일 프로듀서 포럼' 에서 인천상 수상
EBS 다큐프라임 '신과 다윈의 시대' (연출 서준) FM '아름다운 밤 우리들의 라디오' (연출 손희준)	방송통신심의위원회가 선정한 이 달의 좋은 프로그램(2009년 3월)에 선정
'인간탐구 대기획 5부작-아이의 사생활'	정지은, 김민태 PD가 제21회 한국PD대상에서 TV교양 · 정보 부문상을 수상

마지막으로 EBS는 방송통신위원회의 '지상파방송사 재허가 및 재승인을 위한 방송평가'에서 2007~09년 3년 연속 최고점을 획득했다. 2009년 방송평가 결과, 지상파 방송 4사 TV부문(5개 채널)에서 EBS TV가 가장 높은 점수인 795.47점을 획득했다.

또한, EBS의 3개 채널(EBS 플러스1, EBS 플러스2, EBS English)은 방송통신위원회의 '2010년 교육지원분야 공익채널 선정'에서 케이블TV 방송사업자(SO)와 위성방송사업자가 의무적으로 송신해야 하는 공익채널에 선정됐으며, EBS English의 경우는 치열한 경쟁 속에서 2010년 신규 공익채널로 선정되었다.

2. 교육방송의 설립 유형별 평가

1) 교육방송국 설립 이전 시기

가. 교육방송에 대한 인식 제고

한국전쟁 이후 매체를 활용한 교육이 관심을 받기 시작하였고, 1960년대 이후 그 필요성이 점차 대두되어 라디오와 텔레비전을 통해서 다양한 시도들이 전개되었다. 시험방송이나 실제 학교현장에서 교육방송을 활용하고 이에 따른 학습경험을 쌓아가면서 교육방송이 교육의 한 형태로 자리 잡게 되었다.

방송이 교육적으로 활용되면서 교육방송이 가져다주는 여러 가지 장점을 통해서 대중들의 인식뿐만 아니라 교육관계자들도 교육방송에 대한 긍정적 인식을 고취하게 되었다. 교육방송이 가져다줄 수 있는 다양한 긍정적인 효과들 중, 특히 TV를 통한 교육방법은 여러 분야의 전문가를 통한 팀티칭이 가능하고 학생들뿐만 아니라 교사들 또한 새로운 교육방법을 습득할 기회를 얻게 된다는 이점이 있다. 또한 각 학교에 없는 자료들을 볼 수 있고 실험 등도 실제로 지켜볼 수 있으며 방송내용이 조직적으로 구성되어 있어 짧은 시간 안에 많은 것을 배울 수 있다. 기존의 교과서에 비해서 새롭고 흥미로운 학습내용을 다룰 수 있기 때문에 학습자의 흥미를 유발시키는 데에도 텔레비전은 효과적이라 할 수 있다. 이 외에도 교육방송은 규칙적으로 학교에 다닐 수 없는 성인학습자들에게 교육기회를 제공하는 데에 효과적이다. 학력수준이 낮은 학습자들에게 교육을 제공함으로써 평생교육의 기회를 제공할 수 있다.

이러한 교육방송의 장점들을 토대로 관계자들의 노력과 여러 관계 부처들의 지원을 발판으로 교육방송은 점진적으로 발전해 올 수 있었다.

나. 제반시설의 미비로 인한 운영중단

1960년대에 들어서 텔레비전의 보급이 활성화됨에 따라 텔레비전의 교육적 활용에 관해서도 관심이 높아지게 되었다. 따라서 1967년 제1차 KAVA(Korea Association of Volunteer Agencies) 교육분과 회의에서 한국의 교육텔레비전 전망이 논의되었고, 이에 뒤따른 교육텔레비전에 대한 관심과 연구는 1969년 5월 5일 한국 최초의 교육텔레비전 방송이 탄생하는 데 큰 공헌을 하였다.

하지만 몇 가지 저해요인이 있었는데 첫째로는 프로그램을 제작하는 데 도움을 줄 수 있는 기초자료가 부족했다는 점이며, 둘째로 문공부, KBS, 문교부 그리고 중앙시청각교육원 사이에 협조가 미흡했고, 특히 텔레비전 수상기가 충분히 보급되지 않았다는 것이 큰 저해요인이었다. 텔레비전의 보급은 우리나라 전체적으로 1969년에 223,695대, 1970년에는 379,564대에 불과하여 각 학급마다 한 대씩 있어야 할 수상기가 한 학교에 1대 정도에 불과했다. 게다가 방송을 제작하고 전문적으로 운영을 담당해야 하는 방송요원과 방송프로그램을 제작하고 송출할 수 있는 시설도 부족했다. 위와 같은 이유로 교육텔레비전 방송은 예상했던 학습방법의 개선, 도시와 농어촌의 문화적 교육기회 균등이라는 방송목적을 초기에 달성하는 데에는 어려움을 겪었다.

실제로 TV 수상기를 보유하고 있는 학교의 경우도 TV 교육방송의 이용률이 다소 낮게 나왔는데, 이는 교사용지도서의 보급이 제때 이루어지지 않았고 방송편성의 문제에 있어서도 일선 교사들의 호응을 크게 얻지 못했다는 점에서 이유를 찾을 수 있다. 일선 학교들의 활용을 장려하기 위하여 개별 학교마다 이용지도를 해야 함에도 불구하고 전문인력의 부족 등의 이유로 지도 및 연수가 제대로 이루어지지 않은 것에도 한 원인이 있다.

이와 더불어 교육방송이 양적 질적으로 확대되고 교육에 대한 가치도 높이 인식되고 있었으나, 실제의 수용상태에 있어서는 수업시간 및 진도와의 불일치, 수신시설의 미비, 프로그램의 질적인 문제 등 여러 가지 문제를 노출하고 있었다. 1972년 10월 유류파동으로 인해 TV 아침방송이 폐지되면서 1973년 4월 9일 TV 학교방송의 중단이라는 또 한번의 충격을 맞이하게 되었다. 이는 KBS의 공사화에 따른 전파사용료 부담과 제반 제작에 필요한 경비를 문교부가 받아들이지 않음으로 일어난 사태로 알려지고 있다.

다. 송출방식의 시행착오

한국교육개발원은 교육방송 프로그램의 제작 및 송출을 위해서 1973년에 T-COM 방식의 송신소를 설치하기 시작하였고, 1974년에는 중앙시청각교육원으로부터 라디오 학교방송을 인수하였다. 교육개발

원 내에 만들어진 FM스튜디오에서 프로그램을 제작하기 시작하여 매일 3시간씩 KBS의 사회교육방송망을 통하여 방송하면서 경험을 축적하는 한편, 방송의 제작 및 송출을 위한 새로운 설비를 도입하고 컬러화면의 방송을 준비하였다.

1974년에는 송신소 설치가 마무리되었고 1975년에 이르러 방송기자재의 설치가 완료되고 시험적으로 교육방송 프로그램을 제작하였으며, 마침내 방송을 실시하고 일선 학교의 시범수업에 도입됨으로써 교육방송의 방송시스템을 완성하기에 이르렀다. 또한 1975년에는 체신부로부터 교육방송 무선국 허가를 받음으로써 UHF 채널 2개와 FM라디오 채널 등 3개 방송망을 확보하게 되었다.

새 교육체제 개발을 위한 제1차 종합시범을 계기로 교육방송을 전국적인 방송망을 통하여 수업현장에 투입하기 위하여 정부 각 부처와의 공동사용이 기대되는 기구식 송신시설(T-COM 방식)을 계획하였다. 하지만 기구방식에 의한 송신시설이 한국의 특징적인 기후(강풍과 적설)에 영향을 받아 여러 차례 사고가 발생하면서 교육방송의 실시가 지연되었고, 마침내 T-COM 방식의 송신시설이 우리나라 기후조건에 적합하지 못하다는 판단을 내리게 되었다. 이로써 T-COM 방식의 교육방송 송출을 포기하게 되었고 이러한 기술적인 실패로 인해 교육방송사업계획에 차질을 빚게 되었다. 결과적으로 기구식 송신시설 방식은 적은 비용의 경제성에도 불구하고 기술적인 성공을 거두지 못하고 지상 송신망으로 전환하게 되었으며, 이후 교육방송의 송출은 KBS에서 담당하게 되었다. 이러한 실패는 이후 비록 미국의 회사(웨스팅하우스)로부터 금전적인 보상은 받았지만, 교육방송의 독립적인 개국을 지연시키는 요인이 되었다. 이와 같은 기술적인 어려움 때문에 교육프로그램의 제작 및 송출을 총괄하는 교육전문방송국의 출범은 늦추어 지게 되었다. 그럼에도 불구하고 교육방송을 학교현장에서 활용하고자 하는 개념은 계속해서 신장되었다.

라. 교육방송사업 이관

1973년에 이르기까지 교육방송을 주관해 오던 KBS는 여러 가지 문제를 이유로 TV 학교방송을 중단하기에 이르렀는데, 가장 큰 문제는 방송의 제작과 송출에 관련된 경비문제였다. KBS가 공사화가 되면서 자체 수입만으로 지출을 충당해야 했던 KBS는 교육방송에 대한 경비를 부담하기가 쉽지 않다는 것이 그 이유였다.

이후 교육당국에서는 「한국교육개발원육성법」을 통해 교육개발원을 설립하고 새로운 체제의 교육방송을 모색하기에 이른다. 한국교육개발원이 기구식 송신방식을 근간으로 하여 교육방송의 제작 및 송출을 전담한다는 계획이었으나 송신방식의 문제로 인해서 송출사업은 포기하기에 이르렀다. 기구식 송신

방식(T-COM)의 실패에도 불구하고 새 수업체제의 지원, 청소년을 위한 사회교육방송, 취학 전 아동을 위한 방송 등 학교교육을 포함한 종합적 교육방송으로서의 사업계획을 중단할 수는 없었다. 기존의 계획은 한국교육개발원이 제작에서 송출까지 일원화된 교육방송체제를 구축하려던 것이었는데, 이를 수정하여 송신망을 지상방식으로 전환하기로 하였다. 따라서 KBS가 송출을 담당하고 한국교육개발원은 프로그램의 제작을 담당하는 형태로 사업을 전환하게 된다.

기구식 송신방식의 실패 이후, 1977년에 이르러서야 교육방송 송신망을 지상방식으로 결정하게 되었고, 1978년에는 편성은 한국교육개발원이 맡고 송출은 KBS가 분담하도록 하였다. 이에 한국교육개발원의 무선국 허가가 취소되고, KBS에 교육방송국의 설치를 허가하도록 하였다. 이에 따라 KBS는 UHF 1개망과 FM라디오 1개망을 교육방송으로 설정하였다. 하지만 이마저도 1979년의 국내 정세 격변(10·26)으로 인해 제때 이행되지 못하였다.

마. 고교생의 EBS TV 교육방송 시청 활성화

1970년대 후반 텔레비전을 통한 교육방송사업은 새 교육체제를 구체화시키고 수업의 효율성을 극대화하는 방안으로 출발하였다. 그러나 70년대 후반에 와서 우리나라의 교육환경은 과외열풍이 사회적인 문제로 대두되고 있었다. 이런 이유로 학교교육은 상대적으로 위축되고 과외비 지출 부담으로 가계 경제는 위기를 맞게 되었다.

이런 사회적 배경에서 교육개혁의 우선적인 지표는 과열과외의 해소와 학교교육의 정상화였다. 이에 한국교육개발원은 고교 교육방송의 주안점을 학교교육의 정상화에 두게 되었다. 고교 교육방송은 출발 당시 문제집을 교재로 하였기 때문에 2~3개월간 폭발적인 시청률을 기록하였고, 시간이 지나면서 안정적으로 자리 잡게 되었다. 이러한 성공은 예상을 훨씬 뛰어넘는 수치였으며 거의 모든 입시준비생들에게 교육방송 시청이 필수적인 활동으로 여겨지게 되었다. 이러한 초기의 성공은 교육방송에 대한 정치권 및 일반인들의 관심을 불러일으키고 교육방송이 제대로 자리 잡는 데 큰 역할을 했다.

교육방송 텔레비전 프로그램을 본격적으로 방송하게 된 계기는 바로 과열과외 해소가 주목적이었다. 과열과외 해소문제는 비단 고등학교 학생에게만 국한된 것이 아니었으므로 텔레비전 고교방송의 출발 당시의 국어, 영어, 수학의 중심과목 위주의 방송에서 탈피하여 다양한 학년층과 과목을 두루 포괄하여 발전하게 된다. 이는 한국교육개발원이 설계한 대상과목은 거의 전부가 교육정상화라는 정책적 목표에 부응하는 것으로 소기의 목적을 달성했다고 볼 수 있다.

바. 입시 중심의 방송프로그램 편성

국내 정세의 격변으로 인해 잠시 중단되었던 교육방송은 고교교육의 정상화와 과외금지조치의 일환으로 1980년 8월 KBS를 통해서 다시 재개되었다. 이에 앞서 새로운 정권은 고등학교 교육정상화의 일환으로 과외를 전면 금지하였고 그 대신 학교교육을 보조하기 위해서 TV 과외를 실시하게 되었는데 이러한 시도는 시청자로부터 큰 각광을 받았다. 계획적인 준비 없이 비상정책기구를 통해서 돌발적으로 프로그램이 편성되어 서비스되었음에도 불구하고, TV 과외는 선풍적인 인기를 끌었고 제한적이나마 성공했다는 평가를 받고 있다. 하지만 입시 위주로 구성되어 있는 TV 과외의 실질적인 혜택을 받은 대상은 대학입시를 준비하는 수험생에 불과하다는 지적도 있다. 그렇다고 하더라도 과외열풍의 본질이 대학에 입학하기 위한 것이었기 때문에 TV 과외 교육방송시청은 당연한 선택이었고, 특히 시청률적인 측면이나 교육방송에 대한 국민들의 관심을 끌어오는 데에는 성공적이었음에 틀림없다.

2) 출연기관 한국교육방송원 시기

가. 프로그램의 질적 향상

교육전문방송국으로서의 EBS는 다양한 매체를 활용하여 초 · 중등학생들을 대상으로 다양하고 체계적인 프로그램의 방송 및 보급으로 지역 간의 교육격차 해소와 사교육비 경감을 위해서 노력해왔다. 특히, 농 · 어촌지역에 거주하는 학생들에게 수준 높은 교육프로그램과 다양한 학습 내용 및 기회를 제공하여 도농 간의 교육격차 해소에 기여하였다는 평가를 받고 있다.

교육용 프로그램의 제작을 위해서 우수한 강사진을 영입하여 양질의 강의를 제작 · 배포하고, 체계적인 방송을 진행함으로써 교육방송은 높은 시청률을 유지하게 되었고, 이는 대학수학능력시험에서도 큰 효과를 나타내게 되었다. 실제로 대학수학능력시험을 위한 수능특강방송은 수험생들의 높은 관심과 함께 성황리에 방송되었다. 수험생들에게 실질적인 도움을 주고자 수능교육 관련 프로그램의 제작 시에 대학수학능력시험의 출제경향을 반영하도록 하였고, 이러한 노력의 결과로 수능특강을 시청한 학습자들에게 높은 만족도를 주게 되었다.

프로그램의 질과 양에 있어서도 엄청난 발전을 이룩하였다. 어린이들을 대상으로 하는 드라마(‘언제나 푸른마음’)를 제작하여 학생들이 학교현장에서 부딪히는 문제들을 다루어서 학교생활문제를 슬기롭게 해결하도록 도움을 주고, 유아 대상의 영어프로그램(‘신나는 ABC’)이나 만화영화 등에 있어서도 그 내용이 생명이나 가치의 소중함 등을 다룸으로써 아동의 정서적 발전에 기여하고자 하였다. 대학진학과

관련된 프로그램에 있어서도 학습용 프로그램 이외에 '직업의 세계', '미리 가 본 대학', '청소년 과장' 등의 프로그램을 통해 청소년들에게 사고와 문화를 보다 폭넓게 이해하는 기회를 제공해 주고자 하였다.

이와 더불어 1997년 위성교육방송의 시작과 더불어 수능교육 전문채널의 등장과 인터넷을 통한 교육콘텐츠의 제공은 학습자들에게 보다 넓은 선택의 폭과 학습기회를 제공함으로써 교육방송의 지위와 체제를 더욱 공고히 해주는 촉매가 되었다.

나. 평생교육기관으로서의 위상 정립

한국교육방송은 기존에 학교교육방송의 기능에서 한 단계 발전하여 사회교육의 실체로서 불특정 다수에게 개방적 · 동시적으로 정보 및 교육 콘텐츠를 전달하는 매체로서 자리매김을 하고자 노력하였다. 21세기 정보화 사회에 접어들면서 교육의 기회를 다변화시키고 많은 남녀노소의 학습자들의 요구를 충족시키기 위해서 다양하고 폭넓은 양질의 프로그램을 제작 및 보급하는 데 힘을 쏟았다.

프로그램의 편성에 있어 특히 교양 · 교육 부문의 방송편성을 늘리고 내용에 있어서도 문화, 역사, 건강, 과학, 취미 등에 관한 일반 교양프로그램을 확충하였다. 또한 흥미성과 오락성을 갖추기 위해서 단순한 정보전달 프로그램의 제작에서 벗어나서 다양한 형태로의 시도도 진행하였는데, 교육용 드라마의 제작이나 생방송으로의 전환이 그 예라 할 수 있겠다. 1999년에 이르러서는 평일 확대방송과 주말 종일방송 등 방송시간을 대폭 연장함으로써 프로그램 시청의 기회를 늘리고자 노력하기도 하였다.

이와 더불어 다양한 매체를 통한 교육 및 교양 서비스의 전달은 사회교육매체이자 평생교육매체로서 보다 시 · 청취자들에게 다가갈 수 있는 기회를 제공하게 되었다. 특히 인터넷이나 위성방송을 통해서 시간과 장소에 구애받지 않고 프로그램을 제공함으로써 보다 폭넓은 교육의 기회를 제공하게 되었다.

다. 최고 수준의 다큐멘터리 제작

한국교육방송은 우리나라의 다큐멘터리 제작수준을 한 단계 발전시켰다. 교육방송은 타 방송사에 비해 어려운 여건에도 불구하고 다큐멘터리 프로그램들을 훌륭하게 제작하여 방송하였다. 프로그램의 질에 있어서도 타 방송사에 비해 동등한 수준 이상으로 평가되어서 시청자들로부터의 호응뿐만 아니라 국내 · 외 단체에서 많은 수상을 하기도 하였다.

예를 들면 '하나뿐인 지구'는 방송위원회가 선정하는 이 달의 좋은 프로그램으로 선정되기도 하였고

녹색언론인상을 수상했으며, 해외 단체로부터 국제환경상을 비롯하여 UN으로부터도 감사패를 받는 등 국내 · 외적으로 교육방송의 다큐멘터리 프로그램의 우수성을 널리 알렸다. 또한 '한국의 파충류'는 백상예술대상을 수상하고 이 달의 좋은 프로그램에 선정되었으며, 환경교육에 이바지한 공로로 대통령표창을 받기도 하였다. '시베리아, 잃어버린 한국의 야생동물을 찾아서'는 방송대상 작품상을 수상하고 유럽의 디스커버리채널에서 방송되었으며, 터키와 일본 등 해외 국가에 수출되어서 한국의 다큐멘터리 제작수준을 국제적으로 인정받는 계기가 되었다. 이 외에도 교육방송의 다큐멘터리 제작팀은 국내 최초로 '황금박쥐'를 촬영하는 데 성공하는 등 한국의 다큐멘터리 프로그램의 질적 향상에 커다란 공로를 하였다.

3) 한국교육방송공사 시기

가. 다양한 콘텐츠 확보 및 질적 향상(우수 프로그램의 선정)

교육전문네트워크로 새롭게 자리매김한 EBS는 교육용 프로그램뿐만 아니라 사회교육이나 교양, 오락물 그리고 다큐멘터리에 이르기까지 다양한 콘텐츠를 비약적으로 발전시켜 나가고 있다. 양적인 팽창뿐만 아니라 질적인 부분에서의 향상을 위해서도 노력하고 있다. 특히, 교양 및 오락물 부문에서는 기존의 상업채널 등의 방송국에서 시청률에 의식하는 편성에서 벗어나 프로그램 주제에 대해서 좀 더 신선하고 진지하게 접근함으로써 시청자들로부터 좋은 평가를 받고 있다.

교육프로그램은 인터넷을 통한 HD급의 동영상의 제공을 비롯하여 프로그램 제작의 기술적인 측면과 강사 섭외 등 강의수준에 대한 관리도 엄격하게 적용하면서 지속적으로 발전해 나가고 있으며, 이러한 발전이 사교육의 감소로 이어지고 있다는 것도 증명이 되고 있다. 특히, 다큐멘터리 프로그램의 경우는 국외의 다큐멘터리 전문방송사에도 수출을 하는 등 명실상부한 세계 최고 수준의 영상물을 제작 · 공급하는 단계에 이르렀다.

인터넷을 통한 서비스에 있어서도 2001년 새롭게 EBS 홈페이지를 단장한 이후 여러 순위별 검색사이트의 원격온라인 교육사이트 부문에서 접속률이 가장 높은 학습사이트로 집계되는 등 EBS는 시청자 및 네티즌으로부터 큰 호응과 지지를 받고 있다. 기술혁신 측면에서도 지속적인 노력을 기울이고 있다. 예컨대 2006년 5월에는 '위성멀티송출 주조정실'을 개소하여 EBS 위성방송시스템의 디지털 전환과 아카이브시스템기반 구축사업의 일환으로 약 8개월간의 준비과정을 거쳐 위성멀티송출시스템을 구축하기에 이르렀다.

나. 사교육비의 경감, 교육기회의 균등화, 다양한 교육내용의 전달

2006년 6월에 2004년부터 실시한 EBS 수능강의에 대해 2년간의 사업을 평가하였는데, 전국 인문계 고교생 학부모 1,034명을 대상으로 설문조사한 결과, EBS 수능강의는 연간 사교육비 2,900억원 정도를 감소시키는 효과를 가져왔다고 분석되었으며, 향후 초·중등학생을 포함한 사교육 경감대책과 이의 확대를 위한 정책 검토가 필요하다는 의견이 제시되었다. 이에 EBS는 다양한 프로그램과 콘텐츠의 보급으로 사교육 감소를 위해서 지속적으로 노력하고 있다.

교육기회의 균등화를 위해서 2000년 2월 이후 청각장애인들에게 다양한 정보획득과 학습기회를 제공하기 위해 일부 프로그램을 대상으로 하루에 두 번 한글자막방송을 시작하였다. 청각장애인용 자막서비스의 실시에 이어서 2004년 10월에는 시각장애인용 음성제공서비스를 시행하였다. EBS는 시각장애인이 사용하는 음성인식 소프트웨어(스크린리더)로 사이트를 이용할 수 있도록 이미지파일 소스에 문자해설을 추가하고, 스크린리더로 읽을 수 없는 플래시파일을 정적인 이미지파일로 교체하는 작업을 실행했다. 2010년 8월부터는 EBS 수능강의의 모든 콘텐츠에 대한 자막서비스를 제공하여 청각장애 학생들이 격차 없이 서비스를 이용할 수 있도록 제공하는 등 장애우 대상 서비스를 강화하여 장애우의 웹 접근성 향상에 기여하였다.

2006년 5월에는 언어·문화 양극화 해소를 위해 국립국어원과 양해각서(MOU)를 체결하였다. 국제결혼 이주여성과 외국인 노동자의 국어문제를 시급하게 해결해야 할 언어·문화의 양극화 현상으로 규정하여, 체계적인 한국어 교육을 위한 방송교육 프로그램을 공동 개발하고, 다문화 시대를 맞이하여 아동들이 자연스럽게 다문화를 받아들일 수 있도록 다문화 배경의 프로그램을 제작하였다.

또한 EBS는 2000년 한 해 동안 전국 274개 학교에 대해 EBS 수신시설 점검 및 자문 등 기술지원을 행하였다. 수신시설 지원방법은 EBS 홈페이지나 EBS에서 시도교육청으로 발송한 공문과 전화 등을 이용하여 수신 설비에 대해 접수를 받고, 전화상담 또는 현지 출장을 통해 EBS 수신에 따른 문제를 해결해 주었다.

다. 수능방송의 질 개선 및 기대효과

EBS는 수능 관련 방송을 진행하면서 학습자 중심의 다양하고 양질의 프로그램을 제작 및 송출하기 위해 꾸준한 노력을 해왔다. 그 결과 위성으로 서비스하던 1997년과 위성 및 인터넷을 통해 서비스를 제공하기 시작한 2004년의 서비스는 질적·양적으로 엄청난 발전과 변화가 이루어졌다.

한편, 인터넷을 통한 대학수학능력시험 대비 방송의 배경에는 연간 13조원에 달하는 과도한 사교육비 문제 및 소득 격차에 의한 교육기회 편차 외에, 일부 지역으로 집중되는 교육기회 집중화 현상으로 인한 지역 간 교육기회 편차와 이에 따른 교육수요자의 상대적 박탈감이라는 문제가 깔려 있다. 이를 해결하기 위해서, 사교육비의 근본적인 해결방법인 장기적 처방(공교육 내실화)과 병행하여, 대학입시로 과열된 사교육 시장의 진정을 위한 단기적이고 현실적인 대안으로 교육방송이 주목받기에 이르렀다. 교육비 절감과 관련한 그간의 성과와 현재 상황을 감안할 때, EBS는 사교육비 절감을 위한 유일한 대안매체로 자리 잡은 것이다.

교육방송을 통한 기대효과로는 지역의 구분 없이 누구나 최고의 교육서비스를 제공받음으로써 지역별 교육편차를 해소하고, 시간과 장소의 제약 없이 누구나 인터넷을 통해 최고의 강사로부터 자신의 수준에 맞는 강의를 학습할 수 있게 되었고, 양질의 인터넷강의 무료보급으로 빈부별 교육편차 등 사교육 폐단 전면 해소라는 교육복지를 실천할 수 있다는 것이다. 또한 학생수요에 따른 수준별 · 단계별 선택적 수능강의 제공, 전국 최고 강사진의 무료강의 제공 등을 통해 학원수강을 대체하고 사교육비를 절감하게 하는 실질적인 효과를 기대할 수 있다. 마지막으로 쌍방향 서비스 제공, 개인별 요구에 따른 맞춤 정보 제공으로 학습 편의성 제공, 다양한 입시정보 제공 등 수요자 정보욕구 해소를 통한 새로운 교육방식으로의 접근을 생각해 볼 수 있다.

표 2-7 | 'EBS 수능강의' 1997년도와 2004년도 비교

구 분	1997년도 EBS 수능강의	2004년도 EBS 수능강의
접근방식	• 공급자 위주	• 수요자(학생) 의견 최대한 반영 – 콘텐츠 제작 및 공급 등
학교 외적 교육 환경	• 소득수준에 따른 교육기회 불평등	• 소득 및 지역 간 교육기회 불평등 – 강남 학원가의 급팽창 • 사교육시장 과열 및 On-line 사교육시장 급팽창
강의내용	• 중급과정만 획일적으로 운영(학교와 동일)	• 초 · 중 · 고급 수준별 과정 운영 – 개별 학습능력에 따른 맞춤형
전달방법 (매체)	• 위성방송으로만 실시 – 일방향 아날로그 기반 – 정보전달 범위 및 속도 한계	• 방송이 지닌 학습효과의 한계를 통신의 발달로 인터넷을 결합한 디지털화 기반 위에 실시 – 쌍방향성, 시간 · 공간 제약 극복 – 학습관리시스템(LMS)의 도입을 통한 학습관리 튜터제도 도입 – e-Learning 시작
수용방법	• 위성방송 수신기 별도 구입 필요 – 가구당 약 30만원 소요	• IT 산업 발달에 따른 PC와 인터넷 보급을 기반으로 추가부담 완화

구 분	1997년도 EBS 수능강의	2004년도 EBS 수능강의
참여강사	• 현직교사 활용	• 현직교사, 스타강사 활용
교육 유관 기관 참여	• 교육 관련 기관 참여 미흡	• 초기단계부터 시·도 교육청, 한국교육과정평가원 등 핵심 교육 관련 기관 연계 참여
인프라 구축 등 교육시설 환경 측면	• 강의에 필요한 시설 등 미비	• 학교 인터넷망 구축과 교육기자재 보급 등 수준 높은 물적 인프라를 이용한 온라인 학습 가능 ※ 한국의 IT 산업은 OECD 국가 중 7위 • 학교 수준의 교수학습센터 구축 등 교육활동 지원 가능
추진시기	• 정권 말기 실시에 따라 실패요인으로 작용	• 정권 초기에 실시함에 따라 향후 4~5년간 안정적인 정착 가능
기타		• 공교육 내실화 방안과 연계 – 사교육비 경감대책의 일환

라. 뉴스 보도의 허가 및 우수한 심사평가

2007년 말 EBS는 교육과 관련된 뉴스를 보도할 수 있는 법적 지위를 부여받았다. 방송위원회는 EBS가 교육 관련 뉴스를 보도할 수 있도록 신청한 내용 중 일부를 승인했다고 밝혔다. EBS는 뉴스 보도를 할 수 있게 됨으로써 명실상부한 공영 방송체제를 갖추게 되었다.

또한 EBS 플러스1(수능교육 전문), EBS 플러스2(초중등 직업교육 전문), EBS English(영어교육 전문)등 3개 채널이 2008년도 케이블방송사업자 및 일반 위성방송사업자가 의무 편성해야 하는 공익채널로 선정되어 일반 국민의 EBS 채널 접근성을 강화할 수 있게 되었다.

마. 사회에의 기여

교육방송은 공영 방송기관으로서 지역적·사회적·문화적 기여를 하기 위해서 다각도로 노력하고 있다. 기여 현황을 살펴보면 다양한 문화행사 주최 및 후원과 프로그램의 방송을 들 수 있다.

몇 가지를 예로 들면 다음과 같다. 우선, EBS 본사에 '스페이스 – 공감'이라는 소극장을 개관하여 월요일부터 금요일까지 주 5일 저녁 무료공연을 운영하고 있다. 이 프로그램은 고급 문화예술의 대중화와 대중문화의 고급화를 선도하고, 대중스타와 상업논리에서 자유로울 수 없었던 한국의 공연문화에 새로운 대안을 제시하며, 일반인들이 고급문화를 향유할 수 있는 기회를 제공함과 동시에 대중문화의 건전

성과 가치를 제고했다는 평가를 받고 있다. 또한 '예술의 광장'은 공연문화를 소개하여 시청자의 호기심을 유발하는 차원을 넘어서서 제작현장을 직접 공개하는 등 실제로 연극이나 오페라 등의 공연을 보고 있는 것과 같은 기회를 제공하여 수준 높은 엔터테인먼트 프로그램이라는 평가를 받고 있다. 이와 더불어 '시네마 천국', '문학 산책' 등의 프로그램에서도 타 방송사와는 달리 영화의 흐름이나 순수문학의 세계 등에 대해 소개를 하는 등, 단순히 오락적인 차원을 넘어 현대인들에게 교양을 심어줄 수 있는 프로그램으로 꾸준한 인기를 얻게 되었다.

'효도우미 0700'은 국민들의 참여와 후원을 통해 소외되고 불우한 노인들의 고통을 분담하고 노인들에게는 삶의 희망을 심어주는 국민참여 공익프로그램(1998년부터 시작)으로서 노령화시대 및 개인주의 확산에 따라 희미해져가는 효 사상을 고취시키는 사회적 공기 역할을 하고 있다. 이 방송을 통해서 모금된 성금은 불우한 노인들을 위해 쓰이고 있다. 2004년부터 2006년 사이에 모금 · 집행된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

표 2-8 | '효도우미 0700'의 지원 실적

(단위: 천원)

	모금액	지원액	지원 인원 및 단체수	특별 지원 사업
2004	809,126	859,440	109	쌀 나누기
2005	652,427	780,560	102	집 고치기
2006	589,561	690,440	91	집 고치기, 의료 · 학자금 지원
합계	42,051,114	2,330,440	302	

'사랑의 네발자전거'는 빈곤지역의 공부방 실태를 알리고, 공부방을 이용하는 빈곤 아동과 시청자를 연결하여(후원금 모금 참여) 시청자에게 봉사활동 및 사회적 공헌 기회를 제공하며, 모금된 성금으로는 공부방 및 공부방 건립을 지원하고 있다. 또한 도서지역 및 산간벽지의 일선 학교를 대상으로 고품질 교육방송을 안정적으로 시 · 청취할 수 있도록 매년 방송수신환경 개선 서비스를 실시하고 있는데, 이와 관련된 투자내용은 다음과 같다.

표 2-9 | '사랑의 네발자전거'를 통한 사회공헌 실적

(단위: 천원)

	일선 학교 수신환경 개선 투자내용	비고
2004	49,676	
2005	2,637	
2006	3,429	

한편, 재외동포의 평생학습사회 구현을 위한 무상 콘텐츠를 지원하고 이주 여성 및 노동자를 위한 프로그램(‘한국말이 쉬워요-TV’, ‘사랑해요 코리아-라디오’ 등)을 공급하는 사업도 펼치고 있다.

3. 시사점

1) 교육방송에 대한 기대

교육방송의 목적은 특정한 학습을 위해서 필요한 경험을 효율적으로 제공하는 데에 있다. 방송의 개방적 특성을 이용하여 지역적인 이유 혹은 개별적으로 곤란하거나 불가능한 학습경험을 제공하며, 전통적인 방법보다 우수한 학습지도를 할 수 있게 한다.

교육방송의 교육적 기능에 대해 좀 더 살펴보면, 방송의 교육적 활용은 학생들의 창의력 증진에 도움을 주고, 학생들에게 즉시적인 정보전달이 가능하고, 공간을 초월할 수 있으며, 학생들의 학습적 경험을 결합하고 학교와 사회를 연결시키는 역할을 할 수 있고 교육과정의 개선에 도움을 줄 수 있다. 또한 이러한 교육방송의 의의는 교육적 효과 향상과 교육기회의 균등이라는 사회적 · 정치적 효과가 있으며, 성인교육이나 도시와 농촌 간의 교육격차를 해소하기 위해서 방송을 사용하는 데 큰 의의가 있다고 할 수 있겠다. 현실성 있는 교육이 가능하고 비용 대비 효과적이라는 점도 들 수 있다.

특히, 방송을 이용하여 학교의 자원과 교사의 능력으로 곤란하거나 불가능한 다양하고 풍부한 학습경험을 제공할 수 있다. 방송과 교재가 빈약한 농촌지역의 교육적 질의 향상을 도모할 수 있으며, 방송의 극적요소를 활용하여 학생들의 참여를 도모하고, 보다 새로운 교육방법을 도입 · 적용하여 교사들에게 전파한다.

이러한 교육방송의 장점 및 교육방송에 대한 기대는 교육 관련 종사자들뿐만 아니라 교육 대상자들에게도 그대로 투영되어서 교육방송이 시도되고 발전해갈수록 교육대상자들의 교육방송에 대한 기대와 열기는 점차적으로 증대되어 사업 초기부터 교육방송에 대한 기대는 높았다.

2) 방송의 매체적 시사점

한국전쟁이 끝난 이후 1950년대 중반 시청각교육에 관한 운동이 활발하게 전개되기 시작하였고, 이에 따라 라디오를 교육적 상황에서 활용하는 방법에도 관심이 증대되게 되었다. 특히, 라디오 방송은 동

시적으로 다수의 학생에게 학습내용을 전달할 수 있기 때문에 교육기회의 확대나 평등화의 측면에서 많은 관심을 이끌었다. 라디오방송은 비록 사전에 녹음된 내용이라고 할지라도 실시간으로 학습내용을 전달할 수 있는 이점이 있다. 전파를 사용하는 특성상 원거리에서도 수신이 가능하고 라디오 방송시간에 방송을 들을 수만 있으면 학습이 가능하다는 이점이 있다. 이른바 원격교육(distance learning)이 가능하게 되었는데 이전의 우편을 활용한 교육보다는 사람의 목소리를 직접 전달함으로 인해서 목소리의 억양이나 감정을 통해 보다 사실적인 내용의 전달이 가능하고, 학습내용을 설명함에 있어서도 보다 상세하게 설명해 줄 수 있다는 장점이 있다.

라디오 방송의 또 다른 장점은 한 명의 유능한 교사가 다수의 청취자, 즉 학생들에게 학습내용을 전달할 수 있다는 것이다. 이는 유능한 교사의 확보가 쉽지 않거나 인구가 조밀하지 않은 지역, 특히 농·어촌지역에서도 유능한 교사의 강의를 직접 들을 수 있다는 장점이 있다. 유능한 강사 한 명이 수많은 학생을 동시에 지도할 수 있다는 점은 많은 학생들에게 양질의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공함으로 인해서 교육의 평등화에 기여한다고 할 수 있다.

또한 기존의 교과서나 교육보조재에서 미처 반영하지 못한 교육내용을 다룰 수 있게 되었다. 이른바 교육의 적시성이 가능해지는데, 최신 정보나 뉴스 등을 교육상황에 활용함으로 인해서 학생들로 하여금 보다 많은 교육적 정보를 수용할 수 있는 기회를 제공해 준다.

라디오 교육방송은 학생들에게뿐만 아니라 교사들에게 있어서도 많은 도움을 주었다. 일례로 한국전쟁 당시의 '라디오 학교'의 운영과 50년대의 학교방송은 일선 교사들에게 라디오를 통한 시청각 교육의 중요성이나 필요성을 깨닫게 하였으며, 특히 교사들의 교수능력 향상에 필요한 새로운 학습이론 및 교육방법을 주지시키는 데 크게 기여하였다. 라디오 교육방송은 이와 같은 역할을 통해 교사 및 학생들의 교육의욕을 높이는 효과를 가져다주었다.

1950년대 중반 이후 우리나라는 시청각 교육에 관한 운동이 활발하게 일어나기 시작하고 있었다. 1955년 시청각교육이론에 따라 '실제 수업에 활용할 수 있는 라디오 학교'로의 개편을 요구하는 현장의 목소리가 높아지게 되었다. 따라서 1955년 12월 '한국교육방송협회'를 발족시켰다. 이는 우리나라의 방송사에 교육방송이라는 용어를 처음으로 사용하게 되었으며, 이 협회가 교육방송의 편성과 제작을 맡게 되었고 KBS는 송출만을 담당하게 되었다. 1956년 5월부터는 초등학교를 대상으로 국어, 사회, 음악 등 3개 교과를 주당 3일에 걸쳐 하루 2회씩 방송하였고, 예산은 협회가 회원들의 회비로 충당하였으나 재정난의 심화와 문교부의 미지원으로 인해 어려움에 봉착하게 되었다. 그에 대한 타개책으로 서울시 교육위원회가 프로그램의 재정과 편성을 책임지고, KBS는 매일 15분씩 송출만을 맡게 되었다. 이로써 학교방

송은 한 단계 발전하게 되었으며 교육계는 물론 방송관계자의 학교방송에 대한 이해와 관심이 높아지게 되었다.

1958년 8월 KBS 제2방송이 낮방송을 시작하면서 학교방송을 제2방송으로 옮기고 대상을 중학교까지 확대하였을 뿐만 아니라, 방송시간도 대폭 늘려서 매일 45분간씩 방송하게 되었다. 1959년 4월부터는 주간 방송일람표를 발간하여 각 학교에 배포하기까지 하였다. 이렇게 꾸준히 발전되던 학교방송은 1961년 4월부터는 편성과 제작 등 모든 운영이 KBS로 일원화되면서 편성내용도 보다 다양해지고 교육방송으로서의 자리매김을 하게 되었다.

1961년 KBS는 시청각 교육에 대한 청취율을 조사하게 되었는데 이 조사의 결과 전국의 학교 중 '전 교실이 방송수신이 가능한 학교'가 36%, 라디오만 보유한 학교가 24%, 라디오를 미보유한 학교가 40%에 이른다는 결과에 충격을 받고, KBS와 공보부는 학교방송을 이용할 수 있는 터전이 마련되어 있지 않다는 판단에 따라 예산과 인력 부족을 이유로 1962년 8월 이후로 학교방송을 중단하였다. 교육당국은 시청각교육심의회 안에 두고 있던 학교방송소위원회의 운영을 중앙시청각교육원으로 이관하고 1966~67년 사이에는 벽지학교 라디오 보내기 운동을 전개하여, 학교방송 청취율 향상을 위해서 안간힘을 쓰기도 하였다. 그러나 당시의 상황은 전국적으로 제2방송의 난청지역이 많고 청취 상태가 고르지 못하여 실효를 거둘 수 없었으므로, 중앙시청각교육원이 난청지역 해소를 위한 중계소의 건립과 주파수의 환원 및 독립 교육방송국의 설립을 위해서 관계기관에 건의하기도 하였다.

TV의 경우에 있어서도 1970년도까지 한 학교당 한 대 정도 수준의 TV수상기가 보급되는 것에 그쳐서 1970년대 초기까지 실질적으로 학교에서의 텔레비전을 통한 교육방송에는 어려움이 많았다. 이러한 경험을 토대로 교육방송 서비스는 방송국의 설립과 함께 학교나 국민의 이용 여건 조성이 같이 추진될 필요가 있고, 활용 여건에 따라서 교육방송의 프로그램도 조정이 필요함을 알 수 있다.

우리나라에 TV가 본격적으로 보급되던 시점인 1960년대 초 선진국에서는 TV가 이미 생활 미디어 수준에 이르러 있었다. 하지만 우리나라의 TV는 공적 채널로서 오락프로그램보다는 교양에 가까운 프로그램이 많았는데, 이때의 교양 및 교육 프로그램은 어린이 위주의 프로그램과 교양물로, 체계적인 사회교육방송으로까지는 발전하지 못한 상태였다. 이후 1970년대에 이르러서 방송에서 상업적 프로그램이 강화되면서 교육방송프로그램 혹은 교육적 성격의 교양프로그램은 편성량에 있어서 위축되게 되었다.

컬러텔레비전의 경우는 1980년대에 들어서 본격적으로 보급되기 시작하였다. 이 시기의 컬러텔레비전 보급률을 살펴보면, 1982년과 1983년의 컬러텔레비전 보급률은 각각 17.1%와 40.5%로 나타나서 빠

른 속도로 컬러텔레비전이 보급된 것을 살펴볼 수 있다. 같은 시기의 교육방송 시청률은 11.3%와 27.1%를 보여주고 있다. 이러한 텔레비전의 보급률과 시청률의 동반상승은 수상기의 보유 여부가 교육방송의 효율성과 밀접하게 연관되어 있음을 나타내준다. 실제로 1984년과 1985년 텔레비전의 보급률이 각각 74.4%와 78.5%로 상승하자, 시청률도 각각 32.7%와 36%로 상승하는 효과를 거두게 된다.

라디오 교육방송은 텔레비전이 본격화되기까지 전파매체를 이용한 교육의 중심 수단이었다. 라디오 방송은 텔레비전에 비해서 기기나 송수신의 문제해결이 비교적 간단하여 보다 빠른 시간 이내에 효과적으로 학교나 각 가정에 교육방송을 전파하게 되었다. 예컨대, 본토에서 멀리 떨어진 전남 신안 교육방송국은 낙도를 포함하는 넓은 난청지역을 포괄하는 방송국으로 한국교육개발원에서 제작된 학습 및 학습보조 프로그램 방송의 중계기지 역할을 담당하여 낙도의 소외된 계층에게 교육방송을 충실하게 전달하였다.

라디오 교육방송 프로그램은 대도시보다는 교실규모가 작은 농촌지역에 보다 넓게 보급되었다. 수신시설의 설비가 용이하기 때문에 학습흥미를 유발하고 교과내용의 풍부한 자료를 제공하며 농·어촌지역 학교의 복식학습을 운영하는 데 능률적으로 적용되었다. 이에 비해서 TV의 경우는 기기 및 설비를 구축하고 방송을 제작하고 송출하는 데에 있어서 라디오에 비해 좀 더 복잡하게 이루어지고 비용도 많이 발생한다. 방송을 연구하고 계획하는 단계에서부터 프로그램이나 채널의 특성을 면밀히 파악하고 설계하여 각 매체의 특성과 방송의 목적에 맞도록 방송 형태를 결정할 필요가 있다. 예컨대, 생활영어를 방송하는 프로그램의 경우 청취자들이 출퇴근시간을 효율적으로 활용하게 하려고 한다면 텔레비전보다는 라디오를 통한 방송이 훨씬 효과적일 수 있고, 반대로 음성보다는 많은 영상 정보들을 포함하는 프로그램이라면 텔레비전방송을 기획하는 편이 올바른 선택이라고 할 수 있다. 따라서 라디오와 텔레비전의 효과성이나 특수성을 면밀히 고려하여 방송기획과 프로그램 운영을 선택하도록 해야 한다.

이와 더불어 산업화와 도시화 현상은 통일된 커리큘럼을 운영하는 개발도상국에 심각한 문제를 제기한다. 도시와 농촌 간의 교육환경의 격차가 그 첫 번째 문제이다. 게다가 문화환경의 집중과 생필품화 한 각종 미디어의 도시생활 중심의 매체 집중은 농촌 학생의 학업에 대한 기회와 성과 면에서 불균형한 문제를 초래하였으며, 대도시의 과밀학급은 교육의 효율성을 저하시키는 환경이 되었다. 교육텔레비전의 확대는 이런 고질적인 몇 가지 저해요인의 과감한 제거를 목표로 출발함으로써 교육환경의 균등화와 교육기회의 확대를 꾀했다.

3) 통신교육의 가능성 측면

한국교육개발원에서 실시한 교육방송의 가장 큰 성과는 통신교육의 가능성 증대라고 할 수 있다. 라디오로만 운영되던 방송통신학교 교육을 텔레비전과 라디오를 활용하여 학교교육, 방송통신교육, 사회교육(기술 직업교육 포함)을 채널 내에서 합리적으로 조절 · 연결하고, 과목의 특성과 매체의 특성을 고려한 혼합 편성을 하여 유기적으로 일원화된 운영기구가 마련되도록 개선하여 교육방송의 가능성이 모색되었다.

교육방송국이 설립되기 이전, 교육연구기관과 국영방송이 협력하여 교육방송을 진행하던 시기에 교육방송의 문제점과 애로사항, 그리고 향후 교육방송의 지속적인 발전을 위해 중점 논의된 사항은 다음과 같다.

첫째, 방송은 전문성을 지닌 여러 분야의 전문가와 기술진들이 구성하는 것이기 때문에 치밀하게 정립된 계획이 필요하다. 그러나 교육방송은 기본정책의 수립에서부터 한 채널을 놓고 사회교육, 학교교육, 방송통신교육의 운영기기가 분산되어 있는 까닭에 종합적이고 연결된 추진력을 발휘하기에 어려움이 있다. 이러한 까닭에 적어도 집약된 성과, 또는 시행착오에 대해서 최종적인 책임을 질 수 있는 구심점이 있어야 다음 단계로 발전이 가능하다.

둘째는 시청권 확대 문제인데 교육방송의 기본목표 중 하나가 도시 · 농촌 간의 교육격차 해소이므로, 특별한 설비가 아니더라도 수신이 가능한 보편적 전파방식으로 되어야 한다. UHF의 경우 감도는 높고 이론상 전국망을 확립하고 있지만 VHF 방식에 비해 수신의 효율성은 현저하게 떨어진다. 특히 텔레비전방송사업은 규모가 큰 투자사업인 만큼 시청자들이 지역에 상관없이 보편적으로 시청이 가능한 수준에 접근해 주어야 한다.

셋째는 프로그램 구성의 문제다. 오락과 보도를 위주로 하는 일반 채널이 오전 방송을 개설하고 있지만, 에너지 또는 전파의 문제 때문에 교육방송에만 오후 및 밤 방송에 국한하고 있는 것이다. 과열된 과외문제를 해소하기 위하여 밤 시간 편성으로 출발한 방송이지만, 대상이 확대되고 교실이라는 집단 시청을 전제로 편성한다면 오전방송으로 편성해야 할 필요성이 제기되었다. 특히 학교에서의 효율적인 활용을 모색하고 있다면 낮 시간을 포함한 방송시간의 확대가 필수불가결한 일이라 할 수 있다.

4) 기술적 측면

기구식 방송시설(T-COM)의 실패를 통해서 알 수 있듯이 각 나라의 지형과 기후 및 기술환경 여건에

걸맞은 방송 방식 및 시설을 도입하는 것을 신중히 고려해야 한다. 기구식 방송시설은 기후의 특수성(지형, 계절풍, 강설 등)을 고려하지 않아서 실패한 대표적인 예라고 할 수 있다.

우리나라의 경우 기구식 방송시설의 실패로 인해 미국의 웨스팅하우스사로부터 배상금을 받은 바 있으며, 그 배상금으로 KBS는 TV(UHF) 송신망과 라디오(FM) 송신망을 정비하고 전용 주조정실 시설을 갖추게 되었다. 이후의 교육방송의 송출은 배상금으로 도입한 시설과 기존의 KBS 시설을 활용하여 송출하게 되었다. 이러한 경험은 배상금문제를 떠나서 교육방송의 운영 체계에 커다란 영향을 미쳐서 방송계획에 차질을 빚고 송출의 주체가 바뀌게 되는 등 다양한 문제를 야기했다. 따라서 방송시설의 도입과 결정에 있어서 이미 기술적으로 검증된 바 있고, 보편타당한 방식으로 접근 · 선택하는 것이 시행착오를 줄일 수 있다.

또한 텔레비전 방송 초기의 UHF 방식을 통한 방송도 VHF 방식으로 전환되었으며, AM 교육방송라디오도 FM으로 전환되었다. 당신의 기술적인 수준의 문제도 있었지만 방송방식의 결정도 방송을 기획하는 데 있어서 중요한 문제가 아닐 수 없다. 다양한 문제를 야기할 수 있는 가능성을 고려하고, 기술적인 수준과 각 나라의 제반환경 여건을 충분히 고려하여 방송방식을 결정할 필요가 있다.

5) 학교교육과 연계 차원

우리나라의 경우 라디오 교육방송 프로그램은 대도시보다는 교실규모가 작은 농촌지역에 보다 넓게 보급되었다. 수신시설의 설비가 용이하기 때문에 학습흥미를 유발하고 교과내용의 풍부한 자료를 제공하며 농어촌지역 학교를 운영하는 데 능률적으로 활용되었다. 하지만 교육방송프로그램의 가장 큰 문제점으로 꾸준히 제기된 것은 학생들의 커리큘럼, 즉 학습내용과 방송내용 간의 괴리가 있다는 것이었다. 실제로 방송이 모든 학교의 교육과정과 일치하게 방송내용을 기획 · 제작할 수는 없지만, 그렇다고 해서 방송국 편의주의적으로 프로그램 편성을 하면 이는 곧 방송청취자들로부터 외면을 받게 되고 시 · 청취율 감소로 이어지게 된다.

실제로 1979년 텔레비전 프로그램이 전파되기 직전에 한국교육개발원 연구팀이 조사한 바로는 초등학교의 약 23%만이 라디오 교육프로그램을 수업에 활용하는 것으로 나타났는데 그 원인은 다음과 같다.

첫째, 1973년 라디오 교육방송을 한국교육개발원이 인수한 시기는 텔레비전이 전파매체의 총아로 등장한 시기로써 라디오의 특수성과 경제성이 소홀히 다루어졌다. 둘째, 보급체계상의 문제가 있었는데, 라디오 학교방송의 활용권장은 장기간 시 · 군 교육청의 시청각 담당 장학사를 통하여 학교에 연결되는

체제였다. 따라서 '안내서' 도 시 · 도교육위원회를 거쳐 학기가 시작된 이후에 배부되는 경우가 많았다. 셋째, 이용방법의 개발문제였다. 초기의 상당 기간 동안 라디오 교육방송을 생방송 상태로 수업에 직접 활용하려 하였기 때문에 수업 진도와 일치하지 못하는 갈등을 겪게 되었다. 결국 교사는 학기 초에 미리 안내서에 의거하여 활용시기와 지침을 마련해야 하는데, 대개 필요한 시기와 진도가 되어서야 방송프로그램의 활용을 의식하기 때문에 차질을 빚게 된 것이다. 마지막으로 방송 청취 후의 적절한 평가가 뒤따르지 못했다.

6) 교육정책 지원 측면

1980년대를 전반적으로 살펴보면, 교육의 질적 개선에 대한 관심이 새로운 매체인 방송을 통하여 가능할 것이라는 기대를 가지고 일찍이 학교방송을 시작하였으며, 비록 많은 파행을 거듭하기는 하였으나 이를 유지 · 발전시키겠다는 의지 또한 강하게 드러나고, 교육방송이 학교교육의 보충 및 심화, 그리고 평생교육에 대한 교육적 요구를 효과적으로 충족시켜 주는 방법으로서 그 기능이 인정되기 시작한 시기이다.

나라마다 필요한 교육방송의 역할이 다르고, 교육방송을 실시하는 데 필요한 사회적 · 경제적 · 지리적 여건이 다르기 때문에 그 나라에 적합한 교육방송의 형태도 다르기 마련이다. 이 시기의 교육방송은 그 생성과 발전 과정에서 교육방송의 역할 및 기능의 설정에서부터 효율적인 운영을 위한 제도나 프로그램의 제작여건, 채널의 이용을 위한 기술적 검토 등 교육방송 운영 전반에 관련된 종합적인 체계를 구축하기 시작한 초기라고 할 수 있다.

경제발전과 함께 교육에 대한 국민적 관심의 증가에 따라 교육방송의 청취 및 시청 시간도 증가되고, 방송의 기능이 심화됨에 따라 교육방송의 필요성과 타당성이 더욱 높아졌다.

비록 강력한 정책적 뒷받침으로 이룩된 성과이긴 하지만 과외열풍의 해소를 위해 기능을 다했으며 일반 생활과 마찬가지로 교육환경의 격차를 지녀오던 도시와 농촌 간의 교육격차 해소에도 실질적인 기여를 한 것으로 나타났다. 또한 평생교육에 대한 방송 운영도 정착기 교육방송의 큰 사업이라 할 수 있다.

그리고 교육방송을 운영하면서 가장 기대되는 목표와 방향은 '학교방송의 개선과 보완' 인데, 비록 학교 수업시간과 방송시간과의 차이로 인해 교실로 직접 방송되지는 않지만, 교육방송의 프로그램을 녹화해서 수업에 활용하는 규모와 양은 점차 확대되었다. 특히, 과학교육과 국민의식교육은 방대한 투자체계와 연구 설비를 요하는 영역으로서 각급 학교가 충분하고 고르게 혜택을 받을 수 없었으나, 신속하고, 저렴하고, 격차 없는 전달수단인 방송에 의하여 최소한의 혜택을 받을 수 있게 되었다.

한편, 방송미디어를 통한 교육효과를 기대하기 위해서는 보다 높은 투자를 필요로 한다. 방송운영체제가 전체적으로 공영화되면서 교육방송에 대한 보다 높은 투자는 필연적이다. 교육방송에도 공공 광고료와 시청료의 일부가 분배되는 것이 정책적으로 이루어져야 한다는 요구가 있었다.

이와 더불어 교육방송이 지니고 있는 가장 어려운 과제는 방송이 급속도로 보급된다는 전제하에 인간교육의 취약점을 들 수 있겠다. 고교방송과 같은 주지적이기 쉬운 방송은 그 긴박한 전제를 연구자, 제작자, 수용자가 함께 이해하여 인간형성의 측면에도 기여하는 방송이 되도록 노력해야 하는 과제를 안게 된다. 이로 인해 학교 경영체제나 교육시설 여건이 개선되어야 하고, 교육방송이 제기하는 목표 및 목적 성취를 위해 일반 매체와 구분하여 뒷받침해주는 정책적 과감성이 필요하다. 이런 정책적 작업과 프로그램 개선 노력이 성취되면, 방송의 잠재력을 크게 확대시키는 전문적 방송교육 교사의 훈련 및 교육을 실시해야 한다. 바꾸어 말하면, 취학 전 교육에서부터 학교교육을 충실히 보완하고 정규 방송통신고등학교와 방송통신대학까지를 포용하면서 사회교육체제가 합리적으로 연결되는 완성된 교육방송을 향한 노력이 앞으로의 정책연구 및 방송자료제작의 과제인 것이다.

우리나라의 경우 교육방송의 생성과 발전 과정을 되짚어 볼 때, 한국교육방송이 개국하기 전까지는 운영의 주체도, 프로그램의 내용도 수용여건도 크게 고려하지 못한 채 운영되어 왔고, 교육방송이 본격화된 1981년 이후부터는 그나마 체계적인 발전을 이루어 왔다고 볼 수 있다. 하지만 처음부터 교육방송의 역할과 기능의 설정에서부터 효율적인 운영을 위한 제도나 프로그램의 제작여건, 채널의 이용을 위한 기술 활용 등 방송운영 전반에 관련된 종합적인 준비가 부족하였으며, 기획 · 제작 및 편성과 송출의 다원화로 인한 역할분담문제 및 운영책임의 소재 불분명, 프로그램의 질적 저하 등 교육방송의 문제점을 노출하여 전담기관의 필요성이 제기되었다.

7) 독립적 교육방송국 운영 측면

1990년대는 교육방송이 한층 더 진일보한 모습으로 탈바꿈한 시기라고 할 수 있다. 1990년 교육개발원 부설 교육방송국(EBS)이 개국하고, 1997년 교육개발원으로부터 완전 분리하여 교육부에서 관리 감독하고 정부출연금과 방송교재 판매를 통해서 재원을 충당하는 정부출연기관으로 변모하였다. 이후에도 교육방송은 교육전문방송의 위상을 더욱 공고히 하기 위해서 한국교육개발원으로부터의 독립에 만족하지 않고 완전 독립기관으로 변모하여 교육방송의 편성, 인사, 재정의 자율권을 확보하기 위해 지속적인 노력을 했다.

이 외에도 교육방송공사의 발전을 위한 다양한 노력들이 전개되었다. 예컨대 1993년 7월에는 교육방송 직원들이 모여서 교육방송공사를 설립하기 위한 추진위원회를 결성하였는데, 이는 교육방송의 공사화를 위한 교육방송 관계자들의 의지의 표현이라고 할 수 있다. 또한 상표등록의 출원과 1997년 조직개편 및 종합정보화시스템의 구축을 통해서 교육전문방송국으로서 확고히 자리를 잡아나갔다. 종합정보화시스템의 구축은 방송국 내 개별 업무 중심으로 운용되던 기존의 컴퓨터 환경을 전체 네트워크로 통합하고 체계적인 정보처리와 데이터를 보존 하고 관리함으로써 업무의 효율성을 극대화시킨 바 있다.

출연기관으로 운영과정은 교육부 지휘 · 감독 아래 정책을 지원하고 독립기관으로서 발전적인 사업을 추진하였다고 요약할 수 있다. 2000년에 이르러 교육방송은 독자적인 기관으로 독립하여 공사화되고 방송위원회의 관리 · 감독을 받는 정부투자기관으로 변모하게 된다. 운영을 위해서는 방송발전기금과 TV수신료 및 교재판매 등의 자체수익을 재원으로 하여 운영되는 형태로 탈바꿈할 수 있었다.

교육방송은 방송 및 방송프로그램의 발전을 위해서도 끊임없는 노력을 경주해 왔다. 지상파, 라디오, 위성채널의 확보에 이어 인터넷 서비스를 통한 양질의 교육콘텐츠를 전달하기 위해서 많은 노력을 기울여 왔으며, 각각의 매체들이 유기적으로 작용하여 시너지효과를 거두기 위해서 방송운영을 효율적으로 조정 · 관리해왔다. 예컨대, 1992년에는 자체 시험방송을 실시하는 한국통신 종합유선방송 시범사업단과 프로그램 공급계약을 체결하여 유선방송에서도 교육방송에서 제작한 프로그램을 시청 혹은 재시청할 수 있는 통로를 열어 주었다. 1993년에는 종합유선방송사업에 참여해 중고생과 성인 교육채널 공급하는 등 양질의 프로그램을 공급함으로써 기존의 공중파 교육방송과 상호 보완 관계를 유지하면서 국민들에게 다양한 교육프로그램을 제공하는 등 보편적 시청권 확보를 위해 노력하였다. 이뿐만 아니라 위성방송의 실시와 인터넷을 통한 다시보기 제공 및 교육콘텐츠의 전달 등 다양한 매체를 통해서 시 · 청취자에게 보다 많은 기회를 제공해 주었다.

이 시기는 1990년대 이전의 TV와 라디오를 통한 일방적 프로그램의 전달을 벗어나서 기존 매체의 질적 향상과 함께 인터넷이나 위성방송 등 보다 다양한 매체를 통해서 사회교육 및 평생교육의 기회를 확대하고 학생들에게는 보다 많은 학습기회 및 학습방법을 제공해줌으로써 교육전문방송으로서의 확고한 지위를 구축하게 되었다. 이러한 매체를 통한 활동뿐만 아니라 여러 가지 행사를 주최하거나 후원함으로써 시 · 청취자들과 같이 호흡하고 발전하고자 많은 노력을 기울였다. 청소년 및 성인들을 대상으로 하는 각종 대회 및 축제의 개최가 그런 노력의 일환이라 할 수 있다.

EBS는 명실상부한 공영 교육전문 방송네트워크로 성장하였다. 이러한 성과는 본격적으로 교육방송이 이루어진 뒤 20여 년이라는 짧은 시간 동안에 이루어졌다고 볼 수 있다. 초기에는 대학입시 위주의

방송을 중점적으로 편성하였지만 이제는 공영방송의 틀을 다지고 평생교육 및 사회교육 기관으로서 초 · 중 · 고등 및 성인 학습프로그램과 드라마, 문화예술 프로그램 그리고 다큐멘터리에 이르기까지 수준급 프로그램을 제작하여 방영하고 있다.

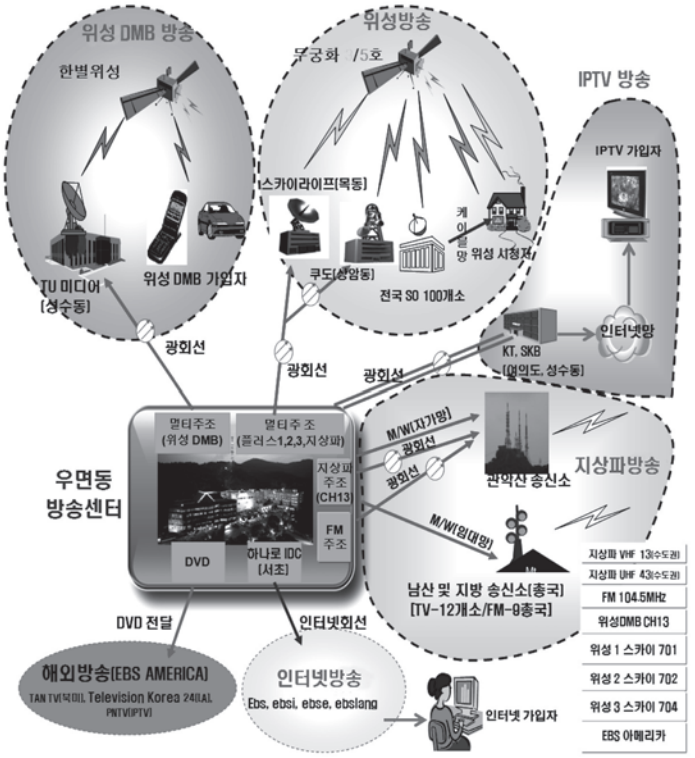
이와 더불어 다양한 유관기관과 협력 네트워크를 구축하여 이론적 · 기술적 성장동력을 찾아내고 준비해서 EBS의 발전에 디딤돌이 되기 위해 노력하고 있다. 예를 들면 한국의 대표적인 연구기관인 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국대학교육협의회, 한국교원단체총연합 등과 교육 관련 연구와 프로그램 공동개발을 더욱 활성화하기 위한 협정, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원, 전자신문 등과 기술 및 지식정보유통 협력을 위한 협정, 또한 한국천문연구원, 국립과천과학관, 영국문화원, 한국과학창의재단, 한국문화예술진흥원, 평생교육진흥원 등의 전문단체와 상호 협력 양해각서를 체결함으로써 전문분야에 대한 각종 방송프로그램 공동제작 및 활용, 교육자료 공동제작 및 활용, 웹 콘텐츠 공동제작 및 활용, 기술정보, 출판물, 영상물 등에 대한 질적 수준의 향상을 꾀하게 되었다. 특히, 한국교육학술정보원(KERIS)은 교육방송과 가장 밀접한 협력기관으로서 인터넷수능강의 제공을 위한 수능인터넷강의 사이트를 개설하는 등 다양한 상호 협력을 통해서 두 기관의 상생을 도모하고 있다.

8) 다매체 방송 측면

한국교육방송은 기존의 TV와 라디오를 통한 방송방법 이외에 매체의 발전과 그에 따른 수요자의 요구에 맞추고자 다양한 방법으로 교육콘텐츠를 전달하고자 노력하고 있다. EBS 인터넷방송을 개국하여 인터넷 웹 서비스를 제공하고 있으며, 2001년 이후 HDTV 방송서비스를 개시하고, 디지털 중계차를 도입하여 프로그램의 질적 향상을 꾀하였다. 이 외에도 위성 DMB(EBSu) 서비스를 개시하였고 2005년 이후에는 낮 방송시간을 확대하는 등 다양한 매체를 통해서 보다 많은 시청자들이 편리하게 교육방송을 시청할 수 있는 방안을 확대하였다. 또한 사교육비 경감과 외국어방송 확대를 위한 제반 노력으로 EBS English와 EBS America를 개국하여 학습기회의 확대 및 해외동포들을 위한 교육방송의 지원을 강화하였다.

[그림 2-8]과 같이 공사로 정식 방송국으로 출범한 한국교육방송은 지상파방송, 위성방송, 위성DMB, IPTV 방송, 인터넷방송 등 시대변화에 맞는 체계를 구축하고 미디어 교육서비스 수행을 위한 체제를 갖췄다.

그림 2-8 | 교육방송 서비스 구성도



9) 교육방송의 사회적 책임

교육방송은 공영방송이라는 이미지에 걸맞게 지역사회 발전을 위해 기여해왔다. 지역적 · 사회적 · 문화적 필요성과 타당성을 검토하여 지역적 특성을 고려한 국민의 평생학습권과 교육평등권을 실현하고, 시 · 청취자들의 고품격 문화 · 예술 욕구를 다양한 창구로 충족하며, 한국 최고의 공영방송으로서의 사회적 책무를 다하고자 노력하고 있다.

EBS는 공영 방송기관으로서 소외계층에 대한 지속적인 관심과 지원을 통해서 공익성을 제고하고 사회적 역할에 기여하고자 각종 프로그램 및 사업을 지원하고 있다. 대표적으로 공부방 지원프로그램인 '사랑의 공부방- 네발자전거'를 통해서 소외 아동들에 대한 관심과 지원을 예로 들 수 있다. 어린이를 위한 각종 행사들과 주간 방송시간에 어린이 시청자를 위한 배려를 강화함으로써 대 시청자 서비스를 강화하고 있다. 또한 장애가 있는 국민을 위해서 수화 및 자막 방송을 실시하고 점역사업을 실시하는 등의 노력을 통해서 실질적인 교육기회의 형평성을 제공하고 있다.

이와 더불어 공교육의 내실화와 사교육비 경감을 위한 지원사업의 일환으로 저소득층 청소년들이 교재를 활용해 EBS 수능강의를 효과적으로 이용할 수 있도록 EBS의 학습교재지원사업을 2004년부터 추진하고 있다. 지난 2009년에는 5만 6천명의 학생들에게 17만부를 지원했고, 2010년에는 지원규모를 대폭 확대하여 교재 87만 4천부(59억 8천만원 상당)를 총 20만 1천명의 초 · 중 · 고등학생에게 지원하고 있다. 이뿐만 아니라 현재 사회에 새로운 현상으로 대두되고 있는 다문화 가정과 다문화 사회를 위해서 다문화에 관련된 프로그램과 다문화 드라마도 제작하는 등 소외된 계층과 사회적 약자들을 위해 교육적 혜택을 주려는 사업을 다각도로 진행하고 있다.

공익기관으로서의 사회적 책임 이외에도 EBS의 공영성 강화를 위해서 수험생을 위한 EBS '아름다운 밤, 우리들의 라디오' 공개방송, '세계 음악 기행' 공개방송, '서프라이즈 English 쇼!' 신개념 영어학습법 공개특강, '팝스 잉글리시' 공개방송, '직장인 성공시대' 공개특강, '과학의 날' 특집 공개방송, '논술강좌' 공개특강 등의 공개방송, 공개강좌, 이벤트 등을 수시로 개최하고 있으며, 시청자 견학프로그램을 추진하여 시청자가 EBS를 직접 방문해서 견학할 수 있는 프로그램을 마련하는 등, 시청자들의 요구와 반응에 적극적으로 대응하고 프로그램의 질적 향상을 도모하기 위해 노력하고 있다. 교육다큐멘터리를 통한 평생교육을 실현하고자, 대형 다큐멘터리를 제작하고 평생교육을 위한 다큐멘터리를 제작하여 평생교육기관으로서의 역할을 충실히 하고자 노력한다.

EBS의 지역적 · 사회적 · 문화적 기여 실적에 대해서 간단히 살펴보면 다음과 같다.

표 2-10 | EBS 지역 · 사회 · 문화 기여 실적

구 분	2005년	2006년	2007년 5월	합계
EBS 스페이스 무료 공연	249회	250회	100회	599회
EIDF 국제다큐멘터리 개최	7일간 100여 편 방송	7일간 100여 편 방송	7일간 100여 편 방송	
'효도우미 0700'을 통한 불우노인 지원	780,560천원	690,440천원		1,471,780천원
EBS 스페이스 무료 전시회		18회		18회
'사랑의 네발자전거' 후원금		31,240천원		
'로봇파워' 경기지역 공개방송	17회	50회	19회	86회
'모여라 딩동댕' 전국 순회공연	52회 (85,000명)	52회 (86,000명)	8회 (약 1만여 명)	112회 (18만여 명)
'뽕뽕이랑 야야' 전국 순회공연	47회	26회		73회

지역적 · 문화적 기여방안 및 실현계획에 대해 개괄적으로 정리해보면, 고품격 문화예술을 쉽게 접할 수 있는 시청자 문화공간 제공(EBS 스페이스), 해외동포를 위한 지속적인 e-Learning 콘텐츠 제작 및 지원(EBS America 등), 소외계층 및 사회적 약자의 교육기회 제공을 위한 무상 콘텐츠 공급(수능교재 무료 배포 등), 교육 · 문화 · 예술 등 다양한 계층의 다양한 프로그램의 제작 및 방송, 공익적 자선프로그램 방송을 통해 사회적 기부문화를 조성하고, 공영방송의 사회적 역할을 수행하는 등의 예를 들 수 있다.

국내적인 사업뿐만 아니라 국제사회에서도 그 역할을 넓혀 가기 위해서 원조기금 및 차관을 활용하여 개도국에 진출하여 교육방송사업에 대한 제작 지원이나 공동제작을 추진하고, EBS의 콘텐츠를 보급하는 등의 사업에도 그 영역을 넓혀 나가고 있다.

4. 적용 가능성

EBS의 역할과 기능에 대한 사회적 논의는 언제나 EBS 자체의 독립성이나 전문성보다는 전체 방송구도의 개편이나 우리나라의 복잡한 교육환경과 관련되어 진행되어 왔다. EBS의 역할이나 성과 평가와는 무관하게 방송환경의 정치 · 경제적 논리에 따라 존재의미와 향방이 논의되어 왔다는 것이다. 또한 교육문제에 있어서도 정작 근본적인 문제는 우리나라 교육제도 전반에 걸쳐 있음에도 불구하고, 수능방송 등 교육방송의 책임론부터 불거지는 사례도 적지 않았다. KBS 3TV에서부터 한국교육방송원, 그리고 현재의 한국교육방송공사에 이르기까지 EBS가 걸어온 방송으로서의 여정은 그러한 상황을 잘 드러내준다. 최근 논란이 되고 있는 방송구도 개편 문제에서도 EBS는 한 국가의 교육방송이라는 독자적인 역할과 의미에 대한 충분한 평가와는 무관하게 논의가 진행되는 측면이 있다.

1) 한국 교육에서 교육방송의 위상

TV 교육방송은 소리와 영상을 활용하여 정보와 내용을 전달하는 매체이다. 따라서 교육방송은 대화를 통한 전달보다는 광범성과 일방성 · 기계성의 특징이 있으며, 인쇄매체보다는 신속성과 시각성 · 일시성 · 정감성의 특징이 있다고 요약될 수 있다. 이때 광범성이란 동일한 정보를 일시에 광범위한 지역에 걸쳐 전달할 수 있음을 의미한다. 이로 인해 시공간적 제약을 극복하고 교육의 대상과 활동을 확대시킬 수 있다. 전파를 통해 이루어지는 TV 교육방송의 특성은 넓은 지역에 걸쳐 신속하고 정확한 방송을 가능하게 한다. 이로 인해 지방 소재 학교의 학생들은 균등한 교육기회를 보장받을 수 있다. 또한 음성과 영상을 활용한 시각적인 자료를 제공함으로써, 구체적이고 사실적인 전달이 가능할 뿐 아니라 방송을 통한 즉각적인 전달은 시청자로 하여금 현실감과 현장감을 느끼게 하여 정서와 태도 교육에 효과적으로 활용

될 수 있다. 한 번 혹은 하나의 프로그램으로 수많은 교육대상자들을 일시에 교육시킬 수 있는 것도 경제적 · 효율적인 측면에서 큰 장점 중의 하나이다. 그러나 시청자의 반응을 알지 못한 채 일방적인 정보전달만이 이루어진다는 점이나, 기계를 통한 간접적 전달만을 통해 교육할 수 있다는 점은 TV 교육방송의 단점으로 지적될 수 있다.

시청 대상의 특징에 따라 TV 교육방송의 활용이 갖는 긍정적 기능과 부정적 기능에 대해서도 살펴볼 수 있다. 발달단계에 맞는 자극의 효과적인 제시, 교육성과 오락성으로 인한 주의 집중도 및 이해도 향상, 시각적인 영상을 통한 추상적 사고의 폭 확대 등은 TV 교육방송이 갖는 긍정적인 측면으로 제시되었다. 반면, 일상적이고 단순화된 프로그램의 구성이 시청하는 학습자로 하여금 사고력과 창의력의 신장을 저해하는 요소로 작용할 수 있으며, 시청각적으로 치우친 자료의 제공으로 인해 언어적 정보와 문자 해독능력이 떨어질 수 있다는 점은 부정적인 기능으로 언급되고 있다. 또한 지식과 정보의 편향, 정체성 확립의 어려움 등도 지적되고 있다. TV 교육방송의 활용에 있어 이러한 점을 염두에 두고 다른 나라의 우수 사례를 참고할 수 있을 것이다. 미국의 경우 'Street'라는 유아교육 프로그램이, 일본에서는 NHK의 기초과학 프로그램이 성공사례로 꼽힌다.

특히 2000년대 이후 정보과학기술이 급속도로 발전하게 되었고, 이를 기반으로 교육방송의 전달도구도 다양화되었다. 한국의 경우 핸드폰 등의 대중화된 개인통신수단을 이용한 교육방송서비스(DMB)를 실시함으로써 접근성의 증대를 이루어 낸 것이 하나의 예라 할 수 있다. 실제 한국에서는 라디오, TV, 위성, DMB, 인터넷, IPTV, 스마트폰 등의 다양한 미디어 발달에 따라 다양한 서비스가 가능하게 되었고, 이러한 진보된 기술의 활용을 통해 보다 신속하고 광범위하게 교육수요자들에게 교육콘텐츠와 정보를 제공하게 되었고 이러한 과정을 통하여 교육방송의 수요층을 지속적으로 넓히고 유지할 수 있었다.

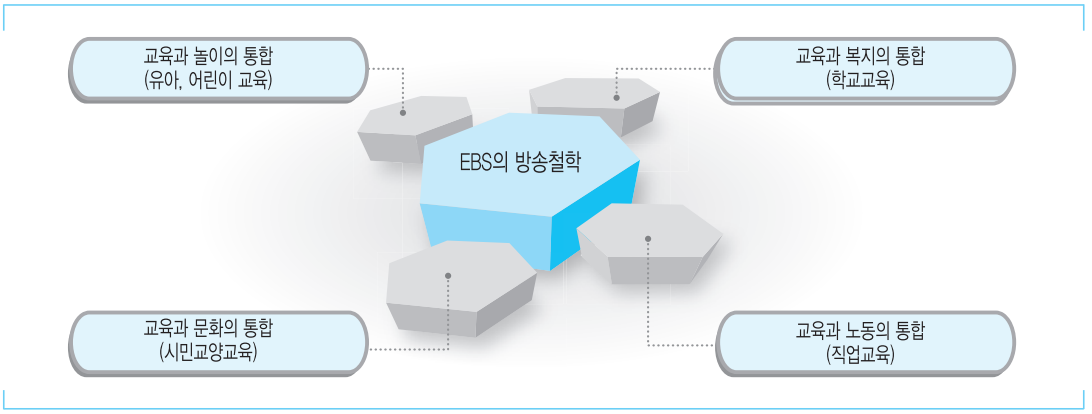
교육방송은 교육 양극화 해결의 도구로 활용될 수 있다. 말하자면 과도한 사교육으로 인해 공교육이 설 자리를 잃어 가는 가운데, 교육방송의 적극적인 활용은 사교육비로 인한 가계의 부담을 줄일 수 있으며, 학생들의 학업량에 대한 부담을 부단히 덜어 줄 수 있다. 이런 이유로 교육당국은 'EBS 수능강의'의 70% 이상을 대학수학능력시험 문제로 출제하겠다고 발표한 바 있다. 이러한 교육당국의 발표는 EBS 교육방송에 대한 중요성을 알림과 동시에 빈부의 격차나 도농 간의 차이에 상관없이 양질의 교육을 받을 수 있는 교육기회의 평등을 제공하였다.

사회공헌 차원에서 EBS는 다양한 방안들을 추진하고 있다. 예를 들면 굿네이버스와의 사회공헌협약 체결을 통하여 어려운 환경에 처한 사람들을 도와주는 등의 노력을 하고 있다. 특히 15억원에 이르는 예산을 배정하여 형편이 어려운 고교생 12만여 명에게 교육방송교재를 무료로 보급해줌으로써 교육방송의

사회적 역할에 충실하고자 노력하고 있다. 이 외에도 시각이나 청각의 장애가 있는 시청자들을 위해서 수화방송 등을 편성하는 노력도 하고 있다.

2000년 공사화 이후 지금까지 줄기차게 인터넷과 디지털 혁명 그리고 시장개방에 심각한 도전을 받고 있는 상황에서 공영교육방송인 EBS의 새로운 철학의 설정은 누누이 강조되고 있다. EBS가 수능 · 과외 방송이라는 이미지를 벗지 못하는 것이 아닌가 하는 우려는 반복적으로 제기되어 왔다. 프로그램 기획과 편성에 있어서도 좁은 의미의 학습방송이 아니라 넓은 의미의 사회교육방송을 지향해야 하며, 이를 위해서는 학교의 교과과정에 맞추는 프로그램이 아니라 원리 · 개념 중심의 프로그램, 자료형 프로그램이 시도되어야 한다는 등의 지적이 주를 이룬다. 개념적으로 보면 학교교육의 보완인 Instructional Television(ITV)으로서의 EBS의 역할은 1994년 이후 평생교육을 포괄하는 Educational Television(ETV)의로의 전환이 이루어졌고, 2000년 공사화 이후에는 둘 모두를 아우르는 IETV(Instructional and Educational TV)를 지향하고 있다. 그러나 엄밀한 의미에서 둘 사이의 조화로운 결합이 프로그램과 서비스를 통해 나타나고 있는가라는 것은 여전히 의문이다. 어쩌면 두 가지 역할이 섞이지 못한 채 병존하는 체제로 보이기도 한다. EBS PD협회는 EBS 방송철학과 사회적 책무를 다음과 같이 정리하고 있다.

그림 2-9 | EBS 방송철학과 사회적 책무



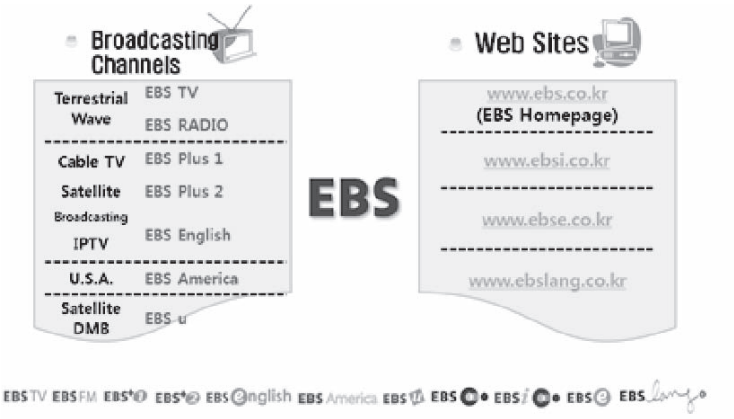
여기에는 거의 모든 교육 영역을 아우르는 교육방송의 역할이 제시되어 있다. 교육의 책무를 지닌 공영방송의 임무를 성실히 보여주고 있기는 하나 현실 가능성은 여전히 과제로 남는다. 열악한 재정상황과 인력 속에서 이와 같은 방송철학을 프로그램과 서비스로 모두 구현하기란 실로 힘겹기 때문이다.

최근 EBS가 특정 사업영역으로 선택과 집중을 하고 있는 것은 이러한 어려움을 최소화하려는 노력

의 일환이다. 예컨대 수능교육과 영어교육 영역이다. 이는 사교육비 절감과 교육격차 해소라는 국가적 과제 수행이라는 명분을 지니지만, 경쟁과 산업논리가 점차 강해지는 방송환경에서 생존을 위한 EBS의 노력들이 이러한 영역에 치중될 때 오히려 존립근거를 위협할 수도 있다.

이러한 위기의식을 지각한 EBS는 현재 지식콘텐츠 생산의 노하우와 역사를 바탕으로 산업적 경쟁력을 갖기 위한 다각도의 노력을 기울이고 있다. 특히 지상파 TV, 위성채널, 인터넷을 포괄하는 지식콘텐츠 채널, 지식포털로 정체성을 재정립하고 있다. 향후 미디어 환경에서 지식콘텐츠의 중요성이 크게 높아질 것을 예상하면서 이를 매개로 한 새로운 미디어 환경 변화가 EBS에게는 기회이자 도전이 될 것이다. 지식콘텐츠는 지상파, 위성, 라디오, 인터넷, DMB, IPTV 등 다양한 매체가 디지털화되면서 가장 필요로 할 상품이다. EBS의 방송사 슬로건이 '참좋은 방송'에서 '지식채널'로 변경된 것도 그러한 필요성을 인식한 결과이다. 그러나 이러한 노력이 EBS의 공영방송 정체성에 어떻게 기여할 것인가에 대해서는 향후 좀 더 고민해 볼 필요가 있다.

그림 2-10 | EBS의 방송채널 구성



지식채널로서의 가능성은 현재 EBS가 타 지상파 방송사에 비해 월등하게 활발한 운영을 하고 있는 인터넷 수능사이트(ebsi)나 영어교육사이트(ebsE), 언어교육사이트(ebslang) 등에서 더욱 두드러진다. 이 사이트들은 방송프로그램과 연동하여 상당한 수의 회원과 조회 수를 기록하고 있으며, 이를 통해 활발한 콘텐츠 소비가 일어나고 있다. 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 이용자(시청자를 포함한)들의 요구에 부응하는 지식콘텐츠의 생산은 지식포털을 통해 소비됨으로써 향후 더욱 적극적인 수익 비즈니스 모델의 가능성도 예측하게 한다.

2) 독립적 방송체제로서의 교육방송

한국의 TV 교육방송체제는 1960년대에서 1970년대 초반에 이르기까지 다양한 시범방송과 준비를 거쳐 1970년대 초반에 한국교육개발원의 설립과 함께 많은 발전을 이루어왔다. 하지만 초창기의 방송운영계획은 송신체제의 결함과 운영 미숙으로 인해 결국 제작과 송출이 이원화되었고, 이 또한 예산의 부족 등으로 말미암아 방송이 중단되는 등의 사태가 생기기도 하였다. 특히 이러한 현상은 교육방송에 관련된 모든 사항을 책임지고 관리 · 운영을 하는 기관이 없었던 점 또한 그 이유로 들 수 있다.

한국의 교육방송은 1980년대에 이르러서야 독립적인 채널(TV(UHF)와 FM 각 1개 채널)을 획득하게 되었다. 실제 교육방송이 전문적으로 실시된 시기는 1981년 교육방송 전용채널이 확보된 이후라고 할 수 있지만 학교프로그램의 연구, 기획 및 제작과 송출은 여전히 분리되어서 독립적인 방송기구로서의 활동에는 상당한 제약이 뒤따랐다. 이 당시의 교육방송의 문제점을 살펴보면, ① 채널 전체의 편성권이 모호하고 편성 자체가 학교교육 위주로 되어 있어서 사회교육이나 평생교육과의 연계적인 조화를 이루고 있지 못하였고, ② 오전방송시간이 할애되지 않아서 실제 학교현장에서는 녹화된 프로그램을 사용해야 했으며, ③ 편성내용이 학교급별, 학년별, 교과별로 공평성을 유지하지 못하고 편중되어 있었으며, ④ UHF 송신으로 인한 수신여건이 열악했던 점을 들 수 있고, ⑤ 제작비나 인건비 등 예산 운영방식에 있어서 한국교육개발원과 한국방송공사 간에 격차가 심했다는 점을 들 수 있다.

1980년 후반 'TV 고교가정학습'이 방영되고 난 이후부터 교육방송을 일원화해야 한다는 주장이 강력히 제기되었다. 당시 한국교육개발원에서 제기한 교육방송의 독립에 대한 필요성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교육방송은 전문적 교육연구팀을 구성하고 있어서 방송의 교육적 측면을 더욱 강조시킬 수 있다. 둘째로, 학교방송 운영상 전국의 일선 학교 및 연구학교, 교육위원회, 기타 교육기관과의 유대가 깊기 때문에 현장의 요구사항을 충분히 반영시킬 수 있어서 학교교육과 평생교육, 사회교육, 방송통신교육 등을 조화롭게 운영할 수 있다는 것이다. 이에 독립된 교육방송체제의 필요성이 대두되게 되었으며, 1990년 12월 한국교육방송은 교육전문 전국 네트워크 방송국으로 출범하게 된다. 이후 한국교육방송원법에 의거해서 1990년대 후반에 이르러서야 한국교육개발원으로부터 완전 분리되어 편성 · 인사 · 재정의 자율권이 확보된 독립적인 방송기관으로 발전하게 된다.

시대상황에 따른 한국교육방송의 발전상황을 정리해 보면 다음 표와 같다.

표 2-11 | 시대상황에 따른 교육방송의 주요 사업 추진내용

	주요 사업	내용
초기 교육 방송기 (1974~89년)	교육개발원 설립	한국교육개발원 설립을 통한 교육방송국 설치
	교육프로그램 제작	70년대 후반 교육용 프로그램 제작편수의 획기적 증가
	다양한 교육용 프로그램의 모색	평생교육 차원에서의 프로그램 개발역량 모색
	TV 고교방송	대학입시준비 위주의 교육방송
	TV 고교가정학습	교육방송의 폭발적인 인기
출연기관 (1990~99년)	EBS의 출범	1990년 한국교육개발원 부설 교육방송에서 1997년 한국교육방송원으로 독립
	프로그램 제작능력 향상	다큐멘터리 제작 등 다양한 프로그램의 제작 및 생방송의 시작
	교육문화행사 개최	창작가요제, 마라톤 등 다양한 교육문화생활 개최
	영어교육방송의 활성화	라디오를 통한 초등 교과과정 교육의 퇴조와 성인을 대상으로 하는 영어교육방송 확충
	수능교육방송 실시	대학수학능력평가 시험을 위한 수능방송의 실시
	EBS 네트워크 구축	국내외 기관들과의 활발한 교류 및 아시아 · 태평양방송연맹 가입
공기업 (2000~현재)	EBS 인터넷강의 개국	인터넷강의를 통한 학습기회의 확대
	신기술의 적용	DTV, IPTV, 위성 DMB 등 신기술을 활용한 다양한 방송체제 구축
	EBS 영어교육방송	영어전문교육채널로서 EBS English 설립
	'반디' 서비스	인터넷통신을 활용하여 보이는 라디오 서비스
	EBS 홍보관 및 EDIF	시청자들의 방송국 견학 기회의 제공과 국제다큐영화제 주최를 통한 세계적 행사 개최

3) 사회에 대한 기여

공영방송으로서의 책임을 다하기 위해서 EBS는 다양한 행사의 개최 및 후원을 통해 적극적으로 사회에 공헌하고자 노력하고 있다. 특히 도농 간의 격차나 지역적 교육격차 해소를 위해서 노력하고 있다. 이와 더불어 청소년 및 성인의 사회참여를 위한 각종 프로그램 및 경연대회를 주최하거나 후원하고 있으며, EBS의 공신력을 바탕으로 여러 가지 경진대회와 문화프로그램을 마련해서 다양한 계층의 사람들에게 참여할 기회를 제공하고 있다.

교육적인 측면에 있어서는 농어촌지역의 학교나 학생들에 대한 방송장비 및 컴퓨터 장비 지원사업을 하는 등의 노력을 기울이고 있고, 다양한 문화행사도 지원함으로써 디지털 격차 및 문화격차 해소를 위해서 노력하고 있다. 특히 EBS의 수능강의 및 이와 관련된 서비스는 사교육의 혜택을 받지 못하는 지역의 학생이나 가정형편이 어려운 학생들에게 양질의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공해주고 있는 것으로 평가되고 있다.

문화적인 측면에서도 공영방송으로서 EBS는 다양한 노력을 경주하고 있다. 예컨대, 다문화 가정을 위한 언어학습프로그램은 다문화시대를 맞이하는 우리나라에 선구적이고도 아주 중요한 문화사업으로 인식되고 있다. 노인이나 저소득층 등 사회적 약자를 위한 프로그램을 방영하여 이들의 어려움을 알리고 개선점을 찾으며, 이들을 위해 모금활동을 하고, 모금된 금액을 다시 이들의 복지향상을 위해 쓰는 프로그램은 잔잔하지만 큰 감동을 불러일으키고 있다.

무엇보다도 교육방송이 사회에 대해 기여를 한 것은 교육기회의 확대라고 할 수 있다. 대학입학을 위한 프로그램도 기본적으로 도농 간의 교육격차 해소와 양질의 교육기회를 모든 학생들에게 골고루 제공하기 위해서 마련된 것이라 할 수 있다. 이로부터 출발한 교육방송은 대학입시와 더불어 초 · 중 · 고 과정 전체를 아우르면서 양질의 평생교육과 사회교육 프로그램을 제공함으로써 교육평등과 기회의 확대에 많은 기여를 하고 있다. 일례로 현재 한국은 다문화 가정이 많이 생겨나고 있고 이들은 한국어 사용의 문제 등의 어려움을 겪고 있는데 이들을 위해서 교육방송에서는 한국어 프로그램 등을 제작하여 한국어 습득과 문화 체득을 돕고 있으며, 문화적인 측면에 있어서도 기존의 사업방송국의 시청률을 의식한 편성과는 달리, 보다 본질적이고 시청자 중심의 교양 · 문화 프로그램을 제작 · 보급함으로써 국민 모두에게 평생교육의 장을 제공하고 있다.

이 외에도 EBS는 클래식이나 공연과 같은 수준 높은 문화활동에 대한 지원도 아끼지 않고 있다. 청소년을 위한 클래식 음악회와 같은 프로그램을 마련하여 대중들이 쉽게 고급문화에 다가설 수 있도록 돕고 있기도 하다.

위와 같은 노력의 결과로 EBS는 사회공헌채널에 선정되는 등 사회에 대한 기여를 인정받기에 이르렀다.

4) 교육정책과 EBS의 역할

EBS의 수능방송은 2004년 교육부의 사교육비 절감 방침으로 시작된 이후 크게 엇갈린 평가를 받아왔다. 실제로 사교육비가 경감되었으며 소외계층의 수능대비에 큰 도움을 주었다는 평가와 오히려 공교육을 왜곡시키는 과외방송이라는 지적이 팽팽하게 맞섰다. 그러나 수년의 기간 동안 수능방송이 지속되어서 그 효과성을 입증해왔고, 지금에 이르러 EBS의 수능방송은 어느 정도 자리를 잡은 것으로 판단된다. 특히 인터넷을 통한 EBSi의 수능강의는 활용의 편의성 등으로 인해 상당수의 학생들이 활용하고 있는 것으로 조사되었다. 2008년 대학수학능력시험 문제와 EBS 수능교재의 연계율은 평균 78.7%이며, 2007년에는 80%에 달했다. 이에 더하여, 방송통신위원회는 2009년 지원사업으로 시각 · 청각 장애인용 EBS 수능방송물 보급에 2.6억원을 할당한 바 있다.

물론 수능방송의 효율성에 대한 논란은 계속 있어왔지만 EBS의 위성채널로 시작되어 인터넷강의로 확대된 수능강의는 소기의 성과를 내고 있다는 게 대체적인 평가다. 2007년 한국교육개발원이 발표한 연구보고서에 따르면 EBS 수능강의의 활용도 증가, 학교성적 향상의 긍정적 효과, 지역 간 교육격차 해소, 사교육비 억제효과 등의 성과가 있는 것으로 나타났다.

한국교육방송은 정부 정책이 변화하는 방향에 따라서 적절히 대처하면서 다양한 형태와 방법으로 교육방송을 진행하기 위해서 노력해 왔다. 정권의 변화, 정세의 격변 그리고 교육방송과 관련성이 있는 교육개혁안이 나올 때마다 다양한 측면에서 변화를 모색하고 있다. 특히 교육방송으로서 입시교육뿐만 아니라 사회교육 및 평생교육의 차원에서 국민들에게 보다 많은 정보와 교육기회를 제공하기 위해 고민을 하고 있다. 대표적인 예로 대학수능시험의 도입과 영어교육혁신방안 발표에 따른 교육방송의 대응을 살펴볼 수 있다. 대학수능시험이라는 새로운 입시제도를 신설함에 따라 일선 학교와 학부모들은 많은 혼란을 겪게 되었고, EBS는 이들에게 필요한 정보와 시험유형 및 수능강의 서비스를 제공함으로써 교육방송의 효과성을 입증하였다. 2007년에 영어교육혁신화 방안이 발표되면서 EBS는 EBS English 채널 및 인터넷 영어학습사이트를 통해서 영어의 프로그램을 대폭 강화하고 양질의 콘텐츠를 제공하면서 대중들에게는 양질의 영어교육 기회를 늘리고 정부의 정책을 뒷받침하기도 하였다.

1980년도 이후 정부정책 내용에 따른 EBS의 역할을 표로 정리하면 다음과 같다.

표 2-12 | 정부정책과 EBS의 역할

	교육정책 내용	EBS 역할
1980	과외 전면 금지(7 · 30 교육조치)	– 'TV 고교방송'으로 시작
1989	과외 부분 허용	– EBS 프로그램의 수능 반영 시사(정원식 교육부 장관) – 서한샘 등 명강사를 기용한 'TV 고교가정학습' 방송으로 전 고교생의 약 90% 이상 시청 활용
1994	대학수능시험 제도 도입	– 대학수능시험 출제 경향을 반영한 방송프로그램으로 수험생의 요구 충족
1997	위성방송 전면 실시	– 위성 2개 채널을 학습용 채널로 운영 – 전국의 위성수신시설에 대한 기술서비스 제공
2000	과외금지조치 위헌 결정에 따른 과외 전면 허용	– EBS를 학교교육 보강 차원에서 활용토록 대통령 특별지시 – 지상파와 위성을 활용한 수능프로그램 제공
2004	교육과정 및 공교육 내실화 (내신 및 논술 비중 강화)	– EBS 방송 및 인터넷 수능강의 구축 및 학습프로그램 제공 – e-Learning 지원을 위한 인터넷 EBSi 수능 사이트 확충 및 다양한 서비스 제공
2007	영어혁신방안 발표	– EBS 영어교육방송 및 인터넷 학습 사이트 구축
2008	학생부의 대입반영 확대 및 수능성적 등급제 운영	– EBS 수능강의의 내신강좌 및 논술강좌 확대

5) 교육방송의 경험과 성과의 국제적 공유

EBS는 교육전문 방송네트워크로 자리를 공고히 다져 나가면서 국내 · 외적으로 다른 방송 관련 기관이나 국가들과의 지속적이고 적극적인 교류를 통해서 그간의 성과와 경험을 공유하고 다른 단체로부터 많은 장점을 학습하기도 하는 등의 활동을 벌여 왔다. 특히 개발도상국가들의 정치인 및 방송 단체들의 방문을 수용하고 이에 협조적이고 적극적인 자세로 임하여 공영방송으로서의 네트워크 구축에 힘쓰며 인도적인 차원에서 조언이나 자문 등을 행하여 왔으며, 국제적인 회의나 행사에서도 상호 교류를 위한 노력을 기울여 왔다.

EBS는 2008년 한 해에만 해도 35개국 360명의 해외 방송관계자들의 방문을 받았다. 2007년에는 46개국 326명의 외국 방송전문가들이 EBS를 방문한 바 있다. 그만큼 EBS는 세계적으로 성공적인 교육방송으로 인정받고 있다. 디지털 미디어 환경에서 e-Learning의 선두주자로서, 그리고 공익적 서비스를 실현하는 공영 교육방송으로 많은 나라들에게 벤치마킹 사례로 꼽히고 있다. 그러나 EBS가 단지 상

업적 e-Learning 사업체였다면 아무리 성과가 뛰어나다 해도 이러한 세계적인 주목을 받을 수는 없을 것이다.

6) 다른 나라에의 시사점

가. 교육방송의 설립형태

국가 발전을 위한 인적자원의 개발 필요성에 동의하지 않을 국가는 없을 것이다. 국민의 교육기회 확대를 위해 교육방송은 학교교육에서 필요한 영상자료를 개발하여 보급하고, 학교교육에서 부족한 부분을 학습자 스스로 가정에서 학습할 수 있도록 방송강의를 제공하여 학교교육을 보완하고, 교과내용에 대한 심도 있는 프로그램 제공을 통해 학생들의 수월성 교육을 지원하며, 진로탐색, 체험프로그램을 통해 학생의 직업적성을 발견하는 데 도움을 준다. 특히 평생교육 차원의 다양한 다큐멘터리와 국민소양 프로그램의 제공은 국민의 평생교육 지원에 있어 중요한 역할을 수행한다. 그러나 이러한 다양한 기능에도 불구하고 교육방송은 국가적 수요와 예산상황, 국민의 정서 등을 고려하여 교육방송이 왜 필요한지에 대한 심도 깊은 논의를 통해 누구를 대상으로, 어떻게 프로그램을 제작하고, 방영할 것인지에 대해 설립논의단계부터 명확하게 해야 시행착오를 피할 수 있다.

무엇보다도 교육방송의 설립을 위해서는 정책적인 지원이 불가피하다. 상업적 방송과는 달리 교육방송은 공영방송으로서 공익성 특히 국민들을 위한 평생교육의 기회를 제공해야 하는 목적성을 띠기 때문에 국가적 차원에서 접근해야 하는 것이다. 교육방송이라는 자체가 국민 전체에 큰 영향을 끼칠 수 있기 때문에 정치권뿐만 아니라 모든 국민의 관심이 모이게 되는 까닭이다. 따라서 교육방송의 설립 초기부터 제도정비와 법률정비를 착실히 진행해야 하며, 운영의 주체를 명확하게 하는 것이 시행착오를 줄일 수 있는 방법이다. 이를 위해서는 국가적인 지원이 필요함은 자명한 사실이다.

재원에 관해서는 교육방송이라는 자체가 공익적 성격이 강하기 때문에 사업 초기부터 수익을 창출한다든지 혹은 수익사업을 진행하기는 사실상 어렵다. 따라서 공적 재원이나 국가적인 지원이 필수불가결하다. 이를 위해서는 국민들로부터 수신료를 징수하거나 국가 예산으로부터 보조를 받는 방법 등이 있을 수 있다.

교육방송으로서의 전문성 확보도 중요하다. 한국교육방송공사는 방송기술적인 전문성 확보를 위해 정보기술연구소를 통한 기술기반 구축 및 신기술 도입을 추진하고 있고, 교육방송연구소를 통해 교육방송의 역할 평가 및 방향을 연구하여 지속적인 발전의 토대를 마련하고 있다.

교육방송국의 설립을 검토함에 있어서 한국의 예를 토대로 여러 가지 형태를 고려해 볼 수 있다. 사실 한국의 완전 독립기관으로서 교육방송공사체제는 세계적으로 찾아볼 수가 없는 경우이다. 하지만 이렇게 발전하기까지 지금의 한국교육방송공사가 거쳐 왔던 체제들을 검토해보면 각국의 실정에 맞는 형태의 방송국을 구상할 수 있다. 현재 각국이 처한 여건에 따라서는 초기 교육방송국이 없을 때 실험적으로 교육방송을 실시하는 형태, 교육연구기관이 사회방송기관과 협력하여 교육프로그램의 제작과 송출을 이원화하는 형태, 그리고 정부출연기관 형태의 운영으로 어느 정도 정부의 규제를 받는 형태와 마지막으로 정부의 영향을 받기는 하지만 독립된 형태의 한국교육방송공사에 이르는 방송국체제를 검토해 볼 수 있다. 교육방송국을 구상하는 단계에서 이러한 한국의 경험들이 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

한국의 경우 과도한 교육열을 해소하고 사교육 감소를 위한 대응방안으로서 교육방송이 대두되었고 활성화되었다는 것은 부인할 수 없는 사실이지만, 교육방송이 자리를 잡아감에 따라서 공영방송으로서의 정체성을 확보하고 다양한 사업을 통해서 국민의 복지와 평생교육의 장을 개척하는 데 다른 어떤 단체보다 앞장서서 나가고 있는 것도 사실이다. 이는 정부의 정책적 · 제도적 지원도 있었지만, 교육방송의 정체성을 정립하기 위한 교육방송 관계자들의 고민과 노력이 없었다면 불가능한 일이다. 그런 까닭에 교육방송을 설립하고 유지해 나가는 데에 있어서 정체성 확립에 관한 학계 및 방송관계자들의 도움과 철학적인 접근이 요긴하다고 할 수 있겠다.

나. 교육방송의 역할

교육방송이 한 나라의 발전을 위해서 어떠한 역할을 해야 하는지에 대해서 심사숙고할 필요가 있다. 국가의 미래지향적 발전이나 국가의 균형 발전을 궁극적으로 잘 이루어내기 위해서 교육방송이 큰 역할을 맡고 있음은 주지의 사실이다. 이를 위해서 교육방송이 할 수 있는 역할을 살펴보면 크게 학교교육 보완, 인적자원 개발, 평생교육 지원, 시민 교양교육 그리고 직업교육의 프로그램을 제공함으로써 교육방송 본연의 목적을 달성할 수 있다.

한국의 경우는 교육방송의 시작과 교육방송국의 설립에 가장 큰 영향을 미쳤던 요인이 학교교육의 보조자 역할로서 교육방송의 중요성이 대두되었기 때문이라고 할 수 있다. 한국은 경제발전이 급속도로 진행됨에 따라서 국민의 교육열이 여타의 나라와 비교할 수 없을 정도로 높아졌고, 이를 공교육 시스템에서 충분히 소화하지 못하게 됨에 따라 사교육 시장이 큰 규모로 발달해 왔다. 이런 사교육 시장의 발달은 장기적인 관점에서 국민의 생활에 부정적인 영향을 끼치게 되었고, 교육기회의 불평등과 도농 간의 교육격차가 심해지게 되는 등의 부작용을 낳았다. 이런 문제점을 해소하기 위해서 교육방송이 유일한 해소방안으로 대두되었으며 교육방송을 통해서 양질의 교육프로그램을 지역과 소득 수준에 관계없이 학생들에게 전달할 수 있는 체제를 갖추었다. 또한 미디어와 통신기술의 발달에 힘입어 전통적인 라디오와

텔레비전뿐만 아니라 인터넷, 위성방송, DMB, IPTV 등 새로운 매체의 장점을 활용하여 학습자들에게 학습의 기회와 학습의 선택권을 넓혀 주었다.

교육방송은 국가적인 관심을 받고 국민 모두에게 영향을 끼칠 수 있는 사업으로서 궁극적으로는 국가의 인적자원에 큰 영향을 끼치게 된다. 국민 소양 프로그램에서부터 전문적인 지식과 식견을 교육할 수 있는 방송체제와 프로그램을 구비함으로써 국민의 수준 향상과 나아가서 국가 전체의 수준 향상에 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 국가적 인적자원을 개발하는 데 있어서 교육방송이 큰 역할을 할 수 있기 때문에 교육방송이 이를 위해서 어떻게 준비하고 역할해야 하는지에 대한 심도 깊은 고민이 필요하다. 예컨대, 한국의 경우는 영어교육에 대한 선택과 집중을 함으로써 국민 전체에게 양질의 영어교육 프로그램을 전송하고 국민 전체의 영어수준을 한 단계 끌어올릴 수 있는 계기를 마련하였다.

또한 국가적인 수준에서뿐만 아니라 특정 영역에 해당되는 개인들에게 전문적인 지식의 습득과 전수를 위해서도 교육방송은 큰 역할을 할 수 있다. 이는 직업교육의 차원과도 연결이 된다. 전문적인 영역에 관한 기본적인 내용과 함께 최신 기술과 정보에 대한 내용도 교육방송을 통해서 충분히 교육적 효과를 이루어 낼 수 있다. 이는 원격교육의 한 형태로서 시간이나 지리적 접근성의 문제 때문에 교육을 받고 싶어도 제때에 받지 못하는 사람들에게 적절한 대안이 될 수 있다. 이와 더불어 직업윤리에 관한 프로그램이나 다양한 직업에 대한 정보를 제공하는 프로그램을 제작함으로써 미래에 직업을 선택해야 하는 구직자들에게 직업윤리의식을 고취시키고 특정 직업에 대한 적절한 정보를 제공해줌으로써 개개인의 적성에 맞는 직업을 선택할 수 있도록 도와줄 수 있다.

시민들을 위한 교양교육 차원에서의 교육방송의 역할도 중요하다. 기존의 상업적 방송에서 등한시하거나 시청률 등의 이유로 방송하기 어려웠던 프로그램을 교육방송체제하에서는 시민들의 문화수준을 고취시키고 기본교양을 제공하기 위해서 방송할 수 있다. 특히, 사회적 소외계층 지원을 위한 다양한 프로그램이나 클래식과 같은 수준 높은 문화교양 프로그램 제작을 통해서 국가 사회의 수준을 한 단계 더 끌어올릴 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다.

마지막으로 정보화 · 지식 기반사회가 도래하면서 시민들이 가장 필요로 하는 것 중의 하나가 평생학습 및 평생교육 기회의 제공이다. 교육방송은 평생교육의 기회를 제공할 수 있는 가장 효율적인 대안이 될 수 있다. 교육방송 프로그램을 통해서 새로운 지식이나 기술 그리고 국민들이 필요로 하는 지식을 가장 효율적으로 전달할 수 있다. 교육방송이 평생교육기회를 제공할 수 있는 가장 효율적인 수단이라는 점은 교육방송이 국민들의 관심을 받고 국민들에게 많은 혜택을 안겨 줄 수 있는 공영 방송체제로서의 존립기반이 된다.

참고문헌

김승화 · 원철호, 『미래 사회와 교육방송』, 한국교육개발원, 1986. 교육자료 RM86-6.

김은준, 『우리나라 교육 텔리비전 프로그램의 현황에 관한 연구』, 이화여자대학교 석사학위 논문, 1982.

김학천 외, 『교육방송 활성화 방안 연구』, 연구보고 RR86-13, 한국교육개발원, 1986.

김호영, 『한국교육방송외사』, 한국방송출판, 2002.

김혜자, 『우리나라 교육 텔레비전 방송의 효과적 운영을 위한 연구』, 이화여자대학교, 석사학위논문, 1968.

박석규, 『우리나라 TV교육방송의 현황과 문제점 분석』, 『한국교육학연구』, 제32권 제1호, 한국교육학회, pp. 201-219, 1994.

박숙희, 『우리나라 교육방송의 역사적 고찰』, 이화여자대학교 석사학위논문, 1974.

박원, 『우리나라 학교방송의 효과적 운영을 위한 연구』, 이화여자대학교 석사학위논문, 1964.

방송통신위원회, 『방송통신위원회연차보고서』, 2009.

신세호 외, 『새 교육체제가 교육현장에 미친 영향』, 한국교육개발원, 연구보고 RR-128, 1980.

신은주, 『한국 시청각교육의 역사적 고찰』, 이화여자대학교 석사학위 논문, 1985.

유재택 외, 『EBS 인터넷 수능강의 실시 초기단계의 시스템상 문제점과 대책연구』, 교육인적자원부, 연구보고 CR 2004-1, 2004.

이미숙, 『텔레비전 교육방송 활용에 관한 조사연구』, 이화여자대학교 석사학위 논문, 1987.

이종연, 『TV 교육방송의 효율적인 활용을 위한 시청체제 정립에 관한 연구』, 전남대학교 석사학위 논문, 1989.

이정옥, 『외국어 교육방송과 우리나라 교육방송』, 『과학교육』, 228, pp. 107-111, 1983.

지만석, 『우리나라 교육방송의 현황과 조직개선방안에 관한 연구』, 중앙대학교 석사학위논문, 1990.

채창균, 『EBS 수능강의 참여 실태와 효과 분석』, 『직업능력개발연구』, 10(3), pp. 25-44, 2007.

한국교육개발원, 『교육혁신 그 10년』, 한국교육개발원, 연구보고 RR84-03, 1984.

한국교육개발원, 『교육방송 현황』, 한국교육개발원 교육방송본부, 1986.

한국교육방송, 『EBS 사보』, 1994~2010.

한국교육방송, 『2004 ~ 2010 EBS 연지』, 2004~2010.

한국교육방송공사, 『연도별 EBS 활용률』, 내부자료, 2008.

한국교육방송공사, 『EBS의 사교육비 경감안』, 내부자료, 2008.

한국교육방송공사, 『정부정책과 EBS역할』, 내부자료, 2008.

한국교육방송공사, EBS 방송교육 자문위원회, 2009.

황주성 외, 『한국사회의 방송 · 통신 패러다임 변화연구–총괄보고서』, 정보통신정책연구원, 2008.

지방교육재정교부금 도입을 통한 교육재원의 안정적 확보

제1절 지방교육재정교부금제도의 도입배경
제2절 지방교육재정교부금제도의 내용
제3절 지방교육재정교부금제도의 추진방법
제4절 평가
제5절 시사점

제3장

지방교육재정교부금 도입을 통한 교육재원의 안정적 확보

이선호(한국교육개발원)

〈요 약〉

지방교육재정교부금은 지방교육재정의 가장 대표적인 재원이며, 지방교육재정교부금제도의 시행은 지방교육재원 확보 및 배분 기준의 법제화를 통해 교육재원의 안정적 확보에 많은 기여를 하였다.

지방교육재정교부금은 1971년 12월에 제정되어 40여 년간 여러 차례의 개정을 거쳐 시행되고 있다. 1954년부터 추진된 의무교육완성 6개년계획의 추진은 빠른 속도로 학교 수와 학생 수를 증가시켰고, 1960년대 말 중등교육에 대한 수요를 팽창시켰다. 이러한 수요를 충당하기 위해 기존의 의무교육재정교부금과 지방교육교부세를 지방교육재정교부금으로 통합하게 되었다. 지방교육재정교부금제도는 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모할 목적으로 추진되었다. 지방교육재정교부금은 지방의 재정자립도나 빈부의 격차로 발생하는 교육기회의 불균형과 교육의 질적 격차를 해소하여 교육기회의 균등한 제공을 보장하기 위하여 국가가 지방자치단체에 교육재정을 지원하는 제도이다.

여기서는 안정적인 교육재원 확보를 위한 제도적 장치로서 지방교육재정교부금제도의 역사적 변천과정을 살펴보고, 지방교육재정교부금제도의 법령 개정과정을 교육제도와 교육정책의 변화와 내국세 교부율의 변화, 그리고 각종 세제 개편에 따른 변화의 측면 세 가지로 나누어 지방교육재정교부금제도의 추진과정을 설명하였다. 또 지방교육재정교부금제도 추진과정에서 타 부처와 지방자치단체와의 갈등사례를 제시하였다.

마지막으로 한국의 지방교육재정교부금제도를 통한 안정적 교육재원 확보경험을 토대로 개도국이 교육재원의 안정적 확보를 통해 교육발전을 꾀하기 위해서 연구자는 네 가지를 제안하였다. 첫째, 교육재원의 안정적 확보를 위해 법률적 예산을 통한 재원확보 방안을 마련하라는 것과 둘째, 교육 행 · 재정의 자율성과 독자성을 보장하기 위해 독자적 교육 행 · 재정 시스템을 구축할 필요가 있다는 것, 셋째, 교육재정의 투명성과 효율성 제고를 위해 과학적인 교육재정 배분방법을 모색할 필요가 있다는 것, 마지막으로 교육재정 확보를 위해서 적극적으로 정치적 이슈화 및 정치 공략을 활용하라는 것이다.

제1절 지방교육재정교부금제도의 도입배경

지방교육재정교부금은 지방교육재정의 가장 대표적인 재원이며, 지방교육재정교부금제도의 시행은 지방교육재원 확보 및 배분 기준의 법제화를 통해 안정성 제고에 많은 기여를 하였다. 여기에서는 교육재원의 안정적인 확보 측면에서 지방교육재정교부금제도의 도입배경과 목적을 살펴보고자 한다.

1. 도입 당시 교육 여건 및 제도의 변화

현행 지방교육재정교부금법은 1971년 12월 28일에 처음 제정되어 40여 년간 여러 차례의 개정을 거쳐 시행되고 있다. 1971년 법 제정 당시, 제정이유는 "중학교 무시험제를 실시함으로써 희망자 전원이 중학교에 진학하게 됨에 따라 중등교육기관의 급격한 팽창이 불가피하게 되었고, 또한 앞으로 의무교육 연한을 중학교까지 연장하는 문제가 대두되게 되었으므로 중등교육 재정수요와 의무교육 정상화를 위한 연차적인 재정수요를 효율적으로 배분·사용할 수 있게 하기 위하여 당시 분리 운영되던 의무교육재정교부금과 지방교육교부세를 지방교육재정교부금으로 통합하여 합리적인 집행을 기하려는 것"이라고 설명하였다(국가법령정보센터: www.law.go.kr). 이러한 변화를 있게 한 데에는 교육여건 및 정책적 변화가 중요한 영향을 미쳤다.

1) 도입 당시 교육 여건 및 현황

1954년부터 추진된 의무교육완성 6개년계획(1954~59년)은 학교 수와 학생 수를 매우 빠르게 증가시켰다. 그러나 그 당시의 교육여건은 늘어난 초등교육 졸업자들을 수용할 수 있는 중등교육기관이 충분하지 않았다. 이러한 상황은 1960년대 말 중학교 진학을 위한 치열한 경쟁으로 이어지게 되었고, 그 결과 많은 재수생과 중학교 입시과외가 문제로 이어졌다. 이와 같은 문제 해결을 위해 1969년부터 중학교 무시험 진학정책을 실시하게 되었고, 그에 따라 중학교 진학자가 증가하면서 중학교의 시설 확충과 교원 충원, 공립중학교의 비율을 높이는 정책을 추진하였다. 이러한 정책은 1970년대 초반에 고교 입시의 과열을 낳게 되었고, 해결방안으로 1974년부터 고교평준화정책이 실시되었다. 고교평준화정책 추진은 또다시 고교 시설 확충과 교원 충원으로 이어지게 되었다.

그 밖에, 1960년대 초부터 경제개발 5개년계획의 추진에 따른 산업 기술인력의 수요에 따라 실업교육이 강화되었다. 또한 1970년대에도 경제개발계획의 영향에 의해 교육정책에서도 실업계 고교 및 전문

대학의 중요성이 강조되었다.

교육정책의 변화와 중등교육 수요 증가의 가속화와 맞물려 1970년대 교육예산 역시 대폭 증가하였으나, 교육재정 수요에 미치지 못하였기 때문에 지방교육재정의 실제 운영 면에서는 재원의 부족이 심각하였다. 특히, 중학교 무시험 진학정책과 1974년 이후의 고등학교 입시개혁 조치 등의 계기로 중·고등학교 평준화정책이 추진되면서 평준화지역에서는 공·사립 학교 간에 공납금의 차등을 둘 수 없게 되었다. 이 때문에 사립학교에 대한 재정보조의 필요성이 크게 부각되기 시작했고, 사립 중·고등학교에 대한 정부의 재정 보전 압력이 점점 증가함에 따라 정부는 사립 중·고등학교에 대하여 재정결함보조금을 지원하게 된다.

2) 지방교육재정교부금제도의 도입

교육여건의 변화는 교육정책의 변화를 필요로 하고, 정책을 실현하기 위해서는 교육재원을 필요로 한다. 의무교육완성 6개년계획 추진 등으로 교육재정의 수요는 점차 늘어나고, 교육재정의 합리적 배분기준이 명료하지 않아 지역적 불균형이 심화되면서 현재 지방교육재정교부금의 효시라고 할 수 있는 의무교육재정교부금법(1959년부터 시행)이 시행되었다. 의무교육재정교부금법은 의무교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 의무교육비의 재원이 부족한 지방에 필요한 재원을 교부함으로써 의무교육 재정을 안정적으로 확보하기 위한 것이었다(김윤태[2001]). 그리고 의무교육완성 6개년계획 추진 성과로 중학교 진학 수요가 증가하였고, 이러한 수요에 대응하기 위해 1963년부터 지방교육교부세법을 시행하였다. 지방교육교부세법은 지방자치단체가 부담해오던 중등학교 교직원 봉급의 전입금 해당액을 국가에서 교부하는 방식으로 변경하기 위한 제도적 장치였다.

그러다가 1968~71년간에 전국적으로 시행된 중학교 무시험 진학정책으로 중등교육에 대한 재정수요가 크게 증가하였고, 종래의 지방교육교부세만으로는 교육재원을 충당하기에는 매우 부족하였다(김윤태[2001]). 이에 지방교육교부세와 의무교육재정교부금을 통합하여 1971년 12월 28일 「지방교육재정교부금법」을 제정하였다. 지방교육재정교부금법은 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법의 내용을 통합한 것으로 종전과의 차이는 중등교원 봉급 반액이 국고보조금에서 교부금으로 전환된 것이었다. 초등학교 교원봉급 전액(제수당 포함)은 의무교육재정교부금에 포함되어 교부되고 있었고, 공립 중등교원 봉급 반액은 국고보조금 형식으로 교부되고 있었기 때문에 이를 통합하여 교부금에 포함시킨 것이다.

교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다. 보통교부금은 의무교육경비와 기타 경비로 나누고, 특별교부금은 특별한 재정수요가 있을 때 교부하도록 하였다. 보통교부금은 당해 연도 의무교육기관 교원의 봉급(제수당 포함) 전액, 당해 연도 공립의 각급 학교 교원(서울특별시가 설치·경영하는 학교 교

원 제외) 봉급의 반액과 당해 연도 내국세 총액의 118/1000에 해당하는 금액으로 구성되며, 특별교부금은 내국세 총액의 118/1000에 해당하는 금액의 10/100에 해당하는 금액으로 하였다.

그러나 지방교육재정교부금법이 시행된 지 1년이 안되어 8.3조치(경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령, 1972.8.3, 대통령 긴급명령 제15호)에 의해 법정교부율 12.98%(보통교부금 11.8%, 특별교부금 1.18%)의 효력이 정지된다. 이 때문에 지방교육재정교부금 재원은 1973년부터 1982년 4월 8.3조치가 해제될 때까지 10년간 국가예산에 의해 좌우되게 된다.

1970년대 의무교육의 확대와 더불어 시작되었고, 도입 초기 국가의 경제상황에 의해 법정 효력이 정지되기도 하였지만, 그 이후에 지방교육재정교부금법은 40년간 수많은 교육여건의 변화와 함께 변화하거나 발전하면서 한국의 교육을 위한 재원 확보 및 배분의 근간을 이루고 있다.

2. 지방교육재정교부금제도의 정책목표

지방교육재정교부금법 제1조에 의하면, 지방교육재정교부금제도는 "지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치 · 경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함"을 목적으로 하고 있다. 이는 교부금의 지원주체가 '국가'이며, 지원대상은 '지방교육자치단체가 설치 · 경영하는 교육기관 및 교육행정기관'이고, 지원목적은 '교육의 균형 있는 발전 도모'라는 사실을 나타내주는 것이다.

다시 말해 지방교육재정교부금은 지방의 재정자립도나 빈부의 격차로 인해 발생하는 교육기회의 불균형과 교육의 질적 격차를 해소하기 위하여 국가가 지방자치단체에 교육재정을 지원하는 제도이다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방교육재정교부금은 지역 간 재정능력의 격차를 조정함으로써 교육기회의 균등한 제공을 보장하기 위한 형평교부금이라 할 수 있다.

제2절 지방교육재정교부금제도의 내용

1. 지방교육재정정책과 지방교육재정교부금

지방교육재정정책은 크게 지방교육재원 확보에 관한 정책, 지방교육재정 배분방법에 관한 정책, 지방교육재정 운영에 관한 정책으로 구분할 수 있으며, 이러한 정책들은 상호 관련성이 있다. 삼자 간에 서로 관련성이 있는 것은 세 가지 정책이 독립적인 정책이 아니고 지방교육재정정책이라는 틀 속에서 성립되기 때문이다.

교육에 대한 책임이 지방에 있을 때에는 교육재정이 지방세에 의해 확보되고 국가는 국고보조금을 통하여 소극적으로 지방교육재정을 지원하는 역할을 담당하였으며, 교육재정이 일반행정에 속해 있었다. 그러나 재원이 국세로 바뀌면서 국가의 역할이 보다 강화된 교부금제도에 의하여 교육재정을 지원하는 방식으로 변화하고, 교육재정은 중앙행정에서 관리하였다. 또한 교육자치에 대한 중요성이 부각되면서 교육행정이 독립적으로 운영되기 시작함에 따라 국가적 통제가 약화되고, 지방교육자치단체의 권한이 강화되었다. 이에 따라 재원 확보에서도 국세에 지방세를 더하여 교육재정을 확보하게 된다.

재원 확보방법은 지방세에서 출발하였으나 교육세와 특정 국세로 전환되었다가 내국세 총액에 의하여 확보되는 방식으로 발전하였다. 뿐만 아니라 이후에는 내국세에 교육세와 지방세를 부가하여 교육재원을 확보하게 되었으며, 이러한 변화는 교육재정 운영방법과 관련이 있다.

재원 확보방법과 운영방법의 관련성을 보면, 교육재정이 일반행정에 예속되어 있을 때는 지방세에 의하여 확보되었고 중앙행정에 예속되어 있을 때는 내국세에 의해 확보되었으나, 교육재정이 일반행정으로부터 독립되자 지방교육재원도 독립적인 세원에 의하여 확보해야 할 필요성이 제기되었다. 또한 교육행정이 일반행정이나 중앙행정에 예속되어 있을 때에는 재정배분에 있어서도 자율성이 없이 항목별 배분을 하였으나, 교육행정 독립기에는 교육재원을 총액으로 배분하여 재정운영의 자율성을 부여하고 있음을 알 수 있다.

표 3-1 | 지방교육재정 확보 · 배분 방법

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
관련법		의무교육재정 교부금법(1958)	지방교육 교부세법 (1963)	지방교육재정교부금법(1971)			
						지방교육양여금(1991~2005)	
확보 방법	지방세 부가기 (1945~58)	목적세 부과기 (1958~61)	특정국세 연계기 (1962~67)	내국세 연계기 (1968~81)	내국세 · 교육세 병과기 (1982~95)	내국세 · 지방세 · 교육세 병과기 (1996~)	
운영 방법	일반행정 예속기 (1945~52)	교육행정 독립기 (1952~61)	일반행정 예속기 (1961~63)	중앙행정 예속기 (1964~91)	교육행정 독립기 (1991~)		
배분 방법		항목별 배분기(1959~90)			교육비차이도에 의한 총액 배분기 (1991~2000)	소요경비산정에 의한 총액배분기 (2001~)	

2. 지방교육재정교부금제도의 역사적 변천과정

지방교육재정교부금제도의 역사적 변천과정은 재원확보의 측면에서 혹은 재정배분의 측면에서 구분 짓기도 한다. 여기서는 본 연구 목적을 고려하여 재원확보 측면에 초점을 두고 교육재원 확보제도로서의 지방교육재정교부금제도의 변천과정[1]을 설명하고자 한다.

1) 지방교육재정 논의의 시작(1949~58년)

1945년 이후는 광복에 이어 정부수립의 단계를 거치는 시기로 당시 초등교육재정은 미군정의 보조에 의해 이루어졌으며, 중등교육 이상의 교육재정은 설립자 및 수익자 부담에 의해 이루어졌다. 1945~48년간은 미국의 원조에 크게 의존하였으며, 중등학교의 경우 교원봉급을 제외한 학교 운영비의 약 80%를 학부모에 의존하였다. 1948년에 대한민국 정부가 수립되고, 1949년 말에 교육법이 제정됨으로써 한국교육제도의 기반이 조성되기 시작했다고 할 수 있다. 1949년 12월 31일 법률 제86호로 제정 · 공포된 교육법은 지방교육재원을 지방세에 부가하여 확보하도록 하였으며, 교원봉급에 대한 국가의 책임을 명백히 하고 있다. 또한 지방교육재정 운영과 관련하여 교육자치를 규정함으로써 일반재정에서 교육재정의 분리 · 독립을 지향하였다. 한국전쟁과 그에 따른 사회적 혼란으로 교육자치가 지연되었으며,

1) 지방교육재정교부금제도의 변천과정은 송기창(1994), 교육부(1998), 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 지방교육재정교부금법(연혁, 제 · 개정문 및 제 · 개정 이유)에 관한 자료를 토대로 재정리한 것임.

1952년 '교육법 시행령'의 제정과 지방자치의 실시에 따라 시·군 단위의 교육자치가 출범하게 되었다. 이것이 지방교육재정제도의 기초를 명백히 하여 교육재정제도를 확립한 출발점이었다.

2) 의무교육재정교부금 시기(1959~63년)

1951년 12월 1일 교육법의 개정으로 제71조 제2항에서 "국고는 의무교육비의 재원이 부족한 교육구, 시 또는 특별시에 대하여 그 부족 전액을 보조하여야 한다"라고 제시하여 의무교육재정의 국고보조 규정을 명료화하였다. 그러나 여전히 부족액의 기준이 불명확하여 문제가 되었다. 이러한 상황에서 의무교육완성 6개년계획(1954~59년)에 필요한 의무교육 재원을 확보하기 위하여 1958년에 교육세법이 제정된다. 국세 교육세로 확보된 재원 중 30%는 징수지에 환부하고, 이를 제외한 70% 정도의 교육세액을 어떠한 기준으로 지방교육자치단체에 배분할 것인지가 문제로 제기되었다. 때문에 현재 지방교육재정교부금 제도의 시초라 할 수 있는 의무교육재정교부금법이 제정되었다.

1958년 2월 처음으로 의무교육재정평형교부금법안이 발의되었고 회기 불계속으로 자동 폐기되었다가 같은 해 11월 다시 의무교육재정평형교부금법안을 제안하였다. 법안이 제안된 이유는 "헌법에 규정된 무상원칙의 의무교육 완수를 위하여 교육법은 재원이 부족한 교육구에는 부족액을 국고에서 전액 보조하도록 되어 있으나, 재정부족액의 산출기초가 되는 재정수입액과 재정수요액의 산출기준에 관한 법적 근거가 없어 정부의 재정형편에 따라 수시로 부당한 감액 또는 삭감을 당하는 불안정한 상태에 놓여 있었다. 따라서 이를 시정하기 위하여 교육구의 재정수입액과 재정수요액의 산출기준을 법령으로써 규정하여 재정부족액을 파악하게 하고, 이에 균형 있는 국고 보조를 시행함으로써 의무교육의 건전한 발전을 위한 것"이라고 밝히고 있다. 법안의 심의과정에서 법률안은 의무교육재정교부금법으로 명칭이 변경되었고, 특별교부금을 정부로 하여금 '특별한 사정을 고려하여 교부' 할 수 있게 한 것에서 '특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 의무적으로 교부' 하도록 수정되었다. 결론적으로 의무교육재정교부금법은 교육법의 의무교육재정 국고보조 규정과 교육세법의 환부규정 등에 대한 보완을 목적으로 제정된 것이라 할 수 있다.

3) 의무교육재정교부금·지방교육교부세 시기(1964~71년)

의무교육완성 6개년계획(1954~59년)으로 학생 수, 학교 수, 교원 수의 증가 추세는 지속되었고, 점차 중등교육에 대한 수요가 증가했다. 이에 지방교육재정교부세법(1964년)을 제정하여 "종래 지방자치단체가 부담하던 중·고등학교 교직원 봉급의 전입금 해당액을 새로 설치된 교육위원회의 재정에서 확보하기 위하여 전입금으로 부담되어 온 상당액을 지방자치단체 재정에서 삭감하고 이를 직접 국가에서 교부하는 제도를 마련"하고자 하였다.

지방교육교부세는 보통교육교부세와 특별교육교부세로 나뉘며, 보통교육교부세는 당해 연도 입장세 세액의 40/100에 해당하는 액과 주세 중 탁주·약주세 세액의 42/100를 해당액으로 하고, 특별교육교부세는 보통교육교부세 총액의 10/100에 해당액으로 하였다. 지방교육교부세는 지방교육교부세법이 개정되면서(법률 2,036호, 1968.7.19), 그 재원이 입장세와 탁주·약주세에서 내국세 총액으로 개정되었다. 보통교육교부세는 당해 연도 국내 세액의 13/1,000에 해당하는 액으로, 특별교육교부세는 종전과 동일하게 규정함으로써 중등교육비의 재원을 확보하였다. 그러나 지방교육교부세법은 지방교육재정교부금법(1971. 12)이 제정되면서 폐기되었다.

4) 지방교육재정교부금 시기(1972~2010년)

1960년대 말부터 치열한 중학교 진학경쟁으로 1969년 중학교 무시험 진학정책을 실시하게 되었다. 1970년대 초반에는 다시 과열된 고교 입시를 해결하기 위한 방안으로 1974년부터 고교평준화정책이 도입되었다. 이와 같은 중등교육인구의 급격한 증가로 지방교육재정수요가 대폭 증가하여 종래의 지방교육교부세와 학생공납금만으로 재정수요를 충당할 수 없게 되었다. 이에 문교부(현재의 교육과학기술부)는 무상 의무교육계획에 차질이 없는 범위 내에서 중학교 재정지원을 하기 위하여 의무교육재정교부금과 지방교육교부세를 지방교육재정교부금으로 통합하는 지방교육재정교부금법을 제정·공포하게 되었다(1971.12.28, 법률 제2330호).

1990년 12월 31일에 개정된 지방교육재정교부금법(법률 제4303호)에서는 교부금의 재원을 의무교육기관의 교원봉급과 내국세의 118/1,000에 해당하는 금액으로 하고, 이를 보통교부금과 특별교부금으로 나누었다. 또한 국가가 지방교육재정상 부득이한 수요가 있을 경우 국가예산이 정하는 바에 의하여 교부금 외에 따로 증액을 교부할 수 있게 되었다. 이에 기존에 교부금에 포함되던 공립학교 교원봉급의 반액과 교육세에 해당되는 규정이 삭제되고 교육세는 지방교육양여금 재원으로 사용되었다.

가. 내국세에 의한 확보(1971~81년)

불안정한 재정을 보전할 목적으로 지방교육재원이 특정 국세의 일정률에서 내국세의 일정률로 전환하는 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법이 1968년에 개정되었다. 이 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법은 법정교부율에 변함이 없이 1971년 단순 통합되어 지방교육재정교부금법(법률 제2330호)이 제정·공포되었다. 하지만 지방교육재정교부금법에 의한 교부율은 제정 후 1년이 못되어 1972년 이른바 '8.3조치'에 의하여 효력이 정지되면서 내국세 총액의 12.98%(보통교부금(11.8%), 특별교부금(1.18%))의 법정 교육재원의 확보가 중단되었다. 1973년 1월 1일부터 지방교육재정교부금법에 규정된 교부율과는 상관없이 국가예산이 정하는 바에 따라 1982년 4월 8.3조치가 해제되기까지 10년 동안

교육재정은 불안정한 상태에 놓이게 되었다. 이후 1980년 7 · 30 교육개혁방안이 추진되어 교육재정 확보방안이 강구되어 지방교육재정교부금제도가 부활되고, 교육세를 신설하여 교육여건 개선을 위한 노력이 이루어졌다.

나. 내국세 · 교육세에 의한 확보(1982~95년)

1982년 4월 지방교육재정교부금법(법률 제3561호) 개정은 8.3조치의 해제와 교육세법의 제정으로 재원에 큰 변화를 가져왔다. 보통교부금의 재정규모에 교육세 해당 금액을 추가하였고, 의무교육기관의 교원의 봉급(봉급액을 기준으로 하여 지급액이 산정되는 수당을 포함)의 전액에 해당하는 금액과 공립 중등교원의 봉급액(봉급액을 기준으로 하여 지급액이 산정되는 수당을 포함)의 반액에 해당하는 금액, 내국세 총액의 1,000분의 118에 해당하는 금액으로 산정하였다.

1988년 개정은 담배 관련 제세가 지방세인 담배소비세로 통합되어 지방자치단체에 이양됨에 따라 담배에 부과되던 교육세만큼 지방교육재정교부금이 결손되었다. 때문에 개정은 그 결손액을 당해 지방자치단체의 담배소비세를 보전하기 위한 것으로 서울특별시와 직할시는 담배소비세의 30% 해당액을 교육비 특별회계로 전출하고, 담배소비세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 전출금의 차액은 늦어도 다음다음 연도까지 정산하도록 하였다. 또한 일반회계에서 교육비특별회계로 전입된 담배소비세 해당액은 자치구의 의무교육 외의 경비 부족액에 우선 충당하도록 하였다.

지방교육양여금 제도는 재원이 지방세 성격인 특정 국세를 징세상의 편의와 세원편재의 시정을 위하여 국가가 징수한 후 그 전부 또는 일부를 일정 기준에 따라 개괄적인 용도만 지정하여 지방교육행정기관의 특정 사업에 쓰도록 양여하는 제도이다. 국세수입의 일부를 국가가 지방자치단체에 양여하여 지방교육재정을 확충함으로써 지방교육의 균형 있는 발전을 위해 설정된 지방교육양여금은 「국세와지방세의 조정등에관한법률」 제5조 제2항의 규정에 의하여 교육세 수입의 전액을 재원으로 하고, 전전년도 11월 1일 현재의 시 · 도 인구비율에 의해 양여된다. 이 양여금은 본래 교육환경과 교원의 처우를 개선하기 위해 신설된 교육세가 1990년 말에 한시세에서 영구세로 개편되면서 그것을 재원으로 신설된 것이다.

다. 내국세 · 교육세 · 지방세에 의한 확보(1996~2010년)

1996년에는 교육재원을 확보하는 데 있어서 지방세 전입금이 확보되었다. 이러한 변화가 있었던 가장 큰 이유는 정치적으로 교육개혁에 소요되는 확보재원에 대해 GNP의 5%라는 목표를 정해 두었기 때문이다. 이러한 정치적 공약은 국가의 재원뿐만 아니라, 교육세에서도 재원을 확충하게 되었고, 지방자치단체 역시 교육재원에 대한 책임을 갖게 된 것이다.

제11조 제2항 중 “서울특별시 및 직할시는 담배소비세의 45%에 해당하는 금액”과 “서울특별시 · 광역시 및 도는 시 · 도세 총액의 1,000분의 26에 해당되는 금액”을 새로이 교육비특별회계로 전출하도록 하되, 1999년도 이후의 비율은 다시 조정하도록 하였다. 이러한 조항은 2000년 회계연도까지는 동 비율이 적용되었고, 2001년도부터는 1,000분의 36으로 인상되었으며, 2005년에는 서울 10%, 광역시 · 경기도 5%, 기타 도 3.6%로 전입금을 상향 조정하게 되었다.

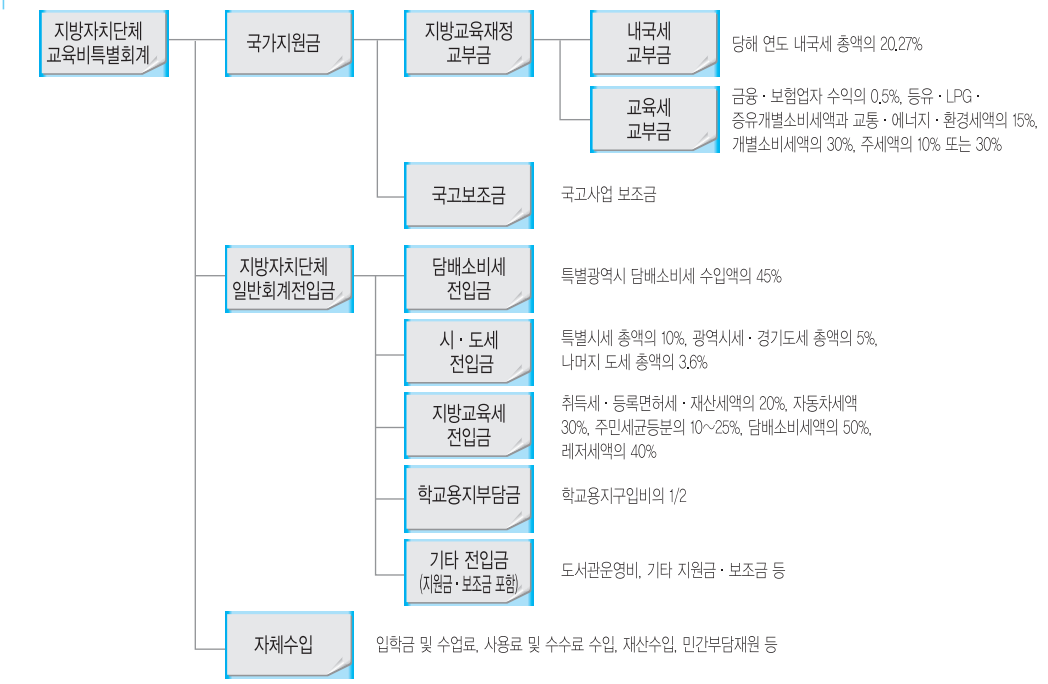
3. 현행 지방교육재정 구조 및 지방교육재정교부금제도

1) 현행 지방교육재정 구조

2010년 현재 지방교육재정 재원 구조는 국가 지원금, 지방자치단체 일반회계 전입금, 자체수입으로 구분할 수 있으며, 부담주체에 따라서는 국가 부담 재원, 지방자치단체 부담 재원, 학부모 부담 재원, 민간 부담 재원으로 구분된다.

국가 부담 재원은 내국세 총액의 20.27%와 교육세 수입 전액으로 확보되는 지방교육재정교부금과 국가 시책사업을 위해 지원되는 국고보조금이 있다. 지방자치단체 부담 재원은 지방자치단체 일반회계로부터 교육비특별회계로 전입되는 재원이다. 지방자치단체 일반회계 전입금은 법정전입금과 비법정전입금으로 구분된다. 지방자치단체 일반회계 법정전입금은 시 · 도세 총액의 일정률(특별시 10%, 광역시 및 경기도 5%, 기타도 3.6%)의 전입금과 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금(특별시와 광역시의 담배소비세 수입액의 45%), 학교용지 구입비의 1/2인 학교용지부담금이며, 이 외에도 공립도서관 운영비 등의 비법정전입금과 지방자치단체에서 학교에 직접 지원하는 교육경비보조금 등이 있다. 학부모 부담 재원은 중 · 고등학교 학교운영지원비와 고등학교의 수업료 및 입학금 그리고 수익자부담경비(현장학습비, 학교급식비, 학생수련활동비, 방과후학교 교육활동비, 졸업앨범비, 청소년단체활동비, 기타)가 있으며, 민간 부담 재원은 기업과 사회의 장학금 등의 목적경비와 기부금 등이다.

그림 3-1 | 지방자치단체 교육비 특별회계 재원구조



2) 현행 지방교육재정교부금제도

지방교육재정교부금은 국가가 교육의 균형발전을 위하여 교부하는 재원으로 지방교육재정교부금법 중 재원 확보 및 배분과 관련된 조항의 내용은 다음과 같다.

지방교육재정교부금의 재원은 당해 연도의 내국세 총액의 20.27%에 해당하는 금액과 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액으로 구성된다. 이 중 100분의 96에 해당하는 금액을 보통교부금으로 하고, 100분의 4에 해당하는 금액을 특별교부금으로 정하고 있다.

보통교부금의 교부는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 총액으로 교부하고 있다. 다시 말해 지방교육재정교부금은 국가가 교육의 균형발전을 위하여 교부하는 재원으로 지방자치단체 간 지역 불균형을 조정하고 있다. 보통교부금 산정 시 기준재정수입액은 지방자치단체 일반회계 법정전입금(지방교육세, 담배소비세의 45%(도 제외), 서울특별시세 총액의 10%, 광역시 및 경기도의 광역시세 또는 도세 총액의 5%, 그 밖의 도의 경우 도세 총액의 3.6%)과 입학금 및 수업료

에 해당하는 금액으로 정하고, 기준재정수요액은 지방교육재정교부금 시행령에 측정항목 · 측정단위 및 산정기준을 제시하고 있다.

표 3-2 | 지방교육재정 세입 재원 구성(2007~09년)

(단위: 억원, %)

재원별	2009		2008		2007	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
중앙정부이전수입	309,661	64.3	332,292	73.0	272,638	70.4
지방교육재정교부금	305,739	63.5	332,234	73.0	269,142	69.5
국고보조금	3,922	0.8	58	0.0	3,226	0.8
지방자치단체이전수입	76,549	15.9	79,795	17.5	72,057	18.6
지방교육세전입금	47,441	9.9	49,458	10.9	45,314	11.7
담배소비세전입금	5,804	1.2	5,696	1.3	5,443	1.4
시도세전입금	15,523	3.2	16,951	3.7	15,472	4.0
학교용지일반회계부담금	3,259	0.7	3,609	0.8	2,999	0.8
비법정이전수입	4,522	0.9	4,081	0.9	2,829	0.7
지자체교육비특별회계부담수입	72,036	15.0	39,735	8.7	36,524	9.4
교수학습활동수입	11,137	2.3	10,864	2.4	10,141	2.6
행정활동수입	204	0.0	184	0.0	192	0.0
자산수입	3,082	0.6	1,813	0.4	3,068	0.8
이산수입	2,185	0.5	2,795	0.6	1,564	0.4
잡수입 등	401	0.1	448	0.1	4,115	1.1
이월금 등	55,027	11.4	23,631	5.2	17,444	4.5
지방교육채	21,384	4.4	2,657	0.6	5,329	1.4
주민부담금 등	1,664	0.3	458	0.1	722	0.2
합계	481,294	100.0	454,937	100.0	387,270	100.0

자료: 교육과학기술부, 「2008회계연도 교육비특별회계 세입 · 세출 결산 분석 결과」, 2009; 2010.

또 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있을 때나 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육 현안수요가 있을 때, 보통교부금의 산정 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때에 교육과학기술부 장관이 특별교부금을 교부할 수 있다.

이 외에도 지방자치단체(시 · 도 및 시 · 군 · 자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있으며, 시 · 도는 관할지역 내의 교육 · 학예의 진흥을 위하여 교육비특별회계 전출금 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.

제3절 지방교육재정교부금제도의 추진방법

1. 법령 제 · 개정

지방교육재정교부금법은 1971년 제정된 이후에 40년간 교육재원확보의 법적 기반이 되어 왔고, 확보된 재원은 지방교육의 실행에 공헌하였다. 1971년 제정 이후, 수차례 개정을 통해 법정교부율을 조정하거나 교부기준을 변경하고, 교육세 신설 등의 방법으로 재원의 확보 방법에 변화를 주었다.

지방교육재정정책의 내용은 대부분 법률로 규정되어 있으며, 교육예산의 확보과정은 교육예산의 법제화를 통해 이루어졌다. 교육활동의 지속적인 유지 및 발전을 보장하는 지방교육재정교부금법의 개정 요인은 교육제도와 교육정책의 변화에 따른 개정, 교부율의 변화로 인한 개정, 세제의 변동으로 인한 개정으로 크게 세 가지 유형으로 정리할 수 있다.

1) 교육제도와 교육정책의 변화에 따른 개정

근본적으로 국가의 교육제도와 교육정책에 있어서 변화를 가져오기 위해서는 기본적으로 교육재정정책의 변화가 필요하다. 교육정책의 변화에 따른 교육재정정책 변화의 대표적인 예가 바로 지방교육재정교부금법의 제정이다. 의무교육완성 6개년계획을 실행한 이후에 중등교육 수요자들이 늘어나게 되자 이에 대한 재원수요 증대를 충당하기 위하여 제정된 것이 1971년의 지방교육재정교부금법이다. 지방교육재정교부금법은 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 단순 통합하여 추가적인 재원의 확대는 없었으나, 국고보조금에서 지원하던 중등교원의 인건비를 교부금 속에 포함시켜 중등교육재정 수요를 충당하였다.

그리고 정부는 1996년 교육개혁위원회에서 확정 발표한 '교육개혁을 뒷받침하기 위한 교육재정 GNP 5% 확보방안'을 마련하기 위해 교육세법, 지방교육재정교부금법 및 시행규칙을 개정하였다. 교육개혁추진위원회는 1998년까지 GNP 대비 5% 수준으로 제고한다는 교육재정 달성 목표를 설정하고 재원을 조달하기 위한 방안으로 정부예산(추가재정 소요의 30%)과 지방자치단체 예산(추가재정 소요의 20%)에서 교육예산을 확대하였으며, 부족분은 교육세(추가재정 소요의 50%)를 확충하여 조달하는 방안을 마련하였다.

지방자치단체는 1996년 교육개혁을 위한 재원 조달을 위해 특별시 · 광역시가 부담하고 있는 담배소

비세의 45%에 해당하는 금액 외에 시 · 도세 총액의 2.6%를 시 · 도 교육비특별회계로 전출하도록 하였다. 그리고 시 · 군 및 자치구는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있는 조항을 마련하였다. 교육세를 통한 확충방안으로는 담배소비세(40%), 등유에 대한 특별소비세(15%), 교통세(15%)에 신규로 교육세를 부과하며, 경주 · 마권세에 대한 교육세율을 20%에서 50%로 인상하도록 하였다.

2) 내국세 교부율의 변화

의무교육재정교부금법과 지방교육교부세를 폐지하고 지방교육재정교부금으로 거듭나면서 이전의 두 법률에서 확보했던 재원의 양을 합쳐서 1971년 말 내국세의 11.8%로 확보하려고 하였다. 그러나 1973년 내국세 법정교부율의 효력이 정지되어 1982년까지 유지되다가 1982년부터 교부율 11.8%가 회복되었고, 2001년 내국세의 13%로 증가하였다.

2005년 내국세의 19.4%로 교부율을 증가시킨 것은 지방교육재정의 지원구조를 단순 · 투명하게 하기 위하여 여러 종류로 나뉘어 있던 지방교육재정교부금의 재원을 통합하고, 지방교육양여금을 지방교육재정교부금의 재원으로 추가하려고 하였던 것이다. 이러한 변화는 국가와 지방자치단체의 재정사정 등을 감안하여 국가 및 지방자치단체의 지방교육재정의 지원구조를 재조정하고, 초 · 중등 교육의 내실화를 도모하기 위하여 지방교육재정교부금의 규모를 확충하려는 노력이었다.

지방교육재정의 안정적 확보를 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 2008년부터 20% 인상하였고, 2010년에는 지방소비세의 도입에 따라 지방교육재정교부금의 재원인 내국세의 교부율을 20.27%로 조정하여 지방교육재정교부금의 재원을 확보하고 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선 · 보완하려 하였다.

표 3-3 | 지방교육재정교부금법 개정에 따른 내국세 교부율 변화

시행연도	보통교부금 재정 규모	개정 이유
1971	내국세 총액의 1,000분의 118	의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 통합하여 교부금제도의 일원화
1972	법정교부율의 효력 정지	8.3 긴급조치에 의해 재정 악화 초래
1982	내국세 총액의 1,000분의 118	지방교육재정의 안정성 확보, 교육개혁 조기 정착, 지방교육의 균형적 발전을 위해 지방교육재정교부금에 교육세 수입액을 포함하여 재원 증가

시행연도	보통교부금 재정 규모	개정 이유
2001	내국세 총액의 1,000분의 130	지방교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 초 · 중등학교에 대한 국가지원금을 확대
2005	당해연도 교육세법에 의한 교육세 세입액 전액(종전의 지방교육양여금의 재원) 및 당해연도의 내국세 총액의 1천분의 194	지방교육재정의 지원구조를 단순 · 투명하게 하기 위하여 여러 종류로 나뉘어 있던 지방교육재정교부금의 재원을 통합
2008	내국세 총액의 100분의 20	지방교육재정의 안정적 확보를 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 2008년부터 20% 인상
2010	내국세 총액의 1만분의 2,027	지방소비세의 도입에 따라 지방교육재정교부금의 재원인 내국세의 교부율을 조정

3) 세제의 변동으로 인한 개정

교육재정교부금법의 개정은 교육재원의 모체가 되는 세제의 변동으로 인한 개정이 여러 차례 있었다. 이러한 세제의 변동은 지방교육재정교부금법의 개정뿐만 아니라, 교육에 대한 책임이 국가에서 지방자치단체로 변화되는 모습을 보여주게 된다. 의무교육을 확대하던 시기에는 교육의 공공성 때문에 재정확보 및 지원방법의 일차적인 책임이 국가에 있었고, 교육재원도 국세에서 충당하였다. 그러나 시간이 흘러가면서 중앙집권적인 형태보다는 지방자치의 형태가 더욱 강조되면서 교육에 대한 책임이나 재원의 확보 측면도 지방의 역할이 점점 더 확대되면서 지방세가 확대되고, 지방자치단체의 전입금이 점점 더 확대되었다.

세제 개편으로 인한 지방교육재정교부금법의 개정은 1989년의 경우, 교육세 관련 담배세제가 국세에서 지방세로 이양되었기 때문이었다. 담배 관련제세가 지방세인 담배소비세로 통합되어 지방자치단체에 이양됨에 따라 종전의 담배에 부과되던 교육세만큼 지방교육재정교부금이 결손되어 그 결손액을 당해 지방자치단체의 담배소비세에서 보전하기 위해 일정 금액(서울특별시 및 직할시 담배소비세액의 30%)을 교육비특별회계 전입금으로 정하였다. 1994년에는 휘발유 및 경유에 대한 특별소비세가 사회간접자본의 건설에 필요한 투자재원의 조달을 위한 목적세로 전환됨에 따라 지방교육재정교부금의 산출근거가 되는 내국세 총액의 감소에 의한 지방교육재정의 부족분을 보전하기 위하여 서울특별시 및 직할시가 부담하던 담배소비세액의 30%를 45%로 상향조정하였다.

1990년 말 교육세법이 개정되면서 교육세 전액이 지방교육양여금으로 시 · 도에 지원되는 제도가 도입되었다. 지방교육양여금제도는 교육자치라는 교육여건 변화를 수용하고 교육환경 개선이라는 당면

교육재정부문 정책목표에 부응하기 위해서 도입된 제도라 할 수 있다. 즉, 세원이 편재되어 있는 교육세를 양여세 형태로 운영함으로써 지방교육재원을 확충하는 동시에 교육재원 배분의 형평성을 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다.

1996년에는 교육개혁에 소요되는 부족한 교육재정을 확보하기 위하여 '서울특별시 · 광역시 및 도는 시 · 도세 총액의 2.6%에 해당되는 금액' 을 새로이 교육비특별회계로 전출하도록 하고, 당해 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 당해 지방자치단체의 장의 의견이 반영될 수 있도록 하였다. 이는 교육개혁에 소요되는 부족한 교육재정을 확보하기 위한 것이었다. 이처럼 교육에 대한 지방자치단체의 재정부담은 점점 더 강화되어 2001년에는 시 · 도세 총액의 3.6%에 해당하는 금액으로 재원을 확대하였다.

2001년 1월 국민의 정부는 OECD 국가 수준의 교육복지를 실현한다는 정책 판단에 따라 2002학년도 신입생부터 단계적으로 확대하여 2004학년도에 중학교 3학년까지 전면 의무교육을 실시하기로 하였다. 2001년에는 초 · 중등학교에 대한 국가지원금을 확대(내국세의 11.8%→13%로 인상)하고, 지방자치단체의 교육투자에 대한 책임과 역할을 제고하기 위해 의무교육기관을 제외한 공립학교의 교원 봉급을 서울특별시는 전액(100%), 부산 50%, 광역시 · 경기도 10%를 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금으로 충당하도록 하였다.

2005년에는 지방교육재정의 지원 구조를 단순 · 투명하게 하기 위하여 여러 종류로 나뉘어 있던 지방교육재정교부금의 재원을 통합하고 국가와 지방자치단체의 재정사정 등을 감안하여 국가 및 지방자치단체의 지방교육재정의 지원구조를 재조정하였다. 이에 따라 의무교육기관의 교원봉급, 내국세 총액의 13%에 해당하는 금액, 증액교부금 등 다양한 지방교육재원을 통합하고, 지방교육양여금을 지방교육재원으로 추가하였다. 지방교육재정교부금 재원은 교육세 전액(종전의 지방교육양여금의 재원)과 내국세 총액의 19.4%에 해당하는 금액이 되었고, 이 같은 지방교육재정교부금의 재원의 단순화로 전체 지방교육재정교부금의 규모를 쉽게 파악할 수 있게 하였다. 이 과정에서 시 · 도의 봉급 전입금을 폐지하는 대신 시 · 도세 전입금을 시 · 도세 총액의 3.6%에서 일부 지방자치단체의 일반회계에서 교육비특별회계로 전출되던 봉급 전입금에 해당하는 금액을 시 · 도세에 반영하여 시도세의 비율을 서울특별시 10%, 광역시 · 경기도 5%로 인상하고 그 밖의 도는 3.6%를 유지하도록 하였다.

표 3-4 | 세제 개편에 따른 지방교육재정교부금법 개정

	개정 주요 내용	개정 이유
1989	서울특별시 및 직할시는 담배소비세의 30%에 해당하는 금액을 매 회계연도 예산에 교육비특별회계전출금으로 계상하여야 함.	담배 관련제세가 지방세인 담배소비세로 통합되어 지방자치단체에 이양됨에 따라 종전의 담배에 부과되던 교육세만큼 지방교육재정교부금이 결손되어 그 결손액을 당해 지방자치단체의 담배소비세에서 보전하려는 것임.
1991	'지방교육재정교부금'을 '지방교육재정교부금, 지방교육양여금'으로 하고, 의무교육기관을 제외한 공립 각급학교 교원의 봉급을 서울특별시는 100%, 부산직할시는 50%를 각각 당해 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금으로 충당	종전에는 교육세에 해당하는 금액이 국가가 지방자치단체에 교부하는 지방교육재정교부금의 재원이었으나, 앞으로는 지방교육양여금의 재원이 됨에 따라 교부금의 재정규모를 조정
1994	제11조 제2항 중 서울특별시 및 직할시는 '담배소비세의 30%에 해당하는 금액'을 '담배소비세의 45%에 해당하는 금액'으로 조정	내국세 총액의 감소에 의한 지방교육재정의 부족분을 보전하기 위해서 조정
1996	제11조 제2항 중 '서울특별시·광역시 및 도는 시·도세 총액의 1,000분의 26에 해당되는 금액'을 새로이 교육비특별회계로 전출하도록 하되, 1999년도 이후의 비율은 다시 조정하도록 함.	교육개혁에 소요되는 부족한 교육재정을 확보하기 위하여 서울특별시·광역시 및 도세 총액의 일정 비율을 교육비특별회계로 전출하도록 하려는 것임.
1999	2000회계연도까지는 동 비율을 적용	2001회계연도 이후의 비율은 세제개편의 결과에 따라 다시 조정하여 정하도록 하려는 것임.
2001	시·도세 봉급 전입금 확대(서울 100%, 부산 50%, 광역시·경기도 10%)와 시·도세 총액의 2.6%를 3.6%로 인상하고 2001년 이후 영구화함.	초·중등학교에 대한 국가지원금을 확대하고, 지방자치단체의 교육투자에 대한 책임과 역할을 제고하려는 것임.
2005	시·도세 봉급 전입금(서울 100%, 부산 50%, 광역시·경기도 10%) 폐지로 시·도세 전입금 상향 조정(서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%).	지방교육재정의 지원 구조를 단순·투명하게 하면서 의무교육에 관련된 경비의 부담 주체를 국가 및 지방자치단체로 설정하려는 것(봉급 전입금액 해당액만큼을 시·도세 전입금 비율로 전환)

2. 집행과정에서의 갈등과 조정

교육재정정책이 교육의 필요에 의해서 결정되기 어려운 것은 국가 재정이 교육만을 위해서 존재하는 것이 아니기 때문이다. 교육재정의 확대는 필연적으로 다른 부문의 재정에 대한 축소를 강요한다. 따라서 당해 부처의 반발을 사게 되고 타 부처의 연쇄적 확대요구를 유발하기 때문에 교육의 요구만을 반영

하기 어려운 것이 현실이다. 그러므로 교육재정정책 결정과정에는 교육부(현 교육과학기술부)와 교육부 이외의 부처 간에 긴장관계가 발생하게 된다(송기창[1994]). 교육부와 타 부처는 지방교육재정정책에 대한 명백한 입장의 차이를 보이고 있기 때문에 정책결정과정에는 부처 간의 갈등과 협상 및 타협이 따르게 된다.

교육의 입장에서는 교육수요의 증대와 교육여건 개선을 내세워 교육재정의 확대를 일관성 있게 주장해 왔다. 특히, 교육의 장기적인 특성과 비긴요성을 이유로 안정화, 즉 교육재원의 법정화를 주장하면서, 한편으로는 교육의 자주성과 정치적 중립성, 전문성 등을 내세워 일반 재정으로부터 교육재정의 독립을 주장해 왔다(송기창[1994]). 이와 같은 이유에서 예산운영의 융통성과 통일성, 긴축예산을 내세우는 경제부처와의 대립은 불가피하였다.

1) 법제화 과정에서의 갈등[2)]

교육재정이 확대되면 자연히 안정적인 것처럼 생각할 수 있으나 교육재정의 확대가 반드시 안정화를 가져오는 것은 아니다. 왜냐하면 법정화되지 않은 재원 확대는 언제든지 감축의 가능성을 포함하고 있기 때문이다. 법률적 예산은 국가 예산의 일정 비율을 할당받는 것으로 국가경제의 규모에 따라 예산의 규모가 달라지고, 할당의 비율에 따라 예산의 크기가 달라진다. 이러한 경우 할당의 비율을 조정하는 일은 대단히 어렵다. 왜냐하면 타 부처와 경쟁을 해야 하고 예산의 우선순위가 있기 때문이다.

지방교육재정교부금법의 개정과정은 경제기획원(현 기획재정부)과 문교부(현 교육과학기술부)의 대립으로 규정할 수 있다. 1981년 교육세 신설이 거의 확정되어 갈 무렵, 문교부는 교육세가 신설되었다 하더라도 예산편성과정에서 기존의 다른 예산을 삭감하면 교육세 신설의 의의는 없어질 수 있다는 우려에서 지방교육재정교부금법의 개정작업에 착수하였다.

개정작업의 결과로 내어놓은 것이 1981년 10월의 「지방교육재정의 안정성 확보」라는 제안서였다. 이 제안서에 의하면 지방교육재정교부금법 개정과정에서 문교부는 두 가지를 추진하였는데, 하나는 8.3조치 이전의 법정 교부율을 회복하는 것이고, 다른 하나는 교육세를 교부금에 묶어 놓음으로써 다른 부문으로의 전용을 막자는 것이었다. 법정 교부율을 회복하자는 것과 교육세를 교부금에 묶어 놓자는 것은 교육재정의 확대 목표와도 관련이 있지만, 보다 중심적인 것은 교육재정의 법제화를 통한 안정성 확보라고 할 수 있다. 교육세의 용도를 초·중등교육으로 제한함으로써 지방교육재정을 안정적으로 확보함은 물론 다른 부문의 예산을 삭감당하지 않으려는 것이었다.

2) 송기창(1994)과 전문가 인터뷰 내용을 재정리한 것임.

반면, 경제기획원은 교육세를 교부금에 통합하는 것에 반대하였고, 교부율을 되도록이면 낮게 회복시켜 주려고 함과 동시에 특별교부금의 교부율을 법정화하는 데 반대하였다. 반대의 이유는 국가재정 운영의 경직성 탈피였으며, 이는 국가예산 운영의 융통성 논리를 내세운 것으로 볼 수 있다.

따라서 지방교육재정교부금법의 개정은 문교부의 안정성 확보 목표와 경제기획원의 융통성 논리가 대립한 것으로 볼 수 있으며, 문교부는 교부금에 교육세를 통합하고 보통교부금의 교부율 11.8%를 법정화함으로써 안정성을 일부 확보하였고, 기획원은 특별교부금의 교부율을 국가예산이 정하는 바에 의하도록 함으로써 약간의 융통성을 확보한 것으로 볼 수 있다.

2) 재원확충 과정에서의 갈등

교육재정은 국가 · 사회의 공익사업인 교육활동을 지원하기 위하여 국가 및 공공단체가 필요한 수단을 조달하고 관리 · 사용하는 경제활동이다. 교육재정은 교육활동의 목표를 정립하고 다음으로 그것을 지원하기 위한 적정 교육재정의 규모를 결정하는 것이 순서이다. 그러나 제한된 경제규모 등에 의해 인적 · 물적 자원의 제약으로 수단이 목적을 압박하고 있다. 즉, 교육재정이 교육행정을 결정하고, 다시 교육행정이 교육활동을 결정하고 있다(윤정일[1992]). 충분한 교육재정 확보가 되지 않은 상황에서의 의무교육 확대와 중등교육 수요의 급속한 팽창은 교육환경 및 교육여건을 점점 악화시켰다. 이러한 문제에서 출발하여 교육의 질 제고를 위해서는 교육환경 및 교육여건 개선이 최우선 과제로 떠올랐고, 교육계에서는 우리나라 교육환경을 OECD 국가수준으로 개선하기 위하여 학급당 학생 수 감축, 과대학교 분리, 교원 1인당 학생 수 감축 등이 필요하다는 데 공감대를 형성하였다. 이를 위해서는 교육재정의 확대가 반드시 필요했고, 교육환경 및 교육여건 개선을 위해 경제사회발전 5개년계획에 반영하였지만 예산관련부처에서는 한정된 재원으로 교육에만 투자하는 것은 어렵다는 이유를 들어 교육에 대한 투자가 매우 미미하였다. 사실상 교육부 자체의 능력과 힘으로는 예산부처의 선경제투자 논리를 뛰어넘기 어려웠다.

선진국 수준으로 교육환경 및 교육여건을 개선하고, 성공적 교육개혁을 추진하기 위해서 안정적인 재원 확보가 필수라는 공감대가 교육계를 넘어 정치권에 형성되기 시작하였다. 이 결과 1987년 대통령 자문기구인 교육개혁심의회는 GNP 대비 5% 교육재정 확보방안을 발표하였고, 각 당이 제14대 대통령 선거 공약으로 이를 채택하였다. 김영삼 대통령은 대선공약 이행과 5.31 교육개혁을 추진할 수 있는 재원을 확보할 수 있도록 국무총리를 위원장으로 하는 교육개혁추진위원회를 구성하고, 교육개혁추진실무위원장인 국무조정실장이 교육재정 관련 차관(당시 재정경제원, 내무부, 교육부, 건설교통부 차관) 협의를 통해 1995년 8월 30일 GNP의 3.68%(1995년 기준)에 불과한 교육재정을 1998년까지 5% 규모로 확대할 계획을 확정 발표하였다. 이를 위한 후속조치로 관계법령을 제 · 개정하였고 1998년 GNP 5% 교육재정이 확보될 수 있도록 예산까지 편성하였다. 그러나 외환위기로 4.36%의 확보에 그쳤고, 2004년이

되어서야 GNP 대비 교육재정 5.02%가 확보되었다(박동선[2005]). 대선공약으로 교육재정문제가 크게 부각된 것은 교육재정 부족에 대한 교육계의 의견을 수렴한 결과라고 볼 수 있다.

교육재원 확충 논리를 세우기 위해 교육계가 활용한 전략은 크게 두 가지라고 할 수 있다. 하나는 대통령 선거를 이용하는 전략이고, 다른 하나는 총량규모 제시 전략이다. 한국교원총연합회는 대통령선거에 대비하여 선거공약 건의서를 작성하여 각 당에 제시함으로써, 각 당이 경쟁적으로 교육재정 GNP 5% 확보를 선거공약으로 제시하도록 하였다. 대통령 선거라는 정치적 사건을 교육재정 확보에 끌어들임으로써, 교육재정 확보문제를 정책적인 문제가 아닌 정치적인 문제로 전환시키는 데 성공하였다. 이러한 전략 때문에 문민정부는 교육재정 GNP 5% 문제를 교육적인 문제가 아닌 정치적인 문제로 인식하게 되었다. 교육개혁위원회는 이러한 정치적 부담을 이용하여 청와대와 예산부처를 압박하는 전략을 구사하게 된다. 교육개혁위원회는 교육개혁 연계전략을 통해 예산부처를 끌어들이는 데는 성공하였으나 지방자치단체의 협력을 이끌어낼 수 없는 상황에 부딪히자, 당시 내무부의 요구를 수용하여 교육자치와 지방자치의 연계를 약속하고 지방자치단체의 법정 전입금 재원을 확보하였다(송기창[2000]).

3) 지방자치단체의 재정부담 확대로 인한 갈등

1950년대에는 초등교육에 대한 의무교육을 완성하고, 1960년대와 1970년대에는 중등교육 기회를 확대하는 과정에서 적정한 지방교육비의 확보는 시급한 현안 과제였다. 이러한 상황에서 「의무교육재정교부금법」은 의무교육의 확대를 뒷받침하기 위한 것이었고,「지방교육교부세법」은 중등 교육비의 확보를 위한 것이었으며, 1972년에 이 두 법의 주요 내용이 「지방교육재정교부금법」으로 통합되었다. 그간 지방자치단체의 재정자립도가 낮고 지방자치단체 간 재정여건 면에서 상당한 편차를 보이는 가운데, 지방교육비는 중앙정부 주도로 확보되고 배분되는 체제를 유지하여 왔다(조석훈[2006]). 지금도 지방교육재정 규모 중 국가지원금의 비중은 매우 높다.

그러나 1989년 담배소비세가 국세교육세에서 지방교육세로 이양되면서 담배소비세 전입금이 신설되었다. 1991년은 지방교육자치가 실시되면서 지방자치단체의 지방교육비에 대한 책임이 부각되었고, 1995년에 GNP 5% 교육재정 확보방안을 수립하면서 1996년부터 시·도세 전입금이 도입되었다. 그리고 2001년과 2005년 지방자치단체의 교육투자에 대한 책임과 역할을 제고한다는 목적으로 전입금 비율을 두 차례 확대하였다.

지방자치단체의 전입금 제도가 도입되고, 교육에 대한 재정부담이 확대됨에 따라 지방교육비의 부담책임에 대한 갈등과 논쟁이 시작되었다. 지방자치단체 교육비특별회계의 법정 전입금 비율이 확대되면서 지방자치단체의 반발이 일어났다. 2004년 중학교에 대한 의무교육이 전면 실시됨에 따라 정부는 「지

방교육자치에관한법률」과 「지방교육재정교부금법」의 개정을 통해 의무교육 관련 경비의 부담주체 및 지방교육재정의 지원구조를 재조정하려 하였다. 「지방교육자치에관한법률」 제39조 제1항을 개정하여 의무교육에 관련되는 경비를 국가가 부담하고 다만 중학교 의무교육 경비의 일부를 지방자치단체로 하여금 부담시킬 수 있도록 하고 있던 당시의 의무교육 관련 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 변경하고자 하였다. 또 「지방교육재정교부금법」 제11조 제1항을 개정하여 의무교육경비는 교부금 및 지방교육양여금으로 충당토록 하고, 의무교육기관 외 공립학교 교원의 봉급에 관해 일부(단, 서울특별시는 전액)를 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 충당하도록 하고 있던 법을 개정하여 의무교육경비를 교부금과 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 충당하도록 하였다. 이를 위해 봉급 전입금을 폐지하는 대신 시·도세 총액의 전입비율을 서울특별시의 경우 특별시세의 10%, 광역시·경기도의 경우 시·도세의 5%, 기타 도는 종전과 같이 3.6%로 확대·재조정하였다. 이 같은 지방자치단체의 재정부담 확대로 2004년 11월 서울특별시는 교육의 의무에 대해 국가가 책무성을 다하지 않고, 지방에 전가하고 있다는 논리로 권한쟁의심판을 헌법재판소에 청구하였다. 서울특별시가 청구한 권한쟁의심판의 요지는 의무교육 경비를 국가가 부담하지 않고 지방자치단체로 하여금 일부를 부담하게 하는 것이 헌법 제31조 제3항 '의무교육은 무상으로 한다'에 위배되고 지방자치 보장에 관한 헌법 제117조 제1항을 위배하여 자주재정권을 침해할 우려가 있다는 것이었다. 2005년 12월 헌법재판소 판결(헌법재판소[2006])에서는 의무교육 및 의무교육 무상이란 의무교육 경비를 중앙정부로서 국가가 부담해야 한다는 의미는 아니고, 중앙정부와 지방정부의 재정상황, 의무교육의 수준 등 요소를 고려하여 지방교육재정에 관한 입법자의 판단·선택권은 넓게 인정될 수 있다고 판결이 났다. 이러한 사건으로 지방자치단체에 대한 교육재정 부담의무는 더욱 확고해졌다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 교육재정 부담의 논란과 지방교육자치와 지방자치의 통합 논의는 끝나지 않는 오랜 과제로 남아 있다.

제4절 평가

1. 지방교육재정교부금제도를 통한 교육재원 확보 성과

지방교육재정교부금제도는 교육재원 확보제도인 동시에 교육재원 배분제도로 양면적 성격을 가지고 있다(송기창[2010]). 교육재원 확보 측면에서는 교부금 규모의 법정화를 통해 교육재원을 안정적으로 확보하는 데 중요한 장치가 되었고, 교육재원 배분 측면에서는 일정 수준의 교육서비스를 유지하는 기능과 재정여건이 서로 다른 지방자치단체의 교육여건을 형평화하는 데 기여하였다. 또한 지방교육재정교부금은 국고보조금의 성격과는 달리 국가가 재원의 용도를 지정하지 않고 있기 때문에 교육에 관한 자주재원으로서의 성격을 가지고 있다. 여기서는 교육재원 확보 · 배분의 측면에서 지방교육재정교부금제도의 성과를 크게 교육재정의 안정성과 교육재정 규모의 확대, 교육재정의 충족성, 재원배분의 형평성, 지방교육재정 운영의 자율성 신장으로 정리하였다.

1) 교육재정의 안정성

교육재정의 안정성은 교육재정의 안정적 확보라는 의미로 받아들여지고 있으나, 내용 면에 있어서는 다양한 함축적인 의미를 지니고 있다. 교육재정의 안정성은 교육재정의 적정 규모 확보라는 의미로 해석할 수 있으며, 혹은 교육재정이 법제화되는 것으로 해석할 수도 있다(송기창[2006]).

우리나라 초 · 중등교육(국립학교 제외)은 지방자치단체의 교육비특별회계(지방교육재정)에 의해 지원되고 있다. 지방교육재정의 재원은 크게 국가지원, 지방자치단체의 전입금, 자체수입 등으로 이루어져 있다. 재원 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 국가지원인 지방교육재정교부금이며, 이것이 지방교육재정에서 차지하는 비중은 2009년 결산 기준(48조 1,294억원)으로 약 63.5%(30조 5,739억원) 정도이며, 지방교육재정교부금법에서 정하고 있는 지방자치단체 법정부담금(지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시 · 도세 전입금, 학교용지일반회계부담금) 15.0%(7조 2,027억원)를 포함하면 지방교육재정의 약 78.5%(37조 7,766억원)가 법률에 의해 규모가 정해진다고 할 수 있다.

우리나라 교육재정의 확보 및 배분에 관한 책임은 상당부분 중앙정부에 의존하고 있으며, 재원을 확보하는 데 있어서 교부율을 법제화하고 있기 때문에 교육재정의 안정성에 결정적인 역할을 한다. 또한 공적 재원부담은 조세수입을 바탕으로 확보되고 재정재원 규모가 법제화되어 있기 때문에 재정의 확보 측면에서는 매우 안정적이라고 할 수 있다.

2) 지방교육재정 규모의 확대

실제 우리나라 지방교육재원의 확보와 배분에 관한 근간을 이루는 것이 바로 지방교육재정교부금제도이다. 의무교육 연한이나 무상 의무교육의 확대 실시, 교육환경 및 교육여건의 개선 등 초·중등학교의 질 제고를 위해 지방교육재정교부금법의 제·개정을 통해 내국세 교부율의 증가와 세계개편 등의 재원 변화를 꾀하는 등 끊임없이 재원을 확충하고자 노력하였고, 이 노력의 결과 교육비특별회계의 규모는 꾸준히 증가하여 왔다.

표 3-5 | 연도별 교육비 특별회계 재원내역

(단위: 억원, 당해 연도 예산)

	합계	국고부담					지방부담		
		계	교부금	지방교육 양여금	교육환경 개선 지원금	보조금	계	자체 수입	전입금
1977	4,763	3,667	3,620	–	–	47	1,096	780	116
1978	6,262	4,773	4,681	–	–	93	1,489	1,341	148
1979	8,230	6,535	6,437	–	–	98	1,695	1,490	205
1980	10,742	8,453	8,337	–	–	116	2,289	2,032	256
1985	26,449	19,494	19,486	–	–	8	6,955	6,405	550
1990	50,235	37,971	37,927	–	–	44	12,264	8,911	3,353
1995	122,514	102,694	72,090	29,870	–	734	19,821	12,984	6,837
2000	193,181	145,138	85,714	51,618	7,000	806	48,043	36,911	11,132
2001	222,026	157,288	119,779	36,244	0	1,265	64,738	19,020	45,718
2002	234,162	166,209	127,622	37,184	0	1,403	67,952	19,413	48,540
2003	258,541	186,703	144,532	41,082	–	1,089	71,838	19,083	52,755
2004	290,578	212,522	168,683	42,386	–	1,453	78,057	17,028	61,029
2005	306,370	215,684	174,954	39,772	–	958	90,686	30,093	60,593
2006	311,484	234,455	232,859	–	–	1,596	77,029	18,190	58,840
2007	336,241	254,969	251,231	–	–	3,738	81,272	18,014	63,258
2008	378,524	289,645	289,571	–	–	73	88,880	18,004	70,875
2009	400,031	306,019	305,994	–	–	25	94,012	19,729	74,283

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 「교육통계연보」.

3) 교육재정의 충족성

지방교육재정교부금제도는 교육환경 및 교육여건 개선에 관한 사회적 합의를 토대로 교육재원 확보에 많은 기여를 하였고, 이를 기반으로 하여 교육재원의 총량은 계속적인 증가 추세를 보이고 있다. 지방교육재정교부금법의 시행 초기에는 교육대상의 양적 확대를 위해 초등교육의 의무화, 중등교육의 의무화 실현을 위해 재원을 확충하였고, 최근으로 오면서는 교육의 양적 팽창과 더불어 질적 팽창을 위해 노력하고 있는 상황이다.

OECD 국가 GDP 대비 교육단계별 공교육비에 대한 정부부담 비율을 살펴보면, OECD 국가 평균 1998년 5.0%, 2000년 4.8%, 2002년 5.1%, 2004년 5.0%, 2006년 4.9%이었고 한국의 경우 1998년 4.1%, 2000년 4.3%, 2002년 4.2%, 2004년 4.4%, 2006년 4.5%로 여전히 OECD 국가평균에 비해 국공교육비에 대한 정부부담은 상대적으로 낮다. 그러나 학생 1인당 교육비를 살펴보면 1998년 초등학교 학생 1인당 교육비는 2,838달러로 OECD 국가평균(3,940달러) 대비 72.0%, 중등학교 학생 1인당 교육비는 3,544달러로 OECD 국가 평균(5,294달러) 대비 66.9% 수준이었던 것이 2006년 초등학교 학생 1인당 교육비는 4,935달러로 OECD 국가평균 대비 76.7%, 중등학교 학생 1인당 교육비는 7,261달러로 OECD 국가평균 대비 90.7% 수준까지 늘어났다. 그러나 교육재원의 확대로 학생 1인당 교육비가 증가하고 있으나 여전히 OECD 국가평균과 비교하여 보았을 때 상대적으로 낮아 교육재정이 충분하다고 보기 어렵다.

표 3-6 | 재원 및 교육단계별 GDP 대비 공교육비 비율(1998~2006년)

(단위: %)

		초등학교			중등교육			고등교육		
		계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담
1998	한국	7.0	4.1	3.0	4.0	3.2	0.8	2.5	0.4	2.1
	OECD 평균	5.7	5.0	0.7	3.7	3.5	0.4	1.3	1.1	0.3
1999	한국	6.8	4.1	2.7	4.0	3.2	0.8	2.4	0.5	1.9
	OECD 평균	5.5	4.9	0.6	3.6	3.4	0.3	1.3	1.0	0.3
2000	한국	7.1	4.3	2.8	4.0	3.3	0.7	2.6	0.6	1.9
	OECD 평균	5.5	4.8	0.6	3.6	3.4	0.3	1.3	1.0	0.3
2001	한국	8.2	4.8	3.4	4.6	3.5	1.0	2.7	0.4	2.3
	OECD 평균	5.6	5.0	0.7	3.8	3.5	0.3	1.4	1.0	0.3
2002	한국	7.1	4.2	2.9	4.1	3.3	0.9	2.2	0.3	1.9
	OECD 평균	5.8	5.1	0.7	3.8	3.6	0.3	1.4	1.1	0.3

		초등학교			중등교육			고등교육		
		계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담
2003	한국	7.5	4.6	2.9	4.4	3.5	0.9	2.6	0.6	2.0
	OECD 평균	5.9	5.2	0.7	3.9	3.6	0.3	1.4	1.1	0.4
2004	한국	7.2	4.4	2.8	4.4	3.5	0.9	2.3	0.5	1.8
	OECD 평균	5.7	5.0	0.7	3.8	3.6	0.3	1.4	1.0	0.4
2005	한국	7.2	4.3	2.9	4.3	3.4	0.9	2.4	0.6	1.8
	OECD 평균	5.8	5.0	0.8	3.8	3.5	0.3	1.5	1.1	0.4
2006	한국	7.3	4.5	2.9	4.3	3.4	0.9	2.5	0.6	1.9
	OECD 평균	5.8	4.9	0.8	3.8	3.4	0.3	1.5	1.0	0.5

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 「OECD 교육지표」.

표 3-7 | 학생 1인당 연간 공교육비 추이(1998~2006년)

(단위: 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액)

	초등학교		중등교육		고등교육	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
1998	2,838	3,940	3,544	5,294	6,356	9,063
1999	2,838	4,148	3,419	5,465	5,356	9,210
2000	3,155	4,381	4,069	5,957	6,118	9,571
2001	3,714	4,850	5,159	6,510	6,618	10,052
2002	3,553	5,313	5,882	7,002	60,047	10,655
2003	4,098	5,450	6,410	6,962	7,089	11,254
2004	4,490	5,832	6,761	7,276	7,068	11,100
2005	4,691	6,252	6,645	7,804	7,606	11,512
2006	4,935	6,437	7,261	8,006	8,564	12,336

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 「OECD 교육지표」.

4) 교육재정의 형평성

중앙정부가 지방교육재정 운영에 개입하는 가장 중요한 이유는 시·도 간 재원배분의 형평성을 유지하는 것이라 할 수 있다. 지방교육재정교부금법 제1조에 명시된 바와 같이 지방교육재정교부금은 지방자치단체의 재정자립도나 빈부의 격차로 인하여 발생하는 교육기회의 불균형과 교육의 질적 격차를 해소하기 위하여 국가 또는 중앙정부가 지방교육자치단체에 교육재정을 지원하는 것으로 교육서비스의 형평성을 제고하는 데 주요 목적을 두고 있는 것이다(송기창[2006]). 이를 위해 지방교육재정교부금제도의 보통교부금의 배분은 각 지방자치단체의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 배분하기 때문에 각 지방자치단체의 재정여건을 충분히 고려하여 교육에 필요한 재원을 균형 있게 배분한다고 평가 할 수 있다.

5) 지방자치단체 교육재정 운영의 자율성

지방교육재정교부금은 국가가 교육자치단체에 교부하는 재원이기 때문에 지방교육재정교부금법의 도입 초기와 같이 항목별로 재원을 배분할 경우에는 지방교육자치의 자율성을 제약할 가능성이 높다. 그러나 지방교육자치의 효율성이나 자율성이 강조되고 있는 시대적 상황을 고려하여 2005년부터 도입된 재정 배분방법은 학교신설비와 지방채 원리금 상환을 제외한 모든 사업재정 수요를 폐지함으로써 지방의 자율권을 최대한 보장하고 있다(송기창[2006]).

교부금을 배분하는 과정에서 국가가 지방자치단체에 대하여 영향력을 행사하는 통로는 두 가지이다. 하나는 보통교부금의 수요를 산정하는 과정이며, 다른 하나는 특별교부금을 교부하는 과정이다. 여기서 교부금 배분상황에 대해 교부금법 제13조에 교부금액에 대한 이의신청 규정을 신설한 것도 지방의 자율성을 신장하는 데 기여하였다.

사업성을 갖는 특별교부금의 재원 규모를 줄인 것도 지방의 자율성 신장에 긍정적인 요소로 평가할 수 있다. 2001년 개정된 교부금법에 의하면 교부금의 재원 중 보통교부금의 재원은 10/11(90.9%), 특별교부금의 재원은 1/11(9.1%)에 해당하는 재원을 배분하였다. 그러나 2004년에는 보통교부금의 재원은 100분의 96(96%), 특별교부금의 재원의 교부금 재원의 100분의 4(4%)로 보통교부금의 재원을 증가시키고, 특별교부금의 재원을 감소시켜 지방에 총액으로 배분되는 재원의 양을 확충하여 자율성을 신장시켰다.

2. 안정적 교육재원 확보가 가져온 한국 교육발전

지방교육재정교부금제도는 법정제도로 교육재원의 안정적 확보와 교육에 필요한 재원을 충족시키는 주요한 힘이 되어 왔다. 이렇게 확보된 재원은 단순한 재원의 확대를 가져온 것이 아니라 한국 교육발전의 원동력이 되었다. 지방교육재정교부금제도를 통해 안정적으로 확보된 재원을 기반으로 교원의 양적 확대는 물론 질적 보장이 가능하였고, 1960~70년대 급증하는 교육기회 확대의 사회적 요구를 충족시켰다.

첫째, 교육재원의 안정적 확보는 교원의 양적 확대 및 질적 보장을 가능하게 했고, 이러한 교원확보를 통해 교육의 질을 개선할 수 있었다. 교원은 교육의 질을 결정하는 가장 중요한 변수이다. 또 교원의 인건비는 교육재정에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 1960~70년대 교육기회 확대 요구가 급증하였고 이 과정에서 교육기회 확대를 위해 교육시설 기반을 조성하는 것 못지않게 우수한 교원확보가 필요했다. 지방교육재정교부금제도를 통한 안정적 교육재정 확보는 교원 수의 양적 확대를 통해 교육여건을 개선하였으며, 교원의 신분(국가공무원) 및 보수의 보장과 같은 교원의 질적 보장을 통해 우수한 교원을 유치하는 데 기여하였다.

둘째, 교육재원의 안정적 확보는 교육기회의 확대보장이라는 사회적 요구를 충족시켰다. 1968년 중학교 무시험입학제도와 1974년 고교평준화정책 시행 등을 통해 의무교육에서 중등교육으로 교육수요가 급증하였고, 이같은 교육기회의 확대 요구는 사회적 요구가 되었다. 교육기회를 확대하기 위해서는 무엇보다 교육서비스를 제공할 수 있는 재원확보가 필요했고, 이 과정에서 지방교육재정교부금 재원 구조의 변화를 통해 교육기회 확대를 위한 재원을 확보하려고 노력하였고, 이를 기반으로 교육기회 확대라는 사회적 요구의 충족이 가능했다.

제5절 시사점

한국의 경우, 짧은 기간 동안에 고도의 경제성장을 이루도록 이끌어준 힘과 미래의 성장엔진을 교육에서 찾고 있다. 이는 교육이 국가발전의 원동력이라 믿고 교육에 지속적인 투자를 멈추지 않았기 때문에 가능했다. 여기서는 한국에서 안정적인 교육재원 확보를 가능하게 했던 지방교육재정교부금제도의 변천과정 및 추진과정에서의 갈등해소 방안 등을 토대로 안정적 교육재원 확보를 꾀하려는 개도국에게 줄 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다

첫째, 교육재원의 안정적 확보를 위해 법률적 예산을 통한 재원확보 방안을 마련하는 것이 필요하다. 한국의 지방교육재정교부금법은 지방교육재정의 규모를 결정하는 핵심적인 열쇠가 되어왔다. 다시 말해 교육재원의 안정적 확보를 위해 국가에서 지방자치단체로 지원하는 교육재정의 규모를 법정화하고, 지방자치단체의 전입률을 법률적으로 명시하여 교육재정을 안정적으로 확보할 필요가 있다. 한국의 경우, 지방교육재정교부금법의 개정과정에서는 교부금의 재원이 내국세 일정비율을 11.8%에서, 13%, 19.4%, 20%, 2010년 현재 20.27%와 같이 조정하여 법정 재원 규모를 확대하여 교육재원을 확보하였다. 그리고 시·도세의 법정전입률은 2.6%에서 3.6%로 확대한 것뿐만 아니라 지방자치단체 재정여건의 불균형을 해소하기 위하여 재정여건이 좋은 특별시와 광역시의 경우 법정전입률(10%, 5%)을 확대하여 교육재정 규모를 키우기도 하였다. 그러나 국가와 지방재정의 한계와 투자의 우선순위 등을 고려할 때 교육재원 확대를 위한 법제화는 결코 쉽지 않다. 또 내국세 및 복잡한 세제와 연계되어 있기 때문에 세제 개편에 재원 규모가 매우 민감하게 연결되어 있어 세제개편과정에서의 조정이 매우 어렵다. 그렇지만 지방교육재정에 대한 법정 재원의 확정은 경제상황 및 여러 정책적 변수로 가감될 수 있는 예산이 아니라 교육만을 위해 할당된 재원임을 의미하며 이러한 점 때문에 안정적인 교육재원 확보를 보장할 수 있다.

둘째, 지방교육 행·재정 시스템의 자율성과 독자성을 가지기 위해서는 일반 행정시스템과 구분되는 별도의 교육행·재정 운영 시스템을 구축할 필요가 있다. 한국의 경우 일반재정과 교육재정을 분리 운영하고 있는데 이는 교육재원 확보에 있어 안정성을 보장하고 있다.

셋째, 교육재정의 투명성과 효율성 제고를 위해 교육재정 배분 방법의 과학적 접근 노력이 필요하다. 중앙정부에서 지방정부로 교육재정을 배분할 때는 기준재정 수요와 수입을 정확히 예측할 필요가 있으며, 지방정부에서 다시 단위학교로 재정배분하는 과정에서도 과학적 방법으로 산출된 기초를 적용할 필요가 있다.

마지막으로, 교육재정의 확보를 위해서는 적극적으로 정치적 공략을 활용하는 방안이 있다. 국민의 교육적 열망을 해갈시켜 주기 위해 정치적으로 이슈화시키고 이를 정치적 공략으로 발전시켜 교육재원을 안정적으로 확보방안을 마련하는 것이다. 한국의 경우 국민들의 높은 교육열과 교육에 대한 국민의 기대를 적극 반영하기 위해 대통령 선거 시 교육예산 확보 방안에 대한 공약은 빠지지 않고 제안되어 왔다. 이러한 과정에서 제14대 대통령 선거 때에는 GNP의 5% 교육재정 확보 공약이, 제15대 대통령 선거 때에는 GNP의 6% 교육재정 확보공약이 제안되기도 하였다. 이른바 GNP 5% 교육재정 확충이라는 의제는 한국의 교육성장에 크게 뒷받침한 재정정책이었다. 이 논의의 시작은 1987년 교육개혁심의회가 처음 제기하였으며, 이후 20년간 꾸준한 정치적 · 국가적 의제로 작동하고 있다.

정치적 공약을 통해 국가 차원에서 교육 재정을 확보하기 위해서는 국가발전과 미래 사회를 위해 교육적으로 절실히 필요한 사업을 개발하여야 한다. 이렇게 개발한 사업이 합리적이고, 정당성을 가진다면 국민의 지지와 동의를 얻게 될 것이고, 정치적 지지를 얻게 될 것이며 이는 교육재원 확보에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

참고문헌

공은배 · 송기창 · 우명숙 · 천세영, 『한국 교육재정 구조개편 방향 설정 연구』, 한국교육개발원, 2007.

교육과학기술부, 『2008회계연도 교육비특별회계 세입 · 세출 결산 분석 결과』, 2009.

교육과학기술부, 『2009회계연도 교육비특별회계 세입 · 세출 결산 분석 결과』, 2010.

교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 한국교육개발원, 각년도.

교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『OECD 교육지표』, 한국교육개발원, 각년도.

교육부, 『교육50년사』, 1998.

김윤태, 『교육재원의 확보』, 『교육재정경제학 백과사전』 하우동설, 2001.

박동선, 『GDP 대비 적정교육재정 규모』, 단국대학교 대학원 박사학위 논문, 2005.

송기창, 『지방교육재정정책 변화과정 분석연구』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1994.

송기창, 『교육재정 GNP 5% 확보정책의 반성과 교훈』, 교육재정경제연구 9(1), pp.1-27, 2000.

송기창, 『보통교부금의 합리적인 교부기준 개발 연구』, 서울특별시교육청, 2005.

송기창, 『지방교육재정교부금법의 운용성과와 개정방향』, 교육재정경제연구 15(2), pp. 129-164, 2006.

송기창, 『지방교육재정 효율화를 위한 시도교육청 예산담당관 워크숍 자료집』, 한국교육개발원, 2010.

양원영, 『지방교육재정교부금법의 변천과정과 개정방향』, 한국교육재정경제학회 제51차 학술대회, pp. 21-38, 2008.

윤정일, 『교육재정학』, 서울: 세영사, 1992.

조석훈, 『지방교육재정교부금법에 의한 지방자치단체 일반회계 전입금 제도의 변천과정』, 교육재정경제연구 15(2), pp. 1-23, 2006.

천세영 외, 『지방교육재정 구조 혁신 전략 연구』, 교육인적자원부 · 한국교육학술정보원, 2006.

천세영, 『한국교육과 교육재정연구』, 학지사, 1999.

최준렬, 『교육재정 확보의 전망과 과제』, 한국교육재정경제학회 제54차 학술대회, pp. 27-44, 2007.

헌법재판소, 『서울특별시와 정부간의 권한쟁의』, 공보 제111호, pp. 80-87, 2006.

지방교육재정교부금법 및 동법 시행령 시행규칙(www.law.go.kr).



기획재정부 427-725, 경기도 과천시 관문로 88번지 정부 과천청사
Tel. 02-2150-7732 www.mosf.go.kr

한국개발연구원 130-740, 서울시 동대문구 회기로 49
Tel. 02-958-4114 www.kdi.re.kr

94320
9 788980 635689
ISBN 978-89-8063-568-9

2010 경제발전경험 모듈화 사업

- 130-740, 서울시 동대문구 회기로 49
- **Tel. 02-958-4206**
- www.ksp.go.kr