

教育財政의 構造와 財源擴充方案

한국조세연구원

序 言

우리나라의 量的인 教育水準이나 私的인 教育熱은 가히 世界的이라 할 수 있으며 이를 통한 人的 資本의 擴充이 결국 오늘의 經濟成長에 도움을 주었다는 점도 부인할 수 없다. 그러나 다른 한편으로는 과도한 사교육비 지출 등 문제점이 제기되고 있으며, 世界化의 물결을 수용하면서 이를 주도해 나가기 위한 創造的이고 國際化된 人力을 養成하기 위해서는 教育의 質的 水準이 획기적으로 개선되어야 한다는 데 대해서 또한 異見의 여지가 없다.

우리나라 教育의 질적 수준을 획기적으로 개선하기 위해서는 公教育費 規模를 擴大하여야 한다는 점에 대해서는 관계, 학계 또는 교육계, 경제계를 불문하고 대체로 의견의 일치를 보고 있으므로 앞으로 해결해야 할 과제는 어느 수준까지, 어떻게 확대해야 하는가에 대한 해답을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 교육도 정부가 수행해야 하는 여러 가지 기능 중의 하나이므로 教育財政 擴充에 대한 논의는 국가 경제 전체의 틀 속에서 정부의 여러 가지 기능에 대해 效率的으로 資源을 配分해야 한다는 관점에서 진행되어야 할 것이다. 그러나 교육계를 중심으로 이루어지고 있는 현재의 教育財政 擴充에 대한 논의의 대부분은 다른 부문을 무시한 채 教育部門만을 고려하여 벤치마킹된 목표를 달성하는 데 주안점을 두고 있다는 점에서 한계가 있다.

그러므로 본 보고서에서는 教育의 經濟的인 側面에 중점을 두어 교육재원의 확충방안을 모색하였다. 즉, 교육계에서 제시한 교육개혁 목표보다는 경제적으로 유사한 다른 나라들의 教育費 支出規模, 教育投資의 收益率, 그리고 政府의 다른 부문에 대한 投資規模, 教育費의 效率的인 調達方案, 教育費 調達體系의 所得再分配 效果 등에 주의를 기울여 시장기구 및 경쟁의 원리를 충분히 활용하는 教育財政 擴充

方案을 모색하는 데 중점을 두었다. 교육개혁방안이 발표되고 이에 따른 재원확충 논의가 활발한 현 시점에서 본 연구는 教育財政에 대한 長期的인 政策方向을 설정하는 데 일조를 할 수 있을 것으로 판단된다.

본 보고서에서는 우리나라 教育의 質的 水準을 경제력에 적합한 수준으로 끌어올리려면 매년 지출되는 政府의 教育費 規模를 대체로 현재보다 30% 이상 增加시켜야 하는 것으로 추정하였다. 그리고 중앙정부가 公負擔 教育費의 대부분을 부담하는 中央集權化된 教育費 調達體系가 비효율적이라는 점, 국제적으로 비교하여 볼 때 教育部門의 경우 정부의 다른 기능에 비해 비교적 세계적 수준에 가까운 支出規模에 도달하였다는 점, 지나친 私負擔 教育費 依存에 대한 문제점 등을 고려하여 앞으로 公教育財源의 擴充은 사교육을 공교육으로 흡수하여 사교육비를 공교육비로 전환하고 지방정부의 教育財政에 대한 寄與를 증가시키는 방향으로 이루어져야 한다는 정책방향을 설정하고 구체적인 정책방안을 제시하였다.

本 報告書는 本 研究院의 朴釘洙 박사와 安鍾錫 박사의 공동집필로 완성되었다. 저자들은 연구에 필요한 자료의 수집 및 분석, 그리고 원고정리를 도와준 本院의 林駿, 徐廷珠, 金正紘 연구원, 趙明熙 연구조원에게 깊은 감사를 드리고 있다. 또한 귀중한 논평을 해주신 韓國教育開發院의 孔銀培 박사와 延世大學校 尹建永 교수, 그리고 本院의 張槿鎬 박사에게도 사의를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해와는 무관함을 밝혀둔다.

1996年 4月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

目 次

第1章 序 論	11
第2章 教育서비스의 經濟的 特徵과 教育에 대한 政府의 役割	15
第1節 教育서비스의 經濟的 特徵	15
第2節 教育에 대한 政府의 役割	21
1. 效率性 提高	21
2. 所得再分配	28
3. 政府가 選擇할 수 있는 代案	30
第3章 主要國의 教育費 調達體系	33
第1節 主要 先進國의 教育投資 現況	33
第2節 美國의 教育費 調達體系	43
1. 教育行政構造	43
2. 教育費 調達體系	46
3. 教育費支出의 地域別 隔差	52
第3節 캐나다의 教育費 調達體系	55
1. 教育行政構造	55
2. 教育費 調達體系	57
第4節 日本의 教育費 調達體系	61
1. 教育行政構造	61
2. 教育費 調達體系	62
第5節 要 約	67

第4章 우리나라 教育費 調達體系의 現況 및 問題點	69
第1節 教育財政體系	70
第2節 教育投資規模 및 教育費 分擔構造	73
第3節 中央政府의 教育財源構造	78
1. 中央政府 教育財政의 現況	78
2. 地方教育財政交付金制度의 變遷過程	81
3. 教育稅制度의 變遷過程	84
第4節 地方自治團體의 教育財政	87
第5節 私立學校 財政	94
第6節 私教育費	97
第7節 우리나라 教育費 調達體系의 問題點	99
1. 우리나라 教育費 調達體系의 效率性	99
2. 우리나라 教育費 調達體系의 衡平性	103
3. 要約 및 其他 問題點	108
第5章 教育投資財源 所要 展望	110
第1節 우리나라의 教育投資規模에 대한 評價	111
第2節 1987年 教育改革審議會의 展望	116
1. 改革課題	116
2. 財政需要 推定	117
第3節 1993年 韓國教育開發院의 展望	118
1. 改革課題	118
2. 財政需要 推定	119
第4節 教育改革委員會 第1次 公聽會 展望	122
1. 改革課題	122
2. 財政需要 推定	123
第5節 1995年 教育改革委員會의 展望	125
1. 改革課題	125
2. 財政需要 推定	125
第6節 國際比較를 통한 教育財政需要 推定	129

第 6 章 우리나라 教育費 支出規模의 評價	137
第 1 節 教育費 支出規模의 國際比較	138
第 2 節 教育投資의 收益率 分析	142
第 3 節 政府支出構造의 國際比較	147
1. 政府支出構造의 國際比較指數	148
2. 政府支出函數의 推定	150
3. 國際比較指數의 推定結果 및 示唆點	152
第 7 章 教育財源 擴充方案	154
第 1 節 教育財源 擴充의 基本方向	154
第 2 節 公教育의 多樣性 確保를 통한 私教育의 吸收	161
第 3 節 中央政府 教育財政의 單純化	166
第 4 節 地方教育財政의 擴充	170
1. 教育行政構造 改編	171
2. 地方稅의 擴充	175
3. 地方公債의 活性化	184
第 5 節 公教育에 대한 民間寄附金의 擴大	186
1. 寄附金의 定義와 現況	186
2. 寄附金의 損金算入 및 特別控除 擴大	187
3. 寄與入學制度의 導入	189
第 8 章 要約 및 結論	191
參 考 文 獻	195

表 目 次

〈表 3- 1〉 世界 各國의 所得水準別 就學率과 教師 1人當 學生數	34
〈表 3- 2〉 OECD 會員國의 GDP 對比 公教育費 比重(1992) ...	37
〈表 3- 3〉 OECD 會員國의 學生 1人當 教育費 規模(1992) ...	39
〈表 3- 4〉 政府豫算 對比 教育費支出 比重(1992)	40
〈表 3- 5〉 政府階層別 公負擔 教育費의 負擔比重(1992)	42
〈表 3- 6〉 美國의 公共部門과 民間部門의 教育費 分擔構造 (1992)	47
〈表 3- 7〉 美國의 政府階層別 教育費 分擔構造(1992)	48
〈表 3- 8〉 美國의 政府階層別 歲入構造(1990/91)	50
〈表 3- 9〉 美國의 政府階層別 政府支出의 機能別 構造 (1990/91)	51
〈表 3-10〉 住民 1人當 教育費 規模의 州別 比較(1990/91)	53
〈表 3-11〉 캐나다의 政府·民間間 教育費 分擔構造(1992)	57
〈表 3-12〉 캐나다의 政府階層別 教育費 分擔構造(1992)	58
〈表 3-13〉 캐나다의 州別 政府階層間 教育費 分擔構造	59
〈表 3-14〉 캐나다의 州別 地域總生産에 대한 公負擔 教育費 比重	60
〈表 3-15〉 日本의 教育財政財源의 政府·民間間 分擔構造(1992)	63
〈表 3-16〉 日本 公教育費의 各級 政府別 分擔構造(1992)	63
〈表 3-17〉 日本의 地方教育費 財源內譯(1993)	65
〈表 3-18〉 日本의 公教育費, 國民總生産 및 政府豫算規模	66
〈表 4- 1〉 教育費 分擔構造(1994)	73
〈表 4- 2〉 初·中等教育費 分擔構造(1994)	76

〈表 4- 3〉 中央政府 教育財政(1994).....	79
〈表 4- 4〉 教育費豫算의 對政府豫算 比重	80
〈表 4- 5〉 地方教育財政交付金制度의 變遷	83
〈表 4- 6〉 教育稅 課標 및 稅率의 變遷內譯.....	86
〈表 4- 7〉 教育稅 徵收規模와 增加率	87
〈表 4- 8〉 地方教育費 特別會計 歲入·歲出 決算 內譯(1994)	88
〈表 4- 9〉 地域別 教育費 比較(1994)	93
〈表 4-10〉 私立初·中等教育機關의 財政(1994年 決算)	95
〈表 4-11〉 私立大學(校) 財政(1994)	96
〈表 4-12〉 公教育費와 私教育費의 比較(1994)	98
〈表 4-13〉 年間 教育費 總量 規模와 增加率	105
〈表 4-14〉 課外家口 比率과 月平均 課外費	105
〈表 4-15〉 所得區間別 平均教育費負擔率	106
〈表 5- 1〉 初等學校 老朽建物數(1994).....	113
〈表 5- 2〉 學校級別 學級當 學生數	114
〈表 5- 3〉 初等學校 2部制 以上 授業 學校數 및 學級數	114
〈表 5- 4〉 過大學校數	115
〈表 5- 5〉 1987年 教育改革審議會에서 推定한 教育改革을 위한 追加財政需要	117
〈表 5- 6〉 韓國教育開發院에서 推定한 教育改革課題 推進을 위한 追加財政所要額	120
〈表 5- 7〉 教育改革委員會 第1次 公聽會 教育財政 所要 展望	123
〈表 5- 8〉 教育改革委員會 第1次 公聽會 教育財政 歲入 展望	124
〈表 5- 9〉 教育財源 不足額(教育改革委員會 第1次 公聽會 推定)	124
〈表 5-10〉 教育改革委員會의 教育財政 擴充計劃.....	127
〈表 5-11〉 分析對象國家의 所得階層別 分布	131
〈表 5-12〉 學生 1人當 公負擔 教育費와 1人當 GNP	132
〈表 5-13〉 學生 1人當 公負擔 教育費의 推定結果	133

〈表 5-14〉 學生 1人當 公負擔 教育費 推定值와 實際值의 比較(1991)	134
〈表 5-15〉 教育費 追加需要額 推定	136
〈表 6- 1〉 우리나라의 教育費 負擔能力 推定結果(1991)	139
〈表 6- 2〉 우리나라의 教育費 追加負擔能力 推定(1996~1998)	141
〈表 6- 3〉 우리나라의 學校級別·性別 教育投資 收益率	143
〈表 6- 4〉 世界 各國의 教育投資 收益率	146
〈表 6- 5〉 政府支出과 教育費支出의 國際比較指數	152
〈表 7- 1〉 課外教育費 推定	162
〈表 7- 2〉 學校級別 學生 1人當 公教育費(1994)	163
〈表 7- 3〉 1995年 大學(校) 納入金 現況 (1人當 年額)	165
〈表 7- 4〉 綜合土地稅 稅率 引上에 따른 教育財源 確保 規模	179
〈表 7- 5〉 財產稅 稅率 引上에 따른 教育財源 確保 規模	179
〈表 7- 6〉 住民稅 改編에 따른 地方教育財源 擴充效果	180
〈表 7- 7〉 담배消費稅 引上에 따른 稅收 增大 展望	183

圖 目 次

[圖 2-1] 클럽財의 適正供給規模	17
[圖 2-2] 教育서비스의 適正供給規模	24
[圖 2-3] 教育서비스의 適正供給規模 - 外部效果에 비해 私的 便益이 클 경우	25
[圖 2-4] 政府의 教育費支援과 教育供給規模	27
[圖 3-1] 美國 初·中等教育費의 政府階層別 負擔構造 推移	45
[圖 4-1] 우리나라 教育財政의 흐름	71
[圖 5-1] 學校級別 教員 1人當 學生數의 國際比較(1993)	112

第1章 序 論

우리나라 정부의 정책 중 국민의 가장 큰 관심을 모으고 있는 분야 중의 하나로 교육을 들 수 있을 것이다. 이는 다른 대부분의 국가에서도 마찬가지겠지만 우리 국민의 교육에 대한 관심이 특히 높다는 것은 재론의 여지가 없다. 우리 국민의 교육에 대한 높은 관심은 빠른 經濟成長을 達成하는 데 원동력이 되었다는 평가를 받고 있지만 다른 한편으로는 지나친 입시경쟁과 과도한 사교육, 입시위주의 학교교육 등 많은 문제를 야기하였으며 이러한 문제들이 國家經濟의 效率性を 阻害하고 있다는 비판을 받고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 1987년 교육개혁심의회에서 교육개혁안을 발표한 바 있으며 그 이후에도 이러한 작업은 꾸준히 지속되어 왔다. 특히 현 정부에서는 대통령의 특별한 관심하에 교육개혁위원회를 발족하여 오랜 연구를 수행하였으며, 1995년 5월에는 '열린 교육'을 목표로 하는 教育改革案을 發表하였다.

이와 같이 교육개혁에 대해 많은 관심을 기울여 온 결과 최근 우리나라의 교육여건이 상당히 개선되기는 하였지만 아직도 많은 기본적인 문제들이 존재하고 있다. 높은 관심에도 불구하고 우리나라 교육의 기본적인 문제들이 쉽게 개선되지 못하는 원인으로는 여러 가지가 있으나 그 중 중요한 것으로 教育財政의 增加 速度가 획기적인 교육개혁을 달성할 수 있을 만큼 빠르게 이루어지지 못하였다는 점을 들 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 김영삼 대통령은 선거 공약을 통해서 교육비를 GNP의 5% 수준으로 증가시켜 우리나라 교육의 질적 수준을 제고하는 데 기여하도록 하겠다고 발표하였다. 1995년 5월에 발표된 교육개혁안에서도 教育委員會는 많은 재정지

출을 요하는 教育改革案을 발표하면서 教育改革을 성공적으로 달성하기 위해서는 GNP의 5% 수준으로 교육비를 증가시켜야 한다는 주장을 되풀이하였다. 그러나 구체적인 재정수요 규모와 이를 충족시킬 수 있는 방안을 제시하지 못하였으며, 우여곡절 끝에 1995년 8월, 교육개혁을 뒷받침하기 위한 추가재원(1996년부터 1998년까지 3년간 9조 4천억원)은 中央政府와 地方自治團體가 一般會計에서 각각 30%와 20%씩 조달하고 나머지 50%는 불가피하게 教育稅를 擴充하여 조달하도록 하는 교육재정 확보방안을 확정하였다.

교육도 정부가 수행해야 하는 여러 기능 중의 하나이므로 교육재정 확충에 대한 논의는 국가경제 전체의 틀 속에서 정부의 여러 가지 기능에 대해 효율적으로 자원을 배분하여야 한다는 관점에서 이루어져야 할 것이다. 그러나 교육계를 중심으로 이루어지고 있는 현재의 교육재정 확충 논의는 대부분 다른 부문들을 무시한 채 교육부문만을 고려하여 設定된 目標를 달성하는 데 주안점을 두고 있다. 예를 들면 1987년 교육개혁심의회는 48개 교육개혁과제를 선정하여 이를 달성하기 위한 교육재정 확충방안을 발표하였는데, 그 개혁과제 중에는 세계 최고의 선진국에서도 40%에 불과한 고등교육 취학률을 65%로 끌어올린다는 야심적인 계획이 포함되어 있었다. 또한 1995년 5월 教育改革委員會에서 제시한 教育改革案을 보더라도 교육재정과 관련하여서는 단지 GNP 5% 수준의 교육비 확보라는 규범적인 목표만 설정되어 있을 뿐이며, 그 후 재정경제원에서 제시한 教育財政 擴充方案은 담배소비세에 교육세를 부가하는 방안, 교통세에 교육세를 부가하는 방안 등 경제적인 논리로서는 납득하기 어려운 방법으로 이미 설정된 규범적 목표를 달성하는 데에만 치중하고 있다.

이러한 문제의 인식하에서 본 연구에서는 教育의 '經濟的'인 측면에 중점을 두어 교육재정 확충방안을 모색하고자 하였다. 즉, 국가경제의 효율성, 정부자원 배분의 효율성을 무시한 채 교육계에서

설정한 임의적인 목표를 달성하기 위한 교육재정 확충방안을 모색하는 것이 아니라 政府資源의 效率的 配分을 통해 國家經濟의 效率性を 提高하고 동시에 政府의 중요한 목표인 衡平性を 提高하는 교육재정 확충방안을 도출하고자 하였다. 그러므로 교육재정 확충방안을 모색하는 데 있어서 교육계에서 제시한 교육개혁 목표보다는 경제적으로 유사한 다른 국가의 교육비 지출규모, 교육투자의 수익률, 그리고 정부의 다른 부문에 대한 투자규모, 교육비의 효율적인 조달방안, 교육비 조달체계의 소득재분배 효과 등에 대해 주의를 기울여 시장기구 및 경쟁의 원리를 충분히 활용하는 長期的인 教育財政 擴充方向을 모색하는 데 중점을 두었다.

본 연구는 총 8개의 章으로 구성되어 있는데 序論인 本章에 이어지는 第2章에서는 교육서비스의 경제적 성격과 정부 개입의 필요성, 개입의 방법 등에 대해서 논의하였다. 第3章에서는 주요 외국의 교육비 조달체계에 대해 검토하였는데 OECD 회원국을 중심으로 교육비 규모와 정부 대 민간의 교육비 분담구조, 공부담 교육비의 각급 정부별 분담구조 등을 검토하고 나서 우리나라 교육정책 수립에 커다란 영향을 미치는 미국과 캐나다, 일본의 교육행정구조, 교육비 조달체계 등을 보다 구체적으로 검토하였다.

第4章에서는 우리나라의 교육투자 현황과 교육비 조달체계를 살펴보고 앞서 검토한 교육서비스의 경제적 특성과 외국의 교육비 조달체계에 비추어 볼 때 우리나라 教育費 調達體系는 어떠한 특징을 갖고 있으며, 개선하여야 할 問題點은 무엇인지 검토하였다.

第5章에서는 현재 우리나라의 教育投資 規模를 살펴보고 교육개혁심의회, 교육개혁위원회 등에서 전망한 향후 교육투자수요를 검토한 다음 국제비교를 통해 현재의 양적 공급규모를 그대로 유지하면서 質的 水準을 國際的인 水準으로 제고하는 데 필요한 교육재정 수요를 전망해 보았다. 그리고 第6章에서는 역시 國際比較를 통해 우리나라와 경제력이 유사한 다른 국가의 교육투자 규모를 추정하

고, 교육투자 수익률 분석, 정부지출구조의 국제비교 등을 통해 우리나라의 教育投資 餘力을 推定하였다.

第7章에서는 이전까지의 분석을 바탕으로 教育財源 擴充方案을 제시하였다. 먼저 교육재정 확충의 기본방향을 설정한 후 사교육비를 흡수하여 공교육비를 확대하는 방안, 중앙정부 교육재정의 효율성 제고를 통해서 실제적인 교육투자를 증대하는 방안, 지방정부의 교육투자 증대 방안, 그리고 공교육에 대한 민간 기여의 확대 방안 등에 대해서 보다 구체적으로 검토하였다. 마지막으로 第8章에서는 本 研究의 結果를 要約·整理하였다.

第2章 教育서비스의 經濟的 特徵과 教育에 대한 政府의 役割

적절한 교육재정 규모와 재원조달체계를 파악하기 위해서는 교육에 있어서 정부의 역할, 즉 정부가 교육서비스 공급에 개입하는 목표를 먼저 규명해야 할 것이다. 이를 위해서 本章에서는 교육서비스의 經濟的 特徵들을 살펴보고 교육서비스 공급에 정부가 참여해야 하는 이유, 참여하는 방법을 검토한다.

第1節 教育서비스의 經濟的 特徵

재화를 그 경제적 성격에 따라 私的財貨(private goods)와 公共財(public goods)로 구분할 때 교육서비스가 어느 쪽에 포함될 것인가는 명확하지 않다. 왜냐하면 教育서비스는 사적재화의 성격과 공공재의 성격을 동시에 내포하고 있기 때문이다.

일반적으로 교육서비스는 특정한 시간에 특정한 장소에서만 제공되며, 그 장소에 입장하기 위해서 소비자들은 費用을 지불해야 하고 비용을 지불하지 않은 사람들은 서비스를 제공받을 수 없다는 점에서 사적재화에 가깝다고 할 수 있다. 한편 특정한 시간에 특정한 장소에 입장한 사람들에게 대해서는 그 곳에 입장하기 위해서 지불한 비용의 크기에 상관없이 同等한 量의 서비스가 提供된다는 관점에서 교육서비스는 공공재적 성격을 갖고 있다. 그러므로 교육서비스는 순수한 공공재 또는 순수한 사적재화라기보다는 사적재화와 공공재의 성격을 모두 갖고 있는 準公共財(quasi-public

goods) 또는 Buchanan(1965)이 이야기하는 클럽財(club goods)라고 할 수 있다.

Buchanan은 여러 소비자들이 동시에 사용할 수는 있으나 너무 많은 소비자들이 동시에 사용하고자 할 경우 混雜費用(congests cost)이 발생하는 재화를 클럽재라 부르고 클럽재를 효율적으로 공급하는 문제에 대해 분석하였다¹⁾. 헬스클럽이나 나이트클럽 등의 각종 클럽이나 공원 등과 같은 재화가 클럽재에 포함된다. 많은 경우에 클럽재 소비자는 일정한 입회비를 지불하고 클럽에 가입하게 된다. 클럽회원의 수가 적을 때에는 사용자들의 수가 증가함에 따라 클럽회원들이 얻는 효용도 증가하게 된다. 왜냐하면 시설을 같이 사용하고 대화를 나눌 수 있는 사용자들이 조금 있는 편이 전혀 없는 경우보다는 사용자가 시설이용을 통해 얻을 수 있는 便益(psychic benefit)이 더 크기 때문이다. 또한 회원수가 증가함에 따라 각 개인이 부담해야 하는 비용도 감소한다. 그러나 어느 단계를 지나게 되면 회원의 증가로 인해 클럽이 혼잡해지고 회원들의 효용 또는 생산성이 감소된다. 회원수가 지나치게 많아지면 혼잡비용이 커져서 個人이 負擔하는 費用이 會員數 增加와 함께 증가할 수 있다.

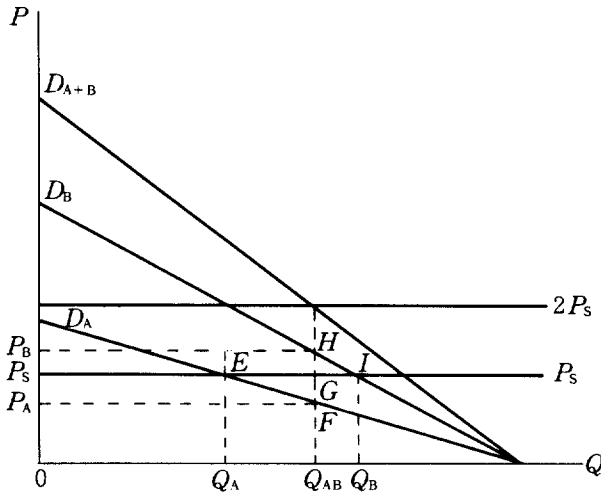
Buchanan에 의하면 주민들이 완전한 정보를 갖고 있으며 클럽형성에 아무런 장애가 없을 때 주민들은 자발적으로 클럽을 형성하여 적절한 양의 클럽재를 공급하게 된다. 헬스클럽이나 나이트클럽 등이 그 예이다. 또한 요즈음에는 놀이동산과 같은 공원도 정부의 개입없이 자유롭게 형성되어 그것을 이용하고자 하는 사람은 누구든지 입장료를 지불하고 이용하게 되는 경우가 많다. 교육의 경우에도 가정교사에 의한 완전한 私的供給에서 발전하여 公教育이 처음 실시된 때에는 自發的 參與에 의한 클럽재로서 공급되었다. 예를 들면 미국의 경우 건국 초기에는 교육이 정부에 의해서 공급된

1) 나성린·전영섭(1995) 참조.

것이 아니라 지역주민이 필요에 의해 학교를 설립하여 자녀들을 교육시켰으며 그 비용은 각자 보유하고 있는 재산에 비례해서 분담하였다. 그것이 미국에서 오늘날 일반행정조직과는 다른 教育行政組織(학교구)을 形成하고 그 비용은 주로 財産稅에 의해서 負擔하게 되는 기원이 되었다고 할 수 있다²⁾.

만약 지역주민들의 클럽재에 대한 수요함수가 서로 다르다면 유사한 수요함수를 갖고 있는 사람들끼리 모여서 클럽을 형성할 것이다. 여기에 정부가 관여하여 획일적으로 클럽재를 공급한다면 사회 전체적으로 후생이 감소된다. 이는 [圖 2-1]을 통해서 증명할 수 있다.

[圖 2-1] 클럽財의 適正供給規模



한 지역에 거주하는 주민들을 教育에 대한 需要函數에 따라 2개의 집단(A와 B)으로 구분할 수 있다고 가정하자. 각 집단 내 개인들의 教育수요함수는 동일하여 각각 D_A , D_B 로 표현된다. 논의의 편

2) Evans, Murray, and Schwab(1995) 참조.

의를 위해서 A 집단과 B 집단에 속하는 주민수는 동일하며 각 개인이 교육에 대해 지불해야 하는 비용(P_s)도 동일하고 P_s 는 공급량과 상관없이 일정하다고 가정하자. 이 경우 만약 A 집단과 B 집단이 독립적으로 클럽을 형성하여 클럽재 Q 를 공급한다면 각 집단의 공급량은 $0Q_A$ 와 $0Q_B$ 가 될 것이다. 그러나 두 집단을 합하여 동일한 양을 공급한다면 수요함수는 D_{A+B} 가 되고 공급함수는 $2P_s$ 가 되며 균형공급량은 $0Q_{AB}$ 가 된다³⁾. 즉, 각 개인이 $0Q_{AB}$ 만큼의 교육공급을 받게 되며 P_s 의 비용을 지불하게 된다. A 집단의 주민들은 Q_A 대신에 Q_{AB} 만큼, B 지역 주민은 Q_B 대신 Q_{AB} 만큼의 클럽재를 사용하게 되는데 이 변화로 인한 A 집단 주민과 B 집단 주민의 후생손실은 각각 $\triangle FGE$, $\triangle HGI$ 와 같다. 그러므로 선호가 다양한 클럽재인 교육 서비스의 정부에 의한 획일적인 공급은 모든 주민의 후생을 감소시킨다. 이는 효율성의 관점에서 정부의 클럽재 공급에 대한 개입이 바람직하지 않다는 점을 시사한다.

그러나 정부는 공공정책을 수립할 때 效率性 이외에도 所得分配를 고려하여야 한다. 만약 B 집단의 교육에 대한 높은 수요가 이 집단의 소득수준이 A 집단에 비해 높기 때문이라면, 그리고 정부가 B 집단으로 하여금 교육비의 더 많은 부분을 부담하도록 강요할 수 있다면 교육의 획일적 공급은 B 집단으로부터 A 집단으로의 所得再分配를 가져 온다. 위 그림에서 B 집단의 개인들이 P_B 의 비용을, A 집단의 개인들이 P_A 의 비용을 부담한다면⁴⁾ 획일적인 공급($0Q_{AB}$)으로 인해 B 집단에 속한 개인들의 후생은 $\square P_B P_s I H$ 만큼 감소하며,

3) 供給函數가 $2P_s$ 가 되는 것은 단위당 생산비(P_s)가 두 곱으로 늘어나는 것을 의미하는 것이 아니고 A 집단의 개인 1명과 B 집단의 개인 1명이 지불해야 하는 비용의 합계를 의미하는 것이다. 이는 두 집단을 통합하였을 때의 대표적인 수요함수를 1인당 수요함수인 $(D_A + D_B)/2$ 로 표시하지 않고 단순히 $(D_A + D_B)$ 로 표시한 데 따른 것이다. 전자의 경우에는 P_s 가 적절한 공급함수가 될 것이다.

4) 공공재 공급비용을 각 개인이 공공재로부터 얻는 효용에 따라 부담하는 것이 효율적이라는 가설에 입각한 Lindahl taxation이다.

A집단에 속한 개인들의 후생은 $\square P_s P_A FE$ 만큼 증가할 것이다.

이상의 논의는 정부의 교육정책에 대해 다음과 같은 점들을 시사한다. 첫째, 정부가 주민의 교육서비스에 대한 수요의 다양성을 고려하지 않고 劃一的으로 教育서비스를 공급하며, 수업료 등의 형식을 빌어 모든 교육수혜자에게 동등한 교육비를 부담하도록 강요한다면 모든 教育受惠者의 厚生이 減少한다. 둘째, 정부가 교육서비스 공급에 개입하는 목적이 所得再分配를 통한 형평성 제고에 있다면 각 개인의 教育費 負擔을 差別化하여야 한다. 이를 위해서는 모든 교육수혜자가 동등하게 비용을 부담하는 수업료에 교육비를 의존하기보다는 소득수준에 따라 세부담이 다른 조세수입을 통하여 교육재원을 조달하는 것이 바람직하다.

教育서비스는 또한 消費財이면서 동시에 投資財라고 할 수 있다. 교육이 개인의 지식추구 욕구를 만족시켜 주며 개인적인 삶의 질을 높여준다는 관점에서 교육은 최종재이며 소비재라고 할 수 있다. 이 점만을 고려한다면 교육에 대해서 정부가 개입하지 않더라도, 개인들은 클럽을 형성하여 스스로 적정량의 교육서비스를 제공할 것이다. 교회 등 종교집단이 제공하는 종교교육이 그 좋은 예이다. 그러나 學校教育은 消費財이면서 동시에 投資財의인 성격을 갖고 있다. 학교교육은 교육받는 개인의 노동의 質을 향상시켜 궁극적으로는 개인소득을 증가시킨다. 이러한 교육의 효과는 교육비를 지출한 이후 상당기간이 지나서 발생한다. 그러므로 교육은 투자재라고 할 수 있다. 같은 수준의 학력을 갖는 사람들이 교육을 받는 과정에서 교육비를 더 많이 지불하였는지 여부에 따라 소득수준이 달라지는가에 대해서는 뚜렷한 증거가 발견되지 않고 있다. 그러나 서로 다른 학력수준을 갖고 있는 사람들간에 소득격차가 발생하는 것은 일반적인 현상이며, 특히 우리나라의 경우 教育水準에 따른 賃金隔差는 매우 뚜렷하다.

교육서비스의 또 다른 경제적 성격은 外部效果에서 찾아볼 수 있

다. 良質의 教育을 받은 文化시민이 많을수록 그 사회에 속한 주민들의 삶의 質이 改善될 것이다. Friedman(1962)에 의하면 민주사회의 성패 여부는 국민의 문자해독 능력, 지적 능력 그리고 공유하고 있는 가치체계에 달려 있다. 이는 국민의 교육수준이 국가 전체의 후생수준에 영향을 미침을 의미한다. 이러한 관점에서 교육은 클럽 외부에도 영향을 주는 외부효과를 갖는다.

또한 良質의 教育서비스는 개인의 所得을 增加시킬 뿐만 아니라 사회 전체적인 生産性을 向上시켜 경제성장에 긍정적인 효과를 가져올 수도 있다. 人的資本論(human capital model)에 의하면 교육은 생산성에 직접적으로 영향을 미쳐 기업의 성과와 종국적으로는 경제성장에 긍정적인 효과를 초래한다⁵⁾. 한편 교육의 경제적인 역할에 대한 差別手段理論(screening device model)은 인적자본론에서 주장하는 교육과 생산성, 그리고 임금간의 원인-결과관계는 표면적인 것에 불과하다고 주장한다. 이 견해에 따르면 대부분의 노동시장에 있어서 생산기술은 학교교육에 의해 습득되기보다는 취업 후 훈련에 의존하며, 교육을 많이 받은 사람이 좋은 직장과 높은 보수를 받게 되는 이유는 생산성의 차이이기보다는 취업에 있어 차별의 수단(signaling effect)으로 교육이 활용되기 때문이다⁶⁾. Blaug(1983)는 사회 전체적으로 볼 때 교육에 대한 투자는 생산성, 나아가 경제성장과 직접적인 인과관계를 갖고 있지 않다는 차별수단이론의 주장을 경험적인 결과를 제시함으로써 뒷받침하였다. 그러나 최근에는 內生的인 經濟成長論(endogenous economic growth theory)

5) 실증분석 결과를 보면 Lockheed, Jamison, and Lau(1980)와 Lockheed(1987)는 초등교육이 생산성에 결정적인 영향을 미친다는 것을 입증하였으나 Horowitz and Sherman(1980)과 Weiss(1988)에 의하면 농업부문을 제외하고는 교육이 생산성에 유의적인 영향을 주지 못한다.

6) 교육이 산업생산성에 직접적인 영향을 주지 않더라도 취업에 있어서 차별의 수단으로 이용된다는 것은 교육이 취업 후 훈련에 대한 잠재적 능력을 판단하는 지표가 된다는 것을 의미하므로 차별수단이론이 인적자본이론과 완전히 별개의 주장이라고 하기는 어렵다.

의 발전에 따라 외부효과와 시장의 불완전성 문제가 강조되고 정부의 적극적인 역할이 중요시되고 있으며 교육은 인적자본에 대한 투자로서 경제성장에 매우 중대한 역할을 수행한다는 것이 강조되고 있다⁷⁾. 이와 같은 신경제성장론은 과거의 인적자본론을 다시 한번 강조하는 것이다.

第 2 節 教育에 대한 政府의 役割

정부가 교육서비스의 공급에 개입하여야 하는 이유는 효율성과 형평성의 관점으로 구분하여 볼 수 있다. 本節에서는 먼저 정부가 교육서비스 공급에 개입함으로써 어떻게 經濟의 效率性を 提高할 수 있는가를 살펴보고, 그 다음에 정부가 교육 공급에 관여함으로써 발생하는 소득분배 문제를 검토해 본다. 소득분배는 정부가 공공재 공급에 관여함으로써 나타나는 부수적인 효과라고도 할 수 있으나, 所得의 再配分이 정부가 추구해야 할 목표라고 할 때 이 목표를 달성하기 위해서 정부가 교육 공급에 개입할 수도 있으므로 형평성 제고는 정부에 의한 교육서비스 공급의 주요 목표 중의 하나라고도 할 수 있다. 이 두 가지를 검토한 후에 정부가 어떤 방법으로 교육서비스 공급에 개입할 수 있는지 그 방법들을 살펴보고 각 방법의 장·단점을 검토한다.

1. 效率性 提高

정부가 교육서비스 공급에 개입함으로써 경제의 효율성을 제고할 수 있는 이유는 교육이 投資財的 性格을 갖고 있으며 아울러 外部效果를 發生시키기 때문이다.

7) Romer, 1986; Lucas, 1988; Barro, 1991 참조.

교육이 투자재일 경우 정부개입의 필요성은 순수한 민간기업의 투자를 촉진하기 위하여 정부가 시장에 개입하는 정책이 정당화되는 이유와 유사하다. 投資財의 投資效果는 투자한 이후 상당한 기간이 지난 다음에 나타난다. 그런데 일반적으로 각 개별 경제주체는 불확실한 미래의 소득 또는 투자의 효과에 대해 정확하게 측정하지 못한다. 또한 투자의 위험성에 대해 각 개인이 느끼는 私的인 不確實性은 社會的 不確實性보다 크다. 이는 사회 전체적으로 볼 때 개인의 위험이 개별 주민들에게 분산되기 때문이다⁸⁾. 이러한 이유로 인해서 순수한 민간의 결정에 의해 투자규모가 결정될 경우 투자량이 사회적 적정량보다 적게 되는 경향이 있다. 특히 교육투자의 경우 회임기간이 길며 투자자(부모)와 수혜자(자식)가 다를 뿐만 아니라 투자의 효과가 수혜자(자식)의 특성에 따라 다르게 나타나기 때문에 이러한 경향이 더 크다. 그러므로 社會的 適正投資가 이루어지도록 政府가 介入할 필요가 있다.

투자재의 사적공급규모가 사회적 최적규모보다 작은 또 다른 이유는 不完全한 資本市場에서 찾아볼 수 있다. 각 경제주체가 투자로 인해 나타날 미래의 수익을 정확하게 예측하더라도 오랜 시간이 지난 후 회수될 자산을 당장 조달할 능력이 있어야만 투자가 가능하다. 자신이 보유하고 있는 자금이 충분하지 못하더라도 자본시장이 잘 발달되어 있다면 투자자는 필요한 자금을 차입하여 투자할 수 있을 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우에는 적절한 규모의 투자를 달성할 수 없다. 이러한 문제는 기업의 투자보다는 개인의 투자

8) Arrow and Lind(1970)는 공공투자사업이 사적투자사업에 비해 위험성이 적은 이유로 두 가지를 들었다. 첫째, 공공투자사업의 경우 다수의 법칙(the law of large numbers)이 적용되어 한 투자사업에서 발생한 '예상치 못했던 손실'이 다른 투자사업에서 발생한 '예상치 못했던 이익'에 의해서 상쇄될 수 있다. 둘째, 공공투자사업의 비용은 다수의 주민들이 나누어 부담하므로 실제로 각 개인이 부담하는 비용은 상당히 적어 개인이 느끼는 위험부담도 적게 된다. Cullis and Jones(1992), pp. 168~172 참조.

인 교육투자의 경우에 더 빈번하게 나타난다. 우리나라의 금융기관은 대부분 개인에게 담보없이 자금을 빌려주지 않으므로 教育投資의 收益率이 매우 높을 것으로 예상되는 개인이라고 하더라도 부모나 본인의 재정능력 없이는 교육투자를 하지 못하게 된다. 이 경우 정부의 개입이 없는 순수한 民間에 의한 教育供給은 社會的 適正規模보다 작게 된다.

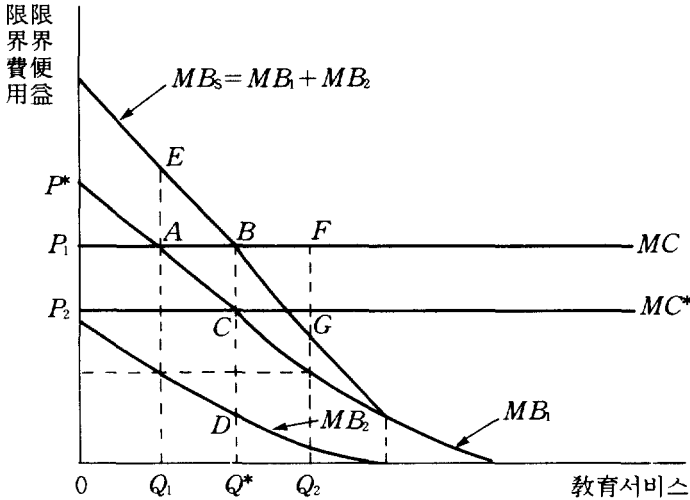
정부가 효율성 제고를 위해 교육시장에 개입해야 하는 또 다른 이유는 教育의 外部效果에 기인한다. 교육의 외부효과에 대해서는 두 가지 엇갈린 주장이 있다. 전통적인 주장에 의하면 良質의 教育서비스는 질서의식이 있는 良質의 시민을 양성함으로써 주민 전체의 삶을 질적으로 향상시킨다. 또한 勞動의 質을 向上시켜 사회 전체의 생산성을 제고함으로써 경제의 효율성을 증대시킨다. 개인의 교육투자는 이러한 사회적 외부효과를 고려하지 않은 상태에서 결정되기 때문에 사회적 적정량보다 적게 된다.

이에 대해 Windham(1979)은 교육의 외부효과보다는 私的인 便益을 강조하였다. 그는 교육의 사적인 편익이 워낙 커서 정부의 개입이 없더라도 개인들은 교육을 받으려고 할 것이기 때문에 충분한 양의 교육이 공급될 것이라고 주장하였다. 실제로 사교육의 엄청난 수요는 이를 입증한다고도 할 수 있다. 그러므로 문제는 개인이 사적으로 선호하는 수준을 능가하는 교육이 정부에 의해 지원될 경우 그 외부효과가 어느 정도나 될 것인가 하는 데 달려 있다.

다음에서는 教育의 外部效果와 이에 따른 政府介入의 必要性에 대한 두 가지 서로 다른 주장을 그림을 통해서 보다 자세히 살펴본다. [圖 2-2]에서 縱軸은 教育서비스가 한 단위 추가될 때 소요되는 비용과 이로부터 발생하는 편익을 나타내고, 橫軸은 教育서비스의 양을 나타낸다. MB 은 教育서비스로부터 얻는 受惠者의 限界便益, 즉 需要曲線이고, MC 는 教育서비스에 필요한 限界費用, 즉 供給曲線이다. 여기서 教育서비스가 외부효과를 갖지 않는다면 사회

가 선택하게 되는 균형점은 A 이고 $0Q_1$ 만큼 교육서비스가 공급된다. 이 경우 교육서비스를 한 단위 추가하는 데 필요한 비용과 이로부터 얻어지는 편익이 일치하게 된다.

[圖 2-2] 教育서비스의 適正供給規模



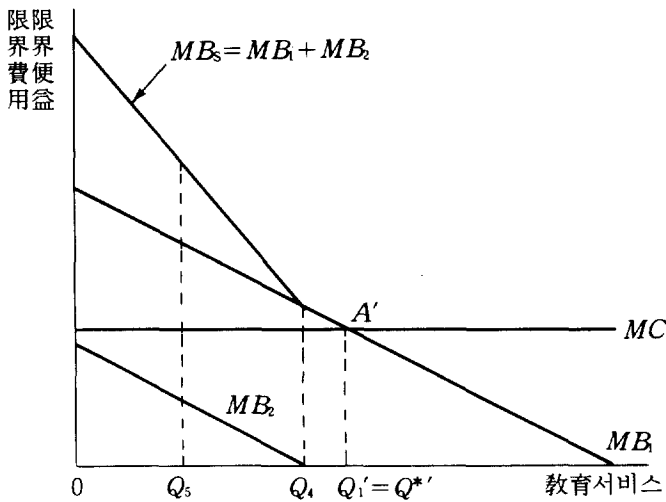
그러나 교육서비스에 의해 노동의 질이 증대되고 경제능력이 향상되며 社會的인 生産性이 提高된다면 이는 교육공급이 교육을 받는 개인에게 편익을 가져다 줄 뿐만 아니라 社會의 다른 구성원에게도 간접적인 편익을 가져다 준다는 것을 의미한다. 교육서비스로부터 발생하는 間接的인 限界便益을 MB_2 라고 하면 社會的인 便益은 MB_1 과 MB_2 의 합, 즉 MB_3 가 된다. 그러므로 외부효과를 감안한 社會 전체의 均衡點은 B 가 되고 $0Q^*$ 가 교육의 最適規模가 된다.

그러나 시장에 의해서 결정되는 교육서비스 공급규모는 위에서 본 바와 같이 $0Q_1$ 이므로 외부효과가 존재하는 경우 최적수준인 $0Q^*$ 까지 공급량을 증대시키기 위해서는 정부가 교육공급에 개입하여 외부효과에 의한 간접적인 편익의 한계가치만큼의 교육비를 공적으

로 지출하여야 한다. 이 그림에서는 교육 한 단위에 대해 정부가 BC 만큼 지원하면 교육서비스 공급은 사회적 적정량인 OQ^* 에 도달하게 되며 이때 각 개인이 사적으로 지불하는 교육비는 교육단위당 OP_2 가 된다.

그러나 다음 [圖 2-3]에서와 같이 교육에 소요되는 비용에 비해 사적인 편익이 매우 크다면 비록 교육이 외부효과를 가져오더라도 정부개입의 필요성은 크게 줄어든다.

[圖 2-3] 教育서비스의 適正供給規模 - 外部效果에 비해 私的 便益이 클 경우



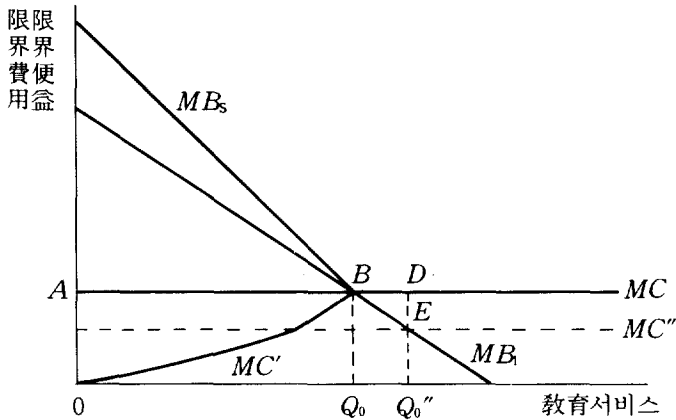
[圖 2-3]에서는 민간에 의한 교육투자의 균형점이 A' 이며, 민간의 적정 교육투자량은 OQ_1' 이 된다. 이는 社會的 適正量 OQ^* 과 일치된다. 이러한 현상은 OQ_4 만큼의 교육은 사회적 외부효과를 가져오는 반면 그 이상의 교육투자는 사회적 외부효과가 없는데, 교육의 사적 편익이 이에 소요되는 단위비용에 비해 커서 사적 공급량이 사회적 외부효과를 가져오는 규모인 OQ_4 를 증가하기 때문에

발생하는 것이다. 예를 들면 [圖 2-3]의 $0Q_5$ 는 초등교육⁹⁾을, $(0Q_4 - 0Q_5)$ 는 중등교육을 나타내며 그 이상은 고등교육을 의미한다고 하자. 이 그림에 따르면 교육의 초기 단계인 초등교육의 경우 교육서비스의 限界的 增加로 인해 발생하는 社會的 外部效果가 매우 크다. 그러나 이 외부효과는 점차 줄어들어 중등교육을 이수한 사람이 그 이상의 교육을 받는다고 하더라도 이 추가적인 교육으로 인해 발생하는 사회적 외부효과는 무시할 만하다. 이 경우 $0Q_4$ 를 증가하는 教育投資의 私的 限界便益은 社會的 限界便益과 일치하게 된다. 그러므로 사적 편익이 한계비용보다 커서 민간이 $0Q_4'$ 의 교육서비스를 수요한다면 $0Q_4'$ 의 교육 중 대부분($0Q_4$)이 외부적인 효과를 가져온다고 하더라도 정부가 교육시장에 개입할 필요가 없다. 시장기구에 의해 이미 한계적인 교육투자가 추가적인 외부효과를 발생하지 않는 단계에 도달하였기 때문이다.

그러므로 외부효과에 의한 정부개입의 필요성 문제는 教育의 便益과 費用이 [圖 2-2]에 가까운가 아니면 [圖 2-3]에 가까운가에 달려 있다. Windham(1979)은 후자 쪽에 가깝다고 주장하고 있으며 전통적인 주장은 전자를 강조하고 있다. 우리나라의 경우 한계적인 교육수준이 고등학교인가 대학교인가에 따라 달라지겠으나 대학교에 진학하지 않는 사람들의 상당수가 비용을 지불할 의사가 없어서라기보다는 시험에 합격하지 못하여서라는 점을 고려한다면 [圖 2-2]보다는 [圖 2-3]에 가깝다고도 할 수 있다. 그러나 현재 정부가 초·중등교육에 대해 실시하고 있는 상당한 규모의 지원을 없애고 모든 교육비를 개인이 교육받는 정도에 따라 지불하여야 한다고 할 경우에 초·중등교육에 대한 비용을 모두 지불하고 나서도 대학교육을 원할 것인지 여부는 [圖 2-2]와 [圖 2-3]만 가지고는 알 수 없다.

7) 1996년부터 공식적으로 국민학교 대신 초등학교라는 명칭이 사용되고 있으므로 본 논문에서도 이를 받아들여 이하에서는 초등학교로 표기한다.

[圖 2-4] 政府의 教育費支援과 教育供給規模



정부가 교육의 초기 단계에 대해서는 비교적 많은 지원을 해 주지만 교육수준이 높을수록 지원이 줄어들었다면 교육의 私的 限界費用曲線은 [圖 2-4]의 MC' 과 같은 형태를 띌 수 있다. 교육수준이 $0Q_0$ 를 증가하면 더 이상 교육에 대한 정부지원은 없다. 정부의 지원이 없는 경우와 지원이 있는 경우 모두 B 에서 균형이 달성되고 이때 교육의 私的 限界費用은 OA 가 될 것이다. 그러나 총비용 면에서는 차이가 난다. 정부지원이 없는 경우 $\square OABQ_0$ 가 $0Q_0$ 의 교육을 받기 위한 총비용이 되는데 정부지원하에서는 $\triangle OBEQ_0$ 가 총비용이 된다. 자본시장이 완전할 때에는 총비용에 상관없이 한계비용과 한계편익의 차에 의해서 교육투자가 결정된다. 그러므로 [圖 2-4]의 경우 정부가 교육시장에 개입할 필요가 없다. 그러나 자본시장이 완전하지 못할 경우에는 보유하고 있는 부의 규모에 의해서 투자가 제약을 받는다. 예를 들면 부모의 총 교육비 부담능력이 $\square OABQ_0$ 보다 작다면 정부의 지원 없이는 $0Q_0$ 의 수요를 달성할 수 없다. 그러나 정부가 $\triangle OAB$ 만큼의 보조금을 지급하는 경우에는 보조금이

없다면 중도에 교육을 포기하였을 많은 사람들이 $0Q_0$ 의 교육을 수요할 것이다. 그러므로 자본시장이 불완전한 경우에는 사적인 교육 수요가 매우 큰 경우에도 효율성 제고를 위하여 정부가 교육시장에 개입하여야 할 필요가 있다.

만약 정부가 외부효과가 큰 초기 단계의 교육에 더 많은 지원을 하고 교육수준이 높아질수록 지원을 적게 하는 방법을 사용하지 않고 모든 교육단계에 걸쳐 동일한 지원을 한다면 정부의 지원을 제외한 教育의 私的 限界費用曲線은 MC'' 이 될 것이다. 이 경우 교육 공급량은 적정량인 $0Q_0$ 를 증가하는 $0Q_0''$ 이 되고 사회 전체적으로 볼 때 $\triangle BDE$ 의 손실(deadweight loss)이 발생한다. 이는 정부의 교육시장 개입의 목표가 외부효과와 내재화가 아닌 불완전한 자본시장의 보완에 있더라도 교육단계에 따른 특성을 고려하지 않고 획일적으로 동등한 지원을 하는 것은 효율성의 관점에서 바람직하지 않다는 점을 시사한다. 만약 교육단계에 따른 특성을 고려하지 않고 획일적인 지원을 한다면 適正量을 증가하는 教育需要를 抑制하는 量的 規制 등 다른 정책수단이 필요할 것이다.

2. 所得再分配

정부에 의한 教育의 公的 供給은 所得의 再分配를 초래한다. 모든 국민이 동등한 교육을 받으며 그 교육비용은 정부가 부담하는 의무교육을 예로 들어보자. 이 경우 모든 국민이 교육을 받으므로 모든 국민이 똑같은 수혜를 받는다고 할 수 있다. 그러나 정부에 납부하는 세금의 규모는 소득수준에 따라 다르다. 일반적으로 소득수준이 높은 가정에서는 세금을 많이 납부하고 소득수준이 낮은 가정에서는 세금을 적게 낸다. 그러므로 소득이 적은 가정에서는 적은 비용으로, 소득이 많은 가정에서는 비교적 많은 비용을 지불하여 같은 수준의 서비스를 받게 된다. 이는 소득이 高所得者로부터 低

所得者에게로 移轉됨을 의미하는 것으로 앞의 [圖 2-1]에서 살펴본 바와 같다.

형평성의 관점에서 교육의 기회가 부모의 재력과 거주지역에 의해서 좌우되어서는 안된다는 견해에 대해서는 광범위하게 의견이 일치되고 있으나 효율성 제고라는 관점에서 교육의 소득분배 효과는 긍정적인 측면을 갖고 있다. 교육이 국가의 경쟁력을 제고한다는 관점에서 볼 때 國家經濟의 效率性을 極大化하기 위해서는 교육의 효과가 큰 사람에게 더 많은 교육의 기회가 주어져야 할 것이다. 교육의 성과가 큰 사람은 그 부모가 부자인 경우도 있고 가난한 사람인 경우도 있을 것이다. 그러므로 가난한 사람에게 교육기회가 부여되지 않는다는 것은 상대적으로 교육의 효율성이 높은 사람에게 교육기회가 주어지지 않을 가능성도 있다는 점을 의미한다. 따라서 부모의 재력과 상관없이 모든 사람들이 동등하게 교육의 기회를 가질 수 있도록 하는 것이 衡平性은 물론 經濟의 效率性도 提高할 수 있다.

한편 고등교육의 경우에는 정부에 의한 公教育이 소득이 낮은 사람으로부터 소득이 높은 사람에게로 소득을 이전하는 효과를 가져올 수도 있다. 일반적으로 소득수준이 낮은 사람들은 고등교육에 대한 수요가 적다. 따라서 교육비의 일부가 개인에게 귀착될 경우 소득수준이 낮은 사람들은 高等教育을 포기하게 된다. 교육의 부담이 개인에게는 전혀 돌아가지 않는다고 하더라도 교육기간 동안 소득을 얻지 못하게 되므로 교육의 기회를 포기할 수밖에 없는 경우도 많다. 이 경우 정부가 고등교육을 지원한다면 그 혜택은 소득수준이 높아 고등교육을 받는 사람에게만 돌아가는 반면 그 재원이 되는 정부수입 중 일부는 소득수준이 낮은 사람이 부담하게 되므로 소득이 적은 사람이 납부한 세금으로 지원되는 몫만큼 소득이 낮은 사람으로부터 소득수준이 높은 사람에게로 所得이 移轉되는 효과를 가져오게 된다. 뿐만 아니라 고등교육을 받는 사람이 일생 동안 벌

어들이는 소득이 고등교육을 받지 못한 사람들이 일생 동안 벌어들이는 소득에 비해 많을 경우에 고등교육에 대한 정부의 지원은 결국 高所得者만을 지원하는 결과를 초래하게 된다. 대부분의 국가에서는 고등교육에 비해 초·중등교육에 더 많은 정부지원이 이루어지고 있는데, 그 이유 중의 하나는 高等教育에 대한 政府의 支援이 所得의 逆配分效果를 초래할 수도 있기 때문인 것으로 판단된다.

3. 政府가 選擇할 수 있는 代案

다음에 검토할 것은 政府가 教育供給에 介入할 필요가 있을 때 어떤 방식으로 개입하는 것이 바람직한가 하는 문제이다.

모든 학교를 사립학교로 설립하고 비용도 모두 민간이 부담하는 완전한 민간 공급체계의 정반대가 되는 극단적인 처방은 모든 학교를 국립 또는 공립학교로 설립하고 비용은 모두 정부가 부담하는 방식이다. 전자는 개인의 教育需要에 대한 多樣性を 尊重한다는 관점에서 장점이 있으나 교육의 외부효과, 투자재적 성격 등으로 인해 社會的 最適水準에 未達하는 教育서비스 供給이 이루어질 가능성이 있다는 문제점이 있으며 또한 소득분배의 측면에서도 문제가 있다. 반면 후자는 教育의 劃一的인 供給을 초래하여 주민의 다양한 욕구를 만족시켜주지 못하는 문제점이 있는 반면 外部效果의 內在化 등 市場失敗의 補完 및 所得再分配 效果를 가져온다. 이와 같은 양극단 중 하나를 택하는 데에서 발생하는 문제를 회피하기 위하여 대부분의 국가에서는 이 두 극단을 혼합한 형태로서 국·공립학교를 설립함과 동시에 사립학교의 설립도 허용하고 있다. 국가에 따라 차이가 있으나 일반적으로 외부효과가 큰 초·중등교육의 경우에는 국·공립학교의 비중이 크고 고등교육의 경우 비교적 사립학교에 많이 의존하고 있다. 또한 앞에서 제기한 국·공립학교와 사립학교의 문제를 극소화하기 위하여 국·공립학교의 경우에는 교육비의

일부를 납입금 형태로 교육수혜자가 직접 지불하도록 하고 사립학교에 대해서는 교육비의 일부를 정부에서 지원해 주는 경우가 많다.

그러므로 정부의 교육비 지원과 관련하여 생각하여야 할 또 하나의 문제는 국·공립학교와 사립학교에 대한 지원이 어떤 방식으로 이루어져야 하는가 하는 문제이다. 한 가지 방법은 학교에 직접 교육비를 지불하는 방법으로 국·공립학교에 대한 政府의 支援, 사립학교에 대한 國庫補助金 등이 이에 해당된다. 또 다른 방법은 정부에서 교육수혜자인 학생에게 자금을 지원해 주고 학생으로 하여금 지원받은 자금을 학교에 납입하는 데 사용하도록 하는 방법으로 정부에서 학생에게 지급하는 獎學金, 生計補助金, 최근 미국의 일부州에서 이용하기 시작한 「바우처 시스템」(voucher system) 등이 이에 속한다.

두 가지 지원방법이 모두 外部效果를 內在化하는 수단으로 이용될 수 있으나 교육의 획일적 공급이 다양한 교육수요를 충족시키지 못해 발생하는 문제점을 고려한다면 정부가 학생에게 자금을 지원하고 학생으로 하여금 자신이 선택한 학교에 정부로부터 지원받은 자금을 납입하도록 하는 방법이 우월하다. 이 방법은 또한 학교간 경쟁을 초래하여 教育供給의 效率性을 提高하는 효과를 가져올 수 있다. 그러나 이 방법은 行政費用이 많이 所要된다는 단점이 있다.

이 두 가지 방법 외에 중요한 정부의 교육지원체제로 學費貸付制度를 들 수 있다. 이 제도는 학생이 교육을 받는 동안 지불해야 하는 납입금, 생계비 등을 대부해 주는 제도로 정부가 보증하여 시중은행으로 하여금 대부해 주도록 하는 방법도 있으며, 정부가 직접 學費貸付制度를 운영하는 방법도 있다. 이 제도는 자본시장의 불완전성으로 인하여 교육에 대한 투자가 적정수준보다 적게 이루어지는 것을 방지하기 위한 제도이다.

이러한 여러 가지 방법들은 서로 다른 장·단점이 있는 바 어떠한 한 가지 방법만 택하기보다는 여러 가지 제도의 적절한 조화를 도

모할 필요가 있다. 不完全한 資本市場을 補完하기 위해서 學費貸付制度는 적극적으로 운용되어야 하며, 外部效果의 內在化, 所得分配 등을 위해서는 직접지원 방식과 간접지원 방식을 적절히 혼용하여야 한다. 우리나라에서는 현재 간접지원 방식은 거의 없고 거의 전적으로 直接支援 方式에 의존하고 있다. 그러나 교육의 다양화 및 시장기구와 경쟁원리의 도입을 통한 효율성 제고라는 관점에서 간접지원 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 주민의 대부분에게 공급되는 초등교육의 경우 직접지원 방식이 행정비용을 줄여줄 수 있으나, 고등교육의 경우 간접지원 방식을 많이 사용하는 것이 바람직하며 고등교육기관에 대한 직접지원은 외부효과가 큰 연구개발기능 등에 국한하는 것이 바람직하다. 특히 高等教育에 대해서는 현재 초과수요가 존재하고 있으므로 자본시장의 불완전성을 제거하면 私的教育投資가 크게 增加할 수 있을 것이라는 점과 고등교육에 대한 정부의 직접적인 학교지원이 소득의 역배분을 초래할 가능성이 있다는 점을 고려할 때 정부의 교육지원체제 중 시장원리에 가장 가까우며 교육에 대한 사적투자를 증대시켜 주는 학비대부제도를 적극적으로 활용해야 할 것이다.

第3章 主要國의 教育費 調達體系

우리나라의 교육재원 조달체계와 문제점을 검토하기에 앞서 本章에서는 主要 先進國의 教育財源 調達體系를 살펴본다. 그 다음에 제4장에서 우리나라의 교육재원 조달체계를 살펴보고 이를 주요 외국과 비교하여 우리나라 제도의 문제점을 도출한다.

本章에서는 먼저 OECD 諸國을 중심으로 하여 세계 각국의 教育投資 水準이 어느 정도 되는지 教育財源構造는 어떤지 개괄적으로 살펴본 이후에 우리나라 교육제도 및 교육재정구조 형성에 가장 큰 영향을 미친다고 판단되는 미국, 캐나다, 일본의 교육재원 조달체계를 구체적으로 살펴보고, 나아가서 이들 사례에서 얻을 수 있는 우리나라 정책에 대한 시사점을 도출한다.

第1節 主要 先進國의 教育投資 現況

本節에서는 主要國의 教育投資 現況을 다음과 같은 순서로 살펴본다. 먼저 세계 각국의 교육수준이 어느 정도 되는지 검토하고, 그 다음에 국민경제 규모에 비해 주요국의 교육투자 수준은 어느 정도 되는지 살펴본다. 그 외에도 학생 1인당 교육투자비는 어느 정도 되는지, 중앙정부, 지방정부, 그리고 민간이 교육투자재원을 어떻게 분담하고 있는지 분석한다.

世界 各國의 教育水準을 비교·검토하는 데 가장 많이 이용되는 지표는 各級 學校別 就學率과 敎員 1人當 學生數이다. 전자는 교육의 量的 水準을 나타내는 지표로 취학 학생수를 해당연령의 인구수

로 나눈 것이며 후자는 학교급별 교원수를 해당 학생수로 나눈 것으로 주로 교육의 質의 水準을 나타내는 지표로 사용된다.

〈表 3-1〉의 A열과 B열은 세계 각국을 선진국, 상위개도국, 하위개도국, 후진국의 4개 집단으로 나누어 위에서 언급한 지표의 각 집단별 평균치를 구하고, 이를 한국의 경우와 비교한 것이다. 자료는 韓國銀行에서 발간한 『세계속의 한국경제』(1994)를 이용하여 구했으며, 이 자료에 나타난 국가들을 World Bank의 *World Development Report*(1992)에 나타난 기준에 따라 1인당 소득수준별로 선진국에서 후진국까지 4개 집단으로 구분하였다. 취학을 자료는 1991년의 수치를, 교사 1인당 학생수는 『세계속의 한국경제』에 보고된 자료 중 최근 것을 이용하였는데 대체로 1990년을 전후한 자료이다. 이 자료집에 위 두 지표 중 어느 하나 또는 둘 모두에 대한 자료가 수록되어 있지 않은 국가는 표본에서 제외하였다. 총 표본수는 125개이며, 그 중 1인당 국민소득이 1만 2천달러 이상인 선진국은 24개국, 1인당 국민소득이 2,500달러 이상인 상위개도국은 17개국, 1인당 국민소득이 650달러 이상인 하위개도국은 41개국이고 나머지

〈表 3-1〉 世界各國의 所得水準別 就學率과 教師 1人當 學生數

(單位: %, 명)

	취학률(A) ¹⁾		교사 1인당 학생수(B) ²⁾			교사 1인당 학령인구수 (C=(B/A)×100)	
	중등	고등	초등	중등	고등	중 등	고 등
선진국	92.1	39.9	19.1	14.6	16.3	15.9	40.9
상위개도국	66.1	22.2	21.9	15.5	14.3	23.4	64.4
하위개도국	53.3	17.1	29.4	22.0	16.1	41.3	94.2
후진국	36.4	4.9	36.2	22.0	20.8	60.4	424.5
한국	88.0	40.0	31.2	23.1	33.9	26.3	84.8

註: 1) 1991년.

2) 한국은행(1994)에 수록된 자료 중 최근의 수치를 사용하였으며 대체로 1990년을 전후한 자료임.

資料: 한국은행(1994).

43개국은 1인당 국민소득이 650달러 미만인 후진국이다.

이 표에 나타난 자료에 따르면 1人當 國民所得이 높은 국가일수록 각급 학교별 취학률이 높으며, 교사 1인당 학생수는 적다. 즉, 소득수준이 높을수록 양과 질의 두 가지 측면에서 교육수준이 높다는 것을 의미한다. 그런데 우리나라는 이러한 전반적인 경향과 상당히 다른 특성을 갖고 있다. 經濟發達 水準으로 보면 상위개도국에 속함에도 불구하고 教育의 量的 水準은 선진국에 가깝다. 특히 고등교육의 취학률은 선진국 평균을 능가한다. 반면 질적 수준은 후진국 수준에도 못 미친다. 우리나라 教育水準의 이러한 兩極化된 특성은 부분적으로 교육에 대한 수요가 다른 나라들에 비해서 엄청나게 많다는 점에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 교육의 수요가 많기 때문에 경제수준에 비해 취학률이 높은 반면 교육의 공급능력은 경제수준에 의해서 제한되므로 자연히 교육의 질적 수준이 낮아질 수밖에 없다는 논리이다. 이러한 주장의 타당성을 검증하기 위해서는 교육의 수준에 대해 需要가 기여한 부분과 供給이 기여한 부분으로 구분하여 검토해 보아야 할 것이다.

위 표의 C열에서 교육의 공급을 수요와 구분하기 위하여 교사 1인당 학령인구수를 구하였다. 이 지표는 인구규모에 비해 교육이 어느 정도 공급되고 있는지를 나타내는 지표라고 할 수 있다. 선진국에서는 교사 1인에 대한 해당 학령인구수가 중등교육의 경우 15.9명, 고등교육의 경우 40.9명인 데 비해 상위개도국의 경우는 각각 23.4명, 64.4명이고, 후진국의 경우는 각각 60.4명, 424.5명이다. 우리나라의 교사 1인당 학령인구수는 중등교육의 경우 26.3명, 고등교육의 경우 84.8명으로 상위개도국 평균보다 많으며, 하위개도국 평균보다는 적다.

이러한 결과는 우리나라의 教育水準에 대해 다음과 같은 점을 시사한다. 첫째, 우리나라 경제수준에 비해 教育의 量的 水準이 높은 이유는 주로 교육의 수요가 많은 데 기인한다. 둘째, 우리나라 教育

의 質的 水準이 세계 최하위 수준인 것은 물론 경제규모에 비해 수요가 과다하다는 것이 주요 원인이긴 하지만 經濟規模에 비해 教育의 供給이 적다는 데에도 부분적인 이유가 있다. 이는 교사 1인당 학령인구수가 하위개도국 평균보다는 적으나 우리나라가 속해 있는 상위개도국 평균보다는 많다는 것에 의해 입증된다. 셋째, 우리나라 教育水準의 質的 低下를 가져온 중요한 요인 중의 하나가 需要過多라는 점은 향후 우리나라 教育의 질적 개선에 필요한 비용의 상당부분을 教育수요자가 부담하여야 함을 시사한다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 이 자료가 발표된 자료 중 최근의 것이기는 하지만 1990년을 전후한 시기의 자료로 그 이후 4~5년에 걸친 변화를 반영하지 못하고 있다는 점이다. 예를 들면 1991년 이후 우리나라의 인구와 국민소득은 꾸준히 증가하였고 국민소득 증대와 함께 教育투자도 꾸준히 증대되었으나, 우리나라의 4~21세에 해당하는 학령인구수는 1991년의 1,447만명에서 매년 감소하여 1994년에는 1,365만명이 되었다. 이와 같은 변화는 1990~1991년 이후 우리나라의 教育환경이 상당히 많이 개선되었을 가능성이 크다는 점을 시사한다. 또한 1990~1991년에는 소득수준에 비해 우리나라의 양적인 教育공급규모가 과다하였다고 할 수 있으나 1995년에도 그러한가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 이에 대해서는 제6장에서 보다 자세하게 살펴본다.

〈表 3-2〉에서는 선진국들의 집단인 OECD 회원국의 GDP에 대한 공교육비 비중을 보여주고 있다. 教育費는 흔히 公教育費와 私教育費로 구분되는데 공교육비란 학교 등 정식 教育기관을 통해서 지출된 教育비를 의미하며 사교육비는 그 외에 민간이 지출한 教育비로서 주로 부교재비, 하숙비, 과외비 등이 포함된다. 과외 등 사교육도 教育의 중요한 부분임을 고려할 때 이를 포함한 教育비 총액을 비교해 보는 것도 중요한 의미가 있을 것이다. 그러나 사교육비에 대해 신뢰할 만한 통계자료를 구하지 못하여 부득이 공교육비

의 비교에 국한하였다. 또한 이와 같은 이유로 인해 본 연구는 전반적으로 공교육비의 분석에 초점을 맞추며 특별히 공교육비와 사교육비를 구분할 필요가 있는 경우를 제외하고는 편의상 공교육비를 교육비로 표현한다.

〈表 3-2〉 OECD 會員國의 GDP 對比 公教育費 比重(1992)
(單位: %)

	공부담 공교육비 ¹⁾	사부담 공교육비 ²⁾
북 미		
캐나다	7.2	0.2
미 국	5.4	1.6
태평양 지역		
호 주	5.5	0.7
일 본	3.6	1.1
뉴질랜드	6.5	—
EC		
벨기에	6.0	—
덴마크	7.6	0.2
프랑스	5.5	0.4
독일 (FTFR) ³⁾	4.1	—
아일랜드	5.6	0.4
이탈리아	5.1	—
네덜란드	5.6	—
스페인	4.6	0.7
영 국	5.2	—
기타지역		
오스트리아	5.8	—
핀란드	8.3	—
스웨덴	7.7	0.1
스위스	5.7	—
평 균	5.8	—

註: 1) 민간부문에 대한 보조금 포함.

2) 수업료 등 교육수혜자가 교육기관에 지불한 사용자 부담금 중 정부의 민간에 대한 보조금을 제외한 부분.

3) 통일 이전의 서독(Former Territory of Federal Republic of Germany).

資料: OECD(1995).

공교육비는 다시 공부담 교육비와 사부담 교육비로 구분된다. 公負擔 教育費는 정부부문에서 부담하는 교육비로서 각급 학교에 지불한 補助金과 민간부문에 보조하는 獎學金 등이 포함된다. 私負擔 教育費는 민간이 학교에 지불한 등록금 등 使用者 負擔金을 의미하는데, 한 국가의 교육비가 얼마인가를 판단하기 위해서는 사부담 교육비도 포함하여 검토하는 것이 마땅하다. 그런데 <表 3-2>에서 보는 바와 같이 사부담 교육비에 대한 자료 입수가 가능한 국가는 매우 적다. 그러므로 부득이 공교육비 전체 규모를 파악하지 않고 사부담과 공부담을 구분하여 공부담 교육비를 비교·검토하고 사부담 교육비는 비교가 가능한 일부 국가에 한해서 검토하였다.

OECD 회원국의 각급 정부가 부담하는 공부담 교육비의 GDP에 대한 비중은 평균 5.8%이다. 이 비율은 국가들간에 상당한 격차가 있어 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 캐나다 등은 7%를 능가하는 데 비해 일본은 3.6%, 독일은 4.1%에 불과하며, 다른 국가들은 대부분 5~6% 수준이다. 사부담 교육비의 경우 자료가 부족하여 일관된 비교는 어려우나 자료 입수가 가능한 국가들 중 미국의 사부담 교육비의 對GDP 비중이 1.6%로 가장 높고 그 다음이 일본으로 1.1%이다. 그 밖의 다른 국가들은 대체로 0.1~0.7% 범위 내에 있다.

<表 3-3>은 OECD 회원국의 學生 1人當 教育費 規模를 보여주고 있다. 학생 1인당 교육비 규모는 教育의 質的 水準을 나타내는 하나의 지표로 사용되고 있다. 취학전 교육의 경우 OECD 회원국의 평균 학생 1인당 교육비는 3,430달러로 복지국가라고 알려진 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 북유럽 제국의 경우 6천달러를 능가하고 다른 국가들은 대체로 3천달러를 약간 상회하는 수준인 것으로 조사되었다. 반면 뉴질랜드와 벨기에, 영국, 아일랜드의 경우에는 2천달러에도 못 미치고 있다. 초등교육비는 OECD 會員國의 평균이 3,410달러이며, 미국이 5,600달러로 가장 많고 그 다음이 북유럽 제국으로 4,500달러 내외이며 이탈리아(4,050달러), 오스트리아

〈表 3-3〉 OECD 會員國의 學生 1人當 教育費 規模(1992)¹⁾

(單位: 달러, %)

	취학전 교육	초등교육	중등교육	고등교육
북미				
미국	3,210(14.1)	5,600(24.5)	6,470(28.3)	11,880(52.0)
태평양지역				
일본	3,020(15.7)	3,530(18.3)	3,900(20.2)	11,850(61.5)
뉴질랜드	1,900(13.4)	2,030(14.4)	2,620(18.5)	6,080(43.0)
EC				
벨기에	1,860(13.0)	2,910(16.1)	6,470(37.3)	6,850(37.9)
덴마크	6,300(35.8)	4,220(21.0)	4,940(28.0)	6,710(38.1)
프랑스	2,630(14.2)	3,000(16.2)	5,870(31.7)	6,020(32.5)
독일(FTFR) ²⁾	3,350(16.5)	2,980(14.7)	4,260(20.9)	6,550(32.2)
아일랜드	1,750(13.7)	1,770(13.9)	2,770(21.7)	7,270(56.9)
이탈리아	3,280(18.9)	4,050(23.3)	4,700(27.1)	5,850(33.7)
네덜란드 ³⁾	2,230(13.2)	2,560(15.1)	3,310(19.5)	8,720(51.5)
스페인	2,100(16.4)	2,270(17.7)	3,140(24.6)	3,770(29.4)
영국	1,860(11.8)	3,120(19.7)	4,390(27.8)	15,060(95.2)
기타지역				
오스트리아	3,280(18.2)	4,010(22.2)	6,420(35.6)	5,820(32.3)
핀란드	6,280(43.4)	3,850(26.6)	4,820(33.3)	8,650(59.7)
노르웨이	7,350(41.6)	4,480(25.3)	6,200(35.1)	8,720(49.4)
스웨덴	6,070(36.5)	4,840(29.1)	6,050(36.4)	7,120(42.9)
OECD 평균 ⁴⁾	3,430(20.1)	3,410(19.5)	4,760(27.6)	7,940(45.3)

註: 1) 공립학교 기준이며, () 안의 수치는 학생 1인당 교육비의 1인당 GDP에 대한 비중임.

2) 통일 이전의 서독(Former Territory of Federal Republic of Germany).

3) 공립학교와 정부보조금이 총지출의 50% 이상을 차지하는 정부의존형 사립학교를 포함.

4) 이 표에 나타난 항목 중 하나 또는 그 이상의 자료가 누락된 국가들은 표에서 제외하였으나 OECD 평균은 자료가 있는 모든 국가들의 평균치이므로 이 표에 나타난 국가들만의 평균치와는 다를 수 있음.

資料: OECD(1995).

(4,010달러), 일본(3,530달러)이 그 뒤를 잇고 있다. 중등교육의 경우 학생 1인당 교육비는 평균 4,760달러로 초등교육 및 취학전 교육보다 높으며, 역시 미국과 북유럽 제국이 6천달러를 능가하는 가장 높은 수준의 교육비를 보여 주었고 벨기에와 오스트리아도 6천달러를 크게 상회하는 것으로 나타났다. 고등교육의 경우 영국과 미국, 일본이 단연 높아 1만달러를 능가하였으며, 다른 국가들은 대체로 1인당 5천~8천달러의 교육비를 지출하였다.

〈表 3-4〉 政府豫算 對比 教育費支出 比重(1992)

(單位：%)

	초·중등교육	고등교육	합 계
북 미			
캐나다	9.3	4.7	14.0
미 국	10.1	3.5	14.2
태평양 지역			
호 주	7.7	4.9	14.0
일 본	8.7	1.0	11.3
EC			
벨기에	6.0	1.5	10.5
덴마크	7.5	3.3	12.5
프랑스	7.3	1.7	10.6
독일(FTFR) ¹⁾	5.4	2.2	8.5
아일랜드	9.1	3.2	13.7
이탈리아	6.4	1.6	9.5
네덜란드	5.6	3.0	9.5
스페인	7.5	1.9	10.4
영 국	9.3	2.4	11.9
기타지역			
오스트리아	7.2	2.3	11.3
핀란드	8.4	3.7	13.9
스웨덴	7.7	2.4	11.7
스위스	11.9	3.4	16.5
OECD 평균 ²⁾	7.9	2.8	12.0

註：1) 통일 이전의 서독(Former Territory of Federal Republic of Germany).

2) 〈表 3-3〉의註 4) 참조.

資料：OECD(1995).

학생 1인당 교육비를 1인당 GDP와 비교해 보면 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등 취학전 교육과 초등교육에 특히 많은 주의를 기울이고 있는 북유럽 제국을 제외하고는 대부분 취학전 교육의 학생 1인당 교육비가 1인당 GDP의 15% 내외이며, 초등교육의 경우는 14~24% 정도이다. 중등교육의 경우 학생 1인당 교육비가 1인당 GDP의 25% 정도를 차지하는 국가가 가장 많으며, 고등교육의 경우에는 이 비율이 30% 수준 또는 그 이상이다. 특히 영국, 일본, 핀란드, 아일랜드, 미국, 네덜란드에서는 고등교육의 학생 1인당 교육비가 1인당 GDP의 50%를 능가하고, 그 중 영국의 경우에는 이 비율이 95%나 된다.

〈表 3-4〉는 政府豫算 對比 教育費支出 比重을 나타내고 있다. OECD 회원국은 정부예산의 약 12% 정도를 교육비로 지출하고 있으며, 그 중 3분의 2 정도는 초·중등교육에, 나머지는 고등교육에 지출하고 있다. 정부예산 중 교육비가 차지하는 비중은 스위스가 16.5%로 가장 높으며, 그 다음으로 미국, 캐나다, 호주, 핀란드, 아일랜드가 14% 수준이다.

한편 교육비의 정부계층별 부담을 보면 〈表 3-5〉와 같다. 이 표에 나타난 수치들은 정부간 또는 회계간 재정이전을 하기 이전의 교육비 부담구조를 나타낸 것으로 教育財源 調達の 측면에 초점을 맞춘 것이다. OECD 회원국들의 경우 평균적으로 중앙정부가 공부담 교육비의 48.8%를 부담하고 있으며, 광역자치단체가 31.5%를, 기초자치단체가 19.3%를 부담하고 있다. 국가별로 보면 뉴질랜드의 경우 공부담 교육비 전액을 중앙정부가 부담하고 있으며, 네덜란드에서는 90% 이상을, 이탈리아, 프랑스, 핀란드, 오스트리아에서는 70% 수준 또는 그 이상을 중앙정부가 부담하고 있다. 반면 독일에서는 중앙정부의 부담이 5% 수준에 불과하며, 미국, 벨기에, 스위스, 캐나다에서는 중앙정부 부담이 11~15% 수준이다. 지방정부의 부담을 보면 벨기에와 독일의 경우 광역자치단체 부담이 75%

이상이며, 캐나다, 호주, 스위스, 미국은 50%를 넘고 스페인에서는 47.1%이다. 그 외의 국가들에서는 광역자치단체의 역할이 10% 또는 그 이하이다. 기초자치단체의 경우 호주에서는 그 역할이 미미하지만, 영국에서는 기초자치단체 부담이 75.8%나 된다.

〈表 3-5〉 政府階層別 公負擔 教育費의 負擔比重(1992)¹⁾

(單位: %)

	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체	합 계
북 미				
캐나다	11.5	65.8	22.7	100.0
미 국	15.3	50.1	34.6	100.0
태평양 지역				
호 주	43.3	56.6	0.1	100.0
일 본	30.0	70.0 ²⁾	—	100.0
뉴질랜드	100.0	—	—	100.0
EC				
벨기에	14.0	82.7	3.3	100.0
덴마크	42.4	7.6	49.8	100.0
프랑스	75.5	9.2	15.3	100.0
독일(FTFR) ³⁾	5.4	76.7	17.9	100.0
이탈리아	76.5	5.6	17.9	100.0
네덜란드	96.2	0.1	3.8	100.0
스페인	47.4	47.1	5.5	100.0
영 국	24.2	—	75.8	100.0
기타지역				
오스트리아	69.7	10.3	20.0	100.0
핀란드	73.8	—	26.2	100.0
스위스	11.9	53.0	35.2	100.0
OECD 평균 ⁴⁾	48.8	31.5	19.3	—

註: 1) 회계간 또는 정부간 재정이전을 하기 이전의 교육비부담 구조.

2) 광역과 기초자치단체의 합계.

3) 통일 이전의 서독(Former Territory of Federal Republic of Germany).

4) 〈表 3-3〉의註 3) 참조.

資料: OECD(1995).

이와 같이 各國의 政府階層別 教育費 負擔構造는 매우 다양하여 일반적인 원칙을 찾기 어렵다. 이는 각기 서로 다른 역사적 과정을 거쳐서 발전된 것으로서 국가형태의 발전과 교육제도의 발전이 결합되어 各國別로 固有한 體制를 형성하였기 때문이라고 할 수 있다. 그런 가운데에서도 대체적인 특징을 찾아보면 영국 등 극히 일부 국가를 제외하고는 教育費의 대부분을 中央政府와 廣域自治團體에서 調達하고 있으며, 독일, 캐나다, 호주, 미국 등 연방형 국가에서는 광역자치단체의 역할이 크다는 점을 알 수 있다.

第 2 節 美國의 教育費 調達體系

1. 教育行政構造

미국에는 1992년 기준으로 총 8만 5,006개의 정부단위가 존재하고 있으며, 이는 聯邦政府和 50개의 州政府 및 8만 4,955개의 地方政府로 구성된다. 이 중 3만 8,978개는 일반행정조직으로서 3,043개의 「카운티」(county)정부, 1만 9,279개의 市政府, 그리고 1만 6,656개의 「타운」(town)과 「타운십」(township) 형태로 존재한다. 나머지는 특정한 목적을 갖고 있는 정부단위로 1만 4,422개의 학교구와 3만 1,555개의 특별구가 있다. 미국의 1만 5,834개 공립학교체제(public school system) 중 1만 4,422개는 독립된 학교구로서 정부단위의 개수에 포함되며, 나머지 1,412개는 ‘종속된’ 체제로 州政府, 카운티政府, 市政府 등의 하위조직으로 되어 있다.

公立學校의 行政과 運營에 대한 법규정이 州에 따라 다르므로 미국 전역에 걸쳐 나타나는 학교조직도 매우 다양한 형태를 띠고 있다. 서부의 33개 州에서는 학교구가 일반행정조직으로부터 완전히 독립되어 있으며, 워싱턴 D.C., 알래스카, 하와이, 매릴랜드, 노스캐

롤라이나, 버지니아州에는 독립된 학교구가 전혀 없고 모든 공립학교체제가 일반정부(州, 「카운티」, 市) 소속으로 운영된다. 나머지 12개 州에서는 혼합된 체제로 운영되고 있다. 독립된 학교구의 수는 과거 50년간 계속 감소추세를 보이고 있는데 이는 지속된 학교구 통합과 교육조직 개혁에 의한 것이다. 1992년의 학교구 개수는 1952년의 4분의 3에 불과하다.

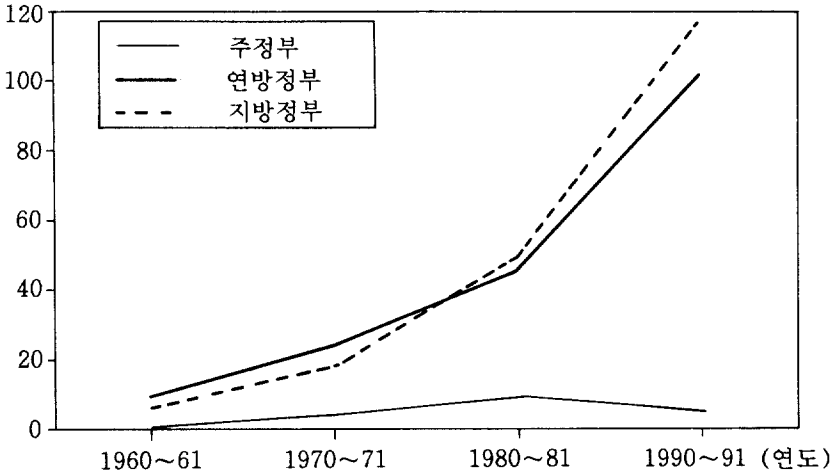
지역공동체라고 할 수 있는 學校區(또는 教育區)에서는 初·中等教育을 責任지고 있는데, 지역 주민들로부터 징수한 財産稅를 中心으로 財源을 調達하고 교원인사, 교과과정 등을 정한다. 이러한 제도는 개척 초기에 주민들이 자발적인 공동체를 형성하여 주민들의 자녀교육을 위한 학교를 설립하고 각자 보유하고 있는 재산에 비례하여 비용을 분담하였던 전통에서 비롯된 것이다. 그러나 地域間 衡平性을 提高하기 위하여 점차 州政府가 초·중등교육 재정에 관여하는 경우가 증가하여 1978/79년부터 광역자치단체인 州政府의 教育費 負擔이 기초자치단체의 부담을 능가하기 시작하였으며 양자간의 격차는 점점 더 커지고 있다([圖 3-1] 참조). 연방정부의 초·중등교육 지원은 대개 결손아동이 많은 학교에 대한 지원과 같은 특수한 형태의 지원으로 1980년까지 계속 증가하여 총지출의 10% 정도를 차지하였으나 그 후 지속적인 감소추세를 보여주고 있다.

각급 정부가 교육재정에서 차지하는 역할은 州에 따라 상당히 다르다. 미시시피州에서는 연방정부의 지원이 전체 初·中等教育費支出의 6분의 1에 달하는가 하면, 와이오밍州의 경우에는 연방정부의 역할이 미미하다. 州政府는 평균적으로 연방정부의 부담액을 제외한 교육재정 총액 중 절반 이상을 부담하고 있지만 학교구가 없는 하와이州에서는 100%를, 뉴햄프셔州에서는 10%에도 못 미치는 수준의 지원을 하고 있다.

최근 州政府의 負擔이 增加하면서 州政府는 학생의 최소 출석일수, 퇴학가능 최저연령, 교사의 채용자격 등 최소한의 基準을 정하

[圖 3-1] 美國 初·中等教育費의 政府階層別 負擔構造 推移

(백만달러)



資料 : Stiglitz(1988), 表 15.1, p. 369.
 US Bureau of Census(1993).

는 데 점차 적극적인 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 주정부가 敎科課程을 정하는 데 중요한 역할을 담당하기도 한다. 오하이오, 텍사스, 사우스 캐롤라이나, 뉴저지, 켄터키, 조지아, 알칸소의 7개 州에서는 학교구가 최소한의 기준에 못 미칠 경우 ‘교육파산’으로 간주하여 주정부가 학교구를 접수하는 규정을 갖고 있다¹⁾.

聯邦政府는 교과과정 등에 대해서는 직접적으로 규제하지 않고 敎育기회의 균등한 배분을 위해 敎育區를 統合하는 데 적극적인 역할을 하고 있다. 연방정부가 敎育구 통합을 추진하는 이유는 敎育구에 의한 통제가 學生 1人當 敎育費支出의 偏差를 크게 하여 같은 州 내에서도 학교구에 따라 學生 1인당 敎育비가 2~3배 이상씩 차이가 나는 경우가 발생하기 때문이다. 미국의 경우 초·중등학생의

1) Stiglitz(1988), pp. 368~370 참조.

87% 이상이 공립학교에 재학하고 있으며, 고등교육은 주로 주정부와 사립재단에 의해서 운영되고 있다. 연방정부의 고등교육 지원은 민간에 대한 수업료 및 생계보조비 지원, 주정부의 고등교육에 대한 지원, 그리고 고등교육기관에 대한 직접 지원으로 구분된다. 이러한 연방정부의 고등교육 지원은 1970년대에는 활발하게 전개되었으나 레이건 행정부 이래 크게 위축된 상태이다.

2. 教育費 調達體系

〈表 3-6〉은 美國의 總 教育費를 정부가 부담하는 公負擔 教育費와 민간이 부담하는 私負擔 教育費로 구분하여 그 구성비를 정리한 것이다. 정부의 교육비 부담은 각급 학교에 대한 직접적인 지원과 학생 또는 가계에 보조금을 지급하여 간접적으로 지원하는 두 가지 방식으로 이루어진다. 이 표에서는 이 두 가지를 구분하여 정부가 학생 또는 가계에 보조금을 지급하기 이전의 정부와 민간의 교육비 부담구조와 민간에 보조금을 지급한 이후의 정부와 민간의 교육비 부담구조를 비교·검토하였다.

여기서 한 가지 주의해야 할 점은 政府가 民間에 支援하는 補助金은 대부분 學生의 生計補助費라는 점이다. 민간이 직접 지출하는 교육비, 즉 사교육비의 정의에 대해서는 논란의 여지가 많은데 특히 문제가 되는 부분은 민간이 지출하는 학생의 생계비의 포함 여부이다. 이를 모두 포함하면 사부담 부분이 매우 커지게 되나 통계의 미비 등으로 인해 포함하지 않는 경우가 많다. 경우에 따라서는 기숙사비, 하숙비 등 자료 입수가 비교적 용이한 부분만 포함하기도 하는데, 〈表 3-6〉은 그 중에서도 政府補助에 의한 支出만을 포함하였다. 즉, 이 표에 나타난 민간부담은 민간이 학교에 지불한 납입금 등 使用者負擔과 政府補助에 의한 生計費의 合計이다. 합리적인 비교를 위해서는 민간의 학생 생계비 지출을 모두 포함하거나

정부보조에 의한 것을 포함한 모든 생계비 지출을 제외하여야 할 것이다. 그러나 적절한 자료를 발견하지 못하여 부득이 정부보조에 의한 생계비 지출만을 포함하였다. 그러므로 이 표는 교육비 부담구조에 대한 정확한 자료라고는 할 수 없다. 하지만 정부보조에 의한 생계비의 규모가 그다지 크지 않으므로 이를 포함함으로써 발생하는 왜곡의 정도가 우려할 만한 수준은 아닐 것으로 판단된다.

〈表 3-6〉 美國의 公共部門과 民間部門의 教育費 分擔構造(1992)¹⁾

(單位: %)

	재원조달 측면 ²⁾		지출 측면 ²⁾	
	공 공	민 간	공 공	민 간
초 · 중 등	90.9 (90.4)	9.1 (9.6)	90.9 (90.4)	9.0 (9.6)
고 등	54.5 (51.8)	45.5 (48.2)	49.6 (47.1)	50.4 (52.9)
전 체	77.4 (75.6)	22.6 (24.4)	75.6 (73.9)	24.4 (26.1)

註: 1) 민간지출은 민간이 학교에 지불한 납입금 등 사용자 부담금과 정부지원에 의한 기숙사비 등 생계비 지출을 포함. () 안의 수치는 여기 에다가 민간이 교과서 구입 등에 직접 지출한 경비를 포함.

2) '재원조달 측면'은 정부가 민간에 보조금을 지급하기 이전을 의미하며, '지출 측면'은 정부에서 민간으로의 보조금 지급이 이루어진 이후의 교육비 지출을 의미.

資料: OECD(1995).

또 한 가지 주의하여야 할 점은 민간이 학교에서 이용되는 부교재 구입 등에 사용한 直接經費의 포함 여부이다. 위 표에서 괄호 안의 수치는 이 경비를 포함시킨 경우이며, 그 이외의 수치들은 이 경비를 포함하지 않은 경우를 나타낸다. 민간의 직접경비를 제외할 경우 미국 정부는 교육비의 77.4%를 부담하고 있으며, 민간부담은 22.6%이다. 민간의 직접경비를 고려할 경우 민간부담은 24.4%로 약 2% 포인트 정도 높아진다. 정부가 보조금을 지급한 이후에는 정부와 민간의 부담이 직접경비를 고려하지 않은 경우 75.6 : 24.4,

직접경비를 고려한 경우에는 73.9 : 26.1이 된다.

初·中等教育費는 90% 이상을 정부에서 부담하고 있는 반면 高等教育費는 정부와 민간이 대략 절반씩 부담하고 있다. 정부가 민간에 지급하는 교육보조비는 거의 대부분 고등교육에 대한 것이며, 부교재 구입비 등 직접경비도 주로 高等教育에 集中되어 있다.

〈表 3-7〉 美國의 政府階層別 教育費 分擔構造(1992)

(單位 : %)

	재원조달 측면 ¹⁾				지출 측면 ¹⁾			
	연방	주(광역)	지방(기초)	계	연방	주(광역)	지방(기초)	계
초·중등	7.6	47.9	44.5	100.0	0.8	0.4	98.8	100.0
고 등	36.2	57.9	5.9	100.0	30.7	62.8	6.4	100.0
전 체	15.3	50.1	34.6	100.0	8.4	14.9	76.8	100.0

註 : 1) '재원조달 측면'은 각급 정부간 재정이전을 하기 전의 재원조달구조를, '지출 측면'은 각급 정부간 재정이전을 하고 난 이후의 교육비 지출구조를 나타냄.

資料 : OECD(1995).

미국의 정부부담 교육비, 즉 공부담 교육비의 각급 정부별 분담 구조를 살펴보면 〈表 3-7〉과 같다. 먼저 각급 정부간 재정이전을 하기 전의 教育財源 調達構造를 보면 연방정부가 전체 공교육비의 15.3%, 주정부가 50.1%, 지방정부가 34.6%를 부담하여 州政府의 負擔이 가장 많다. 그러나 연방정부와 주정부는 교육비의 상당부분을 직접 지출하지 않고 下級政府로 移轉하여 하급정부로 하여금 支出하도록 한다. 따라서 정부간 재정이전을 하고 난 이후의 교육비 지출구조를 보면 지방정부가 76.8%로 총 교육비의 4분의 3 이상을 지출하고 있으며, 주정부의 비중은 14.9%, 연방정부의 지출은 8.4%에 불과하다.

교육단계별로 살펴보면 초·중등교육의 경우 지방정부의 역할이 두드러진다. 지방정부는 초·중등교육에 소요되는 공부담 교육비의

44.5%를 조달하고 있으며, 정부간 재정이전을 하고 난 이후에는 최종적으로 98.8%의 초·중등교육비가 지방정부를 통해서 지출된다. 지방정부 교육비지출의 5분의 4 정도는 학교구에 의한 것이다. 반면 고등교육재정에서 지방정부가 차지하는 역할은 6% 정도에 불과하다. 공부담 고등교육비에서 연방정부와 주정부가 차지하는 비중은 재정이전을 하기 전에 각각 36.2%, 57.9%이며, 재정이전을 한 이후에는 30.7%, 62.8%로 재정이전을 하기 전과 하고 난 이후에 큰 차이가 나지 않는다. 이는 聯邦政府和 州政府의 高等教育에 대한 支援이 대부분 지방정부를 통하지 않고 직접 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 연방정부의 교육비는 주로 특수교육과 고등교육 대상자에 대한 학자금 지원에 이용되며, 이 두 부분에 대한 지방정부의 역할은 전무하다.

〈表 3-8〉은 정부계층별 세입구조를 나타내고 있다. 總 政府歲入은 純計基準 2조 1,242억달러로 그 중 일반수입이 73.3%, 영업수입(utility and liquor store revenue)이 2.7%이며, 나머지 23.8%의 수입은 사회보장기금 등 기금 및 신탁수입으로 구성되어 있다. 租稅收入의 政府階層別 分布를 보면 총 1조 1,673억달러의 세금 중 연방정부 몫이 55%, 주정부의 몫이 26.6%, 지방정부 몫이 18.4%이다. 지방정부 몫 중에서 교육기능을 전담하는 학교구의 稅收入 비중은 33.3%에 이르고 있다²⁾.

마지막 열에 나타난 學校區의 財源構造를 보면 총수입에서 이전수입이 차지하는 비중이 53.6%에 이르고 있는데 이는 대부분 주정부로부터의 보조금이다. 자체수입은 조세수입과 세외수입의 비율이 약 8:2 정도 된다. 稅外收入은 주로 점심식대(school lunch sales)와 교통비, 그리고 기부금으로 구성되어 있다. 조세수입에 있어서는 재산세의 역할이 압도적인데 학교구 총 조세수입 중 97.5%를 차지

2) 연방정부 조세수입 6,420억달러, 주정부 조세수입 3,105억달러, 지방정부 조세수입 2,148억달러, 학교구 조세수입 715억달러.

하고 있다. 財産稅의 政府階層間 配分을 보면 연방정부에 귀속되는 재산세는 전혀 없으며 주정부에 귀속되는 부분도 미미하다. 전체 재산세수입 중 지방정부단위가 96.3%를 징수하며, 이 중 43.1%는 학교구가 직접 징수하고 있다.

〈表 3-9〉는 세출의 측면에서 정부계층별 기능배분구조를 정리한 것이다. 정부부문 전체로 볼 때 一般會計支出이 총 정부지출에서 차지하는 비중은 75.8%이며, 이를 성질별로 나누어 보면 경상지출

〈表 3-8〉 美國의 政府階層別 歲入構造(1990/91)

(單位：%)

	정부부문합계 ¹⁾	연 방	주	지방(소계)	학교구
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반수입	73.3	67.7	83.6	88.5	99.5
이전수입	—	0.3	21.8	33.0	53.6
연방	—	—	20.5	3.1	0.7
주	—	0.3	—	29.9	51.2
지방	—	—	1.3	—	1.7
자체수입	73.3	67.4	61.9	55.5	45.9
조세	55.0	53.5	47.1	35.1	38.0
재산	7.9	—	1.0	26.4	37.0
소비	11.5	4.9	23.3	5.2	0.4
개인소득	27.2	39.0	15.0	1.7	0.3
법인소득	5.7	8.2	3.1	0.3	—
기타조세	2.7	1.4	4.7	1.5	0.3
세외수입	18.4	13.9	14.8	20.4	7.9
영업수입	2.7	—	1.0	8.9	—
기금·신탁	23.8	32.3	15.4	2.6	0.5

註：1) 중복된 정부계층간의 이전재정 제외.

資料：U.S. Bureau of Census(1993).

이 총지출의 67%이고 자본지출은 8.8%이다. 이에 비해 학교구의 경우 총지출의 90% 이상이 인건비 등 경상지출에 사용되었다.

教育費支出이 정부예산에서 차지하는 비중은 13.8%로 이 표에 나타나지 않은 연방정부의 고유업무인 국방, 외교, 郵政, 우주기술 관련 지출을 제외하고는 교육이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 정부계층별로 나누어 보면 연방정부지출에서 교육비가 차지하는 비중

〈表 3-9〉 美國의 政府階層別 政府支出의 機能別 構造(1990/91)

(單位: %)

	정부부문합계 ¹⁾	연 방	주	지방(소계) ²⁾	학교구
총지출 ³⁾	100.0 (2,379,169)	100.0 (1,479,509)	100.0 (628,836)	100.0 (622,911)	100.0 (190,712)
일반회계지출	75.8	71.6	88.2	87.0	99.8
경상지출	67.0	65.1	81.0	75.9	91.0
자본지출	8.8	6.5	7.2	11.1	8.8
교육	13.8	3.0	31.3	36.9	98.1
사회보장	12.5	11.8	27.6	11.7	—
교통	3.5	1.7	8.2	5.8	—
치안	3.7	0.6	4.6	8.6	—
환경 및 주택	5.9	5.3	3.0	9.7	—
일반행정	2.7	1.2	3.2	4.8	—
이자	10.4	13.2	3.7	4.7	1.7
기타	23.2	34.8	6.6	4.8	—
영업지출	3.4	—	1.6	11.4	—
기금·신탁	20.8	28.4	10.2	1.6	0.2
부채규모 ⁴⁾	4,598,765	3,683,054	345,554	570,157	56,755

註: 1) 중복된 정부계층간 이전재정 제외.

2) 일반회계지출 항목 중 연방정부의 고유업무인 국방, 외교, 우정, 우주 기술 제외.

3) () 안의 수치는 금액으로 단위는 백만달러.

4) 연말잔액기준, 단위는 백만달러.

資料: U.S. Bureau of the Census(1993).

은 3.0%에 불과하여 사회보장, 환경 및 주택 등 다른 기능보다 중요성이 떨어지는 반면, 주정부지출에서는 교육비 비중이 전체의 31.3%에 달해 주정부의 기능 중에서 가장 중요한 항목으로 되어 있다. 지방정부의 경우에 있어서도 교육비지출이 전체에서 차지하는 비중이 36.9%에 이르러 다른 부문에 비해 압도적인 우위를 점하고 있다. 학교구의 경우에는 거의 모든 지출이 교육에 대한 것이다.

연말잔액기준 부채규모는 4조 5,988억달러로 미국 총 지출예산의 두 배 가까이 되는데 이 중 연방정부의 부채가 80.1%로 압도적인 비중을 점하고 있다. 주정부는 7.5%, 지방정부는 12.4%의 부채를 보유하고 있으나 교육과 관계된 학교채는 지방채 총액의 10%에도 못 미친다.

3. 教育費支出의 地域別 隔差

〈表 3-10〉은 미국 각주의 주민 1인당 정부의 教育費 支出規模를 정리한 것이다. 50개 주의 평균을 보면 住民 1人當 教育費支出은 1,227달러이고 그 중 863달러는 초·중등교육에, 312달러는 고등교육에, 나머지 51달러는 기타교육에 지출되었다. 주별로 보면 총지출의 경우 최고가 알라스카주의 2,286달러이고 최저는 테네시주의 919달러로 최고와 최저의 비율이 2.49:1이다. 이 격차는 5년 전에 비해 상당히 완화된 것이다³⁾. 최고 5개 주(알라스카, 와이오밍, 버몬트, 뉴욕, 델라웨어)와 최저 5개 주(테네시, 알칸소, 미시시피, 켄터키, 미주리)를 제외하면 나머지 40개 주는 1,000~1,500달러의 범위 내에 있다.

教育段階別로 細分하여 보면 초·중등교육의 경우 전국 평균은

3) 1985년에는 최고 1,548달러(알라스카주), 최저 405달러(미시시피주)로 최고와 최저비율이 3.82:1이었다.

〈表 3-10〉 住民 1人當 教育費 規模의 州別 比較(1990/91)

(單位: 달러)

	총규모	초·중등교육	고등교육	기타교육
미국 평균	1,226.53	863.06	312.28	51.20
알라바마	1,067.18	615.79	351.14	100.25
알라스카	2,285.59	1,696.74	493.32	95.53
아리조나	1,228.87	795.53	397.07	36.28
알칸소	978.47	619.43	281.24	77.79
캘리포니아	1,268.68	872.23	350.42	46.03
콜로라도	1,280.41	854.20	401.31	24.90
코네티컷	1,320.65	1,052.47	212.01	56.18
델라웨어	1,490.19	845.01	536.13	109.06
워싱턴 D.C.	1,188.62	1,021.45	167.17	—
플로리다	1,113.97	834.52	228.30	51.16
조지아	1,085.82	801.73	234.78	49.31
하와이	1,118.06	690.03	411.16	16.87
아이다호	1,104.90	726.61	334.57	43.72
일리노이	1,101.26	759.95	284.48	56.83
인디애나	1,236.50	816.49	370.01	50.00
아이오와	1,322.94	820.10	450.34	52.51
캔사스	1,234.66	803.64	390.79	40.23
켄터키	1,012.40	623.03	303.76	85.61
루이지애나	1,049.65	714.54	276.29	58.81
메인	1,279.86	962.95	268.55	48.36
매릴랜드	1,323.32	875.21	396.49	51.24
매사추세츠	1,059.31	807.21	205.58	46.53
미시간	1,385.97	945.93	404.46	35.59
미네소타	1,412.03	963.78	384.92	63.33
미시시피	1,002.40	633.69	316.82	51.89
미주리	1,034.57	761.71	239.19	33.66
몬타나	1,304.97	918.86	260.05	126.06
네브라스카	1,345.02	889.57	409.48	45.97
네바다	1,193.04	917.67	250.63	24.74
뉴햄프셔	1,132.66	884.26	216.79	31.60
뉴저지	1,357.98	1,081.39	237.93	38.66
뉴멕시코	1,318.69	831.26	438.44	48.99
뉴욕	1,540.66	1,211.17	268.91	60.59
노스캐롤라이나	1,179.96	777.16	364.72	38.08
노스다코타	1,337.35	771.06	508.76	57.53
오하이오	1,139.78	804.51	290.85	44.41
오클라호마	1,080.35	751.13	286.79	42.42
오레곤	1,333.60	898.86	390.27	44.47
펜실바니아	1,124.23	856.17	177.84	90.22
로드 아일랜드	1,207.95	841.51	277.13	89.31
사우스캐롤라이나	1,190.03	801.18	329.45	59.40
사우스다코타	1,063.21	775.83	243.65	43.73
테네시	918.72	572.11	291.92	54.70
텍사스	1,147.87	802.98	318.92	25.97
유타	1,273.66	773.28	454.43	45.95
버몬트	1,588.00	1,043.91	443.46	100.64
버지니아	1,265.32	887.49	328.14	49.70
워싱턴	1,417.77	971.72	382.34	63.71
웨스트버지니아	1,096.81	754.88	287.87	54.05
위스콘신	1,423.04	956.80	412.37	53.88
와이오밍	1,824.46	1,261.23	497.57	65.65

資料: US Bureau of Census(1993).

863달러이며, 최고는 역시 알래스카주로 1,697달러에 이르는 데 비해 최저는 역시 테네시주로 572달러에 불과하여 그 비율이 2.97:1 이나 된다. 고등교육의 경우는 전국 평균이 312달러이고 최고 536달러(델라웨어), 최저 167달러(워싱턴 D.C.)로 양자간의 비율이 3.21:1로 나타났다. 주로 연방정부가 지출하는 특수교육 등 기타 교육의 교육비는 최고 126달러(몬타나), 최저 17달러(하와이)로 그 격차가 7.47:1로 매우 심각한 것으로 나타났다.

이와 같은 주별 교육비지출의 격차와 아울러 동일한 주정부 산하의 학교구 사이에도 주민 1인당 교육비지출의 격차가 심각한 것으로 알려져 있다. 버지니아주의 11개 학교구(학생수 1만 5천명 이상)간의 주민 1인당 교육비 격차는 1.88:1에 이르고 매사추세츠주도 5개 학교구간의 격차가 1.83:1에 이르고 있다⁴⁾. 이에 미국에서는 평등한 교육기회의 제공을 위해 이러한 교육비지출의 격차에 대한 법적 대응을 계속해 왔다⁵⁾. 平等한 教育機會의 提供과 관련하여서는 그 정의에서부터 견해 차이를 보여 모든 주민이 각자의 재능을 최대한으로 개발할 수 있도록 完全한 機會(full opportunity)가 부여되어야 한다는 주장과 모든 주민에게 最小限의 教育機會(foundation) 또는 一定水準 이상의 教育機會(minimum attainment)가 주어져야 한다는 주장, 교육재원은 각 개인의 재능과 반대되는 방향으로 배분되어 모든 주민이 同等한 成功의 機會를 갖도록 하여야 한다는 주장(leveling), 교육재원은 주민 개개인의 才能에 比例하여 배분되어야 한다는 주장(competition), 학생 1인당 지출금액이 동등해야 한다는 주장(equal dollars per pupil) 등 다양한 주장이 제기되고 있다. 시대별로 특정한 주장이 강조되기도 하고 약화되기도

4) Raimondo(1992), pp. 94~95.

5) 1990년 이후 미국 전역의 관심을 집중시킨 교육재정 관련 재판으로는 캘리포니아주의 *Serrano vs. Priest*(1991)와 텍사스주의 *Rodriguez vs. San Antonio School Board*(1991)를 들 수 있다.

하였는데 각 주장의 공통점은 기본적으로 교육비 지출규모가 지역사회의 富에 의해서만 결정되어서는 안된다는 것으로 최근에는 점차 州政府가 教育費 配分에 개입하는 정도가 증가하고 있다.

주정부의 교육재정 조정메커니즘으로는 학교구의 역할을 강조하는 DPE(district power equalizing), 주정부의 개입을 강조하는 FSA(full state assumption), 개별 가정의 선택을 중시하는 CSP(education voucher/choose-a-school program)의 세 종류가 대표적으로 논의되거나 실행되고 있다. DPE 체제는 학교구가 재정지출과 재원 마련에 대한 결정권한을 행사하되 주정부 차원에서 각 지역의 학생 1인당 재산세 과표가 동일하도록 보조금(positive state aid와 negative state aid)을 통해 조정하는 메커니즘이다. 그러나 이러한 조정이 이루어진 이후에도 지역소득, 인구밀도, 연방지원, 중등학생 비중, 도시화율의 차이 등으로 인해 어느 정도의 교육비 격차는 지속된다. FSA 체제는 형평성을 강조하여 지역의 결정권한을 없애고 주단위로 교육재정을 집권화하는 방식이며, 반대로 학부모의 결정을 존중하는 체제가 CSP라 하겠다. 누가 교육재정에 관한 의사결정권을 행사하여야 하는가에 대한 선호에 따라 그리고 사회·경제적인 구조의 차이에 따라 주별로 각 대안에 대한 선택이 이루어지게 된다.

第3節 캐나다의 教育費 調達體系

1. 教育行政構造

캐나다의 初·中等教育行政은 각 계층의 정부로부터 교부금을 지원받는 教育委員會(local school board)가 담당하고 있다. 각 계층의 정부가 교육위원회(또는 학교구)에 교부하는 교부금은 기본적으로 一般行政費 支援, 特別教育費(장애자 교육비 등) 支援, 地域間

衡平性 提高를 위한 支援을 목적으로 하고 있으나, 구체적인 내용은 州에 따라 상당히 다르다. 또한 교육위원회의 구성, 재원내용 등도 州에 따라 차이가 난다.

뉴펀들랜드(Newfoundland)州에는 27개의 統合教育委員會가 있으며, 그 중 16개는 개신교 연합, 나머지 11개는 로마카톨릭 소속이다. 각 위원회의 총 위원 중 3분의 2 이상은 임기 4년의 선출직으로 구성된다. 프린스 에드워드 아일랜드(Prince Edward Island)州에서는 지난 20년 동안에 걸쳐서 모든 小規模 教育委員會가 5개의 地域委員會로 통합되었다. 教育委員은 3년 임기로 선출되며 교육위원회의 재정은 전액 州政府의 일반회계로부터 지원된다. 노바스코티아(Nova Scotia)州에는 21개의 교육위원회가 있으며, 교육위원은 선출직이다. 교육위원회 재정의 92% 정도가 州政府 一般會計로부터 지원된다. 뉴 브run스빅(New Brunswick)州에는 18개의 學校區가 있고 역시 선출직 위원들이 위원회 행정을 맡고 있다. 그 중 30% 정도는 私立으로 주정부의 지원을 전혀 받지 않는다. 각 교육위원회의 예산은 州政府에 매월 보고하고 승인을 받아야 하며, 공식적인 監査도 받아야 한다. 퀘백(Quebec)州에서는 168개 로마카톨릭 학교구와 기타 32개 학교구가 教育行政을 수행하고 있다. 教育委員은 대개 선출직으로 구성되고 私立學校도 주정부의 지원을 받고 있다. 주정부 지원 이상의 지출을 하기 위해서 학교구는 주정부가 정한 한도 내에서 非居住用 財産에 대해 재산세를 부과할 수 있다. 온타리오(Ontario)州의 教育行政도 선출직 교육위원이 담당하며 172개 학교구로 구성되어 있다. 마니토바(Manitoba)州에서는 47개 學校區, 6개 奧地學校區, 4개의 特別學校區가 선출직 위원에 의해 운영되고 있다. 주정부의 기준에 적합한 경우 사립학교에도 財政支援이 이루어진다. 사스카체완(Saskatchewan)州은 22개 로마카톨릭 학교구를 포함한 115개 학교구로 구성되어 있으며 選出職 教育委員이 행정을 담당하고 있다. 알버타(Alberta)州의 1994년 예산에

의하면 현재 160개에 이르는 학교구를 조만간 60개로 통합하려 하고 있다. 學校區 教育委員會의 위원은 선출적이다. 브리티시 콜럼비아(British Columbia)州에서는 주정부와 75명의 선출직 교육위원으로 구성되는 교육위원회가 學校運營을 책임지고 있다. 노스웨스트 테리토리(Northwest Territories)州에서는 2명의 선출직 위원으로 구성되는 교육위원회와 9개의 直轄 學校區가 유치원부터 고등학교까지의 교육행정을 담당한다. 유콘(Yukon)州에는 교육위원회가 없고 州教育局의 직할 형태로 初·中等教育行政이 운영되고 있다. 그렇지만 學校運營委員會는 제한된 범위 내에서의 정책결정을 하고 있다.

2. 教育費 調達體系

〈表 3-11〉은 캐나다의 教育費를 정부와 민간이 어느만큼씩 부담하고 있는가를 보여준다. 앞의 〈表 3-6〉에서와 같이 民間의 教育費支出은 학교에 지불한 납입금과 정부보조에 의한 생계비 지출을 포함한다.

캐나다의 경우 교육비의 대부분을 政府가 부담하고 있다. 정부로부터 받은 補助金까지 포함하여 총 민간부담은 初·中等教育의 경우

〈表 3-11〉 캐나다의 政府·民間間 教育費 分擔構造(1992)¹⁾

(單位: %)

	재원조달 측면 ²⁾		지출 측면 ²⁾	
	정 부	민 간	정 부	민 간
초·중등교육	95.5(94.2)	4.5(5.8)	95.5(94.2)	4.5 (5.8)
고 등 교 육	97.4(91.9)	2.6(8.1)	84.7(79.9)	15.3(20.1)
전 체	97.3(94.5)	2.7(5.5)	93.0(90.3)	7.0(9.7)

註: 1) 〈表 3-6〉의 註 1) 참조.

2) 〈表 3-6〉의 註 2) 참조.

資料: OECD(1995).

4.5%이며, 高等教育의 경우에도 15.3%에 불과하다. 이 중 정부보조금을 제외한 純粹 民間支出은 고등교육 2.6%이며, 초·중등교육에 대해서는 政府가 민간에 보조금을 지급하지 않는다. 전체적으로 교육비의 97.3%를 정부가 부담하고 나머지 2.7%만을 민간이 직접 부담하고 있다. 副教材 購入 등에 사용된 直接經費까지 포함한 경우에도 총 교육비에서 民間負擔이 차지하는 비중은 6%에도 못 미친다.

한편 캐나다의 정부부담 교육비, 즉 公負擔 教育費를 각급 정부가 어떻게 분담하고 있는가를 살펴보면 <表 3-12>와 같다. 먼저 財源調達の 側面에서 보면 광역자치단체인 州政府가 65.8%로 가장 중요한 역할을 하고 있다. 그 다음으로 기초자치단체인 地方政府가 22.7%를 차지하며, 聯邦政府는 공부담 교육비의 11.5%를 분담하고 있다. 정부간 재정이전이 완료된 이후의 支出構造를 보면 초·중등교육의 경우 基礎自治團體가 90.3%를 차지하며 그 중 대부분은 學校區 또는 教育委員會를 통해서 지출되고 있다. 반면 고등교육의 경우 廣域自治團體가 75.5%를 차지하고 있는 데 비해 기초자치단체가 高等教育에 기여하는 부분은 거의 없다. 이러한 지출구조를 살펴보면 初·中等教育財源의 경우 상당부분(63.8%)을 광역자치단체에서 조달하여 그 대부분을 기초자치단체에 이전한 후 기초자치단체로 하여금 지출하도록 하는 반면, 고등교육의 경우 광역자치단

<表 3-12> 캐나다의 政府階層別 教育費 分擔構造(1992)

(單位: %)

	재원조달 측면 ¹⁾				지출 측면 ¹⁾			
	연방	주(광역)	지방(기초)	계	연방	주(광역)	지방(기초)	계
초·중등	2.4	63.8	33.8	100.0	1.8	8.0	90.3	100.0
고 등	29.4	70.6	—	100.0	24.5	75.5	—	100.0
전 체	11.5	65.8	22.7	100.0	8.8	28.7	62.5	100.0

註: 1) <表 3-7>의 註 1) 참조.

資料: OECD(1995).

체나 연방정부가 재원을 조달하고 있으며 연방정부의 教育費財源 중 일부가 광역자치단체로 이전되기도 하나 거의 대부분은 재원을 조달한 정부가 직접 지출한다는 점을 알 수 있다. 광역자치단체와 연방정부의 고등교육비 재원조달 비율은 3 : 1 정도이다.

캐나다 教育財政의 각급 정부간 분담구조를 地域別로 구분하여 보면 <表 3-13>과 같다. 이 표의 教育費支出 比重은 직접적인 지출보다는 財源調達の 관점을 강조한 政府間 財政移轉을 하기 이전의 分擔構造이다.

<表 3-13> 캐나다의 州別 政府階層間 教育費 分擔構造

(單位 : %)

	지방정부	주정부	연방정부	합 계
뉴펀들랜드	—	70.7	29.3	100.0
프린스 에드워드 아일랜드	—	78.8	21.2	100.0
노바 스코티아	9.4	73.9	16.7	100.0
뉴 브런스빅	—	82.1	17.8	100.0
퀘백	5.3	83.6	11.1	100.0
온타리오	44.3	46.1	9.7	100.0
마니토바	26.5	56.8	16.7	100.0
사스카체완	29.2	53.2	17.6	100.0
알버타	28.3	58.9	13.0	100.0
브리티시 콜롬비아	17.2	69.6	13.3	100.0
노스웨스트 테리토리	1.9	71.5	26.5	100.0

資料 : Statistics Canada(1994).

사람기관이 地方教育委員會의 업무를 담당하는 뉴펀들랜드州와 광역자치단체 수준에서 교육비 조달을 목적으로 하는 財產稅를 부과하는 뉴 브런스빅, 프린스 에드워드 아일랜드州에서는 初·中等教育에 대한 기초자치단체의 기여가 거의 없다. 노스웨스트 테리토리 와 퀘백, 노바 스코티아州에서도 初·中等教育費 負擔에서 지방정부가 차지하는 비중이 작으며, 대부분 廣域自治團體에서 교육비를 부

담하고 있다. 나머지 州에서는 지방정부의 역할이 중요하며 브리티시 콜롬비아州的 17.2%에서부터 온타리오州的 44.3%까지 總 教育費에서 地方政府가 차지하는 비중은 다양하다. 온타리오州를 제외한 모든 州에서는 연방정부의 기여가 전체 교육비의 10% 이상을 차지하고 있으며, 이는 대부분 高等教育에 대한 지원이다.

〈表 3-14〉에서는 地域總生産에 대한 教育費支出의 비중을 州別로 비교하여 보았다. 캐나다 전체로 볼 때 교육비지출은 國內總生産의 7.6%를 접하여 1973/74년의 6.5%, 1987/88년의 7.0%에서 계속 증가하는 추세에 있다. 各州別로 살펴보면 노스웨스트 테리토리州에서는 地域總生産의 14.7%를, 뉴펀들랜드州는 지역총생산의 13.1%를 교육에 지출한 반면, 다른 지역들은 대체로 地域總生産의 6~9% 정도를 教育費로 지출하고 있어 상위 2개 州를 제외하고는 州別로 큰 차이를 보이지 않고 있다.

〈表 3-14〉 캐나다의 州別 地域總生産에 대한 公負擔 教育費 比重

(單位: %)

	교육비/GRP
뉴펀들랜드	13.1
프린스 에드워드 아일랜드	9.1
노바 스코티아	8.6
뉴 브런스빅	9.2
퀘벡	8.5
온타리오	7.0
마니토바	8.5
사스카체완	8.3
알버타	6.1
브리티시 콜롬비아	7.0
노스웨스트 테리토리	14.7
전 체	7.6

資料: Statistics Canada(1994).

이상에서 살펴본 캐나다의 教育費 調達體系는 주별로 상당한 多樣性을 보여주고 있는데 대체적인 특성을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 政府가 전부 또는 대부분의 教育비를 책임지고 있다. 둘째, 일부 州에서는 주정부 차원에서 설정한 표준규모를 초과하는 財政支出은 지방정부가 財産稅를 통해 부담하도록 하고 있다. 셋째, 教育目的稅는 州에 따라 다양하지만 非住居用 財産(상업용과 산업용 재산)에 부과되는 것이 일반적이다. 넷째, 브리티시 콜럼비아주 등 일부 州에서는 사립학교에도 財政支援을 하는데 이 경우 私立學校는 주에서 제정한 規程을 준수해야 한다. 다섯째, 初·中等教育財源에서 연방정부의 역할은 미미하며, 대부분의 초·중등교육비는 基礎自治團體(학교구 또는 教育위원회)를 통해서 집행된다. 반면 고등교육의 경우에는 基礎自治團體의 역할이 거의 없으며, 廣域自治團體가 주도적인 역할을 하고 聯邦政府가 보조적인 역할을 한다.

第 4 節 日本의 教育費 調達體系

1. 教育行政構造

1994년 기준으로 일본은 총 5,602개의 地方公共團體로 구성되어 있다. 먼저 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 道都府縣 政府가 47개, 기초자치단체로서 大都市 12개, 中·小都市 651개, 町村 2,572개 도합 3,282개의 보통 지방공공단체가 있으며, 나머지 2,320개의 특별지방공공단체는 주로 一部事務組合에 해당된다⁶⁾.

6) 일부사무조합은 둘 이상의 公共團體가 조합을 형성해 특정 목적을 추구하는 독립된 단위로서 日本의 특수한 제도이다. 이를 목적별로 나누어 보면 위생관계가 가장 많고, 소방관계, 총무관계, 교육관계, 농림수산관계의 순으로 되어 있다. 特別地方公共團體에 대한 보다 자세한 내용은 일본 자치성(1995) 참조.

교육행정조직은 文部省과 지방의 道都府縣, 市町村의 일반행정 기관 및 각급 교육위원회로 구성되어 있다. 文部省은 교육에 관한 전국적인 計劃樹立과 調整, 지방의 공·사립 교육기관에 대한 教育指針의 시달, 조언, 그리고 財政的인 支援을 주업무로 한다. 한편 地方教育行政機關의 업무는 二元化되어 있다. 教育委員會는 학교의 조직편제, 교과과정, 교재 및 교직원의 인사 등 주로 學事業務와 社會教育, 學術 및 文化에 관한 업무를 담당하고 있다. 道都府縣과 市町村의 長은 예산의 조정 및 집행, 사용료와 수수료의 징수, 회계감독, 재산관리 등의 教育財政 運營과 사립학교의 설립에 관련된 法人監督 등을 관장한다. 지방자치단체의 教育費 豫算을 편성할 때에는 교육위원회의 의견을 듣도록 규정하고 있으나 교육위원회 위원은 地方議會의 동의를 받아 지방자치단체의 長이 임명하므로 일본의 교육재정은 一般行政의 틀 속에서 이루어지고 있다고 하겠다. 그리고 義務教育의 범위는 국민학교 6년과 중학교 3년 포함 9년으로 되어 있어 이 기간 동안은 수업료에 대한 학부모의 부담이 전혀 없다.

2. 教育費 調達體系

일본에서는 교육비를 정부와 민간이 어떻게 분담하고 있는지 살펴보면 <表 3-15>와 같다. 일본의 경우는 정부가 민간에게 지급하는 학생의 生計費 補助 등 보조금이 미미한 수준이며, 이 표에 나타난 民間支出은 政府補助金を 제외한 純粹民間支出을 의미한다. 일본도 앞에서 살펴본 두 국가와 마찬가지로 정부가 교육비의 대부분(76%)을 부담하며, 특히 初·中等教育의 경우 교육비의 90% 이상을 政府가 負擔하고 있다. 반면 고등교육비는 民間이 더 많이(60.3%) 負擔하고 있다.

1993년도 일본의 中央政府와 地方政府의 歲出規模는 총 139조

〈表 3-15〉 日本의 教育財政財源의 政府·民間間 分擔構造(1992)

(單位：%)

	정 부	민 간
초·중등 교육	91.1	8.9
고 등 교 육	39.7	60.3
전 체	76.0	24.0

資料：OECD(1995).

8,563억엔이며, 이 중 教育費는 15.3%로 사회보장관계비(22.3%), 국토보전 및 개발비(22.0%) 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다.

政府負擔 教育費를 중앙정부와 지방정부가 어떻게 분담하고 있는가를 살펴보면 〈表 3-16〉과 같다. 財源調達 側面에서 보면 전체적으로 중앙정부에서 30%의 재원을 조달하며 지방정부가 70%를 조달하고 있다. 中央政府 財源의 3분의 2 정도는 지방으로 이전되어 지방정부에서 지출하므로 최종지출 비중은 지방정부가 90.1%, 중앙정부가 9.9%이다. 高等教育費는 대부분(86% 정도) 中央政府에서 조달하여 직접 집행하고 있다. 미국이나 캐나다의 경우 初·中等教育은 기초자치단체가, 고등교육은 廣域自治團體가 주로 담당하고 있다. 일본에서는 초·중등교육의 경우 다른 나라들과 마찬가지로

〈表 3-16〉 日本 公教育費의 各級 政府別 分擔構造(1992)

(單位：%)

	재원조달 측면 ¹⁾			지출 측면 ¹⁾		
	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계
초·중등교육	24.5	75.5	100.0	0.3	99.7	100.0
고 등 교 육	86.0	14.0	100.0	85.7	14.3	100.0
전 체	30.0	70.0	100.0	9.9	90.1	100.0

註：〈表 3-7〉의 註 1) 참조.

資料：OECD(1995).

가지로 地方自治團體가 중요한 역할을 하고 있으나 지방정부 중 광역자치단체와 기초자치단체의 분담비율이 3:1 정도로 미국(1:1), 캐나다(2:1)에 비해 廣域自治團體의 비중이 더 크며 고등교육의 경우에는 中央政府가 압도적인 역할을 담당하고 있는 것으로 나타났다. 기초자치단체인 市町村의 경우 學校教育뿐만 아니라 社會教育 및 補助體育에 대한 지출이 커다란 비중을 차지하여 학교교육에 대한 지출과 사회 및 체육교육에 대한 지출비율이 1:1 정도된다.

일본의 중앙정부에서 조달한 教育財源이 지방으로 이전되는 메커니즘으로는 두 가지가 있는데, 하나는 地方教育費 補助金이며 다른 하나는 地方交付稅 중에서 교육비로 사용되는 教育費 充當額이다. 국가의 總 教育費豫算 중 3분의 1 정도는 국가에서 직접 지출하고 3분의 1은 地方教育費 補助金으로, 나머지 3분의 1 정도는 地方交付稅 中 教育費 充當額으로 지방에 이전된다.

지방자치단체들이 교육비를 어떤 방식으로 조달하고 있는지를 살펴보면 <表 3-17>과 같다. 전체적으로 보면 地方稅나 地方交付稅를 중심으로 한 一般財源이 66.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 다음이 國庫補助金으로 18.1%를 차지하고 있다. 國庫補助金은 주로 道都府縣에 집중되어 道都府縣의 교육비에서 國庫補助金이 차지하는 비중은 25.5%에 이른다. 이는 대부분 義務教育에 사용되며, 개인에게 돌아가는 직접적인 편익이 비교적 크다고 할 수 있는 고등학교나 대학교의 교육비에서는 使用料와 手數料가 중요한 역할을 하고 있다. 그 다음으로 중요한 재원은 地方債로 광역자치단체인 道都府縣에 비해 기초자치단체인 市町村의 지방채 의존도(17.2%)가 크다. 이와 같은 차이는 지방자치단체가 수행하는 기능의 차이에서 기인하는 것으로 市町村은 주로 施設費用을 담당하기 때문이다.

〈表 3-17〉 日本의 地方教育費 財源內譯(1993)

(單位：백만엔, %)

	道 都 府 縣		市 町 村		순 계	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
국 고 보 조 금	3,014,486	25.5	344,992	5.1	3,359,478	18.1
도 도 부 현 지 출 금	—	—	76,378	1.1	—	—
사 용 료 · 수 수 료	340,495	2.9	111,360	1.6	451,855	2.4
분 담 금 · 부 담 금 · 기 부 금	5,539	0.0	50,735	0.7	42,870	0.2
지 방 채	565,551	4.8	1,174,772	17.2	1,717,695	9.3
기 타 특 정 재 원	177,820	1.5	445,062	6.5	610,651	3.3
일 반 재 원 등	7,711,277	65.3	4,609,632	67.7	12,347,879	66.6
합 계	11,815,168	100.0	6,812,931	100.0	18,530,428	100.0

資料：일본 자치성(1995).

〈表 3-18〉 日本의 公教育費, 國民總生産 및 政府豫算規模

(單位: 억엔, %)

	공교육비 총액(A)	국민총생산 (B)	정부예산 (C)	A/B	A/C
1950	1,598	39,467	9,146	4.05	17.47
1955	3,620	86,278	17,242	4.20	21.00
1960	6,125	166,620	29,096	3.68	21.05
1965	13,850	336,730	62,359	4.11	22.21
1970	28,833	751,520	141,698	3.84	20.35
1975	81,189	1,522,094	363,972	5.33	22.31
1980	140,057	2,453,600	709,397	5.71	19.74
1985	165,681	3,253,705	900,497	5.09	18.40
1990	202,583	4,353,616	1,226,938	4.65	16.51
1991	212,927	4,590,187	1,282,396	4.64	16.60
1992	223,349	4,701,166	1,313,470	4.75	17.00

註: 공교육비 총액에는 지방교육비의 채무상환비가 포함되어 있음.

資料: 일본 문부성(1994).

일본의 공교육비 총액과 국민총생산, 그리고 정부예산 가운데서 教育費가 차지하는 비중의 추이가 〈表 3-18〉에 정리되어 있다. 1992년 현재 日本의 公教育費는 경상가격 기준으로 1950년보다 140배 늘어난 데 비해 GNP는 119배, 政府豫算規模는 144배 늘어났다. 이는 공교육비가 國民總生産보다는 빠르게, 政府豫算 전체의 증가 속도와는 비슷하게 증가되어 왔음을 말해준다.

1970년대 초반까지는 공교육비가 GNP의 4% 수준이었다가 1975년에는 5.33%, 1980년에는 5.71%로 크게 증가하였으나 1990년대에 들어와서는 다시 감소추세로 반전하여 1992년도에는 4.75%를 차지하였다. 政府豫算規模 對比 教育費의 比重推移를 보면 역시 1975년까지는 교육비의 비중이 점차 증가하여 22.31%에 이르렀다가 최근에는 17% 내외에서 변동하고 있으며 債務償還費를 제외할

경우 1992년도 教育費의 對政府豫算 비중은 15.99%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 최근의 政府歲出 및 國民總生産 증가추세에 비해 教育費 增加의 수준이 이에 미치지 못하고 있음을 의미한다.

第 5 節 要 約

지금까지 살펴본 주요 先進國의 教育財源構造에 나타난 주요 특성과 政策示唆點을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주요 先進國의 教育費投資規模는 대부분 GDP의 5~6% 또는 그 이상이다. 정부의 공교육비 부담은 주로 初·中等教育에 편중되어 있으며, 초·중등교육과 고등교육에 대한 政府支出規模를 비교해 보면 약 2:1 정도 된다. 초·중등교육비에서 私負擔이 차지하는 비중은 미국과 일본이 9%, 캐나다가 5% 수준으로 매우 낮으나 고등교육에서는 私負擔이 비교적 중요한 역할을 하고 있다. 美國의 경우 高等教育費는 정부와 민간이 약 절반씩 부담하고 있으며, 日本의 경우에는 고등교육비에서 民間負擔이 차지하는 비중이 政府負擔의 比重을 능가한다.

둘째, 教育行政構造는 기본적으로 政治的인 選擇事項이며 역사·문화적인 배경에 따라 국가별로 차이가 난다. 미국과 캐나다의 경우는 教育政策에 대한 의사결정을 주로 州政府이 담당하고 教育行政과 財政의 집행은 특별구 형태의 學校區에서 담당한다. 반면 이들 두 국가를 제외한 대부분의 국가에서는 일본과 같이 一般行政組織 체제내의 下位組織으로 教育行政 執行機構가 구성되고 재정적인 책임과 權限은 최종적으로 일반행정기구에 귀결된다. 우리나라에서는 教育自治라 하여 教育행정기구를 일반행정기구와 별도로 구성하는 미국형을 채택하고 있다. 그러나 教育의 專門性을 강조하는 것이 學事日程이나 教育政策이 아닌 財政의 집행에까지 이어져야 하는가에 대해서

는 보다 근본적으로 검토해 볼 필요가 있다. 일반행정기구로부터 독립된 學校區 형태로 教育行政을 운영하고 있는 미국과 캐나다의 경우 학교구가 課稅權을 갖고 있으나 최근 地域間 衡平性 提高라는 관점에서 州政府의 學校區 財政에 대한 참여가 증가하고 있다.

셋째, 教育財源構造에 있어서 地方自治團體가 主導的인 역할을 수행하고 있는 것은 대부분의 국가에서 나타나는 일반적인 현상이다. 미국의 租稅收入은 연방 55%, 주 27%, 지방 18%의 비율로 배분되는 데 비해 教育財源의 負擔比率은 연방 15%, 주 50%, 지방 35%로 지방자치단체의 기능 중에서 教育이 차지하는 비중이 상당히 높은 것으로 나타났다. 또한 下級政府에 대한 교육비 지원에서도 연방정부의 역할은 미미하나(연방정부 자체예산의 1.7%) 州政府는 자체예산의 18.5%를 교육목적으로 지방정부에 지원하고 있다. 캐나다의 租稅配分은 연방 49%, 주 41%, 지방 10%인 데 비해 教育財源의 負擔比率은 연방 12%, 주 66%, 지방 23%로 역시 교육에서 주정부와 지방정부가 차지하는 비중이 더욱 큰 것으로 나타난다. 마찬가지로 일본도 조세배분은 국가 63%, 지방 37%인 데 비해 教育財源의 負擔比率은 국가 30%, 지방 70%이다. 학교급별로 보면 연방 또는 중앙정부의 教育財源은 주로 고등교육에 사용되며, 초·중등교육에서는 地方自治團體의 역할이 압도적이다.

마지막으로 세 나라 모두 교육재원 중 一般會計의 租稅收入이 가장 커다란 비중을 차지하고 있으며, 주정부나 국가로부터의 交付金(general grants) 또는 國庫補助金(specific grants)과 같은 이전재정은 최소한의 공급수준을 보장(national minimum)함으로써 지역간의 財政力 隔差를 해소하는 데 크게 일조하고 있다. 대부분의 教育費는 우리와 같은 목적세 형태의 교육세가 아니라 一般財源으로 調達되고 있으며, 일본의 경우 시설비와 같은 자본지출의 일부분은 地方債를 發行하여 財源을 調達함으로써 世帶間的 負擔衡平化를 도모하고 있다.

第 4 章 우리나라 教育費 調達體系의 現況 및 問題點

교육서비스를 공급하는 데에는 교원인건비, 학교운영비, 시설비, 그리고 행정비를 비롯한 각종 비용이 소요되기 마련이다. 이와 같이 教育機能에 소요되는 비용을 교육비라고 할 때 교육비는 크게 公教育費와 私教育費로 구분할 수 있다. 公教育費란 공식적인 교육기관—주로 학교—의 教育서비스를 支援하기 위해 公的인 會計節次를 거쳐 지출이 이루어지는 教育經費를 의미하는 것이며, 私教育費란 公적인 회계절차를 거치지 않고 民間이 直接 支拂하는 교육비로 주로 공교육, 즉 학교교육을 보충하거나 학교에서 제공되지 않는 특기교육 등에 사용된다.

총 교육비에서 공교육비와 사교육비가 각각 어느 정도의 비중을 차지하고 있는가는 국가에 따라 크게 다르겠지만 우리나라에서는 일반적으로 私教育費가 매우 중요한 역할을 하고 있는 것으로 인식되고 있다. 韓國教育開發院의 조사에 의하면 1994년 우리나라 총 공교육비는 16조 7,578억원인 데 비해 사교육비는 17조 4,640억원으로 사교육비 규모가 공교육비 규모를 능가하였다. 이러한 관점에서 보면 우리나라의 교육비를 분석함에 있어 공교육비와 사교육비를 함께 분석하는 것이 바람직하지만 統計集計上의 어려움으로 이는 거의 불가능하다. 우리나라 政府에서 공식적으로 발표하는 私教育費에 관한 統計가 전혀 없기 때문에 사교육비에 관한 자료는 부득이 設問調査에 의존할 수밖에 없어 신뢰성이 떨어지고 공교육비와의 직접적인 비교가 어렵다. 또한 사교육비에 대한 定義도 매우 다양하여 어떤 것을 기준으로 하여야 할지 의견의 일치를 보지 못

하고 있다. 앞에서 인용한 韓國教育開發院의 조사에서 정의된 私教育費는 과외비 및 학원비, 교재 및 부교재 구입비, 학용품비, 지정의류비, 단체활동비, 교통비, 급식비, 하숙비, 잡비 등을 망라하고 있을 뿐만 아니라 기부금 및 사례비까지 포함되어 있어 사교육비의 개념을 지나치게 넓게 잡고 있다는 비판이 제기되고 있다. 예를 들면 하숙비의 경우 해당 학생이 교육을 받지 않아도 지출되는 경비일 가능성이 크며, 하숙비가 사교육비에 포함될 경우 하숙을 하지 않고 부모와 동거하면서 지출하는 생계비는 어떻게 처리하여야 하는가 하는 문제가 발생된다. 이러한 어려움으로 인하여 본 연구에서는 주로 公教育費에 초점을 맞추어 분석을 하고 사교육비에 대한 분석은 필요한 경우에 항목을 따로 구분하여 분석한다.

본장에서는 제1절부터 제5절까지 公教育費 調達體系를 살펴보고 제6절에서는 私教育費 規模가 어느 정도 되는지 그 구성은 어떻게 되는지 간략하게 검토하여 公교육비 분석의 참고자료로 제시한다. 公교육비에 대해서는 먼저 教育費 調達體系圖를 통하여 우리나라의 教育費 調達體系를 살펴보고(제1절), 우리나라 教育費 規模 및 財源調達 主體別 負擔의 程度를 分析한다(제2절). 그 다음에는 각 경제주체별로 구분하여 財源調達 內譯을 살펴보고(제3~5절), 제6절에서는 私教育費와 公教育費의 規模를 比較하고 私教育費의 構成內譯을 檢討한다. 그리고 마지막 절인 제7절에서는 우리나라 教育費 調達體系의 問題點을 분석한다.

第 1 節 教育財政體系

[圖 4-1]은 우리나라 教育財政의 體系를 보여주고 있다. 이 그림에서는 직·간접적으로 教育財源을 조달하고 지출하는 機關을 중앙정부와 지방정부, 사립학교, 그리고 단위학교의 육(기)성회로 구분

[圖 4-1] 우리나라 教育財政의 흐름¹⁾

중앙정부	세입		세출(교육부 예산)	
	조세수입(내국세, 관세, 교육세 등) 세외수입, 자본수입 등	일반회계		특별회계
		교육본부비 지방교육재정교부금 국립교육기관비 직속기관비 병특회계 전출	국립대학부속병원 재정투융자 지방교육양여금관리 국유재산관리 특별회계	
지방정부	일반회계		교육비 특별회계	
	세입	세출	세입	세출
	지방세 세외수입 지방교부세 국고보조금	일반행정비 사회복지비 산업경제비 공익사업비 교육·문화비 기타	재산수입 사용료·수수료 지방교육재정교부금 지방교육양여금 보조금 전입금 기타	교육행정비 교육사업비 학교비 사학지원비 시설비 기타
사립학교	학교법인회계		학교비 회계	
	세입	세출	세입	세출
	재산수입 사업수입 투자수입 기부·원조금 기타	인건비 관리·운영비 재산조성비 전출금 기타	사용료·수수료 원조·보조금 전입금 기부금 기타	인건비 관리·운영비 학생경비 재산조성비 기타
단위학교	육(기)성회 회계			
	세입	세출		
	회비수입 보충수업비 보조금, 이월금 및 잡수입	인건비 학교운영비 시설사업비 재산조성비 기타		

註 : 1) 공은배(1992)의 체계도에 육(기)성회 회계를 추가한 것임.
資料 : 공은배(1992).

하였다. 육(기)성회비는 法律的으로는 자발적인 寄附金이나 실제로는 징수와 집행에 있어 納入金과 큰 차이가 없다는 점에서 育(期)成會의 會計도 體系圖에 포함하였다.

中央政府은 교육세를 포함한 내국세, 관세 등의 租稅收入과 稅外收入 등 세입의 일부를 교육비로 지출한다. 教育費支出은 일반회계와 특별회계를 통해서 이루어지는데 兩者가 완전히 독립된 것은 아니며 일부 財源은 일반회계에서 특별회계로 이전된다. 一般會計의 支出項目 중 교육본부비, 지방교육재정교부금, 국립교육기관비, 직속기관비, 병특회계 전출이 교육관련 지출인데, 이 중 국립교육기관비와 직속기관비는 중앙정부의 직접 지출항목이며, 교육본부비 중 일부는 지방의 교육비 특별회계에 보조금으로 지급되고 지방교육재정교부금도 지방의 교육비 특별회계로 이전된다. 병특회계 전출금은 중앙정부의 국립대학부속병원 특별회계, 교육환경개선 특별회계로 전출된다. 또한 교육세 전액으로 구성되는 중앙정부의 지방교육양여금관리 특별회계는 전액 지방교육비 특별회계로 이전된다.

地方政府 一般會計의 경우 지방세, 세외수입 등 지방정부 세입을 일반행정비 등에 지출하는데 지출항목 중 교육·문화비 지출의 일부가 교육비 특별회계로 전출된다. 일반행정기구로부터 독립된 地方教育費 特別會計의 歲入은 지금까지 설명한 중앙정부의 일반 및 특별회계와 지방정부의 일반회계로부터 이전된 이전수입과 재산수입, 사용료·수수료 등 자체수입으로 구성되며, 세출내역 중 사립학교지원비는 사립학교의 학교비 회계에 원조·보조금으로 이전된다. 그 외의 비용은 공립학교에 직접 지출되거나 지방교육위원회의 행정비용으로 사용된다.

私立學校 學校費 歲入은 정부 보조금과 법인 전입금 외에 사용료·수수료, 기부금, 기타 수입으로 구성된다. 또한 학교재정에서 중요한 역할을 차지하는 것으로 육(기)성회 회계를 들 수 있다. 육(기)성회는 명목상으로 학부모의 자발적인 참여를 통해 학교운영을 지

원하는 것으로 되어 있으나 실제적으로 육(기)성회비는 수업료와 함께 強制的으로 徵收되며, 지출 측면에서는 인건비, 학교운영비 등 정상적 경비에 이용되고 있다. 육(기)성회비 수입은 회비와 보충수입비, 보조금, 이월금 및 잡수입으로 구성된다.

第 2 節 教育投資規模 및 教育費 分擔構造

앞의 [圖 4-1]에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 교육비는 최초의 資金調達源에서부터 최종적인 支出段階에 이르기까지 매우 복잡한 경로를 거치고 있다. 따라서 각 회계간 중복계산을 제거하고 우리나라의 전체의 公教育費를 계산하기 위해서는 많은 주의를 기울여야 한다. <表 4-1>에 나타난 우리나라의 교육비는 다음과 같은 과정을 거쳐서 구하였다.

<表 4-1> 教育費 分擔構造(1994)

(單位 : 백만원, %)

	재원조달 측면 ¹⁾		지출측면 ¹⁾	
	금 액	구 성 비	금 액	구 성 비
중앙	11,020,789	54.7	1,530,796	7.6
지방	1,768,072	8.8	11,258,065	55.8
일반회계	644,570	3.2	-	-
특별회계	1,123,502	5.6	11,258,065	55.8
민간 ²⁾	7,372,045	36.6	7,372,045	36.6
합계	20,160,906	100.0	20,160,906	100.0

註 : 1) <表 3-7>의 註 1) 참조.

2) 자료의 미비로 인하여 부득이 사립대학의 전입·기부금은 모두 정부가 사립대학에 지원한 지원금으로 간주하였으며, 민간의 국립대학에 대한 납입금 및 기부금은 민간부담에서 제외하였음.

資料 : 교육부(1995b).

우리나라의 경우 정부에서 민간으로 이전되는 장학금·생계보조비 등 직접적인 資金移轉이 거의 없으므로 이를 완전히 무시하였다. 그러므로 이 표에 나타난 私負擔 教育費는 사립학교에서 지출한 支出總額 중 정부로부터 지원받은 私立學校 支援金을 제외한 금액과 國·公立學校에 학생들이 납입한 수업료, 사용료 등 住民負擔金을 합한 것이다. 또한 자발적인 기부금의 성격을 갖고 있으나 실제로는 납입금에 포함되어 납부하는 육성회비와 기성회비도 사부담 교육비에 포함하였다. 따라서 이 표에 나타난 사부담 교육비는 민간이 학교에 납입 또는 기부한 금액을 종합한 것으로서 그 규모는 1994년에 7조 3,720억원이었다.

정부부문은 중앙과 지방으로 구분되는데 中央政府의 教育關聯 會計는 내국세수입, 관세수입 등으로 구성되는 一般會計와 교육세수입으로 구성되는 地方教育讓與金 特別會計 그리고 일반회계로부터의 전출금 또는 其他收入으로 구성되는 국립대학부속병원 특별회계, 재정투융자 특별회계, 국유재산관리 특별회계, 농특세관리 특별회계, 지방교육양여금관리 특별회계로 이루어져 있다. 회계간 중복되는 부분을 제거한 중앙정부의 純粹 教育關聯 財源調達規模는 1994년에 11조 208억원에 달했다. 이 중 지방교육양여금 특별회계의 세입은 모두 지방교육양여금으로 지방에 이전되고, 6조 8,219억원이 지방교육재정교부금으로, 990억원이 국고보조금으로 지방교육비 특별회계에 이전되어 중앙정부가 직접 지출한 교육비 규모는 1조 5,308억원이었다.

중앙정부가 지방정부에 지원하는 教育財源은 모두 지방교육비 특별회계로 전입되며, 地方教育費 特別會計는 중앙정부로부터 이전된 移轉財政과 지방정부 일반회계로부터 전입된 轉入金, 그리고 민간으로부터 징수한 納入金 등 使用者 負擔金을 종합하여 학교교육에 지출한다. 그 중 민간이 납입한 금액을 제외한 지방교육자치단체 즉, 지방교육비 특별회계의 지출은 11조 2,581억원이었다.

이러한 민간, 중앙정부, 지방정부의 教育費 支出規模를 종합하여 보면 1994년 우리나라의 公教育費 總額은 순계기준으로 총 20조 1,609억원으로 같은 해 GNP 302조 8,670억원의 6.7%에 달하였다. 이는 대체로 교육비가 GDP의 5~8% 정도를 차지하는 OECD 회원국 수준에 비추어 낮은 편은 아니다¹⁾.

총 교육비의 부담구조를 살펴보면 36.6%를 민간이 부담하고 있으며 나머지를 정부가 부담하였다. 政府負擔分 중 대부분(86.2%)의 財源은 중앙정부에서 조달하고 있으며 中央政府의 教育財源은 대부분 지방으로 이전되어 최종지출 측면에서 보면 총지출의 55.8%를 지방교육자치단체가, 7.6%를 중앙정부가 집행하였다.

다음에서는 學校級別로 政府和 民間의 教育費 分擔構造를 살펴본다. <表 4-2>는 우리나라 초·중등교육기관의 教育費를 공공부와 민간이 어떻게 부담하고 있는지 나타낸 것이다. 이 표에서는 공립학교의 경우 지방교육비 특별회계의 교육비와 각급 학교의 육성회 세입에서 수업료 등 민간이 부담한 부분을 제외한 나머지를 공부담 교육비로 정의하고, 사립학교의 경우에는 지방교육비 특별회계의 사학지원비를 공부담으로, 각급 학교의 교육비와 육성회 세입에서 공부담 지원비를 제외한 나머지를 민간부문의 부담으로 계산하였다. 전체적으로 보면 초·중등교육의 경우 총 교육비의 73.1%를 공공부문이 부담하고 나머지 26.9%를 민간이 부담하고 있다. 미국, 일본, 캐나다 등 선진국에서는 초·중등교육비의 90% 이상을 정부에서 부담하는 것과 비교해 볼 때 우리나라의 初·中等教育에 대한 民間 依存度가 상당히 높음을 알 수 있다. 우리나라의 초·중등학교를 公立과 私立으로 구분하여 보면 사립의 경우 민간부담이 정부부담보다 많으며, 공립의 경우에도 민간부담이 17.7%나 된다. 국·공립의 경우에 비해 사립교육기관 교육비의 私負擔 依存度가 높

1) 캐나다 7.4%, 미국 7.0%, 호주 6.2%, 일본 4.7%, 덴마크 7.8%, 프랑스 5.9%, 아일랜드 6.0%, 스페인 5.3%, 스웨덴 7.8%. <表 3-2> 참조.

은 것은 일면 당연한 듯이 보이나 우리나라의 경우 중등교육에 있어서 일반적으로 학생의 공·사립간 선택이 불가능하며 교과과정도 공·사립 구별없이 정부에서 일방적으로 결정한다는 점을 고려한다면 이와 같은 공·사립간 교육비 부담구조의 차이는 매우 특이한 현상으로 인식되어야 할 것이다.

〈表 4-2〉 初·中等教育費 分擔構造(1994) (單位：%)

	공립	사립	전체
정부	82.3	44.5	73.1
민간	17.7	55.5	26.9
합계	100.0	100.0	100.0

資料：교육부(1995b).

학생수로 보아 우리나라 대학교육의 85% 정도를 담당하고 있는 사립대학(교)의 경우 총 3조 1,289억원의 학교비와 육(기)성회비 합계액 중 전입·기부금이 6,201억원으로 19.8%를 차지하였다²⁾. 이는 사립고등교육에 대한 정부의 지원이 사립고등교육기관 교육비의 20%에도 못 미친다는 것을 의미하며, 우리나라 고등교육에 있어 사립학교의 중요성을 감안할 때 우리나라 고등교육비는 대부분 민간이 부담하고 있다는 점을 시사한다.

이와 같은 우리나라의 教育費 負擔規模 및 構造를 살펴보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 總 教育費 規模는 GNP의 6.7%로 주요 선진국에 비해 크게 열악한 상태는 아니다. 이는 최근의 教育財政 擴充方案에 힘입은 것으로 판단된다. 둘째, 우리나라에서는 사부담 교육비의 비중이 다른 국가에 비해서 매우 높다. 이는 우리나라의 높은 私立學校 依存度와 납입금 등 使用者 負擔金에 대한

2) 본장 제5절의 〈表 4-11〉 참조.

依存도가 높은 데서 기인한다. 民間負擔分을 제외한 공부담 教育비의 對GNP 비중은 4.2%로 OECD 국가들의 공부담 教育비 對GDP 비중이 1992년에 평균 5.8%이었던 것에 비해 상당히 낮은 편이다. OECD 국가들 중 일본(3.6%), 독일(4.1%), 스페인(4.6%)을 제외하고는 대부분의 국가에서 공부담 教育비가 GDP의 5%를 넘고 있다(〈表 3-2〉 참조). 학교급별로 보면 先進國에서는 政府에서 대부분의 教育費를 調達하고 있는 초·중등학교의 경우에도 우리나라에서는 民間이 26.9%를 負擔하고 있으며, 고등교육의 경우에는 대부분 민간이 부담하고 있다. 셋째, 우리나라에서는 教育재원 조달에 있어서 지방정부의 역할이 극히 미미하다. 대부분의 財源은 중앙정부 차원에서 조달되고 있으며, 그 중 대부분의 자금은 地方教育費 特別會計를 통해서 지출되고 있다. 우리나라의 일반 지방정부 및 教育자치단체가 教育재원 조달에 기여하는 바는 각각 총 정부부담 教育비의 5%와 8.8%로 전체적으로 13.8%에 불과하다. OECD 회원국의 경우 전반적으로 公負擔 教育費의 절반 이상을 지방정부가 부담하고 있으며, 우리나라보다 중앙정부의 부담비중이 더 큰 국가는 중앙정부가 모든 教育를 책임지는 뉴질랜드와 네덜란드(96.2%) 뿐이다. 그 외에 이탈리아, 프랑스, 핀란드, 오스트리아에서는 중앙정부가 총 공부담 教育비의 70% 수준 또는 그 이상을 부담하고 있으며, 다른 국가들에서는 지방정부가 절반 이상을 부담하고 있다. 특히 독일, 캐나다, 스위스에서는 공교육비 중 지방정부의 부담이 차지하는 비중이 90% 수준 또는 그 이상이다(〈表 3-5〉 참조). 우리나라 지방정부의 教育비 부담이 이처럼 낮은 이유는 教育행정체계에서 찾아볼 수 있다. 우리나라의 地方教育은 지방행정기구와는 분리된 독립적인 教育委員會에서 재정을 포함한 모든 기능을 담당하고 있는데, 教育위원회는 자유롭게 租稅를 징수할 수 있는 권한이 없으므로 당연히 자체수입이 적고 일반 지방정부는 教育財政에 參與할 권리가 없으므로 법률로 정해진 최소한의 수준인 法定轉入

金 이상으로 지방교육에 기여할 동기가 없다. <表 4-1>에 나타난 一般 地方政府 負擔 教育費 6,446억원의 90% 이상은 법정전입금이다.

第 3 節 中央政府의 教育財源構造

본절에서는 먼저 우리나라 中央政府 教育財源의 개괄적인 구조를 살펴보고 나서 중앙정부의 教育費支出에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 지방교육재정교부금과 세입의 측면에서 중요한 부분을 담당하고 있는 교육세제도의 변천과정에 대해 검토한다.

1. 中央政府 教育財政의 現況

中央政府의 教育財政은 教育部豫算으로 나타나는데 교육부예산은 크게 일반회계와 특별회계로 구분된다. 一般會計는 다시 지방교육자치단체에 교부하는 지방교육재정교부금과 국고사업으로 나누어지며, 特別會計에는 教育稅 전액을 財源으로 하는 지방교육양여금 특별회계, 국립대학부속병원 특별회계 등이 있다. 이와 같은 教育豫算은 지출의 성격에 따라 크게 두 부분으로 구분할 수 있는데 지방교육재정교부금, 지방교육양여금과 같이 法令에 의해 의무적으로 부담하는 부분과 국립교육기관 등을 운영하는 데 필요한 國庫費와 같이 국가가 財政事情을 감안하여 지출규모를 결정할 수 있는 부분이 그것이다.

1994년 결산을 기준으로 할 때, 法定財源인 지방교육재정교부금과 지방교육양여금은 9조 3,993억원에 달해 총 교육예산의 85.3%를 차지하였다. 가장 비중이 큰 지방교육재정교부금은 다음과 같은 내역으로 세분된다. 먼저 經常交付金은 내국세의 11.8%로 구성되

며, 이는 다시 基準財政需要에 따라 일반재원으로 교부되는 普通交付金(경상교부금의 10/11)과 교육시설의 신·증·개축 등 특수한 경우에 교부하는 特別交付金(경상교부금의 1/11)으로 나뉜다. 한편, 이와는 별도로 의무교육기관에 재직하는 初·中等敎員의 봉급을 보전하는 俸給交付金이 있다. 경상교부금과 봉급교부금의 규모를 비교해 보면 약 2 : 1 정도가 된다. 이외에도 增額交付金이 있어 1995년 예산에서는 읍·면지역 중학교의무교육 납입금 결손액 보전(1,174억원), 교통세의 목적세 전환에 따른 경상교부금 감소분 보전(450억원), 수업료 인상시기조정 결손액(614억원) 등이 책정되었다.

(表 4-3) 中央政府 教育財政(1994)

(單位 : 백만원, %)

	금 액	구 성 비
일반회계	8,241,342	74.8
지방교육재정교부금	(6,821,924)	(61.9)
국고보조금	(102,569)	(0.9)
국유재산관리 특별회계	9,824	0.1
지방교육양여금관리 특별회계	2,577,351	23.4
농특세관리 특별회계	8,000	0.1
재정투융자 특별회계	57,492	0.5
국립대학부속병원 특별회계	126,780	1.2
합 계	11,020,789	100.0

資料 : 敎育部(1995b).

한편 一般會計 國庫事業으로 국립敎育기관, 지방敎育행정, 대학교육, 敎育차관, 학술기관 및 직속기관 운영, 교원지원 및 사학연금관리 등을 위해서 1조 4,194억원을 지출하였으며, 그 중 1,026억원은

국고보조금으로 地方教育自治團體에 지급하였다. 특별회계 항목으로는 교육세 전액을 대상으로 하는 지방교육양여금관리 특별회계(2조 5,774억원)를 비롯하여 학교이전을 위한 국유재산관리 특별회계와 사학진흥기금, 한국장학기금 등의 조성을 위한 재정투융자 특별회계, 그 밖에 7개 국립대학부속병원 특별회계가 있다.

이와 같은 중앙정부의 교육비에산이 總 中央政府豫算에서 차지하는 비중은 일반회계의 경우 약 24%, 특별회계의 경우 15~17% 정도로 되며, 일반회계와 특별회계를 합하면 21% 정도 된다(〈表 4-4〉 참조). 教育費豫算은 〈表 4-3〉에서 살펴본 바와 같이 一般會計豫算과 特別會計豫算으로 구분되며, 특별회계예산이 總 教育費豫算에서 차지하는 비중이 25%나 되므로 教育費豫算의 推移 및 政府財政에서 차지하는 비중을 살펴보기 위해서는 일반회계와 특별회계를 모두 합한 규모를 비교하는 것이 합리적이다.

이와 같은 우리나라 中央政府의 教育費 對 政府豫算 比重은 선진

〈表 4-4〉 教育費豫算의 對政府豫算 比重

(單位: 10억원, %)

		일반회계	특별회계	합 계
1994년	중앙정부예산(A)	34,862	17,087	51,949
	교육비에산(B)	8,241	2,817	11,058
	B/A	23.6	16.5	21.3
1995년	중앙정부예산(A)	38,610	21,466	60,076
	교육비에산(B)	9,383	3,199	12,582
	B/A	24.3	14.9	20.9

資料: 재정경제원(1995a).

국들에 비해서 상당히 높은 편인데³⁾, 그 이유는 부분적으로 다음 몇 가지 요인에 의해서 설명할 수 있다. 첫째, 우리나라의 중앙정부 예산에 基金을 포함시키지 않았기 때문에 중앙정부예산이 실제보다 다소 과소평가 되어 있다. 둘째, 우리나라는 선진국들과는 달리 公 教育費를 거의 대부분 중앙정부에서 부담하고 있다. 그러므로 공공 교육비 부담률이 매우 낮은 지방정부를 포함한 總 政府部門豫算과 教育費를 비교하여 보면 교육비 비중은 상당히 낮아질 것이다. 이와 같은 요인들 이외에 또 한 가지 생각할 수 있는 것은 우리나라의 政府機能 중에서 교육기능이 다른 부문에 비해 상대적으로 강화되었을 가능성이 있다는 점이다. 이에 대해서는 나중에 제6장에서 보다 자세하게 검토한다.

2. 地方教育財政交付金制度의 變遷過程

〈表 4-5〉에 地方教育財政交付金制度의 변천내역이 요약되어 있다. 우리나라의 교육재정제도가 현행과 같은 골격을 갖추게 된 것은 義務教育財源을 확보하기 위해 1958년에 제정되었던 「教育稅法」과 「義務教育財政交付金法」에 의해서였다. 「교육세법」에 의해 교육세는 國稅와 地方稅로 이원화되었고 국세 교육세의 일부(30%)를 지방에 환부토록 하였으며, 종전의 戶別稅 附加金과 그 금액을 초과하지 않는 범위 내에서의 特別附加金을 일원화하여 의무교육재원으로 활용토록 하였다. 國稅로서의 教育稅는 부동산소득, 배당·이자소득, 사업소득, 근로소득, 양도소득, 법인유보소득 및 잡소득 등에 부과되었고, 地方稅로서의 教育稅는 주로 영세소득에 한정하여 부과되어 세수면에서는 80대 20의 비율로 국세 교육세가 압도적이었다.

3) OECD 회원국의 정부예산 대비 교육비지출 비중은 평균 12%이며, 가장 높은 국가가 스위스로 16.5%이다. 〈表 3-4〉 참조.

한편 「의무교육재정교부금법」은 지역간의 형평을 도모하기 위해 義務教育財源이 부족한 지역에 交付金을 교부토록 하였다. 기준재정수요가 기준재정수입을 초과하는 금액의 합계를 普通交付金으로 교부하였고, 특별재정수요와 보통교부금에 의해 충족될 수 없는 재정수요를 위해 特別交付金制度를 도입하였다. 財源은 교육세수입과 제1종 토지소득세액의 18.2%, 입장세액의 50%에 해당하는 還付金을 대상으로 하였다. 교육세법은 1962년 1월 1일을 기해 폐지되고 이와 함께 의무교육재정교부금법도 개정되어 재원을 所得稅의 42%와 入場稅의 30%로 변경하였다. 이는 교육재정교부금의 재원을 확충하는 효과를 가져왔다.

初等教育 優先의 原則에 밀려 수익자 부담에 의할 수밖에 없었던 중등교육의 안정적인 자원 마련을 위해 1963년에 「地方教育交付稅法」이 제정되었다. 재원은 입장세의 40%와 탁·약주세의 42%로 하였고 특별교부금은 역시 보통교부금의 10%에 해당하는 것으로 하였다.

1968년에 다시 「의무교육재정교부금법」과 「지방교육교부세법」을 개정하여 의무교육재정교부금의 재원은 내국세의 11.55%, 지방교육교부세의 재원은 내국세의 1.43%로 정하였다. 1971년에는 「의무교육재정교부금법」과 「지방교육교부세법」을 통합하여 「地方教育財政交付金法」을 제정하고 초등교육과 중등교육의 재정을 통합하여 운영하게 되었다. 두 제도를 단순히 합한 자원규모($11.55 + 1.43 = 12.98\%$)가 통합된 교부금의 재원이 되었으며, 지방교육재정교부금은 普通交付金과 特別交付金으로 구분되고 보통교부금은 다시 俸給交付金과 經常交付金으로 나뉘어졌다. 봉급교부금은 의무교육기관의 교원봉급 전액과 의무교육기관을 제외한 각급 공립학교 교원봉급의 반액(서울 제외)으로 內國稅의 11.8%인 경상교부금에 추가하여 교부되었다. 그러나 1970년대 초 석유과동 등에 따른 國內外 經濟狀況 惡化에 따라 발효된 1972년 「經濟安定과 成長에 관한 緊急

〈表 4-5〉 地方教育財政交付金制度의 變遷

공포일	의 무 교 육		중 등 교 육		
	법령명	적 요	공포일	법령명	적 요
1962	의무교육 재정교부 금법	- 보통교부금 ○ 소득세 : 42% ○ 입장세 : 30% - 특별교부금 : 보 통교부금의 30% 이상			,
1964	" 개정	(교육자치제 부활)	1963.12.5	지방교육 교부세법	- 보통교육교부세 ○ 입장세 : 40% ○ 탁·약주세 : 42% - 특별교육교부세 : 보통교부금의 10%
1964	" 개정	- 보통교부금 ○ 소득세 : 50% ○ 입장세 : 50% - 특별교부금 : 보 통교부금의 10%			
1968	" 개정	- 재원 : 내국세의 11.55%	1968	" 개정	- 재원 : 내국세의 1.43%
1971	지방교육재정교부금법 (초·중등통합)	<ul style="list-style-type: none"> ┌ 보통교부금 : 교원봉급 + 내국세의 11.8% └ 특별교부금 : 내국세의 1.18% 			
1972	경제안정과 성장에 관한 긴급명령 제67조 "교부율의 효력정지"				
1982	경제안정과 성장에 관한 긴급명령 폐지				
1982	지방교육재정교부금법 개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보통교부금 : 교원봉급 + 내국세의 11.8% + 교육세 ○ 특별교부금 : 국가예산에서 정함. 			
1990	지방교육재정교부금법 개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 봉급교부금(의무교육기관의 교원봉급) ○ 경상교부금(내국세의 11.8%) ┌ 보통교부금 : 경상교부금의 10/11 └ 특별교부금 : 경상교부금의 1/11 ○ 증액교부금 신설 ○ 지방자치단체의 부담 개정 			

資料 : 敎育部(1995a).

命令」, 소위 8·3조치에 의해 交付率의 효력이 정지되어 1982년 명령이 폐지될 때까지 法定交付率이 회복되지 못하였다.

「지방교육재정교부금법」은 1982년 8·3조치의 해제 및 교육세 신설과 함께 개정되었는데 주요 개정사항으로는 普通交付金에 교육세가 포함되었고 俸給交付金의 범위가 縮小調整된 점을 들 수 있다. 이와 함께 特別交付金의 법정교부율(내국세의 1.18%)을 폐지하고 國家豫算에서 정하도록 관련 규정을 변경하였다.

1990년 말에는 教育稅法の 개정을 통해 확충된 교육세 전액이 地方教育讓與金으로 전환되어 인구비율에 의해 시·도에 배분되도록 하였으며, 地方教育財政交付金 財源에서 교육세가 제외되었다. 이와 함께 「지방교육재정교부금법」의 개정을 통해 현행의 봉급교부금, 경상교부금, 그리고 증액교부금체제를 확립하였다. 또한 교부금의 실제 배분에 있어서 논란이 되어 오던 國庫補助金 형태의 配分體系를 탈피하고 새로이 지방교육재정교부금법 시행규칙을 제정하여 教育費 差異指數에 의한 總額配分制⁴⁾로 전환함으로써 일반재원의 성격울 분명히 하였다. 이와 같이 교육재정 배분기준을 종래의 學校當·學級當 經費에서 교육비 차이도를 고려한 加重學生當 經費로 전환함으로써 지방의 재정적 자율성이 확대되었다.

3. 教育稅制度的 變遷過程

1970년대를 통해 教育施設投資가 제대로 이루어지지 못하였음에 반해 學生數의 자연증가와 都市轉入 人口의 격증은 이미 심각한 상태에 이른 教育與件의 惡化를 더욱 심화시켰다. 이에 따라 초·중등

4) 이러한 總額配分制度의 효과에 대해서는 지방자치단체별로 教育豫算을 자율적으로 運營할 수 있는 여지가 확대되었다는 점에서 肯定的인 評價를 내릴 수 있으나, 經常費와 施設費를 구분하지 않고 있다는 점과 學校級別 加重學生數를 산출하기 위한 教育費 差異指數의 타당성 측면에 있어 문제가 있는 것으로 지적되고 있다.

학교의 과밀학급, 초등학교의 과대규모화 및 2부제수업, 그리고 각급 학교시설의 노후화 등 심각한 문제를 해결하기 위한 재원마련을 목적으로 1982년에 教育稅가 신설되었다. 처음에는 5년을 시한부로 하는 目的稅 형태로서 학교시설과 교원들의 처우를 개선하는 데 소요되는 財源을 확보하는 것을 목적으로 하였으나, 教育環境의 개선을 위한 시설확충과 敎員의 處遇改善은 일거에 해결될 수 있는 문제가 아니므로 두 차례에 걸친 시한의 연장 끝에 1990년 방위세의 폐지와 함께 防衛稅 財源의 일부를 教育稅 財源으로 이전하여 教育세를 永久稅로 전환하였다.

〈表 4-6〉에서는 1982년 도입 당시의 教育세 구조와 방위세 구조, 그리고 현행 教育세의 구조를 비교하였다. 또한 〈表 4-7〉에서는 教育세의 연도별 징수규모와 증가율을 정리하였다. 1982년 도입 당시의 教育稅 課稅標準은 所得稅法上的 분리과세 항목인 이자·배당소득, 酒稅法에 의해 납부하여야 할 주세액, 담배專賣法에 의한 제조담배의 賣渡價格, 금융·보험업자의 수익금액으로 구성되었다. 1989년에는 담배소비세가 지방세로 전환되면서 담배관련 6가지 稅目이 통합됨에 따라 教育稅 課稅標準에서 담배판매수입이 제외되어 教育稅收가 큰 폭으로 줄어들었다.

1990년에는 기존의 利子·配當所得이 教育稅에서 除外되었으며, 방위세 재원의 일부가 教育세로 흡수되었다. 구체적으로 살펴보면 酒稅와 特別消費稅에 부가되던 방위세가 教育세로 전환되었으며, 아울러 財産稅를 비롯하여 기존의 방위세 부가대상이던 지방세 6가지 稅目(등록세, 경주·마권세, 주민세 균등할, 재산세, 종합토지세, 자동차세)이 그대로 教育세 재원으로 흡수되었다. 이에 따라 1991년 教育세 규모는 전년에 비해 200% 정도 증가하였다. 현재 教育稅收入은 전액 지방양여금으로 人口比例에 따라 지방교육자치단체에 이전되고 있다.

〈表 4-6〉 教育稅 課標 및 稅率의 變遷內譯

과 세 표 준	도입 당시의 교육세	방위세 내역	현행 교육세
이자·배당소득	- 소득액의 5% ○ 종합소득합산분 제외 ○ 소액가계성 예금 제외		
납부하여야 할 주세액	- 주세액의 10% ○ 탁·약주, 소주 제외	10%(30%) ²⁾	10%(단, 주세율이 80% 이상인 주류는 30%) ⁴⁾
담배판매액	- 담배판매액의 10% ○ 300원급 이상 담배		0.5%
금융·보험 수익	- 금융·보험 수익금액의 0.5%		
수입물품의 가격 소득세산출세액 (소득세법에 의한 세액공제 및 근로자 증권저축에 대한 세액공제는 제외함) 법인세산출세액		2.5% 소득세 과세표준 연 840억원 이하 : 10%(15%) ¹⁾ 초과 : 20%(30%) ¹⁾ 각 사업년도 소득금액 5억원 이하 : 20%(30%) ¹⁾ 초과 : 25%(37.5%) ¹⁾	
납부하여야 할 상속세액·증여세액		20%	
납부하여야 할 특별소비세액		30%	30%
전화세가 부과되는 전화사용료		2%	
납부하여야 할 균등할 주민세액		10%(25%) ³⁾	10%(25%) ³⁾
납부하여야 할 재산세액, 종합토지세액, 등록세액, 마권세액		20%	20%
납부하여야 할 자동차세액		30%	30%

註 : 1) 조세감면규제법에 의하여 소득세 또는 법인세가 감면되는 경우.

2) 주세의 세율이 100% 이상인 주류(()안의 수치는 그 주류의 원료용으로 사용하는 주정을 포함함).

3) 인구 50만명 이상의 도시.

4) 소주의 주세액에 대한 교육세 부과는 1995년 1월 1일부터 시행.

資料 : 문교부(1986).

재정경제원(1995c).

〈表 4-7〉 教育稅 徵收規模와 增加率

(單位：백만원, %)

	규 모	증 가 율
1982	197,870	—
1983	263,060	32.9
1984	284,827	8.3
1985	321,144	12.8
1986	372,407	16.0
1987	411,338	10.5
1988	512,283	24.5
1989	423,432	△17.3
1990	521,263	23.1
1991	1,532,107	193.9
1992	1,822,297	18.9
1993	2,078,903	14.1
1994	2,520,135	21.2
1995	2,931,383	16.3

資料： 재정경제원(1995b).

第 4 節 地方自治團體의 教育財政

현재 地方教育財政은 15개 광역지방자치단체의 教育費 特別會計로 편성·운영되고 있다. 1991년 이전까지 시·도 교육비 특별회계와 시·군 교육비 특별회계로 나뉘어 운영되던 것이 地方議會가 부활되고 地方教育自治制度가 실시되면서 시·도 교육비 특별회계로 통합되어 운영되는 것이다.

〈表 4-8〉에 나타나 있듯이 地方教育費 特別會計 歲入은 자체수입과 중앙정부에서 이전된 국가부담, 지방정부 일반회계부담, 그리고 주민부담으로 구분할 수 있다. 그 중 가장 중요한 것은 국가부담

〈表 4-8〉 地方教育費 特別會計 歳入·歳出 決算 内譯(1994)

(單位: 백만원, %)

	금 액	비 중
세 입	12,213,944	100.0
재산수입	83,525	0.7
잡수입	83,129	0.7
이월금	926,849	7.6
(자체수입계) ¹⁾	(1,093,495)	(9.0)
지방교육재정교부금	6,821,924	55.9
국고지원금	98,950	0.8
지방교육양여금	2,569,119	21.0
(국가부담계)	(9,489,993)	(77.7)
법정전입금	595,611	4.9
비법정전입금	45,340	0.4
지원금	3,619	-
(지방정부 일반회계 부담계)	(644,570)	(5.3)
입학금 및 수업료	851,571	7.0
주민부담금	123,133	1.0
사용료 및 수수료	11,175	0.1
(주민부담계)	(985,883)	(8.1)
세 출	11,174,585	100.0
교육행정비	484,754	4.3
교육사업비	263,255	2.4
학교비	7,524,095	67.3
사학지원비	1,132,467	10.1
시설비	1,759,665	15.7
제지출경비	1,058	-
예비비	150	-
교육위원회	9,140	0.1

註: 1) 주민부담 제외.

資料: 교육부(1995b).

으로 지방교육비 특별회계 총세입의 77.7%를 차지하였다. 국가부담의 대부분은 地方教育財政交付金과 地方教育讓與金이며, 이 두 가지 移轉財源이 총세입에서 차지하는 비중은 각각 55.9%와 21%이다.

移越金を 제외하면 그 다음으로 중요한 것은 入學金 및 授業料로 총세입의 7%를 차지하였다. 여기에 住民負擔金 등 주민이 부담하는 부분을 모두 합하여 보면 총세입의 8.1%가 된다. 한편 地方政府 一般會計에서 교육비 특별회계로 전입된 금액은 總歲入의 5.3%에 불과하며 그것도 대부분은 법률로 정해진 法定轉入金이다. 법정전입금은 서울과 부산의 中等敎員 俸給支援金과 6개 도시 담배소비세의 45%로 구성된다. 이월금과 주민부담을 제외할 경우 교육비 특별회계의 자체수입은 무시할 만한 수준이다. 이는 우리나라가 명목상으로는 각 시·도교육위원회에 의한 教育自治를 시행하고 있음에도 불구하고 교육위원회는 財政歲入을 결정할 권한이 거의 없어 실질적인 교육자치와는 거리가 먼 制度로 운영되고 있음을 의미하는 것이다.

이와 같은 형태의 자치단체 운영, 즉 歲入에 대한 自主權이 없이 歲入의 대부분을 中央政府에 依存하는 教育自治團體制度는 다음과 같은 문제점을 갖는다. 첫째, 지역주민의 선호를 반영하는 본질적인 地方自治의 실현이 불가능하다. 세입을 중앙정부에 지나치게 의존할 경우 궁극적으로 중앙정부의 세출에 대한 통제를 초래할 가능성이 있다. 우리나라에서는 이를 방지하기 위하여 中央政府의 地方教育費 特別會計에 대한 支援에 있어서 지방교육자치단체의 自律性을 어느 정도 보장하는 交付金과 讓與金 형태의 지원방식을 채택하고 있다. 그런데 교부금과 양여금은 전국의 모든 지역에 획일적으로 적용되는 원칙에 따라 배분되므로 특정 지역의 특정한 수요를 반영하지 못하여 지역주민의 선호에 따른 다양한 교육서비스의 제공을 불가능하게 할 가능성이 크다.

둘째, 財政運用의 效率性이 沮害되고 방만한 운영이 될 가능성이 크다. 어떤 형태의 정부이든 방만한 운영을 방지하는 장치로서 가장 중요한 것은 住民의 監視機能이다. 정부가 공공서비스 제공에 효율적이지 못하면 주민은 이를 위해 필요한 財源調達에 협조하지 않을 수도 있으며, 다음의 選舉過程에서 자신들의 의사를 표시할 수도 있다. 그러나 정부가 일방적으로 배분하는 移轉財源을 중심으로 自治團體를 運營한다면 이러한 주민의 감시기능이 제대로 역할을 하지 못하게 된다. 그러므로 地方自治團體의 長은 주민으로부터 歲入을 확보하는 데 지불해야 하는 費用을 인식하지 않고 자치단체를 운영하게 된다. 이는 결국 비효율적인 또는 방만한 自治團體 運營이라는 결과를 초래하게 된다.

셋째, 中央政府에 財源調達機能이 集中되면 그렇지 않은 경우에 비해 教育投資規模가 작아질 가능성이 있다. 교육은 住民들에게 직접 이익이 돌아가는 公共서비스로 주민들로부터 費用을 염출하기가 비교적 쉬운 편이다. 그러나 중앙정부에서 일괄적으로 세금을 징수하여 稅收入 중 일부를 地方教育費로 배분하게 되면 주민들은 가능한 한 세금을 적게 내려고 노력할 것이다. 왜냐하면 자신들이 납부한 세금이 자신들의 자녀가 아닌 다른 지역의 자녀를 教育시키는 데 이용되거나 정부의 다른 機能을 수행하는 데 사용될 수도 있기 때문이다. 뿐만 아니라 지방정부의 경우 교육이 가장 중요한 기능이라고 할 수 있으나 중앙정부는 교육 이외에도 다른 많은 기능들을 수행하여야 하므로 여러 기능간에 경합이 생겨 상대적으로 教育投資가 줄어들 가능성이 있다⁵⁾.

〈表 4-8〉에서 발견할 수 있는 歲入 側面에서의 또 다른 특징은 중앙정부의 지방교육 지원이 地方教育財政交付金과 地方教育讓與金으로 대별된다는 점이다. 兩者間의 차이는 첫째, 지방교육재정교부

5) 이에 대해서는 본장 제7절에서 보다 자세하게 논의한다.

금은 中央政府의 一般會計에서 지원되고 지방교육양여금은 教育稅 收入으로 지원된다는 점이며 둘째, 배분에 있어서 지방교육재정교부금은 基準財政을 기준으로, 지방교육양여금은 人口數를 기준으로 배분된다는 점을 들 수 있다. 그러나 실제 地方教育自治團體의 支出에 있어서는 지방교육재정교부금과 지방교육양여금 재원이 구분되지 않고 있으며, 배분에 있어서도 교부금 배분시 基準財政需要에서 양여금을 포함한 基準財政 收入額을 뺀 나머지를 기준으로 배분하므로 양여금이 많은 지역에는 교부금을 적게 배분하고 양여금이 적은 지역에는 교부금을 많이 배분하는 효과를 가져온다. 따라서 지방교육재정교부금과 지방교육양여금은 지방정부의 입장에서는 큰 차이가 없는 代替收入源으로서의 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

歲出 側面에서 보면 지방교육비 특별회계의 세출예산은 크게 행정비(위원회 운영비 포함), 사업비, 학교비, 시설비, 사학지원비, 기타로 구성되어 있다. 이 중 비중이 가장 큰 것은 學校費로서 교원 및 직원 급여비와 학교운영비로 구성되어 있으며, 전체 세출예산의 67.3%를 차지하였다. 다음으로 비중이 큰 항목은 施設費로 학교시설비와 환경개선비 등에 지출되는데 전체의 15.7%를 점하였으며, 私學支援費도 전체의 10.1%를 차지하였다. 지방교육자치단체의 교육비는 모두 初·中等教育에 지출되며 고등교육에 대한 지원은 國庫에서 전액 부담하고 있다.

지역별 초·중등교육비 지출규모를 비교하여 보면 <表 4-9>와 같다. 학생 1인당 교육비를 보면 인구밀도가 높은 大都市 지역은 대체로 80~90만원 수준인 데 비해 인구밀도가 낮은 道地域은 대부분 150만원을 넘는다. 도지역 중에서도 서울과 부산 등 대도시를 끼고 있는 경기도와 경상남도는 학생 1인당 교육비가 각각 93만원, 121만원으로 낮은 편이다. 이러한 學生 1人當 教育費 隔差는 중앙정부의 教育財政 交付金 配分方式에 의해 결정된 것으로 주로 단위당 교육비 격차에서 기인하는 것이다. 학생 1인당 교육비를 인구밀도와 1인당 주민소득에

회귀분석해 본 결과는 다음과 같다⁶⁾.

$$\begin{aligned} \ln(\text{학생 1인당 교육비}) &= 10.1319 - 0.1791 \ln(\text{인구밀도}) \\ &\quad (t\text{값}) \quad (5.285) \quad (-8.086) \\ &\quad - 0.2160 \ln(\text{1인당 주민소득}) \\ &\quad (-0.966) \\ R^2 &= 0.8467 \end{aligned}$$

이 추정결과에 따르면 學生 1人當 教育費는 지역주민의 소득수준과는 유의적인 상관관계를 갖고 있지 않으며, 人口密度에 의해서 결정된다. 인구밀도가 낮은 지역일수록 학생 1인당 교육비 규모가 크며 인구 밀도에 대한 학생 1인당 교육비의 彈力性은 -0.1791 이다. 이러한 추정결과는 우리나라의 지역별 학생 1인당 교육비가 최고 207만원에서 최저 77만원으로 상당한 격차를 보여주고 있지만, 이 격차는 소득수준의 차이에 따른 것이 아니라 교육비 격차에 의한 것으로 '所得水準에 따른 教育費 隔差'라는 개념의 지역간 형평성 문제가 우리나라에서는 중요한 문제가 아님을 시사한다. 이러한 결과는 중앙집권적인 우리나라의 教育費 調達方式에 의해 나타난 것으로 판단된다.

서울에서는 教育財政에 대한 地方政府 一般會計의 寄與度가 18.81%에 달하며, 그 다음은 부산 13.05%, 인천 11.86% 순이다. 광역시 중에서는 광주의 지방정부 일반회계 기여도가 가장 낮다. 도지역의 경우 지방정부 일반회계의 교육재정에 대한 기여도는 무시할 만한 수준이며, 민간부담률도 광역시에 비해 낮은 편이기 때문에 대부분의 지역에서 교육비의 85% 이상을 중앙정부에 의존하고 있다. 이와 같은 도

6) 1인당 주민소득을 대표하는 지표로는 1인당 지역총생산을 사용하였다. 地域總生産에는 주민들의 個人所得뿐만 아니라 다른 지역으로 移轉될 가능성이 있는 法人所得까지 포함되어 있으므로 실제적인 住民所得과 다를 수도 있으나 실제적인 주민소득을 대표할 만한 다른 적절한 자료가 없어 부득이 지역총생산을 주민소득 대신 이용하였다.

시지역과 비도시지역의 教育費 分擔構造의 隔差는 첫째, 광역시의 경우 地方稅인 담배소비세의 45%를 法定轉入金으로 지방교육비 특별회계에 전입하게 되어 있는 데 비해 道の 경우에는 이러한 제도가 없어 광역시의 지방정부 일반회계 부담률이 道에 비해 높으며 둘째, 인구밀도가 낮은 도지역의 경우 私立學校 비중이 낮고 單位當 教育費가 많이 소요되어 교부금을 많이 배정받는 까닭에 민간부담률이 낮기 때문이다.

〈表 4-9〉 地域別 教育費 比較(1994)

(單位 : 천원, %)

	국고부담률 ¹⁾	지방정부 일반회계 부담률 ²⁾	민간부담률 ³⁾	교육비 특별회계 세입총계 /학생수	교육비 특별회계 세입총계 /GRP ⁴⁾
서울	61.54	18.81	11.51	773	3.20
부산	66.13	13.05	11.21	820	4.82
대구	73.06	9.35	8.19	862	5.53
인천	68.82	11.86	13.35	822	3.42
광주	78.09	5.09	6.20	941	6.77
대전	72.48	8.39	8.36	971	6.21
경기	85.96	1.13	7.79	926	3.92
강원	82.18	0.41	5.02	1,702	10.21
충북	66.35	0.01	23.41	1,777	8.91
충남	84.41	0.16	3.92	1,651	8.45
전북	82.66	0.04	3.78	1,618	9.79
전남	85.87	0.04	3.01	2,069	8.40
경북	87.64	0.12	3.21	1,493	6.54
경남	87.08	0.08	6.30	1,214	3.84
제주	88.32	0.99	6.58	1,308	7.16

註 : 1) 국고부담률 = (지방교육재정 교부금 + 지방교육양여금 + 국고지원금) / 세입.

2) 지방정부 일반회계부담률 = (법정전입금 + 비법정전입금 + 지원금) / 세입.

3) 민간부담률 = (입학금 및 수업료 + 주민부담금) / 세입.

4) GRP(지역총생산)는 1992년도 경상가격 기준임.

資料 : 교육부(1995b).

통계청(1994).

第5節 私立學校 財政

우리나라는 전체 학교 중에서 私立學校가 차지하는 비중이 매우 높다. 學生數를 기준으로 할 때 사립학교의 비중은 1994년 현재 유치원 49.9%, 초등학교 1.3%, 중학교 26.4%, 일반계 고등학교 55.1%, 실업계 고등학교 43.1%, 전문대학 93.3%, 대학 78.5%이다. 이러한 사학의 비중을 고려할 때 私立學校豫算은 公教育費를 構成하는 중요한 부분일 수밖에 없다.

〈表 4-10〉은 사립초·중등교육기관의 財政構造를, 〈表 4-11〉은 사립대학(교)의 재정구조를 보여준다. 초등학교, 중·고등학교의 학교비 세입 중 가장 중요한 항목은 사용자·수수료 등 使用者 負擔金과 轉入金·補助金이다. 총 2조 2,119억원의 학교비 세입 중 학생의 授業料 등으로 구성되는 使用料·手數料가 9,384억원으로 42.4%를 차지하였으며, 財團으로부터의 轉入金과 政府로부터의 補助金이 학교비 세입에서 차지하는 비중은 55.7%였다. 세출 측면에서 보면 조달된 재원의 대부분(87.8%)은 人件費로 지출된 것으로 나타났다. 학교비 이외에 우리나라 學校財政에서 중요한 역할을 차지하는 것이 육(기)성회비이다. 육(기)성회비는 명목상으로는 學父母의 자발적인 기여를 통해 財源을 조성하여 學校運營을 보조하는 것으로 되어 있으나, 실제로는 授業料와 같이 강제로 징수되며 주로 시설사업비, 교원연구비, 학교운영비, 학생복지비 등에 사용된다. 1994년의 육(기)성회비 세입은 3,782억원으로 학교비의 17.1%에 달하는 규모였다.

사립대학(교)의 경우 교비와 기성회비를 합하여 運營收入의 70% 정도를 納入金이 차지하고 있으며 전입금과 기부금은 20%에도 못 미친다. 支出 면에서 보면 53%는 人件費이고, 15.1%는 研究費에, 13.3%는 管理費에 지출되었다. 운영지출에서 학생경비가 차지하는 비중은 16%였다.

〈表 4-10〉 私立初·中等教育機關의 財政(1994年 決算)

(單位：백만원, %)

세 입			세 출		
구 분	금 액	구성비	구 분	금 액	구성비
학교비	2,211,898	100.0	학교비	2,204,141	100.0
사용료·수수료	938,385	42.4	인건비	1,934,642	87.8
전입금·보조금	1,232,438	55.7	관리운영비	143,166	6.5
이월금	21,776	1.0	연구장학비	8,359	0.4
과년도수입	1,506	0.1	보건체육관리비	2,938	0.1
기부금	986	0.0	실험비	22,838	1.0
차입금	6,264	0.3	입시관리비	1,468	0.1
잡수입	10,544	0.5	학생지도비	463	0.0
			재산조성비	58,025	2.6
			기타	32,242	1.5
육(기)성회	378,196	100.0	육(기)성회	378,196	100.0
회비	260,673	69.0	시설사업비	45,630	12.1
보충수업비	90,705	24.0	교원연구비	78,236	20.7
보조금·이월금 및 잡수입	26,818	7.1	학교운영비	123,511	32.7
			학생복지비	20,687	5.5
			실험실습비	14,533	3.8
			보충수업비	67,887	18.0
			기타	27,711	7.3
합 계	2,590,094	-	합 계	2,681,857	-

資料：교육부(1995b).

〈表 4-10〉과 〈表 4-11〉에서 우리나라 사립학교 재정의 두 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 政府補助金の比重이 비교적 작다는 점이다. 私立學校 財政에서 정부보조금이 차지하는 비중이 어느 정도 되어야 한다는 적정선을 제시하는 것은 매우 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 政府補助金の 비중이 지나치게 낮다고 주장하는 것은 國·公

〈表 4-11〉 私立大學(校) 財政(1994)

(單位 : 백만원, %)

	교 비	기성회비	합 계
운영수입	2,407,057	721,860	3,128,917(100.0)
납입금	1,486,118	661,462	2,147,580(68.6)
수수료수입	47,858	6	47,865(1.5)
전입금·기부금	578,790	41,345	620,135(19.8)
기본재산수입	5,758	11	5,768(0.2)
사업수입	109,637	90	109,726(3.5)
기타교육수입	38,753	146	38,899(1.2)
기타수입	140,143	18,801	158,945(5.1)
운영지출	1,710,645	508,180	2,218,824(100.0)
인건비	954,676	223,235	1,177,910(53.1)
관리비	277,934	17,427	295,361(13.3)
학생경비	281,135	73,001	354,136(16.0)
입시관리비	33,827	—	33,827(1.5)
연구비	146,430	189,645	336,075(15.1)
기타경비	16,167	4,391	20,557(0.9)
전출금	477	481	958(-)

資料 : 교육부(1995b).

立學校와 비교해서 하는 이야기이다. 앞의 〈表 4-2〉에서 보면 초·중 등교육의 경우 公立學校 教育費의 82.3%를 정부에서 부담하고 있으나 私立學校 教育費는 절반 이상을 민간이 부담하고 있다. 우리나라 대부분의 중·고등학생은 공·사립학교를 본인의 의사대로 고를 수 있는 선택권을 갖고 있지 않으며, 교육내용에 있어서도 큰 차이가 없다. 그러므로 당연히 공·사립간 등록금 격차도 거의 없다. 그런데 공·사립간 정부지원에 차이가 있다는 것은 그 차액만큼을 私立學校 財團에서 보조할 것을 전제로 하지 않는다면 형평성 차원에서 납득할 수 없는 것이다. 한편 학생 선택권, 교육내용의 선택권, 교사봉급에 대한 선택권이 없는 사립학교 재단은 학교에 투자할 동기가 거의 없다. 그러므로 현재와 같은 정부보조의 공·사립간 격차는 자신의 선택과는 상관없이 사립학교에 진학하도록 강요된 학생으로부터 공립학교에 진학한 학

생들에게 所得을 移轉하는 결과를 초래한다. 또한 私立大學이 우리나라 고등교육에서 차지하는 역할을 고려할 때 사립대학교육을 거의 전적으로 民間에게 부담지우는 것이 타당한지에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

두번째 특징은 육(기)성회비이다. 명목상은 앞에서 설명한 바와 같이 육(기)성회비와 학교비가 다른 것으로 되어 있으나 실제 운영에 있어서는 兩者間에 큰 차이를 발견할 수 없다. 특히 사립대학의 경우 기성회비는 대부분 경상적 경비인 人件費와 역시 인건비적인 성격을 갖고 있는 研究費에 사용되고 있다. 이와 같이 실질적으로 큰 차이가 없는 두 가지 회계를 서로 독립된 會計로 계속 존치시키는 것이 과연 효율적인가 하는 문제에 대해서 심각하게 검토해 볼 필요가 있다.

第 6 節 私教育費

한국교육개발원에서는 주기적으로 우리나라의 사교육비 규모를 조사해 발표하고 있다. 여기서의 私教育費 개념은 부담의 주체를 기준으로 한 것이 아니라 支出機關의 公共性에 따른 것으로 공공회계를 거치지 않고 학부모나 학생이 직접 지출하는 비용을 의미한다. 동 조사의 私教育費에 포함되는 항목으로는 과외비말고도 교재 및 부교재 구입비, 학용품비, 수업준비물비, 지정의류비, 학원비, 단체활동비, 교통비, 급식비, 하숙비, 잡비 등이 망라되어 있을 뿐만 아니라 기부금 및 사례비까지 포함되어 있다.

〈表 4-12〉에서 보는 바와 같이 1994년의 경우 유치원에서부터 대학에 이르는 모든 학교급별 私教育費의 總額은 17조 4,640억원에 달하는 것으로 조사되었다. 이는 1994년 경상 GNP 302조 8,670억원의 5.8%에 해당된다. 그러나 이 자료에 대해서는 조사의 信賴度에 대한 논의는 차치하더라도 하숙비 등을 포함하는 私教育費의 범위와 관련해

너무 확장된 개념을 사용하였다는 문제점이 제기되고 있다.

〈表 4-12〉 公教育費와 私教育費의 比較(1994)

(單位: 억원, %)

	공교육비(A)	사교육비(B)	B/A
유치원	3,926	6,330	161.2
초등학교	49,024	55,344	112.9
중학교	30,349	38,438	126.7
고등학교	32,898	29,823	90.7
특수학교	1,085	264	24.3
전문대학	9,689	14,028	144.8
교육대학	675	480	71.1
대학교	39,933	29,932	75.0
합계	167,579	174,639	104.2

資料: 공은배·백성준(1994)

사교육비를 구성하는 항목들 가운데 教育財源構造의 차원에서 중요한 부분은 과외비와 학원비를 포함한 課外教育費로 전체 사교육비의 37.4%를 차지하는 것으로 조사되었다. 다시 말해서 6조 5,315억원 정도가 학교교육을 보충하기 위해 지출된 과외비인 것이다. 이와 같이 과중한 사교육비 부담은 家庭經濟와 國家經濟의 양 측면에서 비효율과 불공평을 야기하고 있어 우리나라 교육의 가장 커다란 문제로 인식되고 있다.

사교육비, 특히 課外教育費의 지나친 부담은 우리나라 공교육의 質的인 多樣性 不足에서 기인하는 것으로 다음과 같은 두 가지 중요한 문제를 야기한다. 첫째, 교육에 대한 重複投資로 인하여 家庭經濟뿐만 아니라 國家經濟의 非效率性이 초래된다. 많은 선진국에서는 課外教育이 학교에서 충족시키기 어려운 才能教育에 집중되고 있는 반면, 우리나라는 학교에서 교육하고 있는 교과내용의 再教育에 중점을 두고 있다. 즉, 한번 효율적으로 교육하면 되는 것을 두번 교육함으로써 시간

과 돈의 낭비를 초래한다. 둘째는 所得配分의 問題이다. 공교육의 중요한 특징 중의 하나는 公教育費의 일부를 정부의 一般財源으로 부담함으로써 所得分配 效果를 가져온다는 것이다. 그러나 私教育의 경우에는 정부의 부담이 전혀 없고 완전히 受益者負擔原則에 의존하게 되므로 수익자 부담분을 부담할 수 없는 사람은 사교육의 기회를 갖지 못하게 된다. 만약 公教育이 충실하지 못하여 私教育이 성행하는 것이라면 사교육이 성행한다는 사실은 정부가 교육의 所得再分配 機能을 적절하게 활용하지 못하고 있다는 점을 시사하는 것이다.

第7節 우리나라 教育費 調達體系의 問題點

우리나라의 教育財政構造를 보면 앞의 제3장에서 살펴본 선진국들에 비해 政府部門의 역할이 비교적 작으며, 정부부문 중 특히 地方政府의 역할이 미미하다는 특징을 갖고 있다. 또한 教育稅 및 地方讓與金制度, 育(期)成會費制度 등 명목상으로는 다른 일반재원과 구분되나 실제 운영에 있어서는 다른 일반재원과 큰 차이를 발견하기 어려운 제도를 두어 복잡하게 운영되고 있다. 우리나라 교육에서 私立學校가 차지하는 비중을 고려해 볼 때 公立學校에 비해 사립학교에 대한 政府支援이 너무 적다고 할 수 있으며, 마지막으로 그 규모를 정확하게 파악하기는 어려우나 設問調査 등의 결과를 보면 私教育費 負擔이 너무 많다는 특징을 발견할 수 있다. 이와 같은 우리나라의 教育財源 調達體系는 교육재원 조달의 效率性과 衡平性의 관점에서 다음과 같은 문제를 야기한다.

1. 우리나라 教育費 調達體系의 效率性

우리나라의 교육비 조달체계가 효율적인가에 대한 문제는 두 가지

측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 첫째, 教育費에서 私負擔이 차지하는 比重이 다른 국가들에 비해서 높다는 점이 效率性을 沮害하는지 여부를 검토해 보아야 하며 둘째, 거의 전적으로 中央政府에 依存하는 公教育費 調達體系가 效率的인지 分析해 보아야 할 것이다. 여기서 效率性이란 가장 적은 비용으로 가장 많은 教育投資 財源을 확보하는 것을 의미한다. 물론 教育投資規模 자체가 국가경제 전체의 效率性을 저해하는지 여부에 대해서도 검토해야 할 것이나 이 문제는 나중에 제5장과 제6장에서 살펴본다.

앞의 제2장에서 언급한 바와 같이 教育投資를 사부담에 의존하는 경우 필요한 만큼의 충분한 投資財源을 확보하기 어렵다는 전통적인 주장은 教育投資의 外部效果에 근거를 두고 있다. 교육서비스는 地域社會에 긍정적인 외부효과를 가져오는데 教育受惠者는 사적인 교육투자를 결정하는 과정에서 外部效果를 고려하지 않고 교육으로부터 얻을 수 있는 사적인 便益만을 고려하기 때문에 교육의 私的投資는 적정수준에 미달하게 된다는 것이다. 그러나 Windham(1979)의 주장과 같이 교육의 사적 편익이 외부효과에 비해 상당히 커서 教育需要가 충분히 많은 경우에는 교육의 외부효과가 존재함에도 불구하고 외부효과를 내재화하기 위한 政府介入의 필요성이 적어진다⁷⁾.

그러므로 私負擔 教育費의 비중이 크다는 사실 자체가 低效率性을 의미하는 것은 아니다. 우리나라의 경우 初·中等教育 學齡人口의 거의 대부분이 취학하고 있는데 취학인구 중 상당수가 學校教育에 만족하지 못하여 私教育에 투자하고 있으며, 고등교육의 경우에도 취학의 기회를 획득하기 위한 入試競爭이 치열하다. 이와 같은 사실은 우리나라 教育市場이 전반적으로 超過需要 狀態에 있음을 의미하며, 이는 우리나라의 교육시장이 外部效果를 강조하는 전통적인 견해보다는 私的 便益을 強調하는 Windham(1979)의 주장에 더 가깝다는 것을 시사한다.

7) 제2장의 [圖 2-3] 참조.

교육시장에 대한 정부의 개입을 정당화시켜주는 또 다른 근거는 教育의 投資財의 성격과 資本市場의 不完全性에서 찾아 볼 수 있다. 教育投資의 회임기간은 길고 불확실한 데다 資本市場이 불완전하기 때문에 사적인 투자만 가지고는 충분한 教育投資 財源을 확보하기 어렵다는 주장인데, 이 주장 또한 전반적인 초과수요 상태인 우리나라의 教育市場에 적용할 수 있을지에 대해서는 회의적이다.

교육비에서 사부담이 차지하는 비중이 높은 것이 教育財源 調達の 효율성을 저해하는 이유는 사부담 교육비에 대한 선택의 자유가 제한되어 있기 때문이다. 클럽제인 교육서비스에 대한 투자가 효율적이기 위해서는 수요자가 자유롭게 클럽을 형성할 수 있어야 한다. 그러나 우리나라의 公教育機關은 納入金이 전반적으로 平準化되어 있어 수요자의 선택의 폭이 좁다. 특히 중등교육의 경우 平準化 施策으로 인해 극히 제한된 경우를 제외하고는 모든 사람이 같은 수준의 수업료를 부담하고 동등한 교육을 받는다. 그러므로 더 많은 비용을 지불하고 良質의 교육서비스를 제공받고자 하는 사람들은 公教育을 통해 수요를 충족시킬 방법이 없으므로 사교육에 의존하게 된다. 따라서 공교육에 대한 投資는 수요에 비해 적을 수밖에 없으며, 사교육과 공교육간의 重複投資가 발생하여 오히려 과도한 教育費 支出의 문제가 야기된다. 즉, 우리나라의 사부담 교육비 문제는 그 규모보다는 教育需要者가 자발적으로 클럽을 형성하여 교육서비스의 내용과 비용분담을 결정하는 효율적인 市場메커니즘을 인위적으로 통제하여 公教育에 대한 私負擔을 획일화한 데에서 비롯된다고 할 수 있다⁸⁾.

우리나라 교육비 조달 측면의 또 다른 특징인 公負擔 教育費의 대부분을 중앙정부에서 조달하는 中央集權化된 教育財源 調達體系의 非效

8) 제2장의 [圖 2-1]에서 정부가 需要가 다양한 클럽제를 획일적으로 공급하고 개인의 부담도 획일화할 때 모든 社會構成員의 厚生이 감소하며, 각 개인의 費用負擔을 차별화하여 高所得階層으로부터 低所得階層으로 소득을 재분배하고자 할 때 정부의 획일적인 클럽제 공급이 정당화됨을 그림을 통해서 입증하였다.

率性에 대해서 Manwaring and Sheffrin(1995)은 다음과 같이 정리하였다⁹⁾.

첫째, 주민의 자발적인 참여라는 관점에서 볼 때 教育費의 調達은 중앙집권적인 방식보다 分權化된 方式이 더 효율적이다. 지방분권화를 이루어야만 Tiebout가 주장하는 바와 같은 발로 하는 투표(voting-with-the-feet)에 의한 균형이 달성되며, 이것이 효율적인 教育投資財源調達 方式이기 때문이다. 만약 자신이 납부한 세금이 자신이 거주하는, 따라서 자신의 자녀가 교육받는 지역의 교육에 투자되지 않고 다른 지역에 투자된다면 주민들은 이러한 資金調達에 협조적일 수 없다. 또한 주민이 발로 투표를 하는 경우 교육공급자간 경쟁이 유발되어 교육공급의 효율성이 제고된다.

둘째, Silva and Sonstelie(1995)는 所得效果의 관점에서 集權化問題를 검토하였다. 한 지역 내에 거주하고 있는 주민들의 교육에 대한 需要函數가 동일하다고 가정하는 Tiebout의 모형을 보면 지역 내의 教育投資規模는 중위투표자(median voter)의 소득수준에 의해서 결정되며, 각 지역을 종합하여 전체적인 입장에서 보면 평균소득 수준에 의해서 교육이 결정된다고 할 수 있다. 그런데 집권적인 자원조달 방식에 의하면 국가 전체의 中位投票者의 所得水準에 의해서 교육비가 결정되게 된다. 소득의 불균등한 분포로 인하여 중위투표자의 소득수준이 평균소득보다 낮은 것이 일반적이므로 中位投票者의 소득수준에 의해서 教育投資規模가 결정되는 중앙집권형의 경우 교육투자규모가 平均所得에 의해서 결정되는 分權化된 경우보다 투자규모가 작아 평균적인 교육비지출이 감소하게 된다.

셋째, Theobald and Picus(1991)에 의하면 廣域政府는 교육 이외에도 많은 기능을 수행하고 있어 교육에 대한 투자가 다른 부문에 대한 투자와 경쟁적으로 결정되는 반면, 하위 단계인 地方政府의 경우에

9) Evans, Murray, and Schwab(1995) 참조.

는 교육이 가장 중요한 기능이므로 정치적인 협상없이 교육에 많은 투자를 할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 우리나라의 教育費 調達構造는 지나치게 중앙집권화되어 있다는 점을 부인할 수 없다. 教育의 外部效果, 住民의 移動性 등을 고려할 때 초등교육은 주로 최하위 단계의 지방정부에서, 중등교육은 그보다 높은 단계의 정부에서, 대학교육은 광역자치단체와 중앙정부에서 주도적인 역할을 하는 것이 財源調達の 효율성 측면에서 바람직하다. 선진국의 경우 初·中等教育에 있어서는 기초자치단체의 재원조달 비중이 크고, 高等教育에서는 광역자치단체와 중앙정부가 주도적인 역할을 하는 것은 이와 같은 논리에 기초한 것으로 판단된다.

2. 우리나라 教育費 調達體系의 衡平性

정부가 교육에 관여하는 중요한 이유 중의 하나로 教育을 통한 所得의 再分配를 들 수 있다. 특히 우리나라와 같이 임금수준이 學歷에 따라 크게 다른 국가에서는 개인의 소득이 그 個人이 수혜한 教育의 정도에 의해서 크게 影響을 받는다. 이러한 관점에서 教育의 公的 供給을 통해 教育機會를 균등하게 하는 것은 무엇보다 중요한 所得分配政策이라고 할 수 있다. 즉, 정부가 高所得者로부터 세금을 징수하여 低所得者에게 教育의 기회를 제공하면 이는 곧 高소득자로부터 저소득자에게로 所得이 移轉됨을 의미한다. 이러한 관점에서 教育비, 특히 공교육비의 私負擔 依存度가 높다는 것은 教育의 所得分配 效果가 적다는 것을 의미한다. 사부담 教育비는 教育수혜자가 수혜에 대한 대가로 지불하는 것이므로 소득분배의 효과가 적다.

뿐만 아니라 정부의 價格統制를 통해 달성된 획일적인 사부담은 消費稅와 같은 성격을 띠어 소득에 대해 역진적인 분배효과를 가져온다. 또한 중앙정부의 教育비재원 중 커다란 비중을 차지하고 있는 教育稅도 상당부분이 주세, 특별소비세 등 소비세에 부과되어 소득의 역진적

인 분배효과를 초래하고 있다. 그 결과 전체적으로 보면 高所得層의 소득에 대비한 교육비 부담이 상대적으로 낮게 나타나며, 이로 인해 현재의 教育費 負擔이 지나치게 적다고 느껴 과외 등 私教育에 추가적으로 교육비를 지출할 동기를 갖게 되는 것이다.

대우경제연구소의 제2차 「한국가구경제활동조사」에 의하면¹⁰⁾ 학부모가 부담하는 總 教育費¹¹⁾는 학교에 납부하는 수업료, 등록금 및 과외비, 특별활동비, 학령전 아동교육비, 기타비용 등으로 1993년의 19조 2,760억원에서 1994년에는 22조 6,060억원으로 17.3% 증가하였다. 이러한 私負擔 教育費¹²⁾는 1994년도 公負擔 教育費(약 13조원)의 약 1.7배에 달하며, GNP에서 차지하는 비중도 1994년에는 7.5%로 1993년의 7.2%에 비해 다소 증가하였다.

〈表 4-13〉에 의하면 학부모가 부담하는 연간 교육비 총액에서 課外費 負擔은 1994년에 4조 6,960억원으로 총 사교육비에서 차지하는 비중이 20.8%에 달했으며, 1993년에 비해 37.7%가 증가한 것으로 나타났다. 이와 같은 과외비 증가는 대학입시에 있어 본고사 부활에 따른 국·영·수 위주의 입시제도 변화에 영향을 받은 것으로 보인다.

就學子女가 있는 가구 중에서 課外를 시키는 비율은 서울보다 대도시 및 중소도시가 약간 높지만, 月平均 課外費는 서울이 24만원으로 타지역에 비해 월등히 높게 나타났다. 郡地域의 경우 과외비 평균액수

10) 한국가구경제활동조사는 1993년 8월부터 11월까지 4,547가구를 대상으로 제1차 조사를 실시하였고, 1994년 8월부터 11월까지 3,625가구를 추적조사하여 횡단면조사와 시계열조사를 결합한 패널조사이다. 여기서 소득은 근로소득, 자산소득 및 이전소득의 합인 가구 경상소득을 의미한다. 勤勞所得에는 봉급생활자의 급여소득, 자영업자의 사업소득, 농림수산업자의 농업소득, 비정규직종사자의 비정규소득, 그리고 가구부업소득이 포함된다. 資產所得은 은행이자, 사채이자, 주식 및 채권의 매매차익 등 금융상품을 통한 소득과 임대소득 및 부동산매매차익이 포함되는 부동산소득으로 구성된다. 마지막으로 移轉所得에는 연금과 보조금이 포함된다. 보다 자세한 내용은 대우경제연구소(1995) 참조.

11) 학부모가 부담하는 總 教育費에 중앙정부와 지방정부가 부담하는 公負擔 公教育費와 機會費用 등은 포함되지 않는다.

12) 사부담 공교육비와 사교육비의 합계.

〈表 4-13〉 年間 教育費 總量 規模와 增加率

(單位：10억원, %)

	1993년	구성비	1994년	구성비	증가율
학교교육비	10,938	56.7	11,906	52.7	8.8
과 외 비	3,410	17.7	4,696	20.8	37.7
기 타	4,928	25.6	6,004	26.6	21.8
총사교육비	19,276	100.0	22,606	100.0	17.3

註：국내 총 가구수는 1993년 1,244만 4천가구, 1994년 1,283만가구로 계산함.

資料：대우경제연구소(1995).

〈表 4-14〉 課外家口 比率과 月平均 課外費

(單位：%, 만원)

	1993년		1994년	
	과외가구 비율	과외비	과외가구 비율	과외비
지역별 규모				
서울	42.9	20.4	44.4	24.0
대도시	47.4	13.3	46.5	15.9
중소도시	38.9	11.8	46.7	13.8
군지역	19.6	10.5	31.6	10.0
월평균 소득기준				
50만원 미만	15.0	9.5	24.1	9.4
50~99만원	28.0	11.5	29.0	11.1
100~149만원	37.6	12.5	40.8	13.4
150~199만원	52.4	16.0	46.1	17.7
200만원 이상	46.4	19.6	54.2	21.0
전 체	37.5	15.0	42.4	16.8

註：초등학교부터 고등학교까지의 취학자녀가 있는 전국의 1,251가구를 대상으로 함.

資料：대우경제연구소(1995).

는 적으나 과외를 시키는 家計의 비율이 31.6%로 1993년에 비해 12% 포인트나 증가하여 農村地域까지 과외가 상당히 보편화되어 가고 있는 것으로 나타났다(〈表 4-14〉 참조).

就學子女가 있으면서 課外를 계속 시키지 않는 가구의 1994년 月平均 所得은 143만원으로 과외를 계속 시키고 있는 家口의 193만원보다 50만원이나 적어 所得水準에 따라 과외여부가 상당히 차이가 나는 것으로 나타났다. 특히 월소득 200만원 이상인 가구에서는 54.2%가 과외를 시키는 데 비해 월소득 50만원 미만인 가구에서는 24.1%만이 과외를 시키고 있어 2배가 훨씬 넘는 차이가 나고 있고, 課外費 規模에서도 2배 이상의 차이를 보이고 있다. 이러한 결과는 과외를 시키는 비율이나 지출하고 있는 課外費 平均額數 면에서 家口所得別 差異가 매우 크다는 것을 의미한다. 이와 같이 과외여부 및 과외수업비 지출 규모가 가구소득과 밀접한 관계를 갖고 있는 현상은 사회계층간 教育機會의 均等이라는 형평성의 관점에서 우리나라 교육비 조달체계에 문제가 있음을 의미한다.

〈表 4-15〉는 1993년도 조사대상 총 4,547가구 중에서 첫째, 所得金額이 明確하고 둘째, 教育費支出이 있고 셋째, 소득이 教育費보다 많은 2,593가구를 대상으로 하여 所得階層別 教育費負擔率을 계산

〈表 4-15〉 所得區間別 平均教育費負擔率

(單位: 가구수, %)

소득구간	가구수	평균교육비부담률
960만원 미만	484	29.7
960만원 이상 1,350만원 미만	552	17.6
1,350만원 이상 1,800만원 미만	518	14.6
1,800만원 이상 2,400만원 미만	487	14.2
2,400만원 이상	552	9.7
전체	2,593	16.9

한 것이다. 여기서 소득은 年間所得이며 교육비도 학교교육비, 과외비, 특별활동비를 포함하는 年間 教育費로 역진적인 教育費 負擔을 명료하게 보여주고 있다. 전체적으로 平均 教育費 負擔은 소득의 16.9%를 차지하였고, 최고소득계층에 속한 가구는 총소득의 9.7%만을 교육비로 지출하는 데 비해 최저소득계층에 속한 가구의 경우는 교육비 부담이 29.7%에 이르는 것으로 분석되었다.

이와 같이 교육비의 과도한 사부담이 교육의 所得再分配 機能을 약화시키는 것과는 달리 公負擔 教育費의 中央集權的인 調達 및 配分은 地域間 衡平性을 제고시키는 효과를 가지고 있다. 본장 제4절의 분석에 의하면 우리나라 각 지역의 학생 1인당 교육비 지출규모는 住民의 所得水準과 유의적인 상관관계를 갖고 있지 않으며, 인구밀도로 대표되는 비용격차에 의해서 크게 좌우된다.

教育機會의 衡平性에 대하여 여러 가지 서로 다른 개념들이 혼용되고 있지만 우리나라에서는 모든 사람들에게 일정수준 이상의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공해 주어야 한다는 점을 강조하고 있다. 중앙 정부는 地方教育財政의 가장 중요한 부분인 지방교육재정교부금을 배분할 때 일정한 교육수준을 유지하는데 필요한 經費를 산정하여 그 경비와 자체수입간의 차이를 보전하여 주는 방식으로 교부금을 배분하고 있다. 그 결과 상대적으로 낮은 소득수준에도 불구하고 인구밀도가 낮은 지역의 學生 1人當 教育費가 인구밀도가 높은 지역의 경우보다 높다. 만약 教育財源 調達에 있어서 지방정부의 역할이 강조되고 지방정부로 하여금 해당 지역의 教育水準을 제고하기 위한 投資를 자발적으로 수행하도록 하는 動機를 부여한다면 모든 지역주민에게 동등한 수준의 教育機會가 제공되는 현재와 같은 體制는 유지되기 어려울 것이다. 이러한 관점에서 미국에서는 基礎自治團體 수준인 학교구를 통합하거나 州政府의 교육투자 비중을 증대시켜 교육기회의 衡平性을 제고하려는 움직임이 진행되고 있다.

형평성과 관련해서 또 한 가지 검토하여야 할 문제는 高等教育에 대

한 政府支援의 문제이다. 앞에서 지적한 바와 같이 初·中等教育의 경우 교육서비스의 公的 供給은 형평성을 제고한다. 그러나 고등교육의 경우에는 그 반대현상이 나타날 수도 있다. 현재 우리나라의 高等教育 就學率은 세계적으로 가장 높은 수준임에도 불구하고 40%에 지나지 않는다. 그런데 고등교육에 대해 정부가 一般會計 財源으로 지원한다면 그 비용은 전국민이 나누어 부담하는 것이 된다. 그러므로 고등교육에 대한 정부의 지원은 高等教育의 혜택을 받지 못하는 60%의 비교적 所得水準이 낮은 주민들로부터 고등교육의 수혜를 받는 비교적 소득수준이 높은 주민들에게로 所得을 移轉하는 효과를 가져온다¹³⁾. 이는 순전히 형평성의 관점에서만 본다면 고등교육은 전적으로 私負擔에 의존하고, 低所得層에 대한 支援은 학교에 대한 지원이 아니라 고등교육을 수혜하는 低所得層 學生에 대한 장학금, 생계보조금 지원, 학자금 대여 등의 방법을 택하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다.

3. 要約 및 其他 問題點

우리나라 教育財源 調達體系의 특징은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 私負擔 教育費의 比重이 크다는 점이며, 둘째는 公負擔 教育費에 대한 地方政府의 役割이 미미하다는 점이다. 전자는 教育財政의 효율성과 형평성을 모두 저해한다. 물론 교육비 중에서 私負擔의 비중이 크다는 것 자체가 교육재정의 效率性을 저해하는 것은 아니나 문제는 私負擔 教育費 중 상당부분이 公教育을 보충하기 위해서 지출된다는 데 있다. 주민들이 공교육과 동일한 教科目的 교육을 받기 위해 사교육비를 지출함으로써 重複投資의 문제가 발생되는데, 이는 우리나라 公教育의 다양성이 부족하여 공교육에 대한 주민들의 投資動機가 적기 때문에 유발되는 것이다. 한편 공부담 교육비의 중앙집권적인

13)김명숙(1988) 참조.

조달체계는 效率性的 측면에서는 문제가 있으나 衡平性的 관점에서는 바람직하다는 양면성을 갖고 있다.

이들 이외에 검토되어야 할 문제점으로는 教育財政構造가 필요 이상으로 복잡하다는 점을 들 수 있다. 첫번째로 지적할 수 있는 것은 教育稅制度和 이를 재원으로 하는 地方教育讓與金管理 特別會計이다. 제 7장에서 보다 자세하게 논의하겠지만 과연 教育비를 다른 稅目에 부가되는 부가세 형태의 目的稅로 조달하여 租稅體系를 복잡하게 할 필요가 있는가, 그리고 實需要者인 지방교육자치단체에서 큰 차이를 느끼지 못하는 讓與金과 交付金을 구분할 필요가 있는가 하는 문제가 제기되고 있다. 두번째로 지적되어야 할 문제는 授業料와 실질적인 차이가 없는 육(기)성회비를 學校費와 구분하여 징수, 집행하고 있다는 점이다. 실질적으로 구분할 필요가 없는 教育양여금관리 특별회계와 육(기)성회 회계를 따로 구분하여 두는 것은 行政의 낭비를 초래하여 궁극적으로는 실질적인 教育投資를 축소시키는 결과를 초래한다¹⁴⁾.

14) 육(기)성회비는 1996년부터 학교운영회비로 전환될 예정이나 이와 같은 문제점은 그대로 남아 있다.

第5章 教育投資財源 所要 展望

교육재원 확충방안을 연구하기 위해서는 확충하여야 할 재원의 규모가 어느 정도 되는가를 먼저 검토해 보아야 할 것이다. 그러나 앞으로 教育投資를 어느 정도까지 확대하는 것이 적절할 것인가를 직접적으로 추정하는 일은 거의 불가능하다고 할 수 있을 정도로 어려운 일이다. 이론적으로는 교육투자로 인해 발생하는 限界的인 便益과 限界的인 機會費用이 一致되는 水準까지 투자를 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그런데 투자의 限界費用에 대해서는 이자율 등 정확하지는 않더라도 유사한 代用變數(proxy)를 사용할 수 있으나 외부효과를 고려한 교육의 사회후생에 대한 寄與度는 파악하기가 매우 어렵다. 그러므로 부득이 다소 인위적인 가정을 이용하여 추정할 수밖에 없다.

우리나라에서 많이 사용되는 방법은 教育서비스 供給에 대한 目標值을 設定하고(bench marking) 이를 위해 追加的으로 필요한 財源을 算定하는 방법이다. 본장의 제2~5절에서는 그 동안 教育개혁 심의회 및 教育개혁위원회에서 설정하였던 개혁과제와 그 과제들을 수행하기 위해 추가적으로 마련해야 하는 財源規模 推定值들을 검토한다. 이 방법의 문제점은 이들 심의회 또는 위원회에서 제시한 목표치, 즉 改革課題가 적절한 것인지에 대한 또 다른 판단이 필요하다는 점이다. 물론 각 심의회 또는 위원회의 제안이 오랜 기간에 걸친 합의절차를 통해 만들어진 것이라는 점에서 어느 정도의 정당성은 인정되나 經濟的인 機會費用을 제대로 반영하였는지에 대해서는 확신을 갖기 어렵다.

마지막 절에서는 교육에 대한 수요가 소득수준과 밀접한 관계를

갖고 있다는 가정하에서 國際比較를 통해 우리나라와 유사한 소득 수준의 국가들이 통상적으로 공급하는 수준의 교육서비스를 공급하기 위해 필요한 追加財源規模를 推定하였다.

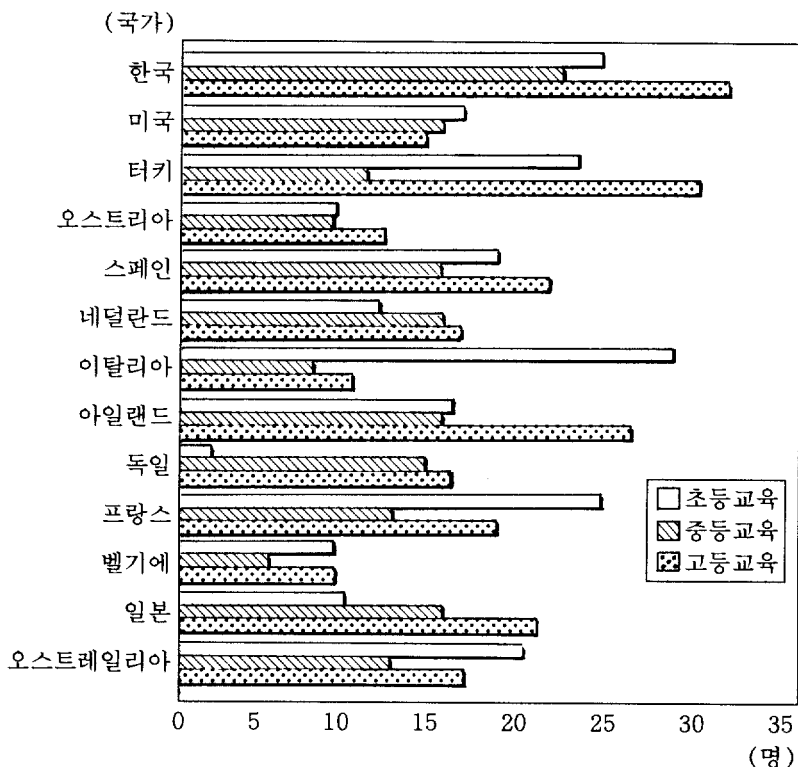
이와 같은 教育財政需要 推定에 앞서 제1절에서는 문제의 제기라는 관점에서 우리나라의 교육투자규모를 외국과 비교하여 보고, 教育環境의 問題點을 검토하였다.

第 1 節 우리나라의 教育投資規模에 대한 評價

앞의 제4장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 公教育費는 1994년에 20조 1,609억원으로 GNP의 6.7%에 달하는 규모였다. 주요 선진국의 教育投資規模가 대체로 GDP의 5~8% 수준임을 감안한다면 우리나라 經濟規模에 비해 교육투자규모가 작다고 이야기하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 교육투자규모에 대한 불만이 자주 제기되고 있는 것은 부분적으로 우리나라의 교육에 대한 量的 需要가 최고의 선진국 수준이라는 점에서 기인한다. 즉, 경제발전단계로 보면 아직도 開途國 水準에서 완전히 벗어났다고 이야기하기 어려운데 教育에 대한 需要는 최고 先進國 水準이므로 경제발전단계에 걸맞는 教育投資만 가지고는 수요자의 욕구를 모두 충족시켜 줄 수 없기 때문이다. 이러한 상황하에서 우리나라는 교육에 대한 量的 需要와 質的 需要 중 어느 한 쪽을 충족시키고 다른 한 쪽은 등한시 하거나 양쪽 모두에 대해 다소 부족한 상태로 教育을 供給하는 방법 중 하나를 택할 수밖에 없었다. 지금까지는 교육의 양적수요를 충족시키는 데 치중하여 양적인 측면에서는 세계 최고 수준에 도달한 반면 질적인 수준에서는 세계 최하위에 속하는 畸形的인 供給形態를 띠게 되었다. 앞의 <表 3-1>에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 中等教育 就學率은 거의 90%에 달하며 고등교

육 취학률도 40%로 先進國 수준인 반면, 敎師 1人當 學生數는 초
 등교육 31명, 중등교육 23명, 고등교육 34명으로 소득수준이 가장
 낮은 後進國들의 평균치인 36명, 22명, 21명과 유사하거나 더 많
 다. 우리나라의 各級 學校別 敎員 1人當 學生數를 선진국과 비교해
 보면 [圖 5-1]과 같다.

[圖 5-1] 學校級別 敎員 1人當 學生數의 國際比較(1993)



註 : 일본, 벨기에, 아일랜드, 네덜란드, 스페인, 터키의 자료는 1991년도 자
 료를 이용하여 계산됨.

資料 : UNESCO(1995).

敎員 1人當 學生數 이외에도 우리나라 교육의 낮은 질적 수준을
 나타내는 指標로 과밀학급, 과대학교, 노후시설 등 教育環境의 문제

〈表 5-1〉 初等學校 老朽建物數(1994)

(單位：실, %)

	보통교실	특별교실 ¹⁾	관리실 ²⁾	도서시설 ³⁾	권장시설 ⁴⁾	기 타 ⁵⁾	합 계
소규모 수리	2,170	306	507	49	587	338	3,957
대규모 수리	1,714	356	532	76	1,485	466	4,629
개 축	1,496	962	399	108	1,674	1,039	5,678
합 계(A)	5,380	1,624	1,438	233	3,746	1,843	—
총 건물수(B)	105,391	13,942	33,839	3,779	25,405	39,145	—
A/B	5.1	11.6	4.2	6.2	14.7	4.7	—

- 註：1) 특별교실：과학실, 음악실, 미술실, 기술실, 가사실 등.
 2) 관 리 실：교장실, 교무실, 서무실, 숙직실, 창고 등.
 3) 도서시설：도서관과 도서실을 포함함. 도서관 36실, 도서실 3,743실로 대부분이 도서실임.
 4) 권장시설：강당 및 체육관, 수영장, 급식실, 사택, 온실 등.
 5) 기 타：양호실, 화장실 등.

資料：교육부(1995b).

를 들 수 있다. 교육부의 추정에 의하면 初等學校의 경우 1994년 현재 사용하고 있는 보통교실의 5.1%가 老朽施設로서 대규모 또는 소규모 수리나 개축이 필요하고 과학실이나 음악실, 미술실과 같은 特別教室은 아예 없는 경우가 더 많을 뿐만 아니라 있는 경우에도 11.6%가 老朽化되어 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 강당, 체육관 등 勸獎施設은 14.7%가 노후화되어 있다(〈表 5-1〉 참조).

또한 學級當 學生數가 과다하여 교사가 학생의 개성을 감안한 다양한 教授方法을 사용하기 어렵고 統制爲主의 注入式 教授方法을 동원하기 쉽다. 〈表 5-2〉의 학교급별 학급당 학생수를 보면 國·公立 初等學校의 경우 학급당 학생수가 1970년 62명에서 1994년에는 38명으로 줄어드는 등 教育與件이 크게 개선되기는 하였으나 아직도 教育계에서는 教育需要者인 초·중등학교 학생의 適性과 能力에 따른 教育이 원천적으로 불가능한 상황이라고 평가하고 있다¹⁾. 설

1) 김종철(1992), pp. 53~64.

〈表 5-2〉 學校級別 學級當 學生數

(單位：명)

	초등학교		중 학교		고등학교	
	국·공립	사 립	국·공립	사 립	국·공립	사 립
1970	62.2	53.8	61.4	62.7	58.2	59.7
1975	56.8	54.8	63.4	66.0	58.6	59.5
1980	51.4	58.0	64.7	66.8	59.8	60.0
1985	44.5	55.1	61.1	63.1	56.9	58.0
1990	41.3	48.1	49.7	51.5	52.8	53.8
1994	37.9	44.4	48.6	49.7	45.8	48.0

資料：한국교육개발원(1994b).

립기관별 학급당 학생수를 비교해 보면 사립학교가 국·공립에 비해 상대적으로 높은 수치를 나타내고 있는데 이는 사립학교의 교육여건이 국·공립학교에 비해 어려움을 의미한다.

〈表 5-3〉에는 2부제 이상의 수업을 실시하고 있는 초등학교의 학교수 및 학급수를 나타내었는데, 1994년 현재 4% 이상의 학교가

〈表 5-3〉 初等學校 2部制 以上 授業 學校數 및 學級數

(單位：학급, 학교, %)

	학 급 수					학 교 수 ¹⁾
	1학년	2학년	3학년	4~6학년 및 복식수업	합 계	
1970	2,211	3,244	1,535	567	7,557	2,688(30.0)
1975	407	581	241	58	1,287	297(4.1)
1980	2,852	4,347	2,464	1,090	10,753	941(12.9)
1985	2,376	2,028	695	356	5,455	794(10.5)
1990	3,696	3,211	1,012	22	7,941	1,060(13.4)
1994	1,027	634	125	—	1,786	298(4.3)

註：1) 학교수에는 분교수가 포함되어 있으며 () 안은 전체 초등학교수에 대한 비율임.

資料：한국교육개발원(1994b).

2部制 受業을 하고 있는 실정이다. 이 수치는 分校數를 포함한 것이므로 분교를 제외할 경우에는 5%로 늘어나고, 이를 大都市 地域으로 한정할 경우에는 20% 이상으로 증대된다.

다음으로 <表 5-4>를 통해 過大學校의 현황을 살펴보면 1993년 현재에도 초등학교의 18.7%, 중학교의 37.7%, 고등학교의 54.4%가 과대학교로 분류되고 있다. 더욱이 1980년 이후 過大學校의 비율은 계속 늘어나고 있다. 學校의 過大化 現狀은 學生 1인이 活用할 수 있는 校地面積의 縮小를 의미하며 특별교실, 권장시설 등의 過密을 초래하기도 한다. 초등학교의 경우 學生 1人當 校地面積이 1970년의 12.8㎡에서 1994년 23.7㎡로 지속적으로 증가한 데 비해 중·고등학교의 경우에는 각각 20.2㎡와 25.1㎡에서 16.1㎡와 23.8㎡로 감소하였다.

<表 5-4> 過大學校數¹⁾

(單位：학교, %)

	초등학교			중 학교 ³⁾			고등학교 ³⁾		
	A ²⁾	B ²⁾	B/A	A	B	B/A	A	B	B/A
1980	6,479	706	10.9	2,182	518 (190)	23.7 (8.7)	1,353	464 (141)	34.3 (10.4)
1985	6,519	837	12.8	2,371	740 (224)	31.2 (9.4)	1,602	770 (301)	48.1 (18.8)
1990	6,335	1,144	18.1	2,474	842 (212)	34.0 (8.6)	1,683	930 (425)	55.3 (25.3)
1993	6,057	1,131	18.7	2,590	977 (375)	37.7 (14.5)	1,757	955 (397)	54.4 (22.6)

註：1) 과대학교는 초등학교의 경우 37학급 이상, 중학교와 고등학교는 24학급 이상의 학교를 말함. 단, 자료의 제약으로 인하여 1980년의 경우 과대 중·고등학교는 25학급 이상으로 하였음.

2) A는 총 학교수, B는 과대학교수임.

3) () 안은 과대 중·고등학교의 기준을 36학급(1980년, 1985년은 37학급) 이상으로 할 경우임.

資料：윤건영(1994).

第 2 節 1987年 教育改革審議會의 展望²⁾

1. 改革課題

教育改革審議會는 1987년 3월 전체회의를 열어 취약한 우리나라의 교육 현실을 극복하려면 긴급재원을 마련함으로써 適正規模의 教育財政을 確保하여야 하며, 이를 위해서는 지방자치단체의 교육 재정 부담을 제고하여 民間 教育投資를 積極的으로 誘致함과 동시에 教育費 負擔의 衡平性을 維持하여야 한다는 교육재정 확충의 기본방향을 설정하였다. 아울러 教育改革의 주요 과제를 교육제도, 국민기초교육, 고등교육, 교육발전을 위한 기반조성의 네 영역으로 나누어 총 48개 政策課題를 선정하였으며 주요 과제로는 유아교육 진흥, 중학교 의무교육 확대, 특수교육 진흥, 교육과정 및 교과서 조정, 교육방법의 쇄신, 대학교육 개혁, 대학원교육의 내실화, 과학기술교육 진흥, 컴퓨터교육 강화, 실업계 고교교육의 내실화, 교원양성 제도의 질적 향상 및 사기양양, 교육환경 개선, 사학정책의 보완, 교육 시설의 현대화 등을 꼽았다. 아울러 教育의 量的 成長指標로서 就學率은 목표연도인 2001년까지 유치원·초등학교·중학교 100%, 고등학교 95%, 고등교육 65%로 설정하였다. 學級當 學生數는 유치원이 현재의 32명 수준에서 17.5명, 초등학교와 중학교는 현재의 40명과 50명 수준에서 각각 35명과 39명, 일반고등학교와 실업고등학교는 37명과 35.5명으로 감축하기로 결정하였다. 이와 같은 목표가 달성 되면 教員當 學生數는 유치원 15명, 초등학교 30명, 중학교 22명, 일반고등학교와 실업고등학교는 각각 21명과 19명 수준으로 감축되고 고등교육의 경우 국·공립대학(교) 15명, 사립대학(교) 20명,

2) 교육개혁심의회(1987) 참조.

전문대학이 15명 수준으로 감축될 것으로 전망하였다.

2. 財政需要 推定

교육개혁심의회는 이와 같은 교육개혁 목표를 달성하기 위해 필요한 追加所要財源을 推定하였는데 그 내용은 <表 5-5>에 나타난 바와 같다. 교육개혁을 위해 1987~2001년 사이에 필요한 總 追加財政需要는 1986년 불변가격기준으로 국·공립학교 교육여건의 확충·개선에 필요한 14조 570억원과 教育改革事業 推進에 필요한 40조 9,580억원을 합한 55조 150억원이다. 이는 1986년도 文教豫算 2조 7,690억원을 기준으로 하였을 때의 추가재정수요이다. 이 추가재정수요를 포함하여 향후 15년간의 總 教育財政需要는 96조 5,500억원으로 예상되는 GNP의 4.24%에 이른다. 만약 1986년의

<表 5-5> 1987年 教育改革審議會에서 推定한 教育改革을 위한 追加財政需要

(單位: 10억원, 1986년 불변가격)

구 분	1986	1987 ~1991	1992 ~1996	1997 ~2001	합 계 1987~2001
GNP(A)	82,944	523,095	736,087	1,017,327	2,276,509
기간별 교육재정수요(B)		21,265	31,186	44,099	96,55
문교예산(1986년 기준)	2,769	13,845	13,845	13,845	41,535
학교교육여건 개선		3,335	4,269	6,453	14,057
교육개혁사업 추진		4,085	13,072	23,801	40,958
GNP의 3.34% 유지시		17,471	24,585	33,978	76,034
문교예산 총액(C)					
추가재정수요(B-C)		3,794	6,601	10,121	20,516

資料: 교육개혁심의회(1987), p. 115 재인용.

GNP 對比 文教豫算比率 3.34%를 유지할 경우 향후 15년간 문교 예산으로 확보할 수 있는 총액은 76조 340억원이 되며 따라서 동 기간중 追加財政需要는 20조 5,160억원이 된다.

第 3 節 1993年 韓國教育開發院의 展望³⁾

1. 改革課題

한국교육개발원에서는 教育改革審議會(1985~87)의 교육개혁과제, 제7차 經濟社會發展 5個年計劃(1992~96)의 교육부문 계획, 教育政策諮問會議(1988~92)의 교육개혁과제, 민자당의 14대 大統領 選舉公約 중 교육부문 7대 개혁과제 등을 재정리하여 教育改革案을 제시하였다. 이 改革案에 따르면 우리나라 교육서비스의 질적 개선을 위해 GNP 대비 5%에 해당하는 教育財源을 確保해야 하며, 이 재원을 가지고 초·중등교육부문 9개 과제, 고등교육부문 6개 과제를 우선적으로 추진하여야 한다. 初·中等教育部門에서는 ① 유아교육기회의 확대, ② 초등학교 급식의 전면 확대, ③ 중학교 의무교육의 전국 확대, ④ 대도시 과밀학급·과대학교 해소, ⑤ 교원당 학생수 대폭 감축, ⑥ 초·중등학교 실험·실습여건의 획기적 개선, ⑦ 교원처우의 개선, ⑧ 실업교육의 강화, ⑨ 운영비 수준의 제고를 통한 학교교육의 내실화가 선정되었으며, 高等教育部門에서는 ① 대학교수 1인당 학생수 대폭 감축, ② 대학도서관 시설·설비 확충, ③ 대학교수 연구지원 강화, ④ 대학부설 연구소 지원 강화, ⑤ 대학 실험시설여건 개선, ⑥ 사립대학 지원 강화가 改革課題로 선정되었다.

3) 한국교육개발원(1993) 참조.

2. 財政需要 推定

앞에서 제시한 개혁과제 추진을 위한 財政所要額을 다음과 같은 공식에 의하여 추정하였다.

$$\text{재정소요액} = \sum(\text{개혁과제별 정책목표} \times \text{단위비용})$$

이와 같은 방식에 의하여 推定된 향후 5년간의 追加的인 財政所要額은 초·중등교육이 21조 3,670억원, 고등교육이 3조 9,070억원으로 총 25조 2,740억원이었다. 여기서 추가적인 재정소요액이라 함은 일상적인 教育財源需要 외에 앞에서 제시한 추가적인 目標를 달성하기 위해 필요한 財源을 의미한다. 단위사업별로는 學校運營費 引上을 위해 전체의 18.2%인 4조 5,910억원, 中學校 義務教育 完成을 위해 15.5%인 3조 9,300억원, 敎員處遇 改善에 12.8%인 3조 2,400억원이 추가적으로 소요되는 것으로 나타났다. 이상에서 산출된 재정수요를 신경제5개년계획상의 物價指數 豫測置를 사용하여 당해연도 經常價格으로 환산하면 총계가 28조 7,580억원으로 늘어나는 것으로 나타났다. 한국교육개발원은 이와 같은 추가재원수요를 충족시키기 위해 政府의 教育財政規模를 GNP의 5% 수준으로 확대할 필요가 있다고 주장하였다. 이와 함께 추가적으로 필요한 재원을 확보하기 위해 중앙정부의 부담을 확대하는 방안으로 地方教育財政交付金의 교부율을 현행 11.8%에서 15%로 상향조정하고, 지방정부의 부담을 확대하는 방안으로 地方教育稅의 신설과 봉급전입금 부담단체의 확대 및 學校用地의 제공 방안을 제시하였다.

〈表 5-6〉 韓國教育開發院에서 推定한 教育改革課題 推進을 위한 追加財政所要額

(單位: 10억원, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	합 계	구성비	연평균
합 계	2,175	3,916	5,167	6,357	7,659	25,274	100.0	5,055
I. 초·중등교육 부문	1,690	3,291	4,379	5,447	6,559	21,367	84.5	4,273
1. 공립유치원 확대	71	79	88	99	139	477	1.9	95
2. 초등학교 급식 확대	143	287	442	620	810	2,303	9.1	461
3. 중학교 의무교육 완성	211	523	825	1,067	1,305	3,930	15.6	786
4. 과밀해소(대도시)	337	484	430	473	478	2,202	8.7	440
5. 교원당 학생수 감축	163	386	521	610	707	2,388	9.4	478
6. 실험·실습여건 개선	130	132	169	218	280	929	3.7	186
(과학실 확충)	74	48	49	50	51			
(실험기구 확충)	24	26	25	26	27			
(실험보조원 증원)	32	58	95	142	202			
7. 교원처우 개선	203	419	645	870	1,103	3,240	12.8	648
8. 실업고등학교 비중 증대	119	352	323	268	245	1,307	5.2	261
9. 학교운영비 인상	314	629	935	1,221	1,492	4,591	18.2	918

〈表 5-6〉의 계속

(單位 : 10억원, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	합 계	구성비	연평균
Ⅱ. 고등교육 부문	484	624	788	910	1,101	3,907	15.5	781
1. 도서 확충(국립대)	164	173	182	167	162	848	3.4	170
2. 교수 확보(국립대)	49	77	109	133	160	527	2.1	105
3. 사립대 경상비 지원	111	166	231	302	386	1,197	4.7	239
4. 대학연구소 지원	11	21	31	40	50	153	0.6	31
5. 교수연구지원	51	85	131	188	263	719	2.8	144
6. 실험기자재 확충	98	102	103	80	80	463	1.8	93

註 : 1993년 기준 불변가격으로 산출되었음.

資料 : 한국교육개발원(1993), p. 40.

第 4 節 教育改革委員會 第1次 公聽會 展望

1. 改革課題

교육개혁위원회는 1994년 9월 12일 제1차 공청회를 개최하여 「教育改革을 위한 財源 擴充方案」에 대한 토론을 실시하였다. 본 공청회에서 제시된 교육재원 확충방안⁴⁾을 보면 教育改革課題로 지방교육에 대해 첫째, 교원 1인당 학생수의 감축을 위해 敎員을 追加的으로 確保(공립 3만 9,050명, 사립 2만 650명 증원)하고⁵⁾ 둘째, 教育環境을 획기적으로 改善하고 셋째, 유치원의 敎員을 1994년 현재 49.7%에서 목표연도인 1998년에는 62%로 끌어올리며 넷째, 1997년까지 中學校 義務敎育을 전국으로 擴大實施하고 다섯째, 實習敎具의 擴充 및 컴퓨터敎育을 強化하며 여섯째, 職業敎育의 強化를 위해 1993년 현재 40% 수준인 실업계 비율을 1998년에는 50% 수준으로 끌어올리는 내용이 포함되어 있다.

大學敎育의 正常化를 위해서는 첫째, 교수에 대한 연구지원에 있어 研究費 受惠率을 13.3% 수준에서 30%로 增大시키고 둘째, 私學支援의 擴充을 위해 1993년 현재 운영비의 2%에 불과한 지원규모를 10%로 늘리며 셋째, 實習機資材의 保有率을 현재의 30%에서 100%로 획기적으로 改善하고 넷째, 敎授 1人當 學生數를 20명 수준으로 낮추며 다섯째, 講師料와 圖書購入費를 引上하고 여섯째, 講義室 確保率을 현재 84.7% 수준에서 100%로 끌어올릴 것을 제시하였다.

4) 윤건영(1994) 참조.

5) 목표연도인 1998년 학급당 전국평균 학생수는 중학교 35.6명, 고등학교 45.6명이며, 대도시의 경우는 각각 36.8명, 47.0명으로 벤치마킹하였다.

2. 財政需要 推定

〈表 5-7〉은 위에서 열거한 추가적인 개혁과제를 추진하는 데 소요되는 재원을 포함한 1998년까지의 教育財政需要 展望值이다. 이 표에 의하면 1995년부터 1998년까지 4년간 총 87조 5,990억원이 필요한 것으로 추정되었다. 한편 〈表 5-8〉에서는 현행 제도가 그대로 유지되는 경우와 중앙정부의 教育豫算이 GNP 대비 5%로 증가되는 경우로 나누어 1998년까지의 教育재정 세입을 전망하였다. 그리고 〈表 5-9〉에서는 재정수요 전망치에서 재정수입 전망치를 뺀 教育재원 부족예상액 규모를 나타내었다.

〈表 5-9〉에 의하면 현행 教育재정제도가 유지되는 경우 1995년부터 1998년까지 4년간의 財源不足額은 총 18조 6,960억원에 이른다. 한편 中央政府의 教育費 負擔이 1998년에 GNP 대비 5%에 도달하는 시나리오에서는 教育財源不足額이 총 6조 8,150억원으로 줄어드는 것으로 전망하고 있다. 따라서 教育개혁위원회의 1차 공청회 발표논문에 의하면 中央政府의 教育費 負擔이 GNP 대비 5% 수준까지 획기적으로 증대된다 하더라도 教育개혁위원회의 개혁과제 수행에 필요한 財源은 충분하지 못한 것으로 밝혀졌다. 이 공청회에서는 教育재정 확보방안으로 地方教育財政交付金の 交付率 引上, 財産關聯 稅負擔의 擴大, 그리고 俸給轉入金과 담배消費稅 轉入金 등 지방정부 부담의 확대방안이 제시되었다.

〈表 5-7〉 教育改革委員會 第1次 公聽會 教育財政 所要 展望

(單位：10억원)

	1994	1995	1996	1997	1998
교육부 본부 및 대학	1,479	2,226	2,779	3,262	3,771
지방 교육	11,367	15,721	17,669	19,834	22,338
합 계	12,847	17,947	20,447	23,096	26,109

資料：윤건영(1994), p. 28 재인용.

〈表 5-8〉 教育改革委員會 第1次 公聽會 教育財政 歲入 展望

(單位: 10억원, %)

			1994	1995	1996	1997	1998
중 ¹⁾ 앙	현행제도 유지	교육부 본부 및 대학	1,479	1,690	1,929	2,203	2,516
		지 방 교 육	9,388	10,739	12,014	13,333	14,759
		소 계 (A) ⁴⁾	10,868 (3.78)	12,428 (3.82)	13,944 (3.83)	15,536 (3.83)	17,275 (3.84)
	GNP 5% 달성 (B) ^{3), 4)}		10,868 (3.78)	13,337 (4.10)	16,029 (4.40)	19,073 (4.70)	22,525 (5.00)
지 ²⁾ 방	현행제도 유지	지방자치단체전입금	796	845	898	954	1,016
		자 체 수 입	1,183	1,303	1,439	1,594	1,771
		소 계 (C)	1,979	2,148	2,336	2,548	2,786
총 계	현행제도 유지(A+C)		12,847	14,576	16,280	18,085	20,062
	GNP 5% 달성(B+C) ³⁾		12,847	15,485	18,366	21,621	25,311

註: 1) 중앙정부의 세입은 일반회계, 지방교육양여금관리 특별회계, 재정투융자 특별회계를 포함함(따라서 국유재산관리 특별회계와 국립대학부속병원 특별회계는 제외함).

2) 지방정부의 교육비 부담은 현행제도에 따라 이루어지는 것으로 가정함.

3) 1995년부터 1998년까지의 연간 GNP규모는 신경제5개년계획에서 사용된 값을 사용하였음. 즉, GNP는 1994년 287.5조원, 1995년 325.3조원, 1996년 364.3조원, 1997년 405.8조원, 1998년 450.5조원임.

4) () 안은 對GNP 비율임.

資料: 윤건영(1994), p. 29 재인용.

〈表 5-9〉 教育財源 不足額(教育改革委員會 第1次 公聽會 推定)

(單位: 10억원)

		1995	1996	1997	1998	합 계
현행제도 유지	교육부 본부 및 대학	536	949	1,059	1,255	3,799
	지 방 교 육	2,835	3,318	3,953	4,792	14,899
	합 계	3,371	4,267	5,011	6,047	18,696
GNP 5% 달성		2,462	2,081	1,475	797	6,815

資料: 윤건영(1994), p. 29 재인용.

第 5 節 1995年 教育改革委員會의 展望

1. 改革課題

1995년 5월 31일에 발표된 「新教育體制 樹立을 위한 教育改革方案」의 골자는 첫째, 초등학교 5세부터 취학 허용 둘째, 사립고등학교 평준화 부분해제⁶⁾ 셋째, 중학교와 고등학교 수준별 학점제 운영 넷째, 대학의 연중 학생 선발 다섯째, 대학 설립과 정원의 자율화로 요약될 수 있다. 1년 3개월간의 검토 끝에 광범위하고 다양한 改革案이 발표되었는 바, 改革의 지향점은 크게 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다. ① 종래의 국가가 관장하던 他律教育에서 학교현장 위주의 자율적인 교육으로의 전환, ② 획일적인 암기위주 교육에서 벗어나 다양한 학교와 교육프로그램의 공급, ③ 단편 교육에서 열린 교육으로의 전환, ④ 공급자위주 교육에서 수요자 중심의 교육체제로 전환, ⑤ 학위위주에서 기능중시 교육으로의 전환이 그것이다.

2. 財政需要 推定

교육재정과 관련하여서는 1998년까지 教育財政을 GNP의 5% 수준으로 확보하며 細部方案은 관계부처간의 협의를 거쳐 1995년 9월까지 수립, 1996년도 豫算부터 반영하기로 하였다. 이와 관련하여 한 가지 특기할 사항은 국·공립학교의 入學金과 授業料는 교육재정 개념에서 제외한다는 점을 분명히 하고 있다는 점이다.

1995년 기준 정부예산 중 文教豫算은 12조 3,680억원으로 339조

6) 사실상 현행 평준화정책을 1996년부터는 선복수지원 후추침제 방식을 통해 단계적으로 해제하면서 人性教育 強化를 위한 「종합생활기록부」와 「학교운영위원회」 도입을 주장하였다.

5,290억원으로 확대되어 추정되는 GNP의 3.64% 수준이다. 여기에 서울과 부산 등 지방자치단체가 부담하는 중등교원봉급 등 地方自治團體 轉入金과 自體收入을 더하면 교육예산은 13조 680억원으로 확대되어 GNP 대비 3.85%가 되고, 여기에 다시 國·公立 納入金を 더하면 GNP 대비 4.32% 수준이 된다. 교육부는 中央政府 教育豫算만을 교육재정으로 파악하여 GNP 대비 5%에서 3.64%를 뺀 차액분을 증액하여야 한다는 입장이고, 재정경제원은 4.32%에서 출발하여 0.68%의 차액을 증액하는 수단을 강구하는 입장이다. 교육개혁위원회는 현재 중앙과 지방의 政府豫算을 합한 교육비예산이 GNP의 5%가 되어야 한다고 주장하고 있다.

〈表 5-10〉은 교육개혁위원회가 1995년을 기준으로 하여 마련한 GNP 5%의 教育財政 確保方案의 내역을 정리한 것이다. 이 표에 따르면 1998년에 GNP 대비 5%의 교육재정을 확보하기 위해서는 먼저 中央政府財政에 있어서 지방교육재정교부금의 交付率을 현행 11.8%에서 13%로 인상하고, 교육환경개선 특별회계를 매년 5천억원 규모로 부활시키며, 교육세를 확충하여 1996년부터 1998년까지 각각 1조 8,500억원, 2조 6,490억원, 2조 9,550억원을 추가적으로 확보해야 한다. 한편 지방정부 차원에서는 중등교원봉급에 대한 부담을 서울, 부산 이외의 기타 廣域市 및 道로 확대하고, 아울러 담배消費稅의 轉入도 1997년부터 6대 도시는 50%로 인상하고 道政府에는 25%를 새로이 전입함으로써 지방자치단체가 1996년부터 1998년까지 각각 2,180억원, 6,130억원, 6,520억원의 추가부담을 해야 한다고 보고하였다.

〈表 5-10〉 教育改革委員會의 教育財政 擴充計劃

(單位: 10억원, %)

	1994 실적	1995 예산	1996	1997	1998	비고
- 경상 GNP(A)	302,867	339,529	379,933	423,245	470,226	<ul style="list-style-type: none"> • 1995년 GNP는 예산편성기준 • 1996년 이후는 신경제5개년 계획에 따른 성장률
• 경상성장률	(14.0)	(12.9)	(11.9)	(11.4)	(11.1)	
• 실질성장률	(8.2)	(7.5)	(7.1)	(7.0)	(7.0)	
- 내국세액	35,610	41,046	47,203	54,047	61,614	
• 증가율	(7.0)	(15.9)	(15.0)	(14.5)	(14.0)	
- 중앙정부 교육예산(B)	10,775	12,368	16,157	19,180	22,016	<ul style="list-style-type: none"> • 年 8% 증가 • 내국세의 11.8% • 年 14.5% 증가 • 내국세 증가율 적용 • 내국세의 11.8%→13.0% • 특별회계 • 소득할 포함 25% 1996년 30%, 1997년 이후 50%
• 교육부 본부	1,387	1,796	2,183	2,654	3,226	
인건비	654	762	823	889	960	
사업비	733	1,034	1,360	1,764	2,265	
• 지방교육재정 지원	9,388	10,571	12,124	13,878	15,835	
경상교부금	4,201	4,797	5,570	6,378	7,271	
봉급교부금	2,474	2,564	2,936	3,361	3,849	
중액교부금	144	224	183	206	232	
교육양여금	2,569	2,987	3,435	3,933	4,484	
• 추가재원	-	-	1,850	2,649	2,955	
교부율 인상	-	-	566	649	739	
교육환경 개선	-	-	500	500	500	
주민세	-	-	377	432	492	
재산세	-	-	61	208	239	
종합토지세	-	-	130	448	513	
도시계획세	-	-	216	412	472	

〈表 5-10〉의 계속

(單位: 10억원, %)

	1994 실적	1995예산	1996	1997	1998	비고
- 지방자치단체 전입(C)	670	700	964	1,407	1,496	
· 자치단체 전입금	670	700	746	794	844	
중등교원봉급	246	249	269	291	314	· 서울 100%, 부산 50%
담배소비세	424	451	477	503	530	· 6대 도시 45%
· 추가재원	-	-	218	613	652	
중등교원봉급	-	-	218	236	254	· 서울·부산 이외의 광역시 50%, 도 25%
담배소비세	-	-	-	378	398	· 1997년부터 6대 도시 50%, 도 25%
- 합계(D=B+C)	11,445	13,068	17,121	20,587	23,511	
· 증가율	(12.0)	(14.2)	(31.0)	(20.2)	(14.2)	
· 교육재정/GNP(D/A)	(3.8)	(3.8)	(4.5)	(4.9)	(5.0)	
- 교육부 본부 (E)	1,387	1,796	2,183	2,654	3,226	
· 증가율	(26.6)	(29.5)	(21.5)	(21.5)	(21.5)	
- 지방교육재정	10,058	11,271	14,938	17,933	20,286	
· 증가율	(10.2)	(12.1)	(32.5)	(20.1)	(13.1)	
- 국고비율(E/D)	(12.1)	(13.7)	(12.8)	(12.9)	(13.7)	

資料: 교육개혁위원회(1995)

第 6 節 國際比較를 통한 教育財政需要 推定

교육재정수요에 대해 분석한 본장의 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 우리나라의 教育費 支出規模는 전체적으로 볼 때 경제수준에 비해 그다지 낮은 편은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리나라 교육의 질적 수준이 세계적으로 가장 열악한 최하위권에 속하는 이유는 우리나라의 教育需要가 경제수준에 비추어 지나치게 과잉된 까닭에 양적인 수요를 충족시키느라 질적인 수준 향상에 소홀했기 때문이다. 그동안 교육개혁심의회, 한국교육개발원, 교육개혁위원회 등에서 이러한 우리나라 교육의 質的인 脆弱性을 극복하기 위하여 改革目標을 설정하고 이를 달성하기 위해 필요한 財源을 추정하였다. 추정결과는 구체적인 教育改革課題에 따라 다르지만 대체로 향후 5년여 동안 20조원 정도의 教育費가 추가적으로 필요하며, 이를 위해서는 정부의 教育豫算이 GNP의 5% 수준으로 확대되어야 한다는 데 의견의 일치를 보고 있다. 그러나 이러한 推定方法은 다소 인위적인 벤치마킹에 의한 것이라고 할 수 있다. 예를 들면 1987년에 발표된 교육개혁심의회의 교육개혁과제 중에는 高等教育 就學率을 2001년까지 65%에 도달하도록 한다는 목표가 포함되어 있는데 과연 이러한 목표가 國家經濟 전체적으로 볼 때 바람직한 것인지에 대해서는 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있다.

본절에서는 이와 같은 인위적인 벤치마킹과는 다른 방법을 통해서 우리나라의 教育財政需要를 추정하여 보았다. 교육수요를 양적 측면과 질적인 측면으로 구분하여 公教育機關의 就學率이 양적 측면을 대표하고, 공교육기관에 취학한 學生 1人當 教育費 規模가 질적인 측면을 대표한다는 가정하에서 현재의 양적인 수요를 만족시키면서 우리나라의 경제력 수준에 적합한 질적 수준에 도달하기 위해 필요한 教育財政規模를 추정하였다. 현재의 양적 수요를 만족

시킨다는 가정은 현재의 취학률을 그대로 유지한다는 것을 의미하는데 이는 다소 보수적인 가정이라고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라는 세계적으로 가장 높은 就學率을 보이고 있으므로 경제수준이 제고된다고 하더라도 취학률에 큰 변화가 발생할 가능성은 크지 않다고 할 수 있다.

질적인 관점에서 1人當 公教育費 需要를 추정하는 방법으로 우리나라의 시계열자료를 이용하여 추정하는 방법과 외국의 자료를 이용하여 횡단면 분석을 하는 방법의 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 그런데 우리나라의 시계열자료 분석은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 현재 우리나라의 公教育費가 國民의 教育에 대한 需要를 잘 代辯하고 있는가에 대한 대답은 회의적이다. 이는 과외 등 사교육비 부담의 규모가 매우 크다는 데에서도 단적으로 드러난다. 둘째, 이러한 문제점을 시정하기 위해서는 私教育費를 包含한 總教育費를 推定해야 할 것이나 사교육비에 대해서는 신뢰할만한 자료를 구할 수가 없다. 또한 政府의 規制政策의 變化가 심하여 실제로 支出한 費用의 變化도 매우 큰 편이다. 따라서 국가간 자료를 이용한 橫斷面 分析을 통하여 교육비 수요를 추정하여 보았다. 여기서 教育費 推定은 공부담 공교육비에 대한 수요로 각국마다 큰 차이가 있을 수 있으나, 종합하여 전체적인 경향을 살펴보면 대체로 어느 정도의 경제수준에 도달한 국가의 정부가 학생 1인당 어느 정도를 公教育費로 지불하는가를 알 수 있다. 만약 대부분의 국가가 자국의 經濟水準에 맞는 적절한 교육공급을 하고 있다면 우리나라도 그와 유사한 수준의 質的인 教育을 공급해야 할 것이다. 그러나 이것이 꼭 公教育費에 의해서 이루어져야 한다는 것은 아니고 대체로 그 정도는 공부담으로 지출하고 있다는 하나의 기준을 제시해주는 것이라고 할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 교육의 私的 需要가 많은 경우에는 이를 꼭 公教育費로 모두 부담할 필요는 없다. 사부담을 통해서 지출함으로써 效率性을 제고할 수도 있기 때문이다.

추정방법은 橫斷面 分析으로 UNESCO에서 발간한 *Statistical Yearbook*(1993)과 World Bank의 *World Table*(1994)에서 추출한 세계 각국의 자료를 이용하여 學生 1人當 教育費를 1인당 GNP에 회귀분석 하였으며, 그 결과를 이용하여 總 教育費를 계산하였다⁷⁾. 분석대상연도는 1991년을 기준으로 하되 1991년 자료의 입수가 불가능한 경우에는 1990년 자료를 사용하였으며, 1990년 자료도 입수할 수 없는 국가들에 대해서는 1989년 자료를 사용하였다. 그러나 1989년 이후의 자료가 없는 국가들은 標本에서 제외하였으며, 1人當 國民所得이 1,000달러 미만인 국가들도 표본에서 제외하였다. 이렇게 추출된 국가는 총 38개국이며, 1인당 국민소득이 2만달러 이상인 국가가 8개국, 1만달러 이상 2만달러 미만이 5개국, 5,000달러 이상 1만달러 미만이 6개국, 5,000달러 미만인 국가가 19개국이다(<表 5-11> 참조).

<表 5-11> 分析對象國家의 所得階層別 分布

(單位：個國，%)

1인당 GNP	국 가 수	비 중
2만달러 이상	8	21.1
1만달러 이상 2만달러 미만	5	13.2
5,000달러 이상 1만달러 미만	6	15.8
5,000달러 미만	19	50.0
합 계	38	100.0

<表 5-12>는 분석대상국가의 學生 1人當 公教育費를 계산해 놓은 것인데, 세번째 열의 학생 1인당 공교육비 전체는 自國貨幣價値의 총 공교육비를 초·중·고등교육을 모두 합한 총 학생수로 나누는 다음 換率을 이용해 달러로 환산해 준 값이다. 네번째 열 이후의 學生 1人當 公教育費는 각 단계에 배분된 공교육비를 그 단계의 학생

7) 이하 본질에서 이야기하는 교육비는 공부담 교육비를 의미한다.

〈表 5-12〉 學生 1人當 公負擔 教育費와 1人當 GNP

(單位: 달러)

	1인당 GNP	학생 1인당 공부담 교육비			
		초등교육	중등교육	고등교육	
모 로 코 (1991)	1,030	292	158	478	910
과 라 과 이 (1991)	1,270	121	67	169	671
튀 니 지 (1990)	1,430	352	183	418	1,749
태 국 (1990)	1,470	274	219	228	388
자 마 이 카 (1991)	1,490	222	128	181	1,810
루 마 니 아 (1990)	1,680	216	177	169	621
피 지 (1989)	1,780	268	195	332	1,418
폴 란 드 (1991)	1,780	450	258	347	1,135
코 스타 리 카 (1991)	1,840	334	178	362	1,048
도 미 니 카 (1989)	1,900	359	346	272	431
우 크 라 이 나 (1991)	2,190	704	538	286	961
모 리 투 스 (1990)	2,240	406	236	398	6,596
칠 레 (1991)	2,360	273	206	187	642
이 란 (1991)	2,410	1,808	838	1,692	5,738
말 레 이 시 아 (1991)	2,520	557	270	475	3,309
보 츠 와 나 (1991)	2,580	721	219	1,305	13,263
형 가 리 (1990)	2,790	904	646	812	2,593
베 라 루 스 (1991)	3,290	939	749	446	1,230
트리니다드 토바고 (1990)	3,610	615	374	638	2,843
포 르 투 갈 (1990)	5,320	1,407	1,101	1,287	2,328
그 리 스 (1989)	5,430	811	520	815	1,547
오 만 (1991)	6,140	839	588	1,036	2,810
한 국 (1991)	6,350	1,021	841	794	375
사 이 프 러 스 (1991)	8,670	1,542	1,116	2,129	1,221
스 페 인 (1989)	9,400	1,592	1,205	1,257	1,585
이 스 라 엘 (1989)	10,070	1,897	1,139	2,767	4,312
홍 콩 (1990)	11,950	1,257	1,027	1,800	1,359
뉴 질 랜 드 (1991)	12,340	3,401	2,115	1,825	7,561
영 국 (1990)	16,030	4,340	2,651	4,651	7,171
네 덜 란 드 (1990)	17,890	5,661	2,399	4,984	10,677
오 스트 리 아 (1991)	20,200	5,935	3,925	5,129	7,679
프 랑 스 (1991)	20,410	4,879	2,597	4,544	4,736
아 이 슬 랜 드 (1990)	22,850	5,280	5,833	2,204	7,136
핀 란 드 (1991)	23,290	8,311	5,378	7,035	12,445
스 웨 덴 (1990)	24,060	10,867	12,943	5,238	10,778
노 르 웨 이 (1991)	24,090	8,578	8,968	5,322	7,513
룩셈부르크 (1989)	26,370	7,601	4,971	6,353	15,875
스 위 스 (1990)	32,370	9,348	11,873	4,585	14,850

資料: UNESCO(1993).

World Bank(1994).

수로 나눈 다음 달러로 환산한 것이다⁸⁾.

우리나라는 1인당 GNP 규모로는 분석대상국 중 상위 16번째이며, 학생 1인당 공교육비로는 18번째이다. 이를 教育水準別로 나누어 보면 초등교육비는 상위 17위, 중등교육은 상위 20위, 고등교육은 최하위 수준이다. 이는 우리나라 고등교육의 私學依存度 및 納入金 依存程度가 다른 나라에 비해 지나치게 높은 데에서 기인하는 것이다.

이 자료를 이용하여 1人當 GNP 變化에 대한 학생 1인당 공교육비의 반응을 추정한 결과를 요약하면 <表 5-13>과 같다. 학생 1인당 공교육비는 所得水準뿐만 아니라 人口構成 등 다른 많은 社會·經濟的인 要因들에 의해서 영향을 받을 것이다. 정확한 教育需要函數의 추정을 위해서는 이러한 요인들을 가능한 한 많이 포함시킨

<表 5-13> 學生 1人當 公負擔 教育費의 推定結果

	전 체	초등교육	중등교육	고등교육
상 수	-2.5477	-3.7436	-1.7847	1.7764
(t값)	(-4.823)	(-6.491)	(-2.953)	(1.673)
1인당 GNP	1.1218	1.2155	1.0174	0.7104
(t값)	(18.321)	(18.184)	(14.526)	(5.772)
R ²	0.9031	0.9018	0.8543	0.4806

註: 1) 종속변수는 학생 1인당 공교육비이며 종속변수와 독립변수에 모두 자연대수를 취하였음.

8) 이 표에 나타난 수치들은 앞의 <表 3-3>에 나타난 수치들과 다른데 이와 같은 차이가 발생하는 중요한 이유는 첫째 <表 3-3>의 자료는 1992년 자료인 데 비해 <表 5-12>의 자료는 1989~1996년 자료이며, 둘째 <表 5-12>는 공부담 교육비에 대한 자료인 데 비해 <表 3-3>은 사부담을 포함한 공교육비 전체를 나타내는 자료이기 때문인 것으로 판단된다. 또한 두 자료의 집계기관이 다르므로(UNESCO와 OECD) 집계방법에도 차이가 있을 것이다.

함수를 추정하여야 할 것이나, 본 실증분석의 목표는 정확한 需要函數의 추정보다는 우리나라와 經濟力이 유사한 국가의 學生 1人當 公教育費를 추정하는 데 있으므로 다른 요인들을 무시하였다.

이 추정결과에 따르면 GNP가 1% 증가할 때 학생 1인당 공교육비는 전체적으로 1.1218% 증가하며, 學校級別로 보면 초등교육의 학생 1인당 공교육비는 1.2155%, 중등교육의 경우는 1.0174%, 고등교육의 경우는 0.7104% 증가하여 教育水準이 높아질수록 學生 1人當 公教育費의 所得彈性이 줄어든다. 이 추정결과에 우리나라의 1991년 1인당 GNP를 대입하여 學生 1人當 公教育費의 潛在值를 추정하여 보면 <表 5-14>와 같다.

<表 5-14> 學生 1人當 公負擔 教育費 推定值와 實際值의 比較(1991)

	전 체	초등교육	중등교육	고등교육
학생 1인당 공교육비 추정치(A) (달러)	1,443	992	1,241	2,971
학생 1인당 공교육비 실제치(B) (달러)	1,021	841	794	375
차이(A-B) (달러)	422	151	447	2,596
학생수 (명)	10,978,770	4,758,505	4,458,490	1,761,775
교육비 추가소요액 (백만달러)	4,633	719	1,993	4,574
교육비 추가소요액 ¹⁾ (10억원)	3,525	547	1,516	3,480

註 : 1) 1991년 환율 760.80원/달러.

기준연도인 1991년의 우리나라 경제력에 적합한 公教育費 規模는 실제치보다 총 3조 5,250억원이 많은 것으로 추정된다. 이를 教育段階別로 나누어 보면 초등교육의 경우는 우리나라의 실제 公教育費(B행)가 국제적인 수준(A행)에 비해 크게 뒤떨어지지 않는 수준이나 중등교육과 고등교육의 경우는 괴리가 매우 심각한 것으로 파악되었다. 중등교육의 경우는 學生 1人當 公教育費가 국제적인 수준의 64% 정도밖에 되지 않으며 고등교육의 경우에는 13% 수준에 불과하다.

이상의 教育水準別 教育費 負擔規模에 대한 추정결과는 향후 우리나라의 교육비 재원구조가 나아가야 할 방향에 대하여 다음과 같은 점을 시사한다. 첫째, 우리나라의 학생 1인당 공교육비 규모는 전체적으로 經濟力 規模에 비하여 상당히 작은 편이다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 절대적으로 많은 量的 需要를 충족시키기 위하여 質的인 측면을 소홀히 한 결과로 이해된다. 둘째, 교육단계별로는 일반적으로 인식하고 있는 것과 마찬가지로 私學의 比重이 絶對的인 고등교육의 수준이 가장 커다란 격차를 보이고 있으며 그 다음이 중등교육, 초등교육의 순이다. 따라서 향후 우리나라 교육재정 관련 정책의 방향은 高等教育과 中等教育에 대한 政府支援을 크게 늘려 고등교육과 중등교육의 質的 水準을 提高하는 데 중점을 두어야 한다. 셋째, 양적인 수준을 현상태대로 유지하면서 교육의 질적 수준을 국제적인 수준으로 제고하기 위해서는 전체적으로 1991년 기준 學生 1人當 公教育費를 40% 이상 增加시켜야 한다.

〈表 5-13〉의 回歸分析 結果를 이용하여 1996년부터 1998년까지의 교육재정 추가수요액의 규모를 추정하여 보면 〈表 5-15〉와 같다. 이 추정에 사용된 자료 중 학생수 예측치는 한국교육개발원의 『한국교육의 중·장기 발전구상』(1994a)에 수록된 추정치를 이용하였고 1인당 GNP와 換率 豫測値는 정부에서 발간한 『신경제5개년계획』(1993)의 예측치를 사용하였다.

〈表 5-15〉 教育費 追加需要額 推定

	1995(예산)	1996	1997	1998
학생 1인당 교육비 추정치 ¹⁾ (A) (달러)	2,225	2,596	3,031	3,525
학생 1인당 교육비 전망 ²⁾ (B) (달러)	1,677	1,938	2,252	2,609
차이(A-B) (달러)	548	658	779	916
학생수 ³⁾ (명)	10,099,716	10,049,626	9,901,960	9,744,691
교육비 추가소요액 (백만달러)	5,535	6,613	7,713	8,926
교육비 추가소요액 ¹⁾ (10억원)	4,298	4,968	5,586	6,205

註: 1) GNP와 환율은 신경제5개년계획상의 수치를 사용함.

2) 교육재정의 증가율은 내국세액의 추정 증가율과 같다고 가정함(1996년 15%, 1997년 14.5%, 1998년 14%).

3) 한국교육개발원 추정치(한국교육개발원, 1994a).

이 추정결과에 따르면 현행 교육재정제도가 그대로 유지될 경우 追加的인 財政需要 規模는 1996년에 4조 9,680억원이며 1997년에는 5조 5,860억원, 1998년에는 6조 2,050억원으로 계속 증가할 것으로 전망된다. 학생수가 1996년의 1,005만명 수준에서 1998년에는 974만명 수준으로 약 30만명 정도 줄어들 것으로 예상되는 데도 불구하고 추가적인 교육재정수요가 증가하는 것은 國民所得 增大에 따라 教育의 質的 需要도 增加하며 질적 수요 증가분이 양적 수요 감소분을 능가하기 때문이다.

〈表 5-15〉의 추가재정수요액 추정결과를 앞의 교육개혁심의회, 한국교육개발원, 교육개혁위원회의 추정치와 비교해 보면, 본 연구에서 추정한 교육비 추가수요액은 1995년도 교육재정의 30% 수준으로 1987년의 교육개혁심의회 추정결과, 1993년의 한국교육개발원 추정치, 1994년의 교육개혁위원회 제1차 공청회 추정결과와 유사함을 알 수 있다.

第6章 우리나라 教育費 支出規模의 評價

본장에서는 세계 주요국의 교육비와 국민총생산 자료를 이용하여 우리나라의 경제력에 적합한 교육비 규모를 추정하여 보았다. 추정 은 두 가지 방법으로 진행되었는데, 첫번째는 國際比較를 통해서 우리나라의 경제력에 적합한 住民 1人當 教育費 水準을 추정하는 방법이다. 우리는 앞 장에서 우리나라의 경제력에 적합한 학생 1인 당 교육비 지출규모를 추정하고 이를 실제치와 비교함으로써 추가 적인 교육재정수요 규모를 추정하였다. 이는 경제력에 비해 높은 就學率 수준을 그대로 유지하면서 教育의 質的 水準을 우리나라의 經濟力에 적합한 수준으로 끌어올리기 위해 필요한 教育財源의 規模를 추정한 것으로 우리나라의 教育需要를 고려한 需要推定이라고 할 수 있다. 그러나 본장에서는 供給에 중점을 두어 우리나라와 經濟力이 유사한 국가들이 어느 정도의 교육비를 지출하고 있는가를 추정하여 보았다. 주민 1인당 교육비 지출규모가 비슷한 국가들 중 주민들의 教育需要가 비교적 높은 국가에서는 상대적으로 질적 수준이 낮은 教育서비스를 제공하게 될 것이며, 교육의 양적 수요가 적은 국가에서는 상대적으로 질적 수준이 높은 교육서비스를 제공 하게 될 것이다.

두번째 방법은 정부의 다른 기능들과의 조화를 고려하여 教育費 負擔能力을 推定하는 것이다. 정부는 教育 이외에도 國防, 社會福祉, 農漁村開發, 道路·交通 등 많은 기능을 수행한다. 물론 정부의 여러 가지 기능 중 교육서비스 제공이 가장 중요한 기능 중의 하나 이긴 하지만 다른 기능들도 역시 국가경제에서 무시 못할 역할을 하고 있으므로 다른 기능들을 무시한 채 教育需要를 충족시키는 데에

만 전력을 다할 수는 없다. 따라서 다른 부문과 조화를 이루도록 政府支出을 配分할 필요가 있으며, 이론적으로는 각 기능에 대한 한계적 지출이 가져오는 限界便益이 일치하도록 정부의 지출을 배분하는 것이 바람직하다. 그러나 정부의 각 기능에 대한 한계적 지출이 가져오는 한계편익을 직접 추정하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있을 정도로 어려운 일이다. 따라서 본 연구에서는 간접적으로 教育投資 收益率을 대체적인 수익률과 비교·검토하였으며(제2절), 아울러 Heller and Diamond(1990)의 방법을 이용하여 간접적으로 教育費 支出規模를 평가하였다(제3절). Heller and Diamond는 국제적인 비교를 통해서 정부의 각 기능에 대한 潛在的인 支出規模를 추정하고 이를 실제치와 비교함으로써 각 기능별 실제 지출이 잠재치에 비해 어느 정도 수준인가를 분석하였다. 이 방법을 통해서 한국의 정부가 다른 국가에 비해 어느 기능에 더 치중하고 있는지를 검토할 수 있다.

第 1 節 教育費 支出規模의 國際比較

본절에서는 우리나라의 教育費 支出規模가 經濟力이 유사한 다른 국가에 비해 어느 정도 수준인지 검토해 보았다. 보다 구체적으로 이야기하면 앞의 제5장에서 교육비 수요를 추정하는 데 이용한 38개 국가의 자료를 이용하여 住民 1人當 教育費 規模가 1人當 GNP에 대해 어떻게 반응하는지 추정하였다. 이는 교육의 양적 공급규모 또는 질적 수준을 불문하고 우리나라와 경제력이 유사한 국가에서는 주민 1인당 어느 정도의 교육비를 지출하고 있는지 알아보기 위해서다. 역시 제5장의 추정에서와 마찬가지로 UNESCO(1993)와 World Bank(1994)의 자료를 이용하였으며 추정결과는 다음과 같이 요약된다. 물론 주민 1인당 교육비는 1인당 GNP뿐만 아니라

인구구성 등 다른 많은 사회·경제적 요인들에 의해 영향을 받을 것으로 예상되므로 주민 1인당 교육비의 정확한 소득탄력성을 구하기 위해서는 이러한 변수들을 독립변수에 포함시켜 추정하여야 할 것이다. 그러나 자료의 부족으로 인하여 보다 정확한 모형의 추정이 어렵고, 본 추정의 목적이 정확한 소득탄력성을 구하는 데 있다기 보다는 우리나라와 경제력이 유사한 국가의 주민 1인당 공부담 교육비 규모를 추정하여 향후 경제력 증가에 따른 공부담 교육비 부담능력을 예측하는 데 있으므로 다른 요인들을 무시하였다.

$$\ln(\text{주민 1인당 교육비}) = -3.6503 + 1.079\ln(\text{1인당 GNP})$$

(t값) (-6.970) (17.775)

$$R^2 = 0.8977$$

이 추정결과에 따르면 1인당 GNP 1% 증가에 대해 주민 1인당 교육비는 1.079% 증가한다. 이 결과를 이용하여 1991년 우리나라 住民 1人當 教育值의 推定値와 實際値를 比較하여 보면 <表 6-1> 과 같다.

<表 6-1> 우리나라의 教育費 負擔能力 推定結果(1991)

	주민 1인당 교육비(달러)	인구수 (백만명)	총 교육비 (백만달러)	총 교육비 ¹⁾ (10억원)
추정치(A)	330	43.2683	14,279	10,863
실제치(B)	269	43.2683	11,639	8,855
A - B	61	-	2,640	2,008

註: 1) <表 5-14>의 註 1) 참조.

이 표에 나타난 결과에 의하면 1991년의 經濟力에 걸맞는 우리나라 住民 1人當 教育費 支出規模는 330달러인 데 비해 實際 支出規模는 269달러였다. 여기에 인구수를 곱하여 원貨로 환산한 우리나라

라의 教育費 負擔能力은 10조 8,630억원에 이르나 실제로 지출된 교육비는 8조 8,550억원으로 우리나라의 教育費 追加負擔 餘力은 실제 교육비의 22.7%에 해당하는 2조 80억원 규모이다.

이러한 추정결과는 다음과 같은 두 가지의 政策示唆點을 제공한다. 첫째, 우리나라는 경제규모에 비해 公教育費 支出이 적다는 것이다. 이는 경제발전 수준을 능가하는 교육수요로 인해 私負擔 教育費 支出이 많다는 사실과 公教育 水準의 質的 低下를 설명하는 요인이 된다. 둘째, 경제규모에 비추어 볼 때 教育費를 현재보다 증가시킬 수는 있으나 그 여력은 제5장에서 추정된 추가수요규모(3조 5,250억원, <表 5-14> 참조)의 57% 수준에 불과하다. 이는 教育界에서 요구하는 教育의 質的 改善에 필요한 모든 교육투자를 수행하는 것은 우리나라 경제에 다소 부담이 된다는 점을 시사한다.

이 추정결과를 이용하여 1996~1998년의 教育費 追加負擔 餘力을 추정하여 보면 <表 6-2>와 같다. 우리나라 경제력에 비추어 볼 때 교육비 추가부담 여력은 1995년의 4조 2,510억원에서 1996년에는 5조 300억원, 1997년에는 6조 750억원, 1998년에는 6조 8,030억원으로 꾸준히 증가될 것으로 예상된다. 이와 같이 追加負擔 餘力이 增加하는 것은 1人當 所得增加에서 기인하는 것이다.

<表 6-2>에 나타난 추가부담 여력을 제5장의 <表 5-15>에 나타난 教育財政 追加需要와 비교하여 보면 1996년부터는 추가부담 여력이 追加需要를 능가함을 알 수 있다. 이는 앞에서 1991년을 기준으로 비교하였을 경우 追加負擔 餘力이 추가수요의 57% 수준에 불과하였던 것과 대조되는 사실이다. 이와 같은 차이는 우리나라 교육의 질적 수준을 제고하기 위한 방향을 모색하는데 중요한 시사점을 제공한다. 즉, 과거(1991년)에는 우리나라 교육의 양적 공급 규모가 經濟力에 비해 지나치게 커서 경제력에 걸맞는 教育費投資를 하더라도 그 양적 수준을 유지하면서 질적 수준도 경제력에 걸맞는 수준으로 유지할 수 없었다. 그러나 최근에는 國民所得이

〈表 6-2〉 우리나라의 教育費 追加負擔能力 推定(1996~1998)

	1995(예산)	1996	1997	1998
주민 1인당 教育비 추정치 (A) (달러) ¹⁾	500	580	673	779
주민 1인당 教育비 전망치 (B) (달러) ²⁾	378	431	488	565
A - B	122	148	184	213
주민수 (백만명) ³⁾	44.85	45.16	45.64	46.04
추가부담 餘력 (백만달러)	5,474	6,695	8,408	9,786
추가부담 餘력 (10억원) ¹⁾	4,251	5,030	6,075	6,803

註 : 1) GNP와 환율은 신경제5개년계획상의 수치를 사용함.

2) 教育재정의 증가율은 내국세액의 추정 증가율과 같다고 가정함(1996년 15%, 1997년 14.5%, 1998년 14%).

3) 인구증가율은 1994년의 인구증가율인 0.98%를 적용하였음.

크게 增加한 반면 學齡人口數는 계속 減少하여¹⁾ 1996년부터는 量的 供給規模가 경제력에 비해 지나치게 많다고 할 수 없게 되었으며, 따라서 우리나라와 경제력이 유사한 국가가 지출하고 있는 수준의 教育비만 지출하면 우리나라 教育의 질적 수준도 경제력에 적합한 정도로 향상될 수 있는 상태에 이르게 되었다. 즉, 지금까지 우리는 과거의 자료를 이용하여 우리나라 教育의 質的 水準이 낮은 이유는 경제력에 비추어 過度한 量的 供給과 낮은 公教育費 支出에서 기인하는 것이라고 설명하였으나, 1996년부터 전자는 설득력을 잃게 되었으므로 우리나라 教育의 질적 수준은 주로 公教育 投資規模에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 그러므로 앞으로 우리나라 教育의 질적 수준을 우리나라와 경제력이 유사한 다른 국가의 수준으로 끌어올리기 위해서는 住民 1人當 教育費 支出을 그 국가들의 수준으로 증대시켜야 할 것이며, 이를 위해서는 주민 1인당 教育비가 30% 이상 증가되어야 한다. 그러나 이 분석은 教育의 질적 수준을

1) 4~21세의 인구수를 보면 1991년에는 1,447만명이었던 것이 1992년에 1,419만명, 1993년 1,391만명, 1994년 1,365만명으로 줄어들었다.

學生 1人當 教育費만 가지고 평가하였다는 점, 이론적인 最適化 模型에 의한 것이 아니라 단순히 國際比較를 통해서 우리나라와 경제력이 유사한 국가들의 교육비 지출규모를 추정하였다는 점, 1인당 GNP 이외에도 公教育費 規模에 영향을 미칠 것으로 예상되는 여러 가지 요소들 특히, 우리나라의 경우에 중요한 비중을 차지하고 있는 私負擔 教育費(私教育費 포함)와 관련된 요소들을 무시하였다는 점 등의 문제점이 있다. 하지만 우리나라의 公負擔 教育費 規模가 경제력에 비해 상당히 낮으며, 경제력이 큰 국가일수록 공교육비 규모가 크다는 결론을 도출하는 데는 무리가 없다고 판단된다.

第 2 節 教育投資의 收益率 分析

교육계에서는 우리나라 교육의 질적 수준이 세계적으로 매우 낮은 상태라는 점을 들어 교육의 質的 水準을 제고하기 위해서는 教育投資를 增加시켜야 한다고 주장하고 있다. 또한 總 公教育費에서 정부부담이 차지하는 비중이 63.4%에 불과하여 선진국보다 낮으므로 교육투자 증대는 政府負擔 教育費의 增大를 통해서 이루어져야 한다고 주장한다. 그러나 우리의 관심이 정부의 교육에 대한 투자가 적절한 규모인가 여부를 판단하는 데 있다면 단순히 교육시장의 수요·공급만을 분석해서는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 정부가 교육에 투자하는 것은 이를 통해서 國民의 厚生 水準을 높이는 데 그 목적이 있으며, 이와 동일한 목적을 위해서 정부가 수행해야 하는 기능은 교육 이외에도 국방, 도로건설 등 여러 가지가 있다. 그러므로 정부의 각 기능에 대한 지출규모를 결정함에 있어서 각 부문에 대한 限界支出로부터 얻어지는 限界便益, 즉 限界의 國民厚生의 增加分이 一致되도록 財源을 配分해야 할 것이다. 이는 정부의 교육투자규모의 적정성 여부는 전체적인 政府支出의 效率性 측면에

서 검토되어야 함을 의미한다. 이러한 분석방법의 하나로서 교육의 투자수익률을 추정하여 이를 대체적인 할인율(alternative rate of return), 즉 실물투자수익률과 비교하는 방법이 많이 활용되고 있다²⁾.

〈表 6-3〉 우리나라의 學校級別·性別 教育投資 收益率

(單位: %)

출 처	박세일(1982)		김영철·공은배(1983)		공은배 외(1985)		공은배·백성준(1994)	
대상연도	1980		1982		1985		1994	
구 분	사회적 수익률	개인적 수익률	사회적 수익률	개인적 수익률	사회적 수익률	개인적 수익률	사회적 수익률	개인적 수익률
중 학교								
남 자	2.9	3.2	9.5	8.5	11.2	12.9	-	-
여 자	-12.9	-14.4	11.1	6.9	0.8	2.2	-	-
고등학교								
남 자	8.1	8.1	12.3	12.5	7.6	7.6	7.3	8.1
여 자	5.5	5.5	11.5	11.4	9.0	9.5	6.8	11.6
전문대학								
남 자	10.1	10.2	12.9	13.7	13.2	14.1	5.5	5.1
여 자	12.0	12.7	13.3	14.2	14.9	16.2	9.4	9.4
대학(교)								
남 자	11.7	12.1	13.0	13.7	14.5	14.8	7.2	6.9
여 자	7.3	8.0	10.0	10.5	11.0	11.6	6.8	7.0

資料: 박세일(1982).
 김영철·공은배(1983).
 공은배 외(1985a).
 공은배·백성준(1994).

2) 경제적·객관적인 수익의 측정이 가능한 대상에 한정하여 教育投資의 收益率을 측정하는 경우 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 기본적으로 교육의 편익은 外部性을 유발하나 이를 감안하지 못한다. 둘째, 學歷間 賃金隔差는 교육효과 이외에도 개인의 특성, 사회·경제적인 다른 변수에 의해 영향을 받는다. 셋째, 平生期待所得을 횡단면 자료를 통해 추산하는 것은 과대 또는 과소평가될 소지가 많다. 넷째, 교육비용의 산출에 있어서, 특히 私教育費와 間接教育費의 산출에 있어 오류 개입의 가능성이 많다. 교육투자수익률분석의 한계에 대한 보다 자세한 논의는 박세일(1982) 참조.

〈表 6-3〉에서는 教育投資 收益率에 대한 여러 가지 추정결과들을 정리하였다. 이 추정결과들은 모두 學校級別로 直接教育費의 平均費用을 추정하고 學歷間·經歷間의 賃金平均을 조사하여 생애주기에 걸친 비용과 수익의 현재가치를 일치시켜주는 內部割引率을 계산한 것인데, 추정시기와 구체적인 추정방법들이 달라 직접 비교하기는 어렵다. 그러나 대체적인 특징을 간추려 보면 이 표에 나타난 자료들은 우리나라의 교육투자 수익률에 대해 첫째, 우리나라의 教育投資 收益率은 대체로 10% 내외이며 둘째, 個人的 收益率이 社會的 收益率보다 다소 높다는 점을 보여준다. 개인적 수익률이 사회적 수익률보다 높은 것은 교육으로부터 발생하는 편익과 교육비 산정방식 때문에 나타나는 현상이다. 위의 연구들은 교육으로부터 발생하는 편익을 계산함에 있어 주로 學歷別 賃金隔差指數를 이용하였기 때문에 편익 자체는 개인적 편익을 의미한다. 반면 教育費 算定時 개인적 수익률에는 개인이 부담한 교육비, 즉 私負擔 教育費를 사용하고, 사회적 수익률을 계산할 때에는 公負擔 教育費와 私負擔 教育費를 모두 포함하였다. 결론적으로 말해 교육비의 일부를 정부에서 부담하므로 교육의 사회적 비용은 개인적 비용보다 큰 반면 便益의 계산시에는 측정의 어려움으로 인하여 교육이 사회에 가져다 주는 外部效果 등 교육수혜자 개인의 이익에 포함되지 않는 사회적 이익을 포함시키지 못하였기 때문에 사회적 수익률이 개인적 수익률보다 낮게 된다. 이러한 방식의 계산에 따르면 教育費의 政府負擔이 크면 클수록 사회적 수익률과 개인적 수익률간의 격차가 커지게 된다. 선진국에서는 개인적 수익률이 사회적 수익률보다 상당히 높은 데 비해 우리나라의 경우 양자간 격차가 미미한 것은 私負擔 教育費의 比重이 상대적으로 크기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다³⁾.

3) Eckstein and Wolpin(1995) 참조.

한정된 자원을 교육부문에 투자한다는 것은 다른 부문에 대한 투자를 희생한다는 것을 의미하므로 機會費用 측면에서 교육투자의 수익률을 代替的인 割引率과 비교해 볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 개인적인 수익률은 개인이 투자한 자본에 대한 기회비용, 즉 개인적 할인율과 그리고 사회적 수익률은 사회 전체적인 할인율과 비교하여 상대적인 投資價値가 논의되어야 한다. 공은배·백성준(1994)은 個人的 割引率로 저축성예금의 이자율과 채권수익률에 소비자물가 상승률(CPI)과 이자소득에 대한 세부담률을 적용하여 산출한 個人的 小資本 金融資産에 대한 實質利子率 $-2.5\sim 6.6\%$ 를 적용하였고, 社會的 割引率로는 연평균 주가지수 상승률(14.3%)에 생산자물가 상승률(3%)을 적용하여 구한 民間部門 資本의 實質平均利子率 11.3%를 사용하여 교육투자 수익률과 비교하였다. 이를 기준으로 하여 판단하면 개인적으로는 교육투자의 投資價値가 상대적으로 높은 데 반해 사회적으로는 교육에 대한 투자가 다른 부문에 대한 투자에 비해 比較優位가 없는 것으로 나타난다⁴⁾. 이는 물론 부분적으로 사회적 수익률의 계산시 外部性과 質的인 便益을 감안하지 못하였기 때문에 社會的 便益이 過少評價 되었다는 점에 의해서 설명된다. 하지만 다른 한편으로는 사회 전체적으로 볼 때 교육 이외의 부문에 대한 투자를 증대함으로써 경제를 보다 효율적으로 운용할 수 있음을 시사하기도 한다.

참고로 다른 국가들의 교육투자 수익률을 추정한 연구결과들을 종합하여 지역과 경제발전 정도에 따라 분류하여 보면 <表 6-4>와 같다. 이 표에 의하면 經濟發展의 정도가 낮을수록 교육의 투자

4) 사회적 할인율로서 공은배·백성준(1994)이 이용한 연평균 주가지수가 적절한가에 대해서는 이견의 여지가 있다. 유사한 지표로 국·공채 수익률이나 사채 수익률을 이용할 수도 있으며, 1991~1994년에 국·공채 수익률은 12~16.7%, 사채 수익률은 12~18.84%이었다. 만약 토지, 건물, 장비 등 실물투자의 수익률을 이용한다면 사회적 할인율은 이보다 상당히 낮아질 수도 있다.

수익률이 높으며, 學歷 水準이 높을수록 교육의 투자수익률이 낮다. 이를 <表 6-3>에 나타난 우리나라의 경우와 비교하여 보면 우리나라 교육의 投資收益率은 후진국이나 중진국보다는 선진국에 유사하다는 것을 알 수 있다.

〈表 6-4〉 世界 各國의 教育投資 收益率

(單位：個國，%)

지 역	국가수	사적 수익률			사회적 수익률		
		초 등	중 등	고 등	초 등	중 등	고 등
아프리카	9	29	22	32	29	17	12
아 시 아	8	32	17	19	16	12	11
남 미	5	24	20	23	44	17	18
후 진 국	22	29	19	24	27	16	13
중 진 국	8	20	17	17	16	14	10
선 진 국	14		14	12		10	9

資料：Psacharopolous(1989).

교육이 개인의 효용증대를 통해서 사회후생을 증대시킴과 동시에 社會的인 外部效果를 가져온다는 점을 고려한다면 私的 超過需要가 존재하는 한 정부는 최소한 이를 충족시켜야 한다고 주장할 수도 있다. 그러나 정부가 수행하는 사업 중에는 교육과 같이 비교적 私的 效用이 높은 사업이 있는 반면에 도로·교통 등과 같이 비교적 公的인 效用이 높은 부문도 있는데, 교육비의 일부가 일반회계에서 지출된다는 점은 이러한 정부간의 대체적인 효과를 고려해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 정부의 適正 教育供給 水準은 달리 검토해 보아야 할 것으로 판단된다.

第3節 政府支出構造의 國際比較

본절에서는 Heller and Diamond(1990)가 제시한 정부지출구조의 국제비교지수를 통해서 우리나라의 教育費 規模를 다른 기능에 대한 政府支出과 비교하여 보았다⁵⁾. 앞서 언급한 바와 같이 정부는 교육 이외에도 국방, 도로·교통, 사회개발 등 많은 기능을 수행하고 있으며, 이러한 정부의 기능들은 國家經濟에서 무시하지 못할 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러므로 정부는 한정된 資源을 각 기능에 效率적으로 配分하도록 노력하여야 하며, 이를 통해서 국가경제 效率性의 극대화를 도모해야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 教育費 支出規模가 단지 국제적인 수준에 미달한다고 하여 教育費 증대를 우선적인 과제로 삼아야 한다는 논리는 성립되기 어렵다. 교육비 지출이 국제적인 수준에 약간 미달하는 데 비해 다른 부문에 대한 支出은 국제적인 수준에 크게 미달한다면, 그리고 정부가 각 기능에 대한 지출을 국제적인 수준에 맞추고자 한다면 政府財政의 최우선 과제는 교육비보다는 다른 부문에 두어야 할 수도 있다. 이러한 관점에서 정부의 각 부문별 지출규모가 타 부문에 비해 국제적인 수준에 어느만큼 가까이 도달하였는가를 보여주는 Heller and Diamond의 政府支出構造의 國際比較指數(International Expenditure Comparison Indices; 이하 IEC지수)는 매우 유용한 지표라고 할 수 있다. 본절에서는 먼저 Heller and Diamond의 IEC指數를 소개하고 이를 약간 변형하여 본절에서 추정하고자 하는 國際比較指數를 설명한다. 그 다음에는 실증분석을 통해서 국제비교지수를 구하고 이를 토대로 하여 教育費 支出에 대한 政策的 示唆點을 도출한다.

5) 본절에서 이야기하는 교육비도 제5장 제6절, 제6장 제1절에서와 마찬가지로 공부담 교육비만을 의미한다.

1. 政府支出構造의 國際比較指數

Heller and Diamond(1990)는 Tait and Heller(1982)에 제시된 제량경제학적 분석방법을 이용하여 IEC指數를 구하였다. 먼저 정부지출을 機能別 또는 經濟的 性格에 따라 구분하고 각 범주에 속하는 政府支出이 GDP에서 차지하는 비중을 구한 다음 국제비교를 통해 각 범주에 대한 潛在的인 支出規模를 推定하였다. j 국가의 i 범주에 대한 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 y_{ij} 라고 하면 j 국가의 i 범주에 대한 지출의 IEC지수는 다음과 같이 표현된다.

$$IEC_{ij} = (y_{ij} / \hat{y}_{ij}) \times 100$$

여기서 \hat{y}_{ij} 는 y_{ij} 의 推定值로 세계 각국의 y_{ij} 를 적절하다고 인정되는 설명변수에 대해 回歸分析한 다음 그 결과를 이용하여 추정하는 것이다. 그러므로 \hat{y}_{ij} 는 i 범주에 대한 잠재적인 지출의 對GDP 比重이라고 할 수 있으며, IEC_{ij} 는 i 범주에 대한 實際支出이 잠재적인 지출에 비해 어느 정도 되는지를 나타낸다. IEC지수가 100이라면 이는 실제지출이 潛在支出과 일치함을 의미하며, 100보다 작으면 (크면) 實際支出이 잠재지출보다 적게(많이) 이루어졌음을 의미한다.

Heller and Diamond는 개발도상국들의 자료를 이용하여 1975~1986년 동안 IEC指數의 변화를 살펴봄으로써 政府支出構造를 분석하였는데 Heller and Diamond가 추정한 결과를 본 연구에 그대로 이용하는 데에는 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, Heller and Diamond는 開途國을 중심으로 분석하였으나 우리나라 교육은 量的인 側面에서 이미 先進國 水準에 도달하였다고 할 수 있으므로 분석대상에 선진국도 포함시키는 것이 바람직하다. 둘째, 教育財政支出에 있어서는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 중요한 역할을 하는데

Heller and Diamond는 中央政府의 支出構造에 초점을 맞추어 분석하였다. 따라서 중앙정부의 전반적인 支出構造를 분석하는 데에는 적절하지만 교육비지출에 관한 분석에는 적절하지 못하다. 셋째, 여러 부문에 대한 支出을 설명하는 함수를 동시에 추정하다 보니 說明變數 選定에 제약이 있어 각 추정함수의 說明力이 매우 낮다. R^2 가 대부분 0.2 이하이며, 0.08인 경우도 있다. 이렇게 낮은 R^2 는 추정된 IEC指數의 신뢰도가 낮음을 의미한다. 이러한 문제점을 수정하기 위하여 본 연구에서는 표본에 開途國뿐만 아니라 선진국도 포함하였으며, 교육비는 UNESCO(1993)에 나타난 자료로서 中央政府뿐만 아니라 各級 地方自治團體에서 지출하는 公負擔 教育費를 대상으로 하였고, 동 자료의 教育費 對 政府支出 比率을 이용하여 정부지출 규모를 逆算하였다. 교육부문의 분석에 초점을 맞추기 위하여 教育費支出을 설명하는 함수와 정부지출 전체를 설명하는 함수를 추정하여 양자의 IEC指數를 비교함으로써 교육비지출이 정부의 각 기능에 대한 지출의 평균에 비하여 국제적인 수준에 더 가까이 도달하였는지 여부를 평가하였다. 또한 본 연구에서는 IEC指數 계산에 GDP에 대한 정부지출의 비율을 사용하는 대신 住民 1人當 政府支出을 이용하였다. 이는 앞 절에서 추정한 교육비지출을 설명하는 함수와 같은 형태의 함수를 이용함으로써 앞의 추정결과를 그대로 이용할 수 있다는 편리성에 의한 것이다. 그러므로 본 연구의 IEC指數, 즉 $IECK$ 는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$IECK_i = (x_i / \hat{x}_i) \times 100$$

여기서 x_i 는 住民 1人當 教育費 支出規模 또는 住民 1人當 政府支出 規模를, \hat{x}_i 는 x_i 의 推定值를 의미한다.

2. 政府支出函數의 推定

정부지출 규모의 결정에 관한 이론으로 Wagner의 법칙이 많이 거론되고 있다⁶⁾. 19세기 말 독일의 경제학자 Adolph Wagner에 의해 제창된 이 법칙은 産業社會의 發展이 사회진보에 대한 국민의 압력을 증가시켜 公共部門의 끊임없는 擴張을 가져온다는 것이다. 특히 Wagner는 經濟가 産業化함에 따라 법과 질서의 확립, 교통과 통신의 확충, 정부규제 활동의 강화, 교육과 보건 등의 공급과 관련된 公共支出이 增大됨을 강조하였다. 이러한 Wagner의 법칙에 대해서는 다양한 해석이 있으나 1人當 所得의 증가에 따라 정부지출의 對GNP(혹은 GDP) 比率이 상승함을 의미하는 것으로 해석하는 것이 일반적이다⁷⁾.

본절에서는 이 법칙에 따라 住民 1人當 政府支出이 1人當 國民所得과 어떤 관계를 갖고 있는지 추정하고 이를 바탕으로 우리나라 政府支出의 國際比較指數인 IECK指數를 구하였다. 1950년대 말부터 Wagner의 법칙에 대한 實證研究가 활발하게 진행되었고 그 결과 첫째, Wagner의 법칙은 원래 경제발전에 따른 한 나라의 財政規模의 시계열 분석에 초점을 맞추고 있으므로 경제·사회 및 정치 구조가 다양한 국가들을 포함하는 橫斷面 分析에는 적절하지 못하며 둘째, 20세기 선진국의 재정팽창은 주로 移轉財政의 增加에 기인하는 것으로 GNP 증가보다는 社會·政治構造에 의해 설명되는 부분이 많다는 점 셋째, 경제발전 단계별로 볼 때 Wagner의 법칙은 개발도상국에는 잘 맞지만 低所得國이나 선진국의 경우에는 잘 맞지 않는다는 문제점이 지적되었다⁸⁾. 이와 같은 문제점에도 불구하고 본 연구에서 이 법칙을 근거로 하는 支出函數를 추정한 이유

6) 정부지출의 결정요인에 관해서는 김명숙(1994), Cullis and Jones(1992) 참조.

7) 김명숙(1994), p. 34 註 11) 참조.

8) 김명숙(1994), p. 37 참조.

3. 國際比較指數의 推定結果 및 示唆點

본절에서 추정한 政府支出函數와 앞 절에서 추정한 教育費函數를 이용하여 우리나라의 教育費支出과 政府支出의 國際比較指數인 IECK指數를 추정하여 보면 <表 6-5>와 같다.

<表 6-5> 政府支出과 教育費支出의 國際比較指數

(單位: 달러, %)

	정 부 지 출		교 육 비 지 출	
	1991	1995(예산)	1991	1995(예산)
주민 1인당 지출규모 추정치(A)	2,524	3,910	330	500
주민 1인당 지출규모 실제치(B)	1,052	1,574	269	378
국제비교지수(B/A)	41.7	40.3	81.5	75.6

이 추정결과에 따르면 우리나라의 교육비는 국제적인 수준의 4분의 3 수준(1991년 81.5%, 1995년 75.6%)이나 전체적인 政府支出은 국제적인 수준의 절반에도 못 미치는(1991년 41.7%, 1995년 40.3%) 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 公教育 投資規模가 경제력이 유사한 다른 국가에 비해 낮은 이유가 우리나라 정부가 교육부문을 중요하게 생각하지 않고 교육에 대한 투자를 소홀히 하였기 때문이 아니라 다른 국가들에 비해서 전반적으로 政府의 役割이 작기 때문이라는 점을 시사한다⁹⁾. 교육비의 국제비교지수가 정부지

9) 우리나라의 정부지출이 국제적 수준에 비해 크게 낮은 중요한 이유 중의 하나로 낮은 사회복지지출을 들 수 있다. 대부분의 선진국에서는 사회복지 및 복지지출이 총 정부지출의 20% 이상을 차지하고 있으며, 프랑스와 독일의 경우에는 40%를 증가하는 데 비해 우리나라에서는 9%에도 못 미치고 있다(박정수, 1994b). 사회복지 및 복지지출을 제외한 정부지출의 국제비교지수는 이 표에 나타난 것보다 상당히 높을 수도 있다.

출의 2배 가까이 된다는 사실은 우리나라 정부가 다른 기능들에 비해 교육을 중요시하고 있으며, 상대적으로 교육에 더 많은 지출을 하고 있음을 의미한다.

〈表 6-5〉에 나타난 추정결과를 해석하는 데 있어 國際比較指數는 단순히 경제력이 유사한 국가들의 支出規模를 비교한 것이라는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 이 분석에서는 경제력, 즉 1인당 GNP 이외에 支出構造에 영향을 주는 사회구조, 인구구조 등 많은 社會·經濟的인 要素가 고려되지 못하였으며, 또한 이 분석은 지출 구조의 ‘最適化’와는 이론적으로 아무런 관련이 없다. 즉, 우리나라의 1991년 政府支出의 국제비교지수가 41.7%라고 하는 것은 1인당 GNP가 우리나라와 같은 다른 국가에 비해 우리나라 政府支出規模가 41.7%라는 것을 의미하는 것이지 우리나라의 정부지출 규모가 ‘최적’ 수준에 비해 41.7%라는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 관점에서 볼 때 국제비교지수는 특정부문에 대한 政府支出을 늘려야 하는가 혹은 줄여야 하는가에 대한 해답을 제공하는 것이라기보다는 이러한 疑問을 제기하는 출발점이 된다고 할 수 있다. 그러므로 본절에서의 추정결과는 教育費의 국제비교지수가 정부지출 전체의 국제비교지수보다 월등하게 높으므로 이제 정부의 教育費支出 擴大를 억제하고 다른 부문의 지출증대를 도모하여야 한다는 점을 시사하는 것이라고 단정적으로 해석해서는 안된다. 그 보다는 教育費 支出規模를 國際的인 水準으로 끌어올리려면 먼저 전반적인 政府財政 規模의 增大가 이루어져야 하며, 정부의 다른 기능에 대한 지출도 국제적인 수준으로 증대시켜야 한다는 요구가 있을 수 있으므로 무조건 교육비지출만 증가시킬 것이 아니라 다른 기능들도 고려하여 전체적인 支出構造를 검토하고 신중하게 優先順位를 선택해야 한다는 점을 시사한다고 해야 옳을 것이다.

第7章 教育財源 擴充方案

본장에서는 지금까지 살펴본 우리나라 교육재정의 문제점을 개선하여 教育財政을 擴充할 수 있는 方案을 제시한다. 먼저 교육재정 확충의 基本方向을 제시하고 그 다음에 具體的인 改編方案을 검토한다.

教育財政 擴充의 基本方向에서는 지금까지 제기된 우리나라 教育財源 調達構造의 問題點을 요약하고 이러한 문제점을 시정하기 위하여 어떤 방향으로 우리나라 교육재정제도를 개편해 나가야 할 것인지 검토하는 데 중점을 둔다. 제2절부터 시작되는 구체적인 改編方案에서는 앞에서 제시한 기본방향에 부합하는 장기적인 목표를 설정하고 그 장기적인 目標에 도달하기 위해 어떤 과정을 거치는 것이 바람직한지에 대해 논의한다.

第1節 教育財源 擴充의 基本方向

우리나라 교육재정의 가장 중요한 문제점 중의 하나로 教育財源의 絕對的인 不足을 들 수 있다. 1960년대 이후 우리나라의 교육은 양적으로 엄청난 팽창을 이룩하여 최근에는 유아교육을 제외한 初·中·高等教育 就學率이 세계 최고의 先進國 水準에 도달하게 되었다. 반면 教師 1人當 學生數로 본 교육의 질적인 수준은 세계적으로 最下位 水準에 머무르고 있다. 이와 같이 우리나라 교육의 질적 수준이 낮은 이유는 그동안 경제력에 비해 많은 양적 수요를 충족시키는 데 주력하여 왔다는 사실에 의해 상당부분 설명되나, 경제

력에 비해 우리나라의 교육비 투자규모가 작았다는 데에도 그 요인이 있음을 부인할 수 없다. 本 研究의 推定結果에 따르면 1995년 우리나라의 1人當 公教育費(豫算)는 경제력이 유사한 다른 국가의 75.6% 수준이며, 현행 제도를 그대로 유지할 경우 1998년에는 약 72.5%가 될 것으로 전망된다.

우리나라의 公教育費 規模가 작은 이유는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 政府의 教育投資規模가 작다는 점인데 이는 교육부 문뿐만 아니라 정부의 다른 기능들에서도 나타나는 현상이며, 교육의 경우에는 다른 기능들에 비해 비교적 정부가 그 역할을 충실히 해내고 있는 편이다. 1991년 우리나라의 教育費 規模는 경제력이 유사한 다른 국가의 80% 수준인 데 비해 전체적인 政府支出 規模는 40% 수준에 불과하다. 이는 우리나라의 교육재원 확충을 위해서는 일차적으로 全體的인 稅負擔을 強化하여 政府의 全般的인 機能을 提高해야 함을 의미한다. 단기적으로 국민의 세 부담 증가를 통해 확보한 재원을 教育部門에 투자할 것인가 아니면 정부의 다른 기능을 보완하는 데 사용할 것인가 하는 문제는 더 검토하여야 할 문제이지만 현재의 財源으로, 즉 현재의 租稅負擔率下에서 교육투자의 획기적인 증대를 도모하기란 무척 어려운 일이다.

우리나라의 공교육비 투자규모가 작은 또 다른 이유로는 教育財源 調達體系에서 市場의 原理를 排除하고 있다는 점을 들 수 있다. 교육서비스는 복합적 성격을 갖고 있다. 앞의 제2장에서 살펴본 바와 같이 교육서비스는 클럽재인 동시에 投資財이며 外部效果를 갖는다. 클럽재적인 성격만 고려한다면 교육서비스 공급은 Buchanan의 클럽이론 또는 Tiebout의 발로 하는 투표이론에 따라 자발적인 공급을 통해 효율적 공급이 이루어지도록 하는 것이 가장 바람직한 것이다. 그러나 教育서비스의 투자재적인 성격과 外部效果를 고려한다면 민간에 의해서 달성되는 교육수준으로는 부족하며 政府가 개입하여 공급의 확대를 추진하여야 한다는 결론을 얻게 된다. 여

기에 教育의 所得再分配 效果를 추가하면 정부개입의 필요성은 더욱 커진다. 개인의 소득이 교육수준에 의해서 좌우된다면 교육은 소득재분배의 가장 중요한 수단 중의 하나로 인식되어야 할 것이다. 이러한 점들을 종합해 보면 교육은 民間 또는 政府에 의해 독립적으로 공급되는 것보다는 양자의 有機的인 連繫下에 정부와 민간의 역할이 적절히 조화를 이루는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 우리나라의 현행 教育財政制度는 지나치게 정부의 역할만을 강조하고 있으며 시장을 통한 자발적인 교육공급을 무시하고 있다. 1994년 우리나라의 公教育費 중에서 私負擔이 차지하는 비중이 36.6%로 선진국들에 비해서 상당히 높다는 사실은 一見 우리나라가 교육서비스를 공급하는 데 있어서 市場의 原理를 잘 반영하고 있는 것으로 보일 수도 있다. 그러나 그 구체적인 내역을 보면 사부담 교육비 결정에 있어서 시장의 원리가 작용할 여지가 거의 없음을 알 수 있다. 중·고등학교의 경우 平準化 施策으로 말미암아 교육수혜자인 학생의 學校選擇權이 극히 制限되어 있으며 이와 같은 학생의 학교선택권 제한은 또한 학교가 학생으로부터 징수하는 수업료 등 사용자 부담금에 대한 市場에서의 결정을 배제하는 결과를 초래하였다. 따라서 학생이 진학해야 할 학교와 그 학교에서 공급받는 교육서비스의 내용, 그리고 그 학교에 교육서비스의 대가로 지불하는 수업료도 모두 政府에 의해서 決定되며 심지어는 명목상 자발적인 寄附金으로 규정되어 있는 육(기)성회비까지도 일률적으로 결정되어 강제적으로 징수되고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 劃一的인 教育供給體系는 교육에 대한 주민들의 다양한 수요를 충족시키지 못하여 公教育으로부터 얻을 수 있는 效用을 減少시키고 공교육에 대한 住民의 自發的인 支出을 抑制하는 효과를 가져온다. 교육수혜자의 입장에서 보면 더 많은 교육비 지출로 인한 혜택이 자신에게 돌아오지 않고 다른 학생들에게도 고루 돌아

가게 되므로 가능한 한 적게 지출하고자 할 것이다. 이와 동시에 자신이 특별히 원하는 교육은 공교육이 아닌 사교육을 통해서 해결하려고 하게 된다. 이러한 이유로 인해서 私教育이 지나치게 비대해지는 결과가 초래되었다. 우리나라의 사교육은 대부분 학교에서 행해지는 공교육을 보충하는 것으로 公教育과 私教育間에 教育內容이 重複되어 교육비 자체가 효율적으로 이용되지 못하고 있다. 그 결과 사교육비를 포함한 전체적인 교육비 부담은 엄청나게 큰 데 비하여 공교육은 영세한 수준에 머물러 있고 사교육의 교육환경도 우려할 만큼 열악한 상태이다.

私負擔 教育費의 比重이 크다는 것은 다른 한편으로는 教育의 所得再分配 效果가 弱化되었다는 것을 의미한다. 클럽제인 교육을 정부가 획일적으로 공급하는 것은 두 가지 서로 다른 소득재분배 효과를 가져온다. 만약 學齡人口의 대부분이 교육대상에 포함될 경우, 즉 취학률이 거의 100%에 가까울 경우 公負擔 教育費는 소득이 많은 사람이 많이 부담하고 소득이 적은 사람은 적게 부담하는 데 반해 그 수혜는 모든 사람에게 고루 돌아가게 되므로 고소득 계층에서 저소득 계층으로 소득을 이전하는 효과를 가져온다. 반면 私負擔 公教育費는 똑같은 내용의 교육을 받는 사람들이 소득수준에 관계없이 동일하게 부담하므로 消費稅的인 성격을 갖고 있으며 소득에 대해 逆進的이다. 교육수혜자가 주로 고소득층이나 잠재적 고소득층에 한정되는 경우 공부담 교육비의 일부는 저소득층이 부담하는 반면 저소득층은 그 혜택을 받지 못하므로 저소득층에서 고소득층으로 소득이 배분되는 逆配分 效果가 나타난다. 우리나라의 경우 초·중등교육은 대체로 전자에 해당되며 고등교육은 대체로 후자에 해당된다. 이러한 관점에서 初·中等教育費는 주로 국가가 부담하고 高等教育費는 민간이 주로 부담하는 것이 바람직하며, 고등교육에 대한 정부의 지원은 학교에 직접적으로 지원하는 방법보다 장학금, 생계보조, 학자금대여 등의 방법을 통해서 학생에게 지원하는 방식

을 택하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라는 中等教育에 대한 사부담 비중이 상당히 높으며, 고등교육에 대한 정부지원도 대부분 학교에 대한 직접지원의 형태를 띠고 있다. 특히 중등교육의 경우 사립중학교 학교비의 24%, 인문계 사립고등학교 학교비의 절반 이상을 수업료 등 使用者 負擔金이 차지하고 있다. 우리나라 학생들의 중학교와 인문계 고등학교에 대한 公·私立間 學校選擇權과 학교의 學生選拔權이 극히 제한되어 있다는 점을 고려한다면 이와 같이 공립에 비해 높은 사립학교비의 私負擔 依存度는 자신의 의지와는 상관없이 사립학교에서 교육을 받을 수밖에 없는 학생들이 공립학교 학생을 지원하는 매우 불합리한 현상을 설명하는 지표라고 할 수 있다.

이러한 사교육비의 문제를 개선하기 위한 정책방향은 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째는 막대한 私教育을 公教育으로 吸收하는 것이며 이를 위해서는 公教育의 多樣性을 提高해야 할 것이다. 지금과 같이 평준화된 획일적인 공교육에서 만족을 느끼지 못하여 막대한 私教育 投資를 하고 있는 사람들이 만족을 느낄 수 있는 교육서비스를 공교육을 통해서 제공할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 公教育의 多樣性을 확보하는 것 이외에 뚜렷한 방안이 없다. 공교육의 多樣性을 확보함으로써 교육서비스의 클럽제적인 성격을 심분 활용하여 市場機構를 통한 효율적인 공급체계를 달성할 수 있을 것이다. 둘째, 초·중등교육의 수업료, 육성회비를 租稅로 徵收하여 정부에서 학교에 지급하는 公負擔 教育費로 轉換하는 것이다. 이 방법을 통하여 초·중등교육의 所得再分配 機能을 正常化할 수 있을 것이다. 이 두 가지를 종합하는 방법으로 교육개혁위원회에서 제안한 바와 같은 獨立型 私學을 적극적으로 육성하여 다양한 목표와 다양한 내용으로 교육을 실시하도록 함으로써 현재 사교육을 통해서 추구하고 있는 다양한 욕구를 공교육을 통해서 만족시키도록 함과 동시에 독립형 사학에 대한 정부지원을 최소화하고 민간부담에

의하여 운영하도록 함으로써 사교육비를 공교육비로 흡수하여야 할 것이다. 동시에 재정자립의 능력이 없는 사립학교는 政府依存型 私立學校로 명명하여 현재와 같이 정부의 통제하에 두되 이들 학교에 대한 정부지원을 확대하여 공립과 정부의존형 사립간 教育費 隔差를 解消하고 궁극적으로는 공립과 정부의존형 사립학교 학교비의 대부분을 정부에서 부담하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 私負擔 教育費의 문제는 단순히 사부담 교육비가 많고 상대적으로 공부담 교육비가 적다는 사실에서 오는 것이 아니라 사부담 교육비가 어떻게 조성되고 사용되는지 여부인 構造的인 問題에서 기인하는 것이라는 점이다. 공은배·백성준(1994)은 우리나라의 교육투자 수익률 분석을 통해 개인적 수익률과 사회적 수익률간의 격차가 거의 없다는 사실은 교육투자비 중 공부담 교육비가 상대적으로 적기 때문에 나타나는 현상으로서 앞으로 公負擔 教育投資 增大方案이 강구되어야 한다는 점을 시사한다고 주장하였다¹⁾. 그러나 이 주장은 논리적인 문제점이 있다. 역시 공은배·백성준(1994)의 분석에 따르면 우리나라 教育投資 收益率을 機會費用과 比較하여 보았을 때 개인적으로는 교육투자의 동기가 있는 반면 교육투자의 사회적 수익률은 기회비용인 平均利子率보다 낮다²⁾. 그런데 공부담 교육비의 증대는 사회적 수익률을 하락시킬 것이며, 사부담 교육비의 축소가 동시에 진행된다면 이는 개인적 교육투자 수익률의 증대를 초래할 것이다. 이 경우 개인적으로는 교육투자가 수익성이 있으나 사회적으로는 수익성이 없다는 문제는 더욱 악화될 것이다. 그러므로 이 문제를 해결하기 위해서는 오히려 公負擔 教育費를 私負擔으로 轉換하여 개인적 수익률을 낮추고 동시에 공부담 교육투자의 효율성을 제고하여 총 교육비 부담을 완화함으로써 사회적 수익률을 높이는 방안이 마련되어야 할

1) 공은배·백성준(1994), p. 189 참조.

2) 본 연구 제6장 제2절 참조.

것이다. 이러한 관점에서 본 연구에서 제시한 공교육의 다양성 확보를 통해 공교육이 사교육을 흡수해야 한다는 기본적인 방향은 市場原理의 導入을 통해 教育投資의 效率性を 提高하고 공교육에 대한 사부담을 증대시킬 수 있는 방안이 될 것이다.

우리나라의 공교육비 부담이 적은 또 다른 이유로 中央集權의인 財源調達構造를 들 수 있다. 지방분권적인 교육비 조달체계하에서는 자신이 지불한 교육비가 자신 또는 자신의 자녀를 교육시키는 데 이용되는 반면 중앙집권적인 교육비 조달체계하에서는 자신이 지불한 교육비가 다른 지역의 학생을 교육시키는 데 이용될 수도 있으므로 주민들은 전반적으로 교육비 부담을 최소화하고자 노력하게 된다. 물론 우리나라의 중앙집권적인 교육재원 조달체계가 地域間 衡平性 提高라는 관점에서 중요한 공헌을 하여온 것은 부인할 수 없다. 그러나 지나치게 형평성을 강조하다보면 효율성의 관점에서 문제가 발생하게 마련이다. 그러므로 양자간에 적절한 조화를 이룩할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

이상을 요약하면 우리나라 教育財源 擴充의 基本方向을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 교육에 있어서 政府의 役割을 提高하기 위해서는 租稅負擔率이 上向調整되고 이에 따른 전반적인 정부기능의 강화가 전제되어야 한다. 둘째, 사교육에 대한 수요를 공교육으로 유도하여 公教育과 私教育間의 重複投資를 最小化하고 교육투자의 효율성을 제고하여야 하며 동시에 지나친 사부담으로 인한 所得의 逆配分 效果를 最小化하여야 할 것이다. 셋째, 교육재원 조달에 있어서 地方自治團體의 役割을 提高하는 방안을 마련해야 한다. 이중 첫번째로 제시된 조세부담을 제고문제는 교육뿐만 아니라 전반적인 우리나라 정부의 역할과 함께 고려하여야 하는 문제이므로 본 연구에서는 이를 제외한 두번째 문제와 세번째 문제에 중점을 두어 구체적인 방안을 모색해 보고자 한다.

第 2 節 公教育의 多樣性 確保를 통한 私教育의 吸收

우리나라 교육의 가장 시급한 당면과제이면서도 현실적으로 해결하기 어려운 문제로 과도한 사교육을 공교육으로 흡수하는 문제를 들 수 있을 것이다. 우리나라의 지나친 私教育 依存度는 물론 여러 가지 요인에 의해 나타난 것이라고 할 수 있지만 그 중 가장 중요한 요인으로 公教育의 劃一的 供給을 들 수 있다. 그러므로 사교육을 공교육으로 흡수하기 위해서는 먼저 公教育의 多樣性을 提高해야 할 것이다. 재정자립이 가능한 사립학교의 경우 학생선발권을 부여하고 납입금 역시 자율화하며, 교육내용에 대해서도 어느 정도의 自律權을 保障하여야 할 것이다.

이와 같은 獨立型 私立學校의 育成이 어느 만큼의 사교육비를 공교육비로 흡수할 수 있을지는 의문이다. <表 7-1>에서는 본 연구에서 이용한 한국교육개발원과 대우경제연구소에서 조사한 사교육비 중 과외교육비의 규모를 보여주고 있다. 한국교육개발원에서 추정된 課外教育費는 1994년 6조 5,320억원이며, 대우경제연구소에서 조사한 課外教育費는 이보다 2조원 정도가 작은 4조 6,960억원이다. 이 중 20% 정도가 재능교육에 소요된 비용이라고 가정하면 學科科目을 보충하기 위해 소요된 학원비 및 개인 또는 그룹과외비는 각각 5조 2,260억원과 3조 7,570억원이다³⁾. 만약 이와 같은 과외비의 절반 정도만 공교육비로 흡수할 수 있다면 그 규모는 대체로 1조 8,780~2조 6,130억원 정도에 이르며 이는 1994년 공부담 교육비의 15~20% 수준에 해당하는 규모이다.

3) 한국교육개발원의 조사에 따르면 중학생 과외비의 19.9%와 인문계 고등학생 과외비의 17.4%가 재능교육에 지출되었다. 공은배·백성준(1994) 참조.

〈表 7-1〉 課外教育費 推定

(單位: 10억원)

	과외비 총계(A)	재능교육비 ¹⁾ (B)	A - B
한국교육개발원(1994)	6,532	1,306	5,226
대우패널(1994)	4,696	939	3,757

註: 1) 과외비 총계의 20%.

資料: 공은배·백성준(1994), 대우경제연구소(1995).

대우패널조사에 의하면 1994년에 초등학교부터 고등학교까지의 취학자녀가 있는 가구 중 課外를 시키고 있는 가구의 비중은 42.4%이다. 각 가구의 자녀 중 몇 퍼센트 정도의 자녀에게 과외교육을 시키고 있는지는 정확히 알 수 없으나 대체로 80% 정도의 자녀에게 과외를 시키고 있으며, 과외를 시키고 있는 가구와 과외를 시키지 않는 가구의 가구당 취학자녀수가 같다고 가정하면 초등학교부터 고등학교에 이르는 전체 학생의 34% 정도가 課外教育을 받고 있다고 할 수 있다. 이 통계자료를 근거로 추산한다면 초·중등학생의 15~20% 정도만 앞에서 제시한 독립형 사학에서 흡수하여 이들의 과외비를 공교육비로 흡수하더라도 상당한 정도의 私教育費를 公教育費로 전환할 수 있음을 알 수 있다. 선진국에서는 초·중등교육의 대부분을 정부에서 책임지고 있다는 사실과 비교해 볼 때 이와 같이 높은 독립형 사학의 비중은 바람직하지 않다는 주장도 있을 수 있다. 그러나 반드시 선진국형의 교육체제가 바람직하다고는 할 수 없으며, 현재 우리나라의 교육에 대한 私的 投資欲求가 매우 높다는 점을 고려해 볼 때 이를 잘 활용하여 效率性을 極大化하는 方案을 摸索할 필요가 있다고 판단된다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 현재 우리나라의 私學依存度가 학생의 기준으로 볼 때 중학교 25.4%, 일반 고등학교 56.1%로 매우 높다는 점이다. 중·고등학교의 課外熱風이 초등학교 등 하급

학교로 이전되는 것을 막기 위해 獨立型 私學은 꼭 필요한 最少限의 水準으로 限定되어야 하며 대부분의 학생에게는 현재와 같은 교육체제가 적용되도록 하여야 한다. 이 최소한의 독립형 사학에서 제외되는 사립학교에 대해서는 현재와 같은 ‘政府依存型’ 체제를 유지하여야 하며 아래 <表 7-2>에서 나타난 것과 같은 公·私立間 教育費 隔差를 해소하기 위해 오히려 政府의 支援을 擴大하여야 할 것이다. 이와 아울러 교육비의 공부담을 통한 所得再分配를 도모하기 위하여 공립과 정부의존형 중등사립교육기관의 수업료, 육성회비 등 使用者 負擔金을 租稅로 吸收하여 정부회계를 통해서 학교에 지원하도록 하여야 할 것이다. 또한 제한된 독립형 사학에 대한 입시열기로 인한 또 다른 과외교육의 증가를 방지하기 위해서는 政府 支援의 增大를 통해서 공립과 정부의존형 사립교육의 質的 水準을 提高하고 공립과 정부의존형 사립학교의 교육에도 多樣性을 附與하여야 하며 독립형 사학의 비중이 지나치게 증가하는 것을 방지하여야 할 것이다.

<表 7-2> 學校級別 學生 1人當 公教育費(1994)

(單位: 천원)

	국·공립	사 립	전 체
초 등 학 교	1,198.0	1,064.1	1,195.5
중 학 교	1,237.8	1,010.5	1,186.2
고 등 학 교	2,060.2	1,257.1	1,571.6
전 문 대 학	1,721.4	1,919.7	1,911.7
교 육 대 학	3,690.2	—	3,690.2
대 학 (교)	3,508.1	3,702.8	3,653.8

資料: 한국교육개발원(1994b).

한편 國立大學 등에 대해서는 受益者負擔 및 衡平性의 原則에 입각하여 수업료 등 납입금을 대폭 현실화해야 한다. 비록 1994년에

역전되기는 하였으나 1993년까지는 국·공립대학의 學生 1人當 公教育費가 사립대학에 비해 높았음에도 불구하고 납입금은 거의 절반 정도밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 1981년부터 사립대학과의 등록금 격차를 축소한다는 방침하에 국립대학의 등록금을 대폭 인상하여 왔으나 아직도 국립대학의 등록금 수준은 사립대학에 비해 상당히 낮은 상태이다(〈表 7-3〉 참조).

이와 같은 국립대학의 低納入金政策은 국립대학생에 한하여 일률적으로 國庫補助金을 差等支給하는 것과 마찬가지로 효과를 초래하고 있어 형평의 차원에서 문제가 있다⁴⁾. 첫째, 대학교육의 低納入金政策은 저소득층의 대학진학을 장려하는 데에는 별다른 효과가 없을 것으로 판단되나, 대학교육의 기회를 갖지 못한 低所得層에게 不利한 所得再分配 效果를 초래한다. 다시 말해서 대학교육에서 제외된 저소득층을 포함한 일반 납세자가 상대적으로 生涯 期待所得이 높은 계층을 보조하는 결과를 가져온다. 둘째, 국립대학의 低納入金政策은 國·私立大學間의 登錄金 隔差를 유발하여 逆進的인 所得再分配 效果를 초래한다. 국립대학에 진학하는 학생의 소득계층과 사립대학에 진학하는 학생의 소득계층간에 통계적으로 有意한 차이가 발견되지 않는 현실에서 學生 1人當 公教育費가 비슷한데 부담은 두 배 정도의 차이가 나는 것은 형평성에 커다란 문제가 생긴다. 따라서 私立大學에 대해서는 入學定員 規制의 漸進的인 撤廢와 함께 登錄金을 自律的으로 策定하게 하여 시장메커니즘을 활용하고 國立大學에 있어서도 受益者負擔原則과 衡平性의 차원에서 登錄金을 現實化하는 것이 바람직할 것이다. 이와 동시에 교육비 부담이 어려운 저소득층에 대해서는 학자금 융자, 생활보조비 지급 등 選別的인 學費支援政策이 병행되어야 할 것이다.

4) 국립대학에 대한 정부보조금의 차등적인 지원의 문제점에 대한 논의는 Okachi(1985), Bishop(1977) 참조.

〈表 7-3〉 1995年 大學(校) 納入金 現況(1人當 年額)¹⁾

(單位：千圓)

		국·공립			사립		
		입학금	수업료	기성회비	입학금	수업료	기성회비
전문대학	최 고	250	1,058	1,157	400	2,256	957
	최 저	74	238	903	200	1,526	584
교육대학	최 고	112	422	1,096	-	-	-
	최 저			990	-	-	-
대학(교)	인문·사회계						
	최 고	112	491	1,358	400	2,407	1,200
	최 저			977	250	1,300	600
	이학계						
	최 고	112	503	1,562	400	3,150	1,752
	최 저			1,173	250	1,168	725
	공학계						
	최 고	112	537	1,709	400	3,150	1,752
	최 저			1,255	250	1,168	600
	체육계						
	최 고	112	503	1,562	400	3,150	1,752
	최 저			1,173	250	1,168	725
	예능계						
	최 고	112	537	1,709	400	3,150	1,752
	최 저			1,255	250	1,168	600
	의·치학계						
	최 고	112	641	2,187	400	4,210	2,668
	최 저			1,308	250	1,606	600
약학계							
최 고	112	537	1,788	400	3,550	1,655	
최 저			1,397	250	2,090	600	

註：1) 징수종목별 최고·최저치임. 1학년 기준.

資料：교육부(1995).

第3節 中央政府 教育財政의 單純化

中央政府에서 조달하고 있는 教育費는 1994년 현재 총 11조원으로 GNP의 3.6%를 차지하였다. OECD 회원국의 경우 공교육비의 對GDP 比重은 5.8%이며 이 중 절반 정도를 中央(또는 聯邦)政府가 부담하고 있다는 사실에 비추어 볼 때 우리나라 중앙정부의 教育費 負擔은 경제력에 비해 높은 편이라고 할 수 있다. 또한 중앙정부는 교육 이외에도 經濟開發 등 다른 중요한 기능을 수행하고 있으며, 이러한 기능들에 대한 평균적인 지출에 비추어 볼 때 우리나라 중앙정부는 교육에 비교적 많은 투자를 하고 있는 편이다. 이러한 관점에서 볼 때 앞으로 公負擔 教育費의 추가적인 재원 마련은 중앙정부보다는 地方政府 次元에서 이루어져야 할 것이다. 그러므로 본절에서는 중앙정부의 교육재정 규모를 현행대로 유지하면서 構造改善을 통해 효율성을 제고함으로써 실질적인 교육투자규모를 증대시킬 수 있는 방안을 모색한다.

中央政府의 教育財源은 크게 두 부분으로 구성된다. 一般會計 財源과 教育稅가 그것이다. 교육세는 국세에 부가하여 징수하는 國稅 附加分 教育稅와 지방세에 부가되는 地方稅附加分 教育稅로 구분할 수 있는데 國稅附加分 教育稅는 特別消費稅와 酒稅에 그리고 地方稅附加分 教育稅는 均等割 住民稅, 財産稅 등 6가지 地方稅 稅目에 부가하여 징수하고 있으며 교육세 수입은 地方教育讓與金管理 特別會計를 통하여 전액 지방교육비 특별회계로 이전된다. 그런데 이와 같이 교육세를 여러 세목에 걸쳐 국세와 지방세에 부가하여 징수하는 경우 조세체계를 복잡하게 하고 납세와 징세행정을 번거롭게 하여 많은 社會的인 費用(納稅費用+徵稅費用)을 발생시키는 문제점이 있다.

교육세와 관련하여 제기되는 또 하나의 중요한 문제점은 目的稅

의 形式에 관한 것이다. 일반적으로 특정 공공서비스의 비용을 조달하는 방편으로 특정 조세를 특정 지출에 연계시켜 可變費用(variable costs)을 수혜계층에 직접 부담시킴으로써 효율성과 형평성을 동시에 달성할 수 있는 경우 目的稅(earmarking tax)의 활용이 정당화된다. 예를 들면 현행 交通稅의 경우 도로의 사용 정도에 따라 휘발유나 경유를 사용하게 되므로 이를 직접적으로 세금과 연계시켜 「도로 및 교통시설 특별회계」에 전액 轉入시키고 있는데 이는 효율성의 측면이나 형평성의 측면에서 모두 경제적인 이유가 있다. 또한 목적세는 담세자들에게 지출의 용도를 분명히 밝힘으로써 추가적인 부담의 명분을 제공할 뿐만 아니라 納稅者의 租稅抵抗을 最少化할 수 있는 政治經濟學的인 장점을 갖고 있다.

반면에 일반적으로 목적세는 豫算過程上의 硬直性을 招來하여 일반재정에 있어서 합리적인 우선순위에 따라 적정하게 배분하는 것을 저해하게 된다. 다시 말해서 非效率的인 資源配分이 일어날 수밖에 없다는 것이다. 예를 들면 초등교육비를 公的으로 지원하는데 있어 어느 특정 세목의 일정률로 정해 놓을 경우 적정한 규모는 그 이상일 수도 또는 그 이하일 수도 있으며, 나아가서 그 특정 세목은 다른 목적의 지출에 더 적합할 수도 있는 것이다. 즉, 目的稅는 使用하는 방식에 따라 예산상의 경직성을 초래하여 자의적인 자원배분이 되기도 하고 경우에 따라서는 應益課稅原則을 구현하는 유용한 수단이 되기도 하는 것이다.

이와 같은 경제적인 논리에 비추어 볼 때 모든 국민이 수혜자가 되는 義務教育費를 일반 재정메커니즘이 아닌 目的稅의 형태로 일부를 충당하는 것은 바람직하지 않다. 더욱이 특정 세목이 아니라 거의 동원 가능한 모든 稅目에 걸쳐 교육세를 부가·징수하고 있는 현행 교육세의 부가형식은 教育目的稅的인 특성을 감안하여 설계된 것이 아니고 다만 ‘역사적으로 부가가치세 도입 당시 과세에서 제외되었기 때문에’, ‘간접세의 형태를 취하면 조세저항의 강도가 낮

기 때문에’ 또는 ‘종전에 과세되고 있던 방위세의 과세대상이었기 때문에’와 같이 經濟原則과는 크게 관계가 없는 점들을 고려하여 설계된 것이다.

教育稅 收入을 地方教育費 特別會計로 移轉하는 메커니즘에서 또한 가지 문제점을 발견할 수 있다. 현재 교육세 수입은 地方教育讓與金管理 特別會計를 통해서 지방교육비 특별회계로 이전되고 있다. 이렇게 이전되는 지방교육양여금은 중앙정부에서 지방교육자치단체에 지원하는 包括補助金の 형태를 띠고 있으며, 지출용도는 教育環境 改善 및 敎員의 厚生에 한정되어 있다. 그러나 讓與金の 배분은 이와 같이 포괄적으로 규정된 용도의 지출수요에 근거하는 것이 아니라 단순히 人口比例에 따라 이루어지고 있으며, 지출의 용도도 매우 포괄적이어서 실제 지출에 있어 교육교부금과 거의 차이를 발견할 수 없다. 또한 教育交付金이 基準財政 需要額에서 基準財政 收入額을 뺀 차액을 기준으로 하여 배분되고 있는데, 기준재정 수입액에 양여금을 포함시키고 있으므로 궁극적으로 양여금을 많이 배분받는 지방은 교부금을 적게 배분받고 양여금을 적게 배분받는 지방은 교부금을 많이 배분받아 지방교육자치단체로서는 어느 쪽을 많이 배분받고 다른 쪽을 적게 배분받더라도 별 차이가 없다. 그러므로 지방교육교부금과 지방교육양여금은 성격이 매우 유사한 代替財源이라고 할 수 있으며, 양자간의 가장 큰 차이는 交付金은 內國稅 收入을, 讓與金은 教育稅 收入을 재원으로 하고 있다는 점이다.

이러한 지방교육양여금의 성격과 앞에서 제기한 양여금의 재원인 教育稅를 여러 세목에 부가되는 目的稅로 징수하는 데 있어서의 문제점을 종합하여 볼 때, 국세에 附加되는 교육세를 本稅에 통합하여 內國稅로 轉換함과 동시에 地方教育讓與金制度를 廢止하고 本稅에 통합된 국세부가분 교육세의 규모만큼 地方教育交付金을 增加시키는 것이 바람직하다. 또한 지방세에 부과되는 교육세는 국세에서

지방세로 이전하여 지방정부로 하여금 지방교육재정에 활용하도록 하는 것이 바람직하다. 이에 대해서는 다음 절에서 보다 자세하게 논의한다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 부가세 형식의 목적세인 교육세를 폐지하고 본세에 통합할 경우 부가세 형식이 아닌 金融·保險業者의 收益金額에 대한 教育稅는 어떻게 처리하여야 하는가 하는 점이다. 금융·보험서비스에 대한 과세와 관련하여 金裕燦(1995)은 과세의 公平性 및 中立性이라는 관점에서 금융업과 보험업에 대하여 부가가치세를 부과하는 것이 합리적이나 현실적으로 개념정립 및 세무행정상에 어려움이 있으며, 教育稅가 부가되고 있으므로 附加價值稅가 과세될 경우 重複課稅의 문제가 발생한다는 점을 지적하였다. 만약 금융·보험수익에 대한 교육세를 폐지하고 부가가치세를 과세한다면 중복과세의 문제는 해결되나 개념정립 및 세무행정상의 어려움은 계속 남아있게 된다. 이러한 어려움으로 인해 부가가치세제도를 시행하고 있는 대부분의 국가에서는 금융서비스와 보험서비스를 附加價值稅 免稅對象에 포함시키고 있다.

金裕燦(1995)은 금융·보험서비스에 부가가치세를 과세하는 데 있어서의 현실적인 어려움을 피하는 방법으로 은행의 이자수입, 은행의 기타 수수료 수입, 그리고 보험수입에 대해 과세하는 방법과 은행의 이자수입 및 수수료 수입에 대해서만 과세하는 방법, 그리고 수수료 수입에 대해서만 과세하는 방법 등을 대안으로 제시하고 그 중 은행의 수수료 수입에 대해서만 과세하고 은행의 이자수입과 보험용역에 대해서는 과세하지 않는 것이 세무행정의 간편성과 저축형성을 저해하지 않아야 한다는 관점에서 바람직하다고 주장하였다. 그러나 教育稅를 廢止하고 이를 附加價值稅 體系內로 吸收하려면 세무행정의 간편성과 저축형성에 미치는 효과 이외에도 稅收效果를 考慮해야 할 것이다. 금융·보험수익에 대한 교육세 수입이 1994년에 2,290억원 규모이었던 것에 비해 金裕燦(1995)이 추

정한 세수효과는 1992년 기준으로 수수료에만 과세할 경우 925억원, 은행의 이자수입에 대한 과세가 5,250억원, 보험용역에 대한 과세가 6,000억원 정도 된다.

금융·보험수익에 대한 교육세를 부가가치세 체계내로 흡수하는 방법 이외에도 금융·보험수익에 한해서만 현행대로 교육세를 부과하는 방법과 금융·보험수익에 대해서는 아예 과세하지 않는 방법도 생각해 볼 수 있다. 전자는 현행 제도를 크게 변경시키지 않아도 된다는 장점이 있는 반면 教育財源을 보통세가 아닌 目的稅 形態로 調達하는 데 따른 문제점이 있으며, 후자는 세수입의 측면에서 문제가 있을 뿐만 아니라 課稅의 公平性 및 中立性이라는 관점에서 문제점이 있다. 그러므로 장기적인 관점에서 금융·보험수익에 대한 교육세는 附加價值稅 體系內로 흡수하는 것이 바람직하며, 구체적인 시행방법은 세무행정의 간편성, 저축에 미치는 효과, 세수효과 등을 고려하여 결정하여야 할 것이다.

第 4 節 地方教育財政의 擴充

앞에서 언급한 바와 같이 향후 教育財源의 擴充은 地方政府를 中心으로 進行되어야 한다. 현재 공교육비의 8.8%에 불과한 지방의 교육재정 기여도를 증가시켜 지방교육재정을 확충하기 위해서는 교육을 책임지고 있는 지방정부에게 교육에 활용할 것을 목적으로 과세할 수 있는 권한을 부여해야 하며, 이를 위해서는 教育行政體制의 改編이 先行되어야 한다. 그러므로 본절에서는 먼저 교육행정체제의 개편방안을 살펴보고 그 다음에 개편된 교육행정기구내에서 교육재정을 확충할 수 있는 방안에는 어떤 것들이 있는지 검토한다. 지방교육의 궁극적인 책임은 지방자치단체에 있으며, 中央政府는 地域間的 극심한 教育隔差를 緩和하고 모든 국민에게 最少限의

教育機會를 保障하기 위한 보조적인 역할을 한다는 개념하에서 지방교육의 재정을 확충하기 위한 획일적인 방안을 모색하기보다는 각 지방에서 지역특성에 맞는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 본절에서 제시하는 지방교육재정 확충방안은 각 지방이 선택할 수 있는 대안들을 열거한 것이라고 할 수 있다.

1. 教育行政構造 改編

가. 市·道教育委員會의 改編

우리나라 지방교육 행정구조의 특징으로 教育自治團體와 一般行自治團體가 二元化되어 있으며, 교육자치단체인 시·도교육위원회는 교육재원 조달을 위한 과세권한이 없고 지방세를 과세할 수 있는 일반행정자치단체는 법률로 정해진 法定轉入金을 제외하고는 지방교육재정에 대해 책임을 지지 않는다는 점을 들 수 있다. 이러한 교육행정구조는 다음과 같은 문제점들을 야기한다.

교육재원 조달에 대해 책임과 권한이 없는 市·道教育委員會의 財政은 방만하게 운영될 가능성이 크다. 어떤 공공단체이든지 재정을 효율적으로 운영하기 위해서는 재원조달에 소요되는 비용과 지출로 인해 발생하는 편익을 비교하여 限界財源調達費用과 限界便益이 일치하도록 재정을 운영하여야 할 것이다. 그런데 재원조달의 권한이 거의 없으며 중앙에 의해 획일적으로 배분된 재원을 사용하여 지방교육서비스를 공급하는 우리나라 시·도교육위원회의 경우 한계재원 조달비용이 거의 '0'에 가깝다고 할 수 있으며, 이는 支出의 機會費用이 '0'에 가깝다는 것을 의미한다. 따라서 우리나라의 시·도교육위원회는 효율적인 재정운용을 위해 노력할 동기가 없으며, 지방교육재정은 방만하게 운영될 가능성이 크다. 우리나라의 지방교육재정이 효율적으로 운영되고 있는지 여부를 직접적으로 판단하기는 매우 어렵다. 그러나 우리나라의 學生 1人當 公教育費 支出이 경제

력에 비해 적은 편이기는 하지만 우리나라보다 경제력이 낮은 국가들에 비해 크게 낮은 편은 아님에도 불구하고(〈表 5-12〉 참조) 교사 1인당 학생수 등을 통해서 살펴본 우리나라 教育의 質的 水準은 세계 최하위에 속한다는 사실에서 우리나라 교육재정이 효율적으로 운영되지 않고 있다는 것을 간접적으로 파악할 수 있다.

한편 지방교육재정에 대해 궁극적인 책임을 지지 않는 一般行政自治團體는 법률로 정해진 최소한의 수준을 능가하여 지방교육재정에 기여하고자 하는 동기를 갖고 있지 않다. 교육 이외에도 여러 가지 중요한 임무를 수행하여야 하며 교육에 대해서는 궁극적인 책임이 없는 地方自治團體長이 한정된 재원의 상당부분을 교육재정에 투자하고 그 대신 다른 기능에 대한 지출을 축소할 것을 기대하기는 어렵다. 이러한 교육행정체제하에서는 지방자치단체의 교육에 대한 기여도가 낮을 수밖에 없다.

이러한 문제점들을 해결하는 방안으로 제일 먼저 생각할 수 있는 것은 市·道教育委員會에 課稅權을 賦與하여 지방교육비의 상당부분을 자체적으로 조달하도록 하는 방안이다. 교육행정체제가 일반행정체제로부터 분리되어 있는 미국과 캐나다에서 이러한 방법을 사용하고 있다. 이 제도를 우리나라에 적용할 경우 시·도교육위원회는 과세권을 갖는 완전한 自治政府가 되므로 동일한 지역의 동일한 주민들에 대하여 두개의 독립된 기능을 수행하는 자치정부가 존재하게 되는 결과가 나타나게 될 것이다. 따라서 행정체제가 복잡해지게 되고 시·도교육위원회에도 세무업무를 담당하는 부서를 두어야 하는 등 行政의 浪費가 초래되고, 일반행정자치단체와 교육위원회간에 課稅權에 대한 摩擦이 發生할 소지가 있다. 또한 교육이 정부가 수행하는 여러 기능 중의 하나라고 할 때, 교육에 대한 지출이 다른 기능에 대한 지출에 비해 더 효율적인가를 비교·검토하여 教育投資規模가 결정되어야 함에도 불구하고 이원화된 행정체제하에서는 이것이 불가능하다. 그러므로 교육위원회에 과세권을 부여하

여 완전한 자치단체로 만드는 것보다는 교육위원회를 일반행정기구에 통합하든지 아니면 教育委員會는 현행대로 두고 그 중 재정기능만 따로 떼어내어 일반행정기구에 통합함으로써 교과과정 등 전문성이 필요한 분야는 교육위원회에 의존하되 지방교육재정에 대해서는 一般行政自治團體에 責任과 權限을 賦與하여 지방자치단체의 지방교육에 대한 기여도를 높일 수 있는 근거를 마련하는 것이 바람직하다.

地方教育財政을 一般行政機構에 統合시킬 경우 현재 중앙정부에서 지방교육비 특별회계에 지원하고 있는 지방교육교부금도 일반행정자치단체에 대한 지방교부세에 통합하여 배분함으로써 地方自治團體 財政運營의 效率性을 기하여야 할 것이다.

나. 國立大學體制的 改編

지방자치단체의 교육투자를 확대하는 방안으로 國立大學體制的 改編問題를 생각해 보아야 할 것이다. 시·도교육위원회는 초·중등교육만을 관장하고 있으므로 앞에서 살펴본 시·도교육위원회 개편은 초·중등교육에 대한 지방자치단체의 教育財政 寄與度를 提高하기 위해 필요한 것이라고 할 수 있다. 따라서 고등교육에 대한 地方政府的 參與를 增大하는 문제는 그 필요성에서부터 달리 검토해 보아야 한다.

우리나라에서는 현재 극소수를 제외하고는 거의 모든 대학이 국립 또는 사립으로 운영되고 있다. 1994년 현재 각 광역시·도에 1~4개의 국·공립대학(교)이 있으며 그 중 대부분은 국립이다. 전체적으로는 국·공립대학(교)이 26개, 사립대학(교)이 105개이다. 國立大學(校)에 대한 政府支援은 거의 전부 中央政府 次元에서 이루어지고 있으며 지방정부의 역할은 거의 없다. 이는 미국, 캐나다 등 先進國의 고등교육에 대한 정부지원에서 廣域自治團體를 中心으로 한 지방자치단체의 역할이 상당히 큰 것과 대조적인 사실이다. 미

국의 경우 고등교육에 대한 정부지원 중 64% 정도를 지방자치단체에서 부담하고 있으며, 캐나다에서는 이 비율이 70%에 이른다. 고등교육에 대한 지방자치단체의 역할이 매우 작은 일본의 경우에도 고등교육에 대한 총 정부지원 중 14%를 지방자치단체가 부담하고 있다.

世界化 社會에서 國家競爭力을 확보하기 위해서는 고급 기술인력의 양성이 필수적이라는 관점에서 볼 때 고등교육이 국가경제에 미치는 과급효과는 매우 크다고 할 수 있다. 반면 우리나라 고등교육의 學生 1人當 公負擔 教育費 水準은 국제적인 수준의 13%에 불과하여 초등교육(85%), 중등교육(64%)보다 크게 낮으며, 따라서 우리나라 정부의 고등교육에 대한 지원은 앞으로 크게 증대되어야 한다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 중앙정부의 획기적인 교육투자 증대는 기대하기 어렵고, 최소의 비용으로 최대의 재원을 확보한다는 재원조달의 효율성이라는 관점에서 보면 分權化된 財源調達 方式이 우월하므로 초·중등교육뿐만 아니라 高等教育에 대한 政府支援에 있어서도 地方政府의 役割이 크게 增大되어야 할 것이다. 그런데 현재의 국립대학(교)체제하에서는 지방정부가 고등교육에 기여할 아무런 동기를 갖고 있지 않으므로 이를 市·道立大學體制로 轉換시켜 지방자치단체가 고등교육에 투자할 동기를 갖도록 하는 방안을 심각하게 고려해 보아야 할 것이다.

우수한 지방대학이 가져오는 외부효과의 혜택은 일차적으로 그 대학이 소재하고 있는 지역의 주민들에게 돌아가게 되므로 지방대학에 대한 지역주민의 투자는 地域財源의 價値를 增大시켜 준다. 따라서 교육수혜자가 아닌 주민들도 지방대학에 대한 투자동기를 가질 수 있다. 그러므로 지방대학에 대한 투자는 지역발전을 위한 투자사업 중 매우 중요한 사업에 속한다고 할 수 있으며, 지방대학에 대한 투자비는 직접적인 교육수혜자 다음으로는 지역주민이 부담하여야 할 것이다. 단, 주민의 이동가능성, 외부효과의 과급범위

등을 고려할 때 고등교육에 대한 정부지원은 비교적 넓은 범위를 포괄하는 정부에서 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 대부분의 선진국에서는 初·中等教育에 대해서는 基礎自治團體가 중요한 역할을 하고 高等教育에 대해서는 廣域自治團體와 中央政府가 더 중요한 역할을 하고 있다. 우리나라의 廣域市와 道가 고등교육을 지원하기에 충분할 만큼 포괄범위가 큰지 여부에 대해서는 직접적으로 판단하기 어렵다. 그러나 현재 각 시·도에 국립대학이 최소한 1개 이상 존재하고 있다는 것은 각 시·도가 시립 또는 도립대학을 1개 이상 운영할 수 있을 정도로 포괄범위가 크다는 점을 간접적으로 시사하는 것이라고 판단된다. 그러므로 단기적으로 일거에 실시하기는 어려울지라도 장기적인 관점에서 재정적인 능력이 있는 지역부터 시작하여 國立大學을 市立 또는 道立大學으로 轉換하여 廣域지방자치단체에게 지방대학에 대한 投資動機를 부여하고 지방대학으로 하여금 지역발전을 선도할 수 있도록 하여야 할 것이다. 국립대학을 지방대학으로 전환한 이후 중앙정부의 지방대학에 대한 지원은 학교에 대한 직접적인 지원보다는 지방정부에 지원하여 지방정부로 하여금 지방대학에 투자하도록 하는 방법과 학생들에게 장학금, 생계보조금 등을 지원하거나 학자금대부를 통해 지원하는 방식을 주로 사용하는 것이 바람직하며, 總 支援規模는 현재보다 축소되지 않도록 하여야 할 것이다.

2. 地方稅의 擴充

정부 재정세입의 근간은 租稅收入이다. 그러므로 地方教育財政 擴充도 일차적으로는 租稅收入의 擴充을 통해서 이루어져야 할 것이다. 지방세를 통해서 지방교육재정을 확충하는 방안으로는 기존의 地方稅를 확대하여 지방재정을 확충하고 그 확충된 재원을 교육에 활용하는 방안과 ‘地方教育稅’를 신설하여 지방교육재정을 확충

하는 방안을 생각할 수 있다. 이와 관련하여 稅制發展審議會는 1990년에 현행 교육세를 폐지하고 지방교육세를 신설하는 방안을 제시한 바 있다. 그러나 우리는 앞에서 지방교육비 특별회계를 폐지하고 지방정부 일반회계에 통합할 것을 제안하였으며, 附加稅 형식으로 教育目的稅를 부과하는 것에 대한 문제점도 제시하였다. 이러한 관점에서 지방교육재정의 확충은 ‘지방교육세’를 신설하기보다는 기존의 地方稅를 擴充하여 지방재정 규모를 증대시키고 이를 통해서 教育財政을 擴充하는 것이 바람직하다. 그러므로 다음에서 제시하는 방안들은 ‘지방교육세’가 아닌 지방세 확충방안이라고 할 수 있다.

그러나 현재 우리나라에서는 租稅法律主義에 의해 지방정부의 과세권한이 극히 제한되어 있다. 궁극적으로 완벽한 지방자치제의 실현을 위해서는 지방정부에도 상당한 정도의 과세권이 주어져야 하겠지만, 여기에 도달하기까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 그러므로 地方政府가 자유로운 課稅權限을 確保할 수 있을 때까지 限時的으로 ‘地方教育稅’를 신설하여 다음에 제시하는 특정 세목들을 법률로 정하고 이들 세목에 대해서는 지방정부가 교육목적에 대해 정해진 한도내에서 과세할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

가. 地方稅 附加分 教育稅를 地方稅로 轉換

앞서 우리는 특별소비세 등 국세에 부가되는 교육세를 본세에 흡수하여 중앙정부의 일반재원으로 활용하고 그 대신 이에 해당되는 규모만큼 地方教育交付金을 增額할 것을 주장하였다. 이와 같은 논지에서 본다면 현재 지방세에 부가되고 있는 地方稅 附加分 教育稅도 本稅에 吸收시켜 지방정부의 일반재원으로 활용하고 이에 해당되는 규모만큼 지방정부의 교육재정에 대한 기여를 증가시키는 것이 합리적일 것이다. 지방세 부가분 교육세는 1990년 방위세가 폐

지되면서 방위세가 부가되던 지방세 세목과 세원을 그대로 흡수한 것으로 현재 均等割 住民稅의 경우 인구 50만 이상의 도시에서는 세액의 25%, 그 이외의 지역에서는 세액의 10%에 해당되는 교육세가 부가되고 있으며, 재산세, 종합토지세, 등록세, 마권세의 경우에는 세액의 20%, 자동차세의 경우에는 세액의 30%에 해당하는 教育稅가 附加되고 있다.

나. 財產課稅의 強化

초·중등교육을 담당하고 있는 지방교육재정의 확충은 일차적으로 財產課稅의 強化를 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 왜냐하면 초·중등교육에 대한 질적 투자가 주민의 복지증진에 직접적인 영향을 줌으로써 지역의 재산가치 변화를 초래하기 때문이다. 그러므로 재산과세를 통해서 지방교육비를 조달하는 것은 受益者負擔原則에 따른 것이라고 할 수 있으며, 더 많은 재산을 보유한 사람이 더 많은 비용을 부담한다는 관점에서 應能負擔의 原則도 적용된다. 독립된 교육행정기구로서 지방교육비의 일부를 자체적인 과세를 통해서 조달하는 미국의 學校區와 캐나다의 교육위원회의 경우에도 주된 조세수입원은 財產稅이다. 미국 學校區의 조세수입 중 98% 정도가 재산세 수입이며, 캐나다의 교육위원회는 州政府에서 정한 한도 이상의 지출을 위해서 非居住用 財產에 대해 재산세를 부과할 수 있도록 되어 있다.

우리나라의 경우 國稅는 주로 所得·消費課稅를 중심으로 구성되어 있고 地方稅는 財產稅를 중심으로 구성되어 있는데 지방교육비는 대부분 중앙정부에서 부담하므로 앞으로 재산과세를 중심으로 지방세를 확충함으로써 지방교육재정을 확충할 필요가 있다. 재산과세를 중심으로 지방교육재정을 확충할 때에는 주로 土地와 建物를 대상으로 하여야 한다.

〈表 7-4〉와 〈表 7-5〉는 綜合土地稅와 財產稅의 平均稅率을 리

上할 경우 追加되는 地方教育財政 擴充規模를 추정한 것이다. 1994년 공시지가 대비 과표현실화율이 26.9%이고 공시지가가 평균적으로 시가의 60~75% 수준에 머물러 있으므로 토지과표의 시가대비 과표현실화율은 16~20%에 불과하다. 또한 건축물의 경우 1994년 과세표준은 건물신축 소요경비의 23% 수준이다. 부과기준으로 보면 1993년의 경우 토지의 과표대비 평균세율은 6.43%이고 건물의 과표대비 평균세율은 0.4%이다. 그러나 토지 및 건물의 시가 대비 과표현실화율을 감안하면 건물에 대한 유효세율은 0.08%, 토지에 대한 유효세율은 0.065%에 불과한 실정이다. 1995년의 경우 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세의 합계액이 약 1조 7,000억원에 달하므로 앞으로 2~3년에 걸쳐서 課標現實化率을 제고하여 財産稅 및 綜合土地稅 負擔을 현재보다 2배로 增大 시킨다면 1조 5,000억원을 능가하는 규모의 追加財源調達이 可能하며 이는 신경제5개년계획의 성실한 집행과도 맥을 같이 하는 것이다. 그러나 과표현실화의 전망이 불투명하므로 <表 7-4>와 <表 7-5>에서는 과표현실화율에 변화가 없다는 가정하에서 教育稅를 포함한 종합토지세 평균세율을 현재의 0.516%에서 0.559%, 0.645%, 0.860%로 인상시키고 역시 교육세를 포함한 재산세 평균세율을 현재의 0.48%에서 0.52%, 0.6%, 0.8%로 인상시키는 경우에 추가되는 財政規模를 추정하였다⁵⁾.

財産稅와 綜合土地稅 平均稅率이 현재의 0.48%, 0.516%에서 각각 25%씩 인상되어 0.6%, 0.645%가 되는 경우 追加되는 教育財源 規模는 재산세 1,800억원, 종합토지세 3,600억원으로 합하여 5,400억원이 된다. 평균세율을 각각 66.6%씩 인상하면 종합토지세 평균세율은 0.86%, 재산세 평균세율은 0.8%가 되며, 이때 추가되는 교육재원 규모는 총 1조 4,400억원이 된다.

5) 이는 현행과 같은 부가세 방식의 교육세를 20%에서 30%, 50%, 100%로 인상하는 것과 같은 것이다.

〈表 7-4〉 綜合土地稅 稅率 引上에 따른 教育財源 確保 規模

(單位：%，10억원)

	종합토지세율 (평균)	현행 교육재원 ²⁾ (A)	추가되는 교육재원 ³⁾ (B)	A+B
현행	0.516 ¹⁾	240	-	240
제 1 안	0.559	240	120	360
제 2 안	0.645	240	360	600
제 3 안	0.860	240	960	1,200

註：1) 종합토지세율+교육세율.

2) 현재의 종합토지세에 부가되는 교육세 규모.

3) 종합토지세 세율인상에 따른 재원을 모두 교육재원으로 활용하는 경우.

〈表 7-5〉 財産稅 稅率 引上에 따른 教育財源 確保 規模

(單位：%，10억원)

	재산세율 (평균)	현행 교육재원 ²⁾ (A)	추가되는 교육재원 ³⁾ (B)	A+B
현행	0.48 ¹⁾	120	-	120
제 1 안	0.52	120	60	180
제 2 안	0.60	120	180	300
제 3 안	0.80	120	480	600

註：1) 재산세율+교육세율.

2) 현재의 재산세에 부가되는 교육세 규모.

3) 재산세 세율 인상에 따른 재원을 모두 교육재원으로 활용하는 경우.

다. 住民稅 擴充

교육비를 정부에서 부담하는 공부담 교육비가 수익자부담에 따른 수업료 납부와 구별되는 가장 중요한 이유 중 하나는 教育費 負擔의 所得階層間 衡平性 側面에 있다. 즉, 수업료 징수는 소득계층에 상관없이 일률적으로 이루어짐으로써 상대적으로 저소득층의 부담을 가중시키는 반면 공부담 교육비의 재원이 되는 租稅收入은 累進構造를 갖고 있으므로 능력에 따라 부담의 차이를 둘 수 있다. 이러한 점에서 교육재원의 확충에 있어서는 세부담의 누진성이 강조되

어야 하는 바, 이를 위해서는 주된 부과대상이 財産 다음으로는 所得이 되어야 할 것이다.

현행 地方稅로서 所得課稅를 통한 教育財源 擴大方案으로는 첫째, 住民稅 均等割을 인상하거나 둘째, 所得割의 세율을 인상하여 소득에 대해서 교육에 대한 추가적인 부담을 지우는 방안을 생각해 볼 수 있다. 住民稅 均等割은 개인과 법인(소득세법에 의한 총 수입금액이 3,600만원 이상인 개인사업자 포함) 1,370만여명을 과세 인원으로 하여 부과되고 있으나 실제 세수는 1995년 부과실적기준 740억원으로 주민세 총액의 5.1%에 불과하다. 國民皆稅의 원칙에 입각한 人頭稅의인 성격을 가진 균등할 주민세는 1973년 도입 당시에는 주민참여라는 차원에서 의의가 있었으나 이제는 폐지가 논의되고 있을 만큼 실익이 없는 것으로 판단된다. 따라서 지방교육재정의 확충도 주민세 균등할의 인상보다는 所得割 稅率의 상승에 중점을 두는 것이 바람직하다.

〈表 7-6〉 住民稅 改編에 따른 地方教育財源 擴充效果

(單位：%, 10억원)

	주민세 소득할 세율	교육재원(A) (주민세 균등할)	교육재원(B) (주민세 소득할)	A+B
현행	10	15	-	15
제 1 안	11	15	204	219
제 2 안	15	15	1,022	1,037
제 3 안	20	15	2,045	2,060

〈表 7-6〉에서는 住民稅 所得割을 각각 10%, 50%, 100% 인상하여 추가로 징수된 주민세액을 지방교육재원으로 활용할 경우 추가되는 지방교육재원 규모를 추정한 것이다. 1995년까지 소득할 주민세는 소득세, 법인세, 농지세에 7.5%씩 부가되었으나 1995년 세법개정시 세율이 인상되어 10%가 되었다. 주민세 소득할 세율을

10% 인상하여 11%로 만들고 추가되는 세수입을 교육재원으로 활용한다면 2,040억원의 교육재원이 추가로 확보되며, 소득할 주민세율이 15%, 20%로 인상되는 경우에는 각각 1조 220억원, 2조 450억원의 教育財源이 確保될 수 있다.

라. 담배消費稅 擴充

최근 담배消費稅와 交通稅가 경제원리와는 관계없이 教育稅의 賦課對象으로 추가되었다. 그러나 이는 앞에서 제기한 教育目的稅의 문제점을 그대로 지니고 있는 것으로서 바람직한 대안이 아니다. 물론 현행 교육세 부과대상에 이미 특별소비세와 같이 교육과는 전혀 관계가 없는 세원이 포함되어 있으나 새로이 담배소비세와 교통세를 여기에 끌어들이려는 발상은 문제를 더욱 왜곡시킬 뿐이다.

그러나 우리는 앞에서 목적세인 교육세의 문제점을 제기하면서 教育稅를 廢止하여 本稅에 統合시키고 政府의 一般財源으로 教育財政을 支援해야 함을 주장하였다. 이러한 관점에서 담배소비세의 경우 세율 인상을 통해서 지방재정을 확충하고 간접적으로 지방교육재정을 증대시키는 수단이 될 수 있다. 즉, 담배消費稅를 普通稅로 賦課하여 지방재정을 확충하거나 다른 목적의 目的稅로 賦課하여 그 목적으로 이용되고 있는 지방정부 재원의 일부를 교육목적으로 활용할 수 있다면 담배소비세의 확충은 간접적으로 地方教育財政을 擴大하는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

담배소비세는 1982년 교육세의 도입 당시 이미 교육세 부과대상에 포함되어 있었다. 그후 담배販賣稅를 거쳐 담배消費稅로 전환되면서 普通稅로 되었음에도 불구하고 6대 도시의 경우 담배소비세 수입의 일부를 地方教育費 特別會計에 轉入하도록 되어 있어 목적세와 비슷한 역할을 하고 있다. 그러나 受益者와 稅負擔間에는 아무런 관계가 없으므로 담배소비세에 추가적으로 교육세를 부과하는 방안은 경제원리에도 맞지 않을 뿐만 아니라 실제적으로도 집행상

의 어려움이 심각하다. 또한 최근 금연추세의 증가 등으로 담배소비세수의 증가율이 정체되고 있다. 그러나 지방세 전체의 구조면에서 볼 때 소비과세인 담배소비세의 중요성은 매우 높다. 그러므로 현재 從量稅로 되어 있는 담배소비세에 從價稅의 성격을 가미하여 지방자치단체 세수입의 安定性과 伸長性을 확보하고 이를 통해 지방재정을 확충하는 것은 바람직한 정책방향이라고 판단된다. 만약 담배소비세에 목적세를 부가하려 한다면 교육목적세보다는 국민보건과 같이 原因誘發者 負擔 등 이론적 근거가 있어야 할 것이다. 담배消費稅收는 1993년 1조 7,445억원, 1994년에는 2조 451억원⁶⁾에 이르고 있다. 단순하게 1996년 담배소비세수를 2조원으로 추정할 경우 담배소비세를 10%, 20%, 또는 30% 인상하면 담배소비세수는 각각 2,000억원, 4,000억원, 또는 6,000억원 증가될 것으로 전망된다.

여기서 한 가지 유의하여야 할 점은 담배소비세가 6대 도시의 경우에는 市稅로 廣域自治團體의 稅目이지만 기타지역에서는 市·郡稅로 基礎自治團體의 稅目이라는 점이다. 현재 우리나라의 교육자치는 기초자치단체까지 확산되지 않고 광역자치단체 수준에 머물러 있으므로 기초자치단체도 교육재정에 기여할 수 있도록 하는 유인장치를 마련하지 않는다면 담배소비세 인상으로 인한 지방재정 확충에 따른 教育財政 增大效果는 地方財政 擴充效果에 비해 크게 못 미칠 것으로 판단된다.

6) 담배消費稅率은 1994년 1월 1일부터 단위당 세액이 한갑당 200원 이상인 경우 360원에서 460원으로 인상되었다. 따라서 1994년의 세수증가율은 상당히 높으나 1995년부터는 다시 세수증가율이 저조할 것으로 전망되고 있는데 그 원인으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 우리나라의 담배소비세는 從量稅의 구조로 되어 있어 製品別 販賣價格에 관계없이 단위당 동일한 액수의 消費稅가 부과되고 있으므로 세수 증가율은 전적으로 담배販賣量의 증가율에 의존하고 있다. 둘째, 담배소비의 추세는 高級化·高價化 되는 반면 전체적인 담배소비량은 禁煙運動 등에 힘입어 줄어들거나 정체되고 있기 때문이다. 요컨대 종량세 구조하에서의 향후 담배消費稅收는 물가상승이나 판매가격의 인상에 전혀 彈力的이지 않으므로 정체상태가 지속될 것으로 전망된다.

〈表 7-7〉 담배消費稅 引上에 따른 稅收 增大 展望¹⁾

(單位: %, 10억원)

	담배소비세 인상률	담배소비세액	담배소비세 수입증가분
현 행	0	2,000	-
제 1 안	10	2,200	200
제 2 안	20	2,400	400
제 3 안	30	2,600	600

註: 1) 담배소비가 가격변화에 대해 비탄력적이라고 가정하였음.

交通稅의 경우도 추가적인 교육세의 부과는 바람직하지 않다⁷⁾. 현행 교통세율은 彈力稅率이 적용되어 휘발유가 170%인 데 비해 대기오염과 도로과손의 주범인 경유는 산업용이라는 이유에서 20%의 낮은 세율이 적용되고 있다. 이와 같은 유종간의 심한 격차는 油種間 相對價格의 歪曲을 초래하며 경유의 소비를 촉진하는 문제점이 있다는 것은 주지의 사실이다⁸⁾. 휘발유와 경유에 부과되는 特別消費稅는 1993년에 사회간접자본의 확충을 위해 交通目的稅로 轉換되었으며, 최근에는 주행세 논의와 관련하여 교통세의 세율을 대폭 인상하여야 한다는 논의가 활발해지고 있다⁹⁾. 주된 環境汚染誘發者와 道

7) 교통세는 최근 급증하는 환경오염과 교통체증, 물류비용 증가 등의 社會的인 副作用을 줄이기 위해 필요한 環境關聯 投資 및 社會間接資本 投資를 위한 재원을 마련하기 위한 방편의 하나로서 목적세의 형태로 휘발유와 경유를 대상으로 1994년부터 10년간 한시적으로 운영하고 있다.

8) 정부는 1995년 8월 12일부터 휘발유와 경유에 대한 교통세법상의 彈力稅率을 최고한도(30%)로 적용하여 현행 170%에서 195%로, 20%에서 26%로 각각 인상하였다. 이와 같은 稅率調整에 따라 1995년에는 2,400억원, 1996년에는 6,400억원의 交通稅가 추가로 징수될 것으로 예상된다.

9) 자동차의 이용과는 무관한 取得 및 保有 중심의 과세체계를 개선하기 위하여 油類稅率을 대폭 인상하고 보유세를 경감함으로써 自動車關聯 稅制의 정상화를 도모하고 교통량을 대폭 감축하기 위한 목적으로 走行稅의 도입이 추진되고 있다. 건설교통부에서는 交通稅率을 1997년중 휘발유는 300%, 경유는 60%로 올리는 반면 취득 및 보유관련 조세를 대폭 폐지하거나 감면해 주는 방안을 마련하였고, 서울시 등에서도 강력하게 走行稅의 도입을 촉구하고 있다.

路使用者가 도로 등 사회간접자본의 신설·유지·보수비용과 환경관련 투자비용을 부담하는 것은 目的稅의 취지에 적합한 것으로 평가된다. 그러나 우리나라의 사회간접자본 및 환경투자의 낙후 정도나 경제의 구조적인 조정의 시급성이 교육의 환경개선에 비해 크게 뒤지지 않는다고 할 때 「道路 및 交通施設 特別會計」로 전액 전입되어 있는 교통세 재원을 교육목적으로 전용하는 것은 바람직하지 않다. 또한 交通稅는 현재 國稅로 되어 있어 지방재정 확충을 통한 지방교육재원 증대의 수단으로도 적합하지 않다. 그러므로 交通稅 改編問題는 교육재정 문제를 떠나서 交通目的稅 또는 環境目的稅의 관점에서 논의되어야 할 것이다.

3. 地方公債의 活性化

단기적인 교육재정수요는 地方의 教育公債 發行을 통해서 해결할 수 있도록 하여야 한다. 현재 시·도교육청이 당면하고 있는 문제 중 가장 심각한 것으로 學校敷地의 確保를 들 수 있다. 농어촌 지역에서는 인구의 감소로 인하여 폐교가 속출하고 있는 반면 인구가 급증한 신도시 등 일부 도시 지역에서는 학교설립의 필요성이 증대되고 있다. 그러나 이들 신도시 지역에서는 開發利益이 발생하였음에도 불구하고 이를 사회적으로 환수할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않아 학교부지를 확보하기 위한 재원마련이 매우 어렵다. 地方教育財政 支出을 성질별로 분류해 보면 73.5%가 人件費로 지출되고 있으며 事業費는 14.3%에 불과하여 사업비의 대부분(76.3%)을 학교시설 경비에 사용하고 있음에도 불구하고 豫算不足으로 인하여 학교부지를 구입하지 못하는 경우가 많다.

이러한 문제를 해결하는 방법으로 地方債 發行을 들 수 있다. 교육의 수혜자가 차세대임을 감안할 때 教育投資費의 일부를 공채를 발행하여 조달함으로써 차세대가 실질적인 부담의 주체가 되도록

하는 것은 受益者負擔의 原則이라는 관점에서 타당성이 있다. 미국과 일본에서는 부족한 教育投資財源을 지방채를 통해 마련하고 있다. 현재 우리나라의 國債規模는 1994년말 잔액기준 약 22조원으로 GNP의 7.3%에 불과하며 地方債規模는 국채의 11% 수준인 2조 4,000억원 정도이다.

지방채의 적극적인 활용과 아울러 학교설립에 대한 行政體制도 整備하여야 할 것이다. 현행법체계에 의하면 학교설립에 관한 의무가 二元化되어 있다. 교육법 제82조에서는 학교의 설립·운영을 地方自治團體의 의무로 규정하고 있으나 지방교육자치에 관한 법률 제27조에는 교육감이 학교의 설치를 위임·관장하도록 되어 있다. 뿐만 아니라 동법 제13조 제1항과 2항에 의하면 학교부지의 취득·관리·처분에 관한 주체가 시·도교육감으로 규정되어 있다. 이는 教育法의 내용과는 상이한 것으로 학교설립의 주체가 이원화되는 모순을 안고 있다. 따라서 이를 지방자치와 교육자치의 연계를 통해 재조정하여 學校設立의 主體를 地方自治團體로 一元化하는 것이 바람직하다.

또한 학교부지의 확보와 관련하여 지역개발 및 도시개발에 따른 學校新設의 필요성이 발생할 경우 「도시계획시설기준에 관한 규칙」에 따라 학교부지를 확보하도록 규정하고 있으나 주택건설업자가 分割建設의 便法 등으로 학교설립을 교묘하게 회피하고 있는 실정이다¹⁰⁾. 이러한 지역의 학교부지는 개발당사자나 개발이익의 수혜자가 부담하여야 함에도 불구하고 동 규정이 사문화되다시피 하여 실효성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체의 적극적인 開發利益 還收를 통한 학교부지의 확보가 필수적이라고 하겠다.

10) 현행 도시계획시설기준에 관한 규칙 제85조(학교에 대한 결정기준)를 보면 근린주택지구 단위마다 1개교를 설치하도록 하고 있다. 여기서 근린주택지구라 함은 시가지를 구성하는 단위로 8,000~10,000명 정도의 인구가 일상생활을 영위하는 구역을 나타낸다. 초등학교 2,500세대, 중학교 5,000세대, 고등학교는 5,000~7,500세대가 단위가 된다.

第 5 節 公教育에 대한 民間寄附金の 擴大

마지막으로 본절에서는 공교육에 대한 민간기부금을 확대하는 방안에 대해서 검토해 본다. 먼저 기부금의 정의와 현황에 대해서 살펴보고, 기부금 증대방안을 寄附金 特別控除와 寄與入學制度로 구분하여 검토한다.

1. 寄附金の 定義와 現況

寄附金이란 개인이나 기업이 그 사업활동과는 직접적인 관계가 없으면서도 금전, 기타 자산 또는 경제적인 이익을 타인에게 無償供與하거나 贈與한 경우에 있어서 그 금전액, 금전 이외의 자산증여시의 가액 또는 경제적 이익을 제공한 때의 가액으로 정의된다. 기부금은 원래 사회복지·국민교육·문화·종교·사회사업을 하는 단체들의 사업취지에 찬동하여 개인이나 기업이 자유의사로서 그들을 육성할 목적으로 각출하는 비용이므로 일반적으로 반대급부를 기대하지 않는 성격을 띤다.

이처럼 寄附金은 그 성질로 보아 기업 또는 개인이 자발적으로 반대급부를 기대하지 않고 제공하는 업무와 직접 관련이 없는 經濟的 利益의 供與이므로 결과적으로 볼 때 세법상 기업의 純資産이 감소한 것은 명백하지만 이를 무제한 損金으로 인정할 수는 없다. 따라서 현행 세법은 사회정책적인 배려와 조세징수상의 목적에서 寄附金の 損金算入에 대해 質的 또는 量的인 規制를 가하고 있다.

國·公立大學에 기부되는 기부금은 예산에 반영되는 것이 아니라 기금으로 적립되는바, 확보되어 있는 기금 규모는 1995년 1월 현재 1,955억원 정도로 파악된다. 한편 私立大學의 기부금 규모는 1995년 예산기준으로 학교법인에 대한 기부금이 5,235억원, 대학에 직접

기부하는 기부금이 1,090억원으로 총 6,325억원에 이르며¹¹⁾, 1993년 결산규모는 법인기부금 4,195억원, 학교기부금 1,091억원으로 모두 5,286억원 정도였다. 반면 初·中等學校에 대한 기부금은 私立學校費의 0.1% 미만이며 이것도 각종 재단이나 수익사업체에서의 출연금이 거의 대부분을 차지하고 개인이 내는 기부금은 거의 全無한 상태이다.

私立中等學校의 歲入構造를 보면 중학교의 경우 납입금이 40%, 전입·보조금이 58%이며 고등학교의 경우 납입금이 77%, 전입·보조금이 19%에 이르고, 사립대학도 납입금 76%, 전입·기부금 16%로 구성되어 있어 납입금만으로는 財政運轉이 불가능하여 정부의 재정결합보조금 등의 지원을 받고 있는 실정이다. 우리 국민의 높은 教育熱을 감안할 때 제도적인 장치가 마련되면 기부금과 같은 民間財源을 유치하여 학교교육 여건을 개선시킬 수 있는 여지가 상당히 있는 것으로 생각된다.

2. 寄附金の 損金算入 및 特別控除 擴大

현행 세법은 사업자인 개인이나 기업이 지출한 각종 기부금을 ① 무한정으로 損金算入을 인정하는 法定寄附金과 ② 한정적으로 損金算入을 인정하는 指定寄附金 및 ③ 損金不算入으로 취급되는 其他의 寄附金으로 나누어서 기부금의 손금산입에 대하여 양적·질적으로 여러 가지 규제를 가하고 있다.

法定寄附金(無限定損金寄附金)은 세무상 지출금액에 규제를 두지 않고 무한정으로 손금산입이 인정되는 기부금으로 법인세법에서 그 종류를 규정하고 있다. 법정기부금은 지출금액에 아무런 제한없이 얼마를 지급하였든지 이를 모두 손금으로 인정하므로 無限定損金寄

11) 교육부 내부자료.

附金이라고도 한다(법인세법 제18조 ②). 법정기부금의 예로는 국가 또는 지방자치단체(국·공립학교 포함)에 무상으로 기증하는 금품의 가액을 들 수 있다. 여기에는 당해 법인이 개인이나 다른 법인에게 자산을 기증하고 수증자가 이를 받은 후에 지체없이 다시 국가 또는 지방자치단체에 기증한 금품의 가액이 포함된다. 사립학교에 대한 기부금도 국·공립학교에 대한 기부금과 마찬가지로 전액 손금산입된다.

이와 같은 기부금 손금산입 이외에도 현행 세법은 근로소득에 대해 寄附金 特別控除 條項을 두고 있다. 현행 소득세법 제66조 제3항에 따르면, 부동산소득이나 사업소득이 있는 자로서 소득금액 계산시 기부금을 필요경비로 손금산입하는 경우를 제외한 종합소득이 있는 자의 경우 국·공립학교에 대한 기부금은 제한없이 특별공제가 허용되나 私立學校에 대한 寄附金에 대해서는 所得金額의 10%가 控除限度로 되어 있으며 이는 근로소득만 있는 자의 경우에도 마찬가지이다. 1996년부터 시행되는 새로운 소득세법 제52조에 의하면 종합소득의 특별공제한도는 240만원으로 이 범위내에서 사립학교에 지출한 기부금과 당해연도 勤勞所得金額의 10% 중 적은 금액을 所得金額의 10%에 추가하여 공제가 가능하도록 규정하고 있다¹²⁾.

이와 같이 같은 교육기관에 대한 기부금이면서도 근로소득에 대한 기부금 특별공제에 있어서 국·공립과 사립학교에 대한 기부금의 세법상 대우가 다른 것은 우리나라의 경우 국·공립과 사립학교간의 재정격차가 크며 학생이 공·사립간 학교를 선택할 수 있는 범위가 좁다는 관점에서 바람직하지 않다고 할 수 있다. 물론 사립학교에 대한 기부금을 전액 경비로 인정할 경우 문화·복지·예술·자선 등 공익성을 띤 公共法人(nonprofit organization)에 대해서도 형평성

12) 일본에서는 학교법인을 포함한 특정 공익증진법인에 대한 기부금 공제한도를 年間 所得金額의 25%에서 1만엔을 뺀 금액으로 하고 있다는 점에 비추어 볼 때 우리의 경우도 추가확대의 여지가 있다고 할 수 있다.

의 차원에서 같은 고려를 해야 하는 문제점이 발생한다. 그러나 우리나라의 경우 교육수요자인 학생의 입장에서 판단할 때 사립학교가 국·공립학교와 동일하게 여겨지고 있고 선택의 여지가 전혀 없는 상황이므로 적어도 중·고등학교에 한해서는 공·사립에 대한 기부행위가 조세상 동등한 대우를 받아야 한다.

3. 寄與入學制度의 導入

1995년 5월에 발표된 교육개혁위원회의 교육개혁안에는 학교운영위원회가 학부모, 동문, 지역유지로부터 기부금을 유치할 수 있도록 하고 있다. 이 경우에 기부금의 모금과 운용과정에 투명성을 유지할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 기부금을 유치하는 학교당국에서도 기부자에게 인센티브를 제공하는 방안을 적극적으로 강구하도록 노력해야 할 것이다.

寄與入學制度도 이러한 맥락에서 전향적으로 검토되어야 한다. 학부모의 학교에 대한 기여도를 입학사정에 반영하는 제도는 많은 선진국에서 시행되고 있으며, 사학의 성장과 발전에 중요한 역할을 할 것으로 전망되므로 우리나라에서도 이를 공개적으로 허용할 필요가 있다. 사학재정을 운영하는 데 있어 보유재산을 활용하여 재산수입과 사업수입을 확대함으로써 재정확충을 기하는 데는 현실적인 한계가 있다. 따라서 빈약한 학교시설의 확충과 연구지원 및 장학제도의 확대를 위해서는 민간의 사학에 대한 재정적 기여가 필수적이다.

기여입학제도는 정부의 정책이 아니라 學校의 政策에 의해서 決定되어야 하며, 정부는 학교가 기여입학제도를 도입할 수 있도록 自律性만 保障해 주면 된다. 필요한 경우 최소한의 가이드라인을 정부에서 제시할 수도 있다. 앞으로 대학교육이 열린 교육체제로 전환되고 자율화·다양화되며 대학의 공공성과 신뢰성이 점차 높아지게 되면 寄與入學制度의 導入으로 인해 발생할 수 있는 逆機能은 상당히

완화될 것으로 기대된다. 장기적으로 입학이 곧 졸업으로 연결되지 않고 대학의 학생선발에 관한 자율성이 보장되며 「기금관리위원회」에 의한 투명한 집행이 이루어질 때 기여입학제도가 정착될 수 있을 것이다. 단기적으로 입학정원이 정부규제에 묶여 있는 경우 기여입학생은 정원외로 하여 타학생들과의 機會均等原則에 어긋나지 않도록 하여야 할 것이다. 그러나 教育改革委員會의 教育改革案과 教育部의 「教育改革課題推進日程」에 의하면 비수도권 대학의 경우는 1997년 1학기부터, 수도권 대학도 1998년부터는 정원이 자율화되므로 기여입학제도를 시행하는 데 운영상의 문제점은 없는 것으로 판단된다.

第8章 要約 및 結論

우리가 教育財政을 擴充하고자 하는 것은 결국 세계화의 물결을 수용하면서 이를 주도해 나가기 위한 창조적이고 국제화된 人力을 양성할 수 있는 여건을 조성하기 위해서라고 하겠다. 국민통합과 건전한 국민의식을 함양하는 인성개발의 場으로서 교육이 바로서기 위해서는 먼저 教育制度가 改革되어야 하고 이를 경제적으로 뒷받침하는 教育財政이 확충되어야 하는 것이다.

教育서비스의 擴充을 위한 財源 擴大를 논하기에 앞서 적정투자 규모에 대한 추정과 부담주체별·정부계층별 부담의 수준에 대한 결정이 이루어져야 한다. 이론적으로는 교육서비스가 갖는 外部效果의 크기, 政府部門의 크기, 교육에 대한 私的需要的 수준, 教育機會의 均等에 대한 국민의 가치체계 등 다양한 기준에 의해 투자규모가 결정되어야 한다. 그러나 이러한 요소들을 정확하게 측정하기는 매우 어려우므로 실제적인 政策決定은 정책담당자의 價値判斷에 의해 좌우될 수밖에 없다. 현재 우리나라에서는 公教育費 規模가 擴大되어야 한다는 점에 대해서는 대체로 의견의 일치를 보고 있으나 어느 수준까지 확대되어야 하는가에 대해서는 의견이 엇갈리고 있는 실정이다.

본 연구에서는 우리나라 교육의 질적 수준을 경제력에 적합한 수준으로 끌어올리기 위해서는 매년 지출되는 政府의 教育費 規模를 대체로 현재보다 30% 이상 增加하여야 한다고 추정하였다. 아울러 중앙정부가 公負擔 教育費의 대부분을 부담하는 중앙집권화된 教育費 調達體系가 비효율적이라는 점, 국제적으로 비교하여 볼 때 중앙정부의 여러 기능 중에서 教育部門의 경우 다른 부문에 비해 비교

적 세계적 수준에 가까운 支出規模에 도달하였다는 점, 우리나라는 公負擔 教育費는 적으나 사교육비를 포함한 私負擔 教育費가 상당히 커서 실제로는 교육비 부담이 막대하며 교육비의 과도한 사부담 및 지나친 사교육 의존은 교육의 效率性和 衡平性的 관점에서 문제가 있다는 점 등을 고려하여 앞으로 公教育財源의 확충은 사교육을 공교육으로 흡수하여 사교육비를 공교육비로 전환하고 지방정부의 教育財政에 대한 寄與를 증가시키는 방향으로 이루어져야 한다고 제안하였다.

사교육을 공교육으로 흡수하여 사교육비를 공교육비로 전환하기 위해서는 교육서비스의 클럽재적인 성격을 심분 활용하여 정부로부터 財政이 독립되어 있고 학사운영에도 어느 정도의 자율성이 인정되는 獨立型 私學을 育成하여 공교육을 다양화시키는 방안이 모색되어야 한다. 또한 공립학교와 정부의 재정지원을 받는 정부의존형 사립학교간의 財政隔差를 해소하고 이들 학교에 대한 投資를 증대시켜 교육의 질적 수준을 제고하여야 한다. 아울러 공립과 정부의존형 사립의 수업료 등 使用者 負擔金은 가능한 한 租稅로 轉換하여 사부담의 비중을 최소화함으로써 教育의 所得再分配 機能을 強化하여야 할 것이다.

中央政府의 教育財政과 관련하여서는 경제적인 근거가 없는 目的稅 形態의 教育稅를 廢止하고 本稅에 吸收함으로써 一般財源으로 轉換함과 동시에 교육세를 재원으로 하는 지방교육양여금을 폐지하여 교육교부금에 통합함으로써 制度를 單純化하여 教育財政의 效率性을 提高하여야 한다.

地方自治團體의 教育財政에 대한 기여도를 제고하기 위해서는 교육위원회의 기능 중 적어도 재정에 관련된 부문은 地方稅 課稅權限이 있는 일반 지방행정자치단체로 이관하여 그들이 자발적으로 教育財政에 기여하고자 하는 동기를 가질 수 있도록 教育行政體制를 개편하여야 할 것이다. 동시에 지방자치단체에 대해서는 교육재정

확충을 위하여 자주적으로 과세할 수 있는 課稅自主權을 賦與하여야 한다. 또한 高等教育에 대한 지방자치단체의 지원을 증대하기 위해서는 현재의 國立大學을 광역시·도에 이전하여 市立 또는 道立大學으로 전환함으로써 지방자치단체에 高等教育에 대한 投資動機를 賦與하는 방안을 심각하게 고려할 필요가 있다.

지방자치단체의 교육재정을 확보하기 위해서는 일차적으로 地方稅 擴充을 통해 지방재정규모를 증대시키고 이를 통해서 地方教育 財政이 증가되도록 하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 지방교육재정 확충을 위한 지방세 확대는 장기적으로 目的稅가 아닌 普通稅의 형태로 이루어져야 하지만, 과도기적 시점에서는 단기적으로 地方教育稅를 신설하여 일정한 범위 내에서 각 지방이 탄력적으로 운영하도록 함으로써 租稅法律主義의 원칙 내에서 租稅抵抗을 最小化하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

지방교육재정 확보를 위한 지방세 확충은 제일 먼저 종합토지세, 건물분 재산세 등 財產課稅에 중점을 두어야 한다. 이는 재산의 가치가 그 지역의 교육서비스 수준에 의해서 크게 영향을 받으므로 재산과세를 통해서 교육비를 조달하는 것이 應益課稅의 原則에 부합되며, 富의 再分配라는 관점에서도 바람직하기 때문이다. 두번째로 생각할 수 있는 것은 所得課稅이다. 소득재분배가 교육의 중요한 기능이라는 점을 고려한다면 累進課稅體系로 되어 있는 所得課稅가 재산과세 이외의 다른 稅目에 비해 교육재원으로서는 적합하다고 할 수 있다. 우리나라에서는 현재 地方所得課稅로서 소득세, 법인세, 농지세에 주민세 소득할이 부가되고 있는데 주민세 소득할을 100% 인상하면 1조 5,000억원의 追加財源을 마련할 수 있다.

최근 教育改革에 필요한 財源을 마련하기 위해 담배消費稅와 交通稅가 教育稅 賦課對象에 포함되었다. 그러나 이 두 가지 세목은 稅源이 교육과 무관하다는 점에서 目的稅인 교육세의 재원으로 적합하지 않다. 또한 교육이 정부가 담당하여야 할 일반적인 기능의

중요한 부분이며, 교육재정수요가 일시적인 것이 아니라 항구적인 것이라는 관점에서 보면 教育財源을 목적세 형태로 조달하는 것보다는 普通稅 形態의 一般財源으로 調達해야 한다. 그러므로 담배소비세와 교통세에 目的稅인 교육세를 부가하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 地方稅인 담배소비세의 경우 教育目的稅를 부가하는 대신 담배소비세율 자체를 인상함으로써 지방자치단체의 財政規模를 확대할 수 있다면 이는 궁극적으로 지방교육재정 확대의 한 수단이 될 수 있을 것이다. 담배소비가 價格變化에 대해 비탄력적인 경우 담배소비세를 20% 인상하면 4,000억원 규모의 지방재정 확충효과를 기대할 수 있다.

신도시 지역의 학교신설 및 기타시설 확충 등에 소요되는 短期的인 教育投資需要에 부응하기 위해서 教育公債를 發行하여 교육투자비 부담을 실질적 교육수혜자인 차세대에게 전가하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

마지막으로 학교에 대한 민간의 寄附金을 확대하기 위해서는 사립학교에 대한 기부금에 적용되고 있는 寄附金 特別控除를 擴大하여 국·공립학교에 대한 기부금과 마찬가지로 전액 공제되도록 하여야 하며, 사립대학의 사정에 따라 寄與入學制度를 導入할 수 있도록 허용하는 방안에 대해서도 심각하게 고려하여야 한다.

參 考 文 獻

- 공은배, 「초·중등교육재정의 확립방안」, 『교육재정·경제연구』, 한국
교육재정·경제학회, 1992, pp. 65~98.
- 공은배·백성준, 『한국교육투자의 실태와 수익률분석에 관한 연구』,
한국교육개발원, 1994.
- 공은배 외, 『교육의 소득결정력과 소득분배』, 한국교육개발원,
1985a.
- _____, 『교육투자규모와 수익률』, 한국교육개발원, 1985b.
- 교육개혁심의회, 『교육재원의 확충방안』, 1987.
- _____, 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안』, 1995.
- 교육부, 『교육재정현황』, 1995a.
- _____, 『교육통계연보』, 1995b.
- 권순원 외, 『분배불균등의 실태와 주요정책과제』, 한국개발연구원,
1992.
- 김명숙, 「교육재정의 현황 및 문제점과 정책방향」, 『국가예산과 정
책목표』, 한국개발연구원, 1984, pp. 256~314.
- _____, 「교육투자정책의 방향」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발
연구원, 1987, pp. 170~197.
- _____, 「교육재정과 소득분배」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발
연구원, 1988, pp. 103~133.
- _____, 『조세부담률의 결정요인과 적정조세부담률의 모색』, 연구보
고서 94-02, 한국조세연구원, 1994.
- 김영철·공은배, 『교육의 경제발전에 대한 기여』, 한국교육개발원,
1982.

- 김유찬, 『우리나라 부가가치세 면세범위 설정의 문제점과 개편방향』, 정책보고서 95-03, 한국조세연구원, 1995.
- 김종철, 「한국교육재정의 과제와 전망」, 『교육재정·경제연구』, 한국교육재정·경제학회, 1992, pp. 53~64.
- 나성린·전영섭, 『공공경제학』, 학현사, 1995.
- 노기성, 『금융실명제 실시에 따른 세제개편방안 - 개인소득세와 부가가치세를 중심으로 -』, 한국개발연구원, 1995.
- 대우경제연구소, 『우리나라 가구의 교육비지출 현황에 대한 조사결과』, 1995.
- 대한민국정부, 『신경제5개년계획(93~97년)』, 1993.
- 문교부, 『교육세백서』, 1986.
- 박세일, 「우리나라 교육투자수익률 분석」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 1982.
- _____, 「학력별 임금격차의 발생원인과 변화과정」, 박원구·박세일(편), 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원, 1984.
- 박정수, 「교육개혁과 교육재정」, 『화요업무회의 토론회자료』, 한국조세연구원, 1994a, pp. 231~254.
- _____, 『중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 정책보고서 94-06, 한국조세연구원, 1994b.
- _____, 『교육재정구조의 평가와 개선방향』, 한국조세연구원, 1995.
- 세제발전심의회위원회, 「지자체실시에 따른 국세와 지방세의 조정 및 조세정책의 일관성유지방안」, 『세제발전연구보고서』, 1990, pp. 129~143.
- 손광락·안종범, 「조세부담률의 결정요인에 관한 실증연구」, 『한국조세연구』, 제8권, 1993, pp. 7~36.
- 송기창, 「지방교육재정정책 변천과정 분석연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994.
- 안종범 외, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 한국조세연

- 구원, 1994.
- 윤건영, 「교육개혁을 위한 재원확충방안」, 교육개혁 제1차 공청회 발표논문, 1994.
- 윤철경, 「한국교육재정정책의 국제적 비교분석연구」, 『교육재정·경제연구』, 제1권 제2호, 1993, pp. 181~205.
- 재정경제원, 『예산개요』, 1995a.
- _____, 『예산개요참고자료』, 1995b.
- _____, 『조세개요』, 1995c.
- 천세영, 「한국교육재정 구조상의 특성변화와 관련요인에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
- 최강식, 「동아시아 국가의 경제성장과 인적자본의 역할」, 『포스리경제저널』, 포스코경영연구소, 1995.
- 통계청, 『지역통계연보』, 1994.
- 한국교육개발원, 『한국의 교육비수준』, 1990.
- _____, 『지방교육재정제도 발전방안』, 1992.
- _____, 『교육재원 GNP 5% 확보전략』, 1993.
- _____, 『한국교육의 중·장기 발전구상』, 1994a.
- _____, 『한국의 교육지표』, 1994b.
- _____, 『고교이하 각급학교 표준교육비 산출연구』, 1995.
- 한국은행, 『세계속의 한국경제』, 1994.
- 大川政三·大森誠司·江川雅司, 『地域財政論』, 東京: 創成社, 1993.
- 尾原榮夫(編), 『日本の財政』, 東京: 東洋經濟新聞報社, 1994.
- 日本 文部省, 『地方教育費 調査報告書』, 1994.
- _____, 『地方財政白書』, 1995.
- Arrow, K. J., "Higher Education as a Filter," *Journal of Public Economics*, 1973, pp. 193~216.
- Arrow, K. J. and R. C. Lind, "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions," *American Economic Re-*

- view, 1970, pp. 364~378.
- Atkinson, A. and J. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.
- Barlow, R., "Efficiency Aspects of Local School Finance," *Journal of Political Economy*, 1970, pp. 1028~1040.
- Barro, R. J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, 1991, pp. 407~443.
- Bishop, J., "The Effect of Public Policies on the Demand for Higher Education," *Journal of Human Resources*, 1977, pp. 283~307.
- Blaug, M., *Where Are We Now in the Economics of Education*, London: Allen Lane the Penguin Press, 1983.
- Buchanan, J. M., "An Economic Theory of Clubs," *Economica*, 1965, pp. 1~14.
- Creedy, J. and P. Francois, "Financing Higher Education and Majority Voting," *Journal of Public Economics*, 1990, pp. 181~200.
- Cullis, J. and P. Jones, *Public Finance*, London: McGraw-Hill Book Company, 1992.
- Denzau, Arthur T., "An Empirical Survey of Studies of Public School Spending," *National Tax Journal*, 1975, pp. 241~249.
- Eckstein, Zvi and K. Wolpin, "Duration to First Job and the Return to Schooling: Estimates from a Search-Matching Model," *Review of Economic Studies*, 1995, pp. 263~286.
- Evans, W. N., S. E. Murray and R. M. Schwab, "Towards In-

- creased Centralization in Public School Finance,” presented at the National Tax Association Seminar, 1995.
- Fernandez, R. and R. Rogerson, “On the Political Economy of Education Subsidies,” *Review of Economic Studies*, 1995, pp. 249~262.
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Heller, Peter S. and J. Diamond, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited – The Developing Countries, 1975–86*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1990.
- Hirsch, Werner Z., “Determinants of Public Education Expenditures,” *National Tax Journal*, 1960, pp. 29~40.
- Horowitz, S. A. and A. Sherman, “A Direct Measure of the Relationship between Human Capital and Productivity,” *Journal of Human Resources*, 1980, pp. 67~76.
- Hu, Teh-Wei, et al., “Theory of Public Expenditures for Education,” in R. A. Wykstra(ed.), *Education and the Economics of Human Capital*, New York: The Free Press, 1971, pp. 89~102.
- Kitchen, H. and D. Auld, “Financing Elementary and Secondary Education in Canada,” *Financing Education and Training in Canada*, Canadian Tax Paper No. 99, Canadian Tax Foundation, 1995, pp. 8~22.
- Lockheed, M., D. T. Jamison and L. J. Lau, “Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey,” *Economic Development and Cultural Change*, 1980, pp. 37~76.
- Lockheed, M., “Farmers’ Education and Economic Perform-

- ance," in G. Psacharopoulos(ed.), *Economics of Education: Research and Studies*, Oxford: Pergamon Press, 1987.
- Lucas, R. E. Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, 1988, pp. 3~42.
- Maglen, L. R., "The Role of Education and Training in the Economy," *The Australian Economic Review*, 1995, pp. 128~147.
- Manwaring, R. L. and S. M. Sheffrin, "Litigation, School Finance Reform, and Aggregated Educational Spending," unpublished paper, 1995.
- OECD, *Education at a Glance - OECD Indicators -*, OECD, Paris, 1995.
- Okachi, K., "Rates of Returns for Higher Education in Japan: Implications for Planning and Governance," *Journal of Education Finance*, 1985, pp. 303~318.
- Perry, David B., "Fiscal Figures: Education Financing in Canada—an Update," *Canadian Tax Journal*, 1995, pp. 222~227.
- Psacharopoulos, G., "Time Trends of the Returns to Education: Cross-National Evidence," *Economics of Education Review*, 1989, pp. 321~341.
- _____, *Financing Education in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank, 1986.
- Raimondo, Henry J., "Financing Public Elementary and Secondary Education," *Economics of State and Local Government*, New York: Praeger, 1992, pp. 89~127.
- Romer, P. M., "Increasing Returns and Long-Run Growth,"

- Journal of Political Economy*, 1986, pp. 1002~1037.
- Silva, F. and J. Sonstelie, "Did Serrano Cause a Decline in School Spending?," *National Tax Journal*, 1995.
- Statistic Canada, *Education Quarterly Review*, 1994.
- Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, New York: Norton & Company, 1988.
- Tait, Alan A. and P. S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, Occasional Paper No. 10, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1982.
- Theobald, N. D. and L. O. Picus, "Living with Equal Amounts of Less: Experiences of States with Primarily State-Funded School Systems," *Journal of Education Finance*, 1991, pp. 1~6.
- Thurow, Lester C., *Generating Inequality*, Basic Books Inc., 1975.
- UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1993, 1995.
- US Bureau of the Census, *Government Finances*, 1993.
- _____, *Government Organization*, 1994.
- Weiss, A., "High School Graduation, Performance and Wages," *Journal of Political Economy*, 1988, pp. 785~820.
- Windham, D., "Economic Analysis and the Public Support of Higher Education: The Divergence of Theory and Policy," in *Economic Dimensions of Education*, A Report of a Committee of the National Academy of Education, 1979, pp. 11~15.
- World Bank, *World Development Report*, 1992.
- _____, *World Table*, 1994.