

# 재정분권과 인적자본투자

2017. 12.

김현아



## 서 언

지방재정과 교육재정의 연계를 위한 논의는 지속적으로 이루어진 것에 비하여 구체적인 정책적 시도는 이루어지지 못하고 있다. 지금까지 초중등교육에 대한 국민적 합의는 내국세의 20.27%를 차지하는 재정규모로 확대되기만 하였고, 정작 막대한 규모의 재원에 대한 배분이나 재정부담 주체, 특히 재원의 지속가능성은 논의의 대상이 되지 못하고 있다. 국회와 재정당국은 국내외적인 경기 불안정성, 저출산 고령화로 인한 복지지출 급증 등으로 인한 모든 재정지출 분야의 재정지출 효율성과 효과성을 다양한 방식으로 검증하고 있다. 교육분야도 예외일 수 없고 더 나아가 지금의 교육 거버넌스를 분권하여 다변화된 지역적 기반의 교육수요를 능동적으로 대처해야 하는 국면에 처해 있다.

본 보고서는 이에 대해 초중등 공교육의 재정지원 지속가능성을 확보하기 위하여 재정부담에 대한 지방정부의 역할을 강조하고 있다. 궁극적으로 교육서비스의 수요자와 재정부담을 연계함으로써 교육성과 향상을 기대할 수 있음을 주장한다. 선진국들의 사례를 분석한바, 지방정부의 세입규모나 세출규모가 클수록 교육예산의 우선순위가 높아지며, 학생들의 시험성적도 우수한 경향을 보였다.

또한 본 보고서는 교육에 대한 국민적 관심이 대학입시에만 치우쳐서 이와 연계된 초중등 공교육과정의 성과와 재정의 지속가능성 문제는 부처간 재정문제로만 여겨지고 있음을 경계하고 있다. 대학입시로 인한 사교육부담은 가구의 가처분 소득을 감소시키는 직접적인 삶의 질 악화와 연계된 반면, 초중등교육과정의 재정부담 문제는 중앙과 지방자치단체의 세금 내에서 조정으로 이루어지는바 국민들의 관심도가 그리 높지 않은 것이 사실이다. 이에 대해 본 보고서는 교육이라는 공공서비스를 해당 지역의 공공서비스 수혜와 연계하도록 하는 것이 우수한 품질의 교육서비스를 지속가능하게 하

는 방법임을 주장한다.

나아가 본 보고서의 분석 부분은 OECD, IMF 등 국제기구와 정부 간 재정 전문가들의 국제회의에서도 논의를 거쳐 이루어진 것으로 학술 및 정책적 기여도 면에서도 기존 연구와 차별화되고 있음을 강조하고자 한다. 본 연구내용은 '소득불평등'뿐만 아니라 '지역 간 격차'로 인한 해당 국가의 정치적 비용은 궁극적으로 교육서비스의 질 저하로 나타날 수 있음을 보여준 최초의 연구에 해당한다. 궁극적으로 지자체가 스스로하는 교육 공공서비스를 추구하는 데 있어서 우리나라의 '지역 간 격차'로 인한 재정분권의 어려움이 우리나라만의 문제가 아닌 선진국들의 경우에도 나타나고 있음을 분석적으로 보여준 연구이므로 의의가 깊다. 따라서 본 보고서의 분석적 접근은 그간 정치적 수용성 미비로 인하여 교육계와 재정당국이 논의를 본격화하지 못한 지방재정과 교육재정의 연계에 긍정적인 영향을 미칠 것을 기대한다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 박지혜 연구원, 김정은 전문연구원, 허윤지 연구원과 원고 마무리를 위해 수많은 표와 그림을 보기 좋게 정리해 준 이현영 선임행정원에게도 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한, 본 보고서의 작성 과정 중 전문가 세미나에서 아낌없는 조언과 유익한 토론을 해주신 본원 공공기관연구센터의 조임곤 소장, 건국대학교의 김진영 교수, 서울과학기술대학교 김재훈 교수, 한양대학교의 주만수 교수께 감사의 마음을 전하고 있다. 원내 보고서 중간평가 및 최종보고서 가감 없는 평가와 격려를 해주신 원내 김정훈 부원장, 안종석 박사, 이상엽 박사, 이동규 박사와 선배 박사님들인 서울시립대학교 박기백 교수, 김우철 교수, 명지대학교 우석진 교수께도 무한한 고마움을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2017년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

## 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 교육 공공서비스 책임과 재정 부담을 연계하는 것이 지방교육재정의 지속가능성뿐만 아니라 교육성과 향상을 위해서도 바람직한 대안일 수 있음을 강조하고 있다. 국가는 국민들에게 일정한 수준의 공공서비스를 크게 두 가지 방식으로 제공한다. 국민 개개인에게 제공하는 ‘개인 간 재분배’와 중앙정부와 지방정부의 각종 사업의 형태로 다양한 방식으로 국민에게 제공되는 ‘지역 간 재분배’ 방식이다. 중앙정부와 지방정부는 재정당국으로서 공공서비스를 제공하는 데 있어 사업효과성과 재정효율성을 동시에 달성해야 하는 당사자로서의 책임이 뒤따른다. 이들 재정당국과 사업의 주체인 부처는 국회 및 지방의회와 언론 등을 통한 끊임없는 국민의 감시가 사업의 타당성과 효과성, 효율성에 대해 감시받고 답할 의무를 갖고 있다. 이 과정에서 재원의 효율적 사용에 대한 시스템적인 발전이 가능하게 된다. 이러한 발전이 가능하기 위해서는 사업당사자가 어떠한 방식으로든 재원조달 및 재정사용에 대한 책임을 져야만 한다. 그런데 우리나라의 초·중·등 교육재정인 지방교육재정은 실질적으로는 이상의 시스템에서 벗어나 있다.

본 연구는 교육 분야가 앞으로도 계속 이러한 시스템에서 예외적이어서는 안 되는가에 대하여 의문을 제기하고 있다. 또한 대부분의 나라들이 교육 분야를 예외 분야로 운영하지 않고 있는 점도 주목하였다. 우리나라의 초·중·등 교육과정은 법적으로는 지방교육자치를 표방하고 있어 교육감 주도의 사무행정에 대한 자치권을 갖고 있으며, 자치단체 내 교육비특별회계로 운영되어 형식적으로는 분권화되어 있다. 그러나 이는 법적으로는 명시된 권한을 행사할 수 있으면서, 재정적으로는 중앙과 지방자치단체 양쪽으로부터 재정 지원 요구가 가능하지만 재정책임은 시도가 지도록 하는 구조를 의미하기도 한다. 사업 당사자이면서 실제 교육행정기관인 시도 교육청은 재원조달 및 재정사용에 대한 책임을 지지 않으면서도 교육 자치에 따라 권한은 상대적

으로 큰 비대칭적 편익 부담구조를 갖고 있다. 국제적 기준에 따른 교육행정 및 재정에 대한 권한을 의미하는 거버넌스 자율성은 선진국 수준과 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다.

권한과 책임의 비대칭적 구조, 특히 권한은 세고 재정책임은 낮을 경우 해당 기관의 재정비효율이 발생할 유인이 크다. 이러한 비대칭적인 구조로부터 나타나는 재정의 비효율성을 개선하기 위해서는 법적 권한과 재정책임성 부담의 균형을 맞출 때 가능하다. 시도가 법적·행정적 책임을 진다면 이에 대한 재정책임도 동시에 지도록 하고, 만약 중앙정부가 그에 대한 권한을 갖고 있다면 역시 중앙정부가 하도록 하는 것이 맞다. 국제적으로는 대개 초중등 교육을 지방정부가 책임지고 있으며 우리나라 역시 법적·형식적인 근거는 지방자치단체에 두고 있다. 본 연구는 국제적으로 대부분의 나라들이 지방정부가 교육에 대한 사무권한과 재정책임을 묻고 있으며, 이러한 경향이 결과적으로 교육성과에 긍정적으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

따라서, 본 연구는 개편의 방향에 있어서 더 이상의 교육재정의 양적확대가 아닌 질적 개선 문제에 집중할 필요가 있음을 제기하고자 하였다. 국제 비교에 따른 우리나라의 교육재정은 규모 면에서나 재원출처의 안정성 면에서도 매우 우수한 것으로 평가받고 있다. 이에 본 연구의 현황분석 결과에서는 다른 OECD 국가들과 같이 더 이상의 양적확대를 통한 교육성과 제고는 그리 크지 않을 수 있으며, 교육재정 내 초중등과 대학재정과 및 평생교육재정의 분포 개선, 지방교육재정교부금의 분포 개선 등을 통한 질적 개선이 필요함을 설명하고자 하였다.

실증분석 결과를 요약하면, 첫째 교육투자와 성과에 있어서 다른 어떤 요인보다도 '소득불평등도'가 미치는 영향이 매우 큰 점을 확인하였다. 소득불평등이 점차 악화될 경우, 선진국들은 교육투자에 보다 적극적인 입장을 보였는데, 이는 저소득층에 대한 최소한의 교육기회 확대를 위해 불가피한 정책결정이었을 것이다. 동일한 규모를 투자한다 하더라도 소득불평등도가 악화되면, 교육투자 자체의 효율성이 감소하여 교육재정 투자 누수의 직접적인 원인으로 작용함을 예상해 볼 수 있다. 교육투자 효율성 확대를 위해서는 해당 국가의 소득불평등도 개선이 먼저 이루어져야 하며, 동시에 교육투

자를 지속적으로 유지하고 확대할 수 있는 책임재정 구조가 필요하다는 점을 시사하고 있다.

둘째, 선진국들의 경우 교육투자 규모가 교육성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 이러한 지속가능한 교육투자 환경조성은 높은 재정 분권하에서 이루어질 가능성이 높다는 것이다. OECD 국가들은 대개 지방정부가 교육을 담당하고 있으므로, 이 분석 결과에서의 높은 지방분권 수준이 갖는 의미는 높은 교육비지출 효과로 보는 것이 타당하기 때문이다. 이상의 결과는 설령 지방정부가 일반재정에서 지금보다 많은 교육책임을 진다고 하더라도 일각에서 우려하는 바와 같이 교육비지출 감소는 나타나기 힘들다고 볼 수 있겠다. 물론, 해당 지방정부가 세입과 세출에 대한 책임성이 높은 경우일 때이다. 특히, 세입분권이 세출분권보다 강건하게 영향을 미치고 있는 점은 궁극적으로는 '세입분권'을 통한 의사결정구조는 교육비지출과의 연계에 보다 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 높은 세입분권 수준이란 단순히 국세의 지방세 이양이나 형평화 목적의 공동세를 통한 세입증가가 아닌 지역 간 고른 인구분포와 균형발전으로 지방세의 가격기능 정상화가 가능한 구조하에서의 세입분권을 의미한다. 장기적으로는 생산기반 분포 균등화와 이를 통한 인구분포 완화가 이루어져 지역 간 세원이 고르게 분포되면, 교육에 대한 지출비중은 증가하여 교육성과에 긍정적인 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다.

셋째, 공교육비지출의 우선순위는 하위성적 학생들의 성적을 일정수준 이상으로 끌어올리는 데 집중할 필요가 있다. PISA 결과는 총 6단계로 나타나는데, 상위단계 학생은 사회경제적 배경(부모의 소득, 직업, 가구보유 장서 수 등)이 상대적으로 여유가 있지만, 1~2단계 학생들의 성과는 향후 진학률과 일자리의 연계에 대한 정부정책 결정에 중요한 지표로 작용하므로 공공지출의 영향력이 더욱 지배적이기 때문이다. 우리나라의 경우, 지금까지는 지방교육재정교부금의 별도 계정이 정부지출이나 경기흐름 변화에 따른 충격을 최소화하는 교육지출 규모 확보의 안전장치 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라 학생들의 PISA 성적이 우수한 이유 중 하나는 공교육지출의 안전장치 역할이 컸다는 해석이 가능하다. 본 분석에서 살펴보았듯이,

공교육지출은 하위권 학생들에 대한 영향력이 더욱 큰 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 따라서, 지방교육재정교부금의 효과성 확대를 위한 구체적인 노력과 지속가능한 대안마련이 절실함을 강조하고자 한다.

넷째, 지역 간 격차가 클 경우에는 사회통합의 정치적 경제적 비용 지출이 불가피하게 증가할 수밖에 없으며, 이 경우에는 재정분권이 적극적으로 이루어지기 어렵다. 이는 교육비지출뿐만 아니라 기타 분야 재정지출의 경직성을 강화시키게 되어 국가부채를 증가시킬 우려가 높다. 본 실증분석에서도 지역 간 격차는 교육비지출을 감소시키는 것으로 나타나는데, 이는 낙후지역의 교육비지출 감소로 인한 성적하락의 직접적인 원인으로 작용할 수 있다. 최근 재정수요에 맞게 ‘학생 수’ 배분 중심의 지방교육재정 교부금이 변화하고 있는데 낙후지역 배분 증가율의 감소추이를 동시에 고려하여 배분 체계를 조정하는 것이 바람직하다.

또한, 국가 단위가 아닌 대도시 단위에서의 예산내용에서는 교육 분야 지출이 재정의 상당한 부담을 주고 있는 점을 알 수 있었으나 해당 국가의 분야별 정부 간 재정부담 상황에 따라 일반적인 추세로 설명하기는 어려웠다. 교육 분야만큼은 해당 국가의 교육부와 시단위에서의 의사결정의 분권 정도가 나라마다 다양하고 이에 따라 재정지원 흐름도 다르게 나타나는 것을 알 수 있었다. 그 밖에도 지방정부 차원에서 교원임금과 학급 수 조정 관련 사항을 결정하는 것도 확인할 수 있었다. 다양한 거버넌스 체계에서 분권화 정도가 다른 점, 재정분권이 높은 경우 교육분권이 지방정부로 대폭 이양될 수 있는 선제조건이라는 점 등을 파악할 수 있었다.

본 연구는 이상의 결과를 통해 우리나라의 지방교육재정과 지방자치단체의 일반재정을 연계하는 논의를 발전시킬 수 있기를 기대해 본다. 지난 10여 년간 지속적으로 이루어졌으나 실질적인 진전은 거의 없었는데, 재정효율성 관점에서만 논의가 이루어졌기 때문이다. 국가적으로 교육에 대한 궁극적인 정책목표는 교육서비스 질 제고와 교육성과 향상이 가능할 수 있는

---

1) 이에 대해 우리나라의 PISA 성적 결과는 사교육영향력에 따른 것이라는 견해도 있다. 그 럽에도 불구하고, PISA 시험 문항과 출제성향을 볼 때, 기본적으로는 해당 국가의 전반적인 교육 시스템 반영을 최대화하는 것이 목적이며 따라서 공교육 지출과의 관계가 클 수밖에 없다는 연구들이 지배적이다.

재정 및 행정시스템을 구축하는 것이다. 교육재정의 지속가능성 확보 논의가 교육성과와 교육서비스 질 제고에 긍정적일 수 있다는 교육계와 국민들의 신뢰하에서 논의의 진전은 가능할 수 있다.

본 연구는 실증분석과 현황분석을 통하여 분권을 통한, 즉 지방정부가 지방사무로 교육행정 및 재정을 책임지고 운영할 경우라 할지라도, 교육성과와 교육재정지출 우선순위가 하락하지 않음을 보여주고 있다. 국가의 정책적 초점은 교육의 서비스 제고와 교육성과 향상을 위한 재정의 지속가능성 확보를 위한 대안을 도출하는 것인데, 본 연구는 이를 위한 분석적 자료를 제공하고자 하였다. 구체적인 연계 대안은 국민들의 일정한 합의가 이루어진 후 정치적 행정적 합의 내용과정에서 진행될 것으로 기대한다.



## 목 차

I. 서론 및 문제제기 .....	19
II. 우리나라 교육재정 현황 및 도전과제 .....	22
1. 교육재정 구조 및 특징 .....	22
가. 지방교육재정부담 구조 .....	22
나. 높은 중앙정부 재정이전 규모 .....	26
다. 우리나라 지방교육재정의 세입 및 세출 구조 .....	30
라. 주요국의 교육 분야 지출 책임 .....	38
2. 교육재정 규모변화 및 국제비교 .....	41
가. 정부지출 규모 대비 교육재정 .....	41
나. 교육재정 규모 국제비교 .....	43
3. 우리나라 교육성과와 도전과제 .....	46
가. 그간의 교육성과 .....	46
나. 문제의식과 도전과제 .....	52
III. 교육분권 관련 선행연구 및 해외사례 .....	58
1. 교육분권 관련 선행연구 .....	58
가. 교육 거버넌스 구조와 연계협력 시도에 대한 평가 .....	58
나. 우리나라의 교육분권 수준에 대한 평가 .....	60
다. 분권과 교육성과에 관련 선행연구 .....	65
2. 주요국의 교육 거버넌스 개혁 내용 .....	69
가. 다양한 교육 거버넌스 구조와 교육분권 강화 사례 .....	69
나. 중앙정부 개입 강화 사례 .....	70
다. 영미권 국가들의 교육형평화 확대와 프랑스의 교육개혁 .....	71
라. 소결: 분권화 틀 위에 중앙정부 역할 강화 .....	73

IV. 실증분석 .....	74
1. 가설설정과 기존 연구와의 차이점 .....	74
가. 실증분석의 의의와 가설 .....	74
2. 분석모형 및 자료 .....	77
가. 실증분석 모형과 분석방법 .....	77
나. 자료출처와 자료설명 .....	78
3. 실증분석 결과 .....	83
가. 재정분권과 교육비지출 .....	83
나. 재정분권과 교육성과 .....	89
다. 지역 간 격차와 교육비지출 .....	91
라. 기타 주요 교육관련 변수 .....	94
4. 실증분석 결과 시사점 .....	96
V. 주요 대도시 경쟁력 강화를 위한 교육투자 현황 분석 .....	100
1. 주요 대도시 교육재정 현황 및 시사점 .....	100
가. 도쿄도 교육예산 현황 .....	100
나. 런던의 교육예산 및 교육재정배분체계 개편 현황 .....	103
다. 뉴욕의 교육예산 현황 .....	106
라. 파리의 교육예산 현황 .....	108
마. 헬싱키의 교육예산 현황 및 지방정부와의 협의개편 내용 .....	113
2. 미국의 교육형평화 제도 및 보조금 제도 개편 .....	114
가. 미국 교육 형평화 제도 개정 내용 .....	114
나. 미국의 주정부 주도의 고등학교 대학 연계 프로그램 .....	118
3. 우리나라 서울시 교육예산 현황과의 비교 및 시사점 .....	119
가. 서울시 교육예산 현황 및 추이 변화 .....	119
나. 소결 .....	121

---

VI. 결론 및 정책적 시사점 .....	123
1. 지방재정과 교육재정 연계시 쟁점사항 .....	123
2. 결론 및 정책적 시사점 .....	124
참고문헌 .....	130
〈부 록〉 .....	143

---

표목차

〈표 II-1〉 OECD 주요국의 초·중등교육재정의 정부 간 부담 비율	23
〈표 II-2〉 '17년도 국가와 지방자치단체의 재정사용액 세부내역(순계예산 기준)	24
〈표 II-3〉 지방교육재정 이전수입 현황	32
〈표 II-4〉 지방교육재정 자체수입, 지방교육채 및 기타재원 현황	34
〈표 II-5〉 성질별·연도별 지방교육재정 세출 규모와 비중	35
〈표 II-6〉 중앙재정과 지방재정 비교(예산규모 기준)	39
〈표 II-7〉 중앙재정과 지방재정 비교(재정사용액 기준)	39
〈표 II-8〉 연도별 교육단계별 취학을 및 진학을 추이	47
〈표 II-9〉 PISA 2015 전체 참가국의 영역별 결과	50
〈표 II-10〉 PISA 2015 우리나라 및 OECD 평균 결과	52
〈표 II-11〉 OECD 회원국 의무교육 지출 비중	57
〈표 IV-1〉 변수 기술통계	82
〈표 IV-2〉 변수 기술통계 변화를	83
〈표 IV-3〉 GDP 대비 교육비지출	85
〈표 IV-4〉 총정부지출 대비 교육비지출	86
〈표 IV-5〉 PISA 평균값	87
〈표 IV-6〉 PISA 90% 이상	88
〈표 IV-7〉 PISA 10% 미만	89
〈표 V-1〉 2016년 일본 도쿄도 일반회계 예산액 세출내역	101
〈표 V-2〉 2016년까지 교육비와 일반회계의 추이(교육청 소관 예산)	102
〈표 V-3〉 영국 지역별 총지출 내역	104
〈표 V-4〉 영국 지역별 교육비지출 내역	105
〈표 V-5〉 영국 교육 분야 세출의 세부내역	105

---

〈표 V-6〉 2015-2016년 교육비 세출 내역 비교 .....	108
〈표 V-7〉 프랑스 2016년 미션별 세출 내역 .....	112
〈표 V-8〉 서울시 본청 일반회계, 교육 분야 세출예산 규모와 비중 .....	120
〈표 V-9〉 서울시 교육비특별회계 예산 .....	121
〈부표 1〉 주요 지니계수 .....	143
〈부표 2〉 2016년 뉴욕시 교육비 세출 상세내역 .....	144

---

## 그림목차

[그림 II-1] 시·도교육청 지방교육재정 자원 구조(2017년) .....	25
[그림 II-2] 2013년도와 2017년도 교육 분야별 예산 비중 비교 .....	26
[그림 II-3] Diagrammatic representation showing the financial source models ·	27
[그림 II-4] OECD 국가의 교육재정 출처 .....	29
[그림 II-5] 2013년 기준 교육재정 정부 간 재정이전 규모 .....	29
[그림 II-6] OECD 국가들의 초중등교육재정의 중앙·지방 재정부담 비중 .....	30
[그림 II-7] 교육재정 이전수입 지원 경로 .....	31
[그림 II-8] 2013년 OECD 국가들의 초등학교 교육 경상지출 중 인건비 비중 ·	36
[그림 II-9] OECD 국가들의 교육관련 경상비 지출 중 인건비 비중 .....	37
[그림 II-10] 연도별 정부예산 대비 교육부 예산(1965-2016) .....	42
[그림 II-11] 정부총지출 대비 분야별 예산 .....	42
[그림 II-12] OECD 국가의 부문별 (지방)정부지출 비중(2013) .....	43
[그림 II-13] OECD 국가별 전체교육단계 GDP 대비 공교육비 비율 .....	44
[그림 II-14] GDP 대비 분야별 정부지출 규모(2012) .....	44
[그림 II-15] 2008년 대비 2013년 OECD 국가들의 교육예산 규모 및 비중 변화 ·	45
[그림 II-16] OECD 국가들의 25~34세 고등학교 미만 이수율 .....	48
[그림 II-17] OECD 국가들의 20~24세 대학이상 진학비율 .....	48
[그림 II-18] OECD 국가들의 고등학교 이수 비중 .....	49
[그림 II-19] 2015 PISA 결과의 상위성적(레벨 5,6)과 하위성적(레벨 1,2) 비중 ·	53
[그림 II-20] 2006년 대비 2015년 OECD 국가들의 회복력 있는 학생 비율 변화 ·	55
[그림 II-21] OECD 국가들의 고등교육 이수 후 고용률(2015) .....	55
[그림 III-1] 한국과 OECD 국가의 교육행정 의사결정 주체 비교 .....	63
[그림 III-2] OECD 국가들의 분야별 중앙과 지방정부 지출 비중 .....	64

---

[그림 III-3] PISA 결과와 총정부지출 대비 지방정부 지출 비중 .....	68
[그림 III-4] PISA 결과와 총세수 대비 지방세 비중 .....	68
[그림 IV-1] 지역 간 격차와 지니계수와의 관계 .....	92
[그림 IV-2] OECD 국가들의 PISA 하위 10% 이하 성적과 지니계수 관계(2015) ·	93
[그림 IV-3] OECD 국가들의 PISA 상위 90% 이상 성적과 지니계수 관계(2015) ·	93
[그림 IV-4] PISA 2015 학급규모와 과학성취도 간의 관계 .....	95
[그림 IV-5] 2016년 기준 학급당 학생 수와 평균지가 .....	96
[그림 IV-6] OECD 국가들의 소득불평등도와 교육성과 .....	97
[그림 IV-7] 2014년 기준 국가별 지역 간 격차와 국가채무 수준과의 관계 .....	99
[그림 V-1] 2017년 예산 기준 교육예산과 도의 일반회계 .....	103
[그림 V-2] 뉴욕시 전체 예산의 분야별 비중 .....	106
[그림 V-3] 2016년 뉴욕시 교육비 세출의 정부 부문별 수입원 .....	107
[그림 V-4] 2017년 파리시 공공분야 세출의 구성 .....	109
[그림 V-5] 2017년 통합재정 내 교육예산 비중 .....	109
[그림 V-6] 프랑스의 국가 행정체제와 지방자치 단체 간 관계 .....	111
[그림 V-7] 2016년 및 2017년 헬싱키시 전체 운영비용 내역 .....	113
[그림 V-8] Why go to college? .....	116
[그림 V-9] 2014년 유치원 교육 교부금을 받고 있는 지역 현황 .....	117

---



---

## I. 서론 및 문제제기

---

본 연구는 선진국들의 교육 및 주요 경제지표를 바탕으로 성장을 위한 인적자본 확충의 방법인 ‘교육분권’을 조명해 보고자 한다. 재정의 지속가능성 차원에서 논의되고 있는 지방재정과 교육재정의 연계논의는 궁극적으로는 지방정부의 교육권한과 재정책임성 확보를 염두에 둔 것이다. ‘교육성과’와 ‘교육분야 지출’에는 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 기초자료로서 인지하고, 연구결과에서 제시하는 분권화 내용을 정책적으로 연계하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

교육은 삶의 질에 큰 영향을 미치는 변수이며, 인적자본 확충은 국가 성장의 중요한 매개이다. 국가의 성장단계별로 교육에 대한 관심은 조금씩 다를 수 있지만 이에 대한 투자는 모든 나라에서 가장 우선순위에 있는 중요한 정부지출 항목이다. 선진국들의 경우 소득불평등도 악화와 함께 기회균등이라는 의미에서, 그리고 노년기간이 길어짐에 따라 변화하는 사회에 적응하기 위한 배움은 삶의 질을 결정하기 때문에 교육의 기능은 더욱 중요해지고 있다. 개발도상국의 경우에도 교육을 통한 노동생산성 증가가 결국 경제성장과 직결되므로, 교육기회로의 접근 그 자체가 인적자본 확대를 의미한다.<sup>1)</sup> 그러나 현재 우리의 교육은 지나친 입시경쟁으로 인한 사교육비부담 증가, 성인층의 지적자본 하락, 높은 청년 실업률, 소득격차 심화에 따른 취약계층의 상대적 교육기회 균등 저하 등 여러 각도에서 어려움에 직면해 있다. 2017년 지난 대선주자들이 가장 먼저 공약을 내세운 분야 역시 ‘교육정책’이었고, 새로 출범한 정부에 대한 국민들의 교육 개혁 요구는 다른 그 어

---

1) The OECD defines human capital as the “knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being(Organization for Economic Cooperation and Development(OECD), 2001, p. 18).”

편 분야보다 뜨겁고 절실하다.

우리나라가 당면한 교육 문제 중 대학입시에 집중되는 교육비부담은 가계의 가처분 소득을 감소시켜 삶의 질을 저하시키는 치명적인 원인으로 작용한다. 또한 소득양극화로 인한 교육 사다리 기능 약화는 고른 인재육성을 통한 건강한 국가 미래상까지 위협하는 수준에 이르고 있다. 이러한 문제를 인식하고 교육입시제도의 잦은 개편, 교육의 정치화 등의 지속적인 변화가 이루어졌음에도 국민들이 체감하는 교육고통지수는 개선되지 못하고 있는 실정이다. 또한 지난 40여 년간 우리나라의 공교육투자 규모 역시 안정적으로 유지되어 왔음에도 불구하고 사교육 부담 문제는 해결하지 못하고 있다. 이는 더 이상의 재정투입과 같은 양적 투자 확대만으로는 지금의 교육 문제와 교육비부담 문제를 해결하기에는 한계가 있다는 반증이기도 하다. 대학입시 위주의 교육정책과 사교육비부담의 문제는 소득불평등 완화와 노동시장의 체질적 개편과 함께 극복되어야 할 부분으로 교육정책의 개선만으로는 한계가 있다. 게다가 교육에 대한 국민적 관심이 한쪽으로 치우쳐서, 중요한 초·중·등 공교육과정 성과와 재정의 지속가능성 문제는 정부 간 재정문제로만 여겨지고 있는 것이 사실이다.

본 연구는 이상의 문제를 재정정책적으로 개선할 수 있는 공교육비 재정 지출에 대하여 논의하고자 한다. 2017년 현재 초·중·등 학생 수는 지속적으로 감소하고, 노령인구는 증가하여 대학 이상의 교육과정에 대한 재정요구가 증가하고 있는 가운데 지속가능한 교육재정 부담을 위한 구조의 변화가 필요한 실정이다. 따라서 본 연구는 교육부 전체 예산의 대부분에 해당하는 지방교육재정 지속가능성을 위한 기초 연구로서, 분권을 통한 인적자본 확충 대안을 분석적으로 시도하고자 한다.

우리나라의 재정 현안으로 초·중·등교육재정과 지방자치단체 일반재정과 연계가 오랫동안 논의되어 왔음에도 불구하고, 재정전문가들의 재정제도 개편이라는 대안 외에 분권화와 교육성과를 연계하여 분석하지는 못하였다. 그러나 우리나라를 포함한 선진국들은 분권을 통한 인적자본 확충으로 지속 가능한 재정체계 구축하기 위한 정책적 노력을 지속하고 있는 중이다. 더욱

이 우리나라의 교육재정은 다른 나라들과 달리 지방정부의 일반재정에 포함 되어 있지 않고 별도 계정으로 운영되고 있다. 따라서 교육분권과 관련해서는 선행연구나 사례가 시사하는 바를 지방정부 책임확대에 대한 내용을 포함하여 검토할 필요가 있다.

또한 분권화 경향에 따른 지방정부 중심의 교육투자 현황 및 시사점도 살펴보고자 한다. 해외의 선진국과 주요국의 대도시들은 교육투자 확대와 같은 양적 개선뿐만 아니라 교육분권 및 거버넌스 개편, 교사역량 강화 등의 질적 개선과 같은 다양한 시도 중이다. 그리하여 경제 위기 이후 많은 나라들이 지속가능한 경제성장을 위한 정책노력을 기울이고 있으며 그 중 교육 분야는 핵심투자 대상이었는지 여부도 파악하고자 하였다.

본 연구는 제 I 장에서는 연구의 의의와 문제제기를 하고, 제 II 장에서는 우리나라 교육재정 현황 및 도전과제를 설명한다. 이어 제 III 장에서는 교육분권 관련 선행연구 및 해외사례를 설명하고, 제 IV 장에서는 국제자료를 이용하여 실증분석을 수행한다. 제 V 장에서는 주요 대도시 교육재정현황과 시사점을 도출하고, 결론과 정책적 시사점은 제 VI 장에서 언급하면서 연구보고서를 마친다.

---

## Ⅱ. 우리나라 교육재정 현황 및 도전과제

---

### 1. 교육재정 구조 및 특징

#### 가. 지방교육재정부담 구조

본 연구의 초점은 교육재정의 지속가능성 확보라는 관점에서 중앙·지방 간 재정 부담을 어떻게 조정할 것인가이므로, 본 연구에서 분석하고자 하는 교육재정의 범위는 「지방교육자치법」에 의하여 해당 지방자치단체에 속한 ‘초등, 중등과정(초·중·고교)’의 재정 지원인 ‘지방교육재정’에 해당한다. 따라서 주로 중앙정부가 재정을 부담하고, 교육부가 주관하는 대학교육 이상의 인적자본 확충을 위한 비용은 연구 범위에 포함하지 않는다.

우리나라 교육재정부담 구조는 중앙정부의 교육 담당 기관인 교육부의 정부회계와 각 시·도교육청의 교육비특별회계, 각급 학교 단위의 학교회계(국공립학교는 학교회계, 사립학교는 교비회계)등 총 세 단계로 나누어진다.<sup>2)</sup> 다른 나라들의 경우에도 교육재정부담구조는 대부분 중앙, 지방, 기초 및 비영리단체 등의 여러 단계로 이루어져 있다. 통계상으로는 ‘재정조정 이전과 이후’로 나누어 구분하고 있으며, 영미권 국가들의 경우에 기초 단계에서의 부담이 다소 높게 나타나고 있으나 대부분은 중앙정부의 재정부담이 절반 이상으로 높은 편이다.<sup>3)</sup>

〈표 1〉에서 알 수 있듯이 우리나라의 지방교육재정지출은 최종적으로 기초 단위의 교육지원청에서 수행하고 있으나 재정집행 의사결정은 시·도 교육청이고, 재원은 중앙정부가 대부분을 부담하는 구조이다. 최초 재정부담자인 중앙정부가 70% 이상을 부담하고 있는 나라는 우리나라 외에 프랑스

---

2) 고 선(2010), p. 25.

3) 다음 장에 교육재정부담 구조에 대해서 자세히 다루기로 한다.

도 그러나나 프랑스는 그 재원을 중앙정부가 지출하도록 되어 있으며, 영국도 최초 재정부담자와 사용자가 일치한다. 이는 재정이전 과정에서의 비효율성을 최소화하기 위해서는 사무와 재정을 구분하여 일치하도록 했다고 생각할 수 있다.

〈표 II-1〉 OECD 주요국의 초중등교육재정의 정부 간 부담 비율

(단위: %)

	정부 간 재정조정 이전				정부 간 재정조정 이후			
	중앙	광역	기초	합계	중앙	광역	기초	합계
Canada	4	76	21	101	3	11	86	100
Denmark	-	-	-	0	-	-	-	0
France	72	17	12	101	71	17	12	100
Germany	7	75	18	100	6	72	22	100
Italy	81	9	9	99	81	8	11	100
Japan	17	66	17	100	2	81	17	100
Korea	70	26	3	99	1	30	70	101
Spain	15	80	6	101	14	80	6	100
United Kingdom	41	-	59	100	41	-	59	100
United States	10	39	50	99	0	2	98	100
OECD 평균	55	22	22	99	41	23	36	100

출처: OECD(2016a), *Education at a Glance 2016*, Table B4.3a.

지방교육재정은 지방재정연감 내 ‘교육비특별회계’로 구분된다.<sup>4)</sup> 교육비특별회계예산은 주로 ‘지방교육재정교부금’과 시·도 자치단체의 ‘법정전입금’에 의하여 조달된다. 교육비특별회계 재원의 항목은 이전재원과 자체재원 및 차입재정으로 구분되며, 이전재원은 중앙정부로부터의 지방교육재정교부금과 국고보조금, 지방자치단체로부터의 이전재원인 법정전입금(지방교육세, 담배소비세, 시도세, 학교용지 일반회계 부담금)과 조례상지원금인 비법정전입금과 교육경비보조금으로 구성된다. 자체재원은 학교운영지원비와 사용료 및 수수료 등으로 구성되고, 차입부분은 지방교육채 발행수입에 해당한다.

4) 「지방교육자치에 관한 법률」, 제4장 교육재정의 제38조에서는 “시도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.”고 나와 있다.

2017년도 순계예산을 기준으로 한 국가와 지방자치단체의 재정사용액 세부내역에서는 예산서상으로는 중앙:자치단체:지방교육의 비중이 각각 54.6:34.8:10.6이고, 최종적으로 사용하는 재정사용액 기준으로는 40:45.1:14.9로 나타나고 있다. 이전재원 공제내역에서는 중앙정부가 자치단체와 지방교육 부분으로 이전하는 지방교부세, 국고보조금, 교육교부금, 교육보조금이 있으며, 자치단체는 의무적으로 전출하는 법정전출금 부분과 재량적으로 지원하는 비법정전출금이 있다. 지방교육재정의 재원조달 구조는 [그림 II-1]에서 설명하고 있다.

〈표 II-2〉 '17년도 국가와 지방자치단체의 재정사용액 세부내역(순계예산 기준)

(단위: 억원)

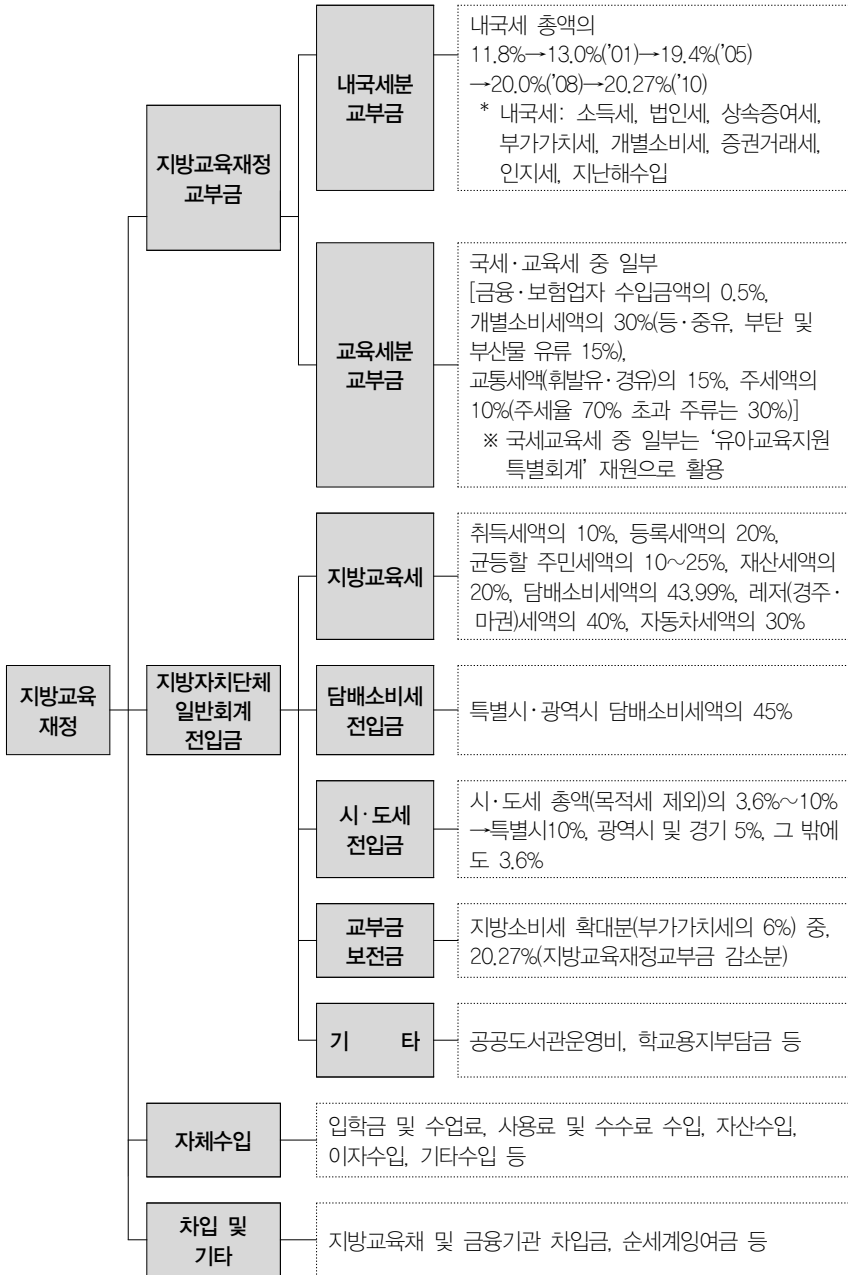
구 분	중앙정부	자치단체	지방교육	
예산서상 규모 5,553,624	3,031,432(54.6%)	1,931,532(34.8%)	590,660(10.6%)	
이 전 재 원 공 제 내 역	계 (△1,324,996)	△23,872	39,233	
	① 중앙정부 → 자치단체	△870,355 ┌ 지방교부세 407,313 └ 국고보조금 463,042	(778,057) ⊕92,256 <sup>1)</sup> ┌ 지방교부세 337,384 └ 국고보조금 440,673	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△470,002 ┌ 교육교부금 468,726 └ 교육보조금 1,276 *유아교육지원특별 39,409포함	-	(436,321) ⊕33,723 ┌ 교육교부금 420,663 └ 교육보조금 15,658
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△116,128 ┌ 전출금(의무) 94,894 └ 보조금(재량) 21,234	(110,618) ⊕5,510 <sup>2)</sup> ┌ 전출금(의무) 102,174 └ 보조금(재량) 8,444
재정 사용액 4,228,628	1,691,075(40.0%)	1,907,660(45.1%)	629,893(14.9%)	

주: 1) 중앙정부-자치 단체 간 이전재원 차이(92,256억원은 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성시 적게 반영한 금액임.[중앙정부-지방교육자치단체 간 이전재원 차이(33,723억원)도 동일]

2) 자치단체-지방교육 간 이전재원 차이(5,510억원은 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

출처: 행정자치부(2017), 『지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 25.

[그림 II-1] 시·도교육청 지방교육재정 자원 구조(2017년)



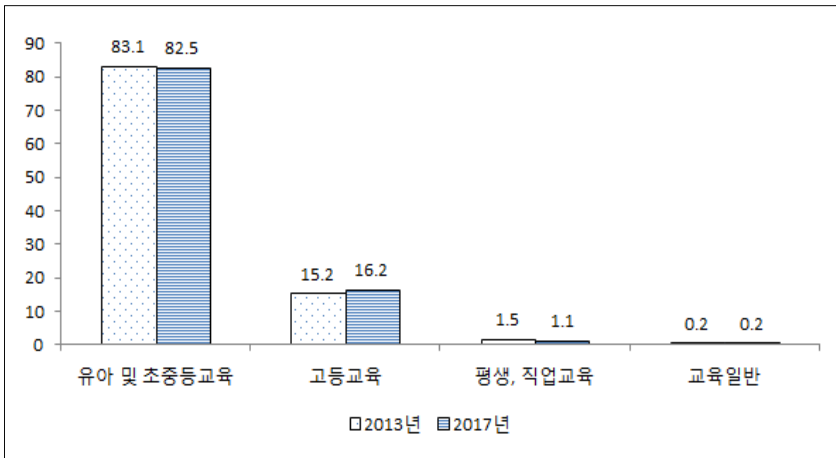
출처: 교육부(2017), p. 5.

## 나. 높은 중앙정부 재정이전 규모

2017년 세입예산 기준, 지방교육재정 총 세입규모는 약 62조 9,893억원이다. 초·중등교육재원을 의미하는 ‘지방교육재정’ 규모는 우리나라 교육예산의 약 83%를 차지하고 있다. 시·도교육청의 지방교육재정 재원에서 중앙정부 이전 부분인 지방교육재정교부금이 전체 지방교육재정 세입 중 약 63.2%를 부담하고 있다. 그리고 시도 자치단체가 시도교육청으로 이전하는 재원의 규모는 전체의 약 17.6% 정도이다. 따라서 중앙정부와 지방정부로부터의 이전수입이 차지하는 비중이 80%대임을 알 수 있다. 요약하면 우리나라 교육 예산은 대부분 지방교육재정을 지원하고 있으며, 이 중 대부분은 중앙정부 지원 부분인 지방교육재정교부금에 해당한다.

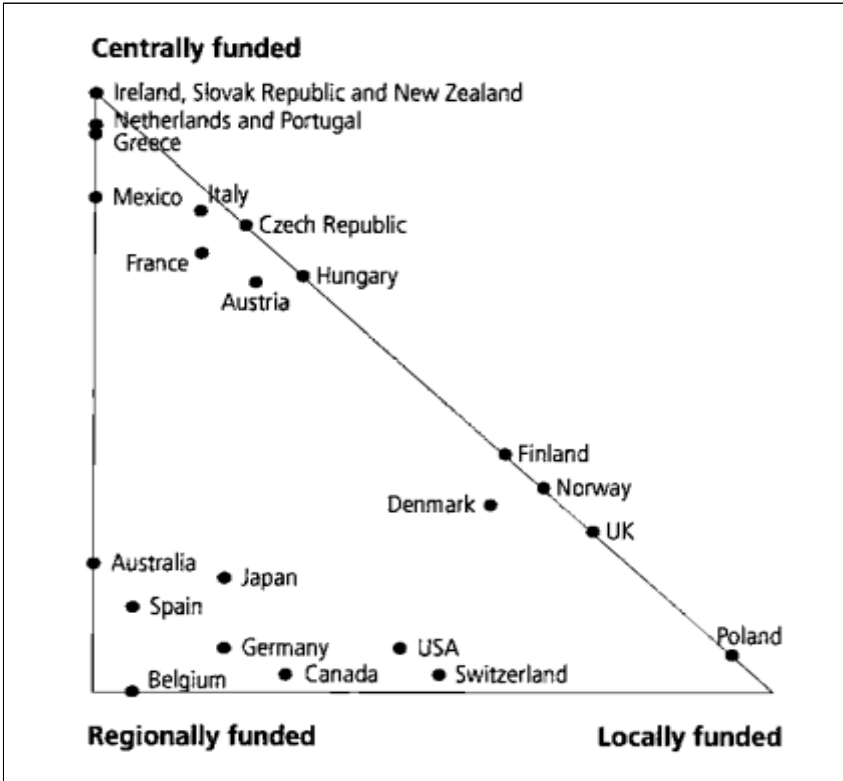
[그림 II-2] 2013년도와 2017년도 교육 분야별 예산 비중 비교

(단위: %)



주: 2013년도는 추경, 2017년도는 예산안의 수치를 계산함  
출처: 김정훈 외(2017), 『중장기 재정정책방향 수립』, p.202 [그림 V-10] 재인용

[그림 11-3] Diagrammatic representation showing the financial source models



출처: Local Government Association(2005), p. 9, figure 2.1.

선행연구와 국제기구에서도 보고된 바와 같이 선진국들의 경우에도 초중등교육재정부담은 [그림 11-3]과 같이 일반화하여 설명하기 어려운 복잡한 구조로 되어 있다. 대부분의 비용을 정부 부담에 의존하고 있는 초중등교육 재정 내 중앙과 광역, 기초정부 간 책임과 부담은 나라의 여건마다 다를 수밖에 없기 때문이다. 중앙정부가 재정의 대부분을 부담하는 것 자체는 문제가 아니지만 '재정이전'으로 인한 지방정부의 낮은 책임성 및 재정의 비효율은 해결이 필요하다.

이와 관련하여 우리나라의 경우를 주목할 필요가 있는데, [그림 11-4]와 [그림 11-5]를 살펴보면 우리나라는 중앙정부 재정 부담이 '전액' 기초자치단

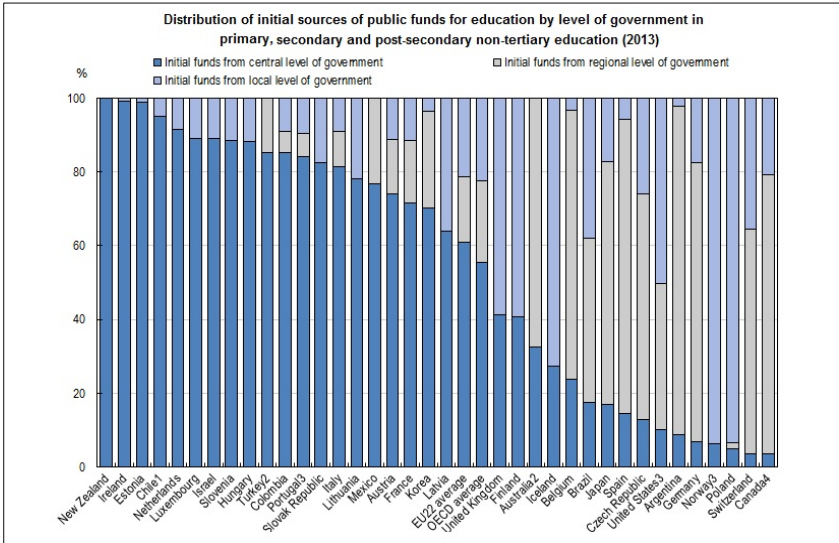
체로 이전되어 ‘정부 간 재정이전’ 규모가 가장 큰 국가에 해당한다. 그리고 다른 OECD 국가 평균 교육재정(초중등 과정)의 중앙과 지방의 부담은 거의 유사하게 나타나고 있다. 중앙정부가 재정을 부담하는 국가 중 뉴질랜드의 경우 부담이 거의 100%에 이르고, 아일랜드, 에스토니아, 네덜란드 등은 90% 이상으로 나타나 중앙정부가 최초의 교육재정 부담자에 해당한다.

우리나라는 약 70% 정도로 나타나고 있어서 OECD 평균보다 다소 높은 수준에 해당한다. 우리나라와 유사하게 중앙정부로부터 받아서 기초자치단체나 광역으로 이전하는 교육재정부담 구조를 갖고 있는 나라들은 슬로바키아, 리투아니아, 멕시코 등에 해당한다. 이를 통해서 생각해 볼 때, 우리나라 초중등교육재정의 중앙정부 지원 비중이 절대적인 규모에서 다른 국가들에 비하여 예외적으로 높다고 보기 어렵다.

교육재정에 대한 최초 재정부담 규모는 그 나라마다의 정치구조 및 정부 간 재정구조에 따라 다를 수 있지만 중요한 것은 재정부담자와 재정사용자의 차이를 나타내는 ‘재정이전’ 부분이다. 다수의 선진국들은 교육 분야 재정이전 규모가 우리나라처럼 크지 않은 점을 한 눈에 알 수 있다. 예를 들어 뉴질랜드는 100%를 중앙정부가 부담하고, 이를 전적으로 중앙정부가 지출하는 구조여서 하위정부로 이전하지 않고 있으며, 캐나다는 중앙정부가 아닌 주정부가 기초자치단체로 이전하고 있는 모습이 나타난다. 교육격차가 유난히 큰 미국은 교육재정 이전규모가 다소 큰 나라이지만 이는 50% 내외이며, 일본의 경우도 약 20% 내외의 광역자치단체 재정 부담이 기초로 이전되고 있다. 즉, 우리나라처럼 전체 교육재정의 70% 이상을 중앙정부가 부담하지만 최종적인 재정사용자는 기초자치단체인 경우는 우리나라가 거의 유일하다는 것을 알 수 있다.

[그림 11-4] OECD 국가의 교육재정 출처

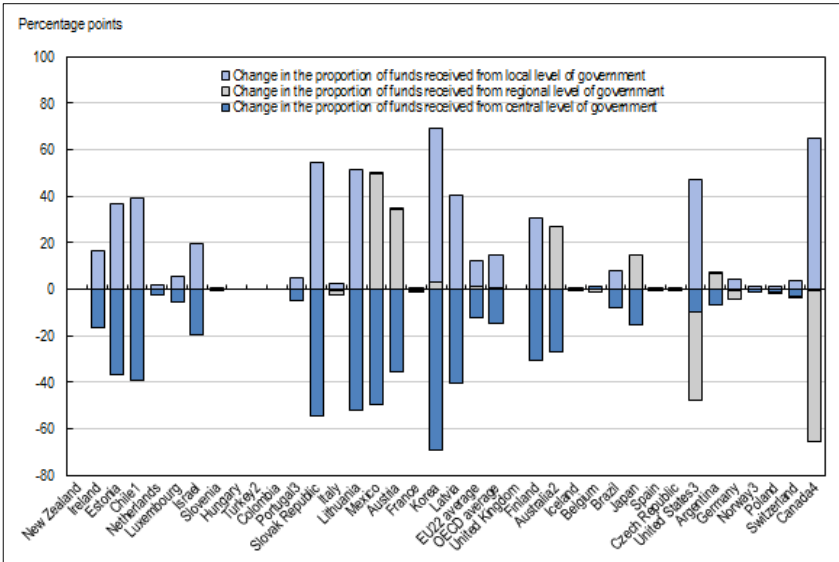
(단위: %)



출처: OECD(2016a), Figure B4.3.

[그림 11-5] 2013년 기준 교육재정 정부 간 재정이전 규모

(단위: %p)



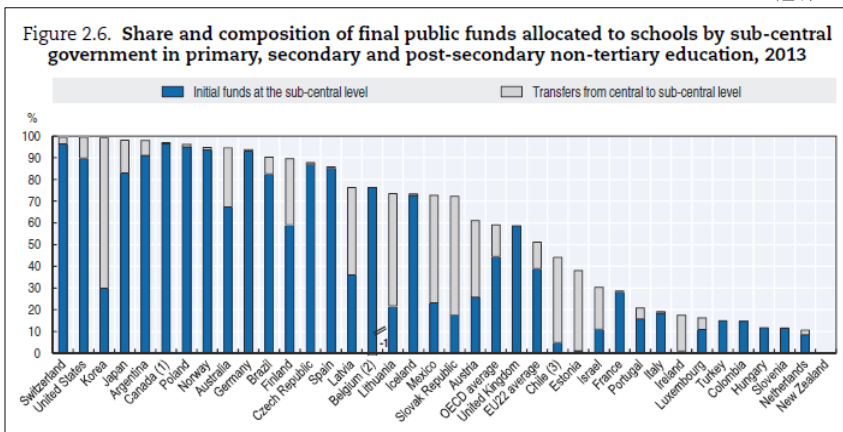
출처: OECD(2016a), Figure B4.3.

## 다. 우리나라 지방교육재정의 세입 및 세출 구조

2015년 지방교육재정의 결산 자료를 기준으로 살펴보면 2011년 이후 중앙과 지방정부 이전수입을 합한 이전수입 비중은 86.9%에서 82.1%로 다소 감소하는 추세이다. 그중 중앙정부 이전수입 비중은 지방교육재정교부금의 비중 감소로 인하여 70.2%에서 64.3%로 변화하였다. 자치단체 이전수입은 16~17%대를 꾸준히 유지하고 있는 것으로 나타났다. 자체수입은 약 2.3%, 지방교육채가 9.8%의 세입비중을 차지하고 있다. 참고로 OECD 국가들의 평균 초중등교육재정의 91.2%가 정부부담(중앙+지방)이며, 그중 중앙정부가 55%, 나머지는 지방정부(광역, 기초)로부터 조달되는 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> [그림 II-6]은 우리나라의 초중등교육재정부담의 중앙·지방정부 간 비중이 OECD 국가 평균과는 상당한 차이가 있음을 보여주고 있다. 대부분의 국가에서 상위정부로부터의 이전수입으로 교육재정을 부담하고 있으며, 이러한 이전수입은 지방정부 세입수준의 형평화 등의 순기능도 존재하나 책임성 저하로 인한 비효율 요인도 상존한다고 볼 수 있다.

[그림 II-6] OECD 국가들의 초중등교육재정의 중앙·지방 재정부담 비중

(단위: %)

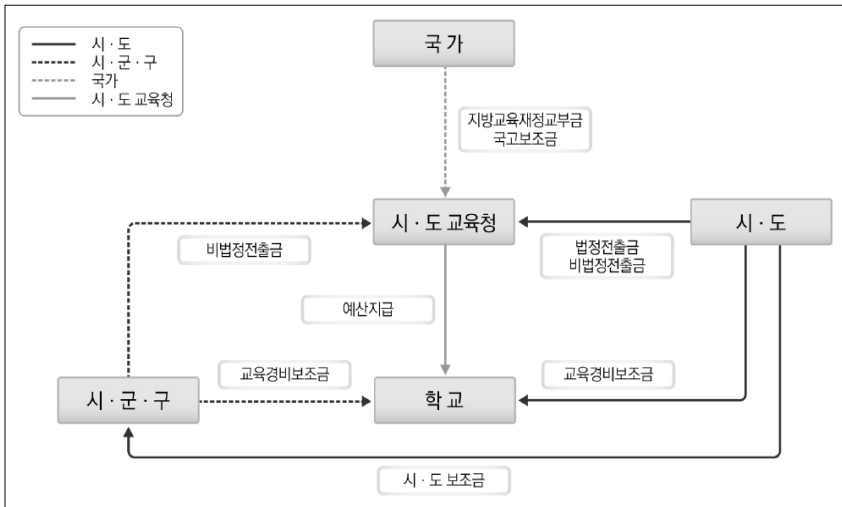


출처: OECD(2017b), p. 70, Figure 2.6.

5) OECD 대표부(2017. 07.), p. 3.

최근 무상급식, 반값 등록금 등의 쟁점과 관련된 교육복지가 논의되었는데, 이처럼 법으로 지정되어 있지 않은 '재량적 이전수입(비법정전입금)'의 증가추세도 살펴볼 필요가 있다. 2014년도 기준 약 7,747억원(당시 지방교육재정 총규모 대비 약 1.3%)이어서 경기하락에 따른 법정수입 감소 부분의 보전 역할을 했다고 보기는 어려웠고, 다만, 재원 규모의 증가세는 뚜렷한 것으로 나타났다. 선행연구 분석에 따르면 2001년 당시의 비중은 약 400억원으로 약 1.84%의 비중이었으며, 2005년 이후 각각 1,590억원으로 2.66%, 2009년에는 약 4,520억원으로 5.9%까지 증가하여, 2000년 대비 2009년 약 6.6배 증가하였고, 기초자치단체는 약 28배 이상 증가한 것으로 분석된 바 있다. 또한 시도별 분석에서는 증가추세에 있는 재량적 이전수입이 자치단체별로 차이가 크고, 경기불황 등 외부환경에 따라 규모가 달라지는 문제점이 제기된 바 있다.<sup>6)</sup> [그림 II-7]은 비법정이전수입(비법정전출금)의 경로를 보여주고 있다.

[그림 II-7] 교육재정 이전수입 지원 경로



출처: 하봉운(2014), p. 11.

6) 자세한 내용은 김민희(2011), 김현아(2016, p. 15)에 자세히 설명되고 있다.

그 밖에 지방자치단체들이 직접 학교회계로 진출하는 ‘교육경비 보조금’은 위의 자치단체 이전금 규모보다는 크다. 2014년도 결산기준 자료에 따르면 시지역과 도지역이 각각 5,116억원, 8,017억원에 해당하여 지방자치단체 전체로 볼 때 약 1조 3,313억원에 달하였다. 재원의 규모 자체는 자치단체가 교육청을 통해 지원하는 사업보다 크다고 할 수 있으나 전체적인 교육재정 세출 규모 비중은 2014년 기준 약 2% 정도에 불과하였다. 따라서 교육경비 보조금의 문제는 재원규모의 증가세보다는 전체 재정회계상 사업규모나 내용이 드러나지 않는 구조여서 모니터할 장치가 부재하다는 점이다. 그 밖에도 교육경비 보조금과 관련하여 문제점으로 지적되고 있는 것은 의무조항이 아닌 ‘재량적 이전수입(비법정이전수입)’의 지역 간 편차에 대한 우려 등이 제기된 바 있다.

〈표 II-3〉 지방교육재정 이전수입 현황

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
세입결산액	금액	517,030	549,341	572,576	605,164	623,605
	비중	100	100	100	100	100
이전수입	금액	449,491	485,597	503,163	512,669	511,712
	비중	86.9	88.4	87.9	84.7	82.1
중앙정부이전수입	금액	363,112	394,009	410,696	409,780	400,888
	비중	70.2	71.7	71.7	67.7	64.3
지방교육재정교부금	금액	361,390	392,488	408,123	408,687	394,056
	비중	69.9	71.4	71.3	67.5	63.2
보통교부금	금액	348,782	378,558	393,675	394,400	380,185
	비중	67.5	68.9	68.8	65.2	61
특별교부금	금액	12,608	13,931	14,448	14,287	13,870
	비중	2.4	2.5	2.5	2.4	2.2
국고보조금	금액	1,722	1,521	2,573	1,093	6,833
	비중	0.3	0.3	0.4	0.2	1.1
지방자치단체이전수입	금액	85,203	90,609	91,667	102,082	109,895
	비중	16.5	16.5	16	16.9	17.6

〈표 II-3〉의 계속

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
법정이전수입(의무)	금액	78,350	81,502	82,507	94,500	101,830
	비중	15.2	14.8	14.4	15.6	16.3
지방교육세전입금	금액	52,022	54,458	53,857	55,815	61,902
	비중	10.1	9.9	9.4	9.2	9.9
담배소비세전입금	금액	5,746	5,367	5,251	5,514	5,185
	비중	1.1	1	0.9	0.9	0.8
시도세전입금	금액	16,618	18,198	18,699	21,124	22,936
	비중	3.2	3.3	3.3	3.5	3.7
학교용지일반회계부담금	금액	3,964	3,479	4,700	4,143	4,250
	비중	0.8	0.6	0.8	0.7	0.7
지방교육재정 교부금보전금	금액	0	0	0	7,905	7,557
	비중	0	0	0	1.3	1.2
비법정이전수입(재량)	금액	6,854	9,107	9,160	7,582	8,065
	비중	1.3	1.7	1.6	1.3	1.3
광역자치단체전입금	금액	3,051	4,371	4,514	2,930	3,962
	비중	0.6	0.8	0.8	0.5	0.6
기초자치단체전입금	금액	3,802	4,736	4,646	4,652	4,102
	비중	0.7	0.9	0.8	0.8	0.7
기타이전수입	금액	1,176	979	800	807	929
	비중	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
민간이전수입	금액	1,176	908	724	728	801
	비중	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
자치단체간이전수입	금액	0	71	76	79	127
	비중	0	0	0	0	0

출처: 교육부, 지방교육재정알리미, <http://www.eduinto.go.kr/main.do>(접속일자: 2017. 07. 06.)의 재정규모-이전수입 각연도 내용을 참고하여 저자 재구성

〈표 11-4〉 지방교육재정 자체수입, 지방교육채 및 기타재원 현황

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
세입결산액	금액	517,030	549,341	572,576	605,164	623,605
	비중	100	100	100	100	100
자체수입	금액	14,865	15,074	15,637	14,882	14,046
	비중	2.9	2.7	2.7	2.5	2.3
입학금 및 수업료	금액	11,313	10,701	10,618	10,115	9,670
	비중	2.2	1.9	1.9	1.7	1.6
사용료 및 수수료	금액	229	259	241	225	226
	비중	0	0	0	0	0
자산수입	금액	1,037	1,334	1,856	2,303	2,272
	비중	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4
이자수입	금액	1,673	1,967	1,828	988	801
	비중	0.3	0.4	0.3	0.2	0.1
기타수입 등	금액	613	813	1,094	1,251	1,078
	비중	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
지방교육채 및 기타	금액	52,674	48,669	53,776	77,614	97,848
	비중	10.2	8.9	9.4	12.8	15.7
지방교육채	금액	0	339	9,583	38,022	61,268
	비중	0	0.1	1.7	6.3	9.8
기타	금액	52,674	48,330	44,194	39,592	36,579
	비중	10.2	8.8	7.7	6.5	5.9
순세계잉여금	금액	23,544	24,328	20,406	13,876	13,219
	비중	4.6	4.4	3.6	2.3	2.1
보조금사용잔액	금액	2	59	28	11	61
	비중	0	0	0	0	0
전년도이월금	금액	29,128	23,943	23,760	25,705	23,300
	비중	5.6	4.4	4.1	4.2	3.7

출처: 교육부, 지방교육재정알리미, <http://www.eduinfo.go.kr/main.do>(접속일자: 2017. 07. 06.)의 세입-자체 수입, 지방교육채 및 기타를 참고하여 저자 재구성

과세권한이 없는 시도 교육지원청의 자체수입은 재원규모에서는 큰 의미가 없지만 자체수입 항목 중 ‘지방교육채’에는 주목할 필요가 있다. 지방 교육채는 전체 분야별 지출 중 최근 5년간의 증가세가 가장 높게 나타나고 있

다. 2012년 339억원에서 2013년 9,583억원, 2014년 3.8조원, 2015년 6.1조원 규모로 증가하는 추세이다. 2012년 이후의 각 시도 교육청의 이러한 지방교육채 증가는 경기악화로 인한 지방교육재정교부금의 감소와 누리과정 시행 이후 재정수요 증가에 기인한다.<sup>7)</sup>

〈표 II-5〉 성질별 · 연도별 지방교육재정 세출 규모와 비중

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
세출결산액	금액	468,141	504,339	532,958	567,894	565,979	600,419
	비중	100	100	100	100	100	100.0
인건비	금액	280,909	299,150	316,725	331,238	352,174	363,511
	비중	60	59.3	59.4	58.3	62.2	60.5
물건비	금액	19,375	21,360	21,711	19,844	19,444	20,516
	비중	4.1	4.2	4.1	3.5	3.4	3.4
이전지출	금액	6,236	11,696	19,228	25,148	30,834	30,541
	비중	1.3	2.3	3.6	4.4	5.4	5.1
자본지출	금액	50,883	52,411	50,155	49,055	45,418	61,092
	비중	10.9	10.4	9.4	8.6	8	10.2
상환지출	금액	8,427	160	305	19,941	1,151	4,071
	비중	1.8	0	0.1	3.5	0.2	0.7
전출금 등	금액	101,540	119,484	124,714	122,573	116,792	119,877
	비중	21.7	23.7	23.4	21.6	20.6	20.0
예비비 및 기타	금액	770	78	119	95	166	811
	비중	0.2	0	0	0	0	0.1

주: 결산기준. 단 2016년도는 가결산 기준임(2017. 07. 10. 기준)

출처: 교육부, 지방교육재정알리미, <http://www.eduinfa.go.kr/main.do>(접속일자: 2017. 07. 10.)의 세출결산액을 참고하여 저자 재구성

7) 『경기일보』, 「눈덩이 지방채에 인건비 인상까지 얹힌데 덮쳐...도교육청 커지는 '빚더미」, 2017. 07. 21., <http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1376026> (접속일자: 2017. 09. 18.).

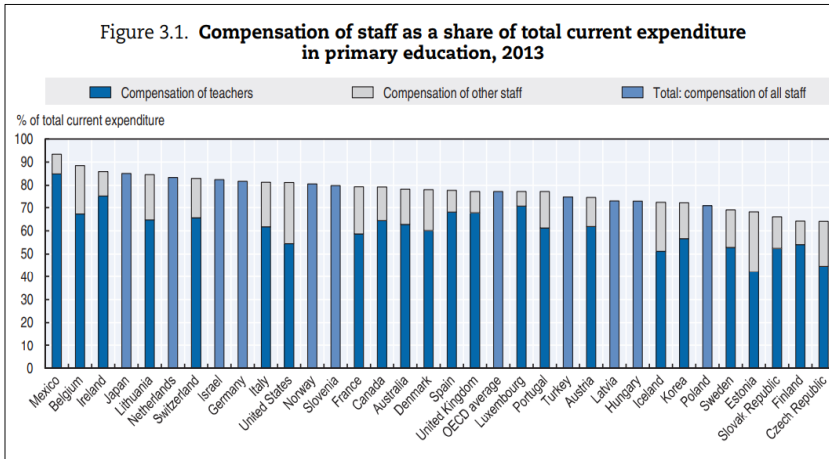
충북도당 홈페이지, 「충청북도 교육청 부채 3,360억 원...」, 2016. 02. 11., <http://chungbuk.minjoo.kr/?p=6283>(접속일자: 2017. 09. 18.).

『전민일보』, 「전북교육청 3조 840억 원 규모 2017년 1회 추경예산안 편성」, 2017. 07. 04., <http://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=171907>(접속일자: 2017. 09. 18.).

성질별 세출 비중이 가장 큰 항목은 인건비(Compensation of all staff)로 2011년 이후 전체 세출의 60%대를 안정적으로 유지하고 있다. 교육지출 분야 인건비는 교육예산의 대부분을 차지하므로 재정관점에서는 가장 주목해야 할 지출 항목에 해당한다. 교육 분야 지출 인건비는 크게 교사(Compensation of teachers)와 교사 외 기타직원(Compensation of other staff)으로 구분된다. 결론적으로 향후에도 교사인건비는 재원의 안정성이나 규모 면에서 큰 변화가 나타나지 않을 것으로 보인다.<sup>8)</sup> 또한 새 정부 출범 이후 교사 외 기타직원들의 인건비 증가추세는 향후 쟁점화될 가능성이 높아 보인다는 지적이 있으므로 주목할 필요가 있다.

[그림 II-8] 2013년 OECD 국가들의 초등학교 교육 경상지출 중 인건비 비중

(단위: %)

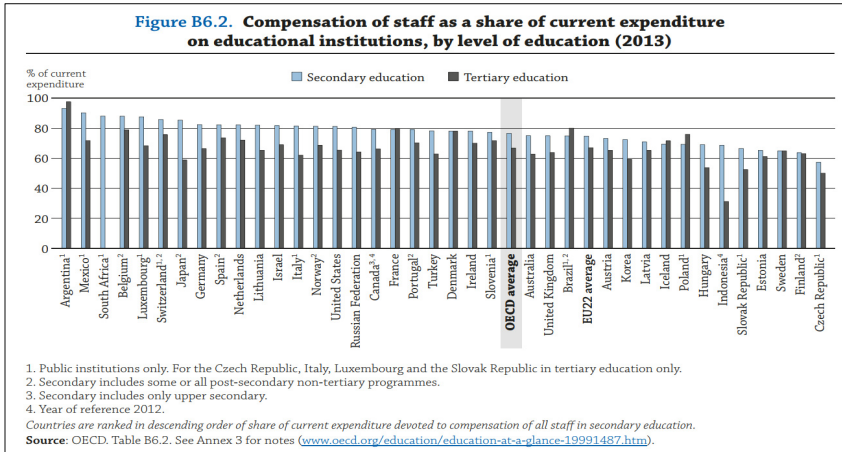


출처: OECD(2017b), p. 124, Figure 3.1.

8) 교사인건비는 크게 임금자체 수준(teacher's salary)의 변화와 학급규모(estimated class size)가 반영된 결과이며 우리나라의 경우, 대표적으로 학급당 학생 수 감소 등으로 임금 외적인 요인으로 교사인건비가 증가한 것으로 나타나고 있다(OECD, 2016a, p. 263).

[그림 II-9] OECD 국가들의 교육관련 경상비 지출 중 인건비 비중

(단위: %)



출처: OECD(2016a), p. 257, Figure B6.2.

OECD에 보고된 자료에 따르면 우리나라의 교사 및 교직원 인건비 비중은 전체 국가들의 평균과 유사한 수준으로 나타났다. 특히 2013년 기준 OECD 국가들의 교육경상비 지출 중 인건비 비중은 국가 간 격차가 크지 않은 편이어서 전체 평균과 거의 차이가 없다. 전체 교육비(초중고부터 대학교육까지) 지출 중 경상비가 차지하는 비중(current expenditure as a share of total expenditure on educational institutions)은 OECD 평균 약 92%이며, 초중고 과정은 93%, 대학교육 분야는 약 89% 수준에 해당한다.

2013년 기준 OECD 평균으로는 전체 교육경상비 지출의 74%가 교사 및 교직원 인건비 지출로 이루어지고 있는데, 그중 초등교육(Primary education)의 인건비 지출 비중은 일본의 85%부터 헝가리의 98%까지 고루 분포되어 있으며, 사실상 초중등교육재정에서 인건비 비중이 대부분임을 알 수 있다. 중등교육(Secondary education)은 86%부터 98%까지이지만 고등교육(Tertiary education)은 74%부터 97%까지로 나타나 초중등에 비하여 나라마다 비교적 큰 격차를 보이고 있음을 알 수 있다.<sup>9)</sup> 따라서, 본질적으로 교육재정 지출은 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서도 경상비 성격으로 지출하고 있으

9) OECD(2016a), pp. 254~256, OECD(2017b), p. 124.

며, 이들 중 90% 정도가 교사 및 교직원의 인건비임을 확인할 수 있다.

앞서 말한 바와 같이 새 정부 이후 인건비와 관련하여 향후 재정적인 이슈는 교사 외 임금, 즉 ‘기타직원’의 급여에 해당하는 교장·교감 등의 운영인력, 별도의 상담교사 등과 같은 교무직원 인력, 그리고 행정지원 인력과 행정시설 인력 등 매우 다양한 인력의 인건비 증가 요인에 있다. 2011년 언론자료에서는 OECD 국가들에 비하여 교사 외 직원급여 비중이 경상비의 10%로서 다른 국가들의 절반 정도에 불과하기 때문에 향후 인건비 증가 부담이 높을 것으로 지적한 바 있다.<sup>10)</sup> 그러나 2013년 자료를 기준으로 한 OECD 분석을 통하여 볼 때에는 우리나라의 ‘기타직원 급여 수준 또한 OECD 평균 16%(전체 경상비 지출 중 인건비가 차지하는 비중)보다 1%p 낮은 15%(초중등분야, 교사임금 57%)로 나타나고 있다.<sup>11)</sup> 결론적으로 교사 외 기타직원 임금 증가는 급증하는 다양한 교육수요에 따라 충분히 증가할 유인이 있으나 그럼에도 불구하고 교사 외 기타직원 임금 지출 비중이 국제자료 기준 범위에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

## 라. 주요국의 교육 분야 지출 책임

대부분 국가에서의 교육 분야 지출은 지방정부 자체예산서상에서 일반재정의 한 지출 항목으로 구성되어 있다. 우리나라처럼 중앙정부에서 지방재정과 분리하여 별도의 계정으로 지출 부담을 구분하는 경우는 일반적이지 않다. 또한 법적으로 교육 거버넌스나 행정 모두 자치단체가 책임 주체인 것으로 되어 있으나 재정에 관한 한 교육 분야는 별도의 운영주체로 되어 있는 점이 특징이다.

우리나라와 중앙·지방 간 재정구조가 유사한 일본의 경우에도 초중등 관련 의무교육 재원을 별도의 재원이 아닌 지방정부의 일반재원으로 지출하고 있다. 도도부현(광역자치단체)과 시정촌(기초 자치단체)의 기준재정수요를 산

10) 『매일노동뉴스』, 「지방교육재정과 교직원 인건비 수업과 학생지도에 열정을 쏟게 하려면」, 2011. 03. 10., <http://labortoday.qp.kr/news/articlePrint.html?idxno=102863>(접속일자: 2017. 07. 03.).

11) 주요국 중에서 평균보다 높은 나라는 미국이 27%, 프랑스가 21%, 이탈리아가 20% 정도이며 그 밖의 나라들은 평균수준 범위로 나타나고 있다(OECD, 2016a, p. 262).

정할 때 의무교육 항목을 측정하여 지방교부세 배분 시 초중등교육을 포함시켜 배분하고 있으며,<sup>12)</sup> 이는 교육 분야 지출이 자치단체의 일반재원 세출항목을 의미한다. 스웨덴의 경우 높은 지방세 부담률로 인하여 기초자치단체의 교육 지출 부담 비중이 약 30%에 다다른다. 프랑스의 경우에도 기초자치단체 예산 구분에 교육 분야 지출이 주요 항목에 해당한다. 영국은 별도의 국고보조금(Dedicated Schools Grant)으로 중앙정부가 초중등 재정의 대부분을 직접 지원하지만, 지방교육당국이 유초중등교육의 운영주체이며 별도의 독립된 교육자치단체가 아니라 지방행정조직의 교육관련 부서에 해당한다.<sup>13)</sup>

〈표 II-6〉 중앙재정과 지방재정 비교(예산규모 기준)

(단위: 억원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
중앙정부	2,355,574	2,486,125	2,636,038	2,746,673	2,862,938	2,957,207	3,031,432
(비중)	(56.0)	(55.5)	(55.9)	(55.9)	(55.7)	(55.1)	(54.6)
지방자치단체	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	1,732,590	1,845,825	1,931,532
(비중)	(33.5)	(33.8)	(33.2)	(33.3)	(33.7)	(34.4)	(34.8)
지방교육	439,214	477,034	514,496	529,028	543,341	561,349	590,660
(비중)	(10.5)	(10.7)	(10.9)	(10.8)	(10.6)	(10.5)	(10.6)

주: 당초예산기준임

출처: 행정자치부(2017), 『지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 24.

〈표 II-7〉 중앙재정과 지방재정 비교(재정사용액 기준)

(단위: 억원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
중앙정부	1,373,856	1,460,915	1,525,707	1,579,905	1,669,023	1,722,733	1,691,075
(비중)	(42.8)	(42.8)	(42.6)	(42.3)	(42.5)	(41.9)	(40.0)
자치단체	1,364,800	1,440,069	1,509,667	1,600,229	1,694,587	1,808,523	1,907,660
(비중)	(42.5)	(42.2)	(42.1)	(42.8)	(43.1)	(43.9)	(45.1)
지방교육	473,857	509,792	549,625	558,879	563,503	582,628	629,893
(비중)	(14.7)	(15.0)	(15.3)	(14.9)	(14.4)	(14.2)	(14.9)

주: 당초예산기준임

출처: 행정자치부(2017), 『지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 24.

12) 김현아(2016b), ‘도도부현분 고정산정경비’, ‘시정촌분 고정산정경비’, p. 21, pp. 28-29 참고

13) 고 선(2016), p. 107.

이처럼 우리나라처럼 지방정부와 교육운영주체가 별도로 행정 및 재정의 독립주체인 경우는 예외적이다. 교육행정과 재정의 독립성을 보장하고 무엇보다 내국세의 일정부분을 지원하도록 하는 강력한 재정지원제도는 오늘날의 우리나라 교육성과 및 경제발전에 중요한 영향을 미쳤다. 우리나라의 중앙정부 주도 초중등교육 운영은 교육기회 균등이라는 형평성에 긍정적인 영향을 미쳤고, 무엇보다 별도의 재정칸막이는 재정지원의 안정성을 보장하였으며, 비교적 단기간에 우수한 교사 확보 및 교육여건 개선에 결정적인 요인으로 평가받고 있다. 이는 최근 주요국들이 교육성과 부진과 소득양극화 개선을 극복하기 위하여 중앙정부 개입을 강화하는 추세와 무관하지 않다.

반면, 국제적인 추세를 살펴보면 지방정부로의 교육분권 강화 추세 또한 단위학교의 의사결정권한 확대를 중심으로 지속적으로 이루어지고 있음도 알 수 있다.<sup>14)</sup> 최근의 OECD 분석 보고서에서는 효과적인 교육 거버넌스 구축전략으로, 분권화 및 이해관계자 증가에 따라 교육 시스템의 복잡성이 증가하는 상황에서 국가적 목적과 지역적 다양성 대응을 위한 균형 잡힌 거버넌스 모델 구축이 필요하다고 설명한 바 있다.

요약해보면 현재 전 세계 국가들은 교육 거버넌스의 지속가능성 확보를 위하여 다각적인 변화를 시도하고 있다. 오랫동안 분권화된 교육 거버넌스를 운영해온 주요 선진국들은 소득 양극화 이후 저소득층 교육권 보호를 위하여 중앙정부의 형평화 개입 시도 등 필요한 조치를 실행하고(예: 미국, 영국, 스웨덴 등) 부단한 노력을 하고 있지만 교육재정의 근간은 기본적으로 분권화에 두고 있다. 그렇다면 과연 지금 이 시점 우리나라는 어떠한 방향으로 교육 거버넌스 개편이 이루어지는 것이 바람직한 것인가에 대하여 고민하지 않을 수 없다. 그리고 본 연구의 지방재정과 교육재정과 관계 설정에 대한 논의는 국제기구에서 제안하는 '균형 잡힌 거버넌스 모델 구축'을 위한 시도에 해당한다.

---

14) OECD 대표부(2016a)

## 2. 교육재정 규모변화 및 국제비교

### 가. 정부지출 규모 대비 교육재정

우리나라 정부지출 대비 교육재정지출 비중은 2016년 결산자료 기준 약 16.4%를 차지하고 있다. 2017년 예산안에서는 전체 400.7조원 중 56.4조원으로 14% 수준이나, 세입증가에 따른 지방교육재정교부금 자동 인상분을 고려한 추정 증가분 등을 고려하면 예년 수준을 유지할 것으로 전망한다. 2016년 대비 증가율에서도 우리나라 전체 예산 증가율 3.7%인 데 비하여 교육 분야 지출증가율은 6.1%에 달하였다. 참고적으로 교육 분야보다 높은 증가율을 보인 분야는 가장 높은 전년 대비 증가율을 보인 일반·지방행정이 지방교부세 증가 등으로 7.4%, 문화 분야가 6.9%에 해당한다.<sup>15)</sup>

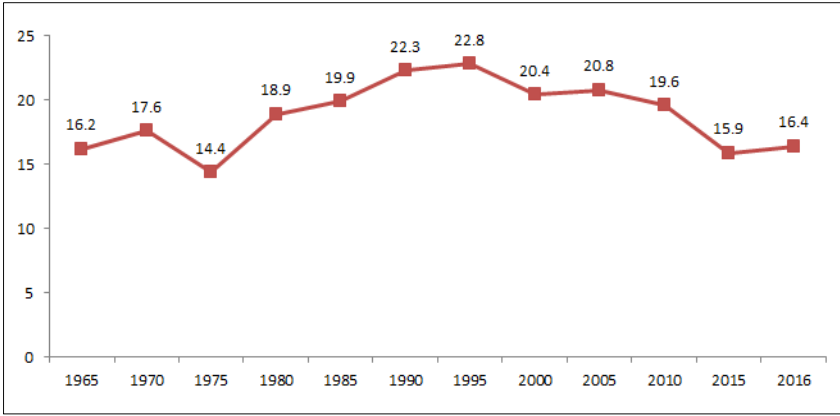
우리나라 정부지출 대비 교육비지출 비중은 지난 50여 년간 지속되어 온 재정기조로서 15~20% 내외를 벗어난 경우는 거의 없다. 1975년 이후 부가가치세 도입 이후 세제안정화 시기부터 증가하는 세수만큼 지방교육재정교부금이 지원되어 왔기 때문이다. 기타 정부지출 분야와 비교해보면 지속적으로 증가하고 있는 복지비지출을 제외하고, 국방, SOC 분야는 지속적으로 감소하고 있는 점 등을 고려해보면 교육비지출은 가장 안정적인 재정분야임을 알 수 있다.

또한, 선진국들과의 분야별 지방정부지출 비중에서는 선진국 대비 낮은 정부지출임에도 불구하고, 교육, SOC, 일반 행정 등은 국제 평균보다 다소 높은 지출 비중을 보이고 있으며 사회복지, 의료 분야 등이 상대적으로 낮은 비중인 것을 알 수 있었다. 지방정부의 교육비지출이 높게 차지하고 있는 이유는 지방자치단체의 교육비 전출 및 지원 이외에도 '지방교육재정교부금'이 지방부분으로 포함되었기 때문이다.

15) 기획재정부, 「일자리 우선!, 경제활력우선!, 2017년 나라살림 예산」, 2017, <http://www.budget.go.kr/info/2017/files/2017info.pdf>(접속일자: 2016. 08. 30.) 참조.

[그림 II-10] 연도별 정부예산 대비 교육부 예산(1965-2016년)

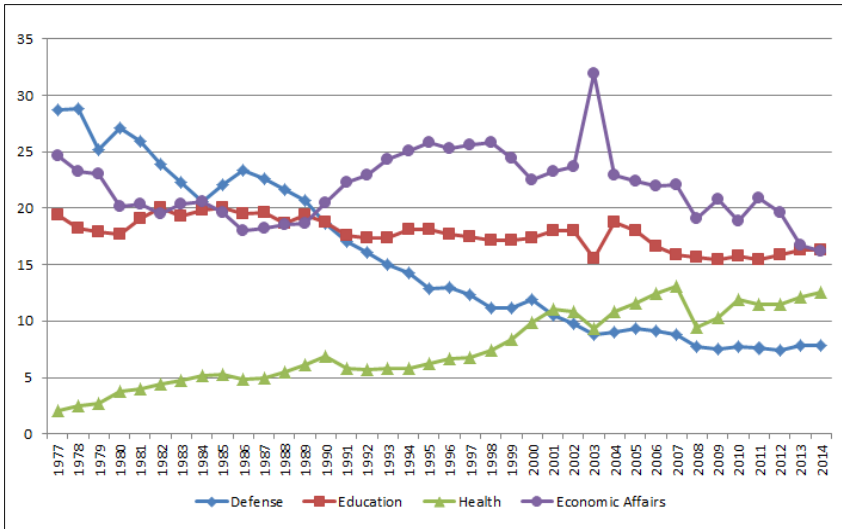
(단위: %)



출처: 교육부, 예산정보시스템; 교육통계서비스, <http://kess.vedi.re.kr/index>(접속일자: 2017. 02. 20.)를 활용하여 작성함

[그림 II-11] 정부총지출 대비 분야별 예산

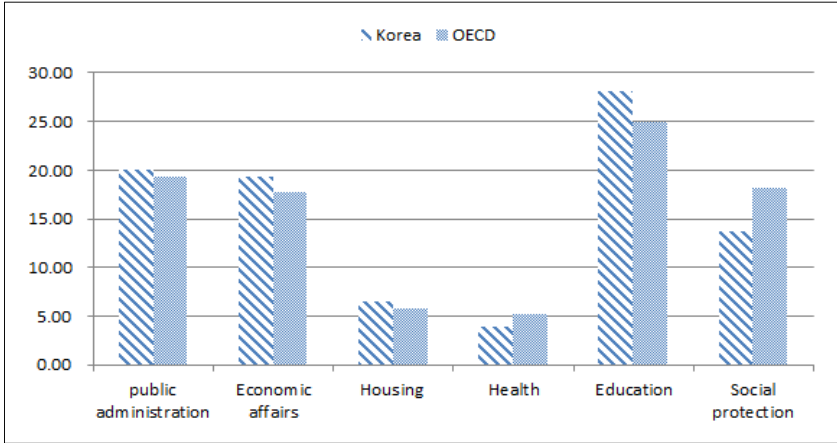
(단위: %)



출처: 통계청, 국민계정-일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간), [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT\\_074Y066](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_074Y066)(접속일자: 2017. 02. 20.)을 참조하여 저자 작성

[그림 II-12] OECD 국가의 부문별 (지방)정부지출 비중(2013)

(단위: %)



출처: OECD stat. 11. Government expenditure by function, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE11](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11)(접속일자: 2017. 07. 27.).

## 나. 교육재정 규모 국제비교

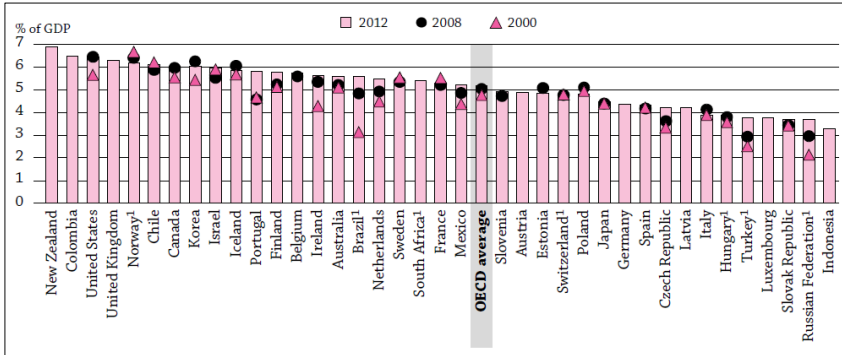
2001년 이후 2015년까지의 자료를 기준으로 우리나라의 공교육비 재정규모는 GDP 대비 5~6% 내외 수준이다. OECD 국가들은 3%에서 7% 정도에서 지출하고 있으며, 우리나라는 평균인 5% 수준 규모를 다소 상회하는 수준이다. 「2016년 OECD 교육지표 조사결과」에서는 우리나라의 GDP 대비 공교육비 비율은 5.9%로 OECD 평균인 5.2%보다 높게 나타났다.<sup>16)</sup> 교육단계별로는 초등학교 1.5%, 중학교 0.9%, 고등학교 1.2%, 고등교육 2.3%로 OECD 평균과 초·중등교육은 비슷하며, 고등교육은 다소 높은 것으로 나타났다.

나라별 교육비지출 규모를 살펴보면 영미계 국가들인 뉴질랜드, 영국, 미국 등의 높은 지출 규모가 눈에 띄고, 남미 국가들 중에는 브라질, 멕시코 등이 평균보다 높은 것을 알 수 있다. 대부분의 조사결과에서 일본의 교육비지출은 OECD 평균 이하인 점이 눈에 띈다.

16) 「2016년 OECD 교육지표 조사결과」는 OECD가 46개국(OECD회원국 35, 비회원국 11)에 대한 학습환경 및 학교조직, 교육재정, 교육 참여 및 교육성과 등에 대한 조사결과를 발표한 것임(한국교육개발원, 「2016년 OECD 교육지표 조사결과」, 보도자료, 2016. 09. 15).

[그림 II-13] OECD 국가별 전체교육단계 GDP 대비 공교육비 비율

(단위: %)

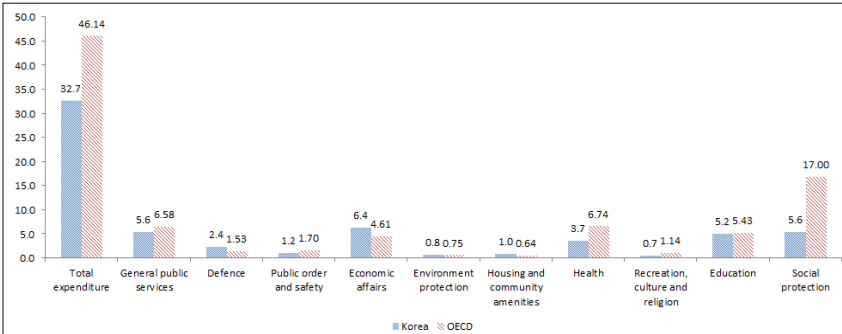


출처: 한국교육개발원(2015), 『OECD 교육지표 2015』, p. 254 재인용(원출처: OECD(2015), *Education at a glance 2015* 인용).

교육 분야에 대한 정부지출은 지난 1960년대 이후부터 16%대 이상의 투자가 꾸준히 이루어진 핵심 정부투자지출 분야이다. 정부총지출 대비 교육 분야 지출 역시 우리나라가 약 16%대로 OECD 평균 12% 수준을 크게 상회하고 있으며, 2014년 기준 이스라엘, 아이슬란드 다음으로 높은 교육예산 규모이다. 교육비 정부지출이 높은 대표적인 나라는 미국, 호주, 덴마크, 스웨덴 정도이며, 상대적으로 낮은 교육비지출 국가들은 이탈리아, 일본, 스페인, 프랑스이다.

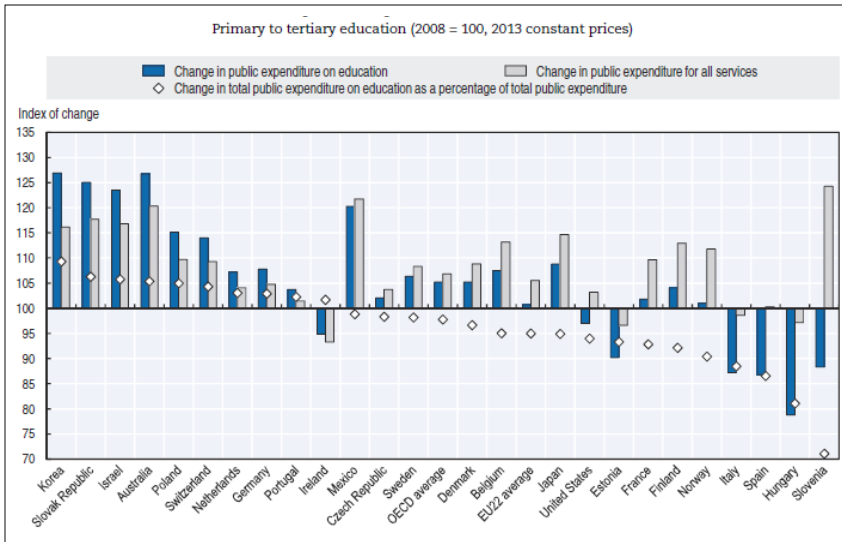
[그림 II-14] GDP 대비 분야별 정부지출 규모(2012)

(단위: %)



출처: OECD(2015), *National accounts at a Glance*, Table. 24.1 Total general government expenditure by function을 이용하여 저자 재구성

[그림 II-15] 2008년 대비 2013년 OECD 국가들의 교육예산 규모 및 비중 변화



출처: OECD(2017b), p. 34, Figure 1.2

[그림 II-14]의 GDP 대비 분야별 정부지출 규모에서 알 수 있듯이 OECD 국가들의 정부지출 규모는 높은 조세부담률과 함께 GDP의 절반정도인 46.2% 수준이고, 우리나라는 약 3분의 1 정도로 낮은 편이다. 분야별 지출 비중의 OECD 평균과의 격차를 살펴보면 경제개발은 평균지출 비중보다 높은 수준이고, 지방교부세 등이 포함된 일반 공공행정이 거의 유사한 수준에 해당하며, 교육비지출 규모도 유사한 수준임을 알 수 있다. 그리고 선진국들의 정부지출 규모로 볼 때 앞으로 증가할 것으로 예상되는 분야는 사회복지와 의료 분야인 것도 확인할 수 있다. 또한 정부지출 규모 자체가 작은 것을 감안한다면 교육지출은 다른 분야와 비교해 볼 때 높은 예산 우선순위를 확인할 수 있다. [그림 II-15]는 2008년 대비 2013년 OECD 국가들의 교육예산 규모 및 비중 변화를 보여주고 있다. 우리나라는 2008년 기준 값 100으로 보았을 때, 2013년 126 정도 증가한 것으로 나타나 OECD 평균인 107 내외 보다 높은 증가 추세를 보이고 있으며, 예산 비중 증가면에서도 선진국 중에서는 호주를 제외하고는 가장 높은 증가세를 보이고 있다.

OECD 국가들의 경우 초중등교육과정은 대부분 의무교육으로 전체 교육재정 규모 중에서 차지하는 비중은 약 70% 내외 수준이다. 2012년 기준 OECD 전체 평균이 약 73%로 2006년과 2009년 70% 내외에서 다소 증가하였다. 국제자료에서 우리나라는 2006년 76%, 2009년 73%, 2012년 67%로 감소 추세에 있다는 점이 차이점이긴 하나 OECD 평균 수준을 유지하고 있다. 또한 호주가 80%대로 비교적 높은 수준이고 영국, 미국, 일본이 70%대 후반으로 높은 수준을 유지하고 있으며, 독일이 70% 미만으로 비교적 낮은 의무교육지출 비중을 보인다. 프랑스, 스페인, 스웨덴, 스위스 등이 우리와 비슷한 수준으로 70% 내외로 유지되고 있다. 참고적으로, [그림 II-2]에서 살펴본 바와 같이 우리나라 교육부 예산 규모에서의 의무교육지출 비중은 2017년 기준 83%에 달하는 규모다.

의무교육지출 비중과 관련하여 우리나라가 주목할 점은 아직 의무교육과정에 고등학교(upper-secondary school)가 포함되지 않고 중학교까지(below upper secondary)만 포함되어 있으나 지출 수준은 선진국 수준에 해당한다는 점이다. 2017년 새 정부는 고교 무상교육을 위한 「초중등교육법」 개정을 2019년 국회제출을 계획하고 있는 상황이다.<sup>17)</sup> 앞으로 고교과정을 의무교육으로 포함시킬 경우에는 의무교육지출 비중 수준이 OECD 평균을 상회하게 될 것을 예상할 수 있다.

### 3. 우리나라 교육성과와 도전과제

#### 가. 그간의 교육성과

우리나라의 초중등교육성과 중 가장 뚜렷한 특징은 부모의 학력에 비하여 자녀의 학력이 높아지는 비율이 가장 높다는 점이며, “부모의 학력이 모두 고등학교 졸업 미만 이수일 경우, 고등교육을 이수한 자녀의 비율이 OECD 평균인 22%의 두 배인” 43%로 세대 간 학력 상향 이동성이 가장 높다는 것이다. 우리나라는 경제기적과 함께 한 세대 만에 거의 모든 학생들이 고등

17) 국정기획자문위원회, 『문제인 정부 국정운영 5개년 계획』, 2017. 07., p. 157.

학교 교육까지 받게 되는 ‘교육기적’을 이룬 국가이다. 지속적인 교육투자는 교육기회의 확대를 통한 교육성과에도 영향을 미쳤으며 우리나라 경제성장에 중요한 견인차 역할을 하였다. 이에 대한 구체적인 지표로 취학률 및 진학률과 국제학업성취도를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 II-8〉 연도별 교육단계별 취학률 및 진학률 추이

(단위: %)

연도	유치원	초등학교		중학교		고등학교		대학교 등 고등교육기관
	취학률	취학률	진학률	취학률	진학률	취학률	진학률	취학률
1970	1.3	92	66.1	36.6	70.1	20.3	26.9	5.4
1980	4.1	97.7	95.8	73.3	84.5	48.8	27.2	11.4
1990	31.6	100.5	99.8	91.6	95.7	79.4	33.2	23.6
2000	26.2	97.2	100	95	99.6	89.4	62	52.5
2005	30.9	98.8	100	94.6	99.7	91	73.4	65.1
2010	40.2	99.2	100	97	99.7	91.5	75.4	70.1
2015	49.4	98.5	100	96.3	99.7	93.5	70.8	68.1

주: 1. 취학률=(취학적령재적학생 수/취학적령인구)×100

2. 진학률=(당해 연도 졸업자 중 진학자/당해 연도 졸업자)×100

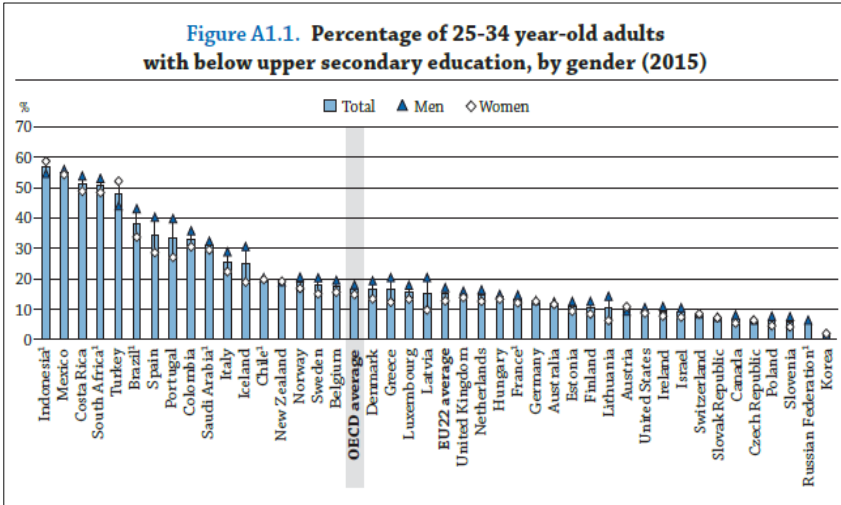
출처: 김현아(2016b) p.3 〈표 1-1〉 재인용

국제기구에서는 PISA, PIAAC 등 다양한 방법을 통하여 해당 국가의 교육 성과를 평가하고 있다.<sup>18)</sup> 우리나라 의무교육 이수 학생들의 국제학업성취도 평가결과(PISA)는 과목별로는 ‘매우 우수’ 혹은 ‘비교적 우수’로 평가받고 있으나, 전체적으로 우수한 국가로 인정받고 있다. 최근 들어 중국권 학생들의 비약적인 발전 등으로 인하여 순위 자체는 낮아지고 있는 추세이나 여전히 우리나라 학생들은 상위권 수준을 유지하고 있다.

18) PISA(Programme for International Student Assessment), PIAAC(Programme for the International Assessment of Adult Competency)

[그림 II-16] OECD 국가들의 25~34세 고등학교 미만 이수율

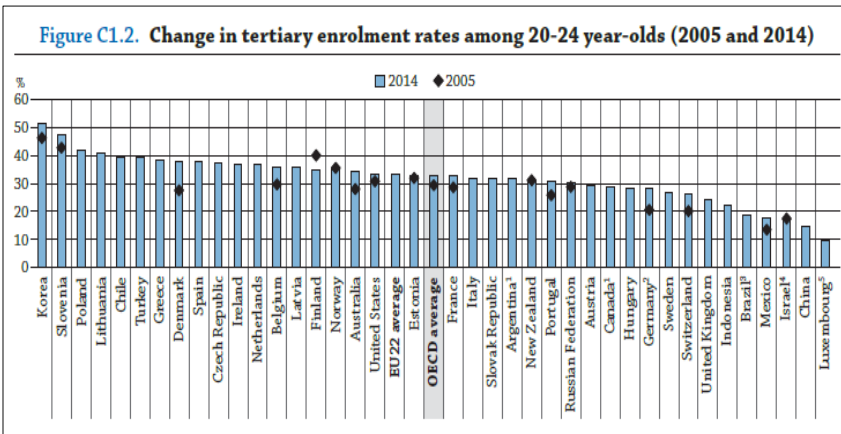
(단위: %)



출처: OECD(2016a), p. 32.

[그림 II-17] OECD 국가들의 20~24세 대학이상 진학비율

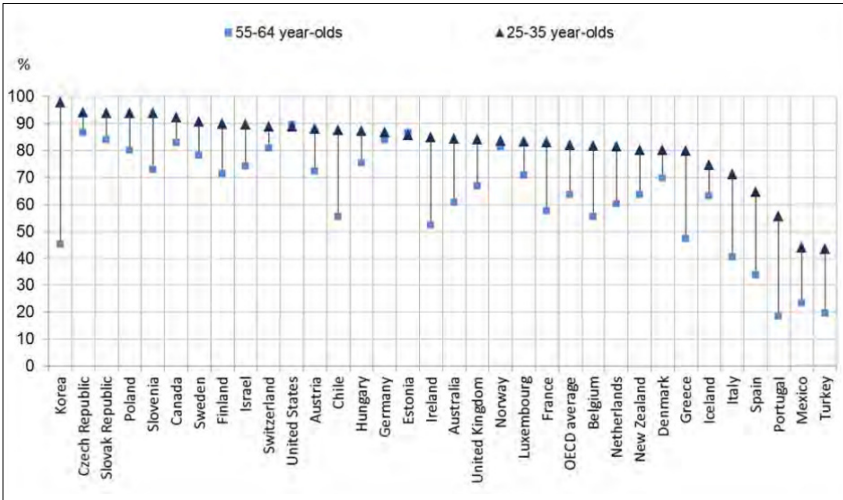
(단위: %)



출처: OECD(2016a), p. 285.

[그림 II-18] OECD 국가들의 고등학교 이수 비중

(단위: %)



출처: OECD(2014), p. 36.

또한, 우리나라의 30세 미만의 진학률, 25세부터 34세까지의 청년층 고등학교 이수율은 69%(25세에서 34까지의 고등학교 미만 이수율은 OECD 국가들 중 최저)로 세계 최고 수준에 해당한다. 같은 의미로 우리나라의 20세에서 24세까지의 대학 이상 과정의 고등교육 기회는 50% 이상으로 전 세계에서 가장 높은 수준에 해당하며 참고로 OECD 국가 평균은 33%이다.<sup>19)</sup> 요약하면 지금까지 양적지표로 나타난 우리나라 초중등교육의 성과는 시험성적이나 진학률 등의 교육기회 면에서는 매우 우수하다고 평가할 수 있다.

19) “On average across OECD countries, 33% of individuals between 20 and 24 years old are enrolled in tertiary education. The proportion is largest in Korea 51%..... (OECD, 2016a, p. 286).”

〈표 II-9〉 PISA 2015 전체 참가국의 영역별 결과

참여국	읽기 소양		참여국	수학		참여국	과학	
	평균 점수	순위		평균 점수	순위		평균 점수	순위
OECD 국가 평균	493		OECD 국가 평균	490		OECD 국가 평균	493	
싱가포르	535	1	싱가포르	564	1	싱가포르	556	1
홍콩-중국	527	2~5	홍콩-중국	548	2~3	일본	538	2~3
캐나다	527	2~4	마카오-중국	544	2~4	에스토니아	534	2~5
핀란드	526	2~5	대만	542	2~4	대만	532	2~7
아일랜드	521	4~8	일본	532	5~6	핀란드	531	3~7
에스토니아	519	5~8	B-S-J-G(중국)	531	4~7	마카오-중국	529	5~8
대한민국	517	4~9	대한민국	524	6~9	캐나다	528	5~9
일본	516	5~10	스위스	521	7~10	베트남	525	4~10
노르웨이	513	7~11	에스토니아	520	7~10	홍콩-중국	523	7~10
뉴질랜드	509	9~14	캐나다	516	8~12	B-S-J-G(중국)	518	8~16
독일	509	8~15	네덜란드	512	10~14	대한민국	516	9~14
마카오-중국	509	10~13	덴마크	511	10~15	뉴질랜드	513	10~15
폴란드	506	10~17	핀란드	511	10~15	슬로베니아	513	11~15
슬로베니아	505	12~17	슬로베니아	510	11~15	호주	510	12~17
네덜란드	503	12~21	벨기에	507	12~18	영국	509	12~19
호주	503	13~19	독일	506	12~19	독일	509	12~19
스웨덴	500	13~26	폴란드	504	14~19	네덜란드	509	13~19
덴마크	500	14~25	아일랜드	504	15~19	스위스	506	14~23
프랑스	499	15~26	노르웨이	502	16~20	아일랜드	503	17~24
벨기에	499	16~26	오스트리아	497	18~27	벨기에	502	18~25
포르투갈	498	16~27	뉴질랜드	495	20~28	덴마크	502	18~25
영국	498	16~27	베트남	495	18~32	폴란드	501	18~25
대만	497	17~27	러시아	494	20~30	포르투갈	501	18~25
미국	497	16~28	스웨덴	494	20~30	노르웨이	498	20~27
스페인	496	19~28	호주	494	21~29	미국	496	21~31
러시아	495	19~30	프랑스	493	21~30	오스트리아	495	23~30
B-S-J-G(중국)	494	15~33	영국	492	21~31	프랑스	495	24~30
스위스	492	22~32	체코	492	21~31	스웨덴	493	24~32
라트비아	488	28~34	포르투갈	492	21~31	체코	493	25~31
체코	487	27~35	이탈리아	490	23~33	스페인	493	25~31
크로아티아	487	27~35	아이슬란드	488	27~33	라트비아	490	28~32
베트남	487	27~37	스페인	486	29~34	러시아	487	30~34
오스트리아	485	29~37	룩셈부르크	486	31~34	룩셈부르크	483	32~34
이탈리아	485	29~37	라트비아	482	32~36	이탈리아	481	32~36
아이슬란드	482	33~38	몰타	479	34~38	헝가리	477	34~39

〈표 II-9〉의 계속

참여국	읽기 소양		참여국	수학		참여국	과학	
	평균 점수	순위		평균 점수	순위		평균 점수	순위
룩셈부르크	481	33~38	리투아니아	478	34~38	리투아니아	475	34~39
이스라엘	479	32~39	헝가리	477	35~39	크로아티아	475	35~39
CABA(아르헨티나)	475	30~41	슬로바키아	475	35~39	CABA(아르헨티나)	475	32~41
리투아니아	472	38~41	이스라엘	470	37~41	아이슬란드	473	36~39
헝가리	470	38~41	미국	470	38~41	이스라엘	467	39~42
그리스	467	38~42	크로아티아	464	40~42	몰타	465	40~42
칠레	459	41~43	CABA(아르헨티나)	456	40~44	슬로바키아	461	41~43
슬로바키아	453	42~43	그리스	454	42~43	그리스	455	42~44
몰타	447	44~45	루마니아	444	43~45	칠레	447	44~45
키프로스	443	44~46	불가리아	441	44~46	불가리아	446	43~46
우루과이	437	46~49	키프로스	437	45~46	아랍에미리트	437	46~49
루마니아	434	46~52	아랍에미리트	427	47~48	우루과이	435	46~49
아랍에미리트	434	46~50	칠레	423	47~51	루마니아	435	46~50
불가리아	432	46~55	터키	420	47~54	키프로스	433	47~50
터키	428	47~55	몰도바	420	48~54	몰도바	428	49~53
코스타리카	427	49~55	우루과이	418	49~55	알바니아	427	49~54
트리니다드투바고	427	49~54	몬테네그로	418	49~54	터키	425	49~55
몬테네그로	427	49~54	트리니다드투바고	417	50~55	트리니다드투바고	425	51~54
콜롬비아	425	50~55	태국	415	49~55	태국	421	51~57
멕시코	423	51~55	알바니아	413	51~56	코스타리카	420	53~57
몰도바	416	55~57	멕시코	408	55~57	카타르	418	55~58
태국	409	56~60	조지아	404	56~59	콜롬비아	416	55~60
요르단	408	57~61	카타르	402	57~59	멕시코	416	55~59
브라질	407	57~61	코스타리카	400	57~60	몬테네그로	411	59~61
알바니아	405	57~63	레바논	396	58~61	조지아	411	58~61
카타르	402	60~63	콜롬비아	390	60~63	요르단	409	59~62
조지아	401	59~64	페루	387	61~64	인도네시아	403	61~63
페루	398	61~64	인도네시아	386	61~64	브라질	401	62~64
인도네시아	397	61~64	요르단	380	63~65	페루	397	63~64
튀니지	361	65~66	브라질	377	64~65	레바논	386	65~67
도미니카공화국	358	65~67	마케도니아	371	66~67	튀니지	386	65~67
마케도니아	352	67~69	튀니지	367	66~68	마케도니아	384	65~67
알제리	350	67~70	코소보	362	67~69	코소보	378	68~69
코소보	347	68~70	알제리	360	68~69	알제리	376	68~69
레바논	347	67~70	도미니카공화국	328	70	도미니카공화국	332	70

출처: 교육부(2016), 「OECD 국제학업성취도평가(PISA) 2015 결과 발표」, 보도자료를 참고하여 저자 정리

## 나. 문제의식과 도전과제

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 초중등교육은 그 교육성과 면에서는 시스템적으로 긴급한 문제점이 있다고 보기 어렵다. 그간 초중등 공교육재정부담 또한 지방교육재정교부금이라는 안정적인 재원으로 유지되어 왔기 때문에 주요 정책개편 대상에 포함되지 않았다. 사교육 의존도가 높은 현실에서 공교육에 대한 재정지출은 교육의 형평성 확보에 초점이 맞추어져 있었던 것이 사실이며, 이에 따라 지방교육재정교부금의 배분방식 변화를 통한 형평성 개선이 주 논의대상이었다. 그러나 향후 기존 재원조달의 지속가능성은 불안정한 국내외적인 요인으로 인하여 과거와 같을 수 없는 상황이다. 인구분포 변화로 재정수요가 급증하고 있으며, 저성장 기조로 인하여 재원조달의 지속가능성이 위협받고 있는 현재의 상황에서 지방교육재정교부금 역시 예외일 수 없기 때문이다.

본 연구는 초중등교육재정 개편과 관련하여 향후의 도전과제를 다음과 같이 정리해 보았다. 첫째, 지속가능성과 재정효율성을 확보할 수 있는 교육재정부담 문제는 단순히 재원조달 규모 확대로 해결하기보다는 교육사무 권한 및 책임과 비용부담 책임을 동시에 논의해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 지금까지 우리나라의 중앙 및 지방자치단체는 지방교육재정 지원에 재원조달 기구로서의 역할만을 해왔는데 본 연구에서는 이에 대한 향후 변화가 필요한 이유와 근거를 설명하고자 한다.

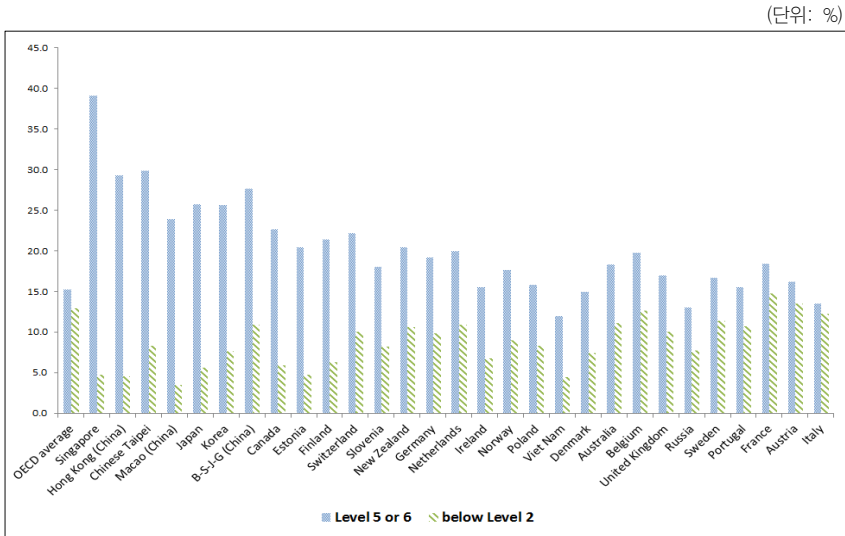
〈표 II-10〉 PISA 2015 우리나라 및 OECD 평균 결과

구분	읽기			수학			과학		
	평균	순위		평균	순위		평균	순위	
		OECD	전체		OECD	전체		OECD	전체
우리나라	517	3~8	4~9	524	1~4	6~9	516	5~8	9~14
OECD 평균	493			490			493		

주: (상위수준) 읽기(14.2%→12.7%), 수학(30.9%→20.9%), 과학(11.7%→10.6%)  
 (하위수준) 읽기(7.6%→13.6%), 수학(9.1%→15.4%), 과학(6.7%→14.4%)  
 출처: 교육부(2016), 「OECD 국제학업성취도평가(PISA) 2015 결과 발표」, 보도자료.

둘째, 교육 거버넌스 개편 문제는 재정부담 외에 교육서비스 질 제고와 교육성과 향상과 연계하여 논의하는 것이 필요하다는 점을 강조한다. 기존의 교육재정 운용시스템으로는 초중등 과정의 인적자본 구축이 성인인지능력 향상으로 연계가 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 우선, 최근 들어 최근 들어 PISA 시험성적이 하락하는 추세를 보이고 있는 점을 들 수 있다. 동시에 성인을 대상으로 한 PIAAC 성적 및 상당수의 인적자본 지수가 PISA 성적과 상이함을 보이고 있는 점이 중요한 연구대상에 해당한다.

[그림 II-19] 2015 PISA 결과의 상위성적(레벨 5,6)과 하위성적(레벨 1,2) 비중



출처: OECD(2016b), *PISA 2015 Results(Volume 1): Excellence and equity in education*. Figure I.1.1, Snapshot of performance in science, reading and mathematics 자료를 바탕으로 저자 계산

성인단계에서의 낮은 인적자본 역량지표를 보이고 있는 것은 일자리와의 연계와 삶의 질 관점에서 볼 때 심각한 문제점이다. 이는 향후 어떠한 방식으로든 우리 교육정책의 패러다임 변화가 필요함을 의미한다. 현재 만 15세를 기준으로 치루는 PISA 시험 결과는 전 분야 최상위이지만, 25세 이상의 성인단계 평가에서는 평균을 하회하는 성과를 보이고 있다. 성인인지능력

단계에서의 낮은 PIAAC 점수(15위), 인적자본 지수(WEF, 32위), 교육경쟁력(IMD) 33위<sup>20)</sup>와 같은 다양한 지표에서 우리나라의 인적자본 구축 패러다임은 도전 국면에 처해 있다. 고용노동부 보도자료에 따르면 대부분 OECD 국가들의 인적자본 감각상각률은 낮은 편이지만 우리나라는 0.98%로 폴란드에 이어 두 번째로 인적자본의 감가상각이 빠른 편이다.<sup>21)</sup>

셋째, 교육의 기회균등 관점에서는 저소득층 학생들 중 상위권 성적을 받는 학생들의 비율이 점차 감소하고 있다는 점에서도 지금까지의 초중등교육 패러다임에 대한 근본적인 의문을 갖게 한다. 소득 하위 25% 이하 학생들의 상위 25% 이내 성적을 의미하는 ‘회복력 있는 학생’ 비율의 경우, OECD 대비 상위구간에 속하고 있지만 2012년 이후 그 비율 역시 하락하는 추세이다.<sup>22)</sup> 양극화가 심한 미국과 영국 같은 나라도 회복력 있는 학생비율은 증가 추세에 있다는 점이 주지할 만한 점이며, 더더욱 주목할 만한 나라는 우리와 교육 시스템이나 사회구조가 유사한 일본이다. 일본은 전 지표에서 상대적으로 교육비지출 비중이 높지 않음에도 불구하고, PISA, PIAAC 관련 교육성과 지표 모두 최상위에 해당하고, 특히 ‘회복력 있는 학생’ 비율이 절대적으로 높은 점이 우리와 대조적이다. 일본의 사례에서 알 수 있는 것은 성적으로 표현되는 교육성과의 경우에 일정수준 이상에서는 재정투입과 교육성과가 반드시 비례하지 않는다는 점이며, 이는 최근 선진국들의 분석 자료에서도 확인되고 있다.<sup>23)</sup>

20) 국회입법조사처(2016)

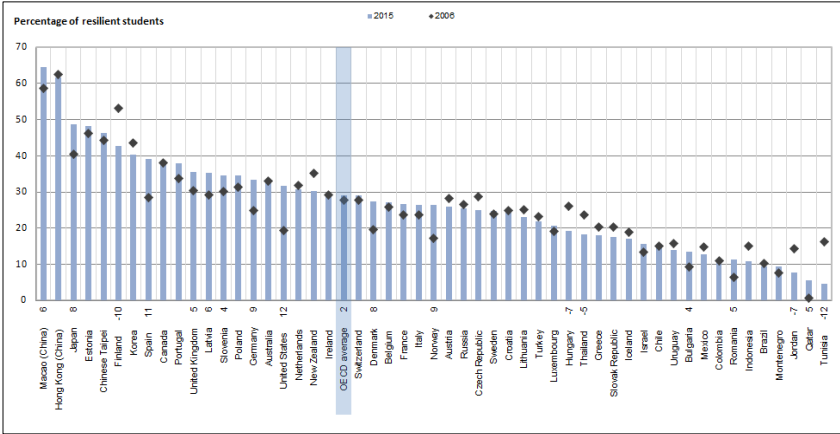
21) 고용노동부(2015) 「Korea-OECD PIAAC Joint Conference 개최」, 보도자료, 김정훈 외 (2017) p.191 재인용

22) ‘회복력 있는 학생(Resilient Student) 비율’은 소득하위 25% 이하 가구의 학생들이 상위 25% 이내 성적을 보이는 비중을 의미한다.

23) OECD 분석에서는 개발 도상국가들의 경우 양적 확대가 필요하지만, 선진국들의 경우에는 ‘양적확대를 통한 교육성과 제고’가 한계에 이르고 있으며, 진학을 등으로 나타나는 교육성과는 추가적인 재정투입보다는 사회경제적인 요인이 보다 더 영향력이 있음을 설명하고 있다(OECD, 2014, p. 36).

[그림 II-20] 2006년 대비 2015년 OECD 국가들의 회복력 있는 학생 비율 변화

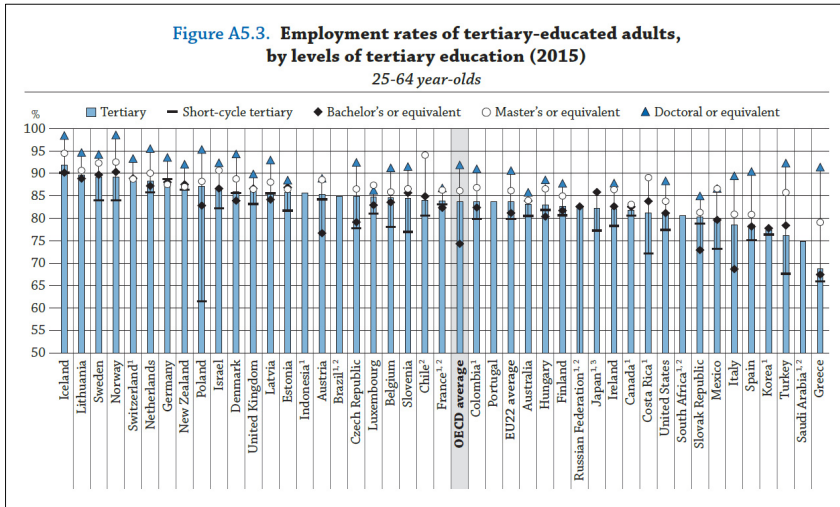
(단위: %)



출처: OECD(2016b), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Figure I.6.18. 에 서 재인용(원출처: OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7.)

[그림 II-21] OECD 국가들의 고등교육 이수 후 고용률(2015)

(단위: %)



출처: OECD(2016a), p. 94.

경제학적으로 평가하고 있는 시험성적 하락의 가장 직접적인 원인은 소득 불평등에 따른 저소득층의 상대적 교육기회의 박탈이다. 세계 최고의 진학률과 취학률을 보이고 있는 우리나라의 경우, 양적인 교육기회는 확대되었다고 볼 수 있을지 모르지만 역설적이게도 대부분이 대학교육 이상을 받는 상황에서 제한된 일자리로 인하여 경쟁이 계속 이어지고 있다. 따라서 높은 사교육비를 부담해야만 하고, 좋은 일자리로의 연계가 높은 명문대 진학으로만 집중되는 상황에서 저소득층의 상대적인 교육기회 접근성은 낮아진다고 볼 수 있다. 그리고 이는 거시경제 전체적으로 저성장이 지속되고 있으며 동시에 산업구조가 변화하는 등 일자리의 불안정성이 점차 커져가는 상황과 맞물려 더더욱 교육의 양적 투입에 의존하는 상황에 이르고 있다. 학생들의 적성이나 삶의 질 등을 고려하기보다는 일단 대학에 진학하고, 가능하면 명문대에 진학하여 시장수요에 맞는 전공을 취득하는 경쟁에 내몰리고 있으며 이 과정에서 고등교육을 통한 인적자본의 선순환 구조가 왜곡되고 있는 현실이다.

넷째, 지역 간 격차의 심각성은 재정분권을 저해하는 가장 큰 요인 중 하나이다. 지역 간 격차는 지역경제 성장의 선순환 구조를 근본적으로 악화시키고, 막대한 사회통합 비용을 부담하게 하는 요인으로 작용하여 결국 중앙정부 재분배 의존도를 심화시키기 때문이다. 최근의 국제기구 연구에서도 혁신성장을 방해하는 가장 심각한 요인으로 지역 간 격차를 꼽고 있으며, 교육 분야에서의 주도적인 혁신성장의 주체는 지방정부임을 강조한 바 있다.<sup>24)</sup>

본 연구는 이상의 문제에 대하여 재정부담의 지속가능성을 확보하고 교육성과 제고를 위한 정책방향으로 분권화 대안을 설명해 보고자 한다. 가장 중요한 해결방안인 소득불평등 완화 문제는 거시경제적 요인에 따른 것으로 본 연구의 주제를 벗어나는 내용이므로 후속연구에 맡기고자 한다.

---

24) OECD(2017c), p. 28.

〈표 II-11〉 OECD 회원국 의무교육 지출 비중

(단위: %)

Country	2006	2009	2012
Australia	80	81	80
Austria	69	66	64
Belgium	67	67	73
Canada	69	68	69
Chile	80	67	73
Czech Republic	64	62	66
Denmark	65	62	
Estonia	74	69	69
Finland	66	65	69
France	68	66	74
Germany	66	64	69
Hungary	63	61	72
Iceland	71	68	76
Ireland	77	76	80
Israel	67	66	77
Italy	73	73	78
Japan	77	76	79
Korea	76	73	67
Luxembourg			88
Mexico	68	66	74
Netherlands	69	69	72
New Zealand	75	74	78
Norway	68	69	71
Poland	71	69	73
Portugal	71	72	79
Slovak Republic	65	66	70
Slovenia	72	68	74
Spain	65	64	73
Sweden	67	64	71
Switzerland	68	70	71
Turkey	71		68
United Kingdom	76	84	77
United States	74	74	70
OECD Average	70	69	73

주: 지출 비중(%)은 GDP 대비 교육 공공지출에서 '의무교육(primary, secondary education과 일부국가 유아교육 부문 포함)' 지출의 비율을 직접 계산한 값임

출처: OECD(2016a), *Education at a Glance 2016*, Table X1.3. 〈Starting and ending age for students in compulsory education(2014)〉, p. 475 참고

---

### Ⅲ. 교육분권 관련 선행연구 및 해외사례

---

#### 1. 교육분권 관련 선행연구

##### 가. 교육 거버넌스 구조와 연계협력 시도에 대한 평가

우리나라 교육 거버넌스 구조는 「지방교육자치법」을 근거로 하고 있으며, 시도자치단체가 법적 운영주체이다. 법이 설명하는 교육자치는 지방의 교육 사무를 관장하여 별도의 집행기관을 갖고 있지만, 일반자치제하에서 운영되는 것을 전제로 하고 있다. 교육을 제외한 일반사무를 광역자치단체에서는 시·도 본청이, 기초에서는 시군구청이 집행하고 있고, 고유사무는 광역과 기초 모두 시도교육청이 집행하고 있다. 그리고 시도교육청 밑에 하급교육 행정기관으로 집행기관인 교육지원청을 갖고 있다.<sup>25)</sup>

법적으로는 지방교육자치 권한이 지방자치단체에 있고, 운영에 대한 독립성은 시도교육청에 있는 것으로 되어 있기에 국제비교상 우리나라의 형식적인 교육분권 수준은 비교적 높게 나타나고 있다. 그러나 실질적인 우리나라의 교육분권 수준은 교육사무나 재정, 둘 다 높지 않다는 것이 일반적인 견해이다. 그리하여 실질적인 교육분권 수준을 높이기 위한 지속적인 노력이 이루어지고 있는 중이다.

교육분권 수준을 높이기 위하여 교육행정과 일반행정 연계 논의, 즉, 지방 교육행정체제에서 일반행정과의 연계하여 협력하는 구조로 운영되어야 한다는 요구는 지속적으로 제기되어 왔다. 김홍주 외(2015)에 따르면 “교육 자치와 일반자치가 분리된 상황 속에서 교육에서의 자주성 확보와 정치적 중립성 제고, 전문적 관리 인정 등 헌법정신을 위배하지 않는 범위 내에서... 일

---

25) “교육지원청은 자치권한이 없어서 시도교육청의 교육감이 위임한 사항만을 처리하는 교육행정 관서이다(김홍주 외, 2015, p. 16).”

반자치와 교육자치 간 공유행정 사항 발굴, 지방 종합행정의 장점이 가능한 방안을 제시한다...”라고 밝히고, 이에 대한 구체적인 대안을 제시하고 있다.<sup>26)</sup> 예를 들면 일반행정과의 협력적 교육 거버넌스 구축을 위하여 중앙 및 광역, 기초자치단체 차원에서 각 일반행정과 교육행정 기관 간 협의체의 구성을 의무화하고, 교육 협력관을 파견하는 등 조직과 사무에 대한 운영방법의 규정을 제시하고 있다. 그렇지만 위의 선행연구는 협력체계를 구축하는 데에만 한하며, 교육자치를 일반자치에 통합시켜 결과적으로 교육자치를 폐지하는 것은 배제한다고 분명히 선을 긋고 있다.<sup>27)</sup>

앞선 연구들에서는 교육행정과 일반행정을 연계하는 논의 외에 국민적, 국가적 관점에서의 ‘교육재정의 지속가능성’은 다루지 않고 있다. 위의 선행연구에서도 교육재정과 관련한 언급은 「지방재정법 시행령」을 고쳐 지방조례를 근거로 교육 사무를 지원하도록 하는 단서조항을 추가하도록 하거나, 지방자치단체 일반회계 전출금을 동일한 비율로 전출하는 것을 규정하고, 시도가 별도의 교육경비를 교육비 특별회계로 전출하도록 하는 조항 개정(안)을 제시하고 있다. 혹은, 재정적으로 의존하는 구조 때문에 중앙정부의 교부금이나 시도 전입금을 제때 받지 못하는 데서 발생하는 문제로 인하여 지방교육자치 운영이 상당한 피해를 볼 수 있다고 보는 점 등이 언급되는 정도이다.

교육분권 이슈를 논하는 데 있어서 ‘교육재정’에 대한 교육계의 입장은 교육을 재정적으로 지원해야 하는 중앙정부와 지방자치단체가 근거 조항을 늘려서 재정지원 폭을 확대하거나 혹은 지원하기로 한 재정지원을 신속히 지원해야 할 의무에 대한 개선해야한다는 것에 의의를 두고 있다. 교육재정 분권은 지방자치 원리에 기반하고 있으며 교육 개선이 지역사회발전의 근간임은 분명하게 언급되고 있으나 이를 위한 재원에 대한 문제는 재정지원 확대와 독립적인 재정운용에만 초점이 맞추어져 있는 게 현실이다. 또한 교육분권을 통하여 교육서비스의 질을 향상시키는 데 있어서 ‘비용부담’의 개념은 담고 있지 않다. 보다 정확하게는 기존 연구의 대부분은 교육서비스의

---

26) 김홍주 외(2015), p. 2.

27) 위의 책, p. 10.

비용은 중앙정부와 지방자치단체가 부담하는 것이라고 이야기하고 있으나 이 때 중앙정부의 재원의 재분배와 지방자치단체의 지역별 차등화된 수익자 부담원칙과의 연계에 대한 것은 논의하지 않고 있다.

교육재정의 규모와 중요성 관점에서 교육수혜자와의 연계성을 높여 재정 누수를 방지하고, 해당 사업의 효율성을 확보하기 위한 교육재정 확보는 교육서비스 개선의 전제조건이다. 교육재정 확보를 ‘재정이전 규모 확보’에만 그치고 있는 것은 자원 조달의 지속가능성 면에서는 근시안적인 접근에 해당한다. 우리나라 경제여건은 저성장과 저출산, 고령화로 인하여 소득불평등이 심화되고 있으며, 따라서 정부의 재정역할이 점점 더 요구되고 있다. 그리고 이에 따른 복지증가와 부채증가가 당면한 현실 속에서 분야별 재정의 지속가능성은 그리 밝지 않은 상황이다. 교육분권, 나아가 교육재정분권 논의는 원리적으로 사용자와 부담자를 연계하는 방식으로 접근하는 것이 타당하고, 무엇보다 이렇게 비용과 서비스가 연계될 때 장기적으로 교육서비스 향상이 교육성과에 연동될 수 있다.

따라서 본 연구는 기존 연구의 시계를 확대하여 교육분권 중에서도 교육재정분권과 관련한 내용을 연구범위로 설정하여 논의의 지평을 넓히고자 한다.

## 나. 우리나라의 교육분권 수준에 대한 평가

본 연구에서는 우리나라의 지방재정과 교육재정을 연계하기에 앞서 만약 지방정부가 교육에 대한 책임과 의무를 지금보다 더 많이 부여받을 경우, 교육서비스 공급 수준이 감소할 것인지, 혹은 교육성과에 영향을 미칠 것인지 여부를 파악해 보고자 한다. 즉, 교육서비스 공급에 대한 재정권한을 지방자치단체가 부여받게 될 경우, 교육투자 규모와 교육성과에 어떠한 변화가 예상되는가를 파악하고자 하는 데 있다. 본 연구는 교육재정의 사용 및 부담의 권한을 지방자치단체가 갖도록 하여 자원사용자와 부담자를 일치시키도록 하는 것을 ‘교육분권’으로 정의한다.

먼저, 교육분권에 대한 정의를 분명히할 필요가 있겠다. 교육분권은 지난

수십 년간 교육계와 OECD, UNESCO와 같은 국제기구 등에서 지속적으로 논의되고 있는 주제이다. 경제위기 전까지는 대개 분권을 통한 교육성과 향상에 초점을 둔 연구가 대부분이었다면, 최근에는 소득양극화 이후 중앙정부 개입을 통한 교육형평화에 대한 논의로 이어지고 있는 현실이다. 교육분권은 중앙정부로부터 ‘하위 지방정부로의 권한 이양’과 ‘학교 단위 이하로의 권한 이양’ 두 가지를 의미하는데, 대부분의 국가들은 지방정부가 교육을 담당하고 있어서 학교와 그 이하 단위로의 권한 이양에 초점이 맞추어져 있으며 그 가운데 지방정부의 역할을 확대하는 방향을 모색하고 있다. 학계에서의 교육에 대한 분권은 Kemmerer(1994), O’Neill(2003) 등의 선행연구에서 언급하듯이 ‘학교 단위로의 분권’을 의미하는바, 그 경우에 교실 단위에서의 개혁 실현을 위한 교사들의 권한 강화, 지역 주민의 요구에 맞는 교육서비스 향상 등이 중요하게 여겨졌다.<sup>28)</sup> 교육분권의 이슈는 중앙과 지방정부, 지방정부와 학교 같은 대상에 상관없이 재원을 부담하는 과정을 통한 교육서비스 향상에 있으므로, 접근의 양상과 결과의 수용 면에서는 크게 다르지 않다고 볼 수 있다.

우리나라의 교육분권 수준은 법적기준(교육행정분권)과 재원흐름(교육재정분권) 기준이 일관되지 않아서 일반적인 교육분권 수준을 구분하기도, 평가하기도 어렵다.<sup>29)</sup> 먼저, 법적 지위에 따른 교육분권을 살펴보면 「지방교육자치법」에 의한 지방교육자치를 하고 있으므로 분명히 시도 자치분권 체제를 가지고 있다. 그리고 우리나라 지방교육자치는 2006년과 2010년 개정 과정을 거치면서 교육위원회를 시도의회 내 상임위원회로 전환하였고, 교육의원 및 교육감을 주민직선에 의해 선출하도록 하고 있다. 그러나 당시 개정되는 과정에서 지방교육재정에 관련된 규정은 변화하지 않은 것으로 나타

28) “Kemmerer(1994) defined decentralization as transferring decision-making authority, responsibility, and tasks from a central government to sub-national agencies(Jeong et al., 2017, p. 13).”

“O’Neill(2003) considered decentralization as considered devolution of autonomous and sovereign political and fiscal power to sub-national officials(Jeong et al., 2017, p. 13).”

29) “...the political and fiscal decentralization of Korea were facing difference facets throughout history(Jeong et al., 2017, p. 13).”

나고 있다. 그럼에도 불구하고 송기창(2010)의 분석에서는 2006년과 2010년의 지방교육자치의 변화가 궁극적으로는 지방교육재정에 영향을 미칠 것이라고 주장하고 있다.<sup>30)</sup> 또한, 1996년부터 도입된 시도세 전입금과 교육경비 보조제는 지방교육자치와 일반지방자치의 연계확대를 염두에 둔 제도라고 밝히고 있다. 당시 분석에서는 시도세 전입금 제도는 안정적인 교육자원 조달에 긍정적인 영향을 미침과 동시에 교육에 대한 영향력을 확대하는 부정적인 면이 있다고 설명하였다.<sup>31)</sup>

교육재원의 흐름을 기준으로 보면 재정부담 자체만으로는 교육분권 수준이 높다고 보기 어렵다. 지방교육재정은 중앙정부가 교육부에 일차적으로 이전하는 지방교육재정교부금이 초·중·등교육의 핵심 기제로 작용하고 있는데, 이 규모는 교육부 전체 예산의 83%에 달한다. 2015년 기준 지방교육재정으로의 중앙정부 이전수입 규모는 40.1조원이며, 지방정부의 이전수입 규모는 약 11조원 규모로 지방정부의 자원부담 비중은 약 4분의 1 수준으로 재정적인 부담비율이 선진국들과 비교하면 낮은 편이다.<sup>32)</sup> 한편, 「지방교육재정교부금법」 제1조에서는 “지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 ……” 라고 명시하며 교육에 대해서는 지방자치단체가 설치·경영하고, 재원도 부담하도록 하고 있어 명시적으로는 지방자치단체가 거버넌스의 주체로 되어 있다. 그리고 이와 같은 법 내용에 따라 국제기구에서 발표하는 자료에서 우리나라 교육분권 수준은 OECD 국가들과 비슷한 정도로 나타나고 있다. 적어도 법 자체가 지방교육자치를 표방하여 제도를 운영하고 있고 법적으로 운영주체는 지방자치단체이므로 교육분권 국가라고 볼 수 있다.

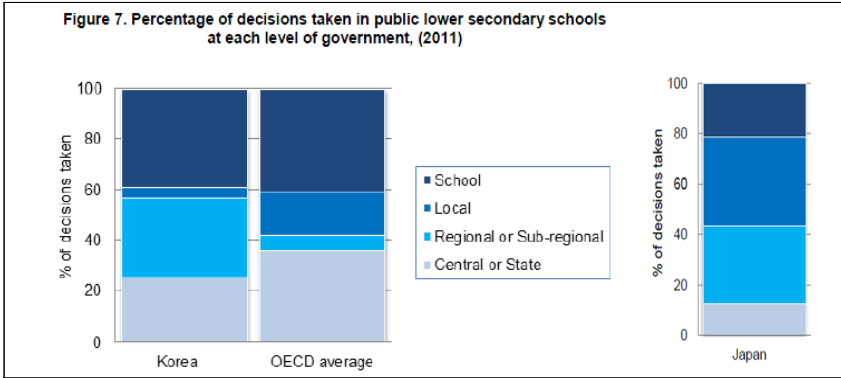
30) “『지방교육자치에 관한 법률』에 지방교육재정에 관한 조항이 포함되어 있지만, 지방교육자치의 구조에 관한 조항의 변경과 무관하기 때문에 지방교육자치의 구조 변화가 지방교육재정에 어떠한 영향을 미칠지 분명하지 않다. 그러나 지방교육자치의 구조 변화는 분명 지방교육재정운용에 많은 영향을 주게 될 것이다(p. 252).”

31) 송기창(2010), p. 236, p. 243.

32) 한국조세재정연구원 중앙·지방재정분석팀(2016. 10.)

[그림 III-1] 한국과 OECD 국가의 교육행정 의사결정 주체 비교

(단위: %)



출처: OECD(2016a), p. 15.

그러나 노기호(2013)는 현재의 지방교육분권은 ‘지침’에 의한 분권으로 실제 법률에 근거한 권한이양이 아니라고 지적한 바 있으며, 이는 교육계가 공감하고 있는 내용으로 다음과 같이 기술한 바 있다. “새로운 정부가 들어설 때마다 지방교육분권을 추진해 왔으나 국민들이 실제로 교육분권을 체감하지 못하였을 뿐만 아니라 지방으로 이양한 권한 또한 그리 만족할 만한 수준도 되지 못하였다... 지방교육분권이란 교육부가 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체로 이양 혹은 합리적으로 배분함으로써 교육부 장관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 교육사무 집행기관인 시도교육청이 자신의 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 의미한다...”<sup>33)</sup> 교육계의 의견인 이 내용은 교육부가 교육지원청으로 권한을 이양하는 것을 ‘교육분권’으로 규정하고 있으며, 재정책임을 부담하는 지방자치단체와의 권한 관계는 배제하고 있음을 알 수 있다. Jeong et al.(2017)에서는 이에 대해 한국의 교육재정분권은 정치적 분권수준에 미치지 못하고 있음을 기술하고 있다.<sup>34)</sup>

결론적으로 실제 교육행정 및 재정의 의사결정 주체와 교육서비스 전달 과정 전체로 보면, 교육부와 시도교육지원청과의 분권수준도 높다고 보기 어

33) 노기호(2013), pp. 104-106, 김흥주 외(2008) p. 17.

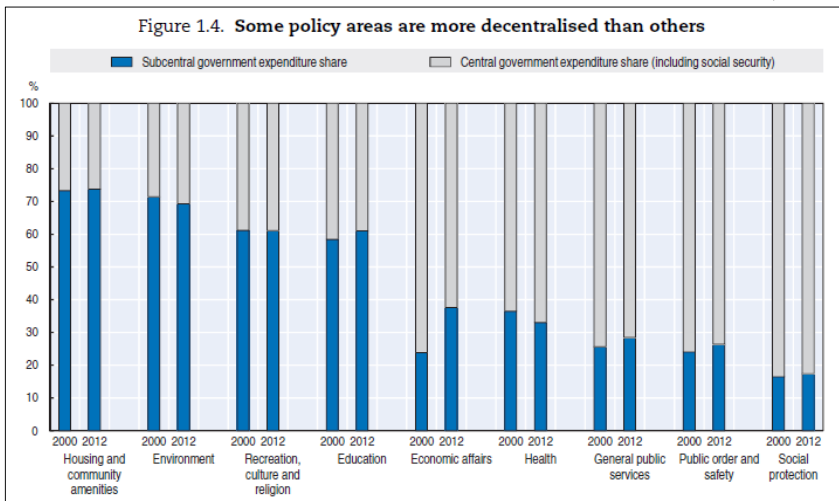
34) “Korean education finance remains somewhat federalized relatively to political governance (Jeong et al., 2017, p. 24).”

럽고, 재정전문가 입장에서 볼 때 교육재정은 지방자치단체와 교육지원청 사무의 통합 논의가 거론만 될 뿐 교육계의 진지한 검토조차 이루어지지 않고 있다는 것이 현실이다. 이를 종합적으로 감안해 본다면 우리나라의 실제적인 교육재정분권 수준은 외형적으로 표방하는 것보다 낮다고 볼 수 있다.

본 연구는 교육서비스 공급 거버넌스에 대한 학술적 논의와 선진국들의 정책적 공감대는 분권화 추세임을 주목하고 있다. 우리나라의 교육 거버넌스 제도의 문제점을 평가해 보면 법적, 실제적 운영에서의 괴리가 크고, 실질적인 재정지출 사용자는 재원요구 유인만 클 뿐 재정효율성 책임은 법적 운영주체인 중앙 및 지방정부가 거의 전적으로 부담하고 있다. 그리고 현재의 교육부와 시도교육청은 지방교육재정에 대해서 국가와 지방자치단체로부터 재정이전 받으므로, 재정지출 효율성에 대한 압박은 실제로 크지 않다. 본 연구에서 파악한 바에 따르면 지방정부가 전적으로 교육을 책임지고 운영하면서 일부의 재정지원을 상위정부로부터 받는 상당수의 선진국들의 경우라 할지라도 교육재정 규모가 크게 변화하지 않으며, 지방정부의 재정권한이 클 경우에는 교육성과 또한 우수할 수 있다는 점을 알 수 있다.

[그림 III-2] OECD 국가들의 분야별 중앙과 지방정부 지출 비중

(단위: %)



출처: OECD and KIPF(2016), "Fiscal federalism 2016: Making decentralization work," p. 18 인용

참고로 연방국가이므로 가능한 것이지만 독일의 경우 교육과 관련된 모든 권한과 책임이 주정부에 있다.<sup>35)</sup> 일본이 이례적으로 지방정부의 교육권한이 비교적 큰 것으로 나타나고 있고, 거버넌스 운영은 사실상 우리와 유사하다. 다만, 교육재정이 지방자치단체 일반재정에 포함되어 있다는 점은 우리와 차이점이다. 우리나라는 지방재정연감상 지방재정에 포함되어 있으나, 시도의 교육비 특별회계로 별도의 계정으로 운영 및 관리되고 있다.

#### 다. 분권과 교육성과에 관련 선행연구

이상의 문제인식에 대하여 다양한 접근이 필요하겠지만 본 연구에서는 초·중등 공교육재정부담 구조 개편을 통한 인적자본 구축이 ‘재정분권’을 통하여 가능할 수 있는가에 초점을 맞추고자 한다. 선진국들의 경우 지난 수십년간의 교육계 논의에서 중요하게 다루고 있는 주제가 ‘교육분권’<sup>36)</sup>이며, 교육재정의 지속가능성 확보와 교육 거버넌스 개편을 통한 질적 교육성과 확보면에서 ‘재정분권’을 주요 연구대상으로 다루고자 한다. 새 정부 국정과제에서도 교육분권과 관련하여 ‘초·중등교육이양 확대를 위한 공동협의회(시도교육청 등) 구성’ 및 ‘단위학교 자치 강화’를 주요 내용으로 다루고 있다.<sup>37)</sup>

재정분권과 교육성과에 대한 연구는 지속적으로 진화되고 있다.<sup>38)</sup> 분권과 교육성과에 대한 실증 연구가 진행된 이유는 과거 오랫동안 교육분권이 주

35) “The Grundgesetz (Basic Law) divides the federal government’s legislative responsibilities into exclusive powers, concurrent powers, and framework powers. The field of education is within the legislative purview of the Laender. Before the Basic Law was amended by the federalism reform in 2006, the Federation and the Laender were able to cooperate, on the basic agreements, in educational planning and in the promotion of institutions and projects of scientific research of supra-regional importance....The 16 Laender now have essential responsibilities for education policy (West et al., 2010, p. 5).”

36) McGinn and Welch(1999)

37) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 2017. 07., p. 113.

38) “After reviewing the literature on education decentralization, we have found inconclusive results in terms of the consequences on school resources and student outcomes (Jeong et al., 2017, p. 14).”

요 의제로서 학교 단위로까지 분권의 필요성이 강조되어온 반면 그에 대한 정책적 실익이 무엇인지, 또한 분권 수준만큼 교육성고가 나타나고 있는지에 대한 반론에서 비롯되었다.<sup>39)</sup> Busemeyer(2008)는 분권 주체와 공공재 공급 주체가 일치할 때, 분권의 효율성이 극대화될 수 있다고 하였다. 예를 들어 교육 공급 서비스의 주체가 지방정부일 경우에는 지방정부로 재정과 교육의 기능 및 권한이 이양되는 것이 바람직하고, 만약 지방정부가 교육 기능만 담당하고, 자원 공급주체는 여전히 중앙정부일 경우(예: 우리나라) 지방정부에서 'Local policy preemption' 경향으로 인하여 교육 서비스 공급이 감소할 것이라는 주장이 있다. 그 밖에 중국의 지방분권화 이후 나타나는 공공재 공급(교육 포함) 수준 저하에 대한 실증분석도 간과할 수 없는 중요한 사례이다.<sup>40)</sup>

지방분권과 교육성고에 대한 이론적 연구는 'Principal Agent Model'을 바탕으로 한 Homes et al.(2003), Sawada(2000) 등의 연구가 있는데, 이들 연구에서는 Martinez-Vazquez and McNab(1997)가 지적한 바와 같이 Fiscal Decentralization(FD)의 특징을 포착하지 못하는 한계가 있었다.

그러나 최근의 연구에서는 비교적 구체적으로 이들의 관계를 설명하고자 시도한 연구가 있다. Heredia-Ortiz(2007)는 지방정부의 지출 혹은 세입 비중이 결과적으로 교육비의 지출을 증가시켜 교육성고에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보였다. 다른 나라들의 경우, 교육 예산이 지방정부 예산에 포함되어 있어서 지방정부 지출 비중 혹은 세입 비중이 높을 경우에 교육비지출 역시 높을 가능성이 높으므로 이 경우 교육성고에 영향을 미칠 수 있다. 그리고 이러한 교육성고는 궁극적으로 해당 지역의 노동생산성 향상과 경제성장으로 이어지는 선순환 구조로 나타날 것을 직관적으로 예상할 수 있다.

또한, 최근의 우리나라의 패널자료를 가지고 지방분권이 교육성고에 긍정적인 영향을 미친 연구로는 Jeong et al.(2017)이 있다. 교육지원청의 자료를 근간으로 분권, 즉 해당 자치단체의 세입규모가 교육성고에 긍정적인 영

---

39) Beesemyers(2008), Heredia-Ortiz(2007)

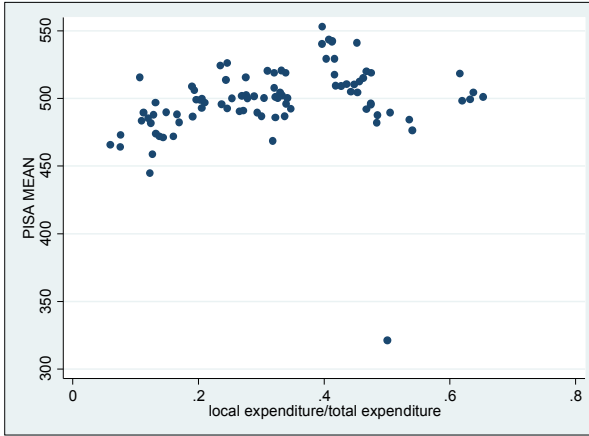
40) Luo and Chen(2010)

향을 미치고 있음을 설명한 연구이다. 이 분석에서 정치적 분권과 구분하여 재정분권을 평가한 것이 흥미로우며, 교육감 선출과 같은 정치적 분권이 교육성과에 미친 영향은 통계적으로 설명하지 못했다. 결국 자치단체의 재정력 확보가 해당 교육지원청 학생들의 교육성과를 향상시키는 데 도움이 된다는 결과를 제시한 연구이다.

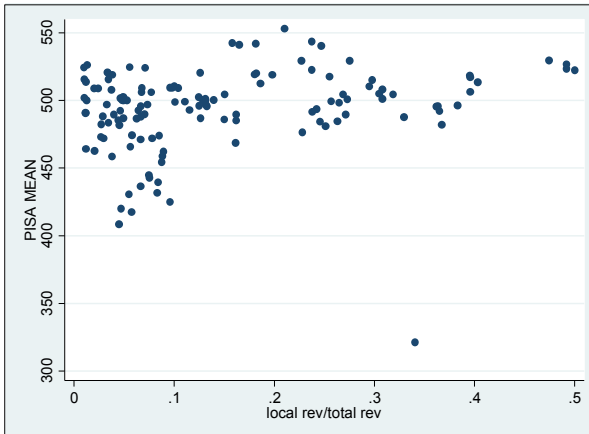
개도국들의 경우에도 교육성과에 영향을 미치는 경제 사회적 요인을 찾아보고자 시도가 이루어진 바 있다. Ozler(2001)는 생산함수를 이용하여 니카라과의 교육분권을 설명하고자 하였으나, 세입 및 세출분권을 의미하는 재정분권을 설명하지 못하고 있다. Prichett and Filmer(1997) 역시 교육비지출 증가가 교육성과에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 도출하였으나, 역시 재정 분권과의 관계는 설명하지 못하였다. Jimenez and Paqueo(1996)는 필리핀 지방정부의 재정기여도가 공립학교 재정효율성에 영향을 미치는지를 설명하였고, 이는 비용절감구조를 설명한 것이지 지방정부의 역할이나 재정 분권의 결과에 따른 것이라고 보기 어려웠다.

전통적으로 분권과 관련한 연구의 축은 '분권과 성장' 논의인데 최근 연구에서 재정분권의 여러 채널 중 궁극적으로는 지방정부가 책임을 지고 있는 교육비지출 정도가 해당 지역의 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 설명한 바 있다. 즉, 분권을 통한 성장을 보여주는 매개의 개념으로 '교육지출'을 활용한 것이다. 결과적으로는 지방분권 수준이 높은 경우, 교육성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보이고 있는데, 이는 해당 국가가 높은 분권 수준을 이룰 수 있는 정치·사회적 환경을 유지하는 것이 가능하고, 그 경우에는 교육성과가 우수할 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. Fredriksen (2013)은 최근 OECD 국가자료를 활용하여 재정분권 및 교육분권은 'Educational outcome(PISA)'에 유의한 영향을 미치고 있음을 보여주었다. 예를 들어 지방정부 분권화지표 10%p 증가 시, 교육비지출이 약 3~4%p 증가할 수 있음을 제시하고, 단위 학교로의 분권 역시 교육성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

[그림 III-3] PISA 결과와 총정부지출 대비 지방정부 지출 비중



[그림 III-4] PISA 결과와 총세수 대비 지방세 비중



출처: OECD PISA Data, <http://www.oecd.org/pisa/data/>, OECD Fiscal Decentralisation Data, <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> 사용하여 저자 계산 및 작성 (접속일자: 2017. 07. 27.)

한편 교육기능 분권은 ‘지방정부(decentralization)’와 ‘학교단위(delegation)’로 기능이양이 가능한데, 두 집단 간에는 ‘대체관계’를 보여주었다. 예를 들어 지방정부의 교육전반 책임권한이 강할 경우, 상대적으로 학교 단위 권한

은 낮다. West et al.(2010)은 지방분권(decentralization)과 교육성과와의 연계성을 보여준 바 있으나 기능이양(devolution)과 양립가능한지 여부는 파악하지 못했다. 2000년대 이후 선진국들의 재정부담과 PISA 성적은 위와 같은 관계에 있음을 참고하고 이하 실증분석에서 자세히 살펴보고자 한다.

## 2. 주요국의 교육 거버넌스 개혁 내용

### 가. 다양한 교육 거버넌스 구조와 교육분권 강화 사례

Busemeyer(2012)는 지난 20여 년간의 교육분권 과정에 대한 연구에서 나라마다 교육분권 추이의 다양함을 보여주었다. 예를 들어 프랑스에서의 교육분권은 중앙정부에서 지방정부로의 권한을 의미한다. 북유럽 국가들은 ‘Cooperative model’이라고 하여 지방정부, NGO 등에 의한 협의체 분권이 대표적이며, 영미국가들은 지방정부 혹은 교육단위 행정구역이 자유롭게 교육에 대한 사무와 책임을 논의하는 ‘Voluntaristic model’로 구분하고 있다.

국가별 사례를 보면 OECD 국가들의 경우, 다양한 방향으로 교육분권이 추진되고 있다. 스웨덴의 교육 시스템은 그간 교육 분야와 관련하여 중점 연구 대상은 아니었지만 교육성과 부진을 극복하고자 시도한 교육분권화 정책에 대해서는 주목할 만하다.<sup>41)</sup> 1990년대 일련의 교육개혁을 통해 스웨덴 교육 시스템은 중앙정부가 주요 역할을 담당하는 중앙집권 방식에서 지방정부가 유아부터 고등학생 교육 및 성인 교육까지 담당하는 분권화시스템으로 변화하였다. 이는 당시 PISA 성적이 유독 낮은 것이 원인이 되었는데 PISA 2000 이후까지도 12년간 학업성취 수준이 가장 많이 하락하는 OECD 국가였으나, PISA 2015에 와서는 그동안의 하락을 극복하고 모든 과목에서 OECD 평균 이상으로 향상된 바 있다. OECD 평가에서도 지속적인 개혁으로 최근 교육성과 면에서 개선을 이룬 국가로 분석하고 있다. 그러나 스웨덴은 우리나라와는 반대로 PISA 성적에 비하여 성인인지능력 평가인 PIAAC

41) OECD의 “Governing complex education system” 프로젝트에서 6개국의 교육개혁 사례 연구를 수행한 바 있으며 이를 요약한 OECD 대표부 자료 「스웨덴 인적자원 현황 및 시사점」, 『OECD 정책브리핑』, 2016c를 참고하여 제작성한 것임

은 높은 수준이며, 그 외 인적자본 경쟁력(Human Capital Report 2016)에서는 5위를 기록하고 있다. OECD 대표부 자료(2016c)에 따르면 스웨덴은 1991년 교육 분권화를 통하여 지방정부에서 교육활동을 맡아 시행하고, 교육서비스 중 조직 및 경영, 학교자원의 배분 등을 담당하였다. 그리고 중앙 정부는 교육에 대한 국가적 목표 제시하여 국가 수준의 교육의 질 관리 및 결과를 평가하고, 법령 및 재정의 배분을 담당하였다. 따라서 현재 스웨덴은 OECD 평균에 비해 학교 및 지방정부 차원의 의사결정 권한이 높은 편이다. 스웨덴 교육 개혁의 내용은 첫째, 규제완화 및 중앙정부 중심에서 지방정부 수준으로 대대적인 교육분권화 단행, 둘째, 사립학교 설립운영에 대한 규정 완화, 셋째, 학생과 학부모를 위한 학교 선택 자율권 도입 등으로 요약할 수 있다.<sup>42)</sup>

일본의 경우에는 2000년대에 PISA 성적 하락을 극복하기 위하여 교육 시스템적으로 ‘탈 유토리 교육’을 표방하였고, 2014년부터 지방교육행정에서 광역단위 및 기초단위 지방정부 역할을 강화한 바 있다. 제2기 교육진흥기본계획(2003)에서 지방교육자치제도 개혁을 시도하여 2007년 이후 일반지방 행정의 의결기관인 지방의회와 지방교육행정의 의결기관인 교육위원회를 통합하여 운영하고 있다.<sup>43)</sup> 이를 다른 나라와 비교해보면 대부분의 OECD 국가들은 학교 단위의 의사결정권한이 강한 반면, 일본은 지방정부(광역 및 기초 자치단체)의 책임권한이 높은 것으로 나타났다.<sup>44)</sup>

독일은 연방정부가 지방의 교육거버넌스 역량 강화를 지원하기 위해 도입한 ‘지역단위의 학습(Learning Locally) 프로그램’을 통하여, 지방 단위에서의 교육 모니터링 활용과 데이터 활용이 교육거버넌스에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 그리고 이를 통해 자발적인 상향식(bottom-up) 접근방식은 지방 수준에서의 변화를 촉진하는 효과적인 정책수단으로 볼 수 있다는 사실을 밝혀냈다.<sup>45)</sup>

---

42) 김정훈 외(2017) pp. 194-197

43) 임승빈(2016) pp. 96-98

44) 김정훈 외(2017) p. 198

45) 김정훈 외(2017) p. 199

## 나. 중앙정부 개입 강화 사례

앞선 국가들의 사례와는 달리 기존 분권화된 시스템하에서 중앙정부 개입을 강화한 사례도 있다. 예를 들면 2013년 스위스에서는 연방정부 단위에서의 교육부가 탄생(Federal department of economics affairs, education and research)하였다. 그간 스위스 연방정부는 경제부처에서 교육과 연구 기능을 사실상 담당해오고 있었는데, 최근 연방정부 부처명 개편에서 별도의 부처로 명시하는 것으로 개편되었다. 이는 단순히 명칭의 변경이라기보다는 그간 해오던 업무를 부처로 승격하는 과정에서 연방정부 차원에서 교육의 중요성이 강화된 것으로 볼 수 있겠다. 또한 벨기에는 고도로 분권화된 교육 시스템하에서 학교 교육과정 개선을 위해 중앙정부 차원에서 설정한 최소 수준 교육 성취도 목표의 역할을 강조한 바 있다.

한편, 교육성과 향상을 위하여 중앙정부 차원의 교육 시스템 평가와 감사 기능 강화 개혁을 수행한 사례도 있다. 폴란드는 지속가능한 평가 문화를 구축하기 위하여 학교 감사 시스템을 분석하여, 학교 감사 시스템을 실질적으로 변화시킨 교육개혁의 전략과 절차, 결과의 분석을 수행하였다. 네덜란드도 감사 시스템의 효과를 분석하며, 복잡한 교육 시스템하에서 일부 개혁조치들이 시스템에 조속히 적용되는 반면에 다른 부분에서는 의도하지 않은 역효과가 발생하는 경우와 이유를 설명하려고 하였다. 노르웨이는 중앙 차원의 정책프로그램으로 학습평가체제(Assessment for Learning) 개편을 시도하면서 거버넌스 단계 간의 명확한 의사소통과 리더십 및 이해관계자 간 높은 신뢰를 바탕으로 한 경우에 더 체계화된 평가방법에 도달 가능함을 보여주었다.

## 다. 영미권 국가들의 교육형평화 확대와 프랑스의 교육개혁

한편, 영국과 미국, 호주와 같은 영미권 국가들은 유럽 국가들과 달리 높은 대학등록금과 입시제도 등 우리와 유사한 상황으로 '교육형평화'가 문제점으로 대두되고 있는 나라들이다. 따라서 이들 나라에서는 교육 기회를 확대하기 위해 15세 이전에 지역의 인재 발굴 프로그램을 활용하여 사회경제

적 배려대상 학생들에게 명문대 진학의 기회를 제공하고 있다. 이러한 프로그램은 중앙정부와 연방정부 차원의 정책에 해당한다. 그러나 낙후 지역의 15세 전후 우수한 학생들을 선발하고, 우수한 대학으로 진학시켜서 꾸준히 관리하는 주체는 지방정부이다. 즉, 재원은 비록 중앙정부가 부담하더라도 제도를 유지하고 성과를 달성하며, 재정 누수가 일어나지 않도록 책임지는 주체는 지방정부인 것이다.<sup>46)</sup>

영국의 초중등교육에서 학생들, 학교 간 편차가 지속적인 문제가 되어 왔고, 이를 개선하기 위하여 2000년대 이후 교육 개혁이 본격화되었다. 2006년부터 자치단체에 지원하는 일반보조금 내에 있던 교육 분야 보조금을 별도로 떼어내어 'DSG(Dedicated Schools Grant)'로 개혁한 바 있다. 영국의 초중등교육의 특징은 교육행정은 '지방교육청(LEA: Local Education Authority)'이 담당하지만 독립된 교육자치단체가 아니라 지방 행정조직의 교육과 관련된 부 또는 국 이하의 하위조직이 수행하고 있다.<sup>47)</sup> 미국은 교육재정지출 규모가 매우 큰 편임에도 불구하고 PISA 성적 개선이 이루어지지 않고 있는 점을 해결하기 위하여 주정부 책임의 교육을 연방정부의 관심으로 확대하였고, 특히 유아기 교육의 중요성이 향후 교육형평화에 중요한 역할을 기여할 수 있음을 밝힌 바 있다.<sup>48)</sup>

프랑스의 경우, 중앙정부 수준에서의 초중등교육재정 비중은 매우 높은 반면, 파리시의 교육재정부담은 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 프랑스 기획재정부는 2018년 교육부 예산을 발표했는데, 2017년에 500억유로였던 예산이 2018년엔 513억유로로 책정되어, 전년 대비 2.6% 증가했음을 보여주었다. 장 미셸 블랑케르 교육부 장관의 말에 따르면, 이는 '국가 예산 가운데 가장 비중이 큰 예산'이며, 교육부는 '보호받는' 정부 부처이자 교육 정책은 현 정부가 주력하는 '우선정책'이라고 밝혔다. 그리고 무엇보다 정부 예산은 초등교육에 특별 순위를 두고 책정되고 있음을 강조하였다.<sup>49)</sup>

---

46) 김영철(2011) pp. 65-72.

47) 고 선(2016), p. 81.

48) Economic Report of the President(2016)

## 라. 소결: 분권화 틀 위에 중앙정부 역할 강화

지금까지의 내용을 요약하면 경제위기 전의 일반적인 경향은 교육분권을 강화하는 내용이었다면 경제위기 이후에는 소득양극화가 증가하면서 저소득층 보호와 교육지출 효과성 검증을 위하여 Top-down 방식의 중앙정부 교육 정책에 대한 개입이 시도되고 있었다. 교육 거버넌스의 경우, 분권화된 국가에서는 중앙 단위의 개입 증가(스위스, 벨기에, 폴란드), 반대로 분권화 수준이 낮은 국가는 분권화를 촉진(스웨덴, 일본)하고, 다양한 참가자를 통한 책임을 분산하는 정책을 다이나믹하게 수행하고 있다. 나아가 교사의 역량 강화를 포함할 경우, 평가시스템 강화하는 등(독일) 더욱 더 다각화되고 있는 모습이다.

우리나라의 경우, 지역 간 재정력 격차가 커서 교육을 포함한 공공서비스 제공을 위한 중앙정부 형평화 역할이 다른 나라들보다 크다. 교육 분야에 있어 무엇보다 선진국들과 가장 큰 차이점은 다른 나라들과 달리 지방정부와 별도의 기구인 시도교육청이 지방교육의 행정 및 재정을 담당하고 있고, 지방정부는 법으로 정해져 있는 재정부담 이외에 교육행정과 재정에 대한 권한은 매우 제한적이라는 것이다. 우리나라의 현실적 여건상 중앙정부와 시도교육청 주도의 교육행정 및 재정권한 위주의 거버넌스는 긍정적인 요인으로 작용한 것이 사실이다. 그러나 문제는 재정적으로 이와 같은 구조가 지속가능하지 않을 수 있다는 데에 있다. 선진국들의 경험에서 시사하는 바를 일반적인 분권화 혹은 중앙정부 개입 강화로 우리나라에 적용하여 일반화하는 것은 큰 의미가 없다. 오히려 교육정책 개선의 의지와 내용이 작동하도록 하는 거버넌스 구조를 끊임없이 개편하는 과정, 그 자체가 국가경쟁력의 원천이 되고 있음에 주목할 필요가 있다. 정치 사회적으로 매우 다이내믹한 나라로 평가받는 우리나라에서 유독 교육 분야에서의 변화가 더디게 느껴지는 점이 아쉬운 점으로 남는다.

---

49) 주프랑스한국교육원, 「2018년 교육부 예산 증가」, 2017. 10. 02, [http://educoree.zc.bz/edu\\_edu/76103](http://educoree.zc.bz/edu_edu/76103)(접속일자: 2017. 10. 24.).

---

## IV. 실증분석

---

### 1. 가설설정과 기존 연구와의 차이점

#### 가. 실증분석의 의의와 가설

본 실증분석에서는 OECD 국가들의 재정분권 정도가 교육성과 혹은 교육비지출에 영향을 미치는지 여부를 살펴보고자 한다. ‘가설 1’, ‘가설 2’는 국가 간 비교 혹은 해당 국가의 자료를 이용한 선행연구에서 검증이 이루어진 바 있으나, ‘소득격차’와 ‘지역 간 격차’ 변수를 동시에 고려하지는 못하였다. 본 분석에서는 OECD 국가들의 자료를 이용하여 세 가지 가설을 검증해 보기로 한다.

*(가설 1) (재정분권 → 교육비지출) 각 국가들의 교육재정부담 주체인 지방정부의 세입 및 세출 분권수준이 높은 경우에는 해당 국가의 전체 지출에서 교육비를 우선적으로 지출하여 교육비비율 비중이 높아지게 된다.*

분권의 원리를 생각해보면 Fredriksen(2013), Heredia-Ortiz(2007), West et al.(2010) 등에서 제시한 바처럼 지방정부의 세입 및 세출책임성이 높아질 경우, 교육비지출이 증가하는 것을 예상할 수 있다. 한편, Busemeyer(2008) 등에서 제기하는 바와 같이 지방정부가 교육재정을 책임질 경우, 즉, 지방정부 세입 및 세출 비중이 높다고 할지라도 자원공급주체와 일치하지 않을 경우에는 정치적 우선순위 결정에서 교육비지출 규모를 감소시킬 유인이 발생한다고 보았다. 관련 국내연구로 송기창(2010)은 교육에서의 정치적 중립성을 확보하는 것이 필요하다고 주장한 근거로 다음과 같은 이유를 들고 있다. 만약, 교육재정 사안을 지방자치단체(시도)로 일원화할 경우 교육감 못

지 않게 정치성향이 강한 시도지사는 정치적 이해관계에 따라 교육투자를 감소시킬 유인이 있다고 지적한 바 있다.

*(가설 2) (재정분권 → 교육성과 우수) 지방정부의 세입 및 세출 비중이 높은 국가들의 경우, 교육서비스 공급 확대에 보다 적극적이며 이는 교육성과에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다.*

앞장에서 설명한 바와 같이, Fredriksen(2013), Heredia-Ortiz(2007)는 국가 간 자료를 이용하여 분권과 교육성과와의 관계를 설명한 바 있다. McGinn and Welsh(1999) 등은 국제사례와 문헌조사를 활용하여 지방분권이 교육성과에 영향을 미칠 수 있음을 설명하였다. 우리나라 사례의 경우, Jeong et al.(2017)에서 재정분권이 교육성과에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석한 바 있다.

*(가설 3) (개인의 소득격차와 지역 간 경제력 격차 확대 → 교육성과 하락) 개인의 소득격차 혹은 지역 간 경제력 격차가 클 경우 분권수준이 낮아지게 되며 이 경우 교육성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.*

해당 국가의 개인의 소득격차가 크거나 지역 간 재정력(인구규모) 격차가 심할수록 공공서비스의 집중도가 강하여 불가피하게 중앙의 형평화 재원 규모가 클 수밖에 없다. 이 경우, 지역의 선호도 반영이 효율적으로 이루어지지 못하여 교육비지출은 감소할 수 있으며, 이는 교육성과에 부정적으로 영향을 미칠 수 있다. 이에 대하여 Sacchi and Salotti(2011)는 1970년부터 2000년까지의 OECD 국가들을 대상으로 해당 국가의 ‘지역 간 격차’와 ‘낮은 세출분권’ 수준이 일정한 상관관계가 있음을 보여주고 있다.<sup>50)</sup>

---

50) “While a higher degree of tax decentralization is associated with higher overall income inequality within a country, high regional disparities seem to be correlated with lower expenditure decentralization(Sachi and Salotti, 2011, p. 1).”

본 실증분석이 기존 연구와 다른 점은 ‘분권과 교육비지출 및 교육성과’를 보이는 과정에서 소득불평등과 지역 간 격차 효과를 설명변수로 고려하여 살펴보았다는 것이다. 선진국들을 대상으로 한 기존 연구의 경우, 교육비지출은 지방정부가 주로 부담하고 있기에 지방분권 정도가 교육비부담 규모를 의미한다고 봐야 한다. 따라서 ‘분권과 교육성과’, 혹은 ‘교육비지출과 교육성과’와 같은 양적 지표만으로 연계를 설명하고 있다. 그러나 최근 들어 소득양극화가 심각해지고 있으며 이는 궁극적으로 ‘지가(地價)’에 반영되는 등 다양한 형태로 집중화되고 있어 ‘지역 간 생산 및 소득격차’로 이어지고 있다. 이탈리아의 지역 간 격차가 큰 문제점에 집중한 Sachi and Salotti(2011)는 ‘선진국들의 소득 격차 및 지역 간 격차와 재정 분권’을 살펴보고, 분석 과정에서 분권수준과 교육지출과의 상관관계를 보여주었으며, 다양한 분석 방법(Fixed effect, System GMM)을 이용하여 선진국들의 소득 간 격차와 재정분권을 설명하였다. 그리고 결론적으로 세입 분권은 개인의 소득격차와의 관계를 보여주고 있는 반면 세출분권은 지역 간 격차와의 관계를 보여주고 있다는 것을 밝힌 점이 해당 연구의 기여에 해당한다.

또한, 최근의 연구인 Jeong et al.(2017)의 연구는 우리나라 패널자료를 분석한 것으로 본 연구와의 유사성이 높다고 볼 수 있으나 여기에는 분명한 차이점이 있다. 내용을 구분해보면 몇 가지 개선점이 있는데 먼저 당시 연구에서 사용한 ‘시도별 세입규모’는 사실상 ‘인구효과’ 혹은 ‘소득효과’일뿐 재정분권 효과라고 보기 어렵다. 시도별 세입에서 지방교육으로 전입되는 재원은 대부분이 ‘법정전입금’으로 전국이 같은 비율로 이전되는 것이며, 이는 해당 지역의 인구분포와 경제력에 따라 달라지게 된다. 또한, 지방교육재정의 60% 이상은 중앙정부로부터 이전받는 재원이 절대적인데 이 효과가 어떤 방식으로든 모형에서 설명되어야 하지만 그렇지 못하고 있다. 우리나라 지방교육재정의 핵심은 지방교육재정교부금의 형평화 효과에 따른 것이라는 점이 매우 중요하고(예를 들어 교원임금 등), 이는 교육성과에 직접적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 따라서 이들 재원효과가 반영되지 못한 기타 교육 정책으로 인한 교육성과와의 관계만으로는 분권과 교육성과를 연계

했다고 보기 어렵다.

본 분석은 소득양극화와 재정분권이 교육비지출이나 전체적인 교육성공에 영향을 미칠 수 있고, 여기에 더하여 우리나라처럼 지역 간 격차가 심한 경우 소득양극화의 양상이 지역으로 투영되어 나타날 수 있음에 착안하였다. ‘지니계수’를 통한 개인의 소득 간 격차뿐만 아니라 지역 간 격차의 한계적인 효과와 교육변수를 실증적으로 확인하고자 한 것이 본 분석의 주요 차이점이다.

## 2. 분석모형 및 자료

### 가. 실증분석 모형과 분석방법

본 연구에서 예상할 수 있는 가설검증 결과와 이에 대한 실증분석 선형모형은 다음과 같고, 분석 모형은 Busemyer(2008)와 Monk(1989)에 근간을 두고 있다.

$$E_{jt} = f(X_{jt}, S_{jt}, D_{jt}, R_{jt}) \Rightarrow E_{X,S,D} > 0, E_R \leq 0$$

$$F_{jt} = f(X_{jt}, S_{jt}, D_{jt}, R_{jt}) \Rightarrow F_{X,S,D} > 0, F_R \leq 0$$

$$E_{jt} = \beta_0 + \beta_1 X_{jt} + \beta_2 S_{jt} + \beta_3 D_{jt} + \beta_4 R_{jt} + \mu_j + \lambda_t + \nu_{jt}$$

$$F_{jt} = \beta_0 + \beta_1 X_{jt} + \beta_2 S_{jt} + \beta_3 D_{jt} + \beta_4 R_{jt} + \mu_j + \lambda_t + \nu_{jt}$$

본 분석에서 종속변수로 사용한 자료는 2005년부터 2015년까지 OECD 국가들의 연도별 국가별 PISA 성적 등 교육성과(E)와 ‘국가지출 대비 교육지출 비중’ 등의 교육재정 규모(F) 자료이다. 분석의 틀은 교육재정과 교육성공은 학생들의 교육여건(X)을 결정하는 해당 국가의 소득수준, 교사와 교실의 영향을 의미하는 교육의 질(S), 교육비지출을 부담하는 지방정부의 재정부담 수준(D) 등의 영향을 받게 됨을 가정하였다. 나아가, 본 연구는 소득격차 및 지역 간 경제력 격차(R) 등 상위정부로부터의 재정이전 영향부분이 교육비

지출에 직간접적으로 영향을 미친다고 보아 설명변수에 포함시켰다. 총 관측치는 11년 동안 약 30여 개 국가들이 산출되어 약 374개로 나타났다. 하첨자  $j$ 는 각 국가명이며  $t$ 는 해당 연도이다.

사용한 설명변수는 학생들의 교육환경 수준( $X$ )을 대변하는 ‘1인당 GDP 수준’, ‘출산율’ 등을 사용하였고, 지방정부 세입 및 세출분권 수준 등의 지방분권( $D$ ), ‘학급당 학생 수’, ‘교원 1인당 학생 수’, ‘신임 및 15년차 교원임금’ 등 교육의 질( $S$ ), 소득격차 및 지역 간 경제력 격차를 의미하는 해당국가의 ‘지니계수’와 ‘지역 간 격차’( $R$ ) 등에 해당한다.

분석방법으로는 선형회귀분석 모형으로 지역 패널 자료의 특성을 이용하여 고정효과 모형을 고려해 보았으나, Hausman test 결과에서 Pooled OLS의 계수 값과 고정효과 모형에서의 계수 값과의 차이를 통계적으로 설명하지 못하는 것으로 나타나 최종적으로는 Pooled OLS 모형을 사용하였다.<sup>51)</sup> 결론적으로 실증분석 결과에서는 단순 OLS 분석결과를 기준으로 설명하였다. 본 분석에서 수준변수(예:  $\ln(\text{PISA mean})$ ,  $\ln(\text{교원임금})$  등)는 자연 로그 값을 취하여 사용하였고, 비율변수와 지수는 그대로 사용하였다.

## 나. 자료출처와 자료설명

교육성과 관련 자료는 OECD 각 년도 PISA Result<sup>52)</sup> (과목별 Mean, 90th and 10th percentile)와 Manual 자료의 Raw data<sup>53)</sup>를 사용하였다. 교육재정 규모는 ‘GDP 대비 교육비지출(246)’과 ‘총정부지출 대비 공교육지출(281)’ 규모로 OECD National Account<sup>54)</sup>의 각 국가 현지 통화 자료로 계산한 것을

51) Hausman test 결과, FE 모형의 계수 값과 단순 OLS 모형의 계수 값이 다르지 않음을 기각하지 못하는 것으로 나타났다(예:  $\chi^2(8) = 9.84, \text{Prob} > \chi^2 = 0.2767$ ).

52) OECD(2017), Science performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/91952204-en(접속일자: 2017. 07. 27.).

\_\_\_\_\_, Reading performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/79913c69-en(접속일자: 2017. 07. 27.).

\_\_\_\_\_, Mathematics performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/04711c74-en(접속일자: 2017. 07. 27.).

53) OECD, PISA Data, <http://www.oecd.org/pisa/data/>(접속일자: 2017. 07. 28.).

54) OECD National Accounts, ‘Total government expenditure’, ‘Government expenditure

사용하였다<sup>55)</sup>. ‘공공지출 대비 공교육지출 변수(170)<sup>56)</sup>’는 *OECD Education at a Glance 2016* 자료에서 파악할 수 있었다. ‘학생 한 명당 정부지출’ 자료는 UNESCO 자료가 있었으나 특정년도, 특정 국가만 관찰되어 관측치가 충분하지 않아 사용할 수 없었다.

교육환경 변수는 ‘1인당 GDP 수준, ‘실질GDP 수준’은 World Bank Open Data<sup>57)</sup>의 자료를 사용하였다. 출산율(Total fertility rate)<sup>58)</sup> 변수는 OECD Database Health statistics(Demographic reference)를 활용하였다. 조세부담률 및 국민 부담률도 검증자료로 활용했고, 출처는 OECD Stat. Revenue statistics<sup>59)</sup> 이다.

교육의 질에 영향을 미치는 변수인 교원 및 학교환경 변수로는 ‘교원임금(Teacher salary)<sup>60)</sup>’, ‘학급당 학생 수’, ‘교원 1인당 학생 수’로 보았고, *OECD Education at a Glance*의 각 연도 자료를 활용하였다. 교원임금의 경우, 초

by function(education)’, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE11](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11) (접속일자: 2017. 07. 27.).

55) 한편, 원내 세미나에서 제시된 바와 같이, 본 분석에서의 교육비는 분권과의 관계를 조명하는 것으로 엄밀한 의미에서는 ‘교육비지출 중 초중등 의무교육대상 지출’을 사용하는 것이 타당하다. OECD 국가들의 경우, 의무교육대상 지출자료 역시 제공하고 있었는데, 1) 3년마다 자료가 있는 점과 2) 평균적으로 전체 교육비의 70% 수준을 대부분 유지하고 있는 점, 3) 국가별 차이가 역시 크지 않은 것을 알 수 있었다. 실증분석 과정에서 교육비지출과의 비중을 계산하여 ‘의무교육 지출비중’과 ‘GDP 대비 교육비지출’ 비교하여 살펴보았으나, 결과 해석에 거의 차이가 없는 것으로 나타나 의무교육지출 자료 대신 교육비 전체를 사용하였다.

56) OECD(2016a)

57) World Bank Open data, Population, REAL GDP FORECAST, <http://data.worldbank.org/> (접속일자: 2017. 07. 28.).

58) OECD(2017), Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en, ‘Average number of children born per woman over a lifetime given current age-specific fertility rates and assuming no female mortality during reproductive years’(접속일자: 2017. 07. 27.).

59) OECD Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables Chapter 3 - Table 3.1 Total tax revenue as % of GDP, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (접속일자: 2017. 07. 27.).

60) OECD(2017), Teachers' salaries (indicator). doi: 10.1787/f689fb91-en, ‘Teachers' salaries are the average gross salaries of educational personnel according to official pay scales, before the deduction of taxes, including the employee's contributions for retirement or health care plans, and other contributions or premiums for social insurance or other purposes’(접속일자: 2017. 07. 27.).

등(중등교육과정 별도)의 ‘초입’과 ‘15년차’로 구분하여 살펴보았다.

지방분권 자료로는 OECD Fiscal Decentralization DB<sup>61)</sup>를 사용하였으며, 세입분권으로 ‘지방세/국세’ 비중을 사용하였고, 세출분권으로는 ‘지방세출/일반정부 지출’을 사용하였다.

각 국가의 소득불평등도는 OECD의 가처분소득을 기준으로 한 지니계수<sup>62)</sup>를 사용하였다. 소득불평등도 지니계수는 다양한 지표가 있으나, 본 분석에서는 OECD 자료를 사용하였는데 그 이유는 부록에서 표로 제시하였다. 지역별 집중도를 설명하는 변수로 ‘지역 간 격차 변수’는 OECD Regional Economy dataset에서 각 국가의 광역단위인 ‘T2 레벨’ 단위 GRDP<sup>63)</sup> 값 중 최고값과 최저값, 평균을 이용한 ‘변이계수’와 ‘차이변수(GAP 변수)’를 사용하였다. 인구집중도는 WorldBank<sup>64)</sup> 자료와 OECD Regions at a Glance에서 발표하고 있는 ‘50만 이상의 대도시 인구집중지역 면적(Total Metropolitan areas)’을 사용하였다.<sup>65)</sup>

기술통계 수치가 의미하는 바는 2005년 이후 2015년까지의 OECD 회원국의 관측치, 평균값 등을 의미한다. 예를 들어, ‘GDP 대비 총정부지출’의 경우, 총 281개의 관측치를 얻었고, 최소 29%에서 최대 65%까지 분포되어 있

---

61) OECD Fiscal Decentralization Database, <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>(접속일자: 2017. 07. 27.).

62) OECD(2017), Income inequality (indicator), doi: 10.1787/459aa7f1-en(접속일자: 2017. 07. 27.).

지니계수로는 ‘disposable income, post taxes and transfers’를 사용, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>(접속일자: 2017. 07. 27.), (“Data calculated according to the new OECD Terms of reference. Compared to previous terms of reference, these include a more detail breakdown of current transfers received and paid by households as well as a revised definition of household income, including the value of goods produced for own consumption as an element of self-employed income.”)

63) OECD Regional Statistics, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM)(접속일자: 2017. 07. 27.).

64) World Development Indicators, ‘Population density’, World Bank Open Data, <http://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST>(접속일자: 2017. 07. 28.).

65) Sacchi and Salotti(2010)는 좀 더 세분화된 유럽국가의 지역 간 격차변수(Cambridge Econometrics European Regional Data, and US Bureau of Economic Analysis)를 사용하였다.

고, 45%가 평균값에 해당한다. ‘총정부지출 대비 교육비지출’의 경우 평균값이 약 12% 정도이다. 해당 기간 회원국들의 실질 GDP 성장률은 약 1.9% 정도이고, ‘1인당 GDP’ 수준은 38,651달러에 해당하였다. ‘학급당 학생 수’는 평균적으로 약 21.5명이고, ‘교원 1인당 학생 수’는 약 16명 정도이다.

또한, 기술통계의 평균값 변화율에서는 2006년 이후 2012년까지의 증가율이 높은 변수들을 살펴보았다. 1인당 GDP 수준, 임금변수 등이 2006년 대비 증가율이 비교적 높은 변수들이었다. 정부 정책변수로서 증가율이 비교적 높은 것은 ‘GDP 대비 총정부지출(108%)’ 변수로 경제위기 이후 정부의 재정역할이 커짐을 알 수 있었다. 반면, 흥미로운 것은 GDP 대비 정부지출이 증가한 같은 기간 조세부담률은 97%로 다소 감소하였고 따라서 같은 기간 ‘국가채무 증가율’이 약 145% 가까이 증가한 것을 알 수 있었다. OECD 국가들은 2006년 이후 국가채무로 증가하는 재정수요에 부합하기 위하여 정부지출을 확대했고, 대부분 ‘복지지출’을 증가시켰음을 예상할 수 있다.

OECD 국가들은 평균적으로 ‘총정부지출 대비 교육지출’의 경우, 2006년 대비 2012년 평균 97% 수준으로 나타나, 대부분의 나라들이 유지하거나 혹은 다소나마 감소시킨 것을 알 수 있었다. 양극화 이후의 각 국가들은 교육비지출은 어느 정도 수준에 이르렀다고 보고 있으며, 그보다는 급박한 재정수요인 ‘복지지출’ 확대 폭을 증가시켰음을 예상해 볼 수 있다. 한편, 2006년 대비 2012년 전체 교육비지출 수준은 감소하지만 교육지출 부문 간 조정으로 ‘학급당 학생 수’와 ‘교원 1인당 학생 수’는 개선되고 있으며, 특히 ‘초임 교원임금’은 113%로 가장 큰 증가율을 보이고 있으며, ‘15년차 교원임금’도 111% 증가세를 보여주었다. 따라서 교육비 내 정상비 지출 증가와 자본지출 증가 모두 꾸준히 개선되고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-1〉 변수 기술통계

변수명	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
PISA 평균	136	493.77	31.26	321.09	552.85
PISA 10% 미만	135	371.75	27.43	296.51	445.76
PISA 90% 이상	135	613.71	28.81	512.50	659.59
지방정부세출 비중 (세출분권)	282	0.31	0.01	0.06	0.65
GDP 대비 총정부지출	281	0.45	0.07	0.29	0.65
지방정부세입비중 (세입분권)	370	0.15	0.12	0.01	0.50
총정부지출 대비 교육지출	281	0.12	0.02	0.07	0.18
공공지출 대비 공교육지출	170	11.03	2.69	6.80	20.40
GDP 대비 교육비지출	246	5.29	1.07	2.86	8.62
실질GDP 성장률	374	1.90	3.40	-14.21	26.29
출산율	337	1.71	0.37	1.08	3.08
지니계수	202	0.31	0.05	0.24	0.48
학급당 학생 수	263	21.52	3.82	15.30	32.60
초임 교원임금	310	28,499.39	11,117.07	7,126.83	68,872.58
15년차 교원임금	305	37,742.69	15,807.13	9,419.08	108,109.80
조세부담률 (사회보장 제외)	335	24.95	6.29	14.30	50.81
GRDP_COV	279	0.96	0.45	0.15	2.30
GRDP GAP	279	380,821.50	535,166.10	4,938.00	2,321,551.00
대도시 인구점유율	290	40.45	13.01	13.01	76.02
교원1인당 학생 수	307	15.86	4.44	8.82	28.32
인구밀도	374	140.30	134.17	2.65	519.26
1인당 GDP 수준	374	38,651.63	22,261.20	717.23	116,612.90

출처: 본 보고서 IV.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-2〉 변수 기술통계 변화율

변수명	2006 평균	2012 평균	변화율
PISA 평균	489.05	497.21	102%
PISA 10% 미만	369.05	375.50	102%
PISA 90% 이상	614.22	615.24	100%
지방정부세출 비중(세출분권)	0.32	0.32	100%
GDP 대비 총정부지출	0.43	0.46	108%
지방정부세입비중(세입분권)	0.14	0.15	105%
총정부지출 대비 교육지출	12.34	12.02	97%
공공지출 대비 공교육지출	11.68	11.36	103%
GDP 대비 교육비지출	5.23	5.43	104%
실질GDP 성장률	4.41	0.54	12%
출산율	1.69	1.71	101%
지니계수	0.32	0.31	98%
학급당 학생 수	21.88	21.31	97%
초임 교원임금	25990.66	29363.02	113%
15년차 교원임금	34552.92	38514.05	111%
조세부담률 (사회보장 제외)	25.58	24.79	97%
GRDP_COV	0.96	0.95	98%
GRDP GAP	357982.00	398683.80	111%
대도시 인구점유율	40.04	40.75	102%
교원1인당 학생 수	16.39	15.15	92%
인구밀도	136.85	141.99	104%
1인당 GDP 수준	33883.44	40509.18	120%

주: 2006년으로 표기된 공공지출 대비 공교육지출은 2005년 데이터임  
출처: 본 보고서 IV.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

### 3. 실증분석 결과

#### 가. 재정분권과 교육비지출

(가설 1) (재정분권 → 교육비지출 증가) 2005년 이후 OECD 국가들의 지방정부의 세입 및 세출분권 수준이 높을수록 'GDP 대비 교육비지출'과 '총

정부지출 대비 교육비지출이 유의하게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 (가설 1)의 내용을 뒷받침하는 것을 알 수 있었다. 분권 수준이 높을수록 즉, 전체 조세 대비 지방세입 비중 및 전체 재정지출 중 지방정부세출 비중이 클수록 교육비 관련 지출 또한 증가하는 것을 알 수 있다.

본 연구에서 일관되게 나타나고 있는 중요한 결과는 해당국가의 소득불평등도와 교육비지출 관계이다. 그리고 지니계수가 높을수록, 즉 소득불평등도가 악화될수록 교육비지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 OECD 국가들은 소득불평등도가 높을 경우, 저소득층의 교육기회 확대를 위해 교육비지출을 증가시키고 있음을 의미한다. 이에 대해 김봉주(2015)는 이론모형 분석 방법으로 소득격차가 클 경우에는 공교육비부담 비율 확대, 소득격차가 적을 때는 민간이 교육비를 부담하는 것이 출산율 확대에 유리하다고 분석한 바 있다.

한편, ‘지역 간 불균형’이 높을 경우에는 교육비지출을 감소시키는 경향이 있음을 알 수 있었다. Martinez-Vazquez(1982) 등이 언급한 바와 같이 지역 간 격차가 심하게 되면 중앙정부의 공공서비스 형평화 조치가 강하게 나타남을 보여주었다.<sup>66)</sup> 이 경우 제한된 국가예산 부분 중 형평화 보조금의 비중이 증가하게 되어 분야별 재정지출인 교육비지출은 다소 감소할 수 있음을 보여준다. 그러나 흥미롭게도 위의 실증분석 결과는 해당 국가 내 개인 간 불평등도와 지역 간 불균형에 대한 반대 결과를 보여주고 있다. 개인 간 불평등도가 높을 경우에는 뚜렷하게 교육비지출이 증가하는 반면, 지역 간 불평등도가 높을 경우에는 해당 지역의 교육비지출이 뒷받침되지 못하고 있음을 알 수 있다. 지역 간 격차가 클 경우 분권수위 자체가 낮은 것을 의미하므로 이 경우에는 중앙정부의 형평성 관련 교육지출이 증가하게 될 수밖에 없다는 구조를 선진국들의 자료에서도 확인할 수 있었다.

---

66) “Reasoning on equity grounds, higher income heterogeneity across regions may require an intervention of the highest level of government in order to guarantee an equal redistribution-possibly through expenditure tools(Sacchi and Salotti, 2011, p. 19).”  
“... A highly decentralized system is less likely to reach regional agreement to implement significant equalization policies[Sepulveda and Martinez-Vazquez, 2011, p. 9 재인용(원출처: Martinez-Vazquez, 1982)].”

〈표 IV-3〉 GDP 대비 교육비지출

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
지니계수	4.48 (3.10)	9.272*** (2.98)	6.894** (2.89)	8.458*** (3.15)	9.401*** (2.97)	8.588*** (3.00)
학급당 학생 수	-6.226*** (0.96)	-4.880*** (0.94)	-5.673*** (0.93)	-2.729*** (0.87)	-2.601*** (0.86)	-2.720*** (0.87)
초임 교원 임금	-1.162* (0.60)	0.721*** (0.26)		-0.09 (0.64)	0.43 (0.29)	
15년차 교원 임금	2.524*** (0.73)		1.222*** (0.30)	0.68 (0.74)		0.584* (0.34)
세출분권	3.174*** (0.69)	2.821*** (0.74)	2.981*** (0.70)			
1인당 GDP	0.914*** (0.25)	1.282*** (0.25)	0.993*** (0.26)	1.090*** (0.30)	1.205*** (0.27)	1.095*** (0.29)
지역 간 격차	-0.954*** (0.19)	-1.148*** (0.19)	-1.055*** (0.18)	-1.023*** (0.21)	-1.076*** (0.20)	-1.030*** (0.20)
연방국가더미	-1.214*** (0.20)	-1.303*** (0.21)	-1.295*** (0.20)	-0.900*** (0.19)	-0.931*** (0.19)	-0.907*** (0.19)
세입분권				2.565*** (0.96)	2.544*** (0.96)	2.546*** (0.94)
상수	-1.46 (2.47)	-3.18 (2.60)	-2.68 (2.43)	-5.840** (2.72)	-5.829** (2.72)	-5.892** (2.68)
관측치	76	76	76	80	80	80
$R^2$	0.68	0.62	0.66	0.55	0.55	0.55

주: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
출처: 본 보고서 IV.1.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-4〉 총정부지출 대비 교육비지출

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
지니계수	47.48*** (5.114)	49.32*** (4.779)	47.42*** (4.954)	39.45*** (5.526)	43.22*** (5.101)	40.41*** (5.265)
초임 교원 임금	0.0523 (1.114)	1.010* (0.589)		-0.721 (1.226)	1.094* (0.629)	
15년차 교원 임금	1.082 (1.069)		1.125** (0.563)	2.005* (1.164)		1.416** (0.593)
교원 1인당 학생 수	0.0130 (0.0431)	0.0265 (0.0410)	0.0128 (0.0427)	0.0163 (0.0457)	0.0416 (0.0435)	0.0199 (0.0452)
세출분권	7.607*** (1.268)	7.573*** (1.268)	7.612*** (1.259)			
1인당 GDP	-0.514 (0.420)	-0.464 (0.417)	-0.509 (0.402)	-0.514 (0.445)	-0.410 (0.443)	-0.577 (0.431)
지역 간 격차	-3.652*** (0.372)	-3.720*** (0.366)	-3.649*** (0.365)	-3.504*** (0.392)	-3.620*** (0.389)	-3.546*** (0.385)
연방국가더미	-2.642*** (0.401)	-2.696*** (0.397)	-2.637*** (0.388)	-1.734*** (0.376)	-1.809*** (0.376)	-1.791*** (0.363)
세입분권				6.003*** (1.566)	5.345*** (1.527)	5.736*** (1.495)
상수	-7.460* (4.176)	-7.058* (4.157)	-7.416* (4.056)	-5.713 (4.573)	-5.547 (4.599)	-6.476 (4.377)
관측치	176	176	176	176	176	176
$R^2$	0.503	0.500	0.503	0.445	0.435	0.444

주: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
출처: 본 보고서 IV.1.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-5〉 PISA 평균값

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
지니계수	-0.560** (0.21)	-0.408* (0.23)	-0.38 (0.24)	-0.878*** (0.19)	-0.786*** (0.25)	-0.754*** (0.26)
학급당 학생 수	0.165** (0.07)	0.274*** (0.07)	0.253*** (0.08)	0.138** (0.06)	0.223*** (0.07)	0.186** (0.08)
초임 교원 임금	-0.110*** (0.04)	-0.02 (0.02)		-0.154*** (0.03)	-0.03 (0.02)	
15년차 교원 임금	0.117** (0.05)		0.00 (0.02)	0.163*** (0.04)		0.02 (0.03)
GDP 대비 교육비지출	0.0163* (0.01)	0.0250*** (0.01)	0.0213** (0.01)	0.01 (0.01)	0.02 (0.01)	0.01 (0.01)
세출분권	0.165*** (0.05)	0.155** (0.06)	0.156** (0.06)			
1인당 GDP	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	0.02 (0.02)	0.00 (0.02)
지역 간 격차	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.02)	-0.01 (0.02)	0.00 (0.01)	0.00 (0.02)	-0.01 (0.02)
연방국가더미	-0.0323* (0.02)	-0.03 (0.02)	-0.0361* (0.02)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.02)	-0.02 (0.02)
세입분권				0.207*** (0.06)	0.215** (0.08)	0.184** (0.08)
상수	5.641*** (0.14)	5.580*** (0.15)	5.505*** (0.15)	5.828*** (0.15)	5.762*** (0.20)	5.612*** (0.20)
관측치	28	28	28	29	29	29
$R^2$	0.84	0.78	0.77	0.87	0.74	0.73

주: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
출처: 본 보고서 IV.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-6〉 PISA 90% 이상

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
지니계수	-0.674*** (0.16)	-0.547*** (0.16)	-0.547*** (0.19)	-0.819*** (0.14)	-0.777*** (0.18)	-0.816*** (0.20)
학급당 학생 수	0.166*** (0.05)	0.247*** (0.05)	0.262*** (0.05)	0.109** (0.04)	0.184*** (0.05)	0.182*** (0.06)
초임 교원 임금	-0.102*** (0.03)	-0.0337** (0.02)		-0.130*** (0.03)	-0.0336* (0.02)	
15년차 교원 임금	0.0911** (0.04)		-0.02 (0.02)	0.128*** (0.03)		0.00 (0.02)
GDP 대비 교육비지출	0.0113* (0.01)	0.0174*** (0.01)	0.0168** (0.01)	0.00 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
세출분권	0.05 (0.03)	0.05 (0.03)	0.04 (0.04)			
1인당 GDP	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.02)	0.01 (0.01)	0.02 (0.02)	0.01 (0.02)
지역 간 격차	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.01)	0.01 (0.01)
세입분권				0.111** (0.05)	0.116* (0.06)	0.08 (0.07)
상수	6.064*** (0.11)	6.009*** (0.12)	5.948*** (0.13)	6.159*** (0.11)	6.125*** (0.15)	6.026*** (0.16)
관측치	27	27	27	28	28	28
R <sup>2</sup>	0.80	0.74	0.69	0.87	0.76	0.72

주: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
출처: 본 보고서 IV.1.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-7〉 PISA 10% 미만

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
지니계수	-0.753** (0.35)	-0.54 (0.34)	-0.56 (0.37)	-1.025*** (0.30)	-0.955** (0.36)	-1.020** (0.37)
학급당 학생 수	0.326** (0.12)	0.461*** (0.10)	0.471*** (0.11)	0.227** (0.09)	0.352*** (0.10)	0.338*** (0.11)
초임 교원 임금	-0.154** (0.07)	-0.04 (0.03)		-0.200*** (0.06)	-0.04 (0.04)	
15년차 교원 임금	0.153* (0.09)		-0.02 (0.04)	0.214*** (0.07)		0.01 (0.04)
GDP 대비 교육비지출	0.0437*** (0.01)	0.0539*** (0.01)	0.0519*** (0.01)	0.0273** (0.01)	0.0352** (0.01)	0.0310** (0.01)
세출분권	0.186** (0.07)	0.182** (0.07)	0.163** (0.07)			
1인당 GDP	-0.04 (0.03)	-0.04 (0.03)	-0.05 (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.01 (0.03)	-0.04 (0.03)
지역 간 격차	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	-0.01 (0.03)	0.00 (0.03)
세입분권				0.308*** (0.10)	0.316** (0.12)	0.265** (0.13)
상수	5.274*** (0.24)	5.182*** (0.25)	5.098*** (0.25)	5.452*** (0.25)	5.393*** (0.29)	5.247*** (0.29)
관측치	27	27	27	28	28	28
$R^2$	0.75	0.71	0.69	0.78	0.66	0.64

주: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
출처: 본 보고서 IV.1.1.나. 자료출처와 자료설명에 있는 자료를 사용하여 저자 계산 및 작성

#### 나. 재정분권과 교육성과

(가설 2) (재정분권 → 교육성과 우수) 본 분석결과는 지방정부의 세입 및 세출분권 수준이 높을수록 교육성과(PISA 평균)에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 자료를 바탕으로 연구한 Jeong et al.(2017)의 연구결과와도 일치하는 결과이다. 해당 연구에서는 세입분권이

증가할수록 교육성과(Per pupil expenditure, High school completion rate, College enrollment rate)가 우수한 것을 보여준 바 있다.

주목할 만한 것은 하위 성적을 받은 학생들의 경우에 지방분권 정도가 교육성과에 미치는 정도가 더욱 큰 것으로도 확인되었다는 점이다. 하위 10% 이하 성적의 경우에는 ‘세입분권’, ‘세출분권’, ‘GDP 대비 교육비지출’ 모두 PISA 성적에 유의한 영향을 미쳤으며, 계수 값의 크기도 상위 90%에 비하여 높게 나타나고 있다. 반면, PISA 성적 상위 90% 이상의 경우에는 ‘세출분권’은 교육성과에 영향을 보여주지 못하였고, ‘세입분권’과 ‘교육비지출’은 통계적으로 유의하게 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 상위 성적의 학생일 경우, 부모의 경제력 영향도(세입분권)가 공교육지출(세출분권)의 영향도보다 클 수 있음을 의미한다. 세입 비중이 높은 지역은 인구가 많고, ‘지가(地價)’가 높은 지역을 의미하므로 상대적으로 거주자들의 소득수준이 높다고 볼 수 있다. 결과적으로 다른 조건이 동일한 상황에서 계수 값의 크기로 볼 때, 중앙정부와 지방정부로부터의 교육비지출은 상위 성적 학생보다는 하위 성적 학생에 보다 더 큰 영향력을 미칠 수 있는 것으로 나타났다.

이는 선진국들의 경우에서도 정부로부터의 교육투자는 결국 상위권 학생보다는 하위권 학생들의 성과를 끌어올리기 위한 정책적 조치라는 사실을 알 수 있다. 이 내용은 포용적 성장 관점에서 볼 때 시사하는 바가 크다. OECD의 교육관련 보고서에서 일관되게 설명 하고 있는 내용은 하위권 학생들의 교과 성적 향상에 대한 국가의 정책적, 재정적 관심의 중요성이다. 저성장이 지속되는 가운데 제한된 일자리와 기술변화로 인한 새로운 일자리 확보가 가능하기 위해서는 가장 중요한 수단이 ‘교육’이라는 것이다. 그리고 이때 우선적인 정책의 타깃 저소득층과 하위권 성적 학생들에 집중하는 것이라고 밝히고 있다.

한편, 대부분의 국가들에서 초중등교육과정은 지방정부에서 교육재정을 담당하고 있어 ‘세입 및 세출 분권 정도’가 ‘GDP 대비 교육비지출’보다 직접적인 교육성과와의 연계성을 보여주고 있는 것도 확인할 수 있다.

특히, 본 연구는 교육성과에 영향을 미치는 변수들과의 관계 분석과정에

서 가장 분명한 관계를 보여주는 것이 ‘지니계수’였음을 밝힌다. <표 IV-5>, <표 IV-6>, <표 IV-7>에서 지니계수의 계수 값이 통계적으로 유의하게 음수 값을 보여주고 있다. OECD 국가들의 지난 10년간의 자료에 따르면, 지니계수가 높을수록 즉, 소득불평등도가 높을수록 교육성과가 유의하게 감소함을 의미한다. 해당 국가의 소득불평등 악화는 상대적으로 저소득층의 학생들이 양질의 교육기회 비율을 감소시켜 교육성과에 부정적인 영향을 미치고 있음을 의미한다.

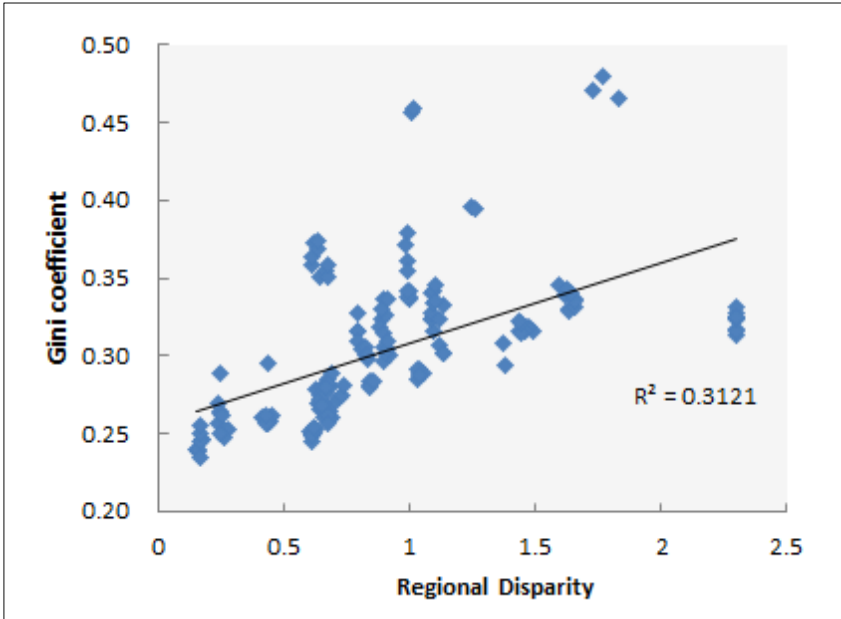
#### 다. 지역 간 격차와 교육비지출

(가설 3) (지역 간 경제력 격차 확대 → (낮은 분권수준) → 교육비지출 감소) 본 분석의 단순 OLS 분석에서는 지역 간 경제력 격차가 클수록 ‘GDP 대비 교육지출’과 ‘정부지출 대비 교육비지출’ 모두 감소할 수 있음을 설명하고 있다. 지역 간 격차 확대가 교육비지출을 감소시키는 것이 의미하는 바는, 상대적으로 재정력이 낮은 지역에서의 교육비 감소 효과가 크기 때문으로 볼 수 있다. 직관적으로 생각해보면 지역 간 경제력 격차가 커질 경우, 분권수준이 낮은 것을 의미하는데 이 경우 지방정부는 상당부분 상위정부로부터의 재분배적 재정지원을 받게 되므로, 지방정부 스스로 교육비지출을 증가시킬 유인이 발생하지 않는다.

OECD 국가들을 대상으로 해당 국가의 지역 간 경제력 격차가 클 경우 분권수준이 하락하는 양상은 Sacchi and Salotti(2011)에서 보인 바 있다. 이러한 분권수준의 감소는 교육비지출을 감소시키는 역할을 한 것으로 생각해 볼 수 있다. Sacchi and Salotti(2011)에서도 지역 간 격차가 커질 경우 상위정부의 형평화 개입 비중이 증가하고, 지방정부의 교육비지출 감소 우려가 있음을 지적한 바 있다.

좀 더 나아가, ‘2 Stage Least Square’방식을 이용하여 해당 국가의 Gini 값을 종속변수로 하여 ‘지역 간 격차’와의 관계를 살펴본 후, 이 추정 값을 ‘도구변수’로 하여 교육성과에 미친 영향도 살펴보았는데, 이러한 교육비지출의 감소는 교육성과에 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다.<sup>67)</sup>

[그림 IV-1] 지역 간 격차와 지니계수와의 관계

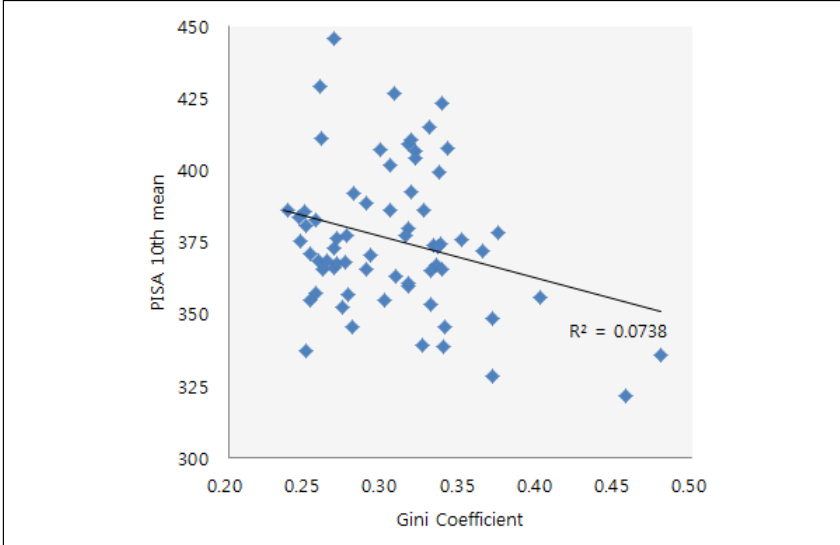


출처: OECD Income Distribution Database(Gini coefficient, IDD), <http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(접속일자: 2017. 07. 27.).

OECD Regional Statistics and Indicators, '지역 간 격차' T2 레벨에서의 GRDP의 '공분산' 값을 저자가 계산하여 사용함, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM)(접속일자: 2017. 07. 27.).

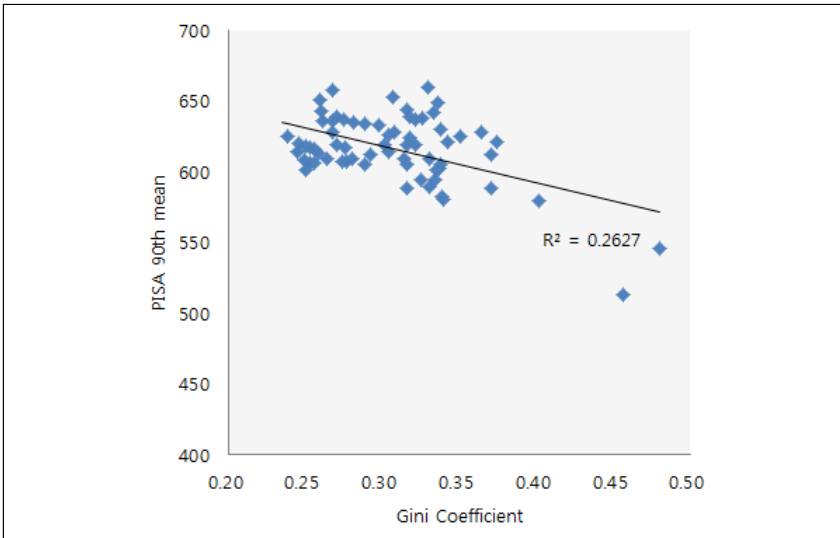
- 67) 다만, 이 결과는 직접적인 관계를 보인 것이 아니고 기타 통제 내용에 대한 분석적인 고려가 있어야 할 것이므로 실증분석 결과로서 제공하지 않았고, 교육비지출 하락의 추세를 확인하는 차원에서 참고하였다.

[그림 IV-2] OECD 국가들의 PISA 하위 10% 이하 성적과 지니계수 관계(2015)



출처: 참고문헌 중 실증분석 데이터 중 OECD PISA Result, OECD IDD(Income Distribution Database)를 사용하여 저자 계산 및 작성

[그림 IV-3] OECD 국가들의 PISA 상위 90% 이상 성적과 지니계수 관계(2015)



출처: 참고문헌 중 실증분석 데이터 중 OECD PISA Result, OECD IDD(Income Distribution Database)를 사용하여 저자 계산 및 작성

## 라. 기타 주요 교육관련 변수

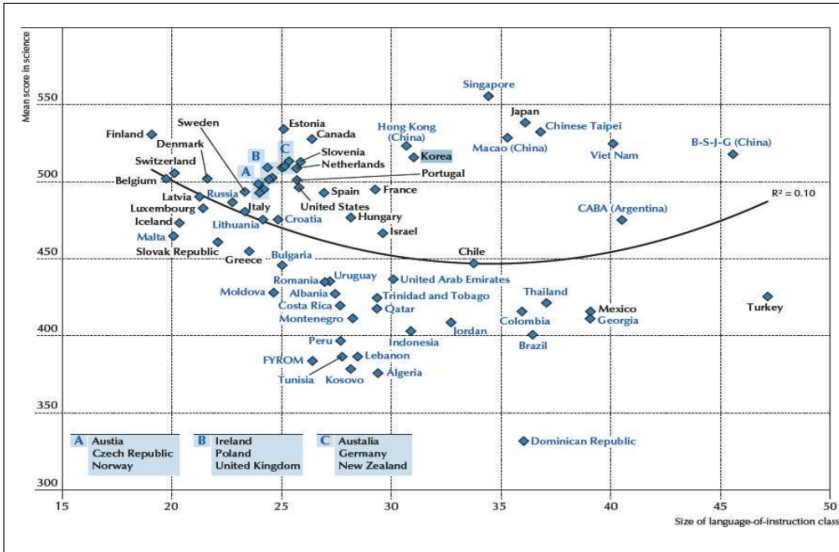
그 밖에 흥미로운 것은 ‘학급당 학생 수’가 커질수록 교육성과가 우수한 것으로 나타난 점이다. 선행연구에서도 이와 같은 연구가 일관되게 나타나고 있다. 이는 OECD 국가들의 경우, ‘학급당 학생 수와 과학 성적’과의 결과에서도 동일한 결과가 나타난 바 있다. 선진국들의 경우에는 학급당 학생 수를 줄임으로써 추가적인 교육성과를 기대하기 어렵고 오히려 이른 바 ‘peer effect’로 인하여 적정수의 학생 수가 유지되는 것이 교육성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

우리나라의 경우, 서울시 자치구 지역 기준 ‘학급당 학생 수’와 ‘평균지각’ 간 일정한 관계가 나타나 ‘학급당 학생 수’는 결과적으로 ‘사교육 규모의 경제’로 나타나고 있다. OECD 국가들의 경우에도 상대적으로 학생들이 모이는 지역은 학습여건이 우수한 지역인 것으로 보인다. 김진영(2015)은 이와 관련하여 ‘학급당 학생 수’ 감소, OECD 대비 교육비지출 증가와 같은 양적 지표는 더 이상 현재 우리나라 수준 나라들의 교육성과에 큰 영향을 미치지 않을 수 있다는 지적과도 일치하는 결과이다. Achiron(2013)의 선행연구에 따르면 PISA 성적 결과의 지역별 분석결과, ‘Urban advantage’가 있어서 인구 10만 이상 도시의 경우 그 이하 도시보다 PISA 성적이 다소간 우수한 것으로 나타난 바 있다. 이는 사실 해당지역의 일자리 여건 등 ‘임금소득 효과’로 보는 것이 타당한데, 현실적으로는 ‘소득효과’와 ‘학생 수가 감소함에 따른 교습효과의 상대적 이점’ 간의 효과가 상쇄되는 것이다. 그리고 본 분석 결과는 오히려 ‘임금소득 효과’가 더욱 크게 나타나고 있음을 보여주는 자료에 해당한다.

한편, 교육에 있어 중요한 선생님과 교실 효과에 대한 분석이 뒷받침되지 못한 것은 본 실증분석의 한계이다. Laudams(2013)는 교육분권의 집행은 결국 ‘선생님’이 ‘교실’에서 하는 것으로 제시한 바 있다. 본 실증분석에서는 제한적인 결과를 제시하고 있는데 교육서비스에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 교원임금의 경우, 교육성과와 연계하여 전체적으로 ‘초임 교원임금’ 보다는 ‘15년차 교원임금’의 유의도가 높은 것을 알 수 있었다. 그간 매우 우수

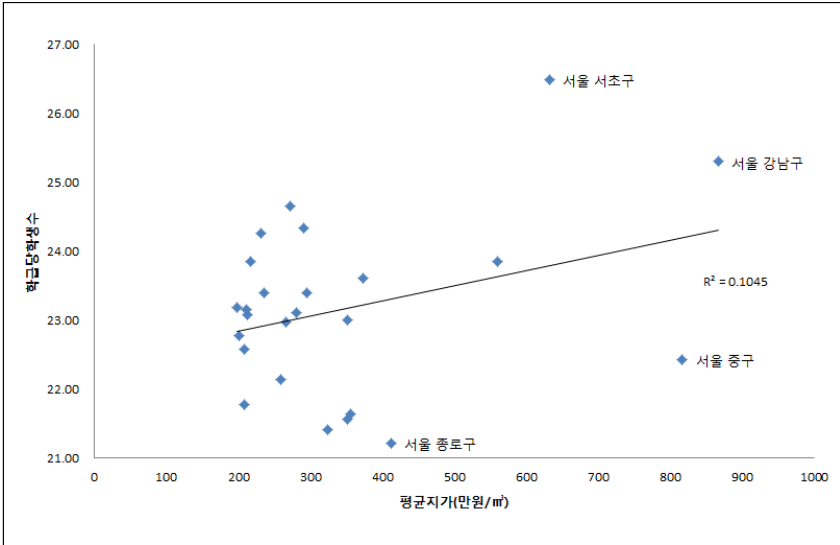
한 자질의 교원이 확보되는 데는 15년차 이후의 임금이나 연금 등의 호봉제 임금체계의 안정성이 영향을 미쳤던 것으로 볼 수 있다. 참고로 초임 교원 임금은 낮을수록, 15년차 교원임금은 높을수록 PISA 성적이 높았는데 이는 교원 호봉제 임금 구조의 영향인 것으로 파악된다.

[그림 IV-4] PISA 2015 학급규모와 과학성취도 간의 관계



출처: OECD 대표부(2016b), p. 17.

[그림 IV-5] 2016년 기준 학급당 학생 수와 평균지가

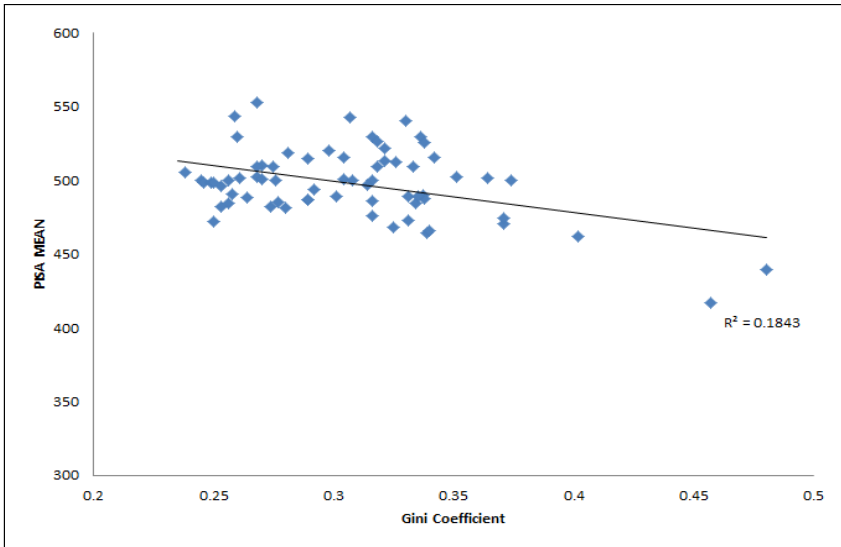


출처: '학급당 학생 수'는 『교육통계연보』 참고  
 지자체별 지가는 국토교통부 2007년 지자체별 '지가' 자료와 매년 증가율을 바탕으로 저자 산출

### 3. 실증분석 결과 시사점

본 실증분석에서는 교육투자와 교육성과에 영향을 주는 요인을 파악하는 과정에서 중요한 시사점들을 얻을 수 있었다. 우선, 교육투자와 성과에 있어서 다른 어떤 요인보다도 '소득불평등도'가 미치는 영향이 매우 크다는 것이다. 소득불평등이 점차 악화될 경우 선진국들은 교육투자에 보다 적극적인 입장을 보였는데, 이는 저소득층에 대한 최소한의 교육기회 확대를 위해 불가피한 정책결정이었을 것으로 생각된다. 동일한 규모를 투자한다 하더라도 소득불평등도가 악화되면, 교육투자 자체의 효율성이 감소하므로 향후 교육 재정 투자 누수의 직접적인 원인으로 작용함을 예상해 볼 수 있다. 따라서 교육투자 효율성 확대를 위해서는 해당 국가의 소득불평등도 개선이 먼저 이루어져야 하며, 동시에 교육투자를 지속적으로 유지할 수 있는 책임재정 구조가 필요하다.

[그림 IV-6] OECD 국가들의 소득불평등도와 교육성과



출처: OECD PISA Data, <http://www.oecd.org/pisa/data/>(접속일자: 2017. 07. 27.).

OECD Income Distribution Database(IDD), <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>  
(접속일자: 2017. 07. 27.) 사용하여 저자 계산 및 작성

둘째, 선진국들의 경우 결국 교육투자 규모가 좋은 교육성과에 영향을 미치고 있는데, 이러한 지속가능한 교육투자 환경조성은 높은 재정분권하에서 이루어질 가능성이 높다는 것이다. OECD 국가들은 대개 지방정부가 교육을 담당하고 있으므로 이 분석 결과에서의 높은 지방분권 수준이 갖는 의미는 높은 교육비지출 효과로 보는 것이 타당하다. 이상의 결과는 설령 지방정부가 일반재정에서 지금보다 높은 교육책임을 진다고 하더라도 일각에서 우려하는 바와 같이 교육비지출 감소는 나타나기 힘들다고 볼 수 있다. 단, 해당 지방정부가 세입과 세출에 대한 책임성이 높은 경우일 때의 결과이다.

특히 세입분권이 세출분권보다 강건하게 영향을 미치고 있는 점은 궁극적으로는 ‘시장효과’가 ‘재정효과’보다 교육에 미치는 영향이 더욱 크다는 점이다. 앞에서 설명한 바와 같이 세입분권 수준은 해당 자치단체의 재정능력을 의미한다. 대도시의 교육비지출이나 교육성과가 낙후지역에 비하여 높게 나타나는 원인이다. 여기에서의 높은 세입분권 수준이란 단순히 국세의 지방

세 이양이나 형평화 목적의 공동세를 통한 세입증가가 아닌 지역 간 고른 인구분포와 균형발전으로 인한 지방세의 가격기능 정상화가 가능한 구조하에서의 세입 분권을 의미한다. 장기적으로 생산기반 분포 균등화와 이를 통한 인구분포 완화가 이루어져 지역 간 세원이 고르게 분포된다면 교육에 대한 지출 비중은 증가하여 교육성과에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

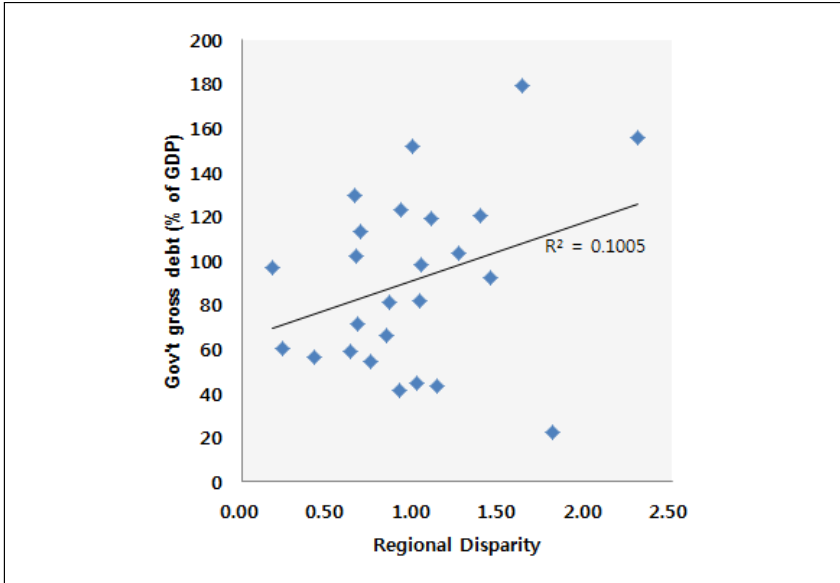
셋째, 공교육비지출의 우선순위는 하위성적 학생들의 성적을 일정수준 이상으로 끌어올리는 데 집중할 필요가 있다. PISA 결과는 총 6단계로 나타나는데 상위 단계 학생은 사회경제적 배경(부모의 소득, 직업, 가구보유 장서 수 등)이 상대적으로 여유가 있지만 반면, 1~2단계 학생들의 성과는 향후 진학률과 일자리로의 연계에 대한 정부정책 결정에 중요한 지표로 작용하므로 공공지출의 영향력이 더욱 지배적이기 때문이다. 우리나라의 경우, 지금까지는 지방교육재정교부금의 별도 계정이 정부 지출이나 경기흐름 변화 충격을 최소화하는 교육지출 규모 확보의 안전장치 역할을 하고 있다. 그리고 우리나라 학생들의 PISA 성적이 우수한 이유 중 하나는 공교육 지출의 안전장치 역할이 컸다는 해석이 가능하다. 본 분석에서 살펴보았듯이 공교육지출은 하위권 학생들에 대한 영향력이 더욱 큰 것으로 나타났다.<sup>68)</sup> 따라서 지방교육재정교부금의 효과성 확대를 위한 구체적인 노력과 지속가능한 대안마련이 절실함을 강조하고자 한다.

넷째, 우리나라처럼 ‘지역 간 격차’가 크면서 분야별 재정지출 규모가 지속적으로 증가하게 되면 궁극적으로는 ‘국가부채’가 증가할 것을 예상할 수 있다. 지역 간 인구 규모 및 생산 기반 격차가 클 경우, 의사결정에 있어 ‘지역’이라는 이익집단의 일관된 합의나 합리적인 결과도출이 어렵고, 궁극적으로는 그 정치적인 비용을 국가채무로 부담하게 될 가능성이 높기 때문이다. 이는 2014년 기준 OECD 국가들의 지역 간 격차와 국가부채 규모에서 어느 정도의 상관관계를 시사하고 있다.

---

68) 이에 대해 우리나라의 PISA 성적 결과는 사교육영향력에 따른 것이라는 견해도 있다. 그럼에도 불구하고, PISA 시험 문항과 출제성향을 볼 때, 기본적으로는 해당 국가의 전반적인 교육 시스템 반영을 최대화하는 것이 목적이며 따라서 공교육 지출과의 관계가 클 수밖에 없다는 연구들이 지배적이다.

[그림 IV-7] 2014년 기준 국가별 지역 간 격차와 국가채무 수준과의 관계



출처: OECD Government at a Glance, 'General government gross debt as a percentage of GDP', OECD Income Distribution Database(Gini coefficient, IDD), <http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(접속일자: 2017. 07. 27.)을 사용하여 저자 계산 및 작성

지역 간 격차가 클 경우에는 사회통합의 정치적, 경제적 비용 지출이 불가피하게 증가할 수밖에 없으며 재정분권이 적극적으로 이루어지기 어렵다. 그리고 강력한 재분배로 인한 형평화 비용도 커지게 되므로 분야별 재정지출에도 영향을 미칠 가능성이 높다. 실증분석에서도 지역 간 격차는 교육비 지출을 감소시키는 것으로 나타나는데, 이는 낙후지역의 교육비지출 감소로 인한 성적 하락의 직접적인 원인으로 작용할 수도 있다. 따라서 우리나라에서도 재정수요에 맞게 '학생 수' 배분 중심의 지방교육재정 교부금이 변화하고 있는데, 낙후지역 배분 증가율의 감소추이를 동시에 고려하여 배분체계를 조정하는 것이 바람직하다고 보여진다.

---

## V. 주요 대도시 경쟁력 강화를 위한 교육투자 현황 분석

---

### 1. 주요 대도시 교육재정 현황 및 시사점

#### 가. 도쿄도 교육예산 현황

일본은 PISA 성적 평균뿐만 아니라 회복력 있는 학생 비율도 지속적으로 증가하고 있는 나라로 전체적으로 초중등교육재정 투자의 성과를 매우 우수하게 평가받고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 교육재정지출 비중은 우리나라는 물론 OECD 평균보다도 낮고 사실상 하위권에 속함에도 불구하고, 학생들의 평균적인 수학능력과 기회균등 면에서도 우수한 성과를 보이고 있는 예외적인 나라이다.

일본의 교육자치는 1991년에 이르러 지방자치가 재개되면서 일반 지방자치와는 별도로 분리 독립형의 지방교육자치가 시행되어 오고 있다. 지방정부 내에 있는 교육위원회는 교육위원회 의장을 단체장이 추천하여 의회의 의결과정을 거쳐 임명한다. 교육에 관련된 의결권은 지방의회에 속하고 교육위원회는 집행권만을 가진다. 임승빈(2016)에 따르면 광역자치단체인 도도부현 총예산 대비 교육재정 비중은 1960년대 27%대, 1970년대 중반에는 29%대였고, 기초자치단체인 시정촌의 경우, 총예산 대비 교육비 비중은 20~21%로 나타나고 있다. 이후 국가재정이 어려워지면서 국고보조금과 지방교부세 개편, 시정촌 합병 등 중앙 지방간 재정 및 행정조직 개편이 이루어짐과 동시에 교육 분야 내 의무교육비 국고부담금에 대한 재검토가 이루어지고, 교재비 및 여비는 지방교부세 조치로 이루어지는 등 지속적인 변화가 시도되고 있음을 알 수 있다.<sup>69)</sup>

---

69) 임승빈(2016), pp. 121-128 참고

이와 같은 일본 내 교육재정 흐름과 함께 도쿄도의 교육예산 비중을 살펴 보면 2016년 도쿄도의 일반회계 예산액 전체에서 교육비 비중은 11.2%로 전년도 대비 2.3% 증가한 것으로 나타나고 있다. 도쿄도 교육청 소관의 교육비의 연도별 추이를 살펴보면, 10% 후반 대에서 해마다 점점 하락하고 있는 추세이다. 1960년대 이후 지속적으로 줄고 있는 것은 첫째, 학생 수 감소 반영에 따른 것으로 보이며, 둘째로는 지방재정 제도 개편과정에서 국고보조금과의 조정이 이루어진 것으로 보인다.

2017년 예산을 기준으로 교육예산의 목적별 내역을 살펴보면 초중학교 지원이 55.6%로 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음으로는 고등학교 지원이 17.5%를 차지한다. 성질별 내역을 보면, 인건비가 56.8%로 가장 큰 비중을 차지하고, 통근수당 등 그 외의 수당들이 28.5%를 차지하여 급여지출 항목이 전에 교육비지출의 약 85.3%임을 알 수 있다.

〈표 V-1〉 2016년 일본 도쿄도 일반회계 예산액 세출내역

(단위: 억엔, %)

구분	2016년		2015년		증감액	증감률
	금액	구성비	금액	구성비		
도시정비비	1,356	1.9	1,193	1.7	163	13.7
복지보건비	12,715	18.0	11,236	15.6	1,479	13.2
산업노동비	5,027	7.1	4,778	6.6	249	5.2
토목비	5,831	8.3	4,763	6.6	1,067	22.4
항만비	1,015	1.4	896	1.2	120	13.4
교육비	7,870	11.2	7,475	10.4	395	5.3
학무비	1,999	2.8	2,014	2.8	-15	-0.7
경찰비	6,435	9.1	6,286	8.7	149	2.4
소방비	2,494	3.5	2,454	3.4	40	1.6
공채비	4,251	6.0	4,734	6.6	-483	-10.2
기타	21,495	30.5	26,187	36.4	-4,692	-17.9
합계	70,488	100.0	72,017	100.0	-1,529	-2.1

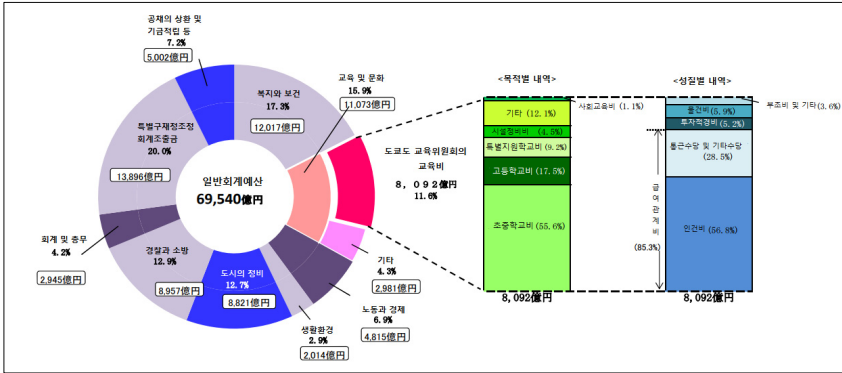
출처: 도쿄도(2017), 「재정의 개요(財政のあらまし)」 p. 6, <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/syukei1/zaisei/2906aramashi.pdf>(접속일자: 2017. 10. 16.).

〈표 V-2〉 2016년까지 교육비와 일반회계의 추이(교육청 소관 예산)

	교육비(a)	전년비	도일반회계(b)	전년비	%(a/b)
1984	657,100	102.9	3,607,300	105.2	18.2
1985	700,900	106.7	3,870,000	107.3	18.1
1986	731,131	104.3	4,079,500	105.4	17.9
1987	746,114	102.0	4,360,300	106.9	17.1
1988	778,889	104.4	5,229,800	119.9	14.9
1989	810,005	104.0	6,210,100	118.7	13.0
1990	837,029	103.3	6,663,000	107.3	12.6
1991	859,048	102.6	7,069,100	106.1	12.2
1992	893,299	104.0	7,231,400	102.3	12.4
1993	899,749	100.7	7,011,200	97.0	12.8
1994	905,971	100.7	6,835,000	97.5	13.3
1995	920,690	101.6	6,970,000	102.0	13.2
1996	900,446	97.8	6,865,000	98.5	13.1
1997	885,039	98.3	6,655,000	96.9	13.3
1998	852,731	96.3	6,675,000	100.3	12.8
1999	836,015	98.0	6,298,000	94.4	13.3
2000	797,986	95.5	5,988,000	95.1	13.3
2001	800,863	100.4	6,206,000	103.6	12.9
2002	801,080	100.0	5,907,800	95.2	13.6
2003	794,169	99.1	5,729,500	97.0	13.9
2004	778,634	98.0	5,708,000	99.6	13.6
2005	776,190	99.7	5,854,000	102.6	13.3
2006	779,632	100.4	6,172,000	105.4	12.6
2007	793,978	101.8	6,602,000	107.0	12.0
2008	790,875	99.6	6,856,000	103.8	11.5
2009	777,588	98.3	6,598,000	96.2	11.8
2010	764,938	98.4	6,264,000	94.9	12.2
2011	763,070	99.8	6,236,000	99.6	12.2
2012	749,748	98.3	6,149,000	98.6	12.2
2013	755,923	100.8	6,264,000	101.9	12.1
2014	759,100	100.4	6,666,708	106.4	11.4
2015	763,754	100.6	6,952,000	104.3	11.0
2016	803,056	105.1	7,011,000	100.8	11.5

출처: 도쿄도교육위원회(2016), 「도쿄도의 교육」, 2부 2장 교육재정, p. 117, [http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/soumu/tokyo/06\\_2.pdf](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/soumu/tokyo/06_2.pdf)(접속일자: 2017. 10. 16.).

[그림 V-1] 2017년 예산 기준 교육예산과 도의 일반회계



출처: 도쿄도 교육행정 기초데이터 1-3([http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/basic\\_data/kisode-ta.pdf](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/basic_data/kisode-ta.pdf), 접속일자: 2017. 10. 16.) 을 참고하여 저자 재작성

## 나. 런던의 교육예산 및 교육재정배분체계 개편 현황

영국은 선진국들 중 중앙과 지방의 재정권한이 가장 비대칭적인 나라이다. 지방세 비중이 최근에 이르러서야 10% 정도로 증가하는 추세고, 대부분의 재정권한은 중앙정부가 갖고 있는 대표적인 나라이다. 따라서 교육지출과 관련해서도 중앙정부의 교육보조금 배분이 절대적으로 중요하다. 특히, 교원임용 및 교육자원 활용의 40% 이상은 중앙정부 재정으로 충당한다. 영국의 대표도시인 런던의 2015-2016 총 지출은 878.5억파운드이고, 이는 영국 전체 지출의 14% 정도를 차지하고 있다. 그리고 그중 교육 분야의 지출은 약 130.7억파운드로 약 15%를 차지한다.

중앙정부가 배분하는 교육 보조금(Dedicated Support Grant)의 배분체계 개편 내용이 결론적으로 시사하는 바는 일선학교로의 재정지원의 경우에도 중앙정부의 교육보조금 역할이 중요하다는 점이다. BBC 보도자료<sup>70)</sup>에 따르면, 영국의 교육부 장관(Justine Greening)은 2018~2019년에 적용될 새로운 학교단위 교육재정배분체계를 발표하였다. 그간의 불공정하고 일관성이 부족했던 교육재정배분 문제를 해결할 수 있다고 주장하였으나, 학교 교육재

70) BBC, "Big city schools hit in funding shake-up," 2016. 12. 14., <http://www.bbc.co.uk/news/education-38318508>(접속일자: 2017. 10. 24.).

정에 30억파운드(약 4조 300억원)가 삭감될 것이라는 국가회계 발표를 고려한다면 전체적인 예산이 증가하는 것은 아닌 것으로 보도하였다. 이러한 배분체계 변화에 대하여 전국학교장 협회와 학교 대학지도자 연합회 등 일선 학교 교장들은 투명한 단위학교 교육재정배분체계에 환영의 입장을 보이고 있으나, 예산삭감을 통한 일선학교의 재정난 문제는 심각해질 것이라는 의견도 존재한다. 노동당 관계자는 과거에 비해 공정하고 투명한 배분에는 동의하지만, 정부의 교육재정 총액 삭감은 반대하는 의견을 제시하였다.<sup>71)</sup>

〈표 V-3〉 영국 지역별 총지출 내역

	National Statistics					National Statistics				
	£ million					as a per cent of identifiable expenditure				
	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn
North East	24,083	24,141	24,454	24,832	24,861	4	4	4	4	4
North West	63,465	64,329	64,678	66,056	67,344	11	11	11	11	11
Yorkshire and the Humber	44,739	45,048	45,468	46,585	47,389	8	8	8	8	8
East Midlands	35,557	36,313	36,830	37,996	38,522	6	6	6	6	6
West Midlands	47,233	47,780	48,233	49,982	50,329	8	8	8	8	8
East of England	44,674	45,303	46,398	48,329	49,600	8	8	8	8	8
London	82,076	82,293	83,386	85,030	87,852	14	14	14	14	14
South East	64,453	65,887	67,896	69,391	71,374	11	11	11	11	12
South West	42,013	42,760	43,887	45,000	45,943	7	7	7	7	7
<b>Total England</b>	<b>448,204</b>	<b>453,854</b>	<b>461,230</b>	<b>473,401</b>	<b>483,007</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>78</b>
Scotland	53,104	54,128	54,322	55,223	56,610	9	9	9	9	9
Wales	29,902	29,582	30,100	30,571	30,978	5	5	5	5	5
Northern Ireland	19,384	19,645	19,992	20,321	20,336	3	3	3	3	3
<b>UK identifiable expenditure</b>	<b>550,594</b>	<b>557,209</b>	<b>565,645</b>	<b>579,517</b>	<b>590,931</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>96</b>
Outside UK	20,926	22,731	25,276	26,384	25,712	4	4	4	4	4
<b>Total identifiable expenditure</b>	<b>571,520</b>	<b>579,940</b>	<b>590,921</b>	<b>605,901</b>	<b>616,643</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

	National Statistics					National Statistics				
	£ million					as a per cent of Total Managed Expenditure				
	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn
Identifiable expenditure	571,520	579,940	590,921	605,901	616,643	80	79	80	81	82
Non-identifiable expenditure <sup>(1)</sup>	90,656	85,586	84,284	80,648	83,482	13	12	11	11	11
<b>Public sector expenditure on services</b>	<b>662,177</b>	<b>665,526</b>	<b>675,205</b>	<b>686,549</b>	<b>700,125</b>	<b>93</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>91</b>	<b>93</b>
Accounting adjustments	52,868	65,417	60,810	64,803	55,661	7	9	8	9	7
<b>Total Managed Expenditure<sup>(2)</sup></b>	<b>715,045</b>	<b>730,943</b>	<b>736,015</b>	<b>751,352</b>	<b>755,786</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) Includes the effect of financial sector interventions. See PESA 2016 Box 5.A for details.  
(2) This includes the temporary effects of banks being classified to the public sector. See PESA 2016 Box 5.A for details.

출처: HM Treasury(2016), COUNTRY AND REGIONAL ANALYSIS NOVEMBER 2016, p. 71, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/569815/Country\\_and\\_Regional\\_Analysis\\_November\\_2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/569815/Country_and_Regional_Analysis_November_2016.pdf)(접속일자: 2017. 10. 11).

2017년 영국 재무부의 자체 분석 보고서에 따르면, 영국 전체 세출을 100으로 두고 보았을 때, 전체 세출에서 런던 지역의 지수는 112에 해당하며, 교육 분야는 117로 나타나고 있다. 이는 영국 전체 세출에 비하여 런던 지역의 세출부담이 크고, 그 중에서도 교육 분야 세출부담이 더욱 큰 것을 확인할 수 있다.<sup>72)</sup> 런던 지역의 교육 분야 총세출 중 가장 큰 비중을 차지하

71) 교육정책네트워크 정보센터(2017), “[영국] 대도시 학교들, 교육재정배분체계 변화에 직격탄”, 국가별 교육동향, <http://edpolicy.kedi.re.kr/ft/boardView.do?strCurMenuId=55&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=160075>(접속일자: 2017. 10. 24.).

고 있는 분야는 중등교육(Secondary education)으로 53.6억파운드로 전체에서 41%를 차지한다. 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 분야는 Pre-primary and primary education으로 약 39.4%이다. 그 중에서도 초등교육(primary education)이 대부분(전체의 35%)을 차지하고 있다.

〈표 V-4〉 영국 지역별 교육비지출 내역

Table A.13 Identifiable expenditure on education by country and region, 2011-12 to 2015-16

	Education <sup>(1)</sup>												of which: current <sup>(1)</sup>												of which: capital											
	National Statistics						National Statistics						National Statistics						National Statistics																	
	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn	2016-15 outturn	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn	2016-15 outturn	2011-12 outturn	2012-13 outturn	2013-14 outturn	2014-15 outturn	2015-16 outturn	2016-15 outturn																		
North East	3,566	3,440	3,436	3,397	3,294	3,186	3,133	3,185	3,125	3,078	300	308	251	272	218																					
North West	9,658	9,380	9,507	9,455	9,234	8,675	8,540	8,603	8,510	8,479	983	840	904	945	745																					
Yorkshire and the Humber	7,519	7,271	7,127	7,026	6,822	6,496	6,431	6,482	6,339	6,255	1,023	840	645	687	567																					
East Midlands	5,768	5,834	5,793	5,772	5,517	5,214	5,314	5,185	5,178	5,062	555	520	609	595	453																					
West Midlands	7,383	7,511	7,574	7,602	7,411	6,951	6,787	6,924	6,895	6,823	833	725	650	707	589																					
East	7,378	7,262	7,198	7,541	7,396	6,529	6,477	6,429	6,620	6,666	840	786	770	921	791																					
London	13,114	12,684	13,345	13,771	13,078	11,250	11,113	11,284	11,553	11,459	1,864	1,570	2,061	2,219	1,620																					
South East	10,570	10,416	10,460	10,450	10,383	9,497	9,403	9,202	9,112	9,098	1,073	1,013	1,257	1,337	1,285																					
South West	6,479	6,253	6,363	6,390	6,225	5,930	5,729	5,755	5,734	5,644	548	523	607	656	581																					
<b>England</b>	<b>71,834</b>	<b>70,051</b>	<b>70,804</b>	<b>71,405</b>	<b>69,349</b>	<b>63,727</b>	<b>62,925</b>	<b>63,048</b>	<b>63,065</b>	<b>62,500</b>	<b>8,107</b>	<b>7,125</b>	<b>7,755</b>	<b>8,340</b>	<b>6,849</b>																					
Scotland	7,541	7,523	7,559	7,614	7,899	6,854	6,867	6,923	6,980	7,156	687	656	636	634	743																					
Wales	4,445	4,056	4,163	3,988	4,091	4,039	3,747	3,865	3,743	3,736	406	308	298	245	354																					
Northern Ireland	2,657	2,595	2,621	2,741	2,706	2,499	2,466	2,489	2,510	2,545	158	130	132	231	161																					
<b>UK identifiable expenditure</b>	<b>86,478</b>	<b>84,224</b>	<b>85,147</b>	<b>85,748</b>	<b>84,045</b>	<b>77,119</b>	<b>76,005</b>	<b>76,326</b>	<b>76,298</b>	<b>75,937</b>	<b>9,359</b>	<b>8,219</b>	<b>8,821</b>	<b>9,450</b>	<b>8,108</b>																					
Outside the UK	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	-	-	0	0	-																					
<b>Total identifiable expenditure</b>	<b>86,479</b>	<b>84,225</b>	<b>85,149</b>	<b>85,750</b>	<b>84,046</b>	<b>77,120</b>	<b>76,007</b>	<b>76,328</b>	<b>76,299</b>	<b>75,937</b>	<b>9,359</b>	<b>8,219</b>	<b>8,821</b>	<b>9,450</b>	<b>8,108</b>																					
Non-identifiable expenditure	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																					
<b>Total Expenditure on Services</b>	<b>86,479</b>	<b>84,225</b>	<b>85,149</b>	<b>85,750</b>	<b>84,046</b>	<b>77,120</b>	<b>76,007</b>	<b>76,328</b>	<b>76,299</b>	<b>75,937</b>	<b>9,359</b>	<b>8,219</b>	<b>8,821</b>	<b>9,450</b>	<b>8,108</b>																					

(1) The 'grant-equivalent element of student loans' is no longer part of the Total Expenditure of Services framework and has therefore been removed from 'Current education'. A full explanation of this decision can be found in Annex E of PESA 2016.

출처: HM Treasury(2016), COUNTRY AND REGIONAL ANALYSIS NOVEMBER 2016, p. 73, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/569815/Country\\_and\\_Regional\\_Analysis\\_November\\_2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/569815/Country_and_Regional_Analysis_November_2016.pdf)(접속일자: 2017. 10. 11.).

〈표 V-5〉 영국 교육 분야 세출의 세부내역

Table 10.9 Total identifiable expenditure on services in the English Regions by sub-function for 2015-16 (continued)

	National Statistics										Total England
	North East	North West	Yorkshire and The Humber	East Midlands	West Midlands	East	London	South East	South West		
<b>9. Education</b>											
9.1 Pre-primary and primary education	1,137	3,598	2,387	1,742	2,713	2,715	5,158	4,055	2,038	25,542	
of which: under fives	129	399	263	191	200	285	544	422	216	2,749	
of which: primary education	1,008	3,199	2,124	1,552	2,412	2,430	4,614	3,633	1,822	22,794	
9.2 Secondary education	1,614	4,210	3,318	2,842	3,577	3,553	5,302	4,606	3,150	32,242	
9.3 Post-secondary non-tertiary education	-2	5	9	8	26	8	15	4	5	77	
9.4 Tertiary education	180	531	386	324	400	344	903	548	403	4,000	
9.5 Education not definable by level	14	39	31	25	31	33	48	48	29	299	
9.6 Subsidiary services to education	175	420	347	303	346	359	780	527	309	3,566	
9.7 R&D education	68	153	139	101	97	167	465	280	187	1,571	
9.8 Education n.e.c.	98	268	206	172	220	217	346	315	184	2,025	
<b>Total education</b>	<b>3,294</b>	<b>9,224</b>	<b>6,822</b>	<b>5,517</b>	<b>7,411</b>	<b>7,396</b>	<b>13,078</b>	<b>10,383</b>	<b>6,225</b>	<b>69,349</b>	

출처: HM Treasury(2017), Public Expenditure Statistical Analyses 2017, p. 173, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/630570/60243\\_PESA\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630570/60243_PESA_Accessible.pdf)(접속일자: 2017. 10. 11.).

72) HM Treasury(2017), Public Expenditure Statistical Analyses 2017, p. 146, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/630570/60243\\_PESA\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630570/60243_PESA_Accessible.pdf)(접속일자: 2017. 10. 11.).

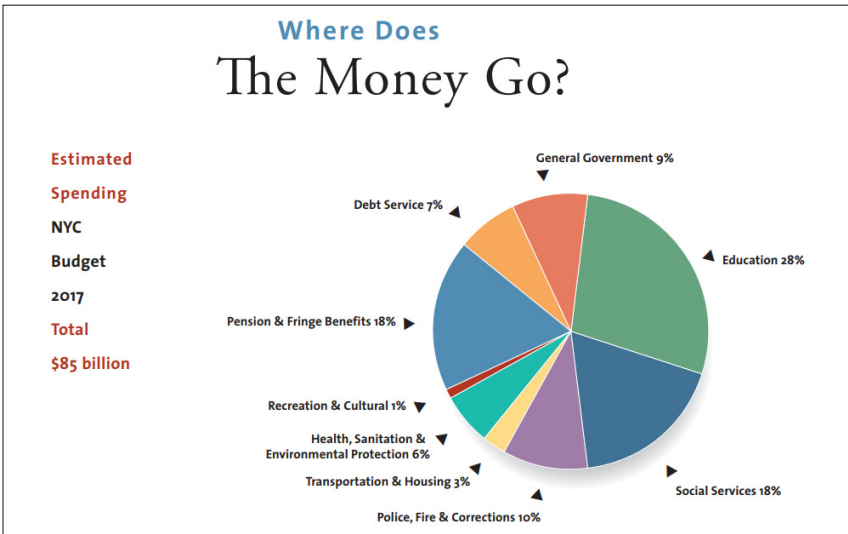
### 다. 뉴욕의 교육예산 현황

뉴욕시 발표 자료에 따르면, 2017년 뉴욕시 전체 예산은 약 850억달러이고, 이 중에서 교육 분야가 차지하는 비중은 28%이다. 교육 분야는 뉴욕시 전체 예산 중에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야이다. 미국은 학교구가 과세권을 가지고 있고, 유럽 국가들과 달리 가장 독립적인 재원부담구조를 가지고 있다. 그러나 도시행정에서 지역 내 교육격차가 심각한 정치사회문제에 해당하여 주정부 예산비중이 크고, 연방정부도 지원하고 있다. 뉴욕시의 사회복지 관련 지출 비중이 18%, 경찰·소방·교정 등이 10% 순으로 나타나고 있으므로 교육비지출 비중이 단연코 가장 높은 비중임을 확인할 수 있다.

2016년 뉴욕시 교육비 세출에서 가장 큰 수입원은 City funds로 총 56.3%를 차지하고 있다. 그리고 다음이 주정부, 연방정부 등의 순서로 수입원의 비중이 크게 나타난다.

[그림 V-2] 뉴욕시 전체 예산의 분야별 비중

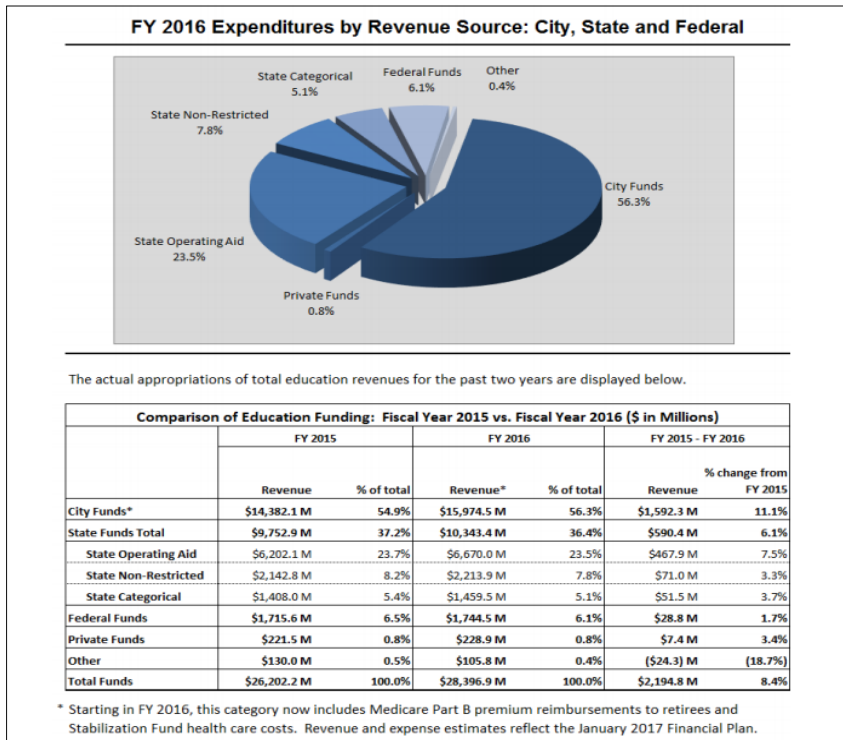
(단위: %)



출처: New York City Independent Budget Office, *Understanding New York City's Budget A Guide*, p. 7, <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/understandingthebudget.pdf>(접속일자: 2017. 10. 20).

교육비 세출을 부문별로 살펴보면 Public School Spending이 244.58억달러로 전체 교육비 세출의 86.1%를 차지한다. 그리고 그중에서 ‘Direct Services to Schools’ 부문의 세출이 205.86억달러로 전체 교육비 세출의 72%(Public School Spending 예산 중 84.2%)의 비중을 나타낸다. 2016년 뉴욕시 교육비 세출 상세내역에서는 ‘Teachers’ 항목이 약 38% 가까운 비중을 차지하고 있는데, 교장과 전문 과목 교사, 보조 교사, 카운슬링 등 교원임금에 해당하는 비중을 합할 경우에는 총교육비 세출항목 대비 전체 교원임금은 약 60% 이상을 차지하고 있다.<sup>73)</sup>

[그림 V-3] 2016년 뉴욕시 교육비 세출의 정부 부문별 수입원



출처: NYC Department of Education(2017), "FY 2016 School Based Expenditure Report (SBER) Overview," p. 2, [http://schools.nyc.gov/offices/d\\_chanc\\_oper/budget/dbor/DBOR\\_SBER\\_PUBLISH/2016/intro.pdf](http://schools.nyc.gov/offices/d_chanc_oper/budget/dbor/DBOR_SBER_PUBLISH/2016/intro.pdf) (접속일자: 2017. 10. 20.).

73) <부표 2> 참고

〈표 V-6〉 2015-2016년 교육비 세출 내역 비교

COMPARISON OF SPENDING: FISCAL YEARS 2015 - 2016			
	2015	2016	2015-2016
<b>Total Expenditures</b>	\$26.202b	\$28.397b	\$2.195b
<b>Public School Spending</b>	\$22.490b	\$24.458b	\$1.968b

출처: NYC Department of Education(2017), *FY 2016 School Based Expenditure Report(SBER) Overview*, p. 10, [http://schools.nyc.gov/offices/d\\_chanc\\_oper/budget/dbor/DBOR\\_SBER\\_PUBLISH/2016/intro.pdf](http://schools.nyc.gov/offices/d_chanc_oper/budget/dbor/DBOR_SBER_PUBLISH/2016/intro.pdf) (접속일자: 2017. 10. 20).

## 라. 파리시의 교육예산 현황

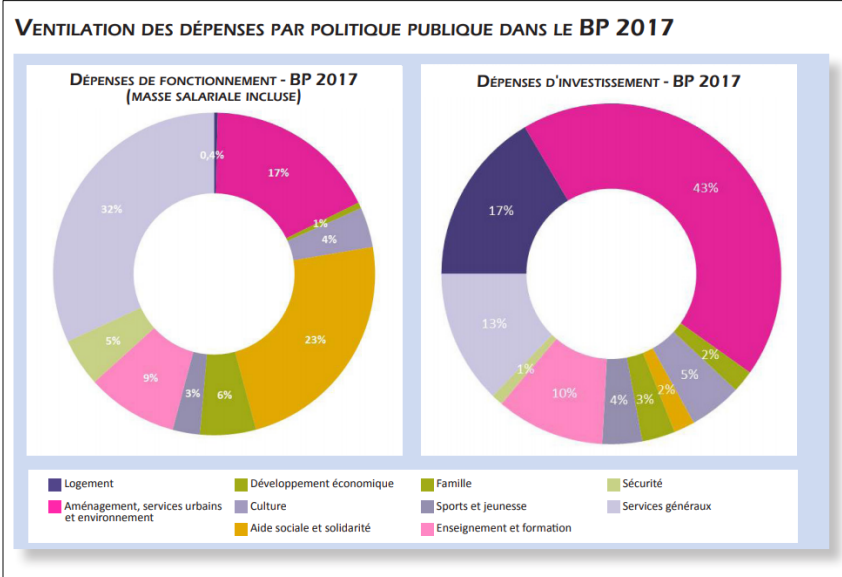
앞서 설명한 바와 같이 프랑스 교육재정의 정부 간 부담비율은 우리나라와 가장 유사한 나라에 해당한다. 중앙정부의 압도적인 재정지원이 '교육' 분야에 집중되어 있어서 시 정부와 기초지자체의 예산비중은 그리 높지 않은 편에 속한다. 프랑스와 파리시의 교육예산 현황은 다음과 같다. 교육 분야와 R&D, 고등교육 분야는 전체 프랑스 예산의 약 33%를 차지한다. 그중 초중등 예산은 약 21% 비중에 해당한다.

반면, 파리시의 교육비(Enseignement et formation)의 경우, 운영비에서는 전체의 9%를 차지하고 있고, 투자지출에서는 전체의 10%를 차지하는 것을 알 수 있다. 파리시 통합예산을 통해 볼 때, 전체 교육 예산은 89.1백만유로이고, 이 중 초등교육 예산이 54%로 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 그다음으로는 중등교육이 17%이고, 뒤를 이어 교육비 보조비용(기숙사 및 급식비)이 11%를 차지한다.<sup>74)</sup>

74) 파리 시청(2016), 「City of Paris 발표자료」, <https://api-site.paris.fr/images/79972>(접속일자: 2017. 10. 24.).

[그림 V-4] 2017년 파리지 공공분야 세출의 구성  
(왼쪽: 운영비(급여포함), 오른쪽: 투자지출)

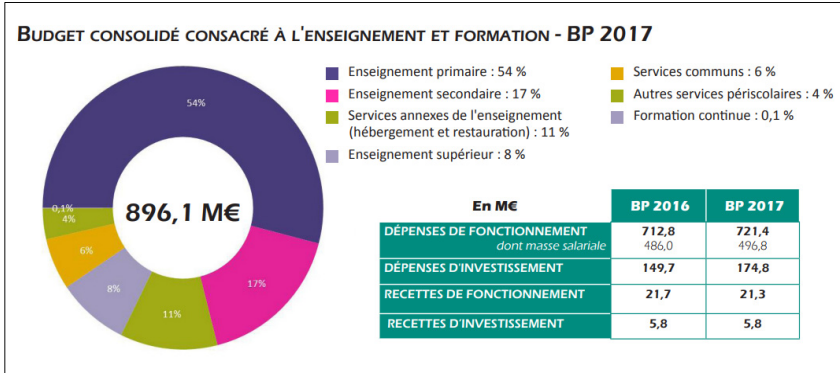
(단위: %)



출처: MAIRIE DE PARIS(2017), *LE BUDGET PRIMITIF 2017*, p. 21, [http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/chiffres\\_cles.pdf](http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/chiffres_cles.pdf)(접속일자: 2017. 10. 24.).

[그림 V-5] 2017년 통합재정 내 교육예산 비중

(단위: %)



출처: MAIRIE DE PARIS(2017), *LE BUDGET PRIMITIF 2017*, p. 49, [http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/chiffres\\_cles.pdf](http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/chiffres_cles.pdf)(접속일자: 2017. 10. 24.).

한편, 학급축소 및 교직축소와 같은 의사결정은 파리시 지역교육위원회가 하고 있음을 확인할 수 있었다. 학군 설정 및 학급 학교의 신설과 폐지도 지방정부가 정한다. 동시에, 우선교육지역, 즉 일종의 낙후지역으로의 교원들에 대한 상여금 강화와 같은 제도는 교육부 주관으로 이루어지고 있었다.<sup>75)</sup>

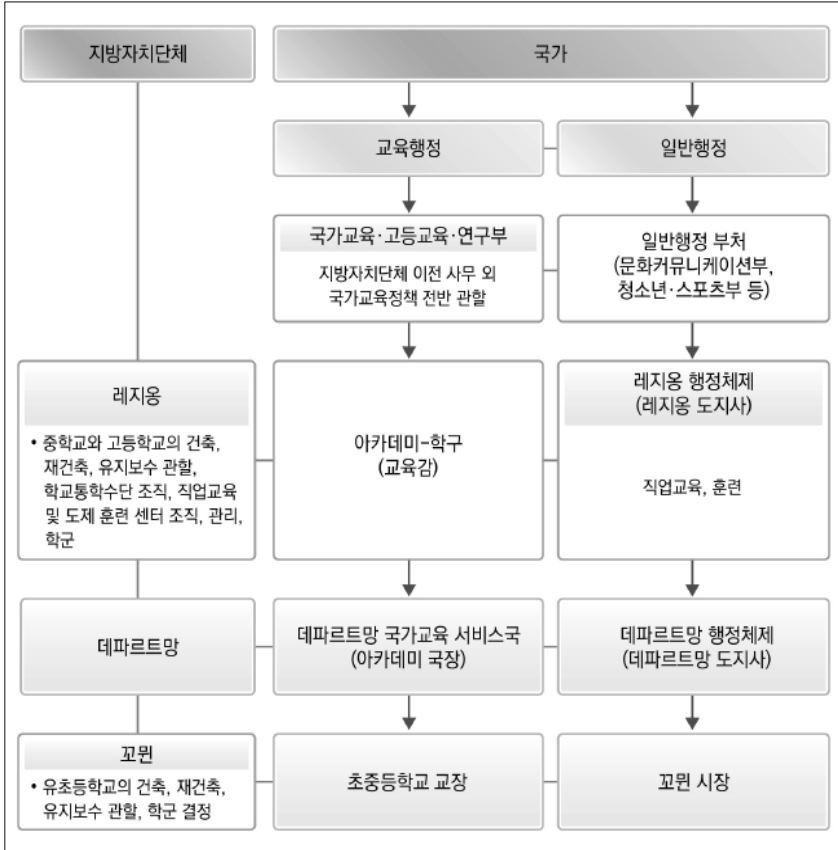
2016년 9월 포용적 성장을 위한 대도시들의 역량강화를 위한 컨퍼런스(New York Proposal for Inclusive Growth in Cities, 29 March 2016)가 개최되었는데, 당시 프랑스 파리는 구체적인 행동강령(Action plan)을 발표하였다. 파리가 포용적 성장을 위해 수행할 첫 번째 지침으로 '사회적 경제적 배경과 상관없이 높은 교육 서비스를 제공하는 것'으로 내세웠고, 특히 유아기 교육기회 제공에 대하여 강조한 바 있다. 구체적으로는 매년 시정업무에서의 포용적 성장 어젠다를 검토하고, 도시정부의 핵심 이해당사자(key stakeholder)와 불평등 극복을 위한 도시와 이해당사자간의 플랫폼을 형성하고, 관련 자료를 DB 화하여 이에 근거한(evidence base) 지수와 지표 설정을 위한 측정 작업을 수행하고, 이를 직접적으로 수행할 도시를 선정하여 실제 사례를 구축하도록 하였다.<sup>76)</sup> 대다수의 도시들이 교육을 제1의 혁신성장 엔진으로 꼽고 있으면서도 구체적인 어젠다와 실행계획은 이에 미치지 못하고 있는데, 파리의 이와 같은 시도를 계기로 교육혁신과 관련한 실제 사례가 구축되는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

---

75) 교육정책네트워크 연구실, 「2015 해외교육동향(프랑스)」, 한국교육개발원, 2017, p. 14, p. 18.

76) OECD and Ford Foundation(2016)

[그림 V-6] 프랑스의 국가 행정체제와 지방자치 단체 간 관계



출처: 김흥주 외(2015), p. 114 [그림 IV-8]

〈표 V-7〉 프랑스 2016년 미션별 제출 내역

(단위: 십억유로)

30개 미션	2015 본(수정)예산 (A)	2016 예산법안 (B)	B-A (%)
외교(Action extérieure de l'Etat)	2,82	3,06	8,5
일반공공행정(Administration générale et territoriale de l'Etat)	2,29	1,94	-15,3
농업·임업·수산업(Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales)	2,64	2,50	-5,3
정부개발원조(Aide publique au développement)	2,77	2,60	-6,1
퇴역군인 지원(Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation)	2,75	2,61	-5,1
정부위원회 및 행정재판(Conseil et contrôle de l'Etat)	0,50	0,50	0,0
문화(Culture)	2,51	2,55	1,6
국방(Défense)	30,60	31,73	3,7
국가정책방향(Direction de l'action du Gouvernement)	1,22	1,22	0,0
환경친화 및 지속가능개발(Ecologie, développement et mobilité durables)	6,59	6,49	-1,5
경제(Economie)	1,55	1,46	-5,8
주택 및 건설(Egalité des territoires et logement)	17,87	17,68	-1,1
정부재정관리 - 부채 관리·국채발행 등 (Engagements financiers de l'Etat)	0,88	0,76	-13,6
교육(Enseignement scolaire)	47,46	47,99	1,1
공공재정 및 인적자원 관리·예산 및 공공개혁 관련 정책 (Gestion des finances publiques et des ressources humaines)	8,48	8,22	-3,1
이민 및 통합정책(Immigration, asile et intégration)	0,65	0,70	7,7
법무부(Justice)	6,36	6,37	0,2
언론(Médias, livre et industries culturelles)	0,72	0,60	-16,7
프랑스령 국가들에 대한 지원(Outre-mer)	2,02	2,02	0,0
균형발전정책(Politique des territoires)	0,74	0,71	-4,1
의회·헌법위원회 등(Pouvoirs publics)	0,99	0,99	0,0
예비비(Provisions)	0,01	0,04	300,0
R&D 및 고등교육(Recherche et enseignement supérieur)	25,64	25,63	0,0
복지 및 은퇴자 지원(Régimes sociaux et de retraite)	6,41	6,32	-1,4
지방재정지원(Relations avec les collectivités territoriales)	2,79	2,96	6,1
건강 복지(Santé)	1,20	1,26	5,0
치안(Sécurité)	12,13	12,24	0,9
사회통합 및 기회균등(Solidarité, insertion et égalité des chances)	18,09	18,04	-0,3
체육 및 건강·청소년 지원(Sport, jeunesse et vie associative)	0,47	0,62	31,9
노동 및 고용(Travail et emploi)	11,40	11,25	-1,3
<b>미션별 합계</b>	<b>220,55</b>	<b>221,06</b>	<b>0,2</b>

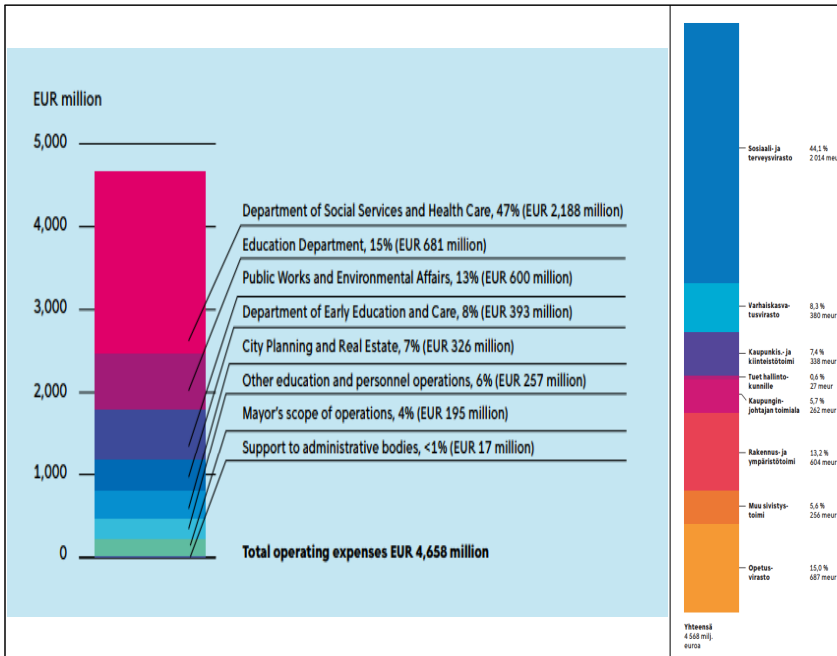
출처: PLF 2016

출처: 한국조세재정연구원(2016), 『주요국 예산안 2016』, p. 118.

## 마. 헬싱키의 교육예산 현황 및 지방정부와의 협의개편 내용

핀란드의 경우 2016년과 2017년 헬싱키시의 전체 운영비용 중에서 교육 부분이 차지하는 비율을 약 15% 정도이다. 전체 교육부 예산 중에서 제일 큰 부분을 차지하는 것은 교육서비스에 대한 비용(Kaupungin tuottamat opetus- ja koulutuspalvelut)이다. 이는 전체 비중의 약 86.5%이다. 교육서비스 비용 중 방과 후 활동을 포함한 초중등교육(Esi- ja perusopetus sekä iltapäivätoiminta) 비용이 전체의 약 53.8%(3.69억유로)를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 직업훈련(Ammatillinen koulutus)이 약 16.8%(1.15억유로), 고등교육(Lukiokoulutus)이 약 9.1%(0.62억유로)로 나타났다.

[그림 V-7] 2016년 및 2017년 헬싱키시 전체 운영비용 내역



출처: (원) City of Helsinki(2016), *Annual Report*, p. 38, [https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/raportit/vuosi\\_kertomus2016/HKI\\_AnnualReport2016\\_netto.pdf](https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/raportit/vuosi_kertomus2016/HKI_AnnualReport2016_netto.pdf)(접속일자: 2017. 10. 25.).

(오) Helsingin kaupunki(2017), *Talousarvio*, p. 7, [https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/HKI\\_TAE\\_2017\\_tuivistelma.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/HKI_TAE_2017_tuivistelma.pdf)(접속일자: 2017. 10. 25.).

헬싱키시의 교육관련 동향에서는 학급 규모를 늘리는 것과 관련하여 지방정부와 교원노조 간의 갈등사례를 소개한 바 있다.<sup>77)</sup> 기존의 학급 규모를 줄임으로써 교육을 개선하려고 했던 정부의 움직임이 긴축재정 조치로 인하여 다시 학급규모를 늘리도록 강요받고 있다는 내용이다. 지방자치단체에서 학교장들이 학급규모를 최대한 늘리도록 하는 반면, 핀란드 교원노조에서는 학급규모를 늘리는 것은 학습결과에 영향을 미치므로 반대하는 상황이라는 것이다. 6년 전 헬싱키의 반타(Vantaa) 지역의 한 학교는 45명의 교사를 고용하여 학급규모를 상당히 줄일 수 있었는데, 내년에는 이 학급 규모를 유지할 수 없다는 것이다. 반타(Vantaa) 지방자치단체는 내년 예산안 회의에서 학급규모에 대한 재정지원을 최종적으로 결정할 예정이라고 밝히고 있다.

최근 동향(2017.7.11)에서는 헬싱키시뿐만 아니라 핀란드 차원에서의 교육예산 삭감은 불평등 사회의 원인이 될 수 있다는 강력한 반대가 지속되고 있는 내용도 발표되고 있다. 정부의 재정지원 축소문제는 대학뿐만 아니라 전문대학, 성인교육의 예산삭감에도 영향을 미치고 있으며, 이상의 내용은 경제위축 이후 교육예산에 대한 위기는 전 세계적인 이슈임을 알 수 있게 한다.<sup>78)</sup>

## 2. 미국의 교육형평화 제도 및 보조금 제도 개편

### 가. 미국 교육 형평화 제도 개정 내용

미국 교육의 가장 큰 문제점은 지역 간 소득격차에 따른 교육 서비스 공급의 격차 확대이다.<sup>79)</sup> 미국 교육부의 조사에 따르면, 빈곤율이 높은 학교

77) 교육정책네트워크 정책센터, [http://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?nTbBoardSeq=&strCurMenuId=56&nTbCategorySeq=&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=816020&searchTopic=&searchObject=&searchCondition\\_D=36&searchKeyword\\_SD=&searchKeyword\\_ED=&searchCondition\\_W=25&searchKeyword\\_W](http://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?nTbBoardSeq=&strCurMenuId=56&nTbCategorySeq=&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=816020&searchTopic=&searchObject=&searchCondition_D=36&searchKeyword_SD=&searchKeyword_ED=&searchCondition_W=25&searchKeyword_W)(접속일자: 2017. 10. 24.).

78) “Study: Education cuts threaten civilised society”, 2017. 07. 11., [https://yle.fi/uutiset/osasto/news/study\\_education\\_cuts\\_threaten\\_civilised\\_society/9716883](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/study_education_cuts_threaten_civilised_society/9716883)(접속일자: 2017. 10. 24.).

79) 미국 U.S. Department of Education 홈페이지, <https://www.ed.gov/equity>(접속일자:

의 45%가 해당 지역의 다른 일반 학교에 비하여 주정부와 지방정부의 보조금 지원율이 낮은 것으로 나타났다. 또한, 소수 민족 및 저소득층과 같은 열악한 환경의 학생들은 다른 학생들에 비하여 낮은 비율로 대학에 진학 및 졸업하고 있다. 저소득층 지역 사회의 학교가 추가적인 지원을 받을 것으로 기대하는 반면 현실은 그렇지 않은 것으로 보고되고 있다.

이에 미국 전역에서는 취약계층 학생들의 대학 진학률을 높이기 위해서 노력하고 있는데, 이는 저소득층의 낮은 대학 진학률이 향후 소득빈곤층으로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 대학교육은 장기적인 투자이며 대학 및 직업 교육을 통해서 높은 임금과 직업 선택의 자유를 얻을 수 있다.

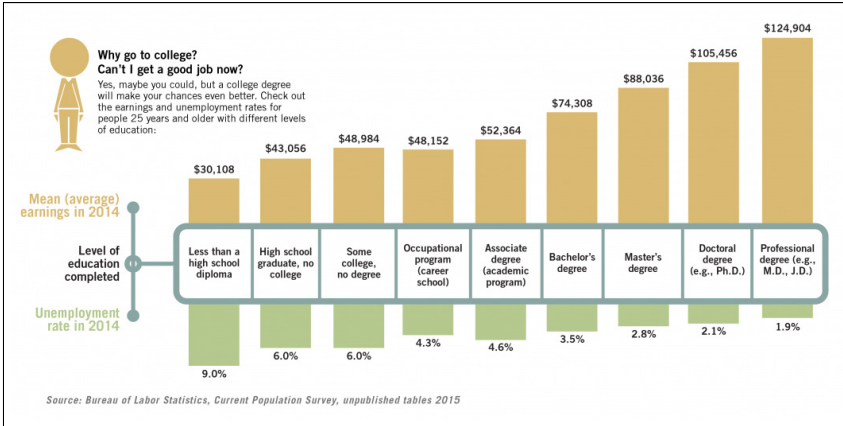
2015년 12월 10일 오바마 대통령에 의해서 법률로 제정된 'Every Student Succeeds Act(ESSA)'은 1965년 제정된 'The Elementary and Secondary Education(ESEA)'와 2002년 제정된 'No Child Left Behind(NCLB)'의 법을 보완 개정한 것이다. 모든 학생들에게 양질의 초중등교육을 보장하는 취지의 이상의 조치는 1) 저소득층이나 취약계층의 학생들에게 특별지원함으로써 형평성을 향상시키고, 2) 미국의 모든 학생들이 대학이나 취업으로의 연계가 가능하도록 높은 수준의 교육을 제공해야 하고, 3) 학생들의 표준적 교육 수준을 주정부 전체 평가를 통해 특정하고 이를 학교, 가족, 학생에게 전달해야 하며, 4) 지역대표 및 교육자가 혁신 및 지속적인 투자를 통하여 지역 기반의 발전을 도모하며 수준 높은 취학 전 교육에 대한 투자를 확대해야 하고, 5) 낮은 성과를 보이는 학교의 긍정적인 변화를 도모하도록 노력해야 함을 강조하고 있다.

---

2017. 10. 27.).

미국 델라웨어 주정부 교육청 홈페이지, "Every Student Succeeds Act", [https://www.doe.k12.de.us/cms/lib/DE01922744/Centricity/Domain/425/ESSAonepager\\_091217.pdf](https://www.doe.k12.de.us/cms/lib/DE01922744/Centricity/Domain/425/ESSAonepager_091217.pdf) (접속일자: 2017. 10. 27.).

[그림 V-8] Why go to college?



출처: 미국 Federal Student Aid, a part of the U.S. Department of Education 홈페이지, <https://studentaid.ed.gov/sa/prepare-for-college>(접속일자: 2017. 10. 27.).

특이한 것은 ESSA의 제정으로 원래 연방정부의 권한이었던 교육형평성에 대한 사무가 주정부의 책임으로 넘어가게 된 것이다. 주정부의 교육부는 지역 학교가 수행하는 기본 행정 의무가 주 및 지역법을 준수하는지 판단하고, 2) 공립학교 기금이 적절히 사용되는지 확인하며, 3) 학교 건물의 건설 및 유지 보수에 대한 보건 및 안전 규칙 시행, 4) 교사 및 기타 인력의 자격 심사, 5) 학교법 및 아동 노동법 등의 제도 아래에서 모든 아동이 최소한의 교육 기회를 제공받도록 보장하고, 6) 주정부 교육 표준 및 학생 성과 측정의 개발을 모니터링하고 요구된 절차를 따르는지를 판단하도록 하고 있다.<sup>80)</sup>

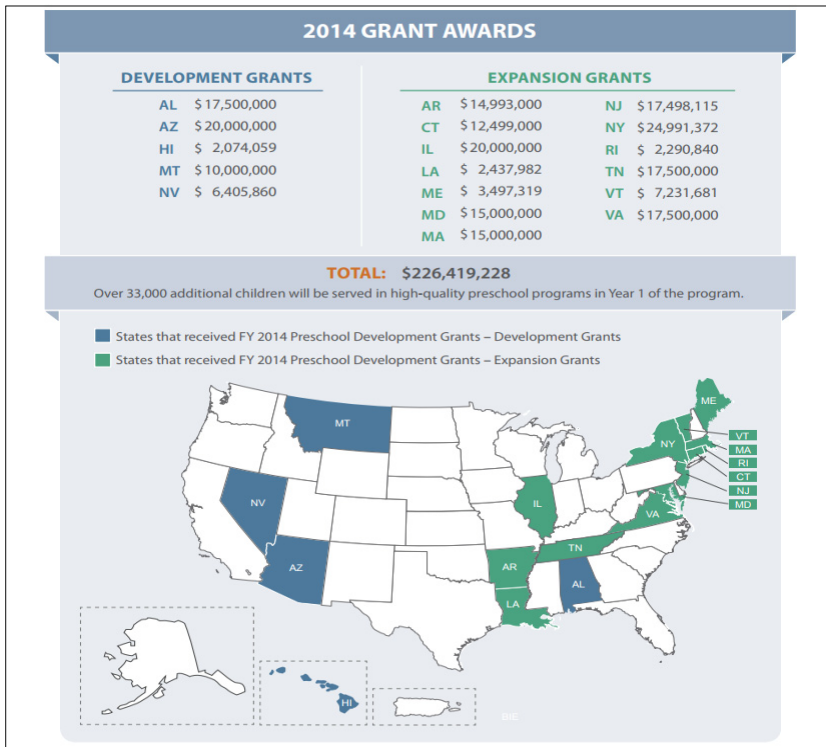
또한, 주정부는 고품질의 유치원 프로그램을 제공하기 위한 인프라 구축 및 향상의 책임이 있으며 연방정부로부터 두 가지 종류의 ‘유치원 교부금 (Preschool Development Grants)’을 배분받도록 되어 있다.<sup>81)</sup> 발전교부금은 현재 4세 아동의 10% 미만을 지원하거나 RTS(Race to the Top - Early Learning

80) 미국 Equity-Centered capacity building network 홈페이지, <https://capacitybuildingnetwork.org/article4/>(접속일자: 2017. 10. 27.).

81) 미국 U.S. Department of Education 홈페이지 “WHAT ARE PRESCHOOL DEVELOPMENT GRANTS?” 설명자료, <https://www2.ed.gov/programs/preschooldevelopmentgrants/pdgrant-sheet81115.pdf>(접속일자: 2017. 10. 27.).

Challenge)<sup>82)</sup> 교부금을 받지 못하는 주에게 배분된다. 발전교부금을 받는 주는 한 개 이상 기초단위 지역에 유치원 교육 프로그램을 제공해야 하며, 발전 교부금의 최고 35%까지는 주정부의 인프라 개선 등에 사용할 수 있도록 하고 있다. 확장교부금은 4세 아동의 10% 이상을 지원하거나 RTS 교부금을 받은 주도 지원가능하다. 확장교부금을 받은 주들은 필요성이 높은 2개 이상의 지역의 아이들에게 유치원 프로그램을 제공할 수 있고, 확장 교부금의 최고 5%까지를 주정부가 인프라 목적의 재원으로 사용 가능하다.

[그림 V-9] 2014년 유치원 교육 교부금을 받고 있는 지역 현황



출처: 미국 U.S. Department of Education 홈페이지, "WHAT ARE PRESCHOOL DEVELOPMENT GRANTS?", 설명자료, <https://www2.ed.gov/programs/preschooldevelopmentgrants/pdgfactsheet81115.pdf>, p. 2 (접속일자: 2017. 10. 27.).

82) 미국 U.S. Department of Education 홈페이지, "Race to the Top Fund" 설명, <https://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>(접속일자: 2017. 10. 27.).

## 나. 미국의 주정부 주도의 고등학교 대학 연계 프로그램

미국 주정부의 교육 보조금 프로그램으로 델라웨어의 'SEED(Student Excellence Equals Degree)'와 'Inspire Scholarships'가 주목받고 있다. 델라웨어 주는 2016년 성적 장학금 및 인센티브 대출로 270만달러를 지원하였고, SEED 및 'Inspire Scholarships'로 770만달러를 지원하였다. 지원 자격으로 SEED는 공립 및 사립 고등학교에서 평균 학점 2.5점, 'Inspire Scholarships'는 2.75점 이상을 받은 델라웨어 주 고등학생들이어야 하고, 이들은 델라웨어 주 대학의 수업료를 면제받을 수 있는 기회를 제공받는다.<sup>83)</sup> 델라웨어 주는 고등학교 졸업생들에게 무료 대학 수업을 제공한 첫 번째 주에 해당한다. 델라웨어 주의 고등학생 들은 해당 주의 모든 대학과 일부 다른 지역의 대학에도 무료로 지원 가능하다. 이러한 정책으로 델라웨어 주에 사는 학생들에게 대학 진학에 대한 의욕을 불어넣고, 이들이 대학 교육 후 지역사회에서 일자리를 얻고 납세자가 됨으로써 지역경제를 활성화 시키는 긍정적인 효과를 얻고 있다.<sup>84)</sup>

델라웨어 주지사 잭 마켈은 "Getting to Zero"라는 프로그램을 시작하였다. 이 프로그램의 목표는 SAT 점수가 1,500점이 넘는 고등학생들을 대학에 입학시키는 것이다. 델라웨어 주는 대학 입학하는 학생 수를 늘리고, 대학 졸업생의 비율을 높이려는 시도는 2009년부터 시작하였다. 최근의 델라웨어 주 자료에 따르면 SAT 점수를 1,500점 이상 받은 학생들의 20%가 대학에 입학하지 않았기 때문이다. 델라웨어 주 공무원들은 2013년 가을, 대학위원회와 함께 고등학생 1,800명에게 대학 입학과 관련된 정보를 우편으로 발송하였다. 그리고 저소득층 학생의 경우, 8개 대학교에서 신청비를 면제 받았고, SAT 성적 및 학교 성적이 뛰어난 학생들은 상위권의 대학에 지원하라는 조언도 하였다. 또한 고등학교 카운슬러와와 주 정부 공무원들은 학생들과

83) 델라웨어 'Delaware Goes to College' 홈페이지, <http://delawaregoestocollege.org/step-2-find-state-aid/>(접속일자: 2017. 10. 27.).

84) 델라웨어 교육청 홈페이지, <https://www.doe.k12.de.us/site/default.aspx?PageType=3&DomainID=4&ModuleInstanceID=20&ViewID=6446EE88-D30C-497E-9316-3F8874B3E108&RenderLoc=0&FlexDataID=21285&PageID=1>(접속일자: 2017. 10. 27.).

부모들에게 전화를 하거나 직접 만나는 노력을 통해 지원서를 내는 과정이 어렵고 복잡하다고 해서 이를 포기하지 않았는지를 확인했다. 그리하여 “Getting to Zero” 프로그램에 참여할 수 있는 자격을 갖춘 1,800명 학생 중 적어도 한명은 최소 한 곳의 대학에 지원을 했고, 이 중 98%가 등록할 준비가 되어 있다. 델라웨어 주는 SAT에 응시하는 학생 수를 늘리려고 수업시간에 SAT 시험 준비를 포함시켰고, 주에 있는 거의 모든 고등학교의 학생들이 이 수업을 듣고 있다. 미국 교육부의 “Race to the Top(RTS)” 프로그램은 교육에서 큰 성취를 보인 주에 교육부가 더 많은 지원금을 주도록 하고 있는 주별 경쟁 시스템인데, 이상의 델라웨어 주의 노력은 연방정부로부터의 지원에도 긍정적인 영향을 미치고 있다.<sup>85)</sup>

### 3. 우리나라 서울시 교육예산 현황과의 비교 및 시사점

#### 가. 서울시 교육예산 현황 및 추이 변화

우리나라의 서울시 사례를 비교해서 살펴보기로 한다. 2017년도 서울특별시 본청의 일반회계 세출예산(당초예산, 총계 기준)은 약 20조6398억원이며, 이 중 교육 분야 예산은 약 3조 834억원에 해당한다. 2008년 당시 18%정도의 비중이었으나, 2014년 이후 15%대 이하로 감소하는 추세이다. 2010년 이후의 서울시 전체 예산의 연도별 증가율에 비하여 교육 분야 증가율이 그에 못 미치는 수준으로 나타나고 있다.

교육 분야 세출예산에는 교육청에 지원하는 법정 의무경비(약 2조 8149억원)와 조례상 지출의무경비(교육환경개선사업비와 공공도서관운영지원비, 약 1,937억원)이외에 서울시 본청에서 직접 집행하는 교육 분야 사업예산(주로 평생직업교육부문)이 포함되어 있다. 따라서 교육 분야 세출예산의 3조원 중 2.8조원인 91%는 법정 의무경비로 교육청에 이전하는 것이다. 법적으로 조례상으로 이전해야 하는 의무경비를 제외하면, 서울시 본청이

85) *The New York Times*, 2014. 06. 10., [http://newspeppermint.com/2014/06/10/acasestudyinliftingcollegeattendance/?utm\\_source=related\\_news&utm\\_medium=inner&utm\\_campaign=yarpp](http://newspeppermint.com/2014/06/10/acasestudyinliftingcollegeattendance/?utm_source=related_news&utm_medium=inner&utm_campaign=yarpp)(접속일자: 2017. 11. 02.).

교육과 관련하여 타 자치단체와 다르게 자율적으로 집행한 재원은 매우 미미하다.

전체적으로 서울시 교육비 특별회계 전체 규모는 서울시 이전부분에 더하여 중앙정부의 지방교육재정교부금을 더하면 본예산 규모가 약 8.1조원 정도이다. 지방재정과 지방교육재정이 통합하게 되면, 서울시 예산은 전체 25조원 정도가 되며, 교육비는 8조원에 해당하므로 전체 서울시 예산의 약 33% 정도를 교육비지출이 차지하게 된다. 물론, 양 교부금을 통합한다고 할 때, 기존의 교부금 재원규모를 그대로 유지할 것인가, 수도권 대 비수도권 지역의 배분 비중을 조정할 것인지는 논의를 거쳐 진행될 것이다.

2009년 이후 연도별 증가율은 2012년과 2013년을 제외하고 서울시의 GRDP 증가율에는 못 미치는 증가율이다. 이와 같은 원인으로는 첫째, 학령인구 감소에 따른 것으로 볼 수 있고, 둘째로는 법정이전경비의 경직성으로 인하여 재정수요 만큼 교육비 증가율이 반영되지 못하는 구조 때문일 수 있으며, 셋째로는 영유아 보육비 부담 문제로 인한 정부 간 재정지원 증감이 일시적으로 발생하여 경기여건 변화에 따른 재정지출의 불안정성이 커졌기 때문이다.

〈표 V-8〉 서울시 본청 일반회계, 교육 분야 세출예산 규모와 비중

(단위: 억원, %)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
일반회계	규모	144,897	170,452	156,141	146,314	154,547	158,839	173,428	190,149	209,841	206,398
	증가율		18	-8	-6	6	3	9	10	10	-2
교육분야	규모	26,016	25,160	25,053	26,308	26,918	25,905	26,896	29,355	30,531	30,834
	증가율		-3	0	5	2	-4	4	9	4	1
교육 분야 예산 비중	18.0	14.8	16.0	18.0	17.4	16.3	15.5	15.4	14.5	14.9	

주: 증가율은 전년 대비. 예산은 2008~2016년도는 최종예산 기준이고, 2017년은 당초예산 기준임  
출처: 서울특별시 통계DB, <http://stat.seoul.go.kr/octagonweb/jsp/VWS7/VWS7100.jsp>(접속일자: 2017. 09. 12), 행정자치부 지방재정 365를 참고하여 작성

〈표 V-9〉 서울시 교육비특별회계 예산

(단위: 억원)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
본 예산액	61,574	63,158	63,158	66,165	71,163	73,689	74,391	76,901	80,013	81,477
증가율		2.6%	0.0%	4.8%	7.6%	3.5%	1.0%	3.4%	4.0%	1.8%
GRDP 증가율		3.9%	6.04%	4.86%	3.18%	1.64%	3.15%	4.79%	-	-

주: 본 예산액 기준, 증가율은 전년 대비임

출처: 서울특별시교육청(각 연도), 서울특별시 교육비특별회계 예산개요를 참고하여 작성

통계청 소독통계과 시도별 GRDP 자료, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL4901&conn\\_path=3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL4901&conn_path=3)(접속일자: 2017. 09. 12.).

## 나. 소결

이상에서는 교육여건 개선을 위한 대도시의 재정현황 및 변화추이를 살펴 보았다. 시사점을 요약하면 첫째, 우리나라 서울시의 교육비지출 비중이 낮지 않다는 점이고, 중앙정부 지출 부분을 포함할 경우 초중등교육에 지원하는 재정지출 규모는 오히려 국제기준에 비하여 높은 것으로 파악된다. 각 도시별 예산서 내에 반영되어 있는 교육재정지출 규모는 뉴욕이 30% 내외이고, 런던과 헬싱키 시는 15% 내외, 도쿄도가 11.2%, 파리시가 9~10% 비중으로 나타나고 있어서 각 도시별 예산비중은 상당한 차이가 있음을 알 수 있었다. 한편, 우리나라 서울시는 서울시의 예산서상에서는 약 15% 정도의 지방정부 전체 예산비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 별도로 중앙정부 지원을 고려할 경우 전체 24조원의 서울시 예산 중 8조원의 교육비 특별회계 규모를 산정하면 약 33%정도에 해당한다.

둘째, 해당 도시들은 교육행정 및 재정배분을 일반사무로 반영하고 있음도 확인할 수 있었다. 다만, 해당 국가에 따라 ‘교원임금’과 같은 중요한 의사결정을 영국의 경우에는 교육부가 하고 있으며, 핀란드의 경우에는 헬싱키와 같은 시 단위 정부에서 하고 있는 등 나라마다 다양한 거버넌스 구조를 파악할 수 있었다. 헬싱키시 반타지역의 경우 교원노조와 지방정부 간의 갈등사태에서 알 수 있듯이 교육관련 중요한 의사결정이 지역주민과 지방정부 차원에서 논의되고 있음을 알 수 있다.

결론적으로 다른 나라 사례를 볼 때 우리나라의 초중등 관련 교육제도 개편에 정책적 관심을 기울일 필요가 있다. 교육성과 향상과 교육형평화 개선을 위해 거의 모든 나라들이 초중등 관련 교육제도 개편을 끊임없이 시도하고 있다. 그간의 우리나라의 교육 관련 제도는 지나치게 입시제도에 국한되어 왔던 것이 사실이다. 이는 대학입시에 국민적 관심에 집중되어 있기 때문이다. 그러나 정책관련 부처나 연구자들은 그보다는 근본적인 공교육 정상화와 이를 통한 대학교육, 평생교육으로의 연계를 끊임없이 연구할 필요가 있다. 물론, 우리나라에서도 초중등교육과정 개편이나 교육의 질 개선은 매년 이루어지고 있다. 그러나 제도개편의 상당부분은 학생 수 감소에 따른 재정편익으로 발생하는 것으로 짐작된다. 게다가 지방교육재정교부금이라는 안정적인 재원이 있으므로 역시 사업 우선순위에 대한 유인도 크지 않다고 볼 수 있다. 우리나라 초중등교육제도개편의 역동성이 떨어지는 구조적인 이유가 여기에 있다. 따라서 다른 나라의 사례가 시사하는 바는 지금보다 역동적인 초중등교육제도 개편이 이루어져야 한다는 점이다. 본 장은 지금까지 여러 가지 이유로 초중등교육에 대한 정책적 관심이 크지 않았지만, 향후에는 과거와 같은 재정안정성을 담보하기 어렵고, 교육형평성이 악화되고 있는 등의 징후가 나타나고 있음을 주목하고 강도 높은 초중등교육제도 개편을 제시하고자 한다.

마지막으로 본 장의 연구과정에서 각 대도시 예산서만으로는 해당 시도의 전체 교육비지출을 파악하기는 어려웠음을 밝힌다. OECD 국가들의 초중등 교육비지출은 정부부담이 대부분을 차지하지만, 그 외에도 학교단위에서의 수입 및 지출이 있고 민간으로부터의 이전 등 이른 바 ‘단위학교’ 회계가 있다. 이를 파악하지 않고는 초중등교육비의 흐름을 정확하게 인지하기는 어렵고, 분권화된 국가일수록 더욱 학교회계 수입과 지출규모와 추이는 해당 자치단체의 세율과 연계되어 이해될 정도로 중요한 항목이다. 본 연구에서는 전문성과 연구기간의 한계상 단위학교 재정지출은 다루지 못하였고 이를 바탕으로 한 초중등교육재정 전체 그림은 제시하지 못한 점을 한계로 밝히는 바이다.

---

## Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

---

### 1. 지방재정과 교육재정 연계시 쟁점사항

현재 우리나라 상황에서 지방재정과 교육재정을 연계할 경우 고려해야 할 쟁점사항은 자치단체별 재정력 격차가 교육서비스 격차로 이어질 가능성이 있다. 선진국들의 사례에서는 재정분권 수준이 높아질수록 교육비지출을 증가하는 모습을 보이고 있으나 이는 해당 지방정부의 재정력이 커지면서 자연스럽게 증가하는 평균적인 패턴을 보여주는 것으로 우리나라 상황을 설명하지는 못한다. 지역 간 격차가 클 경우 이전재원 증가를 통한 교육비지출은 불가피한 조치이며, 우리나라 현실에서 본다면 재분배 교육보조금인 지방교육교부금 제도가 유지되는 한 지역 간 교육격차는 조정 가능한 수준으로 확대될 것으로 예상된다. 현황을 통해 살펴보면 대부분의 지방교육재정 재원은 법과 조례에 의한 법정 전입금으로 이전될 것이며 비법정 전입금은 약 1.5% 정도에 불과하므로, 이로 인한 지역 간 격차가 지금보다 더 크게 확대된다고 보는 것은 어렵다. 또한 향후 격차가 발생한다 하더라도 낙후지역 재분배 강화 문제는 지방교육재정교부금 중 인건비를 제외한 부분은 지금도 형평화 재원으로 활용되고 있으므로, 이를 확대하는 방안을 디자인할 수 있다.

둘째, 선행연구와 재정전문가들은 지방재정과 교육재정 연계 시 서울시와 같이 재정순편익이 큰 지역의 경우, 교육재정교부금 지원규모가 작아질 가능성이 높아 오히려 지역 간 격차가 완화되는 효과를 기대할 수도 있다는 의견을 제시하고 있다.<sup>86)</sup> 즉, 세원 집중 지역에서 세율을 높이는 방식으로 지역 간 균형 잡힌 재정순편익 구조가 불가능하다면, 세출 책임을 부담하는

---

86) 김현아(2016b), p. 20.

방식으로 지역 간 균형 방안도 이론적으로는 바람직한 대안에 해당하기 때  
문이다.

셋째, 교육에 대한 우선순위 하락으로 인한 교육비지출 감소는 교육자치  
와 지방자치의 성숙도와 함께 해결해야 할 문제로 재정제도(fiscal institution)  
의 개선으로 풀어나가야 한다. 김현아(2016b)에 따르면 자치단체장의 특정분  
야에 대한 선호가 지출을 증가시킬 것이라는 것은 현재의 지방자치 제도 아  
래에서 예상 가능하기 때문에 이를 주민들의 선호와 최대한 일치하도록 조정  
하는 것이 의회를 포함한 제도의 기능이다. 그러므로 교육 분야에서도 자치  
단체의 지출을 통제할 수 있는 장치를 마련하고, 재정 효과성의 증가를 담보  
할 수 있도록 해야할 것이다. 또한 송기창(2010)에서는 지방교육자치구조 변  
화가 재정에 영향을 미칠 것을 걱정하면서 정치적인 중립성을 갖춰야 한다고  
주장하였다. 그리고 이러한 논의는 교육 분야 뿐만 아니라 다른 분야의 지방  
재정지출에서도 마찬가지로 적용되어야 한다.

## 2. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 교육 공공서비스 책임과 재정 부담을 연계하는 것이 지방교육  
재정의 지속가능성뿐만 아니라 교육성과 향상을 위해서도 바람직한 대안일  
수 있음을 강조한다. 국가는 국민들에게 일정한 수준의 공공서비스를 크게  
두 가지 방식으로 제공한다. 국민 개개인에게 제공하는 ‘개인 간 재분배’ 방  
식과 중앙정부와 지방정부의 각종 사업의 형태로 다양한 방식으로 국민에게  
제공되는 ‘지역 간 재분배’ 방식이다. 중앙정부와 지방정부는 재정당국으로  
서 공공서비스를 제공하는 데 있어 사업효과성과 재정효율성을 동시에 달성  
해야 하는 당사자로서의 책임이 뒤따른다. 이들 재정당국과 사업의 주체인  
부처는 국회 및 지방의회와 언론 등을 통한 끊임없는 국민의 감시가 사업의  
타당성과 효과성, 효율성에 대해 감시받고 답할 의무를 갖고 있다. 이 과정  
에서 재원의 효율적 사용에 대한 시스템적인 발전이 가능하게 된다. 이러한  
발전이 가능하기 위해서는 사업당사자가 어떠한 방식으로든 재원조달 및 재  
정사용에 대한 책임을 져야만 한다. 그런데 우리나라의 초·중·등교육재정인

지방교육재정은 실질적으로는 이상의 시스템에서 벗어나 있다.

본 연구는 교육 분야가 앞으로도 계속 이러한 시스템에서 예외적이어야 하는가에 대하여 의문을 제기하였고, 또한 대부분의 나라들이 교육 분야를 예외 분야로 운영하지 않고 있는 점도 주목하였다. 우리나라의 초·중·등교육 과정은 법적으로는 지방교육자치를 표방하고 있어 교육감 주도의 사무행정 에 대한 자치권을 갖고 있으며, 자치단체 내 교육비특별회계로 운영되어 형 식적으로는 분권화되어 있다. 그러나 이는 법적으로는 명시된 권한을 행사 할 수 있으면서, 재정적으로는 중앙과 지방자치단체 양쪽으로부터 재정지원 요구가 가능하지만 재정책임은 시도가 부담하는 구조를 의미하기도 한다. 사업 당사자이면서 실제 교육행정기관인 시도 교육청은 재원조달 및 재정사 용에 대한 책임을 지지 않으면서도 교육 자치에 따라 권한은 상대적으로 큰 비대칭적 편익 부담구조를 갖고 있다. 그리고 국제적 기준에 따른 교육행정 및 재정에 대한 권한을 의미하는 거버넌스 자율성은 선진국 수준과 크게 다 르지 않는 것으로 나타나고 있다.

권한과 책임의 비대칭적 구조, 특히 권한은 세고 재정책임은 낮을 경우 해당 기관의 재정비효율이 발생할 유인이 크다. 이러한 비대칭적인 구조로 부터 나타나는 재정의 비효율성을 개선하기 위해서는 법적 권한과 재정책임 성 부담의 균형을 맞추어야 한다. 시·도가 법적 행정적 책임을 진다면 이에 대한 재정책임도 동시에 지도록 하고, 만약 중앙정부가 그에 대한 권한을 갖고 있다면 역시 중앙정부가 하도록 하는 것이 맞다. 그리고 국제적으로는 대개 초·중·등교육을 지방정부가 책임지고 있으며, 우리나라 역시 법적 형식 적인 근거는 지방자치단체에 두고 있다. 본 연구는 대부분의 나라들이 지방 정부에 교육에 대한 사무권한과 재정책임을 묻고 있으며, 이러한 경향이 결 과적으로 교육의 성과에 긍정적으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

따라서 본 연구는 개편의 방향에 있어서 더 이상의 교육재정의 양적확대 가 아닌 질적 개선 문제에 집중할 필요가 있음을 제기하고자 하였다. 국제 비교에 따른 우리나라의 교육재정은 규모면에서나 재원출처의 안정성 면에 서도 매우 우수한 것으로 평가받고 있다. 이에 본 연구의 현황분석 결과에

서는 다른 OECD 국가들과 같이 더 이상의 양적확대를 통한 교육성과 제고는 그리 크지 않을 수 있으며, 교육재정 내 초중등과 대학재정 및 평생교육재정의 분포개선, 지방교육재정교부금의 분포 개선 등을 통한 질적 개선이 필요함을 설명하고자 하였다.

실증분석 결과를 요약하면 첫째, 교육투자와 성과에 있어서 다른 어떤 요인보다도 '소득불평등도'가 미치는 영향이 매우 큰 점을 확인하였다. 소득불평등이 점차 악화될 경우, 선진국들은 교육투자에 보다 적극적인 입장을 보였는데 이는 저소득층에 대한 최소한의 교육기회 확대를 위해 불가피한 정책결정이었을 것으로 보인다. 동일한 규모를 투자한다 하더라도 소득불평등도가 악화되면 교육투자 자체의 효율성이 감소하여 교육재정 투자 누수의 직접적인 원인으로 작용함을 예상해 볼 수 있다. 교육투자 효율성 확대를 위해서는 해당 국가의 소득불평등도 개선이 먼저 이루어져야 하며, 동시에 교육투자를 지속적으로 유지하고 확대할 수 있는 책임재정 구조가 필요하다는 점을 시사하고 있다.

둘째, 선진국들의 경우 교육투자 규모가 교육성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 이러한 지속가능한 교육투자 환경조성은 높은 재정 분권하에서 이루어질 가능성이 높다는 것이다. OECD 국가들은 대개 지방정부가 교육을 담당하고 있으므로 이 분석 결과에서의 높은 지방분권 수준이 갖는 의미는 높은 교육비지출 효과로 보는 것이 타당하다. 그리고 이상의 결과를 통하여 설령 지방정부가 일반재정에서 지금보다 높은 교육책임을 진다고 하더라도 일각에서 우려하는 바와 같이 교육비지출 감소는 나타나기 힘들다고 볼 수 있다. 물론, 해당 지방정부가 세입과 세출에 대한 책임성이 높은 경우 일 때에 해당하는 결과이다.

특히, 세입분권이 세출분권보다 강건하게 영향을 미치고 있는 점은 궁극적으로는 '세입분권'을 통한 의사결정구조는 교육비지출과의 연계에 보다 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 높은 세입분권 수준이란 단순히 국세의 지방세 이양이나 형평화 목적의 공동세를 통한 세입증가가 아닌 지역 간 고른 인구분포와 균형발전으로 지방세의 가격기능 정상화가 가능한 구조

하에서의 세입분권을 의미한다. 장기적으로는 생산기반 분포 균등화와 이를 통한 인구분포 완화가 이루어져 지역 간 세원이 고르게 분포되면 교육에 대한 지출비중은 증가하여 교육성과에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

셋째, 공교육비지출의 우선순위는 하위성적 학생들의 성적을 일정수준 이상으로 끌어올리는 데 집중할 필요가 있다. PISA 결과는 총 6단계로 나타나는데 상위단계 학생들은 사회경제적 배경(부모의 소득, 직업, 가구보유 장서 수 등)으로 인하여 상대적으로 여유가 있지만 1~2단계 학생들의 성과는 향후 진학률과 일자리로의 연계를 결정하는 데 정부정책이 중요한 지표로 작용하므로 공교육지출의 영향력이 더욱 지배적이다. 우리나라의 경우, 지금까지는 지방교육재정교부금의 별도 계정이 정부지출이나 경기흐름 변화 충격을 최소화하는 교육지출 규모 확보의 안전장치 역할을 해왔다. 즉, 우리나라 학생들의 PISA 성적이 우수한 이유 중 하나는 공교육지출의 안전장치 역할이 컸다는 해석이 가능하다. 본 분석에서 살펴보듯이 공교육지출은 하위권 학생들에 대한 영향력이 더욱 큰 것으로 나타난다.<sup>87)</sup> 따라서 지방교육재정교부금의 효과성 확대를 위한 구체적인 노력과 지속가능한 대안 마련이 절실함을 강조하고자 한다.

넷째, 지역 간 격차가 클 경우에는 사회통합의 정치적 경제적 비용 지출이 불가피하게 증가할 수밖에 없으며, 이 경우에는 재정분권이 적극적으로 이루어지기 어렵다. 이는 교육비지출뿐만 아니라 기타 분야 재정지출의 경직성을 강화시키게 되어 국가부채를 증가시킬 우려가 높다. 본 실증분석에서도 지역 간 격차는 교육비지출을 감소시키는 것으로 나타났는데, 이는 낙후지역의 교육비지출 감소로 인한 성적 하락의 직접적인 원인으로 작용할 수 있다. 최근 재정수요에 맞추어 ‘학생 수’ 배분 중심으로 지방교육재정교부금이 변화하고 있는데, 낙후지역 배분 증가율의 감소추이를 동시에 고려하여 그 체계를 조정하는 것이 바람직하다.

---

87) 이에 대해 우리나라의 PISA 성적 결과는 사교육영향력에 따른 것이라는 견해도 있다. 그럼에도 불구하고, PISA 시험 문항과 출제성향을 볼 때, 기본적으로는 해당 국가의 전반적인 교육 시스템 반영을 최대화하는 것이 목적이며 따라서 공교육 지출과의 관계가 클 수밖에 없다는 연구들이 지배적이다.

또한, 국가 단위가 아닌 대도시 단위에서의 예산내용에서는 교육 분야 지출이 재정에 상당한 부담을 주고 있는 점을 알 수 있었으나 해당 국가의 분야별 정부 간 재정부담 상황에 따라 일반적인 추세로 설명하기는 어려웠다. 즉, 교육 분야만큼은 해당 국가의 교육부와 시단위에서의 의사결정의 분권 정도가 나라마다 다양하고 이에 따라 재정지원 흐름도 다르게 나타나는 것을 알 수 있었다. 그 밖에도 지방정부 차원에서 교원임금과 학급 수 조정 관련 사항을 결정하는 사례도 확인할 수 있었다. 결국 다양한 거버넌스 체계에서 분권화 정도가 다른 점, 재정분권이 높은 경우 교육분권이 지방정부로 대폭 이양될 수 있는 선제조건이라는 점 등을 파악할 수 있다.

본 연구는 이상의 결과를 통해 우리나라의 지방교육재정과 지방자치단체의 일반재정을 연계하는 논의로 발전할 수 있기를 기대해 본다. 지난 10여 년간 지속적으로 이루어졌으나 실질적인 진전은 거의 없었는데, 이는 재정 효율성 관점에서만 논의가 이루어졌기 때문이다. 국가적으로 교육에 대한 궁극적인 정책목표는 교육서비스 질 제고와 교육성과 향상이 가능할 수 있는 재정 및 행정시스템을 구축하는 것이다. 그러므로 교육재정의 지속가능성 확보 논의는 교육성과와 교육서비스 질 제고에 긍정적일 수 있다는 교육계와 국민들의 신뢰 하에서 논의의 진전이 가능할 수 있다.

본 연구는 실증분석과 현황분석을 통하여 분권을 통한, 즉 지방정부가 지방사무로 교육행정 및 재정을 책임지고 운영할 경우라 할지라도, 교육성과와 교육재정 지출 우선순위가 하락하지 않음을 보여주고 있다. 국가의 정책적 초점은 교육의 서비스 제고와 교육성과 향상을 위한 재정의 지속가능성 확보를 위한 대안을 도출하는 것인데, 본 연구는 이를 위한 분석적 자료를 제공하고자 하였다. 향후 구체적인 연계 대안은 국민들의 일정한 합의가 이루어진 후, 정치적 행정적 합의 내용과정에서 진행될 것으로 기대한다.

본 연구는 지방재정과 교육재정을 연계하는 교육재정 분권의 경우 쟁점사항에 해당하는 지역 간 교육격차 확대문제와 교육비지출 감소 문제에 대하여도 시사점을 제시하고 있다. 먼저, 지역 간 재정력 격차에 따른 교육격차 확대 가능성 문제는 현재의 재정부담 구조 하에서는 그리 큰 문제가 되지

않을 것으로 보았다.

새 정부의 국정과제에는 ‘국가가 책임지는 보육과 교육’을 주제로 7개의 국정과제 세부내역이 나타나 있으며,<sup>88)</sup> 초·중·등 공교육 관련 주요 내용에서는 선진국 수준의 교육환경 조성을 포함하여 구체적인 개선안을 포함하고 있다. 그러나 국정과제는 앞으로의 교육관련 방향을 제시하는 것으로서 선진국들의 교육개혁 노력인 예산제약에 대한 고민이나 효율성 확보를 위한 ‘Top down(평가 및 감사체계 개선) and Bottom up(지자체 혹은 학교단위 자율성 확대와 재정부담)’ 단계에서의 구체적인 실행방안은 담지 못하고 있다. 이는 향후 진행과정에서 구체적인 논의를 거칠 것으로 기대한다. 또한 마지막으로 지속가능한 교육 공공서비스 공급을 위해서는 해당 지역의 주민들이 세입과 세출에 대한 책임성이 높아야 할 것이며, 민간 분야의 부담 강화 등 추가적인 자원조달 기능도 지금보다 다양화되어야 할 것이다.

---

88) 국정기획자문위원회(2017), p. 80.

---

## 참고문헌

---

- 고 선, 「영국의 초중등교육재정제도와 최근의 개혁」, 『2016~2020 국가재정 운용계획: 지방재정분야 보고서』, pp. 91-111, 2016. 11.
- \_\_\_\_\_, 『지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 교육부, 「국가재정과 지방교육재정의 관계분석」, 『지방교육재정알리미 시리즈』, 2017년 5호, 2017.
- \_\_\_\_\_, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각 연도.
- 교육정책네트워크 연구실, 『2015 해외교육동향(프랑스)』, 한국교육개발원, 2017.
- 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년계획』, 2017. 07.
- 국토교통부, 「지자체별 개별공시지가 평균」 고시
- 국회예산처, 「지방교육재정운용분석: 학생 수 감소를 중심으로」, 『사업평가 현안분석』, 제60호, 통권 381호, 2016.
- 국회입법조사처, 「인적자원 국제지표의 시사점」, 『지표로 보는 이슈』, 2016.
- 김미량, 『저출산대책평가 IV: 교육』, 국회예산정책처 사업평가 16-31, 통권 388호, 2016.
- 김민희, 「지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제」, 한국행정학회 2011년도 공동학술대회, 2011.
- 김봉주, 「공교육비의 민간 부담과 출산율 선택」, 『경제학연구』, 제63권, 제4호, 2015, pp. 5-52.
- 김성열·김홍주, 「지방교육자치제의 성과와 과제」, 『인문논총』, 제37권, 2015, pp. 73-104.
- 김영철, 『고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안』, 한국개발연구원, 2011.

- \_\_\_\_\_, 「재정학 연구동향과 연구과제」, 『재정학연구』, 제7권, 제3호(통권 제82호), 2014, pp. 127-171.
- 김정훈 외, 『중장기 재정정책방향 수립』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 김진영, 「OECD 국가의 복지재정과 교육재정 규모 및 상호관계」, 『재정학연구』, 제8권, 제3호, 2015, pp. 89-118.
- 김현아, 『포용적 성장과 재정정책: 교육 분야』, 한국조세재정연구원, 2016a.
- \_\_\_\_\_, 「지방교육재정 효율화 방안: 지방재정과 교육재정 연계를 중심으로」, 『2016~2020 국가재정운용계획 지방재정분야 보고서』, 2016b, pp. 1-32.
- 김홍주·고전·김이경, 『지방교육분권 성과 분석 연구』, 한국교육개발원, 2008.
- 김홍주·김순남, 나민주, 하봉운, 『일반 행정과의 협력적 교육거버넌스 구축 및 활성화 방안 연구』, 한국교육개발원, 2015.
- 김희삼, 「사회이동성 복원을 위한 교육정책의 방향」, 『KDI 포커스』, 통권 제54호, 2015.
- 노기호, 「지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구」, 『교육법학연구』, 제25권, 제1호, 2013, pp. 103-127.
- 마강래·강은택, 『저 출산 문제와 교육실태: 진단과 대응방안 연구』, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2016. 12.
- 송기창, 「지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제」, 『교육재정경제연구』, 제19권, 제4호, 2010, pp. 233-256.
- 박선영·마강래, 「지역의 교육환경이 사교육비지출에 미치는 영향에 관한 연구」, 『지역연구』, 제31권, 제3호, 2015년 9월, pp. 3-17.
- 박창언, 「교육과정의 지방자치를 위한 국가권한의 문제와 과제」, 『교육과정연구』 제31권, 제1호, 2013, pp. 79-102.
- 서울특별시 교육청, 「서울특별시 교육비 특별회계 예산개요」, 각 연도.
- OECD 대표부, 「효과적인 교육거버넌스 구축을 위한 전략은?」, 『OECD 정책브리핑』, 2016a.
- \_\_\_\_\_, 「OECD 국제학업성취도평가(PISA) 2015 결과」, 『OECD 정책브리핑』, 2016b.

- \_\_\_\_\_, 「스웨덴 인적자원 현황 및 시사점」, 『OECD 정책브리핑』, 2016c.
- \_\_\_\_\_, 「“학교교육재정 분석” 보고서 주요 내용」, 『OECD 정책브리핑』, 2017. 07.
- 윤기찬·김순양, 「인구규모에 따른 지역 간 교육격차 및 그 영향요인에 관한 연구: CIPP모형의 적용」, 『지방정부연구』, 제18권, 제4호(2015 겨울), 2015, pp. 293-315.
- 이상엽, 「인구변화에 따른 재정수요 전망과 시사점」, 『2015~2019년 국가재정운용계획 교육 분야 보고서』, 2015.
- 정영수·표시열·김인희·박수정·이인희, 『지방교육자치 내실화를 위한 관련 법령 개편 연구』, 충북: 교육과학기술부지정 중점연구소 지방교육연구센터, 2008.
- 임승빈, 「일본의 지방자치제도와 교육재정」, 『2016-2020 국가재정운용계획 지방재정 분야 보고서』, 국가재정운용계획 지방재정 분과위원회, 2016. 11.
- 하봉운, 「지방분권시대 지방자치단체의 교육재정지원 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제9권, 제2호, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「지방교육재정의 전망과 향후 과제」, 지방교육재정 파탄 사태 어떻게 해결할 것인가 토론회 발제문, 2014.
- 한국교육개발원, 『한국교육개발원 2015 교육여론조사(KEDI POLL 2015)』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『OECD 교육지표 2015』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「2016년 OECD 교육지표 조사결과」, 보도자료, 2016. 09. 15.
- \_\_\_\_\_, 『교육통계분석자료집』, 각 연도.
- 한국조세재정연구원, 『주요국 예산안 2016』, 정책분석 16-02, 한국조세재정연구원, 2016.
- 한국조세재정연구원 중앙지방재정분석팀, 『지방자치단체의 교육재정지원제도 현황과 사례: 비법정이전재원과 서울시 사례를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2016. 10.
- 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2017.

- Busemeyer, R. Marius, "The impact of fiscal decentralization on education an other types of spending," *Swiss political science review*, 14(3), 2008.
- \_\_\_\_\_, "Two decades of decentralization in education governance: Lessons learned and future outlook for local stakeholders," OECD conference: Effective local governance in education, Warwaw, April 16, 2012.
- D. Checchi, C. Garcia-Penalosa, "Labour Market Institutions and the Personal Distribution of Income in the OECD," *Economica*, 77, 2010.
- E. Dabla-Norris et al., "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global perspective," IMF Staff Discussion Note Economic Report of the President, USA, 2016,2, 2015.
- F. Cingano, "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth," OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163, 2014.
- Fredriksen, Kaja, "Decentralization and economic growth-Part3: Decentralization, Infrastructure Investment and educational performance," OECD Working papers on Fiscal Federalism, No.16, 2013.
- \_\_\_\_\_, "Income Inequality in the European Union," OECD Economics Department Working Papers No.952, 2012.
- Heredia-Ortiz, Eunice, *The impact of education decentralization on education output: A cross-country study*, Dissertation, Georgia State University, 2007.
- Holmes, George M., Jeff DeSimone, and Nicholas G. Rupp, "Does School Choice, Increase School Quality?," National Bureau of Economic Research, Inc, NBER Working Papers: 9683, 2003.
- Jeong, Dong Wook, Hojun Lee and Sung Kyung Cho, "Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea," *International Journal of Educational Development*, 53, 2017, pp. 12-27.

- Jimenez, Emmanuel and Paqueo, Vincente, "Do local contributions affect the efficiency of public primary schools?," *Economics of Education Review*, Vol.15, Issue 4, October 1996, pp. 377-386.
- Kemmerer, F., "Decentralization of schooling in developing nations," Int. Encyclopedia Educ, 1994, pp. 1412-1416.
- Local Government Association, "School funding: A review of existing models in European and OECD countries," LGA education reserch programme, 2005.
- Laudams, Vairis, "Decentralization of education in LEA and the participation of pedagogues in its implementation," *Social and Behavioral Science*, 82, 2013, pp. 621-627.
- Luo and Chen, "Does fiscal decentralization reduce public education provision in China: A theoretical model and prefectural panel data research," 2010.
- Martinez-Vazque, J., "Fiscal incidence at the local level," *Econometrica* 50(5), 1982, pp. 1207-1218.
- Martinez-Vazque, J. and McNab, R., *Fiscal decentralization, economic growth, and demographic governance*, International Studies Program WP. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1997.
- McGinn, N. and Welsh, T., "Decentralization of education: why, when, what and how?," International Institute for Education Planning, UNESCO, 1999.
- Monk, D.H., "The education production function: its evolving role in policy analysis," *Educ. Eval. Policy Anal*, 11(1), 1989, pp. 31-45.
- OECD, *All on board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, Paris, 2014.
- \_\_\_\_\_, *National accounts at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015.

- \_\_\_\_\_, *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2016a.
- \_\_\_\_\_, *PISA 2015 Results(Volume 1): Excellence and equity in education*, PISA, OECD Publishing, Paris, 2016b.
- \_\_\_\_\_, *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris, 2017b.
- \_\_\_\_\_, *Schools at the crossroads of innovation in cities and regions*, OECD Publishing, Paris, 2017c.
- OECD and Ford Foundation, “Paris action plan for inclusive growth in cities,” 2016.
- OECD and KIPF, “Fiscal federalism 2016: Making decentralization work,” 2016.
- Organization for Economic Cooperation and Development OECD, *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital (Education and Skills)*, OECD Publishing, Paris, 2001.
- O’Neill, K., “Decentralization as an electoral strategy,” *Comparative Political study*, 36(9), 2003, pp. 1068-1093.
- Ozler, Berk, “Decentralization and Student Achievement: The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform,” 2001.
- Pritchett, Lant and Filmer, Deon, “What Educational Production Functions Really Show?: A Positive Theory of Education Spending,” Development Research Group Working Paper No. 1795: The World Bank, 1997.
- Sacchi, Agnese and Salotti, Simone, “Income inequality, regional disparities, and fiscal decentralization in industrial countries,” Workshop on Regional and Urban Economics: Inequality and Regional Growth and Cohesion, 2011.
- Sawada, Yasuyuki, “Community Participation, Teacher Effort, and Education Outcomes: The Case of El Salvador's Educo Program,” The Davidson

- Institute, Working Paper Series No. 307, University of Michigan Business School, 2000.
- Sepulveda, C. F. and Martinez-Vazque, J., “*The consequences of fiscal decentralization on poverty and income inequality*,” *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, 2011, pp. 321-343.
- F. Solt, “The Standardized World Income Inequality Database,” *Social Science Quarterly* 97(5), 2016, pp. 1267-1281.
- West, Anne, Jutta Allmendinger, Rita Nikolai and Barham, Eleanor, “Decentralization and educational achievement in Germany and the UK,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 2010, pp. 450-468.

#### 〈각 나라별 자료〉

- 일본 도쿄도 『재정의 개요(財政のあらまし)』, 2017, <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/syukei1/zaisei/2906aramashi.pdf>(접속일자: 2017. 10. 16.).
- 일본 도쿄도교육위원회, 『도쿄도의 교육』, 2016, [http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/soumu/tokyoto/06\\_2.pdf](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/soumu/tokyoto/06_2.pdf)(접속일자: 2017. 10. 16.).
- 일본 도쿄도 교육행정 기초데이터, [http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/basic\\_data/kisode-ta.pdf](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/basic_data/kisode-ta.pdf)(접속일자: 2017. 10. 16.).
- 영국 HM Treasury, “COUNTRY AND REGIONAL ANALYSIS NOVEMBER 2016,” 2016, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/569815/Country\\_and\\_Regional\\_Analysis\\_November\\_2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/569815/Country_and_Regional_Analysis_November_2016.pdf)(접속일자: 2017. 10. 11.).
- \_\_\_\_\_, “Public Expenditure Statistical Analyses 2017,” 2017, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/630570/60243\\_PESA\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630570/60243_PESA_Accessible.pdf)(접속일자: 2017. 10. 11.).
- 미국 New York City Independent Budget Office, “Understanding New York City’s Budget A Guide”, 2017 July, <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/>

- understandingthebudget.pdf(접속일자: 2017. 10. 20.).
- 미국 NYC Department of Education, “FY 2016 School Based Expenditure Report (SBER) Overview,” 2017, [http://schools.nyc.gov/offices/d\\_chanc\\_oper/budget/dbor/DBOR\\_SBER\\_PUBLISH/2016/intro.pdf](http://schools.nyc.gov/offices/d_chanc_oper/budget/dbor/DBOR_SBER_PUBLISH/2016/intro.pdf)(접속일자: 2017. 10. 20.).
- 미국 U.S. Department of Education 홈페이지, <https://www.ed.gov/equity> (접속일자: 2017. 10. 27.).
- \_\_\_\_\_, “WHAT ARE PRESCHOOL DEVELOPMENT GRANTS?” 설명자료, <https://www2.ed.gov/programs/preschooldevelopmentgrants/pdgfactsheet81115.pdf>(접속일자: 2017. 10. 27.).
- \_\_\_\_\_, “Race to the Top Fund” 설명자료, <https://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>(접속일자: 2017. 10. 27.).
- 미국 델라웨어 주정부 교육청 홈페이지, “Every Student Succeeds Act” 설명자료, [https://www.doe.k12.de.us/cms/lib/DE01922744/Centricity/Domain/425/ESSAonepager\\_091217.pdf](https://www.doe.k12.de.us/cms/lib/DE01922744/Centricity/Domain/425/ESSAonepager_091217.pdf)(접속일자: 2017. 10. 27.).
- 미국 Federal Student Aid, a part of the U.S. Department of Education 홈페이지, <https://studentaid.ed.gov/sa/prepare-for-college>(접속일자: 2017. 10. 27.).
- 미국 Equity-Centered capacity building network 홈페이지, <https://capacitybuildingnetwork.org/article4/>(접속일자: 2017. 10. 27.).
- 프랑스 파리 시청, “City of Paris” 발표자료, 2016, <https://api-site.paris.fr/images/79972>(접속일자: 2017. 10. 24.).
- 프랑스 MAIRIE DE PARIS, “LE BUDGET PRIMITIF 2017,” 2017, [http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/chiffres\\_cles.pdf](http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/chiffres_cles.pdf)(접속일자: 2017. 10. 24.).
- 핀란드 City of Helsinki “Annual Report,” 2016, [https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/raportit/vuosikertomus2016/HKI\\_AnnualReport2016\\_netti.pdf](https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/raportit/vuosikertomus2016/HKI_AnnualReport2016_netti.pdf)(접속일자: 2017. 10. 25.).

핀란드 Helsingin kaupunki, “Talousarvio,” 2017, [https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/HKI\\_TAE\\_2017\\_tiivistelma.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/HKI_TAE_2017_tiivistelma.pdf)(접속일자: 2017. 10. 25.).

## 〈언론자료〉

『경기일보』, 「눈덩이 지방채에 인건비 인상까지 얹친데 덮쳐…도교육청 커지는 ‘빚더미’」, 2017. 07. 21., <http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1376026>(접속일자: 2017. 09. 18.).

『매일노동뉴스』, 「지방교육재정과 교직원 인건비 수업과 학생지도에 열정을 쏟게 하려면」, 2011. 03. 10., <http://labortoday.cp.kr/news/articlePrint.html?idxno=102863>(접속일자: 2017. 07. 03.).

『머니투데이』, 「로스쿨·사시 출신 모두 ‘부유층·고학력 자녀’ 늘었다」, 2015. 06. 22., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2015062210173202809&outlink=1>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『서울경제』, 「경제부처 1급 이상 78%가 SKY…금융위는 7명중 6명이 서울대」, 2011. 05. 19., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=011&aid=0002153983>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『세계일보』, 「학벌사회 타파할 교육개혁 이뤄져야」, 2016. 02. 15., <http://www.segye.com/content/html/2016/02/15/20160215004060.html?OutUrl=naver>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『시사저널』, 「10대 기업 임원분석② 현대·기아차 임원 45명……. 여성은 고작 2명」, 2015. 10. 02., <http://www.sisapress.com/journal/article/143573>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『전민일보』, 「전북교육청 3조 840억 원 규모 2017년 1회 추경예산안 편성」, 2017. 07. 04., <http://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=171907>(접속일자: 2017. 09. 18.).

충북도당 홈페이지, 「충청북도 교육청 부채 3,360억 원…」 보도자료, 2016. 11., <http://chungbuk.minjoo.kr/?p=6283>(접속일자: 2017. 09. 18.).

『한겨레』, 「학피야, 학살의 중범들」, 2014. 06. 10., <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/641708.html#csidx02fb91b18d36b68a334aa1d5e5cfc7>  
(접속일자: 2017. 06. 13.).

『한국일보』, 「국민 76% "학력이 인생 결정"... 학벌사회 해소책 무기력」, 2014. 12. 08., <http://www.hankookilbo.com/v/7bed26d7e0cf4e3aa8be46c01ba7ca66>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『한국경제』, 「네이버는 '명문대' 삼성전자는 '해외파' 임원 비중 높았다」, 2016. 07. 14., <http://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=201607144637A&isSocialNetworkingService=yes>(접속일자: 2017. 06. 13.).

\_\_\_\_\_, 「외제시대...외고, 판사 임용 1~3위 '씩쓸이」, 2013. 10. 07., <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013100709631>(접속일자: 2017. 06. 13.).

BBC, "Big city schools hit in funding shake-up" 2016. 12. 14., <http://www.bbc.co.uk/news/education-38318508>(접속일자: 2017. 10. 24.).

*The New York Times*, "A Case Study in Lifting College Attendance," 2014. 06. 10., [http://newspeppermint.com/2014/06/10/acasestudyinliftingcollegeattendance/?utm\\_source=related\\_news&utm\\_medium=inner&utm\\_campaign=yarpp](http://newspeppermint.com/2014/06/10/acasestudyinliftingcollegeattendance/?utm_source=related_news&utm_medium=inner&utm_campaign=yarpp)(접속일자: 2017. 11. 02.).

yle, "Study: Education cuts threaten civilised society," 2017. 07. 11., [https://yle.fi/uutiset/osasto/news/study\\_education\\_cuts\\_threaten\\_civilised\\_society/9716883](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/study_education_cuts_threaten_civilised_society/9716883)(접속일자: 2017. 10. 24.).

## 〈웹사이트〉

고용노동부, 「Korea-OECD PIAAC Joint Conference 개최」 보도자료, 2015. 11. 30., <https://www.krivet.re.kr/ku/ea/kuDCAVw.jsp?pgn=4&gk=&gv=&gn=F4-F420100260>(접속일자: 2017. 09. 03.).

교육부, 「OECD, 학업성취도 국제 비교 연구(PISA 2015) 결과 발표」 보도자료,

2016. 12. 06., <http://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=65072&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=4&s=moe&m=0503&opType=N>(접속일자: 2017. 09. 04.).
- \_\_\_\_\_, 예결산정보시스템; 교육통계서비스, <http://kess.kedi.re.kr/index>(접속일자: 2017. 02. 20.).
- \_\_\_\_\_, 지방교육재정알리미, <http://www.eduinfo.go.kr/main.do>(접속일자: 2017. 07. 06.).
- 교육정책네트워크 정보센터, 「영국 대도시 학교들, 교육재정배분체제 변화에 직격탄」, 국가별 교육동향, 2017. 01., <http://edpolicy.kedi.re.kr/fit/boardView.do?strCurMenuId=55&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=160075>(접속일자: 2017. 10. 24.).
- 기획재정부, 「일자리 우선! 경제활력 우선! 2017년 나라살림 예산」, 2017, <http://www.budget.go.kr/info/2017/files/2017info.pdf>(접속일자: 2016. 08. 30.).
- 서울특별시, 통계DB, <http://stat.seoul.go.kr/octagonweb/jsp/WWS7/WWS7SDS7100.jsp>(접속일자: 2017. 09. 12.).
- 주프랑스한국교육원, 「2018년 교육부 예산 증가」, 2017. 10. 02., [http://educoree.zc.bz/edu\\_edu/76103](http://educoree.zc.bz/edu_edu/76103)(접속일자: 2017. 10. 24.).
- 통계청, KOSIS 「국민계정-일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간)」, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT\\_074Y066](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_074Y066)(접속일자: 2017. 02. 20.).
- \_\_\_\_\_, KOSIS 「 시도별 GRDP 자료」, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL4901&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL4901&conn_path=I3)(접속일자: 2017. 09. 12.).
- 행정자치부, 지방재정 365 지방재정 통합공개시스템, <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>(접속일자: 2017. 09. 12.).
- Achiron, Marilyn, “The urban advantage’ in education,” 2013. 07, <http://oecdeducationtoday.blogspot.kr/2013/05/the-urban-advantage-in-education.html>(접속일자: 2017. 09. 12.).

### 〈Gini coefficient Data〉

- UNU-WIDER, World Income Inequality Database(WIID), <https://www4.wider.unu.edu/>(접속일자: 2017. 07. 27.).
- OECD, Income Distribution Database(IDD), <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(접속일자: 2017. 07. 27.).
- F. Solt, Standardized World Income Inequality Database(SWIID), <http://fsolt.org/swiid/>(접속일자: 2017. 07. 27.).
- World Bank, All the Ginis, <https://data.worldbank.org/data-catalog/all-the-ginis>(접속일자: 2017. 07. 27.).
- Eurostat, Income and Living Conditions(ILC), [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di12](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12)(접속일자: 2017. 07. 27.).
- LIS, Inequality and Poverty Key Figures, <http://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures>(접속일자: 2017. 07. 27.).

### 〈실증분석 Data〉

- OECD Fiscal Decentralisation Database, <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>(접속일자: 2017. 07. 27.).
- OECD National Account, ‘Total government expenditure’, ‘Government expenditure by function(education)’
- OECD, 『Education at a Glance』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, Fertility rates(indicator), doi: 10.1787/8272fb01-en(접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, *Government at a Glance*, “General government gross debt as a percentage of GDP,” 각 연도.
- \_\_\_\_\_, Income inequality(indicator), doi: 10.1787/459aa7f1-en(접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, Mathematics performance(PISA) (indicator), doi: 10.1787/04711c74-en,

- (접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, *OECD Regions at a Glance*, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, PISA Data, <http://www.oecd.org/pisa/data/>(접속일자: 2017. 07. 28.).
- \_\_\_\_\_, Reading performance(PISA) (indicator), doi: 10.1787/79913c69-en, (접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, Regional Statistics, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM)(접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, Revenue statistics - OECD countries: Comparative tables, Table 3.1 Total tax revenue as % of GDP, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>(접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, Science performance(PISA) (indicator), doi: 10.1787/91952204-en (접속일자: 2017. 07. 27.).
- \_\_\_\_\_, Teachers' salaries(indicator), doi: 10.1787/f689fb91-en(접속일자: 2017. 07. 27.).
- World Bank Open Data, Population, REAL GDP FORECAST, <http://data.worldbank.org/>(접속일자: 2017. 07. 28.).
- WorldBank, World Development Indicators, 'Population density', <http://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST>(접속일자: 2017. 07. 28.).

## 부록

### 〈부표 1〉 주요 지니계수

데이터베이스	참고문헌	출처 및 연도
World Income Inequality Database (WID)	D. Checchi et al. (2010) E. Dabla-Norris et al. (2015)	- United Nations University, World Institute for Development Economics Research(UNU-WIDER) 배포 - 대상연도: 1978-2014
Income Distribution Database (IDD)	F. Cingano (2014)	OECD 배포 대상연도: 2001-2015
Standardized World Income Inequality Database (SWID)	E. Dabla-Norris et al. (2015)	Frederick Solt 배포 대상연도: 1960-2015
All the Ginis		World Bank 배포 - 대상연도: 1950-2011
Income and Living Conditions (ILC)	K.B. Fredriksen (2012)	- Eurostat 배포 - 대상연도: 1995-2016
Inequality and Poverty Key Figures	K.B. Fredriksen (2012)	Luxembourg Income Study(LIS) 배포 대상연도: 1967-2014

출처: 저자 작성

〈부표 2〉 2016년 뉴욕시 교육비 세출 상세내역

PUBLIC SCHOOL EXPENDITURE COMPARISON: FY 2015 - FY 2016						
(Dollars in 000's)						
			FY 2015 - FY 2016		% of Public School Spending	
	2015	2016	\$ Diff	% Diff	2015	2016
<b>I. Direct Services to Schools</b>						
<b>Classroom Instruction:</b>	\$10,396,827	\$11,364,856	968,029	9.3%	46.2%	46.5%
Teachers	8,431,469	9,157,258	725,789	8.6%	37.5%	37.4%
Education Paraprofessionals	485,260	590,834	105,574	21.8%	2.2%	2.4%
Other Classroom Staff	12,983	12,690	(293)	-2.3%	0.1%	0.1%
Text Books	80,874	84,351	3,477	4.3%	0.4%	0.3%
Librarians & Library Books	80,885	82,690	1,805	2.2%	0.4%	0.3%
Instructional Supplies & Equipment	262,883	270,323	7,440	2.8%	1.2%	1.1%
Professional Development	394,932	420,179	25,247	6.4%	1.8%	1.7%
Contracted Instructional Services	407,277	474,881	67,604	16.6%	1.8%	1.9%
Summer & Evening School	240,263	271,650	31,387	13.1%	1.1%	1.1%
<b>Instructional Support Services:</b>	\$3,366,334	\$3,814,740	448,406	13.3%	15.0%	15.6%
Counseling	490,041	551,746	61,705	12.6%	2.2%	2.3%
Attendance & Outreach Services	169,550	220,967	51,417	30.3%	0.8%	0.9%
Related Services	1,793,112	2,072,893	279,781	15.6%	8.0%	8.5%
Drug Prevention Programs	22,990	27,952	4,962	21.6%	0.1%	0.1%
Referral & Evaluation Services	313,302	332,436	19,134	6.1%	1.4%	1.4%
After School & Student Activities	415,689	447,899	32,210	7.7%	1.8%	1.8%
Parent Involvement	161,651	160,848	(803)	-0.5%	0.7%	0.7%
<b>Leadership/Supervision/Support:</b>	\$1,887,390	\$1,951,104	63,714	3.4%	8.4%	8.0%
Principals	390,840	402,757	11,917	3.0%	1.7%	1.6%
Assistant Principals	621,638	646,685	25,047	4.0%	2.8%	2.6%
Supervisors	101,505	111,057	9,552	9.4%	0.5%	0.5%
Secretaries, School Aides & Other Support Staff	600,699	617,361	16,662	2.8%	2.7%	2.5%
Supplies, Material, Equipment & Telephones	172,708	173,244	536	0.3%	0.8%	0.7%
<b>Ancillary Support Services:</b>	\$1,841,334	\$1,844,913	3,579	0.2%	8.2%	7.5%
Food Services	572,181	582,925	10,744	1.9%	2.5%	2.4%
Transportation	863,526	862,639	(1,287)	-0.1%	3.8%	3.5%
School Safety	342,984	340,139	(2,845)	-0.8%	1.5%	1.4%
Computer System Support	62,244	59,210	(3,034)	-4.9%	0.3%	0.2%
<b>Building Services:</b>	\$1,513,361	\$1,571,621	\$58,260	3.8%	6.7%	6.4%
Custodial Services	694,418	765,020	70,602	10.2%	3.1%	3.1%
Building Maintenance	398,741	415,913	17,172	4.3%	1.8%	1.7%
Leases	155,311	179,949	24,638	15.9%	0.7%	0.7%
Energy	264,890	210,738	(54,152)	-20.4%	1.2%	0.9%
<b>Other School Costs</b>	57,872	49,412	(8,460)	-14.6%	0.3%	0.2%
Prior Year Pay & Other Adjustments	57,872	49,412	(8,460)	-14.6%	0.3%	0.2%
<b>Direct Services to Schools Subtotal</b>	19,063,117	20,596,646	1,533,529	8.0%	84.8%	84.2%
<b>II. &amp; III. Field and Central Support Costs:</b>	\$1,014,145	\$1,085,862	\$71,717	7.1%	4.5%	4.4%
Instructional Support & Administration	332,615	357,534	24,919	7.5%	1.5%	1.5%
Sabbatical, Leaves, Termination Pay	90,072	87,830	(2,242)	-2.5%	0.4%	0.4%
Prior Year Pay & Other Adjustments	4,266	7,073	2,807	65.8%	0.0%	0.0%
Central Instructional Support	143,485	120,784	(22,701)	-15.8%	0.6%	0.5%
Central Administration: Instructional Offices	115,403	157,195	41,792	36.2%	0.5%	0.6%
Central Administration: Operational Offices	290,783	313,329	22,546	7.8%	1.3%	1.3%
Central Educ Policy & Chancellor's Offices	37,521	42,117	4,596	12.2%	0.2%	0.2%
<b>IV. Systemwide Obligations:</b>	\$2,413,055	\$2,775,875	\$362,820	15.0%	10.7%	11.3%
Debt Service	1,929,702	2,111,143	181,441	9.4%	8.6%	8.6%
Retiree Health and Welfare	474,486	656,105	181,619	38.3%	2.1%	2.7%
Special Commissioner of Investigation	8,867	8,627	(240)	-2.7%	0.0%	0.0%
<b>Total Public School Expenditures</b>	22,490,318	24,458,383	1,968,065	8.8%		

출처: NYC Department of Education(2017), "FY 2016 School Based Expenditure Report(SBER) Overview," pp. 8~9, [http://schools.nyc.gov/offices/d\\_chanc\\_oper/budget/dbor/DBOR\\_SBBER\\_PUBLISH/2016/Intro.pdf](http://schools.nyc.gov/offices/d_chanc_oper/budget/dbor/DBOR_SBBER_PUBLISH/2016/Intro.pdf)(접속일자: 2017. 10. 20.).

## 〈국내 교육현안 관련 주요연구 내용〉

- 국내 교육현안 관련 논문은 다수 존재하며, 전체적인 연구내용은 소득불평등에 따른 계층사다리 기능이 점차 약화되고 있음을 보여주는데, 주된 원인은 교육의 사교육비부담에 따른 것이기 때문으로 분석하고 있음
  - 따라서, 소득불평등 완화와 우리나라 교육 시스템 개혁 필요성을 강하게 주장하는 것이 주된 결론에 해당함
    - 국회예산정책처(2017)의 교육실태 보고서에 따르면, 사교육비지출이 높을수록 대학진학률이 높을 뿐만 아니라 서울 소재 대학, 주요 10개 대학 진학률에도 직접적인 영향을 미치는 것으로 설명
  - 사교육을 유발하는 근본원인을 학벌사회, 대학서열체제, 대입제도로 지목하지만 이를 해소하려는 대책은 미약한 수준<sup>89)</sup>
    - 사교육비 경감대책으로 EBS 연계 방안 등 다양한 방안이 시도되었지만 효과를 보았다고 보기 어렵고<sup>90)</sup>, 정부의 사교육비 경감목표(매년

89) 『서울경제』, 「경제부처 1급 이상 78%가 SKY... 금융위는 7명중 6명이 서울대」, 2011. 05. 19., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=011&aid=0002153983>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『세계일보』, 「학벌사회 타파할 교육개혁 이뤄져야」, 2016. 02. 15., <http://www.segye.com/content/html/2016/02/15/20160215004060.html?OutUrl=naver>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『한국경제』, 「'외제시대'...외고, 판사 임용 1~3위 '씩쓸이」, 2013. 10. 07., <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013100709631>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『머니투데이』, 「로스쿨·사시 출신 모두 '부유층·고학력 자녀' 늘었다」, 『머니투데이』, 2015. 06. 22., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2015062210173202809&outlink=1>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『한겨레』, 「학피야, 학살의 종범들」, 2014. 06. 10., <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/641708.html#csidx02fb91b18d36b68a334aa1d5e5cfc7>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『한국일보』, 「국민 76% “학력이 인생 결정”...학벌사회 해소책 무기력」, 2014. 12. 08., <http://www.hankookilbo.com/v/7bed26d7e0cf4e3aa8be46c01ba7ca66>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『한국경제』, 「네이버는 '명문대' 삼성전자는 '해외파' 임원 비중 높았다」, 2016. 07. 14., <http://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=201607144637A&isSocialNetworkingService=yes>(접속일자: 2017. 06. 13.).

『시사저널』, 「10대 기업 임원분석② 현대·기아차 임원 455명……. 여성은 고작 2명」, 2015. 10. 02., <http://www.sisapress.com/journal/article/143573>(접속일자: 2017. 06. 13.).

90) 마강래 외(2016)

2,000억원씩 경감)가 학생 수 감소에 따른 총사교육비 감소추세(2012년 이후 매년 3,000억원씩 감소)에 미치지 못하는 등 부적절 지표 설정에 문제점 나타나고 있음

- 김미량(2016)은 학교 내 선행교육 규제 등 공교육 정상화를 통한 사교육 문제 해결을 제시하지만, 논리적 타당성이 미흡하다고 지적하고 있음.<sup>91)</sup>
  - 다수의 선행연구에서 공교육 개선을 통한 사교육비 경감이나 사교육 수요 억제의 효과를 확인하기는 미흡하다는 결과이고 회의적인 입장이며, 일반 국민들도 사교육의 근본 원인이 ‘공교육 불만족’보다는 ‘학력·학벌 중심의 사회구조’에 있다는 인식임(한국교육개발원, 2015, 교육여론조사)
  - 교육부가 수년간 대학특성화 사업이나 지방대 전문대 육성사업 등을 지속해오고 있지만 대학서열체제의 고착화는 여전한
  - 학벌주의 해소를 위한 국가 차원의 능력중심사회 전환 정책은 노동계와 긴밀한 협조체계가 요구되며 단기적으로 성과가 나오기 어려우므로 학교 밖의 변화만을 기다릴 수는 없는 상황이라고 밝힘
- 교육 불평등에 따른 사회이동성 감소추세 확대(김희삼, 2015)<sup>92)</sup>를 다양한 각도에서 제시하고 있는데 수능점수 격차, 서울대 합격자들의 지역분포, 서울시내 구별 대학진학률 등의 분석을 통하여 사교육 부담을 통한 교육 불평등 현황 문제 제시
  - 나아가 사교육으로 치장한 인적자본의 경쟁력의 한계를 조명하고, 그간 교육계에서 밝혀진 교사와 교수법의 중요성, 대학입시 전형의 수평적 다양화(예: 홍콩사례 등) 등 입시 제도를 비롯한 교육 시스템 개혁에 초점을 맞추고 있음

91) 김미량, 『저출산대책평가Ⅳ: 교육』, 국회예산처, 2016.

92) 김희삼, 「사회이동성 복원을 위한 교육정책의 방향」, 서울대학교 사회과학연구원 불평등 심포지움 발표자료, KDI, 2015. 11.

- 교육재정 관점에서는 지방교육재정교부금 자체가 가지고 있는 문제점에 대한 개선방안을 제안하고 있음
  - 교부금 배분방식에서 ‘학생 수’ 비중을 확대하는 방안(안종석, 2016, 이상엽, 2015)과
  - 궁극적으로 획일적인 법정교부율이 아닌 적정교육비의 관점에서 지방교육재정교부금의 총규모를 결정하도록 전환하도록 제안하고 있음(국회예산처, 2016)
  
- 한편, 교육성과와 지역과의 연계를 통한 연구도 존재하고 있는데, 주요 분석내용은 수도권 거주 여부(혹은 대도시 거주)가 사교육비 증가액에 미치는 영향력과 지역의 교육열 심화에 따른 교육비지출 등을 분석함으로써 지역의 경쟁적 환경이 사교육비지출에 매우 큰 영향을 줄 수 있는 것으로 나타남(박선영·마강래, 2015, 윤기찬·김순영, 2015<sup>93</sup>) 등)
  - 기존의 소득불평등 계층을 지역으로 구분하여 제시한 점에서 사실상 연구의 맥락은 위의 연구들과 유사하다고 볼 수 있음
  - 윤기찬·김순영(2015)은 교육성과에 미치는 영향 분석방법으로 대규모 도시지역과 중소도시/농촌지역 간에 영향력의 크기를 비교하였음
    - 대규모 도시지역은 교육투입, 지역환경이 영향력을 미쳤고, 중소도시/농촌도시지역의 경우, 교육과정과 교육여건이 상대적으로 영향력이 큰 것으로 나타난 바 있음
  - 김영철(2014)은 부모의 사회경제적 지위, 거주 지역 및 교육환경 등에 따른 고등교육 진학 격차가 확연히 차이가 남을 확인하였고, 교육기회의 형평성이 악화되고 있는 때에 고등교육 진학에서의 기회형평성을 확충할 구체적인 목표와 정책을 적극적으로 검토 요구<sup>94</sup>)

93) 윤기찬·김순영, 「인구규모에 따른 지역 간 교육격차 및 그 영향요인에 관한 연구: CIPP 모형의 적용」, 『지방정부연구』, 제18권 제4호(2015 겨울), 2015, pp. 293-315.

94) 『재정학연구』, 제7권 제3호(통권 제82호), 2014, pp. 127-171.

- 교육낙후지역과 저소득층을 대상으로 멘토링 프로그램, 방과 후 학교 자유수강권 확대를 통한 학업능력의 향상 및 교육복지우선지원사업 등을 통한 학교 경쟁력의 강화 등을 요구 → 지역균형선발제 및 사회배려자 전형 확대 등

□ 기존 선행연구는 그간의 우리나라 교육문제에 대한 전체적인 문제점과 그에 따른 제안이 총망라되어 있다고 볼 수 있음. 또한, 교육부의 지난 5년간의 업무보고 자료에서도 다양한 정책적 수단이 제안 및 시도되고 있는 것으로 나타남

- 전체적으로 소득불평등에 따른 교육기회 제한에 대한 우려와 이를 보여주는 미시데이터를 이용한 실증분석 사례이며,
- 개혁대상을 사교육에 의존하고 있는 기존 교육 시스템에 문제점을 제기하고 있으며 정책 대안 역시 '사교육비부담 및 사교육 환경개선'과
- 교육 시스템의 개혁과 함께 교육낙후지역에 대한 교육형평성 제고 대안들이 제안된 바 있음
- 지방재정과 교육재정의 연계강화, 일반자치단체의 교육기능 강화 논의에서는 교육재정 및 재정의 효율화가 주된 목적이며 교육성과와의 연계논의는 미진함

### 〈교육 불평등〉

□ 사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향(김희삼, 2015)<sup>95)</sup>

- 연구목적: 최근 한국에서는 세대 간 계층 이동성에 대한 부정적 인식이 확산되고 있음. 실제로 세대 간 계층의 대물림 현상이 강화되고 있으며 교육격차도 확대됨에 따라 '교육의 사다리 역할'에 대한 회의감도

95) 김희삼, 「사회이동성 복원을 위한 교육정책의 방향」, 『KDI 포커스』, 통권 제54호, 2015.

커지고 있는 중임. 이에 대한 현황을 살펴보고 사회이동성 복원을 위한 교육정책의 방향을 제시함

- 연구내용: 소득불평등과 경제적대물림의 관계측면에서 보았을 때 1990년대까지는 소득불평등도도 낮았고, 자녀소득에 대한 아버지 소득의 영향력도 상당히 낮았음. 그러나 2000년대 들어 소득 불평등도가 높아졌고, 사교육 경쟁이 출산기피의 한 원인이 될 정도로 심화되었음. 또한 교육수준과 사회경제적 지위의 세대 간 상관관계 추이 측면에서 살펴보았을 때, 본인의 조부로부터 아들까지 4대에 걸친 시기의 세대 간 계층 대물림이 본인에 이르기까지 낮아졌다가 다음 세대에 도로 높아지는 U자형 추이를 보이고 있는 등 세대 간 계층이동성의 상승시대가 지나고 하락세로 반전된 모습을 보이고 있음. 한편 'KDI행복연구' 설문에서는 교육이 계층이동의 사다리보다는 계층 대물림의 통로로 인식되고 있음
- 교육정책의 방향: 재능 사장의 방지를 위해 인생의 초기단계의 격차누증을 방지하기 위한 조기개입과 대입전형에서의 기회균등선발 등 적극적 시정조치(affirmative action)의 확대가 필요함. 또한 학교에서 맞춤형 선택과목을 더 많이 이수하고 프로젝트 수행을 늘려 다음 단계의 교육과 취업을 위한 역량을 기를 수 있도록 하고, 교직개방 등 교원 수급정책의 개혁과 교육과정의 다양화 및 교수법의 혁신 등을 통해 다양한 성공 경로를 모색할 수 있는 역량을 기르는 교육개혁이 필요함. 한편 취업경쟁에서 밀린 학력이 상대적으로 낮고 불리한 배경을 가진 청년들이 노동시장에서 배제되지 않도록 공공고용서비스를 확충하고 직업훈련을 효과성 있게 조준하고 내실화해야 함

□ 저출산 대책평가(김미량, 2016)<sup>96)</sup>

- 연구목적: 저 출산·고령사회 제3차 기본계획의 저 출산대책에 포함된

---

96) 김미량, 『저출산대책평가 IV: 교육』, 국회예산정책처 사업평가16-31(통권 388호), 2016.

교육정책의 교육대책으로서 효과와 이를 바탕으로 저출산 해결의 효과를 낼 수 있을지 4개의 교육개혁 과제를 대상으로 분석, 평가함

- 연구내용: 교육현실을 관련 통계자료를 통하여 조망하고 저출산 대책으로서의 교육개혁의 방향성을 검토하였음. 교육부가 주관하는 ‘교육개혁 과제(사교육 부담경감 대책, 공교육 역량강화 대책, 대학등록금 부담 경감 대책, 적성·능력중심의 교육체계 개편 대책)’를 평가 대상으로 하여 계층화분석방법(AHP)을 활용한 설문조사를 실시하여 저출산대책들 간의 우선순위를 도출함
- 연구결과: 첫째, 사교육 부담경감대책은 공교육이 개선을 통하여 사교육을 경감하겠다는 것이 기본논리이나, 역대 정부가 유사한 전략으로 사교육 문제해결을 시도하였지만 효과가 거의 없었던 점에서 논리적 타당성을 인정하기 어려움. 둘째, 공교육 역량 강화대책은 공교육의 부실화를 초래하고 있는 근본원인인 학벌사회 및 대학서열화 구조완화에 대한 대책이 미흡한 상황에서 추진하고 있는 새 교육과정이 순조롭게 학교교육에 정착할 수 있을지 우려스러움. 셋째, 적성능력중심의 교육체계 개편대책은 고교직업교육강화를 통해 고졸취업을 활성화하겠다는 것이나 아직 학력이 결혼에 상당한 영향을 미치는 상황에서 저출산대책으로 보기에는 시기상조임. 넷째 대학등록금 부담경감대책은 3.6조원이 넘는 막대한 재정이 투입되는 재정적 수단으로 지속가능성에 한계가 있어 보임

□ 저출산 문제와 교육실태: 진단과 대응방안 연구(마강래·강은택, 2016)<sup>97)</sup>

- 연구목적: 한국사회에서 사교육비지출을 증가하게 만드는 근본원인을 진단하고, 사교육비를 포함한 교육비가 가계에 얼마나 부담이 되는지 확인하며, 교육비부담 가중이 결혼과 결혼지연 및 기혼의 자녀출산에

---

97) 마강래·강은택, 『저출산 문제와 교육실태: 진단과 대응방안 연구』, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2016. 12.

미치는 영향에 대한 메커니즘을 밝히는 것을 목적으로 함

- 연구내용: 사교육과 저 출산의 관계를 살펴보기 위해 실증분석 틀을 구성하여, 사교육비의 지출이 저 출산과 결혼지연에 미치는 영향을 파악함
- 연구결과: 먼저 사교육비에 영향을 미치는 요인분석에서는 부모의 학력이 높고, 거주형태가 자가일수록, 가구소득이 많을수록, 수도권 거주자일수록, 교육열이 높은 지역일수록 사교육비지출이 높은 것으로 나타남. 다음으로 사교육비지출이 가계 경제에 미치는 영향분석에서는 부모연령이 높고, 부모의 학력수준이 낮으며, 가구원의 수가 많고, 월세에 거주하며, 수도권에 거주자인 경우 '사교육비가 경제적 부담에 미치는 영향'이 커지는 것으로 나타남. 마지막으로 가계의 경제적 특성이 자녀수에 미치는 영향분석에서는 나이가 많고, 학력수준이 낮으며, 비수도권에 거주하고, 14세 때 경제상태가 낮을수록 자녀수가 많은 것으로 나타나고 있음

□ 지역의 교육환경이 사교육비지출에 미치는 영향에 관한 연구(박선영·마강래, 2015)<sup>98)</sup>

- 연구목적: 한 가구의 사교육비지출과 관련하여 공간적 맥락을 중요시하여야 하고, 사교육비에 관한 정책은 지역의 교육환경과 여건을 고려해야 함을 실증 연구함
- 연구내용: 분위회귀모형(quantile regression model)을 이용하여 '지역 교육열 요인'이 사교육비지출이 높은 계층과 낮은 계층에 미치는 영향력이 다르다는 가설을 검증함
- 연구결과: 수도권에 거주하는 경우가 그렇지 않은 경우보다 사교육비 지출을 크게 증가시키며, 사교육비지출 분위가 높은 계층일수록 사교

---

98) 박선영·마강래, 「지역의 교육환경이 사교육비지출에 미치는 영향에 관한 연구」, 『지역연구』, 제31권 제3호, 2015년 9월, pp. 3-17.

육비 증가액에 미치는 영향력이 큰 것으로 나타남. 또한 지역의 교육열 심화가 추가적인 교육비지출에 미치는 영향력은 기존에도 많이 지출하던 계층에서 더욱 크게 증가함. 이는 동일한 수준의 교육열 증가에도 교육비지출 탄력성이 공간별로 다르게 나타날 수 있음을 의미함

### 〈지방교육재정교부금 분석자료〉

#### □ 인구변화에 따른 재정수요 전망과 시사점(이상엽, 2015)<sup>99)</sup>

- 연구목적: 저출산에 따른 인구변화로 인하여 각 급 학교의 학생 수가 장기적으로 줄어들 것으로 예상되며, 그에 따른 교육재정수요의 변화를 검토하는 것은 매우 중요한 이슈임. 이에 대하여 인구변화, 교육정책의 변화와 장기적으로 교육재정수요에 영향을 주는 요인을 추정하고 장기적인 자원배분의 방향을 모색함
- 연구방법: 2013년 만 3-4세까지 확대된 누리과정과 인구구조의 변화, 경제성장률 등을 고려하여 유아 교육비를 장기적으로 전망함. 먼저 3-5세 인구전망치를 이용하여, 어린이집과 유치원의 연령별 취학률을 가정하여 어린이집 및 유치원 이용 아동수를 추계함. 한편 초중등교육 부분은 인구구조변화, 경제성장률, 교육의 질 제고 등을 고려하여 전망함. 학령인구와 최근의 취학률을 이용하여 학생 수를 추정하고, 교육비를 전망함
- 연구결과: 어린이집과 유치원 이용 유아수가 2013년 126만명에서 2016년 127만명까지 증가하고, 그 후 2020년까지 124만명으로 감소하고 2030년에는 121만명으로 감소함. 이후 2040년 98만명, 2050년 85만명, 2060년에 82만명으로 빠른 속도로 감소함. 한편 초중등 학생 수

99) 이상엽, 「인구변화에 따른 재정수요 전망과 시사점」, 『2015~2019년 국가재정운용계획 교육 분야 보고서』, 2015.

는 꾸준히 감소하여 2020년에 523만명이 되고, 2030년에는 513명으로 감소함. 이후에도 지속적으로 감소하여 2050년에 380만명, 2060년에 349만 명으로 감소하는 것으로 나타남. 유아교육비는 2017년까지 유치원 공립비율을 30%, 어린이집 공립비율을 20%까지 확대할 경우, 유아교육비는 2013년 GDP의 0.29%에서 2016년 0.36%로 증가함. 이후 감소하여 2020년에는 0.30%, 2029년까지 동일수준에서 유지됨. 이후 2060년에는 0.25%가 됨. 2022년까지 유치원 공립비율을 35%, 어린이집 공립비율을 25%까지 확대할 경우, 2016년 GDP의 0.34%로 최고치를 기록하고 2017년에 0.32%로 감소함. 이후 완만히 감소하여 2048년 0.23%가 되고, 다시 증가하여 2060년에는 0.25%가 되는 것으로 전망함. 초중등교육비는 학생 1인당 교과교원수를 OECD회원국 평균치를 목표로 2020년까지 점진적으로 증가시킨다는 가정 하에 2013년도 GDP의 3.16%에서 2020년도에 2.88%로 감소함. 이후 완만하게 감소하여 2040년도에 2.67%대를 유지하고, 2060년에 2.61%가 되는 것으로 전망함

## 〈지방분권 - 일반행정과 교육행정의 연계를 다룬 국내 선행연구〉

- 지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구(노기호, 2013)<sup>100)</sup>
  - 연구 주제: 지방교육분권과 관련된 지방분권 및 지방자치에 관한 일반 법령, 지방교육자치에 관한 교육법령을 검토하여 지방교육재정의 문제점을 분석하고 개선방안 제시
  - 분석 대상: 지방교육분권과 관련된 지방분권 및 지방자치에 관한 일반 법령, 지방교육자치에 관한 교육법령

100) 노기호, 「지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구」, 『교육법학연구』 제25권 제1호, 2013, pp. 103-127.

○ 분석 내용

- 「지방자치법」 제9조 제2항에서 사무 중 교육 분야에서 주목해야 할 점은 유아교육기관과 초·중학교의 설치·운영·지도를 지방자치단체의 고유한 핵심적 교육사무로 규정
- 「(구)중앙행정기관의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」(한시법)에서 제11조 제2항에 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련해야 한다고 명시
- 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육 자치만을 독립적으로 규정한 법률임에도 불구하고 지방교육분권에 대한 원칙과 기준, 지방사무 범위에 대해서는 구체적으로 명시하고 있지 않아 지방교육자치 발전을 위한 입법적 장치가 미진하다고 평가
- 교육위원회의 의결사항에 관한 규정은 지방분권에 관한 내용은 없으나 나름의 자주성과 독립성이 인정되는 부분

○ 분석 결과

- 현재 지방교육분권은 각종 권한이 지방으로 이양되더라도 사무에 대해 중앙이 개입할 수 있는 여지가 있고, 국가위임사무에 대해서도 중앙의 지도 및 감독권이 발휘되고 있어 지방분권 수준이 매우 미약하다고 지적
- 권한 이관을 법령으로 명시하여 법적 정당성을 부여하여 교육재정의 지방분권화를 확대해야한다고 주장

□ 지방교육자치제의 성과와 과제(김성열·김홍주, 2015)<sup>101)</sup>

- 연구 주제: 교육 제도의 운영 및 정책 추진과 관련된 선행연구를 분석하여 지방교육자치제의 성과 및 과제 탐색

---

101) 김성열·김홍주, 「지방교육자치제의 성과와 과제」, 『인문논총』, 제37권, 2015, pp. 73-104.

- 분석 대상: 지방교육 자치 관련 선행연구
- 분석 내용
  - 교육제도 운영 권한을 둘러싼 갈등은 민주적 의사결정이 준거가 되어야하며, 이는 국가 우위의 통제에서 국민 우위의 통제로 해석되어야 한다고 강조
  - 교육의 공익 및 중립을 위해 교육행정과 일반 행정은 분리 독립되어야하며, 교육의원 제도 폐지, 교육감 자격요건 완화, 위임형 의결기구였던 교육위원회를 지방의회로 통합한 일에 대해서 교육분권 실현에 긍정적이라고 평가
  - 김홍주 등(2008)은 형식상으로 대부분 교육재정에 관한 권한이 시·도교육청에 부여된 것으로 보이지만, 각종 법령에 의해 자율권 행사에 제약 요건이 숨어있다고 지적함. 그럼에도 불구하고 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과 1991년 이전에 비해서는 지방분권 성과를 긍정적으로 인식하고 있다는 결과가 도출됨
- 분석 결과, 과제
  - 공교육의 핵심인 초·중등교육이 본래 기능을 수행하기 위해서는 교육행정체제의 지방분권화가 이루어져야하며 현재 조직권, 인사권, 재정권 등의 분산은 충분하지 않다고 지적
  - 지방교육재정교부금 사용에서 현재 교육감의 공약사업에 예산을 편성하는 경향이 강하다고 지적하며 시·도교육청의 자율성이 확보되어야 한다고 주장
  - 또한 지방의회의 권한을 확대하고, 전국교육감협의회를 제도화하여 중앙정부와의 갈등을 조정해야하고, 교육감 직선제를 유지하되 직선제의 폐해를 줄이고 정치적 중립성을 확보하는 제도적 장치를 마련할 수 있는 방안 강구
  - 교육행정과 일반행정이 분리·독립 운영되더라도 일반 행정과 연계·협력하기 위해 지방교육행정협의회를 활성화하여 시·도지사와의 협의도모

□ 교육과정의 지방자치를 위한 국가 권한의 문제와 과제(박창언, 2013)<sup>102)</sup>

- 연구 주제: 교육과정의 지방자치를 위한 과도한 국가 권한의 문제와 과제
- 분석 대상: 교육과정과 관련된 지방교육자치의 변천과정과 현행법 체계(「헌법」, 「교육기본법」, 「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「초·중등교육법」), 교육과정의 지방자치 실현을 위해 법적 정비 필요성이 제기되는 부분들
- 분석 내용
  - 「초·중등교육법」과 동법 시행령, 「지방교육자치에 관한 법률」과 동법 시행령, 국가 교육과정의 문서를 중심으로 논의
  - 지방교육자치에 대한 교육의 권한은 일차적으로 헌법에 근거를 두고 법률이 제정되어 있으며, 지방자치단체의 자치권은 헌법과 법률에 위배되지 않는 한 포괄적으로 인정됨. 그러나 이러한 근거가 있다고 해서 교육에 대한 모든 권한이 지방자치단체에 있다고 볼 수는 없고, 중앙정부로서 교육을 담당하는 권한 또한 「정부조직법」에 규정되어 있어 충돌이 발생할 소지가 있음
  - 이처럼 유치원, 초·중등교육에 대해 교육과학기술부장관과 교육감이 모두 권한을 가지고 있기 때문에 자치권의 범위에 관한 공법이론(포괄주의와 위임방식)과 특별법 우선의 원칙, 교육의 특수성에 대한 논리로 설명(정영수 외, 2008)
- 분석 결과
  - 법 이론상 유치원과 초·중등 교육에 대한 권한은 지방자치단체의 사무에 속하는 것으로 해석되며, 교육의 내적 사항에 관한 권한에서는 국가의 권한에 대해 부정적 견해가 다수(정영수 외, 2008)

---

102) 박창언, 「교육과정의 지방자치를 위한 국가권한의 문제와 과제」, 『교육과정연구』, 제31권 제1호, 2013, pp. 79-102.

- 초·중등 교육법에서 교육과정에 대해 교육과학기술부장관과 교육감의 권한이 분담되는 형태로 되어있으나, 하위 법에서는 교육과학기술부장관에게 일임하는 형태로 되어 있어 국가 권한이 과도하게 행사될 수 있음
- 교육에 관한 권한이 지방자치단체에 있기 때문에 중앙정부는 법령에서 정한 사항만을 행사할 수 있으나 현실에서는 교육과학기술부가 교육에 대한 대부분의 권한을 지니고 있고 교육청에 지시하는 형식이 지배적

□ 지방분권시대의 지방자치단체의 교육재정지원 활성화 방안-경기도 사례를 중심으로(하봉운, 2004)<sup>103)</sup>

- 연구 주제: 지방교육발전을 위한 지방자치단체의 역할 및 방향을 모색하고, 경기도의 교육지원 사례 분석을 통해 대안 모색
- 분석 내용
  - 교육부의 기능과 역할을 지방교육행정기관으로 대폭 이양하여 중앙정부의 권한이 상당부분 지방으로 이양되었으나 시·도교육청은 여전히 재정, 인사, 조직관리 등 핵심 부문에서 독자적 자치행정 구현이 어려움
  - 시·도교육위원회를 두고 있으나 시·도교육청에서 정해진 예산·결산안, 조례안 등의 심의 권한만을 가지고 있고 교육위원회와 시·도의회를 중복해서 거치는 구조이기 때문에 시·도의회는 교육위원회의 결정을 따를 의무가 전혀 없음
  - 일반 행정과 교육행정의 연계성이 부족하여 지방자치단체장은 교육행정에서 배제되어 있고, 단체장이 교육에 관한 책임 있는 역할을 수행하기 곤란함
  - 시·도교육청 예산이 중앙과 지방정부로부터 전입된 것이 대부분이

103) 하봉운, 「지방분권시대 지방자치단체의 교육재정지원 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제9권, 제2호, 2004, pp. 1-28.

기 때문에 현재의 재정 배분 방식하에서는 시·도가 교육재정을 효율적으로 운영할 동기 부족

- 교육에 관한 의결권이 중복·이원화되어 교육위원회의 의결기관으로서 독립성 상실, 교육위원 및 교육감 선출 방식에서 주민 대표성 결여, 지역 간 교육지원예산의 격차로 교육재정 불균형 발생

○ 분석 결과

- 경기도와 경기도 교육청이 도입한 교육협력관제의 경우 유기적 협조 체제를 구축하고 교육 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 제도로 활용되었음
- 경기도의 경우 광역자치단체의 적극적인 교육지원이 이루어져 다양한 지역 교육 사업을 전개하였으며, 교육지원사업의 안정적 제도화를 위한 재정적 기반 및 조례 제정 필요성 제기

## 재정분권과 인적자본 투자

---

김 현 아

본 연구는 교육 공공서비스 책임과 재정 부담을 연계하는 것이 지방교육재정의 지속가능성뿐만 아니라 교육성과 향상을 위해서도 바람직한 대안일 수 있음을 강조하고 있다. 국가의 정책적 초점은 교육의 서비스 제고와 교육성과 향상을 위한 재정의 지속가능성 확보를 위한 대안을 도출하는 것이는데, 본 연구는 이를 위한 분석적 자료를 제공하고자 하였다. 지난 15년간의 선진국 사례를 분석한 결과, 첫째, '소득불평등도'가 교육투자와 교육성과에 미치는 것을 통계적으로 확인하였다. 둘째, 선진국들의 경우 교육투자 규모가 교육성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 이러한 지속가능한 교육투자 환경조성은 높은 재정 분권 하에서 이루어질 가능성이 높다는 점을 알 수 있었다. 셋째, 지역 간 격차는 교육비지출을 감소시키는 것으로 나타나 있는데, 이는 낙후지역의 교육비지출 감소로 인한 성적하락의 직접적인 원인으로 작용할 수 있다는 점이다. 이는 교육비지출뿐만 아니라 기타 분야 재정지출의 경직성을 강화시키게 되어 국가부채 증가의 우려가 있음에도 주목하고 있다.

## Fiscal decentralization and human capital

---

Hyun-A Kim

The paper focuses on whether the institution of fiscal decentralization can maintain the sustainability of education funding or not. The linkage between fiscal decentralization and education expenditure/performance is examined by using the data of OECD countries. The obtaining results clearly show the optimistic function of fiscal decentralization on education expenditure. In addition, the results reveal how regional disparity on national total budget affects education expenditure. The findings suggest that fiscal decentralization and balanced regional development may increase the solidity of education expenditure. Regional disparity reduces the efficient allocation of national budget, then, it causes the possibility of decreasing education expenditure. At the same time, no significant association has been found between regional disparities and education performance directly. The relationship seems to be indirect or irrelevant depending on educational environment.

This empirical study clarifies that OECD countries tend to spend on more money education to provide education opportunity for lower income-level group when income inequality is getting worse. The paper

exposes not only mean scored students but also higher and lower scored students by PISA results. The results were matched on well-known theories and empirical studies. According to the estimates, lower scored-students seem to be more sensitive by public investment. This would give a good indication whether education policy should be concentrated on low scored-students or low income households. Like many other papers to explain the importance of inequalities, the current study also finds out that income inequality is a fundamental factor to affect education expenditure and education performance. In a policy manner, it is a productive output of this paper that the fiscal decentralization of education financing structure is not necessary to reduce the amount of education expenditure at least. Academic approach continuously suggests that fiscal decentralization encourages the expansion of education expenditure and education performance. Local governments do have incentive to increase education funding for education performance in their jurisdiction in OECD countries. The arguments for the effects of education decentralization are now justified as evidence-based perspective.

## ■ 저자약력

### 김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

現, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

김정은 한국조세재정연구원 전문연구원

박지혜 한국조세재정연구원 연구원

허윤지 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 17-10

## 재정분권과 인적자본투자

---

---

발행	행	2017년 12월 29일
저자	자	김현아
발행인	인	박형수
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	8,000원
조판 및 인쇄	쇄	호정씨앤피
I S B N		978-89-8191-900-9 93320

---

© 한국조세재정연구원 2017

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.