

KIPF ISSUE PAPER No.117

통권
제117호

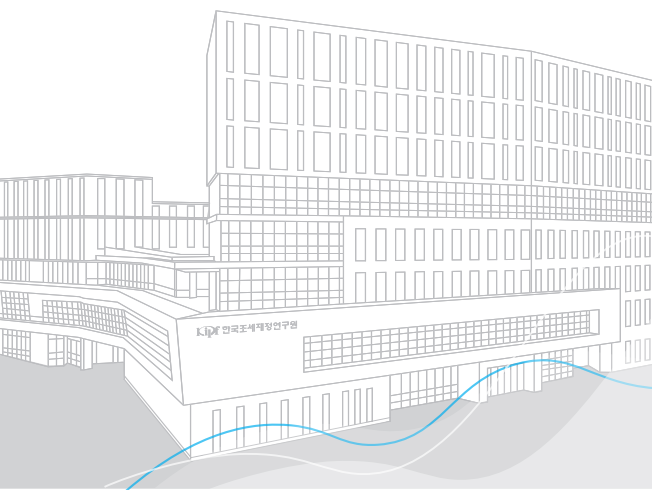
조세재정 브리프

2021. 10. 26
www.kipf.re.kr

정부간 교육재정관계의 평가와 개편방향

구균철 경기대학교 교수 / gugu@kgu.ac.kr

- 1 들어가는 글
 - 2 분석결과
 - 3 정책제언
- 참고문헌





요약

- ▶ 우리나라의 유초중등교육재정은 상대적으로 형평성은 높으나 책임성은 낮은 구조를 가지고 있음
 - 교육재정자립도의 OECD 평균(0.76)과 비교해 우리나라의 교육재정자립도(0.36)는 매우 낮은 수준이며, OECD 33개 비교 국가들 중에 우리나라보다 교육재정자립도가 낮은 국가는 슬로바키아, 칠레, 멕시코, 그리스, 뉴질랜드뿐임
- ▶ 이론모형으로부터 도출된 두 가지 가설의 타당성 여부를 OECD 회원국들을 대상으로 한 실증분석을 통해 분석하였음
 - 교육재정자립도 수준이 높을수록 유초중등교육재정의 예산 대비 비중도 함께 커지는 경향이 있음
 - 소득불평등의 심화는 유초중등교육재정의 예산 비중 감소로 이어질 수 있으나, 이러한 관계는 교육재정자립도가 매우 높은 경우에 한해 나타남
- ▶ 지방교육재정교부금의 규모를 줄이는 동시에 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 조달책임을 높일 필요가 있음
 - 지방교육재정교부금을 줄이면서 지방자치단체가 대신 부담하게 되는 지방교육재정 전출금은 추가적인 국세의 지방세 이양을 통한 지방세수 순증분을 활용하여 마련함
 - 이렇게 함으로써 지방자치단체와 지역주민들이 지방교육재정 운용 과정에 더 깊이 참여할 수 있는 환경이 조성되고, 이는 공교육서비스의 품질 향상 및 교육성과 제고에 도움이 될 것임
 - 또한 지방자치단체의 재정조달 책임을 확대한다면 지방교육재정과 일반지방재정 간의 연계 및 협력이 촉진될 수 있기 때문에 이러한 성과 향상이라는 효과는 더욱 커질 것임

※ 본 조세재정 브리프는 구균철, 『정부간 교육재정관계의 평가와 개편방향』, 한국조세재정연구원, 2020 중 일부 내용을 발췌·요약한 것으로 저자 개인의 의견이며, 한국조세재정연구원의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

1 들어가는 글

- ▶ 국가 내 혹은 국가 간 종단자료 분석에 따르면, 지방교육재정과 일반지방재정에서의 분권 수준이 학생들의 학업성취도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
 - Barankay and Lockwood(2007)와 Galiani et al.(2008)은 각각 스위스와 아르헨티나의 지방정부를 대상으로 교육재정분권의 수준이 높은 지역에서 전국 차원의 학력평가점수로 측정된 교육성과도 높다는 결론을 도출함
 - OECD 회원국들을 대상으로 한 재정분권과 교육성과 간의 관계에 대한 실증분석(Falch and Fischer, 2012; Blöchliger et al., 2013; Salinas, 2014; Kim, 2018)에 따르면, 교육 혹은 일반재정의 분권 수준이 높은 국가에서 학생들의 PISA 평균점수도 높았음

- ▶ 우리나라의 경우 세입분권을 강화하는 과정에서 지방교육재정에 대한 논의가 함께 진행되지 못함으로써 중앙정부와 지방정부 간 재정관계의 재설계에 한계가 발생할 수밖에 없었음
 - 우리나라의 유초중등교육을 뒷받침하고 있는 지방교육재정에서 지방자치단체의 재원조달 역할을 확대한다면 자율성이 부여된 교육사무를 교육현장으로 보다 폭넓게 이관할 수 있어 교육재정의 성과를 제고할 수 있었을 것임
 - 아울러 교육재정에서 지방자치단체의 재원조달 역할을 확대하였더라면 전반적인 재정분권의 심화 과정에서 세입 분권의 확대 폭도 넓어질 여지가 마련될 수 있었을 것임
 - 하지만 지방교육재정이 재정분권 논의에서 다루어지지 않았던 이유들 중 하나는 지방교육재정에 대한 지방자치 단체의 조달책임이 강화됐을 때 지방교육재정의 규모가 축소될 것이라는 교육계의 우려와 관련이 있음
- ▶ 본 연구는 기존에 제시된 일반지방재정의 재정분권 논의에 지방교육재정을 포함하면서 종합 적이고 정합적인 재정분권을 추진하기 위한 기본 전제에 대해 고민해보고자 함
 - OECD 주요국들의 교육재정관계를 비교·분석함으로써 우리나라 지방교육재정의 특징을 살펴보고자 함
 - 더 나아가 지방교육재정을 놓고 중앙정부와 지방정부가 조달책임과 지출책임을 분담하는 방식이 교육비 규모에 어떠한 영향을 미치는가라는 질문에 대해 실증적으로 답하고자 함

2 분석결과

① 정부간 교육재정관계의 유형

- ▶ 중앙정부가 지방교육재정에서 차지하는 재원조달 비중으로 나타난 교육의 국가공공재성과 지방정부의 교육재정자립도로 표현된 교육재정분권을 기준으로 네 개 그룹으로 나눌 수 있음(구균철, 2016)
 - 지방정부는 광역단위와 기초단위의 지방정부를 모두 아우르는 개념으로 사용되었고, 우리나라의 경우 광역자치 단체인 특광역시 및 도와 기초자치단체인 시군구 그리고 교육행정기관인 시도교육청을 총칭하는 의미로 사용함
 - 첫 번째 그룹은 ‘지방공공재의 자립공급형’으로 초중등교육서비스를 지역공공재로 인식하고 지방정부가 지방 교육재원의 조달과 집행을 모두 책임지는 유형임
 - 두 번째 그룹은 ‘국가공공재의 자립보완형’으로 초중등교육서비스의 국가공공재성을 보다 강조하여 중앙 정부의 재원조달과 재원집행이 모두 강화된 형태를 가리킴
 - 세 번째 유형은 ‘국가공공재의 의존공급형’으로 교육서비스를 국가공공재로 인식하여 중앙정부가 교육재원 조달에 주된 역할을 하고는 있지만 세출기능은 지방정부로 분권화된 유형임

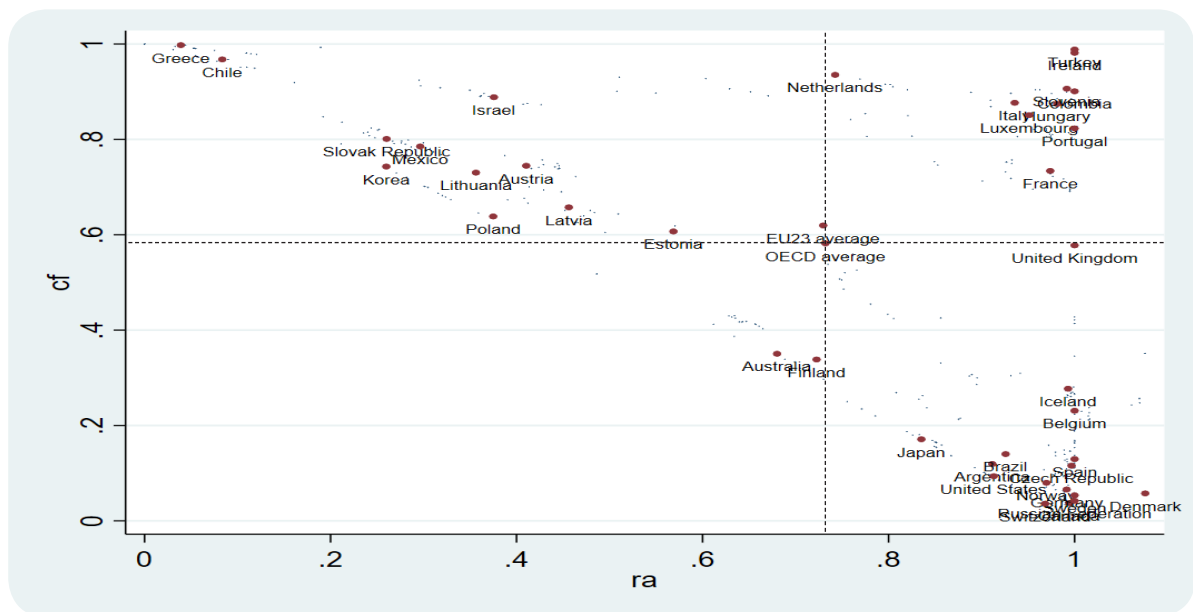


- 마지막으로 ‘핀란드형’은 중앙정부와 지방정부가 대략 4:6의 비율로 재원을 조달하는 가운데 중앙정부와 지방정부가 모두 자체 수입으로 대부분의 교육지출을 충당하는 유형임

▶ 우리나라의 지방교육재정은 상대적으로 형평성은 높으나 책임성은 낮은 구조를 가지고 있음

- 최근 데이터를 활용하여 OECD 평균점을 기준으로 OECD 38개 국가들을 나누어보면 [그림 1]과 같이 네 가지 그룹으로 구분해 볼 수 있음
- [그림 1]은 2003~2016년에 걸쳐 가로축의 교육재정자립도와 세로축의 중앙정부 교육재원 조달 비중으로 이루어진 산포도로서 OECD 평균을 살펴보면 교육재정자립도가 0.73~0.86의 범위에서 변화였고(평균은 0.77), 중앙정부 재원조달 비중은 0.42~0.58의 범위(평균은 0.51)를 나타냄
- 우리나라가 속한 ‘국가공공재의 의존공급형’의 특징은 중앙정부 재원조달 비중은 높고 지방교육재정자립도는 낮기 때문에 교육재정의 형평성은 높은 반면에 책임성은 낮다는 점임
- 즉, 중앙정부가 지방교육재원의 대부분을 조달하고 배분함으로써 지역 간의 교육격차를 줄인다는 의미에서 형평성이 높은 반면에 중앙정부의 이전재원에 의존하여 대부분의 지방교육재정을 지출하고 있기 때문에 책임성 측면에서 상대적으로 취약한 구조를 보임
- 구체적으로 교육재정자립도의 OECD 평균이 0.76인 점을 감안하면 우리나라의 교육재정자립도 0.36은 매우 낮은 수준이며, OECD 33개 비교 국가들 중에 우리나라보다 교육재정자립도가 낮은 국가는 슬로바키아, 칠레, 멕시코, 그리스, 뉴질랜드 정도로 소수임
- 특히 지방자치단체와 교육행정기관이 행정적 재정적인 측면에서 서로 분리되어 있는 특수성을 고려한다면 지역주민들에 대한 교육청의 재정책임성과 반응성이 낮고 방만한 재정운용으로 이어지기 쉬운 구조인 것임

[그림 1] 교육재정자립도(ra)와 중앙정부재원부담(cf)을 기준으로 구분된 교육재정관계(2003~2016년)



자료: 저자 작성

② 교육재정관계가 교육비 비중에 미치는 영향

- ▶ 이론모형(구균철, 2013)으로부터 도출된 두 가지 가설의 타당성 여부를 OECD 회원국들을 대상으로 한 실증분석을 통해 분석하였음
 - (가설1) 지방분권형 교육재정관계하에서 지역주민들의 선호가 제대로 반영될 수 있기 때문에 지방분권형에서의 총 공교육비 지출은 중앙집권형에서보다 더 클 것임
 - (가설2) 만약 상대적으로 소득수준이 낮은 지역에서 평균소득이 하락하거나 소득불평등이 심해진다면, 지방분권형에서 전체적인 공교육비 지출이 하락하면서 중앙집권형에서보다 더 적어지는 상황이 나타날 수 있음
 - 회귀분석에 사용된 자료는 2010~2016년에 걸쳐 31개 OECD 주요 국가들로 구성된 패널데이터임
- ▶ (결과1) 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 조달책임을 높이는 것 자체가 유치·초·중등교육에 투입되는 재원규모를 일방적으로 줄어든게 할 것이라는 우려의 근거는 약함
 - 정부간 교육재정관계가 지방분권형에 가까울수록 초·중등교육지출 비중도 함께 커지는 것을 확인하였음
 - 그러나 초·중등 학령인구 비중의 감소는 초·중등교육지출의 예산 비중을 줄일 것이라는 예상도 분석결과로 확인되었음
 - 또한 1인당 GDP 수준이 교육비 지출 비중에 미치는 영향은 선형관계가 아니라 역U자의 형태를 띠고 있는데, 이는 소득수준이 일정 수준에 다다를 때까지는 소득 증대가 교육비 비중을 높이는 경향이 있었지만, 그 수준을 넘어서면서부터 교육비 비중 자체는 정체되거나 감소했음을 의미함
- ▶ (결과2) 소득불평등의 심화는 교육비 비중의 감소로 이어질 수 있으나 교육재정자립도가 매우 높은 경우에 한함
 - 우선 OECD 회원국가 내 1인당 실질 GRDP의 지역 간 격차가 지난 30년 동안 지속적으로 확대되어 왔다(IMF, 2019)는 점에 주목할 필요가 있음
 - 전반적으로 높은 소득불평등은 높은 초·중등교육지출 비중과 연관되어 있었음
 - 하지만 교육재정자립도가 0.8 이상인 국가에서는 소득불평등의 심화가 초·중등교육비 비중의 감소로 이어졌음
 - 현재 우리나라의 경우 교육재정자립도가 0.3 정도로 상대적으로 낮기 때문에 설령 소득불평등이 더 심해진다고 하더라도 교육비 지출의 예산 비중이 줄어든 것이라고 결론 내릴 수는 없음
- ▶ 이러한 결과에 비추어 보면, 지방자치단체의 지방교육재정 조달책임을 높일 때 전반적으로 교육비 지출 비중이 줄어든 것이라는 우려는 근거가 약함
 - 중앙정부의 이전재원을 줄이고 지방자치단체의 재원조달 책임을 높이는 변화 자체가 공교육비 지출 비중을 줄이는 것은 아님
 - 다만, 인구구조 변화에 따라 초·중등학생 비중이 줄어든다면 예산에서 차지하는 비중도 함께 줄어드는 것은 일반적인 현상임
 - 아울러 중앙정부의 재원조달 책임이 줄어들게 되더라도 중앙정부가 국가 최소 수준(national minimum)에 해당하는 공교육 서비스 품질을 모든 지역에서 보장한다면 지역별 재정격차와 소득격차가 존재하더라도 이로 인해 총 공교육비 지출이 줄어들지는 않음



- ▶ 실례로 우리나라에서 정부간 교육재정관계가 예외적으로 중앙집권형이 아닌 제주도의 경우, 공교육 투자규모가 지역주민들의 선호를 반영하여 조정된 바 있음
 - 일반적인 보통교부세 산정방식에 의하면 지방자치단체의 지방세 등 자체재원의 증가는 지방교부세 교부액 감소로 이어질 수 있음
 - 그러나 제주특별자치도의 경우 보통교부세 총액의 3.0%를 미리 배분받게 됨으로써 지방세 수입 증가분을 제주도가 자율적으로 활용할 수 있음
 - 이와 유사하게 제주특별자치도 교육청도 지방교육재정 보통교부금 총액의 1.57%를 고정적으로 확보하고 있음
 - 이와 같이 일반재정과 교육재정에서의 자율성이 상대적으로 높은 제주도의 특수성은 교육비특별회계 전출 비율에 관한 조례 개정(2017. 3. 29.)을 가능케 하였고, 그 결과 전국적으로 획일적인 보통세의 3.6%라는 도세 전입금 비율이 제주도에서만 5.0%로 조정된 바 있음

3 정책제언

- ▶ OECD 회원국들의 평균과 비교하여 볼 때 우리나라 지방교육재정의 특징은 형평성은 높고 책임성은 낮은 구조를 보이고 있으며, 재정책임성을 높이기 위해서는 지방정부의 재원조달 비중을 높여야 할 것임
- ▶ 이를 위해 중앙정부의 이전재원 비중을 줄이면서 지방자치단체의 교육재정 조달책임을 강화하여 교육재정자립도를 높인다면, 유초중등교육재정의 규모는 지역주민들의 선호가 반영된 적정 수준에서 결정될 수 있을 것임
- ▶ 구체적으로 지방자치단체의 법정전입금 중 시도세 전입금 관련 법규를 개정하여 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 책임성을 높일 필요가 있음
 - 현행 「지방교육재정교부금법」은 “시도세 전입금 비율은 서울특별시의 경우 특별시세 총액의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36”으로 규정하고 있음
 - 「지방교육재정교부금법」 제11조에서 시도세 전입금의 최소 비율을 정하고 조례를 통해 법률에서 규정한 최소 비율보다 높게 설정할 수 있도록 허용하면서 최소 비율을 초과한 전입금에 대해서는 보통교부금 기준재정수입액에 산입하지 않도록 해야 함
 - 이렇게 지방자치단체가 추가적으로 지방교육재정에 전출하는 재원은 세입분권 강화를 통해 확보한 지방세수 순증분으로 충당해야 함
 - 따라서 지방교육재정자립도의 상승 폭은 국세의 지방세 이양 폭에 비례하여 결정됨

- ▶ 이렇게 함으로써 일차적으로는 선행연구 결과가 보여주듯이 교육재정자립도가 높아지면서 교육성과의 향상을 기대할 수 있을 것임
 - 지방자치단체와 지역주민들에 의한 지방교육재정의 감시와 참여가 보다 강력하게 작동하면서 공공서비스의 품질이 향상되고, 이는 교육성과의 향상으로 이어질 개연성이 높음
 - 또한 지방자치단체의 재정조달 책임을 확대한다면 지방교육재정과 일반지방재정 간의 연계 및 협력이 촉진되기 때문에 이러한 성과 향상이라는 효과는 배가될 수 있음
- ▶ 이러한 교육재정관계의 변화는 중앙정부가 향후 지속적인 재정분권 확대 과정에서 세입분권을 보다 폭넓게 추진할 수 있는 여지를 마련해줄 것임
 - 지방자치단체의 재원조달 역할을 확대하는 길이 열린다면 지방교육재정의 책임성과 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 분권이 필요한 유초중등 교육사무를 지방정부로 이관할 수 있어 재정분권 심화 과정에서 국세의 지방세 이양과 같은 세입분권의 확대 폭이 넓어질 수 있음
 - 아울러 향후 재정분권과 지방세 확충 추진 과정에서 일부 보통교부세 불교부 단체의 재정과잉 현상이 발생하지 않는다는 긍정적인 부수 효과도 함께 얻을 수 있을 것임



[참고문헌]

〈국내 문헌〉

구균철, 『지방교육재정제도의 재설계를 위한 기초연구』, 한국지방세연구원, 2013.

_____, 「정부간 교육재정관계의 국제적 추세와 시사점」, 『예산정책연구』, 국회예산정책처, 제5권 제2호, 2016, pp. 66~98.

〈외국 문헌〉

Barankay, I. and Lockwood, B., "Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons," *Journal of Public Economics*, 91(5~6), 2007, pp. 1197~1218. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.11.006>.

Blöchliger, H., Égert, B., and Fredriksen, K., "Fiscal Federalism and Its Impact on Economic Activity, Public Investment and Performance of Educational Systems," OECD Economics Department Working Papers, No. 1051, 2013, pp. 1~61.

Falch, T., and Fischer, J. A. V., "Public Sector Decentralization and School Performance: International Evidence," *Economics Letters*, 114(3), 2012, pp. 276~279. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.10.019>.

Galiani, S., Gertler, P., and Schargrodsky, E., "School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind," *Journal of Public Economics*, 92(10~11), 2008, pp. 2106~2120. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.004>.

IMF, *World Economic Outlook, October 2019*, 2019.

Kim, H. A., "Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth: Considering Education," *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD, 2018, pp. 127~155.

Salinas, P., "The Effect of Decentralization on Educational Outcomes: Real Autonomy Matters," Documents de Treball de l'IEB 2014/25, 2014.