

2021~2025 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화 |



2021. 10



본 자료는 2021~2025년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.

2021~2025년 국가재정운용계획

- 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화 -

2021. 10

국가재정운용계획
지원단

학령인구 감소에 따른
교육재정 효율화

성명	담당	소속 및 직위
김 학수	총괄PM	KDI 공공경제연구부 부장
고 선	교육환경 국제비교	중앙대학교 교수
김진영	고등 및 평생교육	건국대학교 교수
김재훈	국가 및 지자체 협력	서울과학기술대학교 교수
정종필	지방교육재정교부금 산정	지방자치인재개발원 교수
최병호	교부금 및 교부세 통합 운영	부산대학교 교수

목 차

제부 교육재정 현황 및 문제점

제1장 교육단계별 교육환경 변화 추이 및 정부투자 국제비교	1
제1절 교육단계별 교육환경 변화 추이와 국제비교	1
1. 교육단계별 교육환경 변화 추이	1
2. 교육단계별 교육환경 국제비교	5
제2절 한국과 해외 주요국의 교육재정 제도	23
1. 한국의 유치중등 교육재정 제도	23
2. 해외 주요국의 유치중등 교육재정	29
제3절 요약 및 시사점	45
참고문헌	47

제2장 고등교육 및 평생·직업교육 정부지원 현황 및 문제점	49
제1절 고등교육에 대한 정부 지원 현황과 문제점	49
제2절 평생 및 직업교육에 대한 정부지원 현황과 문제점	64
제3절 중앙 대 지방 지원현황	69
제4절 교육재정 확대의 필요성과 방향	71
참고문헌	73

제3장 현행 지방교육재정교부금 제도의 문제점	75
제1절 지방교육재정교부금의 현황과 문제점	75
1. 지방교육재정교부금 자원 현황과 추이	75
2. 기준재정수요액 산정 현황과 문제점	77
3. 기준재정수입액 산정 현황과 문제점	94
제2절 현행 교부금 총액 산정방식의 문제점	97
1. 현행 내국세 연동방식의 개요	97
2. 2021~2060년 학령인구 추이와 교부금 규모 전망	99

제3절 정책시사점	101
참고문헌	104

제2부 교육재정 효율화 방안

제장 교부금 산정방식 개편을 통한 재정여력 확보 가능성

제1절 보통교부금 산정과 장기전망	107
1. 기준재정수요액 산정 및 전망	107
2. 기준재정수입액 산정과 전망	123
3. 지방교육재정교부금 전망과 여유자원	134
제2절 학령인구 반영 교부금 산정방식 개편	138
1. 학령인구 1인당 교부금액의 안정적 증가방식: 개선안 1	138
2. 교부금 총액의 안정적 증가방식: 개선안 2	142
3. 요약 및 시사점	147
제3절 향후 정책방향에 대한 제언	149
참고문헌	153

제2장 국가 및 일반지자체와 교육지자체 협력을 통한 효율화 방안

제1절 일반지자체와 교육지자체의 재정협력을 위한 거버넌스 구축	155
1. 일반지자체와 교육지자체의 속성	155
2. 일반지자체와 교육지자체의 관계	157
3. 외국의 교육거버넌스 비교	159
4. 일반지자체와 교육지자체의 협력방안	162
제2절 여유재원의 활용방안	171
1. 지방재정 활용방안	171
2. 국가재정 활용방안: 교육지원특별회계 설치	188
참고문헌	195

제3장 지방교부세와 지방교육재정교부금 통합적 운영

제1절 지방재정과 지방교육재정의 재원조달 체계	197
1. 우리나라의 지방자치제도와 정부간 재정관계 개관	197
2. 일반 지방재정과 지방교육재정의 재원조달 체계	201

제2절 외국의 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 및 시사점	236
1. 일본	236
2. 미국	249
3. 요약 및 시사점	255
제3절 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합적 운영	260
1. 지방교육재정제도의 개편 필요성과 대안	260
2. 통합의 기본 방향과 새로운 배분 방식의 검토	263
제4절 요약 및 정책함의	274
1. 연구결과의 요약	274
2. 정책함의	276
참고문헌	278
 제4장 고등·평생·직업교육 지원방안	281
제1절 장기 필요 자원 규모 및 자원 확보 방안	281
제2절 현행 재정지원 사업 틀과 미래의 방향	288
제3절 대학원 기관지원	292
제4절 고등교육의 유연성 확대와 산학협력 강화	295
제5절 미래지향적 투자 방향에 대한 검토	299
참고문헌	302

표 목 차

제부 교육재정 현황 및 문제점

<표 1-1> 주요국의 초중등 및 고등교육 투자수준	7
<표 1-2> 주요국의 영유아교육 지출수준, 2018	12
<표 1-3> 주요국의 초중등 교육 환경수준	16
<표 1-4> 주요국 PISA 2018 결과	19
<표 1-5> 주요국의 고등교육 이수자 취업률	20
<표 1-6> 주요국의 25-64세 취업자의 평생교육 및 훈련 참여율	20
<표 1-7> 우리나라의 평생교육 현황	21
<표 1-8> 우리나라의 직업개발훈련 현황	22
<표 1-9> 일본 지방교육비 개요 (2019)	35
<표 1-10> 프랑스 각급학교 교육의 업무 관할	43
<표 2-1> 국공립과 사립의 학생수 및 교육비	55
<표 2-2> 사립대의 항목별 수입구조	59
<표 2-3> 교육부 고등교육예산 추이	60
<표 2-4> 국가장학금의 전문대-4년제 비중	61
<표 2-5> 국가장학금의 국공립-사립의 비중	61
<표 2-6> 중앙정부 예산의 국-사립 배분	62
<표 2-7> 2021년 교육부 소관 예산 및 기금운용계획	65
<표 2-8> 교육부 평생교육 예산(프로그램) 항목과 2021년 예산규모	67
<표 2-9> 대학에 대한 재정지원 합계	69
<표 2-10> 지역별 고등교육지원	70
<표 3-1> 지방교육재정교부금 재원 추이	76
<표 3-2> 보통교부금 재원 및 기준재정수요·수입 추이	77
<표 3-3> 기준재정수요액 현황과 추이	78

<표 3-4> 지방자치단체 교육비특별회계 세출예산 현황	80
<표 3-5> 세출예산과 기준재정수요액 비교(2021년 기준)	81
<표 3-6> 인건비 현황과 추이	83
<표 3-7> 항목별 교직원 수 현황과 추이	83
<표 3-8> 항목별 1인당 인건비 현황과 추이	84
<표 3-9> 보통교부세 1인당 인건비 대비 교직원 인건비	84
<표 3-10> 학교운영비 현황과 추이	85
<표 3-11> 학교·학급·학생 경비 측정단위와 적용률	86
<표 3-12> 교육복지지원비 현황과 추이	88
<표 3-13> 교육기관 등 시설비 현황과 추이	89
<표 3-14> 유아교육비 현황과 추이	90
<표 3-15> 사립유치원 교원인건비 보조 산정 내역	90
<표 3-16> 방과후학교 사업비 현황과 추이	91
<표 3-17> 초등돌봄교실 지원 수요 산정 내역	91
<표 3-18> 재정결함보전 수요 현황과 추이	92
<표 3-19> 자체노력수요 현황과 추이	93
<표 3-20> 기준재정수입액 현황과 추이	95
<표 3-21> 장래 학령인구 및 고령인구 추계	98
<표 3-22> 현행 내국세수 연동방내각식의 지방교육재정교부금 장기전망결과	100

제2부 교육재정 효율화 방안

<표 1-1> 기준재정수요액 측정항목과 측정단위	109
<표 1-2> 기준재정수요 항목별 표준행정수요식	113
<표 1-3> 기준재정수요액 산정 결과(2021년 기준)	114
<표 1-4> 취학률 추이	115
<표 1-5> 학생 수 전망과 실제 학생 수 비교	115
<표 1-6> 학교급별 학생 수 전망(2021-2060)	116
<표 1-7> 학급당 학생 수 현황	117
<표 1-8> 학교급별 학급 수 전망(OECD 평균기준)	117
<표 1-9> 학교급별 학급 수 전망(G20 상위국가 기준)	118
<표 1-10> 학교당 학급 수 현황	118

<표 1-11> 학교급별 학교 수 전망(OECD 평균기준)	119
<표 1-12> 학교급별 학교 수 전망(G20 상위국가 기준)	119
<표 1-13> 교원 1인당 학생 수 현황	120
<표 1-14> 학교급별 교원 수 전망(한국 2020년 기준)	121
<표 1-15> 학교급별 교원 수 전망(G20 상위국가 기준)	121
<표 1-16> 교원 수 대비 교원 외 직원 수 현황	122
<표 1-17> 측정항목별 수요 전망 시나리오	123
<표 1-18> 시나리오별 기준재정수입액 전망	123
<표 1-19> 지방교육재정의 수입 구조	126
<표 1-20> 지방자치단체 이전수입 및 자체수입의 항목별 추이	127
<표 1-21> 내국세-지방세 추이 및 비중	128
<표 1-22> 내국세 및 지방세 전망	128
<표 1-23> 지방세 및 지방세 전입금 현황	130
<표 1-24> 기준재정수입액 및 주요 수입항목별 장기 전망	132
<표 1-25> 추가자원 및 기준재정수입액 장기 전망	133
<표 1-26> 지방교육재정교부금 전망 시나리오	135
<표 1-27> 시나리오별 지방교육재정교부금 전망	135
<표 1-28> 지방교육재정교부금 자원 전망	136
<표 1-29> 시나리오별 여유자원 전망	136
<표 1-30> 교부금 산정방식 개편효과 비교	148
<표 2-1> 일본의 학교급별자원별 교육비 현황	160
<표 2-2> 지방재정교부금법 시행령 제8조	163
<표 2-3> 서울특별시 교육행정협의회 설치운영에 관한 조례	164
<표 2-4> 대구광역시 교육행정협의회 설치운영 조례	165
<표 2-5> 경기도의 교육재정협력기제의 변화	165
<표 2-6> 국가재정법 제40조	169
<표 2-7> 재정주체에 따른 예결산 과정의 괴리	170
<표 2-8> 회계별연도별 세입 자원별 순계예산 규모	172
<표 2-9> 지방교육세 구성세목의 현황	173
<표 2-10> 법정 전출금의 추이 (2015-2019)	173

<표 2-11> 지방교육재정교부금법 제11조	175
<표 2-12> 공동사업비 대상 자원	178
<표 2-13> 지방자치단체 교육분야 세출구조별 예산 총괄표 (2021년 예산 기준)	179
<표 2-14> 지방교육재정교부금법 제11조 제8항	179
<표 2-15> 지방자치단체의 교육기관에 대한 보조 (2021년 예산 기준)	180
<표 2-16> 비법정전출금의 추이 (2015-2019)	180
<표 2-17> 공동사업비 대상 사업 및 금액 (2021년 일반회계 및 특별회계 순계 예산 기준)	181
<표 2-18> 일부 도의 교육협력 부서 및 사무	183
<표 2-19> 국가균형발전특별회계 지역지원계정 내 대학 관련 사업 (2019)	184
<표 2-20> 지방자치단체 별 교육분야 일반회계 및 특별회계 순계예산규모 (기금 제외)	184
<표 2-21> 서울특별시 교육복지민간협의회 내 정책협의회의 기능	186
<표 2-22> 서울시와 교육청의 교육협력사업 예산 추이	186
<표 2-23> 2020년 제2기 교육협력사업 예산(일부)	187
<표 2-24> 유아교육지원특별회계(총계)	190
<표 2-25> 교육세의 과세표준 및 세율	190
<표 2-26> 교육세의 세원별 비중(징수액 기준)	191
<표 2-27> 2022년 결산 기준 고등교육 예산	194
<표 3-1> 교육단계 별 학생 1인당 공교육비의 비교	200
<표 3-2> 지방교부세제도의 주요 변화 추이	202
<표 3-3> 기초수요액의 측정항목과 측정 단위	204
<표 3-4> 교육비특별회계 세입의 구성 (2021년 예산)	206
<표 3-5> 교육비특별회계 성질별 세출의 구성 (2019년 결산)	207
<표 3-6> 지방교육재정교부금의 자원(2021년)	208
<표 3-7> 지방교육재정교부금제도의 주요 변화	209
<표 3-8> 지방교육재정교부금 기준재정수요액 측정 항목 및 측정단위	213
<표 3-9> 기준재정수요액의 추이와 비중	214
<표 3-10> 기준재정수입액 구성 항목 및 비중	216
<표 3-11> 기준재정수입액의 추이와 비중	217
<표 3-12> 기준재정수요액, 기준재정수입액과 보통교부금	218
<표 3-13> 초중등 학생 수, 교원 수, 하급 수 및 지방교육재정교부금 추이	219

<표 3-14> 교육 환경의 변화	220
<표 3-15> 주요 산정항목의 기준재정수요액 측정 추이	226
<표 3-16> 학교·학급·학생경비와 중복되는 측정항목의 기준재정수요액 추이	227
<표 3-17> 지방교육채와 순세계잉여금 추이	228
<표 3-18> 지방세 관련 전입금의 추계 오차율 비교	230
<표 3-19> 시·도별 지방세 결산액과 추계액의 비교 (2019년)	231
<표 3-20> 지방자치단체 세출 예산 성질별 분류 중 교육기관 관련 항목(2021년)	233
<표 3-21> 교육비특별회계에 대한 지방자치단체 전입금 등 추이	234
<표 3-22> 지방교육비의 재원과 용도별 구성(2018년 결산)	240
<표 3-23> 지출항목 별 학교교육비 (2018년)	241
<표 3-24> 시기별 초중등학생 수와 지방교육비의 연평균 증가율	242
<표 3-25> 2020년의 보통교부세 산정 결과	246
<표 3-26> 교육비 기준재정수요액의 산정항목, 측정단위 및 측정단위 수치	247
<표 3-27> 교육비 기준재정수요액의 산정항목, 측정단위 및 측정단위 수치	248
<표 3-28> 연도별 공공 초중등교육의 재정수입 비중	250
<표 3-29> 지방정부 재원의 추이	251
<표 3-30> 주정부 지방교육비의 유형	252
<표 3-31> 한미일의 지방교육 관련 제도와 현황 비교	259
<표 3-32> 지방교육재정제도 개편의 대안과 장단점	263
<표 3-33> 보통교부세와 보통교부금의 비교	264
<표 2-34> 제도 개편의 요약	266
<표 3-35> 지방교육비 세부 측정항목과 세출예산 항목	268
<표 3-36> 지방교육비 측정항목과 측정단위	269
<표 3-37> 지방교육비 세부항목별 보정수요	273
<표 4-1> 2020학년도 기준, 대학교육 정상화를 위해 필요한 재정 확보 현황	283
<표 4-2> 2020학년도 기준, 대학교육 정상화를 위해 추가로 필요한 재정 규모	283
<표 4-3> 세계 연구중심 대학의 학부생과 대학원생 비중	293

그림 목 차

제부 교육재정 현황 및 문제점

[그림 1-1] 유치중고 취학률 추이, 1925-2020	2
[그림 1-2] 고졸 취업과 대학 진학, 1965-2020	2
[그림 1-3] 6-11세 인구 천 명당 초등학교 및 초등교원 , 1961-2020	3
[그림 1-4] 교원 1인당 학생 수, 1906-2020	4
[그림 1-5] 서비스 유형별 전일제 학생 1인당 전체 공교육비, 2017	8
[그림 1-6] 고등교육 공교육비 부담주체별 분포, 2017	9
[그림 1-7] 교육기관유형별 고등교육기관이 학사에 상응하는 단계에서 내국인 학생에게 부과하는 등록금(2017/18)	10
[그림 1-8] 3세 미만 영유아교육/보육 취학률 (2018)	11
[그림 1-9] 3-5세 영유아교육 및 초등교육 취학률 (2018)	12
[그림 1-10] 교육단계별 15-19세 취학률, 2018	13
[그림 1-11] 25-34세 인구의 교육 이수 (2019)	14
[그림 1-12] 초·중학교 평균 학급규모 (2018)	17
[그림 1-13] 유아교육(ISCED 02) 단계 교사 1인당 아동 수 (2018)	18
[그림 1-14] 직업능력개발훈련 참여인원 추이, 2009-2020	21
[그림 1-15] 직업능력개발훈련 예산 추이 (억원), 2009-2020	22
[그림 1-16] OECD 국가의 정부 규모별 지자체간 재정이전규모 비중	23
[그림 1-17] 우리나라의 지방재정과 지방교육재정	24
[그림 1-18] 지방재정과 지방교육재정의 흐름	25
[그림 1-19] 교육비특별회계 본예산 규모 추이	26
[그림 1-20] 국가재정 대비 지방교육재정 규모 추이	27
[그림 1-21] 학령인구 1인당 지방교육재정 중앙정부 이전액	28
[그림 1-22] 학령인구 1인당 교육비특별회계 세입결산액	29
[그림 1-23] 학령인구 1인당 교육비특별회계 세입결산액	32
[그림 1-24] 각 주별 초중고 학생 1인당 교육재정 규모	33
[그림 1-25] 일본 교육분야별 지방교육비 추이	35

[그림 1-26] 일본 자원별 학교교육비 추이	36
[그림 1-27] 일본 의무교육비 국고부담총액재량제 산정방식	38
[그림 1-28] 일본의 국공립 초등학교 및 중학교 학교교육비 자원구조	39
[그림 1-29] 잉글랜드 일반 초중등학교 교육행정 및 재정 체계	40
[그림 1-30] 프랑스 초중등 교육행정 및 재정 체계	42
[그림 1-31] 독일 초중등 교육행정 및 재정 체계	44
[그림 2-1] 국가별, 학교급별 1인당 국민소득과 학생 1인당 지출	50
[그림 2-2] 1인당 GDP 대비 학생 1인당 지출의 비교 (OECD 국가)	51
[그림 2-3] 인구대비 대학생 비중(가로축)과 1인당 GDP 대비 1인당 대학교육비	53
[그림 2-4] 인구대비 대학생 비중(가로축)과 1인당 GDP 대비 1인당 대학교육비	53
[그림 2-5] 대학의 1인당 교육비 분포	55
[그림 2-6] 국-사립 1인당 교육비 비교 (25%, 중위, 75%)	56
[그림 2-7] 사립대의 총예산 중 등록금 비중	57
[그림 2-8] 사립대 수입 주요 구성항목의 변화추이	58
[그림 2-9] 전문대학원 입학생 추이	68
[그림 3-1] 초중고 학생수와 지방교육재정교부금 추이	97

제2부 교육재정 효율화 방안

[그림 1-1] 항목별 수요 산정 절차	111
[그림 1-2] 내국세 및 지방세 장기 전망	129
[그림 1-3] 기준재정수입액 및 주요 수입항목별 장기 전망	132
[그림 1-4] 기준재정수입액 및 주요 수입항목별 장기 전망(추가자원 포함)	133
[그림 1-5] 현행 지방교육재정교부금 대비 개선안 1의 재정여력 확보 가능성	141
[그림 1-6] 학령인구비율을 반영한 조정계수 추이: 통계청 장래인구추계 중위 기준	143
[그림 1-7] 현행 지방교육재정교부금 대비 개선안 2의 재정여력 확보 가능성	146
[그림 1-8] 학령인구 1인당 교부금액의 1인당 경상GDP 대비 비율	152
[그림 2-1] 유아교육재정 확보제도의 변화	189
[그림 2-2] 교육세와 유아교육지원특별회계와의 관계	191

[그림 2-3] 교육세의 용도 변경(안)	193
[그림 3-1] 정부-지방-교육 간 재정조정제도	198
[그림 3-2] 학생 1인당 지방교육재정교부금	221
[그림 3-3] 지방재정과 교육재정의 1인당 재정사용액 추이	222
[그림 3-4] 지방교육비의 자원 및 용도	239
[그림 3-5] 의무교육 국고부담금 총액 재량제 하 의무교육 국고부담금의 결정	240
[그림 3-6] 초중등학생 수 및 지방교육비 추이 (1960-2018)	242
[그림 3-7] 자원 별 학교교육비 추이	243
[그림 3-8] 학생 1인당 학교교육비 추이	243
[그림 3-9] 학생 수와 지방교육비 추이	254
[그림 3-10] 자원 별 지방교육비 추이	254
[그림 3-11] 자원 별 학생 1인당 지방교육비 추이	255
[그림 3-12] 보통교부세와 보통교부금의 통합 개요	266
[그림 3-13] 보통교부세와 보통교부금의 기준재정수요액 통합	267
[그림 4-1] 대학입학정원 변화 추이	282
[그림 4-2] OECD 국가들의 고등교육재정 공공부담 비중	286

< '21~'25년 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화 (요약) >

<제 1 부> 교육재정 현황 및 문제점

제1장 교육단계별 교육환경 변화 추이 및 정부투자 국제비교

- 유치원부터 평생·직업교육까지 생애주기별로 모든 국민에게 종합적인 교육서비스를 고르게 제공하는데 지방교육재정교부금이 걸림돌로 작용
 - 우리나라의 초·중등 교육 투자수준은 상당히 높은 편이나 고등 및 평생교육에서는 그렇지 못함
 - 우리나라는 중앙정부 재원으로 초·중등교육에 지원하는 비율이 높아 학생 1인당 공교육비가 높은 편이고 교원에 대한 처우와 교육환경이 양호함
 - 고등교육의 경우 우리나라의 진학률과 이수율은 상당히 높지만 공교육비 수준과 취업률은 평균 이하이며, 평생교육 참여율도 최근 증가하고 있지만 다른 국가들에 비해 높지 않음
- 미국·영국·일본·프랑스·독일의 교육재정규모는 학생 수 등 재정수요에 기초해 결정되며, 지방자치 단계에서 통상적으로 교육행·재정은 일반행·재정에 통합되어 있으며, 중앙정부 교육재정 부담 규모가 내국세에 연동되는 경우는 찾아보기 어려움
 - 한국과 같이 내국세 수입 규모에 비례하여 교육재정의 규모가 결정되어 학생 수 감소에도 불구하고 교육재정은 계속 증가하는 현상은 해외 주요국에서는 관찰되지 않음
 - 일본, 영국, 프랑스, 독일 등은 역사적 기원과 이후 발전과정에 따라 초·중등교육 행·재정을 중앙정부와 지방정부가 다양한 형태로 분담하고 있으며, 교육재원은 다른 예산과 같이 국회 또는 지방의회에서 교육환경과 재정수요를 감안하여 매년 적정 규모를 정해 지원함
- 주요국은 교육재정 지출의 핵심인 교원 인건비 재원부담의 주체를 명확히 규정하여 교육재정의 안정성을 도모하고 있는데, 프랑스는 중앙정부, 독일은 주정부가 교원 인건비 부담의 책임을 지고 있음
 - 일본의 경우 중앙정부가 지방정부에 국고부담금을 지급할 의무가 있는데, 내국세의 일정비율을 지급하는 우리나라 방식과 달리 공립 초·중학교 인건비의 1/3과 시설정비비의 일정 비율을 지급함
 - 미국의 경우 교육자치와 지방자치가 분리되어 있지만, 교육자치가 광역단위인 우리나라와 달리 기초단위인 학교구에서 이루어지고 있으며 교육자치 권한은 재산세 징수를 통해 교육재원을 조달하는 재정책무를 동반함
 - 미국의 주 정부는 학교구간 재정격차를 해소하기 위해 교육재정을 차등 지원하는 균등화정책을 펼치고 있으며, 연방정부는 교육성과 제고 및 학교 간 격차 해소 등 연방 정책 수행을 위해 필요한 재정지원만을 하고 있음
- 최근 주요국은 소득과 지역에 따른 학교 간 교육성과의 격차를 해소하기 위해 초·중등교육 제도의 개선을 시도하고 있음
 - 특히 저소득층 지역 학교의 교육성과를 제고하기 위하여 예산을 총액지원하고 단위학교에 집행의 자율성을 부여하는 형태의 제도개혁이 시도되고 있음
 - 단위학교의 자율성이 강화될 경우 교원 채용과 학교 운영 등에서 교육당국의 규제와 경직된 틀에서 벗어나 효율적인 예산집행을 통해 교육성과를 제고할 수 있기 때문임

제2장 고등교육 및 평생·직업교육 정부지원 현황 및 문제점

- 2012년 국가장학금 도입 이후 대학 교육비 총액 및 학생 1인당 교육비도 증가했으나, 경제 수준을 고려하면 우리나라 고등교육 정부지원 수준은 OECD 국가들 중 여전히 낮은 수준으로 나타남.
 - 등록금수입은 증가하지 않았고 재단전입금과 기부금도 늘지 않았으나 국가재정지원 증가로 어느 정도 교육비 증가가 가능했음
 - 고등교육에 대한 재정 부담은 2000년대 중반까지만 해도 공공이 약 20%, 민간 80% 수준이었으나 국가재정지원이 증가하면서 공공 약 40%, 민간 60%로, 공공지원이 증가하였음
 - OECD 평균에 비하면 공공의 부담이 낮은 편이나, 미국, 일본, 영국 등 우리나라와 비슷한 재정분담구조를 가진 국가와는 유사한 수준임
- 우리나라 고등교육 정부 지원은 국공립대학 중심으로 이루어지고, 전문대에 대한 지원은 취약한 것으로 나타남
 - 2020년 기준 4년제 대학의 개수는 198개, 전문대 137개교, 재학생 4년제 약 190만명, 전문대 약 62만명으로 대략 학생 기준으로 전문대 재학생 수가 전체 대학생 수의 약 22%에 해당하지만 중앙정부 예산지원은 약 7%에 불과
 - 사립대 의존도가 높은 상황에서 1인당 명목 GDP 증가율에 못 미치는 사립대 1인당 대학교육비 증가는 대학교육의 질적 수준 하락을 우려하게 함
- 한편 평생교육의 중요성이 강조되고 있으나 고등교육과 연계되어 실질적인 생산성 향상과 이어지는 예산 편성은 이루어지지 않고 있음
 - 평생교육 항목은 주로 기관지원, 국제교육, 관련 기관지원 등으로 예산 분류상 평생교육에서 고등교육과 연계된 가장 중요한 항목은 전문대 지원임
 - 평생교육의 범위를 확대하여 전문대 및 4년제 대학과 연계되어 정규교육을 마친 사람들의 역량 제고나 재취업에 실질적인 도움을 주는 내용을 포함하도록 재정의할 필요도 있음
- 국가장학금과 반값등록금 정책 도입 전후의 고등교육 재정 추이를 교육부 고등교육지원을 중심으로 살펴보면 다음과 같은 사실들이 관찰됨
 - 2010년에서 2019년 사이 교육부의 고등교육예산 64.4%, 연평균 5.5% 증가
 - 국가장학금은 도입된 2012년부터 2019년 사이 2배 이상 증가
 - 국가장학금을 제외할 경우 2010~2019년 사이의 증가율은 27.5%(연평균 2.7%)
 - 고등교육역량강화 사업 예산은 44.1%, 연평균 약 4% 증가
- 고등교육 예산의 특징은 사립 및 직업교육에 대한 지원 비중이 낮은 것으로 요약됨
 - 4년제 대학의 경우 22%의 학생이 재학하는 국립대학에 대한 지원이 40%를 차지하여 사립대에 대한 지원은 약한 편이라고 할 수 있음
 - 국가장학금 제도의 도입 이후에는 사립에 대한 지원이 학생 수에 비례하는 이상으로 이루어지는 상황이 되었다고 할 수 있음
 - 전문대 혹은 고등단계에서 직업교육에 대한 재정지원은 매우 낮은 비중으로 이루어지고 있음
- 최근의 학교유형별 중앙정부 및 자치단체의 재정지원을 살펴보면 4년제 대학에 대한 재정지원은 거의 전적으로 중앙정부에 의해 이루어지고 있지만, 전문대에 대한 재정지원에는 자치단체도 어

는 정도 기여하고 있음

- 2019년의 대학에 대한 지원을 살펴보면, 4년제 대학에 대한 중앙정부의 지원은 약 6조 9천억원, 4년제 대학에 대한 자치단체의 지원은 약 4,700억원, 전문대에 대한 중앙정부의 지원은 약 5천억원, 전문대에 대한 자치단체의 지원은 약 990억원임
- 전체 지원에서 자치단체가 차지하는 비중은 4년제 대학의 경우 약 6.4%이며 전문대의 경우 약 16.5%를 차지함
- 전문대에 대한 예산지원 비중은 중앙정부가 6.7%, 자치단체가 약 17%에 이름

□ 평생교육의 경우 고등교육기관의 평생교육 참여를 유도할 수 있는 평생교육의 개념 재정립이 필요할 것으로 판단됨

- 평생교육의 중요성에 대한 강조와 최근의 예산 증가에도 불구하고 현재와 같은 예산항목 구성으로는 평생교육 예산의 확대나 평생교육에 대한 고등교육 기관의 적극적인 참여를 유도하기 어려울 것으로 보임
- 2021년 예산에서도 평생교육이 차지하는 비중은 전체 교육부의 교육분야 예산(약 71조원)의 1.5%로 83%를 차지하는 초중등교육예산이나 15.7%를 차지하는 고등교육예산에 비하여 낮은 수준임

□ 대학에 대한 중앙정부의 재정지원을 늘려야 한다는 요구들은 다음과 같은 구체적인 제안으로 요약되나, 이 제안들은 재정운영의 경직성을 확대할 가능성이 크므로 바람직하다고 할 수 없음

- 고등교육재정교부금법 혹은 고등교육재정지원특별법 등을 통한 안정적인 재정확보
- 국세분 교육세를 고등교육세로 전환하여 고등교육에 투자
- 지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 전환하고 교부율을 상향하여 유치원에서 대학교육까지 모든 교육재정을 포괄

□ 향후 고등교육 재정운영에서 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것임

- 정부의 고등교육에 대한 재정지원을 확대하되 현재와 같은 등록금 동결조치는 폐지되어야 하며 대학 구조조정을 막는 방식이나 과거에 성공했다고 보기 어려운 정성 평가와 몰아주기식(예: PRIME, LINC 등) 단기 지원 방식 등을 지양할 필요
- 사립대와 국공립대 간 재정지원 격차를 줄일 수 있는 방안들의 강구
 - 연구력이 강한 수도권 사립대의 경우는 외부성이 큰 연구에 대한 재정지원 확대도 고려할 수 있음
- 전문대의 수준을 독일의 Hochschule나 네덜란드의 hogeschool 수준으로 높임으로써 현장성을 강화하면서 직업교육을 고급화
 - 독일과 네덜란드는 고등교육 기관을 학문교육과 직업교육으로 나누고 있으며 직업교육기관의 경우 우리나라 전문대보다 수준이 높으며 학위에서 학문교육기관과 차이가 없으며 기업과의 실질적인 산학협력이 잘 이루어지고 있다고 평가됨
- 평생교육의 주요 담당자는 고등교육 기관이 될 수 있도록 평생교육/고등교육의 구분을 없애는 과감한 조치들이 필요
 - 현재의 사이버대학보다 더 높은 수준의 교육이 필요하고 교수의 자격까지 규제하는 현행 고

등교육법의 규제도 재검토하여 학위가 없는 장인들도 학생들을 가르칠 수 있는 유연성을 갖도록 해야 할 필요

- 재정확충을 위해서는 대학 당국, 중앙정부, 자치단체는 물론 등록금 규제 폐지를 통한 교육의 수요자들의 기여가 요구됨
- 유초중등 분야 여유재원을 고등, 평생, 직업교육 지원에 활용하는 방안도 필요

제3장 현행 지방교육재정교부금 제도의 문제점

□ 기준재정수요액 산정방식의 객관성과 합리성에 대한 다음과 같은 문제점이 제기됨.

- 기준재정수요액의 일반수요 항목과 사업별 세출예산 항목 간의 연계성이 낮아서 표준적인 지방교육재정 수요에 대한 정확한 측정이 어려움
- 기준재정수요액 측정 항목이 8개 항목 32개 세항목으로 지나치게 세분화되어 있으며, 항목마다 수요액 산정방식은 차이가 나는 등 체계적이지 못함
- 기준재정수요액의 측정 항목 별 산정방식이 객관적이지 못하여 교육부의 재량(적용률, 치우개 선률, 기관운영비 인상률 등)이 작용할 수 있는 구조임
- 감사원(2020)의 감사결과에서 지적한 바와 같이, 교육과정운영비 등 일부 항목에서 기준재정수요액의 중복 산정 문제가 나타나며, 2021년에는 교육과정운영비를 편성하지 않은 것으로 파악됨.

□ 기준재정수입액 산정방식에 교육비특별회계의 순세계잉여금과 자체수입의 상당 부분이 포함되지 않아 과소추계되고 결과적으로 부족액이 과대계상될 가능성이 있음

- 이러한 문제제기는 감사원(2020)에서도 지적된 바 있음
- 지방교육재정교부금법 제2조제2항과 제7조에 기준재정수입액은 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 규정
- 고교무상교육 전면실시, 일반자치단체의 교육재정지원 강화 등 교육정책 및 지방교육환경변화에 대응하여 기준재정수입액 산정에 있어서도 변화가 요구
- 특히 현재 반영되는 않는 항목 가운데 관련 법령 및 조례에 근거하여 일반자치단체에서 매년 안정적으로 전입되거나 경상적인 성격의 수입 항목들의 추가적인 반영을 고려할 필요
 - 추가항목: 지방소비세 중 지방교육세 보전에 충당하는 안분액 전입금, 교육급여보조금, 무상교육경비전입금, 광역 및 기초자치단체의 비법정전입금, 사용료 및 수수료 수입 등

□ 학령인구 팽창기에 정립된 내국세 연동방식의 현행 교부금 총량 산정방식은 학령인구 감소 추이를 전혀 반영하지 못함에 따라 학령인구 1인당 교부금액을 1인당 경상소득 보다 더 빠르게 증가시키며 한정된 재원의 효율적 배분을 저해함

- 2060년까지 6~17세 학령인구 1인당 평균 교부금은 2020년 대비 5.5배 수준으로 같은 기간 1인당 경상GDP 증가보다 빠르게 확대될 것으로 전망
 - 실질소득 증가와 물가상승을 반영한 인구 1명당 경상GDP는 2020년 37.2백만원에서 2060년 139.8백만원으로 약 3.8배 증가하는데 그칠 것으로 전망
- 초중등 교육투자가 우리나라 인적자본 형성에 중요하다고 하더라도 실질소득 증가와 물가의 상승을 뛰어넘는 수준으로 확대되는 것은 합리적 자원배분으로 보기 어려움.

- 감사원(2020)은 교육부장관에게 기재부장관 등과 협의하여 학령인구 변화 추이를 반영하는 방식으로 현행 내국세연동방식의 교부금 산정방식을 개선할 것을 권고

<제 2 부> 교육재정 효율화 방안

제1장 교부금 산정방식 개편을 통한 재정여력 확보 가능성

□ 기준재정수요액과 수입액 산정방식의 문제점을 보완하는 개선된 보통교부금 산정방식과 시나리오를 설정하여 최소 필요 교부금액을 전망하고 현행방식의 교부금 총량과 비교하여 여유재원을 추정함.

- 일반재원 성격에 부합하는 기준재정수요액 측정항목을 교육지자체 세출예산 항목과의 연계성을 제고하고 학생 수, 교직원 수, 학급 수 등 기본적인 측정단위 중심으로 기준재정수요액을 산정 및 전망
 - 학급당 학생 수, 교원당 학생 수 등에 대한 시나리오는 OECD 평균 수준의 시나리오 1안과 G20 상위 국가 수준의 시나리오 2로 구성
- 기준재정수입액 전망은 지방세 전망과 연동하여 항목별로 추계하고 현재 수입 항목만을 고려한 시나리오 1안과 현재 수입항목에 추가적으로 고려할 재원을 포함한 시나리오 2로 구성
- 기준재정수요액 및 기준재정수입액 시나리오와 KDI 내국세 장기전망에 기초하여 부족액을 산정하고 특별교부금액을 합산하여 최소 필요 교부금액을 2060년까지 장기 전망 한 후 현행 방식을 2060년까지 유지 시 예상되는 교부금 총량과 비교하여 여유재원을 추정

□ 시나리오 1의 기준재정수요액은 2021년 62조 4,005억원에서 2060년에는 115조 456억원으로 증가할 것으로 예상되고 시나리오 2의 기준재정수요액은 2021년 66조 3,862억원에서 2060년에는 122조 1,953억원으로 증가할 것으로 예상됨

〈요약 표 1〉 시나리오별 기준재정수요액 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	합계
시나리오 1	624,005	654,202	821,021	1,023,252	1,150,456	34,091,586
시나리오 2	663,862	694,144	874,081	1,086,885	1,221,953	36,227,763

자료: 저자 작성.

□ 시나리오 1의 기준재정수입액은 2021년 13조 6,862억원에서 2060년에는 36조 5,005억원으로 증가할 것으로 전망되고 시나리오 2의 기준재정수입액은 2021년 15조 1,711억원에서 2060년에는 40조 5,970억원으로 증가할 것으로 전망됨

〈요약 표 2〉 기준재정수입액 장기 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
기준재정수입액 1	136,862	178,255	235,767	297,347	365,005	9,687,339
기준재정수입액 2	151,711	198,157	262,211	330,733	405,970	10,771,816

자료: 저자 작성.

- ☐ 기준재정수요액과 기준재정수입액에 대한 장기전망을 근거로 재정부족액과 보통교부금을 전망함
보통교부금 전망치에 특별교부금을 합산하여 필요한 지방교육재정교부금 규모를 전망함
- ☐ 기준재정수요액 전망과 기준재정수입액 전망에서 각각 2가지의 시나리오를 전제하고 있어 이를 조합하면 4가지의 시나리오가 구성되고 각각의 장기전망에 기초하여 재정부족액과 보통교부금을 전망하고 특별교부금을 합산하여 필요한 지방교육재정교부금 최소 규모를 전망함

〈요약 표 3〉 시나리오 구성

		기준재정수입액	
		시나리오 1	시나리오 2
기준재정 수요액	시나리오 1	(1-1) OECD 평균 학급당 학생 수 한국 2020년 교원 1인당 학생 수 현재 수입항목 유지	(1-2) OECD 평균 학급당 학생 수 한국 2020년 교원 1인당 학생 수 추가 수입항목 반영
	시나리오 2	(2-1) G20 상위국가 학급당 학생 수 G20 상위국가 교원 1인당 학생 수 현재 수입항목 유지	(2-2) G20 상위국가 학급당 학생 수 G20 상위국가 교원 1인당 학생 수 추가 수입항목 반영

- ☐ OECD 평균 수준 학급당 학생 수와 추가적인 기준재정수입액 항목을 반영한 1-2 시나리오의 지방교육재정교부금 규모가 2,404조 1,000억원(2021-2060년)으로 규모가 가장 작음
- G20 상위국가 수준 학급당 학생 수와 현재의 기준재정수입액 항목을 유지하는 2-1 시나리오의 지방교육재정교부금 규모가 2,736조 1,262억원(2021-2060년)으로 가장 큼

〈요약 표 4〉 시나리오별 지방교육재정교부금 최소 필요 규모 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
시나리오 1-1	502,209	490,667	603,354	748,356	809,744	25,159,018
시나리오 1-2	486,900	470,149	576,092	713,937	767,512	24,041,000
시나리오 2-1	543,298	531,845	658,055	813,957	883,452	27,361,262
시나리오 2-2	527,990	511,327	630,794	779,538	841,220	26,243,245

자료: 저자 작성.

- ☐ 지방교육재정교부금 최소 필요 규모와 현행 내국세 연동 방식의 지방교육재정 재원 총량 전망을 이용하여 전망한 시나리오별 여유재원은 1,619조 5,715억원 ~ 1,951조 5,977억원 규모로 추계됨

〈요약 표 5〉 시나리오별 여유재원 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
시나리오 1-1	93,915	309,328	458,966	592,176	834,961	18,397,959
시나리오 1-2	109,224	329,846	486,227	626,595	877,193	19,515,977
시나리오 2-1	52,826	268,150	404,265	526,575	761,253	16,195,715
시나리오 2-2	68,134	288,668	431,526	560,994	803,484	17,313,732

자료: 저자 작성.

□ 교육재정의 보다 효과적이고 효율적인 활용을 촉진하는 한편 우리 경제의 인적자원 투자의 기본인 초중등 교육재정의 안정적 확보 및 지원을 담보할 수 있는 새로운 지방교육재정교부금 산정방식을 검토할 필요

○ 국가경제와 재정이 감내 가능한 범위내에서 소득 증가, 물가 상승, 학령인구 변화를 반영하여 유초중등 교육재정을 안정적으로 증가시키는 방안으로 두 가지의 개선안을 제안

- 1안: $\text{교부금}_t = (1 + \text{국민1인당 경상GDP증가율}_{t-1}) * \text{1인당 평균교부금}_{t-1} * \text{학령인구수}_t$

- 2안: $\text{교부금}_t = (1 + \text{경상GDP증가율}_t) * \text{교부금}_{t-1} * \left(\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}} \right)$

○ 두 가지의 개선안은 초중등 학령인구 1명 당 교부금액의 증가를 1인당 경상GDP 증가수준으로 통제하며 소득 증가와 물가 인상을 반영하여 현행보다 합리적 수준으로 재원배분의 기틀을 마련하는 방안

<요약 표 6> 교부금 산정방식 개편효과 비교

	교육재정교부금 (조원)				6-17세 학령인구 1인당 교부금 (백만원)				재정절감액 (조원)		
	현행	개선안			현행	개선안			개선안		
		시나리오 2-A	1안	2안		시나리오 2-A	1안	2안	시나리오 2-A	1안	2안
2020 실적		54.4				10.0			-		
2021	59.6	54.3	54.4	56.5	11.0	10.0	10.0	10.4	5.3	5.2	3.1
2030	80.0	53.2	60.7	62.6	18.8	12.5	14.2	14.7	26.8	19.3	17.4
2040	106.2	65.8	78.5	80.7	26.4	16.4	19.5	20.1	40.4	27.8	25.6
2050	134.1	81.4	96.9	99.8	36.5	22.1	26.4	27.1	52.7	37.1	34.3
2060	164.5	88.3	109.9	113.2	54.4	29.2	36.4	37.5	76.1	54.5	51.2
20년 대비 60년 배수	3.0	1.6	2.0	2.1	5.5	2.9	3.7	3.8	1,619.6	1,144.6	1,046.8

주: 재정절감액(조원)안의 20년 대비 60년 배수는 2021~2060년 연도별 재정절감액의 누계임.

□ 현행 내국세수 연동방식을 유지할 경우 2060년 교부금 총량은 2020년의 3배 수준이나 두 가지 개선안에 의한 2060년 교부금 총량은 2020년의 2배 수준으로 통제되고 2060년 6-17세 학령인구 1인당 교부금은 2020년의 3.7~3.8배 수준으로 1인당 경상GDP 증가 수준으로 통제됨

○ 앞에서 제시된 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식을 개선하고 학령인구 수 등을 충분히 반영하여 전망한 최소 필요 지방교육재정교부금액 중 가장 큰 규모인 시나리오 2-1의 교부금 총량(부족액+특별교부금)을 크게 상회하는 수준으로 충분한 교육재정 배분방식임

○ 현행 내국세 연동방식에 의한 교부금 총량 대비 두 가지 개선안이 가져오는 재정절감액 규모는 1,048조원~1,145조원 수준으로 2060년 경상GDP 전망치의 17.5~19.1% 수준임.

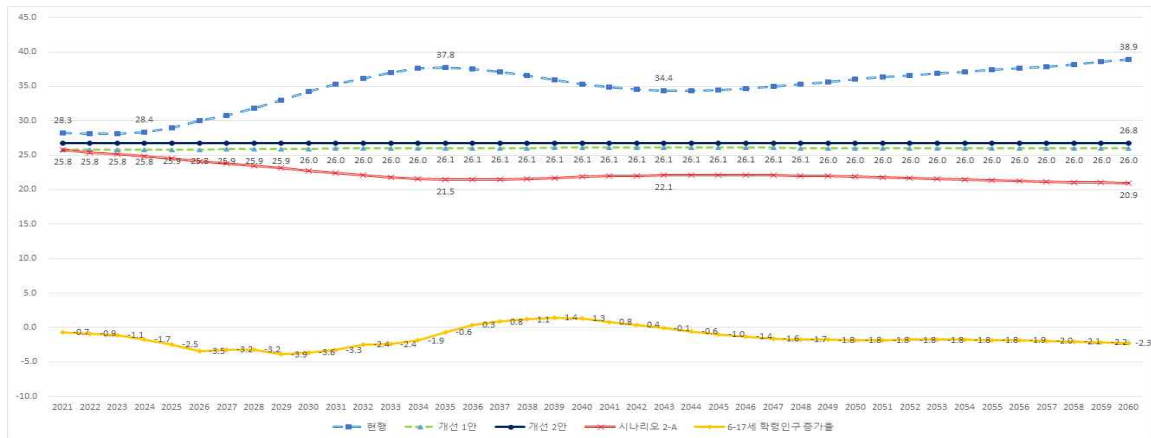
□ 1인당 경상GDP 대비 학령인구 평균 교부금 비율은 26% 내외(25.8~26.1%) 수준(1안)과 매해 26.8%(2안)로 매우 안정적

○ 학령인구 감소추이를 반영하지 못하는 현행 내국세 연동 방식의 경우 2021년 28.3%에서 2060년 38.9%로 과도하게 증가

○ 시나리오 2-A의 경우 2021년 25.8%에서 2060년 20.9%로 감소

[요약 그림 1] 학령인구 1인당 평균 교부금액의 1인당 경상GDP 대비 비율

(단위: %)



□ 최소 필요 교부금 총액을 초과하는 개선안 1 또는 2에 의한 교부금 총량 중 일부 또는 전부를 일반자치체와 교육지자체의 예산배분 협력 정도, 각 지자체의 인구비중 유지 정도, 교육성과 지표 등에 대한 성과평가에 기초하여 인센티브로 지원하는 방안을 검토할 필요

- 개선안 1과 2 중 어느 개선안을 선택할 것인지는 정책적 판단의 몫
- 개선된 기준재정수요액 및 수입액 산정방식을 적용하여 추정된 최소 필요 교부금 총액은 현행 배분 방식대로 교육지자체에 배분
- 최소 필요 교부금 총액과 교부금 총량 개선방안에 의한 총액의 차이 중 상당금액을 지역소멸 대응을 위한 정책적 노력의 일환으로 성과지표를 선정하여 성과평가에 기초한 인센티브 형태로 지원하는 방안을 고려
 - 비수도권 일반 및 교육지자체가 협력하여 일자리 창출·교육성과 제고·정주여건 개선 등을 통해 인구비중을 유지·확대하면 수도권 집중 완화 및 지역소멸 대응 가능

제2장 국가 및 일반·교육지자체 협력을 통한 효율화 방안

□ 우리나라 지방자치법과 지방교육자치법은 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무와 그 밖의 사무를 분장하기 위하여 각각 동등한 위상의 시도지사와 교육감을 두도록 하고 있으나 구조적 모순이 발생

- 동일한 행정구역의 다른 사무범위를 관할하는 시도지사와 교육감 사이의 행·재정적 협력의 필요성이 상당함에도 불구하고, 이념적 성향의 차이에 따라 협력이 제대로 이루어지기 어려운 구조적 모순이 발생

□ 일반자치체와 교육지자체의 협력을 위해서는 지방행정협의회를 개선하고 예산안 제출을 일원화하는 방안을 고려할 필요

- (지방행정협의회 개선) 지방재정교부금법 시행령 제8조제2항에 지방교육행정협의회 기능보다 구체적으로 명시하고, 여기에 지방교육재정교부금법 제11조제6항이 규정하고 있는 “일반회계로부터 전입금으로 충당되는 세출예산”에 관한 협의를 포함하도록 개정할 필요

- (예산안 제출 일원화) 교육청의 예산을 시도 예산부서에서 편성하거나, 교육청이 편성한 예산을 시도 예산부서가 시도의 교육 관련 예산과의 정합성을 평가하여 시도 예산 가운데 교육청 예산과 중복성을 축소함으로써 시도 예산과 교육청 예산 전체의 배분적 효율성을 제고
- 지방교육재정교부금의 여유재원의 일부를 활용하는 방안으로 1) 법정전출금의 임의전출금 전환, 2) 공동사업비 제도의 도입, 3) 교육지원특별회계의 설치를 고려할 수 있음
 - 법정 전출금의 임의 전출금 전환과 공동사업비 제도는 지방재정을 활용하는 방안임
 - 교육지원특별회계는 교육세수를 활용하는 방안으로 중앙정부 재정을 이용하는 방안임
- (법정전출금의 임의전출금 전환) 현재 일률적으로 법정률로 규정된 법정전출금제도는 시도에 따라 지방교육재정 여력이나 교육에 대한 우선순위가 다를 수 있다는 점을 반영하지 못하고 경직적인 재정을 운용을 강제하는 부작용이 있으므로 임의전출금의 형태로 전환할 필요
 - 일반지자체에서 교육지자체로 전출되는 전출금의 비율은 시도와 교육청의 의견을 들어 시도의회가 결정하도록 하고, 지방교육재정교부금법에 법정비율의 범위를 규정해 놓는 방안도 함께 검토할 필요가 있음.
 - 지역 주민의 의사를 반영할 수밖에 없는 지방의회가 시도와 시도교육청의 의견을 모두 고려하여 인상 혹은 인하할 수 있다는 점에서 지방자치의 기본정신을 유지할 수 있다는 장점이 있음
 - 지방의회의 재량을 일정 범위로 한정하고 있고, 그 범위는 국회가 입법을 통해서 결정하기 때문에 이 과정에서 지방의회의 비효율적인 정치적 결정을 어느 정도 통제할 수 있음
 - 학령인구의 급격한 감소로 인하여 재정여력이 상당한 정도에 이를 때, 지방의회가 법정비율의 인하를 통해서 시도가 사용하는 재원의 규모를 확대시킴으로써 시도와 시도 교육청 간의 배분적 효율성을 높일 수 있는 여지를 허용하고 있음
 - 교육청이나 교육 관련 학계 및 시민단체들은 기존에 확보하고 있던 교육재정의 감소 가능성이 상존하기 때문에 상당히 반발할 것이 예상되며, 이들의 정치적 영향력이 강하다는 점을 고려할 때, 관련 법률의 개정과정이 쉽지 않을 수 있다는 단점이 있음
 - 시도세전입금과 담배소비세 전입금은 2019년 결산 기준으로 각각 3조원과 5천 8백억원을 상회하고 있는데, 향후 발생하는 재정여력이 이보다 훨씬 크게 될 경우에는 재정여력의 해소 방안으로 충분하지 않을 수도 있음
- (공동사업비 제도의 도입) 교육청의 재정여력이 있다는 점을 고려할 때, 시도의 교육재정을 효율화하는 방안으로 법정전출금의 일부를 구성요소로 하는 일반지자체와 교육지자체의 공동사업비를 마련하고 이를 필요한 일반지자체의 교육 관련 사업에 활용하도록 함
 - 이러한 협력을 위한 기재로 현재 활용되고 있는 지방교육행정협의회를 활용할 수 있을 것이나, 협의회의 효율성 제고를 위하여 분과별 실무협의회를 구성하는 것이 필요함
 - 2021년 예산 기준으로 시도세 법정전출금과 담배소비세 법정전출금만으로 구성되는 공동사업비의 규모는 3.6조원이고, 여기에 지방교육세까지 포함하는 공동사업비의 규모는 10.4조원 이상의 사업비가 조성될 수 있음
 - 비법정전출금과 교육경비보조금사업, 평생교육과 직업교육과 현재 국가의 사무인 고등교육도 지방자치단체 공동사무로 전환하면 대상이 될 수 있을 것임
 - 법정전출금의 유동화에 비해서 그 규모가 크기 때문에 지방교육재정의 여력의 상당부분을 흡

수할 수 있으며 고등교육에 대한 지방자치단체의 지출이 상당한 규모로 이루어지고 있음에도 불구하고 자치사무로 규정되어 있음으로 인한 사무와 재정의 불일치를 해소할 수 있음

- 예산편성의 일원화가 교육청의 전체 예산을 대상으로 하는 것과는 달리, 교육청 예산의 일부, 특히 지방자치단체로부터 전출되는 자금만을 대상으로 하고 있다는 점에서 교육청의 반발이 덜 할 가능성이 있음

- 교육청이 재량적으로 사용하던 법정전출금의 용도를 시도와 협의를 해야 한다는 제약조건이 새롭게 추가됨으로써 교육의 자주성을 침해한다는 교육청 및 교육계의 반발이 있을 수 있음

- 대학교육의 공동사무화 및 이에 기반한 시도의 대학지원 허용은 학령인구 감소에 따른 필요한 대학의 구조조정을 저해한다는 우려가 있을 수 있으나, 지역대학이 해당 지역산업과의 협력강화, 평생 및 직업교육 기관으로 거듭남으로써 구조조정의 일환으로 활용될 가능성도 있음

□ (교육지원특별회계 설치) 향후 예상되는 지방교육재정의 여력을 국가 교육재정 수요 충당으로 전환하기 위하여 교육세를 교부금 수입에서 분리하고, 현재의 유아교육지원특별회계 재원을 포함해서 교육지원특별회계를 설치하는 방안으로 교육세수 전체를 재원으로 삼음

- 고등교육, 고교무상교육, 유아교육, 지방이양사업 등을 위한 재원으로 활용 가능

- 지방이양사업 재원: 국세의 지방세 이양과정에서 줄어드는 지방교육재정교부금의 보전재원으로 활용하여 국가재정의 부담을 감소시킬 수 있음

- 당초 교육세의 목적이 지방교육의 부족한 재원 확보와 대학교육 지원이었는데, 지방교육에 재정여력이 발생하여 고등교육과 평생·직업교육 등에 교육세를 활용한다는 대안은 매우 타당성이 있다고 받아들여질 가능성이 높음

- 2018년 기준으로 1.8조원에 불과한 유아교육특별회계와 5.1조원에 달하는 교육세를 통합함으로써 칸막이를 제거하고 유아교육뿐만 아니라 고교 무상교육, 고등교육 및 국세 이양에 수반되는 지방교육재정 교부금 감소분 보전을 위한 재원으로 활용할 수 있음

- 단점으로는 지방교육재정 재원으로 쓰이던 교육세를 국가재정으로 환원한다는 이 대안이 재정분권의 시대적 흐름과 서로 상충되기 때문에 지방교육청의 반발에 직면할 수 있음

제3장 지방교부세와 교육재정교부금 통합방안

□ 일반지방자치와 지방교육자치가 행·재정적으로 분리된 이원적 지방자치체로서 재정의 배분 및 지방공공서비스 공급 상의 비효율성을 야기하므로 일반재정과 교육재정의 통합을 고려할 필요

- 교육자치단체는 별도의 과세권이 없이 지방교육에 필요한 대부분의 재원을 중앙정부와 시도로부터의 이전수입에 의존, 재정책임성과 연성예산계약 문제

- 2021년 교육비특별회계 예산기준으로 이전수입이 97.7%의 절대적인 비중을 차지하며, 이전수입 중에서는 지방교육재정교부금이 약 78% 차지

- 재정 칸막이 하에서 일반지방공공서비스와 지방교육서비스 공급 간 연계 단절로 통합적 관점에서 지방공공서비스에 대한 효율적 자원배분 불가능

- 지방교육환경의 변화를 전혀 반영하지 못하는 경직적 자원조달 구조이고 지방교육재정에 대한 국가와 지방의 부담은 가중되는 현실

- 학생 수는 2005년 7,796천명에서 2019년 5,453천명으로 2,343천명 감소(연평균 증가율은 -

2.5%), 지방교육재정교부금은 2005년 23.7조원에서 2019년 55.2조원으로 약 2배 증가(연평균 증가율은 6.2%)

- 초중등교육의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균의 약 130%로 회원국 중 최고 수준, 학급당 학생 수 및 교원 1인당 학생 수 등 지표도 OECD 평균 이상 수준

○ 지방교부세와 지방교육재정교부금의 동질성과 지방교육재정교부금 자체의 문제

- 두 제도는 재원, 용도, 배분방식 등에서 매우 동질적
- 지방교육재정교부금은 교육청의 재정부족액을 100% 보전해주는 방식 하에서 재원 배분의 객관성과 합리성에 관한 문제가 끊임없이 제기

□ 한국의 교육자치제도는 ‘재정적으로 보호된 자치’로서 불완전한 모습임

○ 지방자치의 기본 원리는 자율과 책임, 재정 책임성은 과세권과 직접적으로 연관됨으로써 공공서비스의 효율적 공급 달성

- 지방교육환경의 변화에 따른 재정수요 변화와 무관하게 법에 의해 정해진 재원이 교육부문에 배분되는 구조 하에서 지방교육서비스의 효율적 공급 곤란

○ 재원조달 책임을 지는 중앙과 지방의 입장에서는 지방교육재정은 목적세와 같기 때문에 재정의 운용은 매우 경직적

□ 지방교육재정제도 개편 대안과 평가

○ 대안 1

- 미국식 교육자치제로 전환, 교육자치단체에게 과세권 부여
- 지방은 재원부족분 보완, 정부는 교육청간 재정형평화를 위한 교부금 교부
- 세원의 재배분 및 재정관계의 전면적 개편이 필요

○ 대안 2

- 현재 체제를 유지, 지방교육의 환경 변화를 고려한 지방교육재정교부금과 자치단체 전입금의 적정규모 산정
- 칸막이 식 재정관계는 그대로 유지

○ 대안 3

- 지방재정과 지방교육재정의 연계, 통합운영
- 기본 목적과 방식 등을 공유하는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합을 통한 통합 재정조정교부금 신설

〈요약 표 7〉 지방교육재정제도 개편 대안과 장단점

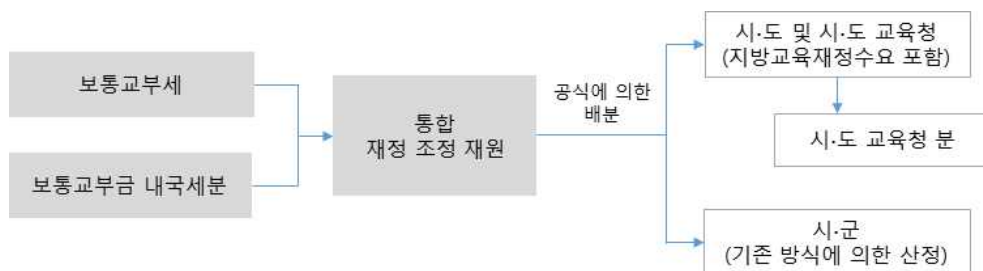
	대안 1	대안 2	대안 3
내용	교육자치단체에게 과세권 부여, 지방은 재정부족분 보전, 정부는 재정형평화 보조금 교부	현재 재정적 틀을 유지하면서 지방교육재정의 적정규모 결정, 지방교육재정교부금 법정률과 시·도 부담금 비율 조정	지방교육재정과 지방재정의 연계, 보통교부세와 보통교부금의 통합 산정
장점	교육자치제도에 가장 적합한 방안; 교육청의 수입과 지출 간 부분적 연계를 통한 재정책임성 및 교육서비스 공급의 효율성 제고; 시·도별 교육재정의 적정규모에 따른 재원배분	세원의 재배분이나 재정관계의 변화 없이 실행 가능; 보통교부금 배분방식의 합리적 개선	통합적 관점에서 지방의 재정수입과 지방공공서비스에 대한 수요를 고려하여 지방교육에 대한 재원 배분; 보통교부금 배분방식의 합리적 개선
단점	세원 재배분을 위한 과세권의 조정과 중앙-지방-교육 간 재정관계의 전면적 개편이 필요; 이해관계의 충돌	칸막이 식 재정관계 유지; 적정규모 결정에서의 저항과 갈등; 강력한 사회적 공감대 형성과 합의 필요	통합 재정조정재원의 합리적 규모 결정의 문제; 지방교육재정의 급격한 변동

□ 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계 및 통합 운영

○ 통합 재정조정교부금 설치

- 지방교부세의 보통교부세와 지방교육재정교부금의 보통교부금 중 내국세분 재원의 통합
- 통합재정조정교부금의 기준재정수요액 산정에서 시·도별로 지방교육비 재정수요를 고려한 교부액 산정
- 시·도별로 교부금에서 지방교육비 수요액을 반영하여 결정한 금액을 시·도 교육청으로 이전

[요약 그림 2] 통합재정조정교부금의 운영 개요



○ 기대 효과

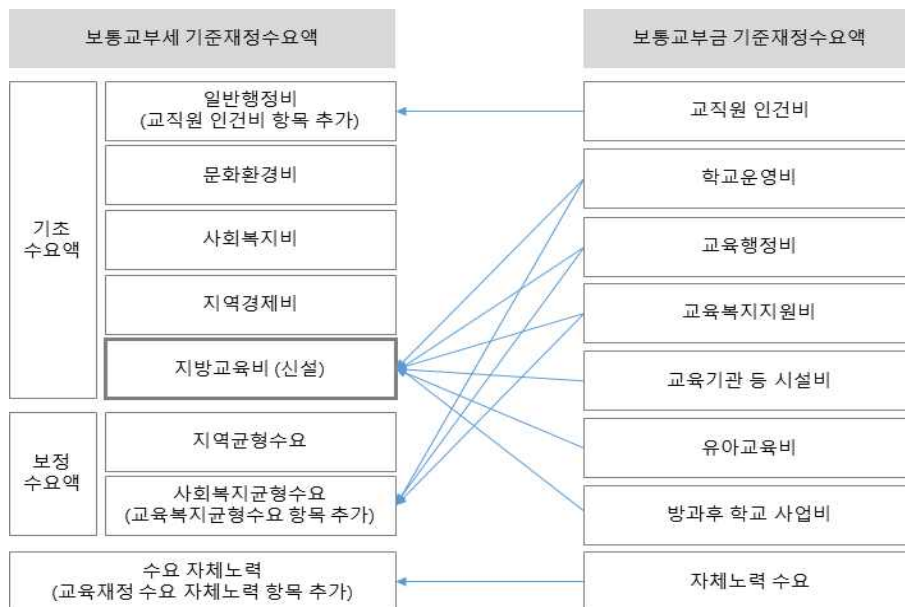
- 지방공공서비스 전 부문에 대해 통합적 관점에서 재원배분이 가능함에 따라 전반적인 효율성 증대
- 지방교육재정 부문의 실제 재정수요를 반영한 재원 배분, 나머지는 일반 지방공공서비스 공급을 위한 재원으로 충당

□ 통합 기준재정수요액 산정의 기본 방향

- 보통교부세의 재원(내국세의 19.24%의 97%)과 보통교부금의 재원 중 내국세분(내국세의 20.79%의 97%)을 통합
- 보통교부세 재원 중 제주자치도분(재원의 3%) 및 분권교부세 보전분을 제외한 금액 + 보통

- 교부금 재원 중 제주자치도분(재원의 1.57%)을 제외한 금액(2021년 예산 93조 8,223억 원)
- 시·도별로 본청과 교육청의 재정수입을 합산하여 통합 기준재정수입액 산정, 재정수요를 합산하여 통합 기준재정수요액 산정
 - 통합 재정부족액(= 통합 기준재정수요액 - 통합 기준재정수입액)에 따라 시·도 본청별로 통합재정조정교부금 교부, 교육청의 뭉은 교육비특별회계로 전출
 - 통합재정조정교부금의 기준재정수요액의 기초수요 항목으로 지방교육비 추가, 보통교부금의 기준재정수요액 산정 항목을 추가된 지방교육비나 관련 항목으로 이전하여 지방교육에 대한 수요 산정
 - 교직원인건비는 일반행정비에 포함시켜 기초수요로 산정
 - 나머지 항목은 대체로 지방교육비 내에서 기초수요로 산정하며, 지역 간 교육서비스 공급비용 상의 차이가 발생하는 경우 해당 항목에 대해서는 보정수요를 통해 지역 간 공급비용 차이를 완화
 - 교육복지지원비 중 계층 간 균형복지비(교육복지 수혜계층에 대한 교육복지수요)는 기초수요로 산정하며, 지역 간 균형복지비는 지역간 차이를 보이는 학교교육과정지원비와 교육행정비 기초수요에 추가적인 보정수요를 반영하는 방법을 적용
 - 자체노력수요는 수요 자체노력 항목에서 산정

[요약 그림 3] 통합 기준재정수요액의 산정 개요



□ 지방교육비 기초수요액 산정

○ 기초수요액 산정 방법

기초수요액은 세부 측정항목별로 측정단위 수치(통계)에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정

○ 세부 측정항목과 측정단위

지교육비특별회계와의 연계성 및 항목의 단순화를 고려하여 6개의 세부 측정항목으로 구성

〈요약 표 8〉 지방교육비 세부 측정항목과 측정단위

측정항목	측정단위
1. 학교교육과정지원비	학교 수, 학급 수, 학생 수
2. 학습활동지원비	학생 수, 교실 수
3. 교육복지지원비	수급자 수, 한부모가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화가정 학생 수, 북한이탈주민가정 학생 수
4. 방과후 학교운영	방과후 학교 교실 수, 수급자 수
5. 학교시설비	신증설학교 건축 연면적, 증개축 교실 연면적, 환경개선시설 연면적
6. 교육행정비	학교 수, 직원 수

○ 측정항목 별 단위비용

- 첫째, 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 표준행정수요 회귀식을 도출함

$$* \quad \hat{Y} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 X_1 + \hat{\beta}_2 X_2 + \cdots \hat{\beta}_n X_n$$

- 둘째, 교육청별 표준행정수요액 합을 교육청별 측정단위 수치의 합으로 나누어 단위비용을 산정함

$$* \quad UC_i = \Sigma \hat{Y}_i / \Sigma X_i$$

○ 측정항목 별 보정계수

- 측정항목별 보정계수는 지방자치단체의 지방교육비 항목별로 산정된 표준행정수요액을 해당 지방자치단체의 측정단위 수치(통계)로 나눈 값(해당 단체의 실수요 단위비용)을 표준 단위비용으로 나누어 산정함

$$* \quad \text{보정계수} = \frac{\text{교육청 } i \text{의 항목별 표준행정수요액}}{\text{교육청 } i \text{의 항목별 측정단위}} \div \text{단위비용}$$

□ 지방교육비 보정수요액 산정

○ 지역간 균형교육비 보정수요액

- 시·도 교육청 간 교육인프라의 차이 및 사회경제적 여건의 차이로 인하여 시·도 교육청 간 예산지출 규모의 편차가 큰 교육수요를 중심으로 지역교육비 기초수요 항목별로 보정수요로 반영

- 학교교육과정지원비의 읍·면지역 학급(학생)경비 보정수요는 학급(학생) 수에 단위비용을 적용하여 산정하기 때문에 읍·면지역 학급(학생)경비 보정수요의 측정단위는 읍·면지역 학급(학생) 수를 적용함

$$* \text{읍·면지역 학급(학생)경비 보정} = \text{읍·면지역 학급(학생)수} \times \text{단위비용} \times \text{가산율}$$

- 교육행정비의 읍·면지역 보정수요는 교직원 수에 단위비용을 적용하여 산정하므로, 읍·면지역 교육행정비 보정수요의 측정단위는 읍·면지역 교직원 수를 적용

$$* \text{읍·면지역 교육행정비 보정} = \text{읍·면지역 교직원 수} \times \text{단위비용} \times \text{가산율}$$

〈요약 표 9〉 지방교비 세부 측정항목별 보정수요

측정항목	보정수요 항목	측정단위
학교교육과정지원비	읍·면지역 학급경비 보정	읍·면지역 학급 수
	읍·면지역 학생경비 보정	읍·면지역 학생 수
교육행정비	읍·면지역 교육행정비 보정	읍·면지역 교직원 수

□ 이러한 법적 및 제도적 개편은 교육이라는 공공재에 대한 우리 사회 특유의 정서와 가치를 훼손할 수 있다는 사회적 우려와 함께 이해관계의 충돌에 따른 갈등 등 다양한 장애요인이 있을 것으로 예상되나, 개편을 이루는 것은 더 큰 사회적 비용을 감수해야할 것임.

- 갈등의 최소화를 위해 전면적인 제도개편보다는 단계적으로 접근하는 방식을 고려할 수 있음
- 먼저 보통교부금 산정에서 기준재정수요액의 약 70%를 차지하는 교직원인건비 항목을 분리하여 보통교부세의 기준재정수요액으로 산정
 - 교직원 인건비의 예산절감 효과를 위해서는 보통교부세의 인건비 산정과 같이 표준행정수요액을 추정하여 수요를 계산하는 방식으로 전환할 필요
- 다음으로는 교육복지지원비 항목을 보통교부세의 기준재정수요액에서 산정하여 교육청으로 이전
 - 보통교부세 기준재정수요액 산정에서 기초수요액의 보정과 보정수요액 산정을 이용한다면 지금과 같이 교육복지지원비를 총액으로 산정하여 배분하는 방식 보다 훨씬 합리적이고 객관적인 방법으로 수요를 산정할 수 있음
- 이러한 단계를 거친 후 최종적으로는 여기서 제안하는 방법에 따라 두 재원을 통합하여 운영

제4장 고등·평생·직업교육 지원방안

□ 재정지원의 최종 목표에 대해 재정립 필요

- 대학의 고유 기능인 교육에 더하여 미래를 위한 대학이 혁신의 주체로서 기능할 수 있어야 하며 재정지원도 이러한 목표에 기여할 수 있어야 함
- 미래의 인력양성은 정규교육만으로 완료될 수 없다는 견지에서 평생교육의 필요성을 이해하고 수요에 부합하는 공급이 고등교육기관을 통해 이루어져야 함
- 대부분의 교육 수요자에게 학문교육보다 직업교육이 필요하며, 미래의 직업교육은 수준 높은 고급인력의 양성이라는 면에서 직업교육과 산학협력을 강조해야 함
- 산학협력에 있어 지역대학과 지방자치단체 그리고 지역산업이 협력하는 체제가 구축될 필요
 - 2021년 7월 고등교육혁신특화지역 계획이 발표되면서 자치단체와 지역대학이 지방대학의 학과 개편 및 교육과정 개선 등 고등교육혁신에 협력할 제도적 틀은 마련되었으나, 산학협력의 중요한 축인 지역 기업의 산학협력 참여유인이 제공될 수 있을지는 여전히 미지수

□ 고등교육 재정 규모는 중장기적으로 1인당 GDP 대비 1인당 교육비를 OECD 평균 수준을 지향할 필요가 있음

- 대학교의 학령인구도 줄어든다는 사실을 감안하면 총량보다는 1인당 규모에 초점을 맞출 필요가 있음

- 이 기준을 맞출 경우 2020년 *OECD Education at a Glance* 자료를 기준으로 보면 현재 수준보다 1인당 지출 규모가 약 40% 증가해야 함을 의미

□ 확대되는 고등교육 재정의 분담은 정부, 수혜자, 자치단체가 함께 재정에 기여하는 방식이 바람직

- 현재 고등교육에 대한 재정 분담은 공공 약 40%, 민간 60%로, 이는 OECD 평균에 비하면 공공의 분담이 낮은 편이나, 미국, 일본, 영국 등 우리나라와 비슷한 재정분담구조를 가진 국가와는 유사한 수준
- 이러한 분담 구조가 단기간에 바뀌기는 어렵고, 가계의 등록금 부담 수준을 단기간에 크게 높이기도 어려우므로 등록금 규제 완화와 공공부담 증가를 통해 재원 확보하는 방안이 바람직할 것으로 판단됨
- 현재의 민간 대 공공 재정분담 구조를 유지하되 자치단체의 기여분을 점차 확대하면서 공공투자 비중을 다소 확대하는 방안을 고려

□ 공공부담 확대를 통한 고등교육 재정확보를 위해서는 교육예산 내에서 학교급별 합리적 예산 배분이 가장 우선적으로 고려될 수 있음

- 내국세 연동 초중등 교육예산 산정방식은 학령인구 감소와 양립할 수 없으므로, 적절한 시기에(빠를수록 바람직함) 폐지하는 것이 바람직
- 불가피하게 일정 기간 현행 교부금 산정방식이 유지된다면, 바람직한 대안으로 일반지자체의 법정전입금을 폐지하고 자율화하는 방안을 고려할 수 있음
 - 이 방식은 (1) 지방재정 일반과 지방교육재정 간의 연계를 높이고 (2) 지방세율을 자치단체가 주체적, 자율적으로 정하게 되는 효과가 있으며 (3) 내국세의 일정비중을 유지하는 지방교육재정교부금으로 인해 학령인구에 비해 지나치게 팽창하는 초중등 교육재정을 일정 수준 통제
 - 지방교육세를 고등재정에도 쓸 수 있도록 유연성을 높일 수도 있음

□ 정부 재정지원의 내용 측면에서는 대학 유형의 다양성을 추구할 필요

- 미래의 대학의 바람직한 모형을 하나로 규정하기 어려움
- 전통적인 학문교육과 혁신의 원천으로서 강한 대학원 교육을 겸하는 연구중심대학이 필요하며, 신기술을 적극적으로 받아들이면서 넓은 계층의 수요자들에게 교양 및 고급직업 교육을 제공하는 교육중심 대학이 필요하며, 지역산업과 밀착된 산학협력 중심대학도 필요
- 미리 설계된 선정 기준을 통해 선발된 소수 기관에 대한 재정지원보다는 새로운 시도를 통해 다양한 성공모형을 창출하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

□ 다양한 대학 유형의 필요성을 인정하고 유형에 적합한 재정지원 방식을 설계함

- 연구중심 대학: 기존 BK21 사업 방식에 더하여 기초, 장기연구를 위한 기관 블록 펀딩
 - 미국 연구 중심대학의 경우 대학원생 수가 학부생 수보다 많으나 우리나라의 경우는 대학원 규모가 작아서 연구중심 대학으로 운영하기가 어려운 실정
 - 연구중심대학의 선정에서 대학원의 규모를 중심으로 블록 펀딩 대상 대학을 선정하고, 대학 내 연구비 배분이나 연구비 관련 규제는 최소화

* 현재 대학 기관에 대한 연구지원은 없으며, 유사한 취지의 지원으로 4단계 BK21 사업 내의 대학원혁신 사업이 있으나 이 사업의 경우 용처의 제한으로 실질 연구비로는 사용할 수 없는 상황임

* 한국 주요 대학의 대원생 비율: KAIST(58%), POSTECH(52%)는 높은 편이나 단과대학, 종합대학으로는 서울대(32%), 연세대(24%), 고려대(21%), 한양대(22%), 부산대(17%), 중앙대(16%) 순

* 외국의 연구중심대학: Harvard 59%, Stanford 64%, MIT 60%, 베이징대 53%, 도쿄대 45%

- 미래형 교육 중심대학: 선진국 사례를 참조하여 캠퍼스 간 협력 촉진하고 질 높은 현장 교육 실시
- 지역 기반의 산학협력 대학: 피상적 산학협력을 지양하고 실질적으로 지역 기업과 지역 대학이 공동 운영

<요약 표 10> 미래의 고등·평생·직업교육 벤치마크 사례 1

☐ 미국 Arizona State University

- On-line과 Off-line의 조화, 같은 연령대 학생들이 같은 시간·장소에 모이는 소위 3S(same age, same time, same place) 교육에서 아무나 아무 시간·장소에서 학습하는 3A(anyone, any time, any place) 교육으로 전환
- 스타벅스와 협약: 스타벅스 직원이 온라인 수업으로 학위를 취득하면 학비를 받지 않음 → 고등교육은 적극적으로 평생교육을 끌어들이기 수밖에 없으며 산학연계 또한 필수
- 시 단위와의 협약으로 다운타운 캠퍼스 조성, 퍼듀대·미시간주립대·아이오와주립대 등과 컨소시엄을 맺어 대학 운영전략과 성공사례들을 공유 → 고등교육의 유연성을 높이기 위한 하드웨어와 소프트웨어 투자 필요
- 미래교육의 키워드는 유연성과 여러 경계의 장벽을 넘는 융복합

<요약 표 11> 미래의 고등·평생·직업교육 벤치마크 사례 2

☐ 독일 Baden-Wuerttemberg Cooperative State University

- 2009년에 설립된 캠퍼스 연합으로 주내 9개 장소, 3개 캠퍼스 (미국 주립대학 벤치마크)
- 학문교육과 현장실습의 결합 과정: 3개월 간 집중적인 이론 교육 후 3개월 간 9000여개의 파트너 기업(아디다스, 지멘스, 딜로이트, 다임러, 보쉬, IBM 등 포함)에서 현장실습
- 수업료는 없으며 파트너 기업은 실습학생들을 관리하고 급여 지급
- 수업 당 최고 30~35명으로 교수-학생 간 밀착 관계 유지, 3년 과정으로 졸업 후 85~95%의 높은 취업률

☐ 정부·자치단체·민간의 협력을 통한 재정확충과 산학협력 지원의 현실화 필요

- 국가의 일방적인 노력으로 고등교육 투자를 증가시키는 것이 바람직한지 않으며, 책임성과 효율성 제고를 위해 고등교육에 투자될 수 있는 민간과 공공의 다양한 자원들을 최대한 끌어들이어야 함
- 지역대학의 문제는 자치단체와 지역의 기업 등이 지역에서 해결하는 방안을 촉진하는 것이 필요하며 이를 위해서는 제도의 개선 및 정책실험을 고려할 필요
 - 지방교육세를 고등교육에도 사용할 수 있도록 제도 개편, 중앙정부의 사업을 자치단체와 함께 기획하고 대응자금을 요구하는 방식 등을 고려
- 지역 산업에 기반한 산학협력사업을 설계하여 실시하며 지역산업과 밀착되도록 학과 및 교과과정 개편
 - 정부 재정지원도 산학협력 성과에 기반 (교육과정 운영에서 지역기업의 참여 및 협력 기업 취업률 등)

제 1 부

교육재정 현황 및 문제점

제1장

교육단계별 교육환경 변화 추이 및 정부투자 국제비교¹⁾

제1절 교육단계별 교육환경 변화 추이와 국제비교

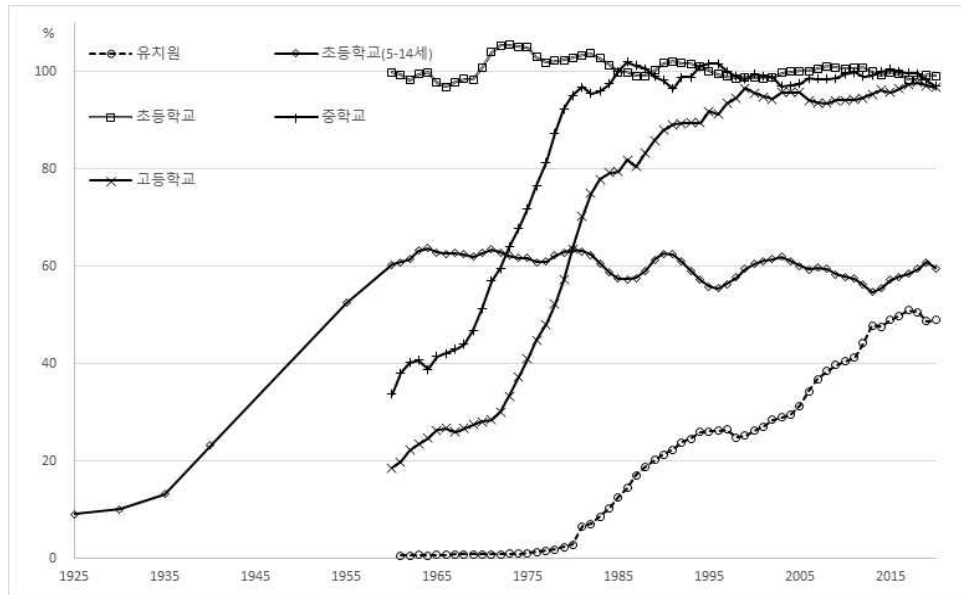
1. 교육단계별 교육환경 변화 추이

한국의 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 취학률 추이는 [그림 1-1]에서 살펴볼 수 있다. 초등학교 취학률은 1950년대말에 학령인구 대비 거의 100%를 달성했다. 중학교 취학률은 1980년대 중반에, 고등학교 취학률은 1990년대 중반에 거의 100%에 가까운 수준으로 증가했다. 유치원 취학률의 경우 1970년대 말부터 꾸준히 증가하고 있다. 취학전 아동에 대한 누리과정 교육은 유치원 이외에도 어린이집 등 보육기관에서도 담당하기 때문에 취학전 연령의 교육 및 보육기관 재학 비율은 그림에 나타난 유치원 취학률보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

대학 및 전문대학 진학률은 1990년대부터 빠르게 증가했다. [그림 1-2]는 고졸 취업과 대학 진학률 추이를 보여준다. 대학 진학률은 2000년대에는 80%를 상회하는 수준으로 증가했지만, 고졸취업 장려정책 등이 실시된 2010년대부터 다소 감소했다.

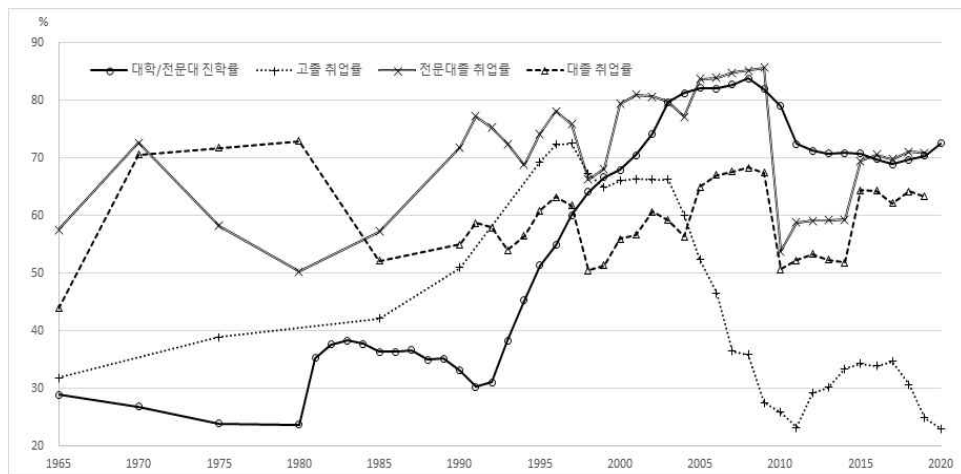
1) 중앙대학교 고 선 교수 작성

[그림 1-1] 유초중고 취학률 추이, 1925-2020



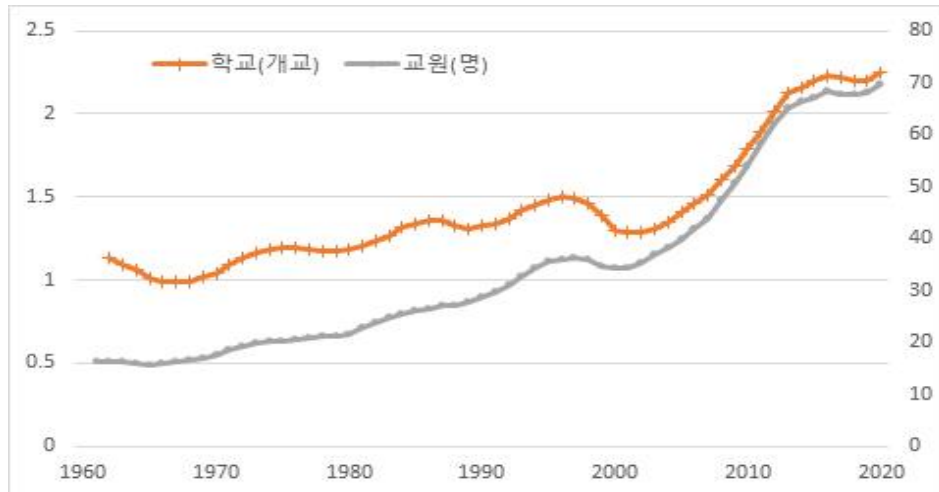
자료: 통계청 장래인구추계, 교육통계연보, 김낙년 외 (2018)

[그림 1-2] 고졸 취업과 대학 진학, 1965-2020



자료: 교육통계시스템

[그림 1-3] 6-11세 인구 천 명당 초등학교 및 초등교원, 1961-2020

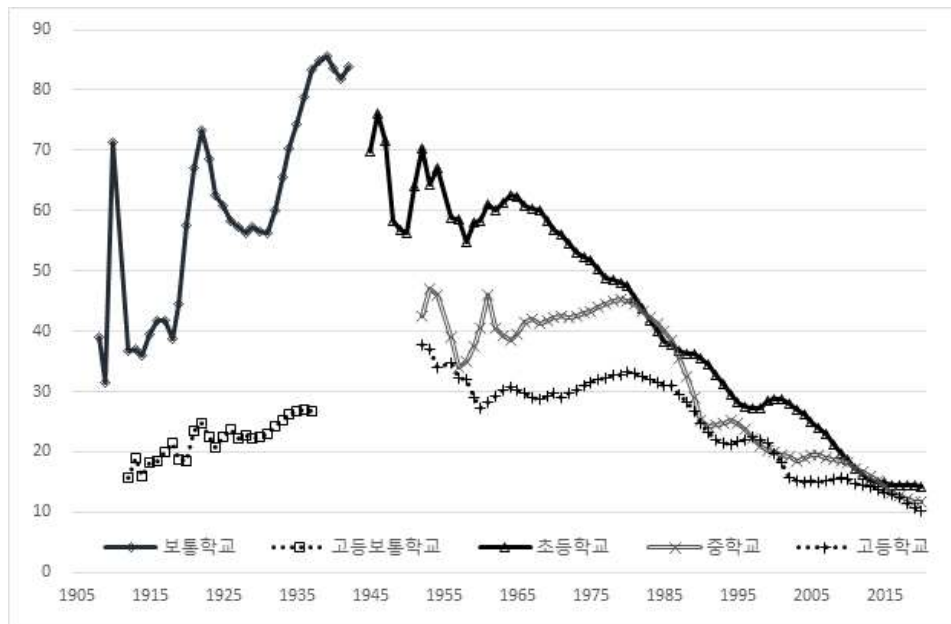


주: 1000명당 학교 수는 왼쪽 축, 교원 명수는 오른쪽 축.

자료: 통계청 장래인구추계, 교육통계연보

한국 교육의 팽창과 성장은 학령기 아동이 증가하던 시기에 학교 설립과 교원의 채용을 더 빠르게 늘리며 가능했다. [그림 1-3]은 이러한 추세를 보여준다. 학령기 인구 대비 학교 수 및 교원 수 증가추세는 1990년대에 들어와 정체되었다가 이후 급격히 증가하고 있는데, 이는 학령인구의 감소로부터 기인한다. 교원 수급의 증가는 [그림 1-4]과 같이 1960년대부터 교원 1인당 학생 수가 꾸준히 감소하는 추세로 이어졌다. 2020년의 교원 1인당 학생수는 초등학교 14.23명, 중학교 11.76명, 고등학교 10.12명이다.

[그림 1-4] 교원 1인당 학생 수, 1906-2020



자료: 교육통계연보 및 김낙년 외 (2018).

그동안 한국의 초중등 및 고등교육은 보편적 확산의 측면에서는 충분한 결과를 거두었다. 학령에 맞추어 거의 모든 이들이 초중등교육을 이수하고, 상당히 높은 비율로 고등교육에 진학하고 있다. 특히 초중등교육의 보편적 확산은 학교 설립과 교원의 채용을 뒷받침하는 충분한 교육재정의 확보에 기초하여 이루어졌다. 초등교육이 의무교육이 되며 1959년 도입된 의무교육재정교부금 제도, 1964년 지방교육교부금 제도의 도입, 1972년 두 제도를 통합한 지방교육재정교부금제도 출범 등 교육재정의 충분한 확보를 위한 정책적 노력이 한국 초중등교육의 양적 성장을 이뤄낸 바탕이었다. 하지만 이제는 학령인구가 감소하면서 교육재정 개혁의 필요성이 높아지고 있다. 한국의 현재 초중등 및 고등교육 투자수준과 환경이 해외 주요국과 비교하여 어느 정도 수준인지 진단하여 교육재정 수요를 파악하고 교육재정 투자수준이 적절한지에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

2. 교육단계별 교육환경 국제비교

가. 정부의 교육단계별 투자규모

한국의 초중등교육에 대한 투자 수준은 OECD 국가 중 상위권에 해당한다. 하지만 고등교육의 경우에는 그렇지 않다. <표 1-1>은 OECD에서 발간한 2020년 *Education at a Glance*의 주요국 교육투자 수준을 보여준다. 초등교육의 연간 학생 1인당 공교육비의 경우 한국은 11,702 달러로 OECD 평균 9,090 달러와 EU 23개국 평균 9,269 달러를 크게 웃돈다. 중등교육의 경우도 비슷하다. 한국의 연간 학생 1인당 공교육비는 13,579달러로 역시 OECD 평균 10,547달러 및 EU 23개국 평균 10,786달러보다 크게 높다. 그런데 고등교육의 경우에는 그렇지 않다. 고등교육에 대한 연간 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 11,234달러, EU 23개국 평균 11,339달러이다. 한국은 8,400달러로 OECD와 EU 23개국 평균에 크게 미치지 못한다.

사실 한국은 OECD 국가 또는 EU 23개국보다 교육단계별 공교육비 지출 규모가 크게 다르다고 보기는 어렵다. 국가의 경제규모를 나타내는 GDP 대비 공교육비 지출 규모를 보면 한국은 초등교육의 경우 공교육비 규모가 GDP 대비 1.5%로 OECD 평균과 동일하고, EU 23개국 평균 1.3%보다는 약간 높은 정도이다. 중등교육의 경우에도 공교육비 규모는 GDP 대비 2.0%로 OECD 평균이자 EU 23개국 평균인 1.9%와 유사하다. 고등교육의 경우에는 공교육비 규모가 GDP 대비 1.2%로 OECD 평균 1.0% 및 EU 23개국 평균 0.9%보다 오히려 더 크다.

1인당 공교육비 규모의 순위가 GDP 대비 공교육비 비중의 순위와 차이나는 이유는 학생 수에 있다. 초등교육과 중등교육의 경우 대부분의 국가에서 취학률이 상당히 높고 차이가 나지 않는다. 학령인구 대부분이 초등학교에 입학하여 고등학교까지 진학하기 때문이다. 그런데 한국은 최근 학령인구의 급격한 감소를 겪고 있다. 경제 규모 대비 학령인구의 크기가 감소하기 때문에 GDP 대비 공교육비 비율이 비슷하더라도 초등교육과 중등교육에서 연간 학생 1인당 공교육비가 높아졌다. 고등교육은 반대의 상황이다. 한국은 고등교육 진학률과 이수율이 최근 전 세계에서 가장 높은 편이다. 그러므로 GDP 대비 공교육비 지출 규모가 다수의 국가들보다 더 크지만, 학생 1인당 공교육비 금액은 더 작다.

초중등교육과 고등교육의 공교육비 규모를 국가별로 비교할 때 주의해야 할 다른 점은 민간투자 규모이다. 초등교육과 중등교육은 많은 국가에서 보편화된 의무교육으로 실시된다. 그래서 민간교육비 규모가 공교육비에 비해 상대적으로 상당히 작고,

공교육비만을 비교하여도 교육투자수준을 어느 정도 비교하고 파악하기에 큰 무리가 없다. 고등교육은 사정이 다르다. 고등교육은 교육투자에 대한 수익률이 높고, 투자 규모에 따른 수익규모의 차이도 상당하여 민간투자 규모도 국가별로 크게 차이가 난다. 1인당 공교육비 또는 GDP 대비 공교육비가 한 국가의 고등교육에 대한 공교육비 규모를 나타내지만, 이 수치가 그 국가의 고등교육 투자수준을 보여주지는 않는다. 고등교육은 민간의 영역이 크고 시장의 원리도 작동하고 있어서 공교육비 투자수준이 민간투자에 비해 더 높아지는 게 바람직한지에 대해서도 다양한 의견이 존재할 수 있다.

공교육비 중 정부재원의 정부 총 지출 대비 비율은 다소 다른 측면을 보여준다. 이 수치는 중앙정부가 총 지출금액 중 얼마만큼을 각 단계별 공교육비로 지출하는지 나타낸다. 초기재원 기준으로 한국의 경우 정부 총 지출의 4.6%가 초등 공교육비, 5.6%가 중등 공교육비로 지출된다. 이 비율은 모두 OECD 평균 또는 EU 23개국 평균보다 상당히 높은 편이다. 한국의 교육재정에서 중앙정부가 초기재원 구성에 기여하는 부분이 더 크기 때문이고, 이는 현행 지방교육재정 교부금 제도에 기인한다고 볼 수 있다. 반면 고등교육의 경우 공교육비가 정부총지출에서 차지하는 비중은 0.8%로 OECD 평균이자 EU 23개국 평균인 1.0%보다 더 작다.

이러한 국제비교는 종종 순위를 따지거나 최상위 국가와 비교하는 것보다 전반적인 평균치와 비교하는 것이 더 타당해 보인다. 최상위권 국가들의 경우 해당 분야에서의 수치가 높게 나오는 이유가 상대적 수월성보다는 해당 국가의 특수성에 기인했을 가능성이 있기 때문이다. 참고로 학생 1인당 공교육비는 룩셈부르크가 가장 높고, GDP 대비 공교육비의 경우 초등교육은 이스라엘, 중등교육은 뉴질랜드 등, 고등교육은 칠레가 가장 높다. 정부총지출 대비 공교육비의 비율은 초등교육은 이스라엘, 중등교육은 칠레, 고등교육은 노르웨이가 가장 높다.

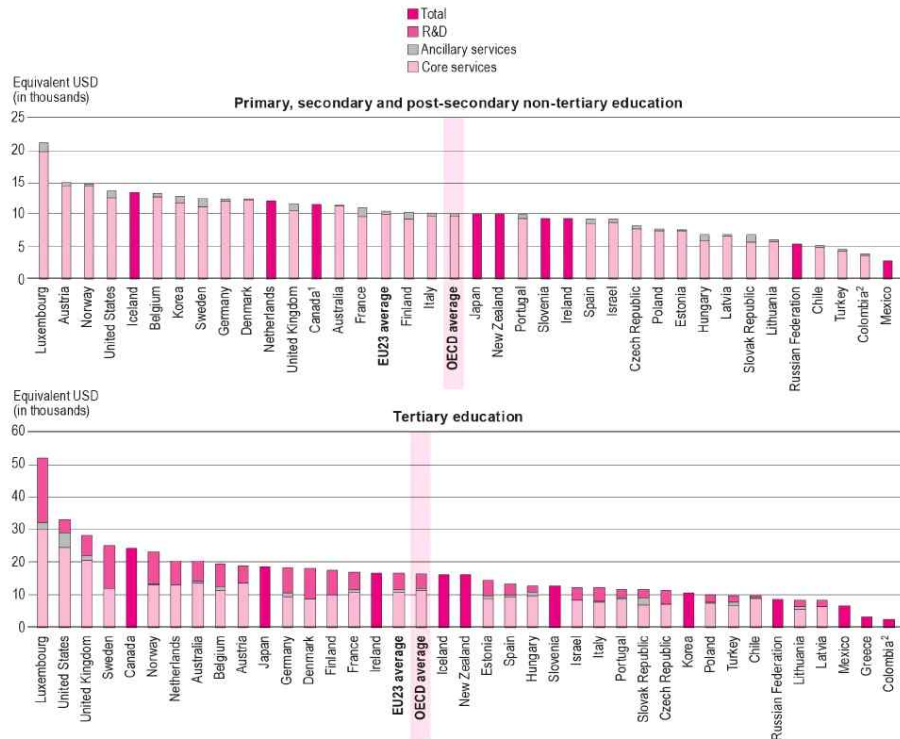
〈표 1-1〉 주요국의 초·중등 및 고등교육 투자수준

	한국	OECD 평균	EU23 평균	최상 위국	최상위 국가명
초·중등교육					
연간 학생 1인당 공교육비 (USD)	11,702	9,090	9,269	19,690	룩셈부르크
GDP 대비 공교육비 (%)	1.5	1.5	1.3	2.5	이스라엘
공교육비 중 정부재원의 정부총지출 대비 비율 (초기재원 기준, %)	4.6	3.4	2.8	6.0	이스라엘
고등교육					
연간 학생 1인당 공교육비 (USD)	13,579	10,547	10,786	22,724	룩셈부르크
GDP 대비 공교육비 (%)	2.0	1.9	1.9	2.7	뉴질랜드 등
공교육비 중 정부재원의 정부총지출 대비 비율 (초기재원 기준, %)	5.6	4.4	4.1	6.1	칠레
고등교육					
연간 학생 1인당 공교육비 (USD)	8,400	11,234	11,339	33,234	룩셈부르크
GDP 대비 공교육비 (%)	1.2	1.0	0.9	2.6	칠레
공교육비 중 정부재원의 정부총지출 대비 비율 (초기재원 기준, %)	0.8	1.0	1.0	1.8	노르웨이

자료: OECD (2020), Education at a glance.

[그림 1-5]는 유초·중등교육과 고등교육으로 나뉘어서 OECD 각국의 서비스 유형별 전일제 학생 1인당 전체 공교육비를 보여준다. 유초·중등교육의 경우 학생 1인당 공교육비 규모가 OECD 국가들 중 상위권에 해당한다. 서비스 유형별로 나누어 살펴보면 전체 규모에 비해서 상대적으로 크지는 않지만 다른 국가들에 비해 부가 서비스의 규모가 더 크게 나타난다. 부가 서비스 지출은 급식비 지원 등 여러 가지 복지지출을 포함한 항목이다. 고등교육의 경우에는 1인당 공교육비 규모가 평균보다 낮은 하위권이다.

[그림 1-5] 서비스 유형별 전일제 학생 1인당 전체 공교육비, 2017

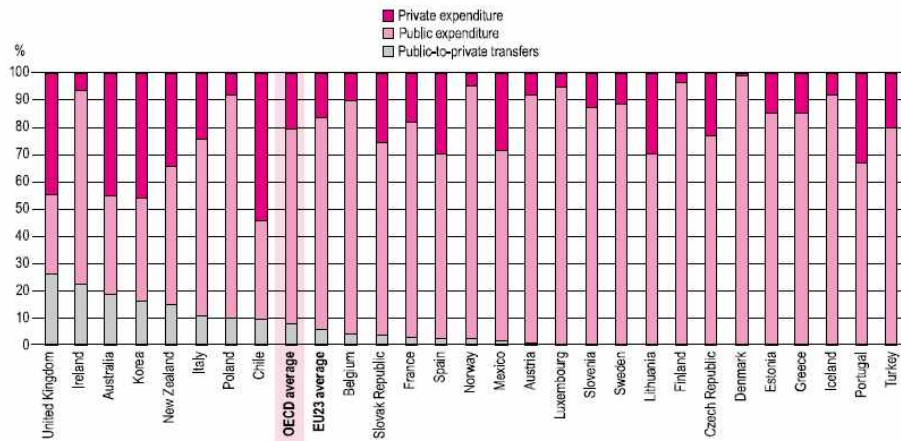


주: 초·중·고 및 중등 이후 비고등교육에는 유아교육 프로그램이 포함됨. 기준년도는 2018년임. Core educational services (핵심 교육 서비스) 비용은 교원 급여, 시설 신축 및 유지보수, 자료구입, 행정관리 비용 등 교육활동과 직접적으로 관련된 비용을 총괄함. Ancillary services (부가 서비스) 비용은 교육활동 이외의 급식, 보건, 통학지원, 기숙사 등 부가적으로 제공되는 학생 복지 서비스 등을 포함함. R&D (연구개발) 비용은 고등교육기관의 연구활동 비용임. 세 가지 서비스 유형별 비용이 파악되지 않는 경우에는 Total (전체) 비용으로 제시됨.

자료: OECD (2020), 표 C1.2. 한국교육개발원 (2020), 그림 C1.3을 재인용.

한국 고등교육비는 정부 부담 몫이 상대적으로 작고 민간 부담 비율이 더 크다. [그림 1-6]은 부담주체별 고등교육 공교육비 지출 비중을 보여준다. 고등교육에서 민간의 투자는 주로 등록금 지출에 해당하는데, 한국처럼 등록금 부담 비중이 큰 국가로는 미국, 일본, 영국, 호주, 칠레 등이 있다. 정부는 장학금 지급을 통해 민간 부담을 보조하는데 이는 정부로부터 민간으로의 이전지출 항목에 해당한다. 이 비율이 높은 국가로는 한국 이외에도 영국, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드 등이 있다.

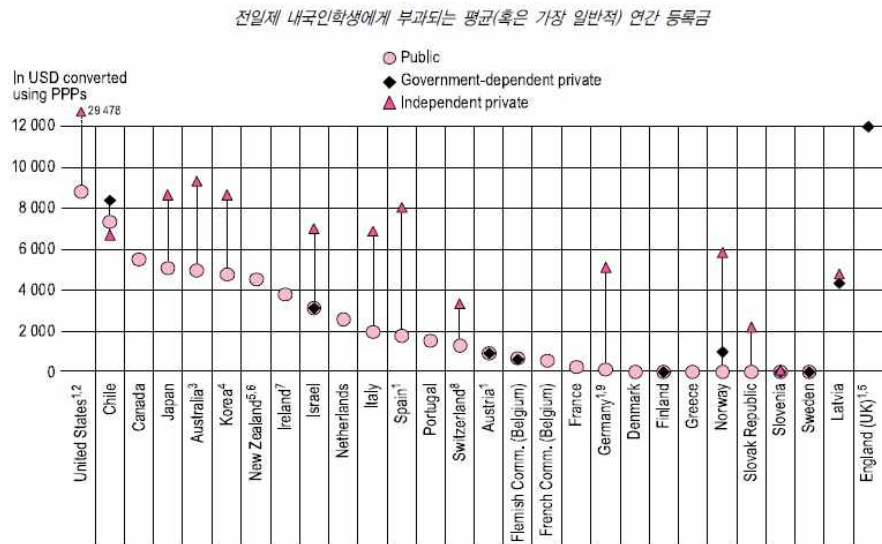
[그림 1-6] 고등교육 공교육비 부담주체별 분포, 2017



주: 민간부담은 대부분 등록금 수입이고, 정부에서 민간으로의 이전지출은 정부 장학금임.
 자료: OECD (2020), 표 C3.2. 한국교육개발원 (2020), 그림 C3.1을 재인용.

[그림 1-7]은 우리나라 대학교 학생 1인당 등록금 수준을 다른 국가들과 비교하여 보여준다. 우리나라 국공립 대학교 등록금 수준은 미국보다 낮고 일본, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등과 비슷한 수준이다. 유럽의 많은 국가들은 대학 등록금이 없거나 상당한 국가의 지원으로 인해 저렴한 편이다. 따라서 이러한 국가들과 비교해본다면 공립대학 등록금 수준이 상대적으로 높아 보인다. 사립대학교 등록금의 경우에도 미국보다 낮고 일본, 오스트레일리아 등과 비슷한 수준이다. 공립대학교를 통해 전통적으로 고등교육이 형성된 유럽의 다수 국가들에서는 사립대학교가 없거나 드물다. 국가별로 고등교육 제도의 차이가 있고, 각 학교에서 제공하는 교육 또한 균질적이지 않기 때문에 사립대학교 등록금 수준을 국가간 직접 비교하기는 쉽지 않다.

[그림 1-7] 교육기관유형별 고등교육기관이 학사에 상응하는 단계에서 내국인 학생에게 부과하는 등록금(2017/18)



1. 기준연도는 2016/17년임.

2. 다른 주에서 온 내국인학생에 대한 등록금임(단, 일부 교육기관에서는 다른 주에서 온 내국인학생의 등록금이 더 낮을 수 있음).

3. 기준연도는 2017년임.

4. 기준연도는 2018년임.

5. 수치는 단기고등교육과 프로그램이 결합되어 제시됨.

6. 추정치는 대학만 포함되며, 대학원 학위 및 수료증은 제외됨.

7. 교육기관이 부과한 등록금 대신 학생이 납부한 등록금이 제시됨(단, 대학만 포함됨).

8. 국공립 기관에 국공립과 정부의존형 사립 교육기관이 포함됨.

9. 학사 프로그램에 학사, 석사, 박사 프로그램이 포함됨.

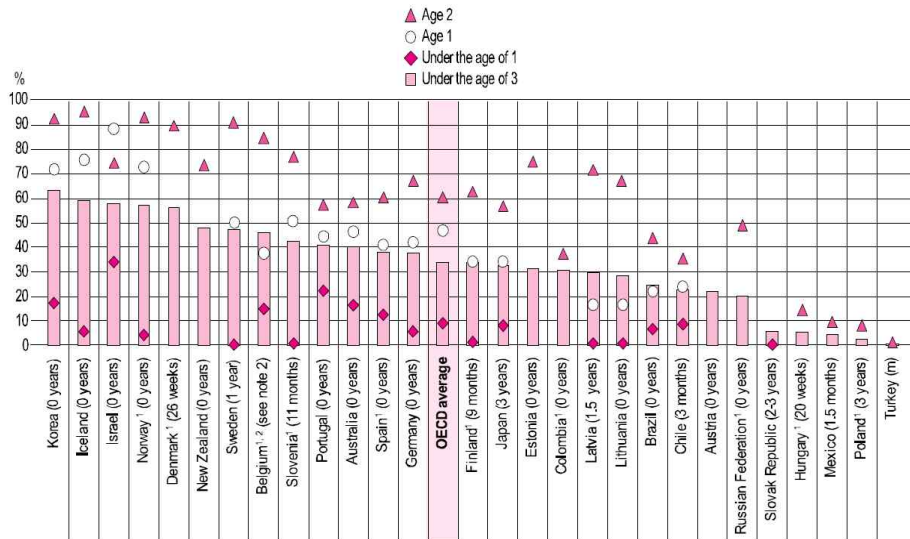
국가명은 기관의 학사 혹은 이에 상응하는 교육단계의 연평균 등록금을 기준으로 내림차순 정렬함.

출처: OECD(2020), 표 C5.1. 자세한 정보는 출처 및 부록 3 참고(<https://doi.org/10.1787/69096873-en>).

자료: 2020 OECD 교육지표 p.388 그림 C5.2.

유초중등 교육단계에서 주목해야 할 부문 중 한 가지는 유아교육 또는 보육부문에 대한 투자이다. 한국의 3세 미만 영유아의 유아교육 또는 보육기관 취학률은 OECD에서 가장 높다. 3세 미만 영유아의 유치원 또는 보육기관 취학률은 2010년만 하더라도 38%에 불과했다. 하지만 이후 급격히 증가하여 2018년에는 63%에 달하고 있다. 2018년의 OECD 평균은 26%에 불과하다.

[그림 1-8] 3세 미만 영유아교육/보육 취학률 (2018)



주: 괄호 안의 숫자는 국가별 영유아교육/보육 체계의 시작연령을 나타냄.
 자료: OECD (2020), 표 B2.1. 한국교육개발원 (2020), 그림 B2.1을 재인용.

3-5세 유아의 취학률도 2018년 기준 94%로 상당히 높다. OECD 국가 중에서는 열 번째로 높고, 독일, 스웨덴, 일본보다 높은 수준이다. 연령별로 취학률을 세분해 보면 3세 92%, 4세 94%, 5세 97%이다. 국가별로 3-5세부터 초등교육이 시작되는 경우도 있지만, 한국의 경우에는 모두 유아교육 단계에 해당한다. 같은 해 OECD 평균은 88%였고, EU 23개국 평균은 91%였다. 한편, 우리나라보다 3-5세 유아 취학률이 높은 국가들 중 프랑스, 헝가리, 이스라엘, 멕시코에서는 3세부터 의무교육이 시작된다(한국교육개발원, 2020: 206).

[그림 1-9] 3-5세 영유아교육 및 초등교육 취학률 (2018)



자료: OECD (2020), 표 B2.2. 한국교육개발원 (2020), 그림 B2.2를 재인용.

영유아교육에 대한 높은 참여율은 학생 1인당 연간 유아교육 지출액이 낮아지는 데에 일부 영향을 미치기도 했다. <표 1-2>에 따르면 한국의 학생 1인당 연간 유아교육 지출액은 2018년 기준 7,547 달러로 OECD 평균 9,079 달러와 EU 23개국 평균 9,042 달러보다 상당히 낮았다. GDP 대비 유아교육 지출액 비중을 보더라도 한국의 영유아교육 지출수준은 다른 국가들보다 낮은 편이었다. 한국의 GDP 대비 유아교육 지출액은 OECD 평균 0.9%, EU 23개국 평균 0.8%보다 낮은 0.5%로 나타났다.

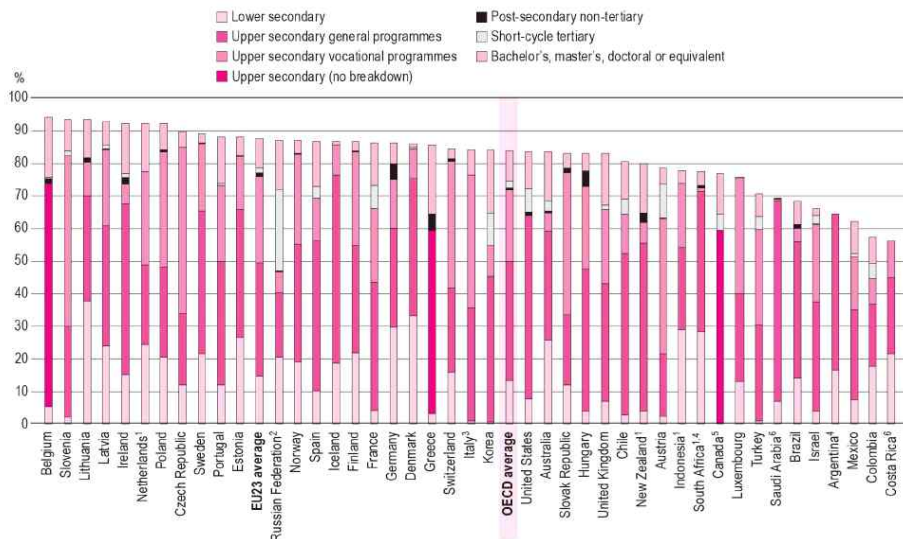
<표 1-2> 주요국의 영유아교육 지출수준, 2018

	한국	OECD 평균	EU23 평균	최상위 국	국가
영유아교육					
3세미만 취학률 (%)	63	26	24	63	한국
3-5세 취학률 (%)	94	88	91	100	프랑스 등
GDP 대비 유아교육 지출액 (%)	0.5	0.9	0.8	1.3	스웨덴
학생 1인당 연간 유아교육 지출액 (USD)	7,547	9,079	9,042	19,326	룩셈부르크

자료: OECD (2020)

의무교육 단계 이후에도 한국의 교육참여 수준은 상당히 높다. 주로 중등교육에서 고등교육으로 이행하는 학령에 해당하는 15-19세 취학률을 살펴보면 OECD 국가들 대부분은 80~90% 수준을 보여준다. 한국의 경우 OECD 평균과 유사한 80%대 초반으로 나타난다. 일부 국가들은 주로 직업교육 프로그램으로 이루어진 고교 졸업 후 비고등교육 과정(post-secondary non-tertiary)이 운영되는데, 한국은 이 대신 전문대학 과정(short-cycle tertiary)의 비중이 상대적으로 큰 편이다. 한편 그림에는 제시되지 않았지만 OECD 통계에서 20-24세 인구 중 학사, 석사 및 박사과정에 재학중인 학생의 비율을 살펴보면 한국의 경우 40%로 OECD 평균 30% 및 EU 23개국 평균 32%보다 상당히 높은 편이다. 이 수치가 가장 높은 국가는 그리스로 46%이다.

[그림 1-10] 교육단계별 15-19세 취학률, 2018



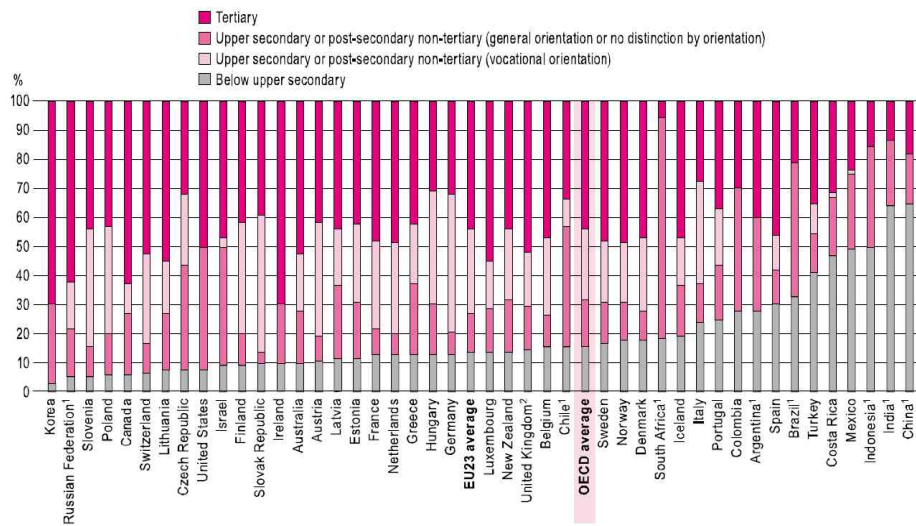
주: 5-19세 인구 중 국공립 및 사립 중등교육기관과 고등교육기관의 전일제 및 시간제 학생의 비율로 기준연도는 2017년임.

자료: OECD (2020), 표 B1.2. 한국교육개발원 (2020), 그림 B1.3을 재인용.

중등 및 고등교육 단계에서는 학령이 국가별로 달라지고, 교육 제도의 형태도 다양하게 분화되므로 직접 비교하기 쉽지 않다. 한 가지 방법은 청년층인 25-34세 인구 중 고등교육을 이수한 사람들의 비율을 살펴보는 것이다. [그림 1-11]에 나타난 것처럼 한국의 경우 25-34세 인구의 고등교육 이수율이 OECD 국가 중 가장 높다. 중등교육 이상을 이수한 사람들의 비율로 보더라도 가장 높다. 앞서 설명한 대로 한국의 고등교육 공교육비 총액의 GDP 대비 비중은 OECD 평균 수준이지만 학생 수가 많아

1인당 공교육비 금액이 해외 주요국에 비해 작다. 제2장에서 제시하는 것처럼 1인당 GDP 대비 1인당 고등교육 공교육비 수준으로 보아도 상당히 낮다. 고등교육 참여율과 이수율이 높지만 1인당 공교육비 수준이 낮은 사실에 대해서는 제2장에서 자세히 논의한다.

[그림 1-11] 25-34세 인구의 교육 이수 (2019)



자료: OECD (2020). 한국교육개발원 (2020), 그림 A 1.1을 재인용.

나. 교육환경

한국의 초중등교육 환경은 OECD 국가들과 비교해봤을 때 전반적으로 양호한 편이다. <표 1-3>는 OECD 주요국의 초중등 교육 환경을 나타내는 다양한 지표들을 정리하여 보여준다. 한국의 교사 1인당 학생 수는 초등학교 17명, 중고등학교 13명이다. 초등학교의 경우 OECD 평균 15명이나 EU 23개국 평균 13명보다 다소 많고, 중고등학교는 OECD 평균 13명, EU 23개국 평균 12명과 유사하다. 교사 1인당 학생 수는 학생 수 대비 교사 규모를 나타내며, 실제 학급 크기와는 상이할 수 있다. 학생이 배우는 연간 수업시수와 교사의 주간 수업시수가 국가마다 서로 다르기 때문이다.

한국은 교사의 법정급여 수준이 높은 편이다. 이는 초등교육과 중등교육에 공통이다. 한국의 초등학교에서 경력 15년인 교사의 법정급여는 56,587달러로 OECD 평균 46,801달러와 EU 23개국 평균 47,103달러보다 더 높다. 한국의 중학교 경력 15년

교사의 법정급여 역시 초등학교와 유사한 수준이고, 다른 국가들의 평균보다 더 높다. 고등학교의 경우에는 차이가 다소 줄어들지만 여전히 한국 교사의 법정급여가 OECD 또는 EU 23개국 평균보다 더 높다.

교원의 연간 법정 순 수업시수는 한국이 다른 국가들보다 상당히 낮다. 초등학교의 경우 OECD 평균이 연간 778시수, EU 23개국 평균의 경우 738시수인데 반해 한국 초등학교원의 연간 법정 순 수업시수는 676시수이다. 중학교와 고등학교의 경우에도 한국 교원의 연간 법정 순 수업시수가 OECD 평균 및 EU 23개국 평균보다 훨씬 낮다.

교원의 연간 법정 근무시간을 비교해 보면 한국과 OECD 및 EU 23개국 평균 사이에는 큰 차이가 없다. 근무시간은 유사하지만 법정 순 수업시수가 더 적다는 것은 교원들이 수업 준비와 연구 및 기타 수업 이외의 교육활동에 더 많은 시간을 사용할 수 있음을 의미한다. 교원 노동시장이 경쟁적이라면 더 높은 법정급여, 동일한 근무시간 대비 더 적은 수업시수 등은 한국의 초·중등교육이 다른 국가들에서는 낮은 급여 등을 이유로 교직을 택하지 않았을 사람들이 교사가 되었을 가능성이 더 크고, 교사들이 양질의 수업을 준비하기 위한 환경이 더 양호할 가능성이 높음을 시사한다.

교원에 대한 처우가 다른 직업군에 비해 상대적으로 더 양호하지 않거나, 직업에 대한 성 고정관념이 더 강한 사회적 배경이 있을 때에는 초·중등과정 교원 중 여성의 비율이 압도적으로 나타나는 현상이 관찰되기도 한다. 이러한 경우에는 교육환경과 여건을 개선하기 위해 남성 교원의 채용을 장려하고 지원하는 정책이 나타나는 경우도 있다. 한국의 경우에는 여성교사의 비율이 다른 국가들에 비해서는 상대적으로 덜 높은 편이다. 한국에서 초등교사 중 여성의 비율은 78%로 OECD 평균 82% 및 EU 23개국 평균 86%보다 더 낮다. 중학교의 경우에는 여성교사 비율이 OECD 평균 및 EU 23개국 평균보다 약간 높지만, 고등학교에서는 초등학교와 마찬가지로 여성교사의 비율이 더 낮다. 고등교육의 교원 성비는 상황이 다르다. 대학 교원의 성비는 보통 남성으로 편중되어 있다가 최근 성 고정관념의 약화와 여성에 대한 기회 확대와 더불어 여성교원의 비율이 전세계적으로 상승하고 있다. 한국의 경우 고등교육 교원 중 여성 비율은 36%로 아직 OECD 또는 EU 23개국 평균에는 미치지 못하고 있다.

인구구조의 변화 또는 교직의 다른 직업군 대비 상대적 열위는 교원 인구구조의 노령화로 이어질 수도 있다. 학령인구가 급격하게 감소하는 경우에는 기존 학령인구의 규모가 컸을 때 채용되었던 다수의 교사들에 비해 신규채용 교사의 수가 적어져 교사의 평균연령이 증가할 수 있다. 다른 직업군에 비해 교직이 청년층에게 덜 매력적으로 비춰질 경우에도 젊은 교사의 채용이 어려워지며 교사의 평균연령이 상승할 가능성이 있다. 한국은 인구 고령화와 학령인구 감소에도 불구하고 50세 이상 교원의 비율이 다른 국가들보다 더 적은 편이다. OECD 평균과 EU 23개국 평균이 모두

30~40%인데 반해 한국에서 50세 이상 교원의 비율은 초등학교 15%, 중학교 29%, 고등학교 31%에 불과하다.

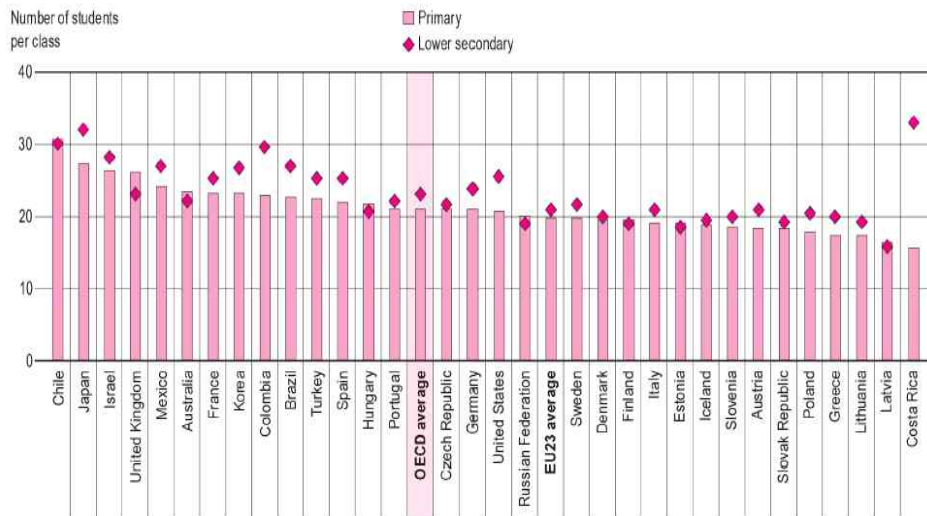
〈표 1-3〉 주요국의 초·중등 교육 환경수준

	한국	OECD 평균	EU23 평균	최상 위국	국가
초등교육					
초등 교사 1인당 학생 수	17	15	13	9	그리스 등
초등 15년 경력 교사의 법정급여 (2019, USD)	56,587	46,801	47,103	102,630	룩셈부르크
초등 교원 연간 법정 순 수업시수 (2019, 국공립)	676	778	738	1,176	코스타리카
초등 교원 연간 법정 근무시간 (2019, 국공립)	1,520	1,549	1,495	1,971	칠레
초등 여성교사 비율 (%)	78	82	86	97	리투아니아
초등 50세이상 교원 비율 (%)	15	32	35	58	이탈리아
중등교육					
중등 교사 1인당 학생 수	13	13	12	8	리투아니아
일반계 중학교 15년 경력 교사의 법정급여 (2019, USD)	56,648	48,562	49,153	110,573	룩셈부르크
일반계 고등학교 15년 경력 교사의 법정급여 (2019, USD)	55,920	50,701	51,395	110,573	룩셈부르크
일반계 중학교 교원 연간 법정 순 수업시수 (2019, 국공립)	517	712	663	1,254	코스타리카
일반계 고등학교 교원 연간 법정 순 수업시수 (2019, 국공립)	545	680	645	1,254	코스타리카
일반계 중학교 교원 연간 법정 근무시간 (2019, 국공립)	1,520	1,563	1,514	1,971	칠레
일반계 고등학교 교원 연간 법정 근무시간 (2019, 국공립)	1,520	1,555	1,498	1,971	칠레
중학교 여성교사 비율 (%)	71	67	70	85	라트비아
고등학교 여성교사 비율 (%)	53	60	63	80	라트비아
중학교 50세이상 교원 비율 (%)	29	36	40	55	에스토니아
고등학교 50세이상 교원 비율 (%)	31	39	43	63	이탈리아
고등교육 여성교원 비율 (2018, %)	36	44	44	56	라트비아

자료: OECD (2020)

한국 초등학교와 중학교의 평균 학급규모는 [그림 1-12]에 제시된 것처럼 OECD 평균보다 다소 높다. 한국 초등학교의 평균 학급규모는 프랑스, 스페인과 유사한 수준이고, 미국과 독일 보다는 다소 크지만 일본, 이스라엘보다는 약간 작다. 중학교의 경우에는 평균 학급규모가 미국과 유사한 수준으로 일본, 이스라엘보다는 작고 독일, 프랑스보다는 다소 크다.

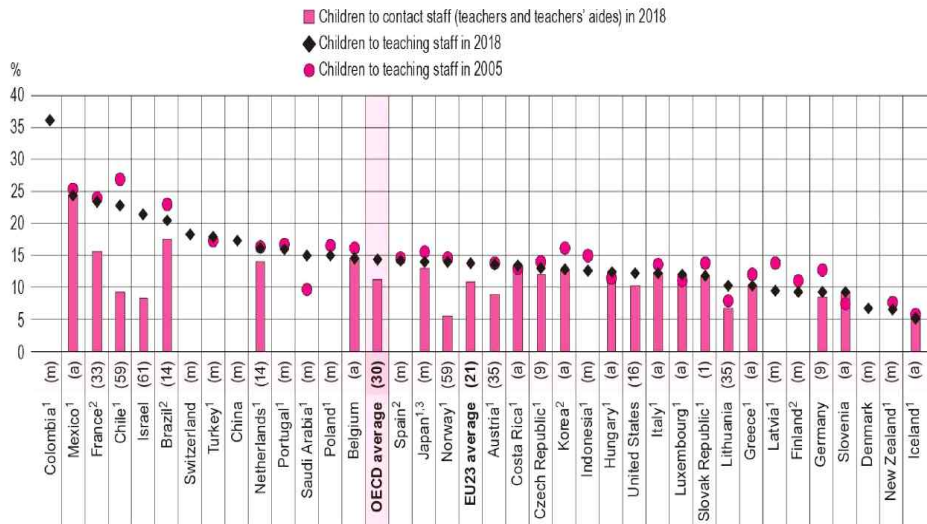
[그림 1-12] 초·중학교 평균 학급규모 (2018)



자료: OECD (2020), 표 D2.3. 한국교육개발원 (2020), 그림 D2.3을 재인용.

한국 유아교육의 교육환경도 양호한 편이다. [그림 1-13]에서 볼 수 있는 것처럼 교사 1인당 학생 수는 2018년 기준 13명으로 OECD 평균 및 EU 23개국 평균인 14명보다 약간 낮았다.

[그림 1-13] 유아교육(ISCED 02) 단계 교사 1인당 아동 수 (2018)



주: 국공립 및 사립기관 포함. 전일제 기준. 괄호 안 숫자는 ECDEC 교사 중 보조교사의 비율임.

2005년 현황을 표기한 원형식별자는 주석 1 국가는 2005년 대신 2013년, 주석 2 국가는 2010년 현황임. ECEC 기관이 아닌 ECEC를 위한 주간보호센터 또는 통합센터 자료는 제외.

자료: OECD (2020), 표 B2.3. 한국교육개발원 (2020), 그림 B2.3을 재인용.

다. 교육성과

교육성과에 대한 국제비교는 쉽지 않다. 다만 몇 가지 지표를 통해 다른 국가에 비해 우리나라가 처한 상황이나 남겨진 과제에 대해 살펴볼 수는 있다. 초·중·고등학교에 대해서는 평가시험 점수 자료를, 고등교육에 대해서는 이수자의 취업률을 비교해 보도록 하겠다.

PISA는 OECD 국제학생평가 프로그램(Programme for International Student Assessment)로, 2000년부터 전세계 주요국 만 15세 학생을 대상으로 실시되고 있다. 시험 과목은 읽기, 수학, 과학이다. PISA 2018에는 OECD 회원국 37개국과 비회원국 42개국 등 총 79개국이 참가했고, 한국은 188개국 중 6,876명이 참여했다. <표 1-4>은 주요 국가들의 과목별 평균점수와 변화 추이를 요약하여 제시하고 있다. 한국의 PISA 성적 수준은 OECD 평균을 크게 앞선 최상위권이다. 하지만 싱가포르 등 평균 점수가 가장 높은 몇몇 동아시아 국가들과는 역시 상당한 편차를 보이고 있다. 또한 PISA가 처음 시작되었던 2000년부터의 변화 추이를 보면 한국의 과목별 평균점수는 다소 하락하는 추이를 보이고 있다. 이는 읽기, 수학, 과학 모두에서 공통으로 관찰된다.

〈표 1-4〉 주요국 PISA 2018 결과

국가	읽기		수학		과학	
	PISA 2018	PISA 2000부터 주기별 평균 점수 변화량의 평균	PISA 2018	PISA 2003부터 주기별 평균 점수 변화량의 평균	PISA 2018	PISA 2006부터 주기별 평균 점수 변화량의 평균
	평균 점수		평균 점수		평균 점수	
OECD 평균	487	0	489	-1	489	-2
싱가포르	549	6	569	1	551	3
캐나다	520	-2	512	-4	518	-3
핀란드	520	-5	507	-9	522	-11
아일랜드	518	0	500	0	496	-3
대한민국	514	-3	526	-4	519	-3
뉴질랜드	506	-4	494	-7	508	-6
미국	505	0	478	-1	502	2
영국	504	2	502	1	505	-2
일본	504	1	527	0	529	-1
폴란드	512	5	516	5	511	2
러시아	479	7	488	5	478	0
이스라엘	470	6	463	6	462	3
콜롬비아	412	7	391	5	413	6
카타르	407	22	414	23	419	18
알바니아	405	10	437	20	417	11

자료: 교육부.

한국의 고등교육 이수율은 전세계에서 가장 높은 수준이지만, 고등교육 이수자의 취업률은 OECD 평균에 미치지 못한다. 25-64세 인구 기준 한국의 고등교육 이수자 취업률은 78%로 OECD 평균 86%와 EU 23개국 평균 87%보다 낮다. 청년층인 25-34세 인구로 한정하더라도 결과는 비슷하다. 한국 청년 고등교육 이수자의 취업률은 76%로 OECD 평균이자 EU 23개국 평균인 85%보다 뚜렷이 더 낮다. 취업률은 노동시장 참가율과 실업률의 영향을 받는다. 한국 청년의 실업률은 6%로 OECD 평균이자 EU 23개국 평균인 5%보다 다소 높다. 취업률 격차에 비해 실업률 격차가 크지 않은 점을 보면 노동시장 참가율에서 한국이 더 낮을 가능성이 크다. 이는 여성의 결혼과 출산으로 인한 경력단절, 경력복귀의 어려움, 취업준비로 인한 노동시장 참가 지연 등이 관련되었을 수 있다.

〈표 1-5〉 주요국의 고등교육 이수자 취업률

	한국	OECD 평균	EU23 평균	최상 위국	최상위 국가
25-34세 고등교육 이수율 (2019, %)	70	45	44	70	한국
25-64세 고등교육 이수자의 취업률(2019, %)	78	86	87	92	아이슬란드
25-34세 고등교육 이수자의 취업률(2019, %)	76	85	85	92	네덜란드
25-34세 고등교육 이수자의 실업률(2019, %)	6	5	5	19	그리스

자료: OECD (2020)

라. 평생교육과 직업훈련

평생교육과 직업훈련은 국가별로 제도가 서로 크게 달라 통계를 이용하여 직접 비교하기 쉽지 않다. 직업훈련 비용의 경우 한국처럼 교육예산이 아닌 고용보험기금 등 다른 재원을 이용해 교육 부처가 아닌 다른 부처의 소관업무를 이루어지기도 한다. 이하에서는 개략적인 수치를 통해 살펴보기로 한다.

한국의 평생교육 및 직업훈련 참가율은 OECD 국가 중 높지 않은 편이다. <표 1-6>은 한국, 미국, 일본 등의 25-64세 취업자 평생교육 및 훈련 참여율을 제시한다. 한국의 2012년 참여율은 59%로 같은 해 일본의 49%보다는 높았다. 하지만 미국의 2017년 참여율은 68%였고, 참여율이 가장 높은 뉴질랜드의 경우 2015년에 74%였다.

〈표 1-6〉 주요국의 25-64세 취업자의 평생교육 및 훈련 참여율

	한국	일본	미국	최상위국	국가
25-64세 취업자의 평생교육 및 훈련 참여율(%)	59 (2012)	49 (2012)	68 (2017)	74 (2015)	뉴질랜드

자료: OECD Stat. (2021)

한국의 평생교육은 최근 확대되는 추세이다. 평생교육기관은 학교·사업장·언론기관·시민사회단체 부설기관과 평생학습관 등의 비형식(Nonformal) 평생교육기관과 방송통신·사이버·원격대학 등 준형식(Semiformal) 평생교육기관을 포괄한다. 2018년부터 2020년까지 평생교육기관은 5,225 개소에서 5,573 개소로, 평생교육 학생 또는 학습자는 1,687 만명에서 4,490만명으로 늘어났다. 특히 2019년과 2020년 사이에 평생교육 학습자가 크게 증가했는데 이는 코로나바이러스-19 감염증의 확산으로 인해 사회활동과 분위기에 큰 변화가 이루어지면서 원격 형태 비형식 평생교육에 대한 참여가 확대된 데에 기인한다.

〈표 1-7〉 우리나라의 평생교육 현황

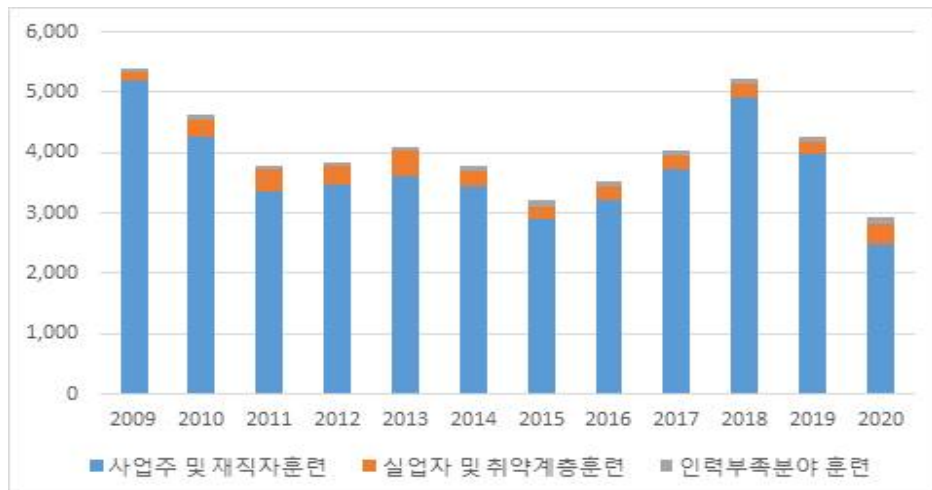
	2018	2019	2020
평생교육기관 (개소)	5,225	5,341	5,573
평생교육 학생·학습자 (만명)	1,687	1,687	2,490
25-34세 고등교육 이수자의 취업률(2019, %)	76	85	85

자료: 2020 평생교육통계자료집

한국의 정부 지원 직업능력개발 훈련 참여인원은 감소하는 추세이다. [그림 1-14]은 2009년부터 2020년까지 직업능력개발 훈련 참여인원 추이를 분류별로 보여준다. 훈련 참여인원의 대부분은 사업주 및 재직자 훈련에 참여했다. 참여규모는 2009년부터 2011년까지 크게 줄어서 정체되었다가 2015년부터 2018년까지 다시 빠르게 증가했다. 하지만 사업주와 업체가 결탁하는 등 부정수급 사례가 다수 지적되며 다소 방만하게 운영되었던 사업을 축소하게 되어 2019년부터 사업주훈련의 공통 법정훈련에 대한 지원 중단, 법정직무훈련 및 과다 공급과정 지원을 인하 조치가 이루어진다. 그 결과 2019년과 2020년에는 사업주 및 재직자훈련 인원이 크게 줄어들었다. 한편 실업자 및 취약계층훈련 인원은 자부담을 완화 및 참여기회 확대 등으로 인해 2020년에 크게 증가하였다. <표 1-8>은 이러한 현황을 5년 단위로 정리하여 보여준다.

[그림 1-14] 직업능력개발훈련 참여인원 추이, 2009-2020

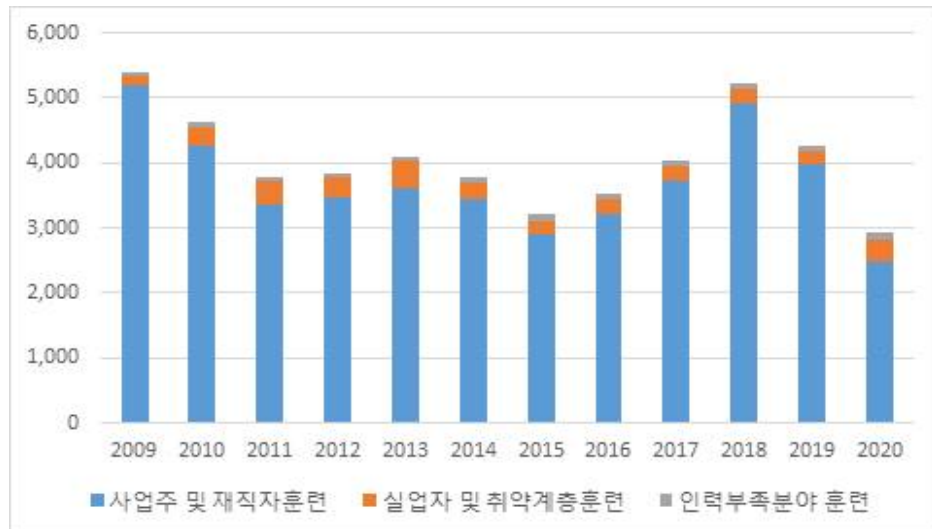
(단위: 천명)



자료: 고용노동부(HRD-Net, EIS 자료)

직업능력개발 훈련의 예산 변화는 [그림 1-15]에서 찾아볼 수 있다. 전체 예산규모의 변화는 참여인원의 변화와 유사하다. 하지만 실제 내역을 보면 사업주 및 재직자훈련 참여인원 변화가 전체 변화를 주도했던 참여인원 통계와 달리 예산규모 변동은 인력부족분야 훈련 예산이 주도하였다. 인력부족분야 훈련 예산은 2009년에는 전체 예산의 12.7%인 1,602억원에 불과했지만 이후 꾸준히 증가하여 2018년에는 5,511억원에 달하였다. 2020년의 인력부족분야 훈련 예산은 4,569억원으로 5,965억원인 사업주 및 재직자훈련 예산에 이어 두 번째로 가장 큰 규모를 차지하고 있다.

[그림 1-15] 직업능력개발훈련 예산 추이 (억원), 2009-2020



자료: 고용노동부(HRD-Net, EIS 자료)

<표 1-8> 우리나라의 직업개발훈련 현황

구분		2010	2015	2020
인원 (천명)	계	4,618	3,205	2,933
	사업주 및 재직자훈련	4,269	2,895	2,471
	실업자 및 취약계층훈련	286	198	355
	인력부족분야 훈련	63	112	107
예산 (억원)	계	11,350	13,045	13,595
	사업주 및 재직자훈련	6,397	6,609	5,965
	실업자 및 취약계층훈련	3,376	2,242	3,061
	인력부족분야 훈련	1,577	4,194	4,569

자료: 고용노동부(HRD-Net, EIS 자료)

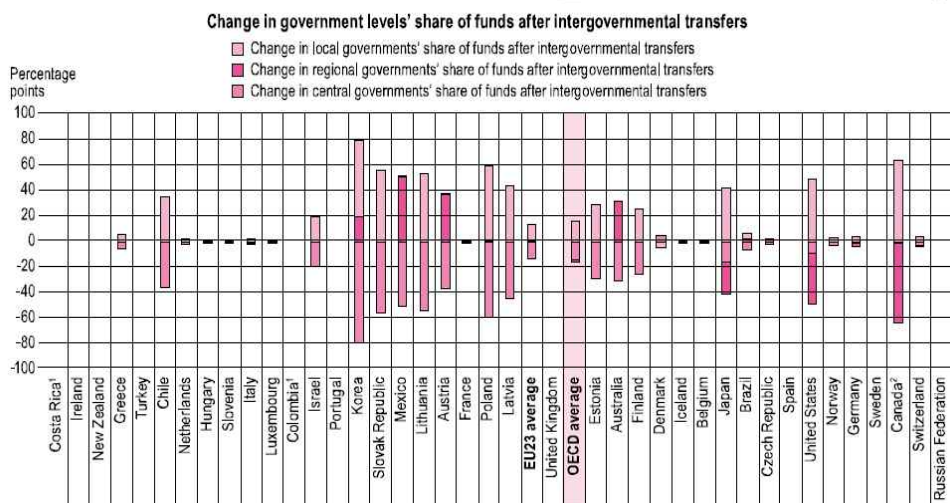
제2절 한국과 해외 주요국의 교육재정 제도

1. 한국의 유초중등 교육재정 제도

한국의 초중등교육재정은 중앙정부가 조달한 재원을 자치단체로 이전하여 집행하는 이원화된 체계로 이루어졌다. 지방교육재정 교부금 제도에 따라 교육재원이 내국세 수입의 일정 비율로 고정되어 있다. 이 방식은 교육재정이 부족할 때 재원을 확충하는 단계에서는 이점이 있다. 하지만 집행주체의 재원조달 책무성이 결여되어 자원의 효율적인 배분을 저해할 가능성이 있고, 교육수요에 맞추어 신속적으로 재원의 공급을 조절하지 못하는 데에서 발생하는 문제도 있다.

한국은 지방행정 및 재정 체계에서 교육행정과 재정이 지방자치의 일반행정 및 재정으로부터 분리되어 있다. 현행 제도 아래에서 교원 인건비 지출은 광역시·도 교육청이 담당하고, 여타 초중등 교육기관 운영비용의 지출은 학교 회계에서 이루어진다. [그림 1-16]에서 볼 수 있는 것처럼 OECD 국가 중 우리나라는 중앙정부와 자치단체간 재정 이전 규모가 가장 크다. 교육자치 행정 및 재정과 일반자치 행정 및 재정이 서로 분리되었고 자치단체의 교육재원 관련 과세권이 거의 없기 때문이다.

[그림 1-16] OECD 국가의 정부 규모별 지자체간 재정이전규모 비중

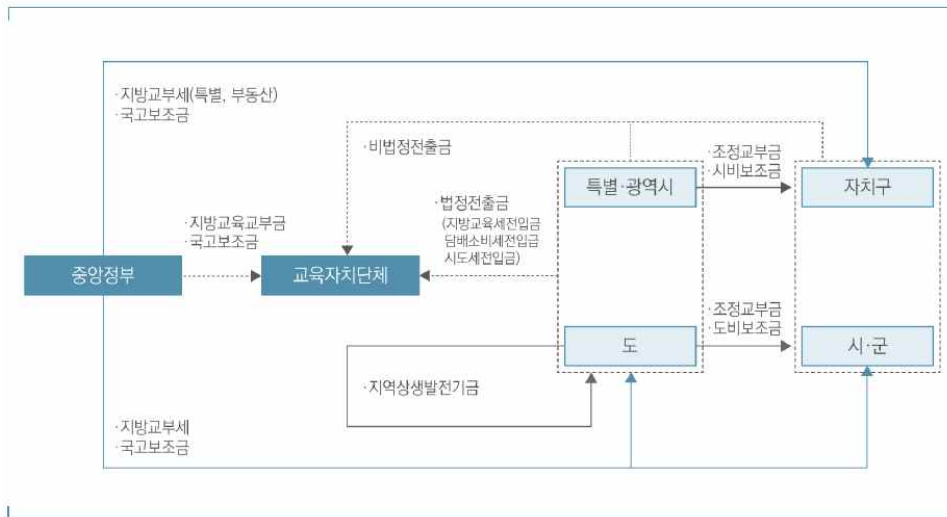


자료: OECD (2020)

한국 초·중·등 교육재정에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 한국의 국가재정 중 공사립 유·초·중·등 학교재정에 대한 지원은 지방교육재정을 통해 이루어진다. 이는 17개 시도교육청에 교육비특별회계를 설치하여 운영하는 방식으로 구성되었다. 한국의 지방자치단체 지방재정과 교육자치단체 지방교육재정은 이원화되어 운영되고 있다. 구체적인 재정의 이전 흐름은 다음과 같다. 우선 국가(중앙정부)는 지방자치단체에 지방교부세와 국고보조금을 이전하고, 교육자치단체에는 지방교육교부금과 국고보조금을 이전한다. 또한 지방자치단체는 교육자치단체에 법정전출금과 비법정전출금을 이전한다. 광역자치단체가 교육자치단체에 이전하는 법정전출금은 지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시도세전입금 등이다. 이러한 흐름은 [그림 1-17] 및 [그림 1-18]에 요약되어 있다.

[그림 1-17] 우리나라의 지방재정과 지방교육재정

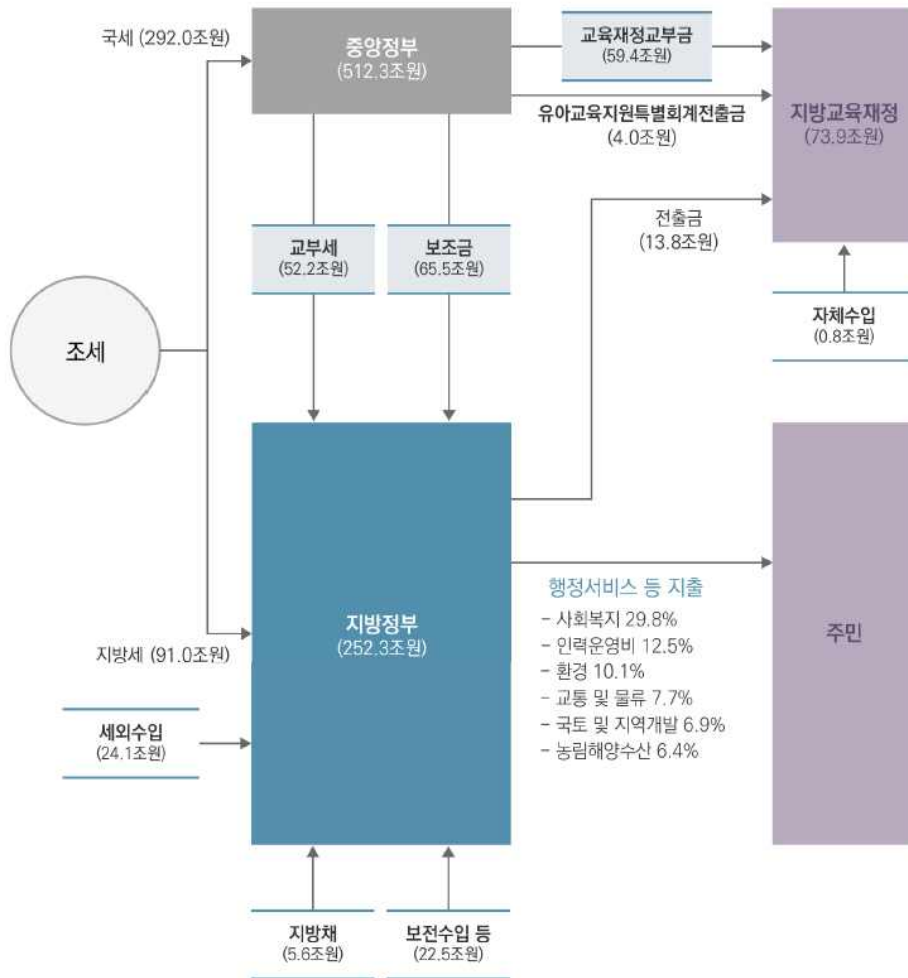
[중앙정부-지방자치단체-교육자치단체간 재정관계]



자료: 행정안전부(2020. 5), 「2020년도 지방자치단체 통합재정개요」

자료: 국회예산정책처, 「2020 대한민국 지방재정」, 국회예산정책처, 2020, p.20

[그림 1-18] 지방재정과 지방교육재정의 흐름

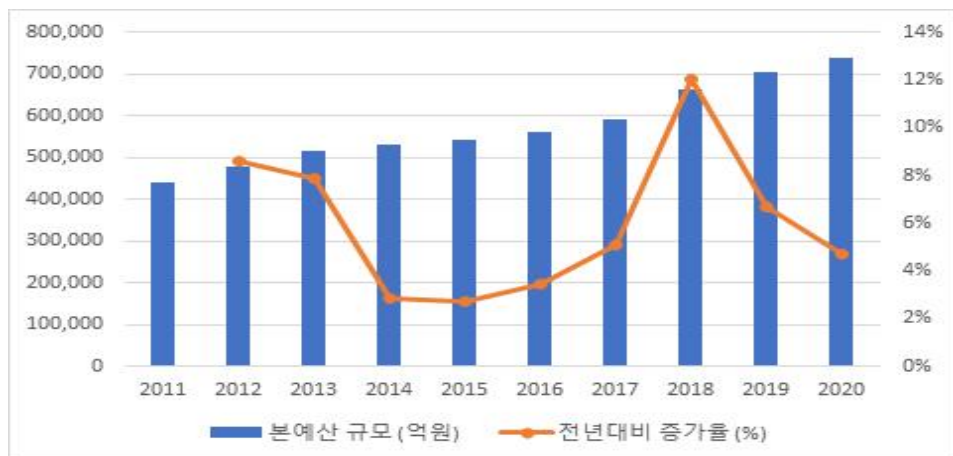


지방의 교육재정은 일반재정과 분리되어 17개 광역단체에서 교육비특별회계를 설치하여 운영된다. 각 시·도 교육청이 교육비특별회계의 운영 주체이지만 자원조달을 위한 과세권은 갖고 있지 않다. 교육비특별회계의 세입은 이전수입, 자체수입, 지방교육채 및 기타, 내부거래로 구성된다. 이전수입은 (국가) 지방교육재정교부금, 국고보조금, 특별회계전입금, (자치단체) 일반회계전입금, 기타이전수입 등이다. 자체수

입은 학생납입금과 기타 재산수입이다. 지방교육채 및 기타는 차입금과 순세계잉여금을 포함하고, 이외에 2020년 신설된 내부거래는 교육비특별회계와 기금간 내부거래를 보여준다. 세출은 유아 및 초·중등교육, 평생·직업교육, 교육일반 등으로 나뉜다. 유아 및 초·중등교육 세출항목은 인적자원운용(인건비 등), 교수·학습활동지원, 교육복지지원, 보건·급식·체육활동, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설 등으로 구성되었다. 평생·직업교육은 평생교육과 직업교육 관련 지출을 포함한다. 이외에 교육일반 지출은 교육행정일반, 기관운영관리, 지방채상환 및 리스료, 예비비 및 기타 등으로 이루어졌다.

교육비 특별회계 세입의 대부분은 이전수입이고, 세출의 대부분은 유아 및 초·중등교육분야이다. 2020년 세입세출예산 합계는 73조 9,014억원이었다. 세입 중 이전수입이 96.4%인 71조 2,736억원이었고, 그 중 지방교육재정교부금이 72.4%인 53조 5,140억원이었다. 세출 중 유아 및 초·중등교육이 차지하는 비중은 95.8%였고, 금액으로는 70조 8,286억원이었다. [그림 1-19]에서 볼 수 있듯이 교육비특별회계 본예산 규모는 꾸준히 증가하고 있다.

[그림 1-19] 교육비특별회계 본예산 규모 추이



자료: 교육부, 국회예산정책처(2020)

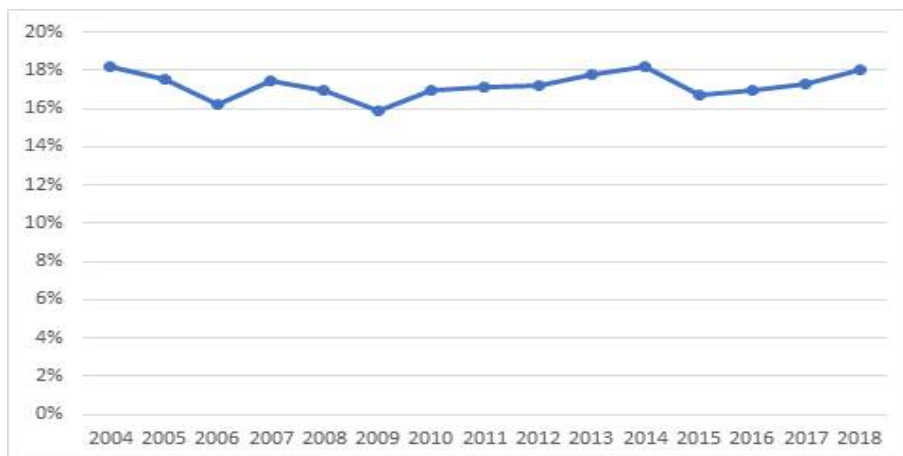
지방교육재정교부금의 재원은 내국세의 20.79%와 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출분을 제외한 금액으로 이루어진다. 국세 교육세는 금융·보험업자 수입금액의 0.5%, 개별소비세액의 15~30%, 교통·에너지·환경세액의 15%, 주세의 10~30%로 징수된다. 국세로서의 교육세와 별도로 지방교육세도 있는데, 지방교육세는 광역자치단체에서 징수하여 지방교육재정에 이전한다. 부동산·기계장비·항공기 및 선박 취득세

의 20%, 등록면허세의 20%, 레저세의 40%, 담배소비세의 43.99%, 주민세의 10~25%, 재산세의 25%를 징수하고 있다.

지방교육재정교부금 중 97%는 보통교부금, 3%는 특별교부금으로 교부된다. 특별교부금은 지역현안 특별교부금 30%, 재난안전관리 특별교부금 10%, 국가시책 특별교부금 60%로 집행된다. 한편 유치원과 어린이집에서 운영되는 누리과정 비용을 지원하기 위해 유아교육지원특별회계가 2016년 말에 설치되었고, 2017년부터 운영되고 있다. 설치목적은 만 3~5세 유아를 대상으로 유치원 또는 어린이집에서 공통 교육 및 보육과정인 누리과정을 실시하기 위해서였고, 유아학비 및 보육료는 무상 지원중이다. 유아교육지원특별회계는 처음에는 2017~2019년 3년 한시 특별회계로 설치되었고, 이후 2022년까지 한 차례 일몰이 연장되었다. 유아교육지원특별회계의 세입은 교육세와 일반회계 전입금(국고지원)으로 구성된다. 세출은 누리과정 소요비용 지원을 위해 시·도 교육청에 교부하는 방식으로 집행되며, 유치원과 어린이집의 누리과정 운영 지원으로 사용된다.

재원의 상당 부분을 내국세 연동방식으로 조성하기 때문에 [그림 1-20]에서 볼 수 있듯이 지방교육재정의 규모는 국가 총 재정의 17% 내외로 꾸준히 유지되고 있다. 중앙정부 통합재정규모 대비 교육비특별회계 세출결산액 전국 합계의 비율은 2018년 기준으로 18%였다. 중앙정부 통합재정규모는 예산과 기금을 포함한 정부 총지출에서 채무상환 등을 차감한 순수한 재정활동의 규모이다.

[그림 1-20] 국가재정 대비 지방교육재정 규모 추이



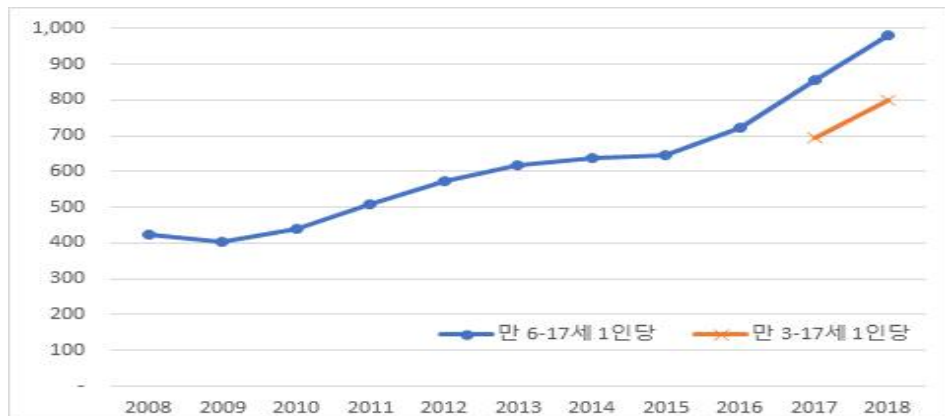
주: 중앙정부 통합재정규모 대비 교육비특별회계 전국 세출결산액의 비율임

자료: 중앙정부 통합재정규모는 기획재정부 한국통합재정수지, 교육비특별회계 전국 세출결산액은 지방교육재정알리미.

최근 학령인구 1인당 지방교육재정 중앙정부 이전액은 급격히 증가하고 있다. 중앙정부 이전액은 지방교육재정교부금, 국고보조금, 특별회계 전입금을 모두 합한 금액인데, 학령인구가 감소하지만 내국세 수입에 연동되는 재원조성 방식에 따라 국가 재정 대비 지방교육재정 규모는 꾸준히 유지되고 있기 때문이다. 2008년 지방교육재정에 대한 중앙정부의 재정지원은 연간 만 6-17세 초중고 학령인구 1인당 422만원이었으나 2016년에는 724만원으로 증가했다. 연평균증가율은 약 7%에 달한다. 2017년부터 유아교육지원특별회계가 신설된 점을 감안하여 유치원 학령인구(만 3-5세)를 포함하여 계산하면 2018년 중앙정부 재정지원 금액은 연간 1인당 798만원이다. 2008년부터 2018년까지 10년 동안 연평균증가율은 6.6%에 달한다.

[그림 1-21] 학령인구 1인당 지방교육재정 중앙정부 이전액

(단위: 만원)



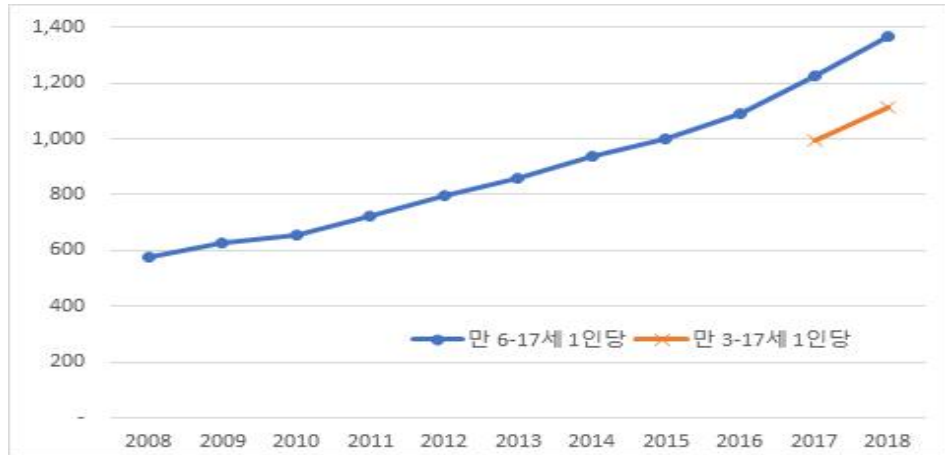
주: 교육비특별회계 세입결산액 중 중앙정부 이전수입을 학령인구로 나눈 값으로 단위는 만원이다. 중앙정부 이전수입은 지방교육재정교부금, 국고보조금, 특별회계 전입금이다. 초중고 학령인구는 만 6-17세, 유치원 학령인구는 만 3-5세이며, 주민등록 인구자료이다.

자료: 교육비특별회계 세입결산액은 지방교육재정알리미, 학령인구는 행정안전부 주민등록인구현황.

학령인구 대비 지방교육재정의 규모도 최근 빠르게 증가하고 있다. 지방교육재정의 규모는 중앙정부 이전에 지방교육세, 담배소비세의 45%, 학교용지부담금 등 지방자치단체 전입금 및 기타 수입을 모두 합한 결산액이다. 2008년 교육비특별회계 세입결산액은 연간 초중고 학령인구(만 6-17세) 1인당 578만원이었으나 2016년에는 1,091만원으로 증가했다. 연평균증가율은 약 8.3%에 달한다. 2017년부터 유아교육지원특별회계가 신설된 점을 감안하여 유치원 학령인구(만 3-5세)를 포함하여 계산하면 2018년 중앙정부 재정지원 금액은 연간 1인당 1,113만원이었다. 2008년부터 2018년까지 10년 동안 연평균증가율은 6.8%이었다.

[그림 1-22] 학령인구 1인당 교육비특별회계 세입결산액

(단위: 만원)



주: 교육비특별회계 세입결산액을 학령인구로 나눈 값으로 단위는 만원이다. 초·중고 학령인구는 만 6-17세, 유치원 학령인구는 만 3-5세이며, 주민등록 인구자료이다.

자료: 교육비특별회계 세입결산액은 지방교육재정알리미, 학령인구는 행정안전부 주민등록인구현황.

2. 해외 주요국의 유초·중등 교육재정

가. 미국

미국의 초·중등교육 행정과 재정은 주 정부 관할이다. 교육과 관련된 정부의 책무는 주 헌법에 규정되어 있고, 연방 헌법에는 교육과 관련된 규정이 없다. 그래서 초·중등과정 공립학교 행정과 재정을 지원하는 기본 역할은 주 정부에서 수행한다. 연방정부에는 교육부가 있는데 통계자료 작성, 연구, 주 정부 지원 등의 역할을 주로 수행한다. 2000년대에 들어와 아동 낙오 방지법(No Child Left Behind)의 제정 이후 초·중등 교육에 대한 연방정부의 직·간접적인 개입이 시작되었으나 전체 규모에서 차지하는 비중은 크지 않았고, 오바마 행정부에서 모든 학생 성공법(Every Student Succeed Act)으로 바뀐 이후 연방 정부의 개입을 줄이고 주 정부의 자율성을 더 크게 보장하는 방향으로 변화했다.

미국 공립학교 행정과 재정의 기본 단위는 학교구(school district)이다. 공립학교의 설립이 역사적으로 연방정부나 주 정부가 아닌 지역 주민들이 결성한 학교구에 의하

여 이루어졌기 때문이다. 그래서 19세기 중반까지는 몇몇 특수한 경우를 제외하면 공립학교는 학교구가 설립하여 운영했고, 교원 인건비, 학교 건물 신축·매입·유지보수, 난방 및 통학보조 등 운영에 필요한 비용은 학교구를 설립한 지역에서 직접 재원을 마련했다. 가장 흔한 방식은 토지에 재산세를 부과하는 방식이었고, 이는 현재까지도 미국 공립학교 재정의 근간이 되고 있다.

소규모 지역 단위에서 자율적으로 학교를 설립하는 방식은 초창기 학교 교육 제도를 확산시키는 데에 유리했다. 하지만 학교 규모가 작고, 영세하게 운영되며, 교육의 질이 담보되지 못하는 문제가 발생했다. 그래서 19세기 후반부터 소규모 학교구들이 더 큰 지역 단위로 통합되어, 통합 학교구를 이루기 시작했다. 통합 학교구는 지역 내의 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교를 학년제로 설립 및 운영한다. 학교구의 규모는 뉴욕시 학교구, 로스엔젤레스 학교구처럼 대도시와 인접지역을 포괄하는 대규모부터 읍면 단위의 소규모까지 다양하다. 학교구의 경계와 범위가 지방행정구역의 경계 및 범위와 항상 일치하지도 않는다. 미국에는 현재 약 1만 3천여 개의 학교구가 설립되어 운영 중이다.

미국의 학교구는 보통 이사회(board of trustees)의 감독 하에 교육감(superintendent)이 운영한다. 5~7명의 이사회 위원들은 임기를 두고 주민들이 투표로 선출하는 경우가 많고, 통상 이사회에서 교육감을 초빙하여 임명한다. 하지만 주 별 자율성이 주어져 있어 구체적인 제도는 각 주 별로 다양하게 나타난다.

학교구가 지닌 재정 자율성은 종종 학교 수입을 위한 재산세 세율 결정권이기도 하다. 세율 결정권이 보장된 주에서는 학교구 지역 주민들이 주민투표를 통해 학교를 위한 재산세 징수여부와 세율 수준을 결정한다. 이 때 재산세 부과대상 재산이 풍부하고 가치가 높은 지역에서는 낮은 세율로도 상당한 재산세 수입이 발생하는 반면, 재산세 과세대상 재산이 상대적으로 적고 가치가 낮은 곳에서는 높은 세율에도 불구하고 재산세 수입은 더 적을 수 있다. 그래서 학교구의 재정자율성은 학교구간 상당한 재정여력의 격차로 이어졌고, 재정여력의 격차는 다시 학교 교육의 수준과 질의 격차로 이어지는 문제가 발생했다.

공립학교간 과도한 재정격차가 모든 아동에게 공평한 교육의 기회를 보장한다는 주 헌법에 위배된다는 판결이 나오기 시작한 1960년대부터 각 주별로 학교구간 재정균등화 정책이 등장하기 시작했다. 사실 19세기 중후반부터 여러 주 정부는 학교구 재정을 보조해왔다. 재정 여력이 부족한 지역에도 학교를 설립해 운영할 필요가 있었기 때문이다. 재정균등화 정책은 이후 주 의회가 정한 교육교부금을 주정부가 학교구에 차등 지급하거나 학교구의 교육재정 제도를 규제하는 등 다양한 형태로 진화하고 있다.

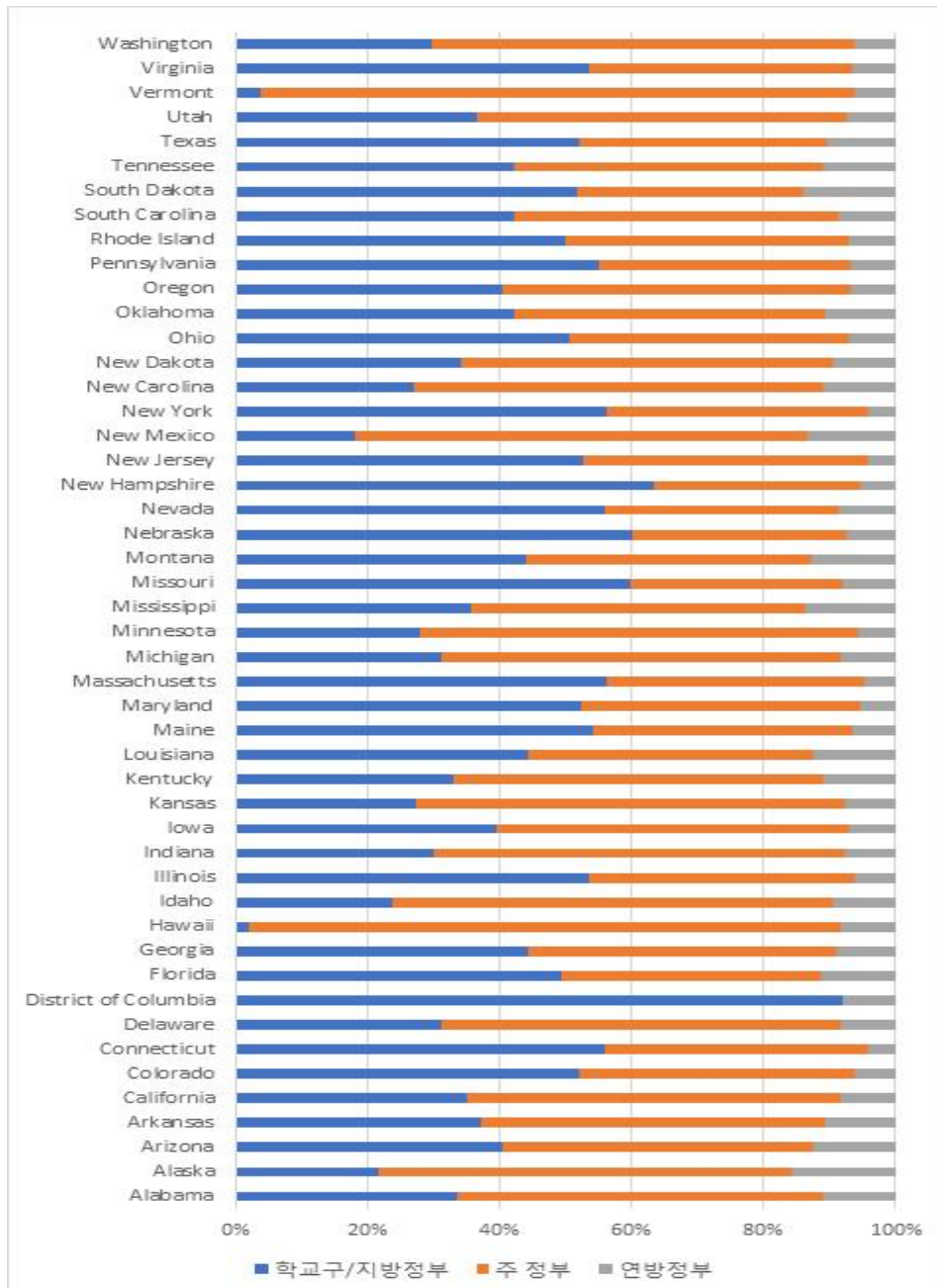
[그림 1-23]은 미국 각 주의 초·중·등 교육재정 수입 중 지방정부, 주 정부, 연방정

부재원의 비중을 보여준다. 각 주 별로 주 정부 수입과 지방정부 수입 비율 사이의 편차가 상당하다. 별도의 주 정부수입이 없는 컬럼비아 특별구(District of Columbia)를 제외하면 뉴햄프셔, 네브래스카, 미주리 등에서 학교구 또는 지방정부 수입의 비중이 크다. 반대로 주 정부 지원금을 재원으로 단일 학교구가 운영되는 하와이, 주 정부에서 직접 재산세를 징수하여 학교구에 배분하는 버몬트 등에서는 대부분의 재원이 주 정부 수입으로 조달되고 있다. 유의할 점은 이 수치는 주의 평균 수치이고, 각 주에서도 학교구별로 재산세 수입을 근간으로 한 지방수입과 주 정부 지원금 비율이 다양하게 나타날 수 있다는 사실이다.

각 주별로 제도가 상이한 만큼 교육재정의 규모에서도 주별로 상당한 편차가 나타난다. [그림 1-24]은 미국의 각 주별 초중고 학생 1인당 교육재정 규모를 보여준다. 지역간 물가 및 생활비 격차를 반영하여 조정한 수치이다. 1인당 교육재정은 뉴욕주가 가장 큰데, 뉴욕 주의 1인당 교육재정 수준은 가장 열악한 아이다호 주의 2.98배에 달한다. 이 그림도 마찬가지로 주별 평균치라는 점에 유의할 필요가 있다. 각 주에서도 학교구 별로 1인당 교육재정 규모는 크게 다를 수 있다.

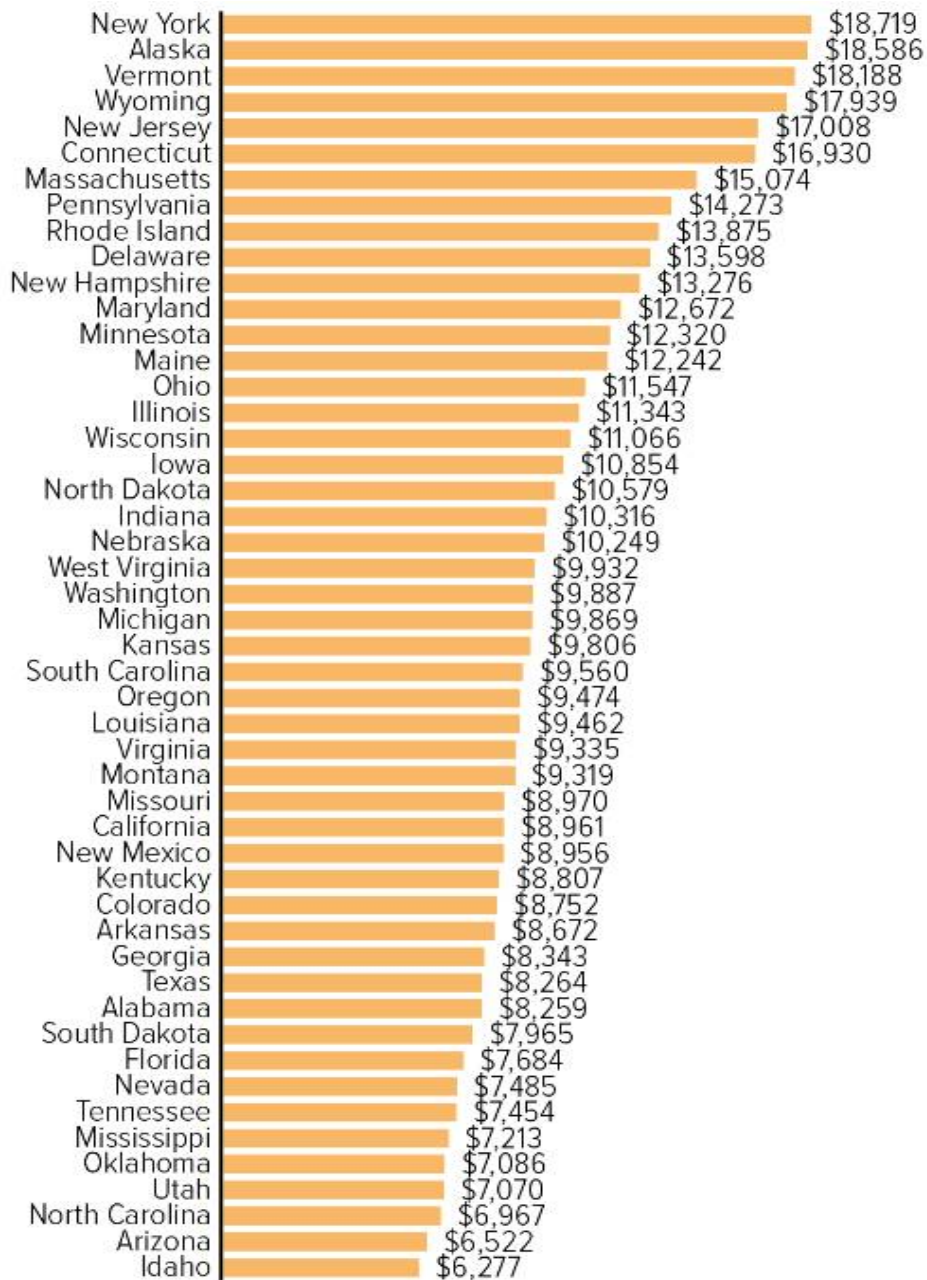
[그림 1-23] 학령인구 1인당 교육비특별회계 세입결산액

(단위: 만원)



자료: NCES (2020)

[그림 1-24] 각 주별 초·중·고 학생 1인당 교육재정 규모



주: 교육재정은 주 정부 지원금에 지방 수입을 합한 금액임. 지역간 생활비 격차를 감안하여 조정함.
 자료: Leachman and Figueroa (2019)로부터 재인용.

미국의 초중등 교육행정과 재정은 일반 지방자치 행정과 재정으로부터 분리되어 있다. 그 이유는 미국 건국 이전부터 태생적으로 소규모 학교구 단위로 교육자치가 이루어졌기 때문이다. 미국의 교육행정과 재정은 기초 단위인 학교구에서 이루어지며, 상당한 자율성을 보장받는 대신 교육재원 조달에 대한 기본적인 책무를 함께 지니고 있다. 다수의 학교구는 지역에서 별도의 재산세를 부과하여 교육재정의 주 수입으로 운용하고 있다. 세율은 주민투표로 정해지며, 주민투표로 세금을 없애거나 신설할 수도, 세율을 변경할 수도 있다. 학교구의 자치는 교육감을 선출하기보다는 보통 임기제 이사회 위원을 투표로 선출하고, 이사회 위원들이 교육감을 초빙하여 선임하는 방식으로 이루어진다.

주 정부의 학교구에 대한 재정지원은 꾸준히 늘어왔다. 주된 목적은 학교구간 재정격차를 완화하고, 열악한 지역에서도 주 헌법이 규정한 교육의 권리를 보장하기 위해서이다. 주 정부 교육재정의 재원은 주 별로 다양한데, 주로 주 정부의 소득세 및 판매세 수입으로 구성된 일반회계 수입의 일부이다. 주 의회에서 정한 예산안 규모와 정책에 따라 지역별로 다양하게 배분된다.

연방정부가 초중등 교육행정과 재정에서 담당하는 역할은 제한적이다. 교육은 연방정부가 아닌 주정부 소관 사무이기 때문이다. 연방정부는 연방 교육정책 등에 따라 교육행정에 개입하거나 교육재정을 지원할 수 있는데, 그 규모는 크지 않다.

나. 일본

일본은 중앙정부가 교육재정수요에 근거해 정해진 의무교육비 국고부담금 등을 지방에 총액교부하면, 지방정부가 자체 재원을 포함하여 세부 지출내역을 결정한다. 내국세 연동방식인 한국과 달리 일본 중앙정부의 교육재정 국고지원은 교육재정수요에 근거해 정해지는데, 의무교육비 국고부담금은 공립 초·중학교 인건비의 1/3이고, 이외에도 시설정비 비용의 일부를 추가로 부담한다.

지방정부의 교육비 재원은 지방교부세 교부금, 지방세 수입, 지방채 등 일반회계의 일부이다. 즉, 일본의 지방교육행정과 지방교육재정은 지방정부의 일반행정 및 재정의 일부로 이루어진다. 일본의 지방교육비 총액은 2019 회계연도 기준 16조엔으로, 이중 13조 8천억엔이 초·중등학교 학교교육비였다. 학교교육비의 재원은 국고보조금 13%, 도도부현 지출 51%, 시정촌 지출 30%, 지방채 6%이다. 학교교육비 외에도 사회교육비와 교육행정비 등이 지방교육비에 포함된다.

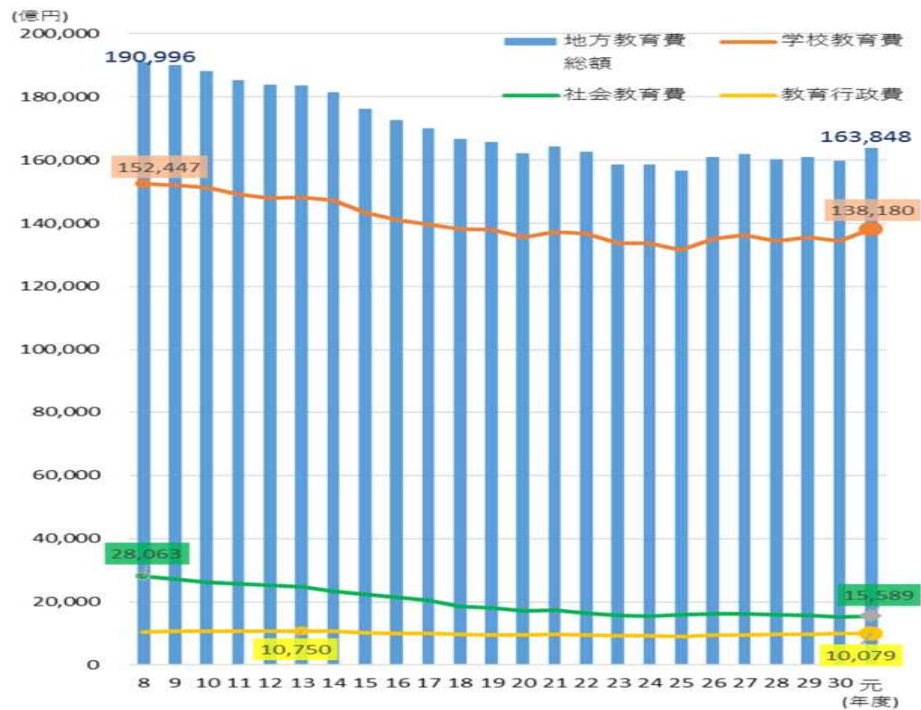
〈표 1-9〉 일본 지방교육비 개요 (2019)

(단위: 억엔)

구분	총액	학교교육비	사회교육비	교육행정비
총액	163,848	138,180	15,589	10,079
재원별				
국고보조금	18,907	18,084	652	172
도도부현 지출금	74,648	70,075	1,719	2,855
시정촌 지출금	59,787	41,416	11,441	6,930
지방채	10,375	8,548	1,725	102
기부금	131	58	52	21
지출항목별				
소비적지출	132,009	112,111	10,187	9,710
자본적지출	21,739	17,439	4,044	256
채무상환비	10,101	8,630	1,358	113

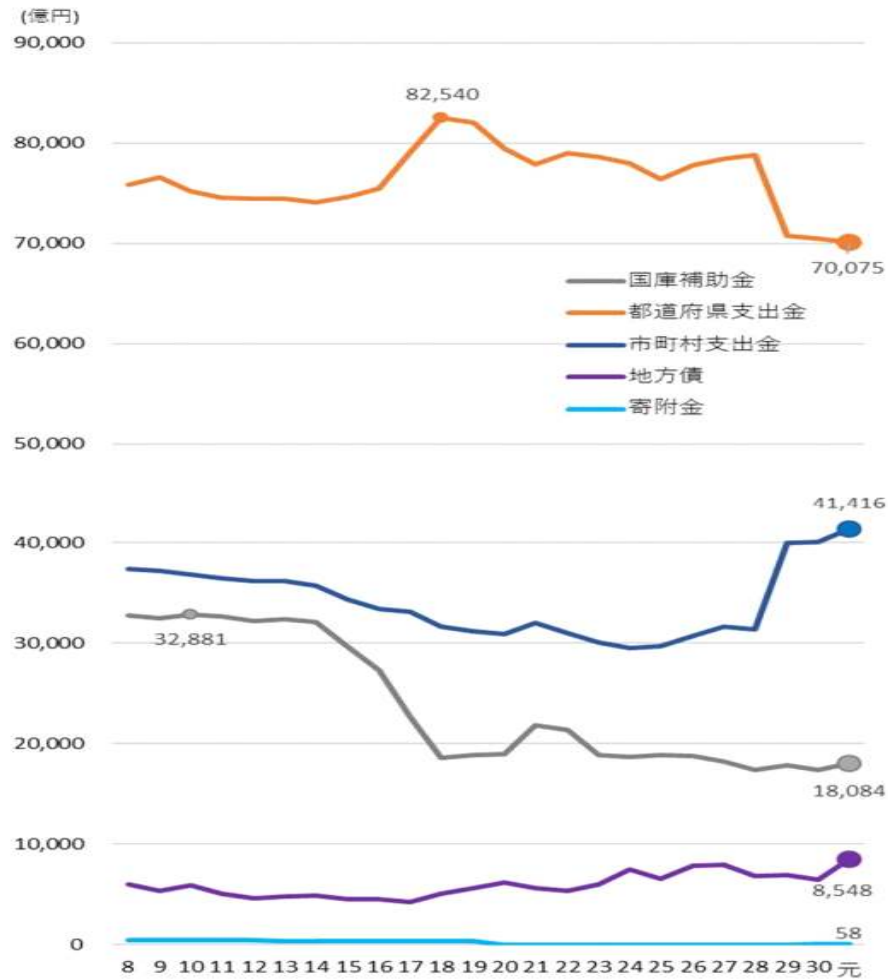
자료: 文部科學省 2021 地方教育費照査.

[그림 1-25] 일본 교육분야별 지방교육비 추이



주: 숫자는 헤이세이(平成) 8년인 1996년부터 레이와(令和) 원년인 2019년까지의 각 연도를 의미함.
 자료: 文部科學省 2021 地方教育費照査.

[그림 1-26] 일본 자원별 학교교육비 추이



주: 숫자는 헤이세이(平成) 8년인 1996년부터 레이와(令和) 원년인 2019년까지의 각 연도를 의미함.
 자료: 文部科學省 2021 地方教育費照査.

[그림 1-25]은 1996년부터 최근까지 일본 지방교육비 총액 규모의 변화를 보여준다. 지방교육비 총액은 1990년대 후반부터 10여년 동안 꾸준히 감소했는데, 이는 학교교육비의 감소로부터 기인했다. 이후 학교교육비와 지방교육비 총액 모두 현재까지 큰 변화 없이 비슷한 수준을 유지하고 있다.

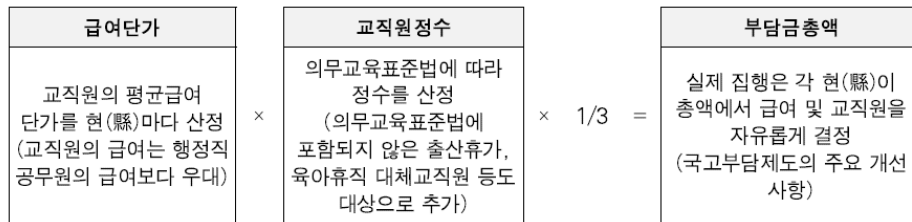
[그림 1-26]은 일본 학교교육비의 자원별 추이를 보여준다. 2000년대 초 국고보조금이 크게 감소했고, 같은 기간 도도부현 지출금이 증가했다. 한편 도도부현 지출금

은 2016년 이후 급감했고, 같은 기간 시정촌 지출금이 증가했다. 2000년대에 국고보조금 일부를 도도부현 지출금으로 대체하고, 도도부현 지출금을 다시 시정촌 지출금으로 대체하는 변화가 일어난 것이다.

1980년대 이후로 일본은 학령인구의 감소에도 불구하고 국고보조금은 오히려 증가하는 문제를 겪고 있었다(김난영·김민정, 2019). 일본 회계감사원은 의무교육 국고부담금 증가의 원인으로 세 가지를 지목했다. 첫째는 호봉제로 급여를 받는 교원 인구구조가 고령화되어 인건비 지출규모가 상승하는 문제였다. 둘째는 학교에서 수업을 실시하는 교원이 아닌 파견 및 행정업무를 담당하는 교원에게도 교원 보수를 지급하고 있는 문제였다. 셋째는 학령인구의 감소로 인해 학교 규모가 작은 소규모 학교의 수가 늘어났고, 교육의 질을 담보하기 위한 소규모 학교에 대한 지원이 늘어나며 발생한 문제였다.

이후 2000년대에 일본 지방재정에서 삼위일체 개혁이 이루어지며 교육재정에도 변화가 이루어진다. 삼위일체 개혁은 중앙-지방간 재정을 효율적으로 운영하고 지방의 재정책임성을 높이기 위해 지방세, 국고보조금, 지방교부세 제도를 종합적으로 개선한 일련의 정책이다. 지방교육재정과 관련해 이루어진 핵심 조치 중 한 가지는 의무교육 국고부담금 제도의 개혁이었다. 고이즈미 정부에서 이루어진 개혁조치에 따라 2007년부터 교직원 급여 등에 대한 의무교육 국고부담율은 이전의 1/2에서 1/3으로 삭감되었다. 또한 2004년부터 의무교육비 국고부담총액재량제가 실시되었는데, 중앙정부가 의무교육비 국고부담액을 총액으로 산정하여 현에 지급하면, 현 정부는 총액에서 급여와 교직원 배치를 자율적으로 결정할 수 있게 되었다. 의무교육비 국고부담총액재량제 산정방식은 [그림 1-27]에 요약되어 있다. 각 현별로 산정된 급여 단가에 의무교육표준범에 따라 정해진 교원의 수를 곱한 금액의 1/3이 의무교육비 국고부담 총액이다. 이 금액을 각 현에 총액 교부하면, 각 현은 재량권을 갖고 운영할 수 있다.

[그림 1-27] 일본 의무교육비 국고부담총액재량제 산정방식



자료: 文部科學省, 김난영·김민정(2019) 그림 13을 재인용.

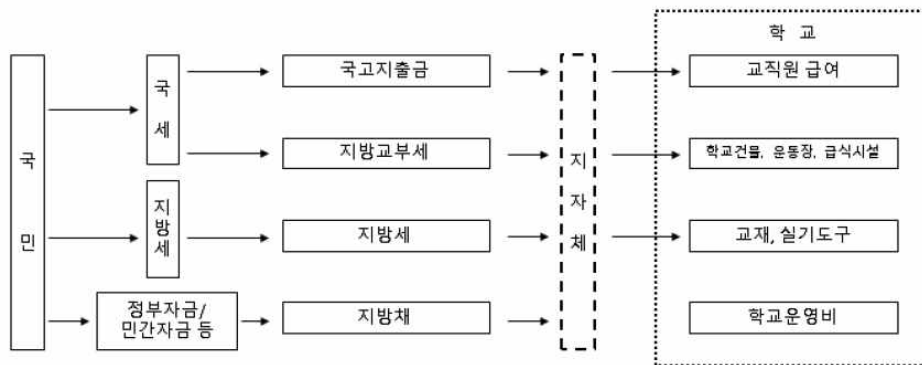
의무교육비 국고부담총액재량제가 실시된 이후 재량권이 동반되는 총액배분으로 인해 탄력적인 학급 편제 및 배치, 외국어 교육 등에 외부 인력 활용, 성과급제 도입 등이 가능하게 되었다. 국가는 「의무표준법」에 규정한 학급편제와 교직원 표준정수에 맞게 교직원을 임용할 수 있도록 재정을 지원하고, 각 도도부현은 「의무표준법」에 따라 교직원의 정수를 조례로 정한다. 이에 따라 관련 행정비용을 감축하는 결과가 나타나기도 했다. 하지만 인건비 억제와 인구구조 변화에 따른 유연성 확보를 위해 비정규 교원을 선호하는 현상도 나타났고, 이에 따라 비정규직 교원의 비율이 늘어났다. 2014년의 공립 초·중학교 비정규 교원은 전체의 16% 이상인 약 12만 명이다.

국가의 의무교육비 국고부담은 주로 교원 인건비 지원에 대한 것이지만, 이외의 시설정비 비용도 지원되고 있다. 공립학교 시설 정비비 부담금은 교사·체육관 등을 신축하거나 증축하는 경비의 1/2을 정부가 부담하는 금액이다. 학교 시설 환경 개선 교부금은 교육장소이면서 재해발생시 응급 피난 장소인 학교 시설의 정비 비용 중 1/3(재정력지수 1 이상의 지방자치단체는 2/7)을 교부금으로 지방자치단체에 교부하는 금액이다. 이외에도 국가는 지방간 재정격차 완화를 위해 지방채 및 지방교부세 교부금을 지방에 배분한다.

일본의 교육재정 구조는 [그림 1-28]과 같이 요약해 볼 수 있다. 중앙정부는 지자체에 국고지출금과 지방교부세를 교부한다. 국고지출금은 의무교육비 국고부담금에 기타 국고보조금을 더한 금액이다. 지자체는 이외에도 지방세 수입과 지방채 발행을 통한 수입을 갖고 있다. 이와같은 지방재정의 일부로 지방교육재정이 이루어지고, 교직원 급여 지급, 시설 유지보수, 교구 구입, 기타 학교운영비 지출이 이루어진다. 일본에서 교육자치는 지방자치로부터 분리되어 있지 않고, 지방행정과 재정의 일부로 이루어지고 있다. 의무교육비 국고부담금은 의무교육 실시를 위한 교원 인건비의 1/3만 중앙정부에서 부담한다는 측면에서 지방정부가 재정책무성을 지니고 있다. 한편

총액교부 방식을 통해 실제 학교교육 운영에 있어서는 지방정부의 상당한 재량권을 보장해 주고 있다.

[그림 1-28] 일본의 국공립 초등학교 및 중학교 학교교육비 재원구조



자료: 横井敏郎(2018), 김난영·김민정(2019) 그림 13을 재인용.

다. 영국

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드가 각각 서로 조금씩 다른 교육 재정 체계를 갖고 있다. 아래에서는 잉글랜드의 제도를 중심으로 영국의 공교육 재정 체계를 살펴본다. 잉글랜드의 교육재정 제도에서 교육재원의 조달은 주로 중앙정부가 맡는다. 재정은 지역당국으로 배분되며, 최종적으로 단위학교에서 집행한다.

[그림 1-29]는 잉글랜드의 교육재정 배분 체계를 보여준다. 재원은 지방세인 카운슬세를 제외하면 대부분 중앙정부 예산이다. 중앙정부로부터 지원받는 금액이 전체의 80% 가량이고, 지방재산세인 카운슬세의 비중은 약 20% 정도다. 중앙정부가 지원하는 교육재정은 통상 지역당국(Local Authority)을 경유하여 배분된다. 다만 특정한 정책목적을 달성하기 위한 경우에는 지역당국을 거치지 않고 단위학교로 바로 지원되기도 한다. 저소득층 학생들의 학업성취도를 제고하기 위해 지원하는 Pupil Premium이 중앙정부가 직접 단위학교에 지원하는 금액의 대표적인 예이다. 일반 공립학교(Maintained Schools) 이외의 아카데미와 자유학교 역시 지역당국을 경유하지 않고 중앙정부가 직접 재정을 지원한다. 아카데미는 지역당국의 관리 및 감독에서 벗어나 자율 운영되는 저소득층 지역 공립학교이다. 자유학교는 학부모 또는 비정부기관이 설립하여 독립적으로 운영하는 학교이다.

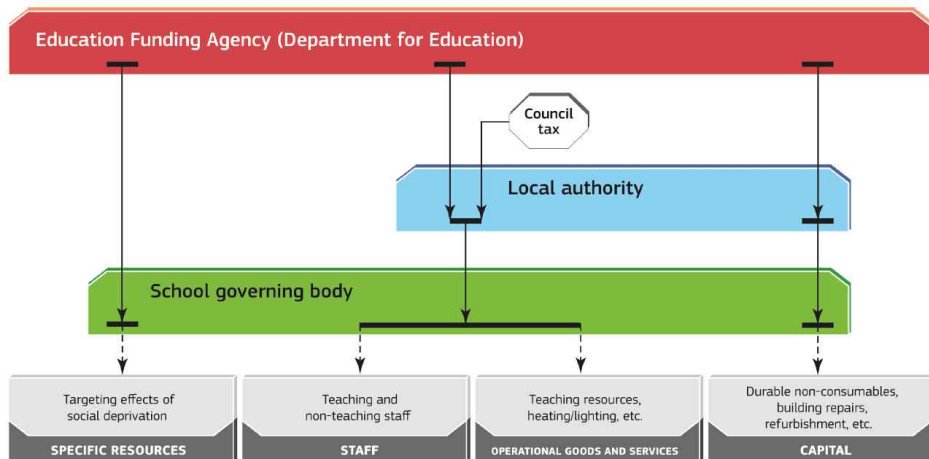
영국 교육재정 예산의 핵심은 DSG(Dedicated Schools Grant)이다. DSG는 중앙정부가 지역당국을 경유하여 단위학교에 지원하는 예산으로 각 지역의 이전 연도 배정액

에 정률 인상액을 더해 결정된다. 지역당국은 정부로부터 지원받은 DSG를 공정재정 산식에 따라 단위학교에 지급한다. 산식은 각 학교 재학생 수를 기초로 하고, 저소득층·장애인·다문화 학생 등 별도의 지원이 필요한 학생들의 수를 추가로 보정하여 정해진다.

산식을 통해 단위학교로 예산을 지원하는 방식은 단위학교가 학교를 운영하고 예산을 집행하는 데에 상당한 자율성을 보장해준다. 특히 학부모들이 학교를 선택할 수 있으므로, 학교를 성공적으로 운영할 경우 등록 학생 수의 증가와 함께 더 많은 예산을 지원받을 수 있는 반면 해당 학교를 선택하는 학생 수가 감소하면 예산 지원 규모도 함께 줄어들게 된다.

영국의 지역당국은 국내 연구문헌에서 지역교육당국 또는 지역교육청으로 번역되기도 하는데, 독립 기관이 아닌 지방행정조직의 부서 또는 국 단위 조직을 의미한다. 과거 1980년대 이전에는 지역당국이 교원 인사, 예산 편성과 집행, 학교 감독 등의 다양한 권한을 갖고 있었다. 하지만 이후 개혁 과정에서 여러 권한들은 단위학교로 이양되거나 중앙정부가 가져갔다.

[그림 1-29] 잉글랜드 일반 초중등학교 교육행정 및 재정 체계



주: 일반 공립 초중등학교(maintained schools)에 해당함.

자료: EC (2014), p.86.

중앙정부 보조금에는 지역당국을 경유해 배분되는 DSG와 정부가 학교에 직접 지원하는 Pupil Premium 이외에도 LSC(Learning and Skills Council funding, 기술교육 지원)와 SSG(School Standards Grant, 학교 및 학생당 표준지원액) 등이 있다. 대학 진학을 준비하는 식스폼(Sixth form) 학생들을 위한 지원금, 특성화교육 지원금(SEN:

Special Educational Needs), 소수인종 학생 지원금 등도 있다.

이처럼 영국의 초·중등 교육행정 및 재정은 중앙정부가 재원조달의 대부분을 책임지는 방식으로 중앙화되어 있다. 지역당국은 중앙정부가 지급한 예산을 산식에 따라 단위학교로 배분하는 제한된 기능을 수행한다. 교육재정의 규모는 지방의 카운슬세 수입을 감안하여 중앙정부 예산안에서 결정된다. 재원의 배분은 학생 수와 추가지원 필요 여부 등 교육수요에 상응한 산식에 의해 결정되며, 예산집행에서 단위학교는 상당한 자율성을 보장받는다.

라. 프랑스

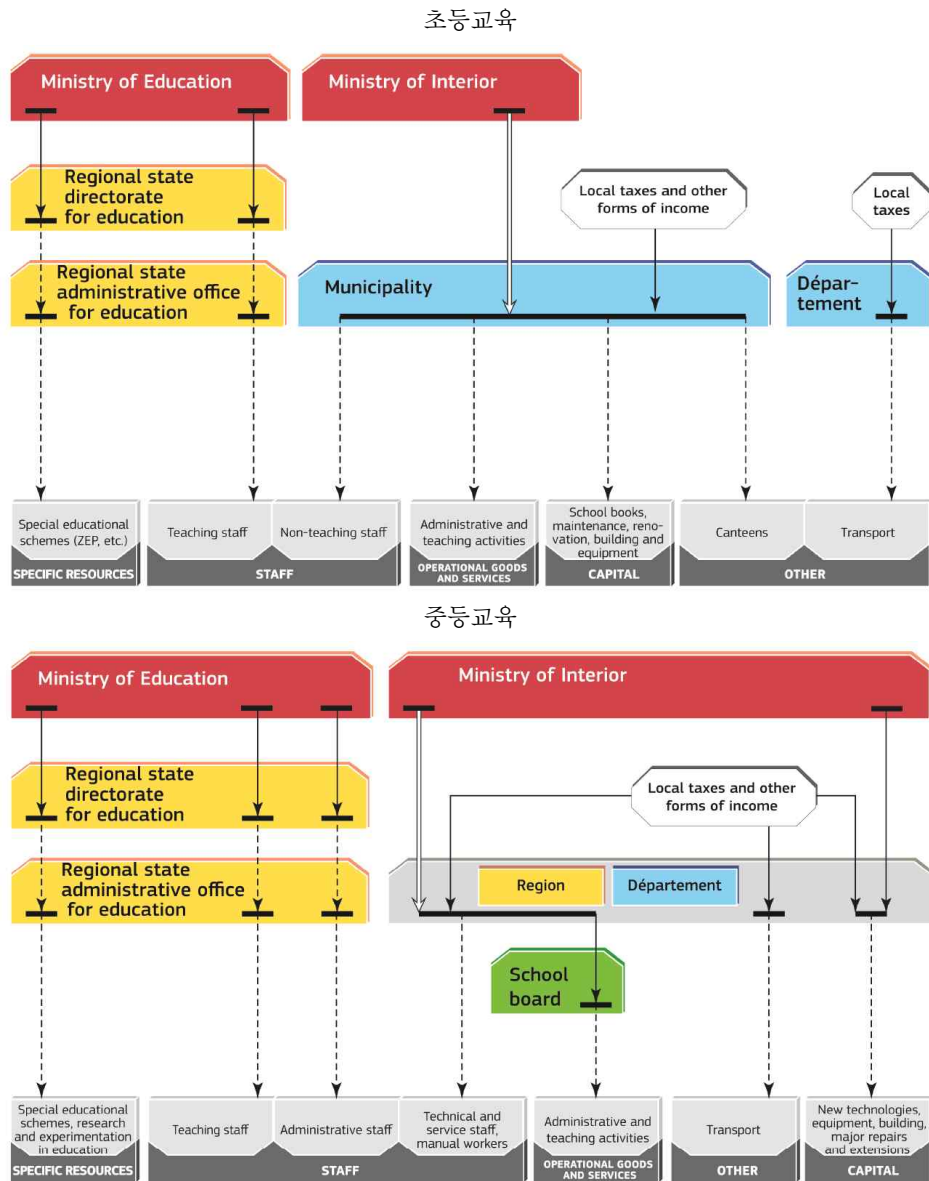
프랑스의 초·중등 교육행정과 재정은 중앙정부와 지방정부가 분담하여 각각 일반행재정의 한 부분으로 운영한다. 프랑스 교육행재정 구조는 [그림 1-30]에 요약되어 있다.

프랑스의 중앙정부는 교원 보수지급 등 중앙정부의 역할로 규정된 부분에 대한 행정을 소관하고 재정을 책임진다. 중앙정부는 각급학교 교원의 채용·연수·배치·보수지급, 교육과정, 평가 및 졸업장 수여 등을 담당한다. 교원에 대한 급여지급 이외에도 교육취약지구를 선별하여 지정한 우선교육지구(ZEP)에 대한 지원 등 중앙정부 교육정책을 수행하는 역할도 중앙정부의 교육부에서 담당하고 있다. 중앙정부의 교육행정은 중앙정부 교육부에서 실행하는 정책을 각 지역에 설치된 지방 교육행정기관인 아카데미가 집행, 운영, 감독하는 방식으로 이루어진다. 아카데미는 중앙정부의 지방행정조직으로 아카데미의 업무를 총괄하는 교육감은 대통령이 임명한다.

프랑스의 지방정부는 각급 단위에 따라 각급학교의 운영을 맡고 있다. 유치원과 초등학교 교육비, 시설투자 및 운영은 최하위 행정구역인 코뮌이 담당한다. 중학교 교육비, 시설투자 및 운영과 고등학교 교육비는 기초 자치단체인 데파르트망 담당이다. 고등학교 시설투자 및 운영은 광역자치단체에 해당하는 레지옹이 담당하고 있다. 각급 지방정부의 학교 운영을 위한 재원은 중앙정부로부터의 일반교부금과 지방세, 세외수입 등으로 이루어진 지방재정에서 조달한다.

요약하면, 프랑스의 교육재정은 전통적으로 중앙화되어 있었지만 1980년대 이후로 지방으로의 권한 이양과 함께 지방재정의 역할도 늘고 있다. 중앙정부는 교육과정과 교원 인건비 지급 등을 책임진다. 각급 지방정부는 학교 운영, 시설 보수, 행정인력 비용을 지출한다. 지방의 교육행정과 교육재정은 일반 행정과 재정의 일부로 운영되며 분리되어 있지 않다.

[그림 1-30] 프랑스 초·중등 교육행정 및 재정 체계



주: ZEP (Zones d'éducation prioritaire)은 우선교육지구임.

자료: EC (2014), p.62-63.

〈표 1-10〉 프랑스 각급학교 교육의 업무 관할

주요 업무	유치원 및 초등학교	중학교	고등학교
시설투자 및 운영	코뮌	데파르트망	레지옹
교육비	코뮌	지방의회 (데파르트망)	지방의회 (데파르트망)
교원의 채용, 연수, 배치, 보수지급	중앙정부	중앙정부	중앙정부
교육과정	중앙정부	중앙정부	중앙정부
졸업장 수여	해당없음	중앙정부	중앙정부

주: 코뮌(Commune)은 기초자치단체, 데파르트망(Département)은 중역자치단체, 레지옹(Région)은 광역자치단체에 해당함.

자료: Ministère de l'Éducation nationale(2013a), p. 5. 고선(2015) <표 IV-2>를 재인용.

마. 독일

독일은 각 주 정부가 교육 전반에 관한 책임과 권한을 갖고 있다. 각 주 정부는 교육정책의 자율성을 갖고 있어 교육행정 체계도 지역별로 상이하게 나타나기도 한다. 역사적으로 독일 교육제도의 입법과 행정은 주 정부 관할로, 현재에도 주 정부가 초등, 중등, 고등교육재정을 책임지며, 교원 인건비를 부담한다. 지역 단위에서는 개별학교의 설립과 운영, 행정 및 기술인력 인건비를 부담하고 있다.

독일의 공교육 초중등 교육재정 구조는 [그림 1-31]에 요약되어 있다. 독일의 공교육 시스템을 관장하는 두 주체는 주 정부(Länder)와 지역교육당국(Schulträger)이다. 주 정부의 교육부와 교육부 산하 학교감독청(Schulaufsichtsbehörde)은 학교 교육 커리큘럼 편성, 교육인력 관리 감독 등을 수행한다. 지역교육당국(Schulträger)은 학교를 실질적으로 운영하는 주체인데 여러 지방자치단체(시·읍·면(Gemeinde), 군(Kreise), 광역시(kreisfreien Städte)의 연합체일 때도 있다. 지역교육당국은 시설 보수, 학용품, 행정인력 등을 관장한다. 종종 주 정부가 지자체에 학교감독청을 설치하여 학교감독청이 학교 운영자로서의 역할을 수행하는 경우도 있다.

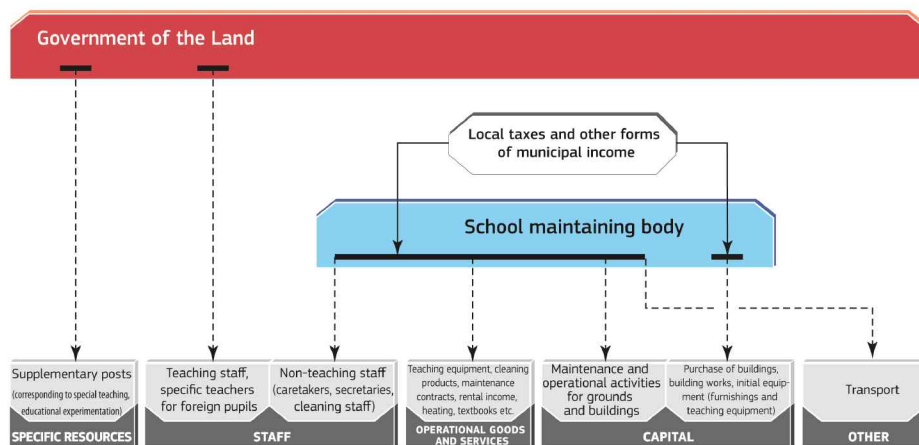
교육재정도 관장 업무에 따라 이원화되어 있다. 교원의 관리 및 감독은 주정부 소관이므로 교사의 급여는 주 정부에서 지급한다. 하지만 행정인력의 관리 및 감독은 지역교육당국의 역할이므로 지방자치단체에서 지급한다. 최근 장애·비장애 학생 통합 교육 확대, 다문화 배경 학생의 증가, 불평등 심화로 인한 학교 복지 수요 증가, 유치원 및 보육시설 확대 등은 지방자치단체의 재정 부담 심화로 이어지고 있다. 이

에 따라 지방자치단체는 연방정부와 주 정부의 지원 확대를 요구하고 있다.

지역교육당국의 학교 운영비용은 지방세 등 지방자치단체의 수입을 재원으로 지출된다. 일부 주에서는 예상 학생 수와 현행 학교비용의 일부에 비례하여 액수를 정한 일반교부금을 지역 당국에 이전하는 경우도 있다. 보조교사의 활용이나 통학 지원과 관련해서는 주 정부가 정액 보조금을 지급할 때도 있다. 대부분의 주에서 교사 건축, 보수 및 건물 구입 등의 경우에는 주 정부의 재정지원을 받는다.

독일에서도 학교 단위에서 예산을 편성하여 지출하는 재정 자율성을 보장하는 방향으로의 재정개혁이 이루어지고 있다. 다수의 주에서 단위학교는 주어진 예산총액 범위 안에서 일부 항목에 대한 예산편성 및 집행의 자율권을 갖고 있다. 일부 경우에는 행정인력의 편성과 인건비 지출에 대해서도 결정할 수 있는 권한을 부여받았다.

[그림 1-31] 독일 초·중등 교육행정 및 재정 체계



자료: EC (2014), p.56.

독일은 연방헌법의 “협력금지(Kooperationsverbot)” 조항에 따라 특정 주 정부에 대한 연방정부의 재정지원이 금지되어 있어 교육재원 중 연방정부 부담비율이 적으나 최근 관련법 개정을 통해 연방정부가 교육재정 지원을 늘리려는 시도가 이루어지고 있다. 연방정부 재정지원에 대한 요구는 보육기관의 확대, 장애/비장애 학생 통합교육 확대, 대학 진학률 증가에 따라 커지고 있다. 최근 법 개정을 통해 연방정부의 대학 재정지원 규모가 늘었고, 연방정부의 추가지원으로 대체된 주 정부 재정은 다른 교육 분야로 사용할 수 있게 되었다. 보육 부문에 대해서는 별도의 연방정부 재정지원이 이루어지고 있다.

제3절 요약 및 시사점

우리나라의 초·중등 교육 투자수준은 상당히 높은 편이다. 중앙정부 재원으로 초·중등교육에 지원하는 비율이 높아 학생 1인당 공교육비가 높은 편이고 교원에 대한 처우와 교육환경도 양호하다. PISA 등에 나타난 학업성취도 수준은 일부 동아시아 국가들보다는 낮지만 평균보다 높은 상위권이다. 대학 진학률도 가장 높은 편이다. 하지만 고등교육과 평생교육에서는 그렇지 못하다. 고등교육의 경우 우리나라의 진학률과 이수율은 상당히 높지만 공교육비 수준과 취업률은 평균 이하이다. 평생교육 참여율도 최근 증가하고 있지만 다른 국가들에 비해 높지 않다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 우리나라의 교육재정이 효율적으로 배분되어 집행되는지에 대한 점검이 필요해 보인다.

미국·영국·일본·프랑스·독일 등 해외의 교육재정 제도를 살펴보면 보통 교육재정의 규모는 학생 수를 기초로 하고 지역간 학력격차 해소와 다문화 교육 등 사회적으로 요구되는 특별한 요인들을 감안한 재정수요에 기초해 결정된다. 그래서 교육재정 수요와 무관하게 내국세 수입의 일정 부분을 연동하여 교육재정으로 부담하는 한국과 달리 학령인구 감소에도 불구하고 교육재정의 규모가 계속 커지는 현상은 나타나지 않는다. 일본, 영국, 프랑스, 독일 등은 역사적 기원과 이후 발전과정에 따라 초·중등교육 행·재정을 중앙정부와 지방정부가 다양한 형태로 분담하고 있으며, 교육재원은 다른 예산과 같이 국회 또는 지방의회에서 교육환경과 재정수요를 감안하여 매년 적정 규모를 정해 지원하고 있다.

미국의 경우 일반 지방자치와 분리된 교육자치가 이루어지고 있으나 광역단위로 교육자치가 이루어지는 한국과 달리 기초단위인 학교구 단위로 이루어지고 있다. 교육감을 선거로 선출하는 한국과 달리 미국에서는 보통 학교구 이사회 위원을 선출하고, 교육감은 이사회에서 초빙하여 선임한다. 중앙정부로부터의 이전수입에 주로 의존하는 한국과 달리 미국의 교육자치는 재산세를 징수하여 교육재원을 조달하는 재정 책무를 동반하고 있다. 교육재정을 위한 재산세의 징수와 세율의 결정은 주민투표로 이루어진다. 미국의 주 정부는 학교구간 재정격차를 해소하기 위해 교육재정을 차등 지원하는 균등화정책을 펼치고 있으며, 연방정부는 교육성과 제고 및 학교간 격차 해소 등 연방 정책 수행을 위해 필요한 재정지원만을 하고 있다.

해외 주요국은 교육재정 지출의 핵심인 교원 인건비 재원부담의 주체를 명확히 규정하여 교육재정의 안정성을 도모하고 있다. 프랑스는 중앙정부, 독일은 주정부가 교원 인건비 부담의 책임을 지고 있다. 일본의 경우 중앙정부가 지방정부에 국고부

담금을 지급할 의무가 있는데, 내국세의 일정비율을 지급하는 우리나라 방식과 달리 공립 초·중학교 인건비의 1/3과 시설정비비의 일정 비율을 지급한다. 국고 지원금은 총액 지원되며 각 지방정부는 예산범위 하에서 편성과 지출의 재량권을 갖고 있다.

최근 해외 주요국은 소득과 지역에 따른 학교간 교육성과의 격차를 해소하기 위해 초·중등교육 제도의 개선을 시도하고 있다. 특히 저소득층 지역 학교의 교육성과를 제고하기 위하여 예산을 총액지원하고 단위학교에 집행의 자율성을 부여하는 형태의 제도개혁이 꾸준히 시도되고 있다. 단위학교의 자율성이 강화될 경우 교원 채용과 학교 운영 등에서 교육당국의 규제와 경직된 틀에서 벗어나 효율적인 예산집행을 통해 교육성과를 제고할 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 고 선, 유럽의 교육재정제도 연구, 한국지방세연구원, 2013.
- _____, 영국의 초중등 교육재정제도와 최근 개혁, 2016~2020 국가재정운용계획 지방재정분야 보고서, 국가재정운용계획 지방재정분과위원회, 2016, pp. 91-111.
- 김낙년·박기주·박이택·차명수, 한국의 장기통계1·2, 해남, 2018.
- 국회예산정책처, 2020 대한민국 지방재정, 국회예산정책처, 2020.
- 김난영·김민정, 교육재정 수요 변화와 지방교육재정 운영 특성 분석, 감사원 감사연구원, 2019.
- 안종석·김진영·고선, 주요국의 지방교육재정제도 비교 및 시사점 도출, 한국조세재정연구원, 2016.
- 이환웅, 지방교육재정 세입세출 전망, 한국조세재정연구원, 2021.
- 정수정, 독일의 지역교육청과 학교의 관계, 교육정책네트워크 정보센터, 2015
- European Commission, *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*, Eurydice Report, 2014.
- Leachman, Michael and Eric Figueroa, K-12 School Funding Up in Most 2018 Teacher-Protest States, But Still Well Below Decade Ago, Center on Budget and Policy Priorities, 2019.
- National Center for Education Statistics, *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education: FY 18*, 2020.
- OECD, *Education at a glance*, 2020.

제2장 고등교육 및 평생·직업교육 정부지원 현황 및 문제점²⁾

제1절 고등교육에 대한 정부 지원 현황과 문제점

가. 1인당 고등교육재정 규모

고등교육 재정 지원 현황을 살펴보기에 앞서 우리나라의 고등교육 투자 수준을 살펴보자. 최근의 OECD 자료를 보면³⁾ 여러 측면에서 고등교육 투자 수준은 낮은 편이라고 평가할 수 있다. 절대적인 수준에서 낮을 뿐 아니라 우리나라의 소득 수준을 감안하더라도 고등교육 투자수준은 낮은 편이다. 특히 초·중·고등교육에 대한 투자와 비교할 때 우리나라의 고등교육에 대한 투자가 상대적으로 낮다는 사실은 두드러진다.

[그림 2-1]은 국가별, 학교 급별로 1인당 국민소득과 1인당 교육비 사이의 관계를 보여주고 있다. OECD 국가 자료를 보면 학생 1인당 교육비 지출수준은 1인당 국민소득과 밀접한 관계를 보인다. 대체로 모든 학교 급별로 1인당 소득에 대한 1인당 교육비 지출수준의 탄력성은 약 1의 값을 갖고 있다. 즉 A 국가의 1인당 소득이 B 국가보다 1% 더 높다면 A 국가의 1인당 교육비 지출수준도 B 국가에 비해 1% 높은 경향이 있는 것이다. 이런 경향은 그림에서 직선의 추세선으로 나타나 있다. 추세선을 중심으로 각 국가의 위치를 살펴보면 초·중·고등학교의 경우 우리나라의 위치는 추세선보다 위에 놓여있다. 즉 소득수준을 감안할 때 상대적으로 높은 수준의 교육비 지출을 하는 것이다.

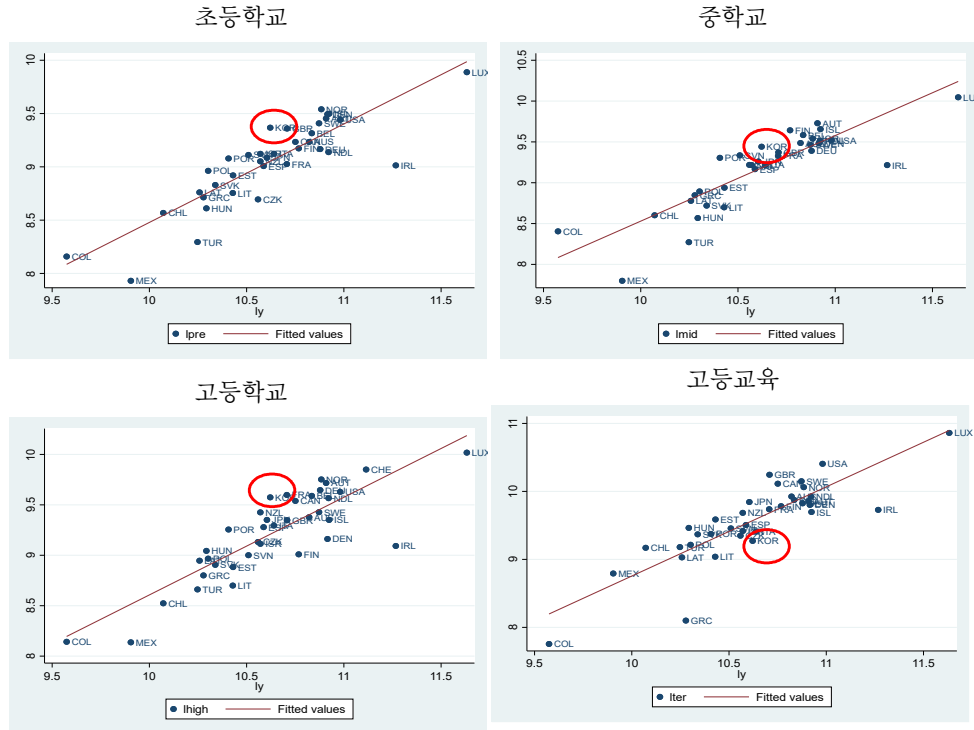
반면 고등교육을 살펴보면 우리나라의 위치는 추세선 아래에 놓여있음을 확인할 수 있다. 추세선으로부터 거리가 우리나라보다 먼 나라들은 아일랜드, 그리스, 그리고 최근

2) 건국대학교 김진영 교수 작성

3) Education at a Glance (2020). 2017년 자료를 기준으로 작성되었음

가입국인 코스타리카 등이다. 이들 국가를 따라야 할 모범으로 보기는 어려울 것이다.

[그림 2-1] 국가별, 학교급별 1인당 국민소득과 학생 1인당 지출

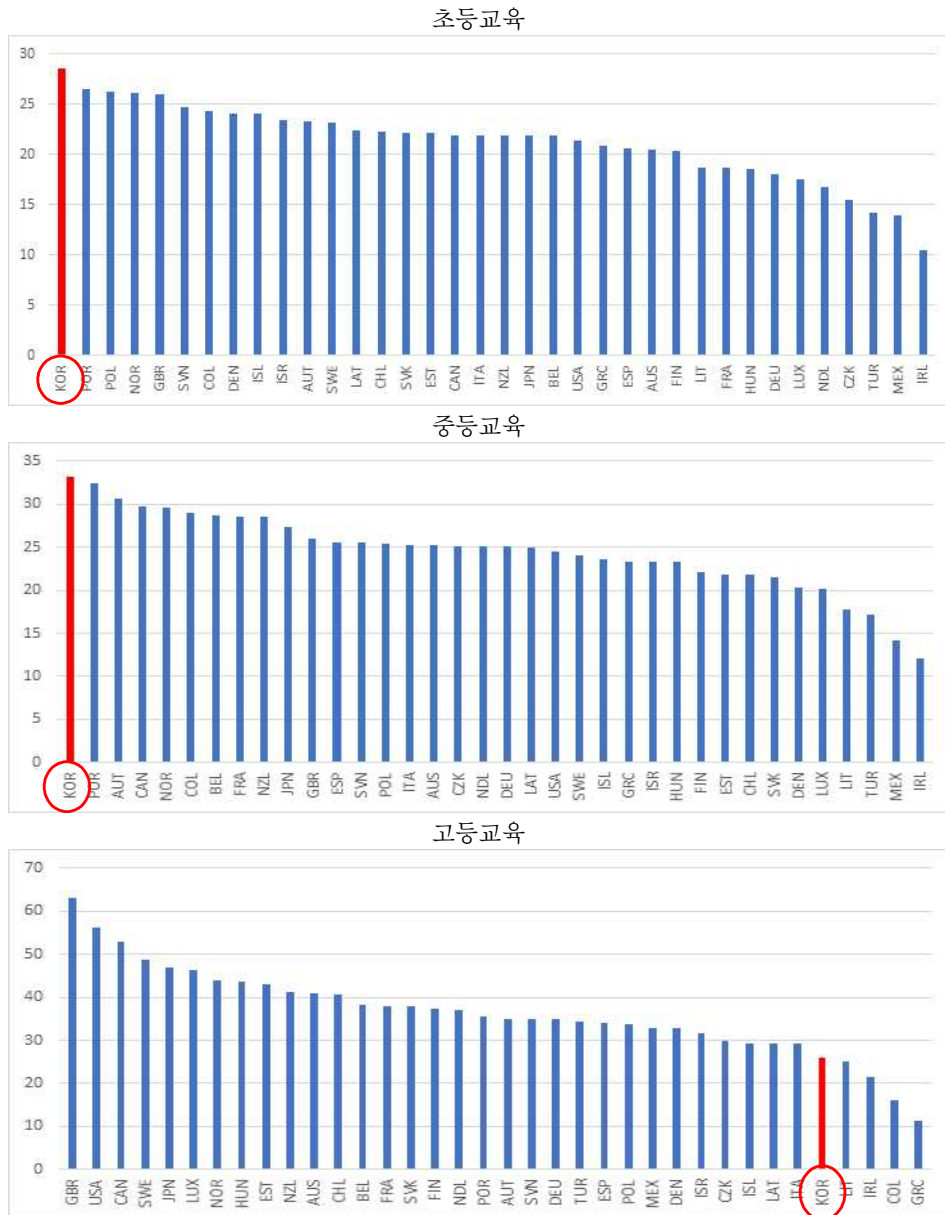


자료: OECD, Education at a Glance, 2020

위에서 제시한 1인당 소득수준과 1인당 교육비 지출 사이의 관계를 다른 측면에서 살펴보자. [그림 2-2]는 2020년도 OECD Education at a Glance 자료를 바탕으로 학교 급별로 1인당 GDP 대비 1인당 지출액을 내림차순으로 정리하고 있다. 초등교육과 중·고등학교를 포괄하는 중등교육의 경우 우리나라는 1인당 GDP 대비 1인당 교육비 지출 수준이 OECD 국가 중에서도 가장 높다. 하지만 고등교육의 경우 우리나라의 1인당 GDP 대비 1인당 교육비 수준은 매우 낮은 편에 속한다. 1인당 GDP 대비 1인당 고등교육비의 OECD 평균은 36.5%인데 비하여 우리나라는 그 비율이 26%에 불과하다. 이는 OECD 국가 중 다섯 번째로 낮은 수준이다.

[그림 2-2] 1인당 GDP 대비 학생 1인당 지출의 비교 (OECD 국가)

(단위: %)



자료: OECD, Education at a Glance, 2020

이러한 현상이 발생한 원인에 대해 생각해 보자. 가장 우선 생각해 볼 수 있는 이 유로는 다른 나라에 비해 상대적으로 대학생 수가 많았던 점을 꼽아볼 수 있다. 우리나라는 전체 인구 대비 대학생 수 비중이 OECD 국가 중 가장 높은 나라 중 하나이다. 즉 상대적으로 대학생 수가 많은 나라이다. 그리고 OECD 국가들 사이에서는 대학생 수가 많을수록 1인당 교육비 지출 수준이 낮은 경향을 보인다. 이러한 현상은 국가 간에도 나타나며 한 국가 내에서도 나타난다.

[그림 2-3]은 이 점을 잘 보여주고 있다. 이 그림에서 가로축은 전체 인구대비 대학생 수를 나타내며 세로축은 1인당 GDP 대비 1인당 교육비를 나타낸다. 각국의 각 연도 별 상황이 한 점으로 나타나고 있다.⁴⁾ 그림에서 나타나듯이 총인구 대비 대학생이 많은 경우에는 1인당 GDP 대비 1인당 대학교육비가 낮아지는 경향이 있다. 이는 일종의 양-질 상충관계라고 할 수 있다. 즉 어떤 나라든지 더 많은 사람들에게 고등교육을 제공하려고 할 경우, 1인당 교육비는 줄어들 밖에 없는 상황을 맞게 되는 것이다. 그림에서 우리나라는 가장 오른쪽, 그리고 가장 아래 놓여있다. 고등교육에 관한 한 우리나라는 ‘질’이 아닌 ‘양’을 선택하였고 그 기초가 유지되고 있다고도 볼 수 있다.

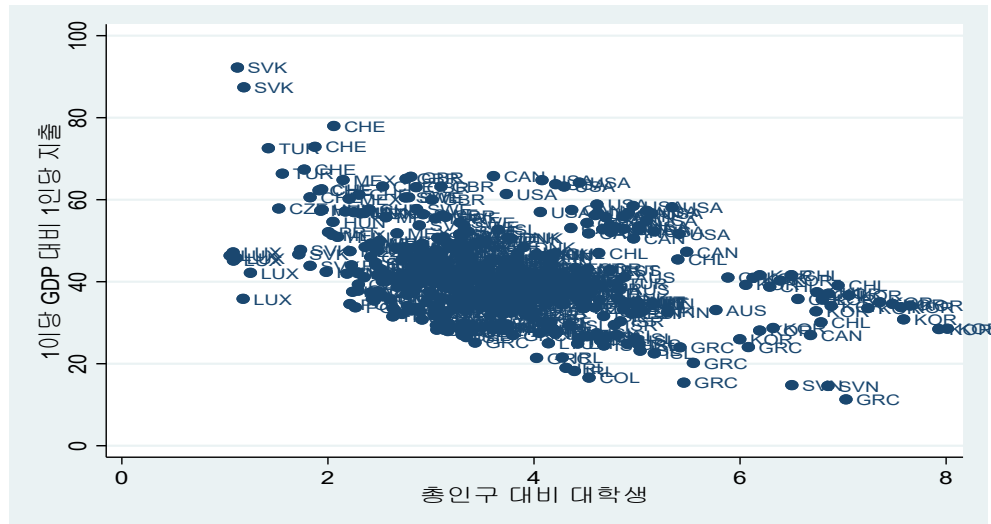
하지만 현재와 같이 학령인구 감소에 따른 대학생 수 감소라는 상황에서는 대학교육의 질적 수준을 높이기 위한 조치들이 필요한 단계로 전환되었다고 볼 수 있다. 그런데 문제는 우리나라에서 대학생 수의 비중이 감소함에도 불구하고 1인당 지출 수준은 상대적으로 높아지지 않았다는 데 있다. [그림 2-4]는 우리나라 자료만으로 총 인구 중 대학생이 차지하는 비중과 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 사이의 관계를 보여주고 있다. 그림에서 확연히 드러나듯이 2014년까지는 양(상대적인 대학생 수)과 질(상대적인 1인당 교육비) 사이의 상충관계가 유지되고 있다. 그런데 2015년 이후에는 상대적으로 학생 수의 비중이 줄어듦에도 불구하고 상대적인 1인당 교육비가 줄어든 모습을 보인다. 이는 OECD 국가들의 자료에서 보이는 일반적인 추세와는 다른 현상인데 결코 바람직하다고도 볼 수 없을 것이다.

장기적으로 인구감소 추세 속에서 초중등과 고등의 투자 비중을 어떻게 가져가야 할 것인지, 1인당 투자액의 비중을 어떻게 가져갈 것인지를 신중하게 검토할 필요가 있다. 물론, 서로 다른 재정시스템을 가진 여러나라들로 구성된 OECD의 평균적 추세를 비판 없이 따르기보다는 우리나라의 전반적인 재정구조를 감안하며 총량보다는 어느 분야에 투자가 필요한지도 숙고할 필요가 있을 것이다.

4) OECD 자료는 대학생 수 정보를 제시하고 있지 않다. 하지만 GDP 대비 고등교육지출규모 자료로부터 고등교육비 총액 자료를 구할 수 있으며, 이를 1인당교육비 지출액으로 나누어 대학생 수 자료를 도출할 수 있다.

[그림 2-3] 인구대비 대학생 비중(가로축)과 1인당 GDP 대비 1인당 대학교육비

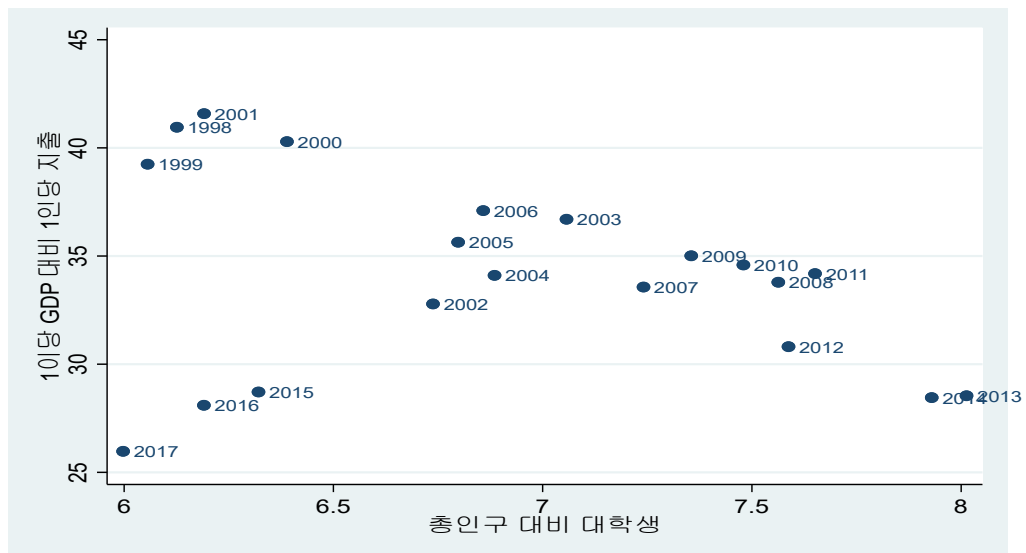
(단위: %)



주: 안종석 외(2012)에서 제시했던 그림을 연도를 확장하여 제시함
자료: OECD, Education at a Glance (2001~2020)을 바탕으로 저자가 계산

[그림 2-4] 인구대비 대학생 비중(가로축)과 1인당 GDP 대비 1인당 대학교육비

(단위: %)



자료: OECD, Education at a Glance (2001~2020)을 바탕으로 저자가 계산

나. 최근의 고등교육 재정지원

이 소절에서는 우리나라 고등교육 재정지원에서 큰 변화의 계기라고 할 수 있는 국가장학금 도입에 주목하면서 최근의 고등교육 재정지원 현황을 살펴본다. 2012년 국가장학금 도입 전후의 학생 수 및 대학 1인당 교육비 변화 추이를 요약하면 <표 2-1>과 같다.⁵⁾ 2010년과 2020년 사이의 학생 수를 살펴보면 국공립은 약 9만 명 가까이 감소하였으며 사립은 약 2만 명 정도 증가하였다. 국공립과 사립을 합하면 학생 수는 10년 사이 다소 감소하였다.

한편 교육비 총액은 국공립과 사립에서 모두 증가하고 있으며 이에 따라 1인당 교육비도 증가하고 있다. 1인당 교육비와 관련하여 국립과 사립의 차이에 주목해 보면 대체로 국공립 쪽이 사립보다 더 높다는 사실을 발견할 수 있다. 또한, 1인당 교육비의 증가율에서도 대체로 국공립 쪽이 사립에 비해 높았다는 사실도 확인된다. 이렇게 교육비에서 국공립과 사립 간 격차는 확대되고 있다.

이러한 차이는 단순히 몇몇 학교에 의해 발생하는 것이 아니다. 상당수의 사립학교가 국공립대학에 비해 낮은 교육비를 지출하고 있다. 이는 [그림 2-5]에서 제시한 1인당 교육비 분포에서도 확인된다. 2010년과 2020년 두 개 연도에서 1인당 교육비의 분포를 비교해 보면 국공립의 1인당 교육비 분포가 사립의 오른쪽에 있다는 사실과 함께 2020년에 사립과 공립 간의 차이가 벌어지는 현상도 발견할 수 있다. 가장 직접적인 원인으로는 국가장학금제도 도입과 함께 계속되고 있는 등록금의 동결을 생각해 볼 수 있을 것이다.

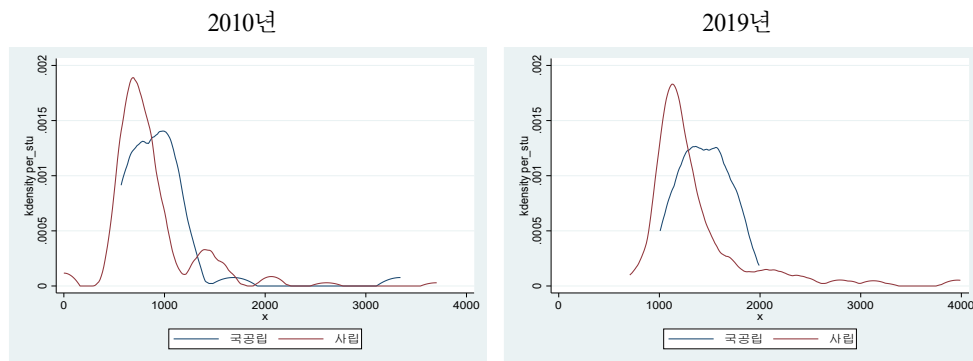
5) 1인당 교육비는 총교육비를 재학생수로 나눈 것인데 각각은 다음과 같이 구한다. 우선 재학생 수는 학부와 대학원 재학생수를 합한다. 대학의 회계가 교비회계와 산학협력단 회계로 나누어져 있기 때문에 총교육비는 교비회계의 교육비와 산학협력단의 교육비를 더한 값이다. 교비회계의 교육비는 교직원인 보수, 관리운영비, 도서구입비, 기계·기구매입비, 연구학생 경비를 모두 더한 값이다. 단, 연구학생경비 중 입시관리비는 제외된다. 산학협력단회계의 교육비는 산학협력비, 지원금사업비, 기계·기구매입비, 일반관리비의 합인데 일반관리비 중에서 학교회계로부터 전출금은 제외한다.

〈표 2-1〉 국공립과 사립의 학생수 및 교육비

연도	국공립				사립			
	학생수 (명)	교육비 총액 (억원)	1인당 교육비 (만원)	1인당 교육비 증가율	학생수 (명)	교육비 총액 (억원)	1인당 교육비 (만원)	1인당 교육비 증가율
2008	467,509	50,003	1,070		1,279,236	118,129	923	
2009	472,271	58,381	1,236	15.6%	1,298,154	128,233	988	7.0%
2010	480,137	62,237	1,296	4.9%	1,328,418	137,518	1,035	4.8%
2011	486,387	68,017	1,398	7.9%	1,367,842	149,570	1,093	5.6%
2012	431,786	55,358	1,282	-8.3%	1,377,708	167,810	1,218	11.4%
2013	403,328	49,299	1,222	-4.7%	1,387,355	174,671	1,259	3.4%
2014	407,817	50,786	1,245	1.9%	1,399,401	183,025	1,308	3.9%
2015	407,058	55,732	1,369	9.9%	1,378,112	188,503	1,368	4.6%
2016	395,892	55,794	1,409	2.9%	1,348,599	193,457	1,435	4.9%
2017	384,792	56,666	1,473	4.5%	1,320,943	196,600	1,488	3.8%
2018	380,908	58,434	1,534	4.2%	1,315,949	198,648	1,510	1.4%
2019	375,389	59,238	1,578	2.9%	1,302,759	197,527	1,516	0.4%

주: 2021년 8월 30일 현재 1인당 교육비와 관련한 대학알리미 자료는 2020년 공시자료까지 나와 있으며 2020년 공시자료의 기준연도는 2019년임
자료: 대학알리미의 학교별 학생 1인당 교육비 자료로부터 저자가 계산

[그림 2-5] 대학의 1인당 교육비 분포



주: 두 연도 모두 오른쪽의 분포가 국공립임
자료: 대학알리미.

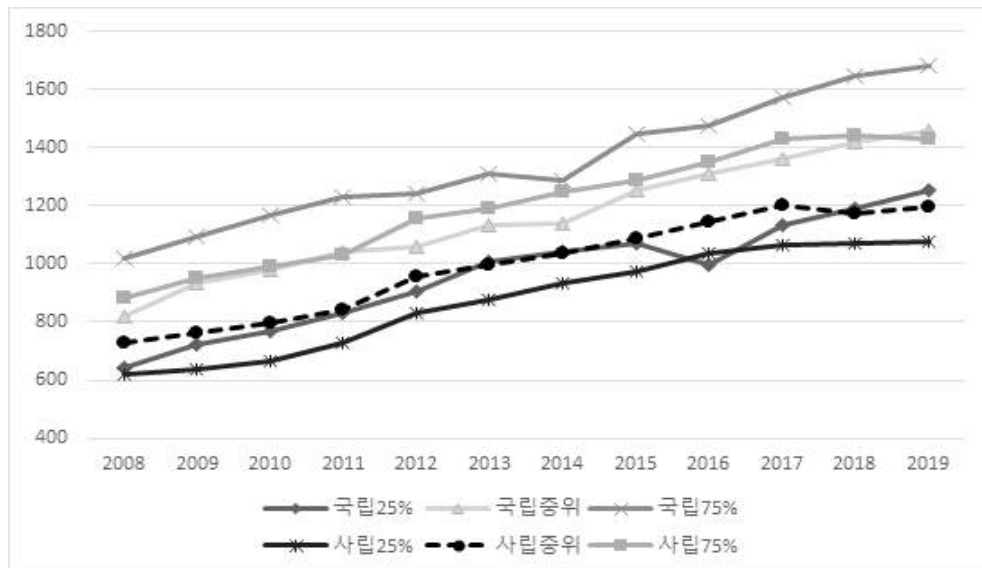
이제 지난 10년간 있었던 1인당 교육비의 변화 추이를 국공립과 사립으로 나누어 좀 더 자세히 살펴보자. [그림 2-6]은 국립대와 사립대의 1인당 교육비 변화 추이를 각 연도별, 그리고 분위 별로 제시하고 있다. 국립대와 사립대의 25분위, 중위, 그리

고 75분위를 대푯값으로 뽑았다. 그림의 1인당 교육비 추이에서 사립대가 국립대에 비하여 더 낮은 교육비를 지출하고 있음이 확인된다. 예컨대 국립대 중 중간 정도의 1인당 교육비를 지출하는 대학이 사립 중 1인당 교육비가 상위 25%에 해당하는 학교의 지출과 비슷한 수준이다.

이러한 추이를 보더라도 사립대의 교육여건이 상대적으로 더 악화되어 왔음을 알 수 있다. 앞서 살펴보았지만, 최근 들어 국공립의 1인당 교육비는 지속적으로 증가하는데 비해 사립은 교육비 지출이 명목으로도 거의 증가하지 않는 모습을 보이고 있다. 한가지 유념해야 할 사실은 한국의 고등교육에서 사립과 공립의 비중이 동일하지 않다는 것이다. 학생 수 기준으로 사립대 의존도가 약 8:2가 될 정도로 높은 상황에서 1인당 명목 GDP 증가율에 못 미치는 사립대 1인당 대학교육비 증가는 고등교육의 전반적인 질적 수준 하락을 우려하게 한다.

[그림 2-6] 국-사립 1인당 교육비 비교 (25%, 중위, 75%)

(단위: 만원)

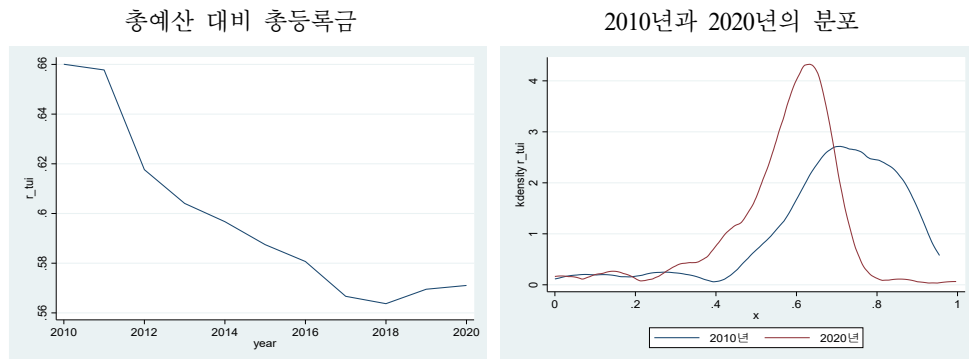


자료: 대학알리미

국가장학금 도입은 재정지원의 대상이 기관 중심에서 개인 중심으로 이동했다는 의미에서 우리나라 고등교육 재정에 큰 변화를 일으켰다. 이와 함께 등록금의 장기간 동결이라는 조치가 취해지는 계기가 되기도 했다. 등록금 동결에도 불구하고 1인당 교육비가 즉각적으로 감소하는 현상은 나타나지 않았다. 이제 그 이유를 좀 더 살펴보자.

[그림 2-7]은 두 가지 정보를 제시한다. 우선 2010년에서 2020년 사이 사립대의 재정에서 등록금이 차지하는 비중을 보여주고 있다. 이 비중은 2008년에서 2019년 사이 66%에서 57%로 줄어들었다. 등록금을 동결함에 따라 전체 수입에서 등록금이 차지하는 비중이 줄어드는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 다음으로 등록금이 예산에서 차지하는 비중의 분포를 살펴보면, 그 분포 자체가 왼쪽으로 상당히 이동한 것을 알 수 있다. 특히 2020년과 2010년을 비교해 보면 총수입 중 등록금 비중이 60% 미만인 학교들의 수가 늘어난 것을 알 수 있다.

[그림 2-7] 사립대의 총예산 중 등록금 비중

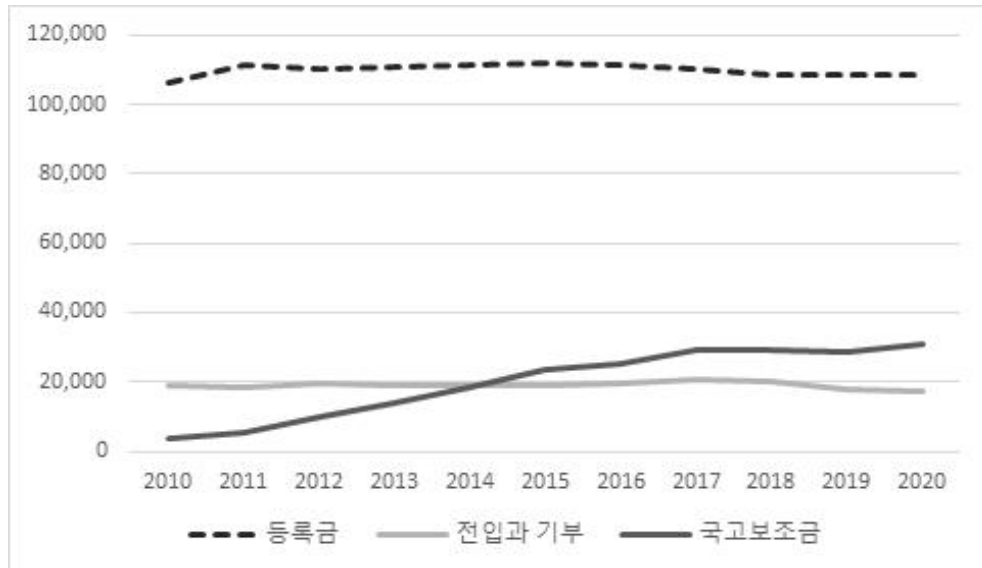


주: 오른쪽 분포 그림에서 오른쪽이 2010년의 분포임
자료: 대학알리미

이렇게 등록금이 동결된 가운데 총지출이 줄어들지 않았던 이유는 사립대학에 다른 수입원이 있었기 때문이다. 실제로 사립대 수입 주요 구성항목을 보면, 등록금은 10여년 간 거의 증가하지 않았다. [그림 2-8]은 대학 알리미에서 제시된 사립대학의 주요 수입 항목에 대해 각 연도별로 합계 금액을 계산하여 제시하고 있다. 그림에서 보듯이 국가장학금을 포함한 등록금은 2010년과 2020년 사이 대체로 10조 6천억원에서 11조원 사이를 유지하고 있다. 즉 등록금 동결로 인해 사립대의 등록금 수입은 대체로 큰 변화 없이 같은 규모를 유지해 온 것이다. 한편 재단의 전입과 기부금을 합한 금액 역시 큰 변화 없이 유지되고 있다. 반면 가장 큰 폭으로 증가한 것은 정부의 국고보조금이다. 대학알리미의 2020년도 사립대의 각 학교별 자금계산서를 모아보면 사립대에 대한 국고보조금은 약 3조 1천억원에 이른다. 2014년을 기점으로 국고보조금은 재단전입금과 기부금을 합한 금액을 초과했다.

[그림 2-8] 사립대 수입 주요 구성항목의 변화추이

(단위: 억원)



자료: 대학알리미

<표 2-2>는 사립대학의 주요 항목별 수입을 제시하고 있다. 앞서 제시했던 그림과 마찬가지로 각 대학의 자금계산서를 합하여 절대 금액과 함께 전체 수입에서 차지하는 비중도 제시하였다. 사립대학의 가장 큰 수입 항목은 등록금이다. 하지만 등록금의 비중은 2010년에서 2020년까지 10년 사이에 66.3%에서 57.1%로 9.2%p나 감소하고 있다. 등록금의 감소를 전입금이나 기부금은 전혀 채우지 못하고 있다. 2020년의 전입금은 절대 금액 기준으로도 2010년의 수준에 미치지 못하고 있으며 비중으로는 8.2%에서 6.6%로 1.6%p 감소하였다. 기부금 역시 10년 사이에 절대 금액 자체가 감소하였다. 교육외 수입 역시 절대 금액으로도 감소하였고 비중은 3.6%에서 1.6%로 크게 감소한다. 이렇게 여러 항목의 비중이 감소하는 가운데 국고보조금의 비중은 크게 증가하여 2020년 전체 사립대학교 수입의 16.2%를 차지하고 있다. 국고보조금과 함께 수입에서 차지하는 비중이 증가한 항목은 부대수입뿐이다. 결과적으로 등록금이 동결된 결과로 사립대 재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 등록금 수입이 정체 상태에 머무른 대신 국고보조금이 증가함으로써 어느 정도 사립대학의 재정이 유지될 수 있었다고 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 사립대의 항목별 수입구조

(단위: 억원, %)

연도	등록금	전입금	기부금	국고보조금	산학	부대수입	교육외수입	운용수입	자산수입	이월금	총수입
2010	106,358	13,108	5,621	3,900	1,452	5,434	5,726	141,598	13,151	5,641	160,391
2011	111,306	13,474	4,711	5,264	1,684	6,223	5,804	148,467	13,752	6,215	168,434
2012	110,376	15,266	4,564	9,754	2,067	7,137	6,025	155,189	15,153	7,512	177,854
2013	110,988	14,333	4,647	14,027	2,090	8,363	4,551	159,000	15,610	8,088	182,698
2014	111,580	14,093	4,923	18,172	2,265	8,686	3,948	163,667	16,761	6,564	186,992
2015	111,892	14,486	4,598	23,476	2,124	9,090	3,262	168,929	15,728	5,808	190,465
2016	111,165	15,022	4,580	25,490	1,901	9,694	2,898	170,750	15,585	5,104	191,439
2017	110,153	16,112	4,719	29,060	1,789	9,869	2,497	174,198	14,971	5,215	194,384
2018	108,307	16,123	4,289	29,233	1,840	10,112	2,625	172,529	14,372	5,229	192,130
2019	108,264	13,408	4,366	28,647	1,778	11,681	3,208	171,351	13,221	5,522	190,095
2020	108,686	12,622	4,406	30,901	1,538	11,956	3,081	173,190	11,134	6,003	190,327
2010	66.3%	8.2%	3.5%	2.4%	0.9%	3.4%	3.6%	88.3%	8.2%	3.5%	
2011	66.1%	8.0%	2.8%	3.1%	1.0%	3.7%	3.4%	88.1%	8.2%	3.7%	
2012	62.1%	8.6%	2.6%	5.5%	1.2%	4.0%	3.4%	87.3%	8.5%	4.2%	
2013	60.7%	7.8%	2.5%	7.7%	1.1%	4.6%	2.5%	87.0%	8.5%	4.4%	
2014	59.7%	7.5%	2.6%	9.7%	1.2%	4.6%	2.1%	87.5%	9.0%	3.5%	
2015	58.7%	7.6%	2.4%	12.3%	1.1%	4.8%	1.7%	88.7%	8.3%	3.0%	
2016	58.1%	7.8%	2.4%	13.3%	1.0%	5.1%	1.5%	89.2%	8.1%	2.7%	
2017	56.7%	8.3%	2.4%	14.9%	0.9%	5.1%	1.3%	89.6%	7.7%	2.7%	
2018	56.4%	8.4%	2.2%	15.2%	1.0%	5.3%	1.4%	89.8%	7.5%	2.7%	
2019	57.0%	7.1%	2.3%	15.1%	0.9%	6.1%	1.7%	90.1%	7.0%	2.9%	
2020	57.1%	6.6%	2.3%	16.2%	0.8%	6.3%	1.6%	91.0%	5.9%	3.2%	

앞서 언급한 바와 같이 고등교육에 대한 재정지원에서 가장 큰 변화는 국가장학금과 그에 연계된 반값등록금 정책의 도입이라고 할 수 있다. 이제 국가장학금 도입 전후의 고등교육 재정 추이를 교육부 고등교육지원을 결산액을 중심으로 살펴보면, 2010년에서 2021년 사이 교육부의 고등교육예산은 약 2.2배, 연평균으로 11% 증가했다. 고등교육 재정지원 중 가장 큰 증가는 역시 국가장학금에서 이루어졌다. 국가장학금은 도입된 2012년부터 2019년 사이 7년 동안 약 1조 9천억원에서 4조 1천억원 가량으로 2배 이상 증가하였다. 연평균으로도 30% 가까이 증가한 수치이다. 국가장학금을 제외할 경우 국가장학금을 제외할 경우 2010~2019년 사이의 고등교육 재정지원의 증가율은 약 6.6% 가량이다. 대학역량강화사업의 범주로 묶일 수 있는 예산은 연평균 약 5.3% 가량 증가했다.

〈표 2-3〉 교육부 고등교육예산 추이

(단위: 억원, %)

연도	교육부 고등교육예산		국가장학금		국가장학금 제외		대학역량강화	
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
2010	50,390		9,971		40,418		13,689	
2011	49,724	-1.3	7,136		42,588	5.4	14,288	4.4
2012	62,207	25.1	20,833		41,374	-2.9	15,716	10.0
2013	76,807	23.5	32,298	55.0	44,509	7.6	17,386	10.6
2014	86,520	12.6	38,667	19.7	47,853	7.5	17,193	-1.1
2015	105,284	21.7	41,810	8.1	63,474	32.6	17,325	0.8
2016	91,784	-12.8	41,490	-0.8	50,295	-20.8	20,494	18.3
2017	92,807	1.1	41,968	1.2	50,839	1.1	19,704	-3.9
2018	94,987	2.3	41,934	-0.1	53,053	4.4	19,624	-0.4
2019	100,806	6.1	42,260	0.8	58,546	10.4	16,610	-15.4
2020	108,331	7.5	42,082	-0.4	66,250	13.2	21,446	29.1
2021	111,455	2.9	41,861	-0.5	69,594	5.0	21,607	0.8
연평균증가율		11.0		29.1		6.6		5.3

주: 국가장학금의 본격적인 도입 시기는 2012년이며, 이에 따라 그 증감률을 2012년부터 계산함.

자료: 재정정보원

고등교육 재정지원에서 가장 큰 비중을 차지하는 국가장학금은 최근 약 1백만명의 학생들에게 지원되고 있다. 장학금 지원을 대학교와 전문대로 나누어보면, 인원 기준으로는 72%, 금액 기준으로는 70% 정도가 대학에 지원되고 있다. 이런 비중은 연도별로 큰 차이를 보이지 않는다. 인원 비중보다 금액 비중이 낮은 이유는 대학교 보다는 전문대에 장학금 수혜 대상인 저소득층이 더 많이 진학하는 현상을 반영하는 것으로 풀이할 수 있다.

국공립과 사립으로 나누어보면 국공립의 비중은 인원 기준으로는 약 18%, 금액

기준으로는 약 15%에 해당한다. 인원에 비해서 금액이 낮은 현상은 국공립대학의 등록금 자체가 낮기 때문이다. 주목해야 할 점은 국공립대 등록 학생 수에 비해 장학금을 지원받는 학생의 비중이 다소 낮다는 것인데, 이는 국공립대의 낮은 등록금과 낮은 등록금에도 불구하고 저소득층이 입학하기 어려운 현실을 반영한다고 볼 수 있다. 이렇게 국공립 대학의 재학생의 비중에 비해 국가장학금 수혜학생의 비중이 낮은 것은 사실이나, 여타 재정지원이 국공립에 편중되었다는 사실을 감안한다면 국가장학금은 국공립에 대한 편중지원을 어느 정도 완화하는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-4〉 국가장학금의 전문대-4년제 비중

(단위: 명, 억원, %)

연도	4년제		전문대		합계		4년제 비중	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2018	750,520	25,178.1	290,280	10,466.5	1,040,800	35,645	72.1%	70.6%
2019	740,384	24,184.1	286,422	10,107.5	1,026,806	34,292	72.1%	70.5%
2020	752,383	24,279.5	285,703	10,126.1	1,038,086	34,406	72.5%	70.6%

주: 1유형과 2유형 국가장학금의 합계임.

자료: 장학재단

〈표 2-5〉 국가장학금의 국공립-사립의 비중

(단위: 명, 억원, %)

연도	국공립		사립		국공립 비중	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2018	194,954	5,199.6	845,846	30,445.0	18.7%	14.6%
2019	191,829	5,073.6	834,977	29,218.0	18.7%	14.8%
2020	192,965	4,996.4	845,121	29,409.3	18.6%	14.5%

주: 1유형과 2유형 국가장학금의 합계임.

자료: 장학재단

국립대학에 대한 지원과 국가장학금을 제외할 경우 대학의 연구 및 교육과 관련이 깊은 세부사업들을 포괄하는 사업들을 묶어 “대학역량강화 사업”이라고 할 수 있다. 이 범주에 넣을 수 있는 사업들은 대단히 많은데,⁶⁾ 그 중 대표적인 사업들을 소

6) 대학역량강화 사업에 속해있는 사업들이 매우 많음. 2010~2020년 사이의 사업들을 정리하면 다음과 같음. 2단계 연구중심대학 육성(R&D), BK21 플러스사업, WCU-BK21 후속사업, 공공기관 지방이전, 광역경제권인재양성, 국립대학 자원관리 선진화 시스템, 국립대학법인 서울대학교 운영 지원, 국립대학법인 운영 지원, 국립대학법인 울산과기대 운영지원, 국립대학법인 울산과기대 운영지원(R&D),

개해 보면 다음과 같다.

산학협력 선도대학(LINC) 육성사업은 2012년부터 지속되었으며 2019년까지 약 2,880억원 지원되었다. 지방대학 경쟁력 기반 확충사업(2010~2014)과 지방대학육성사업(2015~2018년)등 지방대학 지원은 2010년 이후 총액 약 1조 8천억원 지원되었다. 이와는 별도로 지역혁신창의인력양성사업(2014~2017) 사업으로 약 5,157억이 지원되었다. 이런 사업들은 평가를 통해 선발된 소수의 학교 혹은 학교 내의 사업단에게 지원된다.

웹사이트에 공개된 대학알리미 자료를 통해 학교별 중앙정부 지원금액을 최근 3개 연도에 대해 확인할 수 있는데, 이를 통해 중앙정부의 고등교육 예산 배분상황을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.⁷⁾ 우선 4년제 대학에 대한 중앙정부 예산지원의 약 40%가 국립으로, 60%가 사립으로 지원되고 있다. 전문대의 경우는 예산의 약 95%는 사립으로 지원된다. 한편, 4년제 대학과 전문대에 대한 예산지원 비율은 약 93:7로 4년제 위주로 지원되고 있음이 확인된다. 이는 국공립 전문대가 전체 135개교 중 8개교 밖에 없는 상황을 잘 반영하고 있다.

〈표 2-6〉 중앙정부 예산의 국-사립 배분

(단위: 억원, %)

연도	대학			전문대		
	국공립	사립	사립비중	국공립	사립	사립비중
2017	23,481.3	37,667.9	61.6%	178.383	4,370.68	96.1%
2018	24,569.3	37,209.3	60.2%	175.435	4,168.72	96.0%
2019	27,663.7	41,607.7	60.1%	219.143	4,675.17	95.5%

자료: 대학알리미

지금까지 살펴본 고등교육 예산의 특징 정리해 보면 4년제 대학의 경우 22%의 학생이 재학하는 국립대학에 대한 지원이 40%를 차지하여 사립대에 대한 지원은 약한

국립대학병원 여건개선, 국립대학혁신 지원, 그린바이오첨단연구단지 조성, 글로벌공학교육센터 지원, 대학경영정보화 지원사업, 대학경영정보화 지원사업(정보화), 대학경영컨설팅 지원, 대학교육역량 강화, 대학구조개혁 지원, 대학의 여성인력 참여확대 및 능력증진, 대학자율역량 강화, 대학정보공시 및 평가, 대학정보공시 통합정보시스템 구축, 대학정보화 지원, 대학정보화 지원(정보화), 대학평가지원, 미취업 졸업생 지원, 사이버대학 경쟁력 강화 추진, 사학시설민자사업, 산학협력 선도대학(LINC) 육성, 세계 수준의 연구중심대학 육성, 세계 수준의 연구중심대학 육성(R&D), 신성장동력분야 전문대학원 육성, 아세안 사이버대학 설립, 아세안대학 이러닝지원, 연수사업, 울산과학기술대학 설립 지원(R&D), 전문대학원 교육역량 강화 및 공공성 제고사업, 전문대학원 체제정착, 지방대학 경쟁력 기반 확충, 지방대학육성사업, 지역기초연구활성화, 지역혁신창의인력양성사업, 학교경영 지원사업, 행복기숙사지원사업, 회계시스템구축(정보화) 등

7) 4년제 대학과 전문대 대학에서 기능대와 사이버대학 등은 제외하였음.

편이라고 할 수 있다. 한편, 전문대에 대한 재정지원은 매우 낮은 비중으로 이루어지고 있다. 전반적으로 우리나라의 직업교육에 대한 지원은 매우 낮은 편이다. 미국의 경우 저소득층이 주로 진학하는 지역대학(communitv college)에 대한 지원이 많으며, 독일의 경우는 지방정부가 응용과학대학(Hochschule)을 전적으로 지원하고 있는 점은 향후 재정지원에서도 참고할 만하다. 즉, 학문교육에 대한 편중지원이 이루어지고 있는 것은 아닌지, 또한 소득이 낮은 학생들이 주로 진학하는 대학에 대한 지원이 충분히 이루어지고 있는지는 향후 고등교육 재정지원에서도 중요하게 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

제2절 평생 및 직업교육에 대한 정부지원 현황과 문제점

평생교육의 중요성이 강조되고 있지만 예산 규모상으로 볼 때 평생교육에 많은 투자가 이루어진다고 보기는 어렵다. <표 2-7>은 교육부 소관 예산 및 기금을 소개하고 있는데, 2021년 평생교육 예산은 교육예산의 약 1.48%를 차지한다. 2020년 예산과 비교할 때 액수나(18.3%) 교육예산에서 차지하는 비중 면(0.2%p)에서 적지 않게 증가했다. 하지만 교육부의 교육 분야 예산(약 71조원)의 83%를 차지하는 초중등교육예산이나 15.7%를 차지하는 고등교육예산에 비하여 낮은 수준이라고 할 수밖에 없다. 앞으로도 평생-직업교육의 예산 확대에는 한계가 있을 것으로 생각된다.

이러한 예상은 평생교육법에 제시된 평생교육의 정의에 근거한 것이다. 평생교육법 2조에서는 평생교육의 정의를 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”이라고 내리고 있다. 학교의 정규교육과정을 제외하고 있는 이 정의에 따르면 학교 교육에 대한 재정지원을 중심으로 한 교육부의 예산 편성이라는 근본적인 한계로 인해 평생교육의 확대는 제한이 있을 수밖에 없을 것으로 판단된다. 평생교육법상의 평생교육이 교육이란 학교를 통해서만 이루어지는 것이 아니라 매우 다양한 형태의 조직적인 활동을 포함할 수 있다는 측면을 강조했다면 면에서는 교육의 개념을 확대한 측면이 있지만 다른 각도에서 보면 평생교육의 주체로 학교를 배제할 가능성도 내포한 것이다.

우리나라의 현실을 생각해 보면 대학 진학율이 매우 높은 상황에서 학력보완교육이나 문자해득교육 같은 분야의 예산이 확대될 여지는 별로 없으며, 직업능력 향상교육이 주로 고용노동부의 직업-훈련과 연계되어 있다. 이런 현실 속에서 교육부의 평생교육예산이 담당할 수 있는 영역에는 제한이 있게 된다. 이러한 제한이 평생-직업교육을 구성하는 항목에도 반영되었다고 볼 수 있다.

〈표 2-7〉 2021년 교육부 소관 예산 및 기금운용계획

(단위: 억원)

구분	2020년		2021년 예산(B)	증감(B-A)	
	본예산	추가경 정예산 (A)		금액	%
총지출	773,871	757,317	764,645	7,328	1.0
교육분야	723,166	706,612	709,707	3,095	0.4
·유아및초·중등교육 부문	604,126	588,112	586,375	-1,737	-0.3
-지방교육재정교부금	553,722	535,112	532,300	-2,812	-0.5
-유아교육비 보육료 지원	40,316	39,900	39,168	-732	-1.8
-고등학교 무상교육	6,594	6,460	9,431	2,971	46.0
-그린스마트 미래학교 조성	-	-	943	943	순증
·고등교육 부문	108,331	108,286	111,455	3,169	2.9
-맞춤형 국가장학금 지원	40,018	39,950	39,946	-4	-0.01
-대학혁신지원	6,951	6,694	6,951	257	3.8
-4단계 두뇌한국21사업	3,840	3,768	4,216	448	11.9
-산학연협력 고도화 지원	3,689	3,606	4,306	700	19.4
-지자체-대학 협력기반 지역혁신사업	1,080	1,080	1,710	630	58.3
·평생·직업교육 부문	9,383	8,906	10,534	1,628	18.3
-고교취업연계 장려금 지원	1,107	739	1,669	930	125.8
-전문대학혁신지원	3,908	3,884	4,130	246	6.3
-한국형온라인공개강좌 콘텐츠 개발 및 활용	135	164	259	95	57.9
-평생교육바우처 지원	34	34	74	40	117.6
·교육일반 부문	1,326	1,308	1,343	35	2.7
사회복지분야	50,705	50,705	54,938	4,233	8.3
·기초생활보장(교육급여)	1,016	1,016	1,030	14	1.4
·공적연금(사학연금기금)	49,689	49,689	53,908	4,219	8.5

주: 추경예산(A): 2020회계연도 제1~4회 추경을 반영한 금액부문별 사업 목록은 2021년도에 특징적인 사업만 추출하여 작성함(‘사업’은 국가예산을 구분하는 기본단위를 의미함. 전체 사업에 대한 설명서는 교육부 홈페이지(<http://www.moe.go.kr>)의 <재정정보>에서 공개)

결국 예산 분류상 평생교육은 직업교육과 묶이게 되고 <표 2-8>에서 보듯이 현재의 예산 항목 상으로 보자면 평생-직업교육 중에서 주로 산-학-연 협력, 고교졸업생들의 취업에 대한 지원 등 직업 세계와 연계성이 높은 항목들이 평생-직업교육에서 예산액 면에서 가장 큰 비중을 차지한다. 그중에서도 가장 중요한 지출항목은 산학연협력 활성화에 속해있는 전문대학 혁신지원이라고 할 수 있다. 전문대학 재정지원

이야말로 예산 규모상으로 평생-직업교육 재정지원의 중요한 축을 형성한다고도 볼 수 있다. 향후 전문대를 중심으로 성인들을 위한 직업교육이 활발하게 이루어져야 한다는 지적이 많은 상황에서 전문대에 대한 지원은 평생-직업 교육에 대한 지원에서 가장 중요한 축으로 남아야 할 것이다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 전문대학에 대한 재정지원 총액은 4년제 대학에 대한 재정지원과 비교한다면 매우 적은 편이다. 그 가운데 전문대 지원의 가장 중요한 사업은 연 예산 4,000억원 가량에 이르는 전문대학 혁신지원 사업이다.⁸⁾ 전문대학 혁신지원 사업은 ‘특성화 전문대학 육성사업(SCK)’을 일반재정지원 사업으로 확대·개편한 것으로, 전문대학이 스스로 수립한 「중장기 발전계획」에 따라 자율적으로 혁신하고 취업 역량 등 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원한다.

이 사업은 세 개의 유형을 포함하는데, I 유형(자율협약형)은 대학 기본역량 진단 결과 자율개선대학 전체에 별도의 사전 평가 없이 100% 재원 배분 산식에 따라 지원한다. II 유형(역량강화형)은 구조조정 촉진 및 지역 균형 발전 차원에서 소수의 역량 강화대학을 선정하여 정원감축 및 특성화를 도모하고 있다. III 유형은 후진학 선도형 지원으로 불리며 자율개선대학 중 평가를 통해 권역별로 소수의 학교를 선정하여 다양한 지역 학습자 맞춤형 직업교육 프로그램을 제공하고 있다. 직업교육 프로그램을 학점 인정과 연계하여 평생학습 활성화 체계를 마련하며, 지역 직업교육센터를 구축하여 지역사회와 대학 간 연계를 강화하고 모범사례를 발굴·확산한다는 목표를 갖고 있다.

이 세 번째 유형은 평생교육과 관련하여 주목할만하다. 학교를 졸업하고 직장을 가진 사람들을 대상으로 하며 지역산업과의 연계시킨다는 면에서 직업교육으로서 평생교육이라는 개념을 구현하려는 노력으로 평가할 수 있을 것이다. 이 사업의 중요한 의미는 평생교육의 공급자로서 전문대학을 지정했다는 점이다. 이런 점에서 정규교육과 비정규 평생교육 간의 장벽을 허무는 시도로 주목할만하다. 평생교육의 질적 제고를 위해서도 정규교육기관, 특히 고등교육 기관들의 참여가 필요할 것이다.

8) 이하의 사업소개는 교육부의 『전문대학 혁신지원사업 기본계획』을 요약하였음.

〈표 2-8〉 교육부 평생교육 예산(프로그램) 항목과 2021년 예산규모

프로그램명	주요 세부사업	2021년예산 (억원)
국립국제교육원 지원	국립국제교육원 연수 및 교육과정 운영. 영어교육센터지원, 국립국제교육원 기본경비, 국립국제교육원 기본경비, 국립국제교육원 인건비, 국제교육 교류 협력 활성화(ODA), 재외동포 초청교육, 특수외국어교육진흥사업, 학생교육 교류 지원, 한국어능력시험 개선	1,065
국제교육 협력 증진	글로벌 교육교류 사업 (비ODA), 글로벌 교육지원 사업(ODA), 아세안 유학생 등 융·복합 거점센터 건립, 재외동포교육 운영지원, 해외 한국어 보급	1,312
산학연 협력 활성화	사회맞춤형 산학협력선도전문대학 지원, 전문대학 혁신 지원(4113억원), 학교기업지원사업, 고교 취업연계 장려금 지원(1670억원), 고졸자 후속관리 지원모델 개발, 중앙취업지원센터 운영 지원, 현장실습 기업현장교육 지원, 국가직무능력표준구축, 교육기관 졸업자 취업통계조사, 전문대학입시 및 학사 지원	7,212
인적자원정책 기반강화	국가진로교육센터 운영지원, 인적자원개발정책 추진 활성화. 정책연구개발사업(R&D)	21
정보활용 활성화 지원	교육기본통계조사관리, 교육데이터 활용 활성화 지원, 온라인 교육과정 선도 대학원 육성 지원, 온라인 성인학습자 고등교육 활성화 지원, 이러닝 세계화(ODA)	110
평생직업교육 체제 구축	국가평생교육진흥원 출연, 지역평생교육활성화지원. 국가장애인평생교육진흥센터 운영. 국가평생교육통계 구축, 평생교육 검정고시 지원, 평생교육바우처지원, 평생학습진흥 지원, 대학중심의 평생학습 활성화지원, 성인 문해교육프로그램 운영 지원, 한국형 온라인 공개강좌 콘텐츠개발 및 활용 활성화	814
총액		10,534

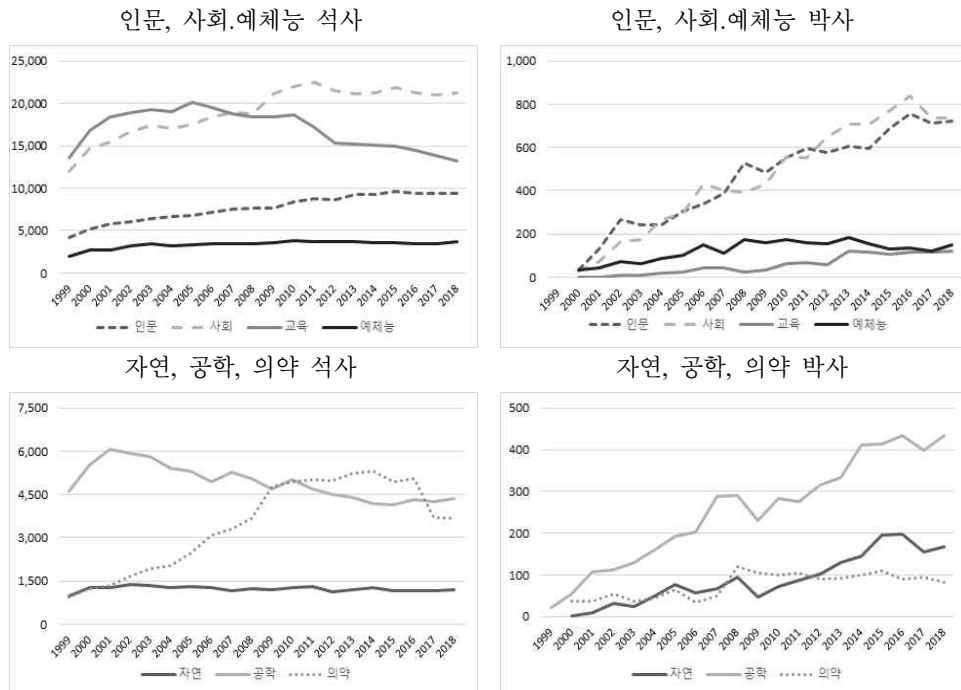
자료: 재정정보원

그런데, 평생교육과 관련하여 또 하나 주목해야 할 사실은 지난 20여년 간 학령인구 감소 추세와는 별개로 전문대학원 진학자가 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. [그림 2-9]는 계열별로 전문대학원생 입학 추이를 제시하고 있다. 인문, 사회계열에서는 석박사 신입생의 수가 유지되거나 증가하고 있으며, 사회계열의 석사 신입생은 연간 20,000명을 넘는 상황임을 알 수 있다. 공학계열의 전문대학원 석사 입학생도

최근 들어 줄어들기는 했지만 4,000명 이상의 높은 수준을 유지했으며 박사 입학생의 경우도 숫자가 많지는 않지만 지속적으로 증가하는 추이를 보인다. 이러한 전문대학원의 증가 추세는 대학을 졸업한 고급인력의 교육에 대한 수요가 적지 않음을 암시하고 있다. 또한, 예측 불가능한 미래의 기술변화는 그러한 변화에 적응하기 위한 교육 수요가 계속 발생할 가능성을 보여주기도 한다.

[그림 2-9] 전문대학원 입학생 추이

(단위: 명)



자료: 교육통계서비스

즉 학업을 일단 마친 사람들을 대상으로 하는 평생교육의 담당자로 정규교육 기관의 적극적 역할이 요구되는 상황이라는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 전문대학원 수요는 평생교육에 참여하는 정규교육 기관에 전문대학뿐 아니라 4년제 대학 역시 포함되어야 함을 보여주기도 한다. 요약하자면 미래의 기술변화는 정규교육과 정규교육 이후의 평생교육이라는 구분을 큰 의미가 없는 것으로 만들 가능성이 높으며, 이러한 변화에 대응하여 전문대와 4년제를 포괄하는 고등교육은 정규교육을 1차로 이수한 성인들의 수요를 적극적으로 흡수할 수 있어야 할 것이다.

제3절 중앙 대 지방 지원현황

고등교육에 대한 재정지원은 주로 중앙정부에 의해 이루어지고 있다. 하지만 재정지원의 주체는 자치단체를 포함한다. 아직까지는 고등교육에 대한 자치단체의 재정적 기여가 크지 않지만, 대학이 지역 경제에 기여하는 여러 역할을 고려해 볼 때 자치단체가 고등교육에 대해 지원해야 할 이유와 유인은 충분하다고 하겠다. 우선 최근의 고등교육에 대한 재정지원을 지원 주체별, 대학 유형별로 살펴보자.

최근의 대학에 대한 재정지원은 <표 2-10>에 요약되어 있다. 2019년 기준으로 대학에 대한 재정지원을 종합해보면, 4년제 대학에 대한 중앙정부의 지원은 약 6조 9천 억원이며 자치단체의 지원은 약 4,700억원이다. 전문대에 대한 중앙정부의 지원은 약 5천억원이고 자치단체의 지원은 약 990억원이다. 전체 재정 지원에서 자치단체가 차지하는 비중은 4년제 대학의 경우 약 6.4%이며 전문대의 경우 약 16.5%에 이른다. 중앙정부의 경우 고등교육 예산지원에서 전문대에 대한 예산지원이 차지하는 비중은 6.7%에 불과하지만 자치단체의 경우에는 고등교육에 대한 예산 지원 중 약 17%가 전문대에 대한 지원이다. 즉, 4년제 대학에 대한 재정지원은 거의 전적으로 중앙정부에 의해 이루어지고 있지만, 전문대에 대한 재정지원에는 자치단체가 상당 정도 기여하는 모습이다.

<표 2-9> 대학에 대한 재정지원 합계

(단위: 억원, %)

연도	4년제		전문대		자치단체 비중		전문대 비중	
	중앙 정부	자치 단체	중앙 정부	자치 단체	4년제	전문대	중앙 정부	자치 단체
2017	61,173.8	4,201.7	4,707.3	918.1	6.4%	16.3%	7.1%	17.9%
2018	61,827.8	4,300.6	4,483.2	1,068.0	6.5%	19.2%	6.8%	19.9%
2019	69,370.6	4,718.9	5,013.3	988.9	6.4%	16.5%	6.7%	17.3%

주: “자치단체 비중”은 4년제 및 전문대에 대한 전체 지원 중 자치단체가 차지하는 비중을 의미하며 “전문대 비중”은 중앙정부 및 자치단체의 고등교육 지원 중 전문대에 대한 지원이 차지하는 비중을 의미함

자료: 대학알리미 자료로부터 저자계산

자치단체의 고등교육에 대한 기여는 지역별로 차이를 보인다. <표 2-11>은 각 자치단체별 고등교육에 대한 재정지원을 제시하고 있다. 이 표를 통해서도 자치단체가

중앙정부에 비해 전문대에 대한 지원을 더 많이 하는 경향을 확인할 수 있다. 전체 재정지원에서 자치단체의 지원이 차지하는 비중은 4년제보다 전문대가 높다. 물론 재정지원에서 전문대가 차지하는 비중은 중앙정부보다는 자치단체 쪽이 더 높다.

4년제 대학에 대한 재정지원에서 자치단체가 차지하는 비중은 대체로 10% 미만이지만 대구, 전남, 제주 지역에서는 자치단체의 지원이 차지하는 비중이 20% 내외로 매우 높은 수준을 보이기도 한다.

한편 전문대에 대한 재정지원에서 자치단체가 차지하는 비중은 서울, 경기, 강원, 전남, 경북 지역 등에서 매우 높은 것으로 나타난다. 자치단체의 지원 중에서 전문대로 지원되는 비중은 울산(46.3%)과 경기(45.1%) 지역에서 특히 높은 것을 볼 수 있다.

이러한 자치단체의 고등교육 재정지원에 대한 평가해 보면 연방 국가가 아닌 우리나라에서 자치단체의 고등교육지원을 기대하기는 어려운 것이 현실이고 이는 자료상으로도 비교적 명확히 나타나고 있다. 하지만 그런 한계 속에서도 중앙정부의 재정지원이 상대적으로 적은 전문대에 대한 자치단체의 예산지원이 어느 정도 이루어지고 있으며, 향후 평생교육의 수요가 증가한다면 이런 경향은 더 강화될 수도 있음을 예상할 수 있다. 초·중등교육 재정에 비해 상대적으로 고등교육 재정이 부족한 상황에서 지역산업과 밀착한 자치단체가 고등교육에 대한 재정적 기여를 늘릴 여지는 충분히 있다고 판단된다.

〈표 2-10〉 지역별 고등교육지원

(단위: 억원)

시도	4년제		전문대		자치단체 비중		전문대 비중	
	중앙 정부	자치 단체	중앙 정부	자치 단체	4년제	전문대	중앙 정부	자치 단체
서울	27,423.1	1,009.5	298.6	84.3	3.6%	22.0%	1.1%	7.7%
부산	4,815.1	296.6	340.0	16.7	5.8%	4.7%	6.6%	5.3%
대구	2,588.4	283.5	497.0	61.4	9.9%	11.0%	16.1%	17.8%
인천	1,720.6	67.2	157.3	18.3	3.8%	10.4%	8.4%	21.4%
광주	2,795.9	204.3	235.1	16.1	6.8%	6.4%	7.8%	7.3%
대전	5,215.8	275.3	183.3	18.2	5.0%	9.0%	3.4%	6.2%
울산	1,638.3	33.8	159.5	29.2	2.0%	15.5%	8.9%	46.3%
세종	323.5	5.8	46.8	0.8	1.8%	1.6%	12.6%	11.4%
경기	5,025.8	481.3	1,161.8	394.9	8.7%	25.4%	18.8%	45.1%
강원	2,461.5	230.5	128.3	40.1	8.6%	23.8%	5.0%	14.8%
충북	2,154.9	231.3	226.8	9.4	9.7%	4.0%	9.5%	3.9%
충남	3,283.8	273.5	266.1	29.0	7.7%	9.8%	7.5%	9.6%
전북	2,782.5	260.9	264.6	38.9	8.6%	12.8%	8.7%	13.0%
전남	895.8	205.6	221.6	60.8	18.7%	21.5%	19.8%	22.8%
경북	3,670.2	492.2	420.6	112.4	11.8%	21.1%	10.3%	18.6%
경남	1,925.9	185.1	316.9	37.3	8.8%	10.5%	14.1%	16.8%
제주	649.5	182.4	89.0	21.2	21.9%	19.2%	12.0%	10.4%

자료: 대학알리미 자료로부터 저자계산

제4절 교육재정 확대의 필요성과 방향

등록금 동결이 10년 이상 계속되는 가운데 고등교육의 질적 제고를 위한 재정확충의 필요성을 주장하는 연구들이 세미나와 공청회 등을 통해 제기되고 있다. 현재 초중등교육만 지원할 수 있는 지방교육재정교부금의 지원 대상을 확대하는 방안, 등록금 인상 허용, 정부지원금 사용의 자율성을 확대, 기부금 확충을 위한 정책적 지원 등 많은 방안이 제시되고 있다.⁹⁾ 그 중에서도 중앙정부의 재정지원을 늘려야 한다는 요구가 많으며 일부에서는 고등교육재정교부금을 요구하기도 한다. 구체적으로는 고등교육재정교부금법 혹은 고등교육재정지원특별법 등을 통한 안정적인 재정을 확보 하자는 안이나, 국세분 교육세를 고등교육세로 전환하여 고등교육에 투자하자는 안, 지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 전환하고 교부율을 상향하여 유치원에서 대학교육까지 모든 교육재정을 포괄하자는 안 등이 제시되고 있다.¹⁰⁾

이런 제안들은 고등교육 재정이 초중등교육에 비해 상대적으로 축소되는 상황을 감안하여 초중등교육에 투자되는 금액의 일부라도 고등교육에도 활용할 수 있도록 예산 운영을 유연하게 하자는 취지에서 이루어지고 있다. 하지만 이상의 제안들이 교육재정 내에서의 유연성은 높인다고 하더라도 재정운영 전반의 유연성을 높이는 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다.

현재와 같이 초중등교육에 대한 투자에 비해 고등교육에 대한 투자가 상대적으로 낮아진 근본 원인은 지방교육재정교부금을 중심으로 하는 교육예산의 경직성에 있는데, 이런 경직성을 유지하거나 다른 형태의 교부금을 신설하는 것은 문제의 근본적인 해결과는 거리가 먼 것으로 장기적으로 바람직하지 않다고 판단된다. 국세분 교육세를 고등교육세로 전환하거나 지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 전환 하는 것도 마찬가지로 예산 운영에 경직성을 주는 안으로 대학교육을 받을 학령인구가 줄어들기 시작한 상황에서는 새로 도입하는 것이 바람직할지는 의문이다. 결론적으로 앞서 언급한 바와 같이 대학에 대한 재정지원 증가는 수혜자인 학생/학부모, 중앙정부, 자치단체 등 관련된 모든 주체들에 의해 동시에 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 판단된다.

상식적으로 재정확충을 위해서는 대학 당국, 중앙정부, 자치단체는 물론 교육의 수요자들도 기여해야 할 것이다. 고등교육에 있어 수혜자 부담의 원칙은 어느 정도

9) 하연섭 (2021), 서영인 외(2019) 등 참조

10) 다음의 컬럼 참조(김병주, 학령인구 감소 등을 고려한 고등교육재정 대응 방안)

https://happyedu.moe.go.kr/happy/bbs/selectHappyArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000005152&nttId=10182

지켜져야 할 필요가 있다. 등록금 동결이 지속되어 온 가운데서 대학당국의 노력은 한계에 가까이 온 것으로 보인다. 특히 충원 미달 등으로 인해 재정여건이 열악한 대학의 경우는 퇴출압력을 받을 수밖에 없고, 그러한 압력을 받는 대학이 학생들에게 바람직한 교육을 제공할 수 있을지는 의문이다.

따라서 정부의 고등교육에 대한 재정지원을 확대하되 현재와 같이 등록금을 동결하는 조치와 함께 하는 것은 막을 필요가 있다. 등록금 규제를 폐지하고 소득과 물가 상승 수준을 반영한 등록금 인상은 허용하는 한편, 국가장학금의 확충으로 학생/학부모의 실질부담을 현저히 높이지 않는 방향으로 운영하는 것이 합리적인 방안이라고 판단된다.

한편 대학 기관에 대한 재정지원을 늘리더라도 대학 구조조정을 막는 방식이나 과거에 성공했다고 보기 어려운 정성 평가와 몰아주기식 단기 지원방식 등을 지양해야 할 필요가 있다. 전문대를 포함하는 평생교육 분야에 대한 투자는 증가할 필요가 있으며, 특히 산학협력이 강화될 필요가 있다. 이러한 산학협력은 주로 지역 단위에서 이루어져야 하며 이를 진작시키기 위한 자치단체의 적극적인 투자 또한 필요할 것이다.

참고문헌

서영인 외, 고등교육 정부 재정 확보 방안 연구, 한국교육개발원, 2019.

안종석 · 전병목 · 김진영 · 이영, 정부의 대학교육비 지원현황과 문제점, 개선방향, 한국조세연구원, 2012

하연섭 (2021), 고등교육재정 확충 방안, 재정포럼 7월호, 한국조세연구원, pp. 2-5

대학알리미, <https://www.academyinfo.go.kr>

교육통계서비스, <https://kess.kedi.re.kr/index>

OECD, Education at a Glance, 2020

제3장

현행 지방교육재정교부금 제도의 문제점¹¹⁾

제1절 지방교육재정교부금의 현황과 문제점

1. 지방교육재정교부금 재원 현황과 추이

지방교육재정교부금의 재원은 해당 연도 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 45% 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외)의 20.79%와 교육세(유아교육지원특별회계로 전출되는 금액은 제외)의 일부로 구성된다.

지방교육재정교부금은 2015년 39조 4,056억원에서 2021년에 53조 2,300억원으로 증가하여 연평균 5.1%의 증가세를 보인다. 2017년부터 유아교육지원특별회계를 설치하여 교육세 일부 및 국고지원액을 특별회계로 전출하고 있는데¹²⁾, 이를 포함할 경우 지방교육재정교부금은 2021년 기준 57조 1,468억원 규모이다.

지방교육재정교부금 재원 중 가장 높은 증가세를 보이는 항목은 내국세분으로 연평균 6.3%의 증가세를 보이는데, 동 기간 내국세 증가율은 4.4%이나 두 번에 걸친 내국세분 재원비율의 인상에 따라 보통교부금 내국세분은 높은 증가세를 보인다. 교육세 증가에도 불구하고 교육세분 보통교부금 재원은 2015년 4조 7,300억원에서 2021년 3조 6,159억원으로 연평균 4.4%씩 감소하였는데, 이는 2017년 유아교육지원특별회계 설치로 교육세 중 일부가 전출되기 때문이다.¹³⁾

11) 한국개발연구원 공공경제연구부 김학수 부장, 지방자치인재개발원 정종필 교수 작성

12) 유아교육지원특별회계의 재원은 교육세 전입금, 다른 특별회계 및 기금 전입금, 차입금, 그 밖의 수입금으로 구성된다.

13) 교육세는 2015년 4조 7,463억원에서 2021년 5조 3,066억원으로 연평균 1.9% 증가하였다.

〈표 3-1〉 지방교육재정교부금 자원 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감 률
교육재정 교부금 (유특회계 포함)	394,056	412,284	429,317 (468,726)	495,407 (534,334)	552,488 (590,641)	553,722 (594,038)	532,300 (571,468)	5.1 (5.1)
보통교부금 (유특회계 포함)	380,185	397,841	412,992 (452,401)	481,569 (520,496)	536,823 (574,976)	538,114 (578,430)	517,416 (556,584)	5.3 (5.3)
내국세분	332,885	346,624	391,811	447,432	506,516	504,677	481,257	6.3
교육세분	47,300	51,217	21,181	34,137	30,307	33,437	36,159	-4.4
특별교부금	13,871	14,443	16,325	13,838	15,665	15,608	14,884	1.2
(유특회계) ¹⁾			(39,409)	(38,927)	(38,153)	(40,316)	(39,168)	(-0.2)
내국세	1,844,907	1,869,044	2,042,866	2,279,802	2,556,304	2,510,885	2,395,647	4.4
교육세	47,463	49,738	50,747	52,478	48,648	51,894	53,066	1.9
자원 비율 ²⁾	20.27				20.46	20.79		

주: 1) 유특회계는 유아교육지원특별회계임.

2) 자원비율은 내국세분의 내국세 대비 비율임.

3) 당초 예산 기준임.

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

보통교부금 자원은 2015년 38조 185억원에서 2021년 51조 7,416억원으로 증가하여 5.3%의 증가세를 보인다. 기준재정수요액은 2015년 48조 997억원에서 2019년 67조 2,468억원으로 연평균 8.7%의 높은 증가세를 보였으나 2020년부터 감소세로 전환되어 2021년에는 63조 6,767억원 규모이다. 기준재정수입액은 2015년 10조 6,775억원에서 2019년 14조 4,070억원까지 증가하였으나 이후 감소세로 전환되어 2021년은 12조 7,475억원 규모이다.

〈표 3-2〉 보통교부금 재원 및 기준재정수요·수입 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
보통 교부금	380,185	397,841	412,992	481,569	536,823	538,114	517,416	5.3
기준재정 수요	480,997	517,921	538,481	617,376	672,458	665,420	636,767	4.8
기준재정 수입	106,775	113,338	131,982	143,368	144,070	135,755	127,475	3.0

주: 보통교부금 재원에는 제주특별자치도분이 포함되어 있음.
자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

2. 기준재정수요액 산정 현황과 문제점¹⁴⁾

가. 기준재정수요액의 현황과 문제점

기준재정수요액은 2015년 48조 997억원에서 2019년에 67조 2,475억원으로 증가하여 연평균 8.7%의 증가세를 보였으나 2020년부터 감소 추세로 전환되어 2021년에는 63조 6,767억원으로 감소하였다. 기준재정수요액은 일반수요, 자체노력수요, 보정수요 등으로 구성되는데, 전 기간에 걸쳐 일반수요가 99%의 비중을 보이고 있어 일반수요 비중이 압도적으로 높다.

일반수요는 2015년 47조 7,074억원에서 2019년 66조 6,611억원으로 연평균 8.7%의 증가세를 보였으나 2020년부터 감소하여 2021년에는 2019년 대비 3조 2,501억원 감소하였다. 2020년부터 일반수요가 감소세로 전환된 것은 학교교육과정운영비, 학교시설비, 재정결합보전수요가 감소하였기 때문이다.

기준재정수요액 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 항목은 교직원 인건비로 2021년 44조 2,963억원으로 69.6%의 비중을 보인다. 이는 2015년의 32조 6,780억원 대비 1.36배 규모이며 연평균 5.2%의 증가세를 보인다.

일반수요 항목 가운데 가장 높은 증가세를 보이는 항목은 학교시설비로 2015년 195억원에서 2021년 4조 4,987억원으로 증가하여 연평균 147.7%의 높은 증가세를 보인다. 이는 2015년과 2016년에 교육기관 시설비를 지방교육채 발행으로 조달함에 따라 학교시설비가 적게 산정되었기 때문이다.

14) 김재훈·정종필·하정봉(2019) 연구를 참고함.

유아교육비는 2015년 4조 2,258억원에서 2021년 5,593원으로 연평균 28.6%의 감소세를 보이고 있는데, 이는 2017년부터 유아교육지원 특별회계가 설치되어 유아교육비·보육료지원이 특별회계 사업에 반영되었기 때문이다.

학교교육과정운영비, 학교시설비, 재정결함보전수요는 2020년부터 전년 대비 감소 추세로 전환되었다. 학교교육과정운영비는 2019년 11조 3,964억원에서 2021년 8조 6,830억원으로 감소하여 연평균 12.7% 감소하였다. 학교시설비는 2019년 5조 7,066억원에서 2021년 4조 4,987억원으로 감소하여 연평균 11.2% 감소세를 보이며, 재정결함수요는 2019년 3조 4,774억원에서 2021년 7,984억원으로 감소하여 연평균 52.1% 감소하였다.

〈표 3-3〉 기준재정수요액 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
기준재정수요	480,997 (100.0)	517,921 (100.0)	538,481 (100.0)	617,376 (100.0)	672,458 (100.0)	665,420 (100.0)	636,767 (100.0)	4.8
소계(일반수요)	477,074 (99.2)	513,378 (99.1)	532,852 (99.0)	610,948 (99.0)	666,611 (99.1)	661,315 (99.4)	634,111 (99.6)	4.9
교직원 인건비	326,780 (67.9)	345,920 (66.8)	362,347 (67.3)	383,800 (62.2)	409,133 (60.8)	436,726 (65.6)	442,963 (69.6)	5.2
학교 운영비 ¹⁾	75,349 (15.7)	82,492 (15.9)	99,062 (18.4)	112,921 (18.3)	113,964 (16.9)	110,521 (16.6)	86,830 (13.6)	2.4
교육행정비	7,774 (1.6)	7,362 (1.4)	8,235 (1.5)	9,782 (1.6)	7,207 (1.1)	7,311 (1.1)	7,645 (1.2)	-0.3
교육복지지 원비	12,981 (2.7)	13,922 (2.7)	17,927 (3.3)	24,400 (4.0)	32,410 (4.8)	32,070 (4.8)	32,120 (5.0)	16.3
교육기관 등 시설비 ²⁾	195 (0.0)	975 (0.2)	22,074 (4.1)	45,083 (7.3)	57,066 (8.5)	52,241 (7.9)	44,987 (7.1)	147.7
유아교육비	42,258 (8.8)	43,340 (8.4)	2,754 (0.5)	5,478 (0.9)	5,455 (0.8)	5,492 (0.8)	5,593 (0.9)	-28.6
방과후학교 사업비	4,059 (0.8)	7,980 (1.5)	8,171 (1.5)	8,359 (1.4)	6,603 (1.0)	6,680 (1.0)	5,988 (0.9)	6.7
재정결함 보전	7,677 (1.6)	11,388 (2.2)	12,284 (2.3)	21,125 (3.4)	34,774 (5.2)	10,275 (1.5)	7,984 (1.3)	0.7
자체노력수요	3,629 (0.8)	4,331 (0.8)	5,282 (1.0)	4,910 (0.8)	4,826 (0.7)	3,313 (0.5)	1,995 (0.3)	-9.5
보정 등	294 (0.1)	213 (0.0)	347 (0.1)	1,518 (0.2)	1,021 (0.2)	792 (0.1)	661 (0.1)	14.5

주: 1) 2020년까지 학교·교육과정운영비였으나 2021년에 교육과정운영비 항목을 삭제하고 학교운영비로 조정함.

2) 2019년에 학교시설비를 교육기관 등 시설비로 변경함.

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

기준재정수요액 일반수요 항목과 세출예산 구조의 정책사업 항목분류 간의 대응 관계를 살펴보면, 전반적으로 대응 관계가 높지 않다. 지방자치단체 교육비특별회계 세출예산은 유아 및 초중등교육(051), 평생·직업교육(053), 교육일반(054) 등 3개 부문으로 구성된다. 유아 및 초중등교육 부문은 인적자원운용, 교수·학습활동지원, 교육복지지원, 보건·급식·체육활동, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설 등 6개 정책사업으로 구성되며 평생·직업교육 부문은 평생교육과 직업교육 2개 정책사업으로 구성된다. 그리고 교육일반 부문은 교육행정일반, 기관운영관리, 지방채상환 및 리스료, 예비비 및 기타 4개 정책사업으로 구성된다.

지방자치단체 교육비특별회계 세출예산은 2015년 54조 3,341억원에서 2021년에는 71조 8,605억원으로 연평균 4.8%의 증가세를 보인다. 세출예산 부문별로 유아 및 초중등교육 부문 4.7%, 평생·직업교육 부문 8.5%, 교육일반 부문이 5.3%의 증가세를 보이는데, 세출예산의 대부분을 차지하는 유아 및 초중등교육 부문 예산은 2020년 70조 8,286억원을 정점으로 감소세로 전환되었다.

세출예산 항목별 구성을 보면, 2021년 기준으로 유아 및 초중등교육부문 96.1%, 평생·직업교육부문 0.2%, 교육일반부문 3.6%의 비중을 보이며, 2021년 정책사업 기준으로 예산 구성을 보면, 인적자원운용 55.3%, 학교재정지원관리 16.8%, 교육복지지원 9.5%, 학교교육여건개선시설 6.3%, 교수학습활동지원 5.6%의 순서를 보인다. 이들 정책사업에서 지방교육자치단체의 재정수요가 주로 발생하기 때문에 지방교육재정 교부금 산정시에도 이러한 재정수요를 감안하여 기준재정수요액을 산정하여야 한다.

기준재정수요액의 일반수요는 8개 항목에 30개의 세부항목으로 구성되어 있으며, 교직원 인건비는 교원 인건비, 교육전문직원 인건비, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 인건비, 공무원·사무직원 외의 직원 인건비, 교원 명예퇴직 수당으로 구성된다.

학교운영비에는 학교경비, 학급경비, 학생경비, 교과교실사업비, 추가운영비로 구성되며, 추가운영비에는 기숙형 고등학교의 기숙사 운영비, 통폐합학교의 기숙사 운영비, 국가직무능력표준 교육과정 운영비, 자율형 사립고, 사립 외국어고·국제고의 일반고 전환에 따른 전환기 교육과정 지원, 특성화고등학교 전환 등 지원 항목이 있다.

교육행정비에는 기관운영비와 지방선거경비 항목이 포함되어 있으며 교육복지지원에는 지역 간 균형복지비와 계층 간 균형복지비 항목이 포함되어 있으며, 교육기관 등 시설비 항목은 학교 교육환경 개선비, 공립학교 신설·이전·증설비, 개발지구 내 공립 통합·운영학교 신설·이전비, 공립 유치원 신설·증설비, 학교 통폐합에 따른 신설·이전·개축·증설·대수선비, 사립학교이전 건축비 부족분 지원, 학교 기숙사 시설비, 청사 신설·이전비 등으로 구성된다.

유아교육비 항목은 유아교육비·보육료 지원, 유치원 교원 인건비 보조, 유치원 교육역량 지원비 항목으로 구성되며, 방과후 학교 사업비 항목은 방과후학교 사업지원, 자유수강권 지원, 초등 돌봄교실 지원 항목으로 구성된다. 재정결함보전 항목은 지방교육채 상환, 민자사업지급금 항목으로 구성된다.

현재 반영되고 있는 세부항목 가운데 여러 항목이 중앙정부 교육시책사업 추진을 위한 재원 보장 목적으로 도입되어 시·도 교육청의 세출 자율성을 제한하는 요인으로 작용한다. 중앙정부 교육시책사업과 직접적으로 연계되어있는 항목으로는 교과교실사업비, 추가운영비, 학교 기숙사 시설비, 유치원 교육역량지원비, 교육복지비, 방과후 학교 사업비 등이다. 따라서 기준재정수요액 산정시 시·도 교육청의 일반적이며 표준적인 세출 항목에 대한 재원 보전을 전제로 기준재정수요액 측정항목을 설정하여 시·도 교육청의 세출 자율성을 제고하여야 한다.

〈표 3-4〉 지방자치단체 교육비특별회계 세출예산 현황

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
세출예산	543,341 (100.0)	562,001 (100.0)	590,662 (100.0)	661,623 (100.0)	705,960 (100.0)	739,014 (100.0)	718,605 (100.0)	4.8
유아 및 초·중·등교육	523,120 (96.3)	529,161 (94.2)	560,028 (94.8)	622,368 (94.1)	661,661 (93.7)	708,286 (95.8)	690,748 (96.1)	4.7
인적자원 운용	302,355 (55.6)	311,050 (55.3)	318,574 (53.9)	332,614 (50.3)	347,363 (49.2)	370,552 (50.1)	397,530 (55.3)	4.7
교수학습 활동지원	20,536 (3.8)	23,542 (4.2)	26,748 (4.5)	37,469 (5.7)	42,481 (6.0)	47,207 (6.4)	40,578 (5.6)	12.0
교육복지 지원	43,246 (8.0)	38,228 (6.8)	53,849 (9.1)	70,207 (10.6)	73,360 (10.4)	75,469 (10.2)	68,483 (9.5)	8.0
보건급식 체육활동	13,976 (2.6)	16,350 (2.9)	15,526 (2.6)	18,993 (2.9)	24,673 (3.5)	25,379 (3.4)	18,384 (2.6)	4.7
학교재정 지원관리	103,655 (19.1)	100,637 (17.9)	103,831 (17.6)	110,364 (16.7)	113,247 (16.0)	125,232 (16.9)	120,454 (16.8)	2.5
학교교육 여건개선 시설	39,353 (7.2)	39,354 (7.0)	41,499 (7.0)	52,722 (8.0)	60,537 (8.6)	64,446 (8.7)	45,317 (6.3)	2.4
평생직업교육	1,060 (0.2)	1,223 (0.2)	1,345 (0.2)	1,554 (0.2)	1,605 (0.2)	1,781 (0.2)	1,733 (0.2)	8.5
교육일반	19,160 (3.5)	31,617 (5.6)	29,289 (5.0)	37,700 (5.7)	42,693 (6.0)	28,948 (3.9)	26,124 (3.6)	5.3

주: 1) 당초 예산 기준.

2) ()는 세출예산 대비 비중임.

자료: 교육부, 지방교육재정 알리미.

2021년 기준 세출예산액과 기준재정수요액의 규모를 비교하면, 기준재정수요액(일반수요)은 63조 4,111억원으로 세출예산 71조 8,604억원의 약 88.2% 규모로 산정된다.¹⁵⁾ 기준재정수요액 항목에서 세출예산 보다 크게 산정된 항목은 교직원인건비, 학교운영비(산업수요) 항목이며 나머지 항목은 세출예산액 대비 전반적으로 작게 산정된다. 기준재정수요액 가운데 가장 규모가 큰 교직원인건비는 44조 2,963억원으로 세출예산 39조 7,530억원 대비 111.4% 규모로 산정되나 직접적인 교육과정운영에 소요되는 수요(학교운영비 등)는 학교재정지원관리, 교수학습활동지원 예산액 대비 57.0% 규모로 산정된다. 이상에서 보듯이 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위가 세출 수요를 적절하게 반영하지 못하고 있어 일반수요 측정항목이 세분화되어 있지만, 표준적인 지방교육재정 수요에 대한 정확한 측정이 이루어지고 있는지에 대한 의문이 제기된다. 따라서 일반수요 측정항목의 개선을 통해 표준적인 지방교육재정 수요를 적절하게 반영하여야 한다.

〈표 3-5〉 세출예산과 기준재정수요액 비교(2021년 기준)

(단위: 억원, %)

세출예산		기준재정수요액(일반수요)		B/A
항목	예산액(A)	항목	수요액(B)	(%)
합계	718,604	합계	634,111	88.2
인적자원운용	397,530	교직원인건비	442,963	111.4
학교재정지원관리	120,454	학교운영비	86,248	57.0
교수학습활동지원	40,578	유아교육비	5,593	
교육복지지원	68,483	교육복지지원비	32,120	55.6
		방과후학교 사업비	5,988	
보건급식체육활동	18,384			
학교교육여건개선시설	45,317	교육기관 등 시설비	44,987	99.3
평생교육	1,611			
직업교육	123	학교운영비(산업수요)	583	474.0
교육행정일반	8,020	교육행정비	7,645	51.2
기관운영관리	6,917			
지방채상환 및 리스료	8,675	재정결합보전	7,984	92.0
예비비및기타	2,512			

주: 당초예산 기준.
자료: 교육부, 「지방교육재정 알리미」, 「2021년 지방교육재정 보통교부금 교부 보고」.

- 15) 지방자치단체에 교부되는 보통교부세의 기준재정수요액(기초수요+보정수요)은 2021년 기준으로 135조 5,645억원으로 일반회계 당초 예산 226조 9,023억원 대비 59.7% 규모이다. 보통교부세의 기준재정수요액은 지방자치단체가 공공서비스 공급을 위해 필요로 하는 일반재원으로서의 재정수요를 의미한다. 따라서 기준재정수요액 산정시 특정 목적의 보조금으로 충당되는 재정수요는 제외한다. 다만 보조금에 수반되는 지방비 부담액은 지방자치단체의 일반재원에서 충당되기 때문에 이는 기준재정수요액 산정 시 포함한다.

나. 기준재정수요액 항목별 현황과 문제점

1) 인건비 현황과 추이

교직원 인건비는 교원, 교육전문직원, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사립학교 사무직원, 공무원·사무직원 외의 직원 인건비와 교원 명예퇴직 수당을 반영하는 수요이다. 기본적으로 “측정단위×단위비용×교육부 장관이 정하는 처우개선율”에 의하여 산정한다.

교직원 인건비는 2015년 32조 6,780억원에서 2021년 44조 2,963억원으로 증가하여 연평균 5.2%의 증가세를 보이는데, 교직원 인건비에서 가장 높은 비중을 보이는 항목은 교원 인건비로 2021년 기준 73.9%의 비중을 보인다. 공무원·사무직원 외의 직원 인건비 비중이 2015년 3.6%에서 2021년 9.7%로 증가하였는데 이는 비정규직의 정규직화에 따른 인건비 상승과 자체 채용 증가 때문이다. 교원 인건비는 다른 인건비 항목 대비 상대적으로 낮은 연평균 3.3%의 증가율을 보이는데, 이는 교원 수가 2015년 390,495명에서 2021년 405,720명으로 연평균 0.6%의 낮은 증가세를 보이기 때문이다.

공무원·사무직원 외의 직원 인건비는 2015년 1조 1,886억원에서 2021년 4조 2,832억원으로 연평균 23.8%의 높은 증가세를 보이는데, 이는 공무원·사무직원 외의 직원이 2015년 82,571명에서 2021년에 132,570명으로 연평균 8.2% 증가하였을 뿐만 아니라 1인당 인건비가 연평균 14.4%씩 증가하였기 때문이다.

공무원·사무직원 외의 직원의 1인당 인건비는 교육부 장관이 정하는 기준단가에 교육부 장관이 정하는 처우개선율을 적용하여 산정하나 「지방교육재정교부금법 시행규칙」 [별표 2]에 구체적인 단가(단위비용)와 처우개선율은 제공되지 않는다.¹⁶⁾ 2015~2021년 공무원 평균 임금인상률 2.6%를 고려할 때, 연평균 14.4%의 증가율은 상당한 수준의 기준단가 인상과 처우개선율 증가가 이루어졌음을 짐작할 수 있다.

16) [별표 2]는 기준재정수요액의 측정항목, 측정단위, 산정공식 및 단위비용에 대한 사항을 규정함.

〈표 3-6〉 인건비 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
교직원 인건비	326,780 (100.0)	345,920 (100.0)	362,347 (100.0)	383,800 (100.0)	409,133 (100.0)	436,726 (100.0)	442,963 (100.0)	5.2
교원 인건비	269,703 (82.5)	278,488 (80.5)	282,855 (78.1)	290,714 (75.7)	305,975 (74.8)	325,762 (74.6)	327,470 (73.9)	3.3
교육전문 직원	4,369 (1.3)	4,455 (1.3)	4,693 (1.3)	5,194 (1.4)	5,619 (1.4)	6,236 (1.4)	6,573 (1.5)	7.0
비교육공무원 및 사무직	40,822 (12.5)	42,894 (12.4)	45,061 (12.4)	47,718 (12.4)	50,002 (12.2)	52,898 (12.1)	55,042 (12.4)	5.1
공무원·사무직원 외 직원	11,886 (3.6)	12,617 (3.6)	20,026 (5.5)	29,433 (7.7)	35,953 (8.8)	38,648 (8.8)	42,832 (9.7)	23.8
교원 명퇴수당	- -	7,466 (2.2)	9,711 (2.7)	10,741 (2.8)	11,584 (2.8)	13,182 (3.0)	11,046 (2.5)	8.1

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

〈표 3-7〉 항목별 교직원 수 현황과 추이

(단위: 명, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
교직원 수	547,811 (100.0)	548,245 (100.0)	536,379 (100.0)	571,832 (100.0)	595,016 (100.0)	603,314 (100.0)	617,101 (100.0)	2.0
교원 수	390,495 (71.3)	391,798 (71.5)	389,506 (72.6)	396,114 (69.3)	399,032 (67.1)	402,396 (66.7)	405,720 (65.7)	0.6
교육전문 직원 수	4,411 (0.8)	4,423 (0.8)	4,393 (0.8)	4,685 (0.8)	4,956 (0.8)	5,251 (0.9)	5,396 (0.9)	3.4
비교육공무원 및 사무직 수	70,334 (12.8)	69,838 (12.7)	69,465 (13.0)	70,647 (12.4)	71,702 (12.1)	72,484 (12.0)	73,415 (11.9)	0.7
공무원·사무직원 외 직원 수	82,571 (15.1)	82,186 (15.0)	73,015 (13.6)	100,386 (17.6)	119,326 (20.1)	123,183 (20.4)	132,570 (21.5)	8.2

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각년도.

〈표 3-8〉 항목별 1인당 인건비 현황과 추이

(단위: 천원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
교직원	59,652	63,096	67,554	67,118	68,760	72,388	71,781	3.1
교원	69,067	71,079	72,619	73,391	76,679	80,956	80,713	2.6
교육전문직원	99,048	100,723	106,829	110,864	113,378	118,758	121,812	3.5
비교육공무원 및 사무직	58,040	61,419	64,869	67,544	69,736	72,979	74,974	4.4
공무원·사무 직원 외 직원	14,395	15,352	27,427	29,320	30,130	31,374	32,309	14.4

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

교직원 1인당 인건비 산정액을 보통교부세의 일반직 공무원 1인당 인건비 산정액과 비교하면, 지방교육재정교부금의 보통교부금 인건비가 상대적으로 높게 산정됨을 알 수 있다. 특히 교육전문직원의 1인당 인건비는 일반직 공무원 1인당 인건비 대비 평균 1.94배 수준으로 산정되고 있다.

〈표 3-9〉 보통교부세 1인당 인건비 대비 교직원 인건비

(단위: 천원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	평균
교직원(A)	59,652	63,096	67,554	67,118	68,760	72,388	71,781	67,193
교육전문직원(B)	99,048	100,723	106,829	110,864	113,378	118,758	121,812	110,202
일반직 공무원(C)	49,164	51,508	54,073	57,619	62,118	62,055	62,726	57,037
A/C	1.21	1.22	1.25	1.16	1.11	1.17	1.14	1.18
B/C	2.01	1.96	1.98	1.92	1.83	1.91	1.94	1.94

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도; 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 년도.

2) 학교운영비 현황과 추이

학교운영비는 학교경비, 학급경비, 학생경비, 교과교실운영비, 추가운영비로 구성되어 있다. 항목별 수요는 기본적으로 “측정단위×단위비용×교육부 장관이 정하는 적용률”에 의하여 산정한다.

2020년까지 학교·교육과정운영비 항목 내에 교육과정운영비를 포함하여 산정하였으나 지방교육재정교부금 시행령 개정(2020.10.20.)으로 교육과정운영비를 삭제하고 학교운영비로 조정하였다.¹⁷⁾

〈표 3-10〉 학교운영비 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	75,349 (100.0)	82,491 (100.0)	99,062 (100.0)	112,922 (100.0)	113,965 (100.0)	110,520 (100.0)	86,830 (100.0)	2.4
학교경비	46,408 (61.6)	43,916 (53.2)	51,009 (51.5)	59,459 (52.7)	59,156 (51.9)	59,337 (53.7)	45,624 (52.5)	-0.3
학급경비	9,367 (12.4)	10,554 (12.8)	12,046 (12.2)	14,218 (12.6)	13,995 (12.3)	14,048 (12.7)	11,163 (12.9)	3.0
학생경비	14,384 (19.1)	22,201 (26.9)	26,857 (27.1)	27,915 (24.7)	26,914 (23.6)	26,187 (23.7)	27,017 (31.1)	11.1
교육과정운영비	3,411 (4.5)	3,315 (4.0)	6,709 (6.8)	8,812 (7.8)	11,096 (9.7)	8,134 (7.4)	-	19.0
교과교실제운영비	805 (1.1)	715 (0.9)	584 (0.6)	641 (0.6)	1,032 (0.9)	993 (0.9)	1,467 (1.7)	10.5
추가교육비	974 (1.3)	1,790 (2.2)	1,857 (1.9)	1,877 (1.7)	1,772 (1.6)	1,821 (1.6)	1,559 (1.8)	8.2
산업수요 맞춤형고 운영비	270 (0.4)	355 (0.4)	386 (0.4)	393 (0.3)	403 (0.4)	432 (0.4)	-	9.9
기숙형고 기숙사 운영비	524 (0.7)	438 (0.5)	437 (0.4)	436 (0.4)	436 (0.4)	434 (0.4)	326 (0.4)	-7.6
통폐합학교 기숙사 운영비	60 (0.1)	88 (0.1)	121 (0.1)	128 (0.1)	142 (0.1)	153 (0.1)	119 (0.1)	12.1
학교상담실 운영비	120 (0.2)	124 (0.2)	130 (0.1)	140 (0.1)	-	-	-	5.3
국가직무능력표 준 교육과정 운영비	-	785 (1.0)	783 (0.8)	780 (0.7)	772 (0.7)	770 (0.7)	583 (0.7)	-5.8
자사고 등의 일반고 전환에 따른 지원	-	-	-	-	19 (0.0)	32 (0.0)	12 (0.0)	-20.5
특성화고등학교 전환 등 고등학교 지원	-	-	-	-	-	-	519 (0.6)	-

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각년도.

학교운영비는 2015년 7조 5,349억원에서 2019년 11조 3,946억원으로 연평균 10.9% 증가하였으나 2020년부터 감소세로 전환되어 2021년에는 8조 6,830억원으로

- 17) 감사원(2020.04)의 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고실태」 감사에서 학교·학급·학생경비 산출의 근거가 되는 표준교육비 항목과 교육과정운영비의 중복 산정 문제가 제기되어 2021년 기준재정수요 항목에서 제외된 것으로 보여진다.

산정되었다. 2021년 산정 규모는 2019년 대비 2조 7,135억원 감소하였는데, 이는 학교경비(△1조 3,532억원)와 교과과정운영비(△1조 1,096억원)가 감소하였기 때문이다.

학교운영비에서 가장 높은 비중을 보이는 항목은 학교경비로 2021년 기준 52.5%이며, 학교경비 다음으로는 학생경비가 31.1%, 학급경비가 12.9%의 비중을 보이며 3개 항목이 전체 학교운영비 대비 96.5%의 비중을 차지한다. 학교운영비에서 가장 높은 증가세를 보이는 항목은 교과과정운영비로 연평균 19.0%의 높은 증가세를 보였으나 2021년에 폐지되었다. 교과과정운영비는 학생수×단위비용에 의해 산정되는데 2017년 이후 단위비용이 대폭 상승하여 교과과정운영비가 높은 증가세를 보였다. 학생수는 2015년 6,202,171명에서 2019년 5,548,005명으로 10.5% 감소하였으나 단위비용은 2015년 5.5만원에서 2019년에는 20만원으로 3.6배 증가하였다. 이와 같이 기준 재정수요액 산정시 측정단위는 감소세이나 단위비용이 대폭 증가하여 해당 수요가 감소하지 않는 경우가 있다.

〈표 3-11〉 학교·학급·학생 경비 측정단위와 적용률

(단위: 교, 학급, 명, %)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
측정 단위	학교	16,024	16,144	16,213	16,357	16,380	16,478	16,611	0.6
	학급	240,941	240,348	238,879	238,958	239,712	241,035	241,824	0.1
	학생	6,202,689	6,026,499	5,834,287	5,698,732	5,561,934	5,437,109	5,350,399	-2.4
적용 률	학교	76	75	86	100	100	100	76	
	학급	76	75	86	100	100	100	76	
	학생	80	75	94	100	100	100	80	

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도; 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 년도.

3) 교육복지지원비 현황과 추이

교육복지지원비는 지역 간 균형교육비와 계층 간 균형교육비로 구성된다. 지역간 균형 교육비는 지역별 통학구역의 차이에 따른 기숙사 신설 및 운영비용, 통학버스 운영비용 차이를 지원하기 위한 수요를 산정하며, 계층 간 균형교육비는 사회경제적 여건의 차이, 정보화 격차, 사회적 배려 대상 학생에 대한 교육비 수요를 산정한다.

교육복지지원비는 2015년 1조 2,981억원에서 2021년 3조 2,120억원으로 증가하여 연평균 16.3%의 증가세를 보인다. 2021년 기준 지역 간 균형교육비가 9,500억원으로 29.6%, 계층 간 균형교육비가 2조 2,620억원으로 70.4%를 차지한다. 지역 간 균형교육비는 2013년 3,000억 원에서 2021년 9,500억 원으로 연평균 21.2% 증가하였는데,

지역 간 균형교육비가 증가한 원인은 통학면적 수요가 2015년 3,000억 원에서 2021년 7,800억 원으로 2.6배 증가하였고 2017년에 도서벽지 학생수요가 추가되었기 때문이다. 계층 간 균형교육비는 2015년 9,981억 원에서 2021년 2조 2,620억 원으로 약 2.3배 증가하여 연평균 14.6% 증가하였으며, 계층 간 균형교육비가 증가한 원인은 배려계층지원 수요가 크게 증가하였기 때문이다. 배려계층 지원수요는 2015년 8,961억 원에서 2021년 2조 1,890억 원으로 연평균 16.1% 증가하였다. 이와 같이 통학면적 수요와 배려계층 수요는 지방교육재정교부금의 재원이 많이 증가한 2017-2019년 사이에 전년 대비 큰 폭으로 증가하였다.

통학면적 수요는 “단위 학교당 통학면적×교육부장관이 정하는 금액”에 의해 산정하며, 단위 학교당 통학면적은 “해당 시·도의 행정구역 면적÷해당 시·도의 학교 수”로 산정한다.

$$\cdot \text{통학면적수요} = \frac{\text{해당 시도의 행정구역면적}}{\text{해당 시도의 학교수}} \times \text{교육부장관이 정하는 금액}$$

해당 시도의 행정구역면적과 학교 수가 단기간에 변화하지 않는 상황에서 통학면적 수요가 급증한 것은 “교육부장관이 정하는 금액”이 크게 증가하였기 때문이다.

배려계층 지원수요는 교육부장관이 정하는 금액에 시·도교육청별 학생 수 대비 배려계층 수의 비율과 전국 배려계층 수 대비 시·도 교육청별 배려계층 수의 비율을 적용하여 산정한다.

$$\cdot \text{배려계층 지원수요} = \left[\left(\frac{X_i}{Y_i} / \frac{\sum X_j}{\sum Y_j} \right) \times 50\% + \left(\frac{X_i}{\sum X_j} \right) \times 50\% \right] \times \text{교육부장관이 정하는 금액}$$

단, X_i 는 i 교육청의 배려계층 학생 수, Y_i 는 i 교육청 학생 수

배려계층 학생 수에는 교육급여 수급자 수, 한부모가족 보호대상 학생 수, 차상위 계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수 등이 포함되는데 단기간에 큰 변화는 없어 “교육부장관이 정하는 금액”의 큰 증액으로 배려계층수요가 급증하였다.¹⁸⁾

18) 배려계층 학생 수는 2015년 495,283명에서 2021년 492,559명으로 2,724명 감소함.

〈표 3-12〉 교육복지지원비 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	12,981 (100.0)	13,922 (100.0)	17,927 (100.0)	24,400 (100.0)	32,410 (100.0)	32,071 (100.0)	32,120 (100.0)	16.3
지역 간 균형교육비	3,000 (23.1)	4,000 (28.7)	4,700 (26.2)	6,500 (26.6)	9,500 (29.3)	9,500 (29.6)	9,500 (29.6)	21.2
통학면적	3,000 (23.1)	4,000 (28.7)	4,500 (25.1)	5,900 (24.2)	7,800 (24.1)	7,800 (24.3)	7,800 (24.3)	17.3
도서벽지 학생	-	-	200 (1.1)	600 (2.5)	1,700 (5.2)	1,700 (5.3)	1,700 (5.3)	70.7
계층 간 균형교육비	9,981 (76.9)	9,922 (71.3)	13,227 (73.8)	17,900 (73.4)	22,910 (70.7)	22,571 (70.4)	22,620 (70.4)	14.6
배려계층지원	8,961 (69.0)	8,961 (64.4)	12,108 (67.5)	16,682 (68.4)	21,894 (67.6)	21,894 (68.3)	21,890 (68.2)	16.1
정보화 지원	533 (4.1)	450 (3.2)	708 (3.9)	825 (3.4)	641 (2.0)	307 (1.0)	391 (1.2)	-5.0
사회적 배려 대상학생 지원	487 (3.8)	511 (3.7)	411 (2.3)	393 (1.6)	375 (1.2)	370 (1.2)	339 (1.1)	-5.9

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각년도.

4) 교육기관 등 시설비 현황과 추이

기존의 학교시설비 항목을 2019년에 청사·신설·이전비 세부항목이 추가되면서 교육기관 등 시설비로 변경하였다. 시설비는 2015년의 4조 714억원에서 2019년 5조 7,066억원으로 증가하여 연평균 8.8% 증가하였으나 이후 감소세로 전환되어 2021년은 4조 4,988억원 규모이다.

2015-2017년에는 시설비 소요액의 상당 부분을 지방교육채 발행을 통해 조달하였는데, 지방교육채 발행에 의한 시설비를 제외할 경우, 시설비 수요는 2015년 195억원, 2016년 955억원, 2017년 2조 2,074억원 이다. 시설비에서 가장 높은 비중을 보이는 항목은 교육환경개선비로 2021년 기준 3조원으로 66.7%를 차지하며, 교육환경개선비는 학교 건축물이 20년이 경과한 공·사립학교를 대상으로 교사 연면적 및 노후도를 감안하여 산정한다.

〈표 3-13〉 교육기관 등 시설비 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	40,714 (100.0)	27,070 (100.0)	29,790 (100.0)	45,083 (100.0)	57,066 (100.0)	52,241 (100.0)	44,988 (100.0)	1.7
교육환경개선비	14,200 (34.9)	12,287 (45.4)	21,500 (72.2)	27,300 (60.6)	35,300 (61.9)	33,010 (63.2)	30,000 (66.7)	13.3
공립학교시설비	20,306 (49.9)	11,458 (42.3)	5,935 (19.9)	15,659 (34.7)	17,708 (31.0)	13,587 (26.0)	10,437 (23.2)	-10.5
공립유치원 시설비	3,792 (9.3)	1,720 (6.4)	1,885 (6.3)	1,617 (3.6)	3,807 (6.7)	5,166 (9.9)	4,148 (9.2)	1.5
학교통폐합 시설비	2,335 (5.7)	1,605 (5.9)	470 (1.6)	507 (1.1)	166 (0.3)	208 (0.4)	120 (0.3)	-39.0
청사이전시설비					85 (0.1)	270 (0.5)	283 (0.6)	82.5
교과교실시설비	81 (0.2)							

주: 2015-2017년에는 지방교육채 발행에 의한 시설비 소요액이 포함되어 있음.
자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각년도.

5) 유아교육비 현황과 추이

유아교육비는 2015년 4조 2,269억원에서 2021년 5,592억원으로 감소하여 연평균 -28.6%의 감소세를 보인다. 유아교육비 수요가 크게 감소한 이유는 2017년부터 「유아교육지원 특별회계법(2016년 12.20. 제정)」이 시행됨에 따라 2017년부터 유아교육비·보육료 지원은 특별회계 사업에 반영되었기 때문이다.

현재는 유아교육비 수요에 사립유치원 교원 인건비 보조 수요와 공·사립유치원 교육역량 제고 등 유아교육 선진화 관련 사업수요를 반영하고 있다. 유치원 교육역량 지원비 수요는 연평균 13.1%의 높은 증가세를 보이나 수요 산정의 기초자료인 측정단위와 단위비용을 공개하지 않아 그 원인을 규명하는데 어려움이 있다.

수요 산정공식이 “(유치원 수×단위비용)+(원아 수×단위비용)”이고 유치원 수와 원아 수가 감소 추세임을 고려하면 “교육부장관이 정하는 단위비용”의 증가가 주요 원인으로 작용한 것으로 유추된다.

〈표 3-14〉 유아교육비 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	42,269 (100.0)	43,339 (100.0)	2,754 (100.0)	5,478 (100.0)	5,455 (100.0)	5,492 (100.0)	5,592 (100.0)	-28.6
유아교육비·보육 료지원	38,851 (91.9)	39,820 (91.9)	-954 (-34.6)	1,095 (20.0)	-	-	-	-
유치원 교원인건비 보조	2,067 (4.9)	2,158 (5.0)	2,290 (83.2)	2,580 (47.1)	2,839 (52.0)	2,762 (50.3)	2,764 (49.4)	5.0
유치원 교육역량지원비	1,351 (3.2)	1,361 (3.1)	1,418 (51.5)	1,803 (32.9)	2,616 (48.0)	2,730 (49.7)	2,828 (50.6)	13.1

주: 2017년 유아교육비·보육료지원은 전북교육청 누리과정 보육료 감액 정산(△762억원)과 2015년 어린이집 보육료 정산(△193억원)으로 △954억원으로 산정함.

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각년도.

사립유치원 교원인건비 보조수요는 2015년 2,067억원에서 2021년 2,764억원으로 연평균 5.0% 증가하였는데, 이는 사립유치원 교원 수는 2015년 36,390명에서 2021년 34,322명으로 2,068명 감소하였으나 단위비용(담임수당, 처우개선비, 장기근속수당)이 연평균 5.7% 증가하였기 때문이다.

〈표 3-15〉 사립유치원 교원인건비 보조 산정 내역

(단위: 천원, 명, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
측정단위(교원 수)	36,390	38,175	39,292	39,409	38,806	35,814	34,322	-1.0
단위비용	510	510	530	590	650	680	710	5.7

주: 단위비용은 교원당 담임수당, 처우개선비, 장기근속수당의 합계임.

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

6) 방과후학교 사업비 현황과 추이

방과후학교 사업비에는 방과후학교 사업 지원, 자유수강권 지원, 초등돌봄교실 지원 3개 세부항목이 있으며, “측정단위×단위비용×적용률”에 의하여 산정한다. 세부항목별 적용률은 교육부 장관이 결정하는 적용률을 적용하는데 항목별로 적용방식에 차이가 있다.

방과후학교 사업 지원 수요에 대한 적용률은 개별 사업의 시·도교육청 결산액을 감안하여 차등적으로 적용하며, 자유수강권 지원과 초등돌봄교실 지원에 대한 적용률은 시·도교육청별로 2021년에 76%를 동일하게 적용한다.

방과후학교 사업비는 2015년의 4,059억원에서 2018년 8,358원으로 증가하였으나 이후 감소세로 전환되어 2021년은 5,988억원 규모이다. 방과후학교 사업비는 방과후학교 사업지원, 자유수강권 지원, 초등돌봄교실 지원사업으로 구성되어 있는데 2021년 기준으로 초등돌봄교실 지원이 3,264억원으로 전체 대비 54.5%를 차지한다. 방과후학교 사업지원과 자유수강권 지원 수요는 감소하는 추세에 있으며 초등돌봄교실 지원 수요는 13.8%의 증가세를 보이고 있다.

〈표 3-16〉 방과후학교 사업비 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	4,059 (100.0)	7,980 (100.0)	8,171 (100.0)	8,358 (100.0)	6,602 (100.0)	6,680 (100.0)	5,988 (100.0)	6.7
방과후학교 사업지원	1,896 (46.7)	2,008 (25.2)	1,836 (22.5)	1,977 (23.7)	1,397 (21.2)	1,448 (21.7)	1,456 (24.3)	-4.3
자유수강권 지원	-	3,461 (43.4)	3,183 (39.0)	3,370 (40.3)	1,574 (23.8)	1,628 (24.4)	1,268 (21.2)	-18.2
초등돌봄교실 지원	2,163 (53.3)	2,511 (31.5)	3,152 (38.6)	3,011 (36.0)	3,631 (55.0)	3,604 (54.0)	3,264 (54.5)	7.1

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각년도.

초등돌봄교실 지원 수요가 2015년 대비 1.5배 증가하였는데, 이는 주로 초등돌봄교실 1개소당 지원비용이 증가하고 돌봄교실 시설비 항목이 증가하였기 때문이다. 초등돌봄교실은 2015-2021년 기간 동안 연평균 2.5% 증가하였으나 1개소당 지원액은 2015년 대비 2.6배 증가하였다. 초등돌봄교실 시설비 지원 항목은 2016년 전용, 겸용 교실 시설비 2개 항목에서 2021년에는 신설, 전용, 노후시설 환경개선, 학년연구실 신설, 지자체-학교 협력돌봄 구축 등 6개 항목으로 증가하였다.

〈표 3-17〉 초등돌봄교실 지원 수요 산정 내역

(단위: 학급 수, 천원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
측정단위(학급 수)	16,137	15,093	16,049	13,401	16,657	15,369	17,070	2.5
1개소당 지원액	12,277	15,168	14,070	18,967	27,127	33,891	31,797	16.0

주: 1) 측정단위는 오후돌봄, 저녁돌봄, 돌봄교실 시설지원 교실 수 등의 합계임.

2) 1개소당 지원액은 오후돌봄, 저녁돌봄, 돌봄교실 시설지원 교실의 평균 지원액임.

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

7) 재정결함보전 현황과 추이

재정결함보전 수요는 2015년의 5,243억원에서 2019년 3조 4,774원으로 증가하여 연평균 60.5% 증가하였으나 이후 감소세로 전환되어 2021년에는 7,984억원 규모이다. 재정결함보전 수요는 지방교육채 상환 수요와 민자사업지급금 수요로 구성되어 있는데 2021년 기준으로 지방교육채 상환 수요가 2,632억원으로 33.0%, 민자사업지급금 수요가 5,352억원으로 67.0%를 차지한다.

지방교육채 상환 수요가 2015년 1,613억원에서 2019년 2조 8,703억원으로 약 17.8배 증가하였는데 이는 지방교육재정의 건전성 제고를 위하여 2018년 8,600억원, 2019년 2조 6,700억원의 지방교육채 조기상환 수요를 반영하였기 때문이다.

민자사업지급금은 BTL사업으로 건립된 567개교에 대한 임대료지급 수요로 2016년 이후 매년 약 6,073억원이 발생하였으나 2021년에는 5,353억원으로 감소하였다. 이는 표준임대료 산정에 적용되는 사업수익률이 6.75%에서 3.75%로 감소한 결과이다.

〈표 3-18〉 재정결함보전 수요 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	5,243 (100.0)	11,388 (100.0)	12,284 (100.0)	20,985 (100.0)	34,774 (100.0)	10,275 (100.0)	7,984 (100.0)	7.3
지방교육채 상환	1,613 (30.8)	5,315 (46.7)	6,211 (50.6)	14,912 (71.1)	28,703 (82.5)	4,204 (40.9)	2,632 (33.0)	8.5
민자사업지급금	3,630 (69.2)	6,073 (53.3)	6,073 (49.4)	6,073 (28.9)	6,071 (17.5)	6,071 (59.1)	5,352 (67.0)	6.7

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

8) 자체노력수요 현황과 추이¹⁹⁾

자체노력수요는 2018년에 학교학급통폐합지원을 비롯하여 7개 세부항목으로 구성되었으나 이후 여러 항목이 폐지되어 2021년에는 3개 세부항목만 존치한다.

자체노력수요는 2015년의 3,629억원에서 2017년 5,282억원으로 증가하였으나 2018년부터는 감소하여 2021년에는 1,995억원 규모이다. 2017년에 중등직업교육비중 확대 항목이 신설되어 전년 대비 자체노력수요가 951억 원 증가하였으나, 2020-2021년에 걸쳐 중등직업교육비중확대, 자사고지정 지원, 지방채조기상환지원 수요 등이

19) 정종필·최병호(2020) 연구를 참고함.

폐지되어 자체노력 수요는 감소하였다.

자체노력수요 항목 가운데 가장 높은 비중을 보이는 항목은 학교학급통합지원으로 2021년 기준 1,110억원으로 전체 대비 55.6%를 차지한다. 다음으로는 외부교육투자유치 661억 원(33.1%), 학교신설민관협력확대 224억원(11.2%) 등이다.

학교신설민관협력확대는 시·도 교육청이 민간으로부터 학교 신·증설 및 개축에 소요되는 재원을 유치한 경우 노력도를 인정하여 인센티브를 산정하는 항목이다. 인센티브 산정시 신설 용지 및 시설비 유치액의 25%, 증축 시설비 유치액의 30%, 개축비 유치액의 30%를 반영하여 산정한다.

〈표 3-19〉 자체노력수요 현황과 추이

(단위: 백만원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
소계	362,875 (100.0)	433,105 (100.0)	528,152 (100.0)	491,005 (100.0)	482,558 (100.0)	331,337 (100.0)	199,549 (100.0)	-9.5
학교학급통합 통합지원	209,280 (57.7)	330,000 (76.2)	332,180 (62.9)	326,300 (66.5)	294,880 (61.1)	188,380 (56.9)	111,040 (55.6)	-10.0
학교신설민 관협력확대	27,549 (7.6)	31,760 (7.3)	42,670 (8.1)	26,488 (5.4)	58,642 (12.2)	13,570 (4.1)	22,421 (11.2)	-3.4
자사고지정 지원	49,000 (13.5)	46,000 (10.6)	46,000 (8.7)	25,800 (5.3)	12,600 (2.6)	-	-	-28.8
외부교육투 자유치	32,385 (8.9)	25,345 (5.9)	32,251 (6.1)	29,331 (6.0)	40,278 (8.3)	59,694 (18.0)	66,088 (33.1)	12.6
중등직업교 육비증확대	-	-	75,050 (14.2)	59,650 (12.1)	43,600 (9.0)	55,600 (16.8)	-	-9.5
지방채조기 상환지원	-	-	-	22,536 (4.6)	32,558 (6.7)	14,093 (4.3)	-	-20.9
고교학업중 단학생비율	46,661 (12.9)	-	-	-	-	-	-	-
자사고 등 취소 지원	-2,000 (-0.6)	-	-	900 (0.2)	-	-	-	-

주: 자사고의 일반고 전환에 따른 교육과정 지원을 2018년에는 자체노력수요에서 산정하였으나 2019년부터는 학교운영비에 포함하여 산정함.

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

3. 기준재정수입액 산정 현황과 문제점

기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 지방세 전입금과 지방교육재정교부금 보전금, 균특회계 시도전환 사업 보전분, 세외수입 등으로 구성된다.

지방세 전입금은 지방교육세 전액과 시·도 보통세 등의 일정 비율이 전입되며 그 비율은 시·도별로 상이하다. 시·도 보통세 전입비율은 서울특별시는 10%, 광역시·경기도는 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다. 그리고 특별·광역시는 추가적으로 담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 전입한다.

지방교육재정교부금 보전금은 취득세 영구인하에 따른 지방소비세 확충으로 도입된 항목으로 지방세법시행령 제75조 제1항 제2호 라목에 의한 지방교육재정교부금 감소 보전 충당금을 의미한다.

균특회계 시도전환 사업 보전분은 국가에서 지방으로 전환된 사업의 비용 보전을 위해 교육비특별회계전출금에서 제외되는 시·도세(지방소비세) 전출금 보전분을 반영하는데 지방세법 시행령에 따라 시·도 교육청별 안분액을 2022년까지 정액 반영한다.

세외수입은 고등학교 수업료 및 입학금의 85%(읍면지역 및 도서벽지 학교, 산업수요 맞춤형고등학교, 특성화고등학교는 70%)와 시·도의 일반회계에서 부담한 학교용지부담금 전액으로 구성된다.

기준재정수입액은 2015년 10조 6,775억원에서 2019년에 14조 4,070억원으로 증가하여 연평균 7.8%의 증가세를 보였으나 2020년부터 감소 추세로 전환되어 2021년에는 12조 7,475억원으로 감소하였다. 기준재정수입 항목에서 지방교육세 전입금 비중이 평균 52.5%로 가장 높고 다음으로 시·도세 전입금이 평균 22.3%의 비중을 보인다.

지방교육세 전입금은 2015년 5조 5,876억원에서 2019년 7조 6,287억원으로 연평균 8.1%의 증가세를 보였으나 2020년부터 감소하여 2021년에는 2019년 대비 9,995억원 감소한 6조 6,292억원 규모이다. 2020년부터 지방교육세 전입금이 감소세로 전환된 것은 세입여건 악화를 고려하여 지방교육세 전망을 보수적으로 적용하였기 때문이다.²⁰⁾

최근 들어 시·도세 전입금의 비중은 증가하는 추세이나 교육자치단체가 직접 조달하는 수업료 및 입학금의 비중은 감소하는 추세이다. 수업료 및 입학금은 2015년

20) 2021년 기준재정수입액 전망시 지방세 관련 전입금의 경우 최근 3년 평균 증감률의 75%만 반영하고 있다.

1조 6,789억원에서 2021년 1조 2,452억원으로 규모가 감소하였고 기준재정수입액 대비 비중도 15.7%에서 9.8%로 감소하였다.

〈표 3-20〉 기준재정수입액 현황과 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
기준재정수입	106,775 (100.0)	113,338 (100.0)	131,982 (100.0)	143,368 (100.0)	144,070 (100.0)	135,755 (100.0)	127,475 (100.0)	3.0
지방교육세 전입금	55,876 (52.3)	60,738 (53.6)	68,568 (52.0)	75,344 (52.6)	76,287 (53.0)	71,070 (52.4)	66,292 (52.0)	2.9
담배소비세 전입금	5,015 (4.7)	6,103 (5.4)	6,073 (4.6)	9,399 (6.6)	8,252 (5.7)	5,143 (3.8)	3,909 (3.1)	8.5
시도세전입금	19,408 (18.2)	21,559 (19.0)	31,965 (24.2)	31,507 (22.0)	34,072 (23.6)	32,942 (24.3)	31,662 (24.8)	-4.1
교부금보전금	7,705 (7.2)	7,862 (6.9)	8,063 (6.1)	9,929 (6.9)	10,199 (7.1)	11,024 (8.1)	11,115 (8.7)	6.3
수업료 및 입학금	16,789 (15.7)	16,265 (14.4)	16,258 (12.3)	15,517 (10.8)	14,274 (9.9)	13,068 (9.6)	12,452 (9.8)	-4.9
학교용지 부담금	1,982 (1.9)	811 (0.7)	1,055 (0.8)	1,672 (1.2)	986 (0.7)	1,142 (0.8)	678 (0.5)	16.4
균특회계사업 보전분	-	-	-	-	-	1,367 (1.0)	1,367 (1.1)	-

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 내역, 각 년도.

기준재정수입액 산정과 관련하여 감사원(2020)은 과소예측 문제를 지적하고 있다. 지방교육재정교부금 제2조제2항과 제7조에 기준재정수입액은 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 규정하고 있다. 그러나 실제 기준재정수입액 산정에는 교육비특별회계의 순세계잉여금과 자체수입의 상당 부분이 포함되지 않아 과소 추계 가능성이 존재한다는 것이다.²¹⁾

지방교육자치단체 세입예산 과목 구분에서는 지방소비세에서 지방교육세 보전에 충당하는 안분액(지방세법 제69조제2항 및 동법시행령 제75조(지방소비세의 안분기준 등)제1항제2호 나목)을 지방교육세 전입금에 포함하고 있다. 그러나 기준재정수입액의 지방교육세 전입금에는 취득세(부동산, 기계장비, 항공기 및 선박취득)액의 20%, 등록(자동차에 대한 등록면허세는 제외)에 관한 등록면허세액의 20%, 레저세액

21) 감사원(2020)은 2019년 보통교부금 산정시 2017년 교육비특별회계와 학교회계의 순세계잉여금 및 자체수입의 합계액 2조 1,848억원을 기준재정수입액에 포함하지 않아 기준재정수입액의 과소산정과 재정부족액의 과다산정이 발생하였음을 지적하고 있다.

의 40%, 주민세 균등분 세액의 10%(인구 50만명 이상의 시에서는 100분의 25), 재산세액의 20%, 자동차 소유에 대한 비영업용 승용자동차세액의 30%, 담배소비세액의 43.99%만을 반영하고 있다. 따라서 지방소비세의 지방교육세 보전에 충당하는 안분액은²²⁾ 지방교육세 추계에 포함되지 않아 기준재정수입액의 과소추계 가능성이 존재한다.

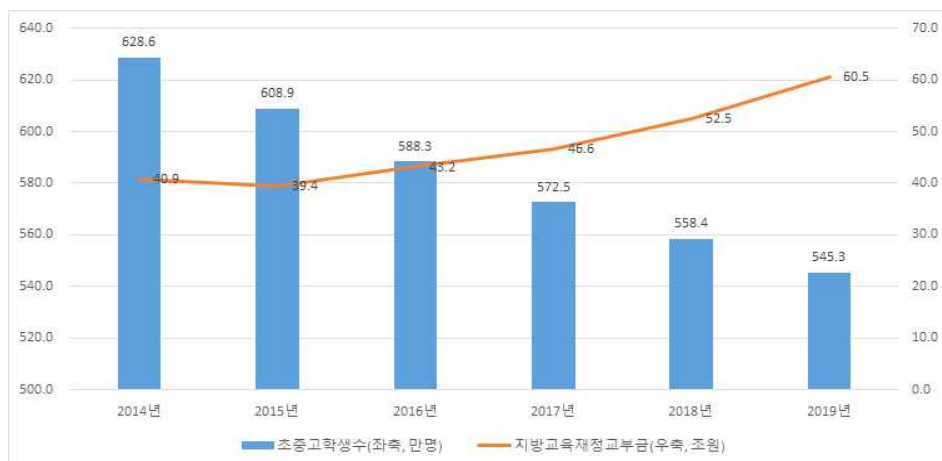
22) 지방세법 제69조제2항 및 동법시행령 제75조(지방소비세의 안분기준 등)제1항제2호 나목에 따른 안분액 규모는 139,609백만원이며 시·도 교육청별 안분액은 지방세법 시행령 [별표3]에 제시되어 있다.

제2절 현행 교부금 총액 산정방식의 문제점

1. 현행 내국세 연동방식의 개요

지방교육재정교부금의 재원은 일부 세목을 제외한 내국세 세수의 20.79%와 유아교육지원특별회계법 제5조제1항에 따른 전출금액을 제외한 교육세 세수의 합계이고 이를 보통교부금과 특별교부금으로 구분하여 지자체에 교부된다. 내국세 세수에서 제외되는 금액은 목적세 및 종합부동산세, 담배 개별소비세의 45%, 특별회계 재원으로 사용되는 세목의 세수이다. 특별회계 재원으로 사용되는 세목의 세수는 농어촌특별세와 주세의 세수이다. 이러한 재원을 제외한 내국세 세수가 지방교육재정교부금의 재원에 포함되며, 구체적으로는 소득세, 법인세, 부가가치세(국세분), 상속증여세, 개별소비세(담배소비세 55%포함), 증권거래세, 인지세, 과년도 수입, 교육세의 일부가 해당된다. 이렇게 마련된 재원은 보통교부금과 특별교부금의 형태로 각 시도 교육지자체에 분배되는데, 보통교부금 총액은 상기 내국세 세수의 97%에 해당하는 금액과 교육세 세수를 합한 금액을 재원으로 삼고 특별교부금은 상기 내국세 세수의 3%에 해당하는 금액을 재원으로 삼고 있다.

[그림 3-1] 초중고 학생수와 지방교육재정교부금 추이



자료: 통계청 국가통계포털, 지방교육재정알리미 정보를 바탕으로 저자작성

위의 그림에서 볼 수 있듯이, 이러한 방식으로 조성된 지방교육재정교부금의 최근 추이와 학령인구 추이를 비교해 보면 초중고 학생수는 지속적으로 감소했으나 지방교육재정교부금은 경제성장에 따른 세수증가에 기인하여 자동적으로 확대되어 왔음을 쉽게 알 수 있다. 모든 예산은 적절한 수준으로 항상 효율성과 효과성을 제고하는 방향으로 지출되어야 한다. 그러나 교육 대상자인 학령인구의 감소에도 불구하고 지속적으로 지방교육재정교부금 총액이 확대되는 현재의 산정방식은 교육재정 집행자의 책무성의 강화를 통한 효율적 및 효과적 투자를 담보하기 어려울 수 있다.

이처럼 내국세수에 연동하는 초중등 교육재원 마련 방식은 인구팽창기였던 경제개발연대에 부족한 세수에도 불구하고 교육투자의 중요성을 고려하여 초중등 교육투자 재원을 보다 안정적으로 확보하기 위한 전략적 선택으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라 인구구조의 급격한 변화로 인해 초중등 학령인구는 감소하고 있는 현재의 상황에서는 바람직한 재원마련 방안이라 볼 수 없다. 인구고령화 및 절대인구 감소라는 인구축소사회의 도래로 인해 복지분야를 비롯한 다양한 재정지출 분야의 재정수요가 급격히 증가하는 상황이므로 초중등 교육재정과 여타 지출분야의 재정수요를 국가재정 전체의 관점에서 합리적으로 조정할 필요가 오랜 기간 제기되어 왔다. 특히 코로나19 발생 이후 적극적 재정정책의 역할을 강조하며 대응하는 과정에서 악화된 중앙정부의 재정여력을 고려할 때, 인구팽창기의 교육재정 조달을 위해 마련된 현행의 내국세 연동 방식의 교부금 산정방식은 개편되어야 마땅하다.

〈표 3-21〉 장래 학령인구 및 고령인구 추계

(단위: 만명)

		2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2067
총인구		5,178	5,191	5,193	5,163	5,086	4,957	4,774	4,541	4,284	3,929
학령 인구 (6-17)	계	546	509	426	383	402	400	367	336	302	261
	초(6-11)	272	233	180	200	208	191	173	160	140	125
	중(12-14)	136	140	114	87	102	104	94	86	79	65
	고(15-17)	138	136	132	96	92	105	100	90	83	71
고령 인구	65세 이상	813	1,051	1,298	1,524	1,722	1,833	1,901	1,881	1,881	1,827
	75세 이상	347	426	532	709	887	1,033	1,141	1,171	1,184	1,142
	85세 이상	77	112	144	176	230	326	405	460	499	512

자료: 통계청 장래인구특별추계 (2017년-2067년) 중위 시나리오.

앞에서 살펴본 바와 같이, 지방교육재정교부금 기준재정수요 산정방식에 학령인구 수와 밀접한 관계가 있는 지출항목의 재정수요 산정에 학생 수가 적절히 반영되지 못하는 현재의 상황을 개선함으로써 상당히 큰 규모의 재정여력을 확보할 수 있

다. 그러나 교육분야에 대한 투자는 우리와 같이 부존자원이 거의 없는 국가의 성장 동력 확보를 위한 매우 중요한 투자이므로 소득과 물가가 상승하는 수준을 고려하여 지속적이고 안정적으로 교육투자 재원을 확보하고 지원할 필요가 있다. 그러나 여타 지출분야와 합리적 재원배분을 조정하기 위해서는 아래의 표와 같은 학령인구 변화 추이가 교부금 산정방식에 어떠한 형태로든 반영될 필요가 있다. 특히 고령인구 수의 지속적 확대는 향후 복지분야의 재정수요가 급증을 의미하므로 제한된 예산의 합리적 배분의 필요성을 거듭 강조해도 지나치지 않다.

여기서는 먼저 현행 방식이 2060년까지 적용되는 경우 인구 중위기준의 장기 경제전망에 기초한 내국세수와 교부금 전망 수준을 제시하고 학령인구 감소 추이와 상반되게 얼마나 큰 규모의 재정이 초·중·등 교육에 투입될지를 살펴본다. 이러한 비교를 통해 학령인구의 변화추이를 반영하지 못하는 현행의 교부금 산정방식이 갖는 심각한 문제점을 다시 확인한다.

2. 2021~2060년 학령인구 추이와 교부금 규모 전망

KDI의 장기 국세수입 추계 모형과 통계청의 장래인구특별추계 중위 시나리오 및 장기 거시전제를 이용하여 내국세수를 연도별로 전망하고 현행의 내국세 연동방식의 지방교육재정교부금 산정방식이 2060년까지 유지되는 경우의 교부금 규모를 추산했다. 국세수입 추계에 가장 기본적으로 활용되는 경상GDP 성장률은 2021~2025년의 경우 KDI 내부 전망결과를 활용하고 이후의 경상GDP 성장률은 장기재정전망협의회의 협조자료를 활용했다. 인구중위-거시중립 기준선의 경상GDP 성장률은 2021년 4.8%, 2030년 3.5%, 2040년 2.7%, 2050년 2.3%, 2060년 2.0%로 점진적으로 낮아진다. 비록 경상GDP 성장률은 지속적으로 둔화되지만 경제규모는 지속적으로 확대되고 국세수입도 지속적으로 확대되는 것으로 전망된다. 향후 지속 증가할 것으로 전망되는 내국세수의 20.79%에 해당하는 지방교육재정교부금의 총재원의 규모도 지속적으로 확대될 수밖에 없다.

2060년 경상GDP 규모는 2020년 1,924.5조원의 3.1배 수준으로 전제되고 현행의 세제가 지속 유지된다는 전제하에 산출된 내국세수의 20.79%와 교육세분(유아교육 지원특별회계 교육세분 제외 또는 포함)로 추산된 교육재정교부금의 장기전망결과는 아래의 표에 보고되어 있다. 교육재정교부금 총재원은 2020년 54.4~55.9조원 수준에서 2060년 164.5~168.8조원 수준으로 약 3배 증가할 것으로 전망된다. 이러한 총재원 전망결과는 경상GDP 증가수준과 유사하다는 측면에서 일견 문제가 없는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 학령인구 수가 같은 기간 동안 40~50% 수준으로 축소된다는 점을 고려하면 현행 내국세 연동방식의 교부금 총재원 산정방식은 교육분야의 재원마

런에 지나치게 관대한 방식으로 판단된다. 이는 다시 여타 지출분야의 충분한 투자를 가로막는 요인으로 작용할 수 있다.

〈표 3-22〉 현행 내국세수 연동방내각식의 지방교육재정교부금 장기전망결과

	교육재정교부금 (조원)		학령인구 1인당 교부금(백만원)		학령인구 수 (만명)		경상GDP	
	유특회계 교육세분 포함 (3~17세)	유특회계 교육세분 제외 (6~17세)	유특회계 교육세분 포함 (3~17세)	유특회계 교육세분 제외 (6~17세)	3-17세	6-17세	전체 (조원)	인구 1인당 (백만 원)
2020 실적	55.9	54.4	8.3	10.0	670.7	545.7	1,924.5	37.2
2021	61.2	59.6	9.3	11.0	657.1	542.0	2,016.8	38.9
2030	82.2	80.0	15.6	18.8	525.4	426.1	2,848.5	54.9
2040	109.1	106.2	21.9	26.4	498.8	401.8	3,809.2	74.9
2050	137.6	134.1	30.6	36.5	449.1	367.7	4,835.4	101.3
2060	168.8	164.5	46.2	54.4	365.1	302.4	5,986.6	139.8
20년 대비 60년 배수	3.0	3.0	5.6	5.5	0.5	0.6	3.1	3.8

자료: KDI 내국세수 전망결과 및 통계청의 중위기준 인구추계결과를 이용하여 저자 작성

학령인구 1인당 지방교육재정교부금액은 2020년 3~17세 기준 8.3백만원 그리고 6~17세 기준 10.0백만원 수준이다. 그러나 2060년의 학령인구 1인당 교부금액은 5.5배 이상 확대되어 3~17세 1명당 평균 교부금액은 46.2백만원이고 6~17세 1명당 평균 교부금액은 54.4백만원수준으로 추산된다. 아무리 초중등 교육투자가 우리나라 인적 자본 형성에 중요하다고 하더라도 실질소득 증가와 물가상승을 반영한 인구 1명당 경상GDP는 2020년 37.2백만원에서 2060년 139.8백만원으로 약 3.8배 증가하는데 그 치지만 초중등 교육재정은 5.5배 이상 증가하며 실질소득과 물가의 상승을 뛰어넘는 수준으로 확대되는 것으로 나타났다.

제3절 정책시사점

지방교육재정교부금의 재원은 해당 연도 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 45% 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외)의 20.79%와 교육세(유아교육지원특별회계로 전출되는 금액은 제외)의 일부로 구성된다.

내국세분 지방교육재정교부금 재원은 2015-2021년 동안 연평균 6.3%의 증가세를 보이며 이는 동 기간 내국세 증가율 4.4%보다 더 높다. 이는 두 번에 걸친 내국세분 재원비율의 인상에 따라 보통교부금 내국세분은 높은 증가세를 보이고 있다. 그리고 보통교부금 산정의 기초가 되는 기준재정수요액은 2015년 48조 997억원에서 2019년 67조 2,468억원으로 연평균 8.7%의 높은 증가세를 보였으나 2020년부터 감소세로 전환되어 2021년에는 63조 6,767억원 규모이다. 기준재정수입액은 2015년 10조 6,775억원에서 2019년 14조 4,070억원까지 증가하였으나 이후 감소세로 전환되어 2021년은 12조 7,475억원 규모이다.

기준재정수요액은 시·도 교육청의 일반적인 교육재정수요를 반영하여 산정되어야 하나 기준재정수요액 일반수요 항목과 세출예산 구조의 정책사업 항목분류 간의 대응 관계를 살펴보면, 전반적으로 대응 관계가 높지 않다. 2021년 기준 세출예산액과 기준재정수요액의 규모를 비교하면, 기준재정수요액(일반수요)은 63조 4,111억원으로 세출예산 71조 8,604억원의 약 88.2% 규모로 산정된다. 기준재정수요액 항목에서 세출예산 보다 크게 산정된 항목은 교직원인건비, 학교운영비(산업수요) 항목이며 나머지 항목은 세출예산액 대비 전반적으로 작게 산정된다.

그리고 현재 항목별로 적용되는 단위비용과 적용률 가운데 일부는 교부주체의 재량에 따라 결정되는 경우가 존재한다. 또한 측정단위가 상당히 복잡하고 일부 측정단위는 객관성이 부족하여 이에 대한 개선이 요구된다. 한편 교육복지지원비는 교육부장관이 총액을 먼저 설정하고 이를 시·도교육청별로 배분하는 방식을 채택하고 있으나 총액산정에 대한 객관적인 근거는 부족하다.

기준재정수요액 산정시 기준재정수요액 측정항목을 세출예산과의 연계성을 강화하고 복잡한 측정항목을 단순화하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 기준재정수요액 측정항목 설정은 시·도교육청 세출예산과 연계성이 높고 객관성이 확보되는 공식적인 통계 자료를 활용할 수 있는 항목을 선택하여야 한다. 그리고 단위비용 산정에 있어서도 통계적인 방법에 근거하여 객관성을 제고하여야 한다.

기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 지방세 전입금과 지방교육재정교부금 보전금, 균특회계 시도전환 사업 보전분, 세외수입 등으로 구성된다. 그런데 기준재정수입액 산정과 관련하여 감사원(2020)은 과소예측 문제를 지적하고 있다. 지방교육재정교부금 제2조제2항과 제7조에 기준재정수입액은 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 규정하고 있다. 그러나 실제 지방재정수입액 산정에는 교육비특별회계의 순세계 잉여금과 자체수입의 상당 부분이 포함되지 않아 과소 추계 가능성이 존재한다는 것이다.

고교무상교육 전면실시, 일반자치단체의 교육재정지원 강화 등 교육정책 및 지방교육환경변화에 대응하여 기준재정수입액 산정에 있어서도 변화가 요구된다. 기준재정수입액 산정에 반영되는 7개 항목 가운데 수업료 및 입학금 항목은 제외할 필요가 있으며 반영되지 않는 항목에서 일부 항목은 추가적으로 기준재정수입액 산정에 반영할 필요가 있다. 특히 현재 반영되지 않는 항목 가운데 관련 법령 및 조례에 근거하여 일반자치단체에서 매년 안정적으로 전입되거나 경상적인 성격의 수입 항목들은 추가적인 반영을 고려할 필요가 있다.

2020~60년의 기간 동안 국가채무 비율이 최소 2배 이상 확대될 것으로 예상되는 가운데, 학령인구 감소추이를 고려하지 않은 학령인구 1인당 교부금 수준의 급격한 확대는 효율적인 재원배분 방향으로 보기 어려우므로 제도적 개선이 필요하다. 지난해 정부는 2020년 43.5%인 국가채무 비율이 2045년 100%까지 확대된 이후 추세적으로 개선되어 2060년 81.1% 수준에 달할 것으로 발표한 바 있다.²³⁾ 이러한 결과의 전제조건 중 중요한 가정은 의무지출을 포함한 총지출 증가율을 동 기간 경상성장률 수준인 2.8% 수준으로 통제한다는 것이나 실현되기 쉽지 않을 것으로 예상됨에 따라 국가채무 비율은 정부 발표를 상회할 가능성도 배제하기 어렵다. 한편 김학수(2020)은 2060년 국가채무 비율을 98.3~141.2%로 전망하여 제시한 바 있으며, 예산정책처(2020)는 2060년 국가채무 비율 기준선을 158.7%로 전망하며 중앙정부 재정여건이 크게 악화되는 것으로 전망되고 있다.

향후 2060년까지 중앙정부의 재정여건이 크게 악화될 것으로 예상되는 주요 원인은 인구구조의 변화로 인한 의무지출의 증가로 판단된다. 이러한 가운데 학령인구 1인당 교부금 수준이 1인당 경상소득 보다 더 빠르게 확대되는 방식의 교부금 재원 산정방식을 유지하는 것은 한정된 재원의 효율적 배분으로 보기 어렵다. 이러한 문제점은 감사원(2020)에 의해서도 지적된 바 있으며, 감사원(2020)은 교육부장관에게 기재부장관 등과 협의하여 학령인구 변화 추이를 반영하는 방식으로 현행 내국세연

23) 기획재정부 보도자료(2020년 9월 2일)

동방식의 교부금 산정방식을 개선할 것을 권고하고 있다. 교육투자가 중요한 재정투자 분야이고 중앙정부의 역할을 소홀히 할 수 없지만, 국가재정이 감내 가능한 수준에서 안정적으로 지원하고 여타 지출 분야와의 합리적인 재원배분의 조정에 시도교육청 등 초·중·등 교육관계자들이 보다 적극적으로 협조할 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원(2020), 「감사보고서: 지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」, 감사원.
- 교육부(2018), 「교육정보화백서」, 교육부.
- _____(2019), 「교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석결과」, 교육부.
- _____, 「지방교육재정 보통교부금 교부 보고」, 각 년도, 교육부.
- 국회예산정책처(2020), 「2020 NABO 장기 재정전망」, 국회예산정책처.
- 기획재정부(2020), 「재정혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 '60년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리」, 2020년 9월 2일 보도자료, 기획재정부.
- 김종순(2016), 「지방교육재정교부금 산정방식의 적정성 분석」, 국회예산정책처.
- 김재훈·정종필·하정봉(2019), 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로」, 한국지방재정학회.
- 박영선(2012), 「지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구」, 국회예산정책처.
- 안중석·김민희(2019), 「지방교육재정 운용실적 분석 및 향후 전망, 정책시사점」, 한국조세재정연구원.
- 홍근석·장경원·김종순(2016), “학령인구 변화에 따른 교육재정교부금 개선방안”, 「한국지방재정논집」, 21(3): 153-178.
- 통계청, 장래인구특별추계 (2017년-2067년) 중위 시나리오.
- 통계청 국가통계포털, <https://kosis.kr/>
- 지방교육재정알리미, <https://eduinfo.go.kr/>

제 2 부

교육재정 효율화 방안

제1장

교부금 산정방식 개편을 통한 재정여력 확보 가능성²⁴⁾

제1절 보통교부금 산정과 장기전망

1. 기준재정수요액 산정 및 전망

1) 기준재정수요액 산정 방법²⁵⁾

가) 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위

지방교육재정교부금의 보통교부금은 시·도 교육청의 재정부족분을 보전하기 위한 재정조정재원이다. 따라서 보통교부금의 장기전망을 위해서는 시·도 교육청별로 각 시기에 어느 정도의 재정부족액이 발생할 것인가를 예측하여야 한다. 제주도교육청을 제외한 16개 시·도교육청의 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 산정한다.²⁶⁾

기준재정수요액은 일선 교육행정에서 발생하는 교육행정수요를 주요 항목별로 산정하여 합산한 것이다. 2021년 보통교부금 산정 항목은 8개의 기본항목과 3개의 자체노력수요, 세종특별자치시 보정 등으로 구성된다. 8개 기본 항목은 교직원 인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전 등이며, 각 항목별로 다시 소항목으로 세분화하여 30개의 소항목이 있다.²⁷⁾

24) 한국개발연구원 공공경제연구부 김학수 부장, 지방자치인재개발원 정종필 교수 작성

25) 김재훈·정종필·하정봉(2019) 연구를 참고함.

26) 제주교육청은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조제1항에 따라 재정부족액을 산정하지 않고 보통교부금 재원의 1.57%를 배분한다.

27) 보통교부금 산정방식에 대한 선행연구들은 기준재정수요액 산정에 있어 지나치게 세분화된 측정항목, 산정항목의 세출예산과의 연계성 부족, 재정수요의 중복산정 문제 등을 지적한다(윤홍주, 2012;

기준재정수요액 산정 및 전망을 위해 기준재정수요액 측정항목을 세출예산과의 연계성을 강화하고 복잡한 측정항목을 단순화하는 방향으로 조정한다. 기준재정수요액 측정항목 설정은 시·도교육청 세출예산과 연계성이 높고 객관성이 확보되는 공식적인 통계 자료를 활용할 수 있는 항목을 선택하여야 한다. 이를 위해 측정항목 선정 시 다음과 같은 사항을 고려한다. 첫째, 시·도 교육청이 수행하는 보편적인 교육서비스 지원 사업 가운데 학생 수, 학급 수, 교직원 수 등 객관적인 통계로 수요를 측정할 수 있는 항목으로 구성한다. 둘째, 시·도 교육청의 세출예산과 연계하여 구성한다. 측정항목이 너무 포괄적이면 현실성이 감소하는 문제가 발생하고, 너무 세분화하면 산정과정의 복잡해지므로 양자를 조화롭게 조정할 수 있는 수준으로 구성한다. 셋째, 보편적인 교육서비스라고 하더라도 교육부의 국고보조금, 유아교육특별회계, 특별교부금 재원으로 지출되는 항목은 보통교부금의 기준재정수요액 산정에서 제외한다.

측정단위는 측정항목별로 재정수요를 객관적이고 합리적으로 산정하기 위하여 적용하는 지표로 측정항목별 재정수요와 상관성이 높은 통계치를 선정할 필요가 있다. 따라서 측정항목별 측정단위는 다음과 같은 사항을 고려하여 선정한다. 첫째, 항목별 측정단위는 측정항목의 재정수요를 정확하게 반영할 수 있도록 재정수요와 상관성과 타당성이 높은 지표를 선정한다. 둘째, 측정단위는 시·도 교육청별 재정수요가 공정하게 산정될 수 있도록 객관적인 공식 통계를 적용한다. 통계량에 시·도 교육청의 자의적인 개입이 반영되거나 시·도 교육청의 정책의지에 따라 영향을 받지 않는 통계를 선정한다. 셋째, 측정단위는 통계치의 파악이 간단하고 명료하게 획득할 수 있는 공식적인 통계값을 선정한다.

측정항목 및 측정단위 선정기준에 따라 기준재정수요액 측정을 위한 측정항목과 측정단위를 <표 1-1>과 같이 10개의 측정항목(13개 세부항목)으로 구성한다.²⁸⁾²⁹⁾

류민정, 2013; 최준렬, 2013; 우명숙, 2014; 홍근석 외, 2016; 한재명, 2017; 감사원, 2020; 김재훈외 2019).

28) 유아교육비·보육료 지원 등은 유아교육지원특별회계(2022년 일몰 예정)에 반영(2021년 39,168억원)하고 있어 보통교부금의 기준재정수요액 산정에는 반영하지 않는다.

29) 시·도 교육청 간 교육인프라의 차이 및 사회경제적 여건의 차이로 인하여 시·도 교육청 간 예산지출 규모의 편차가 큰 정보인프라구축, 다문화자녀교육지원, 특수교육여건개선, 학교체육시설여건개선 등은 관련 항목에 포함하여 시·도교육청 간 수요를 조정하여 산정한다.

〈표 1-1〉 기준재정수요액 측정항목과 측정단위

측정항목		측정단위
1. 인건비	교원인건비, 인건비재정결합지원	교원수
	지방공무원 인건비	교원이 아닌 공무원 수
	교육전문직원 인건비	교육전문직원 수
	근로자 인건비(교육공무직원인건비)	공무원·사무직원 외의 직원 수
2. 학교교육과정 지원비	학교운영비지원, 운영비재정결합지원, 외국어교육활동지원, 체육활동·문화예술활동지원 등	학교, 학급, 학생 수
3. 교육과정개발 운영	교육과정운영, 교과자료개발보급, 창의인성교육운영, 특색교육과정 운영, 교과교실제운영, 정보화 교육 등	학생 수, 교과교실 수
4. 교육복지지원 비	학비지원, 급식지원, 정보화지원, 교육복지우선지원, 교과서지원, 교육급여지원, 다문화자녀교육지원 등	지원대상 학생수
5. 방과후학교운영	방과후학교운영, 자유수강권지원	방과후학교교실수, 수급자 학생수
6. 학교시설비	학교시설교육환경개선, 학교신증설, 학교시설증개축 등	학교 수, 신증설 학교 수, 증개축 교실 수
7. 정보화 및 스마트교육	과학교육운영내실화, 체험중심과학환경교육지원, ICT활용교육지원, 사이버가정학습운영및지원, 스마트교육지원, 정보화인프라구축	학생 수
8. 특수교육지원	특수교육운영, 특수교육교수학습지원, 특수학교 환경개선, 특수교육복지지원	특수학생 수, 특수학급 수
9. 교육행정비	교육행정일반	교직원 수
10. 재정결합보전	지방채 상환 및 리스료	지방채 상환액 및 민자사업지급금

나) 항목별 수요액 산정

현재의 항목별· 시도교육청별 수요액 산정은 측정단위에 단위비용과 적용률을 곱하여 산정하는 방식과 항목의 총수요를 먼저 결정하고 이를 시·도 교육청별로 배분하는 방식을 혼합하여 사용하고 있다. 다수 항목에 적용되는 방식은 측정단위에 단

위비용과 적용률을 곱하는 방식이다. 이러한 방식을 적용할 경우 단위비용과 적용률을 얼마나 객관적으로 산정하는가가 중요한 과제이다. 앞서 기준재정수요액 현황에서 보듯이 현재 항목별로 적용되는 단위비용과 적용률 가운데 일부는 교부주체의 재량에 따라 결정되는 경우가 존재한다. 또한 측정단위가 상당히 복잡하고 일부 측정단위는 객관성이 부족하여 이에 대한 개선이 요구된다. 한편 교육복지지원비는 교육부장관이 총액을 먼저 설정하고 이를 시·도교육청별로 배분하는 방식을 채택하고 있으나 총액산정에 대한 객관적인 근거는 부족하다.

본 연구에서는 항목별 수요 산정방식의 객관성을 제고하고 항목별 측정단위에 대한 장기전망 결과를 이용하여 기준재정수요액을 전망하기 위해 다음과 같은 통계적인 방법에 기초하여 기준재정수요액을 산정한다.

항목별 기준재정수요액 산정을 위한 통계적인 절차는 [그림 1-1]에서 보듯이 3단계 과정을 거친다. 첫 번째 단계는 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 측정항목별 표준행정수요 회귀식을 도출한다. i 항목 표준행정수요식의 설명변수는 i 항목 측정단위(X_i)를 기본적으로 포함하며 필요한 경우 설명변수를 추가하여 추정한다. 두 번째 단계는 시·도 교육청별 표준행정수요액 합($\sum \hat{Y}_i$)을 시·도 교육청별 측정단위 수치의 합($\sum X_i$)으로 나누어 항목별 단위비용(AC_i)을 산정한다.³⁰⁾ 세 번째 단계에서는 시·도 교육청별 측정단위(X_i)에 단위비용을 곱하여 시·도 교육청별 항목별 수요액을 산정한다.

30) 항목별 표준행정수요식을 이용한 교육비 산정방식은 기본적으로 항목별로 실제 지출되는 교육경비를 산정하는 것으로 적정교육비 개념과는 구별되는 비용이다. 적정교육비는 교육에서 의도하는 일정 수준의 교육 성취를 달성하기 위하여 요구되는 경비로 어떤 수준의 교육 성취목표를 설정하는가에 따라 그 수준은 달라질 수 있다.

[그림 1-1] 항목별 수요 산정 절차

1단계	표준행정수요 회귀식($\hat{Y}_i$) 도출
	· 추정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 도출 $\hat{Y}_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \cdot X_{i1} + \hat{\beta}_2 \cdot X_{i2} + \dots + \hat{\beta}_n \cdot X_{in}$ · 추정항목별 표준행정수요 회귀식 도출
2단계	단위비용(AC_i) 산정
	· 표준행정수요액 합을 시·도 교육청의 측정단위 수치의 합으로 나누어 산정 $AC_i = \frac{\sum \hat{Y}_i}{\sum X_i}$
3단계	항목별 수요액 산정
	· 항목별 측정단위, 단위비용을 반영하여 산정 · 측정단위 수치×단위비용($BD_i = X_i \times AC_i$)

다) 기준재정수요 항목별 표준행정수요식 추정

기준재정수요 항목별 표준행정수요식은 항목별로 상관관계가 높은 설명변수를 이용한 회귀분석을 통해 도출한다. 표준행정수요식 도출을 위한 회귀분석은 제주도를 제외한 16개 시·도 교육청의 2015-2021년 패널자료를 이용하여 추정한다. 기준재정수요 항목별 표준행정수요식은 주요 항목별 예산액을 종속변수로 설정하고 종속변수와 인과관계가 높은 측정단위를 설명변수로 적용하여 추정한다.

교원인건비는 시·도별 교원인건비와 인건비재정결함지원 당초 예산액 합계에 교원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 교원인건비는 유치원, 초·중·고교, 특수·기타학교 및 교육행정기관 소속 순회교원 등의 인건비, 명예퇴직수당, 맞춤형복지비, 급여에 대한 지방자치단체의 부담금(공무원 법정부담금), 성과상여금 등을 포함한다. 인건비재정결함지원은 사학기관의 인건비 부족분 지원으로 맞춤형복지비를 포함한다.

지방공무원 인건비는 시·도별 교육공무원이 아닌 지방공무원 인건비 당초 예산액에 교육공무원이 아닌 지방공무원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 지방공무원 인건비는 교육기관, 교육행정기관, 교육행정지원기관 소속 일반직, 별정직 등 교육공무원이 아닌 공무원의 인건비, 명예퇴직수당, 맞춤형복지비, 급여

여에 대한 지방자치단체의 부담금(공무원 법정부담금), 성과상여금 등을 포함한다.

교육전문직원 인건비는 시·도별 교육전문직원 인건비 당초 예산액에 교육전문직원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정하는데 교육전문직원 인건비에는 교육행정기관 소속 교육공무원의 인건비, 명예퇴직수당, 직급보조비, 맞춤형복지비, 급여에 대한 지방자치단체의 부담금(공무원 법정부담금), 성과상여금 등이 포함된다.

근로자 인건비는 시·도별 근로자 인건비 당초 예산액에 공무원·사무직원 외의 직원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 근로자 인건비는 주로 계약제 근로자 및 교육공무직의 인건비, 처우개선비, 맞춤형복지비, 법정부담금 등을 포함한다.

학교교육과정지원비는 시·도별 학교운영비지원, 운영비재정결함지원, 원어민교사운영, 외국어교육지원, 체육활동지원, 문화예술교육활성화 당초 예산액 합계에 학교수와 학급 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 교육과정개발운영비는 시·도별 교육과정운영, 교과자료개발보급, 창의인성교육과정, 특색교육과정, 교과교실제 운영지원 당초 예산액 합계에 학급 수와 학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다.

교육복지지원비는 시·도별 저소득층학비지원, 급식지원, 정보화지원, 교육복지우선지원, 교과서지원, 교육급여지원 당초 예산액 합계에 수급학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 방과후학교운영비는 시·도별 방과후학교운영, 자유수강권지원 당초 예산액 합계에 학급 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다.

학교시설비는 시·도별 학교시설교육환경개선, 학교신증설, 학교시설증개축, 당초 예산액 합계에 학급 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 정보화 및 스마트교육비는 시·도별 과학교육운영내실화, 체험중심과학환경교육지원, ICT활용교육지원, 사이버가정학습운영 및 지원, 스마트교육지원, 정보인프라구축 당초 예산액 합계에 학교 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다.

특수교육지원비는 시·도별 특수교육지원, 특수교육교수학급지원, 특수교육복지지원, 특수교육여건 당초 예산액 합계에 특수학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다.

교육행정보는 시·도교육청별 교직원임용 및 인사관리, 복지지원, 각종 관리비, 본청 및 지원청 운영비 당초 예산액 합계에 교육공무원이 아닌 공무원 및 교육전문직원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다.

기준재정수요 항목별 표준행정수요식 추정결과는 <표 1-2>에 정리되어 있다.

〈표 1-2〉 기준재정수요 항목별 표준행정수요식

측정항목		표준행정수요식
1. 인건비	1.1 교원인건비	$Y_{1.1} = 89147.37 + 73.576 \times X_{1.1}$ $X_{1.1}$: 교원 수
	1.2 지방공무원 인건비	$Y_{1.2} = 23830.19 + 52.056 \times X_{1.2}$ $X_{1.2}$: 교원이 아닌 지방공무원 수
	1.3 교육전문직원 인건비	$Y_{1.3} = 1341.10 + 99.624 \times X_{1.3}$ $X_{1.3}$: 교육전문직원 수
	1.4 근로자 인건비	$Y_{1.4} = -272281.30 + 61.566 \times X_{1.4}$ $X_{1.4}$: 공무원, 사무직원 외의 직원 수
2. 학교교육과정지원비		$Y_2 = 72507.61 + 74.555 \times X_{2.1} + 15.847 \times X_{2.2}$ $X_{2.1}$: 학교 수, $X_{2.2}$: 학급 수
3. 교육과정개발운영		$Y_3 = -29071.59 + 15.180 \times X_{3.1} + 0.486 \times X_{3.2}$ $X_{3.1}$: 학급 수, $X_{3.2}$: 학생 수
4. 교육복지지원비		$Y_4 = 103277.20 + 0.955 \times X_4$ X_4 : 수급학생 수
5. 방과후학교운영		$Y_5 = 12687.02 + 1.563 \times X_5$ X_5 : 학급 수
6. 학교시설비		$Y_6 = 61670.44 + 15.990 \times X_6$ X_6 : 학급 수
7. 정보화 및 스마트교육		$Y_7 = -113113.00 + 121.715 \times X_7$ X_7 : 학교 수
8. 특수교육지원		$Y_8 = 10722.01 + 1.340 \times X_8$ X_8 : 특수학생 수
9. 교육행정비		$Y_9 = 14848.36 + 5.433 \times X_9$ X_9 : 공무원 및 교육전문직원 수

자료: 2015-2021년 16개 시·도 교육비특별회계 패널자료를 이용하여 저자가 추정함.

재정결함보전액은 표준행정수요식 추정을 위한 적절한 설명변수 설정이 어려워 2021년 재정결함보전액을 그대로 적용한다. 2021년 재정결함보전은 지방교육채 상환 2,632억원과 민자사업지급금 5,353억원을 합한 7,984억원 규모이다. 이는 2021년 자체노력수요를 제외한 총수요액 63조 4,111억원의 1.26% 수준이다.

표준행정수요식에 의한 항목별 기준재정수요액 61조 3,204억원, 자체노력 등 2,657억원, 제주특별자치도 8,123억원을 합산한 기준재정수요액은 62조 3,984억원으로 산정된다. 이는 교육부가 산정한 2021년 기준재정수요액 64조 4,891억원 대비 2조 906억원이 절감된 규모로 약 3.24%의 여유재원이 발생할 것으로 전망된다.³¹⁾

31) 지방교육재정교부금의 당초 예산기준 보통교부금 산정상의 여유재원 예상액이며 내국세 증가에 따른 세입경정 추경이 있을 경우, 여유재원 규모는 더 증가할 것이다.

〈표 1-3〉 기준재정수요액 산정 결과(2021년 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	기준재정수요 개편안 (A)	기준재정수요액 (교육부) (B)	C=B-A	C/B
합계	62,398,445	64,489,090	2,090,645	3.24
항목별 수요	61,320,419	63,411,064	2,090,645	3.30
자체노력 등 ¹⁾	265,683	265,683	0	0.00
제주특별자치도	812,343	812,343	0	0.00

주: 1) 자체노력 등은 수요자체노력 1,996억원, 세종특별자치시교육청 보정 661억원, 감사결과 △6.2백만원을 합계한 금액임.

자료: 표준행정수요액 추정 결과와 보통교부금 교부보고자료를 이용하여 저자가 작성함.

2) 기준재정수요액 전망

가) 주요 측정단위 전망

표준행정수요식을 이용하여 기준재정수요액을 전망하기 위해서는 학생 수, 학급 수, 학교 수, 교직원 수 등 측정단위와 단위비용에 대한 전망이 필요하다.

a) 학생 수 전망

학생 수는 통계청의 학령인구 추계자료³²⁾와 학교급별 취학률 자료를 이용하여 전망하는데, 학령인구 전망치에 학교급별 취학률을 곱하여 추계한다. 즉, t 기의 학생 수(SN_t)는 t 기의 i 학교급별 학령인구 추계치($SP_{i,t}$)에 i 학교급별 평균 취학률($\bar{\alpha}_i$)를 곱한 값을 합산하여 산정한다.

$$SN_t = \sum SP_{i,t} \times \bar{\alpha}_i$$

SN_t : t 기 학생 수, $SP_{i,t}$: i 학교급별 t 기 학령인구, $\bar{\alpha}_i$: i 학교급별 평균 취학률

<표 1-4>에 학교급별 취학률 추이가 정리되어 있는데, 큰 변화는 없으며 최근 6년간 평균 취학률은 초등학교 98.3%, 중학교 95.7%, 고등학교 92.4%로 집계된다.

32) 통계청(2019)의 학령인구 추계자료는 2019년 3월에 공표한 장래인구추계의 중위추계(출산율-중위, 기대수명-중위, 국제순이동-중위)에 따른 초등학교(6-11세), 중학교(12-14세), 고등학교(15-17세) 연령별 추계인구를 사용한다.

〈표 1-4〉 취학률 추이

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	평균
초등학교	99.1	98.6	97.6	97.6	98.7	98.4	98.3
중 학 교	95.3	94.3	94.3	98.0	96.7	95.7	95.7
고등학교	92.5	93.1	93.8	92.4	91.3	91.4	92.4

자료: 국가교육통계센터, 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>).

통계청(2019)의 학령인구 추계에 학교급별 취학률을 적용하여 학생 수를 전망하는 방법의 타당성을 검토하기 위하여 과거 시점(2017-2020년)의 학령인구 추계자료에 시기별·학교급별 취학률을 적용하여 추계한 학생 수와 실제 학생 수를 비교한다.

<표 1-5>에서 보듯이 통계청 중위추계를 활용한 학생 수 전망치는 평균적으로 실제 학생 수의 97.7% 수준으로 산정된다. 따라서 해당 방법을 그대로 적용하여 학생 수를 장기 전망할 경우 학생 수를 과소 추계할 가능성이 있다.

〈표 1-5〉 학생 수 전망과 실제 학생 수 비교

(단위: 명, %)

		2017	2018	2019	2020
전망	소 계(A)	5,568,469	5,458,408	5,331,063	5,236,282
	초등학교	2,653,744	2,690,832	2,729,055	2,673,528
	중 학 교	1,306,055	1,313,200	1,274,506	1,299,606
	고등학교	1,608,670	1,454,376	1,327,502	1,263,148
실제	소 계(B)	5,725,260	5,584,249	5,452,805	5,346,874
	초등학교	2,674,227	2,711,385	2,747,219	2,693,716
	중 학 교	1,381,334	1,334,288	1,294,559	1,315,846
	고등학교	1,669,699	1,538,576	1,411,027	1,337,312
A/B*100		97.3	97.7	97.8	97.9

자료: 국가교육통계센터, 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>).

본 연구에서는 학생 수 과소 추계 가능성을 줄이기 위하여 다음과 같은 조정된 방법을 적용하여 학생 수를 장기전망한다.

$$SN_t = \sum SP_{i,t} \times \bar{\alpha}_i \times \gamma$$

SN_t : t 기 학생 수, $SP_{i,t}$: i 학교급별 t 기 학령인구, $\bar{\alpha}_i$: i 학교급별 평균 취학률, γ : 조정률³³⁾

33) 조정률은 2017~2020년 시기별 실제 학생 수를 2017~2020년 시기별 추계 학생 수로 나누어 산정하며, 그 값은 1.024이다.

e) 교원 외 직원 수 전망

교육전문직원, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원, 공무원·사무직원 외의 직원 수는 교원 수와의 관계를 이용하여 전망한다. <표 1-16>에서 보듯이 교원 외 직원의 교원 수 대비 비중은 전반적으로 증가하는 추세에 있다. 교육전문직원은 2016년 교원 수 대비 1.13%에서 2021년에는 1.33%로 약간 증가하였고, 사무직원은 17.83%에서 18.09%로 미세하게 증가하였다. 반면 공무원·사무직원 외의 직원 수는 비정규직의 정규직화에 따라 최근 그 수가 대폭 증가하여 2016년 교원 대비 20.98%에서 2021년에는 32.68%로 증가하였다. 이러한 증가추세를 반영하여 교원 외 직원 수는 2021년 기준 교원 수 대비 교원 외 직원 수의 비중을 교원 수 전망치에 적용하여 전망한다.

<표 1-16> 교원 수 대비 교원 외 직원 수 현황

(단위: 명, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	평균
교원(A)	391,798	389,506	396,114	399,032	402,396	405,720	397,428
교육전문직원(B)	4,423	4,393	4,685	4,956	5,251	5,396	4,851
B/A	(1.13)	(1.13)	(1.18)	(1.24)	(1.30)	(1.33)	(1.22)
사무직원(C)	69,838	69,465	70,647	71,702	72,484	73,415	71,259
C/A	(17.83)	(17.83)	(17.84)	(17.97)	(18.01)	(18.09)	(17.93)
그 외 직원(D)	82,186	73,015	100,386	119,326	123,183	132,570	105,111
D/A	(20.98)	(18.75)	(25.34)	(29.90)	(30.61)	(32.68)	(26.38)

자료: 교육부, 보통교부금 산정보고, 각 년도.

나) 기준재정수요액 전망

<표 1-3>에서 산정한 항목별 단위비용과 항목별 측정단위 전망치를 이용하여 기준재정수요액을 전망한다.³⁸⁾

항목별 수요액은 주요 측정 단위인 학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수에 대한 전제에 따라 2가지 시나리오로 전망한다. 시나리오 1은 학급당 학생 수는 OECD 평균을 적용하고, 교원 1인당 학생 수는 한국의 2020년 기준 학생 수를 적용하여 추계한 항목별 측정단위를 사용한다. 시나리오 2는 G20 상위국가의 학급당 학생 수 및 교원 1인당 학생 수를 적용하여 추계한 항목별 측정단위를 사용한다.

38) 기준재정수요액에서 가장 높은 비중을 차지하는 인건비의 단위당 비용은 최근 6년간 결산액 기준으로 연평균 2.85% 증가하였으나 본 연구에서는 기준재정수요 항목별 단위비용이 연평균 3%씩 증가하는 것으로 전제한다.

〈표 1-17〉 측정항목별 수요 전망 시나리오

	시나리오 1	시나리오 2
학급당 학생 수	OECD 평균 기준	G20 상위국가 기준
교원 1인당 학생 수	한국 2020년 기준	G20 상위국가 기준

주: 1) 시나리오 1의 교원 1인당 학생 수는 한국의 2020년 기준이 OECD 평균 보다 우위에 있어 한국의 2020년 기준을 적용함.

표준행정수요식을 활용한 기준재정수요액 추계에는 재정결함보전, 자체노력 및 세종시 보정, 제주특별자치도분이 포함되어 있지 않으므로 이를 포함하여 최종적인 기준재정수요액을 추계한다. 재정결함보전은 지방교육채 상황과 민자사업지급금으로 구성되며 2021년 기준 7,984억원 규모이다. BTL사업으로 인한 민자사업지급금은 계속 발생하므로 연평균 3% 증가하는 것으로 전제하여 추계한다. 자체노력수요는 항목의 축소로 전체 기준재정수요액에서 차지하는 비중이 0.3%인 1,996억원이며, 세종시에 대한 보정액 661억원은 2023년까지 예정되어 있다. 따라서 기준재정수요액의 0.3%만 자체노력 수요로 반영하여 추계한다. 그리고 제주특별자치도는 보통교부금 총액의 1만분의 57에 해당하는 규모를 반영하여 추계한다.

〈표 1-18〉에 시나리오별 기준재정수요액 전망치가 정리되어 있는데 시나리오 1의 경우, 기준재정수요액은 2021년 62조 4,005억원에서 2060년에는 115조 456억원으로 약 1.8배 증가할 것으로 예상된다. 시나리오 2의 경우, 기준재정수요액은 2021년 66조 3,862억원에서 2060년에는 122조 1,953억원으로 증가할 것으로 예상된다.

〈표 1-18〉 시나리오별 기준재정수요액 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	합계
시나리오 1	624,005	654,202	821,021	1,023,252	1,150,456	34,091,586
시나리오 2	663,862	694,144	874,081	1,086,885	1,221,953	36,227,763

자료: 각종 자료를 이용하여 저자가 작성함.

2. 기준재정수입액 산정과 전망

지방교육재정의 수입은 이전수입, 자체수입, 차입, 기타 항목으로 구성되며, 지방교육재정의 대부분을 차지하는 이전수입 항목은 중앙정부 이전수입, 지방자치단체 이전수입, 기타이전수입으로 구성된다. 자체수입 항목은 교수-학습활동수입, 행정활동수입, 자산수입, 이자수입, 적립금수입, 금융자산회수, 기타수입으로 구성된다.

지방교육재정의 다양한 수입원 가운데 보통교부금 산정을 위한 기준재정수입액 산정에 반영되는 항목은 자치단체 이전수입과 자체수입의 일부 항목에 한정되어 있다.

2021년도 보통교부금 산정에 반영된 기준재정수입액 항목은 지방교육세 전입금, 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금, 군특회계 시·도전환 사업 보전분, 지방교육재정 교부금 보전금, 수업료 및 입학금, 학교용지부담금 등 7개 항목이다.³⁹⁾

지방교육세 전입금은 지방세법 제151조(지방교육세 과세표준과 세율) 및 지방교육재정교부금법 제11조제2항(지방자치단체의 부담)에 의한 지방교육세 전입금⁴⁰⁾을 반영한다.⁴¹⁾ 담배소비세 전입금은 도를 제외한 특별·광역시 담배소비세의 100분의 45분에 해당하는 금액이다. 시·도세 전입금은 지방교육재정 확보를 위해 교육비특별회계로 전입되는 시·도세의 일정비율에 해당하는 금액이다.

군특회계 시·도전환 사업 보전분은 국가에서 지방으로 전환된 사업의 비용 보전을 위해 교육비특별회계전출금에서 제외되는 시·도세(지방소비세) 전출금 보전분을 반영하는데 지방세법 시행령에 따라 시·도 교육청별 안분액을 2022년까지 정액 반영한다.⁴²⁾⁴³⁾

지방교육재정교부금 보전금은 취득세 감면에 따른 지방세수 보전을 위해 지방소비세 확대분(부가가치세의 6%) 중 지방교육재정교부금 감소분 보전을 위해 시·도 교육청에 이전하는 재원을 반영한다.

수업료 및 입학금은 학교수업료 및 입학금에 관한 규칙에 의한 수업료와 입학금 수입으로 지방교육재정의 자체수입항목에서 유일하게 기준재정수입액 산정에 반영

39) 2021년도 고교무상교육 전면 실시에 따라 중앙정부의 증액교부금과 일반자치단체의 무상교육경비 지원을 통해 지방교육재정에 대한 재정지원이 발생한다. 그러나 교육부는 2021년도 기준재정수입액 산정에 반영하고 있지 않으며, 2022년도 보통교부금 산정부터 이를 기준재정수입액 산정에 반영할 예정이다. 반면 일반자치단체의 세출예산과목에서는 2021년 예산편성부터 이를 반영하고 있다. 시·도의 고교무상교육경비지원은 자치단체 내 내부거래 과목인 교육비특별회계 법정전출금(703-01)으로 분류되나 시·군·구의 고교무상교육경비지원을 위한 시·군·구의 교육비특별회계 전출금은 별도의 통계목이 필요하다. 2021년도 시·군·구의 고교무상교육경비 전출금 편성을 위해 ‘시·군·구 교육비특별회계 법정전출금’(308-09) 통계목을 신설하여 예산편성에 반영한다.

40) 지방교육세의 과세표준과 세율은 취득세(부동산, 기계장비, 항공기 및 선박취득)액의 20%, 등록(자동차에 대한 등록면허세는 제외)에 등록면허세액의 20%, 레저세액의 40%, 주민세 균등분 세액의 10%(인구 50만명 이상의 시에서는 100분의 25), 재산세액의 20%, 자동차 소유에 대한 비영업용 승용자동차세액의 30%, 담배소비세액의 43.99%로 구성된다.

41) 지방교육자치단체 세입예산 과목구분에는 지방세법 제69조제2항 및 동법시행령 제75조(지방소비세의 안분기준 등)제1항제2호 나목에 의한 지방교육세 보전에 충당하는 안분액도 지방교육세 전입금에 포함하고 있으나 보통교부금 기준재정수입액 산정에서는 이를 고려하지 않고 있다.

42) 지방소비세 10%p 인상은 국가균형발전특별회계 사업의 비용 보전, 시·군·자치구 조정교부금 보전, 교육비특별회계 전출금 보전과 이를 제외한 나머지 부분 등으로 나뉘어 배분되며, 국가균형발전특별회계 사업의 비용 보전을 위한 금액은 2022년까지 반영한다.

43) 군특회계 시·도전환 사업 보전분은 시·도 교육청 세입예산의 시·도세 전입금항목에 편성된다.

되는 항목이다. 기준재정수입액 산정 시 수업료 및 입학금수입의 85%를 반영한다.⁴⁴⁾

학교용지부담금은 학교용지확보 등에 관한 특례법 제4조제4항의 규정에 의한 지방자치단체 일반회계 부담금을 반영한다.

고교무상교육 전면실시, 일반자치단체의 교육재정지원 강화 등 교육정책 및 지방교육환경변화에 대응하여 기준재정수입액 산정에 있어서도 변화가 요구된다. 기준재정수입액 산정에 반영되는 7개 항목 가운데 수업료 및 입학금 항목은 제외할 필요가 있으며 반영되지 않는 항목에서 일부 항목은 추가적으로 기준재정수입액 산정에 반영할 필요가 있다. 추가로 반영할 수 있는 항목에는 지방소비세 중 지방교육세 보전에 충당하는 안분액 전입금, 교육급여보조금, 무상교육경비전입금, 광역 및 기초자치단체의 비법정전입금, 사용료 및 수수료 수입, 자산 임대수입, 이자수입 등이 있다.⁴⁵⁾ 이들 항목은 현재 반영되는 수입항목과 마찬가지로 관련 법령 및 조례에 근거하여 일반자치단체에서 매년 안정적으로 전입되는 경상적인 성격의 수입 항목이다.

지방소비세 중 지방교육세 보전에 충당하는 안분액 전입금은 2013년 취득세율 인하조치에 따라 감소하는 지방교육세를 보전하기 위하여 지방세법 제69조제2항 및 동법시행령 제75조제1항제2호 나목에서 시·도별 취득세 보전에 충당되는 지방소비세 배분액의 10%를 산정한다.

교육급여보조금은 국민기초생활보장법 제43조와 제43조의2에 따라 광역 및 기초자치단체가 지원하는 보조금으로 일반자치단체의 성질별 세출항목 중 “교육기관에 대한 보조(308-08)” 항목에서 지원된다.

무상교육경비전입금은 고교무상교육에 필요한 비용을 시·도 및 시·군·구에서 지원하는 재원으로 시·도는 교육비특별회계 법정전출금 항목(703-01)에서 지원하며 시·군·구는 시·군·구 교육비특별회계 법정전출금 항목(308-09)에서 지원한다.

광역 및 기초자치단체 비법정전입금은 시·도 및 시·군·구가 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따라 관할 구역 안에 있는 고교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비, 학교급식법에 의한 지방자치단체의 교육기관에 대한 보조경비, 도서관법 제29조에 의한 공립공공도서관 운영비 등이다.

사용료 및 수수료 수입은 시·도교육청 소관 토지·시설물 사용에 따른 사용료, 입장료수입과 각종 제증명에 따른 수수료 등 경상적 수입이다.

44) 읍·면지역 및 도서벽지 학교, 산업수요 맞춤형 고등학교, 특성화고의 수업료와 입학금은 70%를 반영한다.

45) 일반자치단체의 보통교부세 산정에서는 일반회계 경상세외수입 중 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입을 기준재정수입액 산정에 반영한다.

〈표 1-19〉 지방교육재정의 수입 구조

장	관	항	목
이전수입	중앙정부 이전수입	지방교육재정교부금	보통교부금, 특별교부금, 증액교부금 ¹⁾
		국고보조금	국고보조금
		특별회계 전입금	유아교육지원특별회계 전입금
	지방자치단체 이전수입	법정이전수입	지방교육세 전입금 담배소비세 전입금 시·도세 전입금 ²⁾ 학교용지 일반회계부담금 지방교육재정교부금보전금 교육급여보조금 무상교육경비전입금 ¹⁾
		비법정이전수입	광역자치단체 전입금 기초자치단체 전입금 국고지원 전입금 기타지방교육세 전입금
	기타이전수입	민간이전수입	기부금, 기타지원금
		자치단체간이전수입	전입금
자체수입	교수·학습활동 수입	기본적 교육수입	입학금, 수업료
		선택적 교육수입	기숙사 및 급식, 평생학습 수입
	행정활동수입	사용료 및 수수료 수입	사용료 수입, 수수료 수입
		특별부과금 및 분담금	특별부과금, 분담금
	자산수입	자산 임대수입	임대료수입
		자산매각대	토지매각, 건물매각, 기계장치매각 기타유형자산매각, 무형자산매각
	이자수입	이자수입	이자수입
	적립금수입	적립금처분수입	감채기금, 기타기금
		적립금이자수입	적립금이자수입
	금융자산회수	융자금원금회수	기타민간융자금회수
		보증금회수	보증금회수
	기타수입	제재금수입	변상금, 위약금, 연체료, 과태료, 기타 제재금수입
		기타수입	생산물매각대, 동식물매각대, 그외수입
과년도수입		과년도수입	
차입	지방교육채	지방교육채증권, 금융기관차입금, 공공자금관리기금차입금	
기타	전년도이월금	순세계잉여금, 보조금 사용잔액, 전년도 이월금사업비	

주: 1) 고교무상교육에 따른 중앙정부와 일반자치단체의 경비부담에 따른 시·도교육청 전입금임.

2) 균특회계 시도전환 사업 보전분은 시·도세 전입금에 포함됨.

3) 불드체에 해당하는 수입원만 기준재정수입액 산정에 반영됨.

자료: 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준(2018.08.31. 개정)을 참고하여 저자 작성.

기준재정수입액 산정에 반영되는 항목의 현황을 살펴보면, 2015년 11조 1,499억원에서 2019년 12조 9,545억원으로 증가하여 연평균 3.8%의 증가하였다. 기준재정수입액 산정에 반영되는 항목의 비중은 2015년 90.0%에서 2019년에는 83.4%로 감소하여 전반적으로 감소 추세에 있다. 이는 현재 반영되는 항목들의 성장세가 낮고 일부 항

목의 경우 감소 추세에 있기 때문이다. 반면 기준재정수입액 산정에 반영되지 않는 비법정이전수입 항목은 연평균 20.6%의 높은 증가세를 보이며, 교육급여보조금도 연평균 11.9%의 증가세를 보인다.

〈표 1-20〉 지방자치단체 이전수입 및 자체수입의 항목별 추이

(단위: 백만원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	증감 률
합계(A)	12,394,058	13,369,471	14,616,282	15,144,353	15,529,085	5.8
지방자치단체이전수입	10,989,507	11,903,546	12,916,184	13,443,914	13,924,743	6.1
법정이전수입	10,200,911	11,037,487	11,821,052	12,059,534	12,256,805	4.7
지방교육세전입금	6,190,238	6,406,113	7,028,806	7,194,507	7,194,974	3.8
담배소비세전입금	518,496	596,437	734,893	642,716	588,545	3.2
시도세전입금	2,293,608	2,573,559	2,836,488	2,975,630	3,155,758	8.3
학교용지일반회계 부담금	425,015	590,919	237,245	239,157	251,292	-12.3
지방교육재정교부 금보전금	755,672	843,124	960,789	983,248	1,038,239	8.3
교육급여보조금	17,881	27,335	22,831	24,276	27,998	11.9
비법정이전수입	788,596	866,059	1,095,133	1,384,380	1,667,938	20.6
광역자치단체 전입금	387,063	458,757	643,674	794,943	900,555	23.5
기초자치단체 전입금	401,533	407,303	451,459	589,438	767,383	17.6
기타이전수입	92,878	147,516	109,335	131,875	151,209	13.0
민간이전수입	80,139	96,148	78,049	114,129	135,355	14.0
자치단체간 이전수입	12,739	51,368	31,286	17,746	15,854	5.6
자체수입	1,404,551	1,465,925	1,700,098	1,700,439	1,604,342	3.4
입학금 및 수업료	966,960	984,214	946,839	869,201	725,699	-6.9
사용료 및 수수료	22,550	29,158	24,180	26,118	25,659	3.3
자산수입	227,154	157,457	227,430	277,900	271,338	4.5
이자수입	80,092	118,510	110,218	129,866	140,740	15.1
기타수입 등	107,795	176,587	391,430	397,353	440,907	42.2
반영항목합계(B) ¹⁾	11,149,990	11,994,366	12,745,060	12,904,459	12,954,506	3.8
반영비율(B/A)	90.0	89.7	87.2	85.2	83.4	

주: 1) 기준재정수입액 산정에 반영되는 항목(볼드체)의 합계임.

2) 결산기준.

자료: 교육부, 지방교육재정알리미(<http://eduinfo.go.kr>).

지방세 전입금(지방교육세 전입금, 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금)의 장기전망을 위한 전 단계로 지방세수에 대한 장기전망이 필요하며, 지방세수 전망은 본 연구의 내국세 전망자료를 이용한다.⁴⁶⁾ 내국세 대비 지방세 비중이 일정하게 유지된다는 전제하에 과거 5년간의 내국세 대비 지방세 비중의 평균치를 적용하여 지방세 규모를 전망한다.⁴⁷⁾

내국세 대비 지방세 비중은 2015년 38.3%에서 2018년 32.7%로 감소하였으나 2019년에 다시 증가하여 평균 35.4%의 비중을 보인다.⁴⁸⁾

〈표 1-21〉 내국세-지방세 추이 및 비중

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	평균
내국세(A)	1,852,403	2,094,013	2,308,036	2,580,311	2,593,086	2,285,570
지방세(B)	709,778	755,306	804,063	843,153	904,572	803,374
B/A	38.3	36.1	34.8	32.7	34.9	35.4

주: 결산기준.

자료: 국세청, 국세통계연보, 2020; 행정안전부, 지방세통계연감, 2020.

2060년 내국세 규모는 2021년 275조 7,834억원에서 약 2.76배 증가한 760조 8,140억원으로 전망되며, 지방세는 2021년 97조 6,273억원에서 2060년 269조 3,282억원으로 약 2.76배 증가할 것으로 전망된다.

〈표 1-22〉 내국세 및 지방세 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
내국세	2,757,834	3,696,384	4,911,197	6,200,653	7,608,140	201,413,133
지방세	976,273	1,308,520	1,738,564	2,195,031	2,693,282	71,300,249

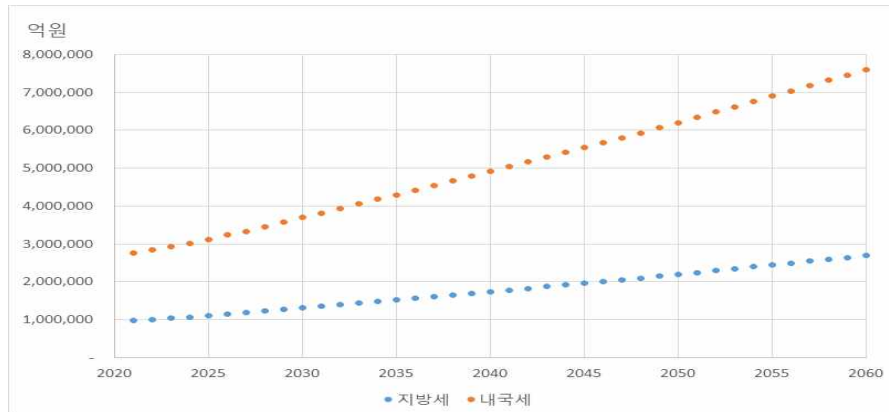
자료: 저자 작성.

46) 내국세수 전망은 KDI의 장기 국세수입 추계 모형과 통계청의 장래인구특별추계 중위 시나리오 및 장기 거시 전제를 이용하여 연도별로 전망한다.

47) 박지현(2016)은 지방세 일부 세목에 대하여 장기 전망을 한다. 박지현(2016)은 지방세목 가운데 재산세, 취득세에 대해서는 세수추계모형을 설정하여 전망하고 지방소득세와 지방소비세는 NABO(2016)의 국세 전망치를 이용하여 전망한다. 장기전망 결과 지방소득세, 지방소비세, 재산세, 취득세 4개 세목의 GDP 대비 비중을 2.88~3.17% 수준으로 추계하고 있다.

48) 2015-2019년 5년간 내국세 대비 지방세 비중은 평균 35.4%의 비중을 보이나 재정분권 정책에 따른 지방소비세 확충으로 더 증가할 것으로 예상된다. 2단계 재정분권방안에서는 지방소비세를 4.3%p 추가 인상할 경우 국세와 지방세 비율은 72.6대 27.4로 개선될 것으로 전망한다(행정안전부, 2021.08.11.). 국세와 지방세 비율이 72.6대 27.4로 개선될 경우 내국세 대비 지방세 비율은 37.7%로 높아질 것으로 예상된다.

[그림 1-2] 내국세 및 지방세 장기 전망



주: 내국세는 기준선 전망치임.
자료: 저자 작성.

지방세 전망에 기초하여 기준재정수입액의 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금을 전망한다.

지방교육세 전입금은 지방세법 제151조에 따른 지방교육세 전액을 전입하며, 담배소비세 전입금은 특별·광역시 담배소비세액의 45%를 전입한다. 시·도세 전입액은 기본적으로 시·도세 총액의 일정비율을 전입하는데 시·도에 따라 전입비율은 상이하다. 서울특별시는 특별시세 총액의⁴⁹⁾ 100분의 10, 광역시와 경기도는 광역시세 또는 도세 총액의⁵⁰⁾ 100분의 5를 전입한다. 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액의⁵¹⁾ 1천분의 36을 전입한다.

이상에서 보듯이 기준재정수입액에 반영되는 지방세 관련 전입금은 지방세의 일정 비율을 전입하기 때문에 지방세 관련 전입금은 지방세 전망치에 지방세 대비 지방세 관련 전입금 비중을 적용하여 전망한다.

$$\text{지방세 관련 전입금}_t = \alpha \times \text{지방세 전망치}_t$$

α : 지방세 대비 지방세 관련 전입금 비중

- 49) 「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 사업소분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 특별시에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액(균특회계 전환사업 보전분)은 제외한다.
- 50) 「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 광역시 및 경기도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액(균특회계 전환사업 보전분)은 제외한다.
- 51) 「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 그 밖의 도 및 특별자치도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액(균특회계 전환사업 보전분)은 제외한다.

지방세는 2015년 70조 9,778억원에서 2019년 90조 4,604억원으로 5년간 약 1.27배 증가하였으며, 지방세 전입금은 2015년 9조 23억원에서 2019년 10조 9,393억원으로 약 1.22배 증가하였다. 지방세 전입금이 지방세에서 차지하는 비중은 2015년 12.7%에서 2017년 13.2%로 증가하였으나 2019년에는 12.1%로 약간 감소하였다. 최근 5개년 평균 비중은 12.7%이다.

〈표 1-23〉 지방세 및 지방세 전입금 현황

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	평균
지방세	709,778 (100.0)	755,317 (100.0)	804,091 (100.0)	843,183 (100.0)	904,604 (100.0)	803,395 (100.0)
소계	90,023 (12.7)	95,761 (12.7)	106,002 (13.2)	108,129 (12.8)	109,393 (12.1)	101,862 (12.7)
지방교육세 ¹⁾	61,902 (8.7)	64,061 (8.5)	70,288 (8.7)	71,945 (8.5)	71,950 (8.0)	68,029 (8.5)
담배소비세	5,185 (0.7)	5,964 (0.8)	7,349 (0.9)	6,427 (0.8)	5,885 (0.7)	6,162 (0.8)
시·도세	22,936 (3.2)	25,736 (3.4)	28,365 (3.5)	29,756 (3.5)	31,558 (3.5)	27,670 (3.4)

주: 1) 시·도 교육비특별회계 세입 결산상 지방교육세전입금에는 지방소비세의 지방교육세 보전에 충당되는 안분액 전입금이 포함되어 있음.

자료: 행정안전부, 지방세통계연감, 2020; 교육부, 지방교육재정알리미(<http://eduinfo.go.kr>).

지방세 대비 지방세전입금 비중(12.7%)을 적용하여 지방세전입금을 전망하면, 2021년 12조 3,987억원, 2030년 16조 6,182억원, 2040년 22조 798억원, 2050년 27조 8,769억원, 2060년 34조 2,047억원으로 전망된다(<표 1-24> 참조).

지방교육재정교부금 보전금은 취득세 인하에 따른 지방소비세 확충분(부가가치세의 6%)에 지방교육재정교부금 재원비율(20.27%)을⁵²⁾ 적용한 후 지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되는 금액(전출공제액)을 차감하여 산정한다.⁵³⁾ 시·도 교육청별 구체적인 산정방식은 다음과 같다.

52) 지방교육재정교부금의 내국세 대비 재원 비율은 2019년 20.49%, 2020년 20.79%로 인상되었으나 취득세 인하에 따른 지방소비세 재원 확충 당시의 지방교육재정교부금의 내국세 대비 재원비율이 20.27%이므로 이 비율을 적용한다.

53) 지방교육재정교부금의 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 시·도에 배분되는 지방소비세 배분액(전출공제액)은 시·도별 지방교육세 보전금액과 지방교부세 보전금액에 시·도의 지방교육재정에 대한 전입비율(3.6%~10%)을 적용하여 산정한다.

해당 시·도 교육청의 배분액 = $(A \times B) \times C - D$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times 6\%$

B: 지방세법 제71조제3항제2호에 따라 감소되는 지방교육재정교부금의 비율(20.27%)

C: 해당 시·도 교육청의 보통교부금 배분비율

D: 지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액

본 연구의 부가가치세 전망치에 지방교육재정교부금의 내국세 대비 재원 비율(20.27%)과 전출공제액을 적용하여 지방교육재정교부금 보전금 규모를 전망하면, 2060년 기준 2조 3,434억원으로 전망된다.

균특회계 시·도 전환 사업 보전분은 국가에서 지방으로 전환되는 균특사업 비용 보전을 위해 시·도세 전출금 산정에서 제외되는 교육비특별회계 전출금 보전금액으로 지방세법 시행령 [별표3]에 규모가 제시되어 있다. 지방소비세가 10%p분 인상된 2020년은 139,461백만원, 2021년에는 139,609백만원으로 책정되었다(지방세법 시행령 제75조제1항제4호나목, 2020.12.31. 개정).⁵⁴⁾ 균특회계 시·도 전환 사업 보전분은 2022년까지 산정하므로 2023년부터는 기준재정수입액 전망에서 제외한다.

학교용지부담금은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제4항에 따라 시·도의 일반회계에서 부담하는 학교용지 확보에 필요한 경비를 산정하는데 최근 5년간 증감률을 적용하여 전망한다.⁵⁵⁾

수업료 및 입학금은 고교무상교육으로 인해 급격하게 감소할 것으로 예상되어 이 제 대한 장기전망은 제외한다. 2019년 결산 기준 수업료 및 입학금은 7,256억원이나 고교무상교육이 시작된 2020년은 4,176억원, 2021년은 10억원이 편성되었다.⁵⁶⁾

지방세전입금, 지방교육재정교부금 보전금은 지방세와 연동되어 있어 지방세 증가에 비례하여 증가할 것으로 전망되나, 일반회계 학교용지부담금은 학생수 감소에 따른 학교신설수요 감소로 전반적으로 감소할 것으로 전망된다.

기준재정수입액은 2021년 13조 6,862억원에서 2030년 17조 8,255억원, 2040년 23조 5,767억원, 2050년 29조 7,347억원, 2060년에는 36조 5,005억원으로 증가할 것으로 전망된다.

54) 교육부는 지방교육재정 보통교부금 산정자료에서 균특회계 시도전환 사업 보전분을 136,657백만원을 반영하고 있어 본 연구에서도 이 금액을 반영한다.

55) 일반회계 학교용지부담금은 2015년 4,250억원에서 2019년 2,513억원으로 감소하여 연평균 -12.3%의 감소세를 보인다.

56) 2021년도에 편성된 10억원 가운데 대부분은 지난년도 수업료이며 당해년도 수업료는 서울시 86백만원, 인천시 43백원 정도이다.

〈표 1-19〉 지방교육재정의 수입 구조

장	관	항	목
이전수입	중앙정부 이전수입	지방교육재정교부금	보통교부금, 특별교부금, 증액교부금 ¹⁾
		국고보조금	국고보조금
		특별회계 전입금	유아교육지원특별회계 전입금
	지방자치단체 이전수입	법정이전수입	지방교육세 전입금 담배소비세 전입금 시·도세 전입금 ²⁾ 학교용지 일반회계부담금 지방교육재정교부금보전금 교육급여보조금 무상교육경비전입금 ¹⁾
		비법정이전수입	광역자치단체 전입금 기초자치단체 전입금 국고지원 전입금 기타지방교육세 전입금
	기타이전수입	민간이전수입	기부금, 기타지원금
		자치단체간이전수입	전입금
자체수입	교수·학습활동 수입	기본적 교육수입	입학금, 수업료
		선택적 교육수입	기숙사 및 급식, 평생학습 수입
	행정활동수입	사용료 및 수수료 수입	사용료 수입, 수수료 수입
		특별부과금 및 분담금	특별부과금, 분담금
	자산수입	자산 임대수입	임대료수입
		자산매각대	토지매각, 건물매각, 기계장치매각 기타유형자산매각, 무형자산매각
	이자수입	이자수입	이자수입
	적립금수입	적립금처분수입	감채기금, 기타기금
		적립금이자수입	적립금이자수입
	금융자산회수	융자금원금회수	기타민간융자금회수
		보증금회수	보증금회수
	기타수입	제재금수입	변상금, 위약금, 연체료, 과태료, 기타 제재금수입
		기타수입	생산물매각대, 동식물매각대, 그외수입
과년도수입		과년도수입	
차입	지방교육채	지방교육채증권, 금융기관차입금, 공공자금관리기금차입금	
기타	전년도이월금	순세계잉여금, 보조금 사용잔액, 전년도 이월금사업비	

주: 1) 고교무상교육에 따른 중앙정부와 일반자치단체의 경비부담에 따른 시·도교육청 전입금임.

2) 균특회계 시도전환 사업 보전분은 시·도세 전입금에 포함됨.

3) 불드체에 해당하는 수입원만 기준재정수입액 산정에 반영됨.

자료: 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준(2018.08.31. 개정)을 참고하여 저자 작성.

기준재정수입액 산정에 반영되는 항목의 현황을 살펴보면, 2015년 11조 1,499억원에서 2019년 12조 9,545억원으로 증가하여 연평균 3.8%의 증가하였다. 기준재정수입액 산정에 반영되는 항목의 비중은 2015년 90.0%에서 2019년에는 83.4%로 감소하여 전반적으로 감소 추세에 있다. 이는 현재 반영되는 항목들의 성장세가 낮고 일부 항

목의 경우 감소 추세에 있기 때문이다. 반면 기준재정수입액 산정에 반영되지 않는 비법정이전수입 항목은 연평균 20.6%의 높은 증가세를 보이며, 교육급여보조금도 연평균 11.9%의 증가세를 보인다.

〈표 1-20〉 지방자치단체 이전수입 및 자체수입의 항목별 추이

(단위: 백만원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	증감 률
합계(A)	12,394,058	13,369,471	14,616,282	15,144,353	15,529,085	5.8
지방자치단체이전수입	10,989,507	11,903,546	12,916,184	13,443,914	13,924,743	6.1
법정이전수입	10,200,911	11,037,487	11,821,052	12,059,534	12,256,805	4.7
지방교육세전입금	6,190,238	6,406,113	7,028,806	7,194,507	7,194,974	3.8
담배소비세전입금	518,496	596,437	734,893	642,716	588,545	3.2
시도세전입금	2,293,608	2,573,559	2,836,488	2,975,630	3,155,758	8.3
학교용지일반회계 부담금	425,015	590,919	237,245	239,157	251,292	-12.3
지방교육재정교부 금보전금	755,672	843,124	960,789	983,248	1,038,239	8.3
교육급여보조금	17,881	27,335	22,831	24,276	27,998	11.9
비법정이전수입	788,596	866,059	1,095,133	1,384,380	1,667,938	20.6
광역자치단체 전입금	387,063	458,757	643,674	794,943	900,555	23.5
기초자치단체 전입금	401,533	407,303	451,459	589,438	767,383	17.6
기타이전수입	92,878	147,516	109,335	131,875	151,209	13.0
민간이전수입	80,139	96,148	78,049	114,129	135,355	14.0
자치단체간 이전수입	12,739	51,368	31,286	17,746	15,854	5.6
자체수입	1,404,551	1,465,925	1,700,098	1,700,439	1,604,342	3.4
입학금 및 수업료	966,960	984,214	946,839	869,201	725,699	-6.9
사용료 및 수수료	22,550	29,158	24,180	26,118	25,659	3.3
자산수입	227,154	157,457	227,430	277,900	271,338	4.5
이자수입	80,092	118,510	110,218	129,866	140,740	15.1
기타수입 등	107,795	176,587	391,430	397,353	440,907	42.2
반영항목합계(B) ¹⁾	11,149,990	11,994,366	12,745,060	12,904,459	12,954,506	3.8
반영비율(B/A)	90.0	89.7	87.2	85.2	83.4	

주: 1) 기준재정수입액 산정에 반영되는 항목(볼드체)의 합계임.

2) 결산기준.

자료: 교육부, 지방교육재정알리미(<http://eduinfo.go.kr>).

지방세 전입금(지방교육세 전입금, 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금)의 장기전망을 위한 전 단계로 지방세수에 대한 장기전망이 필요하며, 지방세수 전망은 본 연구의 내국세 전망자료를 이용한다.⁴⁶⁾ 내국세 대비 지방세 비중이 일정하게 유지된다는 전제하에 과거 5년간의 내국세 대비 지방세 비중의 평균치를 적용하여 지방세 규모를 전망한다.⁴⁷⁾

내국세 대비 지방세 비중은 2015년 38.3%에서 2018년 32.7%로 감소하였으나 2019년에 다시 증가하여 평균 35.4%의 비중을 보인다.⁴⁸⁾

〈표 1-21〉 내국세-지방세 추이 및 비중

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	평균
내국세(A)	1,852,403	2,094,013	2,308,036	2,580,311	2,593,086	2,285,570
지방세(B)	709,778	755,306	804,063	843,153	904,572	803,374
B/A	38.3	36.1	34.8	32.7	34.9	35.4

주: 결산기준.

자료: 국세청, 국세통계연보, 2020; 행정안전부, 지방세통계연감, 2020.

2060년 내국세 규모는 2021년 275조 7,834억원에서 약 2.76배 증가한 760조 8,140억원으로 전망되며, 지방세는 2021년 97조 6,273억원에서 2060년 269조 3,282억원으로 약 2.76배 증가할 것으로 전망된다.

〈표 1-22〉 내국세 및 지방세 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
내국세	2,757,834	3,696,384	4,911,197	6,200,653	7,608,140	201,413,133
지방세	976,273	1,308,520	1,738,564	2,195,031	2,693,282	71,300,249

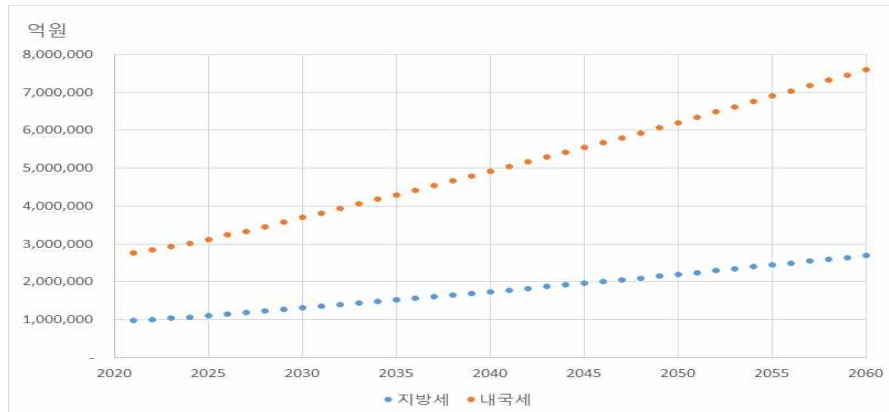
자료: 저자 작성.

46) 내국세수 전망은 KDI의 장기 국세수입 추계 모형과 통계청의 장래인구특별추계 중위 시나리오 및 장기 거시 전제를 이용하여 연도별로 전망한다.

47) 박지현(2016)은 지방세 일부 세목에 대하여 장기 전망을 한다. 박지현(2016)은 지방세목 가운데 재산세, 취득세에 대해서는 세수추계모형을 설정하여 전망하고 지방소득세와 지방소비세는 NABO(2016)의 국세 전망치를 이용하여 전망한다. 장기전망 결과 지방소득세, 지방소비세, 재산세, 취득세 4개 세목의 GDP 대비 비중을 2.88~3.17% 수준으로 추계하고 있다.

48) 2015-2019년 5년간 내국세 대비 지방세 비중은 평균 35.4%의 비중을 보이나 재정분권 정책에 따른 지방소비세 확충으로 더 증가할 것으로 예상된다. 2단계 재정분권방안에서는 지방소비세를 4.3%p 추가 인상할 경우 국세와 지방세 비율은 72.6대 27.4로 개선될 것으로 전망한다(행정안전부, 2021.08.11.). 국세와 지방세 비율이 72.6대 27.4로 개선될 경우 내국세 대비 지방세 비율은 37.7%으로 높아질 것으로 예상된다.

[그림 1-2] 내국세 및 지방세 장기 전망



주: 내국세는 기준선 전망치임.
자료: 저자 작성.

지방세 전망에 기초하여 기준재정수입액의 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금을 전망한다.

지방교육세 전입금은 지방세법 제151조에 따른 지방교육세 전액을 전입하며, 담배소비세 전입금은 특별·광역시 담배소비세액의 45%를 전입한다. 시·도세 전입액은 기본적으로 시·도세 총액의 일정비율을 전입하는데 시·도에 따라 전입비율은 상이하다. 서울특별시는 특별시세 총액의⁴⁹⁾ 100분의 10, 광역시와 경기도는 광역시세 또는 도세 총액의⁵⁰⁾ 100분의 5를 전입한다. 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액의⁵¹⁾ 1천분의 36을 전입한다.

이상에서 보듯이 기준재정수입액에 반영되는 지방세 관련 전입금은 지방세의 일정 비율을 전입하기 때문에 지방세 관련 전입금은 지방세 전망치에 지방세 대비 지방세 관련 전입금 비중을 적용하여 전망한다.

$$\text{* 지방세관련 전입금}_t = \alpha \times \text{지방세 전망치}_t$$

α : 지방세 대비 지방세 관련 전입금 비중

- 49) 「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 사업소분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 특별시에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액(균특회계 전환사업 보전분)은 제외한다.
- 50) 「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 광역시 및 경기도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액(균특회계 전환사업 보전분)은 제외한다.
- 51) 「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 그 밖의 도 및 특별자치도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액(균특회계 전환사업 보전분)은 제외한다.

지방세는 2015년 70조 9,778억원에서 2019년 90조 4,604억원으로 5년간 약 1.27배 증가하였으며, 지방세 전입금은 2015년 9조 23억원에서 2019년 10조 9,393억원으로 약 1.22배 증가하였다. 지방세 전입금이 지방세에서 차지하는 비중은 2015년 12.7%에서 2017년 13.2%로 증가하였으나 2019년에는 12.1%로 약간 감소하였다. 최근 5개년 평균 비중은 12.7%이다.

〈표 1-23〉 지방세 및 지방세 전입금 현황

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	평균
지방세	709,778 (100.0)	755,317 (100.0)	804,091 (100.0)	843,183 (100.0)	904,604 (100.0)	803,395 (100.0)
소계	90,023 (12.7)	95,761 (12.7)	106,002 (13.2)	108,129 (12.8)	109,393 (12.1)	101,862 (12.7)
지방교육세 ¹⁾	61,902 (8.7)	64,061 (8.5)	70,288 (8.7)	71,945 (8.5)	71,950 (8.0)	68,029 (8.5)
담배소비세	5,185 (0.7)	5,964 (0.8)	7,349 (0.9)	6,427 (0.8)	5,885 (0.7)	6,162 (0.8)
시·도세	22,936 (3.2)	25,736 (3.4)	28,365 (3.5)	29,756 (3.5)	31,558 (3.5)	27,670 (3.4)

주: 1) 시·도 교육비특별회계 세입 결산상 지방교육세전입금에는 지방소비세의 지방교육세 보전에 충당되는 안분액 전입금이 포함되어 있음.

자료: 행정안전부, 지방세통계연감, 2020; 교육부, 지방교육재정알리미(<http://eduinfo.go.kr>).

지방세 대비 지방세전입금 비중(12.7%)을 적용하여 지방세전입금을 전망하면, 2021년 12조 3,987억원, 2030년 16조 6,182억원, 2040년 22조 798억원, 2050년 27조 8,769억원, 2060년 34조 2,047억원으로 전망된다(<표 1-24> 참조).

지방교육재정교부금 보전금은 취득세 인하에 따른 지방소비세 확충분(부가가치세의 6%)에 지방교육재정교부금 재원비율(20.27%)을⁵²⁾ 적용한 후 지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되는 금액(전출공제액)을 차감하여 산정한다.⁵³⁾ 시·도 교육청별 구체적인 산정방식은 다음과 같다.

52) 지방교육재정교부금의 내국세 대비 재원 비율은 2019년 20.49%, 2020년 20.79%로 인상되었으나 취득세 인하에 따른 지방소비세 재원 확충 당시의 지방교육재정교부금의 내국세 대비 재원비율이 20.27%이므로 이 비율을 적용한다.

53) 지방교육재정교부금의 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 시·도에 배분되는 지방소비세 배분액(전출공제액)은 시·도별 지방교육세 보전금액과 지방교부세 보전금액에 시·도의 지방교육재정에 대한 전입비율(3.6%~10%)을 적용하여 산정한다.

해당 시·도 교육청의 배분액 = $(A \times B) \times C - D$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times 6\%$

B: 지방세법 제71조제3항제2호에 따라 감소되는 지방교육재정교부금의 비율(20.27%)

C: 해당 시·도 교육청의 보통교부금 배분비율

D: 지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액

본 연구의 부가가치세 전망치에 지방교육재정교부금의 내국세 대비 재원 비율(20.27%)과 전출공제액을 적용하여 지방교육재정교부금 보전금 규모를 전망하면, 2060년 기준 2조 3,434억원으로 전망된다.

균특회계 시·도 전환 사업 보전분은 국가에서 지방으로 전환되는 균특사업 비용 보전을 위해 시·도세 전출금 산정에서 제외되는 교육비특별회계 전출금 보전금액으로 지방세법 시행령 [별표3]에 규모가 제시되어 있다. 지방소비세가 10%p분 인상된 2020년은 139,461백만원, 2021년에는 139,609백만원으로 책정되었다(지방세법 시행령 제75조제1항제4호나목, 2020.12.31. 개정).⁵⁴⁾ 균특회계 시·도 전환 사업 보전분은 2022년까지 산정하므로 2023년부터는 기준재정수입액 전망에서 제외한다.

학교용지부담금은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제4항에 따라 시·도의 일반회계에서 부담하는 학교용지 확보에 필요한 경비를 산정하는데 최근 5년간 증감률을 적용하여 전망한다.⁵⁵⁾

수업료 및 입학금은 고교무상교육으로 인해 급격하게 감소할 것으로 예상되어 이 제 대한 장기전망은 제외한다. 2019년 결산 기준 수업료 및 입학금은 7,256억원이나 고교무상교육이 시작된 2020년은 4,176억원, 2021년은 10억원이 편성되었다.⁵⁶⁾

지방세전입금, 지방교육재정교부금 보전금은 지방세와 연동되어 있어 지방세 증가에 비례하여 증가할 것으로 전망되나, 일반회계 학교용지부담금은 학생수 감소에 따른 학교신설수요 감소로 전반적으로 감소할 것으로 전망된다.

기준재정수입액은 2021년 13조 6,862억원에서 2030년 17조 8,255억원, 2040년 23조 5,767억원, 2050년 29조 7,347억원, 2060년에는 36조 5,005억원으로 증가할 것으로 전망된다.

54) 교육부는 지방교육재정 보통교부금 산정자료에서 균특회계 시도전환 사업 보전분을 136,657백만원을 반영하고 있어 본 연구에서도 이 금액을 반영한다.

55) 일반회계 학교용지부담금은 2015년 4,250억원에서 2019년 2,513억원으로 감소하여 연평균 -12.3%의 감소세를 보인다.

56) 2021년도에 편성된 10억원 가운데 대부분은 지난년도 수업료이며 당해년도 수업료는 서울시 86백만원, 인천시 43백원 정도이다.

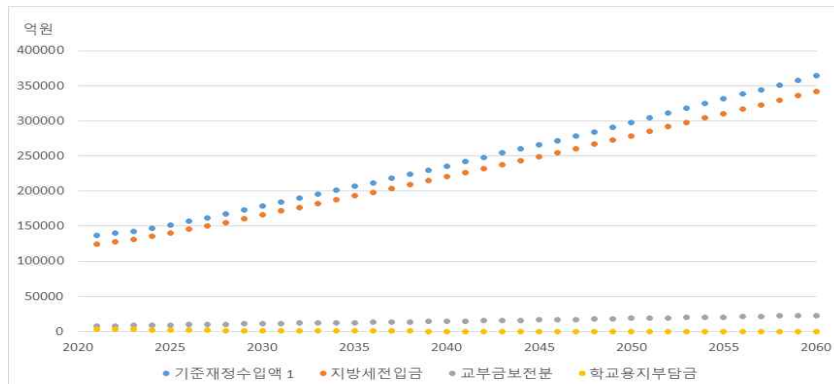
〈표 1-24〉 기준재정수입액 및 주요 수입항목별 장기 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
기준재정수입액 ¹	136,862	178,255	235,767	297,347	365,005	9,687,339
지방세전입금	123,987	166,182	220,798	278,769	342,047	9,055,132
교부금보전분	7,884	10,960	14,670	18,497	22,936	600,161
학교용지부담금	3,625	1,112	299	81	22	29,313

자료: 저자 작성.

[그림 1-3] 기준재정수입액 및 주요 수입항목별 장기 전망



자료: 저자 작성.

기준재정수입액 산정에 추가적으로 반영할 수 있는 자원들에 대한 장기전망은 지방세 전망을 기초하여 전망한다. 추가적인 항목들은 법령 및 조례에 근거하여 일반자치단체의 보통세나 세외수입의 일정 비율만큼 교육재정에 전입된다. 서울시의 경우 「서울특별시의 교육경비 보조에 관한 조례」 제5조에 따라 보통세 수입의 1,000분의 6 이내 금액에서 교육경비를 보조한다. 그리고 시·군·구의 경우 대부분 시·군·구 세와 세외수입을 합한 예산의 5%범위 내에서 교육경비를 지원한다.

추가적인 재원이 일반자치단체 자체재원의 일정 비율을 전입하기 때문에 추가적인 재원의 장기전망은 일반자치단체의 지방세 전망치에 지방세 대비 추가재원 비중을 적용하여 전망한다.

$$* \text{기준재정수입액 추가재원}_t = \beta \times \text{지방세 전망치}_t$$

β : 지방세 대비 추가재원 비중⁵⁷⁾

57) 지방세 대비 추가 재원 비율은 1.521%이다.

[그림 1-4]는 현재 기준재정수입액 산정에 반영되고 있지 않은 지방교육세 보전에
충당하는 안분액 전입금, 교육급여보조금, 무상교육경비전입금, 광역 및 기초자치단
체의 비법정전입금, 사용료 및 수수료 수입을 추가하여 기준재정수입액을 장기 전망
한 결과이다.

추가로 반영되는 재원규모(지방교육세 보전에 충당하는 안분액 전입금, 교육급여
보조금, 무상교육경비전입금, 광역 및 기초자치단체의 비법정전입금, 사용료 및 수수
료 수입의 합계)는 2021년 기준 1조 4,849억원이며 2060년에는 4조 965억원으로 증가
할 것으로 추계된다. 이에 따라 기준재정수입액은 2021년 15조 1,711억원에서 2060년
에는 40조 5,970억원으로 증가할 것으로 추계된다.

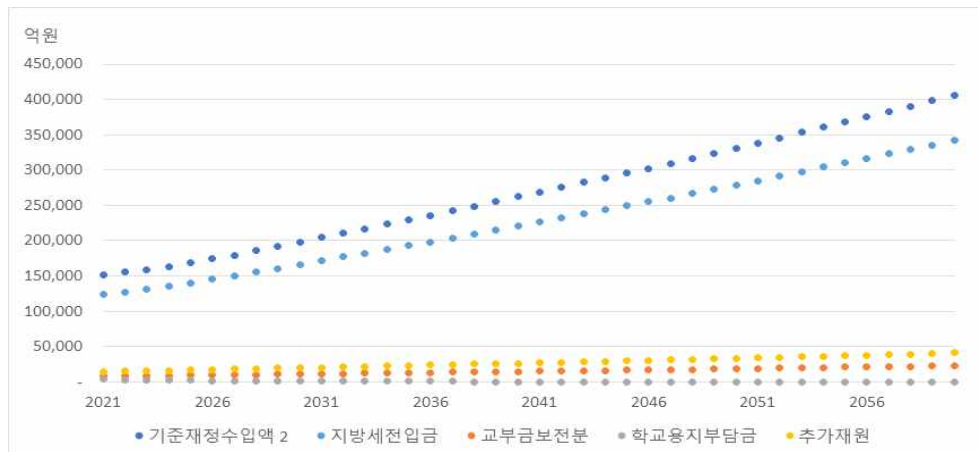
〈표 1-25〉 추가재원 및 기준재정수입액 장기 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
기준재정수입액 ²	151,711	198,157	262,211	330,733	405,970	10,771,816
추가재원	14,849	19,903	26,444	33,386	40,965	1,084,477

자료: 저자 작성.

[그림 1-4] 기준재정수입액 및 주요 수입항목별 장기 전망(추가재원 포함)



주: 추가재원은 지방교육세 보전에 충당하는 안분액 전입금, 교육급여보조금, 무상교육경비전입금,
광역 및 기초자치단체의 비법정전입금, 사용료 및 수수료 수입의 합계임.

자료: 저자 작성.

3. 지방교육재정교부금 전망과 여유재원

기준재정수요액과 기준재정수입액에 대한 장기전망을 근거로 재정부족액과 보통교부금을 전망한다. 그리고 보통교부금 전망치에 특별교부금을 합산하여 필요한 지방교육재정교부금 규모를 전망한다.

현재와 같이 시·도교육청의 재정부족액을 보통교부금으로 전액 보전한다고 전제하면, t 년의 보통교부금 전망치 EG_t 는 t 년의 기준재정수요액(SFN_t)과 기준재정수입액(SFR_t)의 차이인 재정부족액 Δ_t 에 의해 결정된다. 그리고 특별교부금(SG_t)은 지방교육재정교부금(EFG_t)의 3%를 전제하여 전망한다.

$$EG_t = \Delta_t = SFN_t - SFR_t$$

$$EFG_t = EG_t + SG_t = (SFN_t - SFR_t)/0.97$$

기준재정수요액 전망과 기준재정수입액 전망에서 각각 2가지의 시나리오를 전제하고 있어 이를 조합하면 4가지의 시나리오를 구성할 수 있다.

시나리오 1-1은 기준재정수요액 전망에 OECD 평균 학급당 학생 수와 한국의 2020년 교원 1인당 학생 수를 적용하고 기준재정수입액은 현재 항목을 유지하는 것으로 전제하여 필요한 지방교육재정교부금 규모를 전망한다.

시나리오 1-2은 기준재정수요액 전망에 OECD 평균 학급당 학생 수와 한국의 2020년 교원 1인당 학생 수를 적용하고 기준재정수입액의 현재 항목에 추가수입항목을 반영하는 것으로 전제하여 필요한 지방교육재정교부금 규모를 전망한다.

시나리오 2-1은 기준재정수요액 전망에 G20 상위국가 평균 학급당 학생 수와 G20 상위국가 평균 교원 1인당 학생 수를 적용하고 기준재정수입액은 현재 항목을 유지하는 것으로 전제하여 필요한 지방교육재정교부금 규모를 전망한다.

시나리오 2-2은 기준재정수요액 전망에 G20 상위국가 평균 학급당 학생 수와 G20 상위국가 평균 교원 1인당 학생 수를 적용하고 기준재정수입액의 항목은 현재 항목에 추가수입항목을 반영하는 것으로 전제하여 필요한 지방교육재정교부금 규모를 전망한다.

〈표 1-26〉 지방교육재정교부금 전망 시나리오

		기준재정수입액	
		시나리오 1	시나리오 2
기준 재정 수요액	시나리오 1	(1-1) OECD 평균 학급당 학생 수 한국 2020년 교원 1인당 학생 수 현재 수입항목 유지	(1-2) OECD 평균 학급당 학생 수 한국 2020년 교원 1인당 학생 수 추가 수입항목 반영
	시나리오 2	(2-1) G20 상위국가 학급당 학생 수 G20 상위국가 교원 1인당 학생 수 현재 수입항목 유지	(2-2) G20 상위국가 학급당 학생 수 G20 상위국가 교원 1인당 학생 수 추가 수입항목 반영

앞서 추계한 기준재정수요액과 기준재정수입액 자료를 이용하여 시나리오별 지방교육재정교부금 규모를 전망하면 시나리오 1-1에서는 2021-2060년 기간 동안 2,515조 9,018억원으로 예상된다. 그리고 시나리오 1-2는 2,404조 1,000억원, 시나리오 2-1은 2,736조 1,262억원, 시나리오 2-2는 2,624조 3,245억원으로 예상된다.

OECD 평균 수준 학급당 학생 수와 추가적인 기준재정수입액 항목을 반영한 1-2 시나리오의 지방교육재정교부금 규모가 가장 작은 규모로 추계되고 G20 상위국가 수준 학급당 학생 수와 현재의 기준재정수입액 항목을 유지하는 2-1 시나리오의 지방교육재정교부금 규모가 가장 큰 규모로 추계된다.

〈표 1-27〉 시나리오별 지방교육재정교부금 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
시나리오 1-1	502,209	490,667	603,354	748,356	809,744	25,159,018
시나리오 1-2	486,900	470,149	576,092	713,937	767,512	24,041,000
시나리오 2-1	543,298	531,845	658,055	813,957	883,452	27,361,262
시나리오 2-2	527,990	511,327	630,794	779,538	841,220	26,243,245

자료: 저자 작성.

내국세 전망에 현재의 지방교육재정교부금 재원 비율(20.79%)를 적용하여 내국세분 지방교육재정교부금 재원을 전망하면 2021-2060년 기간 동안 4,112조 6,227억원으로 추계된다.⁵⁸⁾ 교육세의 일부가 지방교육재정교부금의 재원으로 편입되는 규모를

58) 내국세분 지방교육재정교부금 전망에 활용되는 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 45%, 다른 법률에 따라 특별회계 재원으로 사용되는 세목을 제외한다.

전망하면 2021-2060년 기간 동안 243조 750억원으로 추계된다. 내국세분과 교육세분을 합산한 전체 지방교육재정교부금 재원은 2021-2060년 기간 동안 4,355조 6,977억원으로 추계된다.

〈표 1-28〉 지방교육재정교부금 재원 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
합 계	596,124	799,995	1,062,320	1,340,531	1,644,705	43,556,977
내국세분	563,240	754,480	1,002,703	1,266,280	1,553,764	41,126,227
교육세분	32,884	45,514	59,617	74,251	90,941	2,430,750

주: 1) 교육세분은 교육세 전망치에 최근 4년간 교육세분 교부금 비중(67.6%)을 적용하여 추계하는 데 이는 유타회계가 연장되는 것으로 전제함.

자료: 저자 작성.

〈표 1-27〉과 〈표 1-28〉을 이용하여 시나리오별 여유재원을 전망하면 1,619조 5,715억원 ~ 1,951조 5,977억원 규모로 추계된다. 필요한 지방교육재정교부금 규모가 가장 큰 규모로 추계되는 시나리오 2-1를 전제할 경우, 여유재원 규모는 1,619조 5,715억원으로 추계된다. 반면 지방교육재정교부금 규모가 가장 작은 규모로 추계되는 시나리오 1-2를 전제할 경우, 여유재원 규모는 1,951조 5,977억원으로 추계된다.

〈표 1-29〉 시나리오별 여유재원 전망

(단위: 억원)

	2021	2030	2040	2050	2060	2021-2060
시나리오 1-1	93,915	309,328	458,966	592,176	834,961	18,397,959
시나리오 1-2	109,224	329,846	486,227	626,595	877,193	19,515,977
시나리오 2-1	52,826	268,150	404,265	526,575	761,253	16,195,715
시나리오 2-2	68,134	288,668	431,526	560,994	803,484	17,313,732

자료: 저자 작성.

기준재정수요액의 측정항목 및 측정단위에 대한 여러 가지 전제를 기초로 기준재정수요액을 장기전망하고 내국세 및 지방세에 대한 전제를 기초로 기준재정수입액을 장기전망하였다. 이를 토대로 재정부족액을 장기전망하여 최소한으로 필요한 지방교부재정교부금 규모를 장기전망하였다. 이러한 지방교육재정교부금의 최소 필요액은 장기 전망에 대한 전제에 따라 그 규모는 크게 영향을 받을 뿐만 아니라, 향후 도입되는 교육정책의 변화에 따라 요구되는 지방교육재정교부금의 규모는 달라질 것이다. KDI의 장기 국세수입 추계 모형과 통계청의 장래인구특별추계 중위 시나리

오 및 장기 거시 전제를 이용하여 내국세 규모를 전망하고 이를 기초로 확보 가능한 지방교육재정교부금의 재원규모를 전망하였는데, 이 전망치도 통계청의 장래인구추계 및 장기 거시 전제의 변화에 따라 그 규모는 유동적이므로 지방교육재정교부금의 여유재원 전망치에 대한 신중한 해석이 요구된다. 특히 올해 말에 새롭게 발표될 장래인구추계에는 최근 급격한 출산율 저하가 반영될 예정이므로, 본 연구에서 전제한 2017년 장래인구추계 중위기준의 학령인구 수보다 더 적은 규모의 학령인구 추계결과가 발표될 가능성이 크다. 이는 여기서 전망한 기준재정수요액은 여전히 낙관적이고 관대한 수준일 가능성이 크다는 점을 시사한다.

제2절 학령인구 반영 교부금 산정방식 개편

1. 학령인구 1인당 교부금액의 안정적 증가방식: 개선안 1

가. 개선안 1의 개요

국가전체의 재정운용의 측면에서 다양한 재정지출 분야별 재원배분 조정의 대상에서 교육재정만 예외로 간주될 수는 없으므로 중앙정부가 부담하는 교육재정을 학령인구비율, 소득, 그리고 물가 상승을 고려하여 적절히 조정할 필요가 있다. 먼저 학령인구 1인당 교부금액을 안정적으로 증가시키는 방법으로 전년도 학령인구 1인당 교부금을 기준으로 매해 전년도 국민 1인당 경상GDP 증가율로 학령인구 1인당 평균 교부금액을 증액하고 학령인구 수에 곱하여 교부금 총재원을 산정하는 방식을 고려할 수 있다. 다시 말해, t 년도의 지방교육재정교부금 재원은 다음과 같은 산식으로 산정한다.

$$\text{교부금}_t = (1 + \text{국민1인당 경상GDP증가율}_{t-1}) * 1\text{인당 평균교부금}_{t-1} * \text{학령인구 수}_t$$

이러한 방식의 교부금 산정방식은 교육분야 재정지원 규모를 실질소득의 성장과 물가 상승률을 반영하여 안정적으로 학생 1인당 교부금액을 확대함으로써 학령인구 감소기에도 학생 1인당 교육비 지출을 지속적으로 확대하는 방식으로 운영할 수 있는 장점이 있다. 또한 소득과 물가의 변화 수준을 고려하여 국가경제가 감내 가능한 수준에서 교육분야에 안정적으로 투자하고 확보되는 재정여력은 여타 지출분야에 활용할 수도 있다. 지방교육재정교부금의 산정방식을 내국세 연동 방식에서 벗어나 인구구조 변화를 반영하여 실질적으로 필요 재원 중심의 예산 지원방식으로 변경하는 방안을 고려하자는 취지이다.

다만 시도교육청의 입장에서는 지속적으로 확대될 내국세에 연동하는 방식으로 재원을 확보하길 희망할 수 있으나 학생 1인당 교부금액의 안정적 증가와 함께 학령인구의 변화를 반영하는 것은 균형 잡힌 분야별 재원배분을 위해 피할 수 없다는 점을 인식해야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 국가재정의 일부를 집행하는 집행기관으로서 보다 효과적이고 효율적으로 주어진 예산을 집행하는 것이 제한된 재정으로 다

양한 지출분야의 조화롭고 합리적인 발전을 가져오는데 필수적이다. 개편안의 경우 교육의 질적 제고를 위해서 학령인구 1인당 교부금을 전년도 경상GDP 증가율만큼 안정적으로 증가시켜줌으로써 학령인구 감소기에 교육예산의 감소가 제도개편으로 초래되는 것은 아닌가라는 시도교육청의 우려를 최소화할 수 있다. 우리나라가 직면하고 있는 인구구조의 고령화 추이는 향후 더욱 심화될 것으로 예상되므로, 교육재정 이해관계자들은 국민소득 증가와 물가인상을 넘어서는 학령인구 1인당 교부금의 증가는 어떠한 측면에서도 합리화되기 어렵다는 점을 인식해야 한다.

나. 개선안 1의 재정여력 확보 가능성

앞에서 제시된 개선안 1은 2020년 6-17세 학령인구 1인당 교부금 10백만원(6~17세 인구 기준)을 기준으로 2021년 이후 매해 전년도 1인당 경상GDP 증가율로 1인당 교부금액을 증액시키고 학령인구를 적용하여 교부금 총재원을 산정하는 방식이다. 이러한 개선안 1이 현행 산정방식과 비교하여 얼마나 재정여력을 확충할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 현행 방식에 의한 교부금 총액은 2021년 59.6조원 수준으로 추정되고 이후 지속적으로 증가하여 2060년 164.5조원으로 추정된다. 이러한 추정치에는 유아교육지원특별회계 재원으로 전입되는 교육세의 일부분(과거 4년 평균 교육세수의 32.4%)을 제외한 규모이다. 향후 유아교육지원특별회계가 지방교육재정교부금과 통합되면 현행 교부금 총재원 규모는 더욱 확대될 수 있다. 그러나 현재의 제도가 계속 유지된다고 가정하고 유아교육지원특별회계 재원으로 전입되는 과거 4년 평균 교육세수의 32.4%를 차감하고 논의를 진행한다.

개선안 1에 의한 2021년 교부금 총재원은 54.4조원 수준으로 추정되고 2034년까지 62조원 수준에서 안정화 경향을 보인다. 이러한 안정화 경향은 6-17세 학령인구 수 감소세가 1인당 교부금액 증가세를 상쇄한 결과이다. 이후 개선안 1에 의한 지방교육재정 교부금은 2035년부터 2042년까지 다소 빠른 상승곡선을 그리며 증가한 이후 완만한 증가 추이가 지속되며 2060년 109.9조원 규모로 추정된다. 2035~42년 구간의 교부금 총액 증가는 동 기간 연평균 0.69%의 학령인구 증가에 기인하는 것으로 파악된다.

2060년 1인당 평균 교부금액은 36.4백만원 수준으로 2020년 대비 3.6배 수준으로 확대되는 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 현행 산정방식을 적용할 경우 2060년 1인당 평균 교부금액은 2020년의 5.5배에 달했던 점과 비교하면 학령인구 변화 추이를 반영하는 개선안 1은 소득수준의 증가와 물가상승의 범위 안에서 교육투자 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 합리적 개선안으로 평가된다. 또한 1절에서

살펴본 시나리오별 교부금 총액(=기준재정수요액-기준재정수입액+특별교부금)의 최대 수준을 보인 시나리오 2-1보다 큰 규모로서 시나리오에서 전제한 학급당 학생수나 교원 1인당 학생수를 G20 상위국가 평균을 다소 하회하는 경우에도 유효한 것으로 평가할 수 있다.

현행 산정방식 대비 교부금 총액의 감소효과는 2021년부터 5.2조원 수준에서 점진적으로 확대되어 2060년 54.5조원 수준으로 추정되고 2021~2060년 누적 재정절감효과는 1,144.6조원(연평균 28.6조원)으로 추정된다. 이러한 누적 재정절감액은 2060년 경상GDP의 19.1%에 달하는 규모로서 2060년까지의 이자비용을 고려하면 최소 19.1%p의 2060년 국가채무비율을 축소할 수 있을 것으로 예상된다.

[그림 1-5] 현행 지방교육재정교부금 대비 개선안 1의 재정여력 확보 가능성

(단위: 조원, %)



자료: 저자작성

2. 교부금 총액의 안정적 증가방식: 개선안 2

가. 개선안 2의 개요

1인당 평균 교부금액을 안정적으로 증가시키는 개선안 1과 달리, 여기서 제안되는 두 번째 개선안은 전년도 교부금 총액을 안정적으로 증가시키되 학령인구 비율의 변화를 반영하여 총액의 증가를 통제하는 방식이다. 금년도 교육재정교부금 총액은 경상GDP 증가율로 증가시키되 전년도 학령인구비율 대비 금년도 학령인구비율의 변화추이를 이용한 조정계수로 조정하는 방식이다. 앞에서 설명했던 바와 같이, 경상GDP 증가율은 실질GDP 성장률에 물가상승률의 합이므로 소득의 증가와 물가의 상승을 모두 포괄하고 있는 지표이므로 교육재정의 총규모를 소득과 물가의 변화 범위 내에서 확대하게 된다. 결과적으로 다음연도 예산안 작성 과정에서 전제되는 경상GDP 성장률만큼 지방교육재정교부금 총액이 증가하도록 산정하는 방식이다. 그러나 학령인구 비율의 변화추이를 반영하여 조정함으로써 학령인구의 변화와 무관하게 확대되는 현행 지방교육재정교부금을 합리적으로 통제할 필요가 있다.

다시 말해서, 개선안 2에는 교부금 총액을 경상GDP 증가율 수준으로 안정적이고 지속적으로 확대하여 교육재정 지원을 원활히 하는 한편, 전체인구 대비 학령인구비율이 전년도 대비 증가하는 연도에는 교부금 규모를 조금 더 확대해주고 전체인구 대비 학령인구비율이 전년도 대비 감소하는 연도에는 교부금 규모를 소폭 축소해주는 조정과정이 포함되어 있다. 개선안 2의 구체적 산식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

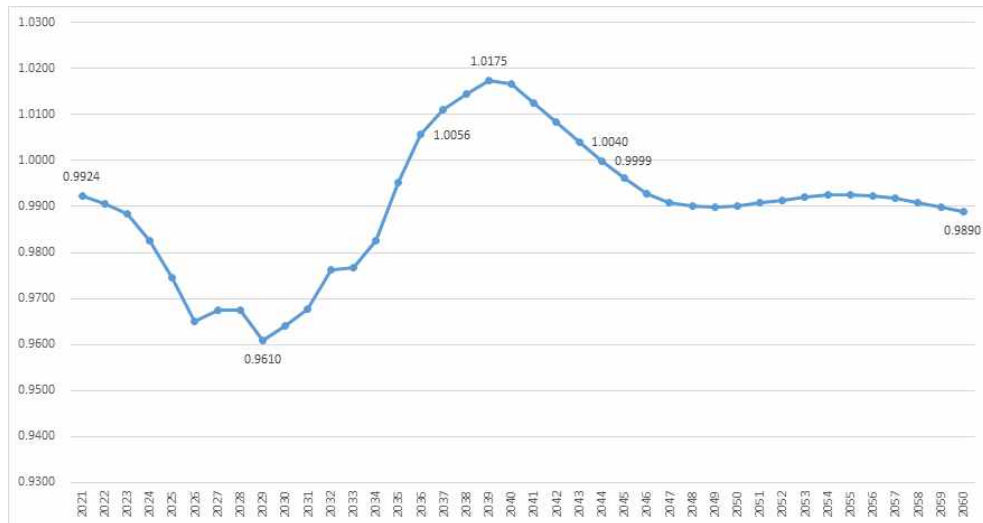
$$\text{교부금}_t = (1 + \text{경상GDP증가율}_t) * \text{교부금}_{t-1} * \left(\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}} \right)$$

여기서 $(\text{학령인구비율}_t / \text{학령인구비율}_{t-1})$ 은 학령인구 변화추이를 반영하는 조정계수로서 $t-1$ 년도의 전체인구 대비 학령인구 비율보다 t 년도 학령인구비율이 커지면 1보다 큰 값을 갖게 되어 교부금을 경상GDP 증가율 이상 증가시키고 반대의 경우에는 교부금의 증가를 다소 둔화시키는 역할을 한다. 이러한 교부금 산정방식은 소득과 물가 상승에 따라 교육재정을 안정적으로 증가시킬 뿐만 아니라 초·중·등 교육 대상 인구비중의 변화에 따라 추가적으로 지출을 조절할 수 있는 합리적인 방안으로 판단된다.

2015년 이후 조정계수의 추이를 살펴보면, 학령인구가 전체인구에서 차지하는 비

중이 축소되다가 2036년부터 2043년까지 학령인구 증가세로 인해 조정계수는 1을 상회하며 추가적으로 교육재정 교부금을 증가시키는 요인으로 작용하고 1을 하회하는 연도의 경우 교부금 증가를 다소 억제할 것으로 예상된다. 2020년 이후의 조정계수의 최대치는 2039년 1.0175이고 최소치는 2029년 0.9610이다. 6-17세 학령인구의 비중이 지속적으로 둔화되는 2035년까지는 교부금 증가율이 경상GDP 증가율을 하회하는 수준으로 둔화되고 2036~2043년의 기간동안 학령인구 비중이 확대됨에 따라 교부금 증가율은 경상GDP 증가율을 상회하도록 설계된 것이다.

[그림 1-6] 학령인구비율을 반영한 조정계수 추이: 통계청 장래인구추계 중위 기준



자료: 통계청 장래인구추계자료를 이용하여 저자작성

조정계수가 1보다 작다는 것은 전년도의 학령인구수가 전체인구에서 차지하는 비중보다 금년도의 학령인구수가 전체인구에서 차지하는 비중이 작다는 것을 의미하며 이는 고령인구들의 비중이 확대된다는 것을 의미한다. 한정된 중앙정부의 재원이 모든 연령층의 재정수요에 합리적으로 배분되어야 함에 불구하고, 현행 내국세 연동방식의 교부금 산정방식이 교육재정교부금만을 지속적으로 보다 증대시키며 비합리적인 자원배분 결과를 초래한다는 문제점이 개선안에 의해 크게 완화될 것으로 기대된다. 그러나 동 개선안이 추구하는 또 다른 기본정신은 교육재정교부금을 학령인구 감소에도 불구하고 안정적으로 확보하자는 것이며, 이는 충실히 지켜지고 있다는 점을 다음 소절의 장기전망결과를 보여주는 그림에서 확인할 수 있다.

나. 개선안 2의 재정여력 확보 가능성

개선안 2는 전년도 교부금 총액을 경상GDP 증가율로 증액하되 학령인구비율의 변화 추이를 반영하여 소폭 조정하는 방식이다. 이러한 개선안 2가 현행의 내국세 연동방식으로 산출된 교부금 총액 전망치와 비교하여 얼마나 차이나고 안정적으로 교육재정을 지원할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 현행 내국세 연동방식에 의한 교부금 총액은 앞의 개선안 1의 재정여력 확보 가능성을 검토할 때 제시했던 추정된 결과와 동일하다. 개선안 2에 의한 2021년 교부금 총재원은 56.5조원 수준으로 추정되고 이후 완만한 증가세를 보이다가 2025~2033년의 기간 동안 62조원 초중반 수준에서 안정화 경향을 보인다. 2025년까지의 완만한 증가세는 경상GDP 증가율에 의한 교부금 총액 증가분이 학령인구 비중 감소 추이에 따른 교부금 증가 통제효과에 의해 일부 상쇄되는 제도 설계에 기인한다. 다시 말해서 인구구조의 변화로 학령인구 비중이 축소되는 시기에는 경제규모가 확대됨에 따라 교육재정을 확충하더라도 일정수준 교부금 증가를 통제하게 된다. 이후 2025~2034년의 기간 동안 나타난 안정화 경향은 6-17세 학령인구 수 비중의 감소 추이가 경상GDP 증가세를 거의 완전히 상쇄한 결과이다.

개선안 1에서와 유사하게 개선안 2에 의한 지방교육재정 교부금은 2035년부터 2043년까지 다소 빠른 상승곡선을 그리며 증가한 이후 완만한 증가 추이가 지속되며 2060년 113.2조원 규모로 추정된다. 2035~43년 기간 동안 교부금 총액이 다소 빠르게 증가하는 것은 학령인구 비중이 지속 확대되면서 조정계수가 1을 상회하기 때문인 것으로 파악된다.

2060년 1인당 평균 교부금액은 37.5백만원 수준으로 2020년대비 3.7배 수준으로 확대되는 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 2060년 1인당 평균 교부금액이 2020년의 5.5배에 달했던 현행 산정방식보다 교부금 산정규모를 크게 축소한 반면 개선안 1보다는 소폭 더 많은 재원을 교부금 재원으로 배분하는 방식이라 할 수 있다. 학령인구 변화 추이를 반영하는 개선안 2는 개선안 1과 같이 소득수준의 증가와 물가상승의 범위 안에서 교육투자 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 합리적 개선안으로 평가된다. 개선안 1의 교부금 산정방식보다 소폭 더 큰 규모로 교부금을 산정하는 개선안 2의 경우에도 1절에서 살펴본 시나리오별 교부금 총액(=기준재정수요액-기준재정수입액+특별교부금)의 최대 수준을 보인 시나리오 2-1보다 큰 규모로 시나리오에서 전제한 학급당 학생수나 교원 1인당 학생수를 G20 상위국가 평균을 하회하는 경우에도 유효한 것으로 평가할 수 있다.

현행 산정방식 대비 교부금 총액의 감소효과는 2021년 3.1조원 수준에서 점진적

으로 확대되어 2060년 51.2조원 수준으로 추정되고 2021~2060년 누적 재정절감효과는 1,046.8조원(연평균 26.2조원)으로 추정된다. 이러한 누적 재정절감액은 2060년 경상GDP의 17.5%에 달하는 규모로서 최소 17.5%p의 2060년 국가채무비율을 축소할 수 있을 것으로 예상되고 매해 재정절감에 따른 국가채무 확대를 억제하는 경우에 발생하는 국채이자비용을 고려하면 그 파급효과는 훨씬 크다고 할 수 있다.

[그림 1-7] 현행 지방교육재정교부금 대비 개선안 2의 재정여력 확보 가능성



자료: 저자작성

3. 요약 및 시사점

현행 내국세 연동방식의 지방교육재정교부금 산정방식은 학령인구의 감소 추이가 반영되어 있지 않아서 인구고령화 및 절대인구 감소 추이가 심화되고 있으나 교부금 총액은 경제규모 증가에 따른 내국세수 증가에 기인하여 지속적으로 확대되고 있다. 결과적으로 학령인구 1인당 교부금액이 2060년에는 2020년의 5.5배에 달하는 54.4백만원 수준으로 확대될 전망이다. 물론 교부금 총액은 경상GDP 성장 수준과 유사한 수준으로 확대되지만, 이러한 이유로 교육재정교부금 산정방식의 개선을 이루는 것은 합리적인 의사결정으로 보기 어렵다. 앞서 살펴본 바와 같이, 2020년 6-17세 학령인구 대비 2060년 학령인구는 절반수준으로 감소하기 때문이다.

절대적 학령인구 수의 감소뿐만 아니라 인구고령화에 의해 전체 인구에서 차지하는 학령인구 비중도 지속적으로 축소될 전망이다. 최근의 출산율 저하를 반영하면, 미래의 학령인구 수는 더욱 심각하게 축소될 가능성도 크다. 이러한 정책여건의 변화에도 불구하고 인구팽창기의 경제개발연대에 도입된 교육재원 확보방안이 지속 유지되는 것은 국가재정 전체의 관점에서도 바람직하지 않다. 인구고령화로 인해 지속적으로 확대되는 복지재정수요뿐만 아니라 4차 산업 혁명에 적응 및 선도하고 세계 경제의 지속가능성 제고를 위한 그린 뉴딜을 위한 재원마련도 필요하다. 이러한 재원 마련을 위해서 추가적 세수 확보 노력도 필요하지만 현재 과다하게 배분되고 있는 기존 지출에 대한 강도 높은 구조조정이 먼저 수반되어야 한다.

교육재정의 보다 효과적이고 효율적인 활용을 촉진하는 한편 우리 경제의 인적자원 투자의 기본인 초중등 교육재정의 안정적 확보 및 지원을 담보할 수 있는 새로운 교부금 산정방식을 구체적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 목적으로 앞에서 소개한 두 가지의 개선안은 기본적으로 총량측면에서 국가경제와 재정이 감내 가능한 범위 내에서 소득 증가, 물가 상승, 학령인구 변화를 반영하여 교육재정을 안정적으로 증가시키는 방안이다. 개선안 1은 1인당 경상GDP 증가율로 학령인구 1인당 교부금액을 증가시키고 해당 연도의 학령인구수를 반영하여 교부금 총량을 산정하고 있다. 그리고 개선안 2는 전년도 교부금 총액을 해당 연도의 경상GDP 증가율 전망 전제를 적용하여 증가시키는 한편 전체인구 대비 학령인구 비율의 변화 추이를 반영하여 학령인구 비중이 확대되는 연도에는 경상GDP 증가율 보다 높게 증가시키고 반대의 경우에는 낮게 증가시키는 방식이다.

본 절에서 제안한 두 가지의 개선안에 의해서 교육재정교부금 2060년 총량은 2020년 대비 2배 수준으로 증가하는 것으로 나타났다. 2060년 학령인구 수가 2020년의 절반 수준이라는 점을 반영하여 1인당 교부금액을 살펴보면, 2060년의 1인당 평

균 교부금액은 2020년의 3.7배(1안)~3.8배(2안) 수준으로 1인당 경상GDP 배수 수준인 것으로 나타났다. 결과적으로 두 가지의 개선안은 우리경제에 중요한 초중등 학령인구 1명 당 교부금액의 증가를 1인당 경상GDP 증가수준으로 통제하며 소득 증가와 물가 인상을 반영하여 현행보다 합리적 수준으로 재원배분의 기틀을 마련하는 방안이라 평가된다. 앞서 언급했듯이, 2060년 우리나라 1인당 경상GDP는 2020년 대비 3.8배 증가하는데 그치는데, 교육투자가 아무리 중요하다고 하더라도 학령인구 1인당 교부금액이 2020년의 5.5배에 달하는 것은 합리적인 수준으로 보기 어렵다는 점을 각 관계부처 및 이해관계자들은 유념할 필요가 있다.

〈표 1-30〉 교부금 산정방식 개편효과 비교

	교육재정교부금 (조원)				6-17세 학령인구 1인당 교부금 (백만원)				재정절감액 (조원)		
	현행	개선안			현행	개선안			개선안		
		시나리오 2-1	1안	2안		시나리오 2-1	1안	2안	시나리오 2-1	1안	2안
2020 실적		54.4				10.0			-		
2021	59.6	54.3	54.4	56.5	11.0	10.0	10.0	10.4	5.3	5.2	3.1
2030	80.0	53.2	60.7	62.6	18.8	12.5	14.2	14.7	26.8	19.3	17.4
2040	106.2	65.8	78.5	80.7	26.4	16.4	19.5	20.1	40.4	27.8	25.6
2050	134.1	81.4	96.9	99.8	36.5	22.1	26.4	27.1	52.7	37.1	34.3
2060	164.5	88.3	109.9	113.2	54.4	29.2	36.4	37.5	76.1	54.5	51.2
20년 대비 60년 배수	3.0	1.6	2.0	2.1	5.5	2.9	3.7	3.8	1,619.6	1,144.6	1,046.8

주: 재정절감액(조원)란의 20년 대비 60년 배수는 2021~2060년 연도별 재정절감액의 누계임.

자료: 저자 작성

두 가지 개선안에 따라 전망된 2060년까지의 교부금 총량은 앞에서 제시된 기준 재정수요액과 기준재정수입액 산정방식을 개선하고 학령인구 수 등을 충분히 반영하여 전망한 최소 필요 지방교육재정교부금액 중 가장 큰 규모인 시나리오 2-1의 교부금 총량(부족액+특별교부금 등)을 크게 상회하는 수준으로 나타났다. 이는 본 절에서 제시한 소득 증가 수준과 물가인상 수준 그리고 학령인구의 변화를 반영한 두 가지 개선안이 현행 기준재정수요 산정방식에 학령인구 수를 반영하도록 재설계하는 경우보다 더욱 관대한 교육재정 배분방식이라는 점을 시사한다.

제3절 향후 정책방향에 대한 제언

제1부 제3장 현행 지방교육재정교부금 제도의 문제점을 보완하기 위해서 학령인구 변화추이를 반영하는 방식으로 1) 기준재정수요액 및 수입액 산정방식을 보다 객관적이고 측정 가능한 지표들을 이용하여 개선하고, 2) 개선된 산정방식에 따른 기준재정수요액을 시나리오별로 전망한 후 기준재정수입액 전망치와 비교하여 최소 필요교부금액을 시나리오별로 추정하고, 3) 현행 내국세 연동방식의 교부금 총액 산정방식의 개선방안에 따른 장기전망 및 재정여력 확보 가능성을 검토했다. 이러한 지방교육재정교부금 산정방식의 개선안은 교육재정의 효율적 활용을 전제하고 국가재정 전체의 관점에서 인구구조의 변화를 반영하여 교육 분야와 여타 분야의 합리적 자원배분을 추구하는 한편 우리나라 미래세대의 인적자본 함양을 위한 교육재정의 안정적 확보를 견지하고 있다.

또한 두 가지의 개선안의 특성 중 주목할 점은 개선안 2의 1인당 경상GDP 대비 학령인구 1인당 평균 교부금액의 비율은 2060년까지 2020년 기준 26.8%로 일정하게 유지된다는 점이다. 이는 개선안 2의 교부금 총액 산정식을 이용하여 아래와 같이 다시 살펴보면 명확하다.

$$\begin{aligned} \text{교부금}_t &= (1 + \text{경상GDP증가율}_t) * \text{교부금}_{t-1} * \left(\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}} \right) \\ \frac{\text{교부금}_t}{\text{학령인구}_t} &= (1 + \text{경상GDP증가율}_t) * \frac{\text{교부금}_{t-1}}{\text{학령인구}_t} * \left(\frac{\text{학령인구}_t / \text{전체인구}_t}{\text{학령인구}_{t-1} / \text{전체인구}_{t-1}} \right) \\ \frac{\frac{\text{교부금}_t}{\text{학령인구}_t}}{\frac{\text{경상GDP}_t}{\text{전체인구}_t}} &= (1 + \text{경상GDP증가율}_t) * \frac{\text{교부금}_{t-1}}{\text{학령인구}_{t-1}} * \left(\frac{\text{전체인구}_{t-1}}{\text{전체인구}_t} \right) \frac{\text{전체인구}_t}{\text{경상GDP}_t} \\ \frac{\frac{\text{교부금}_t}{\text{학령인구}_t}}{\frac{\text{경상GDP}_t}{\text{전체인구}_t}} &= \frac{\text{교부금}_{t-1}}{\text{학령인구}_{t-1}} * \left(\frac{\text{전체인구}_{t-1}}{\text{경상GDP}_{t-1}} \right) = \frac{\frac{\text{교부금}_{t-1}}{\text{학령인구}_{t-1}}}{\frac{\text{경상GDP}_{t-1}}{\text{전체인구}_{t-1}}} \end{aligned}$$

약간의 계산으로 개선안 2에 따른 학령인구 1인당 교부금액이 1인당 경상GDP에서 차지하는 비율이 전년도와 동일하게 된다는 점을 알 수 있다. 개선안 2의

총량 산식의 좌변과 우변을 학령인구수로 나누면 좌변은 학령인구 1인당 교부금이 된다. 개선안 1의 학령인구 1인당 교부금 식과 좌변과 우변을 1인당 경상GDP (경상 GDP_t /전체인구 $_t$)로 나눠주면, 좌변은 학령인구 1인당 교부금액이 1인당 경상GDP에서 차지하는 비율이다. 경상 $GDP_t = (1 + \text{경상GDP증가율}_t) \text{경상GDP}_{t-1}$ 을 이용하여 우변을 정리하면 우변은 전년도의 학령인구 1인당 교부금액의 1인당 경상GDP 대비 비율이 된다. 결과적으로 개선안 2는 매해 1인당 경상GDP의 동일한 비율이 학령인구 1인당 교부금액으로 일정하게 배분되는 방식이라 할 수 있다.

개선안 1의 경우에는 이러한 관계가 성립되지 않는다. 개선안 1은 학령인구 1인당 교부금액을 1인당 경상GDP 증가율로 안정적으로 증가시키지만 학령인구 수 감소 추이에 따라 교부금 총액의 증가세를 통제하는 방식이어서 1인당 경상GDP 대비 학령인구 1인당 교부금 비율은 26% 수준으로 수렴하는 것으로 나타났다. 한편 기준재정수요액의 산정방식을 학령인구, 학급 수 등 개관적 지표를 활용하여 개선하고 시나리오 2-1에 따라 2060년까지 전망한 교부금 최소 필요금액의 경우 학령인구 1인당 교부금액의 1인당 경상GDP 대비 비율은 2021년 25.8%에서 2034년 21.5%로 빠르게 낮아진 이후 학령인구 증가세를 보이는 구간에서 2043년까지 22.1%로 소폭 확대되다가 다시 점진적으로 낮아져 2060년 20.9% 수준으로 나타났다.

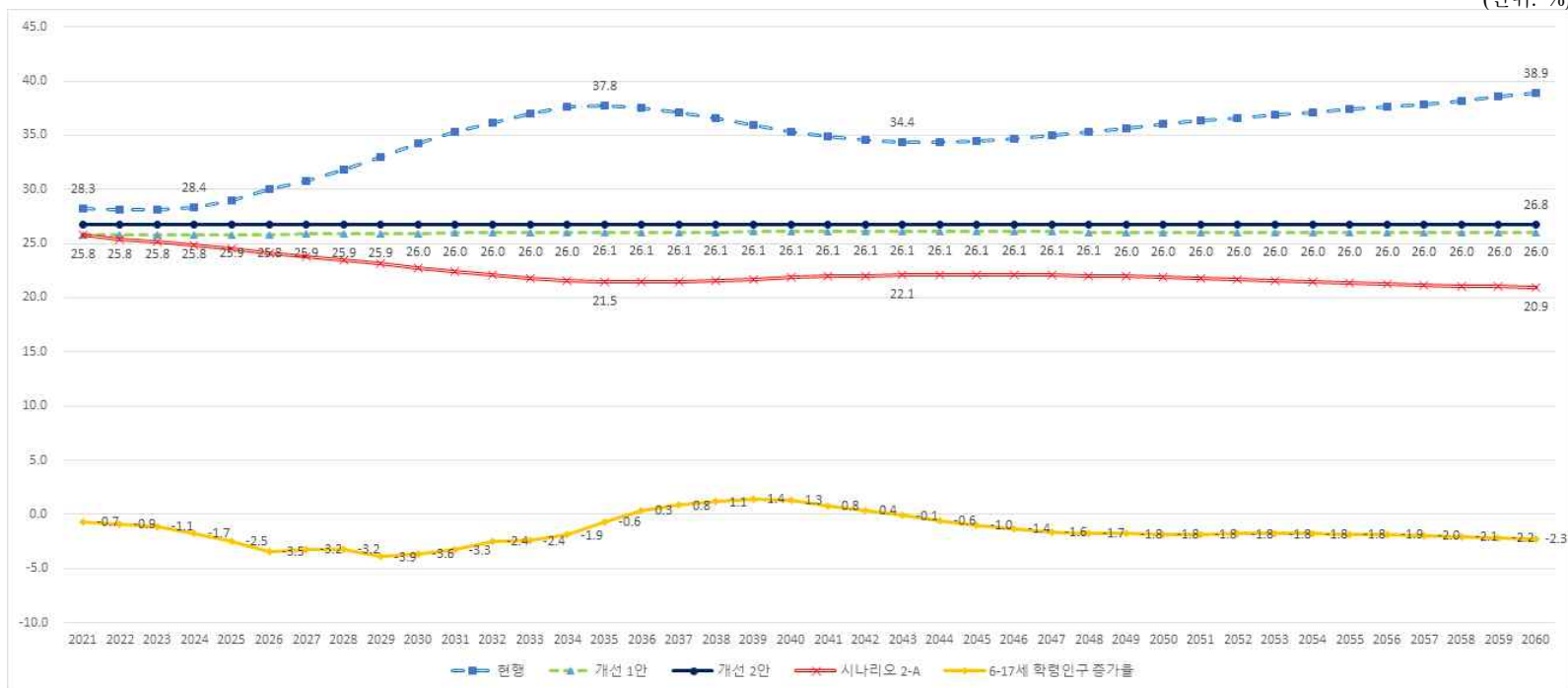
이처럼 학령인구의 변화 추이를 반영하는 경우 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 부족분과 특별교부금(현행 내국세 기반 재원의 3%) 및 제주도분을 합한 교부금 최소 필요금액을 충분히 보전하는 한편 교육수준의 추가적 질적 제고를 위한 교육재정의 안정적 재원마련을 위한 산정방식으로 제시된 개선안 1과 개선안 2 중 어느 방식을 선택할 것인가는 정책적 판단에 좌우된다고 할 수 있다. 두 가지 방안 모두 국민소득과 물가인상의 범위내에서 교육재정을 안정적으로 배분하는 한편 최소 필요재원을 넘어서는 충분한 재원배분 방식이다. 그러나 개선안 1은 인구구조 변화에 대응하여 소폭이나마 보다 유연하게 지방교육재정교부금 총액을 산정하고 있어서 향후 재정여건을 고려할 때 국가재정 전체의 관점에서 바람직한 방안이라 판단된다.

보다 객관적이고 측정가능한 지표들을 반영하는 개선된 기준재정수요액 기준의 최소 필요 교부금 총량과 개선안 1과 2에 의해 산정된 총량의 차이가 상당히 크다. 향후 학령인구 수 감소 추이와 학급당 학생 수 등에 관한 시나리오별로 전망한 최소 필요 교부금 총액 중 가장 큰 금액을 기준으로 살펴볼 때 2021~2060년의 기간 동안 개선안 1과 2가 최소 필요 교부금액 대비 각각 535.4조원과 633.2조원을 초과하는 수준으로 교부금 총량을 산정하고 있다. 이러한 큰 규모의 금액을 그대로 교육자치단체에 배분하기보다는 일반지자체와 교육지자체가 협력을 통해 수도권 대비 각 지자체 인구비중, 교육성과 제고 등의 성과지표에 대한 평가를 통해 인센티브 형태로 차등 배분하는 방안을 고려할 필요가 있다.

향후 학령인구 감소 추이를 반영하여 추정된 최소 필요 교부금 총액은 현행 방식대로 교육지자체에 배분하고 지방교육재정교부금 산정방식을 개선안 1 또는 2로 개편하여 산정된 총량 중 최소 필요 교부금을 초과하는 재원은 지역소멸에 대응하기 위한 정책적 노력의 일환으로 일반지자체와 교육지자체의 예산배분 협력 정도, 각 지자체의 인구 비중의 변화 추이, 교육성과 지표 등을 토대로 성과가 우수한 비수도권 지자체에 더욱 큰 규모를 인센티브 형태로 지원하자는 것이다. 비수도권 일반지자체와 교육지자체가 협력하여 일자리 창출, 교육성과 제고, 정주여건 개선 등의 성과를 기반으로 각 지자체의 인구비중을 유지하거나 확대한다면 수도권 집중을 완화하고 지역소멸 위기에 대응하는 효과를 기대할 수 있다.

[그림 1-8] 학령인구 1인당 교부금액의 1인당 경상GDP 대비 비율

(단위: %)



자료: 저자작성

참고문헌

- 감사원(2020), 「감사보고서: 지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」, 감사원.
- 김민희(2015), “지방교육재정 배분의 현안과 제도적 개선 방안”. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 토론회, 한국교육개발연구원.
- 김재훈·정종필·하정봉(2019), 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로」, 한국지방재정학회.
- 김종순(2016), 「지방교육재정 산정 방식의 적정성 분석」, 국회예산정책처.
- 김지연(2016), “보통교부금 기준재정수입액 산정방식의 변화가 지방교육재정에 미치는 영향 분석”, 「교육재정경제연구」, 23(3), pp.129-159.
- 김지하·김용남·이선호·김민희·오범호·송기창(2016), 「교육환경 변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안」, 한국교육개발연구원.
- 류민정(2013), “지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안”, 「지방정부연구」, 17(3), pp.315-334.
- 박영선(2012), 「지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구」, 국회예산정책처.
- 송기창(2013), “이명박정부의 지방교육재정정책 평가 연구”, 「교육재정경제연구」, 252(1), pp.1-27.
- _____(2015), “5.31 교육개혁방안 중 ‘교육재정 GNP 5% 확보’의 성과와 과제”. 「교육재정경제연구」, 24(4), pp.1-23.
- _____(2016), “지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책”, 「교육재정경제연구」, 25(1), pp.1-28.
- 송기창·천세영·윤홍주(2005), 「보통교부금의 합리적인 교부기준 개발 연구」, 서울특별시교육청.
- 안종석(2009), “세계개편이 교육재정에 미치는 영향과 시사점”, 「교육재정경제연구」, 18(3), pp.207-232.
- 안종석(2012), “지방교육재정교부금 현황과 발전과제”, 「재정포럼」, 194, pp.6-23.
- 안종석·김민희(2019), 「지방교육재정 운용실적 분석 및 향후 전망, 정책시사점」, 한국조세재정연구원.
- 유진성(2015), “지방교육재정의 현황과 문제점: 지출구조 변화를 중심으로”, 「KERI Insign」, KERI 정책제언, pp.15-16.
- 윤홍주(2012), “지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제”. 「교육재정경제연구」, 21(3), pp.145-171.
- 이광현(2016), “학생 수 변화에 따른 지방교육재정교부방식 개선 방향”. 「교육재정경제연구」, 25(1), pp.83-107.
- 정종필·최병호(2020), “지방교육재정분석과 연계한 지방교육재정교부금 산정”, 「감사논집」, 35, pp.63-99.
- 최영출·김민희(2014), “지방교육재정의 주요 쟁점과 향후 정책방안”, 「한국지방행정학보」, 11(2), pp.173-214.

- 최준렬(2011), “초·중등교육의 변화 전망과 지방교육재정 운용 방향”, 「국가교교육재정정책의
전망과 과제」, 제49차 KEDI 교육정책포럼, 한국교육개발원.
- 최준렬(2013), “초·중등 교육재정의 발전 방향과 과제”, 「교육연구」, 27(2), pp.121-136.
- 하봉운(2015), “지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안”, 지방교육재정의 현안과 제도적
개선 모색 토론회. 한국교육개발연구원.
- 한재명(2016), “지방교육재정 운용 분석: 학생 수 감소를 중심으로”, 「사업평가현안분석」,
60, 국회예산정책처.
- _____(2017), “학생수 변화를 고려한 지방교육재정교부금의 지역간 형평화 효과 분석”, 「지
방행정연구」, 31(1), pp.107-132.
- 홍근석·장경원·김종순(2016), “학령인구 변화에 따른 교육재정교부금 개선방안”, 「한국지방재
정논집」, 21(3): 153-178.
- 교육부(2018), 「교육정보화백서」. 교육부.
- _____(2019), 「교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석결과」, 교육부.
- _____, 「지방교육재정 보통교부금 교부 보고」, 각 년도. 교육부.

제2장

국가 및 일반지자체와 교육지자체 협력을 통한 효율화 방안⁵⁹⁾

제절 일반지자체와 교육지자체의 재정협력을 위한 거버넌스 구축

1. 일반지자체와 교육지자체의 속성

가. 법적 위상의 동등성

우리나라 지방자치 일반에 대한 기본적인 사항은 지방자치법이 규정하고 있다. 지방자치법은 제6장 ‘집행기관’ 제1절 ‘지방자치단체의 장’에서 지방자치단체장의 지위, 권한, 지방의회와의 관계를 규정하고, 이어서 제2절 ‘보조기관’, 제3절 ‘소속행정기관’, 제4절 ‘하부행정기관’을 규정하고 있다. 제5절 ‘교육·과학 및 체육에 관한 기관’은 제121조의 단일 조문으로 구성되는데, 제1항은 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”, 제2항은 “제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 규정하고 있다.

지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 지방교육자치에 관한 법률을 두고 있다. 동법 제3조에 따르면, “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 ... 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 “지방자치단체의 장” 또는 “시·도지사”는 “교육감”으로, “지방자치단체의 사무”는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무”로, “자치사무”는 “교육·학예에 관한 자치사무”로 ... 본다.”고 규정하고 있다. 이는 시도에

59) 서울과학기술대학교 김재훈 교수 작성

는 집행기관으로 지방자치단체의 장이 있는데, 지방자치단체의 사무 가운데 교육·과학 및 체육에 관한 사무는 교육감이 집행하고, 그 밖의 지방자치단체 사무는 시도지사가 집행한다는 것을 의미한다.

또한, 지방교육자치법 제4조는 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사하기 위하여 상임위원회를 두도록 규정함으로써 기타 지방사무와 함께 지방교육의 최종심의·의결기능을 지방의회에게 부여하고 있다. 지방교육자치법 제18조는 교육·학예에 관한 의결기관과 집행기관으로 지방의회의 상임위원회와 교육감을 규정함으로써 교육·학예에 관한 사무의 집행기능을 시·도지사로부터 분리하고 있다.

나. 기능의 연계성

지방교육자치법 제29조의 2는 “교육감은 교육·학예에 관한 의안 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와 협의하여야 한다. 1. 주민의 재정적 부담이나 의무 부과에 관한 조례안, 2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항”으로 규정하고 있다.

지방교육자치단체는 독자적인 과세권을 부여받지 못하고 있으며, 상당한 정도의 수입을 시도로부터 조달하고 있다. 지방교육자치법 제36조는 교육·학예에 관한 경비의 재원으로 “1. 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 2. 지방교육재정교부금, 3. 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 4. 유아교육지원 특별회계에 따른 전입금, 5. 제1호부터 제4호까지 외의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입”을 규정하고 있다.

또한, 교육에 관한 사무가 전적으로 교육감에게만 주어진 것은 아니다. 평생교육법 제5조에 따르면, 국가와 지방자치단체는 모든 국민, 장애인에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 (평생교육진흥)정책을 수립·추진하여야 한다고 규정하고 있다. 이 법 제9조와 제11조는 각각 교육부장관은 평생교육진흥기본계획을 수립하여야 하고, 시도지사는 이 기본계획에 따라 연도별 평생교육진흥시행계획에 따라 연도별 평생교육진흥시행계획을 수립·시행하여야 하고, 시도 교육감과 협의하도록 하였다. 즉, 평생교육에 관한 사무는 시도지사에게 부여한 것이다.

다. 관할권의 중복성

이처럼 시도지사와 교육감은 지방자치단체장으로서 법적으로 동일한 지위를 가지며, 동일한 권역과 동일한 주민을 대상으로 행정사무를 집행한다. 지방교육자치에 관한 법률 제45조는 “교육감은 시도를 단위로 하여 선출한다”라고 규정함으로써 시도지사와 동일한 선거구를 두도록 하고 있다. 법적으로는 사무의 종류를 달리해서

집행하는 것이기 때문에 서로 배타적인 권한을 행사하도록 하고 있다. 사무의 수행에 필요한 예산도 각각의 소관 사무에 대해서 각자 편성하며, 편성된 예산은 각각 의회에 제출하여 심의를 받는다. 마찬가지로 조례나 규칙과 같이 사무의 수행에 필요한 입법안도 각각 작성하여 의회에 제출하여 심의를 받는다. 이처럼 사무는 시도지사과 교육감 등 각각의 집행기관에 별도로 배분되어 있지만, 사무의 수행을 위한 예산의 결정과 조례 및 규칙의 제정은 지방의회가 최종적으로 수행한다.

2. 일반지자체와 교육지자체의 관계

법적 위상의 동등성, 기능의 연계성 및 관할권의 중복성은 불가피하게 양자 간에 협력의 필요성을 가져올 뿐만 아니라 경쟁관계를 초래하기도 한다. 이러한 양자 간의 복잡한 관계에 관해서 살펴보기로 한다.

가. 정치적 경쟁관계

시·도지사와 시·도 교육감은 4년마다 동일한 유권자들로부터 선출되는 중복관할권문제를 갖게 됨으로써 각각 담당하는 사무에 대해서는 동일한 주민대표권을 보유하고 있기 때문에 원활한 협력관계를 맺는 것이 구조적으로 쉽지 않다. 대부분의 교육행정서비스가 시·교육청을 통해서 이루어지고, 교육청을 통하지 않는 교육행정 지원도 결국에는 선거 과정에서 그 공로가 교육감에게 돌아가기 때문이다. 현재 시·도가 시·도 교육청에 지원하는 8조 원 가까운 법정 전출금의 사용에 대해서 지방교육재정교부금법이 허용하는 시·도의 관여 권한을 행사하지 못하고 있기 때문에, 시·도지사의 적극적인 협력은 기대하기 어렵다.

이러한 구조적인 모순에 더하여 시·도지사와 교육감 간에 지방교육에 대한 이념적 성향이 서로 다른 경우에는 문제가 더욱 악화되기 쉽다. 과거에 서울과 경상남도에서 큰 이슈가 되었던 무상급식문제는 당시 서울시장과 경상남도지사는 우파 성향을 띠고 있었던 것과는 달리 당시 서울시 교육감과 경상남도 교육감은 좌파 성향을 띠고 있기 때문에 갈등이 발생한 것이다. 이처럼 이념적 지향이 다른 교육감이 이끄는 교육청에 예산을 지원해서 좋은 성과를 올리도록 하는 것이 시·도지사의 정치적 이익에 반할 가능성이 높기 때문에 시·도지사가 비법정전출금 혹은 교육경비보조금을 필요한 만큼 증액시킬 유인이 적다고 볼 수 있다.

나. 행·재정적 협력관계

지방교육사무를 수행하는 데 있어서 시·도의 협조를 필요로 할 뿐만 아니라 시도

지사의 직무로부터 지방교육을 떼어 놓기 어렵기 때문에 효율적 지방교육행정을 위해서는 양 기관의 협력이 필수적이다. 이를 위하여 지방교육자치법 제41조는 “①지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다. ②제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다”고 규정하고 있다.

이는 지방교육이 지역 주민들이 매우 중요하게 생각하는 행정서비스 가운데 하나이고, 그로 인하여 주민의 정치적 지지 확보를 최우선으로 추구하는 시·도지사가 지방교육에 관심을 갖지 않을 수 없기 때문이다. 비록 교육·학예에 관한 사무의 집행기능이 교육감에게 부여되어 있음에도 불구하고, 시·도지사는 주민의 관심사인 지방교육에 기여함으로써 정치적 지지를 얻으려 하며, 실제로 여러 시도에 평생교육국, 교육협력국 등 교육 관련 행정을 수행하는 국 단위의 조직이 설치되어 있고, 교육행정을 위한 예산도 매년 증가되는 것도 이러한 이유 때문이다.

교육감 입장에서든 시도지사의 도움이 필요한 경우가 많이 있다. 대표적으로 교육청 재정의 추가확보가 필요할 때, 관할지역과 유권자가 동일한 시도지사에게 재정적 도움을 요청할 수 있다. 교육투자를 통해서 유권자들의 지지를 확보하고 싶은 시도지사도 여기에 호응할 가능성이 있다. 비록 교육투자가 기본적으로 교육감의 업적으로 연결될 가능성이 많기는 하지만, 교육에 신경 쓰는 자치단체장이라는 인상을 받게 되면 시도지사 선거에 유리하기 때문이다. 실제로 무상급식 등에 막대한 시도재정이 투입되고 있다. 물론 앞에서 기술한 바와 같이, 정당을 달리하는 경우에는 정반대의 현상이 나타나서, 원활한 협력은 고사하고 반대를 위한 반대를 야기할 수도 있다.

또한 교육청이 각종 시설공사를 시행하는 데 있어서 시도 또는 시군구의 허가, 승인 등을 필요로 하는 경우가 많이 있고, 각급 학교 주변의 유해시설 제거 및 유해활동 단속, 안전한 등하교를 위한 안전시설 개선 등은 시도 또는 시군구의 협력을 통해서 이루어지는 경우가 많다. 이처럼 지역 내에서 초·중고 학생들에게 질적으로 높은 교육서비스를 효율적으로 제공하는 데 일반지방자치단체(시도 및 시군구)의 협력이 절실한데, 서로 다른 이념적 배경을 갖는 시도지사과 교육감이 당선되는 경우에는 행·재정적 협력을 기대하기 어렵다.

3. 외국의 교육거버넌스 비교

가. 미국

미국은 초중등교육이 기본적으로 지방정부 수준에서 이루어지고 있지만, 일반행정을 담당하는 city, county, township 등과는 독립적인 학교구(school districts)에 의해서 이루어지고 있다. 학교구는 초·중·등교육기능만을 수행하기 위하여 일반지방정부와는 별도로 설립된 일종의 특별지방정부이다. National Center for Education Statistics에 따르면, 2021년 2월 현재 미국 전역에 13,551개의 학교구가 있으며 이는 점차 축소되고 있는 경향을 보이고 있다.

미국의 경우, 지방교부세와 같은 형태의 재원은 운용하고 있지 않다. 닉슨행정부가 1972년 State and Local Fiscal Assistance Act의 제정으로 한시적으로 도입한 General Revenue Sharing은 4번 연장된 끝에 카터행정부가 1986년에 폐지하였다. 이로써 유일했던 연방정부 차원의 재정형평화를 위한 세입공유제도는 폐지되었고, 그 이후에도 이와 유사한 제도는 다시 도입된 바 없다. 주정부가 지방정부에 같은 목적으로 지원하는 제도도 존재하지 않는다.

그런데, 미국에서는 학교구(School Districts) 간 교육비 격차문제로 인하여 1인당 교육비가 낮은 학교구들이 주정부를 상대로 소송을 제기하였고, 학교구 간 교육비 격차를 해소하라는 판결들이 많이 내려졌다. 그동안 주정부들은 Flat Grant Program, Foundation Program을 통하여 재정력이 약한 학교구들을 지원하여 왔다. Flat Grant Program은 모든 학교구에 대해서 기본적 교육서비스를 제공하기 위하여 필요한 경비와 실제 지불능력 간의 격차를 채우는 방식으로 지원하고, Foundation Program은 재산세 과세표준과 반비례하여 지원하여 왔으나, 양자 모두 규모가 크지 않아서 재정력 격차 해소에 그다지 효과적이지 않았으며 많은 소송을 유발하였다.

이에 비해서 Guaranteed Tax Base Program은 주정부가 9분위 수준의 높은 재산세 과세표준과 개별 학교구의 학생 1인당 재산세 과세표준 간의 차이에 해당 학교구 재산세율을 곱하는 방식으로 설계되어 있다. 그 결과, 학생 1인당 재산세 과세표준이 낮을수록, 학교구의 재산세율이 높을수록 주정부의 1인당 보조금을 더 많이 교부받게 된다. 이는 학교구 간의 교육비 격차를 해소하면서도 학교구의 도덕적 해이를 막고 재정조달노력을 독려하기 위한 것이다.

나. 일본

일본은 기본적으로 우리나라의 기초자치단체에 해당하는 시정촌이 초중등교육을 제공하지만, 국가도 ‘의무교육비 국고부담법’, ‘공립학교 시설시 국고부담법’ 등에 따라 공립의무교육제 학교의 교직원 급여비의 3분의 1, 교재비의 일부 및 교사 건축비의 일부를 부담한다. 교직원의 확보, 급여 수준의 유지 및 적정배치에 필요한 재원의 안정적 확보를 위하여 현비부담교직원제도와 의무교육비국고부담제도가 성립되었다. 이는 지방공공단체의 재정능력과 무관하게 일정한 보조율을 적용하는 보조금에 해당한다.

재정부담은 2017년 결산 기준으로 중앙정부가 12.3%, 광역자치단체에 해당하는 도도부현이 49.40% 그리고 시정촌이 38.3%를 담당하고 있다. 학교교육비의 경우, 도도부현은 소학교, 중학교, 특별지원학교, 고등학교, 기타 학교에 가장 많은 재원을 부담하고 있고, 소학교와 중학교에 대해서 도도부현보다 약간 적은 재원을 부담하고 있다. 결국, 소학교와 중학교는 도도부현과 시정촌이 공동으로 재원을 부담하고 있다고 할 수 있다. 사회교육비와 교육행정비는 시정촌이 가장 많이 부담하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-1〉 일본의 학교급별·재원별 교육비 현황

(2017년 결산기준, 단위: 억엔, %)

구분	총액	정부 부담				지방채(b)	공비편성 기부금(c)	
		합계(a)	국고보조금	도도부현 지출금	시정촌 지출금			
총액(A+B+C)	161,081 (100.0)	152,278 (94.5)	18,750 (12.3)*	75,270 (49.4)*	58,258 (38.3)*	8,717 (5.4)	83 (0.1)	
A학교 교육비	135,583 (100.0)	128,585 (94.8)	17,829 (13.9)*	70,729 (55.0)*	40,025 (31.1)*	6,964 (5.1)	34 (0.1)	
A학교 교육비	유치원	1,934	1,857	33	8	1,815	76	0.5
	인정유치원	921	782	17	6	758	138	0.8
	소학교	59,750	56,498	10,182	24,011	22,304	3,237	14
	중학교	34,246	32,275	5,920	14,000	12,354	1,964	6
	의무고등학교	429	336	8,691,755	95	154	93	0.08
	특별지원학교	9,951	9,606	1,257	7,685	663	344	0.4
	고등학교(계)	27,691	26,579	308	24,518	1,752	1,101	10
	기타 학교	268	648	23	13,926,254	221	5	0
B사회교육비	15,798 (100.0)	14,073 (89.1)	743 (5.3)*	1,672 (11.9)*	11,657 (82.8)*	1,678 (10.6)	44 (0.3)	
C교육행정비	9,698 (100.0)	9,619 (99.2)	177 (1.8)*	2,868 (29.8)*	6,574 (68.3)*	74 (0.76)	4 (0.04)	
D평생학습 관련비	1,816 (100.0)	1,467 (80.8)	126 (8.6)*	1,333 (90.9)*	7 (0.5)*	337 (18.6)	11 (0.6)	

자료: 평생 30년도 지방교육비조사(평생 29 회계 연도), 문부과학성
 주) * 국고보조금, 도도부현 지출금, 시정촌 지출금의 괄호 안의 숫자는 정부 부담금 가운데 각각이 차지하는 비율을 의미함.

교직원 급여의 경우, 의무교육비 국고부담제도에 따라 국가가 3분의 1을 부담하고 도도부현이 나머지 3분의 2를 부담하고 있다. 학령인구 감소에 따라 일본 중앙정부가 시설의 효율적 사용, 이전재원의 축소 및 분권화의 기조를 유지함에 따라, 교직원 인건비의 3분의 2를 부담하는 도도부현이 스스로 인건비 축소를 위하여 다양한 노력을 기울이는 결과를 초래하였다. 이는 교직원 급여가 우리나라와 같이 지방교육재정교부금 내에 포함되는 대신, 국고보조금 형식으로 지원되기 때문인 것으로 해석되고 있다.

국고보조금 형식의 의무교육비 국고부담제도는 지방 공공단체의 재정운용의 경직성을 초래하였기 때문에 지방분권 노력의 일환으로 1985년부터는 급여와 제수당을 제외한 경비를 일반재원화 하였다. 그러나 여전히 지방 공공단체의 재정운용의 경직성을 초래할 수밖에 없는 특정재원의 형태로 존재하였던 급여와 제수당 등 교원 인건비도 지방교부세에 포함시킴으로써 일반재원화 하고자 하는 지방 공공단체의 요구가 삼위일체 개혁과정에서 표출되었다. 이러한 요구에 따라 2004년부터는 총액의 범위 내에서 급여액이나 교직원 배치에 관한 지방의 재량을 대폭 확대한 의무교육비 국고부담 총액 재량 제도를 도입하였다(송기창·김상규, 2011: 50).

이러한 미봉책에 만족하지 못한 지방 공공단체의 요구에 따라 2005년의 중앙교육심의회에서 지방 6 단체를 대변하는 위원들은 “일반재원이 되면 지방 공공단체의 교육에 대한 주인의식이 높아져서 의욕적으로 교육개혁에 임하게 될 것”이라는 주장을 폈다. 반면, 문부과학성은 “헌법이 규정하고 있는 의무교육을 효과적으로 제공하기 위해서는 재원의 안정적 확보가 불가결하며, 이를 위해서 국고보조금 형식이 필요하다고 주장하였다. 이러한 양측의 대립 가운데 의무교육비 국고부담제도는 유지하기로 결정되었고, 이 과정에서 고이즈미 정부가 추진한 재정건전화 노력의 일환으로 국고 부담률이 당시 2분의 1에서 3분의 1로 하향 조정되었다.

당초 일본은 미국의 예를 따라 모든 지방 공공단체에 교육위원회를 설치하고, 교육위원을 주민이 선출하도록 하였는데, 그 결과, 초·중·등교육에 정치적 갈등이 발생하는 등의 폐해가 두드러졌다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 교육위원을 의회의 동의를 얻어서 지방 공공 단체장이 임명하도록 하였으며, 교육장은 문부대신과 도도부현 교육위원회의 승인을 얻어서 지방 공공 단체장이 임명하도록 제도를 개선하였다. 최근에는 지방분권의 일환으로 중앙정부에 의한 교육장 임명승인제도를 폐지하였다. 중앙정부에 의한 통제는 축소되었으나, 지방자치단체장이 교육장의 임명에 영향을 미친다는 점에서 지방자치단체와 교육위원회가 완전히 독립적으로 운영된다고 보기는 어렵다.

4. 일반지자체와 교육지자체의 협력방안

가. 지방교육행정협의회 개선

지방교육자치에 관한 법률 제41조 제1항은 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다”라고 규정하고 있고, 제2항은 “제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다”고 규정하고 있다. 실제로 지방교육행정협의회의 설치목적은 교육청과 시도 간의 효율적 협력을 위한 것임에도 협의주체를 명시하지 않고 제2항에서 교육감과 시도지사가 협의하여 정하는 것으로만 규정하고 있다. 양자 간의 관계가 본질적으로 경쟁관계라는 점을 고려할 때, 이러한 협의가 기대대로 잘 이루어질 수 있을지 불확실하다.

지방교육행정협의회의 구성·운영은 물론 협의회가 수행하는 기능까지도 전혀 구체화하지 않고 있다는 점에서 적절하다고 보기 어렵다. 지방교육행정협의회는 사실상 교육청과 시도 간의 유일한 법령상 협력 기제로서 2016년에 교육정책협의회가 폐지된 후로는 지방교육행정협의회의 효율적인 운영은 교육·학예 관련 지방행정서비스 제공에 매우 중요하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방교육자치에 관한 법률이 이에 관한 사항을 전혀 규정하지 않고 있기 때문에 지방자치단체마다 조례로 정한 협의회의 내용이 다양하고, 특히 지방교육행정협의회의 구체적 내용을 규정하고 있는 대부분의 시도 조례에서 재정협력에 관한 협의 기능이 제외되어 있다는 점에서 매우 부적절하다.

지방교육재정교부금법 제11조 제6항은 “시·도의 교육행정기관의 장은 제2항부터 제5항까지에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 해당 시·도지사와 협의하여야 한다”고 규정하고 있고, 동법 시행령 제8조 제2항은 2016년까지만 해도 세출예산의 편성 협의를 위하여 시도에 교육정책협의회를 둘 수 있도록 규정하고 있었다. 즉, 교육감과 시도지사는 시도 일반회계로부터 교육비특별회계로부터 전출되는 법정 전출금의 예산편성과 관련해서 양 지자체가 협의할 수 있는 교육정책협의회라는 제도적 장치를 마련하고 있었던 것이다. 그러나 2016년에 교육정책협의회를 지방교육행정협의회로 대체하고, 동 조항에 지방교육행정협의회를 통한 교육청과 시도 간 협의절차를 보다 구체화하는 내용을 추가하였으나 지방교육행정협의회가 무엇을 협의해야할 지에 대해서는 전입금의 시기를 포함해야 한다고 명시되어 있을 뿐이다.

〈표 2-2〉지방재정교부금법 시행령 제8조

제8조(전입금 세출예산 협의 등) ① 법 제11조제6항에 따른 협의는 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조제1항에 따른 지방교육행정협의회를 통하여 실시한다. 이 경우 그 협의 사항에는 전입금의 전입시기가 포함되어야 한다. [개정 2016. 12. 30.] ② 시·도의 교육행정기관의 장은 시·도의회에 예산안을 제출하기 30일 전까지 지방자치단체의 장에게 제1항에 따른 협의를 위한 지방교육행정협의회 개최를 요청하여야 한다. ③ 시·도의 교육행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 요청이 있는 날부터 10일 이내에 지방교육행정협의회를 통한 협의를 개시하고, 시·도의 교육행정기관의 장이 시·도의회에 예산안을 제출하기 5일 전까지 그 협의를 종료하여야 한다. ④ 시·도의 교육행정기관의 장은 시·도의회에 예산안을 제출하는 경우 제1항에 따른 협의의 결과를 첨부하여야 한다. ⑤ 시·도의 교육행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 특별한 사정이 없는 한 제1항에 따라 협의된 사항을 준수하여야 한다. [전문개정 2016. 7. 5.]

그러나 지방교육자치에 관한 법률 제41조 제2항에 근거하여 설치된 17개 시도의 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례는 정작 이러한 내용을 포함하고 있지 않다. 즉 지방교육재정교부금법 제11조 제6항이 규정하고 있는 “일반회계로부터 전입금으로 충당되는 세출예산”에 관한 협의는 제외되어 있다는 것이다. 예를 들면, 서울특별시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례 제2조(기능)의 기능은 다음과 같다.

〈표 2-3〉서울특별시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례

제2조(기능) 서울특별시 교육행정협의회(이하 "협의회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.
1. 관련 법률과 조례에 따른 법정 및 비법정 전출(전입)금 규모와 전출(전입) 시기에 관한 사항
2. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항
3. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항
4. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항
5. 교육격차 해소에 관한 사항
6. 평생교육에 관한 사항
7. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항
8. 우수인재 양성에 관한 사항
9. 교육사업 지원에 관한 사항
10. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
11. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항
12. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항
13. 학교급식 개선에 관한 사항[신설 2018. 4.26]
14. 재난·안전관리에 관한 사항[신설 2018. 4.26]
15. 그 밖에 서울특별시교육감(이하 "교육감"이라 한다)과 서울특별시장 (이하 "시장"이라 한다)간 협의·조정이 필요한 사항 [개정 2020. 1. 9.]

이 조례에 나열되어 있는 15개의 협의·조정 대상이 되는 사항 가운데 일반회계로부터 전입금으로 충당되는 세출예산에 관해서는 제1호 “관련 법률과 조례에 따른 법정 및 비법정 전출(전입)금 규모와 전출(전입) 시기에 관한 사항”이 해당된다. 그러나 지방교육재정교부금법 제11조 제6항이 규정하고 있는 세출예산에 대한 협의라는 포괄적 규정이 조례에서는 “전출(전입)금 규모와 전출(전입) 시기에 관한 사항”으로 한정되는 것으로 규정하고 있다. 이는 법률이 허용하고 있는 전출(입)금의 사용을 포함한 전반적인 세출예산 관련 협의를 전출(입)금의 규모와 전출(입) 시기에 한정하는 것을 의미하는 것이다. 이는 조례가 법률이 위임한 범위를 충분히 포괄하지 못한 형태로 제정 및 운영되고 있다고 볼 수 있다.

대구광역시의 교육행정협의회 설치·운영조례는 아예 전출(입)금의 규모와 시기에 관한 사항이 교육행정협의회 협의·조정대상에서 모두 제외되어 있다. 이는 지방교육재정교부금법 시행령 제8조의 규정을 명백히 위반하는 것으로 볼 수 있다. 서울특별시를 제외한 모든 시도의 교육행정협의회 설치·운영 조례가 이러한 대구시의 조례를 따르고 있다.

〈표 2-4〉 대구광역시 교육행정협의회 설치·운영 조례

제2조(기능) 대구광역시 교육행정협의회(이하 "협의회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.
1. 학교의 설립, 용지의 확보 등 교육시설 확충에 관한 사항
2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 수립에 관한 사항
3. 평생교육에 관한 사항
4. 공공도서관 운영에 관한 사항
5. 우수인재 양성에 관한 사항
6. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
7. 학력향상에 관한 사항
8. 교육격차 해소 및 교육복지에 관한 사항
9. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항
10. 그 밖에 교육지원 사업 등 대구광역시교육감(이하 "교육감"이라 한다)과 대구광역시장(이하 "시장"이라 한다) 간 협의가 필요한 사항

경기도의 경우, 2011년에 경기도 교육정책협의회 설치·운영조례를 제정하여 경기도 교육정책협의회를 설치하였다. 2016년까지 교육정책협의회가 존치되어 있을 때에는 법정전입금에 관한 사항, 법정전입금으로 충당되는 예산의 편성에 관한 사항, 지방교육세 및 지방교육재정 부담금 징수·교부·집행·정산에 관한 사항을 협의대상으로 규정하였다. 그러다가 2016년에 교육정책협의회가 지방교육행정협의회로 대체되면서 이러한 내용이 모두 삭제된 것이다. 현행 경기도 교육재정지원 및 협력에 관한 조례 제3조 제3항에서 “교육감은 지방교육재정교부금법 제11조 제6항에 따른 세출예산 편성 협의는 지방교육자치에 관한 법률 제41조 제1항에 따른 지방교육행정협의회를 통하여 실시하여야한다”고 명시하고 있다. 그러니 경기도 지방교육행정협의회 설치·운영 조례 제2조의 조직과 기능에는 세출예산 협의에 관한 사항이 명시되어 있지 않다.

〈표 2-5〉 경기도의 교육재정협력기제의 변화

구분	경기도 교육정책협의회	경기도 교육행정협의회
인원	16명	대표협의회 2명 실무협의회 6명 이내
경과	경기도 교육정책협의회 설치·운영 조례 2015년 8월 3일 폐지	경기도 교육행정협의회 설치·운영조례 2020년 1월 10일 개정·시행
기능	1. 법 제11조제2항의 규정에 의한	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등

	교육비 전입금에 관한 사항 2. 「지방교육재정교부금법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제8조제1항에 의한 교육청 세출예산안에 대한 경기도교육감(이하 “교육감”이라 한다)과 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)와의 협의에 관한 사항 3. 지방교육세 및 지방교육재정부담금 징수·교부에 관한 사항 4. 제3호의 교부금의 집행 및 정산에 관한 사항 5. 그 밖에 도지사와 교육감이 각각 회의에 부치는 사항	학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 3. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 4. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 5. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 평생교육에 관한 사항 8. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 9. 우수인재 양성에 관한 사항 10. 교육사업 지원에 관한 사항 11. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 12. 교육시설의 개방 및 지원에 관한 사항 13. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 14. 그 밖에 경기도교육감(이하 “교육감”이라 한다)과 경기도지사(이하 “도지사”라 한다) 간 협의·조정이 필요한 사항
위원	[협의회] ① 협의회의 공동의장은 도의 행정(1)부지사와 교육청의 제1부교육감이 되며, 부의장 1명은 위촉위원 중에서 호선한다.<개정 2014.9.24.> ② 협의회 위원은 공동의장을 포함하여 16명으로 하며, 다음 각 호와 같이 도지사가 위촉 또는 임명한다. <개정 2011.8.8.> 1. 당연직 위원 : 도의 기획조정실장, 교육협력국장과 교육청의 기획관리실장과 지원국장 <개정 2011.8.8., 2014.9.24.>	[대표협의회의] ① 대표협의회의는 교육감과 도지사로 구성하며, 경기도교육행정협의회를 대표한다. ② 대표협의회의의 사무를 처리할 간사 2명을 둔다. ③ 간사는 경기도교육청(이하 “도교육청”이라 한다) 및 경기도청(이하 “도청”이라 한다) 소속 4급 이상 공무원 중에서 교육감과 도지사가 각각 지명하는 2명으로 한다. ④ 간사는 회의 주제 등 역할 배분을 통하여 회의가 원활하게 진행될 수 있도록 회의 개최 전에 서로

	2. 위촉직 위원 : 도의회 소관 상임위원회 위원 중 도의회 의장이 추천하는 2명과 교육계, 학부모 단체 대표, 교원단체 대표, 교육재정 전문가 등 교육에 관한 경험과 식견이 풍부한 사람 중에서 도지사가 위촉하는 사람 <개정 2012.5.11.> ③ 제2항제2호의 도의회 의장이 추천하는 2명을 제외한 위촉직 위원 중 2분의 1은 교육감의 추천을 받아 위촉하여야 한다. <개정 2011.8.8.> ④ 위촉직 위원의 수는 전체 위원의 2분의 1 이상이어야 한다	협의하여야 한다. [실무협의회] ① 실무협의회는 대표협의회 안전 심의에 앞서 도교육청과 도청 간 실무협의 및 의견조정, 안전의 선정, 그 밖에 대표협의회로부터 위임받은 사무를 처리한다. ② 실무협의회는 공동의장 2명을 포함한 6명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 공동의장은 도교육청의 제1부교육감과 도청의 행정1부지사가 된다. ④ 위원은 도교육청의 기획조정실장·정책기획관과 도청의 기획조정실장·교육협력국장이 된다. ⑤ 실무협의회의 사무를 처리할 간사 2명을 두며, 도교육청과 도청의 경기도교육행정협의회 업무담당 사무관이 된다.
법적 근거	지방교육재정교부금법 제11조 및 동 시행령 제8조	지방교육자치법 제41조
규정의 성격	재량규정	의무규정
상임위	여성가족교육협력위원회	교육위원회

이러한 점을 고려할 때, 지방재정교부금법 시행령 제8조 제2항에 지방교육행정협의회의 기능을 세출예산 협의사항을 포함하여 보다 구체적으로 명시하고, 여기에 지방교육재정교부금법 제11조 제6항이 규정하고 있는 “일반회계로부터 전입금으로 충당되는 세출예산”에 관한 협의를 포함하도록 개정하는 것이 필요하다.

나. 예산안 제출의 일원화

사실 교육정책협의회가 존치되던 2016년 이전에도 각 시도의 교육정책협의회 운영·설치 조례의 규정에도 불구하고 시도 법정 전입금 관련 예산협의를 제대로 이루어지지 않았다. 이는 교육청이 시도와 이에 관련된 협의를 하고자 하는 의지가 전혀 없어서, 비록 시도 보통세의 3.6%(도), 5%(광역시와 경기도) 및 10%(서울특별시)에 달하는 법정 전입금이 교육청으로 전입되지만, 그 사용에 대한 시도의 개입을 원치

않았기 때문이다. 그 결과, 시도와 교육청의 예산편성은 각각 별도로 이루어졌고, 의회의 예산심의과정에서 비로소 통합해서 논의되었다.

그런데 시도도 다양한 교육 관련 사업을 시행하고 필요한 예산을 편성하고 있으나, 교육청의 교육예산과 별도로 편성되다 보니, 체계적 협력 없이 사업이 각각 이루어짐으로써 배분적 효율성의 달성이 어렵게 되었다. 시도는 법정전출금 외에도 비법정전출금과 교육경비보조금을 교육청에 전출하고 있고, 다양한 관련 예산사업을 시행하고 있다. 용도가 정해져서 교육청 사업에 투입되는 비법정전출금과 교육경비보조금은 전출 과정에서 교육청과 협의가 이루어지기는 하지만, 교육청이 수행하는 유사사업과의 중복성 여부는 체계적으로 걸러지지 않는다. 특히, 시도가 독자적으로 시행하는 일반회계의 교육 관련 예산사업은 교육청과의 협의가 아예 없이 편성된다.

이처럼 시도의 교육재정과 일반재정 간에 칸막이가 놓여져서 각각의 예산 배분이 독자적으로 이루어지게 됨으로써 시도 주민들에 대한 교육서비스가 종합적이고 체계적인 방식으로 제공되고 있지 않다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 교육분야에 있어서의 통합적 재정운용이 필요한데, 재정의 통합 정도에 따라 다양한 형태로 이루어질 수 있다.

가장 통합의 정도가 높은 방식은 교육청의 예산을 시도 예산부서에서 편성하는 것이다. 그러나 시도와 교육청이 독립적이며 동일한 위상으로 존재하는 상태에서는 이러한 방식의 재정의 통합은 거의 불가능하다. 교육청은 교육의 중립성, 특히 정치적 중립성을 강조하는데, 시도 예산부서가 교육청의 예산을 편성하게 되면, 정치인인 시도지사가 교육예산의 편성에 관여함으로써 교육사업의 선정 및 예산 규모의 결정 등에 영향을 미치게 된다는 것이다. 이의 근거로 지방교육자치법 제24조와 제46조가 과거 1년 간 정당의 당원 경력 보유 금지, 정당의 교육감 후보 공천 금지, 정당의 선거관여행위 금지, 교육감 후보의 정당표방 금지 등 교육감의 정치적 중립을 규정하고 있다는 점을 들고 있다.

사실 이처럼 교육의 집행기관인 교육청의 수장이 정치인 출신이면 곤란하다는 논리로 본다면, 중앙정부의 교육부장관도 정치인 출신을 임명해서는 안 된다. 정치인 출신 장관이 각종 교육정책 및 교육예산의 정치적 편성을 통하여 교육의 중립성을 해칠 수 있다고 주장할 수 있기 때문이다⁶⁰⁾. 또한 현재 교육감 선거에서 교육감 후보들의 이념적 성향이 두드러지고 이것이 공약에 반영되어 주민들은 사실상 교육감 후보들의 정치적·이념적 성향을 보고 투표하는 것이 일반적이다. 이러한 점에서 교육

60) 2012년부터 2016년까지 19대 국회의원 임기를 마치고 20대 재선 국회의원으로 있던 유은혜의원은 2018년 10월 2일에 교육부총리로 임명되었다. 정당 소속 국회의원이 당적을 버리지 않은 상태에서 교육부총리로 임명된 것이다. 이때 교육부총리의 정치적 편향성을 이유로 부총리 임명 반대의 목소리는 들리지 않았다.

의 정치적 중립성 때문에 시도와 교육청의 재정통합을 반대하는 것은 적절하다고 보기 어렵다.

그럼에도 불구하고 재정의 완전한 통합적 운용이 정치적으로 채택되기 어렵다면, 예산편성의 일원화가 대안이 될 수 있다. 이는 교육청이 편성한 예산을 시도 예산부서로 송부하는 것이다. 시도 예산부서는 송부된 교육청 예산을 확인하고, 시도의 교육 관련 예산과의 정합성을 평가하여, 시도 예산 가운데 교육청 예산과 중복적인 사업들을 걸러냄으로써 시도 예산과 교육청 예산 전체의 배분적 효율성을 높일 수 있다. 이와 함께 교육청 사업 가운데 시도 사업과 통합하여 운용함으로써 기술적 효율성을 보다 높일 수 있는 사업들에 대해서는 시도 의회의 예산심의과정에서 유사사업의 통합이 이루어지도록 교육청 예산의 수정을 시도할 수 있다.

실제로 중앙정부 차원에서는 국가재정법 제40조에 의거해서, 동등한 위상을 지닌 국회, 대법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등 헌법기관의 예산을 기획재정부 예산실이 검토하고, 직접 예산을 수정하고 있다. 이는 국가재정 전반을 종합적으로 고려함으로써 효율적인 자원배분 및 관리가 가능하기 때문이다. 다만, 이 경우에는 행정부 예산편성안을 심의하는 국무회의에서 독립기관의 장으로부터 의견을 청취해야 하고, 감액을 한 경우에는 그 규모, 이유 및 감액에 대한 독립기관장의 의견 등을 국회에 제출해야 한다.

〈표 2-6〉 국가재정법 제40조

제40조(독립기관의 예산)

- ①정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 해당 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다. [개정 2020. 6. 9.]
- ②정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다. [개정 2020. 6. 9.]

이러한 국가재정법의 규정 및 논리를 볼 때, 시도가 동등한 위상을 가지고 있는 교육청 예산을 직접 수정하는 것은 법률 개정을 통하여 가능하지만, 교육청이 이를 수용하지 않을 것이기 때문에 실현 가능성이 매우 낮다. 이러한 점에서 시도가 교육청 예산도 취합해서 함께 시도 의회에 제출하면서 교육청 예산에 대한 검토의견을 부기하는 방식도 대안으로 고려할 수 있다. 물론 시도 의회는 시도 제안의 적절성을 판단하여 시도 및 교육청 예산의 수정 여부를 결정할 수 있다. 이러한 방식은 교육청

예산편성권에 대한 시도의 관여를 최소화하면서도, 시도와 교육청 예산을 통합해서 검토함으로써 해당 자치단체의 관할권 내에 제공되는 지방 서비스를 가장 효율적으로 제공할 수 있다.

〈표 2-7〉 재정주체에 따른 예·결산 과정의 괴리

구 분	주체	예산편성	예산심의	집행	결산안 작성	결산승인
국가재정	중앙부처	기재부	국회	중앙부처	기재부	국회
	독립기관			독립기관		
지방재정	시도	시도지사	지방의회	시도	시도지사	지방의회
	교육청	교육감		교육청	교육감	

사실 일반재정과 교육재정이 별개의 시스템으로 운영되는 상황에서는 국가와 지방의 재정자원이 효율적이고 책임성 있게 활용되기 어려우며, 동시에 몇몇 지자체에 있어서는 일부 과당 경쟁적 교육재정지원 현상이 나타나기도 하였다. 지방 자치단체 간의 선심성 과당 경쟁적 교육재정 지원 현상이 문제로, 최근에 상당수의 자치단체들이 교육에 대한 사회적 관심을 적극적으로 반영하기 위해, 전에 없이 자기 지역의 교육서비스 향상을 위해 재정을 적극적으로 지원하려는 움직임을 보이고 있다. 예를 들면 방과 후 학교지원, 급식·교육 정보화·체육·문화 공간 설치 등인데, 최근 논란의 대상으로 부각된 무상교복 문제도 정책의 타당성을 떠나 지방자치단체간의 과열경쟁 내지 동료 압박(peer pressure) 현상을 내포하고 있다⁶¹⁾.

지역의 교육여건을 개선하기 위한 지방자치단체의 재정적 지원은 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」의 제정과 함께 가능해졌지만, 실제 교육경비 지원이 급격하게 증가한 것은 민선 3기가 출범한 2002년 이후부터이다(하봉운, 2009). 지방자치와 교육자치가 독립·운영되고 있는 현 체제에서는 시·도교육청과 일반자치단체(광역·기초 지방자치단체)에서 특정 사업에 중복 투자되는 경향이 발

61) 한국경제신문은 2021년 9월 6일자 기사에서 문재인정부 들어서 지방자치단체들이 무상급식, 무상교복, 농민수당, 생활임금 등 다양한 현금지급 또는 보편적 지원을 경쟁적으로 늘려가고 있다는 점을 지적하고 있다. “... 특정 지자체에서 시행하게 되면 다른 지자체들도 경쟁적으로 앞다퉈 도입하면서 빠르게 전국으로 확장됐다는 점도 특징이다. 2019년 경기도부터 시작돼 지난해 12개 광역 지자체가 도입한 무상교복 사업이 단적인 예다. ... 10년 전인 2011년 오세훈 현 서울시장의 시장직을 걸고 주민투표까지 했던 무상급식이 대표적이다. 초등학교를 시작으로 단계적으로 무상급식이 이뤄지며 2018년 세종과 강원, 전북, 전남, 울산, 제주, 인천 등 7곳은 전면 무상급식이 이뤄졌다.”
<https://www.hankyung.com/economy/article/202109065146i>

생하고 있다. 특히 학교시설, 학교환경, 학교 인프라, 평생학습 운영, 지방공무원 교육, 직업진로 교육, 주민 교육 등은 중복 가능성이 높은 것으로 지적되고 있다(이효·김성주, 2014). 이처럼 예산편성의 분리로 인하여 중복적인 예산사업의 편성이 초래됨으로써 시도의 관할구역 전체에 있어서 최적의 배분적 효율성을 확보하고 있다고 보기 어렵다는 비판의 근거로 작용하게 된다.

제2절 여유재원의 활용방안

1. 지방재정 활용방안

가. 법정 전출금의 임의전출금 전환

1) 필요성

제2부 제1장에서의 분석에서 밝혀진 바와 같이, 학령인구의 급격한 감소에 따라 지방교육재정교부금이 교육청의 지방교육재정수요를 훨씬 초과하는 수입을 가져오는 것으로 예측되고 있다. 이와는 달리 시도는 중앙정부의 지속적인 복지정책 강화로 인하여 재정압박을 심각하게 받아오고 있고 앞으로 더 심화될 전망이다. 이는 우리나라 중앙정부가 기초연금 등 대부분의 복지정책을 국고보조금 형식으로 시행하고 있기 때문에, 지방자치단체는 국가가 시행하는 국고보조사업에 재정여력과 상관없이 대응자금을 우선적으로 예산에 계상할 수밖에 없다.

2021년 지방자치단체 통합재정개요에 따르면, 2017년부터 2021년까지의 지방자치단체 순계 기준 세입의 증가율은 0.5%에 불과하였다. 같은 기간 동안 지방자치단체의 지방세 수입 증가율은 15.2%에 달하였으나, 같은 기간 동안 지방자치단체의 국고보조금 수입 증가율은 무려 46.4%에 달하게 되었다. 이는 최근 몇 년 동안 국고보조금이 폭발적으로 증가한 것을 보여주고 있으며, 거의 모든 보조금이 대응자금을 요구하기 때문에 지방자치단체의 부담도 함께 커졌다는 것을 의미한다.

이처럼 지방교육재정은 학령아동 감소로 인하여 여력이 발생하는 반면, 일반지방재정은 복지정책 강화에 따른 대응자금 부담 증대로 인하여 상당한 재정적 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이러한 점을 볼 때, 시도와 교육청 간의 재정협력을 통한 시도의 재정부담 완화와 시도 전체의 배분적 효율성 제고 노력이 매우 중요하다. 이를 위

하여 이하에서는 법정 전출금의 임의전출금 전환, 공동사업비 도입, 포괄보조금제도 도입을 중심으로 논의한다.

〈표 2-8〉 회계별·연도별 세입 자원별 순계예산 규모

(단위: 억원)

연도별 회계재원별	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증가율
총규모	2,617,236	2,790,461	3,125,394	3,061,095	2,630,917	0.5%
지방세수입	804,063	843,153	904,572	921,924	926,047	15.2%
세외수입	259,508	257,879	266,003	320,367	241,433	-7.0%
지방교부세	443,547	490,290	574,906	501,232	492,632	11.1%
보조금	474,317	506,304	615,599	824,763	694,581	46.4%
지방채	23,435	19,843	35,479	68,026	65,442	179.2%
보전거래 및 내부거래	612,366	672,992	728,837	424,783	210,783	-65.6

자료: 2021 지방자치단체 통합재정개요(상), 33쪽, 행정안전부, 2021

2) 법정 전출금의 구성 및 규모

법정 전출금은 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시도세전입금, 학교용지일반회계부담금, 지방교육재정교부금보전금, 교육급여보전금 등으로 이루어져 있다. 지방교육세전입금은 취득세, 등록면허세, 주민세, 레저세, 자동차세, 재산세, 담배소비세 등 대부분의 주요 지방세목에 부가하여 시도지사 또는 시군구청장이 징수한 지방교육세를 시도 교육청으로 전출한다. 담배소비세전입금은 특별시와 광역시가 징수한 담배소비세 가운데 절반에 가까운 45%를 시도 교육청으로 전출한다. 시도세전입금은 시도의 보통세 가운데 일부, 즉 특별시는 10%, 광역시는 5%, 도는 3.6%를 시도 교육청으로 전출한다. 학교용지일반회계부담금은 시도지사가 개발사업자에게 토지 혹은 주택의 분양가의 0.8%, 1.4%를 부과하는 것으로 시도 교육청으로 전출한다.

이와는 달리 국가가 교육비특별회계로 전출하는 자금이 있다. 지방교육재정교부금보전금은 지방교육재정교부금의 예산과 결산 간의 격차 해소를 위하여 정산하는 과정에서 추가로 교부되는 자금으로 최근에는 문재인 정부의 지방소비세 이양으로 인하여 부족해진 교육재정의 보전도 이루어지고 있다. 교육급여보조금은 국가가 입학금, 수업료, 교과서대, 교육활동지원비(부교재비, 학용품비) 등을 저소득층에게 지급하는 자금으로 전액 보조금으로 지원된다. 교육급여보조금은 특정한 용도를 정해

서 지원한다는 점에서 그 성격이 다른 법정 전출금과는 매우 다르다.

〈표 2-9〉 지방교육세 구성세목의 현황

과세표준	세율
취득세액	조정된 취득세율의 20%
등록면허세액	20%
주민세액	10%(25%: 인구 50만명 이상)
레저세액	40%
자동차세액	30%
재산세액	20%
담배소비세액	44.39%

자료: 2013 지방세통계연감, 안전행정부.

〈표 2-10〉 법정 전출금의 추이 (2015-2019)

(단위: 백만원, %)

재원별	2015	2016	2017	2018	2019	증가율
	결산액	결산액	결산액	결산액	결산액	
법정이전수입 계	10,200,911	11,037,487	11,821,052	12,059,534	12,256,805	20.1
지방교육세전입금	6,190,238	6,406,113	7,028,806	7,194,507	7,194,974	16.2
담배소비세전입금	518,496	596,437	734,893	642,716	588,545	13.5
시·도세전입금	2,293,608	2,573,569	2,836, 488	2,975,630	3,155,758	37.6
학교용지일반회계 부담금	425,015	590,919	237,245	239,157	251,292	-40.8
지방교육재정교부금보전금	755,672	843,124	960,789	983,248	1,038,239	37.4
교육급여보조금	17,881	27,335	22,831	,24,276	27,998	56.6

자료: 2020 지방교육재정분석 종합보고서, 19쪽, 한국교육개발원, 2020.

법정 전출금의 6개 구성요소 가운데 가장 비중이 큰 것은 지방교육세전입금과 시도세전입금이다. 지방교육세전입금과 시도세전입금이 2019년 결산 기준으로 각각 7조원과 3조원을 상회하고 있다. 증가율로 보면 시도세전입금이 37.6%로 매우 높은 수준이고, 지방교육세전입금과 담배소비세전입금은 이보다 낮은 수준으로 각각 16.2%와 13.5%를 나타내고 있다. 이는 문재인 정부가 시행한 국세의 지방세 이양으로 인하여 지방소비세가 늘어나고, 최근의 부동산 경기 호황으로 인하여 관련 세수의 증대에 따른 것으로 보인다. 이처럼 법정이전수입 가운데 시도세전출금은 규모도

크고 증가율도 매우 높다는 점에서 지방교육재정의 증가를 견인하고 있는 것으로 보인다.

3) 법정 전출금의 성격

법정 전출금이 다양한 항목으로 구성되어 있다 보니 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시도세 전입금과 같이 용도가 정해지지 않은 재량적 재원과 학교용지 일반회계 부담금, 교육급여보조금 등과 같은 특정재원 그리고 지방교육재정교부금 보전금과 같이 보전재원으로 구성되어 있다. 이 가운데, 특정재원과 보전재원은 각각 그 필요와 성격상 임의전출금으로 전환되기 어렵기 때문에 임의전출금으로 전환될 대상은 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시도세 전입금 등의 일반재원으로 한정할 필요가 있다. 특히, 시도세 전입금의 경우, 그 도입 당시의 배경을 고려할 때 지원 주체인 시도의 의사를 존중할 필요가 있다⁶²⁾.

1995년에 교육재정을 GNP의 5% 수준으로 확충하고자 하는 정부의 계획이 수립되었고, 이를 뒷받침하기 위하여 지방자치단체가 예외적으로 지방교육재정에 대해서 일부 책임을 지도록 하였다. 이에 따라 시도세의 2.6%를 1998년 3년간 한시적으로 교육재정으로 전출하도록 하는 내용으로 지방교육재정교부금법이 개정되었다. 그러나 1999년에는 동법을 개정하여 2000년도까지 연장하도록 하였다. 2000년에는 교원 인건비 인상에 따라 시도세의 비율을 1% 포인트 인상한 3.6%로 하여 영구화하고 목적세는 제외하는 것을 내용으로 지방교육재정교부금법을 다시 개정함으로써 법정 전입금이 한시성을 면하게 되었다.

여기서 한 가지 간과해서는 안 되는 것이 1995년에 지방교육재정교부금을 개정하여 시도세의 2.6%를 새롭게 교육재정에 투입하면서, 동시에 교육청이 시도의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 당해 시도지사의 의견이 반영되도록 한 것이다. 이 개정의 이유를 나타내는 국회 자료에 따르면, “특별시·광역시 및 도의 교육행정기관의 장은 일반회계전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 당해 지방자치단체의 장과 협의하도록 하고, 협의하여 편성된 세출예산을 교육위원회가 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하도록 하여 교육에 관한 세출예산의 편성에 교육재정을 일부 부담하는 지방자치단체 장의 의견이 반영될 수 있도록 함”이었음을 명시적으로 밝히고 있다. 이를 위하여 동 법률은 제11조에 제3항, 제4항 및 제5항을 신설하였다.

62) 현재 시도세 전입금에 대해서 교육청은 인건비로 활용하고 있다는 점을 내세워, 시도의 지출용도 결정에 대한 관여를 인정하고 있지 않기 때문에 여기서 별도로 논의할 필요가 있다.

〈표 2-11〉 지방교육재정교부금법 제11조

③시·도의 교육행정기관의 장은 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. ④시·도교육위원회가 제3항의 규정에 의하여 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. ⑤시·군 및 지방자치단체인 구는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 얻어야 한다.

2004년에는 서울특별시, 광역시 및 경기도가 부담하던 중등교원에 대한 봉급전입금을 폐지하고, 이를 시도세 전입금에 통합시키게 되어 3.6%이던 전입금 비율을 서울은 10%, 광역시와 경기도는 5%로 전입금 비율을 인상하였다. 그러나 시도지사와의 협의 의무를 규정한 지방교육재정교부금법 제11조 관련 조항들은 그대로 유지됨으로써 봉급전입금을 포함한 시도 전입금이 모두 시도지사와의 협의 의무 대상이 되었다.

이로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 시도가 보통세의 일정비율을 교육청에 전출하는 시도세 전입금은 부족한 재원을 확보하기 위하여 국가가 부담하던 의무교육에 필요한 재원을 시도가 함께 부담하도록 하는 방안이었다. 둘째, 시도가 새로운 재원부담을 지게 하는 대신, 시도도 전출하는 재원의 사용에 대한 통제권을 일부 부여하였다. 셋째, 봉급전입금이 시도세 전입금에 포함된 2004년 이후에도 시도세 전입금에 대한 시도의 협의권이 그대로 인정됨으로써, 봉급전입금을 포함한 모든 시도세 전입금 사용에 대한 시도의 통제권이 인정되어야 한다는 것이다.

2004년에 시도세 전입금 비율을 인상하는 법 개정과정에서 서울시는 의무교육을 위한 재정부담을 지방자치단체가 지는 것은 타당하지 않다는 논리로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 바도 있다. 학령인구 감소시대가 도래하여 지방교육재정의 여력이 발생하게 된다면, 1995년에 법정 전출금의 도입을 위한 전제인 교육재정부족 논리 자체가 성립되기 어렵게 된다. 또한, 법정 전출금 전체의 사용에 대한 시도의 통제권이 인정될 필요가 있다. 이러한 점을 고려할 때, 법정 전출금의 성격과 규모를 다시 규정할 필요가 있게 된다.

4) 법정 전출금 비율의 유동화

우선 서울특별시 10%, 경기도와 광역시 5% 그리고 도 3.6%로 규정되어 있는 시도세 전출금과 담배소비세 전출금의 비율을 유동화시키는 것이 필요하다⁶³⁾. 예컨대,

시도세의 현재의 법정비율은 1995년의 GNP 대비 5%의 교육재정 확충을 위한 2.6%와 공무원 인건비 인상에 따른 시도 부담 증가에 대응한 측면이 있었다. 이러한 요인들은 모두 지방교육재정이 부족하다는 점을 개선하기 위한 것인데, 현재 이러한 문제가 해소되었다면 법정비율의 존속은 시도에 있어서 재정상의 칸막이로 작용하게 된다. 이는 결과적으로 재정관리의 경직성을 야기함으로써 배분적 효율성을 저해하는 문제를 일으키게 된다.

그리고 현재와 같이 지방자치단체의 수도권 지역 여부와 특·광역시 여부에 따라 일률적으로 법정률을 규정하는 것은 시도에 따라 지방교육재정 여력의 차이가 있다는 당연한 사실을 고려하지 못하게 하는 결과를 초래한다. 또한, 지방자치단체에 따라 교육에 대한 우선순위를 달리할 수 있는데, 이러한 차이를 반영하지 못하고 경직적인 재정 운용을 강제하는 부작용을 낳는다. 법정비율의 유동화는 지방교육재정 여력이 부족한 시도에서는 오히려 현재의 법정비율보다 높은 비율을 적용하도록 하고, 재정여력이 많이 남는 시도에서는 현재보다 대폭 인화된 비율을 적용하거나 법정 전출금을 0으로 낮출 수 있을 것이다. 또한, 다른 것이 모두 일정할 때, 교육의 우선순위가 높은 시도는 그렇지 않은 시도보다 더 높은 비율을 적용할 수 있을 것이다.

이러한 법정비율의 결정은 일반지방재정과 지방교육재정 모두를 관할하는 시도의회가 담당하도록 할 필요가 있다. 지방의회는 예산심의과정에서 법정비율을 높이거나 낮추고자 하는 교육청과 법정비율을 낮추고자 하는 시도의 의견을 듣고 결정하면 될 것이다. 또한, 법정비율의 결정이 언제나 같으리라는 보장도 없다. 지방선거 결과에 따라 시도지사, 교육감 및 시도 의회의 구성이 달라질 수 있기 때문이다. 다만, 시도지사나 시도 의회의 정략적 판단의 가능성이 있기 때문에 그로 인한 법정비율의 과도한 변경이 이루어져서 지방교육행정에 바람직하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 이러한 점을 고려해서 지방교육재정교부금법에 법정비율의 범위를 규정해 놓는 것도 검토할 필요가 있다.

사실 시도세 전입금 비율을 유동화시키는 대안은 교육재정의 규모 자체의 변경을 허용하는 것으로, 기득권을 가지고 있는 교육계가 법정비율의 인하를 통한 교육재정 규모의 축소 우려로 인하여 상당히 반발할 가능성이 있다. 그러나 지방자치단체들이 반드시 법정비율의 인하를 추진하기만 할 것이라고 보기는 어렵다. 지역주민들의 포획득을 가장 중요하게 생각하는 지방자치단체장들은 지역주민의 최대 관심사가 될

63) 법정전출금 가운데 가장 7조원 이상으로서 규모가 가장 큰 지방교육세는 세목의 명칭 자체가 교육 기능을 위해서 지출하도록 되어 있기 때문에 시도가 다른 목적으로 사용하기는 어렵다. 또한, 기존 지방세목의 부가세 형식이기 때문에, 세율 인하는 바로 지역주민들의 세금 감소로 연결되고, 결국 시도와 교육청 간의 재원조정 문제가 아니라 정부와 민간 간의 재원배분의 효율성 문제라는 전혀 다른 성격의 문제가 된다. 이러한 점들을 고려해서 여기서는 유동화 대상으로 포함시키지 않았다.

수 있는 초·중등교육 서비스의 확대 가능성도 얼마든지 있을 수 있다. 즉, 지역 주민들이 교육서비스에 대한 요구가 크면, 오히려 시도 전입금의 법정비율을 인상할 수도 있다는 것이다. 이는 지방자치단체들이 비법정전출금이나 교육경비보조금을 늘려 나가고 있는 것에서도 알 수 있다.

5) 법정 전출금 유동화의 장단점

법정 전출금 재원의 법정비율을 일정 범위 내에서 지방의회가 재량적으로 결정하도록 허용하는 법정 전출금 유동화는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 지역 주민의 의사를 반영할 수밖에 없는 지방의회가 시도와 시도교육청의 의견을 모두 고려하여 인상 혹은 인하할 수 있다는 점에서 지방자치의 기본정신을 유지할 수 있다. 둘째, 지방의회가 재량을 일정 범위로 한정하고 있고, 그 범위는 국회가 입법을 통해서 결정하기 때문에 이 과정에서 지방의회가 비효율적인 정치적 결정을 어느 정도 통제할 수 있다. 셋째, 학령인구의 급격한 감소로 인하여 재정 여력이 상당한 정도에 이를 때, 지방의회가 세율의 인하를 통해서 시도가 사용하는 재원의 규모를 확대시킴으로써 시도와 시도 교육청 간의 배분적 효율성을 높일 수 있는 여지를 허용하고 있다.

반면에 법정 전출금 유동화는 다음과 같은 단점을 가지고 있다. 첫째, 교육청이나 교육 관련 학계 및 시민단체들은 기존에 확보하고 있던 교육재정의 감소 가능성이 상존하기 때문에 상당히 반발할 것이 예상된다. 이들의 정치적 영향력이 강하다는 점을 고려할 때, 관련 법률의 개정과정이 쉽지 않을 수 있다. 둘째, 앞에서 본 바와 같이 시도세전입금과 담배소비세 전입금은 2019년 결산 기준으로 각각 3조 원과 5천 8백억 원을 상회하고 있는데, 향후 발생하는 재정 여력이 이보다 훨씬 크게 될 경우에는 재정 여력의 해소방안으로 충분하지 않을 수 있다. 이러한 단점은 후술하는 공동사업비를 통해서 어느 정도 해소될 수 있다.

나. 공동사업비 도입

1) 공동사업비의 재원과 용도

향후 교육청의 재정 여력이 상당한 정도에 이를 것이라는 전제 하에서, 이를 활용하는 방안으로 법정 전출금을 현재 시도가 재량적으로 수행하는 사업에 투입하는 방안과 현재 시도가 수행하지는 않지만 향후 수행하는 것이 필요한 사업을 발굴하여 투입하는 방안이 있을 수 있다. 전자는 평생교육, 직업교육 등과 같이 시도가 직접 교육사업을 시행하고 있는 자체사업과 비법정 전출금사업 및 무상 급식등과 같은 교육경비보조금을 활용한 사업 등이 있다. 후자에는 대학교육지원, 지역 돌봄체계 구

축, 어린이 안전 강화 등과 같은 시도와 교육청의 연계 협력을 통해서 시너지 효과를 낼 수 있는 사업들이 대상이 될 수 있다.

학교용지부담금과 지방교육재정교부금법 제14조에 입각한 고교 무상교육과 같이 특정한 용도에 사용하도록 특정된 시도의 전입금은 해당 용도에 사용하면 된다. 공동사업비의 재원을 시도세전입금, 담배소비세전입금 등 시도가 일반재원으로 징수한 지방세를 교육청에 전출하는 재원만을 대상으로 범위를 한정하면 2021년 현재 3조 6천 5백억 원을 약간 상회하는 수준이다. 그러나 지방의 교육사업으로 용도가 정해진 지방교육세를 포함하면 6조 7천 7백억 원이 추가되어 10조 4천억 원의 재원을 확보할 수 있다. 이처럼 공동사업비 재원의 대안으로 다음과 같은 3가지 대안을 마련할 수 있다.

〈표 2-12〉 공동사업비 대상 재원

(단위: 백만원, %)

	2021년 예산	대안1	대안2
시도세전입금	3,049,890	O	O
담배소비세전입금	601,369	O	O
지방교육세	6,773,380	X	O
대안 계		3,651,259	10,424,639

이 재원으로 대체 가능한 시도지출은 평생교육, 직업교육, 고등교육 지원 등 시도의 교육 관련 직접사업, 지방자치단체 조례에 근거해서 비법정전출금으로 교육청에 의해서 수행되는 사업, 지방교육재정교부금법 제14조에 의해서 시도 및 시군구가 부담하는 고교무상교육사업 그리고 교육경비보조에 의해서 학교에 의해서 수행되는 사업이 있다. 우선 법령과 무관한 조례에 의해서 시도와 시군구가 교육청에 이전해서 수행하도록 하는 비법정전출금은 2021년 예산기준으로 149,670백만 원이다. 2021년 예산 기준으로 고교무상교육사업은 광역자치단체가 45,639백만 원을 부담하고 기초자치단체가 54,301백만 원을 부담한다. 교육경비보조는 총 2,807,421백만 원에 달한다.

2021년 예산 기준으로 지방자치단체는 고등교육에 4,387억 원을 편성하였는데, 이 가운데 129억 원은 보조사업으로, 4,149억 원은 자체사업으로 편성하였다. 또한, 평생 및 직업교육에는 13조 9,525억 원을 편성하였는데, 이 가운데 7,208억 원은 보조사업으로, 13조 67억 원은 자체사업으로 편성하였다. 보조사업은 국가가 사업비의 일부를 부담하고 우선적으로 예산에 계상되어야 하며 회계연도 종료 후에 정산의 대상이 된

다. 어차피 시도나 교육청의 공동사업에 지출하는 예산인 공동사업비로 국가의 보조 사업을 수행할 수 있다는 점에서 공동사업비의 대상으로는 고등교육과 평생·직업교육의 자체사업, 보조사업 및 재무활동비 모두를 포함하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

〈표 2-13〉 지방자치단체 교육분야 세출구조별 예산 총괄표 (2021년 예산 기준)

(단위: 억원)

부문	계	정책사업		재무활동
		보조사업	자체사업	
유아및초중등교육	128,473	5,518	121,155	1,799
고등교육	4,387	129	4,149	109
평생·직업교육	6,665	1,561	4,762	342
총계	139,525	7,208	130,067	2,250

자료: 2021년 지방자치단체 통합재정개요(상) 170쪽

교육경비보조금은 지방교육재정교부금법 제11조 제8항에 근거해서 교육청의 교육비특별회계를 거치지 않고 직접 학교를 지원하는 예산으로, 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제2조에 따라 학교의 급식시설·설비사업 등을 대상으로 하고 있다. 이와 함께 학교급식법 제8조 제4항은 지방자치단체장은 학교급식에 품질이 우수한 농수산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있도록 하였다. 또한, 제9조 제1항은 본래 보호자가 부담하여야 할 급식을 위한 식품비도 지방자치단체장이 지원할 수 있도록 하였다. 이렇게 지방자치단체가 각급 학교회계에 지원한 예산이 2021년 기준으로 2조 8,074억 원에 달하였으며, 이 가운데 가장 많은 1조 8,345억 원이 급식비에 투입되었고, 다음으로 교육과정운영과 교육시설 개선 등에 많이 투입되었다.

〈표 2-14〉 지방교육재정교부금법 제11조 제8항

1. 학교의 급식시설·설비사업
2. 학교의 교육정보화사업
- 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업
6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

〈표 2-15〉 지방자치단체의 교육기관에 대한 보조 (2021년 예산 기준)

(단위: 억원)

교육기관에 대한 보조(308-08)									
합계	학교급식 보조		교육경비 보조						
	급식비	급식시설	교육시설 개선	교육과정 운영	교육정보화	지역주민 교과과정	지역체육 문화공간 시설	공공도서관 운영지원	기타
28,074	18,345	28	2,711	3,902	72	45	237	179	2,557

자료: 2021년 지방자치단체 통합재정개요(상) 52쪽

비법정전출금의 경우, 2019년 결산 1조 6,700억 원을 상회하고 있으며, 광역자치단체가 9천억 원, 기초자치단체가 7,700억 원을 부담하고 있는 것으로 나타났다. 2015년에는 8천억 원이 채 안되는 규모였는데, 2019년에는 무려 1조 7천억 원 가까이 이르러 111.5%의 증가율을 보였다. 2019년도 결산 기준으로 광역자치단체는 9천억 원인데 비해서 기초자치단체는 7천 7백억 원이었으며, 증가율은 광역자치단체 전입금이 132.7%로 기초자치단체의 91.1%보다 광역자치단체의 증가율이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-16〉 비법정전출금의 추이 (2015-2019)

(단위: 백만원, %)

재원별	2015	2016	2017	2018	2019	증가율
	결산액	결산액	결산액	결산액	결산액	
비법정전입금	788,596	866,059	1,095,133	1,384,380	1,667,938	111.5
광역자치단체전입금	387,063	458,757	643,674	794,943	900,555	132.7
기초자치단체전입금	401,533	407,303	451,459	589,438	767,383	91.1

자료: 2020 지방교육재정분석 종합보고서, 19쪽, 한국교육개발원, 2020.

〈표 2-17〉 공동사업비 대상 사업 및 금액 (2021년 일반회계 및 특별회계 순계 예산 기준)
(단위: 억원)

용도	금액	비고	
유초중등교육	128,473	시도	10,538,142
		시군구	1,963,569
		계	12,501,711
고등교육	4,387	시도	402,404
		시군구	27,129
		계	429,533
평생·직업교육	6,665	시도	148,622
		시군구	474,316
		계	622,938
계	139,525	시도	11,089,168
		시군구	2,465,013
		계	13,554,181

자료: 2021년 지방자치단체 통합재정개요(하) 54쪽.

위에서 살펴본 비법정전출금사업, 교육경비보조금사업 그리고 고교무상교육, 고등교육, 평생·직업교육 관련 사업은 모두 지방자치단체가 현재 재량적으로 수행하고 있다. 이를 위하여 지방자치단체들이 투입하는 예산은 2021년 기준으로 4조 1,620억 원이다. 이 가운데 비법정 전출금 사업과 고교무상교육, 고등교육, 평생·직업교육 관련 사업들이 교육청의 교육비특별회계로 전출되는 반면, 교육경비보조금은 개별 학교회계로 전입되는 자금이라는 점에서 차이가 있다.

법정 전출금은 시도의 재원이지만, 교육경비보조금이나 비법정전출금, 고교무상교육 등은 시도와 시군구가 수행하는 사업의 예산을 모두 포괄한다. 이는 시군구가 수행하는 사업비를 시도의 법정 전출금으로 충당하며, 결국 시도가 시군구의 사업비용을 부담한다는 것을 의미한다. 이는 시도와 시군구 간 재정부담의 중립성, 즉 시도와 시군구 간 재정부담 배분의 불변을 보장하기 위해서는 자치단체 간의 협의가 필요하다. 다행히 시도와 시군구 간의 재정 관계는 상당히 밀접하며, 약간 복잡하기는 하지만, 다양한 방식을 통해서 재정부담의 교환이 가능하다.

이에 비해서 대체 가능한 법정전출금의 규모는 3조 6,513억 원(대안1)과 10조 4,246억 원(대안2)이다. 대안1의 경우, 5,107억 원이 부족하고, 대안2의 경우, 6조 2,626억 원이 남는다. 즉, 대안1의 경우, 일부사업은 시도 또는 시군구의 일반회계사업으로 계속 수행할 필요가 있고, 대안2의 경우, 시도 또는 시군구가 추가적인 교육 관련 사업을 수행할 수 있다는 것을 의미한다. 대안2의 경우, 현재 국가사무로 규정되어 있음에도 불구하고, 지방자치단체가 일부 부담하고 있는 고등교육사업의 확대

가 가능하다. 특히 지방에서는 인구감소로 인하여 자치단체가 소멸위기에 처해 있을 뿐만 아니라, 학령인구 감소로 인하여 대학의 존립 자체가 위협받고 있다. 이는 현재 국가의 사무로 되어 있는 고등교육도 지방자치단체와의 공동사무로 전환하고, 학생 수 감소로 인하여 위기에 처해있는 지방대학 살리기에 공동사업비를 투입할 수 있을 것이다. 이는 일부 지역의 대학 위기가 해당 도시의 사회경제적 붕괴로 이루어질 수 있다는 점에서 지방자치단체장들의 관심사이기 때문이다.

2) 고등교육의 공동사무화

현재 고등교육법은 대학이 수행하는 고등교육의 관리에 대한 책임을 국가에 부여하고 있다. 대학의 설립 및 중요 사항 변경에 대한 인가권을 교육부 장관에게 부여한 제4조 제2항과 제3항, 대학에 대한 교육부 장관의 지도·감독을 인정한 제5조 제1항 등은 대학 관련 사무가 국가의 사무라는 점을 명확하게 하고 있다. 같은 맥락에서 제8조는 실험실습비 등의 지급 의무를 국가에게 부과하고 있다. 반면에 제7조 제1항과 제9조는 국가와 함께 지방자치단체에게도 대학의 목적 달성이나 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질 관리에 필요한 재원 지원·보조의 의무와 학교 상호간의 교원교류와 연구 협력 활성화 지원을 규정함으로써 지방자치단체의 대학에 대한 재정 지원의 책임을 부담시키고 있다.

그러나 지방자치단체들은 대학 관련 사무를 다양하게 수행하고 있으며, 이 과정에서 상당한 정도의 재정을 투입하고 있다. 우선 지방자치단체들이 직접 대학을 설립하고 운영하고 있다. 서울특별시에는 서울시립대학교를, 전라남도, 충청남도, 경상북도, 충청북도, 강원도 및 경상남도는 도립대학교를 직속 기관으로 설립하고, 시도지사가 대학교의 운영·관리를 지휘·감독하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한, 교직원을 지방공무원으로 하고, 도가 직접 학과·계열의 설치 및 개폐, 학생 정원의 증감 등 주요 사항에 대해서는 도지사의 승인을 받도록 하며, 예산을 지원한다.

대부분의 시도에는 교육청과의 교육협력을 담당하는 부서가 있다. 이 부서는 평생교육법에 의한 평생교육, 학교급식법에 의한 급식 등의 사무 외에도 관련 대학교육에 관련된 사무를 처리한다. 예를 들면, 경기도청 교육협력과의 업무목록에는 23개 사업이 있는데, 이 가운데 대학유치 지원에 관한 사항, 외국인 유학생 유치 및 지원에 관한 사항, 대학과의 협력 및 지원에 관한 사항 등 7개 사업이 대학 관련 사무로 나타났다. 경상남도는 통합교육추진단을 도지사 직속으로 두고 그 안에 대학교육협력담당을 두었으며, 도립대학 관련 사무와 대학 지원에 관한 사무를 다양하게 추진하도록 하고 있다.

〈표 2-18〉 일부 도의 교육협력 부서 및 사무

부서	사무내용
경기도 평생교육국 교육협력과 사무의 일부	대학유치 지원에 관한 사항 외국인 유학생 유치 및 지원에 관한 사항 대학과의 협력 및 지원에 관한 사항 대학 간 국제교류사업 지원에 관한 사항 대학생 사회봉사활동 지원에 관한 사항 대학생 학자금 이자지원에 관한 사항 국내외 대학생 장기현장 실습교육 지원에 관한 사항
경상남도 통합교육추진단 대학협력담당 사무의 전부	도립대학 구조조정 및 특성화 지원 도립대학 지도·감독 및 지원 도내 지방대학 지원에 관한 사항 대학협의체 설치, 운영 대학특성화 지원사업 추진 산학협력사업 발굴 (재)경상남도장학회 운영 및 관리·감독 대학생 학자금 이자 지원 서민자녀 대학입학 장학금 지급 남명학사(서울관·창원관) 운영 지원 및 지도 감독 대학생 해외 어학연수 사업 추진 지방대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 사항

지방자치단체에게 보조금으로 지원되는 국가균형발전특별회계의 지역지원계정 내에는 교육부 사업으로 산학협력선도대학(LINC) 육성, 학교기업 지원사업 등 다양한 대학 관련 사업들을 포함하고 있다. 2019년에는 산학협력선도대학 육성, 학교기업 지원, 전문대학혁신 지원, 산학협력선도전문대학 육성 등의 사업에 총 6,641억 원의 예산이 배정되었다. 이러한 대학 지원에 관련된 예산 배정은 2018년도에는 2019년의 4개 사업 외에도 대학교육 역량 강화, 지방대학 육성사업 등의 사업을 위하여 각각 740억 원, 1,520억 원 등의 예산을 사용한 것으로 나타났다.

〈표 2-19〉 국가균형발전특별회계 지역지원계정 내 대학 관련 사업 (2019)

(단위: 백만원)

계정명	단위사업명	지출목명	예산액
지역지원계정	산학협력 선도대학(LINC) 육성	연구개발출연금	279,190
지역지원계정	학교기업지원사업	연구개발출연금	6,814
지역지원계정	전문대학 혁신 지원	연구개발출연금	284,310
지역지원계정	산학협력 선도 전문대학 육성	연구개발출연금	93,787
지역지원계정	계		664,101

자료: 2019년 국가균형발전특별회계 결산서 2020

또한, 지방자치단체들은 유아 및 초중등교육, 고등교육 및 평생·직업교육에 14조 가까운 예산을 지출하고 있으며, 특히 고등교육에도 4천억 원이 넘는 예산을 지출하고 있다. 물론 이 가운데 자치사무인 유아 및 초중등교육에 가장 많은 12조 8천억 원을 사용하고 있으며, 대부분에 해당하는 11조 원을 시도가 지출하고 있다. 그러나, 시도는 국가사무인 고등교육에도 지출하고 있다. 심지어 기초자치단체인 시군구도 고등교육에 271억 원을 지출하고 있다. 평생·직업교육에도 6,700억 원을 지출하고 있으며, 대부분을 기초자치단체가 지출하는 것으로 나타났다.

〈표 2-20〉 지방자치단체 별 교육분야 일반회계 및 특별회계 순계예산규모 (기금 제외)

(단위: 억원)

	계	광역자치단체	기초자치단체
유아 및 초중등교육	129,790	110,043	19,657
고등교육	4,295	4,024	271
평생·직업교육	6,334	1,486	4,848
계	140,329	115,554	24,776

자료: 2021년 지방자치단체 통합재정개요(상) 187쪽

이처럼 대학 지원 관련 예산이 매년 일정하게 편성되고 집행되는 것을 볼 때, 대학 관련 사무가 지방사무가 아니라고만 보기는 어려운 측면이 있다. 이러한 점을 고려할 때, 고등교육에 대한 지원사무를 국가와 지방자치단체의 공동사무로 두고, 국가는 전국 단위의 일반적인 고등교육사무를 수행하고, 지방자치단체는 지역 차원의 고등교육, 즉 대학의 산학협력, 평생교육, 직업훈련에 대한 지원사무를 수행하도록 하는 것이다.

예를 들면, 현재 고등교육법 제7조(교육재정) 제3항은 “교육부장관은 전체 국가재

정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다”고 규정하고 있다. 이를 “교육부장관과 교육감은 고등교육을 지원하여야 하며, 이를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다”로 변경한다. 또한, 지방교육자치에 관한 법률 제20조(관장사무)는 17개 사무를 규정하고 있는데, 여기에 ‘대학의 산학협력, 평생교육, 직업훈련에 대한 지원에 관한 사항’을 추가하는 것이다. 고등교육 법에는 대학지원사무를 공동사무화하는 규정을 두고, 지방교육자치에 관한 법률에는 교육감의 사무를 대학의 산학협력, 평생교육, 직업훈련으로 보다 구체적으로 한정하는 것이다.

3) 공동사업비의 예산편성절차

교육청의 재정 여력이 있다는 점을 고려할 때, 시도와 시도 교육청이 공동사업비를 마련하여 교육사업을 함께 시행하는 것을 시도의 교육재정을 효율화하는 방안으로 활용할 수 있다. 현재도 시도는 다양한 교육사업을 시행하고 있으나, 교육청과는 독립적으로 별도의 예산편성절차를 통하여 사업을 결정하고 있기 때문에 양자 간의 협력을 통한 사업효과의 극대화를 추구하기 어려울 수밖에 없다. 시도와 교육청의 공동사업비 마련 및 이 과정에서 불가피하게 수반될 수밖에 없는 협의 절차를 통해서 가장 효율적인 예산 배분이 이루어질 수 있다. 서로 다른 두 기관이 별도의 예산편성을 함으로써 발생할 수 있는 특정 지역 혹은 교육기관에 대한 사업의 중복이나 누락을 방지할 수 있다는 것이다.

현재 지방교육자치법은 이러한 협력을 위한 기제로 지방교육행정협의회를 두고 있다. 지방교육행정협의회는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 둔다고만 규정하고, 이 협의회는 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시도지사가 협의하여 조례로 정하도록 하고 있다. 그러나 이 협의회는 앞에서 논의한 바와 같은 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라, 일부 시도에서는 실제적인 교육청과 시도 간의 재정협력을 위한 기제를 법적 근거 없이 별도로 두고 있기도 하다. 이는 법정 전출금과 비법정전출금 관련 협의가 전출금의 규모와 시기에 관한 사항에 한정된 지방교육행정협회의 한계에도 불구하고, 법적 근거가 있는 지방교육행정협의회를 무력화하는 효과를 지니기 때문에 바람직하다고 보기 어렵다.

서울특별시와 서울특별시 교육청은 지방교육행정협의회와는 별도로 교육·복지·민관협의회 설치 및 운영에 관한 조례를 근거로 교육·복지·민관협의회를 두고 있다. 이 협의회는 시장, 교육감 및 의회 의장 등을 위원장으로 하고, “취학 전 아동, 초중

등학생, 학교 밖 청소년, 평생교육 희망자 등에 대한 교육기회의 공정한 제공, 교육과정의 형평성 제고, 교육수준의 질적 향상 등을 위하여 교육과 관련된 종합적인 복지체계를 구축하고 지원하는 것”을 협의하기 위한 기관으로 규정되었다. 이 협의회의 실무를 담당하는 기구로서 시와 교육청의 국장 그리고 의회 의원을 구성원으로 하는 정책협의회를 두고 그 기능으로 예산의 효율적 배분에 관한 사항 등을 협의하도록 하고 있다.

〈표 2-21〉 서울특별시 교육·복지민관협의회 내 정책협의회의 기능

- | |
|--|
| 1. 교육지원 및 협력을 위한 시, 교육청, 자치구의 역할분담에 관한 사항 협의 |
| 2. 교육관련 행정기관 간의 협의·조정 |
| 3. 지역 및 학교 간 교육격차 해소와 예산의 효율적 배분에 관한 사항 협의 |
| 4. 학교와 지역사회네트워크 지원사항 협의 |
| 5. 그 밖에 교육사업 추진을 위한 민관협력 사항 협의·조정 등 |

자료: 교육·복지 민관협의회 설치 및 운영에 관한 조례 제8조 제2항

서울특별시는 2015년부터 교육·복지 민관협의회를 활용하여 교육청과의 비법정전출금 및 교육경비보조사업의 일부 사업을 중심으로 협력을 위한 3개년 계획을 세우고 추진해 오으로써 사실상 이 협의회가 핵심적인 재정협력 기제로 활용되어 왔다고 볼 수 있다. 2020년의 경우, 2018년부터 2021년까지의 3개년을 대상으로 수립된 ‘미래교육도시 서울’에 따라 2020년에는 4개 분야 38개 협력사업을 약 2,830억 원의 예산으로 실행하였다. 이 가운데 1,090억 원의 예산을 서울시가 부담하였고, 나머지 1,740억 원의 예산을 교육청이 부담하였다.

〈표 2-22〉 서울시와 교육청의 교육협력사업 예산 추이

과제	세부사업 (38개)	연도별 예산액 (단위 : 백만원)				
		계	2018	2019	2020	2021
총 계	합 계	1,053,051	300,563	267,683	282,778	202,027
	서울시	383,783	64,445	100,786	108,922	109,630
	교육청	669,268	236,118	166,897	173,856	92,397

자료: 2020년 제2기 교육협력사업(미래교육도시 서울) 예산 관련 현황, 서울시 내부자료

아동·청소년의 창의성·인성 등 역량발달 지원 분야의 10개 사업에 대한 예산이 표에 제시되어 있다. 스마트교육 활성화를 위한 미래형 교실 구축 등 사업은 서울시가 단독으로 수행하기도 하고, 꿈을 담은 교실 만들기 등 사업은 서울시와 교육청이 재원을 공동으로 조달하여 수행하기도 한다. 이 협력사업에는 비법정전출금 사업과

교육경비보조금 사업 가운데 일부를 포함하고 있다. 서울시와 교육청이 협력사업으로 지정한 사업들만을 포함하기 때문에 모든 비법정전출금과 교육경비보조사업들을 포함하지 못한다는 한계가 있다. 공동사업비는 이러한 한계를 극복하기 위하여 모든 비법정전출금과 교육경비보조사업을 포함하는 것이 필요하다. 이처럼 재정협력에 특화된 형식인 정책협의회의 법적 근거가 마련된다면, 다양한 기능을 포괄하고 있는 지방교육행정협의회보다는 정책협의회가 더 효과적일 수 있다.

〈표 2-23〉 2020년 제2기 교육협력사업 예산(일부)

구분		계	2018	2019	2020	2021	
아동·청소년의 창의·인성 등 역량 발달 지원	소 계	합 계	181,299	43,779	52,737	55,358	
		서울시	56,991	10,935	13,397	18,684	
		교육청	124,308	32,844	39,340	36,674	
	① 창의·융합적 사고가 배양되는 메이커스페이스 조성	소 계	8,010	1,300	1,300	3,410	교육경비보조
		서울시	4,000	1,000	1,000	1,000	
		교육청	4,010	300	300	2,410	
	② 스마트교육 활성화를 위한 미래형 교실 구축	서울시	5,170	1,410	1,410	1,410	교육경비보조
	③ 창의력을 겸비한 미래 기술인력 양성을 위한 특성화고 지원	서울시	2,400	600	600	600	교육경비보조
	④ 꿈을 담은 교실 만들기	소 계	93,903	28,318	28,318	26,667	교육경비보조
		서울시	18,367	3,400	3,400	5,767	
		교육청	75,536	24,918	24,918	20,900	
	⑤ 우리 학교, 고운색 입히기	소 계	13,150	2,780	4,270	5,900	교육경비보조
		서울시	5,980	750	1,370	3,860	
		교육청	7,170	2,030	2,900	2,040	
	⑥ 청소년의 감성을 키워주는 협력종합예술활동 운영	소 계	30,038	5,596	8,805	8,917	비법정전출금
		서울시	2,880	0	1,080	1,080	비법정전출금
		교육청	27,158	5,596	7,725	7,837	비법정전출금
	⑦ 영유아의 꿈과 상상력을 키우는 체험교육 프로그램 운영	서울시	9,350	2,075	2,258	2,367	비법정전출금

⑧ 아이들의 정서발달과 전인적 성장을 위한 ‘유아숲’ 조성 확대	서울시	4,950	1,650	1,000	1,300	비법정전출 금
⑨ 타인을 배려하는 인성과 창의력 함양 ‘유니버설 디자인교육’ 운영	서울시	315	50	100	100	비법정전출 금
⑩ 꿈을 담은 놀이터 만들기	소 계	14,013	0	4,676	4,687	교육경비보 조
	서울시	3,579	0	1,179	1,200	
	교육청	10,434	0	3,497	3,487	

4) 공동사업비 도입의 장단점

고등교육의 국가사무화를 포함한 공동사업비의 도입의 장점은 다음과 같다. 첫째, 법정전출금의 유동화에 비해서 그 규모가 크기 때문에 지방교육재정의 여력의 상당부분을 흡수할 수 있다. 둘째, 고등교육에 대한 지방자치단체의 지출이 상당한 규모로 이루어지고 있음에도 불구하고 자치사무로 규정되어 있음으로 인한 사무와 재정의 불일치를 해소할 수 있다. 셋째, 예산편성의 일원화가 교육청의 전체 예산을 대상으로 하는 것과는 달리, 교육청 예산의 일부, 특히 지방자치단체로부터 전출되는 자금만을 대상으로 하고 있다는 점에서 교육청의 반발이 덜 할 가능성이 있다.

반면에 공동사업비 도입은 다음과 같은 단점을 갖는다. 첫째, 교육청이 재량적으로 사용하던 법정 전출금의 용도를 시도와 협의를 해야 한다는 제약조건이 새롭게 추가됨으로써 교육의 자주성을 침해한다는 교육청 및 교육계의 반발이 있을 수 있다. 둘째, 대학교육의 공동사무화 및 이에 기반한 시도의 대학 지원 허용은 학령인구 감소 위기를 겪고 있는 현실에서 반드시 필요한 대학의 구조조정을 저해할 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 그러나 구조조정과정에서도 대학이 지역 내에서 산학협력, 평생교육 및 직업훈련을 훌륭하게 수행할 수 있다면, 지역대학이라도 생존이 가능할 수 있고, 이러한 경우에 지방자치단체가 도와줄 수 있다는 점에서 반드시 부정적으로 볼 것만은 아니다.

2. 국가재정 활용방안: 교육지원특별회계 설치

가. 교육지원특별회계의 의의

앞으로 예상되는 지방교육재정의 여력을 국가 교육재정 수요 충당으로 전환하기 위하여 교육세를 교부금 수입에서 분리하고, 현재의 유아교육지원특별회계 재원을 포함해서 교육지원특별회계를 설치하는 안을 생각할 수 있다.

1) 유아교육지원특별회계의 배경 및 현황

유아교육지원특별회계는 2017년 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 설치되었다. 유치원 교육과는 달리 유아교육은 본래 민간영역이었는데, 2012년 누리과정의 도입과 함께 5세 유아에 대한 교육을 위하여 교육청의 재원인 지방교육재정교부금으로 지원하기 시작하였다. 그런데, 2013년부터 누리과정이 3-4세로 확대되어 재원 소요가 크게 증대됨에 따라 재원의 조달 및 재원 분담이 상당한 이슈로 떠올랐다.

[그림 2-1] 유아교육재정 확보제도의 변화



자료: 김지원·남수경. 2020. 유아교육재정 확보제도의 변천과정과 초·중등교육비에 대한 영향 분석, 교육정치학연구, 27:3, p174.

결국, 2013년과 2014년에는 국고, 지방비 및 지방교육재정교부금으로 유아학비와 보육료를 부담하였지만, 2015년부터는 지방교육재정교부금으로 일원화되면서 교육청의 부담이 가중되었다. 2016년에는 교육청들이 유아교육 관련 예산을 편성하지 않는 방식으로 저항하고 중앙정부는 이를 비난하는 등 양측의 갈등이 심해지자 국회는 2016년에 유아교육지원특별회계법을 제정하였다. 이 법은 유아교육재원을 지방교육재정교부금으로 조달하는 방식에서 교육세와 중앙정부 일반회계 전입금으로 구성되

는 특별회계로 조달하는 방식으로 변경함으로써 교육청의 재정부담을 덜어주는 효과가 있었다. 당초 3년 한시법으로 제정되어 교육계의 비판을 받았으나, 그 이후에 연장되어 현재까지 유아교육 재원의 역할을 담당하고 있다.

유아교육지원특별회계는 2017년 결산 기준으로 3조 9,409억 원으로 시작하여 이후 2년 동안 지속적으로 감소하였다. 2020년에는 본예산기준으로 4조 원을 넘겼고, 2021년에는 본예산 기준으로 3조 9,168억 원(-2.8%) 감소하였다. 2021년 본예산은 특별회계지만 수입은 전혀 없고, 수입은 일반회계 전입금 3조 7,076억 원과 전년도 세 계잉여금 2,092억 원으로 구성되어 있다.

〈표 2-24〉 유아교육지원특별회계(총계)

	2017 결산	2018 결산	2019 결산	2020 본예산	2021 본 예산
금액(억원)	39,409	38,927	38,153	40,316	39,168
증가율(%)	-	-1.2	-2.0	5.7	-2.8

자료: 2021 회계기금 운용 구조, 한국재정정보원.

2) 교육세 수입 및 지출 현황

교육세는 금융보험업자의 수익금액의 0.5%, 개별소비세액의 30%(등유, 중유, 수송용 부탄의 경우 15%), 교통·에너지·환경세액의 15% 그리고 주세액의 10%(주세율 70%를 초과하는 주류의 경우 30%)로 구성되어 있다. 개별소비세액, 교통·에너지·환경세액, 주세액에 대해서 적용되는 세율은 부가적인 것으로 본세는 그대로 유지하고, 해당 세율만큼 추가적으로 징수하는 부가세의 성격을 가지고 있다. 또한, “교육의 질적 향상에 필요한 교육재정의 확충에 소용되는 재원을 확보하기 위하여 부과·징수된다는 점에서 목적세적 성격을 가지고 있다. 1982년 최초 도입당시 교육세의 부과 목적은 교육분야 전반의 필요 재정 확충에 있었으나, 지방교육재정교부금법에 따라 유특회계를 포함한 지방교육재정에만 사용되고 있다.

〈표 2-25〉 교육세의 과세표준 및 세율

과세표준	세율
금융보험업자의 수익금액	0.5%
개별소비세액	30%(등유, 중유, 수송용부탄의 경우 15%)
교통·에너지·환경세액	15%
주세액	10%(주세율 70%를 초과하는 주류의 경우 30%)

2019년 징수액 기준으로 5조 109,935 백만 원에 달하며, 이는 금융보험업자 수익으로부터 1조 276,765 백만 원, 개별소비세로부터 4조 454,844 백만 원, 교통·에너지·환경세로부터 843,651 백만 원, 주세로부터 2조 189,827 백만 원 및 수입분으로부터 344,848 백만 원을 징수하였다. 이 가운데 2조 원이 넘는 주세분이 가장 규모가 크고, 다음으로 1조 원이 넘는 증가율은 금융보험업자의 수익분이 큰데, 최근 4년간의 증가율은 금융보험업자의 수익분이 27.2%로 가장 높았다. 5천억 원에 미달하는 비교적 작은 규모의 개별소비세분과 수입분은 모두 11% 대의 높은 감소율을 보였지만, 교육세 전체로서의 증가분은 4.9%를 기록하였다.

〈표 2-26〉 교육세의 세원별 비중(징수액 기준)

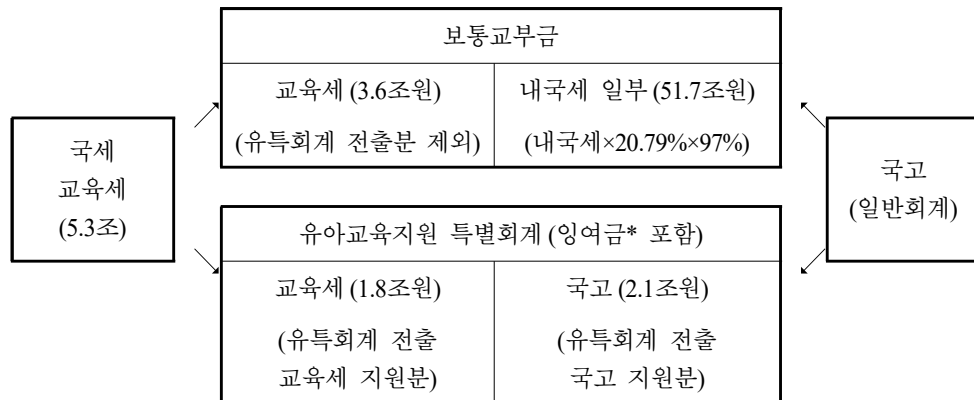
	2015	2016	2017	2018	2019	증가율
계	4,869,079	4,879,230	5,007,139	5,097,573	5,109,935	4.9%
금융보험업자 수익	1,003,483	950,828	958,865	1,091,525	1,276,765	27.2%
개별소비세	515,066	462,923	602,357	545,154	454,844	-11.7%
교통·에너지·환경세액	808,021	812,901	744,681	787,805	843,651	4.4%
주세액	2,152,603	2,287,059	2,318,667	2,302,960	2,189,827	1.7%
수입분	389,906	365,519	382,569	370,129	344,848	-11.6%

자료: 국세통계포털, 각년도.

교육세의 일부는 유아교육지원특별회계의 재원으로 편입되고, 나머지는 지방자치단체(교육청) 교육비특별회계의 지방교육재정교부금 재원으로 편입된다. 이때, 유아교육지원특별회계로 편입된 재원은 교육부 장관이 관장하지만, 유아교육이 시도 교육청의 사무이기 때문에 교육부 장관은 시도 교육청의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다. 결국, 교육세는 모두 시도 교육비특별회계로 전입되고, 차이점은 유아교육지원특별회계로 편입되는 재원은 유아교육에 한정해서 지출된다는 점에 있다. 유아교육지원특별회계법 제5조 제1항에 따르면 교육세에서 유아교육지원특별회계로 편입되는 재원의 규모는 매년 예산으로 정하고 있다는 점에서 양자의 규모는 매년 달라진다.

2021년 기준으로 교육세와 유아교육지원특별회계와의 관계를 그림으로 표시하면 아래와 같다.

[그림 2-2] 교육세와 유아교육지원특별회계와의 관계



자료: 기획재정부 2021

3) 교육지원특별회계의 설치

위에서 본 바와 같이 교육세는 결국 시도 교육비특별회계로 편입되어서 교육청이 유아교육과 유치원교육 및 초중등교육에 사용하는 재원으로 기능한다. 본래 교육세는 의무교육을 위한 재원 확보를 목적으로 1958년에 한시적으로 도입되었고, 1982년에는 교원 처우개선, 대학시설 확충, 대학 교육과정 및 교과서 개발 지원, 지방대학육성에 투자 및 8.3 긴급조치로 인한 지방교육재정교부금 법정교부율 미확보에 따른 재원 마련 등을 이유로 다시 도입되었다(문교부, 1986; 나민주, 2012). 그리고 1991년에 도입된 현재의 교육세는 교육의 질적 향상을 위하여 필요한 교육재정 확충으로 영구세로 전환된 것이다.

교육세의 도입 배경과 변천과정을 고려할 때, 학령인구의 감소로 인하여 교육청이 상당한 정도로 여유재원을 갖게 되는 경우에, 현재와 같이 교육세를 교육청의 교육비특별회계로 전출하는 것은 타당하지 않다. 특히 그동안 교육계 내에서도 교육을 위한 세제가 국세인 교육세와 지방세인 지방교육세로 나뉘어져 있으면서도 모두 유·초·중등교육을 위한 것으로 시도 교육청이 사용하고 있다는 점은 비판을 받아왔다(송기창 외, 2006).

이러한 비판에 대응하여 지방교육세는 유·초·중·등교육을 위해서 시도 교육청이 사용하고, 국세 교육세는 고등교육재정으로 전환하는 것이 대안으로 많이 제시되어 왔다(송기창 외, 2006; 송기창, 2009; 김병주, 2011). 2009년도 자료이기는 하지만, 송기창(2009)은 2009년 현재 고등교육재원 규모가 약 4조4,730억 원이고 교육세 규모가

4조2,944억 원이기 때문에 고등교육재원과 교육세 재원을 교환하는 것이 가능하다는 분석을 내어놓기도 하였다.

이는 1982년에 교육세가 도입될 당시, 교원처우개선이나 지방교육재정교부금 법정교부율 미확보에 따른 재원 마련 외에도 대학시설 확충, 대학 교육과정 및 교과서 개발 지원, 지방대학 육성 등 대학에 대한 투자를 목적으로 표방하고 있었다는 점에서 설득력이 있다. 이러한 제안이 교육재정학계에서 상당히 심각하게 고려되고 있다는 점은 매우 고무적이다. 이러한 점에서 교육세 전액을 시도 교육비특별회계 재원으로 하는 대신 중앙정부가 관리 및 운용하는 교육지원특별회계를 설치하고, 그 용도를 고등교육을 포함한 교육목적으로 한정하는 것을 고려할 수 있다.

나. 교육지원특별회계의 재원 및 용도

현재 유아교육지원특별회계와 지방교육재정교부금의 재원으로 활용되는 교육세를 전액 교육지원특별회계의 재원으로 하면, 2021년 예산 기준으로 5조 1천억 원이다. 2018년 징수액 기준으로는 5조 1천억 원으로 이 가운데 3조 3천억 원이 지방교육재정교부금 보통교부금의 재원으로 사용되고, 1조 8천억 원은 유아교육지원특별회계의 재원으로 사용되었다.

[그림 2-3] 교육세의 용도 변경(안)

세원 구분		징수액('18)	배분('18)	⇒	향후(안)
국내분		4.7조원	보통교부금 3.3조원		교육지원특별회계 유아교육지원계정 (유특회계 통합) 초·중등교육지원계정 고등·평생교육지원계정
	금융·보험업자수입금액	1.1조원			
	개별소비세액	0.5조원			
	주세액	0.8조원			
	교통·에너지·환경세액	2.3조원			
수입분		0.4조원	유특회계(유치원) 1.8조원		
합계		5.1조원	5.1조원		5.3조원 내외 (교육세 예상규모)

자료: 기획재정부 내부자료, 2021.

교육지원특별회계는 국가의 특별회계로서 교육부가 국가사무 수행을 위하여 사용할 수 있는 재원으로 기능한다. 교육부의 사업은 크게 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육 등이 있고, 통상적인 행정지원 활동이 있다. 여기에 소요되는 재원규모는 2020년 결산 기준으로 유아 및 초·중등교육에 58.7조 원, 대학 및 전문대학을 지원하는 고등교육에 11.1조 원, 평생·직업교육에 4천억 원, 행정지원 활동인 교

육 일반에 1천 3백억 원이 된다.

유아 및 초중등교육 예산은 시도 교육청에게 교부하는 지방교육재정교부금의 재원이 되므로, 재정여력이 충분할 것으로 예상되는 교육지원특별회계의 지원대상으로 적절하지 않다. 반면에, 앞 장에서 본 바와 같이 고등교육에 대한 공적 투자가 상대적으로 열악한 우리나라에서 등록금 인상도 십수 년째 동결되어 대학에 대한 민간 투자도 미흡한 점을 고려하여 교육지원특별회계에서 조성되는 5조 천억 원의 예산 전체 혹은 일부를 고등교육재원으로 사용할 수 있을 것이다. 평생·직업교육에 대한 지원 예산이 불과 4천억 원인 점을 고려할 때, 교육지원특별회계의 예산 가운데 일부를 평생·직업교육에도 투입할 수도 있을 것이다. 현재 국가가 수행하는 고등교육과 평생·직업교육 관련 사업을 국가가 직접 수행할 수도 있고, 시도가 직접 다양한 사업을 수행하고 있는 만큼 시도 보조금의 형식을 활용할 수도 있을 것이다.

〈표 2-27〉 2022년 결산 기준 고등교육 예산

부문	세출예산액	세출예산현액	지출액
유아및초중등교육	58,723,061,000,000	58,767,968,783,780	58,747,735,133,710
고등교육	11,101,960,000,000	11,102,705,989,080	11,025,314,102,790
평생·직업교육	395,446,000,000	390,468,073,490	383,087,700,750
교육일반	130,811,000,000	133,777,115,140	121,935,125,600
계	70,351,278,000,000	70,394,919,961,490	70,278,072,062,850

자료: 2020 회계연도 국가결산보고서

이외에도 연간 2조 원 정도가 드는 고교 무상교육 재원으로도 활용이 가능할 것이다. 현재 무상교육에 필요한 재원은 2024년까지는 국가와 시도 교육청이 47.5%씩을 부담하고 나머지 5%를 시도가 부담하도록 하고 있다. 2021년 국가는 9,431억 원을 지방교육청에 교부하여 무상교육재원으로 사용하도록 하고 있는데, 이를 교육지원특별회계에서 지출하도록 하는 것이다.

다. 장단점 분석

교육세 수입을 유아교육지원특별회계와 지방교육재정교부금을 통하여 지방교육재정에 지원하는 것을 중단하고, 교육세 전부를 재원으로 하여 교육지원특별회계를 설치하고, 이 재원으로 국가가 교육사업을 수행하는 것은 다음과 같은 장단점을 갖는다. 장점으로는 첫째, 고령화로 인하여 복지재정부담이 급증하고 있는 국가가 그동안 일반회계로 부담하던 다양한 교육 관련 사업을 위한 재원으로 교육세를 활용한다

는 점에서 국가 전체의 배분적 효율성을 제고할 수 있다. 둘째, 당초 교육세의 목적이 지방교육의 부족한 자원 확보와 대학교육 지원이었는데, 지방교육에 재정여력이 발생하여 고등교육과 평생·직업교육 등에 교육세를 활용한다는 대안은 매우 타당성이 있다고 받아들여질 가능성이 높다. 셋째, 교육세를 고등교육으로 활용하자는 대안은 지방교육재정을 국가재정으로 이전하는 안임에도 불구하고 그동안 교육계에서 지속적으로 제안되어 왔다는 점에서, 정책의 실행 가능성이 높은 편이다.

단점으로는 지방교육재정 재원으로 쓰이던 교육세를 국가재정으로 환원한다는 이 대안이 재정분권의 시대적 흐름과 서로 상충되기 때문에 지방교육청의 반발에 직면할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

참고문헌

- 김병주 외. 2011. 교육재정정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구. 한국교육개발원.
- 김지원·남수경. 2020. 유아교육재정 확보제도의 변천과정과 초중등교육비에 대한 영향 분석, 교육정치학연구, 27:3 166-187.
- 나민주. 2012. 교육세 제도의 성과와 과제. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집. 97-135.
- 문교부. 1986. 교육세백서.
- 송기창 외. 1999. 교육재정백서. 숙명여자대학교.
- 송기창. 2009. 교육세의 전망과 과제. 한국교육재정경제학회 연차학술대회. 교육재정의 현안과 과제 자료집.
- 송기창·김상규. 2011, 일본 지방교육재정 개혁 동향 분석, 교육재정경제연구 21:3 35-56.
- 이정기. 2008. 교육세제도의 변천과정과 정책방안에 관한 연구. 경영교육논총 52:1 283-300.
- 이효·김성주. 2014. 지방자치단체 교육재정 지원실태. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 하봉운. 2009. 지방자치단체 교육경비보조의 전략적 확보 방안. 21:1 231-254.

제3장

지방교부세와 지방교육재정교부금 통합적 운영⁶⁴⁾

제1절 지방재정과 지방교육재정의 재원조달 체계

1. 우리나라의 지방자치제도와 정부간 재정관계 개관

우리나라의 지방자치제도는 일반 지방자치와 지방교육자치가 행·재정적으로 분리된 이원적인 구조이다. 지방자치에 관해서는 지방자치법이 근간이 되며, 교육자치에 대해서는 별도의 지방교육자치에 관한 법률(지방교육자치법)을 둔다. 일반 지방자치의 재정에 관해서는 지방재정법, 지방세 3법(지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법), 지방교부세법 등이 재정적 근거를 제공한다. 지방교육자치의 경우에는 별도의 재정 관련 기본 법률은 없으며, 지방교육자치법에서 지방교육 관련 재원에 대해 규정하고, 지방교육재정교부금법에서 정부가 이전하는 지방교육재정교부금과 시·도 지방자치단체의 법정전입금 등 이전재원에 대해 규정한다.

교육자치단체는 과세권이 없으며, 지방교육에 필요한 대부분의 재원을 중앙정부와 시·도로부터의 재정이전을 통해 마련한다. 시·도 교육청은 지방자치단체가 징수한 지방교육세, 시·도세 전입금, 담배소비세전입금 등의 법정전입금을 교육비특별회계를 통해 이전받으며, 그 외에도 시·도와 시·군·구로부터 비법정전입금과 보조금을 이전받는다. 또한 2021년부터는 고교 무상교육이 전면적으로 실시됨에 따라 시·도와 시·군·구로부터 고교무상교육 관련 경비도 지원받는다. 2021년 교육비특별회계 예산 기준으로 이전수입은 96.7%의 절대적인 비중을 차지하며, 이전수입 중에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중은 약 75%에 해당한다.⁶⁵⁾

64) 부산대학교 최병호 교수 작성

65) 2021년부터 고교 무상교육이 전면적으로 실시되면서 자체수입의 대부분을 차지하던 입학금 및 등록금수입이 대폭 줄어들에 따라 자체수입의 비중은 약 0.6%에 불과하다.

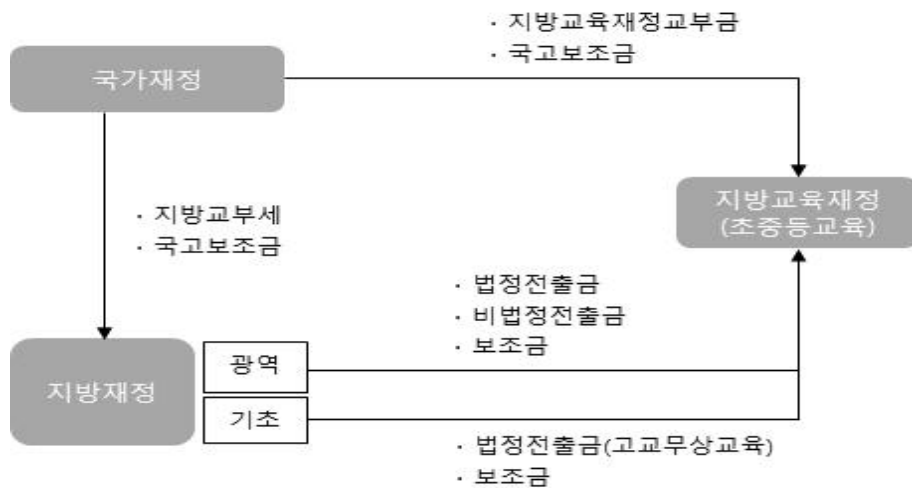
정부-지방-교육 간 재정관계의 전반적인 틀은 [그림 3-1]에 정리된 바와 같다. 첫째, 정부는 국세수입 등을 이용하여 지방자치단체에게 지방교부세와 국고보조금 등을 이전하는데, 2021년 현재 지방교부세는 정률분에 해당하는 보통교부세와 특별교부세(내국세 세수의 19.24%),⁶⁶⁾ 부동산교부세(종합부동산세 세수 전액), 소방안전교부세(담배분 개별소비세의 45%)로 구성된다.

둘째, 정부는 교육자치단체에게 지방교육재정교부금과 국고보조금을 이전하는데, 지방교육재정교부금은 내국세분(내국세 세수의 20.79%)과 교육세분(교육세 세수의 일부)⁶⁷⁾으로 구성된다.

셋째, 지방자치단체가 관할 구역 내 교육자치단체로 이전하는 법정전출금은 지방교육세 세수 전액, 지방세 중 보통세 세수⁶⁸⁾의 일정 비율(특별시는 10%, 광역시와 경기도는 5%, 나머지 도와 특별자치도는 3.6%), 담배소비세 세수의 45%(특별·광역시의 경우), 지방교육재정교부금 보전금, 균특회계 시·도 전환사업 보전분, 고교 무상교육에 대한 부담금, 학교용지 부담금 등으로 구성된다.

넷째, 지방자치단체는 법령에 의해 교육급여, 급식보조 및 교육경비보조 등을 위한 보조금을 교육청으로 이전하며, 조례를 통해 비법정전입금을 이전한다.

[그림 3-1] 정부-지방-교육 간 재정조정제도



66) 내국세 수입은 국세수입 중 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세), 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45/100와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(주세)의 해당 금액은 제외한 수입이다.

67) 교육세 세수 중 유아교육지원특별회계 전출분은 제외된다.

68) 보통세 중 주민세 재산분, 지방소득세 종업원분, 목적세 및 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외한다.

지방교부세와 지방교육재정교부금은 각각 중앙정부가 지방자치단체와 교육자치단체로 이전하는 재정형평화교부금으로서 교부 대상은 다르지만, 목적, 재원의 마련, 배분방식, 용도 등에서 매우 유사하다. 즉 두 제도는 모두 하위정부의 운영에 필요한 재원의 일부를 국가가 일반재원의 형태로 교부하는 수직적 재정조정제도로서 내국세의 일정률로 마련된 재원을 근간으로 하며, 하위정부의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 차이를 매워주는 격차보전(gap-filling) 방식으로 배분됨으로써 하위정부 상호간 수평적 재정조정의 역할을 하며, 교부된 재원은 무조건부 일반재원으로서 용도에 대한 제약이 없이 활용된다는 공통점을 지닌다.

지방교부세와 지방교육재정교부금이 각각 내국세 수입의 일정 비율로 재원을 마련하는 것은 수직적 및 수평적 재정조정을 위한 것이다. 우선 지방교부세는 국세와 지방세 간 세원 할당에 따라 불가피하게 나타나는 지방의 재정지출책임과 지방세수입 간의 괴리를 조정하는 수직적 재정조정과 지방 상호간 세원배분의 격차로 인한 재정 불균형을 해소함으로써 모든 자치단체가 주민들에게 일정한 수준의 행정서비스를 제공하기 위한 제도이다. 또 지방교육재정교부금은 초·중·등 교육의 재원을 안정적으로 조달하기 위한 국가의 책무를 반영하는 제도로서 배분과정에서 지역 간 교육재정의 형평화를 고려함으로써 지방교육의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

그런데 일반 지방자치와 지방교육자치가 분리된 상태에서 재정 또한 독립적으로 운영됨으로써 다양한 문제들이 나타남에 따라 일반 지방재정과 지방교육재정의 연계와 통합이 필요하다는 논의가 꾸준히 진행되어왔다(안종석, 2007; 임성일·손희준, 2011; 김재훈, 2013; 구균철, 2015, 2016; 임성일, 2015; 김현아, 2016 등). 이러한 통합 논의의 주요 근거는 지방재정과 지방교육재정간의 칸막이 재정 운용으로 인한 비효율과 과세권이 없는 교육행정기관이 재정수입의 대부분을 중앙정부와 지방자치단체의 이전재원에 의존함에 따라 나타나는 재정책임성과 연성예산제약의 문제 등이다.

또한 학령인구의 급격한 감소세 하에서 지방교육재정교부금을 위시한 지방교육재정 규모의 적정성 문제도 중요한 배경이 된다. OECD가 매년 발행하는 교육보고서(Education at a Glance)의 2020년 자료에 의하면 최근 우리나라의 초·중·등 교육 1인당 공교육비는 회원국 중 최상위권으로 나타난다. <표 3-1>에서 보듯이, 2005년 이후 12년 동안 우리나라의 초등과 중등교육의 학생 1인당 공교육비는 각각 OECD 평균에 비해 약 2.5배나 빠르게 성장하였다. 그 결과 2005년에는 OECD 평균의 75% 수준에 불과했던 초등교육의 1인당 공교육비는 2014년 이후에는 줄곧 평균을 상회하였으며, 2017년에는 128.7%까지 높아졌다. 중등교육의 경우도 다르지 않은데, 2005년에는 OECD 평균의 85.1%에 불과했으나 2014년 이후에는 줄곧 평균을 상회하였으며, 2017년에는 역시 128.7%까지 높아졌다.

이러한 결과는 학생 수는 매년 상당한 폭으로 줄어드는 반면 재정 칸막이 하에서 지방교육재정교부금과 시·도의 전입금은 각각 내국세와 시·도세 세수에 연동되어 매년 확대됨에 따라 나타나는 것이다. 출산율의 지속적인 감소 하에서 인구구조의 급격한 변동이 진행되고 있는 현실을 고려한다면 국가재정자원의 효율적 배분이라는 관점에서 정부간 재정관계의 기본 틀을 새로 점검할 필요가 있으며, 특히 지방교육재정의 구조적인 문제에 대한 고민이 필요하다.

이상과 같은 배경 하에서 이 절에서는 우리나라의 지방자치제도 하에서 일반 지방재정과 지방교육재정의 재원조달체계를 검토하며, 문제점과 제도개편 필요성에 대해 논의한다. 특히 정부 간 재정관계에서 핵심인 지방교부세와 지방교육재정교부금에 초점을 맞춘다.

〈표 3-1〉 교육단계 별 학생 1인당 공교육비의 비교

(단위: \$, PPP; %)

	한국				OECD 평균				한국/OECD		
	초등 (A1)	중등 (A2)	대학 (A3)	대학/ 초중 등	초등 (B1)	중등 (B2)	대학 (B3)	대학/ 초중 등	A1/B1	A2/B2	A3/B3
2005	4,691	6,645	7,606	134.2	6,252	7,804	11,512	163.8	75.0	85.1	66.1
2006	4,935	7,261	8,564	140.4	6,437	8,006	12,336	170.8	76.7	90.7	69.4
2007	5,437	7,860	8,920	134.2	6,741	8,267	12,907	172.0	80.7	95.1	69.1
2008	5,420	7,931	9,081	136.0	7,153	8,972	13,717	170.1	75.8	88.4	66.2
2009	6,658	9,399	9,513	118.5	7,719	9,312	13,726	161.2	86.3	100.9	69.3
2010	6,601	8,060	9,972	136.0	7,947	9,014	13,528	159.5	83.1	89.4	73.7
2011	6,976	8,199	9,927	130.8	8,296	9,280	13,958	158.8	84.1	88.4	71.1
2012	7,395	8,355	9,866	125.3	8,247	9,516	15,028	169.2	89.7	87.8	65.7
2013	7,957	8,592	9,323	112.7	8,447	9,990	15,772	171.1	94.2	86.0	59.1
2014	9,656	10,316	9,570	95.8	8,733	10,106	16,143	171.4	110.6	102.1	59.3
2015	11,047	11,688	10,109	88.9	9,941	10,010	15,656	156.9	111.1	116.8	64.6
2016	11,029	12,307	10,486	89.9	8,470	9,968	15,556	168.7	130.2	123.5	67.4
2017	11,702	13,579	10,633	84.4	9,090	10,547	16,327	166.3	128.7	128.7	65.3
연평균 증가율	7.92	6.14	2.86	-	3.17	2.54	2.95	-	249.8	241.4	96.6

주: 1) OECD의 교육단계 별 분류에서 초등은 Primary education, 중등은 Total secondary education을, 대학은 Total tertiary education에 해당함.

2) 대학교육의 공교육비는 R&D를 포함한 금액임.

3) (대학/초중등)은 대학교육의 1인당 공교육비를 초중등교육의 1인당 공교육비의 단순평균으로 나눈 값임.

자료: OECD, Education at a Glance, 각 년도.

2. 일반 지방재정과 지방교육재정의 재원조달 체계

가. 일반 지방재정의 재원조달과 지방교부세

1) 보통교부세제도의 개요

지방재정의 통합재정은 일반회계, 특별회계 및 기금으로 구성되는데, 이 중 일반회계의 경우 수입은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금 및 융자회수⁶⁹⁾ 등으로 구성된다. 광역자치단체는 시·도세에 관한 과세권을 가지며, 정부로부터 지방교부세와 국고보조금 등의 이전재원을 교부받는다. 기초자치단체도 시·군·구세에 관한 과세권을 가지며, 정부로부터 지방교부세와 국고보조금 등을, 광역자치단체로부터 조정교부금과 시도비보조금을 이전재원으로 교부받는다.

2021년도 지방자치단체의 세입예산 총규모는 순계기준 263.1조원으로서 국가세입예산 482.6조원을 포함한 전체 재정규모 745.7조원의 35.3%에 해당한다(행정안전부, 2021). 회계별로 보면, 일반회계가 226.9조원으로 전체 지방 세입예산의 86.2%를 차지하며, 특별회계는 36.2조원을 차지한다. 일반회계의 세입 구조는 지방세가 40.8%, 보조금 26.2%, 지방교부세 21.5%, 세외수입 4.4%, 보전수입 등 5.5%, 지방채가 1.6%를 차지한다.

지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하기 위한 제도로서 그 특징은 다음과 같다. 첫째, 지방교부세는 국가와 지방이 세원을 공유하는 세원 재배분의 한 형태로서 국가와 지방자치단체 간 수직적 재정조정의 역할을 한다. 둘째, 지방교부세는 ‘교부세’라는 명칭에서 보듯이 지방자치단체의 독립된 고유재원으로서의 성격을 가지는데, 즉 국가와 지방이 세원을 공유하는 것이다. 셋째, 지방교부세는 지방자치단체의 재정부족액을 기준으로 배분함으로써 지방 상호 간 수평적 재정조정의 역할을 한다. 넷째, 지방교부세 교부액은 지방자치단체의 일반재원으로서 원칙적으로 용도에 제한이 없이 사용할 수 있다. 다만 지방교부세 중 특별교부세와 소방안전교부세는 사용목적이 정해진 특정재원이다.

지방교부세는 오랜 기간 동안 상당한 변화 과정을 겪어왔는데, 2021년 현재에는 정률분(내국세분), 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되며, 재원 총액은 약 51조 9천억 원에 달한다(표 3-2). 첫째, 정률분은 내국세의 19.24%로 재원을 마련하는데, 전

69) 융자회수 등 = 융자회수 + 공사공단 전입금 + 교육비특별회계 전입금

체 재원 중 97%는 보통교부세로서 공식에 의해 자치단체의 재정부족액에 비례하여 배분되며, 나머지 3%는 특별교부세로서 지역 현안에 대한 특별한 재정수요, 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요, 국가적 장려사업 등이 있을 경우에 배분된다. 둘째, 부동산교부세는 종합부동산세 세수 전액이 재원이 되며, 시·군·구, 제주특별자치도 및 세종특별자치시에 대해 자치단체의 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산보유세 규모(5%) 등을 기준으로 배분된다. 셋째, 소방안전교부세는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%가 재원이 되는데, 자치단체의 투자소요(40%), 노력도(40%), 재정여건(20%)을 기준으로 배분되며, 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화라는 용도가 정해져 있다.

〈표 3-2〉 지방교부세제도의 주요 변화 추이

(단위: 십억원)

	지방교부세액					주요 변화
	계	정률분	증액 교부금	부동산 교부세	소방안전 교부세	
1983	859	802	57	-		• 법정률(13.27%) 적용 부활 • 별도의 증액교부금 신설
2000	8,267	8,216	51			• 법정률 인상(15.0%)
2005	19,878	19,485	-	393	-	• 법정률 인상(19.13%) • 증액교부금 폐지 • 분권교부세 신설 • 부동산교부세 신설
2006	21,461	20,441		1,020		• 법정률 인상(19.24%)
2015	34,888	33,164		1,410	314	• 소방안전교부세 신설(담배분 개별소비세의 20%) • 분권교부세 폐지
2020	50,322	46,316		3,321	685	• 소방안전교부세 인상(담배분 개별소비세의 45%)
2021	51,755	45,915		4,936	904	

자료: 행정안전부, 지방교부세 산정 해설, 2021.

보통교부세는 대체로 전체 지방교부세 재원의 85%를 넘는 비중을 차지한다. 각 지방자치단체에 대한 보통교부세 교부액은 해당 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 차이를 의미하는 재정부족액에 따라 결정된다. 즉 지방자치단체 i 의 기준재정수요액을 SFN_i , 기준재정수입액을 SFR_i 로 각각 두면, i 에 대한 보통교부세 교부액 G_i 는

$$G_i = \beta(SFN_i - SFR_i) = \beta\Delta_i \quad (1)$$

$$\beta = \frac{\overline{G}}{\Sigma_j \Delta_j} \quad (2)$$

가 된다. 위 식에서 Δ_i 는 i 의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 격차를 의미하는 재정부족액, $\Sigma_j \Delta_j$ 는 재정부족액의 합, 그리고 $\overline{G}$ 는 보통교부세 재원 총액을 나타낸다. 따라서 β 는 재정부족액의 합과 보통교부세 재원 총액 간의 차이를 조정하기 위한 조정률이다.⁷⁰⁾

2) 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정

보통교부세 산정에서 핵심은 지방자치단체 별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 측정하는 것이다.

우선 기준재정수요액(SFN_i)은 지방자치단체의 표준적인 재정지출수요를 반영하는 것으로서 기초수요액(BFN_i)과 보정수요액(AFN_i), 그리고 수요자체노력($ICTN_i$)의 합으로 구성된다. 즉

$$SFN_i = BFN_i + AFN_i + ICTN_i \quad (3)$$

가 된다. 기초수요액은 지방의 재정수요를 반영하는 측정 항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하는 것이다. 연도별로 차이는 있지만, 대체로 기초수요액은 기준재정수요액의 약 3/4을 차지하는데, 기초수요액 산정은 다음과 같은 절차로 이루어진다. 우선 수요 측정항목은 일반행정부, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비 등 4개 측정항목 내에 모두 16개 세 항목을 두며, 세 항목별로 인구 수, 공무원 수, 도로 면적, 행정구역 면적 등 총 14종의 측정단위가 활용된다. 단위비용은 자치단체 유형 별로 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우에 측정항목(세항목)별로 소요되는 경비의 단위당 비용으로서 유형 별 지방자치단체의 경비액을 결정하기 위해 측정단위의 수치에 곱하게 될 단가를 의미한다. 보정계수는 기준재정수요액을 지방자치단체별 여건 차이를 고려하지 않고 일률적으로 측정단위 수치에 단위비용을 곱한 값으로 산정하는 경우 표준적인 행정수요보다 과다 또는 과소 산정되는 문제를 보완하는 역할을 하는 것으로서 해당 지방자치단체의 수요항목별로 산정된

70) 제주특별자치도에 대해서는 보통교부금 총액의 3%가 정액으로 교부된다. 따라서 보다 정확하게는 제주특별자치도에 대한 교부액은 $G_{jeju} = 0.03\overline{G}$ 이며, 이 값을 총액에서 제외하면 조정률은 $\beta = 0.97\overline{G} / \Sigma_j \Delta_j$ 가 된다. 여기서는 제주를 분석에서 제외한다.

표준행정수요액을 해당 지방자치단체의 측정단위 수치로 나눈 값(해당 단체의 실수요 단위비용)을 동종 자치단체의 표준 단위비용으로 나누어 구한다. 지방자치단체 i 의 항목 k 의 측정단위 수치를 $n_{i,k}$, 항목 k 의 단위비용과 보정계수를 각각 c_k 와 w_k 로 두면, 항목 i 의 기초수요액은

$$BFN_i = \sum_k (n_{i,k} \times c_k \times w_k) \quad (4)$$

가 된다.

〈표 3-3〉 기초수요액의 측정항목과 측정 단위

측정항목	세 항목	측정 단위	표시 단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원 수	명
	나. 일반관리비	공무원 수	명
	다. 안전관리비	인구 수	명
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구 수	명
	나. 환경보호비	인구 수	명
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자 수	명
	나. 노인복지비	노령인구 수	명
	다. 아동복지비	아동 수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인 수	명
	마. 보건의사회복지비	인구 수	명
4. 지역경제비	가. 농업비	경지면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체종사자 수	명
	라. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차대 수	대
	바. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

자료: 지방교부세법 시행령

보정수요액은 기초수요액의 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정·재정적 수요가 발생하는 경우 이에 해당되는 경비를 가산해주는 것으로서 측정항목을 설정할 수 없는 경비 중 보편타당하면서도 기초수요액으로는 반영할 수 없는 수요(일반조정교부금수요, 시·도세 징수교부금 수요, 통합 자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지방선거경비 수요), 지역의 균형 있는 개발을 촉진하기 위한 수요(지역균형수요), 사회복지비 부담을 고려한 수요(사회복지수요)가 포함된다.

수요자체노력은 지방자치단체의 세출 절감 노력을 촉진하기 위하여 세출 절감 관련 항목별로 성과를 측정하여 기준재정수요액 산정에 포함시키는데, 어떤 지방자치단체의 노력도가 기준치에 비해 높으면(낮으면) 기준재정수요액을 확대(축소)시키는

방법을 사용한다.

다음으로 기준재정수입액(SFR_i)은 지방자치단체의 수입확보역량을 반영하는 것으로서 기초수입액(BFR_i), 보정수입액(AFR_i) 및 수입자체노력($ICTR_i$)의 합으로 산정된다. 즉

$$SFR_i = BFR_i + AFR_i + ICTR_i \quad (5)$$

이 된다. 첫째 기초수입액은 지방세법 상 보통세 수입 추계액의 80%로 산정하는데, 이 때 교육비특별회계로 전출되는 시·도세전출금과 담배소비세 전출금은 지방자치단체가 활용하는 수입이 아니므로 제외한다.

보정수입액은 지방세 수입 외에 안정적으로 발생하는 수입으로서 경상세외수입, 시·군의 일반조정교부금, 시·도세 징수교부금, 부동산교부세, 지방소비세 재원으로 조성된 지역상생발전기금에서 배분받은 수입액 등의 80%로 산정한다.

수입 자체노력은 자체수입 증대를 위한 자치단체의 노력을 촉진하기 위하여 세출절감 관련 항목별로 성과를 측정하여 기준재정수입액 산정에 포함시키는데, 어떤 지방자치단체의 노력도가 기준치에 비해 높으면(낮으면) 기준재정수입액을 축소(확대)시키게 된다.

나. 지방교육재정의 자원 조달과 지방교육재정교부금

1) 교육비특별회계의 세입 및 세출 구조

지방교육재정의 통합재정은 교육비특별회계와 기금으로 구성된다. 이 중 교육비특별회계의 수입은 이전수입, 자체수입, 지방교육채 및 기타로 구성된다. 2021년 예산 기준으로 교육비특별회계 예산은 71조 8,605억 원인데, 이 중 이전수입은 전체 수입의 96.7%로 대부분을 차지한다. 이전수입 중에서는 지방교육재정교부금이 전체 수입의 72.5%로 가장 높으며, 지방자치단체 이전수입은 18.5%를 차지한다.

교육자치단체는 과세권이 없으므로 별도의 조세수입은 없다. 자체재원으로서는 입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료, 자산수입, 이자수입 등이 있는데, 자체수입의 비중은 0.6%로 매우 낮다.⁷¹⁾

71) 2020년까지는 자체수입은 2~3%의 비중을 차지하였으며, 그 상당 부분이 입학금 및 수업료수입이었는데, 2021년부터 전면 고교 무상교육으로 인해 입학금 및 수업료수입이 거의 없어지면서 자체수입은 미미해졌다.

〈표 3-4〉 교육비특별회계 세입의 구성 (2021년 예산)

(단위: 십억원, %)

항목	예산(당초)	비중
세입예산액	71,861	100.0
이전수입(A=B+C+D)	69,475	96.7
중앙정부 이전수입(B)	55,996	77.9
지방교육재정교부금	52,127	72.5
보통교부금	50,516	70.3
특별교부금	644	0.9
중액교부금	967	1.3
국고보조금	215	0.3
특별회계전입금	3,655	5.1
지방자치단체 이전수입(C)	13,298	18.5
법정이전수입	12,034	16.7
지방교육세전입금	6,829	9.5
담배소비세전입금	611	0.8
시도세전입금	3,208	4.5
학교용지 일반회계 부담금	179	0.2
지방교육재정교부금 보전금	1,086	1.5
교육급여보조금	22	0.0
무상교육경비전입금	100	0.1
비법정이전수입	1,264	1.8
광역자치단체전입금	743	1.0
기초자치단체전입금	521	0.7
기타 이전수입(D)	181	0.3
민간이전수입	170	0.2
자치단체간 이전수입	10	0.0
자체수입	395	0.6
입학금 및 수업료	1	0.0
사용료 및 수수료	22	0.0
자산수입	69	0.1
이자수입	59	0.1
기타 수입 등	244	0.3
차입 및 기타	1,253	1.7
차입	0	0.0
기타(순세계잉여금)	1,253	1.7
내부거래	737	1.0
기금 전입금	737	1.0

자료: 지방교육재정 알리미.

2021년에는 교육청은 지방교육채를 전혀 발행하지 않는 것으로 나타나는데, 뒤에서 설명하듯이 교육청이 지방교육채를 발행하더라도 지방교육재정교부금을 통해 원금과 이자 상환비용을 교부하므로 채무 발행을 통하여 조달된 재원은 교육청의 입장에서는 사실 상 이전수입이 된다.

교육비특별회계의 재정수입 구조에서 가장 특징적인 점은 수입의 대부분을 차지하는 정부와 지방자치단체의 이전재원이 법에 의해서 국세 및 지방세 세수와 연동하여 정해진다는 점이다. 즉 정부와 지방자치단체가 이전하는 재원의 규모는 교육청의 실제 재정수요와 관련을 맺지 않으며, 국세와 지방세 가운데 법으로 정한 세목으로부터 발생하는 세수의 일정 비율로 기계적으로 정해진다. 앞으로 살펴보겠지만, 이러한 수입구조는 한편으로는 지방교육재정의 안정적인 조달이라는 장점을 지니지만, 다른 한편으로는 전체 국가재정자원의 운용을 경직적으로 만듦으로써 재정자원의 배분적 효율성 측면에서는 상당한 문제가 나타난다.

다음으로 교육비특별회계의 세출을 성질별로 보면, 교직원 등에 대한 인건비가 가장 높은 64.3%의 비중을 차지함을 알 수 있다. 또 시·도 교육청이 공립 및 사립학교로 직접 전출하는 전출금이 19.3%를, 토지매입비, 건설비 등 자산취득에 소요되는 자본지출이 7.9%의 비중을 차지한다. 인건비의 비중이 전체 세출의 약 2/3를 차지한다는 점은 지방교육재정의 지출구조가 상당히 경직적임을 반영한다. 또한 학생 수의 지속적인 감소와 연계하여 교사 및 직원의 수를 적정 수준으로 유지한다면 향후 지출 증가의 상당 부분을 억제할 수도 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 3-5〉 교육비특별회계 성질별 세출의 구성 (2019년 결산)

(단위: 십억원, %)

항목	금액(10억원)	비중(%)
세출결산액	71,861	100.0
인건비	46,221	64.3
물건비	2,551	3.6
이전지출	3,155	4.4
자본지출	5,703	7.9
상환지출	79	0.1
전출금 등	13,862	19.3
예비비 및 기타	252	0.4
내부거래	37	0.1

자료: 지방교육재정 알리미

2) 지방교육재정교부금제도의 개요

가) 지방교육재정교부금의 개요와 주요 변천 과정

지방교육재정 수입에서 절대적인 비중을 차지하는 지방교육재정교부금은 내국세 수입의 20.79%와 교육세 수입 중 유아교육지원특별회계 전출분을 제외한 금액을 재원으로 한다. 이 중 보통교부금은 내국세 수입의 20.79%의 97%와 교육세 수입 중 유아교육지원특별회계 전출분을 제외한 금액이, 그리고 특별교부금은 내국세 수입의 20.79%의 3%가 재원이 된다.

2021년의 지방교육재정교부금 예산은 총 53조 2,300십억 원인데, 이 중 보통교부금은 51조 7,416억 원(약 97.2%)이며, 나머지 1조 4,884억 원은 특별교부금으로 교부된다.

〈표 3-6〉 지방교육재정교부금의 재원(2021년)

(단위: 십억원)

	2021년 예산	2020년 예산 (추경 포함)	증감	비고
지방교육재정교부금	53,230	53,511	-281	
보통교부금	51,742	52,011	-270	
내국세분	48,126	48,459	-336	내국세 수입의 20.79%의 97%
교육세분	3,616	3,552	64	교육세 수입 중 유아교육지원 특별회계 전출분 제외
특별교부금	1,488	1,500	-113	내국세 수입의 20.79%의 3%

자료: 교육부, 2021년도 지방교육재정 보통교부금 확정 교부, 2021.

지방교육재정교부금은 2005년부터 지금과 같은 제도적 틀을 갖추게 되었는데, 그 이후 지방교육재정교부금의 규모와 제도의 주요 변화 과정은 <표 3-7>에 정리된 바와 같다.

2005년에는 기존의 봉급교부금, 증액교부금 및 지방교육양여금(교육세)을 폐지하고 법정률을 13%에서 19.4%로 인상하였으며, 교육세 세수를 보통교부금 재원으로 포함시키면서 지방교육재정교부금은 처음으로 지금과 같은 모습을 갖추게 되었다. 그 후 법정률은 2008년과 2010년에 각각 20.0%와 20.27%로 인상되었다. 2017년에는 보통교부금 재원 중 교육세 세수의 일부를 유아교육지원특별회계로 전출하기 시작했으며, 2018년에는 특별교부금의 비중을 내국세분의 4%에서 3%로 낮추었다. 2019년과 2020년에는 각각 지방소비세 세율 인상에 따른 내국세분 축소를 보완하기 위해 법정률은 20.46%와 20.79%로 인상되었다.

〈표 3-7〉 지방교육재정교부금제도의 주요 변화

(단위: 십억원)

	지방교육재정교부금					주요 변화
	계		보통교부금		특별 교부금	
		소계	내국세분	교육세분		
2005	23,736	22,946	18,969	3,977	790	• 봉급교부금, 증액교부금 및 지방교육양여금(교육세) 폐지 • 내국세분 법정률 인상 (13%→19.4%) • 교육세 세수 전액을 보통교부금에 포함 • 보통교부금=내국세분의 96%+교육세전액; 특별교부금=내국세분의 4%
2008	33,223	32,039	28,428	3,611	1,185	• 법정률 인상(20.0%)
2010	32,298	31,188	26,646	4,542	1,110	• 법정률 인상(20.27%)
2017	42,932	41,299	39,181	2,118	1,633	• 보통교부금의 일부를 유아교육지원특별회계로 이전
2018	49,541	48,157	44,743	3,414	1,384	• 특별교부금 비율 축소(내국세분의 4%→3%)
2019	55,249	53,682	50,652	3,348	1,661	• 법정률 인상(20.46%)
2020	55,372	53,811	50,568	3,344	1,561	• 법정률 인상(20.79%)
2021	53,230	51,742	48,126	3,616	1,488	

주: 2017년 이후 금액은 유아교육특별회계로 전출한 이후 금액임.
 자료: 지방교육재정교부금법과 교육부의 연도별 보통교부금 교부 자료를 이용하여 저자가 작성함.

보통교부금의 배분은 지방교부세의 보통교부세와 같이 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이인 재정부족액을 기준으로 배분한다. 다만 제주교육청에 대해서는 별도로 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하지 않으며, 보통교부금 재원의 1.57%를 정액으로 교부한다. 또 세종교육청에 대해서는 산정된 교부액의 25% 내에서 보정이 가능하다.

보통교부금과 보통교부세의 중요한 차이는 재원과 재정부족액 간의 관계이다. 보통교부세의 경우는 매년 지방자치단체의 재정부족액의 합이 재원에 비해 적어서 1보다 적은 조정률이 재정부족액에 곱해지므로 지방자치단체별 교부액은 재정부족액에 비해 적어진다. 반면 보통교부금은 매년 교육청의 재정부족액의 합을 재원과 일치시킴으로써 별도의 조정률을 적용하지 않고 교육청별로 재정부족액의 100%를 교부한다. 교육청 i 의 기준재정수요액을 $ESFN_i$, 기준재정수입액을 $ESFR_i$ 로 두면, i 에 대

한 교부액 EG_i 는

$$EG_i = ESN_i - ESFR_i = E\Delta_i \quad (6)$$

가 된다. 따라서 보통교부금의 재원을 $\overline{EG}$ 로 두면

$$\overline{EG} = \sum_j E\Delta_j \quad (7)$$

가 성립한다. 즉 보통교부금의 재원은 교육청의 재정부족액의 합과 정확히 같아진다. 하지만 기준재정수요액과 기준재정수입액은 서로 다른 방식에 의해 독립적으로 산정되기 때문에 이런 상황은 우연이 아니면 나타나지 않는다. 뒤에서 살펴보듯이, 이런 관계는 보통교부금 산정에서 나타나는 여러 가지 문제점들과 직접적인 관련이 있다.

나) 기준재정수요액의 산정

이제 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 대해 구체적으로 살펴보자. 우선 기준재정수요액은 교육재정의 수요를 반영하는 항목별로 그 경비를 산정하여 합산하여 구한다. 2021년에는 모두 8개의 기본측정 항목과 자체노력수요항목을 둔다.

기본측정 항목의 기준재정수요액(ESN_i)은 대체로 측정항목별로 측정단위수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 구한 값을 합하여 산정한다. 교육청 i 의 항목 k 의 측정단위수치를 $ec_{i,k}$, 항목 k 의 단위비용과 보정계수를 각각 ec_k 와 ew_k 로 두면, i 의 기본측정 항목의 기준재정수요액은

$$ESN_i = \sum_k (en_{i,k} \times ec_k \times ew_k) \quad (8)$$

가 된다.⁷²⁾ 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하며, 단위비용은 대통령령이 정하는 기준의 범위 안에서 물가변동 등을 감안하여 교육부령으로 정한다. 하지만 항목 별로 구체적인 산정방법은 항목 별로 큰 차이가 나며, 이 방법을 따르지 않는 경우가 많다. 또한 항목별 금액의 산정에서 핵심적인 역할을 하는 단위비용과 보정계수는 대부분 객관적인 산정방법에 대한 설명이나 근거가 없이 교육부장관이 정하도록 한다. 주요 항목을 중심으로 산정방법에 대해 알아보자.⁷³⁾

첫째, 교직원인건비는 교원, 교육전문직원, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사립학

72) 보정계수는 지방교육재정교부금법 시행규칙에서 적용률, 처우개선율, 인상률, 보전비율 등으로 표현한다.

73) 항목 별 산정방법은 지방교육재정교부금법 시행규칙과 교육부(2021)의 보통교부금 확정 교부 자료를 이용하여 파악한다.

교 사무직원, 공무원·사무직원 외의 직원의 인건비와 교원 명예퇴직 수당(부담금포함)으로 구분하여 계산한다. 교원 인건비의 경우를 예로 들면,

$$\begin{aligned} \text{교원 인건비} &= \text{교원 수} \times (\text{1인당 평균보수액과 1인당 평균 법정부담금}) \\ &\quad \times (\text{호봉 승급분 및 직전 2개년 처우개선율}) \end{aligned}$$

로 계산된다. 따라서 측정단위 수치는 교원 수, 단위비용은 1인당 평균보수액과 1인당 평균 법정부담금의 합, 보정계수는 호봉 승급분 및 직전 2개년 처우개선율이다.

둘째, 학교운영비는 학교경비, 학급경비, 학생경비, 교과교실사업비, 추가운영비 등으로 구분하여 산정한다. 이중 학교, 학급 및 학생경비는

$$\begin{aligned} \text{학교경비} &= \text{학교 수} \times \text{단위비용} \times \text{적용률} \\ \text{학급경비} &= \text{학급 수} \times \text{단위비용} \times \text{적용률} \\ \text{학생경비} &= \text{학생 수} \times \text{단위비용} \times \text{적용률} \end{aligned}$$

로 산정하는데, 단위비용은 각각 표준교육비 연구(2015년)에서 산정한 값을 사용하며, 적용률은 학교 76%, 학급 76%, 학생 80%를 적용한다. 또한 학급경비의 경우 대규모 학급에 대해서는 단위비용에 1.2의 가중치를 적용한다.

셋째, 교육행정비는 기관운영비와 지방선거경비로 구분하여 산정하는데, 대부분을 차지하는 기관운영비의 경우는

$$\begin{aligned} \text{기관운영비} &= [(\text{학교 수} \times \text{단위비용}) + (\text{학생 수} \times \text{단위비용}) \\ &\quad + (\text{학급 수} \times \text{단위비용})] \times \text{교육부장관이 정하는 적용률} \end{aligned}$$

로 산정한다. 단위비용은 학교당 9,738천원, 학생당 63천원, 교직원당 552천원이 적용되는데, 이 값에 관한 구체적인 설명이 없다. 또 적용률도 교육부장관이 재량적으로 정한다.

넷째, 교육복지지원비는 지역 간 균형교육비와 계층 간 균형교육비로 구분하여 산정한다. 지역 간 균형교육비는 통학면적과 도서벽지 학생 수에 교육부장관이 정한 금액을 산정한다. 계층 간 균형교육비는 배려 계층 지원, 정보화 지원, 사회적 배려 대상 학생 지원으로 나뉘는데, 대부분을 차지하는 배려 계층 지원은 교육급여 수급자 수, 한부모가족 보호대상 학생 수, 차상위 계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수를 측정단위수치로 하여 산정한 값에 교육부장관이 정하는 금액을 곱하여 산정한다. 따라서 교육복지지원비의 두 항목은 단위비용을 적용하지 않으며,

교육부장관이 정하는 금액에 의해 총액으로 산정한 후 측정단위 수치의 값에 따라 교육청별로 배분된다.

다섯째, 교육기관 등 시설비는 학교 교육환경 개선비, 공립학교 신설·이전·증설비, 공립유치원 신설·증설비, 학교 통폐합에 따른 신설·이전·개축·증설·대수선비, 청사 신설·이전비로 나누어 산정한다. 교육환경개선비를 예로 들면, 20년이 경과한 공·사립학교 교사 연면적 및 노후도 가중치에 따라 총액으로 산정하며, 단위비용은 적용되지 않는다.

여섯째, 유아교육비는 사립유치원 교원 인건비 보조와 유치원 교육역량 지원비로 산정한다. 유치원 교육역량 지원비의 경우는 공·사립유치원 교육역량 제고 등 유아교육 선진화 관련 사업 추진에 따른 경비로서 단위비용이나 보정계수가 적용되지 않는다.

일곱째, 방과후학교 사업비는 방과후학교 사업 지원, 자유수강권 지원, 초등돌봄교실 지원으로 산정한다. 방과후학교 사업 지원의 경우 도시는 학급 당 355천원, 농산어촌은 학급 당 1,650천원을 반영하며, 시·도교육청의 결산에 나타난 실제 소요 등을 반영하여 단위비용에 대해 차등적인 적용률을 적용한다.

여덟째, 재정결함보전은 지방교육채 원금 및 이자상환과 민자사업 지급금으로 산정하는데, 지방교육채 발행에 대한 원금 및 이자 지급과 민자사업의 지급금을 보통교부금을 통해 지원하는 것이다.

이상과 같은 8개의 기본측정항목에 더하여 교육청의 지출절감과 수입확충에 관한 인센티브 성격의 자체노력수요 항목을 별도로 둔다. 학교통폐합 및 신설대체 이전 지원은 지출절감에 대한 인센티브이며, 학교신설 민관 협력 확대와 외부로부터 교육투자 유치는 수입확충에 대한 인센티브이다. 일정한 기준에 의해 각 항목에 대한 교육청의 성과를 평가하여 기준재정수요액을 보강해줌으로써 보통교부금 교부액을 증가시킨다.

여기서 검토한 바와 같이 기준재정수요액의 산정은 정해진 방법이 있음에도 불구하고 총액으로 산정하는 등 그 방법을 따르지 않거나, 객관적으로 측정된 단위비용과 보정계수를 적용하지 않고 교부주체가 재량적으로 정하는 등 객관성과 투명성 측면에서 여러 가지 문제가 있음을 알 수 있다. 이에 관해서는 아래에서 보다 구체적으로 살펴본다.

〈표 3-8〉 지방교육재정교부금 기준재정수요액 측정 항목 및 측정단위

측정항목	세부 항목	측정단위
1. 교직원인건비	교원인건비	교원 수, 교원 증원 수
	교육전문직원 인건비	교육전문직원 수
	공무원 및 사무직원 인건비	공무원 및 사무직원 수
	공무원·사무직원 외의 직원 인건비	직원 수
	교원 명예퇴직수당 등	명예퇴직 교원 수
2. 학교교육과정 운영비	학교경비	학교 수
	학급경비	학급 수
	학생경비	학생 수
	교과교실사업비	학교 수, 증설 교과교실 수 등
	추가운영비	학교 수
3. 교육행정비	기관운영비	학교 수 및 학생 수, 교직원 수
	지방선거경비	지방선거경비
4. 교육복지 지원비	지역 간 균형교육비	학교 수, 행정구역 면적, 도서·벽지 소재 학교의 학생 수
	계층 간 균형교육비	학생 수, 수급자 수, 한부모가족 보호대상 학생 수 등
5. 학교시설비	학교 교육환경 개선비	건축연면적
	공립학교 신설·이전·증설비	토지면적, 건축연면적
	개발지구내 공립통합학교 신설·이전비	토지면적, 건축연면적
	공립유치원 신설·증설비	토지면적, 건축연면적, 증설 교실 수, 전환 교실 수 등
	학교 통폐합에 따른 신설·이전비	토지면적, 건축연면적
	사립학교 이전 건축비 부족분 지원	건축연면적
	학교 기숙사 시설비	건축연면적
	청사 신설·이전비	토지면적, 건축연면적
6. 유아교육비	유아교육비·보육료 지원	유아 수
	사립유치원 교원 인건비 보조	교원 수
	유치원 교육역량 지원비	유치원 수 및 원아 수
7. 방과후 학교 사업비	방과후학교 사업 지원	학급 수
	자유수강권 지원	수급자 수
	초등돌봄교실 지원	학급 수, 교실 수
8. 재정결함보전	지방교육채 상환	원리금 상환액
	민자사업지급금	임대형 민자사업 임대료
	재정안정화 지원	지원액
9. 자체노력	학교 통폐합, 신설대체 이전 지원	학교 수
	학교신설 민관 협력 확대	학교신설비 절감액
	외부로부터의 교육투자 유치	외부 유치재원 비율 및 증가율

자료: 교육부, 2021년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 2021.

이제 <표 3-9>에서 2015년부터 2021년까지 기준재정수요액의 항목 별 추이와 비중을 살펴보자. 기준재정수요액은 연평균 4.8% 증가했는데, 항목별로는 학교시설비의 증가율은 무려 147.7%를 나타내며, 다음으로 교육복지지원비가 16.3%의 빠른 증가율을 보인다.

<표 3-9> 기준재정수요액의 추이와 비중

(단위: 십억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
계	48,100	51,792	53,848	61,738	67,246	66,542	63,677 (100.0)	4.8
1. 교직원인건비	32,678	34,592	36,235	38,380	40,913	43,673	44,296 (69.6)	5.2
2. 학교교육과정 운영비	7,535	8,249	9,906	11,292	11,396	11,052	8,683 (13.6)	2.4
3. 교육행정비	777	736	823	978	721	731	765 (1.2)	-0.3
4. 교육복지 지원비	1,298	1,392	1,793	2,440	3,241	3,207	3,212 (5.0)	16.3
5. 학교시설비	19	98	2,207	4,508	5,707	5,224	4,499	147.7
	40,714	12,287	29,700	45,083			(7.1)	1.7
6. 유아교육비	4,226	4,334	275	548	545	549	559 (0.9)	-28.6
7. 방과 후 학교 사업비	406	798	817	836	660	668	599 (0.9)	6.7
8. 재정결함보전	768	1,139	1,228	2,113	3,477	1,027	798 (1.3)	0.7
9. 자체노력	363	433	528	491	483	331	200 (0.3)	-9.5
보정 등	29	21	35	152	102	79	66 (0.1)	14.5

주: 2015~2018년의 학교시설비에서 아래 항의 값은 기준재정수요액과 지방채발행을 합한 값이다.
자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 확정 교부 보고, 각 년도.

그런데 학교시설비의 경우는 2015년부터 2018년까지 매년 대부분의 재원을 지방교육채 발행을 통해 조달함에 따라 실제로는 기준재정수요액에 반영된 값보다 훨씬 많은 금액이 반영되었음을 알 수 있다. 지방교육채 발행을 통해 조달한 비용을 모두 기준재정수요액으로 반영했다면 재정부족액의 합은 보통교부금 총액보다 많아져서 조정률이 적용될 수밖에 없었을 것이다. 하지만 보통교부금 재원과 재정부족액의 합을 일치시키기 위해 이 부분의 수요를 줄여서 산정하고 실제 수요만큼 지방교육채를

발행하도록 했음을 알 수 있다. 그런데 지방교육채의 원금과 이자상환 비용은 재정 결함보전 항목을 통해 기준재정수요액으로 반영함을 고려하면, 결국 당해 연도에 기준재정수요액으로 반영하는 대신 지방채 발행을 통해 조달한 비용을 차후에 기준재정수요액으로 반영해주는 방법을 취했던 것이다. 주목할 점은 지방교육채의 원금과 이자상환 비용은 차후에 기준재정수요액으로 반영함으로써 교육청의 입장에서는 갚아야 할 채무가 아닌 이전재원이 된다는 점이다. 자체노력 항목의 반영 비중은 전체의 1% 미만이며, 최근으로 오면서 절대액이 줄어들었음을 알 수 있다.

2021년의 경우에는 기준재정수요액 산정에서 교직원인건비가 전체의 69.6%로 절대적인 비중을 차지한다. 또 교직원인건비의 연평균 증가율은 5.2%로서 전체 기준재정수요액의 증가율 4.8%에 비해서도 높다. 이런 추세가 지속된다면 지방교육재정의 지출 부문에서 교직원인건비는 심각한 압박 요인으로 작용하게 될 것임을 짐작할 수 있다.

다) 기준재정수입액의 산정

이제 기준재정수입액에 대해서 살펴보자. 2021년의 경우 기준재정수입액은 지방교육세 전입금, 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금(특별·광역시), 지방교육재정교부금 보전금, 균특회계 시·도 전환 사업 보전분, 학교용지부담금, 수업료 및 입학금 등 7개 항목으로 구성된다. 이 중에서 교육청의 자체재원인 수업료 및 입학금을 제외한 나머지는 모두 이전재원이다. 입학금 및 수업료는 수입예상액의 85%가 반영되며,⁷⁴⁾ 나머지 항목은 수입예상액의 100%가 기준재정수입액으로 반영된다.

교육청 i 의 법정전입금 수입을 LTR_i 로, 수업료 및 입학금 수입을 OR_i 로 두면, 교육청 i 의 기준재정수입액은

$$ESFR_i = LTR_i + \gamma OR_i \quad (9)$$

이 되는데, γ 는 읍·면지역 및 도서벽지 학교, 산업수요 맞춤형 고등학교, 특성화고의 경우는 0.7이며, 나머지는 0.85가 적용된다.

항목별 기준재정수입액 측정 방법은 <표 3-10>에 정리된다. 첫째, 지방교육세 전입금, 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금은 각각 전전년도의 지방세입 결산액에 최근 3년간 평균증가율을 적용하여 산정한 금액을 100% 반영한다. 세수 변동 요인이 존재하는 경우에는 추계된 값을 보정할 수 있다.

둘째, 지방교육재정교부금 보전금은 2014년에 취득세 세율 인하를 보전하기 위해

74) 읍·면지역 및 도서벽지 학교, 산업수요 맞춤형 고등학교, 특성화고의 입학금 및 수업료는 70%가 반영된다.

부가가치세의 지방소비세 전환률을 6% 인상함으로써 감소한 교부금을 보전하는 것이다. 따라서 당해 연도 지방소비세 수입 예상액 중 부가가치세의 6%에 해당하는 부분에 대해 당시의 법정률 20.27%을 적용하여 산정한 금액을 교육부장관이 정하는 비율에 따라 교육청 별로 안분한다.

셋째, 균특회계 시·도 전환사업 보전분은 2020년에 부가가치세의 지방소비세 전환률을 10% 인상하면서 균특회계사업을 지방사업으로 전환함에 따라 전환사업에 대해 2020년부터 2022년까지 3년 동안 매년 139,609백만 원을 교육청 별로 정해진 금액에 따라 안분함으로써 시·도의 교육비특별회계 전출금 감소분을 보전하는 것이다.

넷째, 학교용지부담금은 학교용지확보 등에 관한 특례법에 따라 개발사업 지역의 학교용지매입비의 1/2을 시·도의 일반회계에서 부담하는 것으로서 당해 연도의 부담금 수입 예상액을 반영한다.

다섯째, 수업료 및 입학금은 기준재정수입액에 포함되는 유일한 자체수입으로서 시·도 교육청 별 공·사립고등학교의 수업료와 입학금 수입 예상액의 85%(읍·면, 도서지역 등은 70%)를 반영한다.

〈표 3-10〉 기준재정수입액 구성 항목 및 비중

항목		내용	산정 방식
이전 재원	지방교육세 전입금	시·도별 지방교육세 수입 전액	$t-2$ 년의 세입결산액 $\times$ 최근 3년간 평균 증가율
	시·도세 전입금	서울: 시세 수입의 10% 광역시·경기도: 시·도세 수입의 5% 도·세종시: 도세 수입의 3.6%	
	담배소비세 전입금	특별·광역시: 담배소비세 수입의 45% ¹⁾	
	학교용지 부담금	학교용지 확보 등에 관한 특례법에 따라 시·도 일반회계에서 부담하는 학교용지 확보 소요 경비	소요 경비 전액
	지방교육 재정교부금 보전금	취득세 감면에 따른 지방세수 보전을 위한 지방소비세 확대분(부가가치세의 6%) 중 교부금 감소분에 대한 보전 금액	지방소비세 과표의 6%에 교부금 비율(20.27%)을 곱한 금액을 교육부장관이 정한 배분 비율로 교육청 별로 안분
	균특회계 사업 보전분	지방사업으로 전환되는 사업비용 보전을 위해 교부금 산정 제외 기간('20-'22년) 동안 감소하는 교부금의 보전분	총 139,609백만 원을 지방세법 시행령의 규정에 따라 교육청 별로 안분
자체 재원	수업료 및 입학금	공·사립고등학교의 수업료와 입학금 수입	교육부장관이 정하는 기준액 $\times$ 학생 수 $\times$ 85% (읍·면, 도서벽지 등은 70% 적용)

주: 세종특별자치시에 관한 특례에 따라 세종시의 경우는 전입하지 않을 수 있다.
자료: 관련 법령을 참고로 저자가 정리함.

<표 3-11>에서 기준재정수입액의 추이를 살펴보자. 2015년부터 2021년까지 기준 재정수입액의 연평균 증가율은 3.0%로서 기준재정수요액의 증가율 4.8%에 비해 상당히 낮음을 알 수 있다. 지방교육세 전입금은 매년 전체의 50% 이상을 차지하는데, 증가율은 평균과 비슷한 2.9%로 나타난다. 시도세전입금은 25% 가량을 차지하는데, 지방세수의 빠른 증가세에 힘입어 시도세전입금은 연평균 8.5%의 빠른 증가세를 나타낸다. 지방교육재정교부금 보전분도 부가가치세의 빠른 증가에 따른 지방소비세의 증가로 인해 연평균 6.3%의 증가율을 보인다. 반면 유일한 자체재원인 수업료 및 입학금은 학생 수의 감소로 인해 수입은 연평균 -4.9%의 감소율을 보이는데, 2021년부터는 고교무상교육이 전면적으로 실시됨에 따라 수입이 거의 없어질 것으로 예상된다.⁷⁵⁾

<표 3-11> 기준재정수입액의 추이와 비중

(단위: 십억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증감률
소계	10,678	11,334	13,198	14,337	14,407	13,575	12,748 (100.0)	3.0
지방교육세 전입금	5,588	6,074	6,857	7,534	7,629	7,107	6,629 (52.0)	2.9
시도세전입금	1,941	2,156	3,196	3,151	3,407	3,294	3,166 (24.8)	8.5
담배소비세 전입금	501	610	607	940	825	514	391 (3.1)	-4.1
지방교육재정 교부금 보전금	771	786	806	993	1,020	1,102	1,111 (8.7)	6.3
수업료 및 입학금	1,679	1,627	1,626	1,552	1,427	1,307	1,245 (9.8)	-4.9
학교용지부담금	198	81	105	167	99	114	68 (0.5)	-16.4
균특회계사업 보전분		-	-	-	-	136.66	136.66 (1.1)	-

자료: 교육부, 2021년도 지방교육재정 보통교부금 확정 교부, 각 년도.

기준재정수요액과 기준재정수입액, 그리고 보통교부세 재원의 추이를 통하여 보통교부금 배분 방식의 특징을 파악할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 기준재정수요액은

75) 2021년에는 고교 무상교육의 전면적인 실시에 따른 지방자치단체의 관련 경비 전입금을 기준재정 수입액으로 반영하는 대신 전년도 기준으로 수업료 및 입학금 수입을 계산하여 반영하였다.

기준재정수입액에 비해 빠른 증가세를 나타낸 탓에 재정부족액은 점점 확대되어 연평균 5.3%가 증가한 것으로 나타난다. 보통교부세 교부액은 정확히 연평균 5.3%가 증가하였음을 알 수 있다. 연도 별로 보더라도 재정부족액의 합은 제주교육청 분을 제외한 보통교부금 재원 총액과 일치한다. 이런 결과는 전체 교육청에 대해 정확히 100%를 보전하는 특징으로 인한 것으로서 보통교부금 배분 방식이 지닌 문제점과 연관된다.

〈표 3-12〉 기준재정수요액, 기준재정수입액과 보통교부금

(단위: 10억원, %)

	기준재정 수요액 (A)	기준재정 수입액 (B)	재정 부족액 (C)	보통교부금			C/F
				총액 (D)	제주분 (E)	재정 부족액분 (F=D-E)	
2015	48,100	10,678	37,422	38,019	598	37,422	100.0
2016	51,792	11,334	40,458	41,404	625	40,458	100.0
2017	54,620	13,198	41,422	42,071	648	41,422	100.0
2018	61,724	14,357	47,367	48,157	756	47,387	100.0
2019	67,246	14,407	52,839	53,682	843	52,839	100.0
2020	66,542	13,576	52,967	53,811	845	52,967	100.0
2021	63,677	12,748	50,929	51,742	812	50,929	100.0
연평균 증가율	4.8	3.0	5.3	5.3	5.3	5.3	

자료: 교육부, 2021년도 지방교육재정 보통교부금 확정 교부, 각 년도.

다. 지방교육재정 자원조달체계의 문제점

1) 경직적 자원조달 구조와 학령인구 추세의 미반영

널리 알려진 바와 같이 지방교육재정과 관련한 여러 가지 문제는 경직적인 자원조달 구조로부터 출발한다. 지방교육재정은 내국세 수입과 지방세 수입에 법적으로 연동된 이전재원이 재정수입의 대부분을 차지하므로 국가와 지방의 예산편성 과정에서 사회경제적 상황 및 재정여건에 의해 크게 영향을 받지 않으며, 재정 칸막이 하에서 상당히 배타적으로 운용된다. 또한 정부와 지방자치단체의 입장에서는 법정률에 의해 자동적으로 교육재정으로 이전되는 재원은 과세주체가 전혀 관여할 수 없는 거대한 목적세와 마찬가지로 그 만큼 재정의 활용 면에서 제약을 받게 된다.

이에 더하여 교육자치단체는 과세권이 없기 때문에 교육수요자와 교육 당국 간의

조세를 통한 연계가 전혀 형성되지 않는다는 점으로부터 연성예산제약과 관련한 교육행정기관의 재정책임성 문제가 제기된다. 이런 문제가 나타나는 대표적인 상황이 학령인구의 감소라는 교육에 관한 핵심적인 환경의 변화가 지방교육재정의 규모에는 전혀 반영되지 않는다는 점이다.

초중등학생 수는 1980년대 초 이후 지속적으로 감소해왔는데, 1999년부터 2019년까지 학생 수는 연평균 -1.9%의 비율로 감소하여 2019년의 학생 수는 1999년에 비해 약 60% 수준으로 줄어들었다. 하지만 지방교육재정의 핵심인 지방교육재정교부금의 경우는 2005년부터 2019년까지 연평균 6.2%의 상당히 빠른 증가율을 보였으며, 2019년의 재원 총액은 2005년에 비해 230% 이상 증가하였다. 또한 학생 수의 감소에도 불구하고 교원 수는 연평균 1.3%가 증가한 결과 2019년의 교원 수는 1999년에 비해 약 130%가 증가했으며, 학급 수도 연평균 0.6%가 증가하였다.

〈표 3-13〉 초중등 학생 수, 교원 수, 학급 수 및 지방교육재정교부금 추이

		학생 수 (천명)	교원 수 (천명)	학급 수 (천개)	지방교육재정교부금 (억원)
1999		8,084	336	209	-
2000		7,952	337	210	
2001		7,832	340	212	
2002		7,775	357	222	
2003		7,797	370	230	
2004		7,796	375	234	
2005		7,796	380	237	237,367
2006		7,776	388	241	245,966
2007		7,735	395	241	269,141
2008		7,618	404	241	332,234
2009		7,447	409	241	326,510
2010		7,236	412	240	322,980
2011		6,987	422	239	352,831
2012		6,721	425	238	384,473
2013		6,481	428	236	410,619
2014		6,286	431	236	408,681
2015		6,089	429	235	394,056
2016		5,883	428	233	412,284
2017		5,725	428	232	429,317
2018		5,584	431	232	495,407
2019		5,453	432	233	552,488
연평균	전 기간	-1.9	1.3	0.6	-
증가율	2005-2019	-2.5	0.9	-0.1	6.2

자료: 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>).

이러한 상황이 반영된 탓에 교육의 질 및 여건 관련된 여러 지표들은 지난 20여 년 동안 적극적으로 개선되었다. 우선 전체 초중등학교의 교원 1인당 학생 수는 1999년의 24명에서 2019년에는 13명으로 대폭 줄어들었으며, 특히 고등학교의 경우에는 11명으로 줄어들었다. 학급 당 학생 수도 전체적으로 38명에서 23명으로 2/3 미만 수준으로 줄어들었다. 또한 학급 당 교원 수는 1.6명에서 1.9명으로 증가하였으며, 특히 고등학교의 경우에는 학급 당 교사 수는 2.3명에 달한다. 2018년 기준으로 교원 1인당 학생 수와 학급 당 학생 수는 OECD 회원국 평균과 거의 유사한 수준임을 알 수 있다,

〈표 3-14〉 교육 환경의 변화

(단위: 명)

	교원 1인당 학생 수				학급 당 학생 수				학급당 교원 수			
	계	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고
2000	24	29	20	20	38	36	38	43	1.6	1.2	1.9	2.1
2001	23	29	20	18	37	36	37	40	1.6	1.2	1.9	2.2
2002	22	28	19	16	35	35	37	34	1.6	1.2	1.9	2.2
2003	21	27	19	15	34	34	35	33	1.6	1.3	1.9	2.2
2004	21	26	19	15	33	33	35	33	1.6	1.3	1.8	2.2
2005	20	25	19	15	33	32	35	33	1.6	1.3	1.8	2.2
2006	20	24	19	15	32	31	35	33	1.6	1.3	1.8	2.2
2007	20	23	19	15	32	30	35	33	1.6	1.3	1.8	2.2
2008	19	21	19	16	32	29	35	34	1.7	1.4	1.8	2.2
2009	18	20	18	16	31	28	34	34	1.7	1.4	1.9	2.2
2010	18	19	18	16	30	27	34	34	1.7	1.4	1.9	2.2
2011	17	17	17	15	29	25	33	33	1.8	1.5	1.9	2.2
2012	16	16	17	14	28	24	32	33	1.8	1.5	1.9	2.3
2013	15	15	16	14	27	23	32	32	1.8	1.5	2.0	2.2
2014	15	15	15	14	27	23	31	31	1.8	1.5	2.0	2.3
2015	14	15	14	13	26	23	29	30	1.8	1.5	2.0	2.3
2016	14	15	13	13	25	22	27	29	1.8	1.5	2.1	2.3
2017	13	15	13	12	25	22	26	28	1.8	1.5	2.1	2.3
2018	13	15	12	11	24	22	26	26	1.9	1.5	2.1	2.3
2019	13	15	12	11	23	22	25	24	1.9	1.5	2.1	2.3
OECD (2018)	-	15	13	13	-	21	23	-	-	-	-	-

자료: 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>).

교육환경의 적극적인 개선이 가능했던 것은 학생 수 감소에도 불구하고 지방교육재정규모는 지속적으로 확대되었기 때문이다. 전체 지방교육재정의 70% 이상을 차지하는 지방교육재정교부금의 추이를 [그림 3-2]를 통해서 보면, 초중고 학생 1인당

지방교육재정교부금은 2005년에는 3,032천원이었던 것이 2019년에는 10,067천원으로
서 3배 이상 증가하였다.

[그림 3-2] 학생 1인당 지방교육재정교부금



자료: 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>).

지방교육재정 규모의 적정성을 평가하는데 있어서 가장 대표적인 지표는 학생 수이며, 그 외 학생 수와 직간접적으로 관련된 교원 수, 학교 수 등을 고려할 수 있다. 학생 수의 변화와 관련 없이 지방교육재정규모는 법정으로 증가할 수밖에 없는 구조 하에서 지방교육재정 운용 주체의 입장에서는 재정지출 효율화의 자발적인 유인이 생길 수 없다. 특히 이전재원에 거의 100% 의존하는 재정수입구조는 이런 경향을 심화시키게 된다.

물론 학생 수가 줄어들더라도 초중등 교육의 여건을 개선하고 품질을 향상시키기 위한 재정지출은 일정 수준에서 필요할 수 있다. 하지만 예산 절감에 대한 유인이 없는 상태에서는 그러한 지출은 제약이 없이 이루어질 가능성이 높다.

학령인구 수의 지속적인 감소가 확실하게 예상되는 상황 하에서 지방교육재정 자체의 효율화는 물론 국가 및 지방 재정자원의 효율적인 배분 측면에서 전반적인 개선이 필요하다.

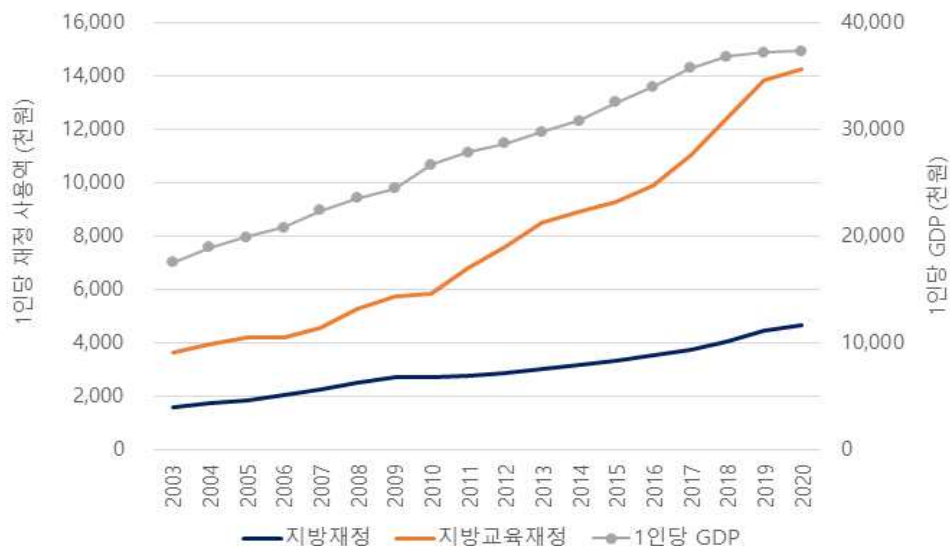
2) 이원적 지방재정 운영 체제에 따른 비효율

일반 지방재정과 지방교육재정이 제도적으로 분리되어 운영되는 구조 하에서는

지방재정 전반에 걸쳐서 여러 가지 문제가 나타나게 된다. 교육행정기관은 사실상 자체적인 재정확보 수단을 갖지 못하는데, 이는 한편으로는 지방교육자치의 책임성을 저하시키며, 다른 한편으로는 예산의 편성과 집행 등에 있어서 중앙정부(교육부)의 정책에 종속되는 결과가 초래된다. 또한 지방교육서비스도 지방공공서비스의 한 가지 유형이라고 할 때, 지금과 같은 칸막이 재정구조 하에서는 통합적인 관점에서 각종 지방공공서비스의 효율적인 공급이 불가능해진다.

이런 문제를 간접적으로 확인하기 위하여 주민 1인당 지방재정과 초·중·등 학생 1인당 지방교육재정의 사용액 추이를 살펴보자. 행정안전부가 매년 발행하는 지방자치단체의 통합재정개요에서는 예산을 기준으로 정부 간 재정조정 이후에 정부와 지방, 그리고 지방교육이 각각 사용하는 재원사용액을 보여준다. [그림 3-3]에는 2003년부터 2020년까지 1인당 경상GDP와 함께 일반 지방재정의 주민 1인당 사용액과 지방교육재정의 초·중·등 학생 1명 당 사용액 추이를 보여준다. 기간 중 1인당 경상GDP는 2.14배(연평균 4.56%)가 증가하였으며, 지방의 주민 1인당 재정사용액은 2.96배(연평균 6.59%)가 증가하였으나, 지방교육의 학생 1인당 재정사용액은 3.92배(연평균 8.37%)나 증가하였다. 그 결과 주민 1인당 지방재정 사용액 대비 초·중·등 학생 1명당 지방교육재정사용액은 2003년에는 232% 수준이었으나 2010년 이후에는 빠른 증가세를 보였으며, 2020년에는 약 310%까지 높아졌다.

[그림 3-3] 지방재정과 교육재정의 1인당 재정사용액 추이



자료: 행정안전부 지방자치단체 통합재정개요, 각 년도; 국가통계포털

따라서 지난 20여 년 간 지방공공서비스의 한 가지 유형인 지방교육에 대한 재정 투입은 다른 지방공공서비스에 대한 재정투입에 비해 훨씬 빠르게 증가해왔음을 알 수 있다. 이런 결과가 나타난 그 이유는 분명하지만, 다른 지방공공서비스에 비해 교육서비스에 대한 재정투입이 훨씬 빠르게 증가해야 하는 근거는 불명확하다. 또한 다른 지방공공서비스에 대한 지출은 예산 편성 과정에서 지방의 재정 및 사회경제적 상황을 반영하여 변동이 이루어졌지만, 교육서비스에 대한 지출은 그러한 고려가 없이 지속적으로 증가해야 했던 근거도 명확하지 않다.

지방자치단체가 법정전출금 및 비법정전출금 등을 통해 지방교육재정을 지원하는 근거는 비록 교육서비스의 공급에 대한 최종적인 책임은 정부에게 있지만, 지방자치단체도 지방공공서비스로서 교육의 공급에 대한 책임을 분담해야 한다는 것이다. 지방자치단체의 입장에서는 전체적인 재정여건과 재정지출수요에 대한 판단 하에서 다양한 공공서비스에 대해 재정을 배분하는 것이 합리적이겠으나, 지방세수입 중 법정으로 정해진 비율에 따라 의무적으로 정해진 금액을 지방교육서비스에 대해 배분할 수밖에 없는 구조는 지방자치단체의 재정운용 자체도 경직화시키게 된다.

또한 지방자치단체가 재정분담 책임을 짐에도 불구하고 교육재정은 지방자치단체의 통제를 거의 받지 않고 운영되므로 지방자치단체에 대한 재정책임성 문제도 발생한다.

3) 보통교부금 산정방식 자체의 문제⁷⁶⁾

앞에서 살펴보았듯이 지방교육재정교부금의 보통교부금은 공식에 의해 시·도 교육청 별 교부액이 결정되지만, 특히 기준재정수요액의 산정과 관련해서는 객관성과 투명성에 대해서는 여러 가지 문제가 지적된다. 기준재정수요액에 관한 선행연구들은 측정항목의 지나친 세분화(윤홍주, 2012; 류민정, 2013; 최준렬, 2013; 우명숙, 2014; 홍근석 외, 2016; 한재명, 2017), 재정수요의 중복 산정(감사원, 2020), 측정항목과 세출예산 간의 연계 부족(김재훈 외, 2019), 교부대상인 교육청이 측정단위를 자의적으로 조정함에 따른 유인 왜곡 문제(안종석, 2012; 하운봉, 2012; 류민정, 2013; 김종순, 2016; 감사원, 2020), 교부주체인 교육부가 정하는 단위비용 및 보정계수의 객관성 및 투명성 문제(윤홍주, 2012; 하운봉, 2015; 감사원, 2020; 김재훈 외, 2020), 일부 측정항목의 총액 산정 문제(감사원, 2020) 등을 지적한다.

그런데 이런 문제들의 상당 부분은 교육청 별로 재정부족액의 100%를 보통교부금으로 보전해주는 방식과 직접적으로 관련되는데(최병호·정종필, 2021), 이에 대해 살펴본 후에 그 결과를 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정에 관한 선행연구의

76) 이 부분은 최병호·정종필(2021)에서 필요한 부분을 인용한다.

지적을 연관시켜 본다.

가) 기준재정수입액과 기준재정수요액 간의 관계

교육청 별로 재정부족액의 100%를 보통교부금으로 보전해주는 방식 하에서 보통교부금의 재원과 모든 교육청들의 재정부족액의 합은 정확히 같아진다. 그런데 보통교부금 산정에서 기준재정수요액과 기준재정수입액은 서로 전혀 다른 방법에 의해 독립적으로 산정되므로 아무런 관련을 맺지 않는다. 따라서 이런 결과는 우연한 경우가 아니면 나타날 수 없다. 하지만 보통교부금의 재원과 기준재정수입액이 정해진 상태에서 교부주체인 교육부가 기준재정수요액을 재량적으로 조정할 수 있다면 이런 결과가 나타날 수 있다. 또 그 과정에서 기준재정수요액과 기준재정수입액은 서로 일정한 관계를 맺게 된다.

예를 들어 교육청 i 의 기준재정수입액이 증가하면 i 에 대한 보통교부금 교부액은 그 증가분만큼 줄어든다. 그런데 전체 보통교부금 재원은 일정하므로 i 의 교부액 감소분만큼 다른 교육청들에 대한 교부액은 증가해야 한다. 이때 다른 교육청들의 기준재정수입액이 변하지 않는다면 기준재정수요액의 합은 증가될 수밖에 없다. 결과적으로 보통교부금 재원이 재정부족액의 합과 같아지는 방식 하에서는 기준재정수입액의 규모에 따라 기준재정수요액도 달라진다.

식 (6)에서 보듯이, 교육청 i 에 대한 보통교부금 교부액은

$$EG_i = ESN_i - EFR_i = E\Delta_i \quad (10)$$

로 결정된다. 따라서 교육청 i 의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 변화가 교부액에 미치는 영향은

$$\frac{dEG_i}{dESFR_i} = \frac{dESN_i}{dESFR_i} - 1$$

이 되며, 기준재정수요액과 기준재정수입액은 관련을 맺지 않기 때문에 우변에서 $dESN_i/dESFR_i = 0$ 이다. 즉 i 의 기준재정수입액이 1원 증가하면 i 의 보통교부금 교부액은 1원 감소한다. 이 경우 i 의 교부액이 감소한 만큼 전체 교육청에 대한 교부액의 합 $\overline{EG}$ 도 같은 금액만큼 감소해야 하지만 $\overline{EG}$ 는 주어진 값으로서 변하지 않는다. 즉 i 의 기준재정수입액 변화가 전체 보통교부금 재원에 미치는 영향은

$$\frac{d\overline{EG}}{dESFR_i} = \frac{d\Sigma_j ESFN_j}{dESFR_i} - \frac{d\Sigma_j ESFR_j}{dESFR_i} = \frac{d\Sigma_j ESFN_j}{dESFR_i} - 1 = 0$$

이 된다. 그러므로 교육청 i 의 기준재정수입액이 1원 증가하면 전체 교육청의 기준재정수요액의 합도 1원 증가해야 한다.

이 결과는 보통교부금 산정 과정에서 기준재정수요액과 기준재정수입액은 서로 일정한 관계를 맺음을 의미한다. 이러한 관계는 교육청 별로 재정부족액의 100%를 보통교부금으로 보전하며, 그에 따라 전체 교육청의 재정부족액의 합이 보통교부금 재원과 같아지는 특성 때문에 불가피하게 발생한다. 예를 들어 어떤 교육청의 기준재정수입액 증가는 해당 교육청의 교부금을 감소시키기 때문에 다른 교육청의 교부액은 증가해야 하며, 이는 결국 전체 교육청의 기준재정수요액의 증가를 통해 이루어지는 것이다.

식 (8)에서 보듯이 기준재정수요액 산정에는 측정단위 수치, 단위비용 및 보정계수의 세 가지 변수가 사용되는데, 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 관계는 각 변수와 관련된 기준재정수요액 산정 상의 문제점들과 직접 연관된다. 즉 재정수요의 중복 산정, 단위비용과 보정계수의 재량적 적용, 그리고 일부 항목에 대해서는 식 (8)의 방식을 적용하지 않는 문제 등은 기준재정수요액 산정 상의 객관성과 투명성 문제를 제기하는데, 그것은 결국 재정부족액의 100%를 보완해주는 방식으로 인해 초래된 것으로 볼 수 있다.

나) 기준재정수요액 산정 상의 문제

<표 3-15>에는 2014년부터 2021년까지 몇 가지 측정항목의 기준재정수요액 추이가 정리되어 있는데, 이를 이용하여 기준재정수요액 산정에 관한 문제를 측정항목과 측정단위, 단위비용과 보정계수의 적용 및 산정 공식 적용의 문제로 구분하여 살펴본다.

〈표 3-15〉 주요 산정항목의 기준재정수요액 추정 추이

(단위: 십억 원, %)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기본 자료	학생 수(천명)	6,382	6,202	6,027	5,834	5,685	5,562	5,423	5,350
	학급 수(천개)	241	241	240	239	239	240	241	242
	학교 수(개)	15,984	16,024	16,144	16,213	16,357	16,380	16,478	16,511
	교직원 수(천명)	556	548	548	536	572	595	603	617
	교원 수(천명)	391	390	392	390	396	399	402	406
학교운영비		6,371	7,016	7,667	8,991	10,159	10,007	9,957	8,380
학교·학급경비 적용률		69.3	76.0	75.0	86.0	100.0	100.0	100.0	76.0
학생경비 적용률		69.3	80.0	75.0	94.0	100.0	100.0	100.0	80.0
교육과정 운영비		351	341	332	671	881	1,110	813	0
단위비용(천원)		55	55	55	115	155	200	150	-
교육복지지원비		1,299	1,298	1,392	1,681	2,318	3,241	3,207	3,212
지역간 균형교육비		300	300	400	470	650	950	950	950
계층간 균형교육비		999	998	992	1,211	1,668	2,291	2,257	2,262
학교교육환경 개선비		1,920	1,420	1,229	2,150	2,730	3,530	3,301	3,000
재정결합보전		737	768	1,139	1,228	2,098	3,477	1,026	798

자료: 교육부, 보통교부금 확정 교부 보고 자료, 각 년도

첫째, 먼저 추정 항목에 대해서는 기준재정수요액의 중복 산정 문제를 지적할 수 있다. 학교운영비 항목에는 학교경비, 학급경비 및 학생경비가 포함되며, 세부 항목 별로 추정단위에 단위비용과 교육부장관이 정하는 적용률을 곱하여 산정한다. 이때 단위비용은 표준교육비 정책연구 결과⁷⁷⁾를 반영하여 결정하는데, 표준교육비의 구성 요소별 소요 비용에는 교육과정 운영을 위한 비용 등이 이미 반영된다. 하지만 이러한 비용을 교육과정운영비, 추가운영비, 기관운영비 등으로 다시 포함시킴으로써 중복 산정 문제가 나타난다.⁷⁸⁾ <표 3-16>에서 보듯이, 연도별로 중복 산정된 금액은 1조원에서 2조원까지 상당한 금액이다.

77) 표준교육비 정책연구는 대체로 5년 단위로 한국교육개발연구원에서 수행한다.

78) 감사원(2020)의 지적을 반영하여 2021년에는 교육과정운영비를 추정항목에서 제외하였다.

〈표 3-16〉 학교·학급·학생경비와 중복되는 측정항목의 기준재정수요액 추이

(단위: 십억 원, %)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
학교·학급·학생경비		6,371	7,016	7,667	8,991	10,159	10,007	9,957	8,380
중 복 항 목	계	1,130	1,119	1,178	1,542	1,743	2,023	1,728	843
	교육과정운영비	351	341	332	671	881	1,110	813	0
	추가운영비	-	-	79	78	78	137	184	116
	기관운영비	779	777	768	793	784	777	731	726

자료: 감사원(2020); 교육부의 보통교부금 산정 자료를 이용하여 기간을 연장함.

한편 측정 단위의 문제는 기본 변수들의 추이를 통해 부분적으로 확인할 수 있다. 학생 수는 6년 동안 100만 명 이상이 줄어들었지만 학급 수는 그대로 유지되었고, 학교 수는 오히려 증가하였으며, 교직원 수는 11%(61천명), 교원 수는 3.8%(15천명)이 각각 증가하였다. 이런 결과는 지방교육재정의 수요를 결정하는 가장 대표적인 변수인 학생 수의 축소라는 변화가 관련 변수들에는 적절히 반영되지 못하였음을 보여주는 것으로서 교육청이 자의적으로 조정할 수 있는 변수가 측정 단위로 포함됨에 따라 유인이 왜곡될 수 있음을 보여준다.

둘째, 단위비용에 관해서는 학교운영비를 제외한 대부분 항목들의 단위비용을 교부주체가 재량적으로 단위비용을 정한다는 문제가 있다. 교육과정운영비의 경우를 보면, 산정 금액은 2019년까지는 빠르게 증가하다가 2020년에는 소폭 줄었으며, 2021년에는 항목이 아예 빠진다. 교육과정운영비의 빠른 증가는 교육부장관이 정하는 단위비용의 급격한 증가와 직접적으로 관련이 있는데, 2014년에 5만5천원이었던 단위비용은 2019년에는 20만원으로 약 4배 가까이 증가하였던 것이다.⁷⁹⁾

셋째, 보정계수에 해당하는 적용률도 단위비용과 같이 재량적 적용의 문제가 있다. 학교운영비 항목에서 보듯이, 교육부장관이 정하는 적용률은 산정액의 규모 결정에서 핵심적인 역할을 한다. 학교운영비는 2018년까지는 급격히 증가하다가 그 이후에는 감소세를 보이는데, 2014년에는 각각 69.3%였던 학교·학급경비 적용률과 학생경비 적용률은 빠르게 인상되어 2018년부터 2020까지는 100.0%가 되었으며, 2021년에는 다시 76.0%와 80.0%로 인하된 것과 직접적으로 관련된다. 이처럼 단위비용과 보정계수의 문제는 통계분석 등을 통한 객관적인 산정방식을 적용하지 않은 탓에 배분과정에서 교부주체인 교육부의 재량이 크게 작용함을 보여준다.

넷째, 항목에 따라서는 식 (8)을 적용하지 않고 총액으로 산정하기도 한다. 2013년

79) 이 항목은 2020년 감사원의 지방교육재정에 대한 감사에서 학교운영비 항목과 중복된다는 점이 지적된 후 2021년부터는 측정항목에서 제외된다.

부터 도입된 교육복지비는 첫 해에는 지역간 균형교육비 3,000억원, 계층간 균형교육비 1천억원 등 총 4천억원이 반영되었으나 매년 급격히 증가하여 2019년에는 지역간 균형교육비 9,500억원과 계층간 균형교육비 2조 2,910억원 등 총 3조 2,410억원이 반영되었다. 지역간 균형 교육비와 계층간 균형교육비는 각각 구체적인 산정방법이 없이 교육부장관이 정하는 금액으로 총액을 산정한 후 몇 가지 변수를 적용하여 구한 금액을 교육청 별로 배분한다.⁸⁰⁾ 또 학교 교육환경 개선비의 경우에도 교육부장관이 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축연면적에 단위비용을 곱하여 산정해야 하지만,⁸¹⁾ 실제로는 단위비용을 산정하지 않고 총액으로 산정한 후 교육청 별로 배분한다.

다섯째, 지방교육채 발행에 대한 원금 및 이자비용 상환액을 재정결함보전 항목으로 기준재정수입액에 포함시키는 것도 중요한 문제이다. 2021년에는 1조원 미만으로 줄었지만, 많게는 약 3.5조원(2019년)에 달하는 금액을 재정결함보전으로 포함시킴으로써 시·도교육청에서 발행한 지방교육채의 원리금 상환액을 보통교부금으로 지불하였다. 교육부는 시·도교육청의 세출 대비 세입이 부족할 것으로 예상될 경우 지방교육채 발행을 승인하며, 차후에 원리금 상환액을 기준재정수입액에 포함시킴으로써 보통교부금으로 지원한다. 따라서 지방교육채의 원금과 이자 상환비용은 교육청의 입장에서는 사실상 이전재원으로서 별도의 채무관리 유인이 생기지 않는다. 이런 경우 교육청은 지방교육채 잔액이 있더라도 매년 상당한 규모로 발생하는 예산집행 잔액이나 순세계잉여금 등을 채무상환으로 활용할 필요가 없어서 재정지출 상의 책임성은 저하되며, 채무 상환 대신 불요 불급한 다른 용도로 지출하고자 하는 유인이 생김으로써 효율성도 저하될 우려가 생긴다(감사원, 2020).

〈표 3-17〉 지방교육채와 순세계잉여금 추이

(단위: 십억원)

		2015	2016	2017	2018	2019
지방교육채	발행액	6,127	3,010	1,143	3,209	0
	연말 잔액	10,698	13,248	12,067	7,925	1,946
순세계잉여금		1,322	1,962	2,050	2,058	2,234

자료: 감사원(2020)

80) 지역간 균형교육비는 학교 수, 소재 행정구역 면적, 도서·벽지 소재 학교의 학생 수를 기준으로, 계층간 균형교육비는 학생 수, 수급자 수, 한부모가족 보호 대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수를 기준으로 교육청별로 배분한다.

81) 지방교육재정교부금법 시행규칙 별표 2에 의하면 학교 교육환경 개선비는 교육부장관이 교육환경 개선계획 및 재정 여건 등을 고려하여 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축연면적에 교육부장관이 정하는 m^2 당 단위비용을 곱한 값으로 산정한다.

다) 기준재정수입액 산정 상의 문제

기준재정수입액은 법적으로 정해진 수입을 대상으로 비교적 객관적인 방법으로 산정되기 때문에 산정방식에 관한 문제가 거의 지적되지 않는다. 하지만 지방세와 관련한 전입금에 대해서는 세수를 추계하여 예상수입액을 기준재정수입액으로 반영하는데, 단순한 추계 방법에 따른 심한 추계 오차는 문제로 지적할 수 있다. 또한 교육청의 수입 중에서 일부를 기준재정수입액 산정에서 제외시킨다는 문제도 있다.

먼저 지방세 관련 전입금의 추계에 대해 살펴보자. 지방교육세 전입금, 시·도세 전입금 및 담배소비세 전입금 등 지방세를 재원으로 하는 수입의 예상액은 전전년도 지방세 세입 결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출하며, 산출된 금액을 100% 반영한다. 즉 단순한 진도비 방식에 의해 당해 연도의 수입예상액을 산정하여 기준재정수입액으로 반영하는 것이다.⁸²⁾

그런데 재산세와 취득세 등 재산관련 과세가 가장 높은 비중을 차지하는 지방세의 구조적 특징으로 인해 지방세는 세수변동률이 상당히 높다는 점을 고려한다면 이러한 단순한 방식을 통한 추계는 상당한 오차를 발생시킬 수 가능성이 있다.

<표 3-18>에는 2017년부터 2019년까지 행정안전부의 지방자치단체 통합재정개요와 보통교부세 산정 내역에서 추계한 지방교육 관련 전출금 추계치와 교육부의 보통교부금 확정 교부 자료에서 추계한 추계치를 연도별 결산액과 비교하여 구한 오차율과 시·도별 추계 오차율의 분산이 정리되어 있다.⁸³⁾ 여기서 t 년의 오차율 e_t 는

$$e_t = \frac{t\text{년의 결산액} - t\text{년의 추계액}}{t\text{년의 결산액}} \times 100$$

로 구한다. 따라서 $e_t > 0$ 은 과소 추계를, $e_t < 0$ 은 과잉 추계를 각각 의미한다.

82) 그런데 이 규정은 명확하지가 않아서 해석의 여지가 있다. 전전년도 지방세 세입 결산액과 증감률이 지방세 전체에 대한 것인지 세목별 및 시·도별로 계산하는 것인지 분명하지 않다.

83) 지방세 결산액은 행정안전부의 지방세 통계연보로부터 구하는데, 가장 최근 결산 자료는 2020년에 발표된 2019년 자료이다.

〈표 3-18〉 지방세 관련 전입금의 추계 오차율 비교

(단위: %)

		보통교부금 산정			지방자치단체 통합재정개요			보통교부세 산정
		시·도세	지방 교육세	계	시·도세	지방 교육세	계	시·도세
오차율	2017	-10.4	-10.5	-10.4	5.9	6.9	6.5	17.8
	2018	-14.8	-17.5	-16.5	2.9	1.4	1.9	6.7
	2019	-12.8	-16.4	-15.1	5.7	3.0	4.0	-1.5
분산	2017	20.3	11.6	13.0	13.2	6.2	6.8	10.1
	2018	15.7	7.3	9.4	9.8	5.6	5.5	15.1
	2019	20.3	11.6	13.0	13.2	6.2	6.8	10.1

주: 1) 시·도세는 시·도세 중 교육비특별회계로 전입되는 부분만 포함함.
 2) 보통교부세의 기준재정수입액에는 지방교육세가 포함되지 않으므로 시·도세 전출금만 추계함.
 자료: 행정안전부, 지방세 통계연보, 각 년도; 지방자치단체 통합재정개요, 각 년도; 교육부, 보통교부금
 확정교부, 각 년도를 기초로 저자가 작성함.

여기서 보듯이 보통교부금 산정에서는 매년 시·도세 전입금과 지방교육비를 각각 10% 이상 과잉 추계하였음을 알 수 있다.⁸⁴⁾ 반면 지방자치단체 통합재정개요와 보통교부세 산정에서는 대체로 과소 추계한 것으로 나타난다. 또 오차율의 절대값은 2017년의 보통교부세 산정을 제외하면 보통교부금 산정에서 훨씬 큼을 알 수 있다. 한편 보통교부금 산정에서의 오차율의 시·도별 분산이 다른 자료에 비해 상당히 크다는 점도 알 수 있다.

〈표 3-19〉은 2019년 한 해의 시·도별 자료를 보여주는데, 우선 보통교부금 산정에서는 모든 시·도에 대해 예외 없이 과잉 추계했으며, 오차율은 최대 -58.0%(세종)에서 최소 -3.4(대전)까지 편차가 매우 큰 것으로 나타난다. 반면 통합재정개요에서는 대체로 과소 추계가 이루어졌으며, 일부 시·도를 제외하면 오차율의 절대 값은 보통교부금 산정에 비해 상당히 적음을 알 수 있다. 보통교부세 산정에서는 시·도 별로 과소 또는 과잉 추계가 이루어졌으며, 역시 몇몇 시·도를 제외하면 오차율의 절대 값은 보통교부금 산정에 비해 적은 것으로 나타난다.

이러한 결과를 통해 보통교부금 산정 상의 지방세 관련 전입액의 추계 오차율은 상당히 높으며, 시·도별 오차율도 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 또한 지방재정

84) 지방세 관련 전입금의 수입예상액 추계는 세입 여건 등을 고려한 보정이 가능하다. 2021년의 보통교부금 산정에서는 2019년에 지방소비세 인상으로 지방세수가 큰 폭으로 증가한 반면 2021년에는 코로나사태로 인한 경기위축에 따라 지방세수 증가율이 둔화될 것으로 예상하여 2019년의 결산액에 직전 3년 평균증감율의 75%를 적용하였다. 이는 〈표 3-18〉에서 나타난 과잉 추계 결과와 무관하지 않은 것으로 생각된다.

을 관할하는 행정안전부의 지방세수 추계가 보통교부금 산정의 추계에 비해 상대적으로 정확하다는 점도 알 수 있다.

지방세 관련 전입금이 전체 기준재정수입액의 약 80%를 차지한다는 점을 고려한다면 추계는 가능하면 정확히 이루어져야 한다. 물론 추계액과 결산액의 차이는 2년 후에 기준재정수입액으로 보정하지만, 당해 연도의 보통교부금 배분에 중요한 영향을 미침으로써 교육청의 재정 운용에 상당한 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서 단순한 진도비 방식이 아닌 보다 엄밀한 추계방식을 적용할 필요가 있다.

〈표 3-19〉 시·도별 지방세 결산액과 추계액의 비교 (2019년)

(단위: %)

	보통교부금 산정			지방자치단체 통합재정개요			보통교부세 산정
	시도세 전입금	지방교육비 전입금	계	시도세 전출금	지방교육비 전출금	계	시도세 전출금
계	-12.8	-16.4	-15.1	5.7	3.0	4.0	-1.5
서울	-14.1	-18.0	-15.9	4.9	9.3	6.9	-2.1
부산	-13.0	-21.2	-17.8	5.1	3.6	4.2	-10.9
대구	-14.2	-9.6	-11.5	4.5	2.3	3.2	-6.6
인천	-30.9	-24.8	-27.3	2.7	-0.7	0.7	2.7
광주	-8.8	-6.1	-7.3	-1.6	11.4	5.6	-7.4
대전	-6.0	-1.4	-3.4	6.6	5.3	5.9	2.5
울산	-16.8	-13.3	-14.7	2.9	-1.1	0.5	-18.2
세종	-68.5	-53.2	-58.0	-32.2	-11.0	-17.7	-14.2
경기	-10.7	-16.2	-15.0	7.9	1.1	2.5	10.8
강원	-8.6	-21.2	-18.8	23.3	0.5	4.7	7.7
충북	5.8	-12.9	-9.4	18.5	7.5	9.6	9.9
충남	-19.6	-26.2	-25.1	-1.8	-8.0	-6.9	-3.2
전북	15.5	-9.9	-5.0	22.1	-5.0	0.3	0.5
전남	14.0	-8.3	-4.0	26.1	11.1	14.0	8.5
경북	8.0	-16.9	-12.4	11.2	-1.0	1.2	-24.8
경남	16.9	-8.2	-3.7	14.0	-0.8	1.8	-9.6
분산	20.3	11.6	13.0	13.2	6.2	6.8	10.1

주: 1) 시·도세는 시·도세 중 교육비특별회계로 전입되는 부분만 포함함.
 2) 보통교부세의 기준재정수입액에는 지방교육세가 포함되지 않으므로 시·도세 전출금만 추계함.
 자료: 행정안전부, 지방세 통계연보, 각 년도; 지방자치단체 통합재정개요, 각 년도; 교육부, 보통교부금 확정교부, 각 년도를 기초로 저자가 작성함.

다음으로 교육청의 수입 중 일부가 기준재정수입액 산정에서 제외됨에 따른 문제에 대해 검토해보자. 지방자치단체 세출예산 성질 별 분류에 의하면 시·도에서 교육청으로 이전하는 예산에는 교육기관에 대한 보조(308-03), 교육비특별회계 법정전출

금(703-01)과 비법정전출금(703-02)이 있다. 또 시·군·구가 교육청으로 이전하는 예산에는 교육기관에 대한 보조금(308-03)과 2021년에 신설된 시·군·구 교육비특별회계 전출금(308-9)이 있다. 이 중에서 시·도의 교육비특별회계 법정전출금(703-01)에 해당하는 지방교육세 전출금, 시·도세 전출금, 담배소비세 전출금 및 학교용지 부담금 등은 보통교부금 산정에서 기준재정수요액으로 반영되지만, 나머지는 제외된다.

그런데 교육기관에 대한 보조금(308-03)은 대부분 법령에 의해 시·도의 교육비특별회계로 전출된다.⁸⁵⁾ 비법정전출금(708-02)도 법령에서 규정한 경우를 제외한 시·도의 조례에 따른 자체적인 부담금으로서 교육비특별회계로 전출된다. 나아가 시·군·구 교육비특별회계 전출금(308-9)도 역시 법령의 규정에 의해 교육비특별회계로 전출된다. 지방교육재정교부금법(제2조 및 제7조)에서는 기준재정수입액을 교육·과학·기술·체육 및 그 외 학예에 관한 모든 재정수입으로서 지방자치단체의 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 정의한다. 이러한 규정에 의한다면 지방자치단체의 법정전출금 외의 다른 전출금이나 보조금을 기준재정수입액으로 포함시키지 않는 근거는 희박하다.

85) 즉 교육기관에 대한 보조(308-03)의 내용은 시·도 및 시·군·자치구가 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 제2조에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각 급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비, 국고보조금으로 지원되는 자영수산·농과생 등의 지원비, 학교급식법에 의하여 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비, 도서관법 제29조에 의한 공립공공도서관의 운영비, 국민기초생활 보장법에 따라 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비, 교육정보화지원사업 등 관련법령에 따라 교육관련 비용을 보조하는 경비 등이다. 또 교육기관에 지원하는 보조금은 시·도교육비특별회계를 통해 지원하는 것을 원칙으로 한다(행정안전부, 2021년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준, 2020. 7).

〈표 3-20〉 지방자치단체 세출 예산 성질별 분류 중 교육기관 관련 항목(2021년)

편성 목	설정 (통계 목 포함)	관련 법령 등
308 자치단체 등 이전	08 교육기관에 대한 보조1)	1. 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 2. 국고보조금으로 지원되는 자영수산·농과생 등의 지원비 3. 학교급식법 (급식비, 급식시설비) 4. 도서관법 (공공도서관 운영비) 5. 국민기초생활보장법 (교육급여) 6. 교육정보화지원사업
	09 시·군·구 교육비특별회계 법정전출금 ⁸⁶⁾	1. 지방교육재정교부금법 (시·군·구 고교 무상교육 부담경비)
703 교육비특별회계 전출금	01 법정전출금	1. 지방교육재정교부금법 2. 학교용지 확보 등에 관한 특례법
	02 비법정전출금	지방자치단체 조례

주: 원칙적으로 교육비특별회계를 통해 지원함.
자료: 행정안전부, 「2021년도 지방자치단체 예산 편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 2020. 7.

〈표 3-21〉에는 지방자치단체의 교육비특별회계 전출금 추이가 정리되어 있다. 우선 교육기관에 대한 보조금은 도입 첫 해인 2011년에는 이례적으로 높았다.⁸⁷⁾ 2012년에 1,390억 원을 기록한 후부터는 2020년까지 연평균 24.1%의 빠른 증가세를 보였는데, 최근의 세출 대비 비중은 0.5% 내외 수준이다. 법정전출금은 지방세의 확충에 따라 매년 증가세를 보였지만 세출결산 대비 비중은 2018년까지는 9% 내외를 나타내다가 2019년부터는 6~7%대로 줄어들었다.⁸⁸⁾ 비법정전출금은 2015년부터 도입되었는데, 연도 별로 금액은 등락을 보였으며, 2020년에는 세출 대비 0.14%의 비중을 나타내었다. 시·군·구의 교육기관에 대한 보조금은 역시 2011년에 처음 도입되었으며, 2020년까지 연평균 5.5%의 비교적 빠른 증가세를 나타내었다.

2020년을 기준으로 보면, 법정전출금을 제외한 나머지 전출금은 총 3조 1,140억 원으로서 법정전출금의 27.8%나 된다. 또 시·도 별로 비법정전출금과 보조금의 편차

86) 시·도의 고교무상교육경비지원은 자치단체 내 내부거래 과목인 교육비특별회계 법정전출금(703-01)으로 분류되지만, 시·군·구의 고교무상교육경비지원을 위한 시·군·구 교육비특별회계 전출금은 별도의 통계목이 필요하여 2021년부터 시·군·구 교육비특별회계 법정전출금(308-09) 통계목을 신설하였다.

87) 2011년은 교육기관에 대한 보조금이 편성된 첫 해인데, 서울시에서 무려 8,616억원을 교육청에 대한 보조금으로 전출하여 대부분을 차지하였다.

88) 이는 부가가치세의 지방소비세 전환율이 2019년에 4%, 2020년에 6%가 각각 증가하여 지방의 예산이 확충된 것과 관련이 있다고 짐작된다.

는 적지 않아서 교육청의 재정에 대한 기여도에도 차이가 난다. 합리적인 근거가 없이 이런 부분을 기준재정수입액 산정에서 제외한다면 보통교부금 배분을 포함한 교육청 간 재원의 형평성에 중요한 영향을 미치게 된다.

〈표 3-21〉 교육비특별회계에 대한 지방자치단체 전입금 등 추이

(단위: 십억원, %)

	시·도							시·군·구		
	세출 계 (결산 총계)	교육기관에 대한 보조금 308-03		교육비특별회계 전출금				세출 계 (결산 총계)	교육기관에 대한 보조금 308-03	
				법정전출금 703-01		비법정전출금 703-02				
		계	비중	계	비중	계	비중		계	비중
2010	74,577	-	-	7,169	9.61	-	-	79,601	-	-
2011	78,553	939	1.20	7,829	9.97	-	-	80,537	1,299	1.61
2012	83,484	139	0.17	8,250	9.88	-	-	87,704	1,464	1.67
2013	91,307	177	0.19	8,269	9.06	-	-	100,455	1,612	1.60
2014	91,971	324	0.35	8,506	9.25	-	-	104,046	1,694	1.63
2015	102,906	370	0.36	9,236	8.98	556	0.54	104,282	1,533	1.47
2016	112,232	397	0.35	9,850	8.78	234	0.21	123,305	1,623	1.32
2017	117,964	478	0.41	10,753	9.12	303	0.26	136,286	1,664	1.22
2018	125,063	640	0.51	10,969	8.77	335	0.27	146,157	1,982	1.36
2019	140,669	778	0.55	10,987	7.81	155	0.11	168,852	2,361	1.40
2020	170,948	780	0.46	11,244	6.58	234	0.14	198,110	2,100	1.06

주: 1) 2019년까지는 결산액, 2020년은 최종 예산액 기준임.

2) 2021년부터는 고교무상교육제 실시에 따라 시·군·구가 부담하는 경비에 해당하는 시·군·구 교육비 특별회계 전출금(308-9) 항목이 신설됨.

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도; 지방자치단체 통합재정 개요, 2021.

간단한 분석을 통해 기준재정수입액 산정에서 제외되는 수입이 교육청의 재원에 미치는 효과를 검토해보자. 이를 위해 교육비특별회계의 수입을 기준재정수입액 산정에 포함되는 수입과 제외되는 수입으로 구분한다. 우선 지방자치단체 이전수입 중 기준재정수입액에 포함되는 항목을 LTR_i^1 로, 포함되지 않는 항목을 LTR_i^2 로 표시한다. 또 자체수입 중에서 기준재정수입액에 포함되는 수업료 및 입학금 수입을 OR_i^1 , 나머지 항목을 OR_i^2 로 표시한다. 교육청 i 에 대한 보통교부금 교부액은

$$\begin{aligned} EG_i &= ESFN_i - ESFR_i \\ &= ESFN_i - (LTR_i^1 - \gamma OR_i^1) \end{aligned} \quad (11)$$

이 되며, 모든 교육청에 대해서는

$$\overline{EG} = \Sigma_j EG_j = \Sigma_j [SFN_j - (LTR_j^1 + \gamma OR_j^1)] \quad (12)$$

이 성립한다. 또 교육청 i 의 전체 수입 ER_i 은 보통교부금, 지방자치단체 이전수입 및 자체수입의 합으로서

$$ER_i = EG_i + (LTR_i^1 + LTR_i^2) + (OR_i^1 + OR_i^2) \quad (13)$$

가 된다.⁸⁹⁾

식 (11)을 식 (12)에 대입한 후 기준재정요액은 변하지 않는다고 가정하고 ($dESFN_i = 0$) 전미분하면

$$\begin{aligned} dER_i &= - \left(\frac{\partial ER_i}{\partial LTR_i^1} dLTR_i^1 + \gamma \frac{\partial ER_i}{\partial OR_i^1} dOR_i^1 \right) \\ &\quad + \left[\left(\frac{\partial ER_i}{\partial LTR_i^1} dLTR_i^1 + \frac{\partial ER_i}{\partial LTR_i^2} dLTR_i^2 \right) + \left(\frac{\partial ER_i}{\partial OR_i^1} dOR_i^1 + \frac{\partial ER_i}{\partial OR_i^2} dOR_i^2 \right) \right] \\ &= \left(\frac{\partial ER_i}{\partial LTR_i^2} dLTR_i^2 + (1 - \gamma) \frac{\partial ER_i}{\partial OR_i^1} dOR_i^1 + \frac{\partial ER_i}{\partial OR_i^2} dOR_i^2 \right) \end{aligned}$$

가 된다. 여기서 보듯이 기준재정수입액 산정에 포함되는 LTR_i^1 의 증가가 전체 수입에 미치는 영향은 보통교부금의 감소를 통해 완전히 상쇄되며, OR_i^1 의 증가는 γ 의 비율만큼 상쇄된다. 반면 기준재정수입액에 포함되지 않는 수입인 LTR_i^2 와 OR_i^2 이 증가하면 전체 수입은 그 증가액만큼 증가한다.

이를 통해 보통교부금 산정에 포함되지 않는 이전수입과 자체수입의 교육청 간 차이는 그 만큼의 전체 수입의 교육청간 차이를 초래함으로써 보통교부금제도의 목적인 지방교육재정의 형평화에 부정적인 영향을 미치게 됨을 알 수 있다. 또한 앞서 설명했듯이, 어떤 교육청의 기준재정수입액에 포함되는 항목의 수입이 증가하면 그 증가액만큼 보통교부금의 감소하므로 다른 교육청의 교부액은 증가해야 하는데, 이 과정에서 기준재정수입액과 기준재정수요액 간의 연계가 형성된다.

89) 특별교부금은 분석에서 제외한다.

제2절 외국의 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 및 시사점

이 절에서는 일본과 미국의 지방재정과 교육재정제도를 개관함으로써 지방교육재정제도 개편에 관한 시사점을 얻고자 한다. 국가별로 지방교육재정의 조달 구조는 교육자치제도 채택 유무, 일반지방행정과 지방교육행정 간의 관계, 지방자치제도 하에서 지방의 책무성 등 여러 가지 변수의 영향을 받는다.

여기서는 정부간 재정관계와 지방재정제도에서 우리나라와 유사한 모습을 지닌 일본과 재정연방주의 하에서 분권적 재정시스템을 운용하는 미국을 대상으로 지방행정과 지방교육행정 간의 거버넌스, 지방교육재정의 재원조달에서 정부간 재정관계, 지방교육재정의 추이 등을 살펴본다.

1. 일본

가. 일반지방행정과 지방교육행정의 거버넌스⁹⁰⁾

전후 일본은 지방교육에 있어서 미국식 교육자치제도를 채택하였다. 이후 지속적인 지방교육행정 및 재정 관련 제도개편을 통해 지금과 같이 지방교육에 관한 행·재정이 일반 지방행정 내에 포함된 일원화된 구조를 갖추게 되었다.

일본의 지방교육 관련 행정 및 재정구조의 변화 과정은 대략 다음과 같이 요약된다. 전후 미국식 교육자치제도를 채택하면서 직선제를 통해 선출한 교육위원으로 교육위원회를 구성하였으며, 교육위원회의 사무를 총괄하는 교육장은 교육위원회가 자체적으로 임명하였다. 1948년 7월에 실시된 전국적인 교육위원 선거를 통해 46개 시도부현과 5대 도시에서 교육위원회를 최초로 구성하였다. 당시에는 교육재정에 관해서는 지방재정으로부터의 독립성을 높이기 위한 조치로서 교육위원회가 지방자치단체장에 게 교육예산과 교육조례 원안을 작성하여 제출할 권한을 부여하였다.

이후 1956년에 제정된 지방교육행정법을 통해 교육위원 직선제를 폐지하고 임명제로 전환하였다. 교육위원은 지방자치단체장이 의회의 동의를 얻어 임명하며, 교육장은 교육위원 가운데 추천된 자를 상급 관할청이 승인하는 승인제를 채택하였다. 또한 교육재정을 일반 지방재정 내로 통합하였으며, 교육재정제도의 최고운영주체는

90) 이 부분의 내용은 문명현(2018), 고전(2010, 2011) 등에서 필요한 발췌하여 정리한다.

교육행정기관장이 아닌 지방자치단체장으로 변경되었다.

2000년대에는 삼위일체개혁 과정에서 2000년에 시행된 지방자치일괄법에 근거한 지방교육행정부 개정으로 인해 지방교육행정체제에는 중요한 변화가 나타났다. 우선 교육장 임명에 대한 상급 관할청의 승인제도를 폐지하면서 도도부현과 지정도시의 교육장도 시정촌의 교육장과 같이 지방자치단체장이 교육위원 가운데에서 임명하도록 변경하였다. 또한 2006년 12월의 교육기본법 개정과 2007년 5월의 지방교육행정부 개정을 통해 지방교육행정의 책임성을 강화하는 조치가 시행되었다.

현재 일본에서는 지방교육자치를 법적으로 규정하지 않는데, 교육재정은 지방재정 내에 통합되어 있으며, 지방자치단체장이 지방교육재정의 운영주체가 된다. 교육기본법 제16조는 지방교육에 대한 국가와 지방자치단체의 역할과 책무 등에 대하여 교육행정은 국가와 지방공공단체와의 적절한 역할분담 및 상호협력 하에 공정하고 적절하게 이루어져야 하며(제2항), 지방공공단체는 그 지역에 있어서 교육의 진흥을 도모하기 위해 그 실정에 맞는 교육에 관한 정책을 책정하여 실시해야 하며(제3항), 국가 및 지방공공단체는 교육이 원활하고 계속적으로 실시될 수 있도록 필요한 재정상의 조치를 강구해야 한다(제4항)라고 규정한다. 이러한 규정에 따라 지방교육에 관한 책임은 원칙적으로 지방자치단체에게 있으며, 국가와 지방은 지방교육에 대해 상호 협력해야 하며, 특히 재정적 측면에서는 공동의 책무를 져야 한다.

국가의 재정적 책무는 의무교육비 국고부담법에 따라 의무교육에 대한 지방의 교육비 지출액에 대하여 법이 정하는 바에 따라 일정한 비율을 분담한다. 의무교육비 국고부담의 대상은 공립 초등학교 및 중학교 등의 교직원 급여비용, 공립 초등학교 및 중학교 등의 시설비, 교과용 도서 무상급부 등이다. 이 중 교직원의 급여 및 보수 등에 필요한 경비에 대해서는 국가가 실제 지출총액의 1/3을 부담 하며, 도도부현이 2/3를 부담한다. 지방교육에 관한 나머지 지출은 모두 지방자치단체의 몫이 된다.

한편 일반지방행정과 지방교육재정 간의 관계, 그리고 교육행정체제는 다음과 같다. 2006년의 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률의 개정을 통해 교육위원회는 지방교육 행·재정 관련 권한이 지방자치단체장에게 다수 이양되었다. 지방자치단체장은 지방교육재정의 최고운영주체로서 대학에 관한 사무, 유치원보육원 연계형 인정 어린이원에 관한 사무, 사립학교에 관한 사무, 교육재산의 취득·처분, 교육위원회 소관 사항에 관한 계약의 체결, 교육위원회 소관 사항에 관한 예산의 집행을 담당한다. 또한 지방자치단체장은 교육사무 관련 예산편성에서 교육위원회의 의견을 청취하여야 하지만, 교육위원회의 교육위원은 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하므로 자치단체가 지방교육재정에 대한 실질적인 권한을 행사하는 것이다.

도도부현과 시정촌에 설치된 교육위원회는 합의제 집행기구의 성격의 지방교육행정기관의 역할을 하는데, 교육장은 교육위원회의 사무국장으로서 교육위원회가 결

정한 사안을 집행하는 역할을 담당한다. 교육위원회는 지자체의 교육행정사무를 관리·집행하는 합의제기구로서 공립학교의 설치·관리·폐지, 교직원의 인사 및 연수, 아동학생의 입학 및 퇴학, 학교조직의 편제, 교육과정, 학생지도, 교재 선택, 학교시설의 설비 및 정비 등 학사사무를 담당하며, 이 밖에 사회교육, 학교체육, 학술 및 문화에 관한 업무를 담당한다. 교육위원은 지방자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하며, 광역에서는 6인 이상, 시정촌은 3인 이상으로 구성된다. 교육위원장은 교육위원 가운데서 선출되며, 회의를 주재하고 교육위원회를 대표한다. 또한 교육장은 교육위원회의 위원(위원장 제외) 중에서 교육위원회가 임명하는데(일부 지방자치단체에서는 공모제를 통해 선출하기도 함), 교육위원회의 지휘, 감독 하에 교육위원회의 권한에 속하는 사무를 총괄한다.

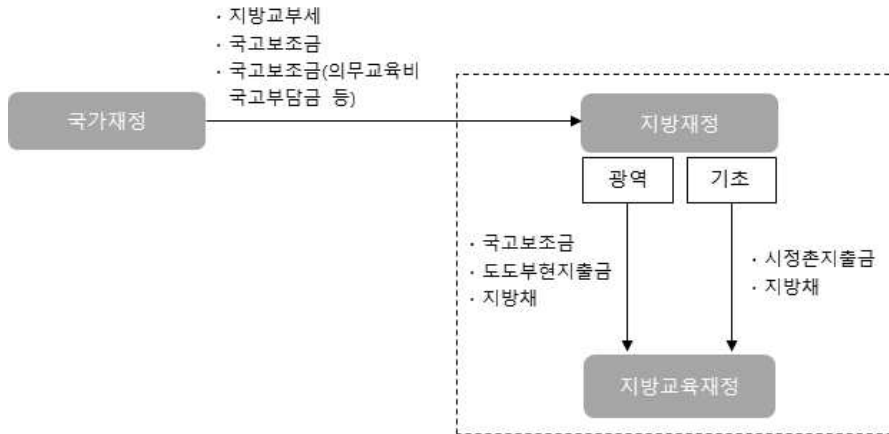
이러한 교육위원회제도 하에서 지방자치단체장과 교육장 간에는 지방자치단체장이 우월한 수직적 관계가 형성된다. 교육위원회는 지방자치단체의 집행기관의 하나로서 단체장이 의회의 동의를 얻어 교육위원회 위원을 임명한다. 이 과정에서 관례적으로 교육장을 사전에 내정하기 때문에 실질적으로는 단체장이 교육위원회와 교육장을 모두 결정한다. 따라서 교육위원회와 교육장의 임명에는 단체장의 의사가 직접적으로 반영되며, 업무의 집행에서도 단체장의 정책 방향에 크게 영향을 받을 수밖에 없다는 점에서 사실상 단체장이 우위에 있는 관계로 볼 수 있다. 또한 교육장의 업무는 단체장으로부터 독립되어 있지만 교육장은 관련 예산에 대한 결정권이 없다.

중앙정부 차원에서는 지방자치단체 및 교육위원회의 지방교육 행·재정에 대하여 총무성, 문부과학성 등에 의한 행·재정적 규제체제가 구축되어 있다. 총무성은 지방교부금을 감액하거나 환수를 통하여 지방교육에 대해 재정적으로 통제·관리한다. 또한 문부과학성은 행정적 통제·관리 측면에서 지방자치단체장 및 교육위원이 담당하는 사무의 관리·집행에 대한 포괄적인 통제(지도, 조언, 원조)와 견제(위반 시 시정·개선조치 요구 등) 기능을 수행한다.

나. 지방교육재정의 구조와 운영

지방교육재정의 재원은 중앙정부로부터의 국고지출금(의무교육비 국고부담금, 기타 국고보조금)과 지방교부금, 그리고 지방자치단체의 지방세 및 지방채로 구성된다. 즉 지방교육재정에 대해 책임을 지는 지방이 국가로부터 의무교육비 국고부담금과 같이 용도가 지정된 특정보조금과 용도가 지정되지 않은 지방교부세 등을 교부받아서 지방세 등 자체재원과 합한 지방세입에서 지방교육비를 지출하는 구조이다.

[그림 3-4] 지방교육비의 자원 및 용도



자료: 일본 문부과학성(<https://www.mext.go.jp>) 자료를 참고로 저자가 작성함.

지방교육비는 학교교육비, 사회교육비 및 교육행정비로 구성되는데,⁹¹⁾ 2018년 결산 기준 지방교육비 총액은 15조 9,695억 엔에 달한다. 재원의 구성은 국고보조금 11.4%, 도도부현지출금 47.0%, 시정촌지출금 36.5%, 지방채 5.1%, 기부금 0.1% 등으로서 지방자치단체가 전체의 약 90%를 부담한다.

부문별로는 학교교육비가 전체의 84.2%, 사회교육비는 9.6%, 교육행정비는 6.3%를 각각 차지한다. 학교교육비의 재원은 국고보조금이 12.9%에 불과하며, 지방자치단체 지출금이 82.2%를 차지한다.

중앙정부가 지방교육에 대해 교부하는 국고보조금의 대부분은 의무교육비 국고부담금으로서 도도부현에게 교부하는데,⁹²⁾ 국고부담의 대상은 공립초등학교 및 중학교 등의 교직원 급여비용, 공립 초등학교 및 중학교 등의 시설비, 교과용 도서 무상급부 등이다. 우선 교직원 급여비용의 경우에는 국가가 교직원의 급여 및 보수 등에 필요한 경비에 대해 실제 지출총액의 1/3에 해당하는 금액을 부담하며, 2/3에 해당하는 경비는 도도부현이 자체재원으로 부담한다. 또한 국가는 교사 및 실내운동장의 신·증축 등 학교시설의 정비를 위해 필요한 경비의 1/2을 부담하며, 국가가 일정한 절차에 따라 채택한 교과서를 공립 초등학교 및 중학교에 무상으로 지급한다.

한편 지방자치단체는 지방교부세와 지방세 등의 자체재원을 이용하여 교육재정

91) 학교교육비는 공립유치원, 어린이집, 초·중·고등학교, 의무교육학교, 특별지원학교, 중등교육학교, 전수학교, 고등전문학교 등의 교육활동을 위해 지출하는 경비이다.

92) 일본 교직원은 지방공무원 신분이기 때문에 임면권과 인사권을 도도부현이 가지고 있으며, 급여도 도도부현이 부담하므로 현비 부담 교직원이라고 부른다.

에 대해 지출한다. 도도부현은 의무교육 국공립학교의 현비 부담 교직원 인건비의 2/3에 해당하는 금액을 지출하며, 특별지원학교의 설치 및 관리 비용 등을 부담한다. 시정촌은 학교운영비 및 시설정비비 등을 중심으로 시정촌 보조금을 지출한다. 또한 도도부현 및 시정촌은 교육시설의 건설이나 퇴직수당 등을 위해 지방채를 발행하여 재원을 조달한다.

〈표 3-22〉 지방교육비의 재원과 용도별 구성(2018년 결산)

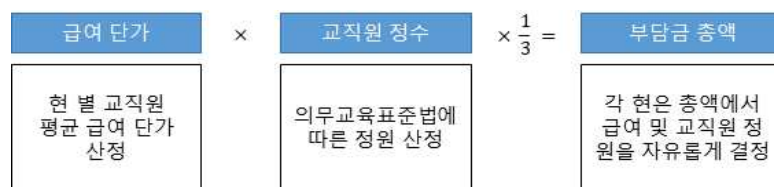
(단위: 십억엔)

	지방교육비		학교교육비		사회교육비	교육행정비
계	15,970	100.0%	13,440	100.0%	1,527	1,002
소계	15,146	94.8%	12,781	95.1%	1,362	992
국고보조금	1,819	11.4%	1,738	12.9%	643	16
도도부현 지출금	7,501	47.0%	7,043	52.4%	1,619	297
시정촌 지출금	5,827	36.5%	4,011	29.8%	1,136	680
지방채	813	5.1%	644	4.8%	159	10
기부금	11	0.1%	5	0.04%	-	-

자료: 일본 문부과학성(<https://www.mext.go.jp>)의 지방교육비 조사 자료를 이용하여 저자가 작성함.

일본의 지방교육재정 개혁에서 주목할 만한 내용 중 하나는 2000년대의 삼위일체 개혁의 일환으로 시행된 의무교육 국고부담금제도의 개혁이다. 2004년부터 도입된 의무교육 ‘국고부담금 총액 재량제’는 교직원 급여 등에 대한 국가의 의무교육비 국고부담률을 기존의 1/2에서 1/3으로 하향 조정하는 한편 의무교육비 국고부담금의 총액의 범위 내에서 급여액이나 교직원 배치에 관한 지방의 재량을 확대하였다. 즉 국가는 의무교육표준법에 따라 현 별로 필요한 교직원 정수를 산정하고 평균 급여단가 기준 총 급여와 제 수당의 1/3에 해당하는 금액을 국고보조금으로 교부한다. 각 현은 국가로부터 교부받은 국고보조금 총액의 범위 내에서 교직원의 급여 수준과 수를 재량적으로 결정한다.

[그림 3-5] 의무교육 국고부담금 총액 재량제 하 의무교육 국고부담금의 결정



자료: 일본 문부과학성(<https://www.mext.go.jp>)

학교교육비를 지출항목별로 살펴보면, 교원과 사무직원 등의 급여가 차지하는 비중이 절대적인데, 전체 지출액의 약 70%를 교원과 사무직원 등의 급여가 차지한다. 다음으로 교사 등의 신증축과 관련된 자본적 지출이 전체 지출액의 10.4%를 차지하며, 채무상환비가 6.1%를 차지한다.

〈표 3-23〉 지출항목 별 학교교육비 (2018년)

(단위: 십억엔)

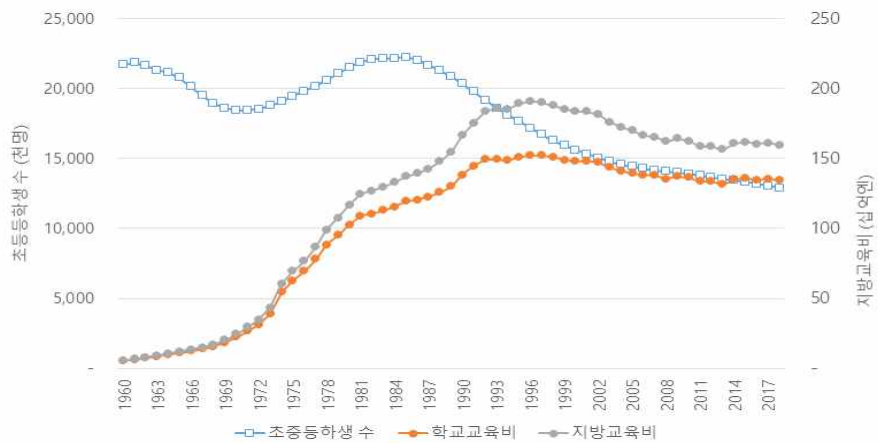
	지출액	비중	비고
학교교육비 계	13,440	100.0%	
A. 소비적 지출	11,225	83.5%	
교원 급여	6,193	46.1%	- 정부가 교원 및 사무원 등의 급여의 1/3 부담
사무직원 등 급여	3,204	23.8%	
교육활동비	358	2.7%	
관리비	639	4.8%	
B. 자본적 지출	1,399	10.4%	
토지비	36	0.3%	- 정부가 교사 등 신증축 비용 의 1/2 부담
건축비	1,201	8.9%	
C. 채무상환비	816	6.1%	- 지방채는 자치단체가 발행

자료: 문부과학성(<https://www.mext.go.jp>) 지방교육비 조사 자료.

일본의 지방교육비는 학령인구 수 감소에 따른 지방교육재정제도 개편 등을 반영하여 꾸준한 감소세를 나타낸다. 전후 급격한 증가세를 보였던 초중등학생 수는 1960년대에 잠시 하락세를 나타낸 후 다시 증가하여 1985년에 2,263만 명으로 정점에 달했으며, 그 이후에는 지속적으로 줄어들어 2020년에는 1,260만 명까지 축소되었다. 초중등학생 수가 1980년대 초부터 지속적인 감소세를 보였음에도 불구하고 전체 지방교육비와 학교교육비는 1990년대 초반까지는 꾸준한 증가세를 나타내었지만, 그 이후는 지속적으로 감소해왔다.

1970년부터 2018년까지 전체 기간 동안 초중등학생 수는 연평균 -0.74% 감소했으며, 지방교육비와 학교교육비는 각각 3.82%와 3.97% 증가하였다. 이를 시기 별로 구분해서 살펴보면, 우선 초중등학생 수의 증가기인 1970년부터 1985년까지는 학생 수는 연평균 1.26% 증가한 반면 지방교육비와 학교교육비는 각각 11.84%와 12.13%의 빠른 증가세를 보였다. 초중등학생 수가 감소세로 돌아섰지만 지방교육비는 계속 증가하였던 1985~1996년 기간 중에는 학생 수는 연평균 -2.33%의 비율로 감소했으며, 지방교육비와 학교교육비의 증가율은 각각 2.26%와 3.04%로 상당히 둔화되었다. 지방교육비의 감소기인 1996년부터 2018년까지는 학생 수는 -1.29%의 감소세를 보였으며, 지방교육비와 학교교육비도 각각 -0.57%와 -0.81%의 감소를 나타내었다.

[그림 3-6] 초중등학생 수 및 지방교육비 추이 (1960-2018)



자료: www.e-stat.go.jp.

〈표 3-24〉 시기별 초중등학생 수와 지방교육비의 연평균 증가율

(단위: %)

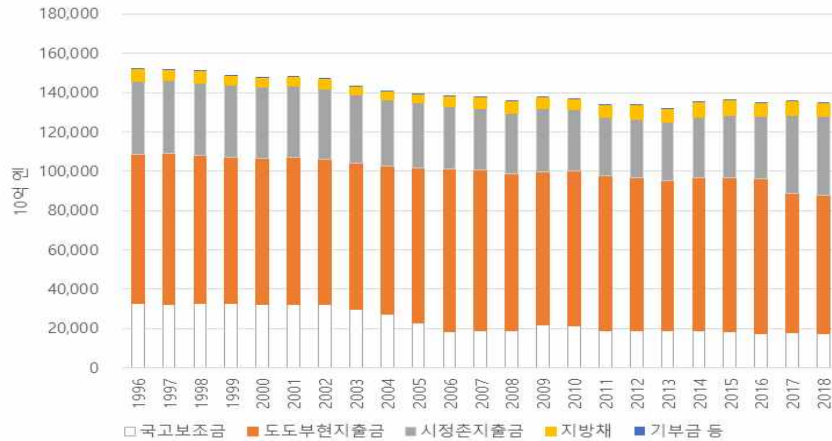
	초중등학생 수	지방교육비	학교교육비	비고
전 기간(1970-2018)	-0.74	3.82	3.97	-
1970-1985	1.26	11.84	12.13	학생 수 증가 지방교육비 증가
1985-1996	-2.33	2.26	3.04	학생 수 감소, 지방교육비 증가
1996-2018	-1.29	-0.57	-0.81	학생 수 감소, 지방교육비 감소

자료: www.e-stat.go.jp.

지방교육비가 감소하기 시작했던 1996년 이후에 지방교육비 중 학교교육비를 재원별로 살펴보면, 지방채를 제외한 모든 재원의 절대액은 감소세를 나타내었다. 특히 국고보조금은 절대액도 줄었지만, 전체에서 차지하는 비중도 뚜렷한 감소세를 유지해왔다. 학교교육비 중 정부가 국고보조금을 통해서 부담하는 금액의 비중은 2004년까지는 20% 내외를 차지했으나, 국고보조금 총액재량제가 실시되고 교직원 급여에 대한 국고부담률이 1/2에서 1/3으로 하향 조정된 이후에는 13~15%로 대폭 낮아졌다. 도도부현과 시정촌의 지출액은 절대액은 차츰 줄어들었지만, 전체에서 차지하는 비중은 높아지는 추세를 나타내었다. 2018년 결산 기준으로 총 13조 4,404억 엔의 학교교육비는 국고보조금 12.9%, 도도부현 지출금 52.4%, 시정촌 지출금 29.8%, 지방채

4.8% 등으로 구성된다.

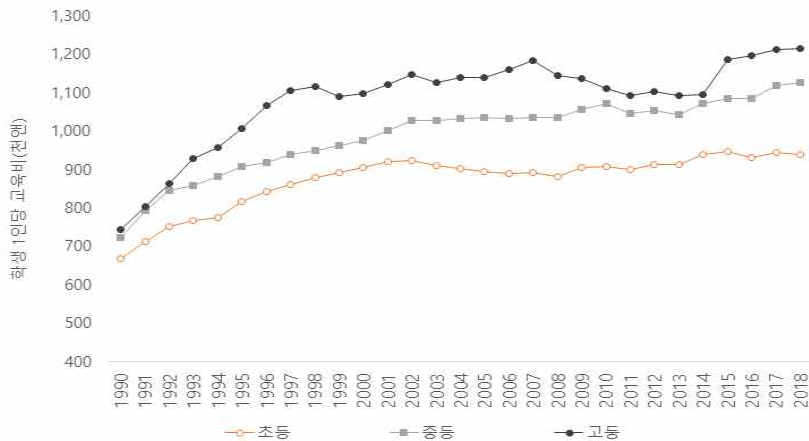
[그림 3-7] 자원 별 학교교육비 추이



자료: www.e-stat.go.jp.

한편 학생 1인당 학교교육비는 대체로 1990년대 후반까지는 빠르게 증가했으나, 그 이후는 증가세가 대폭 완화되었다. 초등학교의 경우 2018년의 1인당 교육비는 938.5천 엔으로서 2000년의 904.6천 엔에 비해 소폭 증가하였다. 같은 기간 중 중학생의 경우는 974.3천 엔에서 112.6천 엔으로, 고등학생의 경우에도 109.1천 엔에서 121.6천 엔으로 증가하는 등 증가폭이 크지 않았음을 알 수 있다.

[그림 3-8] 학생 1인당 학교교육비 추이



자료: www.e-stat.go.jp.

다. 일본의 지방교부세와 지방교육비의 반영

일본의 지방교부세는 형평화교부금 제도로서 세원 등의 지역적 편차 등으로 인한 지방자치단체 간의 재원 불균형을 조정하여 모든 지방자치단체에게 일정한 수준의 일반재원을 보장함으로써 주민들에게 거주 지역에 관계없이 일정한 행정서비스를 제공하기 위한 것이다.

지방교부세의 재원은 소득세와 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.3%, 지방법인세 전액으로 구성되는데, 2020년 재원 총액은 15조 5,926억 엔에 달한다. 지방교부세의 94%는 보통교부세, 6%는 특별교부세로 구성된다. 보통교부세의 지방자치단체별 교부액은 공식에 따라 산정되는데, 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이로 결정되는 재정부족액에 의해 산정된다.

보통교부세의 기준재정수요액은 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 행하기 위해 필요한 일반재원을 산정하는 것으로서 기본적인 개별산정경비와 몇 가지 요소로 구성된다. 첫째, 개별산정경비는 각 행정 항목별로 측정단위 수치에 단위비용을 곱한 후 보정계수를 곱한 금액을 합산하여 산정한다. 따라서 개별산정경비는 우리나라의 보통교부세에서 기초수요와 기본적으로 같다. 둘째, 포괄산정경비(신형 교부세)는 산정 방법의 간소화와 예측가능성을 높이기 위해 2007년부터 도입된 것으로서 인구와 면적을 기본으로 산정한다. 셋째, 지방채의 원금과 이자상환에 필요한 비용을 산정하여 지방자치단체의 공채비로 기준재정수요액으로 반영한다. 넷째, 지방의 일반재원 부족을 보충하기 위하여 정부가 발행한 임시재정대책채의 이채액에 해당하는 금액만큼을 기준재정수요액에서 제외한다.

2020년의 보통교부세 산정에서 개별산정경비에 의한 기준재정수요액은 전체의 약 80%를 차지하는데, 산정 방법에 대해 구체적으로 살펴보자. 개별산정경비는 산정 항목 별로 다음의 공식에 의해 구한 금액을 합산하여 산정한다.

$$\text{항목 별 개별산정경비} = \text{단위비용(법정)} \times \text{측정단위} \times \text{보정계수}$$

도도부현의 경우 산정 항목은 경찰비(시정촌은 소방비), 토목비, 교육비, 후생노동비(시정촌은 후생비), 산업경제비, 총무비, 지역원기창조사업비, 인구감소 등 특별대책사업비, 지역사회재생사업비 등 9개 항목이다.

단위비용은 측정 단위 수치별 단가를 의미하는데, 표준적 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준으로 지방행정을 행하거나 표준적인 시설을 유지하는데 필요한 경비를 기준으로 산정하는데,

$$\text{단위비용} = \frac{\text{표준 단체의 표준적인 일반재원 소요액}}{\text{표준단체의 측정단위 수치}}$$

가 된다. 여기서 분자는 표준 단체의 표준적인 세출에서 국고복조금 등 특정 재원에 의한 세출을 제외한 금액이 된다.

또한 보정계수는 실제 각 지방자치단체의 측정단위 당 행정경비가 자연적, 사회적 조건의 차이에 따라 큰 차이가 있다는 점을 반영하기 위하여 그 차이가 생기는 이유마다 측정단위의 수치를 할증 또는 할당하는 역할을 한다.

한편 기준재정수입액은 각 지방자치단체의 재정력을 측정하기 위한 금액으로서 지방자치단체의 표준적인 세입의 일정비율에 해당한다. 즉 기준재정수입액은 지방자치단체의 표준적인 지방세 수입의 75%와 지방양여세 등 정부로부터 교부되는 기타 재원을 합한 금액이다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{표준적인 지방세수입} \times 75\% + \text{지방양여세 등}$$

지방세수입의 추계에서는 지방자치단체가 지방세에 초과세율 또는 경감세율을 적용하는 경우에도 원칙적으로 표준세율(지방세법에서 정하는 세율)에 75%를 곱한 기준세율을 적용함으로써 지방세에 관한 지방자치단체의 자율성을 보장하며, 지방세의 세수확충 노력을 유인한다.

<표 3-25>에는 2020년의 보통교부세 산정 결과가 정리된다. 기준재정수요액은 개별산정경비, 포괄산정경비 및 공채비를 합한 값에서 임시재정대책채권이체액을 제외한 값으로 계산된다. 여기서 보듯이, 도도부현과 시정촌에 있어서 각각 개별산정경비 중 측정항목 별로 공식에 의해 산정되는 표준항목별 수요액이 기준재정수요액의 약 80%를 차지한다. 또 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액이 보통교부세 교부액보다 많은데, 이는 1보다 적은 값의 조정률이 적용됨을 의미한다.

〈표 3-25〉 2020년의 보통교부세 산정 결과

		도도부현	시정촌
기준재정 수요액	개별산정경비 계(a=b+c+d+e)	173,729	187,746
	표준항목별 수요액(b)	168,882	179,601
	지역원기창조사업비(c)	904	2,493
	인구감소 등 특별대책사업비(d)	1,875	3,654
	지역사회재생사업비(e)	2,068	1,998
	포괄산정경비(f)	12,230	21,390
	공채비 등(g)	33,120	29,193
	임시재정대책채권이채상당액(h)	17,211	14,168
	계(a+f+g-h)	201,868 (219,079)	224,143 (238,329)
기준재정수입액		116,800	153,067
교부기준액		85,068	71,076
보통교부세 교부액		84,965 (102,176)	70,961 (85,147)

주: 1) ()안의 값은 임시재정대책채권이채액을 포함한 값임.

2) 교부기준액과 교부액 간의 차액은 조정액임.

자료: 일본 총무성(https://www.soumu.go.jp/main_content/000700622.pdf) 자료를 이용하여 정리함.

이제 <표 3-26>에서 항목 별 기준재정수요액에 대해 살펴보자. 도도부현과 시정촌의 기준재정수요액에서 교육비 수요액은 후생(노동)비 다음으로 많음을 알 수 있다. 도도부현의 경우 전체 자치단체를 기준으로 할 때 교육비는 개별산정경비의 27.8%, 전체 기준재정수요액의 26.3%를 차지한다. 시정촌의 경우는 교육비의 비중은 다소 낮아서 개별산정경비의 13.3%, 전체 기준재정수요액의 12.1%를 차지한다.

〈표 3-26〉 교육비 기준재정수요액의 산정항목, 측정단위 및 측정단위 수치

		도도부현			시정촌		
		부족 단체	초과 단체	계	부족 단체	초과 단체	계
개별 산정 경비	합계(a=b+c)	20,687	1,992	22,679	21,770	2,886	24,665
	표준항목 별 수요액(b)	16,888	1,811	18,699	17,960	2,488	20,448
	경찰비	1,743	338	2,081	1,433	240	1,673
	토목비	1,026	40	1,065	2,030	160	2,190
	교육비	5,755	585	6,340	2,888	301	3,189
	후생노동비	6,782	691	7,474	9,489	1,395	10,884
	산업경제비	632	19	651	520	41	561
	총무비	951	138	1,088	1,600	350	1,950
	소계(c)	485	23	508	815	65	880
	지역원기창조사업비	90	7	97	249	21	270
	인구감소특별대책사업비	188	12	200	365	34	400
	지역사회재생사업비	207	4	210	200	10	210
공채비(d)		3,314	158	3,473	2,996	334	3,329
포괄산정경비(e)		1,223	52	1,275	2,139	254	2,393
총계(f=a+d+e)		21,910	2,044	23,954	23,909	3,140	27,049
임시재정대책채 이체상당액(g)		1,721	-	1,721	1,453	-	1,453
임시재정대책채 제외 수요액(h=f-g)		20,189	2,044	22,233	22,456	314	25,596

주: 부족(초과)단체는 기준재정수요액에 비해 기준재정수입액이 적은(많은) 자치단체를 나타냄.
자료: 일본 총무성(<https://www.soumu.go.jp>) 자료를 이용하여 정리함.

다음으로 기준재정수요액 산정에서 교육비의 산정 방법에 대해 구체적으로 살펴 보자. <표 3-27>는 도도부현과 시정촌으로 구분하여 교육비 항목의 기준재정수요액 산정에 있어서 세부 측정항목, 측정단위 및 표준단체의 측정단위 수치를 보여준다. 여기서 보듯이 학교교육비의 측정단위는 교직원 수, 학생 수, 학급 수 등 상당히 단순함을 알 수 있다. 기타 교육비의 경우에도 역시 인구, 공립대학 학생 수 및 사립학교 학생 수 등 매우 단순한 측정단위를 사용함을 알 수 있다.

〈표 3-27〉 교육비 기준재정수요액의 산정항목, 측정단위 및 측정단위 수치

항목			측정단위	표준단체 측정단위 수치	표준단체 행정규모		
					항목	행정 규모	
도도 부현	학교 교육비	소학교비	교직원 수	6,328명	교직원 수	6,409명	
		중학교비	교직원 수	3,637명	교직원 수	3,674명	
		고등학교 비	교직원 수	2,608명	교직원 수	2,608명	
			학생 수	34,640명	학생 수	34,640명	
		특별지원 학교비	교직원 수	1,058명	교직원 수	1,008명	
			학급 수	350학급	학급 수	350학급	
	기타 교육비	인구	1,700천 명	인구	1,700천 명		
				교육출장소 수	5개		
				사회체육시설 수	4개		
				교육연수센터 수	1개		
기타 교육비	인구	1,700천 명	청소년교육시설 수	3개			
			도서관 수	1개			
			박물관 수	1개			
			공립대학 학생 수	900명			
기타 교육비	인구	1,700천 명	사립학교 학생 수	24.5천명			
			공립대학 학생 수	900명			
			사립학교 학생 수	24.5천명			
			공립대학 학생 수	900명			
시정 촌	학교 교육비	소학교비	학생 수	690명	학생 수	690명	
			학급 수	18학급	학급 수	18학급	
			학교 수	1개	학교 수	1개	
		중학교비	학생 수	600명	학생 수	600명	
			학급 수	15학급	학급 수	15학급	
			학교 수	1개	학교 수	1개	
		고등학교 비	교직원 수	43명	교직원 수	43명	
			학생 수	600명	학생 수	600명	
			기타 교육비	인구	100천명	인구	100천명
						공민관 수	9개
	도서관 수	1개					
	사회체육시설 수	4개					
	기타 교육비	인구	100천명	공립유치원 원아 수	420명		
				유치원 수	4개		
취학 전 아동 수				420명			
유치원 수				4개			

자료: 일본 총무성(<https://www.soumu.go.jp>) 자료를 이용하여 정리함.

2. 미국

가. 지방교육자치의 구조⁹³⁾

미국의 연방헌법에 따르면 초중등교육(K-12 education)은 그 주에 거주하는 학생들의 니즈를 제대로 이해하고 대응할 수 있는 개별 주의 책임 하에서 이루어진다. 따라서 주정부가 지방교육에 관한 법적 권한을 가지고 책임을 진다.

교육행정체계는 연방정부의 교육부, 주정부의 교육감과 교육위원회, 중간행정단위인 카운티의 교육감과 교육위원회, 그리고 기초단위의 학교구(school district)와 단위학교 체계로 구성된다. 주정부 차원의 지방교육자치 구조는 교육위원회(State board of education), 교육감(Chief state school officer), 교육청(State department of education)으로 구성되는데, 주 입법부에 의해 교육행정의 권한을 부여받은 교육위원회가 교육제도를 운영한다. 특별지방정부로서 교육행정조직의 기본 단위인 학교구(school district)는 주 법에 의해 지역사회의 학교제도를 운영할 권리를 위임받으며, 학교 운영에 대한 책임을 진다.

지방교육자치에서 주요 구성요소인 교육감과 교육위원회의 선출방식은 주에 따라 직선제, 간선제 또는 임명제 등 다양하다. 주민이 선출한 주지사가 교육위원을 임명하고 교육위원회가 교육감을 임명하는 유형(알래스카, 아칸소, 코네티컷, 플로리다, 일리노이, 메릴랜드, 매사추세츠 등 12개 주), 주민이 주지사와 교육위원회를 선출하고, 선출된 교육위원회가 교육감을 임명하는 유형(앨라배마, 콜로라도, 하와이, 캔자스, 미시간 등 8개 주), 주민이 주지사와 교육감을 선출하고 주지사가 교육위원을 임명하는 유형(애리조나, 캘리포니아, 조지아, 아이다호, 인디애나, 오클라호마 등 11개 주), 주민이 주지사만을 선출하고 주지사가 교육위원회와 교육감을 임명하는 유형(델라웨어, 아이오와, 메인, 뉴저지, 펜실베이니아, 버지니아 등 9개주) 등으로 구분된다.

미국 지방교육자치의 주요 구성요소인 교육감과 교육위원회의 성격, 권한, 자격 등은 다음과 같다. 교육감은 감독 및 집행기관의 수장인 반면, 교육위원회는 법적 행정기관인데, 양자 간의 관계는 교육감이 선출되느냐 아니면 임명되느냐에 따라 크게 차이가 있다. 교육감과 교육위원에 관한 자격과 임기에 대한 사항도 각 주마다 상이하다. 교육감은 유급이지만 교육위원은 대체로 무보수 봉사직이다.

93) 이 부분은 이인화·고수용(2014)에서 필요한 부분을 발췌하여 정리함.

나. 지방교육재정

미국에서 학생의 교육권은 연방헌법이 아니라 주 헌법에 의해 보장되어 있어서 원칙적으로 주 정부와 지방정부가 교육활동에 필요한 모든 재원을 마련해야 한다. 학교구는 독자적인 과세권 하에서 교육재원 조달의 기본적인 책무를 지니며, 재산세를 통해 대부분 재원을 마련한다. 주정부는 보조금을 통하여 관할 학교구 간 경제력의 격차로 인한 교육재원의 불균형을 시정하며, 일정한 범위 내에서 용도를 정하여 교육에 필요한 추가적인 재원을 교부한다. 연방정부의 재정은 학생들에게 기본적인 교육을 제공하기 위한 것이 아니라 개별 주 정부와 학교구에서 시행하는 교육활동을 보완하는 목적으로 사용되어야 하며 주 또는 학교구의 예산을 대체할 수 없다⁹⁴⁾

1960년대부터 최근까지 10년 단위로 공공 초중등교육 재정에서 각 수준의 정부 재원이 차지하는 비중은 <표 3-28>에 정리되어 있다. 시기 별로 연방정부가 제공하는 재원은 전체의 10% 미만에 불과하며, 대부분 재원은 주정부와 지방정부가 조달함을 알 수 있다. 또 지난 수십 년 간 주정부가 조달하는 재원의 비중은 증가세를 보인 반면 지방정부 대원의 비중은 하락하는 추세를 나타낸다. 2016-17 회계연도의 경우 지방교육재정의 규모는 약 7조 530억 달러인데, 주정부가 47%, 지방정부가 44.9%, 연방정부가 8.1%의 재원을 각각 공급하였다.

<표 3-28> 연도별 공공 초중등교육의 재정수입 비중

학년도	주 정부 재원	지방정부 재원	연방정부 재원
1965-1966	39.1%	53.0%	7.9%
1975-1976	44.4%	46.7%	8.9%
1985-1986	49.4%	43.9%	6.7%
1995-1996	47.5%	45.9%	6.6%
2005-2006	46.5%	44.4%	9.1%
2015-2016	47.0%	44.8%	8.3%
2016-2017	47.0%	44.9%	8.1%

자료: National Center for Education Statistics.

각 정부가 제공하는 재원의 비중은 주에 따라 큰 차이가 난다. 예를 들어 하와이는 학교구를 따로 두지 않고 주 전체적으로 교육시스템을 운영하기 때문에 전체 재정의 90%는 주정부로부터 조달하는 반면 D.C.의 경우는 주정부가 없기 때문에 전체 재정의 90%를 지방정부가 조달한다. 2016-2017년도의 경우 주정부 재원이 차지하는

94) 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act; ESEA)의 "supplement, not supplant" 조항.

비중은 하와이와 버몬트의 90%에서 일리노이의 25%까지 매우 큰 편차를 보인다.

지방정부가 조달하는 재원은 재정적으로 독립된 학교구(fiscally dependent local education agency)의 경우에는 과세권을 통해 직접 마련한다. 재정적으로 의존적인 학교구(fiscally independent local education agency)도 존재하는데, 이런 경우에는 일반지방정부(시 또는 카운티)가 재원을 학교구로 제공한다. 학교구의 재원은 대부분 재산세를 통해 마련되며, 부분적으로는 판매세 개인 및 법인소득세로 마련된다. 재산세의 주요 세원인 부동산 가치의 지역 간 차이는 지방이 조달하는 재원의 차이로 이어지며, 특히 학교구 내 초중등 학생 수와 대비한 재산세 수입의 규모의 차이로 인해 학생 1인당 교육비의 차이가 나타난다. 또한 지방정부는 최소한 일정한 범위 내에서 재산세 등의 세율을 정할 수 있으므로 세율의 차이 또는 주민들의 조세 지불용의의 차이로 인해 재원의 차이가 나타나기도 한다. 지방교육비에서 지방정부 재원이 차지하는 비중은 대체로 44% 내외 수준인데, <표 3-29>에서 보듯이, 지방정부는 재원의 약 80%를 재산세 수입을 통해 마련한다.

<표 3-29> 지방정부 재원의 추이

(단위: 10억 달러, %)

	지방교육비 계 (비중)		지방정부 재원				
			소계 (비중)		재산세	기타 공공수입	기부금, 수수료 등
1996-97	3,051	100.0	1,385	45.4	1,065	243	77
1997-98	3,259	100.0	1,461	44.8	1,112	267	82
1998-99	3,474	100.0	1,536	44.2	1,195	253	87
1999-00	3,729	100.0	1,612	43.2	1,247	276	89
2000-01	4,014	100.0	1,727	43.0	1,326	309	92
2001-02	4,195	100.0	1,798	42.9	1,411	289	98
2002-03	4,401	100.0	1,883	42.8	1,485	296	102
2003-04	4,620	100.0	2,027	43.9	1,606	317	105
2004-05	4,878	100.0	2,144	44.0	1,679	354	110
2005-06	5,206	100.0	2,309	44.3	1,783	411	115
2006-07	5,557	100.0	2,450	44.1	1,883	448	119
2007-08	5,847	100.0	2,543	43.5	1,965	453	124
2008-09	5,924	100.0	2,592	43.8	2,058	412	122
2009-10	5,964	100.0	2,615	43.8	2,108	388	119
2010-11	6,042	100.0	2,619	43.3	2,116	386	117
2011-12	5,979	100.0	2,679	44.8	2,158	403	118
2012-13	6,038	100.0	2,747	45.5	2,220	411	116
2013-14	6,236	100.0	2,805	45.0	2,270	419	115
2014-15	6,477	100.0	2,911	45.0	2,359	440	113
2015-16	6,772	100.0	3,036	44.8	2,470	451	115
2016-17	7,053	100.0	3,166	44.9	2,582	468	117

자료: National Center for Education Statistics.

주정부가 제공하는 재원은 개인 및 법인소득세, 판매세, 소비세 등 주정부의 조세 수입이 주요 원천이다. 교육에 대한 주정부의 재원조달 프로그램은 주로 지역간 세원의 차이와 세율의 차이로 인한 학생 1인당 교육비 수준의 격차를 교정하기 위한 것이다. 주정부가 제공하는 재원은 크게 5가지로 유형화할 수 있는데, 각 주는 대체로 이 가운데 2개 이상의 프로그램을 결합하여 사용하며, 특히 기반 제공 프로그램은 약 80%의 주에서 채택하고 있다(Skinner, 2019).

〈표 3-30〉 주정부 지방교육비의 유형

종류	주요 내용
기반 제공 프로그램 (Foundation programs)	- 주 정부가 모든 학교구에 대해 적용되는 학생 1인당 목표 교육비를 설정 - 학생 1인당 최소 수준의 교육비를 보장하거나 적절한 교육수준을 제공하기 위해 필요한 재원을 제공
전체 재원 제공 프로그램 (Full state funding programs)	- 하와이는 학교구를 설치하지 않으므로 주정부가 전체 재원을 제공
정액 프로그램 (Flat programs)	- 모든 학교구에 대해 학생 1인당 동일한 금액의 보조금을 제공
학교구 역량 형평화 (District power equalizing)	- 학교구가 지역 내의 세원으로부터 수입을 얻을 수 있는 능력을 형평화 - 학교구가 표준적인 재산세 세율을 적용하여 확보할 수 있는 수입이 학생 1인당 표준 교육비에 미달하는 경우 그 격차만큼 제공
목적성 보조금 (Categorical grants)	- 특별한 수요가 있는 학생(저소득층 학생 등)의 수 또는 특별한 교육 프로그램에 대해 제공

자료: Skinner, 2019.

학교구에 대한 주정부의 재정 지원은 주에 따라 큰 차이가 있는데, 뉴저지 주의 경우를 예로 들어서 살펴본다. 뉴저지 주의 학교구에 대한 교육보조금은 형평화보조금(wealth-equalized aid)과 목적성 보조금(categorical aid)으로 구분된다. 형평화보조금은 각 교육구가 적절한 예산을 편성하기에 충분한 수입을 얻을 수 있는 역량에 따라 배분한다. 형평화보조금의 배분은 공식에 따라 정해지는데, 공식은 지역의 교육비 지불 능력을 평가하기 위해 표준화된 재산가치에 의해 평가한 지역의 재산(property wealth)과 총소득을 활용한다. 두 지표의 가중치는 동등하며, 주 전체의 승수에 의해 지수화되는데, 승수는 모든 교육구에 대해 동일한 재산세율을 적용함으로써 지역의 세수확보 노력의 형평화를 보장한다.

형평화보조금(Equalization Aid)

= 적정예산(Adequacy Budget) - 지방의 공정 부담분(Local Fair Share)

지방의 공정 부담분

= (표준화된 재산가치 × 재산가치율 × 50%) + (총소득 × 소득율 × 50%)

한편 목적성 보조금은 지역의 수입확보능력과 관계없이 배분하는데, 대체로 주어진 항목에 대하여 비용과 보조대상 학생의 수를 곱하여 결정되는데, 특수교육, 안전, 통학, 유치원 등 모두 7개 항목에 대하여 관련 비용을 계산하여 배분한다.

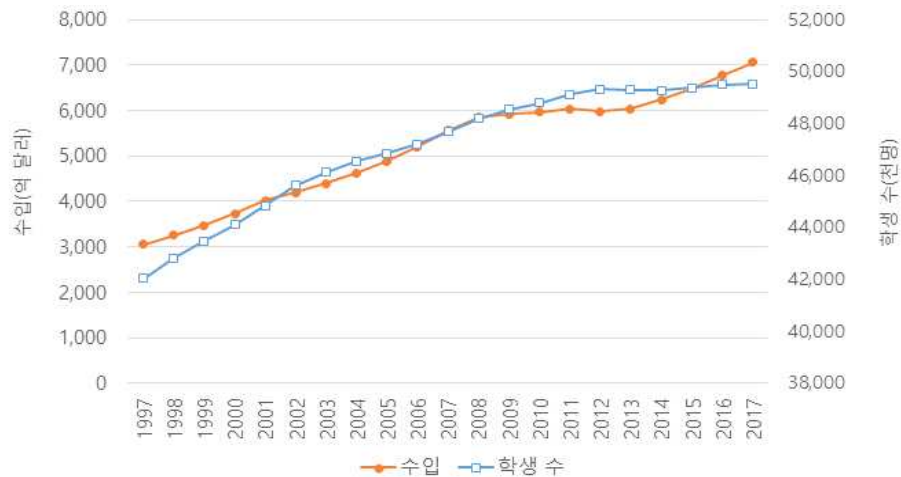
연방정부는 1965년에 시행된 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act; ESEA) 하에서 입법을 통해 주와 학교구에 대해 보조금을 교부한다. ESEA는 저소득층 아동의 교육, 학교 도서관, 교재 및 기타 교육 관련 물품, 보충교육센터와 서비스, 주 교육기관의 강화, 교육연구, 교사에 대한 교육 등에 대해 보조금을 지급할 수 있도록 한다. 연방보조금의 대부분은 학교구 또는 학교로 직접 분배되며, 재원이 동반되지 않은 의무조항을 두지 않아서 연방 프로그램 참여를 원치 않는 학교나 학교구는 연방보조금을 거부할 수 있다. 연방보조금으로 시행되는 프로그램 중 가장 규모가 큰 것은 Title 1-A 프로그램으로서 소외계층 아동의 교육에 대한 보조금이다.

다. 지방교육비 추이

미국의 지방교육비는 2000년대 후반까지는 초중등학생 수의 증가와 비례하여 증가하였으나, 그 이후에는 추세가 약간 달라졌다. 초중등학생 수는 완만한 증가세를 나타내다가 2010년대에 들어서면서 약 4,900만 명 수준에서 정체 상태에 있다.

지방교육재정의 규모는 2000년대 후반까지는 대체로 학생 수의 증가에 비례하여 증가했으며, 금융위기 시점인 2008년부터 2012년까지는 약 6조원 달러 수준에서 정체되었으나 그 이후에는 다시 증가세를 보인다.

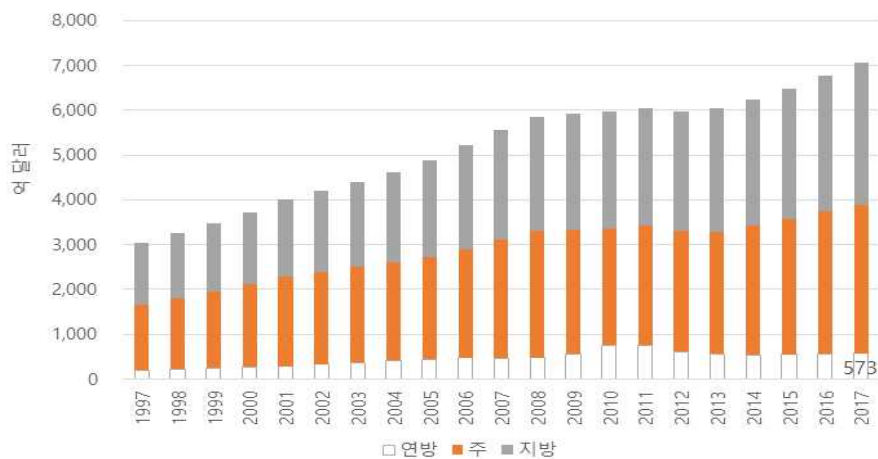
[그림 3-9] 학생 수와 지방교육비 추이



자료: National Center for Education Statistics.

지방교육비를 재원별로 살펴보면 각 정부의 지방교육비 부담 비율은 거의 일정함을 알 수 있다. 1997년부터 2017년까지 20년간 평균적으로 연방정부가 8.9%, 주정부가 46.9%, 지방정부가 44.2%의 재원을 각각 부담하였다. 20년 간 지방교육비는 연평균 4.3%가 증가했는데, 주정부와 지방정부의 재원 증가율은 각각 4.2%였으며, 연방정부의 재원 증가율은 다소 높은 연평균 5.4%가 증가하였다.

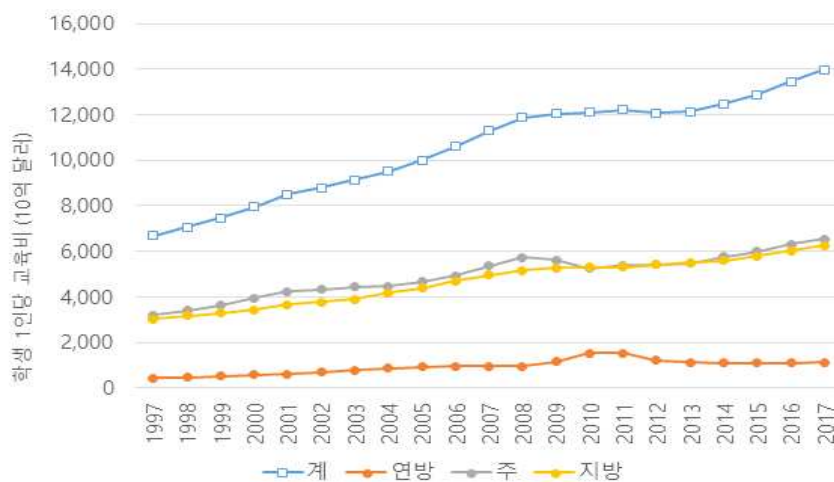
[그림 3-10] 재원 별 지방교육비 추이



자료: National Center for Education Statistics.

학생 1인당 교육비는 꾸준히 증가해왔는데, 1996년에는 1인당 6,688달러가 지출되었으며, 2017년에는 13,962달러로 20년 동안 2배 이상 증가하였으며, 연평균 3.4%의 증가율을 나타낸다. 2017년에는 학생 1인당 교육비 13,962 달러 중 연방이 8.1%를 차지하며, 주정부가 47.0%, 지방정부가 44.9%를 각각 차지한다.

[그림 3-11] 자원 별 학생 1인당 지방교육비 추이



자료: National Center for Education Statistics.

3. 요약 및 시사점

가. 요약

일본은 전후 일시적으로 미국식 교육자치제도를 도입하면서 선출직 교육위원으로 구성된 교육위원회가 지방교육예산의 편성권을 가졌다. 이후 지속적인 지방교육 관련 행·재정제도의 개편을 통하여 지금은 지방자치단체장이 지방교육재정의 운영주체가 됨에 따라 교육재정은 지방재정의 일부분이 되었으며, 지방자치단체장이 교육위원회를 구성하고 교육장을 사실상 임명하게 되었다. 따라서 현재는 법률적으로 지방교육자치를 규정하지 않으며, 지방교육의 행·재정은 지방자치의 한 구성요소가 되었다.

지방교육에 관한 국가와 지방간 관계에 있어서는, 지방자치단체가 지방교육에 대한 원칙적인 책임을 보유하며, 국가와 지방은 지방교육에 대해 상호 협력해야 하며,

재정적 측면에서는 공동의 책무를 지는 구조이다. 현재 일본의 지방교육재정에서 정부의 재원이 차지하는 비중은 10%를 약간 상회하는 수준이며, 나머지는 광역과 기초자치단체가 분담한다.

국가는 의무교육 국고부담금을 통해 의무교육 국공립학교의 교직원 인건비의 1/3, 공립 초중등학교의 교사 및 실내운동장 신·증축 등 학교시설 정비 비용의 1/2, 그리고 초중등 교과서의 공급 비용 등을 부담한다. 또한 수직적 및 수평적 형평화교부금인 지방(보통)교부세의 산정에서 지방교육에 필요한 비용을 기준재정수요액으로 명시적으로 고려함으로써 지방이 부담하는 지방교육비의 일부를 지원하는 방식을 채택한다. 이 때 지방교육에 대한 기준재정수요액은 학생 수나 교직원 수 등 필수적인 변수만 고려하여 산정한다.

지방교육을 책임지는 지방자치단체는 중앙정부가 교부하는 의무교육 국고부담금 외에 지방세 등 자체재원과 지방교부세 등을 통해 마련된 일반재원과 지방채 발행을 통하여 지방교육에 필요한 재원을 배분한다. 그러므로 지방자치단체의 입장에서는 지방교육은 여러 가지 지방공공서비스 중 하나로서 재정수요를 반영하고 예산 사정을 고려하여 지방교육에 대한 예산을 편성한다.

이와 같은 구조 하에서 지방교육재정은 지방교육 관련 환경의 변화와 지방자치단체의 재정여건 변화에 신속적으로 반응하게 되는데, 특히 학령인구 감소에 대한 지방교육재정의 반응은 주목할 만하다. 초중등 학생 수가 1980년대 초 이후 지속적으로 감소하면서 지방교육비의 증가세는 차츰 완만해졌으며, 1990년대 중반 이후에는 지방교육비의 절대액이 감소하는 추세가 나타난다. 특히 국고보조금은 절대액이 줄어 들었으며, 의무교육 국고부담금이 전체 지방교육비에서 차지하는 비중도 20% 수준에서 13% 내외 수준으로 뚜렷하게 감소하였다. 그 결과 학생 1인당 교육비는 2000년대 초 이후 아주 완만한 증가세를 나타낸다.

한편 미국은 연방제 하에서 지방자치와 교육자치가 병행하는 구조이다. 학생의 교육권은 주 헌법에 의해 보장되며, 지방교육에 관한 법적 권한과 책임은 주정부가 가진다. 교육행정은 주정부 차원의 교육위원회가 관할하며, 특별지방정부로서 교육행정조직의 기본 단위인 학교구(school district)가 지역사회의 학교운영을 위임받아서 학교운영에 대한 책임을 지는 구조이다.

학교구는 독자적인 과세권을 가지며, 주로 재산세를 과세함으로써 초중등교육의 재원 조달에 대해 기본적인 책임을 진다. 이런 구조 하에서 조세를 통해 지방교육의 재원을 부담하는 주민들은 비용을 의식하게 되며, 학교구의 지방교육서비스 공급에 대한 책임을 물을 수 있게 된다. 한편 지방교육재정에 대한 주정부의 주된 역할은 형평화 보조금을 통해 지방의 재산세 세율 및 세율 격차로 인한 학생 1인당 교육비의 격차를 해소하는 것이며, 목적성 보조금을 통해 지방교육과 관련한 일정한 서비스에

대한 비용을 지원하기도 한다. 연방정부는 지방교육에 대해 보완적인 역할만 담당하며, 소외계층이나 특수계층에 대한 교육지원 등 법에 의해 정해진 특별한 목적에 따라 매년 예산을 통해 학교구를 직접 지원한다. 2000년대 중반 이후 지방교육수입에서 연방정부 보조금이 차지하는 비중은 8~9% 수준에 불과하며, 나머지는 대체로 주 정부와 지방정부가 1/2씩 조달한다.

2010년 이후 초중등학생 수는 아주 완만한 증가세를 유지해왔으며, 지방교육비는 2000년대 말의 글로벌 금융위기 이후 2010년대 초까지는 정체되었으나, 그 이후에는 다시 증가하는 추세를 나타낸다.

미국의 지방교육자치제는 미국의 재정적 연방주의가 반영된 것으로서 지방교육 서비스에 대해서도 세 부담과 편익의 연계를 강조하는 구조이다. 이런 구조를 통해 보다 효율적인 교육서비스 공급을 달성할 수는 있으나, 지방 간 재정력의 격차로 인하여 교육서비스의 격차 문제가 필수적으로 뒤따른다. 비록 학교구간 재정력의 격차로 인한 교육서비스의 격차는 주정부가 형평화보조금을 통해 상당 부분 해소하지만, 서로 다른 주 간의 격차문제는 여전히 남게 된다.

나. 시사점

한국과 미국의 지방교육의 공통점은 교육자치제도를 채택한다는 점이다. 그런데, 한국은 제도적으로 교육감을 주민들이 투표를 통해 선출한다는 점에서는 미국보다 오히려 교육자치의 강도가 높다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 교육행정기관이 과세권을 보유하고 기본적인 재원조달 책무를 지는 미국과는 달리 한국의 교육행정기관은 과세권이 없고 자체적으로 재원을 거의 조달하지 못하므로 중앙정부가 대부분의 재정적 책무를 담당하며, 지방자치단체가 일부를 분담한다.

교육행정기관의 과세권이 없다는 점은 일본의 경우와 마찬가지로이다. 하지만 일본에서는 교육자치제도를 포기하고 지방자치제도의 일부분으로 포함시켰으며, 그에 따라 지방교육과 관련한 행·재정적 책임은 지방자치단체의 책임 하에서 이루어진다. 정부는 지방교육비 중 교직원 인건비 등 특별한 비용의 일부만 직접 부담하며, 지방교부세를 통해서 부분적으로 지방교육비를 부담한다. 그런데 지방교부세는 지방의 입장에서는 일반재원이므로 지방은 자체재원과 지방교부세로 이루어진 재정수입을 이용하여 지방교육을 포함한 모든 지방공공서비스에 대해 전체적인 관점에서 예산을 편성하는 것이 가능해진다. 때문에 지방교육재정에는 사회경제적 상황의 변화, 지방교육과 관련된 상황의 변화나 재정여건의 변화 등이 반영된다. 1990년대 초 이후 일본의 지방교육비가 꾸준한 감소세를 나타내는 것은 지방의 재정여건 악화라는 재정적 상황과 초중등학생 수의 감소라는 지방교육 측면의 수요 감소가 반영된 것이다.

이렇게 볼 때, 한국의 교육자치제도는 ‘재정적으로 보호된 자치’라고 표현할 수 있다. 지방자치의 기본 원리는 자율과 책임이며, 특히 재정적 측면에서 책임성은 과세권과 직접적으로 연관됨으로써 효율적인 공공서비스의 공급이 이루어진다는 점을 고려한다면 한국의 교육자치제도는 매우 불완전함을 알 수 있다. 지방교육의 환경 변화와 그에 따른 재정 수요의 변화와 무관하게 법에 의해 정해진 재원이 교육자치 부문으로 배분되는 구조 하에서는 지방교육서비스의 효율적 공급을 기대하기가 힘들다. 또한 재원조달 책임을 지는 중앙과 지방의 입장에서는 지방교육재정은 칸막이가 쳐진 거대한 목적세와 같기 때문에 재정의 운용은 매우 경직적이 되며, 사회경제적 상황과 재정여건의 변화 등을 반영하기가 곤란해진다.

현실적으로 한국의 과세권은 국가와 지방자치단체에게 주어지며, 정해진 과세권 하에서 국가와 지방간에는 매우 복잡한 재정관계가 형성되어 있다는 점을 고려한다면 미국식 교육자치제도와 같이 교육행정기관에게 독립적인 과세권을 부여하는 것은 쉽지 않다. 이를 위해서는 세원의 재배분을 통한 과세권의 조정뿐만 아니라 재정관계의 틀을 바꾸는 전면적인 변화가 전제되어야 하기 때문이다.

그렇다면 현행 재정관계의 기본 틀을 유지하면서 교육재정 자체의 규모를 현실화 시키거나, 또는 일본에서 사용하는 방식처럼 지방재정과 지방교육재정의 연계 및 통합적 운영 등을 교육재정개혁의 대안으로 고려할 수 있다.

〈표 3-31〉 한미일의 지방교육 관련 제도와 현황 비교

	한국	미국	일본
지방교육 거버넌스			
지방교육자치제	교육자치제 채택	교육자치제 채택	교육자치제 미 채택
지방자치단체와 교육행정기관 간 관계	독립적·수평적 관계	수평적 또는 수직적 관계	수직적 관계
지방교육재정의 특징			
교육행정기관의 과세권	과세권 없음	과세권 보유	과세권 없음
교육예산 편성	지방교육행정기관	지방자치단체	지방교육행정기관
재원조달 책무	국가의 기본 책임; 지방의 책임 분담	지방과 주의 책임; 연방은 특별한 재정 수요에 대응	지방의 기본 책임; 국가의 책임 분담
교부금(보조금) 책정 방식	법정률; 공식에 의한 배분	예산에 의해 책정	예산에 의해 책정; 일정한 경비만 부담
재정형평화	지방교부세를 통한 지방재정 형평화; 지방교육재정교부금 을 통한 교육재정 형평화	주정부 차원의 지방재정 형평화; 주정부 차원의 교육재정 형평화	지방교부세를 이용한 지방재정 형평화; 별도의 교육재정 형평화는 없음
학생 수 변화와 지방교육재정	학생 수 감소 추세; 지방교육재정은 증가 추세	학생 수는 완만한 증가 추세; 지방교육재정은 증가 추세	학생 수 감소 추세; 지방교육재정 감소 추세

제3절 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합적 운영

1. 지방교육재정제도의 개편 필요성과 대안

가. 제도개편의 필요성

1990년대 이후 우리나라의 경제성장률은 크게 둔화되었으며, 국세 세수의 연평균 증가율은 1990년대의 13.2%에서 2000년대에는 6.7%로, 그리고 2010년대에는 4.9%로 낮아졌다. 이런 가운데 최근에는 적자재정이 지속되면서 재정건전성은 악화되고 있다. 3% 대의 낮은 잠재성장률 하에서 세수의 증가는 제약되는 반면 사회복지지출은 빠르게 증가하고 있으며, 경제 활력 제고를 위한 재정지출도 감당해야 한다.

이런 상황 하에서 국가재정의 운용에서 효율성은 가장 중요한 원칙이 되어야 하며, 이를 위해서는 재정지출의 효과적인 구조조정은 반드시 필요하다. 지방교육재정제도의 개혁은 그 주요 대상 중 하나이다. 지방자치와 교육자치가 시작되었던 1990년대 초의 초중등 학생 수는 약 9백 만 명에 달했으며, 지방교육재정제도가 현재의 모습을 갖춘 2000년대 중반에는 약 780만 명에 달했지만, 지금은 530만 명에 불과하다. 학생 1인당 교육비는 이미 OECD 평균을 훌쩍 넘어섰으며, 지난 30여 년 동안 교육 관련 인프라는 크게 확충됨으로써 교육환경과 질도 선진국에 못지않은 수준을 갖추게 되었다. 하지만 중앙-지방-교육으로 구분된 3원적 재정체계 하에서 1990년대에 만들어진 세 부문 간 재원배분의 기본골격은 그대로 유지되고 있다. 이러한 칸막이식 재정운영이 재정개혁에서 가장 큰 장애요인이 되고 있는 것이다.

지방교육재정의 개편에 관해서는 학령인구의 감소가 예상되었던 2000년 대 중후반부터 꾸준히 논의가 제기되었지만, 중앙-지방-교육 간의 재정과 관련한 제도의 개편에서는 항상 3자 간 ‘재원중립’의 이슈가 장애 요인으로 작용함에 따라 제도개편은 제약을 받았다. 즉 재원의 배분의 변화를 초래하는 세제나 재정제도개편에 있어서는 제도개편의 합리성보다는 법과 제도에 의해 정해진 틀에 따라 서로의 이해관계가 결정되었던 것이다.

이러한 경험으로 볼 때, 법적 및 제도적 측면에서 거버넌스 개편이 전제되지 않는다면 지방교육재정과 관련한 개혁은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 사회경제적 상황과 재정 여건의 근본적인 변화를 고려하지 않은 과거의 중앙-지방-

교육간 재정구조를 그대로 유지할 수는 없다. 지방교육재정의 개혁은 그 중심에 있으며, 전체 재정자원의 효율적인 사용이라는 과제는 물론 지방교육 부문의 연성예산 제약과 재정책임성 문제 해소를 위해서도 필요하다.

나. 제도개편의 대안

지방교육재정제도의 개혁에 있어서는 교육자치제도를 유지하면서 사회경제적 환경의 변화와 수혜 대상인 초중등학생 수의 감소를 반영한 합리적인 자원배분과 지방교육서비스 공급 상의 효율성 제고가 목표가 되어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 네 가지 대안을 생각할 수 있다.

첫 번째 대안은 미국식 교육자치제와 마찬가지로 교육행정기관이 교육자치를 실행하기 위한 자원 중 일부를 자율적으로 마련할 수 있도록 과세권을 부여하는 것이다. 이 경우 지방자치단체는 지방교육세 등을 통하여 관할 교육행정기관에게 재정부족분을 보전하기 위한 일반재원을 지원하거나 특정보조금을 지원한다. 또 정부는 시·도간 세원의 격차로 인한 교육재정의 불균형을 교정하기 위한 형평화교부금을 교부한다.

교육자치제도를 그대로 유지한다는 전제 하에서는 이 대안을 가장 우선적으로 고려할 수 있다. 교육행정기관에게 과세권을 부여함으로써 수입과 지출 간 연계를 형성하며, 이를 통해 교육행정기관의 재정책임성과 교육서비스 공급의 효율성 제고를 기대할 수 있다. 또한 시·도의 지원금 수준은 관할 지역의 학생 수를 반영하고 시·도별로 지역의 사회경제적 특성과 교육에 대한 지역주민들의 수요를 반영하여 차별적으로 결정한 교육정책적 목적을 실현할 수 있는 수준에서 결정된다. 나아가 정부의 형평화보조금의 크기는 교육재정의 적정 규모를 산정하여 결정한다.

하지만 이 대안을 단기적으로 현실화시키기는 쉽지 않을 것으로 생각된다. 현재 과세권은 국가와 지방자치단체가 가지는데, 주어진 과세권 하에서 국가와 지방자치단체, 그리고 교육행정기관 간에는 매우 복잡한 재정관계가 형성되어 있다는 점을 고려한다면 이 대안을 채택하기 위해서는 세원의 재배분을 통한 과세권의 조정뿐만 아니라 재정관계의 틀을 바꾸는 전면적인 변화가 있어야 하며, 그 과정에서 복잡한 이해관계의 대립과 갈등이 예상되기 때문이다.

두 번째 대안은 현재의 국가-지방-교육 간 3원적 재정체계를 유지한 상태에서 교육 환경의 변화에 따른 재정수요의 변화를 반영하여 지방교육부문에 합리적인 수준의 자원규모를 결정하여 배분하는 방법을 생각할 수 있다. 이 방법은 지방교육재정의 적정 규모를 결정함으로써 지방교육재정교부금의 법정률과 시·도의 법정전출금의 비율을 조정하는 것이다. 일본의 사례에서 보듯이, 3위 일체 재정개혁 과정에서 의무

교육 국고부담금 총액 재량제를 통해 지방교육에 대한 국가의 부담을 축소하는 대신 지방의 자율권을 높이는 제도개편이 이루어졌으며, 학령인구의 감소를 반영하여 교육부문에 대한 지방의 재원 배분이 이루어졌다. 이런 과정을 겪으면서도 학생 1인당 공교육비는 느리지만 지속적인 상승세를 나타낸다. 우리나라의 학생 1인당 공교육비는 이미 OECD 평균의 130% 수준이며, 계속 높아질 것이 분명하다. 현재 수준을 적정 수준이라고 하더라도 앞으로 매년 적정 수준을 초과한 재원이 지방교육부문에 배분될 것이다.

이 대안은 교육자치제도를 그대로 유지한 상태에서 세원의 재배분이나 중앙-지방-교육간 재정관계의 기본 틀에 대한 변경이 없이 실행할 수 있다는 점에서 현실화 가능성은 높다고 할 수 있다. 또한 이 과정에서 많은 문제점이 지적되어왔던 지방교육 재정교부금 배분방식도 객관적이고 합리적인 방식으로 개선할 수 있다. 다만 칸막이식 재정관계가 그대로 유지된다는 점은 문제이다. 또한 우리 사회에서 교육이라는 공공서비스는 특유의 사회적 가치와 상징성 하에서 보호되어왔던 영역이라는 점을 고려한다면 제도개편에 대한 교육 부문의 강한 반대가 예상되므로 강력한 사회적 공감대 형성과 합의가 요구된다.

세 번째 대안은 지방재정과 지방교육재정의 연계 혹은 통합적 운영을 통해 지방의 재정자원이 지방교육서비스를 포함한 모든 지방공공서비스에 대해 전체적인 관점에서 효율적으로 배분되도록 하는 것이다. 이 경우 지방교육서비스에 대한 재정수요가 증가하면 더 많은 예산이 그 부문으로 배분될 것이며, 반대의 경우에는 다른 부문에 보다 많은 예산이 배분될 것이다. 구체적인 방법으로는 제도의 목적, 재원, 배분방식, 그리고 용도 등에서 많은 점을 공유하는 지방교육재정교부금의 보통교부금과 지방교부세의 보통교부세를 통합적으로 운영하는 것을 고려할 수 있다. 일본의 지방교부세제도에서 시행하듯이, 지방교육 부문을 지방의 재정수요 항목으로 명시적으로 포함시킴으로써 전체 재원을 두고 지방교육에 대한 재정수요를 다른 지방공공서비스에 대한 재정수요와 통합적인 관점에서 고려하여 재원을 배분하는 것이다.

이 대안을 채택한다면 지방에게 할당된 재정자원을 지방의 사회경제적 상황에 대한 고려 하에서 전체적인 지방공공서비스의 효율적 공급이라는 관점에서 배분할 수 있다는 장점이 있다. 또한 앞에서 지적한 바와 같이 현행 보통교부금의 배분방식에 대해 지적되는 여러 가지 문제점들을 교정함으로써 보다 합리적이고 객관적인 방법으로 재원을 배분할 수 있다는 장점도 있다. 다만 이 경우에 지방교부세와 지방교육 재정교부금을 합한 통합 재정조정 재원의 규모를 합리적인 수준에서 결정하는 것은 중요한 과제가 된다. 또한 지방교육재정 부문의 재원이 급격히 변동하는 현상이 나타날 수 있다.

이하에서는 보통교부세와 보통교부금을 통합하여 운영하는 세 번째 대안을 두고

제도 통합의 기본방향과 통합 재원의 배분방식 등에 대해 살펴본다.

〈표 3-32〉 지방교육재정제도 개편의 대안과 장단점

	대안 1	대안 2	대안 3
내용	교육행정기관에게 과세권 부여, 지방은 재정부족분 보전, 정부는 재정형평화 보조금 교부	현재 재정적 틀을 유지하면서 지방교육재정의 적정규모 결정, 지방교육재정교부금 법정률과 시·도 부담금 비율 조정	지방교육재정과 지방재정의 연계, 보통교부세와 보통교부금의 통합 산정
장점	교육자치제도에 가장 적합한 방안; 교육청의 수입과 지출 간 부분적 연계를 통한 재정책임성 및 교육서비스 공급의 효율성 제고; 시·도별 교육재정의 적정규모에 따른 재원배분	세원의 재배분이나 재정관계의 변화 없이 실행 가능; 보통교부금 배분방식의 합리적 개선	통합적 관점에서 지방의 재정수입과 지방공공서비스에 대한 수요를 고려하여 지방교육에 대한 재원 배분; 보통교부금 배분방식의 합리적 개선
단점	세원 재배분을 위한 과세권의 조정과 중앙-지방-교육 간 재정관계의 전면적 개편이 필요; 이해관계의 충돌	간막이 식 재정관계 유지; 적정규모 결정에서의 저항과 갈등; 강력한 사회적 공감대 형성과 합의 필요	통합 재정조정재원의 합리적 규모 결정의 문제; 지방교육재정의 급격한 변동

2. 통합의 기본 방향과 새로운 배분 방식의 검토

가. 통합의 기본 방향

보통교부세와 보통교부금은 목적이 유사하며, 제도의 운영 측면에서 기본 아이디어를 공유한다. 하지만 두 제도를 별도로 운영함으로써 지방교육서비스와 일반 지방 공공서비스의 공급을 재원 측면에서 분리하며, 그 결과 통합적인 관점에서 전체 재원의 효율적이고 합리적인 배분이 이루어지지 않는다는 문제가 있다.

한편 두 제도는 구체적인 운영 방식에서 다소 차이가 있는데, 가장 중요한 차이점

은 교부액과 재정부족액 간의 관계이다. 보통교부세는 재정부족액의 80~90%를 교부하는 반면 보통교부금은 재정부족액의 100%를 교부한다. 즉 보통교부세의 경우는 자치단체의 재정부족액의 합이 재원 총액보다 항상 많아서 재정부족액 전체를 보전하지 못하지만 보통교부금의 경우에는 시도 교육청의 재정부족액의 합이 보통교부금의 재원 총액과 항상 같아진다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 보통교부금 산정, 특히 기준재정수요액의 산정에서 교부주체의 재량이 상당히 작용함을 의미한다. 또 이로 인해 보통교부금 산정에 대해서는 객관성과 투명성 문제가 끊이지 않고 지적되는 것이다.

이런 점을 고려한다면 보통교부세와 보통교부금을 통합하여 운영함으로써 전체 재정자원을 통합적인 관점에서 효율적으로 배분할 수 있으며, 보통교부금 배분 방식이 지닌 여러 가지 문제점을 해소하고 보다 객관적이고 합리적인 방식으로 재원을 배분할 수 있다.

〈표 3-33〉 보통교부세와 보통교부금의 비교

	보통교부세	보통교부금
재원	- (내국세의 19.24%)×97%	- (내국세의 20.79%)×97% + (교육세 일부)
기능 및 역할	- 수직적 재정형평화(지방의 지출책임과 지방세수 간 격차 조정) - 수평적 재정형평화(지방 상호 간 재정불균형 해소)	- 초중등교육 재정의 안정적 조달을 위한 국가의 책무 - 지방간 교육재정의 형평화
배분방식	- 공식에 의한 배분: · 재정부족액×조정률 · 재정부족액의 80~90% 교부	- 공식에 의한 배분: · 재정부족액의 100% 교부
성격	- 일반행정 용도 지출, 일반보조금	- 지방교육 관련 지출, 일반보조금
기준재정수요액 산정	- 객관성 및 합리적 산정 · 항목별 산정방식의 일관성 · 단위비용, 보정계수 등 통계적 산정	- 객관성 및 합리성 미흡 · 측정항목의 과도한 세분화 · 항목 별 산정방식의 비일관성 · 단위비용, 적용률 등의 재량적 적용
기준재정수입액 산정	- 자체재원(지방세수 등) 기반 - 통계적 방법에 의한 세수 추계	- 의존재원(시도전출금) 기반 - 진도비 방식에 의한 산정
교부 대상	- 모든 자치단체 대상 - 불교부단체 존재	- 시도 교육행정기관 대상 - 불교부단체 없음
기타	- 지방채 보전장치 없음	- 지방채 보전장치 있음

제도의 통합 운영은 다음과 같은 틀 하에서 진행된다. 첫째, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 구성 요소 중 재정형평화를 목적으로 하는 일반보조금을 통합하여 가칭 통합재정조정교부금을 설치한다. 지방교부세 중에서 보통교부세와 지방교육재정교부금의 보통교부금은 모두 재정형평화를 목적으로 하는 일반보조금이다. 특히 두 재원은 교부대상의 재정수요와 재정수입의 격차를 의미하는 재정부족액에 따라 교부액이 결정된다는 공통점을 지닌다. 따라서 보통교부세와 보통교부금을 통합하여 통합재정조정 재원으로 삼는데, 다만 현재의 보통교부금 재원 중 교육세분은 교육재정의 확충을 위한 재원이라는 목적세의 취지에 따라 교육세분 지방교육재정교부금으로 남겨둔다.

둘째, 통합재정조정교부금 재원의 적정규모를 결정한다. 현재는 보통교부세가 내국세의 19.27%의 97%, 보통교부금의 내국세분은 내국세의 20.79%의 97%로 재원이 마련되므로 전체적으로 내국세의 38.8582%가 할당된다. 지방의 재정상황에 대한 판단과 학생 수를 반영한 교육재정수요를 고려하여 재원의 적정규모를 결정하고, 그것을 바탕으로 적정한 비율을 결정한다.

셋째, 지방교부세 중 특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세는 지금과 같은 규모로 재원을 할당하며, 동일한 방식에 따라 지방자치단체 별로 배분한다. 지방교육재정교부금 중 특별교부금은 지금과 같이 특별한 재정수요가 발생하는 교육청에 대해 배분하며, 교육세분은 별도의 배분방식을 마련한다.

넷째, 통합지방재정교부금의 배분은 기본적으로 보통교부세의 배분방식을 따르되, 시·도의 기준재정수요액 산정에서 지방교육비를 측정항목으로 신설한다. 지방교육비의 측정단위는 학생 수, 교사 및 교직원 수 등 지방교육에서 재정수요를 결정하는데 있어서 필수적이면서 객관적인 변수를 중심으로 단순화한다. 또한 지방교육비 재정수요는 표준행정수요액을 통해 산정되며, 보정계수를 통해 지역간 및 계층간 차이를 반영한다.

다섯째, 통합재정교부금은 보통교부세의 틀 내에서 산정과 배분이 이루어지므로 행정안전부가 산정 주체가 되어 시·도 별로 배분한다.

여섯째, 시·도의 통합재정조정교부금 교부액 중에서 개선된 산정방식에 따른 지방교육비 기준재정수요액에 상당하는 금액은 해당 시·도의 교육비특별회계로 전출된다. 따라서 교육비특별회계에서 현재 정부에서 이전하는 재원 중 보통교부금은 통합재정조정교부금을 통한 지방자치단체 전입금으로 전환된다.

일곱째, 교육청으로의 이전재원은 통합재정조정교부금, 교육세 교부금, 특별교부금, 시·도 이전재원으로 구성된다.

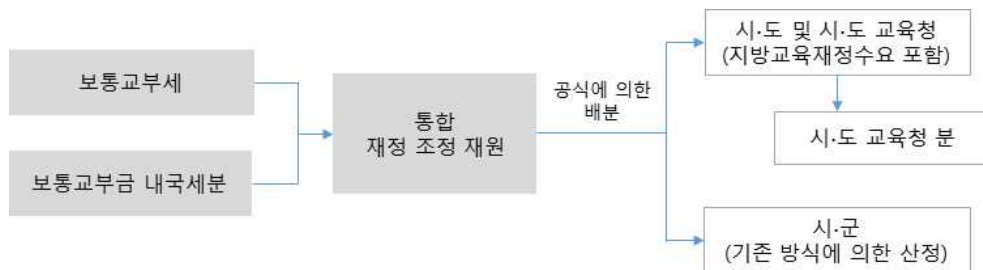
<표 3-34>는 현재의 지방교부세와 지방교육재정교부금과 개편 후의 모습을 유형, 성격 및 배분 방식, 그리고 재원 등의 측면에서 비교해서 보여준다. 또 [그림 3-12]는

보통교부세와 보통교부금 내국세분의 제도 통합과 지방자치단체로의 배분 개요를 보여준다.

〈표 2-34〉 제도 개편의 요약

	유형		성격 및 배분	재원
현 제	지방교부 세	정률분		내국세의 19.24%
		보통교부세	일반재원; 재정부족액에 의한 배분	정률분의 97%
		특별교부세	특정재원	정률분의 3%
		부동산교부세	일반재원; 공식에 의한 배분	종합부동산세
		소방안전교부세	특정재원; 공식에 의한 배분	담배분 개별소비세의 45%
	지방교육 재정교부 금	보통교부세	일반재원; 재정부족액에 의한 배분	내국세의 20.79%의 97%와 교육세 일부
		특별교부세	특정재원	내국세의 20.79%의 3%
개 편	통합재정조정교부금		일반재원; 공식에 의한 배분	내국세의 일정률
	지방교부 세	특별교부세	특정재원	내국세의 일정률
		부동산교부세	일반재원; 공식에 의한 배분	종합부동산세
		소방안전교부세	특정재원; 공식에 의한 배분	담배분 개별소비세의 45%
	지방교육재정교부금		교육세 교부금 특별교부금	교육세 일부 내국세의 일정률

[그림 3-12] 보통교부세와 보통교부금의 통합 개요

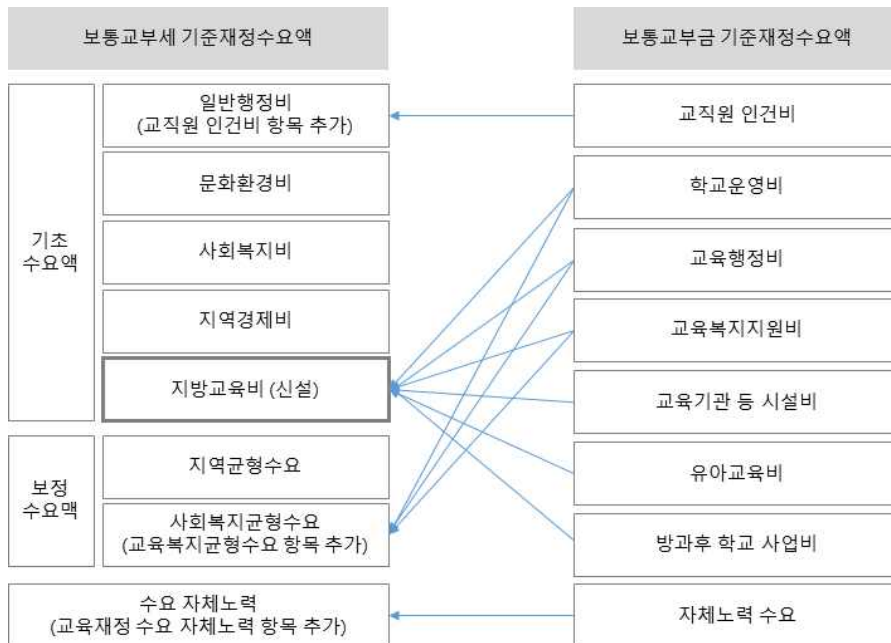


나. 통합재정조정교부금의 운영 방식

1) 통합 기준재정수요액 산정의 기본방향

통합재정조정교부금의 운영에 있어서 핵심은 시·도별로 본청의 일반 지방행정과 교육청의 교육재정에 관한 수요를 합산한 통합 기준재정수요액을 산정하는 작업이다. 여기서는 기본적으로 현재 보통교부세의 기준재정수요액 산정 방법에 따르되, 지방교육비 항목을 기초수요액 측정항목으로 추가하여 통합 기준재정수요액을 산정하는 방법을 제안하는데, 기본 방향은 다음과 같다.

[그림 3-13] 보통교부세와 보통교부금의 기준재정수요액 통합



첫째, 현행 보통교부세의 기준재정수요액 기초수요 측정항목에 지방교육비 항목을 추가하는데, 시·도 교육청의 세출예산 항목에서 기본적인 공통적인 교육행정서비스 항목을 대상으로 지방교육비 기초수요를 산정한다.

둘째, 교직원인건비는 일반행정비에 포함시켜 기초수요로 산정하며, 나머지 항목은 대체로 지방교육비 내에서 기초수요로 산정하며, 지역 간 교육서비스 공급비용상의 차이가 발생하는 경우 해당 항목에 대해서는 보정수요를 통해 지역 간 공급비

용 차이를 완화한다.

셋째, 현행 보통교부금의 교육복지지원비 항목은 계층 간 균형복지비와 지역 간 균형복지비로 구성되는데, 이 가운데 계층 간 균형복지비에 해당하는 교육복지 수혜 계층에 대한 교육복지수요는 별도로 산정하며, 지역 간 교육행정서비스 공급비용의 차이는 대도시·시지역과 읍·면지역간 차이를 보이는 학교교육과정지원비와 교육행정부 기초수요에 추가적인 보정수요를 반영하는 방법을 적용한다.

넷째, 보통교부금의 자체노력수요 항목은 보통교부세의 수요 자체노력 항목 내에 해당 세부측정항목을 신설하여 산정한다.

2) 지방교육비 기초수요액 산정

기초수요액은 자치단체의 표준적인 재정수요이며 일반재원으로 충당되는 재정수요를 반영하여 산정한다. 기초수요액은 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 표준적인 재정수요를 의미한다.

이런 점을 반영하며, 지방교육비 기초수요액의 측정항목은 교육비특별회계와의 연계성 및 항목의 단순화를 고려하여 학교교육과정지원비, 학습활동지원비, 교육복지지원비, 방과후 학교 운영, 학교시설비, 교육행정비 등 6개의 세부 측정항목으로 구성한다.⁹⁵⁾

〈표 3-35〉 지방교육비 세부 측정항목과 세출예산 항목

측정항목	세출예산 항목
1. 학교교육과정지원비	학교운영비지원, 운영비재정결함지원 등
2. 학습활동지원비	교육과정개발운영, 학력신장, 수업지원장학활동, 특수교육운영, 외국어교육, 학교정보화인프라구축, ICT활용교육, 학생생활지도, 교과교실제운영 등
3. 교육복지지원비	학비지원, 급식지원, 교육복지우선지원, 교과서지원, 교육급여지원, 정보화지원 등
4. 방과후학교 운영	방과후학교 운영, 자유수강원 지원 등
5. 학교시설비	학교신증설, 학교시설 증개축, 학교교육시설 환경개선 등
6. 교육행정비	교육행정일반

자료: 김재훈 외(2019)를 참고하여 저자가 재구성함.

세부 측정항목별 기초수요액은 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 교육행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하기 위하여 측정항목별로 상관성 있는 지표로

95) 교직원 인건비는 일반행정비 항목 내에 교원인건비, 지방공무원 인건비, 교육전문직원 인건비, 근로자 인건비를 합산하여 반영하므로 지방교육비 기초수요액에서는 고려하지 않는다.

채택된 측정단위 수치(통계)에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정한다.

우선 세부 측정항목별 측정단위는 항목별 재정수요를 합리적이고 객관적으로 파악하기 위하여 적용하는 지표이다. 보통교부세 산정에서는 객관적인 측정단위 선정 을 위하여 다음과 같은 점을 고려한다(2021년 보통교부세 산정해설). 첫째, 측정단위는 측정항목과 관련되는 재정수요를 가능한 한 정확하게 포착할 수 있는 상관성과 타당성에 근거하여 선정한다. 둘째, 측정단위는 기초수요액이 공정하게 산정될 수 있도록 그 수치의 객관성에 역점을 둔다. 셋째, 측정단위는 그 수치의 파악이 간단하고 명료한 통계를 중심으로 채택하는데, 즉 통상의 공식적인 통계에 의해 쉽게 구할 수 있는 자료를 활용한다.

이런 기준과 현행 보통교부금의 기준재정수요액 산정 방식을 고려한 지방교육비의 측정항목별 측정단위는 <표 3-36>에 정리된다.

<표 3-36> 지방교육비 측정항목과 측정단위

측정항목	측정단위	산정기준
1. 학교교육과정 지원비	학교 수	교부금산정기준학교에 포함하지 않는 사립학교를 제외한 학교 수
	학급 수	교부금산정기준학교의 학급 수
	학생 수	교부금산정기준학교의 학생 수
2. 학습활동지원비	학생 수	교부금산정기준학교의 학생 수
	교과교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 지정하여 운영하는 교과교실 수
3. 교육복지지원비	수급자 수	「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제4호에 따른 교육급여 수급자 수
	한부모가족 보호대상 학생 수	「한부모가족지원법」에 따른 한부모 가족 보호 대상 학생 수
	차상위계층 학생 수	교육부장관이 정하는 기준에 따른 차상위계층 학생 수
	다문화가정 학생 수	교육부장관이 정하는 기준에 따른 다문화가정 학생 수
	북한이탈주민가정 학생 수	교육부장관이 정하는 기준에 따른 북한이탈주민 가정 학생 수
4. 방과후학교 운영	방과후학교 교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따른 방과후학교 교실 수
	수급자 수	「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제4호에 따른 교육급여 수급자 수
5. 학교시설비	신증설학교 건축 연면적	중앙의뢰심사를 거친 신설 및 이전 대상 학교와 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이

		필요하다고 인정되는 학교의 표준 건축연면적
	증개축 교실 연면적	교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 교실의 표준 건축연면적
	환경개선시설 연면적	교육부장관이 교육환경개선 계획 및 재정여건 등을 고려하여 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축연면적
6. 교육행정비	학교 수	교부금산정기준학교에 포함하지 않는 사립학교를 제외한 학교 수
	직원 수	교부금산정기준학교의 교직원 수

자료: 지방교육재정교부금법 시행령 [별표 1]를 참고하여 저자가 재구성함.

세부 측정항목별 단위비용은 표준행정수요식을 이용하여 산정한다. 우선 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 표준행정수요 회귀식을 도출한다. 설명변수는 항목별로 측정단위를 기본적으로 포함하며, 필요한 경우에는 설명변수를 추가한다.

$$\hat{Y} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 X_1 + \hat{\beta}_2 X_2 + \cdots \hat{\beta}_n X_n$$

시·도 교육청별 표준행정수요액 합을 시·도 교육청별 측정단위 수치의 합으로 나누어 단위비용을 산정한다. 즉 세부 측정항목 i 의 시·도 교육청 표준행정수요액의 합을 $\Sigma \hat{Y}_i$, 시·도 교육청 측정단위의 합을 ΣX_i 로 두면, 단위비용 UNC_i 는

$$UNC_i = \Sigma \hat{Y}_i / \Sigma X_i$$

로 구해진다.

세부 측정항목별 표준행정수요액 산정을 위한 회귀식은 항목별로 당초 예산액과 상관관계가 높은 설명변수를 적용하여 도출한다. 첫째, 학교교육과정 지원비는 시·도별 학교운영비지원, 운영비재정결합지원, 계약제 교원인건비, 외국어교육지원, 체육활동지원, 문화예술교육활성화 당초 예산액 합계에 학교 수와 학급 수, 학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 둘째, 학습활동지원비는 시·도별 교육과정개발운영, 학력신장, 수업지원장학활동, 특수교육운영, 외국어교육, ICT활용교육, 학생생활지도, 교과교실제 운영지원 당초 예산액 합계에 학생 수와 교과교실 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 셋째, 교육복지지원비는 시·도별 저소득층학비지원, 급식지원, 교육복지우선지원, 교과서지원, 교육급여지원, 정보화지원 당초 예산액 합계에 수급학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을

추정한다. 넷째, 방과후학교 운영비는 시·도별 방과후학교운영, 자유수강권지원 당초 예산액 합계에 방과후학교 학급 수와 수급자 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 다섯째, 학교시설비는 시·도별 학교신증설, 학교시설증개축, 학교시설교육환경개선 당초 예산액 합계에 신증설 학교 건축 연면적, 증개축 교실 연면적, 환경개선시설 연면적을 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 여섯째, 교육행정보는 직원인사관리, 복지지원, 각종 관리비, 본청 및 지원청 운영비 당초 예산액 합계에 학교 수와 교육공무원이 아닌 공무원 및 교육전문직원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다.

다음으로 세부 측정항목별 보정계수에 대해 살펴보자. 보정계수는 지방교육비 기초수요액을 지방자치단체별 여건 차이를 고려하지 않고 일률적으로 측정단위 수치에 단위비용을 곱하여 산정하는 경우 표준적인 행정수요보다 과다 또는 과소 산정되는 불합리한 점을 보완하기 위한 것이다. 즉 보정계수는 측정단위 수치가 많고 적음에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우에 해당 단위비용(또는 측정단위 수치)을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율에 해당한다.

지방교육비 항목별 보정계수는 해당 지방자치단체의 지방교육비 항목별로 산정된 표준행정수요액을 해당 지방자치단체의 측정단위 수치(통계)로 나눈 값(해당 단체의 실수요 단위비용)을 지방자치단체의 표준 단위비용으로 나누어 산정한다. 즉 보정계수는

$$\text{보정계수} = \frac{i \text{ 교육청 항목별 표준행정수요액}}{i \text{ 교육청 항목별 측정단위}} \div \text{단위비용}$$

가 된다.

3) 지방교육비 보정수요액 산정

보통교부세 산정에서 보정수요액은 측정항목을 설정할 수 없는 경비 중 보편·타당하면서도 기초수요액으로는 반영할 수 없는 수요, 지역의 균형있는 개발을 촉진하기 위한 수요, 인구 규모, 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 반영하기 위한 것이다(2021년 보통교부세 산정해설).

보통교부세 산정에서는 지역적 특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지역 간 균형있는 개발을 위한 특수여건 수요를 반영하기 위하여 다양한 지역균형수요를 두는데, 2021년 기준 10개 기초수요 측정항목에 대하여 39개의 지역균형수요항목을 추가로 반영한다. 대표적인 지역균형수요 항목으로는 낙후지역 수요, 낙후지역 대중교통 지원 수요 등이 있다. 낙후지역수요의 경우에는 낙후·도서지역의 개발을 촉진하기 위하

여 도서개발촉진법과 행정안전부장관이 지정한 낙후·도서지역을 대상으로 수요를 산정한다.

한편 보통교부금 산정에서는 지역 교육 여건의 특성 및 차이를 반영하는 항목으로는 서해 5도 지원 특별법에 따른 학교경비 가산, 교육복지지원비의 지역 간 균형교육비, 학교·교육과정운영비의 추가 운영비 등이 있다. 서해 5도 지원 특별법 제2조제1호에 따른 학교경비 가산은 서해 5도 지역에 설치된 학교에 대해 학교경비 산정 시 학교당 단위비용의 50%를 가산하여 반영하는 수요이다. 지역 간 균형교육비는 시·도별 면적 차이에 따른 통학수요 차이와 도서벽지지역에 따른 교육비 차이를 조정하기 위하여 반영하는 수요이다. 이 중 통학면적 수요는 단위학교당 통학면적에 교육부장관이 정하는 금액을 적용하여 산정한다. 또 도서벽지 학생 수요는 시·도별 도서벽지 학생 수 비중에 교육부장관이 정하는 금액을 적용하여 산정한다. 학교운영비의 추가 운영비는 교육 낙후지역에 소재한 기숙형 고등학교와 학교 통폐합에 따라 기숙사를 운영하는 학교에 대한 학교 경비를 추가로 지원하는 수요이다. 기숙형 고등학교는 기숙사 수용정원에 따라 2억 4,000만 원(100명 미만)에서 3억 3,000만 원(200명 이상)을 수요로 반영한다. 통폐합 기숙학교는 기숙사 수용정원에 따라 3억 원(100명 미만)에서 5억 원(200명 이상)을 수요로 반영한다.

통합기준재정수요액 산정에서 지방교육비 보정수요액은 시·도 교육청 간 교육인프라의 차이 및 사회경제적 여건의 차이로 인하여 시·도 교육청 간 예산지출 규모의 편차가 큰 교육수요를 중심으로 지방교육비 기초수요 항목별로 반영한다. 대도시·시지역과 같이 사회경제적 인프라가 상대적으로 잘 갖추어진 지역에 비해 읍·면지역의 경우 통학비용 등을 포함하여 이동 경비 등이 추가적으로 소요됨을 고려한다. 예를 들어 김민희 외(2020)의 연구에서는 읍·면지역의 경우 학급당 일반운영비, 학생당 일반운영비, 학급당 교육운영비, 학생당 교육운영비, 학급당 비품구입비가 대도시·시지역 대비 1.12~1.51배가 더 소요되는 것으로 나타난다. 이러한 분석 결과는 시·도 교육청별 읍·면지역 소재 학교에 대한 일반운영비, 교육운영비, 비품구입비 등을 보정하여 산정할 필요가 있음을 시사한다.

여기서는 대도시·시지역과 읍·면지역 교육경비 비교 결과(김민희 외 2020)를 고려하여 학교교육과정지원비와 교육행정비에 대해 읍·면지역 교육경비를 보정수요로 반영한다. 학교교육과정지원비의 읍·면지역 학급경비 보정수요는 학급 수에 단위비용을 적용하여 산정하기 때문에 읍·면지역 학급경비 보정수요의 측정단위는 읍·면지역 학급 수를 적용한다. 즉

$$\text{읍·면지역 학급경비 보정} = \text{읍·면지역 학급 수} \times \text{단위비용} \times \text{가산율}$$

가 되는데, 여기서 가산율은 대도시·시지역과 읍·면지역 학급당 일반운영비 및 교육운영비 차이를 고려하여 정하는 비율이다.

학교교육과정지원비의 읍·면지역 학생경비 보정수요는 학생 수에 단위비용을 적용하여 산정하기 때문에 읍·면지역 학생경비 보정수요의 측정단위는 읍·면지역 학생 수를 적용한다. 즉

$$\text{읍·면지역 학생경비 보정} = \text{읍·면지역 학생 수} \times \text{단위비용} \times \text{가산율}$$

이 되며, 가산율은 대도시·시지역과 읍·면지역 학생당 일반운영비 및 교육운영비 차이를 고려하여 정하는 비율이다.

교육행정비의 읍·면지역 보정수요는 교직원 수에 단위비용을 적용하여 산정하므로 읍·면지역 교육행정비 보정수요의 측정단위는 읍·면지역 교직원 수를 적용한다. 즉

$$\text{읍·면지역 교육행정비 보정} = \text{읍·면지역 교직원 수} \times \text{단위비용} \times \text{가산율}$$

이 되며, 역시 가산율은 대도시·시지역과 읍·면지역 교직원당 일반운영비 차이를 고려하여 정하는 비율에 해당한다.

〈표 3-37〉 지방교육비 세부항목별 보정수요

측정항목	보정수요 항목	측정단위
학교교육과정지원비	읍·면지역 학급경비 보정	읍·면지역 학급 수
	읍·면지역 학생경비 보정	읍·면지역 학생 수
교육행정비	읍·면지역 교육행정비 보정	읍·면지역 교직원 수

제4절 요약 및 정책함의

1. 연구결과의 요약

우리나라의 지방자치제도는 일반지방자치와 지방교육자치가 행·재정적으로 분리된 이원적인 구조이다. 교육자치단체는 과세권이 없으며, 지방교육에 필요한 대부분의 재원을 중앙정부와 시·도로부터의 재정이전을 통해 마련한다.

일반지방자치와 지방교육자치가 분리된 상태에서 재정 또한 독립적으로 운영됨으로써 다양한 문제들이 나타남에 따라 일반지방재정과 지방교육재정의 연계와 통합 필요성에 관한 논의가 꾸준히 진행되어왔다. 특히 학령인구의 지속적이고 빠른 감소에도 불구하고 지방교육재정의 규모는 계속 확대됨에 따라 초·중·고등학교의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균을 훨씬 초과하는 수준까지 도달했다는 점, 출산율의 지속적인 감소 하에서 인구구조의 급격한 변동이 진행되고 있는 현실을 고려할 때 국가재정자원의 효율적 배분이라는 관점에서 정부간 재정관계의 기본 틀을 새로 점검할 필요가 있다.

이러한 배경 하에서 우리나라의 지방자치제도 하에서 일반지방재정과 지방교육재정의 재원조달체계를 검토하며, 문제점과 제도개편 필요성을 다시 살펴보았다. 특히 정부 간 재정관계에서 핵심인 지방교부세와 지방교육재정교부금에 초점을 맞추어 논의를 진행했다. 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 교육자치제도 하에서도 교육행정기관은 과세권을 갖지 못하여 지방교육재정의 수입은 대부분 중앙정부와 지방자치단체로부터의 이전재원을 통해 마련된다. 이전재원의 규모는 내국세 수입과 지방세 수입에 법적으로 연동되어 결정되므로 사회경제적 상황 및 재정여건에 의해 크게 영향을 받지 않으며, 재정 칸막이 하에서 배타적으로 운용된다. 또한 정부와 지방자치단체의 입장에서는 법률에 교육재정으로 이전되는 재원은 과세주체가 전혀 관여할 수 없는 거대한 목적세와 마찬가지로 그 만큼 재정의 활용 면에서 제약을 받게 된다. 이에 더하여 교육자치단체는 과세권이 없기 때문에 교육수요자와 교육 당국 간의 조세를 통한 연계가 전혀 형성되지 않는다는 점으로부터 연성예산제약과 관련한 교육행정기관의 재정책임성 문제가 제기된다.

둘째, 학령인구의 지속적이고 빠른 감소라는 교육에 관한 핵심적인 환경의 변화가 지방교육재정의 규모에는 전혀 반영되지 않는다. 지방교육재정 규모의 적정성을

평가하는데 있어서 가장 대표적인 지표는 학생 수지만 학생 수의 변화와 관련 없이 지방교육재정규모는 법정으로 증가할 수밖에 없는 구조 하에서 지방교육재정 운용 주체의 입장에서는 재정지출 효율화의 자발적인 유인이 생길 수 없다. 특히 이전재원에 거의 100% 의존하는 재정수입구조는 이런 경향을 심화시키게 된다.

셋째, 지방교육재정교부금의 보통교부금 산정에서는 보통교부금 재원이 재정부족액의 합과 항상 같아지는데, 이런 방식 하에서는 기준재정수요액과 기준재정수입액은 서로 일정한 관계를 맺게 된다. 이런 관계는 기준재정수요액 산정 상의 문제점들과 직접 연관되는데, 재정수요의 중복 산정, 단위비용과 보정계수의 재량적 적용, 그리고 일부 항목에 대해서는 총액을 산정하는 문제 등 기준재정수요액 산정에 관해 제기되는 객관성과 투명성 문제는 재정부족액의 100%를 보완해주는 방식으로 인해 나타난다.

넷째, 일본 및 미국의 지방교육제도와 비교해볼 때, 한국의 교육자치제도는 ‘재정적으로 보호된 자치’라고 표현할 수 있다. 지방자치의 기본 원리는 자율과 책임이며, 특히 재정적 측면에서 책임성은 과세권과 직접적으로 연관됨으로써 효율적인 공공서비스의 공급이 이루어진다는 점을 고려한다면 한국의 교육자치제도는 매우 불완전함을 알 수 있다. 지방교육의 환경 변화와 그에 따른 재정 수요의 변화와 무관하게 법에 의해 정해진 재원이 교육자치 부문으로 배분되는 구조 하에서는 지방교육서비스의 효율적 공급을 기대하기가 힘들다. 또한 재원조달 책임을 지는 중앙과 지방의 입장에서는 지방교육재정은 칸막이가 쳐진 거대한 목적세와 같기 때문에 재정의 운용은 매우 경직적이 되며, 사회경제적 상황과 재정여건의 변화 등을 반영하기가 곤란해진다.

다섯째, 법적 및 제도적 측면에서 거버넌스 개편이 전제되지 않는다면 지방교육재정과 관련한 개혁은 쉽지 않을 것으로 예상되지만, 그럼에도 불구하고 사회경제적 상황과 재정 여건의 근본적인 변화를 고려하지 않은 과거의 중앙-지방-교육간 재정구조를 그대로 유지하는 데는 한계가 있다. 지방교육재정의 개혁은 그 중심에 있으며, 전체 재정자원의 효율적인 사용이라는 과제는 물론 지방교육 부문의 연성예산제약과 재정책임성 문제 해소를 위해서도 필요하다.

여섯째, 지방교육재정제도의 개편을 위한 대안으로는 교육행정기관이 교육자치를 실행하기 위한 재원 중 일부를 자율적으로 마련할 수 있도록 과세권을 부여하는 방안, 현재의 국가-지방-교육 간 3원적 재정체계를 유지한 상태에서 교육 환경의 변화에 따른 재정수요의 변화를 반영하여 지방교육부문에 합리적인 수준의 재원규모를 결정하여 배분하는 방안, 그리고 지방재정과 지방교육재정의 연계 혹은 통합적 운영을 위해 보통교부세와 보통교부금을 통합하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다.

일곱째, 보통교부세와 보통교부금을 통합하여 운영하는 방안은 지방에게 할당된

재정자원을 지방의 사회경제적 상황에 대한 고려 하에서 전체적인 지방공공서비스의 효율적 공급이라는 관점에서 배분할 수 있으며, 동시에 현행 보통교부금의 배분방식에 대해 지적되는 여러 가지 문제점들을 교정함으로써 보다 합리적이고 객관적인 방법으로 재원을 배분할 수 있다는 장점이 있다. 다만 이 경우에 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합한 통합 재정조정 재원의 규모를 합리적인 수준에서 결정하는 것은 중요한 과제가 된다. 또한 지방교육재정 부문의 재원이 크게 변화되는 현상이 나타날 수 있다.

여덟째, 보통교부세와 보통교부금을 통합한 통합지방재정교부금을 설치하는 경우 그 배분은 기본적으로 보통교부세의 배분방식을 따르되, 시·도의 기준재정수요액 산정에서 지방교육비를 측정항목으로 신설한다. 시·도의 통합재정조정교부금 교부액 중에서 지방교육비 기준재정수요액에 해당하는 금액은 교육비특별회계로 진출된다. 따라서 교육비특별회계에서 현재 정부에서 이전하는 재원 중 보통교부금은 통합재정조정교부금을 통한 지방자치단체 전입금으로 전환된다.

아홉째, 지방교육비 기준재정수요액의 측정단위는 학생 수, 교사 및 교직원 수 등 지방교육에서 재정수요를 결정하는데 있어서 필수적이면서 객관적인 변수를 중심으로 단순화한다. 또한 지방교육비 재정수요는 표준행정수요액을 통해 산정되며, 보정계수를 통해 지역간 및 계층간 차이를 반영한다.

2. 정책함의

지방교육재정제도에 대해서는 2000년대 중반 이후 학령인구의 감소를 반영한 교육재정의 적정규모 결정이라는 큰 틀의 논의로부터 일반 지방재정과 지방교육재정의 연계 및 통합, 그리고 보통교부금제도의 개편방안에 관한 구체적인 제안까지 상당히 다양한 논의가 활발하게 진행되었다. 이때 지방교육재정교부금 제도의 개편은 항상 그 중심이 놓여있었다.

하지만 지방자치와 지방교육자치로 이원화된 지방자치제도 하에서 법으로 정해진 재정 칸막이는 현행 제도가 지닌 문제와 한계를 초래한 원인인 동시에 제도개편을 가로막는 장애물로 작용하였다. 중앙-지방-교육 간의 재정과 관련한 제도의 개편에서는 항상 세 주체 간 ‘재원중립’의 이슈가 장애 요인으로 작용함으로써 중요한 제약요인으로 작용하였다. 즉 재원의 배분의 변화를 초래하는 세제나 재정제도개편에 있어서는 제도개편의 합리성보다는 법과 제도에 의해 정해진 틀에 따라 서로의 이해관계가 결정되었던 것이다.

이러한 경험에 비추어 볼 때, 법적 및 제도적 측면에서 거버넌스 개편이 전제되지 않는다면 지방교육재정과 관련한 개혁은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고

하고 사회경제적 상황과 재정 여건의 근본적인 변화를 고려하지 않고 오랜 기간 지속되어 온 중앙-지방-교육간 재정구조를 그대로 유지할 수는 없다. 지방교육재정의 개혁은 그 중심에 있으며, 국가 재정자원의 효율적인 사용은 물론 지방교육 부문의 연성예산제약과 재정책임성 문제 해소를 위해서도 필요하다.

이 연구에서는 지방재정과 지방교육재정의 연계 혹은 통합적 운영을 통해 지방의 재정자원이 지방교육서비스를 포함한 모든 지방공공서비스에 대해 통합적인 관점에서 효율적으로 배분되도록 하는 방안을 제안한다. 구체적으로는 제도의 목적, 재원, 배분방식, 그리고 용도 등에서 많은 점을 공유하는 지방교육재정교부금의 보통교부금과 지방교부세의 보통교부세를 통합적으로 운영하는 방안이다.

이와 같은 방안을 현실화시키는데 있어서는 법적 및 제도적 개편은 물론 교육이라는 공공재에 대한 우리 사회 특유의 정서와 가치를 훼손할 수 있다는 사회적 우려와 함께 이해관계의 충돌에 따른 갈등 등 다양한 장애요인이 있을 것으로 예상된다. 하지만 이런 이유 때문에 개편을 포기하고 지금의 제도를 유지한다면 점점 더 많은 사회적 비용을 감수해야 할 것이다.

갈등의 최소화를 위해 전면적인 제도개편보다는 단계적으로 접근하는 방식을 고려할 수 있다. 우선적으로 보통교부금 산정에서 기준재정수요액의 약 70%를 차지하는 교직원인건비 항목을 분리하여 보통교부세의 기준재정수요액으로 산정하는 것이다. 교직원인건비는 교직원 수와 급여액 등에 의해 비교적 단순한 방법으로 재정수요를 산정할 수 있으므로 보통교부세 내에서 수요를 산정하여 교육청으로 이전하는 것은 좋은 출발점이 될 것으로 생각된다. 다만 현행 보통교부금의 교직원 인건비 기준재정수요액 산정과 같이 교직원 수에 비례하는 방식을 사용한다면 교직원 인건비의 예산 절감은 나타나지 않는다. 따라서 보통교부세의 인건비 산정과 같이 표준행정수요액을 추정하여 수요를 계산하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 다음으로는 교육복지지원비 항목을 보통교부세의 기준재정수요액에서 산정하여 교육청으로 이전하는 것이다. 보통교부세 기준재정수요액 산정에서 기초수요액의 보정과 보정수요액 산정을 이용한다면 지금과 같이 교육복지지원비를 총액으로 산정하여 배분하는 방식보다 훨씬 합리적이고 객관적인 방법으로 수요를 산정할 수 있을 것이다. 이러한 단계를 거친 후 최종적으로는 여기서 제안하는 방법에 따라 두 재원을 통합하여 운영하는 것이다.

참고문헌

- 감사원.(2020). 「교육재정의 효율성 및 건전성 제고 실태」. 감사보고서.
- 고전, “일본의 지방교육행정 개혁의 쟁점과 시사점”, 「한국교육」, 37(4), 1987-206, 2008.
- 고전, “일본의 교육장제도의 특징과 시사점”, 「비교교육연구」, 21(5), 83-104, 2011.
- 김민희.(2015). “지방교육재정 배분의 현안과 제도적 개선 방안”. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 토론회. 한국교육개발연구원.
- 김종순.(2016). 「지방교육재정 산정 방식의 적정성 분석」. 국회예산정책처.
- 김재훈·정종필·하정봉, 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태분석: 유아·초·중·고지원 교육재정을 중심으로」, 국회예산정책처, 2019.
- 김지연.(2016). “보통교부금 기준재정수입액 산정방식의 변화가 지방교육재정에 미치는 영향 분석”. 「교육재정경제연구」, 23(3). pp.129-159.
- 김지하·김용남·이선호·김민희·오범호·송기창.(2016). 「교육환경 변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안」, 한국교육개발연구원.
- 류민정.(2013). “지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안”, 「지방정부연구」, 17(3), pp.315-334.
- 문명현, “일본에서의 지방자치와 지방교육자치의 관계에 관한 연구”, 「공법학연구」, 19(2), 269-292, 2018.
- 송기창.(2013). “이명박정부의 지방교육재정정책 평가 연구”, 「교육재정경제연구」, 252(1), pp.1-27.
- 송기창.(2016). “지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책”. 「교육재정경제연구」, 25(1), pp.1-28.
- 송기창.(2015). “5.31 교육개혁방안 중 ‘교육재정 GNP 5% 확보’의 성과와 과제”. 「교육재정경제연구」, 24(4), pp.1-23.
- 송기창·천세영·윤홍주.(2005). 「보통교부금의 합리적인 교부기준 개발 연구」. 서울특별시교육청.
- 안종석.(2012). “지방교육재정교부금 현황과 발전과제”. 「재정포럼」, 194, pp.6-23.
- 안종석.(2009). “세계개편이 교육재정에 미치는 영향과 시사점”. 「교육재정경제연구」, 18(3), pp.207-232.
- 유진성.(2015). “지방교육재정의 현황과 문제점: 지출구조 변화를 중심으로”, 「KERI Insign」, KERI 정책제언, pp.15-16.
- 윤홍주.(2012). “지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제”. 「교육재정경제연구」, 21(3), pp.145-171.
- 이광현.(2016). “학생 수 변화에 따른 지방교육재정교부방식 개선 방향”. 「교육재정경제연구」, 25(1), pp.83-107.
- 이인희·고수형, “한국과 미국의 지방교육자치 구조의 비교”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(4),

148-159, 2014.

- 임성일·손희준.(2011). “지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립”. 『지방행정연구』, 25(3), pp.59-92.
- 최영출·김민희.(2014). “지방교육재정의 주요 쟁점과 향후 정책방안”. 『한국지방행정학보』, 11(2), pp.173-214.
- 최준렬.(2011). “초·중등교육의 변화 전망과 지방교육재정 운용 방향”. 『국가교교육재정정책의 전망과 과제』, 제49차 KEDI 교육정책포럼. 한국교육개발원.
- 최준렬.(2013). “초·중등 교육재정의 발전 방향과 과제”. 『교육연구』, 27(2), pp.121-136.
- 하운봉.(2012). 『지방교육재정 확보 및 효율적 배분방안에 관한 연구』. 서울특별시 교육청.
- 하봉운.(2015). “지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안”. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 토론회. 한국교육개발연구원.
- 한재명.(2016). “지방교육재정 운용 분석: 학생 수 감소를 중심으로”. 『사업평가현안분석』, 60, 국회예산정책처.
- 한재명.(2017). “학생수 변화를 고려한 지방교육재정교부금의 지역간 형평화 효과 분석”, 『지방행정연구』, 31(1), pp.107-132.
- 홍근석·장경원·김종순.(2016). “학령인구 변화에 따른 지방교육재정교부금

Odden, A., & Picus, L. (2000). School finance: A policy perspective. New York: McGraw-Hill.

Skinner, R. R. (2018), State and Local Financing of Public Schools, Congressional Research Service, 2019.

제4장

고등·평생·직업교육 지원방안⁹⁶⁾

제1절 장기 필요 자원 규모 및 자원 확보 방안

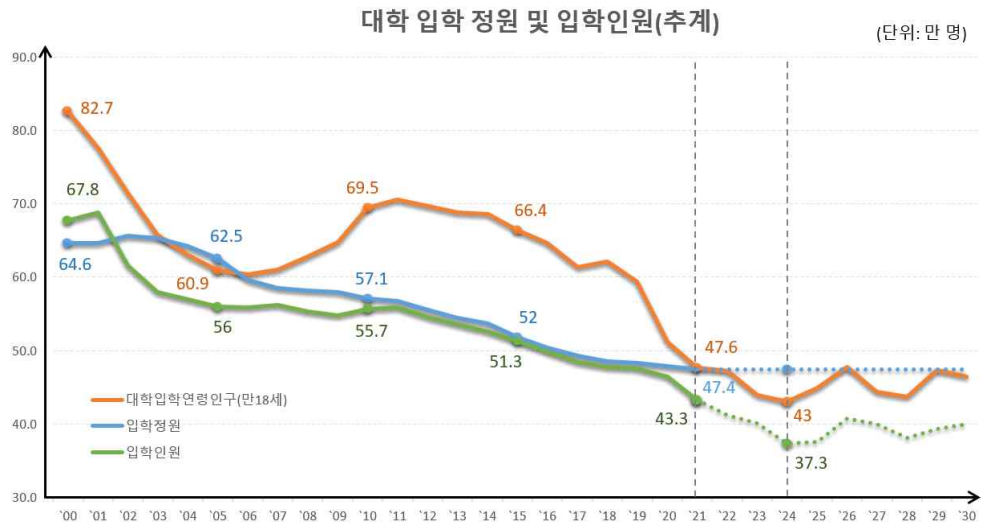
향후 중장기적으로 나타날 고등교육의 가장 큰 변화는 학령인구의 감소이다. 오래 전부터 예상했던 바이지만 얼마 전까지도 구체적으로 실감하지 못했던 학령인구 급감 현상은 2021년 이후 본격적으로 나타나게 된다. 초저출산이 본격화된 2000년대 출생자들이 본격적으로 대학에 입학하기 때문이다. 특히 2021년을 기점으로 하여 대학 입학연령인 만 18세 인구가 입학정원에 미달하기 시작하며, 2024년까지 입학 가능 인원은 급감하게 된다. 2030년까지는 2024년과 유사한 규모가 유지될 것으로 예상되고 있다.([그림 4-1])

향후 우리나라의 고등교육 투자를 계획할 때 이런 학령인구 감소 현상은 고려되어야 할 것이다. 과거와 같이 총량으로 “GDP 일정 비중”과 같은 목표를 세우기 보다는 줄어든 수의 학생들에게 양질의 교육을 제공하는 데 초점을 맞추어야 하는 것이다. 고등교육의 질 제고를 위해서는 우선 학생 1인당 투자액이 증가할 필요가 있다. 현재 우리나라의 1인당 지출 수준이 매우 낮은 편이기 때문이다.

앞서 다른 OECD 국가와 비교할 때 고등교육에 대한 투자 자체가 작은 편이라는 사실을 지적한 바 있다. 그렇다면 OECD 국가와 비교를 통해 투자 규모가 어느 정도 작은 것인지 평가해 보자. 물론 OECD 평균이라는 값이 목표치로 적절하다는 엄밀한 이론적인 근거를 갖는 것은 아니다. 하지만 우리가 그 평균값에 크게 못 미치고 있는 상황이며, 고등교육이 장래의 국가 경쟁력을 결정하는 중요한 요소 중 하나라는 사실을 생각한다면 OECD의 평균은 충분히 참고할 만한 가치가 있을 것이다.

96) 건국대학교 김진영 교수 작성

[그림 4-1] 대학입학정원 변화 추이



자료: 교육부(2021)

앞서 고등교육의 재정규모를 살펴보면 우리나라의 1인당 GDP 대비 1인당 교육비가 OECD 국가들 중 가장 낮은 편임을 확인한 바 있다. 두 가지 측면에서 우리나라의 학생 1인당 고등교육투자 규모를 OECD의 평균적인 규모와 차이를 생각해 보자.

우선 단순히 1인당 투자액의 차이를 생각해 볼 수 있다. 2017년 자료를 바탕으로 작성된 2020년 Education at a Glance에 따르면 우리나라의 고등교육 학생 1인당 지출액은 10,633달러로 OECD 평균인 16,327달러에 크게 못 미친다. OECD 평균은 우리나라에 비해 54% 가량 높은 수치다.

다른 측면은 우리나라의 소득수준을 고려하는 것이다. 우리나라의 1인당 GDP 대비 1인당 교육비 지출액이 OECD에서 가장 낮은 편에 속한다는 사실은 앞서 [그림 2-1]과 [그림 2-2]를 통해서도 살펴본 바 있다. 우리나라의 1인당 GDP 대비 1인당 교육비는 25%로 이는 OECD의 평균값인 36%에 크게 미치지 못한다. 만약 OECD 평균값까지 올린다면 우리나라의 1인당 지출액은 14,965달러가 되어야 하고 이는 2017년 현재 지출액보다 40% 높은 값이다.

총량이 아니라 대학 수준에서 보더라도 재정이 열악해지는 현실을 알 수 있다. 등록금 동결조치 이후 사립대의 재정상황이 악화된 것은 부인하기 어려운 사실이라고 판단된다. 김병주 외(2020)에서는 대학의 재정상황에 대해 설문조사를 한 바 있는데, 조사 대상 수가 한정되어 있고, 대학관계자들이 재정 상황의 어려움을 과장해서 보

고할 가능성은 감안하더라도 대학이 현장에서 느끼는 재정 부족 상황이 어려운 것은 사실로 보인다. <표 4-1>에서 보이는 바와 같이 필요한 재원의 90% 이상을 확보했다고 응답한 대학은 28개 중 9개에 불과했다. 80% 미만을 확보했다는 학교는 10개교로 그 비중은 36%에 달한다. <표 4-2>에서도 유사한 모습을 보이고 있다. 대학교육 정상화를 위해 추가로 필요한 재정 규모를 묻는 설문에 충분한 재정이 확보되었다고 답한 대학은 26개교 중 6개교로 23%에 불과했다. 100억 이상이 부족하다는 응답이 대부분이었으며 특히 학생 수 1만명 이상의 규모가 큰 대학들이 정상화를 위해 많은 재원이 필요하다고 응답했다.

<표 4-1> 2020학년도 기준, 대학교육 정상화를 위해 필요한 재정 확보 현황

(단위: 개)

		100%	90% 이상	80% 이상	70% 이상	60% 이상	60% 미만	합
설립 유형	국공립	0	1	3	2	1	1	8
	사립	3	5	6	3	2	1	20
재학생 수	5천명 미만	2	0	4	2	2	0	10
	5천~1만	1	3	2	1	0	1	8
	1만명 이상	0	3	3	2	1	1	10
소재지	수도권	1	3	2	1	0	0	7
	비수도권	2	3	7	4	3	2	21
전체		3 (10.7%)	6 (24.1%)	9 (32.1%)	5 (17.9%)	3 (10.7%)	2 (7.1%)	28 (100%)

자료: 김병주 (2020)

<표 4-2> 2020학년도 기준, 대학교육 정상화를 위해 추가로 필요한 재정 규모

(단위: 개)

		충분	100억 이상	200억 이상	300억 이상	500억 이상	합계
설립 유형	국공립	1	4	2	1	0	8
	사립	5	8	3	1	1	18
재학생 수	5천명 미만	5	2	1	0	0	8
	5천~1만	1	5	1	0	1	8
	1만명 이상	0	5	3	2	0	10
소재지	수도권	1	3	1	0	0	5
	비수도권	5	9	4	2	1	21
전체		6 (23.1%)	12 (46.2%)	5 (19.2%)	2 (7.7%)	1 (3.8%)	26 (100%)

자료: 김병주 (2020)

이상과 같은 대학의 재정 부족에 대한 주관적 인식은 객관적인 자료로도 어느 정도 확인되고 있다. 문보은 외(2020)에서는 사립대학의 운영수지를 분석했는데, 4년제 사립대학 중 2012년 97개였던 운영수지 흑자 대학은 2015년에는 52개, 2018년에 36개로 각각 크게 줄어든다는 사실을 발견했다. 같은 연구에서는 운영수지 적자 대학의 경우 2012년 44개에서 2015년 89개, 2018년 105개로 증가하였다고 보고하였다. 4년제 사립대 전체로 보면 전문대학 차원에서 보았을 때, 2012년부터 2014년까지는 운영수지 흑자가 유지되었으나 2015년부터는 운영수지 적자로 전환되어 적자의 규모가 2016년 약 420억원에 이르고 2018년 약 2,800억 원까지 확대되었다고 한다.

동 연구에 따르면 전문대학도 유사한 경향을 보인다. 2012년 72개였던 운영수지 흑자 대학은 2018년에 이르면 32개로 큰 폭으로 감소하였고, 운영수지 적자 대학은 2012년 41개 2018년 81개로 두 배 정도 증가하였다. 전문대학 전체 합으로 볼 때 2012년만 하여도 약 1,454억 원의 흑자였지만 2015년에 적자로 전환된 후 2018년에는 적자 규모가 약 890억원까지 확대되었다. 이러한 사립대학의 재정 상황은 등록금 동결로 인한 재정압박을 견딜 수 있는 수준이 한계에 가까워지고 있음을 보여주고 있다.

이렇게 총량이나 개별 학교 사정 등 어떤 기준으로 보더라도 우리나라의 고등교육에 대한 투자가 확대되어야 하며 실제로 확대될 여지도 있을 것으로 판단된다. 고등교육의 재정이 확대된다고 할 때 재원을 부담해야 하는 부담 주체에 대한 고민이 필요하다. 앞으로 고등교육 재정을 증가시키는데 있어 분담 구조를 어떻게 가져가야 할지에 대해 생각해 보자. 출발점은 과거와 현재의 모습이다.

[그림 4-2]는 OECD 국가들의 고등교육 재정투자 중 공공투자의 비중을 보여주고 있다. 2007년과 2017년의 자료를 바탕으로 제시하였으며 공공투자가 많은 국가부터 내림차 순으로 정리하였는데 10년 사이의 변화를 주목할 필요가 있다. 우리나라는 약 10년이라는 기간 동안 공공부문의 투자 비중이 약 18%p나 증가하였다. 그 결과 2007년에는 공공투자 비중이 칠레를 제외하면 가장 낮은 나라였는데 2017년에 오면 칠레, 미국, 영국, 일본, 호주보다 공공투자 비중이 높아지고 있다. 공공투자 비중 측면에서 볼 때 북구국가들이 100%에 가까운 한 극단이라면 영국, 미국, 일본과 같이 40% 미만의 국가들이 다른 한 극단을 보이고 있다. 주목해야 할 점은 영국, 미국, 일본과 같은 국가들은 10년 사이 거의 변화를 보이지 않았지만 우리나라는 매우 큰 변화를 보였다는 점이다. 즉, 2007년에도 공공투자의 비중이 50%에 미치지 못하는 나라들은 2017년에도 여전히 50%에 미치지 못하고 있다.

고등교육에 대한 재정을 민간이 주로 부담하는 국가와 공공이 주로 부담하는 나라로 구분해 보았을 때 우리나라는 민간이 주로 부담하는 나라에 속했으며 10여년 전만 하더라도 민간이 주로 부담하는 나라 중에서도 극단적으로 공공의 부담이 적은

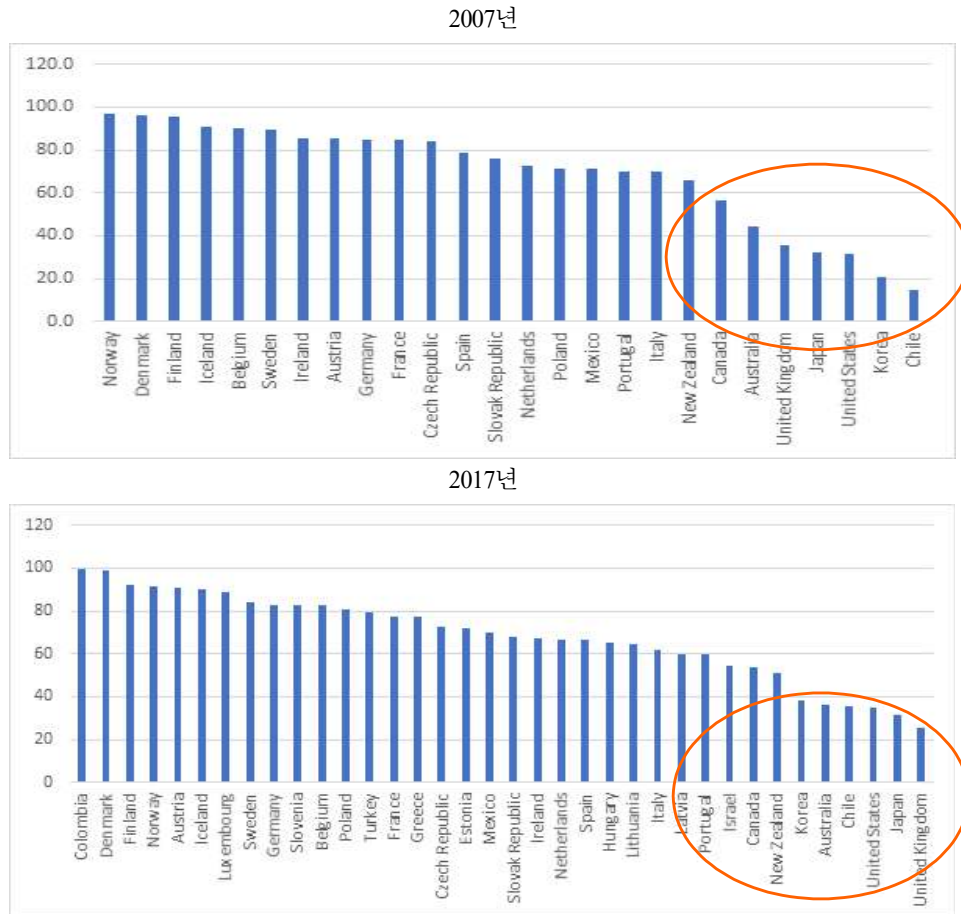
나라에 속했다. 하지만 지난 10년간 국가장학금을 중심으로 정부의 재정지원이 큰 폭으로 증가한 결과 민간 부담 중심으로 고등교육 재원을 마련하는 다른 나라들과 유사한 수준으로 공공투자가 이루어지는 나라로 변해 온 것이다.

현 상황에서 어느 방향으로 재정분담을 이루어갈지는 앞으로 정책적 선택에 달려 있을 것이다. 하지만 한 가지 분명한 사실은 고등교육에 대한 투자가 정부, 학생과 학부모, 그리고 자치단체 중 어느 한 주체에 의해서만 이루어지는 것보다는 함께 기여하는 방식이 바람직하리라는 것이다. 그리고 분담의 비중을 결정하는 데 있어 현재의 공공 약 40%, 민간 60%라는 현재의 구조가 감안되어야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 이는 OECD 평균에 비하면 공공의 분담이 낮은 편이나, 미국, 일본, 영국 등 우리나라와 비슷한 재정분담구조를 가진 국가와는 유사한 수준이다. 전반적인 예산 상황을 감안할 때 지난 10여 년간 중앙정부의 재정지원 증가로 형성된 이러한 분담 구조가 단기간에 바뀌기는 어려우며, 가계의 등록금 부담 수준 또한 단기간에 크게 높이는 것은 어려울 것이다. 따라서 등록금 규제 완화와 공공부담 증가를 통해 재원의 점진적 증가해 나가는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. 즉, 현재의 민간 대 공공 재정분담 구조를 유지하되 자치단체의 기여분을 점차 확대하면서 공공투자 비중을 다소 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

공공재원 투자, 특히 자치단체의 재정 투자 확대는 어느 정도 가능할 것으로 판단된다. 그 이유는 학령인구 감소에 따라 유초중등 분야에서 여유재원이 발생할 것으로 기대되기 때문이다. 교육재정 내에서 초중등 부문에서 발생하는 여유재원을 고등, 평생, 직업교육 지원에 활용하는 여러 제도적 방안들을 고민할 필요가 있다.

[그림 4-2] OECD 국가들의 고등교육재정 공공부담 비중

(단위: %)



자료: OECD, Education at a Glance (2010, 2020)

기본적으로, 현재와 같이 내국세 일정 부분을 주요재원으로 초·중·고등교육예산 조달 방식은 줄어드는 학령인구와 양립할 수 없을 것으로 판단된다. 이를 적절한 시기에 폐지할 수 있다면 이를 바탕으로 교육 분야 내에서 학교급 간 합리적인 예산 배분이 이루어질 수 있을 것이다.

일정 기간 동안 지방교육재정교부금 제도가 유지되는 것이 불가피하다고 하더라도 지금보다는 더 유연한 제도를 생각해 볼 수 있다. 예컨대 지방자치단체의 법정전입금의 사용처를 자율화하는 방안에 대해 생각해 보자. 좀 더 구체적으로 생각해 보면 중앙정부의 이전 재원인 지방교육재정교부금은 현행과 같이 유지하더라도 지방

소비세 등 여러 재원으로 이루어진 자치단체의 법정전입금을 고등교육에도 사용할 수 있도록 한다면 현재와 같이 경직된 재정 운용방식보다는 유연한 재정 운용이 가능할 것으로 생각된다.

우선 자치단체가 사용처를 자율적으로 결정할 수 있게 됨에 따라 지방재정 일반과 지방교육재정 간의 연계를 높일 수가 있다. 법정전입금의 사용과 관련하여 일반 자치단체와 교육자치단체가 상호 협의할 수 있는 여지가 생기기 때문이다. 이러한 재정 운용 방식에서는 내국세의 일정비중으로 증가하는 초중등 재정이 지역의 수요에 비해 크다고 판단될 경우 법정전입금 재원중 일부는 지역의 대학으로 지원할 수 있다.

법정전입금의 사용처에 제한을 폐지하는 데서 한 걸음 더 나아가 법정전입금 자체를 폐지하는 방안도 고려할 수 있다. 이 경우에는 각 자치단체의 사정에 따라 지방세율을 자치단체가 주체적, 자율적으로 정하게 되는 효과까지 기대할 수 있을 것이다. 즉 법정전입금이 폐지된다면 자치단체로서는 법적으로 정해진 일정 금액만을 초중등교육에만 사용하는 것이 아니라, 자치단체의 초중등교육과 고등교육 사정에 따라 유연하게 교육에 대한 투자를 조정할 수 있다. 예컨대 재산 및 취득세의 금액이나 세율 자체를 변경시키는 것도 가능할 것이다. 그 경우 교육과 재산/취득세 간 연계가 강화되기 때문에 재산세가 눈에 보이는 혜택으로 돌아온다는 것을 지역주민이 인식할 수 있는 추가적인 효과도 기대할 수 있다.

법정전입금의 용도를 자율화하는 것이나 법정전입금 자체를 폐지하는 것이나 그 취지는 지방교육재정 운영에서 자치단체의 역할을 강화하고 자치단체의 재원을 고등교육에도 투자할 수 있도록 제도를 탄력적으로 이용하자는 것이다.

사립대학에 대한 등록금동결조치가 폐지될 필요가 있다는 점은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 현재 법률상으로는 등록금을 직전 3개 연도 물가상승 평균의 1.5배 이내에서는 등록금이 결정될 수 있다. 하지만 현실적으로는 약 10년 동안 명목 등록금이 동결된 상황이다. 이런 상황을 항구적으로 유지하는 것은 현실적으로 불가능하다. 전면적인 등록금 자율화까지 이어지지 않는 못하더라도 적어도 현재 법률상으로 정해진 등록금 인상 상한선 내에서는 등록금 증가가 이루어질 수 있어야 할 것이다.

제2절 현행 재정지원 사업 틀과 미래의 방향

현재 정부의 고등교육재정지원 틀은 학부의 경우 국가장학금 중심으로 이루어지며 대학원의 경우 BK21 중심으로 이루어지고 있다. 최근에는 대학 기관의 자율과 혁신을 강조하는 기관지원이 추가되기도 했다. 현재 고등교육 재정지원은 새로운 틀을 형성해 간다고 보아도 좋을 것이다. 이렇게 형성되어 가는 중에 있는 현재의 기조를 크게 바꿀 필요는 없을 것으로 보이지만 재정책대와 함께 이루어져야 할 향후 재정지원의 방향에 대해 추가적인 고려 사항들을 생각해 보자.

학부 지원에서 가장 중요한 역할을 하는 국가장학금 제도는 앞으로도 계속 가장 중요한 고등교육재정지원으로 남게 될 것이다. 앞으로 학령인구 감소와 대학구조조정이 요구되는 상황에서 개인 지원은 바람직한 측면이 있기 때문이다. 이 제도는 2012년 도입 이후 지원을 확대하는 방향으로 계속 움직여 왔다. 앞으로도 지금까지 운영되어 온 큰 틀은 유지하는 가운데 작은 제도적 변화가 있을 것으로 예상된다. 향후 운영과 장학금 제도개선을 위해서는 다음과 같은 원칙을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 제안은 전반적인 고등교육 재정지원 기조와 조화를 고려한 것이다.⁹⁷⁾

우선 국가장학금 제도와 등록금 동결과의 연계는 폐지하면서 지원액 기준도 등록금 실질 부담을 기준으로 지원수준을 결정하도록 해야 할 것이다. 국가장학금 제도는 소득과 연계된 제도이다. 현재 장학금 지원기준은 소득인정액을 기준으로 이루어져서 소득을 고려하고 있지만, 장학금 지원을 받은 후 실질등록금과 소득 사이의 관계는 충분히 고려되지 못하고 있다. 장학금 지원액의 결정에서 소득과 실질부담액사의 관계를 고려할 필요가 있다. 즉, 실질등록금 부담을 판단하는 데 있어 절대 액수보다는 소득대비 학생부담 등록금을 기준으로 하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 교육의 질과 연계를 항상 고려해야 할 것이다. 물론 현 제도에서도 지원 제한대학을 두고 있다. 그렇지만 소수의 지원대학을 두는 것만으로 교육의 질과 연계가 충분한지는 의문을 제기할 수 있다. 장학금 제도가 학생들에게 실질적인 도움이 되고 국가재정지원의 정당성을 인정받을 수 있도록, 그리고 교육의 질을 높이기 위한 대학의 노력을 유도할 수 있도록 장학금 제도에 교육의 질이 반영되는 기제는 포함되어 있어야 할 것이다.

저소득층에 대한 배려도 필요하다. 김진영·송헌재(2020)는 국가장학금을 받는 상황에서도 저소득층일수록 학자금대출을 받을 확률이 높다는 사실을 보인 바 있다.

97) 한유경 외, 실질적 교육기회 보장을 위한 정부지원 장학금 체제 개편 정책연구, 한국장학재단, 2021

국가장학금이 수혜 대상을 넓히는 데 쓰이는 것이 더 나은 방향인지, 저소득층을 두텁게 지원하는 것이 더 나은 방향인지는 추가적인 논의가 필요하겠지만 소득계층별 학자금 대출 현황으로 판단해 보자면 저소득층에 대한 지원 확대가 더 필요한 것으로 보인다.⁹⁸⁾

마지막으로 장학금 지원과 관련해서 대학의 자율을 존중할 필요가 있다. 이는 앞서 언급한 등록금 동결 폐지와도 관련이 있다. 현재 국가장학금 2유형의 경우 등록금 동결과 연계되어 있다. 등록금 동결과의 연계 외에도 2유형 장학금과 관련해서는 여러 규제를 받고 있어 대학의 자율성을 존중한다고 보기는 어려운 실정이다.⁹⁹⁾ 현재 두 유형으로 나누어 운영되는 국가장학금 제도를 하나의 유형으로 통합할지 유형 분리를 유지할지는 추가적인 논의대상이 될 수 있을 것이다. 하지만 유형 분리를 전제로 할 경우 2유형의 운영은 현재보다 대학의 자율을 더 인정해 주는 방향으로 운영되는 것이 바람직하고 미래 지향적인 방식이 될 것으로 판단된다.

학부 학생에 대한 개인 지원과 함께 대학의 여러 기능 중에서 연구 기능의 중요성은 기술의 변화 속에서 미래에 더 강화되어야 할 것이다. 다만, 모든 대학이 연구 중심을 표방하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않기 때문에 연구를 위한 재정지원이 집중되는 대학의 수는 제한될 수밖에 없는 것이 현실이다. 즉 연구 능력이 확인된 소수의 수혜자에게 지원이 집중되는 현상은 불가피할 것이다. 이런 현실에서 대학원 지원의 중심축을 이루는 BK21 사업의 경우 우수한 소수의 사업단을 선정하여 지원하는 방식이라는 점에서 정당성을 갖는다고 판단된다.

그런데 교육부는 1999년 이후 20여년 간 이루어진 BK21 사업의 재정지원에도 불구하고 연구중심대학에 맞는 대학 운영이 이루어지지 않고 있다는 판단에서 이를 타개하기 위하여 대학원 차원의 체제 개편, 교육 개선, 연구 환경 및 질 개선, 국제 경쟁력 강화 등을 목표로 하는 대학원혁신지원사업을 4단계 BK21 사업 내에 포함하기도 했다.

실제로 우리나라 대학은 학부 중심으로 운영되어 왔으며 KAIST나 POSTECH과

98) 저소득층 배려는 최근 3구간 이하의 계층에 대한 국가장학금을 현행 520만원에서 720만원으로 상향 조정된다는 논의가 현실화 될 경우 상당 정도 달성될 것으로 판단된다. 연합뉴스 기사 “내년 저소득층 국가장학금 700만원…셋째자녀 등록금 전액 지원” 참조.

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210806051300002>)

99) 2유형은 제도 자체가 복잡하기도 하다. 앞서 언급한 바와 같이 등록금을 인하·동결 및 장학금 유지·확충 등의 자체노력 이행 대학에 지원되는 대학 자체노력 연계 지원과 비수도권 대학을 대상으로 하는 지역인재장학금 지원으로 나누어지며 자체노력 연계지원의 경우 학생 선발기준에서도 국가장학금 신청자에 한하여 선발하는 제약이 있기도 하다. 지역인재장학금도 선정분야별 자격요건 및 성적기준 충족자를 대학 자체 기준에 따르지만만 특정학과(전공)에 편중되지 않도록 다양한 학과, 분야의 인재선발 권장하거나 등록금 범위 초과 기타 학자금 중복 수혜 불가 등의 규제가 있기도 하다. (<https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/SD0000004585>)

같은 소수의 이공계 중심 대학을 제외하면 대학원을 축으로 운영되는 연구중심대학은 찾기 어려운 것이 사실이다.

기초학문 연구를 장기적으로 지속하면서 새로운 지식과 기술을 창출하고 미래의 혁신을 주도할 수 있는 강한 연구 중심대학을 지원하기 위한 재정지원은 매우 긴요하다고 판단된다. 연구력이 뛰어난 소수의 연구단과 연구팀을 보유하는 것 못지 않게 연구중심대학을 운영하는 시스템의 장착 또한 중요한 재정지원의 목표가 될 필요가 있다. 이에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세히 논의한다.

개인에 대한 장학금 지원과 사업단에 대한 BK21 사업에 이어 대학 기관에 대한 지원은 대학 및 전문대 혁신지원사업으로 통합되고 있다. 사업의 목적은 “미래사회 변화에 대응하여 대학 기본역량 강화 및 전략적 특성화를 지원하고 대학의 자율혁신을 통해 국가 혁신 성장을 주도할 미래형 창의 인재 양성 체제 구축을 지원”하는 것으로 정의하고 있다.¹⁰⁰⁾ 이 사업은 과거 교육역량강화라는 목적을 가지고 있었지만 ACE+(자율역량강화), CK(특성화), PRIME(산업연계), CORE(인문역량), WE-UP(여성공학인재) 등으로 분절되었던 5개 사업을 통합했다는 의미가 있다. 이러한 통합은 곧 대학의 자율을 강화하고 존중한다는 사업의 기본 방향과 연결된다. 교육부의 선정기준을 먼저 제시하는 것이 아니라 대학이 스스로 「중장기 발전계획」을 제시하도록 했다는 점에서는 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 대학이 스스로 교육, 연구, 산학협력 등의 영역에서 혁신 모형을 창출할 것을 기대하는 것이다.

기본적으로 자율을 중시하는 방향으로 전환한 것은 바람직하다고 평가할 수 있다. 기존의 대학재정 지원방식은 정부가 고등교육의 바람직한 방향을 결정하고 그러한 방향에 가장 접근한 사전 계획을 제출하는 대학 중 소수를 주로 정성 평가를 통해 선정하는 형식을 취해 왔다. 하지만 미래의 사회와 기술의 변화가 예측을 불허한다는 점에서 특정한 분야나 특정한 방향을 사전적으로 지정하는 것이 바람직하지도 가능하지도 않을 것으로 판단된다. 따라서 대학 스스로 방향을 설정하도록 하는 방향으로 전환하고 성과 관리 강화와 책무성을 강조한다는 면에서는 과거와 차별이 있고 과거보다는 진전된 재정지원 방식이라고 판단된다.

최근에 도입된 새로운 사업 중에서는 디지털 혁신공유대학이 주목된다. 이 사업은 2021년부터 6년간 진행될 중기사업으로 신기술분야에 인력을 위한 사업으로 대학 간 연합으로 참여한다는 특징을 가진다. 2021년에는 8개 연합체가 지원 대상으로 선정되었다. 이 사업의 특징은 여러 대학에 흩어져 있는 신기술분야 교육자원을 공동 활용하는 것을 추구하며 대학뿐만 아니라 산업체와 민간기관 등의 공동참여 역시 추구하고 있다. 이러한 형태의 사업은 과거에 추진된 바가 없으며 새로운 정책실험으

100) 교육부(2021)

로서 충분히 의미를 가진다. 다만, 이런 사업들이 학교 간 장벽을 넘는 좋은 시도임에도 불구하고 목표한 성과를 가져올지는 사전적으로 확신할 수 없다는 점은 유념하여 사업의 성과를 점검해가며 성과를 높일 수 있는 방안들을 모색해 가야 할 것이다.

종합해보면 현재의 고등교육 재정지원은 학부 개인지원으로 국가장학금 및 학자금, 학부 기관지원으로 대학혁신지원, 달일 기관에 대한 지원을 넘어 기관 간 협력을 유도하기 위한 새로운 사업인 디지털 현식공유대학 등 다양한 유형의 사업이 펼쳐지고 있다. 대학원에 대한 지원은 사업단 지원인 BK21 지원이 중심축을 이루는 가운데 대학원 기관지원인 대학원혁신지원 사업이 BK21 사업 내에 포함되어 있다. 이런 지원 체제는 과거의 경험을 바탕으로 긍정적으로 발전해 왔다고 평가할 수 있다.

하지만 재정지원의 사각지대도 있다고 판단된다. 재정지원 상 보완되어야 할 부분으로는 전문대와 4년제 대학을 아우르는 직업교육-산학협력 지원과 지식과 기술의 창조 주체로서 대학을 강조하는 혁신-연구지원 등을 생각해 볼 수 있다. 직업교육-산학협력 지원에는 정규교육 이후의 과정이 포함되어야 할 것이다. 향후 재정지원에서 보완되어야 할 영역에 대해서는 이하에서 논의한다.

제3절 대학원 기관지원

대학 재정지원에서 다양한 대학 유형의 필요성을 인정하고 그 유형에 적합한 재정지원 방식을 설계하는 것이 필요하다는 점은 여러 차례 지적되어온 바 있다. 고등교육에 대한 재정지원의 설계에서 특히 혁신 주체로서 대학원에 대한 연구 지원이 강조될 필요가 있다. 학령인구 감소 추세 속에서 매우 높은 대학진학율을 보이는 우리나라에서 미래의 대학원 교육의 중요성은 더 높아질 것이다.

대학원은 교수와 대학원생의 협동연구가 이루어지는 공간이라고 할 수 있다. 이런 점에서 대학원 연구의 중요한 주체인 대학원생에 대해 지원하는 BK21 사업은 교육에 대한 지원이자 연구에 대한 지원으로 간주해도 될 것이다. 그런데 BK21 사업의 경우 사업단 단위의 지원이 이루어지면서 연구중심대학으로서 대학이란 기관의 대학원 운영 시스템 정착에는 크게 기여하지 못했다는 인식이 있었다. 이러한 인식의 반영이 4단계 BK21 사업에 포함된 대학원혁신지원사업이다.

이 사업은 사업단 기반의 사업 운영에 따른 학문 분야 간 분절화를 보완한다는 목적을 지니고 있기 때문에 사업단을 모두 아우를 수 있는 대학원 본부가 자율적인 제도 혁신의 중심이 되도록 본부에 지원하고 있다. 예산은 약 540억원이 편성되었으며 연구중심대학을 위한 대학 내 체제 개편, 대학원 교육 개선, 연구 환경 및 질 개선, 대학원 국제 경쟁력 강화 등을 목표로 하고 있다.¹⁰¹⁾ 구체적인 지원항목의 예로는 대학원 역할 재정립을 위한 중·장기 대학원 교육 연구 전략 및 계획 수립, 연구중심대학을 위한 대학 내 체제 개편, 대학 차원 RA/TA제도 운영 등을 들고 있다.¹⁰²⁾

사업단을 넘어서 체계적으로 운영되는 연구중심 대학은 분명 필요하며 우리나라의 대학이 부족한 부분인 것도 사실이다. 그런데, 연구 중심대학의 육성과 관련하여 짚고 넘어가야 할 중요한 변수가 있다. 연구중심 대학의 기본 조건으로서 대학원생의 비중이다. <표 4-3>는 세계적으로 인정받는 연구 중심대학의 대학원생 비중을 제

101) 사용에는 몇 가지 제약이 따르는데 이를테면 교육연구단 지원금과 상호 전용할 수 없으며 불가 BK21 사업 미참여 학과는 지원할 수 없다. 또한 건물의 신축 개축 증축, 토지매입 투자 경비 등 사업과 직접적 연관성 없는 경비로도 지출할 수 없다.

102) 대학원의 본부가 추진할 수 있는 사업의 예로 연구자 양성을 위한 체계적인 교육과정 설계 및 운 과 같은 대학원 학사관리 강화, - 연구방법론 및 한국 산업·사회 문제 해결을 위한 공통 교육과정 개발·운영, 학과·전공간 융합연구 추진 및 관련 전공 개발·운영, 연구평가 지원 체계 구축, 연구윤리, 연구안전 교육프로그램 개발·운영, 연구행정 관리인력 역량 강화, 학내 논문 DB 구축, 교육연구단 지원을 위한 기술인력(technician) 고용, 공용 연구공간 및 범용성 높은 기자재 및 연구 재료비 지원, 대학원 국제 경쟁력 강화를 위한 대학원생 국제 공동연구, 외국어 논문 작성 및 강의법 지원, 해외 우수학자 및 우수 대학원생 초청 등을 들고 있다. (교육부(2019))

시하고 있다. 표에서도 알 수 있듯이 세계적인 연구중심대학에서는 대학원생이 학부생보다 수적으로 많은 경향이 있다. 전체 학생 중 대학원생의 비중이 스탠퍼드대학은 64%, MIT와 하버드대학은 60% 정도에 이르고 있다. 베이징 대학도 대학원생이 학부생보다 더 많으며 도쿄대학도 이 비중이 45%에 이른다. 즉, 대학원의 체계적인 운영을 위해서는 일정 수 이상의 대학원생이 확보될 필요가 있다는 점을 세계의 우수한 연구중심 대학의 사례를 통해 알 수 있다.

물론 연구 중심대학 중에서도 영국의 옥스퍼드나 케임브리지 대학의 경우는 미국의 연구중심대학에 비해 대학원생의 비중이 다소 낮다. 하지만 이들 학교의 대학원생 비중 역시 35~37%로 적어도 우리나라 대학들에 비해서는 높은 편이다.

우리나라의 대표적인 연구중심 대학 중 KAIST(58%)나 POSTECH(52%)은 대학원생의 비중이 높아 다른 나라의 연구중심대학과 유사한 모습을 보이지만, 이들은 이 공계 중심의 단과대학의 성격이 강하다. 종합대학 중에서 대학원생의 비중이 높은 대학으로는 서울대(32%), 연세대(24%), 고려대(21%), 한양대(22%), 부산대(17%), 중앙대(16%) 등을 들 수 있다. 이 학교들 모두 대학원생 비중이라는 면에서 다른 나라의 연구중심 대학에 비해 크게 뒤떨어진다. 20여년 간의 BK21 사업 운영에도 불구하고 일정 비중 이상의 대학원생을 확보한 연구중심 종합대학이 형성되지 못한 것은 BK21 사업의 한계로 볼 수도 있다.

〈표 4-3〉 세계 연구중심 대학의 학부생과 대학원생 비중

(단위: 명, %)

대학교	학부생	대학원생	대학원생비중
Harvard	7,002	10,094	59
Stanford	6,442	11,325	64
MIT	4,066	6,140	60
Oxford	11,106	6,601	37
Cambridge	12,284	6,649	35
런던 정경대	4,254	4,386	51
베이징대	14,662	16,666	53
도쿄대	15,466	12,676	45

자료: Samil(2009), World Class University, Worldbank

연구중심 대학이라는 기관의 운영을 위해서는 현재보다 대학원 교육이 더 집약적, 집중적으로 이루어질 필요가 있으며 연구 중심대학에서는 장기적인 안목을 위한 기초연구가 꾸준히, 안정적으로 그리고 다양한 분야에서 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 연구중심 대학으로 성장이 가능한 대학들에 대해서는 기존 BK21 사업 방

식에 더하여 기초, 장기연구를 위한 기관 블록 펀딩(block funding)을 제공하는 방안도 검토될 필요가 있다. 기본적으로 연구중심대학의 선정에서 대학원의 규모와 대학원생 비중을 중심으로 블록 펀딩 대상 대학을 선정하고, 대학 내 연구비 배분이나 연구비 관련 규제는 최소화하는 방식이 될 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 4단계 BK21 사업 내의 대학원혁신사업이 있으나 이 사업의 경우 용처의 제한으로 실질 연구비로는 사용할 수 없는 상황이므로 대학이 자율 배분할 수 있는 연구비 지원은 고려해볼 수 있을 것이다.

제4절 고등교육의 유연성 확대와 산학협력 강화

앞서 언급한 연구중심 대학에서는 연구와 함께 수준 높은 학부 교육이 주로 학문 교육을 중심으로 이루어질 것이다. 그런데 소수의 강한 연구중심대학이 필요하다고 하더라도 그 비중은 전체 고등교육에서 20%를 넘지 못할 것으로 판단된다. 현실적으로 대부분의 학생들은 학계에 남기보다는 졸업 후 직업세계로 나가게 된다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다. 사실상 고급 직업교육이야말로 우리나라의 고등교육에서 결여되어 있고, 따라서 채워야 할 중요한 부분이라고 할 수 있다. 물론 전통적으로 강조되어 온 대학의 교양교육의 중요성이 과소평가되어서는 안 되겠지만, 대부분의 학생들이 활동하게 될 노동시장과 연계되지 않는 교육의 필요성에는 의문을 제기할 수 밖에 없을 것이다.

미래의 교육 중심대학에서는 적어도 두 가지 변화가 추구될 필요가 있다. 우선 캠퍼스 간 협력과 질 높은 현장 교육을 실시하는 수준 높은 직업교육이다. 지역 기반의 산학협력이 강하게 요구된다. 피상적 산학협력을 넘어 실질적으로 지역의 기업과 지역 대학이 공동 운영하면서 지역 경제를 함께 이끌어간다는 인식을 지니고 산학협력을 내실 있게 운영할 필요가 있다. 이런 인식하에서 지역대학과 지역 산업의 연계에는 지방자치단체의 능동적인 역할도 요구된다.

이러한 미래의 교육과 관련하여 미국의 애리조나 주립대학이나 독일의 응용과학 대학(hochschule), 그리고 영국의 다이슨 대학 등의 모습을 주목해 볼 만하다. 이 대학은 우리나라의 대학들이 참고로 삼을 수 있는 핵심적인 모습을 담고 있다. 독일의 응용과학 대학이 산학협력대학의 모범적인 모습과 지방정부의 역할을 보여준다면 다이슨 대학은 기업이 적극적이고 능동적으로 고등교육에 참여하는 모습을 잘 보여주고 있다. 한편 애리조나 주립대학은 새로운 기술을 적극적으로 활용하면서 학령인구를 넘은 광범한 연령층은 물론 국경을 넘어가며 고등교육의 수요를 끌어들이는 미래 대학의 모습을 보여주고 있다. 이들의 모습을 잠시 살펴보자.

미국의 애리조나 주립대학(Arizona State University)은 미국은 물론 세계적으로도 최근의 고등교육 혁신을 이끄는 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 이 대학의 혁신은 미래의 고등·평생·직업교육으로 모범이 될 수 있는 여러 모습을 보인다. 이 대학이 소속 주에서는 가장 명성 높은 대학이기는 하지만 세계적인 연구 중심대학들이 다수 있는 미국에서 최상위에 속하는 대학으로 보기는 어려웠다. 하지만 이 대학은 연구 중심대학으로 그들과 경쟁하는 한편으로 새로운 방식으로 다양한 교육수요를 흡수하고 새로운 방식의 교육을 시도함으로써 고등교육의 변화를 선도하고 있다.

이 대학의 특징으로는 우선 온-라인(On-line)과 오프-라인(Off-line)을 조화롭게 결합하여 같은 연령대 학생들이 같은 시간·장소에 모이는 소위 3S(same age, same time, same place) 교육에서 아무나 아무 시간·장소에서 학습하는 3A(anyone, any time, any place) 교육으로 전환하고 있다는 것을 꼽을 수 있다. 이 외에도 스타벅스와 같은 기업과 협약을 통해 스타벅스 직원이 온라인 수업으로 학위를 취득하면 학비를 받지 않는 등 유수의 기업과 산학협력도 성공적으로 끌어들이고 있다. 고등교육은 적극적으로 평생교육을 끌어들이기 수밖에 없으며 산학연계 또한 필수라는 점을 잘 보여준다. 다른 한편으로 시 단위와의 협약으로 다운타운(down-town) 캠퍼스를 조성하기도 하며 퍼듀대·미시간주립대·아이오와주립대 등과 컨소시엄을 맺어 대학 운영전략과 성공사례들을 공유하고 있기도 하다. 우리나라의 디지털 혁신공유대학 사업도 이 대학의 성공사례를 관찰한 결과로 형성된 사업이라고 볼 수 있다.

수업의 질을 높이기 위한 수단으로 신기술을 적극 도입하는 모습도 주목된다. 이 대학에서는 AI 기술을 활용, 강의에서 요구하는 수준에 도달한 학생들을 학기가 끝나기 전 다음 단계로 이동할 수 있도록 하고 있다. 이러한 유연한 학사 운영은 학생들의 동기를 극대화하고 불필요한 시간 낭비를 막고 있다. 이는 천편일률적 평가와 상대평가를 엄정한 학사운영이라고 생각하는 우리나라의 학사운영이 시대에 뒤떨어진 과거의 것이 되고 있음을 보여주기도 한다.

또한, 이 대학에서는 온라인 강의 관련 기업인 edX와 협약을 맺고, 무크를 통해 1학년 전 과정을 이수할 수 있도록 하는 기초과정 수준의 GFA(Global Freshman Academy) 프로그램을 운영한다. 이 온라인 수업은 전 세계 누구든 일정한 수수료와 수강료를 내면 이수가 가능하다. 그리고 수강료는 수업을 이수하고 학점을 받을 때 지불하게 되어 있다. 여기서 한가지 주목되는 점은 이러한 온라인 수업을 입학과 연계시키고 있다는 점이다. 10개 강의로 구성된 대학 지정 코스에서 중 8개 이상 강의에서 C학점 이상을 기록하면 2학년 과정을 캠퍼스에서 들을 수 있도록 입학과도 연계되고 있다.

애리조나 주립대학의 혁신은 고등교육 혁신의 키워드가 바로 유연성이라는 점을 잘 보여준다. 즉, 미래 교육의 키워드는 유연성과 학교 간 장벽이나 학교와 기업 간 장벽 등 여러 무형 유형의 장벽을 넘는 융복합이라는 점을 잘 보여주고 있다. 또한, 유연성을 높이기 위한 하드웨어와 소프트웨어 투자 필요하다는 사실도 보여주고 있다.

미래의 고등·평생·직업교육 벤치마크 사례로는 독일의 응용과학 대학 중 하나인 바덴-뷔텐베르크 연합 주립대학(Baden-Wuerttemberg Cooperative State University)을 들 수 있다. 독일은 산학협력이 강점인 응용과학대학으로 잘 알려져 있는데, 바덴-뷔텐베르크 대학은 독일의 많은 응용과학 대학 중에서도 좋은 성과로 주목받고 있다. 특

히 이 대학은 설립된 역사가 길지 않다는 점이 주목된다.

이 대학은 2009년에 설립된 캠퍼스 연합으로 주내 9개 장소, 3개 캠퍼스를 가지고 있다. 이는 다수의 주립대학 캠퍼스를 가진 캘리포니아 주립대학과 미국 주립대학을 벤치마크 했다고 볼 수 있다. 이 대학에서는 학문교육과 현장실습을 결합하여 운영한다. 3년 과정인 이 대학에서 한 학기의 3개월 간 집중적인 이론 교육을 실시한 후 3개월 간 9,000여개의 파트너 기업에서 현장실습을 한다. 파트너 기업에는 아디다스, 지멘스, 델로이트, 다임러, 보쉬, IBM 등 세계 유수의 기업들이 다수 포함되어 있다. 이 대학의 수업료는 없으며 파트너 기업은 실습학생들을 관리하고 급료를 지급한다. 주목해야 할 부분은 수업의 질 관리이다. 이 대학에서는 수업 당 최고 30~35명으로 교수-학생 간 밀착 관계 유지하는데, 이러한 산학협력과 밀착 수업의 결과, 졸업 후 85~95%의 높은 취업률을 보인다. 이 사례는 지역 기업의 실질적인 참여가 산학협력이 성공적으로 이루어지는데 매우 중요한 요소라는 점을 잘 보여주고 있다.

영국의 다이슨대학은 산학협력이 한 단계 더 나아가 기업이 직접 기존의 대학과 함께 대학을 운영하는 사례라고 할 수 있다. 다이슨 대학은 다이슨 기업부지 내에 설립된 정식 대학으로, 워릭대학과의 협력을 통해 설립·운영되고 있다. 워릭대학의 제조업 그룹(Warwick Manufacturing Group: 이하 WMG)과 다이슨의 엔지니어가 함께 교육 커리큘럼을 구축하여 학문과 실용지식의 간격을 줄여나가고 있다.¹⁰³⁾ 다이슨의 엔지니어가 워릭대학에서 강의와 연구를 수행하며 워릭대학의 교수 및 전문가들도 다이슨 대학의 학생들에게 강의를 제공하고 있다. 현재 다이슨 대학 내 교수 중 다수가 WMG 출신이며, 공동연구를 수행하고 있다. 다이슨 대학이 정식 인가를 받기 전에는 워릭대학에서 학위를 발급했으나, 현재는 다이슨 대학이 학위를 발급할 수 있게 되어 있다. 워릭대학은 협력파트너로서의 관계를 유지하고 있으며, 워릭대학은 다이슨과 공동개발한 학사모듈을 계약학과 같은 방식으로 기업들에게 제공한다.¹⁰⁴⁾

독일의 사례와 유사하게 현재 다이슨 대학은 4년제 파트타임 학사와 견습생 근로자를 결합한 형태로 운영 중이며 일주일 중 2일은 수업, 3일은 견습생 자격으로 다이슨에서 직무를 수행하는 형태로 학교와 산업현장의 격차가 거의 없는 형태로 운영 중이다. 다이슨 대학의 사례는 기업이 대학과 제휴하는 것을 넘어 대학을 직접 운영할 수도 있음을 보여주는데, 이는 산학협력의 밀도가 높아질 경우 기업에게도 이익이 될 수 있다는 사실을 잘 보여주고 있다.

이상의 사례들이 우리나라 고등교육의 변화 및 재정지원 방향에 주는 시사점은

103) 워릭대학의 WMG에 대해서는 다음의 웹사이트를 참조할 수 있음

<https://warwick.ac.uk/fac/sci/wmg/education/degree-apprenticeships/courses/engineering/>

104) 다이슨 대학에 대한 소개는 다음의 웹사이트를 참조

<https://www.dysoninstitute.com/the-degree/academic-team/>

다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 미래의 대학 모형은 하나로 규정하기 어렵다. 변화하는 사회·경제적 변화에 가장 잘 적응하는 모습을 사전적으로 규정할 수 없기 때문이다. 전통적인 지식 창출과 전수라는 기능이 사라지지 않는겠지만 노동시장이나 직업시장과의 연계를 높이는 다양한 시도들이 대학의 자율을 바탕으로 시도될 수 있어야 할 것이다. 특히 지역 단위에서 해당 지역의 대학과 지역의 기업의 밀접한 협력이 필요하다.

제5절 미래지향적 투자 방향에 대한 검토

고등교육에 대한 재정지원은 최근 들어 큰 변화를 겪었으며 실제로 고등교육 기관들로서는 커다란 변화를 추구하지 않을 수 없는 상황이다. 학령인구 감소와 기술의 급격한 변화는 대학의 역할과 기능에 대해 근본적인 성찰을 요구하고 있다. 대학의 역할과 기능에 대해 다시 생각해 보면, 대학의 고유 기능인 교육에서 학문 후속 세대의 양성이라는 역할 못지않게 고급직업 능력 제고라는 역할이 강하게 요구될 것이다. 정규교육과 정규교육을 마친 이후의 교육이라는 구분은 점차 무의미해지고 있다. 빠른 기술의 변화는 미래의 인력양성이 정규교육만으로 완료되기 어려운 상황을 만들어내고 있으며, 따라서 고등교육이라면 평생교육의 필요성을 이해하고 그 수요에 부합하는 공급을 창출할 수 있어야 할 것이다.

평생교육이나 직업교육도 다변화될 수밖에 없다. 평생교육의 주체는 전문대학에 한정되는 것이 아니라 전문대학과 일반대학의 특수, 전문대학원으로 확대되어 갈 것이다. 혹은 일반대학의 정규과정에 정규교육을 마친 사람들이 참여하는 사례도 늘어날 수 있다. 즉, 기술변화로 인한 이직이 빈번히 이루어질 가능성이 높은 미래에 대학원의 평생교육 기능 강화되어 대졸자들의 창업/이직 시 사용할 수 있는 역량 업그레이드 수요를 흡수해야 할 것이다. 이는 학문 영역에서 이루어지는 지식 창출과는 차별화되는 영역이다. 구체적으로 대학의 평생교육원(여가, 노후, 비학위)보다는 전문, 특수 대학원 등의 대학원 단계의 고급 직업훈련을 내용으로 하는 평생교육이 바람직할 것으로 보인다. 결과적으로 한 교실 혹은 한 수업에서 다양한 연령층이 함께 하는 교육이 일반화되며 정규교육과 평생교육 간 구분이 큰 의미가 없어질 수 있다.

이러한 다양한 교육이 이루어지려면 실제로 공급을 담당하는 교수진도 다양성을 갖출 필요가 있다. 실제로 학문의 세계 속에서 머물러 온 현재의 교수들이 직업교육 전담으로 빠른 시일 내에 전환하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 현재의 교수들은 단순한 지식 전수를 넘어 학생들의 역량을 높이는 수업 방식이 정착되도록 더 노력해야 할 것이다. 다른 한편으로는 교수의 자격도 학위를 가진 사람이나 다수의 논문 작성에 능한 사람들에게 제한할 것이 아니라 학생들의 진로에 현실적인 도움을 줄 수 있는 기술 장인 등에게도 확대될 필요가 있다.

물론 대학의 연구 기능이 결코 약화되어서는 안 된다. 오히려 혁신의 주체로서 대학의 연구 기능을 더욱 강화해 가야 할 것이다. 다만, 이런 연구 기능의 강화를 위해서는 연구 활동이 지금보다 더 집약적으로 이루어져야 할 필요가 있다는 점을 깊이 인식해야 한다. 모든 대학이 연구중심 대학으로 기능하는 것은 가능하지도, 바람

직하지도 않지만, 연구중심대학이라면 더 높은 비중의 대학생들이 지식과 기술의 창출에 참여해야 하는 것도 사실이다. 즉, 학령인구가 줄어들더라도 대학원생의 비중은 높아질 필요가 있다. 그러기 위해서는 연구를 이끌어가는 대학의 대학원 기능은 현재보다 훨씬 더 강화될 필요가 있다.

이러한 변화를 뒷받침하기 위한 재정지원의 방향에 대해 생각해 보면, 기본적으로 고등교육에 대한 재정의 확충이 필요하다. 물론 재정책중은 1인당 투자 규모의 확대이다. 이런 확대를 위해서는 중앙정부와 민간, 그리고 자치단체 모두 재정적 기여를 늘려야 할 것이다. 국가의 일방적인 노력으로 고등교육 투자를 증가시키는 것이 바람직한지 의문이다. 특히 한계대학이 존재하는 상황에서 중앙정부의 재원확대에는 신중할 수밖에 없다. 고등교육에 투자될 수 있는 민간과 공공의 다양한 재원들을 최대한 끌어들이야 할 것이다.

가장 먼저 변해야 할 주체는 대학이다. 재원 투입은 궁극적으로 교육의 현장을 변화시킬 수 있어야 한다. 그런 변화의 방향은 어떤 기관보다도 대학이 잘 파악하고 있어야 한다. 정부의 재정지원도 계획에 대한 평가가 아니라 성과를 기반으로 해야 할 것이다.

대부분의 교육 수요자에게 학문교육보다 직업교육이 필요하다. 직업교육에 있어 기업과의 협력은 특별히 강조해야 한다. 실제로 수요에 부응하지 못하는 직업교육은 지속 가능하지 않다. 향후 재정지원 설계에서도 지역 단위에서 실질적으로 지역대학과 지역 산업의 협력을 이끌 수 있는 유인 체계가 필요하다. 산학협력에 있어 지역대학과 지방자치단체 그리고 지역의 산업이 협력하는 체계가 구축되어야 할 것이다. 향후 지역대학에 대한 지원은 산학협력에 초점을 맞추고 자치단체를 참여시키는 방향으로 편성되는 것이 바람직하다고 판단된다.

실제로 2021년 7월 고등교육혁신특화지역 계획이 발표되면서 자치단체와 지역대학이 지방대학의 학과 개편 및 교육과정 개선 등 고등교육혁신에 협력할 제도적 틀은 마련되었다. 제도적 틀이 마련되었다 하더라도 실질적으로 지역의 기업들에게 산학협력에 참여할 유인을 제공하는 방식에 대해서는 더 많은 고민이 필요하다. 구체적으로 지역 산업에 기반한 산학협력사업이 되려면 지역산업과 밀착되도록 학과 및 교과과정이 개편되고 궁극적으로는 지역기업으로 취업까지 연결될 수 있어야 할 것이다.

산학협력을 위한 재원으로 지방교육세를 고등교육에도 사용할 수 있도록 개편하는 구체적인 방안들을 만들어갈 필요도 있다. 사업 설계에서도 중앙정부의 사업을 자치단체와 함께 기획하고 대응자금을 요구하는 방식을 정착해 나가야 할 것이다. 정부 재정지원도 계획서의 평가가 아닌 산학협력 성과에 기반하여 교육과정 운영이나 지역기업의 참여 및 협력 기업 취업률 등을 주요 평가 기준으로 활용하는 것이 바

람직하다.

미래의 정부 재정지원은 예상치 못한 여러 변화에 유연하게 대응하여 대학 유형의 다양화를 뒷받침 할 수 있어야 한다. 무엇보다 미래의 대학의 바람직한 모형을 하나로 규정하기 어렵다는 사실에 주목할 필요가 있다. 전통적인 학문교육과 혁신의 원천으로서 강한 대학원 교육을 겸하는 연구중심대학이 필요하며, 신기술을 적극적으로 받아들이면서 넓은 계층의 수요자들에게 교양 및 고급직업 교육을 제공하는 교육중심 대학이 필요하며, 지역산업과 밀착된 산학협력 중심대학도 필요하다. 미리 설계된 선정기준을 통해 선발된 소수 기관에 대해 재정지원을 집중하기보다는 여러 형태의 새로운 시도를 통해 다양한 성공모형을 창출하는 것이 바람직할 것이다. 이런 과정에서 대학 간 장벽이 낮아지고 전공 간 장벽이 낮아지고 평생교육과 고등교육 간 장벽이 사라지는, 내용상으로 다양하고 운영상으로 유연한 바람직한 미래의 고등교육이 정착되어 갈 수 있어야 한다.

참고문헌

- 교육부, 4단계 두뇌한국21 사업 기본계획(안), 2019
- _____, 학령인구 감소 및 미래사회 변화에 대응한 대학의 체계적 관리 및 혁신지원 전략, 2021
- 김병주 외, 대학 유형별 재정구조 및 운영 현황 분석, 한국대학교육협의회, 2020
- 김진영 · 송헌재, 국가장학금 제도 평가 및 개선방안 연구, 한국장학재단, 2020
- 문보은 · 최상덕 · 김지하 · 서영인 · 송기창 · 윤지영 · 권도희 · 김지연, 사립대학 재정 운용 실태 분석: 재정 여건 및 지출 변화를 중심으로. 한국교육개발원. 2020
- 한유경 외, 실질적 교육기회 보장을 위한 정부지원 장학금 체제 개편 정책연구, 한국장학재단, 2021
- Samil, World Class University, Worldbank, 2009
- OECD. Education at a Glance, 2010, 2020