

지방교육재정 재원조달 체계의 평가와 과제

구균철(한국지방세연구원)

I. 서론

최근 국세교육세와 지방교육세를 포함한 부가세를 본 세목으로 통폐합시키고 일반회계에서 지원하는 방안이 지속적으로 논의되고 있다. 지난 3월에도 박근혜 정부는 현행 25개 세목을 10개로 간소화하는 중장기 조세개혁의 일환으로, 국세교육세와 지방교육세를 포함한 부가세를 본 세목으로 통폐합시키고 일반회계에서 지원하는 방안을 추진하기로 확정하였다. 하지만 이명박 정부에서도 무산된 전례가 있듯이, 교육세와 농특세 등의 경우 통폐합을 쉽게 추진하기는 어려운 전망이다.

그러나 교육세 존폐에 관한 논의에 있어 지방교육재정분권에 대한 보다 근본적인 성찰이 상대적으로 소홀히 다루어지고 있어 아쉬움이 남는다. 징세의 비효율성과 복잡성에 함몰되어 있는 논의의 틀을 벗어나, 교육재정분권의 관점에서 지방교육재정의 재원조달체계에 대한 근본적인 문제점들을 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 지방교육재정은 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하여 재정운용의 책임성 확보에 한계가 있는 상황에서 제한적이거나 지방교육세는 지역주민들이 지역교육에 대한 비용을 분담한다는 인식을 심어주는 명목상의 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 교육재정분권의 입장에서 지방교육재정의 자주성과 교육서비스의 비용분담 인식을 제고시키기 위해 현행 교육세 제도의 개선방향은 무엇이고, 지방교육재정분권을 통해 재정책임성과 효율성을 확보할 수 있는 바람직한 교육재정 조달체계는 어떠한 모습인가라는 질문에 보다 많은 관심이 필요하다는 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 지방교육재정 재원조달체계를 평가하고 근본적인 개선방향을 제시하고자 한다. 가치재인 초중등교육을 위한 지방교육재정의 재원조달체계는 중앙정부와 지방정부 간의 교육재정관계와 교육재원조달을 위한 세원의 구성이라는 측면으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 교육재정에서 중앙정부와 지방정부의 재정관계 현황과 개선방향을 도출하기 위해서 우리나라를 포함한 주요국들을 비교하여 정책적 함의를 도출하는 동시에, 객관적이고 분명한 기준을 통해 지방자치단체가 교육비특별회계로 전출하는 이전재원의 세원구성을 평가하여 문제점과 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 현형 자원조달체계의 비판적 고찰

1. 정부 간 교육재정관계의 평가

정부 간 교육재정관계는 초중등교육을 위한 자원조달과 집행의 중앙과 지방정부 간의 역할분담으로 정의된다. 일반재정과 마찬가지로 교육재정에서도 중앙정부와 지방정부는 교육재원의 조달과 집행에 역할을 분담하고 있다. 교육재원의 조달과 집행에서 전통적으로 중앙집권적인 구조를 지닌 국가들(뉴질랜드, 네덜란드, 프랑스 등)과 지방분권적 구조를 지닌 국가들(스위스, 캐나다, 독일, 미국 등)이 있다. 반면에 멕시코, 이스라엘, 우리나라와 같이 지방교육재원의 조달은 중앙정부가 주로 담당하지만 집행은 지방정부가 주도적으로 수행하는 국가들도 있다.

이러한 중앙과 지방정부 간의 교육재정관계는 일반재정관계와 마찬가지로 재정분권(fiscal decentralization)과 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)을 통해서 파악할 수 있다. 교육재정분권은 교육재정에서의 세입분권과 세출분권을 모두 포괄하는 개념으로 <표 2>의 교육재정분권지수들로 측정할 수 있다. 수직적 재정불균형은 지방정부가 교육재원의 조달에서 중앙정부의 이전재원에 얼마만큼 의존하고 있는가를 나타내며 <표 2>의 재정불균형지수들을 통해 계량화할 수 있다. 지방의 초중등교육재원으로 이전되는 중앙정부 이전재원(우리나라의 경우, 지방교육재정교부금)은 일반지방재정의 의존재원인 교부세와는 별도로 교육에만 사용될 수 있는 일종의 포괄보조금(block grant) 형태이므로 일반재정과 별도로 구분해서 정부 간의 교육재정관계를 분석할 수 있다.

<표 2> 정부 간 교육재정관계 지수 비교

지표		정의	함수형태	
교육재정분권지수	단순지수	교육세입분권지수 (RDI: Revenue Decentralization Indicator)	$D^r(r) = r$	
		교육세출분권지수 (EDI: Expenditure Decentralization Indicator)	$D^e(e) = e$	
	복합지수	교육재정자립도 (RA: Revenue Autonomy)	$\frac{\text{지방정부조달액}}{\text{지방정부집행액}}$	$A(r,e) = \frac{r}{e}$
		산출평균교육재정분권지수 (PRI: Production Revenue Indicator)	$\frac{RDI+EDI}{2}$	$N(r,e) = \frac{r+e}{2}$
		기하평균교육재정분권지수 (FDI: Fiscal Decentralization Index)	$\sqrt{RA \times EDI}$	$V(r,e) = \left(\frac{r}{e} \times e\right)^{\frac{1}{2}} = (r)^{\frac{1}{2}}$

		SU교육재정분권지수 (SU: Symmetric Impact and VFI-unfavorable Index)	교육세입분권지수와 교육세출분권지수의 가중평균	$SU = S^u(r, e) = \frac{1}{1 - \frac{[(1-r)^2 + (1-e)^2]^{\frac{1}{2}}}{\sqrt{2}}}$
재 정 패 권 평 형 지 수	복 합 지 수	교육재정불균형지수I (VFII)	$\frac{\text{이전재원}}{\text{총교육재원}}$	$T^I(r, e) = (1-r) - (1-e) = e-r$
		교육재정불균형지수IV (VFIV)	$\frac{\text{이전재원}}{\text{지방정부조달액}}$	$T^{IV}(r, e) = \frac{e-r}{r}$
		교육재정불균형지수V (VFIV)	$\frac{\text{이전재원}}{\text{지방정부집행액}}$	$T^V(r, e) = \frac{e-r}{e}$

출처: Gu(2012) "Developing Composite Indicators for Fiscal Decentralization"의 <Table 1>을 교육재정 관계에 적용하여 수정한 것임. 총교육재원은 초중등교육재정만을 의미하며 고등교육재정은 제외하였다. D =총교육세출/총교육세입으로 정의되며 본 보고서는 균형교육재정($D=1$)을 가정한다.

일국의 교육재정관계를 독립적으로 평가할 수 있는 효율성과 형평성의 절대적 수준은 알 수 없으므로 국제비교를 통한 상호 비교평가가 필요하다. 교육재정에서 최적수준의 재정분권과 수직적 재정불균형은 실증적으로 파악하기 힘들기 때문에 본 절에서는 주요국들의 비교분석을 통해서 교육선진국들의 현황과 세계적인 추세를 파악하여 참고하고자 한다. 정부 간 교육재정관계를 측정하고 비교하기 위한 원자료는 OECD(2013)의 데이터(<표 3>)이며, 이 데이터를 이용하여 <표 2>에서 제시된 함수식을 통해 각 지수들의 값을 산출하였다.

<표 3> 초중등교육 자원의 조달주체와 지출책임 (2010년)

	교육재원의 조달기능				교육재원의 집행기능				재정 자립도 (r/e)
	중앙 (1-r)	광역	기초	광역+기초 (r)	중앙 (1-e)	광역	기초	광역+기초 (e)	
스위스	0.03	0.62	0.34	0.97	0.00	0.60	0.40	1.00	0.97
캐나다	0.04	0.74	0.22	0.96	0.03	0.13	0.84	0.97	0.99
폴란드	0.04	0.02	0.94	0.96	0.03	0.02	0.95	0.97	0.99
아르헨티나	0.08	0.89	0.03	0.92	0.02	0.95	0.03	0.98	0.94
노르웨이	0.10	0.00	0.91	0.91	0.08	0.00	0.92	0.92	0.99
독일	0.10	0.72	0.18	0.90	0.09	0.69	0.23	0.92	0.98
체코	0.12	0.62	0.26	0.88	0.12	0.63	0.26	0.88	0.99
미국	0.14	0.33	0.53	0.86	0.01	0.02	0.98	1.00	0.87
스페인	0.14	0.80	0.06	0.86	0.13	0.81	0.06	0.87	0.99
일본	0.18	0.65	0.17	0.82	0.02	0.81	0.17	0.98	0.83
브라질	0.20	0.48	0.33	0.80	0.12	0.47	0.41	0.88	0.91
벨기에	0.21	0.75	0.04	0.79	0.22	0.74	0.04	0.78	1.02
영국	0.27	0.00	0.73	0.73	0.27	0.00	0.73	0.73	1.00
아이슬란드	0.27	0.00	0.73	0.73	0.27	0.00	0.74	0.74	1.00
오스트레일리아	0.41	0.59	0.00	0.59	0.04	0.96	0.00	0.96	0.61
핀란드	0.42	0.00	0.58	0.58	0.10	0.00	0.90	0.90	0.65

OECD 평균	0.54	0.22	0.27	0.49	0.37	0.22	0.44	0.67	0.73
EU21 평균	0.57	0.17	0.27	0.44	0.43	0.18	0.40	0.58	0.75
헝가리	0.62	0.00	0.38	0.38	0.20	0.00	0.80	0.80	0.48
한국	0.68	0.29	0.03	0.32	0.01	0.30	0.69	0.99	0.32
프랑스	0.69	0.18	0.12	0.31	0.69	0.18	0.12	0.31	1.00
에스토니아	0.70	0.00	0.30	0.30	0.28	0.00	0.72	0.72	0.41
오스트리아	0.76	0.14	0.10	0.24	0.43	0.47	0.10	0.57	0.43
멕시코	0.78	0.22	0.00	0.22	0.26	0.74	0.00	0.74	0.30
슬로바키아	0.78	0.00	0.22	0.22	0.21	0.00	0.79	0.79	0.28
룩셈부르크	0.81	0.00	0.19	0.19	0.77	0.00	0.23	0.23	0.83
이탈리아	0.81	0.09	0.10	0.19	0.80	0.08	0.12	0.20	0.97
슬로베니아	0.90	0.00	0.10	0.10	0.89	0.00	0.11	0.11	0.93
네덜란드	0.90	0.00	0.10	0.10	0.88	0.00	0.13	0.13	0.77
이스라엘	0.91	0.00	0.09	0.09	0.71	0.00	0.30	0.30	0.30
칠레	0.92	0.00	0.08	0.08	0.50	0.00	0.50	0.50	0.16
아일랜드	0.99	0.00	0.01	0.01	0.83	0.00	0.18	0.18	0.05
터키	0.99	0.01	0.00	0.01	0.96	0.04	0.00	0.04	0.19
뉴질랜드	1.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	1.00

출처: OECD(2013) "Education at a Glance" Table B4.3. 일부 국가의 수치는 2009년 혹은 2011년 자료로서 자세한 내용은 OECD원문을 참조하기 바람

가. 교육재정분권지수의 국제비교

1) 교육재정분권수준의 비교

교육재원의 세입분권(r)에서 우리나라는 OECD 평균치 이하임

연방제 국가이거나 국토와 인구 면에서 규모가 큰 국가일수록 교육세입분권수준이 높은 반면, 단일제 국가이거나 소규모인 국가들의 교육세입분권수준은 상대적으로 낮은 경향을 보인다. 즉, 멕시코를 제외한 스위스, 캐나다, 독일, 미국, 브라질, 호주와 같은 연방제 국가의 교육세입분권지수는 매우 높은 반면에 오스트리아, 슬로바키아, 룩셈부르크, 네덜란드, 이스라엘 등과 같이 규모가 작은 국가의 세입분권은 상대적으로 낮다. 우리나라의 교육세입분권지수는 0.27('03)과 0.32('10)으로 OECD 평균수준인 0.55('03)과 0.46('10)의 각각 1/2와 2/3수준으로 헝가리, 프랑스, 오스트리아, 멕시코와 비슷한 수준이다.

평균적으로는 세입분권(r)이 다소 감소하였으나 국가별로 다양한 양상을 보임

교육재원 세입분권의 OECD평균은 0.55('03)에서 0.46('10)으로 감소하였다. 그러나 세입분권수준의 국가 간 편차가 크고 변화의 방향이 국가 간에 상이하다. 최고로 높은 스위스의 경우, 세입분권지수가 0.97인 반면 아일랜드와 뉴질랜드는 거의 0에 가까울 정도로 국가 간 편차가 크다. 그러나 2003년에 높은 수준의 세입분권을 보여준 국가들은 대개 2010년에 그

2) 교육재정분권의 최근 추세

σ-수렴의 의미에서 최근 교육재정분권수준의 국가 간 격차는 좁혀지는 추세임

σ-수렴지수(sigma convergence index)는 국가 간 교육분권수준의 격차가 2003년과 2010년 사이에 줄어들었음을 보여주고 있다. 사실 Barro and Sala-i-Martin(1992)가 처음 제시한 σ-수렴의 개념은 국가 간 소득격차의 편차가 줄어드는 것을 의미하였다. σ-수렴지수는 변이계수(c; the coefficient of variation)나 표준편차(s; the standard deviation)의 비율로써 구해질 수 있으며, 상황에 따라 이 둘은 서로 크게 다를 수 있다(Dalgaard and Vastrup, 2001). 이것을 교육재정분권수준의 변화에 적용하여 교육분권수준의 σ-수렴지수I를 두 시점에 걸친 국가 간 분권지수의 변이계수의 비율($\frac{c_{t+1}}{c_t}$)로서 정의하고, σ-수렴지수II를 두 시점에 걸친 국가 간 분권지수의 표준편차의 비율($\frac{s_{t+1}}{s_t}$)로 정의하고자 한다. 만약 변이계수나 표준편차의 값이 전에 비해서 작아질 경우, σ-수렴지수의 값은 1보다 작은 값을 가지며, 국가 간 격차가 줄어들고 있음을 나타낸다. <표 4>는 상기 6개의 교육재정분권지수의 σ-수렴지수I와 σ-수렴지수II를 구한 것으로 모든 지수들에서 교육재정분권수준의 국가 간 격차는 줄어들었음을 알 수 있다.

〈표 4〉 재정분권의 σ-수렴지수 I & II

	세입분권 (r)	세출분권 (e)	재정자립도 (RA)	산술평균 (PRI)	기하평균 (FDI)	SU 지수
σ-수렴지수I	0.95	0.93	0.88	0.94	0.87	0.94
σ-수렴지수II	0.96	0.95	0.92	0.95	0.90	0.95

그러나 오직 교육재정자립도에서만 β-수렴도 함께 나타나고 있음

이와 유사하게, Baumol(1986), Barro and Sala-i-Martin(1992), Mankiw, et al.(1992)등이 제시한 β-수렴은 빈국이 부국보다 더 빠르게 성장하는 경향이 있음을 보이기 위해 고안되었다. β-수렴지수는 다음과 같은 소득수준(y)의 시계열로 이루어진 로그회귀방정식의 추정을 통해 구할 수 있다.

$$\ln(y_{i,t+1}) = \alpha + (1 - \beta)\ln(y_{i,t}) + u_{i,t+1} \Leftrightarrow \ln\left(\frac{y_{i,t+1}}{y_{i,t}}\right) = \alpha - \beta\ln(y_{i,t}) + u_{i,t+1} \quad \text{<식 1>}$$

만약 $\beta > 0$ 이면 성장률과 초기소득수준 간의 부의 상관관계가 있음을 의미하는 것이므로 국가 간에 소득수준이 수렴한다고 해석할 수 있는 것이다. 그리고 σ-수렴지수가 β-수렴지수의 충분조건이지만 필요조건은 아니기 때문에 σ-수렴이 일어난다는 것이 반드시 β-수렴이

있음을 의미하진 않는다는 사실도 잘 알려져 있다(Sala-i-Martin, 1995; Quah, 1993). 이러한 β -수렴의 개념을 교육재정분권수준에도 그대로 적용할 수 있으며, 그 의미는 두 시점에 걸쳐 초기 교육재정분권수준이 높은 국가는 낮아지고 낮은 국가는 높아지면서 국가 간의 격차가 줄어든다는 것을 의미하게 된다.

β -수렴지수(beta convergence index)를 이용해서 교육재정분권수준의 국가 간 격차의 추이를 살펴보면, 교육재정자립도에서만 β -수렴도 함께 나타나고 있다. 오직 교육재정자립도(RA)의 경우에만¹⁾ β 값이 통계적으로 유의하였으며(<식 2>) 그 값은 양의 값을 가지므로($\beta=0.216$) 국가 간에 재정자립도의 격차는 축소되면서 일정수준으로 수렴하는 추세라고 볼 수 있다. 즉, 재정자립도지수(RA)에서만 통계적으로 유의한 수준에서 그 격차가 좁혀지고 있는 것이다.

$$\frac{\dot{RA}}{RA} = -0.039 - 0.216 \ln(RA) \quad <식 2>$$

(-0.73) (3.12)

교육재정자립도의 국가 간 수렴가설

이와 같이 <그림 3>에서 확인한 국가 간 재정자립도 격차의 대략적 감소추세, σ -수렴의 존재, 그리고 동시에 충족된 β -수렴의 통계적 유의성으로 판단컨대, 세계적으로 교육재정자립도는 중간정도의 일정수준으로 수렴하고 있다고 말할 수 있다. 아직 시계열의 길이가 충분치 않아 속단할 순 없지만, σ -수렴과 β -수렴으로 확인된 위의 결과를 “교육재정자립도의 수렴가설”이라고 명명하고자 한다. 이는 공교육이라는 단일하고 유사한 성격의 공공재의 재원 조달에 있어 최적 교육재정자립도라는 개념의 정립이 가능할 것으로 보이며, 지구적 차원의 확산효과를 통해 이러한 최적수준으로 접근할 것이라는 가설이다. 또한 일반재정에서의 재정자립도와 교육재정자립도 간에 상관관계가 거의 없다는 점(<표 5>)에서 교육재정에서의 정부 간 재정관계는 일반재정과 는 별도로 그 자체의 논리에 따라 설정된다고 볼 수 있다. 앞으로 국가 간 이질성의 주요 요소를 통제한 후의 수렴성을 의미하는 조건부 수렴가설(conditional convergence)도 후속 연구에서 검토되어야 할 것이다.

3) 일반재정분권과 교육재정분권 간의 관계

단순교육재정분권지수(r 과 e)는 각각의 단순일반재정분권지수와 상관관계가 높음

단순일반재정분권지수는 일반세입분권지수(지방정부자체세입/일반정부세입)와 일반세출분권지수(지방정부세출/일반정부세출)를 가리키며, 교육세입분권지수(r)와 일반세입분권지수 간의 상관계수(correlation coefficient)는 0.66으로 일반재정의 세입분권이 높을수록 교육세입분권도 높아지는 경향을 보인다(<표 5> 참조). 교육세출분권지수(e)와 일반세출분권지수간의

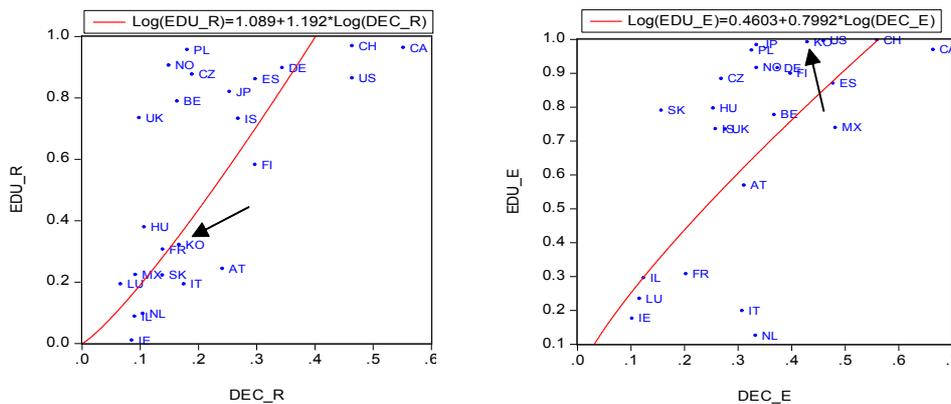
1) 다른 재정분권지수의 β 값은 모두 통계적으로 유의하지 않아 설명을 생략하였다.

상관계수 값도 비슷한 수준인 0.63으로 일반세출분권정도와 교육세출분권의 정도는 같은 방향으로 진행되는 경향이 있다(<표 5> 참조).

교육재정분권지수는 일반재정분권지수로 상당부분 추측이 가능함

교육세입분권지수(r)를 종속변수로 하고 일반세입분권지수를 독립변수로 한 단순회귀분석의 결정계수(R²) 값은 0.43으로 비교적 설명력이 높은 편이다(<표 5>와 <그림 9>의 좌측 그림참조). 단순회귀모형의 형태는 로그-로그함수 모형(log-log model specification)으로 설명변수의 계수 값은 탄력성(elasticity)로 해석할 수 있다. 이와 유사하게 교육세출분권지수(e)를 일반세출분권지수로 회귀분석한 결과에서도 결정계수의 값은 0.39로 설명력이 높은 편이었다(<표 5>와 <그림 9>의 우측 그림참조). 한편, 일반재정분권지수의 변화가 교육재정분권지수의 변화에 미치는 영향에서 세입분권이 세출분권보다 높은 것으로 보인다. 세입분권지수 회귀분석에서의 독립변수인 일반세입분권지수의 계수값(1.192)이 세출분권지수들 간의 계수값(0.799)보다 높기 때문이다(<그림 9>). 세입분권의 경우, 한 국가가 다른 국가보다 일반세입분권지수의 값이 1% 클 때 교육세입분권지수의 값은 1.192% 가량 더 높는데, 이는 일반세입분권도가 높은 국가가 교육세입분권도에서 비교적 이보다 더 높은 수준을 가지는 경향성이 있음을 보여준다. 세출분권의 경우, 일반세출분권지수의 값이 1% 높을 때, 교육세출분권지수의 값은 0.799% 정도 더 크며, 일반세출분권도가 높은 국가가 교육세출분권도에서도 높은 수준을 보여주지만, 그 격차는 일반세입분권도의 경우에서보다는 적다.

〈그림 9〉 단순교육재정분권지수의 단순일반재정분권지수와 단순회귀분석 결과



주: 그림 상단에 표시된 회귀분석모형에서 변수이름으로 사용된 DEC_R은 일반재정의 세입분권지수를 나타내고 EDU_R은 교육재정의 세입분권지수를 나타냄. 마찬가지로 DEC_E는 일반재정의 세출분권지수를, EDU_E는 교육재정의 세출분권지수를 각각 나타냄. 끝으로 Log는 자연로그값을 의미함.

복합교육재정지수(PRI, FDI, 그리고 SU)의 경우에도 이와 비슷한 결과가 도출됨

산술평균교육재정분권지수(PRI)와 일반재정의 산술평균분권지수 간의 상관계수의 값은

0.69, 기하평균교육분권지수(FDI)와 일반재정의 기하평균분권지수는 0.7, 그리고 SU교육분권지수와 일반재정의 SU분권지수의 상관계수는 0.69로 높은 편이다. FDI, PRI, 그리고 SU 지수의 경우, 교육재정의 분권지수의 국가 간 차이는 일반재정의 분권지수의 국가 간 격차로 상당부분 설명될 수 있다(<표 5>와 <그림 10>참조).

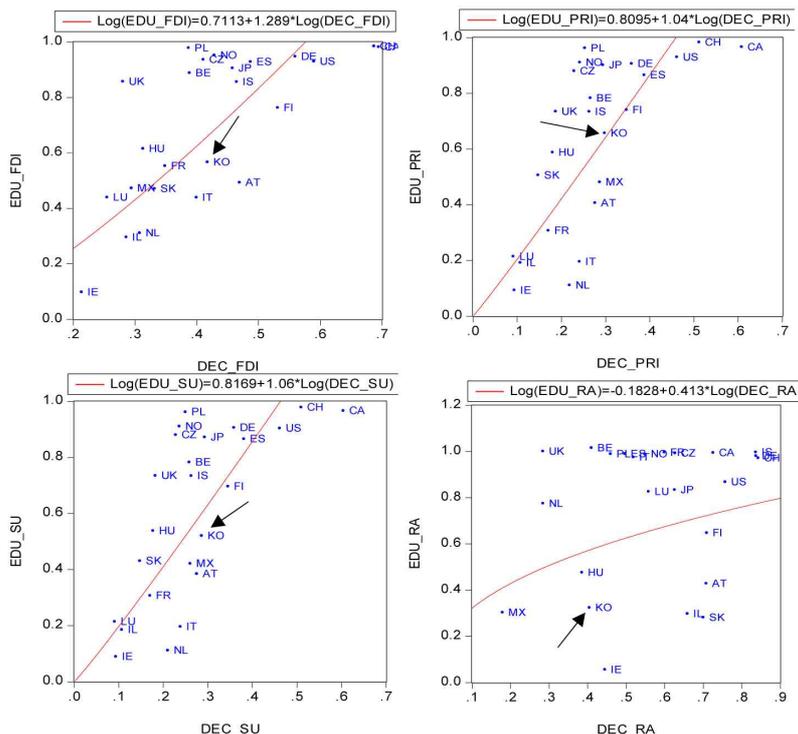
그러나 교육재정자립도(RA)의 경우만 예외적으로 이러한 상관관계가 없음

교육재정과 일반재정의 재정자립도 간의 상관계수의 값이 0.24로 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다(<표 5> 참조). 재정자립도지수(RA)의 경우에는 R2값도 0.06으로 낮아 교육재정자립도의 수준은 일반재정자립도의 수준과는 무관하다(<그림 10>참조)

<표 5> 교육재정분권지수와 일반재정분권지수 간의 지수별 상관계수와 R² (2010년 기준)

	r	e	RA	PRI	FDI	SU
상관계수	0.66	0.63	0.24	0.69	0.70	0.69
단순회귀식 R2	0.43	0.39	0.06	0.47	0.49	0.48

<그림 10> 복합교육재정분권지수의 복합일반재정분권지수와의 단순회귀분석 결과



주: 그림 상단에 표시된 회귀분석모형에서 변수이름으로 사용된 DEC_FDI은 일반재정의 FDI지수를 나타내고 EDU_FDI는 교육재정의 FDI지수를 나타냄. DEC_PRI, DEC_SU, 그리고 DEC_RA도 마찬가지로 일반재정의 복합재정분권지수를 나타내고, EDU_PRI, EDU_SU, 그리고 EDU_RA도 복합교육재정분권지수를 의미함.

끝으로 우리나라의 경우 대부분의 재정분권지수에서 평균적인 추세와 비교했을 때 교육재정분권이 일반재정분권보다 다소 낮은 수준에 머물고 있다. 세입분권지수(r), 기하평균분권지수(FDI), SU분권지수(SU), 재정자립도지수(RA)의 추세선과 우리나라의 위치를 비교해보면, 우리나라가 다소 아래쪽에 위치해있다. 즉, <그림 10>에서 가로축이 일반재정분권의 수준을 의미하므로 회귀선보다 아래에 있다는 것은 일반재정분권수준이 비슷한 국가들과 비교했을 때 우리나라의 교육재정분권의 수준이 일반재정분권수준보다 다소 낮다는 것을 의미한다. 비록 세입분권지수(r)의 경우 우리나라가 회귀선과 아주 근접해 있으나, 일반행정과 분리되어 있는 지방교육당국이 자체재원에 포함된 지방자치단체이전재원에 대한 자주권을 행사할 수 없다는 현실을 감안하면 그 의미 해석에 유의해야 한다. 이와 반대로 교육재정의 세출분권지수(e)에서 평균적인 추세보다 상당히 높은 수준을 보여주고 있으며, 이는 교육재정의 산술평균분권지수(PRI)도 높여 추세선보다 위쪽에 우리나라가 위치하게 된 것으로 보인다(<그림 10>). 우리나라는 총교육재원의 99%가량을 지방교육청이 지출하고 있으므로, 세출분권과 세입분권의 단순평균인 산술평균분권지수의 값을 크게 높이기 때문으로 보인다.

나. 교육재정불균형지수의 국제비교

1) 교육재정불균형수준의 비교

우리나라는 교육재정불균형이 매우 심각한 국가에 속함

우리나라의 교육재정불균형지수I(이전재원/총교육재원)는 2010년 현재 0.67로 28개국 가운데 1위를 기록하였다(<그림 11> 참조). 교육재정불균형지수I에서 우리나라 다음으로 슬로바키아, 멕시코, 칠레, 헝가리 등의 국가가 뒤를 잇고 있다. 우리나라의 교육재정불균형지수I의 값은 2010년 기준으로 OECD평균의 4배에 달할 정도로 높은 수준이다. 한편, 교육재정불균형지수IV(이전재원/지방정부조달액)는 2010년 현재 2.09로 28개국 가운데 칠레, 이스라엘, 멕시코 다음으로 4위를 차지하였다(<그림 12> 참조). 우리나라의 교육재정불균형지수IV의 값은 2010년 현재 OECD평균의 5.8배에 이를 정도로 높은 수준이기 때문이다. 교육재정불균형지수V(이전재원/지방정부지출액)는 2010년 현재 0.68로 28개국 가운데 아일랜드, 칠레, 슬로바키아, 이스라엘, 멕시코 다음으로 6위를 기록하였다(<그림 13> 참조). 우리나라의 교육재정불균형지수V의 값은 2010년 현재 OECD평균의 2.6배에 달하고 있다.

교육재정불균형이 거의 없는 국가들도 상당수 존재하고 있음

교육재정불균형지수I의 값이 0.1이하인 국가는 11개국으로 전체 28개국의 40%정도인데, 이는 교육재정불균형지수I의 정의에 따라 총교육재원에서 이전재원이 차지하는 비중이 10% 이하라는 의미로 대부분의 교육재원을 지방정부가 조달하는 국가들이 이에 해당된다. 교육재

2) 교육재정불균형의 최근 추세

σ-수렴의 의미에서 최근 교육재정불균형 수준의 국가 간 격차는 좁혀지는 추세임

σ-수렴지수(sigma convergence index)는 국가 간 교육재정불균형수준의 격차가 2003년과 2010년 사이에 줄어들었음을 보여주고 있다(<표 6> 참조). 재정불균형지수Ⅰ의 σ-수렴지수Ⅱ를 제외하고 모든 교육재정불균형지수와 수렴지수들이 1보다 작은 값을 가진다. 따라서 2003년에서 2010년 사이에 국가 간의 교육재정불균형의 수준의 격차는 점차 좁혀지면서 중간지역의 일정수준으로 수렴하는 경향이 있다. 그러나 앞 절에서 언급했듯이 σ-수렴지수만으로 수렴의 필요충분조건을 충족하였다 볼 수 없으므로 β-수렴지수도 아울러 살펴보아야 한다.

〈표 6〉 교육재정불균형의 σ-수렴지수 I & II

	교육재정불균형 지수Ⅰ (VFI ^I)	교육재정불균형 지수Ⅳ (VFI ^{IV})	교육재정불균형 지수Ⅴ (VFI ^V)
σ-수렴지수Ⅰ	0.96	0.77	0.95
σ-수렴지수Ⅱ	1.02	0.65	0.98

β-수렴의 의미에서도 최근 교육재정불균형 수준의 국가 간 격차가 좁혀지고 있음

아래의 회귀식을 보면, 모든 교육재정불균형지수들은 지난 2003년에서 2010년 사이에 β-수렴이 일어나고 있다. 즉, 2003년에 수직적 교육재정불균형의 수준이 높았던 국가는 상대적으로 낮았던 국가들에 비해 교육재정불균형의 수준이 더 빠르게 낮아졌다는 의미에서 수렴이 일어나고 있다고 볼 수 있는 것이다.

$$\frac{\dot{VFI}^I}{VFI^I} = -0.957 - 0.316 \ln(VFI^I) \\ (-2.17) \quad (2.59)$$

$$\frac{\dot{VFI}^{IV}}{VFI^{IV}} = -0.604 - 0.273 \ln(VFI^{IV}) \\ (-1.75) \quad (2.62)$$

$$\frac{\dot{VFI}^V}{VFI^V} = -0.801 - 0.325 \ln(VFI^V) \\ (-2.11) \quad (2.84)$$

교육재정불균형의 국가 간 수렴가설

아직 시계열의 길이가 충분치 않아 속단할 순 없지만, σ-수렴과 β-수렴으로 확인된 위의 결과를 “교육재정불균형의 수렴가설”이라고 명명하고자 한다. 그런데 교육재정불균형지수 V(VFIV)는 정의상 (1-RA)이므로 “교육재정자립도의 수렴가설”과는 동전의 양면으로 볼 수 있다. <표 7>에서 교육재정불균형지수Ⅴ와 교육재정자립도지수간의 상관계수는 -1임을 확인할 수

있다. 또한 교육재정불균형지수IV (VFIIV)는 정의상 $VFI^{IV} = \frac{VFI^V}{RA} = \frac{1-RA}{RA} = \frac{1}{RA} - 1$ 이므로 교육재정자립도(RA)의 수렴가설에 따라 수렴하는 것이다. 그러나 재정불균형지수I(VFI)은 $e \times VFI^V$ 이므로 교육재정자립도의 수렴가설의 성립에 의해서 수렴여부가 확보되지 않는다. 그럼에도 불구하고 실증적으로 실제 데이터를 보면 <표 7>에서와 같이 교육재정불균형지수I와 V간에 매우 높은 상관관계가 존재함을 확인할 수 있다. 교육재정불균형지수I이 σ -수렴지수II에서 1보다 큰 값을 가지므로 σ -수렴은 없는 것으로 판단하여 제외하면, 적어도 교육재정불균형지수IV와 V로 평가한 교육재정불균형수준의 국가 간 격차는 일정수준으로 수렴해간다는 것이 바로 교육재정불균형의 수렴가설임

<표 7> 교육재정자립도지수와 교육재정불균형지수들 간의 상관계수

	RA	VFI ^I	VFI ^{IV}	VFI ^V
RA	1			
VFI ^I	-0.8830	1		
VFI ^{IV}	-0.8875	0.7043	1	
VFI ^V	-1	0.8830	0.8875	1

3) 일반재정불균형과 교육재정불균형과의 관계

재정불균형의 경우 일반재정과 교육재정간의 상관관계가 크기 없음

교육재정불균형지수와 일반재정불균형지수와의 상관계수 값은 모두 통계적으로 유의하지 않을 정도로 낮다(<표 8> 참조). 즉, 재정불균형지수I의 상관계수 값은 0.18, 재정불균형지수IV의 상관계수 값은 0.18, 그리고 재정불균형지수V의 상관계수의 값은 0.20으로 매우 낮다. <표 8>의 상관계수의 같호 속의 t-통계량은 이러한 상관계수가 통상적인 수준에서 통계적으로 유의하지 않음을 보여주고 있다.

일반지방재정의 재정불균형지수로 교육재정의 재정불균형도를 판단하기 어려움

따라서 국제비교에서 일반행정의 수직적 재정불균형의 차이로 국가 간의 교육재정불균형의 격차를 설명하기엔 무리이다. 각 지수별로 측정된 교육재정불균형도를 일반재정불균형도로 단순회귀분석한 결과 결정계수의 값이 매우 낮아 설명력이 거의 없다(<표 8> 참조). 즉, 결정계수의 값이 각각 0.03, 0.03 그리고 0.04로 일반재정불균형은 교육재정불균형도를 설명하는데 거의 설명력이 없어 보인다. 교육재정불균형도와 일반재정불균형도의 산포도를 나타낸 <그림 13>을 보더라도 이들 간에 상관관계가 있다고 판단하기 어렵다.

〈표 8〉 교육재정불균형지수와 일반재정불균형지수 간의 상관계수와 R² (2010년 기준)

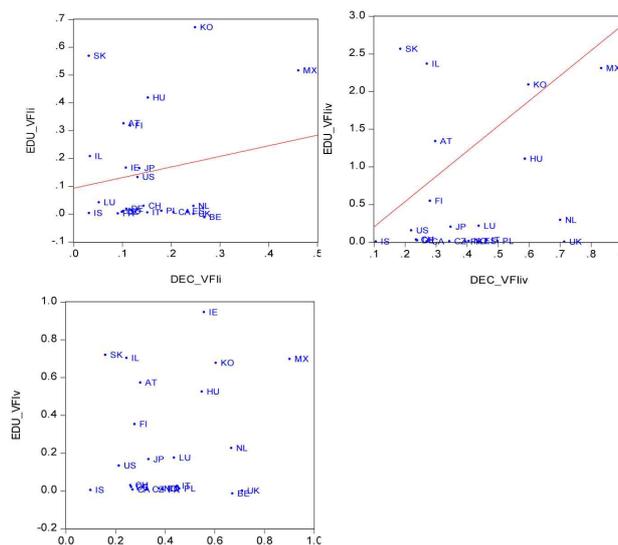
	재정불균형 지수I (VFI ^I)	재정불균형 지수IV (VFI ^{IV})	재정불균형 지수V (VFI ^V)
상관계수	0.18 (0.85)	0.18 (0.85)	0.20 (0.94)
결정계수(R ²)	0.03	0.03	0.04

교육재정불균형도는 일반재정에서의 정부 간 재정관계와는 다른 양상을 보임

교육재정자립도와 마찬가지로 교육재정불균형도도 일반재정에서의 정부 간 재정관계와는 다른 특성을 지닌다. 즉, <그림 10>의 우측하단의 그림에서 살펴보았듯이, 교육재정자립도는 일반재정자립도와는 무관하였고, <그림 14>에서와 같이 교육재정불균형도의 국가 간 격차도 일반재정불균형도의 차이와는 무관한 것으로 판단된다. 교육재정자립도와 교육재정불균형으로 살펴본 교육재정에서의 중앙과 지방정부간의 재정관계는 일반재정에서의 중앙-지방정부간 재정관계와 다른 양상을 보인다는 의미이다.

대부분의 국가들은 초중등교육이라는 교육공공재를 효율적이고 공평하게 공급하려는 정책 목표를 공유하고 있다는 점을 감안한다면, 비록 일반재정에서의 중앙정부와 지방정부의 재정관계에서는 다양한 양상을 보일 수 있을지라도, 교육재정의 조달과 운용에 있어서는 공통적인 부분이 훨씬 더 클 수 있다. 추후에 교육재정자립도와 교육재정불균형도가 일반재정자립도와 일반재정불균형도와 상관관계가 낮은 이유에 대한 보다 깊은 이론적·실증적 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

〈그림 14〉 교육재정불균형과 일반재정불균형과의 산포도



주: 축에 사용된 DEC은 일반재정을 EDU는 교육재정을 의미하고 VFI^I, VFI^{IV}, 그리고 VFI^V는 위에서 정의한 대로의 재정불균형지수의 종류이다.

2. 지방교육재정 세원구성의 평가

지방교육재정에서 지방자치단체이전수입을 중심으로 세원의 구성을 평가하고자 한다. 지방교육재정특별회계세입은 크게 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입, 지방자치단체교육비특별회계부담수입(교육청자체수입), 지방교육채 등으로 구성되어있다. 중앙정부이전수입은 내국세 총액의 20.27%와 국세교육세 전액으로 이루어진 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성된다. 그리고 지방자치단체이전수입은 지방교육세, 담배소비세 전입금, 시도세 전입금, 학교용지일반회계부담금, 그리고 비법정이전수입으로 구성된다. 지방자치단체교육비특별회계부담수입은 지방교육청의 자체수입격으로 수업료와 기타 수입으로 구성되는 교육재원이자다. 교육재원에서 차지하는 지방자치단체 이전재원의 비중은 2011년 결산기준으로 16.5%이며 본 절에서는 중앙정부의 이전재원은 주어진 것으로 보고 지방자치단체의 이전재원의 부분에 초점을 맞추고자 한다(<표 9> 참조). 본 절의 목적이 지방정부에 의한 교육재정조달수단인 지방세의 세원구성을 분석하는 것이므로 지자체의 이전재원에 초점을 두고자 하는 것이다. 중앙정부와 지방정부 간의 교육재정조달과 집행의 분담문제는 앞 절에서 국제비교를 통해 자세히 다루었기 때문에 논외로 한다.

또한 지방자치단체이전재원 중에서도 지방교육세, 담배소비세 전입금, 그리고 시도세 전입금이 대부분을 차지하므로 이를 중심으로 분석하고자 한다(<표 9> 참조). 지방자치단체이전재원 중에서 지방교육세, 담배소비세 전입금, 그리고 시도세 전입금이 차지하는 비중은 전국에서 87%, 광역시지역에서 91%, 그리고 도지역에서는 83%로 절대비중을 차지하고 있기 때문이다. 여기서 지방교육세는 조정된 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 주민세균등분 세액10~25%, 담배소비세액의 50%, 레저세액의 40%로 구성되어 있다. 담배소비세 전입금은 특별시·광역시 담배소비세액의 45%가 해당된다. 그리고 시도세 전입금은 목적세를 제외한 시·도세 총액의 일정비율로서, 서울특별시는 10%, 광역시와 경기도는 5%, 그리고 기타 도의 경우에는 3.6%의 일반재원을 교육재정으로 이전하는 것이다. 한편, 학교용지일반회계부담금과 비법정이전수입은 그 성격 상 비정기적인 교육재원이자 비중도 작아 지방자치단체이전재원의 전체적인 구조와 특성을 파악하는데 중요하지 않을 것으로 판단되어 본 절의 분석에서 제외하였다.

〈표 9〉 자원별 지방교육재정특별회계세입 결산현황 (2011년)

자원별	전국		시지역		도지역	
	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비
합계	51,702,989	100.0	20,394,011	100.0	31,308,978	100.0
중앙정부이전수입	36,309,000	70.2	13,245,060	64.9	23,064,157	73.7
지방교육재정교부금	36,139,000	69.9	13,164,028	64.5	22,974,972	73.4
국고보조금	170,217	0.3	81,032	0.4	89,185	0.3
지방자치단체이전수입	8,522,272	16.5	4,562,016	22.4	3,960,256	12.6
지방교육세전입금	5,202,232	10.1	2,351,088	11.5	2,851,144	9.1
담배소비세전입금	574,557	1.1	574,557	2.8	-	-
시도세전입금	1,661,771	3.2	1,210,304	5.9	451,467	1.4
학교용지일반회계부담금	396,413	0.8	160,546	0.8	235,867	0.8
비법정이전수입	687,299	1.3	265,521	1.3	421,778	1.3
지방자치단체교육비 특별회계부담수입	6,753,869	13.1	2,503,536	12.3	4,250,333	13.6
교수학습활동수입	1,134,911	2.2	500,425	2.5	634,486	2.0
행정활동수입	19,320	0.0	11,167	0.1	8,153	0.0
자산수입	103,652	0.2	18,134	0.1	85,518	0.3
이자수입	167,259	0.3	55,738	0.3	111,521	0.4
잡수입등	61,344	0.1	21,766	0.1	39,578	0.1
기타	5,267,382	10.2	1,896,306	9.3	3,371,076	10.8
지방교육채	-	-	-	-	-	-
교부금 부담	-	-	-	-	-	-
자체부담	-	-	-	-	-	-
주민(기관 등) 부담 등 기타	117,631	0.2	83,399	0.4	34,232	0.1

자료: 한국교육개발원(2012), 지방교육재정분석 종합보고서, pp. 18-20

가. 지방교육세

지방교육세수는 가장 큰 비중을 차지하는 재원으로 담배소비세를 주요 세원으로 함

지방교육세수가 지방자치단체이전수입에서 차지하는 비중은 2011년 기준으로 전국이 61%, 시지역이 51%, 그리고 도지역이 72%로 가장 중요한 재원이다(〈표 9〉 참조). 지방교육재정특별회계세입 전체 세부자원별 구성에서도 지방교육세의 비중은 지방교육재정교부금(시지역 64.5%, 도지역 73.4%) 다음으로 높은 비중(시지역 11.5%, 도지역 9.1%)을 차지하고 있다.

지방교육세수의 지난 10년간(2002년~2011년) 주요 세원의 비중을 살펴보면, 2004년 이후에 2006년을 제외하고는 담배소비세의 비중이 약 30%정도로 가장 높은 것이 특징이다(〈표 10〉). 담배소비세는 형평성 기준의 응원원칙에서 보면 대표적으로 역진적(regressive)인 세목이며 응익원칙에서 보더라도 담배소비와 교육서비스 이용간의 상관관계는 크지 않아 교육재원으로서 형평성이 매우 낮은 세목이다. 우리나라의 경우에도 소득과 소비가 증가할수록 전체 소비 중 담배소비가 차지하는 비중이 작아져, 담배소비세가 역진적이라는 것을 알 수 있다(〈표 11〉 참조; 강영준·고제이·조남운, 2013). 아울러 담배소비는 만 19세 이상의 인구를

대상으로 하기 때문에 초중등교육서비스의 수혜자(유초중고 학생)와 흡연자는 대개 중복되지 않고, 교육투자가 지역 자산 가치를 높여더라도 수혜여부는 흡연여부와 상관관계가 낮다.

다른 세목을 살펴보면, 2011년부터 등록세가 폐지되고 등록세 면허분은 취득세로 통합되고 등록세 등록분은 등록면허세의 등록분으로 재편되면서 세원의 변화가 있었으나 이 전체를 취득세로 통칭해서 살펴보면 담배소비세에 버금가는 정도로 비중이 높다. 그리고 재산세는 2005년 보유세 과표현실화 이후 두 배 이상 급증하기 시작하여 2011년 현재 비중은 20.4%이고, 늘어나는 자동차등록대수에 발맞춰 지방교육세의 자동차세분 또한 점차 증가하고 있는 추세로 2011년 현재 재산세와 비슷한 비중을 지닌다.

〈표 10〉 지방교육세의 세원과 구성비율

세목	2002		2003		2004		2005		2006	
	금액	비중								
합계	4,036,297	100	4,102,597	100	4,191,285	100	3,947,538	100	4,456,654	100
취득세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
등록면허세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
등록세	1,272,755	31.5	1,302,535	31.7	1,169,017	27.9	1,144,735	29.0	1,339,264	30.1
주민세분	30,995	0.8	28,994	0.7	30,418	0.7	38,072	1.0	34,457	0.8
레저세분	645,047	16.0	537,444	13.1	465,204	11.1	413,483	10.5	419,315	9.4
자동차세분	512,035	12.7	521,643	12.7	527,410	12.6	601,580	15.2	680,113	15.3
재산세분	169,140	4.2	188,992	4.6	212,409	5.1	538,106	13.6	642,228	14.4
종합토지세분	290,860	7.2	333,459	8.1	418,999	10.0	1,666	0.0	3,513	0.1
담배소비세분	1,115,465	27.6	1,189,531	29.0	1,367,827	32.6	1,209,941	30.7	1,337,764	30.0
세목	2007		2008		2009		2010		2011	
	금액	비중								
합계	4,650,789	100	5,019,209	100	4,939,376	100	5,020,087	100	5,118,322	100
취득세	-	-	-	-	-	-	-	-	966,337	18.9
등록면허세	-	-	-	-	-	-	-	-	222,365	4.3
등록세	1,204,004	25.9	1,167,415	23.3	1,149,505	23.3	1,129,444	22.5	-	-
주민세분	34,686	0.7	34,287	0.7	36,010	0.7	36,946	0.7	38,242	0.7
레저세분	528,000	11.4	606,275	12.1	421,950	8.5	427,191	8.5	429,133	8.4
자동차세분	749,888	16.1	835,466	16.6	906,886	18.4	989,361	19.7	1,030,464	20.1
재산세분	774,207	16.6	914,905	18.2	919,179	18.6	1,000,425	19.9	1,043,937	20.4
종합토지세분	1,579	0.0	38	0.0	214	0.0	175	0.0	-	-
담배소비세분	1,358,425	29.2	1,460,824	29.1	1,505,632	30.5	1,436,895	28.6	1,387,844	27.1

자료: 지방세정연감 각 년도, 부과액 기준

〈표 11〉 소득구간별 담배구입이 전체 소비에서 차지하는 비중 (%)

월평균소득구간별	2008	2009	2010	2011	2012
100만원 미만	1.35	1.46	1.28	1.17	1.48
100~200만원 미만	1.30	1.25	1.14	0.99	1.04
200~300만원 미만	1.13	1.02	1.06	1.10	1.05
300~400만원 미만	1.12	0.94	0.87	0.85	0.89
400~500만원 미만	0.72	0.74	0.76	0.71	0.70
500~600만원 미만	0.77	0.62	0.64	0.73	0.68
600만원 이상	0.48	0.44	0.47	0.46	0.42
전체평균	0.91	0.83	0.81	0.79	0.77

자료: 통계청의 가계동향조사(신분류)의 전국(실질기준)의 소득구간별 가구당 가계수지(전국, 2인 이상, 실질) 각 년도

지방교육세의 지역별 세원구성을 살펴보면 세목들의 비중에서 상당한 차이가 나타남

2011년 기준으로 인천에서 취득등록세분의 비중(29.4%)이 가장 높고 제주에서 그 비중(16.1%)이 전국에서 가장 낮다. 주민세분은 지방교육세의 세목들 중에 가장 비중이 낮아 전국에서 가장 높은 대구와 광주에서 1.2%정도이고 충남과 제주에서는 0.3%에 그치고 있다. 서울특별시는 재산세분 비중(29.5%)이 가장 높은 반면 광주에서의 재산세분 비중(13.5%)은 전국에서 가장 낮다. 자동차세분의 경우 대구에서 28.6%를 차지하여 전국에서 가장 높은 반면 제주에서는 13.1%로 가장 낮은 비중을 보인다. 제주에서 레저세분의 비중(30.9%)이 전국적으로 가장 높은 반면 울산, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북의 경우에는 지방교육세 레저세분이 거의 없는 실정이다. 끝으로 전남과 강원도는 담배소비세분의 비중이 약 39%로 전국에서 가장 높은 반면 경기도는 22.2%로 담배소비세분의 비중이 전국에서 가장 낮다.

〈표 12〉 지방교육세의 지역별 세원구성 (2011년)

	취등록세	주민세	재산세	자동차세	레저세	담배소비세
서울	0.235	0.011	0.295	0.162	0.056	0.242
부산	0.245	0.010	0.145	0.214	0.116	0.271
대구	0.212	0.012	0.162	0.286	0.015	0.313
인천	0.294	0.009	0.209	0.186	0.032	0.271
광주	0.206	0.012	0.135	0.265	0.046	0.336
대전	0.247	0.010	0.153	0.239	0.053	0.297
울산	0.267	0.008	0.161	0.256	0.000	0.307
경기	0.228	0.005	0.207	0.176	0.163	0.222
강원	0.208	0.004	0.175	0.229	0.000	0.385
충북	0.225	0.008	0.171	0.244	0.000	0.352
충남	0.257	0.003	0.184	0.209	0.033	0.314

전북	0.228	0.007	0.141	0.273	0.000	0.352
전남	0.199	0.005	0.149	0.257	0.000	0.389
경북	0.221	0.004	0.161	0.251	0.000	0.363
경남	0.219	0.004	0.137	0.245	0.110	0.284
제주	0.161	0.003	0.160	0.131	0.309	0.237

자료: 지방세정연감 2012

지방교육세의 세원성격상 구성 비율을 보면 재산과세가 60%이상을 차지함

각 세목을 세원의 성격별로 소비과세(레저세와 담배소비세), 재산과세(취등록세, 재산세, 그리고 자동차세), 그리고 소득과세(주민세)²⁾로 구분할 수 있다. 그러면 재산과세(취등록세, 재산세 그리고 자동차세)가 제주도를 제외하고 모든 지역에서 지방교육세 세원의 60%이상을 차지하게 된다. 그러나 수도권지역(서울, 인천, 경기)을 제외하고 취등록세분과 자동차세분의 비중이 보유세인 재산세의 비중보다 높은 것이 특징이다. 수도권 지역을 살펴보면, 인천과 경기에서는 재산과세 세목 중에서 취등록세분 비중이 가장 높아 보유세인 재산세분의 비중이 가장 높은 서울과 대조적이다. 소비과세(레저세와 담배소비세)의 비중은 30%대이며, 제주도를 제외한 모든 지역에서 소비과세는 담배소비세를 통해 이루어지고 있다.

〈표 13〉 지방교육세의 지역별 세원성격상의 구성비율 (2011년)

지역	소비과세	재산과세	소득과세
서울	0.298	0.692	0.011
부산	0.386	0.604	0.010
대구	0.328	0.660	0.012
인천	0.303	0.688	0.009
광주	0.382	0.607	0.012
대전	0.350	0.639	0.010
울산	0.307	0.685	0.008
경기	0.385	0.610	0.005
강원	0.385	0.611	0.004
충북	0.352	0.640	0.008
충남	0.347	0.650	0.003
전북	0.352	0.642	0.007
전남	0.389	0.605	0.005
경북	0.364	0.632	0.004
경남	0.394	0.602	0.004
제주	0.546	0.451	0.003

자료: 지방세정연감 2012

2) 주민세 균등분의 경우 세대별 과세이므로 소득과 무관하지만 뒤에서 논의될 일반재정전입금의 세원분석과 논의의 틀을 동일하게 하기위해 편의상 소득과세로 분류하기로 한다.

지방교육세의 세원구성에서 특광역시의 재산세비중이 도에서보다 훨씬 높음

16개 시도를 특광역시와 도로 구분하여 두 비교집단에서 각 세목의 총합을 구한 후에 각 세목의 비중을 산출하여 특광역시와 도 간의 차이를 살펴보자(<표 14> 참조). 눈에 띄는 차이점으로는 특광역시에서 재산세분의 비중이 다른 세목보다 월등히 높다는 점이다. 특광역시의 재산평가액이 상대적으로 도지역에서보다 높기 때문인 것으로 보인다. 반대로 도지역에서의 레저세분 비중은 특광역시보다 두 배가량 높은 것을 확인할 수 있고, 예상한대로 인구수에 따라 증가하는 주민세분도 특광역시에서 더 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 14〉 지방교육세의 지자체 유형별 세원구성비율(2011년)

세목	전국	특광역시	도
취등록세	0.232	0.242	0.224
주민세 및 지방소득세	0.007	0.010	0.005
재산세	0.204	0.230	0.183
자동차세	0.201	0.196	0.205
레저세	0.084	0.055	0.107
담배소비세	0.271	0.266	0.275

자료: 지방세정연감 2012

세원성격상 구성비율을 보면 특광역시의 재산과세 비중이 도지역보다 다소 높음

지방교육세의 6개 세목분을 세원성격으로 재산과세, 소비과세, 소득과세로 나누어보면 <표 15>와 같은데, 특광역시와 도지역에서의 각 세원성격별 비중에서 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 다만 상대적으로 특광역시에서 재산과세분의 비중이 도지역에서보다 5.6%p 정도 약간 높은 수준을 보이고 있다. 상대적으로 특광역시의 재산가치가 높고 거래빈도수도 높다는 점에서 비록 도지역에서 자동차세분의 비중이 약간 높긴 하지만 특광역시의 재산과세분의 비중이 도지역에서보다 높다는 점은 예상된 특성인 것이다.

〈표 15〉 지방교육세의 지자체 유형별 세원성격상의 구성비율 (2011년)

	전국	특광역시	도
소비과세	0.355	0.321	0.383
재산과세	0.638	0.668	0.612
소득과세	0.007	0.010	0.005

자료: 지방세정연감 2012

나. 지방정부 이전재원

지방교육세 뿐만 아니라 지방자치단체 이전재원 전체의 세원구성의 특징을 파악하는 것은 지방정부의 교육재정을 위한 과세체계를 평가하는데 있어서 필수적인 요소이다. 구체적인 세목들은 제II장에서 다룬 세원구성의 효율성과 형평성 기준에 따라 평가할 수 있다. 일단 비법정전입금과 학교용지일반회계부담금은 전체 지방교육재정에서 차지하는 비중이 모두 1% 미만으로 매우 작고 비정기적인 성격으로 인해 교육재원의 구조적 특성을 파악하는데 적합하지 않으므로 이를 제외한 지방자치단체 이전재정을 구성하는 세원의 특성을 중심으로 분석하고자 한다.

앞절에서 지방교육세의 세원구성을 살펴본 것처럼 지방교육세를 포함하여 지방자치단체 이전재원 전체의 세원구성을 비판적으로 고찰하고자 한다. 그러나 시·도세 전입금의 경우 일반재원에서 일정비율이 교육재정으로 이전되는 것이기 때문에 구체적인 세원의 파악은 불가능하지만, 모든 광역시·도세의 모든 세목에서 동일한 비율만큼이 이전된다는 가정을 도입하여 이 문제를 해결하고자 한다. 주지하다시피, 목적세를 제외한 광역시세의 현행세목은 취득세, 레저세, 지방소비세, 주민세균등분, 지방소득세소득분, 자동차세 그리고 담배소비세로 이루어져있으며, 도세의 세목은 취득세, 등록면허세, 레저세 그리고 지방소비세로 구성되어져있다. 서울특별시는 보통세의 10%를 교육재정으로 전입해야하므로 현행 광역시 세목 각각에서 10%씩을 동일한 비율로 이전한다고 가정하는 것이다. 광역시의 경우 보통세의 5%를 교육재정으로 전입해야하므로 현행 광역시 세목 각각에서 5%씩 동일한 비율로 이전한다고 가정하자. 동일한 논리로 경기도는 목적세를 제외한 도세의 5% 그리고 나머지 도는 3.6%을 일반재정에서 교육재정으로 전입하므로 각 세목에서 경기도는 5%씩 그리고 나머지 도는 3.6%씩 동일한 비율로 전입한다고 가정하자.

이러한 가정이 일면 과도한 것으로 보일 수도 있을 것이다. 그러나 실제로 지방자치단체의 학교용지일반회계부담금을 제외한 법정전입금 중에 지방교육세와 담배소비세와 같이 세원을 특정할 수 있는 부분이 전체 이전재원의 대부분을 차지하기 때문에 지방교육재정의 구성세원을 평가하기 위한 위의 가정의 영향은 그리 크지 않을 것으로 판단된다(<표 16>와 <표 17> 참조). 즉, 전체적으로 지난 수년 동안 지방정부의 일반재원인 시도세전입금의 비중은 20%대 초반이며, 시도별로 살펴보아도 서울특별시를 제외하고 일반재원인 시도세전입금이 전체 법정전입금에서 차지하는 비중은 20%내외로 일부에 지나지 않아 시도세전입금의 원천세원을 식별하기 위해 도입한 위의 가정이 미치는 부분이 매우 제한적이라고 말할 수 있다.

이에 따라, 지방교육세의 6개 세목에 더해 지방자치단체의 일반재원을 구성하는 지방세목이 새롭게 추가되어 총 7개 세목으로 구분 지을 수 있다. 지방정부의 일반세원인 지방소비세와 지방소득세의 일정부분이 지방교육재원으로 이전되므로 새로운 세목으로 추가하였다. 즉,

2009년 법개정으로 주민세 소득할이 지방소득세 소득분으로 분리되었기 때문에 시계열의 통일성을 위해 시도전입금 중의 지방소득세분은 지방교육세의 주민세분과 함께 합산하고 소득과세로 취급하였고, 지방소비세는 2010년에 신설되었으므로 지방교육재정을 구성하는 지방정부의 독립적인 세원으로 추가하였다.

〈표 16〉 지방교육재정특별회계 자원별 세입결산 현황

연도	특별회계재원*		담배소비세전입		시도세전입금		지방교육세	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
2003	5,309,667	100.0	514,506	9.7	692,564	13.0	4,102,597	77.3
2004	5,427,883	100.0	568,138	10.5	668,460	12.3	4,191,285	77.2
2005	5,768,029	100.0	499,931	8.7	1,320,522	22.9	3,947,576	68.4
2006	6,480,962	100.0	521,316	8.0	1,502,992	23.2	4,456,654	68.8
2007	6,726,287	100.0	547,164	8.1	1,528,334	22.7	4,650,789	69.1
2008	7,115,341	100.0	562,978	7.9	1,533,154	21.5	5,019,209	70.5
2009	7,018,655	100.0	596,589	8.5	1,482,690	21.1	4,939,376	70.4
2010	7,161,330	100.0	550,536	7.7	1,590,707	22.2	5,020,087	70.1
2011	7,339,229	100.0	537,216	7.3	1,683,692	22.9	5,118,322	69.7

자료: 한국교육개발연구원 (2012) 지방교육재정분석 종합보고서의 각 년도

〈표 17〉 지방교육재정특별회계 각 지역의 자원별 비중 (2011년)

	지방교육세	담배소비세전입금	시도세전입금
서울	0.518	0.113	0.369
부산	0.629	0.149	0.222
대구	0.629	0.161	0.211
인천	0.641	0.150	0.209
광주	0.605	0.183	0.212
대전	0.617	0.165	0.218
울산	0.612	0.135	0.253
경기	0.852	0	0.148
강원	0.878	0	0.122
충북	0.872	0	0.128
충남	0.867	0	0.133
전북	0.866	0	0.134
전남	0.876	0	0.124
경북	0.872	0	0.128
경남	0.854	0	0.146
제주	0.884	0	0.116

자료: 한국교육개발원 (2012) 지방교육재정분석 종합보고서 <표 I-10>

지방정부의 교육재원조달의 세원분포에서 담배소비세가 가장 큰 비중을 차지하였음

지방교육세원의 분석에서와 마찬가지로 담배소비세가 지방교육재정의 가장 중요한 세원임을 확인할 수 있다(<표 18>참조). 경기, 충남, 경남은 취득등록세의 비중이 가장 높았으며 제주에는 레저세의 비중이 가장 높았으나 담배소비세도 두세번째로 중요한 세원으로 사용되고 있다. 경기, 충남, 경남을 제외한 모든 지역에서 교육재원에서 담배소비세분의 비중은 적게는 26.3%(서울)에서 많게는 40.6%(광주)로 가장 중요한 세원임을 확인할 수 있다. 지방교육세의 담배소비세분과 별도로 담배소비세전임금이 존재하는 특광역시외의 경우가 담배소비세의 교육재정에서의 비중이 도지역에 비해 높은 경향을 보였다.

〈표 18〉 지방정부이전재원의 세원구성 (2011년)

일반회계 전입금	취등록세분	주민세/지방소득세분	재산세분	자동차세분	레저세분	지방소비세분	담배소비세분
서울	0.247	0.151	0.153	0.129	0.036	0.021	0.263
부산	0.246	0.042	0.091	0.182	0.082	0.022	0.335
대구	0.216	0.040	0.102	0.230	0.011	0.026	0.375
인천	0.295	0.038	0.134	0.159	0.023	0.010	0.340
광주	0.202	0.041	0.082	0.212	0.031	0.025	0.406
대전	0.240	0.046	0.094	0.191	0.037	0.025	0.367
울산	0.261	0.084	0.099	0.195	0.000	0.023	0.338
경기	0.312	0.005	0.176	0.150	0.156	0.012	0.189
강원	0.273	0.004	0.153	0.201	0.000	0.031	0.338
충북	0.293	0.007	0.149	0.213	0.000	0.031	0.307
충남	0.327	0.003	0.160	0.181	0.031	0.026	0.272
전북	0.296	0.006	0.122	0.237	0.000	0.035	0.305
전남	0.265	0.005	0.131	0.225	0.000	0.034	0.341
경북	0.287	0.004	0.140	0.219	0.000	0.033	0.317
경남	0.298	0.003	0.117	0.209	0.103	0.028	0.242
제주	0.212	0.003	0.141	0.116	0.297	0.022	0.210

자료: 한국개발교육원(2012)와 지방세정연감(2012)을 이용해서 저자가 산출

주: 모든 세원의 규모는 징수액 기준을 원칙으로 하였으나 부득이하게 데이터가 가용하지 않는 지방교육세 세목분은 부과액을 사용하였다. 그러나 지방교육세수입 전체의 징수율이 97%(2011년)임을 감안하면 각 세목분별 부과액과 징수액의 차이도 그리 크지 않을 것으로 판단된다.

세원특성별 분포에서는 재산과세가 소비과세보다 약간 높음

지방교육세의 경우와 유사하게, 제주를 제외하고 취득등록세와 재산세 그리고 자동차세로 이루어진 재산과세의 비중이 담배소비세와 지방소비세 그리고 레저세로 이루어진 소비과세의 비중보다 상대적으로 약간 높은 비중을 차지하고 있다(<표 19> 참조). 예외적으로 제주에는 레저세가 29.7%로 가장 큰 비중을 차지하는 바, 소비과세가 52.9%의 비중으로 재산과세보다

높은 비중을 차지한다. 지방교육세와 달리 지방소득세의 일부분이 일반재원에서 교육재원으로 전입되는 관계로 소득과세(지방소득세와 주민세)의 비중이 특광역시에서 높아졌다(<표 19> 참조). 서울의 경우 지방정부조달재원의 15.1%가량이 소득과세에 의한 것으로 전국적으로 가장 높은 수준인 반면에, 도지역의 경우 소득과세의 비중은 1%이하로 매우 미미한 수준임을 확인할 수 있다. 충남의 재산과세분은 66.7%로 전국에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 제주가 46.8%로 그 비중이 가장 낮다.

<표 19> 지방정부 이전재원의 지역별 세원성격상의 구성비율 (2011)

지역	소비과세	재산과세	소득과세
서울	0.320	0.529	0.151
부산	0.440	0.519	0.042
대구	0.412	0.548	0.040
인천	0.374	0.588	0.038
광주	0.463	0.496	0.041
대전	0.429	0.526	0.046
울산	0.361	0.554	0.084
경기	0.358	0.638	0.005
강원	0.369	0.627	0.004
충북	0.338	0.655	0.007
충남	0.330	0.667	0.003
전북	0.340	0.655	0.006
전남	0.375	0.621	0.005
경북	0.350	0.646	0.004
경남	0.372	0.624	0.003
제주	0.529	0.468	0.003

자료: 한국개발교육원(2012)와 지방세정연감(2012)을 이용해서 저자가 산출

특광역시는 담배소비세가, 도지역은 취득등록세의 비중이 가장 높게 나타남

특광역시의 경우, 담배소비세(30.4%), 취득등록세(24.8%), 자동차세(15.7%), 재산세(13.0%)의 순으로 구성되어 있다(<표 20> 참조). 이에 반해, 도지역의 경우 취득등록세(30.1%), 담배소비세(23.7%), 자동차세(17.7%), 재산세(15.7%)의 순으로 주요 세원이 분포되어 있다(<표 20> 참조).

3. 종합평가

우리나라의 정부 간 교육재정관계는 형평성은 높으나 효율성은 낮음

우리나라의 정부 간 교육재정관계를 종합적으로 평가하자면 형평성은 높으나 효율성은 낮

다고 볼 수 있다. 제II장에서 설정한 정부 간 재정관계의 평가기준으로 효율성과 형평성을 제시하였고 이를 통해 각 유형을 평가해보자. 정부 간 재정관계에서의 효율성은 지방정부의 반응성과 책임성 등을 통한 기술적 효율성을 의미한다. 그리고 정부 간 재정관계에서의 형평성에는 응능원칙과 응익원칙에 따른 형평성이 있으나 여기서는 응능원칙에 따른 형평성을 기준으로 삼았다.³⁾ 이에 따라, 교육재정자립도가 낮다는 것은 지방정부의 교육관련 지출에서 차지하는 자체재원의 비중이 낮음을 의미하므로 재정책임성과 반응성이 낮다고 평가할 수 있으므로 효율성이 낮다고 판단된다. 그리고 중앙정부가 교육재원의 조달에서 주도적인 역할을 담당하므로 조세부담은 국민 전체를 대상으로 지워지고 재원의 배분은 지역 간의 순재정편익의 차이가 줄어드는 방향으로 이루어지는 경향이 있기 때문에 수평적 형평성은 어느 정도 높다고 판단할 수 있다.

우리나라의 지방교육재원의 세원구성은 형평성이 대체적으로 매우 낮음

우리나라의 지방교육재원의 세원구성은 형평성 면에서 매우 취약한 구조라고 평가할 수 있다. 우리나라의 지방교육재정에서 지방정부가 조달하는 재원의 원천을 분석해보면 담배소비세분, 취득등록세분, 그리고 자동차세분이 전체 재원의 대부분을 차지하고 있다. 각 지역의 지방정부가 교육재원에 투입하는 세원들의 비중에서 담배소비세분, 취득등록세분 그리고 자동차세분이 차지하는 몫은 적게는 53.7%(제주)에서 많게는 83.7%(전북)으로 절반이상이다(<표 18> 참조). 전체적으로 보더라도, 지방정부에서 이전되는 교육재원 중에서 담배소비세에서 전입된 비중이 27.4%, 취득등록세에서 전입된 비중이 27.2%, 그리고 자동차세에서 이전된 비중이 16.6%로 전체 재원의 71.2%를 차지하고 있다(<표 20> 참조).

지방정부가 담배소비세수를 지방교육재정으로 집행하는 것은 응능원칙과 응익원칙에 따른 형평성에 위배된다. 일반적으로 담배소비세의 조세귀착이 역진적으로 알려져 있고(Crossen and Smart, 2005) 우리나라의 경우에도 이를 확인할 수 있는 바(신영임·서재만, 2013), 담배소비세를 통한 교육재원마련은 응능원칙에 따른 형평성을 크게 떨어뜨리고 있다고 평가할 수 있다. 또한 담배소비세를 부담하는 흡연자들은 일반적으로 초중등교육서비스의 대상이 아니며, 교육공공재의 자본화(capitalization)를 통한 자산가치상승이라는 혜택을 입거나 혹은 교육투자의 긍정적인 파급효과를 독점적으로 누린다고 볼 수 없으므로 담배소비세입을 교육재원으로 사용하는 것은 응익원칙에 따른 형평성도 약화시킨다.

자동차세를 통한 교육재정마련도 담배소비세에서와 유사하게 응익원칙에 따른 형평성을 저해한다. 영업용·비영업용 차량소유자가 초중등교육서비스의 주된 대상이 아니며, 교육투자에

3) 응익원칙에 따른 형평성을 판단하기 위해 선행되어야 할 교육투자의 외부효과에 대한 평가는 국가마다 다르며 이는 교육재정의 조달에서 중앙정부가 차지하는 비율을 통해 알 수 있다고 가정하였으므로 응익원칙에 따르면 모든 유형이 높은 형평성을 가진다고 평가해야 할 것이다.

의해 발생하는 자산가치상승과 긍정적 외부효과라는 혜택을 배타적으로 누리는 집단도 아니므로 자동차세를 통한 교육재정조달은 응익원칙에 따른 형평성이라는 기준을 충족시킬 수 없다. 그러나 자동차세는 자동차 배기량의 크기에 따라 적용되는 배기량당 정액세액이 증가하는 구조로 자동차 배기량과 납세자의 소득수준 간에 양의 상관관계가 존재한다는 가정 하에서 일정부분 누진적인 요소가 있으므로 응능원칙에 따른 형평성은 어느 정도 충족시킨다고 판단할 수 있으며 이를 뒷받침하기 위해 누진성을 확인할 추가적인 실증분석이 필요할 것이다.

부동산에 대한 보유세가 아닌 취득세를 통한 교육재원조달은 응익원칙에 따른 형평성 기준에 부합하지 않는다. 왜냐하면 부동산의 취득이나 재산권의 설정 등에 부과되는 취득등록세는 취득이나 등록 시점에 한차례 부과 및 징수되고 있어, 주택의 경우 지역내에서의 교육서비스를 제공받는 기간과는 무관하므로 응익원칙에 따른 형평성을 충족시키기는 어렵기 때문이다. 아울러 주택의 전월세입자도 지역의 교육서비스를 동일하게 소비함에도 불구하고 취득세에 의해 과세될 수 없는 점에서도 응익원칙에 따른 형평성은 크게 낮은 상황이다. 그러나 주택의 취득세율은 주택가격을 기준으로 나누어진 세 구간에 따라 증가하므로, 주택구매자의 소득수준과 구입하는 주택가격과의 높은 상관관계를 전제로 할 때, 응능원칙에 따른 형평성은 어느 정도 충족시키고 있다고 판단된다.

Ⅲ. 정부 간 교육재정관계의 개선안

지방교육재정분권과 수직적 교육재정불균형으로 표현되는 초중등교육의 정부 간 재정관계는 초중등교육을 국가공공재로 인식하는 정도에 기초하고 있다. 만약 초중등교육을 국가공공재로 인식한다면 중앙정부가 교육재정제도의 설계와 운용에서 주도적인 역할을 할 가능성이 높고, 반대로 초중등교육을 지역공공재로 인식하는 정도가 크다면 중앙정부보다는 지방정부 위주의 교육재정제도가 성립되고 발전될 가능성이 클 것이다. 국가공공재는 특성상 높은 확산효과(spill-over effect or externalities)로 인해 국가가 동일한 조건에서 전국적으로 재원의 조달과 공급을 담당하는 것이 효율적이고, 지역공공재의 특성이 커질수록 해당 지역에 편익이 집중되므로 지방정부가 담당하는 것이 효율적이기 때문이다.

분명히 초중등교육은 분명 국가공공재의 성격을 지니고 있으나 객관적 측정은 용이하지 않다. 위의 1절에서 언급한대로 초중등교육은 시장적 및 비시장적인 측면에서 사회적 편익이라는 외부효과를 발생시키므로 국가공공재(national public goods)의 성격이 있다. 대표적인 국가공공재로는 국방, 외교, 통화정책, 법률서비스 등으로 사회적 편익의 확산효과를 내부화하려면 중앙정부가 책임지고 제공해야한다는 점에선 이의가 없듯이, 교육투자로부터 발생하

는 외부효과를 내재화하는 수준에서 중앙정부는 공교육재원의 조달과 집행에서 주도적 역할을 하는 것이 효율적이라는 점에서도 큰 이의가 없다. 그러나 전국적인 차원에서 거두어들이는 교육의 사회적 편익은 정확히 측정하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 교육의 국가공공재성의 객관적 기준은 없는 상황이다.

그럼에도 불구하고 외부효과를 감안한 적정수준의 교육투자 유지와 교육재정분권화를 통해 효율적으로 교육공공재 공급하는 것은 대부분의 국가들의 공통된 정책목표라고 볼 수 있다. 중앙정부는 초중등교육투자가 가져오는 사회적 외부효과를 충분히 내재화하여 과소공급이 발생하지 않을 적정수준의 교육투자를 유도해야하는 동시에 교육공공재 공급에서의 효율성을 높이기 위해 최적수준의 교육재정분권을 결정해야한다. 이러한 두 가지 정책목표를 동시에 달성하기 위해서 중앙정부는 포괄보조금이나 매칭보조금을 지방정부 혹은 지방교육당국에게 지원함으로써 그 지역의 교육공공재 공급이 부족하지 않게 유지하여 해당지역을 넘어서서 미치는 외부효과를 구현하고자 하는 것이다(Boadway and Shah, 2009, pp.104).

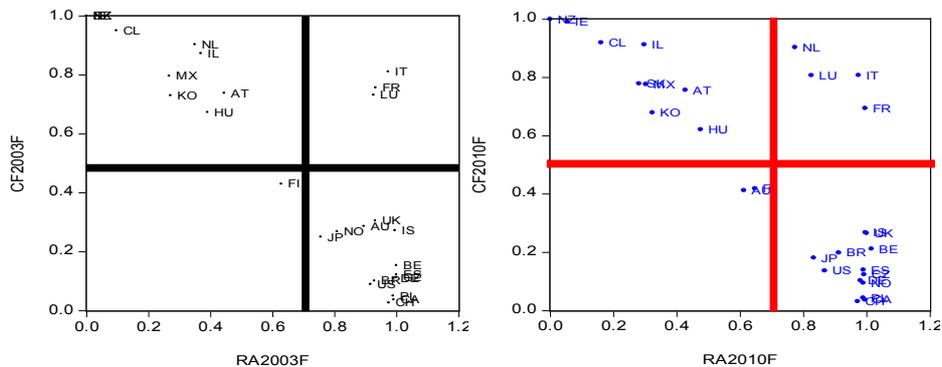
그런데 한 국가가 교육을 국가공공재로서 인식하는 정도는 중앙정부가 조달하는 교육재원의 비중과 밀접한 상관관계가 있다면, 한 국가가 초중등교육을 국가공공재로 인식하는 정도의 대리변수로 중앙정부가 조달하는 교육재원의 비중을 사용할 수 있다. 한 지역에서 공급되는 교육공공재가 그 지역을 벗어나 일으키는 외부효과 정도를 높게 평가할수록 응익원칙(benefit principle)에 따라 교육재가 공급되는 지역에 상관없이 전국적인 차원에서 동일한 기준으로 과세되는 교육재원의 비중이 높아지는 것이 일반적이다. 즉, 교육의 외부효과가 클수록 전국적인 차원에서 이러한 외부성을 내재화하기 위해서 중앙정부의 역할이 중요해지고, 중앙정부가 조달하는 교육재원의 비중이 높아진다는 것이다. 이와 동시에 국가가 교육의 외부효과 혹은 확산효과를 크게 평가할수록 초중등교육을 국가공공재로 인식하는 정도도 크다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 한 국가가 교육을 국가공공재성으로 인식하는 수준은 중앙정부가 조달하는 교육재원의 비중과 상관관계가 높다고 볼 수 있다.

이와 같이 측정된 교육의 국가공공재성을 살펴보면 예상한 대로 교육의 국가공공재성 정도에 대한 인식은 국가마다 매우 상이함을 알 수 있다. 초중등교육에 투입되는 총교육재원 중에 중앙정부가 조달하는 교육재원의 비중은 2010년을 기준으로 OECD평균이 0.54이고 EU21평균이 0.57이며, OECD국가를 포함하여 본 연구에 사용된 32개국의 평균은 0.48이지만 국가 간의 편차가 크다. 2010년 현재 스위스, 캐나다, 폴란드, 아르헨티나, 노르웨이, 독일 등과 같은 국가들의 중앙정부 조달비중은 10%이하인데 비해, 뉴질랜드, 터키, 아일랜드, 이스라엘, 네덜란드, 이탈리아와 같은 국가들의 중앙정부 조달액은 90%가 넘어서고 있다(<표 3> 참조). 중앙정부 조달비중이 낮은 국가들은 지방정부가 교육재원을 조달하고 지방정부가 재원의 집행도 책임지는 구조를 보이고 있고(지방조달-지방집행), 중앙정부 조달비중이 높은 국가들은 주로 중앙정부가 교육재원을 조달하고 동시에 재원집행도 담당하는 구조를 가지고

있다(중앙조달-중앙집행). 그러나 우리나라를 포함하여 상당수의 국가들은 중앙정부가 교육재원의 조달을 주로 담당하고 지방정부는 재원집행을 책임지는 혼합형태를 보이고 있다(중앙조달-지방집행).

정부 간 교육재정관계의 효율성과 형평성을 상호 비교평가하기 위해 교육의 국가공공재성과 교육재정자립도를 기준으로 국가들을 구분해보자. 우선 교육재정자립도(RA)를 교육재정분권을 나타내는 지표로 선택한 이유는 교육재정자립도만이 같은 방식의 일반재정분권지수와 상관계수가 0에 가까워서 교육재정분권만의 특수성을 잘 드러내기 때문이다. 중앙정부의 재원조달비중으로 나타난 국가공공재성과 교육재정자립도로 나타난 교육재정분권을 기준으로 비교대상 국가들을 4개 그룹으로 나누어 살펴보면 <그림 23>과 같다. 좌측의 그림은 2003년을 기준으로 그리고 우측의 그림은 2010년 자료를 토대로 그려진 것이고, 가로축은 교육재정자립도를 나타내고 세로축은 중앙정부의 교육재정조달비중을 나타낸다. 전체 평균은 교육재정자립도가 0.67('03)과 0.71('10)이었고, 중앙정부의 조달비중은 두 해 모두 0.48이었으며, 이와 같은 평균치를 구분의 기준으로 삼아 4분면으로 국가들을 분류할 수 있다.

<그림 23> 교육의 국가공공재성과 교육재정자립성을 통한 국제비교



주: 좌측의 그림은 2003년 기준이고 우측의 그림은 2010년 기준 자료임. 두 그림의 가로축은 교육재정자립도(RA)를 세로축은 중앙정부의 교육재정조달비중(CF)를 각각 나타내며, 검은 선과 붉은 선은 비교국들의 2003년과 2010년 평균치를 나타낸다.

자료: OECD (2013) Education at a glance의 Table B4.3 데이터를 활용하여 필자가 산출하였다.

지방정부의 관점에서 이러한 네 가지 교육재정유형들의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, “지역공공재의 자립공급형”은 교육서비스를 지역공공재로서 취급하고 지방정부가 교육재원의 조달과 집행을 함께 책임지는 유형으로서 중앙정부에 의한 재원조달 비중이 낮고 지방재정자립도가 높은 국가들(스위스, 캐나다, 폴란드, 아르헨티나, 노르웨이, 독일, 체코, 미국, 스페인, 일본, 브라질, 벨기에, 영국, 아이슬랜드)이 이 유형에 속한다.

둘째, “국가공공재의 자립보완형”은 교육서비스를 국가공공재로서 취급하여 중앙정부가 재원을 조달하고 집행하는데 중추적인 역할을 담당하는 가운데, 지방정부는 자체재원을 통해

중앙정부의 교육투자를 보조해주는 역할을 수행하는 유형으로서 중앙정부가 재원의 대부분을 조달하지만 동시에 지방정부의 교육재정자립도도 높은 국가들(프랑스, 룩셈부르크, 이탈리아, 슬로베니아, 네덜란드, 뉴질랜드)이 이 유형에 속한다.

셋째, “국가공공재의 의존공급형”은 교육서비스를 국가공공재로서 취급하여 중앙정부가 재원조달에 주된 역할을 하지만 재원의 집행은 분권화되어 지방정부가 주로 담당하는 유형으로서 이전재원의 비중이 높고 교육재정자립도는 낮아 결국 지방정부가 국가공공재를 중앙정부의 재원에 의존해서 공급하는 형태로 우리나라를 포함해 헝가리, 에스토니아, 오스트리아, 멕시코, 슬로바키아, 이스라엘, 칠레, 아일랜드, 터키(이상 10개국)가 이 유형에 속한다.

끝으로 “핀란드형”은 중앙정부의 재원조달비중과 지방교육재정자립도 수준이 전체평균에 근접하지만 약간 낮은 국가군으로 중앙과 지방이 약 4:6의 비율로 재원을 조달하고 지방정부가 대부분의 재원을 집행하여 결과적으로 이전재원과 자체재원의 비율도 4:6로 유지하는 유형으로, 핀란드가 이에 속하고 호주가 2010년에 이 유형에 합류하였다.

각 유형은 제II장에서 다룬 정부 간 재정관계의 평가기준인 효율성과 형평성을 통해 평가될 수 있다. 국가공공재의 의존공급형은 형평성은 높은 반면 효율성이 낮고, 국가공공재의 자립보완형은 효율성과 형평성 면에서 모두 높다. 핀란드형은 중간수준의 효율성과 형평성을 나타내며 지역공공재의 자립공급형은 높은 효율성을 갖는 대신 형평성 수준은 낮다고 평가된다.

이 때, 바람직한 정부 간 교육재정관계란 교육의 국가공공재성 수준에 대한 국민적 합의 위에 효율성 제고를 위한 교육재정분권이 확보된 상태로 정의할 수 있다. 우리나라가 속한 “국가공공재의 의존공급형”은 중앙정부가 재원조달의 대부분을 차지함으로써 지역 간의 교육투자의 격차를 줄여 형평성이 높으나 대부분의 재원집행은 지방교육청에서 이루어지므로 재정자립도가 낮아 효율성 면에서 낮은 상황이다. 수직적 재정불균형(VFI)과 지방정부의 책임성 간의 관계를 분석한 실증분석은 대부분 지방정부가 자체재원이 아닌 이전재원에 의존해서 공공재를 공급할수록 지방정부의 재정책임성이 떨어지고 그로인해 재정운영에서 비효율이 커짐을 보여준다.⁴⁾

대안 I 은 초중등교육의 국가공공재성을 유지하면서 자립보완형으로의 이행

현재 우리나라의 교육재원의 조달은 중앙정부 위주로 이미 이루어지고 있으므로 자립보완형으로 이행하기 위해서는 지방정부가 담당하는 정책사업들 중에 다시 중앙집권화할 필요가 있는 사업을 선별해야 한다. 세출을 수반하는 지방교육청의 정책사업과 교육부 직할사업의 구분이 모호한 경우에 중복투자를 방지하기 위해 책임소재를 명확히 하면서 중앙정부가 수행

4) 예를 들어, Fornasari et al.(2000), Jin and Zou(2002), Rodden(2003), IMF(2009), Eyraud and Lusinyan(2011), Eyraud and Badia(2013), Gemmell et al.(2013)등은 세출분권과 세입분권과의 조화가 필요함을 실증적으로 분석하였다.

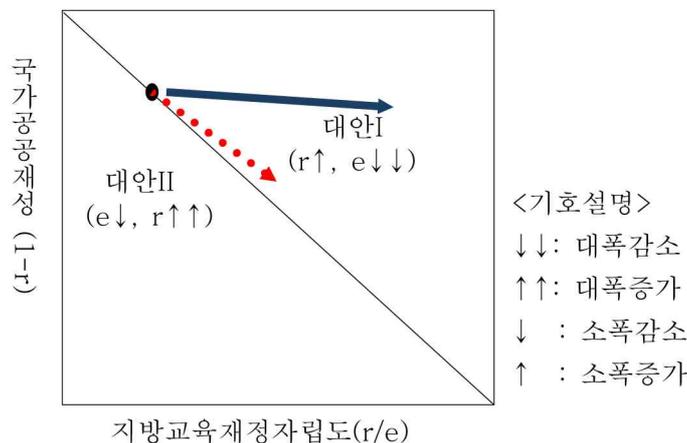
하는 것이 효율적인 사업을 다시 확정하여야 한다. 또한 주인-대리인 문제가 발생할 여지가 있는 지방교육정책사업이나 부의 외부효과를 지니는 사업 혹은 규모의 경제가 있는 사업의 경우에는 중앙정부로 집행 책임을 다시 돌리는 재중앙집권화가 필요하다. 유럽의 여러나라에서 의료서비스와 관련된 많은 사업들의 집행기능을 다시 중앙집권화하려는 최근 경향(Saltman, 2008)은 그 간 지방사무로만 취급해오던 많은 기능들이 때에 따라서는 중앙정부의 기능으로 환원될 필요가 있음을 단적으로 보여주고 있다. 예를 들어, 우리나라의 교육격차해소사업이나 교육복지사업 등 지역 간, 계층 간, 능력 간 격차해소를 위한 사업은 중앙부처사업으로 일원화하여 집행할 것을 고려할 필요가 있다. 교육격차해소사업은 시도 교육청에 의해 집행되는 저소득층 학비 및 급식지원사업(2011년 기준으로 총 2조 610억원으로 총세출결산의 4.4%)으로 다시 중앙집권화할 경우 전국적으로 보다 고른 혜택을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지방정부의 교육복지사업은 해당 지역의 재원에 의해 운영되고 있는 바, 지역 간 교육복지 격차가 확대될 소지가 다분하다. 그래서 미국의 경우, 2001년 낙오학생방지법(No Child Left Behind Act)의 제정 이후 연방정부 교육사업의 중요성이 점차로 강조되고 있고, 전통적으로 기초자치단체수준에서 조달·집행되던 교육사업이 점차 주정부의 책임으로 이관되는 추세인 것이다(Corcoran and Evans, 2008). 이러한 맥락에서 지방정부에 의해 집행되는 교육격차해소사업이나 교육복지사업에서 중앙정부 역할 확대가 필요한 부분은 없는지 면밀한 분석이 필요한 것이다. 만약 다시 중앙집권화하여 집행하는 것이 효과적인 교육사업들이 있다면, 세출구조조정을 추진하고 이와 동시에 지방세 확충을 통해 지방교육재정의 세입분권 제고도 가능하다면 추진하여 세출분권과 세입분권의 조화를 추구해야 한다. 이러한 재정관계의 구조조정은 세출분권(e)을 세입분권(r) 수준에 맞게 하향조정하는 과정으로 볼 수 있다(<그림 24>의 대안I 경로 참조). 대안I은 지방정부의 세출분권 축소를 통해 결과적으로 중앙정부에 의해 주도적으로 지방교육재원이 조달되는 동시에 집행 역시 중앙정부에 의해 주도되는 한편, 지방정부는 자체재원을 통해 지방교육재정사업을 수행하는 구조인 것이다.

대안II는 교육재정관계의 형평성과 효율성을 조화시킨 핀란드형으로의 이행

만약 현재 중앙정부와 지방정부 간에 사업추진과 교육재원 집행에서 역할분담의 조정여지가 소폭에 그칠 경우, 지방정부의 지방교육재정자립도를 제고하는 방향으로 교육재정관계를 설정하여야 한다. 지방교육재정자립도를 제고하기 위해서 중앙정부에 의해 조달되는 비중을 줄이고 대신에 교육재원에 사용될 세원을 지방정부로 이양하여 지방정부에 의해 조달되는 교육재원의 비중을 높여 교육서비스 공급에 있어서 지방정부의 재정책임성을 높여야 한다. 이와 같은 재정관계의 구조조정은 세입분권(r)은 크게 높이고 세출분권(e) 수준은 다소 낮추어 세입분권과 세출분권이 서로 조화롭게 되는 과정으로 볼 수 있다(<그림 24>의 대안II 경로 참조). 우리나라에서 이와 같은 구조조정이 실효를 거두려면 교육행정 전담기구인 지방교육

청이 실질적인 과세자주권을 가지고 지역주민들에게 재정책임을 지는 제도적 장치가 잘 작동하여야 한다. 결과적으로 지방정부의 세입분권 제고에 중점을 두면서 불필요한 세출분권은 다소 줄이고 교육재정자립도를 높여, 지역 간 형평성은 다소 낮추면서 공교육서비스 공급의 효율성은 높이는 방안인 것이다. 대부분의 교육재정이 지방정부에 의해 집행되는 상황에서 교육재정자립도가 높을수록 지역주민에 대한 지방정부의 반응성과 재정책임성이 높아지기 때문에 교육재원을 위한 지방세의 가격기능이 제대로 작동하게 된다면 교육공공재를 수요자 중심에서 저비용으로 공급할 수 있어 기술적 효율성이 증진될 수 있을 것이다.

〈그림 24〉 지방교육재정관계의 대안과 대안II의 이동경로



이러한 대안선택의 문제는 중앙·지방간 세출분야 역할조정이 필요한 정도와 지방정부의 교육재정자립을 위한 세원이양의 강도에 달려있다. 정부 간 교육재정관계에서의 효율성과 형평성 제고를 최종 정책목표로 설정하고 우리나라의 현실에 맞게 구체적인 개선안은 대안I과 대안II사이의 어느 지점이 될 수도 있는 것이다. 그러나 지방교육재정자립도의 제고를 통해 효율성을 높이는 동시에 초중등교육의 국가공공재성을 일정부분 확보하여 형평성도 제고한다는 목표를 달성하려면 교육재정에서의 세입분권과 세출분권의 격차를 줄이는 동시에 중앙정부의 교육사업을 헌법정신에 따라 지역간 재정능력의 차이로 인한 교육기회 불평등 문제의 해소에 집중해야 한다. 교육재정 세입분권(r)의 증가는 초중등교육재원의 마련에서 차지하는 중앙정부의 몫이 줄어들음을 의미하므로, 교육재정 세입분권의 강화로 오히려 악화될 수 있는 지역 간 교육투자의 형평성은 증가된 중앙정부의 세출책임부분을 특정정보조금(specific grant)의 형태로 운용하면서 지역 간 교육격차완화 정책에 집중함으로써 확보해야한다.

IV. 지방교육재정 세원체계의 개선안

앞장에서 살펴보았듯이, 지방교육재정과 관련된 세원의 구조가 지나치게 복잡하고 세원선택이 원칙 없이 자의적으로 이루어져 지역주민들의 감시기능과 조세의 가격기능을 저해하고 있다. 지방교육세는 취득등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 레저세, 그리고 담배소비세의 부가세의 형태로 되어 있고, 거기에다 일반재정으로부터의 전입금도 존재하면서 세원구조의 복잡성은 가중된 상황에서 세수확보의 편의를 위해 교육과 관련이 없는 세원에도 각종 교육세가 부가될 경우 교육재원 확보 및 운용에 대한 지역주민의 책임의식과 참여의식이 약화될 수밖에 없다 (윤홍주, 2003; 류민정, 2011). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재산과 소득과세의 형태로 독립세이자 목적세인 교육자치세(가칭)를 통해 조세구조를 단순화하여야 한다.

1. 세원구조의 단순화와 목적세화

지방정부의 지방교육재정부담분은 두세개의 세원에 독립적으로 부과 징수되는 목적세⁵⁾로 충당함으로써 세입과 세출을 연계하여 교육재정 사용에 대한 투명성과 정당성 그리고 수용성을 높일 수 있어야 한다. 일반회계로부터의 이전재원은 없애고, 여러 개의 세목에 부가되는 현행 지방교육세 세원구조를 단순화하여 교육재원 확보 및 운용에 대한 지역주민들의 자율적 참여와 감시의 기본조건인 투명성을 제고시켜야 한다. 지방교육재정에 대한 지방정부의 세입이 단순화된 목적세로 충당되면 재원조달구조가 투명해져 납세자들이 교육서비스라는 산출물을 지출된 비용에 대비하여 평가할 수 있을 것이다. Buchanan(1963)은 공공선택론의 견지에서, 목적세는 유권자가 개별 공공재의 공급수준을 결정할 수 있는 매커니즘을 제공하므로 공공재에 대한 비용과 편익을 비교하여 최적수준에서 공공재를 공급할 수 있어 효율성을 높일 수 있다고 보았고, Musgrave를 필두로 한 전통적인 재정학의 입장은 보통 목적세의 부작용과 문제점을 강조하는 경향이 있으나, 원칙적으로 목적세가 보통세를 통한 재원마련보다 이론적 우월성을 가지고 있다는 점에서 Buchanan과 의견을 같이 하고 있다(Bird and Jun, 2005). 또한 최근 실험경제학의 방법론을 이용한 실증연구들에 따르면, 비용과 편익 평가를 위한 정보가 공유되고 교육재정운용이 합리적으로 이루어진다면 목적세는 기부행위와 같은 자발적 조세의 성격을 지니게 되면서 그 조세수용성은 크게 증대됨을 확인할 수 있다(Li et al., 2011a; Li et al., 2011b; Novarro, 2002; Landry and Price, 2007; Elfenbein and McManus, 2009; Kallbekken and Aasen, 2010).

아울러 지방교육세의 구조를 재설계할 때 세입과 세출과의 연계성을 강화하면서 목적세의

5) 목적세의 일반적인 장점과 단점은 Bird and Jun(2005), Camic(2006), 박상원·박기백(2008)을 참조하기 바란다.

부작용을 막기 위해 지출 프로그램을 적절히 정의하고 필요한 정보를 제공하여야 한다. 일반적으로 지출과의 연계성이 강하면서 수익자부담의 원칙도 유지하고 있는 목적세가 경제적으로 가장 합리적이지만, 목적세가 비효율적이라고 비판받는 가장 큰 이유는 세수잉여로 인한 재정대체(fiscal substitution)가 발생할 수 있기 때문이므로 지출 프로그램을 적절히 정의함으로써 목적세의 과다 배정을 피해야 하는 것이다. 지출 프로그램을 적절한 범위에서 정의한다면 목적세와 지출 간의 연계를 살리는 동시에 지출의 신축성도 살릴 수 있을 것이다(이영환·이성규, 2008). 또한 납세자들에게 목적세 징수 및 사용에 관한 정보를 적절한 방법을 통해 제공하여 목적세와 관련 지출이 납세자들의 인식 속에서도 서로 연계될 수 있게 되어야 한다(이영환·이성규, 2008).

이와 같이 교육재정의 세원체계를 단순화하고 목적세로 조달함으로써 투명성을 높여 주민들의 감시기능을 회복시키는 방향으로 이루어져야 한다. 주인-대리인 문제로 인해 민주적인 정부라 하더라도 조세수입을 사회효용함수를 극대화하는 방식으로 지출하리라는 보장이 없으므로 조세체계의 목적세화를 통해 세입을 세출과 연계하여 납세자의 주인의식과 감시기능을 회복하여야 하는 것이다. 목적세제는 주민들의 감시기능에서 무임승차자의 문제를 해결하여 주민의 자율적인 참여와 감시를 통해 지방정부의 세출책임성을 높이는 기제로서 작동할 수 있기 때문이다.(Davis and Hayes, 1993; Dhillon and Perroni, 2001)

2. 재산·소득과세 위주로 재편

현행 지방교육세가 부가되는 세목 중에 응익원칙이나 응능원칙에 따른 형평성을 높일 수 있는 부분에 집중하고 나머지는 본세에 통합하여야 한다. 응익원칙에 따른 형평성을 제고하기 위해 초중등교육투자가 해당 지역의 자산가치, 특히 주택가치에 자본화되는 정도만큼 재산에 과세하여 조달하는 것이 형평성을 높이는 방법일 것이다. 또한 지방교육재정에서 재산과세에 의해 조달되는 세수입 이외의 재원은 소득과세를 통해 조달하여 응능원칙에 따른 형평성도 함께 높이는 방향으로 지방교육세원을 단순화하여야 한다.

가. 응익원칙에 따른 형평성 제고

응익원칙에 따른 형평성을 제고하려면 초중등교육투자가 자본화되는 부동산의 보유나 거래에 과세하여야 한다. 수많은 실증연구들은 초중등교육투자의 투입량이나 산출물이 해당 지역의 부동산가치(특히 주택가격)에 반영되는 이른바 자본화(capitalization)가 일어남을 보여주고 있다. 대표적으로 Nguyen-Hoang and Yinger(2011)은 1999년 이후 주요국(미국, 영국, 프랑스, 노르웨이, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 싱가포르)을 대상으로 행해진 50건의 실증연구들을 체계적으로 정리하였는데, 거의 모든 결과들은 학생1인당 지출이나, 교원비율, 또는 학업성적

으로 측정된 교육의 질적요인이 해당 지역의 주택가격에 고스란히 반영됨을 보여주었다. 한국에서도 교육 환경 및 성과와 부동산 가격 사이의 상관관계를 분석한 연구들이 다수 존재한다. 비록 특정지역에 국한되기는 하지만, 최열·권연화(2004), 박원갑·김갑열(2006), 엄근용·윤충한·임덕호(2006), 김경민·이양원(2007), 김유경·한순구(2007) 등이 교육환경과 부동산 가격 사이에 통상적으로 양의 관계가 있음을 밝히고 있다.

부동산 거래에 부과되는 취득세의 경우 경기변동에 따른 진폭이 커 안정적인 재원확보가 중요한 교육재원으로서 부적합하다는 주장은 자주 제기되었다(류민정·김용우, 2009). 만약 부동산 보유과세인 재산세와 자동차 보유과세인 자동차세 간에 상관관계가 크다면, 즉 보유하거나 거주하고 있는 부동산의 가치가 높을수록 보유하는 자동차의 대수가 많거나 자동차의 평가가치가 높다면, 상황에 따라 교육재원으로서 재산세 대신에 자동차세에서 조달할 수도 있을 것이다.⁶⁾ 비록 자동차세수입이 재산세보다 경기변동에 더욱 민감하다는 문제점은 있으나 특광역시예 경우 재산세는 기초단체의 세목으로 단기적으로 세목교환이 불가능하므로 줄어드는 담배소비세로부터의 교육재원을 광역세인 자동차세로 대체할 수 있을 것이다. 또한 전월세세입자의 경우 재산과세 대상에서 제외되어 있는 상황에서 자동차세를 통한 지방교육재원의 조달은 다른 차원에서의 응익원칙에 따른 형평성 제고에 도움을 줄 수도 있다는 장점이 있다.

그러나 우리나라의 재산보유세제가 누진적인 세율체계를 가짐에도 불구하고 응능원칙에 따른 형평성을 높이지 못한 것이 사실이다. 일반적으로 정률적인 재산세(proportional property tax)에 의해 조달되는 교육재정이 갖는 재분배효과는 주로 취학아동이 없는 가계에서 취학아동이 있는 가계로 이루어지며, 자산가치가 높고 낮음에 따른 재분배효과는 미미하다고 알려져 있다(Kurban et al., 2012). 따라서 이영환·이성규(2008)의 연구에서와 같이 담배소비세분은 일반재원을 위한 세원으로 환원하고 역진성을 줄이기 위해 지방교육세는 선진국과 같이 재산세로 일원화하자는 주장은 자칫 응능원칙에 따른 형평성을 저해할 위험이 있다. 우리나라의 보유세제는 누진세율 체계를 가졌다고 하더라도 소득배분배 효과는 거의 없는 것으로 평가되기 때문에,⁷⁾ 응능원칙에 따른 형평성 제고를 위해 소득과세로 보완해야 할 것이다.

6) 아직 구체적인 실증연구는 부족하지만, 실무적으로 국토해양부의 '보금자리주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준'에 따르면 보급자리주택 청약자에게 자동차가액의 상한선을 정해놓고 있는 바, 보유하고 있는 주택가격과 자동차가치 간에 상관관계가 있다는 상식적 판단을 할 수 있다.

7) 예를 들어, 박명호(2011)에 따르면, 보유세 차감 전 총소득의 지니계수는 0.4481이었고, 재산세 차감 후 총소득의 지니계수는 0.4484로서 재산세가 오히려 지니계수를 높이는 결과를 초래하였다. 보유세제가 누진적인 세율체계를 가짐에도 불구하고, 소득을 기준으로 할 때 보유세 부담이 중간 소득분위까지 역진적이기 때문에 소득재분배 효과가 거의 없는 것으로 판단된다.

나. 응능원칙에 따른 형평성 제고

응능원칙에 따른 형평성을 제고하려면 소득수준에 따라 조세부담이 커지도록 지방소득세 소득분 위주로 지방교육세를 과세하여야 한다. 지방소득세 소득분은 일반적으로 응능원칙에 따른 형평성에서 높이 평가되는 세목이며 적어도 유효소득세율이 역진적이지 않다면 소득세의 부담은 소득에 비례하거나 소득에 따라 증가하기 때문에 응능원칙에 따른 형평성을 높일 수 있다. 지방소득세가 독립세로 재정립되면 지방정부도 누진세율체계를 도입할 수 있어 지역에 따라 응능원칙에 따른 형평성 제고에 효과적인 세원이 될 수 있을 것으로 보인다.

그러나 효율성 혹은 중립성에 의한 소득세의 평가는 아직도 논란의 대상이다. 소득세는 노동의욕을 감소시켜서 자원배분을 왜곡시키는 바, 조세의 특성 중 효율성(efficiency) 혹은 중립성(neutrality) 면에서 열등한 것으로 알려져 왔다. 그러나 소득세 부과가 노동공급에 미치는 영향은 매우 미미하다는 연구결과들이 축적되면서 소득세의 비효율성 여부는 논란의 대상이 되고 있다(Ashenfelter et al., 2010; Moffitt and Wilhelm, 1998; Goolsbee, 2000; Saez and Veall, 2005; Diamond and Saez, 2011).

다. 광역·기초간 세원배분상황을 고려한 세원재편

지방교육세, 시도세전입금, 그리고 담배소비세에서 조달되던 교육재원을 본세에 통합하고 그 만큼을 재산과세(재산세+취득세+자동차세)와 소득과세 중심으로 광역·기초간 세원배분상황을 고려하여 재편해야 한다.

특광역시외의 경우, 재산세는 기초자치단체인 자치구의 세목으로서 광역단위의 교육재원인 담배소비세이나 시도세전입금과 교환이 당장은 어려우므로 현행 재산세의 지방교육세분은 유지하고 자동차세와 지방소득세를 중심으로 세원을 단순화하여야 한다. 현행 지방정부 이전재원(지방교육세전입금+시도세전입금+담배소비세전입금)의 규모는 지방교육세를 본세에 통합한 후에 지방소득세와 자동차세를 합한 규모의 절반 정도로 현재 수준의 지방교육세 재산세분을 유지한 채 지방소득세와 자동차세의 적절한 조합 통해 교육재원마련을 위한 세원으로 재편할 수 있을 것이다(<표 22> 참조). 보다 구체적으로 지방교육세 재산세분(총이전재원의 9~18%)을 제외한 나머지 모든 지방교육세 부가세는 본세로 통합시키고 교육행정기관이 자동차세와 지방소득세에 교육자치세를 독립적으로 부과하는 형태로 재편할 것을 제안한다.

도의 경우, 현행 지방교육세는 본세에 통합시키고 시·군세인 지방소득세와 재산세 그리고 도세인 취득세와 레저세에 목적세인 지방교육세를 공동세의 형태로 도입해야 한다(<표 23> 참조). 지방소득세, 재산세, 그리고 담배소비세가 모두 기초자치단체인 시·군세이므로 본세로 통합되는 기존의 기초단체 부담재원의 크기만큼을 형평성의 기준에 따라 기초단체의 세원인 지방소득세 소득분과 재산세에서 조달해야 한다. 동시에, 도의 이전재원(지방교육세의 취득세

분, 등록면허세분, 레저세분 그리고 시도세전입금)은 폐지하고 대신에 취득세원에 교육자치세를 독립세로 조달하여 형평성을 높일 것을 제안한다. 도의 이전재원은 재산과세인 취득세의 세원을 통해 조달하는 것이 원칙이나 제주도와서와 같이 레저세의 비중이 높은 지역은 취득세원과 레저세원에 독립세의 형태로 교육자치세를 부과하여 지방교육재정을 조달할 수도 있을 것이다.

〈표 22〉 특광역시의 이전재원과 지방교육세 본세통합 이후의 주요세목 규모 (2011년)

특광역시 (백만원)	현행 총이전재원 지방교육세 전입금 + 시도세 전입금 + 담배소비세 전입금	기초단체 부담재원 지방교육세 재산세분*	주요 특광역시세	
			자동차세 + 지방교육세 자동차세분	지방소득세 소득분
합계	4,135,949	530,437	3,212,322	5,201,290
서울	2,312,088	340,409	1,194,997	3,469,580
부산	521,953	48,171	579,782	437,526
대구	314,200	31,031	384,813	236,872
인천	412,428	58,102	414,099	335,859
광주	209,726	15,449	225,797	147,814
대전	208,227	20,097	217,430	191,445
울산	157,327	17,178	195,403	382,194

자료: 한국교육개발원(2012) "지방교육재정분석 종합보고서", 안전행정부(2012) "지방세정연감"

〈표 23〉 도의 이전재원과 지방교육세 본세통합 이후의 주요세목 규모 (2011년)

도 (백만원)	현행 총이전재원 지방교육세 전입금 + 시도세 전입금	광역단체 부담재원 지방교육세분(취득세+등록면 허세+레저세) + 시도세 전입금	주요 도세		기초단체 부담재원 지방교육세 분(주민세+ 재산세+자 동차세+담 배소비세)	주요 시·군세	
			취득세 + 지방교육세 취득세분	레저세 + 지방교육세 레저세분		지방소득세 소득분	재산세 + 지방교육세 재산세분*
합계	3,302,611	1,383,043	8,188,025	1,056,301	1,878,141	3,942,123	4,039,781
경기	1,713,249	808,975	3,924,421	820,128	876,630	1,839,075	2,377,937
강원	149,107	45,954	377,700	-	105,000	140,541	167,735
충북	140,517	49,212	392,076	-	100,167	191,938	168,211
충남	250,570	95,136	692,230	24,539	149,725	423,553	285,243
전북	151,566	49,732	414,383	-	103,096	171,160	150,718
전남	160,902	45,716	378,222	-	108,467	277,641	156,244
경북	267,110	85,213	643,286	232	168,627	381,548	271,787
경남	378,725	152,715	1,205,302	130,854	226,898	465,491	378,688
제주	90,865	50,391	160,406	80,549	39,531	51,177	83,219

자료: 한국교육개발원(2012) "지방교육재정분석 종합보고서", 안전행정부(2012) "지방세정연감"

* 지방교육세 재산세분은 부과액 기준임

V. 정책제언

1. 단기적 정책과제

첫째, 교육의 국가공공재성 수준에 대한 국민적 합의 위에 효율성 제고를 위해 교육재정의 세출분권과 세입분권의 괴리를 해소하여 지방교육재정운용의 책임성과 효율성을 제고하여야 한다. 교육재정의 수직적 재정불균형(VFI)의 측면에서 우리나라는 OECD주요국가들과 비교했을 때 최악의 상황에 직면해 있다. 지방정부가 자체재원이 아닌 중앙정부의 이전재원에 의존해서 공공재를 공급할수록 지방정부의 재정책임성이 떨어지고 재정운용에서 비효율이 증대됨은 이론적으로나 경험적으로나 입증된 사실이다. 이러한 문제점을 인식하여 OECD국가들은 지나친 수준의 수직적 교육재정불균형을 개선하려는 노력을 경주해오고 있는 것이다. 따라서 과도한 교육재정의 세출분권을 낮추어 프랑스와 같은 자립보완형으로 가든지 아니면 세입분권을 높여 핀란드와 같이 형평성과 효율성을 조화시켜 나가야 한다. 중앙정부로 집행 책임을 환원시키는 것이 경제적으로 더욱 효율적이거나 혹은 지역 간 형평성을 더욱 높일 수 있는지를 고려하여 과도한 세출분권을 조정할 필요가 있다. 동시에 중앙정부의 이전재원을 세원이전을 통해 지방정부가 조달하게 하면서 지방교육재정자립도를 제고하고 중앙정부의 책임을 지역 간 교육격차완화 정책에 집중시킴으로써 세입분권을 제고할 필요가 있다.

둘째, 현행 지방교육세는 본세로 모두 통합하고 시도세전입금도 폐지하면서, 그 만큼을 조달할 수 있도록 재산·소득과세 중심의 목적세인 교육자치세(가칭)를 신설하여야 한다. 지방교육행정을 지방일반행정으로부터 분리·독립시키고 있는 현 체제에서 지방교육재정의 구성 세목을 단순화하고 목적세화하여 교육재정운용의 효율성을 높여야 한다. 지역주민들의 자율적 참여와 감시를 유도하기 위한 기본조건인 재원조달의 투명성을 높이기 위해 일반회계로부터의 이전재원은 없애고 여러 개의 세목에 부가되는 지방교육세는 본세로 통합시키고 목적세로서 지방교육세 세원구조를 단순하게 재설계해야 할 것이다. 지방교육세, 시도세전입금, 그리고 담배소비세전입금으로 이루어진 현행 지방정부의 교육재정특별회계 이전재원규모 만큼을 확대된 목적세인 교육자치세에 의해 전액 충당하여 해당 지역 납세자에 대한 시도교육청의 재원운용책임성을 고양시켜야 한다. 이 때, 확대·개편된 지방교육세인 교육자치세의 세원은 조세부담의 형평성을 높여주는 재산과세와 소득과세의 형태로 광역·기초지자체 간 세원 배분상황을 고려하여 재편하여야 한다. 즉, 지역의 교육투자가 자본화되어 가치에 반영되는 재산을 중심으로 교육자치세를 독립세로 과세하여 조세부담의 응익원칙에 따른 형평성을 제고하여야 한다. 이에 덧붙여 교육공공재 공급이 갖는 외부효과로 인해 사회전체가 혜택을 누리는 부분이 분명히 존재하고, 조세부담의 응익원칙에 따른 형평성을 높이기 위해서도 지방

소득세원에도 교육자치세를 독립세로서 부과하여야 한다.

끝으로, 단기적으로는 현행 제도에서 특광역시세와 구세 그리고 도세와 시군세에 의해 조달되는 지방교육재원의 부담비율은 유지하면서 지방교육세의 세원재편안을 설계하여야 할 것이다.

2. 중장기적 정책과제

교육재정분권 강화와 교육투자 확충이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 지방정부가 교육자치세율을 자율적으로 결정할 수 있는 상황에서 지방교육재정교부금의 배분을 지방정부의 교육투자 자구노력과 연계하여야 할 것이다.

첫째, 지방정부(지자체 혹은 교육청)가 교육자치세의 세율결정권을 실질적으로 행사하게 하여 교육서비스에 대한 지방세의 가격기능부터 확립시켜나가야 한다. 재산·소득과세 형태의 목적세인 교육자치세의 높은 투명성과 수용성을 통해 강화된 주민감시기능이 교육재정운용의 효율성으로 연결되기 위해서 지방정부(지자체 혹은 교육청)가 교육자치세의 세율을 자율적으로 결정할 수 있어야 한다. 교육자치세는 목적세로서 독립적으로 운용되기 때문에 교육공공재에 대한 조세가격으로서 작동하기에 최적의 조건을 갖추고 있으며, 이러한 교육자치세의 가격기능 확립은 지방정부가 제공하는 여타 지방공공재에 대한 지방세의 가격기능을 확립하는데 있어서 롤모델로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 과세자주권의 신장과 일반지방재정과 지방교육재정의 협력이나 통합을 통해 확보된 교육재정분권이 점증하는 교육재원의 확보로 이어지기 위해서는 지방정부가 지방교육재정교부금의 증감에 어떻게 대응하는가를 염두에 두고 배분방식을 섬세히 설계해야 한다. 왜냐하면 중앙정부의 이전재원 배분에 특별한 유인체계가 없는 한 교육투자를 증가시키기 위해 중앙정부가 이전재원인 지방교육재정교부금을 늘렸을 때, 지역의 자구노력은 오히려 감소하는 구축효과(crowding-out effect)가 발생하는 문제점이 있기 때문이다(Fisher and Papke, 2000). 중앙정부 이전재원인 지방교육재정교부금을 배분하는 방식을 통해 지방정부의 교육투자 노력을 유도하는 방안으로 매칭형 유인체계와 경합형 유인체계 교육재정제도가 있다. 매칭형 유인체계 교육재정제도는 일정수준 이하의 과세기반을 가진 지방정부가 공통수준의 과표에 스스로 결정한 세율을 곱하여 교육재정수입을 결정하고 공통과표와의 차이에서 발생하는 부족분을 중앙정부가 보조금으로 지원함으로써 지방정부의 교육투자를 유도하는 구조이다. 그리고 구균철(2013)이 제안한 경합형 유인체계는 지역 간 유효 교육자치세율의 경합을 통해 중앙정부 이전재원의 일정부분을 배분하는 구조로서, 교육자치세율의 평균치보다 높은 세율을 결정한 지방정부는 그에 상응하여 더 많이 이전재원을 획득하고, 이 평균세율보다 낮은 지방교육세율을 선택한 지방정부는 이전재원을 단순평균하여 배분한 것보다 적게 이전받게

되므로 전체적인 지방정부의 자체교육투자를 증가시켜 위의 구축효과를 상당부분 차단하는 동시에 교육재정자립도도 높일 수 있는 제도이다. 중장기적으로 이러한 유인체계 교육재정제도를 설계할 필요가 있다.

참고문헌

- 강영준·고제이·조남운 (2013) 담배가격 인상의 소득계층별 귀착 효과 연구, 한국재정학회 2013 추계학술대회 발표집
- 구균철 (2013) 지방교육재정제도의 재설계를 위한 기초연구, 한국지방세연구원
- 권향원·최도립 (2011) 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로, 한국행정학보, 45(1): 275-302
- 김경민·이양원 (2007) 사교육시장 및 교육성과가 아파트가격에 미치는 영향: 2004년 이후 아파트가격 상승기를 중심으로, 국토연구, 55: 239-252
- 김유경·한순구 (2007) 한국에서 교육이 아파트 가격에 미치는 영향, 동서연구, 19(2): 69-87
- 김재훈 (2012) 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로, 정부학연구, 18(2): 99-129
- 류민정 (2011) 목적세입의 평가와 개선방안: 교육재원을 중심으로, 한국지방재정논집, 16(1): 87-112
- 류민정·김용우 (2009) 지방교육세의 문제점 및 개선방안에 관한 연구, 지방정부연구, 13(3): 159-177
- 박명호 (2011) 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구: 보유세의 기능을 중심으로, 한국조세연구원
- 박상원·박기백 (2008) 목적세 정비 등 조세체계 간소화 방안, 한국조세연구원
- 박원갑·김갑열 (2006) 교육정책이 주택시장에 미치는 영향, 감정평가연구, 16(1): 147-163
- 신영임·서재만 (2013) 담배가격 인상에 따른 재정 영향 분석, 국회예산정책처
- 안종석 (2012) 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향, 재정포럼 8월호 p.6-23
- 엄근용·윤충한·임덕호 (2006) 교육환경이 아파트 가격에 미치는 영향, 경제연구, 24(4): 99-115
- 윤홍주 (2003) 지방교육자치체의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제, 교육행정학연구, 21(3): 169-190
- 이영환·이성규 (2008) 목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향, 국회예산정책처
- 전주성 (2005) 목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향, 공공경제, 10(2): 1-25
- 최열·권연화 (2004) 위계선형모델을 이용한 교육환경이 주택가격에 미치는 영향 분석, 국토계획, 39(6): 71-82
- Ashenfelter, O., K. Doran, and B. Schaller (2010) A Shred of Credible Evidence on the Long-run Elasticity of Labour Supply, *Economica*, 77(4): 637-650
- Bargain, O. and A. Peichl (2013) Steady-state labor supply elasticities: A survey, IZA Discussion Paper No. 7698
- Barro, R. and X Sala-i-Martin (1992) Convergence, *Journal of Political Economy*, 100: 223-251

- Baumol, W. (1986) Productivity growth, convergence, and welfare: What the long run data show, *American Economic Review*, 76:1072-1085
- Bird, R. and J. Jun (2005) Earmarking in theory and Korean practice, Andrew Young School of Policy Studies
- Boadway, R. and N. Bruce (1984) *Welfare economics*, Oxford
- Boadway, R. and A. Shah (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge
- Boskin, M. (1973) Local government tax and product competition and the optimal provision of public goods, *Journal of Political Economy*, 81(1): 203-210
- Buchanan, J. (1963) The economics of earmarked taxation, *Journal of Political Economy*, 71: 457-469
- Camic, S. (2006) Earmarking: the potential benefits, *Pittsburgh Tax Review*, 4: 55-85
- Corcoran S. and W. Evans (2008) Equity, adequacy and the evolving state role in education finance, in *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, (Eds.) Ladd, H. and E. Fiske, Routledge
- Crossen, S. and M. Smart (2005) Tobacco Taxation, in S. Crossen, ed., *Theory and Practice of Excise Taxation*, Oxford University Press
- Dalgaard, C. and J. Vastrup (2001) On the measurement of σ -convergence, *Economics Letters*, 70: 283-287
- Davis, M. and K. Hayes (1993) The demand for good government, *Review of Economics and Statistics*, 75: 148-152
- Dhillon, A. and C. Perroni (2001) Tax earmarking and grass-roots accountability, *Economics Letters*, 72: 99-106
- Diamond, P. and E. Saez (2011) The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations, *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165-190
- Elfenbein, D. and B. McManus (2010) A greater price for a greater good? Evidence that consumers pay more for charity-linked products, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2:28-60
- Eyraud, L. and M. Badia (2013) Too small to fail? Subnational spending pressures in Europe, IMF working paper
- Eyraud, L. and L. Lusinyan (2011) Decentralization spending more than revenue: Does it hurt fiscal performance?, IMF working paper
- Finch, J. H. (2002) The role of grounded theory in developing economic theory, *Journal of Economic Methodology*, 9(2): 213-234
- Fisher, R. and L. Papke (2000) Local government responses to education grants, *National Tax Journal*, 53(1): 153-168
- Fornasari, F., S. Webb, and H. Zou (2000) The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence, *Annals of Economics and Finance*, 1: 403-433
- Gammel, N, R. Kneller, and I. Sanz (2013) Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization, *Economic Inquiry*, 51(4): 1915-1931
- Goolsbee, A. (2000) What happens when you tax the rich? evidence from executive compensation, *Journal of Political Economy*, 108(2): 352-378
- Goulding, C. (2002) *Grounded theory: a practical guide for management, business and market researchers*. London: Routledge

- Gu, G. C. (2012) Developing composite indicators for fiscal decentralization, MPRA Paper No. 43032
- IMF (2009) Macro policy lessons for a sound design of fiscal decentralization, IMF board paper SM/09/208
- ITEP (2011) The ITEP guide to fair state and local taxes, Institute of Taxation and Economic Policy, Washington
- Jin, J. and H. Zou (2002) How does fiscal decentralization affect aggregate, national and subnational government size?, *Journal of Urban Economics*, 52:270-293
- Kallbekken, S. and M. Aasen (2010) The demand for earmarking: Results from a focus group study, *Ecological Economics*, 69: 2183-2190
- Koppel, J. (2005) Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder, *Public Administration Review*, 65(1): 94-108
- Kurban, H., R. Gallagher, and J. Persky (2012) Estimating local redistribution through property-tax-funded public school systems, *National Tax Journal*, 65(3): 629-652
- Landry, C. and M. Price (2007) Earmarking lottery proceeds for public goods: empirical evidence from US lotto expenditures, *Economic Letters*, 95: 451-455
- Lee, F. (2002) Theory creation and the methodological foundation of Post Keynesian economics, *Cambridge Journal of Economics*, 26(6): 789-804
- Lee, F. (2005) Grounded theory and heterodox economics, *The grounded theory review*, 4(2): 95-116
- Li, S., C. Eckel, P. Grossman, and T. Brown (2011a) Giving to government: voluntary taxation in the lab, *Journal of Public Economics*, 95:1190-1201
- Li, S., C. Eckel, P. Grossman, and T. Brown (2011b) Do earmarks increase giving to government?, Working Paper
- Mankiw, N. D. Romer, and D. Weil (1992) A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107(2): 407-437
- McMahon, W. (1999) *Education and Development: Measuring the Social Benefits*. Oxford: Oxford University Press
- Moffitt, R. and M. Wilhelm (1998) Taxation and the Labour Supply: decisions of the affluent, NBER Working Paper No. 6621
- Nguyen-Hoang, P. and J. Yinger (2011) The capitalization of school quality into house values: A review, *Journal of Housing Economics*, 20: 30-48
- Novarro, N (2002) Does earmarking matter? The case of state lottery profits and educational spending, Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper No. 02-19
- Oates, W. (1972) *Fiscal federalism*, New York
- Olson, M. (1969) The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review*, 59(2): 479-487
- Owings, W. and L. Kaplan (2013) *American Public School Finance*, 2nd edition, Wadsworth Cengage Learning
- Pauly, M. (1973) Income redistribution as a local public good, *Journal of Public Economics*, 2: 35-58
- Psacharopoulos, G. (2006) The value of investment in education: theory, evidence, and policy, *Journal of Education Finance*, 32(2):113-136
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H. (2004) Returns to investment in education: A further update, *Education*

- Economics, 12(2): 111-134
- Quah, D. (1993) Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis, *The Scandinavian Journal of Economics*, 95: 427-443
- Rodden, J. (2003) Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government, *International Organization*, 57: 695-729
- Saez, E. and M. Veall (2005) The evolution of high incomes in Northern America: lessons from Canadian evidence, *American Economic Review*, 95(2): 831-849
- Sala-i-Martin, X. (1995) Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence, Discussion paper No 1075, CEPR
- Saltman, R. (2008) Decentralization, re-centralization and future European health policy, *European Journal of Public Health*, 18(2): 104-106
- Spiro, P. (2012) Equity versus efficiency in the design of the tax mix, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2270323>
- Wolman, H. and S. McCormick (1994) The effect of decentralization on local governments, In *Local Government and Market Decentralization: experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*, edited by R J Bennett, pp. 256-257
- Yadavalli, A. and R. Florax (2013) The effect of school quality on house prices: A meta-regression analysis, mimeo presented at Agricultural and Applied Economics Association 2013 Annual Meeting, August 4-6, 2013, Washington DC