

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

임성일*

I. 문제 제기

교육서비스에 대한 우리 국민의 관심과 기대는 세계 최고 수준이라 해도 과언이 아니다. 근년에 공교육에 대한 사회적 불신이 고조되는 가운데 조기유학, 고교 평준화와 특목고 신설·확대, 공교육 정상화, 대입 수능제도 개편, 기여 입학제 등 굵직한 교육 현안들이 사회적으로 찬반의 열띤 논쟁을 불러일으키고 있다. 이 모든 주요 이슈들에 대해 국민 모두가 만족할 수 있는 탁월한 정책대안과 해법을 마련하기는 쉽지 않다. 하지만 민주적 절차와 과정을 통해 국민의 공감과 합의를 도출하고, 그것을 토대로 교육의 중장기 비전과 이행계획을 수립해서 실천해 나가면 문제해결의 실마리가 풀릴 것이다.

공교육의 품질 향상을 위해서는 무엇보다도 교사의 질·양적 수준 제고와 학교시설 등 교육 인프라의 개선이 우선적으로 요구되는데, 이들은 하나 같이 많은 재원을 필요로 한다. 언제부터인가 교육 분야에서는 GDP 대비 6%의 교육재정 목표가 표방되어 왔지만, 국가예산의 제약요인 등으로 인해 아직까지 그러한 수치에 근접하지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다. 2006년 말 현재 우리나라의 교육재

* 현 한국지방행정연구원 선임연구위원

The Univ. of Texas at Austin 경제학박사, 영국 외무성후원 케임브리지대학교 객원연구, 행정자치부 정책평가위원, 국무총리실 수질개선단 점검위원, 한국지방재정학회 이사

정은 GDP 대비 5% 미만이며, 이는 OECD 국가의 평균을 하회하는 수준이다. OECD 통계에 의하면 GDP 대비 공교육비는 공적부담만을 따질 경우 OECD 평균이 5.2%인데 비해 한국은 4.6%로 OECD 평균을 밑돈다. 하지만 이미 잘 알려진 바와 같이 세계 최고 수준인 우리나라의 사교육비 부담(GDP 대비 2.9%)을 감안할 경우 우리나라의 GDP 대비 공교육비는 7.5%로서 OECD 국가 가운데서 가장 높은 수준이다(OECD, 2006). 그러나 이러한 통계에도 불구하고 우리나라의 초·중·고등학교 교육의 수준과 여건은 학교시설이나 각종 교육 소프트웨어 그리고 교사 1인당 학생 수 등의 측면에서 선진국에 비해 크게 뒤떨어져 있는 것은 분명한 사실이다.

우리나라의 초·중등 교육을 재정적으로 지원하는 지방교육재정의 경우 현재 재원의 대부분을 중앙정부와 지방자치단체로부터의 이전재정(교부금, 전입금)에 의존하고 있고, 상대적으로 적은 비중을 교육청의 자체수입으로 조달하고 있다. 교육자치가 실시되면서 교육서비스의 기능과 책임이 교육자치단체에 부여되었지만(지방교육자치에 관한 법률), 시·도 교육청과 산하 지역교육청들은 자신의 활동에 필요한 재원을 자율적으로 조달할 수 있는 수단과 장치를 갖지 못하고 있다. 그 결과 지방교육자치단체의 재정자립 상태는 실질적으로 매우 낮다. 이러한 상태에서 지방교육재정의 수요는 해를 거듭하면서 급증하고 있고, 그 대응책의 하나로 지방자치단체의 지방교육재정 지원부담을 늘리는 방안이 모색되었다. 돌이켜 보면, 지난 몇 년 간의 지방교육재정 정책의 기조는 한편으로는 중앙정부의 교부금을 인상하면서 또 다른 한편으로는 지방자치단체의 교육재정 부담을 증가시키는 방향으로 그 틀을 구축한 것으로 평가된다.

지방자치단체의 지방교육재정 부담은 교육자치가 실시된 초기에는 매우 낮은 수준의 제한된 범위에 국한되었으나 2000년대에 들어서면서 그 부담이 크게 늘어나는 추세를 보였다. 그 배경에는 교원 확충, 교육환경 및 여건개선, 학교신설 등이 중요한 동인으로 작용하였다. 특히, 근년에 도시지역을 중심으로 급격한 지역개발이 진행되면서 학교신설 수요가 크게 늘어났고, 이 과정에서 학교용지부담금 이슈가 일반자치와 교육자치 두 부문 간에 민감한 사안으로 대두되었다. 이 문제에 대해 정부는 관련 지방자치단체로 하여금 학교용지부담금의 상당 부분을 부담하도록 조치하였는데, 일부 지역에서는 이로 인해 재정상의 압박을 받는 현상이 나타나고 있다. 이와는 달리 법적 의무경비부담을 넘어 다소 과도할 정도로 교육재정을 지원하는 일부 지방자치단체의 사례도 발견된다.

현실적으로 지방자치단체의 지방교육재정 부담이 크게 늘어나는데도 불구하고 지방자치단체(시·도, 시·군·구)가 교육자치에 대해 소정의 권한을 행사하거나 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 지방자치단체의 교육재정 지원부담은 앞으로도 더 늘어날 가능성이 있는데, 어떤 면에서 이러한 상황은 지방자치단체로 하여금 교육재정 지원에 소극적인 행태를 보이고

불만을 토로하는 원인으로 작용할 수 있다. 재정지원을 한다고 해서 지방자치단체가 교육자치의 독립성과 자율성을 침해하는 것은 바람직하지 않지만, 이들을 존중하는 범위에서 재정지원에 상응하는 소정의 권한과 영향력을 행사하도록 해주는 조치는 어느 정도 필요하다.

우리나라의 교육행정체제는 1963년 이후 현재에 이르기까지 일반행정체제와 분리 운영되는 시스템을 기본적으로 유지해 왔다. 그 결과 현재 두 부문 간에는 매우 제한된 영역에서만 행정·재정적 연계가 이루어질 뿐 양자는 사실상 무관한 별개의 제도적 영역으로 존재하고 있다. 돌이켜 보면, 정부가 그동안 몇 차례씩이나 중앙·지방간의 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relation)를 조정 개편하는 과정에서 보다 종합적인 틀과 세련된 분석수단을 가지고 일반재정과 교육재정을 포괄적으로 연계시키는 방안을 강구하지 못한 것은 실로 유감스럽다(임성일, 2005). 예를 들어, 일반자치부문에서 중앙정부가 지방자치단체에게 재정을 지원해 주는 지방교부세제도와 교육자치부문에서 중앙정부가 지방교육자치단체에게 재정을 지원해 주는 지방교육재정교부금제도를 하나의 큰 재정시스템이나 틀 속에서 구조화한 다음 양자를 체계적으로 운영·관리하지 못한 점을 지적할 수 있다.

2007년 현재(예산기준) 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합친 규모는 48.8조 원(지방교부세 22.6조원, 지방교육교부금 26.2조원)이며, 이것은 국가재정 248조원의 19.7%에 해당한다. 특히, 교부금의 재원(내국세 연계비율)은 참여정부의 지방분권정책에 힘입어 크게 증가하였다. 지방교부세의 경우 내국세 연계비율은 2000년의 15%에서 2006년의 19.13% 그리고 2006년의 19.24%로 크게 증가하였고, 지방교육재정교부금의 경우 내국세 연계비율은 2001년의 13%에서 2005년의 19.4% 그리고 2008년의 20%로 급증하였다. 이러한 사실을 인식할 때, 통합교부금이 갖는 재정상의 비중과 역할(중앙·지방정부간 재정관계, 공공서비스의 공급 촉진, 주민만족 등) 그리고 재정·경제적 파급효과는 그 어느 때보다 중요하다.

그러나 이와 같은 중요성에도 불구하고 정부(중앙 및 지방정부)의 행정·재정 시스템은 일반행정과 교육행정을 전연 별개의 서비스 공급시스템으로 간주하는 듯하고 상호간의 연계나 공동의 파급효과를 도외시하는 방식으로 운영되고 있다. 개별 시스템의 독립(자)성을 인정하는 것은 중요하나 그것은 국정운영의 틀과 국가재정의 종합시스템 속에서 연계기능과 공동파급효과(시너지 효과)를 극대화하는 범위 내에서 존중되어야 한다.¹⁾ 현실적으로 일반자치와 교육자치 간에는 제도와 정책면에서 연계성이 결여되어 있을 뿐 아니라 학술적 관점에서도 비교분석 연구가 희소한 실정인데 이러한 현상은 앞으로 개선되어야만 한다.

1) 사실, 제도의 특성과 독립성을 인정하는 문제와 공통 목표(재정 효율성, VFM, 공공서비스의 효과적 공급을 통한 국민만족 극대화 등)의 관점에서 두 제도의 종합적 시너지 효과를 극대화하는 운영시스템을 구축하는 것은 별개의 이슈이다.

이와 같은 문제의식을 갖고서 이 글은 지방교육재정의 현황과 문제점을 전반적으로 개관하면서 지방재정과 지방교육재정간의 관계를 미래 발전적 차원에서 합리적으로 재설정하는 문제에 대하여 기술하는데 중점을 두고 있다. 이 과정에서는 먼저, 지방교육재정의 세입·세출현황을 살펴보면서 지방교육재정의 구조적 한계와 문제점을 짚어보고 있다. 아울러 여기서는 일반자치와 교육자치부문의 교부금제도(지방교부세와 지방교육재정교부금제도)를 종합적 시각에서 비교 검토하면서 양 제도간의 정책연계 가능성을 모색하고 있다. 그 다음으로는 지방자치단체의 지방교육재정지원 제도가 안고 있는 문제점에 대하여 비판적 시각에서 검토하고 있다. 마지막으로, 제기된 지방교육재정의 문제와 한계를 염두에 두면서 지방재정과 지방교육재정간의 바람직한 관계 설정에 대해 기술하고 있다.

II. 지방교육재정의 현황과 문제점

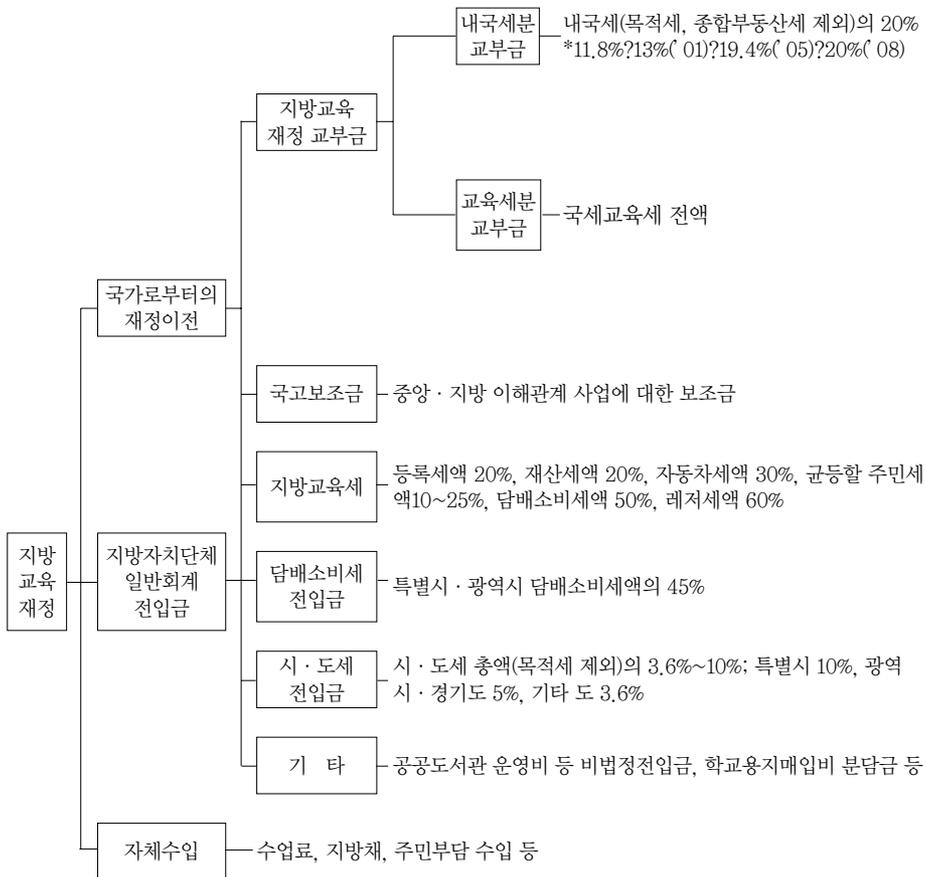
1. 지방교육재정의 세입·세출 현황

지방교육재정의 세입은 기본적으로 중앙정부의 이전재정, 지방자치단체 일반회계 전입금, 그리고 지방교육자치단체의 자체수입으로 구성된다. 중앙정부의 이전재정은 크게 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구분되는데, 전자는 다시 내국세수입의 일정 부분(2008년부터 내국세 수입의 20%)을 재원으로 하는 내국세분 교부금과 국세 교육세 전액을 재원으로 하는 교육세분 교부금으로 구분된다. 지방자치단체 일반회계 전입금은 시·도가 교육자치단체(교육청)에게 재정을 지원하는 시스템을 의미하며, 지방교육세(등록세액 20%, 재산세액 20%, 자동차세액 30%, 균등할 주민세액 10~25%, 담배소비세액 50%, 레저세액 60%), 담배소비세 전입금(특별시·광역시 담배소비세액의 45%), 시·도세 전입금(목적세를 제외한 시·도세 총액의 3.6~10%; 특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6% 부담), 기타 자원(공공도서관 운영비 등 비법정전입금, 학교용지매입비 분담금 등)으로 구성된다. 자체수입이란 지방교육 자치단체가 스스로 조달하는 재원을 말하며, 기본적으로 학부모가 부담하는 수업료와 주민부담수입 그리고 지방채발행수입 등을 통해 충당된다.

지방교육재정의 자원조달 내역을 구체적으로 살펴보면 중앙정부의 재정이전이 주도적인 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 2006년도 결산을 기준으로 지방교육재정의 자원분담을 중앙정부와 지방자치단체(일반자치단체+교육자치단체)간에 비교해 보면 약 7 대 3의 비율로 중앙정부의 재정부담(즉, 재정이전)이 많은 것으로 나타난다. <표 1>에 제시된 바와 같이 지방교육재정의 총 규모 34.7조원 가운

데 중앙정부 부담은 24.8조원으로 전체 지방교육재정의 71.4%를 차지하고, 나머지 28.6%(9.9조원)를 지방자치단체가 부담하는 것이 현재의 상황이다. 중앙정부의 재정부담 가운데는 지방교육재정교부금이 거의 대부분을 담당하고(24.6조원), 나머지 미미한 비중(0.2조원)을 국고보조금이 차지하고 있다. 지방교육재정교부금의 내역을 보면, 내국세분 교부금이 20.5조원으로 교부금 총액의 약 80%를 차지하고 나머지 약 20%(4.1조원)를 교육세분 교부금이 차지하는 것으로 나타난다. 지방자치단체 일반회계 전입금은 6.5조원(전체 지방교육재정의 18.6% 점유)이며, 이것은 지방교육 세 4.2조원(11.9%), 시·도세 전입금 1.4조원(4.1%), 담배소비세 0.6조원(1.6%), 기타 0.3조원(1.0%)의 순으로 구성되어 있다. 교육청의 자체수입은 3.4조원이며, 이것은 전체 지방교육재정의 10.0% 수준에 불과하다.

〈그림 1〉 지방교육재정의 구조 및 자원조달 체계



주: 교육인적자원부 자료를 일부 수정하였음.

〈표 1〉 지방교육재정의 중앙·지방간 부담 및 주요재원(2006년 결산 기준)

중앙정부 부담(24.8조, 71.4%)			지방자치단체 부담(9.9조, 28.6%)				
지방교육재정교부금 (24.6조, 70.8%)		국고 보조금	일반회계(6.5조, 18.6%)				교육청 자체수입
내국세분	교육세분		지방 교육세	담배 소비세	시·도세	기타	
20.5조 (59.3%)	4.1조 (11.5%)	0.2조 (0.6%)	4.2조 (11.9%)	0.6조 (1.6%)	1.4조 (4.1%)	0.3조 (1.0%)	3.4조 (10.0%)

주: 참고로 2006년도 학교용지매입비 전입금은 559억원이며, 이것은 전체 예산(34.7조)의 0.16%에 해당함.
자료: 교육인적자원부

시·도별로 지방교육재정 지원부담 규모를 파악하면, 서울이 19,221억원으로 가장 많고 그 다음이 경기(14,819억원), 부산(4,392억원), 인천(3,385억원), 대구(3,109억원) 등의 순으로 나타난다. 이들 5개 광역자치단체의 지방교육재정 지원금은 전체 시·도 지원금의 70%를 상회하는 금액이다. 광역자치단체별 지방교육재정 지원부담액이 각 단체의 일반회계예산(2007)에서 차지하는 비율을 계산해 본 결과 자치단체 간에 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 그 비율은 최고 11.5%(서울)에서 최저 1.4%(전남)까지 큰 차이가 있으며, 대체로 인구와 재정자립도가 높은 시·도에 있어서 상대적으로 높게 나타났다. 광주를 제외한 6대 대도시와 경기도의 경우 일반회계예산 대비 교육재정부담 비율은 7%를 넘어섰고, 경기도를 제외한 8개 도는 1.4~4.0% 수준으로 상대적으로 낮았다(〈표 2〉 참조).

지방교육재정의 기간 재원인 지방교육교부금의 내국세 연계비율은 2000년 이전에는 11.8% 수준을 유지하였으나, 정부정책에 의해 2001년 13.0%, 그리고 2005년 19.4% 수준으로 각각 크게 인상되었다.²⁾ 2008년부터는 교부금의 내국세 연계비율이 현재의 19.4%에서 20.0%로 인상되는데, 이것은 시·도교육청의 누적 적자 완화 등 악화된 지방교육재정의 여건을 개선하기 위한 재정조치 차원에서 단행된 것이다.

〈표 2〉 시·도별 지방교육재정 지원 부담비율(2006년 결산)

(단위: 억원, %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
부담액	19,221	4,392	3,109	3,385	1,563	1,916	1,392	14,819	1,432	1,116	1,813	1,045	1,195	1,849	2,435	743
부담비율	35.9	20.1	19.4	19.6	15.8	20.6	18.1	22.3	9.8	8.8	10.6	6.3	6.1	8.3	10.2	16.1
일반회계 예산대비	11.5	7.7	7.8	7.1	6.5	8.1	7.2	7.3	2.4	2.4	2.7	1.6	1.4	2.1	2.6	4.0
재정 자립도	90.5	62.9	63.9	69.8	54.2	72.1	68.4	74.9	28.3	33.3	36.9	23.5	20.1	28.9	39.1	26.4

주1: 지방자치단체 예산개요(2007) 등을 토대로 작성, 계산한 것임.

주2: "일반회계 예산대비"는 각 시·도별 지방교육재정부담액이 일반회계예산(2007년도 총계)에서 차지하는 비율을 의미함.

지방교육재정의 세출 구조를 살펴보면 다음과 같다. 2006년도 결산을 기준할 때, 지방교육재정은 전체 지출의 65%인 22.6조원을 인건비에 지출하였고, 그 다음으로 시설비 3.4조원(10%), 교육사업비 3.1조원(9%), 운영비 2.8조원(8%), 지방채상환 1.0조원(3%) 등에 지출하고 있다. 교육서비스의 특성을 고려할 때 총지출에서 경상경비(인건비와 매년 반복적으로 유지되는 운영비)가 매우 큰 비중을 차지하는 지출구조에 대하여는 기본적으로 이해가 된다. OECD 국가들과 단순 통계적으로 비교하자면 이러한 현상은 본질적인 재정구조 문제로 보기 어렵다. OECD의 최근 통계자료(OECD, 2007)에 의하면 국가별로 차이가 있으나 교육재정의 높은 인건비 구조는 대부분의 나라에서 관측되고 있다. 그런데 우리나라 교사의 임금 수준이 1인당 GDP의 2배를 넘고, 독일, 스위스 등과 함께 OECD 국가 중 상위권에 속하고 있는 점에 대하여는 주목하고 검토할 필요가 있다. 아울러 다양한 교육 인프라가 완비된 선진국과 달리 우리의 경우 앞으로 각종 교육인프라 구축에 많은 투자를 해야 하는 점을 인식할 때 65%의 인건비 비중과 70%가 넘는 경상경비의 경직적 구조는 분명히 과중하고 문제가 있어 보인다.³⁾

마지막으로, 지방자치단체들이 지방교육재정을 지원하는 재원의 규모와 부담내역에 관하여 구체적으로 살펴보고자 한다. 현재 지방자치단체들이 지방교육재정을 지원하는 재정시스템으로는 (1)시·도의 교육비특별회계 법정 전출금, (2)시·군·자치구의 각급 학교에 대한 교육경비보조금, (3)시·도의 학교용지매입비 부담금, (4)기타 (종합부동산세 배분 등) 방식이 있다. 시·도의 교육비특별회계 법정 전출금은 앞서 언급한 바와 같이 지방교육세 전액, 담배소비세의 45%(도 제외), 시·도세 총액의 3.6~10%(특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%)로 구성된다(지방교육재정교부금법 제 11조). 2006년의 경우 전국의 16개 시·도는 총 6조 1,582억원을 교육비 특별회계로 전출하였는데, 이것은 시·도 지방세수입의 22.7% 그리고 시·도 본청 일반회계예산(2006년 최종예산순계)의 11.1%, 지방예산순계(2006년 최종예산)의 5.3%에 해당한다.

시·군·자치구가 관내에 속하는 각급 학교에 대해 교육경비를 보조하는 재정지원시스템은 지방교육재정교부금 제11조에 근거를 두며, 주로 고등학교 이하 각급 학교의 급식·교육정보화·체육·문화공간설치사업 등을 보조하는 제도적 장치이다. 관련 통계에 의하면 2002~2006년 기간 중에 전국

2) 2001년도 교부세율 인상은「공교육 내실화 방안(2000.5)」에 따른 추가 교육사업수요(2001~2004년 기간 중 총 18.8조원; 연평균 4.7조원)에 대응하는 차원에서 추진되었고, 2005년도 교부세율 인상은 기존의 증액교부금 및 봉급교부금을 폐지하고 경상교부금에 통합하는 관점에서 실시되었다. 즉, 기존 재원을 흡수 통합한 관계로 19.4%라는 대폭의 인상에도 불구하고 지방교육재정의 순증효과는 외형적 인상 수치만큼 크지 않은 것으로 평가된다.

3) 특히, 경상경비비율은 2001년 이후 최근까지 지속적인 증가추이를 보이는데, 이는 시·도교육청이 자율적으로 교육사업을 추진하는데 상당한 제약요인으로 작용한다. 참고로 경상경비 비율은 2001년의 56.9%에서 2002년의 59.3%, 2003년의 62.2%, 2004년의 67.4%, 2005년의 69.5%, 2006년의 73.2%로 계속 증가하는 경향을 보인다.

의 시·군·자치구는 총 1조 1,634억원을 보조한 것으로 조사되었다(지방교육재정교부금법이 개정되면서 2007년부터는 시·도 또한 이 분야에 대해 관내학교를 재정적으로 보조하는 것이 가능해졌다).

시·도의 학교용지매입비부담금은 「학교용지확보등에관한특례법」제4조 및 제6조에 의거해 시·도가 학교용지부담금, 개발부담금, 기반시설부담금, 취득세·등록세 수입 등을 토대로 학교용지매입비의 1/2을 조달하는 지방교육재정장치로서 법적의무경비에 해당한다. 시·도의 학교용지매입비부담금은 근년에 신개발지역 등을 중심으로 학교신설 수요와 관련비용(부지 매입 등)이 급증하는 상황에서 도입된 지방교육재정 지원장치인데 차츰 시·도의 재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 관련 자료에 의하면 시·도는 2006년까지 매입비 부담 총 2.3조원 중 1.8조원을 부담하지 못하고 있으며, 앞으로 2012년까지 약 4조원의 추가적인 재정부담을 해야 하는 압박에 직면하고 있다.

끝으로, 기타 지원방식 중 종합부동산세 배분에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다. 본래 종합부동산세 수입 전액이 지방자치단체에 귀속되어야 하나 종합부동산 세수의 규모가 급격히 커지는 상황에서 국가재정의 시급한 수요 요인(교육, 복지)들이 종합부동산세 재원을 선호하기 시작하였다. 이러한 과정에서 부처간 협상 조정이 이루어졌고, 마침내 종합부동산 재원의 일부를 교육, 복지부문에 할애하는 것으로 귀착되었다. 구체적으로, 2007년부터 종합부동산세의 지방배분 과정에서 균형재원 배분 기준에 지역교육수요를 반영(20%, 2007년 기준 3,459억 재정지원 예정)하기로 결정되었는데, 이는 사실상 지방재정의 일부가 지방교육재정에 지원되는 것과 다름이 없다.

2. 지방재정과 지방교육재정의 교부금제도 비교⁴⁾

우리나라의 국가재정은 중앙재정과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반자치재정(지방재정)과 교육자치재정(지방교육재정)으로 구분된다. 중앙재정과 지방재정을 비교할 때 종전에는 지방교육재정을 고려대상에서 제외하는 경향이 있었으나 최근에 와서는 차츰 지방교육재정을 지방재정에 포함시켜 비교 분석하는 경향이 나타난다. 하지만 이러한 경향도 아직은 총량적이고 거시적인 관점에 국한될 뿐, 두 재정부문을 동시에 고려하는 미시적이고 세부적인 비교 분석은 정책 차원이나 학술 차원에서 거의 이루어지지 않고 있다.⁵⁾ 지방재정을 논하면서 지방교육재정을 논외로 하는 것은 재정의 효율성과 형평성을 논하는 관점이나 국(주)민 등 재정수요자의 관점에서 볼 때 결코 바람직한 것은 아니다.

4) 여기에서 다루는 내용의 상당 부분은 임성일의 글(2005)을 참조하고 있음을 밝혀 둔다.

5) 단적인 예로서 지방재정분야의 대표적인 학술지인「한국지방재정학회지」에서 지방교육재정을 다루거나, 지방교부세제도를 연구하면서 지방교육재정교부금제도를 함께 분석한 논문이 최근 5년간 1~2편에 불과한 사실을 지적할 수 있다.

지방자치가 실시된 이후 총 정부지출에서 지방자치단체 지출이 차지하는 비중은 2000년대 초반까지는 연도별로 45~50% 수준(지방교육재정 포함)에서 기록을 보이다가 2000년대 중반부터는 50%를 상회하는 수준으로 변하였다. 2007년도 예산에 의하면 총재정사용액 기준으로 중앙재정과 지방재정은 약 5 대 5(104.8조원 대 108.0조원)의 관계에 있고, 여기에 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬 경우 양자의 관계는 약 4 대 6(42.3% 대 57.7%)으로 지방재정 우위가 된다(지방교육재정은 35.1조원으로 전체 재정사용액의 14.1%를 차지함).

일반적으로 자치재정의 자주상태는 높지 않다. 일반지방재정과 교육지방재정을 비교하면 일반지방재정의 상태가 상대적으로 양호한 편이다. 재정의 자주상태는 다양한 방식으로 측정될 수 있지만, 일반적으로 사용되는 총세입 대비 자체수입비중(‘재정자립도’ 개념으로 측정됨) 기준을 적용할 경우 일반자치의 연도별 전국 평균이 50~60% 수준인데 비해 교육자치의 연도별 전국 평균은 10~20% 수준에 불과하다.

지방교육재정의 자립상태가 매우 낮은 이유는 근본적으로 교육자치단체들이 자체재원을 조달할 수 있는 실천수단(과세권 등)을 갖지 못하는 데 있다. 일반자치단체들 가운데 상당수가 상대적으로 튼튼한 자체수입 기반(지방세수입, 세외수입)을 갖고 있는 것과 달리 교육자치단체들은 스스로 재원을 조달할 수 있는 자체의 세수 기반을 갖지 못하는 것이 지방교육재정제도의 재원조달 장치이다. 이러한 상황은 앞서 살펴본 바와 같이 지방교육재정의 약 70% 이상이 이전재정(국가지원 교부금, 지방자치단체지원 전입금)을 통해 조달되고 자체수입이 약 10%에 불과한 현실을 통해 단적으로 입증된다.⁶⁾ 이와 같이 높은 이전재정 의존 경향은 OECD 국가 평균에 비해 매우 심한 수준으로 파악된다(OECD, 2007 참조).

현재 중앙정부로부터 지방으로 재정을 이전해 주는 재정이전제도는 일반자치부문이나 교육자치부문 모두 유사한 구조를 갖고 있다. 일반자치부문에서 지방교부세와 국고보조금(국가균형발전특별회계 포함)제도가 운영되는 것과 마찬가지로 교육자치부문에서는 지방교육재정교부금과 국고보조금의 두 제도가 운영되고 있다. 이 가운데서도 특히 지방교부세와 지방교육재정교부금은 기능, 규모, 정책 목적, 운영방식 등에 있어서 상당히 유사하다.⁷⁾ 지방교부세제도는 지방자치단체의 행정운용에 필요한 재원을 지원해주고 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있다(지방교부세법 제1조). 지방교부세는 내국세수입의 19.24%를 재원으로 하며, 보통교부세(지방교부세의

6) 자체수입은 납입금, 사용료·수수료, 재산매각대, 실습수입, 기부금 및 기타수입으로 구성되며, 이전재정은 중앙정부 이전재원과 지방자치단체 이전재원(법정전입금, 비법정전입금, 부담금)으로 구성된다.

7) 전자는 행정자치부가 관리하고 후자는 교육인적자원부가 관리하며 현재 두 제도 간에는 제도적, 정책적 연계가 존재하지 않는다.

96/100)·특별교부세(지방교부세의 4/100)와 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)로 구성되어 있다. 지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형발전을 도모하는데 그 목적이 있다(지방교육재정교부금법 제1조 및 동법 시행규칙). 지방교육재정교부금은 내국세 수입의 19.4%를 재원으로 하는 내국세분 교부금과 국세 교육세 전액을 재원으로 하는 교육세분 교부금으로 구성된다. 전자는 다시 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다.⁸⁾ 종합적으로, 지방교부세와 지방교육재정교부금은 기본적으로 지방자치단체에 대한 재정지원과 재정형평화(fiscal equalization) 도모에 그 목적이 있고 규모와 재원 등에 있어서 유사하다.

지방교부세와 지방교육재정교부금은 보조금 분류체계상 자금의 사용용도가 지정되지 않는 일반보조금(general grant)에 속하며 일정한 배분기준을 갖는 공식보조금(formula grant)에 해당한다.⁹⁾ 현실적으로 보면, 지방교육재정교부금은 지방교부세에 비해 재정형평화 기능보다 재정지원의 성격을 상대적으로 더 많이 갖는 일반보조금으로 파악된다.

〈표 3〉 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도의 비교

구 분	지방교부세제도	지방교육재정교부금제도
구 조	보통교부세, 특별교부세	보통교부금, 특별교부금
재 원	내국세수입의 일부(19.24%)	내국세수입의 일부(19.4%)
용도 및 기능	지방자치단체 재정지원 및 재정형평화	지방교육자치단체 및 교육행정기관 재정지원, 재정형평화(균형교육발전)
배분공식	<ul style="list-style-type: none"> • 배분공식 사용(보통교부세) • 기준재정수요, 기준재정수입 비교 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 배분공식 사용(보통교부금) • 경상재정수요, 기준재정수입 비교 방식
성 격	일반재원, 일반보조금	지방교육재원, 교육포괄보조금
관리주체	행정자치부	교육인적자원부
수혜단체 등	시·도, 시·군 불교부단체 있음	광역자치단체(시·도 교육청) 불교부단체 없음

주1 : 임성일의 자료를 수정·보완하였음.

주2 : 여기에서 말하는 지방교육재정교부금제도는 내국세분 교부금을 의미하며(국세 교육세 전액을 재원으로 하는 교육세분 교부금은 논외로 함), 지방교부세 중 분권교부세도 논외로 함.

8) 2005년 이전에는 지방교육재정교부금이 경상교부금과 봉급교부금(의무교육기관의 교원봉급 및 일부 수당 등을 지원할 목적으로 도입)으로 구분되고, 경상교부금이 다시 보통교부금(지방교육재정교부금 10/11)과 특별교부금(지방교육재정교부금의 1/11)으로 구성되었으나 이러한 체계는 2005년부터 폐지되었다.

9) 보다 엄밀히 말하면 지방교육재정교부금은 교육서비스라는 포괄적인 용도에 자금이 사용되도록 지정된 포괄보조금(block grant)에 해당한다.

3. 소결

지금까지 살펴본 지방교육재정의 세입·세출 현황과 지방재정과 지방교육재정간의 관계 등을 통해 알 수 있는 사실을 요약 정리하면 다음과 같다.

- (1) 2000년대에 들어와 지방교육재정의 총량은 크게 증가하였으나 지방교육자치단체의 재정자립 상태는 매우 낮은 것으로 파악된다. 만일 지방교육재정의 재정자립 상태를 단순히 총세입 대비 교육청 자체수입으로 정의한다면, 시·도 교육청별로 차이는 있으나 재정자립도의 전국 평균은 10%를 조금 넘는 매우 낮은 수준으로 측정된다.
- (2) 지방교육자치단체는 스스로 재원을 조달하고 조절할 수 있는 과세권 등 자체 자원조달 메카니즘을 결하고 있다.
- (3) 외부로부터의 재정이전은 주로 중앙정부의 교부금에 의한 것이며, 일반행정과 달리 교육부문에 서는 국고보조사업의 범위와 역할이 극히 제한되고 있다.
- (4) 지방자치단체가 교육자치단체에게 지원하는 재정규모는 교육기능에 대한 “권한 행사 부재”에도 불구하고 상당한 수준에 육박하고 있으며, 지역에 따라서는 재정을 압박하는 요인으로 작용한다.¹⁰⁾
- (5) 지방교육재정의 재원은 기본적으로 국세(내국세)와 지방세 수입에 의해 조달되는데 전자는 지방교육재정교부금제도 그리고 후자는 지방자치단체 이전재정(일반회계 전입금)의 핵심재원으로 활용되고 있다.
- (6) 시·도의 지방교육재정 부담은 금액규모와 일반예산 대비 비중 면에서 상대적으로 많이 부담하는 그룹(특별·광역시와 경기도)과 상대적으로 적게 부담하는 그룹(경기를 제외한 나머지 8개도)의 두 유형으로 나뉜다.
- (7) 지방교육재정은 지출 면에서 인건비와 경상경비가 높은 비중을 차지하는 경직적 구조를 갖고 있다. 교육서비스의 특성을 고려하더라도 현재의 고 경상경비 구조는 지방교육재정의 효율성과 효과성을 저해하는 요인으로 작용한다.
- (8) 지방교육재정을 둘러싼 여건과 수요 전망을 고려할 때 지방자치단체의 교육재정 부담은 앞으로도 계속해서 늘어날 것으로 예상된다.
- (9) 지방재정과 지방교육재정의 국가·지방간 교부금제도(수직적 재정관계)는 상호간의 제도적 연

10) <표 1>에는 나타나지 않았으나 2000년 이후의 통계자료를 살펴보면 최근 몇 년간 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 부담 금액과 비중이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

계성이 없는 가운데 운영되며, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 일관성있게 설정되어 있지 못하다. 이러한 사실을 인식할 때, 일반지방재정과 교육지방재정 간에 새로운 관계정립이 요구된다.

III. 지방교육재정의 문제와 한계

앞에서 살펴본 지방교육재정의 전반적인 현황을 토대로 지방교육재정이 안고 있는 문제점과 한계를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 국가재정의 운영에 있어서 일반자치재정과 교육자치재정을 별개의 시스템으로 운영함으로써 인해 재정자원(fiscal resource) 운용의 효율성 및 책임성 문제가 대두된다. 앞서 언급한 바와 같이 지방교육재정의 기간재원인 지방교육재정교부금과 그와 유사한 제도적 특성을 지니는 지방교부세간에 배분기준, 배분방식, 통합적 관점에서의 사후 분석평가 등에 있어서 연계성이 존재하지 않아서 재정자금 운영의 효율성과 효과성에 문제가 노정된다. 예를 들어, 교육서비스와 함께 다양한 일반행정서비스를 공급받는 지역주민의 입장에서 보면 중앙정부의 교부금은 하나의 큰 자금원('single pot')에서 체계적인 배분방식(공식)을 통해 부여되는 것이 합리적이다. 마찬가지로, 국가재정의 입장에서 지역 재정부담을 산정하고 지역 간 재정불균형을 측정할 경우 종합적 틀 속에서 교육서비스를 포함한 다양한 행정서비스 수요를 반영하고 측정하는 것이 합리적이다.

이러한 상황에서 지방자치단체와 지방교육자치단체간의 수평적 재정관계 또한 체계적으로 관리되지 못하는 문제점이 나타난다. 앞서 지적한 바와 같이 현재 지방자치단체와 교육청간에는 법령 외의 업무를 포함해서 법령상 정해진 재정관련 협의 절차가 제대로 작동하지 못하는 문제와 한계가 노정되고 있다. 한마디로, 일반행정과 교육행정간의 연계·협력 상태는 기대 이하의 수준인 것이 현실 상황이다.¹¹⁾

둘째, 지방교육재정의 체계와 재원조달방식이 구조적으로 취약한 문제점을 안고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 교육자치단체들은 스스로 재원을 조달하고 조절할 수 있는 재정권한을 갖지 못한 채 중앙 및 지방정부로부터의 이전재정에 의존해야 하는 구조적 한계에 직면하고 있다. 우리나라의 교육자치는 일반행정과 교육행정을 완전히 분리시킨 미국의 교육구(school district)체제와 유사

11) 지방교육재정교부금법(제11조 제4항)에서 시·도의 교육행정기관의 장이 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 경우 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의할 것을 명시하고 있음에도 불구하고 이러한 규정은 사실상 제대로 준수되지 못하고 있다.

하지만, 교육자치단체가 재원을 조달할 수 있는 과세권(taxing power)을 갖지 못하는 점에서 미국의 교육구와 큰 차이가 난다. 우리 사회가 지방교육자치를 모색하는 과정에서 전문성과 자주성을 강조한 나머지 일반행정으로부터 분리·독립된 교육자치단체와 교육비특별회계를 설치함으로써 다른 국가에서 예를 발견하기 어려운 특수한 형태의 지방교육자치제도를 탄생시켰다(박정수, 2004). 그 결과 우리나라는 OECD 국가들 중에서 멕시코와 더불어 지방교육재원의 대부분을 중앙정부가 조달하는 가운데 광역자치단체(시·도 교육청)가 관련지출을 주도하는 매우 독특한 교육재정 시스템을 보유하는 국가에 속한다(안중석). 이러한 사실은 최근의 OECD 교육 통계에서 중앙정부의 지방교육재정이 전체의 40~50% 수준인 것을 통해 확실히 입증된다.

교육자치를 실시하고 있고, 그것도 일반행정체제와 분리 독립된 교육자치를 실시하면서 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 제도적 장치를 구비하지 못한 것은 지방교육재정시스템의 한계이자 교육자치가 안고 있는 근본문제라 할 수 있다.

셋째, 지방교육재정은 국가적 예산제약(교육재정 GDP 대비 5% 미만)과 높은 경상경비(인건비 포함)의 구조적 한계를 지니고 있다. 고 경상경비 구조는 상대적으로 높은 교원 인건비가 큰 몫을 하는데 이 문제는 앞으로 객관적인 검토가 필요하다.¹²⁾ 이러한 상태에서는 추가적인 교육재정 수요가 발생할 경우 그에 대해 탄력적으로 대응할 수 있는 여지가 없고 실효성 있는 중장기 교육투자계획을 수립할 수가 없다. 그 대표적인 사례로서 신도시 건설 등 개발사업이 급격히 추진되는 과정에서 발생하는 학교 수요에 대해 적기에 재원을 적절히 조달하는데 애로가 발생하는 경우를 지적할 수 있다.

넷째, 지방자치단체의 지방교육재정부담이 중장기 계획이나 종합프로그램 속에서 설정되지 못하는 문제가 있다. 지방교육자치의 실시 초기에는 지방자치단체의 지방교육재정 부담은 상대적으로 미미하였다. 하지만 교육자치가 자리를 잡기 시작하고 지방교육재정 수요에 대한 각계의 목소리가 높아지면서 추가적인 재원조달은 재정구조상 자연히 중앙정부와 지방자치단체가 분담해야 하는 상황으로 이어졌다. 지방자치단체의 교육재정부담은 과거 지방세에 부가되던 국세 교육세가 ‘지방교육세’로 개편되고 지방자치단체의 각종 교육전출금이 확대되기 시작한 2001년을 전후로 급속히 증가하였다. 지방자치단체의 교육자치단체 재정지원율은 90년대 후반에 약 5% 수준이던 것이 2001년에 18.4%로 크게 증가하였고, 그 후 20%에 육박하는 수준을 유지하고 있다.

이러한 변화 과정에서 교육인적자원부와 행정자치부 그리고 지방교육자치단체와 일반자치단체 간에 재정부담의 수준과 방법, 지원대상, 재정부담에 따르는 역할 및 책임 등의 사안을 두고 상당한 건

12) 특히, 인건비 비중은 2002년부터 교육여건개선사업과 교원증원·처우개선으로 지속적으로 증가해 왔다(2001~2005 기간 중 인건비는 총 84,032억원 증가하였음). 교원증원 현황을 보면 2001년에 2,116명이던 것이 2003년에는 12,597명으로 크게 증가하였다가 그 후 매년 약 5,000~10,000명 규모의 증가 추이를 보였다.

해 차이가 표출되었다. 그 한 예로서 현재 상당수의 지방자치단체들이 비록 지방교육재정에 대한 기여가 법적의무요건의 이행이라 하더라도, 재정기여에 상응하는 최소한의 권한행사(의사반영)를 할 수 있기를 원하는 데 비해 교육부와 교육청이 이를 허용하지 않는 사례를 지적할 수 있다. 만일 이에 대한 실현방안이 구체화될 경우 지방자치단체의 재정지원은 지금보다 훨씬 적극적인 방식으로 변화될 가능성이 있다. 종합적으로, 현재 두 유형의 자치단체 간에는 금전적 수수 이외의 유기적 관계나 정책 결정 등 의사 공유 관계가 형성되지 못하고 있다.

다섯째, 시·도 학교용지매입비 부담제도에 구조적 문제가 있다. 현행 학교용지특별법에 의하면 시·도의 학교용지매입비 재원조달은 실질적으로 매우 어려운 상황이다. 학교용지매입비의 주재원이 되는 학교용지부담금은 시·도 부담액의 20% 정도를 충당하는데 그치고 있고, 개발부담금과 기반시설부담금은 규모가 크지 않아 재원조달 수단으로서 근본 한계가 있다(도 지역은 기반시설부담금의 귀속주체에서 배제되는 한계가 있다). 시·도의 입장에서는 학교용지부담금의 80%를 취득세와 등록세 수입으로 조달해야 하는 형국인데, 이들 세수의 경우 재정보전금·조정교부금·교육비특별회계 전출금 등 법적 의무적 경비와 연계되어 있어서 실제로 학교용지매입비 충당에 할당될 자금 여력은 거의 소진된 상태라 해도 과언이 아니다.

교육청이 시·도와 사전협의를 거치지 않고 과도하게 학교용지를 매입(기준면적 초과 등)하는 사례도 문제점으로 지적할 수 있다.¹³⁾ 이러한 사례는 비효율적인 재정지출행위일 뿐 아니라 재정지원 주체로 하여금 관련 투자에 대해 소극적으로 임하게 만든다. 그리고 대부분의 시·도가 학교용지매입비의 1/2을 부담함에도 불구하고 확보된 학교용지 일체가 교육청에 귀속되는데 대해 불합리하다는 인식을 하고 있는 점도 지적될 필요가 있다.

여섯째, 교육에 대한 사회적 관심이 고조되는 가운데 교육투자에 대한 자치단체간 경쟁현상이 나타나 불필요하게 지방재정에 부담을 주는 현상이 관측된다. 이러한 현상은 교육부의 자치단체에 대한 과도한 교육재정지원 요구 등 외적 요인과 맞물려 지방재정을 직·간접적으로 압박하는 요인으로 작용한다. 현실적으로 점증하는 지방교육재정 수요와 자치단체장의 정치적 의지와 선택이 복합적으로 작용하면서 일부 자치단체들은 자신의 역할과 권한을 넘어서서 교육경비를 지원하는 사례들이 늘고 있다. 예컨대, 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체들 가운데 법령을 위반하면서까지 학교경비를 보조하는 사례가 그에 해당한다.¹⁴⁾ 지방 교육청 또한 교육재정의 확충을 모색하는 과정에서 국고에 의존하기보다 지방자치단체의 투자를 조장하는 경향이 있다. 이는 자치단체의 재정부담을 가중시키는 요인이자 자치단체와 교육청간에 갈등을 유발시키는 복합적 요인으로 작용한다.

일곱째, 학교신설투자와 관련해서 어떤 면에서 문제이고, 적어도 재검토할 사안이 있다. 중기지방교육재정(2008~2012)에서는 학교신설투자비용을 연간 약 1.5조원(연간 100~135개, 총 605개 학교)으로 추정하는데 이것은 2000년대 초기의 연평균 2~3조원에 비해 크게 줄어든 금액이다.¹⁵⁾ 그러나 여기에서 유념해야 할 점은 2005년도부터 학교신설을 위한 자금조달방안으로 BTL 방식이 도입되었다는 사실이다. 2007년 이후 명목상 학교신설 투자비율은 감소하였으나 실제 학교신설 투자비율은 평년 수준(5%대)을 상회하는 8.4%로 파악되고 있다. BTL 방식은 장·단점을 지니는데 지금 시점에서 지방교육시설을 BTL 방식으로 추진하는 문제 전반에 대해 체계적으로 재검해 볼 필요가 있다. 학교시설 등 교육 인프라의 조기 구축 필요성은 인정되지만 그것이 채무조달형 방식으로서 현 세대와 미래 세대 간의 형평문제와 공공부문의 자산·부채 구성에 인위적인 영향을 미치는 점을 인식할 때 더욱 그러하다.

IV. 일반지방재정과 지방교육재정간의 관계 재설정

여기서는 지금까지 살펴 본 지방교육재정의 현황과 문제점을 염두에 두면서 지방교육재정의 개선 차원에서 일반지방재정과 지방교육재정간의 관계를 재설정하는 문제를 다루고자 한다. 이 과정에서는 교육자치와 교육자치단체의 향후 위상과 역할에 대한 가정이 필요하다. 여기서는 단기적으로 기존의 교육자치 틀이 유지되는 것을 전제로 하고, 중장기적으로는 교육정책과 주요 의사결정에 관한 독립성은 인정하되 교육자치를 일반자치의 종합적 틀 속에서 구조화하는 방안을 암묵적으로 전제 한다.¹⁶⁾ 일반지방재정과 지방교육재정의 바람직한 관계를 모색하는 과정에서는 재정의 효율성, 형평성, 효과성, 책임성 원리가 중요한 판단준거로 활용되는 것이 합리적이다. 이 중에서도 특히, 국가재정의 배분 관점에서는 효율성과 형평성 원리가 상대적으로 더 중요하고, 지방자치단체와 지방교육자치단

13) 2005년 6월 감사원 감사결과, 전국 초등학교 잉여교실 수가 2001년 2,655개에서 2004년 6,042 개로 무려 128%나 증가한 것으로 나타나 전국적으로는 잉여교실 과다발생현상이 존재하고 있다.

14) 교육경비보조규정 제3조에서는 인건비 미 충당 자치단체(지방세와 세외수입으로 소속 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체)의 각급 학교에 대한 경비보조를 제한하고 있다. 이러한 상황에서 만일 이들 단체가 학교경비를 보조한다면 결국 지방교부세를 활용해서 경비지원을 하는 셈이 된다. 일반행정수요를 반영하는 지방교부세와 교육수요를 반영하는 지방교육재정교부금 제도가 별개로 운영되는 현 지방재정조정 체계를 고려할 때 이러한 조치는 합리적이라고 할 수 없다.

15) 2000년대 초기(2001~2004년)에 매년 학교신설투자가 상대적으로 컸던 것은 학급당 학생 수 감축을 위한 교육여건개선사업이 적극적으로 추진되었기 때문이다.

16) 필자의 생각으로는 특히, 국가·지방재정의 효율성, 형평성 관점에 입각할 때 제시된 중장기 전제를 단기 즉, 빠른 시일 안에 현실화시키는 것이 바람직하다.

체의 재정관계 관점에서는 효과성과 책임성 원리가 상대적으로 더 중요하다. 이러한 인식을 토대로 향후 설정되어야 할 일반지방재정과 지방교육재정간의 관계에 관하여 구체적으로 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 중장기적으로는 지방재정과 지방교육재정을 통합하는 방안을 적극적으로 추진하되, 단기적으로는 두 제도 간에 연계 가능한 부분을 최대한 확대시켜서 시너지 효과를 극대화시키는데 중점을 둔다. 앞서 문제점에서 지적한 바와 같이 현재는 일반재정과 교육재정을 통합적 관점에서 유기적으로 관리하는 시스템이 결여된 결과 국가재정자금의 비효율적 운영이 발생하고, 지방자치단체의 교육재정지원 또한 여러 가지 문제와 부작용에 부딪히고 있다. 아울러 국가와 지방재정을 논하거나 지방재정의 수요와 위상 및 상태를 논하는 과정에서 일반자치에 국한해서 접근할 경우 정보해석이나 정책판단에 왜곡이 발생할 수 있음도 상기할 필요가 있다. 단적인 예로서 일반자치부문과 교육자치부문을 통합한 재정자립도를 산정해 본 결과 시·도별 재정위상에 변화가 나타나고, 두 교부금의 지역경제 파급효과 또한 서로 다른 결과를 보이는 사실 등을 들 수 있다. 기존의 연구결과(임성일 2005, 박정수 2007)에 의하면, 지방교부세는 지역의 경제력과 무관하게 배분되는데 반해 지방교육재정교부금은 지역의 경제력과 밀접한 관계를 갖고 배분되는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 우리나라의 양대 교부금제도가 정책적 연계가 없거나 서로 상반된 정책 방향성을 지니고 운영되고 있음을 시사한다. 이것은 향후 국가가 적극적으로 나서서 거시적 차원에서 교부금제도의 정책목표와 수단을 재조정해야 할 필요성을 암시한다.

이와 관련해서 먼저, 유사한 정책기능을 지니는 지방교부세와 지방교육재정교부금 간에 연계장치를 강구할 필요가 있다. 여러 가지 현실 여건을 고려할 때, 단기적으로는 두 제도의 독자성을 인정하되 배분공식의 구조화와 배분변수의 상호 비교·조정, 자금배분의 효과와 성과 등의 거시·미시적 측면에서 연계강화를 모색하는 접근이 바람직하다. 이 경우에도 지방교부세와 지방교육재정교부금을 가칭 “국가교부금”이라는 하나의 교부금 시스템에 통합한 다음 현재의 지방교육재정교부금과 유사한 일종의 교육포괄보조금체제를 가동시키는 것이 재정의 효율성과 형평성 차원에서 바람직하다. 중장기적으로는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합 일원화시키는 접근이 바람직하다.

이와 함께 장기적으로는 지방자치와 지방교육자치의 완전한 통합(단, 이 경우에도 교육정책 등 핵심 교육사무에 대한 독립성과 자율성은 보장함)을 강구할 필요가 있고, 그 중간 단계에서는 시·도와 시·도 교육청의 예산편성·집행 과정의 통합을 추진할 필요가 있다. 현 시점에서 절실히 요구되는 것은 어떤 방식이던 국가재정과 지방재정의 거시적 틀 속에서 일반자치재정과 교육자치재정간의 연계를 강화하고 이들을 종합적으로 분석·관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 정책의 변화이다.

만일 일반자치와 교육자치를 통합 운영할 경우 별도의 재정운용 체계로 인하여 발생하는 불필요한 행정낭비와 갈등 그리고 재정책임성 회피현상은 사라지게 된다. 그 뿐 아니라 통합 운용이 이루어질 경우 중복 행정인력의 감축과 시설관리비 절감효과 등이 발생하여 지방재정과 지방교육재정 예산이 상당 수준 줄어들 것으로 예상된다.

〈그림 2〉 지방교육재정 자원조달 시스템의 개편방안



둘째, 지방자치단체의 지방교육자치단체 재정지원(수평적 재정관계)을 현재의 다기화된 체제(재원, 지원체계 등)에서 가능한 하나의 재정통로(예컨대, “single pot system”)로 체계화할 필요가 있다. 그동안 지방자치단체의 교육재정부담은 중장기 종합계획 아래 이해당사자들간에 지속적인 ‘합리적 합의과정’을 거쳐 확정되기보다 각 상황에 따른 단기 미봉식으로 결정되는 경향이 많았다. 그 결과 지방재정의 부담비중은 상당한 수준으로 늘어난 데 비해 그에 대한 효과나 재정관리는 상대적으로 크게 부진한 것으로 평가되고 있다. 단일 재정지원시스템을 모색하는 과정에서는 현재 다양한 지방세목과 연계된 교육재정조달시스템을 재산과세 중심으로 정리할 필요가 있다. 이와 동시에 지방교육자치단체들이 자기 지역의 재산세 부과대상(과표)에 대해 실질적으로 과세권을 행사할 수 있도록 재정권한을 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 조치가 이루어질 경우 지방교육재정은

하나의 재정이전시스템을 통하여 재원조달과 함께 재정지출에 따른 책임성 및 성과 점검이 이루어질 수 있다.

그리고 앞으로는 지방자치단체가 지방교육자치단체에 제공하는 자금을 “정상재정지원”과 “자본재정지원”으로 구분할 필요가 있다. 이와 같이 해줄 때, 교육재정지원과 관련된 사업의 성과와 책임을 보다 객관적으로 측정할 수 있고 체계적인 회계정보가 생성될 수 있다. 국가와 지방자치단체로부터의 재정이전이 높을수록 지방교육자치단체들이 재정착각(fiscal illusion)이나 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산제약(soft budget constraint) 등에 연루될 가능성이 높고 그 결과 재정책임성을 해태할 가능성이 크다. 따라서 교육자치단체들이 고유의 과세권을 확보하는 문제는 매우 중요하다. 현재와 같이 교육재원의 대부분이 중앙정부가 국민으로부터 징수하는 세금으로 조달되는 상황에서는 국민에 대한 책임은 중앙정부에 있고, 그 책임을 완수하기 위해 중앙정부가 교육자치단체의 행·재정 운영에 깊이 관여하는 현상이 나타난다(박정수, 2007).

셋째, 현재 교육자치단체가 주도적으로 행하는 교육 자본투자 결정을 해당지역의 실정에 익숙한 지방자치단체와 교육자치단체가 상호 협력적 관점에서 효율적 투자방안을 마련하고 시행할 수 있는 제도적 장치를 모색해야 한다. 향후에도 학교신설 투자수요를 비롯하여 교육시설 격차해소, 각종 교육환경개선사업 수요 등 다양한 재정수요가 늘어날 것이고, 이와 관련하여 지방자치단체의 재정부담 또한 늘어날 전망이다. 예산제약의 조건 하에서 추가적으로 재원을 조달해야 하는 상황에서는 그 무엇보다도 예산사업의 계획·집행·관리의 전 과정에 걸쳐 효율성과 효과성이 담보되는 것이 중요하다. 이러한 점을 인식할 때, 지방교육재정의 수요를 추정하고 투자재원을 강구하는 과정에서는 시·도 교육청이 지방자치단체와 함께 사전에 계획·협의하고 필요시 공동 관리하는 제도적 장치가 필요하다. 향후의 교육재정투자는 기존의 교원 수 확대와 시설 인프라의 구축 위주에서 소프트웨어 투자 등 다양한 방식으로 변화될 것이 예상되는데, 이와 관련된 투자는 교육자치단체가 단독으로 결정하기보다 지방자치단체와 협의해서 추진하는 것이 보다 효과적이다. 예를 들어, 교육청이 시·도 일반회계 전출금의 예산을 편성하는 과정에서 시·도의 의견이 반영될 수 있도록 협의기구를 구성하는 한편 각종 운영 내실화 방안을 강구해야 한다. 아울러 교육부와 교육청이 지방자치단체에 대해 교육경비보조를 협조 요청할 경우 지방재정 주무부서인 행정자치부와 사전협의를 거치도록 제도화하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 지방자치단체의 교육에 대한 권한과 책임을 제고시켜야 한다. 국(주)민의 입장에서는 어떤 공공기관이 교육서비스를 제공하는지가 공급하지 않고, 어떤 양질의 서비스가 제대로 공급되는지가 중요하다. 이런 관점에서 볼 때 지방자치단체가 교육지원사업을 실질적으로 효율적이고 책임성 있게 추

진할 수 있도록 현재와 같은 단순경비지원에 머무르지 않고, 적절한 상황에서 자치단체가 사업을 직접 시행할 수 있는 권한과 문호를 개방할 필요가 있다. 다수의 지방자치단체들은 각급 학교에 대해 경비를 보조해 주는 반면 지원사업이나 각종 교육프로그램과 관련하여 일정한 권한과 책임을 갖지 못하는데 대해 일종의 불만을 제기하고 있음은 앞서 지적한 바이다. 지방교육재정교부금법상 자치단체장의 ‘교육사업 직접시행’ 근거규정 신설이 관계부처 간에 합의되었음에도 불구하고 아직까지 구체화되지 못하고 있는데 이러한 사항은 조속히 개선되어야 한다.

다섯째, 시·도 학교용지매입비 부담제도에 대해 전면적으로 개편할 필요가 있다. 이에 대한 단기 대안으로는 학교용지부담금 인상을 통해 시·도의 취득·등록세 총당 비율을 적정화하는 한편 현재, 시·도가 전액 부담하고 있는 학교용지매입비 부담을 시·도와 시·군·자치구가 함께 분담하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 중장기적으로는 앞의 <그림 2>에서 제시된 바처럼, 현재와 같은 시·도 별도 부담시스템 대신 가칭 “지방교육보조금”의 재원을 활용해서 학교용지매입에 필요한 자금을 충당하도록 하는 것이 바람직하다. 아울러 학교용지매입 사전협의제도를 활성화하고, 시·도와 시·도 교육청이 공동구매한 학교용지를 공동소유화는 방안도 검토할 필요가 있다.

여섯째, 학교신설 정책은 앞으로 국토 및 도시계획 정책과 지역별 인구변동추이 그리고 저출산 현상 등을 고려하는 중장기 학교신설계획 하에 추진해야 한다. 앞의 문제점에서 파악한 바와 같이, 학교신설투자가 정확한 예측과 협의 하에 이루어지지 않으면 비효율적인 재정인프라 투자가 이루어질 뿐 아니라 그에 따른 경상경비납용현상(교직원 인건비, 학교운영비 증가)이 발생하는 등 총체적으로 재정부담이 증가한다. 이러한 점을 고려할 때, 교육자치단체는 학교신설에 있어서 매우 신중해야 하고 또한 시·도와 긴밀하게 협의해야 한다.

그리고 학교신설에 있어서 BTL방식으로 추진하는 문제를 다각도에서 재검토해야 한다. BTL방식이 자원조달과 시설구축에 있어서 당장은 편리한 시스템으로 간주되나, 그것이 중장기적으로 가져다 줄 금융·재정적 부담을 간과해서는 안 된다. 만일 지방교육재정의 중장기 금융(또는 채무) 부담이 가중될 경우 그것은 지방재정의 부담으로 전환될 가능성이 있고, 그것은 궁극적으로 지방재정과 교육지방재정의 관계 설정에 영향을 미친다.

V. 종합

이 글은 현행 지방교육재정제도를 종합적으로 검토하면서 일반지방재정과 지방교육재정제도의 관계를 재정립하는데 그 목적이 있다. 이 글을 통하여 파악된 지방교육재정의 현황 및 문제점과 그것을 토대로 한 일반지방재정과 지방교육재정간의 바람직한 관계정립에 관한 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

- (1) 지방교육자치단체의 재정자립 상태는 매우 낮으며, 그 원인은 지방교육자치단체가 스스로 재원을 조달하고 조절할 수 있는 과세권 등 자체 자원조달시스템을 갖지 못하는데 있다. 이러한 가운데 지방교육재정은 고 인건비, 고 경상경비 구조를 갖고 있어서 재정운영의 효율성에 문제가 있다.
- (2) 지방교육재정을 둘러싼 여건과 수요 전망 그리고 현행 자원조달시스템을 고려할 때 지방자치단체의 교육재정 부담은 앞으로도 계속 늘어날 것이 예상된다.
- (3) 지방재정과 지방교육재정의 국가·지방간 교부금제도(수직적 재정관계)는 상호간의 제도적 연계성이 없이 운영되며, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 일관성 있게 설정되어 있지 못하다. 이러한 사실을 인식할 때, 지방재정과 지방교육재정 간에 새로운 관계정립이 요구된다.
- (4) 지방재정과 지방교육재정의 바람직한 관계를 모색하는 과정에서는 재정의 효율성, 형평성, 효과성, 책임성 원리를 중요한 판단준거로 활용할 필요가 있다.
- (5) 지방재정과 지방교육재정의 관계 설정은 단기적으로는 두 제도 간에 연계 가능한 부분을 최대한 확대시켜 시너지 효과를 극대화시키는데 중점을 두고, 중장기적으로는 지방재정과 지방교육재정을 통합하는 방안을 적극적으로 추진한다. 구체적으로, 지방교부세와 지방교육재정교부금 간에 연계장치를 강구하되 단기적으로는 두 제도의 독자성을 인정하면서 배분공식의 구조화와 배분변수의 상호 비교·조정, 자금배분의 효과와 성과 등의 연계강화를 모색하고, 중장기적으로는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합시키는 접근을 취한다.
- (6) 지방자치단체의 지방교육자치단체 재정지원(수평적 재정관계)을 현재의 다기화된 체제에서 하나의 재정통로("single pot system")로 체계화할 필요가 있다. 이 과정에서는 현재 다양한 지방세목과 연계된 교육재정조달시스템을 재산과세 중심으로 정리할 필요가 있고, 지방교육자치단체들이 재산세 부과대상을 중심으로 실제 과세권을 행사할 수 있는 재정권한을 부여할 필요가 있다.

- (7) 지방자치단체가 지방교육자치단체에 제공하는 자금을 “경상재정지원”과 “자본재정지원”으로 구분 운영할 필요가 있고, 이를 통해 교육재정지원사업의 성과와 책임을 객관적으로 측정하도록 유도한다.
- (8) 교육자치단체가 주도적으로 행하는 교육자본 투자결정을 지방자치단체와 교육자치단체가 협력적 관점에서 투자방안을 마련하고 시행하는 제도적 장치를 구축해야 한다. 구체적으로, 지방교육재정의 수요를 추정하고 투자재원을 강구하는 과정에서 시·도 교육청이 지방자치단체와 함께 사전에 계획·협의하고 필요시 공동 관리하는 제도적 장치를 강구한다.
- (9) 지방자치단체의 교육에 대한 권한과 책임을 제고시키고, 시·도 학교용지매입비 부담제도를 전면 개편할 필요가 있다. 단기대안으로는 학교용지부담금 인상을 통해 시·도의 취득·등록세 부담 비율을 적정화하는 한편 학교용지매입비 부담을 시·도와 시·군·자치구가 함께 분담하는 방안을 검토하고, 중장기적으로는 가칭 “지방교육보조금”의 재원을 활용하는 방안을 취한다.
- (10) 학교신설을 BTL방식으로 추진하는 것을 재검토하고, BTL방식으로 인해 지방재정과 지방교육재정간의 관계에 부정적인 영향이 주어지는 것을 사전에 차단해야 한다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

박정수, “교육자치 재구조화 논쟁”, 미발표 논문, 2004.

박정수, “지방교육자치의 정치경제 : 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로”, 한국사회와 행정연구, 18(2), 2007.

안종석, “지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안”, 재정포럼(한국조세연구원), 2000.

오영수·나민주, “지방교육재정의 평가 지표 및 모형에 대한 실증 연구”, 교육재정경제연구, 11(2), 2002.

임성일, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원 배분체계의 재구조”, 한국지방재정논집, 8(2), 한국지방재정학회, 2003.

임성일, “통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석 - 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로”, 한국지방재정논집, 10(1), 2005.

Bird, R. M. and M. Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries.” World Development, 30(6), 2002.

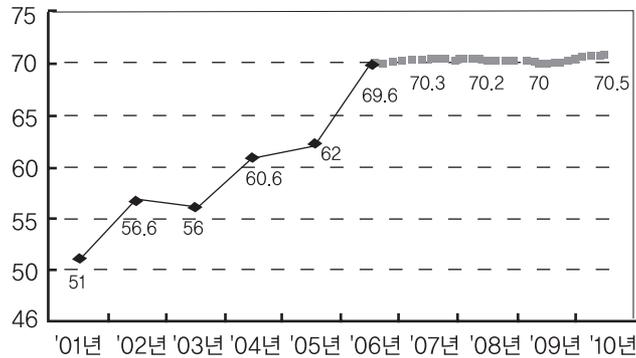
OECD, Economic Surveys: Korea, OECD, 2003.

OECD, Education at a Glance 2006, 2007.

〈부 록〉

〈그림 1〉 연도별 교육비특별회계의 인건비 비중

(단위: %)



주 : 2005년까지는 결산액, 2006년은 예산액, 2007년 이후는 추정액 기준임.

자료 : 교육인적자원부

〈표 1〉 2001~2012년 기간 중 학교신설 예산

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
예산(조원)	22.5	23.4	25.8	29.0	30.6	31.1	33.6	39.1	41.5	44.2	47.5	50.5
신설비(조원)	3.29	2.29	2.43	2.53	1.97	1.51	1.41	1.50	1.57	1.61	1.64	1.40
학교수(개교)	349	219	226	213	226	194	89	135	121	125	128	100

주1 : 2001~2007년은 지방교육재정 당초예산 기준이며, 2008~2012년은 중기지방교육재정 수정임.

주2 : 2007년 이후 신설비에는 BTL임대료가 포함됨.

자료 : 교육인적자원부

〈표 2〉 일반자치와 교육자치부문의 재정자립도 비교(2002년 기준)

자치단체	재정자립도(%)			A-B	통합 재정자립도(%)	
	일반자치(A)	교육자치(B)			재정자립도(광의)	재정자립도(협의)
서울특별시	95.9(1)	48.6(1)	5.9(5)	47.3	70.6(1)	59.9(1)
부산광역시	74.8(4)	30.8(2)	8.5(2)	44.0	51.1(3)	44.4(3)
대구광역시	76.3(3)	24.3(7)	5.7(7)	52.0	45.5(6)	39.8(6)
인천광역시	74.4(5)	29.4(4)	8.7(1)	45.0	48.2(4)	42.4(4)
광주광역시	62.8(8)	20.6(9)	4.5(10)	42.2	38.4(8)	33.5(8)
대전광역시	73.5(6)	26.9(5)	7.0(3)	46.6	47.3(5)	41.6(5)
울산광역시	71.6(7)	20.9(8)	6.8(4)	50.7	41.6(7)	37.1(7)
경기도	77.8(2)	29.9(3)	5.8(6)	47.9	52.3(2)	46.4(2)
강원도	26.2(14)	13.4(11)	4.2(13)	12.8	13.7(16)	12.6(16)
충청북도	31.4(11)	13.2(12)	4.7(9)	18.2	23.9(11)	22.0(11)
충청남도	29.2(12)	11.8(14)	4.3(12)	17.4	23.6(12)	21.9(12)
전라북도	25.6(15)	10.9(15)	4.1(14)	14.7	18.1(14)	16.7(14)
전라남도	20.6(16)	10.1(16)	3.3(16)	10.5	16.6(15)	15.3(15)
경상북도	29.2(12)	12.2(13)	3.5(15)	17.0	20.6(13)	19.0(13)
경상남도	37.1(9)	17.6(10)	4.5(10)	19.5	24.6(10)	22.4(10)
제주도	36.0(10)	25.2(6)	5.1(8)	10.8	27.9(9)	24.6(9)

주 : 교육자치(B)에 있어서 첫 번째 줄의 수치는 세입총액에 대한 순수자체수입+법정전입금의 비율을 토대로 계산한 재정자립도(광의)이며, 두 번째 줄의 수치는 세입총액에 대한 순수자체수입(재산수입+입학금·수업료수입+사용료·수수료수입+잡수입)의 비율을 토대로 계산한 재정자립도(협의)임; () 안의 수치는 재정자립도별 전국순위를 의미하며, A-B는 일반자치(A)부문의 재정자립도에서 교육자치부문의 광의 재정자립도를 뺀 수치임.

자료 : 임성일(2005)

〈그림 2〉 시·도별 일반자치, 교육자치의 재정자립도 비교

자료: 임성일(2005)

