

지방재정과 교육재정의 연계협력방안

김재훈(서울과학기술대학교)

I. 서론

- 최근 무상급식 등 교육관련 복지사업 재원분담에 대한 지방자치단체와 교육청 간 갈등이 확산되고 자치단체 재정위기에 대한 우려가 고조되고 있음
 - 세계적인 금융위기, 사회복지 수요 급증 등으로 재정여건이 열악함에도 불구하고 자치단체의 교육재정 투자가 급속히 증가하고 있는 실정임
 - 민선 5기 지방선거 당시, 무상급식(자치단체, 교육청 분담)이 주요 공약사항으로 추진되면서 추가적인 교육재정 증가 요인으로 작용하고 있으며, 향후 지속적인 확대가 전망됨
 - 실제 법정화 된 전출금 외 일반 교육재정 지원액이 2006년 3,803억 원에서 2010년 1조 858억 원으로 5년간 7,055억 원이나 증가하였고, 증가율은 185.5%에 달해 연평균 증가율이 30.0%에 육박함
- 누리사업으로 인한 지방자치단체의 재정부담, 학령인구의 감소에 따른 교육재정 조정의 필요성, 복지재정부담의 급증 등과 같은 새로운 문제점들이 제기되어 지방재정과 교육재정의 연계·협력의 필요성을 더욱 증대시키고 있음.
 - 2013년 도입예정인 누리사업에 따른 지방자치단체의 추가적인 재정부담 등을 고려할 때 더욱 지방재정과 교육재정의 연계·협력이 요구됨
 - 게다가 2017년에는 학령인구가 감소하게 되어 이로 인한 교육재정수요의 축소에 걸맞는 교육재정과 지방재정의 통합과 적극적인 연계방안을 모색할 필요가 있음
 - 지방재정 역시 ‘저출산 고령화’와 다문화 가정의 급증 등 다양한 형태의 복지재정수요의 최 일선담당자로서의 역할 증대에 따른 재정위기의 가능성에 따라 교육재정과 지방재정의 중복 투자와 간접비 등 경비절감 방안을 적극적으로 검토해야 할 상황에 있음
 - 일반재정과 교육재정의 분리로 인해 지방재정의 통합재정수지 산출도 어려운 현실적인 문제 해결도 고려요소로 포함함
- 이처럼 교육재정과 지방재정의 분리에 따른 재원배분의 비효율성, 급증하는 지방재정 부

담 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 일반재정과 교육재정의 통합 등 일원화 방안을 포함한 재정 연계·협력방안 마련이 필요함

- 국가의 경우를 보면, 입법·사법·행정 모든 부분에 대한 예산 편성·심의권이 기재부와 국회로 일원화됨에 따라, 전반적인 재정상황을 종합적으로 고려한 효율적인 재원배분이 가능하기 때문임
- 지방의 경우는 일반재정과 교육재정이 엄격하게 구분·운용되어 비효율적 재원배분 및 불필요한 행정비용이 초래되고 있음
- 따라서 지방재정과 교육재정의 유기적인 연계·협력방안을 마련하여 재정운용의 효율성을 제고하고 합리적인 재원배분을 유도할 필요가 있음

Ⅱ. 지방재정과 교육재정의 연계·협력 현황

1. 국가·시도·시군구와 시·도 교육청 간의 재정연계·협력 체계

- 우리나라 지방교육재정관계는 일반지방자치단체와는 별도로 설립된 시·도 교육청이 지방교육행정을 담당하고 있음
 - 시·도 교육청은 국가는 물론 시·도와 시·군·구와 같은 일반 지방자치단체들로부터 재원을 조달하고, 시·도와 시·군·구가 시·도 교육청을 통하지 않고 직접 단위학교에 지원하기도 함
 - 지방교육재정의 재원 조달 창구는 국가, 시·도, 시·도 교육청 및 시·군·구 등 4개 기관으로 구성되어 있으므로 지방교육에 배분되는 재원의 흐름을 파악하기 위해서는 국가, 시·도, 시·도교육청, 시·군·구 및 학교 간에 이루어지는 재정의 흐름을 포괄적으로 살펴 봐야 함

1) 국가

- 국가는 내국세의 20.27%에 해당하는 금액을 지방교육재정교부금으로 지방교육청에 교부하며, 지방교육재정교부금은 대체로 지방교육세입의 70% 내외를 차지하는 가장 중요한 재정의 원천임
 - 국가는 이외에도 국고보조금의 형태로 지방교육청에 재정을 지원함

2) 시·도

- 시·도는 지방교육재정교부금법 상의 시·도세의 일부, 담배소비세의 일부, 지방교육세의 전부, 학교용지 부담금 등 법률로 시도 교육청이 관장하는 교육비특별회계에 의무적으로 전출하도록 규정되어 있는 법정전출금을 지방교육청에 전출함
 - 특별시는 지방교육세의 전부와 특별시세 총액의 10%를 전출하고, 담배소비세의 45%를 전출함
 - 광역시는 지방교육세의 전부와 광역시세 5%, 그리고 담배소비세의 45%를 전출함
 - 경기도는 지방교육세의 전부와 경기도세 총액의 5%를 전출함
 - 경기도 이외의 도는 지방교육세의 전부와 도세의 3.6%를 전출함
 - 시·도는 대규모 택지개발이 이루어진 경우에 학교용지 부담금을 시도 교육청에 전출함
- 통상 시·도는 지방교육을 위해서 오직 법정전출금만을 지출할 수 있었으나, 2006년 12월 「지방교육재정교부금법」의 개정으로 법정전출금 외에도 시·도는 관할 지역의 교육·학예의 진흥을 위하여 별도의 경비(비법정전출금)를 시·도의 교육비특별회계로 전출할 수 있게 되었음(지방교육재정교부금법 제 11조 7항)
 - 이는 후술하는 교육경비보조금과는 달리 ‘관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여’라는 일반적인 제한 외에는 용도에 대한 제한이 없다는 점에서 시도가 보다 자유롭게 관내의 초·중등교육을 위해서 지출할 수 있다는 장점을 가짐
 - 다른 한편으로는 교육청 사업으로 이루어지기 때문에 정치적 공로가 교육감에게 돌아갈 가능성이 높고, 시·도지사과 교육감 간의 정치적 이념 등이 달라서 관계가 좋지 않을 때에는 제한적으로 활용될 가능성이 있다는 한계가 있음
- 2006년 12월의 지방교육재정교부금법 개정으로 시도는 교육비특별회계로의 법정전출금 및 비법정전출금 외에도 각급 단위 학교에 교육경비를 보조할 수 있게 됨(지방교육재정교부금법 제 11조 6항)¹⁾
 - 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제2조에 따라 보조의 대상이 학교의 급식시설·설비사업, 학교의 교육정보화사업, 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업, 학교 교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업, 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업, 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선 사업에 한정되어 있음.

1) 교육경비보조금은 본래 비법정전출금이 허용되어 있지 않은 기초자치단체에 대해서 적용되던 것을 시도지사가 직접 각 급 학교에 지원할 수 있도록 근거규정을 만든 것이다.

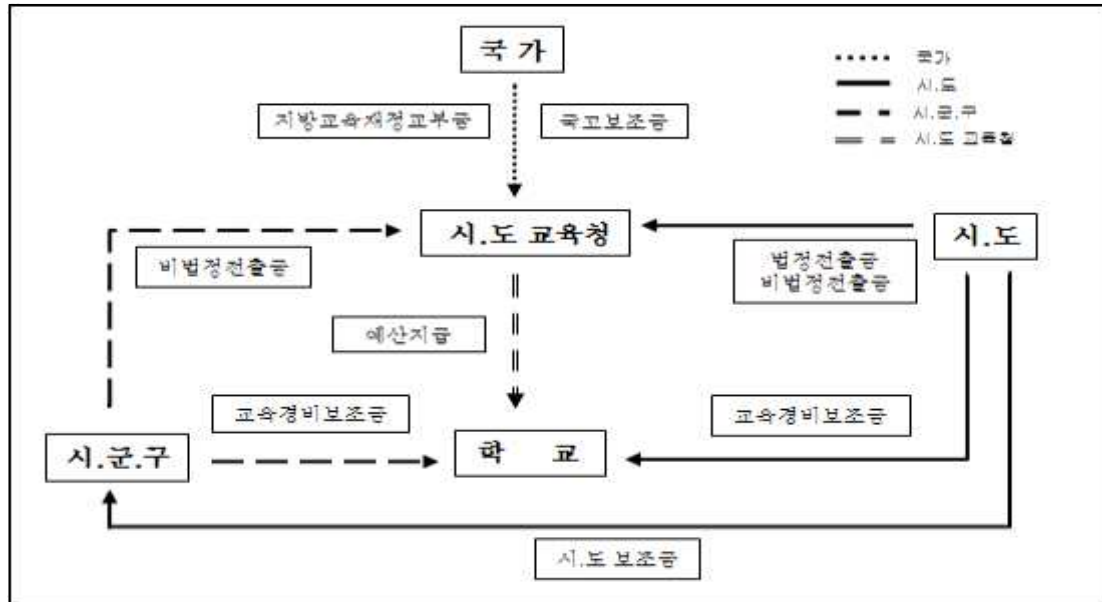
〈표 1〉 시도 및 시·군·구의 교육재정 부담 내용 및 법적 근거

자치단체	전입 회계	법정	부담 내용	법적 근거
시·도	교육비 특별회계	법정	지방교육세	지방재정교부금법 11조 2항
	교육비 특별회계	법정	시·도세 일부	지방재정교부금법 11조 2항
	교육비 특별회계	법정	담배소비세 일부	지방재정교부금법 11조 2항
	교육비 특별회계	법정	학교용지부담금	학교용지부담금법
	교육비 특별회계	비법정	비법정전출금	지방재정교부금법 11조 7항
	학교 회계	비법정	교육경비보조금	지방재정교부금법 11조 6항
시·군·구	교육비 특별회계	비법정	비법정전출금	근거 미흡.(학교급식법, 도서관법등)
	학교 회계	비법정	교육경비보조금	지방재정교부금법 11조 6항

3) 시·군·구

- 지방교육재정교부금법은 시·군·구의 시·도 교육비특별회계로의 전출을 허용하지 않고, 그 대신 시·도에 적용된 보조 대상의 제한 내에서 각 급 학교에 대한 교육경비를 보조할 수 있도록 허용하고 있음
 - 본래 1995년 이전에는 시·군·구의 교육경비보조도 허용되지 않았었으나, 지방자치단체장이 선출된 직후, 대전 유성구에서 시작된 시·군·구의 각 급 학교에 대한 경비보조 시도는 결국 지방교육재정교부금법의 개정과 지방자치단체 교육경비보조에 관한 규정 제정으로 이어지게 되었음
- 비록 지방교육재정교부금법이 시·군·구의 시·도 교육청으로의 전출을 허용하고 있지 않지만, 실제로는 모든 기초자치단체가 시·도 교육청의 교육비특별회계로 전출금을 보내고 있음
 - 이는 시·군·구가 지방교육을 재정적으로 지원하는 것을 허용하고 있는 학교도서관진흥법, 학교급식법 등과 같은 개별 법률들에 의한 것으로 이해되고 있음
 - 시·도 교육청은 시·군·구의 전출금에 자체 사업비를 더해서 각 급 학교에 다양한 재정 지원 사업을 하고 있음

〈그림 1〉 지방교육재정의 흐름도



출처: 김재훈(2012)

2. 지방자치단체와 교육청 간의 교육재정 연계·협력현황

- 지방자치단체가 교육을 위해서 지출하는 시·도의 법정전출금·교육경비보조금, 시·군·구의 비법정전출금 그리고 시·도 및 시·군·구의 교육경비보조금의 현황을 통계자료와 설문조사 결과의 형태로 제시함
 - 통계자료는 행정안전부의 협조를 얻어 e-호조시스템으로부터 시·도 및 시·군·구의 지방교육 관련 재정지출을 확보하여 이를 의무지출과 재량지출으로 구분하여 분석하고 그 결과를 제시함
 - 의무지출은 지방자치단체가 법률에 의해서 지방교육에 의무적으로 지출하도록 되어 있는 것으로, 시·도가 시·도세 및 담배소비세의 일정 비율과 지방교육세 전액을 시·도 교육비특별회계에 전출하도록 하고 있는 법정전출금이 유일함
 - 재량지출은 지방자치단체가 재정형편과 정책의지를 고려하여 지방교육에 재량적으로 지출하도록 되어 있는 것으로, 시·도 및 시·군·구가 교육비특별회계에 전출하는 비법정전출금과 단위학교에 지원하는 교육경비보조금을 포함함

1) 총괄

(1) 현황

- 시·도와 시·군·구는 지방교육을 위하여 의무지출 7조 6,720억 원과 재량지출 1조 8,226억 원을 지출하고 있음
 - 의무지출은 시·도만 7조 6,720억 원 지출하고 있음
 - 재량지출은 시·도가 4,913억 원을, 시·군·구가 1조 3,313억 원을 지출하고 있음
 - 시·도는 의무지출 7조 6,720억 원과 재량지출 4,913억 원을 지출하여 총 8조 1,633억 원을 지출하고 있음
 - 시·군·구는 의무지출 없이 재량지출만 1조 3,313억 원을 지출하고 있음

〈표 2〉 2012년 지방자치단체의 지방교육지출 현황 (당초예산기준)

(단위: 백만 원)

구 분	의무지출	재량지출	계
시도	7,672,004	491,304	8,163,308
시·군·구	-	1,331,293	1,331,293
합 계	7,672,004	1,822,598	9,494,601
변이계수	6.46	2.03	7.42

(2) 추이

- 2011년에는 8조 7,345억원을 지출하였고, 2012년에는 9조 4,946억원을 지출하여 8.7%의 증가율을 보였음.
 - 시·도는 7.4%의 증가율을 보인 반면, 시·군·구는 무려 17.5%의 증가율을 보였음. 의무지출은 시·도만 7조 6,720억 원 지출하고 있음
 - 자치단체 간의 편차를 보여주는 변이계수는 2011년에는 7.62, 2012년의 7.42로 약간 낮아졌으나, 큰 차이는 아닌 것으로 보임.

〈표 3〉 지방자치단체의 지방교육지출 (당초예산 기준)

(단위: 백만 원)

자치단체	'11 예산 (백만원)	'12 예산 (백만원)	증가율(%)
시·도	7,601,509	8,163,308	7.4%
시·군·구	1,132,961	1,331,293	17.5%
계	8,734,470	9,494,601	8.7%
변이계수	7.62	7.42	

2) 의무지출

(1) 현황

- 지방자치단체의 의무지출은 시·도가 교육청이 관할하는 시·도 교육비특별회계에 전출하는 것으로 이는 특별시세의 10%, 광역시세 및 경기도세의 5%, 기타 도세의 3.6%와 특별시·광역시 담배소비세의 45% 그리고 각 시·도의 지방교육세 전액을 포함함
- 2012년 당초 예산 기준으로 볼 때, 시·도와 시·군·구는 의무적으로 총 7조 6,720억 원을 지출함
- 이 가운데 시·도세가 24%, 담배소비세가 7%, 지방교육세가 69%로 지방교육세가 가장 높은 비중을 차지함
- 이 가운데 특별시와 광역시는 55.9%를 차지하고 있고, 도는 44.1%를 차지하여, 특별시·광역시 11.8% 포인트 더 높은 것으로 나타남

〈표 4〉 2012년 시·도의 의무지출 현황(당초 예산 기준)

(단위: 백만 원)

구 분	시·도세	담배소비세	지방교육세	계
특별시·광역시	1,348,440(31%)	547,085(13%)	2,391,146(56%)	4,286,671(100%)
도	494,787(15%)	0(0%)	2,890,545(85%)	3,385,332(100%)
계	1,843,227(24%)	547,085(7%)	5,281,691(69%)	7,672,004(100%)

(2) 추이

- 광역자치단체의 의무지출은 2011년에는 7조 2,180억원이었고, 2012년에는 7조 6,720억 원을 지출하여 6.3%의 증가율을 보였음
- 특별시·광역시는 4.7%의 증가율을 보인 반면, 도는 무려 8.4%의 증가율을 보여서, 도가 거의 두 배 가까운 증가율을 나타내고 있음
- 자치단체 간의 편차를 보여주는 변이계수는 2011년에는 1.39, 2012년의 1.58로 약간 높아졌으나, 큰 차이는 아닌 것으로 보임

〈표 5〉 시·도의 의무지출 추이(당초예산 기준)

(단위: 백만 원)

자치단체	'11 예산(백만원)	'12 예산(백만원)	증가율(%)
특별시·광역시	4,095,767	4,286,671	4.7%
도	3,122,254	3,385,332	8.4%
계	7,218,021	7,672,003	6.3%
변이계수	1.39	1.58	

3) 재량지출

- 지방자치단체의 재량지출은 시·도와 시·군·구가 교육청이 관할하는 시·도 교육비특별회계에 전출하는 비법정전출금과 단위학교에 지원하는 교육경비보조금을 포함함
 - 비법정전출금과 교육경비보조금은 자치단체의 재량에 따라 각각 시·도 교육비 특별회계와 단위 학교에 지원되는 것임
 - 비법정전출금도 교육비특별회계를 경유해서 결국은 단위 학교에 지원된다는 점에서 교육비특별회계의 경유 여부를 제외하고는 교육경비보조금과 사실상 동일한 효과를 가지며, 다만, 교육경비보조금에 비해서 정치적 공로를 인정받기 어렵다는 점에서 차이가 있음
 - e-호조에서는 비법정전출금과 교육경비보조금의 차이를 구분하지 않기 때문에 이 연구에서는 양자를 구분하지 않고 분석함

(1) 현황

- 광역자치단체의 경우, 2012년 당초 예산 기준으로 볼 때, 4,913억 원의 재량지출을 하고 있으며, 이 가운데 81.6%인 4,007억 원을 특별시·광역시에서 차지하였고, 18.4%인 906억 원을 도가 차지하였음
 - 특별시·광역시는 전체 재량지출의 48.0%를 학교급식에 투입한 반면, 도는 이보다 훨씬 많은 76.9%를 학교급식에 투입하였음
 - 시·도 전체로 보면, 53.3%를 투입한 학교급식을 필두로, 교육교재, 생활체육, 학교시설 순으로 예산을 책정하였음
 - 시·도 간의 차이는 교육교재에서 가장 크게 나타났으며, 학교 시설 예산이 가장 낮게 나타났음

〈표 6〉 2012년 시도의 재량지출 현황(당초예산 기준)

(단위: 백만 원)

구 분	학교급식	생활체육	학교시설	교육교재	기타	계
특별시·광역시	192,201 (48.0%)	2,250 (0.6%)	27,730 (6.9%)	350 (0.1%)	178,165 (44.5%)	400,696 (100%)
도	69,709 (76.9%)	5,500 (6.1%)	3,220 (3.6%)	4,550 (5.0%)	7,633 (8.4%)	90,608 (100%)
합 계	261,910 (53.3%)	7,750 (1.6%)	30,950 (6.3%)	4,900 (1.0%)	185,798 (37.8%)	491,304 (100%)
변이계수	1.62	2.99	1.40	3.71	2.01	1.58

- 시·도의 재량지출은 매우 다양하게 나타났음
 - 재량지출이 전혀 없는 시·도도 전북과 충남 두 군데나 된 반면, 인천은 1,000억 원에 가까웠으며, 서울은 1,800억 원대에 이르는 등 매우 큰 차이를 보였음
 - 60억 원 미만으로 예산이 책정된 시·도가 8개이고, 100억 원에서 400억 원 사이에 예산을 책정한 시도가 6개로, 대부분의 시·도가 400억 원 미만으로 예산을 책정하였음

〈표 7〉 2012년 시도의 재량지출 분포(당초예산 기준)

단위: 백만 원)

구 분		개수	구성비
0		2(전북, 충남)	13%
0-20억 원		3(경북, 충북, 경기)	19%
40억-60억 원		3(대전, 강원, 울산)	19%
100억-400억 원		6(전남, 제주, 대구, 부산, 경남, 광주)	38%
900억-1,000억 원		1(인천)	6%
1,800-1,900억 원		1(서울)	6%
계		16	100%
최고	시도	1개(서울)	-
	금액	185,959	-
최저	시도	2개(전북, 충남)	-
	금액	0	-

- 기초자치단체의 재량지출은 1조 3,313억 원에 달해서 시·도보다 훨씬 더 큰 것으로 나타났다음
 - 이 가운데, 시가 63.1%로 가장 높은 비중을 나타냈고, 다음으로 자치구가 21.1%, 군이 15.7%로 나타났음
 - 재량지출의 용도는 학교급식이 가장 높은 비중을 차지한다는 점에서 시·군·구가 대체로 유사한 모습을 보였으나, 학교시설 비중이 시·도의 경우보다 더 크다는 점에서 차이를 보였음
 - 재량지출의 차이는 교육교재에서 가장 크게 나타났으며, 학교급식과 학교시설은 가장 차이가 낮은 것으로 나타남

〈표 8〉 2012년 용도별 시·군·구의 재량지출 현황(당초예산 기준)

(단위: 백만 원)

구 분	학교급식	생활체육	학교시설	교육교재	기타	합 계
시	457,790 (54.5%)	14,006 (1.7%)	114,453 (13.6%)	55,799 (6.6%)	198,420 (23.6%)	840,469 (100%; 63.1%)
군	88,742 (42.4%)	5,422 (2.6%)	24,088 (11.5%)	7,683 (3.7%)	83,529 (39.9%)	209,465 (100%; 15.7%)
구	152,514 (54.2%)	962 (0.3%)	56,522 (20.1%)	10,545 (3.7%)	60,817 (21.6%)	281,360 (100%; 21.1%)
계	699,046 (52.5%)	20,391 (1.5%)	195,063 (14.7%)	74,027 (5.6%)	342,766 (25.7%)	1,331,293 (100%)
변이계수	1.47	2.98	1.51	3.25	1.43	1.20

- 모든 시·군·구가 재량지출 예산을 편성하고 있었으나, 그 금액은 상당히 큰 편차를 보여서, 10억 이하의 시·군·구가 35개에 달한 반면, 200억 이상의 시·군·구도 12개나 있음
- 가장 적은 재량지출 예산을 편성한 기초자치단체는 부산광역시 서구로 3천만 원에 불과했으며, 가장 많은 재량지출은 경기도 수원시가 편성하였는데, 그 금액은 무려 437억 원에 달하였음
- 절반 이상 되는 기초자치단체들이 50억 원 이하의 재량지출 예산을 편성하고 있는 것으로 나타났음.

〈표 9〉 2012년 시·군·구의 재량지출 분포(당초예산 기준)

(단위: 백만 원)

구 분		갯수	구성비
0-10억 원		35	15%
10-50억 원		110	48%
50억-100억 원		49	21%
100억-200억 원		22	10%
200억 원 이상		12	5%
계		228	100%
최고	시·군·구	1개(경기도 수원시)	-
	금액	43,713	-
최저	시·군·구	1개(부산 광역시 서구)	-
	금액	30	-

(2) 추이

- 시·도 및 시·군·구의 재량지출은 2011년에는 1조 5,164억원이었고, 2012년에는 1조 8,226억원을 지출하여 20.2%의 증가율을 보였음.
- 광역자치단체인 시·도는 28.1%의 증가율을 보인 반면, 기초자치단체인 시·군·구는

17.5%의 증가율을 보여서, 시·도가 시·군·구보다 10.6% 포인트 만큼 높은 증가율을 나타내고 있음.

- 광역자치단체 가운데에는 특별시·광역시의 증가율 26.4%보다 도의 증가율 36.5%가 훨씬 더 높은 것으로 나타났음.
- 기초자치단체 가운데에는 군의 증가율이 20.6%로 가장 높고, 다음으로 시가 18.0%로 높았으며, 자치구가 가장 낮은 14.0%로 나타났음.
- 자치단체 간의 편차를 보여주는 변이계수는 광역자치단체는 2.08에서 1.58로 상당히 낮아졌으나, 기초자치단체는 1.22에서 1.20으로 거의 비슷한 수준을 보이고 있음.

〈표 10〉 지방자치단체의 재량지출(당초예산 기준)

(단위: 백만 원)

자치단체		'11 예산 (백만원)	'12 예산 (백만원)	증가율(%)
광역자치 단체	특·광역시	317,098	400,696	26.4%
	도	66,389	90,608	36.5%
	소계	383,487	491,304	28.1%
	변이계수	2.08	1.58	
기초자치 단체	시	712,508	840,489	18.0%
	군	173,750	209,465	20.6%
	구	246,703	281,360	14.0%
	소계	1,132,961	1,331,293	17.5%
	변이계수	1.22	1.20	
총계		1,516,448	1,822,598	20.2%

Ⅲ. 지방교육재정의 연계·협력의 문제점

1. 시·도와 시·도 교육청 간 재정협력의 문제점

1) 구조적 기반: 지방자치단체 집행기능의 기능 분리

- 지방자치법 제 121조는 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두도록 하고 있고, 지방교육자치법 제 2항은 교육·학예사무를 시도의 사무로 규정하고 있음
- 지방교육자치법 제4조는 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사하기 위하여 상임위원회를 두도록 규정함으로써 기타 지방사무와 함께 지방교육의 최종 심의

의결기능을 지방의회에게 부여하고 있음

- 지방교육자치법 제18조는 교육·학예에 관한 의결기관과 집행기관으로 지방의회의 상임 위원회와 교육감을 규정함으로써 교육·학예에 관한 사무의 집행을 시·도지사로부터 분리하고 있음

○ 지방교육사무를 수행하는 데 있어서 시·도의 협조를 필요로 할 뿐만 아니라 시도지사의 직무로부터 지방교육을 떼어 놓기 어렵기 때문에 효율적 지방교육행정을 위해서는 양 기관의 협력이 필수적임

- 이는 지방교육이 지역 주민들이 매우 중요하게 생각하는 행정서비스 가운데 하나이기 때문이기도 하지만, 그로 인하여 주민의 정치적 지지 확보를 최우선으로 추구하는 시·도지사가 지방교육에 관심을 갖지 않을 수 없기 때문임
- 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 때문임

2) 시·도와 시·도 교육청 간의 재정협의 미흡

○ 시·도에 의한 교육지출이 상당함에도 불구하고 시·도 교육청 간의 재정협력이 체계적으로 이루어지지 않고 있음

- 현재 지방교육재정교부금법 제 11조 4항은 시·도가 조례로 교육정책협의회를 두고 법정전출금 예산편성에 있어서 시·도와 시·도 교육청 간의 협의하도록 허용하고 있음
- 실제로는 교육정책협의회의 조례를 제정하고 이를 재정협력기제로 활용할 수 있으나, 시·도가 필요에 따라 설치할 수 있는 재량규정으로 되어 있어서 조례로 제정한 경우가 많지 않음
- 또한, 교육정책협의회를 조례로 설치한 시·도의 경우도 법정전출금을 과거의 봉급전입금으로 이해하고 시·도의 예산 관여를 인정하지 않으려는 교육청의 소극적 자세로 인하여 협력기제가 거의 작동하지 않음으로써 유명무실하게 운영되고 있음
- 재정협력을 위한 협의회임에도 명칭이 모호해서 그 의미를 정확히 전달하지 못하고 있음

○ 지방자치단체가 지방교육을 위하여 지출하는 항목 가운데 법정전출금을 제외한 항목들의 지방자치단체와 시·도 교육청 간의 체계적 협력을 위한 기제가 설치되어 있지 않음

- 비법정전출금이나 교육경비보조금의 경우, 교육청 사업과 연계하여 추진하는 경우에 더 큰 효율을 달성할 수 있음에도, 비법정전출금은 그때그때 비공식적 협의를 거치고 있으며, 교육경비보조금은 아예 협의가 이루어지지 않고 있음

3) 시·도지사와 시·도 교육감의 인센티브 문제

- 시·도지사와 시·도 교육감은 4년 마다 동일한 유권자들로부터 선출되는 중복관할권문제를 갖게 됨으로써 각각 담당하는 사무에 대해서는 동일한 주민대표권을 보유하고 있기 때문에 원활한 협력관계를 맺는 것이 구조적으로 쉽지 않음
 - 대부분의 교육행정서비스가 시교육청을 통해서 이루어지고, 교육청을 통하지 않는 교육행정 지원도 결국에는 선거 과정에서 그 공로가 교육감에게 돌아가기 때문임
 - 현재 시·도가 시·도 교육청에 지원하는 8조원 가까운 법정전출금의 사용에 대해서 지방교육재정교부금법이 허용하는 시·도의 관여 권한을 행사하지 못하고 있기 때문에 시·도지사의 적극적인 협력은 기대하기 어려움
- 이러한 구조적인 모순에 더하여 시·도지사와 교육감 간에 지방교육에 대한 이념적 성향이 서로 다른 경우에는 문제가 더욱 악화되기 쉬움
 - 최근 큰 이슈가 되고 있는 무상급식문제는 서울시장과 서울시 교육감이 각각 우파 성향과 좌파 성향을 띠고 있기 때문에 갈등이 발생한 것임
 - 과거 우파 성향의 서울시장이 추진한 자율형 사립고의 확대 정책이 좌파 성향의 교육감이 반대하여 좌절된 사례도 여기에 해당함
 - 이념이 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 적음

4) 일방적인 지방비부담 결정행태

- 지방자치단체가 부담하는 자치단체이전재정의 경우 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 법정전입금과 전입근거가 법률에 규정되어 있지 않거나 규정되어 있다고 할지라도 재원규모가 정해져 있지 않은 비법정전입금으로 구분할 수 있음
 - 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」과 「학교용지확보등에관한특례법」 등에 의한 것임
 - 비법정전입금은 「지방교육재정교부금법」, 「학교급식법」, 「도서관법」 등의 법령에 따라 지원되는데, 자치단체의 부담의무가 없기 때문에 지방자치단체장의 교육에 대한 인식과 정치적 성향, 지방자치단체의 재정 여력, 지역 주민의 교육 요구 수준 등에 따라 상이하

게 나타나는 현상이 발생함

- 이 외에도 비법정전입금의 일종이지만 교특회계로 전입되지 않고 학교회계로 직접 전입되는 교육경비보조금이 있는데, 이는 일종의 비법정수입으로 일반자치단체와 교육자치단체의 연계를 확대하기 위해서 도입된 연계확대 전입금이라 할 수 있음(송기창 외, 2010)

- 문제는 비법정전입금의 종류인 「도서관법」에 의한 지원경비의 경우, 법령의 규정이 “... 부담하여야 한다.”는 식의 강행규정을 제정하거나, 「학교용지확보등에관한특례법」을 제정하면서, 정작 부담을 해야 할 지방자치단체의 의견이나 안전행정부의 의견을 조율하거나 수렴하지 않은 채, 일방적으로 결정되어 부담주체의 반발을 사기도 하였다는 점임

5) 일반자치와 교육자치의 이원화에 따른 예결산 분리 운용

- 일반행정 자치와 교육자치, 일반지방재정과 지방교육재정 간에 칸막이가 놓여져 있어서, 양자 간의 협력관계가 원활하게 작동하지 않게 되고, 그 결과 예산의 편성이 분리되어 운용되고 있음.
 - 일반행정과 교육행정의 예산편성과 집행, 심의와 결산체계가 각각 분리되어 운용되고 있어, 종합적이며(comprehensive) 체계적인(systemic) 관리와 운용에 한계가 나타나, 지방자치단체의 교육재정에 대한 협조와 연계 유인이 존재하지 않기 때문임
 - 반면에 국가재정은 입법부·사법부 등 정부의 독립기관에 대해서도²⁾ 예산편성 및 결산안 작성이 기획재정부로 일원화되어 있어, 국가재정 전반을 종합적으로 고려한 효율적인 자원배분 및 관리가 가능함(국가재정법 제40조, 제59조 등)

〈표 11〉 재정주체에 따른 예·결산 과정의 괴리

구 분	주체	예산편성	예산심의	집행	결산안 작성	결산승인
국가재정	중앙부처/ 독립기관*	기재부	국회	행정부: 각급기관	기재부	국회
지방재정	지방자치단체	단체장	지방의회	지자체	단체장	지방의회
교육재정	교육청	교육감	지방의회	교육청	교육감	지방의회

- 일반재정과 교육재정이 별개의 시스템으로 운영되는 상황에서는 국가와 지방의 재정자원이 효율적이고 책임성 있게 활용되기 어려우며, 동시에 몇몇 지자체에 있어서는 일부 과

2) 독립기관(국회·대법원·헌재·선관위)의 예산편성 시 사전 협의하고, 예산 감액 시 국무회의에서 독립기관의 장으로부터 의견을 청취하는 등 독립기관의 의견을 최대한 존중

당 경쟁적 교육재정지원 현상이 나타남

- 지방자치단체간의 선심성 과당 경쟁적 교육재정 지원현상이 문제로, 최근에 상당수의 자치단체들이 교육에 대한 사회적 관심을 적극적으로 반영하기 위해, 전에 없이 자გი지역의 교육서비스 향상을 위해 재정을 적극적으로 지원하려는 움직임을 보이고 있음
 - 예를 들면 방과 후 학교지원, 급식·교육정보화·체육·문화 공간 설치 등인데, 최근 논란의 대상으로 부각된 무료급식 문제도 정책의 타당성을 떠나 지방자치단체간의 과열경쟁 내지 동료압박(peer pressure) 현상을 내포하고 있음
- 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 이후부터임(하봉운, 2009)
- 지방자치와 교육자치가 독립·운영되고 있는 현 체제에서는 시·도교육청과 일반자치단체(광역시·기초 지방자치단체)에서 특정사업에 중복 투자되는 경향이 발생하고 있음
 - 일반지방자치단체와 교육청과의 중복되는 사업명과 예산규모를 비교해보면, 지자체에서 지출하는 규모가 교육청 사업예산의 약 40%정도에 이르고 있음
 - 구체적으로 학력신장과 학교급식에 관한 부문은 교육청 지출액의 약 60~70%정도의 규모가 지출되고 있었으며, 학생복리 증진에 관한 지출규모는 오히려 교육청 지출액보다 많은 것으로 나타남
 - 전라북도 교육청이 복리증진에 투자한 규모는 236억 원인 반면, 전북 지자체는 253억 원으로 교육청보다 많은 107% 정도의 투자가 이루어지고 있음

〈표 12〉 지자체와 교육청간의 중복투자 현황

(단위: 백만 원, %)

사업	지자체	금액(A)	교육청	금액(B)	중복비율 (A/B)
학력신 장 지원	소계	10,900	소계	16,259	67.0
	방과후학교 맞춤형교육 운영지원	9,500	방과후학교운영	4,148	88.9
			방과후학교지원센터운영	161	
			방과후학교시범학교운영	210	
			농산어촌방과후학교운영	6,171	
	전문계고육성지원	500	전문계고운영체제및학과개편	268	9.0
			전문계특성화고운영지원	2,093	
			전문계고실험실습여건개선	2,048	
			기능경기대회지원	149	
			상업실무능력경진대회운영	51	
			영농학생전진대회운영	86	
			전문계고장학금지원	543	
			자영농과운영	331	
	마이스터고기자재지원	400			-
	기숙형고기숙사운영비지원	300	기숙형고교운영지원	0	-
	개방형자율학교지원	200			-
글로벌 인재양 성	소계	10,415	소계	27,172	38.3
	원어민교사배치	5,100	원어민교사운영	5,300	96.2
	글로벌체험해외연수	3,300	영어교육활성화(일부중복)	6,323	52.2
	외국어교육및캠프운영지원	1,400	영어교육활성화(일부중복)	6,323	22.1
	국제화교육센터및방학캠프운영	600	영어교육활성화(일부중복)	6,323	9.5
	일본홈스테이지원	15	영어체험시설운영(일부중복)	2,903	0.5

자료: 전라북도교육청(2011). 『2011세입세출예산서』, 류민정(2012)에서 일부 재인용.

2. 시·군·구와 시·도 교육청 간 재정협력의 문제점

1) 시·군·구의 시·도 교육청에 대한 보조금 지급의 법적 근거 미흡

- 시·군·구의 경우, 관할 지역의 학교에 보조금을 지출하고 있는데, 이는 지역교육지원청과의 협의 후 교육청에 보조금을 교부하여 교육청을 통하여 학교 지원사업을 하는 경우와 직접 학교에 다양한 보조금을 지급하는 경우로 구분할 수 있음
- 시·군·구가 학교에 직접 보조금을 지원하는 것은 지방교육재정교부금법 제 11조 6항 및 교육경비보조에 관한 규정 제 2조를 근거로 이루어지고 있으나, 교육청에 대한 보조금 교부는 이러한 법적 근거 없이 이루어지고 있음

- 특히, 시·군·구가 광역자치단체인 교육청의 교육비특별회계로 보조금을 교부하는 것은 지방자치법과 지방재정법이 규정하고 있는 보조금 체계와 불일치하는 문제가 있음
 - 현행 지방자치법 제 166조 2항은 ‘국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다’고 규정하고 있음
 - 지방재정법 제 23조 2항도 ‘시·도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다’고 규정하고 있음
 - 이러한 규정들로 미루어볼 때, 시·군·구가 시도 교육비 특별회계로 재원을 전출하거나 시·도 혹은 시·군·구가 중앙정부에 보조금을 교부하는 것을 허용하고 있지 않으며, 이러한 점에서 기초자치단체인 시·군·구가 광역자치단체의 회계인 시도 교육비특별회계로 자금을 전출하기 위해서는 별도의 명시적인 법적 근거가 필요한 것으로 해석할 수 있음

2) 미자격 시·군·구의 교육경비보조금 지원

- 많은 시·군·구들이 ‘지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정’이 규정한 요건에 해당하지 않음에도 교육경비보조금을 학교에 지원하고 있음
 - 동 규정 제3조는 재정이 열악한 지방자치단체들이 학교에 교육경비보조금을 지원함으로써 재정이 더욱 악화되는 것을 막기 위하여 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우, 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우 그리고, 당해 연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우에는 교육경비보조금을 지원하지 못하게 규정하고 있음
 - 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 시·군·구들이 2010년 40개 단체에 이르고 있음에도 불구하고 실제로는 모든 시·군·구들이 단위학교에 교육경비보조금을 지원하였음

〈표 13〉 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비 미해결단체 현황

구분	시	군	구	계
2008	2(3%)	18(21%)	59(86%)	30(12%)
2009	0(0%)	7(8%)	4(6%)	11(4%)
2010	3(27%)	27(31%)	10(14%)	40(16%)

- 시·군·구들이 결산을 하게 되면 세계잉여금 등이 세외수입으로 계상되어 결산 기준으로는 세외수입을 포함한 자체수입으로 인건비 등을 해결할 수 있다는 점에서 형식적으로는 동 규정을 정면으로 위반하는 것으로 볼 수 없으나 이는 편법으로 동 규정의 취지를 좌절시킴으로써 지방재정의 어려움을 가중시키는 결과를 초래할 수 있음

3. 중앙과 지방 간 교육재정의 연계·협력 문제점: 지방교육재정교부금과 지방교부세의 연계부족

- 지방교육재정의 핵심재원인 지방교육재정교부금과 지방재정조정제도의 핵심인 지방교부세간에 배분기준, 배분방식, 성과평가 등을 망라하는 종합적 정책연계가 이루어지지 않아 재정의 효율성 및 형평성 문제가 발생하고 있음
 - 이것은 일반자치와 교육자치 간에 수평적 정부간관계가 제대로 작동하지 못하는 상황과 비슷하며 그와 연관되어 있음
- 이 문제는 현재의 국가의 재정운영방식이 교육과 비교육 분야의 재정수요를 원초적으로 구분하는 접근법을 채택하고 있기 때문임
 - 이러한 접근은 교육의 특수성과 중요성을 인정하고 그것을 안정적이면서 체계적으로 관리하는 장점이 있는 반면,
 - 소위 “재정의 칸막이 현상”을 초래하여 국민들의 재정수요 변화에 유연하게 대처할 수 없는 단점을 안고 있음
 - 특히, 지역별로 인구구성(예컨대, 고령화 비율) 등 행정환경과 수요가 상이한 현재의 상황을 감안하면, 애초부터 교육과 비교육 분야의 재정 파이(pie)를 구분해서 서로 다른 정부에 재정을 배분하는 접근은 불합리하고 비효율적인 측면이 많다고 할 수 있음
 - 오히려, 교육과 비교육 부문의 칸막이를 허물 경우 지방의 교육재정투자가 지금보다 더 많아질 가능성이 큰 데도 불구하고, 현재의 정부 간 재정이전제도가 이를 차단하고 있는 셈임³⁾
- 지방교부세와 지방교육재정교부금이 이원화되어 운영되어 전체 교부금이 오히려 경제력과 재정력이 양호한 지역에 상대적으로 더 많이 배분되고, 각 교부금의 지역별 배분편차가 큰 현상이 나타나고 있음
 - 특히, 1인당 배분액은 지방교육재정교부금의 지역격차가 매우 작은데 비해 지방교부세

3) 교육과 비교육 부문의 통합에 대해 일각에서는 지역 간 교육격차의 확대문제를 우려하고 있지만 이것은 별개의 문제로 별도의 제도적 접근을 통해서 해소되어야 할 성격에 속한다.

의 지역격차는 매우 큰 것으로 나타나는 이전재원으로서의 조정효과가 서로 상이하게 나타나는 것은 재정의 비효율을 크게 야기 시키는 것임

Ⅳ. 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력 강화방안

1. 지방자치단체와 시·도 교육청 간 협의 강화

1) 연계·협력 강화방안

- 지방자치단체의 재정으로 부담하는 모든 교육재정 관련 사업의 경우, 지방자치단체가 시·도 교육청 혹은 교육지원청과의 협의하도록 함으로써 지역 내의 지방교육재정지출의 배분적 효율성을 확보하도록 함
 - 현재 지방교육재정교부금법 제 11조 4항이 규정하고 있는 교육정책협의회를 현재의 재량규정에서 의무규정으로 전환하고, 그 명칭을 실제 기능에 부합하도록 「지방교육재정 협의회」로 개칭함
 - 시·도교육재정협의회에서 법정전출금 뿐만 아니라 시·도의 비법정전출금 및 교육경비보조금도 함께 협의하도록 하며, 법정전출금의 경우, 협의의 실효성 확보를 위하여 교원 인건비를 일정 비율 이하로 제한하도록 함
 - 시·군·구도 비법정전출금과 교육경비보조금을 지출하고 있는데, 이를 지역교육지원청과 체계적으로 협의하도록 하기 위하여 조례로 시·군·구 교육재정협의회를 구성하도록 의무화하고, 교육청 및 학교에 직접 지원되는 보조금까지도 모두 협의하도록 함

2) 장점

- 시·도 및 시·군·구의 교육경비보조금이 시도 교육청과 협의과정을 거치게 되므로 시도 교육청의 사업과 시·도 및 시·군·구의 사업이 중복적으로 이루어짐으로써 비효율적으로 배분되는 것을 방지할 수 있음.
 - 그동안 비공식적으로 시·도 및 시·군·구가 교육청으로 지원하던 법정전출금과 보조금(비법정전출금)에 대한 지방자치단체와 시·도 교육청 간의 예산 협의가 보다 체계적으로 이루어질 수 있음
 - 법정전출금에 대한 시·도의 의견 반영 가능성이 높아진다는 점에서 시·도의 재정책임성이 제고될 수 있음

3) 쟁점

- 시·도와 시·도 교육청 간의 법정전출금 용도에 대한 협의 강화 및 법정전출금의 교원인건비 편성을 제한함으로써 이를 교육청이 교육자치의 침해로 규정하고 반대할 가능성이 있음
 - 이에 대해서는 현재의 법적 취지를 고려할 때, 전액 인건비 편성은 타당하지 않고, 실제로 시도의 재정부담에도 불구하고 예산 사용처에 대한 시도의 관여가 전혀 이루어지지 않는 것은 시·도의 재정책임성 확보가 어렵다는 것을 의미한다는 반론을 제기할 수 있을 것임
- 이와는 별도로 법정전출금이 과거의 교원인건비를 지원하던 봉급교부금에 연원을 두고 있다는 점에서 이 부분에 시·도의 개입을 시도하는 것은 적절하지 못하다는 반론이 있을 수 있음
 - 이에 대해서는 현행 교육재정교부금법이 법정전출금에 대한 시·도 협의를 공식화하는 것을 인정하고 있다는 점에서 과거의 봉급교부금적 성격은 이미 벗어났다고 볼 수 있음
- 시·군·구가 교육청에 지원하는 보조금이 여전히 지방자치법 및 지방재정법의 보조금 규정과 상충하는 문제가 상존하고 있음
 - 이에 대해서는 이를 금지하든지 혹은 지방재정법 및 지방자치법의 보조금 체계를 수정하여 이를 수용하는 것을 고려할 필요가 있음

〈표 14 시도와 시도 교육청 간의 연계협력강화방안

- 1안(공식화): 현재의 시·군·구가 시도 교육청의 교육비특별회계로 비법정전출금을 보내는 것을 지방재정교부금법의 개정을 통해서 법적 근거를 제공하여 공식적으로 허용하는 방안이 있을 수 있으나, 이는 “시도는 ... 시군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다”고 규정한 지방재정법 제 23조 2항에 위배되는 문제가 있음.
- 2안(현행 유지): 현재와 같이 시도 교육청의 교육비특별회계로의 비법정전출금을 비공식적으로 허용하는 방안이 있을 수 있으나, 이는 시·군·구와 시도 교육청의 위법한 재정협력을 지지한다는 문제를 내포하고 있음.
- 3안(금지): 현재와 같이 시·군·구가 교육청에 보조금(비법정전출금)을 지원하는 것을 규제하는 방안이 있을 수 있으나, 이는 주민과 시·군·구청장 및 시도 교육감들이 원하는 것을 국가가 막는 것으로 정치적으로 상당히 부담이 되는 대안임.
- 4안(보조금 체계 유지): 결국, 지방재정의 합법성을 강조하면 3안을, 정치적 수용가능성을 강조하면 1안 혹은 2안을 채택하는 것이 바람직하나, 모두 문제점들을 내포하고 있음. 따라서, 시도 교육청이 시·군·구에 보조금을 주고 시·군·구가 여기에 대응자금을 합해서 관내 학교에 지원하도록 하는 것이 보조금 체계에도 부합하면서, 보조금의 효과를 유지할 수 있는 대안이 될 수 있음.

2. 시도와 시도 교육청 간 예산편성의 일원화

1) 내용

- 시·도 교육청과 시·도와 시·군·구 등 지방자치단체의 중복적이며 경합적인 교육투자의 비효율성을 제거하기 위해서는 현행의 시도 교육비특별회계의 관리주체 및 계획·편성과 관리 운영방식에서 통합적 운영을 모색함
 - 시·도가 일반행정 예산 및 교육예산을 일괄 편성하여 시의회에 제출함
 - 시·도 교육청은 편성한 교육예산을 시·도에 제출하고, 시·도는 이를 시도 전체적인 시각에서 예산을 조정하여 시도의회에 제출함
 - 시·도 교육청이 예산을 제출하는 시점은 시·도의 예산과정에 따라 시·도 각 부서가 예산부서에 예산요구안을 제출하는 때로 함

〈표 15〉 교육비특별회계의 개편방향

	<현 행>		<개 편 안>	
관리주체 및 회계	교육감 (시·도 교육청 교육비특별회계)	단체장 (일반회계 예산)	교육감 + 단체장 (시·도의 교육비특별회계)	
세입항목	중앙정부 이전재정 (지방교육재정교부금)	+ <중복> 교육경비보조 등 (시도) (시·군·구)	중앙정부 이전재정 (지방교육재정교부금)	
	법정전입금(시도)		법정전입금(시도)	시도
	비법정전입금		비법정전입금	기초
	자체수입 등		자체수입 등	

2) 장점

- 시·도 교육청 사업 전반에 대한 시·도의 검토가 이루어질 수 있으므로, 시·도 전체 차원에서 교육예산의 배분적 효율성을 제고할 수 있음
 - 이러한 통합적 예산편성은 법정전출금 및 비법정전출금에 대한 조정은 시·도 및 시·도 교육청이 지출하는 지방교육예산 전반에 대한 효율성을 강화시킬 수 있음
 - 비법정전출금예산이나 법정전출금예산은 이미 현재도 시·도와 시·도 교육청 간의 협의에 의해서 결정되기 때문에 자치권 침해 논란은 없을 것임
 - 시·도가 단위학교에 지출하는 교육경비보조금도 예산편성과정에서 함께 결정될 것이므로

로, 지방교육예산의 효율성 제고에 기여할 것임

- 예산편성의 일원화를 통해서 지금까지 어려웠던 교육재정을 포함한 시·도 차원에서의 통합재정수지 산출이 가능함
 - 그동안에는 지방교육재정이 별도로 운영되었기 때문에 지방자치단체 차원의 통합재정수지의 산출이 이루어지지 않았는데, 예산편성의 일원화를 통해서 따라서 지방재정의 효율적 운용을 위한 기반인 통합재정수지 산출이 가능해짐

3) 쟁점

- 헌법 및 지방교육자치법이 규정하고 있는 교육의 자치권이 예산 측면에서 훼손될 수 있다는 주장이 있을 수 있음
 - 현재 국가재정법 제 40조는 헌법상의 독립기관들인 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회의 예산요구액을 기획재정부에 제출하도록 하고 있음
 - 행정부가 금액을 감액할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장을 참석시켜 그 의견을 구하고, 행정부가 독립기관의 예산요구에 반하여 그 요구액을 소멸하였을 때에는 그 요구액 소멸이유서와 당해 기관의 의견서를 국회에 제출하는 예산서에 첨부하도록 하고 있음
 - 이처럼 법률에 불과한 국가재정법이 헌법상의 독립기관에 대한 예산 조정권을 행정부에 부여하고 있다는 점에서 예산편성에 있어서의 금액 조정권이 이들 기관의 헌법상의 독립성을 침해하고 있다고 보지 않고 있다고 유추할 수 있음
 - 게다가 중앙정부의 예산안 편성에 있어서 독립기관의 예산 삭감 결과를 예산(안)에 반영하고, 국회 제출 시 소멸이유서만을 첨부하는 것과는 달리, 시·도는 조정의견만을 첨부하여 시·도 의회의 예산심의에 고려할 수 있도록 하는 것이므로, 편성에 있어서 시·도의 영향을 최소화할 수 있음
 - 이러한 점을 고려할 때, 시·도가 시·도 교육청의 예산요구에 대해서 감액 등을 하지 않고 단순히 조정의견을 첨부하여 시도 의회에 제출하는 것이 시·도 교육청의 교육자치를 침해한다고 보기에는 무리가 있음

3. 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합 운영

1) 내용

- 지방교육재정교부금의 보통교부금 기준재정수요액의 측정항목을 보면, 2004년 이전에는

3개에 불과하던 것이 2005년에 5개로 증가하였고, 2008년부터는 11개로 증가하였을 뿐만 아니라, 시도교육청의 자체노력 등을 반영하기 위한 측정항목이 신설되어 현재에 이르고 있음

- 제도변화의 이면에는 보통교부금 배분이 오히려 시도간의 재정격차를 심화시키고 농산 어촌이 많은 지역에 어려움을 초래하고 있다는 비판 때문에 2008년부터 배분방식을 변경하였음(윤홍주, 2012)
- 이런 지방교육재정교부금의 보통교부금 측정항목이나 산정방식의 개편에는 지방교부세 제도의 변화에 따른 영향이 매우 크다고 할 수 있음

〈표 16〉 지방교부세 기준재정수요액 측정항목 추가 (안)

	측정항목	측정단위	단위
1. 일반행정비	① 인건비	공무원수	명
	② 일반관리비	인구수	명
	③ 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	① 문화관광비	인구수	명
	② 환경보호비	가구수	가구
	③ 보건비	인구수	명
3. 사회복지비	① 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자수	명
	② 노인복지비	노령인구수	명
	③ 영유아 청소년비	영유아·청소년수	명
	④ 장애인복지비	등록장애인수	명
	⑤ 일반사회복지비	인구수	명
4. 경제개발비	① 농림수산물비	농·수산업종사자수	명
	② 지역경제비	사업체종사자수	명
	③ 도로개량비	미개량도로의 면적	천제곱미터
	④ 도로교통비	자동차대수	대
	⑤ 지역개발비	행정구역 면적	천제곱미터
5. 교육지원비 (추가)	① 교원인건비	교원수	명
	② 학교·교육과정운영비	학교, 학생, 교육과정수	개소, 명
	③ 교육행정비	학교, 학생수	개소, 명
	④ 학교시설비	학교 수	개소
	⑤ 유아교육비	학교, 학생수	개소, 명
	⑥ 방과후 학교사업비	학교, 학생수	개소, 명
	⑦ 재정결함 보전		

- 지방교부세와 지방교육재정교부금과의 연계성을 높이기 위한 방안은 다양하게 논의되었음
 - 대안으로 제1안은 현재와 같이 두 제도의 독립성을 인정하면서 채원의 배분방식과 정책 파급효과를 국가 차원의 거시적 관점에서 연계시키는 접근방식이며, 제2안은 지방교부

세와 지방교육재정교부금을 통합해서 하나의 통합교부금(가칭 “국가교부금”) 형태로 운영하는 방식이며, 제2안의 경우 통합교부금속에 지방교육 전담의 포괄보조금을 설치하는 방안(교육포괄보조금체제 운영방안)과 현재의 지방교부세 운영과 같이 지방교육재정 수요는 계산하되 최종배분은 총액으로 지방에 제공하고 자금사용은 자치단체의 자율에 맡기는 방안(완전통합 방안) 등이 있음(임성일 외, 2011; 임성일 2005 등)

- 그러나 여기에서는 가장 단순한 형태의 기존의 지방교부세 제도 안에 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등과 함께 교육교부세를 독립적으로 두어, 현재의 제도 운용을 그대로 유지하는 안(제1안)과 지방교부세와 별도의 지방교육교부세를 두어 현재의 지방교육재정교부금과 동일하게 운용하되, 배분방식과 재원의 규모를 시도교육청의 자율에만 맡기는 것이 아니라, 시도의 특별회계로 설치하여 운용하게 하는 안(제2안)이 있을 수 있음

2) 장점

- 제1안은 형식적으로만 통합되어 지방교부세의 분류가 더욱 복잡해지지만, 지방교육교부세 기준재정수요액 산정이나 보통교부금 배분방식과 기준 등을 중앙과 지방간 수직적 재정 조정제도라는 구조와 지방교부세제도의 틀과 유지하면서 중복 및 불균형의 문제 등을 종합적으로 판단하여 해소할 수 있다는 장점이 있음
- 제2안은 지방재정과 지방교육재정과 통합안과 큰 차이가 없어 보이며, 동시에 현재의 지방교육재정교부금과의 차별성이 없어 보이지만, 아직까지는 지방교육재정교부금의 독립성과 의존재원으로서의 위상을 유지하면서, 지방자치단체로부터의 재정지원과 연계성을 상대적으로 향상시킬 수 있는 장점이 있음

3) 쟁점

- 지방교부세를 관장하는 안전행정부와 지방교육재정교부금을 관장하는 교육부 간의 관할권 다툼이 있을 수 있음
 - 이는 교육재정을 포함한 지방교부세 배분공식 상의 재정수요 산정방식을 결정할 때, 교육비의 비중을 어느 수준에서 결정할 것인가는 물론, 특별교부세의 사용권한에 관해서도 발생할 가능성이 높음.
 - 재정수요 산정에 있어서 교육비 비중은 당분간은 기존의 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 지역 간 배분액수와 크게 차이가 나지 않도록 결정하여야 할 것임.

- 통합 특별교부세의 활용에 있어서, 양 부처의 필요를 인정하여 적절한 비율(예컨대, 각각 절반씩)로 양 부처가 사용할 수 있도록 허용하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 지방교부세와의 통합방안은 의존재원이면서 일반재원의 성격을 갖는 만큼 세출의 재량권과 자율성을 확보하면서, 동시에 지역 간 재정격차와 형평화를 동시에 여하히 달성할 수 있는냐를 기준으로 제도를 설계해야 할 것임

4. 지방자치단체와 시·도 교육청의 구조적 통합

1) 내용

- 시·도와 시·도 교육청을 구조적으로 통합하고, 시·도지사가 일반행정기능은 물론 교육기능까지 포함한 지방행정의 집행기관으로서 기능하도록 함
 - 교육부단체장을 시·도지사와 함께 러닝메이트로 선거에서 선출하고, 이때 교육부단체장에 교육전문가의 요건을 부과함
 - 교원 등 교육직렬의 공무원 인사에 관한 권한을 교육부단체장에게 부여하고, 단체장은 일반행정 직원에 대한 인사권만을 행사함
 - 교육예산의 편성권한을 교육부단체장에게 부여하고, 시·도지사는 이에 대한 조정권한만을 행사함

2) 장점

- 통합으로 인한 효율
 - 일반 지방재정과 교육재정이 시·도지사의 통솔 하에 들어가기 때문에 현재와 같은 시·도와 시·도 교육청 간의 재정협력의 필요성 자체가 사라지고, 일반행정과 교육행정 간의 협력과정에서 발생하는 비효율이 대폭 감소할 것임
 - 시·도지사에게 사후적으로 한계적 조정을 하도록 허용함으로써 교육재정을 포함한 시·도 전체 예산의 배분적 효율성의 극대화를 추구할 수 있음
 - 선거에서 러닝메이트로 선출된 시·도지사와 교육부단체장은 같은 교육이념을 가졌을 것이기 때문에 일반재정과 교육재정 간의 협력에 있어서 양자 간의 대립이 그다지 크지 않을 것으로 예상됨
 - 교육청의 조직을 시·도에 통합하고, 교육지원청의 조직을 시·군·구에 통합함으로써 해당 시설 및 지원인력을 위한 각종 오버헤드 비용을 대폭 축소할 수 있음
 - 재정적 측면 이외에도 학교 건립 및 운영 등 교육사업 수행과정에서 필요한 시·도 및

시·군·구의 협조를 용이하게 받을 수 있음

○ 교육부단체장 임명으로 인한 전문성·자주성·책임성 제고

- 교육부단체장의 예산편성권한을 인정함으로써 교육예산의 기본적인 골격이 교육전문가의 시각에서 만들어질 수 있음
- 교육부단체장을 선거로 주민이 직접 선출하기 때문에 주민의 교육에 대한 통제가 가능하고, 4년 임기 동안 안정적인 교육정책을 독자적으로 펼 수 있음
- 교육부시장 및 부지사의 자격요건을 교육전문가로 한정함으로써 교육의 전문성과 자주성을 확보할 수 있으며, 교육계의 지지를 확보할 수 있음

3) 쟁점

○ 교육의 전문성·자주성에 대한 우려

- 다음 선거부터 시·도지사의 교육전문가로서의 요건이 폐지됨에 따라 사실상 교육에 대한 비전문가가 시·도 교육감이 될 가능성이 높아졌는데, 이러한 교육부단체장에 교육경력을 자격요건으로 부과한다면, 교육의 전문성이 확보될 수 있을 것임
- 교육부단체장에 대해서 교원 등 교육직렬 공무원에 대한 인사권을 부여함으로써 교원 인사에 대한 정치권의 관여를 최소화할 수 있을 것임
- 교육부단체장에 대해서 교육예산에 대한 편성권한을 부여하고, 시·도지사에게는 한계적 조정권한만을 허용함으로써 교육예산의 편성에 있어서 교육부단체장의 의사가 무시되고, 시·도지사의 의견이 일방적으로 반영될 가능성은 낮음
- 시·도지사와 교육부단체장이 유사한 교육이념을 가졌을 것이라는 점과 교육부단체장의 의견이 예산에 부기되어 지방의회의 예산심의과정에서 고려된다는 점에서 예산에 있어서 교육의 전문성·자주성이 손상될 가능성은 비교적 낮을 것으로 예상됨

참고자료

- 김재훈 (2012). 지방교육재정협력관계에 관한 연구: 문제점 분석 및 개선방안에 관한 연구. 한국지방재정학회 하계학술대회 발표논문. 여수.
- 류민정 (2012). 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안, 제19차 전북재정포럼 발표논문.
- 송기창 외 (2010). 『지방교육재정 변동추이 분석 및 분석지표 개발 연구』. 교육과학기술부.
- 윤홍주 (2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제, 한국교육재정경제학회 하계학술대회 발표 논문집.

- 임성일 (2005). 통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석·지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로, 『한국지방재정논집』, 10(1): 1-22.
- 임성일·손희준 (2011). 지방교육재정제도의 개선방안, 『지방행정연구』, 25(3)
- 하봉운 (2009). 지방자치단체 교육경비보조의 전략적 확보 방안, 『교육법학연구』, 21(1): 231-254.
- 기획예산처 (2009). 「2009-2013 국가재정운용계획」.
- 교육과학기술부 (각년도). 『교육통계연보』.
- 교육과학기술부 (2012). 『2011-2015년 중기지방교육 재정전망』.
- 행정안전부 (각년도). 『지방자치단체예산개요』.
- _____ (각년도). 『지방재정연감』.