

지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안

Policy Measures and Reality of Education Finance in Local Government

2014. 12

연구진

이 호 (연구위원)

김 성 주 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

지방재정을 둘러싼 환경 변화와 함께 지방자치단체의 교육예산 지원규모가 지속적으로 증가하면서 교육 관련 예산지원이 지방재정 구조와 운영관리에 미치는 영향이 증대하고 있다. 지방자치단체 세출예산에서 사회복지, 교육지원 관련 지출이 연평균(2008~2013) 약 11.3%, 6.0% 수준의 증가 속도를 보이고 있어 지방재정구조의 건전성과 안정성, 재정관리에 부정적인 영향을 초래하고 있다. 이들 경직성 경비는 의무지출 증가, 지방비부담에 따른 재정압박, 재정지출의 체계적 관리의 곤란 등의 문제를 초래하게 되므로 지방교육재정지원에 따른 지방재정의 건전성·안정성, 지속가능성, 운영관리 측면에의 영향에 대한 지속적인 모니터링과 관리가 필요하다.

특히, 2014년 현재 지방교육예산은 55조 8,879억원이며 이 가운데 지방자치단체의 교육지원예산은 10조 53억원으로 17.9%를 차지하고 있다. 이에 따라 기초연금, 무상보육 대상 확대 등 복지재정지출의 증대와 함께 교육자치단체에 대한 예산지원이 지방재정에 실질적인 부담요인으로 작용함에 따라 교육예산 지원 실태에 대한 정확한 진단과 대책 마련이 필요하다.

이러한 점을 종합적으로 인식하면서 본 연구는 교육재정에 대한 이론적 고찰, 지방교육재정 지원 실태 및 교육기관보조금에 대한 통계분석, 사례단체에 대한 조사와 분석을 통해 제도적 미비점과 주요 문제점을 발견하고 이를 토대로 지방교육재정 개선을 위한 정책적 방안으로 지방재정과 교육재정 간의 연계·협력, 예산·결산 및 성과관리, 지방교육재정지원체계 개선, 지방재정영향 관리방안, 지방교육 구조개편 관점에서 개선방안을 제시하고 있다. 아무쪼록 이 연구가 지방자치단체의 교육재정 개선을 위한 제도수립과 정책실행에 조금이나마 도움이 되기를 바라며, 과제를 수행한 연구자의 노고에 감사드린다.

2014년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요 약

법령상 지방교육사무의 집행기능이 교육감에게 부여되어 있고 지방교육재정이 일반재정과 분리 운영되고 있으나, 지방교육은 지역주민과 불가분의 관계에 있고 실제로 지역주민들이 가장 중요하게 생각하는 행정서비스의 하나이다. 이러한 이유로 지방자치단체에서 교육재정에 지원하는 지출이 증대하고 있고 최근 여러 시·도에서 교육 관련 행정을 수행하기 위한 조직(예: 평생교육과, 교육협력과 등)을 설치하는 사례가 발견되고 있다. 지방교육재정과 관련하여 제기되는 주요 문제점으로는 다음의 사항을 들 수 있다.

첫째, 일반재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 비효율이 나타난다. 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 분리된 칸막이식 운영으로 지방재정 전체 관점에서 우선순위에 따른 재원조정이 어렵다.

둘째, 지방교육재정의 자립수준이 미흡하다. 지방교육예산 세입구조는 전체 세입 중 자체수입 비중은 10%에 미달하는 수준에 머무르고 있다. 지방교육 재정 자립 수준이 매우 낮은 현실은 재정 책임성과 성과개선의 부진을 초래한다.

셋째, 법·제도와 실제 운영상의 괴리 문제를 들 수 있다. 지방교육재정 운영에 있어서 시군구에서 시도교육비특별회계에 교육재원을 지원하는 사례가 발견된다. 이는 현행 법령에 위배되는 것이다. 또한 “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정”에서 재정여건이 매우 어려운 자치단체의 경우 각급 학교에 교육경비 보조금을 지원하는 것을 제한하는 규정을 두고 있으나, 제대로 지켜지지 않고 있다.

넷째, 예산의 편성·집행, 결산, 회계검사 등 일련의 예산과정에서 자치단체와 시도교육청 간에 연계·협력이 원활하지 못하고 실제 기능(사무)과 재정의 분리로 인해 재원배분의 우선순위 및 예산사용의 효율성, 성과관리 등이 제대로 실현되지 못하고 있다.

다섯째, 교육사업 수행 측면에서 경제적 합리성보다는 정치적 맥락에서 의사

결정이 이루어지는 사례가 발견된다. 교육사업의 시급성이나 타당성보다는 우선 눈에 보이는 교육사업을 추진하는 경우 예산우선순위가 무시되고 자치단체와 교육청 간에 유사중복 투자될 수 있는 개연성이 높다고 볼 수 있다.

여섯째, 지방교육재정지원체계의 경우 재정자주성이 빈약하고 재원조달구조가 매우 복잡한 특성을 보인다. 이에 따라 기초자치단체의 재정력과 지자체장의 교육에 대한 관심에 따라 기초단체 간 교육비 지원규모에 있어 큰 차이가 발생하거나 또는 교육수요와의 긴밀한 연계가 미흡하다.

본 연구는 이와 같은 점을 인식하면서 기본적으로 지방교육재정 지원 실태 및 사례조사 분석결과에서 나타난 주요 문제점을 중심으로 지방재정과 교육재정 간의 연계·협력, 예산·결산 및 성과관리, 지방교육재정지원체계 개선, 지방재정영향 관리방안, 지방교육 구조개편의 측면에서 다음과 같이 정책방안을 제시하고 있다.

(1) 지방재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 행정비용의 중복이나 책임소재의 불분명화로 인해 교육비용의 증대와 비효율성이 우려되므로, 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력이 필요하다. 지방공공서비스 공급 관점에서 일반재정 뿐 아니라 교육재정을 포함한 전체적인 시각에서 자원을 사용함으로써 지방교육에 대한 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력방안으로는 다음의 대안을 고려할 수 있다.

첫째, 제1안 : 지방자치단체와 교육청 간의 상시적 협의체제 구축

지방교육행정협의회와 교육정책협의회를 하나로 통합하여 지방자치단체와 시도교육청 간의 상시적인 협의체제를 구축함으로써 교육사업과 예산운영에 관해 실제적인 연계·협력이 이루어질 수 있도록 하고 교육예산안을 지방의회에 제출 시 협의내용을 의회에 보고하도록 제도화한다.

둘째, 제2안 : 지방자치단체에 교육업무 협력을 위한 조직 설치·운영

교육·학예에 관한 집행기관인 교육감은 존치시키되, 현재의 교육지원 업무를 담당하고 있는 부서를 확대 개편하거나 교육업무를 전담하는 조직을 신설(예 : 교육협력국(과)하여 운영한다.

(2) 예산·결산 및 성과관리를 강화하여야 한다. 교육재정을 운영하는 과정에서

예산과 결산은 가장 핵심적인 요소이기 때문에 관련 법령이나 기준이 제대로 정비되어 있어야 하고 관련 재정제도와 일관성 있는 기준을 갖추는 것이 중요하다. 또한 교육 관련 유사·중복사업을 방지하기 위해서 재원 주체 간에 책임소재를 명확히 하여 사업 구분이 모호하지 않도록 협의·조정하기 위한 제도적 장치 마련과 실질적인 운영이 요구된다. 하나의 대안으로서 교육청 예산편성 절차에 있어서 예산안 심사 및 작성 단계 이후 지방의회에 교육예산안을 제출하기 이전에 시·도 예산실에서 시·도교육청 예산안을 사전에 충분히 검토하고 의견을 첨부하여 의회에 제출하는 방법을 검토할 수 있다. 이러한 사전검토 절차를 통해 시·도·시군구·교육청 간의 교육사업에 대한 유사·중복성과 우선순위 등을 합리적으로 조정함으로써 보다 심층적이고 효과적인 예산심의가 이루어질 수 있다.

(3) 지방교육재정지원체계의 개선이 요구된다. 2013년도 기준으로 교육청 전체 예산의 92.8%가 지방교육재정교부금법에 의한 중앙정부 및 지방자치단체로부터의 이전수입에 의하고 있다. 이처럼 예산을 자체적으로 확보할 수 없는 상황에서 교육사업의 자율적인 수행과 효율성 제고가 어렵다. 이에 대해 교육사업의 효율적인 수행과 재정성과를 향상시키고 주민들의 의사를 반영하기 위해서는 일반재정과 교육재정 간 분리 운영되고 있는 재정이전제도를 연계·통합하고 복잡한 교육재정 지원체계를 단순화하는 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 법정전출금과 비법정전출금은 교육비특별회계를 통해 운영되어 통일적인 통제와 관리가 가능하지만, 개별적으로 단위 학교에 교육예산을 지원하는 교육경비보조금의 경우 각 자치단체별로 명확한 기준 없이 지원되고 있다. 따라서 지역 간 교육격차 등 형평성을 확보하기 위한 기준을 마련하여야 한다.

둘째, 현행 지방교육 예산구조가 지나치게 복잡하여 지방교육재정이 어떻게 조달되고 예산이 어떻게 집행되는지를 파악하기 어려워 재정 투명성을 확보하기가 어려운 실정이다. 따라서 지방교부세와 지방교육재정교부금, 교육국고보조금과 지방국고보조금을 국가교부금(중앙정부), 지방교육교부금(자치단체)으로 통합하여 단순화하는 것이다.

셋째, 재원운영의 일관성과 재정효과를 제고하기 위해 지방교육재정교부금과

지방교부세를 통합운영하는 방안이다. 구체적으로 현행 지방교부세 기준재정수요 측정항목인 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비에 교육지원비 측정항목을 추가할 수 있다. 이 경우 교육지원비는 지방교육재정교부금법 시행령에서 제시하는 8개 측정항목(교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비, 재정결함보전)을 반영한다.

(4) 지방재정영향에 대한 체계적 관리가 필요하다. 최근 사회복지 관련 재정지출 부담증가와 함께 자치단체의 교육재정 지원이 증대함에 따라 지방재정의 경직성이 높아지고 재정 건전성을 해치는 등 재정압박 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 지방교육재정 지원이 지방재정운영에 미치는 영향을 분석하고 재정의 건전화 및 지속가능성 관점에서 지방교육재정에 대한 체계적인 관리방안이 요구된다. 특히 건전재정 운영 관점에서 교육재정 지원 수준 및 지방교육재정에 대한 정부 간 적정 분담체계를 마련하는 것이 필요하다.

(5) 지방교육 거버넌스 관점에서 지방자치단체의 일반행정과 교육행정의 관계 속에서 변화를 추구하는 지방교육 구조개편이 필요하다. 이는 중장기적 관점에서 일반재정과 교육재정을 통합하는 것으로 시도지사-교육감 러닝메이트제의 선거방식 도입, 시도와 시도교육청이 통합되어 시도지사 아래에 교육부단체장(교육부지사 또는 교육부시장)을 두는 대안을 들 수 있다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	6
제2장 지방교육재정에 대한 이론적 배경	8
제1절 지방교육자치와 교육재정분권화	8
1. 지방교육자치의 본질	8
2. 교육재정분권화	10
제2절 지방일반재정과 지방교육재정의 관계	13
1. 일반재정과 교육재정의 통합논거	13
2. 지방재정과 교육재정의 통합에 대한 반박 논거	15
제3절 선행연구 검토	19
1. 해외사례 등 동향분석 관련 연구	19
2. 지방재정과 교육재정의 관계 관련 연구	21
3. 지방교육재정의 실태 및 개선방안 관련 연구	23
제4절 외국의 교육재정제도	25
1. 미국의 교육재정	25
2. 영국의 교육재정	27
3. 일본의 교육재정	28
4. 프랑스의 교육재정	29

5. 독일의 교육재정	30
6. OECD 국가 비교	31
7. 외국 사례의 시사점	33
제3장 지방교육재정의 지원 실태	35
제1절 지방교육재정의 구조와 현황	35
1. 재원조달 구조	35
2. 세입·세출 현황	44
3. 중앙-지방 간 교육재원분담	50
제2절 지방자치단체의 교육예산 지원 현황	53
1. 지방교육지원 예산내역	53
2. 교육경비보조금의 현황	64
3. 지방교육예산지원액과 재정변수 간의 통계분석	66
제3절 지방교육재정의 문제점	78
1. 일반재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 비효율	78
2. 교육재정 자립 미흡	80
3. 법·제도와 실제 운영상의 괴리 발생	82
4. 예산·결산 및 성과관리 측면	84
5. 교육사업 분석 측면	84
6. 지방교육재정지원체계의 문제	86
제4장 지방교육재정의 사례 분석	88
제1절 경기도	88
1. 경기도청	88
2. 경기도 시·군	91
제2절 강원도	94

1. 강원도청	94
2. 강원도 시·군	97
제3절 경기도 교육청	99
제4절 강원도 교육청	103
제5절 시사점	106
제5장 지방교육재정 개선을 위한 정책방안	108
제1절 기본방향	108
제2절 재정연계·협력체제 구축	109
제3절 예산·결산 및 성과관리 강화	111
제4절 지방교육재정지원체계 개선	115
제5절 지방재정영향의 체계적 관리	119
제6절 지방교육 구조개편	122
제6장 요약 및 정책건의	124
제1절 요약	124
제2절 정책건의	126
【참고문헌】	130
Abstract	133
【부록 1】 지방교육재정 관련 법령	135
【부록 2】 지방자치단체의 교육사업 사례	140
【부록 3】 지방교육재정 관련 통계자료	147
【부록 4】 지방교부세와 지방교육재정교부금 관련 자료	153

표 목 차



〈표 2-1〉 지방교육자치에 대한 3가지 관점	10
〈표 2-2〉 초중등교육재원의 정부 간 역할분담(2010년)	12
〈표 2-3〉 지방재정과 교육재정의 통합/분리 논점 및 주요 내용	18
〈표 2-4〉 미국 주정부와 지역교육구의 기능 배분	26
〈표 2-5〉 프랑스의 교육주체별 교육재정부담(2010년 기준)	29
〈표 2-6〉 독일 교육재정의 재원조달 및 집행구조(2009)	30
〈표 2-7〉 OECD 국가의 학생 1인당 공교육비 비교	31
〈표 2-8〉 OECD 국가의 교육지출 비교	33
〈표 2-9〉 외국의 교육재정 구조의 종합 비교	34
〈표 3-1〉 지방교육재정 규모 변동 추이	44
〈표 3-2〉 지방교육 세입예산 구성	45
〈표 3-3〉 지방교육재정의 중앙정부 이전수입 현황	46
〈표 3-4〉 지방교육재정의 지방자치단체 이전수입 현황	47
〈표 3-5〉 지방교육재정의 성질별 세출예산 구조	49
〈표 3-6〉 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 비교	50
〈표 3-7〉 시·도별 교육지원 예산내역(2014년)	54
〈표 3-8〉 지방교육지원 항목별 예산 비중(2014년)	55
〈표 3-9〉 지방교육지원예산의 법정전입금과 비법정전입금 현황(2014년)	56
〈표 3-10〉 지방교육지원예산의 시도별 점유 비중(2014년)	58
〈표 3-11〉 지방교육지원예산의 자치단체 유형별 점유 비중(2014년)	59
〈표 3-12〉 지방교육지원예산의 시·도별 비중 추이	60
〈표 3-13〉 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중(2014년)	61
〈표 3-14〉 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중 추이	63
〈표 3-15〉 교육경비보조금의 세부내역(2014년)	64

〈표 3-16〉 교육경비보조금의 시도별·항목별 비중(2014년) 65

〈표 3-17〉 지방교육지원예산과 지방재정 주요 변수 간의 상관관계 67

〈표 3-18〉 지방교육지원 관련 주요 변수의 기초통계분석 69

〈표 3-19〉 교육기관에 대한 보조금과 주요 변수 간의 상관관계 70

〈표 3-20〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 전국 73

〈표 3-21〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 광역(시·도) 74

〈표 3-22〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 시 단위 75

〈표 3-23〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 군 단위 76

〈표 3-24〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 자치구 단위 77

〈표 3-25〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과(종합) 78

〈표 3-26〉 지방교육 관련 예산 및 결산의 주요 내용 84

〈표 4-1〉 경기도의 교육 관련 조직 현황 88

〈표 4-2〉 경기도의 교육청 전출사업 89

〈표 4-3〉 경기도 자체 교육사업 91

〈표 4-4〉 경기도 사례 시·군의 교육담당 조직 92

〈표 4-5〉 경기도 사례 시·군의 교육사업 93

〈표 4-6〉 경기도 사례 시·군의 교육예산 94

〈표 4-7〉 강원도의 교육 관련 조직 현황 94

〈표 4-8〉 강원도의 교육청 전출사업 95

〈표 4-9〉 강원도 자체 교육사업 96

〈표 4-10〉 강원도 사례 시·군의 교육담당 조직 97

〈표 4-11〉 강원도 사례 시·군의 교육사업 98

〈표 4-12〉 강원도 사례 시·군의 교육예산 99

〈표 4-13〉 경기도 교육청의 주요 업무 100

〈표 4-14〉 경기도내 시·군의 교육경비 지원 현황 102

〈표 4-15〉 강원도 교육청의 주요 업무 103

〈표 4-16〉 강원도내 시·군의 교육경비 지원 현황 105

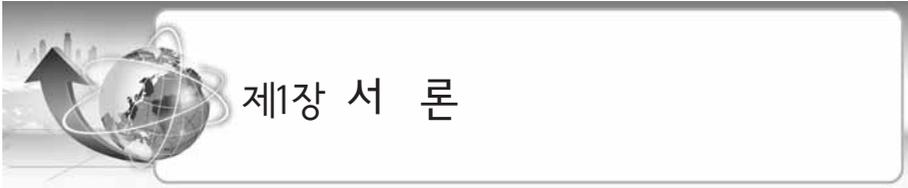
〈표 5-1〉 시·도와 시·도 교육청 간의 예산협의 방식 110

〈표 5-2〉 서울시와 서울시 교육청의 예산 규정 비교	112
〈표 5-3〉 서울시와 서울시 교육청의 결산 규정 비교	113
〈표 5-4〉 지방교육재정교부금과 지방교부세 현황(2011~2013)	117
〈표 5-5〉 지방교육재정교부금과 지방교부세 간의 상관관계	118
〈표 5-6〉 지방교부세 기준재정수요에 교육지원비 측정항목 추가(안)	119
〈표 5-7〉 지방예산규모(일반회계) 대비 사회복지예산 및 지방교육지원예산 추이 ...	119
〈표 5-8〉 일반회계예산, 사회복지예산, 교육지원예산의 증감률 추이	120
〈표 5-9〉 시도별 학생수 증감(2008~2013)	120
〈표 5-10〉 지방교육재정 개선을 위한 정책방안	123

그림 목 차



〈그림 1-1〉 연구수행체계	7
〈그림 3-1〉 지방교육재정의 자원조달체계	36
〈그림 3-2〉 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 비중 추이	51
〈그림 3-3〉 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 비교	51
〈그림 3-4〉 중앙정부-지방자치단체-지방교육기관 간의 재정이전	53
〈그림 3-5〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 인구1천명당 학생수의 관계	71
〈그림 3-6〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 주민1인당 예산규모의 관계	71
〈그림 3-7〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 재정자립도의 관계 ..	72
〈그림 3-8〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 사회복지예산비중의 관계	72
〈그림 3-9〉 지방교육 자원조달 구조	86
〈그림 5-1〉 지방교육재정 개선을 위한 정책방향	108
〈그림 5-2〉 지방교육 예산편성 절차	114
〈그림 5-3〉 지방교부세와 지방교육재정교부금의 분포도	118
〈그림 5-4〉 시·도별 학생수와 지방교육지원예산의 변동 추이	121



제1절 연구의 목적

지방재정을 둘러싼 환경 변화와 함께 지방자치단체의 교육예산 지원규모가 지속적으로 증가하면서 교육 관련 예산지원이 지방재정 구조와 운영관리에 미치는 영향이 증대하고 있으므로 지방교육예산에 대한 지원 실태와 정확한 진단이 필요하다. 최근 지방자치단체 세출예산에서 사회복지, 교육지원 관련 지출이 연평균(2008~2013) 약 11.3%, 6.0% 수준의 증가 속도를 보이고 있어 지방재정구조의 건전성과 안정성, 재정운영 관리에 부정적인 영향을 초래하고 있다. 이들 경직성 경비는 의무지출 증가, 지방비부담에 따른 재정압박, 재정지출의 체계적 관리의 곤란 등의 문제를 초래하게 되므로 지방교육재정지원에 따른 지방재정의 건전성·안정성, 지속가능성, 운영관리 측면에서의 영향에 대한 지속적인 모니터링과 관리가 필요하다.

2014년 현재 지방교육예산은 55조 8,879억원(이 중 지방자치단체의 교육지원 예산은 10조 53억원으로 전체의 17.9%에 해당)이며 연평균(2008~2014) 4.9%의 증가율을 보이고 있다. 따라서 구체적으로 기초연금, 무상보육 대상 확대 등 사회복지재정수요 증대와 함께 학교급식, 공공도서관 운영지원, 학교교육과정 운영지원, 교육시설 개선 등에 지원하는 교육경비보조금 등 교육자치단체에 대한 예산지원에 따른 지방재정의 부담 증가와 영향을 점검하고 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 아래와 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 교육관련 예산지원의 성격 및 사례단체에 대한 정밀조사를 실시하여 운영상의 문제점과 제도적 미비점을 보완하여야 한다. 즉, 법정전출금(시·도세 총액의 일정률, 담배소비세, 지방교육세, 학교용지부담금) 및 비법

정전출금(학교급식 등), 교육경비보조금에 대해 분석한다.

둘째, 일반재정과 교육재정 간에 유기적 연계·협력이 이루어지지 않고 혼란과 갈등이 발생하고 있으므로 지방(일반)재정과 지방교육재정 간의 관계를 재정립하는 것이 필요하다. 지방교육재정 현황과 운영실태를 토대로 일반재정과 지방교육재정 간의 유기적 협조 관계가 어려운 원인을 진단하고 이를 토대로 양자 간 재정연계 및 협력 방안을 모색하여야 한다. 현재와 같이 지방재정과 지방교육재정이 유기적으로 연계되지 못한 채, 분리 운영되는 상황에서는 재정수요와 투자우선순위를 반영한 자원배분이 이루어지기 어렵고 재정지출 효과가 제한적이다. 특히, 현재 지방자치(일반행정)와 교육자치(교육행정)가 분리되어 있는 구조로 인해 지방재정(시·도)과 지방교육재정(시·도교육청) 간 재원이전 유인이 없고, 법령상 아래와 같이 시·도와 시·도교육청 간 재정협력이 규정되어 있으나 실제 운영상 협의절차가 불비하여 양자 간 재정관계는 매우 소극적이다.

▶ 지방교육재정교부금법 제11조

- ④ 시·도의 교육행정기관의 장은 일반회계로부터의 전입금으로 총당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
- ⑤ 시·도교육위원회가 제4항의 규정에 의하여 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

일반재정과 교육재정 간의 관계정립에서는 자원사용의 효율성, 재정책임성 관점에서 연계협력 및 통합운영을 위한 방향과 제도적 보안을 고려할 수 있다. 예를 들어 양자 간 협력기구, 예산운영, 사업심사 등에 대해 협의 결과를 보고하도록 하여 협력체계가 실질적으로 운영되도록 개선하고 재정 관점에서도 지방교육재정교부금과 지방교부세를 통합 운영하는 등 교육지원 관련 시스템을 새롭게 정비하는 것이 필요하다.

셋째, 지방자치단체의 일반재정과 지방교육재정의 분리 운영으로 기능(사무)과 재정 간에 괴리가 발생하고, 지방교육재원 조달구조의 복잡성으로 인해 재정 투명성과 책임성을 확보하는데 어려움이 있다. 현재 지방교육재정에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 재정이전 방식이 매우 복잡하므로 이를 정비하여 교육재정 지원체계를 단순화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(지방교육 재원조달 구조)

- 중앙정부 재정지원 : 지방교육재정교부금, 국고보조금
- 지방자치단체 법정전출금(교육비특별회계) : 시도세 전출금, 담배소비세 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금
- 지방자치단체 비법정전출금(교육비특별회계) : 학교급식, 도서관 등 경비 지원
- 지방자치단체 교육경비보조금(단위학교)
- 지방자치단체 기타 경비 지원(특정사업에 대해 경비 지원)
- 시도교육청의 자체수입, 지방교육채 발행 등

특히 지방자치단체의 경우 법정전출금, 비법정전출금, 교육경비보조금 등으로 구성되는 교육예산 지원방식이 매우 복잡하여 혼란이 초래되므로 교육예산지원 구조를 보다 단순화하고 명확하게 설정하도록 하여야 한다. 이를 위해 지방자치단체의 교육재정 지원 구조와 내역을 조사하여 문제점을 도출하고, 지방자치단체(시도, 시군구), 교육비특별회계, 단위학교 간의 재정이전 실태 점검을 토대로 교육경비의 구분과 지원 내역을 명확하게 설정할 필요가 있다.

넷째, 재정 투명성 측면에서 지방재정 공개의 경우 현재 통합재정 범위에서 지방교육재정이 제외되어 전체적인 맥락에서 지방통합재정 정보를 생성하고 이를 공개하고 활용하는데 제약이 따른다. 재정수지, 부채 등의 관리에 있어서 지방교육재정을 포함한 수지와 부채관리가 필요하고 이를 정보수요자에게 적극 공개함으로써 재정정보 활용의 유용성을 높이는 것이 요구된다.

따라서 본 연구에서는 지방교육재정에 관한 이론적 논의와 지방교육재정 지원 실태를 진단하고 주요 문제요인에 대한 정책적 개선방안을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

연구의 범위는 크게 연구대상범위와 연구내용범위로 나누어 볼 수 있는데, 대

상범위는 전체 지방자치단체를 대상으로 지방교육재정의 구조와 운영 문제를 다룬다. 그리고 내용범위로는 다음의 사항에 초점을 두고 연구를 수행하고자 한다.

(1) 지방재정과 지방교육재정 간 관계 및 교육예산 지원 구조 분석

지방교육재정 지원 현황 및 실태를 분석하고 이를 토대로 교육재정에 대한 문제점과 주요 쟁점사항을 도출한다. 지방교육 재원조달구조 및 예산편성, 일반재정과 교육재정의 분리 운영에 따른 문제점, 교육예산 지원이 지방재정운영에 미치는 영향 등을 중점적으로 검토한다. 우리나라의 경우 지방재정과 지방교육재정 간의 분리 운영에 따라 재정연계·협력이 이루어지지 못하고 있다. 아래에서 보는 바와 같이 법령상 양자 간의 협의기구가 규정되어 있으나 실질적으로 작동되지 못하고 있는 실정이다.¹⁾

■ 지방교육자치에 관한 법률 제41조

- ① 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다.
- ② 제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.

■ 지방교육재정교부금법 시행령 제8조

- ① 법 제11조제4항에 따라 교육감은 해당 시·도의회에 예산안을 제출하기 전에 해당 지방자치단체의 장에게 전입금으로 충당되는 세출예산안에 대하여 서면으로 협의를 요청하여야 하며, 해당 지방자치단체의 장은 협의요청을 받은 날부터 20일 이내에 그에 대한 의견을 회신하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 세출예산의 편성 협의를 위하여 시·도에 교육정책협의회를 둘 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 교육정책협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다.
- ④ 교육감이 해당 시·도의회에 예산안을 제출하는 때에는 제1항에 따라 해당 지방자치단체의 장의 의견을 첨부하여야 한다.

그리고 우리나라의 경우 일반자치와 교육자치가 이원적으로 분리되어 있는 상황에서 교육자치단체는 실효성 있는 자체재원 조달수단을 소유하지 못하고 있다. 이처럼 이원적 체제를 유지하더라도 교육정책 및 재정적 연계·협력은 매우

1) 지방교육자치에 관한 법률에는 지방교육행정협의회를 구성·운영할 것을 규정하고 지방교육재정교부금법 시행령에는 교육정책협의회의 구성·운영을 통해 교육행정 및 교육재정에 관해 상호 협의하도록 설정하고 있으나 협의기구 미설치 또는 형식적으로 운영되어 실효성이 없는 실정이다.

필요하며 이 점에서 교육자치단체는 자체재원을 확보하는 동시에 자치단체와의 상생적 유대를 강화하는 것이 필요하다.²⁾

(2) 사례단체에 대한 심층분석 및 실무자면담을 통한 운영실태 분석

지방교육 관련 예산운영, 교육사업의 추진실태, 자치단체(시도 및 시군구)와 시·도교육청 간의 재정연계 현황을 분석하고 이를 기초로 향후 바람직한 재정운영 방안을 도출한다. 사례분석에서는 경기도와 강원도를 대상으로 교육예산 편성·집행·결산과정 상의 협의과정, 교육청을 중심으로 한 지방교육 재원조달 구조, 교육 관련 주요 투자사업 내역, 지방교육 관련 재원이전 주체 등 지방교육재정을 둘러싼 운영현황과 문제점을 분석한다. 이 과정에서는 실무전문가 현지면담을 통해 지방교육재정 관련 주요 쟁점 및 애로사항 등에 대한 의견을 수렴한다.

(3) 지방교육재정 개선을 위한 정책방안 모색

교육자치와 교육재정에 관한 선행연구 및 이론적 논의, 지방교육재정 지원실태 진단, 사례단체와 현지면담, 통계분석 결과 등을 기초로 지방교육재정 개선을 위한 개선방안을 모색한다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 우선, 재정 효율성 관점에서 지방재정과 교육재정의 연계·협력방안을 모색한다. 시·도에 교육협의회 및 교육협력국을 설치하여 시도와 시도교육청 간의 협의기능을 활성화하고 지방자치단체는 단순한 재정지원을 넘어 교육예산의 편성·집행·결산 및 교육지원 사업에 적극 참여하여야 한다. 그리고 자치단체와 교육청 간 교육사업의 중복 제거 및 우선순위 조정 등 개선방안을 제시한다.

② 지방자치단체의 교육예산 지원체계를 정비한다. 지방교육재정의 지원방식이 매우 복잡한 구조로 이해하기 어려우므로 현행의 복잡한 재원조달구조를 단순화하는 방안을 검토한다.³⁾

③ 지방교육재정의 투명성과 책임성 관점에서 교육재정을 포함한 전체 지방재정 통합정보를 공개하고 교육사업 재정지원에 대한 성과관리 방안을 제시한다.

2) 임성일·손희준, “지방교육재정제도의 개선방안 : 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립.” 『지방행정연구』, Vol.25 No.3, 한국지방행정연구원, 2011, pp.63~64.

3) 임성일, “지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립.” 『지방재정』 2007. 제6호(통권149호), pp.77~78.

④ 교육예산 지원에 따른 지방재정에의 부담 및 영향을 분석하고 지방재정의 건전성과 지속가능성을 위한 관리방안을 마련한다.

2. 연구의 방법

연구의 목적을 달성하기 위한 연구 방법으로는 문헌연구를 기본으로 하면서 통계분석, 사례분석 및 현장조사 등 실증적 분석방법을 병행하고자 한다.

첫째, 문헌연구는 교육자치, 교육재정 관련 선행연구 검토, 해외운영사례 등을 검토하는데 사용한다.

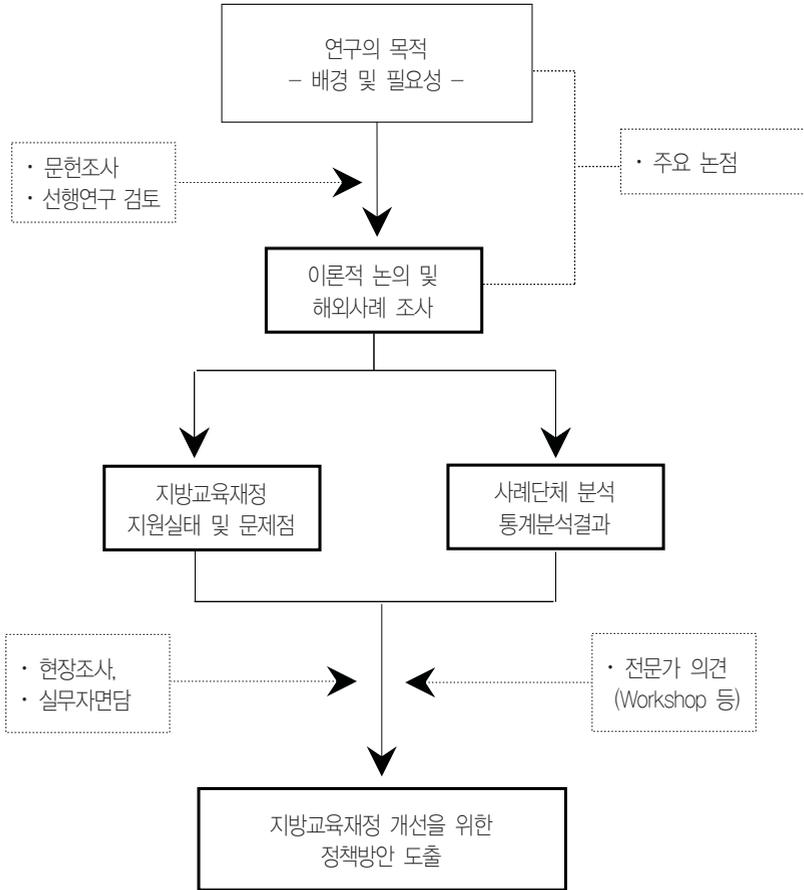
둘째, 통계분석방법은 지방교육재정과 주요 교육 및 재정변수 간의 관계를 파악하기 위해서 기초통계량, 상관관계, 회귀분석 등을 실시하고 그에 따른 정책적 시사점을 도출한다.

셋째, 사례분석에서는 지방재정과 교육재정에 관한 운영실태와 문제점, 정책 대안과 관련하여 사례단체(경기도, 강원도, 교육청)의 교육재정을 심층분석하고 시사점을 도출한다.

넷째, 지방자치단체의 교육재정 지원에 대한 현지조사, 실무자면담, 전문가 의견 등을 통해 지방교육예산 지원현황, 문제요인, 교육재정 개선을 위한 정책방안의 타당성을 검토한다.

본 연구는 앞에서 기술한 연구의 목적, 연구의 범위와 방법을 통해 적실성 있는 정책대안을 모색하고자 한다. 우선, 지방재정과 지방교육재정에 관한 이론적 검토와 교육재정 지원실태를 분석한 후, 사례단체(경기도, 강원도, 교육청)에 대한 교육예산지원 심층조사, 통계분석결과, 전문가의견 등을 통해 지방교육재정을 개선하기 위한 바람직한 정책적 대안을 모색하고 있다. 이와 같은 전반적인 연구수행체계를 제시하면 <그림 1-1>과 같다.

〈그림 1-1〉 연구수행체계





제2장 지방교육재정에 대한 이론적 배경

제1절 지방교육자치와 교육재정분권화

1. 지방교육자치의 본질

우리나라의 경우 지방교육자치가 지방교육사무에 대한 지방의 자율적 수행이라는 원론적 개념 정의에 동의하면서도 실제로 지방교육자치를 구성하는 본질적인 요소가 무엇인가에 대해서는 관점의 차이를 보이고 있다.⁴⁾

(1) 교육행정기관의 자치로 보는 관점

이 관점은 지방교육행정기관의 독자성을 강조하면서 일반지방행정기관과 지방교육행정기관과의 관계를 중심으로 지방교육자치를 규정하는 것으로 교육계를 중심으로 제기되고 있다. 즉, 지방교육행정기능과 일반지방행정기능의 분리·독립에 초점을 두고, 지방교육행정의 분리 독립을 통하여만 교육의 자주성, 전문성, 중립성이 담보될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

그러나 지방교육자치의 본질은 중앙으로부터 지방으로의 교육분권, 교육활동에 대한 주민참여, 교육정책의 계층중립성 등에 있는 것이며, 교육행정의 일반행정으로 부터의 독립에 있지 않다는 점에서 과연 일반지방행정과 지방교육행정과의 분리 독립이 교육이 추구하는 이들 목표가치와 유의미한 관계에 있는가에 대해서는 회의적이다. 따라서 교육계를 중심으로 주장되고 있는 이들의 견해를 그

4) 지방교육자치의 본질 부분은 이승중, “지방교육자치의 본질” 『지방행정』 제53권 607호, 2004. pp. 14~21의 내용을 재정리한 것임

대로 수용하기는 곤란하다.

(2) 교육주체의 자치로 보는 관점

지방교육자치를 “지방”의 자치라는 관점에서가 아니라 교육현장에서의 교육 주체의 자치로서 파악하는 관점이다. 교육행정기관의 간섭으로부터 교육활동의 독립성을 보장하는데 초점을 두고 있다. 이 견해에 의하면 지방교육자치는 교육의 주체가 교육행정기관의 획일적인 규제와 간섭으로부터 독립하여 법규의 범위 내에서 자기책임 하에 교육의 목적을 달성하기 위한 제도이다. 따라서 교육주체(또는 단위학교)와 교육행정기관의 관계를 기초로 지방교육자치를 파악하게 된다. 이 견해의 주된 관심은 교육의 기능적 자치에 있으며 교육사무의 지방적 처리에 있지 않다. 이 경우 교육주체의 자율성 내지는 참여 문제가 부각되는 대신 지방자치의 또 다른 핵심요소인 지방분권이나 정부의 중립성 문제가 소홀히 다루어질 우려가 크므로 전폭적으로 수용하기는 어렵다.

(3) 지방자치의 일환으로 보는 관점

이 견해는 앞의 두 견해와는 달리 지방교육자치를 지방자치의 틀 안에서 접근하는 것으로 지방교육자치의 본질적 요소인 교육사무의 지방분권, 주민참여, 정책 중립성이 우선적으로 강조되고 있다. 교육자치의 지방적 성격에 초점을 맞추므로써 교육의 특수성 뿐 아니라 지방자치의 기본요소인 분권, 참여, 계층 중립성을 동시에 고려할 수 있다.

이상에서 논의한 지방교육자치에 대한 세 가지 관점을 비교하면 <표 2-1>와 같이 요약될 수 있다.

〈표 2-1〉 지방교육자치에 대한 3가지 관점

구분	교육행정기관의 자치	교육주체의 자치	지방교육자치
초점	일반행정기관과 교육행정기관 간 관계	교육행정기관과 교육주체 간 관계	중앙-지방 관계 교육행정기관과 교육주체와의 관계 정부-기득권층의 관계
지향 방향	교육영역의 독자성 (교육자 자치)	교육주체의 자율성	교육의 자율성 지방자치 발전
일반-교육관계	분리·독립	통합	통합
교육의 특수성	매우 강조	강조	강조
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권, 기능분권
주요 참여자	교육자	교육주체	교육주체 및 주민
처방	일반-교육행정의 분리·독립	교육현장의 자율성 보장	교육의 지방분권 교육현장의 자율성 정부의 중립성

자료 : 이승종(2004), p. 19.

2. 교육재정분권화

교육공공재 공급과 관련하여 현행 초중등교육을 국가공공재로 인식하는가, 지역공공재로 인식하는가를 살펴볼 필요가 있다. 초중등교육을 국가공공재로 인식하는 경우 중앙정부가 교육재정제도의 설계와 운용에서 주도적인 역할을 수행하게 되며, 반면에 초중등교육을 지역공공재로 인식하면 그만큼 지방정부 중심의 교육재정제도로 운영될 것이기 때문이다(구균철, 2014). 이와 관련하여 초중등교육이 국가공공재로 인식되는가, 아니면 지역공공재로 인식되는가를 중앙정부와 지방정부 간의 교육재원의 부담 비율을 기초로 살펴볼 수 있다.

우리나라 지방교육재정(초중등교육)은 이 관점에서 보면 국가공공재로서 인식하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 초중등교육에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 재원부담비율을 살펴보면, 2007~2013년 기간에 걸쳐 중앙정부의 재원부담 비중은 68.1%~77.0%인 반면 지방자치단체의 재원부담 비중은 16.2%~19.3%로 나타나

중앙정부가 지방자치단체에 비해 약 4배 정도 더 재원부담을 하고 있다. 이에 대해 OECD 국가를 중심으로 살펴보면, 각국별로 매우 상이하게 나타난다. 즉, 초·중등교육에 투입되는 총교육재원 중에서 중앙정부가 부담하는 비중은 2010년 기준으로 OECD 평균이 0.54이고 EU21 평균이 0.57인데, 국가 간의 편차가 크게 나타나고 있다(구균철, 2014 : 56).

따라서 정부 간 교육재정 관계는 지방교육재정의 재원조달과 집행에서 중앙과 지방정부 간의 역할분담에 의해 정의될 수 있다. 일반재정과 마찬가지로 지방교육재정에서도 중앙정부와 지방자치단체는 교육재원의 조달과 집행에 있어서 각자 역할을 분담하고 있다. 교육재정의 정부 간 관계는 전통적으로 중앙집권적 구조를 지닌 국가가 있는가 하면, 지방분권적 구조를 지닌 국가도 있으며 우리나라와 같이 지방교육재원의 조달은 중앙정부가 주도하지만 재정집행은 지방자치단체가 주로 담당하는 국가들도 발견된다.⁵⁾

교육재정의 정부 간 관계	사례 국가
중앙집권적 구조	뉴질랜드, 네덜란드, 이탈리아, 프랑스 등
지방분권적 구조	스위스, 캐나다, 독일, 미국, 일본 등
재원조달(중앙)/집행(지방)	멕시코, 헝가리, 한국 등

OECD(2013) 자료에 의하면, 우리나라는 지방교육재원의 조달에서 중앙과 지방(광역+기초)이 0.68 대 0.32이고 지방교육재정의 집행은 중앙과 지방이 0.01 대 0.99로 나타나 전형적으로 재원조달은 중앙에 의존하고 재정집행은 지방자치단체가 담당하는 절충적 구조를 보이고 있다.

5) 구균철, “지방교육재정 재원조달체계의 평가와 개선방안,” 『한국지방재정논집』 Vol.19 No.1, 한국지방재정학회, 2014. p. 41.

〈표 2-2〉 초중등교육재원의 정부 간 역할분담(2010년)

국가	교육재원의 조달				교육재원의 집행				a/b
	중앙	광역	기초	광역+기초(a)	중앙	광역	기초	광역+기초(b)	
뉴질랜드	1.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00
네덜란드	0.90	0.00	0.10	0.10	0.88	0.00	0.13	0.13	0.77
이탈리아	0.81	0.09	0.10	0.19	0.80	0.08	0.12	0.20	0.97
프랑스	0.69	0.18	0.12	0.31	0.69	0.18	0.12	0.31	1.00
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
독일	0.10	0.72	0.18	0.90	0.09	0.69	0.23	0.92	0.98
미국	0.14	0.33	0.53	0.86	0.01	0.02	0.98	1.00	0.87
일본	0.18	0.65	0.17	0.82	0.02	0.81	0.17	0.98	0.83
멕시코	0.78	0.22	0.00	0.22	0.26	0.74	0.00	0.74	0.30
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
OECD 평균	0.54	0.22	0.27	0.49	0.37	0.22	0.44	0.67	0.73

자료 : OECD(2013), Education at a Glance; 구균철(2014), p. 44, 재인용

앞에서 살펴본 바와 같이 초중등교육에 있어서 재원조달 구조를 보면, 중앙집권적 구조 또는 지방분권적 구조를 채택하고 있는 국가들도 상당수 있으나, 우리나라를 포함한 여러 국가들이 교육재원의 조달은 중앙정부가 주된 책임을 지고 지방정부는 교육재정을 집행하는 역할을 주로 담당하는 혼합 형태를 보이고 있음을 알 수 있다. 이 기준에 의하면 우리나라는 중앙정부가 지방교육재원을 대부분 조달함으로써 지역 간 교육투자의 격차를 줄이고 형평성을 도모하는 반면에 재정집행은 주로 지방교육청에서 담당하는 형태를 갖추고 있다.

이와 같은 지방교육재정의 구조는 교육기관의 관점에서 보면 교육재정자립도가 낮고 재원조달에 있어서 중앙의존성이 높기 때문에 그만큼 교육재정 운영의 책임성을 확보하기가 곤란할 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 재정분권 관점에서 초중등교육에 대한 정부 간 재정관계는 세입분권과 세출분권의 불일치를 해소하고 양자 간에 조화와 균형을 모색할 필요성이 있다.⁶⁾

6) IMF, Oates 등은 재정분권과 관련하여 지방정부의 자율적인 재정의사결정을 위해서는 자체적인 독립적 세원을 가져야 하며, 재정제도에 있어서 중앙정부로부터의 이전재정이 중요한 역할을 수행하지만 중앙의

제2절 지방일반재정과 지방교육재정의 관계

일반재정과 교육재정의 관계는 교육자치를 바라보는 관점에 따라 양자 간의 분리와 통합에 대한 의견이 각각 제기되고 있으며, 각 국가별로도 서로 상이한 재정관계를 보이고 있다. 지방자치단체의 일반재정과 교육재정의 분리/통합에 관하여는 장·단점과 찬반의견이 있는데, 선행연구 검토 결과를 기초로 주요 논점을 정리하면 다음과 같다.

1. 일반재정과 교육재정의 통합논거

(1) 지방재정의 효율성과 책임성 제고

지방재정의 효율성과 책임성 관점에서 중장기적으로는 지방자치와 지방교육 자치가 완전한 통합을 하는 것이 바람직하다. 물론 이 경우에도 교육정책 등 핵심적인 교육 사무에 대한 독립성과 자율성은 보장되어야 하며, 이를 위해 몇 가지 행·재정적 선행조치가 필요하다. 특히 재정적 관점에서 시·도와 시·도 교육청의 예산편성·집행과정의 통합, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합이 우선 도입되어야 할 것이다. 현 시점에서는 본격적인 통합에 앞서 일반재정과 교육재정을 국가재정자원의 효율과 형평의 관점에서 연계성을 강화하고 종합적으로 관리할 수 있는 제도적 변화를 강구하는 것이 바람직하다. 일반자치와 교육 자치의 유기적 연계를 강화하거나 나아가 궁극적으로 통합 운영할 경우 별도로 분리 운영되는 재정운용체계로 인해 발생하는 불필요한 행정낭비와 갈등, 효율과 형평의 왜곡, 그리고 재정책임성 회피현상은 사라지게 될 것이다.

그리고 완전 통합으로 이행하는 단계에서는 지방공공서비스의 적정배분에 관

존도가 지나치게 높아서는 안된다는 점을 강조하고 있다. IMF(2009), *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization*; Wallace E. Oates(1990), "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, June 1993.

한 사회적 공감을 도출할 필요가 있다. 최근에 지방의 총 지출 가운데 교육과 비 교육 부문의 지출 비중은 약 25% 대 75%의 수준을 유지하고 있는데, 이와 관련하여 현재와 미래의 적정배분 수준을 도출하는 시도가 이루어져야 한다(임성일·손희준, 2011). 지방재정운영의 효율화를 고려할 때 교육행정의 자율권은 최대한 교육기관에 주되, 재정운영 측면에서 지방자치단체와 지방교육자치단체의 일원화를 적극 고려할 필요가 있다(국중호, 1998; 유경문, 1996).

(2) 교육재정에 대한 자치단체의 자구노력 강화

자구노력의 촉진을 통해서 인센티브제도를 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 교육재정에 대한 책무감을 강화해야 한다. 현재 지방재정과 지방교육재정이 별도의 회계로 운용되고 있어서 지방자치단체는 지역의 교육문제와 교육재정에 대한 관심이 희박하고 중앙정부의 이전재원을 단지 전달해주는 역할만을 수행하고 있다. 따라서 양자를 통합시켜 교육문제를 고유한 자치사무로 인식시키고 교육재정에 대한 자구노력을 강화할 필요가 있다. 양자가 통합되는 경우 지방교육비회계는 그 관할이 시·도 교육청에서 시·도 자치단체로 이관되어 일반회계로 통합되든지 아니면 자치단체 조례에 의해 기타특별회계로 운용될 수 있을 것이다(국중호, 1998; 박정수, 2005).

이때 주의할 점은 통합시기의 문제이다. 현재와 같이 지방자치단체의 교육재정에 대한 자구노력의 여력과 의지가 없는 상태에서 양자를 통합시키는 경우 교육부분은 비교육부분과 경쟁하게 되어 오히려 교육재정규모가 축소될 우려가 있다. 무엇보다 먼저 인센티브제도의 활성화를 통해 교육에 대한 인식을 제고하고 자구노력을 정상화시킨 후 통합이 이루어져야 한다. 인센티브제도가 정착되고 양 회계가 통합됨으로써 자구노력을 배가시킬 수 있을 것이다. 미국의 주정부와 일본의 지방정부도 양자가 통합된 일원형을 채택하여 교육에 대한 인식을 제고하고 교육재정에 대한 책무를 강화하였다. 물론 양국은 이에 대한 보완기제를 발전시켜 왔는데, 우리나라의 경우 인센티브제도가 그 역할을 수행할 것으로 기대할 수 있다(천세영, 1992; 김정완, 2008).

미국과 일본의 지방교육재정제도에 대해 살펴보면 교육재정이 일반재정으로 운영된다고 하더라도 국가전체의 교육이 커다란 영향을 받지 않고 있다. 따라서 분리형을 실시하고 있는 우리의 현실에 비추어 볼 때 사고의 범위를 보다 확산시켜 볼 필요가 있음을 시사한다(국중호, 1998; 공은배 외, 1992). 이외에 우리나라의 교육재정구조와 재원확충방안을 논의하면서 지방재정과 교육재정의 통합 필요성을 제시하는 논문도 있다(국중호, 1998 ; 박정수·안중석, 1996).

(3) 정책의 효과성 및 지방재정의 상태와 위상 제고

지방재정을 논할 때 일반 자치재정만을 대상으로 할 것이 아니라 지방교육재정을 함께 포함시켜 논의하는 것이 바람직하다. 이는 정책의 효과성 관점에서는 물론 일반행정과 교육행정서비스를 동시에 제공받으면서 세금을 납부하는 주민의 관점에서 더욱 그러하다. 특히 일반자치와 교육자치의 재정자립 상태 간에 상당한 격차가 존재하고 있는 현실 상황에서 그 어느 한 부분에만 초점을 맞출 경우 지방재정의 상태와 위상에 대한 왜곡된 정보가 제시될 수밖에 없을 것이다(임성일, 2005).

2. 지방재정과 교육재정의 통합에 대한 반박 논거

교육계에서는 지방재정과 지방교육재정 간 통합의 근거에 대한 반박으로서 아래와 같은 입장을 제시하고 있다(윤홍주, 2012).

(1) 교육서비스에 대한 과잉소비 가능성

통합 관점이 교육재정의 효율성 측면에서 유리할 수 있으나 전체 편익 측면에서 비효율적이라는 의견이다. 즉, 공교육은 효율성의 논리보다는 국민에게 최소한의 교육기회를 제공한다는 헌법적 가치가 우선되는 것이 바람직하다는 입장이다.

(2) 교육서비스 공급에 있어서 도덕적 해이 발생

도덕적 해이는 교육서비스와 여타 공공서비스 간에 차이가 존재하지 않음에 따라 발생한다. 지방재정과 교육재정이 통합될 경우 교육비 규모는 지금보다 훨씬 더 정치적 힘의 논리에 따라 결정될 것이다.

(3) 중복에 의한 낭비와 책임소재 불명확에 따른 비용 증가

교육자치단체와 일반자치단체가 제공하는 서비스는 중복되는 서비스가 아니다. 따라서 교육서비스의 제공 책임을 명확히 하기 위해서는 양자를 분리하는 것이 바람직하다는 입장이다.

(4) 일반자치단체의 교육에 대한 영향력 확대

지방자치단체 일반회계로부터의 교육관련 전입금과 교육경비보조금이 늘어나면서 일반자치단체의 교육에 대한 영향력이 확대되고 있다. 『지방교육재정교부금법』 제11조 제4항은 일반회계 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때 당해 지방자치단체의 장의 의견을 반영하도록 규정하고 있다. 이에 따라 비법정전입금이나 교육경비보조금 지원을 조건으로 대응투자를 요구하거나, 사업대상 및 내용에 영향을 미칠 수 있다. 한편, 과거에 지방교육자치와 일반지방자치의 통합을 추진하면서 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합을 추진한 바가 있다는 점, 2006년 지방교육자치법 개정안을 마련하는 과정에서 지방교육세의 집행권을 기초자치단체의 장에게 부여해야 한다는 주장이 제기된 바 있다는 점(김신복 외, 2000: 15), 교육의원체가 폐지되면서 교육감의 지위가 약화되어 시·도지사에게 종속될 가능성이 있다는 점 등을 고려하면 예산의 종합성을 내세워 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합이 재추진될 가능성이 높다. 이렇게 될 경우 지방교육재원에 대한 시·도지사의 영향력이 급속도로 증대될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합을 추진하면서 동시에 지방교육재정

교부금의 일반회계 전입금화도 추진될 수 있을 것으로 예측된다. 지방자치단체 일반회계로부터 교육비특별회계로 전입되는 전입금제도는 성격에 따라 3가지로 구분할 수 있다(송기창, 2005).

① 재원조정전입금이다. 이는 지방세와 국세를 조정하는 과정에서 도입된 전입금제도이며, 여기에는 1964년부터 2004년까지 운영된 서울시와 부산시의 공립 중등교원 봉급전입금과 1989년부터 현재까지 유지되고 있는 담배소비세전입금이 속한다.

② 연계확대전입금이다. 이는 일반자치단체의 지방교육에 대한 역할을 제고하고 일반자치단체와 교육자치단체의 연계를 확대하기 위해서 도입된 전입금제도이다. 여기에는 지방교육재원의 일부를 지방재정에서 담당하도록 한 시·도세 총액 전입금과 서울·부산을 제외한 광역시와 경기도의 중등교원 봉급전입금(1996년부터 2004년까지 시행)이 해당된다.

③ 단순이전전입금이다. 이는 국세 재원을 지방세 재원으로 단순 이전함에 따라 도입된 전입금제도이다. 여기에는 지방교육세에 관한 규정을 「교육세법」에서 「지방세법」으로 단순 이전하여 2001년부터 도입된 지방교육세전입금이 해당된다.

그리고 2009년에 2010년부터 신설된 지방소비세와 지방소득세를 논의하는 과정에서 문제가 되었던 쟁점 중의 하나는 지방소비세 도입에 따른 지방교육재정 교부금 결손을 어떤 재원으로 보전할 것인가 하는 점이었다. 당초 행정자치부(구. 안전행정부)가 제안했던 방안은 교부금 결손을 일반회계로부터의 전입금으로 보전하는 것이었는데, 여기에는 적어도 세 가지 목적이 있었던 것으로 보인다. 첫째는 내국세 중 지방교육재정교부금 비중을 줄이기를 바라는 기획재정부의 의중을 고려한 것이고, 둘째는 지방교육재정교부금의 전입금화를 통해 일반 지방자치단체의 교육에 대한 영향력을 확대하고자 한 것이며, 셋째는 지방소비세 도입에 따른 지방세의 불균형을 전입금을 통해 시정하고자 한 것이다. 이에 대해 첫째와 둘째 목적은 내면적인 것이었다면 세 번째 목적은 표면적인 것이었다. 지방소비세를 도입할 경우 발생하는 자치단체 간 세수 불균형을 교부세로 시정하는 데 한계가 있었기 때문에, 전입금제도⁷⁾를 통해 조정하고자 했으나 내

국세 재원보다 지방세 재원이 더 불안정하다고 판단한 교육부(구, 교육과학기술부)가 반대함으로써 무산되었다.

향후에도 국세를 지방세로 전환하기 위한 노력은 계속될 것이나, 지방세의 불균형이 심화되고 지방세로 전환하는 국세 규모가 커지면 전입금제도의 도움 없이 조정이 불가능할 것으로 예상된다. 따라서 지방교육재정교부금의 전입금화는 확대될 수밖에 없으며 지방교육자치 구조의 변화는 이를 더 이상 거부하기 어렵게 될 것이다. 또한 첫째와 둘째의 목적 즉, 내국세 중 지방교육재정교부금 비중을 줄이고 싶어 하는 기획재정부의 의도와 지방교육재정교부금의 전입금화를 통해 일반자치단체의 교육에 대한 영향력을 확대하고자 하는 행정자치부의 소망은 여전히 유효하기 때문에 지방교육재정교부금의 전입금화 추진은 계속 될 것으로 예상된다(송기창, 2010).

앞에서 살펴 본 지방재정과 교육재정의 통합 논거와 통합에 대한 반박 논거를 종합적으로 정리하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

〈표 2-3〉 지방재정과 교육재정의 통합/분리 논점 및 주요 내용

구분	논점	주요 내용
통합 논거 (통합 필요성)	양자 간의 유기적 연계 및 통합운영	<ul style="list-style-type: none"> 시·도와 시·도 교육청의 예산편성·집행 과정의 통합 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합을 통한 시너지 효과
	지방재정과 교육재정의 완전한 통합	<ul style="list-style-type: none"> 교육서비스의 적정배분에 관한 사회적 공감 도출 지방자치단체와 교육자치단체의 일원화
	교육재정에 대한 자구노력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 교육에 대한 인식 제고 지방자치단체의 교육재정에 대한 책무성 강화
	정책의 효과성 및 주민의 입장에서 통합 필요	<ul style="list-style-type: none"> 공공서비스를 제공하는 주민의 입장에서 일반재정과 교육재정을 통합한 전체 지방재정의 효과에 관심을 가짐 정책의 효과성 추구
	지방재정의 상태와 위상	<ul style="list-style-type: none"> 일반재정과 교육재정을 통합한 전체 지방재정의 상태와 위상을 조망

7) 지방교육재정 관련 전입금제도는 부유한 단체의 지방세수입을 교육비특별회계로 전입하는 대신 교육비특별회계에는 이전받은 전입금 규모만큼 국가로부터 지방교육재정교부금을 덜 교부함으로써 지방세수입을 국가에 반납하는 효과, 즉 역교부 효과를 기대할 수 있는 장치이다.

구분	논점	주요 내용
분리 논거 (통합논리에 대한 반박)	교육서비스에 대한 과잉소비 가능성	• 국민들에게 최소한의 교육기회를 제공하여 형평성 제고
	교육서비스 공급에 따른 도덕적 해이 발생	• 교육서비스와 여타 공공서비스의 차이 인정
	중복에 의한 낭비, 통합에 따른 책임소재 불명확	• 교육자치단체를 통한 교육서비스 공급 필요
	일반자치단체의 교육에 대한 영향력 확대	• 지방자치단체로부터의 교육재정 전출금 억제 필요

이와 관련하여 본 연구는 지방재정의 효율성 제고, 정책 효과성 및 지방자치단체의 책임성 강화 차원에서 지방재정과 교육재정 간의 유기적 연계·협력 및 통합 운영의 관점에서 연구를 전개하고자 한다.

제3절 선행연구 검토

지방자치단체의 교육재정 지원정책과 관련한 선행연구들을 살펴보면 교육재정에 관한 일반 연구동향에 관한 연구를 비롯하여 해외운영 사례, 교육재정 현황분석 및 개선 연구 등 다양하게 제시되고 있다. 여기서는 이들 선행연구를 크게 외국사례 등 동향분석 연구, 지방재정과 교육재정의 관계 연구, 지방교육재정의 실태 및 개선방안 연구로 구분하여 살펴보하고자 한다.

1. 해외사례 등 동향분석 관련 연구

우선, 송기창·김상규(2012)은 일본의 지방교육재정 개혁 동향을 분석하고 우리나라에의 정책적 시사점을 도출하고 있다. 지방교육재정 관련 정책의 개혁동향은 학생수의 감소에 따른 학교통합 정책 추진, 삼위일체 개혁에 따른 의무교육비 국가부담 총액재량제 도입, 고등학교 수업료 무상화 정책 등을 들 수 있다.

윤홍주(2011)는 지방교육재정규모의 변화 및 변화요인 파악을 위해 2000~2009년 시·도교육비특별회계의 세입결산액을 기준으로 지방교육재정 규모의 변화를 살펴보고 시·도교육청별 세입 결정요인을 분석하고 있다. 분석결과 지방교육재정 규모는 매년 지속적으로 증가해왔지만 재원확보의 안정성은 상당히 낮은 편이며, 중앙정부에 대한 의존성은 2001년 지방교육재정교부금법 개정 이후 크게 완화되었다가 다시 높아지는 추세를 보이고 있다. 그리고 지방교육재정 변화요인에 대한 분석결과 시·도교육청의 세입규모에 영향을 미치는 주요 요인은 재정적 요인의 경우 비법정전입금, 자체수입, 이월금, 교육적 요인으로는 학급당 학생수, 학교수이고, 제도적 요인의 경우 2001년의 지방교육재정교부금 개편이 상대적으로 영향이 큰 것으로 나타났다.

국회예산정책처(2012)는 지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요에 관한 연구에서 16개 시·도교육청의 최근 5년간 교육비특별회계 집행내역을 조사하여 세입·세출 항목의 변화 추이를 분석하고 있다. 그리고 OECD 회원국을 중심으로 교육부문 공공지출, 교육여건 등을 우리나라의 현황과 비교하여 지방교육재정교부금의 적정 규모 도출에 관한 다음과 같은 정책적 제언을 제시하고 있다.

첫째, 인건비 비중이 60%를 상회하고 있는 현 상태에서 지방교육재정의 지속적인 확대가 요구된다. 지방재정소요 규모는 2013년 49.4조 원, 2014년 50.4조 원, 2015년 51.3조 원으로 추정된다.

둘째, 학생 1인당 공교육비도 OECD 회원국과 비교할 때 아직 미약한 실정인 여서 교육비 증액이 요구된다.

셋째, 인건비를 비롯한 학교지원 등 경직성 경비의 비중이 높으므로 교육의 질을 높일 수 있는 사업에 투자할 재원이 부족하다. 이에 따라 새로운 사업을 실시할 때는 재원 마련에 대한 대책과 우선순위가 높은 사업이 무엇인지를 결정할 수 있는 논리적 의사결정 과정이 필요하다.

넷째, 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 일정비율(20.27%)로 정해지며, 내국세는 경제성장률과 밀접한 관계가 있다. 최근의 불경기에 대비할 수 있는 대책 마련이 시급하며, 교육의 질적 향상과 OECD 국가의 평균 수준에 도달하기 위해서 지방교육재정교부금의 규모는 축소보다 확대 되어야 할 것으로 판단된다.

다섯째, 각 시·도교육청으로의 예산배분은 교원수에 비례해 배정되는 경향이 있음이 확인되었으며, 이에 따른 교육예산 편성을 위한 모형을 구축할 필요가 있다.

서지영 외(2005)는 교육재정학은 교육재정계획, 교육재정확보, 교육재정배분·지원, 교육재정운영·집행 영역에 대한 연구가 다수를 이루고 있고, 이는 교육재정의 영세성으로 인해 교육재정 운영과 관련한 당위적인 문제들보다는 현실의 문제를 해결하는 것이 더욱 중요한 과제로 부각된다고 교육재정의 특성을 제언하고 있다.

2. 지방재정과 교육재정의 관계 관련 연구

국중호(1998)는 교육재정과 지방재정이 이원화되어 있는 구조는 경제적인 측면에서 바람직하지 않다는 것을 지적하고 통합하는 방안을 모색하고 있다. 이는 기본적으로 교육재정을 지방재정에 통합하는 것으로 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합(과도기적 단계 필요), 교육국고보조금과 지방국고보조금의 통합 등을 제시하고 있다.

임성일 외(2011)는 지방교육재정과 일반지방재정을 포괄하는 몇 가지 기초통계분석을 통해 지방교육재정이 안고 있는 주요 특징적 현상과 문제점을 파악하고자 하였다. 지방교육기능을 담당하는 시·도 교육청을 대상으로 분석한 결과, 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정 간의 정책연계를 최대한 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 장기적으로는 양 부문을 통합하는 방안을 제시하였다. 중·단기적 방안의 경우 교육자치단체의 지방세 부과권 확보, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계 강화, 지방재정과 지방교육재정간의 정책 및 자금 활용 연계성 강화 방안을 제안하였다.

김재훈(2012a)은 기존 연구들이 갖는 문제점과 한계를 인식하면서 지방교육재정 협력관계의 중요성, 협력이 효율적으로 이루어지기 어려운 구조적 문제점을 진단하고, 이를 토대로 지방자치단체와 시도교육청 간의 재정협력관계를 분석하

고 그에 따른 정책적 방안을 제시하고 있다. 단기적 개선방안으로 시도 및 시도 교육청 간의 예산협의 활성화, 복잡다기한 협의기구 정비, 시군구의 시도교육청에 대한 비법정전입금 개선, 시도 법정전출금의 규칙적인 진출에 관한 법령규정 제정을 제안하고 있다. 중장기적 정책방안으로 시도지사-교육감 러닝메이트제, 시도지사에게 대한 교육부단체장 임명제를 제안하였다.

김민희(2011)는 지방교육자치와 재정분권화 논의를 살펴보고 일반자치단체의 지방교육재정 지원 현황과 문제점, 일반자치단체의 지방교육재정 지원 유형 및 차이 분석을 실시하였다. 지방재정과 교육재정의 관계에 있어서 우선, 일반자치단체의 지방교육재정지원 방향은 안정적인 교육재정확보를 위해 협력적 거버넌스 구축이 필요하다. 그리고 지방자치단체의 책무성을 강화하기 위해서는 시·도 간 협력체제를 긴밀하게 구축하고 지방교육예산 편성·심의과정에서 시·도지사와 교육감의 상호 협의를 제고할 것을 제안하고 있다.

백성준(2010)은 일반자치단체와 시도 교육청 간 협력제도 및 문제점, 시도교육청의 일반자치단체로부터의 교육비 지원 유도 방안 등을 분석하기 위해 전라북도과 제주특별자치도의 사례를 분석하고, 일반자치단체로부터의 교육비 지원 확대 유도 방안을 제시하고 있다.

첫째, 전북교육청 및 지역교육청 단위 : 교육행정협의회 설치·운영 활성화, 지역 실정에 맞는 교육 지원 관련 조례 제·개정, 교육청과 지자체간 신뢰 구축을 통한 상생파트너십 형성 및 교육협력 네트워크 조정이 필요하다.

둘째, 단위학교 수준 : 학교와 지역사회·기업체·자치단체 간 연계·협력 강화, 자치단체와의 협력사업 적극 추진, 지역특색과 학교 실정에 맞는 프로그램/사업 개발·추진 등을 제시하고 있다.

이승중 외(2012)는 지방교육재정의 구조와 실태분석을 통해 지방교육재정의 문제점을 파악하고, 이를 기초로 지방재정과 교육재정 간의 연계협력 강화방안을 단계별로 제시하고 있다. 제1단계는 기존 연계·협력기체의 활성화 방안으로 교육정책협의회를 지방교육재정협의회로 명칭을 개칭하고 의무조항으로 전환하는 것이다. 제2단계는 지방예산과 교육예산 과정의 일원화 방안으로 시도가 일

반행정예산 및 교육예산을 일괄 편성하여 지방의회에 제출하되, 예산집행만 분리하고 예산심의와 결산 및 회계검사를 일원화하여 재정의 통일성을 도모하는 방안이다. 제3단계는 교육자치와 일반자치를 구조적으로 통합하여 운영하는 방안으로서 우선 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하여 운영할 것을 제안하고 있다.

3. 지방교육재정의 실태 및 개선방안 관련 연구

송기창(2006)은 지방교육재정교부금법의 구조를 분석하였는데, 그 결과 교부금의 재원확충이 미흡하고 안정성이 약화되었으며 또한, 교부금 배분의 형평성은 악화되었으나 지방의 자율성은 확대된 것으로 나타났다.

송기창(2010)은 지방교육자치의 구조 변화가 지방교육재정에 미치는 영향을 분석하고 주요 정책과제를 제시하고 있다. 우선, 지방교육예산 편성과정의 과제로는 사업비총량제나 사업일몰제 등과 같은 사업예산을 억제하는 제도를 도입해야 하고, 사업별 예산과 성과관리제도의 연계·운영 방안을 제시하였다. 둘째로 지방교육재원 확보 과제로는 지방교육세 관할권의 확보, 지방교육세원의 독립세원화, 지방교육행정협의회 설치 규정의 구체화 등을 제시하였다. 셋째로는 지방교육예산 심의과정의 과제로는 교육상임위원회에 교육경력의원 우선 배정제도 도입, 시·도교육청 예·결산자문위원회 활성화, 일반회계로부터의 전입금 예산편성 시 시도지사와의 협의규정 폐지를 제시하고 있다.

공은배 외(2008)은 지방교육재정배분제도에 대한 문제점으로 교육재정 배분구조의 복잡성, 시·도교육청의 교육재정 운용 합리화를 위한 자구노력의 미반영, 인건비 초과배분에 따른 시·도 재정부담의 심화, 학교신설 수요 급증 및 수요 예측의 문제로 인한 시설비 부담 증가를 제시하고 있다. 이에 대해 지방교육재정제도의 발전방안으로서 독립세원의 확보, 세목의 단순화 등 지방교육재정 제도 개선, 지방교육재정 확충, 지방교육재정 배분제도 개선을 제시하고 있다.

나민주(2010)는 지방자치단체의 대학에 대한 재정지원을 중심으로 지방자치가

고등교육재정에 미친 영향을 분석하였다. 고등교육재정의 확보·배분·운영·평가의 과정적 측면에서 지방자치가 실시되면서 고등교육에 대한 재정지원 규모가 확대되고 자치단체의 지원사업과 고등교육재정이 조금씩 다원화되는 효과가 있는 것으로 나타났다.

김재훈(2012b)은 시도 및 시군구들이 지방교육재정의 상당 부분을 담당하고 있기 때문에 양자 간의 재정협력이 지방교육행정의 성공에 결정적인 영향을 미치게 되지만, 현실적으로 구조적인 문제로 인해 재정협력이 제대로 작동되지 않고 있음을 전제하고 지방교육재정에 대한 포괄적인 평가를 실시하고 그에 따른 정책적 시사점을 제시하고 있다. 평가기준으로는 효율성(교육재원의 종합적 배분 곤란, 시도와 시도 교육청 간의 비효율적 협력체계), 책임성(투명성: 예산 전출입의 복잡성, 책무성 : 지방교육재정의 성과에 따른 관련 기관들의 책무, 통제 가능성, 합법성), 충분성(시도지사와 시도교육감의 정치적 이해의 상충, 과세권 결여)을 사용하고 있다. 평가결과 나타난 문제점을 해소하기 위해 지방교육 거버넌스 차원의 대안으로서 시도지사와 시도교육감의 러닝메이트 도입, 시도교육청을 시도에 통합시키고 교육전문가를 교육부시장(부지사)로 전환하는 대안을 제시하고 있다.

김병주 외(2007)은 고등교육의 재정구조 및 자치단체의 지원 현황을 분석하였다. 자치단체 담당자들을 대상으로 한 재정지원에 관한 인식과 실태조사 및 면접 등을 토대로 향후 자치단체를 통한 한국고등교육 재정투자 확대방안을 모색하고 있다. 주요 정책대안으로는 지역대학의 가치 존중, 공감대 형성 및 확산, 교육활동을 통한 협력 및 지원, 연구활동을 통한 협력 및 지원, 주민 삶의 질과 복지향상을 위한 협력 및 지원, 자치단체의 고등교육 투자 확대 유도 방안을 제시하고 있다.

윤홍주(2003)는 지방교육재정의 문제점으로 재원구조가 지나치게 복잡하고, 국가에 대한 지방교육재정 의존도가 지나치게 높으며, 지방자치단체의 교육재원 부담수준이 낮다고 지적하고 교육재정분권화 관점에서 향후 정책과제를 제시하고 있다. 주요 과제로는 교육재원 부담에 대한 명확한 논리와 기준의 마련, 지방

교육재정의 자주권 확대, 지방교육재정 확보에 대한 책임 한계의 명확화, 지역 간 교육재정 격차의 해소를 제언하고 있다. 특히 지방교육재정교부금제도가 지역 간 지역불균형을 해소하는데 커다란 기여를 하고 있는 것은 인정하지만, 지방자치단체의 교육재원 확보에 대한 유인을 제공하지 못하고, 특별교부금과 증액교부금이 명확한 기준 없이 운영된다는 점에서 개선될 필요가 있음을 제시하고 있다.

윤홍주(2012)는 지방교육재정 보통교부금의 변천과정과 보통교부금의 성과 및 과제를 파악하였다. 보통교부금제도의 성과는 지방교육재원 규모의 확대, 교육재원 확보와 재원의 변동 측면에서 볼 때 안정적인 교육재원의 확보기능, 공평한 보통교부금의 배분 등이다. 반면 보통교부금제도의 과제는 지방교육재정교부금 규모 축소요구에 대한 대응, 새로운 재정수요의 증가 및 경직적 사업비의 증가, 총액배분을 통한 재정운용의 자율성 제고, 지방재정과의 통합 요구에 대한 대응 등을 제시하였다.

안종석(2012)은 현행 지방교육재정교부금제도는 교부금 규모와 학생수는 매우 밀접한 관계임에도 교부금 규모는 학생수와는 무관하게 내국세 수입규모에 의해 결정되는 점을 지적하고 있다. 또한 교부금 배분 방식이 복잡하며, 세부항목별 비용 측정으로 인해 총액배분방식임에도 국고보조금과 같은 역할을 할 가능성이 있음을 지적하고 있다.

제4절 외국의 교육재정제도⁸⁾

1. 미국의 교육재정

미국의 지방교육행정은 일반행정과 분리되어 운영된다. 주 헌법 및 법에 따라 주 교육위원회의 지도·감독을 받아 당해지역 학교구의 교육을 운영하는 특별자

8) 이승중 외(2012), 오세희 외(2012), 고선(2013)의 내용을 요약 정리하였다.

치단체(school district)가 설치되어 있다. 주정부 및 지방정부(시 또는 카운티)가 교육에 대한 책임을 지고 있어 학교설립, 교육과정개발, 등록·졸업 등에 관한 사항을 주정부 또는 지방정부(지역학교구)에서 관장하고 있다. 따라서 주별로 지방 교육행정제도의 형성·운영방식(교육위원이나 교육감의 지위 및 권한, 선출제도 등)이 매우 다양하다. 지역학교구(school district)는 준지방자치단체 또는 특수지방자치단체의 성격을 가지고 있으며 교육위원회가 조례제정, 조세징수, 예산편성, 교원임명, 교육정책개발 등 의결 및 집행기능을 담당하고 있다(이승종 외, 2012: 77-78).

〈표 2-4〉 미국 주정부와 지역교육구의 기능 배분

행정단위	의결/집행기관	주요 특징
주 (state)	주의회	<ul style="list-style-type: none"> 교육관련 예산의결 및 법률 제·개정권 보유 교육관련 세금징수 및 학교구 설립, 공립학교 설치·유지
	주지사	<ul style="list-style-type: none"> 교육법안 거부권 및 주의회에 교육예산안 제출권을 보유하며, 일부 주의 경우 교육위원회 위원 임명, 주교육감 임명 등의 권한을 가짐
	교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> 주议회의 위임을 받아 초중등교육, 직업교육에 이르기까지 정책결정 및 집행책임 수행 대체적으로 교육에 관한 심의·의결기능과 자문기능을 수행하되, 중요한 정책결정은 교육감, 주지사를 거쳐 주의회에서 최종 의결함
	교육감	<ul style="list-style-type: none"> 주 교육부의 행정수장, 교육위원회 집행기관, 교육관련 법규치과 조례를 집행하는 주의 최고 교육행정 책임자
지역 학교구 (school district)	교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> 조례제정권, 조세징수권, 예산편성권, 교육감·학교행정가·교원 등 임명권, 교육정책 개발, 교육프로그램 결정 등의 권한을 가짐 기관 성격은 최종의결기관과 합의제 집행기관으로서의 성격을 동시에 가짐
	교육장	<ul style="list-style-type: none"> 학교구 전체의 교육행정사무에 대한 직접적인 책임 단위학교에 대한 장학, 교장평가, 책무성 확인 등의 권한을 가짐

자료 : 이승종 외(2012), p.81.

미국의 교육재정제도는 주정부 차원에서는 교육재정과 지방재정을 일반회계에 통합하여 운영하는 통합형을 취하고 있는 반면에 주정부 이하의 지방정부 차원에서는 학교구를 설치하여 분리 운영하는 분리형을 취하고 있다. 그리고 미국의 교육재정의 부담은 주로 주정부와 지방정부의 부담으로 이루어지고 있는 지방분권형 교육재정제도를 지향하고 있다.

2. 영국의 교육재정

영국의 교육행정체제는 중앙부처의 교육부, 지방정부의 지역교육청, 단위학교의 3단계 체제로 구성되어 있으며, 지방정부의 교육청 역할은 아동·청소년국이 수행하고 있다. 의결 및 집행기능 구조는 통합형으로 지역교육청의 교육위원회가 담당한다. 일반-교육행정 통합형으로 교육의 책임이 아동·청소년국장에게 있는 것이 아니라 지방정부(local authority), 즉 지방자치단체 장에게 있다(이승종 외, 2012: 83-84).

첫째, 지역의 교육수요에 대한 최고 책임은 지방의회에 있으며, 이를 아동·청소년국을 통해 수행한다. 아동·청소년국은 교육 외에 아동·청소년을 대상으로 한 복지서비스 등 포괄적인 공공서비스를 제공한다.

둘째, 지역교육청의 의무는 교육정책 및 방향, 총괄적 운영, 계획, 정보, 업무 수행 평가, 자원관리, 입학허가, 통학 등의 서비스 제공, 긴급상황, 국가와 지역 간의 완충 등 조정 및 증재 등을 수행한다. 영국은 교육부 아래 150개의 지역교육청이 존재하고 중앙정부는 일반적 정책수립, 지방정부는 정책 집행을 책임지는 구조이다.

셋째, 초중등교육은 광역지방정부에서 관장하고 대학은 국가가 담당한다. 광역지방정부는 초중등학교의 설치, 재정지원, 학교 커리큘럼 평가 등을 관장한다.

넷째, 교육감(director of children's services)은 교육위원회에서 결정된 정책을 집행하는 교육부서의 책임자 역할을 수행한다. 교육위원회는 지방의원(50% 이상)과 외부전문가(50% 이내)로 구성되고 교육감은 전문가 중에서 교육위원회가 임명하고 있다.

지방자치단체는 지방세(council tax), 정부보조금(grants), 채권(loans)을 통해 교육비용을 충당한다. 지방세는 지방자치단체 수입의 1/3 이상을 차지하고 중앙정부로부터 받는 보조금의 약 20%는 특별한 서비스 비용으로 사용된다.

지역교육청의 재정수입은 중앙으로부터의 보조금과 지방세가 대부분을 차지하고 있다. 지역교육청의 교육예산은 공립학교 신축, 교사채용, 교과서 및 학용

품 구매 등의 전반적인 교육서비스 관련 비용을 지원한다. 각 학교가 예산지침서에 따라 소요예산을 산정하여 지방정부에 신청서를 제출하고 지방정부는 이를 취합·집계하여 교육부에 제출한다. 교육부가 총예산을 배분하면 지방정부가 확보된 자체예산 중 일부를 추가하여 다시 각 학교로 배분하게 된다. 일반학교의 경우 일반학교에 대한 재정지원은 DSG(Dedicated Schools Grant)를 중심으로 이루어지며, 독립학교(아카데미)의 경우 국가의 재정지원을 받지만 지방정부의 간섭을 받지 않고 독립적으로 운영되는 학교이다(이승중 외, 2012: 85; 고선, 2013: 39-40).

3. 일본의 교육재정

지방자치단체장이 지방의 교육·학예에 관한 모든 책임을 지는 형태를 취한다. 의결 및 집행기능 구조는 분리형으로 지방의회가 의결하고 교육위원회가 집행을 담당하고 있다. 일반자치와 교육자치의 관계는 통합형으로 자치단체장이 교육위원 및 교육장을 임명한다. 2000년 4월 시행된 지방분권일괄법에 따라 기존의 교육장 임명 승인제를 폐지하고 자치단체별로 교육장 공모제를 실시하고 있다. 선출된 교육장은 시장으로부터 교육위원으로 임명되고 동시에 교육위원회가 교육장으로 임명한다. 교육장은 자치단체장으로부터 독립하여 교육에 관한 사무를 총괄한다(이승중 외, 2012: 86).

일본의 경우 지방재정과 교육재정이 일원화되어 있는 체계이며, 지방교부세를 통해 지방 간의 재원조정이 이루어진다. 일본에서의 교육재정은 지방자치단체의 의결과 집행에 따라 이루어지는 지방분권형인 동시에 지방자치단체의 수준에서 지방재정과 교육재정이 통합되어 이루어지는 통합형을 채택하고 있다. 교육세라는 목적세 형태의 세목이 존재하지 않으며, 지방교육재정교부금이라는 것도 존재하지 않는다.

4. 프랑스의 교육재정

프랑스 지방자치단체는 기관통합형으로 시장, 민선도지사는 지방의회의 의장을 겸직하고 있기 때문에 지방의회가 학교행정에 관하여 부여된 교육사무 범위 내에서 의결할 경우 이를 집행하는 역할을 수행한다. 광역교육청과 지역교육청은 주로 교육내용과 교육정책, 교사의 보수와 관련한 정책 및 인사제도를 관장한다. 프랑스는 유치원, 초중고등학교 및 고등교육에 이르기까지 공립의무교육과 무상교육을 기본으로 하고 있기 때문에 전체 교육청 조직에 대해서는 국가의 교육행정기관 지위를 갖는다. 각 30개의 광역교육청을 총괄 지휘하는 교육감은 국가공무원으로서 대통령이 임명하는 임명직이다. 교육감의 주요 임무는 교육부에 의해 지시된 제반 지침들의 조정·적용·통제하는 것이다(이승중 외, 2012: 87-88).

교육재정 분담을 포함한 공교육제도 운영에 있어 국가와 각 지방자치단체의 책임과 역할을 명확히 설정하고 있다. 프랑스의 경우 지방분권화가 추진되고 있지만 교육분야에서는 중앙집권화의 경향이 강하게 남아 있다. 지방교육재정의 가장 주요한 세원은 국세와 지방세이며, 세출은 인건비, 구매 및 통학비, 장비보조금, 설비, 이전비, 이자, 기타비용 등으로 구성된다. 프랑스의 국내 총교육비 규모는 2010년 기준 1,348억 유로이며 GDP에서 교육비가 차지하는 규모는 2010년 기준으로 7%이며, 국가예산에서 교육예산이 차지하는 비중은 대략 30% 수준이며, 교육 주체별로 교육재정 부담 현황을 살펴보면 다음과 같다(오세희 외, 2012; 고선, 2013: 58-59).

〈표 2-5〉 프랑스의 교육주체별 교육재정부담(2010년 기준)

(단위 : %)

주체	국가부담	(교육부)	지방 자치단체	기타 공공행정 기관	기업	가정
비중	59.4	54.4	24.6	1.6	6.5	7.9

자료 : 오세희·박상완·주현준(2012). 프랑스의 초·중등 교육재정제도 특성 분석

5. 독일의 교육재정

교육행정은 광역단위인 군(Kreis)과 기초단위인 게마인데(Gemeinde) 단위로 교육자치제도를 운영하고 있으며 독립된 교육행정기관은 없다. 최고 학교감독기관은 각 주의 교육문화부장관, 중간 수준은 관구정부, 하위 수준에서는 기초자치단체가 담당하고 있다. 주의 교육문화부장관은 주지사가 임명하고 교육장은 주의 교육문화부장관이 임명한다. 일반행정기관과 분리된 교육자치단체가 존재하지 않고 주의 교육문화부장관 및 교육장의 선출방식 등과 관련하여 교육의 독립성에 대한 법률이 따로 존재하지 않는다(이승중 외, 2012, pp.89-90).

교육재정도 주정부와 지방자치단체 간의 협력방식이나 주정부가 교육재정의 대부분을 지출금을 통해 지원하고 있다. 일반적으로 주정부는 교사 인건비를 부담하는 반면, 지방자치단체는 학교의 운영 및 유지에 대한 비용, 교사 이외의 인력에 대한 인건비를 부담한다. 2009년 기준으로 전체 교육재정지출 1,646억 유로에 대한 재원조달구조는 연방정부가 전체 교육재정의 12.1%를 지원하고 주정부가 52.4%를 부담하고 이외에 지역단위 14.4%, 민간주체 20.8%, 해외부담 0.3% 등으로 구성된다. 조달된 교육재정의 집행을 보면, 연방정부가 전체 집행액 중 10.1%를 지출하고 주정부가 49.4%, 지역단위가 19.4%를 지출하는 것으로 나타난다(고선, 2013: 82-83).

〈표 2-6〉 독일 교육재정의 재원조달 및 집행구조(2009)

▶ 교육재정 재원조달					
전체	연방정부	주정부	지역단위	민간	해외
1,646억 유로	12.1%	52.4%	14.4%	20.8%	0.3%
▶ 교육재정 집행구조					
전체	연방정부	주정부	지역단위	민간	해외
1,646억 유로	10.1%	49.4%	19.4%	20.8%	0.3%

자료 : 고선(2013), p. 82.

6. OECD 국가 비교

학생1인당 공교육비를 살펴보면 초등교육의 경우 우리나라는 미국, 영국, 일본 및 OECD 평균보다 낮고, 국민1인당 GDP대비 학생1인당 공교육비 비율은 영국, 미국, 일본에 비해 낮고 OECD 평균과는 동일한 수준에 있다. 중등교육의 경우 학생1인당 공교육비는 우리나라가 미국, 영국, 일본 및 OECD 평균보다 낮은 수준이며, 국민1인당 GDP대비 학생1인당 공교육비 비율은 영국보다 낮으나 일본과는 동일하고 미국과 OECD 평균보다는 높은 수준에 있다. 고등교육의 경우 학생1인당 공교육비에서 우리나라는 미국, 일본, 영국 및 OECD 평균보다 낮은 수준이고 국민1인당 GDP대비 학생1인당 공교육비 비율도 미국, 영국, 일본 및 OECD 평균보다 낮게 나타나고 있다.

〈표 2-7〉 OECD 국가의 학생 1인당 공교육비 비교

(단위 : US \$, %)

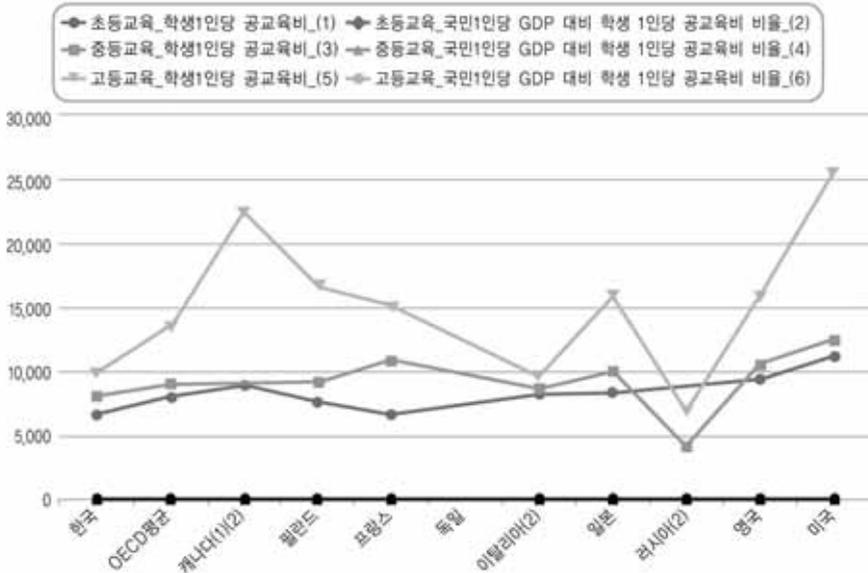
구 분	초등교육		중등교육		고등교육	
	학생 1인당 공교육비	국민1인당 GDP 대비 학생1인당 공교육비 비율	학생 1인당 공교육비	국민1인당 GDP 대비 학생1인당 공교육비 비율	학생 1인당 공교육비	국민1인당 GDP 대비 학생1인당 공교육비 비율
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
한국	6,601	23	8,060	28	9,972	35
OECD평균	7,974	23	9,014	26	13,528	41
캐나다	8,933	22	m	m	22,475	56
핀란드	7,624	21	9,162	25	16,714	46
프랑스	6,622	19	10,877	32	15,067	44
독일	-	-	-	-	-	-
이탈리아	8,296	26	8,607	27	9,580	30
일본	8,353	24	9,957	28	16,015	45
러시아	-	-	4,100	21	7,039	36
영국	9,369	27	10,452	30	15,862	45
미국	11,193	24	12,464	27	25,576	55

주 : 1) 2009년도 자료

2) 국·공립교육기관만 해당됨(캐나다:고등교육기관/이탈리아,러시아:초중등교육기관에 해당)

3) 2010년도 PPP환율은 \$1당 823.67원이며, 1인당 GDP는 US\$28,829임

출처 : 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr/index>)



그리고 OECD 국가를 대상으로 공공지출대비 교육지출 비율을 살펴보면, 2010년 기준으로 우리나라는 16.2%로 OECD 평균 13.0%보다 높은 수준에 있으며, 미국(12.7%), 영국(12.0%), 일본(9.3%)보다 상당히 높은 수준을 나타내고 있다.

- 공공지출대비 교육지출 비율(한국) : 16.6%('00) → 14.9%('05) → 16.2%('10)
- OECD 평균 : 11.8%('95) → 12.6%('00) → 13.1%('05) → 13.0%('10)

한편 GDP 대비 교육지출 비율은 2010년에 우리나라는 4.9%로 OECD 평균 5.8%보다 낮고 미국(5.5%), 영국(6.3%)보다 낮으나 일본(3.8%)보다는 높은 수준에 있다.

- GDP대비 교육지출 비율(한국) : 3.7%('00) → 4.0%('05) → 4.9%('10)
- OECD 평균 : 5.4%('95) → 5.2%('00) → 5.3%('05) → 5.8%('10)

〈표 2-8〉 OECD 국가의 교육지출 비교

(단위 : %)

구 분	총공공지출 대비 교육지출 비율				GDP 대비 교육지출 비율			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
한국	-	16.6	14.9	16.2	-	3.7	4.0	4.9
OECD평균	11.8	12.6	13.1	13.0	5.4	5.2	5.3	5.8
캐나다	12.7	12.4	11.8	13.2	6.2	5.1	5.1	5.3
핀란드	11.1	12.5	12.5	12.3	6.8	6.0	6.3	6.8
프랑스	11.5	11.6	10.6	10.4	6.3	6.0	5.7	5.9
독일	8.6	10.2	10.1	-	4.7	4.6	4.8	-
이탈리아	9.0	9.8	9.2	8.9	4.7	4.5	4.4	4.5
일본	9.7	9.5	9.6	9.3	3.5	3.6	3.5	3.8
스웨덴	10.9	13.0	12.8	13.4	7.1	7.2	6.9	7.0
영국	11.4	11.0	11.8	12.0	5.0	4.3	5.2	6.3
미국	12.0	13.8	13.9	12.7	4.5	4.7	5.1	5.5

자료 : OECD(2013), Education at a Glance 2013 : OECD Indicators, p.219에서 발췌 작성

7. 외국 사례의 시사점

외국의 교육재정 체계와 구조는 그 나라의 역사와 지방자치의 전통 등에 따라 매우 상이한 형태를 보이고 있다. 사례 국가의 교육재정 체계와 구조를 비교하면, 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다(이승중 외, 2012 : p.92).

첫째, 교육자치의 행정구조 즉, 계층제의 구조와 기능에 따라 재원분담 구조가 상이하게 나타난다.

둘째, 교육자치의 관장기능과 교육수장인 교육감 선출방식에 따라 재원분담 구조가 상이하게 나타난다.

셋째, 교육재정 구조 역시 각 국가의 중앙과 지방 간 재정관계인 정부 간 관계에 따라 변화되고 있으며 영국·미국 등 선진국의 경우 최근 분권화에 의해 주정부 등 지방정부의 역할이 강화되는 추세에 있다.

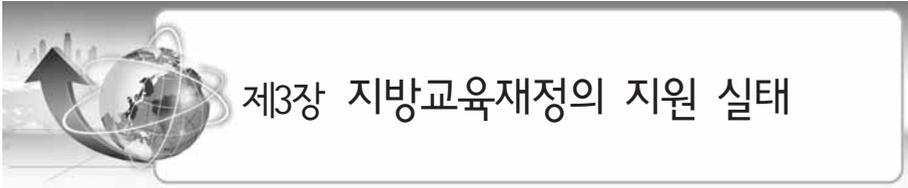
넷째, 외국의 경우 일반행정과 교육행정은 분리되어 있으나 지방재정과 교육재정은 통합 운영되고 있는 사례(예 : 미국 지방정부, 일본 지방자치단체 등)가

발견된다. 따라서 우리나라의 경우도 교육행정을 수행하는 교육감을 별도로 두고 있으나, 재정 측면에서는 일반재정과 교육재정을 통합하여 운영함으로써 재정운영의 효율성과 책임성을 확보하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 2-9〉 외국의 교육재정 구조의 종합 비교

구분	교육재정의 수입구조
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부 : 목적교부금(재정조정) • 주정부 : 정액교부금, 기본교육비 등(재정조정) • 지방정부 : 재산세(기본재정)
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 : 지방세, 보조금, 교육채 • 지역교육청(LEA) : 일반보조금과 특별보조금
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 : 국고부담금 및 보조금 • 지방정부 : 도도부현 및 시정촌 지출금
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 : 보조금(학교 등 시설지원, 교사봉급 등) • 지방정부 : 지출금
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부 : 교육정책 관련 지출금(최소) • 주정부 : 지출금(인건비 등 대부분의 재정부담) • 지방정부 : 지출금(지원 등 일부 재원부담)

자료 : 이승중 외(2012), p. 93.



제1절 지방교육재정의 구조와 현황

1. 재원조달 구조

지방교육재정은 「지방교육자치에 관한 법률」에 의하면, 교육·학예에 관한 경비는 지방교육재정교부금, 지방자치단체로부터의 전입금 등의 재원으로 충당한다고 규정하고 있으며, 교육·학예에 관한 경비를 별도로 경리하기 위하여 시·도에 교육비특별회계를 둔다고 하여 일반재정과 분리·운영하는 것으로 규정하고 있다. 이외에 의무교육경비의 부담, 교육비의 보조, 특별부과금에 관한 사항을 아래와 같이 규정하고 있다.

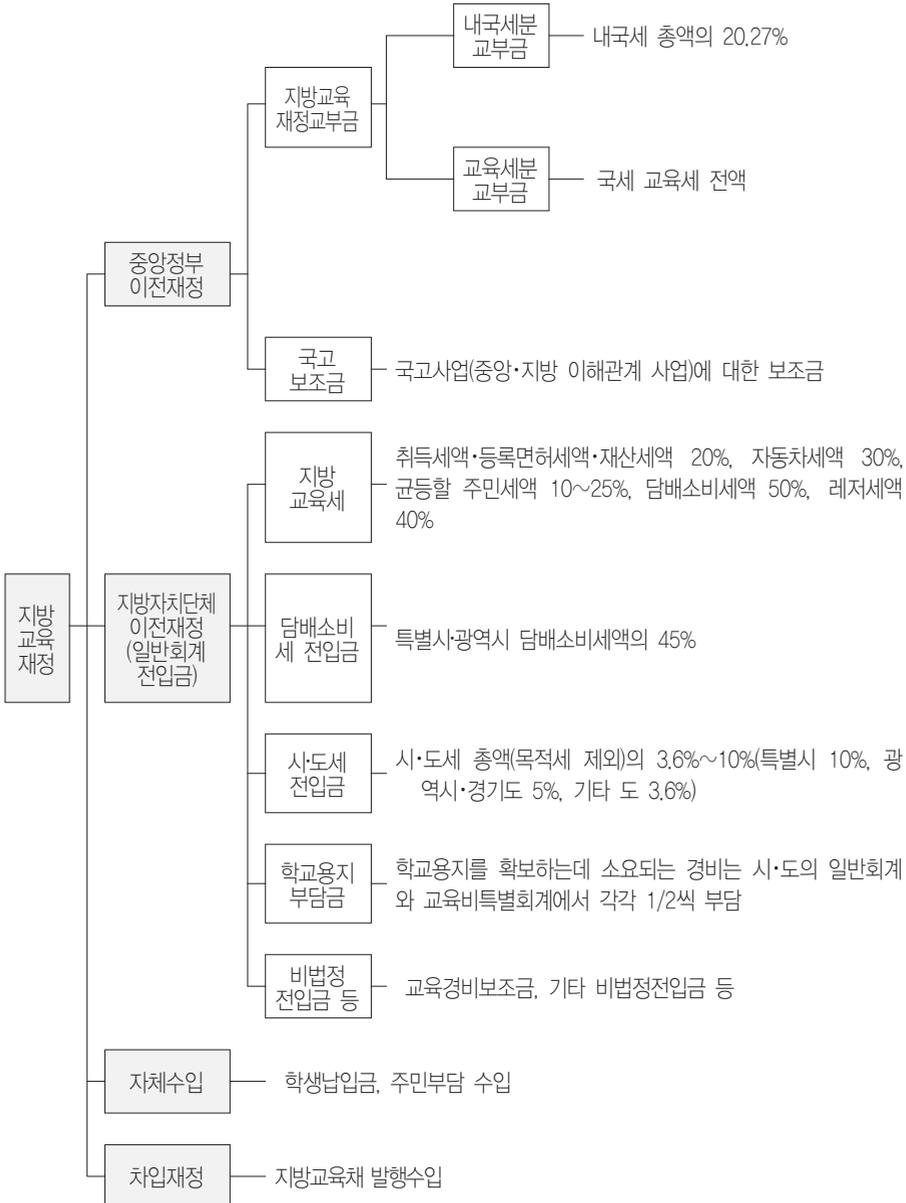
첫째, 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 그 밖의 의무교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하며, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 및 학부모 등이 부담한다(동법 제37조).

둘째, 국가는 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조하며, 국가의 교육비 보조에 관한 사무는 교육부장관이 관장한다(동법 제39조).

셋째, 교육에 관한 특별부과금은 특별한 재정수요가 있는 때에 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수하며, 이때 특별부과금은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다(동법 제40조).

이와 같은 사항을 기초로 지방교육재정의 재원조달구조를 종합적으로 살펴보면 <그림 3-1>과 같다.

〈그림 3-1〉 지방교육재정의 자원조달체계



자료 : 임성일·손희준(2011: 66)을 토대로 일부 사항을 보완하여 작성

즉, 지방교육재정은 크게 중앙정부로부터의 이전재정(지방교육재정교부금, 국고보조금), 지방자치단체로부터의 이전재정(지방교육세, 담배소비세전입금, 시도세전입금, 학교용지부담금, 교육경비보조금 등 비법정전입금), 자체수입, 차입재정으로 구성되어 있다.

1) 중앙정부 재정지원

(1) 지방교육재정교부금

지방교육재정교부금 제도는 1959년 도입된 의무교육재정교부금과 1964년 도입된 지방교육교부세를 통합하여 「지방교육재정교부금법」이 제정되면서 본격적으로 운용되기 시작하였다. 지방교육재정교부금은 자치단체 간 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도이다. ‘지자체 간 교육의 균형 있는 발전 도모’, ‘국가에 의한 교부금 교부 및 국가의 교육재정 확보 근거’, ‘지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원’이라는 복합적인 성격을 지닌다(송기창, 2006).

2000년 기준으로 지방교육재정교부금은 크게 보통교부금, 특별교부금, 증액교부금으로 구성되며, 보통교부금은 다시 봉급교부금과 경상교부금으로 구성된다. 재원은 내국세의 11.8%와 봉급교부금이며, 봉급교부금은 의무교육기관 교원봉급 전액과 봉급을 기준으로 지급하는 수당이 포함된다. 2000년 1월 지방교육재정교부금법이 개정되면서 2001년부터 내국세 법정교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향 조정되었고, 의무교육기관 교원 봉급교부금도 교원에게만 지급하는 수당 즉, 교직수당, 교직수당 가산금, 학급담당수당, 교원 등에 대한 보전수당, 보직교사수당, 교원특별수당, 보직교사수당(2002년 추가) 등을 포함하게 된다.

2004년에는 지방교육재정의 재원확보 및 지원구조의 단순화·투명화를 위해 지방교육재정교부금법이 개정되었다. 주요 골자는 봉급교부금, 경상교부금, 증액교부금을 보통교부금으로 통합하고 내국세 교부율을 13.0%에서 19.4%로 인상하

였다. 아울러 국세 교육세를 재원으로 한 지방교육양여금을 폐지하여 교육세를 보통교부금의 재원으로 통합하였고, 특별교부금의 재원도 보통교부금의 1/11에서 내국세 19.4%의 4/100로 조정하였다. 2004년 개정 지방교육재정교부금법은 국가 및 지방자치단체의 재원확보 관련 조항을 2006년 말까지 한시적으로 유효하도록 규정하였다. 이에 따라 2006년 지방교육재정교부금법을 개정하여 2008년부터 내국세분 교부금의 교부율을 19.4%에서 20%로 인상하였고, 이후 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분을 보전하기 위해 2010년 20.27%로 인상하였다.

중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금은 보통교부금(내국세 20.27%의 96/100 금액과 교육세 전액으로 조성)과 특별교부금(내국세 20.27%의 4/100 금액으로 조성)으로 구분된다. 보통교부금은 자금의 사용용도가 지정되지 않고 총액으로 지방에 배분되는 일반보조금(*general grant*)이고, 특별교부금은 사용용도가 구체적으로 정해진 특정보조금(*specific grant*)이다(임성일·손희준, 2011).

(2) 지방교육양여금

지방교육양여금은 1990년 12월 제정된 지방교육양여금법과 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에 따라 설치되었으며, 재원은 「교육환경개선특별회계법」에 의한 환특회계를 제외한 교육세 전액이다. 교육세는 ‘교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보함을 목적’으로 하며, 이는 지방교육양여금관리특별회계로 관리·운용되었다. 2000년까지는 교육세 전액이 지방교육양여금의 재원이었으나 2001년 교육세가 지방세분과 국세분으로 이원화되면서 지방세분 교육세는 지방교육양여금 재원에서 제외된다. 이후 2005년 국세분 교육세가 지방교육재정교부금에 통합되면서 지방교육양여금제도는 폐지되었다.

(3) 국고보조금 및 교육환경개선교부금

국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대해 사용범위를 정하여 그에 소

요되는 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상 원조를 위해 교부하는 재원이다. 교육환경개선교부금은 교육환경개선특별회계에 따라 교부되는 교부금이다. 교육환경개선특별회계는 초·중·고 및 특수학교의 노후시설 교체와 교원의 편의시설 확충 등을 위하여 1989년 말 「교육환경개선특별회계법」에 의하여 설치되어 1990년부터 1992년까지 3년간 한시적으로 운영되었다. 이후 교육재정 GNP 5% 확보계획의 일환으로 다시 5년 동안(1996~2000) 한시적으로 재설치되었다가 2001년 폐지되었다.

2) 지방자치단체 재정지원

지방자치단체 이전수입은 크게 법정전입금과 비법정전입금으로 나눌 수 있다. 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 전입금을 법정전입금이라고 하며, 전입 근거가 법률에 규정되어 있지 않거나, 규정되어 있다 할지라도 재원규모가 정해져 있지 않은 전입금을 비법정전입금이라고 한다(송기창 외, 2010).

(1) 법정전입금

법정전입금은 「지방교육재정교부금법」에 규정된 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금, 지방교육세 전입금과 「학교용지확보 등에 관한 특별법」에 규정된 학교용지부담금이 있다.

① 시·도세 전입금

시·도세 전입금은 2000년 시·도세 총액의 2.6%에서 2001년 3.6%로 전입규모가 확대되었으며, 2005년부터는 비의무교원봉급전입금이 합산되면서 서울 10%, 광역시 및 경기도 5%, 기타 지역 3.6%로 다시 확대되었다.

② 지방교육세 전입금

지방교육세 전입금은 2001년 신설되었는데 지방세법에 의한 지방교육세 전액

을 재원으로 한다. 2001년에는 교육세가 국세교육세와 지방교육세로 개편되면서 지방세분 교육세의 세율이 경주마권세의 경우 50%에서 60%로, 담배소비세분의 경우 40%에서 50%로 인상되었다. 지방교육세는 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 균등할 주민세액의 10~25%, 담배소비세액의 50%, 레저세액의 40%를 재원으로 한다.

③ 담배소비세 전입금

담배소비세 전입금은 특별시 및 광역시 담배소비세액의 45%를 전입하도록 되어 있다.

④ 학교용지부담금

학교용지부담금의 경우 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 의해 지방자치단체가 학교용지를 확보하는데 소요되는 경비의 1/2을 부담하도록 되어 있다. 시·도의 학교용지매입부담금은 『학교용지 확보 등에 관한 특례법』에 의해 시·도가 학교용지매입비의 1/2을 지원하는 법적 의무경비이다. 동 부담금은 취득세·등록면허세수입, 개발부담금, 특례법에 따라 부과·징수하는 학교용지부담금 등을 기본재원으로 조달된다.

▶ 학교용지 확보 등에 관한 특례법

- 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) 제4항 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.
- 제6조(시·도 부담 경비의 재원) 제1항 시·도는 학교용지를 확보하기 위하여 시·도의 일반회계가 부담하는 경비를 다음의 재원으로 조달할 수 있다.
 1. 개발사업이 시행되는 지역에서 부과·징수되는 지방세 중 대통령령으로 정하는 세액
 2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따라 개발사업 지역에서 부과·징수한 개발부담금 중 대통령령으로 정하는 금액
 3. 특례법에 따라 부과·징수하는 학교용지부담금

⑤ 비의무교원봉급전입금

한편 비의무교원봉급전입금은 2000년까지 서울과 부산이 각각 100%와 50%를 부담해오다가 2001년부터 기타 광역시 및 경기도에서도 10%를 부담하는 것으로 확대되었다. 그러나 2004년 말 「지방교육재정교부금법」 개정에 따라 2005년부터 폐지되었다.

(2) 비법정전입금

비법정전입금에는 「도서관법」에 의하여 지원되는 공립 공공도서관 운영비와 「지방교육재정교부금법」에 의해 지원되는 기타 교육지원금 등이 있다.⁹⁾ 이와 관련하여 지방자치단체가 관내에 속하는 각급학교에 대해 교육경비를 보조하는 재정지원제도(교육경비보조금)가 있다. 이는 지방교육재정교부금법 제11조에 의해 교육예산 또는 민간이전과 달리 자치단체가 관내의 공교육 활성화를 위해 고등학교 이하 각급학교 등 교육현장에 직접 투자하는 재정지원 장치이다. 교육경비보조금은 2007년 3,780억원에서 2010년 8,368억원으로 급증하였으며 2014년에는 8,264억원 수준으로 일부 자치단체의 경우 1개 학교당 최고 5억원 이상 지원하는 등 선심성 예산지원 및 자치단체 간 경쟁적 확대가 우려되고 있다.¹⁰⁾

비법정전입금은 법정전입금 외에 지방자치단체가 교육비특별회계에 전입하는 예산이다. 법률에 부담 의무가 정확히 명시되어 있는 법정전입금 외에 지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있고, 시·도는 관할지역내의 교육·학예의 진흥을 위하여 법정전입금 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.

이와 같은 지방자치단체의 교육재정 지원은 1996년 ‘시·군 및 자치구의 교육

9) 교육경비보조금은 비법정전입금의 일종이지만, 교육비특별회계로 전입되지 않고 학교회계로 직접 전입되기 때문에 교육비특별회계 전입금과 구분된다.

10) 임성일·손희준(2011). p. 67 ; 지방자치단체 통합재정개요(안전행정부, 2014) 참조

경비보조에 관한 규정'이 마련되면서 본격적으로 이루어졌다. 이 규정에 근거하여 시장·군수·구청장은 관할구역 내에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있게 되었다. 2007년에는 '지방교육재정교부금법'에서 자치단체의 범위를 광역자치단체로 확대하였다. 구체적으로 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에 의하면, 지방자치단체는 ① 학교의 급식시설·설비사업, ② 학교의 교육정보화 사업, ③ 교육시설 개선사업 및 환경개선사업, ④ 학교 교육과정 운영의 지원에 관한 사업, ⑤ 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영에 관한 사업, ⑥ 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간설치사업, ⑦ 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업 등에 경비를 지원할 수 있다(제2조).

앞에 언급한 바와 같이 비법정전입금은 재정지원이 의무화된 것은 아니기 때문에, 지방자치단체장 및 지방의회의 교육에 대한 인식 수준과 정치적 성향, 지방자치단체의 재정여력, 지역주민의 교육요구 수준 등에 따라 전입 규모가 달라질 수 있다(하운봉, 2009 : 31). 특히 지역의 재정력에 따라 자치단체 간 전입규모의 격차가 크게 나타나 지역주민에 대한 교육기회 제공이 불균형적으로 이루어질 수 있다(백성준, 2010).

3) 자체재원 조달

자체수입은 「국립 고등학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙」에 의한 입학금 및 수업료수입, 토지사용료, 시설물 사용료, 입장료수입 등의 사용료 수입과 수수료 수입, 자산임대 및 매각수입, 이자수입, 적립금수입, 각종 잡수입 등으로 구성된다.

4) 차입재정

차입재정은 지방교육채 발행을 통해 재원을 조달하는 방식이다. 지방교육채는 시·도 교육감이 발행하는 '교육활동을 위한 지방채'로서 시·도교육청이 지방교육재정의 부족을 메우기 위해 지방채를 발행하여 추가재원을 마련하기 위한 것

으로 지방교육채증권, 금융기관 차입금, 공공자금관리기금 차입금으로 구성된다.

지방교육자치에 관한 법률 제11조에서 교육위원회의 의결사항으로서 기채안에 대한 심사·의결을 규정하고 있다.¹¹⁾ 즉, 지방교육채는 지방재정법 제11조의 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무이며, 교육부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행할 수 있다.

5) 주민 및 기관 등 부담금

주민 및 기관 등 부담금은 「지방교육자치에 관한 법률」에 의거하여 특별한 재정수요가 있는 때에 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수하는 특별부과금,¹²⁾ 지방자치법에 의거하여 지방자치단체가 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 징수하는 분담금, 기부금, 국고 및 지방자치단체부담금을 제외한 기타 기관부담금 등을 의미한다.¹³⁾

11) 지방교육자치에 관한 법률 제11조(교육위원회의 의결사항)에 의하면, ① 교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다. 1. 조례안, 2. 예산안 및 결산, 3. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 4. 기채안(起債案), 5. 기금의 설치·운용에 관한 사항, 6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항, 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, 9. 청원의 수리와 처리, 10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항, 11. 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항이다. ② 제1항 제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다. ③ 교육위원회 위원장은 교육위원회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 의결할 때에는 의결하기 전에 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, 2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항이다.

12) 지방교육자치에 관한 법률 제40조(특별부과금의 부과·징수) ① 제36조의 규정에 따른 특별부과금은 특별한 재정수요가 있는 때에 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수한다. ②제1항의 규정에 따른 특별부과금은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다.

13) 지방자치법 제138조(분담금) 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다.

6) 기타

기타 재원으로는 이월금이 있다. 순세계잉여금, 보조금집행잔액, 이월사업비 등이 해당된다.

2. 세입·세출 현황

1) 지방교육재정규모

지방교육재정 규모는 2007년 37.3조원에서 2011년 48.6조원, 2013년 54.7조원으로 지속적으로 증가하고 있다(연평균 6.56% 증가).

〈표 3-1〉 지방교육재정 규모 변동 추이

(단위 : 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지방교육재정	373,320	438,552	452,312	460,890	486,293	508,877	546,769
전년 대비(%)	10.3	17.5	3.1	1.9	5.5	4.6	7.4

주 : 시도교육비 특별회계 결산분석결과

자료 : 교육과학기술부(현 교육부), 2011~2015년 중기지방교육재정전망, 2012.5

2) 지방교육 세입예산 구조

2013년 지방교육 세입예산 중 자체수입은 3조 7,280억원(6.8%), 의존수입은 50조 9,489억원(93.2%)으로 나타나고 있다. 의존수입의 경우 중앙정부 이전수입(지방교육재정교부금, 극근보조금)은 42조 1,163억원(77.0%), 지방자치단체 이전수입(법정이전수입, 비법정이전수입)은 8조 8,326억원(16.2%)에 이르고 있다. 연도별로는 2010년 이후 자체수입이 감소하고 의존수입이 증가하는 경향을 보이고 있다.

〈표 3-2〉 지방교육 세입예산 구성

(단위 : 억원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	373,320	438,552	452,312	460,890	486,293	508,877	546,769
(비중)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
자체수입	26,304	27,556	45,913	46,601	38,696	37,958	37,280
(비중)	7.0	6.3	10.2	10.1	8.0	7.4	6.8
교특회계 부담수입	18,935	15,080	17,199	16,270	15,551	14,958	14,280
(비중)	5.1	3.4	3.8	3.5	3.2	2.9	2.6
이월금	7,369	12,476	28,714	30,331	23,145	23,000	23,000
(비중)	2.0	2.8	6.3	6.6	4.8	4.5	4.2
의존수입	341,012	408,303	385,015	403,878	447,597	470,919	509,489
(비중)	91.3	93.1	85.1	87.6	92.0	92.5	93.2
중앙정부 이전수입	268,983	328,732	308,190	324,708	361,940	385,736	421,163
(비중)	72.1	75.0	68.1	70.5	74.4	75.8	77.0
자치단체 이전수입	72,029	79,571	76,825	79,170	85,657	85,183	88,326
(비중)	19.3	18.1	17.0	17.2	17.6	16.7	16.2
지방교육채	6,004	2,693	21,384	10,411	-	-	-
(비중)	1.6	0.6	4.7	2.3	-	-	-

자료 : 교육과학기술부(현 교육부), 2011~2015년 중기지방교육재정전망, 2012.5

지방교육재정의 재원조달구조를 중앙정부와 지방자치단체 간의 부담 비중을 통해 살펴보면, 2013년 기준으로 중앙정부 77.0%, 지방자치단체 16.2%이며, 연도별로는 중앙정부의 교육재원부담이 증가하는데 반해 지방자치단체의 교육재원부담은 감소하는 추세를 나타내고 있다. 연도별(2007~2013년)로는 중앙정부가 68.1%~77.0% 수준이고 지방자치단체는 16.2%~19.3% 수준을 보이고 있다.

- 중앙정부 : 72.1%('07) → 75.0%('08) → 68.1%('09) → 70.5%('10) → 74.4%('11)
→ 75.8%('12) → 77.0%('13)
- 지방정부 : 19.3%('07) → 18.1%('08) → 17.0%('09) → 17.2%('10) → 17.6%('11)
→ 16.7%('12) → 16.2%('13)

(1) 중앙정부 이전수입

중앙정부 이전수입은 지방교육재정교부금(내국세분 교부금 : 내국세 총액의 20.27%, 교육세분 교부금 : 교육세 전액)과 국고보조금(중앙정부의 일반회계에서 지원하는 보조금)으로 구성된다. 재원구성에서는 내국세분 교부금이 86.6%~88.2%로 중앙정부 이전수입의 대부분을 점유하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 지방교육재정의 중앙정부 이전수입 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2011	비중	2012	비중	2013	비중
계	361,940	100.0	385,736	100.0	421,163	100.0
지방교육재정교부금	360,490	99.6	384,472	99.7	421,163	100.0
- 내국세분	313,439	86.6	336,776	87.3	371,575	88.2
- 교육세분	47,051	13.0	47,696	12.4	49,588	11.8
국고보조금	1,450	0.4	1,264	0.3	-	-

주 : 2011년은 시도교육비 특별회계 최종예산액

2012년은 교육과학기술부 2012년 예산서

자료 : 교육과학기술부(현 교육부), 2011~2015년 중기지방교육재정전망, 2012.5

(2) 지방자치단체 이전수입

지방자치단체 이전수입은 법정이전수입과 비법정이전수입으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 법정이전수입(의무적 부담경비)은 지방자치단체가 지방교육재정교부금법 등 법령에 따라 의무적으로 부담해야 하는 경비(지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시·도세전입금, 학교용지일반회계부담금)를 말한다.

① 지방교육세 전입금

지방세징수액에 부가세(surtax)로 징수되며, 지방교육세 해당세목은 취득세액·등록면허세액·재산세액의 20%, 레저(경주·마권)세액의 40%, 담배소비세액의 50%, 주민세균등분액의 10%(인구 50만 이상 시지역 25%), 자동차세액의 30%이다.

② 담배소비세 전입금

담배소비세 전입금은 특별시·광역시 담배소비세액의 45%이다.

③ 시·도세 전입금¹⁴⁾

시·도세 전입금은 서울특별시의 경우 특별시세 총액(『지방세기본법』 제8조제1항 제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세총액(『지방세기본법』 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36을 재원으로 한다.

④ 학교용지일반회계부담금

『학교용지 확보 등에 관한 특례법』 규정에 의거 개발지역내 학교신설시 학교용지 확보를 위하여 지방자치단체가 일반회계에서 부담해야 하는 금액(학교용지 매입비의 1/2)을 말한다.

그리고 비법정이전수입(재량적 경비)은 지방교육재정교부금법(제11조제7항), 학교급식법(제9조) 및 도서관법(제29조제1항) 등 각종 법령에 따라 지방자치단체에서 임의적으로 지원하는 경비를 말한다.

2013년 기준으로 법정이전수입이 91.0%, 비법정이전수입이 9.0%이고 지방교육세 전입금이 61.9%로 절대적 비중을 차지하며 그 외에 시도세전입금 18.9%, 담배소비세 전입금 6.6%, 학교용지부담금 3.8% 등으로 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 지방교육재정의 지방자치단체 이전수입 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2011	비중	2012	비중	2013	비중
계	85,657	100.0	85,183	100.0	88,326	100.0
법정이전수입	78,854	92.1	77,785	91.3	80,416	91.0
- 지방교육세전입금	52,424	61.2	53,519	62.8	54,636	61.9

14) 의무적 부담경비인 교원보급전입금은 2005년 폐지되어 시·도세 전입금에 통합되었다.

구분	2011	비중	2012	비중	2013	비중
- 담배소비세전입금	5,746	6.7	5,766	6.8	5,786	6.6
- 시·도세전입금	16,742	19.5	16,707	19.6	16,673	18.9
- 학교용지부담금	3,942	4.6	1,793	2.1	3,321	3.8
비법정이전수입	6,803	7.9	7,398	8.7	7,910	9.0

주 : 2011년은 시도교육비 특별회계 최종예산액

2012년은 시도 '11~'15년 중기지방교육재정계획 금액

자료 : 교육과학기술부(현 교육부), 2011~2015년 중기지방교육재정전망, 2012.5

(3) 교육경비보조금

「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」(대통령령)에 의하면, 지방자치단체는 위와 같은 교육비특별회계로의 법정전출금, 비법정전출금 이외에 그 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다(규정 제1조). 지방자치단체가 각급 학교의 교육에 소요되는 경비 중 보조할 수 있는 사업의 범위는 다음과 같다(규정 제2조).

- 학교의 급식시설·설비사업
- 학교의 교육정보화사업
- 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
- 학교교육과정 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 개선사업

다만, 지방자치단체의 재정여건이 아래의 하나에 해당되는 경우 교육경비보조금을 교부하여서는 아니된다고 보조사업의 제한 규정을 두고 있다(규정 제3조).

첫째, 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우, 둘째, 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는

경우, 셋째, 당해연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우가 교육경비보조금 제한 기준에 해당한다.

3) 지방교육 세출예산 구조

2013년도 지방교육 세출예산 구조는 인건비(58.1%), 운영비(8.9%)를 비롯하여 시설사업비(10.0%), 주요사업비(20.8%), 지방채·BTL상환 등(2.2%)으로 구성되어 있어서 경직성 경비의 비중이 매우 높게 나타남을 알 수 있다. 연도별로는 시설비와 사업비 비중이 증가하고 경직성 경비인 인건비와 운영비 비중이 다소 감소하는 추이를 보이고 지방채와 BTL 상환비 등은 크게 변동이 없는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 지방교육재정의 성질별 세출예산 구조

(단위 : 억원, %)

구 분	2011	비중	2012	비중	2013	비중
합 계	486,293	100.0	508,877	100.0	546,769	100.0
인 건 비	286,360	58.9	303,624	59.7	317,921	58.1
운 영 비	42,345	8.7	46,260	9.1	48,394	8.9
시설 사업비	51,990	10.7	45,011	8.8	54,435	10.0
- 학교 신설	16,502	3.4	8,458	1.7	16,785	3.1
주요 사업비	83,152	17.1	102,539	20.2	113,893	20.8
- 누리과정 지원	6,395	1.3	16,048	3.2	28,348	5.2
지방채·BTL상환 등	22,446	4.6	11,443	2.2	12,126	2.2

주 : 1) 운영비는 학교 및 교육행정기관에 대한 경비

2) 시도교육비 특별회계 결산분석결과

자료 : 교육과학기술부(현 교육부), 2011~2015년 중기지방교육재정전망, 2012.5

3. 중앙-지방 간 교육재원분담

예산규모 기준으로 중앙정부 예산규모는 274.7조원(55.9%), 지방자치단체 예산규모는 163.6조원(33.3%), 지방교육 예산규모는 52.9조원(10.8%)으로 구성되어 있다. 이에 대해서 각 주체 간의 재정이전을 고려한 총재정사용액 기준으로 예산규모를 살펴보면 중앙정부재정 158.0조원(42.3%), 지방재정 160.0조원(42.8%), 지방교육재정 55.9조원(14.9%)으로 나타난다.

〈표 3-6〉 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 비교

▶ (예산규모 기준)

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
중앙정부예산	1,951,003	2,174,723	2,259,413	2,355,574	2,486,125	2,636,038	2,746,673
(비중)	(54.5)	(55.1)	(55.5)	(56.0)	(55.5)	(55.9)	(55.9)
지방예산	1,249,666	1,375,449	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793
(비중)	(34.9)	(34.8)	(34.4)	(33.5)	(33.8)	(33.2)	(33.3)
지방교육예산	378,524	400,030	410,954	439,214	477,034	514,496	529,028
(비중)	(10.6)	(10.1)	(10.1)	(10.5)	(10.7)	(10.9)	(10.8)

▶ (총재정사용액 기준)

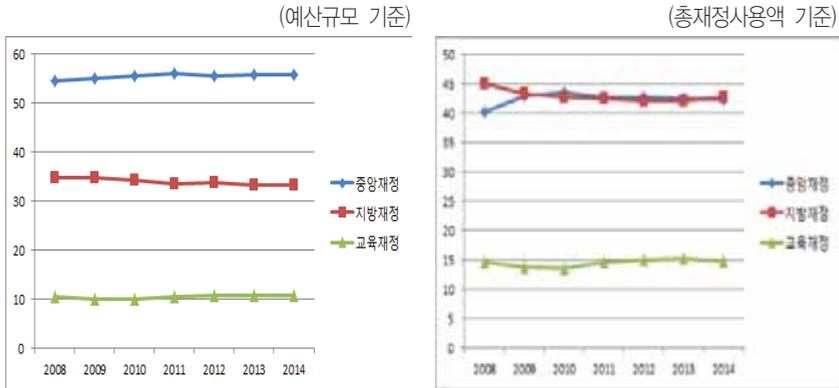
(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
중앙정부예산	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915	1,525,707	1,579,905
(비중)	(40.3)	(42.9)	(43.7)	(42.8)	(42.8)	(42.6)	(42.3)
지방예산	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069	1,509,667	1,600,229
(비중)	(45.1)	(43.3)	(42.8)	(42.5)	(42.2)	(42.1)	(42.8)
지방교육예산	399,919	427,326	421,205	473,857	509,792	549,625	558,879
(비중)	(14.6)	(13.8)	(13.5)	(14.7)	(15.0)	(15.3)	(14.9)

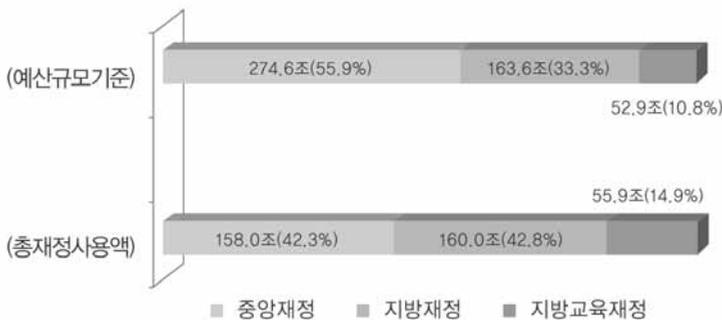
자료 : 지방자치단체 통합재정개요(안전행정부, 2014)

따라서 예산규모 면에서는 중앙정부예산, 지방예산, 지방교육예산이 각각 55.9% : 33.3% : 10.8%이나, 주체 간 재정이전을 반영한 총재정사용액 면에서는 42.3% : 42.8% : 14.9%의 구성 비율을 보이고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3-2〉 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 비중 추이



〈그림 3-3〉 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 비교



이와 같은 각 주체 간의 관계를 중심으로 중앙정부-지방자치단체-지방교육기관 간 재정이전 실태를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 중앙정부에서 지방자치단체로의 재원이전은 지방교부세와 국고보조금이 있다. 지방교부세는 내국세의 19.24%이고 국고보조금은 예산의 범위 내에서 지

방자치단체에 교부하는 재원으로 국가예산편성 과정에서 결정된다.

② 중앙정부에서 지방교육기관으로의 재원이전은 지방교육재정교부금과 교육보조금이 있다. 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액이고 교육보조금은 예산의 범위 내에서 교육자치단체에 교부하는 재원으로 국가예산편성 과정에서 결정된다.

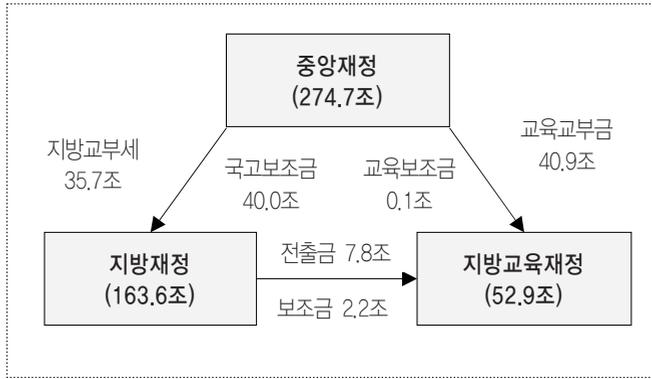
③ 지방자치단체에서 지방교육기관으로의 재원이전은 법정전출금, 비법정전출금, 교육경비보조금 등으로 구성된다. 우선, 법정전출금은 지방교육세 전액, 담배소비세의 45%(도 제외), 시·도세의 일정률(서울 10%, 광역시·경기도 5%, 도 3.6%), 학교용지부담금(학교용지매입비의 1/2 부담, 학교용지 확보 등에 관한 특별법)이다. 비법정전출금은 법정전출금 외에 공공도서관 운영지원 등 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출하는 재원이다. 그리고 교육경비보조금은 “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정”에 의해 지방자치단체가 지방교육기관에 지원하는 경비이다. 이와 같은 정부 간 재정관계를 고려하면서 2014년도 예산 기준에서 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육기관 간의 재원이전 현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부는 지방자치단체에 대해 지방교부세(356,982억원), 국고보조금(400,097억원)을 이전하고 지방교육기관에 대해 교육교부금(408,681억원), 교육보조금(1,008억원)을 지원하고 있다.

둘째, 지방자치단체는 지방교육기관에 대해 전출금(의무)(78,108억원), 보조금(재량)(21,945억원)을 지원하고 있다.

이상과 같은 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체 간의 재원이전 내역을 2014년도를 기준으로 종합적으로 정리하면 중앙재정은 274.7조원, 지방재정은 163.6조원, 지방교육재정은 52.9조원으로 각 주체별로 55.9% : 33.3% : 10.8%의 구성 비중을 보이고 있다.

〈그림 3-4〉 중앙정부-지방자치단체-지방교육기관 간의 재정이전



제2절 지방자치단체의 교육예산 지원 현황

1. 지방교육지원 예산내역

1) 지방교육예산 지원규모

시·도별 교육지원예산을 분석해 보면, 2014년도 전체 지방교육지원 예산은 10조 53억원이며 이는 시·도세 총액의 일정률이 1조 8,926억원, 담배소비세 전출금 5,403억원, 지방교육세 4조 9,995억원, 학교용지부담금 3,648억원, 학교급식 1조 3,681억원, 교육경비보조 8,264억원, 기타 136억원으로 구성된다. 시·도별 교육지원예산의 평균은 5,885억원이며 표준편차 7,696억원, 변이계수 1.308, 최대/최소 비율은 56.4로 지역 간에 상당한 편차를 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 시·도별 교육지원 예산내역(2014년)

(단위 : 백만원)

구분	계	시도세 총액의 일정률	담배 소비세 45%	지방 교육세	비법정부 담금	학교 용지 매입비	학교 급식 보조	교육 경비 보조
합계	10,005,289	1,892,591	540,342	4,999,487	13,584	364,771	1,368,106	826,408
서울	2,724,421	936,802	247,466	1,128,479	-	17,785	249,859	144,030
부산	588,373	124,307	74,838	311,451	-	13,628	34,141	30,008
대구	417,633	97,577	57,047	207,645	340	17,545	16,904	20,575
인천	606,860	96,120	67,054	277,909	6,784	8,400	86,360	64,233
광주	238,662	46,102	32,735	111,643	-	1,643	42,198	4,341
대전	268,039	47,641	36,950	133,873	-	10,683	33,055	5,837
울산	212,963	50,376	24,252	112,803	1,800	5,704	7,698	10,330
세종	48,287	11,063	-	21,486	-	8,000	5,813	1,925
경기	2,457,414	266,646	-	1,318,466	-	240,000	384,383	247,919
강원	248,814	18,824	-	138,000	-	902	39,533	51,555
충북	242,832	19,185	-	131,000	-	9,500	70,123	13,024
충남	369,866	24,538	-	209,400	150	2,800	77,621	55,357
전북	242,622	21,777	-	139,468	-	5,389	52,990	22,998
전남	287,209	19,980	-	133,000	1,114	3,000	79,343	50,772
경북	350,123	34,812	-	214,000	-	6,499	52,293	42,519
경남	539,763	50,860	-	315,815	-	10,985	116,589	45,514
제주	161,408	25,981	-	95,049	3,396	2,308	19,203	15,471
평균	588,546	111,329	77,192	294,087	799	21,457	80,477	48,612
표준 편차	769,625	221,633	77,358	360,054	1,791	56,553	96,908	61,627
변이 계수	1.308	1.991	1.002	1.224	2.241	2.636	1.204	1.268
최대값	2,724,421	936,802	247,466	1,318,466	6,784	240,000	384,383	247,919
최소값	48,287	11,063	24,252	21,486	150	902	5,813	1,925
최대 /최소비	56.4	84.7	10.2	61.4	45.2	266.1	66.1	128.8

지방교육지원 예산의 구성 항목별 비중을 살펴보면, 2014년도 전체 교육지원 예산 중 지방교육세가 50.0%로 가장 높은 점유 비율을 보이고 시·도세 총액의 일정률이 18.9%로 이들 2개 항목이 전체의 68.9%를 차지한다. 이 외에 학교급식(13.7%), 교육경비보조(8.3%), 담배소비세 전출금(5.4%), 학교용지부담금(3.6%) 등의 순으로 나타나고 있다. 이를 시·도별로 살펴보면, 전체 분석에서와 마찬가지로 지방교육세와 시·도세 총액의 일정률이 큰 비중을 점하는 가운데, 일부 시·

도의 경우 학교용지부담금, 학교급식, 교육경비보조금의 비중이 상당히 높게 나타나는 현상을 발견할 수 있다.

서울특별시의 경우 지방교육세 41.4%, 시·도세 총액의 일정률 34.4%로 이들 2개 항목이 서울시 교육지원예산의 75.8%를 차지하고 있으며, 그 외에 담배소비세 전출금(9.1%), 학교급식(9.2%) 등으로 나타난다. 경기도의 경우 지방교육세가 53.7%로 매우 높은 비중을 차지하고 그 외에 학교급식보조(15.6%), 시·도세 총액의 일정률(10.9%), 교육경비보조금(10.1%), 학교용지부담금(9.8%) 등으로 나타난다. 특히 세종시의 경우 학교용지부담금이 16.6%, 강원도는 교육경비보조금이 20.7%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-8〉 지방교육지원 항목별 예산 비중(2014년)

(단위 : %)

구분	계	시도세 총액의 일정률	담배 소비세 45%	지방 교육세	비법정 부담금	학교 용지 매입비	학교 급식 보조	교육 경비 보조
합계	100.0	18.9	5.4	50.0	0.14	3.6	13.7	8.3
서울	100.0	34.4	9.1	41.4	0.00	0.7	9.2	5.3
부산	100.0	21.1	12.7	52.9	0.00	2.3	5.8	5.1
대구	100.0	23.4	13.7	49.7	0.08	4.2	4.0	4.9
인천	100.0	15.8	11.0	45.8	1.12	1.4	14.2	10.6
광주	100.0	19.3	13.7	46.8	0.00	0.7	17.7	1.8
대전	100.0	17.8	13.8	49.9	0.00	4.0	12.3	2.2
울산	100.0	23.7	11.4	53.0	0.85	2.7	3.6	4.9
세종	100.0	22.9	0.0	44.5	0.00	16.6	12.0	4.0
경기	100.0	10.9	0.0	53.7	0.00	9.8	15.6	10.1
강원	100.0	7.6	0.0	55.5	0.00	0.4	15.9	20.7
충북	100.0	7.9	0.0	53.9	0.00	3.9	28.9	5.4
충남	100.0	6.6	0.0	56.6	0.04	0.8	21.0	15.0
전북	100.0	9.0	0.0	57.5	0.00	2.2	21.8	9.5
전남	100.0	7.0	0.0	46.3	0.39	1.0	27.6	17.7
경북	100.0	9.9	0.0	61.1	0.00	1.9	14.9	12.1
경남	100.0	9.4	0.0	58.5	0.00	2.0	21.6	8.4
제주	100.0	16.1	0.0	58.9	2.10	1.4	11.9	9.6

지방교육재정 지원 항목을 법정전입금(시·도세 총액의 일정률, 담배소비세 45%, 지방교육세, 학교용지부담금)과 비법정전입금 및 교육경비보조금으로 구분하여 비중을 살펴보면, 전체적으로 법정전입금이 77.9%를 점하고 비법정전입금 13.8%, 교육경비보조금 8.3%로 나타난다.

이를 시·도별로 보면, 특별·광역시외의 경우 법정전입금이 모두 80% 이상(인천 제외)을 차지하는 반면 도는 상대적으로 법정전입금 비중이 낮게 나타나고 있다. 법정전입금은 대구 90.9%, 울산 90.7%, 부산 89.1%, 서울 85.5%, 대전 85.5%로 비중이 높은 반면에 전남 54.3%, 강원 63.4%, 충남 64.0%, 충북 65.8%, 전북 68.7%로 70% 미만으로 지역 간 차이를 드러내고 있다.

특히 대구는 법정전입금 90.9%, 비법정전입금 4.1%, 교육경비보조금 4.9%인 반면 전남은 법정전입금 54.3%, 비법정전입금 28.0%, 교육경비보조금 17.7%로 구성 비중의 큰 차이를 보이고 있다. 평균적으로 법정전입금은 75.9%, 비법정전입금 15.5%, 교육경비보조금 8.7%의 구성 비중이며, 지역 간 편차는 교육경비보조금(변이계수 : 0.619)이 법정전입금(0.142)이나 비법정전입금(0.474)보다 큰 것으로 분석된다.

〈표 3-9〉 지방교육지원예산의 법정전입금과 비법정전입금 현황(2014년)

(단위 : %)

구분	법정전입금	비법정전입금	교육경비보조금
합계	77.9	13.8	8.3
서울	85.5	9.2	5.3
부산	89.1	5.8	5.1
대구	90.9	4.1	4.9
인천	74.1	15.3	10.6
광주	80.5	17.7	1.8
대전	85.5	12.3	2.2
울산	90.7	4.5	4.9
세종	84.0	12.0	4.0
경기	74.3	15.6	10.1
강원	63.4	15.9	20.7
충북	65.8	28.9	5.4
충남	64.0	21.0	15.0
전북	68.7	21.8	9.5

구분	법정전입금	비법정전입금	교육경비보조금
전남	54.3	28.0	17.7
경북	72.9	14.9	12.1
경남	70.0	21.6	8.4
제주	76.4	14.0	9.6
평균	75.9	15.5	8.7
표준편차	10.8	7.3	5.4
변이계수	0.142	0.474	0.619
최대	90.9	28.9	20.7
최소	54.3	4.1	1.8
최대/최소비	1.7	7.0	11.4

2) 지방교육지원 예산의 시·도별 점유 비중

지방교육지원 예산의 시·도별 점유 비중을 살펴보면, 전체 합계에서는 서울시가 지방교육지원 예산의 27.2%, 경기도가 24.6%로 이들 2개 시·도가 교육지원예산의 51.8%로 절반 이상을 차지하고 있다. 이외에 인천 6.1%, 부산 5.9%, 경남 5.4%로 5% 이상을 차지하는 반면에 세종 0.5%, 제주 1.6%, 울산 2.1%, 광주 2.4%, 충북 2.4%, 전북 2.4% 등으로 나타난다.

주요 항목별로 시·도의 점유 비중을 살펴보면, 시·도세 총액의 일정률에서는 서울이 49.5%로 절대적인 비중을 점하고 경기도는 14.1%를 점하고 있고 그 외에 부산 6.6%, 대구 5.2%, 인천 5.1% 등이다. 담배소비세 전출금은 서울이 45.8%로 매우 높은 비중을 점하고 이외에 부산 13.9%, 인천 12.4%, 대구 10.6%, 대전 6.8%, 광주 6.1%, 울산 4.5% 등을 보인다.

지방교육세는 경기 26.4%, 서울 22.6%로 이들 2개 시·도가 지방교육세의 49.0%를 점유하고 있으며, 그 외에 경남 6.3%, 부산 6.2%, 인천 5.6%, 경북 4.3% 등이다. 학교용지부담금은 경기도가 65.8%로 절대적 비중을 점하는 가운데 이외에 서울 4.9%, 대구 4.8%, 부산 3.7%, 경남 3.0% 등으로 나타난다. 학교급식보조는 경기 28.1%, 서울 18.3%로 이들 2개 시·도가 46.4%를 차지하고 있으며 그 외에 경남 8.5%, 인천 6.3%, 전남 5.8%, 충남 5.7%, 충북 5.1%, 전북 3.9% 등의 비중을 보이고 있다.

그리고 교육경비보조금은 경기 30.0%, 서울 17.4%로 이들 2개 시·도가 47.4%를 점하고 있으며 그 외에 인천 7.8%, 충남 6.7%, 강원 6.2%, 전남 6.1% 등의 비중을 보이고 있다. 교육지원 예산항목별 지역 간의 편차는 학교용지부담금(변이계수 : 2.636), 비법정부담금(2.241), 시도세총액 전출금(1.991)이 상대적으로 크게 나타나고 있다.

〈표 3-10〉 지방교육지원예산의 시도별 점유 비중(2014년)

(단위 : %)

구분	계	시도세 총액의 일정률	담배 소비세 45%	지방 교육세	비법정 부담금	학교 용지 매입비	학교 급식 보조	교육 경비 보조
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	27.2	49.5	45.8	22.6	0	4.9	18.3	17.4
부산	5.9	6.6	13.9	6.2	0	3.7	2.5	3.6
대구	4.2	5.2	10.6	4.2	2.5	4.8	1.2	2.5
인천	6.1	5.1	12.4	5.6	49.9	2.3	6.3	7.8
광주	2.4	2.4	6.1	2.2	0.0	0.5	3.1	0.5
대전	2.7	2.5	6.8	2.7	0.0	2.9	2.4	0.7
울산	2.1	2.7	4.5	2.3	13.3	1.6	0.6	1.2
세종	0.5	0.6	0.0	0.4	0.0	2.2	0.4	0.2
경기	24.6	14.1	0.0	26.4	0.0	65.8	28.1	30.0
강원	2.5	1.0	0.0	2.8	0.0	0.2	2.9	6.2
충북	2.4	1.0	0.0	2.6	0.0	2.6	5.1	1.6
충남	3.7	1.3	0.0	4.2	1.1	0.8	5.7	6.7
전북	2.4	1.2	0.0	2.8	0.0	1.5	3.9	2.8
전남	2.9	1.1	0.0	2.7	8.2	0.8	5.8	6.1
경북	3.5	1.8	0.0	4.3	0.0	1.8	3.8	5.1
경남	5.4	2.7	0.0	6.3	0.0	3.0	8.5	5.5
제주	1.6	1.4	0.0	1.9	25.0	0.6	1.4	1.9
평균	5.9	5.9	12.5	5.9	5.9	5.9	5.9	5.9
표준편차	7.7	11.7	14.2	7.2	13.2	15.5	7.1	7.5
변이계수	1,308	1,991	1,135	1,224	2,241	2,636	1,204	1,268
최대값	27.2	49.5	45.8	26.4	49.9	65.8	28.1	30.0
최소값	0.5	0.6	4.5	0.4	1.1	0.2	0.4	0.2
최대/ 최소비	56.4	84.7	10.2	61.4	45.4	266.1	66.1	128.8

한편, 자치단체 유형별 교육지원 예산의 점유 비중을 살펴보면, 전체적으로는 특별·광역시 51.0%, 도가 49.0%를 차지하고 있으며, 세부적으로는 특별·광역

시(51.0%)의 경우 서울 27.2%, 광역시 23.8%이고 도(49.0%)의 경우 경기도 24.6%, 기타 도 24.4%로 나타난다.

교육지원 예산의 각 항목에 대해 자치단체 유형별 점유 비중을 살펴보면, 시·도세 총액의 일정률은 특별·광역시가 74.5%, 도 25.5%로 나타나며, 특별·광역시(74.5%)의 경우 서울 49.5%, 광역시 25.0%이고 도(25.5%)의 경우 경기도 14.1%, 기타 도 11.4%이다. 담배소비세 전출금은 특별·광역시가 100.0%로 도의 부담은 없으며, 특별·광역시의 경우 서울 45.8%, 광역시 54.2%의 비중을 보인다. 지방교육세는 특별·광역시가 46.1%, 도가 53.9%를 차지하고 있으며, 특별·광역시의 경우 서울 22.6%, 광역시 23.5%이고 도의 경우 경기도 26.4%, 기타 도는 27.5%로 나타난다.

학교용지부담금은 특별·광역시 22.9%, 도 77.1%의 점유 비중을 보이고 있으며, 특별·광역시의 경우 서울 4.9%, 광역시 18.0%이며, 도의 경우 경기도 65.8%, 기타 도 11.3%이다. 학교급식보조는 특별·광역시의 비중이 34.8%이고 도는 65.2%를 점하고 있으며, 특별·광역시의 경우 서울 18.3%, 광역시 16.5%이고 도의 경우 경기 28.1%, 기타 도 37.1%로 나타난다. 그리고 교육경비보조금은 특별·광역시 34.0%, 도 66.0%의 점유 비중을 보이는 가운데, 특별·광역시의 경우 서울 17.4%, 광역시 16.6%이고 도의 경우 경기도 30.0%, 기타 도 36.0%의 비중을 점하고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-11〉 지방교육지원예산의 자치단체 유형별 점유 비중(2014년)

(단위 : %)

구분	계	시도세 총액의 일정률	담배 소비세 45%	지방 교육세	비법정 부담금	학교 용지 매입비	학교 급식 보조	교육 경비 보조
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별·광역시	51.0	74.5	100.0	46.1	65.7	22.9	34.8	34.0
서울	27.2	49.5	45.8	22.6	0.0	4.9	18.3	17.4
광역시	23.8	25.0	54.2	23.5	65.7	18.0	16.5	16.6
도	49.0	25.5	0.0	53.9	34.3	77.1	65.2	66.0
경기도	24.6	14.1	0.0	26.4	0.0	65.8	28.1	30.0
기타	24.4	11.4	0.0	27.5	34.3	11.3	37.1	36.0

연도별로 교육지원 예산의 시도별 비중을 분석하면, 특별·광역시는 2008년 54.6%에서 2009년 51.1%로 낮아졌으나 2010년에 다시 54.4%로 증가하였고 이후 2014년 51.0%로 감소 추세를 보이고 있다. 도는 2008년 45.4%에서 2009년 48.9%로 증가하였으나 2010년 45.6%로 감소하였으며 이후 2014년 49.0%로 증가 추세를 보이고 있다.

각 시·도별로는 서울시와 울산시는 계속하여 교육지원예산 비중이 줄어들고 있는 반면에 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주도는 다소 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 경기도는 2011년 이후 증가하는 추세를 보이고 있으나 2014년에 24.6%로 전년도(27.2%)에 비해 2.6%p 감소한 것으로 나타난다. 그 외 시·도는 일정 수준을 유지하거나 연도 간에 변화를 보이고 있는데, 경남도는 최근 5.4% 수준을 유지하고 있으며 부산, 인천, 울산시는 연도 간에 등락이 반복되는 경향을 보인다. 그리고 교육지원 예산의 시·도별 비중의 편차를 보면, 2008년(변이계수: 1.419)에 가장 크고 2011년(1.363), 2013년(1.376), 2014년(1.308)에 편차가 줄어든 것으로 나타난다.

〈표 3-12〉 지방교육지원예산의 시·도별 비중 추이

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별·광역시	54.6	51.1	54.4	53.1	51.5	49.5	51.0
서울	31.5	30.0	30.8	30.1	28.1	26.9	27.2
부산	6.0	5.6	6.4	5.8	5.4	5.8	5.9
대구	4.2	3.7	3.9	3.8	3.6	4.0	4.2
인천	5.3	5.2	6.4	6.6	7.4	5.4	6.1
광주	2.5	1.9	2.2	2.4	2.4	2.4	2.4
대전	2.7	2.3	2.4	2.4	2.4	2.6	2.7
울산	2.5	2.2	2.3	1.9	2.0	2.1	2.1
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5
도	45.4	48.9	45.6	46.9	48.5	50.5	49.0
경기	25.6	22.6	24.0	25.1	26.0	27.2	24.6
강원	2.1	2.1	2.3	2.1	2.2	2.5	2.5
충북	1.6	1.6	1.9	2.1	2.1	2.1	2.4
충남	3.3	3.4	3.2	3.2	3.3	3.4	3.7
전북	1.9	1.9	2.2	2.2	2.3	2.4	2.4

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전남	2.3	2.0	2.2	2.8	2.8	2.8	2.9
경북	2.7	9.5	3.2	3.2	3.1	3.2	3.5
경남	4.6	4.7	5.4	5.1	5.4	5.4	5.4
제주	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.6
평균	6.3	6.3	6.2	6.3	6.3	5.9	5.9
표준편차	8.9	8.2	8.5	8.5	8.3	8.1	7.7
변이계수	1,419	1,315	1,358	1,363	1,325	1,376	1,308
최대	31.5	30.0	30.8	30.1	28.1	27.2	27.2
최소	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	0.4	0.5
최대최소비	25.03	25.91	25.93	25.97	22.04	68.84	56.4

3) 예산규모 대비 지방교육지원 예산의 비중

예산규모(일반회계) 대비 교육지원 예산의 비중 측면에서 지방교육재정 현황을 살펴보면, 전체적으로 교육지원 예산은 일반회계 예산규모의 7.4%에 해당하며, 변이계수 0.464, 최대/최소비 4.8로 지역 간 편차를 보이고 있다. 시·도별로 예산규모(일반회계) 대비 교육지원예산의 비중을 보면, 서울시가 14.1%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 경기도 10.5%, 인천시 9.4%, 대전시 9.4%, 세종시 9.0%로 높게 나타나는 반면 경북도 2.9%, 전남도 3.0%, 전북도 3.1%, 강원도 3.4%, 충북도 4.2%, 충남도 4.6%로 낮은 비중을 보이고 있다.

〈표 3-13〉 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중(2014년)

(단위: 억원, %)

구분	교육지원 예산(A)		일반회계 예산규모(B)		비율(A/B)
	예산액	비중	예산규모	비중	
합계	100,053	100.0	1,346,192	100.0	7.4
서울	27,244	27.2	193,083	14.3	14.1
부산	5,884	5.9	73,251	5.4	8.0
대구	4,176	4.2	51,688	3.8	8.1
인천	6,069	6.1	64,320	4.8	9.4
광주	2,387	2.4	31,446	2.3	7.6
대전	2,680	2.7	28,536	2.1	9.4
울산	2,130	2.1	24,618	1.8	8.7
세종	483	0.5	5,355	0.4	9.0

구분	교육지원 예산(A)		일반회계 예산규모(B)		비율(A/B)
	예산액	비중	예산규모	비중	
경기	24,574	24.6	233,164	17.3	10.5
강원	2,488	2.5	73,303	5.4	3.4
충북	2,428	2.4	58,355	4.3	4.2
충남	3,699	3.7	79,819	5.9	4.6
전북	2,426	2.4	77,709	5.8	3.1
전남	2,872	2.9	96,968	7.2	3.0
경북	3,501	3.5	120,139	8.9	2.9
경남	5,398	5.4	107,847	8.0	5.0
제주	1,614	1.6	26,591	2.0	6.1
평균	5,885	5.9	79,188	5.9	6.9
표준편차	7,696	7.7	59,696	4.4	3.2
변이계수	1,308	1.308	0.754	0.754	0.464
최대값	27,244	27.2	233,164	17.3	14.1
최소값	483	0.5	5,355	0.4	2.9
최대/최소비	56.4	56.4	43.5	43.5	4.8

예산규모(일반회계) 대비 교육지원 예산 비중의 연도별 추이를 살펴보면, 전체적으로 2008년 7.7%에서 2009년에 8.4%로 증가하였다가 2010년에 다시 7.8%로 감소하였으며 이후 2012년 8.6%로 증가하였으나 이후 감소하여 2014년에 7.4%로 나타난다.

자치단체 유형별로는 특별·광역시는 2008년 12.8%에서 2010년 12.2%까지 감소하였으나 2011년에 다시 13.0%로 높아졌다가 이후 감소하여 2014년에 10.8%를 보인다. 도는 2008년 5.6%에서 2009년에 6.3%로 높아졌다가 2010년 5.5%로 크게 낮아졌고 이후 2013년에 6.4%로 증가하였으나 2014년에는 다시 5.6%로 0.8%p 감소하고 있다.

각 시·도별로는 서울시와 경기도의 비중이 매우 높으며, 서울시는 2008년 16.2%에서 2010년 15.3%까지 감소하였고 2013년 16.9%로 크게 증가하였으나 2014년에 14.1%로 크게 낮아지고 있다. 경기도는 2008년 11.5%에서 2009년 10.5%로 감소하였다가 2010년 이후 계속 증가하여 2012년에 12.9%, 2013년에 12.8%에 이르렀으나 2014년에 10.5%로 비중이 크게 낮아진다.

광역시의 경우 부산, 대구, 광주, 울산은 예산규모 대비 교육지원 예산 비중이 감소하는 추세에 있으며 대전시는 2009년 이후 미세하게 등락을 보이고 있으며,

특히 인천시의 경우 2012년에 14.8%로 높은 비중을 보였으나 2013년에 10.2%, 2014년에 9.4%로 크게 감소하고 있다. 도의 경우 대체로 2012년과 2013년에 걸쳐 증가 추세를 보였으나 2014년에는 예산규모 대비 교육지원예산 비중이 감소하는 추세에 있다. 다만, 제주도는 2011년 4.8% 이후 지속적으로 증가하여 2014년에 6.1%로 나타난다.

예산규모 대비 교육지원예산의 비중에 있어서 지역 간 편차는 2008년 0.579(변이계수)에서 2012년 0.556, 2013년 0.510, 2014년 0.464로 줄어들고 있다. 또한 최대/최소비 역시 2008년 6.62에서 2013년 5.61, 2014년 4.84로 감소하고 있다.

〈표 3-14〉 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중 추이

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	7.7	8.4	7.8	8.4	8.6	8.4	7.4
특별·광역시	12.8	12.4	12.2	13.0	12.9	12.2	10.8
서울	16.2	15.9	15.3	16.9	16.6	16.9	14.1
부산	9.4	9.6	9.5	9.0	8.8	8.9	8.0
대구	10.1	9.3	8.6	9.0	8.7	8.8	8.1
인천	10.5	10.0	11.4	13.2	14.8	10.2	9.4
광주	9.5	7.7	8.1	8.6	8.6	8.1	7.6
대전	10.9	9.5	9.4	9.7	9.8	10.0	9.4
울산	10.5	9.6	9.4	9.3	8.9	9.1	8.7
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.1	9.0
도	5.6	6.3	5.5	6.0	6.4	6.4	5.6
경기	11.5	10.5	10.9	12.0	12.9	12.8	10.5
강원	3.2	3.2	3.5	3.5	3.7	4.0	3.4
충북	3.2	3.4	3.6	4.2	4.4	4.2	4.2
충남	4.6	4.8	4.3	4.5	4.8	4.8	4.6
전북	2.8	2.7	3.0	3.1	3.4	3.3	3.1
전남	2.4	2.2	2.3	3.1	3.2	3.2	3.0
경북	2.7	10.0	3.0	3.1	3.1	3.0	2.9
경남	4.3	4.5	4.8	5.0	5.4	5.5	5.0
제주	4.9	4.6	4.6	4.8	5.4	5.6	6.1
평균	7.3	7.3	7.0	7.4	7.6	7.6	6.9
표준편차	4.2	3.8	3.8	4.2	4.2	3.9	3.2
변이계수	0.579	0.520	0.549	0.562	0.556	0.510	0.464
최대	16.2	15.9	15.3	16.9	16.6	16.9	14.1
최소	2.4	2.2	2.3	3.1	3.1	3.0	2.9
최대/최소비	6.62	7.29	6.78	5.44	5.41	5.61	4.84

2. 교육경비보조금의 현황

교육경비보조금의 세부내역을 살펴보면, 2014년도 전체 교육경비보조금은 8,264억원으로 이는 학교교육과정 운영지원 사업 3,186억원, 교육시설 개선사업 2,129억원, 지역체육·문화공간 설치사업 436억원, 교육정보화사업 46억원, 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영사업 44억원 등으로 구성된다.

지역 간 편차는 교육시설개선(변이계수: 1.621), 교육과정 운영지원사업(1.458)에 비해 지역체육·문화공간 설치사업(1.241), 지역주민 교육과정개발 및 운영(1.025) 등이 상대적으로 편차가 작은 것으로 나타난다.

〈표 3-15〉 교육경비보조금의 세부내역(2014년)

(단위 : 백만원)

구분	소계	교육시설 개선	교육과정 운영	교육 정보화	지역주민 교육과정 개발·운영	지역체육문 화공간시설	기타
합계	826,408	212,911	318,594	4,635	4,367	43,575	242,326
서울	144,030	57,202	27,410	561	513	364	57,980
부산	30,008	7,514	1,522	-	145	280	20,547
대구	20,575	3,110	8,858	10	-	8,219	378
인천	64,233	3,656	36,523	1,095	246	-	22,713
광주	4,341	20	167	-	13	350	3,791
대전	5,837	2,933	231	-	3	700	1,970
울산	10,330	1,400	6,562	-	120	547	1,701
세종	1,925	1,475	100	-	-	350	-
경기	247,919	73,025	114,985	120	438	10,299	49,052
강원	51,555	8,863	12,415	158	712	4,988	24,419
충북	13,024	3,833	7,430	120	-	660	981
충남	55,357	10,571	29,034	1,184	645	5,442	8,481
전북	22,998	2,796	8,009	172	64	5,729	6,228
전남	50,772	5,584	25,659	29	605	2,190	16,705
경북	42,519	9,072	19,516	35	161	2,012	11,723
경남	45,514	10,938	17,865	1,151	590	1,445	13,525
제주	15,471	10,919	2,308	-	112	-	2,132
평균	48,612	12,524	18,741	273	257	2,563	14,254
표준편차	61,627	20,303	27,318	437	263	3,181	16,928
변이계수	1.268	1.621	1.458	1.605	1.025	1.241	1.188
최대값	247,919	73,025	114,985	1,184	712	10,299	57,980
최소값	1,925	20	100	10	3	280	378
최대/최소비	128.8	3651.3	1149.9	118.4	237.3	36.8	153.4

교육경비보조금의 항목별 비중을 살펴보면, 전체적으로 학교교육과정 운영지원사업이 38.6%로 가장 높은 비중을 점하고 교육시설개선사업이 25.8%로 이들 2개 사업이 64.4%를 점하고 있다. 이외에 지역체육·문화공간 설치사업 5.3%, 교육정보화 0.6%, 지역주민 교육과정개발·운영 0.5% 등이다.

지역 간 편차는 교육정보화(변이계수: 1.557), 지역체육·문화공간사업(1.176)에 비해 교육과정운영(0.633), 교육시설개선(0.785) 등이 상대적으로 편차가 작은 것으로 나타난다.

〈표 3-16〉 교육경비보조금의 시도별·항목별 비중(2014년)

(단위 : %)

구분	계	교육시설 개선	교육과정 운영	교육 정보화	지역주민 교육과정 개발·운영	지역체육문 화공간시설	기타
합계	100.0	25.8	38.6	0.6	0.5	5.3	29.3
서울	100.0	39.7	19.0	0.4	0.4	0.3	40.3
부산	100.0	25.0	5.1	0.0	0.5	0.9	68.5
대구	100.0	15.1	43.1	0.0	0.0	39.9	1.8
인천	100.0	5.7	56.9	1.7	0.4	0.0	35.4
광주	100.0	0.5	3.8	0.0	0.3	8.1	87.3
대전	100.0	50.2	4.0	0.0	0.1	12.0	33.8
울산	100.0	13.6	63.5	0.0	1.2	5.3	16.5
세종	100.0	76.6	5.2	0.0	0.0	18.2	0.0
경기	100.0	29.5	46.4	0.05	0.2	4.2	19.8
강원	100.0	17.2	24.1	0.3	1.4	9.7	47.4
충북	100.0	29.4	57.0	0.9	0.0	5.1	7.5
충남	100.0	19.1	52.4	2.1	1.2	9.8	15.3
전북	100.0	12.2	34.8	0.7	0.3	24.9	27.1
전남	100.0	11.0	50.5	0.1	1.2	4.3	32.9
경북	100.0	21.3	45.9	0.1	0.4	4.7	27.6
경남	100.0	24.0	39.3	2.5	1.3	3.2	29.7
제주	100.0	70.6	14.9	0.0	0.7	0.0	13.8
평균		27.1	33.3	0.5	0.5	8.9	29.7
표준편차		21.3	21.1	0.8	0.5	10.4	22.6
변이계수		0.785	0.633	1.557	0.908	1.176	0.763
최대값		76.6	63.5	2.5	1.4	39.9	87.3
최소값		0.5	3.8	0.1	0.1	0.3	1.8
최대/최소비		166.3	16.5	25.3	13.8	133.2	48.5

3. 지방교육예산지원액과 재정변수 간의 통계분석

1) 교육예산지원액과 재정변수 간의 상관관계

(1) 개요

시도(시군구 포함)를 대상으로 패널자료(panel data, 2008~2013)를 사용하여 교육지원예산 관련 변수와 지방재정의 주요 변수 간의 상관관계를 살펴보고자 한다. 우선 교육지원 예산 관련 변수로는 교육지원예산액을 비롯하여 주요 지원 항목인 시도세 전출금(시도세 총액의 일정률), 학교용지부담금, 담배소비세 전출금, 지방교육세, 시군구교육경비지원액 등을 선정한다. 이에 대해 지방재정 관련 주요 변수로서 재정자립도, 재정자주도, 자체수입, 지방세부담액, 정책사업비, 자체사업비, 사회복지지출, 세출예산액 등을 선정한다.

(2) 상관관계 분석결과

지방교육예산지원 총액은 재정자주도(0.762), 자체사업비(0.754), 지방세부담액(0.706)과 강한 정(+)의 상관성을 보이거나 정책사업비(-0.170), 세출예산액(-0.385)과는 역(-)의 상관관계를 나타낸다. 지방교육지원 예산을 구성하는 주요 항목별로 상관관계 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시도세전출금은 재정자주도(0.751), 자체사업비(0.710)와 강한 정(+)의 상관성을 보이거나 정책사업비(-0.314), 세출예산액(-0.356)과는 역(-)의 상관관계를 나타낸다.

둘째, 학교용지부담금은 자체사업비(0.604)와 강한 정(+)의 상관관계에 있으나 세출예산액(-0.345)과는 역(-)의 상관성을 나타낸다.

셋째, 담배소비세 전출금은 재정자립도(0.707), 재정자주도(0.705), 자체사업비(0.656)와 강한 정(+)의 상관관계를 보이거나 정책사업비(-0.529), 세출예산액(-0.515)과는 역(-)의 관계를 나타내고 있다.

넷째, 지방교육세 전출금은 재정자주도(0.708), 자체사업비(0.724), 지방세부담액(0.646), 재정자립도(0.645)와 강한 정(+)의 상관관계를 지니는 반면 세출예산액(-0.376), 정책사업비(-0.088) 변수와는 역(-)의 상관성을 나타내고 있다.

다섯째, 시군구교육경비지원액은 자체수입(0.528), 지방세부담액(0.503)과 정(+)의 상관관계를 보이고 있으며 세출예산액(-0.065)과는 역(-)의 상관성을 갖는 것으로 분석된다.

〈표 3-17〉 지방교육지원예산과 지방재정 주요 변수 간의 상관관계

구분	재정 자립도	재정 자주도	자체 수입	지방세 부담액	정책 사업비	자체 사업비	사회복지 지출	세출 예산액
지방교육예 산지원총액	0.682 **	0.762 **	0.615 **	0.706 **	-0.170 **	0.754 **	0.172	-0.385**
시도세 전출금	0.632 **	0.751 **	0.567 **	0.676 **	-0.314 **	0.710 **	0.163	-0.356**
학교용지 부담금	0.531 **	0.535 **	0.418 **	0.480 **	0.043	0.604 **	0.081	-0.345**
담배소비세 전출금	0.707 **	0.705 **	0.422 **	0.599 **	-0.529 **	0.656 **	0.378 **	-0.515**
지방 교육세	0.645 **	0.708 **	0.572 **	0.646 **	-0.088	0.724 **	0.138	-0.376**
시군구교육 경비지원액	0.369 **	0.464 **	0.528 **	0.503 **	0.209	0.436 **	0.041	-0.065

주 : ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

(3) 분석결과 종합

2008년~2013년에 걸친 지방교육지원 예산 관련 변수와 지방재정 변수들 간의 상관관계 분석에서 나타나는 주요 특성으로는 전반적으로 지방교육지원 예산 변수들은 세입변수(재정자립도, 재정자주도, 지방세부담액)와 자체사업비와는 강한 정(+)의 상관관계를 보이는 반면, 세출 관련 변수에 해당하는 정책사업비, 세출예산액 변수와는 상관관계가 낮거나 역(-)의 관련성을 나타내고 있다. 특히, 사회복지지출의 경우 교육지원예산 변수와 상관성이 낮거나 유의미한 분석결과가 나

타나지 않고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 상관관계 분석결과에 의하면, 현행 지방교육지원예산은 지방자치단체의 자체사업비나 세입재원에 보다 밀접하게 관련되어 있는 반면, 정책사업비나 세출예산액 등 세출구조와는 역(-)의 상관성을 보이고 있어 교육예산지원이 자치단체의 재정운영에 어느 정도 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 시군구교육경비지원액은 사회복지지출 변수와 상관관계가 매우 낮고 유의미성이 없는 것으로 나타나고 있으므로 향후 보다 명확한 지원 기준과 체계적인 관리가 필요한 것으로 판단된다.

2) 교육기관에 대한 보조금의 통계분석

전국 244개 지방자치단체를 대상으로 2013년도 교육기관에 대한 보조금¹⁵⁾에 대해서 주요 교육변수 및 재정변수와의 관계를 분석한다. 교육변수는 인구1천명당 학생수, 교원당 학생수이며 재정변수는 주민1인당 예산규모, 재정자립도, 재정력지수, 사회복지예산비중, 주민1인당 GRDP를 사용한다.¹⁶⁾ 우선 각 변수들에 대한 기초통계량을 살펴본 후, “교육기관에 대한 보조금”과 관련 독립변수에 대한 상관관계 및 회귀분석을 실시한다.

(1) 기초통계량

지방자치단체(시도 및 시군구)의 “교육기관에 대한 보조금”의 전국 평균은 6,841백만원이고 주민1인당 교육기관에 대한 보조금은 32,638원, 학생1인당 교육기관에 대한 보조금은 243,966원으로 나타난다. 자치단체 간 편차는 주민1인당

15) “교육기관에 대한 보조금”은 지방자치단체가 교육기관에 지원하는 아래의 4개 경비를 포함한다. 즉, ① 시·도 및 시·군·자치구가 지방교육재정교부금법 제11조 제6항 및 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하는 경비, ② 국고보조금으로 지원되는 자영수산·농과생 등의 지원비, ③ 학교급식법에 의하여 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비, ④ 도서관법 제29조에 의한 공립 공공도서관의 운영비를 말한다.

16) 주민1인당 GRDP 변수는 자료 구득 상 2012년 기준으로 서울시 자치구를 제외한 219개 자치단체를 대상으로 하고 있다.

교육기관보조금(변이계수 : 0.782)이 교육기관보조금(1.289) 및 학생1인당 교육기관보조금(1.365)과 비교하여 상대적으로 편차가 작게 나타나며, 최대/최소비는 교육기관보조금(343.4)이 가장 작고 학생1인당 교육기관보조금(7,065.1)이 가장 큰 것으로 나타난다.

교육 관련 변수의 경우 인구1천명당 학생수의 전국 평균은 134명이고 교원당 학생수는 10.3명이다. 자치단체 간 편차는 인구1천명당 학생수(변이계수 : 0.265)와 교원당 학생수(0.503)가 인구수(4.974)에 비해 편차가 작게 나타나고 최대/최소비 역시 인구1천명당 학생수(6.7)가 가장 작은 것으로 나타나고 있다.

재정 관련 변수의 경우 주민1인당 예산규모의 전국 평균은 3,202천원, 재정자립도 51.1%, 재정력지수 0.561, 사회복지예산비중 23.1%, 주민1인당 GRDP 67,849천원으로 나타난다. 자치단체 간 편차는 주민1인당 예산규모(변이계수 : 0.802), 주민1인당 GRDP(0.587), 재정자립도(0.566), 사회복지예산비중(0.473)은 재정력지수(0.179)와 비교하여 상대적으로 편차가 크게 나타나고 최대최소비는 주민1인당 GRDP(76.2)가 가장 크고 재정력지수(2.8)가 가장 작게 나타나고 있다.

〈표 3-18〉 지방교육지원 관련 주요 변수의 기초통계분석

구분		종속변수		
		교육기관에 대한 보조금(천원)	주민1인당 교육기관보조금(원)	학생1인당 교육기관보조금(원)
전국	평균	6,840,721	32,638	243,966
	표준편차	8,816,684.193	25,508,828	333,036.798
	변이계수	1.289	0.782	1.365
	최대값	51,505,744	142,717	1,919,177
	최소값	150,000	41	272
	최대/최소비	343.37	3,492.18	7,065.06
구분		교육변수(명)		
		총인구수	인구1천명당 학생수	교원당학생수
전국	평균	223,325	134	10.3
	표준편차	1,110,717.365	35,446	5.159
	변이계수	4,974	0.265	0.503
	최대	12,234,630	208	18
	최소	10,524	31	1
	최대최소비	1,162.54	6.65	31.03

구분	재정변수					
	주민1인당 예산규모(원)	재정자립도 (%)	재정력지수	사회복지예산 비중(%)	주민1인당 GRDP(원)	
전국	평균	3,202,505	51.1	0.561	23.1	67,848,774
	표준편차	2,567,883,242	15,709	10,972	14,086	39,848,291,352
	변이계수	0.802	0.566	0.179	0.473	0.587
	최대	13,226,910	88	0.900	66	578,356,651
	최소	621,140	7	0.320	6	7,587,780
	최대최소비	21.29	12.01	2.82	10.69	76.20

(2) 상관관계 분석

교육기관에 대한 보조금은 주민1천명당 학생수(상관계수 : 0.3398), 교원당 학생수(0.3584), 재정자립도(0.5810), 재정력지수(0.3594)와는 정(+의 상관관계를 보이나 주민1인당 예산규모(-0.3317)와는 역(-)의 상관성을 나타내고 있다. 주민1인당 교육기관보조금은 학생1인당 교육기관보조금(상관계수 : 0.7913), 주민1인당 예산규모(0.5132), 재정력지수(0.5344)와 강한 정(+의 상관관계에 있으나 사회복지예산비중(-0.6205)과는 강한 역(-)의 상관성을 보이고 있다.

학생1인당 교육기관보조금은 주민1인당 예산규모(상관계수 : 0.6124), 재정력지수(0.3211)와 정(+의 상관관계에 있으나 주민1천명당 학생수(-0.5102), 교원당 학생수(-0.5266), 재정자립도(-0.3618), 사회복지예산비중(-0.5937)과는 역(-)의 상관성을 나타내고 있다.

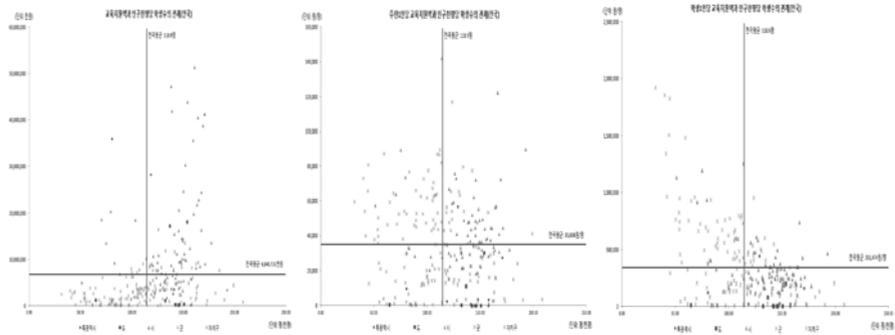
〈표 3-19〉 교육기관에 대한 보조금과 주요 변수 간의 상관관계

전국	종속변수			
	교육기관보조금	주민1인당 교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금	
종속 변수	교육기관보조금	1.0000		
	주민1인당교육기관보조금	0.1513	1.0000	
	학생1인당교육기관보조금	-0.0377	0.7913	1.0000
교육 변수	총인구수	0.2187	-0.2858	-0.2476
	주민1천명당 학생수	0.3398**	-0.0998*	-0.5102
	교원당 학생수	0.3584	-0.1640	-0.5266

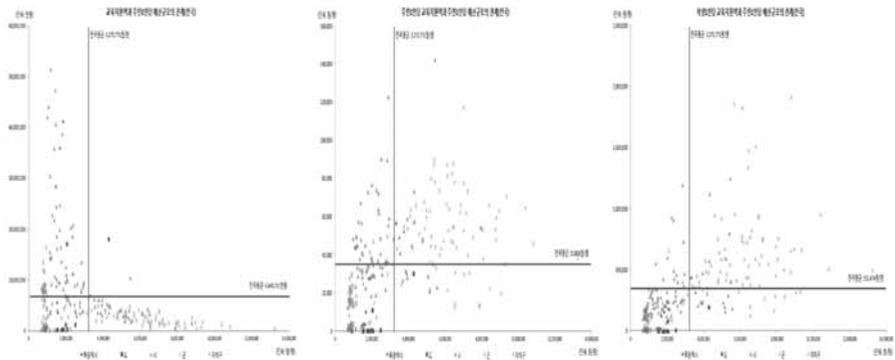
전국		종속변수		
		교육기관보조금	주민1인당 교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금
재정 변수	주민1인당 예산규모	-0.3317	0.5132**	0.6124**
	재정자립도	0.5810	-0.1969	-0.3618
	재정력지수	0.3594**	0.5344**	0.3211**
	사회복지예산비중	0.0714	-0.6205	-0.5937**
	주민1인당 GRDP	0.0634	0.1082	0.0504

주 : ** p<0.01, * p<0.05

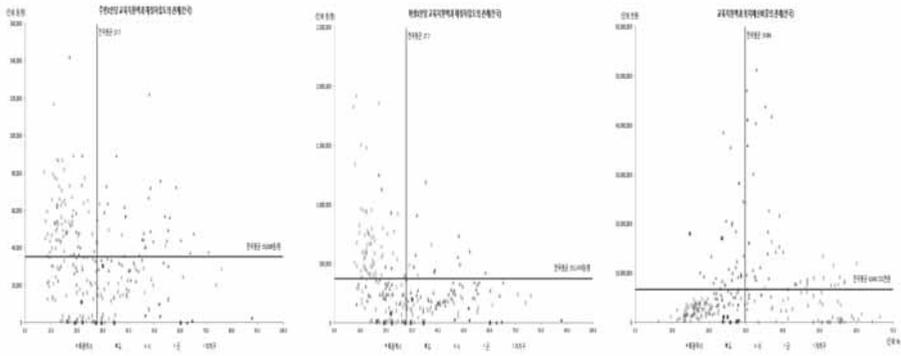
〈그림 3-5〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 인구천명당 학생수의 관계



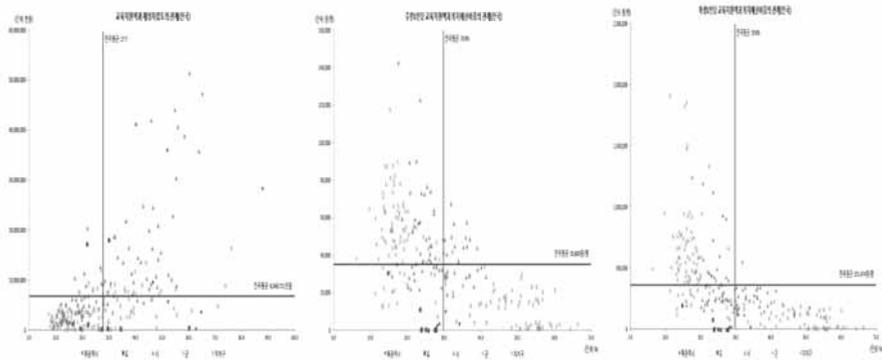
〈그림 3-6〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 주민1인당 예산규모의 관계



〈그림 3-7〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 재정자립도의 관계



〈그림 3-8〉 교육기관보조금(절대액, 주민1인당, 학생1인당)과 사회복지예산비중의 관계



(3) 회귀분석 결과

통계분석 결과에서 현행 교육기관에 대한 보조금의 경우 자치단체 유형에 따라 차이를 보이고는 있으나, 지방자치단체의 교육기관보조금과 교육변수(주민1천명당 학생수, 교원당 학생수), 재정변수(주민1인당 예산규모, 재정자립도, 재정력지수, 사회복지예산비중, 주민1인당 GRDP)와의 관련성을 분석하면 다음과 같다.

(1) 전국 단위

교육기관에 대한 보조금은 주민1천명당 학생수, 재정자립도, 재정력지수, 사회복지예산비중과 정(+)의 관계를 보이거나, 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 주민1인당 GRDP와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다. 한편 학생1인당 교육기관보조금은 주민1인당 예산규모, 재정력지수, 사회복지예산비중과 정(+)의 관련성을 보인 반면 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 재정자립도, 주민1인당 GRDP와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다.

종속변수(교육기관보조금, 학생1인당 교육기관보조금)와 관련 독립변수에 의한 회귀분석에서는 교육기관보조금은 주민1천명당 학생수, 재정력지수와 유의미한 관계를 보이고, 학생1인당 교육기관보조금의 경우 주민1인당 예산규모, 재정력지수, 사회복지예산비중 변수와 유의미하게 나타나, 양자 간에 차이를 보이고 있다.

〈표 3-20〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 전국

구분	교육기관보조금 관련 변수	
	교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금
주민1천명당 학생수	1.2542**(3.0391)	-0.1559(-0.3623)
교원당 학생수	-0.2361(-1.5891)	-0.1519(-0.9804)
주민1인당 예산규모	-0.2452(-0.7033)	1.3860**(3.8132)
재정자립도	0.1740(0.6579)	-0.4732(-1.7158)
재정력지수	3.7266**(6.7434)	4.7248**(8.2002)
사회복지예산비중	0.2655(0.5686)	1.8772**(3.8565)
주민1인당 GRDP	-0.0029(-0.1792)	-0.0210(-1.2628)
상수	-3.3837(-0.5057)	-30.8373**(-4.4201)
F값	27.995**	45.356**
Adj R ²	0.4375	0.5610
N	244	244

주 : ** p<0.01, * p<0.05, ()내는 t-값

(2) 광역 단위

교육기관에 대한 보조금은 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 재정력지수, 사회복지예산비중과 정(+)의 관계를 보이거나, 주민1천명당 학생수, 재정자립도, 주민1인당 GRDP와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다. 한편 학생1인당 교육기관보조금은 주민1인당 예산규모, 재정력지수, 사회복지예산비중과 정(+)의 관련성을 보인 반면 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 재정자립도, 주민1인당 GRDP와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다.

광역단위(시·도)의 경우 종속변수(교육기관보조금, 학생1인당 교육기관보조금)와 관련 독립변수에 의한 회귀분석에서 교육기관보조금 및 학생1인당 교육기관보조금 모두 관련 변수와 유의미한 관계가 나타나지 않고 있다.

〈표 3-21〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 광역(시·도)

구분	교육기관보조금 관련 변수	
	교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금
주민1천명당 학생수	-5.3504(-0.8465)	-1.2643(-0.2306)
교원당 학생수	1.1596(0.5841)	-0.0538(-0.0312)
주민1인당 예산규모	0.0191(0.0045)	2.7807(0.7504)
재정자립도	-5.0511(-1.0513)	-4.7073(-1.1294)
재정력지수	11.5225(1.6719)	11.1396(1.8634)
사회복지예산비중	2.8129(0.7060)	4.0856(1.1822)
주민1인당 GRDP	-0.4278(-0.6579)	-0.0260(-0.0461)
상수	7.8380(0.1196)	-65.3937(-1.1499)
F값	1.938	4.921*
Adj R ²	0.2911	0.6317
N	17	17

주 : ** p(0.01), * p(0.05), ()내는 t-값

(3) 시 단위

교육기관에 대한 보조금은 재정력지수, 주민1인당 GRDP와 정(+)의 관계를 보이거나, 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 재정자립도, 사회

복지예산비중과는 부(-)의 관계를 나타내고 있다. 한편 학생1인당 교육기관보조금은 주민1인당 예산규모, 재정자립도, 재정력지수, 주민1인당 GRDP와 정(+)의 관련성을 보인 반면 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 사회복지예산비중과는 부(-)의 관계를 나타내고 있다.

시 단위의 경우 종속변수(교육기관보조금, 학생1인당 교육기관보조금)와 관련 독립변수에 의한 회귀분석에서 교육기관보조금은 주민1인당 예산규모, 주민1인당 GRDP 변수에 대해 유의미한 관계를 보이고 있으며, 학생1인당 교육기관보조금은 주민1천명당 학생수, 재정력지수 변수와 유의미하게 나타나 이들 변수가 교육기관보조금에 중요한 영향을 미치는 것으로 판단된다.

〈표 3-22〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 시 단위

구분	교육기관보조금 관련 변수	
	교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금
주민1천명당 학생수	-0.1635(-0.3571)	-0.7290*(-2.0526)
교원당 학생수	-0.0767(-0.5662)	-0.2021*(-1.9221)
주민1인당 예산규모	-1.5795**(-3.9464)	0.1278(0.4115)
재정자립도	-0.0293(-0.0889)	0.1113(0.4353)
재정력지수	1,2446(1,2939)	2,1605**(2,8943)
사회복지예산비중	-0.3669(-0.6532)	-0.0991(-0.2274)
주민1인당 GRDP	0.4421**(2.8248)	0.0907(0.7466)
상수	28,7490**(3,1746)	4,1654(0,5927)
F값	23,272**	10,588**
Adj R ²	0,6781	0,4756
N	75	75

주 : ** p<0.01, * p<0.05, ()내는 t-값

(4) 군 단위

교육기관에 대한 보조금은 주민1천명당 학생수, 재정자립도, 사회복지예산비중, 주민1인당 GRDP와 정(+)의 관계를 보이거나, 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 재정력지수와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다. 한편 학생1인당 교육기관보조금은 주민1천명당 학생수, 주민1인당 예산규모, 재정자립도, 주민1인당 GRDP와 정(+)의 관련성을 보인 반면 교원당학생수, 재정력지수, 사회복지예산비중과는

부(-)의 관계를 나타내고 있다.

군 단위의 경우 종속변수(교육기관보조금, 학생1인당 교육기관보조금)와 관련 독립변수에 의한 회귀분석에서 교육기관보조금은 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 주민1인당 예산규모 변수에 대해 유의미한 관계를 보이고 있으며, 학생1인당 교육기관보조금은 교원당학생수 변수와 유의미하게 나타나 이들 변수가 교육기관보조금에 중요한 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-23〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 군 단위

구분	교육기관보조금 관련 변수	
	교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금
주민1천명당 학생수	0.9526*(2.3851)	0.0493(0.1310)
교원당 학생수	-0.2946*(-2.2160)	-0.3235*(-2.5848)
주민1인당 예산규모	-0.7121*(-2.1587)	0.4693(1.5113)
재정자립도	0.2127(0.9052)	0.1962(0.8873)
재정력지수	-1.1188(-1.5728)	-0.2876(-0.4295)
사회복지예산비중	0.2477(0.6028)	-0.0807(-0.2086)
주민1인당 GRDP	0.1390(0.7334)	0.1854(1.0388)
상수	23,0014**(3,1017)	3,9880(0,5712)
F값	11,444**	6,537**
Adj R ²	0.4713	0.3210
N	83	83

주 : ** p<0.01, * p<0.05, () 내는 t-값

(5) 자치구 단위

교육기관에 대한 보조금은 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 재정자립도, 재정력지수, 사회복지예산비중과 정(+)의 관계를 보이거나, 주민1인당 예산규모, 주민1인당 GRDP와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다. 한편 학생1인당 교육기관보조금은 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 재정자립도, 재정력지수, 사회복지예산비중과 정(+)의 관련성을 보인 반면 주민1천명당 학생수, 주민1인당 GRDP와는 부(-)의 관계를 나타내고 있다.

자치구 단위의 경우 종속변수(교육기관보조금, 학생1인당 교육기관보조금)와 관련 독립변수에 의한 회귀분석에서 교육기관보조금은 교원당학생수, 재정자립

도 변수에 대해 유의미한 관계를 보이고 있으며, 학생1인당 교육기관보조금은 교원당학생수 변수와 유의미하게 나타나 이들 변수가 교육기관보조금에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석된다.

〈표 3-24〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과 : 자치구 단위

구분	교육기관보조금 관련 변수	
	교육기관보조금	학생1인당 교육기관보조금
주민1천명당 학생수	0.2001(0.2982)	-0.9909(-1.5924)
교원당 학생수	0.9881**(3.1155)	0.9032**(3.0708)
주민1인당 예산규모	-0.2432(-0.4723)	0.9079(1.9011)
재정자립도	1.6150**(3.1173)	0.8905(1.8536)
재정력지수	0.9122(0.6590)	1.8914(1.4735)
사회복지예산비중	2.4955(1.7550)	1.5585(1.1819)
주민1인당 GRDP	-0.0317(-1.3674)	-0.0019(-0.0885)
상수	-3.7573(-0.2500)	-15.2623(-1.0953)
F값	22.220**	12.727**
Adj R ²	0.6860	0.5469
N	69	69

주 : ** p(0.01, * p(0.05, ()내는 t-값

(4) 회귀분석 결과 종합

지방자치단체의 “교육기관에 대한 보조금”과 주요 교육 및 재정변수에 의한 회계분석 결과에 의하면, 교육기관보조금의 경우 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 재정자립도, 재정력지수, 주민1인당 GRDP 등이 주요 영향변수로 나타난다.

이에 대해 학생1인당 교육기관보조금의 경우 주민1천명당 학생수, 교원당학생수, 주민1인당 예산규모, 재정력지수, 사회복지예산비중이 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 회귀분석결과를 각 자치단체 유형별로 종합하면 <표 3-25>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-25〉 교육기관에 대한 보조금의 회귀분석 결과(종합)

종속변수	유형	영향변수	계수
교육기관보조금	전국	주민1천명당 학생수	1,2542
		재정력지수	3,7266
	시	주민1인당 예산규모	-1,5795
		주민1인당 GRDP	0,4421
	군	주민1천명당 학생수	0,9526
		교원당학생수	-0,2946
		주민1인당 예산규모	-0,7121
	자치구	교원당 학생수	0,9881
	재정자립도	1,6150	
학생1인당 교육기관보조금	전국	주민1인당 예산규모	1,3860
		재정력지수	4,7248
		사회복지예산비중	1,8772
	시	주민1천명당 학생수	-0,7290
		재정력지수	2,1605
	군	교원당학생수	-0,3235
	자치구	교원당학생수	0,9032

제3절 지방교육재정의 문제점

1. 일반재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 비효율

지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 분리된 칸막이식 운영으로 지방재정 전체 관점에서 우선순위에 따른 재원조정이 어렵고 자원배분의 비효율성이 나타난다. 법령상 지방교육사무의 집행기능이 교육감에게 부여되어 있고 지방교육재정이 일반재정과 분리 운영되고 있음에도 지방교육은 지역주민과 불가분의 관계에 있고 실제로 지역주민들이 가장 중요하게 생각하는 행정서비스의 하나이기 때문에 자치단체장으로서 지방교육에 관심을 갖지 않을 수 없다. 이러한 이유로 지방자치단체에서 교육재정(시·도교육비특별회계, 각급 학교)에 지원하

는 지출이 증대하고 있고 최근 여러 시·도에서 교육 관련 행정을 수행하기 위한 조직(예: 평생교육과, 교육협력과 등)을 설치하는 사례가 발견되고 있다.

지방교육과 관련하여 시도와 시도교육청 간의 관계를 살펴보면, 지방자치법 제121조에서 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다”고 규정하여 법령상 양자 간의 분리 운영을 명시화하고 있다.

지방교육자치에 관한 법률 제2조에서는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 시도의 사무로 규정하고 있으며, 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 시도의회에 교육위원회(상임위원회) 설치”를 규정하고 있다. 또한 동법 제18조와 19조에서 시도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시도에 교육감을 두고 국가행정사무 중 시도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임한다고 규정함으로써 교육·학예에 관한 사무의 집행을 시도지사로부터 분리하고 있다.

〈지방자치법 제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관)〉

- ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.
- ② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

〈지방교육자치에 관한 법률〉

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로 한다.

제4조(교육위원회의 설치) 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 "교육위원회"라 한다)를 둔다.

제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

② 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

제19조(국가행정사무의 위임) 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

2013년 기준에서 전체 지방교육예산 약 54.7조원 중에서 16.2%에 해당하는 8.8조원을 지방자치단체의 이전수입으로 충당하고 있다. 이에 따라 시도 및 시군구는 지방교육행정의 성공에 결정적인 영향을 미치는 위치에 있으나, 양 기관 간의 구조적인 문제로 인하여 재정적 연계·협력을 기대하기 어려운 실정이다(김재훈, 2012b).

특히 시도지사와 시도 교육감 간의 이념적 성향이 다른 경우(서울, 경기 등) 이념적 갈등은 정책 갈등으로 이어져 양 기관 간의 전반적인 협력관계에 악영향을 미치게 되어 양질의 지방교육서비스 제공을 곤란하게 한다(김재훈, 2012b : 99-129).

2. 교육재정 자립 미흡

지방교육예산 세입 구조를 살펴보면, 전체 세입 중 자체수입 비중은 10%에 미달하는 수준에 머무르고 있다. 지방교육 재정자립 수준이 매우 낮은 현실은 예산집행에 대한 신축성이 부족하여 수요자에 대한 대응성 부족으로 연결되고 특히 의존수입이 매우 높은 상황에서 예산집행에 따른 책임성과 성과개선이 낮다고 평가할 수 있다.

〈지방교육 재정자립 수준〉

• 7.0%('07)→6.3%('08)→10.2%('09)→10.1%('10)→8.0%('11)→7.4%('12)→ 6.8%('13)

시도교육청은 교육재원조달을 위한 과세권을 갖지 못한 채, 중앙정부로부터의 지원금 및 지방자치단체 전입금에 대부분 의존하고 있어, 지방교육 재정확보 면에서 자주성이 빈약하고 이는 재정운영의 책임성이 미흡한 주요 원인의 하나로 여겨진다.

이에 대해 보다 구체적으로 살펴보면, 시도교육청 입장에서는 1991년 지방교육자치법이 제정된 이후 본격적인 지방교육자치가 시작되었으나, 교육재정 관점

에서는 지역의 특성과 여건에 맞게 자율적으로 운영하기 위한 재정자립이 이루어지지 못한 실정이다. 예를 들어, 시도교육비특별회계로 전입되는 재원을 살펴보면, 우선 중앙정부 이전수입의 경우 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%, 교육세(국세) 전액 및 국고보조금이 있으나 이에 대한 요율이나 세율 결정권은 모두 국가에 있다.

지방자치단체의 이전수입의 경우도 지방교육세는 취득세, 등록·면허세, 재산세 등에 부가되어 이루어지고 부과·징수권도 시·도지사에게 부여되어 있으며 지방세법 제151조에서 표준세율의 50% 범위 내에서 지방교육세의 세율조정을 허용하고 있지만 이에 대한 권한은 시·도지사에게 부여되어 있다.

▶ 지방세법 제12장(지방교육세)

제149조(목적) 지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위하여 부과한다.

제151조(지방교육세의 과세표준과 세율)

① 지방교육세는 다음 각 호에 따라 산출한 금액을 그 세액으로 한다.

취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 레저세액의 40%, 담배소비세액의 50%, 주민세 균등분 세액의 10%(다만, 인구 50만 이상 시의 경우에는 25%), 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%

② 지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.

또한 담배소비세의 45%, 시·도세 전입금 등도 모두 법률에 규정되어 지방교육의 집행기관인 시도교육감이 결정권한을 가지고 있지 못하다. 뿐만 아니라 지방교육채 발행은 중앙정부(교육부)의 승인이 필요하고 자체수입인 수업료의 경우 교육부가 결정하고 있는 실정이다.

현실적으로 과세권을 통한 교육재정의 확보는 거의 불가능하다고 볼 수 있으며, 시도교육감의 경우 과세권, 징수권, 기채권 등 세입확보에 영향을 미칠 수 있는 세입 권한이 결여되어 있어서 안정적인 지방교육 재원확보가 어려운 실정이다. 이와 더불어 최근 누리과정, 무상급식, 초등돌봄교실 등 정부의 교육복지정책이 급격하게 확대되면서 지방교육재정의 어려움이 제기되고 있다.

따라서 지방교육기관의 입장에서는 자체적인 재원확보 수단을 마련하여 교육

재정자립을 구현하고 지역의 특성과 여건을 반영할 수 있도록 예산편성 등 재정 운영의 자율성을 높이는 것이 요구된다. 이러한 관점에서 지방교육재정의 확충을 위해 지방교육자치단체의 지방세 부과권, 세외수입 징수권, 지방교육세의 독립세원화 등을 검토할 수 있을 것이다.

3. 법·제도와 실제 운영상의 괴리 발생

법·제도적 내용과 실제 운영 간에 괴리가 발생하고 있어 지방교육재정을 이해 하는데 어려움이 따르고 혼선을 가져올 수 있다. 시군구에서 시도 교육비특별회계에 교육재원을 지원하는 사례가 발견되는데, 이것은 법령을 어기는 것으로 보아야 한다. 즉, 기초단체인 시군구가 상급단체 시도교육비특별회계로 재원을 이전하는 것은 현행 법령에 위배되는 것으로 판단된다. 그리고 “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정”에서 재정여건이 매우 어려운 자치단체의 경우 각급 학교에 교육경비보조금을 지원하는 것을 제한하는 규정을 두고 있으나, 제대로 지켜지지 않고 있다.

〈교육경비보조금 제한 규정〉

- 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제3조
 - 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
 - 당해연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우

지방교육 재정지원을 법정전입금, 비법정전입금, 기타지원경비로 구분하는 경우 이들 항목에 대해 지침을 명확하게 마련하는 것이 필요하다. 현재는 법정전입금은 법률(지방교육재정교부금법, 학교용지확보 등에 관한 특례법)에 의해 시도교육비특별회계로 이전되는 의무적 부담경비를 의미한다. 즉, 시도세 총액의 일정률, 담배소비세 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금이 이에 해당된다. 비

법정전입금은 법정전입금 이외에 법률(지방교육재정교부금법, 학교급식법, 학교도서관진흥법, 독서문화진흥법 등)에 근거하여 자치단체에서 시도교육비특별회계로 임의적으로 지원하는 재량적인 경비를 말한다.

기타지원경비는 교육경비보조금(지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정) 등 시도교육비특별회계를 통하지 않고 지방자치단체가 각급 학교에 지원하는 경비를 말한다. 현재 이들 경비에 대한 명확한 지침이 없어 각 자치단체에서는 지방교육예산을 지원하면서 혼란스럽고 통계 산출에서도 어려움이 발생하고 있다.

▶ 학교급식법 제3조

제3조(국가·지방자치단체의 임무)

- ① 국가와 지방자치단체는 양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적·재정적으로 지원하여야 하며, 영양교육을 통한 학생의 올바른 식생활 관리능력 배양과 전통 식문화의 계승·발전을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- ② 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 매년 학교급식에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.

▶ 학교도서관진흥법 제3조

제3조(국가와 지방자치단체의 책무)

- ① 국가와 지방자치단체는 학교도서관을 진흥하는데 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 학교도서관의 진흥에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

▶ 독서문화진흥법 제3조

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)

국가와 지방자치단체는 독서 문화 진흥에 필요한 시책을 수립하여 시행하여야 한다.

▶ 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 제1조

제1조 (목적) 이 영은 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항에 따라 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)가 그 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조함에 있어 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

4. 예산·결산 및 성과관리 측면

예산의 편성·집행, 결산, 회계검사 등 일련의 예산과정에서 자치단체와 시도 교육청 간에 연계·협력이 원활하지 못하고 실제 기능(사무)과 재정의 분리로 인해 재원배분의 우선순위 및 예산사용의 효율성, 성과관리 등이 제대로 실현되지 못하고 있다. 지방교육지원 예산이 매년 증가하는 추세를 고려하면, 지방자치와 교육자치 간 분리운영 하에서도 재정 면에서는 효율성과 책임성을 제고할 수 있도록 예산 및 결산과정에서 협의와 의견수렴이 필요하다. 특히 교육 관련 사업에 대해 성과를 체계적으로 관리할 필요가 있다.

〈표 3-26〉 지방교육 관련 예산 및 결산의 주요 내용

구분	주요 내용	비고
교육예산의 편성	세출예산편성 시 자치단체장과 협의	지방교육재정교부금법 제11조 4항
교육예산 심의	지방의회 교육위원회에서 심의	지방교육자치에 관한 법률 제4조
예산·결산처리	시도교육비특별회계 설치	지방교육자치에 관한 법률 제38조
협력기구(교육자치)	지방교육행정협의회(지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무의 효율적 처리)	지방교육자치에 관한 법률 제41조
협력기구(교육재정)	교육정책협의회(시도교육비특별회계 세출 예산의 편성 협의)	지방교육재정교부금법시행령 제8조

5. 교육사업 분석 측면

지방자치단체의 정책 가운데 교육서비스는 지역주민들이 가장 관심을 가지는 서비스이면서 자치단체 장의 입장에서도 자신의 핵심 정책사항을 표시할 수 있는 분야라는 점에서 지방자치 관점에서 매우 강조되고 있는 정책 이슈에 해당한다. 지방자치단체의 장과 시도 교육감은 선거를 통해 당선되는 선출직이기 때문에 정책과 사업 추진에 있어서 경제적 합리성보다는 정치적 맥락에서 의사결정이 이루어질 수 있다. 이에 사업의 시급성이나 타당성보다는 우선 눈에 보이는 교육 사업을 추진하는 경우 예산우선순위가 무시되고 자치단체와 교육청 간에 유사중복 투자될 수 있는 개연성이 높다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 교육예산 지원 실태를 살펴보면, 일부 자치단체의 경우 경제적 효율 기준에 의하기 보다는 지방자치단체의 정책결정 과정에서 정치적 요인에 의해 작동되고 있음을 발견할 수 있다. 이 점은 교육재정에 대한 지방자치단체의 지원 정책은 경제적 효율성에 의한 판단이 아닌 지역주민들의 요구, 선거 투표 등 정치적 이해관계 등 정치적 변수와 관련성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

사례단체(경기도, 강원도, 교육청) 사례로 교육 사업을 살펴보면, 지방자치단체와 교육청에서 모두 실시하고 있는 평생교육사업이나 교육시설 환경개선사업, 방과후 학교운영 등은 자치단체와 교육청이 협의하여 상호 전체적인 관점에서 사업의 시급성과 우선순위에 따라 예산을 투입하는 것이 바람직하다. 하지만 현재는 일반자치단체와 교육자치단체 간에 재정협력이 긴밀하지 못하고 분리된 상태에서 예산편성 및 결산, 사업 성과분석이 이루어져 비효율성이 초래되고 있다고 볼 수 있다.

특히 재정이 양호한 자치단체일수록 비효율적 예산운영이 이루어질 수 있는데, 본 연구에서 조사한 사례단체 중 고양시의 경우 교육사업의 세부사업 기준으로 14개에 이르고 2013년도 교육지원예산이 2010년에 비해 2.3배 증가하였고, 수원시의 경우도 사업수는 적지만 2013년도 교육지원예산이 2010년에 비해 2.5배 증가하였다(제4장의 <표 4-14> 참조).¹⁷⁾

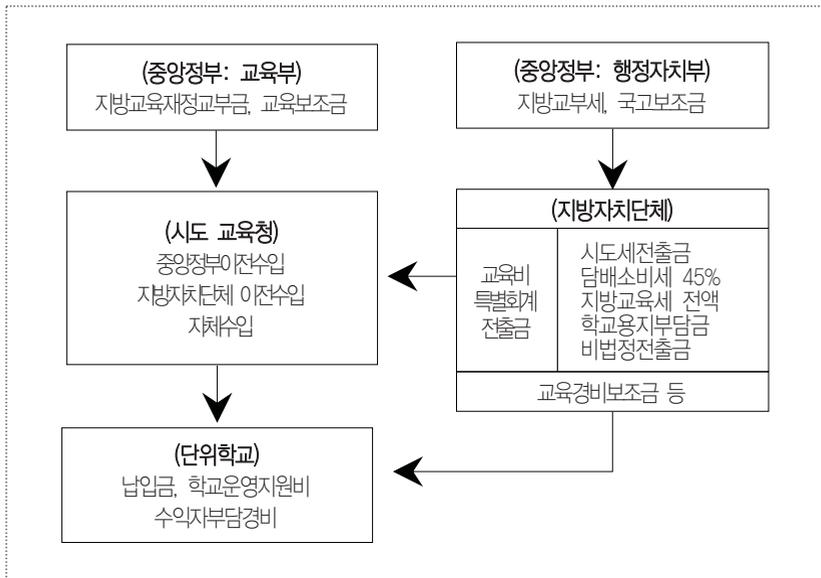
교육기관보조금의 편향적인 지원 사례를 살펴보면, ○○시의 교육기관에 대한 보조금은 27억 8,500만원이 편성되었는데, 실제 내용을 보면 영어교육에 매우 편향적인 예산배분이 이루어지고 있다. 교육기관보조금은 열악한 농촌교육 활성화를 통한 교육의 양극화를 해소하는데 우선적인 목적이 있으나 저소득층 학생을 위한 예산보다는 영어교육과 명문고 육성, 논술교육지원, 수능대비 집중교육 등 대입을 위한 학습지원에 집중되어 사업 선정 및 우선순위 관점에서 비효율성이 나타나고 있다.

17) 이처럼 지방자치단체의 교육지원 예산이 증가한 이유로는 교육사업에 대한 자치단체의 적극적인 지원에도 기인하고 있으나, 또 다른 이유로 무상급식 지원과 관련하여 각 자치단체별 차이는 있으나 2011년에 초등학교 무상급식에 이어 2012년에 중학교 무상급식으로 확대되면서 교육예산 지원이 증가한 것으로 볼 수 있다.

6. 지방교육재정지원체계의 문제

시도교육청은 교육재원조달을 위한 과세권을 갖지 못한 채, 중앙정부로부터의 지원금 및 지방자치단체 전입금에 대부분 의존하고 있다. 지방교육 재정확보 면에서 자주성이 빈약하고 재원조달구조가 매우 복잡한 특성을 보인다. 이에 따라 기초자치단체의 재정력과 지자체장의 교육에 대한 관심에 따라 기초단체 간 교육비 지원규모에 있어 큰 차이가 발생하거나 또는 해당 지역 교육청 및 단위학교 교육수요와의 긴밀한 연계가 미흡한 채, 정치적 목적에 의해(특정한 지역이나 계층에 대한 투자) 교육비 투자가 왜곡되는 사례를 발견할 수 있다(백성준, 2010).

〈그림 3-9〉 지방교육 재원조달 구조

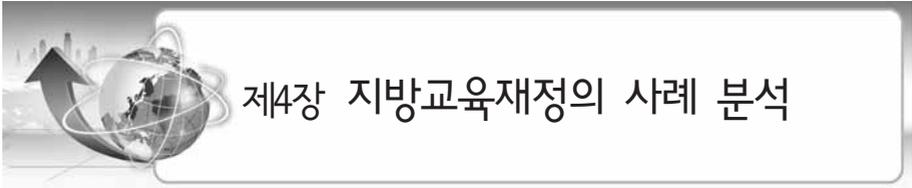


현행 지방교육재정지원제도는 법정전출금과 비법정전출금 이외에 교육경비보조금, 개별 교육사업에 대한 재정지원 등 다양하게 이루어지고 있다. 이에 대해 교육비특별회계로 전입되지 않고 각 지방자치단체가 단위학교에 개별적으로 지

원하고 있는 교육경비보조금과 교육사업에 대해 개별적으로 이루어지는 경우 전체적인 관점에서 사업우선순위를 고려한 재원사용이 곤란하다.

예를 들어, 시·군 관내에 여러 단위학교가 있는 경우 특정 학교에 대해서만 교육시설(예 : 학교 앞 CCTV 설치 등)을 위한 교육예산을 지원하게 되면 단위학교 간에 형평성 문제가 발생하게 된다. 이에 따라 재정의 효율성 측면 뿐 아니라 형평성 측면에서도 현행 지방교육재정지원제도는 개선이 필요하다.

이러한 점에서 지방교육지원 사업에 대한 자치단체의 적극적인 참여를 유도하고 교육자치단체에 대한 재정지원 체계를 단순화할 필요성이 있다.



제1절 경기도

1. 경기도청

(1) 교육담당 조직

경기도 본청의 교육담당 조직은 하나의 국단위인 평생교육국으로 구성되어 있는데, 국 하위에 교육정책과, 교육협력과, 도서관정책과 등 3개의 과를 두고 있으며 인원은 총 58명이다.

교육정책과의 기능은 꿈나무안심학교, 영어마을, 행복학습마을 만들기, 평생교육 등 주로 자체 교육사업이나 교육청 지원사업을 수행하고 있다. 교육협력과는 주로 대학지원사업이나 고졸생 취업활성화를 위한 교육을 담당한다. 도서관정책과는 도서관 조성이나 사이버도서관, 도서관 관련 프로그램들을 담당하고 있다.

〈표 4-1〉 경기도의 교육 관련 조직 현황

조직		인원	주요 업무
평생 교육국	교육정책과	28명	꿈나무안심학교, 영어마을, 행복학습마을 만들기, 평생교육, 학교용지부담금
	교육협력과	18명	대학유치업무, 대학생 학자금 대출, 도민평생교육대학지정운영, 고교생 취업활성화 직업의식향상 교육
	도서관정책과	12명	도서관정책, 사이버도서관, 작은도서관 조성 및 운영지원, 경기 은빛도서관놀이, 독서문화진흥
총인원		58명	

(2) 교육사업 및 예산

경기도 교육사업은 교육청을 지원하는 전출금 사업과 교육청과는 상관 없이 시군의 교육사업을 지원하는 도 교육사업으로 구분할 수 있다. 전술한 바와 같이 의무적으로 시도세의 일정비율을 교육비특별회계로 전출해야 하는 법정전출금은 2014년 당초예산 기준으로 1조 8,251억원으로서 2009년(1조 6,567억원) 대비 10.2%가 증가하였다. 지방교육세 전출금(지방교육세 100%)이 1조 3,185억원으로 가장 많고 보통세의 5%를 전출하는 시도세전출금은 2,667억원으로 나타난다.

법정 의무지출 외에 경기도교육청에서 실시하는 사업을 자율적으로 지원하도록 하는 비법정 전출사업을 살펴보면 농어촌 학교지원, 교육복지강화, 외국어교육활성화지원, 꿈나무 안심학교 지원(도비 30%), 교육육성지원, 기타 사업으로 나누어 볼 수 있다. <표 4-2>에서 2009년까지는 대부분의 사업에 대해 지원을 하였으나 2012년도부터는 지원사업이 거의 없는 실정이다. 이것은 경기도의 재정 악화로 인해 법정 전출도 힘겨운 상황이기 때문이다. 이는 최근 학교용지부담금 문제와도 연관되어 있는데, 타 시도도 비슷한 상황이라고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 경기도의 교육청 전출사업

(단위 : 백만원)

사업	연도별 예산지원내역					
	'14	'13	'12	'11	'10	'09
합 계	1,825,212	2,186,644	2,115,875	1,927,339	1,749,228	1,680,701
법정 전출금	1,825,112	2,261,885	2,114,762	1,925,476	1,730,075	1,656,731
지방교육세	1,318,466	1,641,778	1,559,079	1,466,189	1,320,000	1,271,000
시도세전출금	266,646	282,707	296,583	247,060	235,200	211,400
학교용지매입비 전출액	240,000	337,400	259,100	212,227	174,875	174,331
일반회계 부담금	120,000	192,100	100,000	51,220	133,474	121,359
학교용지부담금 수입 등	120,000	145,300	159,100	161,007	41,401	52,972
학교용지부담금환급액						172,467
비법정 전출금	100	3,900	1,113	1,863	19,153	23,970
농어촌 학교지원				0	1,530	4,025
좋은학교만들기					900	1,575

사업	연도별 예산지원내역					
	'14	'13	'12	'11	'10	'09
소규모학교살리기					630	2,450
교육복지강화				840	7,482	7,528
초등병설유치원종일반운영					696	928
특수교육지원				840	840	1,050
저소득층자녀무상급식지원					5,346	4,950
주말초등학생버스학교운영					600	600
외국어교육활성화지원				0	3,896	6,818
외국어기반조성						
초등원어민교사지원					2,880	5,040
중등영어교사지원					1,016	1,778
꿈나무 안심학교 지원			1,113	1,023	1,345	2,557
꿈나무 안심학교			1,113	1,023	1,023	2,245
종일돌봄학교					322	312
교육육성지원	100			0	1,000	1,750
전문계고특성화고지원						750
마이스터고 지원					1,000	1,000
대안교육시설 지원	100					
기타		3,900		0	3,900	1,292
특수목적고설립지원						
과학영재학교 신축비 지원		3,900			3,900	
기업하기좋은교육여건조성						
안전한 학교 만들기						
학교도서관 사서인건비지원						1,292

경기도가 교육청과 무관하게 시군에서 추진하는 사업에 대해 보조하는 도 자체 교육사업을 살펴보면 학교밖 꿈나무 안심학교, 창의인성체험 교육기부사업, 결식아동 급식지원, 결식아동 급식단가인상분, 학생급식지원, 친환경 급식지원 사업들이 있다. 여기서 2012년도부터 시행하고 있는 창의인성체험 교육기부사업과 결식아동 급식단가 인상분은 도에서 100% 지원하는 사업이고 나머지는 시군 사업에 대해 일부 지원을 하고 있다.

〈표 4-3〉 경기도 자체 교육사업

(단위 : 백만원)

사업	연도별 예산지원내역						비 고	
	'14	'13	'12	'11	'10	'09		
합 계	58,100	92,305	94,938	55,996	21,462	15,654		
학교밖 꿈나무 안심학교(시군보조)	551	800	917	1,200	600	126	도비 30%	
창의인성체험 교육기부사업(민경보)	370	300	776	-	-	-	도비 100%	
결식아동 급식지원(시군보조)	9,652	12,065	13,245	14,796	14,796	11,814	도비 20% (14년)	
결식아동 급식단기인상분 (시군보조)	18,727	-	-	-	-	-	도비 100%	
학생급식지원(시군보조)	-	40,700	40,000	-	-	-		
친환경 급식지원 (시군보조)	우수 축산물	28,800	38,440	16,000	16,000	4,265	3,135	'14년 부터 도비 50%
	친환경 농산물			24,000	24,000	1,801	579	

주 : 학기 중 토·일·공 중식 결식아동 급식비 미포함 : 교육청에서 도로 전출('14년 87억원) → 도 예산 편성 (87억원) → 시군 보조

2. 경기도 시·군

(1) 교육담당 조직

경기도내 31개 시·군 모두를 살펴보기에는 지면상의 제약으로 수원시, 고양시, 오산시, 동두천시, 그리고 최근 군에서 시로 승격한 여주시를 사례지역으로 살펴보고자 한다.

검토 결과 5개 시 중에서 교육 명칭이 들어간 국 단위의 조직을 운영하고 있는 곳이 2곳이었고 과 단위로 운영하고 있는 곳이 2곳, 교육명칭 없이 타 업무와 함께 교육관련 기본업무만 추진하고 있는 곳이 1곳 등 조직운영이 다양하였다.

먼저 국 단위로 운영되고 있는 곳이 고양시와 오산시였는데 하위에 각각 교육

지원과(14명)와 평생교육과(11명)를 두고 교육업무를 수행하고 있다. 과 단위는 수원시와 여주시이며, 수원시의 경우 과단위이지만 사례지역 중 인원이 16명으로 가장 많았고, 2013년도에 군에서 시로 승격된 여주시의 경우 3명으로 인원이 가장 적었다. 동두천시는 교육명칭이 있는 부서는 따로 없고 사회복지과 드림스타트팀에서 교육업무를 관장하고 있으며 인원 또한 3명으로 작다.

〈표 4-4〉 경기도 사례 시·군의 교육담당 조직

구분	조직		인원	주요 업무
수원시	교육 청소년과	교육정책팀 교육지원팀 평생학습팀	16명	혁신고, 좋은고 육성, 아토피특성화 학교, 수원사랑장학재단지원, 원어민보조교사, 학교사회복지사업, 학교교육경비, 학교도서관입비, 특수교육실무사지원, 유치원운영지원, 평생학습, 청소년·시설지원
고양시	교육 문화국	교육지원과	14명	초중등 온라인교육센터 운영, 교육발전심의회 운영, 학교교육경비(학교시설환경 개선사업, 특수교육실무사) 지원, 고교 창조적 인재육성사업, 인재양성사업(초등 원어민 보조교사 지원), 고양창조학교(고양행복학교), 무상교육지원, 평생학습
오산시	복지 교육국	평생교육과	11명	학교특수시책 지원, 꿈나무 안심학교 운영, 원어민 화상영어학습 운영, 혁신교육활성화(물항기학교) 사업, 꿈찾기 멘토스쿨 운영, 교육경비지원, 친환경급식지원, 교육과정 특성화 사업, 오산시 애향장학회 운영
동두천시	사회 복지과	드림스타트팀	3명	방과후 돌봄서비스 연계지원, 이동복지교사 채용 및 업무지원
여주시	교육 체육과	교육협력팀	3명	교육지원, 장학재단, 신교체육, 학교체육

(2) 교육사업 및 예산

사례지역의 교육사업을 세부사업 단위로 살펴보면 다음 <표 4-5>와 같이 고양시가 5곳 중에서 가장 많은 수의 사업을 수행하며 그 다음이 수원시, 오산시, 동두천시, 여주시의 순이다. 교육 사업들을 살펴보면 사업대상이 대부분 관내 학교나 유치원이며, 이는 기초자치단체는 시도교육비특별회계로 전출이 안되므로 학교로 직접 지원하기 때문인 것으로 생각된다.

〈표 4-5〉 경기도 사례 시·군의 교육사업

구분	교육관련 세부사업	
	사업명	사업대상
수원시	학교 교육과정 지원(자체)	관내 학교 및 유치원
	교육시설 환경 개선(자체)	관내 학교 및 유치원
	학생급식 지원(무상급식)	유치원, 초, 중
	외국어마을 운영(자체)	-
	수원사향장학재단 운영(자체)	2년이상 수원거주 학생
	평생학습관 운영(자체)	-
고양시	교육복지사업 지원(자체)	관내 학교
	과학실 등 교실환경개선(자체)	관내 학교
	학교별특성화 및 정보화사업 지원(자체)	관내 학교
	학교 급식시설 개선 사업(자체)	관내 학교
	기타 학교시설 설치 및 보수(자체)	관내 학교
	방과후 학교 교육사업 지원(자체)	관내 초등학교
	원어민보조교사 지원(자체)	관내 학교
	우수농산물 학교급식 지원(시도비)	초, 중, 고, 특수교
	학교유유급식지원사업(일부 국비, 시도비)	초, 중, 고등학생
	우수축산물학교급식지원(시도비)	초, 중, 특수교
	친환경농산물 학교급식지원사업(시도비)	초, 중, 고
	무상급식지원사업(자체)	유치원, 초, 중
	동 주민센터 영어교실 운영(자체)	동주민센터 22~24개소
	평생학습센터 건립(자체)	
오산시	혁신교육 추진(자체)	관내 교사, 학생
	교육경비 지원(자체)	유치원, 초, 중, 고
	학교급식 지원(자체)	유치원, 초, 중, 고
	배우면서 가르치는 숨쉬는 교육도시 조성(일부 광특)	오산시민
동두천시	유아초중등 교육지원(자체)	유치원, 초, 중, 고
	학교급식 지원(자체)	유치원, 초, 중
여주시	교육재정 지원(자체)	초, 중, 고
	교육력향상 지원(자체)	초, 중, 고

주 : 중기지방재정계획을 참고하였으므로 지자체 사정에 따라 사업이 침식될 수 있음

사례지역의 교육분야 예산을 살펴보면 고양시가 4.2%로 가장 높고, 다음이 오산시(3.7%), 수원시(3.0%)의 순서이며, 동두천시가 1.2%로 가장 낮고, 여주시도 1.9%를 나타내고 있다.

교육분야 예산규모는 교육사업 규모를 통해서도 알 수 있다. 5개 지역 중 교육예산 비중이 가장 높은 고양시의 경우 교육사업수가 14개로 가장 많고 예산비

중이 가장 낮은 동두천시와 여주시는 사업수도 2개로 가장 적다. 수원시와 오산시의 경우도 사업수와 예산 비중이 같은 순서로 나타나고 있다.

〈표 4-6〉 경기도 사례 시·군의 교육예산

(단위 : 백만원, %)

구분	총세출(A)	교육분야(B)	교육분야비중(B/A)
수원시	1,923,808	58,061	3.0
고양시	1,310,234	54,660	4.2
동두천시	259,069	3,228	1.2
오산시	341,123	12,577	3.7
여주시	412,029	7,872	1.9

주 : 2012년 결산 기준

제2절 강원도

1. 강원도청

(1) 교육담당 조직

강원도에서 교육사업 만을 전담하고 있는 조직은 따로 없고 보건복지여성국 내 여성청소년과에서 청소년 담당 직원 6명이 청소년 프로그램이나 시설관련 업무를 수행하고 있다.

〈표 4-7〉 강원도의 교육 관련 조직 현황

조직	인원	주요 업무
보건복지여성국 여성청소년 가족과 청소년 담당	6명	청소년 프로그램, 청소년 시설 지원

주: 교육전담 부서나 팀은 따로 없음

(2) 교육사업 및 예산

강원도의 교육비특별회계로의 전출금은 2014년 당초예산 기준으로 1,633억원이며 2009년(1,548억원) 대비 5.5% 증가하였다. 각 교육지원 항목별로는 100% 의무 전출하는 지방교육세가 1,392억원이고 시도세의 3.6%(경기도의 경우 5%)를 전출하는 시도세전출금이 223억원이다.

법정·의무지출사업은 아니지만 강원도에서 교육청 사업을 자율적으로 지원하는 비법정전출금의 경우 2012년 50억원에서 2013년 225억원, 2014년 235억원으로 증가하고 있다. 2013년에 큰 폭으로 상승한 것은 2013년도에 무상급식 보조금으로 171억원을 전출한데 따른 것이다. 비법정전출금 사업의 경우 타 시도는 대폭 축소하고 있으나, 강원도는 상대적으로 많은 사업에 대해 교육청을 지원하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-8〉 강원도의 교육청 전출사업

(단위 : 백만원)

사업	연도별 예산지원내역					
	'14	'13	'12	'11	'10	'09
합 계	186,775	189,343	162,706	155,196	153,565	163,140
법정 전출금	163,321	166,872	157,683	149,108	144,173	154,785
지방교육세 전출금 (지방교육세 전액)	139,201	142,753	137,552	130,665	126,434	130,398
시도세전출금 (보통세의 3.6%)	22,340	21,190	18,131	18,442	17,739	11,728
학교용지매입비 전출액	1,781	2,930	2,000	-	-	5,400
일반회계부담금	1,781	2,930	2,000			5,400
학교용지부담금 수입 등						
학교용지부담금 환급액(국비 포함)						7,259
비법정 전출금	23,454	22,470	5,023	6,088	9,392	8,355
농어촌 학교지원	634	434	102	134	134	134
자영농과생금식비지원 (분권사업)	134	134	102	134	134	134
실습장 지원 (국비 100%)	500	300				

사업	연도별 예산지원내역					
	'14	'13	'12	'11	'10	'09
외국어교육활성화지원	3,088	3,088	3,701	5,234	8,416	7,101
원어민교사지원	2,988	2,988	3,701	4,392	8,416	7,101
초등학생기초회화 학습지원				842		
도내학생글로벌마인드 함양	100	100				
꿈나무안심학교지원	720	720	720	720	720	720
꿈나무선수 선발육성	160	160	160	160	160	240
꿈나무학교 지정지원	560	560	560	560	560	480
교육육성지원	90	125	-	-	-	-
고등학교 창의동아리 연구활동 지원	90,000	125				
기타	18,922	18,103	500	-	123	400
방과후학교 운영지원						300
슈퍼영재 육성					75	100
작은 도서관 조성					48	
창의리더 인재육성 지원	500	500	500			
작은학교 희망 만들기	500	500				
친환경 무상급식 지원	17,922	17,103				

교육청과 관계없이 도청에서 자체적으로 시군에 지원하는 교육사업은 다자녀 가정 고등학교 수업료 및 입학금 지원, 결식아동 방학중 아동급식 지원, 결식아동 도시락 유류비 지원사업 등이 있다. 이들 사업은 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 도비 20% 보조사업으로서 시·군비 80%를 매칭하여 추진하는 사업이다.

<표 4-9> 강원도 자체 교육사업

(단위 : 백만원)

사업	연도별 예산지원내역						비 고
	'14	'13	'12	'11	'10	'09	
합 계	1,470	1,294	1,357	1,011	976	772	
다자녀가정 고등학교 수업료 및 입학금 지원	429	429	382	374	308	377	도비20%
결식아동 방학중 아동급식 지원	1,030	1,151	961	618	648	365	도비20%
결식아동 도시락 배달 유류비	11	14	14	19	20	30	도비20%

주 : 학기 중 토·일·공 종식 결식아동 급식비 미포함 : 교육청에서 강원도로 전출('14년 87억원) → 강원도 예산편성(87억원) → 시군 보조

2. 강원도 시·군

(1) 교육담당 조직

강원도 내 시·군들의 교육담당 조직을 살펴보면 교육이라는 명칭을 포함한 부서나 팀은 없다. 즉, 강원도 내 5개 사례지역 모두 교육담당 부서나 팀, 담당이 따로 없고 복지정책과나 사회복지과, 주민생활지원과 등에서 교육관련 업무를 타 업무와 함께 보고 있는 것으로 파악된다. 이것은 같은 도 단위이지만 강원도와 달리 ‘교육’ 명칭을 가진 국이나 과를 조직하고 있는 경기도내 시군들과는 차이가 나타나는 점이다.

〈표 4-10〉 강원도 사례 시·군의 교육담당 조직

구분	조직		인원	주요 업무
원주시	복지정책과	-	1명	복지정책과 내에 보육업무 있음
삼척시	사회복지과	-	1명	사회복지과 내에 보육업무 있음
속초시	주민생활지원실	-	1명	주민생활지원실 내에 학교지원업무 있음
평창군	주민생활지원과	아동청소년팀	1명	아동복지사업, 아동급식지원사업 등
정선군	주민생활지원과		1명	아동급식지원사업 등

(2) 교육사업 및 예산

강원도 내 사례 시·군들이 실시하거나 지원하고 있는 교육사업을 살펴보면 시·군에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 사례 시·군 5단체 중 삼척시와 속초시, 정선군은 무상급식을 지원하고 있으나 원주시와 평창군은 지원하지 않는 등 시·군별로 다양한 교육사업의 추진 현황을 보이고 있다.

교육사업 규모 면에서도 원주시의 경우 단 1개의 사업만을 자체사업으로 실시하는 반면 삼척시는 11개의 사업을 자체 또는 보조사업으로 실시하고 있다. 원주시는 교육사업을 최소화하는 경향을 보이는 반면 삼척시는 적극적으로 추진하는 모습을 보인다. 즉, 원주시의 경우 원어민보조교사 등 교육기관 지원사업 단

1개 이고, 무상급식도 실시하지 않지만 삼척시는 교육기관 지원 외에도 체육관 신설, 학교육성, 시설 및 환경개선사업, 무상급식 등 상당히 많은 수의 교육지원 사업을 자체 또는 보조사업으로 실시하고 있다.

한편 속초시는 교육경비 지원, 친환경 무상급식 사업, 평생교육대학 운영 등 3개 사업, 평창군은 초중고 교육환경 개선, 관내 주민평생학습 지원, 평생학습 프로그램 운영 등 3개 사업을 실시하고 있다. 정선군은 교육기관 보조(자체, 보조) 학교급식지원, 정선장학회 운영 등 4개 사업을 실시하고 있다.

〈표 4-11〉 강원도 사례 시·군의 교육사업

구분	교육관련 세부사업	
	사업명	사업대상
원주시	교육경비지원(자체) 원어민보조교사 지원 등 교육기관 지원사업	초, 중, 고
삼척시	학교체육(엘리트)육성(자체) : 엘리트 체육 육성 및 지원	초, 중, 고
	교육기관시설 지원(자체)	유치원, 초, 중, 고
	가곡중학교 다목적체육관 신축(기금, 자체, (민자 등))	학생 및 주민
	미로중학교 다목적체육관 건립(기금, 자체, (민자 등))	학생 및 주민
	교육경비 지원사업: 학교 교육여건 개선(자체)	초, 중, 고
	무상급식(시도 보조)	유치원, 초, 중, 고
	삼척고등학교 이진(군비, (민자 등))	삼척고등학교
	마이스터고 육성(군비, 민자 등), 기숙사 신축리모델링	삼척마이스터고
	삼일중고등학교 체육관 신축(자체)	
	평생학습관 교육운영(국비, 군비), 평생교육강좌 운영	삼척시민
읍면동 교육운영(자체), 찾아가는 평생학습대학 운영	삼척시민	
속초시	교육경비 지원사업(자체)	
친환경 무상급식 사업(시도보조)		
평생교육문화센터 운영: 평생교육대학 운영(자체)		
평창군	공교육 운영지원: 초중고 교육환경 개선(자체)	초, 중, 고
평생학습문화 확산: 관내 주민 평생학습 지원(자체)	관내 주민	
지역 평생교육 활성화 지원: 평생학습 프로그램 운영(국고 보조)	평창군민 1,000여명	
정선군	교육기관에 대한 보조금(자체)	
교육기관에 대한 보조금(시도보조)		
학교급식 지원(자체)		
정선장학회 운영(자체)		
공무원 교육(자체)		

주 : 중기지방재정계획을 참고하였으므로 지자체 사정에 따라 사업이 첨삭될 수 있음

지방자치단체 교육경비 지원에 관한 규정 제3조(교육경비지원 제한)가 2015년도부터 강력히 적용되고 점점 더 열악해지는 지방재정상황을 고려할 때, 사업수가 많은 자치단체의 경우 향후 교육사업에 대한 점검이 필요할 것이다. 강원도 사례지역의 세출 대비 교육예산 비중을 살펴보면 삼척시가 1.6%로 가장 높았고 다음이 정선군(1.5%), 원주시(1.2%), 속초시(1.1%), 평창군(0.8%)의 순이다.

교육사업수가 가장 많았던 삼척시가 역시 교육예산 비중도 가장 높고, 교육사업수가 적고 무상급식을 실시하지 않는 평창군은 교육예산 비중이 가장 낮게 나타나고 있다. 정선군의 경우 군단위로서는 교육예산 비중이 높은 편인데, 교육기관에 대한 자체사업, 보조사업과 무상급식 지원 등의 영향 때문일 것으로 생각된다.

〈표 4-12〉 강원도 사례 시·군의 교육예산

(단위 : 백만원, %)

구 분	총세출(A)	교육분야(B)	교육분야 비중(B/A)
원주시	788,238	9,418	1.2
삼척시	441,151	7,142	1.6
속초시	241,413	2,630	1.1
평창군	292,383	2,436	0.8
정선군	278,814	4,174	1.5

주: 2012년 결산 기준

제3절 경기도 교육청

경기도 교육청을 사례¹⁸⁾로 하여 교육청에서 실시하는 교육사업을 살펴보면 다음과 같다. 교육청에서는 기본적으로 교육정책기획, 추진, 관리업무를 하고 있

18) 전국적으로 17개의 시도교육청이 있으며 이들 교육청의 주요 업무는 크게 다르지 않을 것이므로 본 연구에서는 경기도교육청과 강원도교육청을 중심으로 살펴보고자 한다.

다. 독서교육, 외국어교육, 유아교육, 전문고 교육, 체육교육, 방과후 교육, 특성화고 교육, 농어촌학교 교육, 진학교육, ICT교육, 직업진로교육, 특수교육, 평생교육, 지방공무원교육 등 다양한 교육을 실시하고 있다.

학교운영과 관련해서 운영비 및 교육과정 지원, 특별활동, 방과후 학교를 지원하며, 학교환경 개선과 관련해서 인프라정비, 환경개선사업, 학교일반시설 개선, 학교전산망 등 정보화 인프라 구축 및 개선을 실시하고 있다. 학교운영 외에 다문화가정 자녀교육, 다자녀·유아·저소득층 등 학비지원, 학부모 및 주민참여교육을 실시하고 있다. 2013년도부터 누리과정 보육수당과 무상급식을 지원함으로써 교육청 재정사정 또한 좋지 못한 상황에 있다.

〈표 4-13〉 경기도 교육청의 주요 업무

구분	세부 사업 내용
ICT활용교육	ICT활용교육지원, 교원정보지식역량강화, 사이버가정학습운영및지원, 스마트교육지원, 전산교육운영지원, 학생정보지식역량강화
각종체육대회활동	경기도, 문화관광부, 전국체육대회
과학교육지원체제구축운영	과학교육지원센터운영
과학교육활성화지원	과학고등학교운영지원, 과학교육지원
교육정책기획관리	교육협력관리, 경기교육기본계획, 교육정책과제추진, 교육정책기획관리
교육환경개선시설	교육환경개선, 학교대응지원사업, 학교시설교육환경개선
급식관리	급식기구및시설확충, 학교급식관리운영
급식지원	저소득층자녀중식지원, 토·공휴일중식지원, 학기중급식비지원
기본운영비	교육위원회 기관공동운영비 등
농어촌학교교육여건개선	기숙형학교지원, 농어촌교육여건개선, 농어촌학교교육활성화지원, 돌아오는 농촌학교육성, 좋은학교만들기
누리과정지원	누리과정지원, 유아학비지원
독서교육활성화	독서교육활성화, 독서논술교육활성화, 독서논술자료개발 및 평가대회, 학교도서관운영지원, 학교도서관 활성화
독서문화진흥	공공도서관운영활성화, 공공도서관자료 및 확충관리, 도서관리 전산시스템 운영, 도서관운영 지원
방과후등교육지원	방과후학교 운영, 저소득층자녀 방과후 지원, 주5일제수업지원
사립재정지원	사립학교환경개선지원, 사립유치원 기본보조금지원 등
외국어교육	영어교육활성화, 외국어교육 활동지원, 원어민교사 및 보조강사 운영, 원어민 보조교사 지원
유아교육진흥	유치원 교육과정 운영, 사립유치원 지원, 유치원 방과후 과정운영, 유치원 종일제운영

구분	세부 사업 내용
전문계고교육	마이스터고 운영, 비전21 경기직업교육 발전방안 추진, 여주 농업경영 전문학교 운영 등
정보화지원	저소득층자녀 정보화지원
지방공무원역량강화	지방공무원 교육훈련과정 운영, 지방공무원 국외연수
직업진로교육	직업교육과정운영
진학진로교육	진로연계교육, 진로정보센터운영
체육교육내실화	체육교육과정운영지원, 체육육성종목지원, 학교체육시설여건개선, 학교체육 운영지원, 학교체육활성화지원
특별활동지원	교과특기자유성, 다문화및북한이탈주민등자녀교육지원, 문화예술교육활성화, 방과후질관리, 방과후프로그램운영, 방과후학교운영, 현장체험학습지원
특성화고교육	공동실습소운영, 마이스터고운영, 특성화고개편및운영, 특성화고교육과정운영 내실화, 특성화고교육내실화지원, 특성화고운영지원, 특성화고장학금및복지 지원, 특성화고취업역량강화
특수교육진흥	특수교육과정운영
평생교육활성화지원	평생교육시설및운영지원, 평생교육지원, 평생학습운영, 평생학습운영지원, 학력인정평생교육시설지원, 학부모대학운영, 학원및교습소관리
평생학습지원체제구축운영	평생교육지원, 평생학습운영
학교운영비지원	통학차량지원, 학교운영비지원, 학교환경개선지원
학교일반시설	교육여건개선, 교육여건개선, 학교시설증개축
학교정보화인프라구축	교육정보화 인프라 구축, 학교전산망 구축, 학교정보화 기기보급 및 관리, 학내전산망 구축
학력격차해소	다문화 가정자녀 교육지원
학부모및주민교육참여확대	교육단체 및 위원회 운영, 학부모 및 주민교육 참여확대, 학부모 지원활성화
학비지원	기타교육비지원, 다자녀학생지원, 유아학비지원, 저소득층자녀학비지원, 특성화고장학금지원

교육청에서는 지방교육재정교부금과 시·도로부터 전입되는 법정·비법정전출금, 각종 보조금을 재원으로 각종 사업을 실시하고 있다. 교육청에서 실시하고 있는 사업에 대해 기초자치단체는 광역자치단체와 달리 교육비특별회계로 직접 전출을 할 수 없으므로 각급 학교에 매년 직접적으로 교육경비를 지원하고 있는데 경기도내 시군의 교육경비 지원현황을 살펴보면 다음과 같다.

교육경비 규모가 가장 큰 수원시의 경우 2010년에 약 207억원에서 2013년도에 510억원으로 2배 이상 증가하였고, 고양시의 경우도 2010년 185억에서 2013년 426억으로 급격히 증가하였다. 의정부시, 시흥시, 파주시, 안성시, 오산시, 의왕시 등도 2010년 대비 2011년도에 급격히 증가하였는데, 이는 지자체 모두 무상급식의 실시가 크게 영향을 미친 것으로 보인다.

〈표 4-14〉 경기도내 시·군의 교육경비 지원 현황

(단위 : 백만원)

연번	시군명	2010년	2011년	2012년	2013년
	계	337,823	395,242	426,217	463,169
1	수원시	20,664	33,775	45,203	50,990
2	성남시	55,547	38,569	40,113	43,463
3	고양시	18,527	26,994	36,020	42,614
4	부천시	12,573	16,203	15,838	19,466
5	용인시	10,349	6,567	6,524	2,489
6	안산시	9,410	10,112	10,950	13,000
7	안양시	48,232	43,426	29,196	31,684
8	남양주시	10,391	11,397	15,031	14,537
9	의정부시	6,560	12,949	13,491	14,339
10	평택시	16,075	16,497	18,681	20,002
11	시흥시	7,316	16,078	22,810	21,588
12	화성시	36,789	28,751	36,493	46,823
13	광명시	9,250	11,131	6,745	5,215
14	파주시	7,069	17,427	18,681	18,626
15	군포시	6,448	9,891	14,144	14,191
16	광주시	7,998	6,508	7,612	8,574
17	김포시	4,751	7,121	8,320	10,085
18	이천시	7,210	10,209	6,725	8,247
19	구리시	3,172	5,640	5,857	4,891
20	양주시	3,086	5,665	6,625	6,281
21	안성시	3,799	7,814	9,669	12,218
22	포천시	322	217	272	46
23	오산시	4,599	13,699	10,221	8,081
24	하남시	3,231	6,324	8,020	11,115
25	의왕시	5,022	11,780	7,930	10,193
26	여주군	3,284	2,246	3,642	3,298
27	동두천시	2,339	3,078	3,211	2,950
28	양평군	1,281	1,603	2,033	2,977
29	과천시	7,783	8,337	9,283	9,588
30	가평군	2,878	3,006	3,697	2,668
31	연천군	1,868	2,228	3,180	2,930

자료 : 지방재정연감, 각 년도.

제4절 강원도 교육청

강원도 교육청의 경우 경기도 교육청과 마찬가지로 기본적으로 교육정책 기획, 추진, 관리업무를 하고 있다. 주요 사업은 교원역량 강화, 지방공무원 교육, 교육과정개발 운영, 유아교육진흥, 학교정보화 인프라구축, ICT 활용교육, 방과 후등 교육지원, 급식지원, 누리과정지원, 교육환경개선, 학부모 및 주민교육 참여 확대 등 다양한 교육사업을 실시하고 있다.

〈표 4-15〉 강원도 교육청의 주요 업무

구분	세부 사업 내용
교원역량강화	교원연수지원, 교원연수운영
지방공무원역량강화	지방공무원연수지원, 지방공무원연수운영
지방공무원인사관리	지방공무원임용관리, 지방공무원인사관리
교육과정개발운영	교육과정운영, 수준별교육과정운영, 교과자료개발보급, 창의인성교육운영, 특색교육과정운영
학력신장	교실수업개선지원, 학력향상지원
수업지원장학활동	현장중심장학활동지원, 수석교사제운영
연구시범학교운영	연구시범학교운영
교과교육연구회운영활성화	교과교육연구회지원
유아교육진흥	유아교육지원, 유치원방과후과정, 유치원교육여건, 사립유치원지원
특수교육진흥	특수교육운영, 특수교육교수학습지원, 특수교육복지지원 등
영재교육활성화	영재교육운영, 영재교육원운영
독서교육활성화	독서논술교육활성화, 학교도서관운영지원
외국어교육	원어민교사및보조강사운영, 외국어교육활동지원
과학교육활성화지원	과학교육과정운영, 체험중심과학환경교육지원, 과학교육여건개선
특성화고교육	특성화고운영지원, 특성화고교육내실화지원, 마이스터고운영지원, 특성화고취업역량강화
학교정보화인프라구축	학교정보화기기보급및관리
ICT활용교육	ICT활용교육지원, 사이버가정학습운영및지원, 스마트교육지원
체육교육내실화	학교체육활성화지원, 체육육성종목지원, 학교체육시설여건개선
특별활동지원	문화예술교육활성화, 다문화및북한이탈주민등자녀교육지원
수련및봉사활동	학생수련활동지원, 학생봉사활동지원
학생생활지도	학생생활지도지원, 양성평등및성교육, 학교폭력예방지원
대안교육운영지원	대안교육운영지원, 방송통신중고운영
학생상담활동지원	학생상담활동지원
진로진학교육	진로진학교육

구분	세부 사업 내용
학력평가	학력평가관리
학교평가관리	학교평가관리
학생선발배정	진학시험및입학전형관리, 대학수학능력시험
교육연구및교수학습지원센터운영	교육연구운영지원, 교수학습지원센터운영
검정고시관리	검정고시관리
교과교실제운영지원	교과교실제운영지원
학비지원	저소득층자녀학비지원, 특성화고장학금지원, 기타교육비지원
방과후등교육지원	방과후학교운영, 저소득층자녀방과후자유수강권지원
급식지원	학기중급식비지원, 토공휴일중식지원
정보화지원	정보화지원
농어촌학교교육여건개선	농어촌학교교육활성화지원, 기숙형학교지원
교육복지우선지원	교육복지우선지원
누리과정지원	누리과정지원
교과서지원	교과서지원
보건관리	학교보건관리, 학교환경위생관리
급식관리	학교급식관리, 학교급식운영, 학교급식환경개선
각종체육대회활동	체육대회지원
학교운영비지원	학교운영비지원
사학재정지원	인건비재정결합지원
학생수용시설	학교신증설
학교일반시설	학교시설증개축
교육환경개선시설	학교시설교육환경개선
평생교육활성화지원	평생교육시설및운영지원, 평생학습운영지원
도서문진진흥	도서관운영지원
직업진로교육	직업진로교육과정운영
교육정책기획관리	교육정책기획관리, 대외교육협력관리,
교육정책홍보	교육정책홍보
감사관리	감사관리
기관평가	기관평가
교육행정혁신	조직및성과관리, 행정개선활동지원
법무관리	법무관리
의정활동지원	의정활동지원
선거관리	선거관리
교육행정정보화	교육행정정보시스템운영, 정보보안관리
교육행정자료및기록물관리	교육행정기록물관리
비상대비계획및보안	비상대비계획및보안관리
학생배치계획	학생배치계획관리, 적정규모학교육성지원
사학기관지도육성	사학기관관리
학부모및주민교육참여확대	학부모및주민교육참여확대
시설사업관리	시설사업관리
국제교육문화교류협력	국제교육문화교류협력지원
특별교육재정수요지원	특별교육재정수요지원

강원도 내 시·군의 교육경비 지원 현황을 보면, 시·군별로 차이를 보이고 있으나 전체적으로 2010년 54,024백만원에서 2011년 60,722백만원, 2012년 74,141백만원으로 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 시군별로는 2012년 기준으로 원주시가 13,272백만원을 지원하여 가장 높은 비중을 점하고 있으며, 그 다음으로는 강릉시(8,041백만원), 삼척시(5,350백만원)의 순이다.

연도별 추이를 보면, 시 단위의 경우 춘천시, 원주시, 강릉시 등 대부분이 증가 추세이나 동해시와 태백시는 교육경비 지원이 줄어드는 현상을 나타내고 있다. 한편, 군 단위의 경우 대다수 군들은 교육경비 지원이 증가하고 있으나 정선군, 고성군, 양양군은 증감변동 또는 감소하는 추이를 보이고 있는 것으로 나타난다.

〈표 4-16〉 강원도내 시·군의 교육경비 지원 현황

(단위 : 백만원)

연번	시·군	2010년	2011년	2012년
	계	54,024	60,722	74,141
1	춘천	2,053	3,687	4,478
2	원주	6,220	10,971	13,272
3	강릉	4,793	4,922	8,041
4	동해	5,655	4,532	4,344
5	태백	3,817	3,912	2,444
6	속초	2,551	2,071	3,403
7	삼척	3,473	2,765	5,350
8	홍천	2,358	3,727	4,224
9	횡성	1,672	3,704	4,084
10	영월	3,286	3,551	4,078
11	평창	2,228	2,156	3,551
12	정선	4,014	4,042	3,552
13	철원	2,197	2,535	2,789
14	화천	1,190	1,098	1,114
15	양구	1,208	1,027	1,691
16	인제	2,145	2,001	3,186
17	고성	2,145	1,583	1,941
18	양양	3,019	2,438	2,599

자료 : 지방재정연감, 각 년도.

제5절 시사점



우리나라는 교육자치제를 실시하고 있고 이에 따라 자치단체장과 마찬가지로 교육감 또한 주민의 직접선거로 선출하고 있다. 이에 후보 자치단체장과 교육감은 지방자치제도가 성숙될수록 더욱 체감할 수 있고 설득력 있는 선거공약과 지역의 발전계획을 들고 나와 자기를 부각시켜야 한다.

한편 우리나라의 교육에 대한 관심은 어느 지역에 거주하든 매우 높은 편으로 교육과 관련된 정책은 항상 긴 스펙트럼을 가지게 된다. 결국 선거를 염두에 둔 후보들은 주민들이 가장 관심을 두는 공약을 내걸 수밖에 없고 이는 교육관련 공약이 빠질 수 없는 이유이다.

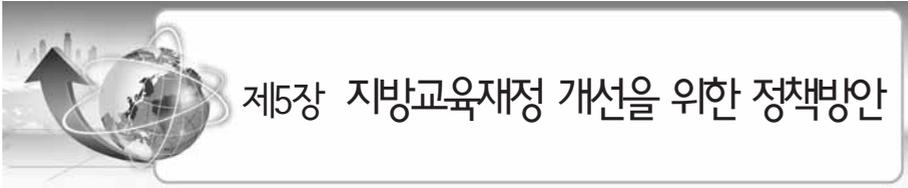
지방자치와 교육자치가 서로 분리되어 교육청 재정은 중앙정부와 지방자치단체의 이전수입이 절대적이지만, 이러한 재원조달 구조와는 상관없이 세출부문은 완전히 독립적인 체제로 운영되고 있는 실정이다. 이에 따라 사례에서도 살펴본 바와 같이 교육청 사업으로 분장되는 교육사업이 자치단체에서도 실시될 개연성이 있다.

사례조사 결과 경기도의 경우 국 단위의 교육부서가 있고 시·군 단위에서도 국이나 과 단위의 부서를 가지고 있는 반면에 강원도의 경우는 교육명칭을 가진 부서는 따로 없었으나 교육사업 내용들을 보면 중복되는 부분이 나타나고 있다. 예를 들면, 학교시설, 학교환경, 학교인프라, 평생학습운영, 지방공무원교육, 직업진로 교육, 주민교육 등은 교육청 사업과 자치단체 사업이 중복적으로 나타나는 부분으로서 특히 선거에서 학부모나 주민들의 눈에 쉽게 드러날 수 있는 사업에 대한 중복투자 가능성이 높다고 볼 수 있다. 대표적으로 학교주변이나 외관에 대한 환경개선은 중복 투자되는 반면, 학교 내의 시급한 시설 개·보수 작업은 미루어 질 수 있음을 시사한다.

또한 재정력이 좋지 못한 지자체에서 교육관련 사업을 과도하게 추진하는가 하면 교육지청을 거치지 않고 관내 학교에 보조금을 직접 지원함에 따라 예산이 학교별 우선순위에 따라 배정되지 못하는 경우도 발견된다.

더불어 재정열악 지자체에서 무상급식 등 국가시책사업을 의무적으로 실시함에 따라 학교시설 개보수 작업이 연기되어 실제 가장 중요시되어야 할 학생들의 직접적인 교육환경은 오히려 더 열악해지고 있다. 즉, 재래식 화장실을 사용하고 있는 공립학교가 있고, 옥상 누수로 인해 교실에 비가 새며, 학생용 컴퓨터는 버전이 낮고 그나마도 1/3은 고장이 나 있으며, 급식시설이 노후되어 불결한 조리 기구를 사용하고 있는 점 등을 들 수 있다. 결국 교육예산이 실제로 필요한 곳에는 사용되지 않고 시급하지 않은 부분에 우선 투자되는 상황이 발생하고 있는 것이다.

이상의 상황들을 완화시키려면 지방자치단체와 교육청 간에 긴밀한 협조관계를 유지하여 사업의 우선순위에 따라 예산을 효율적으로 사용하여야 하지만 실제로는 두 주체 간 협의가 매우 형식적으로 실시되고 있다. 따라서 향후 교육예산 편성 전에 실시하게 되어 있는 자치단체장과 교육감 간의 재정협의회를 실질적으로 운영하여 예산의 효율적인 집행이 이루어지도록 하는 제도 정비가 필요하다.

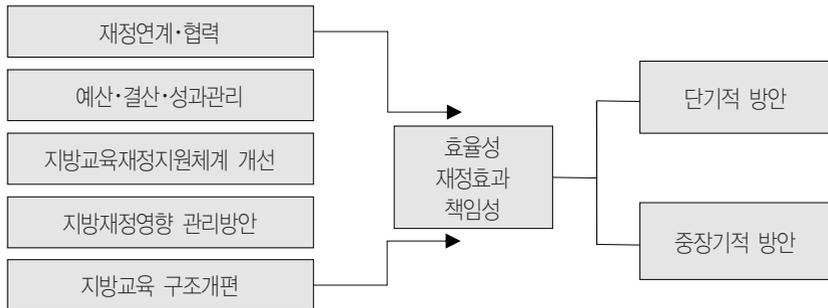


제1절 기본방향

지방교육재정 개선은 지방재정과 교육재정 간의 연계·협력, 예산·결산 및 성과관리, 지방교육재정 지원체계 개선, 지방재정영향 관리방안, 지방교육 구조개편 관점에서 모색할 수 있다.¹⁹⁾ 이들 대안은 크게 단기적 방안과 중장기적 방안으로 구분하여 아래와 같이 제시하고자 한다.

우선 단기적 방안은 지방자치와 지방교육자치의 관계에 있어서 현행 체계를 유지하면서 양자 간의 연계·협력을 통해 효율성을 제고하고자 하는 대안이며, 중장기적 방안은 지방자치단체의 일반행정과 교육행정의 통합을 통해 재정효과를 높이고 책임성을 강화하고자 하는 대안이라고 볼 수 있다.

〈그림 5-1〉 지방교육재정 개선을 위한 정책방향



19) 본 연구에서는 재정운영의 효율성과 책임성 강화, 정책효과 관점에서 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력, 통합 운영이라는 기본 시각에서 정책적 방안을 모색하고 있다. 따라서 교육기관 입장에서 바라보는 지방교육재정 확충방안에 속하는 지방교육세의 독립세원화, 지방교육자치단체의 지방세부과권, 세외수입징수권 확보 등에 대해서는 다루지 않는다.

제2절 재정연계·협력체제 구축

지방공공서비스 공급 관점에서 일반재정 뿐 아니라 교육재정을 포함한 전체적인 시각에서 자원을 사용함으로써 지방교육에 대한 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 지방자치단체와 시도교육청 간의 분리 운영으로 인한 비효율성을 해소하고 불필요한 정책갈등을 줄임으로써 효율성을 제고하여야 한다. 즉, 자치단체와 시도교육청 간의 재정협력 방안을 마련하여 전체적인 관점에서 재원배분계획을 수립하고 우선순위에 기초하여 사업과 예산을 운영함으로써 재정 효율성을 실현하는 것이 바람직하다.

지방교육재정교부금법 시행령 제8조에 따라 “교육감은 시도의회에 예산안을 제출하기 전에 자치단체장에게 전입금으로 충당되는 세출예산안에 대해서 서면으로 협의를 요청” 하도록 되어 있으며, 이를 위해 시도에 교육정책협의회를 둘 수 있으며, 교육감이 시도의회에 예산안을 제출하는 때에는 해당 자치단체장의 의견을 첨부하여야 한다고 규정하고 있다.

이에 대해 한국행정학회에서 실시한 설문조사에 의하면, 예산협의를 위한 협의회를 구성하지 않은 시도가 상당수 있고, 특히 시도와 시도교육청 간의 예산협의를 공식적인 협의회는 물론 비공식적으로 예산협의를 이루어지는 경우도 전혀 없고 문서와 전화를 통해서만 간단히 협의하는 경우가 대부분인 것으로 조사되었다(이승중 외, 2012 : 42~43).

이러한 분석결과에 의하면, 교육정책협의회를 구성한 시도의 경우도 협의회를 활용하지 않고 있으며, 시도의견 반영 역시 미흡하여 시도와 시도교육청 간에 교육예산에 대한 효과적인 협의회가 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다.

즉, 시도와 교육청 간의 연계·협력 실태를 조사한 연구결과에 의하면,²⁰⁾ 시도 및 시도 교육청 간의 예산협의를 어떠한 방식으로 하는가에 관한 설문조사 결과, 공식적인 협의회는 물론 비공식적으로 예산협의를 이루어지는 경우도 전혀 없

20) 구체적인 내용은 이승중 외(2012). 「지방재정과 교육재정 연계·협력 강화방안」 참조

고, 문서와 전화를 통해서만 간단히 협의하는 경우가 대부분이며 2개 시도는 전화 협의도 없이 문서만 전달하는 방식을 활용하고 있는 것으로 나타난다. 협의회가 구성된 4개 시도도 협의회를 활용하지 않고 문서만 전달하는 2개 시도는 협의 자체가 제대로 이루어지지 않고 있다.

〈표 5-1〉 시·도와 시·도 교육청 간의 예산협의 방식

구분	협의 없음	문서로만	문서와 전화	비공식적 회의	공식적인 교육정책/행정협의회	합계
특별·광역시	0(0%)	1(33%)	2(67%)	0(0%)	0(0%)	3(100%)
도	0(0%)	1(25%)	3(75%)	0(0%)	0(0%)	4(100%)
합계	0(0%)	2(29%)	5(71%)	0(0%)	0(0%)	7(100%)

자료 : 이승중 외(2012), p.43

지방재정과 교육재정 간 분리 운영은 첫째, 교육서비스가 다른 지방공공서비스와 분리되어 독립적으로 운영되고 있기 때문에 자원배분의 왜곡을 야기하고, 교육서비스와 다른 공공서비스가 연계되어(통합되어) 공급될 때가 보다 높은 후생증가를 가져올 수 있다. 둘째, 교육서비스의 독립적 공급에 따른 도덕적 해이의 발생, 교육 및 다른 지방공공서비스의 분리된 공급이 교육서비스의 공급자나 수요자의 입장에서 교육서비스에 대한 편익과 부담의 불일치 및 인식부족을 가져오고 이로 인해 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높다. 셋째, 양자 간 별도 재정운영에 따른 행정비용의 중복이나 책임소재의 불분명화로 인해 교육비용의 증대 등을 들 수 있다(국중호, 1998).

또한 현행 지방교육재정 운영은 지역 간 형평성에 중점을 두는 구조를 지니고 있어 예산우선순위 조정, 주체 간 재정협력 및 연계를 통한 효율성 제고 노력이 미흡하기 때문에 향후 지방교육서비스 공급 차원에서 효율성과 형평성의 조화를 도모할 필요성이 있다. 따라서 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력방안으로는 다음의 대안을 고려할 수 있다.

(1) 제1안 : 지방자치단체와 교육청 간의 상시적 협의체제 구축

지방교육행정협의회와 교육정책협의회를 하나로 통합하여 지방자치단체와 시도교육청 간의 상시적인 협의체제를 구축함으로써 교육사업과 예산운영에 관해 실제적인 연계·협력이 이루어질 수 있도록 하고 교육예산안을 지방의회에 제출 시 협의내용을 의회에 보고하도록 제도화한다.

시·도와 교육청은 동 협의기구를 통해 교육비특별회계 전출금 예산편성, 학교 현장에서 발생하는 교육현안 문제 해결 및 교육사업을 추진한다. 협의 시에는 자치단체와 교육청 관계자 뿐 아니라 교육전문가, 학부모, 도의원 등이 참여하여 교육재정 문제를 협의하고 심의할 수 있도록 규정한다.

(2) 제2안 : 지방자치단체에 교육업무 협력을 위한 조직 설치·운영

교육·학예에 관한 집행기관인 교육감은 존치시키되, 현재의 교육지원 업무를 담당하고 있는 부서를 확대 개편하거나 교육업무를 전담하는 조직을 신설(예 : 교육협력국(과)하여 운영한다.

제3절 예산·결산 및 성과관리 강화

교육재정을 운영하는 과정에서 예산과 결산은 가장 핵심적인 요소이기 때문에 관련 법령이나 기준이 제대로 정비되어 있어야 하고 관련 재정제도와 의 일관성 있는 기준을 갖추는 것이 중요하다. 우선, 예산과 결산 측면에서 예산의 편성과 집행, 결산심사와 보고, 재정분석 등이 효율적으로 이루어지고 교육사업의 수립과 성과분석이 이루어질 수 있도록 체계성을 갖추는 것이 필요하다. 특히 예산 편성을 위한 사전협의제, 공유재산관리, 주민참여예산운영, 결산심사와 사업효과 분석이 제대로 이루어질 수 있도록 법적 체계와 제도적 정비가 이루어져야 할 것이다.

또한 교육 관련 유사·중복사업의 배제가 필요한데, 현재 지방교육 재원조달은

중앙정부의 이전수입과 지방자치단체 이전수입을 중심으로 구성되어 있어서, 시도교육청 입장에서는 사업우선순위가 유사하거나 중복적인 사업을 수행할 가능성이 있다. 따라서 중복투자를 방지하기 위해서 재원 주체 간에 책임소재를 명확히 하여 사업 구분이 모호하지 않도록 협의·조정하기 위한 제도적 장치 마련과 실질적인 운영이 요구된다.

예를 들면 예산 측면에서 서울시와 서울시 교육청의 예산 관련 규정은 법령의 틀이 서로 다르고 세부적인 사항에서도 차이가 발생하고 있다. 특히 예산을 수립하고 예산안을 편성하는 과정에서 서울시와 서울시 교육청 간에 재원배분의 기준과 우선순위 설정 등에 관한 사전 협의와 의견수렴이 이루어지지 않고 있다는 점에서 효율적인 예산운영에 제약이 존재한다고 볼 수 있다.

〈표 5-2〉 서울시와 서울시 교육청의 예산 규정 비교

서울시	서울시 교육청
제1절 예산의 배정 예산배정계획, 예산배정 및 통지, 예산의 정리 제2절 예산의 집행 예산집행품의, 재정사항의 합의, 세출예산의 집행, 집행의 제한, 실행예산, 집행상황의 조사, 이월예산의 집행, 예산의 전용·이용·이체, 예비비의 사용	예산의 구조와 관장, 재원의 배분, 예산의 편성지침, 예산요구서, 예산의 조정, 예산안의 작성, 예산안 결정통지 및 설명서 작성, 예산안의 시의회 제출, 예산안의 수정, 추가경정예산, 예산의 이월, 의결예산의 통지, 예산배정계획 및 자금수급계획, 예산배정 및 절차, 학교예산의 전출 및 보조, 실행예산, 재정사항의 합의, 예산의 전용, 예비비의 사용, 예비비 사용명세서의 작성과 시의회 제출

자료 : 최준렬(2014), p.50.

결산 측면에서도 서울시와 서울시 교육청 간에는 결산서의 작성과 결산정보의 분석, 회계장부와 각종 명세서 작성, 결산의 보고 등에서 차이가 나타나고 있다. 특히 서울시와 서울시 교육청 간에 결산이 분리되어 이루어지고 있기 때문에 결산정보의 분석을 통한 재정수지, 건전성과 효율성 검토, 교육사업 관련 성과목표 달성 등을 체계적으로 점검·분석하는데 한계와 제약이 존재한다.

〈표 5-3〉 서울시와 서울시 교육청의 결산 규정 비교

서울시	서울시 교육청
결산서 작성, 복식부기회계에 의한 재무보고서 작성, 결산 설명자료 제출	결산서의 작성, 결산서의 제출, 결산 설명자료의 제출, 결산의 보고

자료 : 최준렬(2014), p.51.

따라서 예산과 결산운영에 있어서 법령 기준 등 법적체계 정비와 아래와 같은 운영상 제도적 개선이 필요하다.

첫째, 교육재정 관련 법령, 재무회계규칙, 회계처리기준을 정비하여 시도와 시도교육청 간의 재정운영 관련 법령의 구조적 틀을 새롭게 형성할 필요가 있다.

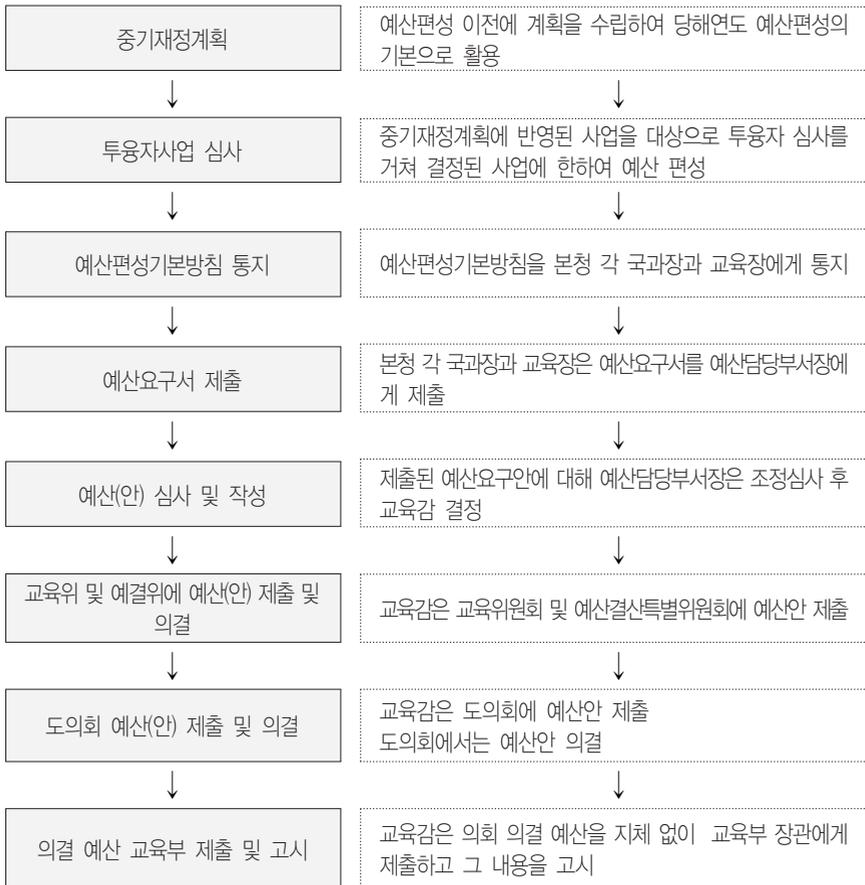
둘째, 지방교육재정교부금법 시행령 개정을 통해 교육예산 협의를 위한 협의회 구성을 의무화 규정으로 변경하는 동시에, 실제로 교육 관련 사업에 대해 정책우선순위와 시도의견이 반영될 수 있도록 제도를 정비하는 것이 필요하다. 이를 위해 시도의 교육협력과의 기능과 역할을 강화하고 실질적으로 시도교육청과 매년도 교육 관련 사업계획 및 예산편성을 위한 협의회가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 교육예산의 수립단계부터 시도와 시도교육청이 상호 협력하여 예산을 편성하고 이를 통해 지방자치단체 전체의 정책목표를 설정하고, 정책과 사업을 구체화하는 과정을 통해 주역주민들의 요구와 우선순위를 반영할 수 있도록 한다. 결산 및 성과관리 단계에서도 일반재정과 교육재정을 상호 연계하여 예산집행 결과와 성과를 관리함으로써 지방공공서비스의 공급에 대한 재정효과를 높이고 부진요인들을 파악하여 보다 바람직한 재정운영 방향 및 전략을 수립하는데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 예산과 결산 측면에서 <그림 5-2>의 교육청 예산편성 절차에 있어서 예산안 심사 및 작성 단계 이후 지방의회에 교육예산안을 제출하기 이전에 시도 예산실에서 시도교육청 예산안을 사전에 충분히 검토하고 의견을 첨부하여 의회에 제출하는 방법을 검토할 수 있다. 이렇게 함으로써 교육예산에 대한 이해가 깊어져 예산편성 과정의 효율성이 높아지고 의회심의에서도 시도-시군구-교육

청 간에 교육사업에 대한 유사·중복성과 우선순위 등을 합리적으로 조정할 수 있어서 보다 심층적이고 효과적인 예산심의가 이루어질 수 있을 것이다.

〈그림 5-2〉 지방교육 예산편성 절차



다섯째, 특히 현재 지방교육재정의 경우 유사·중복되는 교육 관련 사업을 추진하거나 예산우선순위와 사업의 중요성 등 타당성을 면밀하게 검토하지 않은 채, 사업을 실시함으로써 계획적인 재정운영이 어려운 실정이다. 이는 매년 법정 전출금 이외에 교육경비보조금과 단위학교와의 직접적인 사업 시행이 증가하는 추세에서 중요한 문제점의 하나이며 이로 인해 교육재정의 효율성이 떨어지고

전반적인 성과 개선이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 시도와 시도교육청 간의 ‘시도 교육발전계획’ 공동 수립, 교육 관련 사업의 타당성 검토 등 사업 분석, 시도 교육 투자 효과 측정을 위한 과학적 연구 수립 등을 통해 교육사업에 대한 성과평가 및 체계적 관리방안이 마련되어야 한다.

제4절 지방교육재정지원체계 개선

시·도교육청의 예산을 확보하는 과정에서 적용되는 법령은 지방교육재정교부금법, 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정이다. 이들 법령에서 중앙정부로부터의 재정이전, 지방자치단체로부터의 재정이전 근거를 규정하고 있다. 예를 들어, 지방교육재정교부금법에 의해 확보되는 2013년 교육청의 예산재원(중앙정부 및 지방자치단체로부터의 이전수입)이 교육청 전체 예산의 92.8%(교육부·한국교육개발원, 2013)이기 때문에, 교육청 재원의 대부분을 지방교육재정교부금법에 의해 조달하고 있다고 볼 수 있다. 이외에 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정에 의해 예산(교육경비보조금)을 확보하거나 지방교육채, 이월금 등으로 확보하는 방법이 있다.

따라서 시도교육청에서 예산을 확보하는 방법은 모두 교육청의 의지와는 무관하다. 교육청이 자체적으로 사업을 수행하고자 하여도 스스로 예산을 확보할 수 있는 방안이 없다. 즉, 예산을 자체적으로 확보할 수 없는 상황에서 교육사업의 자율적인 수행과 효율성 제고에 여러 가지 어려움이 따르게 된다. 교육사업의 효율적인 수행과 재정집행 결과와 성과를 향상시키고 지역의 특성과 지역주민들의 의사를 반영할 수 있기 위해서는 지방교육재정 지원체계의 새로운 접근이 필요할 것으로 생각된다.²¹⁾

21) 최준렬, “시·도교육청의 교육재정 관련 법령개정 방향.” 「지방교육재정의 현실과 법령개정방안 모색」, 한국교육재정경제학회 2014 연차학술대회, 2014. 2월. p. 44.

이에 대해 일반재정과 교육재정 간 분리 운영되고 있는 재정이전제도를 연계·통합하고 복잡한 교육재정 지원체계를 단순화하는 방안을 검토할 수 있다. 지방교육예산의 수입구조를 보면, 중앙정부로부터의 이전수입(지방교육재정교부금, 교육보조금), 지방자치단체로부터의 이전수입(법정전출금, 비법정전출금)과 교육비특별회계의 자체수입을 포함하여 시도 및 시군구가 단위학교에 직접 지원하는 교육경비보조금 등 재원부담 주체가 매우 다양하다. 이처럼 지방교육 예산구조가 지나치게 복잡하여 지방교육재정이 어떻게 조달되고 예산이 어떻게 집행되는지를 파악하기 어려워 재정 투명성을 확보하기가 어려운 실정이다. 지방교육재정지원체계의 정비에서는 다음과 같은 대안을 고려할 수 있다.

(1) 법정전출금과 비법정전출금은 교육비특별회계를 통해 운영되어 통일적인 통제와 관리가 가능하지만, 개별적으로 단위 학교에 교육예산을 지원하는 교육경비보조금의 경우 각 자치단체별로 명확한 기준 없이 지원되고 있다. 따라서 지역 간 교육격차 등 형평성을 확보하기 위한 기준을 마련하여야 한다.

(2) 현재의 복잡한 지방교육재정지원시스템을 단순화하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 현행 지방교육 예산구조가 지나치게 복잡하여 지방교육재정이 어떻게 조달되고 예산이 어떻게 집행되는지를 파악하기 어려워 재정 투명성을 확보하기가 어려운 실정이다. 따라서 지방교부세와 지방교육재정교부금, 교육국고보조금과 지방국고보조금의 통합 운영 등과 같은 방식을 통해 현행 중앙정부 이전수입과 지방자치단체 이전수입을 국가교부금(중앙정부), 지방교육교부금(자치단체)으로 통합 운영함으로써 행정비용을 줄일 수 있다.

(3) 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합운영 방안을 고려할 수 있다. 이 대안은 일반재정에서 운용되는 지방교부세와 교육재정에 속하는 지방교육재정교부금을 하나의 틀 속에서 운영하는 것이다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 2011~2013년에 걸쳐 지방교부세와 지방교육재정교부금 간의 상관관계를 분석하면 양자 간에는 상관관계가 거의 없는 것으로 나타나 재정지원의 효과가 상이함을 알 수 있다. 따라서 이들을 통합 운영함으로써 재원운영의 일관성과 재정효과를 제고할 수 있을 것이다(<표 5-4>, <표 5-5> 참조).

〈표 5-4〉 지방교육재정교부금과 지방교부세 현황(2011~2013)

구분	지방교육재정교부금(단위:억원)			지방교부세(단위:억원)		
	2011년	2012년	2013년	2011년	2012년	2013년
전국	324,372	370,922	391,728	274,085	293,499	314,600
서울	36,293	47,322	45,762	2,371	2,293	2,164
부산	20,698	23,469	24,235	10,725	11,535	11,845
대구	15,871	16,934	18,090	8,399	9,825	10,948
인천	14,654	17,302	19,846	4,612	4,712	5,465
광주	11,281	11,780	12,565	5,436	6,237	6,371
대전	10,597	11,314	11,393	3,909	4,273	4,677
울산	8,248	9,206	9,258	2,254	2,058	2,088
세종	-	1,146	3,553	-	1,338	1,568
경기	57,020	72,139	77,822	17,537	18,347	20,686
강원	16,626	17,731	18,481	27,710	30,098	32,435
충북	14,022	15,370	16,602	18,684	19,793	21,202
충남	19,029	20,817	20,528	23,809	25,282	26,256
전북	20,295	20,877	21,649	28,410	30,086	32,210
전남	22,539	23,559	27,597	36,991	40,109	43,453
경북	26,261	27,371	28,329	44,463	47,261	50,888
경남	25,554	28,756	29,804	30,160	30,943	32,365
제주	5,383	5,831	6,214	8,615	9,309	9,979
평균	20,273	21,819	23,043	17,130	17,265	18,506
표준편차	12,441	16,630	17,351	13,404	14,401	15,458
변이계수	0.6137	0.7622	0.7530	0.7824	0.8341	0.8353
최대	57,020	72,139	77,822	44,463	47,261	50,888
최소	5,383	1,146	3,553	2,254	1,338	1,568
최대/최소비	10.59	62.94	21.90	19.72	35.32	32.45

주 : 2012년 세종시 지방교부세는 재정고 세입결산자료 참고

자료 : 지방교육청, 세입세출예산서(2012,2013), 안행부(2014), 지방자치단체 통합재정개요

〈표 5-6〉 지방교부세 기준재정수요에 교육지원비 측정항목 추가(안)

지방교부세 측정항목의 조정		
현행	1. 일반행정비	인건비, 일반관리비, 안전관리비
	2. 문화환경비	문화관광비, 환경보호비, 보건비
	3. 사회복지비	기초생활보장비, 노인복지비, 영유아복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비
	4. 지역경제비	농림수산비, 산업경제비, 도로관리비, 지역관리비
추가	5. 교육지원비	교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비, 재정결함보전

제5절 지방재정영향의 체계적 관리

최근 사회복지 관련 재정지출 부담증가와 함께 자치단체의 교육재정 지원이 증대함에 따라 지방재정의 경직성이 높아지고 재정 건전성을 해치는 등 재정압박 요인으로 작용할 수 있다. <표 5-7>에서와 같이 사회복지와 교육지원예산이 지방예산(일반회계)에서 점하는 비중은 2008년 24.2%에서 2013년 31.5%로 지속적으로 증가하여 실질적인 재정부담으로 작용하고 있다.

〈표 5-7〉 지방예산규모(일반회계) 대비 사회복지예산 및 지방교육지원예산 추이

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
예산규모(A)	984,446	1,033,232	1,064,995	1,085,386	1,145,304	1,205,509
사회복지(B)	162,981	189,504	212,451	226,485	243,665	278,430
교육지원(C)	75,528	86,520	83,475	91,475	98,718	101,029
((B+C)/A)	24.2%	26.7%	27.8%	29.3%	29.9%	31.5%

<표 5-8>에서 예산규모와 사회복지예산, 교육지원예산의 연평균증가율을 살펴보면, 2009~2013년 기간 동안 예산규모는 4.2%, 사회복지예산은 11.4%, 교육지

원예산은 6.2%, (사회복지예산+교육지원예산)은 9.8%로 나타난다. 따라서 사회복지와 교육지원예산의 증가율이 예산규모 증가율에 비해 2배 정도 높은 것을 알 수 있다.

〈표 5-8〉 일반회계예산, 사회복지예산, 교육지원예산의 증감률 추이

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
예산규모(A)	984,446 -	1,033,232 (5.0%)	1,064,995 (3.1%)	1,085,386 (1.9%)	1,145,304 (5.5%)	1,205,509 (5.3%)
사회복지(B)	162,981 -	189,504 (16.3%)	212,451 (12.1%)	226,485 (6.6%)	243,665 (7.6%)	278,430 (14.3%)
교육지원(C)	75,528 -	86,520 (14.6%)	83,475 (-3.5%)	91,475 (9.6%)	98,718 (7.9%)	101,029 (2.3%)
복지+교육 예산 증감률	-	15.7%	7.2%	7.4%	7.7%	10.8%

주 : ()안은 증감률임

한편, 연도별로 학생수는 지속적으로 감소하는 추이를 보이는 반면, 교육비특별회계에 대한 지방자치단체 재정지원은 증가 추세를 나타냄으로써 지방재정의 건전화와 지속가능성에 부정적인 영향을 미치고 있다.

〈표 5-9〉 시도별 학생수 증감(2008~2013)

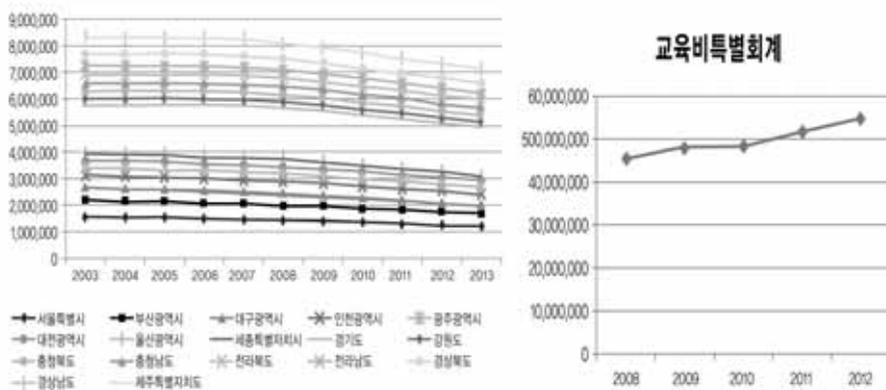
(단위: 명)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
서울	1,443,151	1,402,131	1,352,817	1,305,943	1,254,493	1,204,964
부산	543,374	523,077	499,780	478,799	456,900	439,310
대구	437,249	426,293	412,108	398,534	384,301	370,354
인천	467,545	454,648	441,171	426,893	415,607	406,924
광주	280,300	276,343	271,094	266,115	258,832	252,246
대전	272,841	267,376	260,034	253,487	247,881	242,464
울산	215,818	209,960	201,736	195,271	188,535	182,518
세종	10,466	10,359	10,258	10,064	10,882	15,720

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
경기	1,981,982	1,959,260	1,933,392	1,905,123	1,871,936	1,844,846
강원	239,833	235,111	229,053	223,548	217,736	211,532
충북	254,729	250,134	243,967	238,817	232,169	224,222
충남	312,004	309,375	306,276	303,252	297,777	292,320
전북	312,871	306,947	298,837	292,129	283,246	274,921
전남	305,741	297,989	288,392	278,478	268,262	258,740
경북	416,181	404,337	390,751	379,942	369,346	358,071
경남	560,214	551,356	537,380	523,831	508,265	494,130
제주	101,319	99,824	97,789	95,883	93,542	91,559

자료 : 시도별 통계 DB, 시도교육청 통계연보, 교육통계연구센터 홈페이지

〈그림 5-4〉 시·도별 학생수와 지방교육지원예산의 변동 추이



따라서 지방교육재정 지원이 지방재정운영에 미치는 영향을 분석하고 재정의 건전화 및 지속가능성 관점에서 지방교육재정에 대한 체계적인 관리방안이 요구된다. 특히 건전재정 운영 관점에서 교육재정 지원 수준 및 지방교육재정에 대한 정부 간 적정 분담체계를 마련하는 것이 필요할 것이다.

제6절 지방교육 구조개편

현재의 교육자치는 지방자치와는 별도로 시도에 교육감과 교육비특별회계를 두고 운영하는 이원화된 구조이며, 재정 관점에서는 일반재정과 교육재정 간에 최소한의 연계를 바탕으로 엄격하게 분리 운영되고 있는 실정이다. 따라서 이에 따른 비효율성과 혼선을 해소하기 위해 장기적 관점에서 일반재정과 교육재정을 통합하는 지방교육 구조개편을 고려할 수 있다.²²⁾

지방교육 구조개편은 지방자치단체의 일반행정과 교육행정의 관계 속에서 변화를 추구하는 것이다. 단기적으로는 현행 체제를 유지하되 선거방식을 개선하는 것이고 중장기적으로 지방교육행정과 일반행정을 통합하여 지방자치의 원리와 함께 교육자치도 실현할 수 있는 방향으로의 개편을 의미한다.

첫째, 시도지사-교육감 러닝메이트제를 들 수 있다. 이는 지방교육행정의 집행기관의 일원화를 순차적으로 추진하기 위해서는 현재의 시도교육청/교육감 체제를 유지하면서 지방선거에서 교육감을 시도지사와 러닝메이트로 주민 직선에 의해 선출하는 방법이다.

둘째, 교육부단체장을 두는 방안이다. 이는 시도와 시도교육청이 통합되어 시도지사 아래에 교육부지사 또는 교육부시장을 두고 일반행정기능과 교육기능을 하나의 기관에 의해서 수행하는 것을 의미한다. 이 경우 지방자치단체의 전체 관점에서 자원부담과 자원배분이 이루어지고 각 세출기능과 사업의 우선순위에 기초하여 자원사용이 이루어질 수 있다는 점에서 재정 효율성을 제고할 수 있고 재정부담 주체와 자원사용 기관의 불일치로 인한 책임성 미흡 문제도 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

앞에서 살펴본 지방교육재정 개선을 위한 정책적 방안을 종합적으로 정리하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

22) 지방교육재정 구조개편에 관하여는 김재훈(2012), “좋은 교육서비스를 위한 지방재정관계 평가 : 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로,” 「정부학 연구」, 18(2), 고려대학교 정부학연구소; 이해숙(2008), 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구. 서울시정개발연구원 참조.

〈표 5-10〉 지방교육재정 개선을 위한 정책방안

구분	정책과제	단기/중장기
① 재정연계·협력체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 시도 및 시도 교육청 간의 예산협의 활성화 • 복잡다기한 협의기구 정비 (교육행정협의회, 교육정책협의회, 교육지원협의회 등) • 시군구의 시도 교육청에 대한 비법정전입금 개선 • 시도 법정전입금의 규칙적인 전출 규정 제정 • 교육지원 사업에 자치단체의 적극 참여 	단기적 대안
② 예산·결산 및 성과 관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 시도와 교육청 간의 유사·중복사업 배제 • 교육사업의 성과관리제도 강화 • 교육 예산안에 대한 시도 예산실 사전 검토 및 의견 첨부 	단기적 대안
③ 지방교육재정 지원 체계개선	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합운영 • 지방교육자치단체에 대한 재정지원 단순화 (국가교육교부금, 지방교육교부금) 	중장기 대안
	<ul style="list-style-type: none"> • 교육경비보조금 제한 규정 엄격 적용 	단기적 대안
④ 지방재정영향 관리방안	<ul style="list-style-type: none"> • 재정건전성에 미치는 영향 분석 및 체계적 관리 	단기적 대안
	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방 간 교육재정의 적정 분담체계 마련 	중장기 대안
⑤ 지방교육 구조개편	<ul style="list-style-type: none"> • 시도지사-교육감 러닝메이트제(선거방식 변경) 	단기적 대안
	<ul style="list-style-type: none"> • 시도지사에 대한 교육부단체장 임명제 도입 • 교육사무에 관한 주민의 참여와 통제 활성화 	중장기 대안



제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

법령상 지방교육사무의 집행기능이 교육감에게 부여되어 있고 지방교육재정이 일반재정과 분리 운영되고 있으나, 지방교육은 지역주민과 불가분의 관계에 있고 실제로 지역주민들이 가장 중요하게 생각하는 행정서비스의 하나이다. 이러한 이유로 지방자치단체에서 교육재정에 지원하는 지출이 증대하고 있고 최근 여러 시·도에서 교육 관련 행정을 수행하기 위한 조직(예: 평생교육과, 교육협력과 등)을 설치하는 사례가 발견되고 있다. 지방교육재정과 관련하여 제기되는 주요 문제점으로는 다음의 사항을 들 수 있다.

첫째, 일반재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 비효율이 나타난다. 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 분리된 칸막이식 운영으로 지방재정 전체 관점에서 우선순위에 따른 재원조정이 어렵다.

둘째, 지방교육재정의 자립수준이 미흡하다. 지방교육예산 세입구조는 전체 세입 중 자체수입 비중은 10%에 미달하는 수준에 머무르고 있다. 지방교육 재정 자립 수준이 매우 낮은 현실은 재정 책임성과 성과개선의 부진을 초래한다.

셋째, 법·제도와 실제 운영상의 괴리 문제를 들 수 있다. 지방교육재정 운영에 있어서 시군구에서 시도교육비특별회계에 교육재원을 지원하는 사례가 발견된다. 이는 현행 법령에 위배되는 것이다. 또한 “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정”에서 재정여건이 매우 어려운 자치단체의 경우 각급 학교에 교육경비 보조금을 지원하는 것을 제한하는 규정을 두고 있으나, 제대로 지켜지지 않고 있다.

넷째, 예산의 편성·집행, 결산, 회계검사 등 일련의 예산과정에서 자치단체와

시도교육청 간에 연계·협력이 원활하지 못하고 실제 기능(사무)과 재정의 분리
로 인해 재원배분의 우선순위 및 예산사용의 효율성, 성과관리 등이 제대로 실
현되지 못하고 있다.

다섯째, 교육사업 수행 측면에서 경제적 합리성보다는 정치적 맥락에서 의사
결정이 이루어지는 사례가 발견된다. 교육사업의 시급성이나 타당성보다는 우선
눈에 보이는 교육사업을 추진하는 경우 예산우선순위가 무시되고 자치단체와 교
육청 간에 유사중복 투자될 수 있는 개연성이 높다고 볼 수 있다.

여섯째, 지방교육재정지원체계의 경우 재정자주성이 빈약하고 재원조달구조
가 매우 복잡한 특성을 보인다. 이에 따라 기초자치단체의 재정력과 지자체장의
교육에 대한 관심에 따라 기초단체 간 교육비 지원규모에 있어 큰 차이가 발생
하거나 또는 교육수요와의 긴밀한 연계가 미흡하다.

본 연구는 이와 같은 점을 인식하면서 기본적으로 지방교육재정 지원 실태 및
사례조사 분석결과에서 나타난 주요 문제점을 중심으로 지방재정과 교육재정 간
의 연계·협력, 예산·결산 및 성과관리, 지방교육재정지원체계 개선, 지방재정영
향 관리방안, 지방교육 구조개편의 측면에서 다음과 같이 정책방향을 제시하고
있다.

(1) 지방재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 행정비용의 중복이나 책임소
재의 불분명화로 인해 교육비용의 증대와 비효율성이 우려되므로, 지방자치단체
의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력이 필요하다. 지방공공서비스 공급 관점
에서 일반재정 뿐 아니라 교육재정을 포함한 전체적인 시각에서 자원을 사용함
으로써 지방교육에 대한 책임성을 확보하는 것이 중요하다.

(2) 예산·결산 및 성과관리를 강화하여야 한다. 교육재정을 운영하는 과정에서
예산과 결산은 가장 핵심적인 요소이기 때문에 관련 법령이나 기준이 제대로 정
비되어 있어야 하고 관련 재정제도와의 일관성 있는 기준을 갖추는 것이 중요하
다. 또한 교육 관련 유사·중복사업을 방지하기 위해서 재원 주체 간에 책임소재
를 명확히 하여 사업 구분이 모호하지 않도록 협의·조정하기 위한 제도적 장치
마련과 실질적인 운영이 요구된다.

(3) 지방교육재정지원체계의 개선이 요구된다. 2013년도 기준으로 교육청 전체 예산의 92.8%가 지방교육재정교부금법에 의한 중앙정부 및 지방자치단체로부터의 이전수입에 의하고 있다. 이처럼 예산을 자체적으로 확보할 수 없는 상황에서 교육사업의 자율적인 수행과 효율성 제고가 어렵다. 따라서 일반재정과 교육재정 간 분리 운영되고 있는 재정이전제도를 연계·통합하고 복잡한 교육재정 지원체계를 단순화하는 것이 필요하다.

(4) 지방재정영향에 대한 체계적 관리가 필요하다. 최근 지방자치단체의 교육재정 지원이 증대함에 따라 재정압박 요인으로 작용할 수 있으므로, 지방교육재정 지원이 지방재정운영에 미치는 영향을 분석하고 재정의 건전화 및 지속가능성 관점에서 지방교육재정에 대한 체계적인 관리방안이 요구된다.

(5) 지방교육 거버넌스 관점에서 지방자치단체의 일반행정과 교육행정의 관계 속에서 변화를 추구하는 지방교육 구조개편이 필요하다. 이는 중장기적으로 지방교육행정과 일반행정을 통합하여 지방자치의 원리와 함께 교육자치도 실현할 수 있는 것으로, 시도지사·교육감 러닝메이트제의 선거방식 도입, 시도와 시도교육청이 통합되어 시도지사 아래에 교육부단체장(교육부지사 또는 교육부시장)을 두는 방안을 들 수 있다.

제2절 정책건의



본 연구는 지방교육재정 지원 실태 및 사례조사 분석결과에서 나타난 주요 문제점을 중심으로 지방재정과 교육재정 간의 연계·협력, 예산·결산 및 성과관리, 지방교육재정지원체계 개선, 지방재정영향 관리방안, 지방교육 구조개편의 측면에서 다음과 같이 정책방안을 제시하고 있다.

(1) 지방재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 행정비용의 중복이나 책임소재의 불분명화로 인해 교육비용의 증대와 비효율성이 우려되므로, 지방자치단체

의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력이 필요하다. 지방공공서비스 공급 관점에서 일반재정 뿐 아니라 교육재정을 포함한 전체적인 시각에서 자원을 사용함으로써 지방교육에 대한 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 연계·협력방안으로는 다음의 대안을 고려할 수 있다.

첫째, 제1안 : 지방자치단체와 교육청 간의 상시적 협의체제 구축

지방교육행정협의회와 교육정책협의회를 하나로 통합하여 지방자치단체와 시도교육청 간의 상시적인 협의체제를 구축함으로써 교육사업과 예산운영에 관해 실제적인 연계·협력이 이루어질 수 있도록 하고 교육예산안을 지방의회에 제출 시 협의내용을 의회에 보고하도록 제도화한다.

둘째, 제2안 : 지방자치단체에 교육업무 협력을 위한 조직 설치·운영

교육·학예에 관한 집행기관인 교육감은 존치시키되, 현재의 교육지원 업무를 담당하고 있는 부서를 확대 개편하거나 교육업무를 전담하는 조직을 신설(예 : 교육협력국(과)하여 운영한다.

(2) 예산·결산 및 성과관리를 강화하여야 한다. 교육재정을 운영하는 과정에서 예산과 결산은 가장 핵심적인 요소이기 때문에 관련 법령이나 기준이 제대로 정비되어 있어야 하고 관련 재정제도와 일관성 있는 기준을 갖추는 것이 중요하다. 또한 교육 관련 유사·중복사업을 방지하기 위해서 재원 주체 간에 책임소재를 명확히 하여 사업 구분이 모호하지 않도록 협의·조정하기 위한 제도적 장치 마련과 실질적인 운영이 요구된다. 하나의 대안으로서 교육청 예산편성 절차에 있어서 예산안 심사 및 작성 단계 이후 지방의회에 교육예산안을 제출하기 이전에 시도 예산실에서 시도교육청 예산안을 사전에 충분히 검토하고 의견을 첨부하여 의회에 제출하는 방법을 검토할 수 있다. 이러한 사전검토 절차를 통해 시도·시군구·교육청 간의 교육사업에 대한 유사·중복성과 우선순위 등을 합리적으로 조정함으로써 보다 심층적이고 효과적인 예산심의가 이루어질 수 있다.

(3) 지방교육재정지원체계의 개선이 요구된다. 2013년도 기준으로 교육청 전체 예산의 92.8%가 지방교육재정교부금법에 의한 중앙정부 및 지방자치단체로부터의 이전수입에 의하고 있다. 이처럼 예산을 자체적으로 확보할 수 없는 상

황에서 교육사업의 자율적인 수행과 효율성 제고가 어렵다. 이에 대해 교육사업의 효율적인 수행과 재정성과를 향상시키고 주민들의 의사를 반영하기 위해서는 일반재정과 교육재정 간 분리 운영되고 있는 재정이전제도를 연계·통합하고 복잡한 교육재정 지원체계를 단순화하는 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 법정전출금과 비법정전출금은 교육비특별회계를 통해 운영되어 통일적인 통제와 관리가 가능하지만, 개별적으로 단위 학교에 교육예산을 지원하는 교육경비보조금의 경우 각 자치단체별로 명확한 기준 없이 지원되고 있다. 따라서 지역 간 교육격차 등 형평성을 확보하기 위한 기준을 마련하여야 한다.

둘째, 현행 지방교육 예산구조가 지나치게 복잡하여 지방교육재정이 어떻게 조달되고 예산이 어떻게 집행되는지를 파악하기 어려워 재정 투명성을 확보하기가 어려운 실정이다. 따라서 지방교부세와 지방교육재정교부금, 교육국고보조금과 지방국고보조금을 국가교부금(중앙정부), 지방교육교부금(자치단체)으로 통합하여 단순화하는 것이다.

셋째, 재원운영의 일관성과 재정효과를 제고하기 위해 지방교육재정교부금과 지방교부세를 통합운영하는 방안이다. 구체적으로 현행 지방교부세 기준재정수요 측정항목인 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비에 교육지원비 측정항목을 추가할 수 있다. 이 경우 교육지원비는 지방교육재정교부금법 시행령에서 제시하는 8개 측정항목(교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비, 재정결함보전)을 반영한다.

(4) 지방재정영향에 대한 체계적 관리가 필요하다. 최근 사회복지 관련 재정지출 부담증가와 함께 자치단체의 교육재정 지원이 증대함에 따라 지방재정의 경직성이 높아지고 재정 건전성을 해치는 등 재정압박 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 지방교육재정 지원이 지방재정운영에 미치는 영향을 분석하고 재정의 건전화 및 지속가능성 관점에서 지방교육재정에 대한 체계적인 관리방안이 요구된다. 특히 건전재정 운영 관점에서 교육재정 지원 수준 및 지방교육재정에 대한 정부 간 적정 분담체계를 마련하는 것이 필요하다.

(5) 지방교육 구조개편이 필요하다. 이는 지방교육 거버넌스 관점에서 지방자치단체의 일반행정과 교육행정의 관계 속에서 변화를 추구하는 대안이다. 현재의 교육자치는 지방자치와는 별도로 시도에 교육감과 교육비특별회계를 두고 운영하는 이원화된 구조이다. 이로 인해 비효율성과 혼선이 나타나고 있으므로 중장기적 관점에서 일반재정과 교육재정을 통합하는 다음과 같은 정책대안을 고려할 수 있다.

첫째, 시도지사-교육감 러닝메이트제를 들 수 있다. 이는 지방교육행정의 집행기관의 일원화를 순차적으로 추진하기 위해서는 현재의 시도교육청/교육감 체제를 유지하면서 지방선거에서 교육감을 시도지사와 러닝메이트로 주민 직선에 의해 선출하는 방법이다.

둘째, 교육부단체장을 두는 방안이다. 이는 시도와 시도교육청이 통합되어 시도지사 아래에 교육부지사 또는 교육부시장을 두고 일반행정기능과 교육기능을 하나의 기관에 의해서 수행하는 것을 의미한다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

- 고 선(2013). 유럽의 교육재정제도 연구. 한국지방세연구원.
- 공은배 외(2008). 지방교육재정제도 발전방안 연구. 한국교육개발원.
- 교육과학기술부(2012). 2011~2015년 중기지방교육재정전망.
- 구균철(2013). 지방교육재정교부금의 문제점과 개선방향. 『예산과 정책』. Vol.7. 서울특별시의회. pp. 35-42.
- 국중호(1998). 지방재정과 교육재정의 통합방안. 한국조세연구원.
- 국회예산정책처(2012). 지방교육재정의 적정규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구.
- 김민희(2011). 지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제. 한국행정학회.
- 김민희·김지하(2012). 지방교육재정 특별교부금제도의 성과와 과제. 교육재정경제연구. 21(3): 1-34
- 김병주(2009). AHP를 이용한 대학재정지원 포물리지표 개발. 교육재정경제연구. 18(1): 225-245
- 김병주·나민주·이 영(2007). 지방자치단체를 통한 고등교육재정 확보방안. 16(1): 129-158
- 김수경(2012). 정부 대학재정지원의 방향과 과제. 교육재정경제연구. 21(1): 1-28
- 김수경(2013). 국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향. 2013년도 연차학술대회 자료집. 『국가 교육재정지원정책의 평가와 방향』. 한국교육재정경제학회. 103-130
- 김재훈(2012a). 지방교육재정협력에 관한 연구 : 문제점 분석 및 개선방안을 중심으로. 지방재정세미나 발표논문. 한국지방재정학회. 1-32.
- 김재훈(2012b). 좋은 교육서비스를 위한 지방재정관계 평가 : 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로. 『정부학연구』. 18(2) : 99-129.
- 나민주(2010). 지방자치와 고등교육재정의 성과와 과제. 2010년도 연차 학술대회 자료집. 『지방자치와 교육자치의 교육재정·경제학』. 한국교육재정경제학회. 35-68.
- 백성준(2010). 지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력 방안, 한국교육재정경제학회. 3~33.
- 서지영·차양은(2005). 교육재정·경제학 연구동향 분석. 교육재정경제연구, 14(1): 169-194

- 송기창(2006). 지방교육재정교부금법의 운용성과와 개정방향. 교육재정경제연구. 15(2): 119-152
- 송기창(2010). 고등교육재정교부금법 제정방안에 대한 논의. 교육재정경제연구. 19(2): 125-153
- 송기창(2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. 교육재정경제연구. 19(4): 233-256
- 송상훈 외(2007). 국가와 지방자치단체 간 교육재정분담 연구. 경기개발연구원 정책연구.
- 송기창·김상규(2012). 일본의 지방교육재정 개혁 동향 분석, 교육재정경제연구 제21권 제3호, 35~56
- 신정철·김훈호·박혜영·심현기(2009). 대학에 대한 정부의 재정지원 규모 영향 요인 분석: 평가에 의한 재정지원 사업을 중심으로. 교육재정경제연구. 18(4): 225-245
- 안종석(2009). 세계개편이 교육재정에 미치는 영향과 시사점. 교육재정경제연구. 18(3): 207-232
- 안종석 외. (2006). 교육재정의 효율성 제고방안 연구, 한국조세연구원.
- 안종석(2012). 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향, 재정포럼 6~23.
- 오세희·박상완·주현준(2012). 프랑스의 초·중등 교육재정제도 특성 분석.
- 우명숙(2014). 지방교육재정교부금의 배분현실과 법령개정 방향. 한국교육재정경제학회 연차학술대회. 「지방교육재정의 현실과 법령개정 방안 모색」. 3-38.
- 윤홍주(2003). 지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제. 교육행정학연구. 21(3):169~190.
- 윤홍주(2011). 지방교육재정 규모의 변화 및 결정요인 분석. 교육재정경제연구. 20(1): 75-102
- 윤홍주(2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 교육재정경제연구. 21(3): 145-171
- 이승종(2004). 지방교육자치의 본질. 지방행정. 53권. 14-21.
- 이승종·김재훈·손희준(2012). 지방재정과 교육재정 연계·협력 강화방안. 한국행정학회.
- 이정미·나민주·이선호(2010). 대학재정의 운영실태와 발전과제. 교육재정경제연구. 19(4): 177-205
- 이혜숙(2008). 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구. 서울시정개발연구원
- 임성일(2007). 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립. 지방재정. 2007년 6월호(통권

149호).

임성일·손희준(2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 지방행정연구. 25(3): 59-92

주철안(2003). 한국의 고등교육재정 지원정책에 관한 분석 연구. 교육재정경제연구, 12(1): 253-278.

천세영·고장완·박동선·전수경(2012). 영국의 유·초·중등교육 재정지원제도 분석 연구. 교육재정경제연구 21(3): 197~215

최준렬(2014). 시도교육청의 교육재정 관련 법령개정 방향. 한국교육재정경제학회 연차학술대회. 「지방교육재정의 현실과 법령개정 방안 모색」. 41-62.

하봉운(2009). “지방자치단체 교육재정 지원의 성과와 과제,” 한국교육재정경제학회 53차 학술대회 발표논문집. p.31.

한국교육개발원(2012). 지방교육재정 종합보고서. 한국교육개발원.

교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr/index>)

교육부·한국교육개발원(2013). 교육통계연보.

2. 국외문헌

IMF(2009). *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization*.

Oates, Wallace E(1990). “Decentralization of the Public Sector : An Overview,” Robert J. Bennett ed. *Decentralization Local Governments, and Markets : Toward a Post-Welfare Agenda*.

Oates, Wallace E(1993). “Fiscal Decentralization and Economic Development,” *National Tax Journal*, June 1993.

OECD. 2013. *Education at a Glance : OECD Indicators*.

■ Abstract

Policy Measures and Reality of Education Finance in Local Government

The purpose of this study is to suggest policy directions and alternatives on improvement of education finance in local government operation. As of 2014 the local budget for supporting local education authority occupies 17.9% of total local education finance. The increase in budget support about local education has caused substantial fiscal burden in local government operation and it lead to fiscal pressure and a negative effects regarding fiscal soundness and fiscal sustainability and so on.

In fact, the current local education finance is separated from local general finance, so current system is lacking in linkage between local government and local education authority and also this partition type operation makes it difficult to set budget priorities in terms of overall local finance. Second, fiscal accountability and performance improvement is inadequate because of very low level of financially self-reliance. Third, overlapping investment on education project between local government and local education authority brings about inefficiency of local finance management.

Therefore the study covers the general and broad perspectives of local education finance, mainly focusing on suggesting policy recommendations required in a linkage and cooperation of education finance and general finance in local government.

The composition of this study is as follows: the chapter 2 overviews the theoretical background such as concept, key aspects of education finance and local finance and the chapter 3 examines the reality and the problems of the current financial support to local education authority from local government. In response to the policy direction drawn for improving local education finance, the study in chapter 4 suggests some policy measures as follows:

- (1) The linkage and cooperation between general finance and education finance

should be made in order to resolve fiscal inefficiency and overlap of educational project by separation of general finance and education finance.

(2) The budget and accounting and performance management should be enforced through a preliminary review about education budget proposal, in-depth education budget deliberation, effective performance evaluation.

(3) The local education finance assist system need to be simplified by integrating a current complicate transfer revenue in relation to local government and local education authority.

(4) The financial impact of education support budget need to be systematically managed not to incur fiscal stress and undermine fiscal soundness and sustainability.

【부록1】 지방교육재정 관련 법령

□ 지방교육재정교부금법 제3조

제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 이를 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

②교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 삭제

2. 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액

3. 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액

③보통교부금의 재원은 제2항제3호의 규정에 의한 금액에 동항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 4에 해당하는 금액으로 한다.

□ 지방교육재정교부금법 제11조

제11조(지방자치단체의 부담) ① 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금, 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다.

②공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다.

1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액
 2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
 3. 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액
- ③예산액과 결산액의 차액으로 인한 전출금의 차액은 이를 늦어도 다음 다음 연도의 예산에 계상하여 정산하여야 한다.
- ④시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
- ⑤시·도교육위원회가 제4항의 규정에 의하여 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
- ⑥지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.
- ⑦시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.

□ 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제4조

- 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ① 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)인 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산(公有財産)으로 하여야 한다.
- ② 시·도 외의 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여

야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 학교용지의 공급가액은 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상(『도시 및 주거환경정비법』에 따른 정비사업의 경우 2천가구 규모 이상은 초등학교와 중학교는 학교용지 조성원가의 100분의 50, 고등학교는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 하고, 2천가구 규모 미만인 경우에는 조성원가)으로 공급하여야 한다.

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

다. 「지방공기업법」 제5조에 따른 지방직영기업

라. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사

마. 「지방공기업법」 제76조에 따른 지방공단

2. 제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다.

④ 제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.

⑥ 제3항제1호에서 “학교용지 조성원가”란 제2조제2호에 따른 관계 법률에서 용지 조성원가를 정하고 있는 경우에는 그 용지 조성원가를 말하며, 용지 조성원가를 정하고 있지 아니한 경우에는 「택지개발촉진법」 제18조제3항에 따른 택지 조성원가의 산정방식을 준용하여 산정한 가격을 말한다.

⑦ 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우에는 무상공급에 소요되는 비용을 「개발이익 환수에 관한 법률」 제11조제1항에 따른 개발비용에 포함할 수 있다.

⑧ 제3항제1호 각 목에 따른 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 개발사업지역 내에 사립학교(초등학교·중학교 및 고등학교에 한한다)를 설립 또는 이전하려는 「사립학교법」 제2조제2항의 학교법인에 학교시설(교사·체육장

및 실습지를 포함한다)을 신설하는데 필요한 토지를 학교용지 조성원가 이하로 공급할 수 있다.

□ 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 (대통령령)

제1조 (목적) 이 영은 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항에 따라 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)가 그 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조함에 있어 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (보조사업의 범위) 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(이하 “지방자치단체”라 한다)가 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비중 보조할 수 있는 사업(이하 “보조사업”이라 한다)은 다음 각호와 같다.

1. 학교의 급식시설·설비사업
2. 학교의 교육정보화사업
- 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업
6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

제3조 (보조사업의 제한) 시장·군수 및 자치구의 구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 보조금을 교부하여서는 아니된다.

1. 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우
2. 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우
3. 당해연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우

제4조 (보조의 신청등) ① 지방자치단체의 장은 당해연도 보조사업에 대하여 각

급 학교의 장에게 보조대상사업 및 그 예산액을 통지하고 보조신청서를 제출하도록 하여야 한다.

②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 각급 학교의 장으로부터 보조신청서가 제출된 경우에는 그 보조여부를 결정한 후 교부결정의 내용을 해당 학교의 장과 해당 학교 관할 교육청의 장에게 통지하여야 한다.

제5조 (목적외 사용의 금지) ① 각급 학교의 장은 제4조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 교부한 보조금을 교부목적외의 용도로 사용하여서는 아니된다. 다만, 지방자치단체의 장의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.

②지방자치단체의 장은 보조금을 교부받은 각급 학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 보조금의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있다.

1. 보조금을 교부목적외로 사용한 때
2. 보조사업의 전부 또는 일부를 중지한 때
3. 보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정된 때
4. 기타 보조사업에 있어서 허위의 사실이 발견된 때

제6조 (보고 및 검사) ① 보조금을 교부받은 각급 학교의 장은 사업이 종료한 때에는 사업실적 보고서를 지방자치단체의 장 및 관할 교육청의 장에게 제출하여야 한다.

②지방자치단체의 장은 보조금에 관한 예산의 적정한 집행을 기하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 교부받은 각급 학교에 대하여 소속공무원으로 하여금 서류와 장부를 검사하게 할 수 있다.

제7조 (보조금의 집행) 보조금을 교부받은 각급학교의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 따라 보조금을 집행하여야 한다.

1. 공립의 각급 학교의 경우에는 「초·중등교육법」 제30조의 2 제1항에 따른 학교회계의 예산에 편성하여 집행하여야 한다. 다만, 공립의 유치원의 경우에는 관할 교육감이 정한 방법에 따라 집행하여야 한다.
2. 사립의 각급 학교의 경우에는 「사립학교법」 제29조 제2항에 따른 교비회계의 예산에 편성하여 집행하여야 한다.

【부록2】 지방자치단체의 교육사업 사례

□ 광주광역시의 교육 관련 사업(단위 : 천원)

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013
문화수도정책관	문화예술사업지원	문화예술교육	지방문화학교운영	지방문화학교(5개교) 운영	14,358
			학교문화예술교육	문화예술교육모델발굴 지원	50,000
		공공도서관지원	공공도서관운영(자체)	공공도서관운영(교육청5개도서관)	100,000
건강정책과	시민보건관리강화	감염병예방·관리	감염병예방관리사업추진(지원)	학생결핵검사	40,000
환경정책과	환경도시기반 구축	녹색경제추진	녹색경제추진	녹색성장학교교육활성화	70,000
체육진흥과	체육진흥기반구축	체육진흥	전문체육진흥	학교체육진흥	160,000
			생활체육	생활체육시설관리및설치	학교체육시설활성화
교육지원과	교육협력지원	교육여건개선 및 재정지원	학교급식 지원	학교무상급식비 지원	38,303,000
			교육재정 지원	거점영어체험학습센터 운영지원	400,000
				특성화고해외인턴십지원	175,000
				생활과학고실운영지원	20,000
				사립유치원방과후과정 지원	735,000
기업지원과	과학기술역량 강화	과학기술문화진흥	과학진흥교육 및 홍보	광주과학축전	50,000
일자리창출과	지역경제 안정 및 활성화	일자리 창출	10만개 일자리 창출(자체)	특성화고및전문대학맞춤형취업약정	600,000
농업기술센터	도농활력화사업	도시생활활력화사업	원에활동생활화 지원	학교친환경텃밭조성	169,575
(합계)					41,236,933

□ 제주특별자치도(단위 : 천원)

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013
자치행정과	초중등 교육 재정 지원	공교육 경쟁력 강화	초중고등학교 교육환경 개선	학교 교육기반시설 지원	2,360,000
				고등학교 기숙사 운영지원	400,000
	지역대학 역량강화	대학경쟁력 강화지원	대학역량 강화사업	법학전문대학원 재정지원 사업	500,000
				국제화거점 전문대학 육성 사업	20,000
				대학 평생교육 활성화 지원 사업	15,000
				국제회의 및 관광선진화를 위한 외국어표기 일원화사업(대학)	90,000
문화정책과	독특한 문화 예술의 창조	문화예술인프라 역량강화	문화환경개선	공공도서관 자료 구입비 지원	145,000
스포츠 산업과	공공체육시설 설치	체육시설 조성 및 정비사업	학교 체육시설 지원	학교체육시설 보강지원	2,920,000
				학교운동장 잔디구장 조성 및 정비	1,000,000
				백록초등학교 잔디구장 조성사업	150,000
				백록초등학교 스텐드시설 및 비가림시설	50,000
				해안초등학교 스텐드시설 및 비가림시설	50,000
스포츠 산업과	스포츠 산업 육성	전국체전의 착실한 준비	승마경기장 건립 공사	승마경기장 건립공사	2,000,000
교통항공과	국제수준의 항공교통 인프라 구축	제주지역 접근성 강화	제주국제공항항공사기소음피해대책사업	공항소음피해지역(도리초등학교) 통학버스 운영지원비	35,000
수출진흥관	수출1조원시대개막 기반 구축	통상 진흥	통상수출지원	글로벌무역전문가 양성 과정	30,000
향토자원 산업과	21세기 신성장 동력산업 육성	IT융합산업 육성	U-City 구축 시범사업	u-City 구축 시범사업 연구 학교 지원(4개소)	40,000

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013	
경제정책과	고용촉진 및 근로자 복지 증진	취업 및 노사 인정	취업지원	글로벌 인재양성을 위한 해외인턴십	150,000	
				특성화고 해외인턴십 지원	75,000	
			청년 일자리 지원	청년맞춤형 인력양성 사업	300,000	
				청년우수인재 집중지도 사업	70,000	
친환경 농정과	경쟁력 있는 농업육성	농업정책사업의 내실화로 농업경영인정 지원	농업정책사업의 내실화 추진	자영생명산업과생 급식비 지원	74,105	
			친환경농업 육성기반 조성	친환경농업육성 사업 지원	친환경농산물 학교급식 지원	2,847,000
				친환경농업연구 센터조성사업	친환경농업연구센터 조성	4,200,000
축정과	FTA대응 융복합 축산업육성	마필신성장 동력산업 창출	말산업 특성화대학 지원	말산업 특성화대학 지원	400,000	
해양개발과	해양산업육성 및어촌/어항 개발	해양자원종합 개발계획 수립	어촌관광활성화 사업	해양레저스포츠 교육프로그램 운영	40,000	
농업기술원	농촌진흥사업 기반조성	제주농업기술 개발	농업전문인력 양성(제주)	학교4+1회 과제활동 지원	27,000	
		서귀포농업 기술개발	농업전문인력 양성(서귀포)	학교4+1회 과제활동 지원	12,000	
		동부농업기술 개발	농업전문인력 양성(동부)	학교4+1회 과제활동 지원	9,000	
		서부농업기술 개발	농업전문인력 양성(서부)	학교4+1회 과제활동 지원	13,000	
인재개발원	평생교육 역량강화	창조적 평생학습	평생교육 진흥	대학-지역간 연계 취업전문 프로그램 공모 지원사업	60,000	
고용센터	고용 촉진 및 근로자 복지 증진	고용촉진 및 고용안정 지원	청년취업진로 지원사업	청년취업진로지원사업	69,000	
(합계)					18,151,105	

□ 수원시(단위 : 천원)

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013
경제정책과	농업경쟁력 강화	농업환경 개선	국화전시회 운영	국화 전시회 운영	40,000
일자리창출과	고용 촉진 및 안정	일자리 지원	일자리 창출	특성화고교 기능경기대회	30,000
문화관광과	문화예술 진흥	문화예술단체 지원	학교연주단 운영	학교연주단 운영	45,000
			전통문화학교 육성	전통문화학교(취타대) 육성	10,000
교육청소년과	교육기본시설 확충과 교육 도시 만들기	학교 교육환경 개선	학교 교육과정 지원	교육청 협력 창의인재 육성	87,000
				초등학교 원어민교사 지원	1,200,000
				초등학교 방과후 돌봄교실	400,000
				초등학교 특수교육실무사 인건비	341,396
				학교 도서구입비	530,000
				학교도서관 지역개방	330,000
				학교사회복지사업	1,475,000
				학교특성화 교육프로그램 (주민참여)	1,250,000
				좋은고등학교 육성	600,000
				특목고 육성	500,000
				혁신학교 지정 및 지원	375,000
				사립유치원 운영비	275,000
				사립유치원 교사 인건비	672,000
				공립유치원 종일반	106,250
				셋째아 유치원비	1,316,544
				친환경아토피특성화학교 운영	500,000
			교육시설 환경 개선	교육환경개선을 위한 교육청 대응사업	5,000,000
				학교교육발전 운영	1,000,000
				사립유치원 시설개선비	150,000

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013
			신풍초이전 지원	신풍초 이전관련 방과후 프로그램 지원	330,000
			학교급식 지원(도비)	학교급식 지원	34,110,854
			꿈나무 안심학교 운영	꿈나무 안심학교 운영	61,700
	평생학습체제 구축	평생학습 프로그램 운영	학교 평생교육 활성화 지원	지역학교 평생교육 활성화	30,000
	청소년 보호 및 육성	청소년 보호	학부모 순찰대 운영	어머니플러스 「마미캡」	45,000
				학부모순찰대	10,000
체육진흥과	전문제 및 생활체육 육성	엘리트체육 육성	학교 체육문화 시설 지원	장안고 교육환경 개선	485,000
화성사업소	수원화성 르네상스 전략	화선 관광인프라 구축	학교 체육·문화 시설 지원	신풍초고 이전 관련 교육환경 개선(화흥초교)	200,000
(합계)					51,505,744

□ 청원군(단위 : 천원)

부서	정책	단위	세부	편성목	2013
주민생활과	교육재정지원(교육/평생·직업교육)	교육인적자원 개발	교육환경개선 사업	농산촌방과후학교운영(교과운영 포함)	900,000
				학교 교육환경개선사업(P.O.O.L)	400,000
				초딩돌봄교실운영	182,500
				영어체험교실운영(27개교)	130,000
				해외영어체험(100명)	100,000
				자율형공립고 지원(2개교)	200,000
				마이스터고 지원(1개교)	200,000
		교육기관 지원	학교 무상급식비 지원(도비)	학교무상급식비 지원(초, 중, 특수학교)	3,887,275

부서	정책	단위	세부	편성목	2013
			친환경 학교급식비지원	친환경학교급식비 지원(유, 초,중,고,특)	1,700,890
문화체육과	체육진흥(문화 및관광/체육)	체육발전	꿈나무체육선수 육성	꿈나무체육선수 육성	50,000
					7,750,665

□ 서울 강남구(단위 : 천원)

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013
문화체육과	문화 예술 진흥(문화 및 관광/문화예술)	공공도서관 확충 및 운영	학교도서관 독서진흥프로그램 운영지원	독서진흥프로그램 운영	375,000
				학교도서관 개방화 운영	106,800
교육지원과	글로벌 인재육성을 위한 교육지원(교육/유아 및 초중등교육)	경쟁력있는 교육환경 조성	학교 교육여건 조성	학교 교육여건 개선사업	5,548,286
			초·중학교 무상급식 지원	무상급식비	4,429,976
			공교육 활성화 고등학교 지원	창의인재양성 프로그램 운영	100,000
			학교체육 활성화 프로그램 지원	체육활성화 프로그램 운영 지원	100,000
			공·사립유치원 지원	연장/종일제반 운영비	856,800
				교사처우 개선비	375,720
				유기농우유 급식비	262,860
			주민참여예산사업(학교 화장실 개선 공사)	청담초 화장실 개선공사	528,000
				연주중서관 화장실 보수공사	264,000
				중동중 장애인 화장실 설치	9,000

부서	정책	단위	세부사업	편성목	2013
				중대부고 화변기 및 노후 밸브 교체	23,000
		고품격 영어 교육 시스템 구축	영어 공교육 활성화	원어민 영어보조교사 인건비	3,054,837
				원어민 영어보조교사 제경비	126,200
				영어체험센터 보조교사 인건비	261,969
				체험센터 시설 유지보수	20,000
전산정보과	주민 행정 편의 도모(일반공공 행정/일반 행정)	주민 전보화 서비스 확대	지역 정보화 교육 및 장애인 방문교 육 운영	학교정보화교육 강사료	51,000
				학교정보화교육 운영비	12,800
(합계)					16,506,248

【부록3】 지방교육재정 관련 통계자료

| 표 | 시도별 학교수 증감(2003~2013)

구분	학교수										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
서울특별시	2,168	2,154	2,141	2,138	2,127	2,132	2,141	2,140	2,168	2,185	2,195
부산광역시	974	973	967	972	980	980	990	984	988	994	1,014
대구광역시	654	671	680	691	698	717	732	738	761	783	803
인천광역시	693	713	733	750	774	812	831	848	869	884	913
광주광역시	482	499	499	509	515	516	540	543	562	584	603
대전광역시	454	459	470	496	513	520	522	522	532	548	558
울산광역시	360	370	378	380	395	408	408	411	420	421	428
세종자치시	46	46	46	46	46	45	47	44	44	48	64
경기도	3,386	3,444	3,582	3,711	3,786	3,902	3,980	4,078	4,180	4,265	4,349
강원도	1,064	1,062	1,057	1,054	1,057	1,049	1,035	1,030	1,033	1,018	1,017
충청북도	786	792	801	800	809	814	818	820	827	826	819
충청남도	1,230	1,238	1,239	1,235	1,204	1,218	1,224	1,224	1,233	1,230	1,220
전라북도	1,258	1,264	1,272	1,274	1,268	1,266	1,263	1,263	1,281	1,287	1,288
전라남도	1,525	1,499	1,485	1,478	1,464	1,453	1,420	1,401	1,391	1,388	1,380
경상북도	1,692	1,699	1,708	1,716	1,693	1,678	1,664	1,658	1,666	1,663	1,657
경상남도	1,575	1,586	1,602	1,628	1,646	1,626	1,630	1,634	1,648	1,633	1,641
제주자치도	289	291	291	288	266	288	288	287	293	296	299

자료: 시도별 통계 DB, 시도교육청 통계연보, 교육통계연구센터 홈페이지

| 표 | 시도별 학급수 증감(2003~2013)

구분	학급수										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
서울특별시	46,196	46,514	46,550	46,628	46,209	45,675	45,196	44,735	45,074	44,419	43,939
부산광역시	18,420	18,477	18,612	18,613	18,374	17,942	17,585	17,235	17,161	16,905	16,827
대구광역시	12,833	13,085	13,272	13,640	13,496	13,364	13,324	13,284	13,474	13,484	13,653
인천광역시	13,341	13,609	13,827	14,222	14,316	14,688	14,662	14,696	14,961	15,007	15,153
광주광역시	7,671	7,256	7,988	8,255	8,355	8,405	8,506	8,703	8,976	9,054	9,115
대전광역시	7,857	7,260	8,093	8,406	8,579	8,653	8,655	8,618	8,797	8,969	9,060
울산광역시	6,293	6,455	6,600	6,641	6,690	6,693	6,552	6,634	6,707	6,706	6,686
세종자치시	413	406	406	409	408	399	404	399	398	457	675
경기도	50,168	58,002	53,878	55,569	57,558	58,950	59,843	61,374	62,848	63,734	64,890
강원도	8,805	8,919	9,023	9,097	9,104	9,078	9,022	9,018	9,189	9,173	9,184
충청북도	8,387	8,516	8,613	8,646	8,741	8,739	8,804	8,735	9,157	9,138	9,096
충청남도	10,845	10,993	11,124	11,192	11,173	11,329	11,491	11,556	11,843	11,865	11,869
전라북도	11,696	11,835	11,825	11,908	11,896	11,836	11,684	11,694	11,819	11,740	11,756
전라남도	12,480	12,392	12,423	12,453	12,512	12,411	12,207	11,866	11,808	11,573	11,405
경상북도	15,531	15,554	15,689	15,747	15,560	15,396	15,314	15,171	15,334	15,098	14,912
경상남도	17,423	17,926	18,443	18,829	18,931	19,084	19,172	19,136	19,422	19,298	19,363
제주자치도	3,193	3,255	3,261	3,277	3,249	3,293	3,299	3,294	3,398	3,408	3,432

자료: 시도별 통계 DB, 시도교육청 통계연보, 교육통계연구센터 홈페이지

| 표 | 시도별 학생수 증감(2003~2013)

구분	학생수										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
서울특별시	1,574,255	1,550,886	1,528,649	1,509,064	1,478,818	1,443,151	1,402,131	1,352,817	1,305,943	1,254,493	1,204,964
부산광역시	609,919	598,512	586,729	574,626	562,381	543,374	523,077	499,780	478,799	456,900	439,310
대구광역시	459,530	459,466	455,927	451,569	446,737	437,249	426,293	412,108	398,534	384,301	370,354
인천광역시	482,846	478,386	475,799	475,514	472,986	467,545	454,648	441,171	426,893	415,607	406,924
광주광역시	272,147	275,940	278,279	280,169	282,698	280,300	276,343	271,094	266,115	258,832	252,246
대전광역시	271,569	272,111	273,730	275,107	275,307	272,841	267,376	260,034	253,487	247,881	242,464
울산광역시	221,428	222,385	223,088	221,370	219,788	215,818	209,960	201,736	195,271	188,535	182,518
세종자치시	11,166	11,122	11,008	10,912	10,693	10,466	10,359	10,258	10,064	10,882	15,720
경기도	1,850,079	1,897,314	1,942,382	1,972,199	1,988,433	1,981,982	1,959,260	1,933,392	1,905,123	1,871,936	1,844,846
강원도	254,950	251,107	249,021	246,367	244,215	239,833	235,111	229,053	223,548	217,736	211,532
충청북도	260,159	259,919	258,830	257,513	257,359	254,729	250,134	243,967	238,817	232,169	224,222
충청남도	306,108	306,157	308,062	309,494	311,718	312,004	309,375	306,276	303,252	297,777	292,320
전라북도	330,331	327,113	324,467	321,720	318,484	312,871	306,947	298,837	292,129	283,246	274,921
전라남도	330,415	323,272	319,179	315,108	311,745	305,741	297,989	288,392	278,478	268,262	258,740
경상북도	447,116	441,603	436,760	432,905	425,775	416,181	404,337	390,751	379,942	369,346	358,071
경상남도	563,061	564,212	565,826	567,156	567,024	560,214	551,356	537,380	523,831	508,265	494,130
제주자치도	98,248	98,986	100,268	101,230	101,920	101,319	99,824	97,789	95,883	93,542	91,559

자료: 시도별 통계 DB, 시도교육청 통계연보, 교육통계연구센터 홈페이지

| 표 | 시도별 교원수 증감(2003~2013)

구분	교원수										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
서울특별시	72,569	72,924	73,311	73,790	74,198	74,963	75,846	76,184	78,567	79,140	79,518
부산광역시	29,907	29,900	29,932	29,938	30,066	30,033	30,035	29,684	30,352	30,222	30,214
대구광역시	20,244	20,690	20,741	21,491	21,806	22,134	22,519	22,678	23,801	24,094	24,581
인천광역시	20,870	21,253	21,559	22,294	22,940	23,722	24,044	24,238	25,448	25,871	26,470
광주광역시	12,053	12,294	12,381	13,020	13,339	13,474	13,726	14,011	15,174	15,740	16,035
대전광역시	12,430	12,554	12,699	13,235	13,489	14,000	14,208	14,305	15,099	15,488	15,787
울산광역시	9,541	9,642	9,845	10,150	10,455	10,679	10,798	10,935	11,572	11,691	11,922
세종자치시	663	658	656	659	674	687	673	669	678	781	1,204
경기도	77,338	80,728	84,619	88,290	92,483	96,676	99,989	103,210	109,050	112,068	114,033
강원도	14,809	14,850	14,921	15,090	15,313	15,615	15,743	15,765	16,186	16,388	16,617
충청북도	13,275	13,445	13,581	13,589	13,910	14,213	14,254	14,292	15,370	15,639	15,777
충청남도	17,709	17,882	17,959	18,282	18,540	18,960	19,232	19,347	20,123	20,505	20,942
전라북도	19,223	19,277	19,305	19,513	19,639	19,843	19,840	19,917	20,705	20,668	20,717
전라남도	20,865	20,639	20,685	20,734	20,848	20,985	20,854	20,224	20,519	20,587	20,699
경상북도	25,328	25,167	25,225	25,265	25,465	25,790	25,954	26,006	27,009	26,697	26,875
경상남도	28,145	28,528	28,892	30,038	30,395	31,180	31,449	31,511	33,046	33,843	34,360
제주자치도	4,942	5,038	5,111	5,215	5,323	5,443	5,468	5,443	5,734	5,859	6,076

자료: 시도별 통계 DB, 시도교육청 통계연보, 교육통계연구센터 홈페이지

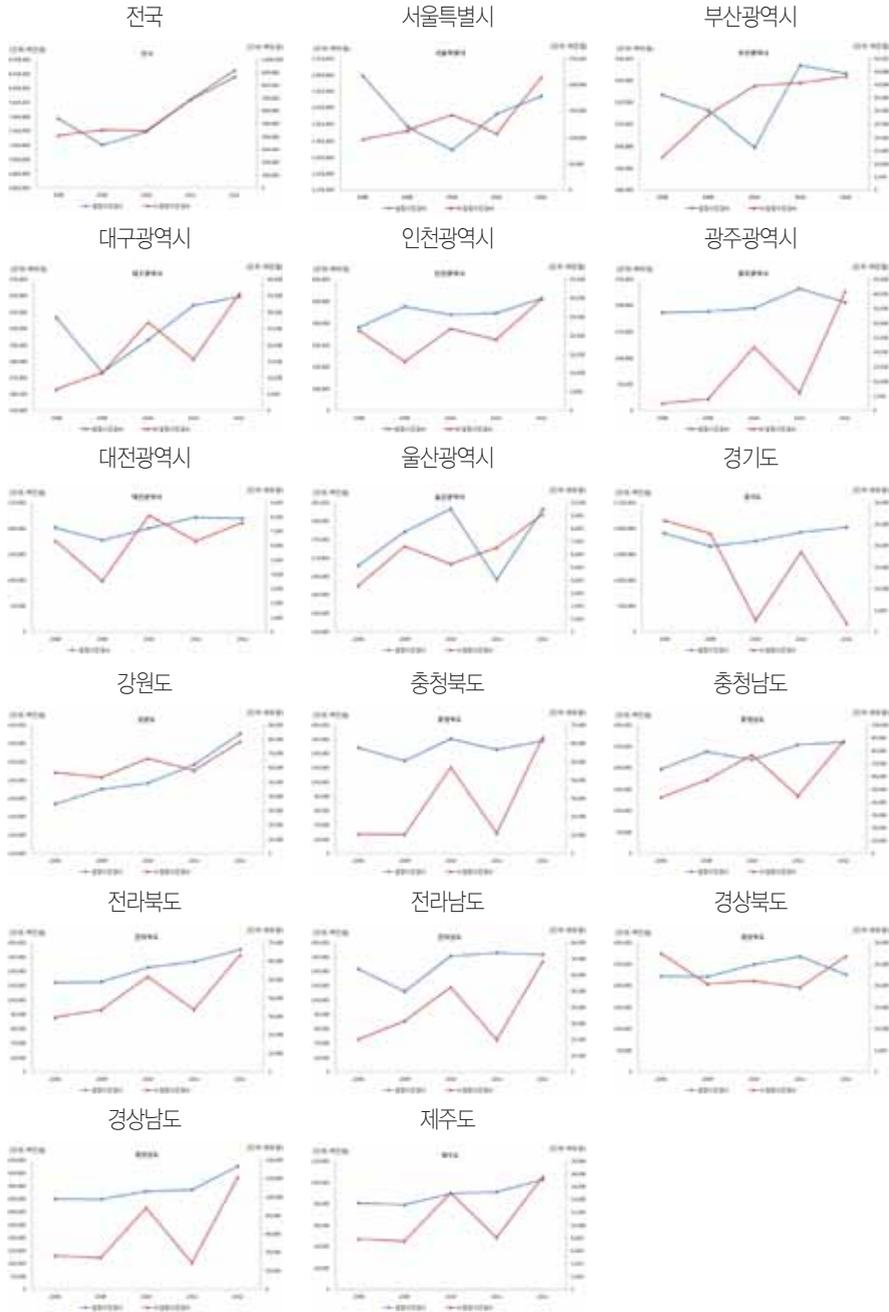
표 | 교육비특별회계 중 지방자치단체 이전경비(2008~2012)(단위 : 백만원)

구분	2008			2009			2010			2011			2012		
	교특회계 총규모	비법정 이전경비	법정이전 경비												
합계	45,483,739	7,571,344	408,110	48,129,353	7,202,687	452,181	48,482,555	7,386,466	444,571	51,702,989	7,334,973	687,299	54,934,101	8,150,188	913,108
서울	7,272,762	2,497,430	98,694	7,254,615	2,342,398	113,467	7,119,817	2,273,030	108,141	7,372,173	2,381,680	141,977	8,056,769	2,434,178	214,423
부산	2,843,894	523,201	12,737	2,965,121	516,158	28,641	3,033,773	499,517	40,784	3,226,632	538,879	39,578	3,387,483	533,088	43,257
대구	2,106,320	306,715	6,574	2,315,421	273,301	11,589	2,349,009	293,000	15,654	2,495,717	314,200	27,026	2,569,816	319,368	35,671
인천	2,323,515	379,420	21,366	2,577,412	476,398	13,055	2,491,580	438,491	18,900	2,612,189	445,390	21,817	2,607,475	513,426	29,860
광주	1,379,890	186,581	2,439	1,509,032	188,469	3,988	1,648,363	195,191	6,058	1,795,960	232,387	21,746	1,789,503	208,652	40,994
대전	1,333,930	201,419	6,336	1,448,950	177,394	3,558	1,517,240	200,709	6,314	1,618,912	221,794	8,121	1,721,420	218,855	7,603
울산	1,091,177	167,976	3,560	1,216,977	177,133	6,625	1,260,805	183,326	6,532	1,272,428	164,165	5,256	1,483,064	183,139	9,085
세종							0	0	0	0	0	0	142,159	8,195	3,301
경기	9,174,844	1,905,443	25,799	9,684,107	1,656,731	22,854	9,569,153	1,755,350	18,577	10,687,509	1,926,849	2,628	10,988,245	2,021,318	1,997
강원	1,900,253	138,506	56,703	2,060,278	142,520	53,428	2,118,657	144,173	58,039	2,278,825	149,107	66,682	2,463,329	157,613	78,316
충북	1,781,759	148,158	10,603	1,936,055	129,536	10,402	1,942,775	160,539	11,007	2,060,283	145,243	47,044	2,259,455	158,039	63,555
충남	2,370,274	196,933	43,738	2,607,989	237,480	57,080	2,551,874	218,626	44,577	2,647,895	253,270	76,816	2,838,081	260,212	87,607
전북	2,327,286	124,052	29,442	2,416,665	125,066	33,747	2,490,609	145,402	33,764	2,623,012	153,466	51,559	2,770,846	170,034	63,358
전남	2,686,496	143,047	20,125	2,920,732	111,555	31,428	2,928,230	161,018	19,917	3,060,826	165,902	52,516	3,248,289	163,653	68,409
경북	2,920,389	221,606	27,518	3,062,367	221,276	20,412	3,306,683	249,184	19,583	3,509,794	268,051	21,205	3,702,093	225,757	26,839
경남	3,302,320	350,257	36,586	3,424,308	348,168	34,438	3,414,895	379,272	28,680	3,636,777	385,725	88,285	4,095,424	474,997	121,237
제주	688,630	80,600	7,888	729,324	79,102	7,491	739,122	89,638	8,044	804,057	90,865	15,043	830,674	102,662	17,597

자료: 교육재정 분석 보고서(2011~2013)

시도별 교육비특별회계 세입 항목 결산액(2009~2012)

| 그림 | 시도별 법정/비법정 이전경비 추이(2008~2012)



【부록4】 지방교부세와 지방교육재정교부금 관련 자료

□ 지방교부세와 지방교육재정교부금의 측정단위 비교

지방교육재정교부금	지방교부세
건축연면적 공무원·사무직원 외의 직원 수 교과교실 수 교과교실 전환 교실 수 교과서지원고등학생수 교실 수 교원 수 교원 증원 수 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수 교육전문직원 수 기준 교직원 수 다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수 등학교 사립 명예퇴직 교원 수 수급자 수 외국어계열고등학교및사립국제계열고등학교의사회적배려대상학생 원리금상환액 유아 수 유치원수및원아수 임대형 민자사업 임대료 자율형 사립고 자율형사립고등학교,사립외국어계열고등학교및사립국제계열고등학교 의사회적배려대상학생수 전환 교실 수 정보화 지원 사회적배려대상학생 중 미충원 학생 수 증설 증설 교실 수 지방선거경비 차상위계층학생수, 토지면적 학교 수 학교수및소재행정구역면적 학급 수 학생 수 한부모가족보호대상학생수,	공무원 수 가구 수 국민기초생활 보장 수급권자 수 노령인구 수 농수산업 종사자 수 도로 면적 등록장애인 수 사업체 종사자 수 아동 수 영유아 수 인구 수 행정구역 면적

□ 지방교육재정교부금 산정기준

항목	개수
건축연면적	7
공무원·사무직원 외의 직원 수	1
교과교실 수	1
교과교실 전환 교실 수	1
교과서지원고등학생수	1
교실 수	1
교원 수	2
교원 증원 수	1
교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수	1
교육전문직원 수	1
기준 교직원 수	1
다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수	1
등학교,사립	1
명예퇴직 교원 수	1
수급자 수	3
외국어계열고등학교및사립국제계열고등학교의사회적배려대상학생	1
원리금상환액	1
유아 수	1
유치원수및원아수	1
임대형 민자사업 임대료	1
자율형 사립고	1
자율형사립고등학교,사립외국어계열고등학교및사립국제계열고등학교의사회적배려대상학생수	1
전환 교실 수	1
정보화 지원	1
사회적배려대상학생 중 미충원 학생 수	1
증설	1
증설 교실 수	1
지방선거경비	1
차상위계층학생수	1
토지면적	4
학교 수	7
학교수및소재행정구역면적	1
학급 수	3
학생 수	4
한부모가족보호대상학생수,	1

□ 지방교육재정교부금의 기준재정수요액 산정기준

지방교육재정교부금법 시행령 [별표 1]

기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준 (제4조제1항 관련)

측정항목	측정단위	산정기준
1. 교직원 인건비	교원 수	전년도 공립 유치원, 공립 초등학교, 공립·사립 중학교, 공립·사립 고등학교 및 공립·사립 특수학교(이하 "교부금산정기준학교"라 한다) 소속의 교원 수
	교원 증원 수	교육부장관이 승인한 교부연도의 공립학교의 교원 증원 수
	교육전문직원 수	교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육전문직원 수
	교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수	교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육공무원이 아닌 공무원 및 「사립학교법」 제70조의2제1항에 따른 사무직원(이하 "사무직원"이라 한다) 수
	공무원·사무직원 외의 직원 수	교육부장관이 정하는 공무원·사무직원 외의 직원 수
	명예퇴직 교원 수	교육부장관이 인정하는 전전년도 명예퇴직 교원 수
2. 학교·교육과정 운영비	가. 학교경비	학교 수
	나. 학급경비	학급 수
	다. 학생경비	학생 수
	라. 교육과정 운영비	학생 수
	마. 교과교실 운영비	학교 수
	바. 산업수요 맞춤형 고등학교 운영비	학교 수
사. 기숙형 고등학교의 기숙사 운영비	학교 수	교육감이 추천하여 교육부장관이 지정한 기숙형 고등학교 수
	학교 수	학교 통폐합에 따라 투자심사를 거쳐 기숙사를 운영하는 학교 수
	학교 수	「초·중등교육법」 제28조에 따라 정상적인 학교생활이 어려운 학생 등을 지원하기 위하여 교육감이 지정한 학교상담실을 운영하는 학교 수

측정항목		측정단위	산정기준
3. 교육 행정부	가. 기관운영비	학교 수, 학생 수 및 기준 교직원 수	1) 교부금산정기준학교의 학교 수 및 학생 수 2) 교부금산정기준학교의 기준 교직원 수
	나. 지방선거경비	지방선거경비	「공직선거법」 제277조제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 지방선거 관리 경비 및 해당 경비를 정산한 결과 남거나 부족한 금액
4. 교육복지 지원비	가. 지역 간 균형교육비	학교 수 및 소재 행정구역 면적	1) 교부금산정기준학교 수 2) 지방자치단체 관할 구역 면적
		나. 계층 간 균형교육비	1) 교부금산정기준학교의 학생 수 2) 「국민기초생활 보장법」에 따른 만 6세부터 만 17세까지의 수급자(이하 "수급자라 한다) 수 3) 「한부모가족지원법」에 따른 한부모 가족 보호대상 차상위계층 학생 수 4) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 차상위계층 학생 수 5) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 다문화가정 학생 수 6) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 북한이탈주민가정 학생 수
	정보화 지원 수급자 수	수급자 수	
	자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 수	1) 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3제3항에 따른 자율형 사립고등학교의 학생 수 2) 「초·중등교육법 시행령」 제90조제1항제6호에 따른 사립 외국어계열 고등학교와 사립 국제계열 고등학교에서 교육부장관이 정하는 바에 따라 교육기회의 균등을 위하여 선발하여야 하는 사회적 배려 대상 학생 수	
	자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 중 미충원 학생 수	1) 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3제3항에 따른 자율형 사립고등학교의 학생 수 중 미충원 학생 수 2) 「초·중등교육법 시행령」 제90조제1항제6호에 따른 사립 외국어계열 고등학교와 사립 국제계열 고등학교에서 교육부장관이 정하는 바에 따라 교육기회의 균등을 위하여 선발하여야 하는 사회적 배려 대상 학생 수 중 미충원 학생 수	
	교과서 지원 고등 학생 수	교육부장관이 정하는 교과서 지원 대상 고등학생 수	
5. 학교 시설비	가. 교육환경 개선비	건축연면적	교육부령으로 정하는 기준에 따라 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정되는 공립학교 교사(校舍)의 연면적

측정항목	측정단위	산정기준
나. 공립학교 신설·이전 (移轉)· 증설비	토지면적	투자심사를 거친 신설 및 이전 대상 학교의 표준 토지면적
	건축연면적	투자심사를 거친 신설 및 이전 대상 학교와 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 학교의 표준 건축연면적
다. 교과교실 시설비	증설 교과교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 학교의 교과교실 수
라. 학교 통폐합 에 따른 신 설·이전·개 축·증설·대 수선비	교과교실 전환 교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 교과교실로 전환이 필요하다고 인정되는 학교의 교실 수
	토지면적	학교통폐합에 따른 신설 및 이전 대상 학교 중 투자심사를 거친 학교의 토지면적
마. 군(郡) 단위 학교 재배치 에 따른 신 설·이전·개 축비	건축연면적	1) 학교 통폐합에 따른 신설, 이전 및 개축 대상 학교 중 투자심사를 거친 학교의 건축연면적 2) 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설·대수선이 필요하다고 인정되는 학교의 건축연면적
	토지면적	지역발전계획과 연계한 군 단위 학교 재배치에 따른 신설 및 이전 대상 학교 중 교육부장관이 수립한 기본계획에 따른 사전심사(이하 "사전심사"라 한다)와 투자심사를 거친 학교의 토지면적
바. 사립학교이 전 건축비 부족분 지원	건축연면적	지역발전계획과 연계한 군 단위 학교 재배치에 따른 신설, 이전 및 개축 대상 학교 중 사전심사와 투자심사를 거친 학교의 건축연면적
	건축연면적	투자심사를 거친 이전 대상 사립학교의 표준 건축연면적 및 이전 건축비를 정산한 결과 남거나 부족한 금액
사. 기숙사 시설비	건축연면적	교육부장관이 정하는 기준에 따라 신설되는 학교 기숙사의 표준 건축연면적
아. 초등 돌봄 교실 시설비	교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 초등 돌봄교실 시설 설치가 필요하다고 인정되는 교실 수
6. 유아 교육비	가. 유아교육비· 보육료 지원	유아 수 1) 「유아교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공통 교육·보육 과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수 2) 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액
나. 유치원 교원 인건비 보조	교원 수	교육부장관이 정하는 기준에 따른 사립유치원의 교원 수
	다. 유치원 교육 역량 지원비	유치원 수 및 원아 수 1) 공립·사립 유치원 수 2) 공립·사립 유치원의 원아 수
	라. 공립 유치원 신설·증설비	토지면적 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 유치원 설립계획을 수립하여 신설하려는 단설(單設) 유치원의 표준 토지면적 건축연면적 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 유치원

측정항목		측정단위	산정기준
			설립계획을 수립하여 신설하려는 단설 유치원의 표준 건축연면적
		증설 교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 교실 수
		전환 교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 유치원의 교실로 전환이 필요하다고 인정되는 고등학교 이하 각급 학교의 교실 수
7. 방과 후 학교 사업비	가. 방과후학교 사업지원	학급 수	1) 읍·면 지역 및 도서(島嶼)·벽지(僻地)에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수 2) 대도시 및 시 지역에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수
	나. 자유수강권 지원	수급자 수	수급자 수
	다. 초등 돌봄 교실 지원	학급 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 지정하여 공립 및 사립의 초등학교에서 돌봄 프로그램을 운영하는 학급 수
8. 재정결함 보전	가. 지방교육채 상황	원리금상환액	교육부장관이 원리금을 지원하기로 결정한 사업의 원금상환액 및 이자액
	나. 민자사업 지급금	임대형 민자사업 임대료	교육부장관이 임대료를 지원하기로 결정한 사업의 임대료

□ 지방교부세 산정기준

항목	갯수
공무원 수	1
가구 수	1
국민기초생활 보장 수급권자 수	1
노령인구 수	1
농수산업 종사자 수	1
도로 면적	1
등록장애인 수	1
사업체 종사자 수	1
아동 수	1
영유아 수	1
인구 수	5
행정구역 면적	1

□ 지방교부세법 시행령 [별표 1]

지방교부세 기준재정수요액의 측정항목·측정단위표 (제5조제1항 관련)

측정항목		측정단위	표시 단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원 수	명
	나. 일반관리비	인구 수	명
	다. 안전관리비	인구 수	명
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구 수	명
	나. 환경보호비	가구 수	가구
	다. 보건비	인구 수	명
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자 수	명
	나. 노인복지비	노령인구 수	명
	다. 영유아복지비	영유아 수	명
	라. 아동복지비	아동 수	명
	마. 장애인복지비	등록장애인 수	명
	바. 일반사회복지비	인구 수	명
4. 지역경제비	가. 농림수산비	농수산업 종사자 수	명
	나. 산업경제비	사업체 종사자 수	명
	다. 도로관리비	도로 면적	천제곱 미터
	라. 지역관리비	행정구역 면적	천제곱 미터

□ 지방교부세의 산정방법

○ 보통교부세

- 보통교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미납액(재정부족액)을 기초로 산정
- 자치구는 특별·광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산 산정하고, 이를 당해 특별시 또는 광역시에 일괄 교부함

○ 보통교부세 산정방법

기준재정수요액 - 기준재정수입액 = 재정부족액(조정을 적용) ≙ 보통교부세

- 기준재정수요액: 기초수요액(16개세항목)+보정수요액±수요자체노력

* 기초수요액: 항목별 측정단위수치×단위비용×보정계수

- 자치단체별 기본행정 수행을 위한 기본경비로써 측정단위 수치에 단위비용 및 보정계수를 곱하여 산출

[측정항목]

- 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 자치단체의 일반회계 세출예산을 기능별·성질별로 표준분류 설정한 재정수요항목
- 사업별 예산분류, 대표성 등을 고려하여 설정

[측정단위]

- 수요측정항목별 지방재정수요를 합리적 객관적으로 측정하기 위한 기준 단위
- 측정항목별 재정운영현황에 대한 설명력(상관관계)이 가장 높은 단위(지표)를 채택하여 사용됨

[단위비용]

- 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위별 1단위당 수치에 적용되는 표준적인 단가
- 단위비용=동종자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합÷동종 자치단체의 측정항목별 측정단위수치의 합

[보정계수]

- 기준재정수요액을 「측정단위수치×단위비용」만으로 일률적으로 산정하면 표준적인 행정수요액보다 과다·과소 산정되는 불합리한 점이 있게 되어 자치단체의 사회적·자연적 조건의 차에 의한 경비 등의 차를 가감 반영하는 것
- 측정단위 수치의 다소 및 밀도의 정도 등에 따라 경비가 체증(체감)하는 경우 해당 단위비용을 할증(할감)
- 보정계수=당해 자치단체의 실수요단위비용(표준행정수요액/측정단위수치)÷동종 자치단체의 단위비용

* 보정수요액: 기초수요액 산정항목 이외에 법령규정에 정한 별도의 추가수요액과 낙후지역 등 지역의 특수여건을 반영하는 수으로 산정

- 시·도세 징수교부금(시·도), 재정보전금(시·도), 지방선거경비(임기만료 선거만 해당), 지역균형

수요, 사회복지균형수요 등 추가 반영

* 수요자체노력: 7개 항목반영

- 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감, 민간이전경비 절감, 지방청사관리 운영, 읍면동 통합운영
- 지역경제 활성화, 생활폐기물 절감:폐지 / 읍면동 통합운영: 13년 통합까지 반영

- 기준재정수입액: 기초수입액+보정수입액±수입자체노력 산정금액

* 기초수입액: 지방세 중 보통세(지방세, 경상세외수입, 재정보전금(시책추진보전금 제외) 및 시도세 징수 교부금(시군), 지역상생발전기금 배분액, 재정특례보전금, 부동산교부세 수입(시도 및 시군), 지방세 감면에 대한 보전액 등) 추계액 × 80%

* 보정수입액: 목적세수입액의 80%, 경상세외수입액의 80%, 일반재정보전금 및 정산분, 시도세 징수교부금 및 정산분, 지역상생발전기금 배분액 및 정산분, 대도시 재정특례보전금 및 정산분, 지방세·경상세외수입 결산액 정산분의 80%, 부동산교부세수입 및 결산액 정산분의 80%, 지방세 감면 보전액의 80%

- 조정율: 교부세총액이 재정부족액을 완전히 충족시키지 못하므로 이를 조정하기 위한 비율(보통교부세 총액 ÷ 재정부족액 총액)

지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안

발행일 : 2014년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-401-2