

지방교육재정을 위한 재원조달과 지역 간 재정형평화

The General Grant for Local Education and the Fiscal Equalization among Local Educational Authorities

주 만 수*

Joo, Man Soo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지역 간 재정형평성의 개념과 분석틀의 정립
- III. 보통교부금 제도와 지역 간 교육재정의 차별화
- IV. 교육재정의 지역 간 재정형평성 분석
- V. 결론과 정책적 시사점

이 논문은 지방교육재정을 위한 재원조달 방법이 교육재정의 지역 간 형평화를 달성하는데 적절한가를 분석한다. 이를 위해 지방교육재정교부금 제도를 중심으로 교육재원의 조달과 배분방식의 특성을 고찰한다. 그 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체는 지방교육세와 보통세 수입의 일부를 해당 지역의 교육자치단체에게 이전하는데, 해당 보통세 세목 및 이전비율이 지역별로 서로 달라서 지역 간 재정형평성을 왜곡시킨다. 대체로 지방자치단체의 재정력이 우수할수록 지방세 대비 교육재정 이전재원의 비중이 더 높을 뿐 아니라 학생 일인당 입학금·수업료도 더 많이 부담한다. 둘째, 기준재정수요의 다양한 측정항목에서 재정력이 열악한 지역에 우호적으로 수요액을 산정함으로써 교육재정지출의 학생 수에 대한 규모의 경제 현상을 강화한다. 이 결과를 재정력지수를 중심으로 살펴보면, 재정력이 우수할수록 일인당 기준재정수요액은 감소하고 지역 내의 학생 일인당 자체 비용 부담이 증가하여, 보통교부금은 과도한 재정형평화를 초래한다. 따라서 중앙정부는 지방재정과 교육재정의 상호 연계성을 종합적으로 고려하여 지역 간 교육재정의 형평화를 달성하도록 지방교육재정교부금 제도를 개선하여야 한다.

* 한양대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2017. 5. 10, 심사기간: 2017. 5. 10~2017. 6. 15, 게재확정일: 2017. 6. 15

□ 주제어: 지방교육재정교부금, 보통교부금, 재정형평성, 차별적 교육재정부담

This paper analyzes whether the financial resources for local education are appropriately funded for fiscal equalization among local educational authorities in Korea. We study the characteristics of the educational finances using the general grant for education. The results are listed as follows. First, the proportion of local tax revenues that local governments should transfer to local educational authorities is different among regions, which distorts the fiscal equalization. A higher proportion and a higher tuition tends to be imposed on a region with a stronger fiscal capacity by law. Secondly, the standard financial demand for education is mostly measured in favour for a region with lower fiscal capacity. Taking the both results together, if a region has a lower fiscal capacity, its standard financial demand could be overestimated while its standard financial revenues could be underestimated. It will cause fiscally excessive equalization, as the general grant for education is allocated too much to a region with a low fiscal capacity and too small to a region with a high fiscal capacity. So we need to reform the educational general grant system for an appropriate fiscal equalization.

□ Keywords: General Grant for Local Education, Fiscal Equalization among Local Educational Authorities, Differential Financial Burden for Education among Regions

I. 서론

지방교육재정교부금법 제1조에 따르면, 교육재정교부금의 배분원칙은 중앙정부가 교육의 균형발전을 도모하도록 배분하는 것이다. 이 원칙을 준수하기 위해 표준적인 공공교육서비스에 대한 수요를 시·도별 기준재정수요액으로 산정하고 각 시·도 내에서 교육서비스를 위해 부담하는 재원을 기준재정수입액으로 산정하여 그 차액인 재정부족액을 지방교육재정 보통교부금으로 배분한다. 이처럼 시·도별 재정부족액 전액을 교부해주는 보통교부금제도에 의해 각 지역이 기준재정수요액만큼 공공교육서비스를 제공하는 것을 보장한다.¹⁾

1) 김중순·장경원(2016)은 보통교부금 배분과 관련된 기존 연구들을 포괄적으로 정리한다.

기본적으로 교육자치를 실행한다는 것은 주민들의 선호를 반영하여 지역 간 공공교육서비스의 차별화를 수용할 수 있어야 한다. 동시에 중앙정부는 모든 지역에서 일정 수준 이상의 교육서비스가 제공될 수 있도록 필요재원을 보장할 책임을 갖는다. 이를 위해 중앙정부는 각 지역에서 조달한 재원이 일정 수준의 교육서비스를 제공하기에 부족하다면 이를 지방교육재정교부금의 보통교부금으로 충당해준다. 이때 지방분권에 따라 지역별 주민선호의 차이를 반영한 차별화된 교육서비스 제공은 지방자치단체들이 교육자치단체에게 비법정전입금을 제공함으로써 달성할 수 있다.

지방교육재정교부금으로 교육의 균형발전을 도모한다는 것을 혼동되는 두 가지 의미로 해석해왔다. 하나는 거주지와 관계없이 모든 학생들에게 균질적인 공공교육서비스를 제공한다는 것이고 다른 하나는 교육재정의 지역 간 형평성을 도모한다는 것이다. 전자는 지역의 재정력 격차로 인해 발생하는 교육기회 혹은 교육내용의 질적 격차를 해소하는 것이다. 보통교부금이 이 역할을 적절히 수행하는가를 검증하기 위해 윤홍주(2012)는 지역별 학생 일인당 교육비를 기준재정수요액으로 측정하고 그 격차를 지니계수로 측정하여 비교적 공평하다는 결론을 도출한다. 이와 유사하게 반상진(1998)과 남수경(2007)도 지역 간 학생 일인당 교육비가 비교적 공평하며 대체로 형평성이 개선되는 추세임을 제시한다. 이들은 특별·광역시 지역과 도 지역 등으로 유사한 특성을 갖는 지역들을 유형화하여 학생 일인당 교육비가 비교적 일정함을 제시함으로써 보통교부금 배분이 교육의 균형발전 목적에 부합하는 것으로 평가한다. 이런 관점의 연구들은 교육 자체의 지역 간 균형을 주제로 삼는 것이지 교육재정의 지역 간 균형을 다루는 것은 아니다. 따라서 각 지역별 교육지출의 차이만을 고려하고 해당 지역주민들이 지불하는 재원 부담의 차이를 전혀 고려하지 않는다.

형평성 분석의 두 번째 방식은 보통교부금 배분으로 지역 간 재정형평성을 개선하는가를 파악하는 것이다. 지역 간의 재정력 격차로 공공교육서비스 공급수준의 격차가 발생하거나 혹은 공급수준을 동일하게 유지하기 위한 주민들의 비용부담이 지역 간에 서로 다를 수 있다. 이러한 시각의 연구는 교육을 위한 재정부담이 지역별로 공평한가를 판단하는데 초점을 맞춘다. 구균철(2015)은 교육재정 조달부담의 지역 간 격차를 분석하여 지역 간 교육재정부담이 역진적이라고 주장한다. 즉, 지역내총소득 대비 교육자치단체에 대한 지방자치단체 이전재원의 비율을 유효지방교육세율이라고 정의하고 지역별 주민 일인당 지역총소득이 증가할수록 해당 지역의 유효지방교육세율이 하락함을 제시한다. 이는 상대적으로 연구가 부진한 교육재정 부담의 지역 간 형평성을 분석했다는 기여가 있다. 하지만 해당 지역주민이 직접 부담하는 수업료와 입학금의 지역별 차이를 반영하지 않으며 교육수요의 가장 중요한 요소인 학교 수, 학생 수 등의 차이에 의한 지역별 교육재정 부담의 차이를 고려하지 않는 한계가 있다.²⁾

이 논문은 교육자체의 균형발전이 아니라 교육재정의 지역 간 형평성을 분석한 후자의 시

각에서 보통교부금이 교육재정의 지역 간 형평화를 달성하는데 적절한가를 분석한다. 보통교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 보전함으로써 지역 간 재정형평화를 추가한다. 각 지역의 기준재정수입액은 해당 지역 내에서 조달하는 자체재원으로 구성하며 기준재정수요액은 학교, 학급, 학생 수 등을 반영하여 대체로 표준적인 방식으로 추정한다. 이 때 지역별 자체 교육재정수입을 재정수입액으로 산정하는데 자체 수입은 표준적이지 않고 지역별로 차별적이므로 교육재원 배분이 지역 간 형평하지 않음을 제시하고자 한다. 이 과정에서 교육서비스를 위한 각 지역의 세부적인 재원부담 현황을 파악한다. 또한 재정수요액 산정은 외형적으로는 표준적인 방식을 적용하는 것처럼 인식되지만 다양한 방식으로 특정한 성격의 지역에게 유리하게 산정하므로 재원배분의 형평성을 더욱 왜곡시킨다는 것을 제시할 것이다.

서론에 이어 제Ⅱ장에서는 분석의 기초로써 지역 간 교육재정 부담의 형평성 개념을 정의하고 선행연구를 비판적으로 검토하며 이 논문의 분석틀을 설명한다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 지방교육재정 보통교부금의 배분방식을 개관하고 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정이 모든 지역에서 표준적인 방식으로 적용되는가를 검토한다. 이 논의를 기초로 제Ⅳ장에서는 실제 통계자료를 이용하여 우리나라에서 이루어지는 교육재원 배분의 지역 간 형평성 왜곡을 분석하고자 한다. 제Ⅴ장에서 논의결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 지역 간 재정형평성의 개념과 분석틀의 정립

1. 교육재정의 지역 간 형평성 개념 정립과 선행 연구 검토

1) 교육재정의 지역 간 형평성의 개념

분권화된 재정제도 하에서 교육재정의 형평화 제도가 추구하는 목표는 국가 내의 거주지역과 관계없이 모든 주민들에게 최소한의 양과 질을 보장하는 것이다. 일반적인 시각에서 이를 명확히 정의한 Reschovsky(2007)와 Vaillancourt and Bird(2004) 등에 따르면, 형

2) 예를 들어, 다른 조건이 동일하지만 학생 수가 적은 지역은 지역소득과 관계없이 교육재정부담을 증가시킬 필요가 없음에도 이러한 지역 간 차이를 고려하지 않는다. 그 외에도 매우 불안정한 이전재원인 학교용지일반회계부담금과 비법정전입금을 포함시키므로 분석결과의 시계열적인 안정성에 대해서도 의문을 남긴다.

평화 제도를 운영하는 상위정부는 수혜대상인 하위정부들에게 기초적인 교육서비스를 제공하는데 필요한 최소한의 재원과 하위정부가 스스로 조달할 것으로 예상되는 자체재원의 차액을 보장하도록 이전제도를 설계해야 한다. 기초적인 교육서비스를 제공하는데 필요한 재원을 기준재정수요액으로 정의하고 스스로 조달할 수 있는 자체재원을 재원조달능력인 기준재정수입액으로 정의할 수 있다. Reschovsky(2007)는 재원조달능력을 '정상적 혹은 표준적인 징수노력으로 해당 지역의 세원으로부터 조달한 재원(the amount of money raised from local sources at a normal or standard rate of revenue effort)'이라고 정의한다. 이는 각 지역의 세원에 대해 표준적인 세율을 부과해서 징수하는 재원을 의미한다.

이러한 개념은 당연한 것처럼 인식될 수 있음에도, 우리나라에서 교육서비스를 위한 재원 조달은 지역별로 차별적인 방식으로 이루어지고 있다. 이 차이를 명확히 밝히기 위해 다음의 예시를 통해 지역 간 교육재원 배분의 형평성을 위한 '표준적인 징세노력' 개념을 설명한다.

한 국가는 두 유형의 지역으로 구성되며, 이들은 상대적으로 경제력이 열악하고 면적이 넓은 지역 A와 경제력이 우수하고 면적이 좁은 지역 B로 가정할 수 있다. 학생 수 등 그 외의 다른 조건들은 모두 동일하다고 가정하자. 두 지역에서 동일한 교육서비스를 제공하기 위한 학생 일인당 재정수요액은 면적당 학생 밀도가 낮아서 학교 수가 더 많이 필요한 지역 A에서 더 클 수 있다. 또한 동일한 세율을 부과하여 교육을 위한 자체재원을 조달한다면, 경제력이 열악한 지역 A의 자체수입액이 더 적을 것이다. 이러한 방식으로 두 지역의 재정수요액과 재정수입액을 산정하고 그 차액인 재정부족액을 보통교부금으로 교부한다면 지역에 관계없이 균질적인 교육서비스 제공할 수 있다. 이처럼 모든 지역에 대하여 중앙정부가 표준적인 방법으로 재정수요액을 산정하고 표준적인 방법으로 재정수입액을 산정한 후 그 차액을 보통교부금으로 교부한다면 교육재정 배분의 형평성을 달성한 것이라고 정의할 수 있다.

그런데 만일 지역 B에서 중앙정부가 설정한 교육수준 목표보다 더 높은 수준의 교육수준을 제공하기 위해 지역 A보다 더 높은 세율을 부과하여 추가적인 재원을 투입한다고 가정하자. 이로 인한 교육수준의 차별화는 자원배분의 효율성을 유인하도록 지역 간 공공서비스의 경쟁을 촉진하는 수단일 수 있으며³⁾ 이것이 교육자치를 도입하여 달성하려는 목표일 것이다. 만일 지역 A의 주민 중에서 지역 B의 교육수준을 자녀에게 제공하고자 한다면, 투표에 의해 지역 A의 세율을 인상하여 교육수준을 높이든가 혹은 지역 B로 이주하여 성취할 수 있다(Hirschman, 1970).

이처럼 지역 A는 낮은 세율을 부과하고 지역 B는 높은 세율을 부과하여 교육재원을 조달

3) 지방정부들의 조세경쟁 혹은 지출경쟁으로 효율성을 향상시킬 수 있다는 다양한 선행연구들이 있으며 대표적인 문헌으로 Besley and Case(1995), Brueckner(2000), Keen and Marchand(1997), Wilson(1999) 등을 예시할 수 있다.

할 때, 중앙정부가 각 지역의 총재정수입을 해당 지역의 실제 재정수입액으로 반영한다면, 동일한 세율을 부과할 때에 비하여 지역 A의 보통교부금은 증가하고 지역 B의 보통교부금은 감소함으로써 두 지역의 교육수준은 다시 균질화된다. 이처럼 서로 다른 세율을 부과하는 자체 교육재원을 재정수입액으로 산정하고 표준적인 교육수준 제공을 위해 산정한 재정수요액과의 차액을 보통교부금으로 교부한다면, 비록 두 지역에 제공된 교육서비스는 균질적이라고 할 수 있지만 지역 B에 불리하므로 지역 간 재정형평성이 달성되었다고 할 수 없다. 즉, 지역 B에게 불리하게 불공평한 배분이 이루어진 것이다.

지역 간 교육재정의 형평성에 관한 재정수입 측면의 개념은 비교적 명확한 반면, 재정수요 측면은 논쟁의 여지가 있다. Buettner and Holm-Hadulla(2013)는 지역의 인구가 증가할수록 지방공공재에 대한 일인당 지출이 감소하는 것이 일반적임을 예시하면서 이를 정당화하는 비교적 최근의 연구들과 지방공공재의 비경합성으로 인하여 인구가 증가할수록 일인당 비용은 감소한다는 전통적인 연구를 대비시킨다. 전자의 연구는 인구가 밀집한 대도시일수록 재정수요가 증가함을 제시하는데 이들은 범죄 등 사회문제 및 빈곤과 소득 격차 등을 지적한 Glaeser and Sacerdote(1999)와 Alesina et al.(2000) 등을 들 수 있다. 반면에 후자의 연구는 지방공공재의 공공성을 측정한 Borcharding and Deacon(1972)와 Bergstrom and Goodman(1973) 뿐 아니라 공공서비스의 질적 수준을 고려하여 인구에 대한 규모의 경제가 존재함을 제시한 McMillan et al.(1981), Craig(1987) 등을 들 수 있다.

2) 우리나라 교육재정의 형평성에 관한 선행연구 검토

우리나라에서 교육재정의 지역 간 형평성을 명시적으로 분석한 연구들은 김왕복(1997), 반상진(1998), 남수경(2007), 윤홍주(2012), 우명숙(2014) 등이 있으며, 이들은 모두 각 지역 주민들의 교육재정 부담에 대한 논의 없이, 교육지출의 지역 간 재정형평성을 분석한다. 먼저 김왕복(1997)은 1986년부터 1996년까지 시·도별 학생 일인당 교육비의 단순 혹은 가중 앳킨스지수를 측정하여 교육재정배분의 지역 간 수평적 혹은 수직적 공평성이 대체로 악화되고 있음을 지적한다. 또한 그는 지역별 학생 일인당 지방세 수입 혹은 학생 일인당 교육재정 전입금과 학생 일인당 지방교육재정교부금의 상관계수를 측정하여 시·도별 재정력에 관계없이 모든 학생들에게 동일한 교육서비스를 제공하려는 시도가 성공적임을 제시한다. 반상진(1998)은 김왕복(1997)과 거의 동일하게 교육재정의 지역 간 격차를 분석한다. 그는 1982년부터 1996년까지 3년 단위로 지니계수 등 여러 지표에 의해 학생 일인당 교육비의 수평적 및 수직적 지역 간 격차를 측정한다. 이 지표들의 시기별 변동성은 중앙정부의 지방교육재정 배분제도 변화에 기인함을 지적한다. 또한 특별·광역시 지역보다 도 지

역에서 학생 일인당 교육비를 더 많이 사용함을 확인한다.

남수경(2007)은 1987년부터 2006년까지 변이계수, 지니계수 등의 지표에 의해 교육시설비를 제외하고 인건비와 운영비만을 포함한 시·도별 학생 일인당 경상교육비 지출 격차를 분석한다. 특히 지역특성에 따른 편차를 조정하고자 특별·광역시·경기도 지역과 기타 도 지역의 두 유형으로 구분한다. 이를 통해 두 유형 모두에서 지역 간 학생 일인당 교육지출의 수평적 및 수직적 격차가 1990년대 초반을 제외하고는 대체로 안정적으로 유지됨을 확인한다. 윤홍주(2012)는 중앙정부가 지방교육재정교부금에 의해 보장해주는 지역별 학생 일인당 기준재정수요액의 지니계수를 측정하여 교육재정의 지역 간 격차를 분석한다. 그는 남수경(2007)과 동일하게 지역을 특별·광역시·경기도 지역과 기타 도 지역으로 구분하여 두 지역 모두에서 격차가 매우 적음을 재확인한다. 우명숙(2014)은 윤홍주(2012)처럼 지역별 학생 일인당 기준재정수요액의 변이계수를 측정하여 2006년 이후 2013년에 이르면서 특별·광역시·경기도 지역에서는 지역 간 형평성이 악화 추세에 있으며 기타 도 지역에서는 변이계수가 안정적이지만 형평성 수준은 양호하지 않다고 판단한다.

그 외에 여러 연구들은 제도 및 단순 지출자료를 이용하여 교육재정의 지역 간 형평성 문제를 다룬다. 먼저 김왕복(1996)은 지방교육재정교부금을 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 구분하여 제도적 측면에서 지방재정 배분의 공정성을 분석한다. 특히 수업료 및 입학금의 반영률을 시 지역과 읍·면·도서벽지 지역 간에 차별화하여 지역 간 불공정한 배분을 초래할 수 있음을 지적하는데,⁴⁾ 이에 대해서는 이 연구의 제IV장에서 실제 자료를 이용해서 뒷받침한다. 김병주·박정수(2006)는 보통교부금의 기준재정수요액이 학교 신증축 등의 시설비를 반영함으로써 상대적으로 재정력이 우수한 수도권 지역에 유리한 교육재원 배분이 이루어진다고 주장한다. 반면에 류민정(2013)은 재정력이 우수한 도시지역에서 학생 일인당 교육비지출이 더 적게 제공되는 재원배분의 역차별이 발생한다고 주장한다.

이상에서 살펴본 선행연구들은 교육재정의 지역 간 형평성 판단하기 위해 지니계수 등의 구체적인 지표를 측정하거나, 단순히 지역별 교육지출을 비교하거나, 혹은 제도의 배분방식을 평가한다. 그 방식이 무엇이건 이들은 모두 학생 일인당 교육지출 혹은 학생 일인당 기준재정수요액을 기준으로 지역 간 격차를 분석한다. 이러한 연구는, 거주지역에 관계없이 학생들에게 균질적인 교육서비스를 제공하는가를 파악할 때, 부분적으로 유효할 수 있다.

여기서 부분적으로만 유효하다는 것은 각 지역의 교육여건이 서로 다르기 때문에 학생 일

4) 김왕복(1996: 505)은 기준재정수입액 산정에서 읍면지역 및 도서벽지지역에 소재하는 학교에 대해 낮은 징수율을 적용하므로 시 지역이 많은 도에게 유리하다고 주장한다. 하지만 이 비율이 낮을수록 기준재정수입액이 적게 산정되어 보통교부금을 더 많이 교부받게 되므로 시 지역이 많은 도에게 불리하다는 것의 오류이다.

인당 교육지출이 동일하다는 사실이 학생들에게 제공되는 교육서비스가 균질적임을 보장하지 못함을 의미한다.⁵⁾ 적어도 남수경(2007) 이후의 연구자들은 이를 인식하고 특별·광역시·경기도 지역과 기타 도 지역의 교육여건이 서로 다르다고 주장하며 이들 지역을 구분하여 지역 간 형평성을 분석한다. 그럼에도 이 지역 유형 내 개별 지역들이 동일한 교육여건을 갖는다고 할 수 없다. 예를 들어, 강원도는 경상남도에 비해 학생의 인구밀도가 훨씬 낮기 때문에 소규모학교의 비중이 더 높을 수 있으며 이는 동일한 교육서비스를 제공하기 위해 강원도의 학생 일인당 교육지출이 더 많이 소요된다. 따라서 이들의 학생 일인당 교육지출이 동일하다는 것이 교육지출의 지역 간 형평성을 보장하지 못한다.

이 논문은 선행연구들과 전혀 다른 논점에서 지역 간 교육재정의 형평성을 분석한다. 기본적으로 교육재원의 배분은 지방분권 체제에서 이루어지는 것이므로 이 논문의 핵심주제는 각 지역주민들이 부담하는 교육재원의 지역 간 형평성을 파악하는 것이다. 중앙정부가 지역에 관계없이 동일한 수준의 교육서비스를 제공하려고 의도할 때, 각 지역의 주민들이 부담하는 교육재원은 표준적인 방식으로 결정된다는 전제가 필요하다. 또한 보통교부금 기준재정수요액은 중앙정부가 보장하는 지역별 교육지출이므로 지역별 교육재정수요를 표준적인 방식으로 측정할 금액이어야 한다. 이 논문은 부수적으로 기준재정수요액 산정에서 특정 지역에 유리하도록 임의적으로 산정하는 내용을 파악하고자 한다.

2. 지역 간 교육재정의 형평성에 관한 분석틀

이 논문은 우리나라의 교육재원 조달방법과 교육지출 보장방법을 분석하여 교육재정이 지역 간 형평성 달성에 적절한가를 파악하고자 한다. 첫째, 교육재원 조달방법의 지역 간 형평성을 평가하기 위해 지방교육재정교부금 보통교부금제도의 기준재정수입액을 이용한다. 이것이 가능한 이유는 각 지역별로 조달한 지방세 수입 혹은 학교에서 징수한 수업료 및 입학금 등의 자체적인 교육재원들은 모두 기준재정수입액에 포함되므로 교육재원 조달방법의 지역 간 형평성을 기준재정수입액으로 평가할 수 있기 때문이다. 둘째, 중앙정부는 지역별 교육지출을 보통교부금제도의 기준재정수요액 크기만큼 보장하므로 이 산정방식이 실제로 표준적인가를 평가하여 지역별로 보장된 교육지출의 형평성을 분석한다.

따라서 이 논문에서 지방교육재정의 형평성을 보통교부금제도를 중심으로 평가한다. 이때 지역 간 교육재정의 형평성의 분석준거는 '표준적인' 방법으로 기준재정수입액과 기준재정수

5) 이광현(2016)은 학령인구의 변화에 대비하여 보통교부금 배분에서 학생 수 비중을 강화함으로써 지역 간 학생 일인당 지출의 편차를 줄여서 지역 간 형평성을 개선할 수 있다고 주장한다. 이 역시 다른 선행연구들과 마찬가지로의 시각에서 분석한 것이며 동일한 문제점을 갖는다.

요액을 산정하고 기준재정수요액의 지출을 보장하도록 그 차액을 교부한 상태로 정의한다. 이는 선행연구들에서 형평성의 준거를 지역별 학생 일인당 교육지출이 동일한 상태로 정의한 것과 크게 다르다.

지방교육재정교부금의 보통교부금제도를 이용한 구체적인 분석 틀을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기준재정수입액 산정방법을 통해 각 지역 내에서 교육재원을 조달하는 방법이 표준적인가를 평가한다. 각 지역의 경제사회적 혹은 인구지리적인 차이와 관계없이 지역 내 주민들이 부담해야하는 교육재원 조달책임이 표준적인가를 검토하여 이들이 차별적일 때 교육재원 조달방법이 지역 간 형평하지 못한 것으로 판단할 것이다. 둘째, 기준재정수요액 산정방법을 분석하여 각 지역에서 표준적인 교육지출이 보장되는가를 평가한다. 각 지역별 표준적인 교육지출은 인구지리적 교육여건 등에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 학생의 인구밀도가 낮을수록 동일한 교육수준을 제공하기 위한 학생 일인당 비용은 상승할 것이므로 표준적인 기준재정수요액 산정방식은 이를 반영하여야 한다. 하지만 표준적인 방식이 아니라 특정 목적을 위해 인위적인 방식으로 개별 지역의 교육수요를 추가 반영하는 것은 지역 간 교육재원 배분을 왜곡시킬 것이다. 이 연구는 각 지역의 기준재정수요액을 비표준적인 방식으로 산정함으로써 지역 간 교육지출 배분을 왜곡시키는 요인들을 식별할 것이다.

마지막으로, 제도분석에 나타난 지역 간 차별적인 교육재원 부담과 차별적인 교육수요 산정이 지역 간 교육재정의 형평화에 미치는 효과를 실제 자료를 이용하여 분석한다. 먼저 지역 주민들의 지방세 중에서 의무적인 교육재원 배분액의 지역별 차이와 교육자치단체가 직접 징수하는 입학금·수업료 부담의 지역별 차이를 제시한다. 또한 지역별 교육지출 보장액인 지역별 기준재정수요액의 차이를 제시한다. 이 분석결과를 이용하여 최근 지방재정의 지역 간 배분에서 주요 쟁점으로 부각된 재정력역전 현상을 교육재정 측면에서 확인한다.⁶⁾ 즉, 각 지역별 교육재원의 조달방법과 교육재정수요의 산정방법을 지방재정의 재정력지수와 비교함으로써 교육재정 조달 및 배분측면에서 교육재정의 지역 간 형평성을 판단한다.

Ⅲ. 보통교부금 제도와 지역 간 교육재정의 차별화

이제 우리나라의 교육재정의 지역 간 형평화 재원인 지방교육재정 보통교부금의 산정방식을 살펴보고 이들이 실제로 지역 간 재정형평성을 보장하는데 적합한가를 평가한다.

6) 최근 이근재 외(2009) 및 주만수(2009, 2014) 등의 많은 연구들은 다양한 지방재정조정제도들이 중첩적으로 지역 간 재정형평화를 도모하여 결과적으로 지역 간 재정력을 역전시킬 가능성을 지적한다.

1. 지방교육재정 보통교부금의 산정방식

지방교육재정교부금은 지역 간 균등한 교육서비스를 제공하기 위하여 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 일부를 중앙정부가 지원하는 제도이다. 지방교육재정교부금 재원은 내국세 총액의 20.27%와 교육세 수입액의 합계이다.⁷⁾ 지방교육재정교부금은 내국세 20.27%의 96%와 교육세의 합계로 운영되는 보통교부금과 내국세 20.27%의 4%로 운영되는 특별교부금으로 구분되는데 표준적인 교육서비스를 제공하기 위한 형평화기능은 주로 보통교부금에 의해 이루어진다.⁸⁾

중앙정부는 각 시·도 교육청의 자체수입과 지방세전입금 등을 기준재정수입액으로 산정하고 표준적인 지출수요를 기준재정수요액으로 산정하여 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 시·도교육청에게 그 미달액을 보통교부금으로 교부한다.⁹⁾ 기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 산정한 금액인데, 교육재정수요의 측정항목별로 측정단위에 단위비용을 곱하여 산정하고 이를 합산하여 구한다. 측정항목은 2017년 1월 1일 현재, 8개 기본 측정항목의 30개 소항목으로 구성된다. 8개 측정항목은 교직원 인건비, 학교·교육과정 운영비, 교육행정비, 교육복지 지원비, 학교 시설비, 유아 교육비, 방과 후 학교 사업비, 재정결합보전이다.(지방교육재정교부금법 시행령, 별표 1 참조) 교육자치단체 재정운영의 비용절감 및 중앙정부 교육정책 순응 등을 유인하기 위해 자체노력 항목을 기준재정수요액 산정에 포함한다. 이들은 학교·학급 통폐합 및 신설 대체 이전, 민관협력을 통한 학교 신설 비용 절감, 자율형 사립고등학교 지정 확대, 외부로부터의 교육투자 유치의 4개 항목이다.¹⁰⁾(지방교육재정교부금법 시행령, 별표 2 참조)

기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액이며 크게 세외수입과 지방세 전입금 등으로 구성된다. 세외수입은 고등학교의 수업료 및 입학금의 85%(읍면지역 및

7) 여기서 내국세란 국세 중에서 관세, 목적세, 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세의 20%, 그리고 주세 등 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 또한 누리과정의 안정적 운영을 위하여 2017년부터 2019년까지 한시적으로 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 유아교육지원특별회계에 전입하도록 규정하였으므로 이 재원은 지방교육재정교부금 재원에서 제외한다.

8) 특별교부금은 교육관련 국가시책사업에 60%, 지역교육현안수요에 30%, 그리고 재해수요 등 예기치 않은 수요 증가 혹은 수입 감소에 10%를 할당한다. 단, 재해수요분 재원으로 교육행정 및 교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에게 재정지원을 할 수 있다.

9) 제주특별자치도에 대한 보통교부금은 지방교육재정교부금법에도 불구하고 보통교부금 총액의 1.57%를 교부한다.(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제83조) 따라서 도와 교육자치단체 간 재원이전이 국가전체의 지역 간 재원 재분배에 영향을 미치지 않으므로 제주특별자치도는 분석에서 제외한다.

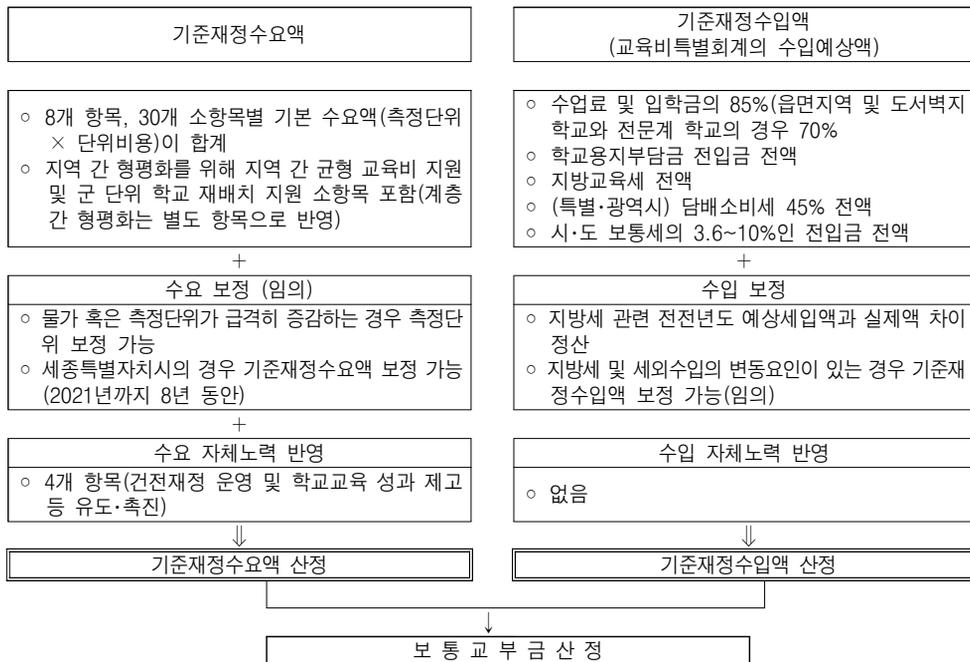
10) 2018년부터 지방채 조기상환 및 중등 직업교육 비중 확대의 2개 항목을 추가하도록 규정한다.

도서벽지 학교와 전문계 학교의 경우에는 70%)와 시·도의 일반회계에서 부담한 학교용지부담금 전액이다. 수업료와 입학금은 지역별·학교급별·계열별·급지별로 차별화하는데 서울특별시 1급지, 광역시와 경기도는 2급지, 기타 도와 특별자치시·도는 3급지로 규정한다.

지방세 전입금은 지방교육세 전액과 시·도 보통세 등의 일정비율인데 그 비율은 시·도별로 서로 다르다. 구체적으로 서울특별시는 10%, 광역시 및 경기도는 5%, 그리고 도 및 특별자치시·도는 3.6%를 교육비특별회계로 전입한다. 또한 특별·광역시는 추가적으로 담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 전입한다. 이들의 예상액은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출한다. 시·도별 지방세 전입금의 예상액과 실제 전입액의 차액을 차차년도에 정산하여 반영한다.

이상에서 논의한 보통교부금제도를 지방교부세의 보통교부세제도의 서술방식과 유사하게 정리하여 <그림 1>에 제시한다.¹¹⁾

<그림 1> 보통교부금 산정 흐름



주: 30개 소항목 중 유아교육비·보육료 지원 항목은 유아교육지원특별회계법이 시행되는 2019년까지 제외함
 자료: 국가법령정보센터 지방교육재정교부금법(2017년 1월 1일 기준)을 기초로 작성

11) 지방교육재정교부금의 산정방식에 대한 문제점과 개선방안에 대해서는 류민정(2013), 김종순·장경원(2016) 등을 참고할 수 있다.

기준재정수요액의 산정방법에 대해서는 추가적인 설명이 필요하다. 기준재정수요액은 기본적으로 지방교육 및 그 행정운영에 관한 표준적인 재정수요를 산정하며, 추가적으로 지방교육행정기관의 건전재정 운영 및 학교교육 성과 제고 등을 유도·촉진하기 위한 자체노력의 정도를 반영한다. 8개 기본 측정항목의 30개 소항목별로 수요액을 산정하면서 각각 유사하지만 서로 다른 방식을 이용한다.

예를 들어, 학교·교육과정 운영비 항목의 학교상당실 운영비는 측정단위인 학교 수에 단위비용인 2백만원을 곱하고 이에 추가하여 교육부장관이 정하는 적용률을 곱하여 산정한다. (교육부, 2016) 30개의 소항목들이 각각 하나의 측정단위만 사용하는 것은 아니다. 교직원 인건비 항목은 교원수, 교원증원수, 교육전문직원수, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원수, 공무원·사무직원 외의 직원수, 명예퇴직교원수의 6개 측정단위에 각각의 단위비용을 곱하여 합산함으로써 수요액을 산정한다.

측정항목의 대부분은 측정단위 및 단위비용과 함께 ‘교육부장관이 정하는 치우개선율’, ‘교육부장관이 정하는 적용률’ 등 법령에 규정하지 않고 매년 교육부가 내부적으로 결정하는 비율을 곱하여 기준재정수요액을 산정한다. 이처럼 기준재정수요액 산정과정에서 임의성을 도입한 것은 중앙정부 보통세의 20.27%로 결정된 재원과 각 시·도 교육청의 재정부족액 합계를 일치시키기 위한 정책수단으로 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 공식적으로 확인하거나 검증할 수 없는 ‘개선율’ 혹은 ‘적용률’ 등을 거의 모든 측정항목에 임의적으로 적용하는 것은 제도 운영의 안정성 및 투명성 측면에서 바람직하다고 할 수 없으며 동시에 시·도 교육청에 대한 재원배분의 형평성을 왜곡시킬 가능성도 크다.¹²⁾

2. 기준재정수입액 산정에서의 지역 간 차별화

이상에서 살펴본 바처럼, 보통교부금의 시·도별 기준재정수입액은 표준적인 방식으로 산정되지 않는다. 이제 시·도별로 주민들이 부담하는 지방세 부담과 입학금·수업료의 차별성을 논의한다.

1) 지방자치단체의 교육청에 대한 이전재원의 지역 간 차별화

지방자치단체들이 해당 지역의 교육청에게 이전하는 재원은 지방교육세와 시·도 보통세의 일정비율인데 그 비율은 시·도별로 다르다. 즉, 서울특별시는 10%, 광역시 및 경기도는 보통세의 5%, 그리고 도 및 특별자치시·도는 3.6%를 이전한다. 추가적으로 특별·광역시는

12) 류민정(2013) 등도 이러한 임의적인 조정의 불투명성을 문제점으로 지적한 바 있다.

담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 전입한다.¹³⁾

먼저 보통세 일정비율 규정에 따른 이전규모의 차이는 이전비율뿐 아니라 포함된 세목의 차이에 의해서도 발생한다. <표 1>에 정리된 바처럼, 특별시와 광역시에서 보통세의 범위는 동일하지만 이전비율은 특별시에서 2배 더 높다. 경기도와 기타 도에서 보통세의 범위는 동일하지만 특별·광역시보다 포함 세목이 적으며, 경기도의 이전비율이 기타 도에 비해 더 높다.

<표 1> 지방자치단체 유형별 교육청에 대한 보통세 이전제도

구분	이전비율	이전대상 세목	비고
서울특별시	10%	취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 지방	군 지역은 도의 세목 적용
광역시	5%	소득세, 자동차세, 주민세 균등분	
경기도	5%	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세	
기타 도	3.6%		
제주특별자치도	3.6%	취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방	비율 결정의 자율권
세종특별자치시	3.6%	소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세	

주: 특별·광역시는 담배소비세의 45%를 추가 이전함

자료: 국가법령정보센터의 지방세기본법, 지방교육재정교부금법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법에 기초하여 작성

정리하면, 지방자치단체들이 해당 교육청에 대한 이전재원 규모가 서로 다르며 이는 각 지역 주민들의 교육지출에 대한 부담이 서로 상이함을 의미한다. 보통세 이전비율 및 담배소비세 이전규모를 고려할 때, 지역 내 지방세수입 중에서 서울특별시, 군지역을 포함하지 않는 광역시, 군지역을 포함하는 광역시, 경기도, 기타 도의 순서로 교육지출에 대한 주민들의 부담수준이 감소한다.

추가적으로 언급할 사항은 세율과 관련된 것이다. 기본적으로 지방교육재정교부금법 제7조 제2항은 지방세를 재원으로 하는 기준재정수입액을 표준세율에 의하여 산정하도록 규정한다. 따라서 각 세목 세율의 차별화에 의해 보통교부금의 지역 간 재원배분이 변화하지 않을 것이다.¹⁴⁾ 하지만 다른 지방세목의 부가세 형태로 과세되는 지방교육세로 인하여 두 가

13) 이러한 차별화는 중앙집권 시절의 각 시·도별 재원배분 상황을 고려한 역사성을 갖는 것이다. 하지만 지방분권으로 전환할 때에는 분권에 적합한 제도를 갖추어야 하며 그러지 못하였다면 정확한 재원배분 상황에 대한 정확한 인식이 필요하다는 것이 이 논문의 취지이다. 이 논의와 별도로 세종특별자치시는 담배소비세 45%의 이전여부를 자체적으로 결정할 수 있다(세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제14조).

14) 특별·광역시와 특별자치시·도의 경우에는 해당 교육청에 이전하는 보통세 범위에 주민세 균등분이 포함된다. 법률에 따르면, 표준세율을 적용한 세액의 일정비율을 이전해야 하지만, 현실에서 이러한

지 형태로 재원배분의 왜곡을 초래할 수 있다.

첫째, 이전대상인 보통세에 대해서는 표준세율을 적용하지만 취득세의 (구)등록세분, 등록면허세 등록분, 주민세 균등분, 재산세, 자동차세 보유분 등의 부가세로 과세하는 지방교육세의 과세표준은 원래 세목의 세액이며 이는 표준세율이 아니라 실제 적용되는 세율에 의해 결정된다. 따라서 특정 시·도가 탄력세율제도를 이용하여 지방교육세의 원래 세목에 대한 세율을 조정한다면 지방교육세액도 변화하게 된다. 현실에서 주민세 균등분의 세율은 지역별로 크게 다르므로 높은 세율을 적용하는 지역의 지방교육세는 더 커져서 재정부족액이 감소하고 순차적으로 보통교부금도 감소할 것이다.

둘째, 주민세 균등분에 대한 지방교육세의 표준세율은 해당 세액의 10%이지만 인구 50만 이상 시(읍면지역은 제외)지역의 경우에는 25%의 세율을 부과한다. 따라서 특별·광역시 및 인구 50만 명 이상의 시에 거주하는 주민들은 동일한 교육서비스를 위해 상대적으로 더 높은 비용을 부담한다.¹⁵⁾

2) 입학금·수업료의 지역 간 차별화

기준재정수입액에 반영하는 시·도 교육청의 자체수입은 고등학교의 입학금·수업료뿐이다. 이자수입 등 다른 자체수입들은 금액이 상대적으로 매우 작아서 보통교부금의 지역별 배분에 거의 영향을 미치지 못하므로 반영하지 않는다.

만일 우리나라의 고등학교 교육서비스 수준이 지역별로 동일하고 물가도 일정하다고 가정한다면, 교육서비스 수혜자인 학생들은 지역에 관계없이 동일한 비용을 지불하여야 한다.¹⁶⁾ 하지만 입학금·수업료를 기준재정수입액에 반영할 때 두 가지 방법으로 차별화한다. 첫째, 지역별로는 서울특별시를 1급지, 광역시와 경기도를 2급지, 기타 도와 특별자치시·도를 3급지로 구분하여 부과한다. 또한 이러한 순서로 기준재정수입액에 반영하는 입학금·수업료는 감소한다. 따라서 서울특별시 주민들은 높은 입학금·수업료를 부담하고 이로 인해 기준재정수입액이 증가하여 보통교부금을 가장 적게 교부받는 반면, 광역시와 경기도, 그리고 기타

산정이 이루어진다는 증거는 존재하지 않는다. 이는 지방교육재정교부금 뿐 아니라 지방교부세의 기준재정수입액 산정에서도 마찬가지이다.

15) 그 외에 지방교육세의 과세표준인 취득세, 재산세 세액 등은 누진세율체제로 결정되므로 취득 및 보유 재산가치에 대한 지방교육세의 실효세율은 지역별로 달라질 수 있다. 이는 상대적으로 재산가치가 높은 지역의 주민들이 부담하는 교육재정 비용을 증가시킨다.

16) 이 가정은 정부가 실제로 다른 교육서비스에서 수행하는 것이다. 우리나라의 3~5세 영유아에게 동등한 교육기회를 제공하는 국가책임을 달성하기 위해 정부는 지역에 관계없이 동일한 금액을 지원한다.

도와 특별자치시·도의 순서로 주민들이 부담하는 입학금·수업료는 감소하고 보통교부금을 더 많이 배분받는다.

둘째, 입학금·수업료의 감면 등을 고려하여 기준재정수입액에 입학금·수업료의 전액을 반영하지 않고 기본적으로 85%만을 반영하며, 읍면지역 및 도서벽지 학교와 특성화고등학교 등 전문계 학교의 경우에는 70%만을 반영한다. 특히 읍면지역 및 도서벽지 학교의 비중은 특별시, 광역시, 경기도, 그리고 기타 도의 순서로 높아질 것이다. 따라서 이 순서에 따라 기준재정수입액에 반영되는 금액은 감소하여 보통교부금 수혜규모는 증가할 것이다.¹⁷⁾

3. 기준재정수요액 산정에서의 지역 간 차별화

기준재정수요액을 표준적인 방식으로 산정한다는 것은 학생 일인당 수요액을 지역에 관계없이 동일하게 산정하는 것을 의미하지는 않는다. 예를 들어, 도서지역은 학생 수가 적음에도 학교를 유지하기 위해 큰 비용이 소요될 수 있으므로 지역에 관계없이 균질적인 교육서비스를 제공하기 위해서는 면적당 학생들이 적은 지역일수록 학생 일인당 지출비용은 증가할 수 있다. 이처럼 지역적 특성을 고려하여 표준적인 재정수요액을 산정하기 위해 측정단위를 학생 수뿐 아니라 학교 수, 학급 수 등 여러 측면을 반영한다.

이러한 표준적인 산정방식에 덧붙여서 다양한 소항목에서는 낙후지역 등 일정한 특성을 갖는 지역의 교육재정수요를 선별적으로 더 크게 산정하는 경향을 갖는다. 대표적으로 지역 간 균형교육비 소항목과 계층 간 균형교육비 소항목을 들 수 있다. 이 소항목은 상대적으로 경제력이 낙후된 지역 혹은 상대적으로 저소득층이 사는 지역은 더 많은 교육재정수요가 존재한다는 가정에 기초한다. 이는 보통교부세 기준재정수요액 산정의 개념을 응용하면 보정수요액의 지역균형수요와 유사한 역할을 수행한다. 이에 대해 순차적으로 논의한다.

17) 입학금·수업료를 기준재정수입액에 반영할 때, 1급지는 서울특별시의 입학금·수업료, 2급지는 광역시와 경기도의 입학금·수업료 평균, 그리고 3급지는 기타 도와 특별자치시·도의 입학금·수업료 평균을 이용한다. 이로 인하여 각 시·도 교육청의 입학금·수업료 결정은 보통교부금 배분에 서로 다른 영향을 미친다. 예를 들어, 부산광역시에서 수업료를 인상하면 2급지에 적용되는 수업료 평균은 부산시의 인상액보다는 적게 인상되므로 부산시는 수업료 인상에 따른 자체수입 증가액의 85%보다 훨씬 적은 보통교부금 감소를 경험한다. 하지만 2급지에 속하는 다른 광역시와 경기도는 수업료를 변경하지 않았음에도 불구하고 2급지의 수업료 평균이 상승하여 보통교부금 배분액이 감소하게 된다. 이러한 교육청의 수업료 결정에 따른 지역별 재원변화 효과에 관해서는 주만수(2017)를 참고할 수 있다.

1) 측정항목에서의 지역 간 차별화

먼저 지역 간 균형교육비 소항목은 학교 수에 비해 시·도의 행정구역 면적이 상대적으로 넓을수록, 그리고 총 도서벽지 소재 학교 재학생 중 해당 시·도의 학생 수 비중이 높을수록 그 교육청의 수요액을 크게 산정한다. 이는 대체로 행정구역 면적에 비하여 인구가 적은 지역의 재정수요를 크게 산정하는 것인데 그런 특성을 갖는 지역은 경제력이 낙후된 비수도권 지역일 가능성이 높다. 기준재정수요액의 여러 소항목에서 측정단위로 학교 수 혹은 학급 수를 이용하고 낙후지역의 학교당 학생 수 혹은 학급당 학생 수가 상대적으로 적다. 이처럼 표준적인 방법으로 낙후지역의 학생 일인당 수요액을 크게 산정하였으므로 균형교육비 소항목은 중복적으로 낙후지역 교육재정 수요를 반영함으로써 지나친 형평화를 추구하는 것일 수 있다.

둘째, 계층 간 균형교육비는 각 시·도의 총학생수 대비 사회적 배려대상 학생 수의 비중이 높을수록, 그리고 전국의 사회적 취약계층 학생 수 대비 각 시·도의 취약계층 학생 수 비중이 높을수록 교육재정수요를 더 크게 반영한다.¹⁸⁾ 후자의 비중은 시·도의 인구가 많을수록 수요반영액이 증가하므로 대체로 인구에 비례할 가능성이 높지만 전자의 비중은 시·도의 학생 중에서 취약계층의 비중이 높을수록 수요를 많이 반영하는 것이므로 상대적으로 낙후된 지역의 교육지출수요를 다시 중복적으로 반영할 것이다.

셋째, 군 단위 학교 재배치에 따른 신설·이전·개축비 소항목은 지역발전계획과 연계한 군 단위 학교 재배치에 따른 신설 및 이전 대상 학교 중 교육부장관이 수립한 기본계획에 따른 사전심사와 투자심사를 거친 학교의 토지면적과 건축연면적에 각각의 단위비용을 곱하여 산정한다. 이는 군 지역만을 수요산정에 포함시키므로 시·도에서 군 지역의 범위가 넓을수록 재정수요액을 더 크게 산정하게 된다. 이 역시 낙후지역의 교육재정수요를 추가적으로 반영하는 기능을 수행한다.

2) 측정단위 및 단위비용에서의 지역 간 차별화

기준재정수요액 산정방식은 각 측정항목 중에서 낙후지역 등 재정이 열악한 지역에 재원을 추가 배분하도록 유도하는 측정단위 혹은 단위비용을 이용하기도 한다. 첫째, 기숙형고등학교 기숙사운영비 소항목의 측정단위인 학교 수는 교육 낙후지역에 있는 학교 중 기숙사 설

18) 사회적 배려대상 학생은 교육급여 수급자, 한부모 가족 보호대상 학생, 차상위계층 학생, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가정 학생을 포함한다. 일반적인 사회적 배려대상 학생의 측정항목 외에 정보화 지원 수급자에 대한 컴퓨터 및 인터넷통신 지원, 그리고 자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생에 대한 지원비용을 수요에 반영한다.

치를 통해 교육여건을 개선하기 위하여 교육부장관이 지정한 학교를 말한다. 따라서 농산어촌 등 상대적으로 경제력이 낙후된 지역의 기준재정수요액을 더 크게 산정한다.

둘째, 교육환경개선비 소항목의 측정단위는 유지·보수·개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축연면적이다. 교육부장관이 학교시설을 측정단위에 포함 여부를 결정할 때 재정여건 등을 고려하도록 규정한다. 따라서 재정여건이 열악할수록 더 큰 재정수요가 발생하는 것으로 기준재정수요액을 추가 산정한다.

셋째, 방과후학교 사업지원 소항목은 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수에 단위비용을 곱하여 수요액을 산정한다. 이때 지역을 읍·면 및 도서·벽지 지역과 대도시 및 중소도시 지역으로 구분하여 단위비용을 차별화하는데 읍·면 및 도서·벽지 지역에 높은 단위비용을 적용함으로써 상대적으로 낙후된 지역의 수요액이 증가하도록 산정하는 것으로 추정된다.

이처럼 표준적인 수요액 산정으로 인구밀도가 낮거나 경제발전이 더딘 지역의 학생 일인당 수요액을 이미 더 크게 산정함에도 불구하고 다양한 방법으로 낙후된 지역의 교육재정수요를 추가 산정하여 정책적인 재정형평화를 시도한다.

4. 소결: 보통교부금 산정에서의 재정형평화 기능

보통교부금제도는 모든 지역에서 균질적인 공공 교육서비스를 제공하기 위해 재정수요액과 재정수입액의 차이인 재정부족액을 보전해주는 것이다. 다른 조건이 동일할 때 재정부족액이 크다는 것은 재정수입액이 작다는 것이므로 보통교부금은 시·도 간 재정력격차를 완화하는 재정형평화 기능을 수행한다. 이런 재정형평화가 정당성을 갖기 위해서는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 모든 지역에서 동일한 조건 하에 산정하여야 한다. 하지만 이상에서 살펴본 바처럼, 교육재정의 기준재정수입액을 구성하는 해당 지방자치단체로부터의 이전재원과 입학금·수업료 부담은 거주지역에 따라 크게 다르다. 즉, 균질적인 공공교육서비스를 제공받기 위해 서울특별시 주민들의 일인당 재원부담이 가장 크며, 그 다음은 광역시, 경기도, 기타 도의 순이다. 이는 대체로 경제력이 우수한 지역의 주민들이 더 높은 교육비용을 부담함을 의미한다.

또한 균질적인 교육서비스를 제공하는데 소요되는 일인당 기준재정수요액은 낙후지역일수록 더 높은 경향이 있으며 이는 기준재정수요액을 산정하면서 학생 수뿐 아니라 학교 수 및 학급 수를 고려하여 반영한다. 그런데 현재의 기준재정수요액 산정방식에는 이러한 경향을 더욱 강화하도록 낙후지역의 재정수요를 추가적으로 반영하는 다양한 소항목을 포함한다. 따라서 보통교부금은 단순히 지역 간 교육재정을 형평화하는 수준에 그치지 않고 재정력이 열

악한 지역 주민들에게 추가적인 재원을 배분하게 된다.

이러한 논의가 중요한 것은 교육서비스의 혜택이 지역별로 균질적이라도 기준재정수요액을 산정하고 이를 위한 비용을 지역별로 차별화하지 말고 동일하게 부담하도록 제도화해야하기 때문이다. 이런 제도 하에서 보통교부금으로 재정부족액을 교부한다면 교육서비스를 위한 지역 간 재정형평화를 달성할 수 있다. 그럼에도 윤홍주(2012), 남수경(2007) 등 기존의 연구들은 지역 간 공평성을 분석하면서 교육재정부담의 지역별 차별성을 고려하지 않고 각 지역의 학생 일인당 평균 지출액, 혹은 학생 일인당 기준재정수요액만으로 교육재정의 지역 간 형평성을 판단하는 한계를 갖는다.¹⁹⁾ 우리나라의 보통교부금제도는 지역 내에서 동일한 세율로 교육재원을 조달하는 것이 아니라 실질적으로는 지역별로 서로 다른 세율을 부과하는 것이므로 이를 기준으로 배분하는 보통교부금은 재정형평성을 왜곡하게 된다. 더욱이 기준재정수요액의 산정도 학교 수, 학급 수 등을 반영하여 지역 면적당 학생 수가 감소할수록 일인당 수요액이 증가하도록 산정하였음에도 일부 항목들에서 추가적으로 낙후지역의 수요액을 더욱 증가시킨다. 이는 학급당 학생 수 등 다른 조건이 일정함에도 특정 지역의 학생 일인당 교육비용이 더 많이 소요된다는 것을 정당화하지 못하는 한 재정형평성을 추가적으로 왜곡시킨다.

IV. 교육재정의 지역 간 재정형평성 분석

이제 제Ⅲ장에서 논의한 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정의 제도적 특성을 기초로 지역 간 재정형평화 관점에서 보통교부금 제도의 실제 운영상황을 분석한다. 이 분석은 이용 가능한 가장 최신 연도인 2015년을 대상으로 한다. 지방교육재정교부금법은 1982년 제정되어 지방자치단체의 재원부담에 대한 현재의 방식은 1996년부터 실행되었다. 그 이후 기본적인 지역별 재원부담 구조는 큰 변화 없이 유지되어 왔으므로 이 연구는 연도별 추이보다는 단일연도 지표를 이용하여 교육재정의 지역 간 차이를 정교하게 파악하는데 초점을 맞춘다.

19) 만일 각 학생별로 공평한 교육서비스를 수혜받는가를 판단하려면 시·도별 자료가 아니라 학교별로 학생 일인당 지출액을 비교하는 것이 더 합리적이다. 최순영(2003)은 서울특별시별 지역교육청별 학생 일인당 지출액의 격차가 시·도교육청별 격차에 비해 크다는 사실을 확인한다.

1. 교육재정을 위한 부담의 지역별 차이 분석

1) 교육자치단체에 대한 광역자치단체 재원이전의 지역별 차이 분석

광역자치단체의 교육재정에 대한 재원이전은 <표 1>에서 설명한 바처럼 지역별로 서로 다르다. 교육비특별회계에 이전하는 시·도 보통세의 비율은 서울특별시 10%, 경기도와 광역시 5%, 그리고 비수도권 도 3.6%로 서로 다를 뿐 아니라 보통세의 세목 구성이 서로 다르고 특별·광역시는 담배소비세의 45%를 추가로 이전한다. 이와 함께 모든 광역자치단체는 지방교육세를 이전한다. 이러한 교육비특별회계에 대한 지역별 이전비율의 차이를 파악하고자 각 시·도가 교육비특별회계에 실제 기여하는 재원배분 규모를 산출하여 <표 2>에 제시한다.

<표 2> 광역자치단체의 교육비특별회계에 대한 재원배분(2015년)

(단위: 10억원, %)

구분	광역단위 지방세총액 (A)	시·도세 총액 (B)	시·도 보통세 (C)	담배 소비세 (D)	지방 교육세 (E)	총이전액 (F)	지방세 총액 대비 비율(%) (G=F/A)	시·도세 총액 대비 비율(%) (H=F/B)
합계	70,978	50,070	40,586	2,993	5,815	8,857	12.5	17.7
서울	17,039	15,624	11,735	542	1,298	2,716	15.9	17.4
부산	4,785	4,046	3,565	182	366	626	13.1	15.5
대구	2,863	2,353	2,073	126	236	396	13.8	16.8
인천	3,728	2,993	2,600	159	310	512	13.7	17.1
광주	1,554	1,331	1,178	83	126	222	14.3	16.7
대전	1,627	1,349	1,189	83	130	226	13.9	16.8
울산	1,760	1,327	1,171	62	124	210	12.0	15.9
세종	512	512	469	11	39	56	10.9	10.9
경기	17,886	9,676	7,756	713	1,630	2,018	11.3	20.9
강원	1,594	870	698	116	140	165	10.4	19.0
충북	1,885	968	790	104	146	174	9.2	18.0
충남	2,836	1,501	1,197	147	225	268	9.4	17.8
전북	1,797	962	787	107	145	174	9.7	18.0
전남	2,003	1,052	822	113	149	179	8.9	17.0
경북	3,451	1,798	1,417	182	256	307	8.9	17.0
경남	4,535	2,584	2,137	217	385	462	10.2	17.9
제주	1,124	1,124	1,002	47	110	146	13.0	13.0

주: (F)는 (C)의 일정비율(10%, 5%, 3.6%)과 (E), 그리고 특별·광역시에 대해서는 (D)의 45% 합산한 것임

자료: 국가통계포털의 지방세정연감과 국가법령정보센터의 지방교육재정교부금법을 이용하여 정리

〈표 2〉의 (A)열은 각 지역별 광역자치단체세 및 기초자치단체세의 합계액, (B)열은 광역자치단체세 총액, (C)열은 (B)열에서 목적세인 지역자원시설세와 지방교육세를 제외한 광역자치단체 보통세액이다. 단, 서울시의 경우 본청에 포함된 세목이 광역시와 다르므로 동일한 기준을 설정하기 위하여 목적세뿐 아니라 특별시분 재산세와 재산분 및 종업원분 주민세도 제외하는 조정이 필요하다.²⁰⁾ 시·도별 보통세와 담배소비세 자료에 법률이 정한 이전비율을 적용하고 지방교부세를 더하여 교육비특별회계로 이전하는 금액을 도출하여 (F)열에 제시한다.

특정 시·도의 주민은 공공서비스를 위해 시·도세뿐 아니라 기초자치단체세를 부담한다. 공공교육서비스는 시·도 단위로 제공되므로 공공교육서비스에 대한 지역주민의 부담액을 해당 시·도의 지방세 총액으로 나눈 비율을 (G)열에 제시한다.²¹⁾ 지방세 총액에서 교육서비스를 위해 이전하는 재원의 평균 비율은 12.5%이다. 담배소비세의 일부를 추가로 이전하는 특별·광역시의 교육자치단체에 대한 지방세 배분비율은 평균을 상회하여 15.9%로 가장 높다. 광역시의 경우 보통세의 5%와 담배소비세의 45%, 그리고 지방교육세를 이전하므로 총 조세 대비 보통세 비중, 담배소비세 비중, 그리고 지방교육세의 비중이 클수록 교육비특별회계에 대한 배분비율이 증가하는데 광주 14.3%부터 울산 12.0%의 범위에 분포한다. 이는 서울특별시에 비해서는 낮지만 경기도 등 도 지역에 비해서는 높은 비율이다. 도 지역 중에서는 보통세의 5%를 이전하는 경기도의 배분비율이 11.3%로 가장 높으며 동일한 이전비율이 적용되는 기타 도의 경우에는 강원 10.4%에서 경북 8.8%의 범위에 분포한다. 마지막으로 특별자치시·도의 경우 보통세의 이전비율이 3.6%로 낮음에도 불구하고 총조세 대비 교육에 대한 배분비율은 10%를 초과한다, 이는 다른 지역들에 비해 보통세에 포함되는 세목의 포괄범위가 더 넓기 때문이다.

이상에서 살펴본 바처럼, 지방세의 교육자치단체에 대한 배분비율은 지역별로 서로 다르다. 교육재정의 보통교부금 기준재정수요액 등 다른 조건일 동일할 때, 지방세의 이전금액이 클수록 중앙정부가 제공하는 보통교부금은 감소한다. 따라서 교육재정에 대한 지방세 배분이 클수록 해당 지역에 공급되는 일반적인 지방공공서비스와 교육서비스의 총합은 감소하게 된다. 이는 서울특별시에 가장 불리한 교육재정의 배분방식이며 광역시들, 경기도, 그리고 기타 도의 순서로 유리하게 재원이 배분됨을 의미한다.

20) 국가통계포털은 특별시분 재산세 징수액을 발표하지만 주민세를 재산분, 종업원분, 균등분의 세원별 징수액을 발표하지 않고 부과액만 발표한다. 이를 조정하기 위해 광역시의 균등분 주민세 징수율을 적용하여 서울시의 균등분 주민세 징수액을 추정하고 이를 이용하여 조정한다. 균등분 주민세가 서울특별시에에서 차지하는 비중은 0.5% 미만으로 매우 낮기 때문에 이러한 임의적 조정이 오차를 초래한다고 하더라도 〈표 2〉의 결과에는 거의 영향을 미치지 않는다.

21) 동시에 이 기여액의 시·도세 대비 비중을 (H)열에 제시하는데 특별·광역시세와 도세, 그리고 특별자치시·도세는 포괄범위가 다르기 때문에 이는 참고사항에 불과하다.

이와 유사한 결과는 공공교육서비스를 위한 일인당 부담액을 시·도별로 비교해서도 파악할 수 있다. <표 2>의 교육서비스를 위한 시·도별 총이전액을 인구 수 혹은 학생 수로 나누어 인구 일인당 혹은 학생 일인당 부담액을 도출하고 이를 <표 3>에 제시한다. 이때 학생 수는 보통교부금의 수혜대상을 기준으로 분석하기 위해 교육부(2015)의 보통교부금 산정기준에서 제시한 자료를 이용한다.

<표 3> 교육비특별회계를 위한 일인당 총부담액과 상대적 비중(2015년)

(단위: 천명, 천원, %)

구분	총이전액 (10억원) (A)	인구 수 (천명) (B)	학생 수 (천명) (C)	인구 일인당 부담액 (천원) (D=A/B)	학생 일인당 부담액 (천원) (E=A/C)	일인당 평균 부담액 대비 비율(%) (H=D/F)	학생 일인당 평균 부담액 대비 비율(% (I=E/G))
합계	8,857	51,529	6,202	172(F)	1,428(G)	100.0	100.0
서울	2,716	10,022	1,014	271	2,677	157.7	187.5
부산	626	3,514	369	178	1,698	103.7	118.9
대구	396	2,488	315	159	1,259	92.6	88.2
인천	512	2,926	359	175	1,427	101.8	99.9
광주	222	1,472	220	151	1,011	87.8	70.8
대전	226	1,519	209	149	1,084	86.7	75.9
울산	210	1,174	159	179	1,326	104.3	92.9
세종	56	211	18	264	3,119	153.3	218.4
경기	2,018	12,523	1,648	161	1,225	93.8	85.8
강원	165	1,550	191	107	864	62.1	60.5
충북	174	1,584	205	110	851	63.9	59.6
충남	268	2,078	266	129	1,004	74.9	70.3
전북	174	1,870	243	93	713	54.0	49.9
전남	179	1,909	236	94	757	54.6	53.0
경북	307	2,703	314	113	978	66.0	68.5
경남	462	3,365	437	137	1,057	79.8	74.0
제주	146	624	-	234	-	136.3	-

자료: <표 2>의 총이전액과 국가통계포털의 시·도별 인구, 그리고 교육부(2015)의 교부금 산정기준 학생 수를 이용하여 정리

<표 3>의 (D)열은 지방세 중에서 교육서비스를 위해 지불하는 인구 일인당 부담액을 나타낸다.²²⁾ 교육재정을 위한 인구 일인당 전국평균 이전액은 17.2만원인 반면, 서울은 27.1만

22) 이하의 본문에서 특별자치시·도에 대한 설명은 생략한다. 세종의 경우 개발이 급격히 이루어지면서 인구와 학생 수에 비하여 세수가 많은 편이며, 제주의 경우 지방교육세의 과세표준인 취득세 및 자동차

원으로 가장 높으며 광역시들은 대체로 15.0만원을 초과한다. 반면에 도지역의 경우 일인당 이전액이 16.1만원인 경기도를 제외하면 광역시에 비해 일인당 이전액이 상당히 적은 편이며 전북의 경우 일인당 9.3만원에 불과하다. 또한 광역시 중에서 대전, 광주, 대전의 일인당 이전액은 경기도보다 적다.

이 결과는 학생 일인당 이전액을 분석한 결과와 유사하지만 일부 광역시에서 차이가 발견된다. 학생 일인당 전국 평균 이전액은 142.8만원인 반면, 서울은 267.7만원으로 가장 높고 부산이 169.8만원으로 평균을 상회할 뿐 그 외의 모든 시·도의 학생 일인당 이전액은 평균보다 적다. 광역시 중에서 광주와 대전의 학생 일인당 이전액은 1백만원을 약간 초과하는 수준에 그쳐서 경기도보다 적으며 경남과 유사한 수준이다. 또한 대부분의 도지역은 학생 일인당 이전액이 1백만원에 미달한다.

〈표 3〉의 (H)열과 (I)열은 각각 인구 혹은 학생 일인당 전국 평균 이전액 대비 각 시·도별 일인당 이전액의 비율을 나타낸다. 이 비율이 100보다 크면 전국평균보다 많이 이전하는 것을 의미한다. 이미 살펴본 바처럼, 서울과 부산에서만 인구 및 학생 일인당 이전액이 평균을 상회하고 인천과 울산만이 각 평균의 90%를 상회한다. 반면에 강원, 충북, 전북, 전남, 경북의 경우에는 각 이전액이 모두 평균의 70%에도 크게 미치지 못한다. 이처럼 공공교육 서비스를 위해 부담하는 인구 혹은 학생 일인당 지방세액은 지역별로 2~3배를 초과할 정도로 매우 큰 차이를 나타낸다. 이러한 차이가 발생한 주요 원인은 지역 간 경제력의 차이 때문이 아니라 지역별로 이전방식을 차별화한 지방교육재정 보통교부금제도의 설계 때문이다. 지방자치단체의 보통교부금 기준재정수입액은 지역별로 교육재원부담을 차별화함으로써 보통교부금은 단순히 재정부족액의 교부를 통한 재정형평화 수준을 초과하게 된다.

2) 입학금·수업료의 지역 간 차이 분석

시·도 교육청의 자체수입 중 가장 비중이 높은 것은 고등학교의 입학금·수업료이며 이는 보통교부금 기준재정수입액에 반영되는 유일한 자체수입이다. 입학금·수업료는 시·도 교육청이 자율적으로 결정하므로 그 금액을 직접 반영하지 않고 지역별로 평균을 추정하여 반영한다. 동시에 자발적인 수입확충을 유도하기 위해 정산하지 않는다.

이제 시·도별 일인당 입학금·수업료 자료를 이용하여 동일한 공공교육서비스의 수혜를 위해 학생들이 직접 부담하는 금액의 시·도별 차이에 대해 알아보고자 한다. 이를 위해 시·도별 입학금·수업료 자료가 필요한데 지방교육재정알리미에 공개되는 교육비특별회계의 입학

세 등을 중심으로 세수가 크게 증가하여 인구 일인당 부담액이 다른 시·도에 비해 큰 것으로 나타난다. 더욱이 교육부(2015)는 제주의 학생 수를 제공하지 않는다.

금·수업료 결산자료는 사립학교를 포함하지 않으므로 직접 이용할 수 없다. 따라서 보통교부금 기준재정수입액의 시·도별 입학금·수업료 자료를 이용하여 시·도별 실제 입학금·수업료를 추정하는데 그 과정과 결과를 <표 4>에 제시한다.²³⁾

<표 4> 시·도별 고등학생 일인당 입학금·수업료(2015년)

(단위: 명, %, 백만원, 천원)

구분	고등학생 수 (A=B+C)	(85% 적용 학생 수) (B)	(70% 적용 학생 수) (C)	반영률 (%) (D)	기준재정 수입액 반영 수업료 (백만원) (F)	환산 수업료 (백만원) (G=F/D)	학생 일인당 수업료 (천원) (H=G/A)	평균 대비 비율(%) (J=H/I)
합계	1,650,528	1,161,109	489,419	80.6	1,678,930	2,084,277	1,263(I)	100.0
서울	269,218	220,108	49,110	82.3	340,911	414,412	1,539	121.9
부산	101,259	75,161	26,098	81.1	121,109	149,270	1,474	116.7
대구	87,390	66,476	20,914	81.4	101,329	124,467	1,424	112.8
인천	94,094	70,463	23,631	81.2	111,700	137,507	1,461	115.7
광주	61,953	51,986	9,967	82.6	72,525	87,816	1,417	112.2
대전	52,657	43,294	9,363	82.3	65,672	79,764	1,515	120.0
울산	42,165	30,850	11,315	81.0	50,511	62,379	1,479	117.2
세종	4,717	2,746	1,971	78.7	2,921	3,710	787	62.3
경기	429,244	322,634	106,610	81.3	400,920	493,291	1,149	91.0
강원	52,749	28,231	24,518	78.0	35,747	45,813	869	68.8
충북	54,111	29,219	24,892	78.1	47,738	61,124	1,130	89.5
충남	69,216	34,548	34,668	77.5	55,230	71,277	1,030	81.5
전북	65,539	41,796	23,743	79.6	55,068	69,210	1,056	83.6
전남	64,705	26,954	37,751	76.2	44,261	58,049	897	71.0
경북	84,202	46,901	37,301	78.4	64,812	82,716	982	77.8
경남	117,309	69,742	47,567	78.9	108,475	137,454	1,172	92.8

주1: (B)열은 일반고등학교 도시지역 학생 수이며 (C)열은 일반고등학교 읍면 및 도서벽지지역 학생 수와 전문계고등학교 학생 수의 합계임

주2: (D)열의 반영률은 ((B)*85%+(C)*70%)/(A)에 의해 산출함

주3: 수업료는 입학금·수업료를 모두 포함한 금액임

자료: 국가통계포털의 지방세정연감과 국가법령정보센터의 지방교육재정교부금법을 이용하여 정리

23) 김지연(2016) 등 일부 기존 연구들은 입학금·수업료의 실제 결산자료가 보통교부세 기준재정수입액의 입학금·수업료의 60% 미만인 것을 보통교부세 산정의 문제점으로 지적한다. 하지만 이는 교육비 특별회계와 보통교부금 기준재정수입액에서 입학금·수업료의 포괄범위가 다름을 인식하지 못하여 발생한 오해로 판단된다. 또한 이 논문은 가장 최근의 지방세 결산액 자료와 시기를 일치시키기 위해 2015년도 자료를 이용한다.

먼저 기준재정수입액의 입학금·수업료는 지역별 평균 입학금·수업료와 고등학생 수를 곱하여 입학금·수업료를 추정하되, 전문계 학교와 읍면지역 및 도서벽지 학교의 경우에는 70%, 그리고 일반 지역의 경우에는 85%를 기준재정수입액에 반영한다. 이를 위해 각 시·도별 학생 수를 <표 4>의 (B)열에 일반고등학교 도시지역 학생 수, 그리고 (C)열에 일반고등학교 읍면·도서벽지 지역 학생 수와 전문계고등학교 학생 수를 제시하고 이에 대해 각각 85%와 70%의 반영률을 적용하여 시·도별 반영률을 도출하고 이를 (D)열에 제시한다. 전국 평균 반영률은 80.6%인데 예상할 수 있는 것처럼 특별·광역시 및 경기도의 반영률이 상대적으로 높고 읍면지역 학생 수 비중이 높은 기타 도의 반영률은 낮은 편이다. 또한 광역시 중에서는 군지역을 포함하는 부산, 대구, 인천, 울산이 그렇지 않은 광주와 대전에 비해 낮다.

기준재정수입액에 반영된 입학금·수업료를 (D)열의 시·도별 반영률로 나누어 각 시·도의 실제 입학금·수업료 수입을 추정한다. 이를 (A)열의 시·도별 학생 수로 나누어 학생 일인당 입학금·수업료를 산출하고 이를 (H)열에 제시한다. 예상할 수 있는 바처럼, 서울의 고등학생 일인당 입학금·수업료는 가장 높아서 153.9만원에 이르며 이는 가장 낮은 전남의 89.7만원의 거의 두 배에 달한다. 또한 도지역에 비해 광역시의 일인당 입학금·수업료가 높으며 도지역 중에서는 경기도가 가장 높다.²⁴⁾

시·도별 학생 일인당 입학금·수업료는 지역별로 크게 다르다. 전국의 교육수준이 균질적이라면 대체로 특별·광역시 지역의 학생들이 도지역 학생들에 비해 동일한 교육서비스를 비싼 가격에 구입함을 의미한다. 더욱이 입학금·수업료 수입을 확충할수록 보통교부금 수입은 감소하므로 시·도 교육청이 입학금·수업료를 인상하는 등의 수입확충 노력을 위축시킨다.²⁵⁾

2. 기준재정수요액의 지역별 차이 분석

기준재정수요액을 산정할 때 모든 지역에 표준적인 기준을 적용하는 것이 아니라 일부 측정항목은 낙후지역 등의 특정 지역에게 더 큰 교육지출수요를 반영해준다. 시·도별 수요반영 수준을 검토하기 위하여 <표 5>는 2015년도 보통교부금 배분과 관련된 기준재정수요액 산정결과를 학생 일인당 금액으로 전환하여 제시한다.

24) 그럼에도 경기도의 일인당 입학금·수업료는 비교적 낮은 것으로 나타나는데 이는 2015년까지 3급지인 도지역 평균에 기초하여 경기도의 입학금·수업료 수입을 산정하였기 때문이다. 이에 대한 감사원(2015)의 지적으로 2016년부터는 경기도를 광역시와 함께 2급지로 상향 조정하였다.

25) 시·도별 입학금·수업료 인상의 경제적 효과에 대한 논리적인 분석은 주만수(2017)를 참고할 수 있다.

〈표 5〉 시·도별 학생 일인당 기준재정수요액 비교(2015년)

(단위: 천원, %)

구분	일인당 보통교부금(A)		일인당 기준재정수요액(B)		일인당 교육복지지원금(C)		일인당 기초수요액(D)	
	금액	평균 대비 비율	금액	평균 대비 비율	금액	평균 대비 비율	금액	평균 대비 비율
평균	6,130	100.0	7,755	100.0	209	100.0	7,692	100.0
서울	4,221	68.9	7,013	90.4	105	50.1	6,959	90.5
부산	6,178	100.8	8,208	105.8	205	98.1	8,171	106.2
대구	5,419	88.4	7,224	93.2	246	117.4	7,191	93.5
인천	5,235	85.4	7,112	91.7	177	84.4	7,066	91.9
광주	5,675	92.6	7,107	91.6	323	154.4	7,075	92.0
대전	5,734	93.5	7,149	92.2	266	127.1	7,107	92.4
울산	5,777	94.2	7,498	96.7	234	111.8	7,350	95.6
세종	13,697	223.5	16,855	217.3	2,653	1,267.6	16,288	211.8
경기	4,847	79.1	6,369	82.1	60	28.6	6,349	82.5
강원	9,407	153.5	10,635	137.1	618	295.2	10,539	137.0
충북	7,765	126.7	8,984	115.8	394	188.4	8,844	115.0
충남	7,709	125.8	8,969	115.7	277	132.3	8,927	116.1
전북	8,617	140.6	9,711	125.2	452	216.1	9,655	125.5
전남	10,212	166.6	11,333	146.1	421	201.3	10,960	142.5
경북	8,870	144.7	10,170	131.1	336	160.4	10,086	131.1
경남	6,753	110.2	8,239	106.2	179	85.3	8,175	106.3

주1: 일인당 기초수요액은 기준재정수요액 산정의 기초가 되는 8개 기본항목에 대한 일인당 수요액인데 자체노력 반영항목 등을 제외하더라도 본문의 내용이 변화하지 않음을 확인할 수 있음.

주2: 제주의 기준재정수요액을 산정하지 않으므로 분석에서 제외함

자료: 교육부(2015)의 '지방교육재정 보통교부금 교부 보고'자료를 이용하여 정리

먼저 〈표 5〉의 (B)열에 제시한 바처럼 학생 일인당 기준재정수요액은 전남이 1,133.3만원으로 가장 커서 636.9만원으로 가장 작은 경기도의 1.8배에 달한다. 또한 부산 이외의 특별·광역시 학생 일인당 기준재정수요액은 7백만원을 약간 상회하여 경기도를 제외한 기타도지역의 학생 일인당 기준재정수요액에 비해 낮은 편이다. 광역시 중에서는 부산의 일인당 기준재정수요액이 상당히 높은 편이고 경기도 이외 도지역 중에서는 경남이 상당히 낮은 편으로 두 지역의 수준은 유사하다. 따라서 경기도를 제외한 모든 도지역과 부산광역시는 학생 일인당 전국 평균 기준재정수요액을 초과하며 부산을 제외한 모든 특별·광역시와 경기도는

전국 평균에 미달한다. 이러한 시·도별 일인당 기준재정수요액의 특징은 2015년에 국한된 것이 아니라 매년 유사한 경향이 보인다.(교육부, 각년도)

측정항목 중 지역 간 균형교육비 및 계층 간 균형교육비 소항목을 포함하는 교육복지지원금 항목은 낙후지역 등에 대한 재정수요액을 추가적으로 반영한다. 학생 일인당 교육복지지원금을 (C)열에 제시하는데 이는 기준재정수요액의 지역별 격차를 더욱 확대시킨다. 즉, 경기도와 서울은 각각 전국 평균의 28%와 50% 수준인데 비하여, 강원은 전국 평균의 약 3배, 전북, 전남, 충북은 약 2배 수준이다. 이는 교육복지지원금 항목이 시·도별 재정수요액의 차이를 추가적으로 확대하는 수단으로 활용됨을 의미한다.

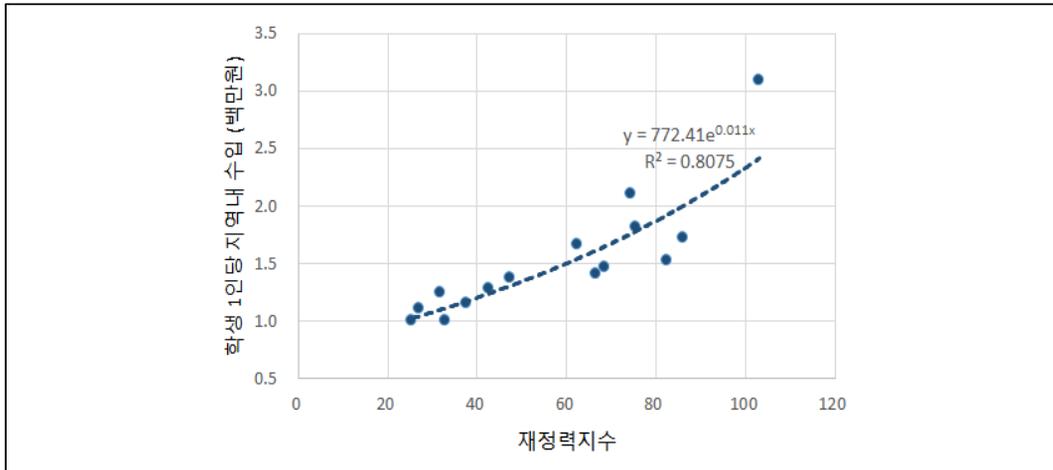
이처럼 시·도별 기준재정수요액을 낙후지역에 더욱 우호적이도록 차별적으로 산정하고 차별적인 방식으로 산정한 기준재정수입액과의 차이인 재정부족액을 보통교부금으로 교부한다. (A)열에 제시한 바처럼 학생 일인당 보통교부금이 가장 적은 서울은 422.1만원으로 1,021.2만원인 전남의 41%에 불과하다. 예상할 수 있는 것처럼 특별·광역시 지역의 일인당 보통교부금은 경기도를 제외한 도지역에 비해 상당히 낮은 수준이다. 특히 주목할 사항은 일인당 보통교부금이 전국 평균을 기준으로 68.9~166.6%에 분포하므로 전국 평균의 82.1~146.1%에 분포하는 일인당 기준재정수요액보다 더 넓게 퍼져있다는 것이다. 그 이유는 상대적으로 일인당 기준재정수요액이 작은(큰) 지역일수록 일인당 기준재정수입액을 더 크게(작게) 산정함으로써 일인당 보통교부금의 격차를 과도하게 확대시켰기 때문이다.

3. 소결: 재정력과 지역내 교육재정부담 및 교육지출

교육자치단체가 해당 광역자치단체의 지방세로부터 이전받는 재원과 입학금·수업료 수입은 해당 지역의 주민들이 공공교육서비스 공급을 위해 부담하는 비용이다. 이 재원이 기준재정수요액에 미달하기 때문에 중앙정부는 그 차액만큼 보통교부금을 교부한다. 그런데 재정력이 우수한 지역일수록 교육서비스를 위한 부담비용을 더 많이 부담시키고 기준재정수요액을 더 작게 산정함으로써 보통교부금 교부액을 줄인다. 이는 동일한 기준에 의해 교육재정에 대해 부담하고 동일한 기준에 의해 기준재정수요액을 산정하여 재정형평화를 달성하는 것에 비해 과도한 재정형평화를 도모함을 의미한다.

이를 확인하기 위해 먼저 <그림 2>은 각 지역의 재정력과 지역 내 교육재정부담의 관계를 제시한다. 재정력은 재정력지수로 측정하는데 이는 지방자치단체에게 보통교부세를 교부하기 위해 산정한 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율이다. 그런데 교육자치단체는 시·도별로 교육서비스를 제공하므로 시·도별 재정력지수는 본청에 국한하지 않고 각 지역별 시·도 본청 및 시·군·구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 합산하여 도출한다.

〈그림 2〉 시·도별 재정력지수와 학생 일인당 지역 내 부담액의 관계(2015년)



주: 시·도 중에서 세종과 제주는 다른 시·도와 다른 방식으로 보통교부금을 산정하므로 제외함
 자료: 행정자치부(2015)의 보통교부세 산정내역과 교육부(2015)의 지방교육재정 보통교부금 교부 보고 자료, 국가통계포털의 지방세 자료를 이용하여 정리

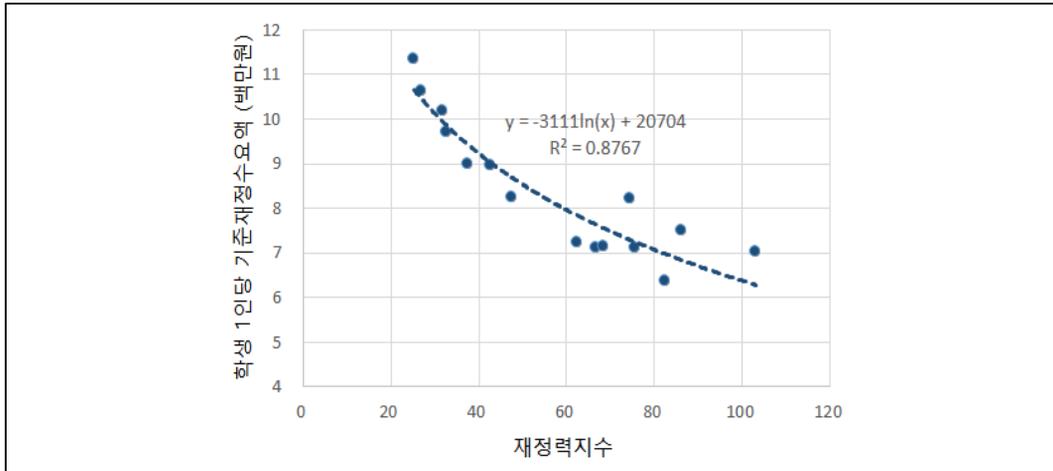
지역 내 교육재정부담은 해당지역의 학생 일인당 부담액으로 측정한다. 지역 내 학생 일인당 부담액은 〈표 2〉의 시·도별 지방자치단체의 총이전재원과 〈표 4〉의 실제 입학금·수업료 추정액을 합산하고 이를 시·도별 학생 수로 나눈 값이다. 이는 교육자치단체가 교육서비스를 제공하기 위해 해당 지역주민에게 징수한 자체수입의 학생 일인당 금액을 의미한다.

〈그림 2〉는 재정력지수가 높아질수록 학생 일인당 지역 내 부담액이 상승함을 명확히 보여준다. 이는 교육서비스를 위해 재정력이 우수한 지역주민들이 열악한 지역주민들에 비하여 학생 일인당 비용을 더 많이 부담함을 의미한다. 이처럼 재정력이 우수한 지역주민들이 더 많은 비용을 부담하는 것을 이 지역주민들의 지불능력이 우수하여 일인당 지방세를 더 많이 부담하기 때문이라고 단순하게 설명할 수는 없다. 〈표 1〉에서 제시한 바처럼, 지방자치단체의 교육비특별회계에 대한 이전액은 대체로 재정력이 우수할수록 지방세 대비 이전재원의 비율이 높아지도록 설계되어 있다. 동시에 교육서비스 제공에 소요되는 비용과 관계없이 재정력이 우수한 지역의 입학금·수업료가 재정력이 열악한 지역보다 더 높게 책정되는 경향 때문에 그 부담액의 격차가 확대된다. 이는 서로 다른 지역에 거주한다면 소득과 부가 동일하더라도 서로 다른 교육재원을 부담함을 의미하므로 재정력지수에 따른 지역 내 부담의 차이가 주민들의 소득형평성을 개선하는 것도 아니다.

〈그림 3〉은 시·도별 재정력과 학생 일인당 교육수요액의 관계를 제시한다. 재정력은 〈그림 2〉에서와 마찬가지로 재정력지수로 측정하며 학생 일인당 교육수요액은 중앙정부가 균질

적인 교육서비스 제공을 위해 보장하려는 지방교육재정 보통교부금의 기준재정수요액으로 측정한다.

<그림 3> 시·도별 재정력지수와 학생 일인당 교육수요액의 관계(2015년)



주: 시·도 중에서 세종과 제주는 다른 시·도와 다른 방식으로 보통교부금을 산정하므로 제외함
 자료: 행정자치부(2015)의 보통교부세 산정내역과 교육부(2015)의 지방교육재정 보통교부금 교부 보고 자료를 이용하여 정리

<그림 3>은 재정력지수가 높아질수록 학생 일인당 기준재정수요액이 급격히 감소함을 명확히 나타낸다. 이는 보통교부금이 학생의 거주지역과 관계없이 균질적 교육서비스 제공을 목표로 할 때, 재정력이 열악한 지역은 면적당 학생 수가 작아서 일인당 교육수요가 더 크기 때문일 수 있다. 하지만 그 격차의 정당성에 대해서는 논리적 검증이 이루어지지 않았을 뿐 아니라, <표 5>에서 지적하였듯이 교육복지지원금 항목에 의해 그 격차를 의도적으로 더욱 확대시켰기 때문일 수도 있다.

전국의 공공교육서비스가 균질적이라고 가정할 때, <그림 2>와 <그림 3>은 보통교부금이 교육재정지출의 지역 간 재정형평화를 과도하게 달성함을 확인할 수 있다. 설령 <그림 3>의 기준재정수요액이 균질적인 공공교육서비스 제공을 위한 지출수요를 정확히 반영한다고 하더라도 <표 1>과 <그림 2>가 나타낸 바처럼 재정력이 우수한 지역일수록 주민들은 차별적인 제도에 의해 학생 일인당 교육비용을 더 많이 부담해야 한다. 따라서 교육서비스 재원을 보충해주는 보통교부금의 배분은 지역 간 재정형평성을 과도하게 추구하는 것이다.²⁶⁾

26) 교육재정에서의 재정력역전에 관한 논의는 교육재정과 지방재정의 연계성을 고려하여 이근재 외 (2009), 주만수(2009, 2014) 등이 분석한 지방재정의 재정력 역전에 대한 논의를 바탕으로 추가적

V. 결론과 정책적 시사점

이 논문은 교육의 균형발전을 위해 교부되는 지방교육재정 보통교부금이 지역 간 교육재정의 형평성에 미치는 실질적인 효과를 분석하여 재정형평성을 상당히 왜곡시킬 것임을 제시한다. 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 부족액을 전액 보전해주므로 모든 지역의 기준재정수요액과 동일한 교육지출을 보장한다. 기준재정수요액이 지역에 관계없이 균질적인 교육서비스를 제공하도록 산정된다고 가정할 때, 지역 간 재정형평성은 모든 지역주민들이 동일한 기준으로 교육재정을 부담하면 달성된다. 하지만 각 지역별 주민들이 서로 차별적인 방식으로 교육재정 재원을 부담하고 이를 기준으로 기준재정수입액을 산정하므로 교육재원 조달 측면에서 지역 간 재정형평성을 왜곡시킨다. 더욱이 기준재정수요액 산정에서도 표준적인 방식과 함께 낙후지역 등의 수요액을 추가 반영함으로써 적정한 형평화 수준을 왜곡시킨다.

이러한 연구결과를 얻기 위해 이 논문은 먼저 지방교육재정교부금 중 보통교부금 제도를 설명하고 기준재정수입액을 구성하는 광역자치단체의 이전재원과 교육자치단체의 자체재원인 입학금·수업료 수입의 지역 간 재원배분 특성을 논의한다. 또한 중앙정부가 보통교부금 기준재정수요액을 산정하기 위해 이용하는 다양한 측정항목 중에서 지역 간 재원배분에 영향을 미칠 항목들을 선별하고 그 배분적 특성을 고찰한다. 이러한 제도적 특성을 기초로 실제 교육재정제도의 운영을 지역 간 재정형평화 측면에서 분석한다.

주요 연구결과는 2015년 기준으로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지방자치단체는 지방교육세와 보통세 수입의 일부를 해당 지역의 교육자치단체에게 이전하는데 지방세 대비 이전비율은 지역별로 다르다. 이전비율의 차이가 발생하는 가장 중요한 이유는 지방자치단체의 유형별로 보통세 이전비율이 3.6%, 5%, 10% 등으로 서로 다르며 보통세에 포함되는 세목의 구성도 다를 뿐 아니라 특별·광역시 경우에는 담배소비세의 45%를 추가 이전하기 때문이다. 이로 인하여 광역 단위의 지방세 총액 대비 지방세 이전재원의 비율은 서울 15.9%에서 경북 8.8%의 넓은 범위에 분포하며 학생 일인당 이전액도 서울 267.7만원에서 전북 71.3만원에 이르기까지 큰 차이가 발생한다. 또한 시·도 교육청이 자율적으로 결정하는 고등학생 일인당 입학금·수업료는 대체로 재정력이 우수한 지역에서 더 높게 책정하는 경향이

인 연구가 필요하다. 교육자치단체로 이전하는 지방세의 80%를 광역자치단체에 대한 보통교부세 기준재정수입액에서 제외하지만 이것이 재원배분을 중립화하지 못하는 것은 분명하다. 먼저 서울특별시 불교부단체이므로 전혀 상쇄되지 않으며 보통교부세 기준재정수입액은 80%를 차감 반영하는 반면, 보통교부금은 이전재원 전액을 반영하므로 그 차이에 따른 왜곡은 상쇄되지 않는다.

있으며 서울 153.9만원과 강원도 86.9만원의 사이에 분포하므로 교육수혜자들이 직접 지불하는 비용도 크게 다르다. 이를 통한 재원의 재분배는 소득수준과 관계없이 각 주민 혹은 학생의 거주위치에 따라 교육재정부담액을 차별화하는 것이므로 개인 차원의 소득형평화는 전혀 무관하다. 오히려 소득이 동일하더라도 거주위치에 따라 교육재정에 대한 부담을 차별화하는 것이므로 지역 간 재정형평화뿐 아니라 개인 간 소득분배도 왜곡시킨다.

둘째, 기준재정수요액의 표준적인 산정과정에서 학교 수와 학급 수를 여러 항목에서 반영하므로 각 지역의 면적당 학생 수가 감소할수록 학생 일인당 수요액이 증가하도록 수요액을 산정한다. 그럼에도 기준재정수요액을 산정하는 30개 측정 소항목 중에서 적어도 9개 소항목이 표준적인 수요 측정방식에서 벗어나서 대체로 재정력이 열악한 지역의 수요를 더욱 크게 산정하는 경향이 있다. 이에 따라 일인당 기준재정수요액이 지역에 따라 약 2배의 차이가 발생하도록 확대시킨다. 실제로 2015년 학생 일인당 기준재정수요액은 경기도 636.9만원부터 전남 1,133.3만원까지 넓은 범위에 분포한다.

이상에서 정리한 것처럼, 우리나라의 교육재정 재원조달 체계는 재정력이 열악한 지역일수록 일인당 기준재정수요액을 추가적으로 증가시키고 지역 내의 학생 일인당 자체비용 부담은 더 감소시키도록 구성되어 있다. 즉, 보통교부금을 통해 전국에서 균질적인 공공교육서비스를 제공하려는 목표는 오히려 과도한 지역 간 재정형평화를 초래한다. 제도를 이렇게 설계한 것은 1990년대에 중앙집권 제도를 지방분권 제도로 전환하면서 세원할당 및 재원조정제도를 분권에 적합하게 구성하지 못한 채 당시의 재원배분 현황을 유지하는 방식을 채택하였기 때문이다.

이러한 문제점을 해소하고 분권체제에 부합하는 제도개편을 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 먼저 기준재정수입액에 반영되는 각 지역 내 주민부담액을 동일한 방법으로 산정하여야 한다. 이는 지방교부세의 보통교부세 기준재정수입액 산정에서 각 지역이 표준세율을 부과할 때의 지방세액을 반영하는 것과 동일한 방법을 적용할 것을 제안하는 것이다. 둘째, 기준재정수요액의 산정은 기본적으로 학교 수, 학급 수, 학생 수 등을 이용하여 표준적인 방법으로 산정하여야 한다. 그럼에도 반영할 수 없는 특수한 수요가 있으며 상시적인 것이라면 이들은 기본 항목에 숨겨진 형태가 아니라 충분한 공론화를 거쳐 보통교부세의 지역균형수요처럼 보정수요로 분리해서 반영하여야 한다. 더욱이 보통교부금의 총재원은 돌발변수를 염두에 두지 않고 법률로 결정된 것이므로 세종시에서 발생한 것처럼 특수한 수요가 일시적인 것이라면 보통교부금이 아니라 교육자치단체에 대한 국고보조금으로 재원을 조달하여야 한다.

물론 교육재정이 지방재정과 밀접하게 연계되어 있는 상황에서 다른 재원의 변화에 대한 고려 없이 지역 간 교육재정에 대한 재원이전방식만을 개편하는 것은 전체적인 재원배분을 훼손할 위험이 있다. 특히 지역 간 재정형평성에 대한 평가는 지방재정 혹은 교육재정의

어느 하나에 의해서가 아니라 이들을 종합하여 파악하여야 한다. 따라서 이 논문에서 제시한 연구결과를 유념함으로써 지방재정제도를 전면적으로 재편할 때 활용하거나 혹은 지방세계 등 일부 제도들을 불가피하게 개편할 때 이와 연계하여 교육재정제도를 순차적으로 조정해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 감사원. (2015). 보통교부세 산정배분 부적정-고등학교 입학금·수업료 산정 불합리.
- 교육부. (2015, 2016, 각년도). 2015년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고.
- 구균철. (2015). 지방정부 교육재정 부담구조의 합리성 분석. 『교육재정경제연구』, 24(2): 87-109.
- 김병주·박정수. (2006). 지방교육재정 교부금 배분구조의 혁신방안. 『교육재정경제연구』, 15(1): 217-241.
- 김종순·장경원. (2016). 『지방교육재정교부금 산정방식의 적정성 분석』, 국회예산정책처.
- 김왕복. (1996). 지방교육재정 배분 방식의 변천. 『교육재정경제연구』, 5(2): 483-515.
- _____. (1997). 지방교육재정 배분의 공정성 분석. 『교육행정학연구』, 15(2): 113-140.
- 김지연. (2016). 보통교부금 기준재정수입액 산정방식의 변화가 지방교육재정에 미치는 영향 분석. 『교육재정경제연구』, 25(3): 129-159.
- 남수경. (2007). 지방교육재정 교부금제도의 형평성 평가. 『교육재정경제연구』, 16(1): 31-56.
- 류민정. (2013). 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안. 『지방정부연구』, 17(3): 315-334.
- 반상진. (1998). 교육재정의 공평성 평가 연구. 『교육행정학연구』, 16(1): 199-231.
- 우명숙. (2014). 지방교육재정 배분의 현실과 법령 개정 방안. 『한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집』.
- 윤홍주. (2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 『교육재정경제연구』, 21(3): 145-171.
- 이광현. (2016). 학생 수 변화에 따른 지방교육재정교부방식 개선 방향. 『교육재정경제연구』, 25(1): 83-107.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 『국토연구』, 60: 233-249.
- 주만수. (2009). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 『경제학연구』, 57(3): 101-129.
- _____. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 『경제학연구』, 62(3): 119-145.
- _____. (2017). 지방재정과 교육재정의 연계와 재정수입 정책의 지역 간 재원 배분 효과. 『한국 지방재정논집』, 22(1): 123-159.
- 최순영. (2003). 지방교육재정배분의 영향요인과 지역 간 격차에 관한 연구. 『한국교육』, 30(3): 107-133.

행정자치부. (2015). 「2015년도 보통교부세 산정내역」.

국가통계포털(<http://kosis.kr/>).

국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr/>).

지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr/>).

- Alesina, A., R. Baqir and W. Easterly. (2000). Redistributive Public Employment. *Journal of Urban Economics*, 48(2): 219-241.
- Bergstrom, T. C. and R. P. Goodman. (1973). Private Demand for Public Goods. *American Economic Review*, 63(3): 286 - 296.
- Besley, T. and A. Case. (1995). Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
- Borcherding, T. E. and R. T. Deacon. (1972). The Demand for the Services of Non-Federal Governments. *American Economic Review*, 62(5): 891-901.
- Brueckner, J. K. (2000). A Tiebout/Tax-Competition Model. *Journal of Public Economics*, 77(2): 285-306.
- Buettner T. and F. Holm-Hadulla. (2013). City Size and the Demand for Local Public Goods. *Regional Science and Urban Economics*, 43(1): 16-21.
- Craig, S. (1987). The Impact of Congestion on Local Public Good Production. *Journal of Public Economics*, 32(3): 331-353.
- Glaeser, E. L. and B. Sacerdote. (1999). Why Is There More Crime in Cities? *Journal of Political Economy*, 107(S6): 225-258.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keen, M. and M. Marchand. (1997). Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66(1): 33-53.
- McMillan, M. L., W. R. Wilson and L. M. Arthur. (1981). The Publicness of Local Public Goods: Evidence from Ontario Municipalities. *Canadian Journal of Economics*, 14(4): 596-608.
- Reschovsky, A. (2007). Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, edited by R.

- Boadway and A. Shah. The World Bank.
- Vaillancourt, F. and R. M. Bird. (2004). Expenditure-Based Equalization Transfers. Working Paper 04-10, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.
- Wilson, J. D. (1999). Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 52(2): 269-304.

주 만 수: 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 1990년 경제학박사 학위(논문 제목: Three Essays on Public Finance: Voting, Tax Competition, and Optimal Club Composition)를 취득하였고 현재 한양대학교 경제학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 조세제도, 공공선택 등이며 주요 논문으로는 “지방세 과세원리에 입각한 취득세 세율구조 평가 및 정책대안 모색”(2016), “우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향: 2010~2014년 지방세제 개편을 중심으로”(2014), “Expressiveness and Voting Decision: New Evidence from the Korean Parliamentary Election”(2014) 등이 있다(msjoo@hanyang.ac.kr).