

지방교육재정의 주요쟁점과 향후 정책방안*

Analyzing Current Issues on Local Education Finance in Korea: Future Policy Directions

최영출 (충북대학교 행정학과 교수 - 주 저자)
김민희 (대구대학교 교육대학원 교수 - 교신저자)

Abstract

Young-Chool Choi / Min-Hee Kim

This study aims to identify the critical issues on local education finance confronting both central government and local education authorities in Korea, and to put forward practical policy ideas to tackle them. In doing so, this study primarily employs documentary research method, using government reports, official statistics, and research reports etc. Taking into account that the financial resources for education and other policy areas have been not sufficient in recent times, in particular, policy directions for resource allocation need to be re-designed both now and in the future. The paper concludes that in order to address financial problems associated with educational function, some practical and effective measures should be taken as soon as possible. One of them is that free meals provision system for school children, based on election pledges, needs to be re-examined from zero-based point of view. Another thing to be noted is that current local education governance being operated in Korea is a system which is completely different from those of other advanced countries in that the administrative structure for education is separated from that for other local government functions, such as welfare, environment, and waste disposal, resulting in inefficiency of resource utilization. In this respect, the local education governance needs to be re-structured.

주제어: 교육재정, 지방교육, 교육행정, 국가재정

Keywords: education finance, local education, educational administration, national finance

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2009-413-B00031)

I. 서론

지방교육재정 위기가 가시화되고 있다. 2013년 서울시교육청에서 시의회에 제출한 2013년도 예산안 편성안에서 교육환경개선비용이 미반영된 것이 드러나면서 교육청의 예산 부족 사태가 나타나고(조선일보, 2012.11.5), 누리과정 지원사업 확대에 따라 서울시교육청의 교육비특별회계 중 학교운영비가 삭감되며(연합뉴스, 2014.8.3), 시·도교육감협의회의 2014년도 누리과정 예산 전액 편성 불가 발표(2014. 10. 7 국회기자회견) 등의 언론보도가 늘어나면서 교육 수요에 비해 지방교육재정¹⁾이 턱없이 부족하다는 인식이 확산되고 있다.

그러나 기획재정부를 비롯한 경제계, 정부 당국에서는 학생수가 감소하는데 교육재정 수요가 줄어들지 않고 오히려 지방교육재정은 늘어나고 있다는 점에 대해 여전히 의문을 제기하면서, 지방교육재정 확보에 대해 매우 소극적으로 대응하고 있다(기획재정부, 2013; 안중석, 2014). 교육재정 수요가 줄지 않는 이유는 현재 지방교육재정교부금 중 보통교부금 교부비율이 내국세의 20.27%로 칸막이가 되어 있기 때문에 교육당국은 계속 수요를 만들어 내고 있고, 지방교육재정 자체도 비효율적으로 운영되고 있다는 것이다(기획재정부, 2013; 송기창, 2014). 지방교육재정이 지금까지 어느 정도 증가해 온 것은 사실이지만, 총규모로만 보면 정부총예산 증가율에도 미치지 못하는 증가율을 나타내고 있다. 나아가 현재 우리나라 지방교육재정규모는 OECD 국가평균과 비교했을 때 민간부문 지출이 매우 크기 때문에 정부지출은 오히려 적은 경향을 보이고 있다. 또한 교수학습과 같은 교육핵심서비스 투자비용은 줄고 있고(김민희, 2014), 지방교육재정의 규모는 확대되지 않는데 반해 무상급식, 누리과정, 교육복지사업, 지방채 및 BTL 상환 등 사업수요 지출은 지속적으로 늘어나고 있다. 따라서 학생수가 감소한다고 해서 지방교육재정도 함께 축소되어야 한다는 단선적 논의는 투자 증대요인은 고려하지 않은 것으로, 현재 교육적 상황에서 지방교육재정을 축소하려는 논의는 제고될 필요가 있다(김병주, 2014; 송기창, 2014; 2013). 단위학교로 배분되는 재정까지 고려해 본다면 이월금 및 반납액 과다 등 비효율적인 요소들이 없지 않으나, 이는 목적사업비 등이 늘어나면서 나타난 현상이라고 보아야 한다.

따라서 현재 지방교육재정의 위기는, 운영의 비효율성 측면보다는 교육복지사업의 지방이양, 교육감 선거공약으로 대두된 교육복지사업 증가, 학교비정규직 확대, 누리과정을 포함한 대통령 공약사업 이행 등 구조적인 문제의 영향이 훨씬 크다는 점을 인식할 필요가 있다. 교육이 개인과 국가의 발전 및 성장에 미치는 영향을 고려해 볼 때, 교육적 목적

1) 지방교육재정이란, 지방자치단체가 (초·중등)교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 하는 재원을 의미한다(지방교육재정교부금법 제1조).

을 달성하기 위한 주요한 수단이 되는 지방교육재정의 발전방안에 대해서는 지속적으로 논의되어야 한다. 전체 국가 재정이 어려운 상황에서는 지방교육재정운영의 효율성 향상을 위한 노력이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 지금까지 드러난 지방교육재정의 현황과 실태, 쟁점 등을 분석한 후 발전방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 : 지방교육재정 운용 관련 쟁점

1974년, 지방교육재정교부금법이 제정된 이후, 정부에서는 지방교육재정의 확보, 배분 및 지출, 평가에 이르는 전 재정운용 과정을 체계적으로 관리해 왔다. 특히 GNP 5% 확보로 대표되는 교육재정 확보, 합리적이고 공정한 배분을 위한 보통교부금 기준재정수요액 기준 개정, 학교회계 제정을 통한 단위학교의 자율적 재정운영 실현, 그리고 지방교육재정분석 등 체계적 재정운용 평가 등의 다양한 측면에서 노력을 기울여 왔다. 지금까지 이러한 노력이 진행되는 동안 교육재정의 안정적 확보 및 공평한 배분 등과 관련된 논의가 주를 이루었다면, 최근에는 지방교육재정의 감소 위기에 대응하는 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 여기서는 최근에 이루어진 지방교육재정 운용 관련 논의를 종합하여, 주요 쟁점사항을 학생수 감소와 지방교육재정 규모 축소 논의, 지방교육재정 운용 과정에 정치적 변수 개입, 지방재정과의 통합논의로 구분하고 주요 내용을 제시한다.

1. 학생수 감소와 지방교육재정 규모 축소

저출산 현상에 따른 학령인구의 지속적인 감소는 지방교육재정 규모에도 큰 영향을 미치고 있다. 지방교육재정 운용과 관련하여, 학생수가 감소하면 지방교육재정규모도 함께 축소되어야 하는지에 대한 경제계와 교육계의 입장은 가장 큰 쟁점이 되는 사항 중 하나이다. ‘2011~2015년 국가재정운용계획’에서는, 지방교육재정교부금은 2011년 35.3조원에서 2015년 49.4조원으로 매년 8%씩 늘어날 것으로 전망하였다(기획재정부, 2011). 그러나 이렇게 지방교육재정이 늘어나는 점이, 저출산에 따른 학령인구의 감소 추세가 본격화되고 있는 상황에서 오히려 학교교육에 대한 과잉투자로 이어질 가능성이 높아진다는 비판을 불러오기도 하였다(김병주 외, 2011). 예컨대, 최근 10년간 학생수는 9% 감소한 반면, 지방교육재정은 2배 이상 증가하는 현상에 대해, 현재 내국세 총액의 20.27%인 지방교육재정교부금의 교부율 축소가 필요하다는 점을 경제계에서는 꾸준히 제기하고 있다. 나아가 최근 대학의 ‘반값 등록금’ 재원 마련과 맞물려 현재 유·초·중등교육에 투자되는 지방교육재정의 일부를 상대적으로 취약한 고등교육과 평생교육 부문

으로 돌려 재정운용의 효율성을 제고해야 한다는 주장도 제기되고 있다(김병주 외, 2011).

그런데 2014~2018년 국가재정운용계획에서는, 어려운 재정여건 하에서 재정건전성을 유지하면서도 재정의 경기대응 역할을 충실히 해야 한다는 점, 강력한 재정개혁이 필요하다는 점 등이 국가적 차원에서 요구된다는 점을 더욱 강조하고 있다(기획재정부, 2013). 특히, 지출 구조조정 및 비과세·감면 축소 등을 통한 재정지출 효율성 제고, 지방공기업 등 공공부문의 부채관리를 통한 잠재적 재정건전성 위협요인에 대한 대응이 필요하다는 점을 구체적인 방안으로 들고 있다.

2011~2015년 국가재정운용계획에서 제기된 교육부분 재정 운용 중 지방교육재정교부금 축소 논의의 방향은, 2014~2018년 국가재정운용계획에서도 그대로 이어지고 있다. 즉 지방교육재정 세입은 내국세 수입과 연계되어 지속적인 증가 추세이나 학생 수 감소 등으로 지출 소요는 감축 추세로서 상당한 괴리가 있다는 점이 강조되었다(기획재정부, 2013). 특히 2020년에는 고교졸업자수가 감소하면서 '20년에는 대학입학정원(56만명)이 고교졸업자수(46만명)를 10만명이나 초과하는 등 대학교육에 있어 '쓰나미급 충격'이 발생할 것으로 예상하였고, 이는 대학진학률(71%)을 고려할 경우 '20년에 대학입학정원 중 약 23만명이 미충원될 것으로 예상되는 등, 학생수 감소에 대비한 전략이 필요하다는 것이다. 따라서 이러한 문제에 대응하여, 기획재정부 등의 경제계 일각에서는 지방교육재정 수입과 지출의 괴리를 축소하기 위해 학생 수 변화 및 소득 변화를 감안하여 일정기간마다 면밀한 성과분석이 필요하며, 이와 더불어 지방교육 재정지출을 효율화하기 위한 제도개선이 필요하다고 보고 있다. 즉 지방교육재정교부금 교부 시 기준재정수요를 면밀히 검토하여 실제 수요를 정확하게 반영해야 할 뿐 아니라, 시·도교육청별 집행 결과를 검토하여 차년도 시도교육청별 지방교육재정교부금 교부시 반영하도록 개선하는 등의 방안을 제시하였다(기획재정부, 2013; 이영, 2013; 안종석, 2014).

그러나 학생수 감소에 따라 지방교육재정도 함께 축소되어야 한다는 경제논리는 일면 타당한 측면이 있어 보이지만, 현재의 교육여건과 상황을 그대로 둔다는 것을 전제로 할 경우에만 성립이 가능한 것이다(김병주 외, 2011). 우리나라의 교육재정 규모는 여전히 선진국에 비해 적고, 초·중등교육에 대해서는 지방교육재정의 투자를 통해 교육격차를 해소하며, 교육기회의 형평성을 보장하며, 공교육 내실화를 도모해야 하는 과제가 여전히 남아 있기 때문이다. 늘어나는 교육수요를 감당하기에도 현재 지방교육재정규모는 매우 열악한 형편인데, 학생수 감소라는 논리로 지방교육재정 규모를 축소해야 한다는 논의는 아직은 시기상조라는 것이다. 이러한 주장의 구체적인 내용은 다음과 같은 점으로 요약할 수 있다(김병주 외, 2011; 송기창, 2013; 송기창, 2014; 김민희, 2014).

먼저, 지방교육재정의 구조적 측면에서 보면, 경제계의 주장에 상당한 모순이 있음을

발견할 수 있다. 즉 지방교육재정의 재원 중 지방교육재정의 상당 부분이 내국세 및 지방세의 일정률을 기준으로 한 재원으로 구성되어 있어 안정성이 보장된다고는 하나 한계가 있다. 즉, 국가로부터의 지방교육재정교부금과 지방자치단체로부터의 법정전입금 등은 경제성장에 따라 규모가 지속적으로 증가하고 있으나, 비율로 전입되는 교부금의 특성상 경기변동의 영향을 받기 때문이다. 또한 최근 10년간 명목금액은 2.16배 증가하였으나, 물가인상을 고려한 실질금액은 1.67배 증가하는데 그치고 있기 때문에 이러한 지방교육재정 재원 구조상 안정성의 한계로 인해 새로운 교육정책의 시행에 따른 추가적인 교육재원의 수요에 적절한 대응을 어렵게 되는 문제는 여전히 남아 있다.

둘째, 우리나라는 의무교육단계에서부터 학교의 기본적 교육활동과 정규수업 이후 교육활동에서 과도하게 학부모에게 부담을 지우고 있으며, 중·고등학교의 경우 학부모에게 학교운영지원비를 부담하도록 하고 있다. 이외에도 학부모들은 학교에서 이루어지는 방과후학교와 EBS 수능강의와 관련한 교육비의 부담이 크며, 학부모의 과중한 부담은 초·중등교육단계에서 학부모가 부담하는 공교육비의 비율이 OECD 국가에 비해 3배 이상 높다는 점에서도 나타나고 있다.

셋째, 지방채 발행 및 BTL 사업 추진을 통해 발생된 채무는 지방교육재정의 건전성을 크게 저해하고 있다. 시·도교육청이 2011년 이후 부담해야 할 채무 규모는 총 13조 3,329억원에 이르고 있는데, 이는 2013년 이후 교육예산을 압박하는 주요한 요인으로 부상하고 있는 실정이다.

넷째, 교사 1인당 학생수 및 학급당 학생수가 과다하고, 교사의 연간 수업주수와 수업일수, 법정근무시간 등이 많아 교육여건이 열악한 형편이다. 이는 교육에 필요한 교원의 충원이 제대로 이루어지고 있지 않고 있으며 학생수 감소에도 불구하고 여전히 과밀학급이 존재하고 있기 때문이다. 대도시나 신도시 등의 지역에서 인구유입에 따른 학교신설 및 학급증설 수요가 증가하는 것은 학생수 감소에 따른 지방교육재정을 축소하는 것이 어렵다는 점을 보여준다. 이러한 상황에서 교과교실제, 수석교사제, 진로진학상담교사 등 학교교육의 질 제고를 위한 교육정책에 따라 추가적인 증원 수요가 발생하고 있을 뿐 아니라, 이외에도 보건·영양·사서·전문상담교사 등 비교과교사의 배치율 등도 매우 저조한 상황이다.

다섯째, 앞서 제시한 가시적 교육수요 뿐 아니라, 특수교육, 영재교육, 다문화교육, 통일대비 교육 등 투자사각지대에 있는 잠재적 교육수요가 항상 대기 중이다. 각각의 영역은 현재로서는 일반적인 학교교육과정에 가리워져 있고 투입되는 예산 규모가 크지 않기 때문에 문제시되지 않고 있지만, 헌법에 보장된 바와 같이, 능력에 따라 균등한 교육기회를 가지기 위해 더 많은 투자가 이루어져야 할 영역이다.

여섯째, 교수학습과정 등 교육핵심서비스 투자는 2012년도 기준 약 88.1%로 OECD

국가 평균인 93.6%보다 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 무상급식이나 통학, 기숙사 등 부가서비스 투자는 높은 반면, 핵심서비스 투자는 낮아지고 매년 낮아지고 있어 이에 대한 면밀한 분석이 필요하다(김민희 외, 2014; 공은배 외, 2012).

일곱째, 무상급식확대, 누리과정 확대, 초등돌봄교실 확대, 학교비정규직 확대, 학교폭력 등 2010년 주민직선제로 교육감을 선출하면서 교육감 공약사항 이행 및 대통령 국정과제 수행 등이 지방교육재정의 경직성을 유발하는 주요한 요인으로 등장하고 있으며, 새로운 교육수요가 계속 창출되고 있다. 특히 무상급식과 누리과정 확대는 지방교육재정 건전성을 해치며 다른 교육적 투자 영역까지 잠식하면서 시도교육청의 예산 편성 어려움을 가중시키고 있는 실정이다.

2. 지방교육재정 운용과정의 정치적 변수 개입

지방교육재정의 운용 과정에서 보면, 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 및 의원, 교육감 등 주민직선으로 선정 투표가 이루어지는 선거는 당선을 위한 정치적 행위가 수반되기 마련이다. 공약으로 대별되는 이러한 정치적 행위는 당선 이후 더욱 강력한 정책집행으로 이어지게 되고, 재정적 부담을 요구하게 된다. 지방교육재정 역시 정치적 변수가 개입되면서 재정운영의 안정성과 효율성을 낮추고 있다. 중앙정부에서 국정과제 등을 시행하는데 따른 목적사업비가 지속적으로 증가하고 있으며, 2010년부터 시행된 교육감 직선제에서 무상급식과 같이 시·도교육감들이 경쟁적으로 제시한 교육복지 관련 선거공약은 이를 이행하는데 따르는 지방교육재정 부담을 더욱 가중시키고 있다. 이러한 점은 교육복지를 둘러싼 쟁점이 지방교육재정 운용에도 계속 개입할 수 있는 여지가 크다는 점을 시사한다. 나아가 언론이 매년 주요한 선거의제로 교육복지를 택하면서 여론을 형성하고 정책집행에 영향을 미치는 보다 복잡한 과정이 나타나게 될 것이다. 교육감과 시·도지사간의 성향 일치 정도 역시 지방교육 운영에 영향을 미치고 있다(최영출, 2011; 장지현, 2013; 임연기, 2013)

교육복지가 지방교육재정 운용에 미치는 부분은 최근의 주요 선거 쟁점으로 부상한 무상급식, 반값 등록금 등이라고 할 수 있다. 교육복지가 선거 쟁점화 되는 과정을 보면, 학계의 논의 내용과 수준과는 별개로 정치권에서 선거의제로 제기되고, 정부 정책으로 채택·집행되고 있는 실정이다(임연기, 2013). 교육복지의 확대가 선거 쟁점으로 부각되는 것은 바람직한 정치 현상이 아니라는 견해도 있지만 선거 때마다 주요 쟁점으로 등장한 것이 현실이고 여야 불문하고 유권자를 의식하여 한결같이 '복지'를 이 시대 최고의 선으로 규정하고 있는 경향이 있기 때문에 앞으로 지속적으로 반복되는 지방선거, 총선, 대선을 통해 정치권에서의 교육복지 확산에 대한 관심은 더욱 커지고, 더욱 강한 교육복지 의제가 제기될

수 있다. 이는 엄청난 재정적 지원을 수반하기 때문에 지방교육재정에 미치는 영향은 가늠하기 어려울 정도로 커질 수 있을 것이다. 주민들의 지지에 의해 당선된 교육감들은 이후 중앙정부와의 관계에서 동등한 권한을 행사하게 된다. 일례로, 최근 시·도교육감협의회에서는 누리과정 확대에 따른 예산압박이 높아지면서, 누리과정 예산 편성 자체를 거부하는 성명서를 발표하였다(시·도교육감협의회, 2014). 2015년도에 2조1,000억원에 달하는 누리과정 예산을 편성할 수 없을 정도로 교육재정이 심각한 처지에 놓여 있고, 시도교육감협의회에서는 보육료를 책임질 법적인 책임도 없다는 주장을 하였다.

그러나 우명숙(2010)이 지적한 바와 같이, 선거가 지방교육재정운용에 부정적 영향을 미치는 것은 아니다. 1991년 주민직선에 의한 지방자치 실시 이후 초기선거의 문제점에도 불구하고 선거제도가 기본적으로 주민의 의견을 반영하는 점은 매우 중요하기 때문이다. 다른 어떤 분야보다도 교육에 대한 관심이 높은 우리나라에서, 지방선거에서 나타난 교육에 대한 이슈는 더욱 중요하게 나타날 것이며, 이는 결과적으로 교육재정에도 긍정적인 요소로 작용할 가능성이 높다고 할 것이다. 우명숙(2010)의 연구에서는 2008년에 학생1인당 교육지원금이 가장 높았던 제주특별자치도와 강원도의 선거공약과 교육지원금을 분석하였다. 분석결과, 제주도와 강원도에서는 선거공약의 내용이 잘 이행되고 있었으며, 특히 제주의 경우 지원의 내용이 과거자치단체의 주지원영역인 시설환경 뿐 아니라 영어교육, 자율학교, 방과후프로그램, 교육복지, 특수교육 등 학교교육의 본질적인 내용에 대한 지원이 늘어난 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 우명숙은 지방자치단체장들의 교육분야 공약이 제시된 경우, 이에 대한 평가를 수행하여 공표함으로써 유권자들의 선택을 위한 기초자료를 제공할 필요가 있다는 점을 제안하였다. 공약의 내용이 지역에 우선적으로 필요한 정책인지, 실행가능한 정책인지에 대한 정보를 제공한다면 선거과정에서 나타나는 교육분야 정책은 당선이후 더 효과적으로 수행될 수 있을 것이며, 이는 곧 교육분야에 대한 투자에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이기 때문이다.

3. 지방자치와 지방교육자치의 통합 : 지방재정과 지방교육재정의 통합

지방교육재정의 안정적 확보 및 운영과 관련한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 것이 지방자치와의 통합론이다. 시·도교육비특별회계의 세입 및 세출관련 의사결정이 이루어지는 구조 상, 지방자치단체와 지방교육자치단체 간의 관계가 매우 밀접하게 이루어지기 때문이다. 오세훈 서울시장의 퇴임까지 불러 온 갈등 상황을 보면, 교육감과 시·도지사간의 성향일치 문제가 지방교육재정 운영에 영향을 미치는 주요 변수임을 알 수 있다(최영철, 2013; 장지현, 2014). 지방자치단체가 교육에 대해 지원하는 일반회계 전입금, 비법정 전입금 및 교육경비보조금 등의 규모가 점차 커지고 있는 상황에서 지방자치단체의 교육

에 대한 영향력은 상대적으로 낮다는 비판(김민희, 2012)은 지방자치와 지방교육자치간의 통합, 지방재정과 지방교육재정의 통합 논의와도 밀접한 관련이 있다.

지방자치단체와 지방교육자치단체 간의 재정적 연계·협력은 주로 지방자치단체의 법정 전입금 및 비법정전입금, 교육경비보조금 지원을 중심으로 이루어져 왔다(이선호 외, 2013; 이선호 외, 2012; 김민희, 2013; 2011a; 2011b; 송기창, 2010). 이러한 연구에서 제안한 지방자치단체의 교육비 지원에 대한 개선방안들은 지방재정과 지방교육재정의 통합을 염두에 둔 것이라고 보기는 어렵다. 즉 시·도지사협의회와 시·도교육감협의회 회의의 재정 협력 및 연계 강화, 지방교육세에 대한 탄력세율 적용, 법정전입금 적기 전입 및 비율확대, 교육경비보조 조례 개정 등 세입의 자율성과 지방자치단체의 책무성 강화 등을 제안한 것이라고 할 수 있다.

권영주(2011)는 지방자치역량의 관점에서 일반자치와 교육자치간의 협력적 관계를 설정하였다. 특히 교육감과 교육위원(의원)의 구성을 어떻게 할 것인지를 고찰하기 위해 다양한 대안을 검토하면서 일반자치의 주도권을 인정하는 교육감 임명제가 다른 대안보다 갈등을 최소화하고 지방자치 역량을 강화시키는데 도움이 될 것으로 제안하였다. 교육감 선출에 대한 대안을 모색한 송기창(2009), 최영철 외(2011), 김혜숙 외(2011) 등의 연구 등에서는 교육감 직선제 뿐만 아니라, 이전과 같은 러닝메이트제, 제한적 주민직선제, 임명제 등 다양한 대안을 제시하고 있다. 이러한 흐름 하에서 보면, 교육감 직선제를 개선하는 것은 일반자치와 교육자치간의 통합을 이루기 위한 기본 조건이 되고 있다.

임성일·손희준(2011)의 경우에는 현행 지방교육재정의 문제점을 해결하기 위한 관점에서 지방재정과 지방교육재정 간의 관계를 재정립하기 위한 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 현행 지방교육재정은 의존재정에 절대적으로 의존하고 있어서 재정의 자주성이 낮고, 변화하는 지출수요에 탄력적으로 대응하지 못하는 문제를 안고 있다. 이러한 상황 속에서 특히 일반지방재정과 지방교육재정의 교부금제도는 제도적 연계성이 거의 없이 운영되고 있고, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 유연하게 설정되어 있지 못하다는 점을 가장 큰 문제로 보고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정간의 정책연계를 최대한 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 장기적으로는 양 부문을 통합하는 방안을 제시하였으며, 중·단기 접근방안으로는 첫째, 지방교육자치단체가 지방세 부과권을 확보하는 것이고, 둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계성을 크게 강화하며, 셋째, 지방재정과 지방교육재정간의 정책 및 자금 활용 연계성을 강화하는 방안을 제안하였다(임성일·손희준, 2011).

한유경·안종석(2009)은 국가와 교육자치단체 양자간 파트너십을 기반으로 꼭 필요한 경우에만 지방자치단체의 재정출연을 일방적으로 강요하는 방식의 관계를 탈피하여 국가·

지방자치단체·교육자치단체 삼자간 새로운 관계를 형성할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 즉, 국가는 전국적으로 통일된 최소한의 교육서비스 공급에 필요한 의무적인 지출을 담당하고 그 이상을 넘어서는 부문, 특히 지역별로 차별화된 교육정책 또는 지역별로 선택한 교육정책에 대해서는 지자체와 교육자치단체가 파트너십을 형성하여 지자체가 재원을 마련하고 교육단체가 정책을 수립·집행하는 방향으로 관계를 전환해야 한다는 것이다.

4. 연구문제 및 연구방법

본 연구에서는 지방교육재정 운용을 둘러싼 4가지 주요 쟁점을 구체적인 자료를 통해 확인하고, 향후 발전방안을 제시하기 위해 다음과 같은 4가지 연구문제를 설정하였다. 이러한 연구문제를 해결하기 위해 지방교육재정 현황 자료에 대한 분석을 실시하였는데, 최근 개최된 포럼 및 학술대회 자료 등을 주로 활용하였다.

- 가. 지방교육재정 운영 현황은 어떠한가?
- 나. 지방교육재정 분야별 실태는 어떠한가?
- 다. 지방교육재정의 향후 전망은 어떠한가?
- 라. 지방교육재정 운용 개선방안은 무엇인가?

Ⅲ. 지방교육재정 현황 및 실태

1. 지방교육재정 규모 개요

1977년~2013년도까지의 지방교육재정 규모를 연도별로 분석하면 아래 <표 1>과 같다. 현재 지방교육재정은 국고부담 및 지방부담으로 구분되는데, 국고부담 항목에 대해서는 다소간의 변화가 있었다. 지방교육양여금은 1991~2005년도, 교육환경개선지원금은 1998~2002년도까지 한시적으로 운영된 재원이다. 지방교육재정부담 주체별로 보면, 국고부담 중 내국세 20.27% 비율로 확보되는 교부금 재원이 가장 크고, 자체수입 및 전입금으로 구성된 지방부담 규모 또한 매년 높아지고 있는 추세이다. 2010년 이후 지방부담 규모는 12조 정도로 전체 지방교육재정 51조4천억원 중 23.8%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 지방교육재정 규모 변화

(단위 : 억원)

연도	합 계	국 고 부 담					지 방 부 담		
		계	교부금	지방 교육 양여금	교육환 경개선 지원금	보조금	계	자체 수입	전입금
1977	4,562	3,666	3,619	-	-	46	895	779	116
1978	6,262	4,773	4,680	-	-	92	1,489	1,340	148
1979	8,229	6,534	6,436	-	-	98	1,694	1,490	204
1980	10,741	8,452	8,336	-	-	116	2,288	2,032	256
1981	14,322	11,143	11,026	-	-	116	3,179	2,897	281
1982	19,814	14,744	14,654	-	-	89	5,070	4,747	323
1983	22,420	16,293	16,290	-	-	2	6,127	5,643	484
1984	23,665	17,132	17,095	-	-	36	6,532	6,078	453
1985	26,448	19,493	19,486	-	-	7	6,954	6,404	549
1986	29,560	22,150	22,125	-	-	25	7,409	6,770	639
1987	32,267	24,452	24,424	-	-	28	7,814	7,099	715
1988	37,059	28,399	28,359	-	-	40	8,659	7,796	863
1989	43,203	31,466	31,369	-	-	97	11,736	8,618	3,118
1990	50,234	37,970	37,927	-	-	43	12,263	8,911	3,352
1991	66,605	54,876	40,466	14,382	-	28	11,728	7,866	3,861
1992	79,779	67,878	50,016	17,703	-	158	11,900	7,695	4,204
1993	93,455	78,114	54,341	23,773	-	-	15,340	11,140	4,200
1994	106,751	88,610	62,852	25,661	-	96	18,141	11,886	6,254
1995	122,514	102,693	72,089	29,869	-	734	19,820	12,983	6,836
1996	153,020	126,985	84,800	41,136	-	1,048	26,035	15,417	10,618
1997	180,484	153,437	99,608	52,717	-	1,111	27,047	16,051	10,996
1998	181,220	154,163	90,240	55,186	7,000	1,736	27,057	15,123	11,934
1999	156,582	130,359	76,617	46,179	6,935	627	26,222	15,660	10,562
2000	193,180	145,137	85,714	51,618	7,000	805	48,043	36,911	11,131
2001	222,025	157,287	119,778	36,244	0	1,265	64,737	19,019	45,718
2002	234,161	166,209	127,622	37,184	0	1,402	67,952	19,412	48,539
2003	258,541	186,702	144,531	41,082	-	1,089	71,838	19,082	52,755
2004	290,578	212,521	168,683	42,386	-	1,452	78,056	17,027	61,028
2005	306,370	215,684	174,953	39,772	-	958	90,685	30,092	60,592
2006	311,484	234,454	232,859	-	-	1,595	77,029	18,189	58,839
2007	336,240	254,968	251,230	-	-	3,737	81,271	18,013	63,257
2008	378,524	289,644	289,571	-	-	73	88,879	18,004	70,875
2009	400,030	306,018	305,993	-	-	25	94,011	19,728	74,283
2010	410,953	291,401	291,315	-	-	86	119,551	43,678	75,873
2011	439,214	333,785	333,435	-	-	349	105,429	26,273	79,155
2012	477,034	367,133	367,015	-	-	118	109,900	26,065	83,834
2013	514,496	391,899	391,727	0	0	172	122,596	35,967	86,628

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 교육통계연보.

지속적으로 증가하던 지방교육재정교부금의 확보에 문제가 생긴 것은 2013년도 부터

라고 할 수 있다. 세수부족에 따라 기획재정부는 지방교육재정교부금 예산액보다 1조원을 미배정하였는데, 1조원 중 7,500억원은 2014년으로 이월하여 집행하고, 나머지는 불용처리하였다(송기창, 2014; 임병인, 2014). 내국세 및 교육세 결산액 결손이 예상되면서 2015년도의 예산은 더 줄어들 것으로 전망되고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지방교육재정교부금 증감추이(2008~2015)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년(안)
교부금 (조원)	33.2	30.6	32.4	36.1	39.2	40.8	40.9	39.5
전년도 대비 증가율(%)	23.4	△8.0	6.1	10.2	8.6	4.1	0.2	△3.3

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014); 교육부 보도자료(2014.9.18.)

* 출처 : 송기창(2014). 6에서 재인용.

우리나라의 지방교육재정 규모를 GDP 및 OECD 국가별 자료와 비교하여 제시해 보면 아래 〈표 3〉, 〈표 4〉와 같다. 2014년도 GDP 대비 정부예산 규모는 '80년에 14.8%에 비해 10% 포인트 이상 증가한 25.2%였지만, 지방교육재정은 1% 수준의 증가로 그치고 있으며, 정부예산에 대비하면 오히려 4.1%가 감소하였다. 즉 정부예산은 늘었지만 지방교육재정은 거의 늘지 않았다는 것이다(김병주, 2014). GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성을 보면, 우리나라는 전체 교육단계에서 정부부담 보다는 민간부담 비율이 높고, 특히 고등교육단계에서는 OECD 평균에 비해 약 4배 이상 높은 부담률을 보이고 있다.

〈표 3〉 GDP 및 정부예산 대비 지방교육재정 변동 현황

(단위 : 조원, %)

연도	GDP	정부예산		지방교육재정		
		예산	GDP대비	예산	GDP대비	정부예산대비
'80년	39.1	5.8	14.8%	1.1	2.7%	19.0%
'90년	191.4	22.7	11.9%	5.0	2.6%	22.0%
'00년	635.2	118.9	18.7%	19.3	3.0%	16.2%
'10년	1,265.3	220.0	16.8%	41.1	3.2%	18.7%
'11년	1,332.7	264.1	19.8%	43.9	3.3%	16.6%
'12년	1,377.5	282.7	20.5%	47.7	3.5%	16.9%
'13년	1,428.3	303.8	21.3%	51.4	3.6%	16.9%
'14년	1,412.6	355.8	25.2%	52.9	3.7%	14.9%

* 자료: GDP(한국은행), 정부예산 및 교육비특별회계(교육통계)

* 출처 : 김병주(2014). 34. 재인용

〈표 4〉 GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2000~2010)

(단위: %)

구 분		전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
		정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
2000 (2003)	한 국	4.3	2.8	7.1	3.3	0.7	4.6	0.6	1.9	2.6
	OECD평균	4.8	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3
2006 (2009)	한 국	4.5	2.9	7.3	3.4	0.9	4.3	0.6	1.9	2.5
	OECD평균	4.9	0.8	5.8	3.4	0.3	3.8	1.0	0.5	1.5
2007 (2010)	한 국	4.2	2.8	7.0	3.1	0.8	4.0	0.6	1.9	2.4
	OECD평균	4.8	0.9	5.7	3.3	0.3	3.6	1.0	0.5	1.5
2008 (2011)	한 국	4.7	2.8	7.6	3.4	0.8	4.2	0.6	1.9	2.6
	OECD평균	5.0	0.9	5.9	3.5	0.3	3.7	1.0	0.5	1.5
2009 (2012)	한 국	4.9	3.1	8.0	3.6	1.1	4.7	0.7	1.9	2.6
	OECD평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.6
2010 (2013)	한 국	4.8	2.8	7.6	3.4	0.9	4.2	0.7	1.9	2.6
	OECD평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.7

* 주: 1) GDP대비 공교육비(계)={(정부부담금액+민간부담금액)/GDP}×100
 · 정부부담={(정부에서 교육기관에 직접 지출한 총액+학생·가계에 대한 장학금 보조(수업료 지원)+정부에서 민간에 지원한 이전금)/GDP}×100
 · 민간부담={(민간이 교육기관에 직접 부담하는 금액(등록금 등)+종교단체 및 기타 비영리 조직(학교법인 등)이 교육기관에 직접 부담하는 금액(학교법인 등)/GDP}×100
 2) '전체 교육단계'에는 '초·중등 및 고등교육단계'와 '교육행정기관의 교육비'가 포함됨.
 3) 구분된 연도는 '회계연도'이며, 괄호 안의 연도는 자료 '발표연도'임.
 * 자료: OECD, Education at a Glance: OECD Indicators, 해당년도.

OECD 주요 국가들과 비교해 보면, 학생1인당 공교육비는 OECD 국가 평균대비 초등교육 2011년 84.1%, 중등교육 88.4%로 낮은 수준이다.

〈표 5〉 초·중등학교 학생당 교육비 OECD 국가와의 비교

(미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액 기준)

연도	한국						OECD 평균			
	초등교육		중등교육				초등 교육	중등교육		
	금액	OECD 대비	전체		전기	후기		전체	전기	후기
1995			2,135	60.2			2,332			
2000	3,155	72.0	4,069	68.3	3,655	4,440	4,381	5,957	5,575	6,063
2005	4,691	75.0	6,645	85.1	5,661	7,765	6,252	7,804	7,437	8,366
2010	6,601	82.8	8,060	89.4	6,652	9,477	7,974	9,014	8,893	9,322
2011	6,976	84.1	8,199	88.4	6,674	9,698	8,296	9,280	9,377	9,506

* 자료 : OECD(각년도). Education at a Glance

* 출처 : 김병주(2014). 34. 재인용.

지방교육재정 여건에 영향을 미치는 핵심적 교육지표인 교원1인당 학생수 및 학급당 학생수는 OECD 국가평균에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 2012년 한국의 교원 1인당 학생수는 초등학교 18.0명, 중학교 18.0명, 고등학교 15.0명으로 OECD 국가 평균인 15.0명, 14.0명, 14.0명에 비해 열악하다. 학급당 학생수에 있어서도 우리나라는 초등학교 25.0명, 중학교 33.0명으로 OECD 국가 평균인 21.0명, 24.0명에 비해 많다. 특히 중학교는 OECD 국가 평균과의 격차가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 향후 교육여건 개선 및 교육의 질적 향상을 위해 필요한 재정수요가 많다는 점을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 6〉 학생수·학교수·학급수·교원수 변동 현황

구 분	교원 1인당 학생 수(명)			학급당 학생 수(명)	
	초	중	고	초	중
한 국	19.6	18.8	15.8	26.3	34.0
OECD	15.4	13.3	13.9	21.2	23.3

* 자료 : OECD 교육지표 2014(Education At a Glance)

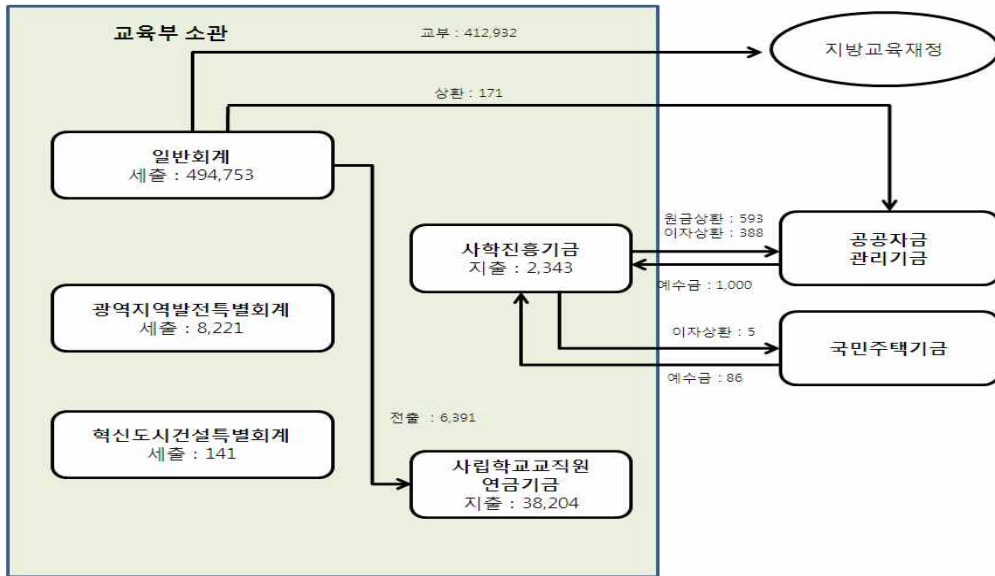
* 주: OECD 통계는 공민학교, 각종학교 포함, 특수학급 제외, 교육통계는 특수학급 포함

* 출처 : 김병주(2014). 36. 재인용

2. 지방교육재정 운용 현황²⁾

지방교육재정교부금은 지방자치단체 교육비특별회계로 편성되는데, 교육비특별회계는 국가지원금(지방교육재정교부금 및 국고보조금), 지방자치단체일반회계전입금, 자체수입을 합한 재원으로 구성된다. 2014년 교육부 소관의 세입예산안 및 세출 예산안은 [그림 1]에 제시된 바와 같이 일반회계, 2개의 특별회계(혁신도시특별회계, 광역지역발전특별회계) 및 2개의 기금(사학진흥기금, 사립학교교직원연금기금)으로 구성되어 있다(교육부, 2014).

2) 이 부분은 송기창(2014), 김병주(2014)의 내용을 요약, 정리함.



* 주: 총예산(총지출 기준) : 54조 3,661억원, (단위: 억원)

* 자료: 교육부(2014).

* 출처 : 김병주(2014). 재인용.

〈그림 1〉 2014년 교육부 재정흐름도

2014년 현재 교육부 예산(기금포함)은 전년도 본예산 기준보다 6,599억원(1.2%)이 증액된 54조 3,661억원으로 편성되었다. 이 중 일반회계는 전년 보다 5,438억원(1.1%)이 증액된 49조 4,753억원이며, 2개의 특별회계는 전년보다 936억원 증액된 8,362억원(12.6%)으로 편성되었다(〈표 7〉 참조). 일반회계 49조4,753억원은 지방의 유아 및 초·중등교육부문에 지원하는 지방교육재정교부금으로, 그 규모는 41조2,932억 원이며 교육부 소관 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지방교육재정교부금은 지방 자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영함에 필요한 재원을 '지방교육재정교부금법' 제3조에 따라 지방자치단체에 교부하게 된다. 2014년도 지방교육재정교부금 41조 2,932억원은 2013년 41조 619억원 대비 0.6% 증가하였는데, 이는 2013년 303.8조원에서 355.8조원(2014년)으로 52조원이 증액된 정부 총예산 증가율의 17.1%에도 크게 못 미치는 규모이며, 교육부 총예산 증가율 1.2%에 비해서도 절반에 해당하는 것이다. 즉 교육부 일반회계에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중이 83.4%라는 점을 고려하면 지방교육재정교부금의 증가율은 상대적으로 매우 적다고 할 수 있다.

〈표 7〉 2014년도 교육부 세출예산안 및 기금지출계획안 현황
(단위 : 억원, %)

구 분	2013예산(계획)		2014예산 (계획)안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
	본예산 (당초)(A)	추경 (수정)			
합 계(총계 기준)	610,441	611,642	618,987	8,546	1.4
합 계(총지출 기준)	537,063	538,264	543,661	6,599	1.2
예산	496,740	497,942	503,114	6,374	1.3
일반회계	489,314	490,140	494,753	5,438	1.1
혁신도시건설특별회계	170	170	141	△29	△17.2
광역지역발전특별회계	7,256	7,632	8,221	965	13.3
기금	40,322	40,322	40,547	225	0.6
사립학교교직원연금기금	37,887	37,887	38,204	317	0.8
사학진흥기금	2,436	2,436	2,343	△92	△3.8

* 출처 : 김병주(2014). 28. 재인용. 교육부(2014).

2014년 교육비특별회계 세출 예산액은 52조 9,028억원으로 2013년의 51조 4,496억원 대비 2.8% 증가에 그치고 있다(〈표 8〉 참조). 2013년에 대비하여 정책사업별 세출 예산 구조 변화를 살펴보면, 교육복지지원 정책사업 세출예산이 전년대비 31.1%(4조 1,164억원→5조 3,951억원) 증가한 반면, 교수학습활동지원 세출예산은 전년대비 11.3%(3,014억원) 감소하였을 뿐 아니라 예비비의 경우도 전년대비 74.6% 감소하였다. 사실상 교육비특별회계 세입이 증가가 미미한 상황에서 누리과정을 주축으로 하는 교육복지지원사업 예산 증가로 세출 구조조정이 한계상황에 다다르고 있음을 잘 보여준다. 교육복지지원 정책사업 세출 예산의 경우에도 농어촌학교교육여건개선과 누리과정지원을 제외하고는 전년대비 세출 예산액이 감소하였다. 특히 누리과정지원 세출 예산액이 3조 2,658억원으로 전년대비 72.3%(1조 3,700억원) 증가하여 세출 구조조정의 주요 원인이었음을 짐작할 수 있다.

〈표 8〉 2013년과 2014년의 교육비특별회계 세출 예산 비교
(단위: 억원, %)

부문·정책사업·단위사업		2014년(A)		2013년(B)		증감(A-B)	
			구성비		구성비		비율
합계		529,028	100.0	514,496	100.0	14,532	2.8
유아및 초중등 교육	인적자원운용	280,077	52.9	277,395	53.9	2,682	1.0
	교수-학습활동지원	23,544	4.5	26,558	5.2	△3,014	△11.3
	교육복지지원	53,951	10.2	41,164	8.0	12,787	31.1
	학비지원	3,488	0.7	3,756	0.7	△268	△7.1
	방과후등고등교육지원	5,775	1.1	6,084	1.2	△309	△5.1
	급식지원	6,350	1.2	6,630	1.3	△280	△4.2
	정보화지원	585	0.1	675	0.1	△90	△13.3
	농어촌학교교육여건개선	931	0.2	641	0.1	289	45.1
	교육복지우선지원	1,324	0.3	1,542	0.3	△218	△14.1
	누리과정지원	32,658	6.2	18,958	3.7	13,700	72.3
	교과서지원	2,840	0.5	2,879	0.6	△39	△1.3
	보건/급식/체육활동	14,463	2.7	14,158	2.8	305	2.2
	학교재정지원관리	98,746	18.7	95,602	18.6	3,144	3.3
	학교교육여건개선시설	37,060	7.0	34,604	6.7	2,456	7.1
평생직 업교육	평생교육	1,186	0.2	1,192	0.2	△6	△0.5
	직업교육	67	0.0	74	0.0	△7	△9.2
교육 일반	교육행정일반	5,444	1.0	3,970	0.8	1,474	37.1
	기관운영관리	3,820	0.7	4,042	0.8	△222	△5.5
	지방채상환및리스료	9,108	1.7	9,598	1.9	△491	△5.1
	예비비및기타	1,562	0.3	6,138	1.2	△4,577	△74.6

* 자료 : 김병주(2014). 30. 재인용. 교육부(2014).

교육비특별회계 세출예산의 변동을 파악하기 위해서는 만 5세 누리과정이 시작된 2012년, 만 3,4세 누리과정이 추가된 2013년을 전후로 정책사업별 지방교육재정의 지출구조 변화를 파악하는 과정이 요구된다. 2011년~2014년 까지의 교육비특별회계 세출예산을 비교하면 〈표 9〉와 같다. 연도별 세출예산 증감현황을 보면, 누리과정을 중심으로 하는 교육복지 예산만 크게 늘었을 뿐 다른 분야는 대부분 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 교수-학습 지원비나 학교교육 여건 개선 및 시설비 등의 경우에는 구성비 뿐만 아니라 지출액 자체가 큰 폭으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 2011년~2014년의 교육비특별회계 정책사업별 세출 예산 비교
(단위: 억원, %)

구 분		2014		2013		2012		2011	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
합계	금액	529,028	100.0	514,496	100.0	504,400	100.0	468,880	100
	증감(전년대비)	14,532	0.0	10,096	0.0	35,520	0.0		
인적자원 운 용	금액	280,077	52.9	277,395	53.9	260,852	51.7	245,650	52.4
	증감(전년대비)	2,682	△1.0	16,543	2.2	15,202	△0.7		
교수-학습활 동 지원	금액	23,544	4.5	26,558	5.2	44,426	8.8	39,730	8.5
	증감(전년대비)	△3,014	△0.7	△17,868	△3.6	4,696	0.3		
교육복지 지 원	금액	53,951	10.2	41,164	8.0	29,397	5.8	20,610	4.4
	증감(전년대비)	12,787	2.2	11,767	2.2	8,787	1.4		
누리과정	금액	32,658	6.2	18,958	3.7	9,891	2.0		
	증감(전년대비)	13,700	2.5	9,067	1.7	9,891	2.0		
보건/급식/체 육활동	금액	14,463	2.7	14,158	2.8	12,113	2.4	10,022	2.1
	증감(전년대비)	305	△0.1	2,045	0.4	2,091	0.3		
학교재정지원 관리	금액	98,746	18.7	95,602	18.6	94,560	18.8	82,534	17.6
	증감(전년대비)	3,144	0.1	1,042	△0.2	12,026	1.2		
학교교육여건 개선시설	금액	37,060	7.0	34,604	6.7	41,829	8.3	42,430	9.1
	증감(전년대비)	2,456	0.3	△7,225	△1.6	△601	△0.8		
평생교육	금액	1,186	0.2	1,192	0.2	1,356	0.3	1,237	0.3
	증감(전년대비)	△6	0.0	△164	△0.1	119	0.0		
직업교육	금액	67	0.0	74	0.0	533	0.1	426	0.1
	증감(전년대비)	△7	0.0	△459	△0.1	107	0.0		
교육행정 일 반	금액	5,444	1.0	3,970	0.8	4,644	0.9	3,820	0.8
	증감(전년대비)	1,474	0.2	△674	△0.1	824	0.1		
기관운영관리	금액	3,820	0.7	4,042	0.8	5,528	1.1	4,371	0.9
	증감(전년대비)	△222	△0.1	△1,486	△0.3	1,157	0.2		
지방채상환 및 리스료	금액	9,108	1.7	9,598	1.9	9,041	1.8	16,571	3.5
	증감(전년대비)	△490	△0.2	557	0.1	△7,530	△1.7		
예비비 및 기 타	금액	1,562	0.3	6,138	1.2	61	0.0	739	0.2
	증감(전년대비)	△4,576	△0.9	6,077	1.2	△678	△0.2		

* 자료 : 김병주(2014). 31. 재인용

〈표 10〉은 시·도교육청별로 교육비특별회계 정책사업별 변동추이를 제시하였다. 분석 자료에 의하면, 각 교육청별로 교육복지 정책사업비의 증가추세가 매우 가파르다는 것을 알 수 있다. 2008년 2.7%에 불과하던 교육복지비가 2013년에는 9.4%까지 증가했다. 보건/급식/체육활동 정책사업에 들어 있는 급식관리비와 학교재정지원관리 중 학교운영비 속에 포함된 각종 목적사업성 경비에도 교육복지 관련 사업비가 일부 포함되어 있음을 감안하면 교육복지비 규모는 이보다 더 크다고 볼 수 있다. 지방채 상환 및 리스료의 증

가추세도 확인할 수 있다. 이는 지방교육채와 함께 BTL 상황이 지방교육재정에 큰 부담 요인이 되고 있음을 보여준다.

반면, 교수·학습활동지원 정책사업비의 감소추세가 나타나는 점에 주목할 필요가 있다. 2013년 년에 2012년보다 1조원 이상 교수학습지원 정책사업비가 감소한 것은 교육복지비 증가에 따라 교수학습활동지원비를 축소할 수밖에 없었음을 보여준다. 학교교육여건 개선시설 정책사업의 경우에도 완만하게 줄어들고 있는 추세를 나타내고 있다.

〈표 10〉 시·도교육청별 정책사업별 구성비 변동 추이(2011-2013회계연도)
(단위 : %)

구분	인적 자원 운용	교수- 학습 활동 지원	교육 복지 지원	보건 급식 체육 활동	학교 재정 지원 관리	학교 교육 여건 개선 시설	평생 교육	직업 교육	교육 행정 일반	기관 운영 관리	지방채 상환및 리스료	예비비 및기타	
전국	2013	51.18	6.44	9.41	3.22	18.34	7.54	0.24	0.03	0.80	0.99	1.78	0.01
	2012	51.72	8.24	6.40	2.40	18.75	8.29	0.27	0.11	0.92	1.10	1.79	0.01
	2011	52.47	7.93	4.96	2.14	17.63	9.06	0.26	0.09	0.82	0.93	3.54	0.16
서울	2013	49.35	5.42	10.13	5.58	20.15	5.86	0.23	0.06	0.68	0.62	1.92	0.00
	2012	50.50	6.29	7.36	4.13	20.72	7.26	0.23	0.04	0.94	0.72	1.81	0.00
	2011	51.23	6.10	5.91	2.93	19.78	7.61	0.25	0.03	0.60	0.74	4.82	0.00
부산	2013	50.88	6.68	10.72	1.94	18.89	7.65	0.44	0.00	0.58	1.04	1.16	0.01
	2012	51.38	9.91	7.24	0.63	18.69	8.62	0.53	0.02	0.44	1.38	1.13	0.03
	2011	51.28	9.75	5.75	0.51	17.54	12.40	0.52	0.03	0.32	0.68	1.21	0.00
대구	2013	48.39	6.38	11.80	1.45	22.84	4.98	0.31	0.01	0.59	1.78	1.43	0.02
	2012	46.62	9.74	9.04	1.67	21.46	7.64	0.34	0.24	0.89	0.97	1.39	0.00
	2011	47.96	11.51	6.50	1.76	20.38	8.59	0.33	0.13	0.63	0.74	1.45	0.02
인천	2013	57.82	6.38	9.75	2.36	15.76	4.38	0.46	0.00	0.57	0.56	1.97	0.00
	2012	57.09	8.45	6.57	1.41	17.04	5.20	0.50	0.01	0.64	1.07	2.02	0.00
	2011	52.51	7.64	4.36	1.13	14.79	10.38	0.43	0.01	1.10	0.55	4.46	2.64
광주	2013	46.33	6.62	9.47	0.30	24.99	8.51	0.16	0.01	0.71	1.56	1.32	0.00
	2012	44.27	9.27	7.51	0.49	26.65	8.18	0.17	0.01	0.84	1.16	1.44	0.00
	2011	41.89	8.21	5.08	0.47	23.29	12.20	0.25	0.01	0.63	2.40	5.57	0.00
대전	2013	51.47	7.85	9.35	0.45	19.79	8.07	0.19	0.03	0.53	0.79	1.47	0.01
	2012	49.45	9.73	5.92	0.91	19.00	11.44	0.17	0.01	0.67	1.22	1.48	0.00
	2011	51.14	8.04	4.55	1.10	18.51	13.49	0.14	0.01	0.62	0.82	1.59	0.00
울산	2013	51.90	6.76	8.10	0.90	16.28	11.81	0.16	0.01	0.94	1.15	1.98	0.00
	2012	53.53	7.29	5.48	1.44	16.64	11.35	0.21	0.16	0.86	0.78	2.27	0.00
	2011	57.64	8.60	3.87	1.35	15.53	7.47	0.17	0.11	0.87	0.73	3.67	0.00
세종	2013	25.40	9.34	6.65	2.13	4.48	46.88	0.26	0.00	1.96	0.45	2.45	0.00

	2012	49.57	12.40	8.37	3.02	6.33	6.93	0.40	0.13	4.21	7.88	0.76	0.00
	2011												
경기	2013	55.40	4.27	9.88	4.77	13.03	8.17	0.11	0.01	0.54	0.50	3.33	0.00
	2012	56.26	5.65	6.33	3.40	14.13	9.54	0.14	0.00	0.67	0.57	3.32	0.00
	2011	55.94	5.40	4.82	2.67	14.11	7.98	0.13	0.00	0.63	0.55	7.77	0.00
강원	2013	53.21	9.34	6.97	6.62	12.43	8.53	0.28	0.07	1.04	0.79	0.66	0.07
	2012	55.75	9.29	4.57	3.73	12.42	10.65	0.29	0.51	0.90	1.09	0.71	0.08
	2011	56.44	8.79	3.12	3.74	11.90	12.00	0.28	0.66	0.94	1.13	0.77	0.22
충북	2013	49.15	8.95	12.65	1.34	14.78	9.03	0.25	0.04	1.18	1.53	1.03	0.06
	2012	52.21	10.76	10.25	1.34	13.92	6.94	0.20	0.04	1.28	1.83	1.18	0.05
	2011	53.43	10.13	8.60	1.79	13.91	8.01	0.17	0.02	1.43	1.22	1.29	0.00
충남	2013	52.73	8.09	7.73	0.92	20.16	6.05	0.26	0.13	1.02	1.71	1.13	0.08
	2012	50.73	10.02	4.10	0.85	19.40	8.04	0.34	0.68	1.91	2.66	1.20	0.08
	2011	53.25	10.02	3.52	0.90	18.90	8.19	0.34	0.43	1.56	1.22	1.67	0.00
전북	2013	48.17	7.63	9.09	2.35	22.94	6.12	0.25	0.00	1.49	0.85	1.09	0.01
	2012	47.43	10.37	6.83	1.52	23.22	7.50	0.30	0.03	0.78	0.85	1.16	0.00
	2011	48.29	9.49	5.10	1.67	23.76	8.61	0.27	0.02	0.73	0.81	1.25	0.00
전남	2013	49.70	8.29	5.77	6.03	17.16	8.98	0.36	0.01	1.22	1.80	0.67	0.01
	2012	49.46	10.11	3.62	4.79	17.52	10.56	0.40	0.23	0.96	1.63	0.73	0.00
	2011	52.77	9.28	3.23	4.04	17.93	9.02	0.39	0.15	0.94	1.43	0.81	0.01
경북	2013	46.66	6.61	9.62	1.00	25.41	6.70	0.19	0.05	0.88	1.80	1.07	0.00
	2012	48.04	10.06	5.23	1.09	25.25	6.12	0.23	0.11	1.07	1.67	1.14	0.00
	2011	48.84	10.01	4.32	0.99	23.18	8.72	0.23	0.19	0.80	1.62	1.09	0.00
경남	2013	51.08	6.39	8.00	1.61	23.10	6.28	0.27	0.00	0.84	0.76	1.67	0.00
	2012	51.20	8.41	5.51	1.63	22.75	6.54	0.27	0.01	1.29	0.66	1.73	0.00
	2011	56.09	7.10	4.35	3.20	17.53	7.30	0.28	0.02	1.19	1.04	1.90	0.01
제주	2013	49.80	8.96	10.44	0.88	16.21	10.64	0.37	0.01	0.91	1.15	0.62	0.01
	2012	50.95	7.54	7.45	1.03	17.95	10.96	0.29	0.02	1.08	1.88	0.85	0.00
	2011	49.59	10.11	6.34	1.09	12.24	15.66	0.28	0.01	1.59	1.31	1.78	0.01

* 출처: 이선희(2014). 58-59 재인용.

그런데, 지방교육재정 세입변화를 재원별·연도별 추이로 보면(〈표 11〉 참조), 교부금이 주를 이루는 중앙정부 이전수입이 2009~2010년에 감소되었고, 2013년은 현저히 줄어들고 있다. 지방세가 주를 이루는 지방정부 이전수입 역시 증가하기 어려운 추세이며, 이 중에서도 중앙정부 이전수입과 지방채 발행에 상보적 관계가 있다는 점이 특징적이다. 즉 교부금이 줄어들면 지방채를 발행하는 임시적 대응을 하고 있으며, 이후에는 이미 발행한 지방채 원리금 상환에 따른 세입감소가 나타남에도 불구하고 안정적 재원 확보에는 큰 관심을 기울이지 않았음을 알 수 있다.

〈표 11〉 지방교육재정 재원별 세입 변화추이 및 구성비
(단위 : 백만원, %)

연도	구분	중앙정부 이전수입	지방자치단 체일반회계 이전수입	지방자치단체 교육비특별회 계 부담수입	지방 교육채	주민·기관 부담·기타	합계
'08년	결산액	33,229,221	7,979,453	3,973,587	265,672	45,805	45,493,738
	구성비	73.0	17.5	8.7	0.6	0.1	100.0
'09년	결산액	30,966,110	7,654,872	7,203,545	2,138,437	166,389	48,129,353
	구성비	64.3	15.9	15.0	4.4	0.3	100.0
'10년	결산액	32,565,736	7,831,037	6,964,099	1,040,234	81,478	48,482,584
	구성비	67.2	16.2	14.4	2.1	0.2	100.0
'11년	결산액	36,309,217	8,522,272	6,753,869	-	117,631	51,702,989
	구성비	70.2	16.5	13.1	-	0.2	100.0
'12년	결산액	39,398,516	9,070,416	6,340,457	33,900	90,812	54,934,101
	구성비	71.7	16.5	11.5	0.1	0.2	100.0
'13년	결산액	40,811,919	9,180,863	5,983,024	958,267	72,387	57,006,460
	구성비	71.6	16.1	10.5	1.7	0.1	100.0

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 10. 재인용

지방교육재정 성질별 세출 변화추이를 보면(〈표 12〉 참조), 2013년 세출결산액은 53조 2,958억원으로, 2012년보다 2조 8,618억원(증가율 5.7%), 2008년에 비해서는 약 13조 가량 증가하였다. 그런데 2012년 대비 2013년 증가액 중 가장 높은 것은 인건비 증가분이며, 7,619억원은 어린이집 누리과정 지원에 따른 이전지출 증가분이고, 학교지원 증가액은 5,230억원이다. 2011년과 2012년 사이에 물건비가 늘어난 것은 감사원 감사의 여파로, 학교회계에서 집행하던 사업비의 일부를 교육청에서 직접 집행하였기 때문으로 분석되며, 2011년과 2012년에 학교지원비가 대폭 늘어난 것은 중학교 학교운영지원비 단계적 폐지에 따른 보전과 사립유치원 누리과정 지원, 학교신설로 학교 수가 늘어난 결과로 분석된다(송기창, 2013). 감소한 세출내역은 상환지출이다.

일반적으로 세출 추세는 상환지출비가 늘어날 경우 자산취득비가 줄어드는 경향을 보여 왔으나, 2012년 누리과정 지원이 시작되면서 이전지출이 증가하고 학교지원비가 증가하면서 상환지출비가 줄어들어도 자산취득비가 늘지 않는 경향을 보여주고 있다. 자산취득 및 시설비는 2009년을 정점으로 감소세가 뚜렷해 보이며, 2014년에도 이전지출이 더 늘어날 것으로 예상됨에 따라 2014년의 경우에는 자산취득 및 시설비의 감소가 더 많을 것으로 보인다. 전반적으로 볼 때, 매년 교부금이 2조원 이상 늘지 않는 한 인건비 증가분도 충당하기 어려운 구조임을 알 수 있다. 2010년 이후 인건비 증가가 두드러지는 것은 비정규직 증가에 기인하는 것으로 분석할 수 있다.

〈표 12〉 지방교육재정 성질별 세출 변화추이

(단위 : 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합 계	39,833,178	42,666,036	43,108,880	46,814,067	50,433,937	53,295,765
인건비	26,093,561	26,310,275	26,826,423	28,090,920	29,915,004	31,672,516
물건비	1,019,447	1,240,482	1,346,479	1,343,278	1,493,991	1,503,011
이전지출	545,026	563,015	413,868	547,482	1,086,919	1,848,795
자산취득·시설비	5,003,883	6,826,233	5,640,130	5,189,698	5,224,346	4,993,046
상환지출	1,123,830	595,936	629,443	1,864,723	757,180	794,728
학교지원	6,044,786	7,126,258	8,209,528	9,700,747	11,948,744	12,471,766
예비비·기타	2,645	3,837	43,009	77,219	7,754	11,901

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 11. 재인용

지방교육재정 구조에서 재정여력을 보여주는 순세계잉여금³⁾ 변화추이를 보면, 2009년 3조원을 넘어섰던 순세계잉여금 규모가 2013년에는 1조 3,880억원 수준으로 줄어든 것으로 나타났다. 2014년에는 1조원 이하로 떨어질 가능성이 높아 지방교육재정의 사정이 점점 어려워지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 지방교육자치단체 순세계잉여금 변화추이

(단위 : 백만원)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
순세계잉여금	2,906,967	3,086,954	2,310,882	2,429,146	2,040,796	1,387,962

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 20. 재인용.

3. 분야별 투자소요 현황

1) 총괄

분야별 투자소요 현황은 지방교육재정 세출액 대비 재정지출 규모가 큰 사업을 중심으로 구분하여 분석하였다(〈표 14〉, 〈표 15〉 참조). 최근 시·도교육비특별회계에서 주요 투자 사업은 교육복지, 유아교육, 특수교육, 방과후학교 등의 분야로 구분하여 볼 수 있는데, 2012년, 2013년 한국교육개발원 지방교육재정분석 종합보고서에 따르면, 각 시·도교육청별 교육복지, 유아교육, 특수교육, 방과후학교 분야별 투자는 세출 결산 대비 비중이 모두 증가한 것으로 나타났다. 특히 교육복지와 유아교육 분야 투자 비중은 특수교육 및 방과후학교 투자비중 보다 더 많이 증가한 것으로 나타났다. 그러나 교육복지 분야별 투자에서 무상급식지원액을 포함하지 않았을 경우에는 무상급식지원액을 포함하였을 때보다 그 증가폭이 더 낮은 것으로 나타났다(급식지원포함 '11년 5.4% → '12년 10.1%, 급식지원제외 '11년 3.8% → '12년 5.4%).

3) 순세계잉여금이란 세입결산액에서 세출결산액과 다음연도 이월액, 보조금잔액, 지방채 상환액을 제외한 금액을 의미함(한국교육개발원, 2014). 대부분의 교육청은 결산에서 순세계잉여금 발생시 지방채 조기상환에 활용하고 있어 순세계잉여금은 재정건전성을 도모하는데 기여하는 역할을 담당함

〈표 14〉 세출결산액 및 가용재원 대비 분야별 투자 현황(2010-2012)
(단위: 억원, %)

연도	세출결산액	가용재원	세출결산액 대비 투자비					가용재원 대비 투자비				
			교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교	교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교
2012	504,339	180,279	10.1	5.7	5.4	3.1	1.7	28.3	16.0	11.1	2.4	4.9
2011	468,141	159,790	6.9	4.5	3.8	2.8	1.2	20.4	13.4	7.1	1.7	3.5
2010	431,089	138,311	5.4	3.8	3.2	2.7	1.1	17.0	12.0	6.1	1.7	3.5

* 교육복지 투자는 학비지원, 학력향상지원, 급식비지원, 정보화지원, 농어촌학교지원, 교육복지우선지원, 기숙형학교운영지원, 교과서무상지원에 투자된 비용을 의미함

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석종합보고서. pp 234-266.
한국교육개발원(2012). 지방교육재정분석종합보고서. pp. 223-249.

* 출처 : 이선호(2014). 63 재인용.

〈표 15〉 세출결산액 및 가용재원 대비 분야별 투자 현황(2012)
(단위: 억원, %)

구분	세출결산액	가용재원	세출결산액 대비 투자비					가용재원 대비 투자비				
			교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교	교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교
전국	504,339	180,279	10.1	5.7	5.4	3.1	1.7	28.3	16.0	11.1	2.4	4.9
서울	74,656	25,726	11.7	6.4	4.4	3.2	1.4	33.9	18.7	10.8	3.3	4.1
부산	31,799	11,132	8.7	6.4	4.8	4.6	2.0	24.9	18.3	11.6	3.6	5.7
대구	23,964	9,323	10.5	8.1	5.0	3.0	1.9	26.9	20.9	10.9	1.9	5.0
인천	25,173	8,277	10.9	5.7	5.8	3.0	1.5	33.3	17.2	14.0	2.7	4.6
광주	15,755	6,187	14.1	7.9	6.0	3.5	2.0	35.8	20.2	12.0	1.5	5.1
대전	15,734	5,868	8.9	6.5	5.3	4.1	1.8	23.8	17.6	11.6	3.4	4.9
울산	12,356	4,093	7.4	6.2	5.7	3.9	1.7	22.4	18.6	12.7	5.0	5.0
세종	842	391	9.6	4.4	6.8	0.8	3.3	20.8	9.6	8.3	0.6	7.2
경기	103,946	31,856	11.3	5.8	6.2	2.9	1.1	36.9	18.9	15.2	1.4	3.6
강원	21,889	8,810	6.7	3.2	6.1	3.1	2.1	16.7	8.0	8.1	2.3	5.2
충북	19,477	7,421	11.5	6.3	5.8	3.6	1.7	30.3	16.5	10.1	3.2	4.5
충남	26,399	10,308	8.0	4.4	4.8	2.8	1.6	20.4	11.2	7.1	1.6	4.2
전북	25,543	10,135	9.3	4.9	5.7	2.5	2.4	23.4	12.5	9.8	2.0	6.1
전남	28,918	10,738	7.9	3.6	4.8	3.1	2.2	21.2	9.8	7.7	1.5	5.9
경북	32,798	13,076	6.7	4.7	5.3	2.4	2.6	16.7	11.9	9.4	0.9	6.6
경남	37,491	13,948	11.8	5.8	6.1	2.9	2.1	31.6	15.7	11.2	3.0	5.5
제주	7,599	2,989	9.7	5.8	4.9	4.2	2.1	24.6	14.7	9.2	5.8	5.4

* 교육복지 투자는 학비지원, 학력향상지원, 급식비지원, 정보화지원, 농어촌학교지원, 교육복지우선지원, 기숙형학교운영지원, 교과서무상지원에 투자된 비용을 의미함

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석종합보고서. pp 234-26

* 출처 : 이선호(2014). 64 재인용.

2) 시설사업비

시설사업비 투자현황을 보면, 학교신설비, 학교증개축비, 교육환경개선비, 교육행정기관시설비, 기타일반시설비, 공립학교전출시설비, 사립학교전출시설비, 기타자산취득비 등으로 구분할 수 있는데, 학교신설비는 BTL 사업으로 학교신설이 이루어지던 2006~2009 동안연간 1.2조원에서 1.5조원 정도 줄었으나, 2010년 이후 완만한 회복세를 보여주고 있다. 학교 증개축비는 2009년을 정점으로 감소세를 보여주고 있어서 2013년에는 2009년의 50% 가까이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 16〉 총세출결산액 대비 학교교육여건개선시설(정책사업)비 비율
(단위: %)

구분	2013				2012				2011			
	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설
전국	7.54	3.82	1.37	2.36	8.29	3.50	1.87	2.92	9.06	3.37	2.58	3.11
서울	5.86	2.34	1.41	2.10	7.26	2.53	1.68	3.04	7.61	2.21	2.96	2.44
부산	7.65	3.50	1.44	2.71	8.62	2.66	1.89	4.06	12.40	3.98	3.77	4.65
대구	4.98	2.89	0.17	1.92	7.64	2.21	2.57	2.86	8.59	3.00	2.57	3.02
인천	4.38	1.90	1.15	1.33	5.20	3.20	1.76	0.24	10.38	7.92	1.16	1.30
광주	8.51	3.97	1.96	2.58	8.18	3.32	1.60	3.25	12.20	7.52	1.58	3.10
대전	8.07	2.81	2.85	2.41	11.44	2.39	4.51	4.53	13.49	4.13	4.78	4.57
울산	11.81	8.47	1.41	1.94	11.35	7.19	2.14	2.03	7.47	2.17	3.58	1.72
세종	46.88	35.24	3.23	8.41	6.93	3.08	0.59	3.26				
경기	8.17	5.98	0.28	1.91	9.54	7.13	0.44	1.97	7.98	4.66	0.90	2.43
강원	8.53	2.01	3.64	2.88	10.65	2.44	4.76	3.46	12.00	2.31	4.62	5.06
충북	9.03	5.01	2.23	1.78	6.94	3.06	1.85	2.03	8.01	2.38	2.69	2.93
충남	6.05	2.52	0.88	2.64	8.04	2.30	2.02	3.72	8.19	1.74	3.63	2.82
전북	6.12	2.01	1.66	2.45	7.50	0.92	1.91	4.67	8.61	0.91	3.31	4.39
전남	8.98	4.14	2.06	2.78	10.56	3.96	3.01	3.58	9.02	2.46	2.49	4.06
경북	6.70	1.87	1.59	3.24	6.12	0.88	2.05	3.19	8.72	1.13	3.71	3.88
경남	6.28	2.40	1.22	2.66	6.54	1.81	1.51	3.22	7.30	2.00	2.36	2.94
제주	10.64	3.44	3.57	3.63	10.96	3.86	4.22	2.88	15.66	9.13	2.34	4.19

* 출처 : 이선호(2014). 62 재인용

3) 지방채 및 BTL 상환금

2013년 시·도교육청이 상환해야 할 지방채 원리금 규모는 2조 7,832억원이었는데, 여기에 BTL 지급금 규모 11조 2,598억원을 합하면, 2013년 현재 시·도교육청 채무는 14조 430억원으로 매우 높게 나타나고 있다. 2014년에는 BTL사업에 의한 학교신설이 중단되었고 이자율 조정이 이루어지면서 BTL 지급금 채무는 10조 1,466억원으로 줄었

다. 그러나, 지방채가 3조 7,043억원으로 1년 새 9,211억원이 늘어남으로써 시·도교육청의 총채무는 약간 줄어든 13조 8,509억원이 되었다(〈표 17〉 참조). 2014년에 보통교부금 기준재정수요액 중 지방교육채 상환액이 1,400억원, BTL 지급금이 5,971억원이었고 지방교육채 발행예정액이 1조 8,454억원이므로, 계획대로 지방교육채 및 BTL상환이 이루어지고 지방교육채 발행이 이루어졌다면 2014년말 기준으로 지방채무는 14조 9,592억원으로 급증하게 될 것이다. 2015년도에는 최저 3조원에서 최고 6조원까지 지방교육채 발행이 논의되고 있는 것으로 알려지고 있어서 2015년말 지방채무는 20조원을 넘어설 가능성도 있기 때문에 2014년 마저 교부금 결손은 불가피할 전망이다.

〈표 17〉 연도별 지방교육채 잔액 및 BTL 지급금 잔액
(단위 : 백만원)

회계 연도	지방교육채 잔액			BTL지급금 잔액	채무부담 총액
	교부금부담	자체부담	계		
'08년	368,242	0	368,242	n/a	-
'09년	2,182,276	0	2,182,276	6,976,891	9,159,167
'10년	3,634,566	269,537	3,904,103	10,321,482	14,225,585
'11년	2,794,498	86,574	2,881,072	11,599,840	14,480,912
'12년	2,679,790	57,230	2,737,019	11,259,756	13,996,775
'13년	3,674,168	30,175	3,704,344	10,146,567	13,850,911

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 8 재인용.

4) 누리과정

누리과정은 유치원과 어린이집을 통한 공통 교육·보육과정으로 부모의 소득에 관계없이 유아학비 또는 보육료를 지원하게 되는데 2012년에 5세 누리과정이 도입된 후 2013년부터 3~4세까지 누리과정이 확대되었다(〈표 18〉 참조). 누리과정의 확대 과정에서 소요되는 재원은 2014년까지 국고, 지방비, 지방교육재정교부금이 함께 부담하고, 2015년부터는 지방교육재정교부금이 전액 부담할 예정이다(〈표 19〉 참조). 2014년에는 2013년까지 국비와 지방비가 부담하고 있던 기존의 3세 이하 어린이집 소득하위 70%에 대한 지원금을 지방교육재정교부금에서 부담함에 따라 2013년에 비해 추가로 부담해야 하는 금액은 7,773억원이었다.

〈표 18〉 누리과정 확대 과정

구분		2012년도	2013년도	2014년도	
누리과정	지원 연령	만 5세	만 3~5세	좌동	
	지원 단가	기본과정	월 20만원	월 22만원	좌동
		방과후비용	월 7만원	월 7만원	좌동
	재원	지방교육재정교부금	5세 전체 + 유치원	5세 전체 + 3~4세 소득상위 30% + 단가인상분	4~5세 전체 + 3세 소득상위 30%
		국비 + 지방비	3~4세 어린이집 소득하위 70%	3~4세 어린이집 소득하위 70%	3세 어린이집 소득하위 70%

* 출처 : 김병주(2014: 32) 재인용

2011년 9월에는, 「지방교육재정교부금법시행령」 및 시행규칙 개정에 따라 만5세 유아에 대한 누리과정 시행에 대비하여 교부금 재원에서 5세아 보육료를 지원하도록 유아교육비 측정항목 중 ‘유아교육비지원’ 소항목이 ‘유아교육비·보육료지원’으로 변경되었다. 이에 따라 교부금에서 떠안은 보육료가 2012년에는 5,996억이지만, 2013년 1조1,904억원, 2014년 1조7,926억원, 2015년 2조5,022억원에 이르는 것으로 나타났다. 누리과정 도입으로 늘어나는 유아교육까지 산정하면 2011년과 비교해서 2012년는 1조3,766억원, 2013년 2조5,764억원, 2014년은 3조2,173억원, 2015년부터는 매년 4조1,963억원씩의 추가소요가 발생하는 것으로 나타났다(송기창, 2012).

〈표 19〉 누리과정 도입에 따른 연도별 지방교육재정교부금 부담액

(단위 : 억원)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계		
만5세	교육	교부금	2,482	2,586	5,392	5,482	5,611	6,599	28,062	
	보육	국고	1,136	1,012	-	-	-	-	-	2,328
		지방비	1,375	1,036	-	-	-	-	-	2,411
		교부금	-	-	5,996	6,087	6,218	7,204	25,505	
		소계	2,691	2,048	5,996	6,087	6,218	7,204	30,244	
	교부금계		2,482	2,586	11,388	11,569	11,829	13,713	53,567	
총계		5,173	4,634	11,388	11,569	11,829	13,713	58,306		
만3~4세	국고+지방비				7,747	7,747	4,510	-	20,004	
	교부금				4,964	16,781	22,930	30,836	75,511	
	총계				12,711	24,528	27,440	30,836	95,515	
교육청(교부금) 총부담액		2,482	2,586	16,352	28,350	34,759	44,549	129,078		

* 자료 : 교육과학기술부 보도자료(2011.5.2). 만5세 공통과정 도입 추진계획; 교육과학기술부(2012.1.18). 3~4세 누리과정 도입계획.

* 출처 : 송기창(2013a). 78 재인용.

5) 무상급식 및 교육복지

최근 3년간 무상급식 및 교육복지 확대에 따라 교육복지지원과 보건/급식/체육활동 정책사업비가 크게 증가하였다(〈표 20〉 참조). 교육복지지원의 경우 2011년 대비 2조 6,953억원, 116.1% 증가하였고, 보건/급식/체육활동 정책사업비의 경우에도 2011년 대비 7,158억원, 71.4% 증가한 것으로 나타났다. 교육복지지원 정책사업의 경우, 2012년 누리과정지원 단위사업이 추가되면서 2013년 그 규모가 2조 6,398억원에 달한다. 실제 교육복지지원 정책사업비 증가 규모와 비슷한 수준이다. 이 때문에 정보화지원이나 교육복지우선지원, 학력격차해소와 같은 소외계층에 지원되던 교육복지 지출이 2011년 대비 감소하고 있는 것으로 나타났다.

교육복지재정의 총량은 늘었으나 교육복지 수혜대상자를 기준으로 보았을 때 소외계층 또는 취약계층을 위한 교육복지 투자 규모가 감소하였다고 볼 수 있다. 또, 보건/급식/체육활동 정책사업의 경우에도 정책사업 세출 총량은 늘었으나 세부 단위사업별로 보면 급식관리단위사업비가 2011년 대비 7,056억원, 80.0% 증가한 반면 보건관리 단위사업비는 28억원, 6.5% 감소하였다. 결국 세출 구조 조정 결과(효과)는 누리과정과 무상급식 확대가 흡수한 것으로 보아야 할 것이다.

〈표 20〉 교육복지지원 정책사업 내 단위사업 세출 결산 현황(2011-2013)
(단위: 백만원, %)

단위사업명	2013		2012		2011
	결산액	전년대비 증감률	결산액	전년대비 증감률	결산액
총계	5,016,557	55.4	3,228,077	39.1	2,321,263
학비지원	455,516	24.5	877,020	-18.1	1,070,530
방과후등교육지원	636,291				
급식지원	647,314	-2.8	665,984	12.4	592,300
정보화지원	61,814	-4.2	64,504	3.5	62,318
농어촌학교교육여건개선	110,753	55.5	71,211	-7.9	77,334
교육복지우선지원	157,598	-16.3	188,214	-5.4	199,019
누리과정지원	2,639,752	166.9	989,116	-	
교과서지원	307,519	6.6	288,405	10.8	260,218
학력격차해소			83,622	40.4	59,544

* 2011, 2012 교수학습활동지원(정책사업)의 교과서무상지원(단위사업)액을 2013년 기준에 맞춰 교육 복지지원(정책사업)으로 이동

* 출처 : 이선호(2014). 60 재인용.

2014년 2월 기준으로 무상급식 지원 재원의 부담 주체와 상관없이 초등학교 전면 무상급식은 대구, 울산, 경북을 제외하고 모든 시·도교육청에서 시행하고 있다. 그러나 중학교의 경우에는 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 경북에서 지역 혹은 소득에 따라 일부 지원하

고 있다. 시·도교육청별로 무상급식 지원을 위한 재원 부담은 광역자치단체와 기초자치단체별로 지원 방법 및 재원 분담 비율이 상이하게 적용되고 있다(〈표 21〉 참조). 무상급식 지원액에 대한 자치단체별 분담 구조를 분석한 바에 의하면, 2012년 기준 초등학교 무상급식을 전면시행하지 않은 교육청은 부산, 대구, 대전, 울산, 경북교육청이었는데 대전교육청을 제외하고는 이들 교육청은 지방자치단체의 무상급식지원비 비중이 타 교육청에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 초등학교 단계에서 전면무상급식을 시행하고 있지 않은 교육청들은 실제 세출 결산액 대비 무상급식지원비 비중이 전국 평균(4.38%)에 대비하여 낮은 것으로 나타났다(부산 2.33%, 대구 2.34%, 대전 2.34%, 울산 1.26%, 경북 1.93%). 그러나 이러한 교육청별 무상급식 비율을 광역자치단체와 기초자치단체의 무상급식지원금을 제외하고 분석해 보면, 부산 1.82%, 대구 1.99%, 대전 1.14%, 울산 1.11%, 경북 1.51% 등으로, 전국 평균(2.76%)에 대비하여 여전히 낮게 나타났다.

〈표 21〉 무상급식지원 규모 및 재원부담 비율 분석(2011-2012)

(단위: 백만원, %)

	2012					2011				
	무상급식 지원액	재원부담 주체별 구성비				무상급식 지원액	재원부담 주체별 구성비			
		교육청	지방자치단체				교육청	지방자치단체		
		소계	광역 자치 단체	기초 자치 단체		소계	광역 자치 단체	기초 자치 단체		
전국	2,207,107	61.96	38.04	15.22	22.82	1,594,365	69.02	30.98	10.22	20.76
서울	393,178	57.41	42.60	27.06	15.54	251,198	71.24	28.76	13.53	15.23
부산	74,030	77.92	22.07	19.38	2.69	45,345	80.41	19.59	17.05	2.54
대구	56,000	84.78	15.22	15.22	-	28,206	90.07	9.93	9.93	-
인천	132,968	64.15	35.85	19.6	16.25	109,976	58.37	41.62	21.73	19.89
광주	96,437	63.33	36.67	30.21	6.46	69,327	72.69	27.31	18.56	8.75
대전	36,793	48.04	51.96	38.97	12.99	22,815	75.06	24.94	18.71	6.23
울산	15,553	88.17	11.83	11.83	-	9,978	100	-	-	-
세종	4,375	53.57	46.43	46.43						
경기	574,604	61.24	38.76	0	38.76	428,737	68.46	31.54	0	31.54
강원	76,810	72.73	27.27	12.84	14.43	39,516	85.05	14.95	4.77	10.18
충북	102,656	58.17	41.83	16.73	25.1	88,247	62.15	37.85	15.14	22.71
충남	94,946	51.83	48.17	19.27	28.9	80,550	61.38	38.62	15.45	23.17
전북	110,659	59.34	40.66	18.09	22.57	96,180	65.29	34.71	15.02	19.69
전남	122,814	58.77	41.23	19.7	21.53	85,726	63.57	36.43	12.65	23.78
경북	63,373	78.05	21.95	1.33	20.62	47,026	95.7	4.3	-	4.3
경남	222,265	59.32	40.68	15.29	25.39	167,351	63.62	36.38	10.73	25.65
제주	29,646	69.69	30.31	30.31		24,187	73.13	26.87	26.87	

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석 종합보고서.

한국교육개발원(2012). 지방교육재정분석 종합보고서.

* 출처 : 이선호(2014). 66-67 재인용.

6) 교수학습활동 및 학교교육여건개선

교육복지 투자가 확대되는 반면 최근 3년 동안 지출이 크게 감소한 정책사업은 교수학습활동지원과 학교교육여건개선시설 정책사업이다. 교수학습활동지원 정책사업의 세출 감소를 세부사업별로 보면 주로 학력신장과 수업지원장학, 대안교육운영지원, 학력평가 등에서 감소가 이루어졌으며, 2011년 대비 특성화고교육(1,446억원 감소)과 특별활동지원(5,051억원) 등의 지출이 감소되었는데, 이는 교육복지지원 사업 중 학비지원과 방과후 학교운영 지원으로 전환되었기 때문이다(〈표 22〉 참조).

〈표 22〉 교수학습활동지원 정책사업 내 단위사업 세출 결산 현황(2011-2013)
(단위: 백만원, %)

단위사업명	2013		2012		2011
	결산액	전년대비 증감률	결산액	전년대비 증감률	결산액
총계	3,434,007	-17.3	4,154,211	11.9	3,712,741
교육과정개발운영	238,436	21.7	195,878	-48.4	379,426
학력신장	107,176	6.4	100,745	-40.6	169,549
수업지원장학활동	26,069	-14.6	30,536	-5.9	32,452
연구시범학교운영	15,029	-20.7	18,947	-13.3	21,860
교과교육연구회운영활성화	8,901	-37.0	14,126	13.4	12,457
유아교육진흥	383,831	36.0	282,151	0.2	281,665
특수교육진흥	263,450	18.6	222,094	-3.0	228,960
영재교육활성화	61,807	2.8	60,132	-3.7	62,442
독서교육활성화	63,896	1.6	62,911	2.7	61,256
외국어교육	492,244	-6.9	528,592	-2.5	541,945
과학교육활성화지원	80,406	-12.2	91,596	-34.2	139,232
특성화고교육	263,718	-42.7	459,864	12.6	408,294
학교정보화인프라구축	52,916	-37.1	84,120	9.2	77,044
ICT활용교육	90,744	100.1	45,354	8.3	41,862
체육교육내실화	371,151	48.1	250,653	46.6	170,936
특별활동지원	110,598	-86.9	845,484	37.3	615,717
수련및봉사활동	24,331	-21.4	30,941	18.8	26,042
학생생활지도	191,477	6.8	179,236	8.8	164,788
대안교육운영지원	38,370	-47.0	72,405	53.1	47,292
학생상담활동지원	104,496	45.0	72,057	55.4	46,380
진로진학교육	70,125	-0.7	70,629	144.1	28,932
학력평가	49,132	-18.5	60,299	-7.0	64,813
학교평가관리	7,711	-30.6	11,116	8.3	10,262
학생선발배정	79,812	-6.1	84,961	38.2	61,486
교육연구및교수학습지원센터운영	22,842	21.1	18,866	38.4	13,628
검정고시관리	5,461	23.9	4,408	9.6	4,021
교과교실제운영지원	209,877	-18.1	256,110		-

* 2011, 2012 교수학습활동지원(정책사업)의 교과서무상지원(단위사업)액을 2013년 기준에 맞춰 교육 복지지원(정책사업)으로 이동
* 출처 : 이선호(2014). 61 재인용.

2011년부터 2013년 교육비특별회계 총세출 규모는 연평균 약 6.7% 증가하였으나 학교교육여건개선시설 정책사업비는 2011년 4조 2,430억원에서 2013년 4조 198억원으로 2.7% 감소한 것으로 나타났다(〈표 23〉 참조). 특히 학교신설에 해당하는 학생수용시설 사업비는 2011년 대비 4,546억원, 28.8% 증가하였고, 교육여건개선을 위한 교육환경개선시설비와 학교일반시설비는 각각 1,998억원, 13.7%와 4,780억원, 39.6% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 23〉 총세출결산액 대비 학교교육여건개선시설(정책사업)비 비율
(단위: %)

	2013				2012				2011			
	계	학생 수용 시설	학교 일반 시설	교육환경 개선시설	계	학생 수용 시설	학교 일반 시설	교육환경 개선시설	계	학생 수용 시설	학교 일반 시설	교육환경 개선시설
전국	7.54	3.82	1.37	2.36	8.29	3.50	1.87	2.92	9.06	3.37	2.58	3.11
서울	5.86	2.34	1.41	2.10	7.26	2.53	1.68	3.04	7.61	2.21	2.96	2.44
부산	7.65	3.50	1.44	2.71	8.62	2.66	1.89	4.06	12.40	3.98	3.77	4.65
대구	4.98	2.89	0.17	1.92	7.64	2.21	2.57	2.86	8.59	3.00	2.57	3.02
인천	4.38	1.90	1.15	1.33	5.20	3.20	1.76	0.24	10.38	7.92	1.16	1.30
광주	8.51	3.97	1.96	2.58	8.18	3.32	1.60	3.25	12.20	7.52	1.58	3.10
대전	8.07	2.81	2.85	2.41	11.44	2.39	4.51	4.53	13.49	4.13	4.78	4.57
울산	11.81	8.47	1.41	1.94	11.35	7.19	2.14	2.03	7.47	2.17	3.58	1.72
세종	46.88	35.24	3.23	8.41	6.93	3.08	0.59	3.26				
경기	8.17	5.98	0.28	1.91	9.54	7.13	0.44	1.97	7.98	4.66	0.90	2.43
강원	8.53	2.01	3.64	2.88	10.65	2.44	4.76	3.46	12.00	2.31	4.62	5.06
충북	9.03	5.01	2.23	1.78	6.94	3.06	1.85	2.03	8.01	2.38	2.69	2.93
충남	6.05	2.52	0.88	2.64	8.04	2.30	2.02	3.72	8.19	1.74	3.63	2.82
전북	6.12	2.01	1.66	2.45	7.50	0.92	1.91	4.67	8.61	0.91	3.31	4.39
전남	8.98	4.14	2.06	2.78	10.56	3.96	3.01	3.58	9.02	2.46	2.49	4.06
경북	6.70	1.87	1.59	3.24	6.12	0.88	2.05	3.19	8.72	1.13	3.71	3.88
경남	6.28	2.40	1.22	2.66	6.54	1.81	1.51	3.22	7.30	2.00	2.36	2.94
제주	10.64	3.44	3.57	3.63	10.96	3.86	4.22	2.88	15.66	9.13	2.34	4.19

* 출처 : 이선호(2014). 62 재인용.

IV. 미래 지방교육재정 전망

여기서는 미래 지방교육재정 수요 및 투자규모를 전망하기 위해 향후 '대통령 공약사업 추진'을 위한 지방교육재정교부금의 규모를 추정하고자 한다. 지방교육자치단체의 경우 과

세련함이 없어 자체 재원을 확보하기 어려운 상태에서는 외부재원에 의존할 수 밖에 없다. 그런데 앞서 지방교육재정 현황 및 실태 분석에서 제시한 바와 같이 지방교육재정 운용 과정에서 무상급식, 누리과정 등 정치적 변수의 영향력이 매우 크게 나타나고 있어 지방교육재정 운용 방식에도 영향을 미치게 된다.⁴⁾ 즉 지방교육재정 수요는 현재 추진하고 있는 사업에 투자되고 있는 재원 뿐 아니라 대통령 공약 등 미래 수요까지 반영해야 한다.

2013년 5월 31일, 기획재정부에서 발표한 공약가계부에는 국민부담을 최소화하면서 공약재원소요를 충당하는 것을 원칙으로 하는 방안이 포함되어 있다. 세입의 경우 세목 신설, 세율인상 등 직접적인 증세없이 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화 등을 통한 세원 확대에 중점을 두고, 세출의 경우 재량지출의 조정뿐만 아니라, 법령 등 제도개선을 통해 항구적·전면적 재정개혁을 추진하겠다는 의지가 반영되어 있다. 기획재정부는 '13~'17년간 국정과제 이행을 위한 총재정소요를 134.8조원으로 추정하고, 직접적 증세없이 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등 국세수입으로 48.0조원을 조달하며, 세외수입 확충으로 2.7조원 확보 및 세출절감으로 84.1조원을 조달할 계획이라고 밝혔다. 기획재정부에서 추정한 연도별 국세세입 확대 규모는 다음 <표 24>와 같다.

<표 24> 공약가계부의 국세수입 확충 방법 및 규모에 따른 지방교육재정교부금 순증규모 (단위: 조원)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	합계
비과세·감면정비	0.1	1.8	4.8	5.7	5.7	18.0
지하경제 양성화	2.7	5.5	6.0	6.3	6.7	27.2
금융소득과세 강화	-	0.3	0.4	0.9	1.2	2.9
합계	2.9	7.6	11.1	12.9	13.6	48.0
지방교육재정교부금 순증 예상규모	0.6	1.5	2.2	2.6	2.8	9.7

* 출처 : 송기창(2013b: 31) 재인용

기획재정부의 공약가계부에 명시적으로 반영된 교육복지공약사업은 고교무상교육 확대, 3~5세 누리과정 지원, 온종일 돌봄교실 운영, 특수학교·학급 확충 및 특수학교 전공과 설치 확대 등 4가지인데, 이러한 4가지 교육복지공약사업 추진에 필요한 추가재원 규모는 2013~2017년까지 총11.7조원으로 추정하고 있다(<표 25> 참조). 각 사업별 구체적인 내용 및 재원추계 사항을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

4) 이후 내용은 송기창(2013)의 자료를 주로 참고하였음

〈표 25〉 공약가계부에 반영된 교육복지공약사업 수요액

(단위: 조원)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'14~'17 추가소요액
고교무상교육 수요액	0.9	0.9	1.1	2.0	2.8	3.1*
3~5세 누리과정 지원	3.0	3.7	4.7	5.1	5.1	6.6
온종일 돌봄교실운영	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7	1.2*
특수학교·학급확충, 전공과설치 확대	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.8
합계	4.3	5.3	6.7	8.1	8.9	-
연도별 추가재원 규모('13년 대비)	-	1.0	2.4	3.8	4.6	11.7*

* 주 : * 반올림으로 인해 좌측 칸의 합계와 일치하지 않음.

* 출처 : 송기창(2013b: 32) 재인용

첫째, 대통령 당선 이후의 국정과제에서는, 2017년까지 고등학교 무상교육을 실시하는 것으로 하고 이를 구체화한 교육부 업무보고를 실시하였다. 당시 보고자료에 의하면, 2013년 5월까지 여러 부처에 산재되어 있는 고교 수업료 등 교육비 지원 사업을 시·도교육청 사업으로 일원화하는 방안을 마련하고, 2013년 9월까지 재정 여건을 고려한 고교 무상교육 실시 계획을 수립하는 내용이 포함되어 있다. 고교 무상교육과 관련하여 교육부에서는 이를 실시하기 위해 초·중등교육법 개정안을 발의하고, 지역별·소득계층별·교육비 항목별로 우선순위를 고려하여 2014년부터 고교 무상교육을 단계적으로 실시하되, 2014년에는 읍면·도서벽지 재학생 및 도시지역 저소득층 자녀를, 2015~2017년에는 도시지역 신입생부터 학년별로 순차적 적용하는 방안을 잠정적으로 고려하였다.

이와 같이 교육부의 계획대로, 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과서대금을 무상교육대상으로 하고, 2014년에는 읍면·도서벽지 재학생 및 도시지역 저소득층 자녀, 2015~2017년에는 도시지역 신입생부터 학년별로 순차적 적용한다고 가정할 때, 연간 4,000~5,000억원의 재원이 추가로 필요할 것으로 예상된다(〈표 26〉 참조). 따라서 2014~2017년까지 고교무상교육을 실시하기 위한 추가소요재원 총규모는 3조 7,934 억원으로 나타났는데, 기획재정부에서는 2014년에는 도서·벽지지역을 대상으로 고교 무상교육을 실시하고, 2015년도부터 단계별 확대를 하는 것으로 보고하고 있어 교육부의 계획과 다소 차이를 보이고 있다.

〈표 26〉 단계별 고교 무상교육 대상 및 소요재원 추정

(단위: 억원)

연도	구분	무상교육 대상	소요액	소요액 합계
2013	학비지원	기초수급자, 농어업인 자녀, 한부모 자녀, 저소득층, 특성화고	10,632	10,971
	교과서지원	저소득층	339	
2014	학비지원	읍면 도서벽지 및 도서지역 최저생계비 대비 200% 가정	12,164	13,683
	교과서지원	무상교육대상 학생 전체	1,519	
2015	학비지원	읍면 도서벽지 및 도시지역 고등학교 1학년 전체, 도시지역 고등학교 2~3학년 최저생계비 대비 200% 가정	16,874	18,390
	교과서지원	무상교육대상 학생 전체	1,516	
2016	학비지원	읍면 도서벽지 및 도시지역 고등학교 1~2학년 전체, 도시지역 고등학교 3학년 최저생계비 대비 200% 가정	21,518	23,039
	교과서지원	무상교육대상 학생 전체	1,521	
2017	학비지원	고등학생 전체	25,223	26,706
	교과서지원	고등학생 전체	1,483	
2014~2017년 추가소요액(2013년 대비)				37,934

* 출처 : 송기창(2013b: 54) 재인용

둘째, 누리과정 지원사업은 대통령선거가 시작되기 전인 2012년 1월에 이미 ‘누리과정 확대 로드맵’ 및 소요 재원이 제시되었었다. 그러나 누리과정 확대 정책은 박근혜정부의 공약에 따른 책임이 되었기 때문에 신규 교육복지투자 사업으로 간주하여 소요재원을 새롭게 추정하는 과정을 거치게 되었다. 교육부 업무보고 자료에 의하면, 2013년에는 소득 수준에 관계없이 유치원과 어린이집에 재원하는 만 3, 4, 5세아 전체를 대상으로 학비 및 종일반비를 지원하나, 어린이집 3, 4세 소득하위 70%는 지방비로 부담하도록 되어 있다. 2014년에는 소득하위 70% 3세아만 지방비로 부담하며, 2015년 이후에는 모든 경비를 지방교육재정교부금으로 부담하도록 되어 있다.

기획재정부의 공약가계부에서는 누리과정 지원사업비 소요재원은 누리과정 지원단가 단계적 인상(‘13년 22만원/월→’16년 30만원/월), 유치원교사 처우개선 등을 반영하여 2014~2017년 추가재원은 6.6조원으로 추정하고 있었다. 누리과정 지원사업의 경우에는 2013년 사업비 규모(교육부는 2.6조원, 기재부는 3.0조원으로 가정)의 차이로 인해 교육부 추정재원 7.8조원과 기획재정부 추정재원 6.6조원 사이에는 1.2조원의 차이가 발생하고 있다(〈표 27〉 참조).

〈표 27〉 누리과정 확대에 따른 소요재원 추정(교육부)
(단위: 천명, 억원)

연도	유치원			어린이집			소요액
	대상	인원수	금액	대상	인원수	금액	
2012	5세 전체, 3~4세 소득하위 70%	496	11,587	5세 전체	162	4,447	16,034
2013	3~5세 전체	636	14,724	5세 전체, 3~4세 소득상위 30%	621	11,713	26,437
2014	3~5세 전체	633	18,488	4, 5세 전체, 3세 소득상위 30%	618	18,502	36,990
2015	3~5세 전체	636	20,396	3~5세 전체	622	25,379	45,775
2016	3~5세 전체	646	22,543	3~5세 전체	632	28,062	50,605
2017	3~5세 전체	642	22,382	3~5세 전체	627	27,860	50,242

* 출처 : 송기창(2013b: 57) 재인용

셋째, 초등돌봄교실(온종일돌봄교실 포함)은 방과후학교 지원사업의 일환으로 2009년부터 지원을 시작한 사업이다. 초등돌봄교실사업의 2012년 결산규모는 2762억원이며, 2013년 예산은 3,318억원이었다. 교육부의 계획대로 온종일돌봄교실을 단계적으로 확대해 나갈 경우, 2014년부터 2016년까지 매년 2,000억원의 재원이 추가로 소요될 전망이다. 이에 따라 교육부가 추계한 2014~2017년 추가재원소요는 2조 17억원 정도이다(〈표 28〉 참조).

〈표 28〉 온종일 돌봄교실 운영 소요재원
(단위: 억원)

연도	단계적 지원 내역	소요액
2013	초등돌봄교실 운영, 엄마품온종일돌봄교실	3,318
2014	오후 5시까지 1~2학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	5,699
2015	오후 5시까지 1~4학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	7,850
2016	오후 5시까지 1~6학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	9,870
2017	오후 5시까지 1~6학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	9,870
	합계	36,607

* 출처 : 송기창(2013b: 58) 재인용

넷째, 새 정부는 국정과제로 '장애학생 교육여건 대폭 확충(국정과제 49-11)'을 제시하였으며, 교육부는 특수교사 증원, 특수학교·학급 신증설, 대학의 장애대학생 학습도우미 지원 의무화를 추진하겠다고 보고하였다. 이를 위해 교육부에서는 특수교사 정원 증원을 통해 법정정원을 95%이상 확보하고자 하였는데, 2012년 135명, 2013년 662명 수준이던 특수교사 증원을 매년 1,500명 수준으로 늘리는 방안을 제시하였다. 장애학생의 원

거리 통학 불편을 해소하기 위해서는 특수학급을 2012년 500개, 2013년 1,000개 수준에서 2017년 3,000개 신·증설하는 계획을 보고하였다. 특수교육 관련 국정과제를 추진하기 위해서는, 특수학교·학급 신·증설 및 특수교사 증원에 2014년 1,300억원 정도 추가로 필요하며, 매년 500억원정도(특수학교 및 특수학급 운영비 제외) 추가재원이 필요한 것으로 추정되었고, 2014~2017년 추가재원 소요는 7,901억원이다(〈표 29〉 참조).

〈표 29〉 특수교육 지원확대 소요재원 추정

(단위: 억원)

연도	특수교육 지원내역	소요액
2013	◦ 특수교사 증원 662명 ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	746
2014	◦ 특수교사 증원 1,500명 ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 5교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	2,008
2015	◦ 특수교사 증원 1,500명(기존 1,500명) ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	2,515
2016	◦ 특수교사 증원 1,500명(기존 3,000명) ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	3,037
2017	◦ 특수교사 증원 1,500명(기존 4,500명) ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	3,325

* 출처 : 송기창(2013b: 59) 재인용

다섯째, 기획재정부의 공약가계부에 반영된 4가지 사업 외에도 박근혜 대통령이 공약한 유·초·중등교육 관련 공약사업도 지방교육재정 소요 전망에 포함될 수 있다. 박근혜 대통령 공약에는 OECD수준으로 교육여건을 개선하는 사업, 사립유치원교사 처우개선사업, 학교폭력 및 학생위험 제로 환경 조성사업, 학교체육 활성화 사업, 기타 국정과제사업 등이 포함되어 있는데, 교육부가 추정한 이와 같은 기타 교육복지공약사업 투자소요는 2014~2017년간 약 70,955억원이다(〈표 30〉 참조).

〈표 30〉 공약가계부에 미반영된 교육복지공약사업비 추정

(단위: 억원)

연도	'13	'14	'15	'16	'17	총계	'14~'17 추가소요액
OECD 수준 교육여건 개선	-	9,313	10,958	12,662	14,428	47,361	47,361
사립유치원교사처우개선	1,879	2,140	2,416	2,707	3,012	12,154	2,759
학교폭력 및 학생위험 제로 환경	1,840	2,871	3,635	3,604	3,963	15,913	6,713
학교체육활성화	2,009	2,874	2,759	2,700	2,626	12,968	2,923
기타 국정과제	1,035	2,098	3,121	4,501	5,619	16,374	11,199
합 계	6,763	19,296	22,889	26,174	29,648	104,770	70,955

* 출처 : 송기창(2013b: 60) 재인용

지금까지 제시한 교육부가 추정한 교육복지공약사업비 소요를 기획재정부가 추정하여 공약가계부에 반영한 사업비 규모와 비교하면 다음 <표 31>과 같다. 교육부가 추정한 2013년 대비 2014~2017년 추가 소요액을 합하면, 21.9조원이 되나, 공약가계부에 반영된 추가소요액은 11.7조원에 불과하여 10.2조원의 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 이와 같은 차이는 공약사업 중 공약가계부에 명시적으로 반영하지 않은 사업이 있고, 일부 사업의 수요에 대해 교육부와 기획재정부가 일관된 기준을 적용하지 않은 데서 기인한다고 할 수 있다.

<표 31> 공약가계부 반영규모와 교육부 수요추정액 비교 (단위 : 조원)

구분		'13	'14	'15	'16	'17	'14~'17 추가소요액
공약가계부	고교무상 교육	0.9	0.9	1.1	2.0	2.8	3.1
	3~5세 누리과정 지원	3.0	3.7	4.7	5.1	5.1	6.6
	온종일돌봄교실 운영	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7	1.2
	특수교육 지원	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.8
	합 계	4.3	5.3	6.7	8.1	8.9	-
반영	연도별 추가재원 규모 ('13년 대비)	-	1.0	2.4	3.8	4.6	11.7
교육부 수요추정액	고교무상 교육	1.1	1.4	1.8	2.3	2.7	3.8
	3~5세 누리과정 지원	2.6	3.7	4.6	5.1	5.0	8.0
	온종일돌봄교실 운영	0.3	0.6	0.8	1.0	1.0	2.2
	특수교육 지원	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.7
	OECD 수준 교육여건 개선	-	0.9	1.1	1.3	1.4	4.7
	사립유치원교사처우개선	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2
	학교폭력 및 학생위험 제로 환경	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.7
	학교체육활성화	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
	기타 국정과제	0.1	0.2	0.3	0.5	0.6	1.2
	합 계	1.4	7.8	9.8	11.5	12	-
연도별 추가재원 규모 ('13년 대비)	-	3.0	5.0	6.7	7.2	21.9	

* 주 : 반올림으로 인해 합계가 일치하지 않을 수 있음.

* 출처 : 송기창(2013b: 61)재인용.

지금까지 대통령 공약사업을 중심으로 미래 지방교육재정 투자소요액을 추정하였고, 기존 교육복지사업, 교육복지공약사업 및 기타 지방교육재정 소요액을 종합해보면, 다음 <표 32>와 같고, 세입을 전망하면 다음 <표 33>과 같다. 이를 비교하면 <표 34>에서 보는 바와 같이, 5년간 24조 8,777억원이 부족한 것으로 나타나며, 이는 연평균 약 4조 9,755억원씩 지방교육재정에 대한 세입 부족액이 발생할 가능성이 높다는 점을 의미한다.

〈표 32〉 2013~2017년 지방교육재정 소요전망

(단위 : 억원)

교육복지 지원사업		'13	'14	'15	'16	'17	'14~'17 추가소요
기존 교육 복지 사업	교육복지지원 단위사업	17,011	18,001	19,049	20,153	21,322	10,481
	특수교육지원(공약사업 제외)	22,839	24,392	26,051	27,822	29,714	16,623
	유아교육 지원(누리과정 제외)	11,823	12,627	13,486	14,403	15,382	8,606
	무상급식 지원(저소득층 제외)	19,029	20,323	21,705	23,181	24,757	13,850
	소계(A)	70,702	75,343	80,291	85,559	91,175	49,560
	고교무상 교육	10,971	13,683	18,390	23,039	26,706	37,934
	3~5세 누리과정 지원	26,437	36,990	45,775	50,605	50,242	77,864
신규 교육 복지 공약 사업	온종일돌봄교실 운영	3,318	5,699	7,850	9,870	9,870	20,017
	특수교육 지원	746	2,008	2,515	3,037	3,325	7,901
	OECD 수준 교육여건 개선	-	9,313	10,958	12,662	14,428	47,361
	사립유치원교사처우개선	1,879	2,140	2,416	2,707	3,012	2,759
	학교폭력·학생위험 제로 환경	1,840	2,871	3,635	3,604	3,963	6,713
	학교체육활성화	2,009	2,874	2,759	2,700	2,626	2,923
기타 국정과제	1,035	2,098	3,121	4,501	5,619	11,199	
교육 복지 외 지방 교육 재정 소요	소계(B)	48,235	77,676	97,419	112,725	119,791	214,671
	인건비	315,902	333,593	352,274	372,001	392,834	187,094
	자산취득	53,687	52,782	52,904	53,124	52,937	-3,001
	상환지출	8,514	7,959	10,060	9,966	9,328	3,257
	지방교육채	1,621	975	3,032	2,935	2,314	-
	민자사업지급금	6,893	6,984	7,028	7,031	7,014	-
	학교기본운영비 지원	47,591	50,827	54,284	57,975	61,917	34,639

* 출처 : 송기창(2013b: 66) 재인용.

〈표 33〉 2013~2017년도 시·도교육비특별회계 세입전망

(단위 : 억원, %)

재원별	2013	2014	2015	2016	2017	'14~'17 추가세입
중앙정부 이전수입	415,194	455,514	487,266	522,014	559,239	363,257
지방자치단체 이전수입	92,194	92,197	93,481	95,671	93,783	6,356
교육비특별회계수입	13,829	11,847	8,446	5,870	3,367	-25,786
주민(기관)부담금 등	990	1,048	1,005	1,014	1,022	129
소계	522,207	560,606	590,198	624,569	657,411	343,956
국세수입확대에 따른 교부금 순증	6,000	15,000	22,000	26,000	28,000	67,000
합계	528,207	575,606	612,198	650,569	685,411	-
추가세입 전망(2013년 대비)	-	47,399	83,991	122,362	157,204	410,956

* 출처 : 송기창(2013b: 66) 재인용

〈표 34〉 지방교육재정 수요와 세입 추정액 비교

(단위 : 억원)

재원별	2013	2014	2015	2016	2017	계
지방교육재정 세출 전망(A)	560,587	615,221	665,432	710,787	748,741	3,300,768
지방교육재정 세입 전망(B)	528,207	575,066	612,198	650,569	685,411	3,051,991
부족액(A-B)	32,380	39,615	53,234	60,218	63,330	248,777

* 출처 : 송기창(2013b: 66) 재인용

V. 지방교육재정 운용 개선방안

여기서는 지방교육재정 운용 현황 및 실태, 미래 지방교육재정 전망 분석결과를 중심으로 지방교육재정 운용 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 무상적 성격의 교육복지 정책분야에 대한 재검토가 필요하다. 무상급식과 같은 교육복지 정책이 바람직 스러운가에 대한 원점에서의 검토가 필요하다. 중앙정부 수준이던 지방교육자치단체 수준이든 대규모 예산이 소요되면서 동시에 국민적 합의가 약한 교육복지 사업에 대한 재검토가 필요하다는 것이다.

둘째, 지방교육재정 축소 논리에 대한 대응 논리 개발이 필요하다. 특히 학생수 감소에 따라 지방교육재정교부금의 근간을 이루는 내국세 교부율 축소 논의는 다음과 같은 점에서 제기될 여지가 있다. 지방교육재정교부금법에 근거하여 교부금을 법정화한 것은 재원의 안정적 확보를 위한 것이다. 그러나 내국세 및 교육세의 일정비율로 확보되는 지방교육재정교부금은 경제성장에 따라 그 규모가 유동적이므로 매우 불안정한 측면을 내재하고 있는데, 현재 세수 축소에 따른 국가재정 규모도 줄어들면서 불안정성이 가시화되고 있다. 예를 들어 13년 세수결손에 따라 2.7조원을 '15년에 정산해야 하는 상황이므로 현재의 지방교육재정교부금은 안정적이라고 할 수도 없는 실정이다. 학교교육의 기본단위는 학생단위라기 보다는 학급, 학교단위이므로 학급, 학교가 줄어들 수 없는 구조(정부의 각종 주택정책, 도시개발계획 등)에 따라 인구이동이 발생하고, 학교신설수요 역시 동시에 발생하는 현상)에서 교육에 대한 재정 지출을 학생수만으로 판단할 수 없는 한계가 있기 때문에, 국가재정운용계획 등에서 제시하는 수입과 지출이 괴리라고 보기는 어렵다. 신도시 건설 등에 따라 연간 100여개 학교신설이 발생하였고 학교신설 재정은 2조원이 넘게 소요되고 있으며 향후에도 매년 70여개의 학교신설이 대기하고 있는 상황이다.

따라서 학생수가 감소하기 때문에 여유재원이 발생한다는 논리는 적절하지 않다. 여유재원이 있다는 것은 그 동안 기본적으로 투자되어야 함에도 소홀한 부분에 대해 투자를 늘려가고 있다는 입장으로 보아야 한다. 초중등 분야에 대한 교육투자가 최대치에 도달하여 여유재원이 발생했기 때문에 유아교육에 투자하거나 다른 분야에 투자하는 것이 아님

을 인식해야 한다. OECD 수준의 교육여건에 도달하기 위해서는 현재보다 더 많은 재정 투자가 동반되어야 한다.

셋째, 지방교육재정 수요에 대한 정확한 예측 노력이 요구된다. 지방교육재정 수요 및 재정투자소요 추정시 가장 기준이 되는 학생수, 교원수, 학교수 등의 미래 예측치가 정확하고 타당하게 도출되어야 한다. 학생수 감소에 따른 지방교육재정 축소 논의 역시 주로 초·중등교육분야 장기재정전망 추계를 근거로 이루어지고 있는데(안종석, 2012; 2013; 이영, 2014), 이러한 추계시 어떠한 자료를 활용하는지에 따라 분석결과가 달라질 수 있다. 예컨대, 학생수 추계시 통계청 자료를 활용할 것인지, 주민등록인구를 활용할 것인지에 따라 최종 학생수 추계는 다소 달라질 수 있다. 또한 학생수 감소에 따라 교사수나 학교수도 비례적으로 감소한다면 큰 문제가 없겠지만 이것이 현실적이지 못하다는 점이 간과되고 있다. 대통령 공약사업 추진, 학교비정규직 증가, 학교교육과정 변화에 따른 교육내용 및 방법적 대응, 학교시설 노후화에 따른 시설소요 발생, 고교무상의무교육(무상교육의 범위), 비교과교원의 증원 등을 고려하지 않는다면 초·중등교육분야 장기재정전망은 매우 과소추정되는 문제가 발생하게 될 것이다. 대통령 공약사업 추진을 위해 기획재정부와 교육부가 추계한 투자재원에 차이가 발생하는 것도 소요재원 추계시 작용하는 기준이 다르기 때문이다.

예를 들어, 학생수가 감소하는데 왜 학교수는 증가하고 있는지에 대한 논란에 대해, 이를 총체적으로 보면 학생수 감소에도 불구하고 학교수가 계속 증가하는 결과가 나타나지만, 지역별로 구분한 세부적 결과는 다르다. 먼저 초등학교의 경우만을 살펴보았을 때, 전체적으로 보면 1985년 대비 2012년 현재 학교수(본교기준)는 624개교(9.6%) 감소하였고, 분교를 포함할 경우 1,394개교(18.4%)가 감소하였다. 본교기준으로 수도권의 경우 844개교가 증가한 반면 호남권(광주, 전북, 전남)의 경우 598개교(37.7%), 강원권(강원) 182개교(34.1%), 영남권(대구, 울산, 경북, 경남) 485개교, 23.2%, 충청권(대전, 충남, 충북) 200개교, 19.4% 감소하였다. 분교까지를 포함하여 감소의 폭은 훨씬 크게 나타나는데 이러한 결과를 볼 때 도지역의 학교통폐합은 거의 한계 상황에 다다르고 있는 상황이다. 현재의 상황을 본다면, 도지역의 소규모 학교수는 증가하겠지만 더 이상의 학교통폐합 수의 증가를 기대하기 어렵고, 도시지역의 경우에는 여전히 택지개발 등으로 인한 학교신설수요는 증가하게 될 것으로 예상된다. 따라서 학생수 감소에 따른 학교수 감소학교수 증가율에 이 같은 현실이 반영될 필요가 있다.

넷째, 지방교육재정의 안정적 확보 노력이 요구된다. 매년 교직원의 인건비 증가분도 1.5조원에 달할 것으로 전망되며, 지방채 및 BTL 상환액, 누리과정 및 무상급식, 대통령 공약사항 이행 등을 이행하기 위해서는 지방교육재정교부금의 규모가 현재보다 더욱 확대되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국가재정운용계획 등에 의하면 오히려 세수결손 등을

근거로 지방교육재정 교부금의 교부율을 축소하는 논의가 이루어지고 있으며, 부족한 재원을 어떻게 확보할 수 있을지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. OECD 국가에 비해 정부부담 교육비 비중이 매우 낮고, 교육핵심서비스 투자비중 또한 매우 낮은 상황에서 교육의 질적 개선을 기대하기란 매우 어려울 것이다. 현재 학교교육을 정상적으로 운영하기 위한 최저소요경비인 표준교육비도 69% 정도 밖에 확보되지 못하고 있는 상황에서 지방교육재정교부금을 축소하기 위한 논의는 시기상조라고 할 수 있다.

현재 상황에서 지방교육재정 세입을 확대하기 위해서는 지방교육재정교부금을 확대하거나, 지방자치단체 전입금을 높이는 방안을 고려할 수 있다. 지방교육재정교부금을 확대하기 위해서는 추가적인 법적재원 마련 방안이 요구되는데, 내국세 비율 상향 조정(현재 20.27%), 국세 교육세 확충, 특별교부금 규모 축소 후 보통교부금 확대, 국고보조금 확대, 예전의 교육환경개선특별법과 같은 특별법 제정 등을 고려할 수 있을 것이다. 특히 현재 특별교부금으로 집행되는 국가시책사업은 일정 부분 국고보조금에서 지원하여 안정적 재원확보 토대를 마련해야 한다. 지방자치단체 일반회계전입금 확대를 위해서는, 지방교육세율 상향조정, 새로운 세원 발굴 등의 개선방안이 그간 꾸준히 제시되어 온 바 있다.

다섯째, 지방교육재정 성과평가체계를 개선하여 재정운용의 비효율성을 감소하려는 노력이 요구된다. 2014~2017 국가재정운용계획에서는 지방교육재정의 효율적 운용을 위해 다음과 같은 개선방안을 제시하고 있다. 지방교육재정 수입과 지출의 괴리를 축소하기 위해 학생 수 변화 및 소득 변화를 감안하여 일정기간마다 면밀한 성과분석 실시, 지방교육재정교부금 교부 시 기준재정수요를 면밀히 검토하여 실제 수요를 정확하게 반영, 시·도교육청별 집행 결과를 평가·검토하여 차년도 시·도교육청별 지방교육재정교부금 교부 시 반영하도록 개선하는 방안 등이 그것이다. 특히 시·도교육청별 재정집행 결과를 평가하기 위해서는, 현재 실시하고 있는 지방교육재정분석 방법을 보다 강화할 수 있을 것이다. 각 방안의 세부적인 내용과 기준에 대해서는 구체적인 논의와 합의가 필요하지만, 보다 효율적인 재정 운용을 위한 노력은 매우 필요하다고 할 수 있다. 일례로 재원 소요를 반영하지 않은 무상급식이나 교육감 공약사업은 과감히 축소하고, 누리과정과 같이 대규모 재원을 동반하는 대통령 공약사업, 기타 사업 등도 폐지 혹은 축소할 필요가 있다. 고교무상교육이나 교육복지공약 사업 등에 대해서도 전반적인 재검토가 필요하다. 이러한 차원에서 재정보호 대책이 없는 교육정책 수행에 대해서는 책무성 관점에서 엄정한 평가과정을 적용해야 한다. 지방교육재정 운용 과정에 정치적 변수가 과도하게 개입하지 않도록 하는 안정적 장치가 필요하다.

여섯째, 지방교육재정의 확보 및 배분, 지출과정에서 일반 지방자치단체와의 협력적 관계가 구축되어야 한다. 앞서 제시한 바와 같이, 지방재정과 지방교육재정의 통합, 일반자치와 교육자치의 통합 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 지방재정과 지방교육재정의

통합을 위해 지방교육재정교부금을 지방교부세에 통합하여 배분하는 방안이 제시되어 왔다. 지방자치단체와 지방교육자치단체가 지방교육재정에 대한 연계·협력을 강화하기 위해 다음과 같은 다양한 방안들이 논의되어 왔다. 예를 들어, 시·도교육청과 시·도의 연계 협력을 위한 수준별·분야별 전담조직 구성, 시도지사에게 학교설립 공동추진권, 학교 주변환경 정화권, 성인 평생교육운영권 등을 부여하여 지방교육재정 지원에 대한 일정한 권한 부여, 현행 교육경비보조규정의 자치단체의 자의적 지출비율을 제한하는 보조제한 조항(제3조)을 폐지하여 자치단체의 자율권 확대, 지방교육예산 편성 및 심의, 확보과정에서 시·도지사와 교육감의 상호 협의 도모 등을 들 수 있다.

교육감 선출방식 개선에 대해서도 다양한 방안들이 제시된 바 있다. 현행 주민직선제 유지, 정당공천제, 정당표방제, 시·도지사 런닝메이트제, 시·도지사 임명제, 시·도의회 임명제, 제한적 주민직선제, 단위학교 교육감 선출위원단제, 공개모집 초빙제, 시·도별 결정제 등 다양한 선출방식을 통해 지방자치와 지방교육자치의 연계·통합을 고려할 수 있다는 것이다.

그러나 헌법재판소 판결에 분명하게 명시된 바와 같이, 지방교육재정이 갖는 핵심적 과제는 부처 간, 중앙정부와 지자체 간 권한 다툼보다는 교육기회균등을 이룰 수 있도록 교육재정 확보 및 배분이 이루어져야 한다는 점(헌법재판소, 2005)이 가장 우선시 되어야 할 기준일 것이다.

<참고문헌>

- 권영주. (2011). 지방자치 역량 및 지역 리더십: 일반자치와 교육자치의 기관 구성을 중심으로. 「지방행정연구」, 25(3): 3-34.
- 공은배 외. (2012). 「지방교육사업 투자구조 개선방안 연구」. 한국교육개발원.
- 기획재정부. (2010). 「2011~2015 국가재정운용계획」.
- 기획재정부. (2013). 「2014~2018 국가재정운용계획」.
- 김민희. (2011a). 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선방안: 주요국과의 비교 관점. 「한국비교정부학보」, 15(3): 319-342.
- 김민희. (2011b). 지방자치단체 교육비 지원 사례 분석. 「한국자치행정학보」, 25(3): 223-244.
- 김민희. (2012). 교육복지재정의 방향과 과제. 「교육재정경제연구」, 21(1): 91-124.
- 김민희. (2013). 지방자치단체 교육비지원 유형 탐색. 「한국자치행정학보」, 27(2): 237-259.
- 김민희. (2014). 단위학교 부가서비스 재정운영 현황 및 쟁점. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.

- 김민희·김동훈. (2011). 「교육투자 사각지대 : 추가적 교육재정 수요와 대책. 교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구」. 한국교육개발원.
- 김혜숙 외. (2013). 「지방교육자치제도 개선방안 연구」. 한국교육개발원.
- 김병주. (2014). 지방교육재정 실태 및 재정수요증대 요인과 대책. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 김병주 외. (2011). 「교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구」. 한국교육개발원.
- 박정수. (2013). 「2014~2018 국가재정운용계획 발표자료」.
- 송기창. (2009). 「현행 교육감 직선제에 대한 평가와 개선과제」. 한국교육개발원.
- 송기창. (2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육 재정의 과제. 「교육재정경제연구」, 19(4): 233-256.
- 송기창 외. (2012). 「2012 교육재정백서」. 한국교육개발원.
- 송기창. (2013a). '초·중등교육 재정정책'. 국가교육재정지원 정책의 평가와 방향. 「한국교육재정경제학회 2013 연차학술대회 자료집」.
- 송기창. (2013b). 박근혜 정부의 유·초·중등관련 교육복지공약 이행을 위한 지방교육재정 소요전망 및 확보방안. 「2013 교육재정정책 포럼 자료집」. 한국교육재정경제학회.
- 송기창. (2014). 지방교육재정의 위기: 실상과 대책. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 안종석. (2014). 보편적 교육복지 확대에 따른 교육재정 구조 변화와 개선 방안. 한국교육개발원·지방교육재정연구센터. 「2014년도 지방교육재정 정책포럼자료집」.
- 우명숙. (2010). 지방선거와 지방교육재정의 성과 및 과제. 「2010년도 한국교육재정경제학회 연차학술대회 발표 자료집」, 9-32.
- 이선호. (2014). 지방교육재정 분야별 투자실태와 문제. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 이선호 외. (2013). 「지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구」. 한국교육개발원.
- 이선호 외. (2012). 「일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구」. 한국교육개발원.
- 이 영. (2014). 지방교육재정 보통교부금 산정 방식의 문제점 및 개선 방안. 한국교육개발원·지방교육재정연구센터. 「2014년도 지방교육재정 정책포럼자료집」.
- 임병인. (2014). 지방교육재정 운영실태 및 개선방안. 한국교육개발원·지방교육재정연구센터. 「2014년도 지방교육재정 정책포럼자료집」.
- 임성일·손희준. (2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방행정연구」, 25(3): 69-92.
- 임연기. (2013). TNA를 활용한 '교육복지'에 대한 언론보도의 비교 분석. 「교육학연구」, 51(2): 199-224.
- 장지현. (2014). 신문사설에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 「한국자치행정학회」, 28(1): 75-93.
- 최영출. (2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. 「한국비교정부학보」, 17(2): 243-261.
- 최영출 외. (2011). 「지방교육자치제도 개선방안: 교육감 선출제도를 중심으로」. 교육과학

기술부 정책연구보고서.

한국교육개발원. (각연도). 「지방교육재정분석 종합보고서」.

한유경·안종석. (2013). 「지방교육재정 운용방향」. 2013~2017년 국가재정운용계획: 교육분야 공개토론회 자료집. 국가재정운용계획 교육분야 작업반.

헌법재판소 판결요지. (2005. 12.22, 2004헌라3 판례집 17-2).

전국 시·도교육감협의회 국회 기자회견문. (2014).

접수일(2014년 9월 16일)

수정일자(2014년 9월 30일)

게재확정일(2014년 10월 15일)