

# 교육재정체제 개혁방안

Reform Agenda for the Korean Education Finance System

박 정 수 (서울시립대학교 행정학과 교수)

- I. 문제의 제기
- II. 교육재정구조 현황
- III. 현행 교육재정구조의 문제점
- IV. 교육재정구조 개편방안
- V. 교육재정개혁의 주요 정책과제와 기대효과
- VI. 요약 및 정책건의

## Abstract

“Five years Plan for Education Development in Korea” was proposed by the Ministry of Education at March, 1999. During the plan years(1999~ 2003), total education investment was estimated as 113 trillion Won(94.2 billion dollars equivalent) including student tuition and debt services. However, it could be criticized that it is still focused on the centralized and government driven reform agenda. We discussed that further localization of local education finance, and the privatization of government dependent private institutions are major policy issues in Korea.

For the simplification of the tax system in Korea, the Ministry of Finance and Economy plan to abolish the education tax(earmarked for education expenditure) in 2000, but MOE could not agree with it. However, we recommend to discard the national education tax which is piggy backed on 11 tax types(both on the national and local taxes), and that building a new finance mechanism(much more localized one) would enhance further local accountability for local education, efficiency and equity at the same time.

And the integration of local authority and the local education administration body could save more than 10% of current local education finance and those amount could be invested on the direct operating budget of the schools.

## I . 문제의 제기

지난 3월 교육부에서는 창조적 지식기반국가건설을 위한 교육발전 5개년 계획을 발표하였다. 이에 따르면 교육개혁의 기본방향을 창조적 지식기반국가 건설을 주도하는 교육이 되도록 하고 이를 구체적으로 추진하기 위하여 다음과 같은 여덟 가지의 기본정책목표를 함께 설정하였다. ① 배우는 즐거움으로 활기가 넘치는 학교, ② 가르치는 보람과 긍지가 충만한 교직사회, ③ 누구에게나 필요한 교육을 제공하는 교육복지사회, ④ 지식강국의 초석으로서 세계적 경쟁력을 갖춘 대학, ⑤ 산업수요와 연계된 직업교육 및 삶의 질을 높이는 평생학습, ⑥ 창의적인 학습과 인간적인 만남이 이루어지는 쾌적한 교육환경, ⑦ 사이버 공간과 지구촌을 학습의 장으로 만드는 교육의 정보화와 세계화, ⑧ 국민과 사회의 요구에 부응하는 학교운영과 교육행정을 만든다는 것이다.

이렇게 추진될 경우 2003년도에는 우리 교육체제의 구조전환이 완료되는 바, 초·중등학교의 변화가 본격화되어 입시위주, 지식암기위주에서 벗어나며, 대학은 새로운 도약을 시작하여 소수의 연구중점 대학원중심대학이 중점 육성되고, 고교, 전문대학, 대학에서 각각 산업체와 긴밀한 연계를 갖는 직업교육이 활성화되고 교육단계마다 산학협동이 확산되며, 연공서열 중심의 교원 인사제도가 획기적으로 개선되고 학교운영위원회제도가 확고하게 자리잡게 될 것으로 기대하고 있다. 일단은 5개년 계획을 세워서 개혁의 미래상 및 방향성과 개혁의 지속성·안정성·예측가능성을 제고하고, 재정계획과의 연계를 시도하고 있다는 점에서 평가를 받을 수 있다.

그러나 문제는 실현가능성(feasibility)이며 이는 인과관계에 의해 좌우된다.

5개년계획이 장미빛 청사진이 아니라 실천가능한 정책방안을 체계화한 것이라 하나 개혁의 경로설정이 잘못되어 있다면 교육재정의 한계로 일부사업 지연이 불가피하여 발생하는 진도의 문제가 아니고 전혀 다른 방향으로 그 결과가 나타날 수밖에 없는 것이다. 1999년부터 2003년까지 전체 교육재정투자규모는 1999년 불변가격으로 113조원에 이른다. 동 재원규모의 적절성은 논외로 하더라도 이를 어떻게 마련하고, 또한 이를 어떻게 지출하는가에 따라서 성과는 달라질 수밖에 없기 때문이다.

따라서 본 고에서는 이러한 교육개혁을 뒷받침하기 위해서는 교육재정구조의 개혁이 중요하며 5개년계획에서 설정하고 있는 바와 같은 중앙집권적인 구조, 공교육과 사교육의 혼돈구조로는 한계가 있다는 점에 논의의 초점을 맞추었다. 지방교육은 상당부분을 지방정부(광역자치단체 포함)에서 비용을 부담하고 이를 절약하고 보다 우선순위가 높은 부문에 투자하는 등의 투자 의사결정을 투자환경정보가 가장 많은 지방, 나아가서 단위학교에서 행사하도록 하는 것이 비용(cost)개념을 반영한다는 점에서 중요하다. 본 고에서는 공교육과 사교육의 조화 및 사립학교의 진정한 사립화야말로 교육재정구조개혁의 첫걸음을 강조하고자 한다.

본고는 다음과 같은 순서로 구성되었다. 먼저 제2절에서 현행 교육재정구조의 현황을 세입·세출구조를 중심으로 하여 살펴보고 이어서 제3절에서는 이러한 재정구조가 배태하는 문제점을 형평성과 효율성의 기준으로 분석한 뒤, 제4절에서 교육재정구조의 개혁방향을 제시한다. 제5절에서는 주요정책과 제인 지방행정과 지방교육행정의 통합 시 고려하여야 할 재정과제를 살펴보고, 마지막으로 제6절에서는 정책건의 내용을 요약한다.

## Ⅱ. 교육재정구조 현황

### 1. 教育財政의 構造

교육재정은 중앙교육재정과 지방교육재정으로 구분되는데 우리 나라의 경우 지방교육재정이

성격이나 규모 면에서 주축을 이루고 있다. 일반적으로 지방교육재정이란 지방자치단체가 교육 기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 소요되는 경비를 조달하고, 조달된 경비를 지출하는 일체의 공공경제 활동을 의미한다. 뿐만 아니라 지방교육재정의 범주에는 지방자치단체가 설치·경영하는 공립의 각급 학교 재정은 물론 고등학교 이하 사립학교의 재정지원도 이루어지고 있어 사립학교재정까지도 포함되어 있다. 공·사립 각급 학교의 수업료는 물론 학교운영지원비(육성회비) 회계까지 그 범주에 해당된다고 봐야 하는 현실을 고려할 때 지방교육재정의 범주는 대단히 넓다고 할 수 있다.

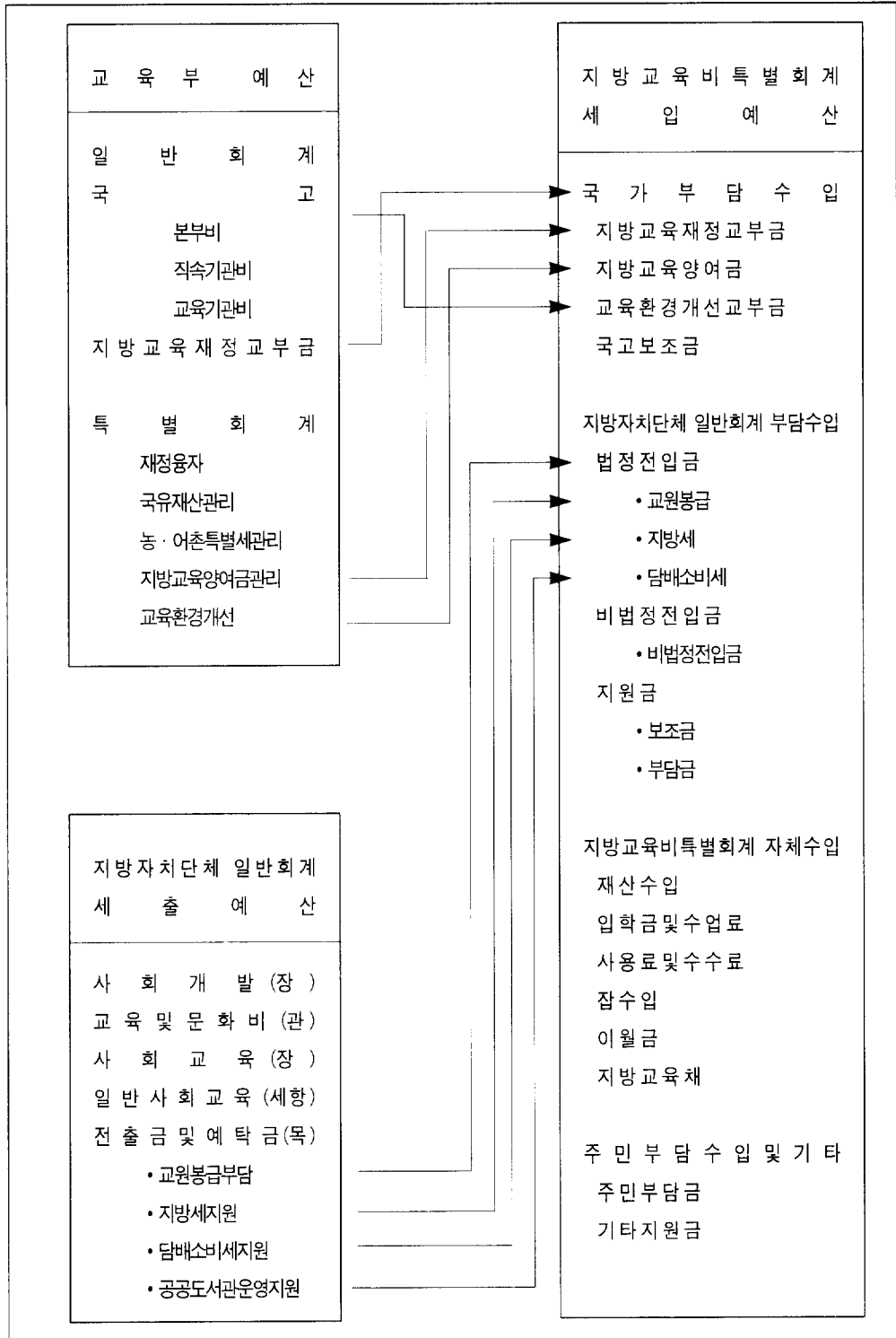
이러한 개념적 성격을 지니고 있는 지방교육재정의 세입구조를 살펴보기 위하여 편의상 각급 학교의 학교비 및 학교운영지원비 회계 내지는 육성회 회계는 제외하고 시·도 교육비 특별회계를 중심으로 살펴보자. 지방교육재원은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 필요한 경비의 조달 원천이라 할 수 있으며 이러한 재원은 현행 지방자치단체 교육비 특별회계의 세입구조를 살펴봄으로써 파악할 수 있다.

현행 지방자치단체 교육비 특별회계의 세입원은 크게 국가 부담 수입, 지방자치단체 부담 수입, 지방교육비특별회계 부담 수입 및 주민 부담 수입 등으로 구성된다.<sup>1)</sup> 이러한 구조를 이전 재원의 경로를 중심으로 상세히 나타내면 <그림 1>과 같다. 우선 국가부담 수입은 지방교육비 특별회계의 주요 재원으로서 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선 부담금 및 국고보조금으로 구성되고 있으며 이러한 재원은 교육부 예산으로 계상되고 있으며, 이로부터 전액이 이전되고 있다. 이 중에서 지방교육재정교부금은 교육부 예산의 일반회계로부터 이전되고 있으며, 나머지 지방교육양여금과 교육환경개선 교부금은 특별회계 재원인 지방교육양여금관리 특별회계, 교육환경개선 특별회계로부터 이전되고 있고 국고보조금은 교육부 본부예산에 계상된다.

다음에 지방자치단체 일반회계 부담수입은 법정전입금인 교원봉급 부담금, 지방세 지원금 및 담배소비세와 공공도서관 운영 지원비 등의 비법정 전입금이 있으며, 기타 보조금, 부담금 등의 지원금이 있다. 그 이외에 교육비 특별회계 자체 재원으로 입학금 및 수업료 수입, 재산수입, 사 용료·수수료 등이 있으며 주민부담 수입 등도 세입원으로 존재하고 있으나, 거의 미미한 수준에 지나지 않는 실정이다. 지방교육재정의 범주에는 단위학교의 재정까지 포함될 수 있다. 단위학교의 재정은 시·도 교육비특별회계에서 지원되는 것이 주를 이루는 것임에는 분명하나, 이러한 교특회계재원 이외에도 나름대로 확보하고 있는 재원이 있다. 시·군·구로부터 보조되는 교육경비, 학교운영지원비, 기부·찬조금품, 수익자부담경비 등이 있으며 이와 아울러 초·중등학교법에 근거해서 1998년 9월부터 학교운영위원회가 주축이 되어 학교발전기금을 운영할 수 있게 되었다.

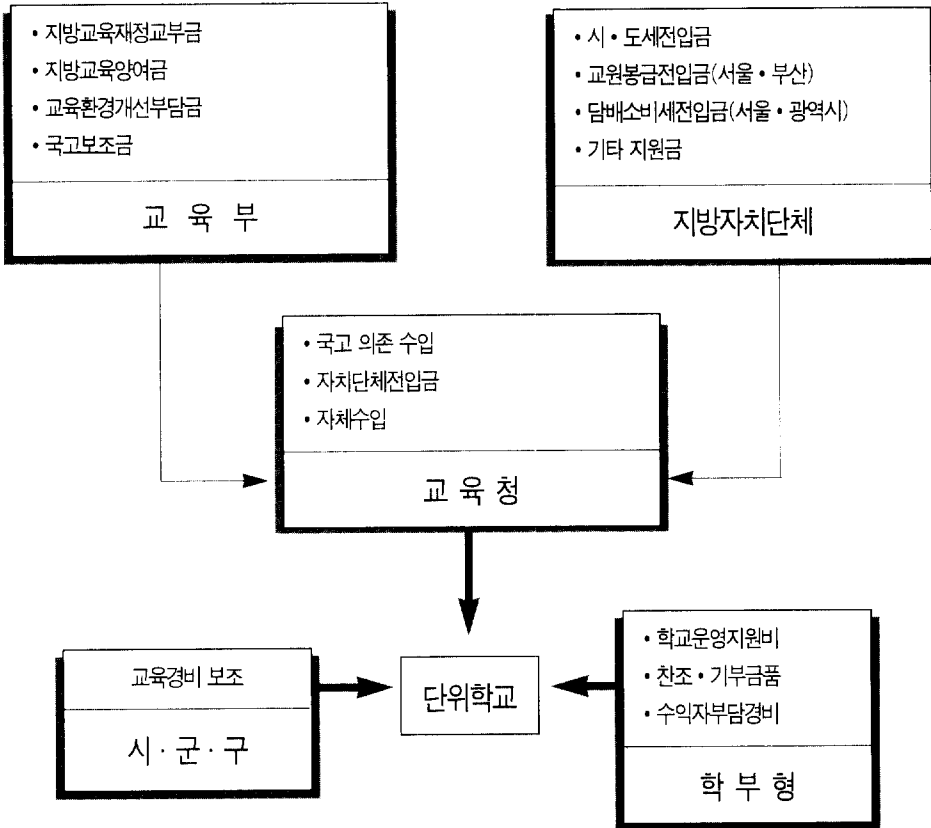
1) 실제로 지방교육비특별회계의 부담 내용 중에서 입학금과 수수료는 엄밀하게 말하면 학생부담으로 이를 포함시키는 것은 경제적인 측면에서 타당하지 않다. 그럼에도 불구하고 교육재정을 담당하는 기관에서는 이를 교특재원으로 분류하고 있다.

〈그림 1〉 지방교육재정의 세입구조



이와 같은 맥락에서 단위학교의 교육재원 구성을 개관하면 <그림 2> 와 같다.

<그림 2> 地方教育財源의 相互 連繫



## 2. 財源의 性格 및 法的 根據

### 1) 中央政府 負擔財源

국가부담 재원은 전술한 바와 같이 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선교부금 및 국고보조금으로 구성되고 있는데, 이러한 재원의 성격을 규모 산정방법, 사용용도, 배분 기준 및 법적 근거 등을 중심으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 地方教育財政 中國家負擔 財源의 性格

재원구분	규모	재원구분	시용용도	시·도별지원	배분기준
법적근거 지방교육재정교부금 봉급교부금	의무교육기관의 - 교원봉급(기본급) - 상여금, 정근수당등 - 봉급기준으로 산정되는 수당 - 기타 예산청장과 협의된 수당	일반	지방교육재정 의 제수요	시·도별 기중학생 수	지방교육재정 교부금법
경상교부금 보통교부금	내국세총액(지방양여금 제 외) 11.8%의 10/11	일반	지방교육재정 의 제수요	시·도별 기중학생 수	지방교육재정 교부금법
특별교부금	내국세총액(지방양여 금제외) 11.8%의 10/11	일반	특별교부 목적	시·도별 기중학생 수	지방교육재정 교부금법
증액교부금	국가 예산의 범위내 에서 정하는 금액	일반 또는 목적	지방교육재정 의 제수요 및 별도목적	부득이한 재정수요	지방교육재정 교부금법
지방교육양여금	교육세 중 환경개선 특별회계전출분을 제 외한 전액	일반	• 의무교육 경비 • 기타지방 교육재정의 제수요 충당	전전년도 11월1일 현재의 인구 비율	지방교육 양여금법
교육환경개선교부금	연간사업규모 7,000억원	목적	노후시설개선 및 교원 편의 시설 확충	시·도별 교육환 경개선 수요	교육환경개선 특별회계법
국고보조금	국가예산에서 별도로 정하는 금액	목적	보조목적	국고보조금의 수 요	지방재정법

주: 재원구분에서 일반과 목적의 의미는 기본적으로 재원 이전시 꼬리표가 붙는가를 기준함.

2) 地方政府 負擔財源

지방부담 재원은 지방자치단체 일반회계 부담 전입금과 지방교육비 특별회계 자체 부담 재원으로 구분되는데, 그 상세한 내역은 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 地方教育財源 中 地方負擔 財源 性格

재원구분	규모	재원구분	사용용도	법적근거
일반회계 전입금 중등교원봉급	의무교육기관외의 공립각급 학교 교원의 봉급(기본급) - 서울은 100% - 부산은 50%	일반	중등교원 봉급(공립)	지방교육재정 교부금법 제11조
담배소비세	서울특별시 및 광역시 담비소 비세의 45%	일반	지방교육재정의 제수요	지방교육재정 교부 금법 제11조
시·도세	시·도세의 2.6%	일반	지방교육재정의 제수요	지방교육재정 교부 금법 제11조
도서관운영비	도서관 운영비 일부	목적	도서관운영비	도서관진흥법 제22조
기타	교육위원회와 시·도의회가 별도심의·의결한 예산액	일반 또는 목적	지방교육재정의 제수요	지방재정법
교육비특별회계 부담금 입학금 및 수업료	당해연도 입학금과 수업료	일반	지방교육재정 의 제수요	학교수업료 및 입학 금에 관한 규칙
기부금	사회 각계로부터의 기부금	일반또는 목적	기부목적에 사용	지방재정법
재산수입	재산매각대, 임대료수입	일반 또는 목적	지방교육재정의 제수요	지방재정법
이월금	전년도순세계잉여금	일반	지방교육재정의 제수요	지방재정법
지방교육채	지방채발행계획에 의한 지방채	일반또는목적	지방교육재정의 제수요	지방재정법
잡수입 등	예금이자등 잡수입	일반	지방교육재정의 제수요	지방재정법

주 : 지방교육자치단체에서 바라볼 때 입학금과 수업료는 자체수입으로 볼 수 있으나 엄밀하게 말해서 민간부담의 사용자부담금(user charge)이라는 점에서 구별됨.

### 3) 地方教育財源의 構成

위와 같은 재원구조로 구성되고 있는 지방교육재원을 최근 예산자료를 기초로 그 현황을 살펴보면 〈표 3〉과 같다.



## 〈표 3〉 地方教育財政의 歲入 構造

(단위: 억원, %)

	1997	1998 2차추경예산	1999
총 계	규모 구성비 181,277(100.0)	규모 구성비 174,484(100.0)	규모 구성비 171,286(100.0)
국가부담수입	151,160( 83.4)	146,010( 83.7)	146,822( 85.7)
교 부 금	91,442( 50.4)	93,241( 53.4)	82,364( 48.1)
보급교부금	29,558( 16.3)	27,591( 15.8)	25,533( 14.9)
경상교부금	60,084( 33.1)	62,150( 35.6)	55,510( 32.4)
중액교부금	1,810( 1.0)	3,500( 2.0)	1,320( 0.8)
양 여 금	52,718( 29.1)	45,769( 26.2)	46,917( 27.4)
교육환경개선	7,000( 3.9)	7,000( 4.0)	7,000( 4.1)
국고보조금	1,688( 0.9)	1,303( 0.8)	1,541( 0.9)
지방자치단체전입	11,588( 6.4)	11,330( 6.5)	10,571( 6.2)
중등교원보급	3,058( 1.7)	3,058( 1.8)	2,865( 1.6)
담배소비세	4,847( 2.7)	4,847( 2.8)	4,469( 2.6)
시·도세	3,210( 1.8)	3,210( 1.8)	3,213( 1.8)
기 타	473( 0.3)	215( 0.1)	24( 0.0)
자 체 수 입	16,841( 9.3)	15,841( 9.1)	15,280( 8.9)
학생납입금	11,886( 6.6)	10,886( 6.2)	13,880( 8.1) <sup>1</sup>
기 타	4,955( 2.7)	4,955( 2.9)	1,400( 0.8)

자료 : 교육부 내부자료.

주1 : 1999년도 학생납입금항목은 교육비특별회계 자체수입전체가 포함됨.

전체적으로 볼 때, 1999년도 예산을 기초로 하면 지방교육재정의 규모는 17조 1,286억원으로 이중 국가부담 수입이 85.7%를 차지하고 있으며, 학생납입금 등 교특회계 자치수입이 8.9%, 나머지 6%납짓 정도가 지방자치단체부담 수입으로 나타나고 있다. 한마디로 지방교육재원의 국가의존도가 매우 크며 국가부담수입의 원천이 교육세를 포함한 일반조세에 의하여 충당된다는 사실에서 볼 때, 우리 나라는 교육소비자가 교육서비스와 연계하여 그 제공에 따른 비용을 직접 부담하기보다는 조세의 형태로 간접적으로 부담하고 있음을 알 수 있다.

국가부담수입의 32.0%를 점하는 지방교육양여금 재원은 교육세 전액 중 교육환경개선특별회계로 전출되는 부분을 제외한 금액을 대상으로 하므로, 내국세의 일정비율을 재정조정의 차원에서 일반재원으로 교부하는 지방교육재정교부금을 제외하면 교육세제도가 지방교육재정의 수입 중 가장 중요한 부분을 구성한다. 중앙정부 부담이 결국 내국세의 형태와 교육세의 형태로 대별되고 시·도세 및 담배소비세의 일부분인 지방정부의 부담도 비중은 미미하지만 중앙정부 부담과 비슷한 형식이며 지방교육세분이 국세인 교육세에 통합되어 있는 형태라는 점에서 일반조세의 일정부분이 지역간의 형평성제고를 위한 조정재원이라 할 때 기본적으로 근간이 되는 재원은 교육세라고 할 수 있다.

여기서 우리가 주의하여야 하는 것은 지방교육재정의 규모가 17조여원이라고 해서 이것이 지방교육을 지원하는 재원의 총규모는 아니라는 사실이다. 이밖에도 사립학교의 교비회계(수업료와 법인전입금 등 포함), 학교운영지원회계(육성회비)가 모두 포함되어야 총체적인 재원의 구조를 파악할 수 있는 것이다. 1998년 현재 중학교와 고등학교의 사부담비중(수업료, 입학금, 육성회비 포함)은 각각 27.3%, 42.2%에 달한다는 것으로 분석된다(박정수, 1998).

한편 지방교육세출예산의 성질별 내역은 <표 4>과 같이 나타낼 수 있다.

**<표 14> 시·도교육청 '99세출예산 성질별 현황**

구분	인건비 (사학포함)	학교운영비 (사학포함)	행정기관운영비	시설비	자체사업/기타	합계
예산액(백만원)	11,623,167	1,385,349	80,817	1,911,793	473,827	15,474,953
비율(%)	75.1	9.0	0.5	12.3	3.1	100.0

주 : 시·도교육청 '99년 세입총액 중 재정용자특별회계 용자(9,000억원), 특별교부금(5,046억원), 증액교부금(1,320억원) 등의 미교부액은 제외된 규모임.

<표 4>에서 볼 수 있듯이 전체 15조 5천억원 수준의 세출예산 중 인건비가 75.1%, 시설비가 12.3%를 차지하며 정작 학교운영에 필요한 교수학습 직접지원경비는 9.0%에 불과한 실정이다. 물론 재정용자특별회계 용자금(9천억원)은 주로 명예퇴직비에 충당하고, 특별교부금과 증액교부금은 주로 사업비와 시설비로 사용되므로 최종적인 인건비와 시설비의 비중은 이와 달라질 수밖에 없다. 한편 행정기관운영비가 0.5%로 적게 보고되는 것은 예산항목구분에 있어 교육청, 지역교육청 등에 근무하는 행정인력의 인건비가 모두 학교의 교직원인건비와 함께 분류되어 있기 때문이며, 시설비 중에는 교육청 등에서 직접 사용하는 시설(교육원, 연수원 등)의 건축 등에 들어가기도 하므로 행정기관이 직접적으로 소비하는 예산규모는 이 표를 통해서도 직접적으로 알 수 없게 되어 있다.

### Ⅲ. 현행 교육재정구조의 문제점

#### 1. 教育費 調達體系의 效率性 觀點

우리 나라의 교육비 조달체계가 효율적인가에 대한 문제는 먼저 교육비에서 사부담이 차지하는 비중이 다른 국가들에 비해서 높다는 점이 효율성을 저해하는지 여부를 검토해 보아야 하며,

이올러 거의 전적으로 중앙정부에 의존하는 공교육비 조달체계가 효율적인지 분석해 보고자 한다. 여기서 효율성이란 가장 적은 비용으로 가장 많은 교육투자 재원을 확보하는 것을 의미한다. 교육서비스는 국가전체나 지역사회에 긍정적인 외부효과를 가져오는데 교육수혜자는 사적인 교육투자를 결정하는 과정에서 외부효과를 고려하지 않고 교육으로부터 얻을 수 있는 사적인 편익만을 고려하기 때문에 교육의 사적투자는 사회적 관점에 볼 때 적정수준에 미달하는 것이 일반적이다. 그러나 교육의 사적 편익이 외부효과에 비해 상당히 커서 교육수요가 충분히 많은 경우에는 교육의 외부효과가 존재함에도 불구하고 외부효과를 내재화하기 위한 정부개입의 필요성이 적어진다.

따라서 사부담 교육비의 비중이 크다는 사실 자체가 저효율성을 의미하는 것은 아니나 우리나라의 경우 초·중등교육 학령인구의 거의 대부분이 취학하고 있는데 취학인구 중 상당수가 학교교육에 만족하지 못하여 사교육에 투자하고 있으며, 고등교육의 경우에도 취학의 기회를 획득하기 위한 입시경쟁이 치열하다. 이와 같은 사실은 우리 나라 교육시장이 전반적으로 초과수요 상태에 있음을 의미하며, 이는 우리 나라의 교육시장이 외부효과를 강조하는 전통적인 견해보다는 사적 편익을 강조하는 D. Windham and D. Chapman(1990)의 주장에 더 가깝다는 것을 시사한다.

교육시장에 대한 정부의 개입을 정당화시켜주는 또 다른 근거는 교육의 투자재적 성격과 자본시장의 불완전성에서 찾아 볼 수 있다. 교육투자의 회임 기간은 길고 불확실한 데다 자본시장이 불완전하여 사적인 투자만 가지고는 충분한 교육투자 재원을 확보하기 어렵다는 주장인데, 이 주장 또한 전반적인 초과수요 상태인 우리 나라의 교육시장에 적용할 수 있을 지에 대해서는 회의적이다. 교육비에서 사부담이 차지하는 비중이 높은 것이 교육재원 조달의 효율성을 저해하는 이유는 사부담 교육비에 대한 선택의 자유가 제한되어 있기 때문으로 클럽재인 교육서비스에 대한 투자가 효율적이기 위해서는 수요자가 자유롭게 클럽을 형성할 수 있어야 한다.

한편 우리 나라의 공교육기관은 사립학교일지라도 납입금이 전반적으로 평준화되어 있어 수요자의 선택의 폭이 거의 없다. 특히 중등교육의 경우 평준화 정책으로 인해 극히 제한된 경우를 제외하고는 모든 사람이 같은 수준의 수업료를 부담하고 강요된 동등한 교육을 받게되므로 더 많은 비용을 지불하고 양질의 교육서비스를 제공받고자 하는 사람들은 공교육을 통해 수요를 충족시킬 방법이 없으며 사교육에 의존하게 된다. 따라서 공교육에 대한 투자는 수요에 비해 적을 수밖에 없으며, 사교육과 공교육간의 중복투자가 발생하여 오히려 과다한 교육비 지출의 문제가 야기되고 있다. 즉, 우리 나라의 사부담 교육비 문제는 그 규모보다는 교육수요자가 자발적인 클럽을 형성하여 교육서비스의 내용과 비용분담을 결정하는 효율적인 시장메커니즘을 정부가 인위적으로 통제하여 공교육에 대한 내용과 공교육에 대한 부담을 획일화한 데에서 비롯된다고 할 수 있다.

한편 우리 나라 공부담 교육비의 대부분을 중앙정부에서 조달하는 중앙집권화 된 교육재원 조달체계의 비효율성에 대해서는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 주민의 자발적인 참여라

는 관점에서 볼 때 교육비의 조달은 중앙집권적인 방식보다 분권화 된 방식이 더 효율적이다. 만약 자신이 납부한 세금이 자신이 거주하고, 따라서 자신의 자녀가 교육받는 지역의 교육에 투자되지 않고 다른 지역에 투자된다면 주민들은 이러한 자금조달에 협조적일 수 없으며 또한 C. Tiebout(1956)의 주장처럼 주민이 바로 투표를 하는 경우 교육공급자간 경쟁이 유발되어 교육공급의 효율성이 제고된다.

둘째, 소득효과의 관점에서 중앙집권화 문제를 지적할 수 있는바 중앙집권적인 재원조달 방식에 의하면 국가 전체의 중위투표자의 소득수준에 의해서 교육비가 결정되게 된다. 소득의 불균등한 분포로 인하여 중위투표자의 소득수준이 평균소득보다 낮은 것이 일반적이므로 중위투표자의 소득수준에 의해서 교육투자규모가 결정되는 중앙집권형의 경우 교육투자규모가 평균 소득에 의해서 결정되는 분권화 된 경우보다 투자규모가 작아 평균적인 교육비 지출이 감소하게 된다.

셋째, 중앙정부는 교육 이외에도 많은 기능을 수행하고 있어 교육에 대한 투자가 다른 부문에 대한 투자와 경쟁적으로 결정되는 반면 하급 단계의 지방정부 경우에는 교육이 가장 중요한 기능이므로 정치적인 협상 없이 교육에 많은 투자를 할 수 있다. 넷째, 교육부 주도의 일률적인 교육실험을 고수하는 한 개별학교가 보다 나은 교육서비스를 제공하기 위하여 노력하도록 하는 유인체제를 확립하는 것이 어렵다.

이러한 관점에서 볼 때 우리나라의 교육재원 조달구조는 지나치게 사부담 위주 및 중앙집권화 되어 있어 효율성을 저해하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 교육의 외부효과, 주민의 이동성 등을 고려할 때 초등교육은 주로 최하위 단계의 지방정부에서, 중등교육은 그보다 높은 단계의 정부에서, 대학교육은 광역자치단체와 중앙정부에서 주도적인 역할을 하는 것이 재원조달의 효율성 측면에서 바람직하다. 선진국의 경우 초·중등교육에 대해서는 기초자치단체의 재원조달 비중이 크고, 고등교육에서는 광역자치단체와 중앙정부가 주도적인 역할을 하는 것은 이와 같은 논리에 기초한 것으로 판단된다.

## 2. 教育費 調達體系의 衡平性 觀點

우리는 정부가 교육에 관여하는 중요한 이유 중의 하나로 교육을 통한 정부의 소득재분배 기능을 언급한다. 특히 우리 나라와 같이 임금수준이 학력에 따라 크게 다른 국가에서는 개인의 소득이 그 개인이 수혜한 교육의 정도에 의해서 크게 영향을 받게되며 이러한 관점에서 교육의 공적 공급을 통해 교육기회를 균등하게 하는 것은 무엇보다 중요한 소득분배정책이라고 할 수 있다. 즉, 정부가 고소득자로부터 세금을 징수하여 저소득자에게도 교육의 기회를 제공하면 이는 곧 고소득자로부터 저소득자에게로 소득이 이전됨을 의미하며 이러한 관점에서 교육비, 특히 공교육비의 사부담 의존도가 높다는 것은 교육의 소득분배 효과가 적다는 것을 의미한다.

사부담 교육비는 교육수혜자가 수혜에 대한 대가로 지불하는 것이므로 소득분배의 효과가 적다. 뿐만 아니라 정부의 가격통제를 통해 달성된 획일적인 사부담은 소비세와 같은 성격으로 소득에 대해 역진적인 분배효과를 가져온다. 또한 중앙정부의 교육비재원 중 커다란 비중을 차지하고 있는 교육세도 절반이상이 주세, 교통세, 담배소비세, 특별소비세 등 소비과세에 부과되어 소득의 역진적인 분배효과를 가져온다. 그 결과 전체적으로 보면 고소득층의 소득에 대비한 교육비부담이 상대적으로 적으며, 현재의 교육비부담이 지나치게 적다고 느껴 과외 등 사교육에 추가적으로 교육비를 지출할 동기를 갖게 되는 것이다. 현재와 같이 누진적이지 못한 전반적 조세체계에서 특히 역진적 세부담이 내포된 교육세체계에서 조달되는 재원으로 교육지출이 이루어질 때 국가의 개입은 오히려 소득재분배에 역행할 가능성을 배제할 수 없다.

### 3. 財政運營體制의 非效率性

현행 모든 공립학교는 지방교육비특별회계에 따라 일괄적으로 운영되는 교비회계 및 학교 자체적으로 운영하는 학교지원비회계(과거 육성회계)로 나누어 예산을 집행하고 있으며, 국립학교는 교육부에서 직접사업비로 운영하고, 사립학교의 경우 교특회계에서 사립학교지원비를 통해 공립학교와 마찬가지로 인건비, 운영비, 시설비 등을 지원받고 있으며 사립학교 교비회계로 별도 계리하고 있고 아울러 육성회계를 별도로 운영하는 등 자체부담에 의한 지출의사결정이 이루어져 효율적인 예산관리가 이루어지기보다는 남의 비용으로 중앙의 지침에 따라 지출이 이루어져 효율화를 위한 인센티브가 미흡하다.

교특회계와 학교운영지원비회계와의 연계체제가 미흡하여 별도의 재원으로 관리됨으로써 학교교육계획과 재정계획과의 관련성 속에서 효율적인 예산관리가 이루어지지 못하고 있는 문제점에 착안하여 유사과목을 통폐합하고 회계 외로 처리·관리되고 있던 급식후원회의 후원금, 학부모회 기부금, 식당·자판기 임대수입 등을 학교운영예산에 통합한 재원으로 세출예산을 편성하는 상향식 예산제도의 도입이 필요하다. 즉 세출예산에 있어서 학교교육계획에 따라 재원의 출처에 관계없이 편성하여 자금운영의 효율성을 제고하는 학교운영예산제도의 도입이 중요하다. 이렇게 할 경우 현재 학교운영지원비회계와 교육비특별회계의 예산회계기간이 상이한 문제점을 슬기롭게 극복할 수 있는 장점이 있으며 장기적으로는 이러한 운영상의 효율화시도를 제도화하여 양 회계의 결산 및 회계처리를 통합하여 할 수 있도록 하는 정책개선이 필요한 것이다.

## IV. 교육재정구조 개편방안

지방분권적 교육체제의 시행을 위해서는 최소한의 지방교육재정 자립이 필수적이며 이를 위해서도 교육재정권과 교육행정권의 일반 지방 행·재정과 통합이 필요하다. 지방으로부터의 교육실험을 통한 학교정상화는 사교육비의 문제 및 21세기 창의적인 신지식인의 공급에도 필수적인 과제이다. 재정자립도가 높은 7대 도시부터 지역책임 방식의 새로운 교육제도를 시행하되, 다음의 세제개혁을 통해 지역의 재정기반이 확충되는 대로 기타 지역으로 확산 실시하는 것이 바람직한 것으로 판단한다.

교육세 중 지방세분(97년 현재 총 교육세의 55.1%)을 재산세 등 7개 항목에 걸친 지방세 본세에 통합하여 지방의 교육재원으로 직접 활용한다(현재는 '지방교육양여금' 형식으로 중앙정부를 통해 지방에 교부). 지방소득세 및 재산세 등 지방세를 상향조정하여 지방정부의 교육재정기반을 획기적으로 강화하는 한편, 이에 상응하는 수준의 국세를 감축한다.

지방분권적 교육체제의 시행을 위한 교육재정 체제개혁의 방안은 다음과 같은 요소로 구성된다. 첫째, 우리나라 조세제도의 발전을 위하여 교육세를 폐지하고 둘째, 지방정부는 지방세수입 총액 또는 선별적인 지방세수입금액에 일정비율을 곱하여 산출된 금액을 지방교육비특별회계에 전입한다. 이 때 전입액의 규모는 현행제도하에서의 지방세분 교육세액보다 적지 않게 하여야 한다.

셋째, 국세와 금융보험수입에 부과되는 교육세의 수입에 해당되는 금액을 지방교육재정교부금 재원에 가산하여 교육세 폐지에 따른 지방교육재정기반의 부실을 방지하고 또한 현행 지방교육양여금의 재정조정기능을 감안하여 교육자치단체간 재정력 불균등을 완화할 수 있도록 지방교육재정교부금의 지방교육재정조정역할을 강화하여야 한다. 넷째, 일반지방행정의 재정기반을 침식하지 않기 위하여 현행 지방세분 교육세액에 해당하는 조세수입증대효과를 얻을 수 있도록 지방세의 세율인상과 과세기반확대를 추진한다. 마지막으로, 중앙정부는 지방교육재정교부율을 인상하여 교육재정교부금을 최소한 현행의 국세분 교육세액에 해당하는 금액만큼 인상하거나 동일한 규모의 지방교육양여재원을 마련하여 지방교육재정조정제도를 강화하는 것이 필요하다.

이 방안의 특징은 무엇보다 세제발전을 위하여 교육세폐지를 전적으로 수용하면서 교육재원의 안정적 확보를 추구하는 것이다. 그러나 지방세수입의 일정비율을 지방교육비특별회계에 전입하게 하거나 중앙정부의 교육재정교부금을 증액하는 방법으로 교육세 폐지에 따른 교육재원 감소분을 보충하고 있기 때문에 정부예산운용의 경직성은 여전히 남아있게 된다.

교육세폐지를 계기로 한 교육재정개혁은 교육발전에도 이바지할 수 있다. 비록 지금은 지방재정력의 전반적인 취약성과 불균등으로 인하여 지방교육재정조정제도(교부금, 양여금, 보조금)에 절대적으로 의존하는 교육자치단체가 대부분이지만 교육세의 폐지는 장기적으로 지방교육비는 지방정부가 부담하는 지방책임의 원칙을 구현하기 위한 제도적 기반을 구축할 수 있는 계기가 될 수도 있다. 지방교육재정에 대한 자치단체의 책임성제고는 궁극적으로 교육에 대한

주민자치를 실현하고 지방교육의 다양성을 높이며 지방(교육)자치단체간의 경쟁을 통한 교육성과의 제고로 이어질 수 있을 것으로 판단된다. 이와 같은 지방교육의 발전이 가능하기 위해서는 교육정책당국이 교육세폐지를 지방교육재정의 발전의 계기로 삼아 미래지향적인 자세로 변화에 능동적으로 대응해야 할 것이다.

이상적인 교육재원의 조달과 배분은 교육투자의 사회적 가치에 대한 평가에 기초하여 신축적으로 이루어져야 하며 결코 경직적인 규정이나 일정한 비율에 얽매이지 않아야 한다. 교육재정의 효율성을 제고하기 위해서는 예산의 배정이 사업의 평가에 따라 신축적으로 이루어져야 한다는 원칙이 장기적인 제도발전이 지향해야 할 목표로서의 타당성을 지니나 다른 사회제도와 마찬가지로 재정운영방식이 달라지기 위해서는 상당한 시간과 정치적 조율이 필요할 것이다. 교육세를 폐지하는 대신 부족한 교육재원을 조세수입의 일정비율을 교육재원으로 할당하도록 하는 방안은 이상적인 재정운영의 규범에 미치지 못하지만 적어도 교육재정의 기반을 흔들리지 않으면서 교육세의 부작용으로부터 벗어날 수 있는 장점이 있다. 또한 장기적으로 교육투자의 규모를 신축적으로 조절할 수 있는 체제로 이행해 가는 중간단계로서의 의미도 지닌다.

지방자치단체 또는 지방교육자치단체가 지방교육세를 자율적으로 운용할 수 있는 여건이 갖추어 진다면 지방교육세는 현행 교육세에 비해 지방(교육)자치단체의 교육재정에 대한 책임성을 높이고 교육자치단체단위의 수익자부담원칙을 실현하는 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 여러 가지 기존 지방세의 운영실태를 보면 자치단체가 지방교육재정의 수요에 맞추어 지방교육세를 탄력적으로 운영할 수 있는 여건이 갖추어지기까지는 매우 많은 시간이 흘러야 할 것으로 보인다. 교육세를 폐지하고 교육재원을 확보하는 대체수단을 모색하는 과정에서 반드시 고려하여야 할 것은 지방재정의 지역적 불균등이다. 지방교육재정의 교육자치단체간 형평성을 유지하기 위해서는 중앙정부와 상위자치단체의 재정조정이 필요하다. 현행의 지방교육양여금은 인구비례로 재원을 배분함으로써 적어도 인구중 학생의 비율이 낮은 농어촌에 유리한 방식을 택하고 있는 점에 유의하여 국세분 교육세를 폐지하는 대신 현행의 국세분 교육양여금에 버금가는 규모의 금액을 지방교육재정교부금에 가산하거나 별도의 양여금 재원을 마련하여 중앙정부의 지방교육재정지원과 교육자치단체간의 재정조정기능을 확충하여야 할 것이다.

교육의 소비자인 학생과 학부모가 결국은 주민이고 지역적인 관심의 상당히 중요한 부분이 교육이라면 당연히 지역의 공적인 자원배분을 책임지는 시·도지사가 자율과 책임을 지도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 주민이 각출하는 세금(지방세)과 세외수입으로 살림을 살면서 법적으로 부담하게 되어 있는 시·도세의 극히 적은 부분(현재 2.6%), 특별시·광역시와 담배소비세수입의 일부, 서울과 부산의 중등교원봉급을 못마땅해하면서 전입하고는 더 이상 교육에 대해서는 나몰라라 하는 현행체제는 결코 바람직한 구조가 될 수 없다.

한편 현재 24개의 국립대학, 11개의 국립교육대학, 7개의 국립산업대학이 있어 교육부의 직접적인 규제를 받고 있는 바 이는 각 지방자치단체로 이양하여 도립 혹은 시립의 형태로 하여야 지역주민의 수요를 반영하는 동시에 대학에 대한 지역산업의 투자와 산학협동의 유인을 제공할

수 있다. 물론 이를 위해서는 지방재정의 대폭적인 확충이 전제되어야 할 것이다. 현재의 교부금배분전 중앙과 지방간 자원배분을 20:80 수준에서 50:50 정도로 조정하고 교부금제도가 최종적인 한계자원(residual)이 아니라 자체세원이 최종적인 한계지출을 재원마련(finance)하도록 하는 제도개편이 수반되어야 할 것이다.

따라서 지방교육자치와 지방교육재정과의 관계 못지 않게 중요한 관계가 지방재정과 지방교육재정임을 분명히 할 필요가 있다. 교육재정도 실제 의사결정은 주민이 하는 것이 이론상 바람직하며 실제적으로도 주민의 대표인 의회에서 하는 것이 필요하다. 교육비를 확보할 최종책임이 국가와 지방자치단체에 있다는 견해에 대해서도 Tooley(1996) 등이 주장하는 Education without the State나 Windham이 주장하는 사교육의 효율성 등에도 귀를 기울일 필요가 있다. 우리 나라와 같이 교육열이 높고 사교육수요가 상당한 수준인 경우는 사교육과 공교육을 적절히 균형 시킴으로써 효율성과 형평성의 증대를 가져올 수 있으며 이를 위해서는 자립형 사학의 설립이 필요하다.

교육재원구조를 개혁함에 있어 가장 중요한 정책방향은 교육공급자와 교육수요자들의 자율과 책임을 바탕으로 다양한 형태의 교육실험과 혁신이 지속적으로 일어날 수 있도록 지방정부의 적극적인 참여를 유도하는 것이다. 아울러 현재 재정자립이 가능한 사립 중·고등학교를 대상으로 등록금의 자율화와 선발의 자율권을 보장하는 자립형 사학으로 육성하여야 한다.

## V. 교육재정개혁의 주요 정책과제와 기대효과

일반지방재정과 지방교육재정을 통합하는 경우 다음과 같은 주요 정책이슈가 논의되어야 한다. 먼저 지방재정교부금과 지방교육재정교부금의 통합여부이다. 본고에서는 지방재정교부금과 지방교육재정교부금의 통합의 실익보다는 통합에 장애요인으로 작용할 우려가 크므로 두 종류의 교부금이 별도로 존치되는 것이 불가피할 것으로 본다. 실제로 지방교육을 담당하는 기관에서는 지방재정에서 교육부문의 비중이 크게 줄어들 것으로 우려하고 있기 때문이다. 둘째, 지방교육비특별회계와 지방정부 일반회계와의 통합여부이다. 지방교육재정교부금이 별도로 존치되는 경우 기존의 지방교육비특별회계를 구태여 지방정부 일반회계로 통합할 실익이 없다. 셋째, 학교예산운영의 자율권 신장문제이다. 학교자치의 구현을 위해서 학교예산편성권을 부여하며 이를 위해 지방교육비특별회계는 단위학교에 공식(formula)에 따라 총액(lumpsum)으로 예산을 지원하고 구체적인 사용에 대해서는 학교장이 판단하도록 하는 정책이 필요하다.

일반지방재정과 지방교육재정이 통합되는 경우 현재 학교실패의 원인으로 꼽히는 획일적인 공급자 중심의 교육에서 수요자 중심의 교육, 창의적인 열린 교육이 가능할 수 있다. 그러나 무



엇보다 중요한 전제는 지방재정의 충실화 및 확충이 선행되어야 하며 기관간의 통합이 물리적인 통합에서 화학적인 통합이 이루어질 때까지 일정기간동안 잠정적이긴 하나 교육재정의 하한을 보장하기 위한 회계상의 경계(fire wall)의 유지가 필요할 것으로 판단된다. 분권화 된 지방교육과 상향식 학교예산제도가 정착되고 학교간의 경쟁이 본격적으로 이루어지게 되면 우리의 고질적인 학교실패문제 및 과도한 사교육투자문제의 해결이 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 다시 한번 강조하는 것은 이러한 진정으로 분권화 된 지방교육이 이루어지기 위해서는 지방재정의 확충이 획기적으로 수반되어야 한다는 점이다.

지방자치와 교육자치를 통합함으로써 기대되는 예산절감규모는 감축되는 조직 및 행정인력의 규모에 따라 좌우될 것인바 구체적인 절감규모는 전체 지방교육비특별회계의 규모에서 행정비의 일부, 직접사업비, 본부 시설비의 일부를 합하여 산출하기보다는 표준적인 지방을 선정하여 사례분석을 통해서 역으로 추정하는 것이 타당할 것이다. 직관적으로는 지방교육재정 17조 1천억 정도의 10% 수준인 1조 7천억원 이상의 재원이 학교교육의 충실화를 위해 재분배될 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 1조 7천억원 규모의 재원은 1998년도 학교비(208과목)예산, 즉 학교에서 현재 도급경비로 재량에 의해 지출하는 경상경비, 전체와 맞먹는 수준이다. 이렇게 될 경우 학교예산의 충실화를 통한 학교교육의 정상화에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

## VI. 요약 및 정책건의

현행의 국세형태, 부가세 형태의 교육세를 폐지하고 지방교육세를 신설하거나, 지방정부 세입의 일정부분을 지방교육비특별회계에 전입토록 하는 지방교육재정의 지방화를 확대하여야 한다. 이를 위해서는 지방세를 확대하여 지방재정을 확충하는 과제가 선행되어야 하며 말뿐인 지방자치가 아니라 지방의 기능인 지방교육을 진정으로 지방화 하려면 지방재정의 확충을 통한 지방교육재정의 지방책임성(accountability) 제고가 중요하다.

정책의 연속성과 개혁의 실현가능성 증대를 위해 지방교육재정교부금은 지방재정교부세와 별도로 존치하며, 지방교육양여금이 폐지되는 데 따른 지방교육재정교부금의 형평화효과를 제고할 수 있는 공식의 개편이 필요하다. 아울러 지방행정과 지방교육행정의 통합을 통한 예산절감 부분은 학교비예산, 다시 말해서 학교재정의 충실화를 위해 투자되어야 한다.

정책의 우선순위는 가장 먼저 지방세, 나아가서 지방재정의 확충이 이루어져야 지방교육의 진정한 지방화가 가능해지므로 지방재정책임성을 제고한다. 제2단계로 예산감축분을 학교의 경상경비(도급경비)의 확충으로 전환하여 학교교육의 충실화를 도모하여야 하고, 이어서 제3단계로 지방교육세를 신설하여 지방교육재정의 확충을 도모하는 것이 필요하다.

## 【 참고문헌 】

- 김경환 외, 「교육재정운영의 평가체제 도입방안에 대한 연구」, 한국개발연구원, 1997.
- 박정수, 「공교육비분석과 교육재정정책과제」, 한국정책학회 1998년 정기학술대회 발표논문, 1998.
- 박정수 · 안종석, 「교육재정의 구조와 재원확충방안」, 한국조세연구원
- 박정수 · 최광, 「한국의 교육재원 조달구조에 대한 고찰」, 『공공경제』제3권 제2호, 한국공공경제학회, 1996.
- 윤건영, mimeo, 1998.
- 윤건영 · 최영순, 「한국의 교육발전과 교육투자」, 한국조세연구원, 1998.
- 최광, 「분배정의와 재정정책」, 대한상공회의소, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「경제원리와 경제정책」, 비봉출판사, 1998.
- 한국개발연구원, mimeo, 1998.
- 한국소비자보호원, 「사교육비실태조사」, 1997.
- Arrow, K. J. and R. C. Lind, "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions," *American Economic Review*, 1970.
- Cullis, J. and P. Jones, *Public Finance*, London: McGraw-Hill Book Company, 1992.
- Evans, W. N., S. E. Murray, and R. M. Schwab, "Towards Increased Centralization in Public School Finance," presented at the *National Tax Association Seminar*, 1995.
- Fernandez, R. and R. Rogerson, "On the Political Economy of Education Subsidies," *Review of Economic Studies*, 1995.
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Hochman, H. M. and J. D. Rodgers, "Pareto Optimal Redistribution," *American Economic Review*, Vol. 59, 1969.
- Richman, Sheldon, *Separating School and State*, Fairfax, VA: The Future of Freedom Foundation, 1994.
- Thurow, L. C., "The Income Distribution as a Pure Public Good," *Quarterly Journal of Economics*, Vol 81, 1971.
- Tooley, James, *Education Without the State*, IEA Education and Training Unit. London: Goron Pro-Print Co. Ltd, 1996.
- Windham, D. M. and D. W. Chapman, *Evaluation of Educational Efficiency: Constraints, Issues, and Policies*. Advance in Educaitional Productivity Vol. 1, J.A.I. Press, 1990.