

지방교육재정제도의 개선방안

: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

Improving Local Education Finance System

: Reestablishment of the Relations between General Local Finance and Local Education Finance

임성일* · 손희준**

Lim, Sung-II · Sohn, Hee-June

■ 목 차 ■

- I. 문제 제기
- II. 지방교육재정의 현황 및 구조
- III. 지방교육재정의 특징과 문제점: 기초통계분석
- IV. 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정의 관계 재정립
- V. 요약 및 결론

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 못하다. 이러한 우리나라 지방교육재정제도의 현황과 문제점을 종합적으로 검토하면서 지방교육재정의 개선방안을 모색하기 위해, 본 논문은 지방교육재정이 노정하는 주요 특징적 현상과 문제점을 지방교육재정과 일반지방재정을 포괄하는 몇 가지 기초통계분석을 통해 파악하고자 하였다.

본 논문은 분석결과를 토대로 지방교육재정의 개선을 위한 장·단기 정책대안을 제시하

* 한국지방행정연구원 선임연구위원(제1저자)

** 청주대학교 교수(제2저자)

논문 접수일: 2011. 8. 10, 심사기간(1차): 2011. 8. 11 ~ 2011. 9. 29, 게재확정일: 2011. 9. 29

고 있다. 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정 간의 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.

□ 주제어: 지방교육재정, 일반지방재정, 지방교부세, 지방교육재정교부금

The purpose of the article is to find ways for the improvement of local education financing system. The current local education financing system experiences low independent status, heavily depending upon the grants(fiscal transfers) from the central government. Under the situation, it is very difficult for local education authorities to respond to the rapidly increasing fiscal needs of local education. The worst problem is the two major equalization grant systems(Local Shared Tax and Local Shared Tax for Education) for local finance operated by the different line ministry of the central government are not systematically linked together. In addition, horizontal relations between local governments and local educational authorities are not cooperatively operated.

Recognizing these facts, this article analysed major problems and features of local education finance through the basic statistical analysis. Based on the results, this study proposed short-term and long-term policy proposals for the improvement of local education financing system. As the short and medium term policy proposal, this study proposed the following measures: (1) allowing partial taxing powers to local education authorities, (2) strengthening the linkage between the Local Shared Tax and the Local Shared Tax for Education, (3) strengthening the linkage between local government and local education authority in the areas of related policy and fund(budget) utilization.

□ Keywords: local education finance, local finance, Local Shared Tax, Local Shared Tax for Education

I. 문제 제기¹⁾

교육이 개인의 삶을 윤택하게 해주고 국가의 경쟁력을 향상시키는 공공재(public good)임은 주지하는 바이다. 잘 정비된 교육체제와 체계적인 교육재정 지원이 중장기적으로 국가의 역량을 높이고 우수한 투자효과를 나타낸다는 사실은 이론과 실증분석을 통해 입증되고 있다. 이러한 교육의 중요성을 인식한 우리 정부는 공교육의 양적 확대와 품질 향상을 위해 다양한 정책을 실시하고 있다. 이러한 정책들이 실질적인 효과를 달성하기 위해서는 몇 가지 조건들을 충족해야 하는데, 그 중에서도 재원의 확충과 자금의 효과적 사용은 필수조건에 해당한다. 이 글은 이러한 관점에서 우리나라 지방교육재정의 실상을 파악하고 그에 대한 개선 방안을 모색하는데 중점을 두고자 한다.

현재 우리나라의 초·중·고 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균을 밑돌고, 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수는 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(윤정일, 2010:1). 2009년에 발표된 OECD 통계자료(OECD Factbook 2009)에 의하면 한국의 학생1인당 교육비 지출(초중등)은 5,638달러(2000년도 불변가격)로 OECD 평균 7,065달러의 80% 수준이다. 이는 영국(6,888달러), 프랑스(7,456달러), 일본(7,343달러), 포르투갈(5,646달러)에 뒤지고, 그리스(5,493달러), 체코(4,098달러)보다는 앞서는 수준이다.²⁾ 그리고 우리나라의 공교육비 지출은 GDP 대비 4.5%로서 OECD 국가의 평균 5.2%를 하회한다. 우리나라와 소득 수준이 비슷한 OECD 국가들(체코, 그리스, 뉴질랜드, 포르투갈)과 비교하면 우리는 중간 수준이고, 우리보다 소득 수준이 높은 국가들(영국, 프랑스, 일본, 캐나다)과 비교하면 일본을 제외하고는 열세를 면치 못한다(<표 1> 참조).

<표 1> 한국과 주요 경쟁대상 OECD 국가와의 비교

구 분	GDP (십억달러)	1인당GDP(GNI) (달러)	인구 (천명)	GDP 대비 교육비지출(%)	PISA 점수		
					I	II	III
한국	1,201.8	24,801(24,838)	48,456	4.5(2.9)	522	556	547
OECD 평균	n.a.	32,664(29,851)	39,439	4.9(0.8)	500	492	498
• 동류그룹 국가(I) - 체코	248.0	24,027(22,575)	10,323	4.2(0.6)	513	483	510

1) 이 글은 국회에서 발표(2010. 12. 9)한 임성일의 논문을 토대로 수정·보완한 것임을 밝혀 둔다.

2) Tertiary교육의 경우 학생1인당 교육비 지출은 한국이 7,606달러이고 OECD 평균은 11,512달러이다.

구 분	GDP (십억달러)	1인당GDP(GNI) (달러)	인구 (천명)	GDP 대비 교육비지출(%)	PISA 점수		
					I	II	III
- 그리스	318.1	28,423(27,612)	11,193	4.2(0.9*)	473	460	459
- 포르투갈	242.0	22,815(21,904)	10,608	5.1(0.4)	474	472	466
- 뉴질랜드	114.8	27,431(24,332*)	4,228	5.0(1.3)	530	521	522
• 동류그룹 국가(II)							
- 캐나다	1,269.6	38,500(35,842)	32,976	4.8(1.7)	534	527	527
- 스페인	1,417.4	31,586(30,819)	44,874	4.2(0.5)	488	461	480
• 미래경쟁대상 국가							
- 영국	2,168.1	35,669(35,842)	60,975	5.2(0.7)	515	495	495
- 프랑스	2,078.0	32,686(32,857)	61,707	5.5(0.4)	495	488	496
- 일본	4,295.9	33,626(34,749)	127,771	3.3(1.7)	531	498	523

자료: OECD, OECD Factbook 2009, 2009.

주1: 동류그룹 국가(I)는 1인당 국민소득 수준이 우리와 비슷한 국가, 그리고 동류그룹 국가(II)는 GDP 규모와 인구 수준이 우리와 비슷한 국가들로 선정되었음.

주2: GDP 대비 교육비 지출의 ()안 수치는 사교육비 지출의 대 GDP 비중이고, 나머지는 공교육비 지출의 대 GDP 비중을 의미함; PISA 점수 중 I, II, III은 각각 과학, 독해, 수학 점수를 의미함.

주3: * 표시는 2006년 값을 의미하며, n.a.는 자료이용이 불가능함을 의미함.

한마디로, 우리나라의 공교육 투자는 우리의 경쟁 대상국에 비해 상대적으로 부족한 실정이다.³⁾ 다만, 국가별 교육지출에 사교육비 부담을 포함시키면 우리나라의 GDP 대비 교육비 지출은 7.4%(GDP 대비 사교육비 지출은 2.9%임)가 되는데, 이는 OECD 국가 가운데서 가장 높은 그룹에 속한다(OECD(a), p. 27 참조). 아울러 우리나라 학생의 학업성취도는 OECD 국가 중 최정상급에 속한다. OECD가 실시한 PISA(Programme for International Student Assessment) 결과에 따르면 한국학생은 독해와 수학에서 최정상급이고 과학부문에서도 높은 성적(7위)을 달성하였다.

우리나라의 지방교육재정은 지방교육자치가 실시된 이후 현재까지 중앙정부로부터 제공되는 이전재정(교부금·보조금)에 의존하는 구조를 갖고 있다. 현실적으로 지방교육자치단체인 시·도 교육청과 산하 지역교육청들은 자율적으로 재원을 조달할 수 있는 제도적 수단과 역량을 갖지 못하고 있다. 이러한 상태에서 지방교육재정수요는 매년 크게 늘어나는 추세이고, 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 최근 재원조달의 수단적 한계에 직면한 지방교육자치단체들은 한편으로 중앙정부의 이전재정에 기대면서 또 다른 한편으로는 지방의 재정지원에 눈을

3) 일반적으로 교육재정의 적정수준을 판단하기는 어렵지만 상대적 수준에 대하여는 어느 정도 판단해 볼 수 있다. 그것은 우리와 유사한 수준의 국가들(예컨대, OECD 국가들 중에서 우리와 정치, 경제, 소득, 행정체제 수준이 비슷한 국가들)과 비교하거나 선진 모범국가(role model state)와의 객관적인 비교를 통해서 우리의 현재 상태와 미래 방향을 가늠해 볼 수 있다.

돌리고 있다. 한마디로, 근년의 지방교육재정의 확충기조는 중앙정부의 교부금 인상과 지방자치단체의 교육재정지원 증가에 역량을 결집하는 양상이다.

지방교육자치단체의 만성적인 자체재원 결핍현상은 교육자치단체의 정치·행정적 자주성을 제약하는 암묵적 요인으로 작용한다. 교육자치가 실시된 이후에도 전국적으로 획일적인 교육제도와 교육서비스가 유지되는 이면에는 지방교육자치단체의 정치·행정적 자주성 부족보다는 재정력 부족이 실질적인 요인으로 작용하고 있다. 현실적으로 빈약한 재원조달능력과 낮은 예산 자율성을 지닌 각 시·도 교육청이 적극적으로 나서서 중앙정부의 획일적인 정책-에 들면, 학생 선발, 교육과정 운영, 교원인사와 보수, 시설 등(윤정일, 2010:7) -을 변화시키기에는 역부족이다.

이러한 상황은 일반 지방자치단체의 재정 상황과는 크게 다르다. 일반지방재정도 전반적인 재정부족현상을 겪고 있지만 지방자치단체들이 자체재원을 조달할 수 있는 본질적인 수단을 보유한다는 점에서 지방교육재정과 크게 다르다⁴⁾. 지방교육자치단체는 기본적으로 실효성 있는 자체재원 조달수단을 갖지 못할 뿐 아니라, 일반자치단체와의 연계 또한 매우 약하다. 따라서 현재의 지방교육재정시스템은 교육자치단체가 자체수입을 확보하기 위해 다양한 수단과 노력을 최대한 가동하더라도 그 효과는 미미할 뿐이다. 그리고 중앙정부의 이전재정에 의존하는 전략적 선택 또한 국가재정의 제약으로 인해 그 여지가 많지 않다.

이러한 상황을 종합적으로 볼 때, 앞으로 지방교육자치단체는 보다 근본적인 차원에서 자체재원 확보수단을 강구하면서 지방자치단체와의 상생적 유대를 강화하는 전략을 적극 추진할 필요가 있다. 문제는 우리나라의 로컬 거버넌스(local governance)가 일반자치와 교육자치의 이원 체제로 분할 운영되고 있는 점이다. 지방자치를 실시하면서 일반행정과 교육행정을 통합하거나 아니면 분리 운영하는 선택은 각국의 국민적 합의와 정치적 결단에 달려 있다. 또한 양자 선택에 따른 긍정적 효과와 부정적 효과는 각국의 역사와 문화, 정치와 재정 상황 등에 따라 달리 나타날 수 있다.

중요한 사실은 특정 국가가 교육자치단체의 재정력(fiscal capacity)과 재정권한이 취약한 상태에서 분리된 자치시스템을 가동할 경우 지방교육자치의 효과성과 책임성이 떨어질 가능성이 높다는 점이다⁵⁾. 이러한 현상은 우리의 지방교육자치 실상에서 그대로 드러나고 있

4) 다만, 상당수의 지역들이 부존자원의 부족과 경제상황의 열위로 인해 자체재원의 확보에 애로를 겪고 있는 것이 현실이다. 이들은 상위정부(중앙정부, 광역자치단체)의 보조금 등을 통해 부족재원의 상당 부분을 지원받고 있다.

5) 국가 간에 존재하는 차이의 상당 부분이 각국의 역사와 정치·문화·재정적 환경의 차이에서 비롯됨을 인식할 때, 가치판단을 배제한 상태에서 특정 체제와 운영방식의 비교우위를 판단하기는 어렵다. 다만, 어떤 나라가 지방분권과 지방교육자치를 추구하는 상황에 있다면 가능한 지방이 자기노력을 통해 재원을 확보하고 사용하는 방식으로 중앙·지방간 재정관계가 정립되는 것이 합리적이다. '분권과

다. 대표적인 예로 교육시설에 대한 투자가 일반행정과 교육행정을 포괄하는 지방공공재(local public good)의 최적투자 관점에서 접근되지 못하는 현상⁶⁾과 일반자치와 교육자치 간에 행·재정적 연계가 제대로 이루어지지 못하는 현상을 지적할 수 있다. 특히, 제도의 목적과 운영방식이 유사한 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도가 정부간재정관계의 큰 틀에서 체계적으로 연계되지 않고 별개로 운영되는 것은 재정의 효율성을 떨어뜨리는 대표적 사례이다. 현재와 같은 이원적 체제 하에서는 일반자치와 교육자치 두 부문 간에 법규상 요건만을 충족하는 최소한의 행·재정적 연계만 이루어지는 것이 어쩌면 당연한 현상이다.

일반자치와 교육자치의 분리를 선택한 국가적 결정을 당분간 존중하더라도 두 부문 간의 정책 및 재정적 연계·협조체제는 반드시 개선되어야 한다. 이것은 두 부문의 독자성 존중을 초월하는 국(주)민의 복리와 국가재정자원 활용의 효율성, 효과성, 형평성 제고 차원에서 절실히 요구되는 시대적 과제이다. 이를 위해 지방교육자치단체의 안정적인 자체재원 확보수단 강구, 지방교육재정과 지방재정간의 관계 재정립, 지방교육재정교부금과 지방교부세의 연계성 강화 등 지방교육재정체제 전반에 대한 구조개편이 단행되어야 한다.

이러한 문제인식 하에 이 글은 지방교육재정의 바람직한 미래상을 모색하고자 한다. 그 접근에 있어서는 먼저 지방교육재정의 현황과 문제점을 파악하는데 초점을 맞춘다. 이 과정에서 지방교육재정의 위상을 국가재정과 지방재정을 포괄하는 거시적 틀 안에서 파악하고자 하며, 동시에 지방교육재정의 문제와 한계를 기초통계분석을 통해 파악하고자 한다. 그 다음으로는 현황분석을 통해 파악된 문제와 한계를 토대로 거시적 관점에서 지방교육재정의 정부간 재정관계(중앙과 지방, 일반지방자치단체와 교육지방자치단체의 재정관계)를 재정립하는 방안을 모색하고 있다. 이 때 정부간재정관계의 재정립은 지방교육재정의 자주성, 국가재정자원의 효율성 및 형평성 원리를 핵심적인 판단준거로 활용한다.

본 논문의 분석대상인 지방은 광역자치단체 즉, 16개 시·도와 시·도 교육청이다. 그 이유는 현행법상 지방교육서비스가 광역자치단체의 기능에 속하기 때문이다. 그리고 본 논문에서는 시·도 교육청과 하위 교육기관과의 재정관계, 시·군·구와 단위학교간의 교육재정 문제, 그리고 지방교육재정투자의 성과와 책임성에 관한 내용들은 연구의 범위를 넘어서는 것으로 간주하고 다루지 않는다.

자치'는 여러 각도에서 정의되고 검증될 수 있지만, 그 핵심에는 항상 '자율과 책임'이 자리하고 있다. 그러므로 지방교육자치의 수준은 교육자치단체가 재원조달과 자금사용 그리고 각종 정책의사결정을 어느 정도 재량적으로 행할 수 있는지에 의해 결정된다.

6) 현재는 교육재정의 일부를 지원하는 지방자치단체가 지방교육투자의 결정과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 사실상 배제된 상태이다.

II. 지방교육재정의 현황 및 구조

1. 지방교육재정의 세입 및 세출 현황

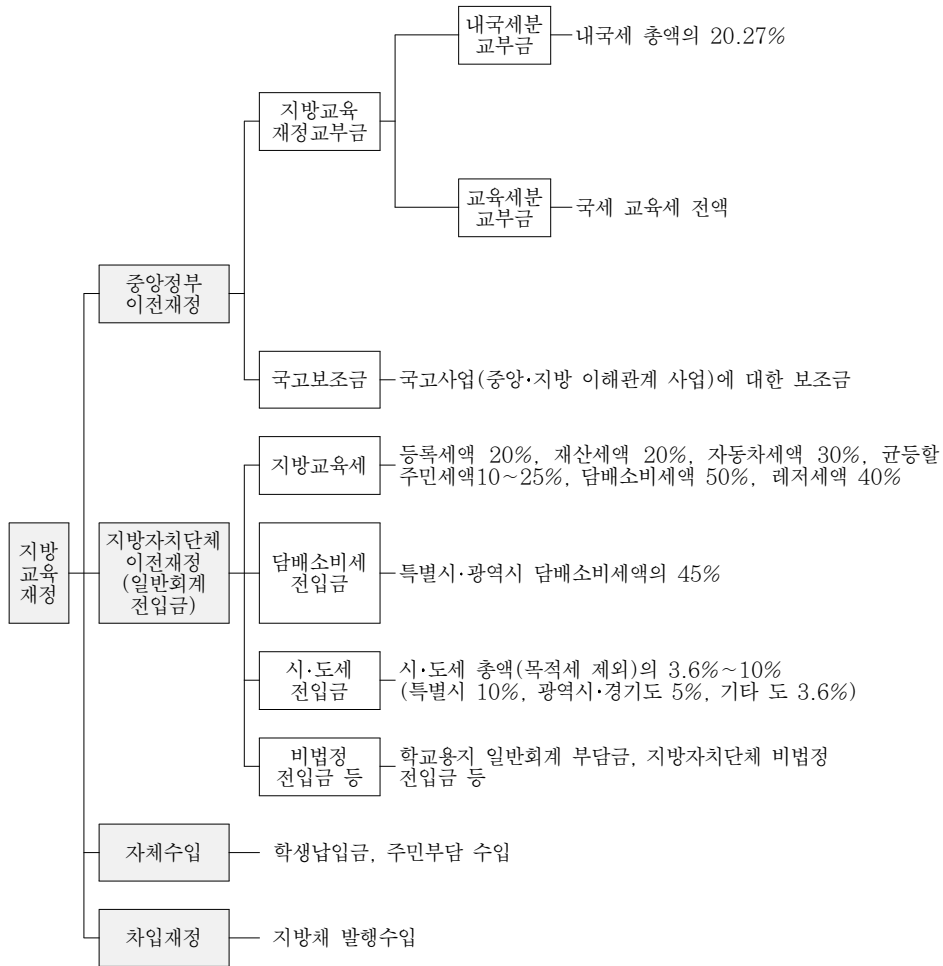
우리나라의 초·중·고등학교 교육을 지지해 주는 지방교육재정은 자체수입과 이전재정수입 그리고 차입재정으로 구성된다. 여기에서 이들에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.

첫째, 자체수입은 지방교육자치단체가 직접 조달하는 재원을 말하며, 기본적으로 학생납입금(수업료)과 주민부담수입 등으로 충당된다.

둘째, 이전재정수입은 중앙정부의 이전재정(지방교육재정교부금과 국고보조금)과 지방자치단체의 이전재정으로 구분된다. 중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금은 보통교부금(내국세 20.27%의 96/100 금액과 교육세 전액으로 조성)과 특별교부금(내국세 20.27%의 4/100 금액으로 조성)으로 구분된다. 보통교부금은 자금의 사용용도가 지정되지 않고 총액으로 지방에 배분되는 일반보조금(general grant)이고, 특별교부금은 사용용도가 구체적으로 정해진 특정보조금(specific grant)이다. 지방자치단체의 이전재정(일반회계 전입금)은 시·도 교육청이 16개 시·도로부터 지원받는 재정자금을 말한다. 이는 지방교육세(등록세액 20%, 재산세액 20%, 자동차세액 30%, 균등할 주민세액 10~25%, 담배소비세액 50%, 레저세액 40%), 담배소비세 전입금(특별시·광역시 담배소비세액의 45%), 시·도세 전입금(목적세를 제외한 시·도세 총액의 3.6~10%: 서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타도 3.6% 부담), 기타 재원(학교용지 일반회계부담금⁷⁾, 지방자치단체 비법정전입금 등)으로 구성된다.

7) 시·도의 학교용지매입비부담금은 「학교용지확보등에관한특별법」에 의해 시·도가 학교용지매입비의 1/2을 지원하는 법정의무경비이다. 동 부담금은 학교용지부담금, 개발부담금, 기반시설부담금, 취득세·등록세 수입 등을 기본재원으로 조달되는데, 근년에 재원조달이 여의치 않아 시·도의 재정압박 요인으로 대두되고 있다.

<그림 1> 지방교육재정의 자원조달 체계(2010년 현재)



주: 교육과학기술부의 자료를 토대로 필자가 일부 수정, 정리한 것임.

그밖에 시·군·구가 관내에 속하는 각 급 학교에 대해 교육경비를 보조하는 재정지원제도(교육경비보조금)가 있다. 이는 지방교육재정교부금 제11조에 의해, 교육예산 또는 민간이 전과 달리 시·군·구가 관내의 공교육 활성화를 위해 고등학교 이하 각 급 학교 등 교육현장에 직접 투자하는 재정지원 장치이다. 교육경비보조금의 대상사업은 원어민 교사채용, 방과 후 학교지원, 급식·교육정보화·체육·문화공간설치, 기타 학교시설개선사업이 있다. 이 보조금은 2007년 3,780억 원에서 2010년 8,368억 원으로 급증하였으며, 일부 단체의 경우 1개 학교당 최고 5억 원 이상 지원하는 등 선심성 지원 및 자치단체 간 경쟁적 확대가 우려되

고 있다(행정안전부(b), p. 29). 참고로 단위학교의 재정은 학교운영지원수입(학교운영지원비, 수익자부담경비 등), 학교발전기금(학교운영위원회조성 학교발전기금), 기타수입(자치단체 교육경비보조금 등)으로 구성된다.

셋째, 차입재정(debt financing) 즉, 지방채 발행을 통해 자금을 조달한다. 지방채 발행은 단식부기 회계에서는 세입으로 계상되나, 복식부기 회계에서는 자산과 부채로 계상된다.

2010년 현재 지방교육재정의 세입(당초예산 기준)은 자체수입 6.1%와 이전재정수입 89.4%(중앙정부지원 63.4%, 지방자치단체지원 26.0%) 그리고 지방채 4.5%로 구성된다. 한마디로, 지방교육재정은 외부의 이전재원에 전적으로 의존하고 있는 셈이다. 지방교육재정의 재원분담 비율을 중앙과 지방(일반자치단체 + 교육자치단체)으로 구분해 보면 약 7 대 3의 비율로 중앙정부의 재정 부담이 더 많다(<표 2> 참조).

<표 2> 지방교육재정의 중앙·지방간 부담 및 주요 재원(2010년 당초예산)

(단위: 억원)

중앙부담(70.9%)		지방부담(29.1%)			
지방교육재정교부금	국고 보조금	지방자치단체(시·도) 이전재정		교육청 자체수입 등	지방채 발행
		법정 전입금	비법정 전입금		
291,315 (70.9%)	87 (0.0%)	74,508 (18.2%)	1,366 (0.3%)	25,063 (6.1%)	18,615 (4.5%)

주: 교육과학기술부 자료를 토대로 필자가 재구성한 것임.

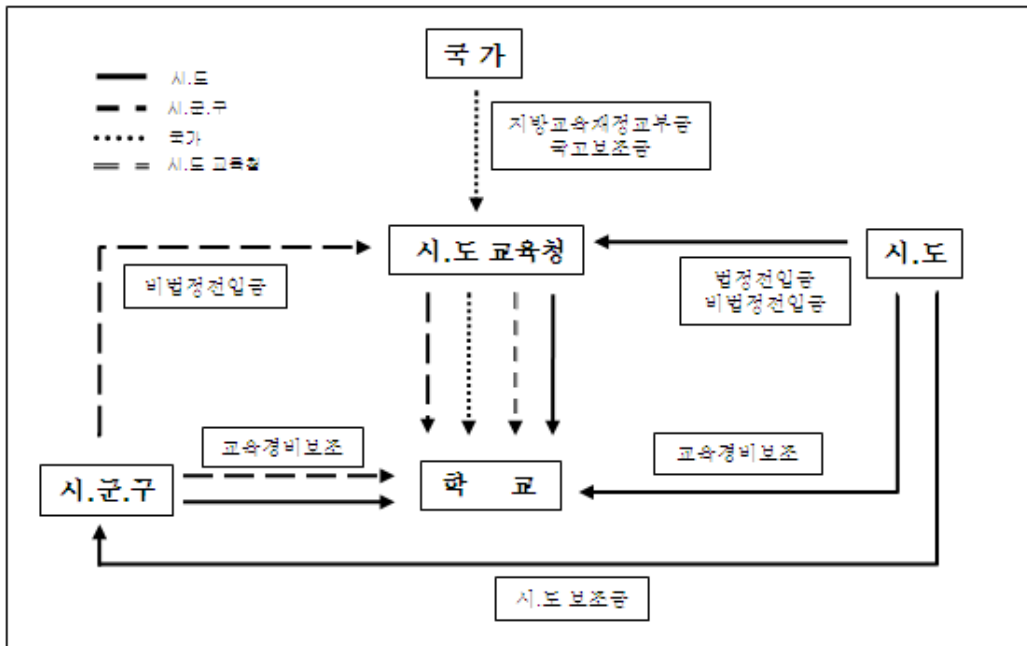
만일 이전재정만을 비교하면, 중앙정부 이전재정이 약 8 대 2의 비율로 지방을 크게 앞선다. 특이한 현상은 중앙정부 재정이전의 거의 전부가 지방교육재정교부금이고, 국고보조금은 매우 미미하다는 사실이다. 실제 지방교육사업 중 대부분이 시·도를 초월하는 지역 간 외부효과(external effect)와 누출효과(spillover effect)를 유발하고 있음을 인식할 때, 지방교육재정부문에서 국고보조금을 제대로 활용하지 않는 것은 매우 특이하다. 물론 보통교부금의 배분공식과 특별교부금의 배분과정에서 외부효과를 교정하는 장치가 일부 내장되어 있지만 그것만으로는 충분하지 않은 것으로 판단된다. 이러한 현상은 앞으로 지방교육재정교부금과 국고보조금의 역할조정 문제를 신중히 검토할 필요가 있음을 시사한다.

지방교육재정의 세출구조를 살펴보면(2010년도 당초예산 기준), 인건비가 전체 지출의 67.6%(27조 7,703억 원)를 차지하고, 그 다음으로 학교지원지출 17.0%(7조 87억 원), 시설비 6.8%(2조 7,889억 원), 물건비 및 이전지출 3.8%(1조 5,325억 원), 토지매입비

2.0% (8,188억 원), 지방채 및 BTL 상환 1.5%(6,248억 원) 등이 중요한 비중을 차지한다(교육과학부, 내부자료). 즉, 인건비, 학교지원비, 시설비 등 세 부문에 전체 지출의 90% 이상(91.4%)이 사용되고 있다. 교육서비스의 특성상, 인건비 등 경상경비의 비중이 높은 것에 대하여는 기본적으로 이해가 간다. OECD의 통계(2007)에 의하면 국가별로 차이가 있으나 교육재정의 높은 인건비 구조는 대부분의 나라에서 관측되고 있다. 따라서 이 현상을 한국특유의 본질적인 교육재정의 구조문제로 간주하기는 어렵다. 하지만 우리나라 교사의 임금 수준이 우리 국민소득의 2배나 되는 독일, 스위스 등과 함께 OECD 국가의 상위권에 속하는 점에 대하여는 다각도에서 심층적으로 점검해 볼 필요가 있다. 특히, 다양한 교육 인프라가 완비된 선진국과 달리 앞으로 이들의 구축에 많은 투자를 해야 하는 우리의 현실을 감안할 때, 70%에 가까운 인건비 비중과 높은 경상경비 구조는 어떠한 방식을 통해서라도 해소되어야 할 과제로 보인다(임성일(c), 2008:68).

지금까지 기술한 내용을 토대로 지방교육재정의 흐름을 파악하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 지방교육재정의 흐름도



2. 지방교육재정과 일반지방재정의 자원조달체계 비교

앞서 본 바와 같이 지방교육재정은 매년 약 90%의 재원을 외부로부터 이전재정을 통해 조달하고 있다. 이는 일반적으로 논의되는 재정자립도 개념(총 세입 대비 자체수입 비중)에 따르면 약 10% 정도의 매우 낮은 자립수준을 의미한다(지방채 수입 제외). 이는 2010년 현재 지방자치단체의 전국 평균 재정자립도가 52.2%인 것과는 매우 대조적이다. 이러한 현상의 근본원인은 지방교육재정의 구조를 결정하는 중앙·지방정부간 재정관계(inter-governmental fiscal relations)가 이전재정 중심으로 구조화되었기 때문이다. 일반 지방재정은 조세와 재정이전제도를 근간으로 하면서 기타 재정제도가 부수적으로 활용되는 구조이다. 즉, 자치단체들은 독자적으로 수입을 확보할 수 있는 각종 지방세와 세외수입 항목들을 보유하면서 또한 상위정부로부터의 교부금과 보조금 등의 자원조달 경로를 갖고 있다. 이에 반해 지방교육자치단체들은 독자의 안정적인 지방세목을 확보하지 못한 채, 중앙정부의 재정이전제도에만 전적으로 의존하는 재정체제를 갖고 있다.

지방교육재정의 높은 이전재정 의존 경향은 OECD 국가평균에 비해 매우 심한 상태이다(OECD(b), 2007; 임성일(a), 2005:147). 우리나라는 OECD 국가들 중에서 멕시코와 함께 지방교육재원의 대부분을 중앙정부가 지원하면서 지출은 광역자치단체가 주도하는 매우 예외적인 교육재정시스템을 보유하고 있다(안종석, 2000:50-51).⁸⁾ 지방교육재정을 조달하는 방식은 국가별로 다른데, 미국과 같이 교육자치단체가 과세권(taxing power)을 보유하면서 이전재정수단을 활용하는 국가들이 있는가 하면, 우리나라와 같이 전적으로 국가의 이전재정에 의존하는 국가들도 있다. 우리나라는 일반행정과 교육행정을 완전히 분리시킨 미국의 교육구(school district)와 유사하지만, 미국은 과세권을 갖는데 반해 우리는 그렇지 못해 큰 차이가 있다. 이러한 차이는 양국의 지방교육자치단체의 재정자주성 차이로 이어지고, 나아가 교육행정의 자율성 격차로 확장된다.

일반적으로 용도가 정해지지 않는 일반보조금은 수혜 지방정부가 보조금을 원하는 곳에 자유롭게 사용할 수 있기 때문에 지출 자율성을 보장하는 제도로 간주된다. 그러나 일반보조금은 지방자치단체가 재원규모를 일정 수준 조절할 수 있는 지방세와 달리 지방이 재원규모를 조절할 수 없는 한계를 지닌다. 이러한 점에서 볼 때, 지방교육재정교부금은 지방의 지출 자율성은 어느 정도 보장해 주지만 수입 자율성은 보장해 주지 못하는 한계를 지닌다. 따라서 현재와 같이 지방교육재정이 전적으로 지방교육재정교부금에 의존하는 상황에서는 교육

8) 우리나라는 지방교육자치를 모색하는 과정에서 전문성과 자주성을 강조한 나머지 일반행정과 분리 독립된 교육자치단체와 교육비특별회계를 설치하였는데, 이는 다른 국가에서 예가 드문 지방교육자치제도의 형태라 할 수 있다(박정수, 2007: 2).

자치단체가 새로운 지역수요에 탄력적으로 대응할 수 없고, 경우에 따라서는 자신의 선호정책을 포기하거나 중앙정부의 눈치를 보아야 하는 상황이 발생한다. 그리고 과도한 재정의 의존구조는 교육서비스의 성과, 주민의 재정부담 의식, 교육자치단체의 재정 책임성(fiscal accountability)을 동시에 저하시키는 요인으로 작용한다. 아울러 교육자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)와 연성예산제약(soft budget constraint) 현상을 초래할 가능성이 있다.

〈표 3〉 일반지방재정과 지방교육재정의 세입·세출체계

구 분	일반지방재정	지방교육재정
재원조달 시스템(세입)	<ul style="list-style-type: none"> • 자체수입(지방세, 세외수입) * 제한적 과세권(taxing power) 행사 • 이전재정수입(중앙, 광역자치단체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자체수입(학생납입금 등) * 과세권 없음 • 이전재정수입(중앙, 시·도 등)
지방채 발행	<ul style="list-style-type: none"> • 자본지출에 한해 발행 • 총액한도승인제도 * 채무변제 역량(capacity) 보유 * 주민부담, 주민투표 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육분야 자본지출 • 기채승인제도 * 채무변제 역량 취약 * 주민부담, 주민투표 없음
지출대상/서비스 공급주체	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공공서비스 전반 * 지방자치단체 중심 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육서비스 국한 * 단위학교 중심 공급

3. 중앙·지방간 재정이전제도의 비교

우리나라의 국가재정은 중앙재정과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반자치재정(지방재정)과 교육자치재정(지방교육재정)으로 구분된다. 그 동안 지방재정을 논하면서 지방교육재정을 제외하는 것이 관례였으나, 재정의 효율성과 형평성 그리고 국(주)민 등 재정의 수요·공급자에 대한 책임성 측면에서 결코 바람직하지는 않다(임성일(c), 2008:69).

지방자치가 실시된 이후 총 정부지출에서 지방(일반자치단체+교육자치단체)이 차지하는 비중은 2000년대 초까지 45~50% 수준이었으나 2005년을 기점으로 50%를 넘어섰다. 2010년도 예산기준으로 중앙재정과 일반지방재정은 총재정사용액의 약 5대 5(136조 2,357억 원 대 133조 5,584억 원)의 비율이고, 여기에 교육재정을 지방재정에 포함하면 양자는 43.7% 대 56.3%의 지방재정 우위로 변한다(지방교육재정은 42조 1,205억 원으로 전체 재정사용액의 13.5%를 차지함). 〈표 4〉를 보면 중앙재정과 지방재정의 세입과 지출 규모는 큰 차이가 나는데, 그 이유는 중앙정부의 재정 중 상당 부분이 교부금, 보조금 등의 형태로 지방에 이전되기 때문이다.

<표 4> 중앙재정과 지방재정의 상대비중 변화추이(2003-2010, 예산기준, %)

연도	〈세입예산 비중〉			〈총 재정사용액 비중〉		
	중앙재정	지방재정		중앙재정	지방재정	
		일반	교육		일반	교육
2003	59.9	30.1	10.0	50.5	35.9	13.6
2004	57.8	31.7	10.5	48.4	37.7	13.9
2005	57.6	31.8	10.6	47.2	38.6	14.2
2006	57.0	32.9	10.1	46.1	40.5	13.4
2007	54.8	34.8	10.4	42.3	43.6	14.1
2008	54.5	34.9	10.6	40.3	45.1	14.6
2009	55.1	34.8	10.1	42.9	43.3	13.8
2010	55.5	34.4	10.1	43.7	42.8	13.5

주: 행정안전부 자료(지방자치단체 예산개요, 2008, 2010)를 토대로 정리한 것임.

2010년 현재 우리나라의 중앙과 지방간의 재정이전제도는 교부금(세)제도와 보조금의 두 유형으로 구분된다. 전자는 일반자치분야의 지방교부세와 교육자치분야의 지방교육재정교부금으로 구성되는데, 이들은 기본적으로 교부금 수혜단체가 자금을 자유롭게 사용할 수 있는 일반보조금(general grant)의 성격을 갖는다(단, 특별교부세(금)은 예외임)⁹⁾. 후자는 국고보조금제도와 광역·지역발전특별회계로 구성되며, 이들은 자금의 사용용도가 지정되는 특정보조금(specific grant)의 특성을 갖는다.¹⁰⁾

지방교부세와 지방교육재정교부금은 각각 국가재정 및 지방재정에서 중요한 위치를 차지할 뿐만 아니라, 통합적 관점에서 보면 그 중요성은 한층 더 크다. 2010년 현재 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합친 규모는 59조 6,900억 원(지방교부세 27조 3,920억 원, 지방교육재정교부금 32조 2,980억 원)이며, 이것은 국가재정 세출의 1/5(20.4%) 그리고 일반회계의 29.7%를 차지하는 막대한 규모이다.¹¹⁾

9) 지방교육재정교부금은 다양한 지방공공서비스의 공급에 사용되는 지방교부세와 달리 교육서비스에 한해 재량적으로 사용되는 일종의 '교육포괄보조금(education block grant)'이라고 할 수 있다. 즉, 지방교부세는 그 돈을 일반행정, 환경, 사회복지, 지역개발, 교육 등 모든 부문에 사용할 수 있지만, 지방교육재정교부금은 교육부문에만 국한해서 재량적으로 사용할 수 있기 때문이다.

10) 광역·지역발전특별회계 중 일부는 소규모 초보적 포괄보조금의 특성을 갖지만, 종합적으로 파악하면 현재의 광특회계는 일반보조금이 아닌 특정보조금으로 분류되는 것이 타당하다.

11) 교부금의 내국세 비율은 지방분권화에 힘입어 크게 증가하였다. 지방교부세의 내국세 연계비율은 2000년의 15%에서 2006년 19.13%, 2006년 19.24%로 크게 증가하였고, 지방교육재정교부금

〈표 5〉 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도의 비교

구 분	지방교부세	지방교육재정교부금
구 조	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세, 특별교부세(* 전통적 체제) • 분권교부세, 부동산교부세(*근년 추가) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부금, 특별교부금
재 원	내국세 연계(내국세수입의 19.24%)	(내)국세 연계 (내국세수입 20.27%와 교육세 전액)
기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 재정지원, 재정형평화(법적, 본원적 기능) • 정부정책 구현(부수적 기능) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교육자치단체 재정지원, 균형교육 발전(재정형평화); (법적, 본원적 기능) • 정부정책 구현(부수적 기능)
배분방식	<ul style="list-style-type: none"> • 배분공식 사용(보통교부세) • 재정부족 충족방식(gap-filling): 기준재정수요, 기준재정수입 비교 * 부족액의 상당부분(80~90%) 충당 - 재정수요, 재정능력 동시 반영 * 직접적 재정능력 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 배분공식 사용(보통교부금) • 재정부족 충족방식 - 기준재정수요, 기준재정수입 비교 * 부족액 전액 충당 - 재정수요, 재정능력 동시 반영 * 간접적 재정능력 반영
성 격	일반용도 지출, 일반보조금	지방교육관련 용도 지출, 교육포괄보조금
재정효과	<ul style="list-style-type: none"> • 소득효과와 대체효과 존재 • 지역경제 파급효과 상당함 * 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산 제약(soft budget constraint) 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득효과와 대체효과 존재 • 지역경제 파급효과 제한적 * 도덕적 해이, 연성예산제한 가능성
관리주체	행정안전부	교육과학기술부
수혜대상 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도, 시·군(자치구 제외) • 불교부단체 있음(* 자격 배분) • 인센티브 장치 있음 • 지방채 보전장치 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역자치단체(시·도 교육청) • 불교부단체 없음(* 보편적 배분) • 인센티브 장치 있음 • 지방채 보전장치 있음

지방교부세와 지방교육재정교부금은 기본적으로 도입목적, 개념, 기본구조, 운영방식 등이 유사하다. 지방교부세는 중앙정부가 지방자치단체의 부족한 재정을 지원하고 지방자치단체 간에 존재하는 재정 불균형을 완화시킬 목적으로 운영된다(지방교부세법 제1조). 그리고 지방교육재정교부금은 중앙정부가 지방교육자치단체(지방교육청)의 부족한 재정을 지원해줌으로써 교육의 균형발전을 도모함을 목적으로 한다(지방교육재정교부금법 제1조). 또한 양

역시 2001년의 13.0%에서 2005년 19.4%, 2008년 20%, 그리고 2010년에는 20.27%로 크게 증가하였다. 2001년은 『공교육 내실화 방안(2000.5)』에 따른 추가 교육사업 수요에 대응하기 위해 추진되었고, 2005년은 증액교부금 및 봉급교부금을 폐지하고 경상교부금에 통합하는 관점에서 실시되었다. 2008년의 인상은 시·도교육청의 누적적자 완화 등 악화된 지방교육재정의 여건을 개선하기 위해서 단행되었고, 2010년에는 지방소비세의 도입과정에서 부처간 재원조절 및 지방교육재정의 변화를 조정할 목적에서 이루어졌다.

자는 보통교부세(금)와 특별교부세(금)로 구성되며, 그 비중과 기능 역시 유사하다. 다만, 지방교부세가 지방행정의 모든 분야를 대상으로 하지만, 지방교육재정교부금은 초·중·등교육 관련 서비스에 한정해서 자금이 사용되는 점이 다르다. 물론 배분공식과 내용, 배분기능 면에서도 차이가 존재한다(지방교육재정교부금은 지방교부세에 비해 재정형평화보다는 재정지원에 치중하는 것으로 추측된다).

이처럼 지방교부세와 지방교육재정교부금은 중요성과 유사성을 갖고 있음에도 불구하고 지금까지는 별개의 독립된 제도로 운영되어 왔다. 즉, 그 동안 정부는 일반행정과 교육행정을 전연 별개의 서비스 공급시스템으로 간주하고 상호간의 연계나 공동의 과급효과를 도외시하는 재정 관리를 해온 것이 현실이다.

Ⅲ. 지방교육재정의 특징과 문제점: 기초통계분석

1. 분석방법 및 자료

본 논문은 지방교육재정의 문제점을 발견하고 이에 대한 합리적인 개선방안을 모색하기 위해 통계분석을 시도하였는데, 넓은 의미에서의 교육재정의 형평성과 효율성 문제 그리고 주요 특징적 현상을 발견하는데 중점을 두었다.

분석의 대상은 법적으로 지방교육기능을 담당하는 시·도 교육청과 그에 대응하는 16개 시·도이고, 분석자료는 행정안전부의 지방교부세 및 시·도별 교육관련지원 자료, 교육과학기술부의 지방교육재정교부금 관련자료, 그리고 통계청의 관련 데이터들로 구성되어 있다. 통계분석은 총 규모 자료와 1인당 자료를 모두 활용하는 방식으로 실시되었고, 대부분 상관관계 등 기초통계분석을 시도하였다. 보다 정교한 계량분석을 시도할 필요성도 있지만, 이용가능한 통계자료의 제약과 분석대상지역의 제한(16개 시·도의 소규모) 때문에 용이하지 않았다. 기초통계분석은 지방교육재정의 주요 세입변수(지방교육재정교부금, 시·도 지방교육재정지원금)와 지방교부세 그리고 지방교육재정 관련 거시변수들(인구수, 교직원수, 학생수, 지역총생산(GRDP), 지방세수입 등)을 대상으로 평균, 표준편차, 변이계수, 상관관계 등을 파악하는데 초점을 두었다. 사용된 거시변수들 중에서 인구수와 교직원수는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 배분에 결정적인 영향을 미치는 변수이고, 지역총생산과 지방세수입은 지역의 경제력과 재정력을 반영하는 일종의 대리변수(proxy variable)의 성격을 지닌다. 학생수는 교육재정의 핵심 수요변수(need variable)임에도 불구하고 지방교육재정교부금

의 배분과정에서 중요하게 다루어지지 않아 그 여부를 파악하기 위해 대상변수에 포함시켰다. 기초통계분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정교부금(보통교부금)과 지방교부세(보통교부세)의 시·도별 배분실태¹²⁾(2009년도 확정교부금액 기준)와 관련된 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

(1) 현재의 이원적 교부금제도 하에서는 전체 교부금(지방교부세+지방교육재정교부금)이 경제력과 재정력이 상대적으로 풍부한 지역에 더 많이 배분되는 현상이 나타났다.

지방교부세와 지방교육재정교부금의 시·도별 배분상태는 총규모와 1인당규모 면에서 상당히 다른 양상을 보인다. 먼저, 지방교부세 배분액 크기는 경북(40,530억원), 전남(36,578억원), 전북(27,423억원), 경남(27,331억원), 강원(25,761억원)의 순으로 나타난다. 이에 비해 지방교육재정교부금의 경우 경기(59,697억원), 서울(37,500억원), 경남(24,612억원), 경북(23,113억원), 전남(21,567억원)의 순으로 나타난다. 한마디로, 두 교부금제도의 시·도별 배분 상태와 순위는 완전히 다른데, 이 차이는 <표 6>의 “순위 격차” 난을 통해 쉽게 파악할 수 있다.

지방교부세와 지방교육재정교부금을 합한 총 배분액의 순위는 경기(73,860억원), 경북(63,643억원), 전남(58,145억원), 경남(51,943억원), 전북(45,972억원) 등의 순으로 파악된다. 특히, 일반적으로 경제력과 재정력이 상대적으로 양호한 7대 대도시의 경우, 지방교부세는 총액 기준으로 하위 7순위를 차지한 반면, 지방교육재정교부금의 경우는 이들이 상, 하위 전체에 걸치는 분포를 보였다. 7대 대도시의 점유비중은 지방교부세의 경우 전체의 9.7%에 불과하나, 지방교육재정교부금의 경우는 무려 37.0%를 차지하는 것으로 나타났다(통합할 경우 7대 대도시는 중하위에 포진하면서 38.4%의 점유비중을 차지하였음).

이러한 결과는 선행연구(임성일(a), 2005; 박정수, 2007)의 분석결과와 비슷하다.¹³⁾ 어떤 의미에서 이것은 지방교부세와 지방교육재정교부금 각각의 배분구조 특성(재정능력의 적극적·소극적 반영 여부, 불교부단체 존재 유무, 대도시 재정수요(교육수요) 반영 등) 차이에서 비롯된 것으로 어느 정도 예상된 일이다. 그러나 이런 현상은 국가 차원의 중요한 재정 배분 문제를 야기하는 것으로 현재의 관리방식이 어떤 형태이든 통합적 관점에서 접근되어야 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 지방교부세와 지방교육재정교부금의 제도도입 목적이 ‘형

12) 지방교육재정교부금은 16개 시·도교육청에만 배분되지만, 지방교부세는 자격요건을 충족하는 전국 의 모든 자치단체에 배분된다. 따라서 객관적 비교를 위해 분석에 사용된 지방교부세의 시·도별 배 분금액은 시·도 본청분과 각 시·도 소속의 시·군 지방교부세 금액을 포함하는 수치를 채택하였다.

13) 선행연구에 의하면, 지방교부세는 지역경제와 무관하게 배분되는데 반해, 지방교육재정교부금은 지 역의 경제력과 밀접한 관계를 갖고 배분되는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 우리나라의 교부금제도가 정책적 연계가 없거나 서로 상반된 정책방향을 지니고 있음을 시사한다.

평화보조금(equalization grants)'이라는 점을 고려하면, 이런 분석결과는 제도의 자기모순에 해당하며 향후 정부간 재정관계를 본질적으로 재설정해야 할 필요성을 제기한다.

<표 6> 지방교부세, 지방교육재정교부금의 배분규모와 순위(보통교부세(금) 기준)

구분	총규모 기준				1인당 규모 기준			
	LST	LEST	순위 격차	TST	LF	LEST	순위 격차	TST
서울	불교부(16)	37,500(2)	14	8	불교부(16)	0.037(16)	0	16
부산	6,615(10)	20,200(6)	4	10	0.019(11)	0.057(13)	2	13
대구	5,515(11)	15,803(9)	2	11	0.022(10)	0.063(12)	2	10
인천	2,477(14)	14,965(10)	4	12	0.009(15)	0.055(14)	1	15
광주	4,275(12)	10,452(13)	1	13	0.030(9)	0.073(9)	0	9
대전	2,630(13)	9,945(14)	1	14	0.018(12)	0.067(11)	1	11
울산	1,767(15)	7,610(15)	0	16	0.016(13)	0.068(10)	3	12
경기	14,163(8)	59,697(1)	7	1	0.012(14)	0.052(15)	1	14
강원	25,761(5)	14,777(11)	6	6	0.170(2)	0.098(3)	1	2
충북	17,346(7)	12,909(12)	5	9	0.114(6)	0.085(7)	1	6
충남	21,286(6)	18,522(8)	2	7	0.104(7)	0.091(4)	3	7
전북	27,423(3)	18,549(7)	4	5	0.148(3)	0.100(2)	1	3
전남	36,578(2)	21,567(5)	3	3	0.191(1)	0.113(1)	0	1
경북	40,530(1)	23,113(4)	3	2	0.152(4)	0.087(6)	2	4
경남	27,331(4)	24,612(3)	1	4	0.084(8)	0.076(8)	0	8
제주	7,228(9)	4,948(16)	7	15	0.128(5)	0.088(5)	0	5
평 균	15,058	19,698	-		0.076	0.076	-	
표준편차	13,244	13,194	-		0.067	0.020	-	
변이계수	0.8795	0.6698	-	0.5759	0.8832	0.2681	-	0.5694

주1: LST, LEST는 각각 지방교부세, 지방교육재정교부금을 의미하며, TST는 통합교부금의 지역별 순위를 뜻함.

주2: ()안의 수치는 순위이며, "순위격차"는 시·도별 지방교부세 순위와 지방교육재정교부금 순위의 산술적 순위 차이를 의미함.

(2) 1인당 교부금을 기준으로 분석한 결과는 총액 기준의 분석결과와 다르다. 그 결과는 <표 6>과 같이 대도시들이 낮은 순위로 밀려, 지방교부세의 배분순위와 지방교육재정교부금의 배분순위 간에 '순위 차이'가 없는 것으로 나타났다. 이러한 현상을 산술적으로 파악하면, 1인당 수치는 통상 인구가 많은 대도시의 경우 불리하게 나타나는데, 이것 또한 그와 관련된 효과가 아닌지 추측된다. 또한 두 제도 간에 존재하는 기준재정수입의 반영방식(산정방식)

차이도 이러한 현상에 한 몫을 한 것으로 보인다.

둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금 모두 지역 간 배분편차가 큰 것으로 나타났고, 편차의 정도는 총액 기준과 1인당 기준 간에 차이를 보였다. 지역 간 편차를 파악하기 위해 평균, 표준편차, 변이계수를 적용하였다.

(1) 변이계수 분석결과 (i) 총액기준의 경우 지방교부세>지방교육재정교부금>통합교부금의 순서로 나타났고, (ii) 1인당 배분액 기준은 지방교부세>통합교부금>지방교육재정교부금의 순서로 나타났다. 즉, 어떤 기준을 사용하든 지방교부세의 지역 간 격차가 가장 큰 것으로 나타났다. 특히, 1인당 배분액의 경우 지방교육재정교부금의 지역 간 편차는 매우 낮는데 비해 지방교부세의 지역 간 편차는 여전히 매우 높다. 이 결과는 지방교부세의 불교부단체인 서울을 제외해도 크게 달라지지 않는다. 다만, 여기에서 주의해야 할 점은 지역 간 편차의 과다가 제도의 본원적 기능을 판단하는 잣대가 아니라는 점이다. 왜냐하면 지방교부세의 경우 만일 지역 간 재정력 격차가 심한 상태에서 형평화보조금의 기능을 충실히 수행한다면 지역 간 배분격차가 심하게 나타나는 것은 정상적이기 때문이다.

다만, 본 논문에서 초점을 두고자 하는 것은 두 제도의 운영결과(배분결과) 왜 양자 간에 차이가 심하게 나타나고, 또한 그것이 일반적 관점에서 수용이 가능한 결과인 지, 또한 그 현상을 반드시 제도적으로 개선해야 할 지 등에 관한 쟁점들이다. 분석결과를 두고 정확한 판단을 하기는 어렵지만, 한 가지 분명한 점은 1인당 배분액의 지역 간 격차 수준이 지방교부세와 지방교육재정교부금 간에 지나치게 크다는 사실이다. 이것은 다시 말해서, 특정지역 주민들의 교육재정수요는 다른 지역주민과 유사하게 인정받는(1인당 배분금액을 받는) 반면, 비교육 재정수요는 타지역 주민들에 비해 차등적으로 대우를 받을(크게 다른 1인당 배분금액을 받을) 가능성을 시사한다. 이러한 현상에 대해 잘못 접근하면 자칫 교육자치와 일반자치의 분리를 둘러싼 논쟁으로 되돌아갈 가능성이 있지만, 중요한 것은 이 문제를 우리 사회가 깊이 고민하는 가운데 슬기롭게 해결방안을 모색해야 한다는 사실이다.

셋째, 16개 시·도의 시·도 교육청에 대한 재정지원에 관한 분석한 결과는 다음과 같다.

(1) 시·도의 시·도 교육청에 대한 교육재정지원 규모(2009년 최종예산 기준)는 지역별로 상당한 격차가 있다. 먼저, 총액기준으로는 서울, 경기, 부산, 인천, 대구의 순서이고(이들 5개 단체가 전체의 약 60%를 차지함), 1인당 재정지원규모는 서울, 인천, 울산, 제주, 부산의 순서로 나타났다. 시·도별 교육재정지원의 지역 간 격차를 변이계수를 통해 파악한 결과 총액기준(1.4102)이 1인당 기준(0.3598)보다 훨씬 큰 것으로 나타나 지역 간 격차가 총액면에서 훨씬 심한 것을 알 수 있다.

(2) 지방의 교육재정지원 규모와 지역총생산(GRDP) 간에는 매우 높은 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이것은 특정 시·도가 적극적으로 교육재정을 지원해서라기보다는 법

정부담금이 실질적으로 지방세수입과 밀접하게 연관되어 있기 때문으로 해석된다(지역경제가 양호한 시·도는 자연히 재정력이 양호하고, 그 결과 대도시와 경기도가 교육재정을 많이 지원할 수 있게 된다).

넷째, 지방교육재정의 주요 세입변수(지방교육재정교부금, 지방자치단체의 시·도 교육청 재정이전)와 지방교부세 그리고 지방교육재정 관련 거시변수들(인구, 학생수, 지역총생산, 지방세수입)과의 상관관계를 분석한 결과는 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 주요 지방교육재정 관련 변수 간 상관관계 분석결과

구 분		인 구	GRDP	지방세수	시·도 전입금	교원수	학생수	1인당 GRDP	1인당 지방세
총액 기준	LST	-0.162	-0.132	-0.248	-0.325	-0.093	-0.155		
	LEST	0.933	0.863	0.847	0.782	0.964	0.950		
	TST	0.508	0.482	0.395	0.301	0.574	0.524		
1인당 기준	LST	-0.438						0.024	-0.566
	LEST	-0.642						0.086	-0.730
	TST	-0.491						0.039	-0.612

주: LST, LEST, TST는 각각 지방교부세, 교육재정교부금, 통합교부금을 의미함.

(1) 총액기준 지방교부세는 인구(-0.162), 지역총생산(-0.132), 지방세수입(-0.248)과 비록 높지는 않지만 부(-)의 상관관계를 보였다. 이에 비해 지방교육재정교부금은 인구, 지역총생산, 지방세수입 등과 높은 정(+)의 상관관계를 보였다. 이 결과를 단순히 표현하면 지방교부세가 지역경제와 재정력과는 무관하거나 반비례해서 지방에 배분되는 반면, 지방교육재정교부금은 지역 경제력 및 재정력과 밀접한 관계를 갖고서 지방에 배분되고 있음을 시사한다.¹⁴⁾ 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합하면 현재의 배분실태는 지역의 경제력 및 재정력과 정의 상관관계를 갖고 있다. 이는 앞서 파악된 결과를 뒷받침하는 것으로 우리나라

14) 인구, GRDP, 지방세수입은 지역의 경제력 및 재정력과 밀접한 관련이 있는 변수들이다. 지방교부세가 이들과 마이너스 상관관계를 보이는 것은 지방교부세의 배분목적(재정형평화 목적)에 부합하는 것이라 하겠지만, 낮은 상관계수는 다소 의외의 결과로 간주된다. 특히, 지방교부세의 배분에 중요한 영향을 미치는 사회변수로 인구수가 활용되고 있는 점을 인식할 때, 지방교부세 배분액과 인구의 상관계수가 높지 않은 점은 예상 밖의 결과이다. 지방교육재정교부금의 상관분석 결과는 지방교육재정교부금의 배분기준을 고려할 때 상식에 부합한다. 그 이유는 지방교육재정교부금의 배분과정에서 교직원수가 가장 큰 영향을 미치는데, 통계적으로 교직원수는 인구, GRDP, 지방세수입과 높은 정의 상관관계를 보이기 때문이다.

의 교부금제도를 종합적으로 재검토해 볼 필요가 있음을 시사한다.

(2) 상관분석 결과는 1인당 기준과 총액기준 간에 상당한 차이가 있다. 간단히 말해서, 시·도별 1인당 지방교부세와 1인당 지방교육재정교부금은 인구, 1인당 지방세수입과는 부(-)의 관계를 보이는 한편 1인당 GRDP와는 거의 무관한 것으로 분석되었다.

(3) 지방교부세와 지방교육재정교부금간의 상관관계는 총액기준의 경우 상관계수가 매우 낮은(0.146) 반면, 1인당 기준의 경우 상관계수가 매우 높게(0.929) 나타났다. 이것은 지방교부세의 배분에 큰 영향을 미치는 인구와 지방교육재정교부금의 배분에 큰 영향을 미치는 교직원수 간에 높은 상관관계가 존재하기 때문인 것으로 추측된다. 어쨌든 1인당 배분액 측면에서 지방교부세와 지방교육재정교부금의 상관관계가 높은 것은 두 제도 간에 기본적인 연계성이 있음을 시사한다. 그러나 상관관계가 높다고 해서 두 제도 간에 질적 변수들이 함수관계를 갖거나 유기적 관계를 갖는 것을 의미하지는 않는다. 이에 대해서는 보다 심층적인 후속연구가 필요하다.

이상의 기초통계분석은 지방교육재정을 둘러싼 제도적, 환경적 변수와 연관된 몇 가지 중요한 정책적 시사점을 제시하는 동시에 분석의 한계도 나타낸다. 특히, 지방교육재정제도가 안고 있는 문제의 구체성과 원인에 대한 정보를 명확히 제공하지 못하는 한계가 있는데, 이에 대해서는 후속연구들이 보완·극복해 줄 것으로 기대한다.

2. 지방교육재정의 문제와 한계

지금까지의 분석과 논의를 통해 지방교육재정이 안고 있는 주요 문제와 한계를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정의 규모가 우리의 현재 경쟁대상국이나 미래의 경쟁대상국에 비해 상대적으로 부족하다. 앞에서 살펴본 동급 국가 등과의 비교를 토대로 우리의 초·중·등 교육에 대한 공공지출 비중이 앞으로 계속 증가되어야 할 것이다. 일반적으로 교육재정의 적정규모(optimal size) 문제는 사회과학적 판단보다 사회적 가치판단에 의해 결정될 성질에 속하지만, 그래도 국가 간 비교나 실증분석에 기초한 사회과학적 판단근거는 중요하다. 앞으로 각종 미시 데이터(micro-data)와 질적 자료의 보완을 거쳐 국가 간 비교 등 다양한 방법론을 통해 지방교육재정의 적정규모를 탐색하는 시도가 활발하게 전개되어야 할 것이다.

둘째, 지방교육재정이 자기조절 역량을 구비하지 못하는 한계가 있다. 즉, 지방교육자치단체는 지금까지 과세권 등 실효성 있는 자체재원 조달수단을 갖지 못한 채 전적으로 이전재정에 의존하는 재정구조의 문제와 한계를 안고 있다. 2000년대에 들어와 지방교육재정의 총량 규모는 크게 증가하였지만 지방교육자치단체의 재정자립도는 평균 10% 내외의 매우 낮은

수준에서 머물고 있다. 이전재정 중심의 지방교육재정구조는 교육자치의 자율성과 책임성 확보에 걸림돌이 되고 재정운영의 효율성마저 담보할 수 없는 실정이다.

셋째, 일반행정 자치와 교육자치, 일반지방재정과 지방교육재정 간에 ‘수평적 정부 간 관계(horizontal intergovernmental relations)’가 유연하고 유기적으로 움직이지 않는 문제가 심각하다. 일반재정과 교육재정이 별개의 시스템으로 운영되는 상황에서는 국가와 지방의 재정자원이 효율적이고 책임성 있게 활용되기 어렵다. 대표적인 예로서 지방자치단체의 교육재정부담이 중장기 계획이나 종합프로그램 속에서 설정되지 못하거나 일부 과다 경쟁적 교육재정지원 현상을 지적할 수 있다. 특히, 교육자치의 실시 초기에 비해 지방자치단체의 교육재정 부담이 최근에 급증한 점¹⁵⁾을 보면 교육재정과 일반재정의 관계는 지금보다 훨씬 상호 이해적이고 협조적인 관계로 변화되어야 한다. 그럼에도 불구하고 최근 지방자치단체의 재정부담 문제(시·도 학교용지매입비 부담 등)를 둘러싸고 관계부처 간, 교육자치단체와 일반자치단체 간에 부담의 수준과 방법, 지원대상, 역할 및 책임 등에 대한 견해 차이가 표출되는 사례가 한두 가지가 아닌 점은 매우 안타깝다. 이러한 갈등은 결과적으로 교육재정이 종합적이고 효과적으로 사용되지 못하는 장애요인으로 작용한다.

지방자치단체간의 선심성 과다 경쟁적 교육재정 지원현상도 문제이다. 최근에 상당수의 자치단체들이 교육에 대한 사회적 관심을 적극적으로 반영하고자 전에 없이 자기지역의 교육서비스 향상을 위해 재정을 적극적으로 지원하려는 움직임을 보이고 있다. 예를 들면 방과 후 학교지원, 급식·교육정보화·체육·문화공간 설치 등인데, 최근 논란의 대상으로 부각된 무료급식 문제도 정책의 타당성을 떠나 지방자치단체간의 과열경쟁 내지 동료압박(peer pressure) 현상을 내포한다. 이러한 현상은 교육서비스가 지역주민의 복리 증진과 지역의 경쟁력 향상에 기여하는 중요한 공공재로 인식되는 동시에 지방정치의 중요한 승패요인으로 부각되고 있기 때문이다. 만일 교육에 대한 재정지원이 자치단체간의 선의의 경쟁으로 이어진다면 그것은 국민복지의 증진과 재정 효율화에 기여할 것이다. 하지만 그것이 만일 정치적 관점에 지나친 과당 경쟁현상으로 이어진다면 지방재정의 부담과 압박이 가중될 것이다.

넷째, 지방교육재정의 핵심재원인 지방교육재정교부금과 지방교부세간에 배분기준, 배분 방식, 성과평가 등을 망라하는 종합적 정책연계가 이루어지지 않아 재정의 효율성 및 형평성 문제가 발생한다. 이것은 일반자치와 교육자치 간에 수평적 정부간관계가 제대로 작동하지 못하는 상황과 비슷하며 또한 그와 연관되어 있다. 이 문제는 크게 보아 국가 재정운영방식

15) 지방자치단체의 교육재정부담은 과거 지방세에 부가되던 국세 교육세가 ‘지방교육세’로 개편되고 지방자치단체의 각종 교육전출금이 확대되기 시작한 2001년을 전후로 급증하였다. 지방자치단체의 교육자치단체 재정지원은 90년대 후반에 약 5%이던 것이 2000년대 초반에는 10%대 후반으로 크게 증가하였고, 그 후 20%에 육박하다가 최근에는 25% 수준까지 증가하였다.

선택과 교육자치에 대한 집착에서 그 원인을 발견할 수 있고, 작게 보면 두 교부금제도가 상이한 정부부처에 의해 운영되는 데서 그 원인을 발견할 수 있다.

현재의 국가의 재정운영방식은 교육과 비교육 분야의 재정수요를 원초적으로 구분하는 접근법을 채택하고 있다. 이러한 접근은 교육의 특수성과 중요성을 인정하고 그것을 안정적이면서 체계적으로 관리하는 장점이 있는 반면, 소위 “재정의 칸막이 현상”을 초래하여 국(주)민의 재정수요 변화에 유연하게 대처할 수 없는 단점을 안고 있다. 특히, 지역별로 인구구성(예컨대, 고령화 비율) 등 행정환경과 수요가 상이한 현재의 상황을 감안하면, 애초부터 교육과 비교육 분야의 재정 파이(pie)를 구분해서 서로 다른 정부에 재정을 배분하는 접근은 불합리하고 비효율적인 측면이 많다. 이러한 접근은 과거 교육자치의 기반이 취약하고 교육투자와 교육재정이 다소 소홀했던 시기에는 순기능과 의미가 있지만, 여건이 많이 변한 현재에는 오히려 순기능보다 역기능을 야기할 가능성이 크다. 역설적으로, 교육과 비교육 부문의 칸막이를 허물 경우 지방의 교육재정투자가 지금보다 더 많아질 가능성이 큰 데, 현재의 정부 간 재정이전제도가 이를 차단하고 있는 셈이다¹⁶⁾.

지방교부세와 지방교육재정교부금이 이원적으로 운영되어 전체 교부금이 오히려 경제력과 재정력이 양호한 지역에 상대적으로 더 많이 배분되고, 각 교부금의 지역별 배분편차가 큰 현상이 나타났다. 특히, 1인당 배분액은 지방교육재정교부금의 지역격차가 매우 작는데 비해 지방교부세의 지역격차는 매우 큰 것으로 나타나, 이것은 특정지역의 주민 입장에서 보면 매우 불합리하고 불공정한 배분결과로 받아들여질 수 있다. 이는 제도의 기능과 운영방식이 비슷한 두 핵심 지방재정조정제도가 정책적 연계를 갖지 못해 국가재정과 지방재정의 운영에 비효율 및 불공평 문제가 발생하고 있음을 시사한다.

다섯째, 지방교육재정은 국가예산제약과 고비용의 구조적 문제를 안고 있다. 고비용 경상경비 구조는 상대적으로 높은 교원인건비가 주된 원인인데, 이는 질적 차원에서 심층적인 검토가 요구된다. 이러한 고비용 구조 하에서는 추가적인 교육재정 수요에 대해 탄력적으로 대응할 수가 없고 실효성 있는 중장기 교육투자계획을 수립할 수가 없기 때문이다.

16) 교육과 비교육 부문의 통합에 대해 일각에서는 지역간 교육격차의 확대문제를 우려하고 있다. 하지만 이것은 별개의 문제로 별도의 제도적 접근을 통해서 해소되어야 할 성격에 속한다.

IV. 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정의 관계 재정립

1. 지방교육재정제도 개선의 기본방향

앞의 지방교육재정 현황과 문제점을 인식하면서 여기서는 지방교육재정의 개선방안을 모색하고자 한다. 그 접근에 있어서는 지방교육재정의 자주성, 국가재정자원의 효율성과 형평성을 기본원리 내지 중요한 판단준거로 적용하고자 한다. 지방교육재정의 자주성은 교육자치단체의 자율성과 책임성을 높이고 교육서비스(공급주체)와 주민간의 연계성을 강화하기 때문이다. 국가재정자원의 효율성, 형평성은 재원의 최적배분과 공공서비스의 효율적 공급을 위해 중요하다. 그리고 이들 세 기준은 지방자치단체와 지방교육자치단체의 재정관계를 새롭게 재정립하는 과정에서도 주된 판단기준으로 활용하였다.

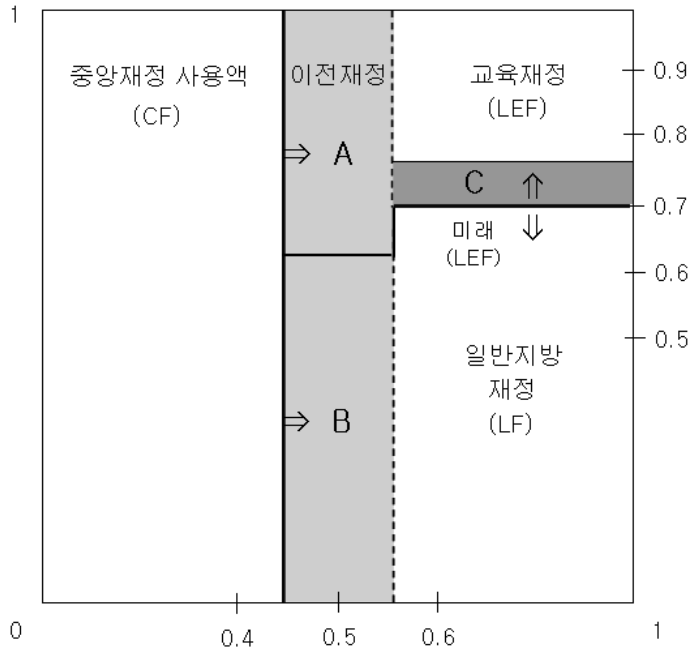
이러한 기본방향을 전제로 본 논문은 현실 여건을 고려해서 i) 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정 간의 연계를 최대한 강화하는 방안을 모색하며, ii) 장기적으로는 두 부문을 통합하는 방안을 모색하고자 한다.¹⁷⁾ 여기서는 중·단기 방안에 대해 구체적으로 다루고, 장기 방안에 대하여는 개괄적으로 제시하고자 한다.

중·단기 접근과 관련하여 세 가지 접근방안을 제시하고자 한다. 첫째, 지방교육자치단체에게 지방세 부과권을 부여하는 방안이고, 둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 정책 및 운영·관리의 연계성을 강화하는 방안이다(이와 관련하여 두 제도의 통합 운영방안을 적극적으로 모색할 수도 있다). 셋째, 지방재정과 지방교육재정간의 정책 및 자금 활용의 연계성을 강화하는 방안이다.

이와 관련하여 향후 지방교육재정을 중심으로 새롭게 정립될 정부 간 재정관계를 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 이는 <그림 3>의 현행 지방교육재정시스템(A, C를 포함한 지방교육재정)과 타부문과의 관계를 앞으로 어떻게 정립할 것인가의 문제이다.

17) 이러한 접근이 유효하기 위해서는 일반자치와 교육자치(일반자치단체와 지방교육자치단체)의 향후 위상과 관계에 대한 가정이 필요하다. 여기서는 단기적으로 기존의 교육자치 틀이 유지되는 것을 전제로 하고, 중장기적으로는 교육정책과 주요 의사결정에 관한 독립성은 인정하되 교육자치를 일반자치의 종합적 틀 속에서 구조화하는 방안을 암묵적으로 전제하고 있다.

〈그림 3〉 중앙재정, 일반지방재정, 지방교육재정 간의 관계



주: A, B는 각각 중앙정부의 지방교육자치단체 이전재정과 일반지방자치단체 이전재정을 의미하며, C는 일반지방자치단체의 지방교육자치단체에 대한 이전재정을 의미함.

2. 지방교육재정의 자주성 강화: 지방교육자치단체에 과세권 부여

지방교육재정의 자주성 확보를 위해 지방교육자치단체에 제한된 범위에서 실질적인 과세권을 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 구체적으로, 몇몇 '지역밀착형 세목'을 과세하여 지방교육자치단체가 자기재정 조달시스템을 갖도록 한다. 이는 지방교육재정의 자주성 제고에도 도움이 되지만, 지역주민이 지역의 교육발전을 위해 세금을 낸다는 인식과 비용분담을 확실히 하는 측면에서 매우 중요한 의미가 있다. 현재와 같이 일부 지방세에 대한 '부가세 방식'은 징세의 편이성은 있지만, 해당지역의 납세자가 내 지역의 교육발전을 위해 세금을 부담한다는 인식은 갖지 못한다. 즉, 현재의 교육자치단체들은 자기 세목을 갖지 못하고 있으며, 주민들조차 지방교육세를 사실상 인식하지 못한 채 경제생활을 하고 있다.¹⁸⁾

18) 일부는 현재 지방교육세 등 다수의 지방세가 지방교육재정의 재원으로 활용되고 있는 점을 들어 교육자치단체들이 간접방식으로 지방세목을 갖는다고 주장할지 모른다. 하지만 이는 타당한 주장이 아니다. 그것은 시·도 교육청이 지방교육재원과 연계된 지방세 세목에 대해 과세권을 조금도 행사

현행 지방교육세의 세목 중 일부(재산세, 균등할 주민세)만이 지역과 밀착된 세목(‘지역밀착형 조세’)일 뿐 나머지는 지역주민과 비주민이 혼재되어 납세하는 세목들이다. 그 결과 지방교육세의 부담과 지역의 교육서비스 혜택 간에 분명한 연계가 형성되지 못하고 있다. 그뿐 아니라 지방교육세가 다수의 지방세목에 조금씩 첨가되는 부가세(sur tax, piggy-back tax)의 형태를 취하다 보니 대부분의 납세자들이 세금을 내면서도 그 내역과 용도를 알지 못하고, 무엇보다도 자신이 지방교육세를 부담한다는 의식을 거의 갖지 못한다. 이것은 사람들이 재산세와 같이 조세의 목적과 성격이 분명한 직접세를 부담할 때 느끼는 납세의식과는 크게 다르다.

이러한 측면에서, 지역과 결부되면서 납세자가 조세부담의 근거와 세금의 사용목적에 구체적으로 인식할 수 있는 직접세가 교육재원으로 선정될 필요성이 있다. 이것이 현실화 될 경우 비로소 교육서비스(편익)와 재원(비용부담자)의 연계가 공고해진다. 이는 곧 주민들이 자기부담을 실제로 체감할 뿐만 아니라 교육서비스의 내용과 성과에 대하여도 민감하게 반응하게 되는 것을 의미한다. 그리고 이러한 변화는 교육자치단체의 재정지출에 대한 책임성(fiscal accountability)을 높이는 순기능을 유발한다. 또한 이러한 현상이 나타날 때 지방교육부문에서 “조세가격 신호기능(tax price signalling)”이 작동하게 되고, 지방교육재정의 효율성이 높아진다. 공공서비스의 혜택을 향유하는 지역주민이 서비스 혜택에 상응하는 비용의 일부 내지 전부를 직접 부담할 때 재정지출의 효율성이 높아지는 사실은 재정이론을 통해 이미 잘 알려진 바이다.

이처럼 지방교육자치단체에게 과세권을 부여할 경우, 교육자치단체가 독자적으로 보유하는 새로운 세목을 도입하기보다 기존의 지방세 가운데 지역 밀착성이 높은 세목을 선정해서 제한적 과세권을 부여하는 방안이 합리적이다. 이 경우 유력한 대상세목은 재산세와 지방소득세(균등할 주민세)이다. 이들은 지방공공서비스의 연계와 지역 밀착성이 높은 세목들로 주민의식과 주민·비주민의 구분이 가능하고 필요한 세목들이다.¹⁹⁾ 물론 이러한 교육자치단체의 과세권은 ‘조세법률주의’ 등에 의해 지방의 과세권조차 제한적인 현실을 감안하여 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 그 구체적 방안은 앞서 언급한 지역밀착형 세목(재산세와 지방소득세)의 과표를 부분적으로 조정하는 권한부여와 함께 탄력세율 부분을 적극적으로 활

하지 못하기 때문이다. 지방자치단체는 납세자에게 지방교육세 등 지방세를 부과·징수하지만, 그 수입 중 일부가 지방교육자치단체로 전입되는 단계에 이르면 그것은 조세수입이 아닌 이전재정수입(전입금)으로 간주된다.

19) 임성일(2005)에 의하면 지방세목 가운데 지역공공재의 서비스 혜택 연계 및 지역 결부성이 높은 것은 재산세, 공동시설세, 종합토지세(폐지되었음)이고, 낮은 것은 담배소비세, 등록세, 레저세 등이다(임성일(b), 347).

용하는 방식의 과세권 행사가 합리적일 것이다(이 경우 추가적 교육수요의 크기에 따라 과표와 탄력세율의 적용 범위를 조정함).

이와 함께 지방교육자치단체의 과표 조정권이 일정한 범위에서 적극적으로 보장될 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 한다. 현재 재산세와 지방소득세(균등할 주민세)가 전체 지방세에서의 비중, 과표 및 탄력세율의 최대 적용범위가 제한적인 점을 감안할 때, 이러한 제한적 과세권의 행사에 따른 교육재정의 확충범위는 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 접근이 갖는 중요한 의미는 지방교육자치단체가 스스로의 결정에 의해 교육재정의 일부분을 조절할 수 있고 핵심 지방공공재인 교육서비스와 주민간의 정치적, 경제적 관계가 밀착된다는 점이다. 향후 교육자치단체의 제한적 과세권은 지방(교육)재정을 둘러싼 여건과 환경변화의 추이를 보면서 그 방법을 확대해 나갈 수 있을 것이다.

이러한 제한적 과세권 부여방안은 초기에는 기존의 조세체제(지방교육세 등)를 유지하다가 점진적으로 교육자치단체의 과세권 확대와 함께 지방교육재정관련 조세체제를 구조 개편하는 접근이 합리적이다.

<표 8> 지방교육세의 조세 성격과 지방교육자치단체 세목(안)

지방교육세의 구성 세목	과세유형	지역밀착성, 공공 서비스 혜택 연계성	지방교육재정 조세 후보
등록세 20%	P	보통	
재산세 20%	P	높음	◎
자동차세 30%	O	보통	
균등할 주민세 10~25%	O	높음	◎
담배소비세 50%	C	낮음	
레저세 40%	C	낮음	

주: C, O, P는 각각 소비과세, 기타과세, 재산과세를 의미하며, 이는 조세를 소득과세, 소비과세, 재산과세, 기타과세로 구분하는 기준을 적용할 때의 분류 기준임.

3. 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계강화

정책목적과 기능이 유사한 지방교부세와 지방교육재정교부금간의 연계를 모색한다. 이와 관련해서는 두 개의 접근을 취할 수 있다. 하나는 현재와 같이 두 제도의 독립성을 인정하면서 재원의 배분방식과 정책 파급효과를 국가 차원의 거시적 관점에서 연계시키는 접근방식이다(제1안). 또 다른 하나는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합해서 하나의 통합교부금(가칭 “국가교부금”) 형태로 운영하는 방식이다(제2안). 제2안의 경우 통합교부금속에 지

방교육 전담의 포괄보조금을 설치하는 방안(교육포괄보조금체제 운영방안)과 현재의 지방교부세 운영과 같이 지방교육재정수요는 계산하되 최종배분은 총액으로 지방에 제공하고 자금 사용은 자치단체의 자율에 맡기는 방안(완전통합 방안)으로 구분할 수 있다.

먼저, 제1안의 경우(제2안의 경우에도 적용 가능함) 우선적으로 요구되는 것은 지방교부세와 지방교육재정교부금의 배분과정에 사용되는 측정항목과 측정단위 중에서 특히, 측정단위를 두 제도가 적절히 공유하고 조절하도록 제도적 장치를 구축하는 일이다.

현행 교부세의 배분공식을 살펴보면, 지방교부세는 인구수(특정 인구 포함)가 가장 중요한 결정변수인데 반해 지방교육재정교부금은 교직원수가 핵심 결정변수이다. 그런데 지방교육재정교부금의 경우 교육재정수요에 해당하는 지역의 학생 수와 (특정)인구수가 도외시되고 교직원 수만 핵심 결정변수로 사용되고 있는데, 이것은 적절하지 않다. 교직원 수가 현실적으로 교육재정수요인 것은 분명하지만, 이것은 지방공무원 수와 마찬가지로 지방이 임의적으로 조절할 수 있는 “통제가능변수(controllable variable)”이다.²⁰⁾ 예컨대, 미국의 대표적인 교육교부금(Foundation Aid)이나 영국의 교육포괄보조금이 배분되는 과정에서 학생수가 가장 중요한 변수로 다루어지는 것도 이러한 맥락에서이다. 일반보조금의 배분원칙 중 가장 중요한 것은 지방이 자의적으로 보조금의 배분에 영향을 미칠 수 있는 변수를 배분공식에서 제외하는 것임을 인식할 때, 현행 지방교육재정교부금의 배분방식은 바뀌어야 한다.

지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계 강화를 위해서는 재정수요의 산정과정에서 공통 변수를 발견해서 핵심변수로 활용하는 방안을 모색하는 한편, 재정수입의 산정과정에서 지역의 재정력을 객관적으로 산정하는 방안을 고안하는데 주력해야 한다. 현재 지방교부세는 4개 측정항목(일반행정, 문화환경, 사회복지, 경제개발), 16개 세항목(인건비 등)에 12종의 측정단위(인구수, 행정구역 면적 등)를 사용하고 있다. 지방교육재정교부금은 11개 배분항목(27개 소항목)으로 구성되며, 교직원수 등 10여 개의 측정단위를 사용하고 있다. 두 제도의 본원적 기능과 특성을 고려할 때, 상호간에 배분항목과 측정단위를 공유할 수 있는 범위가 제한적일 가능성이 크다. 그런데 문제는 현재 두 제도 간에 공유하는 배분결정 변수가 사실상 전무하다는 사실이다. 이러한 문제점을 인식할 때, 앞으로는 두 제도가 객관적이면서 최대한 공유가 가능한 재정수요의 요인들을 핵심변수로서 활용하는 배분구조의 변화를 모색해야 한다. 이와 관련해서 인구수와 특정인구(예: 사회복지 대상인구, 교육수요의 연령별 학생

20) 지방교부세도 인건비 측정항목에 공무원 수를 사용하지만, 앞서 지적한 교직원 수의 문제점과 비슷한 이유로 최근에는 공무원 수가 교부세 배분에 미치는 영향은 크게 줄어들었다. 물론 현재는 지방의 공무원수와 교직원 수가 정부정책에 의해 기본적으로 통제되고 있지만, 향후 지방의 자율성 강화를 예상할 때 공무원 수, 교직원 수와 같은 변수는 교부금의 배분과정에서 최소 범위에 한해 활용되는 것이 합리적이다.

수 등)를 적극적으로 활용할 것을 제안한다.

그 다음으로 재정력(기준재정수입)을 산정하고 이를 활용하는 방식의 변화를 모색할 필요가 있다. 현재 지방교부세의 재정력(기준재정수입) 산정방식에 문제가 있지만, 지방교육재정교부금의 재정력 산정방식은 더 큰 문제를 안고 있다. 지방교육재정교부금의 기준재정수입은 지방세를 재원으로 하는 전입금 100%, 수업료 및 입학금 수입액의 85%를 토대로 산정된다. 문제는 이들이 지방교육자치단체의 재정력을 객관적으로 대표하는 것으로 간주하기 어렵다는 것과 또한 이런 방식으로 산정된 기준재정수입은 항상 기준재정수요에 비해 매우 작다는데 있다. 특히 기준재정수입 대비 기준재정수요 비율은 지방교부세에 비해 지방교육재정교부금이 훨씬 크게 나타난다. 즉, 2010년도 보통교부세(금)의 기준재정수입 대비 기준재정수요 비율은 지방교부세가 2.0인데 비해 지방교육재정교부금은 3.8이다(즉, 지방교육재정교부금이 지방교부세의 약 2배에 해당함). 이러한 현상의 원인은 지방교부세는 기준재정수입의 산정과정에서 지방세, 경상세외수입 등 자체재원수입이 반영되는데 비해, 지방교육재정교부금은 지방세 전입금과 수업료·입학금 수입액 정도가 기준재정수입의 산정과정에서 반영되기 때문이다. 이러한 방식은 일반자치단체에 비해 지방교육자치단체의 재정력을 전체적으로 과소평가하는 경향이 발생한다.

현재와 같은 교부금 산정방식(재정부족액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액)이 유지되면 교육에 비해 여타 분야가 불공평하게 대우를 받는 결과가 초래되고, 이것은 자원배분의 왜곡을 초래하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 교부금 산정을 위한 자치단체의 재정력(기준재정수입)을 보다 객관적으로 측정할 수 있는 방안을 고안하는 것이 매우 중요하다. 따라서 현재와 같이 자체수입을 재정능력으로 간주하기 보다는 자치단체의 재정능력(fiscal capacity)을 대표할 수 있는 객관적 지표나 지수(예컨대, 주민소득, GRDP, 소비지출 등)를 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.²¹⁾

그리고 1인당 교부금 배분액을 기준으로 지역 간 격차의 상한을 설정하는 경우, 앞의 분석 결과에 따르면 1인당 교부금의 최고/최저 비율은 지방교부세 21.2배, 지방교육재정교부금 3.1배로 나타났다. 여러 여건을 감안하더라도 지역 간에 20배 이상 배분액 차이가 나는 결과는 수용하기 어렵다. 이러한 현상을 인식할 때, 통합교부금의 관점에서 1인당 배분액의 지역간 편차 한도를 제도적으로 규제하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 예를 들어,

21) 만일 두 제도가 통합이 될 경우 재정력 산정문제는 일원화가 될 것이므로 관건은 일원화 방안의 객관성 제고에 주어진다. 하지만 두 제도의 독자성을 인정할 경우 지방교부세의 기준재정수입 산정방식과 지방교육재정교부금의 기준재정수입 산정방식을 어떻게 연계시킬 것인가는 과제로 남는다. 이 문제는 지방교육자치단체에 대한 과세권 부여문제, 일반자치와 교육자치 간의 관계조정 등 관련 여건의 정립에 따라 달라질 수 있다.

전국 평균치를 기준으로 일정한 상한과 하한을 부여하는 방안이다.

만일 지방교육재정교부금이 지방교부세와 통합된다면 현재 별개로 운영되는 두 제도를 단순 합산한 결과와는 차이가 있을 것이다. 왜냐하면 통합교부금의 배분과정에서 (1) 교육부문이 전체 지방행정기능 중 어느 정도의 비중을 갖게 될 것인지를 새롭게 결정해야 하는 문제와 (2) 실제 지출과정에서 각 자치단체별로 어떤 비중으로 지출을 할 것인지를 문제 등이 뒤따르기 때문이다. 통합교부금이 적용될 경우 단기적으로는 불교부단체가 생겨나기 어렵지만, 중장기적으로는 불교부단체에 대한 정책기조를 정립해야 할 것이다. 이 문제는 국가재정자원의 여력과 중앙·지방간 재정관계, 배분공식의 구조화 등에 따라 달라질 것이다. 이밖에 두 제도 간에 자금배분의 효과 및 성과 등을 종합적으로 분석하고 그 연계를 강화하는 접근이 필요하다.

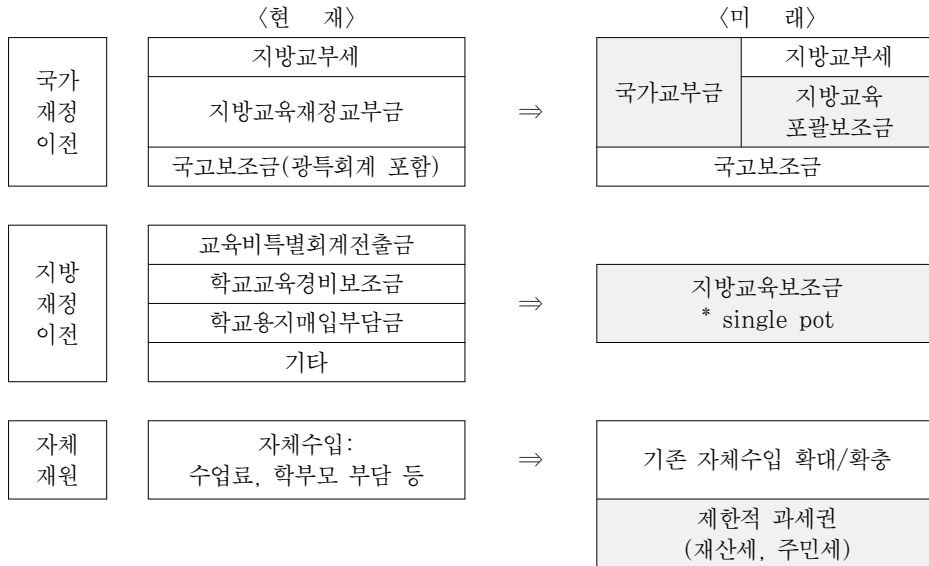
4. 지방자치단체의 교육자치단체 재정지원시스템 조정²²⁾

지방자치단체의 교육자치단체에 대한 재정지원(수평적 재정관계)을 현재와 같은 다기화된 체제에서 가능한 하나의 재정통로("single pot system")로 체계화할 필요가 있다. 이것은 재정의 효율성과 주민 편이성의 관점에서 요구된다. 왜냐하면 교육서비스와 함께 다양한 행정서비스를 공급받는 지역주민의 입장에서는 모든 공공서비스가 '적정한 혼합(optimal service mix)' 상태에서 잘 공급되는 것이 중요하기 때문이다.

그동안 지방자치단체의 교육재정부담은 중장기 종합계획 아래 이해당사자간에 지속적인 '합리적 합의과정'을 거쳐 확정되기보다, 그때그때 단기 미봉책 형태로 결정되는 경향이 많았다. 최근에 지방재정의 교육재정 부담비중은 크게 늘어난 데 비해, 이에 따른 정책효과나 환류(feedback)는 크게 부진한 것으로 평가되고 있다. 이러한 현상을 볼 때, 향후 지방자치단체가 관심을 갖고 교육지원사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 기존의 단순경비지원을 넘어서 부분적으로나마 직접 사업을 시행할 수 있는 권한과 가능성을 열어줄 필요가 있다. 국가재정의 구조상 앞으로도 계속 교육자치단체의 지방재정 의존성이 늘어날 가능성이 높기 때문에 이 문제는 두 지방 거버넌스 체제가 넓은 시야를 갖고 상생적 관점에서 지혜롭게 대처해야 할 당면과제이다. 재정지원을 한다고 해서 지방자치단체가 교육자치의 독립성과 자율성을 침해하는 것은 바람직하지 않지만, 교육자치의 본질을 훼손하거나 관여하지 않는 범위 내에서는 재정지원에 상응하는 정책참여의 기회와 통로를 열어주는 것은 어느 정도 필요하다.

22) 이 부분은 대부분 임성일의 글(2008)을 인용하고 있음을 밝혀 둔다.

<그림 4> 지방교육재정 재원조달 시스템의 개편방안



주: 임성일의 글(2008)을 수정, 인용한 것임.

5. 중장기 지방재정과 지방교육재정의 통합방안

중장기적으로는 지방자치와 지방교육자치가 완전한 통합을 하는 것이 바람직하다. 물론, 이 경우에도 교육정책 등 핵심 교육사무에 대한 독립성과 자율성은 보장되어야 할 것이며, 이를 위해 몇 가지 행·재정적 선행조치가 필요한데, 특히 재정적 관점에서 시·도와 시·도 교육청의 예산편성·집행 과정의 통합과 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합이 우선 도입되어야 한다. 현 시점에서는 본격적인 통합에 앞서 일반재정과 교육재정을 국가재정자원의 효율과 형평의 관점에서 연계를 강화하고, 종합적으로 관리할 수 있는 제도변화를 강구하는 것이다. 일반자치와 교육자치의 유기적 연계를 강화하거나 나아가 궁극적으로 통합 운영할 경우 별도의 재정운용 체계로 인하여 발생하는 불필요한 행정낭비와 갈등, 효율과 형평의 왜곡, 그리고 재정책임성 회피현상은 사라지게 된다.

완전 통합으로 이행하는 단계에서는 지방공공서비스의 적정배분에 관한 사회적 공감을 도출할 필요가 있다. 최근에 지방의 총 지출 가운데 교육과 비교육 부문의 지출 비중은 약 25% 대 75%의 수준을 유지하고 있는데, 이와 관련하여 현재와 미래의 적정배분 수준을 도출하는 시도가 이루어져야 한다.

6. 교육관련 국고보조금의 역할 재정립

지방교육 재정투자사업 중 시·도를 초월해서 과급효과를 유발하는 사업이 적지 않음을 감안할 때, 향후 국고보조금의 역할이 지금보다 강화되어야 한다. 이를 위해서는 필요하다면 지방교육재정교부금과 국고보조금의 역할조정과 같은 부분적 구조개편이 단행되어야 한다.

대도시와 지방 중소도시 간의 교육서비스 혜택에 대한 격차문제를 합리적으로 해결할 필요성이 있다. 구체적으로, 서울 등 대도시는 강한 노동 흡입력을 갖고 있어서 큰 비용의 부담 없이 지방의 교육투자 성과(인재 육성, 양질의 노동력 양성)에 대한 혜택을 보고 있다. 이러한 혜택은 대도시의 경제력과 경쟁력 향상의 원동력이 되고 나아가 세수확대로 이어진다. 이러한 점을 고려하면 앞으로 대도시들은 일정한 방식을 통해 지방에 대해 재원을 이전하든지 아니면 교부금 등 이전재정수입의 배분 축소와 같은 조치를 적용받는 것이 합리적이다. 아니면 역으로 지방에 대해 배분액 증가 등의 조치를 취하는 방안을 검토할 수 있다. 물론 노동력의 대도시 집중이 도시 인프라 구축, 공공서비스 수요 증가 등 비용을 초래하는 측면도 있지만, 그보다는 앞서 지적한 긍정적 편익이 더 큰 것으로 추측된다.

V. 요약 및 결론

이 글은 지방교육재정제도의 현황과 문제점을 종합적으로 검토하면서 지방교육재정의 개선방안을 모색하고자 하였다. 현행 지방교육재정은 의존재정에 절대적으로 의존하고 있어서 재정의 자주성이 낮고, 변화하는 지출수요에 탄력적으로 대응하지 못하는 문제가 있다. 이러한 상태에서 지방재정과 지방교육재정의 국가와 지방간 재정교부금제도는 상호간의 제도적 연계성 없이 운영되며, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 유연하게 설정되어 있지 못하다. 따라서 본 논문에서는 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정 간의 정책연계를 최대한 강화하는 방안을 모색하면서, 장기적으로는 양 부문을 통합하는 방안을 제시하였다. 중·단기 접근방안은 첫째, 지방교육자치단체가 지방세 부과권을 확보하는 것이고, 둘째는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계성을 크게 강화하며, 셋째는 지방재정과 지방교육재정간의 정책 및 자금 활용 연계성을 강화하는 방안이다.

무엇보다 지방교육자치의 자주성과 책임성을 높이기 위해서는 지방교육자치단체가 자체재원 조달시스템을 확보하는 것이 중요하다. 왜냐하면 이전수입이 많을수록 재정착각(fiscal

illusion)이나 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산제약(soft budget constraint) 문제에 봉착하게 되며, 그 결과 재정 책임성을 해태할 가능성이 커지기 때문이다. 지금처럼 교육 재원의 대부분을 중앙정부가 국민으로부터 징수하는 세금으로 조달하면, 국민에 대한 책임은 중앙정부에 있고 그 책임을 완수하기 위해 중앙정부가 교육자치단체의 행·재정운영에 깊이 관여하는 현상이 나타난다(박정수, 2007).

지방교육자치단체의 과세권은 지역과 결부되면서 납세자가 조세부담의 근거와 세금의 사용 목적을 구체적으로 인식할 수 있는 직접세를 선정해서 부여하는 것이 합리적인데, 기존의 지방세목 중에서 지역 밀착성이 높은 재산세와 주민세에 대해 제한적 과세권을 부여하는 방안을 제시하였다. 또한 지방교육재정의 여건과 수요 전망 및 국가재정의 제약성, 현행 채원 조달시스템 등을 종합적으로 고려하면 지방자치단체의 교육재정 부담은 앞으로도 계속 늘어날 것이 예상된다. 그러므로 교육자치단체가 교육자본 투자결정을 주도할 때 지방자치단체와 교육자치단체가 협력적 관점에서 투자방안을 마련하고 시행하는 제도가 필요하다. 또한 지방자치단체가 교육지원사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 기존의 단순한 경비지원을 넘어서 부분적으로나마 직접 사업을 시행할 수 있는 권한과 문호를 개방할 필요가 있다.

지방자치단체의 지방교육자치단체 재정지원(수평적 재정관계)을 하나의 재정통로("single pot system")로 체계화할 필요가 있으며, 지방자치단체가 지방교육자치단체에 제공하는 자금을 "경상재정지원"과 "자본재정지원"으로 구분 운영할 필요가 있고, 이를 통해 교육재정지원사업의 성과와 책임을 객관적으로 측정하도록 유도해 나가야 한다.

지방재정과 지방교육재정의 관계 설정은 단기적으로는 두 제도 간에 연계 가능한 부분을 최대한 확대시켜 시너지 효과를 극대화시키며, 중장기적으로는 지방재정과 지방교육재정의 통합방안을 모색한다. 이와 관련하여 지방교부세와 지방교육재정교부금 간에 연계장치를 강구하되 단기적으로는 양자의 독자성을 인정하면서 배분공식의 구조화와 배분변수의 상호 조정, 재정·경제적 파급효과와 대 주민 책임성 제고 등을 모색하고, 중장기적으로는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하는 접근을 취할 필요가 있다.

일반적으로 납세자의 입장에서 중요한 것은 중앙집권과 분권, 일반행정과 교육행정의 자치 분리가 아니라 원하는 공공서비스가 효율적이고 효과적으로 공급되는 것이다. 그러므로 정부가 해야 할 일은 이러한 주민의 희망을 현재의 행·재정시스템이 적절히 충족시켜 주고 있는 지를 객관적으로 판단하고 제도개선을 모색하는 것이다.

이러한 입장에서 볼 때, 현재 정치권과 정부내부에서 적극적으로 추진 중인 지방행정체제 개편을 구체화 하는 과정에서 조세제도의 개편 및 일반자치와 교육자치의 관계 재설정 이슈가 하나의 큰 구조개편의 틀에서 종합적으로 접근될 필요가 있다.

마지막으로, 지금까지의 지방교육재정의 정부간 재정관계는 중앙정부와 지방교육자치단체

(시도교육청), 그리고 지방과 지방간(일반지방자치단체와 지방교육자치단체)의 관계에 초점을 두고 전개되어 왔다. 하지만 지방자치의 핵심현장이 주민생활과 밀착된 기초자치단체임을 인식할 때, 앞으로는 지방교육자치 또한 현재의 시·도교육청보다 한 단계 더 낮은 기초단위(단위학교와 근접한 교육자치단체, 단위학교)의 기능이 부각될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김병주·박정수. (2006). 지방교육재정교부금 배분구조의 혁신방안. 『교육재정경제연구』, 15(1): 217-241.
- 기획예산처. (2009). 『2009-2013 국가재정운용계획』.
- 박정수. (2007). 지방교육자치의 정치경제: 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 18(2): 191-211.
- 백성준. (2010). 지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력 방안. 한국교육재정경제학회, 2010년도 연차 학술대회 자료집.
- 안종석. (2000). 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안. 『재정포럼』.
- 오영균. (2007). 지방자치단체의 교육재정부담에 관한 연구: 경기도 학교용지확보사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 19(3): 53-71.
- 윤정일. (2010). 지방자치와 교육자치 시대의 교육재정: 새로운 도전과 과제. 한국교육재정경제학회, 2010년도 연차 학술대회 자료집.
- 임성일·최영출. (2001). 『영국의 지방정부와 공공개혁』. 법경사.
- 임성일. (2005a). 통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석 - 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 10(1): 1-22.
- 임성일. (2005b). 지방세제도 개편의 방향 정립에 관한 소고. 『사회과학논총』 8(1): 335-353.
- 임성일. (2008). 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 『지방재정』.
- 행정안전부. (2008, 2009). 『지방자치단체 예산개요』.
- 행정안전부. (2010). 『2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』.
- 행정안전부. (각 년도). 『지방교부세 산정해설』.
- Bird, R. M. and M. Smart. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6): 899-912.
- Fisher, R. C. (2007). *State and Local Public Finance*. 3rd ed., Thomson/South-Western.
- Hanushek, E. A. (1986). The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature*, 24(3): 1141-1177.
- Ladd, H. L. (2001). School-Based Educational Accountability Systems: The Promise and the Pitfalls. *National Tax Journal*, 54(2).
- OECD. (2006, 2007, 2009) *Education at a Glance*.
- OECD. (2009). *OECD Factbook*