

지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안

A Study on the Connection and Cooperation of Local Educational Finance and Local Finance

김민희*·장지현**

Kim, Min Hee · Jang, Ji Hyun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 지방교육재정 지원 실태 및 쟁점 분석
- IV. 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안
- V. 결론

지방재정은 지금까지 다양한 방식으로 지방교육재정에 대한 지원을 확대해 왔다. 최근에는 지역 주민의 가장 큰 관심사인 지방교육의 질을 향상시키고 지원을 확대하기 위하여 재정과 지방교육재정의 연계·협력방안이 강조되고 있다. 본 연구에서는 학생당 교육서비스의 공정성과 적정성을 중심으로 지방자치단체와 교육자치단체의 교육지원 책무성을 높이기 위한 다양한 연계·협력방안을 모색하는데 목적을 두고자 한다. 이를 위해 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력의 기본 방향을 공동 협력, 정보 공유, 개방의 세 가지로 설정하였다. 이러한 기본 방향 하에서 공동사업비 운영제도, 인력교류 활성화, 중앙정부의 제도적 지원 확대 방안 등을 제안하였다. 공동사업비 운영제도는 지방자치단체 정책사업 중 교육사업과 중복되는 사업을 공동 발굴하고 공동투자심사 등을 운영하는 제도로서 관련 조례 제정, 교육정책협의회 상설기구화 등이 뒷받침 되어야 한다. 인력교류 활성화는 현재의 교육협력관제도를 확대할 뿐 아니라 시(도)청과 교육청 순환보직 확대, 승진 전 시(도)청 상호 교류 근무 확대 등을 포함하는 방안이다. 이러한 방안이 효과를 거두기 위해서는 중앙정부 차원에서 정부합동평가에 재정협력 지표 포함, 지방교부세 및 지방교육재정교부

* 대구대학교 교육대학원 교수(주저자)

** 상명대학교 교양대학 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015.12.6, 심사기간(1차): 2015.12.6~2015.12.28, 게재확정일: 2015.12.28

금 교부시 자체노력도에 대한 인센티브 확대, 교육경비보조금 지원조례 개정 등의 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

□ 주제어 : 지방교육재정, 지방재정, 공평성, 적정성, 공동사업비운영제도, 교육정책협의회, 교육협력관제도

Local Finance has so far come in a variety of ways to expand support for local educational finance. In this study, to focus the equity and adequacy of education per student service and to explore the various links and cooperation measures to improve the accountability of local government support of education and training authorities and party aims. The purpose of this study were to examine basic direction of local education such as local financial cooperation, information sharing and open. In this study suggests co-budget system such as educational policy council, personnel exchanges activation such as educational partnership official and institutional support from the central government.

□ Keywords: local education finance, local finance, equity, adequacy, co-budget system, educational policy council, educational partnership official

I. 서론

1991년 지방자치 실시 이후 지방재정은 일반지방재정과 지방교육재정으로 구분되는 구조를 지니며 지속적으로 증가해 왔다. 이렇게 지방재정이 구분되어 운영되는 것은 지방교육자치가 일반지방자치와 집행기관이 분리되어 있는 우리나라의 독특한 지방자치 구조 때문이라고 할 수 있다. 최근까지 지방재정과 지방교육재정은 내국세의 일정 비율을 확보하면서 급속도로 증가해 왔는데, 전체 지방재정 중에서 국가재정이 차지하는 비중이 높기는 하지만 국가에서도 지방자치에 따른 재정분권화, 자율화의 흐름 속에서 재정을 안정적으로 지원하기 위한 노력을 다각적으로 기울여왔다.

그러나 최근 출산율 저하, 국세 감소 등에 따라 지방재정과 지방교육재정 모두 부족 상황이 가시화되고 있다. 지방재정 차원에서 최근 지방자치단체는 사회복지비 등 의무지출의 급격한 증가를 겪으면서 세입능력 대비 지출수요 급증, 재정운영 경직성 증가, 재정공핍 및 재

정압박(fiscal pressure) 상황에 처하고 있다(임성일·이효, 2015). 국가가 지방자치단체의 여건과 재정능력 수준을 고려하지 않은 채 대형 사회복지 국고보조사업을 추진한 결과 의무 지출을 제대로 부담하지 못하는 재정곤란 상태의 지방자치단체들이 속출하고 있다. 게다가 지방자치단체의 무분별한 투자유치 등에 따른 손실 등이 겹치면서 재정자립도가 약화되고 자치단체 모라토리엄까지 선언되는 사태까지 발생하고 있다(이현국, 2015). 지방교육재정 차원에서도 위기감이 높다. 학생수 감소에 따라 지방교육재정교부금 중 내국세 교부율을 하향 조정하려는 움직임이 있는 가운데, 이전부터 발생한 지방교육재정 위기 사태가 현재까지도 영향을 미치고 있기 때문이다. 즉 2005~2007년까지 추진된 BTL 방식의 학교신설 여파, 2008년 하반기 글로벌 금융위기로 이해 초래된 2009~2010년 교부금 결손을 메우기 위한 지방교육채 발행과 손실, 2012년 도입된 5세아 누리과정 지원정책, 2013~2015년까지 단계적으로 확대된 3,4세아 누리과정지원정책, 2010년 이후 전국적으로 확산된 무상급식을 비롯한 무상복지정책, 2013년 이후 세수부진이 지속되면서 교부금 결손이 누적되고 지방교육채 발행이 늘어나는 등의 전체 지방교육재정의 부족이 지속되고 있다(김민희, 2015a; 송기창, 2015; 최영출·김민희, 2014).

지방교육재정의 부족은 공공서비스와 가치재로서의 교육서비스의 질을 저하시키고, 지역 간 격차를 가져오게 되어 학생에게 지원되는 서비스 제공의 공평성이 침해되는 심각한 문제를 일으키게 된다. 지방교육자치제도가 시행된 이후 지방교육사업이 확대되면서 수혜자의 폭을 넓히고 교육발전을 위한 재원확보에 기여하는 한편, 사업비 수혜학교에 대한 교육재정 지원효과를 증대시켜 학업성취도와 같은 학교교육의 성과를 제고하는데 기여하는 것으로 보고되고 있다(공은배 외, 2012; 이선호 외, 2013). 교육은 학습자 개인의 성장 뿐만 아니라 지역사회 발전도 동시에 도모하므로 지역사회 교육서비스의 만족도는 지역발전의 직·간접적인 영향을 미치게 된다(최영출, 2015a). 그러나 최근 지방재정과 지방교육재정 규모의 축소는 지역의 학교교육 성과를 낮추게 되고 지역간 격차가 더욱 커지게 될 우려를 낳고 있다.

이러한 상황에서 지방교육재정에 대한 지방재정의 지원 확대, 지방자치단체의 책무성 확대, 지방재정과 지방교육재정의 연계 또는 통합 방안 등이 주요 의제로 부각되고 있다(구균철, 2015; 금창호, 2015; 김재훈, 2013; 송기창 외, 2012; 송기창, 2015a, 2015b, 2015c; 임성일, 2015; 조동섭, 2010; 행정자치부, 2015). 지방자치와 지방교육자치, 지방재정과 지방교육재정이 이원화된 구조로 운영되고는 있으나 같은 지역의 주민과 학생을 대상으로 하는 사회 공공서비스라는 점에서는 공통분모를 지니고 있기 때문이다. 지방자치단체는 법정전입금, 비법정전입금, 교육경비보조금 등을 통해 지방교육재정의 일부를 지원하고 있다. 지방교육재정 중 자치단체 이전수입은 약 16%에 이르고 있는데, 시지역의 경우는 20.5%, 도지역의 경우는 13.1% 정도를 지원하고 있다(한국교육개발원, 2014). 지방자치

단체의 지방교육재정에 대한 역할과 책무를 높이기 위한 지원방안으로 법정전입금 비율 상향 조정, 시·도지사와 교육감간 상호 협의를 높이기 위한 지방교육행정협의회 활성화, 지방교육세의 탄력세율 조정 조례 개정, 학교용지확보 비용 전입비율 확보, 교육경비보조 조례 개정 등이 제시되어 왔다(김민희, 2011; 김병주, 2014; 송기창 외, 2012; 송기창, 2015a).

지금까지 제시된 지방재정과 지방교육재정의 연계와 관련된 논의는 통합이 아닌 분리 구조를 지니되 지방재정에서 지방교육재정에 대한 지원 강화 형식으로 이루어진 것이다. 그러나 향후 '통합'을 전제로 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력방안을 모색해야 한다는 목소리가 높다. 즉 지방재정과 지방교육재정의 연계·통합을 위해서는 지방자치와 지방교육자치의 통합을 전제로 해야 한다는 점(금창호, 2015; 임성일, 2015; 행정자치부, 2015a, 2015b)이 강조되었다. 그러나 다양한 교육적·정치적·구조적 문제로 인해 자치구조가 통합되는 방안은 단기간에 실현되기 어려울 전망이다. 따라서 지방재정과 지방교육재정의 연계·통합 방안은 보다 장기적인 논의와 시도가 필요하기 때문에, 여기서는 현재의 분리 구조 하에서 학생당 교육서비스의 질을 균등화시키고, 지역간 교육서비스 격차를 완화하며, 지방자치단체와 교육자치단체의 교육지원 책무성을 높이기 위한 다양한 연계·협력방안을 모색하는데 목적을 두고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 지방재정과 지방교육재정의 운영 기반이 되는 논리적 근거를 제시하고, 현재 지방재정 및 지방교육재정의 운용 실태를 분석한 후, 지방재정과 지방교육재정의 운영과정에서 나타난 다양한 쟁점을 해결하기 위한 연계·협력 방안을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 지방재정조정제도와 재정분권화

지방재정조정제도란 정부간 경제력 차이로 인해 나타나는 재정상의 불균형을 완화하기 위해, 재정력이 풍부한 곳에서 취약한 곳으로 재원을 이전해 주는 것을 의미한다(심정근 외, 2000; 행정자치부, 2015a). 우리나라의 지방재정조정제도는 2가지 유형으로 이루어진다. 하나는 중앙정부가 자치단체에 재정을 지원하는 중앙-지방간 제도이며, 다른 하나는 광역자치단체인 시·도가 기초단체인 시·군·구에 재원을 지원하는 자치단체간 제도이다. 중앙-지방간 재정이전제도에는 지방교부세와 지방교육재정교부금, 국고보조금, 광역·지역발전특별회계(광특회계)가 포함된다.

이 중에서 지방교부세는 자치단체간 재정력 격차 조정과 일정한 행정서비스 수준을 보장하기 위해 중앙정부가 국세 수입 중 일정비율(내국세의 19.24%)을 자치단체에 배분하는 제도이다. 지방교부세는 '15년 현재 보통교부세(기존의 분권교부세 통합), 특별교부세, 부동산교부세로 구분되며, 특별교부세와 분권교부세를 제외하고는 자치단체의 자주 일반재원으로 자유롭게 사용할 수 있다(지방교부세법, 2015).

국고보조금은 지방교부세 및 균특회계 등과 함께 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 이전 재원 중 하나이다. 지방교부세가 용도가 지정되지 않고 자율적으로 사용하는 자체 재원과 같다면 국고보조금은 조건부 보조금(conditional grants)이기 때문에 매년 중앙정부의 사업 심사에 의하여 지원 규모 및 대상이 결정되는 특징을 지닌다. 국고보조금은 지방재정법 및 보조금관리에관한법률에 법적근거를 두고 별도로 운용되고 있는데 국가가 시책상 필요하다고 인정하는 때, 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정하는 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 교부할 수 있는 재원이다. 따라서 국고보조금의 주 목적은 지방자치단체의 행위를 중앙정부가 국가적 목적에 맞도록 유도하는데 있다고 할 수 있다(이현국, 2015).

지방교육재정교부금은 내국세의 일정률(20.27%)과 교육세를 재원으로 하며, 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 하는 제도이다. 즉 지방교육재정교부금은 지방교육자치단체의 교육·학예 운영에 필요한 재원을 교부하는 제도로 교육자치단체의 일반 자율재원으로 사용된다(지방교육재정교부금법, 2015).

<표 1> 우리나라의 지방재정조정제도 개요

재정조정제도		지원규모	지원금액 ('14년)	지원방식
중앙-지방 간 재정 이전	• 지방교부세	내국세 19.24% + 종부세	35.7조 (34.6+1.1)	
	보통교부세	내국세 18.3%의 97%	31.9조	기준재정수요 기준재정수입
	특별교부세	내국세 18.3%의 3%	1.0조	현안별로 지원
	분권교부세	내국세 0.94%	1.7조	경상적, 비경상적 수요
	부동산교부세	종합부동산세 전액	1.1조	균형재원(시군구, 제주, 세종)
	• 교육교부금	내국세 20.27% + 교육세 전부	40.9조 (36.4+4.5)	

재정조정제도		지원규모	지원금액 ('14년)	지원방식
	보통교부금	내국세 20.27%의 96% + 교육세	39.4조 (34.9+4.5)	기준재정수요 기준재정수입
	특별교부금	내국세 20.27%의 4%	1.5조	현안별로 지원
	• 국고보조금	보조율 등에 따라 결정	40.0조	
	• 광특회계	국가가 적정규모 편성	9.4조	
광역-기초 간 재정 이전	• 조정교부금	특별·광역시 보통세의 일정률	3.8조	기준재정수요 기준재정수입
	• 시·도보조금	광역단체가 적정규모 편성	10.2조	
	• 재정보전금	광역시·도세의 일정분	4.3조	인구, 징수실적, 재정력

주: 지방교육재정교부금은 중앙정부가 내국세의 일정률과 교육세 전액을 교육자치단체에 배분하는 제도로서, 넓은 의미의 지방재정조정제도에 해당함
출처: 행정자치부(2015b). 전게서. 129.

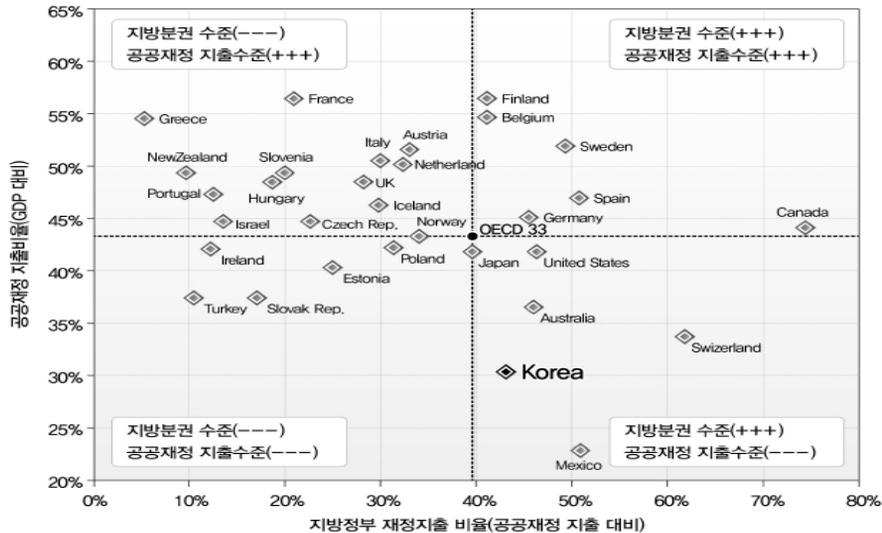
그런데 지방자치 시행 이후 국고보조금의 규모가 지방교부세나 지방교육재정교부금보다 상대적으로 크게 증가하는 특징을 보이고 있다(행정자치부, 2015b). 민선자치 실시 이후 자치단체가 자주적으로 재원을 조달하는 자체수입(지방세, 세외수입)의 비중이 감소하고, 반면 국가로부터의 이전수입의 비중이 증가함에 따라 재정의존도는 심화된 것으로 나타나고 있다. 지방자치 시행 10년 시점인 '06년에는 중앙정부가 일반자치단체에 지원하는 이전 재원 총규모가 64.3조원(국가 총예산의 36.6%)이었던데 비해, '14년에는 116.7조원(국가예산의 42.5%)로 특히 국고보조금이 지방교부세나 지방교육재정교부금보다 상대적으로 그 규모가 크게 증가하고 있다.

<표 2> 국가예산 세출현황('06년 대비 '14년)

구분	2006년 당초예산	2014년 당초예산
국가예산	175조3,882억(100.0%)	274조6,673억(100.0%)
중앙정부사용	111조1,272억(63.4%)	157조9,905억(57.5%)
지방이전재원	64조2,610억(36.6%)	116조6,768억(42.5%)
지방교부세	213,665억(12.2%)	356,982억(13.0%)
국고보조금	181,383억(10.3%)	400,097억(14.6%)
지방교육재정교부금	245,966억(14.1%)	408,681억(14.9%)
교육보조금	1,596억(0.0%)	1,008억(0.0%)

출처: 행정자치부(2015b). 전게서. 130.

OECD 국가 중에서 우리나라의 지방분권 수준은 높은 상황이지만, 지방자치단체의 재정 지출 비율은 OECD 국가 중에서 여전히 높지 않은 수준이다(그림 1). 다시 말해 우리나라는 지방분권 수준은 높지만 GDP 상의 공공재정 지출 비율로 보면 여전히 지방자치단체의 재정지출 수준은 다른 주요 선진국보다 상당히 낮은 수준이므로 재정분권이 필요하다(행정자치부, 2015; 임성일, 2015; 임성일·이효, 2015). 재정분권은 지방자치단체의 재정책임성(fiscal accountability)과 관련이 깊은데, 재정책임성은 지방자치의 진행과 더불어 자율에 상응하는 책임완수를 해야 하는 관점에서 매우 중요한 원리라고 할 수 있다(임성일, 2015). 재정책임성이 수반되지 않는 지방분권은 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 높기 때문에, 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력을 논의할 때도 재정책임성의 기본 원리가 가장 강조되어야 한다.



<그림 1> OECD 국가 중 대한민국의 상대적 지방분권 수준

출처 : 행정자치부(2015).

2. 지방교육재정지원에 대한 지방자치단체의 재정책임성

지방자치단체는 재정건전성 및 효율성을 달성해야 할 책임성(fiscal accountability)을 지닌다. 지방재정 운영의 목표는 재정상태의 건전성 유지와 재정집행 과정 및 결과의 효율성 확보에 두어야 하며, 이를 달성하기 위해 지방자치단체의 재정 운영 자율성이 확보되어야 하고, 그에 따르는 책임성 의무가 부과되어야 하며, 주민의 참여와 감시·통제의 폭을 넓히기

위해 재정운영 상황의 적극적인 공개 등 투명한 재정운영이 이루어져야 한다. 민선자치 이후 지방자치단체 재정운영에 대한 자율성 확대와 책임성 강화가 이루어지고 있고, 재정 운영의 효율성도 일부 증대된 것으로 나타나고 있다(행정자치부, 2015a).

현재 지방자치단체가 지방교육재정에 대한 책임은 일반회계 전입금제도라고 할 수 있는데, 이러한 전입금 제도는 중앙정부가 교육비의 대부분을 부담하는 체제 하에서 지방자치단체에 지방교육에 대한 일정부분을 담당하게 함으로써 책무성을 높이는 의의를 지니고 있다(송기창 외, 2012). 그런데 지방교육재정 부담의 범위와 주체에 대해 법령개정과정에서 중앙정부와 지방정부간 다툼이 있어왔다(국회속기록, 2004). 서울특별시의 경우, 2004년 12월에 개정된 ‘지방교육자치에관한법률’ 개정안에서 의무교육 경비의 부담주체를 국가 및 지자체로 설정한 것에 대해 서울특별시의 권한을 침해한다는 취지로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 것이다. 당시 쟁점의 핵심은 의무교육경비를 국가가 부담하지 않고 지자체로 하여금 일부를 부담하게 하는 것이 헌법에 위반되느냐의 여부였다. 2005년 12월 22일 헌법재판소에서 지방교육재정이 갖는 핵심적 과제는 부처 간, 중앙정부와 지자체 간 권한 다툼보다는 교육기회균등을 이룰 수 있도록 교육재정 확보 및 배분이 이루어져야 한다는 점을 분명하게 제시하면서 논란을 해소한 바 있다(조석훈, 2009; 헌법재판소, 2005).¹⁾ 2005년 헌법재판소 판결 이후에는 지방교육재정과 밀접한 관련이 있는 ‘지방교육자치에관한법률, 지방교육재정교부금법’ 등이 개정되는 과정에서 국가와 지방자치단체가 의무교육경비를 포함한 지방교육비에 대해 공동부담 원칙을 수립하면서 전입금 제도를 포함한 지자체의 책임이 더욱 확대되는 방향으로 진행되어 왔다(송기창 외, 2012; 조석훈, 2009).

이에 따라 법정전입금을 비롯한 비법정전입금, 교육경비보조금 등 지방교육재정에 대한 지방자치단체 이전재원의 규모가 지속적으로 확대되어 왔고(한국교육개발원, 2014), 광역 및 기초자치단체의 교육경비보조, 비법정전입금 등은 학교 교육사업에 직접적인 영향을 미치고 있다. 그러나 해당 지방자치단체의 재정능력이 열악한 경우에는 추가적인 재원확보가 가능하지 않아 목적사업비 확보에 따른 학교간 격차, 시·도간 학생1인당 교육투자 예산이 불균형 등이 나타나고 있었다(공은배 외, 2012).

그런데 일방적인 이전재원 구조로 인해 자치단체장이 지방교육재정에 대해 권한을 행사하기는 어렵기 때문에 더 이상의 투자 동기가 낮다는 것이 지속적인 쟁점이었다(이효·김성주,

1) 헌법재판소 판결요지(2005. 12.22, 2004헌라3 판례집 17-2): 의무교육 및 의무교육 무상이란 의무교육 경비를 중앙정부로서 국가가 부담해야 한다는 의미는 아님. 중앙정부와 지방정부의 재정상황, 의무교육의 수준 등 요소를 고려하여 지방교육재정에 대한 입법자의 정책적 판단, 선택권은 넓게 인정됨. 의무교육을 받을 권리의 형평성(전국적 평균성 보장의 관점) 및 실질적 보장(교육재정의 안정적 확보의 관점)이 헌법의 요구임. 지방자치단체의 한시적 부담을 유지하였다고 해도 신뢰보호원칙에 위배되는 것은 아님.

2015). 지방교육재정이 부족한 상황에서 지역간 교육격차를 해소하고 교육서비스의 질을 높이기 위해서는 지방자치단체의 책임과 지원을 확대해 나가는 것이 매우 중요한 과제이다(김민희, 2015b; 송기창, 2015b). 하지만 자치단체장의 입장에서는 법적으로 정해진 범위의 재원 이외에 더 이상 지방교육에 대한 투자를 지속할 인센티브가 없으므로 지방교육재정과 지방재정의 통합을 통해 투자 효율성을 높여나가야 한다는 논의가 지속되고 있는 것이다.

지방재정은 최근 예산운영의 효율성 측면에서 선심성·낭비성 예산운용의 개연성이 있는 민간이전경비비율이 크게 증가하여 예산 효율성이 악화된 것으로 평가되고 있는데, 과도한 수요전망에 근거한 대규모 투자사업이 시행되는 등 사업위험이나 타당성 검토가 부실하게 되어 책임성이 부족한 사례도 다수 나타나고 있다(윤홍주, 2012; 행정자치부, 2015a). 지방재정 역시 중앙정부에 대한 의존도가 높으나 교육자치단체와 달리 과세권한이 있고, 인건비 등 경직성 경비의 비중이 낮다는 점에서 재정운용에 여유와 재량권이 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 방만한 재정운영으로 지방자치단체의 재정건전성 및 효율성이 매우 낮다는 평가는 지방재정과 지방교육재정의 통합을 우려하게 만드는 요소 중 하나이다(송기창, 2015b; 윤홍주, 2012).

지방재정과 지방교육재정의 연계·협력이 늘어나면서 시·도교육청에 대하여 교육비 전입금 지원에 따른 권한을 요구하는 사례, 시·도의회 교육예산심의 과정에서 전입금 지원에 대한 대가, 즉 지역구에 대한 교육투자를 요구하는 사례, 교육경비보조금 지원 조건으로 교육청에 대응투자를 요구하는 사례 등의 문제도 나타나고 있다(송기창, 2015b). 비법정전입금 및 교육경비보조금에 대해 지방교육재정의 대응투자를 요구하는 것은 교육경비보조금의 지역별 격차로 나타날 수 있는 학교재정의 빈익빈부익부를 더욱 확대시키는 결과를 초래한다. 인건비성 교육경비보조금사업을 시행하다가 보조금 사업에 의해 임용된 비정규직이 무기계약직으로 전환된 상황에서 사업이 중단될 경우, 비정규직 임용주체를 둘러싼 문제도 야기되고 있는 상황이다. 법적으로 정해진 전입금을 적기에 전입하지 않아 교육청의 예산 집행의 어려움을 야기시키는 것도 지방재정과 지방교육재정의 통합 논의를 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다(한국교육개발원, 2014).

따라서 현재와 같은 갈등 상황을 단기간에 해소하기는 어렵기 때문에 단순한 통합이나 아니냐의 논의보다는 지방재정과 지방교육재정, 또는 지방자치와 지방교육자치의 연계·협력방안을 단계적으로 모색하는 것이 훨씬 더 효율적이라고 할 수 있다. 조동섭(2010)은 지방교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안을 거버넌스의 관점에서 다음과 같이 제시한 바 있다. 지금 정부시스템에 대한 논의는 전통적인 정부(government) 개념에서 거버넌스(governance)로 전환되고 있고, 네트워크 조직과 공·사적부문의 파트너십이 강조된다고 보았다. 네트워크 조직에서는 중심적 행위자의 단독운영(steering)이 아니라 다른행위자와의 공동운영(co-steering)이

필요하기 때문에 공동규제(co-regulation)와 동행(co-guidance)의 협치방식이 필수적으로 요구된다고 하였다(조동섭, 2007). 이러한 관점에 따라 현재 법적으로 제도화되어 있는 지방 교육행정협의회를 활성화하는 방안을 재정협력 형태에 따라 '지원모형', '동반모형', '분담모형'으로 구분하고, 교육행정기관과 일반행정기관 간의 권한과 역할 관계를 다음과 같이 제시하였다.

〈표 3〉 교육자치와 일반자치의 연계 협력 모형

구분	지원모형		동반모형		분담모형	
	교육행정기관	일반행정기관	교육행정기관	일반행정기관	교육행정기관	일반행정기관
사업계획	◎	×	○	○	△	○
사업집행	◎	×	○	○	△	○
사업평가	◎	×	○	○	△	○
사업예산	○	△	○	○	×	◎

주 : ◎ 전담, ○ 주도적 분담, △ 지원적 분담, × 단순지원 협력

출처 : 조동섭(2010). 전계논문.

조동섭(2010)은 이러한 협력모형이 그 내용에서도 다각도로 확대·발전될 수 있다고 보았다. 단순히 교육재정을 보조하고 지원하는 단계('재정협력단계'로 지칭하고자 한다)를 넘어서 지방교육발전에 필요한 지식과 기술인력의 상호지원을 통해 제휴 협력하는 단계(인적협력단계), 시설과 설비, 물자와 환경 등의 상호지원을 통해 함께 활용하는 단계(자원협력단계), 나아가 교육과정 개발과 교육활동의 상호지원을 통해 유대를 강화하는 단계(프로그램협력단계)까지로 확대·발전하고, 그들을 통해 통합적인 교육거버넌스를 확립하는 단계('통합거버넌스단계')로 까지 나아갈 수 있다고 보았다. 조동섭의 모형에 기초해 보았을 때, 지방교육재정과 지방재정은 동반모형을 추구하되, 재정적 연계·협력을 이루기 위해서는 단순한 재정지원을 넘어서 인적, 자원, 프로그램 등의 보다 확장된 형태의 연계·협력이 필요함을 알 수 있다.

최근 제주특별자치도지사과 제주특별자치도 교육감이 교육행정협의회를 개최하여 관련 사업에 대한 상호협력을 강화해 나가는 협의를 진행하였다(제주특별자치도, 2015). 이에 따라 미래 우수인적 자원 확보를 위한 글로벌 인재를 양성하고 새로운 성장동력 확보를 통해 더 큰 제주의 발전을 마련하기 위하여 교육 및 도정시책의 총6개 안전에 대해 상호 협력과 공동추진을 합의하였다. 이와 같이 향후 다른 지방자치단체에서도 기존의 형식적, 정례적으로 운영되던 교육행정협의회를 내실있게 운영하는 사례가 확대될 것으로 전망된다.

3. 지방교육재정과 지방재정 연계·협력의 추구 가치

일반적으로 교육재정이란, 교육목적 달성을 위해 국가 및 공공단체가 교육목적 달성을 위해 필요한 재원을 확보, 배분, 지출, 평가하는 일련의 경제적 활동으로 정의되고 있다(윤정일, 1995). 교육재정의 활동 영역 중에서 적정 수준의 교육비를 확보하는 것이 가장 시급하며 필요한 활동이다. 그러나 교육재원이 무한정 확보될 수 없는 상황에서는 효율적이고 공평한 배분이 더 중요하게 취급되어야 한다.

지방교육재정 운영과 관련하여 배분의 공평성 및 적정성이 매우 중요한 가치로 적용되어 왔다(남수경, 2007; 우명숙, 2007; 윤홍주, 2003; 최준렬, 2012; Clune, 1994; Odden & Picus, 2008). 교육비 배분의 기준은 1990년대 이후 공평성에서 적정성으로 변화되어 오고 있다(윤홍주, 2003; 2004; Clune, 1994). 한정된 예산을 학생들에게 차별없이 균등하게 배분하는 일은 누구나 동등한 여건에서 차별받지 않고 동일한 교육을 받을 수 있는 기본권을 보장하는 것이다. 그런데 이 과정에서 학생이 처한 상황과 필요가 모두 다르기 때문에 이를 고려한 목표를 수립하고 달성할 수 있도록 하는 일이 가장 중요하게 취급되어야 한다.

교육재정에서 정의되는 공평성의 의미는 평등성의 의미를 넘어 공정성의 의미를 포괄한다. 교육에서 평등성은 교육의 기회균등(equal opportunity of education)을 의미하는 것으로 상대적 차이에 초점을 둔 양적 개념이다. 그러나 공평성은 자연법사상에 기초한 정의의 이념을 근거로 판단되는 질적인 속성을 지닌 개념으로 평등성에 비해 훨씬 포괄적인 의미를 지닌다(반상진, 2001). 공평성이 양적으로 균등한 평등성과 정의적 이념인 공정성을 포함하기 때문에 공평성의 의미에 수직적 공평성, 수평적 공평성, 교육재정의 중립성 등이 포함된다. 수평적 공평성은 동일한 여건에 있는 사람은 동일하게 취급해야 하는 원칙이고, 수직적 공평성은 여건이 다른 사람은 다르게 취급해야 하는 원칙이다. 교육재정의 중립성은 학생의 교육비가 지역사회의 재정능력이나 가정의 소득수준에 영향을 받지 않고 동등하게 지원되어야 하는 원칙(Odden & Picus, 2008)이다. 공평성의 개념 중 수평적 공평성이 가장 많은 관심을 가져왔고 법정에서도 가장 많은 판례를 남겼는데, 수평적 공평성을 실현하기 위한 기본 개념으로 재정의 중립성이 대두되었고, 수평적 공평성을 실현하는 과정에서 여건의 차이를 고려하기 위해 수직적 공평성이 대두되었기 때문이다.

교육재정의 적정성은 국가나 주 또는 교육구가 설정한 최소 수준의 교육에 도달하도록 재원을 확보하는 원리이다(Downes & Stiefel, 2008). 교육재정의 공평성은 교육구 간의 격차를 합리적인 수준까지 줄이려는 노력이라면, 교육재정의 적정성은 국가나 주가 설정한 수준을 달성하기 위해 소요되는 비용을 필수적으로 확보해야 하는 절대적인 개념이다. 교육재

정의 적절성은 1973년 미국 뉴저지주 Robinson 판례에서 시작되었다. Robinson 판례에서 교육은 뉴저지주 헌법의 기본권(fundamental right)에 해당되지 않으나 교육구의 심한 재정격차는 위헌이 의심가는 차별과 동등기회보장의 헌법 조항에 저촉될 수 있기 때문에 교육구 간의 차별을 없애고 노동시장에서 경쟁력 있는 시민으로 살아가는 데 필요한 역할을 수행할 수 있도록 교육기회를 “완벽하고 효율적(thorough and efficient)”으로 제공해야 한다고 판결하였다(Odden & Picus, 2008).

산발적으로 주장되어오던 적정성에 대한 인식은 1989년 켄터키 대법원의 Rose(1989) 판례에서 켄터키 주의 교육과정, 교육지배 구조, 경영체제 등이 켄터키 주의 헌법에 위배되기 때문에 모든 교육체제를 전면적으로 개편해야 하며 이를 수행할 수 있는 적절한 교육프로그램 재원을 확보해야 한다는 것으로 변화되었다. 교육재정을 확보하는 과정에서 투입에 중점을 둔 종래의 수평적 공평성의 개념에서 학생이 변화되어야 할 성과에 초점을 둔 적정성의 개념으로 변화한 것이 두드러진 특징이다. 최근 교육재정의 적절성에 대한 논의는 그 후 확대되어 학생들이 달성되어야 할 성취도를 중심으로 개념이 정리되고 있다. Clune(1994)은 재정을 공평하게 배분하는 것은 중요하지 않다고 하면서, 배분된 재원이 어떻게 학생들의 성과(outcomes)를 높이도록 하느냐가 더 중요하다고 보았다. 따라서 앞으로 교육재정의 문제는 학생들이 일정한 수준의 교육목표를 모두가 달성하도록 재원을 배분하고 관리해야 한다고 주장하고 있다.

교육재정 배분의 공평성과 적정성 논의를 종합해 볼 때, 지방재정과 지방교육재정에서 추구해야 할 주요 가치인 공평성은 교육여건을 동등하게 해주는 투입요소를 균등하게 하는 것이며, 적정성은 과정이나 산출, 성과에 중점을 두는 것이다. 그러나 공평성과 적정성은 서로 다른 개념은 아니다. 공평성의 개념 중에서 수직적 공평성과 적정성 간에는 상호 관계가 깊기 때문이다. 수직적 공평성은 다른 여건에 있는 자를 다르게 대해야 한다는 원리이다. 즉, 다른 여건을 설정할 때 투입, 과정, 산출의 차이를 고려할 수 있다. 일반적으로 수직적 공평성을 고려할 때 투입 여건의 차이를 고려하지만 산출 여건의 차이도 고려할 수 있다. 초등학교, 중학교, 고등학교의 차이를 고려하여 각 학교급별로 동일하게 재정을 배분하는 경우나 특수아동에게 일반 아동보다 더 배분하는 일은 투입 차원의 수직적 공평성이라 할 수 있다. 반면에 가정형편이 어려워 학업 성취도가 떨어지는 학생들에게 이를 보충하기 위해 추가비용을 배분하는 일은 성과적 차원의 수직적 공평성이라 할 수 있다. 차이의 관점을 성과에 두고 차등 있게 재원을 배분하는 일이다. 이와 같이 산출이나 성과의 차이에 기초하여 재정을 배분하는 수직적 공평성은 적정성과 같다. 이런 맥락을 고려하여 Underwood(1995)는 “수직적 공평성은 교육적 적정성 (educational adequacy)이다”라고 하였다. 수평적 공평성도 여건의 차이를 고려한다면 수직적 공평성과 같은 의미를 지니고, 수직적 공평성의 관점에서

보면 적정성과 무관하다고 할 수 없을 것이다.

지방재정과 지방교육재정의 관점에서, 이러한 공평성 및 적정성 가치가 적용되어 운용될 필요가 있다. 학생과 주민은 어느 지역에 살고 있더라도 동등한 수준의 교육서비스를 제공받아야 하는 권리가 있고, 지방자치단체와 지방교육자치단체는 이러한 서비스를 제공해야 할 책무가 있다. 그러나 최근 지방교육재정 지출에 대한 시·도간 격차가 커짐에 따라 공평성이 저하되는 것으로 나타나고 있다(김민희, 2015b; 우명숙, 2014; 윤홍주, 2014). 지방교육재정 지출의 적정성 논의는 학생당 교육비 규모가 표준교육비에 어느 정도로 도달하고 있는지로 측정하고 있다. 즉 학생당 재정지출이 학교교육의 성과를 이루기 위해서는 최소한의 기본교육비인 표준교육비 규모에 도달해야 한다는 것이다(공은배 외, 2011). 따라서 향후 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력이 추구해야 할 주요 가치와 방향은 지역에 살고 있는 학생들에 대한 지출의 공평성, 적정성을 중심으로 이루어질 필요가 있다. 즉 시·도간 학생당 교육비 격차 감소, 적절한 교육성과를 지향하는 재정 지출 등이 강조되어야 한다.

4. 지방자치단체와 교육자치단체의 자치 역량

지방자치단체는 독립된 법인격을 가진 단체로 상호간 대등한 관계를 가진다. 산업화, 도시화, 국제화 등의 진전으로 행정구역을 넘어서는 복잡하고 다양한 행정수요가 발생함에 따라 지방자치단체간 광역적 사무의 공동처리 방식의 필요성이 커지고 있고 상호간 협력의 필요성이 강조되고 있다(행정자치부, 2015b). 이러한 협력이 제대로 이루어지기 위해서는 지방자치단체와 교육자치단체의 자치 역량이 뒷받침 되어야 한다. 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력은 자치역량에 따라 그 성과가 달라지게 될 것이다.

민선자치 20년간 지방자치단체의 경우 자치조직권을 부여하여 자율성을 강화하는 방향으로 운용되었다(행정자치부, 2015a). 자치조직권 중에서 기구설치권의 경우, 점진적인 세부 권한 이양을 통해, 정원채정권은 표준정원제→총액인건비제→기준인건비제로 변화하며 각각 자율성을 강화하였다. 그러나 지방자치단체 입장에서 체감하는 자치조직권에 대한 자율성 수준과 인식, 체감도는 그에 미치지 못하는 것으로 나타났다(행정자치부, 2015a). 기구설치의 경우 인구중심 기준에 따라 행정구역을 분류하므로 지역별로 상이한 행정환경을 반영하는데 미흡하고, 정원관리의 경우 자율성과 탄력성은 높아졌으나 여전히 중앙정부가 기준인건비를 책정함에 따라 실질적인 정원을 제한하는 방식 중심으로 운영하고 있기 때문이다. 재정 분야와 관련해서는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 이전재원을 통해 지방자치단체의 재정을 지원하는데, 앞서 제시한 바와 같이 이전재원의 규모는 1995~2014년 기간 동안 6.39배 증가하였다. 즉 민선자치 실시 이후, 자치단체가 자주적으로 재원을 조달하는 자체

수입(지방세, 세외수입)의 비중이 감소하고, 반면 국가로부터의 이전수입 비중이 증감하면서 재정자립도는 오히려 심화되었으며, 재정자율성이 저하되고 지방재정의 부담이 가중된 것으로 평가하고 있다. 이는 지방교부세의 법정률 인상과 함께 기초연금이나 무상보육 등 사회복지 관련 국고보조사업 증대로 인한 요인이 큰 것으로 보인다(행정자치부, 2015a).

지방교육재정과 관련이 있는 지방자치단체 자주재원(지방세, 세외수입 등)의 경우, GDP 대비 자주재원(일반회계) 비중이 1995년 5.7%에서 2003년 8.2%까지 높아졌다가 2013년에는 6.6%를 나타내고 있다. 결과적으로 자주재원은 지방자치 도입 초기인 1995년에 비해 그 비중이 높아지고 있어 지방자치단체의 자주재원 확충이 이루어지고 있음을 나타낸다. 그러나 자주재원을 세목별로 보면, 지방세의 경우, 1995년 15조3,160억원에서 2014년 58조 1,842억원으로 379.9% 증가한 것으로 나타나는데, 이를 국세증가율과 비교해 보면 동일 기간 동안 국세는 381.3%가 증가하여 지방세 증가율이 국세에 비해 낮은 성장 추세를 보이는 것으로 나타났다. 국세와 지방세 비율은 본격적인 지방자치가 실시된 이후 전혀 변화가 없이 8:2의 상태를 유지하고 있어 여전히 조세체계는 국세위주로 유지되고 있음을 보여 준다. 지방세 확충의 주요 기제인 비과세 및 감면제도는 지방재정의 자율성 및 건전성을 침해하는 것으로 나타나고 있어 지방재정의 경직성을 가중시키고 있다. 지방세는 재산과세 위주로 구성되어 있어 세수 신장성을 담보하기 어려운 구조이다. 즉 지방세는 부동산 경기에 의해 좌우되는 경향이 크기 때문에 경제성장률이 낮을 경우 세수가 크게 신장되기는 어렵다. 뿐만 아니라 현행 지방세 체계는 지방자치단체가 독자적으로 세입확충을 도모할 수 없는 법·제도적 제약이 있기 때문에 획기적인 재원확충을 위한 대안으로는 한계가 있다.

지방자치단체의 자치 역량은 주민들의 참여 수준에 따라 달라지게 될 것이다. 민선자치 이후 지역의 사안에 대한 주민참여는 확대되었고 효율적으로 운영되고 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 2015b). 주민자치위원회 및 주민자치회, 행정정보공개제도, 국민제안제도, 지방옴부즈만 제도, 폭넓은 주민참여 확대 제도, 온라인 기반 참여확대 강화제도, 주민참여예산제도 등이 안정적으로 운영되고는 있으나 실질적인 참여수준은 아직 높지 않은 것이 한계라고 할 수 있을 것이다.

지역공동체 육성 및 활성화를 위한 제도와 관련하여, 풀뿌리 주민자치를 실현하여 지속가능한 지역공동체로 발전을 도모하기 위한 기제로 활용되고 있다. 지방자치단체에서는 지역공동체 관련 지원조례의 제·개정을 통해 지역공동체 관련 사업을 효율적으로 수행하기 위한 행·재정적 지원의 법적 근거를 마련하였고, 지방자치단체는 중간지원조직을 육성하여 행정과 지역공동체 사이에서 공공영역과 민간 영역간의 소통과 협력을 촉진하며 매개체 역할을 수행하고 있다. 그러나 국가적 현안에 따라 지방자치단체가 지역공동체 재원을 편성하고 관심이 적으면 사멸하는 등의 지속적인 추진과 지원이 결여되어 있어 공동체 형성 및 역량제

고, 지속가능성이 아직은 높지 않다고 보았다.

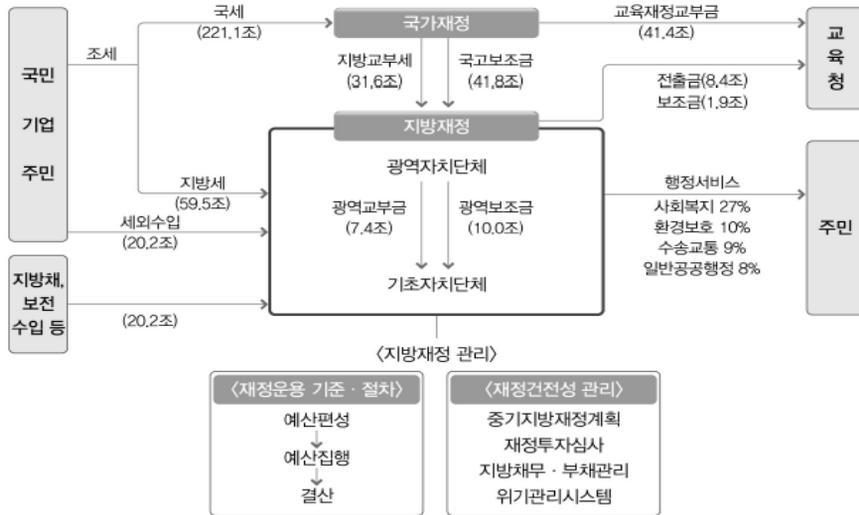
지방교육자치단체의 경우, 2010년 교육감 선출시 주민직선제가 적용되면서 주민들의 교육에 대한 참여가 높아졌다. 2012년도부터 총액인건비제도가 시행되면서 지방교육행정기관의 조직 및 재정운용의 자율권이 확대되었다. 그러나 교육감 선출을 둘러싼 정치적 논쟁이 이어지고 있고, 기구설치권과 정원책정권한을 여전히 중앙정부가 통제하면서 아직까지 지방교육자치 역량이 높다고 보기는 어렵다. 지방자치단체와 마찬가지로 주민참여예산제도 등이 시행되고 있으나 주민들의 참여수준이 높지 않고 지역공동체 활성화도 아직은 미흡한 상황이다(한국교육개발원, 2014).

결국 지방자치단체의 자치 역량은 중앙정부로부터의 권한 이양, 지방자치단체의 자체적인 역량 강화 노력이 동시에 이루어질 때 가능하다. 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력의 효과를 높이기 위해서는 중앙정부로부터 재정분권화를 포함하여 지방행정기관 운영시 기구설치권, 정원책정권 등에 대한 이양이 더욱 확대되어야 한다. 지방자치단체는 지역주민들이 참여할 수 있는 제도적 기반을 확충하여 자치 역량을 높이는 노력이 요구된다.

Ⅲ. 지방교육재정 지원 실태 및 쟁점 분석

1. 지방교육재정과 지방재정 연계 구조

지방재정과 지방교육재정의 연계 구조를 제시하면 다음 [그림 2]와 같다. 지방재정은 지방세, 지방세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등으로 세입을 확보하게 된다. 지방재정의 세출 구조는 교육청으로의 전출금과 보조금, 행정서비스에 대한 지출 등으로 이루어져 있다.



<그림 2> 지방재정의 구조

출처 : 행정자치부(2015a). 전계서. 67.

2015년 지방재정의 당초예산 순계 규모는 173조2,538억원으로 2014년 당초예산의 163조5,793억원에 비해 총9조6,745억원(5.9%)가 증가하였다. 이러한 세입 중에서 지방세와 세외수입을 포함한 자체수입이 46.0%, 지방교부세 및 보조금 등의 이전수입 비중이 42.3%로 나타났다.

<표 4> 지방재정 세입재원별 예산규모

(단위 : 억원, %)

구분	2014년	2015년		증가율	
		비중	비중		
계	1,635,793	100.0	1,732,538	100.0	5.9
자체수입	750,896	45.9	797,150	46.0	6.2
지방세	544,751	33.3	594,523	34.3	9.1
세외수입	206,145	12.6	202,627	11.7	△1.7
이전수입	692,590	42.3	733,766	42.4	5.9
지방교부세	316,006	19.3	315,849	18.2	0
보조금	376,584	23.0	417,917	24.1	11
보전수입 등 내부거래	143,580	8.8	153,415	8.9	6.8
지방채	48,727	3.0	48,207	2.8	△1.1

출처: 행정자치부(2015a). 전계서. 70.

이와 같이 지방세 및 세외수입 등이 증가하였음에도 불구하고, 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도는 오히려 민선자치 실시 이후 지속적으로 감소하는 것으로 나타나고 있다. 2008년 글로벌 경제위기로 인한 지방세수 감소, 지방채무 급증 등은 지방재정의 위기에 대한 우려를 더욱 크게 하는 요인으로 작용하고 있다(행정자치부, 2015a). 이러한 위기에 대응하여 정부에서는 2010년 지방재정위기 사전경보시스템 구축, 2011년 지방재정법과 지방재정법 시행령을 개정하였다. 지방재정위기관리위원회를 설치하여 자치단체별 주요 재정상황을 모니터링함으로써 재정 위험상황을 사전에 관리하고 지방자치단체별 위험 수준에 따라 정상→주의→심각으로 등급화하여 조기 경보를 발동하는 시스템을 갖추고 있다.

2. 지방재정과 지방교육재정 운용 실태

1) 지방재정과 지방교육재정 확보 추이

국가재정을 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육자치단체의 세 영역으로 구분할 경우 최근 5년 동안 재정규모의 비중은 별다른 변화없이 고정되어 있다. 2015년 당초예산 기준으로 중앙정부 예산은 286조 정도로 전체 재정규모 513.8조원의 55.7%를 차지하였다. 지방재정과 지방교육재정은 각각 33.7%와 10.6% 수준이다. 세입규모로만 보면 2010년 이후 지방예산 비중은 다소 줄어들었고, 지방교육재정은 높아진 것으로 나타났다.

<표 5> 중앙정부, 지방재정, 지방교육재정의 규모 및 비중 추이

(단위 : 억원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015
규모	중앙예산	2,259,413	2,355,574	2,486,125	2,636,038	2,746,673	2,862,938
	지방예산	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	1,732,590
	지방교육예산	410,954	439,214	477,034	514,496	529,028	543,341
	합계	4,068,932	4,205,181	4,474,109	4,719,421	4,911,494	5,138,869
비중	중앙예산	55.5	56.0	55.6	55.9	55.9	55.7
	지방예산	34.4	33.5	33.8	33.2	33.3	33.7
	지방교육예산	10.1	10.4	10.7	10.9	10.8	10.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 각 연도 당초예산 기준

출처 : 행정자치부(각연도). 지방자치단체 통합재정개요(상); 하봉운(2015).

2) 지방교육재정에 대한 지방재정 지원 실태

지방자치단체는 법정전입금, 비법정전입금, 교육경비보조금 등을 통해 지방교육재정에 대한 이전지출을 하고 있다. 2014년 현재 지방교육재정의 의존재원 규모는 약 84.6% 정도로 이 중에서 중앙정부 이전재원이 67.5%를 차지하고 있다. 법정전입금과 비법정전입금을 포함한 지방자치단체의 이전재원 금액은 늘어났지만 총세입결산액 대비 비중으로 보면 2011년 16.5%에서 2014년 15.6%로 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다.

<표 6> 시도교육비특별회계 세입결산액 중 의존재원 규모

(단위 : 억원, %)

구 분	2011년		2012년		2013년		2014년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
총세입결산액	517,030		549,341		572,576		605,164	
의존재원총계	448,314	86.7	484,689	88.2	502,441	87.8	511,942	84.6
교부금 (중앙정부)	361,390	69.9	392,488	71.4	408,123	71.3	408,687	67.5
국고보조금 (중앙정부)	1,702	0.3	1,497	0.3	2,506	0.4	1,046	0.2
지자체이전재원	85,222	16.5	90,704	16.5	91,809	16.0	102,209	15.6
지방교육세 (지자체)	52,023	10.1	54,458	9.9	53,857	9.4	55,815	9.2
담배소비세 (지자체)	5,746	1.1	5,366	1.0	5,251	0.9	5,514	0.9
시도세 (지자체)	16,617	3.2	18,199	3.3	18,698	3.3	21,124	3.5
학교용지매입비 (지자체)	3,964	0.8	3,480	0.6	4,702	0.8	4,143	0.7
지방교육재정교 부금보전금							7,905	1.3
비법정이전수입 (지자체)	6,872	1.3	9,201	1.7	9,304	1.6	7,708	1.3

출처: 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)

그런데 지방교육재정교부금법 제11조제7항 등에 의해 교육분야에 지원하는 비법정이전지출 규모를 보면,²⁾ 2007년 3,810억원에서 2014년 2조2,082억원으로 급증하였으며 이 중

2) 「지방교육재정교부금법」, 「영재교육진흥법」, 「학교급식법」, 「도서관법」, 「학교도서관진흥법」, 「독서문화

에서 1조5,739억원은 기초자치단체³⁾의 이전지출로 나타났다. 2009년도는 전체 특별회계의 90.7%가 법정이전지출이었지만 2014년도에는 74.3%로 낮아지고 대신 비법정이전지출이 급증한 것으로 나타났다(하봉운, 2015).

〈표 7〉 시·도교육비특별회계 중 지방자치단체 이전지출 규모 추이

(단위: 억원, %)

구분		규모			비중		
		2007	2010	2014	2007	2010	2014
법정 이전지출	지방세 일부	69,030	69,543	74,324	90.7	88.8	74.3
	학교용지부담금	3,290	4,322	3,648	4.3	5.5	3.6
	소계	72,320	73,865	77,972	95.0	94.3	77.9
비법정 이전지출	광역자치단체	1,680	1,849	6,343	2.2	2.4	6.3
	기초자치단체	2,130	2,580	15,739	2.8	3.3	15.7
	소계	3,810	4,429	22,082	5.0	5.7	22.1
합계		76,130	78,294	100,053	100.0	100.0	100.0

출처 : 하봉운(2015).

3. 지방교육재정 지원을 둘러싼 쟁점 및 논의

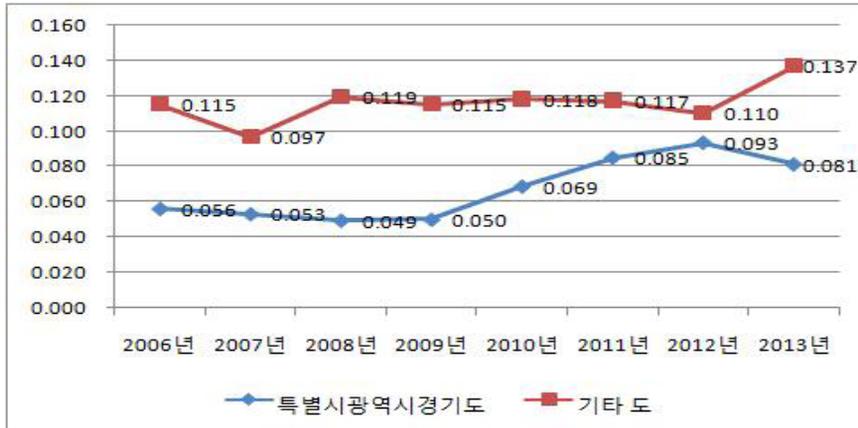
1) 시·도별 교육비 격차 심화

교육재정 배분시 가장 중요한 가치는 공평성이다. 특히 지방자치단체간 수평적 공평성은 학생들이 균등한 교육서비스를 받을 권리를 보장하는 차원에서 매우 중요하다. 그런데 이러한 수평적 공평성이 지속적으로 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 우명숙(2014)은 편차계수를 통해 시·도교육청별 배분의 수평적 형평성을 분석하였는데, 분석결과 특별시·광역시·경기도는 2006년 0.056에서 2013년 0.081로 증가해 이들 시도교육청에서 교육비의 차이가 다소 심해지는 것으로 나타났다. 특히 2011년의 편차계수는 2006년 0.056에 비해 0.085로 높아져 이전에 비해 기준재정수요액 산정에서 시도별 교육비의 차이가 심각해지고 있었다. 이러한 원인은 지방교육재정교부금의 중앙정부 및 지방자치단체 의존재원 비중이 높은 상황에서, 중앙정부에서 부담하는 지방교육재정교부금 산정시 기준재정수요액의 차이가 크기 때문이다. 또

진흥법」 등에 근거하여 지자체도 교육비특별회계에 재원을 지원할 수 있음

3) 기초지자체의 교육재정 지원은 시군구청장들의 의지에 따라 1996년도 헌법재판소 판결 이후 허용되었으며 시·도는 2007년부터 허용되었음(김재훈, 2013). 2014년의 경우 기초지자체의 급식비지원이 1조3,682 억원으로 대부분을 차지함

한 지방자치단체의 지원 역시 시도별 교육비 차이를 가져오는 요인이 되고 있다.



〈그림 3〉 특별시광역시경기도와 기타 도의 편차계수 추이(2006~2013)

출처 : 우명숙(2014).

김민희(2015b)의 연구에서는 변이계수를 활용하여 교육비특별회계(이하 교특회계) 세출에 대한 지역격차를 분석하였다. 연구결과에 의하면, 시도별 학생1인당 교육비가 연도별로 상승하였으나 시도별 격차는 큰 것으로 나타났고 시지역에 비해 도지역 학생1인당 교육비가 매우 적은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 시·도별 학생1인당 교육비 분석(최고·최저)

구분	2011년			2012년			2013년				
	세출 결산액 (억원)	학생수 (명)	1인당 비용 (만원)	세출 결산액 (억원)	학생수 (명)	1인당 비용 (만원)	세출 결산액 (억원)	학생수	1인당 비용 (만원)		
시 지역	최고	세종	0	0	0	842	13,342	631	3,917	17,884	2,190
	최저	서울	69,122	1,300,292	532	74,656	1,277,442	584	78,723	1,312,482	600
도 지역	최고	전남	26,300	277,982	946	28,918	276,805	1,045	30,385	283,422	1,072
	최저	경기	96,753	1,904,692	508	103,946	1,910,304	544	110,729	1,997,526	554
전국	평균										
	편차			620.6				673.0			689.3
				141.7			153.0				379.2

출처 : 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr), 김민희(2015b).

교특회계 정책사업별 세출비중 간 격차를 분석한 결과(〈표 10〉 참조), 예비비 및 기타, 직

업교육, 보건급식체육활동, 학교교육여건개선시설사업비의 시·도별 격차가 다른 정책사업에 비해 매우 높은 것으로 나타났다. 인적자원운용비 및 교수학습활동지원 격차는 다른 정책사업과 비교하여 시·도별 격차가 크지는 않았으나 연도별로 다소 커지는 경향을 보이고 있다. 교육복지, 평생교육 및 직업교육비 세출격차는 연도별로 다소 낮아지는 반면, 보건급식체육활동, 학교교육여건개선시설 세출격차는 연도별로 커지는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 교육비특별회계 정책사업별 세출비중 격차 분석

구 분	2011(N=16)			2012(N=17)			2013(N=17)		
	평균	표준편차	C.V	평균	표준편차	C.V	평균	표준편차	C.V
인적자원운용	51.7681	3.97758	0.07683	50.8494	3.42883	0.06743	49.2612	6.81681	0.13838
교수학습활동지원	8.7613	1.62107	0.18503	9.1347	1.69486	0.18554	7.2918	1.42886	0.19596
교육복지	4.9638	1.41552	0.28517	6.5518	1.75120	0.26729	9.1835	1.81092	0.19719
보건급식체육활동	1.8338	1.13490	0.61890	1.9459	1.32935	0.68316	2.3900	2.03984	0.85349
학교재정지원관리	17.7050	3.79117	0.21413	18.4171	4.99373	0.27115	18.1412	5.31109	0.29276
학교교육여건개선시설	9.8519	2.52781	0.25658	8.4394	1.96219	0.23250	9.9200	9.72105	0.97994
평생교육	.2788	.10614	0.38076	.2947	.11292	0.38317	.2676	.09679	0.36165
직업교육	.1144	.18297	1.59978	.1324	.19286	1.45715	.0259	.03501	1.35268
교육행정일반	.9113	.37248	0.40876	1.1429	.85661	0.74948	.9224	.38260	0.41481
기관운영관리	1.0619	.48052	0.45252	1.6482	1.69443	1.02803	1.1082	.49328	0.44511
지방채상환&리스크	2.5688	2.06140	0.80249	1.4306	.66241	0.46303	1.4688	.70378	0.47915
예비비 및 기타	.1819	.65775	3.61647	.0141	.02830	2.00439	.0165	.02644	1.60551
시지역			0.60554			0.56715			0.49583
도지역			0.63920			0.52745			0.49159
전국 CV 평균			0.74145			0.64936			0.60972

출처 : 한국교육개발원(각연도). 지방교육재정종합분석보고서; 김민희(2015b).

분석영역별 세출격차에 대한 전국 평균값을 종합적으로 제시하면 〈표 16〉과 같다. 분석결과에 의하면, 2011~2013년도까지 연도별로 영역별 세출격차가 커지고 있는 가운데, 학교교육여건개선 시설사업비 격차가 가장 컸고, 교육사업비, 정책사업비, 시설비 포함 학생1인당 교육비 격차가 큰 것으로 나타났다. 특히 학교교육여건개선 시설사업비는 2013년도에 세종시의 특수한 상황이 반영되어 가장 큰 격차를 보이고 있었다. 인적자원운용비의 경우에는 2011년에 비해 2012년도에는 세출격차가 낮아졌으나 2013년도에 세출격차가 다시 높아지는 M자형 격차 곡선을 그리는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 교육비특별회계 영역별 세출격차 분석 결과(변이계수)

구 분		2011	2012	2013
학생1인당 교육비	시설비포함	0.2060	0.2073	0.4495
	시설비제외	0.1871	0.1902	0.2305
정책사업비		0.7415	0.6494	0.6097
교육사업비		0.9237	0.9387	1.0252
학교교육여건개선 시설사업비		0.5100	0.5058	1.1600
인적자원운용비		0.2442	0.0469	0.1427

출처: 김민희(2015b).

지금까지 제시한 분석결과에 의하면, 시·도별 교육재정 배분의 공평성은 상당히 낮아지고 있으며 시·도별 교육비 격차가 심화되고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체가 단위학교에 직접 지원하는 교육경비보조금을 포함한다면 시도별 교육비 격차는 더욱 커질 것이다. 의무교육 단계에 해당하는 초·중학교 단계에서의 지역별 학생당 교육비 격차가 커진다면 이는 의무교육에 대한 기회균등 원칙을 천명한 헌법 정신에 위배되는 것이다(헌법재판소, 2001). 따라서 향후 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력방안은 시도별 교육비 격차를 감소시키는 방향으로 수립 될 필요가 있을 것이다. 교육재정 배분의 공평성은 앞서 제시한 교육비 배분의 적절성, 즉 학생당교육비의 적절한 수준이 어느 정도인지와 관련한 논의가 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

2) 단위학교 교육투자 공평성 및 적정성 격차 심화

단위학교에 대한 교육비 배분은 교육청의 재정배분 공식에 따라 이루어지기 때문에(한국교육개발원, 2014) 학교급, 학교규모, 학교 특성에 따라 공평하게 배분된다고 가정할 수 있다. 그러나 단위학교 교육비는 학교기본운영비에 한정되어 목적사업비, 외부재원 등 모든 교육비를 합산하게 되면 학교에서 지출하는 모든 교육비는 학교에 따라 차이를 보이게 된다. 따라서 앞서 제시한 시·도별 교육비격차에 더하여 단위학교 수준에서의 학생1인당 교육비 배분의 공평성을 함께 고려할 필요가 있다. 일반적으로 공평성 분석에는 편차계수, 맥분지수, 페어슈테켄지수 등을 사용한다.

공은배 외(2012)는 초·중·고등학교 학급수별 교육비 격차를 분석하였다. 연구결과에 의하면, 학교규모가 커질수록 기본운영비를 확보하기 위하여 추가적인 예산확보에 노력하고 있었다. 이에 따라 대부분 학교급에서 공평성을 달성하지 못하고 있으며, 특히 외부재원, 목적사업비 등에서 수입 차이가 클 경우 지출의 차이로 이어지며 공평성을 저해하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 학교급별·학급규모별 교육비 공평성 분석

구분	수입			지출		
	편차계수	맥론지수	페어슈테겐지수	편차계수	맥론지수	페어슈테겐지수
초등학교						
6학급	0.53	0.73	1.55	0.51	0.74	1.53
18학급	0.44	0.83	1.39	0.40	0.84	1.34
36학급	0.25	0.88	1.22	0.23	0.89	1.20
중학교						
6학급	0.60	0.79	1.59	0.60	0.79	1.55
24학급	0.24	0.87	1.21	0.22	0.87	1.19
36학급	0.21	0.89	1.19	0.19	0.89	1.18
고등학교						
6학급	0.66	0.80	1.79	0.64	0.81	1.78
24학급	0.25	0.82	1.20	0.24	0.86	1.25
36학급	0.18	0.90	1.17	0.16	0.90	1.14

주: 편차계수는 0.1이하, 맥론지수는 0.95이상, 페어슈테겐지수는 1.1이하면 공평한 것으로 판단함
출처: 공은배 외(2012).

단위학교 교육비 투자의 적정성 정도는 표준교육비가 어느 정도 확보되고 있는지를 통해 분석할 수 있다. 2011년 표준교육비 규모를 기준으로 단위학교 교육비투자의 적정성을 분석한 공은배 외(2012)의 연구결과에 의하면, 학교급별, 학교규모별로 표준교육비를 충족하는 학교수는 최대 92.7%(초등 6학급)~최소 0.5%(고등학교 36학급)까지 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. 고등학교의 경우에는 초등학교와 중학교에 비해 표준교육비를 충족하는 학교 수 비율이 현저하게 낮은 것으로 나타났다.

외부재원(지자체, 수익자부담)의 비중이 높은 단위학교 교육비 확보의 특성상 학교간, 지역간 편차는 지방자치단체의 재정력에 따라 더욱 커질 것으로 전망된다. 따라서 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력의 주요 의제는 교육비 배분의 공평성과 적정성을 달성하기 위한 방안, 즉 무엇보다도 단위학교 표준교육비 확보, 학업성취도 향상을 포함한 학교교육의 성과도모 등이 되어야 함을 알 수 있다.

3) 지방자치단체의 지방교육비 부담구조의 합리성 저하

2005년 헌법재판소 판결에 의하면, 지방자치단체는 교육기회균등을 이룰 수 있도록 지방교육재정을 지원해야 한다. 그런데 지방자치단체의 재정 여건에 따라 지방교육에 대한 투자규

모가 달라지게 된다면 전체적인 교육서비스의 격차 또한 커지게 된다. 구균철(2015)은 현행 지방자치단체의 지방교육비 부담구조가 수평적 형평성 및 효율성을 저해하고 있다고 보았다.

구균철(2015)의 연구결과에 의하면 1인당 지역총소득이 높은 지역일수록 평균유효지방교육세율은 낮아져 결과적으로 유사한 초·중등교육서비스에 대해서 역진적으로 지방교육재원을 부담하고 있는 것으로 나타났다. 구균철(2015)은 우리나라의 현행 지방교육재정에 대한 지방자치단체 부담구조는 유효세율이라는 측면에서 역진적인 특성을 가지므로 지역 간 수평적 형평성을 저해하고 있다고 평가하였다. 구균철(2015)에 의하면, 지역소득수준이 높아지면서 함께 증가하는 지역주민들의 교육투자에 대한 요구를 현행 교육재정부담구조는 제대로 충족시키지 못하고 있다. 결과적으로 지역소득의 증가는 지역의 초중등교육투자의 증대로 이어지지 못하는 비효율이 상존한다는 것이다.

구균철(2015)이 수행한 지방자치단체 부담구조의 효율성은, 교육투자에 대한 경제주체의 의사결정이 왜곡되지 않아야 함을 의미한다. 즉, 지방교육재정을 마련하는 일련의 체계가 지역 주민들의 의사결정을 왜곡하지 않는다면, 정상적인 초중등교육에 투자되는 공적재원의 규모는 지역소득과 함께 증가하여야 한다. 하지만 구균철(2015)의 연구결과에 의하면 높은 소득수준이 그에 상응하는 만큼 높은 교육투자도 이어지지 못하는 현행 교육재정부담구조는 지역주민들의 의사결정을 왜곡시키고 있다고 볼 수 있다. 따라서 현행 우리나라의 지방교육재정의 지방부담구조는 이러한 효율성 면에서 취약한 것으로 판단할 수 있다.

구균철(2015)은 지방자치단체의 지방교육재정부담 구조는 지역별 평균유효지방교육세율을 조정함으로써 형평성과 효율성을 모두 해결할 수 있다고 보았다. 현재 지역소득 대비 평균유효지방교육세율이 낮은 지역은 지자체전출금의 규모를 증가시켜 지역간 수직적 형평성을 도모하여야 한다는 것이다.

이러한 논의에 대해서는 실현가능성 등을 분석해 보아야 하지만, 현재 시·도별로 지방교육재정부담률이 다른 상황에서는 지역 간 교육재정부담의 형평성 문제도 제기될 수 있다. 예를 들면 경기도 분청의 경우 다른 도지역과 달리 시·도세전입금은 광역시와 동일하게 시·도보통세 총액의 5%를 부담하고 있기 때문에 이에 대한 시정을 요구하고 있는 상황이다

4) 지방재정의 재정책임성 약화

지방자치단체는 법정전입금 및 비법정전입금을 통해 지방교육재정을 확보하는데 기여한다. 그런데 시·도에서 시·도교육청으로의 법정전입금 전입이 지연되고 학교용지확보매입금을 제때 이전하지 않아 지방교육예산의 원활한 계획수립 및 집행이 저해되는 문제가 지속적으로 제기되고 있다(한국교육개발원, 2014; 구균철, 2015). 즉 지방자치단체의 재정책임성

이 매우 약하다는 것이다.

2014년도의 경우, 시·도가 시·도교육청에 전출하여야 하는 금액은 8조2,453억원이지만, 1/4분기에 5,668억원, 2/4분기에 1조4,232억원, 3/4분기에 2조4,875억원, 4/4분기에 3조7,678억원으로 분기별로 총액대비 각각 6.9%, 17.3%, 30.2%, 45.7% 전입되어 전체적으로 분기별 불균형이 심각한 실정이다. 일반적으로 시지역은 43.2%가 그리고 도지역은 53.8%의 지자체전입재원이 4/4분기와 익년도에 교육청으로 이전되고 있다(한국교육개발원, 2014; 구균철, 2015).

법정전입금의 적기 전입 문제는 매우 오랫동안 지방재정과 지방교육재정의 갈등을 불러 일으키는 요인이었다. 최근에는 이러한 문제를 해결하기 위하여 일부 시·도는 의회 주도로 시·도 법정전출금 관련한 시·도지사의 책무를 규정하는 조례를 통과시키기도 하였다. 시·도 교육청 차원에서는 분기별 전입실적을 개선하기 위해 공문발송, 협의회 개최 등을 통해 노력하고 있으며, 서울교육청은 '서울특별시 교육재정부담금의 전출에 관한 조례'를 제정·공포하였다. 이를 모델로 하여 부산, 인천, 광주, 경기, 전남, 경북 등 7개 교육청에서는 유사한 조례를 제정하기도 하였으나 개선은 매우 더딘 상황이다(한국교육개발원, 2014).

<표 12> 지방자치단체의 교육비특별회계 법정전입금 전입 비율(2014년도)

(단위: 백만원, %)

구분	회계연도	세입결산액(A)	1/4분기		2/4분기		3/4분기		4/4분기	
			금액(B)	비율(B/A)×100	금액(C)	비율(C/A)×100	금액(D)	비율(D/A)×100	금액(E)	비율(E/A)×100
계 (4=1+2+3)	2014(h)	8,245,306	566,783	6.9	1,423,171	17.3	2,487,506	30.2	3,767,848	45.7
	2013(i)	7,780,656	534,348	6.9	1,496,102	19.2	2,003,676	25.8	3,746,533	48.2
지방 교육세(1)	2014(a)	5,581,480	353,964	6.3	860,128	15.4	1,668,140	29.9	2,699,250	48.4
	2013(b)	5,385,703	391,271	7.3	939,914	17.5	1,310,544	24.3	2,743,975	50.9
담배 소비세(2)	2014(d)	551,429	44,694	8.1	98,393	17.8	144,233	26.2	264,108	47.9
	2013(e)	525,090	36,002	6.9	130,422	24.8	140,749	26.8	217,918	41.5
시·도세(3)	2014(f)	2,112,400	168,124	8.0	464,649	22.0	675,137	32.0	804,491	38.1
	2013(g)	1,869,865	107,074	5.7	425,766	22.8	552,383	29.5	784,642	42.0

자료 : 한국교육개발원(2015). 2015 지방교육재정분석 종합보고서.

법정전입금 외에도 지방자치단체는 '학교용지 확보 등에 관한 특례법'에 따라 학교용지매입비를 전입한다. 그러나 '99~'13년도까지 시도에서 부담해야 하는 학교용지부담금은 4조 7,277억원(총1,142교)이나 '13년까지 시·도 일반회계에서 실제 전입된 학교용지부담금은 3

조1,687억원으로 의무 부담분의 67.0%(미전입액 33.0%) 수준에 그치고 있다. 지역별로는 시지역(69.5%)이 도지역(65.9%)보다 다소 높게 전입된 것으로 나타났다(한국교육개발원, 2014).

법정전입금과 학교용지매입비 등은 지방자치단체가 지방교육재정에 법적으로 반드시 이전해 주어야 하는 재원이며 지방자치단체는 이에 대한 재정책임성을 지니고 있다. 이러한 재정책임성을 외면하면서 비법정전입금이나 교육경비보조금 등의 우회적 경로로 교육비 지원을 늘리려는 것은 바람직하지 못하다. 단위학교 차원에서는 목적사업비의 중복·비효율적 운영, 이·불용액 과다 계상 등의 문제가 발생하고 있다(공은배 외, 2012; 송기창, 2015a). 법적으로 규정된 재정책임성을 지지 못하면서 효율화를 목적으로 지방재정과 지방교육재정의 통합 논의를 진행하는 것은 소모적인 갈등만 일으킬 소지가 크다. 따라서 지방자치단체는 최소한 법적으로 규정된 재정책임성을 달성하기 위한 노력을 기울여야 하며, 이 때 지방자치단체장이 지방교육재정 운영에 대한 권한을 일정 정도 행사할 수 있는 연계·협력 모형을 구축해 나갈 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

5) 지방재정과 지방교육재정의 통합

1991년 지방교육자치가 실시된 이후 일반자치와 교육자치의 통합 논의가 끊임없이 제기되고 있다. 정권이 바뀔 때마다 거의 빠짐없이 지방교육자치제도에 대한 재구조화 논의가 있었으며, 그 방향과 원칙, 방법 등에 대해서는 교육계와 행정·경제계 중심의 전문가 집단 논의가 첨예하게 대립하고 있다. 대체로 교육계 외부의 시각은 지방교육자치와 지방자치를 통합해야 한다는 것이며, 지방교육재정 역시 지방재정에 통합되어야 한다고 본다(김재훈, 2013; 금창호, 2015; 임성일 외, 2011; 최영출, 2015b).

지방자치와 지방교육자치를 통합해야 하는 논리적 근거로 최근 최영출(2015b)은 시·도지사과 교육감의 성향이 일치할수록 교육자치단체에 대한 재정지원비율이 높다는 연구결과를 보고하였다. 또한 시·도청과 시·도교육청으로 집행기관이 분리됨으로써 재정적 관점에서는 기관운영의 비효율성이 발생하고, 복지, 평생교육 등 일반행정이 수행하는 여러 분야에서 교육과 기능적으로 밀접한 연관성이 있으나 이원화된 구조로 인해 행정적 비효율성이 유발되고 보았다. 최영출(2015b)은 이러한 비효율성을 개선하기 위해 지방자치와 지방교육자치의 기능적 통합을 유도하는 방법으로 교육감 선출제도 개선이 필요하다고 하였는데, 지금까지 제시된 다양한 대안 중에서 시·도지사의 교육감 임명 후 지방의회 동의를 구하는 방식이 가장 현실적으로 타당하다고 제안하였다. 금창호(2015)의 경우에도 지방자치와 지방교육자치의 통합을 전제로 교육위원회 특례제 폐지, 일반행정과 교육행정의 정보공유 채널 구축, 인

력교류, 상설기구 설치, 관련 법령 개정 등의 방안을 제시한 바 있다.

최근 지방교육재정과 지방재정의 통합 논의는 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정 배분 관계 재정립이라는 큰 틀에서 접근하고 있다(행정자치부, 2015a, 2015b). 지방재정조정제도에 포함되는 지방교부세, 국고보조금, 지방교육재정교부금 등을 개편하기 위해서는 먼저 중앙정부와 자치단체 간의 명확한 역할 분담이 전제되어야 한다. 예를 들어, 급증하는 사회복지수요 중 어느 부분을 얼마나 중앙정부가 맡아야 하는지, 자치단체 간에도 광역과 기초 간에 서로 분담해야 될 수비(守備) 범위는 어느 수준이 적정한지가, 주체들 간에 충분한 토론과 의견 수렴 그리고 합의를 통해 정해지는 중앙과 지방간 기능 재배분 기준이 확립되어야 한다는 것이다. 이렇게 중앙과 지방 간 기능 재배분이 확립되면 그 다음 문제는 분담된 기능 수행에 필요한 재원을 마련하고 배분하는 것인데, 이 방안은 국가 조세체계의 개편, 즉 국세와 지방세의 조정을 통한 방법이 가장 적절하다고 보았다. 향후 지방재정조정제도의 개선 과제는 제도간 상호 연계성 강화, 사회복지 지출 급증에 따른 지방재정조정교부금제도 및 국고보조금 제도 개선, 재정책임성 강화를 위한 교부세 제도 개편, 지방재정과 교육재정의 통합 등이 제시되고 있다(행정자치부, 2015a).

이러한 통합논의에 대해 교육계에서는 교부금과 교부세가 통합되면, 시·도지사의 교육재정에 대한 영향력 확대로 교육투자의 정치적 중립성이 훼손될 가능성이 크며 최소한의 교육투자 보장의 어려워지고, 교육투자의 지역간 격차가 심화될 가능성이 있다는 문제를 제기하고 있다. 또한 지방교육재정의 지방재정 전용 및 동반 부실화 가능성이 예상된다라는 점 등의 문제가 발생할 가능성이 크다는 점(송기창, 2015b; 윤홍주, 2012)을 들어 통합 보다는 기존의 연계·협력을 조정하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 즉 기존에 운영되고 있는 교육행정협의회와 교육정책협의회, 교육지원심의위원회 등이 매우 복잡하게 얽혀 있어 실질적인 협의회의 기능을 상실하고 있는 만큼 교육협력 관련 협의회 설치·운영 조례와 교육지원 조례를 대폭 정비하는 것으로도 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력을 활성화시킬 수 있다고 보고 있다.

지방재정과 지방교육재정의 통합 논의가 향후 어떻게 진전될 것인지에 대해서는 예측하기 어렵다. 여러 가지 현실적 한계를 감안했을 때 단기적으로 통합이 이루어지기는 힘들 전망이다. 따라서 현 지방재정과 지방교육재정의 기능 동질성을 강화하고 교육서비스 제공의 공정성과 적정성을 향상시키는 차원에서 연계·협력체제를 모색하는 것이 바람직하다고 본다.

IV. 지방교육재정과 지방재정 연계·협력방안

여기서는 지금까지 제시된 지방교육재정과 지방재정의 운용 실태 및 쟁점, 선행연구에서 제시된 주요 개선방안을 포함하여 보다 포괄적인 관점에서 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력방안을 제시하고자 한다.

1. 연계·협력의 기본방향

지금까지 지방교육재정과 지방재정, 혹은 지방교육자치와 지방자치의 연계·협력, 통합 논의 등에 있어 가장 문제가 되는 상황은 지방교육에 대한 종합적 접근 부족, 지방자치단체의 법적 책임 부족, 지방행정협의회의 형식적 운영, 지방교육의 책임분산, 일부 기능의 중복 초래, 연계·협력의 제도화 미흡 등으로 정리할 수 있다(금창호, 2015; 송기창, 2015a; 임성일, 2015; 윤희주, 2012; 행정자치부, 2015a). 따라서 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력은 지금까지 제기된 다양한 문제를 통합을 통해 진행하기 보다는, 단기적으로는 연계·협력을 강화할 수 있고 실질적인 효과를 거둘 수 있는 방향을 모색하는 것이다.

본 연구에서는 이러한 관점에서 ‘공동 협력, 정보 공유, 개방’의 세 가지 연계·협력 방향을 제시하고자 한다. 먼저, 공동 협력 방안은 사업기획, 재정협력, 시스템 개선 등의 모든 재정 운영 노력을 ‘공동’으로 협력하는 것이다. 지금까지의 방안은 공동을 강조하기는 했지만 분리된 재정체계, 위원회 운영 등 물리적인 공동 협의 방식에 제한되어 있었다. 그러나 이제는 물리적 협력을 넘어서, 지방교육재정의 가치 추구를 위한 공동 노력이 시스템적으로 구축되어야 한다. 이는 앞서 제시한 바와 같이 중심적 행위자의 단독운영(steering)이 아니라 다른행위자와의 공동운영(co-steering), 공동규제(co-regulation)와 동행(co-guidance)의 협치 방식의 새로운 거버넌스 구축이 필수적으로 요구된다.

둘째, 정보 공유는 재정 운영 과정 및 그 과정에서 발생하는 모든 정보를 지방자치단체와 지방교육자치단체, 주민 등이 공유하는 것이다(금창호, 2015; 임성일, 2015). 그동안 교육청 입장에서는 지방자치단체의 재정 현황을 알 수 있는 길이 없었고, 지방자치단체 입장에서는 교육청에서 수행하는 교육사업 등에 대한 정보가 제한적이었다. 연계·협력이 필요한 교육사업 발굴, 재정 부담 방안 등을 공동으로 협력하여 논의하기 위해서는 이러한 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

셋째, 개방은 ‘공동’ 재정 운영 과정에 주민들의 참여를 확대하고 그 결과를 주민들에게 공개하는 것까지를 포함한다. 공동으로 운영되는 교육사업에 대한 주민들의 예산 결정권을 확

대하고, 정보 공유 시스템에 대한 접근성을 높여나갈 필요가 있다. 당해 시·도에서 사용되는 예산과정(예산의 계획, 편성, 집행, 결산 및 피드백)의 성실성을 주민에게 입증하는 것을 포함한다(임성일, 2015).

2. 주요 연계·협력 방안

1) 학생당 교육비의 공평성과 적정성 확보를 위한 안정적 재원 확충

학생당 교육비 수준에서 시·도간, 단위학교 간 격차가 매우 큰 것으로 나타나고 있으며, 이러한 격차가 심화되고 있다. 교육재정의 공평성과 적정성은 지역 간 학생당 교육비 격차를 완화하고 교육의 질을 균등하게 높이기 위한 가장 중요한 가치이다. 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력은 이러한 관점에서 인식을 공유하고, 학생당 교육비의 공평성과 적정성을 달성하기 위한 재원을 확충하는데 가장 큰 우선순위를 두어야 한다. 이를 위해서는 시·도청과 시·도교육청의 인력이 공동으로 관련 TF를 구성하거나, 외부 기관에 분석을 의뢰하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 과정을 통해 지역의 교육비 격차 실태를 정확하게 분석하고, 타 지역과 비교하여 학생당 교육비 격차의 정도를 파악하며, 공평한 학생당 교육비 배분 및 적정성을 확보하기 위한 재원 확충 노력이 필요하다.

중앙정부 수준에서는 지방교육재정교부금 배분시 지역 간 격차가 커지지 않도록 보정계수 등을 활용하거나, 추가 재정소요 등을 고려하여 현행 교부율 20.27%를 25% 이상으로 상향 조정하는 노력을 기울여야 한다(김병주, 2014; 하봉운, 2015). 지방자치단체 차원에서는 학교간 교육비 격차를 유발하는 목적사업비 형태의 우회적 지원보다, 교육청을 통한 비법정 전입금 등을 확대하는 것이 바람직하며 지역 간 공평성을 확보하기 위한 기준을 마련해야 한다. 구균철(2015)이 제시한 평균유효지방교육세율 조정 방안도 고려할 수 있다. 평균유효지방교육세율이란 지방교육재정에서 지방자치단체이전수입이 지역총소득에서 차지하는 비중으로서, 지방자치단체 교육재정부담구조의 공평성과 효율성은 지역별 평균유효지방교육세율의 조정을 통해 일부 달성할 수 있다고 보았다. 현재 지역소득 대비 평균유효지방교육세율이 낮은 지역은 지자체전출금의 규모를 증가시켜 지역 간 수직적 형평성을 도모하여야 하며, 이러한 지자체 전출금의 증가는 소득수준이 높아지면서 지역주민들의 점증하는 교육공공재 수요에 부응하는 것이므로 동시에 효율성을 도모하는 길이 될 수 있을 것이다.

2) 공동사업비 운영제도 구축

지방재정과 지방교육재정의 지출은 크게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 세 부문으로 구

분하여 운영된다. 여기서 정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적 일관성을 가진 다수 단위사업들의 묶음을 의미하는데, 지방자치단체의 정책(program)을 대표하는 예산단위이다(행정자치부, 2014). 정책사업은 단위사업-세부사업-편성목의 사업체계를 지니고 있다. 지방자치단체의 세출예산 기능별 분류를 보면, 교육분야(050)에 대한 세출예산은 유아및초중등교육(051), 고등교육(052), 평생·직업교육(053)으로 구성되어 있다. 교육분야 지출은 지방자치단체가 자금을 사용하지 않는 이전지출에 해당한다. 그런데 지방재정 세출예산 기능 분류 중에는 문화 및 관광(060), 사회복지(080), 보건(090), 과학기술(150) 등 교육사업의 성격과 중복되거나, 지출대상이 교육사업과 중복되는 사업이 다수 있다.

지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안으로 교육사업에 대해 이러한 유사 사업을 발굴하여 공동사업비 시스템(co-budget system)을 구축할 수 있을 것이다. 그런데 이러한 공동사업비 시스템이 잘 작동하기 위해서는 법적·제도적 기반이 먼저 구축되어야 한다. 법적 기반으로는 '공동교육사업비특별회계법(안)' 제정 등을 추진할 수 있다. 예를 들어, 엄문영·이선호 외(2014)와 하봉운(2014)이 제안한 교육복지특별회계법(가칭)과 같이 공동사업을 발굴하고 별도의 회계처리가 가능한 공동사업비회계를 제정하여 재원을 공동 투자하고 이를 관리할 수 있는 공동 관리시스템을 구축하는 것이다. 공동사업비에 대해서는 예·결산 및 성과관리를 강화하고 유사사업에 대한 중복 등 비효율적 요인을 관리해 나가야 한다.

전라북도의 경우 교육복지, 다문화, 평생교육 순으로 교육협력이 잘 이루어지고 있는 것으로 나타났다(김이수·진지혜, 2014). 이 외에도 현재 지방자치단체와 교육청이 중복적으로 지원하는 지역인재육성, 학교급식, 체육문화시설 등 다양한 교육사업 분야가 그 대상이 될 수 있다. 이 과정에서 현행 주민참여예산제도를 통합 운영하고 주민들의 실질적 참여 권한을 확대하거나, 추경예산편성 정보 공유, 예산 집행 및 결산결과에 대한 공개, 성과계획서 및 성과보고서 작성 공유, 공동투자심사제도 등이 보완적으로 사용된다면(임성일, 2015) 보다 효과적으로 공동사업비 시스템이 작동할 수 있는 기반을 갖추 수 있을 것이다.

공동사업비시스템의 제도적 기반으로 지방교육행정협의회와 교육정책협의회의 상설기구화를 제안하고자 한다. 형식적으로 운영되고 있는 지방교육행정협의회와 교육정책협의회를 하나로 통합하여 전담인력을 배치하고 공동으로 재정을 부담하여 운영하는 상설기구로서, 다양한 교육자원의 확보와 교육에 대한 공동관심과 책무의식을 제고하며 공동협력 사업을 안정적으로 수행할 수 있을 것이다.

3) 인력 교류 활성화

시·도청과 교육청 간 인력교류 활성화가 필요하다. 지방자치단체의 이전재원인 법정·비법

정전입금은 지방자치단체가 교육예산의 편성, 집행, 결산, 회계검사 등 일련의 예산과정에서 교육청과 연계·협력을 원활하게 담당하기가 힘들다는 점을 들어 지방자치단체장에게 교육지원 의무와 함께 예산협의권 등을 부여하여 실질적인 권한을 부여하는 방안(행정자치부, 2015b), 교육청 예산편성 절차에 있어서 예산안 심사 및 작성 단계 이후 지방의회에 교육예산안을 제출하기 이전에 시·도 예산실에서 시·도교육청 예산안을 사전에 충분히 검토하고 의견을 첨부하여 의회에 제출하는 방법(이효·김성주, 2015) 등이 제안되고 있다.

그러나 총액으로 지원하는 보통교부금 성격의 법정전입금에 대해 지방자치단체가 관여하는 것은 교육감의 예산편성 권한을 지나치게 침해할 뿐 아니라, 오히려 교육감의 책무를 규정하여 교육감의 자금 운용상의 재량권을 축소시켜 갈등을 야기시킬 가능성이 높다(하봉운, 2015). 따라서 이렇게 직접적으로 예산편성 권한 등을 변경하는 방안보다는 시·도청과 시·도교육청 간 담당인력들의 교류를 활성화하여 연계·협력에 대한 인식 공유, 정보공유, 상호협력 문화를 조성해 나가는 것이 바람직하다.

현재 교육협력관계도는 이러한 인력교류의 방안으로 운영되고 있는데, 시·도조례나 시·도운영계획으로 “시·도지사는 교육협력관을 요구할 수 있다”는 규정 하에 운영되기 때문에, 지속적으로 연계협력을 돕는 조정자로서의 역할에 한계가 있을 수 밖에 없다(김이수·진지혜, 2014). 따라서 시·도교육청 및 시·도청 간에 교육지원 업무를 담당하고 있는 부서를 상호 확대 개편하여 인력 교류 규모를 확대해 나가야 한다. 아동 및 청소년분야, 안전분야, 체육/과학/문화분야, 보건 급식분야 등 상호 협력이 가능한 업무에서부터 인사교류를 실시할 수 있다. 우수 공무원의 적극적 참여유도를 위해 「지방공무원 평정규칙」개정을 통해 인사 교류자에게 가산점을 부여하거나, 승진 전 시·도청과 교육청간 상호 교류 근무에 대한 가산점을 부여하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

4) 중앙정부의 제도적 지원 방안

지방재정조정제도로서 지방재정과 지방교육재정교부금은 본래의 목적인 재정분권화를 지속적으로 이루어나가야 한다. 그러나 여전히 국가재정의 비중이 큰 우리나라의 경우 국가차원의 지방재정 운영에 대한 책무도 강조될 수밖에 없다. 국가 차원에서는 법적·제도적 지원을 통해 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력을 유도하는 시책을 강구할 수 있다.

현재 국가에서는 정부합동평가 시 9개 분야, 26개 시책, 91개 지표 238개 세부지표를 통해 지방자치단체의 운영 상황을 평가하고 있다. 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력 노력을 높이기 위해 정부합동평가 시 세부지표 중 ‘1-1-4. 지방자치단체 재정 효율화’에 포함하여 지방교부세 교부시 인센티브를 부여하는 방안, 주민참여예산제도의 통합 운영 정도 등

을 고려할 수 있다. 지방교육재정교부금 교부시 기준재정수요액 측정항목 중 자체노력도에 외부재원 유치 및 지방자치단체와의 연계·협력 노력도를 포함시킬 수 있을 것이다.

지방자치단체가 학교교육에 직접적으로 지원하는 교육경비보조금제도는, 인건비를 미충당하는 기초자치단체에 대해 비법정 이전지출을 제한하고 있다. 그러나 여전히 인건비 미충당하는 재정자립도가 낮은 단체의 비법정 이전지출 및 임의지출 사례가 증가하고 있어 교부세 감액 등 건전재정 운영 원칙을 엄격하게 적용해야 한다는 지적이 있어왔다(행정자치부, 2015a). 그런데 현행 중앙정부가 지방자치단체에 배분하는 지방교부세 중 부동산교부세는, 지방교부세법 9조의 3에 “부동산교부세는 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다.”고 밝히고 있으며, 부동산교부세의 교부기준은 “지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다. 2009년까지 부동산세제 개편에 따른 세수감소분을 우선 보전 후 나머지 재원은 균형재원으로 시·군·구에 교부한다. 2010년에 지방소비세의 도입과 함께 전액 기초단체의 균형재원으로 교부하게 되었는데 산정기준은 재정여건 50%, 사회복지 25%, 교육 20%, 보유세 규모 5% 이다. 이 규정에 의하면 부동산교부세의 20%는 교육에 지원하도록 되어 있다. 따라서 일률적으로 인건비 미충당 지자체의 교육경비보조를 제한하는 것이 아니라, 부동산교부세 중 교육에 지원하는 재원만큼은 투자할 수 있는 것으로 교육경비보조금 규정이 일부 개정되어야 한다.

V. 결 론

재정운영의 가장 기본적인 원칙은 재정건전성과 효율성이다. 가용재원이 부족해지는 상황에서 지방재정과 지방교육재정 역시 이러한 관점에서 운영되어야 하는 것이 당연하다. 그러나 지방교육에 대한 재정적 연계·협력은 이러한 재정적 입장 뿐만 아니라 ‘한 아이를 키우는 데는 온 마을이 필요하다’는 교육적 관점이 선행되는 것이 바람직하며 이를 위한 지역 구성원 전체의 인식 확산과 공유가 필요하다.

최근 학생수 및 세수 감소에 따른 지방교육재정 축소 논의가 진행되고 있고, 무상급식이나 누리과정 등 복지성 예산 지출로 인해 지방교육재정 감축이 가시화되는 상황에서 지방교육재정의 안정적 확충과 지방재정과 연계·협력이 꾸준히 강조되어 왔다. 지금까지 지방재정과 지방교육재정의 연계·협력 방안은 주로 행·재정적 관점에서 효율성을 높이는데 집중하였기 때문에 지방교육재정 운영의 주요 가치인 공평성과 적정성은 간과되어온 측면이 없지 않다. 본 연구에서는 학생당 교육서비스의 질을 균등화시키고, 지역간 교육서비스 격차를 완화하

며, 적절한 교육지출이 어느 정도인지의 관점에서부터 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안을 모색해야 한다는 점을 강조하였다.

본 연구에서 제안한 학생당 교육비의 공평성과 적정성을 높이기 위한 안정적 재원 확충, 공동사업비 운영, 인력교류 활성화 및 중앙정부의 제도적 지원 방안 등을 통해 지방자치단체와 교육자치단체의 교육지원 책무성이 높아질 수 있기를 기대한다. 모든 구성원들은 학생들이 어느 지역에 살든지, 어떠한 환경에 처해있든지 공평한 교육기회를 받을 수 있고 적정한 수준의 교육서비스를 제공해야 할 재정적 책임성을 지녀야 할 것이다.

【참고문헌】

- 공은배 외(2011). 2011년 유·초·중·고등학교 표준교육비 산출 연구. 한국교육개발원.
- 공은배 외(2012). 지방교육사업 투자구조 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 김창호(2015). 일반자치와 교육자치의 연계·협력방안. 교육자치와 지방자치의 연계·협력방안. 지방자치20년 대토론회. 한국지방자치학회·행정자치부.
- 김민희(2011). 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선방안: 주요국과의 비교 관점. 비교정부학보, 15(3). 319-342.
- 김민희(2015a). 단위학교 교육서비스 재정투자 실태 및 개선방향. 교육재정경제연구, 24(1). 85-114.
- 김민희(2015b). 시·도교육비 특별회계 세출격차 분석. 비교정부학보, 19(2). 179-203.
- 김병주(2014). 지방교육재정의 실태 및 수요증대 요인과 대책. 이슈페이퍼. 한국교육개발원.
- 김이수·진지혜(2014). 전라북도 교육협력의 인식도 분석에 관한 연구 - 정책집행자의 교육협력 인식도를 중심으로. 한국자치행정학보, 28(2). 173-192.
- 김재훈(2012). 지방교육재정협력에 관한 연구: 문제점 분석 및 개선방안을 중심으로. 한국지방재정학회 춘계학술대회, 2012(2), 1-32.
- 김재훈(2013). 중북관할권도형에 입각한 지방교육재정협력의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 사회과학연구, 52(2), 121-162.
- 남수경(2007). 지방교육재정 교부금제도의 형평성 평가. 교육재정경제연구, 16(1). 31-56.
- 박수정, 김용, 이인희, 박지영(2009). 교육행정과 일반행정의 협력체제 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 3-121.
- 박수정·김용(2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 교육행정학연구, 27(4). 353-378.
- 반상진(2001). 교육재정의 공평성. 교육재정경제학회편. 『교육재정경제학 백과사전』. 하우동설.
- 서영인(2007). 시·도교육청과 시·도청간 연계협력체제 분석. 교육정치학연구, 14(2), 55-74.
- 송기창(1996). “교육자치와 일반지방자치의 역사적 관계 고찰,” 교육행정학연구, 14(4). 104-153.
- 송기창(1997). 교육자치와 일반지방자치의 발전적 관계 정립방안 연구. 성곡학술문화재단.
- 송기창(2015a). “학교재정에 대한 5.31교육개혁의 성과와 과제,” 한국교육행정학회 2015년 춘계학술대회 발표논문.
- 송기창(2015b). 지방교육자치와 일반지방자치의 관계: 변화와 성과 및 과제. 한국지방교육경영학회 2015년 학술대회 발표자료집. 157-184.
- 송기창(2015c). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2).

- 105-127.
- 신현석(2014). 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향. *교육행정학연구*, 32(2), 27-59.
- 신현석(2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색. *한국교육행정학연구*, 29(4), 99-124.
- 심정근 외(2000). 지방재정학: 이론과 실제. 박영사.
- 어효진, 이수영(2015). 지방교육협력의 제도, 자원, 과정이 교육성과에 미치는 영향에 관한 연구. *한국행정학보*, 49(1), 145-163.
- 엄문영·이선호 외(2014). 교육복지투자 실태 및 효율화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 우명숙(2007). 시·도교육청 수준에서의 교육재정 형평성 분석. *교육행정학연구*, 25(4), 263-284.
- 우명숙(2014). 지방교육재정교부금의 배분 현실과 법령 개정 방향. 한국교육재정경제학회 학술대회 발표자료집.
- 육동일(2012). 지방자치와 교육자치의 연계를 위한 교육감 선거제도 개선에 관한 연구. *한국지방자치연구*, 14(2), 129-159.
- 윤홍주(2003). 교육재정 적정성 논의 및 공평성의 관련성 탐색. *교육행정학연구*, 21(3), 147-168.
- 이선호 외(2013). 지방자치단체 교육지원 활동특성 분석 연구. 한국교육개발원.
- 이원희(2014). 지방재정과 지방교육재정의 적정 역할분담 방안: 지방일반재정과 지방교육 재정부간 협력과 조정방안. *지방재정*, 2014(6), 58-75.
- 이인희 외(2011). 교육자치와 일반자치단체간 협력 강화 방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 이일용(2011). 지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안. *한국교육문제연구*, 29(2), 59-81.
- 이현국(2015). 지방재정의 현황과 지방교육재정의 특수성. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 발표자료집. 한국교육개발원.
- 이혜숙, 박은철, 김찬동, 조혜진(2008). 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-126.
- 이혜정·이인희(2012). 교육자치와 일반자치간의 교육협력 발전방안 모색-우수 교육협력사업을 중심으로. *교육연구논총*, 33(2), 57-79.
- 이효·김성주(2014). 지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 임성일(2015). 지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정관계 구축. 2015년 지방교육재정 정책포럼. 한국교육개발원.
- 임성일·이효(2015). 지방자치단체 재정감당역량 도출. 지방재정위기 극복 방안 모색을 위한 세미나: 지방자치단체 재정감당역량 도출과 사례 분석. 발표자료집. 한국지방행정연구원.
- 제주특별자치도(2015). 2015 제주특별자치도 교육행정협의회개최 보도자료.

- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. *교육행정학연구*, 28(4), 43-61.
- 최영출(2015a). 지역사회 교육 서비스 만족도에 영향을 미치는 커뮤니티웰빙 요소의 인과적 관계: 서울특별시를 중심으로. *한국자치행정학보*, 29(2), 29-43.
- 최영출(2015b). 현행 시도교육감 선출제도의 주요 쟁점과 향후 제도 개선 방향. 교육자치와 지방자치의 연계·협력방안. 지방자치20년 대토론회. 한국지방자치학회·행정자치부.
- 최영출·김민희(2014). 지방교육재정의 주요 쟁점과 향후 정책방안. *한국지방행정학보*, 11(2), 173-214.
- 최준렬(2013). 교육재정 배분의 공평성·적절성 개념과 측정방법의 적용 가능성 탐색. *교육재정경제연구*, 22(4), 1-33.
- 하봉운(2015). 지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 발표자료집. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2014). 2014 지방교육재정종합분석보고서.
- 행정자치부(2015a). 지방자치20년 평가.
- 행정자치부(2015b). 지방자치20년사.
- 행정자치부(2014). 2015년 지방자치단체 합동평가: 평가지표 및 매뉴얼.
- 행정자치부(각연도). 지방자치단체 통합재정개요.
- Clune, William H.(December 1994). The Shift from Equity to Adequacy in School Finance. *Educational Policy*, 8(4). 376-394.
- Downes, Thomas A. & Stiefel, Leanna(2008). *Conceptions of Equity and Adequacy in education*. New York: McGraw Hill.
- Odden, A. R. and Picus, L. O.(2004). *School Finance: A Policy Perspective(3rd)*. New York: McGraw Hill.
- Odden, Allen & Clune, William H.(Fall 1998). School Finance Systems: Aging Structures in Need of Renovation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20(3). 157-177.
- Odden, Allen R. & Picus, Lawrence O.(2008). *School Finance: A Policy Perspective(4th ed.)*. New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
- School Finance. In Helen F. Ladd and Edwards B. Fiske (eds.) *Handbook of Research in Education Finance and Policy*(pp. 222-237). New York: Routledge.
- Underwood, Julie(1995). School Finance Litigation: Legat Theories, Judicial Activism, and Social Neglect. *Journal of Education Finance*, 20(2). 143-162.

김민희: 서울대학교에서 박사학위를 취득하였고, 현재 대구대학교 교육대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 교육조직, 교육재정, 지방교육행정체제 개편 등이며, 주요 논문으로는 ‘지방자치단체 교육경비보조 유형 탐색(2013)’, ‘지방자치단체 교육지원활동 특성 분석(2014)’, ‘지방교육재정의 주요 쟁점과 향후 정책방안(2014)’, ‘시·도교육비특별회계 세출격차 분석(2015)’, ‘교육복지투자 방향 재설정을 위한 탐색적 연구(2015)’, ‘단위학교 교육서비스 재정 투자 실태 및 개선방향(2015)’ 등이 있다(minhee1016@daegu.ac.kr).

장지현: 숙명여대에서 경영학사, 영국 뉴캐슬대학교에서 교육학석사 및 충북대학교에서 교육학 박사를 받았다. 한국교원대학교 교육정책대학원 겸임교수로 근무하였으며, 현재 상명대학교 (천안) 교양과 정부 조교수 겸 교수학습지원센터 센터장으로 재직 중에 있다. 주요 학문적 관심분야는 교육행정 및 교육정책, 교육복지, 연구방법론이다. 주요 연구로서는 교육분야에서의 사회적 기업 적용가능성 연구(2012), 자율형 사립과 현장 컨설팅을 위한 기초연구(2010), 영국의 교육/학위제도 조사연구(2009), 학습자의 관점에서 본 대학의 우수강의 핵심요소 분석(2013), OECD 주요 국가들의 유아보육 및 교육정책과 국민행복도 관계 비교분석(2013), Relationships among social policy factors, national competitiveness, and happiness(2015) 등이 있다(jhjang07@gmail.com).