

# 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안

류민정

## 국문요약

본 연구는 학생수가 감소하는 등 교육수요가 변화하고 있음에도 불구하고 지방교육재정 규모가 지속적으로 증가하는 현상에 주목하고, 지방교육재정교부금의 산정방식을 개선하는 방안을 모색하는데 목적이 있다. 우리나라의 지방교육재정교부금의 산정방식은 매우 복잡한 구조로 짜여져 있어 투명하지 못하게 산정·배분되고 있다. 또한 산정과정에서 지방교육자치단체의 자율성을 침해할 뿐만 아니라 산정내용이 학생수 감소와 상반되는 변수들이 상당수 포함되어 있었다. 즉, 교육재정교부금은 학생수 외에도 다른 변수들을 함께 포함시키고 있으며, 그 과정에서 자치단체별 배분결과는 학생수가 많은 지역에 오히려 교부금이 적게 배분되는 결과를 낳고 있었다. 본 연구에서는 학생1인당 교육재정력을 기준으로 교부금을 재배분하였으며, 그 결과 도시지역의 교부금은 10~30% 증가할 것으로 예상되었다. 지방교육재정교부금 산정방식의 개선문제는 변화하는 교육수요 및 여건을 반영할 수 있도록 앞으로도 충분한 논의가 필요하다.

**주제어:** 지방교육재정교부금, 학생수, 형평성

## 1. 서론

우리나라를 비롯한 대부분의 국가들은 교육서비스에 대한 재정적 관여를 계속해오고 있다. 우리나라에서 해석되는 '교육'의 의미는 개인에게는 '삶의 질'향상의 수단, 국가적으로는 양질의 인적자원 확보를 통한 경제성장의 밑거름 등으로 인식하고 일찍이 교육에 대한 투자가 끊임없이 이루어져 왔다. 이러한 사회적 인식에 따라 1971년 「지방교육재정교부금법」이 설치된 이후 교육재정은 양적 팽창을 거듭해오고 있다. 교부금의 규모는 1977년 3,620억원 이었으나 2013년에는 391,728억원으로 37년 동안 그 규모가 100배나 성장하였다.

그러나 최근에는 교육분야의 양적팽창이 교육대상인 초·중·고등학교 학생 및 학교수가 감소하고 있는 추세와는 상반된 모습을 보이고 있어, 교육재정에 대한 재조명이 필요한 시점이다. 2012년 현재 전국의 학교수는 6,197개소이며, 초등학교 학생수는 2,952천명이다. 이는 과거 14년 전에 비해 학교의 경우 1.4%, 초등학교생수<sup>1)</sup>는 25% 감소한 규모이다. 학교의 경우 본교는 증가세이나 분교가 60%의 감소율을 보이고 있어 학교통합의 결과에 따른 것으로 해석된다.

1) 초등학교 학생수는 출산율 감소에 따른 영향을 교육수요에 직접적으로 반영하는 변수로 판단되어 이를 근거로 함.

교육수요자인 학생수는 감소하고 있음에도 불구하고 오히려 교육재정교부금의 교부율 인상을 통한 재정확충 방안이 논의되고 있는 현실은 아이러니하게 느껴진다. 이러한 현상에 대한 원인은 몇 가지로 분석될 수 있다. 첫째, 교육서비스의 질적 향상이다. 학생수가 감소하였음에도 교육재정에 대한 지속적인 확충방안에 대한 주장이 계속되고 있는 것은 과거보다 교육시설 및 교사, 교육프로그램 등 교육서비스의 범위가 확장되고, 그에 대한 양질의 수요와 개선이 요구되고 있기 때문이다. 둘째, 시도교육청의 과세자주권이 제한되어 있기 때문이다. 시도교육청의 자체수입은 입학금과 수수료 등으로 제한되어 있어, 지방교육재정은 중앙정부 및 지방정부로부터의 이전재원에 크게 의존하고 있는 실정이다. 지방정부는 법률로 정해진 세원으로부터의 징수가 가능하지만 시도교육청은 조세 부과 및 징수권한이 없으므로, 교육재정 확보를 위한 주장은 교부율 인상에 대한 논의로 이어지고 있다. 셋째, 지방교육재정교부금의 재원인 국세와 지방세의 감소가 교부금의 감소에 영향을 주고 있다. 교육교부금은 내국세의 20.27%를 그 재원으로 하고 있으나, 최근 경제위기의 여파와 지방소비세 도입 등 내국세가 감소하면서 교부금도 일시적으로 감소하는 모습을 보이고 있다. 때문에 교부율을 25.3%로 상향 조정해야 한다는 논의가 이루어지고 있다.

그렇다면 학생수가 감소되고 있음에도 교육재정은 확충되어야 하는 것인가. 이에 대한 답을 찾기 위해서는 다음과 같은 논의가 우선되어야 할 것이다. 첫째, 교육재정은 효율적으로 운영되고 있는가. 즉, 적재적소의 필요한 사업에 투자되고 있으며, 비효율적으로 운영되고 있는 부분은 없는 것인가. 둘째, 교육서비스 질적 개선의 기준은 무엇이고, 그에 대한 평가가 이루어지고 있는가. 예를 들어, 교육시설의 기준이 서울 강남 사립초등학교를 목표로 계획되고, 개선정도에 대한 전국단위의 평가가 이루어지고 있는가. 셋째, 교육재정을 산정하고 배분하는 기준이 바람직한가. 즉, 교육재정교부금 산정방식이 교육수요를 정확하게 반영하고 있는가. 그리고 지역간 배분결과가 형평성을 유지하고 있는가. 학생수의 감소와 교육재정의 증가현상을 밝히기 위해 서는 위의 질문에 대한 답이 모두 해결되어야 하겠으나, 본 연구에서는 마지막 질문에 대한 궁금증을 일부 해소해보기로 한다.

지방교육재정교부금은 교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비, 학교시설비, 방과후 학교사업비 등 다양한 항목을 기준으로 교육수요가 산정되고 있다. 그러나 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 교육수요를 일률적으로 산정함으로써 시도교육청 지역별 특성을 정확하게 반영하지 못하는 문제점을 안고 있다. 둘째, 구체적으로 교육수요를 산정하는 과정이 오히려 역으로 각 시도교육청의 자율성을 침해하는 결과를 낳고 있다. 셋째, 지역간 균형교육을 시행하고자 하는 목적에 치우친 나머지 교부금 배분 이후의 자치단체간 학생1인당 교육재정력 불균형 현상이 발생한다. 이에 따라 지방교육재정교부금은 지역의 수요와 특성을 반영할 수 있는 산정방식을 모색해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이에 본 연구는 지방교육재정교부금 산정방식의 문제점을 분석하고, 교부금의 산정방식을 학생수라는 단순한 기준에 따라 효과분석하고 현 교부금체계에 대한 시사점을 제시하는데 목적이 있다.

본 연구의 내용은 다음과 같이 진행된다. 첫째, 지방교육재정에 대한 산정 및 배분방식을 검토하고 이에 대한 합리적 개선방안을 모색하기 위해 지방교육재정의 재원조달 방법과 교부금의 의의 등을 이론적으로 검토한다. 둘째, 이를 바탕으로 지방교육재정의 운영 현황과 그 한계점에 대한 분

석을 통해 지방교육재정교부금의 개선방안을 도출하도록 한다. 셋째, 지방교육재정교부금 산정방식 개편에 따른 효과를 분석한다.

## II. 선행연구 검토와 분석틀 설계

### 1. 선행연구 검토

지방교육재정에 관한 연구는 세부적으로 매우 다양한 주제가 논의되어 오고 있다. 논의의 흐름은 지방교육재정의 확충방안에 관한 연구들(송기창, 2001; 안중석, 2000; 하봉운, 2004 등)이 주를 이루고 있다. 그러나 교육재정의 효율적 운영방안이나 교부금 배분제도의 개선방안, 국가와 지방간 교육재정 분담방안, 지방교육재정과 일반재정과의 통합(김병주·박정수, 2006; 박정수, 2006; 송상훈 외, 2007; 안중석, 2012; 이남국, 2008; 임성일, 2005/2007; 임성일·손희준, 2011; 하봉운, 2012) 등 교육재정을 보다 효율적·효과적으로 운용하고 배분하는 방안에 대해서도 많은 관심을 가지고 있는 것 같다. 본 연구에서는 지방교육재정 확충을 위해 기존연구에서 논의되었던 교부금의 교부율 인상, 교육세제도의 개편 등에 관한 논의는 뒤로 하고 교부금제도 개선을 위해 논의된 몇몇 기존 연구를 중점적으로 살펴보도록 한다.

지방교육재정교부금에 관한 기존연구는 크게 배분방식에 대한 평가와 교부금제도의 형평화 효과에 관한 논의로 구분될 수 있다. 최순영(2003)은 시도교육청 세출예산에 영향을 주는 요인을 밝히고, 지역간 배분격차를 분석하였다. 분석결과 지방공교육비의 배분은 지역주민의 재산수준과는 무관하며, 지방교육세 납부수준은 교육비 지출규모와는 음의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 교육교부금을 배분한 결과 지역간 격차가 비교적 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 이 격차를 줄이기 위해서는 시도교육청별로 교육비 배분시 가중학생수를 기준으로 하는 총액배분을 하되, 학습수, 학교수, 기타 지역특성을 반영하는 배분방식을 추가하는 방안을 대안으로 제시하고 있다.

박정수(2006)는 현행 지방교육재정체제를 진단하고 재정운용의 비효율성, 재원확보의 자율성 결여 등 다양한 관점에서 문제점과 개선방안을 제시하고 있다. 그 중 지방교육재정배분과 관련하여 지방의 교육재정자립도가 높을수록 오히려 교부금은 감소하는 현상을 통해 지역간 교부금 배분의 형평성이 부족한 점을 문제삼고 있다. 또한 지방교육재정배분제도의 개선이 필요함을 역설하면서 현행 교부금 배분기준은 교육부의 자의성이 개입할 수 있는 여지가 있음을 경계하고 단순하고 예측가능하며 지역간 형평화 기능을 강화할 수 있는 지표가 필요함을 주장하고 있다.

남수경(2007)은 지방교육재정교부금제도의 형평성 측면에서 운영결과를 분석하였으며, 교부금 산정시 적용되는 측정단위의 변천과정을 분석하여, 교부금제도가 균등배분을 위한 방향으로 변화하고 있는 것으로 평가하고 있다. 다만 일부 시도교육청의 형평성이 개선되지 못하고 있으므로, 교부금 배분을 위한 표준교육비 산정, 학생1인당 교육비차이도 계수, 국가차원의 형평성 개선 성과평가의

필요성을 강조하고 있다.

안중석(2012)은 학생수는 감소하고 있음에도 지방교육재정교부금의 증가 현상을 문제삼고 교부금의 배분방식을 분석하였다. 안중석은 학생수와 교부금의 규모를 연계시키기 위해 교육비의 적정 규모를 산정하고 이에 학생수를 곱하여 교부금을 산정하는 방식으로 접근하고 있다. 적정규모 산정을 위한 교육여건 변수로는 적정교원수를 산정한 후 이들의 인건비를 산출하고, 학교와 학급수를 전망하여 시설비를 산출하는 방식을 채택하고 있다. 이와 같은 시도는 교육비 규모가 학생수 변화와 무관하게 지속적으로 증가하는 현 상황에 대한 일종의 방지책을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 학생수별로 ‘적정’한 교원수와 인건비를 산정하는 것 자체가 또 하나의 해결과제로 남았다. 다음으로는 지나치게 세분화된 교부금 산정방식 개선의 필요성을 주장하고 있다. 앞서 제시하였던 방안은 학교수와 학급수를 배분산식에 추가하여 산정하는 과정에서 중앙부처의 주관적 판단에 따라 왜곡이 발생할 가능성을 제시하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 지역별 학생 1인당 교육비 격차를 활용하여 이를 기준으로 지역별 배분액을 산정할 것을 제안하고 있다.

하봉운(2012)은 지방교육재정교부금의 산정방식이 지역의 수요와 특성을 반영하지 못하는 문제를 지적하고 이를 개선할 수 있는 배분방식 방안을 제시하였다. 그 방안으로는 학생수 규모의 반영을 통한 현실적인 산정지표를 활용하는 방안을 제안하고 있다. 기준재정수요액 산정기준인 학급수가 48학급 이상인 경우 산정기준에 추가 재정수요가 반영되지 못하고, 지방교육청이 학급수를 임의조정하는 것이 가능하여 수요액 산정에 문제가 있다고 지적하고 있다. 따라서 교부금 산정시 50학급 이상에 대한 기준을 산정기준에 포함하여 학생수 규모에 따른 재원배분 방안을 제안하고 있다.

이상의 연구들에서는 공통적으로 지방교육재정교부금 배분방식 개선의 필요성에 동의하고 있으며, 최순영(2003)과 안중석(2012), 하봉운(2012)은 개선방안을 보다 구체적으로 제시하고 있다. 그러

〈표 1〉 선행연구 분석

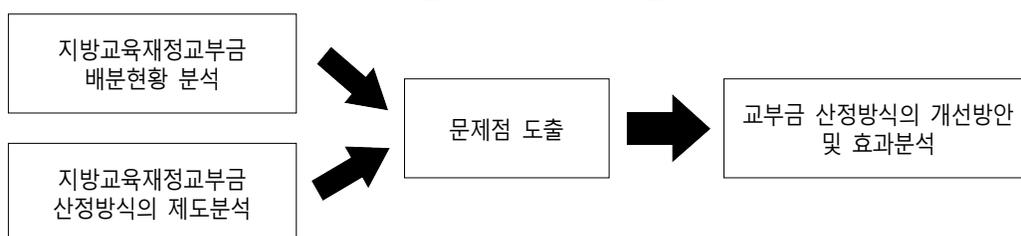
연구자	연도	주요 내용
최순영	2003	·교육교부금의 지역간 배분격차가 크게 나타나고 있음을 밝힘 ·시도교육청별로 가중학생수를 기준으로 총액배분하되, 학급수·학교수·기타 지역특성을 추가로 고려하여 배분하는 방안 제시
박정수	2006	·지역별로 교육재정자립도가 높을수록 교부금이 감소하여, 교부금 배분에 있어서 형평성이 결여되었음 ·중앙부처의 자의성이 개입될 수 없도록 단순하고 예측가능한 지표를 통해 지방교육재정이 배분되어야 함을 주장함
남수경	2007	·일부 시도교육청의 형성성이 왜곡되었음을 비판 ·표준교육비 산정, 학생1인당 교육비 차이도 계수, 국가차원의 형평성 개선 성과평가 등을 통해 교부금배분의 형평성 제고방안 제시
안중석	2012	·학생수 변화와 지방교육재정교부금을 연계하기 위해 적정교육비를 산출하는 방안 제시(학교수와 학급수 등의 추가 변수 고려) ·교육재정교부금의 배분방식에 있어서 지역별 학생1인당 교육비 격차를 활용하여 지역별로 배분하는 방안 제시
하봉운	2012	·학생수 규모를 반영하여 지방교육재정교부금을 산정하는 방안을 제안 ·현 산정기준 중 50학급 이상에 대한 기준을 수립하는 방안 제시

나 현실적으로 적정한 교육비를 산출하는 과정에서 많은 이견을 보일 것으로 예상된다. 또한 교육 서비스는 기본적으로 국가가 최소한의 수준(national minimum)에서 보장되어야 하는 공공재이므로 지역별 형평성 문제가 함께 고려되어야 할 것으로 보인다. 이에 본 연구는 지방교육재정교부금 본래의 목적을 살려 지역간 형평화 효과를 제고하되 단순한 변수를 활용하도록 한다. 안종석(2012)이 제시한 바 있는 지역별 학생1인당 교육비 격차를 활용하는 방안이나, 허봉운(2012)의 학생수 규모(학급)에 따른 산정기준 개선방안이 그것이다. 이를 활용하여 지방교육재정교부금의 산정 및 배분 방식을 재조명하도록 한다.

## 2. 연구 분석틀

지방교육재정교부금 산정방식의 한계점을 발견하고 그에 대한 개선방안을 제시하기 위해 다음과 같은 연구모형을 설정하였다. 지방교육재정교부금제도에 대한 이론적 접근을 통해 교부금의 의의와 산정방식 구조에 대한 이해를 구축한다. 이와 함께 교육재정교부금 산정기준에 따라 배분된 결과와 지역별 학생1인당 교육비를 통해 지역간 격차를 분석한다. 이상의 제도적 분석과 현황분석을 통해 교육재정교부금의 산정 및 배분과정과 결과에서 도출되는 한계점을 도출할 것이다. 마지막으로 교부금 산정방식의 개선방안을 지역간 형평성을 제고할 수 있는 방향에서 제시하도록 한다. 이때의 개선방안은 기존연구에서 논의된 바 있듯이 복잡한 현 교부금 산정방식 대신 단순화된 학생1인당 교육비를 활용하되, 지역간 격차를 최소화할 수 있는 방향으로 2가지 대안으로 구성하여 시뮬레이션 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



## III. 지방교육재정교부금의 현황 및 문제점

### 1. 이론적 논의

#### 1) 지방교육재정교부금의 의의 및 자원조달 구조

우리나라의 중앙과 지방간의 재정이전제도는 교부금과 보조금으로 구분되며, 일반행정분야와 교

육분야에서 재정이전제도를 통한 교부금 배분이 이루어지고 있다. 지방자치단체는 지방교부세를 시도교육청은 지방교육재정교부금을 중앙정부로부터 배분받고 있으며, 이들(보통교부세)은 기본적으로 특정용도를 지정하지 않은 일반보조금(general grant)의 성격을 갖는다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 기본구조와 운영방식이 유사하게 설계되어 있다.

지방교부세는 중앙정부가 지방자치단체의 부족한 재정을 지원하고 지방자치단체 간에 존재하는 재정 불균형을 완화시킬 목적으로 운영된다. 그리고 지방교육재정교부금은 중앙정부가 시도교육청의 부족한 재정을 지원해줌으로써 교육의 균형발전을 도모함을 목적으로 한다. 다만, 지방교부세가 지방행정의 모든 분야를 대상으로 하지만, 지방교육재정교부금은 초·중·등 교육 관련 서비스에 한정해서 자금이 사용되고 있어 그 지출용도에서 차이를 보인다(<표 2> 참조).

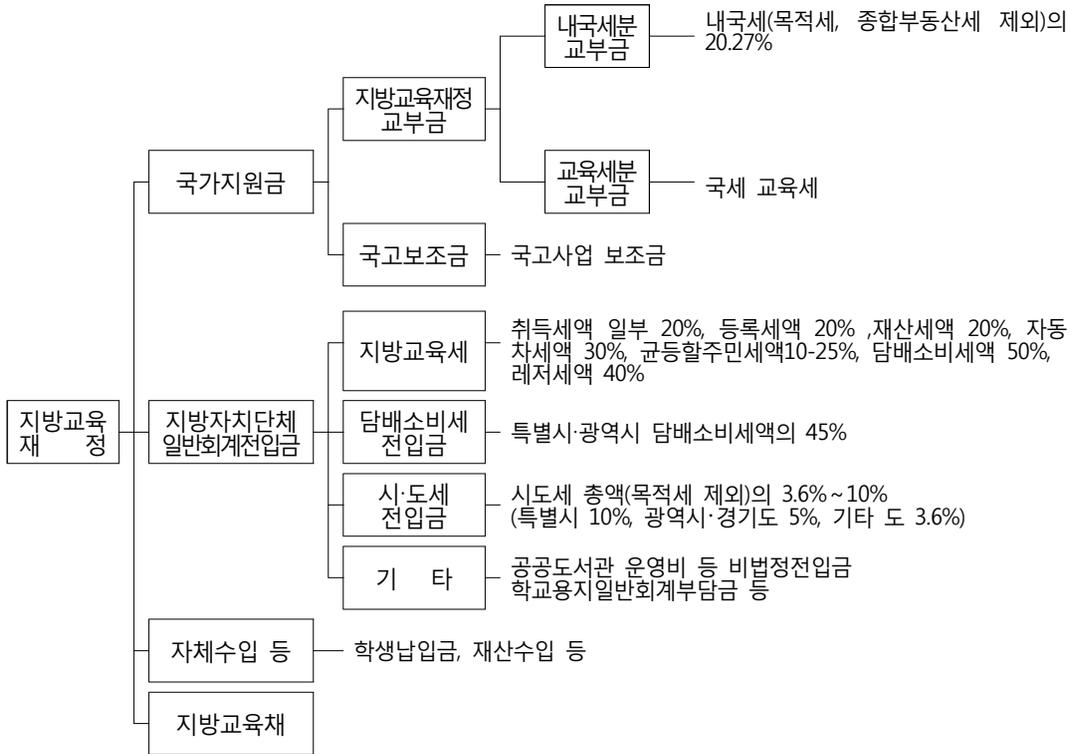
한편, 교육재정을 구성하는 재원은 크게 중앙정부 수입과 지방정부 수입, 자체수입으로 구분된다. 중앙정부 이전수입은 교육일반재원으로 지출이 가능한 보통교부금과 특정한 교육수요가 발생하였을 때 형성되는 특별교부금으로 구성된다. 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%를 재원으로 하고 있으며, 확보된 재원의 96%는 보통교부금으로, 4%는 특별교부금으로 배분되고 있다. 지방자치단체는 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 법정전입금과 전입근거가 법률에 규정되어 있지 않거나 규정되어 있다고 할지라도 재원규모가 정해져 있지 않은 비법정전입금으로 구분하여 재정지원을 하고 있다. 법정전입금과 비법정전입금은 「지방교육재정교부금법」, 「학교용지확보 등에 관한 특별법」, 「학교급식법」, 「도서관법」 등의 법령에 따라 지원된다(<그림 2> 참조).

〈표 2〉 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도의 비교

구분	지방교부세	지방교육재정교부금
구조	·보통교부세, 특별교부세(* 전동적 체제) ·분권교부세, 부동산교부세(*근년 추가)	·보통교부금, 특별교부금
재원	내국세 연계(내국세수입의 19.24%)	(내)국세 연계(내국세수입 20.27%와 교육세 전액)
기능 및 역할	·지방자치단체 재정지원, 재정형평화 (법적, 본원적 기능) ·정부정책 구현(부수적 기능)	·시도교육청 재정지원 균형교육 발전 (재정형평화); (법적, 본원적 기능) ·정부정책 구현(부수적 기능)
배분방식	·배분공식 사용(보통교부세) ·재정부족 충족방식(gap-filling): - 기준재정수요, 기준재정수입 비교 * 부족액의 상당부분(80~90%) 총당 - 재정수요, 재정능력 동시 반영 * 직접적 재정능력 반영	·배분공식 사용(보통교부금) ·재정부족 충족방식 - 기준재정수요, 기준재정수입 비교 * 부족액 전액 총당 - 재정수요, 재정능력 동시 반영 * 간접적 재정능력 반영
성격	일반용도 지출, 일반보조금	지방교육관련 용도 지출, 교육포괄보조금
재정효과	·소득효과와 대체효과 존재 ·지역경제 파급효과 상당함 * 도덕적 해이, 연성예산제약 가능성	·소득효과와 대체효과 존재 ·지역경제 파급효과 제한적 * 도덕적 해이, 연성예산제약 가능성
수혜대상 및 기타	·시·도, 시·군(자치구 제외) ·불교부단체 있음(* 자격 배분) ·인센티브 장치 있음 ·지방채 보전장치 없음	·광역자치단체(시·도 교육청) ·불교부단체 없음(* 보편적 배분) ·인센티브 장치 있음 ·지방채 보전장치 있음

자료: 임성일·손희준(2011) 재인용.

〈그림 2〉 지방교육재정 재원조달 구조



## 2) 지방교육재정교부금의 산정방식

교육재정의 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 총액으로 교부되고 있다. 기준재정수입액은 입학금 및 수업료 등의 교육비특별회계 자체수입과 지방자치단체의 법정전입금으로 구성된다. 기준재정수요액은 인건비, 학교운영비, 교육행정부 등의 측정항목으로 구성되어 있다.

이와같은 측정항목이 도입되어 배분된 것은 2001년부터이며 그 이전에는 교육비 차이에 따라 총액배분방식으로 배분되었다. 총액배분방식이 지역별 교육여건 차이에 대한 조정기능이 미흡하고, 교육환경 변화에 탄력적으로 대응하는데 한계가 있다는 지적에 따라 2001년부터 경비별 소요액을 산정하는 방식으로 바뀌었다. 2001년에는 인건비, 기타운영비, 학교운영비 등 3개 측정항목을 기준으로 하였으나, 이후 2005년부터는 5개 항목으로 세분화되었고, 2008년부터는 유아교육비 등의 항목을 추가하면서 7개 항목으로 늘어났다. 이밖에도 2008년에는 자체노력에 대한 측정을 통해 지방교육행정기관의 건전한 재정운영을 유도·촉진하기도 하였다.

지방교육재정교부금은 당초 총액배분방식이었던 것을 배분의 형평성과 효율성을 극대화하기 위해 변화를 거듭하고 있다. 지방교육금은 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산출하고 측정항목을 두어 이를 산정하는 과정 등이 지방교부세와 유사하게 산정되고 있음을 알 수 있다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 지방교부세와 지방교육재정교부금의 기준재정수요액 측정항목 비교

구분	지방교부세	지방교육재정교부금
측정항목	① 일반행정비 : 인건비, 일반관리비, 안전관리비 ② 문화환경비 : 문화관광비, 환경보호비, 보건비 ③ 사회복지비 : 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년 복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비 ④ 경제개발비 : 농림수산비, 지역경제비, 도로개량비, 도로교통비, 지역개발비	① 교직원 인건비 ② 학교·교육과정 운영비 ③ 교육행정비 ④ 학교시설비 ⑤ 유아교육비 ⑥ 방과후학교사업비 ⑦ 재정결함보전
자체노력 반영항목	① 인건비 절감 ② 지방의회경비 절감 ③ 업무추진비 절감 ④ 행사·축제성 경비 절감 ⑤ 민간이전경비 절감 ⑥ 지방청사관리 운영 ⑦ 지역경제 활성화 ⑧ 생활폐기물 절감 ⑨ 읍·면·동 통합운영	① 학교기분영비 확대 ② 학교·학급 통폐합지원 ③ 학교신설 민관협력 확대 ④ 자율형 사립고지정에 따른 공립일반고 지원 ⑤ 경상적 경비 절감 ⑥ 외부로부터의 교육투자 유치 ⑦ 기초학력 미달 학생 감소 ⑧ 사교육비 절감 ⑨ 고등학교 학업중단 학생 감소 ⑩ 고등학생 졸업생 취업제고 ⑪ 특성화고등학교 체제개편 지원

## 2. 지방교육재정교부금의 배분현황

지방교육재정교부금 중 보통교부금은 교육청별로 기준재정수요액에서 기준재정 수입액을 차감한 차액을 배분한다. 기준재정수요액은 교직원 인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비로 구분하여 각 항목별 측정 단위와 단위비용을 산정 공식에 반영하여 수요액을 산출하여 합산하고, 거기에 재정결함 보전수요와 자체노력수요 등을 합산한다. 기준재정수입액은 지방세를 재원으로 하는 전입금 즉, 지방교육세와 시·도세전입금, 담배소비세전입금 전액과 수업료 및 입학금 수입액의 85%(읍·면 지역 및 도서벽지 학교와 전문계는 70%), 시·도의 일반회계에서 부담하도록 되어 있는 학교용지부담금 전액으로 구성된다. 예외적으로 제주도교육청의 경우에는 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제101조에 의거하여 기준재정수요액과 수입액을 산정하지 않고 보통교부금 총액의 1.57%가 배분된다. 2012년 지방교육재정 교부금 산정 내역을 보면 기준재정수요액은 45조 1,103억원, 기준재정수입액은 8조 5,926억원으로 36조 5,177억원의 지방교육재정교부금이 배분되었다.

보통교부금의 산정방식에 따르면 기준재정수입액이 기준재정수요액의 19%정도밖에 미치지 못하는 수준으로 부족재원 전액을 교부받고 있다. 최근 3년간 기준재정수요와 기준재정수입 현황을 살펴보면, 기준재정수요 항목에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 인건비이며, 그 비중은 2010년 67.2%에서 2012년 65.1%로 다소 낮아졌다. 교육행정비와 학교시설비 역시 하락하는 추세다. 반면

학교·교육과정운영비의 경우 동 기간 15.4%에서 16.2%로 높아졌으며, 유아교육비 역시 2.1%에서 4.6%로 상당히 가파르게 증가하였다.

기준재정수입액에서는 지방교육세가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음은 수업료 및 입학금, 시·도세의 순이다. 기준재정수입에서 지방교육세가 차지하는 비중은 2010년 56.8%에서 2012년 51.9%로 상당히 크게 낮아졌다. 학교용지 일반회계부담금도 4.5%에서 2.1%로 비중이 낮아졌는데, 이는 학교신설수요의 감소에 따른 것으로 여겨진다. 자치단체의 지방세수와 연계되어 있는 ‘시·도세’ 항목은 3년 전에 비해 5.2% 증가하였는데, 이는 2011년 지방소비세가 도입되면서 세수증가에 따라 나타난 결과로 판단된다(<표 4> 참조).

〈표 4〉 연도별 보통교부금의 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정결과

(단위: 억원, %)

구분	2010		2011		2012		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
기준재정 수요 (A)	합계	410,462	100.0	423,609	100.0	451,105	100.0
	교직원인건비	275,751	67.2	284,365	67.1	293,457	65.1
	학교·교육과정운영비	63,010	15.4	68,343	16.1	72,992	16.2
	교육행정비	36,724	8.9	24,102	5.7	22,175	4.9
	학교시설비	17,139	4.2	18,420	4.3	17,228	3.8
	유아교육비	8,592	2.1	10,481	2.5	20,608	4.6
	방과후학교사업비	3,069	0.7	4,219	1.0	6,248	1.4
	재정결함보전	4,397	1.1	8,045	1.9	6,804	1.5
자체노력수요 등	1,780	0.4	5,634	1.3	11,593	2.6	
기준재정 수입 (B)	합계	103,666	100.0	85,926	82.9	85,926	82.9
	지방교육세	58,848	56.8	44,567	43.0	44,567	43.0
	시도세	15,428	14.9	16,223	15.6	16,223	15.6
	담배소비세	5,936	5.7	4,961	4.8	4,961	4.8
	수업료 및 입학금	18,800	18.1	18,382	17.7	18,382	17.7
	학교용지일반회계부담금	4,654	4.5	1,793	1.7	1,793	1.7
교부액(A-B)	306,796		337,683		365,179		

자료: 교육부(2012b).

### 3. 문제점

#### 1) 교부금 배분 방식의 한계

지방교육재정교부금의 배분 방식은 지방교부세와 동일한 한계점을 가지고 있는데, 다양한 항목에 대해 산정하고 항목별로 측정단위가 다르면서 측정 방식이 복잡하다는 것이다. 교부금 기준재정수요액의 측정항목은 교직원 인건비 등 7개의 기본 항목과 11개의 자체노력 항목으로 되어 있다. 또한 기초수요액 산정방식<sup>2)</sup>에서의 보정계수는 “교육부장관이 정하는 적용률”로 규정하고 있어

어떤 방식에 따라 보정계수가 산출되는지가 불투명하게 이루어지고 있다.

국가는 교육재정을 완전히 통제하고 교육비 조달에 대해서도 책임을 지기 위해 최대한 세부항목 별로 실비를 산정하여 배분하게 된다. 즉, 구체적으로 구분된 측정단위에 단위비용을 적용하여 수요액을 산출하다보니 실제로 말단 기관에서는 추정산식이 집행기준으로서의 역할을 한다는 것이다. 기준재정수요를 측정하기 위한 기본항목은 7개이지만 각 항목별 세부항목의 수는 26개이며, 26개 세부항목의 산식은 총 38로 구성되어 있어, 이들 항목에 대해서 수요액을 산정하게 된다.

또한 교육비를 결정하는 기본적인 요소인 학생수 외에도 교육청의 의지에 따라 변화될 수 있는 측정단위가 포함되어 있어 효율적인 재정운영이 저해될 수 있다. 예를 들면 학생 수 외에 학교 수와 학급 수 등이 측정단위에 포함되는데, 이는 학생 수가 줄어드는 데도 불구하고 교육청은 학교와 학급을 유지함으로써 교부금을 더 배분받으려는 유인을 가질 수 있다. 이는 교원수의 경우에도 마찬가지이다. 학생수에만 의존해서 기준재정수요액을 산정하는 경우에 비해 교직원수를 측정단위로 하고 단위비용으로 실제 교직원 인건비를 그대로 적용하므로 각 교육청은 교직원 정원을 최대한화하고자 하려는 인센티브를 갖게 되고, 정원만 확보되면 그 비용이 모두 산정되어 지원되므로 학생수 감소에 신속하게 대응하여 교직원수를 조정하려는 동기를 갖지 못하게 된다(안종석, 2012).

〈표 5〉 기준재정수요액 산정항목 및 산식수, 측정단위

측정항목	항목수	산식수	측정단위
1. 교직원인건비	1	2	교직원수, 교직원증원수
2. 학교·교육과정운영비	5	5	학교수, 학급수, 학생수
3. 교육행정비	4	8	학교수, 학생수, 기준교직원수, 행정구역면적, 수급자수, 다문화 가정학생수, 북한이탈주민가정 학생수, 교육복지우선지원학교수, 정보화지원 수급자수, 자율형사립고등학교 학생수, 지방선거경비
4. 학교시설비	7	11	항목별 건축연면적 및 토지면적, 증설교과교실수, 교과교실전화교실수
5. 유아교육비	4	7	유아수, 교원수, 유치원수, 원아수, 신설증설관련 건축연면적·토지면적·증설교실수·병설유치원전환수
6. 방과후학교 사업비	3	3	학급수, 수급자수
7. 재정결함보전	2	2	원리금상환액, 임대형 민자사업임대료
합계	26	38	

자료: 안종석(2012).

## 2) 교육재정 운영의 비효율성

복잡한 기준재정수요 산정방식은 교부금 총액의 증감에 대해 수요측면에서의 탄력적인 대응을 용이하게 하여 재정운영의 효율성을 저해하는 결과를 가져올 수 있다(안종석, 2012). 교육비는 학생 수와 매우 밀접한 관계가 있을 것으로 예상에도 불구하고 교부금 규모는 학생수와는 무관하게

2) 기초수요액 = ∑ 항목별(측정단위수치 × 단위비용 × 보정계수)  
 보정계수 = (해당단체 표준행정수요액/해당단체 측정단위수치) ÷ 단위비용

내국세 수입규모와 연동되어 있다. 이러한 이유로 인해 최근 교육비의 3분의 2이상을 차지하는 교직원 인건비는 3% 내외의 비교적 안정적인 증가세를 보였음에도 불구하고 교부금은 2011년과 2012년 각각 9% 내외의 증가율을 보여주었다. 교부금 총액과 인건비의 증가율 격차는 유아교육사업비 등 다른 시책사업의 사업비를 교부금에서 사용하도록 함으로써 부분적으로 보충하기도 하였으나 자체노력수요 등의 항목과 금액이 크게 증가하는 등 다소 인위적인 교육비 지출 증대로 나타난 부분도 보인다. 향후 학생 수가 계속 감소할 것으로 예상되는바 교부금규모와 학생수와의 괴리는 더욱 심화될 것이다. 그러므로 지방교육재정의 자율성을 실질적으로 개선함과 동시에 지방재정 운영의 효율성을 저해하는 요소들을 제거하고 지역별 학생 수 변화와 교부금 배분액 간의 관계를 명확하게 개선할 필요가 있다.<표 6> 참조.

이러한 문제를 해결하고 지역별 학생당 학교수와 학급수 격차를 인정하는 방법은 현행 지역별 학생 1인당 교육비 격차를 활용하는 것이다. 즉, 현행 지역별 학생 1인당 교육비 규모의 차이가 지역별 학생당 학급수와 격차를 반영한 것이라고 보고 그 것을 기준으로 지역별 배분액을 산정하는 것이다. 지역별 학생 1인당 교육비를 일정기간(3~5년) 동안 고정하고 이에 학생수 변화를 반영하여 지역별 배분액을 산정하면 각 지방 교육청은 현행 수준으로 학교 수와 학급 수를 유지하는데 어려움이 없을 것이며, 학급수와 학교수 변동에도 유연하게 대처할 수 있을 것이다(하봉운, 2012).

〈표 6〉 보통교부세 산정항목별 증가율

(단위: %)

구분		2010	2011	2012
기준 재정 수요	교직원인건비	2.39	3.12	3.20
	학교·교육과정운영비	21.33	8.46	6.80
	교육행정비	-17.64	-31.65	-11.66
	학교시설비	-36.11	7.47	-6.48
	유아교육사업비	29.11	21.99	96.62
	방과후학교사업비	21.74	37.47	48.09
	재정결함보전	-40.82	82.97	-15.43
	자체노력 수요 등	9.47	216.52	105.27
	소계	-0.11	3.45	6.24
기준재정수입		2.97	-13.57	-4.10
보통교부금교부액(제주도포함)		-1.04	9.21	8.93

자료: 교육부(2012b).

### 3) 교부금의 지역간 형평성 미흡

2012년 현재 교육재정교부금은 37조원으로 총 교육비의 약 80%를 차지하고 있다. 교부금을 가장 많이 배분받는 자치단체는 경기 7조원, 서울 4조 5천억원, 경남 3조원으로 나타나고 있다. 그러나 학생1인당 교부금의 순위를 살펴보면 보통교부금을 많이 배분받았으나 학생수가 많은 경기도나 서울의 경우 1인당 순위는 14위, 15위로 밀려났음을 알 수 있으며, 이는 결국 시도전입금을 포함

한 자체수입을 포함한다 하더라도 1인당 교육 지출액은 수도권 지역보다는 재정력이 열악한 비수도권이 더 많게 나타나고 있음을 알 수 있다.

교육재정교부금 뿐만 아니라 지방교부세에서도 1인당 재정력으로 파악할 경우의 순위 역전현상은 나타나고 있다. 이러한 현상은 교육재정교부금이 2000년에 지방교부세와 동일한 틀안에서 기준 재정수입액과 기준재정수요액을 산정하고 이를 보전해주는 과정에서 발생하는 것으로 재정형평화를 목적으로 하는 우리나라 교부금의 전반적인 특징이자 문제점으로 판단된다.

〈표 7〉 교육재정교부금의 배분현황(2012)

(단위: 억원, 천원)

구분	보통교부금		1인당 보통교부금		1인당교육비	
	교부금액	순위	교부금액	순위	지출액	순위
서울	44,985	2	3,874	15	6,129	13
부산	23,552	6	5,494	8	7,182	8
대구	17,297	11	4,786	12	6,198	10
인천	17,430	10	4,428	13	6,126	14
광주	11,855	13	4,849	11	6,185	12
대전	11,543	14	4,990	10	6,185	11
울산	9,726	15	5,416	9	6,546	9
경기	71,467	1	4,051	14	5,569	15
강원	18,003	9	8,532	2	9,588	2
충북	15,785	12	6,990	6	7,977	6
충남	21,410	7	7,279	5	8,530	5
전북	21,254	8	7,871	4	8,944	4
전남	23,724	5	8,999	1	10,310	1
경북	27,842	4	7,983	3	8,977	3
경남	29,303	3	6,056	7	7,417	7
계	371,002	-	5,407	-	6,846	-
변이계수	0.64		0.28		0.20	

## IV. 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안 및 효과

### 1. 지방교육재정교부금의 개편방안

#### 1) 개편방향

지방교육재정교부금에 관한 많은 문제가 제기되고 있으나 가장 근본적으로는 교부금의 측정항목과 단위를 지나치게 세분화하면서 분권화에 역행하는 문제가 시급하다 할 것이다. 안종석(2012)은 현행 교부금 배분산식의 측정항목과 측정단위를 축소하여 단순화 할 필요가 있음을 지적하고 있

다. 실비를 지원이 필요한 항목(시설비, 교육복지 관련비용 등)을 제외하고 대부분의 경비는 통·폐합하여 학생수를 기준으로 기준재정수요액을 추정할 것을 제안하였다. 또한 측정단위 중 학생수 외에 학교수와 학급수, 교직원수는 학생수가 감소할 경우 이를 저해하는 요인으로 작용하므로 제외할 것을 제안하였다. 결국 안종석은 시·도별 학생 1인당 교육비의 적정 규모를 선정하고 그 비용에 학생수를 곱하여 초·중등교육의 기준재정수요액을 산정하는 방법을 제시하였다. 하봉운(2012)은 지역별 학생1인당 교육비 격차를 활용하는 방안에 대한 아이디어를 제시하면서도 현실적으로는 학생수 규모(학급)의 반영을 통해 산정지표를 개선하는 방안을 제시하였다. 교부금 산정시 48학급 이상에 대한 기준이 산정기준에 포함되지 않아 대도시 등 특정지역의 교육재원이 감소하는 문제를 지적하고 있다. 이를 해소하기 위해서는 50학급 이상을 산정기준에 포함하여 학생수 규모에 따른 자원배분이 이루어져야 하겠다.

일각에서는 학생수가 교육비 규모를 결정하는 중요 요인일지라도 학생수만을 기준으로 교부금을 배분하는 것에 조심스러운 시각을 보내고 있다. 일반적인 공공서비스가 개인을 대상으로 제공되는 반면 교육서비스는 학급단위로 제공되기 때문이다. 즉, 교육과정을 구현하는 수업이나 교원수는 학생수보다는 학급수를 고려하는 것이 합리적이다. 그러나 학급을 구성하는 기초단위는 학생이며 이를 기준으로 하는 것이 합당할 것으로 판단된다. 영국과 미국의 교육교부금도 학생1인당 경비를 기준으로 배분하고 있으며, 영국의 경우 연령별로 이를 세분화하여 재원을 형평화하는데 목적을 두고 있다.

학생수 감소에도 불구하고 교부금이 내국세와 연동되어 계속 증가세를 보이자 교부금은 새로운 재정수요의 재원으로 전환되어 사용되고 있는 실정이다. 교부금의 가장 큰 비중을 차지하는 초·중등교육에 대한 교육비의 감소분이 새로운 교육수요인 유아교육 및 고등교육 분야에 투자되는 것이다. 2000년부터 시행된 교부금 산정방식에 대한 재검토가 요구되고 있는 것도 이런 문제의식 속에서 이루어지고 있다. 교부금의 복잡한 변수와 산식은 변수 상호간의 중복으로 인한 다중공선성 문제가 있으므로 교부금 산정방식은 보다 단순하고 투명한 방식으로 개선될 필요가 있다 하겠다. 교육재정교부금의 배분방식은 학생1인당 지출액을 학생수로 곱하여 표준수요액을 산정하는 방식이 바람직할 것이며, 이런 방식을 도입할 경우 합리적인 재원확보가 가능하고 그에 대한 책임성을 부여할 수 있을 것이다.

〈표 8〉 지방교육재정교부금 산정방식 개편안 비교

구분	하봉운(2012)	안종석(2012)
문제점	·48학급 이상의 학급이 지방교육재정교부금의 산정방식에 미반영 ·서울 등 대도시 지역의 학생규모가 반영되지 않아 실수요액보다 적게 산정	·현 교부금 산정방식은 학생수 감소와 관계없이 교부금 규모가 계속 증가 ·교육청에서 자의적 조정이 가능한 변수들이 포함되어 있음
개편방안	·50학급 이상의 기준을 교부금 산정시, 기준재정수요액에 반영	·학생1인당 교육비의 적정규모를 산정하고 학생수를 곱하여 기준재정수요액 산정 ·학교수·학급수·교직원수는 학생수 감소와는 반대요인이므로 산정방식에서 제외

## 2) 산정방식의 개선

본 연구에서는 교육재정교부금의 산정방식을 단순화하여 학생1인당 교육재정력을 기준으로 학생 수 비례로 교부금을 배분하는 방안을 모색한다. 배분방식은 시도교육청의 학생1인당 기준재정수입액(지방교육세와 시도세, 담배소비세, 수수료 및 입학금 등)을 기준으로 배분한다. 시도교육청은 과세권이 주어지지 않았기 때문에 대부분이 중앙정부와 지방정부의 전입금으로 구성되어 시도교육청의 순수한 자체수입 항목은 수수료와 입학금으로 구성되며 교육비 총액의 5.4% 정도의 비중만을 차지하고 있다. 본 연구에서 기준재정수입액을 기준으로 한 것은 지방교육세와 시도세, 담배소비세 등은 각 자치단체의 세수입과 직결되는 것으로 해당 자치단체의 교육 재정력을 반영하는 요소로 파악할 수 있기 때문이다.

이상과 같은 배분방식은 두 가지를 목적으로 하고 있다. 첫째, 교육서비스는 national minimum 관점에서 접근되어야 하는 공공재이며, 이를 위해서는 교육비 배분에 있어서 지역간 수평적 형평성에 대한 고려가 있어야 한다는 것이다.

둘째, 현재의 교육교부금 배분은 세밀한 기준재정수입액을 기준으로 하고 있지만, 사실상 이는 교육자치 나아가 지방자치를 규정하는 하나의 기준으로 작용하고 있다고 하겠다. 또한 교부금 배분시 학생수외에 학급수, 교원수 등의 변수가 학생수 감소 요인을 오히려 상쇄시키고 있어, 학생수가 감소에 따른 교육수요 감소요인을 현실적으로 반영하지 못하고 있다. 학생수 감소와 교부금 규모를 연동하기 위해서는 기본적으로 적정수준의 학생1인당 교육비가 산정되어야 할 것이나, 이에 대해서는 후속연구로 남기기로 한다. 안중석(2012)은 적정교육비를 산정하기 위해 학생수 변화에 따른 교원수·인건비·학교수·학급수를 산출하고자 하였으나 ‘적정수준’에 대한 합의와 산정이 용이하지 않다고 기술하고 있다. 본 연구에서도 이러한 한계점에 대해 인정하고 현 교부금 배분을 학생수에 따라 배분하여 기존 교부금 배분액과 비교하도록 한다.

셋째, 우리나라의 교육재정조정제도는 크게 교육교부금과 일반재정교부금으로 구분되어 운영되고 있다고 하겠다. 앞서 논의되었듯이 현재까지는 일반재정교부금과 교육교부금을 별개의 틀에서 배분하고 평가하였다. 그러나 둘다 수평적 재정형평성을 목적으로 하는 제도이므로 본 연구에서는 교육교부금의 배분방식 변화에 따른 효과를 두 제도를 통합하여 살펴보도록 한다.

이상의 논리에 따라 교육교부금의 배분방식은 두가지의 방법으로 분석된다. 첫 번째 방법은 자치단체별로 학생1인당 평균 재정력의 차액분에 대해 교부금을 교부하되, 학생수에 비례하여 배분하는 방식이다. 두 번째 방법은 학생수에 비례하여 배분할 경우 규모의 경제가 작동되기 어려운 비도시권지역의 교육시설·행정비에 대한 고정비용이 더 소요될 것으로 예상되는바, 이를 해소하기 위한 방안이다. 지역별 가중치를 통해 평균 교육비에 미달하는 자치단체에 추가로 교육비를 배분한다.

가중치는 학생1인당 자체수입의 평균을 100으로 가정하여 지역간 격차를 조정하는 방향으로 산정하였다. 지역별 백분율을 살펴보면, 서울과 경기도를 포함한 광역시는 90이상의 자체수입비율을 보이고 있으나, 강원과 전북 등의 지역은 60~80정도의 낮은 자체수입 비율을 보이고 있다. 따라서 타지역과 유사한 교육여건을 구축하기 위해서는 추가적인 재정지원이 요구된다. 본 연구에서는 90

이하의 자치단체에 대해 10%의 재정가산 비율을 적용하여 지역간 재정적 격차를 조정하고자 하였다.

## 2. 개선효과 분석

교부금 배분방식은 두 가지 대안을 제시한다. 제1안은 지역별 학생1인당 교육비 격차를 기준으로 교부금을 배분할 경우를 가정하였다. 제2안은 학생밀집도가 낮은 지역은 학생에게 고정적으로 투입되는 경비가 더 많이 소요되므로, 가중치를 적용하여 교부금을 배분한다.

제1안의 교육교부금 배분방식은 두 단계로 구분하여 배분한다. 첫 번째 단계에서는 학생1인당 기준재정수입액의 평균을 기준으로 그보다 수입액이 낮은 자치단체에 차액만큼 학생수에 비례하여 교부한다. 이 방식을 통해 교부금 배분을 교육재원이 평균미달인 자치단체에 1차적으로 배분하게 되며, 학생1인당 재정력을 자치단체의 평균 기준재정수입액으로 평가하게 된다.

### 【제1안】

제1단계 배분방식 : (학생1인당 기준재정수입액 평균 - 100%미만 자치단체의 1인당 기준재정수입액) × 해당 자치단체의 학생수

제2단계 배분방식 : (정부의 교부금 총액 - 교부금 1차 배분액) × 자치단체 학생수

1차적으로 배분한 보통교부금의 총액은 1조 1,250억원이다. 2012년 교육교부금은 총 37조 1,002억원이 교부되었는데, 제1안-1단계에서 학생1인당 재정력을 기준으로 재배분한 규모가 이의 3% 정도에 해당한다. 그 다음으로는 나머지 잔여분을 학생수 비례로 각 자치단체에 배분한다. 학생1인당 교육교부금의 평균액은 540만원이다. 교부금 배분방식의 개선전에는 1인당 교부금액의 평균은 같지만 가장 많은 금액을 교부받는 자치단체는 전남으로 학생1인당 900만원을 교부받았으며, 서울은 가장 적은 387만원을 교부받아 최대 500만원 정도의 편차를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 교부금을 학생수 비례로 배분할 경우 전국적으로 학생1인당 평균(540만원)에 근접하는 교육비를 지원 받을 수 있을 것으로 여겨진다. 교부금 개편전 변이계수는 0.28이었으나 개편후 0.04로 지역간 편차가 크게 감소하는 모습을 보이고 있다.

이와 같은 배분방식은 학생수가 많은 지역이 상대적으로 더 많은 재원을 확보하게 됨을 보여주고 있다. 제1안에 따라 교부금을 배분할 경우 서울과 경기지역은 개편전에 비해 교부금이 30% 정도 증가하게 되며, 기타 광역시는 10~20%를 증가한다. 그러나 그 외 지역은 오히려 20~30% 감소한다.

교육재를 제공하기 위한 기본적인 시설비 등에 있어서 비도시지역의 불평등 정도를 고려한다면, 자치단체간 1인당 교육재정력에 차등을 주는 방안을 고려할 수 있다. 최근 5년간 각 자치단체별 교육비 지출액 증감율을 비교하면, 서울·경기도 등의 대도시는 학생수와 관련되어 있는 유아교육비, 방과후 학교사업비 등의 증가율이 타 자치단체에 비해 크게 나타나고 있으며, 특히 유아교육비는 400% 이상으로 타 자치단체가 200~300% 증가한데 비해 매우 큰 증가율을 보이고 있다. 그러

나 학교시설비나 교육행정비 등의 경우에는 대도시 외의 지역에서 증감율이 높게 나타나고 있어 시설 및 행정에 소요되는 고정지출비에 대한 고려가 있어야 함을 보여주고 있다.

〈표 9〉 교육재정교부금 개선효과: 제1안

(단위: 억원, 천원, %)

구분	개편전		개편후				증감율
	교육 교부금	1인당 교부금	합계	1차 교부 (1인당 교육비)	2차 교부 (학생수)	1인당 교부금	
서울	44,985	3,874	60,877	-	60,877	5,243	35.3
부산	23,552	5,494	22,476	-	22,476	5,243	-4.6
대구	17,297	4,786	19,158	209	18,949	5,301	10.8
인천	17,430	4,428	20,750	115	20,635	5,272	19.0
광주	11,855	4,849	13,087	269	12,818	5,353	10.4
대전	11,543	4,990	12,374	247	12,127	5,350	7.2
울산	9,726	5,416	9,469	55	9,415	5,273	-2.6
경기	71,467	4,051	94,045	1,543	92,502	5,330	31.6
강원	18,003	8,532	11,881	819	11,062	5,631	-34.0
충북	15,785	6,990	12,667	827	11,840	5,609	-19.8
충남	21,410	7,279	17,990	2,570	15,420	6,117	-16.0
전북	21,254	7,871	15,377	1,221	14,156	5,695	-27.7
전남	23,724	8,999	14,927	1,106	13,821	5,662	-37.1
경북	27,842	7,983	19,301	1,018	18,284	5,535	-30.7
경남	29,303	6,056	26,622	1,252	25,370	5,501	-9.1
계	371,002	5,407	371,002	11,251	359,751	5,407	-
변이계수	0.64	0.28	0.92	0.97	0.95	0.04	-

제2안에서는 학생밀집도 낮은 대도시외의 지역에 대해 가중치를 적용하여 교부금을 배분하였다. 제1안대로 배분하되 2단계에서 80%정도의 수준만 배분하고, 3단계에서는 2차 배분액까지의 1인당 평균액에 미달하는 자치단체에 추가적으로 교부금을 배분하는 것이다. 다만, 이 경우 서울·경기도를 포함한 광역시는 1인당 평균금액을 100%로 기준을 두되, 학생밀집도가 상대적으로 과소한 대도시를 제외한 지역은 110%를 기준으로 하여 산정하였다.

**【제2안】**

- 제1단계 배분방식 : (학생1인당 기준재정수입액 평균 - 100%미만 자치단체의 1인당 기준재정수입액) × 해당 자치단체의 학생수
  - 제2단계 배분방식 : (정부의 교부금 총액 - 교부금 1차 배분액) × 자치단체 학생수
  - 제3단계 배분방식 : (교부금 2차까지 배분액의 1인당 평균 - 해당 자치단체의 교부금 2차까지 배분액 1인당 규모) × 해당 자치단체의 주민수
- 단, 과밀지역과 과소지역별로 가중치를 두어 배분함. 1인당 평균을 광역시와 경기도는 100을 기준으로 하되, 기타 도는 110을 기준으로 함.

제2안에서 배분한 보통교부금의 총액은 3조 1,200억원으로 개편전보다 16% 감소한 규모이다. 1차·2차교부는 제1안과 동일한 방법으로 배분하였으나 2차교부에서 총 교부금액의 80% 수준만을 배분하였으며, 지역별 가중치를 통해 배분한 3차교부에서 총 1조원의 규모가 배분되었다. 충남은 지역별 가중치를 두었음에도 불구하고 1인당 평균액보다 높아 3차 교부금 대상에서 제외되었다. 개편전 1인당 교부금의 변이계수는 0.28이었으나 개편후 0.06으로 변동된 모습을 보이고 있다.

〈표 10〉 교육재정교부금 개선효과: 제2안

(단위: 억원, 천원, %)

구분	개편전		개편후					증감율
	교육교부금	1인당교부금	합계	1차 교부 (1인당 교육비)	2차 교부 (학생수)	3차교부 (가중치)	1인당 교부금	
서울	44,985	3,874	51,101	-	49,197	1,904	4,401	13.6
부산	23,552	5,494	18,866	-	18,164	703	4,401	-19.9
대구	17,297	4,786	15,906	209	15,313	383	4,401	-8.0
인천	17,430	4,428	17,322	115	16,676	531	4,401	-0.6
광주	11,855	4,849	10,760	269	10,359	132	4,401	-9.2
대전	11,543	4,990	10,180	247	9,801	132	4,401	-11.8
울산	9,726	5,416	7,903	55	7,608	240	4,401	-18.7
경기	71,467	4,051	77,648	1,543	74,756	1,350	4,401	8.6
강원	18,003	8,532	10,214	819	8,940	456	4,841	-43.3
충북	15,785	6,990	10,933	827	9,569	537	4,841	-30.7
충남	21,410	7,279	15,032	2,570	12,462	-	5,111	-29.8
전북	21,254	7,871	13,072	1,221	11,440	410	4,841	-38.5
전남	23,724	8,999	12,762	1,106	11,169	486	4,841	-46.2
경북	27,842	7,983	16,882	1,018	14,776	1,089	4,841	-39.4
경남	29,303	6,056	23,426	1,252	20,503	1,671	4,841	-20.1
계	371,002	5,407	312,006	11,251	290,732	10,023	4,547	-15.9
변이계수	0.64	0.28	0.90	0.97	0.95	0.86	0.06	-

## V. 결론

일찍이 우리나라는 교육의 중요성을 인지하고 교육재정을 별도로 분리하여 재정을 확보하고 교육에 대한 다방면의 투자를 아끼지 않았다. 교육재정의 효율적인 운영 측면에서 지방재정과의 통합에 대한 논의가 꽤 오랫동안 있어 왔지만, 오히려 교육자치가 강화되는 방향으로 전개되고 있는 것은 아직도 우리나라에서 교육에 대한 중요성과 투자에 대한 중요성은 유효한 것 같다. OECD국가에 비해 우리나라의 공교육비가 여전히 낮은 수준인 점<sup>3)</sup>을 감안하면 교육재정 확보도 중요하나 현재로서는 교육재정의 효율적 운영, 형평성있는 배분에 대한 접근이 더 시급한 것 같다.

3) 2009년 기준 GDP대비 교육비 지출 수준은 OECD 평균 4.9%, 한국 4.5%

본 연구에서는 교육수요의 변화에 따른 지방교육재정교부금의 연계방안의 해결점을 교부금 산정 방식에서 찾고 학생수를 산정방식의 가장 큰 배분기준으로 가정한 상태에서의 효과분석을 실시하였다. 현 산정방식대로 배분한 결과 지방교육재정교부금의 절대적인 규모는 도시지역이 많지만 학생1인당 교부금액을 비교하면 도시지역의 1인당 지출액이 비도시지역의 60% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 지방교육재정교부금의 지역간 재원배분시 형평성 원칙이 강하게 작용한 결과 오히려 도시지역 학생들에게는 더 적은 교육비가 제공되는 역차별이 발생하는 것이다. 이처럼 불합리한 산정방식의 가장 근본적인 원인은 기준재정수요 산정시 학생수 외에도 학급수와 교원수(교직원증원수) 등의 변수가 많이 고려되었기 때문이다. 본 연구에서는 이런 점을 해소하기 위해 현 교부금을 학생수 비례로 배분할 경우에 대한 효과분석을 하였으며, 그 결과 학생수가 상대적으로 많은 도시지역의 교부금은 이전보다 10~30% 증가한 것으로 나타났다. 산정방식 개선전의 학생1인당 교육비는 서울이 387만원, 전남이 900만원이었으나, 개편후 제1안은 서울이 524만원, 전남이 566만원이었으며 제2안은 서울 440만원, 전남 484만원으로 지역별 1인당 교부금의 편차가 조정되었다.

이와 같은 결과는 현 교부금의 배분결과와 산정기준에 대한 해결해야 할 과제들이 남아있음을 보여주고 있다. 현 교육재정교부금은 교육수요를 산정하기 위한 다양한 기준을 포함시키다보니 의도하지 않았던 결과가 초래되고 있다. 예를 들어, 현 교부금 기준대로라면 학생수는 감소하고 있음에도 학교수와 학급수, 교원수는 증가해야 더 많은 재원을 확보할 수 있는 논리인 것이다. 이와 같은 측정변수들은 교부금의 자체노력을 반영함국의 학교·학급 통폐합과는 상반되는 변수이기도 하다. 결국 현 교육재정교부금의 기준재정수요를 산정하는 변수를 학생수와 같은 기준으로 단순화하는 것은 오히려 변수간 중복과 지역간 교육비 격차를 줄일 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 교육부. (2012a). 「교육통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2012b). 「지방교육재정교부금 보통교부금 교부보고」.
- 김동건. (1997). 미국의 지방교육재정제도에 대한 고찰. 「재정학연구」, 12(1): 3-25.
- 김병주. (2009). 학교자율화의 영역별 실태에 관한 교원의 인식 분석. 「교육정치학연구」, 16(3): 103-123.
- 김병주·박정수. (2006). 지방교육재정교부금 배분구조의 혁신방안. 「교육재정경제연구」, 15(1): 217-241.
- 김흥주 외. (1999). 「지방교육자치제도 재구조화 연구」. 서울: 한국교육개발원.
- 남수경. (2007). 지방교육재정 교부금제도의 형평성 평가. 「교육재정경제연구」, 16(1): 31-56.
- 류민정·김용우. (2009). 지방교육세의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 「지방정부연구」, 13(3): 159-177.
- 민기. (2004). 지방분권정책이 지방교육재정에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 8(2): 185-200.
- 박정수. (2006). 지방교육재정 구조개혁과 분권화 해법. 「한국행정연구」, 15(2): 217-243.
- 성삼제. (2000). 영국의 교육재정 제도. 「교육재정경제연구」, 9(1): 85-122.
- 송기창. (2001). 지방교육자치제와 지방교육재정 확충 방안. 「교육행정학연구」, 19(3): 281-306.
- \_\_\_\_\_. (2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 대한 비판적 고찰. 「교육행정학연구」, 22(4):

231-262.

- 송상훈. (2009). 「지방재정수요 산정방식의 개선연구」. 수원: 경기개발연구원
- 송상훈·이용환·류민정. (2007). 「국가와 지방자치단체간 교육재정분담 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 안중석. (2000). 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안. 「재정포럼」, 45: 45-63.
- \_\_\_\_\_. (2012). 지방교육재정교부금 현황과 발전방향. 「재정포럼」, 194: 6-23.
- 윤홍주. (2011). 지방교육재정규모의 변화 및 결정요인 분석. 「교육재정경제연구」 20(1).
- 이남국. (2008). 지방교육재정의 확충 및 효율적 운용 방안: 부산광역시교육청 사례를 중심으로. 「지방정부 연구」, 12(3): 239-259.
- 임성일. (2005). 통합적 관점에서 본 일반자치 재정과 교육자치 재정 분석: 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 10(1): 143-164.
- \_\_\_\_\_. (2007). 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방재정」, 통권 149호: 62-85.
- 임성일·손희준. (2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방행정연구」, 25(3): 59-92.
- 장덕호 외. (2010). 「민선 교육감 시대의 지방교육자치 발전을 위한 과제」. 서울: 한국교육개발원.
- 최순영. (2003). 지방교육재정배분의 영향요인과 지역간 격차에 관한 연구. 「한국교육」, 30(3): 107-133.
- 하봉운. (2004). 지방분권시대의 지방자치단체의 교육재정지원 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 9(2): 1-28.
- \_\_\_\_\_. (2012). 「지방교육재정 확보 및 효율적 배분방안에 관한 연구」. 서울특별시교육청.

**류민정(柳旻廷)**: 인하대학교에서 “교육관련 목적세입의 적정성 평가와 합리적 조정방안에 관한 연구”로 행정학 박사를 취득하였으며, 현재 경기개발연구원의 연구원으로 재직중이다. 주요 논문으로는 “목적세입의 평가와 개선 방안: 교육재원을 중심으로”(한국지방재정학회, 2011), “지방교육세의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”(한국지방정부학회, 2009), “지방의 재정자주권 확보를 위한 레저세의 확대개편방안”(한국지방자치학회, 2009)이 있다 (bonobono7@hanmail.net).

## Abstract

### A Study on the Reform of Financial Grants for Local Education

Ryu, Min Jung

In this study, despite the reduction in the number of students in order to improve the attention to the phenomenon that the province's financial education is constantly increasing, and the calculation method of the local educational financial grants. The calculation method of the local educational financial grants organized in a very complex structure is not transparent distribution. In addition, the calculation process, as well as to infringe on the autonomy of the Department of the calculated variables that are contrary to the reduction in the number of students was including many. The other variables are included in addition to a number of students, grants financial education, and governments in the allocation of grants to more number of students is less. As a result, the allocation for a grant based on the number of students in this study were recalculated, the grant was expected to increase 10% to 30% in urban areas. General financial education and financial integration of the discussion continues, the calculation method of the local educational financial grants and tax allocated to local governments will be fully discussed.

Key Words: Financial Grants for Local Education, Number of Students, Equity