

정부간 역할과 재정책임분담

: 누리과정과 지방교육재정교부금 사례

Intergovernmental fiscal relations for education

: Nuri curricula conflict and policy options

박정수*

Park, Jung Soo

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 지방재정 거버넌스 이론
- III. 지방교육재정교부금 현황
- IV. 정책논의
- V. 결론 및 정책시사점

지방교육재정의 근본적인 문제는 지출권한이 재정부담과 괴리된 구조에 기인한다. 시도 교육청은 인구구조변화에 따른 장기적인 재정전망을 통한 재정건전성과 책임성 고민보다는 어떻게 하든 추가적인 지원을 중앙정부나 일반지방자치단체에 요구하는 행태가 반복되고 있다. 본 논문에서는 내용분석방법론을 활용 누리과정의 사례에서 여실히 드러나고 있는 정부계층간 재정관계의 전략적, 정치적 행태에 대해 문제점을 논의하고 개선방안을 모색하고 있다.

지방교육자치와 일반지방자치 거버넌스의 재구조화 문제는 정치적 선택의 문제이다. 실천적 합리성제고를 위해 점진적 접근방식을 채택하는 것이 필요한바 본 고에서는 지방교육예산을 시도에서 먼저 검토한 뒤 의견을 첨부해 시도의회에 제출하는 방식의 개선방안을 모색하고 있다. 나아가서 현재의 광역단위 지방교육자치에서 탈피 기초내지는 중역수준의 보다 분권적 거버넌스를 설계하고 있다. 누리과정에서 여실히 드러난 지방교육자치

* 이화여자대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2016. 4. 22, 심사기간(1, 2차): 2016. 4. 22~2016. 6. 14, 게재확정일: 2016. 6. 14

단체의 전략적 행태를 견제하기 위해서는 지방교육재정교부금과 지방교부세를 통합하는 방안, 그리고 주기적으로 교부금규모를 재정재계산하는 방안과 같은 정부지원금의 재설계를 포함한 전면적 개혁을 제언하고 있다.

□ 주제어: 지방교육재정, 교육교부금, 지방교육자치, 지방교부세

The fundamental problem of local education finances is due to the deviated structure of the provincial education spending authority and financial burden. Rather than pursuing the soundness of financial health through a long-term fiscal outlook due to the changes of demographic, the local education authorities take actions to request additional fiscal support from the central government and the general local government. Therefore it is required to bear a fundamental change of the local education fiscal transfer system that grants spending decisions matched with fiscal burden and cyclical parameter rescheduling such as 3~5 year period.

The re-structuring of local educational autonomic governance issue is a political agenda which have strongly divided interest group. We needs to adopt a step-by-step approach in order to enhance the practical rationality. We suggest improvement measures of the scheme to be submitted to local assembly to attach an opinion of the general local government. In addition, it is much more desirable that the further decentralized governance of the current provincial level of local educational autonomy to local or regional unit. In order to check the strategic behavior of the local education governments that appeared vividly in Nuri curricula conflict, it is proposed an overall reform, including the redesign of government subsidies such as integration the local education finance grants and local allocation tax system.

□ Keywords: local education autonomy, local allocation tax, Nuri curricula, education finance reform

I. 문제의 제기

지방교육재정은 기능 면에서 유아 및 초·중등교육을 중심으로 광의의 대인사회서비스(personal social service)를 보편적으로 제공하는 중요한 역할을 수행한다. 이는 국민의 권리를 보장하는 공적 사회서비스일 뿐 아니라 국가최소(national minimum) 수준 충족, 사회통합, 세대간 형평 유지 등을 포괄하는 가치재(merit)적 특성을 지닌다(임성일, 2015). 따라서 형평성제고를 위해 지방교육재정교부금제도를 운영하고 있는바 우리의 경우 지방교육재정은 지방재정과 엄격하게 분리되어 운영되고 있다.

최근 지방교육재정교부금과 관련하여 학생수가 지속적으로 감소하는 등 교육환경이 크게 달라졌음에도 학교 통폐합과 같은 지출효율화에 대한 인센티브가 전혀 없으며, 내국세가 늘어나면 교육교부금이 자동적으로 증가하게 되는 현 시스템에 대한 심층적인 검토가 필요하다는 지적이 있다. 한편 이러한 지방교육재정 개혁 논의에 대해 교육부와 시도교육청은 교원 1인당 학생수를 OECD 평균수준으로 낮추기 위해 여전히 더 많은 재정투자가 필요하다고 반박하고 있다. 물론 이러한 갈등은 학교교육을 지원하는 지방교육재정의 거버넌스 구조에 따른 근본적인 문제에 기인하는바 이를 해결하기 위해서는 보다 이론과 증거에 기반한 논의가 필요하다.

이론적 논의를 하기 전에 먼저 교육환경의 변화를 살펴보자. 학생수는 2000년 795만명에서 2015년에는 615만명으로 줄어들었고, 2020년에는 545만명으로 줄어들 전망이다.¹⁾ 20년 기간 동안에만 약 250만명이 줄어드는 셈이다. 반면 초중고 교육에 사용되는 교육교부금은 내국세(20.27%)에 연동되어 같은 기간 22조원에서 59조원으로 약 3배 증가할 전망이다. 경기 상황에 따라 금액은 차이가 있을 수 있겠으나 학생 수는 줄고 재정지원 규모는 늘어나는 구조로 되어있다.

교육의 질 향상을 위해 지속적인 재정지원이 필요한 것이 사실이다. 하지만, 학생수가 급격히 줄어드는 상황에서 교육수요에 대한 고려없이 매년 내국세의 일정비율로 예산을 배정하다보면 비효율이 발생할 가능성이 높다. 또한 학생수가 지속적으로 감소하고 있으므로 중·장기적으로는 지방교육재정에 대한 투자 비중이 적정한지에 대해서도 심도 있는 논의가 필요하다.²⁾

1) 실제로 우리나라의 인구사회학적 변화는 매우 급격하게 이루어지고 있으며 2017년에는 경제활동인구가, 그리고 오는 2030년에는 총인구 자체가 줄어들 것으로 전망되고 있다(한국조세재정연구원, 2016).

2) 1990년대 후반 소규모 학교 통폐합이 활발하게 이루어지면서 IMF 외환위기 극복이 한창이던 1999년에는 소규모 학교 291개교가 통폐합되었다. 하지만 2000년대 들어서 소규모 학교 통폐합이 줄어들어 최근 3년간은 통폐합된 소규모 학교가 20~30개교로 1999년에 비해 1/10 수준에 불과한 상황이다. 소규모 학교 통폐합이 급격히 감소한 것은 교육교부금 교부가 학교수 중심으로 이루어져 소규모 학교 유지가 재원 배분에 있어 시도교육청 입장에 유리한 구조에도 상당 부분 기인한다.

본 논문에서는 누리과정확대에 따른 재정책임부담을 두고 정부계층간 갈등의 원인과 대책을 이론적인 논의, 교육교부금 현황분석에 이어 정책적인 논의를 전개하고자 한다. 먼저 정부계층간재정관계와 거버넌스이론에 기초해 갈등관계를 설명한 뒤 지방교육재정 거버넌스의 현황을 자료에 기반해 정리한다. 이어서 내용분석을 통해 갈등의 원인분석과 정책대안을 강구해보기로 한다. 마지막으로 현실적합성에 기초한 정책제언을 정리한다.

II. 지방재정 거버넌스 이론

1. 정부간재정관계론

오츠(Oates)는 특정 공공서비스(여기서는 교육서비스)를 어떤 계층의 정부가 얼마만한 비용부담으로 공급할 것인가의 문제는 정부조직의 형태와 매우 밀접하다고 했다. 정치체제와 관계없이 정부간재정관계 또는 재정연방주의로 표현되는 정부간재정관계의 전형적인 형태는 정부지원금(grants in aids)으로 나타난다. 정부지원금의 이론적 근거는 지방정부의 재정규모가 지원금 배분액만큼 증가된다는 소득효과와 수혜단체의 교육서비스 상대적 공급가격이 하락된다는 가격효과로 요약된다(Rosen, 1985). 정책목적은 효율성의 증진, 형평성의 증진, 부정적 간섭주의(paternalism)에 입각한 가치재(merit goods)의 공급 세가지로 정리된다.

한 경제주체의 경제행위가 시장메커니즘을 통하지 않고 다른 경제주체의 경제행위에 영향을 미칠 때 외부효과(externalities)가 발생된다고 한다. 교육서비스 수혜지역이 관할 구역을 넘어서는 경우 누출효과(spillover effect)와 같은 외부효과는 피구식의 조세에 의해 시정될 수 있거나 코스(Coase)의 주장처럼 협상에 의해서 시정될 수도 있지만 일반적으로 상위정부의 지원금으로 해결될 수 있는바 국고보조금(conditional matching grant)이 유용하게 활용될 수 있다.³⁾

정부지원금과 관련한 형평성 증진 문제는 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)과

3) 우리나라의 정부지원금은 교부금과 보조금으로 구분된다. 교부금은 형평화목적의 일반보조금이며 보조금은 외부효과를 내부화할 목적의 특정보조금이다. 중앙정부의 교육서비스 지원규모는 2016년 현재 55.7조원에 이르고 이 중 일반회계 예산은 51.3조원, 지방교육재정교부금은 41.2조원에 달해 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 반면 국고보조금의 비중은 미미한 수준이다. 교부금은 무대응 지원금, 보조금은 일반적으로 지방의 매칭을 요구하는 대응 지원금 형식이다.

수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)의 두 가지 측면에서 생각할 수 있다. 수직적 재정불균형은 한 국가 내에서의 서로 다른 정부계층간에 존재하는 재원조달능력과 지출책임간의 부조화로부터 유래되며 그러한 부조화의 발생이유로는 다음을 지적한다(Noto, 1982), 특정재원이 독점적으로 어떤 계층의 정부에 할당되거나, 정치, 경제, 사회적 환경변화로 인해 행정서비스가 야기되기 때문에 기존의 재정체계에 예기치 않은 불균형이 초래될 수 있다. 일반적으로 형평성 증진을 위한 지원금은 수혜단체의 일반적 목적에 이용될 수 있는 무조건적 보조금이 유용하며 지방교육재정교부금이 이러한 형식이다.

중앙정부는 특정 지방공공재를 가치재로 파악하고 그러한 가치재의 공급수준을 증진시키기 위해 하위지방정부의 재정행태에 영향을 줄 수 있다. 이러한 목적으로 활용될 수 있는 국고지원금은 조건부보조금으로 정률보조금의 형태를 띤다. 이러한 형태의 보조금은 가치재로 분류되는 지방교육서비스의 공급가격을 낮춰주기 때문에 지방정부의 교육서비스 공급수준이 상대적으로 증가될 수 있다.

상위정부의 지원금이 하위정부의 전략적 재정행태에 미치는 두 가지 가장 대표적인 유형은 끈끈이 효과(flypaper effect)와 지원금의 전용이다. 대응지원금과 무대응지원금의 경제적 효과의 근본적 문제 중 하나는 무차별곡선이 누구의 것인가 하는 것이다.⁴⁾ 중위투표자이론에 의하면 무차별곡선은 그 지방정부의 중위투표자의 것이며 지방정부의 관료들이나 선출된 공직자들은 수동적 역할을 할 뿐이다. 지역주민의 재정착각을 듣기도 하지만 주민들이 자기가 살고 있는 지방정부의 정확한 예산제약을 모르기 때문에 지역주민은 관료들의 의도적 행태와 함께 상위정부의 지원금 때문에 공급가격이 줄어드는 것 같은 재정착각으로 공공지출 규모의 증가를 허용한다.

상위정부가 하위정부에 지원금을 배분하거나 할 때 지정한 특정 공공재의 공급 목적에 벗어나 자신이 가장 선호하는 용도에 이용하려는 유인을 갖는다. 이와 함께 재정수요는 늘리지만 수입확보노력은 게을리하려는 유인이 기본적으로 기준재정수입과 기준재정수요 측정방식의 지방교육재정교부금에 작동한다. 정부간재정관계이론의 측면에서 지방교육재정교부금으로 누리과정을 지원하도록 한 정부의 정책은 전략적 행태가 근원적으로 내재되어 있는 것이다.

4) 이 논리는 누리과정이 중앙정부의 공약에 의해 도입된 프로그램으로 중앙정부의 무차별곡선이며 따라서 이 부분에 대해 대응지원금이 아니라 무대응지원금인 교부금을 재원으로 활용하는 것이 문제의 시발이다. 2016년 현재 중앙정부도 이러한 문제를 인식하고 누리과정과 같은 의무적 경비는 교부금이 아니라 교육세를 기반으로 하는 특별회계 형태로 문제를 원칙적으로 해결하려는 계획을 발표하고 있다.

2. 지방재정에 있어서의 정치경제학

전략적 행태가 자주 나타나는 정부간재정관계를 설명하기 위해 자주 동원되는 이론으로는 대표적으로 주인-대리인이론, 재산권이론과 공공선택이론을 생각해볼 수 있다. 재산권이론에 따르면 주민부담이 아닌 경우 즉 소유구조의 차이를 강조, 생산성을 향상시키거나 재정을 효율적으로 사용할 유인이 존재하지 않는다고 한다(Alchian, 1965). 공공선택론에서도 정치인이나 관료들이 주민의 의도나 공익보다 자신의 이익이나 표를 최대화시키는 방향으로 재정부분이 이루어지며 예산을 팽창시킨다고 주장한다. 특히 관료들은 예산변화에 대해 주민 즉 납세자보다 많은 정보를 가지고 있기 때문에 공공지출감시체계 내부에 정보비대칭이 존재하며 이는 예산극대화추구 경향으로 나타난다(전상경, 2011). 주인-대리인 이론은 계약을 주요 분석대상으로 삼는바 정보이론과 결합해 정보비용과 비생산적 지대추구행위(DUP: directly unproductive profit seeking activities)가 나타나면 현재 나타나고 있는 누리과정에서의 갈등은 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체간의 거버넌스 이론으로 설명할 수 있다.

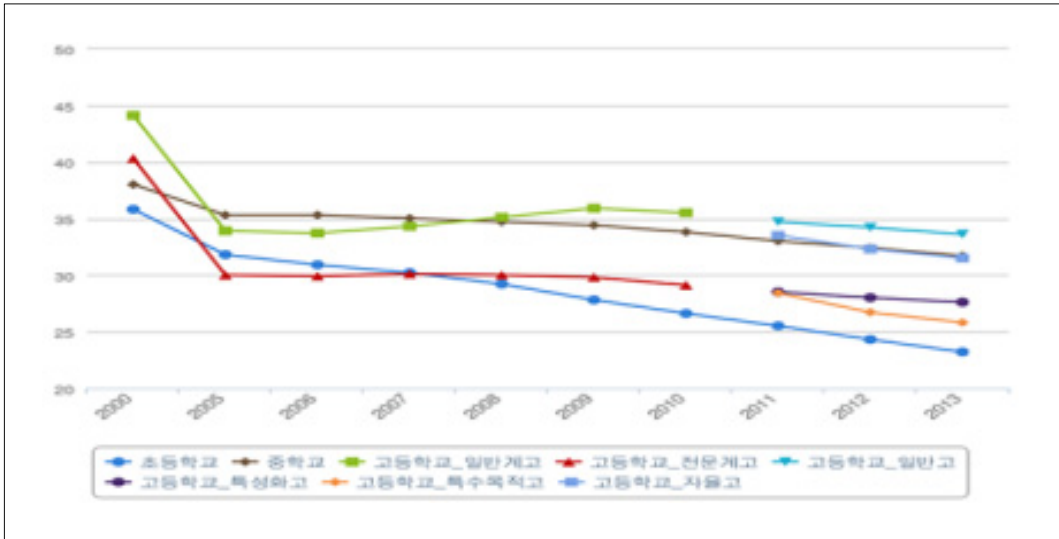
Ⅲ. 지방교육재정교부금 현황

1. 환경변화

1) 학생수 급감

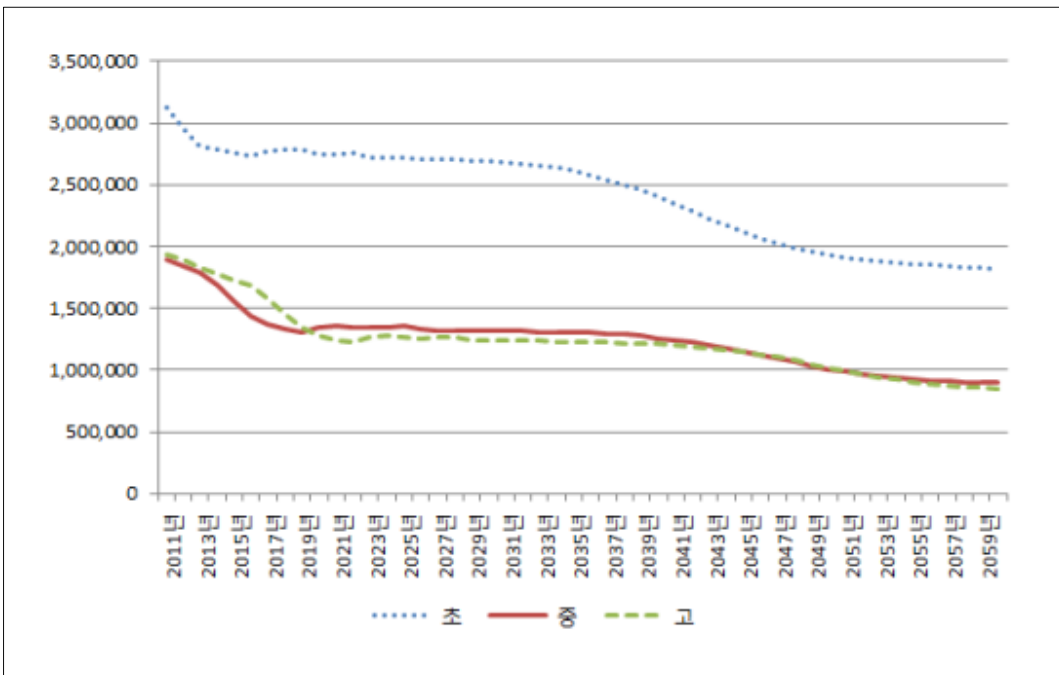
지방교육재정의 수요를 나타내는 대표적 지표인 학생수가 급감하고 있다. <그림 1>에 나타나듯이 2000년 대비 2013년에 초등학교 12.6명, 중학교 6.3명, 고등학교 10.8명이 각각 감소하였고, 특히 초등학교와 고등학교의 감소폭이 크게 나타난다. 이에 따라 2013년 현재 대부분의 중고등학교(특성화고와 특수목적고 제외)에서는 학급당 평균 학생수가 30~35명 이내이고, 초등학교의 경우 20~25명 이하인 것으로 나타난다. 이러한 결과가 발생하는 데에는 '정부 투자 확대'와 함께 출산율 감소에 의한 '학생 감소'가 적지 않은 영향을 미쳤다.

<그림 1> 학급당 학생 수(2000-13)



자료: 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr/index.>).

<그림 2> 학교급별 학생수 추계(인구 중위)



자료: 한국조세연구원 추계.

문제는 과거와 현재라기보다는 미래의 재정수요라 하겠다. <그림 2>에서는 인구수 변화 전망치를 근거로 향후 50년간의 초·중·고등학교 학생수를 전망해 본 것인데, 앞으로 학생수가 계속 감소하는 추세를 보일 것으로 전망된다. 구체적으로 보면 앞으로 4~5년간은 학생수가 빠른 속도로 감소하여 2011년 기준 30만명을 넘는 초등학생수가 27만~28만명 수준이 되고, 각각 20만명이 약간 못되는 중고등학교 학생수는 13만~14만명 수준으로 줄어들 것으로 전망된다. 이후 약 15년간은 완만한 감소세가 계속되다가 다시 빠른 속도로 학생수가 감소하여 2060년경에는 2011년의 절반 수준이 될 것으로 전망된다.

2) 재정구조의 경직성

지방교육재정의 정책과제는 일반자치단체와 교육자치단체라는 양 주체 측면에서 수입과 지출 괴리, 지역주민과 교육 주체의 측면에서 권한과 의무의 괴리문제를 지적할 수 있다. 지방교육재정의 가장 중요한 정책과제는 수입과 지출의 주체가 서로 다른 부분에 따른 도덕적 해이 등 효율성문제를 어떻게 극복하는가 하는 것이다.⁵⁾ 조세수입의 일정 부분을 무조건 교육재정에 투입하는 것을 목적으로 도입된 지방교육재정교부금 제도와 지방자치단체의 법정 이전제도는 도입 이후 절대적으로 열악한 상태였던 우리나라의 교육 여건을 개선하고 지방교육을 양적으로 그리고 질적으로 확대하는데 크게 공헌하였다. 이를 통해 최근 초·중·고등교육은 양적·질적인 측면에서 선진국에 비해 뒤지지 않는 수준이 되었다. 양적인 측면에서 학령인구의 거의 모두가 초·중·고등학교에 취학하며, 최근까지도 상당히 제한되었던 유아교육에 대한 지원도 모든 소득계층으로 확대되었다. 재정의 관점에서 질적인 수준을 대변하는 지표라고 할 수 있는 '학생 1인당 교육비/1인당 GDP' 비율은 초·중등교육의 경우 이미 1990년대에 우리나라가 OECD 평균 수준에 도달하였다(<표 1> 참조). 초등교육은 1999년에 우리나라가 21%, OECD 평균치가 19%였으며, 중등교육의 경우에도 우리나라와 OECD 평균치가 25%로 같다. 한편 유아교육은 1999년에 우리나라가 13%로 OECD 평균치 19%에 비해 상당히 낮은 수준이었으며, 고등교육도 우리나라 39%로 OECD 평균 44%에 비해 낮았다. 이후 지방교육재정교부금과 지자체의 법정이전지출을 바탕으로 하는 지속적인 지방교육투자 증대에 힘입어 초·중등교육은 계속 OECD 평균 또는 그 이상을 유지하였으며, 유아교육도 24%로 OECD 평균(21%)보다 높은 수준이 되었음을 확인할 수 있다.

5) 물론, 이러한 괴리의 문제는 지방교육재정만의 문제는 아니며 일반지방재정에도 수준의 차이는 있지만 그대로 적용되는 정부계층간 재정관계의 본질적인 문제이다.

<표 1> 교육 단계별 (학생 1인당 교육비/1인당 GDP) 비교(단위:%)

	1999년		2011년	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
유아교육	13	19	24	21
초등교육	21	19	24	23
중등교육	25	25	28	26
중 학교	24	23	23	26
고등학교	26	28	33	27
고등교육	39	44	34	41

자료: OECD(2014)

현재 교육재정교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액으로 구성되어 교육여건 변화와 관계없이 빠른 속도로 증가해왔다. 지방교육재정교부금법 제 11조 2항은 법정전입금 규정으로 지방교육세 전액, 특별시·광역시의 담배소비세의 100분의 45, 특별시세 총액의 100분의 10, 광역시세·도세 총액의 100분의 5, 도세·특별자치도세 총액의 1천분의 36을 반드시 교육비 특별회계로 전출할 것을 규정하고 있다. 실제로 담배소비세는 대도시의 경우 45%를 전출하고 있음에도 불구하고 법정전출금을 산정할 때 보통세에 담배소비세 전액을 포함하고 있어 중복의 문제가 발생하기도 한다. 주행분 자동차세 역시 마찬가지로 전액이 유가보조금으로, 그리고 수도권 지방소비세의 35%는 상생기금으로 출연하고 있으나 이들 역시 보통세 규모에 포함하여 산정하는 중복 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 자치단체 교육경비보조에 관한 규정(대통령령)에 따라 교육재정 지원제한을 받는 기초자치단체 수가 증가하고 있으나 (2014년 기준 78개) 재정력에 관계없이 지역주민은 교육재정 지원 대책 마련을 요구하고 있다.

2. 지방교육재정제도

1) 지방교육재정교부금 배분구조

지방교육재정배분의 핵심은 지방교육재정교부금의 배분에 달려있다. 특히 2005년 지방교육양여금이 폐지되고 국세분 교육세가 전액 지방교육재정교부금에 통합 교부되었다. 1990년까지 지방교육재정교부금은 항목별 배분형태를 유지해왔으나, 교부금 배분과정이 복잡하고 업무가 가중될 뿐만 아니라 지방교육의 자율성을 훼손하는 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다. 따라서 1991년부터는 교육비차이도계수를 기준으로 총액배분 방식으로 전환되었다.

그러나 교육비차이도계수에 따라 산출된 가중학생수라는 단일 기준에 의해 기준재정수요액을 산정하는 방식이 지역별 교육여건의 차이를 조정하는데 한계가 있다. 따라서 2001년부터 경비별 소요액산정방식으로 전환하여 기준재정수요액을 경상수요와 사업수요로 구분하고 있고 2004년 봉급교부금을 보통교부금으로 통합해 오늘에 이른다.

지방교육재정교부금은 1969년부터 시행된 중학교 무시험진학으로 중학교 학생수가 증가하고 중등교육비의 수요가 증대되자 1971년에 의무교육재정교부금법(1958. 12. 29, 법률 제 514호)과 지방교육교부세법(1963. 12. 5, 법률 제 1,459호)을 한데 묶어서 지방교육재정교부금법이 제정되면서 운용되기 시작하였다. 이 법의 제정을 계기로 초·중등 교육재원이 통합적으로 운영됨으로써 지방교육재정을 보다 신축성 있게 운영할 수 있었고 중등교육재정의 중요성이 부각되었다. 그러나 1972년의 8·3긴급조치에 의해서 법정교부율이 중단되는 사태를 맞이한 후 1982년 교육세가 신설되어 경상교부금에 통합교부될 때까지 교육재정의 많은 감손이 있었다. 이후 2000년을 기준으로 지방교육재정교부금은 보통교부금, 특별교부금, 증액교부금으로 구성되었으며, 재원은 내국세 총액의 11.8%와 의무교육기관 교원봉급 전액과 봉급을 기준으로 지급하는 수당이 포함된 봉급교부금으로 충당되었다. 이후 2004년 지방교육재정의 재원 확보 및 지원구조의 단순화, 투명화를 위한 법개정 이후 봉급교부금, 증액교부금을 보통교부금으로 통합하고 내국세 교부율을 19.4%로 인상하였고, 2006년 재개정을 통해 내국세분 교부금의 교부율을 20.0%로 인상하였으며 현재는 20.27%이다. 지방교육재정교부금은 의무교육기관을 비롯한 공립학교의 학교경비 일부를 충당하는 안정적인 법정재원으로서 중앙과 지방정부간의 수직적 재정 불균형, 지방자치단체간의 수평적 재정 불균형을 조정하는 중요한 기능을 하고 있다(송기창, 2011).

결국 지방교육재정교부금의 변천과정은 1990년까지 항목별 배분시기에는 단위사업별 산정, 경비별 교부방식을 택해 인건비, 행정기관운영비, 학교운영비, 시설비 등으로 산정 교부했다. 이후 총액배분제도를 도입 가중학생수(학교급별 학생수에 학교급별 교육비차이도를 곱하여 산출)를 기준으로 기준재정수요액을 산정해 기준재정수입액과의 차액을 총액으로 지원했다. 이 과정에서 교육비차이도계수에 의해 산정하던 기준재정수요액 산정방식을 경비별 소요액 산정방식으로 전환하기도 했는데 경상수요는 표준단가로 사업수요는 실소요액을 산정했다. 2005년도부터 적용된 봉급교부금 폐지는 교육계에서는 1980년도에 10만명(105,806)에 불과하던 중등교원이 2002년 20만명(209,587)을 넘어서는 것에 기인했던 것으로 인식된다(천세영, 2006). 지방교육재정교부금법 시행령에 따르면 기준재정수요 측정항목은 교직원인건비, 학교교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결합보전으로 구성된다. 기준재정수입액 산정은 지방세 재원 전입금의 80%, 학교용지부담금, 수업료 및 입학금으로 구성된다.

2) 시도의 법정이전지출 및 비법정이전지출

지방교육재정교부금법 제11조 1항은 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비의 조달을 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하도록 하고 있으며, 이는 법정전입금과 비법정전입금 등으로 구성된다. 법정전입금에는 교육비특별회계로 지방세목의 일부 혹은 전부를 전출하는 것과 학교용지부담금을 전출하는 것⁶⁾이 있다. 비법정전입금에는 시도가 그때 그때 재정여력과 필요에 따라 교육비특별회계로 전출하는 것이 있고, 학교급식법 제 3조, 학교도서관법 제 3조, 독서진흥법 제 3조 등 개별 법령 규정을 근거로 하여 시군구가 교육비특별회계로 전출하는 것이 있다. 이밖에 시도교육비특별회계를 거치지 아니하고 학교로 바로 지원하는 보조금도 그 규모가 상당한 수준으로 나타난다.⁷⁾

<표 2> 2007~2014년 시도 교육비특별회계의 지방자치단체 이전수입

(단위: 억원, %)

구분	'07년	'10년	'14년
합계	76,130	78,294	100,053
	(100.0)	(100.0)	(100.0)
법정이전지출	72,320	73,865	77,972
	(95.0)	(94.3)	(78.0)
지방세 일부	69,030	69,543	74,324
학교용지부담금	3,290	4,322	3,648
비법정이전지출	3,810	4,429	22,082
	(5.0)	(5.7)	(22.1)
광역	1,680	1,849	6,343
	(2.2)	(2.4)	(6.4)
기초	2,130	2,580	15,739
	(2.8)	(3.3)	(15.8)

주: ()안은 합계 대비 구성비(%), 2014년 자료는 당초예산
 자료: 각 시도 교육청 각 년도 결산서 및 행정자치부 내부자료.

6) 학교용지확보 등에 관한 특례법 제 4조는 시도의 일반회계가 학교용지 확보에 필요한 경비의 1/2을 부담하도록 규정하고 있다.

7) 이 부분은 행정자치부의 도움을 받아 시도의 담당자들을 인터뷰한 내용이다.

〈표 2〉에 따르면, 법정이전지출과 비법정이전지출을 포함한 지방자치단체 이전지출은 2014년 예산을 기준으로 10조 53억원으로, 이 가운데 법정지출이 7조 7,972억원으로 78.0%를 차지하고 있고 비법정지출은 2조 2,082억원으로 무상급식이 도입된 이전에 비해 비법정지출의 규모가 대폭 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 시도단위의 지방교육자치가 이루어지고 있고 시군구 기초자치단체는 매칭되는 교육자치단체가 없음에도 불구하고 급식비지원 1조 3,682억원을 포함 전체 비법정이전지출의 71.3%를 지원하고 있다. 시도와 시군구는 교육비특별회계로의 전출금 외에도 지방교육재정교부금법 제 11조 6항에 의거해서 각급 학교에 대한 교육경비를 보조하고 있다. 교육경비보조에 관한 규정 제 2조는 지방자치단체가 관할구역 내의 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비 중 보조할 수 있는 사업으로 시설·설비사업, 정보화, 환경개선, 교육과정, 체육·문화시설, 여건 개선 등을 규정하고 있다. 지방교육행정기관과 일반 지방자치단체가 별도로 설치된 우리나라에서는 본래 교육경비보조금이 허용되지 않았다가 시군구청장들의 지원 의지로 인하여 법정 다툼을 거쳐 헌법재판소의 판결로 1996년부터 허용되게 되었고, 시도는 2007년부터 허용되었다(김재훈, 2013). 일반자치단체가 학교교육과정 운영을 지원하는 것은 현재 헌법과 지방교육자치에 관한 법률에서 학예에 관해서 별도의 거버넌스를 설계한 입법취지에 어긋나는 것으로 볼 수 있다.

경기불황과 국가의 적극적인 사회복지정책에 따른 지방비 매칭부담의 급격한 증가로 지방자치단체가 최근 몇 년간 심각한 재정압박에 시달리게 되면서 이는 지방자치단체의 교육재정 지원자금의 규모와 이전시점 등에 영향을 미치고 있다. 시·도에서 시·도교육청으로의 법정전출금 전출이 지연되어 지방교육예산의 원활한 계획수립 및 집행이 저해되고 있다.

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. 이러한 문제를 해결하기 위하여 일부 시·도는 의회 주도로 시·도 법정전출금 관련한 시·도지사의 책무를 규정하는 조례를 통과시키기도 하였다. 일례로 서울시 의회는 2011년 5월에 교육재정부담금 전출 조례안을 통과시켰는데, 이는 서울시장의 매월 징수된 세액을 세목별 징세내역과 함께 다음 달 말일까지 전출할 것을 지급해야 한다는 내용을 포함하고 있다. 관련 법령에는 전출금 부담 의무와 세원만 규정할 뿐 시기와 방법이 명시되어 있지 않아 서울시는 시교육청의 요청이 있을 때 전출금을 지급해왔다. 그러나 서울시는 지난 2015년 3월 재정 악화를 이유로 교육청의 재정 잔고 현황, 세출계획, 월말 잔액 등을 명시한 자금 수급계획을 제출받고 나서 시기와 방법을 조정해 지급하기로 했다.

이에 시교육청은 ‘법적 근거가 없다’며 즉각 반발했고 시의회의 다수를 점하고 있는 민주당은 교육재정부담금 전출 시기를 일정 시점으로 못박는 조례안을 발의해 통과시켰다. 이에 대

하여 서울시는 “조례안은 지방자치단체장의 재정집행권을 침해하고 매달 세금별 징수내용을 제출하도록 강제하는 등 재정운용의 원칙에도 위배된다”고 주장하며, 재의를 요구하였다.

경기도의 경우, 경기도의회는 2011년 1월에 경기도 교육정책협의회 설치·운영 조례를 제정하고, 지방세의 일정 비율과 지방교육세를 포함하는 지방교육재정을 다른 용도로 전용하지 않아야 하며, 이를 징수된 세액의 90% 범위에서 매월 교부할 것을 규정하고 있다. 이는 징수된 해당 지방세 전액을 매월 교부하는 날짜까지 규정한 서울특별시의 교육재정부담금 전출 조례안과는 달리, 90% 범위 내에서 매월 교부하여야 하는 정도의 규제를 하고 있기 때문에 도지사의 재정관리권을 심각하게 침해하고 있지 않다고 볼 수 있다. 경기도는 이 조례안에 대한 재의요구를 하지 않았고, 따라서 유효하게 성립되었다(하봉운, 2016).

<표 3> 지방세(법정) 이전수입 전입 비율

(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
지방교육세(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
담배소비세(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
사·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: 20015 지방교육재정분석 종합보고서, 한국교육개발원

지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 제 3조는 교육경비보조가 지방재정 운영을 저해해서는 안된다는 취지로 교육경비 보조가 허용되는 지방자치단체의 요건을 규정하고 있다. 이 규정에 따르면, 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우, 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우 그리고, 당해연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우에는 보조금을 교부해서는 안된다고 규정하고 있으나 이는 실효적으로 지켜지지 못하고 있다. 2014년 12월 기준으로 2013년 당초예산으로 인건비 자체부담이 어려운 단체는

38개로 이 중 교육경비를 지원하는 단체는 4개(화천, 인제, 청양, 함양)에 이른다.

교육부는 특별교부금 지원 시 자치단체의 대응투자비 부담을 강제하는 문제가 있다. 일선 학교 등 교육기관이 지자체의 재정지원을 압박하는 수단으로 활용하고 있다. 강당, 체육관(다목적실 포함)은 지방자치단체가 단독으로 대응투자하는 경우 재정자립도에 따라 대응투자비율을 명시(교육부지침 특별교부금운용기준)하고 있다. 재정자립도 40% 이상은 30% 이상, 20~40%는 20% 이상, 20% 미만은 10% 이상, 보조사업을 제한받는 시군구는 자율로 매칭비율을 규정하고 있다.

3. 누리과정 갈등사례

누리과정이란 만 3~5세를 대상으로 하는 유치원 교육과정과 어린이집 표준보육과정을 통합한 공통과정으로 유아의 심신의 건강과 조화로운 발달을 도와 민주시민의 기초를 형성하는 것을 목적으로 한다. 생애 출발선에서의 균등한 교육기회 제공 및 학부모의 교육비 부담 경감으로 유아 교육·보육에 대한 국가 책임을 강화하기 위해 3~5세 누리과정 도입으로 유치원과 어린이집에 공통 교육·보육과정(누리과정)을 적용하고, 학부모의 소득수준에 상관없이 만 3~5세 유아 전 계층에 유아학비·보육료 지원하고 있다. 문제는 여기서 말하는 국가책임의 의미로 5세 누리과정 도입('12.3월) 및 3~4세 누리과정 확대('13.3월)에 대한 의사결정은 중앙정부가 하고 있으나 그 부담은 중앙과 지방이 함께 나뉘지는 것으로 설계된 데서 갈등의 소지가 발생한다. 지원단가도 당초에는 1인당 / 월 기준으로 '12(20만원)→'13(22만원)→'14(24만원)→'15(27만원)→'16(30만원)으로 인상할 계획이었다.

<표 4> 누리과정 법령개정 내역

구분	5세 누리과정 도입('12년)	3~4세 누리과정 확대('13년)
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 무상교육·보육 대상을 취학직전 1년의 유아 전체로 확대 • 5세 공통과정 실시에 따른 보육시설의 무상보육비를 지방교육재정교부금으로 부담 	<ul style="list-style-type: none"> • 무상교육·보육 대상을 초등학교 취학 직전 3년의 유아로 확대 • 유아학비·보육료를 국가·지자체와 지방교육재정교부금으로 부담
개정 법령	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육법 시행령 제29조 - 영유아보육법 시행령 제22조 및 제23조 - 지방교육재정교부금법 시행령 제4조 별표1 	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육법 제24조 - 영유아보육법 제34조 - 유아교육법 시행령 제29조 - 영유아보육법 시행령 제22조 및 제23조 - 지방교육재정교부금법 시행령 제4조 별표1

구분	'12년(만 5세 도입)	'13년(만 3~4세 확대)	'14~'16년
지원 대상	- 만 5세 전 계층 * 유치원·어린이집에서 누리과정 제공받는 5세 유아 - 만 3~4세 소득하위 70% 지원(유치원 해당)	- 만 3~5세 소득수준에 관계없이 전 계층 지원 * 유치원·어린이집에서 누리과정 제공받는 3~5세 유아	좌동
지원 단가	<유치원> 국립 5세: 5.9만원 공립 5세: 3만원 사립 5세: 20만원 국공립 3~4세: 5.9만원 사립 3세: 19.7만원, 4세 17.7만원 종일반비: 국공립 5만원, 사립 7만원 <어린이집> 만 5세: 20만원 종일반비: 7만원	<유치원> 국공립: 6만원 사립: 22만원 방과후과정비: 국공립 5만원, 사립 7만원 <어린이집> 22만원 방과후과정비: 7만원	지방교육재정 여건 감안 전년수준 동결

자료: 교육부 내부자료

누리과정 정책사례가 논리적이고 합리적인 논의구조를 이루기보다는 정치적이고 감성적인 갈등구조, 나아가서 대통령을 정점으로 하는 중앙정부와 시도교육청간(새누리당 대통령과 민주당 성향의 진보 교육감간)의 소모적 교육복지의 책임공방으로 흘러간 정책의 창을 내용 분석(content analysis)을 통해 살펴보고자 한다. 지난 2011년 1월 1일부터 2016년 3월 31일까지 5년여 기간 동안 중앙일간지(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레신문)에 게재된 사실과 컬럼을 분석하였다. 주제어(key word) '누리과정'으로 네이버에서 검색을 했는바 146개 사실 또는 컬럼이 검색되었다. 다음의 <표 5>에는 사용빈도가 높은 단어 상위 20개가 나타나 있다. 그리고 <그림 3>에는 이에 기초한 워드클라우드를 R프로그램을 통해 그려보았다.

<표 5> 누리과정 내용분석 결과

	단어	빈도수
1	예산	750
2	새누리당	661
3	정부	581
4	복지	367
5	보육	344
6	대통령	317
7	어린이	276

	단어	빈도수
8	지원	264
9	교육청	246
10	교육	229
11	문제	216
12	박근혜	212
13	공약	206
14	편성	196
15	무상보육	182
16	국민	174
17	시도교육청	154
18	정책	145
19	책임	143
20	무상급식	141
	국가	141

<그림 3> '누리과정'에 대한 워드 클라우드 (R 3.2.5 프로그램 사용)



IV. 정책논의

우리와 유사한 지방재정구조를 지닌 일본과 영국의 사례를 비교해 봄을 통해 시사점을 도출할 수 있다. 일본의 지방교육행재정은 교육위원회 위원장 및 교육장을 지방자치단체장이 의회 동의를 얻어 임명하고 있고 예산집행 등 재정권한은 시도지사에게 주어져 있다. 당연히 지방교육재정교부금은 지방교부세에 통합되어 있는 상황이다. 영국 등 유럽의 여러 나라들의 경우 광역정부가 교육기능을 수행하며 재정지원 역시 광역정부의 몫이다. 분권화를 추진하면서 수반되는 책임성 확보를 위해 지방자치와 교육자치는 분리가 아니라 통합을 추진하며 이를 통해 책임확보의 단순화를 도모하고 있는 것을 알 수 있다.

현행 지방교육재정제도는 지방의 자율성을 보장하는 재원과 중앙정부에서 통제하는 재원이 혼재되어 있어 명확하게 구분되지 않는 문제가 있다. 그러므로 양자를 명확하게 구분하고 각각 주어진 기능을 충실히 할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 향후 지방교육재정에 대해 주민참여와 품질을 강조하는 확고한 방향설정이 필요하다. 재원의 확보, 배분, 그리고 집행을 한꺼번에 봐야 성과가 담보될 수 있는바 지방교육자치의 수준을 제고해 지역에 맞춤형 거버넌스를 설계하는 것은 매우 중요한 과제라는 점에서 지방교육에 있어 '지방 또는 지역'과 단위학교가 보다 강조되어야 한다.⁸⁾

1. 중단기적 대안 모색

재정의 부담의무와 지출결정권한은 한 주체가 행사하도록 하는 것이 바람직하다. 하지만 교육자치와 일반자치의 엄격한 분리가 현장의 정치경제학적 역학관계로 불가피하다면 단기적으로는 일반지방자치단체와 교육지방자치단체의 재정협력을 보다 긴밀하게 가져가는 대안과 중기적으로 광역단위에서는 통합으로 가고 기초단위에서 분리형태를 취하는 절충방안을 모색할 수 있다.

우선 현재 느슨하게 운영되는 재정협력기제를 보다 엄격하게 운영하는 방안을 생각할 수 있다. 일반지방자치단체의 장에게 교육자치단체를 지원하는 의무만이 아니라 지출에 대한 의사결정에 참여하는 일정부분의 권한을 부여하는 방안을 생각해볼 수 있다. 지금도 지방자치단체가 이전지출하는 10조원에 대해서는 예산편성시 협의하도록 규정하고 있으나 실제 실효성이 높지 않은 형편이다.

8) 시도교육감선거가 광역단위에서 이루어지고 있어 학교와는 물리적인 거리도 그리고 심리적 거리도 매우 멀다. 기초단위내지는 중역단위의 교육자치를 논의할 필요가 있다.

지방교육재정교부금법 제 11조 4항에 규정된 시도의 전출금 협의권이 현재는 거의 무시되고 있다. '시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다'고 규정하고 있다. 또한 지방교육재정교부금법 시행령 제8조는 교육감에게 전입금으로 충당하는 세출예산안에 대해서 협의 요청의무를 부여하고 있고, 세출예산의 협의를 위하여 시도에 교육정책협의회를 둘 수 있으며, 교육정책협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 시도의 조례로 정하도록 하고 있으나 실효성이 떨어진다(김재훈, 2013). 따라서 교육정책협의회 설치를 의무화하고 현행 예산안 서면 협의방식을 실제 심의에 참여하도록 하는 등 협력기제를 활성화하는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 예를 들어 정선군의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 재정력을 부족으로 인해 제한대상으로 명백하게 규정되는 경우 이를 실효적으로 규제할 수 있는 제도적 보완이 요구된다.

실천적 대안으로 시도 지방교육비특별회계의 예산편성 후 시도교육감은 시도지사와의 인건비와 상환지출 등 의무적 지출과 공식(formula)에 의해 산정되는 학교운영비를 제외한 사업비 편성에 대해 상호 협의하도록 규정할 필요가 있다. 구체적으로 2012년 시도 교육비특별회계 세입결산과 세출결산을 비교해 볼 때 지방자치단체의 이전수입이 9조 633억원으로 전체 세입 54조 9,341억원의 16.5%를 차지하고 있다. 한편 국가공무원인 교사가 대부분을 차지하는 인건비 지출은 29조 9,150억원으로 전체 세출 50조 4,340억원의 59.3%를 차지하고 있으므로 상환지출과 공식에 의해 배분되는 학교운영비를 제외하면 일반자치단체 부담 세입비중과 비슷하거나 이보다 훨씬 낮은 수준의 사업비 규모를 확인할 수 있다.

<표 6> 2012년도 시도교육비특별회계 세입과 세출결산

(단위: 억원, %)

재원별	세입결산(구성비)	성질별	세출결산(구성비)
중앙정부 이전	393,985 (71.7)	인건비	299,150 (59.3)
지방정부 이전	90,633 (16.5)	물건비	14,940 (3.0)
자체수입	15,075 (2.8)	이전지출	9,944 (2.0)
이월금	48,330 (8.8)	자산취득	52,244 (10.4)
지방교육채	339 (0.1)	상환지출	8,985 (1.8)
기타	979 (0.2)	학교지원	118,999 (23.6)
합계	549,341 (100)	합계	504,340 (100)

자료: 송기창(2013)

결국 시도교육청이 시도의회에 예산안 심의를 위해 예산안을 편성 제출할 때 시도를 경유해서 제출하도록 하고 시도는 의견을 부기해 시도예산과 함께 제출하도록 해 시도의회에서 주민부담의 차원에서 통합적 논의가 이루어지도록 하자는 것이다. 이렇게 할 경우 예산편성권을 일원화할 수 있어 효율성 제고가 가능할 것으로 생각된다. 또한 법령을 위반해 교육경비를 지원하는 지자체에 대해서는 엄격한 제재 실효성을 확보하도록 할 필요가 있다. 광역과 기초지자체의 매칭을 통한 교육사업 추진, 타 지자체와의 지원액 비교 등의 사유로 자체 수입으로 인건비 충당을 못하는 지자체가 교육경비를 지원하는 사례가 종종 발생하고 있다. 이러한 규정위반행위에 대해서는 현행 지방교부세법에 따른 지방교부세 감액규정을 엄격히 적용해 페널티를 부여할 필요가 있다. 재정부담능력을 초과한 과도한 교육경비 지원 사례에 대해서는 지방재정법 제3조 건전재정 운영원칙을 엄격히 적용하는 것이 필요하다.

지방자치발전위원회에서 제시하고 있는 일반자치와 교육자치의 통합과제와 연계해 중장기 과제로 양 재정기제를 통합 추진하되 우선 단기적으로는 교육경비 지원방식의 구조조정을 추진할 필요가 있다. 급속한 고령화에 따른 지자체의 복지비용 급증에 반비례해 학령인구는 감소하고 있는 점을 고려 자치단체의 교육경비지원 규모를 적의 조정하는 것이 필요하다(〈표 6〉 참조). 교육재정교부금 법정비율을 재조정과 함께 추진하는 방안을 검토한다.

2. 중역교육자치단체의 신설

박정수(2007, 2009)는 예산협의라는 가장 낮은 연계와 시·도재정으로의 통합이라는 가장 높은 통합의 절충안을 제시하고 있다.⁹⁾ 기초자치단체 수준의 특별지방행정기관인 기초수준 교육청을 신설하되 시군구 모두에 설치하기보다는 대도시의 경우 통합행정이 가능하다는 차원에서 현재 지역교육지원청이 설치되어있는 수준(180개)으로 중역교육자치를 실시하는 경우 자원배분이 효율적임을 보이고 있다. 시도차원에서는 통합재정을 운영하고 기초차원에서는 분리하되 중역수준으로 재구성하고 자체재원으로 부가세(surtax) 형식의 현행 지방교육세를 재산세와 지방소득세 중심으로 재구성해 주민책임성을 제고할 수 있을 것으로 보인다. 자세한 재원조정 시뮬레이션은 박정수(2007)와 김재훈(2014)의 연구를 기초수준으로 확장하면 가능할 것으로 판단된다.

9) 사회수요의 변화에 따른 재정운용의 대응성 제고를 위해 일반지방재정과 교육재정의 칸막이구조에 대한 근본적 개선이 필요하다. 중장기적으로 교부금 교부방식을 일반지자체로 일원화하고 교육재정교부금과 지방교부세를 통합하는 경우 형평성 제고 및 전략적 행태 통제에 많은 개선이 가능하다.

3. 거버넌스 구조개혁방안 모색

교육의 주요 행정과 재정권한을 단위학교에 조금이라도 더 가까운 기초단위로 분산 이양하는 것이 책임성 측면에서 바람직하다고 할 때, 우리의 교육자치와 지방자치의 엄격한 분리 및 광역 수준에서 교육자치가 이루어지고 있는 현실은 재정의 효율적 운용 방향과 거리가 있다. 기초교육자치가 지향하는 주민참여 이념이나 단위학교의 자율성을 제고하기 위해서는 주요 행정 및 재정권한의 지방이양과 단위학교로의 각종 규제 완화에 정책적 역량을 집중하는 것이 필요하다. 교육자치의 이념에 초점을 맞춘 사변적인 접근보다는 권한과 책임을 일원화하여 점진적인 분권화의 실천을 도모하는 것이 중요하지 않을까?

주요 외국에서는 지방교육자치단체와 일반 자치단체의 재정과 시설 부문이 통합 운영되어 지방자치단체의 교육담당기구는 최소한의 수준으로 구성하고 있다. 주어진 국가교육목표의 한도 내에서 지방교육목표를 설정하고, 국가교육목표와 지방교육목표를 달성하기 위하여 학교교육을 지원하고 관리하며 감독하는 형태를 취하고 있는 것이다. 지방교육목표를 교과과정에 대한 목표와 교육환경에 대한 목표로 구분한다면, 전자는 교육의 자주성과 전문성을 고려하여 주로 교육전문가들로 구성된 교육자치단체나 지자체의 교육담당기구에서 전담하게 되며, 후자는 교육전문가들로 구성된 교육담당기구와 지방자치단체가 공동으로 목표를 설정하고, 상당 수준의 재원 조달에 대해서는 지자체가 책임지는 방식으로 역할이 분담되어 있다.

그러나 우리나라의 교육자치단체는 미국의 학교구와 비교하여도 근본적인 차이가 있는데 미국의 학교구에는 과세권이 있는데 비해 우리나라의 교육자치단체에는 과세권이 없다. 지방자치단체가 주민들로부터 조세를 징수하는 권한이 있다는 것은 그 단체의 재정활동에 대해 주민들에게 책임을 진다는 것을 의미한다. 그런데 우리나라의 교육자치단체는 주민들로부터 조세를 징수할 수 없어 재정운영에 대해 주민들 앞에서 책임질 필요가 없다. 우리나라의 교육재원은 대부분 중앙정부와 지방자치단체가 국민으로부터 징수하므로 국민에 대한 책임은 중앙정부와 지방자치단체에 있으며, 그 책임을 완수하기 위해 중앙정부와 지방자치단체는 교육자치단체의 행정과 재정운영에 깊이 관여할 수밖에 없다. 즉, 책임성에 대한 깊은 고려 없이 교육의 자주성·전문성에 입각한 일반행정으로부터의 독립성만 강조하다보니 교육자치단체의 재정운영에 대한 책임성이 결여되고 궁극적으로는 일선에서의 자율성에 제한을 받을 수밖에 없는 체제가 되었다.¹⁰⁾

10) 이러한 문제의식에 대해 교육학계는 기본적으로 국가와 지방자치단체가 교육비확보책임을 서로 전가하고 있는 상황에서 국가와 지방자치단체의 교육비부담에 관한 법률을 제정해 부담을 강제하는 방안을 선호하는 입장이다. 이러한 지방교육자치의 이원화 주장은 윤정일(2000), 송기창(1999, 2005, 2007), 김홍주(2004), 한국교육개발원(1999) 등 참조.

우리도 교육자치단체에 과세권한을 부여할 것인지 아니면 양 재정의 실효성있는 연계 내지 통합을 기할 것인지 심각하게 고민해야 한다. 동일한 구역을 관장하는 자치기구를 이원화하는 것보다는 통합 거버넌스 원칙 하에서 지자체의 자율성과 책임성을 저해하지 않으면서 교육의 전문성과 자주성을 확보하는 방안을 모색하는데 중지를 모아야 한다. 이제 지방의회로 교육위원회를 일원화하는 데까지는 성공했다고 할 때 다음 과제는 최소한 재정시스템의 통합을 통해서 지방교육의 한계적인 책임이 주민이 부담하는 세금에 대해 책임을 지는 지방자치단체에 있음을 분명히 하는 것으로서 지방자치단체의 교육에 대한 관심을 제고하고, 지방자치단체의 교육투자 인센티브를 확대할 필요가 있다. 과세권을 가진 지방자치단체 차원에서 선거과정에서 주민에 의한 통제 및 감시가 이루어질 경우 중앙정부는 지방자치단체에 더욱 많은 자율권을 부여할 수 있고 다양성과 경쟁이라는 분권화의 이점을 최대화할 수 있을 것이다.

아울러 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합해 하나의 지방교부세로 운용할 경우 형평화효과가 제고될 수 있다.¹¹⁾ 지방재정에 있어서의 진정한 지방화(한계적 지출은 지방세를 통해 마련)를 통한 경쟁과 다양성의 논의가 지방교육재정에도 적용될 수 있어야 한다.¹²⁾ 편익과 비용부담의 연계를 통해 연성예산제약문제(도덕적 해이문제)를 극복할 수 있을 때 지방교육재정의 확충과 효율적이고 형평한 배분이 가능해지기 때문이다.

지방교육자치 딜레마에 대한 해법으로서 우리의 인구사회학적 변화 실정과 관련한 정치적 행위로는 공교육시스템을 새로운 시대에 맞는 체제로 변화시키고 정상화시키는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 방안은 기본적으로 유치중등교육 즉, 지방교육에 있어서 학교선택권의 도입, 학교의 자율권과 책무성 강화, 교직사회 유인구조 개선, 일반자치와 교육자치 연계를 통한 학생과 학부모의 권한 강화 등을 통해 경쟁과 선택권을 도입하는 것을 의미한다. 분권화, 자율화, 경쟁촉진, 교육수요자의 권한 강화와 저소득층 자녀와 낮은 성과를 보이는 학교에 대한 집중된 실질적 지원이라는 정책조합은 중앙집중, 교육여건의 균등화와 획일화, 학교간 경쟁 불인정 등을 기존의 정책조합보다는 지방분권을 강조하는 시대 상황에 보다 잘 맞는 것으로 평가된다.

결국 일본이나 영국의 사례에서 볼 수 있는바와 같이 지방교육이 지방행정의 일환으로 다뤄질 수밖에 없다는 점을 감안 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합 등을 위해서는 현재의 엄격한 시도지사와 시도교육감 분리 거버넌스를 개조할 필요가 있다. 구체적으로 지방교

11) 일반적인 의미에서의 무조건부교부금(general grant without condition)이지만 우리나라의 특수상황을 감안 지방교부세로 칭해 자주재원임을 강조하는 것이 필요하다.

12) 이 부분은 정부간 재정관계의 기본적인 원리인 보충성의 원리, 대응성의 원리, 발로하는 투표의 원리 등을 원용할 수 있다. 구체적인 내용은 Oates(1999)와 Tiebout(1956) 참조.

육자치법을 개정 교육감선출방식을 현재의 직선방식에서 직선을 포함, 시도의회 선출하는 간선방식, 시도지사 임명방식, 시도지사 러닝메이트방식 등을 열거하고 시도의회에서 조례로 당해 지방에 적합한 방식을 선택하도록 하는 방법을 생각해볼 수 있다.

V. 결론 및 정책시사점

지출권한과 비용부담의 전가는 재정적, 정치적, 경제적 요인에서 비롯한다. 이러한 동향을 바꾸기 위해서는 국가(정부)의 정책결정과정, 정치적 인센티브 구조, 정부계층간 권력과 책임의 할당을 근본적으로 개혁할 필요가 있다.¹³⁾ 개혁의 방향은 지출프로그램 비용의 효과와 쓰임새의 가치(value for money)에 대해 체계적으로 고려하여 비용과 편익(cost and benefit)에 대한 책임주체를 조정해 일원화, 즉 통합이 필요한 부분은 통합하고 보다 정책소비자의 입장에서 더 잘 지출하도록 하는 것이다. 결국 한계적인 지출에 대한 의사결정시 결정하는 주체가 비용부담을 지도록 하는 가격기능을 회복하도록 하는 방향으로의 개선(경성 예산제약)이 필요하다.

1. 분권형 중앙-지방정부관계의 모색과 혁신

지난 2016년 1월 3일 열린 미국 경제학회에서도 강조된 바 있듯이 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 구분하고, 나아가 정부가 해야 할 일도 중앙정부와 지방정부(광역과 기초)의 기능을 가능한 한 명료하게 구분해 책임을 규정하는 것이 필요하다. 중첩이 필요한 부분도 있지만 현재와 같이 기획은 중앙정부가 담당하고 광역 정부는 도관(conduit) 역할을 담당하고 실제 집행을 공공기관이나 기초지방자치단체가 담당하는 구조는 경쟁중립성(competitive neutrality, leveling play field)의 차원에서 문제가 있으며 국가경쟁력 확보에 어려움이 수반된다.

우리나라의 국가 거버넌스(지배구조)의 위기는 저신뢰, 저효율, 고비용 등 구조적 문제에 최근의 저출산, 고령화 문제, 복지사회 진전, 요원한 통일비용 등이 가중되고 있다는 진단이

13) 우리가 일반적으로 국가재정으로 칭하는 부분이 사실은 중앙재정이며, 지방재정은 일반지방재정과 지방교육재정으로 구성된다. 중앙정부와 지방정부의 재정규모를 합산한 2012년 통합재정규모는 수입 384.6조 원, 지출 364.1조원으로 중앙재정은 50.7%, 지방정부의 일반재정은 36.4%, 지방교육재정은 12.9%를 차지한다.

다. ‘미지근한 물(또는 서서히 덥혀지는 물)에 철없이 편안한 개구리’ 비유에서 보듯이 중국과 신흥국의 추격, 선진국과의 여전한 격차 상존 등에 기인한 잠재적 위기로 지속가능성장 차원에서 중앙과 지방관계를 국가개조의 차원에서 지금까지와 접근을 달리해야 한다. 여기에 가계부채, 대기업 및 중견, 중소기업의 경쟁력 저하 및 기업가정신의 쇠퇴, 공공부문의 비대, 분배문제의 악화 등으로 획일적 해법이 어려운 실정으로 단계적 분권화로의 구조개혁이 불가피한 상황이다. ‘축적의 시간’에서 이야기 하고 있는바와 같이 “가마우지 경제에서 벗어나 고부가가치 경제로 도약하는 핵심은 창조적 개념설계 역량을 가능케 하는 축적된 경험지식에 있다.” “고부가가치 경험지식을 축적하려면 시행착오를 격려하고, 패자부활전이 가능한 축적지향의 문화와 사회시스템을 구축하라.”에 착안, 지방자치 20여년의 경험을 통해 이제는 학습의 효과가 서서히 기대된다. 정부의 정책결정이 창의적, 혁신적이려면 가능한 한 주민과 가까이 다가갈 수 있어야 토론이 가능하고 실행을 모니터링하기 쉽다는 점에서 지방의 실험이 새롭게 조망될 수 있다. 지방교육자치가 불가피하다면 현재의 광역수준은 기초내지는 중역수준으로 낮추는 것이 필요하다.

<표 7> 잠재성장률의 구성: 추이와 전망

	잠재성장률 (A)	생산요소 투입		총요소 생산성	생산성 기여분(B/A)
		물적 자본	취업자 수		
1981~90	8.6	4.3	1.7	2.5	29.1
1991~00	6.4	3.4	1.2	1.9	29.7
2001~10	4.5	1.9	0.8	1.8	40.0
2011~20	3.6	1.5	0.5	1.6	44.4
2021~30	2.7	1.2	0.0	1.5	55.5
2031~40	1.9	0.8	-0.4	1.5	78.9
2041~50	1.4	0.5	-0.5	1.4	100.0

자료: 신석하 외, 한국의 잠재성장률 전망 및 하락요인 분석, KDI, 2012

<표 7>에서 보듯이 과거의 경제성장은 노동과 자본의 투입에 의해 이루어졌으나, 향후 기술진보를 반영하는 총요소생산성(total factor productivity)의 증가에 의존해야 한다. 1980년대 총요소생산성이 경제성장에 기여하는 바가 29%에 불과했으나, 2010년대에는 44.4%로 증가했다. 나아가 2040년 이후에는 모든 잠재성장률이 총요소생산성에 의해 견인될 것으로 전망된다. 혁신만이 성장을 도모할 수 있다는 것이고 이는 국가중심의 획일적 접근이 아니라 분권적 접근의 필요성을 강조한다.

2. 중앙과 지방자치단체의 갈등과 해법

중앙정부와 지방자치단체간 갈등이 점차 심화되고 있다. 누리과정 예산편성을 둘러싸고 교육부와 지방자치단체, 지방의회, 시도교육청이 책임은 미루면서 세금을 내고 당연히 편익을 수혜해야 하는 시민은 무시하고 공급자 중심의 다툼이 계속되고 있다. 혁신적인 의사결정이 이루어지고 이 결정이 원활하게 집행되기 위해서는 먼저 신뢰라는 사회적 자본이 축적되어야 하는바 이를 위해서는 정부의 기능과 재정을 과감하게 지방에 이양함으로써 정부내에 경쟁을 제고해야 한다.

우리나라 중앙-지방재정관계의 근본적인 문제점은 세출권한과 세입의무의 비대칭에 있다. 기본적으로 지출권한은 있는데 이에 필요한 세입을 부담해야 할 의무가 비례하지 않는 경우도덕적 해이가 발생할 소지가 생기게 마련. 따라서 지방재정영역에서는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity), 정치경제학적인 논점의 공공선택론(public choice) 등의 분권을 강조하고 있지만 이를 뒷받침하는 대칭적 세입원마련은 나라마다 다르기는 해도 정부계층간 재정조정이라는 공통적인 과제로 해결하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 먼저 민간과 정부간의 교육, 복지, 산업진흥 지원 등 역할을 분명히 하고 그 기초 하에 중앙과 지방의 역할을 구분하며 이에 따라 세입부담과 세출권한을 동시에 조정해야 한다. 중앙과 지방은 중장기적 시각에서 우리나라의 재정 및 사회경제 여건을 감안해, 재정분권의 적정수준을 찾아야 할 것이다. 헌법 개정을 통해 중앙정부, 광역정부, 기초정부의 역할과 책임을 보다 명확하게 재설정할 필요가 있으며 보다 분권적 접근이 바람직할 것으로 판단된다. 공공부문의 상시적 기능점검 및 존치평가 등을 통해 자율성과 책임성을 확보하고 시장의 공정경쟁을 저해하거나 좀비기업의 연명을 지원하는 부분은 과감하게 구조조정이 필요하다. 구체적으로 누리과정의 경우도 중앙정부가 획일적으로 프로그램의 A부터 Z까지를 정할 것이 아니라 중앙정부는 기본적인 프로그램을 지원하고 각 자치단체가 이에 추가적인 서비스를 고민하여 더하도록 하는 플랫폼을 생각할 수 있다.

궁극적으로 작은 정부 큰 사회(big society)를 강조할 필요가 있다. 우리의 경우 국가경쟁력을 구성하는 부문 중 가장 처져있는 부문이 사회자본(social capital) 영역이며 이를 시민의 참여, 구체적으로 지역의 자조·협동노력을 통해 자발적으로 해결해야 할 것이다. 정부에 과도하게 의존하기에는 우리나라 정부경쟁력이, 그리고 정치수준이 후진적이라는 점에서 해결책은 협치(거버넌스) 차원에서 시민으로부터의 신뢰 및 사회자본 축적, 주민과 가까운 기초자치단체로의 기능 및 재정이양에서 찾아야 할 것으로 판단한다. 부패수준이 낮고 투명한 사회일수록 정부와 국민간의 신뢰가 확보되며, 정부의 정책에 대한 순응이 보장된다. 정부가 모든 것을 간여하고 지도하기보다 시민사회의 몫이 커지는 것을 의미한다. 우리나라의 경우

다른 선진국에 비해 청렴도(integrity)의 수준이 낮아 국가경쟁력이 상대적으로 많이 뒤지고 있음을 감안해야 한다.

발전인프라 구축과 같은 제도적 장치의 경우 세계경제포럼 등의 국가경쟁력지수에서 높은 점수를 유지하고 있다. 이는 현 시점에서 시민참여제고가 우리의 국가경쟁력을 높이기 위한 주요 전략임을 시사한다. 정부간 역할과 책임분담을 국가개조 수준의 분권화 개혁이 제도와 실제 운용의 이중구조 간극을 좁히는 대안이 될 수 있을 것으로 생각한다.

우리나라 유아교육과 초·중등 교육이 양적으로 지속적으로 팽창되었고 질적인 관점에서 투자 수준이 선진국 평균치와 유사하거나 더 높은 수준이라는 점을 고려할 때, 학생수 변화와 무관하게 계속 증가하게 되어 있는 교육교부금과 지방자치단체의 법정 이전제도는 개선할 필요가 있다.¹⁴⁾ 학생수와 국민소득의 변화, 그리고 질적인 지표인 학생 1인당 교육비 증가율을 고려하여 교육비 총액을 결정하고 이를 바탕으로 이전지출의 규모를 주기적으로 재결정할 필요가 있다.

14) <표 1>을 통해 확인할 수 있는 또 하나의 사실은 우리의 중학교 교육이 상대적으로 부실한 사각지대에 놓여있다는 점이다.

【참고문헌】

- 김재훈. (2013) 중복관할권모형에 입각한 지방교육재정협력의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 『사회과학연구』, 52(2)
- _____. (2014) 지방교육세의 합리적 개편방안, 한국지방세연구원
- 박정수. (2009) 지방교육자치와 지역교육청의 기능전환, 『교육연구논총』, 30(1)
- _____. (2007. 8) 지방교육자치의 정치경제: 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로, 『한국사회와 행정연구』, 18(2)
- 송기창. (2013) 박근혜정부의 교육복지공약 실천을 위한 지방교육재정 소요전망 및 확보방안, 『교육재정경제연구』, 22(4)
- 신석하 외. (2012) 한국의 잠재성장률 전망 및 하락요인 분석, KDI
- 양승실. (2010) 지방교육행·재정 체제 선진화방안연구, 한국교육개발원
- 임성일. (2015) 지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정관계 구축. 2015년도 지방교육재정 정책 포럼, 한국교육개발원 지방교육재정연구센터,
- 전상경. (2011) 『현대지방재정론』, 제3판, 박영사
- 천세영 외. (2006) 지방교육재정구조 혁신전략연구, 교육인적자원부·한국교육학술정보원, 연구보고 CR2006-9
- 하봉운. (2016) 교육재정과 지방재정 분리의 문제점과 제도 개선 방향, 지방자치발전위원회 발표자료
- 한국교육개발원. (2015) 2015 지방교육재정분석 종합보고서
- Alchian. (1965) A. A., Some economics of property rights, *Il Politico*, 30(4): 816-829
- Noto. (1982) N. A., Revenue turnback: An evaluation according to traditional criteria for intergovernmental funding, in *Studies in taxation, public finance and related subjects: a compendium 6*, Washington D.C., *Fund for public policy research*,
- Oates. (1999) Wallace E., An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149
- Rosen. (1985) H. S., *Public finance*, Homewood: Richard D. Irwin Inc
- Tiebout. (1956) Hales M., A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424

박 정 수: 정책학박사(1992, University of Pittsburgh, Can decentralization policy constrain the Leviathan), 이화여자대학교 행정학과 교수, 주요관심분야(지방재정, 교육재정, 재정관리정책), 최근 5년 이내의 저서 및 논문(재정관리, 박영사, 2014; 국회재정권력 강화와 재정건전성의 관계분석, 사회과학연구논총, 31(1). 2015; 공공기관 경영성과에 대한 기관규모 효과분석, 한국정책학회보, 24(1). 2015) (parkj@ewha.ac.kr)

