

1. 초 중등 교육행정 및 재정 체제

- 미국은 50개의 주(state)로 이루어진 연방제 국가로 주마다 독립적인 정치, 행정, 사법 체계를 갖고 있어 교육행정과 교육재정체제도 매우 상이한 형태를 가지고 있음.

1) 미국의 초·중등 교육행정 체제

- 연방정부의 교육행정조직은 교육부 장관 하에 12개의 조직 및 기관이 있으며 대표적으로는 교육과학연구소(Institute of Education Science), 시민권리실(Office of Civil Rights), 기획평가 및 정책개발실(Office of Planning, Evaluation and Policy Development) 등이 있음.
 - 부장관(Deputy Secretary) 하에는 5개의 조직이 있으며, 초중등교육실(Office of Elementary and Secondary Education), 특수교육 및 재활실(Office of Special Education and Rehabilitative Services) 등이 있음.
 - 차관(Under Secretary) 하에는 3개의 조직이 있는데 고등교육실(Office of Postsecondary Education), 직업기술평생교육실(Office of Career, Technical and Adult Education) 등이 있음(USDOE, 2022).

Model I	Model II	Model III	Model IV
<p><i>Governor appoints state board, board appoints/recommends chief state school officer</i></p> <p>13 states</p> <p>Alaska Arkansas Connecticut* Florida Hawaii Illinois Kentucky Maryland Massachusetts</p> <p>Missouri Oregon** Rhode Island West Virginia</p> <p>* state board recommends the chief to the gov., who makes final appointment ** the state's chief education officer is appointed by the Oregon Education Investment Board</p>	<p><i>Elected state board, board appoints chief state school officer</i></p> <p>6 states</p> <p>Alabama Colorado Kansas Michigan Nebraska Utah Also, Northern Marianas</p>	<p><i>Governor appoints state board, independently elected chief state school officer</i></p> <p>10 states</p> <p>Arizona California Georgia Idaho Indiana** Montana North Carolina North Dakota Oklahoma** Wyoming</p> <p>** chief state school officer also serves as chair of state board</p>	<p><i>Governor appoints state board and chief state school officer</i></p> <p>10 states</p> <p>Delaware Iowa Maine New Hampshire New Jersey Pennsylvania South Dakota Tennessee Vermont*** Virginia</p> <p>*** governor appoints chief from 3 candidates put forward by the state board</p>
Other Models			
<p>Mix of appointed/elected state board members: Louisiana (board appoints chief); Ohio (board appoints chief); Washington (chief elected, 5 members elected by local school boards); Guam (board appoints chief); Nevada (governor appoints chief from 3 candidates put forward by the state board)</p>			
<p>Legislature appoints board: New York (board appoints chief); South Carolina (chief elected)</p>			
<p>Mixed appointment of board (gov., lt. gov., speaker of the house): Mississippi (board appoints chief)</p>			
<p>Elected state board, governor/mayor appoints chief: Texas, District of Columbia</p>			
<p>No state board: Minnesota (gov. appoints chief); New Mexico (gov. appoints chief); Wisconsin (chief elected)</p>			
Chief State School Officer Selection Method			
<p>State Board appoints/recommends: 23 (also Northern Marianas, Guam)</p>			
<p>Governor appoints: 15 (also DC mayor, Puerto Rico)</p>			
<p>Elected: 13</p>			

[그림 1] 미국 교육행정체제 모형

자료: US National Association of State Board of Education(<http://www.nasbe.org>)

1) 본 원고는 강원대학교 교육재정중점연구소에서 “해외 교육재정 동향”을 발간하기 위해 전문가(김택형, 강릉원주대학교 연구교수)에게 조사 의뢰한 내용 중 일부를 발췌하여 작성함.

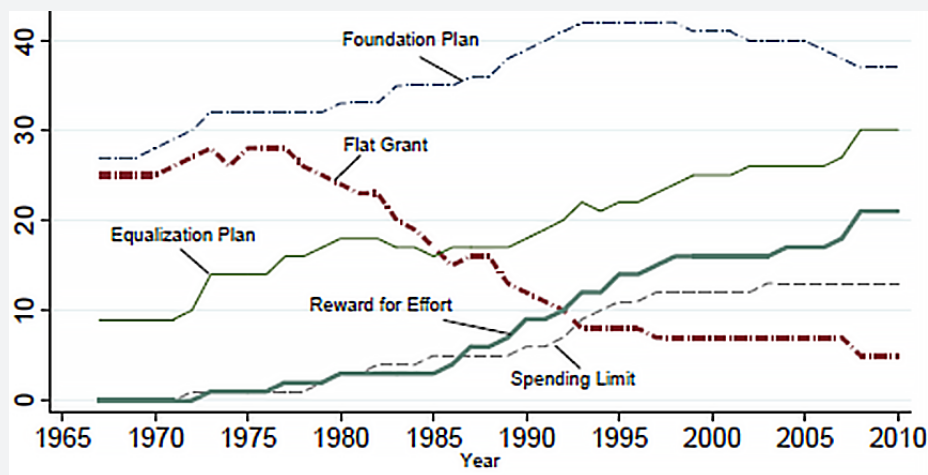
- 주정부는 고등교육을 포함한 전반적인 교육행정에 대한 감독권을 갖고, 정치적, 행정적, 재정적 역할을 수행하고 있으나 주가 행사할 수 있는 교육에 대한 통제권은 개별 주의 헌법에 따라 그 정도가 다름.
 - 주된 역할로 공교육에 대한 재정공급, 지역교육위원회(local school board)에 대한 감독 및 지도, 교육과정, 교과서, 표준(standards), 평가(assessment)에 대한 정책 수립, 교사 및 행정직에 대한 자격증 발급 등이 있음.
 - 미국의 교육행정체제는 주마다 다르고 [그림 1]과 같이 크게는 4개의 모형이 있음.
- 지역의 교육행정단위는 지역학교구(local school district)로 그 경계는 카운티(county)나 시(city)와의 경계를 같이 하는 경우도 있고, 별 개의 지역으로 나뉘지기도 함. 지역적 경계를 같이 하는 경우라도, 교육구는 독립된 지역자치 공공기관으로서 지역행정기구와는 서로 독립된 행정기관이며 상호 불간섭을 원칙으로 하고 있음.
 - 학교구는 준법인(quasi corporation)으로, 의결기관으로는 주민 직선으로 선출된 교육위원(5~7인; 임기 약 3~6년)으로 구성된 지역학교교육위원회(local school board)가 있음.
 - 교육위원회는 행정기관으로 교육장(superintendent)을 임명하여 교육사무를 보게 하며, 몇몇 지역은 카운티(county) 또는 시(city)에서 교육위원회 위원 또는 교육장을 임명하기도 함.
 - 학교구의 교육위원회는 교육구 전반의 사무를 책임지는 최고 의결기구로 주법에 근거해 설립되며, 주법에 명시된 의무를 수행함(김현준, 2015).

2) 교육재정지원 정책

- 미국은 1965년 처음 제정된 「초·중등교육법(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)」에 근거하여 교육 부문에 재정지원을 제공하고 있으며, 2001년 부시(George W. Bush) 행정부에서 「초·중등교육법」을 개정한 「낙오아동방지법(No Child Left Behind, NCLB)」은 모든 학생들이 낙오하지 않도록 방지하자는 취지로 제정되어 시행되어 오고 있음.
 - 「낙오아동방지법」하에서 주정부 이하 단위학교에서는 학업성취 향상이라는 책무성과 동시에 재정사용에 있어 유연성을 갖게 되었음(US Department of Education, 2002).
 - 미국 정부는 매년 학업성취도를 평가하여 한 해 동안 적절한 개선을 이루지 못한 학교에 대하여 연방정부의 재정지원을 삭감하도록 하여 학생의 학업에 대한 주와 학교의 책무성을 강조하고 있음(에듀인뉴스, 2017.03.14.).
- 주정부 수준에서 교육재정 정책의 변화는 1970년대 이후 시도된 다양한 방식의 교육재정 평준화 정책 도입을 통해 살펴 볼 수 있으며(고선, 2022), 이러한 교육재정 개혁 정책은 총 5가지 유형으로 분류해 볼 수 있음.
 - 가장 많이 채택된 제도는 기준재정제도이지만, 1970년 이후 평준화 정책을 채택하는 주의 숫자가 점차 증가하여 2010년 기준으로 약 30개 주에 달하였음.
 - 정액 교부금 제도는 1970년까지만 해도 두 번째로 가장 많이 채택된 제도였으나 점차 채택하는 주의 숫자가 줄어 2010년 기준으로 가장 낮은 채택율을 보이고 있음.
 - 평준화 제도와 더불어 세율연도 보상제도와 지출상한 제도를 채택하는 주의 숫자도 점차 증가하는 추세를 보임.

〈표 1〉 교육재정 개혁 정책 유형

제도	주요내용
기준재정 제도(foundation plans)	학생 1인당 기준금액을 정한 다음 자체 수입이 기준금액에 미달하는 학교구에 대해 주 재정에서 재정을 보조
정책 교부금 제도(flat grant)	학생 1인당 정책 교부금을 정하여 주 재정에서 각 학교구에 지원하는 방식
평준화 제도(equalization plans)	학교구 지역의 과세대상 재산 가치 및 거주민 소득 수준에 따라 주 재정에서 차등화한 지원금을 제공하는 방식
세율연동 보상제도(reward for effort plans)	세대상 재산 가치가 상대적으로 낮은 학교구를 대상으로 재산 세율에 연동한 보조금을 주 정부가 지원하는 방식
지출상한 제도(spending limits)	학교 구의 교육재정 지출 수준에 대해 주 정부에서 상한을 정하고 규제하는 방식



[그림 2] 주 정부 교육재정 제도개혁 유형별 실시 추이(1968~2010년)

주 : 연도별로 각 유형의 교육재정 제도 개혁을 실시한 주의 수
 자료 : Jackson et al. (2014), p.48 [Figure 3]

2. 초 중등교육재정의 확보 방법

- 미국의 초·중등교육재정은 크게 연방정부, 주정부, 지방정부의 과세권에 의해 확보되는데 대부분은 주정부와 지방정부 수준에 확보되며, 연방의 역할을 보조 혹은 보충적 성격을 띄고 있음.
 - 교육재정을 마련하는 세 가지 중요한 세금은 소득세(연방정부), 판매세(주정부), 재산세(지방정부)로 초·중등교육의 재원을 확보하는 가장 중요한 재원이며, 그 밖에도 복권세, 도박세 등의 세금도 있음.

- 소득세(Income Tax)는 연방정부와 주정부의 주요 세원으로 1913년에 비준된 16조 수정헌법에서는 의회가 개인 소득에 대한 세금을 징수할 수 있는 권한을 갖게 됨(Sergiovanni, 2009).
 - 연방정부 교육재정 지원액 대부분은 소득세에서 나오는데, 연방 소득세의 세율은 소득이 증가함에 따라 증가하는데, 조세 증가는 지불할 능력(ability to pay)과 관계가 있기 때문에 소득세 체제는 누진적이고, 경제상황에 따라 변동 폭이 크기 때문에 탄력적인 특성을 가지고 있음.
 - 이에 따라 예측성이 떨어지기 때문에 소득세에 교육재정을 의존하는 것에는 안정성에 문제가 발생할 수도 있음.
 - 주정부 세원으로서 소득세는 꾸준히 증가해 왔고, 그에 따라 최근 주정부는 주로 판매세 수입에 크게 의존해 왔던 전통적인 경향에 변화를 가져오고 있음.

〈표 2〉 미국 정부의 공립 초·중등교육 세원별 금액(2020년)

(단위: 천 달러, %)

초·중등교육 세원	금액	비율
연방정부	57,778,509	7.49
주정부	362,372,071	46.99
지방정부	350,959,994	45.51
총세입	771,110,574	100.00

자료 : U.S Census Bureau(2022). Public Education Finance: 2020., 〈표-1〉 일부

- 주정부가 부과하는 판매세(Sales Tax)는 공교육에 대한 중요한 자원 중에 하나로 현재 5개 주를 제외하고 모든 주에는 판매세가 있고, 2020 회계연도 기준으로 판매세는 약 45개의 주에서 실시하여 평균적으로 주 재정에 32.2%를 차지하고 있음.
 - 주정부의 총재원 확보에서 판매세가 차지하는 비중은 7.4%(알래스카)~47.1%(워싱턴)에 이르기까지 다양하게 분포되어 있음(Loughead et. al., 2022).
 - 대부분의 주는 주정부의 판매세와 함께 지방정부에게 지방판매세(local sales tax)를 징수할 권한을 부여하고 있는데, 예를 들어 뉴욕시는 뉴욕주에서 부과하는 판매세율보다 더 높은 판매세율을 부과하고 있음(Sergiovanni, 2009).
- 지방정부는 지역의 재산세(Property Tax)를 통해 교육재정을 확보하는데 재산세는 대부분 집과 같은 부동산에 대한 재산세를 의미하며, 〈표 3〉을 보면 2020년을 기준으로 미국의 지방정부의 초·중등교육재정을 위한 세수의 약 65.48%가 학교구가 징수하는 재산세 수입에서 나오는 것으로 나타남.
 - 세원으로서 재산세의 단점은 인플레이션 시기에 급격한 자산가치의 증가는 재산세를 증가시켜 조세저항을 불러올 수도 있음.
 - 미국의 50개 주 가운데 36개 주에서 학교구가 직접적 재산세 세율을 결정할 수 있고 교육재정의 약 83%를 재정에 활용할 수 있으며(김지하 외, 2016), 나머지 14개 주에서는 학교구가 속한 도시나 지방 정부가 재산세 세율을 정하고 그 중 일부를 학교구에 지원함.

〈표 3〉 지방정부의 공립 초·중등교육 재원 출처별 금액(2020년)

(단위: 천 달러, %)

출처	금액	비율
재산세	229,821,316	65.48
상위 정부의 교부금	64,677,651	18.43
기타 지방세 수입	22,545,562	6.42
기타 세금	10,779,949	3.07
학교구가 아닌 지방정부 수입	10,282,153	2.93
기타 수입	7,428,071	2.12
점심 급식비 수입	4,238,111	1.21
등록금 및 교통비 수입	1,187,181	0.34
총수입	350,959,994	100

자료 : U.S Census Bureau(2022). Public Education Finance: 2020., 〈표-4〉 일부

- 2019-20년 기준 각 정부의 수준별 교육재정의 수입 현황은 다음 〈표 4〉와 같으며, 전체 교육예산은 약 8,712억 달러로 연방정부 약 662억 달러(7.6%), 주정부 약 4,137억 달러(47.49%), 지방정부 약 3,912억 달러(44.9%)를 차지하고, 지방정부의 경우에 재산세(36.53%)로부터 얻는 재원이 가장 많은 것으로 나타남(NECS, 2022).

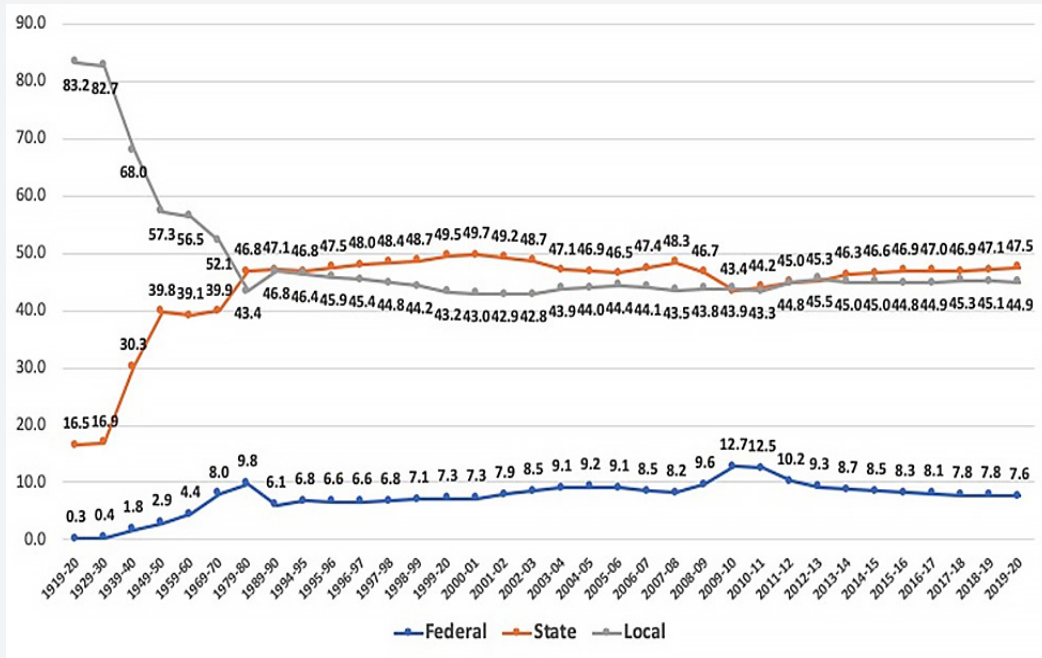
〈표 4〉 초·중등교육 재원: 정부 수준별(2019-20년)

(단위: 천 달러, %)

전체	연방정부	주정부	지방정부			
			전체	재산세	기타(공공)	기타(개인)
871,158,368	66,213,138	413,713,866	391,231,365	318,221,704	62,227,284	10,782,377
100	7.60	47.49	44.91	36.53	7.14	1.24

자료 : NCES(2022). Digest of Education. table 235.10 일부

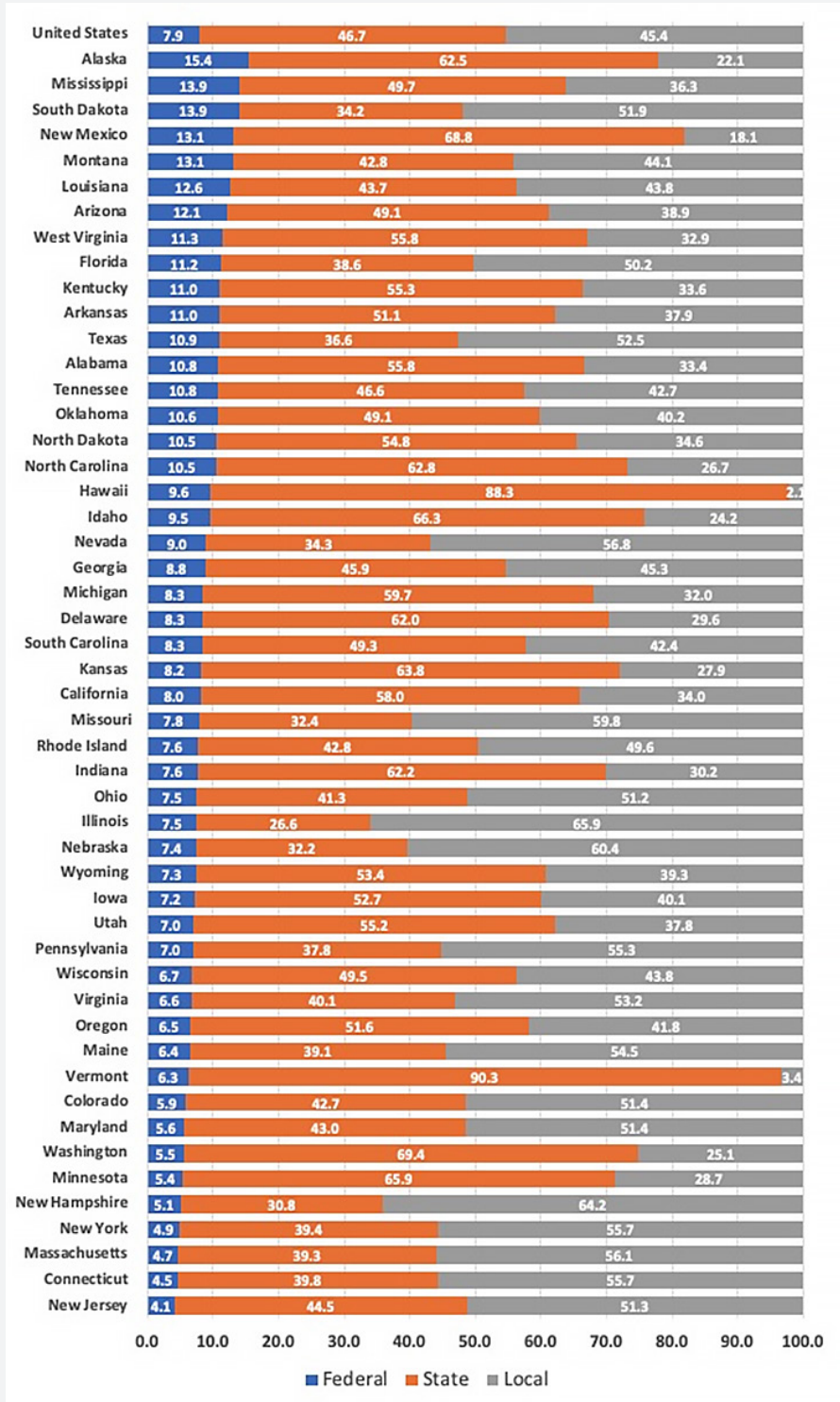
- 연방정부의 경우 초·중등교육에 투입하는 교육재정의 비중은 완만하게 증가시켜 왔으며, 특히 2008년 금융위기로 인한 경제 불황에 따라 연방정부는 교육재정 삭감에 따른 부작용을 줄이기 위해 미국의 「회복과 재투자 법(the American Recovery and Reinvestment Act of 2009)」을 통해 주정부로의 지원을 증가시켜 당시 연방의 총교육재정지원에서 차지하는 비율이 12.7%까지 증가하였음.



[그림 3] 초·중등 공교육 재정에서 연방-주-지방정부의 비율(1919-20년~2019-20년)

자료 : NCES(2022). Digest of Education. table 235.10 일부를 가공함

- 최근 연방정부는 코로나-19로 인해 주와 지역에서 증가한 교육 및 보건 비용을 보충해주기 위해 2020년 3월 \$2.2T 규모의 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제적 안정법(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES)」을 통과시켰고, 그 중에서 308억 달러 규모의 교육안정화 펀드(Education Stability Fund)를 조성하였고, 이 중에서 약 132억 달러가 초·중등교육에 책정되었음(Li, 2020).
 - 이러한 특별 재정지원을 통해 2020-21 이후 연방정부의 교육재정 비중을 증가시켰을 것으로 추정됨.
- 주정부의 경우 1980년대에 이르러 현재와 비슷한 수준으로 비중이 확대되었고, 이에 반비례하여 지방정부의 비중은 1920년에 83%에 이르던 것이 1980년을 기점으로 40%대로 떨어졌으며, 그로부터 현재까지 주정부와 지방정부의 교육 재정 지원 비율을 각각 40%대의 비슷한 수준으로 유지하고 있음.
 - 이는 1920년대부터 1980년대까지 지방정부의 역할 중 상당부분 주정부로 이양 되었음 의미한다고 볼 수 있음.
- 2022년 기준 평균적으로는 연방정부가 7.9%, 주정부가 46.7%, 지방정부가 45.4%를 차지하고 있으나, 각 주별로 교육재정에서 연방, 주, 지역이 차지하는 비율이 매우 다양함.



[그림 4] 교육재정의 연방, 주, 지방정부 간 비율(2022년)

자료 : NCES(2022). Digest of Education. table 235.10 일부를 가공함

3. 초 중등교육재정의 배분 방법

1) 교육재정의 배분 제도 및 구조

- 연방정부는 교육재정 배분에 있어서 제한된 분야(저소득층 지원 및 격차 해소 등)에 대해 목적성 교육사업을 위주로 재정을 배분하는데 대부분 주정부를 통한 교부금 형태로 배분됨.
 - 연방정부가 지원하는 프로그램의 성격은 주로 저소득층이 많은 학교나 이민자의 영어학습, 특수교육 또는 직업교육 등 다양한 차원의 격차 해소를 위해 사용됨.
 - 주정부를 통한 배분 중 저소득층 학교를 위한 자금(Title I)이 24.4%, 특수교육을 위한 자금이 20.1%, 아동 급식을 위한 자금이 26.9% 등으로 사용되고 있음.
 - 연방정부로부터 하위정부인 주정부 혹은 지역정부로 재정이 재분배되는 방식에는 교부금(grant), 매칭 교부금(matching grant), 포괄교부금(block grant), 조건부 포괄교부금(conditional block grant) 등이 있음(Gruber, 2016).

〈표 5〉 연방정부의 초·중등교육 지원현황(2020년)

(단위: 천 달러, %)

구분	연방지원 총액	주정부를 통한 배분						직접 지원	
		전체	Title I	특수교육	아동 급식	직업교육	기타	전체	Impact aid
금액 (USD)	57,778,509	53,343,259	14,100,147	11,597,152	15,553,325	593,410	11,499,225	4,435,250	1,469,095
비율	100	92.3	24.4	20.1	26.9	1.0	19.9	7.7	2.5

주 : Impact Aid는 미국 원주민 지역과 같이 지방 재산세 징수가 어려운 지역의 학교에 대한 연방정부의 직접 지원을 의미
 자료 : U.S. Census Bureau(2022). Public Education Finances: 2020

- 주정부의 교육재정은 주로 주 내 지역 간 교육재정의 불균형 격차를 줄이기 위해 사용되며, 대부분의 교육재정을 배분 공식에 의해 지원(67.56%)하게 됨.
 - 주정부 수준에서 교육재정을 배분하는 제도로는 정액교부금(flat grant), 최소 기본 교부금(minimum foundation grant), 세금 기반 보장 프로그램(Guaranteed tax base program) 등이 있고, 주별로 이러한 제도를 단독 혹은 혼용하여 사용하기도 함(김지하 외, 2016).

〈표 6〉 주정부의 초·중등교육 지원현황(2020년)

(단위: 천 달러, %)

구분	총액	배분 공식에 의한 지원	보충 프로그램	특수 교육	직업 교육	통학 프로그램	기타	지방교육 기관지원
금액 (USD)	362,372,071	244,826,337	6,642,290	22,410,826	1,386,468	4,937,940	59,152,636	23,015,574
비율	100	67.56	1.83	6.18	0.38	1.36	16.32	6.35

자료 : U.S. Census Bureau (2022). Public Education Finances: 2020. 〈표-3〉 일부 인용

2) 교육재정의 배분 결정요인 및 방법

- 연방정부의 「초·중등교육법(ESEA)」의 Title I 펀드는 저소득층이 많이 거주하는 지역 혹은 학교에 연방정부의 자금을 제공하는 것으로, 이 때 저소득층 학생의 비율이 최소 35%가 되어야 함.
 - 저소득층 가정의 비율을 결정하기 위해 학교구는 다음과 같은 방식의 빈곤 척도를 사용할 수 있음.

- 가장 최근 인구 조사에서 집계된 빈곤층 아동의 수(5~17세)
- 전국 학교 급식 프로그램에 따라 무료 및 할인 급식을 받을 자격이 있는 아동의 수
- 궁핍한 가정을 위한 임시 지원을 받는 가정의 자녀 수
- Medicaid 지원을 받을 자격이 있는 아동의 수
- 위의 자료의 합성

- Title I 펀드는 기본 지원금(Basic Grant), 집 중 지원금(Concentration Grant), 목표 지원 지원금(Targeted Assistant Grant), 교육 재정 인센티브 지원금(Education Finance Incentive Grant)과 같은 4가지 방식으로 배분됨(Snyder, Dinkers, Sonnenberg, & Cornman, 2019).
 - 이러한 배분방식에 가장 중요한 요인인 저소득층 학생의 수와 학교구 내의 비율이며, 주정부가 공교육에 지원하는 노력과 형평성 증진 노력 여부에 따라 인센티브를 제공하기도 함.

〈표 7〉 Title I 펀드 4가지 배분 방식

배분 방식	주요 내용
기본 지원금 (Basic Grant)	학교구 내에 Title I 지원 대상인 저소득층 학생이 10명 이상이며, 그 비율이 해당 학교구 내 5~17세 학생인구의 2% 이상인 학교구에 지원하는 금액
집중 지원금 (Concentration Grant)	기본 지원금을 받을 수 있는 학교구 중에서 Title I 지원 대상의 학생의 비율이 학교구 내 학생인구의 15% 이상이거나, 지원 대상 학생수가 6,500명 이상인 학교구에 지원하는 금액
목표 지원 지원금 (Targeted Assistant Grant)	학교구 내의 Title I 지원 대상인 저소득층 학생이 10명 이상이며, 그 비율이 해당 학교구 내 5~17세 학생인구의 5%이상인 학교구에 지원하는 금액
교육 재정 인센티브 지원금 (Education Finance Incentive Grant)	1차는 각 주정부 별로 공교육 지원 노력(일인당 소득 대비 교육비 지출 비율이 높은 주)과 교육형평성 증진을 위한 노력(학생당 지원금이 높은 학군과 낮은 학군 간 차이가 적은 주)을 한 주정부에 주는 인센티브와 2차로 해당 주정부의 학교구 중 Title I 지원 대상인 학생이 10명 이상이며, 그 비율이 해당 학군 내 5~17세 학생인구의 5% 이상인 학교구에 지원하는 금액

자료 : Snyder, Dinkers, Sonnenberg, & Cornman(2019)

- 주정부 또는 지방정부의 교육재정이 학교구, 단위학교로 배분되는 가장 중요한 기준은 학생 수라 할 수 있음(김지하 외, 2016).
 - 학생 수의 경우 재학 예정 혹은 재학 중인 학생 수를 세거나, 학생 수에 학생들의 출석일수를 반영한 평균 일간 학생 수(average daily membership) 또는 평균 일간 출석수(average daily attendance) 등을 사용함.
 - 추가적인 교육서비스를 필요로 하는 경우(예: 장애, 특수 교육)에는 해당 학생 수에 가중치를 두어 계산하는 경우도 있음.
 - 대부분의 주정부의 교육재정은 배분 공식을 통해 배분되고, 기타 보충교육, 특수교육, 직업교육 등의 필요에 의해 배분됨.
 - 또한 주 정부 교육재정 시스템이 '최소 기준 교부금'(minimum foundation grants) 제도를 운용하는 경우, 주에서 설정된 학생 1인당 최소교육비가 고려되어 책정되기도 함.
- 학교구 차원에서 단위학교 교육재정의 배분은 학교 예산 배분 공식(Formula funding of schools)에 따라 예산을 학교에 배분하게 됨.
 - 학교배분 공식에 대한 사례연구(Odden and Busch, 1998)는 단위학교 예산 배분 공식에서 학생과 학교의 필요를 반영한 5개의 공통적 요소를 밝혀냄.

- ① 일반 학생에 대한 기본 교육비
- ② 학년 차이에 의한 교육비의 차이를 반영하는 조정 교육비
- ③ 특별한 교육과정(예를 들면 직업교육, 중도탈락 예방 프로그램, 외국어 교육 등)의 운영을 위한 교육비 지원
- ④ 일반 학생과 다른 학생들(예를 들면 저소득층 학생, 영어를 모국어로 사용하지 않는 학생, 특수학생 등)의 추가 소요 교육비
- ⑤ 일반 학교와 다른 학교(예. 소규모 학교)의 필요를 보충해주는 경비

4. 초 중등교육재정의 운영현황 및 성과관리

1) 교육재정의 유형별 비목별 세입·세출 현황

- 교육에 사용되는 재정의 정부 수준별 2020년 현재 세입 현황과 항목별 세출 현황은 다음 <표 8>과 같음.
 - 세입의 경우 연방정부는 577억 달러(7.5%)를 차지하고, 주정부는 3,623억 달러(47%), 지방정부는 3,509억 달러(45.5%)를 차지하고 있음.
 - 세출의 경우 경상비로 6,678억 달러(86%)를 차지하고 있고, 자본비는 840억 달러(10.8%)를 차지하고 있으며, 기타 비용으로 244억 달러(3%)를 차지하고 있음.
 - 세입보다 세출이 약 52억 달러 더 많아 적자를 기록하고 있으며, 연말 대출 현황(outstanding debt)은 약 5,147억로 2022년 세입 대비 66.76%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

〈표 8〉 교육재정에서의 세입 및 세출(2020년)

(단위: 천 달러, %)

	항목	금액	비율
세입	연방정부	57,778,509	7.49
	주정부	362,372,071	46.99
	지방정부	350,959,994	45.51
	소계	771,110,574	100
세출	경상비	667,873,207	86.02
	자본비	84,014,806	10.82
	기타	24,498,890	3.16
	소계	776,386,903	100
부채(Debt outstanding at the)		514,785,234	
현금 및 증권		284,990,612	

자료 : U.S Census Bureau(2022). Public Education Finance: 2020., 〈표-1〉 일부

- 2020년 기준 교육에 사용되는 항목별 세출 현황을 자세히 살펴보면, 교사 월급 및 복지혜택으로 약 4,050억 달러 (60.65%)가 지출되고 있는 것으로 나타나 교사인건비와 관련된 비중이 가장 높은 것으로 나타남.

〈표 9〉 교육재정 중 경상비 지출(2020년)

(단위: 천 달러, %)

	항목	금액	비율
교사	교사 월급	247,046,732	36.99
	복지 혜택	109,038,808	16.33
	소계	405,058,514	60.65
지원 서비스	학생 지원	41,491,842	6.21
	교사 지원	31,706,767	4.75
	일반 행정	12,730,526	1.91
	학교 행정	36,372,016	5.45
	시설 관리 유지	58,603,410	8.77
	통학 서비스	25,932,015	3.88
	기타 지원 서비스	24,333,310	3.64
	소계	231,169,886	34.61
	합계	667,873,207	100

자료 : U.S Census Bureau(2022). Public Education Finance: 2020., 〈표-1〉 일부

- 2020년 기준 교육재정 중 자본비 지출의 항목과 비중은 다음 〈표 10〉과 같으며, 자본비 총 840억 달러 중 건설비가 약 685억 달러(81.55%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로는 시설비가 약 108억 달러(12.92%) 높은 것으로 나타남.

〈표 10〉 교육재정 중 자본비 지출(2020년)

(단위: 천 달러, %)

항목		금액	비율	
자본비	건설비	68,514,231	81.55	
	토지 및 현재 구조물	4,647,771	5.53	
	시설	교육 시설	2,352,939	2.80
		기타 시설	8,499,865	10.12
	소계	84,014,806	100	
이자		20,653,342		
타 정부로 지출		3,845,548		

자료 : U.S Census Bureau(2022). Public Education Finance: 2020., 〈표-1〉 일부

2) 학교구의 교육재정 운영 실태

- 미국에서도 6번째로 큰 학교구인 플로리다 주의 Broward County를 중심으로 학교구의 재정이 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고자 함.
 - 플로리다의 경우 카운티의 경계로 학교구가 정해지며, 학교구는 교육위원회를 통해 교육장을 선임하고 지방 재산세율을 설정하는 등의 자율성을 가짐.
- Broward 학교구에는 총 237개의 공립학교가 있는데 이중 초등학교가 137개, 중학교가 36개, 고등학교가 29개, 혼합 모형이 8개, 2개의 가상 학교, 3개의 기술전문대학, 그리고 8개의 유치원과 17개의 학습센터가 있고, 그 외에도 21개의 지역 학교와 90개의 차터스쿨이 있음.
 - Broward 학교구의 학생의 인종 구성은 매우 다양(약 168개의 국가 출신의 이민자 가정에 약 153개의 언어적 다양성) 하며, 고등학교 졸업률은 연방 기준 약 89.1%, 학교구 기준 약 96.6%임.

〈표 11〉 Broward 카운티 학교 수 및 학생 수(2021-22년)

(단위: 학교, 명)

구분		학교 수	학생 수
공립학교	유치원(Pre-K)	8	4,771
	초등학교(K-5)	135	84,111
	중학교(6-8)	36	45,691
	고등학교(9-12)	29	69,959
	센터	29	34,443
	소계	237	207,975
	차터스쿨	90	48,046
합계		327	256,021

자료: BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing.

- 학교구의 예산 집행 과정은 연방정부로부터 직접적으로 받거나 주 정부를 통해서 받으며, 주 정부는 판매세(세율 약 7%)를 기초로 일반 세입 자금(General Revenue Funds, GRF)을 조성하고, 그 일부를 주 교육재정 프로그램인 플로리다 교육재정 프로그램(Florida Education Finance Program, FEFP)을 통해 교부함.
 - 2022-23년에 교부된 총 플로리다 교육재정 프로그램은 107억 달러로 2021-22년에 비해 약 11억 달러가 상승하였음.
 - 플로리다 교육재정 프로그램에 따른 교 부금은 교사 수나 학급 수가 아닌 학생 수에 따라 책정되며, Full-Time Equivalent(FTE) 학생수에 의해 결정됨.
- 2022-23년 Broward 학교구의 수입은 재산세의 가치에 따라 책정되며 약 1억 2,840만 달러에 이르며, 이 중에서 약 72%가 교사 및 직원 인건비로 지출되고 8%가 필수 프로그램, 약 20%가 학교 안전과 관련하여 소요됨.

〈표 12〉 Broward 카운티 세입(2021-22년~2022-23년)

(단위: 백만 달러, %)

세입 항목	2021-22 예산		2022-23 예산		증감
	예산액	비율	예산액	비율	
연방 (직접)	2.4	0.09	2.6	0.09	0.2
연방 (주 정부 경유)	16	0.62	13.5	0.48	-2.5
주정부					
FEFP	707.1	27.47	878.8	30.98	171.7
일터 개발	78.4	3.05	80.3	2.83	1.9
교실 규모 축소	268.1	10.41	268.8	9.48	0.7
기타	4.6	0.18	5.1	0.18	0.5
지방정부					
지방세	1097.5	42.63	1143.2	40.31	45.7
이자	0.0	0.00	2.0	0.07	2.0
비용	28.2	1.10	28.8	1.02	0.6
기타	42.7	1.66	50.7	1.79	8.0
이전	128.3	4.98	144.4	5.09	16.1
연초 잔고	201.2	7.82	218.1	7.69	16.9
합계	2,574.5	100	2,836.3	100	261.8

자료 : BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing.

- 〈표 12〉는 Broward 학교구의 세입의 규모와 항목으로 2021-22년 대비 2022-23년에 주정부를 통한 자금이 감소하였으나 나머지는 모두 증가하여 총 \$2억 6,180만 달러가 증가한 것으로 나타났음.
 - 2022-23년을 기준으로 가장 많은 비중을 차지하는 재원은 지방세(40.31%)이고, 그 다음으로 주정부의 플로리다 교육재정 프로그램(30.98%)으로 나타남.
- 〈표 13〉은 Broward 학교구의 세출의 규모와 항목으로 2022-23년을 기준으로 수업 관련 지출이 17억 670만 달러 (60.17%)로 가장 많고, 다음으로는 건물 보수 유지 및 건설비가 3억 250만 달러(10.67%)로 많았음.

〈표 13〉 Broward 카운티 세출(2021-22년~2022-23년)

(단위: 백만 달러, %)

세출 항목	2021-22		2022-23		증감
	금액	비율	금액	비율	
수업	1510.2	58.66	1706.7	60.17	196.5
학생별 서비스	147.3	5.72	150.7	5.31	3.4
수업 기자재, 교육과정 개발 등	109.9	4.27	114	4.02	4.1
학교 행정	147.5	5.73	145.8	5.14	-1.7
건물 유지 보수, 건설비 등	287.9	11.18	302.5	10.67	14.6
통학 서비스	96.9	3.76	94.7	3.34	-2.2
위원회, 일반 행정, 기술 지원 등	119.3	4.63	108.9	3.84	-10.4
이전 및 연말 잔고	155.5	6.04	213	7.51	57.5
합계	2574.5	100	2836.3	100	261.8

자료 : BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing.

- 〈표 14〉는 Broward 학교구의 주요 지출 항목으로 2022-23년을 기준으로 가장 많은 지출은 인건비로, 교직원 월급이 약 13억 130만 달러(45.88%)를 차지하고, 복지혜택이 약 4억 2,875만 달러(15.12%)를 차지해 이 두 항목을 합하면 약 61%가 인건비로 지출되는 것으로 나타남.

〈표 14〉 Broward 카운티 주요 지출(2021-22년~2022-23년)

(단위: 달러, %)

세출 항목	2021-22		2022-23		증감
	금액	비율	금액	비율	
수업	1510.2	58.66	1706.7	60.17	196.5
학생별 서비스	147.3	5.72	150.7	5.31	3.4
수업 기자재, 교육과정 개발 등	109.9	4.27	114	4.02	4.1
학교 행정	147.5	5.73	145.8	5.14	-1.7
건물 유지 보수, 건설비 등	287.9	11.18	302.5	10.67	14.6
통학 서비스	96.9	3.76	94.7	3.34	-2.2
위원회, 일반 행정, 기술 지원 등	119.3	4.63	108.9	3.84	-10.4
이전 및 연말 잔고	155.5	6.04	213	7.51	57.5
합계	2574.5	100	2836.3	100	261.8

자료: BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing.

- 〈표 15〉는 Broward 학교구의 학생 일인당 교육비로 Broward 학교구뿐만 아니라 인접한 마이애미 데이드 카운티와 팜 비치 카운티, 그리고 주 평균을 나타내며, 주 평균 학생 일인당 교육비가 6,989달러인데 비해 Broward 학교구는 7,172달러로 약간 더 높으나 인접 학교구에 비해서는 약간 낮은 것으로 나타났음.

〈표 15〉 Broward 카운티 학생 일인당 지출(2021-22년)

(단위: 달러)

학교구	Basic	ESOL	ESE	Career	Total
Broward	7,172	7,189	11,514	5,551	8,155
Miami-Dade	7,375	8,062	11,631	8,402	8,661
Palm Beach	7,740	9,750	13,952	10,218	9,372
주 평균	6,989	7,284	10,966	7,449	7,938

자료 : BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing.

3) 학교구의 교육재정 성과관리

- 미국 학교에 대한 성과관리는 기본적으로 학생의 성취에 기반한 책무성 평가라고 할 수 있음.
 - 1990년 이후 학생의 학문적 성취를 통해 학교에 대한 책무성 평가가 도입되기 시작하였고, 현재 모든 주에서 주 책무성 시스템을 운영하고 있음.
 - 플로리다의 경우 “A+ Plan for Education”이라는 책무성 시스템을 가지고 있으며, 이에 따라 학교는 다음과 같은 등급이 매겨짐.
- 〈표 16〉에 따르면 단위학교는 A, B, C, D, F라는 5개 등급으로 평가되고, 이러한 등급은 학교 내 학생들의 표준화 시험에 대한 성적 향상 혹은 높은 수준의 성적 유지에 따라 결정됨.
 - 이와 같은 학교의 등급은 결정하는 공식의 요소로는 학생의 성취도(achievement), 학습 향상도(learning gain), 속진(acceleration), 졸업율(Graduation rate)로 이루어져 있음.

〈표 16〉 학교 등급의 기준과 내용(2015년 이후)

등급	Scale	내용
A	62%	월등한 향상을 보인 학교
B	54%~61%	중간 이상의 향상을 보인 학교
C	41%~53%	충분한 정도의 향상을 보인 학교
D	32%~40%	충분 이하의 향상을 보인 학교
F	32%이하	적절한 향상도를 달성하지 못한 학교

자료 : BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing.

- 학생에 대한 학업성취 정도는 플로리다 표준 시험(Florida Standards Assessment, FSA)로 측정되며, 평가되는 과목은 영어, 수학, 과학, 대수, 기하, 생물학, 정치, 미국사 등이 포함됨. 학생의 학습 향상도(learning gain)는 다음과 같은 기준으로 평가됨.
 - Level 5인 학생이 계속적으로 Level 5를 유지하는 경우
 - Level 1~4인 학생이 1단계 또는 그 이상의 수준으로 향상하는 경우
 - Level 3, 4인 학생이 같은 수준을 유지하고, 다음 해에 더 떨어지지 않는 경우

- Level 1, 2인 학생이 같은 수준을 유지하되 더 높은 section으로 진입하는 경우 Level 1은 3개의 section(low, mid, high), Level 2는 2개의 section(Low, high)로 구분됨(예를 들어 Low-Level 1의 학생은 Mid-Level 1로 진입해야 학습 향상으로 인정).

Level 1:부족(Inadequate)	Level 2:만족 이하(Below Satisfactory)	Level 3:만족(Satisfactory)
Level 4:능숙(Proficient)	Level 5:숙달 (Mastery)	

5. 우리나라 지방교육재정제도에 주는 시사점

1) 교육 형평성 제고를 위한 노력

- 교육재정을 위한 세입 구조에 있어서 미국의 제도는 경제 상황에 따라 변동 폭이 큰 재산세에 기반하기 때문에 오히려 한국의 제도인 내국세에 기반한 지방교육재정교부금이 조금 더 안정적일 수 있음.
 - 미국의 경우 2008년 경기 불황이나 2019년 코로나 팬데믹으로 인한 외부 충격에 미국의 교육재정은 쉽게 축소될 수 있음.
 - Baker(2014)에 따르면 2008년과 2010년 사이에 미국 50개 주 중에서 32개 주에서 주 정부와 지방 정부의 교육재정의 형평성이 낮아진 것으로 나타났음. 2022년 세입 대비 66.76%를 차지하고 있는 것으로 나타남.
- 하지만 이러한 외부 충격에 대해서 연방정부는 추가적인 자금을 지원하고, 주정부에서도 지역 간 교육재정의 형평성을 제고하기 위한 다양한 법과 제도를 실시하고 있음.
- OECD자료에 따르면 2019년 기준으로 한국은 전체 GDP에서 초·중등교육비가 차지하는 비중이 3.5%로 그중에서 공교육비 비중은 3.1%, 사교육비 비중은 0.4%로, 교육비를 100으로 보았을 때 공교육비는 90.4%, 사교육비는 9.6%를 차지하고 있음.
 - 이는 2018년도에 비해 공교육비의 비중이 1.8%p 증가한 것으로 교육에 있어서 정부의 역할을 증대한 것으로 볼 수 있음. 또한 이러한 정부의 비중은 OECD 평균에 근접함(한국교육개발원, 2022).
- 공교육비는 학생들에게 균등하게 사용된다고 하더라도, 사교육비는 오로지 가정의 경제적 수준에 달려있어 그 비중이 10% 이내로 적은 비중을 차지하고는 있으나 지역 간, 개인 간 사교육비의 격차로 인한 교육 불평등이 발생할 여지가 있어 사교육비로 인해 발생할 수 있는 개인 간 교육격차를 줄이기 위해 정부의 개입이 요구됨.

2) 학생 성취에 초점을 맞춘 성과관리 제도

- 현재 미국에서 실시되고 있는 학교의 책무성을 증진시키기 위한 표준화 시험은 여러 가지 비판을 받으면서도 안정적으로 지속되고 있는 제도임.

- 2001년 이후 「낙오아동방지법」 시행 당시 학생의 시험 성적 결과가 학교의 존폐에도 영향을 미칠 만큼 고부담 시험 (high-stake testing)이라는 비판을 받았으며, 몇몇 학교구는 향상된 학생 성적으로 인한 인센티브 획득과 학교 폐쇄의 제재를 회피하기 위해 학생 성적을 조작하는 스캔들이 보도되기도 하였고, 이러한 행태는 현재까지도 지속되고 있다는 비판이 있음(Strauss, 2022).

- 그러나, 「낙오아동방지법」에서의 연방정부의 과도한 역할을 현 재 「모든 학생의 성공법(Every Student Succeeds Act, ESSA)하에서는 주의 역할이 강조되고, 기존의 책무성 시스템(학교 등급, 표준화 시험 등)은 본래의 목적인 학생의 학습 및 성취 향상과 인증별 사회계층별 배경변인에 따른 격차를 확인하고 이를 해소하기 위한 방안으로 활용되고 있음.
- 비록 학교 등급화로 인해 발생할 수 있는 학교 서열화와 같은 폐해는 특히 한국적 상황에서는 간과해서는 안되겠지만, 학교 구성원의 보여주는 학습 성과에 따라 적절한 지원과 개입이 가능하기 위해서는 적절한 책무성 시스템이 필요할 수 있음.
 - 미국에서는 학교 등급화 정보 공개로 학부모의 학교 선택권을 증진시키는 기제로 작용하고 있지만, 한국적 상황에서는 학교에 대한 정보를 바탕으로 적절한 개입과 조치의 기제로 사용하도록 할 필요가 있음.

3) 재정 데이터의 다양성과 접근 용이성

- 미국의 교육재정 데이터는 다양한 소스와 접근 용이성으로 인해 교육재정 연구자들뿐만 아니라 일반인도 쉽게 찾아 볼 수 있음.
 - 미국 교육재정 및 현황과 관련된 다양한 통계자료를 전문적으로 수집, 관리, 분석하는 기관인 National Center for Education Statistics(NCES)는 핵심적인 역할을 하고 있음. 또한 다른 기관인 교육과학위원회(Institute of Education Science), 미 교육부(USDOE) 등과 협력하여 데이터 거버넌스를 이루고 있음.
 - 미국 교육재정 데이터는 다양한 원천으로부터 얻어지고 있음. National Public Education Financial Survey(NPEFS), Common Core of Data(CCD) 등의 데이터가 매년 구축되어 연구 등에 활용됨.
- 교육재정의 연구, 활용, 개선방안을 모색하는 데 필요한 인프라인 기관의 협업 및 다양한 데이터가 구축되어 교육재정과 연계된 다양한 연구 수행을 통해 교육의 수월성과 형평성을 제고하기 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있음.

[참고문헌]

- | 고선(2022). 미국 학교구의 교육재정 운영: 데이비스 공동통합 학교구의 사례. 지방세포럼, 63, pp.76-94.
- | 김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창, 우인혜(2016). 교육환경변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고. RR 2016-04.
- | 김현준(2015). 미국 교육구와 학교의 관계. 교육정책네트워크 해외교육동향(2015.8.26.).
(<https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10091&nTbBoardArticleSeq=150137>)
- | 김홍균, 명재일, 이인실, 김상겸, 문형표 역(2017). 재정학과 공공정책. 시그마프레스, 서울.
- | 에듀인뉴스(2017.03.14). 미국의 교육정책 동향-모든학생성공법(ESSA)을 중심으로.
(<http://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=8122>)
- | 한국교육개발원(2022). OECD 교육지표 2022. 교육부, 한국교육개발원.
- | Boward County Public Schools(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing September 13, 2022.
- | Gruber, J.(2016). Public Finance and Public Policy(5th). Worth Publishers.
- | Jackson, C. Kirabo, Rucker Johnson, and Claudia Persico (2014), "The Effect of School Finance Reforms on the Distribution of Spending, Academic Achievement, and Adult outcomes," NBER Working Paper 20118.
- | Li, A.(2020) COVID-19: Federal and State Actions Affecting K-12 Education and Child Care. Legislative Analyst's Office. CA. <https://lao.ca.gov/Publications/Report/4231>
- | Loughead, K., Walczak, J., & Koranyi, E.(2022). Unpacking the State and Local Tax Toolkit: Sources of State and Local Tax Collections(FY 2020). Washington: Tax Foundation.
- | NCES(2021). Digest of Education Statistics 2021.
(https://nces.ed.gov/programs/digest/2021menu_tables.asp)
- | NCES(2022). Digest of Education Statistics 2022.
(https://nces.ed.gov/programs/digest/2022menu_tables.asp)

- | Odden, A., & Busch, C. (1998). Financing Schools for High Performance: Strategies for Improving the Use of Educational Resources. The Jossey-Bass Education Series. Jossey-Bass Inc., Publishers, 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104.
- | Snyder, T., Dinkes, R., Sonnenberg, W., & Cornman, S.(2019). Study of the Title I, Part A Grantprogram mathematical formulas: Statistical analysis report. Washington, D.C.: National Center for Education Statistics.(<https://nces.ed.gov/pubs2019/2019016.pdf>)
- | Strauss, V.(2022). Remember the Atlanta schools' cheating scandal? It isn't over. The Washington Post (2.1.2022). (<https://www.washingtonpost.com/education/2022/02/01/atlanta-cheating-schools-scandal-teachers/>)
- | U.S. Census Bureau(2022). Public Education Finances: 2020. (<https://www.census.gov/data/tables/2020/econ/school-finances/secondary-education-finance.html>)
- | US National Association of State Board of Education. (<http://www.nasbe.org>)
- | US Department of Education(2022). Operating Structure. (<https://www2.ed.gov/about/offices/or/index.html>)
- | US Department of Education(2010). An Overview of the U.S. Department of Education(September 2010). (<https://www2.ed.gov/print/about/overview/focus/what.html>)