

성과감사



감 사 보 고 서

- 지방교육재정교부금 제도 운영실태 -

2023. 7.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사 배경 및 목적	1
2. 감사대상 분야 및 감사결과 처리 등	2
II. 지방교육재정교부금 제도 현황	4
1. 지방교육재정 및 교육교부금 개요	5
2. 지방교육재정 예산편성 현황	8
III. 감사결과	11
1. 교육재정교부금 결정구조의 전면 개편 필요성 분석	12
가. 개편 필요성 및 개선방향 분석	12
나. 감사결과에 대한 관계기관 의견 및 검토결과	40
다. 교육교부금 제도 개편에 대한 반대의견 및 검토결과	42
라. 감사원의 제언	45
2. 분야별 상세 통보사항	46
가. 학령인구 감소와 실제 수요 등을 반영하지 못하는 기준재정수요 산정방식의 개편 필요	46
나. 학령인구 감소 등 교육여건 변화를 반영한 중장기 교원수급계획 수립 및 교원정원 관리 필요	61
다. 학령인구 감소를 반영한 과밀학급 해소계획 재검토 및 소규모학교	

관리 방안 마련 필요	82
라. 교육공무직 총액인건비 관리 등을 통한 지출 효율화 방안 마련 필요	115
3. 종합결론	122
[별표]	124
[별첨]	156

표 목차

[표 1] 지방교육재정 세입 현황(교육비특별회계 세입결산 기준)	5
[표 2] 지방교육재정 세출 현황(교육비특별회계 세출결산 기준)	6
[표 3] 최근 5년간 교육교부금 산정대상 내국세 및 교육세 현황(본예산 기준)	7
[표 4] 교육교부금 교부와 시·도교육청의 예산편성 및 결산 흐름	8
[표 5] 기준재정수요 산정방식 개요	9
[표 6] 학교·학급·학생수를 측정단위로 하는 기준재정수요의 측정항목	10
[표 7] 현행 제도 유지 시 기초연금제도 분석결과(2020~2065년)	14
[표 8] GDP 대비 공교육비 비율 및 학생 1인당 공교육비 비율(2015~2019년) ...	15
[표 9] 지방 및 중앙정부의 예산(교육교부금)·채무 규모 추이(2012~2021년)	16
[표 10] 연도 중 교육교부금 교부 내역(2016~2022년)	21
[표 11] 교직원·학교·학급수를 측정단위로 하는 기준재정수요의 측정항목 및 금액(2022년)	22
[표 12] 교원 등 인건비 과다 측정 내역(2020~2022년)	47
[표 13] 학교 신설비 과다 교부 내역(2020~2022년)	48
[표 14] 그린스마트스쿨 조성사업 기준재정수요(학교환경개선비) 측정액	48
[표 15] 2021년도 사업 대상 학교의 사업지연 및 기준재정수요 반영 현황	49
[표 16] 교육부 심사 지방교육채 상환 수요를 기준재정수요에 과소·과다 반영한 내역(2020~2022년)	50
[표 17] 학교운영비 산정항목과 유사한 학교교육환경개선비 산정액 규모(2020~2022년)	51
[표 18] 기준재정수요 측정항목의 적용률 변동 내역(2016~2022년)	52
[표 19] 기준재정수요 일부 측정항목의 단위비용 변화(2017~2022년)	53
[표 20] 연도 중 교육교부금 교부 내역(2018~2022년)	54

[표 21] 추가경정예산 편성에 따른 아·불용률(2011~2021년)	55
[표 22] 17개 시도교육청의 현금복지성 지원사업에 대한 지출 내역(2018~2022년)	56
[표 23] 교육여건 변화(학생수 감소)에 따른 기준재정수요 변화의 탄력성 분석 ...	58
[표 24] 수급계획 수립 연혁	61
[표 25] OECD 주요 국가 초등학교원 1인당 학생수	64
[표 26] 한국과 일본 초등학생수 및 교원수 비교	65
[표 27] 교원수 추계 모형에 따른 정원 조정 및 신규채용 가능 인원 추계	67
[표 28] 교육부에서 조정한 교원정원 감축 계획 및 신규채용 가능 인원 산정	68
[표 29] 장래인구 특별추계를 적용한 초등학교원 정원 증감 및 신규채용 가능 인원 산정 ...	70
[표 30] 2020년 추진계획의 초등학교원 정원 증감 및 신규채용 가능 인원 추계	71
[표 31] 2020년 추진계획 수립 당시 행안부와 합의한 교원정원 감축 계획	73
[표 32] 서울시교육청 및 경기도교육청의 초등학교원 채용 가능규모 대비 초과 채용인원	74
[표 33] 「2023~2027년 중장기 교원수급전망 모형(시안)」에 따른 교원정원 증감 계획	76
[표 34] 초등학교원 임용시험 경쟁률 추이 및 향후 전망	77
[표 35] 초등학교원양성기관 역량진단 평가결과	78
[표 36] 일반 초·중등학교수, 학급수 및 학생수 변화(2012~2022년)	83
[표 37] 일반 초·중등학교의 과밀학급수 및 학생수 변화(2012~2022년)	84
[표 38] 소규모 초·중등학교수, 학급수 및 학생수 변화(2012~2022년)	85
[표 39] 시도교육청 학생배치계획에 따른 학생수 전망(2023~2027년)	90
[표 40] 장래 학생수 전망(2022~2040년)	90

[표 41] 학급 편성기준에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)	91
[표 42] 과밀학급수 전망(2023~2040년)	92
[표 43] 일반 초·중등학교의 소규모학교수 및 학생수 전망(2022~2040년)	93
[표 44] 재학생 10명 이하가 예상되는 소규모학교수 전망(2022~2040년)	93
[표 45] 충남도교육청 학생수 예상과 감사 시 분석한 장래 학령인구 추계 비교(2022~2027년)	95
[표 46] 17개 시·도교육청 학생수 과다 추계 현황(2023~2027년)	96
[표 47] 과밀학급 전부를 2028년까지 해소하기 위해 필요한 학급수 추계	96
[표 48] 17개 시·도교육청 과밀학급 해소계획 및 소요 예산 현황(2022~2027년)	98
[표 49] 학교운영비(학교, 학급 및 학생경비) 추계(2022~2028년)	99
[표 50] 일반 초등학교 과밀학급 지속 지역의 학급당 학생수 현황(2010~2022년) ...	100
[표 51] 전체 초·중등학교 대비 소규모학교의 교육자원 소요현황(2021년)	103
[표 52] 학교 통폐합 및 통합 운영 전후 학교 운영비 절감액	103
[표 53] 신입생(학교급별 1학년)이 없는 학교수 전망(2022~2040년)	104
[표 54] 학교 통폐합 전후 교육여건 비교	105
[표 55] 교육부의 적정 규모 학교 육성 추진 권고기준	106
[표 56] 시·도교육청 소규모학교 통폐합 관련 기준	106
[표 57] 강원도 양양군 서면 소재 초등학교 현황	107
[표 58] 전남도교육청 관내 총학생수 30명 이하 학교의 통폐합 추진 현황(2022년) ...	108
[표 69] 교육부의 적정 규모 지원금 교부 기준	109
[표 60] 교육부 적정 규모 지원금 집행 현황(2012~2022년)	110

[표 61] 전남도교육청 마을 교육공동체 운영 현황(2021년)	111
[표 62] 연도별 교육공무직 총액인건비 산정 현황	115
[표 63] 총액인건비 산정방식	116
[표 64] 연도별 총액인건비 산정 현황	117
[표 65] 무기계약직 정원 외 직종 운영현황	119

그림 목차

[그림] 지방교육재정 세입·세출 구조 및 감사 중점·범위	2
---------------------------------------	---

도표 목차

[도표 1] 현행 제도 유지 시 교육교부금 규모 장기전망	18
[도표 2] 교육교부금 결정방식 개편(안) 이후 교육교부금 규모 장기 추산	27
[도표 3] 제도 개편 전후 교육교부금 규모의 차이	28
[도표 4] 서울시와 대치동 인구수 및 순 유·출입 인구수 비교	102

I. 감사실시 개요

1. 감사 배경 및 목적

지방교육재정교부금(이하 “교육교부금”이라 한다) 제도는 지방교육자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위해 1970년대에 마련되어 2022년 12월 감사일 현재까지 운영되면서 우리나라 초·중등 교육여건 개선 및 지방교육자치 발전에 기여하였다.

그러나 저출산·고령화로 인해 학령인구가 급감하는 상황에서 내국세의 일정 비율을 주요 재원으로 하는 교육교부금 제도가 국가 재정의 칸막이로 작용함에 따라 한정된 재원이 효과적으로 사용되지 못하고 있다.

감사원은 2020년 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」 감사를 통해 실제 수요와 무관하게 측정되는 기준재정수요, 실제 수입보다 과소하게 예측하는 기준재정수입 등 지방교육재정의 방만 운영 현황¹⁾을 지적하고 학령인구 감소, 세수 증가 등의 여건 변화에 맞추어 교육교부금 제도를 개선하는 방안을 마련하도록 권고한 바 있다. 그러나 교육여건 개선을 위해 현행 방식의 유지가 필요하다는 주장이 계속되는 등 제도 개편 방향에 대한 이해관계 대립으로 논의가 진행되지 못하고 있다.

이에 감사원은 지방 교육재정의 현재 상황과 미래에 대한 객관적인 진단·예측을 통해 현 제도의 문제점을 근본적으로 분석하여 제도 개편 방향을 명확히 제시하기 위해 이번 감사를 실시하였다.

1) 측정항목의 객관적인 산정 근거를 갖추지 못한 채 2018~2019년 기준재정수요 4조 2,926억 원을 증액하여 시도 교육청에 교육교부금을 교부하거나, 표준교육비에 포함된 항목을 기준재정수요 측정항목에 중복으로 계상하여 2014~2018년 6조 7,124억 원만큼 과다하게 교부하는 등 부적정 사례 다수 확인

2. 감사대상 분야 및 감사결과 처리 등

가. 감사 중점 및 감사 범위

이번 감사는 교육교부금의 재원 산정(내국세 연동방식 등) 및 시·도교육청에 대한 교부(기준재정수요·수입 산정 등) 방식 등 제도운영과 관련된 사항에 중점을 두었고 세입 재원 중 내국세 연동분 교육교부금을, 세출 항목 중 특히, 인건비와 시설비를 중심으로 감사를 진행하였다.

지방교육재정의 주요 세입·세출 구조 및 이와 관련된 이번 감사의 중점과 범위는 [그림]과 같다.

[그림] 지방교육재정 세입·세출 구조 및 감사 중점·범위

세입 (88.1조 원)	중앙정부 이전수입 (74.5%)		지방 자치단체 이전수입 (17.7%)	자체수입 (1.8%)	기타 (6.0%)
	교육교부금(69.6%)		국고보조금, 전입금 등 (4.9%)		
	내국세의 20.79% (67.6%)	교육세 (2.0%)			
세출 (83.8조 원)	인건비 (55.2%)		자본지출 (12.2%)	물건비 (3.0%)	이전·상환 (5.8%)
					전출금 (23.8%)

주: 괄호 안의 금액과 비율은 2021년 기준임(2022년 결산은 2023년 6월 확정 예정)

자료: 교육부 제출자료 등 재구성

나. 감사 실시 과정 및 감사결과 처리

감사원은 실지감사에 앞서 연구논문, 국회 논의사항 및 언론보도 등 관련 자료를 수집·분석한 후 2022. 10. 31.부터 같은 해 12. 13.까지 30일간 감사 인원 14명을 투입하여 감사를 실시하였다.

이 과정에서 국가재정의 효율성 제고와 함께 교육여건 개선을 위한 지속적 투자 필요성을 균형 있게 고려하기 위하여 전문가 의견 청취, 시·도교육감 및 시·도지사협의회와 교원단체 및 학부모단체 등 이해관계자 의견수렴²⁾을 진행하였으며, 학계 등에서 제시한 교육교부금 제도 개편방안 중 양자의 요구를 합리적으로 반영하고 있는 개편안³⁾을 활용하여, 2070년까지 연도별 교육교부금 규모를 추산하여 현행 제도 유지 시와 비교·분석하였다.

그리고 한국재정학회에 분석 시 사용한 데이터 검증방법의 타당성 등에 대한 자문을 요청하여 그 결과를 최종 감사보고서에 반영하였다.

또한, 감사결과 확인, 검증된 사항에 대하여 교육부·행정안전부와 질문·답변 과정을 거치고 교육부 차관 등이 참석한 마감회의를 개최하는 등 주요 지적 사항에 대한 의견을 검토, 수렴하였다.

이후 감사원은 내부검토를 거쳐 2023. 7. 20. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

2) 상세 내용은 [별첨 2] “지방교육재정 관련 분야별 의견수렴 결과” 참조

3) 한국개발연구원(KDI)에서 제안한 방식을 기초로 교육의 질적 측면 및 경직성 경비(인건비 등) 비율이 높아 교육교부금 총 규모를 단기간 내에 줄이기 어려운 점 등을 고려하여 교육교부금 총 규모가 전년보다 감소하지 않도록 구성(직전 연도의 교육교부금 규모 이상으로 유지)한 제도로 이에 따른 장점은 “Ⅲ. 1. 가. 2) 나)항” 참조

Ⅱ. 지방교육재정교부금 제도 현황⁴⁾

[범 례]

이하 다음의 약칭을 사용한다.

[기관명]

- 기획재정부: 기재부
- 행정안전부: 행안부
- 경제협력개발기구: OECD
- 지방자치단체: 지자체
- 한국개발연구원: KDI
- 한국교육개발원: KEDI

[법령·규정명]

- 「지방교육재정교부금법」: 교육교부금법
- 「지방교육재정교부금법 시행령」: 교육교부금법 시행령
- 「지방교육재정교부금법 시행규칙」: 교육교부금법 시행규칙
- 「지방교육자치에 관한 법률」: 교육자치법
- 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」: 교육기관 정원규정
- 「유아교육지원특별회계법」: 유특회계법
- 「고등·평생교육지원특별회계법」: 고특회계법

[용어명]

- 지방교육재정교부금: 교육교부금
- 초등학교, 중학교, 고등학교 교육: 초·중등교육
- 대학(원) 교육: 고등교육
- 추가경정예산: 추경예산
- 유아교육지원특별회계: 유특회계
- 고등·평생교육지원특별회계: 고특회계

[지역명]

- 각 지자체 및 시·도교육청의 명칭은 축약하여 사용(예: 서울특별시 → 서울시, 서울특별시교육청 → 서울시교육청)

[기타]

- 학교 수: 학교수, 학급 수: 학급수, 학생 수: 학생수, 교원 수: 교원수
- 국내총생산: GDP

4) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상 기관이 제출한 자료 등을 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

1. 지방교육재정 및 교육교부금 개요

시·도교육청은 교육자치법에 따라 교육·학예에 관한 경비에 충당하기 위해 교육비특별회계를 두고 매 회계연도 시·도의회 의결로 예산을 확정하여 운용하고 있으며, 각급 학교는 「초·중등교육법」 및 「사립학교법」 등에 따라 학교회계를 운용하고 있다.

가. 지방교육재정의 주요 자원

지방교육재정의 자원은 중앙정부(교육부)로부터 이전받은 교육교부금, 지자체 전입금, 자체수입, 차입금(지방교육채) 등으로 구성된다.

지방교육재정 총세입은 2021년 결산 기준 88.1조 원으로 [표 1]과 같이 2012년 대비 60.5% 증가하였으나 자체수입의 비중은 1.7%에 그치고, 중앙정부 이전 교육교부금과 지자체 전입금(18.0%) 등 외부 의존 수입이 90% 이상을 차지한다.

[표 1] 지방교육재정 세입 현황(교육비특별회계 세입결산 기준)

(단위: 조 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총세입	54.9 (100.0)	57.3 (100.0)	60.6 (100.0)	62.4 (100.0)	66.1 (100.0)	72.4 (100.0)	78.8 (100.0)	87.4 (100.0)	82.2 (100.0)	88.1 (100.0)
이전수입	48.6 (88.4)	50.3 (87.8)	51.3 (84.7)	51.2 (82.1)	55.9 (84.5)	63.7 (88.0)	70.1 (89.0)	78.7 (90.0)	74.0 (90.0)	81.4 (92.4)
중앙정부	39.4 (71.7)	41.1 (71.7)	41.0 (67.7)	40.1 (64.3)	43.8 (66.3)	50.7 (70.0)	56.6 (71.8)	64.6 (73.9)	59.4 (72.3)	65.6 (74.4)
교육	39.2 (71.4)	40.8 (71.3)	40.9 (67.5)	39.4 (63.2)	43.2 (65.3)	46.6 (64.3)	52.5 (66.6)	60.5 (69.3)	54.2 (65.9)	61.3 (69.6)
교부금										
지자체 및 기타	9.2 (16.7)	9.2 (16.1)	10.3 (17.0)	11.1 (17.8)	12.1 (18.2)	13.0 (18.0)	13.5 (17.2)	14.1 (16.1)	14.6 (17.7)	15.8 (18.0)
자체수입	1.5 (2.7)	1.6 (2.7)	1.5 (2.5)	1.4 (2.3)	1.5 (2.2)	1.7 (2.3)	1.7 (2.2)	1.6 (1.8)	1.2 (1.5)	1.5 (1.7)
지방교육채	0.03 (0.1)	1.0 (1.7)	3.8 (6.3)	6.1 (9.8)	3.0 (4.6)	1.1 (1.6)	0.3 (0.4)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)
순세계잉여금	4.8	4.4	4.0	3.7	5.7	5.9	6.7	7.1	7.0	5.2
등 기타	(8.8)	(7.8)	(6.5)	(5.8)	(8.7)	(8.1)	(8.4)	(8.2)	(8.5)	(5.9)

주: 1. 괄호 안은 총세입 대비 비율

2. 단수 조정(반올림 등)으로 인해 일부 값이 다를 수 있음

자료: 교육부 제출자료 재구성

나. 주요 세출 항목

지방교육재정의 총세출 규모는 2021년 결산 기준 [표 2]와 같이 83.8조 원으로, 그 성질에 따라 크게 경상적 지출(인건비, 물건비 등)과 자산 취득에 드는 자본적 지출(토지매입비, 건설비 등)로 구분할 수 있다.

경상적 지출의 대부분은 인건비(94.9%)이며, 자본적 지출의 대부분은 시설비(91.2%)이다.

[표 2] 지방교육재정 세출 현황(교육비특별회계 세출결산 기준)

(단위: 조 원, %)

구분 ¹⁾	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
세출	56.8 (100.0)	56.6 (100.0)	60.0 (100.0)	65.6 (100.0)	71.6 (100.0)	80.4 (100.0)	77.7 (100.0)	83.8 (100.0)
경상적 지출 ²⁾	35.1 (61.8)	37.2 (65.7)	38.4 (64.0)	40.2 (61.3)	42.5 (59.4)	45.4 (56.5)	47.4 (61.0)	48.8 (58.2)
인건비	33.1 (58.3)	35.2 (62.2)	36.4 (60.5)	38.0 (58.0)	40.1 (56.0)	42.8 (53.2)	44.3 (57.1)	46.3 (55.2)
자본적 지출 ³⁾	4.9 (8.6)	4.5 (8.0)	6.1 (10.2)	7.1 (10.8)	7.7 (10.7)	11.2 (13.9)	9.9 (12.7)	10.2 (12.2)
시설비	4.6 (8.2)	4.3 (7.6)	5.7 (9.5)	6.7 (10.2)	7.2 (10.1)	9.4 (11.7)	9.3 (12.0)	9.3 (11.1)

주: 1. 경상적 지출, 자본적 지출 이외에도 이전지출, 상환지출, 전출금 등으로 구분 가능

2. 보수, 운영비, 여비, 업무추진비, 복리후생비, 직무수행경비, 연구개발비, 법정부담금, 인건비재정결함보조, 운영비재정결함보조 등이며 괄호 안은 총세출 대비 비율

3. 토지매입비, 건설비, 학교환경개선사업비, 사립학교시설지원, 유형자산, 무형자산, 민간 대행사업비, 자치단체 자본보조, 기금적립, 자치단체 대행사업비 등이며 괄호 안은 총세출 대비 비율

4. 시설비는 410(토지매입비), 420(건설비), 620-04(학교환경개선사업비), 620-11(사립학교시설지원) 기준

자료: 교육부 제출자료 재구성

경상적 지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 교원, 교육공무직원 등의 인건비 지출은 2021년 46.3조 원으로 2014년 33.1조 원 대비 39.9% 증가하였고, 학교시설비 등은 같은 기간 102.2% 증가하였다.

다. 교육교부금의 산정방식

교육교부금법 제3조 등에 따라 교육교부금은 현재 내국세 총액의 20.79%와 교육세 세입액의 일부⁵⁾를 재원으로 확보하여 보통교부금⁶⁾과 특별교부금⁷⁾으로 구분, 산정된다. 교육교부금의 산정방식을 살펴보면, [표 3]과 같이 내국세에서 담배개별소비세의 일부를 차감한 금액에 교부율을 곱하여 내국세분을 구하고, 교육세 총액에서 유특회계 및 고특회계 전출액을 차감하여 교육세 순액을 구한 후 양 금액을 합산하여 최종 교육교부금을 산출한다.

이러한 방식으로 산정된 교육교부금은 2019년 55.2조 원에서 2023년 75.7조 여 원으로 5년 만에 20.5조여 원이 증가하였다.

[표 3] 최근 5년간 교육교부금 산정대상 내국세 및 교육세 현황(본예산 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
내국세(A) ¹⁾	2,552,206	2,502,575	2,386,442	2,952,622	3,570,984
교부율	20.46	20.79	20.79	20.79	20.79
교육교부금 내국세분 (B=A×교부율)	522,181	520,285	496,141	613,850	742,407
교육세 총액(C) ²⁾	48,648	51,894	53,066	53,409	47,022
유특회계 전출액(D)	18,341	18,457	16,907	16,664	16,624
고특회계 전출액(E)	-	-	-	-	15,199
교육교부금 재원 교육세 순액 (F=C-D-E)	30,307	33,437	36,159	36,745	15,199
교육세 순액 포함 교육교부금 총액 (G=B+F)	552,488	553,722	532,300	650,595	757,606

주: 1. 담배개별소비세의 20~45%에 해당하는 소방안전교부세를 차감한 금액

2. 전전년도 정산분의 당해연도 본예산 반영액

자료: 교육부 제출자료 재구성

5) 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 유특회계법 및 고특회계법에서 정하는 금액을 제외한 금액

6) 교육교부금 전체의 97%와 교육세 일부(교육교부금법 제5조 제1항)

7) 회계연도 중에 발생한 특별한 교육 관련 국가정책사업수요, 지역교육현안수요, 재해대책수요 등을 지원하기 위한 교부금으로 교육교부금의 3%(교육교부금법 제5조의2)

2. 지방교육재정 예산편성 현황

가. 본예산⁸⁾의 경우

1) 시·도교육청별 교육교부금 교부 절차

교육부는 [표 4]와 같이 매년 10월경 다음 연도 세입예산안 등을 근거로 교육교부금 교부예정 규모(예정교부금)를 각 시·도교육청에 통보하고 있으며, 국회에서 세입예산이 확정되어 다음 연도의 교육교부금 총규모가 확정되면 다음 연도 2월경 최종 확정된 교육교부금(확정교부금) 규모를 다시 각 시·도교육청에 통보한다.

[표 4] 교육교부금 교부와 시·도교육청의 예산편성 및 결산 흐름

	n-1년	n년	n+(1~2년)
교육부	<ul style="list-style-type: none"> 교육교부금 등 정부예산안 편성 교육교부금 예정교부(10월경) 	<ul style="list-style-type: none"> 교육교부금 확정교부(2월경) 정부 예산 세입 경정 시 교육교부금 조정(순세계잉여금, 수시) 	<ul style="list-style-type: none"> 결산 및 정산(4월경)
시·도교육청	<ul style="list-style-type: none"> 예정교부금, 전입금 예정액 등에 따라 본예산 편성(9~11월경) 예산 심의·확정(12월경) 	<ul style="list-style-type: none"> 확정교부에 따라 추경예산 편성 자체 지출조정, 정부 추경 반영 등을 위한 추경(수시) 	<ul style="list-style-type: none"> 교육교부금, 전입금 정산금을 반영한 추경(수시) 전년도 결산(6월경)

자료: 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr) 자료 재구성

2) 시·도교육청별 교부액 산정방식

교육부는 각 시·도교육청의 표준적인 지출수요(기준재정수요)와 재정수입(기준재정수입)을 측정한 후 그 차액을 16개 시·도교육청⁹⁾에 총액으로 교부한다.

이를 구체적으로 살펴보면, 교육부는 [별첨 3] “기준재정수요의 측정항목”

8) 시·도교육청이 당초예산으로 편성한 금액

9) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조에 따라 제주도교육청에는 교육교부금 총액의 1.57%를 정률로 교부하도록 되어 있음

과 같이 교직원 인건비 등 13개 측정항목(34개 세부측정항목)으로 구분된 기준재정수요를 산정하는데 그 산정방식은 [표 5]와 같이 ‘측정단위×단위비용(교육부장관이 정하는 금액)×적용률’ 등의 산정방식을 따르고 있다.¹⁰⁾

[표 5] 기준재정수요 산정방식 개요

측정방식	예시 및 측정항목·세부측정항목	
<ul style="list-style-type: none"> 측정단위×단위비용 ×적용률(처우개선을 등) 	예시	<ul style="list-style-type: none"> 학급경비=학교급별 학급수×단위비용×적용률
	세부 측정항목 등	<ul style="list-style-type: none"> 교직원 인건비, 학교경비, 학급경비, 학생경비, 교과교실 운영비, 추가운영비, 기관운영비, 학교 기숙사 시설비, 청사 신설·이전비, 자유수강권 지원, 초등 돌봄 지원, 학교 신설 민관협력 확대
<ul style="list-style-type: none"> 측정단위×단위비용 (교육부장관이 정하는 금액 등) 	예시	<ul style="list-style-type: none"> 학교 교육환경 개선비=학교 내 시설의 건축연면적×단위비용
	세부 측정항목 등	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 균형교육비, 계층 간 균형교육비, 학교 교육환경 개선비, 공립학교 신설·이전·증설비, 공립 통합운영학교 신설·이전비, 공립유치원 신설·증설비, 학교 통폐합에 따른 신설 등 비용, 사립학교 이전 건축비 부족분 지원, 유아교육비·보육료 지원, 유치원 교원 인건비 보조, 유치원 교육역량 지원, 방과후학교 사업지원, 입학금·수업료, 학교운영지원비, 교과용 도서 구입비, 재정안정화 지원, 학교통폐합 및 신설 대체 이전 지원, 재정집행 효율화 지원
<ul style="list-style-type: none"> 기타 교육부장관이 정하는 금액 등 	예시	<ul style="list-style-type: none"> 「공직선거법」에 따라 지자체가 부담하는 지방선거 관리 경비, 교육부장관이 원리금을 지원하기로 결정한 사업의 원금상환액 및 이자액
	세부 측정항목 등	<ul style="list-style-type: none"> 지방선거경비, 지방교육채 상환, 민자사업 지급금, 외부로부터의 교육투자 유치

자료: 교육교부금법 시행규칙 [별표 2], [별표 3] 재구성

3) 시·도교육청의 예산편성 및 집행 절차

각 시·도교육청은 교육부로부터 통보받은 예정교부금 규모와 다음 연도 지자체 전입금, 자체수입 예상액 등을 재원으로 교육비특별회계 세출예산안을 편성한 후 다음 연도 시작 50일 전까지 각 시·도지방의회에 제출하고, 각 시·도지방의회는 회계연도 개시 15일 전까지 이를 의결하여 예산안을 확정하고 있다.

10) 지방선거경비, 지방교육채 상환, 민자사업 지급금 등과 같이 사전에 금액이 결정된 항목은 별도 측정

나. 추경예산의 경우

1) 교육교부금 교부 및 예산편성 절차

「국가재정법」 제89조와 제90조 제2항 등에 따라 정부는 특별한 사유가 있는 때에 추경예산을 편성할 수 있고, 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 일부(이하 “세계잉여금 정산”이라 한다)를 교육교부금법에 따른 교부금 정산에 사용할 수 있다. 이에 따라 교육부는 [표 4]와 같이 교육교부금 확정교부 이후 추경예산 편성 및 세계잉여금 정산에 따른 추가 재원(이하 “연도 중 교육교부금”이라 한다)을 교부하고 있다.

2) 시·도교육청별 교부액 산정방식

연도 중 교육교부금은 세부항목별 기준재정수요 등을 다시 산정하지 않고 [표 6]과 같이 기존 교육교부금 확정교부 시 학교·학급·학생수를 측정단위로 하는 기준재정수요 측정항목별 금액과 배분 비율 등을 근거로 각 시·도교육청에 교부¹¹⁾한다.

[표 6] 학교·학급·학생수를 측정단위로 하는 기준재정수요의 측정항목

측정단위	측정항목
학교수	▸ 학교경비, 교과교실 운영비, 기숙형고 기숙사 운영비, 통폐합학교 기숙사 운영비, 자사고 등 일반고 전환에 따른 지원, 특성화고등학교 전환 등 고등학교 지원, 학점제운영 직업계·일반계 고등학교 지원, 산업 수요 맞춤형 고등학교 지원, 기관운영비(학교), 지역 간 균형교육비(통학면적)
학급수	▸ 학급경비, 방과후학교사업 지원, 초등 돌봄 지원
학생수	▸ 가중학급경비, 학생경비, 기관운영비(학생), 계층 간 균형교육비, 지역 간 균형교육비(도서벽지 학생), 고교무상교육지원비

자료: 교육교부금법 시행규칙 [별표 2], [별표 3] 재구성

11) 예를 들어 2022년 기준 서울시교육청은 확정교부 시 학교수를 측정단위로 설정한 기준재정수요 측정항목에 배분된 재원 9,144,271,986천 원의 11.4%에 해당하는 1,045,573,026천 원을 교부받았는데, 연도 중 교육교부금도 학교수를 측정단위로 하는 측정항목에 배분된 5,146,004,193천 원의 11.4%인 588,403,668천 원을 교부받음

Ⅲ. 감사결과

< 주요 감사결과 >

가. (감사원의 제언) 교육교부금 결정구조의 전면 개편 필요

- **(교부금 결정구조 개편 필요성)** 내국세 일정 비율을 재원으로 하는 교육교부금 제도의 문제점(타 분야와의 자원배분 불균형, 수요 과다 산정 및 재정운영의 심각한 비효율 등)을 분석하고, 재정여력 범위에서 지속적 교육투자 필요성을 반영하면서 학령인구 감소 등 환경변화에 따라 그 증가 폭을 조절하는 개선안 분석
- **(지출 효율화 방안 검토)** 교육교부금 결정구조의 개편 검토와 함께, 현재 교육재정 운영에 고착화된 비효율을 개선하기 위해 세출의 대부분을 차지하는 인건비, 학교·학급수 연동경비 등의 효율화 방안 검토
 - 이를 위해 학령인구 감소 등 환경변화를 반영하여 교육부의 중장기 교원수급계획 및 교원정원 관리, 과밀학급 해소계획 및 소규모학교 관리의 문제점을 점검하고, 개선방안을 제시

나. 분야별 상세 통보사항

(1) 기준재정수요 산정방식 개선 필요

- **(과다·중복산정 등)** 최근 3년간 인건비 4.3조 원, 지방채 상환 원리금 3.5조 원 등을 기준재정수요에 과다 반영하였고 유사사업비 약 4.2조 원을 중복 지급, 현금복지성 지출도 3.5조 원 집행
- **(학령인구 감소 미반영)** 측정항목 대부분이 교직원·학교·학급수에 연동된 결과 학생수가 감소해도 기준재정수요에 미치는 영향이 거의 없어 각 시·도교육청이 교직원·학교·학급수를 줄일 유인 부재
- **(실제 교육재정수요와의 괴리)** 현행 교육교부금은 기준재정수요와 수입액의 차이를 총액 교부하고 시·도교육청이 재량대로 사용하고 있어 기준재정수요 측정항목과 실제 예산편성·집행이 불일치

(2) 교원 수급계획 수립 및 교원정원 관리 개선 필요

- **(정원 감축규모 축소)** 교육부는 2018년 중장기 교원수급계획(2019~2030년) 수립 시 객관적 예측치보다 교원정원 감축분을 줄이고(19,323명 증가) 신규채용은 늘려(최대 22,313명) 발표
- **(교원 1인당 학생수 목표 변경 및 미공개)** 학령인구 급감을 예측한 통계청 장래인구 특별추계 발표 이후인 2020년에는 재정부담 고려 없이 교원 1인당 학생수 목표를 낮춰 감축규모를 줄이고, 이를 미공개

(3) 과밀학급 해소계획 재검토 및 소규모학교 관리 개선 필요

- **(과밀학급수 과다 산정)** 시·도교육청은 학생수 증가요인만 적극 반영하고 감소요인은 고려하지 않아 관내 학생수를 과다 예측(2026년 최대 65만여 명), 이를 기준으로 과밀학급수도 과다 산정(2027년 14천여 개)
- **(소규모학교 소극적 대응)** 재학생 10명 이하 학교는 2040년 636개교로 전망되나 교육부 및 시·도교육청은 통폐합 및 대안(마을교육공동체 사업 등) 마련에 소극적, 교육부 지원금도 목적 외로 집행

1. 교육재정교부금 결정구조의 전면 개편 필요성 분석

가. 개편 필요성 및 개선방향 분석

「교육기본법」 제3조 및 제4조에 따르면, 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가지며 국가와 지자체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원수급 등 교육여건 격차를 최소화하는 정책을 시행하여야 한다.

「국가재정법」 제16조 및 「지방재정법」 제3조에 따르면 정부와 지자체는 재정 건전성을 확보하고 국민 부담을 최소화하기 위하여 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 한다.

교원 1인당 학생수¹²⁾ 및 학급당 학생수를 감소시키면 맞춤형 교육 등을 통해 교육의 질이 향상될 수 있으나, 이를 위해서는 교원 인건비, 학급 운영경비 등 장기간에 걸쳐 막대한 재원이 소요될 수 있으므로, 교육여건 개선 요구 및 국가의 재정부담 여력 간에 균형을 모색할 필요가 있다.

그런데, 우리나라의 교육여건을 다른 국가와 비교하면, 그간의 내국세 연동 방식을 통한 교육교부금 투자의 영향으로 [별첨1] “교육여건 관련 지표 추이 및 국제비교”에서 보듯이 초·중·고등학생의 1인당 공교육비 지출액 등 대부분 지표에서 선진국 대비 양호하거나 근접한 수준을 달성하고 있다.¹³⁾

향후 학령인구가 크게 줄어들 것으로 예측되는 반면, 고령인구는 급격히 증가할 것으로 전망됨에 따라, 교육여건 개선 필요성 못지않게 노인복지 문제가

12) 우리나라 교원 1인당 학생수는 2020년 기준 초등 16.3명, 중학교 13.1명으로 OECD 평균(14.4명 및 13.2명)과 유사하고 고등학교는 10.9명으로 OECD 평균(12.6명)보다 낮음. 이와 관련한 지적사항은 “Ⅲ. 2. 나.항” 참조

13) 2019년 기준 우리나라 초등학생 1인당 공교육비는 13,341달러로 OECD 평균 9,923달러보다 많으며, 중·고등학교의 경우에도 17,078달러로 OECD 평균 11,400달러를 크게 상회하고 있음

시급한 정책과제로 대두되고 있으며, 특히 재정적자 증가 등 국가재정이 악화되고 있는 상황에서 한정된 재원을 어떻게 배분할 것인지가 중요한 쟁점으로 제기되고 있다.

【 학령인구 감소 및 고령인구 증가 추세 】

- 통계청이 2021년 12월 발표한 장래인구추계에 따르면, 초·중등 학령인구는 2021년 544만 명에서 2030년 407만 명(2021년 대비 △137만 명), 2065년 257만 명(2030년 대비 △150만 명)으로 지속 감소할 것으로 전망
 - 반면, 고령인구(만 65세 이상)는 2021년 857만 명에서 2030년 1,306만 명(2021년 대비 449만 명 증가), 2065년 1,840만 명(2030년 대비 534만 명 증가)으로 지속 증가할 전망

【 재정적자 증가 현황 】

- 최근 5년간 통합재정수지(총수입-총지출)는 2018년 31.2조 원에서 2019년 △12조 원, 2020년 △71.2조 원, 2021년 △30.4조 원, 2022년 △64.6조 원으로 악화(<http://www.openfiscaldata.go.kr>)

따라서 지방 교육재정 규모는 국가 재정부담 여력의 범위에서, 교육여건 개선을 위한 지속적 투자 필요성 및 다른 시급한 분야에 대한 투자수요 간의 균형을 고려하여 결정될 필요가 있다.

1) 현행 제도운영의 문제점

가) 초·중등 교육투자 집중으로, 타 분야 자원 부족 등 자원배분 불균형

현재 초·중등교육을 위한 교육교부금 제도는 세수 증가에 따라 그 규모도 늘어나는 구조를 취하고 있어,¹⁴⁾ 고령화에 따른 노인복지 등 재정수요 확대 분야는 자원 마련이 곤란한 반면, 초·중등 교육에는 과잉 투자되는 등 자원 배분의 비효율이 야기되고 있다.

첫째, 현행 내국세 연동방식의 교육교부금 제도는 급속한 고령화에 따른 복지 재정수요 증가에 대비하기 위한 자원 마련을 어렵게 할 것으로 우려된다.

14) [별첨 4] “교육교부금 제도 개편을 위해 참고할 해외사례”와 같이 주요 선진국은 교육재정을 국가 전체 재정 수요와 교육환경 등을 고려하여 결정하고 있고, 학령인구 규모와 관계없이 내국세의 일정 부분을 교육재정으로 결정하는 국가는 찾아보기 어려움

우리나라의 공공사회복지 지출은 고령화에 따라 급속도로 증가하고 있으나, GDP 대비 공공사회복지 지출 비율은 2019년 기준 12.2%로 OECD 평균(20.0%)에 크게 미달(OECD 38개국 중 35위)하는 수준이며,¹⁵⁾ 2022년 발표된 OECD “Pension at a Glance 2021”에 따르면 우리나라 66세 이상 노령층의 상대적 빈곤율¹⁶⁾은 43.4%로 OECD 국가 중 1위에 해당한다.¹⁷⁾

[별표 1] “OECD 주요 국가의 고령사회 및 초고령사회 도달연도 및 소요연수”와 같이 우리나라가 고령사회(만 65세 이상 인구의 비중이 14% 이상)에서 초고령사회(만 65세 이상 인구의 비중이 20% 이상)로의 도달 기간이 7년에 불과할 것으로 예측되는 등 다른 OECD 국가보다 초고령사회화가 빠르게 진행되고 있다.

한편, [표 7]과 같이 2022년 12월 감사일 현재(이하 “감사일 현재”라 한다) 수준의 기초연금 지급에 필요한 예산은 2065년 58.1조 원으로 정부 예산 및 GDP에서 기초연금예산이 차지하는 비중은 2020년 대비 약 1.8배 증가할 것으로 추산된다. 따라서, 재정적자로 국가재정이 악화되는 상황에서 공공재정에 압력을 줄 수밖에 없어, 노인복지 예산 확보에 부담이 커질 것으로 전망된다.

[표 7] 현행 제도 유지 시 기초연금제도주) 분석결과(2020~2065년)

(단위: 조 원, %)

구분	2020	2025	2035	2045	2055	2065
GDP	1,933.2	2,134.4	2,601.8	3,171.5	3,866.1	4,712.7
정부예산	470.70	512.24	624.42	761.17	927.86	1,131.06
전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중	16.39	20.25	29.51	36.97	41.44	46.09
기초연금예산	13.2	21.2	34.3	46.0	52.7	58.1
정부 예산 대비 기초연금예산 비중	2.80	4.14	5.49	6.05	5.68	5.13
GDP 대비 기초연금예산 비중	0.68	0.99	1.32	1.45	1.36	1.23

주: 기준연금액은 30만 원+물가상승률(1.1%) 적용. 부부 2인 수급에 대해서는 20% 감액 적용

자료: KDI 국가재정운용계획지원단, 「2021~2025 국가재정운용계획지원단 보고서: 노후소득보장 체계 혁신」(2021년 10월) 재구성

15) 국회예산정책처 「OECD 주요국의 공공사회복지 지출현황」(2021년)

16) 균등화한 가구소득을 기준으로 사회 내 중위소득의 50% 이하 소득 가구에 속한 인구의 비율

17) OECD 평균은 13.1%

국회예산정책처는 [별첨 5] “4대 연금기금의 향후 전망”과 같이 국민연금기금의 경우 2039년 재정수지가 흑자에서 적자로 전환된 후 2055년에는 적립금이 모두 소진되고 2080년에는 재정적자가 약 178조 원에 달할 것으로 전망하고 있다.¹⁸⁾

이처럼 학령인구는 급격히 감소하는 반면, 고령인구는 크게 증가할 것으로 예측되는 인구구조 변화 양상¹⁹⁾에도, 학령인구의 절대 규모나 전체 인구 대비 비중 등과 관계없이 내국세의 일정 비율을 지방 교육재정 투자에 강제 할당하는 방식은 기초연금지급 등에 필요한 재원 마련을 어렵게 할 우려가 크다.

둘째, 고등교육 투자를 보면 2019년 기준 우리나라 대학생 1인당 평균 교육비는 [표 7]과 같이 11,287달러로 OECD 평균의 64%(OECD 36개국 중 30위)에 그치고 있으며 이는 우리나라 중·고등학생 1인당 교육비의 66%에 불과하다.

[표 8] GDP 대비 공교육비 비율 및 학생 1인당 공교육비 비율(2015~2019년)

(단위: %, 미국 달러의 구매력 평가지수 환산액)

구분 ¹⁾		GDP 대비 공교육비 비율 ²⁾		학생 1인당 교육비 ³⁾		
		초·중등교육	고등교육	초등학교	중·고등학교	대학교
대한민국 ⁴⁾	2015	4.0	1.8	11,047	12,202	10,109
	2016	3.7	1.7	11,029	12,370	10,486
	2017	3.5	1.6	11,702	13,579	10,633
	2018	3.5	1.6	12,535	14,978	11,290
	2019	3.7	1.5	13,341	17,078	11,287
OECD 평균	2015	3.5	1.5	8,631	10,010	15,656
	2016	3.5	1.5	8,470	9,968	15,556
	2017	3.5	1.4	9,090	10,547	16,327
	2018	3.4	1.4	9,550	11,192	17,065
	2019	3.4	1.5	9,923	11,400	17,559

주: 1. 구분 연도는 자료 기준연도(현재 가용한 최신 「Education at a Glance 2022」 수록 2019년 기준임)

2. GDP 대비 공교육비 비율=(정부 자원+민간 자원+해외 자원 교육기관 직접지출)÷GDP

3. 학생 1인당 공교육비 지출액=(교육기관 직접지출÷학생수)÷PPP(미국 달러의 구매력 평가지수)

4. 2015년 우리나라 초·중등교육 공교육비에는 전년도 이월금 및 적립금이 포함(고등교육 단계에서는 제외, 2016년부터 모든 교육단계에서 제외)

자료: 교육부 제출자료 재구성

18) 「4대 공적연금 장기 재정전망」(2020년 7월)

19) 통계청에서 2021년 발표한 장래인구추계에 따르면 출산율 저하 등으로 인해 우리나라의 학령인구(만 6~17세)는 2020년 547만여 명에서 2070년 227만여 명으로 급감하여 그 비중이 6%에 불과하고, 고령인구(만 65세 이상)는 2020년 815만여 명에서 2070년 1,747만여 명으로 급증하여 그 비중이 46.4%에 달할 것으로 전망됨

총교육비 중 정부재원이 차지하는 비율은 2019년 기준 초·중등교육의 경우 90.4%에 달하나, 고등교육은 38.3%에 불과하고 전체 정부지출 대비 초·중등 총교육비 비율은 10.2%인 반면, 고등교육의 경우 2.4%에 그치고 있다.

우리나라의 초·중등교육과 고등교육간 교육비 격차의 상당 부분은 정부의 재정투자 규모 차이에서 비롯되고 있는데, 그 원인 중 하나는 교육교부금법상 내국세의 일정 비율로 조성된 교육교부금은 초·중등교육을 위한 재원으로만 사용하도록 법률로 한정하고 있기 때문이다.²⁰⁾

셋째, 중앙·지방정부와 시·도교육청 간 재정 건전성에서도 재원배분의 비효율을 확인할 수 있다. 중앙정부의 채무 규모는 [표 9]와 같이 2012년 425.1조 원에서 2021년 939.1조 원으로 10년 만에 120.9% 증가하였고, 지방채 규모도 같은 기간 27.1조 원에서 36.1조 원으로 33.2% 증가하였다.²¹⁾

[표 9] 지방 및 중앙정부의 예산(교육교부금)·채무 규모 추이(2012~2021년)

(단위: 조 원)

구분			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
지방 정부	지자체	지방 교부세	34.2	35.7	35.7	34.9	38.0	44.4	49.0	57.7	50.3	59.2
		지방채	27.1	28.6	28.0	27.9	26.4	25.3	24.5	25.1	30.0	36.1
	교육 자치 단체	교육 교부금	39.2	41.1	40.9	39.4	43.2	46.6	52.5	60.5	53.5	60.3
		지방 교육채	2.1	3.0	4.7	10.7	13.4	12.1	8.2	1.9	1.6	0.4
중앙정부		예산 ^{주)}	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0
		채무	425.1	464.0	503.0	556.5	591.9	627.4	651.8	699.0	819.2	939.1

주: 본예산 기준

자료: 교육부, 행안부, 기재부 제출자료 재구성

20) 2023. 1. 1. 고특회계법을 제정, 시행함에 따라 교육세 중 일부(약 1.5조 원)를 고등교육 등에 사용할 수 있도록 지원근거를 마련하였으나 그 재원 규모가 2023년 교육교부금 예산 75.7조 원 대비 약 2% 수준에 불과하고 3년간 한시 운영하는 한계가 있음

21) 국회예산정책처의 「2022~2070년 장기재정전망」에 따르면, 2070년에는 국가채무가 7,137.6조 원으로 GDP 대비 비율이 192.6%에 이를 것으로 전망

반면, 시·도교육청이 교육부의 승인을 얻어 발행하는 지방교육채 잔액은 2016년 이후 시·도교육청이 여유재원 등을 활용하여 적극적으로 상환²²⁾함에 따라 2022년에는 일부 채무금액 등을 제외하고 전액 상환하는 등 중앙 및 지방정부와 시·도교육청 간 재정 건전성에도 큰 차이가 나타나고 있다.

나) 국가 재원 배분의 장기적 비효율 심화

감사원은 이번 감사기간(2022. 10. 31. ~ 12. 12.) 중 내국세 연동방식에 따른 교육교부금 제도가 유지될 경우 향후 교육교부금 총규모, 학령인구 1인당 규모에 미치는 영향을 장기적 관점(통계청 장기인구추계 자료가 발표된 2070년까지)에서 시나리오별로 분석·추계하였다.

【 현행 제도 유지 시 장기 재정전망 분석을 위한 방법 】

1. 분석대상

- 교육교부금의 재원은 크게 내국세 및 교육세 연동분으로 구성되는데 이 중 교육세의 경우 일부가 유특 회계에 배분되고 있고, 2023년부터 신설된 고특회계에 추가로 배분되는 점을 고려하여 교육교부금 산정에서 교육세분은 제외(이하 장기 재정전망 분석에서 ‘교육교부금’은 교육세분이 제외된 용어임)

2. 분석방법

- 2021년 발표된 「2021~2025 국가재정운용계획-학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」(KDI 국가재정운용계획지원단)의 분석방법에 이후 발표된 통계청 장기인구추계 등 자료를 적용하여 2020년부터 2070년까지 교육교부금 총규모 등을 추계

3. 추계에 사용된 변수

- 통계청 발표(2021년 12월) 장래인구추계(2020~2070년)의 중위값 기준
- 한국조세재정연구원 장기세수(내국세 총액) 전망(~2070년)
- KDI 장기 경제성장률 전망(~2070년)

4. 추계에 적용된 가정

- 현재 교육교부금은 내국세 전체 세목에서 특정 세목*을 제외한 세수의 일정 비율(20.79%)로 산정되며, 현행 교부율(20.79%)이 유지되는 것으로 가정

* 목적세, 종합부동산세 등의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액

22) 감사원은 2020년 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」 감사 시 교육부에 시·도교육청의 재정여건 및 실수요와 상관없이 지방교육채가 과다 발행되는 일이 없도록 하고 지방교육채 관련 관리감독을 강화하는 방안을 마련하도록 통보한 바 있음

5. 시나리오별 분석

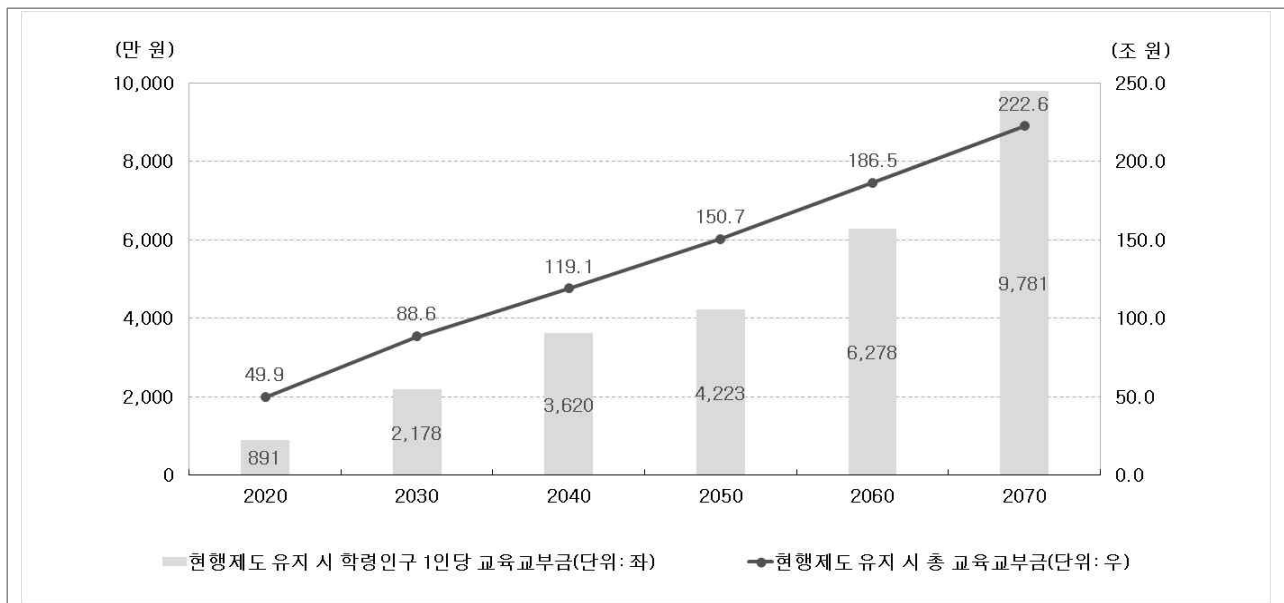
- 세수전망의 불확실성을 고려하여, 총요소생산성(TFP: Total Factor Productivity) 증가율²³⁾에 따라 중위, 낙관, 비관 등 3가지 시나리오를 적용*

* 총요소생산성 증가율의 중위값 기준보다 높고 낮은 값을 적용하여 낙관 및 비관 시나리오를 추계

현행 내국세 연동방식의 교육교부금 재원배분 제도를 그대로 유지할 경우, 총요소생산성 증가율을 중위값으로 가정하면, 지속적인 경제성장과 세수의 확대로 그 규모는 [도표 1]과 같이 2020년 49.9조 원에서 2070년 222.6조 원(4.46배)까지 증가(연평균 2.98%)할 것으로 전망된다.

반면, 학령인구(만 6~17세)는 2020년 560만여 명²⁴⁾에서 2070년 227만여 명으로 감소(△59.4%)함에 따라 학령인구 1인당 교육교부금은 2020년 891만 원에서 2070년에는 9,781만 원으로 약 10.98배 증가(연평균 4.81%)할 것으로 전망된다.

[도표 1] 현행 제도 유지 시 교육교부금 규모 장기전망



주: 교육교부금 중 교육세분은 제외하는 것으로 가정하고 산출

자료: 통계청·한국조세재정연구원·KDI 자료 및 교육부 제출자료 재구성

23) ‘권규호 외 3인, 2019, 「2019 통계청 장래인구특별추계를 반영한 거시경제변수 전망」, 한국개발연구원’에서 추정된 총요소생산성 증가율을 적용

24) 행정안전부 주민등록인구현황 기준

즉, 내국세 연동방식에 따라 교육교부금 규모는 계속 늘어나는 반면 학령인구는 지속 감소하여 학령인구 1인당 교육교부금 규모는 해가 갈수록 급증할 수밖에 없는 구조로서, 2020년 대비 2070년 국민 1인당 경상GDP는 5.47배 증가하는 반면 학령인구 1인당 교육교부금은 10.98배 증가할 것으로 예측된다.

이에 따라 급격한 고령화에 따른 기초연금지급 등 복지수요에 필요한 재원 마련이 어려워지고, 학령인구 1인당 공교육비는 다른 OECD 국가와 비교하여 과잉 투자되는 등 국가 재원배분의 비효율이 심화될 것으로 전망된다.

한편, 총요소생산성 증가율을 아래와 같이²⁵⁾ 비관적으로 가정하는 때에도 학령인구 1인당 교육교부금은 2070년에 2020년 대비 7.54배 증가할 것으로 예측된다.

【 총요소생산성 낙관 시나리오 시 분석결과 】

- 교육교부금은 2020년 49.9조 원에서 2050년 187.0조 원, 2070년 322.7조 원(2020년 대비 6.5배)으로 증가, 학령인구 1인당 교육교부금은 2020년 891만 원에서 2050년 5,240만 원, 2070년 14,178만 원(2020년 대비 15.9배)까지 증가할 것으로 예상됨

【 총요소생산성 비관 시나리오 시 분석결과 】

- 교육교부금은 2020년 49.9조 원에서 2050년 120.9조 원, 2070년 152.8조 원(2020년 대비 3.1배)으로 증가, 학령인구 1인당 교육교부금은 2020년 891만 원에서 2050년 3,390만 원, 2070년 6,714만 원(2020년 대비 7.5배)까지 증가할 것으로 예상됨

다) 지방 교육재정의 방만한 운영을 야기하는 교육교부금 결정방식

교육부는 교육교부금법 제5조 등에 따라 시·도교육청에서 필요로 하는 지출 수요(기준재정수요)와 수입액(기준재정수입)을 산정한 후, 그 차액을 시·도교육청에 교육교부금으로 교부하고 있다.

그런데 현행 내국세 연동방식의 교육교부금 총규모 결정방식은 적정 수준의 지방교육재정 수요를 측정하여 시·도교육청에 배분(교부)하는 것을 어렵게 하며

25) 상세한 시나리오별 분석결과는 [별첨 6] “현행 제도 유지 시 교육교부금 전망(낙관 시나리오)(2030~2070년)” 과 [별첨 7] “현행 제도 유지 시 교육교부금 전망(비관 시나리오)(2030~2070년)” 참조

지출 효율화를 유인할 수 없는 등 구조적 문제점을 안고 있다.

감사원은 기준재정수요와 기준재정수입의 차액을 교부하는 방식이 지방교육재정의 실제 적정수요를 반영하고 있는지와 효과적인 재정운영의 유인수단으로 작동하고 있는지를 점검하였으며, 확인된 문제점은 다음과 같다.²⁶⁾

첫째, 기준재정수요 세부측정항목 간 또는 보통교부금과 특별교부금 산정항목 간의 과다·중복 산정²⁷⁾ 문제가 지속적으로 발생²⁸⁾하고 있다.

【 기준재정수요 과다산정 내역 】

- **(교원 등 인건비)** 교육부는 교원 등 인건비에 대한 기준재정수요 측정 시 교육부장관이 정하는 처우개선을 외에 법령에 근거가 없는 호봉승급분을 추가(2022년 기준 1.83%)로 반영*하였고, 그 결과 2020~2022년까지 최근 3년간 인건비 4조 3,726억 원이 기준재정수요에 과다 반영됨
* 전년도 교원수×단위비용×(교육부장관이 정하는 처우개선율+호봉승급분)
- **(공립학교 신설·이전·증설비)** 2019~2021년 개교한 학교 신설비와 실제 집행액을 점검한 결과, 2022년도 기준 27개교에서 290억여 원의 집행 잔액이 확인되는 등 학교 신설비 관련 교육교부금이 과다하게 교부
- **(지방교육채 원리금 상환액)** 각 시·도교육청의 지방교육채 원리금 상환 예정액이 2022년 기준 3,654억 원에 불과한데도, 당초 약정에 따른 3조 9,127억 원(10.7배)을 기준재정수요에 그대로 반영
- **(유사사업의 중복)** 표준교육비 측정 시 학급경비로 칠판, 냉난방기 교체비용 등을 이미 반영하였는데도 학교교육환경개선비 항목에 다시 이를 반영하는 등 최근 3년간 총 2조 8,942억 원 중복 반영
- **(보통교부금-특별교부금·재정사업 중복)** 보통교부금 교육환경개선비에 포함된 석면 제거, 화장실 개선 등의 항목을 특별교부금으로도 교부하는 등 2019~2022년까지 1조 3,404억 원 중복 반영

둘째, 교육부는 매년 물가상승이나 집행여건 변화 등의 반영을 위해 기준재정수요 산정 시 적용하는 적용률과 단위비용을 객관적 근거 없이 각 시·도교육청별 교육교부금 교부 총액(기준재정수요-기준재정수입)과 세수 상황에 따른 교육교부금 예상 재원을 일치시키기 위한 목적으로 사용²⁹⁾하고 있다.

26) 상세한 내용은 “Ⅲ. 2. 가.항” 참조

27) 감사원은 유사한 시기(2022. 9. 5.~10. 21.)에 「지출 구조조정 추진실태」 감사를 실시하고 기획재정부장관에게 지방교육재정교부금 등 의무지출에 대한 지출 구조조정 추진체계를 마련하도록 통보하였으며, 이번 감사는 교육재정교부금 결정구조의 전면 개편 필요성 등을 분석하고 그 결과를 활용하기 위해 교육부에 통보하는 것임

28) 감사원은 2020년 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」 감사에서 기준재정수요의 세부측정항목 중 ‘학교·학급·학생경비’에 이미 반영되어 있는 ‘교육과정 운영비’ 등을 기준재정수요에 중복계상하지 않는 방안을 마련하도록 통보하였으나, 이를 시정하지 않아 이번 감사에서도 유사한 문제점이 확인됨

【 기준재정수요 산정 시 적용률·단위비용 등의 임의 변경 사례 】

- **(학교·학급경비 적용률)** 2021년 내국세 감소로 교육교부금 재원이 줄어들 것으로 예상되자, 교육교부금 재원과 교육청 배분금액 일치를 위해 전년도에 100%를 적용하던 학교·학급경비 적용률은 76%로, 학생경비 적용률은 80%로 낮춘 후, 2022년 세수 상황이 호전될 것으로 예상되자 다시 100%를 적용하여 기준재정수요를 측정
- **(단위비용)** 2021년 세수감소가 예상되자 ‘자유수강권 지원사업’은 단위비용을 낮추었으나 ‘방과후학교 지원사업’ 단위비용은 전년 수준으로 동결하였으며 또한, 초등 돌봄 지원 항목의 1개 학급당 단위비용은 2017년 2,368만 원에서 2022년 2,613만 원으로 10.38% 증가시킨 반면, 이와 유사한 유아교육비 항목의 유치원 1개교당 단위비용은 같은 기간 897만 원에서 2,737.6만 원으로 3배 넘게 증가

셋째, 전년도 세계잉여금 정산과 당해연도 초과세수 발생 등에 따라 연도 중 추가 교육교부금이 배분되는 등 여유재원이 발생하고 있으며 이로 인한 예산편성과 집행의 비효율성 문제가 심화되고 있다.

[표 10] 연도 중 교육교부금 교부 내역(2016~2022년)

(단위: 억 원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	계
교육교부금(A)	397,841	412,992	481,569	536,823	538,114	517,416	632,180	3,516,935
추경예산 증감(B)	18,558	17,153	-	-	△17,999	61,748	106,374	185,834
전년도 세계잉여금 정산(C)	-	17,939	27,930	51,188	319	7,053	50,890	155,319
연도 중 교육교부금(D=B+C)	18,558	35,092	27,930	51,188	△17,680	68,801	157,264	341,153
연도 중 교육교부금 비율(D÷A×100)	4.66	8.50	5.80	9.54	△3.29	13.30	24.88	9.70

자료: 교육부 제출자료 재구성

연도 중 추가 교육교부금 규모는 위 [표 10]과 같이 2022년 15.7조여 원으로 본예산 기준 교육교부금의 24.88%에 달한다.

그런데 시·도교육청별 기준재정수요와 수입액의 차이는 이미 본예산에 반영되어 교부되었으므로, 연도 중 추가 교육교부금은 위 차액을 초과하는 여유 재

29) 감사원은 2020년 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」 감사에서 교육부가 ‘객관적인 근거 없이 적용률·단위비용 등을 임의 조정’ 하는 문제 등에 대하여 실제 교육 및 행정 수요에 맞게 기준재정수요 세부추정항목을 산정하여 시·도교육청의 재정건전성을 유도하는 방안을 마련하도록 통보한 바 있으나, 유사한 문제가 지속 발생

원³⁰⁾이 되며, 시·도교육청은 연도 중 교육교부금에 대해 「지방재정법」 제45조 등에 따른 추경 편성 및 지방의회 승인을 거쳐 당해 회계연도 중에 집행하고 있는데, 추경 일정상 사업계획 수립이 촉박하게 이루어질 수밖에 없어 추경 신규 사업의 높은 이·불용률과 불요불급한 사업 추진의 원인이 되고 있다.

【 연도 중 교육교부금 예산편성 및 집행의 비효율성 사례 】

- **(높은 이·불용률)** 2011~2021년까지 추경 신규사업의 경우 경북도교육청의 이·불용률이 55.77%, 전체 시·도교육청의 이·불용률은 21.57%에 이른다. 또한, 추경 증액사업도 전체 시·도교육청의 이·불용률이 9.94%로 추경 시 감액 사업의 이·불용률 3.25%의 3배를 초과
- **(현금·복지성 지원사업 증가)** 연도 중 교육교부금이 늘어나기 시작한 2018년 이후 최근 5년간 17개 시·도 교육청에서 총 3조 5,067억 원을 집행하였고, 이 중 **경기도·서울시교육청**은 2021~2022년 소득수준과 상관없이 관내 학생 모두에게 교육회복지원금 등의 명목으로 각 1,664억 원과 960억 원을 지급하였고, 경북도교육청은 교원이 아닌 행정직 공무원과 교육공무직 등에게 46억 원 상당의 노트북을 지급

넷째, 기준재정수요 산정을 위한 측정항목과 금액 상당 부분이 [표 11]과 같이 교직원·학교·학급수를 기준으로 하여, 학령인구 감소를 반영하기 어려운 실정이다.

[표 11] 교직원·학교·학급수를 측정단위로 하는 기준재정수요의 측정항목 및 금액(2022년)

(단위: 억 원)

측정단위	측정항목	기준재정수요 측정액(비율 ^{주)})
교직원수	▶ 전년도 교직원 인건비 결산액 및 처우개선을	465,043(60.0%)
학교수	▶ 학교경비, 교과교실 운영비, 기숙형고 기숙사 운영비, 통폐합학교 기숙사 운영비, 자사고 등 일반고 전환에 따른 지원, 특성화고등학교 전환 등 고등학교 지원, 학점제운영 직업계·일반계 고등학교 지원, 산업 수요 맞춤형 고등학교 지원, 기관운영비(학교), 지역 간 균형교육비(통학면적)	90,994(11.7%)
학급수	▶ 학급경비, 방과후학교사업 지원, 초등 돌봄 지원	23,296(3.0%)
계		579,333(74.7%)

주: 2022년 기준재정수요(77조 5,498억 원) 대비 해당 항목의 비율

자료: 교육교부금법 시행규칙 [별표 2], [별표 3] 및 교육부 제출자료 재구성

30) 실제로 교육부는 연도 중 교육교부금을 배분하면서 교육교부금법 등에 따른 기준재정수요 산정방식을 적용하지 않고 앞서 “II. 2. 나. 2)항”에서 설명한 바와 같이 학교·학급·학생수를 측정단위로 설정한 기준재정수요 측정항목의 시·도교육청별 비율과 동일한 비율로 각 시·도교육청에 배분

이와 관련하여 학생수 변화가 기준재정수요 측정에 미치는 영향을 분석한 결과, 2022년도 기준재정수요 산정방식을 기준으로 학생수가 50% 감소하더라도 전체 기준재정수요 산정액은 77조 5,498억 원에서 75조 614억 원으로 2조 4,884억 원(3.21%) 감소에 그치는 등 학생수 변동에 따른 기준재정수요의 탄력성³¹⁾이 $0.0642(=3.21\% \div 50\%)$ 에 불과³²⁾한 것으로 나타났다.

결국, 현행 기준재정수요 산정은 학령인구가 크게 감소하더라도 시·도교육청이 일정 수준의 교사·학교·학급수만 유지하면 전년도와 유사한 규모의 교육교부금이 산정, 교부되는 방식으로 운영되고 있다.

다섯째, 교육부의 기준재정수요 항목별 산정결과는 시·도교육청의 예산편성·집행 시 가이드라인이나 재정운용의 유인으로 작동하지 않고 있다.³³⁾

이번 감사 시 세부측정항목별 기준재정수요 산정과 각 시·도교육청의 실제 집행 간의 연계성을 점검³⁴⁾한 결과, 아래 사례와 같이 시·도교육청에서는 교육공무직 인건비와 시설비 등은 기준재정수요 대비 초과 편성·집행하고 있었고, 교육전문직원 인건비 및 방과후학교 사업 등은 연례적으로 기준재정수요 대비 적게 집행하고 있는 등 그 연계성이 낮은 것으로 확인되었다.

31) 학생수 변화에 따른 기준재정수요의 변화를 측정한 것으로, 기준재정수요의 변화율÷학생수 변화율로 나타낼 수 있음. 탄력성이 0에 가까울수록 학생수가 변화하더라도 기준재정수요가 변화하지 않는다는 것을 의미하며, 탄력성이 1일 때 학생수 변화율과 기준재정수요 변화율이 일치하는 것을 의미

32) 경직성 비용으로 단기간 내 감축이 어려운 교원 등 인건비를 제외하더라도 학생수 감소에 따른 기준재정수요의 탄력성은 $0.1603(=8.015\% \div 50\%)$ 에 불과

33) 교육교부금은 교육교부금법 제5조에 따라 총액으로 교부되며, 시·도교육청은 세입 재원 범위 안에서 항목별 기준재정수요 산정과 관계없이 인건비 등 예산을 편성하여 집행

34) 2017~2021년 기준재정수요 측정항목과 시·도교육청별 세출결산액 간 직접 연계가 가능한 항목(인건비, 지방선거 경비, 교육기관 등 시설비, 교육복지지원비, 유아교육비, 방과후학교 사업지원, 재정결함보전의 18개 세부측정항목)을 선정하여 분석

【 기준재정수요 측정액과 시·도교육청 예산편성·집행과의 불일치 사례 】

【 기준재정수요 대비 초과 예산편성 및 집행 항목 】

- (교육공무직 인건비) 교육공무직 인건비는 기준재정수요 대비 세출결산 합계액을 비교하였을 때 기준 재정수요를 초과하여 집행한 것으로 나타남(2017년, 최대 150.1%)
- (시설비) 2017년 본예산에 이·전용 및 전년도 이월금액(기준재정수요 대비 99.6%)을 더한 예산현액은 기준재정수요의 325.3%, 기준재정수요 대비 세출결산 합계액은 201.8%로 초과 예산편성 및 집행

【 기준재정수요 대비 과소집행 항목 】

- (기타 인건비) 2020년 교육전문직원 인건비는 기준재정수요 대비 세출결산액이 87.4%에 불과 하는 등 지방공무원인건비, 교육전문직원 인건비, 인건비 재정결함지원 항목은 세출결산액이 기준재정수요 대비 매년 과소 집행
- (방과후학교 사업지원비) 저소득층 자녀 방과후 자유수강권 지원 항목은 기준재정수요 대비 세출 결산액이 최대 86.7%(2019년), 최소 38.0%(2020년)에 불과

위와 같은 여러 문제점의 원인 중 하나는 시·도교육청별 실제 수요에 기반 하지 않고 이와 직접 관계가 없는 해당 연도의 세수 규모에 따라 교육교부금이 정해지는 교육교부금 결정구조로 판단된다.

즉, 내국세 연동방식이 계속 유지될 경우 여유재원이 발생하는 문제가 지속 되어, 교육부는 남은 재원[내국세 연동 교육교부금 결정분-(기준재정수요-기준재정 수입액)]을 각 시·도교육청에 배분하기 위해 과다·중복산정하거나 다시 교부할 수밖에 없고 시·도교육청은 이를 불요불급한 사업에 사용하는 문제가 발생한다.

실제 교육부는 2023년도 교육교부금 예정교부를 위해 기준재정수요·수입액을 측정하고 그 차액만큼을 배분한 후 남은 재원 12조 7,919억 원을 특별한 용 처 없이 재정안정화 지원 명목으로 각 시·도교육청에 배분³⁵⁾한 바 있다. 이처럼 기준재정수요를 초과하는 교육교부금을 특별한 목적과 필요 없이 배분하는 구조에서는 기준재정수요를 실제 수요에 따라 면밀하게 산출하고 이를 집행할 유인

35) 추가경정예산 배분방식과 동일하게 “학교·학급·학생” 수를 측정단위로 설정한 기준재정수요 측정항목의 시·도 교육청별 비율과 동일한 비율로 각 시·도교육청에 배분하였으며, 이에 따라 각 시·도교육청의 2022년 말 기준 각종 기금적립액 19.4조 원(이자, 예치금 회수 등을 고려하지 않은 전망치)이 더 늘어날 것으로 전망됨

이 없어진다. 또한, 내국세 연동방식이 유지된다면 불요불급한 사업추진의 원인이 되는 연도 중 교육교부금 문제도 해결하기 어렵다.

2) 교육교부금 제도 개편(안)

가) 분석방향

① 지속적인 교육투자 및 학령인구 변화를 반영한 산정방식 검토

학령인구 변화를 반영할 수 있는 교육교부금 산정방식 개편안을 통해 제도 개편 전·후 교육교부금 규모 및 그 효과를 분석하였다. 교육교부금 규모는 감사 중 조사한 전문가 의견, 시·도교육감, 교원 및 학부모단체 등 교육 관련 이해관계자 의견³⁶⁾을 고려하여 미래세대 교육의 질적 향상을 위해 지속적으로 확대되도록 설계하였다. 단, 증가 폭 및 속도는 학령인구 감소 및 재정부담 여력을 반영할 수 있도록 하였다.

② 지출 효율화 방안 검토

교육여건의 지속적 개선을 위한 재정투자의 효과성을 높이기 현재 교육재정 운영에 고착화된 낭비·비효율에 대한 개선방안을 검토하였다.

나) 학령인구 변화를 반영한 산정방식 및 그 효과 분석

감사원은 지속적 교육투자 및 학령인구 변화를 반영할 수 있는 교육교부금 산정방식을 활용하여 분석을 실시하였다. 이 방식은 교육교부금 총규모를 국가의 재정부담 여력(물가상승률과 소득증가가 반영된 경상GDP 증가율)만큼 계속 증가시켜 교육여건 개선을 위한 투자를 안정적으로 확보하되, ‘학령인구 비율의 변화추이를 반영’하는 것을 주요 특징으로 한다. 즉, 경제성장에 따라 교육교부금

36) 상세 내용은 [별첨 2] “지방교육재정 관련 분야별 의견수렴 결과” 참조

의 절대 규모는 현행 내국세 연동방식과 같이 계속 증가하지만, 그 증가 폭에 학령인구 변화를 반영하는 방식이다.

다만, 위 모형에 따르면 특정 연도에 전년 대비 학령인구 감소 폭이 큰 경우 교육교부금 총규모를 줄여야 하나, 인건비 등 경직성 경비 비중이 높아 즉시 규모를 줄이기 어려운 지방 교육재정의 특성을 고려하여 직전 연도의 교육교부금 규모를 유지하도록 모형을 수정함으로써 분석의 현실성을 높였다.

【 교육교부금 산정방식 개선안 개요 】

【 개요 】

- KDI 「2021~2025 국가재정운용계획-학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」에서 검토된 방식(교육교부금 총규모를 경상GDP 증가율만큼 안정적으로 증액시키되 학령인구 비율의 변화추이를 반영)을 활용
 - * $\text{교육교부금} = (1 + \text{경상GDP 증가율}) \times \text{전년도 교부금} \times (\text{당해연도 학령인구 비율} \div \text{전년도 학령인구 비율})$
- 단, 경직성 경비(인건비 등) 비율이 높은 지방교육재정 특성상 교육교부금 총규모를 단기간 내 줄이기 어려운 점 등을 고려하여, 특정 연도의 전년 대비 학령인구 비중 감소율이 경상GDP 증가율보다 높더라도 교육교부금 총규모가 전년보다 감소하지 않도록 수정(직전 연도의 교육교부금 규모 유지)
- 통계청이 2021년 12월 발표한 장래인구추계(2020~2070년)를 적용(중위값)

【 특징 】

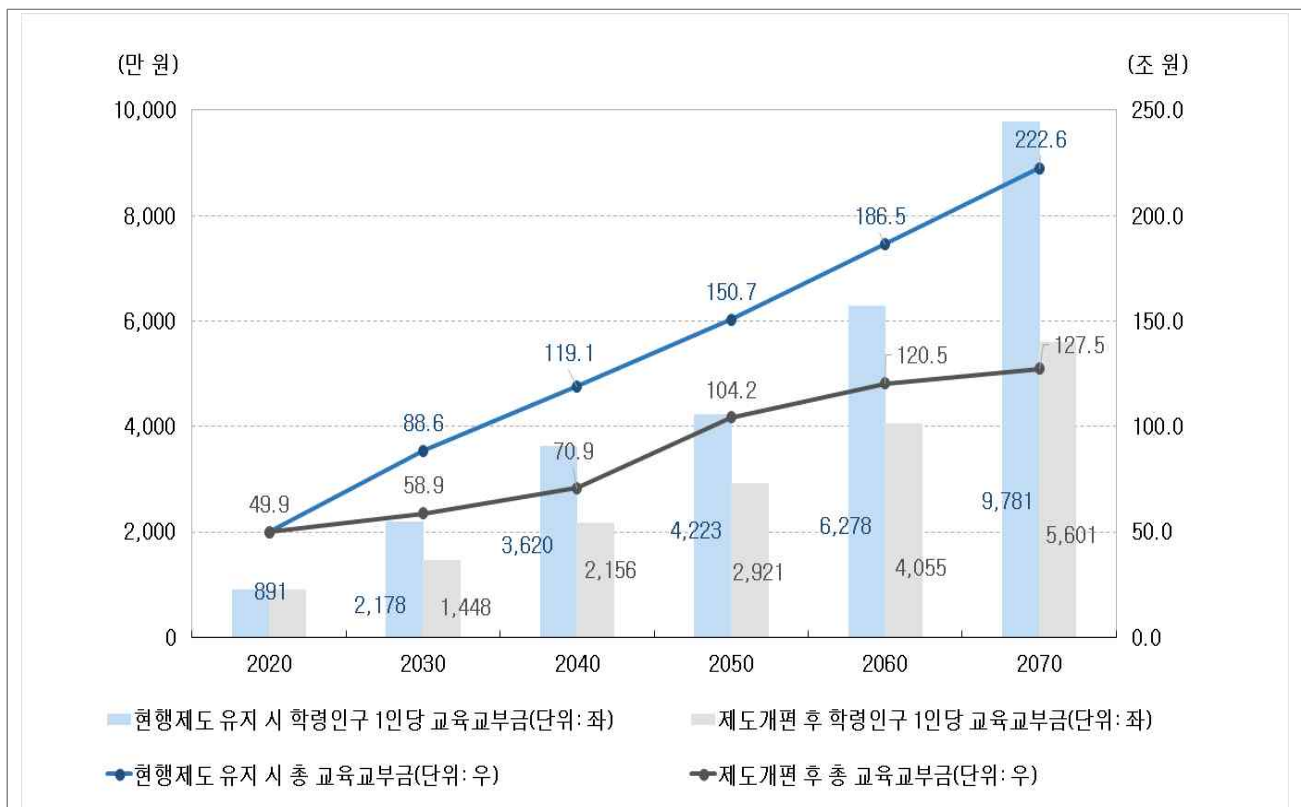
- 총규모 증가율을 경상GDP 증가율에 연동, 각종 조세정책 등에 영향받는 내국세 연동방식에 비해 안정적인 재원확보가 가능
- 국가 세입의 추계 및 실제 징수 오차 등에 따른 연도 중 교육교부금 문제가 발생하지 않음
- 경상GDP 성장률이 중장기적인 국가의 재정부담 여력을 보다 잘 반영
- 세대간/분야별 자원배분 고려(전체 인구 중 학령인구 비율의 변화를 반영)가 가능

분석결과, 예시된 개편안을 적용할 경우 [도표 2]와 같이 2020년 49.9조 원인 교육교부금 총규모는 2070년 127.5조 원(2.55배 증가, 같은 기간 경상GDP는 4배 증가)이 되어, 현행 제도를 유지(2070년 222.6조 원³⁷⁾, 4.46배 증가)할 때 보다 완만하게 늘어나는 모습을 보이고 있다.

37) 총요소생산성 증가율을 중위값으로 가정하여 추계한 값

그리고 교육교부금 총규모의 증가율은 경상GDP 증가율보다 낮지만 학령인구(만 6~17세)가 2020년 560만여 명에서 2070년 227만여 명으로 감소(△59.4%)함에 따라 학령인구 1인당 교육교부금은 2020년 891만 원에서 2070년 5,601만 원(2020년 대비 6.3배, 현행 제도 유지 시에는 9,781만 원)으로 증가할 것으로 전망된다.

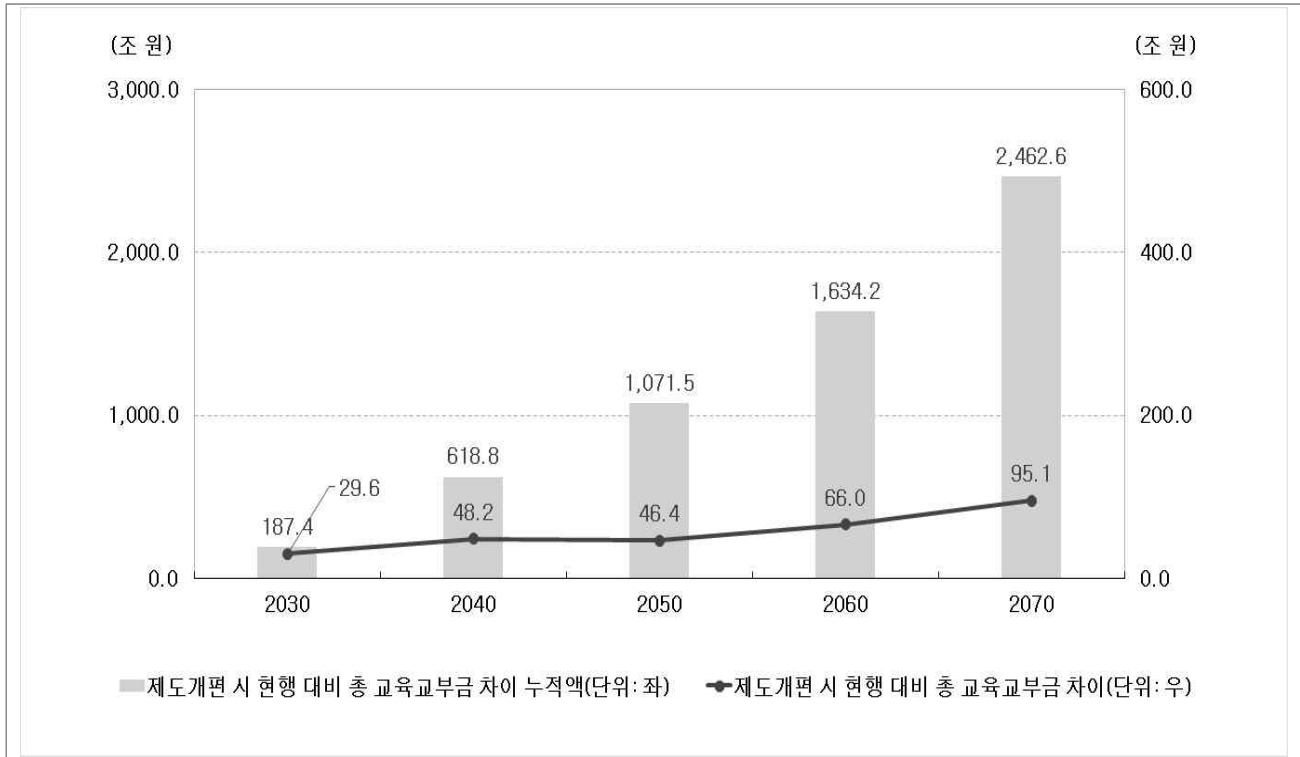
[도표 2] 교육교부금 결정방식 개편 이후 교육교부금 규모 장기 추산



자료: 교육부 제출자료 재구성 및 감사원 분석

교육교부금 규모를 현행 제도 유지 시와 개편안 적용 후로 비교해 보면, [도표 3]과 같이 그 차이(현행 유지 시 총교육교부금-개편 후 총교육교부금)는 2070년 95.1조 원까지 확대되고, 연도별 차이의 누적액이 2,462조 6천억 원이 될 것으로 예측된다.

[도표 3] 제도 개편 전후 교육교부금 규모의 차이



자료: 교육부 제출자료 재구성 및 감사원 분석

한편, 현재 OECD 국가 평균 대비 높은 수준의 학생 1인당 공교육비 투자 규모³⁸⁾와 제도 개편 이후의 교육교부금 증가 추이를 고려하면 제도 개편 이후에도 선진국 대비 높은 수준의 교육투자를 유지할 수 있을 것이다.

다) 지방교육재정의 지출 효율화 방안

① 검토 필요성

16개 시·도교육청의 2022년 기준 기준재정수요 77조 5,498억 원 중 교원 및 교육공무직 인건비 등은 46조 5,043억 원³⁹⁾(60%), 학교·학급수 연동경비는 11조 4,290억 원(14.7%)으로 지방 교육재정 세출의 상당 부분은 인건비·경상비 등의 경직성 경비⁴⁰⁾로 구성되어 있다.

38) 2019년 기준 주요 선진국 공교육비 투자는 1위 룩셈부르크 23,516달러, 2위 노르웨이 15,816달러, 3위 오스트리아 15,375달러, 4위 우리나라 15,200달러임

39) 교원 인건비 34조 1,572억 원, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 인건비 5조 5,115억 원, 공무원 및 사무직원 외의 직원 인건비 5조 367억 원, 교원 명예퇴직비용 1조 2,138억 원 등

이번 감사기간 중 실시한 의견수렴 결과 현행 교육교부금 제도의 개편을 반
대하는 주요 논리로, 교사·학교·학급수가 지속적으로 증가하고 있고 이로 인한
경직성 경비의 지출 필요성이 높으며, 앞으로도 과밀학급 해소를 위해 많은 학
교·학급 신설 투자가 이루어져야 한다는 점이 제시되었다.

그러나 앞에서 제시한 개편안에 따라 교육투자가 지속적으로 증가하는 가운
데, 학령인구 감소를 고려하여 적정 규모의 교원·학교·학급수를 유지하는 등 경
직성 경비의 지출을 효율화하게 되면, 교육여건 개선을 위한 투자에는 큰 문제
가 없을 것으로 보인다.

하지만 교육부는 감사일 현재까지 학령인구 감소 등으로 인한 향후 교원수
급, 학교·학급수 및 과밀학급수 등의 변화에 대한 전망이나 분석 등의 업무를
하지 않고 있으며 위와 같은 주장의 타당성을 검증할 수 있는 객관적 논거도 제
시하지 않고 있다.

이에 감사원은 현재 교육재정운영에 고착화된 비효율을 개선하기 위해 세출
의 대부분을 차지하는 인건비 및 학교·학급수 연동경비 등의 효율화 방안을 검
토하였다.

② 교원수급계획 및 교원양성방안 개선

교육부는 2006년부터 일정기간의 교원수요를 분석하고 이를 공급하는 내용
의 중장기 교원수급계획을 수립하고 있다. 계획을 수립할 때에는 교원 1인당 학
생수 등 수급 기준, 정부 재정부담 등 제반 여건을 면밀히 살펴 수급목표를 설
정하고, 학령인구 감소 등 환경변화에 대응하기 위한 감축계획을 선제적으로 수

40) 교원 및 교육공무직(무기계약직)의 경우 임용 또는 채용 이후 특별한 사유가 없는 한 정년이 보장되고 실제로 교원의 평균 근속기간도 30년 이상에 이르며, 학교·학급 시설에는 지속적인 유지·보수 등이 필요하므로 지방교 육재정의 인건비 및 학교·학급수 연동경비는 단기간에 그 규모를 줄이기 어려운 경직성 경비에 해당

립·이행해야 하며, 새로운 수급계획이 마련되고 교원정원에 대해 행안부 등과 협의를 완료한 이후에는 이를 대외에 공표하는 한편, 교원양성정원을 적절히 조정하는 방안을 마련하여야 한다.

2017년 이후 감사일 현재까지 교원수급정책 관련 교육부의 대응을 확인하였다. 그 결과 아래와 같은 문제점이 확인되었다.

감사결과 확인된 문제점

i) 2018년 수급계획: 합리적 근거 없이 교원정원 및 신규채용 규모 조정

교육부는 2018년 중장기 교원수급계획을 작성하면서 교원 1인당 학생수를 OECD 평균 수준(초등 15.2명, 중등 13.1명)으로 낮추겠다는 목표로 공립학교 학생수와 퇴직 교원수 등을 예측하여 2030년까지 필요 공립교원수와 신규채용 규모를 산정하는 모형을 설계하였다. 위 교원수 추계 모형 산정결과에 따르면 2019년 이후 2030년까지 52,956명(초등 13,240명, 중등 39,716명)의 교원을 줄여야 하고, 같은 기간 신규채용 가능 인원은 70,057명(초등 41,861명, 중등 28,196명)으로 나타났다.⁴¹⁾

그런데 교육부는 교원 신규채용 규모를 ‘안정적으로 관리하여야 한다’는 사유로 신규채용 인원이 모형 산정결과(교원 1인당 학생수 기준 초등 15.2명, 중등 13.1명)보다 많아지도록 교원 1인당 학생수가 초등 15.0명, 중등 11.3명이 되게 역산으로 각각 조정하고, 이러한 조정값을 적용하여 교원정원 감축은 33,633명(초등 10,839명, 중등 22,794명)으로 모형산정결과보다 19,323명(초등 2,401명, 중등 16,922명) 덜 줄이고, 신규채용은 85,930명~92,370명(초등 42,510명~45,660명, 중등

41) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 나. [표 27] 참조

43,420명~46,710명)으로 모형산정결과보다 15,873명~22,313명(초등 649명~3,799명, 중등 15,224명~18,514명) 더 많이 할 수 있는 것으로 산정하였다.⁴²⁾

이후 교육부는 2018년 2월부터 같은 해 4월까지 행안부와 교원정원 협의를 진행하면서, 학생수 감소에 따라 교원수를 추가로 줄여야 한다는 행안부의 반대에도 교원정원 감축이 사회적으로 큰 파장을 일으킬 수 있다는 등의 사유로 교원수 추계 모형 결과보다 정원 감축 규모는 축소하고 신규채용 규모는 확대하는 방안으로 수급계획을 수립, 2018. 4. 19. 국정현안점검조정회의(의장 국무총리)를 거쳐 같은 해 4. 30. 대외발표하였다.

ii) 2020년 추진계획 관련: 감원 대신 교원 1인당 학생수 조정(15.2명→12명)

2019년 통계청 장래인구 특별추계에 따른 학령인구수를 위 교원수 추계 모형(교원 1인당 학생수 초등 15.2명)에 적용하면 2021~2030년까지 초등학교원정원을 51,022명 줄여야 하고, 퇴직자를 고려하더라도 신규채용 없이 7,764명을 순 감원해야 하는 것으로 나타난다.⁴³⁾

이는 2018년 수급계획에서 교육부가 행안부와 합의한 2021~2030년 초등학교원정원 감축 인원 12,170명보다 38,852명 더 많은 수치이며, 이에 따르면 2018년 수급계획에서 밝힌 2021년부터 2030년까지의 초등학교원 신규채용 예정 인원 34,660~37,610명을 한 명도 채용하지 못하게 된다.

그러자 교육부는 2018년 수급계획상 정책목표(교원 1인당 학생수 초등 15.2명)에 따라 초등학교원의 정원 및 신규채용 인원을 추가로 줄이는 대신, 2030년까지 교원 1인당 학생수 기준을 OECD 상위 10개국 수준(12명)으로 변경하여 초등학교

42) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 나. [표 28] 참조

43) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 나. [표 29] 참조

원 감축 인원 및 신규채용 인원을 재산정하고, 2030년까지 장래인구 특별추계를 적용한 결과보다 초등교원 32,877명⁴⁴⁾을 덜 줄이는 정원 조정(안)을 행안부 등과 협의하고 2020. 6. 24. 사회관계장관회의를 거쳐 2020년 ‘미래교육 환경변화에 대응하는 교원수급정책 추진계획’을 발표하였다.

그러나 교육부는 이 과정에서 재정부담 분석 등 객관적 근거 없이 정책목표를 변경하였으며, 교원수급 규모 산정의 기준이 되는 교원 1인당 학생수를 15.2명에서 12명(초등 기준)으로 변경한 사실은 공개하지 않았다.

통계청 장래인구 특별추계에 따르면 학령인구는 2030년까지 감소하는바, 초등교원 1인당 학생수를 2030년까지 12명으로 낮추더라도 향후 10년간(2021~2030년) 2018년 수급계획에 따른 초등 교원정원 감축 예정 인원(12,170명)보다 추가로 5,975명 더 줄여야 하는 상황이다. 그럼에도 교육부는 2020년 추진계획 수립 시 2024년까지만 3,000명 정도의 신규채용 규모가 유지되도록 하고, 2025년부터는 그 규모가 급격히 감소(2025~2027년 2,000명대, 2028년부터 1,000명대)되도록 함으로써, 사실상 2030년까지의 초등교원 신규채용 여력 중 일부를 2024년까지 미리 당겨쓰고 그 이후는 고려하지 않는 방식으로 계획을 수립하였다.⁴⁵⁾

교육부는 이 과정에서 초등교원 신규채용 가능 인원이 2028년부터 1,000명대로 줄어든다는 사실은 공개하지 않고 초등교원 신규채용 규모가 3,000명 수준으로 유지되는 2024년까지의 신규채용 인원만 발표하였다.

iii) 2022년도 교원정원 감축분 축소 등 소극적 업무처리

교육부는 2020년 추진계획 발표 전인 같은 해 상반기 행안부와 2030년까지

44) 장래인구 특별추계를 적용한 2030년까지의 초등교원 정원 조정 △51,022명, 2020년 추진계획 정원 조정 △18,145명

45) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 나. [표 30] 참조

초등교원정원을 18,604명 감축하기로 협의를 완료하였으므로, 이에 따라 2022년에 교원정원 1,849명(초등 484명, 중등 1,365명)을 줄여야 했다.

그러나 교육부는 2021년 8월경 행안부와 2022년 교원정원을 협의하면서 임용 대기자 해소 및 고교학점제 지원, 코로나-19로 인한 학습손실 해소 등을 사유로 기존에 합의하였던 교원정원 감축 계획보다 751명(초등 268명, 중등 483명) 덜 줄이는 방안⁴⁶⁾을 주장하였고, 2021. 8. 11. 사회부총리(교육부장관) 주재 제14차 사회관계장관회의 안전에 이를 상정하여 확정하였다.

한편, 교육부는 시·도교육청이 전체 교원정원 감축규모에 반하여 결원 대비 신규 교원을 과다 채용하지 않도록 지도·감독하여야 하는데도, 서울시교육청과 경기도교육청에서는 최근 3년간 결원에 기타인원⁴⁷⁾을 과다하게 포함시키는 방법으로 초등교원을 각각 635명, 764명 더 많이 채용하는 계획을 수립하였고, 이에 따라 임용시험 합격 후 임용되기까지 최대 2년 대기자도 발생하고 있었다.

더욱이 교육부는 행안부와 2022년도 교원정원 협의 시 이러한 임용대기자 해소를 사유로 들어 교원정원의 감소폭 완화를 관철하였으며, 2022년도 초등교원 전체 정원의 감소폭 완화(268명)와 서울시·경기도교육청의 실제 결원 대비 과다 채용 등의 영향으로 2022년도 및 2023년도에 초등교원을 최종 각각 3,758명, 3,561명 채용(또는 공고)하는 등 2030년까지 교원 1인당 학생수 12명을 기준으로 산정된 2020년 추진계획에 따른 최대 채용예정인원(2022년도 3,580명, 2023년도 3,000명 내외)보다도 더 많은 교원을 채용했거나 채용해야 할 것으로 예상된다.

iv) 2022년 새로운 수급계획 수립 표류

46) 고교학점제 지원을 위해 추가로 교원이 필요하다는 주장은 “Ⅲ. 2. 나. 3) 가항”에서 살펴본 바와 같이 교육부가 2018년 수급계획 수립을 위해 행안부와 협의할 때에도 정원 감축분을 줄이는 데 이용하였던 사유임

47) 전출, 군유예자, 임용포기자, 기간제 교원 활용 예비교원 등 추가소요 인원

교육부는 2020년 수급계획 이후 2022년 상반기에 차기 수급계획 수립을 추진하면서 학령인구 감소와 국가 재정부담 등의 여건을 고려하지 않고 2018년 수급계획에 이미 반영된 고교학점제 대비 정원 확보와 2020년 수급계획에 반영된 디지털역량 강화를 위한 정원 확보 등을 사유로 오히려 교원정원을 늘리는 방안을 내부검토한 바 있으나, 증원 근거가 불명확한 문제 등으로 감사일 현재까지 수급계획이 결정되지 못하고 있었다.

v) 교원양성기관 정원 감축 및 구조조정 미실시

교육부는 학생수 급감에 따른 교원양성규모 적정화 등을 사유로 ‘교원양성기관 역량진단 평가⁴⁸⁾’를 추진하면서도 13개 대상기관 모두 정원조정 대상이 아닌 B등급 이상으로 진단하는 등 교원양성기관 정원 감축 노력을 기울이지 않고 있다.

개선방향

교육부는 교원 1인당 학생수 등 정책목표 설정 시 학령인구 감소, 재정부담 등 정책여건, 교원임용 대기자 해소 등을 종합적으로 검토하여 국가의 재정 여력과 교육여건 개선 필요성을 조화시킬 수 있는 적정 규모의 교원수가 유지될 수 있도록 교원수급계획 및 교원정원 조정방안을 마련할 필요가 있다.⁴⁹⁾

③ 과밀학급·소규모학교 관리방안

학교 및 학급의 적정 규모는 인구분포 등 지리적 여건, 국가·지역별 교육환경, 공교육에 대한 기대치, 국가의 재정부담 여력 등 여러 변수에 따라 달라진다. 교육여건 측면에서 과밀학급 문제는 해결되어야 하나, 이는 학교·학급 중

48) 3주기 평가(2010~2014년), 4주기 평가(2015~2017년), 5주기 평가(2018~2021년)

49) 교육부는 감사원에서 감사결과를 처리 중이던 2023. 4. 23. 새로운 중장기 교원수급계획을 발표하면서, 교원정원 증감에 따른 재정부담 분석을 실시하고, 교원수급계획과 연동하여 적정 수준의 교원이 양성될 수 있도록 교원 양성기관 정원을 단계적으로 감축하는 방안을 마련하는 등 감사원의 지적내용을 전반적으로 수용

설 등 중장기 시설투자와 유지보수, 교원 추가 확보·유지 등 경직성 경비의 지속적 증가를 가져오므로, 학령인구 감소 등 환경변화를 충실히 반영하여 계획을 마련할 필요가 있다.

소규모학교는 운영상의 비효율성⁵⁰⁾뿐만 아니라, 복식학급⁵¹⁾ 및 상치교사⁵²⁾ 운영이 불가피하여 양호한 교육여건을 달성하기 어려운 한계가 있다.

감사원은 감사기간 중 시·도교육청별로 추진되고 있는 과밀학급 해소계획과 소규모학교 관리방안의 적정성을 점검하기 위해, 학령인구 변화를 반영하여 2040년까지 예상되는 지역별 학생수, 학급수, 소규모학교수를 아래와 같은 방법을 통해 전망·분석하였다.

【 장래 학생수, (과밀)학급수, 소규모학교수 분석 개요 】

【 2040년까지 학교급별·지역별 학생수 】

- (2028년까지) 2022년 현재 주민등록상 만 0~6세 아동수와 교육기본통계상 초·중·고 학생수를 기초로 학교급별 취학·졸업·진학·진급·재학률을 적용(최근 3년 평균)한 코호트요인법을 사용하여 시·군·구별 및 학교급별 학생수 추계

※ (N년도) 초등학교 1학년 학생수=(N-1년도) 만 5세 인구×취학률

(N년도) 중·고등학교 1학년 학생수=(N-1년도) 초등학교 6학년, 중학교 3학년 학생수×졸업률×진학률

(N년도) 초·중·고등학교 2~6학년 학생수=(N-1년도) 1~5학년 학생수×진급률

- (2029~2040년) 위 자료에 시·도별 장래인구추계(~2050년) 및 시·군·구별 장래인구추계 자료(~2040년) 등을 추가 활용하여 코호트요인법을 사용

【 2040년까지 학급 및 과밀학급수 】

- (학급수) 위 학생수 추계결과를 기초로 하여 개별 학교급별 재학률 등 코호트요인법을 적용, 학생을 학급에 가배정(학급당 학생수 편성기준 28명 미만)하는 방법으로 전체 학급수를 예측
- (과밀학급수) 학급당 평균 학생수가 28명 이상으로 예상되는 학교를 예상 과밀학교로 분류한 후, 이들 학교 중 학급당 학생수 28명 이상 배치가 불가피한 학급을 과밀학급으로 분류

50) 소규모학교의 학생 1인당 학교 교육비는 2021년 학교별 학교회계 결산 기준 1,505만 원으로 전체 초·중등학교 평균 503만 원보다 약 3배 높은데, 이는 소규모학교의 교원 및 직원 1인당 학생수가 각각 4.4명, 6.9명으로 전체 초·중등학교 대비 각각 36.7%, 24.2% 수준에 그치는 등 학생 1인당 인건비와 기타 시설·바·기관운영비 등이 상대적으로 많이 소요되기 때문

51) 복수 학년이 한 학급에서 수업을 듣는 방식

52) 비전공 교사가 교과목 담당

- (적용된 가정) 분석의 편의와 현재 대비 과밀학급 및 소규모학교수를 비교·분석하기 위해 2023년 이후 학교 신설 및 통폐합은 없다고 가정, 학교별로 최근 3년(2020~2022년)간 연평균 학생수 증가율을 적용하여 학생을 가배정

【 2040년까지 소규모학교수 】

- 시·군·구별 예상 학생수를 기준으로, 2023년 이후 추가 학교 신설 및 통폐합학교가 없다는 가정하에 전국의 소규모학교(도시지역 학생수 200명 이하, 읍·면·도서·벽지지역 학생수 60명 이하) 수와 학생수 추계. 단, 소규모학교수에서 향후 재학생이 0명으로 휴·폐교될 예정인 학교는 제외

감사결과 확인된 문제점

i) 과밀학교 해소계획

현재 일반교실 수 범위 내에서 학급당 학생수를 최대 28명 미만으로 배치할 경우 2040년까지 지역별 학생수 감소에 따라 학급수는 2023년 212,995개에서 2028년 185,231개로 13.3% 감소(연평균 $\Delta 2.75\%$)하고, 2040년에는 148,982개로 30% 감소(연평균 $\Delta 2.08\%$)할 것으로 전망⁵³⁾된다.

이 중 과밀학급(학급당 학생수 28명 이상)의 경우, 2023년 33,292개에서 2028년 26,265개로 21.1% 감소(2023~2028년 연평균 $\Delta 4.63\%$)하고, 2040년에는 11,570개로 65.2% 감소(연평균 2023~2040년 $\Delta 6.03\%$)할 것으로 전망⁵⁴⁾된다.

그런데 시·도교육청⁵⁵⁾에서 2027년까지 추진 중인 학생배치계획을 검토한 결과, 시·도교육청은 관내 공동주택 신축 등 학생수 증가요인은 적극 반영하면서 인구 감소요인은 고려하지 않는 등 관내 학생수를 감사원에서 산정한 학생수보다 연도별로 최소 105,028명(2.0%, 2023년)에서 최대 649,419명(19.1%, 2026년)

53) 상세한 내용은 [별표 10] “학급 편성기준(28명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)” 참조

54) 상세한 내용은 [별표 12] “장래 과밀학급수 전망(2022~2040년)” 참조

55) 학생배치계획을 수립한 시·도교육청만을 대상으로 산정한 수치로서, 17개 시·도교육청에서 2021년 학생배치계획 수립 시 최소 2년(2024년)에서 최대 5년(2027년)까지 다양하게 장래 학생·학급수를 추계(서울시교육청과 대구시교육청은 2025년까지, 대전시교육청과 경북도교육청은 2026년까지만 추계)하고 있는바 17개 시·도교육청 전체를 대상으로 과다 예측한 학생·학급수를 연도별로 산정하기 어려움

까지 과다 추계⁵⁶⁾하고 있었다.

시·도교육청은 이와 같이 과다 추계된 학생수를 기준으로 2027년까지 자연 해소되지 않는 과밀학급수⁵⁷⁾가 24,409개에 이를 것이라는 전제하에 과밀학급 해소계획을 수립⁵⁸⁾하고 있었는데, 이는 감사원에서 추계한 과밀학급 해소에 필요한 학급수 9,795개보다 14,614개 학급이 과다 산정된 수치이다.

시·도교육청은 위 과밀학급 24,409개 중 12,720개를 학교 신설(232개교 7,325개 학급), 학급 증축(3,920개 학급) 등을 통해 해소하겠다는 계획하에, 10조 2,115억 원(학교 신설 9조 2,800억 원⁵⁹⁾, 학급 증축 7,840억 원, 모듈러교실 설치 1,475억 원 등)의 예산 소요를 교육부에 제기하고 있다. 이 계획에 따르더라도 일반교실 전환 및 학생 배정방법 개선 등을 통해 해소 가능한 학급수는 11,689개로 산정된다. 감사원이 추계한 필요학급 9,795개가 이 범위 내에서 해결 가능하다는 점을 고려할 때, 과잉투자가 우려된다.

ii) 소규모학교 관리방안

휴교 및 폐교가 예상되는 학교(재학생수 0명)를 제외한 소규모학교의 경우, 2022년 2,666개교에서 2028년 3,540개교로 증가(32.8%)하고, 2040년에는 그 수가 4,950개교로 급증(85.7%)할 것으로 전망⁶⁰⁾된다.

소규모학교 중 재학생수가 10명 이하로 복식학급이나 상치교사 운영이 불가피한 등 정상적인 학교 운영이 어려울 것으로 예상되는 학교와 재학생수 0명으

56) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 다. [표 46] 참조

57) 시·도교육청이 추계한 2027년까지의 전체 과밀학급수는 56,617개로, 이 중 32,208개는 자연 해소될 것으로 예상

58) 상세한 내용은 [별표 16] “17개 시·도교육청 일반 초·중등학교 과밀학급 해소계획 현황 및 세부내역(2022~2027년)” 참조

59) 최근 5년(2018~2022년) 내 중앙투자심사를 통과한 초·중등학교의 평균 학교 신설비 학교당 400억 원(초등학교 402억 원, 중학교 367억 원, 고등학교 417억 원)으로 학교 신설비를 산정

60) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 다. [표 43] 참조

로 휴·폐교가 예상되는 학교는 2028년 353개교(초등학교 267개교)에 이르고, 2040년에는 636개교(초등학교 376개교)에 달할 전망이다⁶¹⁾이다.

소규모학교 문제는 도시 및 도시 외 지역에서 모두 심화될 것으로 예상되는데, 서울의 소규모학교 비율이 2022년 4.8%(605개교 중 29개교)에서 2040년 17.2%(605개교 중 104개교)로 증가하는 등 수도권(서울시·경기도·인천시⁶²⁾)에서도 그 비율이 1.95~3.58배 증가하고, 현재 그 비율이 50%를 상회하는 전남도·강원도의 경우에는 2040년 소규모 초등학교 비율이 각각 73.8%(447개교 중 330개교), 67.9%(371개교 중 252개교)로 더욱 높아질 전망이다⁶³⁾이다.

그러나 시·도교육청은 아래 사례와 같이 교육부에서 마련한 「적정 규모 학교 육성(소규모학교 통폐합) 및 분교장 개편 권고기준」보다 완화된 기준을 적용하거나 별도 기준을 마련하지 않는 등 소규모학교 문제에 소극적으로 대처하고 있었다.

【 교육부의 적정규모 학교 권고기준 및 시도교육청 운영 현황 】

【 교육부 권고기준 】

- (2012~2015년) 도시지역 200명 이하, 읍·면·도서·벽지지역 60명 이하
- (2016년~현재) 도시지역 초등 240명 이하, 중등 300명 이하, 읍지역 초등 120명 이하, 중등 180명 이하, 면·도서·벽지지역 60명 이하

【 시도교육청 운영 현황 】

- 전남도·경남도교육청은 전 지역 30명 이하, 강원·경북도교육청은 전 지역 10명 이하를 기준으로 하는 등 6개 시도교육청이 교육부 권고기준보다 완화된 기준을 적용하고 있으며, 경기도교육청 등 4개 교육청은 별도의 기준을 마련하지 않고 있음

61) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 다. [표 44] 참조

62) 경기도, 2022년 1,338개교 중 162개교(12.1%) → 2040년 1,338개교 중 316개교(23.6%), 1.95배 증가
서울시, 2022년 605개교 중 29개교(4.8%) → 2040년 605개교 중 104개교(17.2%), 3.58배 증가

63) 상세한 내용은 [별표 14] “시·도교육청 소규모학교 비율 추이 및 전망” 참조

교육부도 2015년 12월 「적정 규모 학교 육성(소규모학교 통폐합) 및 분교장 개편 권고기준」을 발표한 이후 시·도교육청이 통폐합 여부를 자율적으로 정하도록 하고, 통폐합 실적에 따라 ‘적정 규모 학교육성 지원금’을 지급하는 것 외에는 통폐합을 유도할 수 있는 실효적 방안을 마련하지 않고 있었다.

이번 감사 시 2012년 이후 위 지원금의 집행실태를 확인한 결과, 총 1조 8천억여 원 중 6년 이상 장기 미집행액이 3,383억여 원(18.3%), 타 용도 집행액(통폐합 대상이 아닌 학교에 교부)이 1,963억여 원(10.6%)에 이르는 등 통합학교 학생의 교육활동 지원에 제대로 투자되지 못하는 것⁶⁴⁾으로 나타났다.

개선방향

시·도교육청이 과밀학급 해소 목적으로 투자하려고 계획 중인 학교 신설, 학급 증축 등을 통한 12,720개 신설 학급은 적정 물량보다 과대 추계되었을 가능성이 크고, 교육여건 개선에 필요한 수준을 넘는 과잉투자 등 효율적인 예산 집행을 저해할 것으로 판단되므로, 학교·학급 신·증설 필요성을 재검토할 필요가 있다.

소규모학교의 경우 학교급별 및 지역별 학령인구 감소 전망을 고려할 때 그 수가 전국에 걸쳐 급증할 전망이나, 이로 인해 학생 1인당 공교육비는 증가⁶⁵⁾하면서 교육의 질은 오히려 저하되는 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 통폐합 유도 등 적절한 소규모학교 관리대책⁶⁶⁾을 추진할 필요가 있다. 아울러, 학교 통폐합이 물리적·현실적으로 어려운 경우에는 교육의 접근성, 학교의 공동체 활성화

64) 상세한 내용은 본 보고서 III. 2. 다. [표 60] 참조

65) 소규모학교 학생수가 2022년 137,253명에서 2040년 354,835명으로 증가할 전망인바, 소규모학교 운영에 필요한 교원수는 2022년 31,194명에서 2040년 80,644명(49,450명 증가)으로 증가함에 따라 전체 학생 1인당 교원 인건비는 2022년 657만 원에서 2040년 1,330만 원으로 2배 이상 증가할 전망

66) 소규모학교 운영의 문제점과 향후 관리대책에 대한 상세 내용은 “III. 2. 다.항” 참조

기능 등을 고려하여 지역의 인적·물적 자원을 활용한 민관협력 모델 개발 등 새로운 대안을 모색할 필요가 있다.

④ 교육공무직 총액인건비 관리 등 개선

교육부는 2013년부터 시·도교육청별 교육공무직 인건비를 효율적으로 관리하기 위해 총액인건비 제도를 운영하고 있으나, 학생수 감소와 상관없이 총액인건비를 증가하도록 조정하거나, 정원 외 직종의 무기계약직 채용 등으로 2022년 현재 그 규모가 5조 원에 달하여 교육재정 운영의 비효율을 심화시키고 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해 시·도교육청의 무기계약직에 대한 직무분석과 향후 학생수 감소 등을 고려하여 총액인건비 산정방식을 개선하는 등의 지출 효율화 노력이 필요하다.

나. 감사결과에 대한 관계기관 의견 및 검토결과

1) 관계기관 의견

교육부는 전반적인 감사결과에 동의하면서, 현행 기준재정수요·수입 산정은 교육교부금 총액을 시·도교육청에 배분하기 위한 기준으로 적정한 교육재정 규모를 측정하거나 시·도교육청의 예산편성·집행을 통제하는 수단으로 작동하기에 한계가 있어 단기적으로는 현행 제도의 문제점에 대한 해소방안을 마련하여 교육교부금법 시행령 및 시행규칙을 개정하고, 적정 교육재정 수요를 산출하는 정책연구 등을 추진하겠다고 답변하였다.

그리고 내국세 연동방식의 교육교부금 제도 개편 문제는 충분한 사회적 합의와 교육교부금법 개정이 필요하므로, 중장기적 관점에서 다양한 주체가 참여

하는 협의체를 구성·운영하는 등 사회적 논의가 착수될 수 있게 노력하겠다는 의견을 밝혔다.

그러면서도 교육부는 최근 국가 중기재정전망(5개년)상 교육교부금과 실제 편성 교부금의 편차가 큰 상황임을 고려할 때 2070년까지의 장기 예측을 토대로 교육교부금을 개편하는 것은 신중할 필요가 있고, 감사원에서 예시한 산정방식 개편안에는 학교·학급수 등 교육여건이 충분히 고려되지 않았다고 주장하였다.

한편, 교육부는 지출 효율화 방안과 관련된 교원수급계획·교원정원 관리, 과밀학급·소규모학교 관리 및 교육공무직 총액인건비 관리에 대하여 관계기관과 협력 등을 통해 개선방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.⁶⁷⁾

2) 검토결과

현행 제도 유지 시의 장기 재정전망은 미래 확정되지 않은 다양한 변수에 의해 영향을 받을 수 있어, 예측치와 실제치의 차이가 발생할 수 있다.

이번 감사원 감사에서는 이러한 분석의 한계를 고려하여 여러 시나리오별(총요소생산성 증가에 대한 비관·중위·낙관) 예측치를 제시하였는데, 일부 추계에 오차가 발생하더라도 ‘경제성장 등에 따른 내국세 규모 증가’와 ‘학령인구 감소’라는 기본 가정이 유지되는 한 학령인구 1인당 교육교부금의 규모가 갈수록 커질 것이라는 점은 분명하다.

이번 감사기간 중 실시한 전문가 자문 의견(☞☞대학교)에 따르면, ‘중장기 추계를 통해 미래에 실현될 수치를 정확하게 알기는 어려울 수 있어도, 경기변동에 따른 교육교부금 감소는 일시적일 뿐 장기 추세(학령인구 감소에도 불구하고, 교

67) 교원수급계획, 과밀학급 운영 등에 관한 관계기관 의견 및 검토 결과는 “Ⅲ. 2 나.항”, “Ⅲ. 2 다.항” Ⅲ. 2 라.항” 참조

부금 규모가 비효율적으로 증가)에 대해서는 일관되고 정확하게 예측해 왔고, 향후 과도한 증가가 예상되는 교육교부금의 제도개선 필요성이 상당하다'는 취지의 의견이 제시되었다.

예시한 교육교부금 산정방식에 대해 학교·학급수 등 교육여건이 충분히 고려되지 않았다는 주장과 관련하여, 감사원의 권고안은 미래 교육의 질적 향상을 위한 지속적 투자 확대 필요성을 전제하면서, 학령인구 감소와 국가 전체 재정여력을 감안하여 그 증가 폭과 속도의 조절이 필요하다는 내용을 담고 있어, 교육의 질 향상을 고려하지 않았다는 주장을 받아들이기 어렵다.

더욱이, 기준재정수요액을 과다·중복 산정하거나 여유재원을 가지고 불요불급한 사업을 추진하는 등 교육여건 개선에 필요한 수준을 넘는 교육교부금 예산편성 및 집행의 비효율이 심각한 것으로 나타나 지출 효율화 필요성이 큰 실정임을 고려할 때, 예시된 개선안에 교육여건이 고려되지 않았다는 문제 제기는 그 타당성이 부족하다.

다. 교육교부금 제도 개편에 대한 반대의견 및 검토결과

이번 감사원 감사기간 중 교육부 등의 협조를 받아 여러 이해관계인(단체)을 대상으로 교육교부금제도 개편에 대한 의견을 수렴한 결과 제시된 반대의견과 그에 대한 검토결과는 다음과 같다.

【 교육교부금 절대규모 감소에 대한 우려 】

학령인구 감소를 교육의 양적·질적 도약의 기회로 삼아야 하므로 교육교부금 규모를 감축하여서는 안 된다는 의견이 제기⁶⁸⁾되었다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 현행 교육교부금 제도의 개편 필요성은 학령 인구 감소와 국가 재정위험 요인을 고려하여 학생 1인당 공교육비 투자의 증가 폭을 재검토할 필요성에서 출발하였으며, 실제 이번 감사에서 예시한 개선안에 따르더라도 그 증가 폭이 조정될 뿐 교육교부금의 총규모와 학생 1인당 교육교부금은 지속적으로 증가할 것으로 예측된다.

【 지방교육재정의 높은 경직성 경비 비중 및 지속적인 투자 수요 관련 】

학령인구 감소에도 불구하고 학급·교원수는 증가하였고, 향후에도 과밀학급 해소를 위한 교육재정 투자가 지속 확대되어야 하며⁶⁹⁾ 노후 학교시설 개·보수 등과 기타 교육과정 내실화를 위한 투자가 필요하다는 의견이 제기⁷⁰⁾되었다.

그러나, 그간 지속적인 교육투자로 교원 1인당 학생수 및 학생 1인당 공교육비 투자 등 대부분의 교육여건 지표가 OECD 국가 수준으로 이미 개선된 것으로 나타나고 있으며⁷¹⁾, 국가 전체의 학령인구가 감소하는 상황에서 일부 지역에서 나타나는 과밀학급을 이유로 교육재정 투자를 계속 확대해야 한다는 주장은 그 타당성이 낮다.

【 지방소멸 방지를 위한 소규모학교 유지 관련 】

소규모학교의 통폐합이 쉽지 않을 뿐 아니라 지방소멸 방지를 위해 학교를 유지할 필요성이 크므로 지방교육재정 투자가 지속 확대되어야 한다는 의견도 제기⁷²⁾되었다.

68) ☐관, ☐단, ☐단 등

69) ☐단, ☐단 등

70) ☐관, ☐단, ☐단 등

71) 최근 10년간(2010~2019년) 우리나라 교육투자 규모를 OECD 및 주요 국가들과 비교하면 초등학교 및 중고등학교의 학생 1인당 공교육비 지출액은 2014년 이후 OECD 평균을 상회(별첨 1) “교육여건 관련 지표 추이 및 국제비교” 참고)

72) ☐단, ☐단 등

이와 관련하여 소규모학교는 교육의 접근성 등에서 긍정적인 효과도 있으나, 지방교육재정 운영의 효율성·경제성 저해⁷³⁾와 함께, 복수학급 및 상치교사 운영이 불가피하게 되는 등 교육의 질적 측면의 문제점도 있음을 주목할 필요가 있다. 따라서, 소규모학교 통폐합을 유도하기 위해 보다 다양한 방안을 마련하는 한편, 물리적·현실적으로 소규모학교 통폐합이 어렵거나 지방소멸 방지 등의 대책이 필요한 때에는 민관협력 모델 등 새로운 방안을 활용할 필요가 있다.

【 타 분야 예산과의 형평성 관련 】

일부 단체(단체)는 인구가 감소한다는 사유로 지방교부세(내국세의 19.24% 등)를 삭감하자는 논의는 없고 타 분야 예산(지자체, 복지, 국방 등)도 지속 증가하였는데 교육교부금의 증가 상황만 강조하는 것은 일종의 ‘여론몰이’이며, 학생 수 감소를 근거로 교육교부금 감액을 주장하는 것은 모순이라는 의견을 제시하였다.

이와 관련하여 지방교부세는 대다수 지방자치단체에서 지역주민에게 보편적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 자체재원(지방세수 등)이 부족하므로 그 부족재원에 대해 국가가 재원을 교부하는 것이고, 지방교부세의 총규모는 행정사무와 재정의 지방분권 정도에 따라 정해지는 것으로 인구 증감에 따라 결정할 사항으로 보기 어려우므로,⁷⁴⁾ 인구 감소에 따라 지방교부세 총액에 대한 감액을 논의하지 않는 것이 교육교부금 배분 방식의 개편을 반대할 근거가 되기 어렵다.

또한, 학령인구의 감소(2020년 547만 명 → 2070년 227만 명)와 달리 지자체 복지 수요의 상당 부분을 차지하는 노령인구는 증가(2020년 815만 명 → 2070년 1,747

73) 상세한 내용은 “Ⅲ. 2. 다.항” 참조

74) 예를 들어 인구가 감소하더라도 지방이 담당하는 행정서비스의 수요가 감소하지 않고 지방세수는 줄어든다면 오히려 지방교부세 총액이 늘어날 수 있음

만 명)할 것으로 예상되는 점도 고려할 필요가 있다.

【 학부모부담경비 과다 등 관련 】

현재 학부모부담경비(방과후활동비, 돌봄활동운영비, 현장체험학습비 등)가 여전히 과다하므로 교육교부금을 축소할 수 없다는 의견이 제기⁷⁵⁾되었다.

그러나 학교회계에서 학부모부담경비가 차지하는 비중은 2013년 29.1%였지만 2019년부터 단계적으로 고등학교 무상교육이 실시되면서 그 비중은 2021년 7.3%로 감소하였고 앞서 검토한 바와 같이 각 시·도교육청에서 현금 지급과 복지성 사업비 지출을 증가⁷⁶⁾시키고 있는 점 등을 고려할 때 학부모부담경비가 교육교부금 배분 방식의 개편을 반대할 사유가 되기는 어렵다.

라. 감사원의 제언

교육부장관은 기획재정부장관과 협의하여 학령인구 감소 등 환경변화, 국가의 재정 여력, 복지 등 타 분야와의 자원배분의 불균형, 기준재정수요 산정방식의 문제점 및 교육여건 개선을 위한 투자의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 내국세 연동방식으로 지방교육재정교부금 재원을 확보하도록 되어 있는 「지방교육재정교부금법」을 개정하는 등 방안을 마련하는 한편, 적정 규모로 교원·학교·학급수를 유지하여 인건비, 학교시설비 등 각종 지출을 효율화하는 방안을 마련하시기를 바랍니다.⁷⁷⁾(통보)

75) [과연](#), [과연](#)

76) 상세한 내용은 “Ⅲ. 2. 가.항” 참조

77) 지출 효율화 방안과 관련된 상세 통보사항은 “Ⅲ. 2. 나.항, “Ⅲ. 2. 다.항” 및 “Ⅲ. 2. 라.항” 참조

2. 분야별 상세 통보사항

가. 학령인구 감소와 실제 수요 등을 반영하지 못하는 기준재정수요 산정 방식의 개편 필요

1) 업무 개요

교육교부금법 제5조 등에 따르면 보통교부금은 시·도교육청별로 기준재정수입액이 기준재정수요에 미달하는 만큼 총액으로 교부하고, 같은 법 제2조 및 제6조의 규정 등에 따르면 기준재정수요는 지방교육 및 행정운영에 관한 재정수요를 측정항목별로 측정단위의 수치와 그 단위비용(측정단위당 교부금액)으로 곱하여 얻은 금액을 의미한다.

기준재정수요는 지자체별 교육행정에서 발생하는 재정수요를 항목별로 계산하여 합한 값이므로, 한정된 재원을 필요한 곳에 적절하게 배분하기 위해서는 실제수요에 맞도록 정확히 산출하여야 한다. 특히, 학령인구 감소에 따른 재정수요를 적절히 반영함으로써 예산이 낭비되지 않도록 할 필요가 있다.

2) 감사결과 확인된 문제점

가) 인건비 등 일부 측정항목의 과다·중복 산정 문제가 지속 발생

① 교원 등 인건비에 처우개선율과 호봉승급분 중복 반영

교육교부금법 제6조 제2항 등에 따르면 기준재정수요 측정항목 중 교원 등⁷⁸⁾ 인건비는 ‘전년도 교원수×단위비용×교육부장관이 정하는 처우개선율’의 방식으로 측정한다.

그러나 교육부는 교원 등 인건비에 대한 기준재정수요를 측정하면서 교육부

78) 공립·사립 교원(계약직 포함), 교육전문직원, 계약직근로자, 교육공무직원 인건비 등

장관이 정하는 처우개선을 외에 호봉승급분을 추가(2022년 기준 1.83%)로 반영⁷⁹⁾하였고, 그 결과 [표 12]와 같이 최근 3년(2020~2022년)간 인건비 4조 3,726억 원이 기준재정수요에 과다 반영되었다.

[표 12] 교원 등 인건비주) 과다 측정 내역(2020~2022년)

(단위: 억 원)

구분		2020	2021	2022	계
호봉승급분 반영 과다 인건비	교원	324,208	325,012	337,678	986,898
	교원 외	58,876	61,365	61,722	181,963
	과다 인건비 소계(A)	383,084	386,377	399,400	1,168,861
호봉승급분 미반영 적정 인건비	교원	312,971	313,768	325,866	952,605
	교원 외	55,829	57,153	59,548	172,530
	적정 인건비 소계(B)	368,800	370,921	385,414	1,125,135
과다 측정액(A-B)		14,284	15,456	13,986	43,726

주: 호봉승급분을 반영하여 계산한 교원, 교육전문직원, 지방공무원, 사무직원의 인건비

자료: 교육부 제출자료 재구성

② 공립학교 신설·이전·증설비 과다 반영

교육부는 교육교부금법 시행규칙 제7조 제1항 [별표 1]에 따라 공립학교 신설·이전·증설비(이하 “학교 신설비”라 한다)의 기준재정수요를 ‘토지면적·건축 연면적·증설 교실수×단위비용’으로 측정하고, 측정된 학교 신설비 총액은 개별 시·도교육청의 신청에 따라 약 3년에 걸쳐 분할 교부하는데, 2019년부터 2021년까지 개교한 학교의 학교 신설비와 실제 집행액을 비교해 본 결과, [표 13]과 같이 2022년도 기준 27개교에서 290억여 원의 집행 잔액이 확인되어 학교 신설비가 과다하게 교부된 것으로 나타났다.

79) 전년도 교원수×단위비용×(교육부장관이 정하는 처우개선율+호봉승급분)

[표 13] 학교 신설비 과다 교부 내역(2020~2022년)

(단위: 개교, 억 원)

구분	2020	2021	2022
전년도 개교 학교수	68	81	57
(학교 신설비 > 집행액) 학교수	16	29	27
학교 신설비 잔액 ^{주)}	205	753	290

주: 전년도에 개교된 학교의 다음년도 집행 잔액을 합산한 값

자료: 교육부 제출자료 재구성

③ 집행상황을 고려하지 않은 기준재정수요 측정

교육부는 2021년부터 5년간 18조 원을 투자하여 건축 후 40년이 지나 노후한 학교시설 중 2,835동(780만 m²)을 개축 또는 리모델링하는 “그린스마트스쿨 조성사업”을 추진하기로 하고, 사업비의 70%를 [표 14]와 같이 기준재정수요 측정항목의 학교환경개선비 항목에 포함⁸⁰⁾하여 교부하고 있다.

[표 14] 그린스마트스쿨 조성사업 기준재정수요(학교환경개선비) 측정액

(단위: 개교, 억 원)

구분	사업대상 학교수	기준재정수요 측정액		
		2021년	2022년	계
2021년	406	2,344	11,572	13,916
2022년	283	-	1,429	1,429
계	689	2,344	13,001	15,345

자료: 교육부 제출자료 재구성

그런데 교육부는 2021년 406개교를 대상으로 기준재정수요에 반영한 예산 2,344억 원의 집행액이 4.4%(104억 원)에 불과하여 사업이 지연되고 있는데도 이를 고려하지 않고 2022년 기준재정수요에도 당초 계획한 보조율과 연부율 등에 따른 사업비 1조 1,572억 원⁸¹⁾을 전액 반영·교부하였다.

더욱이, 이들 406개교의 2021년 말 기준 추진현황⁸²⁾을 보면, [표 15]와 같

80) 사업비의 70%를 1년 차 10%, 2년 차 40%, 3년 차 50%로 나누어 기준재정수요에 반영하고 나머지 30%는 국고보조금으로 지급

81) 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조율과 국회에서 결정한 연부율(2년 차 40%)에 따른 금액

이 94.1%(382개교)가 설계 공모도 완료하지 않았는데도 2022년에 이들 학교에 대한 사업비 1조 745억 원을 전액 교부한 것으로 나타났다.

[표 15] 2021년도 사업 대상 학교의 사업지연 및 기준재정수요 반영 현황

(단위: 억 원)

구분	대상 학교수	2021년 기준재정수요 반영액	2022년 기준재정수요 반영액
대상학교 확정	95	713	3,445
사전기획 완료	159	741	3,824
시·도교육청 자체검토 완료	52	228	1,191
미래학교 검토위원회 검토 완료	18	144	689
사업 확정	58	329	1,605
사업 지연 소계	382	2,155	10,754

자료: 교육부 제출자료 재구성

④ 이미 상환한 지방교육채 원리금 상환액을 기준재정수요에 반영

「지방재정법」 제11조 제1항, 제35조 등에 따르면 각 시·도교육청의 세출은 지방교육채 외의 세입, 즉 교육교부금 등을 재원으로 하되, 부득이하게 재원이 부족할 경우 지방교육채를 발행할 수 있다.

「지방채 발행한도액 설정 및 지방채무관리 등에 관한 예규」에 따르면 지방채는 교육부 소관 지방채발행심사위원회의 심사를 거쳐 교육부장관이 교육교부금을 통해 원리금 상환을 보장하는 지방교육채⁸²⁾(이하 “교육부 심사 지방교육채”라 한다)와 시·도교육청 소관 지방채발행심사위원회의 심사를 거쳐 각 시·도교육감이 상환을 보장하는 지방교육채로 구분되고, 교육부는 교육부 심사 지방교육채의 원리금 상환액을 기준재정수요에 반영·교부하고 있다.

그런데 교육부는 각 시·도교육청이 자체 여유 재원으로 당초 약정한 원리금 상환 일정보다 조기 상환한 결과 [표 16]과 같이 시·도교육청의 지방교육채 원

82) 그린스마트스쿨 조성사업은 대상학교 확정, 사전기획, 시·도교육청 자체검토, 미래학교 검토위원회의 검토, 사업 확정, 설계공모, 설계, 공사 순으로 진행됨

83) 교육부장관 소속의 지방채발행심사위원회가 사업별 타당성 및 재정상황 등을 검토하여 발행을 승인

리금 상환 예정액이 2022년 현재 3,654억 원에 불과한데도 당초 약정에 따른 원리금 상환 예정액 3조 9,127억 원을 기준재정수요에 그대로 반영(3조 5,473억 원과다 계상)하였다.

[표 16] 교육부 심사 지방교육채 상환 수요를 기준재정수요에 과소·과다 반영한 내역(2020~2022년)

(단위: 억 원)

구분	2020	2021	2022
기준재정수요에 반영된 원리금(A)	4,345	2,632	39,127
실제 상환 또는 상환 예정인 원리금(B)	3,532	12,765	3,654
차액(A-B)	813	△10,133	35,473

자료: 교육부 제출자료 재구성

⑤ 유사사업의 중복 반영

i) 학교·학급·학생경비와 중복

교육부는 교육교부금법 제6조 제2항과 교육교부금법 시행규칙 제7조 [별표 2] 등에 따라 학교운영비 항목의 학교·학급·학생경비를 ‘학교·학급·학생수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률’로 측정하고 있다. 위 단위비용은 유치원·초·중등 및 특수학교 표준교육비 산출 연구⁸⁴⁾(KEDI)를 통해 산출한 표준교육비⁸⁵⁾를 반영한다.

이와 관련하여 감사원은 2020년 기준재정수요의 세부측정항목 중 ‘학교·학급·학생경비’에 이미 반영된 ‘교육과정 운영비’ 등을 기준재정수요에 중복 계상하지 않는 방안을 마련하도록 통보⁸⁶⁾한 바 있다.

그런데 교육부는 표준교육비 측정 시 공통운영경비에 급식실 설비 및 기구 확충 비용, 학급·학교 세부단위비용 항목에 학급경비로 칠판 및 냉난방기 교체

84) 1988년 시작하여 1995년부터 5년여를 주기로 수행하고 있으며 2015년 표준교육비 산출 연구결과는 2016년부터 2021년까지 기준재정수요 측정에 반영하였고, 2020년의 연구결과는 2022년부터 반영 중

85) 일정 규모의 단위학교가 교육과정상의 교육 목적 달성을 위해 필수적으로 요구되는 인적·물적 조건, 즉 표준교육조건을 확보한 상태에서 정상적인 교육활동 수행에 소요되는 필수적 기준운영비

86) 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」 감사결과

비용 등을 이미 반영하고 있는데도 [표 17]과 같이 기준재정수요의 학교교육환경개선비 항목에 급식실 설비, 냉난방기 및 책상·의자·철판 교체비용을 중복⁸⁷⁾ 반영하는 등 최근 3년간 총 2조 8,942억 원을 중복하여 기준재정수요에 반영·교부하고 있었다.

[표 17] 학교운영비 산정항목과 유사한 학교교육환경개선비 산정액 규모(2020~2022년)

(단위: 억 원)

측정항목	2020	2021	2022	계
급식실 설비 및 기구확충 등	7,046	5,305	8,546	20,897
냉난방기 교체비용	1,913	3,060	765	5,738
책상·의자·철판 교체비용	577	769	961	2,307
계	9,536	9,134	10,272	28,942

자료: 교육부 제출자료 재구성

ii) 특별교부금 사업과 중복

교육부는 보통교부금 교육환경개선비의 측정항목에 이미 포함된 항목(석면 제거, 화장실 개선, 냉난방기 개선 등)에 대해 학교교육시설 개선 사업 명목으로 특별교부금을 교부하는 등 2019년부터 2021년까지 총 6,945억 원을 특별교부금으로 중복 지급하였다.

iii) 교육부의 다른 재정사업과 중복

다음과 같이 교육부가 자체 재정사업으로 추진 중인 사업을 기준재정수요 항목에 중복하여 반영한 사례도 확인되었다.

【 교육부 자체 재정사업과 기준재정수요가 중복 반영된 사례 】

- ▶ 2020년 「초·중등 온라인교육 인프라 구축사업」⁸⁸⁾(총사업비 5,922억 원)을 추진하면서, 이와 별도로 무선AP(공유기) 설치비용과 교원용 노트북·PC 구입비용을 기준재정수요(학교운영비)에 전액 반영⁸⁹⁾하는 등 최대 5,922억 원을 기준재정수요에 중복 반영
- ▶ 2022년 고교무상교육 시행에 따라 매년 교과용 도서구입비 537억 원을 교육부 재정사업으로 지원하면서 기준재정수요(학교운영비)에도 같은 금액을 중복 반영

87) 표준교육비의 교과경비 항목 내에 철판(15,000,000원), 냉난방시설(4,500,000원), 학생용 의자(72,000원) 및 책상(65,700원) 교체비용을 반영

88) 초중등 일반교실 23.9만 개의 82.4%에 해당하는 19.7만 학급에 기가바이트급 무선인터넷망(WiFi)을 구축하였고,

나) 적용률·단위비용의 임의 조정 등 비합리적 산정

감사원은 2020년 교육부가 ‘객관적 근거 없이 적용률·단위비용 등을 임의 조정’하는 문제 등에 대해 실제 수요에 맞게 기준재정수요 세부측정항목을 산정하여 시·도교육청의 재정건전성을 유도하는 방안을 마련하도록 통보하였다.⁹⁰⁾

이번 감사 시 그 이행실태를 확인한 결과, 교육부는 교육교부금법에 따라 산정된 교육교부금 전액을 시·도교육청에 교부하여야 한다⁹¹⁾는 사유로 감사일 현재까지도 객관적인 측정 근거를 마련하지 않은 채 단위비용과 적용률을 임의로 조정하여 세수상황에 따른 교육교부금 총규모와 각 시·도교육청에 배분해야 할 기준재정수요를 맞추는 용도로 집행하고 있었다.

이를 구체적으로 살펴보면 2021년의 경우 코로나19의 영향으로 내국세 규모가 줄어들어 교육교부금 재원 감소가 예상되자, 교육교부금 재원과 시·도교육청에 배분될 금액을 일치시키기 위해 [표 18]과 같이 전년도에 100%를 적용하던 학교·학급경비 적용률은 76%로, 학생경비 적용률은 80%로 낮춘 후, 다음 해인 2022년에는 세수 상황 호전이 예상되자 다시 100%를 적용하였다.

[표 18] 기준재정수요 측정항목의 적용률 변동 내역(2016~2022년)

(단위: %)

측정항목		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
학교 운영비	학교경비	75	86	100	100	100	76	100
	학급경비	75	86	100	100	100	76	100
	학생경비	75	94	100	100	100	80	100
교육복지 지원비	계층 간 균형교육비 (정보화 지원) ¹⁾	50	80	100	-	100	-	-

교원용 PC 66.3만 대 중 20만여 대(30.6%)의 교원용 노후 PC를 교체

89) 표준교육비 필수항목으로 교과경비에 1학급당 1개의 무선AP(공유기)를 반영하여 학교운영비로 지급(단가 569,900원)하고 있으며, 노트북-PC도 교과경비와 표준공동운영비에 각각 노트북(단가 1,940,000원)과 PC(단가 1,214,000원)를 반영하여 지급

90) 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」 감사

91) 교육부는 매년 확정된 교부금 재원(내국세 등)은 교육교부금법 제5조 및 제5조의2에 따라 시도교육감에게 모두 교부

측정항목		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
교육기관 등 시설비	청사 신설·이전비 ²⁾				-	-	30	30
방과후학교 사업비	자유수강권 지원	80	77	90	100	100	76	100
	초등 돌봄 지원	100	100	100	100	100	76	100

주: 1. 국정감사시 시·도교육청별 실집행액을 반영한 적용률을 적용하도록 지적받아 2019년 이를 반영하였으나 일부 시·도교육청 항의로 2020년에는 100% 지급, 2021년부터 감사일 현재까지 다시 시·도교육청별로 적용률을 차등 적용
2. 교육교부금법 시행규칙의 청사 신설이전비 측정에 관한 특례에 따라 투자심사 시 결정된 지원 금액으로 측정

자료: 교육부 제출자료 재구성

그리고 집행여건 변화를 반영하기 위한 단위비용의 경우, 교육부는 2021년도에 세수감소가 예상되자 [표 19]와 같이 ‘자유수강권 지원사업’의 단위비용은 낮추어 적용하였으나, ‘방과후학교 지원사업’의 단위비용은 그대로 유지하였다.

또한, 초등 돌봄 지원(오전 돌봄) 항목의 1개 학급당 단위비용은 2017년 23,680천 원에서 2022년 26,138천 원으로 10.38%만 증가시킨 반면, 유아교육비 항목의 유치원 1개교당 단위비용은 8,970천 원에서 27,376천 원으로 3배 이상 늘리는 등 합리적 근거 없이 임의로 단위비용을 산정하고 있었다.

[표 19] 기준재정수요 일부 측정항목의 단위비용 변화(2017~2022년)

(단위: 천 원)

측정항목			2017	2018	2019	2020	2021	2022
방과 후 학교 사업비	방과후학교 사업지원	읍면 지역 및 도서벽지 지역	1,844	1,950	1,568	1,650	1,650	1,726
		대도시 및 시 지역	525	574	353	361	355	372
	자유수강권 지원	수급자 당	600	600	262	276	218	301
	초등 돌봄 지원	학급수	오전 돌봄	23,680	23,680	25,334	25,078	18,939
			오후 돌봄	15,360	15,000	21,602	16,776	14,790
유아 교육비	유치원 교육역량 지원비	유치원 당	8,970	14,594	20,057	21,600	23,223	27,376
		원아 당	97	73	124	135	138	157

자료: 교육부 제출자료 재구성

다) 연도 중 교육교부금의 문제점

연도 중 교육교부금의 규모는 [표 20]과 같이 최근 5년(2018~2022년)간 총 28조 원이 넘고, 특히 2022년도에 시·도교육청은 전년도 세계잉여금 발생에 따

른 교육교부금 정산액 5조여 원과 당해연도 세입경정에 따른 추가 교육교부금 10.6조 원 등 총 15.7조여 원을 연도 중에 교부받았는데, 이는 2022년 본예산 교육교부금 63.2조여 원의 24.88%에 달하는 금액이다.

[표 20] 연도 중 교육교부금 교부 내역(2018~2022년)

(단위: 억 원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	계
교육교부금(A)	481,569	536,823	538,114	517,416	632,180	2,706,102
추경예산 증감(B)	-	-	△17,999	61,748	106,374	150,123
전년도 세입잉여금 정산(C)	27,930	51,188	319	7,053	50,890	137,380
연도 중 교육교부금(D=B+C)	27,930	51,188	△17,680	68,801	157,264	287,503
연도 중 교육교부금 비율(D÷A×100)	5.80	9.54	△3.29	13.30	24.88	10.62

주: 교육교부금은 본예산 기준

자료: 교육부 제출자료 재구성

① 당초 기준재정수요 산정액을 초과하는 여유 재원 성격

시·도교육청별 기준재정수요와 수입액의 차이는 이미 본예산에 반영되어 각 시·도교육청에 교부되었으므로 연도 중 교육교부금은 위 차액을 초과하는 일종의 여유 재원이 된다.

실제로 교육부는 연도 중 교육교부금을 배분하면서 교육교부금법 등에 따른 기준재정수요 산정방식을 적용하지 않고 “Ⅱ. 2. 나. 2)항”에서 설명한 바와 같이 학교·학급·학생수를 측정단위로 설정한 기준재정수요 측정항목의 시·도교육청별 비율과 동일한 비율로 각 시·도교육청에 배분하고 있다.

② 추경 신규·중액사업의 높은 이·불용률

각 시·도교육청은 연도 중 교육교부금에 대해 「지방재정법」 제45조 등에 따른 추가경정예산 편성 및 지방의회의 승인을 거쳐 당해 회계연도 중에 집행하고 있다.

본예산의 경우 [표 4]와 같이 교육부는 전년도 8월에 예산안 편성기준을

시·도교육청에 통보하고, 시·도교육청은 전년도 9월부터 다음 연도 예산의 사업 계획을 수립하는 데 비해, 연도 중 교육교부금은 그 규모와 교부 시기를 사전에 정확히 알 수 없어 면밀한 사업계획 수립이 어렵다.

실제로 2022년도의 경우 세계잉여금 5조여 원은 기획재정부의 결산을 거쳐 같은 해 4. 8. 시·도교육청에 교부되었고, 정부의 추경예산은 같은 해 5. 29에 확정되어 같은 해 6. 3. 시·도교육청에 교부되었으며, 추경예산 편성(같은 해 7~9월 경) 및 지방의회 승인 등의 절차를 거쳐 최종 추경예산안이 확정되었다.

이번 감사 시 2011년부터 2021년까지 각 시·도교육청의 추경예산 사업의 집행률과 이·불용률을 점검한 결과, [표 21] 및 [별표 2] “시·도교육청별 추경예산 편성에 따른 집행률과 이·불용률 내역(2011~2021년)”과 같이 본예산에는 포함되지 않았으나 추경예산 편성 시 새롭게 예산을 편성한 사업(이하 “추경 신규사업”이라 한다)의 이·불용률이 최고 55.77%(경북도교육청), 평균 21.57%에 달하고 있다. 또한, 추경예산 편성 시 예산을 증액한 사업의 이·불용률도 총 9.94%로 추경예산 편성 시 예산을 감액한 사업의 이·불용률 3.25%보다 3배 이상 높은 것으로 나타났다.

[표 21] 추가경정예산 편성에 따른 이·불용률(2011~2021년)

(단위: 천 원, %)

구분	본예산액(A)	추경예산액(B)	예산현액(C=A+B)	이불용액(D)	이불용률 (D÷C×100)
추경 신규사업	-	1,651,963,886	2,112,586,263	455,769,598	21.57
추경 증액사업	400,740,732,335	153,362,041,602	591,097,056,326	58,733,006,849	9.94
본예산 사업	24,860,068,253	-	27,741,064,199	1,698,706,406	6.12
추경 감액사업	241,327,710,444	△13,230,917,923	233,065,252,149	7,570,013,040	3.25
계	666,928,511,032	141,783,087,565	854,015,958,937	68,457,495,893	8.02

자료: 교육부 제출자료 재구성

③ 불요불급한 사업추진을 야기

연도 중 교육교부금은 기준재정수요 산정액을 초과하는 여유 재원이 되어 시·도교육청이 불요불급한 사업을 추진하게 하는 주요 원인이 되고 있다.

이번 감사 시 각 시·도교육청에서 재난지원금, 입학준비금 등의 명목으로 집행한 현금, 지역화폐 등과 디지털기기, 교직원복지 등의 지원(이하 “현금·복지성 지원사업”이라 한다) 현황을 점검한 결과, [표 22]와 같이 최근 5년간 전국 17개 시·도교육청에서 총 3조 5,067억 원을 집행하는 등 연도 중 교육교부금이 늘어나기 시작한 2018년 이후 각 시·도교육청의 현금·복지성 지원사업이 크게 증가한 것으로 나타났다.

[표 22] 17개 시·도교육청의 현금·복지성 지원사업에 대한 지출 내역(2018~2022년)

(단위: 억 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	계
현금, 지역화폐 등 ¹⁾	438	1,032	3,574	7,670	2,903	15,617
디지털 기기 지원(학생) ²⁾	188	217	1,222	5,989	7,407	15,023
디지털 기기 지원(교직원) ²⁾	129	157	1,139	408	355	2,188
연수(수련)원 설치 ³⁾	213	455	240	176	247	1,331
교직원 복지 ⁴⁾	84	76	83	85	580	908
계	1,052	1,937	6,258	14,328	11,492	35,067

주: 1. 재난지원금, 입학준비금 등의 명목으로 지급한 현금, 지역화폐 등

2. 노트북, PC, 태블릿, 기타 스마트기기 등

3. 학생, 교직원 등의 연수(수련) 시설 신축, 매입 및 임차비

4. 교직원 주택임차비 지원, 출산지원금 등

자료: 교육부 제출자료 재구성

이를 구체적으로 보면, [별첨 8] “현금·복지성 지원사업 등에 대한 예산집행 주요 사례”와 같이 경기도·서울시교육청에서 2021~2022년 소득수준과 상관없이 교육회복지원금 등 명목으로 관내 학생 모두에게 각 1,664억 원과 960억 원을 지급하였고, 경북도교육청은 교원이 아닌 행정직 공무원과 교육공무직 등에게

46억 원 상당의 노트북을 지급하는 등 불요불급한 용도로 예산이 집행되었다.

【 현금 및 복지성 집행 사례 】

- (경기도교육청) 2021년 12월 ‘교육회복지원금’ 명목으로 관내 공·사립 유·초·중등 재학생 166만여 명에게 소득수준에 상관없이 1인당 10만 원씩 총 1,664억 원의 현금 및 지역화폐 지급(일회성, 2022년 예산 미편성)
- (서울시교육청) 2021년부터 ‘입학지원금’ 명목으로 관내 공·사립 중등 신입생 약 14만 명에게 소득수준에 상관없이 1인당 30만 원씩 총 422억 원을 지급(2022년부터 초등생까지 대상을 확대하여 116억 원 추가 지급)
- (경북도교육청) 2021~2022년 ‘교직원 업무지원용 노트북 보급’ 명목으로 공무원 및 공무직 37백여 명에게 총 46억 원 상당의 노트북을 지급

라) 학령인구 감소 등 교육환경 변화를 반영하기 어려운 구조

현행 기준재정수요 측정항목의 상당 부분(74.7%)은 앞서 [표 11]에서 살펴본 바와 같이 교직원수, 학교수, 학급수에 연동되어 있다.

이번 감사 시 학령인구 감소가 기준재정수요 측정에 미치는 영향을 2022년 기준재정수요를 기준으로 분석⁹²⁾한 결과, [표 23]과 같이 학생수가 50% 감소할 때 전체 기준재정수요⁹³⁾는 3.21%(77조 5,498억 원→75조 614억 원, △2조 4,884억 원) 감소에 그치는 등 학생수 변동에 따른 기준재정수요의 탄력성⁹⁴⁾이 0.0642($3.21\% \div 50\%$)에 불과한 것으로 나타났다. 또한, 경직성 비용으로 단기간 내 감축이 어려운 교원 등 인건비를 제외하더라도 학생수 감소에 따른 기준재정수요의 탄력성은 0.1603($8.015\% \div 50\%$)에 불과하였다.⁹⁵⁾

92) 학생수 감소 외에 다른 교육여건(변수)은 일정한 것으로 가정하여 분석

93) 기준재정수요 중 학생수 변화에 영향을 받는 항목은 가중학급경비, 학생경비, 기관운영비(학생), 계층 간 균형교육비, 지역 간 균형교육비(도서벽지 학생), 고교무상교육지원비 항목이고, 학교수 변화에 영향받는 항목은 학교경비, 교과교실운영비, 기숙학교 기숙사 운영비, 통폐합학교 기숙사 운영비, 자사고 등 일반고 전환에 따른 지원, 특성화고등학교 전환 등 고등학교 지원, 학점제운영 직업계·일반계 고등학교 지원, 산업수요맞춤형 고등학교 지원, 기관운영비(학교), 지역 간 균형교육비(통학면적) 항목이며, 학급수 변화에 영향을 받는 항목은 학급경비, 방과후 학교사업 지원, 초등 돌봄 지원 항목임

94) 학생수 변화에 따른 기준재정수요의 변화를 측정한 것으로, 기준재정수요의 변화율÷학생수 변화율로 나타낼 수 있음. 탄력성이 0에 가까울수록 학생수가 변하더라도 기준재정수요가 변하지 않는다는 것을 의미하며, 탄력성이 1일 때 학생수 변화율과 기준재정수요 변화율이 일치하는 것을 의미함

95) 인건비 지출을 제외할 경우, 학생수 50% 감소 시 기준재정수요는 당초 31조 455억 원에서 28조 5,570억 원으로 2조 4,885억 원(8.015%) 감소

[표 23] 교육여건 변화(학생수 감소)에 따른 기준재정수요1) 변화의 탄력성2) 분석

(단위: 억 원)

구분	당초	10% 감소	탄력성	30% 감소	탄력성	50% 감소	탄력성
학생수	775,498	770,528	0.0641	760,517	0.0644	750,614	0.0642
(인건비 제외)	310,455	305,484	0.1601	295,473	0.1609	285,570	0.1603
학교수	775,498	767,282	0.1060	750,609	0.1070	734,137	0.1067
(인건비 제외)	310,455	302,238	0.2647	285,565	0.2672	269,093	0.2665
학급수	775,498	772,609	0.0373	768,132	0.0317	763,656	0.0305
(인건비 제외)	310,455	307,565	0.0931	303,088	0.0791	298,612	0.0763

주: 1. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제83조에 따라 정률(1.57%) 교부하므로 분석 대상에서 제외

2. 학교·학급·학생수 변화 외의 다른 측정항목은 고정된 것으로 가정[계층 간, 지역 간(도서벽지) 균형교육비와 지역 간(통학면적) 균형교육비도 '교육부장관이 정하는 금액'으로 수요액을 측정·반영하므로 분석 대상에서 제외]하여 분석한 결과이며, 탄력성은 학생·학급·학교수 감소를 대비 기준재정수요의 변화율로 나타냄

자료: 교육부 제출자료 재구성

결국, 현행 기준재정수요 제도는 구조적으로 학생수 감소로 교육행정 수요가 감소하더라도 기준재정수요에 별다른 영향이 없도록 설계되어 있다.⁹⁶⁾

마) 기준재정수요 산정액과 실제 집행수요의 괴리

이번 감사 시 세부측정항목별 기준재정수요 산정액이 각 시·도교육청의 실제 예산액과 세출결산액 등 집행수요를 적절하게 반영하고 있는지⁹⁷⁾ 확인하기 위해 최근 5년(2017~2021년)간 기준재정수요 측정항목과 시·도교육청별 세출결산액 간에 직접 연계가 가능한 항목을 선정⁹⁸⁾하여 분석하였다.

그 결과 [별표 3] “기준재정수요 측정항목별 기준재정수요와 예·결산액 비교” 및 아래 사례와 같이 ‘교육기관 등 시설비’의 경우 기준재정수요 대비 시·도교육청 세출결산 합계액이 최대 201.79%(2017년)에 달하는 등 기준재정수요 산정액보다 훨씬 많은 예산을 편성·집행하였고, ‘저소득층 자녀 방과 후 자유수강

96) 이에 따라 학령인구가 아무리 감소하더라도 시·도교육청이 일정 수준의 교사·학교·학급수만 유지하면 전년도와 유사한 규모의 교육교부금을 계속 교부받을 수 있음

97) 교육교부금은 교육교부금법 제5조에 따라 총액으로 교부되며, 시·도교육청은 세입 재원 범위 안에서 항목별 기준재정수요 산정과 관계없이 인건비 등 예산을 편성하여 집행

98) 인건비, 지방선거경비, 교육기관 등 시설비, 교육복지지원비, 유아교육비, 방과후학교 사업지원, 재정결함보전의 18개(전체의 52.9%) 세부측정항목을 대상으로 분석

권 지원사업'의 경우 기준재정수요 대비 세출결산 합계액이 최소 38.0%(2020년)에 불과한 것으로 나타났다.

【 기준재정수요 추정액과 시·도교육청 예산편성·집행과의 불일치 사례 】

- ▶ **(인건비)99)** 기준재정수요 대비 세출결산 합계액의 5년간 평균치를 살펴보면 지방공무원인건비, 교육 전문직원인건비 항목의 경우 각각 91.0%, 91.5%로 나타난 반면, 교육공무직원인건비의 경우 111.6%(최대 150.1%, 2017년)
 - 전체 인건비는 기준재정수요 대비 세출결산 합계액이 최대 6.6%(2017년 2조3,739억 원), 최소 1.1%(2021년 4,958억 원) 더 크게 나타남
- ▶ **(교육기관 등 시설비)** 기준재정수요 대비 세출결산 합계액의 5년간 평균치는 162.2%로 나타남
 - 2017년을 보면, 각 시·도교육청의 본예산¹⁰⁰⁾ 합계액이 기준재정수요보다 34.0% 많이 편성되었는데도 각 시·도교육청은 추경예산 편성과정에서 기준재정수요 대비 91.6%에 달하는 금액을 추가로 편성하여 최종예산액은 기준재정수요의 225.0%에 달하는 것으로 나타남
 - 또한, 최종예산에 이·전용 및 전년도 이월금액(기준재정수요 대비 99.6%)을 더한 예산현액은 기준재정수요의 325.3%¹⁰¹⁾인 것으로 나타남 (※ [별표 4] “교육기관 등 시설비 기준재정수요 및 예·결산 내역” 참조)
- ▶ **(정보화 지원)** 기준재정수요 대비 세출결산 합계액의 5년간 평균치는 67.8%로 나타났으며, 각 시·도교육청의 세출결산 합계액이 기준재정수요 대비 최대 129.8%(2020년)에 달하거나 최소 44.3%(2018년)에 불과한 것으로 나타남
- ▶ **(유아교육비)** 사립 유치원 교원 인건비 보조 항목의 기준재정수요 대비 세출결산 합계액의 5년간 평균치는 85.7%로 나타났지만, 유치원 교육역량 지원비 항목의 기준재정수요 대비 세출결산 합계액의 5년간 평균치는 127.6%로 나타남
- ▶ **(방과후학교 사업지원비)** 저소득층 자녀 방과 후 자유수강권 지원 사업 항목의 기준재정수요 대비 세출결산 합계액의 5년간 평균치는 54.7%로 나타남
 - 한편, 방과후학교 사업지원 항목의 경우 기준재정수요 대비 세출결산 합계액이 2018년에는 73.7%에 불과한 반면, 2019년에는 113.9%로 증가하였으며,
 - 초등 돌봄지원 항목의 경우도 기준재정수요 대비 세출결산 합계액이 2020년에는 114.3%인 반면, 2021년에는 63.7%로 감소하여 시·도교육청별 기준재정수요 산정과 실제 예산편성·집행 간에 괴리가 크게 나타남

99) 기준재정수요 추정항목은 교직원 인건비로 되어 있으나, 실제 각 시·도교육청 세출결산액과의 비교를 위해 직종·직렬별로 구분

100) 각 시·도교육청에서 당초 예산으로 편성한 금액

101) 2017년 교육기관 등 시설비의 기준재정수요액은 2,979,007,00원, 본(당초) 예산액은 3,995,490,594천 원이고, 추가경정예산 편성 시 추가로 배정된 예산은 2,728,790,847천 원으로 최종예산액은 6,724,281,441천 원이며, 이·전용 및 전년도 이월금액은 2,966,048,391천 원으로 예산현액은 9,690,329,832천 원임

3) 분석결과 및 시사점

현행 교육교부금 산정·교부 제도는 실제 지출수요를 반영하지 못하고, 각 시·도교육청의 효율적 재정운용을 위한 유인수단으로도 작동하지 않고 있는데, 이러한 문제의 주요 원인은 교육교부금의 재원이 내국세의 일정비율에 따라 결정되는 교육교부금 산정방식에서 찾을 수 있다.

단, 내국세 연동방식의 개선은 교육교부금법의 개정이 필요한 사항이므로, 우선적으로 현행 기준재정수요 산정방식의 개선을 통해 적정 교육재정 수요를 산출하는 방안 마련이 시급하다.

관계기관 의견 교육부는 현행 기준재정수요·수입 산정방식이 적정한 교육재정규모를 측정하거나 시·도교육청 예산편성·집행을 통제하는 수단으로 작동하기에 한계가 있는 등 이 건 감사결과에 동의하면서, 우선 현행 제도의 문제점에 대한 개선방안을 마련하여 교육교부금법 시행령 및 시행규칙을 개정하고, 이를 통해 적정 지방교육재정 수요를 산출하는 정책연구를 추진하겠다고 답변하였다.

또한, 내국세 연동방식의 교육교부금 제도 개편은 교육교부금법 개정이 필요한 사항이므로 중장기적 관점에서 사회적 논의에 착수할 수 있도록 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 교육부장관은 인건비 등 측정항목의 과다·중복산정 및 적용률·단위비용 임의조정 등의 문제를 개선하고, 학령인구 감소 등 교육여건 변화를 충실히 반영하여 지방교육재정 수요를 적절히 측정할 수 있도록 기준재정수요 산정방식을 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

나. 학령인구 감소 등 교육여건 변화를 반영한 중장기 교원수급계획 수립 및 교원정원 관리 필요

1) 업무 개요

교육부는 [표 24]와 같이 2006년부터 향후 일정 기간의 교원수요를 분석하고 이를 공급하는 내용의 「중장기 교원수급계획」(이하 “수급계획”이라 한다)을 수립한 후 매년 교원정원책정 및 신규채용 규모 확정에 활용하고 있다.

[표 24] 수급계획 수립 연혁

수립 시기	계획 기간	교원소요 산출변수	개선목표
2006년 7월	15년 (2006~2020년)	학급수 수업시수	2015년까지 교원 1인당 학생수 및 학급당 학생수 감축
2007년 9월	8년 (2008~2015년)	교원 1인당 학생수	2015년까지 교원 1인당 학생수 감축(초 18명, 중 17명, 고 16명)
2011년 6월	9년 (2012~2020년)	교원 1인당 학생수	2020년까지 교원 1인당 학생수 감축(초 16.4명, 중 13.7명, 고 13.5명)
2014년 6월	11년 (2015~2025년)	학급수 수업시수 등	2025년까지 학급당 학생수 감축(초 21.2명, 중등 23.4명)
2018년 4월	12년 (2019~2030년)	교원 1인당 학생수	2022년까지 OECD 국가 평균 교원 1인당 학생수 달성(초 15.2명, 중등 13.1명)

자료: 교육부 제출자료 재구성

교육부는 수급계획을 내부적으로만 활용하였던 그간의 운영과 달리 2018. 4. 30. 기재부·행안부·국무조정실 등 범정부 TF를 통해 중장기 교원정원에 대한 합의를 거쳐 수립한 수급계획(이하 “2018년 수급계획”이라 한다)을 최초로 대외에 발표하였으며, 통계청에서 2016. 12. 8. 발표한 장래인구추계를 바탕으로 2030년까지 학령인구수 추계에 따른 연도별 교원 신규채용 가능 인원을 제시하였다.

교육부는 2018년 수급계획에서 ‘교원 1인당 학생수 OECD 평균 수준 도달’을 교원수급 기준으로 정하여 적정 교원수를 산출하고자 하였다.¹⁰²⁾ 실제로 교육부는 2018년 수급계획 수립을 위한 내부보고(안)에서 학급당 학생수 기준은 학급 수 변동에 대한 예측이 어려워 수급계획의 불안정성이 높고, 국제적인 비

102) 교원 1인당 학생수를 OECD 평균 수준으로 낮추기로 한 것은 당시 정부의 국정과제(과제번호 54-2)였음

교가 어려워 목표치로서 타당성이 낮은 반면, 교원 1인당 학생수 기준은 학생수 변동에 따라 필요한 교원수가 변동되므로 국가 차원의 안정적인 교원수급관리를 위해서는 해당 지표가 기준으로 가장 적합하다고 적시하였다.

통계청은 2019. 3. 28. 장래인구 특별추계를 조기에 공표하였다. 이에 의하면, 2016년 장래인구추계보다 2030년 기준 초등 학령인구 62만 명이 더 감소([별표 5] “초·중등 학령인구 추이 변화” 참조)하고, 공립 초등학생수는 54만 명이 더 줄어들 것으로 예측되었다.

교육부는 위 특별추계를 반영하여 2018년 수급계획을 조정하기로 하고 행안부 등 관련 부처 협의를 거쳐 2020. 7. 23. 교원 신규채용 규모를 일부 축소하면서 통계청 장래인구추계와 연동하여 2년 단위로 교원수급계획을 조정하겠다는 내용의 ‘미래교육 환경변화에 대응하는 교원수급정책 추진계획’(이하 “2020년 추진계획”이라 한다)을 발표하였다.¹⁰³⁾

2) 관계 법령 및 판단 기준

「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제8조 제2항에 따르면 중앙행정기관의 장은 당해 기관과 그 소속기관의 기구와 정원을 조정할 필요가 있다고 인정할 때에는 정부조직관리지침에 따라 다음 연도의 기구개편안과 소요정원안을 작성하여 당해연도 4월 말일까지 행안부장관에게 제출하여야 하며, 행안부장관은 이를 검토하여 다음 연도의 기관별 소요기구와 정원을 책정하고 있다.

교육부는 교육기관 정원규정 제2조와 제3조 등에 따라 행안부장관이 책정한 기관별 정원 가운데 매년 공립 초·중등교원정원을 정하고 있으며, 시·도교육청

103) 통계청 특별추계 후 국무총리실 주관으로 범부처 인구정책 TF를 설치운영하면서 2019. 11. 6. 「절대인구 감소 충격 완화방안」을 경제활력대책회의에 상정·발표하였으며 그 후속 조치로서 교육부가 2020년 추진계획을 발표한 것임

에 대해 각급 학교에 두는 교원의 정원을 배정하면서 시·도교육청으로부터 신규 교원채용 규모를 보고받아 이를 지도·감독하고 있다.

교육부는 「고등교육법」 제32조 및 같은 법 시행령 제28조 제3항 제1호에 따라 교원의 수급 상황을 고려하여 교원의 양성과 관련되는 모집단위별 입학정원(이하 “양성정원”이라 한다)을 조정하고 있다.

한편, 교육부에서 교원수급기준으로 삼고 있는 교원 1인당 학생수는 각 국가의 공교육 여건을 측정하는 대표적인 국제지표로서 교원 1인당 학생수가 적으면 맞춤형 교육, 다양한 교과목 개설 등 교육의 질적 여건 향상이 가능하다.

교원 1인당 학생수를 낮추기 위해서는 막대한 재원이 소요되며, 정규교원의 경우 임용 이후 특별한 사유가 없는 한 정년이 보장되고 실제 평균 근속기간도 30년 이상¹⁰⁴⁾인 점, 교원 인건비¹⁰⁵⁾는 단기간에 그 규모를 줄이기 어려운 경직성 경비에 해당한다는 점 등을 고려할 필요가 있다.

【 교원 1인당 학생수 1명 감축을 위한 추가 자원소요 분석 】

- 감사원 감사기간 중 학교급별 교원 1인당 학생수(교육기본통계 기준¹⁰⁶⁾ 초등학교 13.7명, 중학교 11.7명, 고등학교 9.6명)를 추가로 1명 더 줄이는 데 필요한 재원규모를 분석¹⁰⁷⁾한 결과,
 - [별표 6] “교원 1인당 학생수 감축을 위한 인건비 추가 소요 규모 분석”과 같이 2023년에는 추가로 필요한 금액이 약 3조 6,349억 원(초등학교 1조 2,857억 원, 중학교 9,345억 원, 고등학교 1조 4,147억 원), 2070년까지 누적액은 약 225조 7,370억 원(초등학교 76조 6억 원, 중학교 57조 5,598억 원, 고등학교 92조 1,766억 원)에 이르는 것으로 나타남¹⁰⁸⁾

104) 2020년 기준 퇴직 평균 연령과 임용 평균 연령을 비교하면 초등은 30년, 중등은 30.1년, 고등은 31.1년으로 평균 30년 이상 재직하는 것으로 나타남(2021년 교육통계 분석자료집, KEDI)

105) 2022년 기준재정수요 77조 5,498억여 원 중 교직원 인건비는 46조 5,043억여 원으로 그 비중이 60%임

106) 인건비 추계를 위해 학생수를 모든 교원수로 나눈 수치. 교육기본통계상 교원 1인당 학생수는 수업담당교사만으로 산정하는 OECD 산정기준과 달리 교장, 교감, 전문상담·사서·보건·영양교사 등이 포함되어 있으므로 OECD 기준상 교원 1인당 학생수와는 다름

107) 2022년 확정 교육교부금 기준 교원 1인당 평균 인건비에 최근 5년간 평균 인건비 증가율 2.9%를 반영

108) 교원 1인당 학생수를 n명 감축하기 위해서는 위 금액의 n배만큼 증가

따라서, 교육부는 교육여건 향상과 함께 정부의 재정부담을 고려하여 교원 1인당 학생수 목표를 정할 필요가 있다.

2020년 OECD 기준 우리나라 초등교원 1인당 학생수는 16.3명으로 OECD 평균인 14.4명보다 많으나, 학령인구의 감소에 따라 2024년경에는 OECD 평균수준에 도달할 것으로 예측되며, 중등의 경우 교원 1인당 학생수는 각각 중학교 13.1명, 고등학교 10.9명으로 이미 OECD 평균 13.2명, 12.6명보다 낮다. OECD 상위 10개국을 보면, [표 25]와 같이 초등교원 1인당 학생수는 11.8명이나 대부분 인구수 자체가 적은¹⁰⁹⁾ 국가이고, G7 국가의 경우 평균 16.0명, G20 국가의 경우 평균 18.4명, 인구 4천만 명 이상 국가의 경우 평균 19.3명이다.

[표 25] OECD 주요 국가의 초등교원 1인당 학생수

(단위: 명)

구분	국가명(교원 1인당 학생수)	평균
OECD 상위 10개국	오스트리아(12), 헝가리(10), 아이슬란드(11), 리투아니아(14), 폴란드(10), 이탈리아(11), 라트비아(12), 벨기에(13), 포르투갈(12), 에스토니아(13)	11.8
G7	미국(15), 영국(20), 프랑스(19), 독일(15), 일본(16), 이탈리아(11), 캐나다(16)	16.0
G20	미국(15), 영국(20), 프랑스(19), 독일(15), 일본(16), 이탈리아(11), 호주(15), 캐나다(16), 대한민국(16), 중국(16), 인도(28), 러시아(24), 브라질(24), 멕시코(27), 튀르키예(17), 사우디아라비아(15) ¹¹⁰⁾	18.4
인구 수 4천만 명 이상 국가	미국(15), 영국(20), 프랑스(19), 독일(15), 일본(16), 이탈리아(11), 스페인(14), 대한민국(16), 콜롬비아(23), 멕시코(27), 튀르키예(17)	19.3
EU 22	오스트리아(12), 벨기에(13), 체코(19), 덴마크(12), 에스토니아(13), 핀란드(14), 프랑스(19), 독일(15), 그리스(9), 헝가리(10), 이탈리아(11), 아일랜드(15), 라트비아(12), 리투아니아(14), 룩셈부르크(9), 네덜란드(16), 스웨덴(13), 폴란드(10), 포르투갈(12), 슬로바키아(17), 슬로베니아(11), 스페인(14)	13.2

자료: 2021년 발표 OECD 통계(2019년 기준) 재구성

이러한 점에서 우리나라의 초등교원 1인당 학생수는 총인구 및 경제규모가 유사한 다른 국가와 비교했을 때 그 수가 크다고 보기 어렵다.

109) 2021년 기준 인구는 라트비아 1,866,942명, 리투아니아 2,689,862명, 벨기에 11,632,362명, 아이슬란드 343,353명, 에스토니아 1,325,185명, 오스트리아 9,043,070명, 이탈리아 60,367,477명, 포르투갈 10,167,925명, 폴란드 37,797,005명, 헝가리 9,634,164명(자료: worldpopulationreview.com)

110) G20 국가 중 아르헨티나, 남아프리카공화국, 인도네시아, EU는 교원 1인당 학생수 미산정

교원수급과 관련하여 일본¹¹¹⁾의 사례를 살펴보면, 일본은 이미 40여 년 전부터 학령인구 감소가 진행되어 1982년 1,772.4만 명이었던 학령인구가 1998년 1,165.5만 명으로 32.3% 감소하였는데, 일본 정부는 「교직원 정수개선계획」에 따라 1982년 73.1만 명이었던 교원수를 1998년 66.3만 명으로 9.2% 감소시키는 등 완만한 감축 정책을 추진하였다.¹¹²⁾

이후에도 일본의 학령인구 감소 추세는 계속되었고 1990년대 초 거품 경제 붕괴와 저출산·고령화에 따른 재정적자 문제가 생기고, 교원 인건비 상승 등으로 의무교육 국고 부담률이 지속적으로 높아져 국가의 재정부담이 과도하게 증가하였다. 일본은 2004년부터 「의무교육표준법」에 따라 필요한 교직원 정수를 산정하고 교직원 급여 등에 대한 의무교육 국고 부담률을 1/2에서 1/3로 삭감하는 국고부담금제도 개혁을 추진¹¹³⁾하여, [표 26]과 같이 1997년부터 2020년까지 일본의 초등학생수 감소(810만여 명→630만 명, △22.3%)와 더불어 같은 기간 초등학교원수도 7% 감축하는 구조조정이 이루어졌다.

[표 26] 한국과 일본의 초등학생수 및 교원수 비교

(단위: 명)

구분	국가	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2019	2020
초등학생수	한국	3,783,000	4,089,000	4,002,000	3,474,000	2,784,000	2,674,000	2,747,000	2,693,000
	일본	8,106,000	7,296,000	7,197,000	7,063,000	6,676,000	6,448,000	6,368,000	6,300,000
초등교원수	한국	138,670	142,715	160,143	175,068	181,585	184,358	188,582	189,286
	일본	425,714	407,829	416,833	419,518	417,553	418,790	421,935	422,554

자료: KEDI 교육기본통계 및 일본 문부과학성 문부통계요람 재구성

같은 기간 우리나라 초등학생수는 378만여 명에서 269만여 명으로 28.8%

111) 1952년부터 우리나라 교육교부금과 유사하게 중앙정부로부터 교원 인건비 등을 지원받는 국고지출금제도를 운영하고 있는데, 우리나라와 달리 지방교육재정이 지방재정에 포함되어 있음

112) 「교육재정 수요변화와 지방교육재정 운영 특성 분석」, 감사연구원, 2019

113) 이에 따라 일본의 지방교육재정 규모가 1999년 18.5조 엔에서 2011년 15.9조 엔으로 대폭 감소하였으며 이후에도 지방교육재정의 규모를 16조엔 내외 수준으로 일정하게 유지하고 있음

감소하였는데 초등교원수는 36.5% 늘어나면서 초등교원 1인당 학생수는 2020년 현재 일본과 유사한 수준(우리나라 16.3명, 일본 15.6명)이나, 일본은 초등학교 학령인구의 감소 폭이 2011년 이후 상대적으로 완만해진(2011년 688.7만 명→2020년 630.0만 명, △8.5%) 반면, 우리나라는 계속 진행되고 있어(2011년 313.2만 명→2020년 269.3만 명, △14.0%), 이에 대한 적절한 대응이 필요하다.

한편, 교육부는 2018년 수급계획에서 ‘저출산으로 인한 학령인구 감소에 대비하여 예측 가능하고 안정적인 교원수급관리 필요’라는 목적 달성을 위해 향후 10년을 대상으로 중장기 수급계획을 수립하고 여건 변화에 따라 이를 조정하겠다는 방침을 밝힌 바 있다. 교원수급계획은 교육대학 진학을 희망하는 중·고등 학생과 학부모, 교육대학 재학생 등의 진로 결정을 위한 중요한 정보¹¹⁴⁾가 된다.

특히 초등교원 임용시험 경쟁률이 계속 상승하는 가운데, 학령인구 감소로 신규채용 규모가 감소하면 경쟁률이 더욱 높아지게 될 것이므로, 임용 가능 인원 대비 교육대학 졸업생이 과잉 배출되지 않도록 양성정원을 조정하거나 교원 양성기관을 개편하는 것이 필요하다.

따라서, 교육부는 중장기 수급계획을 수립할 때 교원 1인당 학생수 등 수급 기준, 정부 재정부담 등 제반여건을 면밀히 살펴 정책목표를 설정하고, 학령인구 감소 등 환경변화에 대응하기 위한 감축계획을 선제적으로 수립·이행해야 하며, 새로운 수급계획이 마련되고 교원정원에 대해 행안부 등과 협의를 완료한 이후에는 이를 대외에 공표하는 한편, 교원양성정원을 적절히 조정하는 방안을 마련하여야 한다.

114) 현행 10개 교육대학 재학생은 졸업 후 임용시험에 합격해야 공립 초등교원이 될 수 있기 때문

3) 감사결과 확인된 문제점

이번 감사 시 인구구조 변화가 가속화된 2017년 이후 현재까지 교원수급정책과 관련한 교육부의 대응을 확인한 결과 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

가) 2018년 수급계획: 합리적 근거 없이 교원정원 및 신규채용 규모 조정

교육부는 2018년 수급계획을 작성하면서 교원 1인당 학생수를 OECD 평균 수준(초등 15.2명, 중등 13.1명)으로 낮추겠다는 목표를 기준으로 공립학교 학생수와 퇴직 교원수 등을 예측, 2030년까지 필요 공립교원수와 신규채용 규모를 산정하는 모형(이하 “교원수 추계 모형”이라 한다)을 설계하였다.

【 교원수 추계 모형 개요 】

- 연도별 교원정원=총 소요교사수(학생수÷정책목표)-특수교사-기간제교사
- ※ 학생수: 주민등록 통계와 통계청 장래인구추계를 바탕으로 최근 5년간 진학률·취학률 반영
- 정책목표: 교원 신규채용 규모 산정을 위한 기준으로 OECD 평균 교원 1인당 학생수
- 교원 신규채용 규모=연도별 퇴직교원수+전년 대비 연도별 교사정원 증감

교원수 추계 모형으로 산정한 결과에 따르면 [표 27]과 같이 2019년부터 2030년까지 52,956명(초등 13,240명, 중등 39,716명)의 교원을 줄여야 하고, 같은 기간 신규채용이 가능한 인원은 70,057명(초등 41,861명, 중등 28,196명)이다.

[표 27] 교원수 추계 모형에 따른 정원 조정 및 신규채용 가능 인원 추계

(단위: 명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	계
교원 정원 조정	초등 1,172	△877	1,000	409	△6,490	△4,501	△1,864	△1,848	△2,060	△241	2,361	△301	△13,240
	중등 △12,261	△5,828	△3,036	△4,513	△999	1,479	△844	△2,493	△1,708	△1,886	△4,757	△2,870	△39,716
신규 채용	초등 4,634	2,380	4,524	4,703	△1,443	493	3,663	3,454	3,178	4,693	7,089	4,493	41,861
	중등 △7,837	△1,168	2,051	1,226	5,416	7,755	6,369	4,129	4,852	3,756	151	1,496	28,196

자료: 교육부 제출자료 재구성

그런데 교육부는 별다른 합리적인 근거 없이 교원 신규채용 규모를 ‘안정적

으로 관리하여야 한다'는 사유로 신규채용 인원이 교원수 추계 모형 산정 결과보다 많아지도록 교원 1인당 학생수가 초등 15.0명, 중등 11.3명이 되게 역산으로 각각 조정하였다.

그 결과 [표 28]과 같이 2019년부터 2030년까지 교원정원 감축은 33,633명(초등 10,839명, 중등 22,794명), 신규채용은 85,930명에서 92,370명(초등 42,510명~45,660명, 중등 43,420명~46,710명)까지 할 수 있는 것으로 산정되었다.

[표 28] 교육부에서 조정한 교원정원 감축 계획 및 신규채용 가능 인원 산정

(단위: 명)

구분		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	계
교원 정원 조정	초등	582	749	459	△365	△1,206	△1,240	△1,862	△1,724	△1,749	△1,532	△1,414	△1,537	△10,839
	중등	0	△238	△688	△1,365	△2,265	△2,321	△3,453	△3,056	△3,310	△2,573	△1,969	△1,556	△22,794
소계		582	511	△229	△1,730	△3,471	△3,561	△5,315	△4,780	△5,059	△4,105	△3,383	△3,093	△33,633
신규 채용	초등	3,940~ 4,040	3,910~ 4,010	3,880~ 3,980	3,830~ 3,930	3,750~ 3,900	3,600~ 3,900	3,500~ 3,800	3,400~ 3,800	3,300~ 3,700	3,200~ 3,600	3,100~ 3,500	3,100~ 3,500	42,510~ 45,660
	중등	4,310~ 4,460	4,300~ 4,450	4,290~ 4,440	4,270~ 4,410	4,050~ 4,250	3,800~ 4,200	3,600~ 3,900	3,400~ 3,800	3,100~ 3,400	2,900~ 3,300	2,800~ 3,100	2,600~ 3,000	43,420~ 46,710

자료: 교육부 제출자료 재구성

이는 교육부가 교원수 추계 모형에 따른 산정(교원 1인당 학생수 기준 초등 15.2명, 중등 13.1명)보다 교원정원을 19,323명(초등 2,401명, 중등 16,922명) 덜 줄이고, 신규채용은 15,873명~22,313명(초등 649명~3,799명, 중등 15,224명~18,514명) 더 많이 할 수 있도록 조정한 결과이다.

이후 교육부는 2018년 2월부터 같은 해 4월까지 행안부와 교원정원 협의를 진행하였는데 당시 행안부는 원칙적으로 학생수 감소에 따라 적정 교원수를 유지하기 위해 교원수를 추가로 줄여야 한다는 입장이었으나, 교육부는 교원정원

감축이 사회적으로 큰 파장을 불러일으킬 수 있고 중등교원의 경우 OECD 평균 교원 1인당 학생수를 기준으로 필요 교원수를 산정하면 임용 불능 상황이 벌어질 수 있으며, 향후 고교학점제 등 정부 정책을 시행하면 추가로 교원이 필요할 것이니 이를 미리 반영하여 교원수를 늘려야 한다고 주장하였다.

그러나 2018년 당시는 고교학점제 등 정책의 시행시기 및 범위가 명확히 정해지지 않은 채 시범 연구학교를 운영하는 단계였기 때문에 제도 시행에 따른 연도별 필요 교원수를 정확히 산정할 수 없었고 교육부 역시 고교학점제 시행에 따른 필요 교원수를 산정할 수 있는 합리적 근거나 데이터도 부족한 상태였다.

그런데도 교육부는 교원수 추계 모형 결과보다 정원 감축 규모는 축소하고 신규채용 규모는 확대하는 방안으로 수급계획을 수립, 2018. 4. 19. 국정현안점검조정회의(의장 국무총리)를 거쳐 같은 해 4. 30. 대외발표하였다.

나) 2020년 추진계획: 감원 대신 교원 1인당 학생수 조정(15.2명→12명)

2019년 통계청 장래인구 특별추계에 따른 학령인구수를 교원수 추계 모형(교원 1인당 학생수 초등 15.2명)에 적용하면 [표 29]와 같이 2021년부터 2030년까지 초등교원¹¹⁵⁾ 정원을 51,022명 줄여야 하고, 퇴직자를 고려하더라도 신규채용 없이 7,764명을 순 감원해야 하는 것으로 산정된다.

115) 중등교원의 경우 2018년 수급계획 수립 시 출생아에 대한 주민등록 통계를 적용하였으므로, 새로운 통계청 인구 추계가 학생수 추계에 영향을 미치지 않아 2030년까지 교원정원 및 신규채용 규모에 변화 없음

[표 29] 장래인구 특별추계를 적용한 초등교원 정원 증감 및 신규채용 가능 인원 산정

(단위: 명)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	계
초등학생수	2,625,623	2,592,887	2,489,306	2,340,627	2,180,287	2,051,438	1,904,546	1,786,417	1,725,782	1,717,752	-
교원 1인당 학생수	15.5	15.2	15.2	15.2	15.2	15.2	15.2	15.2	15.2	15.2	-
교과교사 정원 증감	1,503	802	△6,312	△9,060	△9,770	△7,852	△8,951	△7,198	△3,695	△489	△51,022
퇴직자추계	3,524	3,994	4,356	4,259	4,557	4,450	4,487	4,433	4,488	4,710	43,258
신규채용 가능 인원	5,027	4,796	△1,956	△4,801	△5,213	△3,402	△4,464	△2,765	793	4,221	△7,764

자료: 교육부 제출자료 재구성

이는 2018년 수급계획에서 교육부가 행안부와 합의한 2021~2030년 초등교원정원 감축 인원 12,170명보다 38,852명 더 많은 수치이며, 이에 따르면 2018년 수급계획에서 밝힌 2021년부터 2030년까지의 초등교원 신규채용 가능 인원 34,660~37,610명을 한 명도 채용하지 못하게 된다.

그러자 교육부는 2018년 수급계획상 정책목표(교원 1인당 학생수 초등 15.2명)에 따라 초등교원의 정원 및 신규채용 인원을 추가로 줄이는 대신, 2030년까지 교원 1인당 학생수 기준을 OECD 상위 10개국 수준(12명)으로 변경하여 초등교원 감축 인원 및 신규채용 인원을 재산정하였다.

이후 교육부는 [표 30]과 같이 2030년까지 장래인구 특별추계를 적용한 모형의 결과보다 초등교원 32,877명을 덜 줄이는 정원 조정(안)을 행안부 등과 협의¹¹⁶⁾하고 2020. 6. 24. 사회관계장관회의를 거쳐 2020년 추진계획을 발표하였다.

116) 교육부는 교원 1인당 학생수 기준을 12명으로 낮추는 방안에 대하여도 행안부에 설명하였는데 행안부가 이를 용인하였다고 주장. 행안부는 2020년 추진계획이 2018년 수급계획보다 교원정원 총감축분이 크기 때문에 당시에는 큰 문제가 없는 것으로 판단하였다고 답변

[표 30] 2020년 추진계획의 초등학교원 정원 증감 및 신규채용 가능 인원 추계

(단위: 명)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	계
학생수	2,625,623	2,592,887	2,489,306	2,340,627	2,180,287	2,051,438	1,904,546	1,786,417	1,725,782	1,717,752	-
교원 1인당 학생수	15.9	15.7	15.3	14.5	13.7	13.1	12.4	11.9	11.7	12.0	-
퇴직자추계	3,524	3,994	4,356	4,259	4,557	4,450	4,487	4,433	4,488	4,710	43,258
교원정원 증감 조정	459	△484	△1,136	△1,329	△1,917	△2,100	△2,427	△2,663	△3,008	△3,540	△18,145
신규채용 가능 인원	3,983	3,510	3,220	2,930	2,640	2,350	2,060	1,770	1,480	1,170	25,113
추진계획 상 발표된 신규채용 가능 인원	3,780~ 3,880	3,380~ 3,580	3,000명 내외			미발표					

자료: 교육부 제출자료 재구성

이는 다음과 같이 두 가지 측면에서 문제가 있다.

① 재정부담 분석 등 객관적인 근거가 없는 정책목표 변경 등

‘교원 1인당 학생수’라는 정책목표를 15.2명(2018년 수급계획)에서 12명(2020년 추진계획)으로 줄이는 것은 막대한 재정부담(1명을 더 낮추려고 해도 2070년까지 225.7조 원이 추가로 소요)을 초래하므로, 국가적 재정부담 여력과 사회 분야별 자원배분 등에 대한 관계부처 논의와 사회적 공론화 과정이 선행되어야 한다.

그러나 교육부는 2020년 추진계획 수립 과정에서 교원수급 기준 변경으로 초래될 국가적 재정부담 등에 대한 분석 및 검토를 하지 않았고, 교원수급 규모 산정의 기준이 되는 교원 1인당 학생수를 15.2명에서 12명(초등 기준)으로 변경한 사실조차 대외적으로 공개하지 않았다.

② 2025년 이후 초등학교원의 대규모 정원 감축 미공개

통계청 장래인구 특별추계에서 알 수 있듯이 학령인구는 2030년까지 감소하는데, 2020년 추진계획에 따라 초등학교원 1인당 학생수를 2030년까지 12명으로

낮추더라도 [표 30]과 같이 향후 10년간(2021~2030년) 2018년 수급계획에 따른 초등 교원정원 감축 예정 인원(12,170명)보다 추가로 5,975명을 더 줄여야 하는 상황이었다.

그런데 교육부는 2020년 추진계획 수립 시 행안부와 초등교원 정원 감축 및 연도별 신규채용 가능 교원수를 협의하면서 [표 30]과 같이 2024년까지는 3,000명 이상의 신규채용 규모가 유지되도록 하고, 2025년 이후 감축분이 급격히 증가하도록 만들었다.

이에 따라 [표 30]과 같이 2024년까지 3,000명 수준을 유지하던 신규채용 가능 인원이 2025년부터 2,600명대로 줄어들고 2028년부터는 1,000명대로 줄어들게 되는데, 사실상 2030년까지의 초등교원 신규채용 여력 중 일부를 2024년까지 미리 당겨쓰고 그 이후 상황은 고려하지 않는 문제가 발생하였다.¹¹⁷⁾

그러면서 교육부는 초등교원 신규채용 가능 인원이 2028년부터 1,000명대로 줄어든다는 사실은 공개하지 않고, 초등교원 신규채용 규모가 3,000명 수준으로 유지될 수 있는 2024년까지의 신규채용인원만 발표하였다.

다) 2022년도 교원정원 감축분 축소 관련

교육부는 2020년 추진계획 발표 전인 같은 해 상반기에 이미 [표 31]과 같이 2030년까지 초등교원정원을 18,604명 감축하기로 행안부와 협의를 완료한 상황이었고, 이에 따라 2022년에 교원정원 1,849명(초등 484명, 중등 1,365명)을 줄여야 했다.

117) 2019년 통계청 장래인구 특별추계 발표 이후 급격한 학령인구 감소 추세를 반영하여 교원정원의 감축 필요성에 대해 사회적 합의를 이끌어 내고 매년 일정하게 정원 감소가 이루어질 수 있도록 사전에 대비하여야 하는데도 이를 적기에 반영하지 않은 채 현재의 채용규모를 유지한 것은 결국 정원 감축에 따라 예상되는 이해관계자들의 반발 등을 모면하고 그 부담을 2024년 이후로 전가하고자 하는 것으로밖에 볼 수 없음

[표 31] 2020년 추진계획 수립 당시 행안부와 합의한 교원정원 감축 계획

(단위: 명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	계
초													
2018년 수급계획 당시 합의	582	749	459	△365	△1,206	△1,240	△1,862	△1,724	△1,749	△1,532	△1,414	△1,537	△10,839
2020년 추진계획 당시 합의	-	-	-	△484	△1,136	△1,329	△1,917	△2,100	△2,427	△2,663	△3,008	△3,540	△18,604
중등 (2018년 수급계획 당시 합의)	0	△238	△688	△1,365	△2,265	△2,321	△3,453	△3,056	△3,310	△2,573	△1,969	△1,556	△22,794

자료: 교육부 제출자료 재구성

그런데 교육부는 2021년 8월경 행안부와 2022년 교원정원을 협의하면서 임용 대기자 해소 및 고교학점제 지원, 코로나-19로 인한 학습손실 해소 등을 사유로 들며 기존에 합의하였던 교원정원 감축 계획보다 751명(초등 268명, 중등 483명)을 덜 줄이는 방안¹¹⁸⁾을 주장하여, 2021. 8. 11. 사회부총리(교육부장관) 주재 제14차 사회관계장관회의 안건으로 상정하여 확정하였다.

한편, 교육부는 전체 교원정원을 시·도교육청별로 배정하면서 시·도교육청으로부터 교원 신규채용 선발 규모를 보고받고 이를 지도·감독하고 있다.

이번 감사 시 서울시교육청과 경기도교육청을 대상으로 배정받은 초등교원 정원 및 결원 대비 신규 교원채용 인원 산정의 적정성을 점검한 결과, [표 32]와 같이 최근 3년간 결원에 기타인원¹¹⁹⁾을 과다하게 포함시키는 방법으로 각각 635명, 764명을 더 많이 채용하는 계획을 수립하였고, 이에 따라 임용시험 합격 후 임용되기까지 최대 2년 대기자도 발생하고 있었다.

118) 고교학점제 지원을 위해 추가로 교원이 필요하다는 주장은 앞서 “Ⅲ. 4. 나. 3) 가)항”에서 살펴본 바와 같이 교육부가 2018년 수급계획 수립을 위해 행안부와 협의 시에도 주장하여 정원 감축분을 줄이는 데 이용하였던 사유임

119) 전출, 군 유예자, 기간제 교원 활용 예비교원 등 추가 소요 인원

[표 32] 서울시교육청 및 경기도교육청의 초등학교원 채용 가능규모 대비 초과 채용인원

(단위: 명)

시·도교육청	연도	채용 가능규모	실제 채용규모	초과 채용인원
서울시	2021학년도	△54	304	304
	2022학년도	△199	216	216
	2023학년도	△70	115	115
	계	△323	635	635
경기도	2021학년도	1,048	1,219	171
	2022학년도	1,102	1,493	391
	2023학년도	1,329	1,531	202
	계	3,479	4,243	764

자료: 서울시교육청 및 경기도교육청 제출자료 재구성

특히 교육부는 이들 시·도교육청의 연도별 교원 신규채용계획에 ‘신규교원 채용을 위해 결원에 휴직자 등을 제외한 기타인원을 포함시켰다’는 사실이 명시되어 있어 과다 채용 계획을 쉽게 알 수 있었는데도 이를 내버려 두었다.

더욱이 교육부는 행안부와 2022년도 교원정원 협의 시 이와 같은 임용대기자 해소를 사유로 들어 교원정원의 감소 폭 완화를 관철하였다.

그 결과 2022년도 초등학교원 전체 정원의 감소폭 완화(268명)와 서울시·경기도교육청¹²⁰⁾의 실제 교원 결원 대비 과다 채용 등의 영향으로 2022년도 및 2023년도에 초등학교원을 최종 각각 3,758명, 3,561명 채용(또는 채용계획 공고)하는 등 2030년까지 교원 1인당 학생수 12명을 기준으로 산정된 2020년 추진계획에 따른 최대 신규채용 가능 인원(2022년도 3,580명, 2023년도 3,000명 내외)보다도 더 많은 교원을 채용했거나 향후 채용할 것으로 예상된다.

120) 교육부가 각 시·도교육청에 배정한 초등학교원 신규 정원을 살펴보면 2021년의 경우 전국 150,035명 중 서울시교육청 21,269명(14.2%), 경기도교육청 38,049명(25.4%)임

라) 2022년 새로운 수급계획 수립 표류

2020년 추진계획에 따르면 교육부는 통계청 장래인구추계와 연동하여 2년 단위로 향후 5년여간의 교원수급 계획을 수립하기로 하면서, 2021년에 발표될 통계청 장래인구추계를 반영하여 2022년 중 새로운 수급전망모형에 기반한 수급 계획을 발표하기로 하였다.

이후 통계청이 2021. 12. 21. 새로운 장래인구추계를 발표하자, 교육부는 2023년부터 2027년까지 적용할 새로운 중장기 교원수급모형에 대한 내부검토를 시작, 2022년 3월 그 결과를 당시 교육부장관에게 보고하였다.

그런데 교육부는 교원수 증가에 따르는 막대한 재정부담에 대해서는 고려하지 않고, 학생수 100명 이하의 소규모학교 운영에 필요한 기초 정원 확보, 과밀학급 해소, 고교학점제 현장 안착, 기타 사항(디지털 역량 강화, 기초학력 보장 등)을 사유로 2018년과 2020년 행안부와 합의한 교원정원 감축계획과 달리 2023년부터 2027년까지 교원정원을 오히려 늘리고자 하였다.

즉, 교육부(교원정책과)에서 2022. 3. 11. 당시 교육부장관에게 보고한 「2023~2027년 중장기 교원수급전망 모형(시안)」에 따르면 [표 33]과 같이 2023~2027년까지 교원정원을 20,784명(초등 5,485명, 중등 15,299명) 늘리는 것으로 되어 있는데, 2020년 추진계획에서 급격한 채용규모 감축을 막는다는 명목으로 초등교원 1인당 학생수 목표를 12명으로 대폭 완화하여 산정한 23,314명의 교원감축 계획과 달리 2027년까지 교원 20,784명(초등 5,485명, 중등 15,299명)을 증원하는 내용으로 2020년 수급계획 대비 교원정원이 44,098명 늘어나게 된다.

[표 33] 「2023~2027년 중장기 교원수급전망 모형(시안)」에 따른 교원정원 증감 계획

(단위: 명)

구분	학교급	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	계
2018년 수급계획 및 2020년 추진계획 당시 행안부와 합의한 교원정원 감축 계획	초등 (2020년)	△1,136	△1,329	△1,917	△2,100	△2,427	△8,909
	중등 (2018년)	△2,265	△2,321	△3,453	△3,056	△3,310	△14,405
	소계	△3,401	△3,650	△5,370	△5,156	△5,737	△23,314
위 시안의 교원정원 증감	초등	1,097	1,097	1,097	1,097	1,097	5,485
	중등	3,067	3,062	3,057	3,056	3,057	15,299
	소계	4,164	4,159	4,154	4,153	4,154	20,784

자료: 교육부 제출자료 재구성

그런데 고교학점제의 경우 “Ⅲ. 2. 나. 3) 가)항”에서 살펴본 바와 같이 2018년 수급계획 당시 중등교원 1인당 학생수 기준을 13.1명에서 11.3명으로 낮추는 명목으로 고교학점제 시행 대비에 필요한 교원수요를 이미 반영한 바 있고, 새로운 교육수요 충족과 기초학력 보장 등을 위한 기타 사항의 경우에도 추가 재원 투자를 통해 교원 1인당 학생수 정책목표를 OECD 상위 10개국 수준으로 완화하는 것이 주된 근거인데 이는 이미 2020년 수급계획에 반영되어 증원의 논거가 명확하지 않은 문제 등으로 감사일 현재까지 수급계획이 결정되지 못하고 표류하고 있다.¹²¹⁾

마) 교원양성기관 정원 감축 및 구조조정 미실시

교육부는 2012년부터 2022년 현재까지 국립 서울교육대학교 등 13개¹²²⁾ 초등교원양성기관의 양성정원을 3,847명¹²³⁾ 규모로 유지하고 있는데, 초등교원 임용시험의 경쟁률¹²⁴⁾은 [표 34]와 같이 2022년도까지 계속 높아졌다. 더욱이 초

121) 새 정부 출범 이후 2022년 7월 취임한 당시 교육부장관은 새 정부의 정책 기조와 배치된다며 신중한 검토가 필요하다는 입장을 보여 추진동력이 상실되었고 이후 교육부는 2023년 1월 현재까지 새로운 수급계획 미발표

122) 교육대학 10개교(경인, 공주, 광주, 대구, 부산, 서울, 전주, 진주, 청주, 춘천), 제주대·한국교원대·이화여대 초등교육과

123) 2010년(4,795명) → 2011년(4,337명) → 2012~2015년(3,848명) → 2016~2022년 현재(3,847명)

124) 임용시험 전형 중 1차 시험의 예상 응시인원을 채용인원으로 나눈 값. 예상 응시인원은 최근 5년간(2018~2022년) 평균 응시인원을 적용하였는데, 매년 평균경쟁률이 높아지면 탈락자가 늘어나면서 채용시자도 늘어나 예상

등교원 1인당 학생수 목표를 12명으로 대폭 완화한 2020년 추진계획에 따르더라도 2030년 임용시험 경쟁률은 5.7:1에 이를 것으로 추산된다.

[표 34] 초등학교원 임용시험 경쟁률 추이 및 향후 전망

(단위: 명)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년
신규채용 가능인원(A)	4,089	4,032	3,916	3,864	3,758	3,220	2,930	2,640	2,350	2,060	1,770	1,480	1,170
응시인원 (B)	5,981	6,317	6,612	7,123	7,392	6,685	6,685	6,685	6,685	6,685	6,685	6,685	6,685
평균경쟁률 (B÷A)	1.5	1.6	1.7	1.8	2.0	2.1	2.3	2.5	2.8	3.2	3.8	4.5	5.7

자료: 교육부 제출자료 재구성

실제로 교육부는 2019. 3. 28. 통계청 장래인구 특별추계 발표 이후 같은 해 5. 16. 초등학교원 양성정원(3,847명)을 유지하는 경우 2030년까지 임용시험 경쟁률이 지속적으로 상승할 것으로 예측하였다.¹²⁵⁾

그런데 교육부는 [표 35]와 같이 ‘학생수 급감에 따른 교원양성규모 적정화’ 등을 사유로 “교원양성기관 역량진단”¹²⁶⁾을 추진하면서 평가대상 교원양성기관 13개교 모두 정원 감축이 필요 없는 B등급 이상으로 평가하는 등 2012년 이후 감사일 현재까지 초등학교원양성정원을 조정하지 않았다.¹²⁷⁾¹²⁸⁾

응시인원은 위 평균 응시인원보다 증가할 가능성이 높음

125) 대통령실 교육비서관실 보고 문서(2019. 5. 16.)에 현 초등학교원 양성정원(3,847명) 유지 시 임용시험 경쟁률이 2020년 1.7:1에서 2030년 3.3:1~3.6:1로 상승(94~112%p 상승)할 것으로 예측된다고 명시하였음

126) 기존 1~4주기(1998~2017년) “교원양성기관 평가”를 5주기(2018~2021년) “교원양성기관 역량진단”으로 개편. 교육여건, 교육과정, 성과 및 특성화 등에 대해 평가하여 기준 미달 시 교원양성정원 감축 및 기관폐지 등 조치

127) 교육부가 2021년 12월 수립, 발표한 “초·중등 교원양성체계 발전방안”에서도 초등학교원양성정원은 ‘2022년 새로운 교원수급전망 모델을 고려하여 수립 예정인 중기 교원수급계획에 따라 지속 조정·관리’ 하는 것으로 되어 있을 뿐 구체적인 조정방안은 마련되어 있지 않음

128) 교육부는 2022년 6월 “전국교원양성대학교 총장협의회” 등과 “초등 양성정원 조정 TF”를 구성하여 같은 해 8월까지 초등학교원양성정원 조정방안 등에 대해 협의하였으나 대학 측 위원들의 정원조정 반대 등으로 구체적인 정원조정 방안을 마련하지 못한 채 2023학년도 초등학교원양성정원도 현재 정원(3,847명)을 그대로 유지하는 것으로 결정

[표 35] 초등교원양성기관 역량진단 평가결과

(단위: 개교)

구분	전체 교육대학	평가등급				
		A (현행 유지)	B (현행 유지)	C (양성정원 30% 감축)	D (양성정원 50% 감축)	E (기관 폐지)
5주기 (2018~2021년)	13	4	9	-	-	-
4주기 (2015~2017년)	13	7	6	-	-	-
3주기 (2010~2014년) ^{주)}	13	2	7	4	-	-

주: 평가등급과 별개로 2010~2012년 전체 교육대학의 입학정원을 감축(△1,361명)한 바 있음

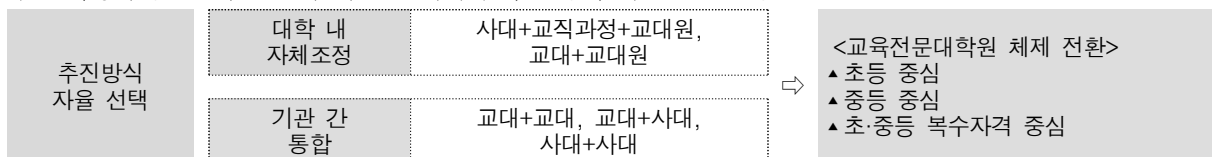
자료: 교육부 제출자료 재구성

한편, 교육부는 이번 감사 시(2022. 11. 22.) 그간 초등교원양성정원을 조정하지 못한 사유에 대해 지역별 교육대학의 정원이 적어 통폐합이 이루어지지 않는 한 정원 감축이 현실적으로 어렵고, 이에 따라 교원양성체제를 개편하는 것이 양성과 임용의 불균형을 해소할 수 있는 근본적인 해결방안이라고 확인하였다.¹²⁹⁾

그러나 교육부는 2023. 1. 5. 2023년 주요업무 추진계획 보고(대통령 보고) 시 교원양성체제 개편방안에 해당하는 교육대학과 사범대학 등을 통합하는 방식의 「교육전문대학원 도입 방향(안)」¹³⁰⁾을 보고하였으나, 교원양성정원 조정방안을 포함하지 않으며, 언론에서 교사정원 감축 목적의 정책이라고 보도¹³¹⁾하자 ‘교육전문대학원 제도는 교원정원 감축과 전혀 관련이 없으며 교육대학과 사범

129) 교원양성정원을 조정하지 않은 사유에 대하여 교육부는 “초등교원양성정원을 감축하는 임시 처방보다는 교원 양성체제를 개편하는 것이 보다 근본적인 해결방안이라고 판단하였고, 양성체제 개편 시 교육대학에 대한 큰 폭의 구조조정이 수반되어야 함을 고려할 때 양성정원 조정을 통해 교육대학의 저항을 유발하기보다, 임용경쟁률 상승을 일정 부분 용인하여 이를 동력으로 교육대학이 개혁에 동참하도록 유인하는 방안을 대안으로 고려” 하였다고 답변

130) 전문석사학위(M.Ed) 또는 전문박사학위(Ed.D) 및 정교사 1급 자격을 부여하는 한편, 운영과 관련하여서는 양성 규모 적정화·양성교육 전문화 목표만 제시하고, 운영의 자율성을 보장



131) 경향신문 “정부, ‘교육전문대학원’ 도입, 교원 감축하려는 물밑작업” (2023. 1. 9.)

대학을 통합하여 구조조정을 하기 위함이 아니'라는 내용의 반박 보도자료를 작성·배포하였다.

위와 같이 교육부는 교육대학별 정원 감축이 현실적으로 어려워 교원양성체제 개편이 근본적인 대안이라고 감사원에 확인하였으면서도 최근 발표한 교육전문대학원 도입 등 교원양성체제 개편에 교원양성정원 조정방안은 포함하지 않는 등 정원조정에 소극적인 행태를 보이고 있으며, “Ⅲ. 2. 나. 3) 나) ②항”과 같이 2023학년도 교육대학 입학생이 임용고시에 응시할 것으로 예상되는 2028년도 이후 초등교원 신규채용 가능 인원을 2,000명 이하로 감소시킨다는 2020년 추진계획을 대외에 발표하지도 않았다.

관계기관 의견 교육부는 이 건 감사결과의 사실관계나 법령 적용 등에 이견을 제시하지 않으면서, 향후 중장기 교원수급계획 수립 시 OECD 국가 등의 사례, 교원정원 책정에 따른 재정부담 등을 고려하여 관계부처 협의 등을 충분히 거쳐 추진하겠다는 의견을 제시하였다. 또한, 초등교원양성정원의 감축 필요성을 인정하며, 향후 교원수급계획과의 연계 및 새로운 교원수요변화 등을 고려하여 이해관계자 논의 및 의견수렴을 거쳐 추진하겠다는 의견을 제시하였다.

한편, 교육부는 감사결과를 처리 중인 2023년 4월 공립 초·중등 학생수의 지속적인 감소를 예측한 2021년 통계청 장래인구추계에 따라 ‘중장기 초·중등 교과 교원수급계획’을 마련하여 발표하였다. 새로운 교원수급계획에서는 교원단체 및 교육계와 비교육계 전문가 등의 다양한 의견수렴과 관계부처 협의 등을 거쳐 학령인구 감소 추세와 미래 교육수요를 종합적으로 반영하여 2024년부터

2027년까지 적정 규모의 초·중등 신규채용 채용인원을 제시¹³²⁾하였다.

위 교원수급계획에서는 교원정원 증감에 따른 재정부담 분석을 실시하였고, 소규모학교 지원, 기초학력 보장 강화, 디지털 100만 인재양성 등 새로운 미래 교원수요의 근거를 명시하는 한편, 매년 시·도교육청을 대상으로 교원 인력 운영 진단 및 컨설팅을 실시하여 그 결과를 교원정원 배정에 활용하기로 하고, 교원양성정원도 단계적으로 감축하는 방안을 마련하는 등 감사원의 지적내용을 전반적으로 수용하여 반영하였다.

행안부는 이 건 감사결과와 사실관계나 법령 적용 등에 이견을 제시하지 않으면서 향후 교육부와 의 교원정원 관련 협의 시 교원정원 책정에 따른 재정부담 등을 반영하였는지 면밀히 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

교육부장관은 위 감사결과 지적내용에 대하여 2023. 4. 23. 새로운 중장기 교원수급계획을 수립·발표하면서 학령인구 감소, 교육수요 반영 등을 통한 신규수요 및 재정부담을 분석하고 교원양성기관 정원 감축 방안을 마련하는 등의 조치를

132) 교육부가 2023년 4월 발표한 2024~2027년 공립교원 신규채용 규모(안)

구분		2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
초등	학생 수(천명)	2,539	2,423	2,268	2,131	1,976
	신규채용 교원 수	3,561	3,200~2,900명 내외		2,900~2,600명 내외	
	교사 1인당 학생 수 ^{주)}	15.4	14.8	13.9	13.2	12.4
	학급당 학생 수 ^{주)}	21.1	20.0	18.6	17.3	15.9
중등	학생 수(천명)	1,857	1,880	1,908	1,868	1,841
	신규채용 교원 수	4,898	4,500~4,000명 내외		4,000~3,600명 내외	
	교사 1인당 학생 수 ^{주)}	11.8	12.1	12.4	12.3	12.3
	학급당 학생 수 ^{주)}	25.0	25.2	25.5	24.8	24.4

주) 2020년 OECD 평균 교사 1인당 학생수는 초등 14.4명, 중등 13.6명, 학급당 학생수는 초등 20.3명, 중학교 22.6명 (OECD 통계에서는 고등학교의 학급당 학생수는 산출하지 않음)

하였으나, 향후 유사사례 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]

행정안전부장관은 교육부와 연도별 교원정원 규모에 대한 협의 업무를 하면서 학령인구 감소 등을 반영한 적정 수준의 교원수가 유지될 수 있도록 관리하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

다. 학령인구 감소를 반영한 과밀학급 해소계획 재검토 및 소규모학교 관리 방안 마련 필요

1) 업무 개요

가) 과밀학급 및 소규모학교 관련 교육부 정책

교육부는 2021년 「교육회복 종합방안 기본계획」을 수립하여 학급당 학생수 28명 이상의 과밀학급에 대해 학교 신·증축교부금 재정지원 확대¹³³⁾ 및 투자심사제도 개선¹³⁴⁾ 등 과밀학급 해소방안을 마련¹³⁵⁾한 바 있다.

교육감은 대규모 택지개발 및 공동주택 건립, 명문 학군지 전입 등 인구의 이동으로 발생하는 과밀학급을 해소하기 위해 학생배치계획과 연계하여 과밀학급 해소계획(중장기 학교 신설계획 포함)을 마련하고 이에 따라 학교 및 학급 신·증설계획 등을 수립하여 교육부에 그 소요비용(이하 “학교 신증설비”라 한다)을 신청하고 있으며, 교육부는 시·도교육청의 학교 신증설비 신청에 따라 그 적절성 등을 검토, 기준재정수요에 반영하여 교육교부금을 교부하고 있다.

그리고 교육부는 학생수 감소에 따라 소규모학교와 폐교가 지속적으로 증가하자 구도심 및 농산어촌 지역 소규모학교의 열악한 교육여건을 개선하기 위해 2015. 12. 31. 「적정 규모 학교 육성 및 분교장 개편 권고기준」을 마련하여 시·도교육청에 송부하였고, 2016. 7. 5. 「적정 규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화」 방안 등을 마련하여 추진하고 있다.

133) 학교 신축 교부금을 250억 원에서 276억 원으로 10% 인상(학생수 990명 기준)하고, 학급 증축 교부금을 1학급당 1.2억 원에서 2억 원으로 67% 인상하였으며, 모듈러교실(1학급당 1년에 0.5억 원) 설치기준 마련

134) 학교 설립 중앙투자심사 횟수를 연 3회에서 4회로 확대하고, 개발사업 분양공고 이전에도 학교 설립을 검토할 수 있도록 제도 개선

135) 2021년까지는 학급당 학생수 33명 이상인 과밀학급에 대해 학급 증설비를 교육교부금에 포함하여 교부

나) 학교·학급·학생수의 변화 추이(2012~2022년)

① 전체 학교·학급·학생수 변화 추이

2012년 대비 2022년 전국 일반 초·중등학교의 학생수는 [표 36]과 같이 21.5% 감소(△144.6만여 명)한 반면, 학급수는 0.5% 감소(△1,302개)에 그쳤고, 학교수는 2.3% 증가(267개)하였다.

[표 36] 일반 초·중등학교수, 학급수 및 학생수 변화(2012~2022년)

(단위: 개교, 개, 명)

연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
	학교수 ¹⁾	학급수 ²⁾	학생수 ³⁾	학교수 ¹⁾	학급수 ²⁾	학생수 ³⁾	학교수 ¹⁾	학급수 ²⁾	학생수 ³⁾	학교수 ¹⁾	학급수 ²⁾	학생수 ³⁾
2012	6,189	121,393	2,951,995	3,194	57,086	1,849,094	2,303	59,077	1,920,087	11,686	237,556	6,721,176
2013	6,182	119,896	2,784,000	3,205	56,843	1,804,189	2,322	59,405	1,893,303	11,709	236,144	6,481,492
2014	6,187	119,894	2,728,509	3,216	56,305	1,717,911	2,326	59,596	1,839,372	11,729	235,795	6,285,792
2015	6,210	120,063	2,714,610	3,233	54,855	1,585,951	2,344	59,668	1,788,266	11,787	234,586	6,088,827
2016	6,219	119,547	2,672,843	3,236	53,184	1,457,490	2,352	59,781	1,752,457	11,807	232,512	5,882,790
2017	6,242	120,152	2,674,227	3,237	52,291	1,381,334	2,360	59,283	1,669,699	11,839	231,726	5,725,260
2018	6,251	121,818	2,711,385	3,231	51,820	1,334,288	2,358	58,627	1,538,576	11,840	232,265	5,584,249
2019	6,264	123,752	2,747,219	3,231	51,531	1,294,559	2,356	57,654	1,411,027	11,851	232,937	5,452,805
2020	6,289	123,517	2,693,716	3,238	52,195	1,315,846	2,367	57,153	1,337,312	11,894	232,865	5,346,874
2021	6,309	124,047	2,672,340	3,259	53,053	1,350,770	2,374	56,245	1,299,965	11,942	233,345	5,323,075
2022	6,308	126,502	2,664,278	3,271	53,955	1,348,428	2,374	55,797	1,262,348	11,953	236,254	5,275,054

주: 1. 일반 초·중등학교수로 분교장은 포함하여 산정(폐교, 휴교, 각종 학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신 고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외)

2. 2020년까지는 인가학급을, 2021년부터는 편성학급을 기준으로 산정

3. 교육기본통계상 재학생수를 기준으로 산정(분교장 포함)

자료: 교육부(교육기본통계 서비스, 매년 4. 1. 기준) 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

② 과밀학급 변화 추이

교육부의 2021년 과밀학급 기준(학급당 학생수 28명 이상인 학급)에 따라 2012년부터 2022년까지 전국 일반 초·중등학교의 과밀학급·학생수를 살펴보면, [표 37]과 같이 2012년 대비 2022년 과밀학급수는 68.95%¹³⁶⁾ 감소(△99,407개)하

136) 2012년 과밀학급수(144,171개), 2022년 과밀학급수(44,764개)

였고, 그 비율 역시 60.7%에서 18.9%로 감소(△41.8%p)하였으며, 과밀학급에 재학 중인 학생수도 72.21%¹³⁷⁾ 감소(△3,480,953명)하는 등 과밀학급 문제는 최근 10년간 완화되고 있는 추세이다.

[표 37] 일반 초·중등학교의 과밀학급수 및 학생수 변화(2012~2022년)

(단위: 개, 명, %)

연도	초등학교				중학교				고등학교				계			
	과밀 학급수 ¹⁾ (A)	과밀학급 학생수 ²⁾ (B)	과밀 학급 당 학생 수 (B/A)	과밀 학급 비율 ³⁾	과밀 학급수 ¹⁾ (C)	과밀학급 학생수 ²⁾ (D)	과밀 학급 당 학생 수 (D/C)	과밀 학급 비율 ³⁾	과밀 학급수 ¹⁾ (E)	과밀학급 학생수 ²⁾ (F)	과밀 학급 당 학생 수 (F/E)	과밀 학급 비율 ³⁾	과밀 학급수 ¹⁾ (G)	과밀학급 학생수 ²⁾ (H)	과밀 학급 당 학생 수 (H/G)	과밀 학급 비율 ³⁾
2012	46,310	1,399,294	30.2	38.1	49,623	1,727,283	34.8	86.9	48,238	1,693,872	35.1	81.7	144,171	4,820,449	33.4	60.7
2013	32,233	963,392	29.9	26.9	48,120	1,654,754	34.4	84.7	47,271	1,638,096	34.7	79.6	127,624	4,256,242	33.3	54
2014	27,281	812,363	29.8	22.8	45,238	1,515,674	33.5	80.3	45,119	1,531,056	33.9	75.7	117,638	3,859,093	32.8	49.9
2015	26,148	779,967	29.8	21.8	39,320	1,278,236	32.5	71.7	42,355	1,411,602	33.3	71	107,823	3,469,805	32.2	46
2016	23,820	706,952	29.7	19.9	32,740	1,032,529	31.5	61.6	39,857	1,316,226	33	66.7	96,417	3,055,707	31.7	41.5
2017	23,425	693,426	29.6	19.5	28,089	870,048	31	53.7	34,885	1,131,180	32.4	58.8	86,399	2,694,654	31.2	37.3
2018	24,263	717,148	29.6	19.9	24,988	767,594	30.7	48.2	25,142	805,622	32	42.9	74,393	2,290,364	30.8	32
2019	23,917	705,733	29.5	19.3	22,011	672,537	30.6	42.7	17,256	534,359	31	29.9	63,184	1,912,629	30.3	27.1
2020	21,057	619,950	29.4	17	22,794	696,268	30.5	43.7	12,419	379,744	30.6	21.7	56,270	1,695,962	30.1	24.2
2021	18,429	539,112	29.3	14.9	24,413	747,168	30.6	46	11,208	342,083	30.5	19.9	54,050	1,628,363	30.1	23.2
2022	12,574	364,801	29	9.9	22,078	667,415	30.2	40.9	10,112	307,280	30.4	18.1	44,764	1,339,496	29.9	18.9

주: 1. 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신고등학교, 방송통신중학교, 유치원, 특수학교 제외) 중 학급당 학생수가 28명 이상인 학급을 산정

2. 학급당 학생수가 28명 이상인 학급의 재학생수를 기준으로 산정(분교장 포함)

3. 일반 초·중등학교의 전체 학급수 대비 과밀학급수 비율

자료: 교육부(교육통계 서비스 매년 4. 1. 기준) 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

③ 소규모학교 변화 추이

교육부의 2012년 소규모학교 기준(도시지역의 학생수 200명 이하, 읍·면·도서·

137) 2012년 과밀학급 학생수(4,820,449명), 2022년 과밀학급 학생수(1,339,496명)

벽지지역의 학생수 60명 이하의 학교)에 따라 2012년부터 2022년까지 전국 일반 초·중등학교의 소규모학교·학생수를 살펴보면, [표 38]과 같이 2012년 대비 2022년 소규모학교수는 18.8% 증가(421개교)하면서 일반 초·중등학교 대비 소규모학교 비율 역시 3.1%p 증가하였다.

또한, 학령인구 감소에도 불구하고 소규모학교가 증가하면서 소규모학교에 재학 중인 학생수도 37.1% 증가(3.7만여 명)하였다.

[표 38] 소규모 초·중등학교수, 학급수 및 학생수 변화(2012~2022년)

(단위: 개교, 명, %)

연도	초등학교				중학교				고등학교				계			
	소규모 학교수 ¹⁾ (A)	학생수 ²⁾ (B)	학교당 학생수 ³⁾ (B/A)	소규모 학교 비율 ⁴⁾ (B/A)	소규모 학교수 ¹⁾ (C)	학생수 ²⁾ (D)	학교당 학생수 ³⁾ (D/C)	소규모 학교 비율 ⁴⁾ (D/C)	소규모 학교수 ¹⁾ (E)	학생수 ²⁾ (F)	학교당 학생수 ³⁾ (F/E)	소규모 학교 비율 ⁴⁾ (F/E)	소규모 학교수 ¹⁾ (G)	학생수 ²⁾ (H)	학교당 학생수 ³⁾ (H/G)	소규모 학교 비율 ⁴⁾ (H/G)
2012	1,682	75,058	44.6	27.2	496	20,776	41.9	15.5	67	4,232	63.2	2.9	2,245	100,066	44.6	19.2
2013	1,705	78,459	46.0	27.6	508	20,402	40.2	15.9	66	4,038	61.2	2.8	2,279	102,899	45.2	19.5
2014	1,719	80,976	47.1	27.8	568	24,054	42.3	17.7	68	4,357	64.1	2.9	2,355	109,387	46.4	20.1
2015	1,715	83,410	48.6	27.6	594	24,361	41.0	18.4	80	5,449	68.1	3.4	2,389	113,220	47.4	20.3
2016	1,731	85,080	49.2	27.8	624	25,580	41.0	19.3	71	4,325	60.9	3.0	2,426	114,985	47.4	20.5
2017	1,717	86,450	50.3	27.5	655	27,674	42.3	20.2	79	5,036	63.7	3.3	2,451	119,160	48.6	20.7
2018	1,704	86,730	50.9	27.3	665	29,395	44.2	20.6	87	5,428	62.4	3.7	2,456	121,553	49.5	20.7
2019	1,718	88,284	51.4	27.4	687	31,528	45.9	21.3	104	6,163	59.3	4.4	2,509	125,975	50.2	21.2
2020	1,819	92,472	50.8	28.9	678	32,142	47.4	20.9	121	7,265	60.0	5.1	2,618	131,879	50.4	22.0
2021	1,817	93,446	51.4	28.8	677	32,286	47.7	20.8	132	9,022	68.3	5.6	2,626	134,754	51.3	22.0
2022	1,845	94,656	51.3	29.2	691	33,635	48.7	21.1	130	8,962	68.9	5.5	2,666	137,253	51.5	22.3

주: 1. 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 도시지역은 200명 이하, 도시 외 지역은 60명 이하인 학교를 산정
 2. 교육기본통계상 재학생수를 기준으로 산정(분교장 포함)
 3. 도시지역과 그 외 지역의 구분 없이 통합 산정
 4. 일반 초·중등학교의 전체 학교수([표 36]의 초·중등학교 전체 학교수) 대비 소규모학교수 비율

자료: 교육부(교육기본통계 서비스, 매년 4. 1. 기준) 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

2) 관계 법령 및 판단 기준

「초·중등교육법 시행령」 제51조 및 제52조 등에 따르면 교육감은 관내 학교의 학급수와 학급당 학생수를 정하고 학생을 적절하게 배치하기 위해 학년도별로 학생배치계획을 수립하고 있다.

「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」 제2조, 제9조 등에 따르면 교육감은 경비 지출의 효율성과 건전성을 높일 수 있도록 초·중등교육의 내실화 및 건전재정 운영 등을 종합적으로 고려하여 예산을 편성하고, 학교 신설 등 투자사업비의 경우 긴급성·중요성 및 필요성 등을 고려한 투자우선순위에 따라 관계절차(「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획과 같은 법 제37조에 따른 투자심사 등)를 이행한 사업만을 세출예산에 계상하여야 하며, 교육부장관은 일정 금액 이상의 재정투자사업에 대해서는 사업의 타당성을 심사하는 방법 등으로 시·도교육청의 예산편성과 집행을 지도·감독하고 있다.

한편, 학교 및 학급의 적정 규모(학교당 총학생수 및 학급당 학생수)는 국가의 인구분포 등 지리적 여건, 국가·지역별 교육환경, 공교육에 대한 사회적 기대치, 공교육에 투자될 수 있는 재정부담 여력 등 여러 변수에 따라 달라진다는 점을 고려할 때, 과밀학급 문제는 학령인구 감소 등 환경변화를 충실히 반영한 계획마련을 통해 대응할 필요가 있다.

또한, 소규모학교는 적정 규모 학교에 비해 학생 1인당 교육투자비는 높은 반면, 교육의 질을 담보할 수 없는 문제가 있어 경제성과 함께 교육의 질 확보를 고려할 필요가 있다. 실제로 교육부는 2016년 적정 규모 학교 육성 강화 방안을 마련하면서 소규모학교의 문제점으로 “복식학급 운영 및 순회교사 배치 등

에 따른 정상적인 교육과정 운영 곤란, 다양한 프로그램 운영 곤란 및 학생들의 사회성 발달 저해 등 교육격차 심화 등”을 지적한 바 있다.

다만, 인구구조 변화 및 인구의 수도권 집중 등으로 지역소멸의 위기가 심화되는 가운데 지역이나 마을에서 학교의 상징성과 역할, 지역주민의 ‘작은 학교 살리기’ 의지 등을 종합적으로 고려할 때 일률적인 기준에 의한 학교 통폐합이 추진되기 어려운 점이 있으므로 일부 지역에서 시도되고 있는 마을 교육공동체 사업 등 다양한 대안을 검토할 필요가 있다.

따라서 교육부는 시·도교육청의 과밀학급수 전망 및 학생배치계획 등에 따른 과밀학급 해소를 위한 투자가 적절하게 이루어지는지, 시·도교육청이 적정 규모의 학교육성 방안을 추진하고 있는지에 대해 지도·감독하여야 한다.

3) 분석 및 점검 방법

이번 감사원 감사기간(2022. 10. 31.~12. 12.) 동안 교육부와 시·도교육청의 과밀학급 해소계획 및 소규모학교 관리방안의 적정성을 분석·점검하였다.

이를 위해 교육부, KEDI와 함께 2023년부터 2040년까지의 학교급별 학생수를 추계한 후, 이를 기초로 학급수, 과밀학급수, 소규모학교수에 대한 실태분석을 실시하고 문제점을 점검하였다. 구체적인 분석방법을 다음과 같다.

【 장래 학교급별 학생수 추계·분석 방법 】

1. 분석자료 및 분석기간

- (분석자료) 2021년도 기준 시·도교육청이 2027년까지 수립한 학생배치계획상 관내 학생수 전망과 시·도별 관내 과밀학급 해소계획
 - 위 학생배치계획에 따른 학생수는 통계청의 장래 학령인구추계와 교육기본통계상 학생수를 기준으로 하되, 관내 학교의 진학률, 진급률, 졸업률과 공동주택 건립 및 전입 등 학령인구 이동 등을 고려하여 국내 초·중등학교에 재학 예정인 학생수를 추정(통계청의 장래 학령인구추계와 상이함)
- (분석기간) 2022~2040년(통계청의 시·군·구별 장래인구추계 자료 기준)

2. 장래 학교급별 학생수 추계·분석방법

- (2028년까지) 교육부, KEDI와 함께¹³⁸⁾ 현재 주민등록상 만 0~6세 취학 전 아동수(행안부, 2022. 4. 1. 기준)와 교육기본통계상의 초·중등학교 재학생수(교육부, 2022. 4. 1. 기준)를 기초자료로,
 - 학교급별 학생수의 이동·변화를 설명하는 취학률·졸업률·진학률·진급률·재학률 등을 적용(최근 3년 평균)한 코호트요인법을 사용하여 2028년까지의 시·군·구별 및 학교급별 학생수를 추계¹³⁹⁾
- (2028년 이후) 현재 주민등록 인구(만 0~6세), 교육기본통계상의 초·중등학교 재학생수(교육부, 2022. 4. 1. 기준), 시·도별 장래인구추계 자료(통계청, 2020~2050년) 및 시·군·구별 장래인구추계 자료(통계청, 2020~2040년) 등을 근거로 위 코호트요인법을 사용하여 2040년¹⁴⁰⁾까지 학교급별 학생수 추계

3. 학급수 및 과밀학급수 추계·분석방법

- 위 “2.”항에서 코호트요인법으로 분석한 장래 시·군·구별 예상 학생수를 기준으로, 개별 학교·학급별 재학률 등 코호트요인법을 적용¹⁴¹⁾하여 학생을 가배정¹⁴²⁾(학급당 학생수 편성기준 28명 미만을 기준으로, 학급에 학생을 균등하게 배정)하는 방법으로 2022. 4. 1. 현재 교육기본통계상 학교의 인가된 일반교실수 범위 내에서 장래 학급수를 예측하였으며,
 - 가배정 결과(분석 편의와 정확한 과밀학급 해소 수요를 파악하기 위해 2023년 이후 학교 신설, 교실 증축, 특별교실의 일반교실 전환은 없다고 가정), 학급당 평균 학생수가 28명 이상으로 예상되는 학교를 예상 과밀학교로 분류한 후, 이들 학교에서 학급당 학생을 28명 이상으로 배치가 불가피한 학급을 과밀학급수로 산정
 - 위와 같이 추계한 장래 학생수 및 학급수, 예상 과밀학급수를 기준으로 교육부가 학교, 학급 및 학생 단위로 기준재정수요를 산정하여 교부하는 학교 운영비(학교경비, 학급경비 및 학생경비)를 분석¹⁴³⁾

4. 소규모학교수 추계·분석방법

- 위 “2.”항에서 코호트요인법으로 분석한 장래 시·군·구별 예상 학생수를 기준으로, 2023년 이후 추가 학교 신설 및 추가 통폐합학교는 없다는 가정에 전국의 소규모학교수와 학생수를 분석·전망하였으며, 예상 소규모학교수에서 향후 재학생이 0명으로 휴·폐교될 예정인 학교는 제외

138) 감사원은 교육부, KEDI와 함께 시·도별, 시·군·구별 장래 학생수를 추계한 후, 추계한 학생수를 기준으로 학교별 재학생 비중을 고려하여 학교별·학급별 학생을 가배정하는 방법으로 장래 학급 및 과밀학급수, 소규모학교수를 추계하였음

139) ① (N년도) 초등학교 1학년 학생수=(N-1년도) 만 5세 인구×취학률
② (N년도) 중학교 및 고등학교 1학년 학생수=(N-1년도) 초등학교 6학년, 중학교 3학년 학생수×졸업률×진학률
③ (N년도) 초·중등학교 2~6학년 학생수=(N-1년도) 1~5학년 학생수×진급률
장래 학교급별 학생수 분석 편의와 정확한 과밀학급 및 소규모학교수를 전망하기 위해 2023년 이후 학교 신설 및 통폐합은 없다고 가정

140) 현재 우리나라 전 지역 기준 장래인구추계는 2070년(통계청, 5년 주기)까지, 시·도별 인구추계는 2050년(통계청, 5년 주기)까지, 시·군·구별 인구추계는 2040년(각 지자체, 5년 주기)까지 발표되고 있음

141) 개별 학교별 학생의 이동·변화를 반영하기 위해 개별 학교별 최근 3년(2020~2022년) 취학률, 졸업률, 진학률, 진급률과 재학생 비중의 3년 가중평균값을 하여 학생을 가배정함

142) 시·도교육청별 학급당 학생수 배정기준이 서로 상이하여 장래 학급수 예측의 편의성 및 정확성을 높이기 위해 17개

4) 감사결과 확인된 문제점

가) 실태분석 : 시·도교육청 전망값과 감사 시 추산결과

① 시·도교육청 전망

2021년 현재 각 시·도교육청은 자체적으로 관내 주민등록 인구수와 교육기본 통계상 재학생수를 기준으로 취학률, 진학률, 진급률 및 졸업률과 공동주택 건립 등 인구이동 요인 등을 근거로 관내 학생수를 전망한 후 2027년까지의 연도별 학생배치계획(경기도교육청은 2024년까지, 서울시·인천시·대전시·전남도교육청은 2026년까지만)을 수립하고 있다.

이를 점검한 결과, 아래 [표 39] 및 [별표 8] “17개 시·도교육청 학생배치 계획에 따른 장래 학생수 추계”와 같이 16개 시·도교육청은 관내 학생수가 2022년 3,786,468명 대비 2026년 4,052,610명으로 7.0% 증가할 것으로 예상하였다. 그리고 12개 시·도교육청은 관내 학생수가 2022년 2,335,242명 대비 2027년 2,320,266명으로 0.6% 감소할 것으로 예상하고 학생배치계획을 수립¹⁴⁴⁾하였다.

또한, 16개 시·도교육청(세종시교육청 제외)은 학생배치계획 등을 근거로 2022년부터 2027년까지 과밀학급 24,409개(학생수 감소로 인해 자연 해소될 것으로 예상한 32,208개 제외)를 순차적으로 해소하는 계획(이하 “과밀학급 해소계획”이라 한다)을 수립·시행¹⁴⁵⁾하고 있다.

시·도교육청에 학급당 학생수 배정기준을 28명 미만으로 하여 학교·학급에 학생을 가배정함

(예시) 2023년 추계한 A교육청의 B초등학교 1학년 학생수가 81명(학급당 학생수 편성기준 28명 미만 기준): 일반교실수가 3개일 경우 3개 학급(3개 학급 각각 27명)으로 편성하되, 일반교실수가 2개일 경우 증설 필요 과밀학급 2개(2학급 각각 40명, 41명)로 추계

143) 장래 학교운영비 추계 시 [별표 7] “2022년 기준재정수요 학교운영비 산정기준(단가)” 적용

144) 17개 시·도교육청 모두 학생배치계획을 수립하면서 인구 감소요인을 고려하지 않았음(상세한 내용은 본 보고서 “Ⅲ. 2. 다. 4) 나) ①항” 참조)

145) 서울시 및 대구시교육청은 2025년까지, 대전시 및 경기도교육청은 2026년까지만 과밀학급 해소계획을 수립

[표 39] 시·도교육청 학생배치계획에 따른 학생수 전망(2023~2027년)

(단위: 명, %)

연도	학생배치계획		교육기본통계 2022년 재학생 수 ⁴⁾ (B)	증감(A-B) 및 증가율 $[(A-B)/B] \times 100$
	학생배치계획 수립	학생수 전망 ³⁾ (A)		
2023	서울시 등 17개 시·도교육청	5,307,484	5,275,054	32,430(0.6)
2024	서울시 등 17개 시·도교육청	5,405,211	"	130,157(2.5)
2025	서울시 등 16개 시·도교육청 ¹⁾	4,143,849	3,786,468	357,381(9.4)
2026	서울시 등 16개 시·도교육청	4,052,610	"	266,142(7.0)
2027	부산시 등 12개 시·도교육청 ²⁾	2,320,266	2,335,242	△14,976(△0.6)

- 주: 1. 2025년 이후 학생배치계획을 수립하지 않은 경기도교육청 제외
 2. 2027년 학생배치계획을 수립하지 않은 서울시, 경기도, 인천시, 대전시, 전남도교육청 제외
 3. 해당 연도별 학생배치계획을 수립한 시·도교육청에서 전망한 재학생 수
 4. 해당 연도별 학생배치계획을 수립한 시·도교육청의 2022년 교육기본통계 재학생 수

자료: 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

② 감사 시 장래 학생수 및 학교·학급수 추산결과

i) 학생수: 2023~2040년 연평균 2.55% 감소 전망

[표 40] 및 [별표 9] “일반 초·중등학교 장래 학생수 추계”와 같이 초·중·고 학생수는 2022년 5,275,054명에서 2027년 4,639,928명(△12%), 2040년 3,353,086명으로 감소(△36.4%)할 것으로 예측되며, 2023~2040년의 추계에 따르면 연평균 2.55% 감소할 것으로 전망된다.

[표 40] 장래 학생수 전망(2022~2040년)¹⁾

(단위: 명, %)

구분	2022년	2023년	2027년	2028년	2030년	2035년	2040년	연평균 증가율 ²⁾
초등학교	2,664,278	2,583,998	2,010,682	1,842,518	1,594,857	1,534,977	1,860,544	△1.91
중학교	1,348,428	1,331,392	1,321,915	1,274,751	1,145,234	769,427	794,587	△2.99
고등학교	1,262,348	1,287,066	1,307,331	1,347,483	1,289,938	923,680	697,955	△3.54
소계	5,275,054	5,202,456	4,639,928	4,464,752	4,030,029	3,228,084	3,353,086	△2.55

- 주: 1. 2022년 학생수는 교육기본통계상(2022. 4. 1. 기준) 재학생수이고, 2029년 이후 학생수는 코호트요인법에 따라 추계한 학생수임

2. 2023~2040년 연평균 증가율(CAGR)로 $\sqrt[4]{\frac{\text{현재시점 값}}{\text{최초시점 값}}} - 1$ 을 통해 산정

자료: 교육부, 17개 시·도교육청 및 KEDI 제출자료 재구성

ii) 2023~2040년 전체 학급은 연평균 2.08%, 과밀학급은 연평균 6.03% 감소

현재 일반교실수 범위 내에서 학급당 최대 학생수 28명 미만을 기준으로 배치¹⁴⁶⁾할 경우 [표 41] 및 [별표 10] “학급 편성기준(28명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)”과 같이 학급수는 2022년 236,254(학급당 학생수 22.3명)에서 2040년 148,982개(학급당 학생수 22.5명)로 감소(△36.9%)할 것으로 예측되며, 2023~2040년의 추계에 따르면 연평균 2.08% 감소할 것으로 전망된다.

또한, 학급당 학생수 최대 기준을 25명으로 완화하여도 [표 41] 및 [별표 11] “학급 편성기준(25명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)”과 같이 2040년에는 학급수가 160,332개로 감소(2023~2040년간 연평균 1.94% 감소, 학급당 학생수 20.9명)할 것으로 전망된다.

[표 41] 학급 편성기준¹⁾에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)

(단위: 개, 명, %)

연도	학생수(A)	학급당 학생수 28명 기준		학급당 학생수 25명 기준	
		학급수(B)	학급당 학생수(A/B)	학급수(C)	학급당 학생수(A/C)
2022	5,275,054	236,254	22.3	236,254	22.3
2023	5,202,456	212,995	24.4	223,824	23.3
2027	4,639,928	191,998	24.2	204,969	22.6
2028	4,464,752	185,231	24.1	198,090	22.5
2030	4,030,029	170,985	23.6	183,855	21.9
2035	3,228,084	145,991	22.1	158,336	20.4
2040	3,353,086	148,982	22.5	160,322	20.9
연평균 증가율 ²⁾	△2.55	△2.08	-	△1.94	-

주: 1. 2022년 학생수는 교육기본통계상(2022. 4. 1. 기준) 재학생수·학급수이고, 2023년 이후는 학급당 학생수 편성 기준(25~28명)에 따라 추계한 학급수(일반교실수 범위 내에서 학급수 추계)임 (예시) B초등학교 1학년 학생수가 80명이면 학급당 학생수 28명 기준 시 3개 학급으로 추계(일반교실수가 2개인 경우 2개 학급으로 추계)

2. 2023~2040년 연평균 증가율(CAGR)로 ‘ $\sqrt[n]{\frac{\text{현재지점값}}{\text{최초지점값}}} - 1$ ’을 통해 산정

자료: 교육부 제출자료 재구성

146) 학급당 학생수 28명 이내로 배치할 일반교실이 없는 경우에는 28명 초과 배치 후 과밀학급으로 산정

이 중 과밀학급(학급당 학생수 28명 기준)의 경우, [표 42] 및 [별표 12] “장래 과밀학급수 전망(2022~2040년)”과 같이 2023년 33,292개, 2027년 27,694개, 2028년 26,265개, 2030년 19,535개, 2036년 6,587개로 지속 감소하다가 2037년부터 다시 증가하지만, 2040년 11,570개(2023~2040년 연평균 △6.03%)로 대폭 감소(2023년 대비 △65.2%)할 것으로 전망된다.

[표 42] 과밀학급 수¹⁾ 전망(2023~2040년)

(단위: 개, %)

연도	초등학교	중학교	고등학교	소계
2023	10,052	14,347	8,893	33,292
2025	4,315	17,558	11,761	33,634
2027	1,808	14,102	11,784	27,694
2028	1,228	11,338	13,699	26,265
2030	754	6,602	12,179	19,535
2035	1,206	1,665	4,229	7,100
2036	1,756	1,433	3,398	6,587
2037	2,377	1,501	2,914	6,792
2039	4,636	2,291	2,450	9,377
2040	6,199	2,961	2,410	11,570
연평균 증가율 ²⁾	△2.8	△8.86	△7.39	△6.03

주: 1. 학급당 학생수 편성기준(28명)에 따라 추계한 학급수(일반교실수 범위 내에서 학급수 추계)

2. 2023~2040년 연평균 증가율(CAGR)로 $\sqrt[n]{\frac{\text{현재시점 값}}{\text{최초시점 값}}} - 1$ 을 통해 산정

자료: 교육부 제출자료 재구성

iii) 소규모학교 수: 2023~2040년 연평균 3.57% 증가 전망

위 “②. i)”에서 분석한 장래 학생수를 각 학교에 가배정할 경우 휴·폐교가 예상되는 학교(재학생 0명)를 제외한 소규모학교는 [표 43]과 같이 2022년 2,666개교에서 2040년 4,950개교로 증가할 것으로 예측되며, 2023~2040년의 추계에 따르면 연평균 3.57% 증가할 것으로 전망된다.

[표 43] 일반 초·중등학교의 소규모학교수 및 학생수 전망(2022~2040년)

(단위: 개교, %, 명)

연도	소규모 초등학교		소규모 중학교		소규모 고등학교		계	
	학교수 ¹⁾ (비율 ²⁾	학생수	학교수 ¹⁾ (비율 ²⁾	학생수	학교수 ¹⁾ (비율 ²⁾	학생수	학교수 ¹⁾ (비율 ²⁾	학생수
2022	1,845(29.2)	94,656	691(21.1)	33,635	130(5.5)	8,962	2,666(22.3)	137,253
2023	1,871(29.7)	103,268	726(22.2)	38,923	128(5.4)	8,713	2,725(22.8)	150,904
2028	2,596(41.2)	154,465	806(24.6)	45,734	138(5.8)	9,534	3,540(29.6)	209,733
2030	2,899(46)	177,474	905(27.7)	54,784	165(7)	12,435	3,969(33.2)	244,693
2035	3,068(48.7)	191,264	1,447(44.3)	110,644	336(14.2)	31,180	4,851(40.6)	333,088
2040	2,770(44)	165,375	1,492(45.7)	114,581	688(29)	74,879	4,950(41.5)	354,835
연평균 증가율 ³⁾	2.33	2.81	4.33	6.56	10.4	13.49	3.57	5.16

- 주: 1. 소규모학교수는 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신 고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 도시지역은 200명 이하, 그 외 지역은 60명 이하 학교를 산정
2. 전체 초·중등학교수 대비 소규모 초·중등학교수의 비율
3. 2023~2040년 연평균 증가율(CAGR)은 $\sqrt[6]{\frac{\text{현재시점값}}{\text{최초시점값}}} - 1$ 을 통해 산정

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

이들 소규모학교 중 2040년에 재학생이 10명 이하로 예상되는 학교와 재학생 0명으로 휴·폐교가 예상되는 학교는 [표 44]와 같이 636개교(도시 15개교, 도시 외 621개교)에 이르고, 이 중 초등학교가 376개교에 달할 전망이다.

[표 44] 재학생 10명 이하가 예상되는 소규모학교수 전망(2022~2040년)

(단위: 개교)

연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
	도시	도시 외	계	도시	도시 외	계	도시	도시 외	계	도시	도시 외	계
2022	11(8)	160(27)	171(35)	1(1)	45(0)	46(1)	0(0)	6(1)	6(1)	12(9)	211(28)	223(37)
2023	10(8)	141(27)	151(35)	1(1)	58(0)	59(1)	0(0)	6(1)	6(1)	11(9)	205(28)	216(37)
2030	12(8)	313(29)	325(37)	1(1)	97(0)	98(1)	0(0)	7(1)	7(1)	13(9)	417(30)	430(39)
2035	13(8)	389(37)	402(45)	1(1)	205(3)	206(4)	0(0)	21(1)	21(1)	14(9)	615(41)	629(50)
2040	13(8)	363(36)	376(44)	1(1)	226(3)	227(4)	1(0)	32(1)	33(1)	15(9)	621(40)	636(49)

- 주: 소규모학교수는 분교장, 휴교를 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신 고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 0~10명인 학교를 산정(괄호 안은 재학생 0명인 학교수)

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

이를 도시지역과 도시 외(읍·면·도서·벽지) 지역으로 구분하여 보면 [별표 13] “도시 및 도시 외 지역 소규모학교·학생수 전망”과 같이 2022년 대비 2040년에 도시지역 소규모학교수는 2,257개교로 279.3% 증가하고 학생수도 290,073명으로 305% 증가할 것으로 전망된다.

도시 외 지역의 경우, 소규모학교수가 2022년 2,071개교 대비 2040년에 2,693개교로 30% 증가하는 반면, 소규모학교의 학생수는 64,762명으로 1.3% 감소¹⁴⁷⁾할 것으로 예상되는데, 이에 따라 도시 외 지역 소규모학교 1교당 재학생수¹⁴⁸⁾는 2022년 31.7명에서 2040년 24.0명으로 감소하여 소규모화가 더욱 심화될 전망이다.

특히 시·도별 전체 초등학교 중 소규모 초등학교의 비율¹⁴⁹⁾을 분석해 보면 [별표 14] “시·도교육청 소규모학교 비율 추이 및 전망”과 같이 서울시의 소규모학교 비율이 2022년 4.8%(605개교 중 29개교)에서 2040년 17.2%(605개교 중 104개교)로 증가하는 등 현재 소규모학교 비율이 높지 않은 수도권(서울시·경기도·인천시¹⁵⁰⁾)에서도 그 비율이 1.95~3.58배 증가하고, 현재도 그 비율이 50%를 상회하는 전남도·강원도의 경우에는 2040년 소규모 초등학교 비율이 각각 73.8%(447개교 중 330개교), 67.9%(371개교 중 252개교)로 더욱 높아질 전망¹⁵¹⁾이다.

나) 과밀학급 관리의 문제점

시·도교육청의 학생 배치 및 과밀학급 해소계획과 이번 감사 시 추계한 지역별 학생수, 학급수 등을 비교·분석한 결과 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

147) 도시 외 지역 소규모학교의 학생수가 향후 5년간 감소하는 것은 전국적인 출산율 감소에 따른 학령인구 감소와 도시 외 지역의 인구 감소율이 도시지역의 인구 감소율보다 큰 상황이 복합적으로 작용한 결과로 판단

148) 반면 도시지역의 소규모학교 1개교당 재학생수는 2022년 120.4명에서 2040년 128.5명으로 증가할 것으로 전망됨

149) 소규모 초등학교수÷전체 초등학교수×100

150) 경기도, 2022년 1,338개교 중 162개교(12.1%) → 2040년 1,338개교 중 316개교(23.6%), 1.95배 증가

서울시, 2022년 605개교 중 29개교(4.8%) → 2040년 605개교 중 104개교(17.2%), 3.58배 증가

151) 그 외 전북도는 71.8%(422개교 중 303개교), 경북도는 65.9%(502개교 중 331개교)에 달할 것으로 분석됨

① 시·도교육청의 관내 학생수 과다 산정

감사기간 중 분석한 장래 학령인구 추계에 따르면 충청남도교육청의 경우 관내 학생수가 [표 45]와 같이 2022년 234,192명에서 2027년 206,287명(2022년 대비 △11.9%)으로 감소할 것으로 추산되나, 충청남도교육청은 2027년 관내 학생수를 254,341명으로 예측하는 등 연도별로 최소 8,020명(2023년)에서 최대 48,054명(2027년)까지 과다 예측하고 있었다.

[표 45] 충청남도교육청 학생수 예상과 감사 시 분석한 장래 학령인구 추계 비교(2022~2027년)

(단위: 명)

연도	학생배치계획상 학생수				“장래 학령인구 추계” 학생수([별표 8])				차이 (A-B)
	초등학교	중학교	고등학교	소계 (A)	초등학교	중학교	고등학교	소계 (B)	
2022 ^{주)}	-	-	-	-	118,228	59,883	56,081	234,192	-
2023	119,634	60,808	58,716	239,158	114,110	59,313	57,715	231,138	8,020
2024	118,231	63,024	62,198	243,453	108,587	59,777	59,551	227,915	15,538
2025	117,276	65,968	64,157	247,401	101,470	61,361	59,732	222,563	24,838
2026	119,609	67,400	65,183	252,192	95,122	59,945	59,180	214,247	37,945
2027	120,256	67,952	66,133	254,341	88,615	58,047	59,625	206,287	48,054

주: 2022년 학생수는 교육기본통계(2022. 4. 1. 기준) 상 재학생수, 2023년 이후는 코호트요인법에 따라 예측한 학생수를 산정

자료: 교육부 및 충청남도교육청 제출자료 재구성

이를 비롯하여 17개 시·도교육청은 [표 46] 및 [별표 15] “17개 시·도교육청의 장래 학생수 과다 추계 현황(2023~2027년)”과 같이 관내 공동주택 신축 등 학생수 증가요인은 적극 반영하면서, 인구 감소요인은 고려하지 않는 등으로 관내 학생수를 연도별로 최소 105,028명(2.0%, 2023년)에서 최대 649,419명(19.1%, 2026년)까지 과다 추계¹⁵²⁾하고 있었다.

152) 학생배치계획을 수립한 시·도교육청만을 대상으로 산정한 수치로 17개 시·도교육청은 2021년 학생배치계획을 수립하면서 최소 2년(2024년)에서 최대 5년(2027년)까지 장래 학생, 학급수를 추계하고 있어 17개 시·도교육청 전체의 과다 예측한 학생, 학급수를 연도별로 산정하기는 어려움

[표 46] 17개 시·도교육청 학생수 과다 추계 현황(2023~2027년)

(단위: 명)

연도	학생배치계획 수립 시·도교육청	시·도교육청 전망 학생수 ³⁾ (A)	감사 시 재산정한 학생수 ⁴⁾ (B)	차이(A-B)
2023	서울시 등 17개 시·도교육청	5,307,484	5,202,456	105,028 (2.0% 과다)
2024	서울시 등 17개 시·도교육청	5,405,211	5,124,274	280,937 (5.5% 과다)
2025	서울시 등 16개 시·도교육청 ¹⁾	4,143,849	3,549,605	594,244 (16.7% 과다)
2026	서울시 등 16개 시·도교육청	4,052,610	3,403,191	649,419 (19.1% 과다)
2027	부산시 등 12개 시·도교육청 ²⁾	2,320,266	2,039,677	280,589 (13.8% 과다)

- 주: 1. 2025년 이후 학생배치계획을 수립하지 않은 경기도교육청 제외
 2. 2027년 이후 학생배치계획을 수립하지 않은 서울시, 경기도, 인천시, 대전시, 전남도교육청 제외
 3. 해당 연도별 학생배치계획을 수립한 시·도교육청에서 전망한 재학생 수
 4. 해당 연도별 학생배치계획을 수립한 시·도교육청을 대상으로 재산정한 재학생 수

자료: 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

② 과밀학급수 과다 산정

시·도교육청의 과밀학급 해소계획 기간(2022~2027년)에 맞춰, 이번 감사 시 2028년까지 예상한 과밀학급 26,265개를 전부 해소하는 데 필요한 추가 학급수를 분석¹⁵³⁾한 결과, [표 47] 및 [별표 12] “장래 과밀학급수 전망(2022~2040년)”과 같이 추가로 필요한 학급수는 초·중학교 5,024개, 고등학교 4,771개, 총 9,795개로 추산된다.

[표 47] 과밀학급 전부를 2028년까지 해소하기 위해 필요한 학급수 추계

(단위: 개)

구분	2028년 예상 과밀학급 수	과밀학급 해소를 위한 추가 필요 학급 수 ¹⁾²⁾	시·도교육청 과밀학급 해소계획(2022~2027년) ³⁾					차이(D-C)
			학교 신설	증축	모듈러 교실 설치	일반교실 전환 등	소계(D)	
초등학교	1,228	965	3,653	2,354	918	5,903	12,828	11,863
중학교	11,338	4,059	2,256	1,390	435	4,504	8,585	4,526
소계	12,566	5,024	5,909	3,744	1,353	10,407	21,413	16,389
고등학교	13,699	4,771	1,416	176	122	1,282	2,996	△1,775
합계	26,265	9,795	7,325	3,920	1,475	11,689	24,409	14,614

153) 2028년 학급당 학생수가 28명 이상으로 예상되는 과밀학급에 대해 학급당 학생수를 28명 미만으로 조정하고, 추가로 필요한 학급수를 분석함

주: 1. 2028년 초·중등학교의 학급당 학생수가 28명 이상으로 예상되는 과밀학급 26,265개를 학교 신증설의 방법으로 전부 해소하기 위해 추가로 필요한 최대 학급수
 2. 17개 시·도교육청을 대상으로 분석한 값
 3. 과밀학급이 심각하지 않아 과밀학급 해소계획을 수립하지 않은 세종시교육청을 제외한 16개 시·도교육청이 대상, 단, 서울시·대구시는 2025년까지, 대전시·경북도는 2026년까지만 계획을 수립, 나머지 연도는 제외된 값
 자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

그러나 시·도교육청은 과다 추계된 학생수 등을 기준으로 2027년까지 자연 해소되지 않는 과밀학급수가 24,409개에 이를 것이라고 예상한 후 [별표 16] “17개 시·도교육청 일반 초·중등학교 과밀학급 해소계획 현황 및 세부내역(2022~2027년)”과 같이 과밀학급 해소계획을 수립하고 있었으며, 이는 감사기간 중 추산한 실제 필요학급수 9,795개보다 14,614개 학급이 과다 산정(초·중학교의 경우 5,024개 보다 16,389개 과다 산정)된 수치이다.

특히 위 [표 47]의 시·도교육청의 과밀학급 해소계획에 따른 과밀학급 수 24,409개는 서울시교육청 등에서 특정 연도 이후 계획을 수립하지 않아¹⁵⁴⁾ 해당 기간의 필요 물량이 제외되어 있는데도 감사 시 분석한 9,795개를 상회하고 있어, 상당 부분이 과다 산정되어 있음을 알 수 있다.

그런데도, 시·도교육청은 [표 48]과 같이 위 24,409개 과밀학급 중 12,720개는 추가 시설비 등이 소요되는 학교 신설(232개교 7,325개 학급), 학급 증축(3,920개 학급), 모듈러교실 설치(1,475개 학급) 등의 방법으로 해소하려는 계획하에 학교 신설비 9조 2,800억 원¹⁵⁵⁾, 학급 증축비 7,840억 원, 모듈러교실 설치비 1,475억 원 등 계 10조 2,115억 원의 예산 소요를 제기하고 있다.

그러나 위 [표 47]과 같이 시·도교육청이 일반교실 전환이나 학생 배정방법 개선 등을 통해 해소하기로 계획한 과밀학급이 11,689개(초·중학교 10,407개, 고등

154) 서울시·대구시는 2025년까지, 대전시·경북도는 2026년까지만 과밀학급 해소계획을 수립

155) 최근 5년간(2018~2022년) 중앙투자심사를 통과한 초·중등학교의 평균 학교 신설비는 학교당 400억 원(초등학교 402억 원, 중학교 367억 원, 고등학교 417억 원)

학교 1,282개)에 달하는 것을 고려할 때, 과밀학급 해소를 위해 실제 추가 증설이 필요한 것으로 추산된 9,795개 학급 중 상당수는 일반교실 전환 등의 방법으로 해결될 수 있을 것으로 판단된다.

[표 48] 17개 시·도교육청 과밀학급 해소계획 및 소요 예산 현황(2022~2027년)

(단위: 개, 개교, 억 원)

연도	신증설비 추가 소요							
	학교 신설		학급 증설				계	
			학급 증축		모듈러교실 설치			
	학급수(학교수)	금액 ^{주)}	학급수	금액 ^{주)}	학급수	금액 ^{주)}	학급수	금액 ^{주)}
2022	369(14)	5,600	132	264	301	301	802	6,165
2023	954(32)	12,800	1,459	2,918	637	637	3,050	16,355
2024	1,667(50)	20,000	639	1,278	167	167	2,473	21,445
2025	1,900(62)	24,800	1,358	2,716	240	240	3,498	27,756
2026	1,520(46)	18,400	256	512	69	69	1,845	18,981
2027	915(28)	11,200	76	152	61	61	1,052	11,413
계	7,325(232)	92,800	3,920	7,840	1,475	1,475	12,720	102,115

주: 학교 신설비는 신설 1교당 400억 원(2020~2022년 3년 평균 학교 신설비), 학급 증축은 교실 1개당 2억 원, 모듈러교실 설치는 교실 1실당 1억 원(모듈러교실 1실당 0.5억 원×2년 임대 기준)으로 산정

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

더욱이 고등학교의 경우 2028년까지 과밀학급이 증가할 것으로 예상되지만, 이는 일시적인 현상으로 2030년 이후 중장기적으로 자연 해소될 가능성이 높은 점[“Ⅲ. 2. 다. 4) 가) ②. ii)항” 참조]도 고려될 필요가 있다.

결국, 시·도교육청이 2027년까지 과밀학급 해소를 위해 시설비 등을 투자할 계획 중인 학교 신설, 학급 증축 및 모듈러교실 설치 학급은 교육여건 개선에 필요한 적정 물량보다 과대 추계되었을 가능성이 높고, 중장기적으로 과잉투자 등으로 효율적인 교육재정 예산집행을 저해할 가능성이 상당하다.

③ 주요 전망 및 시사점

i) 학생·학급·학교수와 연동 기준재정수요 전망

“Ⅲ. 2. 다. 4) 가) ②항”에서 추계한 장래 학생, 학급 및 과밀학급수를 기준으로, 교육부가 학교, 학급 및 학생 단위로 기준재정수요를 산정하여 교부하는 학교운영비(학교경비, 학급경비 및 학생경비)를 추계¹⁵⁶⁾한 결과, [표 49]와 같이 2022년 12조 7,829억 원에서 2028년 11조 1,203억 원으로 감소(△13.0%)할 것으로 추산된다.

다만, 이 경우에도 학령인구 감소를 고려하면 학령인구 1인당 학교운영비는 2022년 2,423,274원에서 2028년 2,490,687원으로 증가(2.8%)할 것으로 예측되어, 교육여건 개선을 위한 투자는 감소하지 않을 전망이다.

[표 49] 학교운영비(학교, 학급 및 학생경비) 추계(2022~2028년)

(단위: 명, %)

연도	학생수 (A)	학교 운영비					학생 1인당 학교 운영비	
		학교경비 (억 원)	학급경비 (억 원)	학생경비 (억 원)	소계(B) (억 원)	증가율 ^{주)}	금액(B/A) (원)	증가율 ^{주)}
2022	5,275,054	75,780	16,724	35,325	127,829	-	2,423,274	-
2023	5,202,456	71,871	15,188	33,690	120,749	△5.5	2,321,000	△4.2
2024	5,124,274	71,599	14,925	33,218	119,742	△6.3	2,336,760	△3.6
2025	5,005,852	71,094	14,512	32,483	118,089	△7.6	2,359,019	△2.7
2026	4,820,030	70,377	14,007	31,299	115,683	△9.5	2,400,047	△1.0
2027	4,639,928	69,746	13,524	30,166	113,436	△11.3	2,444,779	0.9
2028	4,464,752	69,095	13,030	29,078	111,203	△13.0	2,490,687	2.8

주: 2022년 대비 해당연도 학교운영비의 증가율임

자료: 교육부 제출자료 재구성

ii) 2040년까지 대부분 과밀학급은 자연 해소 예상

“Ⅲ. 2. 다. 4) 가) ②항”에서 분석한 바와 같이, 과밀학급수는 2023년도 기준 33,292개에서 2028년 26,265개, 2030년 19,535개, 2040년 11,570개로 감소하는 등 대부분 지역에서 자연 해소될 전망인바, 이러한 중장기 추세와 전망을 향후

156) 장래 학교운영비 추계 시 [별표 7] “2022년 기준재정수요 학교운영비 산정기준(단가)”가 유지된다고 가정

시·도교육청의 과밀학급 해소계획과 재정투자 수요에 반영할 필요가 있다.

또한, [표 41] 및 [별표 11] “학급 편성기준(25명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)” 등과 같이 학급당 학생수 편성기준을 25명으로 낮추더라도 향후 필요한 학급수는 2028년 198,090개, 2040년 160,322개로 지속 감소(2023~2040년 연평균 △1.94%)할 뿐만 아니라 학급당 학생수(평균)도 2040년 20.9명에 이를 전망이다.

iii) 일부 학군지의 과밀학급 문제는 학교 신·증설이 아닌 다른 대안 필요

최근 학령인구 감소에 따라 초등학교의 과밀학급 비율은 앞서 [표 37]과 같이 최근 10년간 줄어드는 추세이나, 학원 등 사교육 여건으로 인해 선호되는 일부 학군지(서울시 대치동·도곡동·목동, 대전시 둔산동, 대구시 범어동, 경기도 수내동 등¹⁵⁷⁾)의 과밀학급 문제는 [표 50]과 같이 지속되고 있으며, 향후에도 지속될 가능성이 있다.

[표 50] 일반 초등학교 과밀학급 지속 지역의 학급당 학생수 현황(2010~2022년)

(단위: 명, 개)

행정구역	학교명	학급당 학생수 (학생수/학급수)						
		2010년	2012년	2014년	2016년	2018년	2020년	2022년
서울시 강남구 대치동	대치초등학교	33.4 (1,501/45)	26.5 (1,141/43)	24.1 (940/39)	29.4 (1,265/43)	33.1 (1,524/46)	37.7 (1,734/46)	31.1 (1,493/48)
서울시 강남구 도곡동	대도초등학교	36.8 (1,951/53)	34.9 (1,852/53)	33.8 (1,757/52)	37.0 (1,926/52)	33.0 (2,045/62)	35.7 (2,212/62)	32.7 (2,025/62)
서울시 양천구 목동	목운초등학교	39.0 (1,560/40)	33.9 (1,594/47)	32.4 (1,587/49)	32.9 (1,610/49)	33.7 (1,652/49)	34.1 (1,704/50)	32.3 (1,648/51)
대전시 서구 둔산동	한밭초등학교	37.4 (1,834/49)	37.2 (1,823/49)	34.0 (1,664/49)	32.8 (1,607/49)	33.3 (1,630/49)	35.5 (1,738/49)	35.2 (1,760/50)
대구시 수성구 범어동	경동초등학교	44.8 (1,969/44)	32.1 (1,701/53)	29.2 (1,548/53)	28.8 (1,529/53)	29.2 (1,548/53)	34.1 (1,844/54)	32.9 (1,909/58)
경기도 분당구 수내동	내정초등학교	33.8 (1,250/37)	31.6 (1,202/38)	28.0 (1,064/38)	28.8 (1,066/37)	28.6 (1,087/38)	32.0 (1,216/38)	29.3 (1,200/41)

자료: 교육부 제출자료 재구성

157) 일반 초등학교 1,486개교 중 개교한 지 10년이 지나고, 학생수가 1,000명 이상인 과대학교 중 학급당 학생수(과밀학급)가 가장 많은 상위 6개교가 위치한 지역 및 학교를 선정

특히 서울시 대도초등학교 및 대구시 경동초등학교 등의 경우 [표 50]과 같이 지속적인 학급 증설(대도초등학교 2010년 53개, 2022년 62개, 경동초등학교 2010년 44개, 2022년 58개)이 이루어졌음에도 불구하고, 학생 유입이 지속되어 2022년 현재에도 높은 과밀도(대전시 한밭초등학교의 경우 학급당 학생수 35.2명)를 유지하고 있다.

이번 감사 시 위 6개 지역을 대상으로 최근 15년간(2008~2022년) 연령별 출생 및 전·출입 자료 등을 통해 과밀학급 발생의 원인이 되는 인구변동 요인을 분석한 결과, [별첨 9] “일반 초등학교 과밀학급 지속 지역 인구수 비교”와 같이 이들 지역의 과밀학급은 신도시 지역과 같은 전반적인 지역 인구 증가가 아니라 학령인구 세대의 일시적 전입에 따른 것임이 확인되었다.

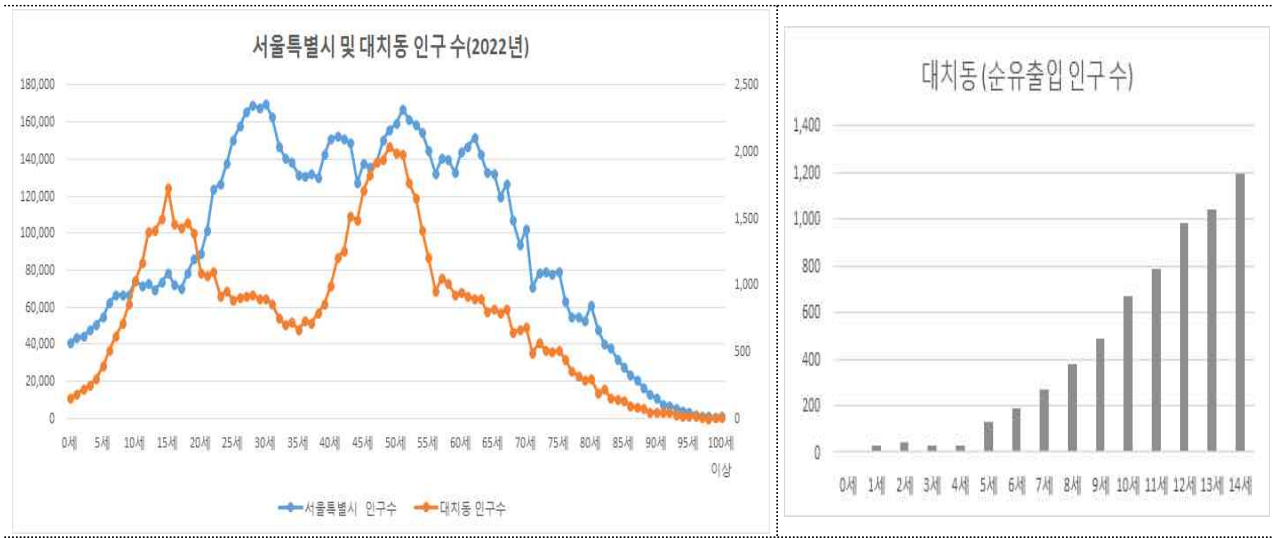
구체적으로 살펴보면, 서울시 강남구 대치동의 연령별 인구는 [별표 17] “과밀학급 지속 지역 순 유·출입 인구수 및 초등학교 학생·학급수 현황(2008~2022년)”과 같이 만 7세(2015년생)¹⁵⁸⁾부터 인구가 급증하기 시작하여 그 추세가 만 17세(2003년생)까지 계속되다가, 만 19세(2001년생)부터 인구가 감소(학부모 세대에 해당하는 만 35~49세 인구도 비슷한 추세)하는 등 초등학교 입학 이후부터 고등학교 졸업 전까지 출생인구 대비 학령인구가 최대 387.3%까지 순 유입되고 있었으며, 이에 따라 강남구 대치동의 연령별 인구분포는 아래 [도표 4]와 같이 서울시 전체의 평균 분포와 다른 양상을 띠고 있다.

이와 같이 일부 명문 학군지 과밀학급의 원인이 i) 신도시 지역과 같이 해당 지역의 전체 인구가 증가한 것이 아니라 학령인구 세대의 일시적 전입 수요에 의해 발생한 점,¹⁵⁹⁾ ii) 그간 이들 학교의 학급 증설이 이루어졌는데도 학령

158) 2022. 3. 1. 초등학교 1학년은 만 6세와 만 7세가 모두 입학하고 있음

인구의 지속적인 유입으로 과밀학급 문제가 해결되지 않는 점 등을 고려할 때 교육교부금 등 재정투자를 통한 학교·학급 증설이 이들 학군지의 과밀학급 해소를 위한 근본적 대안이 되기는 어렵다고 판단된다.

[도표 4] 서울시와 대치동 인구수 및 순 유·출입 인구수 비교



자료: 행안부 주민등록 인구 통계(매년 12. 31. 기준) 재구성

다) 소규모학교 관리의 문제점

① 소규모학교 통폐합 등 추진 필요성

i) 운영의 효율성 측면

2021년 학교별 학교회계 결산액을 해당 학교의 학생수로 나누어 학생 1인당 학교 교육비를 분석한 결과, [표 51]과 같이 소규모학교의 학생 1인당 학교 교육비는 1,505만 원으로 전체 초·중등학교 평균 502.5만 원보다 3배가량 많은 것으로 나타났다. 이는 소규모학교의 교원 및 직원 1인당 학생수가 각각 4.4명, 6.9명으로 전체 초·중등학교 대비 각각 36.7%, 24.2% 수준에 그치는 등 학생 1인당 인건비와 기타 시설비·기관운영비 등이 상대적으로 많이 소요되기 때문이다.

159) 교육부는 과밀학급이 문제시되는 신도시 지역에 대해서는 2023년 1월 ‘학교 신·증설 관련 중앙투자심사 제도 개선방안’을 마련하여 공공기관 또는 민간이 학교용지와 학교시설을 교육청에 무상 공급할 경우 중앙투자심사 적용 제외를 가능하게 하는 등 원활한 학교 신·증설 추진을 위한 제도를 정비

[표 51] 전체 초·중등학교 대비 소규모학교의 교육자원 소요현황(2021년)

(단위: 명, 원)

전체 초·중등학교			소규모학교 ¹⁾		
인력		예산	인력		예산
교원 1인당 학생수 ²⁾	직원 1인당 학생수	학생 1인당 학교 교육비	교원 1인당 학생수 ²⁾	직원 1인당 학생수	학생 1인당 학교 교육비
12.0	28.5	5,025,856	4.4	6.9	15,052,291

주: 1. 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 도시지역은 200명 이하, 그 외 지역은 60명 이하인 학교수임
2. 각종학교, 특수학교 등을 제외한 일반 초·중등학교를 대상으로 산정하여 OECD 교원 1인당 학생수와 다른
자료: 교육부 제출자료 재구성

실제로 이번 감사기간 중 2022년에 통폐합한 46개교(통폐합 후 23개교)를 대상으로 통폐합 전후의 교직원 인건비, 학교 운영비(학교·학급·학생경비), 기관운영비를 분석(기준재정수요 기준)한 결과, [표 52]와 같이 통폐합 이후 교원·공무원·공무직 인건비가 113.1억여 원 감소(인원 기준 △161명)하고 학교경비가 66.7억 원 감소하는 등 1년간 총 186.1억여 원이 절감된 것으로 확인되었다.

[표 52] 학교 통폐합 및 통합 운영 전후 학교 운영비 절감액

(단위: 개, 명, 억 원)

구분	학교 경비	학급경비		학생경비		교원 인건비		공무원 인건비		공무직 인건비		기관 운영비	계 (금액)
		학급수	산정액	학생수	산정액	교원수	산정액	공무원 수	산정액	공무직 수	산정액		
전 ¹⁾	182.2	288	20.1	3,829	24.3	521	436.2	121	92.6	221	76.1	10.3	841.8
후 ²⁾	115.5	239	16.6	3,829	24.3	429	359.3	91	69.8	182	62.7	7.5	655.7
증감	△66.7	△49	△3.5	-	-	△92	△76.9	△30	△22.8	△39	△13.4	△2.8	△186.1

주: 1. 통폐합 이전의 학교 운영비는 2021년 학급, 학생, 교원, 공무원, 공무직수를 기준으로 하여 2022년의 확정 교부 기준에 따른 단위비용 적용
2. 통폐합 이후의 학교 운영비는 2022년 학급, 교원, 공무원, 공무직수를 기준으로 하여 2022년의 확정 교부 기준에 따른 단위비용을 적용. 단, 학생수는 입학과 졸업으로 인한 학생수 증감을 반영하지 않고 2021년 기준 인원으로 산정

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

한편, 재학생 10명 이하로 예상되는 학교는 2023년 216개교, 2040년 636개교에 달할 전망(그중 재학생수 0명인 학교는 각각 37개교, 49개교)이다. 그리고 신입생(학교급별 1학년)이 없을 것으로 예상되는 학교 수는 [표 53]과 같이 2030년

279개교(초등학교 245개교, 중학교 27개교, 고등학교 7개교), 2040년 239개교(초 195개교, 중 35개교, 고 9개교)에 이를 것으로 분석되는 등 2030년 이후 신입생이 0명인 학교 수가 지속적으로 200개교를 상회할 것으로 예상된다.

[표 53] 신입생(학교급별 1학년)이 없는 학교 수 전망(2022~2040년)

(단위: 개교)

연도	초등학교	중학교	고등학교	계
2022	130	16	7	153
2023	161	26	7	194
2030	245	27	7	279
2035	192	36	8	236
2040	195	35	9	239

주: 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 신입생이 없는 학교를 산정

자료: 교육부 제출자료 재구성

ii) 교육의 질 측면

2022년 기준 소규모학교의 교원 1인당 학생수(4.4명)는 일반 초·중등학교의 교원 1인당 학생수(12.6명)보다 월등히 적고 학생 1인당 학교 교육비 투자는 3배¹⁶⁰⁾에 이르나 교육의 질과 학업성취도 측면에서 일반 학교 대비 열악한 문제가 있다.

즉, 대부분의 소규모학교는 복식학급 운영, 순회교사 및 상치교사 배치가 불가피하여 정상적인 교육과정 운영이 곤란하며, 학교 규모가 영세하여 다양한 교육프로그램 운영 곤란 및 학생들의 사회성 발달 저해 등 문제점이 야기되는 등 교육격차를 심화시킬 우려가 있다.¹⁶¹⁾

이번 감사 시 소규모학교 통폐합 전후의 교육의 질 등 교육여건을 분석하기 위해, 2022년에 통폐합한 46개교를 대상으로 방과후학교 프로그램 수 등 7개 지

160) 전체 초·중등학교 학생 1인당 교육비 5,025,856원, 소규모학교 학생 1인당 교육비 15,052,291원

161) 교육부, 2016. 7. 5., 「적정규모 학교 육성 추진계획(안)」

표의 변화를 비교한 결과, [표 54]와 같이 통학 거리는 증가(3.88km→8.94km)하였으나, 방과후학교 프로그램 수는 133개에서 335개로, 비교과교사 수는 14명에서 41명으로 증가하였고 복식학급수는 11개에서 1개, 상치교사 수업시간 비율은 14%에서 3.6%로 감소하는 등 교육여건이 대폭 개선되었다.

[표 54] 학교 통폐합 전후 교육여건 비교¹⁾

구분	통폐합 전	통폐합 후
평균 통학 거리(평균, km)	3.88	8.94 (통학차량, 하숙비, 통학비, 기숙사 등 지원)
방과후학교 프로그램 수(합계, 개)	133	335
비교과교사수(합계, 명)	14	41
복식학급수(합계, 개)	11	1
상치교사 수업시간 비율 ²⁾ (평균, %)	14	3.6
순회교사 수업시간 비율 ²⁾ (평균, %)	10.52	9.46
건물 안전도 등급(평균, 등급)	B	B

주: 1. 2022년에 통폐합한 46개교 대상이며, 폐교(23개교) 현황은 2021. 4. 1. 기준, 통합학교(23개교) 현황은 2022. 4. 1. 기준으로 작성

2. 주당 총수업시간 대비 순회교사 및 상치교사가 가르치는 수업시간 비율

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

② 교육부 및 시·도교육청의 소극적 대응

i) 교육부: 적극적인 통폐합 노력 미흡

교육부는 2009년 8월 소규모학교를 적정 규모로 육성하는 것을 목표로 「적정 규모 학교 육성 방안(2010~2012년)」을 발표하고 3개년(2010~2012년)에 걸쳐 400개교를 통폐합하는 것을 목표로 하되 각 시·도교육청이 자체적으로 계획을 수립, 추진하도록 하였다.

이후 교육부는 2012년 1월 통폐합 실적이 계획(400개교) 대비 26.8%(107개교)에 불과하자 학생수 도시지역 200명 이하, 읍·면·도서·벽지지역 60명 이하인 소규모학교 중 일부를 단계적으로 통폐합하도록 하는 방침을 발표¹⁶²⁾하고 시·도교육청의 적정 규모 학교 육성 추진상황을 매월 점검하도록 계획을 재수립하였다.

162) 초·중등학교 교육여건 개선을 위한 「적정 규모 학교 육성 종합대책」(교육부, 2012년 1월 발표)

그런데 교육부는 2015년 12월 「적정 규모 학교 육성(소규모학교 통폐합) 및 분교장 개편 권고기준」을 발표하여 [표 55]와 같이 적정 규모 학교의 권고기준을 상향 조정(각 시·도교육청은 위 권고기준을 참고하여 자체적으로 적정 규모 및 소규모학교 통폐합 기준을 수립)하였으나, 2009년과 2012년에 수립했던 통폐합 정책을 사실상 철회하고 각 시·도교육청이 통폐합 여부를 자율적으로 판단하도록 하여 「학교 통폐합 및 신설대체 이전 인센티브 재정지원 기준」을 통해 적정 규모 학교 달성 실적에 따라 해당 시·도교육청에 교육교부금을 추가 지급하는 것 외에는 소규모학교의 통폐합을 유도하기 위한 직접적이고 구체적인 방안은 부족한 실정이다.

[표 55] 교육부의 적정 규모 학교 육성 추진 권고기준

구분	도시지역		읍지역		면·도서·벽지지역
2012~2015년	200명 이하		60명 이하		60명 이하
2016년~현재	초등	240명 이하	초등	120명 이하	
	중등	300명 이하	중등	180명 이하	

자료: 교육부 제출자료 재구성

ii) 시·도교육청: 완화된 기준을 적용하거나 통폐합 기준 미설정

이번 감사기간 중 2015년 12월 이후 각 시·도교육청이 자체 수립한 소규모 학교 통폐합 기준을 확인한 결과, [표 56]과 같이 충북·세종·전남·경남·강원·경북도교육청은 교육부의 소규모학교 통폐합 기준보다 완화된 기준을 적용하고 있었고, 경기·충남·전북·제주도교육청은 별도 기준을 마련하지 않고 있었다.

[표 56] 시·도교육청 소규모학교 통폐합 관련 기준

교육청	자체 기준	통폐합 추진	교육부 기준과 비교
서울, 부산, 인천	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역: (초) 240명 이하, (중·고) 300명 이하 읍지역: (초) 120명 이하, (중·고) 180명 이하 면, 도서 및 벽지지역: 60명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 50% 이상 (서울: 응답 학부모 기준) 	2015년 교육부 기준과 동일
대구, 광주, 울산, 대전	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역: 200명 이하(대전: 중·고등학교 분교장 100명 이하) 읍, 면, 도서 및 벽지지역: 60명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 대구: 학부모 2/3 이상 광주, 울산: 학부모 50% 이상 대전: 기준 없음 	2012년 교육부 기준과 동일

교육청	자체 기준	통폐합 추진	교육부 기준과 비교
충북	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역: (초) 200명 이하, (중) 240명 이하, (고) 300명 이하 읍지역: (초) 100명 이하, (중) 120명 이하, (고) 150명 이하 면, 도서 및 벽지지역: 50명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 50% 이상 	교육부 기준보다 완화
세종	<ul style="list-style-type: none"> 전 지역 60명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 60% 이상 	
전남, 경남	<ul style="list-style-type: none"> 전 지역 30명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 전남: (예비)학부모, 지역민 2/3 이상 경남: 학부모 60% 이상 	
강원, 경북	<ul style="list-style-type: none"> 전 지역 10명 이하(강원: 초등학교 분교장 5명 이하) 	<ul style="list-style-type: none"> 강원: 학부모 50% 이상 경북: 학부모 60% 이상 	
경기, 충남, 전북, 제주	<ul style="list-style-type: none"> 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 경기, 충남: 학부모 60% 이상 전북: 학부모, 학생, 교직원, 지역민 응답자 50% 이상 제주: 기준 없음 	-

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

이에 소규모학교 비율이 높은 강원도·전남도교육청을 대상으로 소규모학교 통폐합 추진실태를 점검한 결과, 강원도교육청 관내 소규모학교는 2022년 현재 229개로 일반 초·중등학교(647개)의 46.2%¹⁶³⁾에 달하며, 2022년 4월 기준 만 0~5세 인구수가 연령별 최대 6명에 불과¹⁶⁴⁾한 강원도 양양군 서면 지역의 소규모학교의 경우 상평초등학교 등 일부 학교는 [표 57]과 같이 예비 1학년 배치계획이 없거나 2명 이하인데도 강원도교육청은 소규모학교 통폐합에 소극적으로 대처하고 있었다.

[표 57] 강원도 양양군 서면 소재 초등학교 현황

학교명	상평초등학교 공수전분교장	상평초등학교	상평초등학교 현서분교장	상평초등학교 오색분교장	한남초등학교
학생수	8명	46명	6명	3명	35명
예비 1학년 배치계획	0명	2명	0명	1명	1명

자료: 강원도교육청 제출자료 재구성

전남도교육청의 경우, 2022년 소규모학교는 402개로 관내 전체 초·중등학교(851개)의 47.2%¹⁶⁵⁾에 달하며, 관내의 전교생이 30명 이하인 169개교를 대상으로

163) 2028년에는 소규모학교가 337개로 증가(전체의 52.1%)할 것으로 예상됨

164) 0세(0명), 1세(1명), 2세(4명), 3세(1명), 4세(6명), 5세(3명)

165) 2028년에는 소규모학교가 472개로 증가(전체의 55.5%)할 것으로 예상

통폐합 추진실태를 확인한 결과 [표 58]과 같이 1개교만 휴교가 결정되었을 뿐, 84개교는 1도서 1개교, 1면 1개교, 병설/통합 운영학교라는 사유로 통폐합 대상에서 제외하였고, 나머지 84개교는 막연히 향후 학생이 증가할 가능성이 있다는 등의 사유로 통폐합에 소극적으로 대처하고 있었다.

[표 58] 전남도교육청 관내 총학생수 30명 이하 학교의 통폐합 추진 현황(2022년)

(단위: 개교)

총학생수 30명 이하 학교수	통폐합 제외 대상 ^{주)} 학교수	휴교 결정된 학교수	통폐합 미진행 사유
169	84	1	향후 학생 증가 가능성, 학부모와 지역민 반대 등

주: 1도서 1개교, 1면 1개교, 병설/통합 운영학교

자료: 전남도교육청 제출자료 재구성

③ 기타 소규모학교 관리 부실에 따른 비효율

i) 폐교 대상 학교(재학생 0명)를 장기간 휴교 상태로 유지, 불필요한 비용 소요

「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제4조 등에 따르면, 시·도교육감은 폐교재산의 실태조사, 대부 및 매각 등 활용계획 등을 수립하도록 되어 있다. 이에 따라 17개 시·도교육청은 2022년 3월 기준 전체 3,896개교를 폐교재산을 관리하면서 매각(2,558개교), 대부(598개교), 자체활용(389개교) 등의 방법으로 활용·관리하고 있다.

이번 감사 시 2012년 이후 학생수 감소를 사유로 휴교가 결정된 학교의 관리실태를 확인한 결과, [별표 18] “휴교 및 폐교 현황(2012~2022년)”과 같이 전남도교육청은 관내 목포 서산초등학교(총무 분교장)를 2015. 3. 5. 휴교 결정한 이후 감사일 현재까지 7년 11개월 동안 관리비용만 지출하면서 폐교 조치를 하지 않는 등 5개 시·도교육청¹⁶⁶⁾이 학생수 감소를 사유로 50개교를 휴교 결정한

166) 대구시·경기도·전북도·전남도·제주도교육청

후 이를 곧바로 폐교하지 않고 향후 인구 유입의 가능성이 있다는 사유 등으로 장기간 휴교 상태로 유지¹⁶⁷⁾하고 있었다.

이로 인해 휴교 중인 24개교는 폐교 관리대상에서도 제외되어 있는 등 매 각·대부와 같은 효율적인 관리방안을 수립하지 못하고 관리비용(5.8억여 원)만 소요되고 있다.

ii) 적정 규모 학교 육성 지원금의 목적 외 집행

시·도교육청이 소규모학교 통폐합 추진 시 해당 지역 학부모와 주민의 반발 등을 해소하기 위해서는 통폐합 이후 통학 거리는 늘어나지만 적정 규모 학교 운영을 통해 교육의 질이 획기적으로 제고될 수 있음을 학부모 등에게 충분히 설명하고 이를 위한 예산도 적정 규모로 지원하는 한편, 책정된 예산을 그 목적에 맞게 효율적으로 집행하여야 한다.

이러한 취지에서 교육부는 2015년 12월 이후 [표 59]와 같이 본교의 폐지 또는 인근 학교와 통합 등 시·도교육청의 적정 규모 학교 운영을 지원하고 인센티브를 제공하기 위해 ‘적정 규모 학교 육성 지원금’(이하 “적정 규모 지원금”이라 한다)을 시·도교육청의 기준재정수요에 반영하여 지원하고 있다.

[표 59] 교육부의 적정 규모 지원금 교부 기준

(단위: 억 원)

본교 폐지		분교장 폐지	분교장 개편	신설·대체 이전		통합운영학교
초등	<ul style="list-style-type: none"> 60명 이하: 40 61~120명: 50 120명 초과: 60 	<ul style="list-style-type: none"> 20명 이하: 20 21~40명: 30 40명 초과: 40 	5	초등	<ul style="list-style-type: none"> 60명 이하: 30 61~120명: 40 120명 초과: 50 	<ul style="list-style-type: none"> 시설 폐쇄: 30 시설 폐쇄 없이 공동이용: 10
중등	<ul style="list-style-type: none"> 60명 이하: 90 61~120명: 100 120명 초과: 110 			중등	<ul style="list-style-type: none"> 60명 이하: 60 61~120명: 70 120명 초과: 80 	

167) 4개교는 다른 지역에 이전·재개교 및 타 시설로 활용, 22개교는 1~9년 후에 폐교, 나머지 24개교는 휴교 상태

주: 교육부 권고기준[(읍) 초등 120명, 중등 180명, (면·도서·벽지) 60명 이하, (도서) 초등 240명, 중등 300명] 이상
추진 학교에 대하여는 추가 학생당 2천만 원 교부
자료: 교육부 제출자료 재구성

감사원은 2020년 「지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태 감사」¹⁶⁸⁾ 결과 교육부에 대하여 각 시·도교육청이 사립학교에 교부하는 적정 규모 지원금이 통합학교가 아닌, 동일 학교법인의 다른 학교에 지원되지 않도록 하는 방안을 마련하도록 통보한 바도 있다. 이는 적정 규모 지원금이 통합학교 통학 차량 등의 무료 지원, 교육활동 및 교육환경 개선 등에 직접 집행하도록 함으로써 통폐합 전보다 향상된 교육서비스 제공을 보장하기 위함이다.

이번 감사 시 2012년부터 2022년까지 적정 규모 지원금의 집행실태를 확인한 결과, [표 60]과 같이 적정 규모 지원금 총 1조 8,521억여 원 중 6년 이상 장기 미집행액이 3,383억여 원(18.3%), 타 용도 집행액(통폐합 대상 학교가 아닌 학교에 교부)이 1,963억여 원(10.6%)에 이르는 등 적정 규모 지원금을 통합학교 학생의 교육활동 지원에 제대로 집행하지 못하고 있는 문제가 확인되었다.

[표 60] 교육부 적정 규모 지원금 집행 현황(2012~2022년)

(단위: 천 원)

교육청	적정 규모 지원금 총액	집행액	집행예정액 ¹⁾	장기 미집행액 ²⁾	타 용도 집행액 ³⁾
서울	23,000,000	5,551,709	11,448,291	-	6,000,000
부산	163,260,000	100,276,371	21,556,019	14,400,680	27,026,930
대구	93,540,000	83,830,011	5,181,905	4,528,084	-
인천	9,500,000	4,246,564	-	-	5,253,436
대전	16,000,000	2,000,000	-	-	14,000,000
울산	62,600,000	40,165,463	4,155,906	5,278,631	13,000,000
세종	8,000,000	2,148,687	500,000	5,351,313	-
경기	165,600,000	45,964,174	59,519,445	60,116,381	-
강원	163,000,000	60,933,929	25,321,116	3,294,955	73,450,000

168) 감사원은 2011년 1월 「전남도·경북도교육청 기관운영감사」에서도 농산어촌 소규모학교 통폐합 사업과 관련하여 통폐합 재정지원금을 폐교 학생 지원 등에 집행하지 않고 골프연습장을 설치하거나 교장 사택을 매입하는 등 학교시설공사나 단순비품 구입 용도로 집행한 것을 지적한 바 있음

교육청	적정 규모 지원금 총액	집행액	집행예정액 ¹⁾	장기 미집행액 ²⁾	타 용도 집행액 ³⁾
충북	168,100,000	75,704,532	65,507,224	26,888,244	-
충남	160,000,000	61,412,811	47,199,233	16,487,956	34,900,000
전북	29,000,000	3,227,470	2,820,000	271,983	22,680,547
전남	202,960,000	181,109,788	19,802,187	2,048,025	-
경북	367,593,098	101,461,590	132,727,626	133,403,882	-
경남	220,040,000	62,507,423	91,239,680	66,292,897	-
계	1,852,193,098	830,540,522	486,978,632	338,363,031	196,310,913

주: 1. 수령 후 5년 12개월까지 집행하지 않은 금액

2. 수령 후 6년 1개월 이상 집행하지 않은 금액

3. 시·도교육청, 교육지원청의 세입예산에 포함하여 관할 학교에 보통교부금으로 교부하거나, 사립학교 법인 소속의 다른 학교에 지원하는 등 통폐합학교와 통폐합의 영향을 받는 학교 외 다른 곳에 집행한 금액

자료: 교육부 및 서울시 등 15개 시·도교육청(광주, 제주 제외) 제출자료 재구성

④ 소규모학교 운영의 대안 모색 미흡

일부 시·도교육청의 경우, 소규모학교 운영의 새로운 대안으로 학교-마을 연계 교육과정 운영을 지원하고, 마을의 인적·물적 자원을 공교육에 활용하는 등 민관협력을 모색하고 있다.

이번 감사기간 중 일부 사례를 확인한 결과, 전남도교육청은 「전라남도교육청 마을 교육공동체 활성화 지원 조례」 등에 따라 [표 61]과 같이 지역사회의 인력(마을교사, 지역기업 인력 등)과 시설(지자체 등)을 활용하여 소규모학교 학생 교육 지원(학교당 500만~2,000만 원)을 위한 마을 교육공동체 사업을 추진하고 있다.

[표 61] 전남도교육청 마을 교육공동체 운영 현황(2021년)

공동체 수	주요 사업 추진 방향	학교(학생) 지원 사례	예산 총액
250개	<ul style="list-style-type: none"> 마을 교육공동체 운영 체제 구축 학교-마을 연계 교육과정 운영 지원 지역별 마을 교육공동체 모델 개발 마을교사 발굴 및 역량강화 연수 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 삼서초, 장성 삼서중(삼서온 마을학교 공동체) <ul style="list-style-type: none"> - 사진교실 프로젝트 - 목공체험 연수회 임자면 초·중학생(임자만났네 마을학교) <ul style="list-style-type: none"> - 요리, 공예, 3D펜 체험활동 광양시 청소년 등(사라실 마을학교) <ul style="list-style-type: none"> - 도예, 목공예, 보자기 공예 체험활동 	22.4억 원 (학교당 500만~2,000만 원)

자료: 전남도교육청 제출자료 재구성

한편, “Ⅲ. 2. 다. 4) 가) ②항”에서 살펴본 바와 같이 향후 소규모학교수가 급증할 것으로 예상되나 국가재정의 투자만으로 이에 대응하기 어려운 점을 고려할 때 민간자원을 공교육에 활용하는 마을 교육공동체 사업과 같은 민관협력 모델은 학교 통폐합이 곤란한 지역(도서지역, 주민 반대 등)의 소규모학교에 적용할 수 있는 대안이 될 것으로 판단된다.

그러나 현행 법령상 교원 자격증을 가진 사람만 기간제 교원으로 임용 가능¹⁶⁹⁾하고 교육 시수가 인정되는 정규 교과목은 정규·기간제 교원만 담당할 수 있도록 규정¹⁷⁰⁾되어 있어, 교원 자격증이 없는 마을교사 등은 대부분 방과 후 수업이나 체험활동 등 교과 외 활동에 역할이 한정됨으로써, 마을 교육공동체 사업이 소규모학교의 공교육 과정을 대체·보완하기에는 근본적인 한계가 있다.

한편, 교육부는 2025년부터 전면 시행 예정인 고교학점제에 대비하기 위해서는 지방이나 소규모학교에도 다양한 교과목 지도를 위한 교원(강사)이 필요한 점 등을 고려하여 2021년 2월 「고교학점제 종합 추진계획」을 통해 교원 자격 및 임용체계를 완화하고 학교 밖 전문가를 한시적으로 채용하여 단독 수업이 가능하게 하며 학교 밖 교육에 대한 수업시간을 인정하는 등 교원 자격 및 수업 운영에 대한 규제개선 방안을 발표하였으나, 교원단체의 반발 등으로 인해 현재까지 법률 개정은 이루어지지 않고 있다.¹⁷¹⁾

169) 「교육공무원법」 제32조에 따르면 고등학교 이하 각급 학교 교원의 임용권자는 특정 교과를 한시적으로 담당하도록 할 필요가 있는 경우 등에는 예산의 범위에서 기간을 정하여 교원 자격증을 가진 사람을 교원으로 임용할 수 있도록 규정

170) 「사립학교법」 제54조의4에 따르면 각급 학교 교원의 임용권자는 특정 교과를 한시적으로 담당할 교원이 필요할 경우 등에는 교원 자격증을 가진 사람 중에서 기간을 정하여 임용하는 교원을 임용할 수 있도록 규정

171) 2021. 4. 9. 「초·중등교육법」 개정안(박찬대 의원 대표 발의)이 발의되어 특정 교과를 한시적으로 담당하도록 할 필요가 있는 경우 「교육공무원법」 제32조와 「사립학교법」 제54조의4에 따른 기간제 교원의 임용 기준에도 불구하고 교원 자격증이 없더라도 해당 분야의 전문인력을 교원으로 한시적으로 임용할 수 있도록 하는 근거를 마련하고자 하였으나 감사일 현재 국회 논의 중

관계기관 의견 교육부는 감사결과를 수용하면서, 시·도교육청과 협력하여 단기적으로는 과밀학급 해소계획을 재검토(중장기 학생수 전망 등을 바탕으로 학생배치 가능 여부 검토)하고, 시·도교육청에서 지역별 중장기 학령인구 추계를 기반으로 학생배치계획을 수립할 수 있도록 기준을 마련하여 주기적으로 점검하겠다는 의견을 제시하였다.

또한, 시·도교육청을 대상으로 학교 통폐합 및 적정 규모 학교 육성을 위한 인센티브 집행실태 등을 점검하고 인센티브 지원 확대를 포함한 다각적인 제도 개선 방안과 소규모학교의 민관협력 모델을 마련하고 중장기적으로 소규모학교 교원자격 및 수업운영 등에 대한 규제를 완화하기 위해 관련 법률을 개정하여 제도적 보완방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 교육부장관은

- ① 교육부 및 시·도교육청에서 추진 중인 과밀학급 해소계획과 관련하여, 감사원에서 분석한 장래 시·도교육청 관내 학생수 및 과밀학급수 전망, 학생 재배치 및 교실전환 등을 통한 과밀학급 해소 가능성 등을 종합적으로 고려하여 위 학교·학급 신·증설을 통한 과밀학급 해소계획의 적정성을 재검토하는 방안을 마련하고
- ② 소규모학교 관리와 관련하여 소규모학교 운영의 효율성 및 교육의 질적 측면, 학령인구 감소로 향후 소규모학교가 증가할 수밖에 없는 상황 등을 고려하여, 현재 비효율적으로 집행되고 있는 적정 규모 학교 인센티브 사업의 효과성을 재검토하는 등 소규모학교 통폐합을 유도하기 위한 다양한 방안을 마련하는 한편

③ 소규모학교 통폐합이 물리적·현실적으로 어려운 경우에는 마을의 인적·물적 자원 활용을 통한 민관협력 모델 등이 확산될 수 있도록 소규모학교 교원자격 등에 대한 특례 등 제도개선 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

라. 교육공무직 총액인건비 관리 등을 통한 지출 효율화 방안 마련 필요

1) 업무 개요

교육부는 2013년부터 매년 시·도교육청별로 교육공무직¹⁷²⁾의 인건비를 총액 인건비로 산정하여 통보하고 있으며, [표 62]와 같이 그 규모는 2018년 2.9조여 원에서 2022년 5조여 원으로 증가하였다.

[표 62] 연도별 교육공무직 총액인건비 산정 현황

(단위: 조 원)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
금액	2.9	3.6	3.9	4.3	5.0

자료: 교육부 제출자료 재구성

16개¹⁷³⁾ 시·도교육청은 교육부로부터 통보받은 총액인건비를 기준으로 교육공무직 중 무기계약직¹⁷⁴⁾의 정원을 책정하여 운영하고 있으며,¹⁷⁵⁾ 각각 무기계약직의 직종별 정원¹⁷⁶⁾과 채용¹⁷⁷⁾ 등에 관한 규정을 마련하여 운영하고 있다.

한편, 교육부는 지방교육행정기관¹⁷⁸⁾의 총액인건비 운영에 대해 분석하고 다음 해 그 결과를 총액인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 하고 있다.

- 172) 공무원이 아닌 근로자로서 교육감 또는 학교장과 계약을 체결하고 교무행정, 급식지원 등의 업무에 종사하는 자로(「서울특별시교육청 교육공무직원 채용 등에 관한 조례」 제2조) 2019년부터 ‘학교회계직원’에서 ‘교육공무직원’으로 명칭을 바꾸어 사용하고 있으며, 무기계약직원과 기간제 근로자로 구성
- 173) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제49조에 따르면 제주도의 행정기구의 설치와 소속 공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 따르지 않는다고 되어 있어 교육부는 제주도교육청을 총액인건비 통보 및 평가대상 등에서 제외하고 있음
- 174) 교육공무직의 정원은 기간제 근로자를 제외한 무기계약직 근로자에 대해서만 책정하고 있으며 총액인건비 산정을 위한 기준인원도 무기계약직 근로자만 대상으로 함
- 175) 시·도교육청은 조례 등 자치법규에 교육공무직의 정원과 채용 및 처우 등에 관한 사항을 규정
- 176) 서울시교육청의 경우 2022년 11월 현재 교육실무사 등 28개 직종에 정원 16,902명을 책정하고 위 정원에 책정되지 않은 무기계약직(교육공무직)을 채용하지 않도록 명시(「서울특별시교육청 교육공무직원 정원관리 규정」 제2조와 [별표], 「서울특별시교육청 교육공무직원 채용 등에 관한 조례 시행규칙」 제4조 등)
- 177) 신규채용 절차를 보면, 서울시교육청의 경우 「서울특별시교육청 교육공무직원 채용 등에 관한 조례 시행규칙」 등에 따라 매년 채용, 교류 및 전보 등 인사운영에 관한 계획을 수립하고, 채용부서의 장은 사업부서에서 정원의 범위에서 채용을 요청하면 인사운영계획에 따라 채용인원, 업무내용, 자격, 일정 등이 포함된 채용계획을 수립하여 5일 이상 공개채용온라인시스템 등에 공고한 후 위 채용계획에 따라 적합한 사람을 채용하여 배치
- 178) 사도의 교육 및 학예에 관한 사무를 담당하기 위해 설치된 행정기관으로 교육청 등이 있음(교육기관 정원규정 제2조)

2) 관계 법령 및 판단 기준

교육기관 정원규정 제3조, 제4조 등에 따르면 교육감은 무기계약직 직원에 대해서는 정원으로 책정하여 배치하고 지방교육행정기관은 총액인건비를 기준으로 정원을 운영하고 있다.

교육교부금법 시행규칙 [별표 2] 등에 따르면 총액인건비 금액은 ‘교육부장관이 정하는 공무원·사무직원 외의 직원 수’(이하 “기준인원”이라 한다)에 처우개선이 반영된 단위비용 등을 곱하여 산정한다.

교육부는 교부금법 시행규칙에 따라 [표 63]과 같이 교육부장관이 정하도록 되어 있는 기준인원을 회귀분석¹⁷⁹⁾을 활용하여 매년 산정하고 있다.¹⁸⁰⁾

[표 63] 총액인건비 산정방식

산정공식	단위비용
교육부장관이 정하는 전년도 총액인건비 산정의 기준이 되는 공무원·사무직원 외의 직원 수(기준인원)×단위비용×교육부장관이 정하는 처우개선을	교육부장관이 정하는 전년도 직종별 1명당 평균 임금


자료: 교육교부금법 시행규칙 [별표 2] 재구성

한편, 교육부는 2017년 5월 감사원이 총액인건비 산정기준을 합리적으로 조정하는 방안을 마련하도록 통보¹⁸¹⁾하자, 「학교회계직 기준인원 산식 개선(안) 연구」¹⁸²⁾ 등의 정책연구를 실시하여 총액인건비 산정공식을 ‘학생·학교수 등에 따라 산출된 산정인원에 단위비용 등을 곱한 값’으로 정하는 등 총액인건비가 매년 증감된 학생수와 학교수 등에 비례할 수 있도록 산정방식을 개선하였다.¹⁸³⁾

179) 회귀분석 시 종속변수를 무기계약직과 무기계약직 전환대상자의 합으로 하고, 독립변수를 학생수, 학교 수와 도교육청 여부 등으로 하여 산정방식을 정함

180) 교육부차관 전결사항

181) 감사원은 「지방교육청(광주, 울산, 강원, 충북) 운영실태」 감사결과 교육부장관에게 총액인건비 산정방식이 모든 직종의 수요를 반영하지 못하고 있어 총액인건비 제도의 당초 목적이 달성될 수 있도록 산정방식을 합리적으로 개선하도록 통보하였음

182) 교육부의 정책중점연구소 지원사업으로 2017년 10월  연구소가 수행

183) 총액인건비=산정인원[(0.0158×학생수)+(1.92×학교 수)+(146×시: 0, 도: 1)+0.47]×단위비용 등

따라서 교육부는 객관적이고 합리적인 근거에 따라 총액인건비를 산정하여야 하고, 시·도교육청이 총액인건비의 범위 내에서 무기계약직의 정원을 관리하고 정원에 없는 무기계약직을 채용·운영하지 않도록 무기계약직 채용과 정원관리의 적정성을 평가하여 총액인건비 산정에 반영하는 등 시·도교육청 무기계약직의 정원관리와 인사운영 등에 대한 관리·감독 방안을 마련하는 것이 타당하다.

3) 감사결과 확인된 문제점

가) 합리적인 근거 없이 학생수가 감소해도 총액인건비가 증가하도록 조정

교육부는 [표 64]와 같이 2018년과 2019년에는 변경된 산정공식으로 총액인건비를 산정하였으나, 2020년부터는 ‘증가하고 있는 무기계약직의 현원수를 반영한다’는 사유로 합리적인 근거 없이 학생수가 감소해도 총액인건비 산정인원이 대폭 증가하는 결과가 도출되도록 학생수, 학교수와 지역가중치 등에 곱하는 계수(係數)와 상수 등을 조정하였다.

[표 64] 연도별 총액인건비 산정 현황

(단위: 개교, 명, 백만 원)

연도	학교수 ¹⁾ (학생수)	무기 계약직 현원	기준인원			단 위 비 용	추가 지원 금액 ³⁾	총액 인건비
			산정 공식에 따른 산정 인원	추가 반영 인원 ²⁾	최종 기준 인원			
2018	12,322 (5,712,710)	115,726	$(0.0158 \times \text{학생수}) + (1.92 \times \text{학교수}) + (146 \times \text{시:0, 도:1}) + 0.47 = 115,615$	△15,229	100,386	29	-	2,943,332
2019	13,519 (5,535,774)	125,527	$(0.0158 \times \text{학생수}) + (1.92 \times \text{학교수}) + (146 \times \text{시:0, 도:1}) + 0.47 = 114,659$	4,667	119,326	30	-	3,595,292
2020	13,576 (5,427,417)	137,605	$(0.014 \times \text{학생수}) + (2.97 \times \text{학교수}) + (69 \times \text{시:0, 도:1}) + 105 = 118,757$	4,426	123,183	31	-	3,864,789
2021	13,618 (5,322,109)	139,853	$(0.0161 \times \text{학생수}) + (2.42 \times \text{학교수}) + (589 \times \text{지역가중치}) + 465 = 131,995$	1,575	132,570	32	-	4,283,247
2022	13,724 (5,303,407)	142,520	$(0.0173 \times \text{학생수}) + (2.00 \times \text{학교수}) + (683 \times \text{지역가중치}) + 890 = 140,182$	5,912	146,094	34	50,954	5,036,725

주: 1. 학교수와 학생수는 전년도 4. 1. 기준임

2. 무상급식 관련 감원 및 파견용역 직고용 증가분 등 반영

3. 초등 돌봄전담사 근무시간 확대분 인건비 반영

자료: 교육부 제출자료 재구성

이를 구체적으로 살펴보면, 교육부는 학교·학생수의 변동과 관계없이 산정되는 상수(2019년 0.47→2020년 105→2021년 465→2022년 890)와 지역가중치 값¹⁸⁴⁾(2019년 최대 146 → 2021년 최대 1,167)은 대폭 상향시킨 반면, 학생수에 대한 가중치는 소폭 감소(2020년)시키거나 소폭 증가(2021년, 2022년)시키는 등 학생수가 감소해도 교육공무직 기준인원은 오히려 증가하는 구조로 산식을 변경하였다.

그 결과, 2019년부터 2022년까지 학생수가 232,367명 감소하였는데 같은 기간 교육공무직 산정인원은 25,523명 증가하였고, 이에 따라 총액인건비도 3,595,292백만 원에서 5,036,725백만 원으로 40.1% 증가하였다.

나) 총액인건비를 초과하거나 정원 외 직종의 무기계약직 채용·운영

교육부는 교육공무직 관리업무가 시·도교육청의 자율이라는 사유로 각 시·도교육청이 총액인건비 기준을 초과하여 무기계약직을 운영하거나 정원 외로 무기계약직을 채용·운영하여도 이를 내버려두고 있었다.

이에 감사기간 중 2019년부터 2021년까지 16개 시·도교육청(제주도교육청¹⁸⁵⁾ 제외)의 총액인건비 집행현황과 무기계약직의 정원 외 운영 및 채용 현황을 확인한 결과, [별표 19] “연도별 시·도교육청 총액인건비 집행현황”과 같이 연도별로 최소 8개(50%, 2021년도), 최대 13개(81.25%, 2019년도) 시·도교육청이 교육부가 산정한 총액인건비 기준을 초과하여 인건비를 집행하고 있었다.

그리고 [표 65]와 같이 10개 시·도교육청이 2020년부터 2022년까지 정원에 없는 직종(정원 외 직종)에 18,664명을 무기계약직으로 운영¹⁸⁶⁾하면서 이에 대한

184) 지역가중치는 관내 도서지역 등 지역여건을 고려하기 위해 지자체별로 매년 그 값을 달리 적용하고 있으며, 2021년의 경우 최소 0%(서울시), 최대 198.08%(경기도)

185) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제49조에 따라 총액인건비 집행대상에서 제외

186) 사감, 수영강사, 스포츠클럽코디네이터 등 소수 인원으로 자연감소 시까지 운영하는 직종과 통학차량보조원, 사무행정보조원 등 사업부서의 업무량을 고려해 채용한 직종 등 다양한 이유로 운영

인건비로 2020~2021년 2,971억 원을 집행하였다.

【 무기계약직 정원 외 직종 운영 사례 】

- 서울시교육청은 2022년 사업부서의 업무량 등을 고려한다는 이유로 도서실관리보조원 22명, 시설관리원 12명, 청소원 45명 등 210명을 정원 외 무기계약직으로 운영
- 전남도교육청은 2022년 소수 인원으로 자연감소 시까지 운영한다는 이유로 수영강사 6명, 진로체험코디네이터 13명, 안내보조원 3명 등 141명을 정원 외 무기계약직으로 운영
- 인천시교육청은 2022년 비정규직의 정규직 전환 등에 따라 당직전담실무원 606명, 시설물청소원 695명 등 1,369명을 정원 외 무기계약직으로 운영

자료: 시·도교육청 제출자료 재구성

[표 65] 무기계약직 정원 외 직종 운영현황

(단위: 개, 명, 억 원)

연번	교육청	2020년 정원 외			2021년 정원 외			2022년 정원 외		
		직종수	인원수	집행액	직종수	인원수	집행액	직종수	인원수	집행액
1	서울시	23	209	73	21	225	83	22	210	집행 중
2	부산시	7	80	30	5	70	24	4	67	집행 중
3	인천시	10	1,266	277	10	1,314	297	11	1,369	집행 중
4	대전시	-	-	-	1	41	5	1	53	집행 중
5	울산시	4	326	88	1	1	0.5	1	1	집행 중
6	경기도	23	2,538	621	23	2,896	688	23	2,932	집행 중
7	강원도	30	1,950	188	-	-	-	-	-	-
8	전남도	31	169	68	32	159	75	24	141	집행 중
9	경북도	20	1,625	192	-	-	-	-	-	-
10	경남도	10	1,022	261	-	-	-	-	-	-
계		158	9,185	1,798	93	4,706	1,172.5	86	4,773	집행 중
직종수 계: 337		인원수 계: 18,664			집행액(2020~2021년) 계: 2,970.5					

자료: 교육부 제출자료 재구성

또한, [별표 20] “시·도교육청 무기계약직 신규채용 현황”과 같이 14개 시·도교육청은 교육부가 산정한 총액인건비 기준을 초과 집행하고 있으면서도 단순히 결원을 보충한다는 사유로 2020년부터 2022년까지 무기계약직 총 25,131명을 신규채용하는 등 무기계약직에 대한 총액인건비 제도가 현장에서 제대로 작동하지 않고 있었다.

특히 위 14개 시·도교육청 중 인천시교육청 등 8개 시·도교육청¹⁸⁷⁾은 2012~2018년 정원규정 등을 마련한 후 무기계약직의 적정인력 산정을 위한 직무분석을 한 차례도 실시하지 않은 채(충북도교육청은 2013년 직무분석 후 감사일 현재까지 미 실시) 결원보충 등을 사유로 10,657명(정원 내·외)을 신규채용하였다.

서울시교육청 등 5개 시·도교육청은 무기계약직 정원 외 직종을 정원규정에 반영하여 결원보충 등 정·현원 관리를 하기보다는, 중장기적으로 퇴직 등에 따른 자연감소를 유도할 필요가 있다는 취지의 의견을 제시하고 있으나, 경기도교육청 등 6개 시·도교육청¹⁸⁸⁾은 정원에 없는 직종인데도 불구하고 기존 정원 외 무기계약직의 퇴직이 발생하였다는 사유 등으로 2020년부터 2022년까지 2,232명을 정원 외로 신규채용한 것으로 확인되었다.

4) 시사점

교육부가 지금까지 매년 교육공무직에 대한 총액인건비를 산정한 방식은 시·도교육청의 무기계약직 현원 증가를 그대로 반영해주는 방식으로 운영된 측면이 크고, 총액인건비 제도가 시·도교육청의 무기계약직 정원 등의 효율적 관리·운영을 위한 수단으로 제대로 작동하지 않고 있으며 이에 따라 향후 학생·학교·학급수 감소에도 불구하고 무기계약직 인건비는 지속적으로 증가하여 지방교육재정의 부담이 가중될 우려가 있다.

다만, 시·도교육청이 적법한 절차에 따라 채용하여 현재 근무 중인 무기계약직에 대한 인위적인 구조조정은 어려운 점 등을 고려하여 ① 향후 정원 외 무기계약직의 신규채용은 최소화하고 ② 신규채용이 부득이하게 필요한 경우에는

187) 인천시, 대구시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 충청도, 경남도교육청

188) 인천시, 경남도, 부산시, 경기도, 강원도, 전남도교육청

가급적 정원규정에 그 직종과 규모를 정하여 운용하는 방안을 강구하는 한편,
③ 결원보충은 기존 무기계약직의 직종전환이나 재배치를 우선적으로 추진하는
등 다양한 인사관리 방안을 마련할 필요가 있다.

관계기관 의견 교육부는 교육공무직 인력 운용의 주체인 시·도교육청에 대한
직접적 관리·감독에 한계가 있으나, 향후 변화되는 학생·학교수 여건 등을 반영
한 인력운영이 필요한 점을 고려하여 총액인건비 산정기준을 보다 적정하고 효
율적으로 개선하는 한편, 총액인건비 운영 점검지표를 개선하고 주기적으로 점
검하는 등 시·도교육청이 교육공무직원 인력운영의 책무성을 강화할 수 있도록
하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 교육부장관은 현재 시·도교육청이 운영 중인 무기계약직에 대한
직무분석과 향후 학생·학교·학급수 감소 전망 등을 고려하여 총액인건비 산정기
준을 개선하고, 이에 대한 주기적인 점검 등을 통해 시·도교육청에서 적정 규모의
교육공무직이 운영될 수 있도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

3. 종합 결론

내국세의 일정 비율을 교육교부금 재원으로 하는 내국세 연동방식의 교육교부금 결정은 우리나라 초·중등 교육여건 개선에 기여했으나, 저출산·고령화로 인해 학령인구가 감소하는 상황에서 노인복지 등 재정수요 확대 분야의 재원 마련을 곤란하게 하고, 초·중등 교육에는 과잉 투자되는 등 재원 배분의 비효율을 야기하고 있다. 특히, 현행 방식을 유지할 경우 그 규모는 2020년 49.9조 원에서 2070년 222.6조 원으로 증가¹⁸⁹⁾(연평균 2.98%)하고, 학령인구 감소와 맞물려 1인당 교육교부금은 2020년 891만 원에서 2070년 9,781만 원으로 약 10.98배 증가(연평균 4.81%)할 것¹⁹⁰⁾으로 예측된다.

이에 감사원에서는 국가 재정여력의 범위에서 미래 교육수요 충족을 위한 교육투자의 지속적 확대 필요성을 고려하면서, 학령인구 감소 등 여건 변화를 반영할 수 있는 새로운 교육교부금 산정방식을 검토하였다.

교육교부금 총규모를 재정여력(물가상승률과 소득증가가 반영된 경상GDP 증가율)만큼 계속 증가시켜 교육여건 개선을 위한 투자 재원을 안정적으로 확보하더라도 그 증가 폭에 학령인구 변화를 반영하였으며, 현행 제도 유지 시와 비교해보면 2070년에 그 차이(현행 유지 시 총 교육교부금-개편 후 총교육교부금)가 95.1조 원, 연도별 차이의 누적액은 2,462조 6천억 원이 될 것으로 전망된다.

현재 OECD 국가 평균 대비 높은 수준의 학생 1인당 공교육비 투자규모 및 지속적인 교육교부금 증가 추이를 고려하면, 제도 개편 이후에도 선진국 대비 높은 수준의 교육투자를 유지할 수 있을 것이다.

189) 교육교부금 재원 중 내국세 부분만 고려, 장기세수 전망 시 총요소생산성 증가율을 중위값으로 가정

190) 학령인구(만 6~17세)는 2020년 560만여 명에서 2070년 227만여 명으로 예측

감사원은 교육교부금 산정방식의 개편안과 함께, 현재 교육재정 운영에 고착화된 비효율을 개선하여 재정투자의 효과성을 높이고, 투자여력을 더욱 확대할 수 있도록 인건비, 학교시설비 등 경직성 지출의 효율화 방안을 검토하였다.

먼저, 인건비 지출을 효율화하기 위해 적정 규모의 교원을 수급하고 양성할 필요가 있다. 교원 1인당 학생수 등 교원수급 목표 설정 시 학령인구 감소, 재정 부담 등 정책여건 등을 종합적으로 검토하여 국가의 재정여력과 교육여건 개선 필요성을 조화시킬 수 있는 적정 규모의 교원 수가 유지되도록 교원수급계획 및 교원정원 조정방안을 마련할 필요가 있다.

또한, 학교시설비 등 지출 효율화를 위해 적정 규모의 학급수, 학교수를 유지할 필요가 있다. 시·도교육청이 과밀학급 해소 목적으로 투자를 계획 중인 학교 신설, 학급 증축 등은 과잉투자가 우려되므로, 그 내용의 재검토가 요구된다. 소규모학교의 경우 정상적인 교육과정 운영이 어려운 등의 문제가 있으므로 적절한 관리대책을 추진할 필요가 있다. 다만, 학교 통폐합이 어려운 경우에는 지역의 인적·물적 자원을 활용한 민관협력 등 다양한 대안 모색이 필요하다.

한편, 교육재정은 지방교육의 자주성·전문성 및 특수성을 살려 지방교육의 발전을 도모하는 지방 교육자치와 밀접한 관련이 있다. 이번 감사는 재정적자가 증가하고 학령인구가 감소하는 상황에서 교육자치 발전을 뒷받침하는 재정투자의 안정적 지속방안을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 향후 이번 감사의 고민을 바탕으로 지방 교육자치를 보다 발전시키기 위해 지방 교육재정의 자율성을 어떻게 확보할 것인지, 이를 위해 중앙과 지방의 재정 권한을 어떻게 배분할 것인지, 지방 교육재정의 자율성을 확대하면서 재정의 건전성 및 책무성을 어떻게 확보할 것인지 등의 쟁점을 검토할 필요가 있을 것으로 여겨진다.

별표 목차

[별표 1] OECD 주요 국가의 고령사회 및 초고령사회 도달연도 및 소요연수	124
[별표 2] 시·도교육청별 추경예산 편성에 따른 집행률과 이·불용률 내역(2011~2021년)	125
[별표 3] 기준재정수요 측정항목별 기준재정수요와 예·결산액 비교	127
[별표 4] 교육기관 등 시설비 기준재정수요 및 예·결산 내역	129
[별표 5] 초·중등 학령인구 추이 변화	130
[별표 6] 교원 1인당 학생수 감축을 위한 인건비 추가 소요 규모 분석	131
[별표 7] 2022년 기준재정수요 학교운영비 산정기준(단가)	132
[별표 8] 17개 시·도교육청 학생배치계획에 따른 장래 학생수 추계	134
[별표 9] 일반 초·중등학교 장래 학생수 추계	136
[별표 10] 학급 편성기준(28명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)	137
[별표 11] 학급 편성기준(25명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)	138
[별표 12] 장래 과밀학급수 전망(2022~2040년)	139
[별표 13] 도시 및 도시 외 지역 소규모학교·학생수 전망	140
[별표 14] 시·도교육청 소규모학교 비율 추이 및 전망	142
[별표 15] 17개 시·도교육청의 장래 학생수 과다 추계 현황(2023~2027년)	145
[별표 16] 17개 시·도교육청 일반 초·중등학교 과밀학급 해소계획 현황 및 세부내역(2022~2027년)	148
[별표 17] 과밀학급 지속 지역 순 유·출입 인구수 및 초등학교 학생·학급수 현황(2008~2022년)	150
[별표 18] 휴교 및 폐교 현황(2012~2022년)	152
[별표 19] 연도별 시·도교육청 총액인건비 집행현황	154
[별표 20] 시·도교육청 무기계약직 신규채용 현황	155

[별표 1]

OECD 주요 국가의 고령사회 및 초고령사회 도달연도 및 소요연수

(단위: 년)

	65세 이상 인구 비중 도달연도				고령사회 도달 소요연수 (7% → 14%)	초고령사회 도달 소요연수 (14% → 20%)	20%→30% 도달 소요연수
	7% 고령화사회	14% 고령사회	20% 초고령사회	30%			
호주	1939	2012	2033	2081	73	21	48
오스트리아	1929	1970	2023	2049	41	53	26
벨기에 ²⁾	1925	1976	2023	2070	51	47	47
캐나다	1945	2010	2024	2076	65	14	52
칠레	1995	2025	2037	2058	30	12	21
체코 ²⁾	-	2005	2020	2100+	-	15	80+
덴마크	1925	1978	2020	2096	53	42	76
에스토니아	-	1997	2020	2053	-	23	33
핀란드	1957	1994	2015	2060	37	21	45
프랑스 ²⁾	1864	1979	2018	2063	115	39	45
독일	1932	1972	2008	2046	40	36	38
그리스	1952	1991	2013	2039	39	22	26
헝가리 ²⁾	-	1994	2020	2061	-	26	41
아이슬란드	-	2017	2035	2063	-	18	28
아일랜드	-	2019	2035	2078	-	16	43
이스라엘	1971	2038	2076	2100+	67	38	24+
이탈리아	1927	1988	2007	2033	61	19	26
일본	1969	1994	2004	2023	25	10	19
룩셈부르크	-	1997	2034	2067	-	37	33
멕시코	2016	2039	2053	2077	23	14	24
네덜란드	1940	2004	2022	2068	64	18	46
뉴질랜드	-	2013	2031	2074	-	18	43
노르웨이	1885	1977	2028	2075	92	51	47
폴란드	1966	2012	2025	2050	46	13	25
포르투갈	1950	1992	2014	2038	42	22	24
대한민국	2000	2018	2025	2035	18	7	10
슬로바키아	1961	2015	2030	2053	54	15	23
슬로베니아	-	2001	2020	2044	-	19	24
스페인	1947	1992	2022	2039	45	30	17
스웨덴	1887	1972	2020	2078	85	48	58
스위스	1931	1985	2024	2054	54	39	30
튀르키예	2015	2035	2048	2080	20	13	32
영국	1929	1975	2025	2073	46	50	48
미국	1942	2014	2029	2093	72	15	64

자료: 통계청 「2022 고령자 통계」 재구성

[별표 2]

시·도교육청별 추경예산 편성에 따른 집행률과 이·불용률 내역(2011~2021년)

(단위: 천 원)

기관	구분	본예산액	추경예산액	예산액	예산현액	집행액	불용액	이월액	이불용액	예산현액 대비 집행률	예산현액 대비 이불용률
경북도교육청	추경신규	-	89,607,578	89,607,578	175,079,570	77,431,258	23,773,268	73,875,045	97,648,313	44.23	55.77
경남도교육청	추경신규	-	94,159,596	94,225,596	105,849,994	68,118,783	27,289,590	10,441,619	37,731,209	64.35	35.65
충북도교육청	추경신규	-	63,788,690	63,788,690	124,660,607	82,332,708	7,960,874	34,367,027	42,327,901	66.05	33.95
대구시교육청	추경신규	-	95,531,776	95,531,776	211,960,264	144,986,731	9,675,772	57,297,761	66,973,533	68.40	31.60
광주시교육청	추경신규	-	76,497,068	76,497,068	83,832,205	57,440,428	13,202,979	13,188,798	26,391,777	68.52	31.48
충남도교육청	추경신규	-	59,989,420	59,989,420	101,123,654	71,188,450	486,529	29,448,674	29,935,203	70.40	29.60
인천시교육청	추경신규	-	53,974,430	53,974,430	111,805,137	79,069,870	27,559,150	5,176,117	32,735,267	70.72	29.28
세종시교육청	추경신규	-	108,411,516	108,411,516	123,793,784	96,572,892	2,336,361	24,884,530	27,220,891	78.01	21.99
울산시교육청	추경신규	-	72,704,627	72,704,627	86,507,370	67,964,416	3,729,117	14,813,835	18,542,952	78.56	21.44
세종시교육청	본예산	90,900,046	-	90,900,046	150,889,954	121,988,075	7,958,781	20,943,098	28,901,879	80.85	19.15
세종시교육청	추경증액	4,164,550,806	2,613,598,182	6,778,148,988	7,759,817,551	6,316,053,703	218,874,659	1,224,889,191	1,443,763,850	81.39	18.61
제주도교육청	추경증액	4,602,681,706	2,310,033,599	6,912,715,305	7,976,385,351	6,521,179,408	278,882,376	1,176,323,565	1,455,205,941	81.76	18.24
울산시교육청	본예산	464,181,968	-	464,181,968	655,942,718	554,290,811	67,997,438	33,654,470	101,651,908	84.50	15.50
세종시교육청	추경감액	1,496,774,460	△146,881,581	1,349,892,879	1,732,831,414	1,473,937,820	56,180,591	202,713,001	258,893,592	85.06	14.94
경북도교육청	추경증액	21,665,536,035	10,661,348,000	32,326,884,035	35,912,560,581	30,637,863,222	1,457,784,032	3,816,913,330	5,274,697,362	85.31	14.69
전남도교육청	추경증액	14,982,904,047	8,346,767,479	23,329,671,526	25,996,317,298	22,188,315,138	904,450,511	2,903,551,647	3,808,002,158	85.35	14.65
전남도교육청	본예산	411,908,913	-	411,908,913	721,138,056	616,071,615	50,448,472	54,617,969	105,066,441	85.43	14.57
전북도교육청	추경신규	-	43,077,080	43,077,080	51,291,567	44,004,429	1,886,126	5,401,010	7,287,136	85.79	14.21
서울시교육청	추경신규	-	26,131,951	26,131,951	28,139,468	24,237,864	402,124	3,499,480	3,901,604	86.13	13.87
울산시교육청	추경증액	7,753,078,635	3,191,700,582	10,944,779,217	11,990,689,958	10,351,463,918	377,775,896	1,261,450,144	1,639,226,040	86.33	13.67
전남도교육청	추경신규	-	149,951,793	149,951,793	169,324,014	146,362,863	2,774,081	20,187,070	22,961,151	86.44	13.56
대전시교육청	추경신규	-	61,785,945	61,785,945	64,330,602	55,879,768	462,069	7,988,764	8,450,833	86.86	13.14
충북도교육청	추경증액	11,077,521,793	5,567,132,479	16,644,654,272	17,998,976,725	15,659,039,885	773,309,650	1,566,627,192	2,339,936,842	87.00	13.00
충북도교육청	본예산	1,231,056,087	-	1,231,056,087	1,553,281,717	1,353,302,570	98,719,326	101,259,821	199,979,147	87.13	12.87
강원도교육청	본예산	235,316,043	-	235,316,043	412,248,698	362,042,701	21,161,658	29,044,340	50,205,998	87.82	12.18
경남도교육청	본예산	663,329,731	-	663,329,731	882,989,258	786,459,416	39,084,096	57,445,746	96,529,842	89.07	10.93
전북도교육청	추경증액	14,892,613,774	6,842,743,920	21,735,357,694	22,951,979,431	20,530,873,242	881,694,419	1,539,411,769	2,421,106,188	89.45	10.55
인천시교육청	추경증액	16,605,703,048	7,195,070,991	23,800,774,039	25,468,119,233	22,848,704,762	784,352,262	1,835,062,206	2,619,414,468	89.71	10.29
부산시교육청	추경증액	19,603,986,220	8,223,518,892	27,827,505,112	29,229,791,769	26,325,033,505	1,246,954,616	1,657,803,649	2,904,758,265	90.06	9.94
충남도교육청	추경증액	18,810,880,559	6,914,528,445	25,725,409,124	27,975,737,687	25,204,093,394	427,116,536	2,344,527,760	2,771,644,296	90.09	9.91
경남도교육청	추경증액	33,607,321,983	8,633,220,663	42,240,542,646	45,180,060,065	41,006,258,008	1,011,852,252	3,161,949,808	4,173,802,060	90.76	9.24
경기도교육청	추경증액	111,875,030,112	33,011,777,977	144,886,823,212	154,733,937,028	141,006,058,511	3,687,166,182	10,040,712,337	13,727,878,519	91.13	8.87
경북도교육청	본예산	1,229,366,464	-	1,229,366,464	1,528,776,134	1,393,776,645	52,456,866	82,542,624	134,999,490	91.17	8.83

기관	구분	본예산액	추경예산액	예산액	예산현액	집행액	불용액	이월액	이불용액	예산현액 대비 집행률	예산현액 대비 이불용률
강원도교육청	추경증액	15,338,655,221	6,964,328,462	22,302,983,683	23,476,679,919	21,423,465,670	838,843,395	1,214,370,857	2,053,214,252	91.25	8.75
부산시교육청	본예산	695,320,512	-	695,320,512	786,899,835	720,881,477	49,049,863	16,968,496	66,018,359	91.61	8.39
광주시교육청	추경증액	14,847,134,539	3,999,125,896	18,846,260,435	19,753,106,729	18,099,208,995	583,549,484	1,070,348,251	1,653,897,735	91.63	8.37
서울시교육청	추경증액	61,459,313,506	28,238,772,156	89,732,220,803	92,871,690,883	85,542,181,102	3,466,150,000	3,863,359,784	7,329,509,784	92.11	7.89
강원도교육청	추경신규	-	75,922,758	75,922,758	80,228,291	73,919,639	2,257,215	4,051,437	6,308,652	92.14	7.86
광주시교육청	본예산	1,074,177,996	-	1,074,177,996	1,222,126,311	1,126,615,747	69,457,087	26,053,475	95,510,562	92.18	7.82
대전시교육청	추경증액	9,416,973,409	4,095,209,352	13,512,182,761	14,095,731,963	13,028,755,624	503,095,183	563,881,160	1,066,976,343	92.43	7.57
대구시교육청	추경증액	20,036,846,942	6,553,164,527	26,590,011,469	27,725,474,155	25,675,501,411	722,452,220	1,327,520,526	2,049,972,746	92.61	7.39
제주도교육청	본예산	237,469,064	-	237,469,064	278,644,823	258,705,143	15,099,268	4,840,410	19,939,678	92.84	7.16
경기도교육청	추경감액	21,894,621,517	△2,304,211,812	19,590,420,805	20,182,719,142	18,789,968,470	575,738,125	817,012,551	1,392,750,676	93.10	6.90
전북도교육청	본예산	674,608,542	-	674,608,542	798,509,084	746,774,188	34,614,122	17,120,774	51,734,896	93.52	6.48
인천시교육청	본예산	385,284,930	-	385,284,930	466,287,263	437,449,881	25,216,951	3,620,431	28,837,382	93.82	6.18
대구시교육청	본예산	714,503,960	-	714,503,960	840,533,886	789,004,050	35,498,529	16,031,306	51,529,835	93.87	6.13
대전시교육청	본예산	231,445,470	-	231,445,470	285,913,672	269,908,792	12,776,378	3,228,502	16,004,880	94.40	5.60
경기도교육청	추경신규	-	537,611,292	537,611,292	551,697,448	525,018,071	11,333,147	15,346,229	26,679,376	95.16	4.84
충남도교육청	본예산	483,597,750	-	483,597,750	610,295,384	582,292,549	18,248,008	9,754,827	28,002,835	95.41	4.59
강원도교육청	추경감액	10,944,260,691	△687,295,080	10,256,965,611	10,610,008,327	10,155,274,512	173,065,905	281,667,911	454,733,816	95.71	4.29
서울시교육청	본예산	6,002,782,285	-	6,003,903,532	6,238,639,077	5,973,750,041	247,843,161	17,045,875	264,889,036	95.75	4.25
대구시교육청	추경감액	10,774,114,070	△652,366,351	10,121,747,719	10,504,768,704	10,078,697,163	176,304,884	249,766,659	426,071,543	95.94	4.06
전남도교육청	추경감액	20,525,207,912	△943,941,964	19,581,265,948	19,954,254,242	19,178,525,455	403,624,158	372,104,632	775,728,790	96.11	3.89
경기도교육청	본예산	10,034,818,492	-	10,034,818,492	10,307,948,329	9,949,044,091	348,293,132	10,611,106	358,904,238	96.52	3.48
서울시교육청	추경감액	28,146,503,747	△1,154,488,184	26,993,587,468	27,616,483,841	26,657,008,648	513,938,051	445,537,143	959,475,194	96.53	3.47
광주시교육청	추경감액	5,660,100,940	△496,895,946	5,163,204,994	5,300,813,875	5,116,990,900	113,500,606	70,322,368	183,822,974	96.53	3.47
경북도교육청	추경감액	18,590,401,165	△836,980,675	17,753,420,490	18,109,424,835	17,550,090,609	314,614,930	244,719,291	559,334,221	96.91	3.09
인천시교육청	추경감액	18,695,714,692	△811,632,549	17,884,082,143	18,422,596,543	17,861,543,134	177,616,918	383,436,490	561,053,408	96.95	3.05
충남도교육청	추경감액	13,410,835,943	△715,970,197	12,694,865,746	12,898,066,723	12,528,441,400	188,012,302	181,613,019	369,625,321	97.13	2.87
울산시교육청	추경감액	8,409,188,217	△449,531,207	7,959,657,010	8,125,820,981	7,917,388,268	123,007,010	85,425,695	208,432,705	97.43	2.57
충북도교육청	추경감액	13,014,412,106	△713,263,521	12,301,148,585	12,415,469,197	12,125,168,033	242,217,709	48,083,461	290,301,170	97.66	2.34
부산시교육청	추경신규	-	21,623,026	21,623,026	21,766,948	21,270,100	290,235	206,614	496,849	97.72	2.28
부산시교육청	추경감액	21,597,851,639	△1,085,063,731	20,512,787,908	20,790,906,937	20,353,894,521	253,943,120	183,069,297	437,012,417	97.90	2.10
제주도교육청	추경감액	5,570,433,211	△244,425,618	5,326,007,593	5,372,525,049	5,282,668,266	73,513,928	16,342,856	89,856,784	98.33	1.67
전북도교육청	추경감액	16,118,087,672	△593,814,377	15,524,273,295	15,756,439,752	15,521,816,693	134,737,933	99,885,125	234,623,058	98.51	1.49
경남도교육청	추경감액	15,736,396,318	△883,117,062	14,853,279,256	14,941,458,494	14,721,761,609	173,964,271	45,732,614	219,696,885	98.53	1.47
대전시교육청	추경감액	10,742,806,144	△511,038,068	10,231,768,076	10,330,664,093	10,182,063,604	91,760,704	56,839,782	148,600,486	98.56	1.44
제주도교육청	추경신규	-	21,195,340	21,195,340	21,195,340	21,018,389	151,951	25,000	176,951	99.17	0.83

자료: 교육부 제출자료 재구성

[별표 3]

기준재정수요 측정항목별 기준재정수요와 예·결산액 비교

(단위: 천 원,%)

연번	측정항목	세부항목	세부사업	2017년					2018년					2019년				
				기준재정 수요액(A)	세출예산현액(B)	세출결산액(C)	B/A×100	C/A×100	기준재정 수요액(D)	세출예산현액(E)	세출결산액(F)	E/D×100	F/D×100	기준재정 수요액(G)	세출예산현액(H)	세출결산액(I)	H/G×100	I/G×100
1	인건비	인건비	교원 인건비(공립)	23,923,239,513	24,272,637,391	24,123,124,051	101.46	100.84	24,695,671,703	25,435,119,488	25,203,779,488	102.99	102.06	26,084,068,680	26,228,742,356	26,070,708,459	100.55	99.95
2			교원 인건비(사립)	5,333,367,859	-	4,554,213,042	-	85.39	5,449,776,028	-	4,729,915,725	-	86.79	5,671,876,688	-	4,894,069,646	-	86.29
3			지방공무원인건비	4,060,681,364	3,912,688,762	3,869,368,803	96.36	95.29	4,308,216,113	4,070,483,511	3,996,514,284	94.48	92.76	4,521,727,111	4,190,167,601	4,131,223,812	92.67	91.36
4			교육전문직원인건비	469,325,830	464,005,421	455,095,741	98.87	96.97	519,373,118	491,676,374	480,191,763	94.67	92.46	561,925,152	519,465,033	513,252,097	92.44	91.34
5			계약제교원 인건비	-	1,776,921,308	1,694,008,984	-	-	-	1,877,702,093	1,808,416,993	-	-	-	2,010,165,201	1,978,696,271	-	-
6			계약제근로자인건비	-	489,507,539	470,985,036	-	-	-	671,421,326	656,303,715	-	-	-	1,352,158,045	1,329,366,811	-	-
7			교육공무직원인건비 등	2,002,572,807	-	3,005,915,704	-	150.10	2,943,331,971	-	3,309,817,374	-	112.45	3,595,292,380	-	3,979,649,444	-	110.69
8			사립학교직원 인건비	445,464,497	5,029,210,499	435,856,142	1,128.98	97.84	463,617,123	5,232,307,899	454,342,531	1,128.58	98.00	478,427,429	5,406,404,716	468,405,701	1,130.04	97.91
교원 인건비 소계				29,256,607,372	26,049,558,699	30,371,346,077	89.04	103.81	30,145,447,731	27,312,821,581	31,742,112,206	90.60	105.30	31,755,945,368	28,238,907,557	32,943,474,376	88.92	103.74
교원 외 인건비 소계				6,978,044,498	9,895,412,221	8,237,221,427	141.81	118.04	8,234,538,325	10,465,889,110	8,897,169,667	127.10	108.05	9,157,372,072	11,468,195,395	10,421,897,865	125.23	113.81
인건비 소계				36,234,651,870	35,944,970,920	38,608,567,504	99.20	106.55	38,379,986,056	37,778,710,691	40,639,281,873	98.43	105.89	40,913,317,440	39,707,102,952	43,365,372,241	97.05	105.99
9	지방 선거경비	지방 선거경비	선거관리	30,397,745	30,882,947	30,882,847	101.60	101.60	194,617,370	350,809,600	145,876,917	180.26	74.96	-56,168,060	9,640	9,353	-0.02	-0.02
지방선거경비 소계				30,397,745	30,882,947	30,882,847	101.60	101.60	194,617,370	350,809,600	145,876,917	180.26	74.96	-56,168,060	9,640	9,353	-0.02	-0.02
10	교육기관등 시설비	교육기관 등 시설비	학교신증설, 시설증개축개선 등	2,979,007,000	9,690,329,832	6,011,385,774	325.29	201.79	4,508,283,000	10,556,939,492	6,510,859,404	234.17	144.42	5,706,608,000	12,089,944,725	8,199,296,793	211.86	143.68
교육기관 등 시설비 소계				2,979,007,000	43,367,154	6,011,385,774	1.46	201.79	4,508,283,000	39,715,993	6,510,859,404	0.88	144.42	5,706,608,000	42,188,076	8,199,296,793	0.74	143.68
11	교육 복지지원비	정보화 지원액	정보화지원	70,787,610	43,367,154	38,098,507	61.26	53.82	82,530,564	39,715,993	36,540,812	48.12	44.28	64,062,399	42,188,076	36,983,338	65.85	57.73
정보화 지원 소계				70,787,610	208,082,886	38,098,507	293.95	53.82	82,530,564	234,100,064	36,540,812	283.65	44.28	64,062,399	250,470,230	36,983,338	390.98	57.73
12	유아 교육비	유치원교원 인건비보조	사립유치원지원	228,951,000	208,082,886	191,859,334	90.89	83.80	258,032,160	234,100,064	227,793,152	90.73	88.28	283,860,720	250,470,230	235,025,715	88.24	82.80
13		유치원교육 역량지원비	유치원방과후과정운영, 유아교육지원 등	141,856,585	352,189,785	162,898,046	248.27	114.83	180,325,008	817,109,397	215,286,504	453.13	119.39	261,615,138	531,927,119	311,998,161	203.32	119.26
유아교육비 소계				370,807,585	560,272,671	354,757,380	151.10	95.67	438,357,168	1,051,209,461	443,079,656	239.81	101.08	545,475,858	782,397,349	547,023,876	143.43	100.28
14	방과후학교 사업비	방과후학교 사업지원액	방과후학교운영	183,593,395	146,485,899	145,428,660	79.79	79.21	197,746,400	146,371,940	145,699,723	74.02	73.68	139,691,977	158,724,336	159,110,574	113.62	113.90
15		자유수강권 지원액	저소득층자녀 방과후자유수강권지원	318,297,965	173,858,391	161,744,985	54.62	50.82	336,968,100	154,042,409	146,513,099	45.71	43.48	157,437,000	148,577,732	136,554,945	94.37	86.74
16		초등 돌봄지원액	돌봄교실운영	315,183,280	299,990,704	292,726,009	95.18	92.87	301,136,560	331,417,097	318,673,201	110.06	105.82	363,125,560	394,061,051	384,253,813	108.52	105.82
방과후학교사업비 소계				633,481,245	473,849,095	454,470,994	74.80	71.74	638,104,660	485,459,506	465,186,300	76.08	72.90	520,562,560	542,638,783	520,808,757	104.24	100.05
17	재정결합 보전	지방교육채 상환액	지방교육채상환	621,988,514	2,935,944,663	2,562,768,850	472.03	412.03	1,505,239,948	4,329,062,368	4,203,357,204	287.60	279.25	2,870,888,499	6,281,602,907	5,930,498,137	218.80	206.57
18		민자사업 지급금액	민간투자사업상환	607,262,000	806,117,518	793,275,498	132.75	130.63	607,262,000	801,208,901	793,546,205	131.94	130.68	607,097,000	788,263,145	775,826,652	129.84	127.79
재정결합보전 소계				1,229,250,514	3,742,062,181	3,356,044,348	304.42	273.02	2,112,501,948	5,130,271,269	4,996,903,409	242.85	236.54	3,477,985,499	7,069,866,052	6,706,324,789	203.27	192.82
총계				41,548,383,569	41,003,487,854	48,854,207,354	98.69	117.58	46,354,380,766	45,070,276,584	45,237,728,371	97.23	114.85	51,171,843,696	48,394,673,082	59,375,819,147	94.57	116.03

연번	측정항목	세부항목	세부사업	2020년					2021년				
				기준재정수요(J)	세출 예산현액(K)	세출결산액(L)	K/J*100	L/J*100	기준재정수요(M)	세출 예산현액(N)	세출결산액(O)	N/M*100	O/M*100
1	인건비	인건비	교원 인건비(공립)	28,174,898,772	26,791,345,605	26,644,091,846	95.09	94.57	28,080,756,546	27,610,515,974	27,455,528,357	98.33	97.77
2			교원 인건비(사립)	5,719,552,740	-	5,344,091,850	-	93.44	5,688,637,391	-	5,100,534,387	-	89.66
3			지방공무원인건비	4,790,777,850	4,274,975,586	4,235,083,204	89.23	88.40	4,991,201,645	4,425,436,390	4,385,177,803	88.66	87.86
4			교육전문직원인건비	623,577,348	554,080,696	544,924,869	88.86	87.39	657,276,987	600,371,752	593,910,577	91.34	90.36
5			계약제교원 인건비	-	2,208,554,455	2,138,195,815	-	-	82,215,402	2,444,789,874	2,392,037,235	2,973.64	2,909.48
6			계약제근로자인건비	-	1,927,339,981	1,896,429,676	-	-	-	1,094,055,471	167,033,866	-	-
7			교육공무직원인건비 등	3,864,788,898	-	4,108,149,782	-	106.30	4,283,247,249	3,905,609,819	4,215,535,192	91.18	98.42
8			사립학교직원 인건비	499,009,195	5,674,120,577	493,865,557	1,137.08	98.97	512,977,293	5,653,525,566	482,414,409	1,102.10	94.04
교원 인건비 소계				33,894,451,512	28,999,900,060	34,126,379,510	85.56	100.68	33,851,609,339	30,055,305,848	34,948,099,980	88.79	103.24
교원 외 인건비 소계				9,778,153,291	12,430,516,840	11,278,453,087	127.13	115.34	10,444,703,174	15,678,998,998	9,844,071,846	150.11	94.25
인건비 소계				43,672,604,803	41,430,416,900	45,404,832,597	94.87	103.97	44,296,312,513	45,734,304,846	44,792,171,826	103.25	101.12
9	지방 선거경비	지방 선거경비	선거관리	8,713	-	-	-	-	38,087,791	38,342,495	38,342,492	100.67	100.67
지방선거경비 소계				8,713	-	-	-	-	38,087,791	38,342,495	38,342,492	100.67	100.67
10	교육기관등 시설비	교육기관 등 시설비	학교신증설, 시설증개축개선 등	5,224,107,507	10,151,150,970	7,931,986,269	194.31	151.83	4,498,708,925	10,520,147,565	8,522,353,795	233.85	189.44
교육기관 등 시설비 소계				5,224,107,507	43,776,459	7,931,986,269	0.84	151.83	4,498,708,925	50,451,939	8,522,353,795	1.12	189.44
11	교육 복지지원비	정보화 지원액	정보화지원	30,663,663	43,776,459	39,806,694	142.76	129.82	39,122,317	50,451,939	43,371,153	128.96	110.86
정보화 지원 소계				30,663,663	246,346,083	39,806,694	803.38	129.82	39,122,317	245,104,250	43,371,153	626.51	110.86
12	유아 교육비	유치원교원 인건비보조	사립유치원지원	276,242,880	246,346,083	239,620,168	89.18	86.74	276,411,600	245,104,250	238,954,513	88.67	86.45
13		유치원교육 역량지원비	유치원방과후과정운영, 유아교육지원 등	272,966,220	635,910,646	439,333,264	232.96	160.95	282,843,525	723,628,549	324,810,844	255.84	114.84
유아교육비 소계				549,209,100	882,256,729	678,953,432	160.84	123.62	559,255,125	968,732,799	563,765,357	173.22	100.81
14	방과후학교사업비	방과후학교 사업지원액	방과후학교운영	144,841,730	195,102,887	164,213,152	134.70	113.37	145,592,199	165,823,328	154,672,881	113.90	106.24
15		자유수강권 지원액	저소득층재녀 방과후자유수강권지원	162,773,783	66,898,376	61,905,103	41.10	38.03	126,791,626	108,468,671	95,694,570	85.55	75.47
16		초등 돌봄지원액	돌봄교실운영	360,350,880	632,129,217	411,825,462	175.42	114.28	326,418,745	231,302,374	207,822,746	70.86	63.67
방과후학교사업비 소계				523,124,663	699,027,593	473,730,565	133.63	90.56	453,210,371	339,771,045	303,517,316	74.97	66.97
17	재정결함 보전	지방교육채 상환액	지방교육채상환	420,397,525	336,837,129	336,230,166	80.12	79.98	263,236,643	1,238,116,022	1,237,121,676	470.34	469.97
18		민자사업 지급금액	민간투자사업상환	607,097,000	734,422,072	759,774,613	120.97	125.15	535,167,000	757,261,632	751,546,684	141.50	140.43
재정결함보전 소계				1,027,494,525	1,071,259,201	1,096,004,779	104.26	106.67	798,403,643	1,995,377,654	1,988,668,360	249.92	249.08
총계				51,027,212,974	44,373,082,965	55,625,314,335	86.96	109.01	50,683,100,685	49,372,085,028	56,252,190,299	97.41	110.99

자료: 교육부 제출자료 재구성

[별표 4]

교육기관 등 시설비 기준재정수요 및 예·결산 내역

(단위: 천 원, %)

	구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
기준재정수요	A	2,979,007,000	4,508,283,000	5,706,608,000	5,224,107,507	4,498,708,925
본예산액	B	3,995,490,594	5,366,113,588	5,901,007,613	6,337,952,215	4,640,309,633
추가경정예산	C	2,728,790,847	1,837,409,120	2,695,848,959	302,173,264	4,033,712,752
최종예산액	D=B+C	6,724,281,441	7,203,522,708	8,596,856,572	6,640,125,479	8,674,022,385
이전용 등	E	2,966,048,391	3,353,416,784	3,493,088,153	3,511,025,491	1,846,125,180
예산현액	F=D+E	9,690,329,832	10,556,939,492	12,089,944,725	10,151,150,970	10,520,147,565
세출결산액	G	6,011,385,774	6,510,859,404	8,199,296,793	7,931,986,269	8,522,353,795
이월액, 불용액	H=F-G	3,678,944,058	4,046,080,088	3,890,647,932	2,219,164,701	1,997,793,770
기준재정수요 대비 본예산액의 비율	B/A*100	134.12	119.03	103.41	121.32	103.15
기준재정수요 대비 추가경정예산의 비율	C/A*100	91.60	40.76	47.24	5.78	89.66
기준재정수요 대비 최종예산액의 비율	D/A*100	225.72	159.78	150.65	127.11	192.81
기준재정수요 대비 이전용등의 비율	E/A*100	99.57	74.38	61.21	67.21	41.04
기준재정수요 대비 예산현액의 비율	F/A*100	325.29	234.17	211.86	194.31	233.85
기준재정수요 대비 세출결산액의 비율	G/A*100	201.79	144.42	143.68	151.83	189.44
예산현액 대비 이월액과 불용액의 비율	H/F*100	37.97	38.33	32.18	21.86	18.99

자료: 교육부 제출자료 재구성

[별표 5]

초·중등 학령인구 추이 변화

(단위: 천 명)

연도별	2016년 12월 발표 장래인구추계			2019년 3월 발표 장래인구 특별추계			2021년 12월 발표 장래인구추계		
	초등	중등	계	초등	중등	계	초등	중등	계
2018	2,763	2,917	5,680	2,757	2,914	5,671	—	—	—
2019	2,772	2,774	5,546	2,765	2,772	5,537	—	—	—
2020	2,725	2,742	5,467	2,717	2,740	5,457	2,724	2,754	5,478
2021	2,714	2,713	5,427	2,710	2,710	5,420	2,718	2,723	5,441
2022	2,693	2,681	5,374	2,696	2,676	5,372	2,701	2,688	5,389
2023	2,621	2,718	5,339	2,600	2,712	5,312	2,604	2,722	5,326
2024	2,558	2,756	5,314	2,474	2,748	5,222	2,480	2,756	5,236
2025	2,502	2,764	5,266	2,334	2,755	5,089	2,337	2,763	5,100
2026	2,473	2,716	5,189	2,206	2,708	4,914	2,192	2,714	4,906
2027	2,438	2,706	5,144	2,055	2,700	4,755	2,020	2,707	4,727
2028	2,421	2,684	5,105	1,915	2,686	4,601	1,848	2,692	4,540
2029	2,418	2,613	5,031	1,831	2,590	4,421	1,707	2,617	4,324
2030	2,417	2,550	4,967	1,797	2,464	4,261	1,592	2,476	4,068
2035	2,444	2,409	4,853	1,999	1,824	3,823	1,515	1,709	3,224
2040	2,356	2,432	4,788	2,085	1,933	4,018	1,814	1,477	3,291
2045	2,104	2,381	4,485	1,909	2,091	4,000	1,860	1,769	3,629
2050	1,892	2,151	4,043	1,733	1,943	3,676	1,688	1,881	3,569
2055	1,792	1,917	3,709	1,601	1,775	3,376	1,573	1,719	3,292
2060	1,708	1,804	3,512	1,398	1,625	3,023	1,370	1,602	2,972
2065	1,659	1,719	3,378	1,255	1,437	2,692	1,145	1,423	2,568

자료: 통계청 장래인구추계 및 특별추계 재구성

교원 1인당 학생수 감축을 위한 인건비 추가 소요 규모 분석

(단위: 명, 백만 원)

구분		2023년	2030년 (누계)	2040년 (누계)	2050년 (누계)	2060년 (누계)	2070년 (누계)
초등학교	학생수	2,604,305	1,592,451	1,814,261	1,688,010	1,369,951	1,090,517
	필요 교원수① ¹⁾	190,096	116,238	132,428	123,213	99,997	79,600
	필요 교원수② ²⁾	205,063	125,390	142,855	132,914	107,870	85,867
	차이(②-①)	14,967	9,152	10,427	9,701	7,873	6,267
	인건비①	16,330,197	12,197,435	18,495,027	22,902,709	24,738,458	26,209,016
	인건비②	17,615,970	13,157,783	19,951,300	24,705,954	26,686,214	28,272,641
	차이(②-①)	1,285,773	960,348 (9,077,829)	1,456,273 (20,433,522)	1,803,245 (37,475,318)	1,947,756 (56,701,179)	2,063,625 (76,000,593)
중학교	학생수	1,361,875	1,151,389	774,131	928,110	783,967	562,279
	필요 교원수① ¹⁾	116,400	98,410	66,166	79,326	67,006	48,059
	필요 교원수② ²⁾	127,278	107,606	72,349	86,739	73,268	52,549
	차이(②-①)	10,878	9,196	6,183	7,413	6,262	4,490
	인건비①	9,999,342	10,326,653	9,240,810	14,745,038	16,576,748	15,823,858
	인건비②	10,933,820	11,291,683	10,104,291	16,123,005	18,125,903	17,302,376
	차이(②-①)	934,478	965,030 (7,966,024)	863,481 (15,840,562)	1,377,967 (27,781,811)	1,549,155 (42,318,555)	1,478,518 (57,559,860)
고등학교	학생수	1,359,625	1,324,779	703,268	953,179	817,904	623,474
	필요 교원수① ¹⁾	141,628	137,998	73,258	99,290	85,199	64,946
	필요 교원수② ²⁾	158,096	154,044	81,775	110,835	95,105	72,497
	차이(②-①)	16,468	16,046	8,517	11,545	9,906	7,551
	인건비①	12,166,553	14,480,820	10,231,286	18,455,926	21,077,551	21,384,055
	인건비②	13,581,231	16,164,614	11,420,827	20,601,856	23,528,245	23,870,282
	차이(②-①)	1,414,678	1,683,794 (12,571,665)	1,189,541 (26,569,912)	2,145,930 (43,525,912)	2,450,694 (66,725,185)	2,486,227 (92,176,591)
계	인건비①	38,496,092	37,004,908	37,967,123	56,103,673	62,392,757	63,416,929
	인건비②	42,131,021	40,614,080	41,476,418	61,430,815	68,340,362	69,445,299
	차이(②-①)	3,634,929	3,609,172 (29,615,518)	3,509,295 (62,843,996)	5,327,142 (108,783,041)	5,947,605 (165,744,919)	6,028,370 (225,737,044)

주: 1. ① 필요 교원수는 2022. 4. 1. 현재 교육기본통계상 교원 1인당 학생수(초등학교 13.7명, 중학교 11.7명, 고등학교 9.6명)이며 인건비①은 2023년의 경우 전년도 확정교부 기준 1인당 평균인건비 79,551천 원에 처우개선을 7.49%를 곱하여 산출하였고 그 이후부터 최근 5년간(2017~2021년) 교육비특별회계 결산상 교원 1인당 인건비 증가율인 2.9%를 적용하여 산출

2. 필요 교원수②는 필요 교원수①의 교사수에서 교원 1인당 학생수를 1명 낮춘 값(초등학교 12.7명, 중학교 10.7명, 고등학교 8.6명)이며 인건비②는 인건비①의 산정기준과 동일한 방법으로 산출

자료: 교육부 제출자료 재구성

2022년 기준재정수요 학교운영비 산정기준(단가)

□ 학교경비 산정기준

(단위: 개, 천 원)

학급수	초등학교		중학교 ^{주)}		고등학교 ^{주)}	
	본교	분교장	본교	분교장	일반 고등학교	특성화 및 산업수요 맞춤형 고등학교
1	342,859	241,810	448,381	248,093	448,430	728,703
2	342,859	241,810	448,381	248,093	448,430	728,703
3	342,859	241,810	448,381	248,093	448,430	728,703
4	357,764	249,681	462,391	256,664	464,519	768,050
5	372,668	257,552	476,400	265,234	480,609	807,398
6	387,573	265,423	490,410	273,805	496,698	846,745
7	397,958	265,423	501,722	273,805	512,998	925,026
8	408,343	265,423	513,034	273,805	529,298	1,003,308
9	418,728	265,423	524,347	273,805	545,598	1,081,589
10	429,113	265,423	535,659	273,805	561,897	1,159,870
11	439,498	265,423	546,971	273,805	578,197	1,238,152
12	449,883	265,423	558,283	273,805	594,497	1,316,433
13	460,065	265,423	572,285	273,805	605,898	1,397,712
14	470,247	265,423	586,287	273,805	617,298	1,478,992
15	480,430	265,423	600,290	273,805	628,699	1,560,271
16	490,612	265,423	614,292	273,805	640,100	1,641,550
17	500,794	265,423	628,294	273,805	651,500	1,722,830
18	510,976	265,423	642,296	273,805	662,901	1,804,109
19	520,367	265,423	649,918	273,805	672,267	1,826,636
20	529,758	265,423	657,541	273,805	681,633	1,849,164
21	539,149	265,423	665,163	273,805	691,000	1,871,691
22	548,540	265,423	672,785	273,805	700,366	1,894,218
23	557,931	265,423	680,408	273,805	709,732	1,916,746
24	567,322	265,423	688,030	273,805	719,098	1,939,273
25	581,256	265,423	696,593	273,805	727,165	2,023,050
26	595,189	265,423	705,157	273,805	735,231	2,106,827
27	609,123	265,423	713,720	273,805	743,298	2,190,604
28	623,057	265,423	722,283	273,805	751,364	2,274,380
29	636,990	265,423	730,847	273,805	759,431	2,358,157
30	650,924	265,423	739,410	273,805	767,497	2,441,934
31	659,628	265,423	749,428	273,805	782,379	2,491,748
32	668,332	265,423	759,447	273,805	797,261	2,541,561
33	677,037	265,423	769,465	273,805	812,144	2,591,375
34	685,741	265,423	779,483	273,805	827,026	2,641,188
35	694,445	265,423	789,502	273,805	841,908	2,691,002
36	703,149	265,423	799,520	273,805	856,790	2,740,815
37	711,354	265,423	812,302	273,805	868,291	2,805,298
38	719,558	265,423	825,084	273,805	879,792	2,869,781
39	727,763	265,423	837,866	273,805	891,294	2,934,264
40	735,968	265,423	850,647	273,805	902,795	2,998,747
41	744,172	265,423	863,429	273,805	914,296	3,063,230
42	752,377	265,423	876,211	273,805	925,797	3,127,713
43	760,727	265,423	883,804	273,805	933,292	3,146,394
44	769,077	265,423	891,396	273,805	940,787	3,165,074
45	777,428	265,423	898,989	273,805	948,282	3,183,755
46	785,778	265,423	906,581	273,805	955,777	3,202,435

학급수	초등학교		중학교 ^{※)}		고등학교 ^{※)}	
	본교	분교장	본교	분교장	일반 고등학교	특성화 및 산업수요 맞춤형 고등학교
47	794,128	265,423	914,174	273,805	963,272	3,221,116
48	802,478	265,423	921,766	273,805	970,767	3,239,796
49	809,318	265,423	927,580	273,805	976,973	3,298,062
50	816,158	265,423	933,394	273,805	983,178	3,356,329
51	822,998	265,423	939,208	273,805	989,384	3,414,595
52	829,837	265,423	945,021	273,805	995,589	3,472,861
53	836,677	265,423	950,835	273,805	1,001,795	3,531,128
54	843,517	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394
55	852,756	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394
56	861,995	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394
57	871,234	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394
58	880,472	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394
59	889,711	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394
60	898,950	265,423	956,649	273,805	1,008,000	3,589,394

주: 학교경비 중 방송통신중학교는 18,168천 원, 방송통신고등학교는 22,449천 원으로 정액 산정

자료: 교육부 제출자료 재구성

□ 학급경비 산정기준

(단위: 천 원)

구분	초등학교	중학교		일반고등학교		
		일반 중학교	방송통신 중학교	일반 고등학교	방송통신 고등학교	특성화 및 산업수요 맞춤형 고등학교
학급당 경비	7,099	6,600	3,962	6,619	3,602	6,423
가중학급경비 (20% 가산)	26명 초과	30명 초과		26명 초과		

자료: 교육부 제출자료 재구성

□ 학생경비 산정기준

(단위: 천 원)

구분	초등학교	중학교		일반고등학교		
		일반 중학교	방송통신 중학교	일반 고등학교	방송통신 고등학교	특성화 및 산업수요 맞춤형 고등학교
학생당 경비	627	651	687	666	585	799

자료: 교육부 제출자료 재구성

[별표 8]

17개 시·도교육청 학생배치계획에 따른 장래 학생수 추계

□ 17개 시·도교육청 학생배치계획에 따른 장래 학생수 총괄 추계(2022~2027년)

(단위: 개교, 개, 명)

연도	초등학교			중학교			고등학교			계			비고
	학교수	학급수	학생수	학교	학급수	학생수	학교수	학급수	학생수	학교수	학급수	학생수	
2022	6,308	126,502	2,664,278	3,271	53,955	1,348,428	2,374	55,797	1,262,348	11,953	236,254	5,275,054	교육기본통계
2023	6,332	123,198	2,698,305	3,280	53,075	1,367,356	2,254	51,858	1,241,823	11,866	228,131	5,307,484	-
2024	6,343	122,090	2,650,863	3,285	54,298	1,397,783	2,386	55,259	1,356,565	12,014	231,647	5,405,211	-
2025	4,998	88,659	1,768,236	2,626	41,270	1,013,810	2,391	55,522	1,361,803	10,015	185,451	4,143,849	경기교육청 제외
2026	5,017	87,015	1,703,602	2,635	41,114	1,000,725	2,388	55,648	1,348,283	10,040	183,777	4,052,610	경기교육청 제외
2027	3,790	58,923	1,117,204	1,762	25,191	601,551	1,247	25,644	601,511	6,799	109,758	2,320,266	서울시·경기도·인천시·대전시·전남도교육청 제외

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

□ 17개 시·도교육청 학생배치계획에 따른 장래 학생수 상세 추계(2023~2027년)

(단위: 명)

연번	연도	교육청	학생배치계획상 학생수			
			초등학교	중학교	고등학교	계
1	2023	서울	397,759	205,035	210,080	812,874
	2024		386,686	204,313	213,424	804,423
	2025		372,284	209,508	210,384	792,176
	2026		362,647	206,618	205,081	774,346
	2027		학생배치계획 미수립			
2	2023	부산	153,489	74,734	71,593	299,816
	2024		148,706	76,104	73,675	298,485
	2025		140,842	79,618	73,649	294,109
	2026		133,496	78,365	73,478	285,339
	2027		124,324	76,960	74,488	275,772
3	2023	대구	119,557	60,638	60,451	240,646
	2024		115,085	61,004	61,385	237,474
	2025		108,197	63,088	60,877	232,162
	2026		102,330	61,807	59,285	223,422
	2027		94,310	60,454	59,847	214,611
4	2023	인천	158,973	82,873	75,960	317,806
	2024		156,409	86,590	79,463	322,462
	2025		154,808	91,078	81,281	327,167
	2026		152,847	90,420	82,482	325,749
	2027		학생배치계획 미수립			
5	2023	광주	81,114	42,686	42,887	166,687
	2024		77,286	42,725	43,970	163,981
	2025		71,770	43,776	43,855	159,401
	2026		67,043	42,422	42,619	152,084
	2027		61,731	41,238	42,313	145,282
6	2023	대전	78,875	39,855	40,331	159,061
	2024		78,922	40,166	40,988	160,076
	2025		80,618	42,051	40,537	163,206
	2026		79,471	42,840	39,494	161,805
	2027		학생배치계획 미수립			

연번	연도	교육청	학생배치계획상 학생수			
			초등학교	중학교	고등학교	계
7	2023	울산	65,693	32,628	30,566	128,887
	2024		63,926	32,909	31,614	128,449
	2025		60,674	34,165	31,681	126,520
	2026		57,356	33,694	31,176	122,226
	2027		53,501	33,467	31,207	118,175
8	2023	세종	33,465	15,796	12,772	62,033
	2024		34,610	16,384	14,450	65,444
	2025		34,629	17,416	15,562	67,607
	2026		34,911	17,695	16,400	69,006
	2027		33,849	18,123	16,876	68,848
9	2023	경기	809,076	400,354	363,863	1,573,293
	2024		812,092	417,933	377,462	1,607,487
	2025		학생배치계획 미수립			
	2026		학생배치계획 미수립			
	2027		학생배치계획 미수립			
10	2023	강원	70,397	37,237	37,558	145,192
	2024		67,925	37,648	37,920	143,493
	2025		65,100	38,446	38,008	141,554
	2026		62,263	37,445	37,223	136,931
	2027		59,177	36,065	37,428	132,670
11	2023	충북	83,434	42,349	40,558	166,341
	2024		82,075	43,052	41,685	166,812
	2025		79,700	44,454	42,050	166,204
	2026		77,096	43,825	41,753	162,674
	2027		74,732	43,204	42,079	160,015
12	2023	충남	119,634	60,808	58,716	239,158
	2024		118,231	63,024	62,198	243,453
	2025		117,276	65,968	64,157	247,401
	2026		119,609	67,400	65,183	252,192
	2027		120,256	67,952	66,133	254,341
13	2023	전북	86,791	48,131	48,684	183,606
	2024		81,735	47,906	49,190	178,831
	2025		75,418	48,341	49,072	172,831
	2026		69,997	46,165	48,164	164,326
	2027		64,116	43,853	48,188	156,157
14	2023	전남	88,336	46,900	46,395	181,631
	2024		85,596	48,090	47,415	181,101
	2025		81,035	49,266	47,167	177,468
	2026		76,881	47,898	46,261	171,040
	2027		학생배치계획 미수립			
15	2023	경북	125,990	62,948	65,243	254,181
	2024		123,343	63,619	67,079	254,041
	2025		118,706	65,912	67,047	251,665
	2026		112,416	65,548	66,245	244,209
	2027		106,582	64,245	67,145	237,972
16	2023	경남	184,094	94,331	93,142	371,567
	2024		176,728	95,747	94,986	367,461
	2025		166,778	99,233	95,613	361,624
	2026		156,879	97,200	94,540	348,619
	2027		144,257	94,868	95,522	334,647
17	2023	제주	41,628	20,053	18,984	80,665
	2024		41,508	20,569	19,661	81,738
	2025		40,401	21,490	19,910	81,801
	2026		38,360	21,383	19,836	79,579
	2027		36,715	21,122	20,285	78,122

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

일반 초·중등학교 장래 학생수 추계

□ 일반 초·중등학교 장래 학생수1) 추계(2022~2040년)

(단위: 명, %)

연도	초등학교 학생수	중학교 학생수	고등학교 학생수	계
2022	2,664,278	1,348,428	1,262,348	5,275,054
2023	2,583,998	1,331,392	1,287,066	5,202,456
2024	2,466,632	1,340,123	1,317,519	5,124,274
2025	2,309,126	1,380,956	1,315,770	5,005,852
2026	2,169,583	1,352,194	1,298,253	4,820,030
2027	2,010,682	1,321,915	1,307,331	4,639,928
2028	1,842,362	1,274,751	1,347,483	4,464,752
2029	1,705,413	1,229,273	1,319,229	4,253,915
2030	1,594,857	1,145,234	1,289,938	4,030,029
2031	1,513,806	1,037,855	1,245,083	3,796,744
2032	1,475,416	945,852	1,199,947	3,621,215
2023	1,469,687	872,183	1,117,741	3,459,611
2034	1,489,525	813,192	1,013,247	3,315,964
2035	1,534,977	769,427	923,680	3,228,084
2036	1,602,369	733,953	852,056	3,188,378
2037	1,677,147	713,283	794,771	3,185,201
2038	1,745,804	720,247	752,350	3,218,401
2039	1,807,349	751,938	717,687	3,276,974
2040	1,860,544	794,587	697,955	3,353,086
연평균 증가율 ²⁾	△1.91	△2.99	△3.54	△2.55

주 1. 2022년 학생수는 교육기본통계(2022. 4. 1. 기준)상 재학생수이며, 2023년 이후 학생수는 코호트요인법에 따라 추계한 학생수임

2. 2023~2040년 연평균 증가율(CAGR)로 $\sqrt[n]{\frac{\text{현재시점값}}{\text{최초시점값}}} - 1$ 을 통해 산정
 자료: 교육부, 17개 시·도교육청 및 KEDI 제출자료 재구성

학급 편성기준(28명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)

(단위: 명, 개)

구분	초등학교		중학교		고등학교		계	
	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾
2022	2,664,278 /126,502	21.1	1,348,428 /53,955	25.0	1,262,348 /55,797	22.6	5,275,054 /236,254	22.3
2023	2,583,998 /113,488	22.8	1,331,392 /50,496	26.4	1,287,066 /49,011	26.3	5,202,456 /212,995	24.4
2024	2,466,632 /109,767	22.5	1,340,123 /50,474	26.6	1,317,519 /49,390	26.7	5,124,274 /209,631	24.4
2025	2,309,126 /104,660	22.1	1,380,956 /50,831	27.2	1,315,770 /49,093	26.8	5,005,852 /204,584	24.5
2026	2,169,583 /99,826	21.7	1,352,194 /50,192	26.9	1,298,253 /48,271	26.9	4,820,030 /198,289	24.3
2027	2,010,682 /94,516	21.3	1,321,915 /49,337	26.8	1,307,331 /48,145	27.2	4,639,928 /191,998	24.2
2028	1,842,518 /88,479	20.8	1,274,751 /48,136	26.5	1,347,483 /48,616	27.7	4,464,752 /185,231	24.1
2029	1,705,413 /83,650	20.4	1,229,273 /46,921	26.2	1,319,229 /47,642	27.7	4,253,915 /178,213	23.9
2030	1,594,857 /79,700	20.0	1,145,234 /44,691	25.6	1,289,938 /46,594	27.7	4,030,029 /170,985	23.6
2031	1,513,806 /76,746	19.7	1,037,855 /41,660	24.9	1,245,083 /45,250	27.5	3,796,744 /163,656	23.2
2032	1,475,416 /75,390	19.6	945,852 /38,730	24.4	1,199,947 /43,923	27.3	3,621,215 /158,043	22.9
2033	1,469,687 /75,169	19.6	872,183 /36,280	24.0	1,117,741 /41,722	26.8	3,459,611 /153,171	22.6
2034	1,489,525 /75,808	19.6	813,192 /34,298	23.7	1,013,247 /38,683	26.2	3,315,964 /148,789	22.3
2035	1,534,977 /77,312	19.9	769,427 /32,833	23.4	923,680 /35,846	25.8	3,228,084 /145,991	22.1
2036	1,602,369 /79,610	20.1	733,953 /31,560	23.3	852,056 /33,542	25.4	3,188,378 /144,712	22.0
2037	1,677,147 /81,968	20.5	713,283 /30,867	23.1	794,771 /31,676	25.1	3,185,201 /144,511	22.0
2038	1,745,804 /84,180	20.7	720,247 /31,014	23.2	752,350 /30,179	24.9	3,218,401 /145,373	22.1
2039	1,807,349 /86,065	21.0	751,938 /31,886	23.6	717,687 /28,988	24.8	3,276,974 /146,939	22.3
2040	1,860,544 /87,601	21.2	794,587 /33,051	24.0	697,955 /28,330	24.6	3,353,086 /148,982	22.5

주: 1. 학급당 학생수 28명 미만을 기준으로 편성하여 추계한 학급수(일반교실수 범위 내에서 학급수 추계)

(예시) A교육청의 B초등학교 학급 편성기준이 학급당 학생수 28명일 경우: B초등학교 1학년 학생수가 80명
이면 3개 학급으로 추계(일반교실 수가 2개인 경우 2개 학급으로 추계)

2. 학생수/학급수

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

학급 편성기준(25명 미만)에 따른 장래 학급수 전망(2022~2040년)

(단위: 명, 개)

구분	초등학교		중학교		고등학교		계	
	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾	학생수 /학급수 ¹⁾	학급당 학생수 ²⁾
2022	2,664,278 /126,502	21.1	1,348,428 /53,955	25.0	1,262,348 /55,797	22.6	5,275,054 /236,254	22.3
2023	2,583,998 /119,442	21.6	1,331,392 /52,370	25.4	1,287,066 /52,012	24.7	5,202,456 /223,824	23.2
2024	2,466,632 /116,755	21.1	1,340,123 /52,283	25.6	1,317,519 /52,223	25.2	5,124,274 /221,261	23.2
2025	2,309,126 /112,424	20.5	1,380,956 /52,431	26.3	1,315,770 /51,964	25.3	5,005,852 /216,819	23.1
2026	2,169,583 /107,958	20.1	1,352,194 /52,029	26.0	1,298,253 /51,339	25.3	4,820,030 /211,326	22.8
2027	2,010,682 /102,287	19.7	1,321,915 /51,500	25.7	1,307,331 /51,182	25.5	4,639,928 /204,969	22.6
2028	1,842,518 /96,039	19.2	1,274,751 /50,635	25.2	1,347,483 /51,416	26.2	4,464,752 /198,090	22.5
2029	1,705,413 /90,632	18.8	1,229,273 /49,743	24.7	1,319,229 /50,607	26.1	4,253,915 /190,982	22.3
2030	1,594,857 /86,226	18.5	1,145,234 /47,964	23.9	1,289,938 /49,665	26.0	4,030,029 /183,855	21.9
2031	1,513,806 /83,023	18.2	1,037,855 /45,027	23.0	1,245,083 /48,385	25.7	3,796,744 /176,435	21.5
2032	1,475,416 /81,342	18.1	945,852 /42,101	22.5	1,199,947 /47,162	25.4	3,621,215 /170,605	21.2
2033	1,469,687 /81,126	18.1	872,183 /39,566	22.0	1,117,741 /44,980	24.8	3,459,611 /165,672	20.9
2034	1,489,525 /81,865	18.2	813,192 /37,447	21.7	1,013,247 /41,989	24.1	3,315,964 /161,301	20.6
2035	1,534,977 /83,413	18.4	769,427 /35,819	21.5	923,680 /39,104	23.6	3,228,084 /158,336	20.4
2036	1,602,369 /85,746	18.7	733,953 /34,466	21.3	852,056 /36,679	23.2	3,188,378 /156,891	20.3
2037	1,677,147 /88,359	19.0	713,283 /33,631	21.2	794,771 /34,605	23.0	3,185,201 /156,595	20.3
2038	1,745,804 /90,475	19.3	720,247 /33,763	21.3	752,350 /33,009	22.8	3,218,401 /157,247	20.5
2039	1,807,349 /92,207	19.6	751,938 /34,680	21.7	717,687 /31,749	22.6	3,276,974 /158,636	20.7
2040	1,860,544 /93,504	19.9	794,587 /35,899	22.1	697,955 /30,919	22.6	3,353,086 /160,322	20.9

주: 1. 학급당 학생수 25명 미만을 기준으로 편성하여 추계한 학급수(일반교실수 범위 내에서 학급수 추계)
 (예시) A교육청의 B초등학교 학급 편성기준이 학급당 학생수 25명일 경우: B초등학교 1학년 학생수가 80명
 이면 4개 학급으로 추계(일반교실수가 2개인 경우 2개 학급으로 추계)

2. 학생수/학급수

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

장래 과밀학급수 전망(2022~2040년)

(단위: 개, %)

구분	초등학교 학급수 ¹⁾	중학교 학급수 ¹⁾	고등학교 학급수 ¹⁾	계
2022	12,574	22,078	10,112	44,764
2023	10,052	14,347	8,893	33,292
2024	7,171	14,801	11,104	33,076
2025	4,315	17,558	11,761	33,634
2026	2,694	15,764	11,244	29,702
2027	1,808	14,102	11,784	27,694
2028	1,228	11,338	13,699	26,265
2029	917	9,382	12,651	22,950
2030	754	6,602	12,179	19,535
2031	651	4,290	10,903	15,844
2032	660	3,050	9,568	13,278
2033	805	2,381	7,435	10,621
2034	1,040	2,052	5,553	8,645
2035	1,206	1,665	4,229	7,100
2036	1,756	1,433	3,398	6,587
2037	2,377	1,501	2,914	6,792
2038	3,473	1,752	2,639	7,864
2039	4,636	2,291	2,450	9,377
2040	6,199	2,961	2,410	11,570
연평균 증가율	△2.8	△8.86	△7.39	△6.03

주 1. 과밀학급수는 학급당 학생수 28명 미만을 기준으로 편성하여 추계한 학급 중 학급당 학생수가 28명 이상인 학급 수(일반교실 수 범위 내에서 학급 수 추계)

(예시) A교육청의 B초등학교 학급 편성기준이 학급당 학생수 25명일 경우: B초등학교 1학년 학생수가 80명, 일반교실 수가 2개인 경우 과밀학급 2개로 추계

2. 2023~2040년 연평균 증가율(CAGR)로 $\sqrt[n]{\frac{\text{가령}}{(\text{현재시점 값}/\text{최초시점 값})}} - 1$ 을 통해 산정

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

도시 및 도시 외 지역 소규모학교¹⁾·학생수 전망

□ 도시지역 소규모학교·학생수 전망(2022~2040년)

(단위: 개교, 명)

연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾
2022	431	48,425	112.4	125	17,500	140.0	39	5,703	146.2	595	71,628	120.4
2023	493	57,732	117.1	156	22,226	142.5	38	5,411	142.4	687	85,369	124.3
2024	543	64,590	119.0	158	22,595	143.0	40	5,720	143.0	741	92,905	125.4
2025	600	70,936	118.2	151	21,757	144.1	40	5,747	143.7	791	98,440	124.5
2026	662	78,386	118.4	165	23,955	145.2	42	6,016	143.2	869	108,357	124.7
2027	766	92,247	120.4	176	25,384	144.2	43	6,233	145.0	985	123,864	125.8
2028	889	107,191	120.6	203	29,414	144.9	42	6,111	145.5	1,134	142,716	125.9
2029	1,003	120,083	119.7	217	30,792	141.9	48	7,074	147.4	1,268	157,949	124.6
2030	1,113	132,359	118.9	270	38,703	143.3	58	8,760	151.0	1,441	179,822	124.8
2031	1,217	144,552	118.8	349	49,635	142.2	69	10,451	151.5	1,635	204,638	125.2
2032	1,277	151,090	118.3	436	61,101	140.1	80	12,038	150.5	1,793	224,229	125.1
2033	1,294	152,222	117.6	555	78,344	141.2	96	14,138	147.3	1,945	244,704	125.8
2034	1,294	152,475	117.8	621	84,674	136.4	137	20,384	148.8	2,052	257,533	125.5
2035	1,259	148,147	117.7	704	94,864	134.8	179	26,312	147.0	2,142	269,323	125.7
2036	1,213	143,439	118.3	788	105,536	133.9	240	35,558	148.2	2,241	284,533	127.0
2037	1,146	134,708	117.5	838	111,023	132.5	303	44,762	147.7	2,287	290,493	127.0
2038	1,098	128,600	117.1	836	110,438	132.1	371	54,922	148.0	2,305	293,960	127.5
2039	1,069	125,391	117.3	802	107,102	133.5	422	61,475	145.7	2,293	293,968	128.2
2040	1,047	122,673	117.2	739	99,017	134.0	471	68,383	145.2	2,257	290,073	128.5

주: 1. 소규모학교수는 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 도시지역은 200명 이하인 학교를 산정

2. 학생수/학교수

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

□ 도시 외 지역 소규모학교1)· 학생수 전망(2022~2040년)

(단위: 개교, 명)

연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾	학교수	학생수	학교당 학생수 ²⁾
2022	1,414	46,231	32.7	566	16,135	28.5	91	3,259	35.8	2,071	65,625	31.7
2023	1,378	45,536	33.0	570	16,697	29.3	90	3,302	36.7	2,038	65,535	32.2
2024	1,437	46,228	32.2	568	16,484	29.0	93	3,489	37.5	2,098	66,201	31.6
2025	1,505	46,677	31.0	568	16,664	29.3	91	3,291	36.2	2,164	66,632	30.8
2026	1,580	47,774	30.2	576	16,486	28.6	92	3,227	35.1	2,248	67,487	30.0
2027	1,642	47,686	29.0	587	16,355	27.9	98	3,540	36.1	2,327	67,581	29.0
2028	1,707	47,274	27.7	603	16,320	27.1	96	3,423	35.7	2,406	67,017	27.9
2029	1,759	46,833	26.6	616	16,211	26.3	102	3,603	35.3	2,477	66,647	26.9
2030	1,786	45,115	25.3	635	16,081	25.3	107	3,675	34.3	2,528	64,871	25.7
2031	1,807	44,099	24.4	664	16,094	24.2	115	3,907	34.0	2,586	64,100	24.8
2032	1,810	43,107	23.8	692	16,156	23.3	122	4,063	33.3	2,624	63,326	24.1
2033	1,812	42,765	23.6	714	16,089	22.5	130	4,206	32.4	2,656	63,060	23.7
2034	1,812	42,705	23.6	731	16,004	21.9	148	4,822	32.6	2,691	63,531	23.6
2035	1,809	43,117	23.8	743	15,780	21.2	157	4,868	31.0	2,709	63,765	23.5
2036	1,790	43,112	24.1	752	15,544	20.7	174	5,418	31.1	2,716	64,074	23.6
2037	1,771	43,224	24.4	764	15,643	20.5	188	5,811	30.9	2,723	64,678	23.8
2038	1,751	43,034	24.6	766	15,515	20.3	199	6,084	30.6	2,716	64,633	23.8
2039	1,735	42,846	24.7	759	15,419	20.3	207	6,187	29.9	2,701	64,452	23.9
2040	1,723	42,702	24.8	753	15,564	20.7	217	6,496	29.9	2,693	64,762	24.0

주: 1. 소규모학교수는 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 도시지역은 200명 이하인 학교를 산정

2. 학생수/학교수

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

시·도교육청 소규모학교 비율 추이 및 전망

(단위: 개교, %)

교육 청	연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
		전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)
강원	2012	402	209	52.0	163	55	33.7	117	13	11.1	682	277	40.6
	2022	371	208	56.1	161	69	42.9	115	22	19.1	647	299	46.2
	2023	371	204	55.0	161	71	44.1	115	20	17.4	647	295	45.6
	2028	371	240	64.7	161	75	46.6	115	22	19.1	647	337	52.1
	2035	371	267	72.0	161	92	57.1	115	34	29.6	647	393	60.7
	2040	371	252	67.9	161	98	60.9	115	44	38.3	647	394	60.9
경기	2012	1,203	122	10.1	593	19	3.2	433	1	0.2	2,229	142	6.4
	2022	1,338	162	12.1	653	45	6.9	486	6	1.2	2,477	213	8.6
	2023	1,338	174	13.0	653	58	8.9	486	6	1.2	2,477	238	9.6
	2028	1,338	289	21.6	653	65	10.0	486	5	1.0	2,477	359	14.5
	2035	1,338	378	28.3	653	134	20.5	486	16	3.3	2,477	528	21.3
	2040	1,338	316	23.6	653	148	22.7	486	42	8.6	2,477	506	20.4
경남	2012	512	175	34.2	273	47	17.2	189	6	3.2	974	228	23.4
	2022	525	196	37.3	267	63	23.6	190	11	5.8	982	270	27.5
	2023	525	198	37.7	267	62	23.2	190	11	5.8	982	271	27.6
	2028	525	262	49.9	267	73	27.3	190	14	7.4	982	349	35.5
	2035	523	303	57.9	267	131	49.1	190	29	15.3	980	463	47.2
	2040	523	288	55.1	267	136	50.9	190	58	30.5	980	482	49.2
경북	2012	537	267	49.7	291	119	40.9	192	12	6.3	1,020	398	39.0
	2022	504	259	51.4	267	109	40.8	184	22	12.0	955	390	40.8
	2023	504	254	50.4	267	114	42.7	184	24	13.0	955	392	41.0
	2028	504	321	63.7	267	117	43.8	184	23	12.5	955	461	48.3
	2035	501	343	68.5	267	170	63.7	184	49	26.6	952	562	59.0
	2040	502	331	65.9	267	177	66.3	184	82	44.6	953	590	61.9
광주	2012	150	20	13.3	86	4	4.7	67	2	3.0	303	26	8.6
	2022	154	22	14.3	92	8	8.7	68	1	1.5	314	31	9.9
	2023	154	25	16.2	92	8	8.7	68	1	1.5	314	34	10.8
	2028	154	39	25.3	92	8	8.7	68	1	1.5	314	48	15.3
	2035	154	56	36.4	92	25	27.2	68	7	10.3	314	88	28.0
	2040	154	41	26.6	92	26	28.3	68	12	17.6	314	79	25.2
대구	2012	216	13	6.0	123	2	1.6	92	3	3.3	431	18	4.2
	2022	233	26	11.2	125	14	11.2	95	2	2.1	453	42	9.3
	2023	233	26	11.2	125	15	12.0	95	2	2.1	453	43	9.5
	2028	233	70	30.0	125	17	13.6	95	2	2.1	453	89	19.6
	2035	233	109	46.8	125	49	39.2	95	8	8.4	453	166	36.6
	2040	233	90	38.6	125	52	41.6	95	21	22.1	453	163	36.0

교육 청	연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
		전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)
대전	2012	145	15	10.3	88	6	6.8	61	1	1.6	294	22	7.5
	2022	152	31	20.4	89	19	21.3	62	0	0	303	50	16.5
	2023	152	31	20.4	89	20	22.5	62	0	0	303	51	16.8
	2028	152	50	32.9	89	28	31.5	62	0	0	303	78	25.7
	2035	152	60	39.5	89	45	50.6	62	6	9.6	303	111	36.6
	2040	152	51	33.6	89	46	51.7	62	16	25.8	303	113	37.3
부산	2012	300	34	11.3	169	7	4.1	143	2	1.4	612	43	7.0
	2022	304	59	19.4	170	15	8.8	142	2	1.4	616	76	12.3
	2023	304	64	21.1	170	18	10.6	142	1	0.7	616	83	13.5
	2028	304	98	32.2	170	23	13.5	142	5	3.5	616	126	20.5
	2035	304	137	45.1	170	85	50.0	142	18	12.7	616	240	39.0
	2040	304	119	39.1	170	95	55.9	142	75	52.8	616	289	46.9
서울	2012	594	9	1.5	379	2	0.5	317		0.0	1,290	11	0.9
	2022	605	29	4.8	389	11	2.8	321	5	1.6	1,315	45	3.4
	2023	605	35	5.8	389	14	3.6	321	7	2.2	1,315	56	4.3
	2028	605	105	17.4	389	33	8.5	321	8	2.5	1,315	146	11.1
	2035	605	160	26.4	389	184	47.3	321	46	14.3	1,315	390	29.7
	2040	605	104	17.2	389	169	43.4	321	117	36.4	1,315	390	29.7
세종	2022	52	2	3.8	27	3	11.1	21	1	4.8	100	6	6.0
	2023	52	5	9.6	27	3	11.1	21	1	4.8	100	9	9.0
	2028	52	7	13.5	27	1	3.7	21	0	0	100	8	8.0
	2035	52	7	13.5	27	3	11.1	21	0	0	100	10	10.0
	2040	52	4	7.7	27	3	11.1	21	0	0	100	7	7.0
울산	2012	120	15	12.5	61	2	3.3	52	0	0.0	233	17	7.3
	2022	122	16	13.1	64	4	6.3	57	3	5.3	243	23	9.5
	2023	122	17	13.9	64	7	10.9	57	2	3.5	243	26	10.7
	2028	122	29	23.8	64	6	9.4	57	1	1.8	243	36	14.8
	2035	122	43	35.2	64	20	31.3	57	3	5.3	243	66	27.2
	2040	122	39	32.0	64	21	32.8	57	12	21.1	243	72	29.6
인천	2012	247	29	11.7	134	13	9.7	119	6	5.0	500	48	9.6
	2022	267	28	10.5	142	8	5.6	127	6	4.7	536	42	7.8
	2023	267	31	11.6	142	13	9.2	127	7	5.5	536	51	9.5
	2028	267	59	22.1	142	15	10.6	127	7	5.5	536	81	15.1
	2035	267	93	34.8	142	50	35.2	127	12	9.4	536	155	28.9
	2040	267	82	30.7	142	53	37.3	127	44	34.6	536	179	33.4
전남	2012	508	255	50.2	258	87	33.7	157	12	7.6	923	354	38.4
	2022	452	249	55.1	255	132	51.8	144	21	14.6	851	402	47.2
	2023	452	252	55.8	255	130	51.0	144	18	12.5	851	400	47.0
	2028	452	316	69.9	255	138	54.1	144	18	12.5	851	472	55.5

교육 청	연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
		전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)	전체 (A)	소규모 ^{주)} (B)	비율 (B/A)
	2035	447	337	75.4	255	168	65.9	144	35	24.3	846	540	63.8
	2040	447	330	73.8	255	177	69.4	144	61	42.4	846	568	67.1
전북	2012	419	213	50.8	208	70	33.7	132	6	4.5	759	289	38.1
	2022	422	235	55.7	211	93	44.1	133	24	18.0	766	352	46.0
	2023	422	237	56.2	211	93	44.1	133	24	18.0	766	354	46.2
	2028	422	297	70.4	211	104	49.3	133	25	18.8	766	426	55.6
	2035	422	316	74.9	209	144	68.9	133	54	40.6	764	514	67.3
	2040	422	303	71.8	209	147	70.3	133	66	49.6	764	516	67.5
제주	2012	118	37	31.4	43	5	11.6	30	1	3.3	191	43	22.5
	2022	118	25	21.2	45	8	17.8	30	1	3.3	193	34	17.6
	2023	118	25	21.2	45	8	17.8	30	1	3.3	193	34	17.6
	2028	118	39	33.1	45	8	17.8	30	1	3.3	193	48	24.9
	2035	118	51	43.2	45	8	17.8	30	1	3.3	193	60	31.1
	2040	118	41	34.7	45	8	17.8	30	1	3.3	193	50	25.9
충남	2012	443	170	38.4	195	30	15.4	118	0	0	756	200	26.5
	2022	421	182	43.2	186	56	30.1	117	1	0.9	724	239	33.0
	2023	421	185	43.9	186	56	30.1	117	1	0.8	724	242	33.4
	2028	421	232	55.1	186	60	32.3	117	3	2.6	724	295	40.7
	2035	421	254	60.3	186	89	47.8	117	12	10.3	724	355	49.0
	2040	421	235	55.8	186	88	47.3	117	26	22.2	724	349	48.2
충북	2012	275	99	36.0	130	28	21.5	84	2	2.4	489	129	26.4
	2022	268	116	43.3	128	34	26.6	82	2	2.4	478	152	31.8
	2023	268	108	40.3	128	36	28.1	82	2	2.4	478	146	30.5
	2028	268	143	53.4	128	35	27.3	82	3	3.7	478	181	37.9
	2035	268	154	57.5	127	50	39.4	82	6	7.3	477	210	44.0
	2040	268	144	53.7	127	48	37.8	82	11	13.4	477	203	42.6

주: 소규모학교수는 분교장을 포함한 일반 초·중등학교(폐교, 휴교, 각종학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신 고등학교, 방송통신중학교, 특수학교 제외) 중 학생수가 도시지역은 200명 이하, 그 외 지역은 60명 이하인 학교를 산정

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

17개 시·도교육청의 장래 학생수 과다 추계 현황(2023~2027년)

(단위: 명, %)

연번	연도	시·도교육청	학생배치계획상 학생수				“장래 학령인구 추계” 학생수				차이 (A-B)	비율 (B/A)
			초	중	고	소계 (A)	초	중	고	소계 (B)		
1	2023	서울	397,759	205,035	210,080	812,874	377,279	199,979	207,812	785,070	27,804	3.4
	2024		386,686	204,313	213,424	804,423	356,172	197,211	209,790	763,173	41,250	5.1
	2025		372,284	209,508	210,384	792,176	329,910	200,661	205,661	736,232	55,944	7.1
	2026		362,647	206,618	205,081	774,346	306,302	194,328	199,634	700,264	74,082	9.6
	2027		학생배치계획 미수립				280,270	188,170	196,980	665,420	-	-
2	2023	부산	153,489	74,734	71,593	299,816	151,128	74,759	70,210	296,097	3,719	1.2
	2024		148,706	76,104	73,675	298,485	144,632	76,063	71,241	291,936	6,549	2.2
	2025		140,842	79,618	73,649	294,109	134,972	79,586	70,896	285,454	8,655	2.9
	2026		133,496	78,365	73,478	285,339	126,376	78,316	70,505	275,197	10,142	3.6
	2027		124,324	76,960	74,488	275,772	116,070	77,062	71,675	264,807	10,965	4.0
3	2023	대구	119,557	60,638	60,451	240,646	117,615	60,300	59,533	237,448	3,198	1.3
	2024		115,085	61,004	61,385	237,474	112,196	60,363	59,439	231,998	5,476	2.3
	2025		108,197	63,088	60,877	232,162	104,511	62,214	58,578	225,303	6,859	3.0
	2026		102,330	61,807	59,285	223,422	97,861	60,748	56,880	215,489	7,933	3.6
	2027		94,310	60,454	59,847	214,611	89,651	59,522	56,898	206,071	8,540	4.0
4	2023	인천	158,973	82,873	75,960	317,806	150,612	77,323	73,999	301,934	15,872	5.0
	2024		156,409	86,590	79,463	322,462	143,487	78,511	76,096	298,094	24,368	7.6
	2025		154,808	91,078	81,281	327,167	135,172	80,740	76,631	292,543	34,624	10.6
	2026		152,847	90,420	82,482	325,749	127,234	79,466	75,570	282,270	43,479	13.3
	2027		학생배치계획 미수립				117,835	77,511	77,006	272,352	-	-
5	2023	광주	81,114	42,686	42,887	166,687	80,821	42,451	42,298	165,570	1,117	0.7
	2024		77,286	42,725	43,970	163,981	76,747	42,377	42,857	161,981	2,000	1.2
	2025		71,770	43,776	43,855	159,401	71,237	43,316	42,454	157,007	2,394	1.5
	2026		67,043	42,422	42,619	152,084	66,588	42,001	41,592	150,181	1,903	1.3
	2027		61,731	41,238	42,313	145,282	61,837	40,831	41,824	144,492	790	0.5
6	2023	대전	78,875	39,855	40,331	159,061	73,692	39,017	39,166	151,875	7,186	4.5
	2024		78,922	40,166	40,988	160,076	69,382	38,668	39,570	147,620	12,456	7.8
	2025		80,618	42,051	40,537	163,206	64,353	39,130	38,738	142,221	20,985	12.9
	2026		79,471	42,840	39,494	161,805	59,737	37,892	37,448	135,077	26,728	16.5

연번	연도	시·도교 육청	학생배치계획상 학생수				“장래 학령인구 추계” 학생수				차이 (A-B)	비율 (B/A)
			초	중	고	소계 (A)	초	중	고	소계 (B)		
	2027		학생배치계획 미수립				55,173	36,386	37,030	128,589	-	-
7	2023	울산	65,693	32,628	30,566	128,887	64,206	32,470	30,460	17,136	1,751	1.4
	2024		63,926	32,909	31,614	128,449	60,890	32,553	31,375	124,818	3,631	2.8
	2025		60,674	34,165	31,681	126,520	56,164	33,534	31,586	121,284	5,236	4.1
	2026		57,356	33,694	31,176	122,226	51,960	32,840	31,102	115,902	6,324	5.2
	2027		53,501	33,467	31,207	118,175	47,124	32,319	31,190	110,633	7,542	6.4
8	2023	세종	33,465	15,796	12,772	62,033	33,044	15,786	12,652	61,482	551	0.9
	2024		34,610	16,384	14,450	65,444	33,463	16,679	14,199	64,341	1,103	1.7
	2025		34,629	17,416	15,562	67,607	33,209	18,050	15,206	66,465	1,142	1.7
	2026		34,911	17,695	16,400	69,006	32,735	18,641	16,197	67,573	1,433	2.1
	2027		33,849	18,123	16,876	68,848	31,886	19,221	17,121	68,228	620	0.9
9	2023	경기	809,076	400,354	363,863	1,573,293	752,867	379,624	351,707	1,484,198	89,095	5.7
	2024		812,092	417,933	377,462	1,607,487	726,972	384,579	365,116	1,476,667	130,820	8.1
	2025		학생배치계획 미수립				689,070	399,675	367,557	1,456,302	-	-
	2026		학생배치계획 미수립				656,108	394,506	366,216	1,416,830	-	-
	2027		학생배치계획 미수립				615,098	390,861	371,086	1,377,045	-	-
10	2023	강원	70,397	37,237	37,558	145,192	69,226	37,079	37,013	143,318	1,874	1.3
	2024		67,925	37,648	37,920	143,493	66,176	37,309	37,017	140,502	2,991	2.1
	2025		65,100	38,446	38,008	141,554	62,402	37,951	36,988	137,341	4,213	3.0
	2026		62,263	37,445	37,223	136,931	59,696	36,766	36,189	132,651	4,280	3.1
	2027		59,177	36,065	37,428	132,670	56,630	35,334	36,415	128,379	4,291	3.2
11	2023	충북	83,434	42,349	40,558	166,341	81,291	42,225	39,884	163,400	2,941	1.8
	2024		82,075	43,052	41,685	166,812	77,867	42,590	40,724	161,181	5,631	3.4
	2025		79,700	44,454	42,050	166,204	73,168	43,677	40,905	157,750	8,454	5.1
	2026		77,096	43,825	41,753	162,674	68,708	42,533	40,566	151,807	10,867	6.7
	2027		74,732	43,204	42,079	160,015	64,359	41,256	40,943	146,558	13,457	8.4
12	2023	충남	119,634	60,808	58,716	239,158	114,065	59,317	57,713	231,095	8,063	3.4
	2024		118,231	63,024	62,198	243,453	108,590	59,778	59,556	227,924	15,529	6.4
	2025		117,276	65,968	64,157	247,401	101,468	61,374	59,745	222,587	24,814	10.0
	2026		119,609	67,400	65,183	252,192	95,109	59,955	59,182	214,246	37,946	15.0
	2027		120,256	67,952	66,133	254,341	88,585	58,047	59,620	206,252	48,089	18.9
13	2023	전북	86,791	48,131	48,684	183,606	86,771	48,168	48,657	183,596	10	0.0

연번	연도	시·도교육청	학생배치계획상 학생수				“장래 학령인구 추계” 학생수				차이 (A-B)	비율 (B/A)
			초	중	고	소계 (A)	초	중	고	소계 (B)		
	2024		81,735	47,906	49,190	178,831	81,317	48,285	49,037	178,639	192	0.1
	2025		75,418	48,341	49,072	172,831	74,780	49,015	48,746	172,541	290	0.2
	2026		69,997	46,165	48,164	164,326	69,000	47,102	47,889	163,991	335	0.2
	2027		64,116	43,853	48,188	156,157	63,152	44,997	48,046	156,195	△38	0.0
14	2023	전남	88,336	46,900	46,395	181,631	86,421	46,287	45,653	178,361	3,270	1.8
	2024		85,596	48,090	47,415	181,101	81,642	46,815	46,546	175,003	6,098	3.4
	2025		81,035	49,266	47,167	177,468	75,680	48,070	46,530	170,280	7,188	4.1
	2026		76,881	47,898	46,261	171,040	70,730	46,751	46,013	163,494	7,546	4.4
	2027		학생배치계획 미수립				65,309	44,850	46,587	156,746	-	-
15	2023	경북	125,990	62,948	65,243	254,181	123,147	62,731	64,286	250,164	4,017	1.6
	2024		123,343	63,619	67,079	254,041	116,821	63,265	65,479	245,565	8,476	3.3
	2025		118,706	65,912	67,047	251,665	108,393	65,249	65,500	239,142	12,523	5.0
	2026		112,416	65,548	66,245	244,209	100,554	64,283	64,400	229,237	14,972	6.1
	2027		106,582	64,245	67,145	237,972	92,521	62,311	64,894	219,726	18,246	7.7
16	2023	경남	184,094	94,331	93,142	371,567	180,435	93,824	87,342	361,601	9,966	2.7
	2024		176,728	95,747	94,986	367,461	170,208	94,468	90,329	355,005	12,456	3.4
	2025		166,778	99,233	95,613	361,624	156,827	97,164	90,853	344,844	16,780	4.6
	2026		156,879	97,200	94,540	348,619	144,831	94,620	89,625	329,076	19,543	5.6
	2027		144,257	94,868	95,522	334,647	131,347	91,938	90,254	313,539	21,108	6.3
17	2023	제주	41,628	20,053	18,984	80,665	41,112	20,087	18,693	79,892	773	1.0
	2024		41,508	20,569	19,661	81,738	39,868	20,627	19,118	79,613	2,125	2.6
	2025		40,401	21,490	19,910	81,801	37,793	21,550	19,256	78,599	3,202	3.9
	2026		38,360	21,383	19,836	79,579	35,876	21,468	19,208	76,552	3,027	3.8
	2027		36,715	21,122	20,285	78,122	33,510	21,254	19,733	74,497	3,625	4.6

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

17개 시·도교육청 일반 초·중등학교 과밀학급 해소계획 현황 및 세부내역(2022~2027년)

□ 17개 시·도교육청 일반 초·중등학교 과밀학급 해소계획 현황(2022~2027년)

(단위: 개, 개교)

연도	일반 초·중등학교(전체)							계
	신설 (학교수)	증축	모듈러교실 설치	교실전환 (특별→일반)	학생 배정 방법 개선 등	해소계획 소계	자연 감소	
2022	369 (14)	132	301	704	277	1,783	4,261	6,044
2023	954 (32)	1,459	637	5,331	1,141	9,522	13,181	22,703
2024	1,667 (50)	639	167	471	665	3,609	5,621	9,230
2025	1,900 (62)	1,358	240	565	1,248	5,311	4,480	9,791
2026	1,520 (46)	256	69	196	663	2,704	3,725	6,429
2027	915 (28)	76	61	205	223	1,480	940	2,420
계	7,325 (232)	3,920	1,475	7,472	4,217	24,409	32,208	56,617

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

□ 17개 시·도교육청 일반 초등학교 과밀학급 해소계획 세부내역(2022~2027년)

(단위: 개, 개교)

연도	일반 초·중등학교(전체)							계
	신설 (학교수)	증축	모듈러교실 설치	교실전환 (특별→일반)	학생 배정 방법 개선 등	해소계획 소계	자연 감소	
2022	154 (6)	39	278	456	277	1,204	1,018	2,222
2023	539 (15)	1,152	234	3,334	268	5,527	7,614	13,141
2024	1,073 (31)	312	106	293	78	1,862	2,012	3,874
2025	879 (27)	628	182	300	436	2,425	1,409	3,834
2026	737 (20)	165	59	168	121	1,250	687	1,937
2027	271 (6)	58	59	172	-	560	386	946
계	3,653 (105)	2,354	918	4,723	1,180	12,828	13,126	25,954

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

□ 17개 시·도교육청 일반 중학교 과밀학급 해소계획 세부내역(2022~2027년)

(단위: 개, 개교)

연도	일반 초·중등학교(전체)							계
	신설 (학교수)	증축	모듈러교실 설치	교실전환 (특별→일반)	학생 배정 방법 개선 등	해소계획 소계	자연 감소	
2022	173 (7)	90	20	236	-	519	2,711	3,230
2023	317 (12)	254	332	1,158	870	2,931	4,711	7,642
2024	432 (15)	298	40	161	538	1,469	2,732	4,201
2025	602 (22)	677	37	259	666	2,241	2,320	4,561
2026	450 (15)	71	6	11	485	1,023	2,399	3,422
2027	282 (10)	-	-	31	89	402	491	893
계	2,256 (81)	1,390	435	1,856	2,648	8,585	15,364	23,949

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

□ 17개 시·도교육청 일반 고등학교 과밀학급 해소계획 세부내역(2022~2027년)

(단위: 개, 개교)

연도	일반 초·중등학교(전체)							계
	신설 (학교수)	증축	모듈러교실 설치	교실전환 (특별→일반)	학생 배정 방법 개선 등	해소계획 소계	자연 감소	
2022	42 (1)	3	3	12	-	60	532	592
2023	98 (5)	53	71	839	3	1,064	856	1,920
2024	162 (4)	29	21	17	49	278	877	1,155
2025	419 (13)	53	21	6	146	645	751	1,396
2026	333 (11)	20	4	17	57	431	639	1,070
2027	362 (12)	18	2	2	134	518	63	581
계	1,416 (46)	176	122	893	389	2,996	3,718	6,714

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

과밀학급 지속 지역¹⁾ 순 유·출입 인구수 및 초등학교 학생·학급수 현황(2008~2022년)

(단위: 명, %, 개)

구분		2008년생 (중2)	2009년생 (중1)	2010년생 (초6)	2011년생 (초5)	2012년생 (초4)	2013년생 (초3)	2014년생 (초2)	2015년생 (초1)	2016년생	2017년생
서울 강남구 대치동	출생인구수 ²⁾ (A)	308	367	412	387	362	367	336	343	319	263
	학령인구수 ³⁾ (B)	1,501	1,408	1,398	1,173	1,034	854	714	613	509	397
	순 유·출입 인구수 (B-A)	1,193	1,041	986	786	672	487	378	270	190	134
	증가율 ⁴⁾	387.3	283.7	239.3	203.1	185.6	132.7	112.5	78.7	59.6	51.0
	대치 초등학교	학급수	45	45	45	45	43	39	39	37	43
		학생수	1,645	1,539	1,501	1,383	1,141	989	940	944	1,265
서울 강남구 도곡동	출생인구수 ²⁾ (A)	455	430	469	508	536	495	512	440	427	345
	학령인구수 ³⁾ (B)	796	704	779	754	787	673	608	562	515	377
	순 유·출입 인구수 (B-A)	341	274	310	246	251	178	96	122	88	32
	증가율 ⁴⁾	74.9	63.7	66.1	48.4	46.8	36.0	18.8	27.7	20.6	9.3
	대도 초등학교	학급수	-	53	53	53	52	52	52	52	52
		학생수	-	2,013	1,951	1,932	1,852	1,712	1,757	1,868	1,926
서울 양천구 목동	출생인구수 ²⁾ (A)	1,070	1,091	1,084	1,073	1,097	1,053	1,051	1,126	1,039	974
	학령인구수 ³⁾ (B)	2,080	1,989	1,980	1,692	1,749	1,524	1,345	1,380	1,099	856
	순 유·출입 인구수 (B-A)	1,010	898	896	619	652	471	294	254	60	-118
	증가율 ⁴⁾	94.4	82.3	82.7	57.7	59.4	44.7	28.0	22.6	5.8	-12.1
	목운 초등학교	학급수	-	37	40	43	47	49	49	49	49
		학생수	-	1,259	1,560	1,598	1,594	1,585	1,587	1,575	1,610

연도		2008년 (중2)	2009년 (중1)	2010년 (초6)	2011년 (초5)	2012년 (초4)	2013년 (초3)	2014년 (초2)	2015년 (초1)	2016년	2017년
대전 서구 둔산동	출생인 수 ²⁾ (A)	326	322	349	339	394	424	484	502	529	522
	학령인구수 ³⁾ (B)	1,046	1,016	1,034	939	942	835	764	700	650	522
	순 유·출입 인구수 (B-A)	720	694	685	600	548	411	280	198	121	0
	증가율 ⁴⁾	220.9	215.5	196.3	177.0	139.1	96.9	57.9	39.4	22.9	0.0
	대치 초등학교	학급수	49	49	49	49	49	49	49	49	49
		학생수	1,894	1,830	1,834	1,857	1,823	1,712	1,664	1,607	1,645
대구 수성구 범어동	출생인구수 ²⁾ (A)	296	309	349	391	390	353	409	346	379	297
	학령인구수 ³⁾ (B)	1,134	1,145	1,209	1,098	1,117	922	910	928	833	611
	순 유·출입 인구수 (B-A)	838	836	860	707	727	569	501	582	454	314
	증가율 ⁴⁾	283.1	270.6	246.4	180.8	186.4	161.2	122.5	168.2	119.8	105.7
	대도 초등학교	학급수	44	44	44	44	53	53	53	53	53
		학생수	1,752	1,776	1,969	1,843	1,701	1,572	1,548	1,600	1,499

주: 1. 대치 1, 2, 4동, 도곡 1~2동, 목동 1~5동, 둔산 1~3동, 범어 1~4동을 분석함

2. 출생인구수는 해당 지역의 당해연도 주민등록 인구통계에 따라 산정

3. 학령인구수는 해당 지역의 2022. 12. 31. 기준 주민등록 인구 통계상 연령별 인구수로 산정

4. $[(\text{학령인구수} - \text{출생인구수}) / \text{출생인구수}] \times 100$

자료: 교육부 제출자료 및 행안부 주민등록 인구통계 재구성

휴교 및 폐교 현황(2012~2022년)

(단위: 천 원)

연번	시·도 교육청	학교명	휴교일	재개교일	휴교기간	관리비용	향후 계획
1	대구	-	2015. 9. 1.	해당없음	2년 6개월	85,316	신설 대체 이전 완료
2	경기	-	2016. 4. 1.	해당없음	5년 11개월	105,566	신설 대체 이전 완료
3	경기	-	2018. 3. 1.	해당없음	1년	12,280	-
4	경기	-	2021. 3. 1.	해당없음	2년	10,881	향후 통폐합 추진 검토
5	전북	-	2015. 3. 1.	해당없음	1년	8,992	-
6	전북	-	2017. 3. 1.	해당없음	1년	28,687	-
7	전북	-	2017. 3. 1. 2019. 3. 1.	2018. 3. ~ 2019. 2.	1년	21,658	향후 통폐합 추진 검토
8	전북	-	2018. 2. 1.	해당없음	1년 1개월	31,508	-
9	전북	-	2020. 3. 1.	해당없음	3년	64,814	2023. 3.1. 학교 폐지(예정)
10	전북	-	2021. 3. 1.	해당없음	2년	21,791	향후 통폐합 추진 검토
11	전북	-	2022. 3. 1.	해당없음	1년	6,766	향후 통폐합 추진 검토
12	전남	-	2012. 3. 1.	해당없음	9년	5,600	-
13	전남	-	2014. 3. 1.	해당없음	9년	8,000	향후 통폐합 추진 검토
14	전남	-	2014. 3. 1.	해당없음	6년	4,400	-
15	전남	-	2014. 7. 1.	해당없음	3년 2개월	2,400	-
16	전남	-	2015. 3. 1.	해당없음	6년	5,600	-
17	전남	-	2015. 3. 1.	해당없음	4년	3,200	-
18	전남	-	2015. 3. 1.	해당없음	3년 6개월	3,200	-
19	전남	-	2015. 3. 1.	해당없음	3년 6개월	3,200	-
20	전남	-	2015. 3. 1.	해당없음	3년 6개월	3,200	-
21	전남	-	2015. 3. 1.	해당없음	1년	800	-
22	전남	-	2015. 3. 5.	해당없음	7년 11개월	8,000	향후 통폐합 추진 검토
23	전남	-	2016. 3. 1.	해당없음	2년 6개월	2,400	-
24	전남	-	2016. 3. 1.	해당없음	4년	3,600	-
25	전남	-	2016. 3. 1.	해당없음	1년	800	-

연번	시·도 교육청	학교명	휴교일	재개교일	휴교기간	관리비용	향후 계획
26	전남	-	2016. 3. 1.	해당없음	5년 6개월	6,000	-
27	전남	-	2016. 3. 1.	해당없음	2년 6개월	2,400	-
28	전남	-	2017. 3. 1.	해당없음	4년	4,000	-
29	전남	-	2017. 3. 1.	해당없음	2년	1,600	-
30	전남	-	2017. 3. 1.	해당없음	6개월	800	-
31	전남	-	2017. 3. 1.	해당없음	4년	4,000	-
32	전남	-	2018. 3. 1.	해당없음	1년	800	-
33	전남	-	2018. 3. 1.	해당없음	5년	5,600	향후 통폐합 추진 검토
34	전남	-	2018. 3. 1.	해당없음	5년	5,600	향후 통폐합 추진 검토
35	전남	-	2018. 3. 1.	해당없음	2년	2,000	-
36	전남	-	2018. 8. 23.	해당없음	4년 6개월	5,600	향후 통폐합 추진 검토
37	전남	-	2019. 3. 1.	해당없음	4년	4,800	향후 통폐합 추진 검토
38	전남	-	2019. 3. 1.	해당없음	4년	4,800	향후 통폐합 추진 검토
39	전남	-	2019. 3. 1.	해당없음	4년	4,800	향후 통폐합 추진 검토
40	전남	-	2020. 3. 1.	해당없음	3년	3,600	향후 통폐합 추진 검토
41	전남	-	2020. 3. 1.	해당없음	3년	3,600	향후 통폐합 추진 검토
42	전남	-	2020. 3. 1.	해당없음	3년	3,600	향후 통폐합 추진 검토
43	전남	-	2021. 3. 1.	해당없음	2년	2,400	향후 통폐합 추진 검토
44	전남	-	2021. 3. 1.	해당없음	2년	2,400	향후 통폐합 추진 검토
45	전남	-	2021. 3. 1.	해당없음	2년	2,400	향후 통폐합 추진 검토
46	전남	-	2021. 3. 1.	해당없음	2년	2,400	향후 통폐합 추진 검토
47	전남	-	2022. 3. 1.	해당없음	1년	1,200	향후 통폐합 추진 검토
48	전남	-	2022. 3. 1.	해당없음	1년	1,200	향후 통폐합 추진 검토
49	제주	-	2016. 3. 1.	해당없음	7년	23,500	신입생 발생 시 개교 예정
50	제주	-	2019. 3. 1.	해당없음	4년	32,000	신입생 발생 시 개교 예정 (2020년 3월부터 교육가족문화체험공간으로 활용)
계						583,759	

자료: 교육부 및 17개 시·도교육청 제출자료 재구성

연도별 시·도교육청 총액인건비 집행현황

(단위: %)

연번	시·도교육청	2019년(2020년 결산)	2020년(2021년 결산)	2021년(2022년 결산)
1	서울시	99	109	98
2	부산시	110	106	99
3	대구시	109	103	102
4	인천시	110	109	100
5	광주시	119	114	106
6	대전시	122	121	106
7	울산시	132	129	109
8	세종시	117	104	84
9	경기도	115	108	102
10	강원도	141	121	113
11	충북도	124	119	106
12	충남도	105	100	95
13	전북도	89	88	79
14	전남도	123	109	99
15	경북도	92	82	77
16	경남도	111	107	103
-	초과 집행 시·도교육청	13개	13개	8개

자료: 교육부 제출자료 재구성

시·도교육청 무기계약직 신규채용 현황

(단위: 명)

연번	시·도 교육청	2020년			2021년			2022년			신규채용 관련	
		정원 내	정원 외	계	정원 내	정원 외	계	정원 내	정원 외	계	직무분석 후 적정인력 산정	채용 사유
1	인천시	609	39	648	795	58	853	590	69	659	×	결원보충
2	대구시	304	-	304	500	-	500	569	-	569	×	결원보충, 학교 신설
3	광주시	259	-	259	480	-	480	341	-	341	×	결원보충
4	대전시	304	-	304	305	-	305	313	-	313	×	결원보충, 학교 신설
5	울산시	176	-	176	231	-	231	241	-	241	×	결원보충, 학교 신설
6	세종시	203	-	203	126	-	126	303	-	303	×	결원보충, 현원배치
7	충북도	500	-	500	435	-	435	588	-	588	×	결원보충
8	경남도	553	168	721	984	-	984	614	-	614	×	결원보충, 신규직종
소계(A=10,657)		2,908	207	3,115	3,856	58	3,914	3,559	69	3,628	-	-
9	서울시	959	-	959	1,455	-	1,455	1,085	-	1,085	2016년, 2022년 실시	결원보충, 학교 신설
10	부산시	443	1	444	533	4	537	481	8	489	2020~2022년 실시	결원보충, 정원조정
11	경기도	1,102	391	1,493	1,394	525	1,919	1,766	424	2,190	2021~2022년 일부 실시	결원보충, 학교 신설
12	강원도	154	82	236	161	342	503	130	114	244	2020년 실시	결원보충
13	충남도	427	-	427	362	-	362	452	-	452	2014년, 2021년 실시	결원보충
14	전남도	522	7	529	495	-	495	655	-	655	2021~2022년 일부 실시	결원보충, 학교 신설
소계(B=14,474)		3,607	481	4,088	4,400	871	5,271	4,569	546	5,115	-	-
계(A+B=25,131)		6,515	688	7,203	8,256	929	9,185	8,128	615	8,743	-	-
정원 내 22,899명, 정원 외 2,232명 등 총 25,131명 신규채용								직무분석 후 적정인력 미산정 시·도교육청 총 8개				

자료: 교육부 제출자료 재구성

별첨 목차

[별첨 1] 교육여건 관련 지표 추이 및 국제비교	156
[별첨 2] 지방교육재정 관련 분야별 의견수렴 결과	160
[별첨 3] 기준재정수요의 측정항목	162
[별첨 4] 교육교부금 제도 개편을 위해 참고할 해외사례	163
[별첨 5] 4대 연금기금의 향후 전망(국회에산정책처)	164
[별첨 6] 현행 제도 유지 시 교육교부금 전망(낙관 시나리오)(2030~2070년)	165
[별첨 7] 현행 제도 유지 시 교육교부금 전망(비관 시나리오)(2030~2070년)	166
[별첨 8] 현금·복지성 지원사업 등에 대한 예산집행 주요 사례	167
[별첨 9] 일반 초등학교 과밀학급 지속 지역 인구수 비교(2022.12.31. 기준)	168

교육여건 관련 지표 추이 및 국제비교

□ 우리나라와 OECD 가입국의 교육비 비교(2010~2019년)

- 최근 10년간(2010~2019년)의 우리나라의 교육투자 규모를 OECD 및 주요 국가들과 비교해 보면 교육 관련 지출 중 양적 여건인 학생 1인당 공교육비 지출액의 경우 우리나라의 초등학교와 중·고등학교의 학생 1인당 공교육비 지출액은 2014년 이후 OECD 평균을 상회
- 그러나 고등교육(대학교)의 경우에는 OECD 가입국 평균보다 낮은 수준

(단위: %, 미국 달러의 구매력 평가지수 환산액)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GDP 대비 공교육비 비율 ¹⁾	대한민국	7.6	7.6	6.7	5.9	6.3	5.8	5.4	5	5.1	5.3
	OECD 평균	6.3	6.1	5.3	5.2	5.2	5	5	4.9	4.9	4.9
학생1인당 공교육비 ²⁾ (초등학교)	대한민국	6,601	6,976	7,395	7,957	9,656	11,047	11,029	11,702	12,535	13,341
	OECD 평균	7,974	8,296	8,247	8,477	8,733	8,631	8,470	9,090	9,550	9,923
학생1인당 공교육비 ²⁾ (중·고등학교)	대한민국	8,060	8,199	8,355	8,592	10,316	12,202	12,370	13,579	14,978	17,078
	OECD 평균	9,014	9,280	9,518	9,811	10,106	10,010	9,968	10,547	11,192	11,400
학생1인당 공교육비 ²⁾⁴⁾ (대학교)	대한민국	9,972	9,927	9,866	9,323	9,570	10,109	10,486	10,633	11,290	11,287
	OECD 평균	13,528	13,958	15,028	15,772	16,143	15,656	15,556	16,327	17,065	17,559
학생1인당 공교육비 ²⁾³⁾ (전체)	대한민국	8,198	8,382	9,569	8,658	9,873	11,143	11,318	11,981	12,914	13,819
	OECD 평균	9,313	9,487	10,220	10,493	10,759	10,520	10,502	11,231	11,680	11,990

주: 1. (정부재원+민간재원+해외재원 공교육비)/GDP

2. [(교육기관 직접 지출)/학생수]/PPP(미국달러의 구매력 평가지수)

3. 초등에서 고등교육단계 수치로, 자료 기준연도 2012년에만 교육단계 미분류 지출 포함

4. 2015년부터 한국의 고등교육단계 공교육비 중 전년도 이월금 및 적립금 제외, 2016년부터 모든 교육단계에서 제외됨

자료: 교육부 제출자료 재구성

□ GDP 대비 초·중등교육 및 고등교육의 공교육비 비율

- 우리나라의 GDP 대비 초·중등교육 공교육비의 비율은 2010년 3.4%에서 2019년 3.4%로 일정한 수준을 유지하고 있는 반면, OECD와 EU22¹⁾는 2010년 3.7%에서 2019년 각각 3.1%와 2.9%로 나타나는 등 우리나라의 외국 주요 국가 대비 공교육비 지출 비율이 높은 수준

1) OECD통계 중 EU 국가를 대상으로 별도로 통계 산출

(단위: %)

기준연도 ¹⁾	구분	초등학교~고등학교 ²⁾			고등교육			전체 ⁵⁾		
		정부 ³⁾	민간 ³⁾	계 ⁴⁾	정부 ³⁾	민간 ³⁾	계 ⁴⁾	정부 ³⁾	민간 ³⁾	계 ⁴⁾
2019년 (EAG 2022)	한국	3.4	0.4	3.7	0.6	0.9	1.5	4.0	1.3	5.3
	OECD 평균	3.1	0.3	3.4	0.9	0.5	1.5	4.1	0.8	4.9
	EU22 평균	2.9	0.2	3.2	0.9	0.2	1.2	3.9	0.5	4.4
2018년 (EAG 2021)	한국	3.1	0.4	3.5	0.6	0.9	1.6	3.8	1.3	5.1
	OECD 평균	3.1	0.3	3.4	0.9	0.4	1.4	4.1	0.8	4.9
	EU22 평균	2.9	0.2	3.2	0.9	0.2	1.2	3.9	0.5	4.4
2017년 (EAG 2020)	한국	3.0	0.4	3.5	0.6	1.0	1.6	3.6	1.4	5.0
	OECD 평균	3.1	0.3	3.5	1.0	0.4	1.4	4.1	0.8	4.9
	EU23 평균	3.0	0.3	3.2	0.9	0.3	1.2	3.9	0.6	4.5
2016년 (EAG 2019)	한국	3.1	0.5	3.7	0.7	1.1	1.7	3.8	1.6	5.4
	OECD 평균	3.1	0.4	3.5	0.9	0.5	1.5	4.0	0.9	5.0
	EU23 평균	3.0	0.3	3.2	0.9	0.3	1.2	3.9	0.5	4.5
2015년 (EAG 2018)	한국	3.5	0.5	4.0	0.7	1.2	1.8	4.1	1.7	5.8
	OECD 평균	3.2	0.3	3.5	1.0	0.5	1.5	4.2	0.8	5.0
	EU22 평균	3.0	0.3	3.3	1.0	0.3	1.3	4.0	0.5	4.6
2014년 (EAG 2017)	한국	3.5	0.5	4.0	1.0	1.2	2.3	4.6	1.7	6.3
	OECD 평균	3.4	0.3	3.6	1.1	0.5	1.5	4.4	0.8	5.2
	EU22 평균	3.3	0.2	3.5	1.1	0.3	1.4	4.4	0.5	4.9
2013년 (EAG 2016)	한국	-	-	3.6	0.9	1.3	2.3	4.0	1.9	5.9
	OECD 평균	-	-	3.7	1.1	0.5	1.6	4.5	0.7	5.2
	EU22 평균	-	-	3.5	1.2	0.3	1.4	4.5	0.5	5.0
2012년 (EAG 2015)	한국	3.2	0.5	3.7	0.8	1.5	2.3	4.7	2.0	6.7
	OECD 평균	3.5	0.2	3.7	1.2	0.4	1.5	4.7	0.7	5.3
	EU21 평균	3.4	0.2	3.6	1.2	0.2	1.4	4.6	0.3	4.9
2011년 (EAG 2014)	한국	3.4	0.8	4.1	0.7	1.9	2.6	4.9	2.8	7.6
	OECD 평균	3.6	0.3	3.8	1.1	0.5	1.6	5.3	0.9	6.1
	EU21 평균	3.5	0.2	3.6	1.2	0.2	1.4	5.3	0.5	5.8
2010년 (EAG 2013)	한국	3.4	0.9	4.2	0.7	1.9	2.6	4.8	2.8	7.6
	OECD 평균	3.7	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6	5.4	0.9	6.3
	EU21 평균	3.7	0.2	3.8	1.2	0.3	1.4	5.5	0.5	5.9

주: 1. 기준연도 2014년부터 한국 자료의 교육단계 미분류(행정기관) 금액이 각 학교급으로 안분 포함되었으며, 기준연도 2015년부터 한국 자료의 고등교육단계 공교육비 중 전년도 이월금 및 적립금이 제외, 2016년 자료부터 모든 교육단계에서 제외됨

2. '초등학교~고등학교' 항목의 경우, 2013년에는 초등학교(초등교육), 중학교(전기 중등교육), 고등학교(후기 중등교육 및 중등 후 비고등교육)으로 나누어 수록됨.

기준 연도	구분	초등학교		중학교		고등학교	
		정부	민간	정부	민간	정부	민간
2013년 (EAG 2016)	한국	1.3	0.1	0.8	0.1	0.9	0.3
	OECD 평균	1.4	0.1	0.9	0.1	1.1	0.2
	EU22 평균	1.3	0.1	0.9	0.1	1.1	0.1

3. 정부부담 비율=정부재원 중 교육기관 직접지출/GDP

민간부담 비율=(가계재원 중 교육기관 직접지출+기타 민간재원 중 교육기관 직접지출)/GDP

* '정부' 및 '민간'은 '재원별 GDP 대비 공교육비' 지표이며, 정부에서 민간으로의 이전지출(예: 장학금, 학자금 대출 등)을 민간재원으로 포함하는 '최종재원' 기준 수치로 2015년부터 수록됨. 2010년~2014년 자료는 정부에서 민간으로의 이전지출을 정부 재원으로 포함하는 '초기재원' 기준 수치로 산출식이 위와 다름.

4. GDP 대비 공교육비=(정부 재원+민간 재원+해외 재원 공교육비)/GDP

* '계'는 '교육단계별 GDP 대비 공교육비' 지표로 OECD 평균 및 EU 평균이 '재원별' 지표에 수록된 수치와 다를 수 있으며, 해외 재원이 포함되어 정부 및 민간의 합과 일치하지 않을 수 있음.(단, 2014년 수치는 초등학교~고등학교에 한하여 '계'를 '재원별' 지표로 대체하였으며, 한국은 해외 재원 공교육비를 민간 재원에 포함)

5. '전체' 항목은 자료 기준연도 2011년까지 유아~고등교육(교육단계 미분류 포함), 2012년은 초등~고등교육(교육단계 미분류 포함), 2013년부터 초등~고등교육(교육단계 미분류 제외)

자료: 교육부 제출자료 재구성

□ 전체 정부지출 대비 총교육비 비율

- 우리나라의 전체 정부지출대비 초·중등교육의 총교육비 비율은 2019년 10.2%로 OECD(7.8%)나 EU22(7.0%)보다 높은 수준인 반면, 고등교육의 총교육비 비율은 2019년 2.4%로 OECD(2.8%)나 EU22(2.6%)보다 낮은 수준

(단위: %)

기준연도 ¹⁾	구분	초등학교~고등학교 ²⁾	고등교육	전체 ³⁾⁴⁾
2019년 (EAG 2022)	한국	10.2	2.4	12.7
	OECD 평균	7.8	2.8	10.6
	EU22 평균	7.0	2.6	9.6
2018년 (EAG 2021)	한국	10.3	2.8	13.1
	OECD 평균	7.8	2.9	10.7
	EU22 평균	6.9	2.5	9.5
2017년 (EAG 2020)	한국	10.2	2.8	13.0
	OECD 평균	7.9	2.9	10.8
	EU23 평균	7.0	2.6	9.6
2016년 (EAG 2019)	한국	10.0	2.9	12.9
	OECD 평균	7.9	2.9	10.8
	EU23 평균	7.0	2.5	9.6
2015년 (EAG 2018)	한국	11.1	2.9	14.0
	OECD 평균	8.1	3.0	11.1
	EU22 평균	7.0	2.6	9.5
2014년 (EAG 2017)	한국	-	3.3	14.5
	OECD 평균	-	3.1	11.3
	EU22 평균	-	2.7	9.9
2013년 (EAG 2016)	한국	-	3.1	12.8
	OECD 평균	-	3.1	11.3
	EU22 평균	-	2.7	9.9
2012년 (EAG 2015)	한국	9.6	2.6	14.5
	OECD 평균	8.3	3.0	11.6
	EU21 평균	7.3	2.6	10.0
2011년 (EAG 2014)	한국	11.2	2.6	16.5
	OECD 평균	8.4	3.2	12.9
	EU21 평균	7.4	2.9	11.5
2010년 (EAG 2013)	한국	11.2	2.6	16.2
	OECD 평균	8.6	3.1	13.0
	EU21 평균	7.6	2.7	11.4

주: 1. 기준연도 2014년부터 한국 자료의 교육단계 미분류(행정기관) 금액이 각 학교급으로 안분 포함되었으며, 기준연도 2015년부터 한국 자료의 고등교육단계 공교육비 중 전년도 이월금 및 적립금이 제외, 2016년 자료부터 모든 교육 단계에서 제외

2. '초등학교~고등학교' 항목의 경우, 2013년, 2014년에는 초등학교(초등교육), 중학교(전기 중등교육), 고등학교(후기 중등교육) 및 중등 후 비고등교육으로 나뉘어 수록됨.

기준 연도	구분	초등학교	중학교	고등학교	중등 후 비고등교육
2014년 (EAG 2017)	한국	5.0	3.0	3.2	해당 없음
	OECD 평균	3.5	2.2	2.5	0.2
	EU22 평균	2.8	2.0	2.3	자료 미제공
2013년 (EAG 2016)	한국	4.3	2.6	2.8	자료 미제공
	OECD 평균	3.5	2.2	2.4	0.2
	EU22 평균	2.8	2.0	2.2	0.2

2. 전체 정부지출 대비 정부부담 총 교육비=(정부재원 교육기관 직접지출+정부재원 민간 이전금(학생 지원금 및 기타민간 이전금))/전체 정부지출

3. '전체' 항목은 자료 기준연도 2011년까지 유아~고등교육(교육단계 미분류 포함), 2012년은 초등~고등교육(교육단계 미분류 포함), 2013년부터 초등~고등교육(교육단계 미분류 제외)

자료: 교육부 제출자료 재구성

□ 공교육비 정부지출-민간지출의 상대적 비율

- 우리나라의 초·중등교육의 공교육비 중 정부지출이 차지하는 비율은 90.4%로 OECD(90.2%)나 EU22(92.1%)와 큰 차이가 없는 반면, 고등교육의 공교육비 중 정부지출이 차지하는 비율은 38.3%로 OECD(66.0%)나 EU22(75.1%)보다 낮은 수준

(단위: %)

기준연도 ¹⁾	구분	초등학교~고등학교		고등교육		전체 ⁴⁾	
		정부 ²⁾	민간 ³⁾	정부	민간	정부	민간
2019년 (EAG 2022)	한국	90.4	9.6	38.3	61.7	75.4	24.6
	OECD 평균	90.2	9.6	66.0	30.8	82.5	16.4
	EU22 평균	92.1	7.5	75.1	20.1	87.3	11.0
2018년 (EAG 2021)	한국	88.6	11.4	39.7	60.3	73.6	26.4
	OECD 평균	89.7	9.9	66.2	30.1	82.4	16.2
	EU22 평균	92.2	7.2	74.6	20.5	87.3	10.9
2017년 (EAG 2020)	한국	87.3	12.7	38.1	61.9	72.1	27.9
	OECD 평균	90.1	9.7	68.2	28.6	83.0	15.9
	EU23 평균	92.3	7.3	73.4	22.4	87.0	11.6
2016년 (EAG 2019)	한국	86.2	13.8	37.6	62.4	70.5	29.5
	OECD 평균	90.0	10.0	66.1	31.8	82.7	16.5
	EU23 평균	92.2	7.8	73.2	23.7	87.0	11.8
2015년 (EAG 2018)	한국	87.1	12.9	36.1	63.9	71.1	28.9
	OECD 평균	90.4	9.2	66.0	30.7	82.7	16.1
	EU22 평균	91.9	7.6	73.2	22.1	86.8	11.5
2014년 (EAG 2017)	한국	87.0	13.0	34.3	65.7	68.0	32.0
	OECD 평균	91.3	8.7	69.9	30.1	84.6	15.4
	EU22 평균	93.2	6.8	78.3	21.7	89.2	10.8
2013년 (EAG 2016)	한국	84.4	15.6	32.5	67.5	64.2	35.8
	OECD 평균	91.3	8.7	69.8	30.2	84.2	15.8
	EU22 평균	93.0	7.0	78.0	22.0	88.7	11.3
2012년 (EAG 2015)	한국	83.9	16.1	29.3	70.7	66.5	33.5
	OECD 평균	90.6	9.4	69.7	30.3	83.5	16.5
	EU21 평균	92.8	7.2	78.1	21.9	88.6	11.4
2011년 (EAG 2014)	한국	80.7	19.3	27.0	73.0	62.8	37.2
	OECD 평균	91.4	8.6	69.2	30.8	83.9	16.1
	EU21 평균	93.9	6.1	78.6	21.4	89.4	10.6
2010년 (EAG 2013)	한국	78.5	21.5	27.3	72.7	61.6	38.4
	OECD 평균	91.5	8.5	68.4	31.6	83.6	16.4
	EU21 평균	93.9	6.1	77.3	22.7	89.3	10.7

주: 1. 기준연도 2014년부터 한국 자료의 교육단계 미분류(행정기관) 금액이 각 학교급으로 안분 포함되었으며, 기준연도

2015년부터 한국 자료의 고등교육단계 공교육비 중 전년도 이월금 및 적립금이 제외, 2016년 자료부터 모든 교육단계에서 제외

2. 정부지출 비중=정부 자원 중 교육기관 직접지출/정부·가계·기타 민간·해외 자원 교육기관 직접지출

3. 민간지출 비중=(가계 자원 중 교육기관 직접지출+기타 민간 자원 중 교육기관 직접지출)/정부·가계·기타 민간·해외 자원 교육기관 직접지출

* 전체에는 해외 자원이 포함되므로 정부와 민간의 합계가 100이 아닐 수 있음(한국 자료는 해외 자원을 민간재원에 포함)

4. '전체' 항목은 자료 기준연도 2011년까지 유아~고등교육(교육단계 미분류 포함), 2012년은 초등~고등교육(교육단계 미분류 포함), 2013년부터 초등~고등교육(교육단계 미분류 제외)

자료: 교육부 제출자료 재구성

지방교육재정 관련 분야별 의견수렴 결과

구분	의견 요지	
교육 분야	<p>개나 (교사단체) (교육부 추천)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 유초중등교육의 내실화를 위해 안정적인 지방교육재정교부금은 보장되어야 하며, 사회적 합의를 통한 합리적 교육재정 개편 방안 마련 필요 - 초·중등학교 교육비 지출단위는 학급이 중심이며, 학생수는 줄어도 학급·교원수는 증가하고 있으며 지자체 인구 감소에 따른 지방교부세 증액에는 문제제기가 없음 - 교육받을 권리를 국가가 보장하여야 하므로 교육에 경제논리를 적용할 수 없으며, 노후된 건물 보수 등을 통해 지방교육재정교부금 삭감보다는 교육의 양적·질적 도약 필요
	<p>개라 (학부모단체) (교육부 추천)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교육교부금의 대학생·평생교육 예산 전용에 반대 - 수익자부담경비가 3조 원에 달하고 40년 이상 낡은 학교가 많아 학부모 부담경비를 줄이고 교육환경 개선이 우선 - 교육교부금은 학생들에게 제대로 활용하여 학생들이 안전하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 하여야 할 것
	<p>개바 (학부모단체) (교육부 추천)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 늘어나는 각종 지원금을 받는 입장이지만 예산 대비 효과성에 대해 의문이 있으므로 교부금에 대한 계획 및 예산에 승인제도가 필요 - 교부금 삭감 시 그동안 지원되던 부분에 지원이 축소될 우려가 있어 교부금 개편은 하한선 마련 필요 - 대학도 중추적인 역할을 수행하고 있고 우수한 인재를 육성하는 것은 모두의 책무인데도 시·도교육청은 대학에 대한 지원이 인색하므로 교부금 개편 및 고등교육재정지원에 법적근거 마련이 필요
	<p>개새대 ○○○ (정책자문위원)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 고등·평생교육지원특별회계가 재원 확보에 현실적 대안이 될 수 있으나 진영 간 대립으로 인해 합리적인 대안 선택이 아닌 정치적인 사안으로 변질 - 이에 한시적인 적용을 전제로 타협을 이끌어낸 후 중장기적으로 이해충돌을 최소화할 수 있는 합리적인 방안 마련을 위해 대화와 공감대 필요 - 지방교육재정교부금은 미래교육의 필요성 등으로 인해 일정부분 유지가 필요하나 무조건적으로 증액되는 현상이 발생하지 않도록 하고 지자체의 활성화를 위해 교부금 비율 하향 고려 - 지방교육재정의 운용은 우선순위 도출을 위해 국가적으로 합리적인 논의를 거치는 한편, 재정책임성 및 재정책임성을 강화하여 효율성 제고 필요
지방자치 분야	<p>개다 (교육부 추천)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 유초중등교육에 필요한 예산은 과거 열악한 기준이 아닌 미래교육 지향이 필요하므로 일시적 교부금 증가를 이유로 교부금제도를 개편하는 데에 반대 - 질 높은 공교육을 실현하기 위해 안정적인 교육예산 확보가 필요하며, 의무교육 실시에도 학부모부담경비는 여전히므로 이를 해소할 필요 - 기초학력 보장 등 전문적 교육활동 보장과 노후된 학교 시설 해소를 위해 안정적인 교부금 예산 필요
	<p>개이 (감사원 추천)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정교부금은 지방의 자주재원이나, 고등·평생교육지원특별회계는 국비이므로 교부금을 특별회계로 전환하는 것은 타당하지 않음 - 고등·평생교육지원특별회계는 지방 대응비를 요건으로 하는 국고보조사업을 양산하는 형태로 운영되어서는 안됨 - 지역 고등교육 육성 및 인재양성을 위한 지자체의 권한과 책임을 강화하는 한편, 지방자치와 교육자치의 연계협력을 강화할 수 있도록 제도 마련이 필요

구분	의견 요지	
재정·경제 분야	가자대 ○○○ (정책자문 위원 추천)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정 감축의 반대 논리의 핵심은 교직원 유지 및 확대에 있고 교육계 주장인 학급당 학생수 감소가 교육의 질적 개선인지 구체적 근거가 부족하며, 현재 추세를 유지하는 경우 어느 시점에서 오히려 학급당 학생수가 폭락할 것으로 우려 - 대학교 구조조정 대응 움직임이 강한 현실에서 한정된 국가재원을 고등교육 등과 나눠 쓰는 것이 특별히 문제가 있는 것으로 보이지 않으므로 현행 제도 유지는 타당하지 않음
	가자연구원 ○○○ (한국개발 연구원 추천)	<ul style="list-style-type: none"> - 초중고 교육비의 국제비교 시 학령인구비율이 OECD 평균보다 낮은데도 교육비의 규모가 OECD 평균보다 높은 것은 과대 투자 - 내국세수와 교부금이 연동되어 있어 교육재정을 효율화하는데 유인이 낮고 학령인구 감소추이를 고려할 때 규모의 경제를 상실한 학교수는 오히려 계속 늘어날 전망이며, 과밀학급 등 교육여건 개선은 학생수의 자연 감소분에 의해 대부분 해결될 것 - 모든 예산사업은 상시적으로 효율성과 효과성을 점검하고 이를 예산배분에 환류하여야 하나 교육재정은 이러한 기능이 부재하여 효율성 개선이 곤란 - 기준재정수요는 실제 수요를 반영하고 못할 뿐만 아니라 국가채무 수준은 향후 계속 증가할 전망이므로 재정여건 악화에 따른 세대 간 형평성에 심각한 훼손이 우려됨 - 이에 지방교육재정교부금 제도 개편이 시급
	가자연구소○○○ (한국조세재정 연구원 추천)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정교부금은 학생수 변화와 관계없이 세수입 변화에 따라 교부금 규모가 결정되므로 지방교육재정의 세출도 수요의 변화보다는 세수입 변동에 의존하여 변동되고 재정규모의 연도별 변화폭도 큼(안정성이 낮음) - 인건비 등 학교교육에 소요되는 기본경비도 총세출에서 차지하는 비중이 감소세를 보임 - 지방교육재정교부금의 상당 부분은 기준재정수요에 결정되는 경향이 있음 - 학생수는 지속적으로 감소하는 한편, 세입은 증가하는 추세를 보이고 있으므로 국가재정 운영의 효율성 제고를 위한 제도 개선이 필요함

자료: 분야별 의견 제출기관 제출자료 재구성

기준재정수요의 측정항목

측정항목	세부측정항목	측정항목	세부측정항목
1. 교직원 인건비	(1) 교직원 인건비	6. 유아교육비	(19) 유아교육비·보육료 지원
2. 학교 운영비	(2) 학교경비		(20) 유치원 교원 인건비 보조
	(3) 학급경비		(21) 유치원 교육역량 지원비
	(4) 학생경비	7. 방과후학교 사업비	(22) 방과후학교 사업지원
	(5) 교과교실 운영비		(23) 자유수강권 지원
	(6) 추가운영비		(24) 초등 돌봄 지원
3. 교육 행정비	(7) 기관운영비	8. 고교무상교육 지원	(25) 입학금·수업료
	(8) 지방선거 경비		(26) 학교운영지원비
4. 교육복지 지원비	(9) 지역 간 균형교육비		(27) 교과용 도서 구입비
	(10) 계층 간 균형교육비	9. 재정결함 보전	(28) 지방채 상환
5. 교육기관 등 시설비	(11) 학교 교육환경 개선비		(29) 민자사업 지급금
	(12) 공립학교 신설·이전·증설비		(30) 재정안정화 지원
	(13) 공립 통합·운영학교 신설·이전비	10. 학교 통폐합 및 신설대체 이전 지원	(31) 학교 통폐합 및 신설대체 이전 지원
	(14) 공립 유치원 신설·증설비	11. 학교 신설 민관협력 확대	(32) 학교 신설 민관협력 확대
	(15) 학교 통폐합에 따른 신설·이전· 개축·증설·대수선비	12. 외부로부터의 교육투자 유치	(33) 외부로부터의 교육투자 유치
	(16) 사립학교 이전·증설비	13. 재정집행 효율화 지원	(34) 재정집행 효율화 지원
	(17) 학교 기숙사 시설비	-	
	(18) 청사 신설·이전비		

자료: 교육교부금법 시행규칙 [별표 2], [별표 3] 재구성

교육교부금 제도 개편을 위해 참고할 해외사례

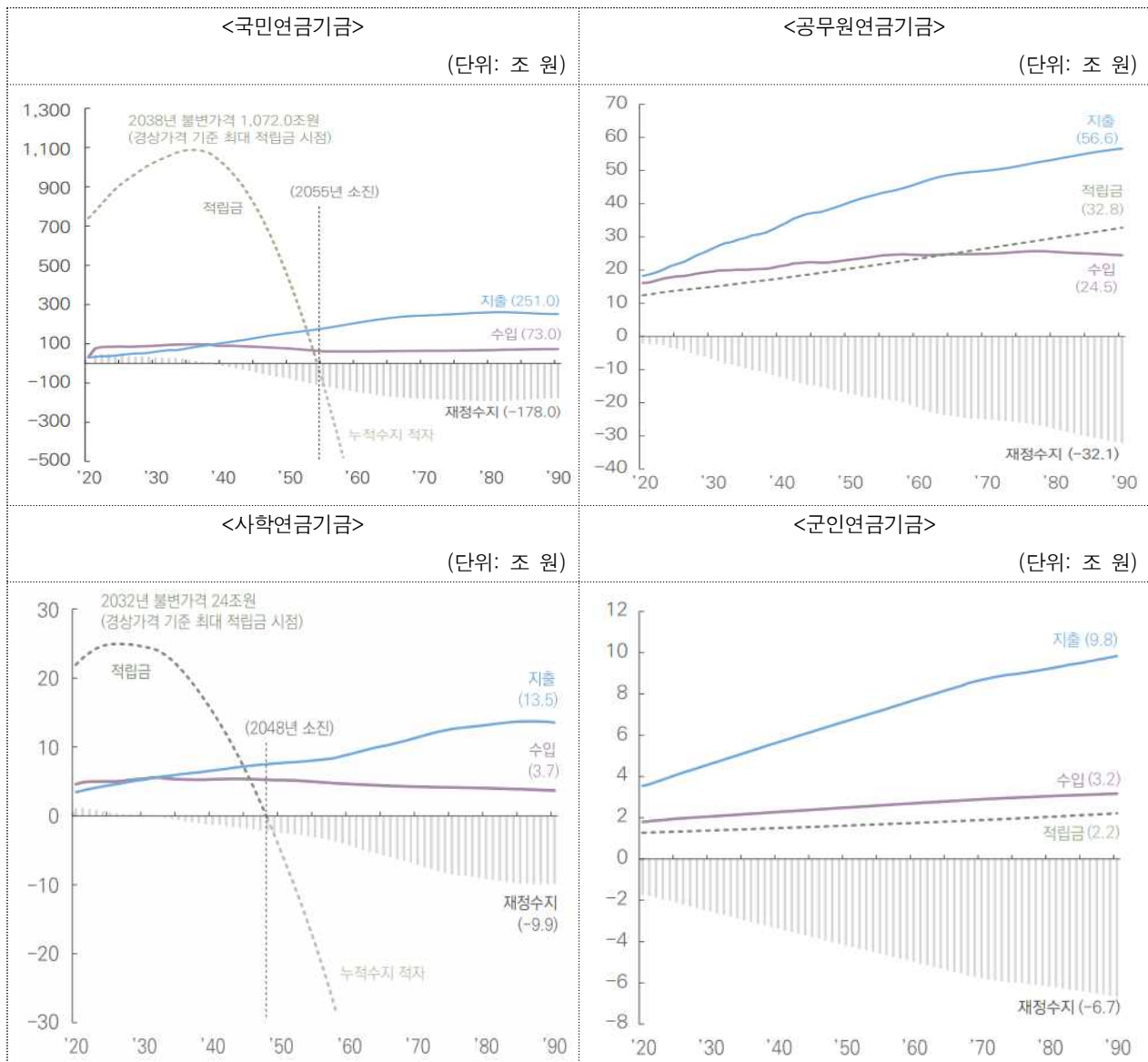
국가	일반재정과 교육재정 운영	교육재정 구조 및 자원
일본	통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> 일본의 교육재정은 지방정부 일반재정의 일부로 이루어지며, 중앙정부는 교원 인건비 지원 등을 목적으로 지자체에 국고지출금과 지방교부세를 총액으로 교부 일본 중앙정부의 교육재정 국고지원은 내국세 연동방식인 우리나라와 달리 교육재정수요에 근거하여 정해지고, 지자체는 중앙정부로부터 교부받은 자원과 지방세 수입, 지방채 발행을 통한 수입을 추가 확보하여 세부 지출 내역을 결정
영국 (잉글랜드)	통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> 교육재정의 자원은 중앙정부의 예산과 지방세로 구성되는데, 그 규모는 지방세 수입을 감안하여 중앙정부 예산안에서 결정 중앙정부 예산은 학교전용보조금(Dedicated Schools Grant, DSG)을 핵심으로 하며, 규모는 각 지역의 이전 연도 배정액에 정률 인상액을 더해 결정 지자체는 학교전용보조금을 각 학교 재학생수 등의 기준에 따라 단위 학교에 배분
미국	분리 운영	<ul style="list-style-type: none"> 미국 교육행정과 재정은 학교구(School district)를 기초단위로 하며, 학교구는 상당한 자율성을 보장받는 대신 지역에서 별도의 재산세를 부과하는 등 교육자원 조달에 대한 기본적인 책무를 함께 지님 학교구의 재정 자율성은 학교구간 상당한 재정 여력의 격차로 이어지고, 각 주별로 주 정부는 학교구 간 재정 균등화 정책을 운영하고 있으며, 각 주별로 제도가 상이한 만큼 교육재정의 규모 및 자원의 비중 등은 편차가 있음
프랑스	통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부는 교육과정과 교원 인건비 지급 등을 책임지고, 각급 지방정부는 학교 운영, 시설 보수, 행정인력 비용 등을 지출하며, 지방의 교육재정은 일반재정의 일부로 운영됨

자료: 감사원 「지출 구조조정 추진실태」 자료 재구성

4대 연금기금의 향후 전망(국회예산정책처)

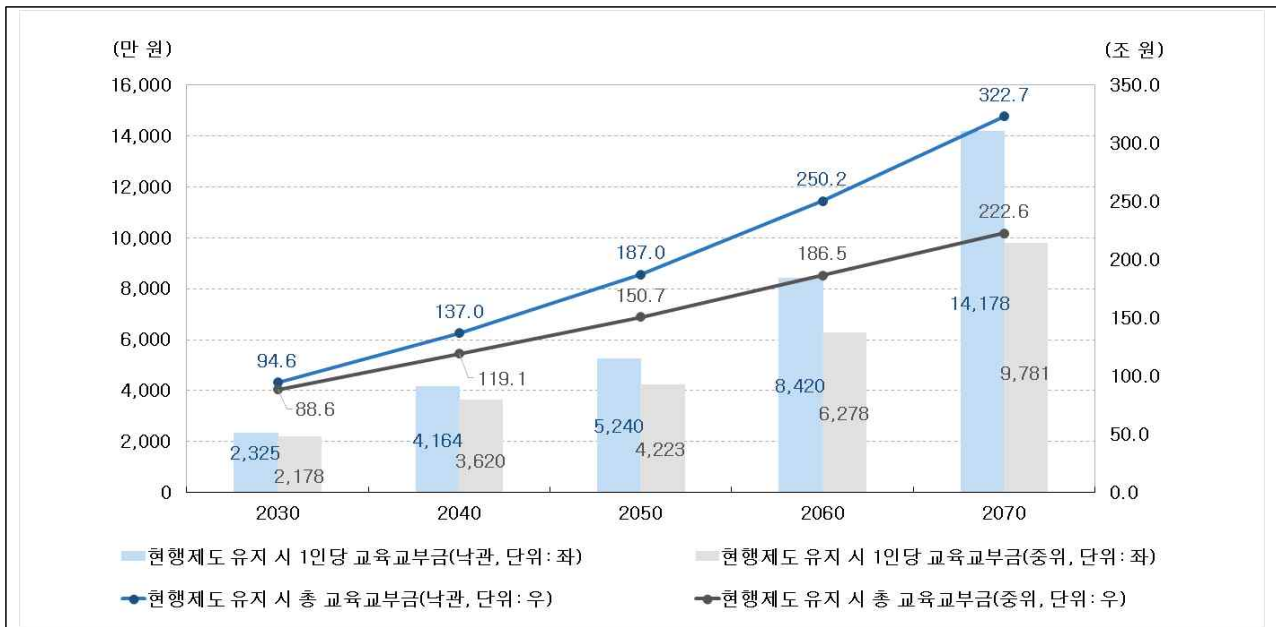
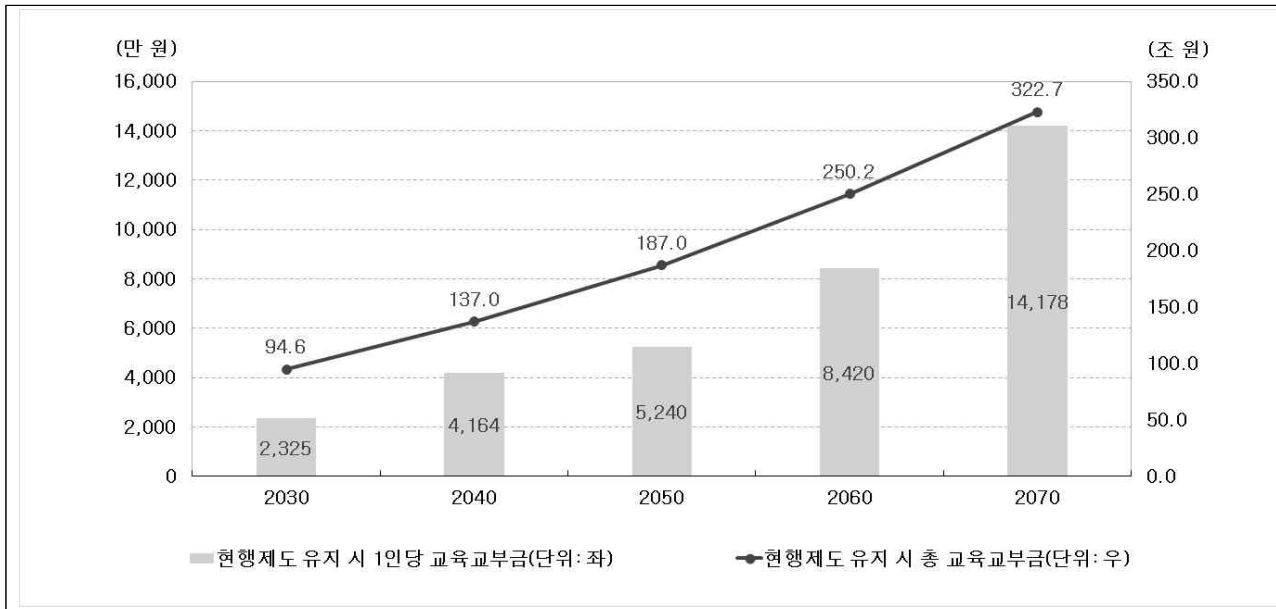
주요내용

- (국민연금기금) 재정수지가 2039년 적자로 전환된 후 2090년까지 178조 원까지 적자가 증가, 적립금은 2055년에 소진될 전망
- (공무원연금기금) 재정수지 적자가 2020년 2.1조 원(GDP대비 0.11%)에서 2090년 32.1조 원(GDP대비 0.78%)으로 적자폭 확대 전망
- (사학연금기금) 재정수지가 2033년에 적자로 전환된 후 2090년까지 9.9조 원(GDP대비 0.25%)까지 적자가 증가하고 적립금은 2048년에 소진될 전망
- (군인연금기금) 재정수지 적자가 2020년 1.7조 원(GDP대비 0.10%)에서 2090년 6.7조 원(GDP대비 0.16%)으로 적자폭 확대 전망

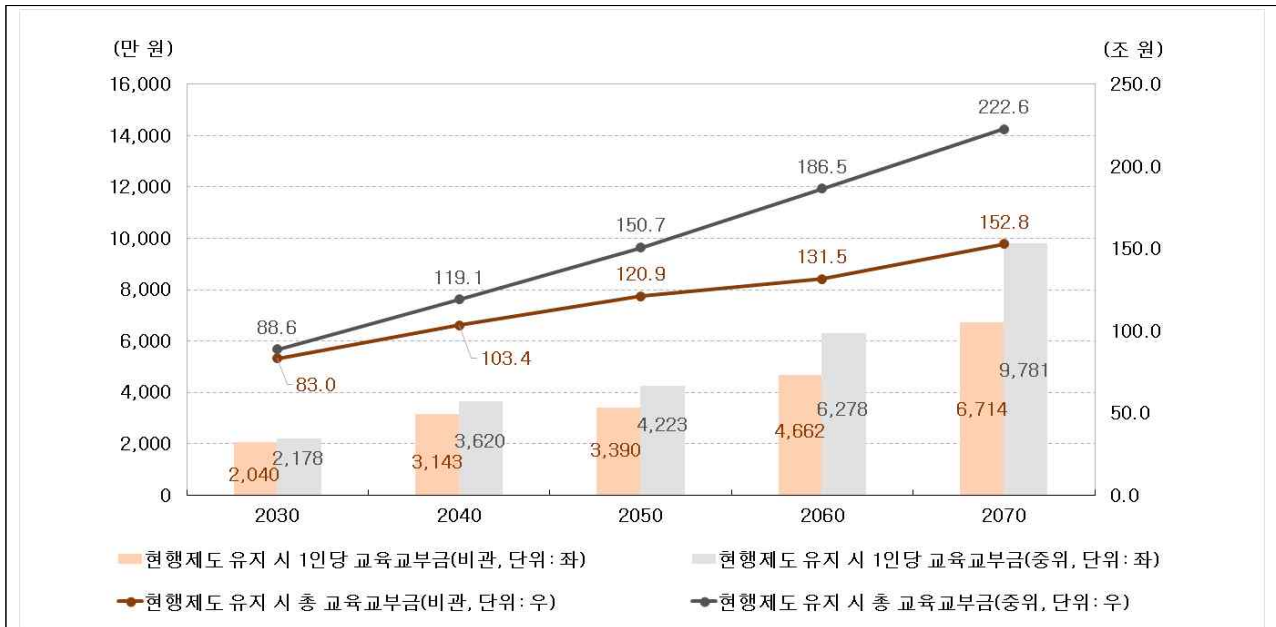
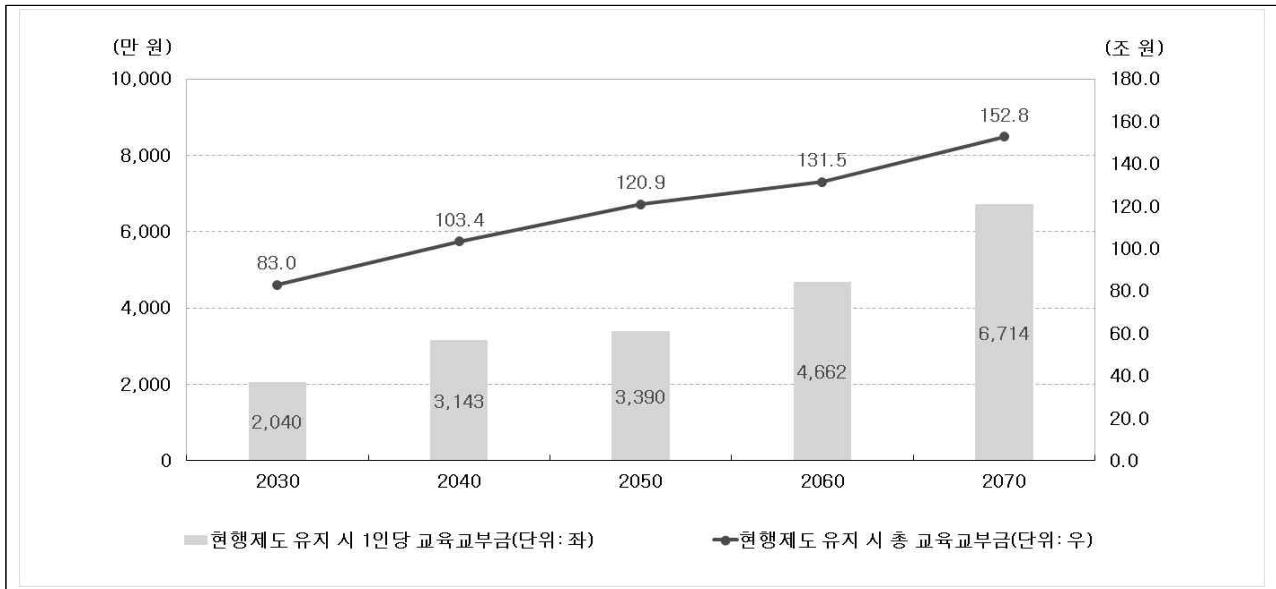


자료: 국회예산정책처 「4대 공적연금 장기 재정전망」 재구성

현행 제도 유지 시 교육교부금 전망(낙관 시나리오)(2030~2070년)



현행 제도 유지 시 교육교부금 전망(비관 시나리오)(2030~2070년)

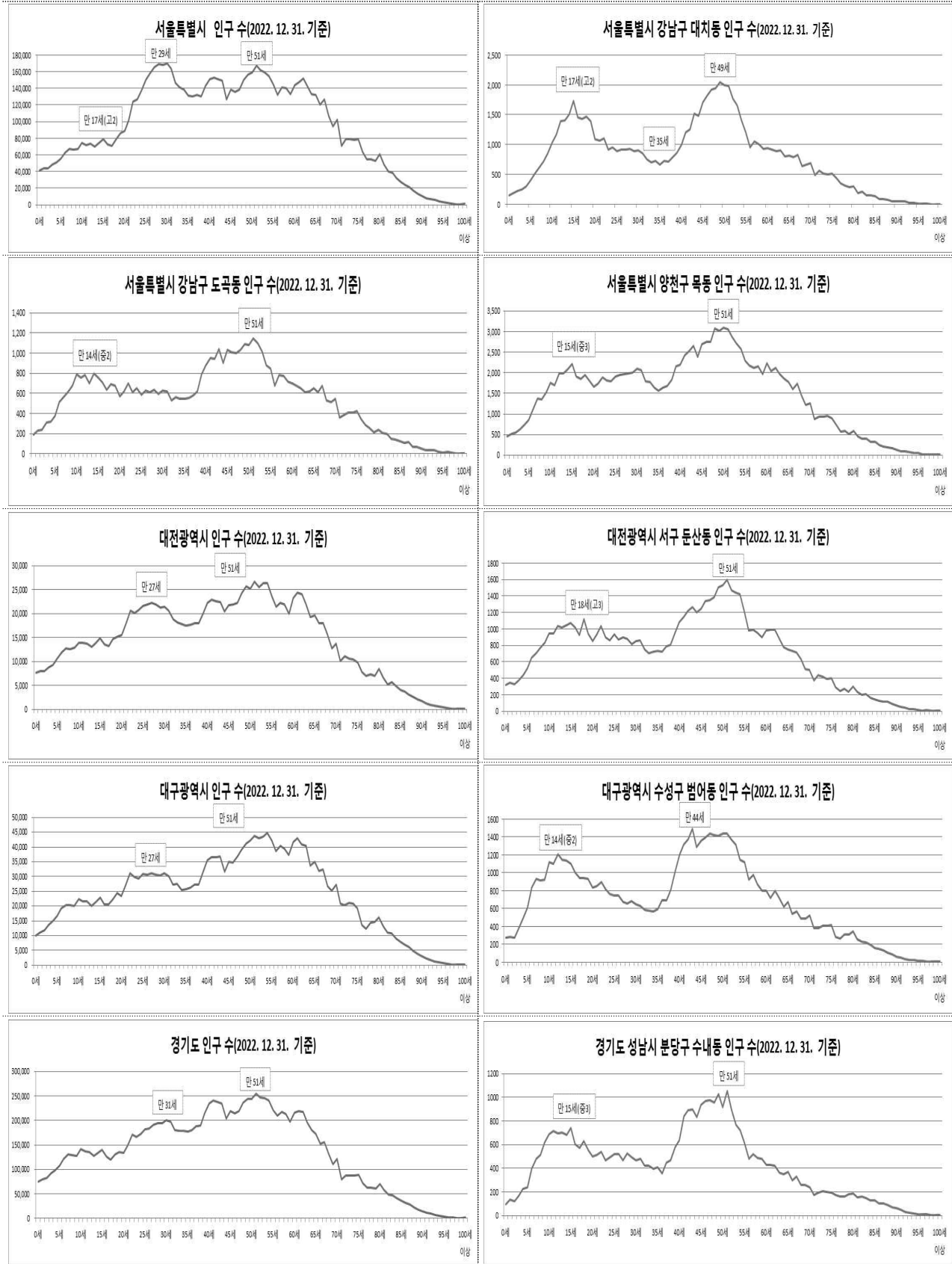


현금·복지성 지원사업 등에 대한 예산집행 주요 사례

- **(경기도교육청)** 2021년 12월경 ‘교육회복지원금’ 명목으로 관내 공·사립 유·초·중등 재학생 약 166만 명에게 1인당 10만 원씩 총 1,664억 원의 현금 및 지역화폐 지급(일회성, 2022년 예산 미편성)
- **(서울시교육청)** 2021년부터 ‘입학지원금’ 명목으로 관내 공·사립 중등 신입생 약 14만 명에게 1인당 30만 원씩 총 422억 원을 지급(2022년부터 초등생까지 대상을 확대하여 116억 원 추가 지급)
- **(경북도교육청)** 2021~2022년 ‘교직원 업무지원용 노트북 보급’ 명목으로 공무원 및 공무원 37백여 명에게 총 46억 원 상당의 노트북을 지급
- **(전남도교육청)** 2018~2022년 ‘무주택 교직원 주택임차 지원’을 위해 교육비특별회계 출연으로 기금을 조성하여 연평균 300여 명의 교직원(교원, 지방공무원)을 대상으로 1인당 3천만 원 이내 총 346억 원을 무이자로 대여
- **(강원도교육청)** 학생 1인당 교육교부금이 가장 큰 강원도교육청의 2021년도 2차 추가경정예산(2021년 8월) 편성사업의 집행실태를 확인한 결과 아래와 같은 사례가 확인됨
 - **(불요불급한 공사발주)** 강원도교육청은 기온이 낮은 경우 도색공사를 하기 어려운데도 2021년도 2차 추경예산이 여유 있게 편성될 것으로 예상됨에 따라 사업의 필요성·시급성에 대한 검토 없이 도색사업을 추진하였고, 전체 초·중·고·특수학교 계 658개교를 대상으로 수요조사 등을 거치지 않고 예산 333억 원을 편성하였으나, 실제로는 327개교에서 83억 원만 집행
 - 또한, 327개교 중 138개교(42.2%)는 최근 5년 이내 도색사업을 진행하였던 것으로 확인되었고, 춘천 여자고등학교 등 4개교는 도색공사 후 하자보수를 진행
 - **(선심성 예산 집행)** 강원도에서 부모가 도내 거주자인 경우 출생일로부터 48개월간 매월 50만 원을 지급하고 있는데도, 강원도교육청에서는 2021년 교직원만을 대상으로 지급하는 축하금을 첫째는 30만 원에서 100만 원으로, 둘째는 200만 원에서 300만 원으로, 셋째는 300만 원에서 500만 원으로 증액
 - **(불필요한 물품 구매 1)** 강원도교육청은 학생용 책걸상 구입 및 교체 지원사업을 추진하면서, 예산에 여유가 발생할 것을 예상하고 사업의 필요성·시급성에 대한 검토 없이 예산 168억 원을 편성하였으나 예산편성 이후 실제 수요조사 결과 학생수 감소와 상태가 양호한 책걸상 보유 등을 사유로 각 학교의 예산신청이 없어 35억 원만 집행
 - 또한, 강원도교육청은 유희물품 관리전환을 통한 물량 확보 가능성을 검토하지 않고, 예산에 여유가 있다는 사유로 학교별 실소요 물량(학생수 - 내용연수 미초과 보유수량)을 초과하여 책걸상 7,153조와 사물함 2,619개(12.5억 원)를 구입
 - **(불필요한 물품 구매 2)** 강원도교육청은 예산에 여유가 발생할 것을 예상하고 사업의 필요성·시급성에 대한 검토 없이 교감 등 관리교원에게 지급하는 스마트단말기 사업을 추진하면서 이에 대한 수요조사 없이 관리교원 전원에게 지급 가능한 스마트단말기 600대를 구입하였으나,
 - 이 중 238대(39.7%)는 당초 목적과 달리 교사에게 지급되어 있었고, 210대(35.0%)는 사용하지 않고 보관만 하고 있었으며, 관리교원에게 지급된 단말기 152대(25.3%) 중 95대는 수업 활용 실적이 없는 것으로 확인(위 152대의 평균 수업활용 일수는 4.9일에 불과)

자료: 교육부 및 각 시·도교육청 제출자료 재구성

일반 초등학교 과밀학급 지속 지역 인구수 비교(2022. 12. 31. 기준)



자료: 통계청 국가통계포털(www.kosis.kr)