

2 0 2 3

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE



국회의산정책처
National Assembly Budget Office

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

일시 | 2022.11.15. | 화 | 14:00~16:00

장소 | 국회의정관 3층 중앙홀

진행순서

1

개회식

14:00 ~ 14:20

개회사 조의섭 국회예산정책처장

격려사 김진표 국회의장

2

발제 및 토론

14:20 ~ 16:00

사회자 원윤희 서울시립대학교 교수

발제 1 장상윤 교육부 차관

발제 2 최병권 국회예산정책처 예산분석실장

송기창 숙명여자대학교 교수

토론 반상진 전북대학교 교수

함영기 전국시도교육감협의회 사무국장

남수경 강원대학교 교수

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

일시 | 2022.11.15. | 화 | 14:00~16:00

장소 | 국회의정관 3층 중앙홀

목차

개 회 사	조 의 섭	국회예산정책처장	7
격 려 사	김 진 표	국회의장	9
발 제 1	대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편방안		
	장 상 윤	교육부 차관	19
발 제 2	지방교육재정교부금 현황 및 개선방안		
	최 병 권	국회예산정책처 예산분석실장	29
토 론	송 기 창	숙명여자대학교 교수	55
	반 상 진	전북대학교 교수	55
	함 영 기	전국시도교육감협의회 사무국장	61
	남 수 경	강원대학교 교수	75



국회예산정책처장 **조 의 섭**

안녕하십니까?

국회예산정책처장 조의섭입니다.

먼저, 바쁘신 일정에도 불구하고

오늘 「2023년도 교육재정 토론회」를 격려해주시기 위해
자리해주신 김진표 국회의장님께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 사회를 맡아주신 원윤희 교수님과

발제를 해주실 장상운 교육부 차관님,

최병권 국회예산정책처 예산분석실장님,

토론에 나서주실 송기창 숙명여자대학교 교수님,

반상진 전북대학교 교수님,

함영기 전국 시도교육감 협의회 사무국장님,

남수경 강원대학교 교수님

그리고 오늘 교육재정 토론회에 참석해주신

모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

4차 산업혁명 등의 환경 변화는 우리 교육의 변화를 요구하고 있습니다.
인공지능과 가상현실 등의 신기술 발달로
디지털 역량을 가진 미래인재 양성의 중요성이 대두되고 있습니다.
미래 사회가 필요로 하는 인재를 양성하기 위해서는
교육재정이 효율적으로 배분되고 효과적으로 운영되어야 합니다.

이번 토론회는
교육재정 및 지방교육재정교부금의 개선안에 대한
정부와 학계 전문가들의 다양한 의견을 수렴하는 자리입니다.

오늘 이 자리가 미래 사회를 이끌어갈
새로운 인재 양성에 기여하는 생산적인 토론의 장이 되어,
교육재정과 관련된 의정활동에 도움을 드릴 수 있는
보람되고 귀한 시간이 되기를 희망합니다.

다시 한 번, 바쁘신 와중에도
오늘 토론회를 빛내주신 김진표 국회의장님,
그리고 토론자 및 참석자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2022.11.15

국회예산정책처장 **조 의 섭**



국회의장 김진표

국회의장 김진표입니다.

〈2023 교육재정 토론회〉 개최를 축하드립니다.

조의섭 국회예산정책처장님과 예정처 가족 여러분, 수고 많으셨습니다.

교육은 국가백년대계입니다.

먼 미래를 내다보고 충실히 계획을 세워야 합니다.

지금 우리 사회는 변화의 한복판에 놓여있습니다.

출생률 감소로 학령인구가 줄어들고 있습니다.

인공지능, 사물인터넷 등 미래를 가를 신기술에도 발맞춰야 합니다.

이런 변화에 대응하기 위해

교육재정을 개편해야 한다는 논의가 시작되고 있습니다.

오늘 토론회는 교육재정 개편안에 대해

국회, 정부, 학계가 함께 지혜를 모으는 자리입니다.

미래사회를 선도할 인재 양성에 도움이 될 수 있도록

충실한 토론이 이루어지길 기대합니다.

‘고등·평생교육 지원특별회계법안’이 주목받고 있습니다.
유·초·중등학교에 사용되는 교부금 재원의 일부를
고등·평생교육 재원으로 활용하는 방안도 제시되고 있습니다.
초, 중등 학령인구가 감소하는 반면,
고등교육이 보편화하고 평생교육의 필요성이 강조되고 있기 때문입니다.
반면에 초, 중등학교의 과밀학급 해소,
미래를 위한 인프라와 콘텐츠 개발, 개인의 특성을 살리는 개별화 교육 등
우리 의무교육을 질적으로 향상해야 한다는 시각도 있습니다.

모두 미래를 위한 교육재정 투자전략을 세워야 한다는 취지입니다.
종합적인 관점에서 충분히 논의하고 결론을 내야 합니다.

지난 시절, 교육은 우리 사회 성장의 원동력이었습니다.
튼튼하고 충분한 기회의 사다리가 우리 사회에 활력을 불어넣었습니다.
언제부터인가 교육이 우리 사회의 양극화를 고착시키는
핵심 원인이라는 지적도 받고 있습니다.

새로운 교육전략의 핵심은 공교육의 경쟁력을 높이는 것입니다.
국가가 책임지고 품질 좋은 공교육을 제공해야 합니다.
이를 위해 장기적이고 초당파적인 논의가 이뤄져야 합니다.
기회의 사다리를 다시 놓기 위한 사회적 합의도 필수적입니다.

미래를 대비하는 교육, 이를 뒷받침하는 교육재정 전략이 시급합니다.
오늘 토론에서 교육개혁을 위한 공론의 장을 열고,
교육의 새길을 개척하는 지혜를 모아내기를 기대합니다.
여러분을 응원합니다. 감사합니다.

2022.11.15
국회의장 **김진표**

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

발 제 1

대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편방안

장 상 윤 교육부 차관

발 제 2

지방교육재정교부금 현황 및 개선방안

최 병 권 국회예산정책처 예산분석실장

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

발 제 1

대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편방안

장 상 윤 교육부 차관

M E M O

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

M E M O

MEMO

2023

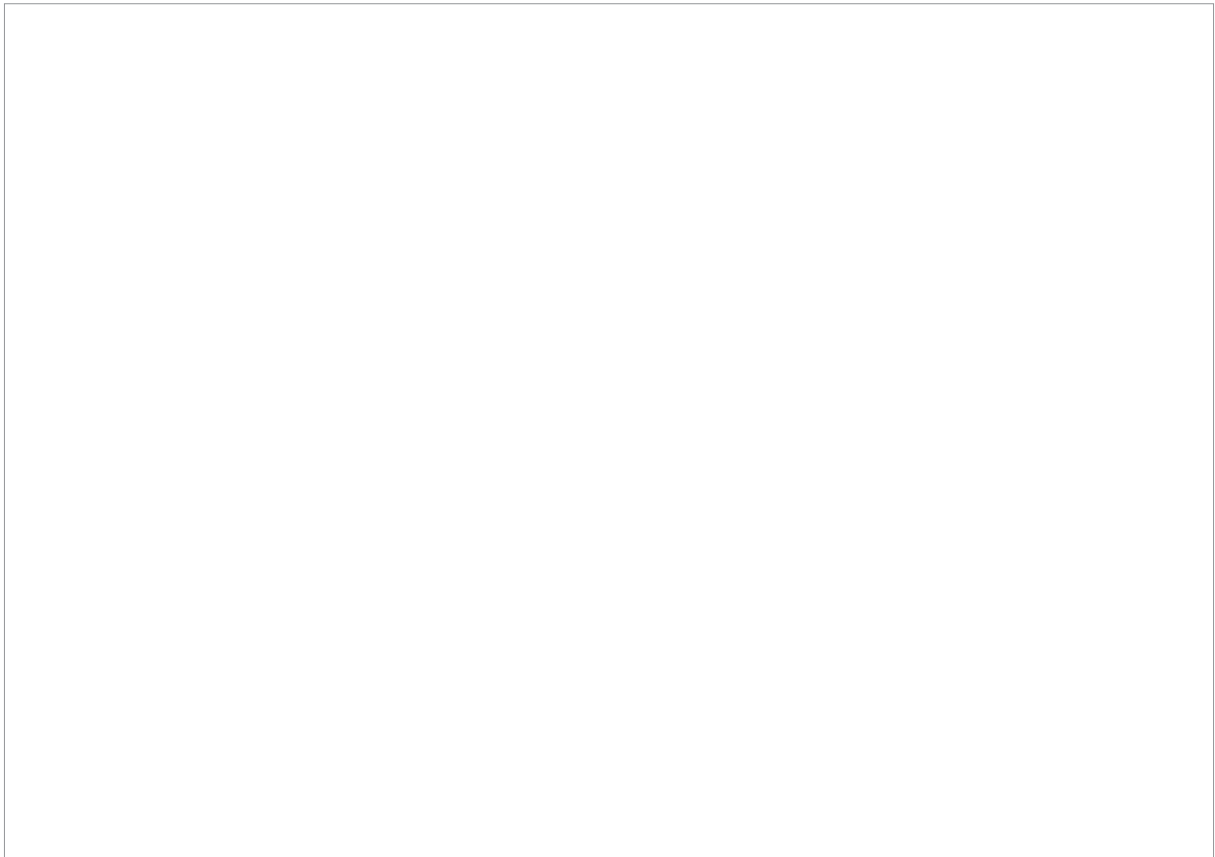
교육재정 토론회

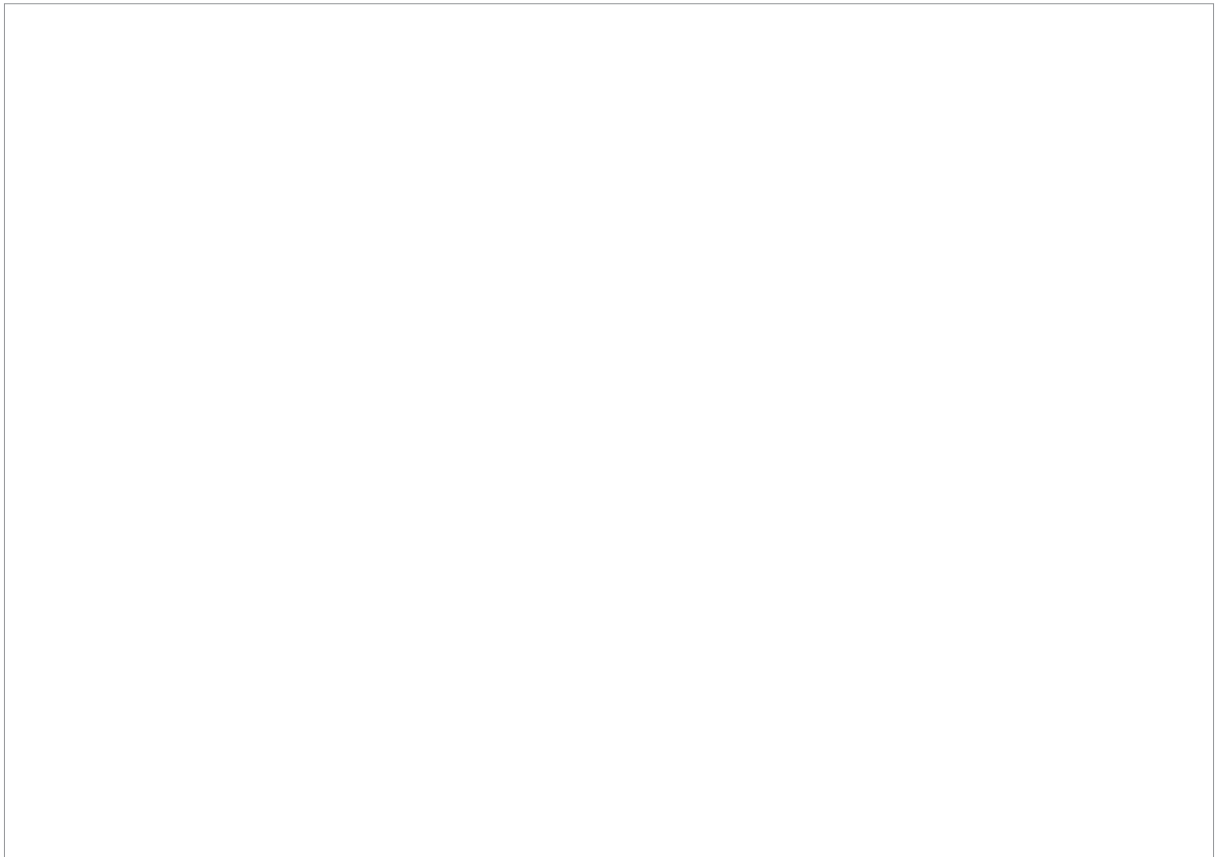
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

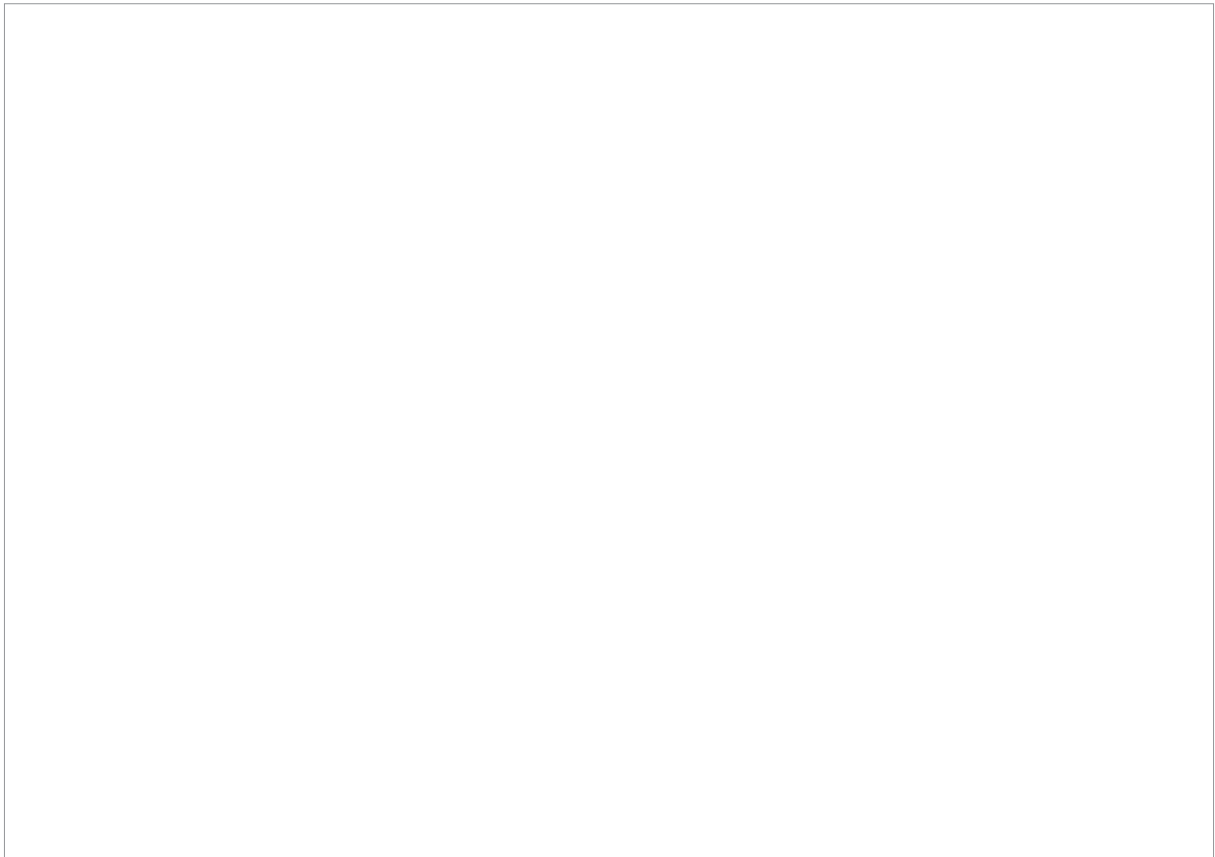
발 제 2

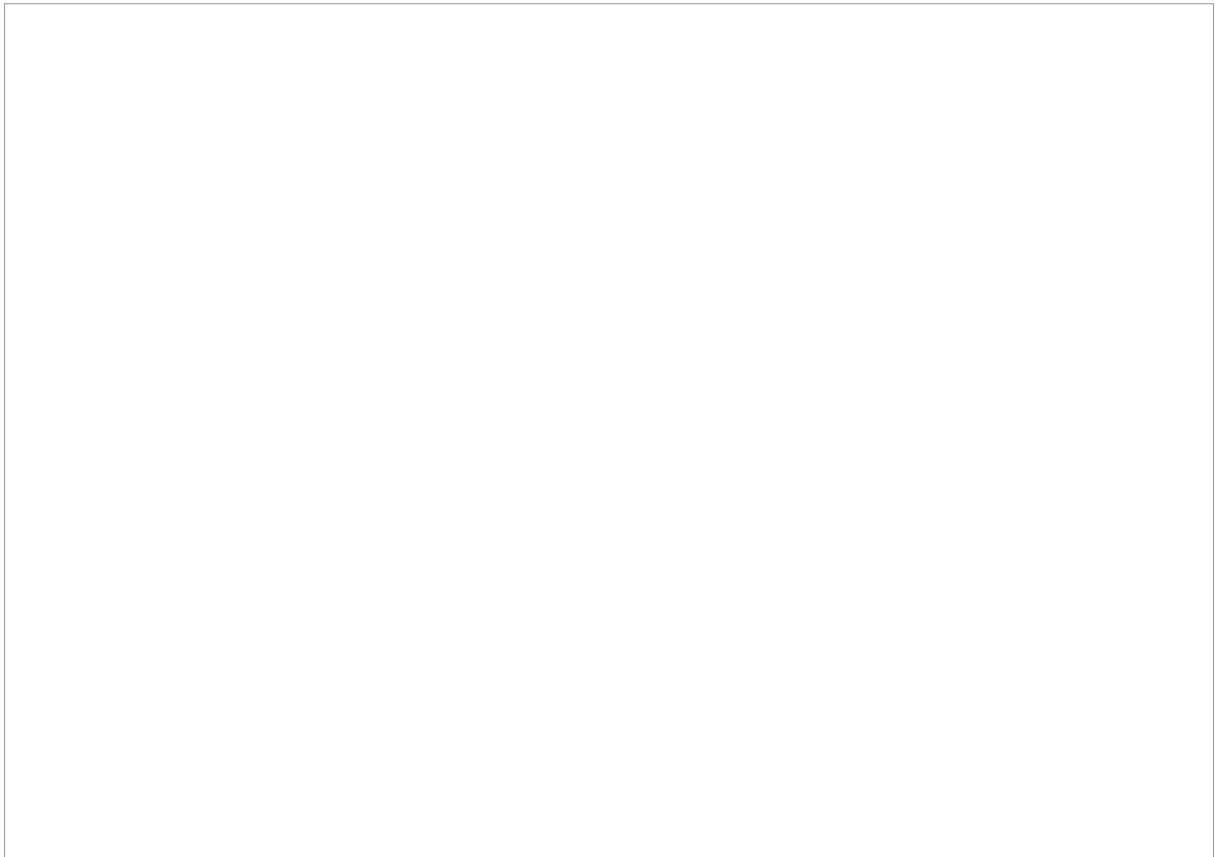
지방교육재정교부금 현황 및 개선방안

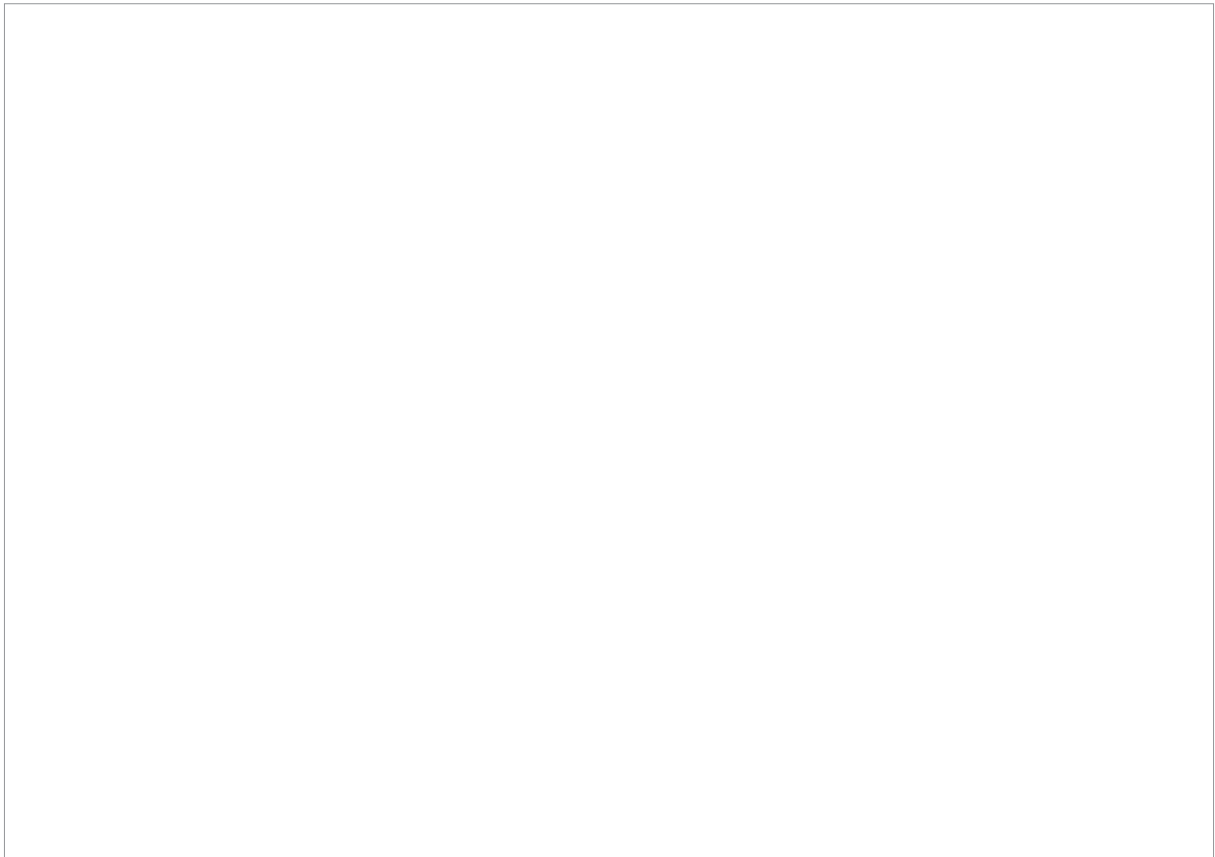
최 병 권 국회예산정책처 예산분석실장

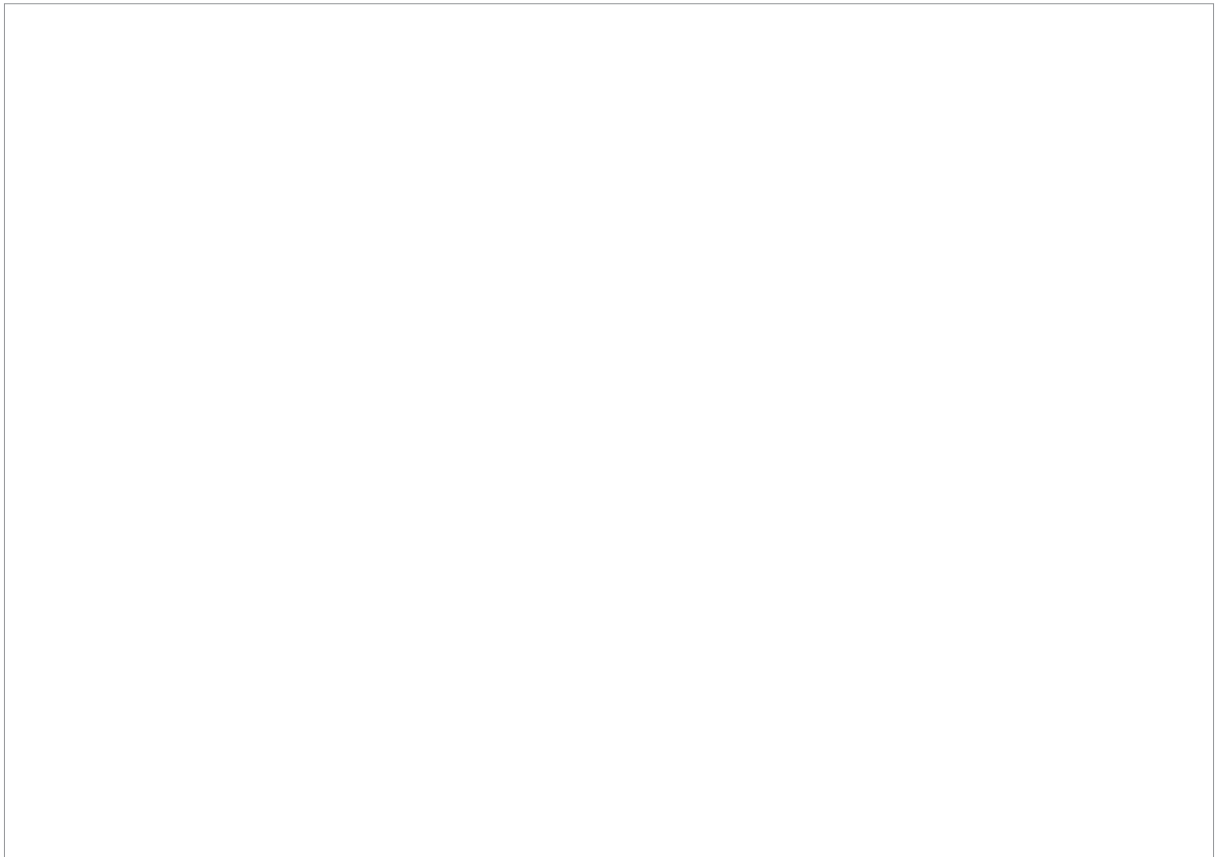














2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론

교육재정 및 지방교육재정교부금 개선방안

송 기 창 숙명여자대학교 교수

반 상 진 전북대학교 교수

함 영 기 전국시도교육감협의회 사무국장

남 수 경 강원대학교 교수

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 1

송기창

숙명여자대학교 교수

지방교육재정교부금과 고등교육재정 개선방안

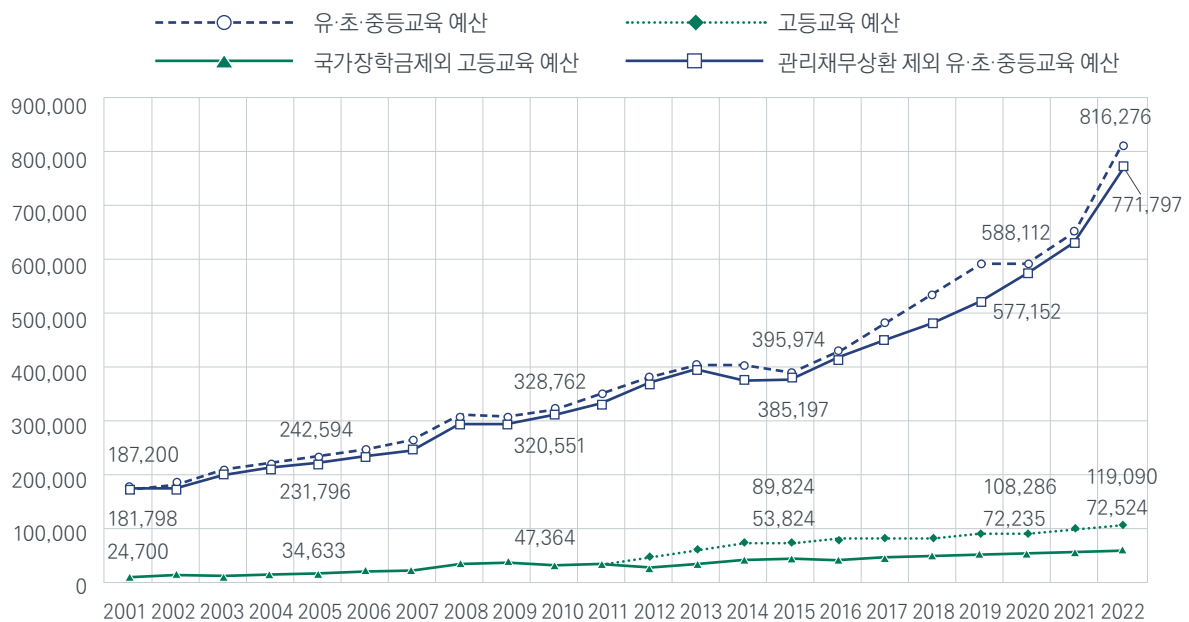
송 기 창
숙명여대 명예교수

1. 국가예산 중 고등교육예산의 변화 추이

- 고등교육예산은 유·초·중등교육예산에 비해 완만하게 증가해왔으며, 2012년부터 신설된 국가 장학금을 제외하면 2022년 고등교육예산(7조 2,524억원)은 2001년(2조 4,700억원) 예산의 2.94배에 불과함.
- 2022년 유·초·중등교육예산은 81조 6,276억원으로, 2001년(18조 7,200억원) 예산의 4.36배에 달함.
- 유·초·중등교육예산에서 관리채무(지방교육채, BTL) 상환액을 제외하면 증가 추세가 다소 완만해지나, 고등교육예산보다 증가 추세가 가파른 것은 변함이 없음.

| 그림 1 | 국가의 유·초·중등교육예산과 고등교육예산 규모의 변화

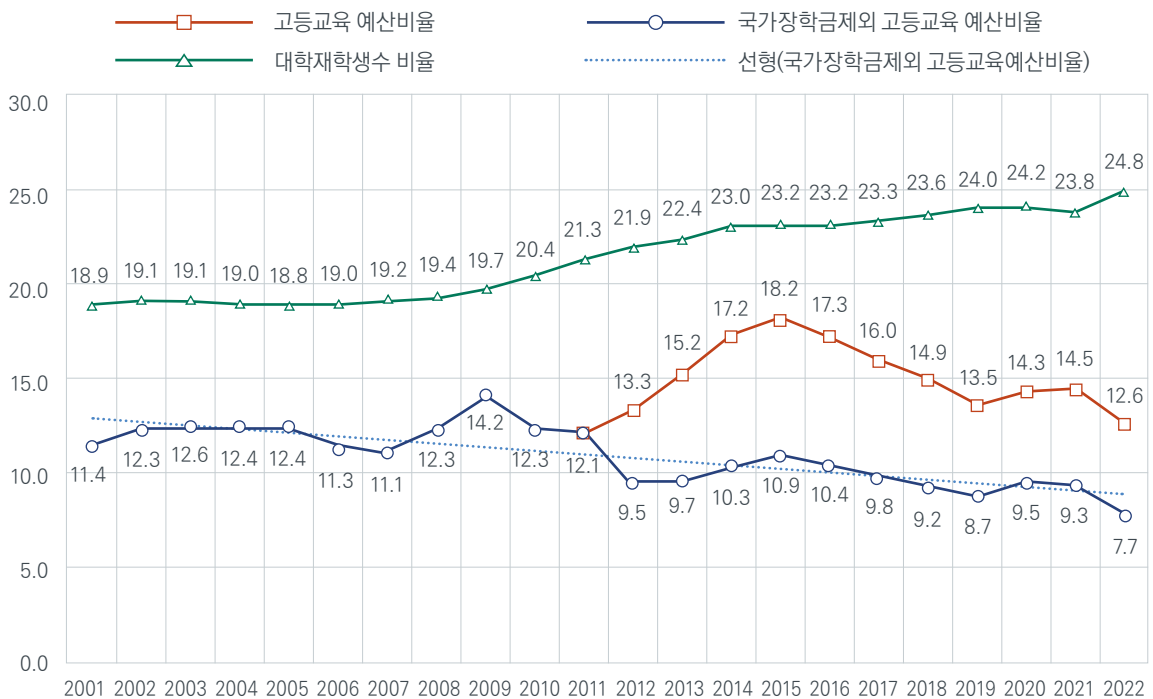
(억원)



- 전체 학생 수에서 대학 재학생수가 차지하는 비율은 2001년에 18.9%였으나, 유·초·중등 학령 인구 감소에 따라 점차 증가하여 2022년에는 24.8%에 달함.
- 국가교육예산에서 고등교육예산이 차지하는 비율은 2001년 11.4%에서 약간 증가세를 보이다가 2012년 국가장학금 신설을 계기로 급격히 비율이 추락하여 2022년에는 7.7%에 불과하여 대학 재학생수 비율의 증가 추세와는 반대로 고등교육예산 비율은 점점 감소하여 2017년 이후 10% 이하로 떨어짐.
 - 고등교육예산 규모가 자체가 늘지 않은 원인도 있지만,
 - 대부분 지방교육재정교부금으로 구성된 전체 교육예산 규모가 상대적으로 크게 늘어난 데 원인이 있음.

| 그림 2 | 대학 재학생수 비율과 고등교육예산 비율의 변화 추이

(%)



- 고등교육예산 확충에 문제가 있었던 것은 전적으로 지방교육재정교부금 탓이라고 볼 수는 없음(송기창·하봉운·윤홍주·오범호·김지연, 2021).
 - 고등교육에 대한 국가의 역할이 국립대학에 국한된다는 인식이 강하여 사립 위주의 고등교육기관에 대한 투자 의지가 부족하였고,
 - 국가장학금 신설을 계기로 고등교육예산 총량 규모가 늘어나자 추가적인 고등교육투자가 우선순위에서 밀림.
 - 2005년 국가예산부터 총액배분·자율편성 예산제도가 도입되었지만, 기획재정부가 내시한 교육부 전체 지출 한도와 함께 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등 부문별 지출 한도를 교육부가 재배분할 수 없었음.
- 그러나 교육부의 지출 한도가 지방교육재정을 포함하여 정해지고, 지방교육재정 법정교부금이 증가하면 자연적으로 전체 지출 한도 내에서 고등교육재정 규모를 줄일 수밖에 없는 상황이었기 때문에 고등교육예산이 지방교육재정교부금과 전혀 무관하다고 볼 수는 없음.
 - 지방교육재정교부금의 불안정성 때문에 2018년까지는 지방교육채 발행과 상환을 반복해왔으나,
 - 지방교육재정교부금이 큰 폭으로 증가하여 지방교육채 발행없이 유·초·중등교육예산 편성이 이루어진 2019년도 이후에는 지방교육재정교부금이 본격적으로 고등교육예산 규모를 제한하는 장애요인으로 작용했다고 볼 수 있음.

2. 지방교육재정의 변화 추세

- 지방교육재정 수입의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 일정 비율과 교육세 수입액의 일부로 확보되나, 일반적으로 알려진 바와 달리 안정성에 문제가 있어서 지방교육채 발행과 민간투자사업(BTL)에 의한 학교신설을 반복해왔음.
 - 2001년 이후 전년도보다 중앙정부가전수입(교부금, 보조금, 특별회계전입금) 규모가 크게 감소한 해는 2009년, 2014년, 2015년, 2020년 4개 연도였음.
 - 지방교육재정의 경우 교부금이 감소하면 인건비 자연증가분을 운영비와 시설비에서 충당해야 하므로 교육활동 위축으로 이어짐.
 - 반면, 2019년 이후 지방교육채 발행이 없었고, 여유재원에 의한 지방교육채 조기 상환으로 지방교육채 잔액이 크게 줄었으며,
 - 2019년부터 적립이 시작된 통합재정안정화기금과 2021년부터 적립이 시작된 교육시설환경개선기금을 비롯한 각종 기금의 적립액이 2021년말 기준으로 5조 4,041억원에 달함
 - 2022년 최종예산에 따르면, 연말에 14조원을 추가 적립할 계획이며, 2023년 예정교부금 중 12조원이 재정안정화기금 적립 수요로 교부하였고, 이외에도 추가 적립 가능성이 있어서 2023년에 일부 인출 가능성을 고려해도 2023년말에는 기금 규모가 30조원을 훨씬 넘어설 것으로 전망함.

표 1 | 연도별 시·도교육비특별회계 세입결산 내역 변화 추이

(단위 : 억원, %)

연도	이전수입		기타(주민·기관부담·기타)	교육비특별회계 부담수입	지방교육채 (A)	기타 (이월금·순세계잉여금, B)	내부거래 (C)	합계 (D)	보육료 전출금 (E)	순세입계 (D-A-B-C-E)
	중앙정부	지자체 일반회계								
2001	184,609	47,395	199	17,529	1,652	27,394		278,778		249,732
2002	189,853	55,722	219	15,352	633	43,111		304,890		261,146
2003	210,570	61,830	391	13,257	728	36,892		323,668		286,048
2004	216,874	63,476	468	11,370	5,853	33,394		331,435		292,188
2005	238,555	59,821	334	12,067	18,154	15,862		344,794		310,778
2006	248,169	64,583	463	13,017	3,488	17,693		347,413		326,232
2007	272,368	72,044	735	19,079	5,329	17,445		387,000		364,226
2008	332,292	79,795	458	16,104	2,657	23,632		454,937		428,648
2009	309,661	76,549	1,664	17,009	21,384	55,027		481,294		404,883
2010	325,672	78,296	815	15,149	10,402	54,492		484,826		419,932
2011	363,112	85,203	1,176	14,865	0	52,674		517,030		464,356
2012	394,009	90,609	979	15,074	339	48,330		549,341	4,337	500,672
2013	410,696	91,667	800	15,637	9,583	44,194		572,576	11,714	518,799
2014	409,780	102,082	807	14,882	38,022	39,592		605,164	16,125	527,550
2015	400,888	109,895	929	14,046	61,268	36,579		623,605	21,207	525,758
2016	438,345	119,035	1,475	14,659	30,102	57,363		660,979	20,200	573,514
2017	506,774	129,162	1,093	17,001	11,431	58,973		724,435	21,248	654,031
2018	565,633	134,439	1,319	17,004	3,209	66,761		788,365	20,586	718,395
2019	645,716	139,247	1,512	16,043	0	71,354		873,873	20,525	802,519
2020	594,421	141,527	4,381	12,120	0	69,639	179	822,266	21,255	752,448
2021	655,688	155,414	2,784	15,379	0	44,709	6,787	880,760	22,261	829,264
2022	860,360	149,515	1,107	5,796	0	42,222	5,974	1,064,974	21,626	995,152
연평균 결산액	398,820	95,787	1,096	14,656	10,192	43,515	4,313	564,655	18,280	501,219

주: 세입결산 기준이며, 2022년은 최종 세입예산 기준임.

자료: 송기창·윤홍주(2011); 지방교육재정분석보고서(2010~2022); 시·도교육비특별회계 세입·세출 본예산분석결과 보고서(2022); 지방교육재정 알리미 결산자료(각연도); 교육부 소관 예산 및 기금 개요

- 2020년 교부금 감소에도 불구하고, 2019년 이후 교부금이 크게 늘어 교부금 감소에 따른 교육활동 위축은 발생하지 않을 것으로 전망되며, 교육계가 우려하고 있는 인건비에 의한 운영비와 시설비 감소는 교부금 규모가 커짐으로써 가능성이 낮아짐.
- <표 2>에서 보는 바와 같이, 세입결산액 대비 인건비 결산액 비율은 2007년 62.6%까지 상승했으나, 이후 증감을 반복하다가 2015년 56.5%를 정점으로 감소세로 돌아서서(코로나19의 영향으로 2020년은 예외) 2022년은 46.4%까지 낮아질 것으로 예상됨.

| 표 2 | 세입결산액 대비 인건비 결산액 비율 변화추이

(단위: 억원)

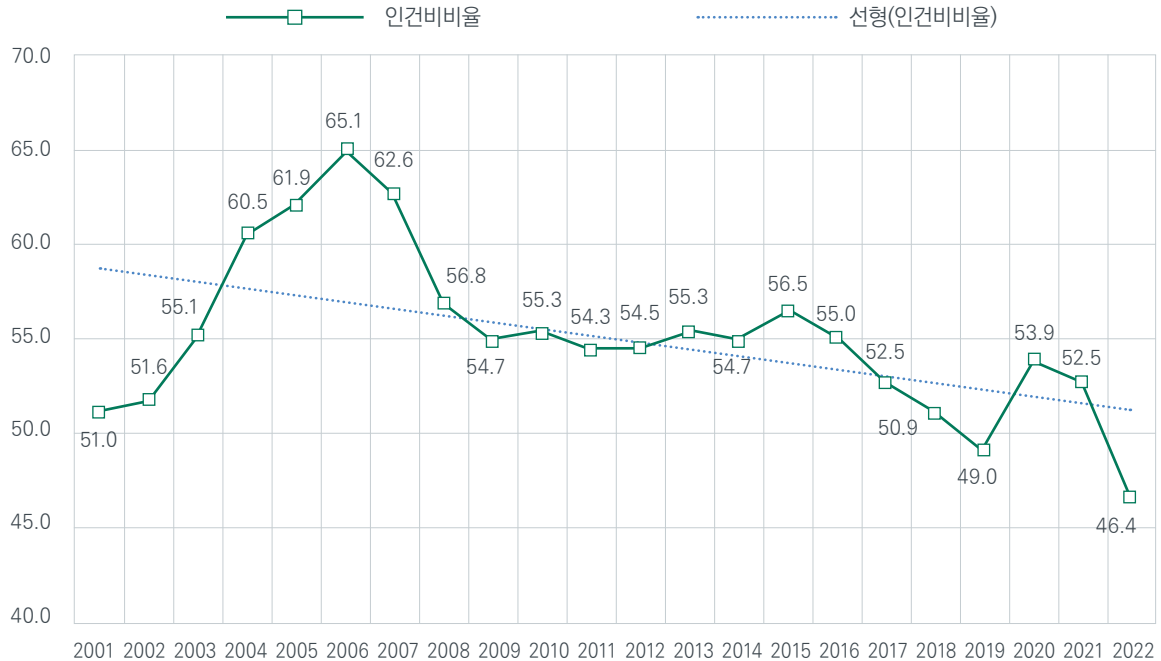
연도	공립 교원	공립 직원	사립 교직원	기타 직원	맞춤형 복지비	인건비 합계(A)	세입 결산액(B)	비율 (A/B, %)
2001	105,742	16,824	19,577	-	0	142,143	278,778	51.0
2002	115,309	17,371	24,535	-	0	157,215	304,890	51.6
2003	129,819	20,184	28,425	-	0	178,428	323,668	55.1
2004	143,064	22,137	31,357	4,032	0	200,591	331,435	60.5
2005	153,825	23,041	32,341	4,253	0	213,460	344,794	61.9
2006	163,456	24,400	33,431	4,789	0	226,075	347,413	65.1
2007	175,336	25,154	35,498	6,180	0	242,168	387,000	62.6
2008	187,662	26,768	37,017	6,885	0	258,332	454,937	56.8
2009	187,064	27,253	37,513	11,272	0	263,103	481,294	54.7
2010	191,168	27,903	38,236	10,957	0	268,264	484,826	55.3
2011	199,079	29,610	39,782	12,439	0	280,909	517,030	54.3
2012	209,671	31,719	43,154	14,606	0	299,150	549,341	54.5
2013	230,081	33,190	45,348	4,514	3,684	316,817	572,576	55.3
2014	237,993	35,291	46,933	7,050	3,970	331,237	605,164	54.7
2015	250,087	36,899	50,020	11,330	3,837	352,173	623,605	56.5
2016	253,464	37,577	51,993	16,490	3,986	363,511	660,979	55.0
2017	264,297	39,011	53,863	19,201	4,108	380,480	724,435	52.5
2018	276,287	40,173	56,600	23,548	4,628	401,235	788,365	50.9
2019	286,689	41,534	58,996	35,054	5,518	427,792	873,873	49.0
2020	293,407	42,692	63,594	37,968	5,690	443,352	822,266	53.9
2021	305,534	44,089	61,857	45,142	5,986	462,608	880,760	52.5
2022	324,540	46,748	64,638	52,229	6,496	494,651	1,064,974	46.4

주: 2022년은 예산기준임.

자료: 송기창·윤홍주(2011); 교육비특별회계 세입·세출 결산분석; 지방교육재정분석 종합보고서

| 그림 3 | 시·도교육비특별회계 세입결산액 대비 인건비 비율

(%)



3. 고등·평생교육지원특별회계 설치에 대한 교육계의 반대 입장

- 교육세 교부금을 전용하여 고등·평생교육지원특별회계를 신설하려는 정부 방침에 유·초·중등 교육계는 고등교육재정의 문제가 지방교육재정의 탓으로 인해 초래된 것이 아니며, 미래 교육 투자수요에 비추어 교부금에 여유가 있는 것이 아니고, 지방교육재정교부금의 불안정성 때문에 향후 교부금 감소가 발생할 경우에 교육활동이 위축될 수 있다고 우려하면서 반대입장을 표명함.
- 고등교육재정의 문제가 지방교육재정교부금 때문에 발생한 것이 아니며, 미래교육 투자수요를 위하여 지방교육재정을 축소할 때가 아니고, 불안정한 내국세 추이를 볼 때 경기변동에 따라 교부금이 감소할 수 있다는 주장은 일면 타당성을 가진 것으로 평가함.

4. 고등·평생교육지원특별회계 보완방안

- 고등교육예산의 규모 변화 추이와 지방교육재정의 변화추세를 살펴본 결과, 교육세 일부를 고등·평생교육특별회계로 전입하는 것은 불가피한 상황이나,
- 민간투자로 이룩한 고등교육 성장과 발전을 획기적인 정부투자 증가없이 등록금 인하동결로 민간투자를 봉쇄하였고, 국가장학금 지원 증가로 정부재정지원 여력이 감소하였으며, 설상가상으로 학령인구 감소로 총원율이 감소하고 대학구조조정의 여파로 정원이 감소함으로써 고등교육재정의 위기가 초래되었다는 점을 정부가 시인하는 것이 중요함.
- 교육계의 우려를 해소하는 방향으로 고등·평생교육지원특별회계를 보완할 필요가 있음.
- 「지방교육재정교부금법」에서 교육세 교부금 조항을 삭제하는 것은 재고돼야 함.
 - 내국세 교부금이 연도별로 안정적이지 않다는 유·초·중등교육계의 우려를 수용하여 내국세 교부금의 변동성을 다소 보완하는 기능을 해온 교육세 교부금을 존치할 필요가 있음.
 - 교육세 수입 중 예산으로 정하는 일정 금액(예컨대, 3조원)만 특별회계 재원으로 이전하고 나머지를 교육세 교부금으로 존치하는 것임.
 - 교부금법 제3조제2항제2호 “해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액”을 삭제하는 대신에, “해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항과 「고등·평생교육지원특별회계법」 제6조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액”으로 개정해야 할 것임.
 - 교육세가 증가할 경우 남는 재원을 교부금으로 확보할 수 있고, 교부금이 줄어들 경우 교육세를 확충하여 보전할 가능성이 열리는 것임.
- 교육세 교부금을 폐지하든, 일부 존치하든 「지방교육재정교부금법」에 대한 안정성 보완 장치를 강구할 필요가 있음.
 - 2004년 말 개정 「지방교육재정교부금법」은 제4조에 의무교육기관 교원 증감에 따른 인건비 변동에 따라 내국세 교부율을 보정할 수 있는 조항을 추가하여 봉급교부금 폐지에 대한 교육계의 우려를 해소함(이를 근거로 내국세 교부율 보정은 없었음).
 - 내국세 수입액이 일정 수준에 미달하여 교육활동에 지장을 초래할 경우(예를 들면, 내국세 교부금 증가분으로 인건비 예상 증가분을 충당할 수 없을 때)와 내국세 수입액이 일정 수준을 초과하여 지방교육재정에 과도한 잉여가 발생할 우려가 있을 경우(예를 들면, 내국세 교부금 증가율이 최근 3년간 교부금 평균 증가율의 1.5배를 초과할 때)에 내국세 교부율을 보정할 수 있다는 조항을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 교부금이 부족할 때는 증액교부금으로 보전하고, 여유가 있을 때는 유아교육지원특별회계가 고등·평생교육지원특별회계 재원으로 전출하는 방안을 생각할 수 있을 것임.
 - 교부율 보정조항 신설은 지방교육재정교부금 교부율 인하에 대한 교육계 반발을 무마하고 교부금의 안정성을 강화하는 보완책이 될 수 있을 것임.

○ 「고등·평생교육특별회계법」(안)의 보완

- 교육계의 반발 중의 하나인 고등교육재정 문제를 교부금 탓으로 돌리는 데 대한 교육계의 반발을 해소하는 차원과 고등·평생교육지원특별회계 규모를 증액하겠다는 의지를 표명한다는 차원에서 법안의 보완이 필요함.
- 법안 제6조제2항은 “정부는 제5조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.”고 규정하고 있으나, 교육계는 이 조항이 추가 전입금의 근거가 아닐 수 있다는 의구심을 가짐.
- 따라서 법안 제6조제3항 “국가는 특별회계 신설 당시 종전의 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 제2항에 따라 매년 일반회계로부터 특별회계로 전입하는 금액을 산정해야 한다.”를 신설하여 추가로 특별회계 세입을 확보하고 특별회계 신설에 따라 일반회계에 있던 고등교육예산의 감축을 막는 근거 조항을 마련할 필요가 있음.

참고문헌

교육부(2001~2022). 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

교육부(2001~2013). 교육비특별회계 세입·세출 결산분석.

송기창(2021). 「지방교육재정교부금법」 50년의 쟁점과 과제. 교육법학연구. 33(3), 101-135.

송기창(2022a). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석. 교육재정경제연구. 31(2), 213-267.

송기창(2022b). 고등평생교육지원특별회계의 쟁점과 과제. 대학의 혁신과 발전을 위한 국가재정전략 정책토론회 자료집(이태규의원, 교육부, 기획재정부, 2022. 11. 4.)

송기창·윤홍주(2011). 2000~2010년 지방교육재정 변동추이 분석. 교육과학기술부 정책연구보고서.

송기창·하병운·윤홍주·오범호·김지연(2021). 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국시도교육감협의회 정책연구보고서.

한국교육개발원(2010~2022). 지방교육재정분석 종합보고서.

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 2

반 상 진

전북대학교 교수

교육재정의 쟁점과 투자 전략

- 국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수 -

반 상 진
전북대학교 교수

I 들어가는 말

1. 불확실한 시대 격변기, 3고(高) 충격의 한국경제와 사회 위기

▣ 총체적 복합위기(Hybrid Crisis), 퍼펙트 스톰(perfect storm) 속의 한국 경제

- 코로나 팬데믹, 그리고 올해 2월 촉발된 우크라이나 전쟁, 글로벌 공급망 붕괴 등으로 국제 경제 침체
- 우리 경제도 고물가, 고금리, 고환율 등 3고의 악재로 가계와 기업이 복합적 경제위기로 고통
- Paul Krugman 예측 : 저물가-저금리 혹은 구조적 장기침체(Secular Stagflation)
- Nouriel Roubini 예측 : Great Stagflation

▣ 경제침체로 인한 초양극화 심화, 이태원 참사 등의 사회문제로 한국 사회의 국론 분열 위기

▣ 정부는 감세, 규제 완화, 긴축재정 등을 지향하고 있음.

- 현재 경제위기 상황에서 정부의 국가재정 정책의 선택지는 많지 않은 것이 사실임.
- 하지만 정부의 긴축재정, 재정건전성 전략 등을 수용한다고 하더라도 교육재정 감축 의도가 국가우선순위에서 후순위가 된 근거가 무엇인지 의문임.

2. 교육투자는 왜 필요한가?

▣ 교육재정 확대에 대한 반대 논리

- 경기침체, 국가재원 부족 문제
- 교육에 대한 칸막이 재정지원 방식의 문제
- 학령인구 감소로 교육재정 소요 비용 감소
- 교육재정 확대보다 교육재정의 낭비적 요소 제거 주장
 - 초·중등교육재정 삭감
 - 고등교육재정으로 이전 전략 주장

-▶ 현 정부는 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세 3조 6천억 원을 고등교육에 옮겨 가칭 “고등·평생교육지원 특별회계(가칭)” 신설
-▶ 아울러 현행 유·초·중등교육에 지원했던 내국세 20.79% 교부율도 조정 검토

▣ 교육재정 감축 대응 논리 : 교육재정 확대 논리(“국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수”)

- 학생수 감소, 교육여건 개선과 교육의 새로운 패러다임 구축을 위한 기회의 요인
 - 학령인구의 감소, 정부는 추가 소요예산 없이 교육여건을 OECD 평균 수준으로 진입 시킬 수 있는 기회의 요인
 - 학급당 학생수가 20명 내외 상황, 학생 점수 서열화 및 학력 경쟁은 무의미
 - 교육의 초양극화 현상을 해소하기 위한 재정 투자 확대 필요
 - 학생수 감소로 새로운 교육의 지향점, 교육내용, 교육방법, 교육평가 등 혁신 요구와 재정 투자 확대 필요
- 노동생산성의 질적 향상을 위한 교육투자 확대에 대한 국가 의지 필요
 - 인구절벽 현상 극복을 위해 출산장려정책도 중요하지만, 교육재정투자 확대를 통해 노동생산력의 질적 향상에 국가적 노력 필요
 - ⇒ 국가성장동력의 핵심은 바로 교육이기 때문임.
 - 지역소멸 대비하여 지역교육균형발전을 위한 적극적 교육투자 필요

▣ 학령인구 감소 현상은 교육의 기회요인

- 교육투자 확대 및 새로운 교육생태계 발현을 위한 학교교육 패러다임 개편 소요 재정 확대
- 생산연령인구의 감소에 따른 저성장의 늪을 벗어나기 위하여 노동생산성 질적 향상으로 국가 지속가능한 성장을 모색하는 교육투자 확산지향적 접근 필요
- 저성장, 초양극화 시대, 지역교육균형발전과 중간계층 이상의 교육지원 대상 확대

3. 주요 질문

질문 1

.....▶ 학령인구 감소가 교육재정 감축의 결정요인일 정도로 우리의 교육재정 규모가 충분한가?

질문 2

.....▶ 정부 전략이 타당한가? 즉 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세(3조6,000억 원+ α 정도)를 대학에 이전하면 대학경쟁력을 확보할 수 있는 규모인가?

질문 3

.....▶ 대전환시대, 교육재정 투자 전략의 방향과 구체적인 방안은 무엇인가?

II. 교육재정 규모가 충분한가?

- 학령인구 감소가 교육재정 감축의 결정요인일 정도로 우리의 교육재정 규모가 충분한가? -

초·중등교육분야의 교육재정 규모가 충분하지 않은 10가지 이유

1. 국가가 지향하는 교육관 문제

- 우리나라의 경우 교육을 사적재(private good)로 인식하는 경향이 강하고, 정부의 교육투자 의지가 미흡함. 그에 따라 교육에 대한 정부 부담이 다른 국가에 비해 상대적으로 낮음.
 - 허약한 교육투자 구조의 주요원인은 낮은 정부부담(초중등 19~26위), 높은 민간부담(초중등 10~14위)
 - OECD 국가의 대부분은 GDP 대비 공교육비 비율 중 높은 정부부담과 낮은 민간부담 비율을 보여주고 있음.
- 교육(특히 고등교육)에 대한 국가관 차이(Chapman, Sackney, & Aspin, 1999, pp.77-78)
 - 교육을 공공재(public good)로 간주하는 국가(노르웨이, 프랑스, 핀란드, 독일 등)
 - 교육을 사적재(private good)로 간주하는 국가(미국, 일본, 한국, 잉글랜드 등)

표 II-1 정부 부담, 민간 부담 공교육비 상대적 비중

(단위 : %, %p)

기준 연도	구분	초·중등교육		고등교육		전체	
		정부	민간	정부	민간	정부	민간
2011	OECD 평균	91.4	8.6	69.2	30.8	83.9	16.1
	한국	80.7	19.3	27.0	73.0	62.8	37.2
2017	OECD 평균	90.0	10.0	66.0	32.0	83.0	17.0
	한국	87.0(26위)	13.0(10위)	43.0(30위)	62.0(6위)	72.0(29위)	28.0(7위)
2018	OECD 평균	89.7	9.9	66.2	30.1	82.4	16.2
	한국	88.6(25위)	11.4(11위)	39.7	60.3	73.6	26.4
2019	OECD 평	90.2	9.6	66.0	30.8	82.5	16.4
	한국	90.4(19위)	9.6(14위)	38.3	61.7	75.4	24.6

주: 1) 정부지출 비율 : (정부재원 공교육비 / 전체 공교육비) × 100 2) 민간지출 비율 : (민간재원 공교육비 / 전체 공교육비) × 100
출처 : OECD(2014~2022). Education at a Glance.

| 표 II-2 | 국가경제규모, GDP 대비 공교육비 비율 (OECD 평균과 비교)

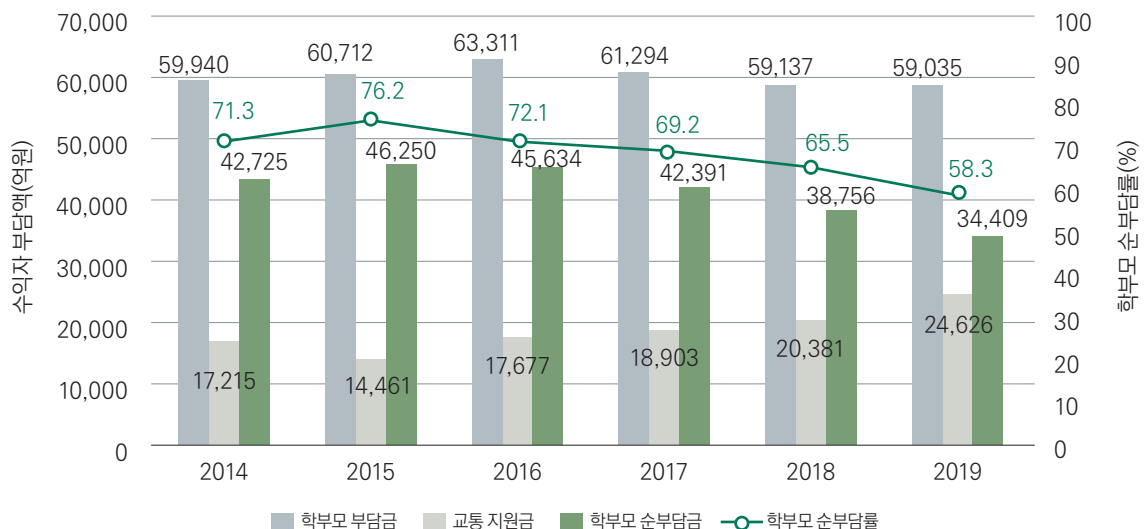
기준연도	구분	국가 총 GDP(Billion US\$)	부담주체별 GDP 대비 공교육비 비율(%)			
			초·중등교육		고등교육	
			정부	민간	정부	민간
2011	OECD 평균	1,174	3.6	0.3	1.1	0.5
	한국	1,625	3.4	0.8	0.7	1.9
2017	OECD 평균	1,541	3.1	0.3	1.0	0.3
	한국	2,104	3.0	0.4	0.6	1.1
2018	OECD 평균	1,611	3.1	0.3	0.9	0.4
	한국	2,220	3.1	0.4	0.6	0.9
2019	OECD 평균	1,652	3.1	0.3	0.9	0.4
	한국	2,226	3.4	0.4	0.6	0.9

주 : 1) 국가경제규모는 해당연도 명목 PPP GDP 규모임.

2) 해당 지표는 정부에서 민간으로의 이전 지출(학생에 대한 장학금, 가계지원금 등)을 민간재원으로 포함하는 '최종 재원' 기준 GDP 대비 공교육비 지표임(초기재원을 기준으로 할 경우, 초·중등교육 부문 정부재원은 3.1에서 3.2로, 고등교육 부문 정부재원은 0.6에서 0.9로 증가)
출처 : OECD(2014-2022). Educational at a Glance. OECD, National Accounts at a Glance, GDP (<https://stats.oecd.org>).

- 실제로 초·중학교는 의무교육, 고등학교는 무상교육을 실시하고 있지만, 2019년 수익자부담 경비 규모가 5조 9,035억원에 이르고, 수익자부담경비 중 지원금 규모는 2조 4,626억원이며, 학부모 순부담금은 3조 4,409억원이었음.
- 아직도 우리나라는 수익자부담경비가 학교회계 세입에서 차지하는 비중(2019)이 17.3%에 이르고 있음(송기창 외, 2021, p. 67).

| 그림 II-1 | 연도별 수익자부담경비 학부모 순부담금과 순부담률 변화



출처 : 송기창 외(2021), p. 67

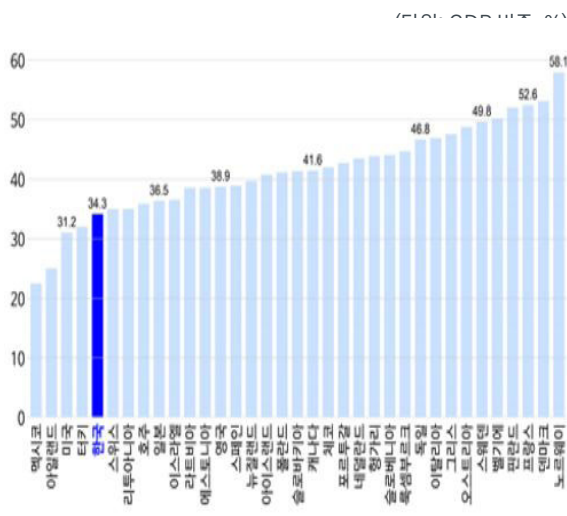
● **교육의 시장주의를 강조하는 미국도 최근 대학 무상등록금 정책 확산 및 학자금 대출 지원 확대**

- 미국은 17개 주에서 무상 대학등록금 정책 및 프로그램 운영을 위한 주 법률(State Legislation)을 제정하였다(Boggs, 2019, p. 4). : 17개 주(State)는 Arkansas, California, Delaware, Hawaii, Indiana, Kentucky, Maryland, Minnesota, Missouri, Montana, New York, Nevada, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, Tennessee, Washington임
- 미국 바이든 정부는 지난 2022년 8월 25일 연방 학자금 대출자 탕감 조치를 발표함으로써 중간 계층 복원을 위해 적극적으로 대응

2. 세계 10위권 경제규모에 걸맞지 않은 열악한 정부재정규모가 주요 원인

- 중앙정부, 지방정부, 사회보장부문의 조세수입과 세외수입을 망라한 ‘일반정부 세입(general government revenue)’ 규모는 GDP 대비 34.3%으로 OECD 국가 중 최하위권([그림 11-2])
- 그 이유는 우리나라의 국민부담률(국세, 지방세, 사회보장기여금이 GDP에서 차지하는 비중)이 2018년 기준 28.4%([그림 11-3])로서 OECD 36개 국가들 중 하위권이기 때문임.
- 낮은 국민부담률로 인한 일반정부 세입 규모가 GDP 대비 가장 낮은 우리나라 국가재정 구조는 정부가 주도적으로 모든 부서의 정책을 이끌기에는 재정적 한계가 있음을 보여주는 대목임.
- 이러한 구조는 결국 우리나라 교육재정 규모가 열악한 근본적인 이유이기도 함.

| 그림 11-2 | OECD 국가별 GDP 대비 일반정부 세입 비율 (2018년)



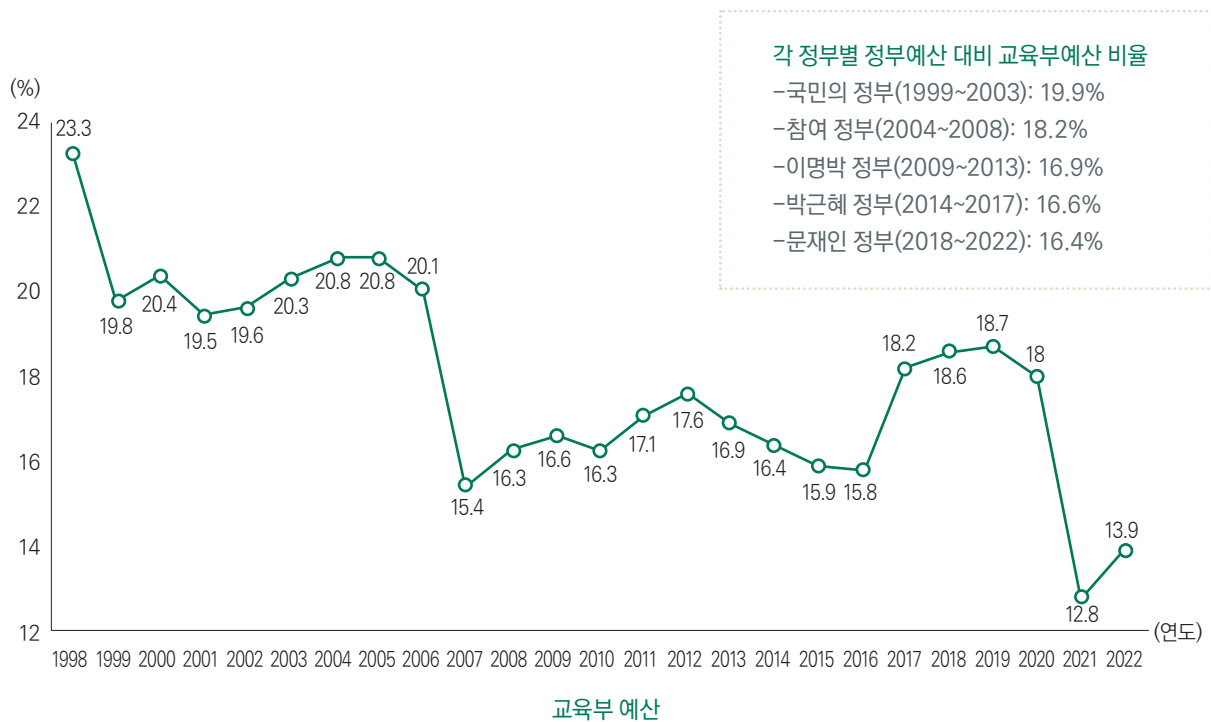
3. 교육투자에 대한 정부의 의지 문제

- 정부예산 대비 교육부예산 비율은 정부의 교육에 대한 투자 의지를 가늠해 볼 수 있는 지표
- 하지만 [그림 11-4]에서 보듯이, 정부에 따라 정부예산 대비 교육부 예산 비율에 차이를 보이고 있고, 이는 결국 정부의 교육투자에 대한 관심 여부가 중요하게 작용되는 것으로 판단
- 경제위기 상황이지만, 국가투자우선순위에서 교육투자는 “상수”라는 정부의 의지가 절실

● 교육투자의 특징과 정부의 의지

- 교육투자(자원)의 희소성 + 회수기간의 장기성
 - 소비적 + 투자적 성격
 - 교육결과에 대한 측정이 어렵고, 비가시적(invisible)
- ⇒ 이러한 특성 때문에 교육에 대한 투자는 정치적 논리에 크게 영향을 받음.

| 그림 11-4 | 연도별 정부예산 대비 교육부예산 비율 변화 추이



4. 초·중등교육재정 세입财源의 불안정성과 지방교육재정 채무로 교육재정 구조 취약

○ 교육분야 투자 계획 财源 확보의 불안정성

- 지방교육재정교부금의 전망 금액과 실제 교부금액과의 차이 발생(표 II-3)

표 II-3 | 연도별 지방교육재정교부금의 전망 금액과 실제 교부금액과의 차이

(단위: 조원, %)

구분	2014	2015	2019	2020	2021	2022
교육부 전망(A)	45.6	49.4	55.7	60.1	53.5	56.1
실제 교부금(B)	40.9	39.4	60.5	55.4	53.2	-
차액(A-B)	△4.7	△10	4.8	△4.7	△0.3	-

주 : 1) 교부금 : 보통교부금+특별교부금 결산 기준

2) 2019년 세수 확대에 교부금 규모가 증가하였음.

3) 한국조세재정연구원은 교부금의 전망치를 낙관, 기준, 비관으로 구분하여 시나리오를 제공하고 있으나 여기서는 기준 금액을 중심으로 제시하였음.

출처 : 교육부 전망(A)는 각 연도 중기지방교육재정 전망(한국조세재정연구원, 각 연도)

○ 지방교육재정교부금 전망치에 비해 실제 교부금액 부족이 예상되면, 시·도교육청으로 하여금 지방교육채를 발행해 차입금을 조달하는 방식으로 운영(표 II-4) 참조)

- 중앙정부이전수입과 지방교육채는 상보적 관계
- 교부금이 줄어들면 지방교육채 발행
- 발행한 지방교육채 원리금 상황에 따른 지방교육재정 세입감소 문제 발생
- '15년과 '16년에는 대규모의 지방교육채 발행(교육환경개선비, 명예퇴직 수당, 학교 신·증설비 등)이 있었고, 「공무원연금법」과 「사립학교교직원 연금법」 개정(연금지급 개시 연령 변경 등)에 따른 명예퇴직 수요 증가, 누리과정 지원 확대 등으로 재정지출 규모는 증가하는 상황이었음.
- 하지만 18년 이후 세수 확대에 따른 보통교부금 증가하였고, 특히 코로나19로 방역, 원격수업 등으로 지출소요가 증가한 2020~2021년에도 보유자원 증가
- 그에 따른 지방교육채 감소와 시·도교육청이 지방교육채를 대부분 상환하여 지방채가 2016년 13.4조원에서 2021년 0.4조원 수준으로 감소하였음.
- 하지만 여전히 교육청의 지방교육채무 규모는 3,683억원이고, 경제 침체가 예상되는 올해 이후 세수 감축이 이루어진다면 지난 2014~2017년도 같이 수 조원의 지방교육채를 발행할 가능성도 있음.

| 표 II-4 | 연도별 지방교육채 발행액 및 이자 부담 현황

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
발행	9,583	38,023	61,072	31,529	11,661	3,359 ¹⁾	-	-	-
상 환	원금	353	20,484	1,144	4,561	24,867	61,985	3,178	12,370
	이자	976	1,483	1,438	2,618	2,893	1,279	353	342
	계	1,329	21,967	2,582	7,179	27,760	63,264	3,531	12,712
잔액	29,429	46,968	106,896	133,864	120,658	81,216	19,231	16,053	3,683

주 : 1) 2018년 지방채 발행분은 2017년 발행이 결정된 지방채가 이월되어 발행된 것임.

출처 : 국회예산처 (2022.8). 2021 회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회)(p. 62).

5. 경직성 경비 위주의 초·중등교육재정 구조

- 지방교육재정 세출 결산자료에 의하면, 2016~2020년 평균 인건비 57%, 학교 전출금 등이 19.35%, 예비비 및 기타가 0.45% 등 고정경비가 전체 세출 결산 총액의 77%를 차지하여 실제 가용재원은 매우 부족한 상황임(〈표 II-5〉).
- 여기에 누리과정, 돌봄교실 등을 포함하면 경직성 경비 비중은 더 높아짐.
- 세출 측면에서 인건비 비중이 조금씩 감소하는 경향을 보여주고 있긴 하지만 경직성 경비가 많은 것은 세출 구조조정에 한계가 있을 수 있음.
- 이는 학생수는 줄어도 경직성 고정비는 줄지 않는다는 것을 의미함.

| 표 II-5 | 연도별·성질별 지방교육재정 세출결산액 현황

(단위: 십억원, %)

구분	총액	인건비	물건비	이전지출	자본지출	상환지출	전출금등	예비비및기타
2016	60,042 (100.0)	36,351 (60.54)	2,046 (3.41)	3,066 (5.11)	6,109 (10.17)	395 (0.66)	11,993 (19.97)	81 (0.14)
2017	65,611 (100.0)	38,048 (57.99)	2,169 (3.31)	3,241 (4.94)	7,095 (10.81)	2,357 (3.59)	12,668 (19.31)	33 (0.05)
2018	71,613 (100.0)	40,123 (56.03)	2,387 (3.33)	3,319 (4.63)	7,687 (10.73)	4,083 (5.70)	13,894 (19.40)	120 (0.17)
2019	80,401 (100.0)	42,779 (53.21)	2,630 (3.27)	3,192 (3.97)	11,164 (13.89)	5,997 (7.46)	14,507 (18.04)	133 (0.17)
2020	77,705 (100.0)	44,335 (57.06)	3,037 (3.91)	3,225 (4.15)	9,887 (12.72)	301 (0.39)	15,578 (20.05)	1,342 (1.73)

출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 26.

6. 학교교육의 질 혁신을 위한 교육재정 투자 규모는 매우 열악

- 교육투자는 학교교육의 질 향상을 위한 필수조건이지 충분조건은 아님. 하지만 현재 교육재정은 인건비, 시설비 등 경직성 고정비용 중심으로 최소한의 비용만 충당하고 있을 뿐 학교교육의 질과 직결되는 교수-학습 지원 규모는 매우 미미한 것으로 나타남.
- 실제로 <표 II-6>에서 보듯이, 지방교육재정 세출결산액 기준으로 2016년 이후 경기회복 등으로 세출결산액은 꾸준히 증가해 왔지만, 정작 학교교육의 질과 직접적으로 관련이 있는 교수-학습활동지원은 지난 5년 동안 총세출결산액 대비 평균 6.13%에 불과한 실정임.
- 교육은 가치지향적, 미래지향적 활동이고 교사와 학생이 학교공간에서 만나는 노동집약적 활동이기 때문에 질 높은 교직원 확보를 위한 인건비나 시설비 지출은 필수적임.
- 따라서 현재 부족한 교육재정 규모 상황에서 경직성 고정비용의 높은 비중이 문제가 있는 것이 아니라 교수-학습활동의 질 혁신을 위한 재정 지원을 강화해야 함.

| 표 II-6 | 연도별·정책사업별 지방교육재정 세출결산액 현황

(단위: 백만원, %)

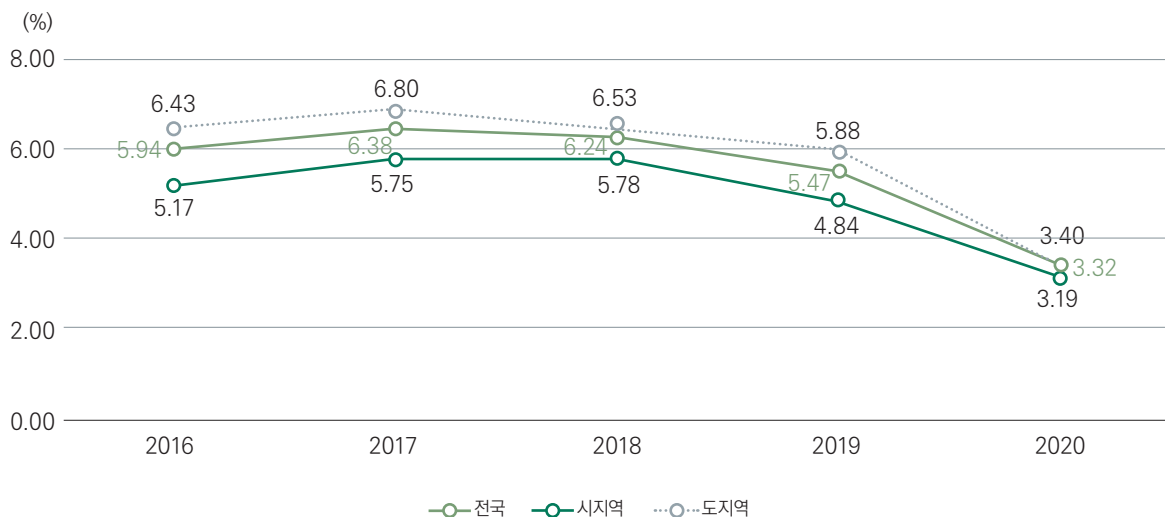
구분	세출결산 총액	유아 및 초·중·고등교육							평생·직업 교육	교육일반
		소계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육복지 지원	보건/급식/ 체육활동	학교재정 지 원관리	학교교육여 건개선시설		
'16년	60,041,898 (100.00)	57,424,214 (95.64)	30,237,432 (50.36)	3,303,529 (5.50)	6,340,252 (10.56)	1,932,629 (3.22)	10,131,100 (16.87)	5,479,272 (9.13)	142,120 (0.24)	2,475,564 (4.12)
'17년	65,611,419 (100.00)	60,687,621 (92.50)	31,532,769 (48.06)	3,867,826 (5.90)	6,898,781 (10.51)	1,806,465 (2.75)	10,487,745 (15.98)	6,094,035 (9.29)	152,863 (0.23)	4,770,935 (7.27)
'18년	71,612,652 (100.00)	64,658,792 (90.29)	33,128,420 (46.26)	4,431,478 (6.19)	7,183,229 (10.03)	2,194,940 (3.07)	11,068,326 (15.46)	6,652,400 (9.29)	162,656 (0.23)	6,791,204 (9.48)
'19년	80,401,054 (100.00)	70,113,068 (87.20)	34,954,766 (43.48)	4,871,624 (6.06)	7,718,058 (9.60)	2,687,516 (3.34)	11,442,822 (14.23)	8,438,282 (10.50)	175,129 (0.22)	10,112,857 (12.58)
'20년	77,705,459 (100.00)	73,529,029 (94.63)	36,350,690 (46.78)	5,440,534 (7.00)	8,516,759 (10.96)	2,681,921 (3.45)	12,465,206 (16.04)	8,073,920 (10.39)	175,310 (0.23)	4,001,121 (5.15)

출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 21.

7. 지방교육재정 운영상 불용액, 이월액이 발생할 수밖에 없는 구조적 한계

- 지방교육재정의 방만 경영의 주요 근거로 불용액, 이월액 과다 문제 지적
- 최근 5년간 이월액 비율 추이를 보면([그림 II-5]), 2017년 이후 점차 감소하는 추세이고, 전년도 이월액 규모가 큼에도 불구하고, 예산 증액분 대부분을 시설사업비에 편성(97.1%, 2019)하고, 관련 예산의 추경예산 편성으로 인한 공사 기간 부족 문제가 발생하여 이월액 비율이 높아지는 현상이 발생하고 있음(〈표 II-7〉 참조).
- 향후 그린스마트 미래학교, 학교공간 혁신 등 시설사업이 확대된다면 이월액 비율이 높아질 가능성도 있음.

| 그림 II-5 | 이월액 비율 최근 5년간 시계열 추이



출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 103.

| 표 II-7 | 성질별 이월액 현황과 비율

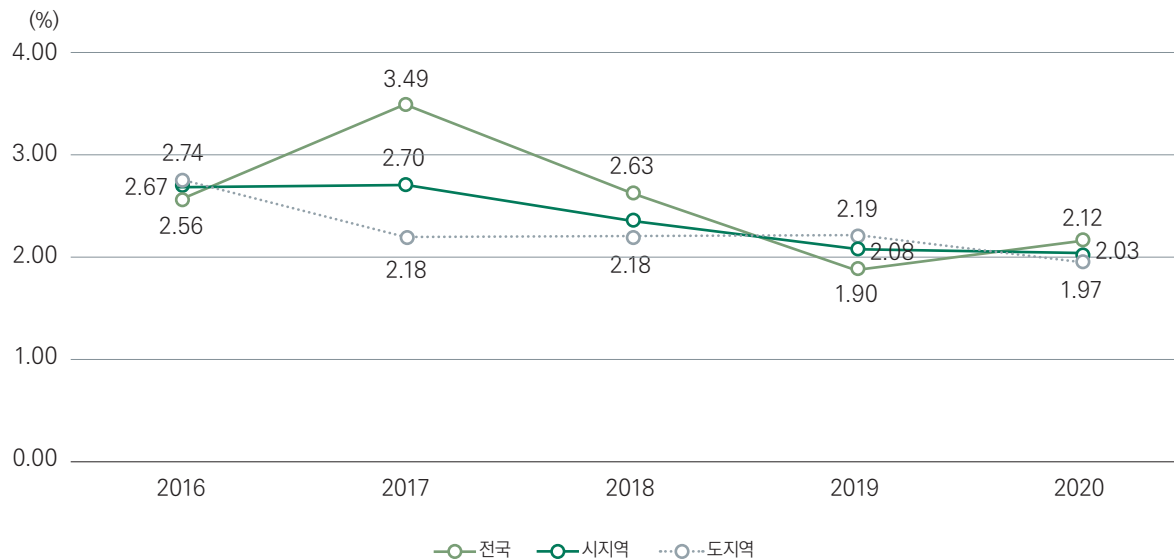
(단위: 억원, %)

회계 연도	예산 현액(A)	B= C+D+ E+F	인건비		시설비		전출금등		기타		비율 (B/A*100)
			금액 (C)	비율 (C/B*100)	금액(D)	비율 (D/B*100)	금액 (E)	비율 (E/B*100)	금액 (F)	비율 (F/B*100)	
2019	869,669	47,599	17	0.03	46,219	97.10	177	0.37	1,187	2.49	5.47
2018	783,427	48,858	1	0.00	45,630	93.39	742	1.52	2,485	5.09	6.24

출처 : 한국교육개발원 (2020). 2020 지방교육재정분석 종합보고서.

- 한편 최근 5년간 불용액 비율 추이를 보면([그림 II-6]), 전반적으로 점차 감소하는 추세이고, 불용액의 대부분은 집행잔액(2019년 75.5%)이며, 시설비와 인건비에서 주로 불용액이 발생되고 있음(표 II-8) 참조).

| 그림 II-6 | 불용액 비율 최근 5년간 시계열 추이



출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 107.

| 표 II-8 | 성질별 불용액 현황과 비율

(단위: 억원, %)

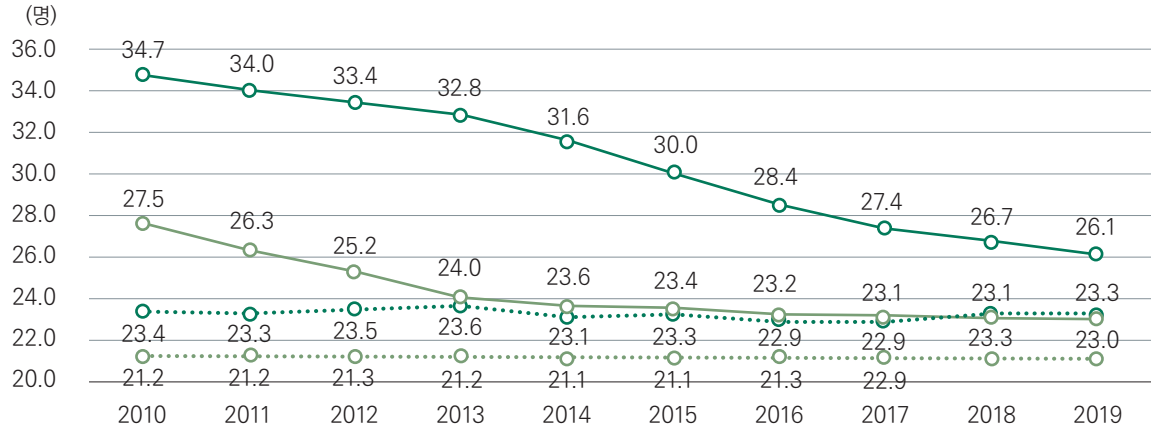
회계 연도	예산현액(A)	B= C+D+ E+F	계획변경 및 취소		예산 절감		지급사유 미발생		집행잔액		비율 (B/A*100)
			금액 (C)	비율 (C/B*100)	금액(D)	비율 (D/B*100)	금액 (E)	비율 (E/B*100)	금액 (F)	비율 (F/B*100)	
2019	869,669	18,060	2,450	13.57	100	0.55	1,881	10.41	13,629	75.46	2.08
2018	783,427	18,442	588	3.19	34	0.18	3,170	17.19	14,650	79.44	2.35

출처 : 한국교육개발원 (2020). 2020 지방교육재정분석 종합보고서.

8. 학생수는 줄어도 학교수, 학급수는 유지·증가하고 있어 학교운영을 위한 교육재정 규모는 감축을 여유가 없음.

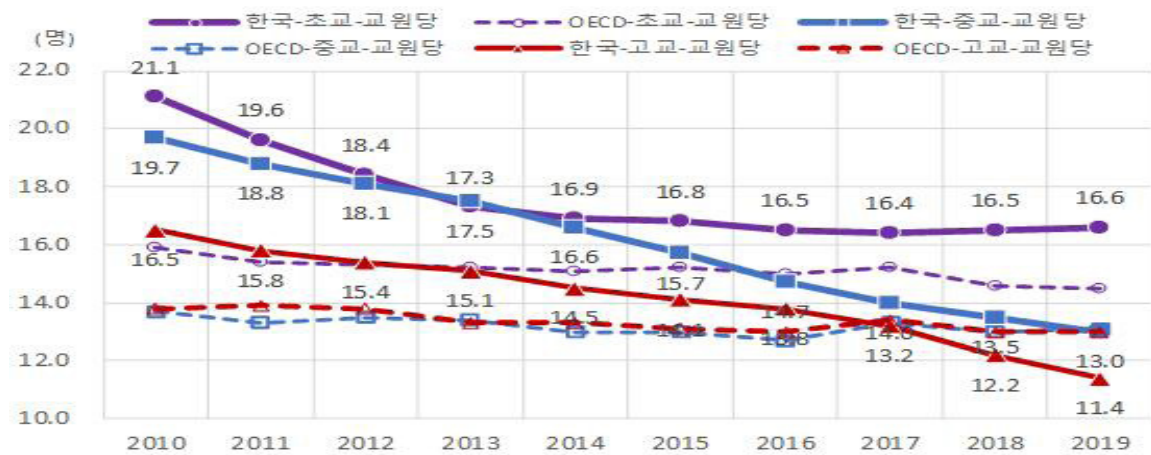
- 교육자원 규모는 학생수보다 학급수나 교원수에 따라 결정됨.
- 하지만 재정당국이나 국회예산정책처 등에서는 학생수를 기준으로 교부금 증가율을 산출하고 있음.
 - 이는 학생수가 줄면 학급수도 줄이고, 교원수도 줄여야 한다는 논리이나, 학급당 학생수나 교원당 학생수가 적정 수준에 도달된 이후에 주장할 수 있는 논리임.
 - 그리고 학생 수가 감소하더라도 교원 인사는 시도별·자격급별·과목별로 구별되어 비탄력적이기 때문에 단기간에 교원인건비를 줄이는 것은 불가능
- 초·중학교 학급당 학생수와 교원당 학생수가 OECD 평균에 비해 여전히 높다는 사실을 간과해서는 않됨([그림 II-7, 8] 참조). 특히 교원당 학생수는 2017년 이후 OECD 평균보다 적음(송기창 외, 2021, pp. 71-72).

| 그림 II-7 | 연도별 학급당 학생수 변화



출처 : 송기창 외(2021, p. 71).

| 그림 II-8 | 연도별 교원 1인당 학생수 변화



출처 : 송기창 외(2021, p. 72).

9. 코로나 19 이후 교육복지 확대 및 정서회복, 교육양극화 해소 등 추가 소요예산 필요

- 코로나 19 이후 교육복지 확대 및 정서회복에 집중 투자의 필요성이 제기되었고, 그에 따라 맞춤형 교육복지 강화, 특수교육지원, 학생 심리·정서회복, 학생 건강 증진 지원, 국제교육·다문화 교육, 학교급식운영, 대안교육, 학교밖 지원, 국가정책사업 안정 지원 등 2023년~2025년까지 총 9조 4,619억원의 추가 소요예산이 요구되고 있는 실정임(〈표 II-9〉 참조).
- 그리고 지역별·학교급별로 추진해 왔던 과대학교 해소, 과밀학교 감축, 학교시설 내진보강 사업, 학교 석면제거 사업, 노후 냉난방기 교체 사업, 교육기자재 교체 사업 등 교육여건 개선을 위한 사업은 계속사업으로서 지역별·학교급별 교육여건 양극화 해소를 위해서라도 지속적으로 투자해야 하고, 이는 당연한 국가의 책무이기도 함. 이를 위해 2023년~2027년까지 총 9조 4,862억원의 추가 소요예산이 요구되는 것으로 추산됨(〈표 II-10〉 참조).

| 표 II-9 | 교육복지 확충 및 정서회복 지원 연도별 소요액 현황

(단위: 백만원)

사업명	2023년	2024년	2025년	합 계
교육복지 확대 및 정서회복	2,882,397	3,103,200	3,476,300	9,461,897

출처: 시·도교육청 제출 내부 자료(2022.10)

| 표 II-10 | 교육여건 양극화 해소를 위한 연도별 소요액 현황

(단위: 억원)

사업명	소요예산						합 계
과대학교, 과밀학급 해소	사업명		물량	단가	소요액		13,314 (2023~2026)
	학교신설		33	40,000	13,200		
	모듈러교사(임대)		33	100	33		
	교실증축		54	150	81		
학교시설 내진보강	사업대상	실적		향후 추진계획			27,623 (2023~2027)
		보강개소 (진도율)	투자액	완성연도	계획개소 (비율)	소요액	
	33,527개소	18,645 (55.6%)	11,938	2029	14,882 (44.4%)	27,623	
학교 석면제거	사업대상	실적		향후 추진계획			14,868 (2023~2027)
		제거(진도율)	투자액	대상(비율)	소요액	완성연도	
	36,933천㎡	20,773천㎡ (56.2%)	10,400	16,160천㎡ (43.8%)	14,868	2027	
노후 냉난방기 교체	· 전국 학교에는 130만여 대의 냉난방기 설치 · 교육부 권고 교체기준인 내용연수 12년 이상의 냉난방기 47만여 대 · 냉난방기의 교체비용은 약 3.3조 원이 필요함 * 479,382대×700만원(충남교육청 단가) = 33,557억원						33,557 (2023~2026)
교육기자재 교체	· 모든 학교의 교육과정에 필요한 TV, 교육용 패드 등 교육기자재 교체비용, 연간 1,100억 원 소요추산 * 549,807(2020 자산취득비 결산액) × 1/5(평균 사용연수 5년 추정) = 1,100억원						5,500 (2023~2027)
소요예산 총액							94,862

주 : 1) 과대학교, 과밀학급 기준

· 과대학교 : 초) 교당 1,680명, 중) 교당 1,260명, 고) 교당 1,260명 초과

· 과밀학급 : 학급당 학생수 28명 이상

출처 : 시·도교육청 제출 내부 자료(2022.10); 송기창 외 (2021).

10. 미래를 창조하는 교육수요 확장에 따른 추가 소요 예산 필요

- 예측할 수 없는 미래를 대비하는 교육이 아닌 미래를 창조하는 교육이 되기 위해서 학교교육 개편, 고교 무상교육 도입 등 기존 교육패러다임의 대전환이 필요하고, 이를 실질적으로 지원하기 위해 그린스마트 미래학교 등 미래 학교 공간 혁신 사업이 시급히 요청됨.
 - 정부는 40년이 경과한 노후건물을 대상으로 제로에너지·친환경 그린 학교 그리고 디지털 기반 스마트 학교를 결합한 융합 방식의 미래형 그린스마트 스쿨로 개축 및 리모델링하는 사업 추진
 - 지난 2021년부터 2025년까지 40년 이상 경과한 노후 건물 2,835동을 대상으로 하고 있고, 이중 75%(2,126동)의 물량에 대해서는 재정사업으로 추진하고 나머지 25%(709동)의 건물에 대해서는 임대형 민자사업(BTL)로 추진할 계획
- 사업 대상은 40년 이상 경과한 학교 건물 중 2,835동(780만㎡)에 대하여 2027년까지 총 사업비 18.5조원을 투입하여 교실을 개축하는 사업이며, 시도교육청은 총 재원의 70%인 13조원을 부담하여야 함(표 II-11)). 따라서 중앙정부는 5.6천억원 정도 부담해야 함.

| 표 II-11 | 그린스마트스쿨 사업 연차별 투자규모

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	소계	2026이후	계
재 정 사 업	총사업비	35,502	23,546	23,546	23,546	23,546	129,686	0	129,686
	물량(동)	582	386	386	386	386	2,126	0	2,126
	예산 편성	계(A)	3,345	23,657	27,337	23,547	101,433	28,253	129,686
		국비(30%)	943	7,100	8,260	7,064	30,431	8,473	38,904
		지방비(70%)	2,402	16,557	19,077	16,483	71,002	19,780	90,782
민 자 사 업	민자사업 한도액	10,919	8,052	8,052	8,052	8,174	43,249	0	43,249
	물량(동)	179	132	132	132	134	709	0	709
	임대료 상환	계(B)	0	0	699	1,214	3,642	51,709	55,351
		국비(30%)	0	0	210	364	1,093	15,513	16,606
		지방비(70%)	0	0	489	850	2,549	36,196	38,745
합 계	물량(동)	761	518	518	518	520	2,835	0	2,835
	계(C=A+B)	3,345	23,657	28,036	24,761	25,276	105,075	79,962	185,037
	국비(30%)	943	7,100	8,470	7,428	7,583	31,524	23,986	55,510
	지방비(70%)	2,402	16,557	19,566	17,333	17,693	73,551	55,976	129,527

출처 : 송기창 외 (2021, p. 82).

- 또한 학교교육에서 미래 역량을 개발하기 위해 빅데이터 분석, 인공지능(AI), 증강현실, 온라인 수업 등을 학습에 활용할 수 있도록 첨단 교육정보화 시설 및 초고속 정보통신망 등을 구축하는 미래교육기반 시스템에 많은 투자 소요예산이 요구됨.
- 송기창 외(2021, p. 86)의 연구에서 추산한 결과에 따르면, 2023년부터 2026년까지 4년간 1조 9,851억원(연평균 4,963억원)이 필요함(〈표 II-12〉 참조).

표 II-12 | AI, IT, ICT 활용 교육기반 구축 등 소요예산 추계

(단위: 억원)

구분	주요사업	소요예산				
		2023	2024	2025	2026	계
교육기반 구축 (정보화기기 포함)	블렌디드 교실 등 스마트 전용 공간 구축, 스마트기기 보급, 무선 AP 구축, 각종 정보화시스템 구축 등	4,254	4,518	3,562	3,634	15,968
교육용 콘텐츠 개발	교육과정 운영 관련 각종 교육용 콘텐츠 개발, 교육용 동영상 개발, 교수학습자료 개발 등	334	337	325	248	1,244
디지털교과서 개발	정보·사회교과 등 디지털교과서 개발	59	63	69	75	266
시스템, 콘텐츠 운영 및 유지보수 등	각종 정보화시스템 운영 및 유지보수	201	202	189	192	784
연구·선도학교, 동아리 등 운영	AI 교육 연구학교 운영, 인공지능 기반 메타버스 모델 개발 적용학교 운영, 디지털교과서 활용 수업 연구회 운영 등	118	117	117	120	472
학생 및 교직원 교육·연수	에듀테크 활용교육 연수 및 컨설팅, ICT 활용 연수 등	296	290	280	254	1,120
총계		5,260	5,528	4,542	4,521	19,851

주 : 당초 송기창 외 연구에서는 2021년 이후 소요예산을 추산하고 있지만, 여기서는 2023년부터 추산한 자료를 활용하였음.

출처 : 송기창 외 (2021, p. 86).

III. 정부 전략이 타당한가?

- 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세(3조6,000억 원+α 정도)를 대학에 이전하면 대학경쟁력을 확보할 수 있는 규모인가? -

1. 윤석열 정부 교육재정 개편 추진 과정

○ 대선공약 및 인수위 논의

- 윤석열 후보(2월 14일) : “지역거점대학 1인당 교육비 투자를 상위 국립대 수준으로 끌어올리겠다”
- 인수위 지역균형발전특별위원회(4월 27일) : “방만한 교육예산의 주범으로 지목돼 온 지방교부금을 재정난에 빠진 지방대학 쪽으로 돌려 지역소멸 위기를 극복하겠다
- 인수위 국정과제(5월 3일) : “지방대학에 대한 행·재정적 권한을 중앙정부에서 지자체로 위임하고 지자체·지역대학·지역 산업계 등이 참여하는 (가칭)지역고등위원회 설치

○ 윤석열 정부 출범 후 진행 과정

- 새 정부 경제정책방향(6월 16일) : “고등교육 재정 확충과 연계한 지방교육재정교부금 제도 개편”
- 국가재정전략회의(7월 7일) : “교육세의 일부(유특회계를 제외한 나머지) 3.6조 원을 떼어 대학교육에 쓰겠다
- 국민의힘 김병욱 의원, 유특회계 재연장 법안 발의(7월 7일)
- 국민의힘 이태규 의원, 고등·평생교육지원회계특별법 제정안 등 발의(9월 2일)
- 국민의힘 권은희 의원, 지자체 교육청 전출금 폐지 추진
- 감사원, 지방교육교부금 실태 감사 착수(11.3.)

○ 국가재정전략회의(7월 7일)에서 발표한 주요 내용

고등·평생교육지원 특별회계 구상안

유
초
중
등

현재	
유아교육지원 특별회계	3.8조원
일반회계 전입 등	2.1조원
교육세 전입	1.7조원
지방교육재정교부금	65.1조원
내국세 전입	61.5조원
교육세 전입	3.6조원

고
등
직
업

일반회계	12.2조원
대학재정지원 등	7.4조원
학자금 지원	4.8조원

특별회계 도입 후

유아교육지원 특별회계	3.8조원
일반회계 전입 등	2.1조원
교육세 전입	1.7조원

지방교육재정교부금	61.5조원
내국세 전입	61.5조원

고등·평생교육지원 특별회계	미정
교육세 전입	3.6조원
기존사업 이관 등	미정

일반회계	미정
기존사업 이관 등	미정

*자료: 교육부

**2022년도 본예산 기준

출처 : 머니투데이 (2022년 7월 8일자 보도).

- 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세(3조6,000억 원+ α 정도)를 대학에 이전하면 대학경쟁력을 확보할 수 있는 규모인가?
- 그리고 대학경쟁력 확보를 위한 최소한의 재정 소요 규모는 어느 정도 될 것인가?
- 결론은 3조 6천억원 정도의 규모로 대학개혁을 추진하기 어렵다고 판단됨.

2. 대학의 위기 국면

가. 대학체제의 기초 체력 붕괴 위기

- 대학체제의 기초체력(fundamental) 붕괴로 인한 대학경쟁력의 저변이 약화
 - 대학체제의 기초체력 붕괴 현상은 대학의 입학정원과 신입생과의 불일치 심화, 그에 따른 지방 소재 대학들은 공동화 현상으로 나타나고 있음.
- 실제로 2021년이 대학 입학연령(만 18세) 인구(47.6만 명)가 입학정원(47.4만 명)에 2천 명 정도 많지만, 2022년부터는 미달하기 시작하여 2024년까지 급감기를 거쳐 2030년까지 유사한 규모를 유지할 것으로 예상. 이른바 대학입학연령인구가 대학입학정원보다 더 많아지는 역전 현상 발생
- 보다 심각한 상황은 2021년 등록자 기준 전체 대학의 신입생 충원율은 91.4%(총 40,586명 미충원)이었고, 수도권보다는 비수도권, 일반대보다는 전문대에 미충원이 집중되어 있음.

나. 대학의 재정위기

- 미충원률 증가로 대학은 재정 압박과 재정 운영 수지의 적자가 나는 상황임.
- 우리나라 대학재정은 낮은 정부재원(30위)과 높은 민간재원(6위) 구조로 되어 있고
- 고액의 대학등록금 수준으로 민간부담은 높지만
- 정부 지원의 부족으로 대학생 1인당 공교육비 수준이 OECD 국가에서 하위권에 머무르고 있음.

다. 학생, 학부모의 대학교육비 부담 증가로 대학교육의 양극화 위기

- 미국의 경우에도 17개주가 무상 대학등록금 정책을 제도화시키고 있지만, 여전히 우리는 대학 등록금 재원에 의존하는 구조임.
- 대학재정 대비 등록금 수입 비율, 40.9% : (국공립 25.7%), (사립 62.9%)

라. 지역 간, 학문 간 불균형 위기

- 지방 소재 대학을 지잡대로 불리는 사회적 낙인 효과에 의해 지역 간 대학 격차 심화
- 더불어 미충원률 급증으로 학과 통폐합 조치
- 그 결과, 지방 소재 대학과 기초학문 분야는 암흑기

마. 대학에 대한 사회적 공신력 약화

- 국민들에게 우리 대학교육에 대한 만족이나 신뢰는 크게 높지 않은 것이 일반적인 인식임.

3. 대학체제 개편과 등록금 인하를 위한 최소 재정수요 규모 추정

- 국가 경제규모와 OECD 평균 기준에 근거한 대학재정 규모를 추정한 결과(〈표 Ⅲ-1〉),
 - GDP 대비 고등교육재정 규모는 OECD 평균이 0.9%이지만, 한국의 경제규모가 세계 10위권에 있는 만큼, 그에 걸맞는 대학재정 규모는 GDP 대비 1%로 설정하고 추정하였음.
 - 그 결과, 2021년 기준으로 최소 20조 7,170억원의 예산을 확보할 수 있고, 그에 따라 추가되는 예산이 9조 5,715억원이었음.

| 표 III-1 | 고등교육재정의 현재 규모와 추가재원 규모(2021년도 기준)

2021년 대학재정 정부지원 규모	국립대학 운영지원	국가장학금	국·공·사립대학 재정지원사업	총계
	3조 8,348억원	4조 1,861억원	3조 1,246억원	11조 1,455억원
2021 GDP 규모	2,071.7조원			
법 제정에 의한 재원 규모	20.7조원 (GDP 1% 규모, 2021년 기준)			
대학재정 GDP 1% 확보로 추가 재원	9조 5,715억원			

● 규모의 경제(Scale of Economy)에 크게 못 미치는 대학예산 규모(〈표 III-2〉)

- 한국의 주요 사립대와 국립대에 재학하고 있는 학생수는 외국 우수 대학에 비해 전반적으로 많지만, 교수수는 서울대를 제외하고 외국 대학의 60% 내외 수준
- 특히 대학예산은 외국 대학에 비해 국사립대학을 막론하고 1/10 수준
- 결국, 국내 대학은 규모의 경제에 못미치는 열악한 재정 상황임.

● 따라서 현재 정부가 제안하는 교육세 3조 6천억으로는 매우 부족한 재정 규모

| 표 III-2 | 국내외 대학의 예산 규모 현황

국내 대학				해외 대학			
대학명	학생수	전임 교수수	예산 (억원)	대학명	학생수	전임 교수수	예산(\$)
서울대 (국립법인)('19)	27,784	2,130	8,290	Harvard Univ. (사립)('19)	18,802	2,310	\$52억 (6조 2,400억원)
연세대 (사립)('20)	28,925	1,695	5,859	Stanford Univ. (사립)('20)	16,384	2,276	\$68억 (8조1,600억원)
고려대 (사립)('20)	29,580	1,477	6,544	Univ. of Chicago (사립)('20)	17,170	2,377	\$5.16억 (6조1,920억원)
성균관대 (사립)('20)	27,100	1,487	6,238	Columbia Univ. (사립)('20)	27,114	1,602	\$50.3억 (6조360억원)
부산대 (국립)('19)	27,830	1,187	3,708	Univ. Of Wisconsin- Madison(공)('20)	37,931	2,112	\$31.9억 (3조8,280억원)
경북대 (국립)('20)	27,862	1,196	3,294	Univ. of California- Berkeley(공)('19)	42,347	1,529	\$30억 (4조2,000억원)
전북대 (국립)('19)	21,757	1,042	2,526	동경대('20)	28,675	2,198	2,599억엔 (2조8,100억원)

주 : 1) 학생수는 학부, 대학원 재학생 기준임. 2) 국내 대학 예산은 교비회계 기준임.

3) 환율은 해당년도 기준으로 \$1 당1,200원으로 추정하였음.

자료: 각 대학 홈페이지.

VI 대전환시대, 교육재정 투자 전략 방안

1. 학령인구 감소가 주는 정책적 시사점

○ 인구구조 변화

- 1) 인구절벽(인구감소) : 교육을 통한 인적자본의 질 향상(교육투자 확대) 노동생산성 향상(생산연령인구의 양적 감소와 저성장 극복의 핵심 전략) 교육이 국가혁신 DNA의 핵심동력 교육혁신을 위한 교육투자 확대의 근거
- 2) 인구지형변화(지역소멸) : 교육균형발전을 위한 교육투자 배분 전략 재설계

2. 교육투자 확대 방향

| 그림 VI-1 | 미래 교육투자 확대 방향과 과제



▣ 거시적 접근 + 미시적 접근 필요

○ 거시적 접근 : 국가 경제규모와 국제비교에 의한 평균 기준에 근거한 교육재정 규모 추정 방식

- 이를 근거로 교육사업의 투자 우선순위 설정 가능
- 장점 ; 정치권과 기재부 등으로부터 독립적 주장 가능
- 단점 ; 교육재정 규모 추정의 과학적 근거 모호

○ 미시적 접근 : 사업별·기능별 교육재정 소요예산 추정 방식

- 장점 ; 수요에 근거한 교육재정 추정의 합리성 확보
- 단점 ; 교육재정 수요 관련 사업의 가치 갈등으로 기재부 등으로부터 예산 삭감의 빌미 제공

3. 교육투자 확대를 위한 대응 방안

1안

오랫동안 교육계가 숙원해 왔던 대응 방안

“지방교육재정교부금 현행 유지” + “대학재정 추가재원 확보를 위한 법적 장치” 마련

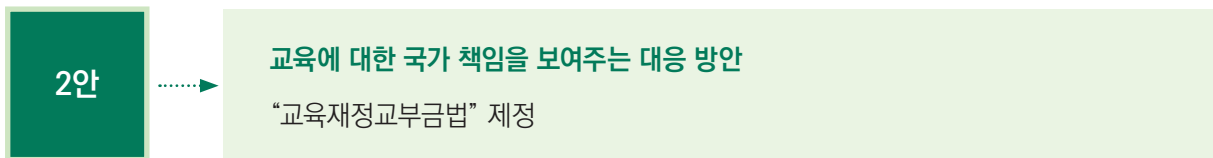
○ 현재 지방교육재정 규모를 유지해야 학생수 감소 요인이 오히려 한국의 교육여건을 OECD 평균 수준 이상으로 향상시킬 수 있는 기회의 요인이 됨.

○ 열악한 대학재정의 추가재원을 확보하기 위한 법적 장치 마련해야 함.

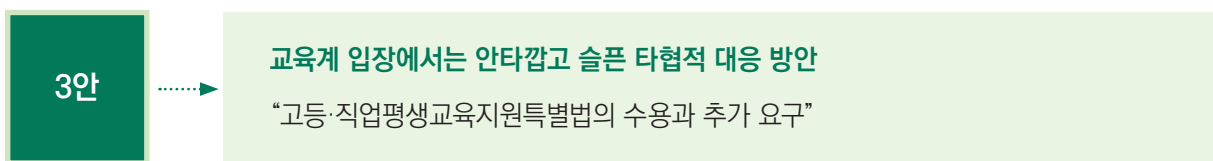
- 1) 교육계의 오랫동안 소망해 왔던 “고등교육재정교부금법” 제정
- 2) 지방대와 수도권 대학, 국공립대와 사립대가 상생하며 대학균형발전하여 고등교육시스템의 기초(fundamental)를 강화시킨다는 관점에서 “대학균형발전특별회계법(더불어민주당 유기홍의원 발의)” 제정하여 5년 한시적으로 집중투자하는 방안

※ 누리과정 문제를 해결하기 위해 「유아교육지원특별회계」를 설치(2016.12)한 바 있고, 이는 2016년 기획재정부 최고의 정책으로 선정된 바 있었음.

- 3) “고등·직업평생교육지원특별법”을 제정하여 5년 한시적으로 운영하되, 대학뿐만 아니라 평생, 직업교육까지 포괄하여 집중 지원하는 방안임.
- 지방교육재정교부금 일부를 한시적으로 고등교육에 사용하는 방안이 아니라 별도의 재원을 확보하는 방안임.
- 4) “고등교육세 신설” 방안 기업의 대학에 대한 사회적 책무성(법인세) + 소득 재배분(소득세)
- 대졸 인력을 채용하는 기업에 고등교육지원 부담을 함께 나누어 대졸 인력 수요자에게 고등교육에 대한 책임감을 공유하기 위해 법인세에 고등교육세 부과
 - 소득 재분배 효과를 얻기 위해 소득세에 고등교육세 부과



- GDP 6% 수준의 교육재정 규모(정부부담 기준)를 확보하고, 유·초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육을 통합 지원하는 “교육재정교부금법” 제정 방안
- 2021년 기준으로 정부재원 GDP 5% 수준은 103.6조원으로서 안정적 재원 규모이고, 이를 통해 학교급별로 재원을 탄력적으로 운영할 수 있음.
- GDP 대비 정부부담 공교육비(초등~고등) 비율은 OECD 평균 4.1%, 한국은 4%



- 현 정부가 추진하는 “고등·직업평생교육지원특별법”을 수용하되(한시법으로),
- 고등교육에 대한 국가 예산의 추가 투입 (윤석열 대통령의 공약, 2월 14일; 새 정부 경제정책방향, 6월 16일)
- 2024년에 종료될 것으로 예상되는 유특회계를 일반회계로 전환
- 그리고 고교무상교육 예산을 반영한 지방교육재정교부금법을 개정하는 방안

▣ 국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수입니다

○ 교육투자는 논리나 명분의 문제가 아니라 국가의 의지 문제 (국가의 교육관)

- 교육은 삶의 질 향상과 국가성장을 위한 핵심 동력인 미래투자이기 때문
- 교육은 노동집약적 분야로서 고정비용을 요구되는 장기 미래 투자

○ 학생수 감소라는 이유로 투자 감축 시도는 교육투자를 경제성의 잣대로 보려는 관성적 사고

○ 학생수 감소는 교육여건 개선과 적정 교육여건 확보 효과로 기존의 산업사회 공장형 교육 패러다임에서 미래형 교육내용-방법-평가 혁신 패러다임으로의 전환이 요구되고 그에 따른 적극적인 교육투자 필요

○ 인구절벽, 인구지형변화 등 인구구조 변화는 생산가능인구의 양적 감소에 따른 저성장에 결정적 영향을 주는 만큼, 교육재정투자 확대를 통한 노동생산성의 질적 향상에 국가적 노력 필요

1) 생산가능인구 감소에 대응, 교육을 통한 노동생산성의 질적 향상 추구

- 4차 산업혁명 시대, 생산가능인구가 많을수록 유리(Klaus Schwab)
- 한국 저출산에 의한 생산가능인구 감소는 커다란 걸림돌
- 교육을 통한 인적자본의 질 향상 → 노동생산성 향상 (생산가능인구의 양적 감소 극복) → 교육이 국가혁신 DNA의 핵심 동력 → 교육혁신을 위한 교육투자 확대의 근거

2) 복합 위기(Hybrid Crisis) 대전환 시대 핵심 문제인 저성장과 초양극화 현상 극복을 위한 교육투자의 새로운 지평

- 코로나 19로 인해 사회의 자원 배분 구조가 계층간 고르지 않은 불평등의 상태를 넘어 중간층이 소멸되고 상층권이 독식하는 초양극화 시대 등장
- 교육자원 배분이 초양극화된 상황에서 취약계층 자녀 지원과 같은 교육복지정책은 필수이고, 나아가 중간 계층 복원을 위한 교육정책 대상의 외연을 확대

3) 삶의 질 향상을 지향하는 “미래 교육체제 대전환”을 위한 미래 투자 필요

- 저성장 시대 초양극화를 극복하고, 삶의 질 향상을 위한 포용적 교육 가치와 질서 설계에 초점을 두고, 공유성장형 혁신적 포용교육시스템으로 국민역량을 강화하도록 체제 대전환 투자 필요
- 기존의 엘리트 중심의 산업사회형 교육 질서와 교육체제와는 과감히 결별하고, 인간의 삶의 질 중심의 교육과 국민역량 강화 중심의 과감한 교육패러다임 모색 필요
- 연대·협력·공감 중심의 포용사회가 승자독식, 각자도생의 경쟁사회보다 더 인간적인 삶을 보장해 주고, 생동감과 역동성을 줄 수 있다는 차원에서 새로운 사회체제의 지향점임은 이미 공감되고 있음.
- AI, VR, 로봇 등 과학기술 발전에 따른 학습생태계 변화는 시대적 과제이고, 이를 위한 과감한 미래 투자임.

4) 교육현안 문제 해결을 위한 교육재정 소요 예산 증대

- 최근 고교무상교육, 유아교육지원특별회계, 고교학점제, 열악한 대학재정, 4차 산업혁명 대비 인재양성 지원, 코로나 19 이후 디지털 기반 학교공간 혁신(그린 스마트 미래학교 포함) 등 교육재정 현안 문제 지속적 발생

참고문헌

국회예산처(2022.8). 2021 회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회).
반상진(2021. 5. 6.). “고등교육재정 확충 방안”. 고등교육 위기극복과 재정확충 방안 마련을 위한 공청회 발표. 국회 교육위원회 제387회 국회(임시회).
송기창 외(2021). 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구(전국시도교육감협의회 2021 - 01). 전국시도교육감협의회.
이환웅·이상엽(2021). 2021-2030 중기교육재정전망: 인건비 추계를 중심으로(수시연구과제 2021- 04). 한국조세재정연구원.
한국교육개발원(2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서 (기술보고 TR 2021-31).
Boggs, Bennett G. (2019. 03). A Promise is a Promise: Free Tuition Programs and How They Work (paper No. 5). A Legislator’s Toolkit for the New World of Higher Education.

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 3

함영기

전국시도교육감협의회 사무국장

지방교육재정교부금 및 고등교육재정 개선 방안

함 영 기

전국시도교육감협의회 사무국장

■ 들어가는 말

- 재정당국은 학생 수 감소에도 불구하고 지방교육재정교부금이 증가해 초·중·고 공교육 예산이 남아 돌고 있다며 이를 축소해야 한다고 말한다. 2021년 12월 기획재정부에서 발표한 2022년 경제정책 방향은 학령인구가 감소하는 상황에서 교부금은 계속 불어나는 구조에 문제가 있으므로 이를 손봐야 한다는 내용을 담고 있다. 한국개발연구원(KDI)은 내국세에 연동되는 지방교육재정교부금 재원 마련 방식을 학령인구의 변화 추이를 반영한 국내 총생산액(GDP) 연동방식으로 개편하면 향후 40년간 1,000조 원의 재정을 절감할 수 있다는 내용으로 기획재정부의 입장을 대변하고 있다.
- 새 정부가 들어선 이후 본격적인 논의가 이루어지고 있는 가운데 최근 이태규 의원이 대표 발의한 「고등·평생교육지원특별회계법안(2022. 9. 7.)」은 “국세 교육세(2022년 기준 3조 6천억 원)를 지방교육재정교부금에서 떼어 고등·평생교육에 지원한다”라는 내용을 주요 골자로 한다. 이는 고등교육 재정 확충과 연계해 지방교육재정교부금의 활용도와 대상을 넓힌다는 취지이다. 여기서 중요하게 고민해야 할 문제가 과연 이러한 지방교육재정교부금 축소 논의가 교육적 관점에서 미래지향적이나 하는 것이다. 지금은 우리의 공교육 수준을 ‘기존처럼 계속 유지할 것인가?’ 아니면 ‘교육의 대전환기에 걸맞게 양적 성장에서 벗어나 질적 변화를 꾀할 것인가’라는 근본적인 질문이 필요하다.
- 중장기 재정전략 없이 학령인구 감소 변수만을 가지고 다른 영역 즉 고등교육, 평생교육 및 직업교육 분야 지원을 위해 교육비용을 줄이자는 경제 논리로 접근하는 것은 결국 저출산 가속화와 학령인구 감소를 더욱 초래하여 향후 국가기능 유지 및 경제 발전 지탱을 위한 원동력을 축소하는 결과를 초래할 것이다.

- 코로나 상황이 아니더라도 우리는 교육의 대전환 시기를 맞아 미래교육 실현을 위한 중장기 재정투자를 확대해야 한다. 21세기 학생이 19세기 교육환경에서 교육을 받고 있다고 할 만큼 학교 교육환경 개선은 더디다. 지금은 학령인구 감소 위기를 기회 삼아 미래세대가 살아가는데 필요한 역량을 갖추고, 급변하는 사회를 선도할 인재를 양성하는 토대를 마련하기 위해 교육 전반에 걸쳐 미래교육으로의 획기적인 전환을 준비해야 한다. 현상 유지가 아닌 적극적인 투자가 필요한 이유이다.

▣ 지방교육재정교부금 제도 쟁점 분석

▣ 학생 수는 줄어도 학교 수, 학급 수, 교원 수는 증가하였다.

- 학생 수는 지난 20여 년간 감소했고 앞으로도 감소할 것이다. 그러나 학생 수가 감소해도 교육 재정 수요는 감소하지 않는다. 교육재정의 지출 단위는 학급과 학교이며, 학급과 학교가 결정되면 교원이 결정되고 거기에 따라 교육재정 수요가 최종적으로 결정된다.

| 표 1 | 연도별 학생, 학교, 학급, 교원 수 현황

(단위: 명, 학급, 교, 명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	증감('17→'21)
학생수	5,698,732	5,561,934	5,437,109	5,350,399	5,322,321	△376,411 (△6.6%)
학교수	16,357	16,380	16,478	16,611	16,710	353(2.2%)
학급수	238,958	239,712	241,035	241,824	243,521	4,563(1.9%)
교원수	396,114	399,032	398,177	405,720	405,095	8,981(2.3%)
교원당 학급수	0.603	0.601	0.605	0.596	0.601	△0.002 (△0.3%)

자료: 교육부(각년도) 보통교부금 확정교부. 조희연 지방교육재정교부금 제도 개편 논란에 대한 쟁점 분석과 발전방안 재인용

-
- 한국교육개발원 교육통계서비스 자료에 의하면 초·중·고, 특수학교 학생 수는 2017년 5,698,732명에서 매년 감소하여 2021년에 5,322,321명으로 6.60%(376,411명) 감소한 반면, 교육재정의 지출 단위인 학급수는 238,958학급에서 243,521학급으로 4,563학급(1.9%)이, 학교수는 16,357교에서 16,710교로 353교(2.2%)가, 교사 수도 396,114명에서 405,095명으로 8,981명(2.3%)이 증가하였다. 따라서 학생 수 감소에도 불구하고 교육재정 수요에 영향을 미치는 학급 수, 학교 수, 교원 수는 증가 추세로 교부금 개편은 신중한 접근이 필요하다.

▣ 학생 수는 줄어도 경직성 경비는 줄지 않는다.

- 학생 수가 감소하더라도 교육재정 지출 구조 특성상 인건비, 전출금 등 고정경비 비중이 높아 실제 가용재원 비중은 낮다. 시도교육청 세출 결산자료에 의하면 2014~2020년 평균 인건비 57.6%, 상환지출 3.2%, 학교 전출금 등 19.8%, 예비비 및 기타 0.1% 등 고정경비가 전체 세출 결산 총액의 80.7%를 차지하여 실제 가용재원은 매우 부족한 상황이다.
- 학생 수가 감소하더라도 교원 인사는 시도별·자격별·과목별로 구별되어 비탄력적이기 때문에 단기간에 교원 인건비를 줄이는 것은 매우 어렵다. 전체 예산 중 고정비용을 제외한 20% 안팎의 재원으로 시도교육청의 정책사업을 추진하여야 하므로 지역 여건에 따른 시도교육청만의 독특한 교육사업을 추진하기 위한 재원은 부족하다.

| 표 2 | 시도교육청 교육비특별회계 세출 결산 현황

(단위 : 억원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합 계	
								금 액	비 중
세출결산 총액	567,894	565,979	600,419	656,114	716,127	804,011	775,055	4,685,599	100%
인건비 (교원, 교육전문직, 기타직 등)	331,238	352,174	363,511	380,480	401,235	427,793	443,357	2,699,788	57.60%
(인건비 증가율)		-6.30%	-3.20%	-4.70%	-5.50%	-6.60%	-3.60%	-	-
물건비 (공공요금·수용비 등 운영비, 여비 등)	19,844	19,444	20,460	21,693	23,870	26,296	30,359	161,966	3.50%
이전지출 (지자체보육료보조, 민간이전지출 등)	25,148	30,834	30,657	32,412	33,188	31,919	32,257	216,415	4.60%
자본지출 (토지매입 및 건설, 자산취득 등)	49,055	45,418	61,092	70,945	76,868	111,644	110,803	525,825	11.20%
상환지출 *(지방채 상환 등)	19,941	1,151	3,954	23,568	40,831	59,966	3,011	152,422	3.20%
전출금 등 (공립학교, 사립학교 전출금)	122,573	116,792	119,933	126,684	138,940	145,066	155,777	925,765	19.80%
예비비 및 기타 (자연재해 대비 등)	95	166	811	331	1,195	1,327	1,491	5,416	0.10%

자료: 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구

▣ 다른 분야 예산과 같이 교육예산도 증가하여야 한다.

| 표 3 | 국가 예산 대비 분야별 예산 증감률

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	증감('18→'22)
국가	541.4	592.8	639.4	680.5	744.1	202.7(37.4%)
지방교육재정교부금	49.5	55.2	53.5	59.5	76	26.5(53.5%)
지방교부세	49	57.7	50.3	51.7	76.1	27.1(55.3%)
복지	37.3	44.8	54.5	55.3	61.8	24.5(65.6%)
국방	43.1	46.6	50.1	52.8	54.6	11.5(26.6%)

자료: e-나라지표(통계청), 2022년도 제2회 추가경정예산안 분석(국회예산정책처)

- 국가 예산 규모는 우리나라 경제성장과 세수 확대에 따라 5년간 37.4%가 증가하였고, 지방교육재정교부금은 53.5%, 지방교부세는 55.3%가 증가하는 등 국가, 교육청, 지자체, 국방, 복지 등 전 분야에서 크게 증가하였다.
- 본예산 편성기준으로 정부예산 대비 교육예산을 비교해 보면 우리나라 정부예산 대비 교육예산이 차지하는 비중은 2011년~2022년 연평균 14.1%이나, 2022년은 13.9%로 연평균보다 낮은 수준이다. 전체 정부예산 대비 교부금이 차지하는 비중 역시 2011년~2022년 연평균 11.0% 정도이며, 2022년은 연평균보다 낮은 10.7% 수준이고 2011년 11.4%에 비해서도 낮은 수치이다. 2021년과 2022년도에 일시적인 세수 증가로 교부금이 증액된 사례를 제외하고 우리나라의 높은 공교육비 민간부담과 정부예산 대비 교육예산의 비중이 높아지지 않는다는 점 등을 고려하면 고등교육을 포함한 교육 분야 추가 투자가 더 필요한 상황이다.

표 4 | 정부예산 대비 교육예산

(본예산 기준 / 단위: 조원)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균
정부예산 (A)	309.1	325.4	342	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558	607.7	422.6
교육예산 (B)	41.2	45.5	49.8	50.7	52.9	53.2	57.4	64.2	70.6	72.6	71.2	84.2	59.5
비중 (B/A)	13.3%	14.00%	14.60%	14.20%	14.10%	13.80%	14.30%	15.00%	15.00%	14.20%	12.80%	13.90%	14.10%
교부금 (C)	35.3	38.4	41.1	40.9	39.4	41.2	42.9	49.5	55.2	55.4	53.2	65.1	46.5
비중 (C/A)	11.40%	11.80%	12.00%	11.50%	10.50%	10.70%	10.70%	11.60%	11.80%	10.80%	9.50%	10.70%	11.00%

자료: 2022~2025년 서울미래교육수요 전망

▣ 앞으로 교육교부금이 과도하게 증가하지 않는다.

| 표 5 | 지방교육재정 규모 현황 및 추이

(단위: 조원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 (현재)	2023년	2024년	2025년	2026년
최종예산액	68.3	73.7	82.1	77.3	84.9	105	106	109.8	111.2	115.3
증감액		5.5	8.3	-4.7	7.6	20.1	1	3.7	1.5	4.1
증감비율		8.00%	11.30%	-5.80%	9.80%	23.70%	0.90%	3.50%	1.30%	3.70%

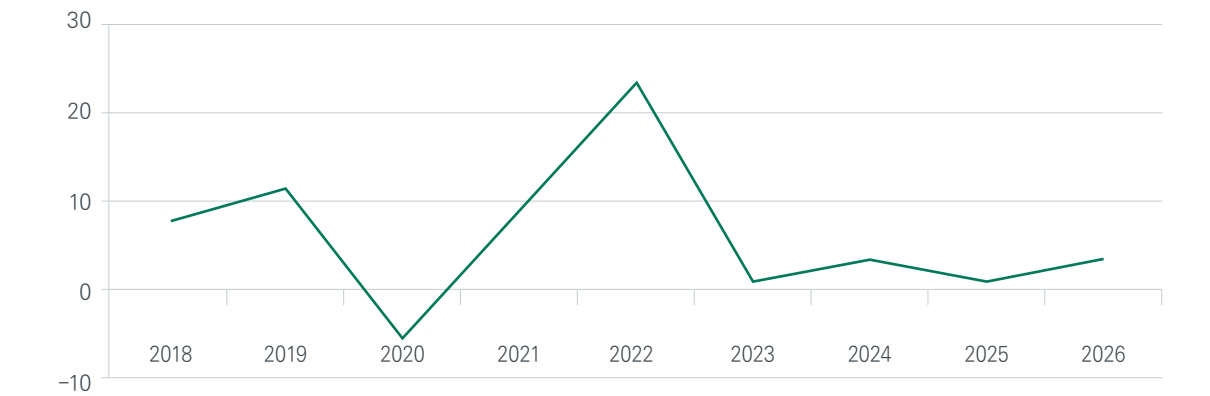
자료: 한국교육개발원 지방교육재정 분석 보고서(2021년 이전), 교육예산 통계(2022년), 교육부 중기지방교육재정계획 수립지침(지방교육재정 중앙정부 이전수입 전방) 적용 2022년 기준 '전체 예산액-중앙정부이전수입액'을 2023년 이후 매년도 교육부 중기계획의 '중앙정부 이전수입액'에 더하여 전체 예산액 산출(2023년 이후)

- 내국세와 연동된 교부금은 경기변동의 영향이 크고 예측이 매우 어려운 구조이다. 최근 5년간 지방교육재정 규모 변동 추이를 보면 증가 추세이나 감소한 해도 있는 등 변동성이 매우 크다. 교부금 여건이 좋지 않은 시기에는 지방채 발행으로 재정을 충당하였다. 코로나-19 등에 따른 경기침체로 2020년 지방교육재정 최종 예산액은 77.3조원으로 전년 대비 4.7조원 감소하였으며, 앞서 2014년, 2015년에도 최종 예산액이 감소한 바 있다. 지방교육재정의 운용 규모는 2020년 일시 감소 이후 계속 증가하여, 2022년 예산액은 전년 대비 23.7%의 대폭적인 증가 현상을 보이거나, 2023년 이후는 완만한 증가 추세로 전망된다.
- 교육교부금이 증가하여 학생 1인당 교육교부금이 2013년 625만 원에서 2022년 1,528만 원으로 증가¹⁾ 하였으나, 이러한 교육교부금 증가 추세는 최근 우리나라 경제성장과 세수 확대에 따른 일시적인 현상으로 2023년 이후 교육교부금은 과도하게 증가하지 않을 것으로 예측된다.

1) 국회예산처 지방교육재정교부금 개편 논의 동향(2022.06.21.)

| 그림 1 | 지방교육재정 연도별 증감비율 현황

(단위: %)



자료: 한국교육개발원 지방교육재정 분석 보고서(2021년 이전), 교육예산 통계(2022년), 교육부 중기지방교육재정계획 수립지침(지방교육재정 중앙정부 이전수입 전방) 적용 2022년 기준 '전체 예산액-중앙정부이전수입액'을 2023년 이후 매년도 교육부 중기계획의 '중앙정부 이전수입액'에 더하여 전체 예산액 산출(2023년 이후)

▣ 이·불용액 및 기금 적립금 등을 고려해도 교육재정이 남지 않는다.

| 표 6 | 2022년 시도교육청 미집행 예산 현황

(단위:백만원)

구분	이월액	불용액	기금적립액 (2022.10월 기준)	합계
교특회계	2,450,061	1,384,125	19,208,788	23,042,974

※ 이월액 및 불용액은 2021년 결산기준, 기금적립액은 2022년 10월 현재 기준임
※ 자료 : 이월액, 불용액) 지방교육재정분석 보고서, 기금적립액) 시도교육청 예산부서 작성 자료

| 표 7 | 이월액 및 불용액 변화 추이(2020-2021)

(단위: 억원, %)

회계연도	예산현액 (A)	이월액		불용액		이·불용액	
		금액(B)	비율 (B/A×100)	금액(C)	비율 (C/A×100)	금액 (D=A+B)	비율 (D/A×100)
2020	820,925	27,244	3.32	16,626	2.03	43,870	5.34
2021	876,443	24,500	1.91	13,841	1.58	38,341	4.37

자료: 한국교육개발원(각연도). 지방교육재정분석 종합보고서

- 2022년 현재 전국 시도교육청 예산 중 집행하지 못하고 있는 예산은 전년도 이월액 2.45조 원, 전년도 불용액 1.38조 원, 교육 관련 기금적립액 19.20조 원 등 총 23.04조 원이다. 시도교육청의 예산 집행의 효율성을 높이고 집행률을 제고하는 노력으로 연도별 불용 및 이월액 비율은 계속 감소(이월·불용 비율 : 2020년 5.34%, 2021년 4.37%, 전년대비 약 1.0%p 감소)하고 있으며, 이러한 예산 미집행 비율은 중앙정부 및 일반지방자치단체와 대비하여도 양호한 수준이다.
- 교육 관련 기금 적립액은 2022년 10월 기준 19.2조 원이고 2021년 대비 약 14조 원이 급증했다. 급증 사유는 중앙정부 예산의 증가로 증액된 지방교육재정 교부금을 2022 회계연도 중에 예산을 편성하면 사업 기간 및 절대 시공 기간 부족으로 상당 부분의 예산이 이월·불용이 될 것으로 판단하여 부득이하게 교육기금으로 운용한 까닭이며 교육부의 중기지방재정계획 지침에 따라 기금별, 연도별 집행계획을 수립하여 교육기금 적립액이 학생들의 교육환경 개선에 쓰일 수 있도록 할 것이다.

미래교육 재정수요 전망

- 시도교육청에서는 학령인구 감소를 교육여건 개선의 기회로 삼고, 인적 자본의 역량제고를 위해 맞춤형 교육과정 제공 등 학교의 질적 혁신이 필요하며, 4차 산업혁명과 새로운 시대를 이끌어갈 인재 양성을 위하여 미래교육을 실현하고자 준비하고 있다. 전국시도교육감협의회에서 전국 17개 시도교육청의 미래교육을 실현하기 위한 미래교육 재정 수요를 ① 교육복지 확대 및 정서회복 ② 교육여건 개선 ③ 미래교육 기반구축 ④ 포스트코로나 학교공간 재구조화로 나누어 2022년 10월 파악하였다. 그 결과, 시도교육청에서 미래교육을 실현하기 위하여 필요한 재원은 2023~2025년간 총 62조 4,000억 원이 필요한 것으로 나타났다.

| 표 8 | 미래교육 수요 총괄

(단위: 백만원)

사업명	추가 소요(부담)액			
	2023년	2024년	2025년	합계
교육복지 확대 및 정서회복	2,882,397	3,103,200	3,476,300	9,461,897
교육여건 개선	4,602,000	5,019,200	5,621,100	15,242,300
미래교육기반 구축	1,980,700	1,916,700	1,703,500	5,600,900
포스트코로나 학교공간 재구조화	10,202,800	10,468,350	11,423,650	32,094,800
합계	19,667,897	20,507,450	22,224,550	62,399,897

자료: 시도교육청 제출 자료(2022. 10.)

- 미래교육 재정수요의 영역별 주요 사업 내용을 살펴보면 다음과 같다.

▣ 학부모부담 없는 국가 책임 완전한 무상 의무교육 실현

| 표 9 | 학부모 부담금 연간 소요액 총괄

(단위: 백만원)

구분		2023년	2024년	2025년	비고
학부모부담금	수익자부담수입	2,192,873	2,306,552	2,432,064	

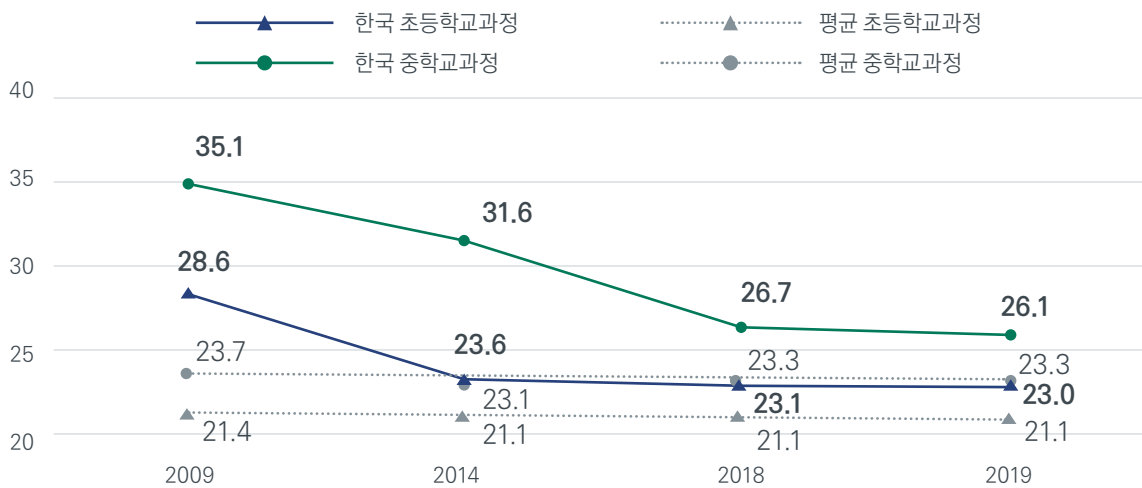
자료: 시도교육청 제출 자료(2022. 10.)

- 현재 일부 교육활동에 학부모가 부담하고 있는 체험학습비, 방과후 학습비 등 민간부담 공교육비를 폐지하여 학부모 부담을 경감하는 것이 미래지향적 학습복지의 출발점이다. 대상 항목은 급식비, 방과후학교, 현장체험학습, 청소년단체 활동, 졸업앨범, 교과서 대금, 기숙사비, 교복구입, 운동부 운영, 돌봄 운영 등이다. 학부모 부담금을 교육비특별회계로 지원하기 위한 소요재원은 연간 2.1조원 이상으로 예상되고 있다.

▣ 과대학교 해소, 과밀학급 감축 지속적 추진

- 2019년 OECD 평균(초등 21.1명, 중학 23.3명)보다 여전히 한국의 학급당 학생수는 초등 23.0명, 중학교 26.1명으로 높은 수준이며 학생 안전사고 예방 및 코로나와 같은 감염병 대응, 질 높은 교육적 활동을 위해서는 과대학교 해소 및 과밀학급 감축이 계속 지속되어야 한다.

| 그림 2 | OECD 및 한국 학급당 학생수 현황



출처: 교육부, 「OECD 교육지표 2021 결과 발표」(2021. 9. 16. 보도자료)

| 표 10 | 전체 학교 대비 과밀학교 현황

(단위: 학교 수)

구분	'20년			'21년			증감		
	전체	과밀		전체	과밀		전체	과밀	
초등학교	6,112	1,340	21.90%	6,173	1,194	19.30%	61	△146	△10.9%
중학교	3,201	1,194	34.60%	3,268	1,321	40.40%	67	127	10.60%
중1학년	3,196	956	29.90%	3,247	1,321	40.70%	51	365	38.20%
고등학교	2,368	382	21.10%	2,378	408	17.20%	10	26	6.80%
계	11,681	2,916	26.00%	11,819	2,923	24.70%	138	7	0.20%

자료: 교육부(2022. 2. 14.)

- 인구구조의 변화로 학령기 학생 수는 전국적으로 감소하는 반면, 경제사회적 환경에 따라 인구의 도시 집중화는 가속화하여 2022년 교육부 전수조사 결과 전체 11,819교 중 2,923교(24.7%)가 과밀학급 해소 대상으로 나타났다.

* 과대학교, 과밀학급 기준

- 과대학교 : 초) 교당 1,680명, 중) 교당 1,260명, 고) 교당 1,260명 초과
- 과밀학급 : 학급당 학생 수 28명 이상

| 표 11 | '23~'26년간 과밀해소를 위한 사업 물량

구분	학교 신설	일반교실 전환	모듈러 교사 (임대)	모듈러 교사 (구매)	증축	그린 스마트	복합 추진	학생 재배치	자연 감소	계
2023	22	44	19	-	36	1	3	58	146	329
2024	6	15	14	-	15	-	1	74	91	216
2025	2	4	-	-	3	-	-	37	39	85
2026	3	7	-	-	0	-	-	49	144	203
계	33	70	33	-	54	1	4	218	420	833

자료: 교육부(2022. 2. 14.)

- 과밀학급은 수업 등의 활동 진행에 지장이 생겨 적정 학생 수보다 학생이 많으면 교사와 학생 사이의 상호작용 및 여러 학습활동, 생활지도 등이 원활하게 이루어지기 어려워진다. 2023~2026년간 과밀학급 해소를 위한 사업 물량은 학교 신설, 교실 증축, 학생 재배치, 학생 수 자연 감소 등을 감안하면 총 833교로 나타났으며 이중 교육재정이 필요한 사업인 학교 신설, 모듈러 교사 임대, 교실 증축에 필요한 예산액은 총 1조 3,314억 원이다.

▣ 학교시설 내진 보강 사업 계속 추진

| 표 12 | 학교시설 내진보강 실적과 향후 추진계획

(단위: 백만원)

사업대상	실적		향후 추진계획*			비고
	보강개소(진도율)	투자액	완성연도	계획개소(비율)	소요액	
33,527개소	18,645(55.6%)	1,193,800	2029년	14,882(44.4%)	2,762,300	'20.12.기준

자료: 교육부, 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 전국 학교의 내진보강 사업 대상은 33,527개소로 이 중 55.6%인 18,645개소는 보강이 완료되었으며 향후 2029년까지 14,882개소에 대한 내진보강 사업을 연차적으로 추진하고 있으며 이에 소요되는 재원이 2조 7,623억 원 필요한 것으로 파악되었다.

▣ 학교시설에서 발암물질 석면 완전 제거

| 표 13 | 학교 석면제거 실적과 향후 추진계획

(단위: 백만원)

사업대상	실적		향후 추진계획			비고
	제거(진도율)	투자액	대상(비율)	소요액	완성연도	
36,933천㎡	20,773천㎡(56.2%)	1,040,000	16,160천㎡(43.8%)	1,486,800	2027년	'21.6.기준

자료: 교육부, 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 석면은 과거 단열재 용도로 교실 천장에 많이 설치되어 있으며 위험한 발암물질 중의 하나로 시급한 제거가 필요하다. 현재 사업 대상의 56.2%는 석면 제거가 완료되었으며 향후 2027년까지 1조 4,868억 원을 투자하여 석면을 완전히 제거해야 하는 상황이다.

▣ 노후 냉난방기를 교체하여 쾌적한 교실 조성

| 표 14 | 시도교육청별 냉난방기 사용연수 및 설치현황 총괄

냉·난방기 설치대수	사용연수 12년 이상 (교육부 권고 교체 기준)		사용연수 20년 이상		연도별 냉·난방기 교체·신규 설치대수			
	운용대수	비율	운용대수	비율	2019년	2020년	2021년	2022년
1,317,758	479,382	36.37%	81,855	6.21%	102,298	96,516	60,496	31,184

교육부 제출자료 재구성, 2022.08.22. 기준, 운용 상태가 아닌 냉난방기는 통계에서 제외

- 전국 학교에는 130만여 대의 냉난방기가 설치되어 있으며 교육부에서 권고하는 교체기준인 내용연수 12년 이상의 냉난방기 47만여 대의 냉난방기의 교체 비용은 약 3.3조 원이 필요하다.

* 479,382대×7,000천원(충남교육청 단가) = 3,355,674,000천원

▣ 수명이 다한 교육기자재 교체

| 표 15 | 연도별 시도교육청 자산취득비 현황

(단위: 백만원)

연도	2016	2017	2018	2019	2020
자산취득비 결산액	271,408	296,126	284,037	464,511	549,807

자료: 지방교육재정 공사 자료

- 학교 교육과정 운영에 필요한 TV, 교육용 패드 등 교육기자재는 사용 연한이 지나가면 충분한 성능을 발휘할 수 없어 정기적인 교체가 필요하다. 전국 모든 학교에서 사용하고 있는 교육기자재 교체 비용은 연간 1,100억 원이 소요되는 것으로 추산된다.

* 549,807백만원(2020 자산취득비 결산액) × 1/5(평균 사용연수 5년 추정) = 109,961백만원

▣ 그린스마트 미래학교 사업으로 노후 교실 개축

| 표 16 | 2025년까지 경과 연수별 학교 건물 동수 추계

2018년 4월 조사 기준

연도	40년 이상 경과	50년 이상 경과	60년 이상 경과
2021	12,560	3,763	467
2022	13,644	4,876	531
2023	14,875	6,140	664
2024	16,246	7,159	767
2025	17,810	7,965	941

자료: 교육부(2020b). 그린 스마트 미래학교 사업계획(안), 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 그린스마트 미래학교 사업은 40년 이상 노후 학교 건물을 미래형 학교로 바꾸는 사업으로 미래인재 양성과 핵심역량 신장을 위하여 교육과정, 교수학습, 학교시설 등을 종합적으로 혁신한 미래교육으로 전환하기 위한 사업이다.

| 표 17 | 교육부, 그린스마트스쿨 사업 연차별 투자규모

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	소계	2026이후	계
재 정 사 업	총사업비	35,502	23,546	23,546	23,546	23,546	129,686	0	129,686
	물량(동)	582	386	386	386	386	2,126	0	2,126
	예산 편성	계(A)	3,345	23,657	27,337	23,547	101,433	28,253	129,686
		국비(30%)	943	7,100	8,260	7,064	30,431	8,473	38,904
		지방비(70%)	2,402	16,557	19,077	16,483	71,002	19,780	90,782
민 자 사 업	민자사업 한도액	10,919	8,052	8,052	8,052	8,174	43,249	0	43,249
	물량(동)	179	132	132	132	134	709	0	709
	임대료 상환	계(B)	0	0	699	1,214	3,642	51,709	55,351
		국비(30%)	0	0	210	364	1,093	15,513	16,606
		지방비(70%)	0	0	489	850	2,549	36,196	38,745
합 계	물량(동)	76	518	518	518	520	2,835	0	2,835
	계(C=A+B)	3,345	23,657	28,036	24,761	25,276	105,075	79,962	185,037
	국비(30%)	943	7,100	8,470	7,428	7,583	31,524	23,986	55,510
	지방비(70%)	2,402	16,557	19,566	17,333	17,693	73,551	55,976	129,527

자료: 교육부, 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 40년 이상 경과한 학교 건물 중 2,835동(780만㎡)에 대하여 2027년까지 총사업비 18.5조원을 투입하여 교실을 개축하는 사업이며, 시도교육청은 총 재원의 70%인 13조 원을 부담하여야 한다.

▣ 합리적 교육재정 개편 방안

▣ 사회적 합의를 통한 합리적인 교육재정 개편 방안 마련

- 지방교육재정교부금을 둘러싼 재정 당국과 교육 당국의 갈등이 지속되는 가운데 더 이상의 소모적 논쟁을 끝내고 사회적 합의를 통하여 합리적인 교육재정 개편 방안을 마련하여야 한다. 학령인구는 감소하고 있지만, 미래사회를 이끌어갈 인재를 키워내기 위한 교육재정의 안정적 확보는 여전히 중요하다. 유·초·중등교육뿐만 아니라 고등·평생교육 분야 재정도 적극적으로 확보하여 분야 간 균형 있는 투자가 이루어져야 할 것이며, 이러한 점들을 충분히 고려하여 합리적인 교육재정 개편 방안이 마련되어야 한다. 단순 증액 감액 논의가 아닌, 미래 교육의 견지에서 안정적인 교육재정 확보 방안을 사회적 논의를 통해 도출해 내야 한다. 국가교육위원회도 출범했으니 중장기적 비전을 갖고 논의해볼 수 있을 것이다.

▣ 고등교육재정 확충을 위한 ‘고등교육재정교부금법’ 제정

- 대학의 재정이 충분하지 않다는 것은 익히 알려진 사실이다. 일부 경제지에서는 OECD 기준 초중등은 상위권, 대학은 하위권이라 보도하였는데 이는 과장된 것이다. 2019년 GDP 대비 고등교육의 정부재원 비율(0.6%)은 OECD 평균 최종재원 비율(0.9%)보다 0.3% 낮지만 사립 대학이 많은 한국의 현실과 대학이 의무교육이 아닌 점을 감안할 필요가 있으며 민간부담교육비가 OECD 평균(0.5%)보다 약 1%나 높은 영국(1.4%)과 미국(1.6%)의 고등교육이 부실하다고 말하지 않는다.

| 표 18 | 2019년 GDP 대비 고등교육비

(단위: %)

국가명	초기재원		최종재원	
	정부	민간	정부	민간
한국	0.8	0.7	0.6	0.9
영국	1.0	0.9 (0.1% 해외재원 별도)	0.5	1.4
미국	.	.	0.9	1.6
OECD평균	1.0	0.3 (0.1% 해외재원 별도)	0.9	0.5

자료: OECD Education at a Glance 2022, p265,

- 한국의 최종재원에서 정부 자원(0.6%)이 초기 자원(0.8%)에 비해 줄어든 것은 초기재원 민간부담이 0.7%에서 최종적으로 0.9%로 증가하였기 때문이며 이는 정부 부담이었던 장학금, 학자금 대출이 이전되어 민간재원에 포함했기 때문이다. 최종재원 기준으로 볼 때 한국의 대학 재정은 OECD 평균(1.4%)에 다소 상회하는 정도(1.5%)라 할 수 있다. 따라서 대학 재정이 OECD에서 하위권이라는 지적은 사실과 다르다.
- 재정당국은 부족한 고등교육재정 확충을 위해 유·초·중등 교부금 축소와 재분배를 주장하고 있으나, 지방교육재정교부금의 일부를 고등교육재정에 투자할 경우 경기침체 시 유·초·중등교육 뿐만 아니라 고등교육까지도 포함한 교육재정 전체가 축소되는 결과가 초래될 것이다. 그리고 정부가 OECD 수준 이상으로 고등교육 투자를 대폭 확대하여 신산업·지역 인재 양성에 대한 국가 책임을 진정으로 강화하고자 한다면 일몰 기한이 있는 유아교육특별회계와 같은 임시 방편적 성격의 고등교육특별회계를 도입하기보다는 고등교육재정 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 ‘고등교육재정교부금법’을 도입해야 한다.

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 4

남 수 경

강원대학교 교수

대학혁신과 국제경쟁력을 위한 고등교육재정의 안정적 확보, 더 이상 늦출 수 없다.

남 수 경
강원대학교 교수

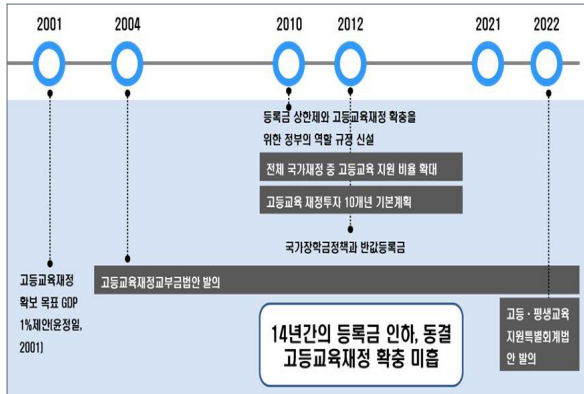
1. 우리나라 대학교육 경쟁력의 지속적 악화

- 지난 14년간의 대학 등록금 동결 및 인하를 중심으로 하는 학자금 부담 완화를 대학의 지속적인 노력에도 불구하고 그에 상응하는 수준의 정부 재정지원이 부재하여 현재 대학교육재정은 대단히 열악한 상황에 처해 있다.

- 「OECD 교육지표 2022」 : 우리나라 학생 1인당 고등교육단계 공교육비는 11,287USD/PPP로 OECD 평균(17,559USD/PPP)의 64.3% 수준
- 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비(26.2%)는 OECD 평균의 70.2%로 36개국 중 34위
- 교육단계별학생 1인당 교육비:고등교육(84.6) < 초등교육(100) < 중등교육(128.0)
※ OECD 국가: 초등교육(100) < 중등교육(114.9) < 고등교육(177.0)

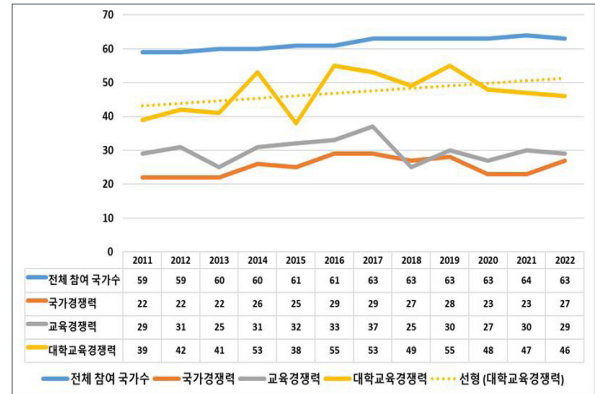
- 열악한 수준의 고등교육재정 투입은 대학교육의 경쟁력 저하로 연결되어 국가경쟁력 대비 대학교육경쟁력이 낮은 수준이며 이는 향후 국가경쟁력의 부정적인 전망과도 무관하지 않다. 이는 우리나라가 경제적 규모에 비해 그에 상응하는 수준의 고등교육 투자를 하지 않고 있기 때문이다(반상진, 2011). 또한 대학 진학률의 급등으로 국민들의 평균 교육 수준이 높아졌는데, 경제 성장에 대한 교육의 기여도가 낮아진 것은 대학교육의 질과 경쟁력이 높지 못하다는 것을 방증한다(김희삼, 2021).

대학교육재정 관련 제도 추이



자료 : 이희숙(2022).

대학교육 경쟁력 추이(IMD 평가)



- 현재 우리나라 국·공립대학의 2019년 등록금 수준은 2005년 수준과 유사하며, 사립대학은 2004년 수준(서영인 외, 2020)으로 등록금 수입의 감소는 대학재정 여건의 악화로 이어지고 이는 곧 대학의 교육여건 투자 감소로 연계되고 있다. 사립대학의 '11회계연도 대비 '20년의 교육여건 개선을 위한 투자규모는 21.9%(3,872억원)감소하였고, 연구비, 실험실습비, 도서구입비 등 직접교육비의 지출이 크게 위축되고 있다(김병주, 2021).

- 사립대학 운영수지는 2015년 적자로 전환되어 등록금 동결로 인한 재정압박을 견딜 수 없는 수준에 이름(문보은 외, 2020). 4년제 141개교 중 105개교 적자로 적자규모 2,800억원, 전문대학 113개교 중 81개교 적자로 적자규모 890억원
- 지방 중소규모 사립대학의 등록금 수입 대비 고정비(인건비+교내장학금) 지출 비율이 급증하여 교육여건 투자 여력 감소(정동철, 2021). 63.8%(2011) → 83.1%(2020년)으로 증가

사립대학 운영수지 현황

(단위: 개교, 억 원)

구분		2012	2018	2018 적자규모
4년제	흑자	97	36	2,800
	적자	44	105	
전문대학	흑자	72	32	890
	적자	42	81	

지방 중소규모사립대학 고정비 지출 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019
등록금 수입	1,113	1,076	1,090	1,013	1,013
인건비	564	616	640	641	654
교내 장학금	146	195	212	214	211
인건비·장학금 비율	63.8	75.4	78.2	84.4	83.9

자료 : (이희숙, 2022).

2. 고등교육재정 확보 관련 법 제·개정 논의와 개선과제¹⁾

가. 「고등교육법」 교육재정 조항의 변천과정

- 「고등교육법」에서 ‘교육재정’은 제7조(교육재정) “국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다.”는 조항을 토대로 한다. 학자금 지원을 위한 법률을 제외하고 고등교육의 경쟁력 강화를 위한 정부의 재정지원 조항은 여전히 ‘할 수 있다’는 임의조항으로 되어 있다. 그동안의 법 개정 과정에서 등록금 규제나 고등교육 재정지원 기본계획 수립, 사업비 중심의 지원에 대한 체계적 관리 조항만 추가되었으며, 안정적으로 재정을 지원하기 위한 실천방안은 여전히 갖추어져 있지 않다.
- 2021년 9월 24일자로 「고등교육법」[시행 2022. 3. 1.] [법률 제18454호] 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)가 개정되었는데, 핵심 내용은 실질적인 확충방안보다는 정책 컨트롤타워의 구축에 관한 것이었다. 개정 배경으로 “4차 산업혁명, 기술 혁신의 시대에서 지식을 창출하고 혁신인재를 양성하는 대학의 역할이 그 어느 때보다 중요하나, 10여 년 간의 등록금 동결·인하로 인해 대학의 자체적인 투자 여력이 부족하고 정부의 지원을 단기간에 확대하기도 어려운 실정으로 우선 고등교육 재정지원 정책 컨트롤타워를 구축하여 효과적인 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다”고 설명하고 있다.
- 고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 각 부처의 고등교육 재정지원 사업을 신설 또는 변경하는 경우 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 하며, 이러한 협의·조정을 뒷받침하기 위하여 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있도록 하였다. 성과를 분석하기에 앞서 먼저 안정적인 자원 확보가 우선되어야 할 것이다.

1) 이 절은 남수경(2022)의 내용을 수정·보완하여 작성하였음.

| 표 1 | 「고등교육법」에서 ‘교육재정’ 관련 조항의 주요 변화 내용

법률	제·개정이유와 관련 조항
고등교육법 [시행 1998. 3. 1.] [법률 제5439호, 1997. 12. 13., 제정]	제7조 (교육재정) ① 국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다. ② 학교는 교육부령이 정하는 바에 의하여 예산 및 결산을 공개하여야 한다.
고등교육법 [시행 2016. 3. 2.] [법률 제14054호, 2016. 3. 2., 일부개정]	<p>- 개정 이유 : 고등교육재정지원 현황자료 수집 및 활용을 원활히 하기 위하여 관련 규정 정비, 다른 부처 및 기관에 대한 교육부장관의 고등교육재정지원 현황자료 제출 요구권 규정</p> <p>- 제7조(교육재정) 개정 내용</p> <div> <p>③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 수립하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2016. 3. 2.></p> <p>④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2.></p> </div>
고등교육법 [시행 2018. 5. 29.] [법률 제15038호, 2017. 11. 28., 일부개정]	<p>- 개정 이유</p> <ul style="list-style-type: none"> • 현행 ‘10개년 고등교육 재정투자 기본계획’을 5개년 기본계획으로 그 수립주기를 단축하고, 지원계획도 매년 수립하도록 함 • 교육부장관이 기본계획과 지원계획을 수립하는 경우 미리 지방자치단체 장의 의견을 듣도록 함으로써 고등교육 현실을 반영한 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 함 <p>- 제7조(교육재정) 개정 내용</p> <div> <p>③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.></p> <p>④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <신설 2017. 11. 28.></p> <p>⑤ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.></p> </div>

법률	제·개정이유와 관련 조항
<p>고등교육법 [시행 2019. 8. 1.] [법률 제15948호, 2018. 12. 18., 일부개정]</p>	<p>- 개정 이유 : 교육부장관이 고등교육 지원 비율 확대를 위한 기본계획 및 지원계획을 적실성 있게 수립하기 위하여 실태조사를 할 수 있는 근거 마련</p> <p>- 제7조(교육재정) 개정 내용</p> <p>⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2018. 12. 18.> [전문개정 2011. 7. 21.]</p> <p>「고등교육법시행령」제4조의2(기본계획 등의 수립 절차) ① 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 기본계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 기본계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 지원계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 지원계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>③ 법 제7조제6항에 따른 교육재정 관련 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <신설 2019. 6. 18.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 사업비, 사업내용, 지원대상 등 기본정보 2. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 지원대상별 지원 현황 3. 그 밖에 고등교육 재정 관련 실태를 파악하기 위하여 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사항 <p>④ 실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하여 실시하되, 정기조사는 매년 실시하고, 수시조사는 정기조사의 보완을 위하여 필요한 경우에 실시한다. <신설 2019. 6. 18.></p> <p>⑤ 교육부장관은 실태조사를 고등교육 재정에 관한 전문성을 갖춘 연구기관·법인·단체 또는 관계 전문가에게 의뢰하여 실시할 수 있다. <신설 2019. 6. 18.></p> <p>[본조신설 2018. 12. 18.]</p> <p>[중전 제4조의2는 제4조의3으로 이동 <2018. 12. 18.>]</p>
<p>고등교육법 [시행 2022. 3. 1.] [법률 제 18454호, 2021. 9. 24., 일부개정]</p>	<p>- 개정 이유 : 고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 각 부처의 고등교육 재정지원 사업을 신설 또는 변경하는 경우 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 하며, 이러한 협의·조정을 뒷받침하기 위하여 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있도록 함</p> <p>- 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) 신설</p> <p>① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

나. 「고등교육재정교부금법」 제정을 통한 자원 확보방안의 경과

- 「고등교육재정교부금법」의 제정을 기반으로 한 고등교육재정 확보제도의 가장 큰 장점은 법적으로 교부금의 자원 규모와 유형과 배분방식 등을 규정하여 안정적이고 체계적으로 고등교육 재정을 확보, 배분, 운용할 수 있다는 데 있다. 그동안 고등교육예산은 매년 국가 예산편성 과정을 통해 사업을 기준으로 확정되고 있어 안정적인 예산 확보에 어려움이 있었다. 즉, 사업별 재정지원은 당해 예산규모와 국회 심의 등으로 사업예산이 축소되거나 늘어나는 경우가 많아 안정성이 매우 낮다는 문제가 있다. 대학재정 실태에서 확인한 바와 같이 우리나라 고등교육재정은 더 이상 개선을 늦출 수 없는 최악의 상태에 처해 있는 것이 사실이다. 따라서 교육계는 물론 국회에서는 「고등교육재정교부금법」(이하 고등교부금법)을 제정하여 고등교육재원을 안정적으로 확보하고, 교부금의 교부기준과 제한 규정을 둬으로써 고등교육기관에 대해서도 자율성과 책무성을 동시에 부여하기 위하여 노력해 왔다.
- 전체적으로 고등교부금법의 제정 취지는 국가의 고등교육에 대한 투자를 OECD 평균 수준인 국내총생산 대비 1.0% 수준으로 확보하기 위하여 고등교육재정교부금을 법률로서 정하고 이를 보통교부금과 사업교부금으로 교부하여 등록금 부담을 낮추고 고등교육의 경쟁력은 높이는 한편, 일부 대학에 대해서는 교부금 교부를 제한함으로써 대학 구조조정도 유도하는 데 목적이 있다.
- 2004년부터 2021년까지 국회의원에 의해서 발의된 「고등교육재정교부금법안」은 총 10차례 있었다. 그런데 2021년 들어서는 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안 등이 추가로 제안되었다. 자원 규모는 내국세 총액에 대해서 각각 8.4%와 10%를 제안한 것이 3회씩으로 가장 많았다. 그 다음으로 8% 순으로 많았다. 교부금의 유형은 보통교부금과 사업교부금(또는 특별교부금)으로 제안하였으며, 보통교부금의 경우 국립대학에 대한 보통교부금을 별도로 구분하여 논의하는 경우가 있었다(〈표 2〉 참고).

표 2 | 「고등교육재정교부금법」 등을 토대로 한 안정적 고등교육재원 확보방안

연번	대표발의	제안일자	재원 (내국세 총액의)	법안내용	소요예산
1	박찬석	2004 11.24	7.6/100	대학평가결과, 대학의 특성화 및 구조조정, 지역사회와의 협력, 지역균형발전 고려	5조 7,760억
2	김우남	2009 11.13	84/1000	국내총생산의 1.1% 투자위해 내국세분 교부금 교부율 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4)	65조~76조 (5년간)
3	임해규	2009 11.23	8/100	기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달(국립), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액(공사립)	62조 1,933억 (5년간)
4	권영길	2011 6.7	10/100	학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선), 특별교부금(장학금 지원, 고등교육여건개선, 지역균형발전 등), 교부금심의위원회	2012(11조)~ 2016(14조)
5	한명숙	2012 5.3	84/1000	단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립대(인건비, 경상적 경 비, 시설확충 및 교육연구 경비), 사업교부금(특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통폐합 및 구조조정)	74조 8,820억 (5년간)
6	정진후	2012 6.27	10/100	학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선 등)	8.2조~16.5조 (2012년)
7	정우택	2013 7.3	8/100	보통교부금(기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 미달액을 기준으로 교부), 국립대 재학생 1인당 평균교육 비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액 교부	2014년 7조4,554억, 향후 5년간 46조 5,607억원)
8	서용교	2016 12.26	84/1000	단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립대(인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육연구에 필요한 비용 산정하여 교부), 공사립(학생 1인당 교부금액에 재학생 수 곱하여 산출한 금액 교부)	2018(12조9,052억), 2022(21조6,619억)
9	윤소하	2017 3.2	10/100	학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱 한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선)	2018(21조5,500억원), 2022(25조8,260억원)
10	안민석	2017 10.1		내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액(국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 목적교부금	미첨부
11	곽상도*	2021 9.2		지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설	미첨부
12	유기홍**	2021 9.29		일반회계로부터의 전입금(「법인세법」의 일정 비율, 비율 명시하지 않음), 국고보조금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)	미첨부
13	서동용	2021 10.27		내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액 (국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 사업교부금	미첨부

주 : * 지방교육재정교부금법 일부 개정법률

** 대학균형발전특별회계법안

다. 2021년 이후 재정지원 목적을 토대로 한 다양한 법 제정 논의

- 한편 2021년 들어서는 지방교육재정교부금과의 통합, 즉 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안이 제안되었다. 먼저 2021년 9월 광상도 대표발의 법안을 살펴보면, 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항을 신설하는 방식으로 고등교육 재원을 확보할 것을 제안하고 있다. 다음으로 비슷한 시기 유기홍 대표발의 법안에서는, 지역균형 발전의 동력으로서 대학을 상징하고 한시적 특별회계를 기반으로 고등교육재원을 확보할 것을 제안하고 있다. 다만, 고등교육재정의 확보 규모를 구체적으로 제시하고 있는 2017년 이전 법안들과 달리 최근 제안된 법률들은 구체적으로 고등교육을 위한 재원 규모를 제시하고 있지 않다는 한계가 있다.

표 3 | 2021년 고등교육재정 확보방안 관련하여 법안 개정 및 제정 논의

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
광상도	2021. 9.2	「지방교육재정교부금법」 일부 개정법률	<ul style="list-style-type: none"> • 개정 사유 <ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정교부금 기준재정수요액을 산정할 때 필요한 단위비용에 물가변동 및 학생 수 등을 고려하여 정하도록 하며, 보통교부금의 재원 중 일정 비율에 해당하는 금액을 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 교육 및 행정 운영 등에 지원할 수 있도록 하여 지방교육재정교부금의 기준재정수요액을 합리적으로 산정하고 집행에 있어서도 융통성을 부여하려는 것임
			<ul style="list-style-type: none"> • 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설 • 「지방교육재정교부금법」 제5조(보통교부금의 교부) 제2항 교육부장관은 제3조제3항에 따른 보통교부금의 재원 중 대통령령으로 정하는 일정 비율에 해당하는 금액을 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 교육 및 행정 운영 등에 지원
유기홍	2021. 9.29	「대학균형발전특별회계법안」	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 균형있는 고등교육 체제 구축을 위하여 교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영 여건 개선을 안정적으로 지원하기 위한 대학균형발전특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함
			<ul style="list-style-type: none"> • 대학균형발전특별회계의 세입 <ul style="list-style-type: none"> - 일반회계로부터의 전입금 : 국가는 「법인세법」에 따른 법인세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입(비율은 명시하지 않음) - 국고보조금 - 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 등
			<ul style="list-style-type: none"> • 대학균형발전특별회계의 세출 <ul style="list-style-type: none"> - 대학균형발전사업 수행에 필요한 경비 - 지역 인재양성 등을 위한 지방자치단체 협력 사업 수행에 필요한 경비 - 신기술 분야 등 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 - 차입금의 원리금 상환 - 그 밖의 특별회계의 운영에 필요한 경비
			<ul style="list-style-type: none"> • 예비비 <ul style="list-style-type: none"> - 대학균형발전특별회계는 예산총액의 100분의 1 이내에서 대통령령으로 정하는 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있음 • 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)

- 현재 발의되어 있는 고등교육재정 확보 관련 법안은, 「국립대학 책무 및 재정지원 등에 관한 법률」(유기홍의원 대표발의, 의안번호 제2113381호)과 「고등·평생교육지원특별회계법안」(이태규의원 대표발의, 의안번호 제2117196호) 등 2개 법안이 있다.

| 표 4 | 2022년 현재 발의되어 있는 고등교육재정 확보 관련 법안

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
유기홍	2021. 11.17.	「국립대학 책무 및 재정지원 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 제안 사유 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 국립대학은 국립학교 설치령(대통령령)에 의하여 설치·운영되고 있음. 그러나 국립대학을 일정한 실체를 가진 존재로 보는 한편, 다른 한편으로 헌법상 대학의 자율성이라는 기본권의 주체로 본다면, 국립대학에 대한 법적 근거가 대통령령이 아닌 법률에 근거하여야 하며 국립대학의 법적 지위와 그 운영원리를 명확히 규정할 필요가 있음. - 또한 국립대학의 자율성을 보장하고, 공공성과 사회적 책임성을 제고하기 위하여 국립대학재정의 공적 부담원칙을 명확히 하고 지원·육성에 관한 사항을 체계적으로 규정할 필요가 있으며, 이를 통하여 학문을 발전시키고 인재를 양성하며 국가 균형발전에 기여하고자 함. • 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 이 법은 국립대학의 설립·운영과 지원·육성에 관한 사항을 규정함으로써 국립대학의 자율성을 보장하고 공공성과 사회적 책임성을 높여, 학문을 발전시키고 인재를 양성하며, 국가 균형발전에 기여함을 목적으로 함(안 제1조). - 국가는 국립대학과 그 구성원에게 학문과 예술의 자유, 언론·출판의 자유 등 연구와 교육에 필요한 자유와 권리를 보장하여야 함(안 제3조). - 국립대학은 「헌법」이 보장하는 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담함(안 제7조). - 국립대학의 지원 및 육성에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학의 총장 등으로 구성된 국립대학발전위원회를 설치함(안 제14조). - 교육부장관은 국립대학의 발전을 위하여 국립대학발전위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학발전종합계획을 수립하도록 함(안 제15조). - 국립대학의 구성원은 자치조직을 구성할 수 있으며 법령과 학칙에 따라 국립대학의 의사결정 과정에 참여할 권리를 가짐(안 제21조). - 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 하며, 인건비·경상적 경비·시설확충비 및 교육·연구의 질 향상을 위해 필요한 지원금 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하도록 함(안 제29조). - 기존 국립대학회계법에 규정된 국립대학의 재정 및 회계 관련 사항을 규정함(안 제32조부터 제57조까지).

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
이태규	2022. 9.2.	「고등·평생 교육지원 특별회계법안」	<ul style="list-style-type: none"> • 제안 사유 <ul style="list-style-type: none"> - 4차 산업혁명 시대에 국가경쟁력을 이끌 미래 인재양성을 위하여 고등교육의 전면적인 체제 개편이 요구되고 있으나, 대학은 10년 이상의 등록금 동결, 학령인구 급감 등 재정난 심화로 변화를 위한 동력을 창출할 여력이 없는 실정임. - 그런데 교육부에 따르면, 시·도교육청별로 교부되는 지방교육재정교부금은 최근 세수 확대로 2021회계연도 정산분 5.3조원, 2022년도 추경예산 11.0조원 등 그 규모가 크게 증가하고 있어, 고등교육재정과 투자 불균형 해소의 필요성이 제기되고 있음. - 이에 현재 「지방교육재정교부금법」에 따라 보통교부금 재원으로 활용되고 있는 교육세 세입액 등을 주요 재원으로 하는 고등·평생교육지원특별회계를 설치하여 고등교육 재정의 획기적 확충과 유치원, 초·중등학교와 고등교육에 이르는 인재양성 생애주기 전반의 투자 불균형 해소를 도모하려는 것임. • 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 이 법은 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 함(안 제1조). - 특별회계의 세입은 일반회계로부터의 전입금, 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금으로 함(안 제4조). - 특별회계의 세출은 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행, 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행 및 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 등으로 함(안 제5조).

라. 고등교육재정 확보를 위한 개선과제

- 첫째, 「고등교육법」제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)에서 제시한 고등교육 재정 지원 기본계획의 수립과 실천을 실효성있게 운영할 필요가 있다. 특히 제2항의 기본계획에 재정확보 방안을 마련하도록 함으로써 고등교육재정의 안정적 확보방안을 마련할 필요가 있다.²⁾

2) 최근 윤영덕의원 대표발의(2022.7.27.) 「고등교육법」 일부개정법률안에서는 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) 제1항 맨 뒤에 “이 경우 전체 국가재정 중 고등교육 지원비율이 경제협력개발기구 국가의 평균 수준 이상이 되도록 노력하여야 한다.”를 제시하였음.

「고등교육법」제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.

② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 재원 확보 방안
2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망
3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향
4. 주요 추진과제 및 추진 방법
5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획
6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

● 둘째, 고등교육을 위한 안정적 재정확보 방안을 구체화할 필요가 있다. 이 방안에는 고등교육 확충 재원의 목표 규모(예, OECD국가 평균치인 GDP 1%) 및 지원 경비 범위의 설계, 확보방법 등이 포함되어야 한다. 특히 재원 확보방법과 관련하여 내국세의 일정률, 국세 교육세의 고등교육세 개편, 지방교육재정 특별교부금의 일부 이전을 통한 확보, 지방교육재정교부금과의 통합 등 다양한 방식에 대해서 ‘교육계’가 공론화와 합의과정을 거쳐야 할 것이다(송기창, 2021). 즉, 현재와 같이 재정당국 주도로 지방교육재정교부금을 나누어쓰자는 식의 접근은 합의를 이끌어 내기가 어렵다는 점에서 초·중등교육과 고등·평생교육간의 공동사업에서 출발해서 점차 고등교육을 위한 재정 확보방안으로 분리 운영하는 방향으로 대안을 모색할 필요가 있다.

● 셋째, 안정성과 자율성을 보장할 수 있는 고등교육재정 확보수단이 마련될 필요가 있다. 현재 국회에 발의되어 있는 두 법안의 신속한 제정을 촉구한다. 현정부에서는 고등교육재정의 확보 규모를 OECD 국가평균인 GDP 1% 이상을 제시한 바 있다. GDP의 1%는 2020년 GDP 1,933조 1,524억원을 기준으로 산출하면, 19조 3,315억원에 달하는데, 2021년 고등교육예산 11조 1,456억원보다 약 8.2조원 이상 증액해야 하는 상황이다. 따라서 국세 교육세와 일정 비율의 내국세 또는 일반회계전입금에 대한 연차별 지원계획을 토대로 단계적 확대 방안을 구체화할 필요가 있다.

- 넷째, 고등교육 총 재정 규모 내지 고등교육예산의 일정비율 이상을 반드시 기본운영비로 보장함으로써, 대학의 자율성과 재정지원을 연계 운영하는 방안을 적용할 필요가 있다. 고등교육예산은 사업비 중심으로 완만하게 증가되어 왔기 때문에, 전반적인 대학교육의 질 개선에 도움이 되지 못한 측면이 있다. 따라서 국립대학 인건비·운영비·시설비와 사립대학 경상비(연구·학생경비 또는 등록금 결손분) 일부를 지원하는 대학 자율혁신 연계 일반재정지원을 일정비율 안정적으로 확보하는 방식으로 고등교육재정지원체제를 개편할 필요가 있다.

3. ‘고등·평생교육지원특별회계’에 대한 기대

- 고등교육재정 GDP 대비 1% 확보를 위한 첫걸음으로 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 설치가 가시화되고 있다. 2004년부터 2022년까지 10차례 이상 「고등교육재정교부금법안」이 국회에서 발의되는 동안 반대 기조로 일관했던 재정당국이 이제는 고등교육재정 확보를 적극 지원하는 형국이다. 그러나 고등교육재정의 안정적 확충을 고대하던 학계와 대학관계자 누구도 적극적인 환영의 목소리를 내지 못하고 있다. 지방교육재정교부금 개편 논의 속에서 자칫 아우 돈을 뺏아서 형이 가져가려고 한다는 비판은 물론 조세 부담을 통한 대학 지원의 타당성 문제, 대학의 구조조정 및 통폐합 정책과의 상충 문제 등이 걸려있기 때문이다.
- 그러나 대학들은 공적 재원의 확대 없이는 교육의 질적 개선을 기대하기 어려운 상황에 처해 있다. 수익자부담원칙에 의한 대학의 자원 확보방안은 등록금 규제라는 공적 개입으로 한계에 다다른 지 오래되었기 때문이다. 대학 등록금 안정화를 위해 2009년부터 등록금 현황을 공시하고, 2010년 등록금 인상률 상한제 및 등록금심의위원회 도입이 법제화됨에 따라서 대학 등록금 책정 공개 및 등록금 상한제도가 시행되었다. 더욱이 각종 정부 대학재정지원사업에서 등록금 동결 내지 인하가 필수 참여조건으로 작용하면서 고등교육 학생1인당 공교육비는 OECD국가 가운데 최하위 수준이 되었다.

- 그 결과 2022년 IMD 세계경쟁력 순위에서 총 63개국 가운데 우리나라 대학교육경쟁력은 46위에 불과하다. 그럼에도 불구하고 세계 경제 지도자들(응답자의 94.8%)의 압도적 다수는 한국 경제의 가장 매력적인 제 1순위 요인으로 높은 고등교육 이수율을 선택하였다. 이 아이러니한 결과가 의미하는 바는, 양적으로 세계적 수준인 한국 고등교육을 이제는 질적으로도 우수한 인재로 교육하는 대학혁신을 병행해야 할 시점이라는 것이다. 이런 양질의 대학교육이 곧 우리나라 국제경쟁력을 결정하는 핵심요인이 될 것이다. 학령인구 감소시대에 구조조정이나 통폐합 대상이 되어야 하는 대학에 대한 공적 지원이 과연 타당한가의 논쟁을 벗어나서 이제는 지방대학에 대한 지원을 통해 지방 인재양성 생태계를 복원하고 신산업·신기술을 선도하는 디지털 인재양성에 대한 논의를 본격화할 시점이다.
- 2022년 기준 우리나라 고등교육예산(기금 포함)은 약 12조 894억 원으로, 이 중 국가장학금 등 장학사업과 국립대 운영지원비를 제외하고 순전히 대학의 교육 및 연구역량을 강화하기 위해서 지원하는 사업비는 2조 9,930억 원 수준이다. 반면 2021년 일본 정부는 4차 산업혁명시대 기술 패권 다툼에 대응하기 위해 10조엔(약 99조원, 2022.9.25. 1엔=9.92원) 규모의 대학펀드 창설 계획을 발표하고, 재정투·융자를 통해 정부자금 4조엔(약 40조원)을 조성하였다. 특별회계가 도입된다고 해도 추가 투입 고등교육재원 규모는 교육세전입금 3.6조원 수준으로, 일본 대학펀드 정부자금의 10분의 1 수준이다. 윤석열대통령의 공약처럼 고등교육재정 GDP 1% 수준에 도달하기 위해서는 교육세전입금 외에 앞으로 정부지원금이 5조원이상 지원되어야 한다.
- 더 이상 고등교육에 대한 안정적 재정지원의 제도화 노력을 늦출 수 없다. 대학교육의 경쟁력은 미래의 국가경쟁력이라고 할 수 있다. 아닌 게 아니라 근래 국가 혁신은 정부-산업체-대학의 삼중나선구조를 기반으로 이루어진다. 우리 대학이 미래를 위해 도약할 수 있도록 안정적인 고등교육재정 확충 방안이 절실한 시점이다.

참고문헌

- 김병주(2021). 대학등록금의 적정성과 대학재정 운영 실태. 한국대학교육협의회 2021 고등교육현안 정책자문 자료집.
- 김희삼(2021). 왜 지금 교육경제학인가. EBS BOOKS.
- 남수경(2022). 새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제. 『교육법학연구』, 34(2), 25-58.
- 반상진(2011). 교육경제학과 고등교육 - 국가 경제력에 근거한 고등교육투자의 적정 규모 추정 연구. 교육재정경제연구, 20(1), 103-126.
- 서영인 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회.
- 송기창(2021). 고등교육재정 확충 및 배분 방안. 한국대학교육협의회 2021 고등교육현안 정책자문 자료집.
- 이희숙(2022). 고등교육재정 현황과 소요 재원의 안정적 확보 방안. 『고등교육의 혁신을 위한 고등교육재정 확충 방안』, 2022 고등교육재정 정책포럼. 2022. 10. 28.

M E M O

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

M E M O

[illegible]

발간일 2022년 11월

편 집 예산분석실 사회예산분석과

발행처 국회예산정책처

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서보실 수 있습니다.

© 국회예산정책처, 2022
