

국회입법조사처 ‘교육재정 10년의 전망과 과제’ 세미나  
/ 한국교육재정경제학회 2021년 연차학술대회

# 교육재정경제학회 30년, 과거를 회고하고 향후 10년을 조망한다.

자 료 집



공동 주최 : 국회입법조사처, 한국교육재정경제학회

공동 주관 : 한국대학교육협의회, 육아정책연구소, 한국교육개발원,  
강원대학교 교육재정중점연구소

## 모시는 글

하봉운 한국교육재정경제학회 학회장



존경하는 한국교육재정경제학회 회원 및 학술대회 참가자 여러분, 안녕하십니까?

한국교육재정경제학회의 발전을 위해 보내주시는 관심과 성원에 항상 감사드립니다. 올해는 우리 학회가 30주년이 되는 뜻깊은 해입니다. 1991년 창립 이래 회원님들의 지대한 관심과 참여로 명실상부한 교육재정과 경제 분야의 전문 학회로서 양과 질적인 면에서 괄목할만한 성장을 이루고 그 위상을 다져왔습니다. 우리나라에서의 교육재정경제 학문의 여정은 한국교육재정경제학회와의 동행이었다고 해도 과언이 아닐 정도로, 우리 학회는 회원들의 학문적 발전을 도모하고 전공 분야 학자, 연구자, 대학원생들 간의 학문적 교류의 장을 제공해 왔습니다.

학회 창립 30주년을 기념하기 위해 지난해부터 회원님들을 모시고 그동안의 학회 성장과 발전에 대한 조출한 축하의 장을 마련하고자 노력하였으나, 코로나-19 팬데믹이라는 미증유(未曾有)의 사태 속에서 불가피하게 2021년 연차학술대회를 온라인 학술대회로 진행하게 됨을 매우 안타깝게 생각합니다.

이번 학술대회는 학회 창립 30주년을 기념하기 위해 ‘한국교육재정경제학회 30년, 과거를 회고하고 향후 10년을 조망한다’라는 주제로 진행됩니다. 특히 코로나19 팬데믹과 국내·외 정치, 경제, 사회 변화는 빠르게 교육재정정책의 내용과 속도를 변화시켜 교육재정 운용 방향의 뉴노멀 구축이 필요한 시점입니다. 또한 지난 30년 동안의 학회의 주요 발자취를 살펴보고 앞으로 지속적으로 더욱더 크게 발전할 수 있도록 지혜를 모아야 할 시

기입니다.

이에 교육재정 경제학자들이 한자리에 모여 유아·초·중·고등교육재정에 대한 이해와 경험을 공유하고, 뉴노멀 시대에 적합한 지방교육재정교부금법의 개편 방안을 전망하는 학술 토론의 장을 마련하고자 합니다. 부디 참여하셔서 대한민국 교육재정이 나아가야 할 미래 방향을 치열하게 논의해 주시기를 부탁드립니다. 이번 연차학술대회가 학회원들과 함께 새로운 변화에 대응할 수 있는 교육재정 체제의 틀을 구안하고 교육재정의 새로운 지향점을 제시할 수 있는 공론의 장이 될 수 있기를 소망합니다.

연차학술대회 개최에 뜻을 모으고 후원해 주신 국회입법조사처, 한국대학교육협의회, 유아정책연구소, 한국교육개발원, 그리고 강원대학교 교육재정중점연구소 관계자분들께 깊은 감사를 드립니다. 연차학술대회에 참가하시는 모든 분들께 감사드리며, 회원님들 모두의 건강과 행복을 기원합니다.



## 환영사

김만흠 국회입법조사처장



안녕하십니까? 국회입법조사처장 김만흠입니다.

오늘 국회입법조사처와 한국교육재정경제학회가 공동으로 “교육재정 10년의 전망과 과제”란 주제로 세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각하며, 참석해 주신 모든 분들을 환영합니다.

코로나19로 인해 더욱 심화된 유·초·중등교육 분야에서의 지역·계층·학생 간 교육격차 확대, 고등교육재정 결핍 등으로 인한 문제를 해소하기 위해서는 교육재정 투자의 새로운 패러다임이 필요하다는 목소리가 높아지고 있습니다. 또한 제21대 국회에도 최근 지방교부세 조정으로 인한 지방교육재정교부금 감소분을 보전하기 위해 교부율(현행 20.79%)을 상향하려는 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」 3건(서영교의원안, 2020.10.5., 김철민의원안, 2021.1.22.; 박찬대의원안, 2021.10.15.)이 제안되었습니다.

2021년은 「지방재정교부금법」이 제정(1971.12.28.)된 지 50주년이 되는 해입니다. 이에 국회입법조사처는 한국교육재정경제학회와 공동으로 유아누리교육재정, 초·중등교육재정, 고등교육재정의 향후 10년의 전망과 과제를 분석하고, 이를 통해 향후 교육재정의 지속 가능한 발전방향을 모색하기 위한 세미나를 개최하게 되었습니다. 오늘 세미나에는 교육재정 및 교육법 관련 학계의 원로학자와 전문가, 교육현장 관계자, 국회의 입법전문가 등이 발표 및 토론자로 참여하였습니다.

오늘의 세미나가 그동안의 한국교육재정 분야의 성과와 쟁점을 분석하고, 향후의 10년의

전망을 토대로 입법 및 정책 과제를 도출하는 뜻깊은 자리가 되기를 기원합니다. 바쁘신  
중에도 오늘 세미나를 함께 주최해 주신 한국교육재정경제학회 하봉운 회장님께 감사드리  
며, 창립 30주년을 맞이하게 되신 것을 진심으로 축하합니다. 그리고 오늘 세미나에 참여  
해주시는 사회자와 발표·토론자, 그리고 행사를 준비해주신 기관 및 관계자 여러분께도  
감사 말씀을 드립니다.

대단히 감사합니다.



## 자 료 집

### - 목 차 -

#### 발표주제 1 : 유아누리교육재정, 향후 10년의 전망과 과제

- 발 표 자 : 김동훈(육아정책연구소) ..... p. 01
- 토론자 1 : 오범호(서울교대) ..... p. 35
- 토론자 2 : 신하영(세명대) ..... p. 39

#### 발표주제 2 : 초·중등교육재정, 10년의 전망과 과제

- 발 표 자 : 윤홍주(춘천교대) ..... p. 46
- 토론자 1 : 이선희(KEDI) ..... p. 87
- 토론자 2 : 이종수(충북교육청) ..... p. 93

#### 발표주제 3 : 고등교육재정, 10년의 전망과 과제

- 발 표 자 : 백정하(한국대학교육협의회) ..... p. 101
- 토론자 1 : 조인식(국회입법조사처) ..... p. 132
- 토론자 2 : 서재영(KEDI) ..... p. 136

#### 발표주제 4 : 지방교육재정교부금법, 변화와 과제

- 발 표 자 : 우명숙(한국교원대) ..... p. 144
- 토론자 1 : 이덕난(국회입법조사처) ..... p. 168
- 토론자 2 : 남수경(강원대) ..... p. 174

## 발표주제 1 : 유아누리교육재정, 향후 10년의 전망과 과제

- 발 표 자 : 김동훈(육아정책연구소) ..... p. 01
- 토론자 1 : 오범호(서울교대) ..... p. 35
- 토론자 2 : 신하영(세명대) ..... p. 39

## 유아교육재정, 향후 10년의 전망과 과제<sup>1)</sup>

김 동 훈(육아정책연구소)

### I. 서 론

영유아에 대한 조기투자의 중요성은 영유아 무상 보육·교육 정책의 도입과 공공지출의 확대로 이어져 관련 서비스 산업의 규모가 확대되고 있다. 2020년 기준으로 유치원 8,705개원, 어린이집 35,352개소, 이용아 수는 유치원 612,538명, 어린이집 1,244,396명이다. 또한 유치원 및 어린이집 교사수는 325,974명(유치원 52,809명, 어린이집 273,165명)으로 초중등교원이 433,284명과 비교해서도 영유아 보육·교육 기관에 종사하는 교사 규모가 매우 크다.

2021년 육아지원정책 관련 예산은 14조 9,672억원 규모로, 이 중 유아교육비·보육료 지원 26.2%, 영유아 보육료 지원 22.8%, 아동수당 14.8%, 일·가정양립지원 12.6%, 어린이집 지원 11.2%, 가정양육수당 지원 5.1% 순의 비중으로 유아교육에 투입이 가장 크다. 또한 ECEC 분야 공공지출 GDP 대비 비율은 우리나라가 1.0%로, OECD 국가 중 높은 수준이다.

또한 연령이 높아질수록 인적자본 투자효과가 감소하기 때문에, 영유아기에 대한 교육투자 효과가 크고, 취약계층의 영유아를 대상으로 하는 조기투자는 계층 간 교육기회의 불평등을 완화할 뿐만 아니라 다른 계층에 대한 지원과 비교했을 때 성과가 높다는 측면에서(Heckman, 2000; 2008), 최근에는 모든 유아를 대상으로 한 ECEC 서비스 무상 제공과 최소한 초등학교 취학 전 1년에 대한 무상 제공 또는 의무교육화가 진행되고 있는 추세이다(OECD, 2020).

유아교육재정은 유아교육의 양적 확대와 함께 늘어가는 유아교육의 수요와 재정부담으로 2008년부터 그간 국고보조 사업으로 이루어지던 유아교육지원 사업이 지방교육재정교부금으로 이양되었고, 2012년 이후 저출산 문제와 함께 유

1) 김동훈, 최효미, 홍근석, 김태우(2021). 양육지원정책 중장기 재정추계 및 분담구조 개선 연구(미발간)의 내용에 기초하여 수정·보완된 것임.



아단계에서 양질의 교육·보육 제공을 위해 만5세 유아의 교육·보육에 대한 국가 책임을 강화하고자 누리과정을 도입·확대하면서 커다란 변화를 겪게 되었다(김동훈, 2018), 여기에 교육부와 보건복지부로 교육부와 보건복지부, 유치원과 어린이집으로 이원화 운영되던 것을 누리과정 도입과 함께 재원을 지방교육재정 교부금으로 일원화하면서 중앙과 시·도교육청 간 재원부담의 갈등, 유아교육재정으로 인한 초·중등교육 재정의 부족 문제 등 갈등이 발생하게 되었다. 현재는 「유아교육지원특별회계법」을 제정하여 누리과정 지원에 대한 재원부담 문제를 한시적으로 해결하여 운영하고 있으나 여전히 갈등의 여지는 남아 있다.

최근에는 코로나19 팬데믹으로 인한 유아교육 관련 생태계 전반의 변화와 함께 적극적 대응도 필요하다. 코로나19 팬데믹으로 인해 기존의 대면중심 유아교육과 보육체계의 공백과 단절을 경험하였다. 특히, 저소득, 한부모, 조손, 장애(아) 가정 등 취약계층이 경험하는 공백과 격차는 더 커질 수 밖에 없다. 이에 코로나19 세대 유아의 건강한 성장·발달의 저해와 격차 확대 우려에 대해서도 유아교육·보육 재정투입 확대가 필요하다.

또한 급격한 출산율 감소에 따른 출산 및 유아수 감소가 유치원과 어린이집 등 인프라 전반의 감소와 위축되고 있다. 산부인과와 소아과 인프라가 붕괴되고, 유치원과 어린이집의 폐쇄(원)이 증가하고, 지역별 유아교육·보육·돌봄 수요의 미스매칭이 심화되고, 교직원 및 교육·보육·돌봄 인프라 수급 예측이 어려워지고 있는 등 갈수록 유아교육재정을 둘러싼 환경이 크게 변하고 있다.

이에 그동안의 유아교육정책 변화와 관련 현황을 살펴보고, 유아교육재정과 관련하여 누리과정재정, 국공립 확충, 무상교육·보육 관련 등의 향후 중요 쟁점과 과제를 다루고 소요재정을 추계하였다.

## II. 유아교육재정 관련 현황

### 1. 유아교육재정 정책변화

#### 가. 유아교육비 지원사업의 지방이양

유아교육은 1980년대 이후 양적으로 급성장하였다. 1982년 유아교육진흥종합대책으로 사립유치원의 설립요건을 완화한 이래 유치원이 증가하기

시작하였으며, 1982년 유아교육진흥종합계획 추진의 일환으로 유아교육진흥법이 제정·공포되면서 유아교육기관을 유치원과 유아원으로 이원화하고 정부의 행정지원 및 재정지원을 체계화하였다(김병만, 2014).

1991년에는 영유아보육법이 제정되면서 유치원과 어린이집으로 이원화되어, 만 3~5세 유아에 대한 교육과 보육이 교육부와 보건복지부 관할 하에 지금껏 이어져오고 있다. 이들 기관은 3~5세라는 동일 연령대 유아를 대상으로 하고 유사한 기능을 수행하고 있음에도 유아교육법과 영유아보육법이라는 다른 법적 근거와 다른 교사양성체계 및 자격기준, 시설기준, 그리고 다른 교육과정·보육과정을 운영하게 되었다.

2004년에 유아교육법이 제정되면서 초·중등교육법에 포함되어 있던 기존 유치원 관련 내용들이 별도 법률조항으로 마련되었다. 유아교육재정은 국고 부담분인 교육부 예산과 지자체 부담재원으로 시·도교육청특별회계 중 유아교육 관련 예산, 사립유치원 관련 예산 등으로 구성되었다.

2008년 유아교육재정 재원구조가 국고와 지방비 지원에서 지방교육재정교부금으로 바뀌면서 유아교육은 큰 변화를 겪게 된다. 2006년 12월 지방교육재정교부금법이 개정되면서 학비지원, 무상교육비, 저소득층 자녀 지원, 종일제 지원, 사립유치원 지원 등 유아교육비 지원 예산을 중앙정부에서 확보·배분하던 재정지원 체계가, 2008년부터 국립유치원을 제외한 공·사립 유치원의 유아교육비 지원 예산을 지방교육재정교부금으로 이양하였다(김동훈, 2017).

또한 지방교육재정의 안정적 확보를 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 2008년부터 20퍼센트로 인상(기존 19.4%)하여<sup>2)</sup> 지방교육재정의 확충을 위한 법적 장치를 마련하였다. 이에 따라 이후 2008년 지방교육재정교부금법 시행령 개정을 통해 국가가 추진하던 유아교육비 지원사업 및 방과후 학교사업을 지방자치단체가 수행할 수 있도록 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요인 기준재정수요 측정항목에 유아교육비 지원사업 등을 포함시켜, 지방자치단체의 유아교육비 지원사업 등이 조기에 원활하게 정착될 수 있도록 하였다.<sup>3)</sup>

시행령 별표1에 의하면 유아교육비는 기준재정수요액 측정항목을 유아

2) 국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법(법률 제8148호, 2006. 12. 30. 공포, 2007. 1. 1. 시행).

3) 국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법[2008. 2. 22., 일부개정].

학비지원, 유치원 교원인건비 보조, 유치원교육력 지원비, 유치원환경 개선비로 구분하였고, 이후 만 5세 유아에 대한 공통의 교육·보육과정 도입과<sup>4)</sup> 기존 유치원 환경개선비 항목 삭제 등<sup>5)</sup> 누리과정 도입에 따라 일부용어를 개정하여 현재 유아교육비 측정항목은 유아교육비·보육료 지원, 유치원 교원인건비 보조, 유치원교육역량지원비 3개 항목으로 되어 있다.<sup>6)</sup>

### 나. 3-5세 누리과정 도입

2008년 유아교육비 지원사업의 지양이양 후 2012년 어린이집 유아까지를 포함한 만 5세 공통과정인 누리과정 도입과 만 3-5세로의 전면 확대로 유아교육재정은 큰 변화를 맞이하게 된다.

2011년 ‘「만 5세 공통과정」 도입 추진계획’의 관계부처합동 발표(‘11. 5. 2)에 따라, 2012년 3월부터 유아단계에서 양질의 교육·보육 제공을 위해 만5세 유아의 교육·보육에 대한 국가책임을 강화하고, 만 5세 학비지원을 전 계층으로 확대하고, 지원 단가 또한 순차적으로 늘려 현실화하는 방안이 마련되었다. 이를 위해 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육·보육과정을 표준화된 공통과정(누리과정) 도입과 만5세에 대한 유아학비·보육비를 지방교육재정교부금에서 지원하는 등의 방안이 세부적으로 발표되었다. 이듬해 만 5세 지원대상이 기존 소득하위 70% 이하에서 전 계층으로 확대되고, 2012년 3월부터 만 5세아 공통과정인 누리과정을 전면 시행되었다. 또한 2011년 17.7만원인 지원단가를 향후 5년간 인상하여 2016년에 30만원까지 인상한다는 계획과 함께 지방교육재정교부금으로 지원하겠다고 하였다(관계부처합동, 2011).

이에 따라 무상교육 대상에 어린이집에서 공통과정을 제공받는 유아를 포함하도록 유아교육법시행령을 개정하고, 만 5세 전계층 지원 비용을 지방교육재정교부금에서 부담하도록 영유아보육법시행령을 개정하고, 지방교육재정교부금 산정기준에 어린이집에 다니는 5세 유아를 포함하도록 지방교육재정교부금법시행령을 개정하여 재원의 일원화를 가져왔다(김동훈,

4) 국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법[2011. 9. 30., 일부개정].

5) 국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법[2015. 10. 20., 일부개정].

6) 국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법[2020. 10. 20., 일부개정].

2018).

이듬해인 2012년 5세 공통과정이 시행되기도 전에 정부는 대통령 지시 사항에 의해 ‘「3~4세 누리과정」 도입 계획’을 추가로 발표하면서 지원대상을 기존 만 5세에서 만 3~5세 전 계층으로 확대하였다(교육부, 2012). 방안은 2013년 3월부터 만 5세에서 만 3~4세까지로 유아교육·보육 공통과정인 누리과정을 도입하고, 지원단가는 2013년부터 만5세 지원단가와 동일하게 22만원을 지원하고, 재원부담은 2015년부터 지방교육재정교부금으로 부담하되 2013년 만 3~4세, 2014년 만 3세에 대한 기존 보육료 국고 및 지방비 부담분은 계속 지원하도록 하였다(교육부 보도자료, 2012. 1. 18.). 이러한 정책의 변화는 추가로 젊은 부부에게 가장 필요한 맞춤형 복지, 저출산 해소 대책, 미래인적자원에 대한 투자, 일자리 창출 및 여성경제활동 참여 촉진 등의 효과가 기대된다고 하였다.

방안 발표 이후 무상교육 범위를 초등학교 취학 직전 1년에서 3년으로 하는 등 유아교육법 및 동법시행령, 영유아보육 및 동법시행령을 개정하였고, 지방교육재정교부금 산정기준에 유아교육법 개정사항을 반영하여 어린이집에 다니는 3-4세 유아까지로 확대하는 지방교육재정교부금법시행령을 개정하였다.

#### **다. 유아교육지원 특별회계 제정·운영**

2008년부터 유아교육비 지원 사업을 지방교육재정교부금 사업으로 이양하게 되고, 2012년 만 5세, 2013년 3-4세까지 확대되면서 이루어진 교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하도록 하면서 중앙정부와 시도교육청은 참여하게 대립하였다. 중요한 쟁점은 지방교육재정교부금으로 어린이집에 대한 누리과정 보육료를 지원하는 것의 법적 정당성 문제였다(김동훈, 2018).

정부와 시도교육청간 갈등이 지속되는 상황에서 ‘유아교육지원 특별회계’라는 임시방편이 법제화되었다. 그간의 누리과정을 둘러싼 갈등을 방지하기 위하여 당시 국회 여야 3당이 누리과정 운영을 지원하는 ‘유아교육지원특별회계’를 설치하기로 합의한 것이다(김동훈, 2018). 이후 「유아교육지원 특별회계법」이 제정(2016. 12. 20.)되어 누리과정의 안정적 추진을 위해 2019년 12월 31일까지 효력을 갖도록 3년 한시 특별회계를 설

치하였다. 이후 새로운 대안의 제시 없이, 유아교육의 국가책임을 확대하에서 3년 한시로 2022년까지 한번 더 연장된 상태이다.

유아교육지원특별회계 세입은 「교육세법」에 따른 교육세(기존 지방교육재정교부금 재원 중 일부)와 정부 일반회계 추가 전입금으로 구성되며, 이는 유아교육비·보육료 지원 사업으로 지출된다. 교육부는 시·도교육청(유치원) 및 지자체(어린이집)에 유아교육비 보육료를 보조(국고보조율 100%) 방식으로 집행한다(국회예산정책처, 2018). 이를 통해 그간 중앙과 시도교육청간 누리과정지원비 편성과 관련된 갈등도 잠정 봉합되었다.

## 2. 유치원·어린이집 현황 및 추이

2020년 출생아 수는 272,400명으로 전년대비 30,300명이 감소하였고, 합계출산율은 0.84명으로 전년대비 0.08명이 감소하여 저출산 기조가 여전히 지속되고 있는 실정이다(통계청, 2021). 주민등록 인구통계에 따르면 2020년 12월 말 기준으로 0~5세 연령구간 인구수는 2,121,390명으로 총 인구수 51,829,023명의 4.1% 수준이었다. 세종특별자치시가 7.4%로 0~5세 아 인구비율이 가장 높았고, 서울특별시가 3.5%로 가장 낮았다. 총 인구 대비 연령대별 인구비율은 0세 0.5%, 1세 0.6%, 2세 0.6%, 3세 0.7%, 4세 0.8%, 5세 0.9%로 저출산의 심화와 함께 영유아수는 지속적으로 감소하고 있었다.<sup>7)</sup>

<표 1>에서 어린이집수는 2020년 기준으로 35,352개소였고, 이는 2013년 3~5세 무상보육으로 어린이집수가 늘어난 후 2015년을 기점으로 감소하기 시작하였다. 그러나 급격한 출생아수 감소와 아동학대 사건 등으로 인한 불신 등과 함께, 어린이집 이용 영유아수가 감소하면서 민간과 가정 어린이집을 중심으로 어린이집 감소가 두드러지고 있다. 상대적으로 보육에 대한 국가책임 강화와 함께 국공립 어린이집 수는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

유치원 수는 2020년 8,705개원이었고, 이 중 국공립유치원은 4,967개원, 사립유치원은 3,729개원으로 국공립유치원이 사립유치원에 양적 공급격차는 매해 커지고 있다. 2013년 누리과정의 전면 확대 이후 사립유치원 증

7) 행정안전부, 주민등록 인구통계. 연령별 인구현황.

가하다 2016년을 기점으로 감소추세로 전환하였고, 특히 2019년 이후 감소폭이 컸다. 출생아수와 함께 2018년 유치원 회계부정, 에듀파인 전면 도입 등 일련의 사태와 정책도입 등으로 사립유치원의 감소가 두드러졌다. 이와 대조적으로 공립유치원은 유아교육에 대한 국가의 책무성 강화 차원에서 지속적으로 양적 확대를 가져오고 있다.

2020년 어린이집의 보육아동수는 1,244,396명이었고, 국·공립 어린이집 보육아동수는 253,251명으로 20.4%로 나타나, 2010년 10.8%에서 매년 꾸준히 국·공립어린이집 보육아동비율이 증가하고 있다. 어린이집 보육아동수 대비 연령별 보육아동비율은 0세 9.2%, 1세 21.6%, 2세 27.5%, 3세 17.6%, 4세 12.7%, 5세 10.9%, 6세 이상 0.4%로 1세와 2세 보육아동이 차지하는 비율이 다소 높았다.

2020년 유치원 원아수는 612,538명이었고, 국·공립 유치원 원아수는 178,901명(29.2%), 사립 유치원 원아수는 433,637명(70.8%)으로 사립 유치원 원아수가 국·공립 유치원 원아수보다 훨씬 많았다. 그러나 지역규모가 대도시, 중소도시, 읍·면지역, 도서벽지로 작아질수록 국공립 유치원 원아비율이 사립유치원 원아비율보다 더 높게 나타나 상대적으로 열악한 지역에 대해 국가가 책무성을 갖고 더 노력하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 어린이집·유치원 수 추이

(단위: 개원, %)

구분	유치원 및 어린이집 수						유치원 및 어린이집 이용아 수					
	어린이집			유치원			어린이집			유치원		
	계	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국공립	사립
1995	9,085	1,029	8,056	8,960	4,417	4,543	293,747	78,831	214,916	529,265	114,380	414,885
2000	19,276	1,295	17,981	8,494	4,176	4,318	686,000	99,666	586,334	545,263	122,208	423,055
2005	28,367	1,473	26,894	8,275	4,412	3,863	989,390	111,911	877,479	541,603	124,283	417,320
2010	38,021	2,034	35,987	8,388	4,501	3,887	1,279,910	137,604	1,142,306	538,587	126,577	412,010
2015	42,517	2,629	39,888	8,930	4,678	4,252	1,452,813	165,743	1,287,070	682,553	161,339	521,214
2016	41,084	2,859	38,225	8,987	4,696	4,291	1,451,215	175,929	1,275,286	704,138	170,349	533,789
2017	40,238	3,157	37,081	9,029	4,747	4,282	1,450,243	186,916	1,263,327	694,631	172,521	522,110
2018	39,171	3,602	35,569	9,021	4,801	4,220	1,415,742	200,783	1,214,959	675,998	172,370	503,628
2019	37,371	4,324	33,047	8,837	4,859	3,978	1,365,085	232,123	1,132,962	633,913	177,330	456,583
2020	35,352	4,958	30,394	8,705	4,976	3,729	1,244,396	253,251	991,145	612,538	178,901	433,637
(비율)	100	8.3	91.7	100	57.2	42.8	100	14.1	85.9	100	29.2	70.8

주: 1) 어린이집 사립은 사회복지법인, 법인·단체 등, 민간, 직장, 가정, 협동 어린이집의 합계임.

2) 비율은 2020년 계를 기준으로 유형별 비중을 구한 값임.

출처: 보육통계(2003-2020), 교육통계연보(1995-2020)

<표 2>에 의하면 2020년 기준으로 만 0세 영유아수 대비 어린이집 이용아 비율은 20.4%였고, 만 1세는 79.3%, 만 2세는 88.4%로 나타났다. 출생 이후 초기에는 어린이집보다는 부모 등이 가정에서 양육하는 비율이 다소 높으나, 만 1세가 되면서 어린이집을 이용하는 비율이 급격하게 증가하는 것을 알 수 있다.

만 3-5세 유아의 유치원 및 어린이집 전체 취원율은 90% 이상으로, 누리과정 도입과 유아학비/보육료 지원과 함께 어린이집과 유치원 모두 높은 이용률을 보이고 있다. 만 3세의 경우는 어린이집 이용률이 유치원 이용률보다 높게 나타나고 있고, 만 4, 5세의 경우에는 유치원 이용률이 더 높아 상대적으로 전통적으로 교육기능이 강한 유치원 이용률의 증가가 더 두드러짐을 확인할 수 있다.

<표 2> 0-5세 영유아 유치원 및 어린이집 이용률 변화 추이

(단위: 명, %)

구분		2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체	주민등록 인구수	3,689,612	3,208,694	3,187,718	3,153,489	3,044,577	2,904,953	2,726,967	2,562,100
	유치원 이용률	14.6	16.8	21.4	22.3	22.8	23.3	23.2	23.9
	어린이집 이용률	25.5	39.2	45.3	45.8	47.4	48.5	49.9	48.4
0세	주민등록 인구수	884,946	892,479	862,557	835,394	755,600	679,310	626,102	569,738
	유치원 이용률	-	-	-	-	-	-	-	-
	어린이집 이용률	3.8	14.0	15.9	16.9	18.5	18.7	20.2	20.4
1세	주민등록 인구수	491,757	465,564	439,989	439,207	442,943	411,225	362,900	331,606
	유치원 이용률	-	-	-	-	-	-	-	-
	어린이집 이용률	18.2	49.3	70.1	72.5	74.7	77.6	81.1	79.3
2세	주민등록 인구수	493,820	493,452	488,716	440,530	439,700	443,586	412,018	363,250
	유치원 이용률	-	-	-	-	-	-	-	-
	어린이집 이용률	36.3	67.2	85.8	87.8	89.1	89.7	91.3	88.4
3세	주민등록 인구수	559,076	448,200	475,519	489,140	440,872	440,123	444,102	412,429
	유치원 이용률	13.4	24.9	36.2	35.8	36.6	37.2	35.9	36.4
	어린이집 이용률	40.0	54.3	53.3	53.9	53.7	53.0	54.1	52.1
4세	주민등록 인구수	639,478	435,281	473,120	475,817	489,401	441,105	440,483	444,367
	유치원 이용률	27.7	41.7	52.7	53.2	52.4	52.6	51.0	49.7
	어린이집 이용률	34.4	41.5	38.1	37.9	38.5	38.4	39.4	39.2
5세	주민등록 인구수	620,535	473,718	447,817	473,401	476,061	489,604	441,362	440,710
	유치원 이용률	46.3	51.6	58.2	58.2	58.0	57.2	56.5	54.8
	어린이집 이용률	31.5	31.5	32.9	32.5	32.8	33.4	33.7	33.9

주: 유치원 및 어린이집 이용아동에서 만6세 이상은 포함하지 않았음.

출처: 보육통계(2005-2020), 교육통계연보(2005-2020)

<표 3>은 2015-2020년 기간 중의 연령별·설립유형별로 유치원 및 어린이집의 이용률을 나타낸 것이다. 2020년 주민등록인구로 만 0-2세 영아

1,264,594명 중 55.4%가 어린이집을 이용하여 보육료를 지원받고 있었다. 만 3-5세 유아 1,297,506명 중 88.7%가 유치원 및 어린이집에서 누리과정을 지원받고 있는 것으로 나타났다. 만 3-5세의 경우 전체 유치원 이용아 대비 국공립 유치원 이용아 비율이 2015년 23.6%에서 꾸준히 증가하여 2020년 29.2%p 상승하였고, 국공립어린이집 이용률도 11.4%에서 20.4%로 9.0%p 상승하여, 국공립 유치원과 어린이집 이용률은 전체 49.5%로 나타났다.

<표 3> 연령별.설립유형별 유치원 및 어린이집 이용률(2015-2020년)

(단위: 명, %)

연령		주민등록 인구수	유치원				어린이집				전체	
			계	국공립	사립	국공립 이용률	계	국공립	국공립 이외	국공립 이용률	전체 이용 률	국공 립 이용 률
2020 년	전체	2,562,100	612,253	178,758	433,495	29.2	1,239,338	252,212	987,126	20.4	72.3	49.5
	소계 (0-2세)	1,264,594	-	-	-	-	700,890	118,689	582,201	16.9	55.4	16.9
	0세	569,738	-	-	-	-	116,468	13,795	102,673	11.8	20.4	11.8
	1세	331,606	-	-	-	-	263,128	45,253	217,875	17.2	79.3	17.2
	2세	363,250	-	-	-	-	321,294	59,641	261,653	18.6	88.4	18.6
	소계 (3-5세)	1,297,506	612,253	178,758	433,495	29.2	538,448	133,523	404,925	24.8	88.7	54.0
	3세	412,429	150,199	32,912	117,287	21.9	214,853	50,676	164,177	23.6	88.5	45.5
	4세	444,367	220,658	61,211	159,447	27.7	174,394	44,027	130,367	25.2	88.9	53.0
	5세	440,710	241,396	84,635	156,761	35.1	149,201	38,820	110,381	26.0	88.6	61.1
2019년	2,726,967	633,520	177,140	456,380	28.0	1,359,475	230,900	1,128,575	17.0	73.1	44.9	
2018년	2,904,953	675,559	172,125	503,434	25.5	1,409,680	199,335	1,210,345	14.1	71.8	39.6	
2017년	3,044,577	693,830	172,099	521,731	24.8	1,443,535	185,413	1,258,122	12.8	70.2	37.6	
2016년	3,153,489	703,506	170,084	533,422	24.2	1,443,784	174,326	1,269,458	12.1	68.1	36.3	
2015년	3,187,718	681,855	161,041	520,814	23.6	1,445,417	164,341	1,281,076	11.4	66.7	35.0	

주: 1) 유치원 이용아동은 만3세에 만3세 이하를 포함함.

2) 유치원 및 어린이집 이용아동에서 만6세 이상은 포함하지 않았음.

출처: 보육통계(2005-2020), 교육통계연보(2005-2020)

### 3. 유아교육재정 현황 및 국제비교

#### 가. 유아교육재정 현황

유아교육재정에 대한 범위와 규모를 명확하게 정의한 것은 없으나, 지



방교육재정 중 인건비, 학생수용시설비, 전출금, 유아학비지원(누리과정지원), 기타 사업비로 구분하거나(송기창, 2017), 시·도교육청 누리과정 지출액과 유아교육진흥사업 지출액 전체와 내부자료에 해당하는 104장표 상 유치원 지출액을 합한 금액으로 본 연구(최효미 외, 2019)가 있다.

여기에서는 일종의 경직성 경비인 인건비나 교육행정일반 등은 제외하고 지방교육재정알리미에서 구분할 수 있는 사업별 세출예산을 중심으로 다루었다. 세부적으로 교수-학습활동지원 정책사업에 있는 유아교육진흥사업 내 4개 단위사업과 교육복지지원 정책사업에 있는 누리과정지원 사업예산으로 한정하였으며, 2020년 세출결산은 총 4조 6,487억원 규모로 나타났고, 유치원방과후과정운영 사업과 사립유치원지원 사업에 대한 지출이 다소 크게 증가하고 있는 추세이다.

<표 4> 지방교육재정 중 유아교육 관련 세부사업 세출 추이

(단위: 억원)

정책사업	세부사업	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
교수-학습 활동지원	유아교육진흥						
	유아교육지원	213	227	250	416	587	524
	유치원방과후과정운영	745	797	890	1,073	1,382	1,643
	유치원교육여건개선	81	106	122	127	190	177
	사립유치원지원	2,223	2,364	2,464	2,887	3,422	4,525
	소계	39,333	38,779	38,993	39,421	37,919	39,618
교육복지지원	누리과정지원	39,333	38,779	38,993	39,421	37,919	39,618
	계	42,596	42,273	42,719	43,924	43,500	46,487

출처: 지방교육재정알리미, 결산공시.

유아교육지원특별회계 세입현황을 보면 2021년 총 3조 7,076억원 중 일반회계 전입금은 2조 169억원, 교육세지원 전입금은 1조 6,907억원으로 교육세 이외 일반회계 전입금 비중이 54.4%를 차지하였다. 일반회계 전입금은 어린이집을 지원하고, 교육세지원 전입금은 유치원을 100% 지원한다. 저출생으로 인한 유아수는 감소하고 있으나, 지원단가 등이 인상되면서 유아교육지원특별회계는 일정부분 증감을 반복하는 형태를 보이고 있다. 어린이집 누리과정에 대한 지원비가 약 2조원 규모로, 유아교육지원특별회계 3년 연장이 종료되는 2022년 이후 정부와 시·도교육청 간 누리과정 예산을 둘러싼 갈등이 예상되어 이에 대한 대처방안 마련이 필요해 보인다.

<표 5> 유아교육지원특별회계 세입현황(2017-2021)

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
계	39,409	38,927	38,153	39,435	37,076
일반회계(A)	8,600	20,586	19,812	20,978	20,169
일반회계(B) (교육세 지원분)	30,809	18,341	18,341	18,457	16,907
비중(A)	21.8	52.9	51.9	53.2	54.4

출처: 교육부(2018, 2021). 교육부 예산 주요사업비 설명자료.

교육부 예산 주요사업비 설명자료에 기초하여 ‘유아교육비 보육료 지원 사업’을 유치원과 어린이집으로 구분하여 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 2019년부터 어린이집 누리교사 처우개선비가 신규로 포함되면서 어린이집에 대한 지원예산 비중이 과거에 비해 다소 높아졌다.

<표 6> 유아교육비·보육료 지원 사업 현황

(단위: 억원, %)

구분			2017년		2018년		2019년		2020년		2021년	
			금액	비율	금액 (A)	비율	금액 (B)	비율	금액 (A)	비율	금액 (B)	비율
유치 원	유아학 비	공립	1,156	6.2	1,236	6.7	1,199	6.8	1,224	6.6	1,621	9.1
		사립	13,752	74.2	13,510	73.7	12,965	73.5	13,525	72.5	12,686	70.8
		소계	14,909	80.4	14,747	80.4	14,165	80.4	14,749	79.1	14,307	79.9
	방과후 과정비	공립	803	4.3	816	4.4	791	4.5	812	4.4	829	4.6
		사립	2,822	15.2	2,779	15.1	2,672	15.2	3,084	16.5	2,773	15.5
		소계	3,625	19.6	3,595	19.6	3,463	19.6	3,896	20.9	3,602	20.1
	계		18,533	100.0	18,341	100.0	17,628	100.0	18,645	100.0	17,909	100.0
어린이 집	보육료		15,836	75.9	15,617	75.9	15,030	73.2	16,114	74.4	16,114	75.8
	누리과정운영 지원비		5,039	24.1	4,969	24.1	4,782	23.3	4,700	21.7	4,339	20.4
	누리교사 처우개선비		-	-	-	-	713	3.5	856	4.0	806	3.8
	소계		20,875	100.0	20,586	100.0	20,525	100.0	21,671	100.0	21,259	100.0
합계			39,409	100.0	38,927	100.0	38,153	100.0	40,316	100.0	39,168	100.0

출처: 교육부(2018,2019,2020,2021). 교육부 예산 주요사업비 설명자료.

## 나. 유아교육재정 국제비교

2017년 기준으로 OECD 국가의 영유아 1인당 연간 평균 공공지출 비용은 미국달러 구매력 평가지수(USD PPP)로 환산하면 5,500 달러 EU평균은 5,200달러로 나타났다. 룩셈부르크가 14,500달러로 가장 높고, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴도 10,000 달러 이상으로 공공지출이 많았다. 우리나라는 6,900달러로 OECD나 EU평균보다는 높은 수준을 보였다. 영국과 미국은 각각 3,600 달러, 2,600달러로 ECEC의 공적 투자수준이 낮았다. 아이슬란드, 노르웨이는 영유아당 보육과 유아교육 지출비용이 유사한 수준을 보이고, 독일과 벨기에는 보육보다는 유아교육 단위비용 2배 이상 많은 것으로 나타났다. 우리나라와 스웨덴의 경우는 3-5세 유아교육보다는 0-2세 보육에 대한 영유아당 공공지출이 훨씬 크게 나타나고 있다.

우리나라의 GDP 대비 ECEC 공교육비 비중은 0.9%로 OECD/EU 평균 0.7%보다 0.2%p 높았다. 아이슬란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 프랑스, 핀란드는 GDP 대비 1.0% 이상 ECEC에 재정을 투입하는 것으로 나타났다. 독일, 일본, 영국, 미국 등은 OECD/EU 평균과 같거나 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 7> 유아교육재정 주요국 국제비교(2017년)

(단위: USD PPP, %)

구분	원아당 연간 공공지출 비용			GDP 대비 연간 지출 비율		
	보육 (0-2세)	유아교육 (3-5세)	전체 (0-5세)	보육 (0-2세)	유아교육 (3-5세)	전체 (0-5세)
한국	8,000	5,900	6,900	0.5	0.4	0.9
룩셈부르크 <sup>a</sup>	-	-	14,500	-	-	0.8
아이슬란드	13,700	12,800	13,200	0.9	0.9	1.8
노르웨이	11,900	12,800	12,300	0.6	0.7	1.4
스웨덴	15,600	7,800	11,700	1.1	0.5	1.6
덴마크 <sup>a</sup>	-	-	11,100	-	-	1.3
프랑스	8,100	8,700	8,400	0.6	0.7	1.3
핀란드	8,800	7,200	8,000	0.6	0.5	1.1
독일	4,400	8,900	6,600	0.2	0.4	0.7
벨기에	2,000	10,000	6,100	0.1	0.7	0.8
일본 <sup>a</sup>	-	-	5,900	-	-	0.7
영국	900	6,200	3,600	0.1	0.5	0.6
미국	700	4,600	2,600	0	0.3	0.3

OECD 평균 <sup>b</sup>	-	-	5,500	-	-	0.7
EU평균 <sup>b</sup>	-	-	5,200	-	-	0.7

주: 1) ‘a’ 는 유아교육과 보육의 통합으로 구분된 재정자료 없음.

2) ‘b’ 는 GDP대비 ECEC(0-5세) 전체 비율만 제시됨.

출처: OECD Family Database.

### Ⅲ. 유아교육재정 관련 쟁점과 과제

#### 1. 누리과정 지원 재정분담 관련 쟁점과 과제

##### 가. 교육부의 어린이집 누리과정의 형식적 운영·관리 책임

유아교육지원특별회계법 제2조에는 유아교육지원특별회계는 교육부장관이 운용·관리한다고 명시하고 있다. 이는 넓게 보면 유아교육지원특별회계의 운용과 관리 주체인 교육부가 유치원뿐만 아니라 어린이집 누리과정 재정관리에도 일정부분 책임을 있다고도 볼 수 있다. 회계측면에서는 일단 어린이집의 누리과정 정책이 교육부에 이관되었다고도 볼 수 있으나, 교육부가 어린이집 누리과정 정책을 주도적으로 수립하고 책임지는 주체라고 보기 어려울 수도 있다.

유아교육지원특별회계법 제 7조에는 “교육부장관은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도“라 한다)에 대한 해당 회계연도 예산을 집행함에 있어서는 이를 시·도의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다.” 고 명시하고 있다. 이러한 이유로 교육부는 어린이집 운영비용 지원을 지원하기 위한 특별회계의 형식적인 운영·관리주체라고 볼 수 있다(보건복지부, 한국재정학회, 2018). 유아교육지원특별회계의 특성 상 교육부장관은 실제 어린이집으로 누리과정 집행을 아닌 시도교육청 교육비특별회계에 전입하는 역할에 그치고, 실제 편성하고 집행하는 주체는 시·도교육감에게 있기 때문이다.

##### 나. 유아교육지원특별회계 재원 간 분담비율 문제

유아교육지원특별회계의 세입은 교육세와 일반회계 전입금(국고 지원분)으로 구성된다. 세출은 누리과정 소요비용을 지원하기 위해 시도교육

청에 교부되는 교부금으로, 교육부가 매년 해당 예산을 시도교육청에 교부하면, 시도교육청은 어린이집 누리과정 비용을 시도로 전출하여 집행한다. 특별회계는 누리과정 지원 예산을 하나의 회계에 이관하여 시도교육청과 시도로 전출하는 역할을 하는 것이다.

또한 현재의 방식은 유치원은 교육세 전출분에서, 어린이집은 국고 지원분에서 전액 지원하는 형태를 보이고 있다. 관련하여 교육계에서는 유치원지원은 교육세 지원분에서, 어린이집 지원은 국고보조금에서 하는 것을 명시할 필요가 있다고 하고 있으나, 재정당국은 국고보조금 투입은 가급적 최소화하고 교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 것을 선호하는 실정이다(김근진 등, 2018). 이와 달리 특별법에 전체 세입 중 교육세와 국고지원분의 분담비율을 구체적으로 명시함으로써 재원의 안정적 확보를 할 필요가 있다는 주장도 있다(보건복지부, 한국재정학회, 2018).

유아교육지원특별회계법에 재원분담이나 운영 관련 내용을 명시한다 하더라도 한계는 여전히 존재한다. 유치원과 어린이집 누리과정 재원을 분리하여 법에 명시하고, 누리과정 지원단가가 인상될 경우 국고부담분이 지속적으로 확대될 우려가 있다. 반대로 교육세와 국고 비중을 법에 명시할 경우 재원조달의 규모와 예측이 더 명확해지고 안정된다는 장점이 있으나, 시도교육감이 당초 교부금에 포함되어 있던 예산을 어린이집 누리과정비용으로 편성하지 않을 가능성도 있어 과거의 갈등이 재발될 우려도 있다. 또한 2008년 유아교육비 지원 예산이 지방교육재정교부금으로 이양된 상황에서, 교육부 입장에서는 교부금을 통해 다양한 방식으로 유치원을 지원할 수 예산을 확보할 수 있다는 점에서 굳이 유아교육지원특별회계에 재원분담을 명확하게 할 필요는 없을 것이다.

현재 지방교육재정교부금법 제3조 2항2호에 교부금 재원에 “해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액”을 포함하도록 되어 있고, 유아교육지원특별법에서는 세입을 교육세와 국고 전입금으로 하고 있을 뿐이다. 또한 유아교육지원특별법 제4조(세출)에 “「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금”으로 되어 있어 재원분담을 명확하게 하는 것이 필요해 보인다.

또한 내국세의 증가와 함께, 학생수, 교원수의 감소 등으로 지방교육재정교부금의 재정여건이 개선될 여지가 있다는 점에서 세입으로 추가로 편입하여 사용하는 방안도 고려할 필요가 있다. 특히 중앙정부나 교육청의 세입여건은 내국세 등 세수 변동에 따라 단기적으로도 크게 달라질 수 있고, 정부의 방침 역시 정책적인 선택에 의존하기에 누리과정 지원 재원분담 과동이 반복되지 않으려면, 특별회계법 상에 국고보조금의 비율을 명시하여, 중앙정부와 교육청 간의 재정책임성을 높일 필요도 있다. 즉, 어린이집 누리과정 지원 예산을 위한 별도의 독립세입을 마련하거나, 적어도 충분한 재원이 조달 가능하도록 법을 개정할 필요가 있다. 교육부 장관은 유치원 및 어린이집 누리과정 운영을 위한 소요비용을 추계하고, 이를 일반회계 전입금과 다른 특별회계 및 기금 전입금 등으로부터 어떻게 조달할 것인가에 대한 명확한 합의와 명문화가 필요하다(보건복지부, 한국재정학회, 2018).

#### **다. 누리과정 재원의 한시적 해결로 안정성 부족**

교육부 등 중앙정부와 시도교육청간의 누리과정 재원분담 관련 갈등이 유아교육지원특별회계법의 제정으로 한시적으로 해결되었으나, 한시법으로 한계가 있으며 2022년 12월31일까지 제이 이후 한번 더 연장된 상황이다. 2022년 말 유아교육지원특별회계법이 종료되면 다시 법 제정 이후의 갈등 상황이 재발할 가능성이 높은 상황이다.

또한 법 종료에 따라 그 간 갈등을 해결하기 위해 다양한 노력 끝에 나온 한시법이긴 하나, 최근 몇 년간 재원분담에 있어 일정 수준 안정화 단계에 접어든 누리과정 지원 사업이 다시 법적 논쟁에 들어갈 수 있고, 현 정부의 국정과제로서 유보간 격차 완화와 누리과정 국가책임이 다소 불분명하게 될 우려도 있다. 따라서 유아교육지원특별회계 종료되기 전에 관련 논의를 본격화할 필요가 있으며, 특히 한시적 형태의 재원마련이 아닌 체계적이고 안정적인 누리과정 재원조달 방안이 강구되어야 한다. 3-5세 동일 연령, 동일 교육과정의 중복성과 이원화 관리 구조라는 비판도 있을 수 있어 유아교육지원특별회계의 종료에는 신중한 접근이 필요하다.

이에 유아교육지원 특별회계 일몰기한을 폐지하여 재원마련의 안전성을 확보할 필요가 있다. 3년 연장 방식의 한시적인 현행 유아교육지원특별회

계에 대한 명확한 대안이 없는 상황에서는 장기적으로 운영함으로써 재원 마련의 안정성을 확보하는 노력이 필요해 보인다.

누리과정 지원사업은 일정기간 수행하는 일반적인 재정사업과는 다르게 일시적인 수요를 충당하고 지원하기 위한 다른 복지사업과도 차별화된다고 볼 수 있다. 누리과정을 지원하는 유치원과 어린이집의 서비스 제공이 지속적으로 원활하게 이루어지기 위해서는 임시방편적 특별회계보다는 장기적인 대책 마련이 필요하다. 저출생 심화, 출발선 평등 등 누리과정 지원정책의 의미를 살리고, 누리과정을 둘러싼 부처간, 지자체간, 유치원과 어린이집 간 갈등 등 사회적 혼란과 갈등을 방지하기 위해서는 현재의 일몰기한을 폐지하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 지속적인 유아교육과 보육의 통합 등에 요구도 있는 상황에서 향후 정책적, 제도적 변화에 따라 특별회계의 향후 존치여부를 판단하면 될 것이다.

#### 라. 누리과정 지원단가 인상 쟁점

누리과정 지원단가 인상의 한계는 당초 특별회계 예산안 관련 3당 합의와 국회 예결위 부대의결을 보면 알 수 있다. 국회 부대의결에는 2019년 이후 누리과정 예산 지원이 2018년 예산액을 초과할 수 없으며, 누리과정 지원 단가는 2018년 수준을 적용하고, 이를 초과하는 집행단가 인상은 지방교육재정이 부담하도록 하였다(보건복지부, 한국재정학회, 2018). 이는 지방교육재정 상황이 현저히 개선되고 동시에 교육청이 보육료 단가에 적극적이어야만 보육료 단가의 적정화가 가능하다는 것을 의미한다(보건복지부, 한국재정학회, 2018). 다행히 2013년 누리과정 시행 이후부터 2019년까지 22만원이던 누리과정 지원비가 2020년부터 2만원씩 인상되어 2021년 26만원이 지원되고 있으나 여전히 표준유아교육비나 표준보육비용에는 못미치는 상황이다.

2017년 국회 교문위의 예산 부대의결으로 사립유치원 및 어린이집 지원 단가를 당초 계획대로 30만원으로 단계적으로 인상하기 위해 노력할 필요가 있다고 하였다(교육부, 2020). 또한 2021년 국회 예결위 부대의결 국공립유치원 사립유치원 간 서비스 질 차이가 발생하지 않도록 보육료 지원을 확대해야 한다고 하였다(교육부, 2021).

이에 누리과정 지원단가를 인상할 필요가 있다. 우선은 2023년까지 매

년 2만원씩 인상하여 30만원까지 인상하고, 이후부터는 임금상승률이나 물가상승률 등을 반영하여 인상할 필요가 있다. 또한 2018년 표준보육비용은 3세 1인당 432천원, 4-5세는 1인당 396천원이었고(박진아 외, 2018), 표준유아교육비는 2020년 공립유치원 원아당 월 750천원, 사립유치원은 원아당 549천원으로 중장기적으로 산출비용에 해당하는 비용이 지원될 필요가 있다(엄문영 외, 2020, 박창현 외, 2021).

## 2. 유아교육 국공립 이용률 확대를 통한 공공성 강화 쟁점

현 정부는 유아에 대한 교육·보육 책임 강화 차원에서 국공립 유치원과 어린이집의 확충을 통해 이용률을 제고하고자 노력하고 있다. 국정과제로 국공립 유치원과 어린이집의 이용아 비율을 2022년까지 40%로 확대하는 정책을 설정하여 추진하고 있고, 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 2025년까지 공보육 이용률 50% 확대까지 발표하였다(관계부처합동, 2020).

그러나 출생아수 감소와 함께 유치원과 어린이집을 이용할 유아수가 갈수록 줄고 있는 실정에서 이는 자칫 비효율을 초래할 수 있다. 17개 시도 중 출생률이 가장 높았던 비수도권 A교육청의 경우 공립단설 유치원과 국공립 어린이집을 그간 확대하여 왔으나, 영유아수가 당시에 비해 줄고 있고, 집값 상승 등으로 영유아 가구의 타지역으로 이동이 많아지면서 정원미달인 경우가 많아지는 등 수요와 공급이 역전되는 현상이 발생하고 있다.

이는 유치원과 어린이집 간, 공·사립간 공급경쟁, 공급과잉 등 행·재정적 측면에서 중복투자될 가능성이 더욱 높아지고 있다는 것을 의미한다. 또한 유치원은 유아교육법과 동법시행령에 의거 유치원 취학 수요조사를 실시하고 있고, 어린이집은 영유아보육법과 동법시행령 등에 근거하여 어린이집 수급계획을 수립하고 있다. 그러나 교육청과 지자체가 개별적으로 조사나 계획을 실시·수립하고 있어 수요-공급이나 재정지출 중복요소를 제거하지 못하고 있는 실정이다. 특히 공립단설 유치원의 경우 부지매입비와 건축비를 포함할 경우 초기 설립비용이 100억원을 넘어가는 경우도 있고, 중장기적으로 신규 공립교원의 충원 확대와 함께 경직성 경비인 인건비와 시설비 부담의 증가도 심화될 가능성이 커져, 국공립 확충은 중장기적으로 비효율을 초래할 가능성도 있다.



영유아 보육·교육에 대한 국가 책임 강화의 측면에서 일정수준 국공립 유치원·어린이집의 확충과 이용률을 증가시키는 것은 필요하다. 다만 개별적으로 이루어지는 어린이집 수급계획과 유치원 취학 수요조사 결과의 공동 활용을 통해, 유치원·어린이집 공급 수급 협력체제를 강화하여 재정 지출의 중복요소를 제거하고, 지역여건에 따른 적정규모를 산출할 필요가 있다.

### 3. 유보통합 및 학제개편에 대한 요구

현재 3-5세 유아는 교육부 소관 유치원과 보건복지부 소관 어린이집으로 이원화된 체계 하에서 기관을 이용하고 있고, 유치원과 어린이집에 대한 시설기준과 교사자격 기준도 다르다. 이러한 이원화 체계로 인한 행정 중복, 비효율성도 발생한다. 이에 그동안 3-5세 동일 연령의 유아에게 동등한 교육기회 보장을 위해, 그리고 어느 기관을 다니더라도 동질의, 양질의 서비스를 제공받을 수 있도록 유보통합에 대한 논의가 이루어져 왔다.

현 정부들어 유보격차 완화로 외형상 유보통합 추진은 한발 물러난 것으로 보이나, 영유아에 대한 국가의 책임 확대나 유아교육의 공공성 강화 등 지속적으로 유아가 동일, 동질, 양질의 교육·보육서비스를 제공받을 수 있도록 정책이 추진되어 왔다. 특히 내년 대선정국 속에서 유보통합에 대한 논의도 다시금 고개를 들고 있는 실정이다.

이와 함께 유아교육 관련 학제개편이나 의무교육, 완전한 무상교육·보육에 대한 관심과 논의가 높아지고 있다(박창현 외, 2021). 박창현 외(2021)는 영유아 보육·교육의 공공성 강화와 서비스의 질적 제고를 위해서는 공교육화에 대한 정부의 지속적인 관심, 체계화된 제도, 적재적소의 재정지원이 필요하다고 하였다. 이에 무상유아교육·보육, 학제개편으로서 유아의무교육에 대한 쟁점을 살펴보았다. 여기에서 무상유아교육·보육은 유치원과 어린이집 이용아에게 정규교육과정(누리과정)에 소요되는 비용 지원을 표준보육비보다 높은 표준유아교육비 수준으로 재정지원을 하는 완전 유아 무상교육·보육을 의미한다. 학제개편은 유아교육을 ‘기간학제화’ 하여 현행 6-3-3-4제에 유아단계를 포함하여, 의무교육 대상아(예를 들면 3-5세)에게 완전취학을 기본으로 일반적으로 교육을 받는 유아에게

일체의 경제적 부담을 주지 않고 무상교육의 형태를 의미한다(박창현 외, 2021).

그러나 아직까지 국공립 유치원과 어린이집 이용률이 40%가 되지 않고, 사립유치원의 경우 법인보다 사인유치원이 많고, 어린이집의 경우에도 민간 어린이집이 여전히 많아 해결해야 문제가 많다. 또한 학급(반) 편성기준, 시설기준, 교사자격 등이 상이한 상황에서 의무교육을 논의하기에는 다소 시기상조라 보인다. 다만 무상 유아교육·보육 차원에서의 논의는 동일 연령에 대한 차별없는 양질의 교육서비스 제공이라는 차원에서 향후 고민할 필요가 있다.

#### Ⅳ. 유아교육재정 재정추계

유아교육재정과 관련하여 현재 쟁점인 누리과정비와 국공립 확충에 따른 재정추계, 그리고 최근 논의되고 있는 유아 무상교육·보육에 대한 비용을 추계하였다.

##### 1. 3-5세 누리과정비 추계

유아교육·보육의 질 제고 및 학부모의 육아부담 경감을 위해 만3~5세를 대상으로 하는 유치원 교육과정과 어린이집 표준교육과정을 통합한 공통과정인 누리과정에 대해 유아학비와 보육료를 지원하고 있다.

2012년 만 5세 누리과정을 도입하고, 2013년 만 3~4세까지 확대하여 유치원, 어린이집 구분 없이 동일한 내용을 배우는 것은 물론 부모의 소득수준에 관계없이 모든 계층의 유아에게 유아학비와 보육료를 지원하고 있다.

누리과정비는 유아학비/보육료와 방과후과정비의 합으로 산출하는 것으로 기본 모형으로 한다. 유아학비/보육료 추계는 해당연도의 연령별 1인당 유아학비/보육료 지원액에 연령별 지원대상아수를 곱하는 방식으로 하고, 방과후과정 지원비도 동일한 방식으로 추계하였다.

현재의 연령별 월 유아학비/보육료 단가가 유지되고, 3-5세의 유치원과 어린이집 이용률은 연령별 영유아수 인구 대비 유치원과 어린이집 이용

원아수로 산출하여, 최근 3개년 간 유치원과 어린이집 평균 이용률이 향후에도 유지된다고 가정하였다. 방과후과정비 이용률과 원아수 산출은 교육부 예산 주요사업비 설명자료에 기초하여 유아학비/보육료 단가 방식과 동일한 방식으로 추정하였다. 추계연도는 2022년부터 2031년까지이다.

$$FA_t = \sum_{k=1}^3 \sum_{a=3}^5 B_{k,a,t} N_{a,k,t} \cdot 12 + \sum_{k=1}^3 ACB_{k,t} ACN_{k,t} \cdot 12$$

$FC_t$  = 3-5세 누리과정비 추계액

$B_{a,t}$  = 연령별, 1인당 유아학비/보육료

$N_{a,t}$  = 연령별, 연도별 유아학비/보육료 지원대상아 수

$ACB_{k,t}$  = 기관유형별 1인당 방과후과정 지원금

$ACN_{k,t}$  = 기관유형별 방과후과정 지원대상아 수

$k$  = 기관유형(국공립유치원=1, 사립유치원=2, 어린이집=3)

$a$  = 연령(만3-5세)

$t$  = 2022~2031

### 가. 3-5세 유치원/어린이집 이용아 수 추정

3-5세 주민등록인구 수 대비 유아의 유치원/어린이집 3년평균 이용률은 90.8%였고, 유치원은 48.1%(국공립 13.2%, 사립 34.9%), 어린이집은 42.7%였다. 연령별로 보면 3세까지는 어린이집 이용률이 높지만 4세부터 유치원 이용률이 더 높은 것으로 나타났다(<부표 1 참조>).

만3-5세 누리과정 대상아수를 추정하기 위해 3년 평균 이용률이 향후에도 고정된다고 보면, 출생아수 감소에 따라 대상아수는 지속적으로 감소하여 2023년 백만명 아래 떨어지고 2026년에는 789,953명이 유치원과 어린이집을 이용할 것으로 추정되었다(<부표 2 참조>). 또한 누리과정비는 유아학비/보육료와 방과후과정비를 포함한 것으로 방과후과정 이용률은 유치원은 교육부 2021년도 예산 주요사업비 설명자료에서 방과후과정 예산 산출시 사용된 이용자 현황에 기초하여 2018-2020년 3개년 평균을 계산하여, 국공립유치원은 79.3%, 어린이집은 65.7%, 어린이집은 100.0%로 산출하였다(<부표 3 참조>).

### 나. 3-5세 누리과정비 재정추계

누리과정 도입시 정부는 사립유치원과 어린이집에 대한 학부모 지원단가를 2012년 20만원(5세)부터 22만원, 24만원, 27만원으로 단계적으로 인상하여 2016년 30만원을 계획하였으나, 2013년 만 3-5세 누리과정 전면 시행시 22만원으로 인상한 이후 2019년까지 동일한 금액이 지원되었다. 이에 유아수의 감소와 함께 갈수록 운영 환경이 열악해질 수밖에 없는 상황에서 유아 부모의 비용부담 경감과 유치원과 어린이집의 질 제고 차원에서 2020년부터 누리과정비가 2만원씩 인상되어 2021년 현재 월 26만원이 지원되고 있다.

시나리오1은 현 수준 이용률이 유지된다는 가정 하에서 지원단가만 인상하는 경우이다. 2017년 국회 교문위의 예산 부대의견으로 사립유치원 및 어린이집 지원단가를 당초 계획대로 30만원으로 단계적으로 인상하기 위해 노력할 필요가 있다고 하였다(교육부, 2020). 또한 2021년 국회 예결위 부대의견 국공립유치원 사립유치원 간 서비스 질 차이가 발생하지 않도록 보육료 지원을 확대해야 한다고 하였다(교육부, 2021).

이에 유아학비/보육료 지원단가 인상을 시나리오로 가정하여 추계하였다. 지원단가 인상 시나리오는 사립유치원과 어린이집 유아학비/보육료 지원단가를 2023년까지 매년 2만원씩 인상하여 30만원까지 인상한 후, 2024년부터는 임금상승률을 기준으로 인상하는 것으로 하였다. 또한 공립유치원과 방과후과정비는 2021년 지원단가에 2022년부터 임금상승률을 기준으로 인상하는 것으로 가정하였다.

<표 8> 누리과정 재정추계 시나리오1

구분	누리과정비		
	유아학비/보육료		방과후과정
	국공립	사립유치원/어린이집	
지원단가 인상 기준	-기준: 현 기준*에 매년 임금상승률 반영 * 8만원	-기준: 정액, 임금상승률 반영 -2022~2023년(정액 2만원) 2024~2031년(임금상승률)	-기준: 현 기준에 매년 임금상승률 반영 *국공립 5만원, 사립유치원/어린이집 7만원

시나리오2는 국공립 유치원 이용률 50% 달성과 지원단가 인상을 고려한 경우

이다. 2022년까지 국공립 유치원과 어린이집 이용아 비율 40% 목표와, 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 2025년까지 공보육 50% 확대에 기반하여 2025년 국공립유치원 50%를 가정하였고, 2026년부터는 이용률이 유지된다고 보았다. 이외 조건은 시나리오1과 동일하게 설정하였다.

시나리오1로 유아학비/보육료를 추계한 결과, 지원단가를 매년 2만원씩 인상하여 30만원이 되는 2023년의 전체 유아학비/보육료 재정규모는 3조 1,360억원으로 추계되었다. 2024년부터 임금상승률을 기준으로 사립유치원과 어린이집은 매년 12~13천원 수준으로 지원단가를 인상할 경우 영유아수 감소에 따라 2026년까지 2조 8,592억원으로 재정규모가 감소하였고, 영유아수 증가에 따라 2027년부터 증가추세로 전환되는 것으로 나타났다. 방과후과정을 포함한 전체 누리과정 재정규모는 2022년 3조 9,343억원에서 2026년 3조 4,948억 규모로 감소한 이후 증가하여 2031년 4조 6,479억원까지 증가하는 것으로 추계되었다.

시나리오2로 추정한 결과, 국공립 유치원 이용률이 높아짐에 따라 오히려 유아학비 소요액은 감소하는 것으로 나타났다. 이는 국공립 유아학비 지원단가가 사립유치원에 비해 낮기 때문에 발생하는 결과이다. 그러나 국공립 유치원 신·증설비와 신규 공립교원 확충에 따른 인건비 소요액이 크게 증가할 것으로 예상된다.

<표 9> 3-5세 누리과정 재정추계

(단위: 억원)

구분			2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
시나리오1: 지원단가 인상												
유아 학비· 보육 료	유 치 원	국공립	1,556	1,454	1,382	1,360	1,355	1,380	1,456	1,567	1,684	1,821
		사립	13,553	13,149	12,638	12,379	12,351	12,662	13,436	14,506	15,633	16,833
		소계	15,109	14,602	14,020	13,739	13,707	14,042	14,892	16,073	17,317	18,654
	어린이집		15,927	15,568	15,071	14,807	14,885	15,437	16,466	17,793	19,181	20,653
	계		31,036	30,170	29,091	28,545	28,592	29,479	31,358	33,866	36,498	39,307
방과 후과 정	유 치 원	국공립	937	845	776	731	699	683	693	719	745	772
		사립	3,388	3,068	2,835	2,674	2,566	2,532	2,584	2,679	2,777	2,874
		소계	4,325	3,913	3,612	3,406	3,264	3,216	3,277	3,398	3,523	3,645
	어린이집		3,982	3,633	3,381	3,199	3,092	3,087	3,167	3,286	3,408	3,526
	계		8,307	7,546	6,993	6,605	6,356	6,303	6,444	6,684	6,930	7,172
합 계			39,343	37,716	36,084	35,150	34,948	35,782	37,802	40,550	43,428	46,479

구분			2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
시나리오2: 국공립 유치원 이용률 50% + 지원단가 인상												
유아 학비· 보육 료	유 치 원	국공립	1,900	2,097	2,299	2,563	2,555	2,601	2,744	2,953	3,174	3,432
		사립	12,392	10,905	9,423	8,186	8,185	8,431	8,971	9,686	10,437	11,236
		소계	14,292	13,002	11,722	10,750	10,740	11,032	11,715	12,639	13,611	14,668
		어린이집	15,927	15,568	15,071	14,807	14,885	15,437	16,466	17,793	19,181	20,653
		계	30,219	28,570	26,793	25,557	25,625	26,469	28,181	30,432	32,792	35,321
방과 후과 정	유 치 원	국공립	1,145	1,219	1,292	1,378	1,317	1,288	1,307	1,355	1,405	1,454
		사립	3,098	2,545	2,114	1,769	1,700	1,686	1,725	1,789	1,854	1,918
		소계	4,243	3,764	3,406	3,147	3,017	2,974	3,032	3,144	3,259	3,372
		어린이집	3,982	3,633	3,381	3,199	3,092	3,087	3,167	3,286	3,408	3,526
		계	8,225	7,397	6,787	6,346	6,109	6,061	6,199	6,430	6,667	6,898
합 계			38,444	35,967	33,580	31,903	31,734	32,530	34,380	36,862	39,459	42,219

## 2. 국공립 유치원 설립 및 사립유치원 지원 재정추계

### 가. 국공립 유치원 확대에 따른 소요재정

여기에서는 국공립유치원 신·증설 소요예산 추계를 위해 국공립 유치원 이용률 목표를 2022년부터 2025년까지 32.4%, 38.3%, 44.1%, 50%로 설정하였다. 이 때 연령별 공립유치원 취원률이 달라 최근 3년 연령별 취원률 비중을 고려하였다. 국공립 유치원 확대 방안으로 사립유치원 매입 등의 방식으로 국공립 유치원을 확충하는 방식도 있으나, 여기에서는 신규 설립비용으로 가정하여 추계하였다.

설립비용 추계 시나리오는 2가지를 설정하였다. 시나리오1은 국공립 유치원 이용아 수용은 공립단설과 병설 유치원이 50%씩 수용한다는 가정하였고, 시나리오2는 단기가의 국공립 유치원 확충과 이용아 수를 확대하기 위해서는 대규모 단설유치원이 더 가능성이 높다고 보아 공립단설 90%, 공립병설 10%를 가정하였다.

국공립 유치원 설치비용은 2020년 서울, 세종, 경남과 2019년 경기도의 재정투자 심사결과 공개자료와 서울시교육청 중기재정계획에 근거하였다. 원당 평균 설립비용은 단설 13,253백만원, 평균 3,407백만원, 평균 학급수는 단설 14개, 병설 4개로 설정하였다. 교원당 인건비는 서울시교육청 예산자료에 기초하여 교원당 인건비를 단설은 연간 60백만원(원장, 원감 고

려), 병설은 57백만원으로 하였다.

<표 10> 공립유치원 설치비용 산출기준

(단위: 백만원, 개, 명)

구분	원당 평균설립 비용 <sup>1)</sup>	학급수	학급당 평균 설립비용	학급당 인원	교원수	교원당 인건비 <sup>2)</sup>	원당 운영비 <sup>3)</sup>
단설	13,253	12	1,122	20	14	60	200
병설	3,407	4	852	20	4	57	110

주: 1) 단설은 서울/세종/경남(2020년), 경기(2019) 교육청 재정투자 심사 공개자료 평균, 병설은 2021~2025 중기서울교육재정계획 참조

2) 2019년 서울시교육청 원장/원감/교사의봉급, 정근수당, 성과상여금, 관리업무수당, 교직수당, 교원보전수당 예산서에 기초하여 산출함.

3) 2017년 서울시교육청 교부기준임(문무경 외, 2017).

추가 설립이 필요한 국공립 유치원 수 산출은 2025년까지 국공립유치원 이용률 50% 달성을 위해서는 2021년 추계 원아수 대비 총 62,038명의 원아가 증가해야 하는 것으로 나타났다. 시나리오1에 의하면 추가 유치원 수는 517개(단설 129, 병설 388), 교원 수는 3,360명(단설 1,809명, 병설 1,551명)로 추정되었다. 시나리오2에 의하면 추가 유치원수는 310개(단설 233개, 병설 78개), 교원 수는 3,026명(단설 2,716명, 병설 310명)으로 예상되었다.

<표 11> 추가 설립이 필요한 국공립 유치원 수(국공립 이용률 50% 확대)

(단위: 명, 개, 백만원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	계
국공립 원아수		167,659	190,762	203,175	215,266	229,698	
증감		-	23,103	12,413	12,092	14,431	62,038
시나리오1: 단설 50%, 병설 50% 분담							
공립단설	추가 학급수	-	578	310	302	361	1,551
	추가 유치원수	-	48	26	25	30	129
	추가 교원수	-	674	362	353	421	1,809
공립병설	추가 학급수	-	578	310	302	361	1,551
	추가 유치원수	-	144	78	76	90	388
	추가 교원수	-	578	310	302	361	1,551
시나리오2: 단설 90%, 병설10%							
공립단설	추가 학급수	-	1,040	559	544	649	2,792
	추가 유치원수	-	87	47	45	54	233
	추가 교원수	-	1,213	652	635	216	2,716

공립병설	추가 학급수	-	116	62	60	72	310
	추가 유치원수	-	29	16	15	18	78
	추가 교원수	-	116	62	60	72	310

국공립 유치원 수를 현행대로 유지할 경우, 2025년까지 향후 4년간 2조 2,381억원이 소요될 것으로 추계되었다. 시나리오1의 경우 국공립 유치원 추가 설립비용 3조 339억원, 추가 교원인건비는 1,971억원, 추가 운영비는 685억으로, 현상 유지시보다 총 3조 2,995억원의 추가적 비용이 발생하는 것으로 추정된다. 시나리오2의 경우 국공립 유치원 확충에 따른 전체 소요재정은 향후 4년간 총 3조 6,163억원으로 추정되었고, 이 중 추가 설립비용이 3조 3,474억원, 인건비가 2,138억원, 운영비가 551억원으로 나타났다.

<표 12> 국공립 유치원 확대에 따른 추가 소요재정 추계

(단위: 명, 개, 백만원)

구분		2022	2023	2024	2025	계
현 수준 유지시						
교원인건비		946,224	970,190	869,134	915,386	832,341
운영비		1,844,819	1,756,076	1,637,111	1,548,289	1,405,820
계		2,791,043	2,726,265	2,506,245	2,463,675	2,238,161
시나리오1: 단설 50%, 병설 50% 분담						
추가 설립비용	공립단설	637,881	342,715	333,857	398,455	1,712,907
	공립병설	491,947	264,309	257,478	307,297	1,321,031
	계	1,129,828	607,024	591,335	705,751	3,033,937
추가 교원인건비		73,385	39,428	38,409	45,840	197,063
추가 운영비		25,509	13,705	13,351	15,935	68,501
계		1,228,723	660,157	643,095	767,526	3,299,501
시나리오2: 단설 90%, 병설10%						
추가 설립비용	공립단설	1,148,185	616,886	600,942	717,218	3,083,232
	공립병설	98,389	52,862	51,496	61,459	264,206
	계	1,246,575	669,748	652,438	778,678	3,347,438
추가 교원인건비		79,608	42,771	41,666	49,728	213,773
추가 운영비		20,504	11,016	10,731	12,808	55,059
계		1,346,687	723,536	704,835	841,213	3,616,271

## 나. 사립유치원 교사 기본급 보조 및 학급운영비 비용추계

교육부는 사립유치원 교사의 사기 진작, 역량 강화를 통한 유아교육의 질 제고를 위해 기본급 보조 지원 단계적 인상을 추진하고 있다(교육부 보도자료, 2021. 3. 11.). 이에 따라 2019년 월 65만원에서 2020년 월 68만



원, 2021년 월 71만원(장기근속수당 3만원 포함)으로 인상하였다. 또한 사립유치원에 대한 학급운영비를 2020년 42만원에서 2021년 45만원으로 인상하였다.

교육통계에 따르면 2020년 사립유치원 학급수는 24,177개, 교원수는 34,542명(원장/원감 4,622명)이었다. 교원(원장/원감 제외)당 원아수는 14.5명으로 나타났다. 사립유치원의 경우 2담임제 운영이 많은 현실과 어린이집 4-5세반 기준을 준용하여 학급당 20명을 기준으로 추계하였다. 사립유치원 교사 기본급 보조는 2021년 71만원, 2022년 77만원, 2023년 이후는 83만원으로 설정하였고, 학급당 운영비는 45만원으로 동일하게 적용하였다.

시나리오1의 경우 유치원 이용률이 현 수준을 유지한다는 가정 하에서 추계한 것이다. 사립유치원 교원수는 2027년까지 감소한 후 2028년부터 증가추세로 전환될 것으로 예측된다. 교사기본급 보조를 위해 2022년 3,290억원, 2025년 2,867억원, 2031년 2,985억원의 추가적인 재원이 필요하며, 연간 학급당운영비는 2022년 1,224억원, 2025년 995억원, 2031년 1,059억원으로 추정되었다. 전체 추가소요 비용은 2022년 4,514억원, 2025년 3,862억원, 2031년 4,044억원으로 추정되었다.

시나리오2의 경우는 국공립 유치원 이용률을 2025년까지 50%로 확대한다는 가정이다. 학급수는 2022년 20,942개에서 2025년 13,030개로 크게 감소하는 것으로 추정되었다. 다만 여기에서 학급수가 크게 감소하더라도 사립유치원 수는 감소하지 않는다는 가정하에서 교원수를 추정하였다. 교사 기본급 보조와 학급당 운영비를 포함해 전체적으로 2022년 4,249억원, 2025년 3,034억원, 2031년 3,171억원이 추가로 소요되는 것으로 추정되었다.

<표 13> 사립유치원 교사 기본급 보조 및 학급운영비 비용추계  
(단위: 개, 명, 백만원)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
시나리오1: 현상유지										
학급수	22,670	20,764	19,380	18,421	17,774	17,576	17,883	18,450	19,034	19,609
교원수	33,035	31,129	29,745	28,786	28,139	27,941	28,248	28,815	29,399	29,974
교사 기본급보조	329,029	310,049	296,258	286,712	280,260	278,297	281,346	286,996	292,816	298,545
학급당운영비	122,418	112,128	104,651	99,475	95,977	94,913	96,566	99,629	102,785	105,891
계	451,448	422,177	400,909	386,187	376,237	373,209	377,912	386,626	395,601	404,435

시나리오2: 국공립 유치원 이용률 2025년까지 50% 달성										
학급수	20,942	17,649	15,086	13,030	12,622	12,540	12,771	13,151	13,540	13,921
교원수	31,307	28,014	25,451	23,395	22,987	22,905	23,136	23,516	23,905	24,286
교사 기본급보조	311,822	279,016	253,495	233,012	228,952	228,131	230,435	234,215	238,091	241,886
학급당운영비	113,089	95,302	81,466	70,361	68,160	67,714	68,964	71,013	73,114	75,172
계	424,910	374,318	334,962	303,373	297,112	295,845	299,399	305,228	311,205	317,058

주. 학급당 20명 기준. 학급수 증감에 따라 교사수만 변동하고 원장/원감, 사립유치원수는 변동없음으로 가정함.

### 3. 무상 보육·교육을 통한 유보간-내 격차 해소 재정 추계

누리과정을 국가수준에서 고시한 공통의 교육과정으로 명시하였음에도 불구하고, 교육부와 보건복지부로 이원화된 상태에서 해당소관 기관 중심으로 운영되고 있어 유보간 격차가 발생하고 있다., 또한 유치원과 어린이집 유형내에서 존재하는 공·사립간 격차완화도 여전히 부족한 실정이다. 이에 동일 연령을 대상으로 누리과정이라는 공통 교육과정을 수행하는데 들어가는 제반 비용으로 산출되는 표준보육비용과 표준유아교육비 수준의 재정투입을 무상 교육·보육으로 설정하여 소요재정을 추계하였다.

우선 무상 보육·교육 재정추계는 2025년 국공립 이용률 50%를 달성한 이후 2026년부터 시행하는 것으로 가정하였고, 기존 표준비용에 2017-2019년 3년간 소비자물가등락률 평균인 1.3%를 매년 증가율로 반영하였다.

시나리오1은 유치원은 표준유아교육비 수준으로 비용을 지원하고, 어린이집은 표준보육비용 산출 비용 수준으로 지원하는 것으로 설정하였는데, 이는 유치원과 어린이집 내 공사립간 격차를 완화시키는 가정이라고 볼 수 있다. 시나리오2는 공립유치원 표준유아교육비 수준으로 유치원과 어린이집에 비용을 지원한다는 가정으로, 이는 동일 연령 유아에게 양질의 동등한 서비스를 제공해야 한다는 관점에서 유보간 격차를 해소한다는 가정이라고 볼 수 있다. 또한 장기적으로 유보통합이나 의무교육<sup>8)</sup> 등을 고려할 때의 최소비용이라고 볼 수 있다.

무상보육·교육비용 추계 결과 시나리오1의 경우에는 국공립 이용율이 50%가 된 이듬해인 2026년부터 표준유아교육비와 표준보육비만큼 지원한다고 했을 때, 5조 4,620억원(유치원 3조 5,277억원, 어린이집 1조 9,343억원)의 재정이 소요되

8) 유아의무교육시에는 약 10%에 해당하는 가정양육아동이 포함되어야 하고, 의무교육 적용연령, 유치원 설립비용, 교원 및 직원, 지원인력 등의 비용 등이 추가로 고려되어야 한다.

는 것으로 나타났다. 시나리오2는 공립유치원 수준으로 동일하게 지원하는 경우로, 2026년에 7조 5,836억원이 재정이 소요되는 것으로 추계되었다.

<표 14> 무상보육·교육 재정추계

(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	국공립 이용률 50% 달성									
현 수준 유지: 누리과정 재정추계 시나리오I(지원단가만 인상)										
유치원	19,434	18,515	17,632	17,145	16,971	17,258	18,169	19,471	20,840	22,299
어린이집	19,909	19,201	18,452	18,006	17,977	18,524	19,633	21,079	22,589	24,179
계	39,343	37,716	36,084	35,151	34,948	35,782	37,802	40,550	43,429	46,478
시나리오1: 표준비용 전액 지원										
유치원	42,004	39,239	37,364	36,354	35,277	35,143	36,266	38,105	40,024	41,964
어린이집	23,616	21,844	20,609	19,746	19,343	19,583	20,366	21,418	22,501	23,582
계	65,620	61,083	57,973	56,100	54,620	54,726	56,633	59,522	62,526	65,546
시나리오2: 공립유치원 표준유아교육비 수준으로 전액 지원										
유치원	51,032	46,764	43,706	41,736	40,499	40,370	41,688	43,804	46,011	48,240
어린이집	43,231	39,958	37,678	36,103	35,336	35,725	37,139	39,060	41,040	43,019
계	94,263	86,721	81,384	77,838	75,836	76,095	78,827	82,863	87,052	91,259

## V. 마치며

본 고에서는 유아교육 재정에서 가장 큰 비중을 차지하고, 현재 국가적, 사회적 관심도가 많은 쟁점을 중심으로 향후 추이를 살펴보았다. 최근 재정당국은 학령인구가 감소함에도 세수 증대에 따라 지방교육재정교부금이 고정비율에 따라 크게 확대되는 것에 대해 부정적 인식이 있다. 또한 정부의 복지관련 예산이 증대됨에 따라 재원마련의 부담 속에서 지속적으로 지방교육재정교부금 조정에 대한 논의들이 있다. 이와 함께 교육계에서는 누리과정비 인상, 국공립 확충, 무상·의무교육, 유보통합 등 다양한 과거의 논의들이 코로나19 팬데믹 상황과 유아교육에서의 공공성 강화를 필두로 최근 새로운 재정수요로 관심받고 있다. 이에 누리과정비, 국공립 확충재정, 무상교육·보육 재정을 중심으로 논의하였다.

첫째, 유아교육지원특별법에서는 세입을 교육세와 국고 전입금으로 한 다라고만 되어 있어, 안정적 세입을 위한 누리과정 재원 분담 비율을 명확하게 할 필요가 있다. 또한 내국세의 증가와 함께, 학생수, 교원수 감소 등으로 지방교육재정교부금의 재정여건이 개선될 여지가 있다는 점에서

세입으로 추가로 편입하여 사용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

둘째, 유아교육지원 특별회계 일몰기한을 폐지할 필요가 있다. 3년 연장 방식의 한시적인 현행 유아교육지원특별회계를 명확한 해결이 없는 상황에서는 장기적으로 운영함으로써 재원마련의 안정성을 확보하는 노력이 필요하다. 저출생 심화, 출발선 평등 등 누리과정 지원정책의 의미를 살리고, 누리과정을 둘러싼 부처간, 지자체간, 유치원과 어린이집 간 갈등 등 사회적 혼란과 갈등을 방지하기 위해서는 현재의 일몰기한을 폐지하는 것을 고려할 필요가 있다.

셋째, 누리과정 지원단가를 인상할 필요가 있다. 최근 2년간 단가 인상이 이루어졌으나 당초 계획에 미치지 못하고 있는 실정이다. 또한 표준유아교육비나 표준보육비용을 산출하였음에도 실제 누리과정 지원단가에 반영하지 않고 있거나 부족한 현실이다. 누리과정이라는 공통 교육·보육과정을 일정 수준으로 제공하기 위해서라도 지원단가의 대폭 인상을 통해 진정한 의미에서의 유아 무상교육·보육을 실현할 필요가 있다.

넷째, 유아교육의 공공성 강화차원에서 국공립 유치원 확충은 필요하나 효율성을 높일 필요가 있다.

또한 본 고에서는 우선 유아교육재정이 저출산의 심화 속에서 향후 10년간 누리과정 소요재정이 어떻게 변화할 것인가를 살펴보았다. 또한 유아교육·보육에 대한 국가의 책임 강화, 공공성 강화 차원, 동일 연령에 대한 차별없는 교육·보육이라는 측면에서 국공립 유치원 50% 확대와 산출된 표준비용만큼 지원한다는 무상교육·보육의 실현이라는 가정 하에서 향후 10년간의 재정도 추계하였다.

첫째, 출생아수의 감소와 함께 당분간 누리과정 소요재정은 감소하는 것으로 나타났으나, 2027년부터는 이용 대상아수의 증가와 함께 소요재정이 증가추세로 전환되었다. 방과후과정비를 동일하다고 가정했음에도 불구하고 10년 후인 2031년에는 현 수준보다 4천~5천억 원 이상이 추가로 소요되는 것으로 추계되었다. 둘째, 국공립유치원 이용률을 2025년까지 50%까지 확대한다는 정책가정 하에서, 향후 4년간 유치원 추가 설립비용, 공립교원 인건비, 운영비를 포함하여 3조 2,995억원 ~ 3조 6,163억원의 별도 비용이 추가로 발생하는 것으로 나타났다. 이에 상응하여 사립유치원 교사 기본급과 학급운영비 지원 비용은 현 수준보다 향후 4년간 2,232억원, 향후 10년간 7,113억원이 감소할 것으로 예상된다. 이는 공립유치원 신설에 따른 인건비와 운영비에 비해

420~460억원 정도 더 많은 금액으로, 설립비용을 제외한다면 공립유치원 확대시 인건비와 운영비 등의 추가적 부담은 상대적으로 적을 것으로 보인다. 셋째, 유보간, 유보내 격차완화 차원에서 표준비용수준으로 지원할 경우 향후 5조 4,620억원 ~ 7조 5,836억원의 추가적인 재원마련이 필요할 것으로 추계되었다.

아직까지 교육재정분야에서 유아교육재정이 차지하는 비중은 낮다. 초·중등교육에 비해 낮은 유아교육에서의 국공립 비중을 지속적으로 높이는 일련의 정책들이 향후에도 지속될 것으로 보인다. 유아교육의 국가책임과 공공성을 강화하려는 일련의 노력들은 유아교육재정 뒷받침 될 때 가능하다. 앞서 논의한 바와 같이 새로운 수요창출과 그간의 부족한 지원을 확대해야 한다는 점에서 유아교육재정은 지속적으로 확대될 것으로 보이며, 교육재정에서 유아교육재정의 수요를 충분히 반영하는 노력이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 교육부 보도자료(2012. 1. 18.). 「3~4세 누리과정」 도입 계획.
- 교육부 보도자료(2021. 3. 11.). 사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속조치 방안 발표.
- 관계부처협동(2011. 5. 2.). 「만 5세 공통과정」 도입 추진계획.
- 관계부처합동(2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 교육부, 한국교육개발원(각년도). 교육통계연보.
- 교육부(2018,2019,2020,2021). 교육부 예산 주요사업비 설명자료.
- 국회예산정책처(2018). 2017회계연도 결산 총괄 분석Ⅱ.
- 김근진, 문무경, 조혜주(2018). 육아정책 재정조달 거버넌스 연구. 육아정책연구소.
- 김동훈(2017). 새 정부 유아교육재정 정책의 쟁점과 과제. 2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회 자료집.
- 김동훈(2018). 지방교육자치 내실화를 위한 유아교육재정 회고와 전망. 2018년 한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집
- 김병만(2014). 유아교육정책 평가준거 개발. 부산대학교 박사학위논문.
- 문무경, 박창현, 송기창, 김문정(2017). 2018-2022 유아교육 중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소.
- 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소.
- 보건복지부(각년도). 보육통계.
- 보건복지부, 한국재정학회(2018). 보육사업 재정기전 확보 방안 연구.
- 송기창(2017). 새 정부의 유보혁신 과제와 재원 확보 방안. 한국생태유아교육학회 2017년 추계학술대회 자료집.
- 엄문영, 정혜영, 이수지, 한지예(2020). 표준유아교육비 개선방안연구. 교육부.
- 최효미, 박은정, 김태우, 우석진(2019). 육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구. 육아정책연구소.
- Heckman, J. J.(2008). The case for investing in disadvantaged young children. CESifo DICE Report, 6(2), 3-8.

OECD(2020). Education at a Glance 2020: OECD Indicators.

<웹사이트>

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

OECD Family Database(<https://www.oecd.org/els/family/database.htm>)

행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/#>)

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

국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법(<https://www.law.go.kr/>)

지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

<부표 1> 3-5세 유치원/어린이집 이용아수 및 평균 이용률(2015-2020년)

단위: 명, %

연령			3-5세 유치원/어린이집 이용아 수						유치원 이용률 (3년평균)	전체 유아수 대비 기관이용률 (3년 평균)
			2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년		
유 치 원	국공 립	3세	26,550	27,862	27,574	29,163	32,447	32,912	20.0	7.3
		4세	55,803	57,620	59,043	56,202	59,627	61,211	26.2	13.4
		5세	78,688	84,602	85,482	86,760	85,066	84,635	33.4	18.7
		소계	161,041	170,084	172,099	172,125	177,140	178,758	26.5	13.2
	사립	3세	145,564	147,045	133,598	134,722	126,785	159,447	80.0	32.6
		4세	193,394	195,456	197,318	175,642	165,123	117,287	73.8	34.6
		5세	181,856	190,921	190,815	193,070	164,472	156,761	66.6	37.4
		소계	520,814	533,422	521,731	503,434	456,380	433,495	73.5	34.9
계		681,855	703,506	693,830	675,559	633,520	612,253	100.0	48.1	
어 린 이 집	3세	253,294	263,652	236,665	233,274	240,429	214,853	-	55.0	
	4세	180,249	180,255	188,540	169,328	173,715	174,394	-	39.8	
	5세	147,278	153,893	156,093	163,314	148,832	149,201	-	33.4	
	계	580,821	597,800	581,298	565,916	562,976	538,448	-	42.7	

주: 이용률은 2018-2020년 3개년 평균임.

<부표 2> 3-5세 유치원/어린이집 대상아수 추정

단위: 명

연령		2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년	
시나리오1												
유치원	국공립	3세	24,943	23,342	22,144	20,980	20,792	21,552	22,362	23,197	24,017	24,780
		4세	50,668	45,478	42,534	40,328	38,208	37,859	39,230	40,693	42,201	43,682
		5세	80,598	72,038	64,719	60,559	57,441	54,439	53,946	55,894	57,978	60,122
		소계	156,208	140,858	129,397	121,868	116,441	113,849	115,539	119,784	124,196	128,584
	사립	3세	99,595	93,203	88,421	83,774	83,024	86,056	89,293	92,625	95,898	98,946
		4세	142,939	128,298	119,991	113,769	107,787	106,803	110,671	114,799	119,053	123,231
		5세	160,822	143,743	129,139	120,838	114,616	108,625	107,643	111,530	115,688	119,966
		소계	403,356	365,244	337,551	318,381	305,426	301,484	307,607	318,953	330,639	342,142
계		559,565	506,102	466,948	440,249	421,867	415,333	423,145	438,737	454,835	470,726	
시나리오2												
유치원	국공립	3세	30,460	33,668	36,839	39,544	39,190	40,621	42,149	43,722	45,267	46,705
		4세	61,876	65,598	70,760	76,011	72,014	71,357	73,941	76,699	79,542	82,333
		5세	98,426	103,908	107,668	114,143	108,265	102,607	101,678	105,350	109,278	113,319
		소계	190,762	203,175	215,266	229,698	219,469	214,584	217,769	225,771	234,086	242,357
	사립	3세	94,078	82,876	73,726	65,211	64,627	66,986	69,507	72,100	74,648	77,020
		4세	131,731	108,178	91,765	78,086	73,980	73,305	75,960	78,793	81,713	84,580
		5세	142,994	111,873	86,191	67,255	63,791	60,457	59,910	62,074	64,388	66,769
		소계	368,803	302,927	251,682	210,551	202,398	200,749	205,377	212,967	220,749	228,370



연령		2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년
어린이집	계	559,565	506,102	466,948	440,249	421,867	415,333	423,145	438,737	454,835	470,726
	3세	181,557	170,119	161,485	153,155	151,909	157,540	163,525	169,679	175,718	181,335
	4세	148,197	133,315	125,101	118,885	112,807	111,944	116,137	120,580	125,149	129,630
	5세	144,271	129,007	115,951	108,792	103,369	98,057	97,309	100,965	104,831	108,811
	계	474,025	432,441	402,537	380,831	368,086	367,541	376,971	391,224	405,699	419,775
전체		1,033,590	938,543	869,485	821,080	789,953	782,874	800,116	829,961	860,534	890,501

<부표 3> 3-5세 유치원/어린이집 방과후과정 이용률

단위: %

연령		2018년	2019년	2020년	3개년 평균
유치원	국공립	79.2	79.1	79.6	79.3
	사립	64.6	64.8	67.7	65.7
어린이집		100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 교육부(2020,2021). 교육부 예산 주요사업비 설명자료.

## 유아교육재정, 향후 10년의 전망과 과제에 대한 토론

오 범 호(서울교육대학교)

유아단계에서 적절한 교육과 보육이 제공되어야 하며, 이를 위해 정부가 충분한 투자를 해야 한다는 것은 누구나 동의하는 사실입니다. 유아교육이 공평한 출발을 보장하기 위한 첫 단계이며 외부효과가 크다는 점에서 양질의 유아교육기회를 제공하기 위해 재정지원 확대가 필요하다고 할 수 있습니다. 이에 따라 유아교육재정은 지속적으로 확대되어 왔습니다. 그러나 여전히 유아교육재정의 확보, 배분, 운영 등을 둘러싼 쟁점은 남아있으며, 이에 대한 논의가 필요합니다.

이러한 시점에서 발표자께서는 유아교육재정과 관련한 주요 정책의 변화와 현황을 요약하고, 누리과정 지원, 국·공립 유치원 및 어린이집 확대, 무상 유아교육·보육의 세 가지 정책의 쟁점과 향후 과제를 제시하는 한편, 각각의 과제를 실현하는 데에 소요되는 재정을 상세히 추계하였습니다. 배움의 기회를 주신 김동훈 박사님께 감사드리며, 발표문에 대해 몇 가지 질문과 의견을 제시하는 것으로 토론자의 소임을 다하고자 합니다.

첫째, 이 연구에는 누리과정 지원과 관련하여 유아교육지원특별회계의 시효와 재원 분담, 지원단가 등의 문제와 이에 대한 과제가 잘 제시되어 있습니다. 2022년 말로 종료되는 유아교육지원특별회계의 존속시한을 폐지하여 재원의 안정성을 확보해야 한다는 발표자의 주장에 동의합니다. 그런데 시한의 연장 혹은 존속시한 폐지와 함께 누리과정 지원비의 재원 분담을 두고 논란이 있을 것이 예상됩니다. 현재와 같이 유치원 누리과정 운영에 소요되는 비용 전액은 교육세로, 어린이집 지원분 전액은 국가 일반회계 전입금으로 지원한다는 책임이 법에 명확하게 규정되어야 할 필요가 있다고 생각합니다. 만약 국고에서 보조하지 않는다면, 어린이집 지원분은 지방교부세에 포함하여 지방자치단체로 교부하거나 교육비특별회계

로의 지방자치단체 일반회계전입금 비율을 상향조정하는 방식 등 지방교육재정의 잠식을 방지할 수 있는 방안에 대한 검토가 이루어질 필요가 있습니다.

둘째, 공공성 강화를 위해 국·공립 유치원과 어린이집 확충이 필요하다는 주장에도 동감합니다. 비용 부담이 가능한 양질의 유아교육·보육 서비스를 확대하기 위해서는 국·공립 유치원과 어린이집의 확충이 요구됩니다. 그러나 단기간 내 공교육·공보육에 대한 수요를 충족시키는 데에는 현실적으로 한계가 있습니다. 더군다나 현재 유아교육·보육 서비스의 3/4 이상을 사립에서 제공하고 있다는 점을 고려한다면 반드시 국·공립 시설의 신·증설만이 유일한 해결책은 아닐 수 있다고 생각합니다. 공공성의 관점에서 본다면, 국·공립 유치원·어린이집 확충 외에도 건전한 사립유치원·어린이집에 대한 지원을 통해 공·사립 간의 격차를 완화하는 것이 하나의 대안이 될 수도 있다고 생각합니다.

이와 관련하여 대만의 준공공공유치원 정책은 참고할만한 사례가 될 수 있습니다. 대만은 우리나라와 유사한 조건으로, 사립이 차지하는 비중이 70%이나 비용 부담으로 인해 공립유치원에 대한 학부모의 수요가 크다고 알려져 있습니다. 대만은 저출산 대책의 일환으로 2019년부터 납입금 수준, 교직원 급여 수준, 유치원 평가 결과 등 일정요건을 충족한 사립유치원을 대상으로 지방자치단체와 협약을 체결하여 ‘준공공유치원’으로 전환을 추진하였습니다. 2019년을 기준으로 사립유치원 4,175개원 중 1,098개원이 신청을 했습니다. 준공공유치원에 대해 학부모가 부담하는 납입금 규모는 공립유치원과 유사하며, 나머지 납입금은 지자체가 부담하고 있습니다. 이를 통해 비용 부담이 가능한 양질의 유아교육·보육 서비스 제공하는 한편, 유치원교원의 임금 수준을 유지하여 이직률을 최소화하는 등의 성과가 보고되고 있습니다.

셋째, 이 연구의 미덕은 과제만을 제시하는 데에 그치지 않고 실현을 위해 여러 시나리오를 설정하여 구체적으로 재정 소요를 추계하였다는 점입니다. 그러나 추계에 있어 세 가지 추계 간의 관계가 어떠한 것인지 궁금합니다. 즉, 향후 유아교육·보육을 위한 재정 소요의 총 규모는 세 개를 합한 규모로 이해해야 하는 것인지, 아니면 마지막에서 제시한 무상교

육·보육을 위해 표준유아교육비·표준보육비 수준을 전제로 추정한 소요재원이 앞선 두 추계 결과(공립 신·증설 제외)를 포함하는 것인지 명확한 구분이 필요합니다. 표준유아교육비나 표준보육비는 인건비, 교육활동경비, 운영비 등을 포함하여 산정됩니다. 이를 3~5세아 무상교육·보육의 취지에 맞춰 차액을 보전하기 위한 누리과정 지원비의 증액 기준으로 이해해도 된다면 오해의 소지가 없도록 추계치의 관계에 대한 충분한 설명이 추가되었으면 합니다. 만일 토론자의 이해가 맞다면, 발표자께서 제시한 추가재원 규모는 현재 매년 5조 4,620억원~7조 5,836억원이 아니라 현재 혹은 추정된 누리과정 지원분을 제외한 약 1조 9천억원~4조원으로 제시되는 것이 타당하다고 판단됩니다.

넷째, 공립유치원 추가 설립에 따른 소요재정 추계에서는 추가 설립비용의 경우는 과대추정된 반면, 교원인건비와 운영비는 과소추정된 것이 아닌지 의문입니다. 발표자께서는 평균 학급수로 단설은 14학급(<표 10>에는 12학급으로 표기), 병설은 4학급을 설정하였습니다. 그러나 2021년 10월 기준 단설유치원의 평균 학급수는 8.7학급, 병설유치원은 2.1학급이라는 점에서 기준 규모가 현실을 크게 상회하여 과대추정의 가능성이 있습니다. 이에 비해 추가 교원인건비나 운영비는 추가 규모에 따른 당해연도 금액만 반영되어 있습니다. 그러나 추가 설립에 따른 교원인건비나 운영비는 누적된 금액으로 산정하는 것이 타당하다고 판단됩니다. 이 경우 시나리오1의 향후 4년간 추가 교원인건비는 1,971억원이 아닌 5,345억원, 추가 운영비는 551억이 아닌 1,858억원이 소요되는 것으로 추정될 수 있습니다.

다섯째, 소요재원의 확보 방안에 대한 발표자의 견해가 궁금합니다. 이 연구에 제시된 재정소요 전망치에 대해 최근 지방교육재정교부금 증가 추세에 대한 일각의 비판을 근거로 교부금 사업으로 넘겨야 한다는 주장이 제기될 개연성이 있습니다. 그렇게 된다면 과거 누리과정 재원 분담을 둘러싼 사회적 갈등과 논란이 되풀이될 가능성이 큼니다. 재원 분담에 대한 논란의 가능성은 유아교육과 보육의 관리·지원체계가 일원화되지 않은 데에서 기인합니다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 유보통합을 통해 관리·지원체계를 일원화하는 것이 가장 바람직할 것입니다. 하지

만 유보통합이 쉽지 않다는 점을 고려할 때, 누가 어떤 방식으로 재원을 부담해야 할 것인가에 대한 논의가 포함될 필요가 있다고 봅니다.

끝으로 유아교육·보육의 중요성에도 불구하고 유아교육재정에 관한 논의의 기회가 많지 않은 현실에서 향후 10년간의 전망과 과제에 대해 시사점을 제시한 김동훈 박사님의 노고에 다시 한 번 감사드립니다.

## “유아교육재정, 향후 10년의 전망과 과제” 토론

신 하 영(세명대학교)

- 이 원고는 발표자께서 명시하고 있는 것처럼, 아직 교육재정 분야에서 비중있게 다루어진 지 얼마 되지 않은 유아교육재정의 수요를 예측하는 연구임. 발표문은 지난 2012년부터 지금까지의 10년간 누리과정 도입 이후 유아교육재정 분야에서 이루어진 재정지원정책 흐름을 유아교육지원특별회계법의 제정을 전후로 일목요연하게 정리하였고, 향후 10년간 유아교육재정 소요예산 규모를 추계하여 제시하였음. 우선, 20여년간의 시계열을 두고 방대한 자료를 검토하고 거기에 해안을 더해주시는 발표자의 노고에 감사를 표함.
- 토론자는 발표문에서 정리한 1) 유아교육재정과 관련한 정책주체의 간 갈등, 2) 향후의 재정소요를 추산하는 데 있어서의 고려할 사항, 3) 유아교육재정과 관련한 주요 3)쟁점들에 전적으로 동의하는 바임. 본 토론문에서는 발표자께서 정리하신 갈등, 고려사항, 쟁점들과 관련해서 몇 가지 첨언과 질문사항을 전하는 것으로 토론을 갈음하고자 함.
- 갈등- 유아교육지원특별회계법 유효성
  - 발표자께서 지적하신 것처럼 유아교육재정 재원구조의 변천과정을 통해 이해한 바에 따르면, 누리과정 교육비는 교육부 소관의 유아학비지원 사업을 승계한 것으로 이해되어야 함. 이러한 측면에서 접근한다면, 지방교육재정교부금 사업으로 유아교육비 지원사업이 이양되는 과정에서 지방교육재정의 확보 주체인 교육부와 시·도교육청 입장에서 유아교육비 지원대상의 확대, 지원단가의 인상에 따른 유아교육재정 재정수요의 급증에 대비한 조직적 대응이 부족했던 것으로 생각됨. 따라서 해당 법의 기한을 늘려 국고보조금 부담분을 유지하는 데는 유아교육재정이 지방교육재정교부금, 즉 지방교육재정 부담분으로 이양되던 당시에 제대로 이루어지지 않은, 해당 구조의 구조적 한계에 대한

논의가 제대로 이루어져야 할 것임.

- 여기에는 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원에 대한 중앙정부와 지방교육재정 간 근본적인 해석차이가 있다고 사료됨. 중앙정부는 재원부담의 개념을 ‘지방교육재정교부금을 교부하는 주체’로서 이해하고 있기 때문에, 재정당국은 국가가 이미 교부금의 주체로서 그 책임을 다하고 있다고 주장함. 실제로 그간 누리과정 재정지원과 관련해 중앙정부는 “국가는 지방교육재정교부금으로 예산을 확보하여 지원” 하고 있다는 표현을 공식적으로 사용해 왔음(교육부 보도자료, 2016.1.27.). 이때 지방교육재정교부금 역시 국가예산 중 내국세 교부금으로 확보한 재원 중 일정률로 지방교육재정교부금으로 ‘이전’ 되는 것이기 때문에 중앙정부 차원에서는 교육부의 일반회계로 우선 확보되었다가 지방자치단체 교육비특별회계로 ‘전출’ 된다고 볼 수 있기 때문임. 따라서 누리과정, 유아학비 지원의 타당성을 강조하더라도 위의 중앙정부의 논리대로라면, ‘지방교육재정교부금으로’ 충당하는 것의 문제가 가려질 수 밖에 없음

□ 고려사항 - 유아교육지원특별회계법 존치 시 안정성

- 유아교육지원특별회계법에 대해서 발표자가 지적하신 것처럼, 해당 법이 ‘임시방편적 조치’에 불과함에도 불구하고 일몰기한을 폐지하고 존치할 것을 말씀하셨음. 지방교육재정에서 재원 확보의 안정성을 강조하는 차원에서, 특별회계가 가지는 한계점은 분명히 있음. 특별회계와 관련한 가장 최근의 사례로 국가균형발전 특별법이 있고, 이 회계가 가지고 있는 효과보다도 여러 부작용에 대한 보고가 이어지고 있음. 특별회계는 “국가나 지방자치단체에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영할 때, 그 밖의 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 때만 예외적으로 인정” 되는데, 그럼에도 불구하고 특별회계가 유의미하다면 그 이유는 무엇일지 궁금함
- 발표문에서도 언급한 바와 같이 누리과정 재정지원은 이미 ‘특정사업에 대한 지원’을 넘어서 취학전 아동의 학습준비도를 높임으로써 이후 단계의 초중등교육의 효과성을 제고할 수 있다는 점에서 교육재정의 중요한 축으로 포함되었음. 실제로 어린이집 누리교사 처우개선비 등은 누리과정 사업에 대한 한시적 지원을 넘어 국가 교육과정 운영을

위한 교원의 질 제고 및 처우개선을 위한 예산 투입에 해당함. 이를 고려하면 누리과정 재정지원은 ‘유아학비 지원’으로 더더욱 지방교육재정교부금 구조 내로 편입시켜 안정성을 확보해야 할 것임<sup>1)</sup>

□ 고려사항 - 유치원 3법 이후 유아교육 공공성 강화 조치들

- 발표문에서 유아교육의 공공성 확보를 강조하고 있는데, 유아교육의 공공성 증진 차원에서 중요하게 고려되어야 할 사항이 「유아교육법」, 「사립학교법」, 「학교급식법」으로 이루어진 ‘유치원 3법’을 전후로 나타나는 국공립 유치원-사립유치원 간 형평성 고려의 문제임. 유치원 3법 시행으로 사립유치원의 공공성 강화에 수반되는 급식시설, 회계운용의 기준이 국공립유치원에 준하는 수준으로 올라가면서 추가적인 재정수요가 발생하였고, 이에 따라 표준유아교육비 안에 직접적인 유치원 운영비 지원이 포함되어야 할 것임. 특히 소규모이거나 내구연수가 오래된 사립유치원의 경우 급식시설 기준 등을 맞추고 회계운용의 방식을 바꾸는 과정에서 체제 정비를 위한 추가 비용이 대량 발생함. 현재는 유치원3법으로 원비인상률이 억제되어 지역 내 유아교육 수요에 대응하는 사립유치원 운영에 큰 차질을 빚고 있는 현실임.

□ 쟁점들 - 유아교육 국공립 이용률 확대와 재정투자의 효율성

- 발표문에서는 국공립유치원 확대에 따른 소요재정을 시나리오 1과 시나리오 2로 제시하였는데, 설립유형이 국공립이어야지만 공공성이 담보된다는 것을 전제로 한다면 유아교육의 공공성 확보를 위해서는 국공립유치원 증설이 답일 것임. 하지만 제시한 바대로 원당 평균 132억원의 설치비용이 든다는 측면을 고려하면 국공립유치원 1개소 설립보다는 해당 비용을 이미 설치, 운영되고 있는 지역의 사립유치원의 공공성을 강화는 방향으로 투입되어야 재정투자의 효율성을 추구한다고 볼 수 있음.

□ 쟁점들 - 국공립유치원-사립유치원-국공립어린이집-사립어린이집 격차

1) 특별회계법의 의미를 살리는 차원에서는, 0-2세 영유아 돌봄국가책임제를 위한 ‘영유아돌봄지원특별회계’ (가칭)가 더 적합할 것으로 사료됨. 실제로 발표문에서도 “우리나라와 스웨덴의 0-2세 보육에 대한 영유아당 공공지출이 훨씬 크게 나타나는 현실”을 지적하였고, 한국이 OECD 국가 중 여성경제활동 참여율이 평균 13%p 뒤처지는 데 결정적으로 작용하는 것이 육아기 자녀 돌봄으로 인한 여성의 경력단절이라는 점, 관련하여 저출생 현실에 대한 대응이 국가적 현안으로 떠올라 그 시급성에 대한 공감대가 형성되었기 때문에 특별회계가 적합한 대응이 될 것임.



- 발표문에서는 재정추계에 있어서 “사립유치원 교사 인건비 보전과 사립유치원 학급운영비 추가 지원”을 고려하였고, 이를 무상보육,교육을 통한 유보간-내 격차 해소를 위한 재정소요액으로 제시하였음. 현재의 어린이집과 유치원 간 격차를 완화하고 이를 표준화하는 데 있어서는 유보 간 교육내용(누리과정) 통합 뿐 아니라 교육 및 돌봄 제공 형태에 대한 통합 논의가 필요함. 즉 종일반 운영 및 맞춤형 시간제보육 등 보육기관인 어린이집에서 제공되는 서비스가 유치원, 특히 국공립유치원으로 편입될 경우 막대한 인건비와 시설운영비의 증액이 불가피함. 국공립유치원 확대를 통해 현재 공공성이 다소 떨어지는, 그러나 수요맞춤형으로 ‘진화한’ 서비스(사립어린이집과 유치원)의 공급을 대체하기 위해서는 맞벌이가정 증가 및 아동보호의 필요성 증대의 현실을 반영해 국공립유치원/어린이집 종일반 운영 규모 확대를 가정해야 할 것임

#### □ 쟁점들 - 유보통합 및 학제개편에 대한 요구

- 누리과정 재정지원은 유아교육-보육 간 서비스 통합 및 질 표준화 쟁점이 초등돌봄에 대한 국가의 범부처 대응과 닮은 점이 있음. 초등돌봄 서비스는 문재인정부 들어 범부처 추진체계를 가지고 “온종일돌봄체계 구축”이 추진되었고, 정책실행의 경험을 토대로 ‘초등돌봄교실, 학교돌봄터, 지역아동센터, 다함께 돌봄센터’ 등 각 부처별로 산발적으로 운영되고 있는 돌봄운영체계를 일원화할 필요성이 수면위로 떠오름. 이에 따라 지자체 주체로 돌봄서비스를 통합 운영하는 내용이 담긴 ‘온종일돌봄특별법’이 발의된 바 있음(신하영, 박소영, 2021). 유보통합의 문제는 그간 유아교육과 보육 간의 차이를 강조하는 공급자 차원의 논의에 머물러 왔음. 초등돌봄서비스 역시 마찬가지로 학교돌봄과 마을돌봄(사회복지) 간 차이가 강조되다가, 최근 서비스 전달체계 보다는 서비스 전달현장(공간)으로서 ‘지역사회’가 강조됨에 따라 지방교육자치-지방정부 간 연계와 협력을 강조하는 형태로 수요자의 접근성을 보장하는 방향으로 나타나고 있음

## 참고문헌

- 신하영, 박소영. (2021). 교육행정과 일반행정 연계 현황과 유형: 초등돌봄 서비스를 중심으로. 교육행정학연구, 39(3), 269-294.
- 교육부 보도자료. (2016.01.27.). “누리과정 예산, 재정 논리로 풀어야.”



## 발표주제 2 : 초·중등교육재정, 10년의 전망과 과제

- 발 표 자 : 윤흥주(춘천교대) ..... p. 46
- 토론자 1 : 이선호(한국교육개발원) ..... p. 87
- 토론자 2 : 이종수(충북교육청) ..... p. 93

## 초·중등교육재정, 10년의 전망과 과제

윤 홍 주(춘천교대)

초·중등 교육재정 구조개편에 대한 요구와 압력이 거세지고 있다. 그동안 순탄하게 교육재정을 확보·운영했던 적은 거의 없지만 요즘처럼 초·중등 교육재정에 대한 부정적인 시각이 팽배했던 적은 없었던 것 같다. 특히 경제 및 일반행정을 비롯한 외부를 중심으로 한 비판적인 시각이 주를 이루는데, 학생수와 연동되지 않고 내국세의 일정률로 확보되는 교부금 확보방식, 초·중등 교육재정과 고등 교육재정의 불균형 문제, 재정책무성 제고를 위해 초·중고 학생1인당 교육비를 공시해야 한다는 주장까지 다양한 관점과 방식으로 문제를 제기하고 있다(문화일보, 2021.10.13.). 언론이나 학계 뿐 아니라 정책을 입안하고 집행하는 입법부와 행정부까지 가세하여 교육재정 구조개편에 대한 목소리를 높이고 있다.

교육재정에 대한 비판적 시각의 요지는 교육재정 규모의 축소이며, 이에 대한 주된 논거는 학생수 감소이다. 한편 학령인구는 감소하고 있지만 여전히 해결해야 할 교육현안이 산적해있고, 4차 산업혁명 등 미래 사회의 변화와 이에 따라 요구되는 교육을 위해 교육재정은 최소한 현재 수준 이상으로 유지되어야한다는 입장도 팽배하다. 여기서는 지난 10년 간의 초·중등교육재정의 변화와 현재 모습을 살펴보고, 향후 10년 간 미래 교육환경과 중장기 재정을 전망한 후 초·중등 교육재정의 전망과 과제를 제시하고자 한다.

## I. 초·중등교육재정의 변화

### 1. 세입의 변화

2011년 이후 지방교육재정 세입의 변화 추이를 <표 1>에 제시하였다. 세입 결산액은 2011년 51조 7,030억원에서 2020년 82조 2,088억원으로 약 1.6배 증가하였다. 세입에서 비중이 가장 높은 중앙정부 이전수입은 2011년 36조 3,112억원에서 2020년 59조 4,421억원으로 약 1.6배 증가하였고, 같은 기간 지방자치단체의 일반회계 이전수입은 8조 5,203억원에서 14조 1,527억원으로 약 1.7배 증가하였다. 반면 교육비특별회계 부담수입은 중학교 의무교육 확대 및 수업료 동결, 고등학교 무상교육, 학생수 감소 등의 영향으로 2011년 1조 4,865억원에서 2020년 1조 2,120억원으로 오히려 감소하였다. 지방교육채의 경우 2012년부터 증가하여 2015년에는 6조 1,268억원으로 세입의 9.8%까지 비중이 높아졌으나 다시 감소하여 2019년 이후에는 지방교육채를 발행하지 않았다.

<표 1> 연도별 교육비특별회계 세입 결산 현황

(단위: 억원, %)

연도	이전수입				기타		교육회계 부담수입		지방교육채		기타		총세입	
	중앙정부		지자체 일반회계								(이월금·순세 계잉여금등)			
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비		
2011	363,112	70.2	85,203	16.5	1,176	0.2	14,865	2.9	0	0.0	52,674	10.2	517,030	100.0
2012	394,009	71.7	90,609	16.5	979	0.2	15,074	2.7	339	0.1	48,330	8.8	549,341	100.0
2013	410,696	71.7	91,667	16.0	800	0.1	15,637	2.7	9,583	1.7	44,194	7.7	572,576	100.0
2014	409,780	67.7	102,082	16.9	807	0.1	14,882	2.5	38,022	6.3	39,592	6.5	605,164	100.0
2015	400,888	64.3	109,895	17.6	929	0.1	14,046	2.3	61,268	9.8	36,579	5.9	623,605	100.0
2016	438,345	66.3	119,035	18.0	1,475	0.2	14,659	2.2	30,102	4.6	57,363	8.7	660,979	100.0
2017	506,774	70.0	129,162	17.8	1,093	0.2	17,001	2.3	11,431	1.6	58,973	8.1	724,435	100.0
2018	565,633	71.7	134,439	17.1	1,319	0.2	17,004	2.2	3,209	0.4	66,761	8.5	788,365	100.0
2019	645,716	73.9	139,247	15.9	1,512	0.2	16,043	1.8	0	0.0	71,354	8.2	873,873	100.0
2020	594,421	72.3	141,527	17.2	4,381	0.5	12,120	1.5	0	0.0	69,639	8.5	822,088	100.0
평균 증감률	5.6		5.8		15.7		-2.2		45.4		3.2		5.3	

<표 2>는 지방자치단체 이전수입의 변화를 보여준다. 지방자치단체 이전수입의 대부분은 법정전입금이며, 전반적으로 비중이 다소 감소하고 있다. 법정이전수입에서는 지방교육세와 시·도세가 대부분을 차지하고 있으며, 학교신설의 감소에 따라 학교용지부담금 비중은 급격하게 낮아지고 있다. 연평균 증감률을 살펴보면 비법정이전수입이 9.3%로 가장 높았으며, 다음으로 시·도세 전입금이 8.5%를 차지하였다. 담배소비세 전입금은 연평균 증가율이 0.5%로 낮다. 담배소비세의 경우 증가율이 낮을 뿐 아니라 연간 증감률의 변동 폭도 상당히 큰 편이다. 전년 대비 증감률을 보면 2017년에는 23.2% 증가한 반면 2018년은 12.5% 감소하는 등 연도별 세수 변동의 폭이 컸다. 지방교육세 전입금 역시 연평균 증가율이 3.9%로 전체 평균에 비해 낮은 편이다.

<표 2> 연도별 지방자치단체 이전수입

(단위: 억원, %)

연도	합계	법정이전수입								비법정 이전수입
		소계	시·도세 전입금	담배소비세 전입금	지방교육세 전입금	학교용지 부담금	교육재정 교부금보전금	교육급여 보조금	무상교육 경비전입금	
2011	85,203 (100.0)	78,442 (92.1)	16,618 (19.5)	5,746 (6.7)	52,022 (61.1)	3,964 (4.7)				6,854 (8.0)
2012	90,609 (100.0)	81,592 (90.0)	18,198 (20.1)	5,367 (5.9)	54,458 (60.1)	3,479 (3.8)				9,107 (10.1)
2013	91,667 (100.0)	82,597 (90.1)	18,699 (20.4)	5,251 (5.7)	53,857 (58.8)	4,700 (5.1)				9,160 (10.0)
2014	102,082 (100.0)	94,594 (92.7)	21,124 (20.7)	5,514 (5.4)	55,815 (54.7)	4,143 (4.1)	7,905 (7.7)			7,582 (7.4)
2015	109,895 (100.0)	102,102 (92.9)	22,936 (20.9)	5,185 (4.7)	61,902 (56.3)	4,250 (3.9)	7,557 (6.9)	179 (0.2)		7,886 (7.2)
2016	119,035 (100.0)	110,467 (92.8)	25,736 (21.6)	5,964 (5.0)	64,061 (53.8)	5,909 (5.0)	8,431 (7.1)	273 (0.2)		8,661 (7.3)
2017	129,162 (100.0)	118,302 (91.6)	28,365 (22.0)	7,349 (5.7)	70,288 (54.4)	2,372 (1.8)	9,608 (7.4)	228 (0.2)		10,951 (8.5)
2018	134,439 (100.0)	120,685 (89.8)	29,756 (22.1)	6,427 (4.8)	71,945 (53.5)	2,392 (1.8)	9,832 (7.3)	243 (0.2)		13,844 (10.3)
2019	139,247 (100.0)	122,656 (88.1)	31,558 (22.7)	5,885 (4.2)	71,950 (51.7)	2,513 (1.8)	10,382 (7.5)	280 (0.2)		16,679 (12.0)
2020	141,526 (100.0)	126,311 (89.2)	34,641 (24.5)	5,996 (4.2)	73,345 (51.8)	952 (0.7)	10,449 (7.4)	221 (0.2)	618 (0.4)	15,304 (10.8)
평균 증감률	5.8	5.4	8.5	0.5	3.9	-14.7	4.8	4.3		9.3

## 2. 세출의 변화

<표 3>은 2011년 이후 정책사업별 세출 변화를 제시한 것이다. 2011년 세출 결산액은 46조 8,141억원에서 2020년 77조 7,055억원으로 연평균 5.8% 증가해왔다. 가장 큰 비중을 차지하는 인적자원운용은 2011년 24조 5,650억원에서 2020년 36조 3,507억원으로 연평균 4.5% 증가하였다. 최근 10년간 가장 크게 증가한 정책사업은 교육행정일반 사업과 교육복지사업, 보건/급식/체육사업이다. 교육행정일반 사업의 경우 2011년 4,410억원에서 2020년 2조 449억원으로 5배 이상 증가하였다. 특히 2019년 이후 규모가 크게 증가하였는데, 이는 2019년부터 운용되고 있는 재정안정화 기금 전출금 때문이다. 교육복지지원 사업은 학비지원, 방과후등교육지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교교육여건개선, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원 등으로 구성된다. 교육복지지원사업 규모는 2013년 급격히 증가한 후 완만한 추세를 이어가고 있는데, 2012년부터 도입된 누리과정 지원비가 주된 원인이다. 보건/급식/체육활동 사업비의 경우 급식사업비 비중이 가장 높고 또 매년 일정하게 규모가 증가해왔다. 보건관리 사업의 경우 2020년 코로나19로 인해 급격하게 증가하였으나 급식관리 사업비의 감소로 인해 그 효과가 상쇄되었다.

학교교육여건개선시설 사업은 크게 학교신증설, 학교시설증개축, 학교시설교육환경개선 사업으로 구성되는데, 학교시설증개축 사업비 규모는 완만하게 감소한 반면 학교신증설과 교육환경개선사업의 규모가 크게 증가하면서 세출 지출 평균 증가율을 상회하였다. 학교신증설사업비의 경우 2011년 1조 5,793억원에서 2020년 2조 8,860억원으로 연평균 6.9%가 증가하였으며, 교육환경개선사업비는 2011년 1조 4,575억원에서 2020년 4조 3,770억원으로 연평균 13.0%가 증가하였다. 학교교육여건개선시설 사업의 경우 교육재정 여건에 따라 사업비 규모가 좌우되는 모습을 보였다.



<표 3> 지방교육재정 사업별 세출 결산 추이

(단위 : 억원, %)

연도	합계	인적자원 운용	교수·학 습활동	교육복지 지원	보건/급 식/체육	학교재정 지원	학교여건 개선	평생 교육	직업교 육	교육행정 일반	기관운 영관리	지방채상 환등	예비비 등
2011	468,141 (100.0)	245,650 (52.5)	37,864 (8.1)	22,476 (4.8)	10,022 (2.1)	82,534 (17.6)	42,430 (9.1)	1,237 (0.3)	426 (0.1)	3,820 (0.8)	4,371 (0.9)	16,571	739
2012	504,339 (100.0)	260,852 (51.7)	42,398 (8.4)	31,425 (6.2)	12,113 (2.4)	94,560 (18.7)	41,829 (8.3)	1,356 (0.3)	533 (0.1)	4,644 (0.9)	5,528 (1.1)	9,041	61
2013	532,958 (100.0)	272,767 (51.2)	34,340 (6.4)	50,194 (9.4)	17,180 (3.2)	97,717 (18.3)	40,200 (7.5)	1,293 (0.2)	152 (0.0)	4,267 (0.8)	5,278 (1.0)	9,504	67
2014	567,894 (100.0)	282,967 (49.8)	30,575 (5.4)	56,080 (9.9)	16,352 (2.9)	98,992 (17.4)	42,281 (7.4)	1,185 (0.2)	85 (0.0)	5,285 (0.9)	4,515 (0.8)	29,521	57
2015	565,979 (100.0)	296,818 (52.4)	27,558 (4.9)	61,052 (10.8)	16,112 (2.8)	102,618 (18.1)	41,531 (7.3)	1,069 (0.2)	78 (0.0)	4,194 (0.7)	4,096 (0.7)	10,776	77
2016	600,419 (100.0)	302,374 (50.4)	33,035 (5.5)	63,402 (10.6)	19,326 (3.2)	101,311 (16.9)	54,793 (9.1)	1,226 (0.2)	195 (0.0)	5,800 (1.0)	3,913 (0.7)	14,554	489
2017	656,114 (100.0)	315,328 (48.1)	38,678 (5.9)	68,988 (10.5)	18,065 (2.8)	104,877 (16.0)	60,940 (9.3)	1,367 (0.2)	161 (0.0)	8,069 (1.2)	5,024 (0.8)	34,408	208
2018	716,127 (100.0)	331,284 (46.3)	44,315 (6.2)	71,832 (10.0)	21,949 (3.1)	110,683 (15.5)	66,524 (9.3)	1,438 (0.2)	188 (0.0)	9,192 (1.3)	6,430 (0.9)	51,313	976
2019	804,011 (100.0)	349,548 (43.5)	48,716 (6.1)	77,181 (9.6)	26,875 (3.3)	114,428 (14.2)	84,383 (10.5)	1,561 (0.2)	190 (0.0)	22,008 (2.7)	7,624 (0.9)	70,752	745
2020	777,055 (100.0)	363,507 (46.8)	54,405 (7.0)	85,168 (11.0)	26,819 (3.5)	124,652 (16.0)	80,739 (10.4)	1,570 (0.2)	183 (0.0)	20,449 (2.6)	7,848 (1.0)	10,960	754
평균 증감률	5.8	4.5	4.1	16.0	11.6	4.7	7.4	2.7	-9.0	20.5	6.7	-4.5	0.2

### 3. 세입과 세출 변화의 특징<sup>1)</sup>

최근 10년간 지방교육재정 세입 변화에 관한 특징은 다음과 같다. 첫째, 연도별 세입의 변동 폭이 크다는 점이다. 안정적 교육활동을 위해서는 교육재정의 안정적 확보는 필수적이다. 교육재정의 안정성이란 교육외적 상황의 변화에 관계없이 일정 수준 이상의 교육재정을 보장받는 것으로 정의할 수 있다. 안정적으로 교육재정을 확보하기 위해서는 재원 자체가 안정적이어야 하고, 교부방법도 안정적이어야 하며, 교육재정의 규모가 법제화되어야 한다(송기창, 1994). 세입의 측면에서 안정성은 교육재정 규모의 법제화와 재원의 변동성에서 살펴볼 수 있다. 지방교육재정의 대부분이 지방교육재정교부금법에 의해 내국세 일정률, 국세 교육세, 자치단체 법정이전수입으로 구성된다는 점에서 법제화를 통한 안정성은 확보되었다고 볼 수 있다. 세입 재원의 연도별 증감률을 통해 변동성 측면에서 안정성을 살펴보면 <표 4>와 같다. 표준편차를 기준으로 할 때 자치단체 이전

1) 송기창 외(2021). 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국 시도교육감협의회(발간예정) 자료를 수정·보완하였음

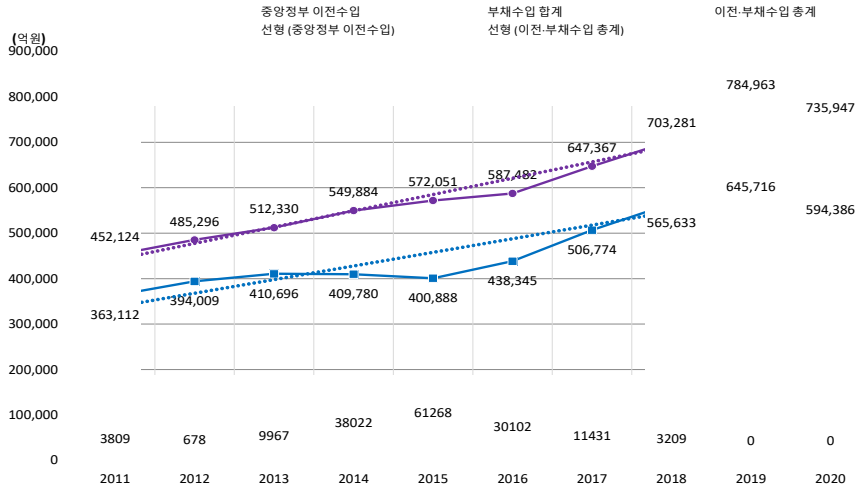
수입의 변동 폭이 가장 작았으며, 다음은 중앙정부 이전수입, 자체수입 순이었다.

<표 4> 세입 항목의 연도별 증감률

(단위: %)

연도	총세입	중앙정부이전수입	지자체이전수입	자체수입
2011	6.6	11.5	8.8	-1.9
2012	6.2	8.5	6.3	1.4
2013	4.2	4.2	1.2	3.7
2014	5.7	-0.2	11.4	-4.8
2015	3.0	-2.2	7.7	-5.6
2016	6.0	9.3	8.3	4.4
2017	9.6	15.6	8.5	16.0
2018	8.8	11.6	4.1	0.0
2019	10.8	14.2	3.6	-5.7
2020	-6.0	-7.9	1.2	-24.6
표준편차	4.7	7.7	3.4	10.3

둘째, 부족한 세수에 따른 결손액은 지방교육채 발행을 통해 평탄화 하였다. 고정지출 비용의 비율이 높은 교육재정의 특성으로 인해 세입이 일정한 규모로 큰 변동 없이 안정되게 확보되는 것이 중요한데, 살펴본 바와 같이 세입재원의 변동성이 상당히 큰 편이다. 이러한 문제를 해소하는 수단으로 지방채가 활용되어왔다. [그림 1]은 연도별 지방교육재정의 중앙정부이전수입과 부채수입의 변화와 추세를 나타낸 것이다. 중앙정부 이전수입액이 추세선보다 낮은 경우 지방채 발행액이 크게 증가하였고, 추세선보다 높은 경우 여유재원을 지방채 상환에 사용하였다. 최근 10년간 지방교육재원 부족에 따른 지방교육채 발행규모는 15조 3,954억원으로 지방채가 세입 변동 폭을 줄여 지방교육재정을 평탄화 하는 역할을 해왔다고 볼 수 있다.



[그림 1] 연도별 지방교육재정 세입 변화

셋째, 지방자치단체의 재정부담은 상대적으로 정체되어있다. <표 5>는 교특회계 세입에서 중앙정부와 지자체 이전수입의 변화를 제시한 것이다. 지자체 이전수입의 구성비는 2011년 이후 조금씩 증가하여 2015년 21.5%까지 비중이 높아졌으나 2020년에는 19.2%까지 낮아졌다. 중앙정부 이전수입의 연평균 증가율에 비해서는 다소 높은 편이지만 지방세 신장에 비춰보면 지자체 이전수입의 부담률은 정체되거나 오히려 감소했다고도 볼 수 있다. 재정분권이 추진되면서 매년 지방세 비중은 높아졌다. 실제 국세는 연평균 0.4% 감소한 반면 지방세는 매년 1.5%씩 비중이 높아져왔다. 그럼에도 교특회계에서 지자체 이전수입이 차지하는 비중은 거의 변화가 없었다. 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 역할과 책임의 강조에도 불구하고 실제 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 부담은 거의 답보상태에 머물고 있는 것이다.

<표 5> 지방자치단체 이전수입의 비중 변화

(단위: 억원, %)

연도	중앙정부 이전수입(A)		지자체 이전수입(B)		합계(C=A+B)		국세	지방세
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	구성비	구성비
2011	363,112	81.0	85,203	19.0	448,315	100.0	78.6	21.4
2012	394,009	81.3	90,609	18.7	484,618	100.0	79	21
2013	410,696	81.8	91,667	18.2	502,363	100.0	79	21
2014	409,780	80.1	102,082	19.9	511,862	100.0	76.9	23.1
2015	400,888	78.5	109,895	21.5	510,783	100.0	75.4	24.6
2016	438,345	78.6	119,035	21.4	557,380	100.0	76.3	23.7
2017	506,774	79.7	129,162	20.3	635,936	100.0	76.7	23.3
2018	565,633	80.8	134,439	19.2	700,072	100.0	77.7	22.3
2019	645,716	82.3	139,247	17.7	784,963	100.0	76.4	23.6
2020	594,421	80.8	141,527	19.2	735,948	100.0	75.6	24.4
평균 증감율	5.6	0.0	5.8	0.1	5.7	0.0	-0.4	1.5

자료: 지방교육재정알리미, e-나라지표

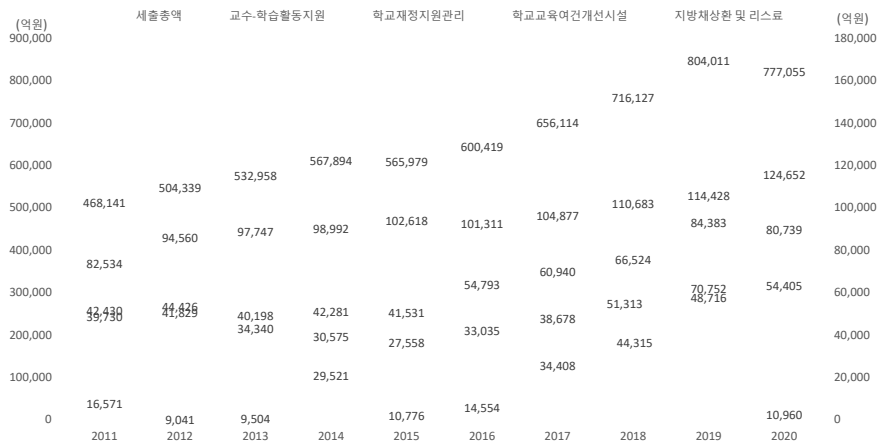
넷째, 세입에서 자체수입이 차지하는 비중은 매우 작을 뿐 아니라 크게 감소하는 추세이다. 자체수입 비중은 2011년 2.9%에서 2020년 1.5%로 10년 사이 절반 가까이 낮아졌다. 이는 자체수입의 대부분을 차지하는 입학금 및 수업료의 감소에 따른 것이다. 입학금 및 수업료는 특성화고 장학금 지원, 입학금 및 수업료 동결로 계속 규모가 축소되어왔으며, 2019년 고교무상교육이 실시되면서 더욱 줄어들게 되었다. 고교무상교육이 완성되는 2021년부터는 자사고 등 일부 학교의 수업료만 남게 되어 규모는 더욱 작아질 전망이다.

세출 측면의 특징은 다음과 같다. 첫째, 인건비 지출 규모는 증가하지만 비중은 감소해왔다. 세출 결산액에서 인건비가 차지하는 비중은 2011년 60.0%에서 2014년까지 완만하게 감소하다 2015년 다시 62.2%로 높아졌다. 2015년에 비중이 높아진 이유는 기타직 인건비의 증가와 교육재정 여건의 악화로 세출 결산액 규모가 2014년이 비해 축소된 데서 찾을 수 있다. 이후 인건비 비중은 다시 낮아져 2019년에는 53.2%까지 하락하였다. 인건비 비중이 낮아지는 추세지만 기타직 인건비의 비중은 증가하고 있어 교육재정 여건이 좋지 않을 경우 교육재정을 압박할 개연성이 높다.

둘째, 교육복지 관련 사업비는 지속적으로 증가해왔다. 최근 10년간 교육복지 관련 사업비의 변화를 살펴보았다. 교육복지 관련 사업은 크게 교육복지지원 사업과, 보건/급식/체육활동 사업이며, 교육복지지원 사업에는

학비지원, 방과후 등 교육지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교교육여건개선, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원이 포함되며, 보건/급식/체육활동 사업은 보건관리, 급식관리, 각종체육대회활동을 단위사업으로 한다. 세출에서 교육복지지원사업이 차지하는 비중은 2011년 4.4%에서 2012년 5.8%, 2013년 9.4%, 2014년 9.8%, 2015년 10.8%로 급격히 높아진 후 일정 비율을 유지하고 있다. 교육복지지원 사업비가 급격히 증가한데는 누리과정지원 사업의 도입 및 확대의 영향이 크다.

셋째, 일부 정책사업은 교육재정 여건에 따라 규모의 변동 폭이 상당히 컸다. 교수·학습활동지원비, 학교재정관리지원 등 교육활동과 밀접하게 관련되는 교육비와 학교교육여건시설, 지방채 상환 등 재원의 과부족에 따라 사업 규모가 좌우될 가능성이 높은 사업비의 변동추이를 [그림 2]로 나타내었다. 공립학교의 학교운영비 지원이 포함되어 있는 학교재정지원관리와 교육과정 개발·운영, 수업지원 장학활동 등의 교수·학습활동 지원사업비의 증가세는 상대적으로 완만한 반면 학교교육여건개선시설과 지방채상환의 증가세는 세출 결산액의 증가세와 유사한 패턴을 보이고 있다.



[그림 2] 교수학습비, 학교재정지원, 시설비, 지방채 상환액 추이

넷째, 전반적으로 이·불용률은 감소하는 추세이며, 2020년부터 보통교부금 산정시 이·불용률을 반영하기 시작하면서 규모가 크게 감소하였다.

[그림 3]은 최근 10년 간 이월률과 불용률의 변화 추이를 보여준다. 이월률과 불용률의 합계가 2011년 9.26%에 이르던 것이 누리과정 지원 등으로 교육재정 여건이 악화되면서 2014년까지 크게 줄었으며, 이후 불용액은 서서히 감소한 반면 이월액은 미미한 증가세를 보였다. 2019년 이후에는 재정안정화기금 운용 및 보통교부금 산정시 이·불용률을 반영하는 등 재정운영 효율화에 관심이 높아지면서 감소세를 보이고 있다.



[그림 3] 연도별 이·불용률 추이

자료: 한국교육개발원(해당연도). 지방교육재정분석보고서.

다섯째, 학생수 감소에도 교육여건 개선을 위한 투자는 꾸준히 증가했으며, 개발사업으로 인한 학교신설 수요도 지속되었다. <표 6>은 2015년 이후 연도별 신설학교수를 제시한 것이다. 2018년까지 신설학교수는 감소세였으나 이후 다시 완만한 증가세를 보이고 있다.

<표 6> 연도별 개교학교수 및 신설교부금

(단위: 교, 억원)

연도	개교학교수			신설교부금
	합계	시지역	도지역	
2015	107	37	70	2,0464
2016	92	28	64	1,8720
2017	84	30	54	1,8035
2018	56	13	43	1,1136
2019	66	16	50	1,3053
2020	67	15	52	1,7267

자료: 한국교육개발원(해당연도). 지방교육재정분석보고서.

<표 7>은 연도별 교육여건개선시설사업비를 제시한 것이다. 학교일반시설사업은 감소세를 보인 반면 개발사업으로 인해 발생하는 학생수용시설비는 매년 완만하게 증가세를 보이고 있다. 특히 교육환경개선시설비의 경우 누리과정으로 교육재정여건이 열악했던 2013~2015년을 제외하면 상당히 큰 폭으로 증가세를 보이고 있다. 비록 학생수는 감소하였으나 학급당 학생수 감축, 교원 1인당 학생수 감소 등 교육여건 개선을 위해 지속적으로 투자가 이루어져왔으며, 개발사업으로 인한 학교신설수요 투자규모도 증가해왔다.

<표 7> 연도별 교육여건개선시설사업비 규모

(단위: 억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총세출	468,141 (100.0)	504,339 (100.0)	532,958 (100.0)	567,894 (100.0)	565,979 (100.0)	600,419 (100.0)	656,114 (100.0)	716,127 (100.0)	804,011 (100.0)	777,055 (100.0)
소계	42,430 (9.1)	41,829 (8.3)	40,200 (7.5)	42,281 (7.4)	41,531 (7.3)	54,793 (9.1)	60,940 (9.3)	66,524 (9.3)	84,383 (10.5)	80,739 (10.4)
학교수용시설	15,793 (3.4)	17,671 (3.5)	20,271 (3.8)	26,684 (4.7)	24,077 (4.3)	24,384 (4.1)	21,991 (3.4)	22,034 (3.1)	27,812 (3.5)	28,860 (3.7)
학교일반시설	12,062 (2.6)	9,456 (1.9)	7,203 (1.4)	5,026 (0.9)	3,941 (0.7)	4,485 (0.7)	5,675 (0.9)	6,957 (1.0)	9,464 (1.2)	8,109 (1.0)
교육환경개선 시설	14,575 (3.1)	14,703 (2.9)	12,725 (2.4)	10,571 (1.9)	13,513 (2.4)	25,924 (4.3)	33,274 (5.1)	37,533 (5.2)	47,106 (5.9)	43,770 (5.6)

자료: 지방교육재정알리미

## II. 미래 교육환경 및 재정전망

### 1. 미래 교육환경의 전망

#### 가. 지속적인 학령인구 감소

미래 교육환경과 관련하여 가장 절박하고 중요한 문제는 인구구조의 변화와 감소, 특히 학령인구 감소일 것이다. 정부의 「인구구조 변화 영향과 대응방향」(관계부처 합동, 2021)에 따르면 '20년부터 이미 인구의 자연감소가 시작되었으며, 합계출산율은 0.84명으로 2년 연속 세계 198개 국가 중 최하위를 기록했다. 2000년 64만 명 수준이던 출생아가 2002년부터 40만 명대, 2017년엔 30만 명대, 급기야 2020년에는 20만 명대로 추락하였다. 합계출산율을 0.78~0.9로 가정하여 향후 10년의 출생아를 추계한 결과 코로나19 여파 등을 고려할 때 10년 후에는 출생아 수가 10만 명대로 하락할 가능성이 높다(조영태, 2021).

출생아의 감소는 필연적으로 학령인구 감소로 이어진다. <표 8>은 2011~2030년 학령인구의 추이를 나타낸 것이다. 과거 10년과 미래 10년으로 나누어 증감율을 살펴보면, 과거 10년에는 초등학생은 연평균 1.5%가 감소한 반면 중학생은 3.7%, 고등학생은 4.4%가 감소하여 중·고생의 감소세가 두드러진 반면, 미래 10년 동안은 중·고생은 연평균 각각 2.0%와 0.1%가 감소할 전망이나 초등학생은 4.5%가 감소할 것으로 예측되어 초등학생의 감소가 훨씬 심각할 것으로 예측된다.



<표 8> 연도별 초·중·고 학령인구 변화(2011~2030)

(단위: 천명, %)

연도	합계	초	중	고
2011	7,085	3,109	1,914	2,062
2012	6,821	2,926	1,867	2,028
2013	6,586	2,783	1,818	1,985
2014	6,382	2,751	1,719	1,912
2015	6,165	2,720	1,578	1,868
2016	5,962	2,688	1,458	1,816
2017	5,819	2,719	1,385	1,715
2018	5,671	2,757	1,340	1,574
2019	5,537	2,765	1,318	1,454
2020	5,457	2,717	1,358	1,382
2021	5,420	2,710	1,373	1,337
2022	5,372	2,696	1,361	1,315
2023	5,312	2,600	1,358	1,354
2024	5,222	2,474	1,379	1,369
2025	5,090	2,334	1,398	1,357
2026	4,914	2,206	1,354	1,354
2027	4,755	2,055	1,325	1,375
2028	4,601	1,915	1,292	1,394
2029	4,421	1,831	1,240	1,350
2030	4,261	1,797	1,143	1,321
'11~20년 평균 증감률	-2.9	-1.5	-3.7	-4.4
'21~30년 평균 증감률	-2.6	-4.5	-2.0	-0.1
전기간 평균증감률	-2.6	-2.8	-2.7	-2.3

자료: 국가통계포털 장래인구추계(<https://kosis.kr/index/index.do>)

## 나. 지방소멸과 지역격차의 확대

지방소멸은 ‘고령화와 출산율의 저하, 도시화 진전에 의해 특정 지역에서 사람이 사라지는 현상’을 뜻하며(하혜수, 2017), 궁극적으로는 인구 감소로 인해 최소한의 행정서비스나 기능을 충족하지 못하여 지역이 소멸하게 된다(최용환, 2021). 지방소멸의 정도는 지방소멸위험 지수(20~39세 여성인구/65세 이상 인구)로 표현되는데, 점점 지방소멸 현상이 심각해져 왔다. 2013년에는 75개이던 지방 소멸위험지역(소멸지수 0.5미만)이 2019년에는 97개로 매년 약 3.7개씩 증가하였다. 2019년에는 소멸위험지역이 전년도보다 8개나 증가함으로써 과거의 추세보다 훨씬 더 빠르게 지방소멸이 일어나고 있다(이상호, 2020). 2020년을 기준으로 광역자치단체별 소멸위험지역은 전체 228개 자치단체 중 105개로 46.1%가 여기에 해당한다.

지방소멸은 소멸하지만 수도권 집중은 심화되면서 지역격차는 더욱 확

대되는 양상을 보인다. 지역간 격차는 소득, 고용과 같은 경제적 불균형을 의미하며 인구, 교육, 문화, 복지 등 삶의 다각적 영역에서의 불평등을 포함한 개념이다. 우리나라는 지역간 소득격차, 일자리 격차, 인구격차와 같은 객관적 지표들이 지속적으로 악화되는 것으로 나타나고 있다(김지하 외, 2016). 시·도별 지역총소득에 대한 지니계수를 살펴보면 2000년 0.454에서 2013년 0.505를 최고치로 지속적으로 증가해왔다. 이후 지니계수는 다소 하락하는 경향을 보이기도 했으나 2016년 이후 다시 증가하는 경향을 보이고 있다.

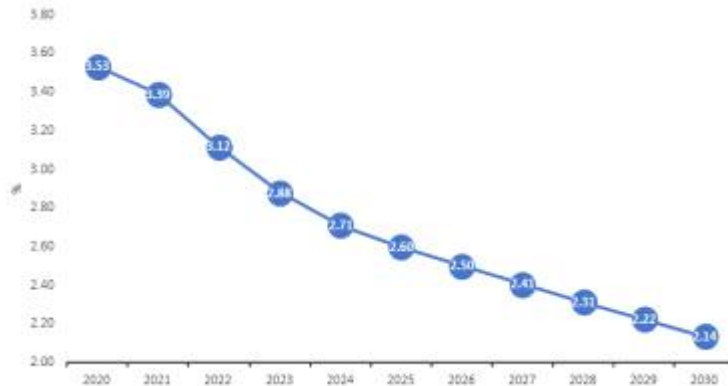


[그림 4] 시·도간 지역총소득 지니계수의 변화

자료: 김태환 외(2021). p.24.

## 다. 경제성장의 둔화

미래 경제상황을 낙관적으로 보는 견해도 있지만 과거와 같은 고도 경제성장은 현실적으로 불가능하다는 것이 대부분의 견해이다. OECD(2018)에 의하면 한국의 GDP 실질 성장률은 2010년 6.5%를 피크로 점차 하락하고 있으며, World Bank, IMF, UN, EC(European Commission) 등 국제기구에서는 한국의 GDP 성장률을 당분간 2.7~3.1%를 유지할 것으로 전망하고 있다(World Bank, 2017; IMF, 2019; UN, 2018; EU, 2018). OECD(2018)에서 제시한 한국의 장기 GDP 실질 성장률은 [그림 5]와 같다.



[그림 27] 한국의 GDP 실질 성장률 예측(OECD)

자료: OECD(2018). GDP long-term forecast

(<https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>)

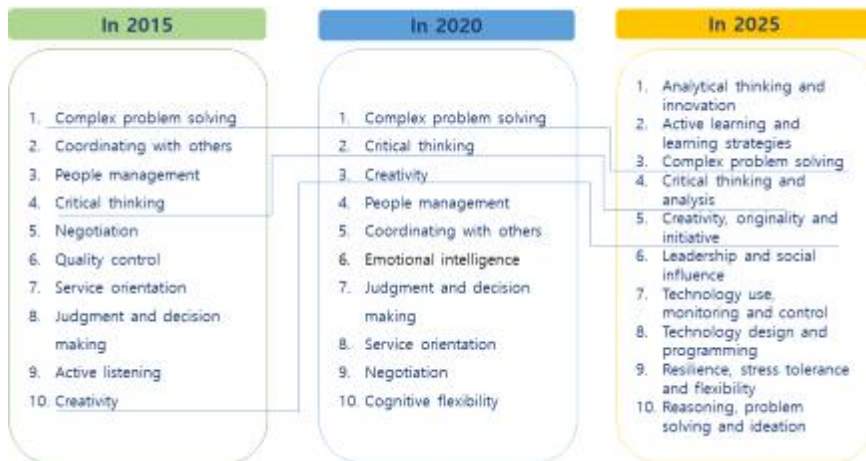
한국경제연구원(2021)은 ‘성장률 제고를 위한 전략과 비전’ 보고서를 통해 “세 번의 경제위기를 거치며 한국경제는 저성장 기조의 구조적인 고착화가 진행 중”이라 제시하면서 생산과 소비·투자 등 대부분의 거시경제 지표가 지난 10년간 퇴행했다고 분석했다. 최근 OECD가 발표한 재정전망 보고서에 따르면 한국의 1인당 잠재 GDP 성장률은 2000~2007년 연간 3.8%, 2007~2020년 2.8%에서 2020~2030년 1.9%, 2030~2060년 0.8%로 낮아질 것으로 전망하였다. 연간 0.8%의 성장률은 캐나다(0.8%)와 함께 38개국 가운데 가장 낮은 수준이다(중앙일보, 2021.11.9.).

#### 라. 4차 산업혁명의 가속화

세계경제포럼(World Economic Forum)에서 공식적으로 4차 산업혁명이 주창된 이후 산업구조가 빠르게 재편되고 있다(Schwab, 2017). 4차 산업혁명이 가져올 미래사회의 가장 큰 변화는 일자리, 산업, 경제이다. 4차 산업혁명으로 자동화, 지능화가 가속화되고, 인공지능, 빅 데이터 등 4차 산업혁명과 관련된 일자리는 점점 늘어나는 반면 기계화, 자동화, 지능화로 지금 일자리 중 상당 부분이 사라지고 산업구조도 재편될 가능성이 높다. 이와 더불어 인공지능, 빅데이터, ICT 기술의 발달로 인한 초지능화가 이루어지고 있으며, 모든 것이 서로 연결되는 초연결사회로 진행이 더욱 빨

라질 것이다(교육부, 2021.4.19.).

4차 산업혁명에서는 과거와는 다른 형태의 역량을 요구할 뿐 아니라 역량의 내용과 중요도도 빠르게 변한다. [그림 6]은 2015년 이후 5년 간격으로 4차 산업혁명에서 요구되는 핵심역량을 중요도에 따라 나타낸 것이다. 2015년과 2020년에는 복합적 문제해결력이 가장 중요한 핵심역량이었으나 2025년에는 3위로 낮아지고 분석적 사고와 혁신이 가장 중요한 역량으로 제시되어있다.



[그림 6] 4차 산업혁명 핵심 역량 top10

자료: 1. World Economic Forum (2020). p.36.

2. Samans, et. al. (2017). p.16.

## 2. 중장기 재정 전망

미래의 재정여건을 전망하는 것은 쉽지 않은 뿐더러 전망대로 실현되는 경우도 많지 않다. 그럼에도 중장기 재정전망이 필요한 이유는 향후 재정의 방향에 대한 흐름에 대한 개략적인 이해에는 도움이 되기 때문이다. 여기서는 재정전망이 목적이 아니기 때문에 관련 기관에서 제시한 재정전망을 살펴보았다. 먼저, <표 9>는 국회 예산정책처에서 2028년까지의 재정변화를 전망한 결과이다. 이러한 전망은 2020년도 예산안 및 국가재정 운용계획, 정부가 제출한 각종 세법개정안에 반영된 정책이 그대로 시행

될 것을 가정하고 있다. 2028년까지 국가수입은 연평균 4.0% 증가할 전망이다, 지출은 3.7% 증가할 전망이다. 지출에서 재량지출은 1.9% 증가할 것으로 예측되는 반면 의무지출은 5.4%가 증가가 예측되어 재정운영의 경직성이 점차 커질 것으로 보인다.

<표 9> NABO 재정전망

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	증가율
총수입	499.3	523.9	549.6	569.5	591.7	613.8	636.8	659.2	4.0
국세수입	301.0	316.6	330.3	343.7	357.0	369.9	383.2	397.1	4.0
국세외수입	198.3	207.2	216.6	225.9	234.7	243.8	253.5	262.1	4.1
총지출	544.1	571.4	600.8	621.0	644.2	664.8	685.2	703.5	3.7
의무지출	269.6	287.6	301.5	318.4	338.4	356.3	374.1	390.2	5.4
재량지출	274.5	283.9	299.3	302.6	305.8	308.6	311.1	313.4	1.9
국가채무	895.5	979.5	1,074.3	1,165.1	1,251.6	1,334.9	1,414.3	1,490.6	7.6
(GDP 대비 비율)	43.1	45.5	48.2	50.5	52.5	54.2	55.5	56.7	4.0

자료: 국회예산정책처(2019). p.15.

전망기간을 보다 짧게 제시한 국가재정운용계획의 재정전망은 다음과 같다(대한민국정부, 2021). 코로나19 이후 예상보다 빠르게 경제가 회복되면서 2021년과 2022년에는 국세수입이 크게 증가할 전망이나 2023년부터는 수입 증가율이 다소 둔화되면서 2025년까지 연평균 5.1% 증가할 것으로 예측된다. 기금수입 역시 국민연금, 고용보험기금 가입자 확대와 자산운용 수입 증가에 따라 연평균 4.7% 증가할 것으로 전망된다. 조세부담률은 경기 회복세의 영향으로 증가하면서 일정수준을 유지할 것으로 전망된다.

국가재정운용계획의 분야별 자원배분계획은 <표 10>과 같다. 5년 간 국가재정투자의 연평균 증가율은 5.7%이며, 규모는 크지 않지만 환경분야의 증가율이 8.2%로 가장 높았다. 다음으로 보건·복지·고용 분야의 투자규모의 증가율은 6.7%로 높은 편이며, 규모면에서도 가장 크다.

<표 10> 국가재정운용계획의 분야별 투자계획

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
보건·복지·고용	199.7	216.7	232.2	246.1	259.3	6.7
교육	71.2	83.2	84.8	87.4	90	6.0
문화·체육·관광	8.5	8.8	9.1	9.4	9.8	3.6
환경	10.6	11.9	12.9	13.7	14.5	8.2
R&D	27.4	29.8	32.3	34	35.4	6.6
산업·중소기업·에너지	28.6	30.4	32.6	35	36.4	6.2
SOC	26.5	27.5	28.7	29.5	30.2	3.3
농림·수산·식품	22.7	23.4	24	24.4	24.9	2.3
국방	52.8	55.2	57.7	60.3	63.1	4.6
외교·통일	5.7	6	6.2	6.4	6.6	3.7
공공질서·안전	22.3	22.4	23.4	24.3	25.1	3.0
일반·지방행정	84.7	96.8	100.4	103	105.8	5.7
합계	560.7	612.1	644.3	673.5	701.1	5.7

자료: 대한민국정부(2021). p.42.

교육분야의 투자와 복지분야의 투자가 서로 경합할 가능성이 높기 때문에 지난 10년 간의 복지재정 규모의 변화를 <표 11>과 같이 살펴보았다. 중앙정부와 지방정부에서 모두 총지출 증가율에 비해 복지예산의 증가율이 훨씬 더 높았다. 구체적으로 중앙정부 지출은 연평균 5.8% 증가한 반면 복지예산은 8.5%, 지자체의 지출은 7.2% 증가한 반면 복지예산은 11.1%가 증가한 것이다. 복지분야 재정의 이와 같은 증가세와 장래 투자계획에 비춰볼 때 교육재정 축소에 대한 요구는 더욱 높아질 것으로 전망된다.

<표 11> 연도별 복지재정 규모

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증감률
중앙정부총지출(A)	309.1	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	5.8
중앙정부 복지예산(B)	86.4	92.6	97.4	106.4	115.7	123.4	129.5	144.7	161.0	180.5	8.5
비율(B/A%)	28.0	28.5	28.5	29.9	30.8	31.9	32.3	33.7	34.3	35.2	2.6
지자체일반회계(C)	1662	1800	1918	1988	2208	2355	2542	2712	3095		7.2
지자체 복지예산(D)	443	494	577	648	735	777	831	923	1104		11.1
비율(D/C%)	26.7	27.4	30.1	32.6	33.3	33.0	32.7	34.0	35.7		3.6

자료: 1.기획재정부(해당연도) 한국통합재정수지; 기획재정부(해당연도). 나라살림 예산개요.

2. e-지방지표: 일반회계중 사회복지예산비중(시도)(<https://kosis.kr/>)

주: 각연도 본예산 기준임.

### Ⅲ. 초·중등교육재정의 전망과 과제

#### 1. 교육재정 구조개편에 대한 외부의 압력과 대응

##### 가. 내국세 교부율 인하 및 폐지 요구

학생수와 무관하게 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있어 이를 개선해야 한다는 요구는 교육계 외부로부터 끊임없이 제기되어왔다. 학생수 감소에 따라 교육비가 줄어야 함에도 내국세 교부율과 연동되어 있는 지방교육재정교부금 구조로 인해 교육재정이 증가하고 있으며, 따라서 내국세 교부율이 아닌 학생당 교육비의 목표치를 설정하고 이에 따라 교육비를 산정하는 방식을 검토해야 한다는 것이 주요 골자이다(이상엽 외, 2014; 김종순 외, 2016; 김재훈 외, 2019; 한재명, 2019). 이러한 주장은 주로 교육계 외부의 연구자를 중심으로 이어져왔는데, 최근에는 국회, 정부 부처 등에서도 공식적으로 문제를 제기하고 있는 상황이다.<sup>2)</sup>

우리나라는 OECD 평균치에 비해 학급당 학생수가 초등학교는 2.1명, 중학교는 3.4명 많은 실정이다(OECD, 2021). <표 12>는 교육효과<sup>3)</sup>를 고려하여 학급규모를 조정할 경우 필요 교원수를 추정한 결과이다. 2023년까지 학급당 학생수를 초등학교는 18명, 중학교와 고등학교는 20명을 유지하는 것으로 가정하였다. 분석 결과 전체 교원 수는 2020년 대비 모든 기간 동안 증원되어야 하는 것으로 나타났다.

---

2) 기획재정부장관: ...학령아동은 감소하는데 내국세가 늘어나면서 저절로 늘어나 가지고요 저는 이 교부율에 대한 조정이 필요하다고 문제 제기를 누차 했습니다...(국회 기획재정위원회 회의록, 2021.10.6.)

3) 김이경 외(2017)의 연구를 참고하여 초등 18명, 중·고등 20명을 적용함

<표 12> 표준학급 기준 필요 교원수 추정(교육여건 개선시)

(단위: 명, %)

연도	구분	학교급			
		초	중	일반고	전체
2020	교원수(A)	186,557	111,167	86,448	384,172
2021	필요인원(D)	200,710	117,208	85,353	403,271
	증감률(E/A%)	7.6	5.4	-1.3	5.0
2022	필요인원(F)	207,324	125,379	90,279	422,982
	증감률(G/A%)	11.1	12.8	4.4	10.1
2023	필요인원(H)	218,947	137,333	99,274	455,554
	증감률(I/A%)	17.4	23.5	14.8	18.6
2024	필요인원(J)	209,932	139,391	100,460	449,783
	증감률(K/A%)	12.5	25.4	16.2	17.1
2025	필요인원(L)	199,076	141,152	99,503	439,731
	증감률(M/A%)	6.7	27.0	15.1	14.5

주: 장래 학생수는 통계청의 ‘2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망: 2017~2040년’에서 2030년까지의 초·중·고등학교의 학생수를 추계한 결과를 반영함

학급규모와 함께 교사의 주당 수업시수에 대한 적정화도 필요하다. 지속적인 교원 수의 증가에도 불구하고 여전히 수업시수가 과다한 교사 수가 상당하다. 2020년 기준으로 주당 21시간 이상 수업을 하는 교사 비율이 초 63.4%, 중 4.6%, 고 1.5%에 달하며, 초등학교의 경우 25시간 이상 수업을 하는 교사가 10.0%에 이른다. 과거와 달리 미래 교육을 위해 교사가 갖춰야 할 역량은 다양하고 심층적이다. 현재와 미래의 교육은 지식의 주입과 전달이 주를 이루던 과거와는 큰 차이가 있으며, 교사의 수업시수를 보다 낮추어야 하는 중요한 이유이다. 교사의 수업시수를 적정화할 경우 교원 수를 증원하여야 하며, 상당한 정도의 교육재원이 추가로 소요될 것이다.

## 나. 일반재정과의 통합 요구

지방교육재정과 자치단체 일반재정과의 통합에 대한 외부의 요구와 압력이 갈수록 강해질 가능성이 높다. 지방교육자치를 약화시키려는 시도와



함께 일반재정과 교육재정을 통합해야 한다는 주장은 끊임없이 이어져왔다(김재훈, 2013; 금창호, 2015; 임성일 외, 2011; 최영출, 2015b). 교육감과 교육의원에 대한 자격과 선출방식, 교육위원회의 성격과 위상이 선거를 전후하여 변경되고, 독립형 교육위원회마저 폐지되었다. 또한 헌법 상 명백하게 교육자치가 보장되어 있음에도 대통령소속위원회 운영이나 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(제12조 제2항) 등을 통해 교육자치를 일반자치에 통합하려는 시도는 지속되었다.

교육자치와 일반자치의 통합은 교육재정과 일반재정의 통합을 의미한다. 이를 주장하는 논거는 자치단체와 교육청으로 집행기관이 분리되어 기관운영의 비효율성이 발생하고(한국지방행정연구원, 2009), 교육서비스에 대한 과잉소비 가능성, 교육서비스의 독립적인 공급에 의한 도덕적 해이, 중복에 의한 낭비 및 책임소재 불명확에 따른 비용 증가 등이다(국중호, 1998). 이외에도 교육과 비교육 분야의 재정수요를 구분함으로써 비효율적으로 자원배분이 이루어지는데, 재정이 통합되면 지자체의 교육재정 투자가 더 많아질 것이라 주장한다(임성일 외, 2011). 통합에 대한 논의는 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정 배분관계 재정립이라는 큰 틀에서 이루어지기도 하는데, 재정책임성 강화를 위한 교부세 제도 개편, 지방재정과 교육재정의 통합 등이 제시되고 있다(행정자치부, 2015; 김민희 외, 2015에서 재인용). 그러나 일반재정과 지방재정이 통합될 경우 자치단체장의 교육재정에 대한 영향력 확대로 교육투자의 정치적 중립성이 훼손될 가능성이 크며, 비가시적 투자효과로 인해 교육투자가 축소될 가능성이 있고, 교육투자의 지역 간 격차도 심화될 가능성이 있다(송기창, 2015; 윤홍주, 2012).

한동안 잠잠했던 일반재정과 교육재정을 통합해야 한다는 주장이 다시 강하게 제기되고 있다. 최근 참여연대 등이 주최한 예산안 관련 토론회에서 지방재정과 지방교육재정 통합론이 강하게 분출되었으며, 차기 정부의 지방재정 개혁과제를 점검한 한국지방세연구원 주최 토론회에서도 같은 맥락의 주장이 나왔다. 심지어 국회 예산결산특별위원회 공청회(2021.11.1.)에서도 동일한 주장이 등장해 토론이 벌어지기도 했다(서울신문, 2021.11.14.). 재정통합을 전제한 지방교육재정 구조 개편에 대한 요구는 지방교육재정 규모 축소에 대한 요구와 더불어 갈수록 강해질 것이다. 교육은 지역주민의 큰 관심사이며, 자치단체와의 연계와 협력이 필수적이

다. 특히 지방소멸이라는 절박한 문제해결을 위해 지자체와 교육청의 공동협력 사업 발굴·운영 등의 노력을 함께 기울이는 것은 바람직한 측면도 있다(박상수, 2021). 그러나 지자체와의 연계·협력이 재정통합을 전제하거나 의미하는 것이어서는 곤란하며, 외부의 통합 요구에 대한 보다 공고한 대응 논리와 방안을 마련할 필요가 있다.

## 다. 교육재정 운영의 효율성에 대한 문제제기

교육재정에 여유가 있다는 외부의 지적은 갈수록 빈도와 강도를 더해가고 있다. 연일 언론에서 교육재정 규모가 과다할 뿐 아니라 운영도 비효율적이라는 보도가 나오고 있으며, 2020년 감사원에서도 ‘지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태’에 관한 감사보고서를 발간하였다(감사원, 2020). 다양한 문제가 제기되었지만 핵심적인 내용은 교육재정이 과다하여 이·불용액이 지나치게 발생한다는 것이다.

교육재정에 여유가 있다는 인식은 갈수록 팽배하여 거의 모든 언론에서 교육재정 축소를 주장하는 기사를 내고 있으며,<sup>4)</sup> 국회에서도 교육재정 축소가 필요하다는 논의가 빈번하게 이루어지고 있다.

○○○위원: ...교육사업을 위해서 편성된 예산이 지나치게 많아서 다 쓰지 못하고 다음 연도로 넘기는 지방교육재정 규모가 연간 6조 원 규모에 달합니다. 어쨌든 2020년도만 보더라도 이때 우리가 1차 추경 당시 코로나 때문에 0.8조 원, 3차 추경에 11.4조 원 등 12조 2000억 원을 세입 경정하는 그런 와중에서도 2020년도 이월액이 2조 7200, 불용액이 1조 6600 정도 됩니다. ... (국회, 2021.10.6.)

예산의 이월은 이미 성립된 예산을 회계연도 내에 집행할 수 없을 때

---

4) 서울신문(2021.11.14.). 지자체 공간 비어도... 학생수 상관없이 때는 지방교육예산. 세계일보(2021.11.11.). 학생수 줄어도 교육예산 증가...지방교육재정교부금 ‘역주행’. 문화일보(2021.10.13.). <포럼> 낭비·왜곡 교육재정 대개혁 절박하다. 경상일보(2021.10.12.) 교육재정의 합리적 배분이 필요하다. 세계일보(2021.9.23.) 이광재 “지방재정·교육재정 통합 통해 재정간막이 혁파해야”. 국제신문(2021.9.13.). 지방교육재정교부금 재설계 통한 효율 배분 논의들. 한국경제(2021.9.9.). 학생수 감소 맞춰 교육재정교부금 줄여야. 매일경제(2021.8.31.). 학생 줄어도 지방교육재정교부금 또 11조 증액... “당장 구조조정해야”. 매일경제(2021.7.20.). 우리 아이들이 치를 ‘방만 교육재정 부담’. 파이낸셜뉴스(2021.6.9.). 재정 구조조정 ‘구멍’ ... 교육청엔 돈 넘친다. 등(최근 6개월 간 주요 기사)

다음 회계연도로 넘겨서 집행하는 제도로써 어느 정도는 예산 집행과정에서 불가피하게 발생할 수밖에 없다. 이는 국가재정과 지방자치단체의 재정운용에서도 마찬가지이다. <표 13>은 국가재정의 이·불용 현황을 제시한 것인데, 국가재정에서도 최근 5년간 평균 0.9%의 이월률과 2.6%의 불용률을 보이고 있다.

<표 13> 연도별 국가재정 이·불용 현황

(단위: 억원, %)

구분	예산현액 (A)	지출액 (B)	차년도 이월액 (C)	이월률 (C/A%)	불용액 (D)	불용률 (D/A%)	미집행액 (E=C+D)	미집행률 (E/A%)
2015	3,930,117	3,718,002	52,101	1.3	160,014	4.1	212,115	5.4
2016	4,040,049	3,846,458	44,220	1.1	149,370	3.7	193,591	4.8
2017	4,178,692	4,025,200	44,447	1.1	109,045	2.6	153,492	3.7
2018	4,421,803	4,275,367	36,684	0.8	109,753	2.5	146,437	3.3
2019	4,844,064	4,739,287	29,395	0.6	75,382	1.6	104,777	2.2
2020	5,623,872	5,495,455	25,037	0.4	103,381	1.8	128,418	2.3
평균	4,506,433	4,349,961	38,648	0.9	117,824	2.6	156,472	3.5

자료: 1. 국회예산정책처(2021). 2020회계연도결산총괄분석 I.

2. 국회예산정책처(2020). 2019회계연도결산총괄분석 I.

지방자치단체의 경우에도 평균 이월률은 7.9%, 불용률은 8.5%로 교육비 특별회계에 비해 훨씬 더 높은 수준이다.

<표 14> 연도별 지방자치단체 불용률 추이

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	평균
이월률	7.9	7.6	7.7	8.6	8.4	8.3		7.9
광역	4.7	4.5	5.4	5.3	6.2	3.9	4.4	4.9
시	8.7	8.6	9.2	9.5	10.5	11.7	12.9	10.1
불용률								
군	6.5	7.1	8.0	8.0	8.1	8.5	9.7	8.0
구	7.8	7.4	7.2	7.9	8.4	8.4	9.4	8.1
평균	7.5	7.8	7.9	8.2	8.8	9.1	10.2	8.5

자료: 1. 박정수(2019). p.10.

2. 김성주 외(2020). p.43.

과다한 이·불용액은 문제지만 모든 이·불용액을 지방교육재원이 여유 있다는 의미로 해석하는 것은 무리가 있다. 이·불용액이 발생하는 이유는 방만한 재정관리와 비효율적인 집행에도 원인이 있지만 교육재정의 특수성에서 기인하는 면이 많다. 교육재정의 이월금 대부분은 학생 안전상 학교시설 공사를 방학 중 집행함으로써 발생하는 불가피한 이월액이며, 불용액 역시 낙찰차액, 연도 중 특별교부금 교부 등 예산 운용 과정에서 불가피하게 발생하는 것이므로 이·불용액을 단순한 잉여금으로 보기 어렵다. 비효율적 예산운영으로 발생하는 이·불용액은 최소화해야 하겠지만 구조적으로 불가피하게 발생하는 이·불용액에 대해서는 제도 개선의 가능성을 검토하고, 대외적으로는 재원이 여유로워서 발생하는 것이 아니라는 점을 적극 해명할 필요가 있다.

## 라. 재정분권의 추진에 따른 재원의 재편

문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 선정하였고, 이를 위해 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준으로 개선을 약속하였다(대한민국 정부, 2020). 그동안 1, 2단계 재정분권을 통해 국세와 지방세의 비율은 ‘20년 73.7:26.3에서’ 22년 72.6:27.4로 변화될 전망이다. 일반적으로 재정분권은 중앙정부가 지방정부에 조세·지출 등 자원할당 권한과 책무 일부를 이전함으로써 지방자치단체가 고유 업무를 수행하기 위해 필요한 자율 세입 및 세출 권한을 확보하는 것을 의미한다(정재진, 2011; 국회예산정책처, 2021). 당연하지만 재정분권은 강점과 약점을 함께 지닌 제도이다. 우리나라의 경우 중앙정부에 대한 재원의 의존도가 지나치게 높아 재정분권을 강화해야 한다는 데는 이견이 거의 없다. 그런데 문제는 지자체를 중심으로 재정분권이 이루어지면서 교육재정의 중립성이 확보하기가 점점 더 어려워질 수 가능성이 높다는 것이다.

재정분권의 기조에 따라 그동안 지방교육재정교부금 구조도 바뀌어왔다. 2010년 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분을 보전하기 위해 내국세 교부율이 20.27%로 인상되었으며, 2014년에는 취득세 인하로 지방재정 결손 보전과 지방재정 확충을 위해 지방소비세율이 부가가치세의 5%에서

11%로 인상되었다. 그 결과 내국세 감소와 취득세 인하에 따른 지방교육재정교부금 감소분을 보전하기 위해 교부금감소보전금 제도가 만들어졌다. 2018년 말 개정에서는 지방소비세가 부가가치세의 15%로 인상되면서 내국세 교부율을 20.46%로 인상하였고, 2020년에는 다시 부가가치세(21%)와 소방안전교부세율이 인상되면서 내국세 교부율이 20.79%로 다시 조정되었다. 재정분권에 따라 재원이 지방으로 이양되면서 결손된 교육재정은 내국세 교부율을 올리거나 교부금감소보전금을 통해 보전해왔다. 재정분권의 일환으로 2022년에도 지방소비세율이 부가가치세의 23.7%, 2023년에는 25.3%로 인상될 예정이다. 당연히 내국세 감소로 인해 지방교육재정교부금에서 결손이 발생할 것이고, 결손액을 보전함이 마땅하다. 그럼에도 기재부 등 교육계 외부의 시각은 교육재원에 여유가 있기 때문에 교부율 조정에 소극적이다(한국교육신문, 2021.11.18.). 교육계의 반대와 저항으로 단기간에 내국세 교부율을 폐지하거나 인하하기는 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 그러나 누리과정 사태처럼 추가적인 사업을 지방교육재정에 부담시켰던 것과 유사하게 재정분권을 추진하면서 교육재정의 중립성을 훼손할 가능성도 높다.

## 2. 교육환경 변화에 따른 내부의 과제

### 가. 국가 교육정책 추진에 따른 사업 재원의 안정적 확보

누리과정 지원, 고교무상교육, 그린스마트 미래학교 등 국가의 정책적 수요와 필요에 의해 만들어진 사업에 대한 안정적 재원 확보 방안 마련이 필요하다. 누리과정 지원금의 경우 도입당시 지방교육재정교부금 증가분으로 부담할 수 있을 것으로 예상했으나, 예상과 달리 지방교육재정교부금이 거의 증가하지 않아 교육재정에 큰 부담으로 작용했던 경험이 있다. 구체적으로 누리과정에 투입된 지방교육재정 교부금은 2013년 2조 6,481억 원에서 2015년 3조 9,732억 원으로 연평균 14.5% 증가하였고, 교육청은 지방교육채를 발행하여 재원을 부담하기에 이른다. 2017년에 설치된 유아교육지원특별회계에서 교육세의 일부와 중앙정부의 일반회계 전입을 통해 3조 9,409억 원을 편성(교육세 78%, 국고 33%)하면서 갈등이 잦아들

었다. 2018년부터는 누리과정 보육료 전액을 국가가 책임지겠다는 문재인 정부의 공약으로 어린이집 지원분은 국고에서 충당하고 있다. 현재 유아교육지원특별회계는 2020년까지가 설치 시한을 2023년까지로 3년을 연장한 상태이다. 유아교육지원특별회계의 한시적 설치와 향후 어린이집 보육료 부담에 대한 구체적인 방안이 마련되지 않는다면 다시 보육료 부담을 둘러싼 갈등이 재연될 가능성이 있다.

고교무상교육 역시 재원확보 방안이 불안정한 상태이다. 2019년부터 연차적으로 도입된 고교무상교육은 완성연도 기준으로 매년 1조 9,951억원으로 예상되었으며, 국가와 시·도교육청은 '20년부터 '24년까지 5년간 지방자치단체의 기존 지원금(공무원 자녀 학비보조수당, 농어업인 자녀 학비 지원 등 고교 학비 지원 사업 1,019억원)을 제외한 총 소요액(1조 8,932억원)의 50%(9,466억원)씩 분담하되 국고 지원분은 증액교부금 방식으로 지원하고 있다. 기존 지원금을 제외하면 고교무상교육을 위해 추가적으로 투입되는 재원은 국가부담분 7,985억원과 시·도교육청 부담분 4,078억원의 합인 1조 2,063억원이다(송기창, 2020). 유아교육지원특별회계와 마찬가지로 국가가 부담하는 고교무상교육 비용인 증액교부금의 시한이 2024년까지로 설정되어있다. 이외에도 2025년까지 총 사업비 18조 5천억원 규모의 그린스마트스쿨 사업, 2025년도 전면 시행 예정인 고교학점제, 노후화된 학교시설 개선사업 등에 대한 안정적인 재원확보 방안이 마련되어야 한다.

## 나. 적정교육비 중심의 교육재정 확보 및 운영

현재 우리의 초·중등교육 재정 규모는 OECD에 견주어도 결코 작지 않다는 주장과 학생수의 감소에도 불구하고 산적한 교육현안 문제를 해소하기 위해서는 결코 교육재정이 과다하지 않다는 견해가 팽팽하다. 즉 상정하는 교육활동의 수준, 양, 교육여건 등에 따라 적정 수준의 교육비는 달라진다. 적정성에 대한 견해는 다양하지만 교육의 투입(input), 과정(process), 산출(output)의 차원에서 논의하는 방식이 가장 일반적이다(윤홍주, 2012). 오랫동안 우리의 초·중등 교육재정은 열악했던 탓에 보다 많은 재원을 확보하는 것이 최선이었으며, 자연스럽게 관심도 교육과정 운

영이나 교육효과보다는 투입 측면에서 재원의 공평한 배분에 쏠렸다. 그러나 공평한 배분과 더불어 교육활동에 필요한 충분한 수준의 교육비가 확보·배분되어야 정상적인 교육활동이 보장되고, 산출의 측면에서도 최소 수준이상의 교육성과를 보장하는 것이 중요해지면서 적정교육비에 대한 논의가 증가하였다.

적정교육비에 대한 논의는 크게 교육의 투입과 성과 측면에서 시도되었다(Taylor, Baker, & Vedlitz, 2005). 투입에 초점을 맞추는 경우 교육활동에 소요되는 충분한 수준의 교육비를 적정교육비로 간주하며, 교직원인건비, 교육과정 운영, 시설 및 기자재, 일반운영비와 같이 교육활동에 투입되는 비용을 산정한다. 반면 성과에 초점을 두는 경우는 정해진 교육성과를 달성하는데 소요되는 비용을 적정교육비로 규정하고 관련 교육비를 산정한다. 이 경우 무엇을 교육성과로 볼 것인지가 문제인데, 성과에 대한 측정의 어려움은 이유로 학업성취 수준이 가장 전형적으로 활용된다(Baker & Green, 2008).

성과 측정의 어려움으로 인해 적정교육비에 대한 연구는 매우 제한적으로 이루어져왔다. 예컨대, 교육비용 함수나 교육생산 함수를 통해 학업성취도를 교육성과로 적정교육비를 추정한 몇몇 연구정도만 수행되었다(홍지영 외, 2012; 윤홍주, 2014). 교육계 내·외부에서 갈수록 교육활동과 교육재정 간의 보다 긴밀한 연계와 이에 대한 가시적 성과를 요구하고 있기 때문에 보다 다양한 방식으로 적정교육비에 대한 논의와 분석이 이루어질 필요가 있다. 한 때 초·중등 교육재정 규모는 다다익선이 최선으로 간주되었으나 급속한 학생수 감소에 따라 설득력이 약해지고 있다. 교육대상의 다양화에 따른 필요의 차이, 다양한 교육과정과 교육방법, 디지털 기반 미래교육에 필요한 교육비를 적정성이라는 기준에 비춰 구체적으로 제시할 필요가 있다. 투입 측면에서의 교육비 규모를 산정하는 일과 더불어 교육활동과 성과의 차원에서 적정교육비 분석이 이루어지고, 이를 토대로 교육재정을 운영할 때 교육재정 운영의 효율성과 낭비에 대한 우려를 불식시킬 수 있을 것이다.

#### **다. 교육활동 핵심서비스에 대한 투자 강화**

교육재원이 무한하지 않기 때문에 재원 투자의 우선순위에 대한 고민이 반드시 필요하다. 지출의 성격에 따라 교육비는 의무지출과 재량지출, 고정비용과 변동비용, 직접교육비와 간접교육비 등 다양하게 분류할 수 있지만 교육재원은 교육활동에 직접 또는 밀접하게 관련된 분야에 최우선 투자되어야 한다는 점은 명확하다. 그러나 우리나라 교육재정 규모의 성장에 비하면 여전히 교육활동에 직접 투자되는 교육비는 부족한 편이다.

OECD에서는 핵심서비스(educational core service) 및 부가서비스(ancillary services)로 구분하여 교육서비스 비용을 산출하고 있다. 교육핵심서비스는 교육과 수업에 직접 관련된 모든 비용으로, 교사, 학교건물, 교수자료, 수업료, 행정비용 등을 포함하며, 부가서비스는 기숙사비, 급식비, 보건관리, 통학버스 등 핵심서비스를 제외한 항목으로 포괄적이다(김민희, 2015). 최근 10년간 핵심서비스의 비중을 살펴보면 [그림 7]과 같다. 우리나라는 핵심서비스 지출 비중은 지속적으로 상승해왔으며 최근 91~92% 수준을 유지하고 있다. 그러나 OECD 국가의 핵심서비스 지출 비중의 평균에 비해서는 여전히 낮은 편이며, 2017년 이후 OECD 국가의 핵심서비스 비중은 크게 높아진 반면 우리나라는 정체되고 있다.



[그림 7] 연도별 초·중등교육 분야 학생당 교육 핵심서비스 비율  
자료: OECD(2012~2021). Education at a Glance.

보다 구체적으로 교육비특별회계와 학교회계에서 핵심 및 부가서비스



성격의 교육비를 살펴보았다. <표 15>를 보면 교수-학습활동지원비 규모는 순세출 대비 평균 6.7%이며, 교육복지지원비는 9.8%, 보건/급식/체육활동비는 3.1% 수준이다. 10년간 연평균 증가율은 교육복지비가 17.1%로 가장 높고, 보건/급식/체육활동이 11.6%로 순세출 증가율 6.0%에 비해 높았다. 반면 교수-학습활동지원비의 연평균 증가율은 3.6%로 상대적으로 낮았다. 교수-학습활동지원비의 경우 2012년 이전에는 비중이 높았으나 2013년 이후 급격히 낮아졌고 2016년 이후 점차 증가하는 추세를 보인다. 2013년 교수-학습활동지원비가 급격히 줄어든 이유는 누리과정으로 인한 재원의 압박 때문이다. 동일한 이유로 누리과정지원비가 포함된 교육복지지원비는 2013년 급격히 증가하였다.

<표 15> 교특회계 핵심 및 부가교육비 현황

(단위: 억원, %)

정책사업	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증감률
교수-학습활동지원	39,730 (8.8)	44,426 (9.0)	34,340 (6.6)	30,575 (5.7)	27,558 (5.0)	33,035 (5.6)	38,678 (6.2)	44,315 (6.7)	48,716 (6.6)	54,405 (7.1)	3.6
교육복지지원	20,610 (4.6)	29,397 (5.9)	50,194 (9.6)	56,080 (10.4)	61,052 (11.0)	63,403 (10.8)	68,988 (11.1)	71,832 (10.8)	77,181 (10.5)	85,168 (11.1)	17.1
보건/급식/체육활동	10,022 (2.2)	12,113 (2.4)	17,180 (3.3)	16,352 (3.0)	16,112 (2.9)	19,326 (3.3)	18,065 (2.9)	21,949 (3.3)	26,875 (3.7)	26,819 (3.5)	11.6
순세출	451,569 (100.0)	495,299 (100.0)	523,455 (100.0)	538,373 (100.0)	555,203 (100.0)	585,865 (100.0)	621,706 (100.0)	664,812 (100.0)	733,259 (100.0)	766,094 (100.0)	6.0

주: 순세출은 세출결산액에서 지방채상환액을 제외한 금액임

자료: 지방교육재정알리미

교육의 핵심서비스보다 부가서비스에 재원이 우선 투자되는 상황이 지속될 경우 교육재정 규모 축소를 주장하는 외부 시각에 대응하기는 점점 더 어려워질 것이다. 단위학교에서 교육활동을 위한 예산 운용 경험과 역량이 많지 않다보니 교수학습비로 지출된 경우도 상당 부분이 교육활동보다는 교구나 설비 등에 투입되고 있는 실정이다(김용남, 2018; 김민희, 2019). 교육재정은 학생의 교육활동을 지원하는데 궁극적인 목적이 있으며, 따라서 학생의 직접 교육활동에 교육비를 최우선 투자해야 한다는 점은 누구도 부인하기 어렵다. 교육활동에 직접 교육비가 투자되기 위해서는 단위학교의 예산편성 단계부터 교사의 적극적인 참여의지가 있어야 하

며, 교육활동에 중점을 둔 예산편성 방법과 이를 활용할 수 있는 역량을 높이는데 관심을 기울여야 한다.

## 라. 후진적 교육비부담구조의 해소: 수익자부담경비

OECD(2021)에 의하면 2018년 기준 우리나라의 GDP 대비 초·중등교육 공교육비는 3.5%로 OCED 평균인 3.4%보다 높은 수준이다. 학령인구가 크게 감소하면서 학생 1인당 공교육비 지출액은 2013년 이미 OECD 평균을 넘어섰다. 그런데 부담 주체별 공교육비 비율을 보면 정부가 3.1%, 민간이 0.4%를 차지하고 있다. 정부 부담 비율은 OCED 평균과 차이가 없지만 민간 부담 공교육비 비율은 0.4%로 OCED 평균 0.3%보다 높았다. OECD 평균보다 높은 수준의 교육비를 지출하면서도 여전히 학부모 부담이 높다는 점은 장차 해결해야할 과제이다.

2019년 결산 기준으로 공립학교의 학교회계에서 순학부모부담금이 차지하는 비율<sup>5)</sup>은 초 13.6%, 중, 8.2%, 일반고 47.4%이다. 사립학교의 경우 교비회계의 순학부모부담금 비율<sup>6)</sup>은 2019년 기준으로 71.3%, 중 4.7%, 일반고 18.3%이다. 순학부모부담금의 비율이 줄어드는 추세이지만 공립 초등학교의 경우 10%를 넘고, 일반고는 거의 50%에 달한다. 사립의 경우 교비회계에 교직원 인건비가 포함되어 있어 상대적으로 비중이 낮지만 금액에서는 공립과 별차이가 없다.

<표 16> 설립별·학교급별 학교(교비)회계 학부모부담 현황

(단위: 억원, %)

설립	학교급	세입 결산액	계	입학금 및 수업료	학교운영 지원비	수익자부담 경비	지원금	학부모 순부담	순부담 비율
공립	초	101,619	25,147	-	-	25,147	11,278	13,869	13.6
	중	39,062	7,862	-	-	7,862	4,667	3,196	8.2
	일반고	23,083	14,422	5,528	1,430	7,464	3,475	10,947	47.4
사립	초	3,874	2,884	1,919	-	966	122	2,762	71.3
	중	26,392	2,302	160	0	2,142	1,060	1,242	4.7
	일반고	52,792	13,009	4,467	1,132	7,410	3,358	9,651	18.3

5) 
$$\frac{\text{순학부모부담금}}{\text{세입결산액(이월금 및 지원금제외)} + \text{입학금} \cdot \text{수업료}} \times 100$$

6) 
$$\frac{\text{순학부모부담금}}{\text{세입결산액(이월금 및 지원금제외)}} \times 100$$

자료: 한국교육개발원(2020). p.91, 278.

<표 17>은 수익자부담경비의 항목별 부담 내역이다. 2019년 기준으로 순학부모부담액은 3조 4,4409억원에 달한다. 대부분의 학생이 기본 교육 활동처럼 참여하는 현장체험학습을 포함하여 교육과 체험활동의 성격이 강한 방과후학교활동, 청소년단체활동비, 모든 학생을 대상이 지원대상이 되는 교복구입비를 교특회계에서 지원한다면 1조 5,377억원이 소요된다. 최소한 기본 교육활동과 관련이 깊은 이상의 항목에 대해서는 학부모부담을 해소할 필요가 있다(송기창 외, 2021).

<표 17> 수익자부담경비 항목별 부담 내역

(단위: 억원)

부담항목	2018			2019		
	부담금	지원금	순부담	부담금	지원금	순부담
급식비	33,213	17,013	16,201	33,953	20,655	13,297
방과후학교활동	11,885	1,722	10,162	11,414	1,625	9,790
현장체험학습비	5,638	579	5,059	5,359	757	4,602
청소년단체활동	464	1	463	337	1	336
졸업앨범대금	733	10	724	735	12	723
교과서대금	1,094	171	923	795	237	558
기숙사비	1,367	114	1,254	1,344	111	1,233
누리과정비	735	629	106	782	682	100
교복구입비	1,289	41	1,248	1,283	398	886
운동부운영비	967	4	963	1,073	5	1,069
돌봄활동운영비	0	0	0	366	65	301
기타	1,752	98	1,653	1,594	79	1,515
계	59,137	20,381	38,756	59,035	24,626	34,409

자료: 송기창(2021). p.17.

## 마. 학교급 간 합리적 자원배분

학교급 간 교육재정에 대한 합리적 배분 요구가 증가하게 될 것이다. 학교급 간 자원배분의 문제는 크게는 초·중등교육의 지방교육재정과 고등교육재정 간의 배분과 초·중·고등학교 간 배분의 문제로 나누어 볼 수 있다. 지방교육재정에서의 자원배분은 고교학점제와 같은 정책변수,

교육과정과 교육방법의 변화, 교육여건 변화에 따른 시·도교육청 간 자원배분의 조정 등과 같이 지방교육재정의 총규모를 유지한다는 전제 아래 배분의 합리성을 추구하는 일이다. 반면 지방교육재정과 고등교육재정 간의 자원배분 문제는 새로운 교육재정 구조의 재편을 요하는 무거운 문제이다.

<표 18>에 연도별·교육단계별 학생1인당 공교육비를 OECD 평균과 비교하여 제시한 것이다. 초등학교의 교육비는 2000년 3,155달러에서 2018년 12,535달러로 연평균 8.0%가 증가하였다. 이와 유사하게 중학교 교육비는 2000년 3,655달러에서 2018년 13,775달러로 연평균 7.6%, 고등학교 교육비는 2000년 4,440달러에서 2018년 16,024달러로 연평균 7.4%가 증가하였다. 반면 고등교육의 경우 2000년 6,118달러에서 2018년 17,065달러로 증가하였으나 연평균 증가율은 3.5%로 초·중등교육의 절반에도 미치지 못하였다. 초·중등교육 및 고등교육 모두 OECD 평균에 비해 교육비의 연도별 증가율이 높았으나 초·중등교육과 고등교육 간 증가세의 불균형으로 인해 학생1인당 고등교육비가 초·중등교육비에 비해 낮아지는 현상이 나타나게 되었다.

&lt;표 18&gt; 교육단계별 연간 학생 1인당 공교육비

(단위: US\$PPP, %)

연도	초등학교			중학교			고등학교			고등교육		
	한국 (A)	OECD 평균 (B)	비율 (A/B%)	한국 (C)	OECD 평균 (D)	비율 (C/D%)	한국 (E)	OECD 평균 (F)	비율 (E/F%)	한국 (G)	OECD 평균 (H)	비율 (G/H%)
2000	3,155	4,381	72.0	3,655	5,571	65.6	4,440	6,063	73.2	6,118	9,571	63.9
2001	3,714	4,850	76.6	4,612	5,787	79.7	5,681	6,752	84.1	6,618	10,052	65.8
2002	3,553	5,313	66.9	5,036	6,089	82.7	6,747	7,121	94.7	6,047	10,655	56.8
2003	4,098	5,450	75.2	5,425	6,560	82.7	7,442	7,582	98.2	7,089	11,254	63.0
2004	4,490	5,832	77.0	6,057	6,909	87.7	7,485	7,884	94.9	7,068	11,100	63.7
2005	4,691	6,252	75.0	5,661	7,437	76.1	7,765	8,366	92.8	7,606	11,512	66.1
2006	4,935	6,437	76.7	5,719	7,544	75.8	9,060	8,486	106.8	8,564	12,336	69.4
2007	5,437	6,741	80.7	6,287	7,598	82.7	9,620	8,746	110.0	8,920	12,907	69.1
2008	5,420	7,153	75.8	6,307	8,498	74.2	9,666	9,396	102.9	9,081	13,717	66.2
2009	6,658	7,719	86.3	7,536	8,854	85.1	11,300	9,755	115.8	9,513	13,728	69.3
2010	6,601	7,974	82.8	6,652	8,893	74.8	9,477	9,322	101.7	9,972	13,528	73.7
2011	6,976	8,296	84.1	6,674	9,377	71.2	9,698	9,506	102.0	9,927	13,958	71.1
2012	7,395	8,247	89.7	7,008	9,627	72.8	9,651	9,876	97.7	9,866	15,028	65.7
2013	7,957	8,477	93.9	7,324	9,980	73.4	9,801	9,990	98.1	9,353	15,772	59.3
2014	9,656	8,733	110.6	8,932	10,235	87.3	11,610	10,182	114.0	9,570	16,143	59.3
2015	11,047	8,831	125.1	11,025	9,941	110.9	13,247	10,196	129.9	10,109	15,656	64.6
2016	11,029	8,470	130.2	11,477	9,884	116.1	13,113	10,368	126.5	10,486	15,556	67.4
2017	11,702	9,090	128.7	12,597	10,527	119.7	14,394	10,888	132.2	10,633	16,327	65.1
2018	12,535	9,550	131.3	13,775	11,091	124.2	16,024	11,590	138.3	11,290	17,065	66.2
평균 증감률	8.0	4.4		7.6	3.9		7.4	3.7		3.5	3.3	

주: 교육단계별 전일제 환산치 기준 교육기관 내 직접교육비

자료: OECD(2003~2021). Education at a Glance.

국회예산정책처(2021c)에 따르면 유아·초중등 예산 비중은 2015년 78.3%에서 2022년 84%로 상승한 반면, 고등교육 부문 비중은 동기간 20.3%에서 14.4%로 하락한 것이다. 국가장학금은 4조 6,567억원으로 고등교육 예산에서 39.4%나 차지하고 있어 고등교육 기관에서 실제 운용할 수 있는 예산은 훨씬 영세하다. 갈수록 문제가 심각해지면서 최근 교육 분야의 부문 간 지출의 적정 규모에 대한 검토가 필요하다는 의견이 학계뿐 아니라 예산 심의·의결권을 갖고 있는 국회에서도 빈번하게 제기되고 있다(국회예산정책처, 2021c; 김병주, 2015; 서영인 외, 2019; 송기창, 2021). 재원확보 구조가 다르다는 이유로 고등교육재정 문제를 도외시하기에는 학생수 감소를 이유로 교육재정 구조를 재편해야 하는 외부의 압력과 한계를 드러낸 고등교육의 상황이 임계치에 이르렀다. 외부 압력과 요인에 의해 급격히 지방교육재정 구조가 바뀌기 전에 부문별 소요재원을 합리적으로 산정하고 이를 토대로 교육재정 확보와 배분구조에 선제적인 검토가

필요한 시점이다.

## 바. 교육격차 해소와 재정의 책무성 제고

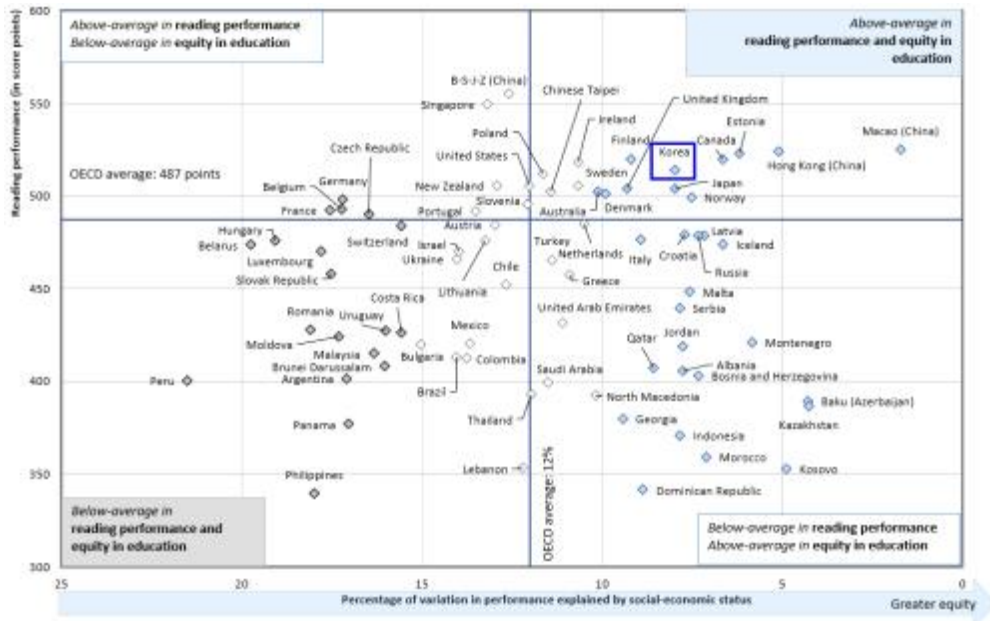
코로나19는 온라인교육을 통한 미래형 수업이 가능성을 보여주기도 했지만 취약계층의 학습결손, 학생 격차, 학교 격차의 문제도 드러냈다. 서울교육정책연구소(2021)는 서울소재 전체 중학교를 대상으로 코로나19 전후 학교 내 학력격차의 변화를 분석하였는데, 중2에서 중3으로 올라가면서 학력은 낮아지고 학력격차는 심화된 것으로 나타났다. 코로나를 겪은 관심군(2019년 기준 중2)이 비교군(2018년 기준 중2)에 비해 학업성취 분포의 불평등의 증가 폭도 더 크고, 중위권 감소 비율도 더 높아 코로나19 이후 교육결과의 양극화가 더욱 심해진 것으로 나타났다.

코로나19로 인해 문제가 새롭게 부각된 것일 뿐 교육격차의 문제는 공교육에서 지속적으로 제기되어 온 문제이다. 시간이 갈수록 계층 간 교육기회의 불평등이 심화되고 있으며, 세대 간 소득이동성 또는 사회이동성은 갈수록 약화된다는 연구가 다수 존재한다(김위정 외, 2009; 김희삼, 2009; 이진영, 2017).

김준형(2018)은 2000년부터 2015년까지 매3년마다 실시된 PISA자료를 활용하여, 주요국의 학업성취도를 분석하였다. 우리나라의 경우 학업성취도 평균은 2009년까지 높은 수준에서 꾸준히 향상되다 2012년도부터는 하락하기 시작하였다. 학업성취도 하락과 더불어 학생 간 성취도 격차도 2015년 기준으로 비교 대상국 중에서 가장 크게 나타났다.<sup>7)</sup> 다행히도 [그림 8]은 아직 우리나라의 성취도 수준과 공평성 수준은 모두 OECD 국가 평균 이상임을 보여준다. 그러나 최근 10년 동안 우리나라 학생들의 읽기 성취도는 부모의 사회경제적 지위가 높고 낮음에 관계없이 모두 하락한 국가군에 속하였다(OECD, 2019). 사회통합의 관점에서 볼 때 교육문제는 비효율보다는 불평등에 무게를 실게 되는데, 그 핵심은 교육격차라 할 수 있다(김희삼, 2009). 모든 국민에게 능력에 따라 교육받을 권리를 보장하

7) OECD 국가 대상 읽기는 2003년 2위, 2006년 1위, 2009년 및 2012년 1~2위, 2015년 3~8위, 2018년 2~7위이며, 수학은 2003년 2위, 2006년 및 2009년 1~2위, 2012년 1위, 2015년 및 2018년 1~4위이며, 과학은 2003년 3위, 2006년 5~9위, 2009년 및 2012년 2~4위, 2015년 5~8위, 2018년 3~5위이다(교육부, 2019.12.4.).

는 것은 공교육의 헌법적 책무이다. 그런데 공교육이 헌법적 책무를 다하지 못하고 있다고 생각하는 사람이 늘수록 공교육은 입지가 좁아질 수밖에 없으며, 결국 교육투자에도 부정적인 견해를 갖게 될 것이다.



[그림 8] 읽기 성취도와 공평성 수준

자료: OECD(2019). PISA 2018 Results(Volume II): Where All Students Can Succeed. p.60.

공교육은 교육격차 문제와 더불어 교육성과에 대한 책무도 지고 있다. 지방교육재정에서 책무성은 교육에 재정이 투입되면 당연히 그에 상응하는 산출이 있어야 한다는 것이다. 그러나 교육산출의 불가시성, 평등이나 자유와의 갈등, 민간부문의 유출효과 등으로 인해 교육에서 책무성의 달성을 논의하기는 쉽지 않다(윤정일 외, 2015). 교육의 특성 상 책무성을 묻는 것이 쉽지 않기 때문에 이에 대한 문제제기가 많지 않은 점도 있지만 그동안 우리의 교육은 책무성을 묻지 않아도 될만큼 사회통합과 발전에 커다란 기여를 해왔다. 그러나 지금처럼 교육격차가 커지고, 막대한 재원이 투자되고 있음에도 교육효과를 보여줄 수 없다면 교육재정 규모를 삭감하고 축소해야 한다는 외부의 주장을 견뎌내기 더욱 어려워질 것이다.

## 참고문헌

- 감사원(2020). 감사보고서(지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태).
- 교육부(2019.12.4.). OECD 국제 학업성취도 비교 연구(PISA 2018) 결과 발표(보도자료).
- 교육부(2020). 그린스마크 스쿨 조성 사업 추진 계획.
- 교육부(2021.4.19.). 4차 산업혁명이 가져올 미래 사회 모습 4가지. 대한민국 정책브리핑  
(<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148886082>)
- 교육부·한국교육개발원(2011~2020). 교육통계 분석자료집.
- 교육부·한국교육개발원(2020). 2020 교육통계 분석자료집; 유·초·중등교육통계편. 한국교육개발원.
- 국중호(1998). 지방재정과 교육재정의 통합방안. 조세연구원.
- 국회(2021.10.6.). 2021년도 국정감사 기획재정위원회 회의록.
- 국회예산정책처(2019). 2019~2028년 NABO 중기 재정전망.
- 국회예산정책처(2020). 2019회계연도 결산 총괄분석 I.
- 국회예산정책처(2021a). 2020회계연도 결산 총괄분석 I.
- 국회예산정책처(2021b). 2021 대한민국 지방재정.
- 국회예산정책처(2021c). 2022년도 예산안 위원회별 분석: 교육위원회·문화체육관광위원회.
- 금창호, 이지혜(2015). 일반자치와 교육자치의 연계 협력방안. 지방행정연구, 29(4), 3-25.
- 김민희(2015). 단위학교 교육서비스 재정투자 실태 및 개선방향. 교육재정경제연구, 24(1), 85-114.
- 김민희(2019). 문재인 정부의 학교재정 운영의 실태와 전망. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집. 19-45.
- 김민희, 장지현(2015). 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안. 지방행정연구, 29(4), 27-63.
- 김병주(2015). 대학재정 확보 및 지원방식의 현황과 과제. 동아인문학, 32, 323-355.



- 김성주·전성만(2020). 지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구. 한국지방행정연구원.
- 김용남(2018). 단위학교 재정 운영의 쟁점 및 개선방안 연구. 교육재정경제연구, 26(1), 119-145.
- 김위정·염유식(2009). 계급간 사교육비 지출 격차에 관한 연구. 한국사회학, 43(5), 30-61.
- 김재훈(2013). 중복관할권모형에 입각한 지방교육재정협력의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 사회과학연구, 52(2), 121-162.
- 김재훈, 정종필, 하정봉(2019). 학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로. 국회예산정책처.
- 김종순, 장경원(2016). 지방교육재정교부금 산정방식의 적정성 분석. 국회예산정책처.
- 김준형(2018). 부모배경에 따른 교육불평등은 심화되었는가? OECD 5개 국가의 교육불평등 비교 분석. 교육사회학연구, 28(1), 1-34.
- 김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창(2016). 교육환경변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김태환, 김은란, 신휴석, 이혜민, 박미래, 이혜진(2021). 지역별 소득 격차와 불균형. 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 7호.
- 김희삼(2009). 교육격차와 사회통합. 보건복지포럼, 150, 39-46.
- 김희삼(2009). 한국의 세대 간 경제적 이동성과 교육의 역할. 제10회 한국노동패널 학술대회자료집.
- 대한민국 정부(2020). 100대 국정과제.
- 대한민국정부(2021). 2021~2025년 국가재정운용계획.
- 박상수(2021). 포스트코로나 시대, 지방세·지방재정 '4080' 개혁방안. 한국지방세연구원. 포스트코로나 시대, 지방세·지방재정 개혁방안 공동학술행사(자료집). 1-65.
- 박정수(2019). 재정 집행관리의 의의와 2019년 계획. 나라재정, 2, 1-11.
- 서영인, 김병주, 안종석, 김정훈, 하봉운(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 서울교육정책연구소(2021). 코로나19 전후, 중학교 학업성취 등급 분포를 통해

- 살펴본 학교 내 학력격차 실태 분석(2021-1 현안분석 보고서).
- 송기창(2015). 지방교육자치와 일반지방자치의 관계: 변화와 성과 및 과제. 한국 지방교육경영학회 2015년 학술대회 발표자료집. 157-184.
- 송기창(2020). 교육재정 수입 증가와 교육재정 신규 수요의 관련성 탐색. 교육재정경제연구, 29(4), 99-128.
- 송기창(2021). 지방교육재정 신규수요 전망과 재정확충 및 효율적 운영방안. 2021 지방교육재정 포럼 자료집. 전국 시도교육감협의회·한국교육재정경제학회.
- 송기창, 김병주, 김민희, 윤홍주, 이현국, 김용남(2020). 지방교육재정 중장기 전망과 운용방향 연구. 한국교육개발원.
- 송기창, 윤홍주(2020). 학급규모를 고려한 교육비 배분. 교육재정경제연구, 29(4), 1-20.
- 윤정일, 송기창, 김병주, 나민주(2015). 신교육재정학. 학지사.
- 윤홍주(2012). 적정교육비 산출 모형 및 적용에 관한 연구. 교육연구, 30(1), 57-80.
- 윤홍주(2012). 전문가판단모형 및 비용함수모형에 의한 초등학교 적정교육비 분석. 초등교육연구, 27(1), 103-129.
- 윤홍주(2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 교육재정경제연구, 21(3), 145-171.
- 윤홍주(2014). 소규모 교육재정의 문제와 개선방안. 교육재정경제연구, 23(1), 23-51.
- 이상엽, 안종석(2014). 교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향. 한국조세재정연구원.
- 이상호(2018). 한국의 지방소멸 2018. 고용동향브리프, 07, 2-24.
- 이상호(2020). 지역인구 추이와 국가의 대응과제: 중앙정부 차원의 지역맞춤 정책 차별화. 저출산·고령사회위원회. 저출산 시대 해법, 지역에 답이 있다! (제20차 저출산·고령화 포럼). 11-28.
- 이왕재(2021). 교육재정과 지방재정의 통합. 이광재 정책발표???
- <https://blog.naver.com/yeskjwj/222515388580>
- 임성일, 손희준(2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간

의 관계 재정립. 지방행정연구, 25(3), 59-92.

저출산·고령사회위원회(2019.11.14.). 저출산 해법, 지역의 성장과 삶의 질을 높여야(보도자료).

정재진(2011). 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향. 정부학연구, 17(2), 289-325.

조영태(2021). 인구 미래 공존. 북스톤.

참여연대, 건강사회를위한약사회, 공공운수노조, 나라살림연구소, (사)생명의숲, 종교투명성센터, 환경운동연합, 강은미(2021). 시민의 관점으로 분석하는 2022년 나라예산토론회.

최상덕, 김주섭, 최동선, 박승재, 서영인, 최수진, 문보은, 박근영, 김나영, 이호준, 최형재, 허영준, 최수정(2020). 해방 100년, 혁신적 포용국가 실현을 위한 대한민국 교육체제의 대전환 방안. 경제·인문사회연구회.

최영출(2015). 현행 시도교육감 선출제도의 주요 쟁점과 향후 제도 개선 방향. 교육자치와 지방자치의 연계 협력방안. 지방자치20년 대토론회. 한국지방자치학회 행정자치부.

최용환(2021). 지방소멸위기지역의 특별법 제정을 통한 행·재정적 지원방안. 지방재정, 2호, 22-45.

하혜수(2017). 지방소멸시대의 지방자치 재검토: 다양화와 차등화. 한국지방행정학보, 14(2), 1-24.

한국교육개발원(2020). 2020 공립·사립 학교(교비)회계 분석 종합보고서.

한국지방행정연구원(2009). 자치단체 통합에 따른 교육자치제도 개선방안.

한재명(2019). 지방교육재정 운용 분석: 학생수 감소를 중심으로. 국회예산정책처.

행정자치부(2015). 지방자치20년사.

현대경제연구원(2021). 경제주평: 지역경제의 현황과 시사점.

홍지영, 정동욱(2012). 교육비용함수를 활용한 단위학교 적정 교육비의 산출 분석: 서울시 국·공립 초등학교를 중심으로. 교육재정경제연구, 21(4), 1-26.

송기창(1994). 지방교육재정의 안정성 평가연구. 교육재정경제연구, 3(1), 161-204.

한국교육개발원(2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). 지방교육재정분석보고서.

- Baker, B. D. & Green, P. C.(2008). Conceptions of equity and adequacy in school finance. In H. F. Ladd & E. B. Fiske, Handbook of research in education finance & policy. NY: Routledge, 203-221.
- European Unicon(2018). Annual Macro-Economic Database.
- IMF(2019). World Economic Outlook (WEO) Database.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International Tax and Public Finance, 12, 349-375.
- OECD(2003~2021). Education at a Glance.
- OECD(2018), GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (Accessed on 05 November 2021)
- OECD(2019). PISA 2018 Results (Volume II) : Where All Students Can Succeed.
- Samans, R., & Davis, N. (2017). Advancing Human-Centred Economic Progress in the Fourth Industrial Revolution A Leadership Agenda for G20 Governments. Diakses pada, 5.
- Schwab, K. (2017). The fourth industrial revolution. Currency.
- Taylor, L., Baker, B., & Vedlitz, A.(2005). Measuring educational adequacy in public schools(Bush School Working Paper). Texas A & M University: George Bush School of Government and Public Service.
- UN(2018). Global Economic Outlook by United Nations.
- Wagner, R.(1989). Educational Accountability: A philosophical inquiry. NY: Routledge.
- World Bank(2017). Global Economic Prospects, 2017.
- World Economic Forum (2020). The Future of Jobs Report 2020. Geneva: World Economic Forum.

#### 신문기사

경상일보(2021.10.12.) 교육재정의 합리적 배분이 필요하다.

국제신문(2021.9.13.). 지방교육재정교부금 재설계 통한 효율 배분 논의를.

디지털타임스(2021.10.17). 김진영 교수 “재산·취득세, 자치단체가 자율적으로 정해야”.

매일경제(2021.7.20.). 우리 아이들이 치를 ‘방만 교육재정 부담’.

매일경제(2021.8.31.). 학생 줄어도 지방교육재정교부금 또 11조 증액...“당장 구조 조정해야”

문화일보(2021.10.13.). <포럼> 낭비·왜곡 교육재정 대개혁 절박하다.

문화일보(2021.10.13.). <포럼> 낭비·왜곡 교육재정 대개혁 절박하다.

서울신문(2021.11.14.). 지자체 곳간 비어도... 학생수 상관없이 떼는 지방교육예산.

세계일보(2021.11.11.). 학생수 줄어도 교육예산 증가...지방교육재정교부금 ‘역주행’.

세계일보(2021.9.23.) 이광재 “지방재정·교육재정 통합 통해 재정칸막이 혁파해야”.

제주교통복지신문(2021.9.23.) 이광재“지방·교육재정 완전통합으로 교육과 돌봄 국가책임시대 열자”.

중앙일보(2021.11.9.). 한국 잠재성장률 0.8% 전망, OECD국 꼴찌.

파이낸셜뉴스(2021.6.9.). 재정 구조조정 ‘구멍’... 교육청엔 돈 넘친다.

한국경제(2021.9.9.). 학생수 감소 맞춰 교육재정교부금 줄여야

한국교육신문(2021.11.18.). 교총 “교부금법 개정해 교육재정 보전해야”.

한국교육신문(2021.11.9.). 고등교육 재정 확충 로드맵 필요.

세계일보(2021.10.27.). “한국경제 10년 내 성장엔진 멈출 수도... 혁신 급하다”.

## 초·중등교육재정, 10년의 전망과 과제 토론

이선희(한국교육개발원)

■

‘빛으로 살림하는 나라... 세금 20%가 왜 교육청에 저절로 꽃히나(조선일보 2021.6.15.)’, ‘학생 줄어도 교육재정교부금 또 11조 증액... 당장 구조조정 해야(매일경제, 2021.8.31.)’, ‘예산 남은 교육청, ‘묻지마 지원금’ 4700억 뿌렸다(조선일보 2021.10.07.)’, ‘학생수 줄어도 2조원 더 뿌린다... 교육부의 묻지마 교부금(매일경제, 2021.11.28.)’, ‘교육청 남아도는 돈 주체 못해... 없는 사업도 만들어 돈 뿌렸다(매일경제, 2021.11.29.)’, ‘교사 3만5천명 줄인다면서... 교육교부금은 더 늘리겠다는 당정(매일경제, 2021.12.06.)’, ‘성장률·학령인구와 연동 땀 교부금 1000조 아꼴수 있어(매일경제, 2021.11.28.)’, ‘교육예산 소진계획 세우느라 과로라니(매일경제 2021.11.30.) 이상은 최근 약 6개월 정도 언론기사 제목으로 외부에서 초·중등교육재정을 바라보는 비판적 시각의 기사들이다.

■ ■

발표자 원고의 시작도 이와 같은 비판적 시각에 대한 우려로 시작하여 초·중등교육재정의 지난 10년의 변화와 현재를 살펴보고 향후 10년간 미래교육환경과 중장기 재정 전망과 과제를 제시하고 있다. 지난 10년에서는 초·중등교육재정의 세입과 세출의 변화와 특징을 잘 정리하여 주었고, 향후 10년의 전망은 미래교육환경 변화에 관한 전망과 중장기 재정 전망을 제시하고 있다. 마지막으로 초·중등교육재정의 전망과 과제를 교육재정 구조개편에 대한 외부의 압력과 대응 차원(내국세 교부율 인하 및 폐지 요구, 일반재정과의 통합요구, 교육재정운영의 효율성에 대한 문제제기, 재정분권의 추진에 대한 재원 재편)과 교육환경 변화에 따른 내부의 과제

차원(국가교육정책 추진에 따른 사업재원의 안정적 확보, 적정교육비 중심의 교육재정확보 및 운영, 교육활동 핵심서비스에 대한 투자 강화, 후진적 교육비부담구조의 해소: 수익자부담경비, 학교급 간 합리적 재원배분, 교육격차 해소와 재정의 책무성 제고)에서 전망과 향후 과제를 제안하고 있다.

발표자께서 지난 10년에 대한 재정 자료와 향후 10년에 대한 전망도 교육환경 변화와 국가재정 전망 상황을 잘 정리해주신 덕분에 발표문을 이해하는데 어렵지 않았다. 다만 발표문을 읽으면서 들었던 몇 가지 궁금했던 부분에 대해 질의하고자 한다.

첫째, 세입에서의 과거 10년 변화량 분석에서 지방자치단체 재정부담은 상대적으로 정체되어 있다고 하였는데 「학교용지확보등에 관한 특례법」에 따라 시·도가 부담하여야 하는 학교용지부담금 미전입되었던 것이 2015년을 전후로 해소(11년 전입비율 55.2%→12년 60.8%→13 67%→14년 72.23%→15년 77.56%→16년 88.44%→17년 90.71%→18년 94.25%→19년 95.50%, 한국교육개발원(각년도)) 지방교육재정분석 종합보고서)되었기 때문이기도 하고, 재정분권 추진방안에 따라 2019년부터 지방교육재정교부금 감소분을 보정하기 위해서 내국세 20.46%에서 20.76%로 상향 조정되어 상대적으로 중앙정부이전 수입 증가하였기 때문이라고 보는데 이러한 영향을 고려하였을 때에도 지방자치단체 재정부담이 상대적으로 정체되었다고 볼 수 있는가이다.

둘째, 발표자께서는 과다한 이·불용액이 발생하는 이유에 대해서 교육재정의 특수성에 기인한 면이 있다고 보고 있다. 구조적으로 불가피하게 발생하는 이·불용액에 대해서 대외적으로 재원이 여유로워서 발생하는 것이 아니라는 적극 해명만으로는 설득이 불가능한 지경에 와 있다고 본다. 구조적 불가피성을 개선할 수 있는 방법이 있는지를 묻고 싶다.

셋째, 교육환경변화에 따른 내부 과제에서 국가교육정책 추진에 따른 사업재원의 안정적 확보를 들고 있는데 고교무상교육의 증액교부금, 유아교육지원특별회계 등 한시적 운영 후 전망과 이에 대한 대응을 어떻게 준비해야 하는지가 궁금하다.

넷째, 후진적 교육비부담구조의 해소와 관련해서 수익자부담경비의 문제 지적은 적극 공감하지만, 수익자부담경비로 이루어지고 있는 교육활동은 사실상 수익자인 학부모의 부담능력 등에 따라 격차가 큼을 고려할 때

이에 대한 접근 방식도 고민이 필요할 것으로 보인다.

다섯째, 학교급간 합리적 재원 배분이 필요하다고 하셨는데 고등교육단계까지를 염두한 것인지 궁금하다. 덧붙여 향후 10년 전망과 과제에서 유아교육단계에 대한 논의는 드러나 있지 않는데 초등학교부터 고등학교까지 무상교육이 실현되었고 이제 유아교육 단계 투자 강화 논의를 다시 시작해야 할 때가 되었다고 본다.



초·중등교육재정에 대한 구조 조정에 대한 요구는 비단 어제 오늘 있었던 이야기가 아니라 오래 전부터 있어왔다. 10여년 전 2012년 누리과정 도입 과정에서 소요 비용을 지방교육재정교부금으로 충당하려던 계획도 이러한 맥락 속에서 나온 것이다. 그로부터 10여년이 지난 지금에도 여전히 같은 위기 속에 여전히 시·도교육청에서는 초·중등교육재정이 남지 않으며 더 많은 재정이 필요하다고 말하고 있다. 그러나 토론문 처음에 제시한 바와 같이 언론에서는 시·도교육청의 목소리에 전혀 귀를 기울이지 않는 듯하다. 무엇이 문제였을까를 반성해볼 필요가 있다.

### **왜 초·중등교육단계는 학령인구감소에 고민하지 않는가?**

고등교육단계에서는 학령인구감소에 따른 학생 충원 등 대학 위기를 심각하게 받아들이고 있는데 초·중등교육단계에서는 학생수 감소에 대한 위기의식을 인식하고 있기는 한가에 대한 의문이 있다. 2021년 2학기 비로서 초등학교부터 고등학교 단계까지 무상교육이 완성되었다. 의무·무상교육이라는 것은 교육기회 제공에서 있어서 국가의 책임을 명시화한 것이지 지속적으로 현재 수준 이상의 물적·인적자원의 투입을 보장한다는 의미는 아닐 것이다.

### **최근 재정 확보 대응전략으로 내세우는 신규수요 적절한 것인가?**

최근 몇 년 동안 초·중등교육재정을 바라보는 대외적 불편한 시각에 대응하기 위한 전략으로 새로운 신규 수요를 창출하는 것으로 방향을 설정하여 대응하고 있는 것으로 보인다. 그러나 새로운 신규 수요 창출이라는



표현은 자칫 대외적으로 보면 재정여력으로 남은 재정을 마치 어디에 쓸까 쓸 곳을 찾으려는 것으로 보일 수 있다. 그러나 새로운 신규 수요라고 제시되어 있는 재정사업의 경우 상당부분은 교수학습방법의 변화와 기존 양적 기회확대 수준을 넘어 질적 개선이 필요한 상황이고 이에 대한 투자 방안이라는 것이다. 이것을 굳이 “신규 수요”라고 표현하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다.

### 왜 재정 운용에 있어서 효율성과 책무성이 강조하지 않는가?

발표자도 “오랫동안 우리의 초중등교육재정은 열악했던 탓에 보다 많은 재원을 확보하는 것이 최선이었으며, 자연스럽게 관심도 교육과정운영이나 교육효과보다는 투입 측면에서 재정의 공평한 배분에 쏠렸다”고 평가하고 있다. 그런데 재정 운용의 측면에서 보면 교육과정운영이나 교육효과를 높이려는 것 보다는 여전히 시설투자와 새로운 정책사업을 확장하는 등 과거 머무르고 있는 것처럼 보여진다. 시·도교육청에서는 여전히 재정이 부족하다고 하면서 국가정책에 대한 소요는 국고에서 부담하여야 하고 이를 위해 내국세 교부율 증액을 요구하고 있다. 그러나 이는 외부를 설득하기에 충분하지 않다. 교육재정의 효율성과 책무성 제고 노력이 그 어느 때 보다 강조되어야 할 때이다. 이와 관련해서 발표자가 제안한 적정교육비 중심의 교육재정확보 및 운영은 이제라도 한국교육재정경제학회와 시·도교육청과 학교에서 적극적으로 연구하고 개선해야 할 부분이라 생각한다. 더 이상 아래와 같은 방만한 교육재정 운영이라는 지적에서 벗어나 제대로 된 계획 속에 효율적 재정투자를 통해 책무성 제고를 보여줄 때이다.

*A중학교의 한 교사는 "가뜩이나 비대면 수업으로 예산 쓸 데가 없는 데 부실한 사업이 계속 내려온다"며 "최근에도 시 교육지원청에서 예산 소진을 독촉하는 메시지를 보내기도 했다"고 전했다. A중학교처럼 전국의 유치원과 초·중·고등학교들은 넘치는 예산을 쓰느라 허덕이는 풍경을 매년 반복하고 있다. ... (중략... 예산 소진 때문에 기자재를 교체하고 공사를 벌이고 현금을 살포하는 게 한국의 미래인 학생들을 위한 투자는 아니다. (매일경제 2021.11.29.).*

## 교육부와 시·도교육청에 중장기 교육재정 투자 우선순위는 있는가?

초·중등교육재정의 투자 우선순위에 대한 깊이있는 고민이 있었는지에 대한 반성이 필요하다. 발표문에서도 일부 재정사업은 교육재정 여건에 따라 규모의 변동 폭이 상당히 컸고 이러한 대표적 사업이 학교교육여건 개선시설과 지방채 상환이라고 하였다. 일견 지방교육재정이 충분하지 않은 상황에서는 학교교육여건개선과 같은 시설사업이 우선순위에서 상대적으로 후순위로 밀릴 수 있다는 것이 타당해 보인다. 그러나 교육비특별회계의 이·불용액의 규모 및 재정안정화기금 운용 등과 시·도교육청에서 계속 요구하고 지방교육재정의 확대 요구에 대한 수요를 고려해 볼 때, 시·도교육청에서는 중장기 교육재정 투자 계획 및 우선순위에 대해 충분히 검토하고 준비하고 있는가 묻고 싶다.



발표자가 언급한 바와 같이 대외적 압력과 구조조정에 대한 요구가 커지더라도 법정 재원으로 교부율이 정해져 있는 것을 단기적으로 조정하기는 쉽지는 않을 것이다. 그러나 현재 유아교육지원특별회계, 고교무상교육의 증액교부금 모두 한시적으로 확보되어 있는 상황이고, 재정분권의 추진에 대한 재원 재편이 쉽지 않은 상황에 처해있어 위험요인들이 산재되어 있다. 최근 지방교육재정에 대한 이슈와 지방교육재정을 둘러싼 상황들을 고려할 때 초·중등교육재정을 현재 수준만이라고 지킬 수 있을지조차 물음표일 수밖에 없다. 교육계 내부에서는 학생수는 줄지만 미래교육환경 변화에 대응하기 위해서는 교육재정이 더 많이 필요하다고만 하지 말고, 외부에서 지적하고 있는 방만한 운영은 없었는지 그리고 한국의 미래인 학생을 위한 투자가 어떠한지 내부 점검과 전략 수립 절실히 요구되며 이것이 앞으로 10년 초·중등교육재정 더 나아가 한국 미래를 결정지을 것이다.

## 참고문헌

- 한국교육개발원(2012). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2014). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2015). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2016). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2017). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2018). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2019). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 한국교육개발원(2020). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 매일경제(2021.11.28.), 성장률·학령인구와 연동 땀 교부금 1000조 아낄수 있어. <http://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/11/1101209/>(2021.12.7. 인출)
- 매일경제(2021.11.28.), 학생수 줄어도 2조원 더 뿌린다... 교육부의 묻지마 교부금. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/11/1101205/>(2021.12.7. 인출)
- 매일경제(2021.11.29.), 교육청 남아도는 돈 주체 못해... 없는 사업도 만들어 돈 뿌렸다. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/11/1101210/>(2021.12.7. 인출)
- 매일경제(2021.11.30.), 교육예산 소진계획 세우느라 과로라니. <https://www.mk.co.kr/opinion/journalist/view/2021/11/1103790/>(2021.12.7. 인출)
- 매일경제(2021.12.06), 교사 3만5천명 줄인다면서... 교육교부금은 더 늘리겠다는 당정. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/12/1116830/>(2021.12.7. 인출)
- 매일경제(2021.8.31.), 학생 줄어도 교육재정교부금 또 11조 증액... 당장 구조조정 해야. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/08/840655/>(2021.12.7. 인출)
- 조선일보(2021.10.07.), 예산 남은 교육청, ‘묻지마 지원금’ 4700억 뿌렸다. [http://www.chosun.com/economy/economy\\_general/2021/10/07/GNYHUAEQ6ZBW3PR7ALHHWSFIJ/](http://www.chosun.com/economy/economy_general/2021/10/07/GNYHUAEQ6ZBW3PR7ALHHWSFIJ/)(2021.12.7. 인출)
- 조선일보(2021.6.15.), 빚으로 살림하는 나라... 세금 20%가 왜 교육청에 저절로 꽂히나. <https://www.chosun.com/opinion/dongseonambuk/2021/06/15/VG5G72542VHPTE7WNBAVOIWESU/>(2021.12.7. 인출)

## ‘초·중등교육재정, 10년의 전망과 과제’에 대한 토론

이 종 수(충청북도교육청)

최근 학생 수는 감소하고 있음에도 지방 교육재정은 넘쳐나고 있다는 교육계 외부의 비판적 시각과 교육재정 규모를 축소하기 위한 지방 교육재정 구조개편 압력이 매우 강하게 교육계 외부와 정부, 지자체, 언론 등 전방위적으로 분출되고 있다. 아울러 과다한 지방 교육재정을 복지 또는 일반지자체 소관 사업이나 고등교육재정까지 역할을 확대할 필요성과 재정운영에 대한 책무성 제고 요구를 현장에서 체감하고 있다.

이러한 때에 2011년 이후 지방교육재정 세입과 세출의 변화와 특징을 살펴보고 미래 교육환경과 중장기 재정전망, 향후 10년간 초, 중등 교육재정을 전망하고 예상되는 과제를 관련 교육통계에 근거하여 논리적으로 제시 한 것은 변화의 속도가 매우 빠르고 불확실성이 매우 높아가는 시기에 적정 지방교육재정 규모와 수요에 대한 합리적 추론을 가능하게 한다는 점에서 매우 의미있는 일이라고 생각합니다.

아울러 발표자는 교육재정 연구와 함께 오랫동안 지방교육재정에 대한 현장분석에도 참여하셔서 시·도교육청 재정 현안과 과제를 정확히 파악하고 계신 전문가로 발표내용과 향후과제에 대해 교육행정 현장에서 고민 하였던 문제들이 대부분 담겨있어 반가운 마음과 함께 현장에서 교육재정 업무를 추진하고 있는 사람으로 발표문에 대하여 전적으로 공감을 표합니다.

최근 지방 교육재정 현안 과제로 코로나-19 이후 교육결손과 회복을 지원하기 위해 교육부와 시·도교육청이 교육 회복 종합방안을 발표하고 올해와 내년에 관련 예산을 대폭 증액하면서 우리 교육청을 포함한 일부 교육청에서 추진하고 있는 교육 재난지원금 사업추진을 두고 지자체와 어린이집분 부담이나 무상급식비 부담과 관련한 논란이 확산하는 기저에도 교

육재정 규모와 확보방식에 대해 합리적 근거보다는 교육재정에 대한 교육계 외부의 부정적 시각이 그대로 반영되고 있는 것 같아서 답답함을 느끼면서 시·도교육청 최근 정책과 재정운영에 대한 고민을 바탕으로 추가적인 의견을 덧붙이는 것으로 토론자의 소임을 다하고자 합니다.

지방 교육재정 규모와 관련해서는 1972년 지방교육재정교부금으로 통합되어 봉급교부금과 내국세에 연동되는 구조로 시작하여 현재는 내국세 총액의 20.79%인 지방교육재정교부금으로 일원화되어 운영되고 있고 일각에서는 학생 수 감소에도 불구하고 교부율이 지속해서 상향되어 교육재정 규모가 확대되었다고 하지만 교육재정 제도 개편이나 세제 개편에 의한 교부금 결손을 보전하기 위해 교부율이 변동되었을 뿐 전체 국가재정에서 지방교육재정이 차지하는 비중은 일정한 규모를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 국가의 경제발전과 재정 규모가 커짐에 따라서 내국세에 연동된 일반 지방자치단체나 교육재정의 규모도 비례하여 증가했음에도 과거의 관점에서 학생 수 감소나 일시적인 재정 상황을 주된 논거로 교육재정 축소를 논하는 것은 성급하다고 보이며 오히려 교육의 질을 개선하고 미래 교육에 대한 투자를 통하여 교육경쟁력을 높이는 기회로 삼아야 한다고 생각합니다.

발표자는 교육재정 구조개편에 대한 외부 요구와 대응이 필요한 과제로 내국세 교부율 인하 및 폐지, 일반재정과의 통합, 교육재정운영의 비효율성, 재정 분권 추진에 따른 재원 재편을 제시한데에 대하여 같은 생각을 하고 있으며 몇 가지 의견을 더하면,

첫째 내국세 인하 및 폐지 요구에 대하여는 학생 수 감소에 다른 교육재정 축소는 매우 단순하고 쉬운 논리로 교육계 밖에서는 많은 공감대를 형성하고 있는 것으로 보인다. 하지만 학부모들은 교육서비스의 질을 높이기 위해서는 교육재정 축소<sup>1)</sup>보다는 현 수준을 유지하거나 증가하여야 한

---

1) 2020년 교육정책 여론조사(한국교육개발원), 초,중, 고 학부모 5,000명 대상  
교육재정을 학생수 감소비율에 따라 축소 11.4%, 교육여건을 선진국수준으로 개선 후 중장기적으로 축소 29.2%, 현 수준을 유지하되 교육서비스의 질을 높이는 데 사용 32.1%, 교육서비스 질을 높이기 위해 확대 21.7%, 잘 모르겠다. 5.6%

다는 여론이 높고 그동안 학생수는 감소하여도 학교 수와 학급수, 교원 수는 증가하였고, 경기변동과 세수에 연동된 재원 구조상 향후 세입증가를 낙관하기 어려운 점, 누리과정, 고교무상교육, 그리 스마트학교사업 등 재원 이양 국가정책사업 추진, 고교학점제 재원확보, 미래교육인프라 구축, 수익자 부담경비 해소 등을 고려하여 최소한 현 수준의 유지이상 적극 대응할 필요가 있어 보입니다

둘째 교육재정 운영의 비효율성과 관련해서는 본예산 중심의 재정 운용 구조를 강화할 필요가 있다. 이, 불용액 최소화과 함께 교육부의 보통교부금 유보제도 개선, 특별교부금 사업의 전년도 결정, 빈번한 추경 및 과도한 추경 예산 규모 개선 등이 함께 제시될 필요가 있어 보입니다

교육환경 변화에 따른 내부 과제와 관련해서는

첫째 국가교육정책 추진에 따른 안정적인 사업 재원확보가 필요한 분야로 제시한 누리과정, 고교무상교육 등은 2024년부터 어린이집 누리과정비는 보건복지부를 통해 국고로 지원하거나, 설치시한을 5년 연장하여 향후 유보통합이나 재정여건 등을 고려하여 추진하는 방안과, 고교 무상교육도 과거 중학교 의무교육 전례 등을 고려할 때 현 분담방안을 5년 더 연장한 후 2030년에 교육여건을 종합적으로 고려하여 결정하거나 내국세 교부율 인상을 통합 중앙정부 부담분을 보전하는 것이 재원 분담과 관련한 논란을 최소화하는 방안으로 검토할 필요가 있다. 아울러 그린 스마트스쿨 사업, 노후화된 학교시설 개선사업 등에 대하여는 관련 기금 등을 활용하는 등 대응이 필요하다고 보입니다.

둘째 적정교육비를 토대로 교육재정을 운영할 때 교육재정 운영의 효율성과 낭비에 대한 우려를 불식시킬 수 있다는 견해에 동의한다. 하지만 교육대상의 다양화에 따른 필요의 차이, 다양한 교육과정과 교육방법, 디지털 미래 교육에 필요한 교육비를 적정성이라는 기준에 의거 구체적으로 제시하는 것은 매우 어려운 문제라는 생각이 들고 아울러 교육 성과에 기반한 적정교육비 추정이 실재 재정운영에도 접목이 가능한 것인지에 대해서는 좀 더 구체적으로 제시될 필요가 있어 보입니다.

셋째 교육 재원은 투자 우선순위에 있어 핵심서비스인 교육과 수업에 직접 관련되거나 밀접하게 관련된 분야에 최우선 투자되어야 하는 것은 당연하다. 하지만 그동안 교육재정 투자 분야를 살펴보면 교육복지나 보 건, 급식 예산의 증가 규모보다 교수-학습활동 지원비 증가율은 상대적으로 매우 낮다. 이러한 이유는 재원이 줄어들면 인건비, 복지비, 기관운영 비 등의 경직성 경비보다는 사업비 성격의 교수-학습활동 지원비를 우선 감축하기 때문이기도 하다. 아울러 교육 활동에 대한 직접투자를 늘리기 위해서는 발표자가 제시한 바와 같이 실제 예산을 집행하는 단위학교 교 사들의 적극적인 참여 의지와 함께 예산 편성 및 집행에서 학생, 학부모, 교직원들 교육 주체들의 참여와 민주적인 의사결정, 건전한 학교자치문화 가 수반되지 않으면 교육청에서 관련 사업 예산을 확대하는데 부담을 가 질 수밖에 없고 실제 사업 효과를 제대로 거두기도 어렵다. 따라서 핵심 서비스 투자 확대를 위해 교육청에서 직접적 교육 활동에 대한 교육사업 투자 규모 확대와 함께, 건전한 학교자치문화 조성과 학교재정운영의 자 율성 확대를 위한 학교 기본운영비 대폭 확대 방안이 제시될 필요가 있습 니다

넷째 우리나라는 올해 세계 10위권의 경제 규모와 함께 국제사회에서 위상이 높아진 점이 반영되어 선진국으로 분류되고 국제기구에서도 공식 적으로 인정받고 있다. 하지만 민간부담 공교육비 부담률(2018년 기준)은 OECD 평균보다 높은 후진적 교육비 부담구조를 아직도 해소하지 못하고 있다. 그동안 국가가 무상교육 복지를 투자를 외면하는 상황에서 시·도 교육청과 지자체 등에서 급식, 교복비 등 투자를 확대하면서 학부모부담 을 경감시켜 왔고 2021년 고교 무상교육이 전면적으로 시행되었음에도 교 육 활동에 포함되는 현장체험 학습비나 방과 후 체험활동 등 학부모 순부 담액이 3조원이 넘는 것은 시급히 해결되어야 할 과제라는 것에 전적으로 공감한다. 사실 교육재정 확대국면에서 학부모 체감도가 높은 수익자 부 담경비 해소에 적극적으로 나서지 못한 이유는 경비 성격상 고정비 성격 이 크기 때문이다. 하지만 최근 교육재정 확대국면에서 수련 활동<sup>2)</sup>이나,

2) 충북 학생수련원에서는 2021년 시범운영 기간을 거쳐 2022년도부터 각급 학교에 대한 아웃도 교육을 전면시행한다. 2022년에 100억원정도로 완성연도인 2024년에는 300억 원 내외 투자 예정

체험학습 경비 등 모든 학생에 공통으로 적용되는 교육 활동과 관련된 경비부터 단계적으로 해소해 나가는 것이 필요하다고 보입니다.

다섯째 지방교육재정과 고등교육재정 간의 자원배분 문제는 기본적으로 지방교육재정이 여유가 있다는 전제 아래 여유 재원을 열악한 고등교육재정에 투입되어야 한다는 논리이다, 하지만 중장기 교육재정 전망에서도 알 수 있듯이 지방교육재정이 현재 가지고 있는 누리과정, 고교무상교육, 그린스마트 학교, 미래 교육정책 수요, 급당 학생 수 지표 개선, 교육환경 개선 등 산적인 재정수요도 감당하기 어려운 상태이며 재정 확보 구조상 경기변동에 크게 좌우되므로 향후 지방 교육재정 확보를 낙관하기 어려운 상황에서 초, 중등교육에 대한 투자를 줄여 고등교육에 투자하는 것은 고등교육뿐만 아니라 초, 중등교육의 동반 부실을 초래할 우려가 있다고 생각된다. 따라서 고등교육 재정문제는 수년간 지속한 대학등록금 동결, 대 학구조조정, 정부투자 강화 등을 종합적으로 고려하여 해결방안을 찾아야 할 것으로 보입니다.

여섯째 교육격차 문제는 공교육에서 지속해서 제기되어온 문제이나 2020년 코로나-19로 국가 수준에서 전면적인 원격교육을 조기에 실시하여 미래형 교육을 앞당기고 교사와 학생, 학부모가 온라인 원격수업을 경험 하고, 수업과 학습활동의 시간과 공간을 확장하는 등 새로운 경험을 하였다. 하지만 교사별 온라인 수업형태와 질, 학생들의 자기 주도적 학습능력 여부, 가정 내 교육여건 등에 따라 교육격차는 양극화가 더 심해지는 결과를 보이는 것으로 나타나고 있다. 코로나 전후로 학력 격차 실태분석 결과를 보면 상위권과 하위권이 동시에 증가하거나 상급학교로 갈수록 학력이 저하되는 양상 등을 보이며 심화된 학력 격차는 결국 사교육 증대로 이어질 우려가 크다. 2021년 교육부나 시·도교육청 교육 회복 종합지원 방안을 보면 학습결손 회복지원을 위해 프로그램이나 지원체계 구축 등 다양한 지원책과 함께 미래교육인프라 구축에 재정을 집중투자하고 있는데 학교급별, 학생 수준별 맞춤형 재정투자를 통하여 교사, 학생, 학부모 등 교육 주체들이 재정투자 효과를 체감할 방안을 제시하여 교육재정의 책무성을 높이는 기회로 삼아야 한다고 생각합니다.



앞으로 지방교육재정 구조 개편과 관련하여 많은 변화가 예상되는 시기에 실제 현장에서 지방교육재정을 담당하는 사람으로 과거와 향후 지방재정 전망과 과제에 대하여 공부할 기회를 주신 윤홍주 교수님께 감사드립니다.



### 발표주제 3 : 고등교육재정, 10년의 전망과 과제

- 발 표 자 : 백정하(한국대학교육협의회) ..... p. 101
- 토론자 1 : 조인식(국회입법조사처) ..... p. 132
- 토론자 2 : 서재영(한국교육개발원) ..... p. 136

## 고등교육재정 , 10년의 전망과 과제

백정하(한국대학교육협의회)

### I. 서 론

최근 인구의 급격한 감소로 인한 고등교육 입학자원의 감소, 4차 산업혁명으로 인한 기술의 급속한 발전, 코로나 팬데믹 등 고등교육을 둘러싼 환경이 급변하고 있다. 고등교육이 국가경쟁력의 핵심요인이 되면서 각국은 고등교육의 경쟁력을 제고하기 위한 노력을 경주하고 있다. 그러나 한국의 고등교육경쟁력은 국가경쟁력 수준에 미치지 못하고 있는 상황이다. IMD가 매년 발표하는 국가경쟁력 지수와 대학교육경쟁력의 순위를 살펴보면, 한국의 국가경쟁력은 2018년 27위, 2019년 28위인데 비하여 대학교육경쟁력은 2018년 49위에서 2019년에 55위까지 하락하였다. 최근 상승 추세에 있긴 하지만 2021년 현재 국가경쟁력 23위, 대학교육경쟁력 47위로 여전히 대학교육경쟁력이 국가경쟁력 순위에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 1-1] IMD 국가경쟁력, 교육 및 대학교육경쟁력 순위(2016-2021)

자료 : e-나라지표(각년도) IMD 교육경쟁력

코로나-19 펜데믹으로 인한 온택트 시대의 도래 등 급격한 변화의 속도에 발맞추고 미래사회에 대비하기 위해 지금 고등교육은 신산업, 첨단 분야의 인재양성에 힘쓰는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재 우리의 대학들은 13년간 지속된 등록금 동결로 연구, 실험실습에 대한 투자를 줄여가면서 생존하기에 급급한 상황이다. 지속적인 대학등록금 동결은 재정결손을 심화시키고 있으며, 대학의 개혁과 운영에 있어서 커다란 장애요인으로 작용하고 있는 것이다. 즉, 학령인구 감소와 등록금 동결 등으로 인해 재정 악화와 발전 동력의 저하가 초래되고 있다. 미래 사회에서 필요로 하는 융복합 인재, 문제해결형 인재, 타인과 소통·협력하는 전인적 인재 등을 양성하기 위해서는 대학교육과정의 변화, 학문 분야간 융합, 교육방법의 변화 등이 필요하다. 국내 대학들이 사회에서 요구하는 역할을 수행하며, 국가경쟁력 제고에 기여하기 위해서는 사회 요구에 부응할 수 있도록 교육의 혁신 및 질적 향상과 더불어 재정 투자와 지원 확대가 절실히 필요한 상황이다.

고등교육에 대한 공공재정지원은 교육기회의 확대, 교육 불평등의 해소, 사회적 통합, 경제발전을 위한 고등교육의 역할 등에 근거하고 있고, 고등교육의 외부효과와 고등교육재화의 개념을 통해서도 이론적으로 뒷받침되고 있다. 시장이 완전한 기능을 수행한다고 해도 분배적 불평등을 해결하기는 어렵기 때문에 공적 재원을 통해 고등교육에 대한 재정지원이 필요하다. 우리나라의 경우는 고등교육 여건이 열악하고, 학생부담 수준이 지나치게 높다는 현실적 이유도 있다. 법적 측면에서도 국가는 설립자로서 혹은 지원·조성자로서 대학재정을 지원해야 할 책무가 있다(윤정일 외, 2015). 이와 관련해 헌법 제31조, 고등교육법 제7조(교육재정), 사립학교법 제43조(지원)에서 교육받을 권리와 지원의 근거를 제시하고 있다.

고등교육의 경쟁력이 국가경쟁력의 핵심이 되면서 세계적으로 고등교육 패러다임 전환을 위한 다양한 노력들이 이루어지고 있다. 세계 각국에서는 자국의 고등교육 경쟁력 제고를 위해 노력하고 있으며, 고등교육에 대한 재정 투자 확대와 지원 방식에 대한 관심이 높아지고 있다. 고등교육 발전을 위해서는 개별 대학의 노력도 중요하나, 정부 차원의 적절한 재정 지원 없이는 고등교육의 성장과 발전을 기대하기 어렵다. 대학 발전을 위해 각국의 정부는 다양한 정책수단을 통해 고등교육을 선도·지원하고, 고등교육에서 가장 중요한 재정지원자 역할을 담당하고 있다. 국내에서도

대학경쟁력을 제고하기 위한 정부차원의 노력이 이루어지고 있는데, 고등교육재정의 확보와 효율적인 지원 방안을 더 적극적으로 모색할 필요가 있다.

이러한 배경 하에 고등교육재정 10년의 전망과 과제를 도출하기 위해 그 동안 한국교육재정경제학회 등에서 발간한 선행연구 동향을 고찰하였으며, 지난 10여년의 고등교육재정 확보와 배분 현황을 분석하고, 현재 우리 대학의 실태를 파악하였다. 이를 토대로 안정적인 고등교육재정 확보를 위한 과제를 제시하면서 고등교육재정 확충에 기여하고자 하였다.

## II. 선행연구 고찰

고등교육재정의 연구동향 파악을 위해 한국재정경제학회 발간 학술지 「교육재정경제연구」 1992년 창간호부터 최근까지의 고등교육재정 관련 선행연구들을 고찰하였다. 1990년대는 사립대학을 포함한 대학에 대한 정부지원의 당위성, 고등교육재정 확충 규모, 대학 재정운영의 효율화 등에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 2000년대에는 대학재정지원 정책의 과제, 대학재정 확보 논리와 방향, 고등교육재원 배분 실태 및 과제 등에 대한 연구가 있었다. 2010년 이후 최근까지는 고등교육재정의 수요 및 전망, 등록금 정책과 대학재정지원 정책, 고등교육재정 확보 방안 등이 연구되었다. 많은 연구에서 현재 고등교육재정의 현황과 지원에 문제가 있음을 지적하며, 개선 방안을 제시하고 있다. 기본적으로 부족한 고등교육재정의 확보 규모를 OECD 평균수준으로 산정하고, 고등교육재정 확충의 필요성과 재정 마련 및 지원 방안을 모색했음을 알 수 있다.

<표 II-1> 고등교육재정 관련 선행연구

연구자 (발행년도)	연구 제목	연구 내용
윤정일 (1992)	고등교육재정의 과제와 전망	고등교육재정의 현황과 문제를 짚어보고 향후 개선과제를 제안함
백일우 (1993)	고등교육 수요에 관한 연구(1): 단일방정식 및 연립방정식 체계의 이론 모형	고등교육 수요에 대한 모형설정의 근거를 소비이론에 두고, 교육수요에 영향을 주는 요인들을 경제적 변인들을 중심으로 분석함

연구자 (발행년도)	연구 제목	연구 내용
백일우 (1993)	고등교육 수요에 관한 연구(2): 단일방정식 및 연립방정식 체계의 이론 모형	소비이론 모형설정 근거에 따라 단일방정식과 연립방정식 모형의, 교육수요체계를 추정하고 결과를 비교함
윤정일 (1993)	교육재정 GNP의 5%어떻게 확보할 것인가?	GNP의 5% 수준 고등교육재정 확충에 대해 논의하고, 이를 실천하기 위한 방안을 검토함
송기창 (1996)	교육재정 GNP 5%의 투자 방향	고등교육재정 GNP 5% 논쟁의 배경 및 경과, 성격과 규모를 고찰하고, 교육재정 GNP 5%의 투자 원천과 방향을 제시함
공은배 (1998)	GNP 6%의 교육재원 확보에 관한 논의	GNP 대비 교육재원 확보 논의의 배경을 살펴보고, 최근 제기된 GNP 6%의 교육재원 확보에 관한 논의와 향후 교육재원의 확충 방향을 개관함
나민주 (1998)	대학재정지원정책에서 시장모형의 적용과 재정적 영향에 관한 분석	대학재정지원정책으로서의 시장모형 틀 개념적으로 체계화하고, 1990년대 정부에서 추진 중인 대학재정지원정책을 구조화하여 시장모형의 적용과정, 대학재정이 끼친 영향을 분석함
송기창 (2000)	대학재정지원정책의 과제와 개선방향	정부의 대학재정지원 현황을 살펴보고, 대학재정지원의 논리와 가정을 분석한 후 바람직한 대학재정지원정책의 방향을 모색함
김병주 (2000)	사립대학 재정 운영의 효율화 방안	교육재정의 준거와 효율성 문제, 사립대학재정의 구조, 운영상의 문제점을 논의하고, 사립대학 재정 운영의 효율화 방안을 탐색함
천세영 (2000)	국립대학 재정 확보 논리와 정책 제언	국립대학교의 재정이 확보되어야 하는 이유를 사립대학과 다른 차원에서 밝히고, 관련 정책을 제시함
나민주 (2002)	‘국민의 정부’ 고등교육 재정정책의 분석	‘국민의 정부’의 고등교육재정정책에 대해 분석하고, 고등교육의 질적 개선을 위한 장기적 방향과 목표 재설정 방안을 제시함
주철안 (2003)	한국의 고등교육재정 지원 정책에 관한 분석 연구	국내외 환경변화와 우리나라 고등교육의 양적 및 질적 수준을 파악하고, 고등교육재정 지원정책의 시사점 모색
송기창 (2009)	국가의 고등교육재원 배분 실태와 과제	고등교육재원 배분모형 고찰, 배분실태와 문제점 분석, 개선방안 제시

연구자 (발행년도)	연구 제목	연구 내용
송기창 (2012)	고등교육재정 확충을 위한 정치적 과제	고등교육재정과 반값등록금 논의의 문제점 분석, 고등교육 재정 확충을 위한 정치적, 재정적 과제 제시
반상진 (2013)	고등교육분야의 복지 공약 실천을 위한 재정 지원의 방향과 과제	박근혜 정부에서 추진하고 있는 고등교육 복지관련 핵심 정책인 대학교육비 부담 경 감 정책, 지방대 육성 정책의 쟁점 분석 후 해결 방안 제시
나민주 (2015)	국가 고등교육재정의 수요 전망과 확보 방안	국가 고등교육재정 확보 현황을 분석하고, 국가 고등교육재정 확보 방안을 ‘얼마나’ 확보할 것인지에 대한 기본방향과 ‘어떻 게’ 확보할 것인지에 대한 과제 제시
송기창 (2017)	반값등록금정책에 따른 대 학재정지원정책 개선방안	반값등록금정책, 국가의 대학재정지원 실태 와 그 특징 분석, 향후 반값등록금 정책과 대학재정지원정책의 바람직한 방향 모색
반상진 (2017)	새 정부 고등교육재정의 쟁 점과 과제	고등교육재정의 주요 쟁점을 국제비교를 통 해 규명하고, 대학체제 대전환을 위한 추가 수요재정 규모를 추정함. 고등교육재정의 확 보를 위한 법적 장치 마련과 배분 방식 개 편에 대한 구체적 방안 제시
이정미외 (2018)	미래사회대비 고등교육 혁 신을 위한 고등교육 재정 확보 방안	고등교육재정의 현황과 문제점을 분석하고 대학재정의 현황과 현안 진단함. 이를 통해 적정 고등교육재정 규모를 추정하고 고등교 육재정 확보 방안을 도출
송기창 (2019)	고등교육혁신을 위한 고등 교육재정의 과제	정부의 대학혁신 지원방안 개관, 대학재정에 대 한 실상을 분석하고 대학재정의 과제를 반값등 록금 정책 폐기, 대학재정 확보 및 지원체제 개 편으로 나누어 고찰 후 대학혁신 방안 제안
이길재 (2019)	문제인 정부의 고등교육재정 확보를 위한 추계와 전망	문제인 정부의 고등교육 국정과제 분석하고, 우 리나라 고등교육재정 적정 규모를 추정함. 고등 교육 학생 수 추계, OECD 국가 고등교육 재정 추이, OECD 국가 학생 1인당 교육비 추계를 통해 향후 고등교육재정확보 방안을 모색



연구자 (발행년도)	연구 제목	연구 내용
김병주외 (2020)	대학 유형별 재정구조 및 운용 현황 분석	국내 4년제 대학의 설립별(유형별) 재정의 총규모와 수입·지출을 분석하고, 개별 대 학에 대한 코로나 전후 재정현황을 분석함. 정부 재정지원에 대한 안정적 확보방안과 법적 근거 마련, 고등교육 질 제고와 공공 성 강화를 위한 범부처간 협력 등의 필요 성을 제안함
송기창 (2021)	대학재정 현황과 과제	대학재정의 현주소와 등록금 동결 고착화 등 대학재정정책의 문제점을 분석함. 대학 재정의 과제로 고등교육재정교부금법 제 정 및 교부금 재원 설계방안, 대안별 재정 규모와 확보방안을 제시함

### Ⅲ. 고등교육재정 현황 분석

#### 1. 고등교육 재정 확보와 배분: 정부차원

##### 가. 정부의 고등교육재정 투자규모 현황

2020년 고등교육예산은 총 11조 139억원으로 정부예산 대비 2.1%, 교육 예산 대비 약 15.2%를 차지하였다. 2009년부터 맞춤형 국가장학제도 기반 조성사업이 시작되면서 전체 고등교육예산 중 국가장학금 비중이 증가하고, 상대적으로 실질 고등교육예산 비중은 감소하고 있다. 2020년 고등교육예산은 교육예산 대비 15.2%이지만, 국가장학금이 고등교육예산의 36.3%를 차지하고 있어 이를 제외하면, 실질 고등교육예산은 교육예산의 9.7%에 해당한다. 결과적으로 고등교육예산 중 실질 고등교육예산의 비중은 2010년 92.9%에서 2020년 63.7%로 감소하였다.

<표 III-1> 고등교육 예산 규모 추이(2010-2020)

(단위 : 조원(GDP, 정부예산), 억원, %)

구분	GDP (A)	정부 예산 (B)	교육 예산 (C)	고등교육 예산					고등교육예산비율 (실질고등교육예산비율)		
				소계 (D)	국가 장학금		실질고등 교육예산		GDP 대비	정부예산 대비	교육예산 대비
					(E)	(F/D*100)	(F=D-E)	(F/D*100)			
2010	1,322	228	382,557	50,440	3,566	7.1	46,874	92.9	0.4 (0.4)	17 (1.6)	132 (12.3)
2011	1,388	301	412,380	49,769	5,218	10.5	44,551	89.5	0.4 (0.3)	16 (1.4)	121 (0.8)
2012	1,440	354	454,911	62,208	19,240	30.9	42,968	69.1	0.4 (0.3)	19 (1.3)	137 (9.4)
2013	1,500	340	497,712	76,807	27,750	36.1	49,057	63.9	0.5 (0.3)	22 (1.4)	154 (9.9)
2014	1,582	358	506,996	88,705	36,753	41.4	51,952	58.6	0.6 (0.3)	25 (1.4)	175 (10.2)
2015	1,668	354	529,187	107,449	38,456	35.8	68,993	64.2	0.6 (0.4)	29 (1.8)	203 (13.0)
2016	1,740	364	531,859	93,593	39,446	42.1	54,147	57.9	0.5 (0.3)	24 (1.4)	176 (10.2)
2017	1,835	405	574,123	94,584	39,450	41.7	55,134	58.3	0.5 (0.3)	23 (1.4)	165 (9.6)
2018	1,888	428	641,898	96,742	39,958	41.3	56,784	58.7	0.5 (0.3)	22 (1.3)	151 (8.8)
2019	1,924	496	706,490	102,576	39,986	39.0	62,590	61.0	0.5 (0.3)	22 (1.3)	145 (8.9)
2020	1,933	5123	726,344	110,139	40,018	36.3	70,121	63.7	0.6 (0.4)	21 (1.4)	152 (9.7)

출처: 기획재정부(각년도), 나라살림 예산개요, 국민총생산(GDP)은 한국은행 「국민소득」

주 1. 국민총생산(명목, 시장가격)

2. 실질GDP, 실질성장률은 발표시기(한국은행, GDP속보치 발표)와 명목GDP, 명목소득 증감률의 발표시기(한국은행, GDP잠정치 발표)가 차이가 있어 국내총생산(명목 GDP)과 경제성장률(실질성장률) 업데이트 시기가 다름

2010년~ 2020년 교육부문별 예산 규모와 추이를 살펴보면, 전체 교육예산은 지속적으로 증가하고 있지만 유·초등교육 예산과 고등교육 예산의 비중은 크게 차이가 없다. 고등교육은 예산 비중의 증가가 미흡한 상태에서 투자되고 있는 상황이다. 2020년 예산 기준 전체 교육예산대비 유·초·중·등 예산의 비중은 83.2%인 반면, 고등교육 예산은 15.2%로 나타났다. 여기에 국가장학금을 제외하면, 실질 고등교육 예산은 증가 규모가 더 미미하다.

<표 III-2> 교육 부문별 예산 규모 추이(2010-2020년)

(단위 : 억원, %)

구분	교육 예산										
	전체		유·초·중등		고등교육			평생·직업교육		교육일반	
	예산액	증감율	예산액	전체 대비 비중	예산액	전체 대비 비중	증감율	예산액	전체 대비 비중	예산액	전체 대비 비중
2010	382,557	-0.0	325,467	85.1	50,440	13.2	8.7	5,378	1.4	1,272	0.3
2011	412,360	7.8	354,847	86.1	49,769	12.1	-1.3	6,490	1.6	1,254	0.3
2012	454,911	10.3	385,549	84.8	62,208	13.7	25.0	5,948	1.3	1,206	0.3
2013	497,712	9.4	412,363	82.9	76,807	15.4	23.5	7,333	1.5	1,209	0.2
2014	506,996	1.9	411,452	81.2	88,705	17.5	15.5	5,716	1.1	1,123	0.2
2015	529,187	4.4	414,568	78.3	107,449	20.3	21.1	6,150	1.2	1,020	0.2
2016	531,859	0.5	430,588	81.0	93,593	17.6	-12.9	5,477	1.0	1,101	0.2
2017	574,123	7.9	471,494	82.1	94,584	16.5	1.1	6,935	1.2	1,110	0.2
2018	641,898	11.8	537,153	83.7	96,742	15.1	2.3	6,738	1.0	1,265	0.2
2019	706,490	10.1	593,832	84.1	102,576	14.5	6.0	8,771	1.2	1,312	0.2
2020	726,344	2.8	604,126	83.2	110,139	15.2	7.4	10,715	1.5	1,365	0.2

출처: 기획재정부(각년도), 나라살림 예산개요

교육예산의 증가율을 교육분야별로 보았을 때, 2015년~2020년 교육분야 지출의 증가는 주로 유아 및 초·중등교육 분야가 주도하였음을 알 수 있다. 최근에는 평생 및 직업교육 분야에 대한 지출이 해당 수요를 반영하면서 상당히 빠르게 증가하고 있다. 그러나 고등교육 분야의 비중과 증가 속도는 상대적으로 미미하여, 고등·전문교육에 대한 수요를 반영한 합리적인 교육재정 확보의 필요성이 제기되고 있다.

<표 III-3> 교육 분야 지출의 부문별 변화 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2015(A)	2019	2020(B)	2021(C)	연평균증가율		
					A~B	B~C	A~C
교육 분야	529,187	706,490	726,344	710,260	6.5	Δ2.2	5.0
유아 및 초중등교육	414,568	593,832	604,126	584,654	7.8	Δ3.2	5.9
고등교육	107,449	102,576	110,139	113,189	0.5	2.8	0.9
평생 및 직업교육	6,150	8,771	10,715	11,034	11.7	3.0	10.2
교육일반	1,020	1,312	1,365	1,383	6.0	1.3	5.2

출처: 서병수 국회의원·한국지방재정학회(2021). 지방교육재정교부금 현황과 과제 정책토론회 자료집 19쪽

## 나. 최근 10년간 공교육비 투자 비율 추이

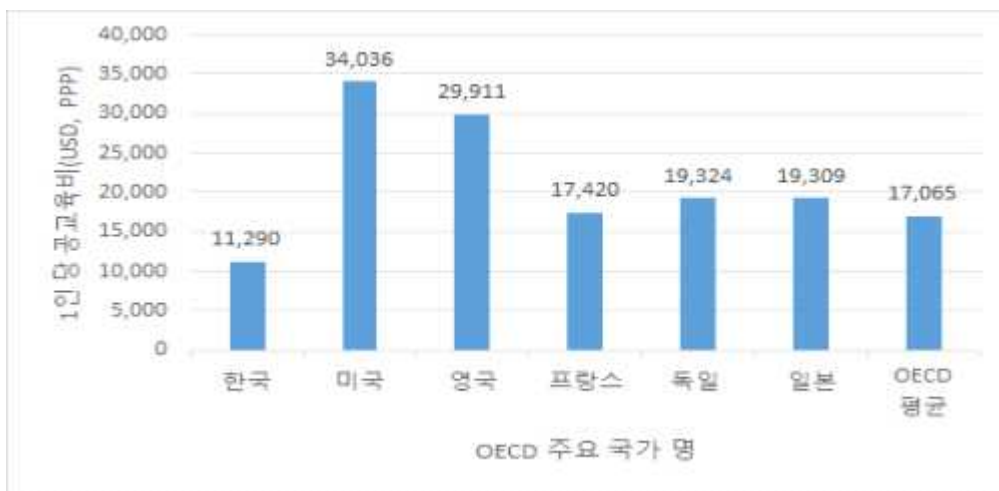
정부차원에서 고등교육에 대한 예산을 증액하면서 투자를 지속적으로 확대하고 있지만, 공교육비 투자 비율은 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 2018년 기준 한국의 고등교육 정부부담 공교육비 투자 규모는 GDP대비 0.6%로 OECD 평균에 못 미치며, 격차를 좁히지 못하고 있다(OECD, 2021)

(단위: %)



[그림 III-1] GDP 대비 정부부담 고등교육 공교육비 비중 추이(2008~2018)  
자료 : OECD(각년도). Education at a Glance.

한편, 대학생 1인당 교육비를 OECD 평균과 비교하면, 2000년 국내 대학생 1인당 공교육비는 \$6,118로 OECD 평균 \$9,571의 63.9%였다. 2018년 국내 대학생 1인당 공교육비는 \$11,290로 OECD 평균 \$17,065의 66.2%에 불과하여, 격차를 좁히지 못하고 있는 실정이다. 또한 OECD 국가들인 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 수준에 크게 미치지 못하고 있다.



[그림 III-2] OECD 주요 국가 학생 1인당 연간 고등교육 공교육비(2018년)

## 2. 대학 재정의 현주소

### 가. 학령인구 감소와 등록금 인상 규제로 재정 감소

저출산으로 인한 학령인구 감소로 대학의 입학자원이 부족하여 등록금 의존도가 높은 국내 대학들은 커다란 위기를 맞고 있다. 그 속에서 13년간 등록금 동결로 인한 수입 감소는 대학의 재정과 운영을 더욱 압박하고 있다. 특히, 등록금 의존도가 높은 사립대학은 등록금 수입 감소로 열악한 운영 상황이 계속되고 있으며, 2022년 이후 입학금마저 완전 폐지되면 대학의 재정난은 더욱 심화될 것으로 보인다. 대학들은 경상비 부족에 시달리지만 국가는 사업비 형태로 대학재정을 지원하기 때문에 대학재정의 어려움은 해소되지 않고 있다. 명목등록금은 국공립대학의 경우에 2011년 대비 2020년 6.1% 인하, 사립대학은 2.7% 인하되었지만, 불변가로는 국공

립대학이 2011년 대비 2020년에 15.6%, 사립대학이 12.6% 인하된 것으로 나타났다.

<표 III-4> 연도별 평균 대학등록금 현황

(단위: 천원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	증감률('11 년/20년)
물가인상률	2.9	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.9	0.4	0.5	
국·공립												
경상가	4,225	4,357	4,109	4,075	4,064	4,063	4,062	4,042	4,076	4,085	4,093	
인상률		3.1	-5.7	-0.8	-0.3	0.0	0.0	-0.5	0.8	0.2	0.2	△6.1
불변가	4,638	4,601	4,245	4,154	4,093	4,063	4,022	3,928	3,900	3,894	3,883	
인상률		-0.8	-7.7	-2.1	-1.5	-0.7	-1.0	-2.3	-0.7	-0.2	0.0	△15.6
사립												
경상가	7,221	7,401	7,129	7,094	7,101	7,109	7,129	7,161	7,185	7,167	7,204	
인상률		2.5	-3.7	-0.5	-0.5	0.7	0.3	0.4	0.3	-0.3	0.5	△2.7
불변가	7,926	7,815	7,365	7,231	7,110	7,109	7,058	6,959	6,876	6,832	6,834	
인상률		-1.4	-5.8	-1.8	-1.7	0.0	-0.7	-1.4	-1.2	-0.6	0.0	△12.6

출처: 김병주 외(2020). 대학 유형별 재정구조 및 운용 현황 분석 재구성

자료: 대학정보공시 자료

- 주 1. 대상: 국·공·사립 4년제 일반대학, 산업대학(광주가톨릭대학은 전체학생 전액장학으로 제외됨)
2. 사립대학의 2015년~2018년 평균등록금은 학과별 입학정원 변동에 따라 인상된 자연 인상으로 볼 수 있음
3. 인상률은 평균 등록금의 전년대비 인상률이며, 불변가 인상률은 소비자물가지 수를 반영하였을 때 인상률임

대학등록금에 대한 연도별 법정인상률과 그 적용 결과를 보면, 2011년부터 2020년까지 10년 동안 물가는 연평균 1.5% 상승하였고, 등록금 인상한도는 연평균 3.0%였다. 반면에 실제 사립대학의 등록금은 연평균 0.06% 인하되었다.

지난 10년간 등록금 수입액 평균은 10조 6,640억원이었다. 등록금 법정 인상률의 70%를 매년 인상했다고 가정했을 경우, 등록금 예상 수입액 평균은 10조 9,366억원이다. 정부의 등록금 인하·동결정책으로 10년간 단순 계산하면 사립대학은 연평균 2,726억원씩 결손이 발생하였고, 이를 누적하면 연평균 등록금 수입 결손액은 2조 1,642억원에 달한다(송기창, 2021).

&lt;표 III-5&gt; 연도별 등록금 법정인상률과 적용 결과

(단위 : %, 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	평균
소비자물가 상승률	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.6	0.4	0.5	1.5
등록금 법정인상한도	5.1	5.0	4.7	3.8	2.4	1.7	1.5	1.8	2.25	1.95	3.0
법정인상률 70%(A)	3.6	3.5	3.3	2.7	1.7	1.2	1.1	1.3	1.6	1.4	2.1
사립대 등록금 인상률(B)	2.29	-3.90	-0.47	-0.30	0	0.40	0.39	0.37	0.31	0.31	-0.06
격차(A-B)	1.2	7.4	3.75	3	1.7	0.8	0.6	0.9	1.3	1.1	2.2
등록금 수입 결산액(C)	10,463	10,600	10,309	10,500	10,804	10,725	10,540	10,519	10,486	10,282	10,640
법정인상률 70% 인상 가정 등록금 수입액(D)	11,086	12,033	11,943	11,201	10,637	10,662	10,596	10,570	10,580	10,672	10,366
법정인상률 70% 인상 가정 등록금 결손액(D-C)	1,423	12,663	4,574	3,591	1,833	427	336	587	1,024	800	2,726
등록금 보전 필요액(E-A)		12,663	17,237	20,828	22,661	23,088	23,424	24,011	25,035	25,835	21,642

출처: 송기창(2021), 대학재정 현황과 과제, 한국대학교육협의회 제65회 대학교육정책포럼자료집

자료: 교육부(각년도), 대학등록금 인상률 산정방법 공고; 통계청, 물가통계; 대학알리미, 교비회계 자금계산서

## 나. 대학 교육여건 투자의 감소

사립대학의 재정 수입 감소와 지출의 증가는 교육여건에 대한 투자를 위축시키고 있다. 대학의 교육과 연구를 위해서는 기계기구매입비, 연구비, 실험실습비, 도서구입비 등 여건 개선에 대한 투자가 필수적이다. 현재 대학의 재정 상태는 교육여건 개선을 위한 지출을 위축시키고 있으며, 대학경쟁력 하락과 교육의 질적 저하로 이어지고 있다. 사립대학의 경우, 2011년 대비 2020년 교육여건 개선을 위한 투자 규모는 약 1.7조원에서 약 1.3조원으로 3,872억원이 감소하며, 21.9%가 줄어든 것으로 나타나고 있다. 교수 연구비의 하락 추세가 두드러지게 나타나고 있는 바, 2011년 5,386억원에서 2020년에는 3,944억원으로 감소하였다. 학생지원비의 경우도 2017년 이후 감소세로 돌아선 것을 보여주며, 2020년은 코로나 19로 인하여 비대면수업이 이루어짐에 따라 감소폭이 더 컸던 것으로 보여진다. 실험실습비도 2011년 이후 계속 감소하고 있으며, 도서구입비는 2011년 1,511억원에서 2020년에는 1,116억원으로 감소하였다.

<표 III-6> 사립대 교육여건 관련 재정 투자액 변화 추이

회계 연도 구분	2011(A)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(B)	(단위: 억원, %) 증감(B-A)	
											금액	비율
등록금 및 수강료수입	110,285	107,828	107,718	108,815	107,734	107,232	105,080	105,121	104,846	102,872	△7,413	△6.7
학생지원비	3,133	3,450	3,456	3,433	3,473	3,571	3,652	3,508	3,328	2,268	△865	△27.6
기타학생경비	1,871	1,965	1,828	1,740	1,787	1,888	1,936	1,857	1,737	1,339	△532	△28.4
연구비	5,397	5,346	5,145	4,863	4,664	4,655	4,470	4,261	4,109	3,944	△1,453	△26.9
실험실습비	2,145	2,076	2,088	2,048	1,953	1,940	1,937	1,851	1,796	1,491	△654	△30.5
기계기구매 입비	3,622	3,219	2,829	2,796	2,571	2,978	2,912	2,969	2,928	3,650	28	0.8
도서구입비	1,511	1,480	1,480	1,411	1,402	1,387	1,284	1,254	1,215	1,116	△395	△26.1
소계	17,680	17,537	16,826	16,292	15,850	16,420	16,191	15,700	15,113	13,808	△3,872	△21.9

출처: 김병주 외(2020). 대학 유형별 재정구조 및 운용 현황 분석 재구성

자료: 한국사학진흥재단 사립대학 자금계산서

주 1. 대상: 사립 4년제 일반대학, 산업대학

(단위: 억원)



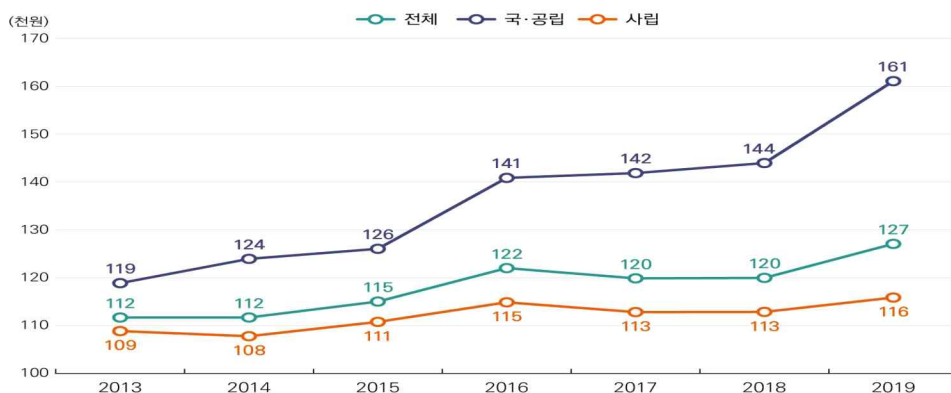
[그림 III-3] 사립대학 교육여건 관련 재정투자 추이

출처: 한국대학교육협의회(2020). 고등교육개정 통계자료

교육여건 중에서 교육과 연구를 지원하는 대학의 도서 및 자료구입비 예산의 지속적인 감소로 대학설립별 학생 1인당 자료구입비의 차이가 크



게 발생하고 있다. 대학재정의 수입 감소로 인해 사립대학의 학생 1인당 자료구입비 증가는 미미하고, 결과적으로 국·공립대학과 격차가 크게 발생하고 있는 것이다. 국·공립대학 학생 1인당 자료구입비는 2013년 119천원에서 2019년 161천원으로 증가하였으나, 사립대학은 2011년 109천원에서 2019년 116천원으로 증가하는데 그쳤다.



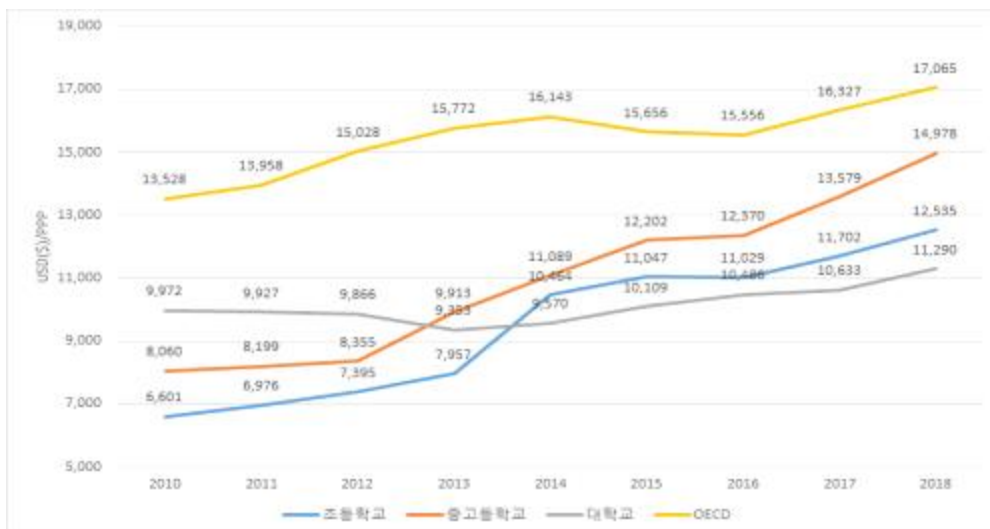
[그림 III-4] 학생 1인당 자료구입비  
출처 : 한국대학교육협의회(2020). 고등교육재정 통계 자료집

## 다. 고등교육재정 확보의 안정성 미흡

초·중등교육의 경우는 투자되는 교육예산의 규모가 지방교육재정교부금법으로 법제화되어 있어서 교육재정의 안정적인 확보가 가능하다. 반면에 고등교육은 재정지원을 위한 근거법령이 부재하다. 이로 인해 국가예산 편성 과정을 통해 예산 규모가 확정되고, 사업지원 방식으로 지원되는 측면이 있어서 고등교육재정의 안정적 확보에 어려움이 있다.

학생 1인당 초·중등교육의 재원은 법정화된 내국세의 20.79%를 지방교육재정교부금으로 확보되어 안정적인 반면에 고등교육은 매년 국가의 재정여건에 따라 불안정하게 확보되고 있다. 이로 인해 2000년 학생 1인당 교육비는 대학생이 \$6,118이고, 초등학생 \$3,155, 중등학생 \$4,069였으나, 2002년 고등학생 1인당 교육비가 대학생 1인당 교육비를 추월하기 시작하였다. 2013년에는 중등학생 1인당 교육비가 \$9,913로 대학생 \$9,353보다 높아졌으며, 2014년에는 초등학생 1인당 교육비마저 \$10,464로 높아져 대

학생 \$9,570을 넘어섰다. [그림 III-5]에서 2011년 대비 2018년 학생 1인당 고등교육 연간 공교육비의 변화를 보면, 초등학교와 중학교에 비해 고등교육은 증가폭이 작다는 것을 알 수 있다.



[그림 III-5] 교육단계별 학생 1인당 연간 공교육비 변화 추이(2010년~2018년)  
자료 : OECD(각연도). Education at a Glance.

더구나 고등교육 예산은 사업별로 예산을 확보해야함에 따라 관련부처와 부서의 역량에 따라 재정지원의 규모가 결정된다. 또한 정부의 정책기조에 따라 재정지원사업이 변동됨에 따라 재정지원의 지속성을 예측하기 어렵고, 대학현장에서는 일관되고 안정적인 사업추진이 곤란하다.

## 라. 실질 고등교육 수입의 감소

정부의 고등교육에 대한 지원은 지속적으로 증가하면서 전체 고등교육 재정 규모가 확대되고 있다. 그러나 국내 고등교육재정 규모의 증가는 전체 고등교육예산 중 학생들에게 지원되는 국가장학금 사업규모의 증가에 기인한 것이다. 대학에 지원되는 일반지원사업의 규모의 증가는 크지 않으며, 국가장학금의 비중 증가로 고등교육예산 규모는 매년 증가하고 있다. 외형적으로 지원 규모는 증가하는 것으로 보이나, 실질적인 고등교육 예산 비중은 감소하고 있는 것이다. 국가장학금은 개별 대학생이 복지지

원비 성격을 갖고 있어서 고등교육예산 및 대학 운영에 실제적인 도움이 안 되는 상황이다.

2020년 결산 기준으로, 4년제 사립대학 명목 등록금 총액은 10조 2,873억원이며, 2011년 등록금 총액 10조 9,463억원보다 6,590억원 감소하였다. 2010년 불변가로 환산하면, 10조 8,079억원에서 9조 624억원으로 1조 7,455억원이 감소한 것이다. 2020년 4년제 사립대학의 명목 세입 결산액은 18조 1,114억원으로 등록금 동결 전인 2011년 17조 4,388억원보다 6,726억원 증가했지만, 이중으로 계산된 국가장학금 2조 1,831억원을 제외하면 15조 9,283억원이다. 2011년 17조 859억원보다 1조 1,576억원 감소했으며, 이를 2010년 불변가로 환산하면 감소액은 2조 8,380억원에 달한다. 또한, 2010년 불변가 기준으로 2012년부터 2020년까지 2011년 대비 순세입 결손 추정액은 14조 5,191억원에 달한다. 재학생 감소로 인한 차액을 무시한 경우로, 연평균 1조 6,132억원 감소하고 있는 것이다(송기창, 2021).

<표 III-7> 사립 일반대학 및 산업대학 교비회계 세입결산 변화 추이

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
운 영 수 입	등록금수강료	109,463	107,454	107,173	108,337	107,643	107,097	105,334	105,084	104,816	102,873
	2010년불변가	108,079	104,783	103,455	103,639	99,796	97,356	93,671	93,000	93,548	90,624
	전입금	12,072	14,028	13,349	13,057	14,763	14,607	14,648	12,520	12,075	12,457
	기부금	3,964	3,848	3,725	3,971	3,739	4,175	4,331	3,622	3,700	3,493
	국고보조금	6,365	13,694	19,059	23,081	25,279	28,440	28,771	28,656	29,018	31,283
	산단·학교기업	2,033	2,123	2,004	2,385	1,989	1,971	1,801	2,116	1,802	1,722
	교육부대수입	6,780	7,837	8,400	8,867	9,081	9,408	9,448	11,275	11,344	7,916
	교육 외 수입	6,538	5,804	4,418	4,341	3,273	2,937	2,814	3,415	3,496	2,792
	소계	147,215	154,788	158,127	164,039	165,766	168,636	167,146	166,689	166,251	162,535
자산 및 부채수입	15,717	11,858	11,712	16,845	14,695	13,234	13,489	11,416	12,796	10,978	
전기이월자금	11,456	12,754	11,818	8,960	7,625	6,849	7,202	6,816	6,560	7,600	
세입 합계(A)	174,388	179,391	181,657	189,843	188,086	188,719	187,837	184,921	185,607	181,114	
국가장학금(B)	3,529	10,562	15,429	19,094	21,396	22,069	22,249	21,617	21,435	21,831	
순세입 합계(A-B)	170,859	168,829	166,228	170,749	166,690	166,650	165,588	163,304	164,172	159,283	
2010불변가순세입	168,688	164,633	160,461	163,345	154,539	151,493	147,253	144,526	146,523	140,318	
2011년 대비감소액	-	4,065	8,237	5,353	14,159	17,205	21,445	24,172	22,175	28,380	

출처: 송기창(2021). 대학재정 현황과 과제, 국가 경쟁력 제고를 위한 고등교육재정의 확보 방안. 한국대학교육협의회 제65회 대학교육정책포럼 자료집.

자료: 대학알리미 자료

## 마. 민간재원 중심의 낮은 대학생 1인당 공교육비

국내 대학생 1인당 공교육비 수준을 OECD 국가들과 비교해보면, 우리나라는 고등교육 공교육비의 정부부담 비율이 낮고 민간부담 비율이 높은 국가에 속한다. 우리나라 2018년 고등교육 공교육비 비율은 GDP 대비 1.5%로 OECD 평균 1.4%보다 높은 국가이다. 그렇지만, 고등교육 공교육비에 대한 공공·민간투자의 상대적 비중은 공공재원이 40%, 민간재원 60%로 민간부담의 비중이 높은 상황이다. OECD 평균은 공공재원 66%, 민간재원 30%를 나타내고 있어 우리 민간재원 비중이 OECD 민간재원 평균 비중의 2배 수준이다.

<표 III-8> 정부, 민간 재원별 고등교육 공교육비의 상대적 비중

(단위: %)

구분	정부재원	민간재원		
	정부재원	가계지출	기타민간지출	민간재원전체
한국	40	41	19	60
OECD평균	66	22	9	30

자료: OECD(2021). Education at a Glance

## 바. 지속적인 인건비 및 연구학생경비 비중 증가

국내 대학들은 등록금 수입의 지속적인 감소 속에서도 인건비와 같은 경직성 경비의 비중은 증가하고 있다. 특히 사립대학은 수입 감소로 인한 열악한 재정 속에서 인건비 증가로 인한 부담이 증대하고 있다. 교비회계 자금지출의 항목 비중 변화를 보면, 사립대학 인건비(보수)는 2010년 38.3%에서 2018년 42.5%까지 지속적으로 증가하고, 2019년 41.6%로 다소 완화된 것으로 나타나고 있다. 그 다음으로 연구학생경비 30.6%, 자산 및 부채지출이 12.5%를 나타내고 있다. 보수와 관리운영비를 합하면 52.5%의 지출로 대학의 고정비 부담이 과다한 상황이다. 국립대학도 인건비 부담이 있지만, 국가로부터 인건비 지원을 받아 사립대학보다 운영상의 부담이 적은 편이다. 대학재정에서 경직성 경비의 증가는 대학 운영의 어려움을 발생하게 된다.

<표 III-9> 사립대학 연도별 교비회계 지출 현황

(단위: 억원, %)

연도	2010년 (159년)	2011년 (158년)	2012년 (156년)	2013년 (156년)	2014년 (156년)	2015년 (156년)	2016년 (155년)	2017년 (153년)	2018년 (153년)	2019년 (151년)
보수	62,745 (38.3)	66,711 (37.9)	69,878 (38.8)	72,314 (39.6)	74,354 (39.0)	76,171 (40.4)	77,260 (40.9)	77,980 (41.5)	78,645 (42.5)	77,507 (41.6)
관리 운영비	17,813 (10.9)	19,085 (10.9)	19,234 (10.7)	19,242 (10.5)	19,742 (10.4)	19,494 (10.3)	19,929 (10.5)	19,913 (10.6)	20,043 (10.8)	20,243 (10.9)
연구학 생경비	35,058 (21.4)	38,666 (22)	46,628 (25.9)	52,081 (28.6)	56,512 (29.7)	58,462 (31.0)	59,472 (31.5)	59,523 (31.7)	58,620 (31.7)	56,943 (30.6)
교육외 비용	1,470 (0.9)	1,349 (0.8)	938 (0.5)	804 (0.4)	842 (0.4)	658 (0.3)	699 (0.4)	645 (0.3)	675 (0.4)	726 (0.4)
전출금	238 (0.1)	132 (0.1)	42 (0.02)	47 (0.03)	54 (0.03)	61 (0.03)	27 (0.01)	17 (0.01)	5 (0.003)	0 (0.0)
자산및 부채지출	35,177 (21.5)	37,293 (21.2)	31,718 (17.6)	28,977 (15.9)	31,460 (16.5)	27,297 (14.5)	24,550 (13.0)	23,187 (12.3)	20,527 (11.1)	23,176 (12.5)
미사용 차기이 월자금	11,457 (7.0)	12,614 (7.2)	11,777 (6.5)	8,937 (4.9)	7,557 (4.0)	6,585 (3.5)	7,076 (3.7)	6,755 (3.6)	6,543 (3.5)	7,511 (4.0)
합계	163,958 (100)	175,849 (100)	180,214 (100)	182,402 (100)	190,522 (100)	188,728 (100)	189,012 (100)	188,019 (100)	185,058 (100)	186,106 (100)

자료: 대학알리미

주: 사이버대학, 기술대학, 각종학교 및 미결산 대학 자료 제외

이와 같은 경직성 경비 증가 부담 개별 사립대학의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 지방 중소규모대학의 등록금 수입대비 고정비(인건비+교내장학금) 지출 사례를 보면, 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 인건비와 교내장학금의 등록금 대비 지출 비율은 2011년 63.8%에서 2020년 83.1%로 급증했다는 것을 알 수 있다.

<표 III-10> 지방 중소규모대학의 등록금 수입대비 고정비 지출 비율

(단위: 억원,%)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
등록금수입	1,113	1,074	1,076	1,102	1,090	1,050	1,013	1,013	1,031	1,058
인건비	564	582	616	631	640	634	641	653	654	660
교내장학금	146	174	195	210	212	214	214	209	211	219
인건비· 장학금 비율	63.8	70.4	75.4	76.3	78.2	80.8	84.4	85.1	83.9	83.1

출처: 정동철(2021). 대학재정 운용 현황과 과제. 제63회 대학교육 정책포럼 자료집. 한국대학교육협의회.

국립대학의 대학회계 세입세출 결산 추이를 살펴보면, 국립대학도 2020 회계연도 결산 기준 세출 내용 중 보수가 차지하는 비중이 42.5%로 가장 크다. 그 다음으로 학교운영비의 비중이 15.8%, 장학금 등을 포함한 연구 학생경비의 비중이 13.2%로 나타났다. 국립대학은 2010년과 비교하여 항목간 비중 변화가 없는 편이다. 2020년 4년제 국립대학 명목 세입 결산액은 6조 7,716억원으로 등록금 동결 전인 2011년 4조 8,400억원보다도 1조 9,316억원 증가하였다. 국립대학은 매년 공무원 인건비의 증가 등으로 세입이 증가하고 있으나, 2010년 불변가 기준으로 환산하면 증가액은 1조 1,865억원에 불과하다.

<표 III-11> 국립대학 대학회계 세입세출 결산 추이

(단위: 억원)

연도		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
세입	국가·지자체	22,438	23,820	23,248	26,634	25,598	31,188	29,887	32,571	32,396	35,117	34,678
	자체수입	21,559	21,677	23,691	23,494	24,914	25,209	24,976	24,999	26,426	24,068	25,248
	전기 이월금	2,975	2,903	3,068	2,963	2,583	1,267	3,155	3,895	4,554	7,230	7,790
	합계	46,972	48,400	50,007	53,091	52,375	57,664	57,768	61,464	63,375	66,415	67,716
세출	인적 경비	20,380	22,413	23,881	24,616	25,037	27,170	26,173	27,044	27,344	27,799	28,749
	교육·연구·학생	6,584	6,358	4,344	4,515	5,349	8,667	9,665	10,259	10,843	9,121	8,936
	운영비	8,602	8,231	11,761	12,650	12,126	10,298	9,576	9,720	10,344	11,474	10,685
	자산적 경비	8,099	7,863	6,602	8,230	8,235	8,167	8,149	9,723	7,464	10,051	12,435
	예비비·기타	404	467	456	497	361	207	310	164	150	160	130
	순세출	44,069	45,332	47,044	50,508	51,108	54,509	53,873	56,910	56,145	58,605	60,935
	차기 이월금	2,903	3,068	2,963	2,583	1,267	3,155	3,895	4,554	7,230	7,810	6,781
	합계	46,972	48,400	50,007	53,091	52,375	57,664	57,768	61,464	63,375	66,415	67,716
	2010년 불변가	46,972	47,788	48,764	51,249	50,104	53,460	52,514	54,658	56,088	59,275	59,653

출처: 송기창(2021). 대학재정 현황과 과제, 국가 경쟁력 제고를 위한 고등교육재정의 확보 방안. 한국대학교육협의회 제 65회 대학교육정책포럼 자료집.

## 사. 교내 장학금 확충 부담과 재정 압박 심화

국내 대학들은 등록금 동결과 장학금 확충 등의 대학 자구노력을 요구하는 국가장학금 2유형뿐만 아니라 대학재정지원사업 선정 과정에서 평가지표에 장학금 지급률이 반영되어 교내·외 장학금 확충해야 하는 상황이다.

대학입학 자원의 감소와 학생 이탈로 어려움을 겪고 있는 비수도권 및 중소규모 사립대학에서 장학금 확충을 위한 노력을 상대적으로 더 많이 기울이는 경향이 있다. 정부의 정책으로 4년제 대학 전체 교내장학금 규모는 2011년 14,948억원에서 2020년 17,850억원으로 확대되면서 2,902억원이 증가하였다. 사립대학의 경우, 2011년 1조 2,694억원에서 2020년 1조 5,304억원으로 2,610억원이 증가하여 교내장학금 증가액의 대부분이 사립대학 증가분이었다. 대학생 교내장학금의 확대는 바람직하고 필요한 것이지만, 등록금 인상 제한으로 열악해진 대학재정으로 운영의 부담이 심한 가운데 장학금 확충 압박은 대학들의 재정난을 가중시키는 요인이 되고 있다.

[그림 III-6] 4년제대학 장학금 총액과 전체 및 사립 교내장학금 변화 추이

출처: 송기창(2021). 대학재정 현황과 과제, 국가 경쟁력 제고를 위한 고등교육재정의 확보 방안. 한국대학교육협의회 제65회 대학교육정책포럼 자료집.

## 아. 지자체의 고등교육 투자 미미

정부의 고등교육에 대한 투자에 비하여, 지자체의 고등교육 투자 규모는 미미한 수준이다. 과거에 비해 지자체의 투자가 증가하는 추세이나 전체 고등교육재정 규모에 비추어보면 아직도 많이 부족하다. 2019년 중앙정부 및 지자체의 고등교육 재정지원 총규모는 14조 2,292억원이다. 이 중에서 중앙부처의 지원액은 13조 7,520억원으로 96.6%를 차지하고 있는



데 비하여, 지자체지원액은 4,772억원에 불과하다.

<표 III-12> 2019년 고등교육 재정지원 개황

(단위: 억 원)

구 분	일반 지원사업	간접 지원사업	학자금 지원사업	국·공립대경상 운영비 지원사업	합계
중앙정부	58,754	0	39,570	39,196	137,520
지방자치단체	2,781	86	1,905	0	4,772
합계	61,535	86	41,475	39,196	142,292

출처: 사학진흥재단(2021). 대학재정알리미.

#### IV. 결론: 고등교육재정 확충 방안

##### 1. 고등교육재정 확충 규모: GDP 1.1%

현재와 같은 정부 주도의 대학 간 경쟁기반 재정지원 정책, 정원감축 중심의 대학구조개혁, 국가장학금 위주의 고등교육예산 확대와 대학의 등록금 동결 규제 정책 등은 대학 혁신의 자율적 역량을 저해하고, 실제적인 교육여건 개선에 도움되지 않는다. 결국은 대학의 국제경쟁력을 약화시킬 것이다. 정부는 고등교육기관 지원을 위한 실질적 재정 투자를 확대하고 재원을 안정적으로 확보하기 위한 과제를 해결해야 한다.

고등교육의 보편화 시대에 접어든 상황에서, 국가경쟁력을 주도하는 고등교육이 국제적 경쟁력을 확보하기 위해서는 안정적인 고등교육에 대한 투자가 필요한 상황이다. 학생 1인당 고등교육 공교육비 수준도 OECD 평균에 도달하도록 꾸준히 확충이 필요하다. 이런 측면에서 기본적으로 OECD 평균 수준인 GDP 1.1% 규모로 고등교육의 재정규모를 확대하고 지원하는 것을 목표치로 설정하고 추진할 필요가 있다. 현재 국내 고등교육분야 재정 투자 현실을 감안했을 때, 확보되어야 할 재정의 규모는 약 10조원이다.

<표 IV-1> 한국 GDP 대비 공교육비 추가 확보분 규모

(단위: 십억원, %)

구분	현황
현재(2020년) GDP 규모	1,933,152
GDP의 1.1%(a)	21,265
2021년 고등교육 분야 재정투자 계획(b)	11,327
GDP 대비 고등교육 분야 재정투자 비율(현재)	0.59
고등교육재정 GDP 1.1% 확보에 필요한 추가재원 규모(a-b)	9,938

출처 : e-나라지표(2021). 국내총생산 및 경제성장률(GDP)

기획재정부(2021). 2021년 나라살림 예산개요. p157.

2020년 현재 국내 GDP 규모는 1천 933조원이며, 고등교육재정 확보 목표치인 GDP 대비 1.1%는 21조 2,650억원이다. 2021년 고등교육분야 공교육비 비율인 GDP대비 0.59%를 고려하면 11조 3,270억원이며, 그 차이는 9조 9,380억원이다. 약 10조원의 추가재정이 필요한 것이다. 정부재정상 일시에 고등교육분야 재정으로 추가 확보 및 투자하는 것은 어렵고, 단계적인 증액이 필요할 것이다. 추가 필요 재정을 향후 5년에 걸쳐 고등교육 예산에 반영한다면 하면, 1년에 약 2조원 규모로 증액이 필요하다(<표 IV-2>참조).

<표 IV-2> GDP 1.1% 수준 확보를 위한 고등교육예산 증액 규모(2020년 GDP기준)

(단위: 십억원)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
예산액	11,327	13,327	15,327	17,327	19,327	21,327

주: 2020년 GDP기준으로 향후 5년내 GDP 1.1% 수준으로 확보하기 위한 예산 규모를 산출함

그렇지만, 국내 경제규모는 특별한 일이 없으면 계속적으로 확대되어 갈 것이다. 국내 GDP 성장률 추정치를 반영하여 매년 GDP 규모를 추정

하면 GDP 1.1% 고등교육예산 규모도 확대된다. 현재 GDP 1.1% 수준의 고등교육예산 규모는 21조 2,650억원이지만, GDP 성장률을 감안하면 2026년 24조 9,470억원으로 예상된다. 2026년 GDP 1.1%를 달성하기 위해서는 10조원이 필요한 것이 아니라 11조 3천억원이 필요한 것이다. 경제규모 증가로 GDP 대비 0.6%가 지속되어도 고등교육예산이 확대되지만, OECD 평균 수준을 달성하기 위한 필요 재원은 더욱 커지는 상황이다.

국내 고등교육에 대한 정부의 투자는 낮은 수준이며, OECD 대비 평균보다 낮은 수준의 정부 투자로 대학 재정 악화 상태가 지속되고 있다. 대학이 사회적으로 요구되는 역할을 수행하며, 국가경쟁력 제고와 사회발전에 기여하기 위해서는 대학재정의 악화 상태를 개선하고, 실질적 재정 투자를 확대하기 위한 방안 모색이 필요하다.

<표 IV-3> GDP 성장률 대비 고등교육예산 필요 규모(GDP성장 추정치 반영)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
추정 GDP 규모	198152	202411	202784	212468	217349	221355	226792	235559	236186	243384	242110
GDP 대비 1.1%(a)	21,265	22,137	22,801	23,371	23,908	24,434	24,947	25,471	26,006	26,552	27,083
GDP 대비 0.6%(b)	11,599	12,074	12,437	12,748	13,041	13,328	13,608	13,893	14,185	14,483	14,773
추정재원 규모(b-a)	9,666	10,062	10,364	10,623	10,867	11,106	11,340	11,578	11,821	12,069	12,311

출처: 2020년 GDP 규모:e-나라지표(2021). 국내총생산 및 경제성장률(GDP).

각년도 실질 GDP 성장률: 국회예산정책처(2021.10.). 2021~2030년 NABO 중기재정전망.

GDP 대비 고등교육 분야 재정 투자 비율(~2018년): 'OECD(2021). Education at a Glance.' 참조

GDP 대비 고등교육 분야 재정 투자 비율(2021년): '기획재정부(2021). 2021년 나라살림 예산개요.' 참조

주1. 각년도 GDP 규모: 2020년도 명목 GDP를 기준으로 각년도 실질 GDP 성장률 전망률을 계산함

주2. 우리나라의 GDP 대비 고등교육 분야 재정 투자 비율은 2017년부터 2020년도까지 평균 비율인 0.6%를 적용함

## 2. 고등교육재정의 확충을 위한 과제

### 가. 고등교육재정 지원을 위한 법적 기반 마련

초·중등교육이 학생수 감소라는 환경의 변화 속에서도 교육재정을 안정

적으로 확보하는 것은 지방교육재정교부금의 법적 기반이 마련되어 있기 때문이다. 유·초등교육처럼 고등교육에 대한 안정적인 재정 확보와 투자 확대를 위해서 합리적 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 고등교육재정 확보의 법적 근거가 부재하여 재정지원의 예측 가능성을 보장하지 못하고 안정적이며 일관성 있는 재정지원을 어렵게 하고 있다. 법적 기반 마련으로 국가의 재정여건에 따른 불안정성을 개선하고, 고등교육의 공공성 확보와 경쟁력 강화를 위한 안정적이고 지속적인 고등교육 재정을 확보할 필요가 있다. 고등교육재정지원을 위한 법률 및 지원 방식은 다음과 같이 다양하게 생각해 볼 수 있다.

첫째 방안은 고등교육재정교부금법 제정이다. 고등교육에서도 지방교육재정교부금에 의해 확보되는 유·초·중등교육재원과 동일하게 안정적인 재원 확보 구조가 필요하다는 제안이 과거도 많은 있었지만, 칸막이 예산 운영이라는 거부감으로 진척되지 못하고 있다. 그러나 반값등록금 정책으로 강력하게 등록금을 억제하며, 설립구분 없이 진행 중인 구조개혁 등은 사립대의 공적 성격을 강화하는 것이다. 이는 사립대학에 대하여 국·공립대학에 준하는 정부 재정지원의 필요성을 말해준다(나민주, 2017)

둘째 방안은 고등교육특별(회계)법 제정이다. 일부에서는 ‘고등교육재정교부금’의 경우, 교부금이 ‘균형발전’을 목적으로 지원하는 재원 성격을 띤다는 점에서 의무교육을 기반으로 하는 유·초·중등교육에 대한 지원으로서는 적절하나, ‘경쟁력 강화’를 기반으로 하는 고등교육의 재원으로는 타당하지 않다는 측면에서 지속적으로 반대의견을 표명하고 있다. 따라서 ‘교부금’이라는 용어를 유지하는 법안을 주장하기보다는 대안적 접근방안이 필요하다. 고등교육교부금법 제정의 부담을 완화하며, 고등교육의 경쟁력 제고 및 수도권과 비수도권의 균형발전을 지원하기 위해 5년 한시적인 법 제정으로 대학에 대한 집중 투자를 수행할 필요가 있다. 유아교육과 관련하여 누리과정 문제를 해결하기 위해 유아교육지원특별회계가 설치된 사례가 있다.

셋째 방안은 고등교육에 대한 법 개정으로 관련 법령에 대학 재정지원을 명시화하는 것이다. 법적으로 고등교육예산의 확보 수준을 제시하여 정부의 고등교육재정 일정 비율 확보를 강제하고, 이를 기반으로 고등교육 지원 계획을 수립하고 추진할 필요가 있다. 고등교육법, 사립학교법에 고등교육 재정에 대한 국가의 책임을 명시한 규정이 없고 포괄적으로 지

원할 수 있다는 규정만 있다. 특히 사립대학에 대해서는 재정지원여부와 지원규모가 국가의 재량사항에 속하고 있다. 일본의 경우는 사립대학 설치 학교법인에 대하여 당해학교 교육 또는 연구와 관련되는 정상적 경비의 2분의 1이내를 국고보조할 수 있도록 규정(사립학교진흥조성법 제4조)하여 사립대학 등록금의 반액을 국가가 지원하는 목표를 설정하고 있다. 일본 문부과학성 2021년도 고등교육관련 예산은 2조 2,398억엔이며, 이 가운데 사학조성관련 예산은 총 4,094억엔으로 18%를 차지하고 있다. 사학조성관련 예산항목은 사립대학경상비보조 2,975억엔, 사립대학교육연구 활성화설비정비사업 46억엔, 사립고등학교경상비조성보조 1,019억엔, 사립학교시설설비정비 100억엔 등이다.

마지막으로 사립대학진흥법 제정을 생각할 수 있다. 국립대학은 국가가 설립하여 운영에 필요한 경비를 지원하고 있지만, 사립대학은 등록금 동결 등으로 재정이 열악한 상황이다. 최근 국립대학에 대한 법률 제정이 추진되고 있다. 마찬가지로 사립대학의 안정적인 지원과 발전을 촉진하며 재정적 어려움을 완화가 위해 사립대학진흥을 위한 법 제정을 통해 지원 근거와 재원을 마련할 필요가 있다. 고등교육 진학률을 보면, 엘리트단계를 벗어나 보편화단계에 진입해 있다. 마음먹으면 대학진학이 가능한 시대에서 대학설립을 구분하여 지원을 차별할 필요가 없으며, 국민의 세금을 국립대학만 지원하는 것도 적절하지 않다.

## 나. 고등교육세 전환·신설을 통한 고등교육재정 확보

우리나라 대학생 1인당 교육비 수준이 초·중등학생 1인당 교육비보다 낮은 수준이며, 이는 37개 OECD 국가 중 유일하다(OECD, 2021). 우리나라의 경제 규모를 고려한다면 최소한 OECD 대학생 평균 교육비 수준의 대학교육비 확보가 필요하다. 이를 위해서 필요한 재정 규모는 2021년 기준 10조원이며, 이를 마련하기 위한 재원이 필요하다.

대학 입학자원 다변화와 고등교육의 공공성 강화측면에서도 고등교육에 대한 재정 확충 및 투자를 위한 재원 마련이 적실하다. 2030 청년층의 상당수가 생활하는 대학을 통해 2030세대의 발전가능성을 제고할 필요가 있으며, 5060 장년층에 대한 대학의 평생교육 기능 강화 및 지원을 위해 재

정 투자와 확충이 필요하다. 이런 재원을 마련하기 위해 현행 「교육세법」을 「고등교육세법」(가칭)으로 전환하여 고등교육 재원을 안정적으로 확보하는 제도를 마련할 필요가 있다. 초·중등 학령인구 감소를 감안하여, 서로 윈-윈하기 위한 고등교육세가 만들어지면 OECD 대학생 평균 교육비 필요 재원의 절반 수준을 확보할 수 있다. 국세분 교육세의 「고등교육세」 전환으로 인한 지방교육재정교부금 결손분 보전을 위해서는 우선 국세분 교육세 해당액의 1/2 수준을 우선 보전해 주기 위해서 교부율을 1.1%p 상향 조정하고 단계적 인상을 모색한다.

현행 ('21 기준)			⇒	개선(안)		
지방 교육재정 교부금	내국세 (교부율: 내국세 총액의 20.79%)	49.8조원		지방 교육재정 교부금	내국세 (교부율: 내국세 총액의 21.89%)	52.5조원
	교육세	5.3조원		고등교육세	5.3조원	

[그림 IV-1] 고등교육세 전환·신설(안)

#### 다. 법률상 인정된 등록금 자율책임권 보장

「고등교육법」 제11조에 의하면, 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배 범위에서 등록금 인상을 보장하고 있다. 그러나 실제적으로는 등록금 인상율을 정부 재정지원사업의 참여 조건, 국가장학금 2유형 지원 대상 대학 자격 조건 등으로 활용함으로써 등록금 자율책임권을 보장받지 못하고 있다. 법률상 보장되어 있는 것을 행정적으로 규제하고 있는 실정이다. 기본적으로 해당 법률이 취지에 맞게 준수될 수 있도록 모든 대학을 대상으로 등록금 인상을 허용하는 것이 필요하다.

모든 대학에 대해 등록금 자율책임권을 보장하기 어렵다면, 연구중심과 교육 및 직업중심, 정부재정 지원대학 및 미지원대학을 구분하고, 연구중심 혹은 정부재정 미지원대학에 한하여 법정 한도내 등록금 인상을 허용할 필요가 있다. 국고지원을 받는 사립대학에 대해서는 교육부의 지도와 감독을 허용하되 충분한 재정지원을 할 필요가 있다. 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 등록금인상 제한 규제를 폐지하고, 자유롭게 등록금 인상을 허용함으로써 세계 대학과 경쟁할 수 있는 체제를 갖추도록

해 주어야 한다.

#### 라. 국가장학금에 대한 규제완화를 통한 재정 확충 지원

대학에 대한 직접적인 재정 지원이 어렵다면, 규제완화 및 세제 혜택 등을 통한 간접적 재정 확충 지원방식도 고려할 필요가 있다. 정부의 고등교육예산은 연간 4조원에 달하는 국가장학금으로 인해 고등교육분야 예산의 경직성이 확대되고 있어서 기존 사업의 확대 및 신규 사업 투자에 어려움이 발생하고 있다. 더불어 국가장학금 2유형 참여를 위해서는 등록금 인하·동결 및 교내장학금 유지·확충 등 자체노력이 요구되며, 국가장학금 2유형 참여가 각종 대학 재정지원사업의 전제조건이 되는 상황이라 대학의 재정 부담을 가중시키고 있다.

대학재정을 직접적으로 지원하기 어렵다면 국가장학금 2형 지원 대상대학의 자격 조건 완화 등을 통해 간접적으로 지원하며 재정 부담을 완화시켜 주는 것이 필요하다. 이를 개선하기 위해서 「대학등록금에 관한 규칙」 제3조제2항은 등록금 면제 범위를 전체 학생이 납부해야 할 등록금 총액의 10% 이상으로 하고 있는 바, 절대평가를 실시하여 이를 충족한 경우 자격 조건 완화할 필요가 있다. 또는 국가장학금 2유형을 국가장학금 1유형과 통합하여 국가장학금 사업을 통한 대학의 등록금 동결·인하 등의 자구노력 요구를 폐지함으로써 대학의 재정 확충을 지원할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 공은배(1998). GNP 6%의 교육재원 확보에 관한 논의. 7(1), 57~84.
- 교육부(2019). 「OECD 교육지표 2019」 결과발표, 교육부 보도자료, 2019.9.10. 발표.
- 국회예산정책처(2021). 2021~2030년 NABO 중기재정전망(2021. 10 작성).
- 기획재정부(각년도). 나라살림 예산개요.
- 김병주(2000). 사립대학 재정 운영의 효율화 방안. 교육재정경제연구, 9(1), 55~91.
- 김병주, 김동훈, 김민희, 나민주, 문부경, 우명숙, 이정미(2012). 교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구. 한국교육개발원.
- 김병주, 구성우, 김민희, 나민주, 이정미, 신재영(2020). 대학 유형별 재정구조 및 운영현황 분석, 한국대학교육협의회.
- 나민주(1998). 대학재정지원정책에서 시장모형의 적용과 재정적 영향에 관한 분석. 7(2), 145~182.
- 나민주(2002). '국민의 정부' 고등교육재정정책의 분석. 교육재정경제연구, 11(2), 23~49.
- 나민주(2008). 대학재정지원정책의 이해: 시장·정부·대학. 한국학술정보.
- 나민주(2015). 국가 고등교육재정의 수요 전망과 확보 방안. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 2-41.
- 나민주(2015). 국가 고등교육 재정확보의 현황과 과제. 교육재정경제연구. 24(3), 1~22.
- 반상진(2013). 고등교육분야의 복지 공약 실천을 위한 재정 지원의 방향과 과제. 교육재정경제연구, 22(4), 121~148.
- 반상진(2017). 새 정부 고등교육재정의 쟁점과 과제. 교육재정경제연구, 26(2), 93~118.
- 백일우(1993). 고등교육 수요에 관한 연구(1): 단일방정식 및 연립방정식 체계의 이론 모형. 교육재정경제연구, 2(1), 139~164.
- 백일우(1993). 고등교육 수요에 관한 연구(2): 단일방정식 및 연립방정식 체계의 이론 모형. 교육재정경제연구, 2(2), 165~196.



- 서병수 국회위원·한국지방재정학회(2021). 지방교육재정교부금 현황과 과제, 정책 토론회 자료집.
- 송기창(1996). 교육재정 GNP 5%의 투자 방향. 교육재정경제연구, 5(1), 27~84.
- 송기창(2000). 대학재정지원정책의 과제와 개선방향. 교육재정경제연구, 9(1), 1~25.
- 송기창(2009). 국가의 고등교육재원 배분 실태와 과제. 교육재정경제연구, 18(1), 197~224.
- 송기창(2012). 고등교육재정 확충을 위한 정치적 과제. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 17-58.
- 송기창(2017). 반값등록금정책에 따른 대학재정지원정책 개선방향. 교육재정경제연구, 26(2), 63~92.
- 송기창(2019). 고등교육혁신을 위한 고등교육재정의 과제. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 3-26.
- 송기창(2021). 대학재정 현황과 과제. 국가경쟁력 제고를 위한 고등교육재정의 확보 방안, 한국대학교육협의회 제65회 대학교육정책포럼 자료집, 2~16.
- 송기창, 김병주, 백정하(2008). 대학재정 확충 및 활용 방안에 대한 연구-고등교육재정교부금법제정을 중심으로. 한국대학교육협의회.
- 윤정일(1992). 고등교육재정의 과제와 전망. 1(1), 109~150.
- 윤정일(1993). 교육재정 GNP의 5%어떻게 확보할 것인가? 교육재정경제연구, 2(!), 1~48.
- 윤정일, 송기창, 김병주, 나민주(2015). 신교육재정학, 학지사.
- 이길재(2019). 문재인 정부의 고등교육재정 확보를 위한 추계와 전망. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 57-75.
- 이정미, 이길재, 김지연, 박태양(2018). 미래사회 대비 고등교육 혁신을 위한 고등교육 재정 확보 방안. 한국대학교육협의회.
- 정동철(2021). '대학 유형별 재정구조 및 운영현황 분석'에 대한 토론문. 대학재정 운용 현황과 과제, 한국대학교육협의회 제63회 대학교육정책포럼 자료집, 57~60.
- 주철안(2003). 한국의 고등교육재정 지원정책에 관한 분석 연구. 교육재정경제연구, 12(1), 10~278.

천세영(2000). 국립대학 재정 확보 논리와 정책 제안. 교육재정경제연구, 9(2), 27~53.

한국대학교육협의회(2020). 고등교육 재정 통계자료.

OECD(각년도). Education At a Glance, OECD: Indicators.

한국사학진흥재단 대학재정알리미(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr>)

한국대학교육협의회 대학알리미([www.academyinfo.go.kr](http://www.academyinfo.go.kr))

한국은행 경제통계시스템([ecos.bok.or.kr](http://ecos.bok.or.kr))

e-나라지표(<http://index.go.kr/main.do>)

## 토론 1

# 지능정보혁명 시대 “유아교육” 전문가의 역량과 교원교육 과제

조 인 식 (국회입법조사처 입법조사관)

발표자가 고등교육재정 관련 향후 10년의 전망과 재정 확충을 위하여 제시한 과제에 대하여 대부분 동의함. 특히 고등교육재정과 관련하여 1992년부터 현재까지 수행된 연구를 심도있게 분석하고 제시하여 고등교육재정 관련 연구의 흐름과 재정 확충을 위한 과제를 종합적으로 파악할 수 있는 기회를 제공함. 토론자로서 역할을 수행하기 위하여 발표문에 대하여 다음의 의견을 제시함.

첫째, 발표자가 고등교육재정 확충을 위하여 우리나라와 OECD 국가를 비교하여 GDP 대비 정부 부담 고등교육 공교육비와 학생 1인당 연간 고등교육 공교육비가 적다는 논거에 대한 논의가 필요함. 고등교육예산 관련 연구에서도 고등교육재정 확충을 위한 근거로 우리나라는 OECD 국가와 비교하여 고등교육에서 정부가 민간보다 부담하는 비율이 낮다는 현황을 제시함.

OECD 국가를 대상으로 일반화할 수는 없지만, 대부분의 OECD 국가는 고등교육에서 국립대학이 차지하는 비율이 높고 사립대학의 비율이 낮음. 반면에 우리나라는 고등교육에서 국립대학의 비율이 낮고 사립대학의 비율이 높아서 정부가 고등교육에서 부담하는 공교육비가 OECD 국가와 비교하여 낮다는 의견이 있음. 고등교육재정 확충이 필요한 근거로 우리나라와 OECD 국가가 고등교육에서 공적 부분이 부담하는 교육비를 비교하여 제시하는 것 외에 고등교육재정 확대를 위하여 정교한 논거를 제시하여 정책 결정권자와 입법권자를 설득할 필요가 있다고 사료됨.

둘째, 지방자치단체가 고등교육 투자에 미미하다는 의견에 대하여 적극 동의함. 저출산의 영향으로 인한 학생수 감소로 지방에 소재한 대학을 중심으로 신입생 충원이 어려워지는 상황에서 지방자치단체가 대학을 지원할 필요성이 높아지고 있음. 발표자는 2019년 기준으로 중앙정부와 지방자치단체의 고등교육

재정지원 규모는 14조 2,292억 원이며, 중앙정부가 지원한 금액이 차지하는 비율이 96.6%, 지방자치단체가 지원한 금액의 비율이 3.4%임.

지방자치단체의 재정자립도를 살펴보면, 지방자치단체가 대학을 지원하기 위한 재원이 부족하다는 점을 고려할 필요가 있음. 지방자치단체의 재정자립도는 서울과 인천 및 경기 등 수도권 지방자치단체의 재정자립도가 비수도권 지방자치단체의 재정자립도와 비교하여 높음. 일부 지방자치단체는 소속 공무원의 인건비도 지급하기가 어려운 상황으로 대학에 재원을 지원할 여력이 없음. 지방자치단체가 대학에 대한 지원을 확대하기 위해서는 재정 확충이 필요하며, 이는 중앙정부의 지원과 세수의 조정 등이 필요한 사안으로 국가적인 차원에서 검토가 필요함.

<표 1> 지방자치단체 재정자립도 현황

(단위: %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
재정자립도	81.4%	54.8%	50.5%	59.8%	45.3%	46.0%	56.2%	64.8%	64.8%
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
재정자립도	28.8%	34.8%	38.8%	30.1%	28.1%	32.1%	40.0%	40.1%	

자료: e-나라지표 홈페이지,

<[https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2458](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458)>

셋째, 발표자가 고등교육재정 확충 규모로 제시한 GDP의 1.1%는 우리나라 고등교육의 여건을 종합적으로 고려하여 타당한 수치를 제시했다고 사료됨. 발표자는 향후 5년에 걸쳐서 매년 2조 원 규모의 고등교육예산 증액이 필요하다는 의견을 제시함. 발표자가 제시한 규모로 고등교육예산이 증가하면 대학재정의 획기적인 개선과 국가경쟁력 제고 및 사회발전에 기여할 수 있음. 하지만, 발표자가 제시한 수준으로 고등교육재정을 확대하는 방안의 실현 가능성이 낮다고 사료됨.

정부 부처의 예산안 수립과 국회의 예산 심의과정을 종합적으로 고려하면, 매년 2조 원 규모의 예산을 증액하기 위해서는 정책 결정권자와 입법권자를 설득할 수 있는 논리와 근거가 필요함. 발표자가 고등교육재정 확충을 위하여 제시한 여러 논거와 고등교육재정 관련 연구에서 제시한 과제로는 일반 국민의 지지를 끌어내고, 정책 결정권자와 입법권자가 매년 2조 원의 예산을 증액하도

록 검토하기 위한 유인으로는 부족하다고 사료됨. 발표자는 “국내 고등교육에 대한 정부의 투자는 낮은 수준이며, OECD 대비 평균보다 낮은 수준의 정부 투자로 대학 재정 악화 상태가 지속되고 있다”라는 의견에 동의함. 일반 국민이 국립대학·국립대학법인 대학·수도권 소재 사립대학의 재정도 악화되고 있는지 반문하면, 모든 대학을 지원하는 고등교육재정 확충의 당위성이 낮아질 수 있음. 이는 일정 규모 이상의 고등교육예산을 확보하기 위한 논의에 걸림돌이 될 수 있음.

넷째, 고등교육재정 확충을 위하여 제시한 입법방안 중에서 ‘고등교육재정교부금’을 신설하는 방안이 고등교육재정을 가장 안정적으로 확보하는 방안이라고 사료됨. 하지만, 고등교육재정교부금을 신설하는 내용이 포함된 법률안이 제17대 국회부터 제20대 국회까지 발의되었지만, 매년 임기만료로 폐기됨. 제21대 국회에도 서동용 의원이 대표발의한 「고등교육재정교부금법안」이 발의되어 있음. 고등교육재정교부금을 신설하여 대학에 재원을 안정적으로 지원하는 방식이 이상적인 방안이지만, 법률 제정을 위한 여건이 대내외적으로 불리한 상황이라는 점을 고려할 필요가 있음.

제20대 국회에 안민석 의원이 대표 발의한 「고등교육재정교부금법안」에 대하여 해당 상임위원회의 검토보고(교육문화체육관광위원회 「고등교육재정교부금법안」〈안민석의원 대표발의〉검토보고, 2018.3.)는 법률안에 대하여 1) 의무지출 확대는 정부 재정의 경직성을 초래한다는 점을 고려할 필요가 있음, 2) 우리나라는 대학설립 준칙주의에 따라서 설립 주체인 대학이 자기책임 하에 학교의 설립·운영에 필요한 재정을 책임지도록 하고 있으므로 국민의 세금으로 사립대학의 운영비를 지급하는 것은 이러한 원칙에 부합하지 않음, 3) 대학의 구조조정 및 통·폐합이 완료되지 않은 상황에서 고등교육재정교부금의 도입은 시기상조라는 의견을 제시함.

발표자가 두 번째 입법방안으로 제시한 ‘고등교육특별(회계)법’을 제정하는 방안도 법률 제정의 필요성과 시급성 등이 높지 않다고 사료됨. 「유아교육지원특별회계법」은 당시 유아교육과 보육이 중단될 수 있는 상황에 직면하여 대다수 국민이 신속한 법률 제정에 대하여 공감대를 가지고 있었고, 입법권자도 법률 제정의 필요성과 시급성을 인식하여 법률을 제정했다고 사료됨. 대학의 등록금이 지난 13년간 동결되어 대학의 재정난이 가중되었다고 하더라도, 대학에 재정을 지원하기 위한 특별법을 제정하는 방안

대하여 사회에서 공감대 형성이 어려운 상황이라고 사료됨.

발표자가 제시한 「사립대학진흥법」을 제정하는 방안도 법률 제정의 필요성이 높지 않다고 사료됨. 발표자는 “국민의 세금을 국립대학만 지원하는 것도 적절하지 않다”라는 의견을 제시함. 이와 관련하여, 국민의 세금을 사립대학에 지원하는 것이 적절한가에 대한 의견이 제기될 수 있음. 일부 사립대학에 국한된 사례이지만, 누적 적립금 규모가 수천억 원인 사립대학이 있는 상황에서 사립대학을 안정적으로 지원하기 위하여 법률을 제정하는 방안에 대하여 사회적으로 논란이 있을 수 있음.

다섯째, 발표자가 제시한 법률상 인정된 등록금 자율 책정권 보장과 국가장학금에 대한 규제완화에 적극 동의함. 법률에서 보장된 수준 내에서 등록금을 인상하는 방안이 대학의 재정을 확충하기 위하여 현실적으로 검토가 가능한 방안이라고 사료됨. 대학의 재정난이 법률에 규정한 인상률도 시행하지 못하여 가중된 측면이 있음. 대학은 법률의 규정에 근거한 등록금 인상이 고등교육재정교부금 신설과 같이 획기적인 재정 확충을 기대할 수 없지만, 대학의 재정난 타개에 기여할 수 있다고 사료됨. 정부는 대학의 재정난 완화를 위하여 법률에서 규정한 범위 내에서 등록금을 인상하도록 허용할 필요가 있음.

정부가 대학이 법률의 규정에 근거하여 등록금을 인상하지 못하도록 각종 사업 관련 예산 지원 등을 통하여 규제하는 것은 바람직하지 않음. 아울러 정부는 대학이 간접적으로 재정을 확충할 수 있도록 각종 규제를 완화하고 세제 혜택을 확대할 필요가 있다는 의견도 적극 동의함. 정부는 고등교육과 관련된 각종 규제를 완화하고 세제 혜택을 확대하여 대학 운영의 자율성을 보장함과 동시에 재정을 확충할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있음.

## 토론 2

# 『고등교육재정, 10년의 전망과 과제』에 대한 토론

서 재 영(한국교육개발원)

이 연구는 지난 10여년의 고등교육재정 확보와 배분 현황을 분석하고 현재 우리 대학의 실태를 파악함으로써 안정적인 고등교육재정 확보를 위한 과제를 도출하였다는 점에서 의의가 있습니다. 특히, 연구자께서 주목하고 계시는 고등교육 재정 확충은 대학교육의 경쟁력 강화에 직결된다는 점에서 『고등교육재정, 10년의 전망과 과제』라는 주제에 의미 있는 시사점을 제공하고 있다고 생각합니다.

이미 연구자께서 완성도 높은 연구를 수행해 주셨고, 고등교육재정 현황 분석을 통해 우리 대학의 재정 실태를 분석하고, 이를 토대로 안정적인 고등교육재정 확보를 위한 다양한 과제를 적절히 제시해 주셨다고 생각합니다. 또한 학생 수 감소, 등록금 동결 등으로 대학, 특히 그 중에서도 사립대학의 재정적 어려움이 가중되어 왔고, 대학교육의 경쟁력을 강화하고, 대학에 대한 국가의 책무성을 높이기 위한 방안 마련이 필요하다는 점에도 깊이 동감합니다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 의견을 제시하는 것으로 토론자로서의 소임을 대신하고자 합니다.

먼저 정부부담 고등교육 공교육비가 낮은 원인에 대해 더 생각해 볼 필요가 있습니다. 본 연구에서도 기술하고 있다시피 우리나라의 고등교육 공교육비는 OECD 평균에 비해 낮으며, 그 중 정부 부담 부분은 더욱 낮은 상황입니다. 고등교육을 받고 있는 대학생의 수를 고려하면 1인당 고등교육 공교육비는 다른 OECD 국가들에 비해 더욱 낮은 형편이며, 그 중에서 정부가 부담하고 있는 금액은 터무니없이 낮은 수준이라는 사실을 미루어 짐작할 수 있습니다. 이와 같이 정부부담 고등교육 공교육비가 낮은 원인 중 하나는 높은 사립대학 비율을 들 수 있습니다. OECD는 고등교육 기관을 ①국공립 고등교육 기관 (public tertiary institution), ②정부의존형 사립 고등교육 기관 (Government- dependent private tertiary

institution), ③독립형 사립 고등교육 기관 (Independent private tertiary institution)으로 구분합니다(교육부·한국교육개발원, 2019). 정부의존형 사립 고등교육 기관이란 “정부 기관으로부터 기관의 주요 재정의 최소 50%를 받거나, 교원에 대한 임금이 정부 산하기관이 직업 혹은 정부를 통해 지급” 되는 사립 고등교육 기관을 말합니다(교육부·한국교육개발원, 2019, p.508).

OECD의 데이터에 따르면 우리나라 고등교육의 경우 전체 3,356,630명의 학생 중 2,711,290명의 학생이 독립형 사립 고등교육 기관에 다니는 것으로 나타납니다. 이는 전체의 재학생의 80.8%로 다른 나라의 경우 대부분이 국공립 또는 적어도 정부의존형 기관 재학생이 대다수인 것과 차이가 있으며, 우리나라 고등교육의 높은 사학의존도를 알 수 있습니다.

<표 1> OECD 국가별 고등교육 기관 개황(2012)

국가	계	국공립		정부의존형 사립		독립형 사립	
	명	명	%	명	%	명	%
Australia	1,364,203	1,243,210	91.1	50,418	3.7	70,575	5.2
Austria	376,498	313,063	83.2	63,435	16.8	-	-
Belgium	477,712	203,874	42.7	273,838	57.3	-	-
Canada	1,482,243	1,482,243	100.0	-	-	-	-
Czech Republic	440,230	377,945	85.9	8,790	2.0	53,495	12.2
Denmark	275,009	269,093	97.8	5,700	2.1	216	0.1
Finland	308,924	229,191	74.2	79,733	25.8	-	-
France	2,296,306	1,826,173	79.5	72,386	3.2	397,747	17.3
Germany	2,939,463	2,563,110	87.2	-	-	-	-
Greece	663,698	663,698	100.0	-	-	-	-
Hungary	380,757	315,956	83.0	64,801	17.0	-	-
Iceland	19,099	15,706	82.2	3,393	17.8	-	-



국가	계	국공립		정부의존형 사립		독립형 사립	
	명	명	%	명	%	명	%
Ireland	192,647	188,349	97.8	-	-	4,298	2.2
Italy	1,925,930	1,744,100	90.6	-	-	181,830	9.4
Japan	3,884,638	827,297	21.3	-	-	3,057,341	78.7
Korea	3,356,630	645,340	19.2	-	-	2,711,290	80.8
Luxembourg	6,085	399	6.6	5,686	93.4	-	-
Mexico	3,161,195	2,158,367	68.3	-	-	1,002,828	31.7
Netherlands	793,678	687,655	86.6	-	-	106,023	13.4
New Zealand	259,588	226,693	87.3	30,507	11.8	2,388	0.9
Norway	238,224	202,860	85.2	12,148	5.1	23,216	9.7
Poland	2,007,212	1,412,185	70.4	-	-	595,027	29.6
Portugal	390,273	311,574	79.8	-	-	78,699	20.2
Slovak Republic	221,227	181,016	81.8	717	0.3	39,494	17.9
Spain	1,965,829	1,666,098	84.8	44,277	2.3	255,454	13.0
Sweden	453,328	413,564	91.2	39,764	8.8	-	-
Switzerland	269,573	220,731	81.9	24,761	9.2	24,081	8.9
Turkey	4,353,542	4,118,617	94.6	-	-	234,925	5.4
United Kingdom	2,495,779	-	-	2,495,779	100.0	-	-
United States	20,994,113	15,110,196	72.0	-	-	5,883,917	28.0

출처: stats.oecd.org에서 2021.12.04. 인출

독립형 사립대학의 경우에는 재정지원에 한계가 있을 수밖에 없어 대학교육에 대한 국가의 책무성을 확보하고 높은 사학의존도를 개선하기 위해서는 국공립 대학 수를 늘리거나 정부 의존형 사립대학을 통한 독립형 사립대학 비율에 대한 조정이 필수적입니다. 그러나 인구절벽과 학생수 감

소 등의 상황을 고려할 때 국공립 대학 수를 늘리는 일은 실현 가능성이 희박합니다. 따라서 정부의존형 사립대학에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이라고 생각합니다. 사립대학을 독립형과 정부의존형으로 나누는 문제는 본 연구에서 정부재정 지원대학 및 미지원대학을 구분하고 미지원대학에 등록금인상 제한 규제를 폐지하는 것과도 논의의 맥락을 같이합니다.

뿐만 아니라 문재인 대통령의 주요 교육 공약 중 하나인 공영형 사립대도 OECD의 정부의존형 사립대학을 염두에 두고 나온 것으로 볼 수 있습니다. 그러나 기재부의 반대 등으로 예산확보조차 쉽지 않았고, 평택대, 상지대, 조선대 등 일부 대학에서 ‘공영형 사립대학 도입 실증연구’라는 용역사업의 형태로 진행되고 있어 주요 재정의 최소 50% 혹은 인건비 지원을 받는 정부의존형 사립대학과는 거리가 먼 상황입니다.

또한, 고등교육 재정 확충과 사립대학에 대한 지원 확대와 관련한 비호의적인 상황도 문제입니다. 한국교육개발원 여론조사(KEDI POLL 2020) 결과에 따르면 교육재정 자체에 대한 여론은 나쁘지 않은 것으로 보입니다. ‘학생 수 감소 등 교육환경 변화에 따른 교육재정 규모에 대해 교육서비스의 질을 높이기 위해 교육재정을 축소하지 말고 현 수준을 유지하여야 한다’고 생각하는 사람이 32.1%로 가장 많았고, ‘교육서비스의 질을 획기적으로 높이기 위해 교육재정을 증가해 나가야 한다’고 생각하는 사람도 21.7%나 되었습니다(임소현 외, 2020). 그리고 ‘학생 수 감소비율에 따라 교육재정을 축소해 나가야 한다’는 의견은 11.4%에 불과했습니다.

그러나 정부의 교육재정 지원이 가장 우선적으로 확대되어야 할 교육단계로 4년제 대학을 꼽은 사람은 9.5%, 전문대학을 꼽은 사람은 4.2%밖에 되지 않았습니다(임소현 외, 2020). 뿐만 아니라 ‘정부가 사립대학에 대한 지원을 더 확대하는 정책’에 대해서는 여전히 과반이 넘는 54.3%가 반대 의견을 표시했습니다.

따라서 고등교육 재정을 확충하고 재정안정성을 담보하는 것에 대한 필요성과는 별개로 사립대학 재정지원에 대한 당위성과 국민적 공감대 형성에 대해 추가적인 고민이 필요할 것으로 보입니다. 학령인구 감소가 대학의 생존에 위협이 된다는 점에는 이견이 없으나 공공의 재원이 대학의 생존을 위해 쓰여져야 하는가에 대해서는 이견이 있을 수 있기 때문입니다.

이를 위에서 대학의 공공적 기여에 대한 논의와 설득이 선행되어야 할 것입니다.

의미 있는 연구에 대해 생각해보고 토론할 수 있는 기회를 주심에 감사드리며, 토론을 통해 본 연구의 실제적·학술적 의미를 더할 수 있었기를 바랍니다.

## 참고문헌

교육부·한국교육개발원(2019). OECD 교육지표.  
임소현·박병영·황준성·황은희·백승주·김혜자·이정우(2020). 한국교육개발원 교육  
여론조사(KEDI POLL 2020). 한국교육개발원  
OECD 통계사이트 <https://stats.oecd.org/>



## 발표주제 4 : 지방교육재정교부금법, 변화와 과제

- 발 표 자 : 우명숙(한국교원대) ..... p. 144
- 토론자 1 : 이덕난(국회입법조사처) ..... p. 168
- 토론자 2 : 남수경(강원대) ..... p. 174

## 지방교육재정교부금법 변화와 과제: 국가의 재원 확보를 중심으로

우 명 숙(한국교원대학교)

### I. 서론

지방교육재정교부금은 국가가 지방교육재정의 재원을 확보해주는 중요한 제도이다. 지방교육재정은 의무교육과 무상교육의 대상인 유·초·중등교육을 위한 재원을 확보하고 배분하는 활동을 포함한다. 지방교육재정의 주요 재원인 지방교육재정교부금의 확보와 배분을 규율하는 법으로 지방교육재정교부금법이 1971년 말 제정되었다.

지방교육재정교부금법은 종래의 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 통합해 제정되었다. 제정 당시 이미 중학교 무시험제 도입으로 중등교육이 폭발적으로 증가하고, 향후 중학교 의무교육 도입을 위해 재원 마련을 대비해야 하는 과제를 가지고 있었다. 지방교육재정교부금법으로 통합된 이후 교부금법은 중학교 의무교육을 도입하기 위한 재원 마련과 교육재정의 확대를 위한 방안을 규정했다. 이후 누리과정의 도입으로 유아 무상교육을 도입했으나 재원 대책을 달리 마련하지 못해 재원 부담을 둘러싸고 국가와 지방의 갈등이 컸다. 2019년 말에는 고등학교 무상교육을 위해 교부금법을 개정해 재원 마련을 체계적으로 도모했다. 다만 유아 무상교육과 고등학교 무상교육에 대한 재원 마련을 위한 교부금법 규정이 한시적이라는 한계가 있어 교부금법의 개편이 필요하다.

교부금법은 유·초·중등교육을 지원하기 위한 재정을 안정적으로 확보하는 내용을 규율하고 있다. 교부금법은 유·초·중등교육을 안정적으로 지원하는 법으로 그 성과가 매우 높다고 인정받고 있다. 그러나 최근 학령인구가 감소함에 따라 지방교육재정의 규모를 줄여야 한다는 주장 또한 많다. 이 원고에서는 국가의 재원확보에 한정하여 교부금법의 그간의 변화와 향후 과제를 기술하고자 한다.

## II. 교부금법의 구조와 관련 법

### 가. 지방교육재정교부금법의 구조

지방교육재정교부금법(이하 교부금법)은 제1조에서 “지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모” 함을 목적으로 하고 있다. 지방교육자치에 관한 법률에 의해 교부금법은 교육청이 관장하는 “교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 교육·학예)” 사무에 소요되는 재원을 국가가 확보해 교육이 균형있게 발전하도록 지원하고 있다. 교부금법은 따라서 교육청이 관장하지 않는 교육, 예를 들면 고등교육 등에 대해서는 재원을 쓸 수 없다.

교부금법은 국가의 교부금 재원 확보(제3조~제4조, 제9조, 제14조 제1항), 국가의 교부금 배분(제5조~제8조, 제10조, 제13조), 지방자치단체의 부담(제11조, 제14조 제2항)으로 크게 구분할 수 있다.

첫째, 국가의 교부금 재원 확보에 대한 교부금법의 규정을 살펴보면, 우선 제3조에서 교부금의 종류와 재원을 규정하고 있다. 제3조 제2항은 교부금의 재원을 내국세 총액의 1만분의 2,079와 교육세법에 따라 유아교육비특별회계에 지원하는 금액을 제외한 금액으로 규정하고 있다. 제3조 제2항은 교육에 소요되는 예산을 확보하기 위해 중요한 재원인 교부금 확보에 관한 규정으로 역사적으로 많은 개정이 이루어져 왔다.

#### 〈지방교육재정교부금법 제3조 제2항〉

##### 제3조(교부금의 종류와 재원)

② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079
2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액



최근에 고등학교 무상교육의 실시를 위해 제3조 제4항을 신설해 교부금 외에 따로 증액하여 교부할 수 있도록 했다. 2004년 말 폐지했던 증액교부금제도를 다시 부활시켜 고등학교 무상교육에 필요한 재원을 마련했다. 교부금법 제14조 제1항을 신설해 국가가 고등학교 무상교육에 필요한 비용 중 47.5%에 해당하는 금액을 동법 제3조 제4항에 따라 증액교부해야 한다고 규정했다. 이 증액교부금은 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 한시적으로 유효하도록 부칙에서 규정했다. 고등학교 무상교육은 3년만 실시하는 것이 아니기 때문에 향후 안정적인 재원 마련이 필요하다.

교부금법 제9조는 국가가 이 법에 따른 교부금을 회계연도마다 국가예산에 계상해야 하며(제9조 제1항), 추가경정예산에 따라 교부금 재원에 증감이 있는 경우 교부금을 증감해야 한다고 규정하고 있다. 다만 교부금 재원이 감소하는 경우에는 지방교육재정 여건 등을 고려해 다음다음 회계연도까지 교부금을 조절할 수 있도록 하고 있다(제9조 제2항). 내국세와 교육세의 예산액과 결산액의 차액을 뺀 다음 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상해 정산해야 한다(제9조 제3항).

교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분한다. 보통교부금은 내국세의 20.79%의 97%와 교육세 재원(유아교육지원특별회계 전출액 제외)으로 하고, 특별교부금의 재원은 내국세의 20.79%의 3%로 규정하고 있다(제3조 제3항). 교부금에서 특별교부금의 재원을 줄여야 한다는 논의는 지속되어 왔으며 특별교부금의 비율을 줄여왔다. 다만 교부금의 재원이 증가하는 추세에서 특별교부금의 절대 금액은 계속 증가하고 있기 때문에 특별교부금의 비율은 인하할 필요가 있다.

둘째, 국가가 확보한 교부금 재원을 교부하는 교부금 배분에 대해서는 교부금법 제5조내지 제8조, 제10조, 제13조에서 각각 규정하고 있다. 교부금을 교육청에 교부하는데 있어서 중요한 원칙에 대해 우선 교부금법 제1조는 “교육의 균형있는 발전”을 위해 교부해야 한다고 규정하고 있다. 구체적인 교부방법에 대해 교부금법 제5조 제1항은 “기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다”고 규정하고 있다. “교육의 균형있는 발전”을 위해 각 교육청에 배분하는 방법을 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 부족한 금액을 교부금을 교부하도록 하고 있다. 구체적으로 어떠한 교육수요를 기준으로 할 것인지에 대해서

는 교부금법 제6조와 시행령과 시행규칙으로 규정하고 있다. 기준재정수입액은 교부금법 제7조와 시행령으로 규정하고 있다. 교부금법 제5조 제1항의 “보통교부금을 총액으로 교부” 한다는 규정은 교부금을 산정하는 방식은 보통교부금을 교부하기 위해 국가가 산정은 하지만 총액으로 교부함으로써 교부금이 교육청의 자율성을 보장해야 한다는 것을 의미한다. 교부금은 지방재정조정제도에 의해 지방교육자치의 주요 재원으로 국가의 통제를 벗어나 예산 편성과 집행에서의 자율성을 보장해야 하는데 이에 대한 교부금법 규정은 다소 미흡하다고 생각한다. 우리의 제도상 세입은 국세가 압도적이기 때문에 중앙집권적인 한계가 있다. 세출 측면에서는 지방교육자치제도의 재원으로서 교부금 재원으로 운용하는데 있어 지방분권이 보장되도록 교육청의 자율성이 더 강조되어 규정될 필요가 있다.

교부금 중 특별교부금의 교부에 대해 제5조의2에서 상세히 규정하고 있다. 특별교부금은 국가시책사업으로 ‘특별한 재정지원’을 해야 하거나 ‘특별한 지역교육현안에 대한 재정수요’가 있을 때 교부해야 하나 많은 경우 그렇지 못하다는 비판과 특별교부금의 예산과정에서 외부통제가 미흡하고 교육부의 재량이 많다는 비판(송기창 외, 2018)으로 인해 논란이 많다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 교부금법 제5조의2에서 관련 내용을 규정하고 있으나 여전히 문제가 많다.

셋째, 교부금법은 지방자치단체의 부담(제11조, 제14조 제2항)에 대해서 규정하고 있다. 시·도의 교육·학예에 필요한 경비는 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담해야 하지만 의무교육과 관련된 경비와 그 외 교육과 관련된 경비(제11조 제1항)에 대하여 시·도는 제11조 제2항에서 규정한 금액을 교육비특별회계에 전출해야 한다. 지방자치단체의 전입금은 역사적으로 국세와 지방세의 조정과 관련이 깊다. 국가가 국세를 지방으로 이전하는 과정에서 재원을 조정하기 위한 전입금으로 중등교원 봉급전입금제도(2004년 말 시도세 전입금으로 통합), 담배소비세 전입금이 있으며, 국세에서 지방세로 이양된 지방교육세가 있다. 교육재정을 확대하는 과정에서 자치단체가 교육에 기여하도록 한 시도세 전입금과 교육경비보조금이 있다.

## 나. 지방교육재정교부금법과 관련된 법

헌법 제31조는 균등하게 교육을 받을 권리(제1항)와 초등교육과 법률이 정하는 의무교육(제2항)을 규정한데 이어 제3항에서 의무교육을 무상으로 하며 제6항에서는 교육재정에 관한 기본적인 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 헌법은 의무교육을 무상으로 한다고 규정하고 있으나 무상으로 의무교육을 시행해야 할 주체나 의무교육의 범위는 구체적으로 규정하고 있지 않다. 교육재정에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하도록 하고 있다. 의무교육의 시행 주체가 국가인지를 둘러싸고 지난 2004년 말 중학교 의무교육 완성시 논란이 많았으나 지방교육자치에 관한 법률 제37조는 국가 및 지방자치단체가 부담한다고 규정했다. 의무교육의 무상의 범위에 대해서 수업료 무상설, 취학필수비 무상설, 무상범위 법정설의 대립이 있다. 수업료 무상설은 무상의 범위를 매우 좁게 설정하는 반면 취학필수비 무상설은 수업료, 입학급, 교과서, 교재비, 학용품비, 기숙사비, 교통비 등 교육을 받는데 필요한 경비를 넓게 지원해야 한다는 입장이다(손희권, 2008; 정현승, 2005). 헌법재판소(1991. 2. 11. 선고 90헌가27 결정)는 “헌법상 초등교육에 대한 의무교육과는 달리 중등교육의 단계에 있어서는 어느 범위에서 어떠한 절차를 거쳐 어느 시점에서 의무교육을 실시할 것인가는 입법자의 형성(形成)의 자유에 속하는 사항으로서 국회가 입법 정책적으로 판단하여 법률로 구체적(具體的)으로 규정할 때에 비로소 헌법상의 권리로서 구체화된다”며 무상범위법정설에 근거하고 있다. 무상교육의 범위는 법으로 정하고 있지는 않으나 경제가 성장하고 국가와 지방자치단체의 예산규모가 커지면서 더 넓어지고 있다. 국가는 수업료, 입학급, 학교운영지원비, 교과서 대금을 무상교육의 범위로 보고 있으나 현실에서는 무상급식이 도입되었으며 교육청 수준에서 무상으로 지원하는 교육비의 범위는 점차 취학필수비 범위 수준으로 확대되고 있다.

교육에 대한 가장 기본적인 내용을 규율하는 교육기본법 제4조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행”하도록 하고 있다. 최근에는 교육기본법 제4조 제3항을 신설하여 “국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와

이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시” 하여야 한다고 규정(시행일 2022. 3. 25)했다. 지역간 교육 여건 격차의 최소화와 학급당 적정 학생수는 모두 교육재정과 밀접한 관련이 있다. 교육기본법 제5조 제1항에 “국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중” 하여야 한다는 규정을 신설(2021. 9. 24)했다. 지방교육자치제도의 실시에도 불구하고 교육에 대해 국가와 지방자치단체의 권한이 중복됨으로써 충돌한 것에 대해 지방자치단체의 자율성을 명시화한 것으로 보인다(법제처 개정이유). 지방자치단체의 교육에 관한 자율성에는 교육재정도 포함된다고 볼 수 있다. 교육기본법 제7조는 국가와 지방자치단체가 “교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시” 해야 하며(제1항), 이를 위해 “지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 교육기본법 제7조에 의해 지방교육재정교부금법이 규정되어 있다.

지방교육자치에 관한 법률은 제4장에서 교육재정에 관한 내용을 규정하고 있다. 지방교육자치에 관한 법률 제36조는 교육·학예에 관한 경비를 제1호 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 제2호 지방교육재정교부금, 제3호 해당지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 제4호 유아교육지원특별회계에 따른 전입금, 제5호 제1호부터 제4호까지 외의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입으로 충당하도록 규정하고 있다. 지방교육재정교부금은 교육·학예에 관한 경비 중 가장 큰 규모로 관련 내용을 지방교육재정교부금법으로 규정하고 있다. 지방교육자치에 관한 법률 제37조는 의무교육경비와 의무교육 외의 경비에 대한 부담 주체를 규정하고 있다. 지난 2004년 말 중학교 의무교육 완성시 의무교육에 대한 경비 부담 주체가 국가이어야 한다는 지방자치단체의 주장에 대해 의무교육 부담의 주체를 국가와 지방자치단체로 명시적으로 규정했다. 당시 동법의 개정안이 국회에서 통과된 후 서울시는 의무교육비는 전액 국가가 부담해야 한다며 정부와 국회를 상대로 헌법재판소에 권의쟁의심판을 제기한 바 있다. 그러나 헌법재판소는 헌법 제31조 제2항 및 제3항이 국가가 의무교육을 부담해야 한다고 규정하지 않고 있으며, 동조 제4항과 제6항은 입법자에게 교육재정제도의 형성을 규정하고 있으므로 입법자는 중앙정부와 지방정부의 재정 상황, 의무교육의 수준 등을 고려해 교육재정에 관한 정책 방안을 구상하여 선택할 수 있다고 판결했다(우명숙, 2006). 지방교육자치

에 관한 법률 제38조는 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 해당지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다고 규정하고 있다. 동법 제39조는 국가가 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조한다고 규정하고 있다.

지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 규정한 지방재정법(제59조 제외)은 제19조에서 교육·학예에 관한 사항 또는 교육비특별회계에 대하여 적용된다고 규정하고 있다. 지방재정법은 제1장 총칙, 제2장 경비의 부담, 제3장 예산, 제4장 결산, 제5장 재정분석 및 공개 등에 대해 규정하고 있다. 지방교육재정의 운용과 관련해 지방재정법은 중요한 내용을 규율하는 법이다.

### Ⅲ. 지방교육재정교부금법의 변화

#### 1. 지방교육교부금법의 제정과 2000년까지 개정

지방교육재정교부금법은 1971년 말 제정되었다. 교부금법 제정 이전에는 1958년 말 제정된 「의무교육재정교부금법」과 1963년 말 제정된 「지방교육교부세법」이 있었다. 「의무교육재정교부금법」은 제1조에서 “의무교육 재정의 균형을 도모하기 위하여 의무교육비의 재원이 부족한 교육구에 필요한 재원을 교부”하는 것이 목적이라고 밝혔다. 「지방교육교부세법」은 “종래 지방자치단체가 부담하여 오던 중·고등학교 교직원봉급의 전입금 해당액을 새로이 설치된 교육위원회의 재정으로 확보하기 위하여 전입금으로 부담되어 온 상당액을 지방자치단체 재정규모에서 삭감하고 이를 직접 국가에서 교부하는 제도를 마련” (법제처, 제정이유)하기 위해 제정되었다. 「지방교육교부세법」은 의무교육재정을 제외한 지방교육행정운영에 필요한 재원을 교부하는 것을 목적으로 제정되었다. 이 두 개의 법은 1971년 중학교 무시험제 도입과 함께 중등교육기관이 급격하게 증가하고 향후 의무교육 연한을 중학교까지 연장시키기 위해 의무교육재정수요와 중등교육재정수요를 통합해 효율적으로 재정을 운용하기 위해 (법제처, 제정이유) 현행 지방교육재정교부금법으로 통합 제정되었다.

1971년 말 제정된 지방교육재정교부금법에서 국가가 확보해야 하는 재

원은 다음과 같다. 교부금법 제정 당시 국가는 첫째, 의무교육기관 교원의 봉급(제수당 포함) 전액과 공립의 각급학교 교원(서울 제외)의 봉급 반액을 확보하도록 했다. 이를 통상 봉급교부금으로 칭한다. 둘째, 내국세 총액의 11.8%를 확보하도록 했다. 이는 내국세 교부금 또는 경상교부금으로 칭한다. 셋째, 특별교부금은 내국세 교부금의 10%로 규정했다. 다만 1971년 말 제정된 교부금법은 다음해 8.3조치(경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령)로 1982년까지 법 시행이 중단되었다. 이로 인해 교육재정은 피폐해졌으며 교육세 도입의 배경이 되었다.

1982년은 교육세가 도입된 해로 교부금에 교육세를 포함했다. 다만 봉급교부금에서 수당이 모든 수당에서 봉급액을 기준으로 산정되는 기말, 정근, 직무, 시간외수당으로 줄어들었다. 특별교부금은 국가예산이 정하도록 개정되었다.

<표 1> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(1971~1982년 제·개정)

구 분	1971.12.28. 제정 (1972.1.1. 시행)	1982.4.3. 개정 (1982.4.3. 시행)
봉급 교부금 (의무교육)	의무교육기관의 교원의 봉급 (제수당 포함) 전액	의무교육기관의 교원의 봉급(봉급액을 기준으로 하여 支給額이 算定되는 수당 포함 <sup>1)</sup> ) 전액
봉급 교부금 (의무교육 외)	공립의 각급학교교원(서울시 제외)의 봉급의 반액	의무교육기관을 제외한 공립 의 각급학교의 교원(서울시 제 외)의 봉급(봉급액을 기준으로 하여 지급액이 산정되는 수당) 의 반액
경상 교부금	내국세 총액의 11.8%	내국세 총액(방위세와 교육세 제외)의 11.8%
교육세 교부금	-	<신설> 교육세
특별 교부금	내국세 총액의 11.8%의 10%	국가예산이 정함

출처. 법제처 국가법령정보센터와 교육부(2002) 「2002 지방교육재정 운용 편람」을 참고하여 작성함.

주. 1) 기말, 정근, 직무, 시간외수당

1990년 말 개정된 교부금법은 국세와 지방세의 조정에 관한 법률이 개정되어 교육세 수입액이 지방교육양여금 재원으로 됨에 따라 이를 반영해

개정되었다. 지방교육양여금은 “지방교육의 균형적 발전을 위하여 지방 자주재원을 확보해주는 제도”로서 중앙정부가 징수하여 시·도 인구비율에 따라 자동으로 지방정부에 이양하는 재원이다(교육부, 2002). 지방방위세 흡수로 교육세가 확대되자 중등교원 봉급교부금을 삭감했다. 또한 교부금법 제3조 제4항을 신설해 “국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산이 정하는 바에 의하여 제2항의 규정에 의한 교부금외에 따로 증액교부할 수 있다”는 증액교부금제도를 도입했다. 1991년부터 시행된 증액교부금은 중학교 의무교육 실시와 관련이 깊어 보인다. 중학교 의무교육은 도서벽지 지역은 1985-86년, 읍면지역은 1992-94년 전 학년으로 확대되었다. 1993년 의무중학교 등록금 결손액 583억원이 증액교부금으로 편성된 기록이 나타난다. 이를 포함해 시·도 자구노력지원, 의무교육교원 성과급, 실직자녀 학비지원, 학교교육시설 확충, 특기적성교육 활성화, 지방교육재정 확충, 가계지원비, 중학교 급식시설, 교통세 감소보전, 수업료 인상 결손보전, 교육환경개선사업, 초중등전산보조원 사업 등을 위해 증액교부금 예산이 확보되었다(교육부, 1999; 2002). 증액교부금이 교부금 재원의 부족을 상당히 다양한 용도로 확보된 것을 볼 수 있다.

2000년 말 개정된 교부금법은 지방교육재정을 확대하기 위해 초·중등학교에 대한 국가지원금을 확대했다. 이를 위해 내국세 대비 교부금 비율을 종래의 11.8%에서 13%로 인상해 교부금 재원을 확대했다. 봉급교부금도 확대했다. 의무교육을 위탁받은 사립학교 교원을 포함하였고 교원이 받는 봉급과 수당의 종류를 더 포함했다. 봉급액을 기준으로 산정되는 수당은 기말, 정근, 관리업무 수당이며, 당시 「교육공무원법」 제35조 각 호에서 규정한 수당은 교육공무원에게만 지급하는 수당으로 교직수당, 경력가산, 보직가산, 학급담당가산, 특별학급가산, 보전수당, 보전수당 가산금을 포함했다. 또한 기타 수당 중 기획예산처장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 수당을 포함했다(교육부, 2002).

<표 2> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(1990, 2000년 개정)

구 분	1990.12.31. 개정 (1991.1.1. 시행)	2000.1.28. 개정 (2001.1.1. 시행)
보급 교부금	의무교육기관의 교원보급(보급액을 기준으로 하여 지급액이 산정되는 기말수당과 정근수당과 기타의 수당중 경제기획원 장관과 문교부장관이 협의하여 정하는 수당 포함) 전액	의무교육기관(의무교육을 위탁받은 사립학교 포함)의 교원 보급과 다음의 수당 포함 -보급액을 기준으로 하여 지급액이 산정되는 수당 <sup>1)</sup> -교육공무원법 제35조 각호에서 규정한 수당 <sup>2)</sup> -기타 수당중 기획예산처 장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 수당
보급 교부금	(중등교원 보급교부금 폐지)	-
경상교부금(내국세 교부금)	내국세(국세와 지방세의 조정등에 관한 법률 제5조의 규정에 의하여 국가가 지방자치단체에 양영하는 금액 제외) 총액의 11.8%	내국세(국세와 지방세의 조정등에 관한 법률 제5조의 규정에 의하여 국가가 지방자치단체에 양영하는 금액 제외) 총액의 13%
교육세 교부금	<삭제> (교육세 수입액이 지방교육양여금의 재원이 됨)	좌동
특별 교부금	내국세 총액의 11.8%의 11분의 1	내국세 총액의 11.8%의 11분의 1
증액 교부금	<신설> 국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산이 정하는 바에 의하여 증액교부할 수 있음	<좌동>

출처. 법제처 국가법령정보센터와 교육부(2002) 「2002 지방교육재정 운용 편람」을 참고하여 작성함.

## 2. 중학교 의무교육 완성과 교부금법 개정

2001년 말 개정된 교부금법은 중학교 의무교육 도입·실시를 위해 교부금법 제12조에 중학교의무교육경비 부담에 관한 특례 조항을 신설했다. 2002~2004년 동안 중학교 의무교육이 순차적으로 도입되었는데 이를 위한 재원 마련을 제12조 특례조항과 증액교부금을 활용했다. 중학교가 의무교



육이 되면 봉급교부금에 중학교 교원의 봉급과 수당이 포함되어야 하지만 2002~2004년 동안 특례 조항을 두어 종전대로 봉급교부금에 포함하지 않고 중등교육기관 교원에 대한 지자체 봉급전입금을 그대로 유지했다. 중학교 의무교육 실시로 징수하지 못하게 되는 수업료, 입학금, 교과서 대금은 증액교부금으로 보전했다. 중학교 의무교육 실시로 소요되는 재원을 마련하는 방법은 최근 고등학교 무상교육의 도입과 시행에서도 유사하게 활용되었다.

중학교 의무교육이 완성되는 시점인 2004년 말에는 중학교의무교육경비 부담에 관한 특례 조항을 어떻게든 해결하고 재정을 안정적으로 확보하는 방안을 마련해야 했다. 당시 정부혁신지방분권위원회는 재정세제개혁 로드맵(2003.7.29.)을 발표하고 국가적으로 재정운용방식을 개편했다. 주요내용은 예산 총액 배분 자율편성제도를 도입해 부처별로 재원을 총액배분하고 부처는 자율적으로 재원을 효율적으로 배분하도록 했다. 지방정부와 관계에서도 중앙정부의 통제를 줄이고 지방정부의 재정운용의 자율성과 책무성을 강화하도록 했다. 이러한 맥락에서 지방교육재정은 재원 확보와 지원구조를 단순화하고 투명화 하는 방향으로 개편되었다. 국가가 지원하는 봉급교부금, 경상교부금(또는 내국세 교부금), 증액교부금 중 봉급교부금과 증액교부금은 실제 예산 소요액을 매년 산정해 확보하는 방식이었다. 봉급교부금과 증액교부금을 모두 내국세의 비율로 계산해 경상교부금(또는 내국세 교부금)에 통합했다. 지방교육양여금제도도 폐지하여 교육세 전액을 교부금의 재원으로 포함했다. 2005년 기준으로 산정하는 경우 봉급교부금은 5조 3,285억원, 증액교부금은 8,592억원으로 내국세 대비 각각 5.23%, 0.84%로 산정되어 통합되었다(우명숙, 2006). 당시 봉급교부금을 폐지하는 것에 대해 봉급교부금의 증가액이 내국세의 일정비율로 통합될 경우 내국세 교부금의 증가액을 상회할 수 있다는 논란이 많았다. 교부금법 제4조에 교부율의 보정 조항을 신설해 “ 의무교육기관 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 지방교육재정의 인건비 소요에 현저한 변동이 있는 때” 내국세 교부금의 교부율을 보정하도록 했다.

2004년 말 교부금법 개정으로 폐지되었던 증액교부금은 고등학교 무상교육 실시와 함께 다시 부활되었다. 국가의 재정세제개혁의 차원에서 재원을 단순화·투명화하고 지방정부에 재정운용의 자율성과 책무성을 강화하는 방안으로 개편된 교부금에 대해 최근에는 실제 수요와 상관없는 재

원 마련 방법이라는 비판이 높다. 지방교육자치의 주요 재원인 교부금을 실제 예산 소요에 근거해 세세히 산출해 국가로부터 매년 예산을 확보하는 방식이 적절한지 의문이다. 교직원 인건비를 실소요액으로 확보하는 보수교부금제도를 도입하고 내국세 교부율을 하향하는 안이 대안으로 제안되고 있다(송기창, 2021).

<표 3> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(2001, 2004년 개정)

구 분	2001.12.19. 개정 (2001.12.19. 시행)	2004.12.30. 개정 (2005.1.1. 시행)
보급 교부금	의무교육기관(의무교육을 위탁받은 사립학교 포함)의 교원 봉급과 다음의 수당 포함 -보급액을 기준으로 하여 지급액이 산정되는 수당 <sup>1)</sup> -교육공무원법 제35조 각호에서 규정한 수당 <sup>2)</sup> -기타 수당중 기획예산처장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 수당	<삭제> (내국세 교부금으로 합산)
경상 교부금( 내국세 교부금)	내국세(국세와 지방세의 조정등에 관한 법률 제5조의 규정에 의하여 국가가 지방자치단체에 양영하는 금액 제외) 총액의 13%	내국세(목적세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 19.4%
특별 교부금	내국세 총액의 11.8%의 11분의 1	<신설> 교육세 전액 (지방교육양여금제도 폐지)
증액교부 금	국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산이 정하는 바에 의하여 증액교부할 수 있음	내국세 교부금의 4%
법 제12조( 중학교의 무교육경 비 부담에 관한 특례)	<신설> -중학교 의무교육이 2002~2004년 동안 순차적으로 실시되는 동안 의무교육 기관의 보급교부금에 중학교 교원은 합산하지 않으며 지자체에서 중전대로 보급전입금 전출하도록 함 -중학교 의무교육 도입에 따라 수업료, 입학금, 교과서 대금은 증액교부금으로 교부함	<삭제>

출처. 법제처 국가법령정보센터와 교육부(2002) 「2002 지방교육재정 운용 편람」을 참고하여 작성함.

주. 1) 기말, 정근, 관리업무수당

2) 교직수당, 경력가산, 보직가산, 학급담당가산, 특별학급가산, 보전수당, 보전수당 가산금

2006년 말 개정된 교부금법에서는 종래 국고보조금으로 지원했던 유아교육지원사업, 방과후학교사업, 특수교육지원사업 등 국고보조금사업을 교부금으로 통합하기 위해 교부율을 종래 19.4%에서 20%로 인상했다. 이들 사업은 안정적으로 지원될 필요가 있기 때문에 매년 국가가 국고보조금으로 예산을 확보하던 금액을 내국세 일정비율로 통합한 것으로 보인다. 내국세 교부금 비율이 20%로 인상된 2008년 유아교육비가 기준재정수요로 5,415억원(2008 교과부)<sup>1)</sup>을 산정되었으나 이후 누리과정의 도입으로 유아교육비의 규모는 대폭 급증했다.

<표 4> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(2004년 말, 2006년 말 개정)

구 분	2006.12.30. 개정 (2007.1.1. 시행)
보급 교부금	-
내국세 교부금	내국세(목적세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 20% (2008년부터 시행)
교육세 교부금	교육세 전액
특별 교부금	내국세 교부금의 4%
증액 교부금	-

출처. 법제처 국가법령정보센터를 참고하여 작성함.

### 3. 누리과정 도입과 교부금법 개정

2010년 이후 국가의 교부금 확보 내용은 조세 개편에 따라 내국세의 교부율을 조정하는 내용이 대부분이다. 2010년 개정된 교부금법은 지방소비세의 도입에 따라 내국세 총액이 줄어들자 이를 보전하기 위해 내국세 교부율을 종래 20%에서 20.27%로 조정했다.

만 3~5세아 대상 누리과정이 2012년, 2013년에 도입되었다. 중학교 의무

1) 2008년 내국세분 교부금 19.4%(25조 9,893억원)와 20%(26조 7,931억원)과의 차액은 8,038억원이었음.

교육 도입과 비교하면 유아 무상교육을 위한 재원 마련 대책이 없었다고 볼 수 있다. 누리과정의 재원 부담을 둘러싼 교육부와 교육청의 갈등이 컸다. 유아 무상교육을 도입하면서 중학교 의무교육과 달리 재원 부담을 체계적으로 마련하지 않고 교부금에서 그 부담을 지도록 했다. 교육청은 종래 교부금으로 유아 무상교육을 감당할 수 없다며 이에 대한 예산편성을 거부하기도 했다. 유아 무상교육을 둘러싼 교육부와 교육청의 갈등은 2016년 말 「유아교육지원 특별회계법」을 제정함으로써 한시적으로 해소되었다. 정부는 교육세 중 예산으로 정하는 금액을 「유아교육지원 특별회계법」에 의한 세입 재원으로 사용했다. 「유아교육지원 특별회계법」은 2017년부터 3년 시한으로 제정되었으나 기한을 연장해 2022년 12월 31일 효력을 갖도록 했다. 이후 유아교육지원비를 안정적으로 확보하는 문제는 과제가 되고 있다.

<표 5> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(2010~16년 개정)

구 분	2010.1.1. 개정 (2010.1.1. 시행)	2016.12.20. 개정 (2017.1.1. 시행)
보급 교부금	-	-
내국세 교부금)	내국세(목적세, 종합부동산세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 20.27%	내국세(목적세 및 종합부동산세 <sup>1)</sup> , 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 <sup>2)</sup> 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 20.27%
교육세 교부금	교육세 전액	교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액
특별 교부금	내국세 교부금의 4%	<좌동>
증액 교부금	-	-

출처. 법제처 국가법령정보센터를 참고하여 작성함.

주. 1) 2005.1.5. 종합부동산세법이 제정됨에 따라 추가됨.

- 2) 2014.12.23. 소방안전교부세가 신설됨에 따라 주요 화재 원인인 담배에 대해 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 소방안전교부세가 신설됨에 따라 추가 됨.

#### 4. 특별교부금 축소와 교부금법 개정

2017년 말 개정된 교부금법은 특별교부금제도에 대한 비판을 반영해 규모를 내국세 교부금의 4%에서 3%로 인하했다. 특별교부금의 국가시책 사업이 너무 많아 학교와 교육청에 부담을 주고 있으며, 지역교육현안사업은 “기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요”라고 할 수 없다는 비판이 컸다. 재해대책수요의 경우도 재난 복구로 재원의 일부만 사용하고 나머지는 시도교육청 평가에 따른 인센티브 재원으로 사용하는 것에 대해 비판이 높았다(송기창 외, 2018).

2018년 말 개정된 교부금법은 국세를 지방세화 하는 정부의 「재정분권 추진방안」에 의해 국세인 부가가치세의 11%인 지방소비세를 2019년에는 15%, 2020년 21%로 인상하고 담배 개별소비세의 20%를 2019년 35%, 2020년 45%로 각각 인상함에 따라 내국세 감소가 예정되었다. 내국세 감소로 인해 교부금을 보전하기 위해 내국세 교부율을 종래 내국세 총액의 20.27%에서 20.46%로 조정했다.

<표 6> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(2017~16년 개정)

구 분	2017.12.30. 개정 (2018.1.1. 시행)	2018.12.31. 개정 (2019.1.1. 시행)
보급 교부금	-	-
내국세 교부금	내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 20.27%	내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 20.46%
교육세 교부금	교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액	<좌동>
특별 교부금	내국세 교부금의 3%	<좌동>
증액 교부금	-	-

출처. 법제처 국가법령정보센터를 참고하여 작성함.

## 5. 고등학교 무상교육과 교부금법 개정

2019년 말에 개정된 교부금법은 고등학교 무상교육을 위한 재원을 확보하기 위해서였다. 고등학교 무상교육 재원을 마련하기 위해 중학교 의무교육 도입 당시 재원 확보 방법을 활용한 것으로 보인다. 2004년 말 폐지했던 증액교부금제도를 다시 부활시켰다. 교부금법 제14조 고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례 조항을 신설해 제1항에서 국가는 고등학교 무상교육에 필요한 비용 중 47.5%를 증액교부하도록 개정했다. 다만 제14조의 개정규정은 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 효력을 가지도록 하고 있기 때문에 이후의 재원 확보는 과제로 남아있다. 중학교 의무교육을 완성한 해에 교부금의 개편을 위해 교부금법이 개정되었는데 유아 무상교육과 고등학교 무상교육을 안정화하기 위해 교부금법을 다시 개편할 필요가 높다.

내국세 총액에서 제외하는 담배에 부과하는 개별소비세가 20%에서 45%

로 증가함에 따라 내국세 교부율을 종래 20.46%에서 20.79%로 조정하기 위해 2019.12.31. 교부금법을 개정했다.

<표 7> 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천(2019년 개정)

구 분	2019.12.3. 개정 (2019.12.3. 시행)	2019.12.31. 개정 (2020.1.1. 시행)
보급 교부금	-	
내국세 교부금	내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 20.46%	내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 20.79%
교육세 교부금	교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액	<좌동>
특별 교부금	내국세 교부금의 3%	<좌동>
증액 교부금	국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다.	<좌동>
법 제14조(고등 학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례)	국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다	<좌동>



## Ⅳ. 지방교육재정부금법의 과제

### 1. 국가의 재원 확보를 위한 과제

지방교육재정교부금법은 1971년 중학교 무시험제 도입과 함께 중등교육 기관이 급격하게 증가하고 중학교 의무교육 재정 수요를 확보하기 위해 종래 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 통합해 제정되었다. 교부금법은 중학교 의무교육을 완성하고, 누리과정을 도입했으며, 고등학교 무상교육을 완성하기 위해 재원을 확보하는 방안을 잘 담아왔다고 볼 수 있다. 유·초·중등교육의 양적 질적 성장을 위해 국가의 교부금 재원 확보와 관련해 여전히 과제가 많다.

첫째, 「유아교육지원 특별회계법」의 효력이 2022년 말이면 끝난다. 재원의 확보없이 추진된 누리과정의 도입은 교육부와 교육청의 재원 부담을 둘러싼 갈등을 낳았고 결국 「유아교육지원 특별회계법」의 제정으로 갈등을 봉합했다. 누리과정을 안정적으로 지원하기 위한 재원의 확보 방법은 결국 교부금을 인상하는 방법이 최선이다. 현재 교육세 중 예산으로 정하는 금액과 국가가 일반회계에서 정하는 금액으로 「유아교육지원 특별회계법」의 재원으로 하고 있다. 매년 예산으로 확보하고 있는 국가의 지원액을 내국세 교부금에 포함해야 한다. 유아교육과 보육의 무상교육 실시는 특히 사립의 경우 학부모의 부담이 많다는 점에서 무상교육의 정도가 충분하지 않다는 문제점이 여전히 있다. 유아교육의 실질적 무상교육을 위해서는 현재 재원 이상의 재원이 필요하다는 점도 고려해야 한다.

둘째, 고등학교 무상교육의 재원을 증액교부금제도를 부활하고 특례조항을 신설해 국가가 고등학교 무상교육에 필요한 비용의 47.5%를 확보하고 있다. 이 특례 조항 또한 2024년 말까지로 효력이 제한된다. 고등학교 무상교육이 2024년 이후에도 지속적으로 시행되어야 하기 때문에 특례조항의 효력이 끝나는 2024년 말 이전에 재원 확보 대책을 세워야 한다. 중학교 의무교육을 도입하는 단계에서도 특례 조항을 두었지만 완성 단계에서 중학교 의무교육 재원을 안정적으로 확보하기 위해 교부금의 개편이 있었다.

유아 무상교육과 고등학교 무상교육의 안정적 재원 확보를 위해서는 추

가적인 교부금의 확보가 필요하다. 한국교육개발원의 「교육여론조사」(임소현 외, 2020)에서 정부가 교육재정을 우선적으로 확대해야 할 학교급으로 고등학교(25.2%)와 유아교육(20.6%) 순으로 높았다. 초등학교와 중학교는 의무교육의 실시로 지원이 안정적으로 이루어지고 있지만 고등학교와 유아교육에 대한 지원은 충분하지 않다는 것을 알 수 있는 조사 결과이다. 「교육여론조사」는 무상교육의 범위를 학교급식비, 방과후학교 교육비, 교복구입비, 디지털학습 장비 구입 및 활용비, 현장학습비(수학여행 경비 등) 및 수련 활동비 등으로 확대해야 한다고 응답하고 있다고 밝혔다(임소현 외, 2020). 유아교육과 고등학교 무상교육의 안정화와 지원 수준의 확대를 위해 교부금법에 국가의 재원 확대 방안을 담아야 한다. 이를 위해 내국세분 교부율을 상향 조정할 필요가 있다. 이외에도 미래교육, 고교학점제, 교육격차의 해소, 노후 시설의 개선 등 교육분야의 다양한 재정 수요는 많다.

그러나 학생수의 급감으로 인해 지방교육재정교부금을 축소해야 한다는 예산 당국의 주장이 오랫동안 교육계를 압박하고 있다. 유아교육과 고등학교 무상교육을 안정화 하는 단계에서 학생수 감소와 연계해 지방교육재정을 축소해야 한다는 주장이 강하게 제기될 수 있다. 학생수 감소 등 교육환경 변화에 따라 교육재정을 확대 및 축소해야 하는지에 대해 여론을 조사한 결과, 가장 많은 응답자(32.1%)는 교육서비스의 질을 높이기 위해 교육재정을 축소하지 말고 현 수준을 유지해야 한다고 했고, 다음으로 교육여건을 선진국 수준으로 개선한 이후 교육재정을 축소해 나가야 한다(29.2%), 교육서비스의 질을 획기적으로 높이기 위해 교육재정을 증가해 나가야 한다(21.7%), 학생 수 감소비율에 따라 교육재정을 축소해 나가야 한다(11.4%) 순으로 응답하고 있다. 요약하면, 국민 여론은 여전히 교육서비스의 질이나 교육여건을 더 높이기 위해 교육재정을 줄여서는 안된다는 의견이 대부분이었다(임소현 외, 2020)는 점을 고려해야 한다. 지방교육재정의 적정 규모에 대한 탐색을 통해 향후 지방교육재정교부금의 규모나 재원 확보 방식을 개편할 필요가 높다.

국가의 유·초·중등 교육재정 확보와 관련해 확보하는 방법에 대해서도 논의할 필요가 있다. 국가가 확보해주는 교부금은 역사적으로 봉급교부금, 경상교부금 또는 내국세 교부금, 증액교부금 등으로 다양했다. 봉급교부금은 2004년 말 중학교 의무교육 완성 당시 폐지된 바 있다. 봉급교부

금제도가 있었던 시기에는 이를 제외한 교육비를 경상교부금 또는 내국세 교부금으로 확보했기 때문에 내국세 총액 비율이 낮았다. 교육에서 인건비가 차지하는 비율이 가장 높기 때문에 인건비를 봉급과 수당을 포함한 보수교부금으로 확보(송기창, 2021)한다면 내국세 교부금의 교부율이 인하되므로 경기변동에 의한 영향을 덜 할 수 있다. 증액교부금제도는 국가적인 수준에서 교육정책을 도입할 때 재정 수요가 필요한 경우를 대비하는 것이므로 2019년 부활된 것은 재정의 융통성을 높여준 것이라고 생각한다.

## 2. 지방교육재정교부금의 변동성을 완화하기 위한 과제

지방교육재정교부금은 재원이 내국세의 일정 비율과 교육세로 구성되어 있기 때문에 경기변동에 따라 재원의 규모가 상당히 달라진다. 경제가 어렵고 세수가 적게 걷힐 때에는 세입이 줄어들어 세출을 줄이거나 지방채를 발행할 수 밖에 없다. 지방교육채를 발행해 세수 부족을 메웠던 시기는 매우 많다. 1999년 학교 신설 수요와 교원정년단축으로 인한 명예퇴직 수당 수요를 충당하기 위해 지방교육채가 발행되었다. 2004년과 2005년, 2009년, 2013~17년에 세수 감소 또는 누리과정 지원비가 부족해 지방교육채를 발행했다(송기창 외, 2020). 세수 부족 시기에 교육부는 교부금 재원에 지방교육채 발행을 포함했다. 예를 들면, 교육부는 「2017년도 지방교육재정 보통교부금 확정교부」에서 “교부액에는 학교시설비(교육환경개선비) 지방채 7,716억원 포함” 했으며, 「2016년도 지방교육재정 보통교부금 확정교부」에서 “교부액에는 교부금 보전 지방채 1조 3,200억원 포함” 한다고 명시했다.

반대로 경제가 좋고 세수가 많이 걷힐 때에는 예산 이상으로 초과 세입이 발생한다. 회계연도 독립의 원칙에 따라 초과세입은 그 해에 지출해야 하는 문제가 있다. 이로 인해 지방자치단체에서는 불요불급한 지출을 하기도 하고 선심성 사업을 추진하는 문제를 야기할 수 있다(이희재·박현환, 2018). 교육청과 학교 또한 이러한 문제가 발생(KBS, 2021)해 교육재정이 넘쳐난다는 오해를 불러일으킨다. 세입의 안정성이 낮고 변동성이 큰 문제점으로 인해 지방교육재정 운용에 어려움이 많다. 세수에 연동되는 세

입의 특성상 세입의 변동성 문제는 필연적으로 나타날 수 밖에 없다.

미국은 경기변동에 따라 세입과 세출이 안정적이지 못한 문제에 대응하기 위해 1982년부터 주정부에서 Rainy Day Fund(RDF)를 도입하기 시작해 거의 모든 주정부에서 활용하고 있다. Rainy Day Fund(RDF)는 “경기황기에는 여유재원을 저축하고, 경기 침체기에는 이를 이용하여 재정손실을 상쇄하는 미국의 재정안정화 제도”를 말한다. 우리나라에서도 2016년 11월 경상남도를 시작으로 2018년 2월 기준으로 17개 자치단체가 재정안정화기금을 도입했다. 2017년 지방재정법 제14조에 재정안정화기금 설치규정을 신설해 적립근거, 재원 등 기본적인 사항은 지방재정법에 규정하고, 적립요건과 비율, 사용 요건 등 구체적인 내용은 조례로 규정하도록 했다. 자치단체는 대부분 행정안전부의 예시구성안을 그대로 따르고 있다(박지현, 2020; 이희재·박현화, 2018).

교육청 또한 지방재정법을 준용하기 때문에 지방재정법과 지방자치단체기금관리기본법 제16조에 의해 세입 및 결산상 잉여금 등 여유재원을 활용해 교육재정안정화기금을 조성·운영함으로써 지방교육재정을 효율적으로 운용할 수 있다. 2019년 이후 15개 교육청이 교육재정안정화기금 설치 및 운영 조례를 제정했다. 2020년 10월 기준으로 7개 교육청이 총 2,819억원을 적립했다(한국교육개발원, 2020). 교육부는 세수 부족 시기에는 지방채 발행을 전제해 교부금을 교부하고 있다. 세수가 많을 때를 대비해 2020.10.20. 지방교육재정교부금법 시행령을 개정해 기준재정수요 항목에 재정안정화지원 항목을 포함했다. 세입과 세출의 변동성을 완화하기 위해 교육재정안정화기금을 조성하고 이를 효율적으로 운영해 지방채 발행과 초과세입 지출의 문제점을 해소해야 한다.

### 3. 특별교부금의 축소

지방교육재정교부금법 제5조의2 제1항은 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업, 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요, 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 특별교부금을 교부한다고 규정하고 있다.

국가시책사업으로 교육부는 너무 많은 사업을 국가 수준에서 시행하고

있다. 2017년 기준으로 국가시책사업은 30개 정책사업 영역에 88개의 단위사업과 207개의 세부사업에 달했다. 지방교육자치에 걸맞게 국가는 전국적으로 시행될 필요가 있는 중요한 정책, 예를 들면 유아 무상교육, 고교 무상교육 등으로 역할을 한정할 필요가 높다. 특별교부금 사업이 학교 현장에 무리한 부담을 준다는 비판은 오랫동안 지속되고 있다. 국가시책사업을 매년 양상해내는 관행은 중단해야 한다. 재원의 운용에서 외부통제가 미흡하다는 비판 또한 높다. 지역현안수요도 “기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한” 사업이 아니라는 비판이 높다.

이러한 비판에 대해 특별교부금의 비율을 인하해 왔으나 지방교육재정의 규모가 늘어나면서 절대액은 다시 증가하는 양상을 반복해왔다. 특별교부금은 국가와 지방의 역할을 고려해 지방교육분권시대에 맞게 더 축소할 필요가 높다.

## 참고문헌

- 교육부(1999). '99지방교육재정 운용 편람.
- 교육부(2002). 2002 지방교육재정 운용 편람.
- 교육부(2018). 2018년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고.
- 박지현(2020). 경기변동에 대응하기 위한 지방재정안정화기금의 필요성: 미국 Rainy Day Funds를 중심으로. 한국지방세연구원.
- 손희권(2008). 교육과 헌법: 헌법 제31조의 구조와 해석. 학지사.
- 우명숙(2006). 지방교육재정교부금법 개정을 둘러싼 주요 쟁점. 교육행정학연구, 24(1), 247-266.
- 정현승(2005). 의무교육의 무상성. 교육법학연구, 17(1), 230-252.
- 송기창·김병주·김용남·나민주·남수경·엄문영·오범호·우명숙·윤홍주·이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 송기창·김병주·김민희·윤홍주·이현국·김용남(2020). 지방교육재정 중장기 전망과 운용방향 연구. 한국교육개발원.
- 송기창(2021). 지방교육재정교부금의 전망과 향후과제. 교육&재정. 2021.10.30.
- 우명숙(2006). 지방교육재정교부금법 개정을 둘러싼 주요 쟁점. 교육행정학연구, 24(1), 247-266.
- 이희재·박현환(2018). 지방재정 연도 간 재원안정화 방향의 모색: 미국의 재정안정화 기금을 중심으로. 국가정책연구, 32(1), 157-177.
- 임소현·박병영·황준성·황은희·백승주·김혜자·이정우(2020). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2020).
- 한국교육개발원(2020). 2020 지방교육재정분석 종합보고서: 2019회계연도.
- KBS(2021). “고친 데 또 고치고, 산 것 또 사고”...‘추경’에 돈 남아도는 학교. 2021.11.21.
- 법제처 국가법령정보센터. 지방교육재정교부금법 연혁과 제·개정 이유.

## 토론 1

# 지방교육재정교부금법의 변화와 과제, 제21대 국회의 관련 현안 검토

이 덕 난(국회입법조사처, 대한교육법학회 수석부회장)

## I. 들어가며

1. 먼저 지방교육재정교부금법 제정 50주년과 한국교육재정경제학회 창립 30주년을 맞이하여 교육재정 전반에 걸친 정책 및 입법에 대해 함께 토론하며 공부할 수 있는 논의의 장이 마련된 데에 대해 기쁘게 생각함

2. 매우 중요하고 시의적절하며 뜻깊은 자리를 마련해 주신 한국교육재정경제학회 하봉운 회장님과 저희 국회입법조사처 김만흠 처장님께도 매우 감사하고, 함께 하신 유관 기관에도 감사함

◎ 코로나 상황이라 현장에 못 오시는 청중들이 온라인으로 보고 함께하실 수 있다는 점을 고려하여 큰 글씨의 개조식으로 작성함

◎ “지방교육재정교부금법 변화와 과제: 국가의 재원 확보를 중심으로”에 대해 발제문을 작성해주신 우명숙 교수님께도 매우 감사함. 정말 많은 공부가 되었음

◎ 저도 이 주제와 관련하여 국회의원님들의 질의에 대한 회신, 관련 연구 및 세미나 등의 과정에서 고민해왔고, 이번 세미나를 통해 다시 공부할 수 있는 계기가 되었으며, 토론자의 역할에 충실하기 위하여 궁금한 점과 함께 논의할 점을 몇 가지 제시함

## II. “제2장 교부금법의 구조와 관련 법”에 대하여

### 1. 지방교육재정교부금법의 구조

◎ “증액교부금은 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 한 시적으로 유효하도록 부칙에서 규정하였으나, 고등학교 무상교육은 3년만 실시하는 것이 아니기 때문에 향후 안정적인 재원 마련이 필요하다”는 발표자의 의견에 공감함(법 제3조 제4항 관련)

◎ “교부금의 재원이 증가하는 추세에서 특별교부금의 절대 금액은 계속 증가하고 있기 때문에 특별교부금의 비율은 인하할 필요가 있다”는 발표자의 의견에 공감함(법 제3조 제3항 관련)

◎ “세출 측면에서는 지방교육자치제도의 재원으로서 교부금 재원으로 운용하는데 있어 지방분권이 보장되도록 교육청의 자율성이 더 강조되어 규정될 필요가 있으며, 특별교부금의 예산과정에서 외부통제가 미흡하고 교육부의 재량이 많다는 비판”에 대한 교육부의 입장이 궁금하고, 이를 개선하기 위한 방안에 대한 발표자의 의견이 궁금함(발표문 3쪽 관련)

### 2. 지방교육재정교부금법과 관련된 법

◎ 헌법 제31조와 교육기본법 제7조 등, 지방교육자치에 관한 법률, 지방재정법 등 지방교육재정교부금법 관련 법률에 대해 이해하기 쉽게 설명함(발표문 4-6쪽 관련)



### Ⅲ. “제3장 지방교육재정교부금법의 변화”에 대하여

#### 1. 지방교육교부금법의 제정과 2000년까지 개정

◎ 1971년 지방교육재정교부금법 제정부터 2000년까지의 약 30년간의 지방교육재정교부금법의 교부금 재원 변천 등에 대해 이해하기 쉽게 설명함(발표문 6-9쪽 관련)

#### 2. 중학교 의무교육 완성과 교부금법 개정

◎ 중학교 의무교육의 효과적인 도입·실시에 필요한 재원 마련을 위해 제12조 특례조항과 증액교부금을 활용했다는 점, 이러한 재원 마련 방법을 최근 고등학교 무상교육의 도입과 시행에서도 유사하게 활용했다는 점 등을 이해하기 쉽게 설명함(발표문 9-11쪽 관련)

◎ “내국세 교부금 비율이 19.4%에서 20%로 인상된 2008년(차액 8,038억원) 유아교육비가 기준재정수요로 5,415억원(2008 교과부)을 산정되었으나 이후 누리과정의 도입으로 유아교육비의 규모는 대폭 급증”한 것에 대해 교육부가 정말 예상하지 못하였다면 교육부 내에 예산 및 재정 추계에 관한 전문조직 신설 등 근본적인 재발 방지 대책이 필요함(발표문 11쪽 관련)

#### 3. 누리과정 도입과 교부금법 개정

◎ “중학교 의무교육 도입과 비교하면 유아 무상교육을 위한 재원 마련 대책이 없었다고 볼 수 있다. 2016년 말 「유아교육지원 특별회계법」을 제정함으로써 한시적으로 해소되었으나, 2023년부터의 유아교육지원비를 안정적으로 확보하는 문제는 과제가 되고 있다.”는 발표자의 의견에 공감함(발표문 12-14쪽 관련)

◎ 소위 누리과정은 “유아교육 및 보육 공통과정”임. 교육부가 교육관계 법령상 근거도 미흡하고 모호한 누리과정이라는 용어를 사용하는 것은 적절하지 않으며, 명확한 용어를 사용하는 것이 문제 해결의 시작이 될 수 있음

◎ 지방교육재정교부금법상 목적에 부합하지 않는 어린이집에 대한 교부금 지원은 법적으로 문제가 있으며, 국회교육위원회도 교육부에 대해 이례적으로 부대의견을 제시하여 근본적인 대책을 마련할 것을 주문하였음. 만약, 교육감의 어린이집에 대한 유아교육 위탁 및 소요 비용 지원 방식으로 교부금을 지원하려한다면, 지방교육재정교부금법과 유아교육법 등 법률을 개정해야 할 사항임. 3건의 대통령령 개정으로 지원하고 있는 현행 방식은 상위법인 법률에 부합하지 아니하는 문제가 있으므로 개선이 필요함<sup>2)</sup>

◎ 이에 이 문제는 「유아교육지원 특별회계법」만으로 해결하기 어렵고, 근본적으로는 지방교육재정교부금법상 목적 및 대상을 어린이집으로 확대할 수 있는 법률적 근거를 마련하고, 동시에 그에 상응하는 교부율 상향이 필요함. 이에 대한 발표자의 의견이 궁금함

#### **4. 특별교부금 축소, 고등학교 무상교육과 교부금법 개정**

◎ “중학교 의무교육을 완성한 해에 교부금의 개편을 위해 교부금법이 개정되었는데 유아 무상교육과 고등학교 무상교육을 안정화하기 위해 교부금법을 다시 개편할 필요가 높다”는 발표자의 의견에 공감함(발표문 14-17쪽 관련)

---

2) 이덕난, “유아교육·보육 공통과정(누리과정)의 도입 목적과 법적 쟁점 분석”, 『입법&정책』 창간호, 서울특별시의회, 2013.4.30.

#### IV. “제4장 지방교육재정교부금법의 과제”에 대하여

##### 1. 국가의 재원 확보를 위한 과제

◎ “유아 무상교육과 고등학교 무상교육의 안정적 재원 확보를 위해서는 추가적인 교부금의 확보가 필요하다. 유아교육과 고등학교 무상교육의 안정화와 지원 수준의 확대를 위해 교부금법에 국가의 재원 확대 방안을 담아야 한다. 이를 위해 내국세분 교부율을 상향 조정할 필요가 있다.”는 발표자의 의견에 공감함(발표문 18-20쪽 관련)

◎ “교육에서 인건비가 차지하는 비율이 가장 높기 때문에 인건비를 봉급과 수당을 포함한 보수교부금으로 별도로 분리하여 확보(송기창, 2021)하고, 그에 따라 인건비를 제외한 실질적인 내국세 교부금의 교부율을 맞추면 경기변동에 의한 영향을 덜 받게 된다”는 것으로 이해됨. 이 방안이 “학생수의 급감으로 인해 지방교육재정교부금을 축소해야 한다”는 기재부, 경제학계 및 일반행정학계 등의 주장에 대한 반론 및 대안으로도 가능할 지에 대한 발표자의 의견이 궁금함

##### 2. 지방교육재정교부금의 변동성을 완화하기 위한 과제

◎ “세입과 세출의 변동성을 완화하기 위해 교육재정안정화기금을 조성하고 이를 효율적으로 운영해 지방채 발행과 초과세입 지출의 문제점을 해소해야 한다”는 발표자의 의견에 공감함(발표문 20-21쪽 관련)

◎ 혹시 이 제도를 안정적으로 운영하고 활성화하는 데에 법적인 어려움이 있는지 궁금함

### 3. 특별교부금의 축소

◎ “특별교부금 사업이 학교 현장에 무리한 부담을 준다는 비판은 오랫동안 지속되고 있다. 국가시책사업을 매년 양상해내는 관행은 중단해야 한다”는 발표자의 의견에 공감함(21-22쪽 관련)

◎ 다만, “특별교부금은 국가와 지방의 역할을 고려해 지방교육분권시대에 맞게 더 축소할 필요가 높다”는 의견도 있으나, “특별교부금을 지역간·계층간 등의 교육격차 해소, 환경의 역습과 코로나19 및 4차산업혁명 등 중대한 변화에 대응하기 위한 국가수준의 중장기 교육비전 수립 및 시범 운영 등 본래 목적에 충실하게 사용하도록 개선하는 방안”에 대한 발표자의 의견이 궁금함

### 4. 재정분권 추진에 따른 지방교육재정교부금 감소분 보전

◎ 제21대 국회에는 ‘재정분권 추진방안’에 따른 지방소비세율 인상과 관련하여 재원이 줄어드는 지방교육재정교부금 감소분을 보전하기 위하여 「지방교육재정교부금법」 제3조에 따른 교부율(현행 20.79%)을 상향하려는 법률안 4건(서영교의원안, 2020.10.5., 김철민 의원안, 2021.1.22.; 박찬대의원안, 2021.10.15.; 김영배의원안, 2021.10.19.)이 제안됨

◎ 이에 대해 “국가에서 지방으로 전환되는 사업 등을 위한 비용을 한시적으로 보전하기 위하여 지방자치단체에 배분되는 지방소비세 인상분은 해당 사업을 위해 사용되어야 하므로, 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위한 교육비특별회계로의 전출금을 계산하는 총액에서 제외하는 것이 바람직한 것으로 보인다”는 국회교육위원회 검토보고가 제시됨

◎ 이 법률안의 처리와 향후 이와 유사한 문제 발생 시를 대비한 아이디어와 관련하여 발표자의 의견이 궁금함

## “지방교육재정교부금법 변화와 과제: 국가의 재원 확보를 중심으로”에 대한 토론문

남수정(강원대학교)

### 1. 발표문의 요약

발표자는, 학령인구가 감소함에 따라 지방교육재정의 규모를 줄여야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있는 상황에서, “국가의 재원 확보”에 한정하여 교부금법의 그간의 변화와 향후 과제를 제시하고자 하였다. 이를 위해서 먼저, 「지방교육재정교부금법」(이하 교부금법)의 구조와 관련 법을 살펴보고, 지방교육재정교부금법의 변화를 막대한 재정수요 발생시점을 중심으로 다섯 시기로 구분하여 제시하였다. 1) 교부금법의 제정에서 2000년 개정까지, 2) 중학교 의무교육 완성과 교부금법 개정, 3) 누리과정 도입과 교부금법 개정, 4) 특별교부금의 축소와 교부금법의 개정, 5) 고등학교 무상교육과 교부금법 개정 등으로 구분하여 정리하였다. 그리고 지방교육재정교부금법의 과제를 1) 국가의 재원 확보를 위한 과제, 2) 지방교육재정교부금의 변동성을 완화하기 위한 과제, 3) 특별교부금의 축소 세 가지로 제시하였다.

발표문의 구조에서 알 수 있듯이 국가적 재원 확보의 측면에서 보면 교부금법이 현재 막대한 재정 소요가 발생하는 교육정책의 실현과 관련하여, 그리고 유, 초, 중등교육 전반에서 미래교육을 준비하여 안정적으로 재원을 확보하고자 하는 내용으로 구성되어 있다. 발표문은 국가의 경제발전과 더불어 헌법 제31조에 담긴 균등한 교육기본권의 보장을<sup>1)</sup> 위하여 유아교육부터 중등교육까지 보편화교육의 실현을 위해 막대한 재정이 소요되는 시기마다 교부금이 어떻게 기능을 해왔는지를 체계적으로 정리하여 제시하였다는 점에서 그 의의가 크다.

1) 대한민국헌법 제31조 제1항부터 제3항까지의 내용 : ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다.

학령인구 감소 등을 이유로 기재부 등 재정당국의 재원 감축에 대한 전방위적 공세가 있는 현 시점에, 국민 기본교육을 위한 국가적 차원의 안정적 재원 확보 수단으로서 지방교육재정교부금제도(이하 교부금제도)의 중요성과 향후 과제를 제안하였다는 점에서 발표자의 의견에 감사와 전적인 동의를 표한다. 토론자로서 몇 가지 제안을 토대로 발표문에 보완적 의견을 제안하고자 한다.

## 2. 지방교육재정교부금제도의 목적에 대한 재검토와 명료화 필요

교육기본권 보장을 위한 안정적 재원 확보수단으로서 지방교육재정교부금제도의 목적에 대한 재검토와 명료화가 필요한 시점이 되었다. 1971년 법 제정 이래 그동안 교부금제도의 목적은 교부금법 제1조(목적)에 제시된 “교육의 균형있는 발전”을 중심으로 정의되어 왔다. 이는 1962년 제정된 「지방교부세법」이 지역간 조정에 초점을 두는 것과 같은 맥락에서 제도를 설계, 운영해 왔기 때문이다.

※ 참고자료 : 「지방교부세법」(법률 제17893호(지방자치법) 일부개정 2021. 01. 12.)

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.

그런데 균형있는 발전은 소극적인 차원에서 시·도교육청간에 교부금 배분의 공평성, 즉 충분한 수준은 아니지만 주어진 금액의 공정한 기준에 따른 배분으로 해석될 여지가 있다. 교육계에서는 학령인구의 감소에 따른 교육재원 소요액의 감소 주장에 대한 대응논리로서 현재의 표준교육비 대비, 나아가 미래교육 변화에 대비하여 충분한 수준의 교육재원이 투입되고 있지는 않음을 지적해 왔다. 따라서 이러한 논리가 교부금제도가 담기도록 교부금제도의 목적을 정의하고 법 개정을 추진할 필요가 있다.

이를 위해서 교부금제도가 “교육의 공평성을 실현하기 위한 재원을 확보 및 지원” 하는 데 목적이 있음을 보다 명확히 규정할 필요가 있다(표 1> 참고). 그리고 이때 공평성은 교육격차 해소를 포함한 결과적 평등을

실현하기 위한 보다 적극적인 수직적 공평성의 적용과 이를 위한 재정적 충분성의 강화를 의미한다는 것을 시행령, 시행규칙 등에 반영할 필요가 있다.

〈표 1〉 「지방교육재정교부금법」 제1조(목적) 개정 안

현행	개정 안
제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 공평성을 실현하는 것을 목적으로 한다.

또한 「지방교육재정교부금법시행령」 제4조(기준재정수요액의 산정 등) 관련 [별표 1] 학교운영비와 관련해서 교육격차 발생 학생 배경요인이 충분히 반영될 수 있도록 제도적으로 규정을 정비할 필요가 있다. 즉, 현재는 「지방교육재정교부금법 시행령」 [별표 1] 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준의 “4. 교육복지지원비”의 “가. 지역 간 균형교육비, 나. 계층 간 균형교육비”에 적용하고 있는 기준을 기본적 학교운영비 산출시 명시적으로 적용되도록 기준을 개선할 필요가 있다(〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 「지방교육재정교부금법 시행령」 [별표 1] 기준재정수요액의 측정 항목·측정단위 및 산정기준의 개정 방향

측정항목	측정단위	산정기준
2. 학교 운영비	가. 학교경비	학교 수 1) 교부금산정기준학교 수 2) 최근 5년간 통폐합으로 줄어든 학교 수 3) 지역간 균형교육비 산정시 적용하는 기준 조정값
	나. 학급경비	학급 수 1) 교부금산정기준학교의 학급 수 2) 최근 5년간 통폐합으로 줄어든 학교의 학급 수 3) 지역간 균형교육비 산정시 적용하는 기준 조정값
	다. 학생경비	학생 수 1) 교부금산정기준학교의 학생 수 2) 계층간 균형교육비 산정시 적용하는 기준 조정값
4. 교육 복지 지원비	가. 지역간 균형교육비	학교 수, 소재 행정구역 면적, 도서·벽지 소재 학교의 학생 수 1) 교부금산정기준학교 수 2) 지방자치단체 관할 구역 면적 3) 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지에 소재한 교부금산정기준학교의 학생 수
	나. 계층간 균형교육비	학생 수, 수급자 수, 한부모 가족 보호 대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수 1) 교부금산정기준학교의 학생 수 2) 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제4호에 따른 교육급여의 수급자(이하 “수급자”라 한다) 수 3) 「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족 보호대상 학생 수 4) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 차상위계층 학생 수 5) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 다문화가정 학생 수 6) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 북한이탈주민가정 학생 수



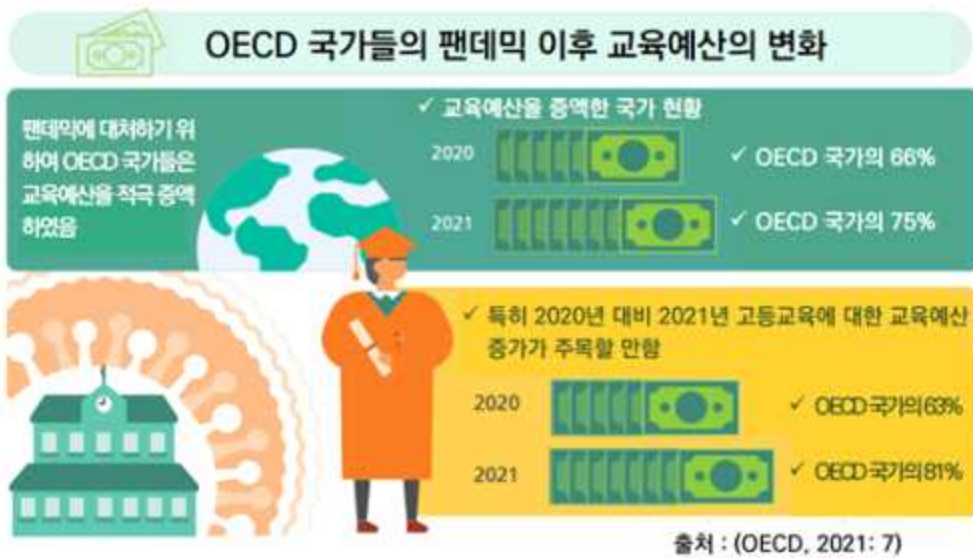
주 : 붉은색으로 표시한 부분이 추가 개정 관련 제안 내용임.

이상의 문제는 보통교부금의 배분기준과도 직접 관련된 것으로, 교부금 제도가 안정적 재원 확보뿐만 아니라 공평한 재원 배분제도라는 점에서 향후 보다 체계적인 검토가 필요하다.

### 3. 교육에 대한 지출은 비용이 아니라 투자임을 강조할 필요가 있다.

최근 기재부가 학령인구 감소에 따라서 교육재정이 줄어들어야 한다는 논리를 강조하고 있고, COVID-19 상황 속에서 우리나라의 2021년 교육예산은 2020년보다 감소하는 유래가 없는 상황이 발생하였다. 이러한 현상은 세계적 추세와 완전 반대였다. OECD(2021)의 최근 보고서 The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic에 따르면, 팬데믹 이후인 2020년과 2021년 각각 OECD 국가의 66%와 75%가 교육예산을 증액하였다. 이러한 상황을 보면서 국가의 경제위기와 경기회복기마다 등장하는 원론적 질문인 “교육에 대한 지출은 투자인가, 비용인가?”를 다시 한번 생각해 보게 된다(남수경, 2021).

올해 7월 2일 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 우리나라의 지위를 개발도상국에서 선진국 그룹으로 변경했다. 이제는 비용으로 보는 시각, 즉, 가시적인 경기부양형 단기성과에 급급하여 백년지대계인 교육 분야에 대한 예산을 가장 먼저 줄이는 행위에서 벗어나 선진국답게 교육에 대한 중장기적이고 안정적인 지원을 할 때이다. 선진국일수록 위기 상황에서 “인적 자본에 대한 투자(investment of human capital)”로 보는 시각에서는 경제위기 타계방안으로서 교육의 중요성을 지적하고, 교육격차를 위해 노력하며, 국가 차원의 확장적 교육예산 편성과 보다 적극적인 교육투자를 강조한다. 이러한 관점이 지방교육재정교부금제도에 실현되기를 기대하면서, 그리고 강원대학교 교육연구소가 교육재정중점연구소로서 이러한 활동을 적극 지원할 것을 약속드리며 토론을 마치고자 한다.



[그림 1] COVID-19 이후 세계의 교육재정 변화

## 참고문헌

- 남수경(2021). 교육예산은 비용인가, 투자인가? 팬데믹 이후 OECD 국가들의 교육예산 증액이 갖는 의미. 「교육과 재정」 창간호, 7-8.
- OECD(2021). The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic.