

1945년 8월 15일 해방을 맞고 1948년까지 3년간 남한은 미군정기를 거쳤다. 이 기간에 학교교육은 교육이념, 교육제도, 교육과정, 교육방법, 교육자치제 전반에서 미국 제도의 영향을 받았다. 이후 미국 유학을 다녀온 교육학자들이 1960년대와 1970년대 우리나라 교육제도의 체계적 정비 전반에 영향을 주었다. 따라서 우리나라 지방교육제도 전반은 미국식 제도의 영향이 근본에 자리잡고 있다고 보아야 한다.

교육재정의 측면에서는 1971년 '세라노 대 프리스트(Serrano vs Priest)'의 판결로 미국 주정부는 학군간 형평화 교부금제도를 본격 도입하였다. 이와 유사하게 우리나라 지방교육재정교부금제도 역시 지역간 교육 균형발전을 지원하는 데 가장 중요한 교육재정제도로서 기능하고 있다. 특히 교육재정 배분제도뿐만 아니라 교육재정 확보제도라는 측면에서 지방교육재정교부금제도는 더욱더 중요하게 자리잡고 있다.

최근 들어 지방교육재정교부금제도를 둘러싼 논쟁이 치열하다. 재정당국에서는 학령인구의 감소에도 불구하고 내국세 일정 비율로 재원을 확보하도록 되어 있는 제도의 개선을 요구하고 있다. 한편에서는 고등교육재정의 부족분을 지방교육재정교부금과 공유하자는 주장도 강하다. 이러한 문제 상황에서 미국의 지방교육재정제도를 토대로 우리나라에 제도의 개선에 주는 시사점을 정리해 보고자 한다.

1. 초·중등 교육행정 거버넌스에 대한 이해

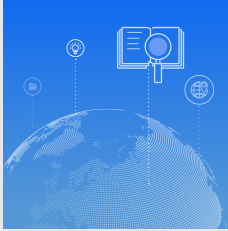
가. 초·중등 교육행정 구조 개요

미국은 연방제 국가로 50개의 주(state)로 이루어져 있으며, 각 주는 독립적인 정치, 행정, 사법 체계를 가지고 있고, 인구 구조 및 규모가 상이하여 그에 따라 교육행정과 재정체계에 있어서 매우 다양한 형태를 가지고 있다. 교육 관련 인적·재정 규모는 주마다 매우 상이한 모습을 취하고 있다. 이는 미국이 주마다 규모가 다를 뿐만 아니라 각기 다른 법적 제도적 전통을 가지고 있기 때문이다.

2020/2021년을 기준으로 미국의 공립 초·중등학교 수는 98,609개, 학교구는 19,254개, 근무하는 교원은 약 303만 명이다. 학생 수의 경우 코로나 팬데믹으로 인해 최근 2년간은 재학생 숫자가 약간 감소하여, 2018/2019학년도에 5,079만 명이었으나 2019/2020학년도에는 4,937만 명, 2020~2021학년도에는 약 4,945만 명으로 감소하였다(NCES, 2022).

미국의 초·중등학교(PK-12) 전체 지출 비용 규모는 FY2020년을 기준으로 약 7,763억 달러이고, 수입은 7,711억 달러이다. 학생 1인당 교육비의 경우 약 13,494달러로 OECD 평균을 훨씬 넘어서고 있다(NCES, 2022; OECD, 2022).

미국의 교육에 대한 주된 책임은 헌법에 따라 연방정부가 아닌 주와 지방 정부에 맡겨져 있다. 교육에 대한 전반적인 운영 및 감독뿐만 아니라 교육재정 또한 지역 자립성이 매우 강하다. 교육재정의 구조와 원천이 상당 부분 연방정부보다는 주정부나 지방 정부에 의존하고 있기 때문에 이러한 지역성은 더욱 강할 수밖에 없다.



나. 연방(federal) 교육행정체제

연방정부의 교육행정조직으로 연방 교육부(United States Department of Education: USDOE)가 있으나, 연방헌법에는 교육에 관한 직접적인 조항이 없다. 수정헌법(수정헌법 조항 X)에는 “헌법에 의해 합중국에 위임되지 않거나 주정부에 금지되지 않은 모든 권한은 각 주 또는 시민에 의해 소유된다”고 되어 있어 교육에 대한 법적 책임은 주정부와 지역 정부에 맡겨져 있는 것으로 해석된다(Gruber, 2009: 291).

연방정부의 역할이 주로 국방, 외교, 법률, 우편서비스 등으로 제한되어 있었으나, 교육의 영역을 복지 증진의 한 방편으로 보고 정부의 역할을 교육까지 확대하려는 다양한 노력을 시도해왔다. 특히, 고등교육, 직업교육, 과학 및 수학교육 등의 교육 서비스뿐만 아니라 1960~1970년대 민권운동 등의 영향으로 인종, 성, 장애 등으로 인한 차별 해소에 역점을 두었다.

연방정부 내 최초의 교육 관련 기관은 1867년 보건교육사회복지성 교육국으로 학교와 교수학습에 대한 자료를 수집하려는 목적으로 시작되었다. 이후 교육에 대한 연방정부의 역할이 점차 증대됨에 따라 1979년에는 「연방교육부 설치에 관한 법률」을 제정하여 1980년 연방교육부로 승격되었다(USDOE, 2021). 그럼에도 불구하고 교육에 대한 공적인 책임은 여전히 주정부와 지방정부에 맡겨져 있으며, 연방정부의 교육에 대한 역할은 형평성 제고를 위한 특별 재정지원사업, 연구지원, 데이터 제공 등의 서비스 기관으로 제한되어 있다.

현재, 연방정부의 교육행정조직은 교육부 장관 하에 12개의 조직 및 기관이 있으며 대표적으로는 교육과학연구소, 시민권리실, 기획평가 및 정책개발실 등이 있다. 부장관(Deputy Secretary) 하에는 5개의 조직이 있으며, 구체적으로는 초·중등교육실, 특수교육 및 재활실 등이 있다. 차관(Under Secretary) 하에는 3개의 조직이 있는데 고등교육실, 직업기술평생교육실 등이 있다(USDOE, 2022).

다. 주(state) 교육행정체제

주정부가 성립되기 이전인 식민지 시대부터 마을(town)을 중심으로 한 주민 통제 형태로 교육자치가 실시되고 있었다. 학교 교육이 점차 제도화되고, 공적 자금인 세금이 투입되기 시작함에 따라서 납세자인 주민들의 요구가 증가되고 주정부의 교육행정 권한이 점차 확대되었다. 주정부는 고등교육을 포함한 전반적인 교육행정에 대한 감독권을 가지고, 정치적, 행정적, 재정적 역할을 수행하고 있다. 다만, 주가 행사할 수 있는 교육에 대한 통제권은 개별 주의 헌법에 따라 그 정도가 다르다. 주된 역할은, 공교육에 대한 재정 지원, 지역교육위원회(local school board)에 대한 감독 및 지도, 교육과정, 교과서, 표준(standards), 평가(assessment)에 대한 정책 수립, 교사 및 행정직에 대한 자격증 발급 등이다.

주정부에 속한 교육행정조직은 주교육위원회와 주교육청이 있다. 각 기관의 구성 원리와 주요 업무는 다음과 같다.

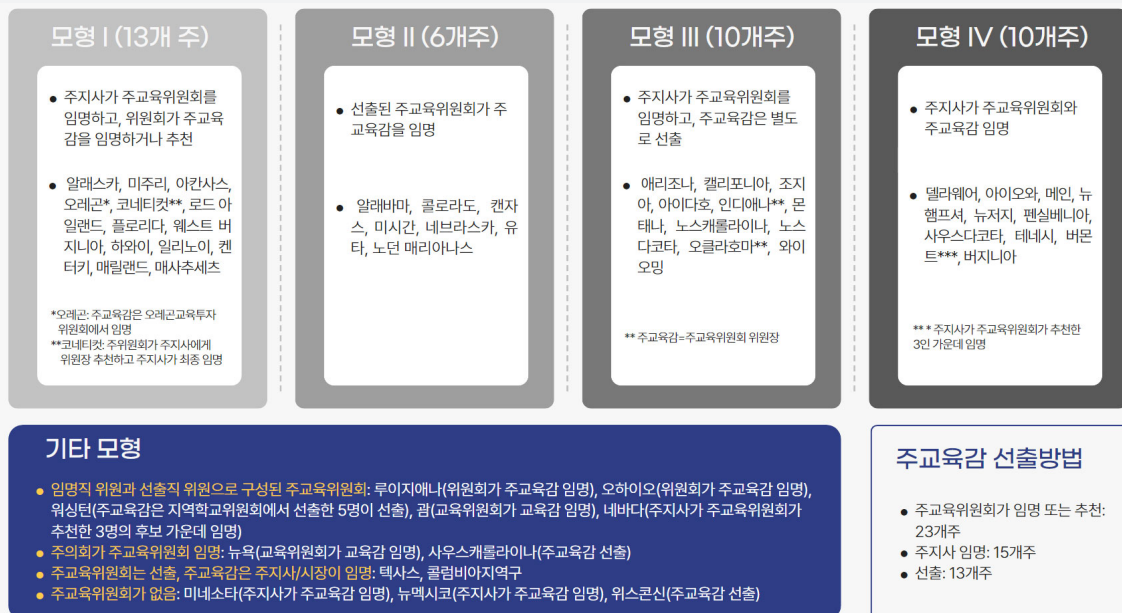
1) 주교육위원회(State Board of Education)

주교육위원회는 주 내 교육 관련 사무에 대한 최종적인 의결기관이다. 주교육위원회를 구성하고 있는 교육위원은 5~9명, 임기는 3~4년의 명예직으로 교육 전문가가 아닌 교육에 관심이 큰 여러 직업군의 주민으로 구성된다. 주에 따라 주지사가 임명하거나, 주민의 직선으로 선출되거나, 주의회가 선출하는 등 다양한 방식으로 구성된다.

2) 주교육부(State Department of Education)

주교육부는 주 내 교육 사무에 대한 집행기관이다. 주로 연방교육부 및 지역학교구와 협력하여 교육업무를 추진한다. 최고 교육행정 책임자로 교육감을 두고, 행정에 필요한 다양한 부서를 갖추고 있다. 주교육감(the chief state school officer, state superintendent)은 주마다 명칭이 다르며, 교육장(the chief state school officer), 공교육장(superintendent of public instruction), 교육국장(commissioner of education), 교육감(superintendent of education), 학교감(superintendent of schools) 등의 다양한 명칭으로 불리고 있다.

미국의 교육행정체제는 주마다 다른데, 크게는 4개의 모형이 있다. [그림 1]은 많은 주에서 채택하고 있는 대표적인 4개의 모형에 기타 모형을 보여주고 있다. 첫 번째 ‘모형 1’(13개주)은 주지사가 교육위원회 위원을 임명하고, 교육위원회에서 교육감을 선출하는 모형이다. 두 번째 ‘모형 2’(6개주)는 교육위원회 위원은 선거에서 선출되고, 교육위원회에서 교육감을 임명하는 모형이다. 세 번째 ‘모형 3’(10개주)은 주지사가 교육위원회 위원을 임명하지만, 교육감은 선거를 통해 선출하는 모형이다. 네 번째 ‘모형 4’(10개주)는 주지사가 교육위원회 위원들과 교육감을 함께 지명하는 모형이다.

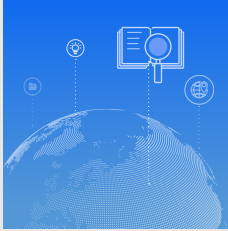


[그림1] 미국 주정부별 교육행정체제 모형

자료: U.S. National Association of State Board of Education.

라. 지방(local) 교육행정체제

미국의 지방교육자치 전통은 식민지 시대부터 찾을 수 있는데, 북동부 지역의 경우 마을(town) 자치에 기반을 두고 있다. ‘타운 미팅’은 마을의 최고 의사결정기구로서 교육 문제를 포함한 마을의 전반적인 논의와 의사결정이 이루어졌다.



마을마다 지역 학교(district schools)가 운영되어, 지역 주민이 직접 참여하여 학교 건립, 교사 채용, 교과서 채택 등의 사안들에 대한 의사결정을 하였다(이인희, 고수형, 2014).

지역의 교육행정 단위는 지역학교구(local school district)로 그 경계는 카운티(county)나 시(city)와의 경계를 같이하는 경우도 있고, 별개의 지역으로 나뉘지기도 한다. 지역적 경계를 같이 하는 경우라도, 교육구는 독립된 지역자치공공기관으로서 지역행정기구와는 서로 독립된 행정기관이며 상호 불간섭을 원칙으로 하고 있다.

학교구는 준법인(quasi corporation)으로, 의결기관으로는 지역학교위원회(local school board)가 있어 주민 직선으로 선출된 교육위원 5~7인으로 구성되어 있으며 임기는 약 3~6년이다. 교육위원회는 행정기관으로 교육장(superintendent)을 임명하여 교육 사무를 본다. 몇몇 지역은 카운티(county) 또는 시(city)에서 교육위원회 위원 또는 교육장을 임명하기도 한다.

학교구의 교육위원회는 교육구 전반의 사무를 책임지는 최고 의결기구로 주법에 근거해 설립되며, 주법에 명시된 의무를 수행한다(김현준, 2015). 교육위원회는 교육장을 임명하고, 학교구 내 학교들의 운영, 예산, 직원 운용 및 주의 가이드라인에 따른 학교 교육과정을 감독한다.

그 밖에도 교육시설 건축 및 관리, 교육구 재정 관리 및 징세 업무, 도서관 관리, 여름학교 관리(summer classes), 학교 급식 관리, 학교 버스 운영, 학교구 인사 관리, 직원 월급 관리, 법적 사무관리 등이 있다. 특히 교육위원회는 학교구 재정의 원천인 지역 재산세의 세율을 직접 주민투표 표결에 부쳐 결정할 수 있는 권한이 있다. 지역교육청 및 교육장은 집행기관으로 교육장 밑에 초등교육과, 중등교육과, 관리과 등을 두고 있으며 학교와 행정기관을 운영하고 감독하는 역할을 맡고 있다. 예를 들어 미네소타주 교육법에 의해 명시된 교육장의 역할은 다음과 같다.

- 교육구 내 학교에 방문하여 감독하고 학교 상황에 대해 보고서를 작성하여 교육위원회에 보고
- 교사 채용 및 퇴출에 대해 교육위원회에 건의
- 매년 학교장의 성과를 평가
- 학교 평가를 감독하고 승진 심사
- 교육감에게 제출할 보고서를 작성
- 기타 교육위원회가 부과하는 의무를 수행

마. 교육재정지원 관련 법적·제도적 근거

연방정부의 초·중등교육에 대한 본격적인 지원은 1965년 「초·중등교육법」(Elementary and Secondary Education Act, 이하 ESEA)에서 시작되었다. 이는 당시 '가난과의 전쟁'(War on Poverty)을 선언한 대통령 존슨(Lyndon B. Johnson)의 사회개혁 일환으로 시행되었다. ESEA 1965는 총 6장으로 구성되었는데, 현재는 9장으로 되어 있다. 그 중에 첫 번째 프로그램인 Title I은 일정 비율 이상의 저소득층 학생들이 재학하는 학교에 추가적인 교육재정을 지원하는 프로그램으로, 이러한 학교를 'Title I School'이라고 부르고 있으며, 현재까지도 유지되고 있는 대표적인 프로그램이다.

이외에도 학교 도서관, 교과서, 수업자료(Title II), 보조적 교육 센터 및 서비스(Title III) 등이 있다. 이후 장애 학생을 위한 보조(Title VII), 이중언어 프로그램(Title VIII) 등이 추가되어 주로 형평성과 관련된 취약계층을 대상으로 하여 연방정부의 재정적 개입을 시도하고 있다.

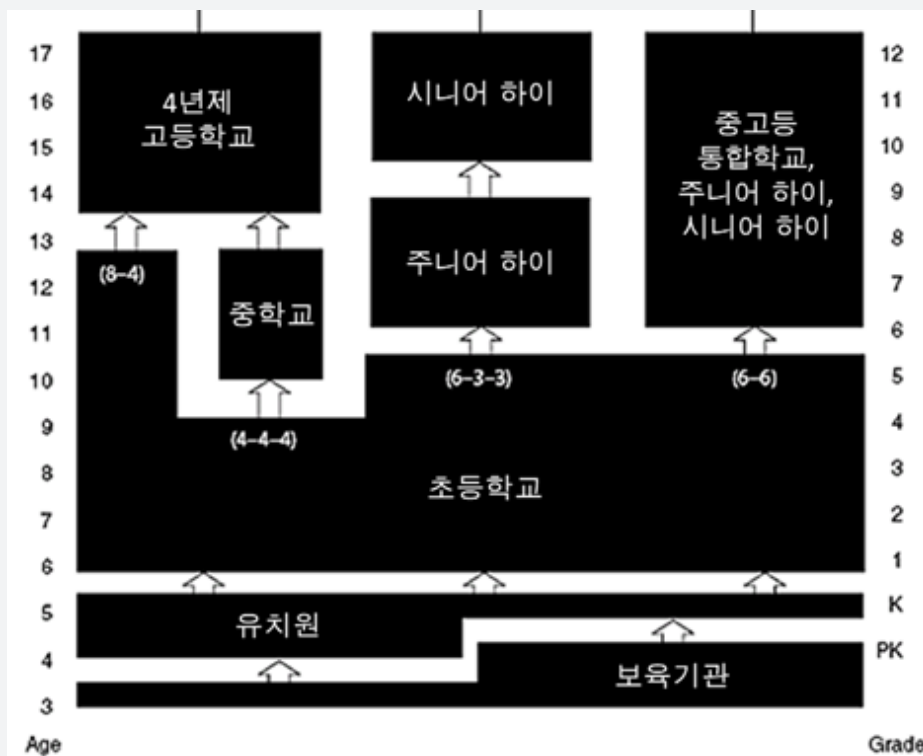
이후 연방정부는 ESEA를 꾸준히 개정해 왔으며, 대표적인 개정법으로는 클린턴 대통령의 「미국 학교 향상법」(Improving America's School Act of 1994: IAS), 부시 대통령의 「낙오아동방지법」(No Left Child Behind Act of 2001: NCLB)이 있다. 현재는 오바마 대통령이 2015년 NCLB를 개정한 「모든 학생 성공법」(Every Student Succeeds Act of 2015: ESSA)이 실행되고 있다.

2. 초·중등교육 현황과 교육재정

가. 초·중등 학교제도와 현황

1) 기본학제

[그림 2]는 미국의 초·중등교육 학제 구성을 도표로 나타낸 것이다. 대체로 3~5세 시기에 보육기관인 유아학교와 유치원을 거쳐 만 6세에 초등학교에 진학한다. 주에 따라 편차가 있지만 모든 주에서 5~8세부터 16~18세까지를 의무교육기간으로 규정하고 있다. 또한 4~6세부터 19~21세까지는 법적으로 무상교육을 받을 수 있다. 예를 들어, 와이오밍 주에서는 학생이 16세가 되거나 10학년을 이수할 때까지를 의무교육기간으로 규정하여, 7세에서 16세까지로 짧은 편에 속한다(NCES, 2021).



[그림2] 미국 초·중등교육 학제 구성

자료: NCES(2001), Figure 1.



의무교육 기간은 초등학교, 중학교, 고등학교 과정으로 구분되며 주에 따라 8-4제, 4-4-4제, 6-3-3제, 6-6제 등 다양한 학교급 체계를 가지고 있다. 초등교육 기간은 6~11세로 1학년부터 6학년까지가 해당되고, 중등교육은 7~9학년, 고등교육은 10~12학년이다. 일부 주에서는 학생들이 12학년을 마칠 때 졸업시험에 응시하여 고등학교 졸업자격을 취득해야 한다. 예를 들어 매사추세츠 주에서는 졸업 시 생물학, 화학, 기초물리학, 기술/공학 중 한 과목에서 최저기준을 충족하는 점수를 받아야 고등학교 학위를 수여할 수 있다. 캘리포니아, 앨라배마, 위스콘신 주에서는 졸업시험을 실시하지 않는다.

2) 초·중등 교육과정

오랜 기간 동안 초·중등교육의 표준 교육과정이 존재하지 않았다. 다만 1990년부터 연방 교육통계센터(NCES, National Center for Education Statistics)가 시행하는 국가수준 학업성취도 평가(NAEP, National Assessment of Educational Progress)가 연방정부 수준의 교수학습 질 관리 체제 역할을 수행하고 있다.

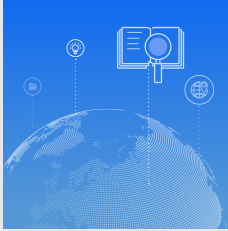
학업성취도 평가는 4, 8, 12학년을 대상으로 2년 혹은 그 이상의 주기로 실시된다. 읽기, 쓰기, 수학, 과학 외 여러 과목에서의 성취도를 평가하고 평가 결과는 국가, 지역, 주, 일부 교육구 수준에서 공개된다. 구체적인 교육내용, 교수법, 교재 등의 선정은 주정부와 주정부의 권한을 위임받은 학교장에게 있으며, 국가 수준의 교육과정은 사실상 존재하지 않는다.

2010년 오바마 정부가 “공통핵심기준(Common Core State Standards)”을 발표하면서 학교에서 각 단계별로 학생들에게 가르쳐야 할 국가 수준의 규준이 마련되었다(Common Core State Standards Initiative, 2010). 1990년대부터 국제적인 학업성취도 평가 결과에서 지속적으로 미국 학생들의 성취가 하락함에 따라 공통된 교육과정의 필요성이 대두되었다. 주별 교육체계 책무성 강화에 목적을 두고, 전국 교육감위원회(CCSSO, Council of Chief State School Officers)와 전국 주지사 협회(NGA, National Governors Association)의 협력 하에 개발되었다. 공통핵심기준의 채택 여부는 주 자율로 결정할 수 있으며 현재 거의 모든 주에서 채택하여 주 표준으로 사용하고 있다(Kendall et al., 2012).

3) 학생 수 추이

2021년 기준 공립유치원 학생 수는 약 500만 명, 1~8학년 학생 수는 2천 9백만 명, 9학년 이상 학생 수는 1천 5백만 명 수준이다(〈표 1〉 참조). 사립학교 등록학생 수는 2019년 기준 유치원부터 8학년까지 320만 명, 9학년부터 12학년까지 140만 명 수준으로 공립학교 대비 10분의 1 이하의 비중을 차지한다.

코로나팬데믹 직후인 2020년에는 유치원과 1~8학년 등록학생 수가 전년대비 각각 12.86%, 2.67% 감소하였다. 반면 9~12학년에서는 0.8% 가량 증가하였다. 10년간 전반적인 추이는 2020년의 유치원 학생 수의 급격한 감소를 제외하면 큰 변화 없이 유사한 수준으로 유지되고 있다.



〈표 1〉 미국 학교급별 등록학생수 변화 추이(공립)

(단위: 천명, %)

연도	유치원		1~8학년		9~12학년	
	학생수	증감	학생수	증감	학생수	증감
2011	5,037	-	29,659	-	14,749	-
2012	5,138	2.00	29,804	0.49	14,753	0.03
2013	5,162	0.47	30,003	0.67	14,794	0.27
2014	5,142	-0.39	30,141	0.46	14,943	1.01
2015	5,115	-0.53	30,187	0.15	15,050	0.72
2016	5,125	0.20	30,265	0.26	15,138	0.58
2017	5,155	0.60	30,252	-0.04	15,190	0.34
2018	5,221	1.27	30,185	-0.22	15,196	0.04
2019	5,302	1.55	30,157	-0.09	15,246	0.33
2020	4,620	-12.86	29,352	-2.67	15,314	0.44
2021	4,965	7.47	28,945	-1.39	15,436	0.80

자료: NCES(2022), Table 203.10.

나. 학생 수의 변화와 교육재정

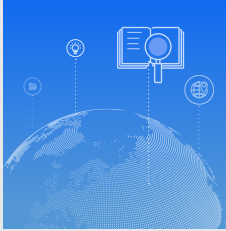
1) 교육재정 산정 방법

주정부 혹은 지방정부의 교육재정이 학교구, 단위학교로 분배되는 가장 중요한 기준은 학생 수이다(김지하 외, 2016). 학생 수의 경우, 재학 예정 혹은 재학 중인 학생 수를 세거나, 학생 수에 학생들의 출석 일수를 반영한 평균 일간 학생 수(average daily membership) 또는 평균 일간 출석 수(average daily attendance) 등을 사용한다.

기본적인 학생 수에 추가적인 교육 서비스를 필요로 하는 경우(예: 장애, 특수교육)에는 해당 학생 수에 가중치를 두어 계산하는 경우도 있다. 주정부 교육재정 시스템이 '최소 기준 교부금'(minimum foundation grants) 제도를 운용하는 경우 주에서 설정된 학생 1인당 최소 교육비가 고려되어 책정되기도 한다.

학교구 차원에서 단위학교 교육재정의 배분은 학교 예산 배분 공식(Formula funding of schools)에 따라 예산을 학교에 배분하게 된다. 학교배분 공식에 대한 사례연구(Odden and Busch, 1998)에서는 단위학교 예산 배분 공식에서 학생과 학교의 필요를 반영한 5개의 공통적 요소를 제시하였다.

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



2) 학령인구의 변화가 재정 산정 방법에 주는 영향력

미국의 초·중등 학령인구의 변화 추이는 <표 2>와 같다. 지난 70년은 10년 단위로, 최근 5년은 1년 단위로 변화추이를 살펴보면, 1950년에 약 2,511만 명에서 1970년에는 4,555만 명으로 20년간 약 2배 정도 급성장하였다. 그 이후 1990년까지 약간의 감소세를 보인 이후 현재까지 꾸준히 상승하였다. 최근 5년간의 변화 추이를 살펴보면, 미미하지만 학생 수의 증가세를 유지하다가, 2019년 코로나19 팬데믹으로 인해 2020/21년부터 학생 수가 약간 감소하기 시작하였고, 이후 서서히 증가하고 있다.

<표 2> 미국 공립학교 초·중등학교 재학생 수(최근 5년)

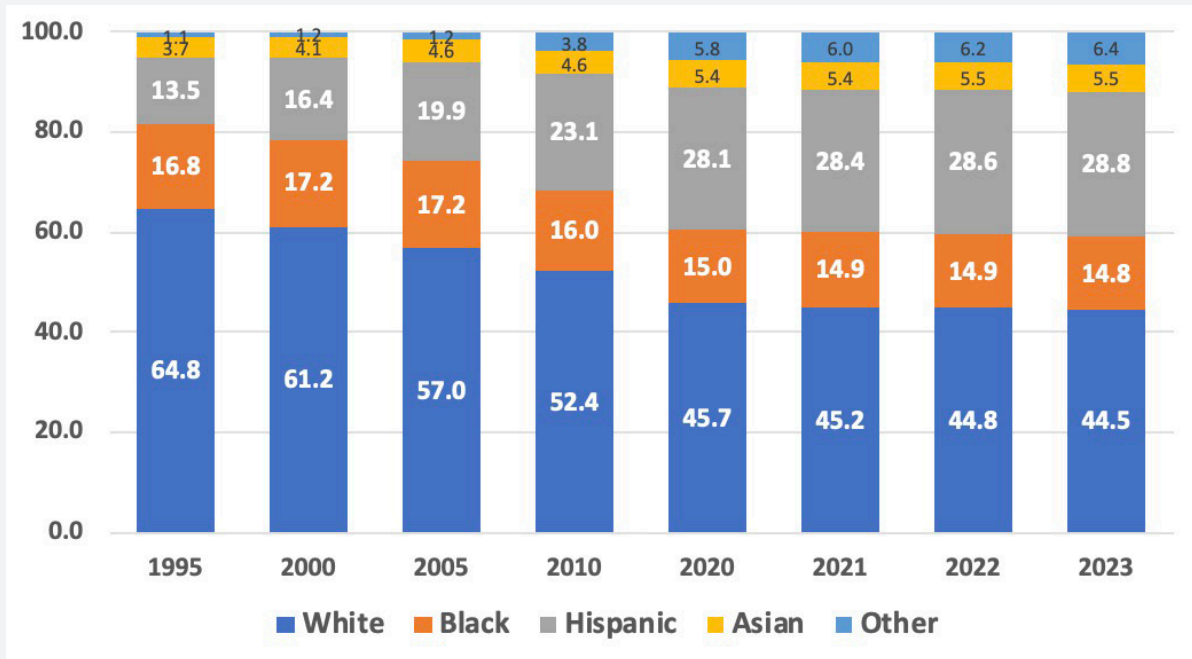
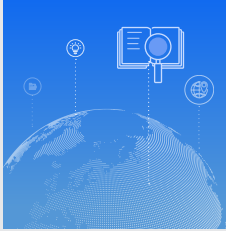
(단위: 1,000명)

연도		총 학생 수	유·초·중학생(PreK-8)	고등학생(9-12학년)
지난 70년	1949-50	25,112	19,387	5,725
	1959-60	36,087	27,602	8,485
	1969-70	45,550	32,513	13,037
	1979-80	41,651	28,034	13,616
	1989-90	40,543	29,152	11,390
	1999-00	46,857	33,486	13,371
	2009-10	49,361	34,409	14,952
최근 5년	2018-19	50,694	35,498	15,196
	2019-20	50,796	35,551	15,246
	2020-21	49,375	34,061	15,314
	2021-22	49,433	33,998	15,436
	2022-23	49,618	34,071	15,547

자료: NCES 통계데이터.

이는 학생 수의 실제적인 감소가 아니라 학부모가 공립학교에 자녀를 보내기 꺼려하는 현상에서 기인한 것으로도 해석된다. 미국은 홈스쿨링이 잘 발달되어 있어 공립학교의 대체제가 존재하고 있다. 이러한 공립학교 학생 수의 감소는 학교급별로 다른 양태를 보인다. 유·초·중학생의 감소세가 두드러지게 나타났으나 고등학생은 오히려 약간 증가한 것으로 미루어 볼 때 학부모가 저학년의 아동은 공립학교에 보내지 않았고, 고학년의 경우 지속적으로 등교한 결과라고 볼 수 있다.

전체적으로 미국의 학령인구는 여전히 증가 추세에 있다고 할 수 있으며, 이러한 인구 증가는 이민자의 인구 유입과 히스패닉계의 인구 성장에 의한 것이다. [그림 3]은 학령인구의 인종별 비율이 시간에 따라 어떻게 변화하였는지를 보여준다. 백인 학생의 경우, 1995년에 64.8%로 절반 이상을 차지하고 있었으나, 2020년대 이후 백인은 전체 인구 구성의 절반 이하로 감소하였다. 이러한 변화에 있어 흑인이나 아시아인의 비중은 별로 차이가 없으나, 다른 인종에 비해 히스패닉계 인구가 눈에 띄게 증가하였다.



[그림3] 학령인구의 인종별 비율(1995~2023)

주: 2023년 비율은 추정치

자료: NCES(2022), Table 203.50의 자료의 일부.

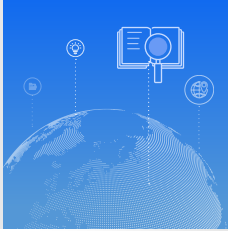
한 사회 인종 구성의 다양성은 사회 계층으로 인한 불평등을 형성하는 여러 가지 원인 중 하나로 작용하고 있다. 특히 이민자의 증가와 대가족화는 교육비용의 상승을 가져올 수 있다. 이민자 자녀의 경우, 모국어가 영어가 아닌 경우가 대부분으로 사회·경제적으로는 저소득 계층일 가능성이 크고, 대가족인 경우 자녀 1인당 소요되는 지출이 줄어들 수밖에 없다. 이러한 경우 영어 학습자 혹은 준비가 덜 된 학생들에 추가적인 교육 서비스 비용이나, 저소득층 밀집 지역 학교에 대한 Title I 기금 지원과 같은 추가적인 비용이 발생할 수 있다.

3. 초·중등교육 재정확보 제도

가. 연방정부의 교육재정 지원정책

1) 교육재정 지원정책의 배경

연방정부 수준에서 교육재정정책은 크게 형평성(equity)과 수월성(excellence) 향상을 목적으로 한다. 1965년에 처음으로 제정된 연방정부 「초·중등교육법(ESEA)」의 경우, 존슨 대통령의 사회개혁 정책 일환으로 교육을 통한 빈부격차 해소가 주된 목적이었다. 레이건 정부에서 「위기에 처한 국가(Nation at Risk)」 보고서는 학교 교육에서 수월성을 강조하는 계기가 되었다. 2001년 부시 대통령의 「낙오아동방지법(NCLB)」은 표준화된 시험 성적을 통해 측정된 성과 목표 달성에 초점을 두었다. 이렇듯 수월성을 강조하면서도 인종 간 성적 격차의 해소를 목표로 함으로써



수월성과 형평성을 동시에 강조하였다고 볼 수 있다.

주정부 수준에서의 교육재정 정책 개혁은 주 내 지역 간 빈부격차에 따른 교육환경 차이로 인해 교육의 형평성(equity)이 문제시되면서 촉발하였다. 불균등을 해소하려고 하는 법적 분쟁은 1960년대부터 계속되었으며, 1970년대 이후 주와 지방 정부의 교육재정 부담 비율이 비슷해지기 시작하였다. 이는 교육재정의 40% 이상을 차지하는 지방 정부의 세원인 재산세(property tax)가 지역마다 큰 편차를 보였기 때문이다.

특히, 1971년 세라노 대 프리스트(Serrano v. Priest) 판결은 열악한 학군에 있는 학교에 자녀를 보내는 학부모들이 승소하면서 미국 내 37개 주에서 공립학교 재정의 불평등에 대한 제도 개선이 이어졌다. 비록 1973년 샌안토니오 대 로드리게스(San Antonio v. Rodriguez) 판결에서는 교육이 연방정부 헌법에 명시된 권리가 아닌 만큼 현 재산세를 근간으로 한 교육재정 시스템은 위헌이 아니라고 판결하여 세라노 대 프리스트 판결을 뒤집어, 재산세를 근간으로 한 교육재정 시스템은 유지되었다. 그러나, 이후 초·중등 교육재정 격차에 심각성을 인지한 주정부의 개입이 점차 증가하기 시작하였다(이세웅, 2014).

그 결과 1970년대 이후 주와 지방 정부의 교육재정 부담 비율이 비슷해지기 시작하였다. 주정부는 다양한 교육재정 평준화(school finance equalization) 정책을 시행하였다. 학교 재정 평준화법은 주 내의 학교 재정 평준화를 좀 더 확실하게 하기 위하여 지역 내 재원의 재분배를 법으로 강제하는 것이며(Gruber, 2016: 310), 주정부는 이러한 불균등 문제를 교부금을 통해 해소하고자 하였다. 특히, 재산 가치가 낮은 지역에 매칭교부금이나 포괄교부금 형태로 교육재정을 재분배함으로써 교육 지출의 평준화를 꾀하였다.

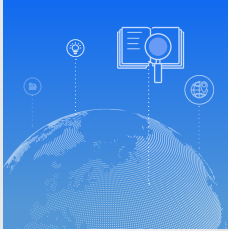
이러한 교육재정의 평준화 정책 효과는 두 가지 방향으로 연구되었다. 첫 번째는 평준화법이 지역 내 학교 지출을 평준화하는 데 기여하였으며, 그 결과로 학생들 간의 성취의 격차도 줄어드는 효과를 가져왔다는 것이다(Murray, Evans, Schwab, 1998). 반면, 평준화 정책을 시행하는 주가 매우 높은 조세 제도를 가진 경우(예를 들어 캘리포니아주), 평준화 제도가 학생 1인당 교육 지출을 전반적으로 낮추는 부작용이 발생할 수 있다는 연구도 있다(Hoxby, 2001; Jackson et al., 2014).

이러한 경우는 기본 교육 지출의 최저수준(캘리포니아의 경우 350달러)을 초과하는 세수는 주정부가 흡수하여 다른 지역으로 재분배되기 때문에 지역의 입장에서는 세금을 낮출 인센티브가 존재하기 때문이라고 보았다. 공립학교 교육의 질을 전반적으로 낮추게 됨으로써 부유층의 경우 자녀들을 사립학교로 보내거나, 정작 취약계층의 자녀에게는 부정적 영향을 미치는 의도치 않은 결과까지 초래하게 되었다고 지적하고 있다.

2) 교육재정 지원정책의 주요 내용

1965년 연방정부의 「초·중등교육법(ESEA)」은 처음 제정된 이후 지속적으로 개정되고 있는 대표적인 교육법이다. 2001년 부시 행정부에서 개정된 「낙오아동방지법(NCLB)」에는 다음 9개의 핵심 사항을 담고 있는데 이러한 틀은 현재까지도 큰 변화 없이 지속되고 있다.

- Title I : 저소득층 학생들의 학업성취 향상에 관한 내용
- Title II : 자격을 갖춘 교사와 교장이 되기 위한 양성, 임용, 훈련에 관한 내용
- Title III : 이민 학생과 영어 구사 능력이 떨어지는 학생을 위한 교육방식에 관한 내용



- Title IV : 폭력과 마약의 위험 예방을 위한 학교 및 지역사회 학습센터 운영에 관한 내용
- Title V : 학교 선택, 차터 스쿨, 마그넷 스쿨 등 혁신적 교육 프로그램에 관한 내용
- Title VI : 연방 재정 사용 시, 주정부와 지역교육청의 유연성과 책무성에 관한 내용
- Title VII : 소수 인종을 위한 교육 프로그램에 관한 내용
- Title VIII : 보조 지원 프로그램에 관한 내용
- Title IX : 기타 일반적인 사항

NCLB 하에서 주정부 이하 단위학교에서는 학업성취 향상이라는 책무성과 동시에 재정 사용에 있어 유연성을 갖게 되었다(US Department of Education, 2002). 주정부와 지역교육청은 연방 교부금 재원의 최고 50%까지는 별도의 승인 없이 특정 프로그램이나 저소득층 학교 지원 프로그램인 Title I 프로그램에 사용할 수 있다. 예를 들어, 지역교육청은 연방자금을 이용하여 신규 교사를 채용할 수 있고, 교사 월급을 증액할 수도 있으며, 교사 전문성 향상을 위한 프로그램을 실시할 수도 있다.

3) 교육재정지원 정책의 변천 과정

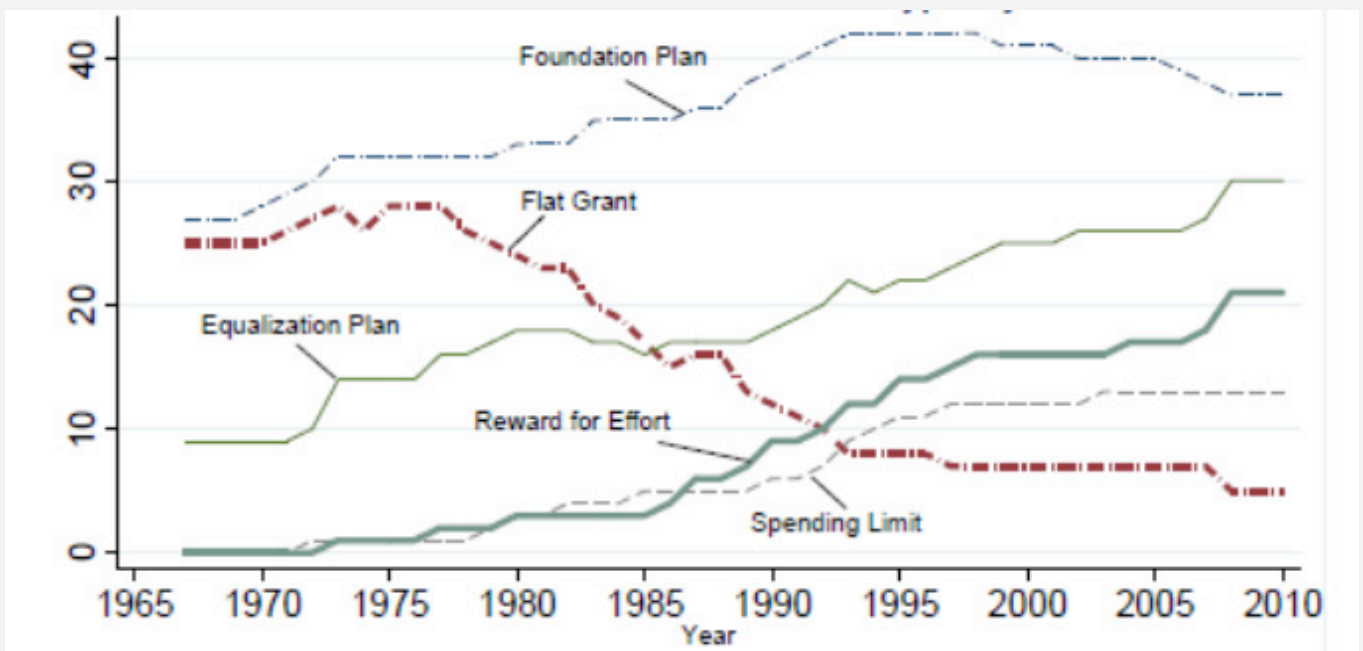
연방정부 수준에서의 교육재정 정책의 변화는 1965년에 제정된 초·중등교육법(ESEA)의 변천 과정을 살펴보면 그 특징을 알 수 있다. 초·중등교육법(ESEA)은 그동안 약 8번의 개정 혹은 재인증을 거쳐 현재에 이르고 있다. 저소득층 학생과의 교육격차 해소, 교육 형평성 강화라는 목적에는 변동이 없으나, 세부적인 내용과 정권에 따라 차이를 보인다. 특히 1994년에 개정된 「미국학교향상법(IAS)」의 경우, 연방정부가 핵심 표준 교육과정(key standard)과 책무성(accountability) 조항을 도입하였다. 2001년 낙오아동방지법(NCLB)에 이르러 보다 세밀한 학업성취도 평가, 연간 적정 향상도(AYP, Adequate Yearly Progress), AYP를 달성하지 못한 학교구와 학교에 대한 제재 및 폐쇄에 이르는 강력한 책무성 정책이 도입되었다.

미국 연방정부의 교육정책 변화는 막대한 교육재정을 투입하면서도 학생 학업성취도의 국제 비교(예를 들어 PISA, TIMSS)에서 항상 평균 이하의 성과를 보이는 데에 따라 수월성 교육이 강조되면서부터이다. 낙오아동방지법(NCLB) 이후 교육에 대한 증가된 연방정부의 영향력은 주정부와 지역에 반발을 가져오기도 하였다(김지현, 2021). 하와이나 애리조나 등 6개 주에서는 연방정부의 Title I 자금을 거절하는 방안을 고려하였으며, 코네티컷주 정부에서는 NCLB를 주정부의 지원이 없는 의무 사항을 규정하고 소송을 제기하기도 한다. 오바마 정부는 NCLB를 개정한 ESSA를 통해 연간 적정 향상도(AYP)를 폐지하고, 학생 성취 측정과 목표 설정에 있어서 주정부의 자율권을 확대함으로써 이러한 갈등을 해소하고자 하였다.

주정부 수준에서 교육재정 정책의 변화는 1970년대 이후 시도된 다양한 방식의 교육재정 평준화 정책 도입을 통해 살펴볼 수 있다(고선, 2022). 이러한 교육재정 개혁 정책은 기준재정제도(foundation plans), 정액교부금제도(flat grant), 평준화제도(equalization plan), 세율연동보상제도(reward for effort plans), 지출상한제도(spending limit) 등 총 5가지 유형으로 분류할 수 있고 서로 혼합하여 사용되기도 한다.

- ① 기준재정 제도(foundation plans) : 학생 1인당 기준금액을 정한 다음 자체 수입이 기준금액에 미달하는 학교구에 대해 주 재정에서 보조
- ② 정액 교부금제도(flat grant) : 학생 1인당 정액 교부금을 정하여 주 재정에서 각 학교구에 지원
- ③ 평준화 제도(equalization plans) : 학교구 지역의 과세 대상 재산 가치 및 거주민 소득 수준에 따라 주 재정에서 차등화한 지원금 제공
- ④ 세율연동 보상제도(reward for effort plans) : 과세 대상 재산 가치가 상대적으로 낮은 학교구를 대상으로 재산세율에 연동한 보조금을 주정부가 지원
- ⑤ 지출상한 제도(spending limits) : 학교구의 교육재정 지출 수준에 대해 주정부에서 상한을 정하고 규제

각 유형별 교육재정 제도 개혁을 실시한 주의 연도별 추이는 [그림 4]와 같다. [그림 4]에 따르면 가장 많이 채택된 제도는 기준재정제도이지만, 1970년 이후 평준화 정책을 채택하는 주의 숫자가 점차 증가하여 2010년에는 약 30개 주에 달하였다. 정액교부금제도는 1970년까지만 해도 두 번째로 가장 많이 채택된 제도였으나 점차 채택하는 주의 숫자가 줄어 2010년 기준으로 가장 낮은 채택률을 보이고 있다. 평준화제도와 더불어 세율연동보상제도와 지출상한제도를 채택하는 주의 숫자도 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.



[그림4] 주정부 교육재정 제도개혁 유형별 실시 추이 (1968~2010년)

주: 연도별로 각 유형의 교육재정 제도 개혁을 실시한 주의 수
 자료: Jackson et al.(2014: 48).



나. 초·중등교육의 자원 구조

미국의 초·중등 교육재정은 크게 연방정부, 주정부, 지방 정부의 과세권에 의해 확보된다. 교육재정에 있어서 연방의 역할을 보조 혹은 보충적 성격을 띠고 있고, 대부분 교육재정은 주정부와 지방 정부 수준에서 확보된다. 교육재정을 마련하는 세 가지 중요한 세금은 소득세, 판매세, 재산세이고, 연방과 주, 지방 정부에 따라 주요 세원이 다르다. 소득세는 연방정부가, 판매세는 주정부가, 재산세는 지방 정부가 주된 세원으로 사용하고 있다. 이들 각각의 조세가 갖는 장·단점이 있지만, 이들 세금은 초·중등교육의 재원을 확보하는 가장 중요한 재원이다. 그 밖에도 복권세, 도박세 등 이외 다른 유형의 세금들도 교육에 사용되고 있다.

1) 소득세(Income Tax)

소득세는 연방정부와 주정부의 주요 세원으로 1913년에 비준된 16조 수정헌법에서는 의회가 개인소득에 대한 세금을 징수할 수 있는 권한을 갖게 되어 있다(Sergiovanni, 2009). 2022년 회계연도 기준으로 개인(59.2%), 기업(9.7%) 으로부터 징수한 소득세는 전체 연방정부 조세수입의 약 70%를 차지하고(Werfel et. al., 2023), 연방정부 교육재정 대부분은 소득세에서 지원한다.

연방소득세의 세율은 소득이 증가함에 따라 증가하는데, 조세 증가는 지불할 능력(ability to pay)과 관계가 있기 때문이다. 소득세 체제는 누진적이고, 경제 상황에 따라 변동 폭이 크기 때문에 탄력적인 특성을 가지고 있다. 예측성이 유동적이라는 점에서 소득세에 교육재정을 의존하는 것은 안정성 문제가 발생할 수도 있다.

주정부 세원으로서 소득세는 꾸준히 증가해 왔고, 그에 따라 최근 주정부는 주로 판매세 수입에 크게 의존해 왔던 전통적인 경향을 바꾸고 있다. 2020 회계연도 기준으로 주의 소득세는 평균 36.5%를 차지하고 있고, 판매세는 32.2%를 차지하고 있어, 현재는 판매세보다 소득세가 더 큰 것으로 나타났다(Loughead, Walczak, and Koranyi, 2022).

2020년 기준으로 초·중등교육을 위한 정부별 세입 현황은 <표 3>과 같다.

연방정부가 총 교육재정에서 차지하는 비중은 약 7.49%로 상대적으로 미미하다고 볼 수 있다. 그러나, 연방정부의 자금은 ‘보충’적 ‘추가’적 성격이어서 주정부 및 지방 정부로서는 무시하지 못할 영향력을 가진다.

<표 3> 지방 정부의 공립 초·중등교육 재원 출처별 금액(2020)

초·중등교육 세원	금액(1,000달러)	비율(%)
연방정부	57,778,509	7.49
주정부	362,372,071	46.99
지방 정부	350,959,994	45.51
총세입	771,110,574	100.00

자료: U.S Census Bureau(2020), <표-1> 일부.



2) 판매세(Income Tax)

주정부가 부과하는 판매세는 공교육에 대한 중요한 자원 중 하나이다. 현재, 5개 주를 제외하고 모든 주에는 판매세가 있고, 2020 회계연도 기준으로 판매세는 약 45개의 주에서 실시하여 평균적으로 주 재정에 32.2%를 차지하고 있다.

주정부의 총 자원 확보에서 판매세가 차지하는 비중은 알래스카(7.4%)에서부터 워싱턴(47.1%)에 이르기까지 다양하게 분포되어 있다(Loughead et. al., 2022). 대부분의 주는 주정부의 판매세와 함께 지방정부에게 지방판매세(local sales tax)를 징수할 권한을 부여하고 있다. 예를 들어 뉴욕시는 뉴욕주에서 부과하는 판매세율보다 더 높은 판매세율을 부과하고 있다(Sergiovanni, 2009).

3) 재산세(property tax)

지방 정부의 경우, 지역의 재산세를 통해 교육재정을 확보하는데 재산세는 대부분 집과 같은 부동산에 대한 재산세를 의미한다. <표 4>에 의하면 2020년을 기준으로 미국 지방 정부의 초·중등 교육재정을 위한 세수의 약 65.48%가 학교구가 징수하는 재산세 수입에서 나온다.

<표 4> 지방 정부의 공립·중등교육 자원 출처별 금액(2020)

출처	금액(1,000달러)	비율(%)
재산세	229,821,316	65.48
상위 정부의 교부금	64,677,651	18.43
기타 지방세 수입	22,545,562	6.42
기타 세금	10,779,949	3.07
학교구가 아닌 지방 정부 수입	10,282,153	2.93
기타 수입	7,428,071	2.12
점심 급식비 수입	4,238,111	1.21
등록금 및 교통비 수입	1,187,181	0.34
총수입	350,959,994	100.00

자료: U.S Census Bureau(2020), <표-4> 일부.

재산세는 부동산과 같은 특정한 재산의 소유에 따른 과세유형이다. 재산세의 경우 연방정부는 징수하지 않고, 주정부 세입에서 재산세 비중 역시 미미한 수준이다. 지방 정부에서 재산세는 매우 중요하고 공교육 지원에 실질적인 재원으로 역할을 수행하고 있다. 지방 정부의 교육예산에서 재산세가 차지하는 비중은 1990년 76.6%에서 2020년 81.3%로 완만하게 증가해 왔다(NECS, 2021).

세원으로서 재산세는 인플레이션 시기에 급격하게 자산가치가 증가하여 재산세 또한 증가시키는 단점을 가지고 있어 조세저항을 불러올 수도 있다. 1960년대 후반과 1970년대에 급격히 진행된 인플레이션으로 인해 재산 가치와 재산세가 개인소득보다도 더 급격히 인상되는 결과를 초래하였다(Sergiovanni, 2009). 그 결과, 일부 주에서는 납세자들의 강한 반발이 발생하여, 애리조나, 캘리포니아, 매사추세츠 중에서는 자산이 거래되지 않는다면 매년 자산가치의 인상분을 최대 수준에서 제한하는 수정법안을 통과시켰다.

캘리포니아의 경우, 1978년 주민발의안 13(Proposition 13)은 개인 재산에 대한 재산세율을 1% 선에서 동결시키고, 재산세 부과를 1975년 수준으로 되돌리자는 법안을 통과시켰다. 다른 주에서는 소득이 일정한 사람에게 높아진 재산 가치로 인해 더 많은 재산세를 지불해야 하는 역진적 효과를 제거하기 위해 제한법안(Circuit Breaker)을 통과시키기도 하였다.

미국의 50개 주 가운데 약 36개 주에서 학교구가 직접적 재산세 세율을 결정할 수 있고, 교육재정의 약 83%를 재정에 활용할 수 있다(김지하 외, 2016). 나머지 14개 주에서는 학교구가 속한 도시나 지방 정부가 재산세 세율을 정하고, 그 중 일부를 학교구에 지원하고 있다. 교육재정을 위해 부과되는 재산세율은 주법, 학교 위원회 결정, 유권자 주민투표, 혹은 이 세 가지 모든 것에 의해 결정된다. 교육구는 균등한 비율에서 혹은 법에서 허용한 최대 범위보다 적은 비율에서 세금을 부과하도록 되어 있고 비율의 범위를 초과할 경우 교육구 유권자로부터 승인을 얻어야 한다.

다. 초·중등교육의 자원 규모

2019/2020년 기준으로 정부 수준별 교육재정 세입 현황은 <표 5>와 같다. 전체 교육예산은 약 \$871B이고, 연방정부는 약 7.6%인 \$66B, 주정부는 가장 많은 47.49%로 \$413B, 지방 정부는 주정부와 비슷한 규모의 44.9%의 \$391B를 차지하고 있다. 지방 정부의 경우 재산세(36.53%)로부터 얻게 되는 재원이 가장 많은 것으로 나타났다(NECS, 2022).

<표 5> 초·중등교육 자원: 정부 수준별(2019~2020)

(단위: 1,000달러, %)

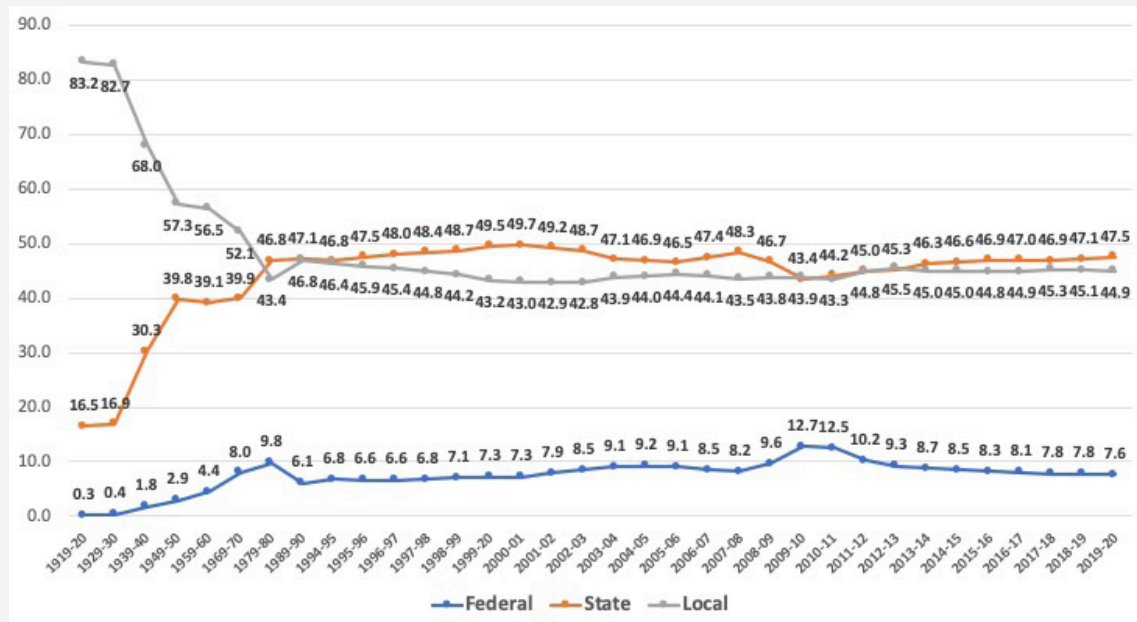
전체	연방정부	주정부	지방 정부			
			전체	재산세	기타(공공)	기타(개인)
871,158,368	66,213,138	413,713,866	391,231,365	318,221,704	62,227,284	10,782,377
(100.0)	(7.60)	(47.49)	(44.91)	(36.53)	(7.14)	(1.24)

자료: NCES(2022), Table 235.10 일부.

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

[그림 5]는 2022년 2월에 NCES에서 발간된 'Digest of Education Statistics'의 표 235.10을 그림으로 나타낸 것으로, 1920년대 이후 연방-주-지방 정부의 교육재정 비중을 보여준다. 현재 Covid19 이후 연방교육재정의 지원 규모나 비율은 포함되어 있지 않다.

최근 연방정부는 코로나19로 인해 주와 지역에서 증가한 교육 및 보건 비용을 보충해주기 위해 2020년 3월 \$2.2T 규모의 「코로나바이러스 지원, 경감, 및 경제적 안정법(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act)」을 통과시켰다. 그 중에서 \$30.8B 규모의 교육 안정화 펀드(Education Stability Fund)를 조성하였고, 이 중에서 약 \$13.2B가 초·중등교육에 책정되었다(Li, 2020). 이러한 특별 재정 지원을 통해 2020/2021년 이후 연방정부의 교육재정 비중을 증가시켰을 것으로 추정된다.



[그림5] 초·중등 공교육재정에서 연방-주-지방 정부의 비율(1919~2020)

자료: NCES(2022). Table 235.10 일부를 가공함

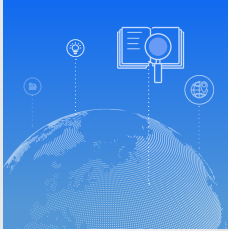
주정부의 경우, 1980년대에 이르러 현재와 비슷한 수준으로 비중이 확대되었다. 이에 지방 정부의 비중은 1920년에 83%에 이르던 것이 1980년을 기점으로 40%대로 떨어졌다. 이후 현재까지 주정부와 지방 정부의 교육재정 지원 비율은 각각 40%대의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이는 1920년대부터 1980년대까지 지방 정부의 역할 중 상당 부분 주정부로 이양되었음을 의미한다.

2020년 기준 정부 수준별 세입 현황과 항목별 세출 현황은 <표 6>과 같다.

<표 6> 교육재정에서의 세입 및 세출(2020년)

항목		금액(\$1,000)	비율(%)
세입	연방정부	57,778,509	7.49
	주정부	362,372,071	46.99
	지방 정부	350,959,994	45.51
	소계	771,110,574	100
세출	경상비	667,873,207	86.02
	자본비	84,014,806	10.82
	기타	24,498,890	3.16
	소계	776,386,903	100
부채 (Debt outstanding at the		514,785,234	
현금 및 증권		284,990,612	

자료: U.S Census Bureau(2020), <표-1> 일부



2020년 현재 세입의 경우, 연방정부는 577억 달러로 7.5%를 차지하고, 주정부는 3,623억 달러로 47%, 지방 정부는 3,509억 달러로 45.5%를 차지하고 있다. 세출의 경우 경상비로 6,678억 달러로 86%를 차지하고 있고, 자본비는 840억 달러로 10.8%를 차지하고 있으며, 기타 비용으로 244억 달러의 3%를 차지하고 있다. 2020년의 경우, 세입보다 세출이 약 52억 달러 더 많아 적자를 기록하고 있으며 연말 대출 현황(outstanding debt)은 약 5,147억으로 2022년 세입 대비 66.76%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

교육에 사용되는 항목별 세출 현황을 자세히 살펴보면 <표 7>과 같다. 2020년의 경우, 교사 월급 및 복지 혜택으로 약 60.65%가 지출되고, 기타 지원 서비스로 34.61% 사용되는 것으로 나타나, 교사 인건비의 비중이 60% 이상임을 알 수 있다. 기타 지원 서비스의 경우 학생 지원(6.2%), 교사 지원(4.75%), 일반 행정(1.9%), 학교 행정(5.45%), 시설 관리 유지(8.77%), 통학 서비스(3.88%), 기타 지원 서비스(3.64%) 등에 재정이 소요되고 있다.

<표 7> 미국 공교육 재정 중 경상비 지출(2020년)

항목		금액(\$1,000)	비율(%)
교사	교사 월급	247,046,732	36.99
	복지 혜택	109,038,808	16.33
	소계	405,058,514	60.65
지원 서비스	학생 지원	41,491,842	6.21
	교사 지원	31,706,767	4.75
	일반 행정	12,730,526	1.91
	학교 행정	36,372,016	5.45
	시설 관리 유지	58,603,410	8.77
	통학 서비스	25,932,015	3.88
	기타 지원 서비스	24,333,310	3.64
	소계	231,169,886	34.61
총합		667,873,207	100.00

자료: U.S Census Bureau(2020), <표-7> 일부

교육재정 중 자본비 지출의 항목과 비중은 <표 8>과 같다. 자본비 총 840억 달러 중 건설비가 81.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시설비 약 13%, 토지 및 현재 구조물에 대한 비용이 5.5%의 비중을 차지하며, 이 외에도 이자 비용과 타 정부로의 이전 지출 등이 있다.

<표 8> 미국 공교육 재정 중 자본비 지출(2020년)

항목			금액(\$1,000)	비율(%)
자본비	건설비		68,514,231	81.55
	토지 및 현재 구조물		4,647,771	5.53
	시설	교육시설	2,352,939	2.80
		기타 시설	8,499,865	10.12
소계			84,014,806	100.00
이자			20,653,342	
타 정부로 지출			3,845,548	

자료: U.S Census Bureau(2020), <표-9> 일부.

4. 초·중등교육 재정배분 제도

가. 교육재정 배분의 기본 구조

1) 교육재정의 배분제도 개요

연방정부는 교육재정 배분에 있어서 제한된 분야(저소득층 지원 및 격차 해소 등)에 대해 목적성 교육사업을 위주로 재정을 배분하는데, 대부분 주정부를 통한 교부금 형태로 배분된다. 2020년 연방정부의 교육재정 지원 총액은 577억 달러로, 92.3%에 해당하는 533억 달러는 주정부를 통해 배분하고, 직접지원은 7.7%에 해당하는 44억 달러에 지나지 않는다.

특히 연방정부가 지원하는 프로그램의 성격은 주로 저소득층이 많은 학교나 이민자의 영어학습, 특수교육 혹은 직업교육 등 다양한 차원의 격차 해소를 위해 사용된다. <표 9>에 따르면 주정부를 통한 배분 중 저소득층 학교를 위한 자금(Title I)이 24.4%, 특수교육을 위한 자금이 20.1%, 아동 급식을 위한 자금이 26.9% 등이다.

〈표 9〉 연방정부의 초·중등교육 지원현황(2020년)

(단위: 1,000달러, %)

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

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

연방정부로부터 하위정부인 주정부 혹은 지방 정부로 재정이 재분배되는 방식에는 교부금(grant), 매칭 교부금(matching grant), 포괄교부금(block grant), 조건부 포괄교부금(conditional block grant) 등이 있다(Gruber, 2016).

주정부의 경우, 대부분 교육재정을 일정한 공식에 의해 지원한다. <표 10>에 의하면 2020년 기준으로 총 3,623억 달러 중 67.6%가 배분 공식에 의해서 지원이 되고, 나머지는 보충 프로그램(1.83%), 특수교육(6.18%), 직업교육(0.38%), 통학 프로그램(1.36%), 기타(16.32%), 지방교육기관 지원(6.35%) 등에 사용되고 있다.

〈표 10〉 주정부의 초·중등교육 지원 현황(2020년)

구분	총액	배분공식에 의한 지원	보충 프로그램	특수교육	직업교육	통학 프로그램	기타	지방교육 기관지원
금액 (\$1,000)	362,372,071	244,826,337	6,642,290	22,410,826	1,386,468	4,937,940	59,152,636	23,015,574
비율(%)	100	67.56	1.83	6.18	0.38	1.36	16.32	6.35

자료: U.S. Census Bureau(2022), <표-3> 일부 인용.



2) 주정부의 교육재정 배분제도

주정부의 교육재정은 주로 주 내 지역 간 교육재정의 불균형 격차를 줄이기 위해 사용된다. 주정부 수준에서 교육재정을 배분하는 제도로는 정액교부금(flat grant), 최소 기본 교부금(minimum foundation grant), 세금 기반 보장 프로그램(Guaranteed tax base program) 등이 있고, 주별로 이러한 제도를 단독 혹은 혼용하여 사용하기도 한다(김지하 외, 2016).

가) 정액교부금(flat grant)

기본적인 교육 프로그램을 지원하기 위하여 학교구에 일정 수준의 예산액을 지원하는 것으로 산정방식은 학생 1인당 지원금을 책정하여 학생 수만큼 교육구에 교부한다. 지역 간 격차로 인해 불균형을 완화하는 장점이 있지만, 실제 주정부가 지원하는 예산 총액이 미미하여 지역 간 불균형 해소에 도움이 되지 않는 비판이 있다. 더욱이 부유한 지역에도 학생 수에 따라 기계적으로 재정이 배분되어 형평성과 효율성 모두를 충족시키지 못하여 현재 거의 사용되지 않고 있다.

나) 최소 기본 교부금(minimum foundation grant)

학교구간 불균형을 해소하고 최소한의 교육의 질을 담보하기 위해 최소 교육 지출 비용을 책정한다. 이렇게 결정된 최소 교육비용 중 지방 정부 혹은 학교구가 재산세 수입으로 채울 수 없는 만큼을 주정부가 의무적으로 지원해주는 방식이다. 이는 지역 간 부동산 가치를 반영할 수 있어 주정부의 지원이 지역의 여건에 맞게 차등적으로 배분되는 장점이 있다.

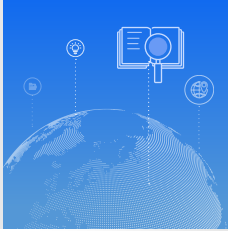
그러나 최소교육비용 산정 시 적절한 비용이 책정되지 않거나, 해마다 증가하는 물가상승률을 제대로 반영하지 않는다면 주정부의 지원보다 지역구 자체 수입이 전체 교육재정에서 차지하는 비율 및 역할을 더 커질 수 있다. 이에 일부 주에서는 법원이 주정부가 매년 물가 인상을만큼을 최소교육비용에 반영해야 한다는 판결을 내리기도 하였다(Odden and Picus, 2013).

다) 세금 기반 보장 프로그램(Guaranteed tax base program, 이하 GTB)

교육재정 불균형의 근원인 지역 부동산 가치 산정에 주정부가 개입하는 방식으로 주정부가 최소한의 부동산 가치를 정하고 이에 미치지 못하는 지역에 대해서는 부동산 가치의 차액을 보전해 주는 방식으로 공식은 다음과 같다.

$$\text{학생1인당주정부지원금} = \text{해당 교육구의 재산세 세율} \times (\text{학생 1인당 주정부의 최소 부동산 가치} - \text{학생 1인당 해당 교육구의 실제 가치})$$

GTB 프로그램의 장점은 주정부 지원금이 지역의 재산세율과 연동되기 때문에 지방세의 대부분을 차지하는 재산세 상승에 따른 조세저항이 덜하다는 것이다. 즉, 재산세율을 낮추면 주정부로부터 오는 수입도 감소하기 때문에 더 많은 주정부 지원금을 받기 위해서라도 재산세율을 함부로 인하할 수 없다는 것을 의미한다. 또한 부동산 가치가 높은



학교구는 주지원금이 줄어들고, 부동산 가치가 낮은 학교구에는 주지원금이 증가하여 형평성을 충족시키는 장점이 있다.

라) 혼합제도

앞서 언급된 제도들을 혼용하여 사용하는 경우도 있다. 예를 들어, 최소 기본 교부금과 GTB 프로그램을 혼용하여 일정 금액까지는 최소 기본 교부금에 따라 최소한의 교육의 질을 보장하기 위한 학생 1인당 최소비용을 결정한다. 그리고, 일정 금액 이상에서는 GTB 프로그램에 의해 학교구의 재산세율을 적용하여 재정을 지원하는 방식으로 텍사스, 켄터키, 미주리 주 등에서 사용되고 있다.

마) 주정부 전액 재정지원 방식(Full-state-funding and state-determined spending program)

주정부가 학교구 전체 재정을 지원하며 학생당 동등한 교육비를 산정하는 방식으로 학교구는 주정부가 정한 금액만 사용할 수 있다. 주정부의 지원은 주정부가 정한 학생 1인당 교육비와 학교구가 걷어 들인 학생 1인당 재산세 수입의 차액을 지원한다. 학생 1인당 동일한 교육비 적용은 평등성을 보장하는 것으로 평가되지만, 학생의 특성(예: 저소득층, 이민자 자녀, 특수교육 등)에 따른 연방정부 지원금 차이, 지역의 물가 수준에 따른 교육 서비스 가격 차이 등으로 진정한 의미의 형평성은 충족시키지 못한다는 비판이 있다. 이 제도는 하와이와 같은 일부 주에서만 사용되다가 최근 뉴멕시코, 워싱턴, 버몬트, 캘리포니아, 와이오밍 주 등에서 적용되기 시작하였다.

나. 주정부 교육재정 배분제도의 운영 현황

1) 개요

주정부는 주내 학교구 간의 재정 불균등을 해소하기 위해 다양한 제도를 도입하여 실행하여 왔으나, 주정부가 지원하는 교육재정 지원금은 주별로 큰 차이가 있다. <표 11>에서 나타난 것처럼 미국 내 학생 1인당 교육비는 \$16,062인데 연방, 주, 지방 정부의 지원금 상위 주와 하위 주의 격차가 상당하다. 주정부 지원금의 평균은 \$7,548로 가장 높은 주는 버몬트가 \$21,400이고, 가장 낮은 주는 사우스다코타로 \$4,166으로 주 간 차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 11〉 연방정부의 초·중등교육 지원현황(2020년)

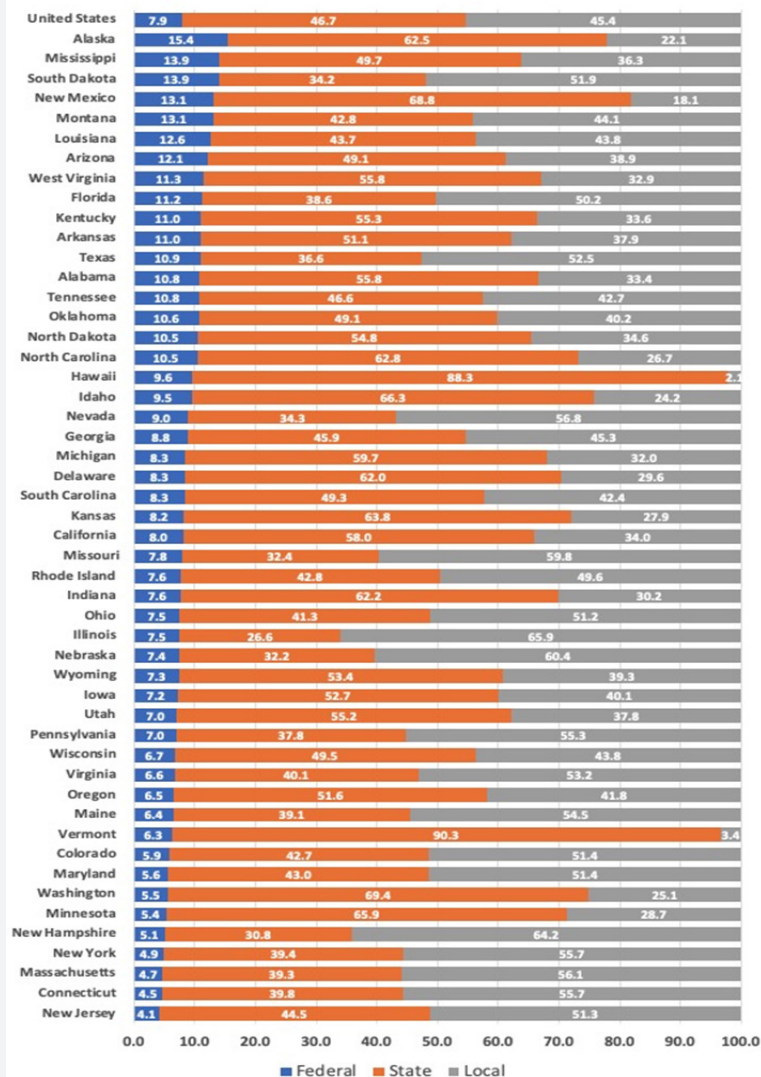
(단위: \$1,000)

순위	전체	연방정부	주정부	지방정부
미국 평균	US 16,062	US 1,204	US 7,548	US 7,310
상위 5개주	1 DC 31,205	AK 2,892	VT 21,400	DC 28,635
	2 NY 30,723	DC 2,569	HI 16,936	NY 17,192
	3 CT 24,875	NM 2,008	DE 12,589	CT 14,616
	4 NJ 24,010	SD 1,722	AK 12,572	NH 12,899
	5 VT 23,575	MT 1,707	WA 12,481	NJ 12,734

순위		전체		연방정부		주정부		지방정부	
하위 5개주	47	AZ	10,790	ID	911	AZ	4,760	NM	2,626
	48	NC	10,790	NJ	890	TX	4,562	ID	2,537
	49	MS	10,774	MN	883	FL	4,378	AR	1,666
	50	UT	10,027	VA	866	SD	4,166	VT	683
	51	ID	9,802	UT	710	DC	(X)	HI	283

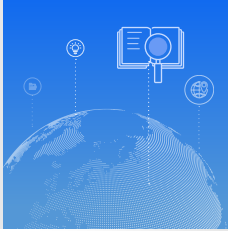
자료: U.S. Census Bureau(2022), <표-11> 일부

이러한 통계자료는 각 주별로 교육재정과 관련된 제도와 법률을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 버몬트주의 경우, 1987~1999학년도에는 초·중등 교육재정에 지방 정부가 차지하는 비중이 60% 이상이었으나, 2003년 통과된 법률 68(Act 68)에 의해 초·중등교육 지원을 위한 지방 재산세가 주 재산세로 통합되면서 현재와 같이 주정부의 비중이 압도적으로 증가하게 되었다(Marar, 2020). 따라서 이러한 통계자료는 액면 그대로 받아들여서는 곤란하고, 해당 주의 교육재정 구조에 대한 역사적 이해가 선행되어야 한다.



[그림6] 교육재정의 연방, 주, 지방 정부간 비율(2022)

자료: NCES(2022), Table 203.20의 자료 일부 가공.



이러한 주정부의 교육재정에 대한 비중이 주마다 그 궤를 달리하고 있다. 오레곤, 뉴햄프셔, 미시간, 캔자스 등에서는 주정부의 비중이 증가한 것으로 나타났다. 반대로 캘리포니아, 플로리다, 루이지애나, 메인, 미시시피, 오클라호마, 웨스트 버지니아 주 등에서는 주정부의 비중이 감소하고 지방 정부 비중이 증가한 것으로 나타났다(고선, 2022).

[그림 6]에서 나타난 것처럼 각 주별로 교육재정에서 연방, 주, 지방이 차지하는 비율은 매우 다양하다. 평균적으로는 연방정부가 7.9%, 주정부가 46.7%, 지방 정부가 45.4%를 차지하고 있다. 알래스카는 연방정부가 15.4%로 연방정부에 대한 의존도가 높은 반면, 하와이는 주정부가 88.3%를 차지해 주정부에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났다. 일리노이는 지방 정부가 65.9%를 차지해 지역의 자립도가 높은 것으로 나타났다.

2) 교육재정의 배분 결정요인 및 방법

연방정부 ESEA법의 Title I 펀드는 저소득층이 많이 거주하는 지역 혹은 학교에 연방정부의 자금을 제공하는 것이다. 이때 저소득층 학생의 비율이 최소 35%가 되어야 하며 이러한 비율은 다음과 같은 방식으로 정해진다.

☑ 저소득층 가정의 비율을 결정하기 위해서 학교구가 사용할 수 있는 빈곤 척도

- ① 가장 최근 인구 조사에서 집계된 빈곤층 아동의 수 (5-17세)
- ② 전국 학교 급식 프로그램에 따라 무료 및 할인 급식을 받을 자격이 있는 아동의 수
- ③ 궁핍한 가정을 위한 임시 지원을 받는 가정의 자녀 수
- ④ Medicaid 지원을 받을 자격이 있는 아동의 수
- ⑤ 위의 자료의 합성

Title I 펀드는 기본 지원금(Basic Grant), 집중 지원금(Concentration Grant), 목표 지원 지원금(Targeted Assistant Grant), 교육재정 인센티브 지원금(Education Finance Incentive Grant)과 같은 4가지 방식으로 분배된다(Snyder et. al., 2019). 이러한 배분 방식에 가장 중요한 요인인 저소득층 학생 수와 학교구 내의 비율이며, 주정부가 공교육에 지원하는 노력과 형평성 증진 노력 여부에 따라 인센티브를 제공하기도 한다.

- ① 기본 지원금(Basic Grant) : 학교구 내에 Title I 지원 대상인 저소득층 학생이 10명 이상이며, 그 비율이 해당 학교구 내 5~17세 학생 인구의 2% 이상인 학교구에 지원하는 금액
- ② 집중 지원금(Concentration Grant) : 기본 지원금을 받을 수 있는 학교구 중에서 Title I 지원 대상의 학생 비율이 학교구 내 학생 인구의 15% 이상이거나, 지원 대상 학생 수가 6,500명 이상인 학교구에 지원하는 금액
- ③ 목표 지원 지원금(Targeted Assistant Grant) : 학교구 내의 Title I 지원 대상인 저소득층 학생이 10명 이상이며, 그 비율이 해당 학교구 내 5~17세 학생 인구의 5% 이상인 학교구에 지원하는 금액
- ④ 교육재정 인센티브 지원금(Education Finance Incentive Grant) :
 - 1차 인센티브 지원금은 각 주정부별로 공교육 지원 노력(일인당 소득 대비 교육비 지출 비율이 높은 주)과 교육 형평성 증진을 위한 지원(학생당 지원금이 높은 학교와 낮은 학교 간 차이가 적은 주)을 한 주정부에 주는 재정
 - 2차 인센티브 지원금은 해당 주정부의 학교구 중 Title I 지원 대상인 학생이 10명 이상이며, 그 비율이 해당 학교구 내 5~17세 학생 인구의 5% 이상인 학교구에 지원하는 재정

주정부 혹은 지방 정부의 교육재정이 학교구, 단위학교로 분배되는 가장 중요한 기준은 학생 수라고 할 수 있다(김지하 외, 2016). 학생 수의 경우, 재학 예정 혹은 재학 중인 학생 수를 세거나, 학생 수에 학생들의 출석 일수를 반영한 평균 일간 학생 수(average daily membership) 또는 평균 일간 출석수(average daily attendance)를 사용하며, 추가적인 교육 서비스가 필요한 경우(예: 특수교육)에는 가중치를 두어 계산한다. 대부분의 주정부 교육재정은 배분 공식을 통해 배분되고, 기타 보충교육, 특수교육, 직업교육 등의 필요에 의해 배분된다.

5. 초·중등교육 교육재정 운영 현황

가. 학교구의 교육재정 운영 현황: 플로리다주 Broward County 사례

1) Broward County의 교육 일반 현황

학교구의 교육재정 운영 실태를 살펴보기 위해 플로리다주의 Broward County를 중심으로 학교구의 재정이 어떻게 운영되고 있는지 살펴보려고 한다. Broward County는 뉴욕시, LA, 시카고, 마이애미-데이드 카운티, 클락(Clark) 카운티 다음으로 미국에서도 6번째로 큰 학교이다. 플로리다에서 마이애미-데이드 카운티 다음으로 큰 규모이다. 플로리다의 경우, 카운티의 경계로 학교구가 정해지며, 학교구는 교육위원회를 통해 교육장을 선임하고 지방 재산세율을 설정하는 등의 자율성을 가지고 있다.

Broward 학교구의 학교 수와 학생 수는 <표 12>와 같다. 해당 학교구에는 총 237개의 공립학교가 있는데, 이중 초등학교가 137개, 중학교가 36개, 고등학교가 6개, 혼합 모형이 6개, 2개의 가상 학교, 3개의 기술전문대학, 그리고 8개의 유치원과 17개의 학습센터가 있다. 그 외에도 21개의 지역 학교와 90개의 차터 스쿨이 있으며 약 25만 6,000여 명의 학생이 재학하고 있다.

<표 12> Broward 카운티 학교 수 및 학생 수(2021/2022년)

구분		학교 수(개교)	학생 수(명)
공립학교	Pre-K	137	4,771
	초등학교 (K-5)	36	84,111
	중학교 (6-8)	29	45,691
	고등학교 (9-12)	6	69,959
	센터	29	34,443
	소계	237	207,975
차터 스쿨		90	48,046
총합		327	256,021

자료: BCPS(2022).

현재 학교구 내 학생 수는 감소 추세에 있다. 2017/18년 27만 명에서 2021/22년 25만 6천 명으로 감소하였다. 2026/27년에는 약 25만 1천 명이 될 것으로 예상하고 있다. 이러한 감소는 코로나 팬데믹의 영향이 있다. 따라서 그 이후 2045년까지는 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 한편 차터 스쿨이나 가상학교와 같은 학교 선택 옵션으로 인해 학교구가 직접 운영하는 학교에 재학하는 학생의 수는 감소할 것으로 예상하고 있다.

Broward 학교구 학생의 인종 구성은 매우 다양하다. 이민자 가정의 학생들은 약 168개의 국가 출신으로 약 153개의 언어적 다양성을 가지고 있다. 그럼에도 고등학교 졸업률은 연방 기준 약 89.1%보다 높은 학교구 기준 약 96.6%에 이른다.

2) 학교구 예산 편성 및 집행 현황

학교구의 예산 집행 과정을 살펴보면, 연방정부로부터 직접적으로 받거나 주정부를 통해서 받고 있다. 주정부는 일반 세입 자금(General Revenue Funds: GRF)을 조성하고 그 일부를 주 교육재정 프로그램인 '플로리다 교육재정 프로그램'(Florida Education Finance Program, FEFP)을 통해 교부한다.

주정부의 GRF는 판매세에 기초하고 있어 세율은 약 7%이며 2022/23년에 교부된 총 FEFP는 \$10.7B로 2021/22년에 비해 약 \$1.1B가 상승하였다. FEFP에 따른 교부금은 교사 수나 학급 수가 아닌 학생 수에 따라 책정되며, Full-Time Equivalent (FTE) 학생 수에 의해 결정된다. 2022/23년 Broward 학교구의 수입은 재산세의 가치에 따라 책정되며 약 \$128.4M에 이른다. 이 중에서 약 72%가 교사 및 직원 인건비로 지출되며 8%가 필수 프로그램, 약 20%가 학교 안전과 관련하여 소요된다.

Broward 학교구의 세입의 규모와 항목은 <표 13>과 같다. 세입의 경우, 2021/22년과 2022/23년을 비교했을 때 주정부를 통한 자금이 감소하였고, 나머지는 모두 증가하여 총 \$261.8M가 증가하였다. 2022/23년을 기준으로 가장 많은 비중을 차지하는 재원은 지방세로 40.3%를 차지하며, 그다음으로는 주정부의 FEFP로 약 31%이고, 연방의 경우 약 0.57%를 차지한다.

<표 13> Broward 카운티 세입(2021/22년, 2022/23년)

(단위: 백만 달러)

세입 항목	2021/22년 예산		2022/23년 예산		증감액
	예산액	비율(%)	예산액	비율(%)	
연방 (직접)	2.4	0.09	2.6	0.09	0.2
연방 (주정부 경유)	16	0.62	13.5	0.48	-2.5
주정부					
FEFP	707.1	27.47	878.8	30.98	171.7
일터 개발	78.4	3.05	80.3	2.83	1.9
교실 규모 축소	268.1	10.41	268.8	9.48	0.7
기타	4.6	0.18	5.1	0.18	0.5
지방정부					
지방세	1,097.5	42.63	1,143.2	40.31	45.7
이자	0.0	0.00	2.0	0.07	2.0
비용	28.2	1.10	28.8	1.02	0.6
기타	42.7	1.66	50.7	1.79	8.0
이전	128.3	4.98	144.4	5.09	16.1
연초 잔고	201.2	7.82	218.1	7.69	16.9
총합	2,574.5	100.00	2,836.3	100.00	261.8

자료: BCPS(2022).

Broward 학교구의 세출의 규모와 항목은 <표 14>와 같다. 세출의 경우 2022/23년을 기준으로 수업 관련 지출이 60.17%로 가장 많고, 다음으로는 건물 보수 유지 및 건설비가 10.67%를 차지한다. 2021/22년에 비해 수업 관련 지출이 증가하였고, 그 밖에도 학생별 서비스, 수업 기자재, 건물 유지 보수 등의 지출이 증가하였으며, 학교 행정, 통학 서비스, 위원회 등의 지출은 감소하였다. 이러한 변화는 코로나19로 인한 것으로 해석된다.

<표 14> Broward 카운티 세출(2021/22년~2022/23년)

세출 항목	2021/22		2022/23		증감(%)
	백만달러	%	백만달러	%	
수업	1,510.2	58.66	1,706.7	60.17	13.0
학생별 서비스	147.3	5.72	150.7	5.31	2.3
수업 기자재, 교육과정 개발 등	109.9	4.27	114	4.02	3.7
학교 행정	147.5	5.73	145.8	5.14	-1.2
건물 유지 보수, 건설비 등	287.9	11.18	302.5	10.67	5.1
통학 서비스	96.9	3.76	94.7	3.34	-2.3
위원회, 일반 행정, 기술 지원 등	119.3	4.63	108.9	3.84	-8.7
이전 및 연말 잔고	155.5	6.04	213	7.51	37.0
총합	2,574.5	100.00	2,836.3	100.00	10.2

자료: BCPS(2022).

Broward 학교구의 주요 지출 항목은 <표 15>와 같다. 2022/23년을 기준으로 가장 많은 지출 비중을 차지하는 것은 인건비로, 교직원 월급이 \$1,301.3M로 약 45.9%를 차지하고, 복지 혜택이 \$428.7M로 15.1%를 차지해 두 항목을 합하면 약 61%가 인건비로 지출되었다. 그 밖에도 용역 구입비가 \$728.3M, 에너지 \$69M, 재료 구입비 \$71M, 자본비 \$23M 등으로 나타났다.

<표 15> Broward 카운티 주요 지출(2022/23년)

지출 항목	지출액(\$)	비율(%)
월급	1,301,293,523	45.88
복지 혜택	428,745,490	15.12
구매 용역	728,407,596	25.68
에너지 서비스	69,615,700	2.45
재료 구입비	71,363,511	2.52
자본비 및 기타	23,818,921	0.84
이전	360,825	0.01
자금 잔고	212,680,175	7.50
총계	2,836,285,741	100.00

자료: BCPS(2022).

Broward 학교구의 학생 일인당 교육비뿐만 아니라 인접한 마이애미 데이드 카운티와 팜 비치 카운티, 그리고 주 평균은 <표 16>과 같다.

〈표 16〉 학생 1인당 지출액(2021/22년)

(단위: 달러)

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

주: ESOL(Speakers of Other Languages); ESE(Exceptional Student Education)
자료: BCPS(2022).

주 평균 학생 1인당 교육비가 \$6,989에 비해, Broward 학교구는 \$7,172로 약간 더 높으나 인접 학교구에 비해서는 약간 낮은 것으로 나타났다. 특히 직업계 학교 학생당 교육비는 매우 낮았다. 일반 학생보다 모국어가 외국어인 학생(ESOL)은 \$7,189로 별 차이가 나지 않았으나, 특수교육을 필요로 하는 학생(ESE)의 경우에는 \$11,514로 약 60.5% 더 비용이 드는 것으로 나타났다.

나. 학교구의 교육재정 성과관리

미국 학교에 대한 성과관리는 기본적으로 학생의 성취에 기반한 책무성 평가라고 할 수 있다. 1990년 이후 학생의 학문적 성취를 통해 학교에 대한 책무성 평가가 도입되기 시작하였고, 현재 모든 주에서 주 책무성 시스템을 운영하고 있다.

플로리다의 경우 “A+ Plan for Education”이라는 책무성 시스템을 가지고 있으며, 이에 따라 학교는 다음과 같은 등급이 매겨진다. 〈표 17〉에 따르면 단위학교는 A, B, C, D, F라는 5등급으로 매겨지게 되고, 등급은 학교 내 학생들의 표준화 시험에 대한 성적 향상 혹은 높은 수준의 성적 유지에 따라 결정된다. 2014/15년 이후 현재까지 시행되고 있는 학교 등급 구간을 나타내고 있다.

〈표 17〉 플로리다주 학교구의 학교 등급의 기준과 내용

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

자료: BCPS(2022).

학교 등급을 결정하는 공식의 요소는 학생의 성취도(achievement), 학습 향상도(learning gain), 속진(acceleration), 졸업률(Graduation rate)로 이루어져 있다. 학생에 대한 학업성취 정도는 플로리다 표준 시험(Florida Standards



Assessment, FSA)으로 측정되며, 평가되는 과목은 영어, 수학, 과학, 대수, 기하, 생물학, 정치, 미국사 등이 포함된다. 학생의 학습 향상도(learning gain)는 다음과 같은 기준으로 평가된다.

- Level 5인 학생이 계속적으로 Level 5를 유지하는 경우
- Level 1~4인 학생이 1단계 혹은 그 이상의 수준으로 향상하는 경우
- Level 3, 4인 학생이 같은 수준을 유지하고, 다음 해에 더 떨어지지 않는 경우
- Level 1, 2인 학생이 같은 수준을 유지하되 더 높은 section으로 진입하는 경우, Level 1은 3개의 section(low, mid, high), Level 2는 2개의 section(Low, high)로 구분됨. 예를 들어 Low-Level 1의 학생은 Mid-Level 1로 진입해야 학습 향상으로 인정됨.
- Level의 의미
 - ① Level 1: 부족 (Inadequate)
 - ② Level 2: 만족 이하 (Below Satisfactory)
 - ③ Level 3: 만족 (Satisfactory)
 - ④ Level 4: 능숙 (Proficient)
 - ⑤ Level 5: 숙달 (Mastery)

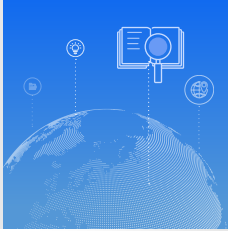
6. 단위학교 재정 운영 현황

가. 학교재정 운영 제도

단위학교 예산의 주요 출처는 연방정부(8.5%), 주정부(47.6%), 지역 및 중간지원조직(43.9%)으로 구성되며 특히 지방정부의 기여도가 높다(AASA, n.d.). 교육구로부터 단위학교로 전입되는 예산의 항목별 비중을 살펴보면, 평균적으로 교수학습 관련 항목으로 전체 단위학교 예산의 65.8% 가량이 배분되며 기타 운영비 18%, 행정관련 10.8%, 학생지원 서비스에 5.3%가 투입된다. 사용처별로는 인건비 및 직원 복리후생 항목으로 89.9%가 전입되며, 용역구매 4.5%, 교수학습자료 구매비용 4.8% 등의 순으로 나타났다.

단위학교 차원에서 학교재정의 운영 자율성은 다른 유사한 규모의 민간법인들에 비해 제한되어 있는 편이다. 전체 재정의 80~85% 가량이 인건비로 소요되며 인건비 외 예산도 건축법, 학급규모 요구사항 등 연방·주·지방정부 차원의 각종 규제들로 인한 제한에서 자유롭지 않다.

학교재정의 역할과 목표로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 학교구 관계자에게 공공재원의 확보와 사용을 정당화할 수 있는 기회를 제공한다. 둘째, 목표 수준에서 모호했던 내용을 구체적인 활동으로 전환함으로써 목표와 자원배분을 연계한다. 셋째, 제한된 자원의 활용 우선순위를 결정하는 과정에서 학교민주주의가 실현된다.



나. 단위학교 예산 편성 및 운영

학교재정의 예산항목으로는 다음과 같은 것들이 있다.

〈표 18〉 미국 단위학교 예산 구성 내역

구분	내용
교통	버스 및 운전기사 관련
시설관리	학교 시설
에너지	냉난방시설
건강 및 안전	보건교사, 안전관련 시설
교수학습	교사, 보조교사, 교수학습 자료 등
커리큘럼 및 교직원 교육	커리큘럼, 훈련, 교수학습지원
식사	아침 및 점심식사
도서관	도서관 및 사서
상담서비스	시험준비 및 대입준비를 위한 상담, 약물중독 상담, 외부상담을 위한 가족지원 등
학교리더십 지원	교장, 교감, 행정지원인력학교구 관계자에게 공공재원의 확보와 사용을 정당화할 수 있는 기회를 제공함. 목표 수준에서 모호했던 내용을 구체적인 활동으로 전환함으로써 목표와 자원배분을 연계함

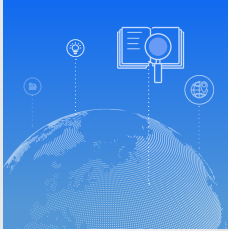
단위학교 예산은 재원에 따라 연방정부 및 지방정부 전입금으로 구분할 수 있다. 회계관리를 위한 단위학교 계정 생성 시 일반적으로 연방정부 전입금과 지방정부 전입금을 별도로 관리한다. 이는 연방정부 자원 사용 시 추가적인 회계절차 및 사후보고가 요구되는 경우가 많기 때문이다.

또한, 사업비 중심으로 배분되는 연방정부 재원의 유동성으로 인해 별도의 계정으로 관리하는 것이 용이하다. 다만, 저소득 학생비중이 높은 학교에 추가재정을 지원하는 타이틀 원(Title I) 사업, 장애인교육법(IDEA, Individuals with Disabilities Education Act)에 근거한 특수교육 지원사업, 직업 및 기술교육을 지원하는 퍼킨스(Perkins) 사업 등은 상대적으로 안정적인 자원확보가 가능한 연방정부 정책사업이다. 지출은 회계연도 단위로 이루어지고 예산은 당해연도 내 지출을 원칙으로 한다. 그러나 일부 연방정부 사업은 「일반교육지원법(General Education Provisions Act)」의 관련 조항에 따라 사업비 소진까지 27개월이라는 시간이 주어지며 이 기간 내에 이월이 가능하다.

예산배분 방식에 따라서는 보조금 배분공식을 통해 산정된 경비와 경쟁을 통해 교부된 사업경비로 구분할 수 있다.

첫째, 보조금 배분공식에 따라 산정된 경비는 비교적 안정적인 자원확보 수단이 되며 지속적이고 정기적인 활동에 주로 지출된다. 또한 회계연도 내에 전입과 지출이 모두 완료되는 기본운영경비 항목이라고 볼 수 있다. 이와 같은 예산은 다음 회계연도로 이월이 가능하다. 예를 들어, 앞서 언급된 타이틀 원(Title I) 사업경비가 단위학교 회계에서 4분기에 전액이 지출되지 않은 경우, 이 잔액은 다음 연도로 이월되어 사용할 수 있으며 이 경우 전년도 예산을 우선 소진한 후 새로 전입된 예산을 지출해야 한다.

둘째, 연방 사업경비는 그 규모와 전입시기를 예측할 수 없으며 이월도 불가능하다. 사업경비는 연방정부의 회계연도를 기준으로 운영되며 27개월의 연장된 사업기간 혹은 이월 중 어떤 것도 적용되지 않는다. 이러한 사업경비의 예측불가능성으로 인해 단위학교에서는 하반기 예산고갈을 방지하고자 상반기에 보수적인 지출패턴을 보이게 되며 그 결과 연말에는 소진해야 할 잉여예산이 남게 되는 경우가 많아 이월 허용에 대한 요구가 높다.



다. 단위학교 교육재정 성과관리: 가중학생수 예산공식

성과기반의 예산배분은, 결과기반 예산(results-based budgeting) 혹은 학생중심 예산(student-based budgeting)으로도 불린다.

가중학생수 예산공식(WSF, Weighted Student Formula)은 교육구(school district) 수준에서 단위학교로 예산을 배분하는 방식 중의 하나이다. 필요인력과 제공 프로그램에 따라 예산을 배분하는 일반적인 방식과 달리 개별학생의 교육적 수요를 고려하여 계산된 예상교육비를 바탕으로 단위학교 운영경비를 산정 및 배분하는 방식을 지칭한다.

가중학생수 예산공식을 사용하는 대다수의 경우에 학생의 소득, 장애 여부, 영어교육 필요성 등에 따라 가중치가 부여된다. 이미 기존의 예산배분 체계 내에서도 이러한 학생의 특성에 따라 추가적인 예산이 배정되는 것은 사실이나 특수한 교육수요를 가진 한 명의 학생으로 인한 예산 추가분이 반드시 그 학생이 재학 중인 학교로 지원되는 것은 아니었다. 또한 단위학교 재정운영의 성과를 낼 책임은 일차적으로 학교장에게 있지만, 사실상 단위학교 내 예산편성 및 지출, 교육과정 등은 교육구 단위에서 주도되기 때문에 교장에게 주어진 책임을 이행할 만한 권한이 확보되지 않았다.

가중학생수 예산공식을 사용하는 교육구의 경우 우선 교장에게 예산사용의 자율성을 부여한다. 그리고, 학생과 학부모에게는 학생의 특수한 교육수요에 부응하는 학교를 선택해서 진학할 수 있도록 한 후 학생수 중심으로 단위학교 교육예산을 산정함으로써 학생 중심의 단위학교 재정운영 성과관리 체제를 구축하였다.

학생 중심의 단위학교 재정운영 성과관리 체제가 성공적으로 작동하기 위해서는 다음의 원칙들이 지켜져야 한다 (Furtick & Snell, 2013).

첫째, 재원은 학생당 교육비의 형태로 산정되어 개별학생이 재학하는 학교로 분배되어야 한다.

둘째, 학생당 교육비는 학생의 교육적 필요나 기타 환경적 요인에 따라 다르게 산정된다(예: 소득, 장애여부, 영어 추가교육 필요 여부, 저성취 여부 등).

셋째, 재원은 반드시 총액으로 단위학교에 지원되어야 한다. 교원 수 혹은 비율, 교직원 고용원칙 등의 형태가 아닌 자유롭게 활용할 수 있는 총액의 형태로 지원함으로써 투입지표보다 산출지표에 초점을 맞춘 책무성 기제가 작동할 수 있다.

넷째, 교장의 예산편성 및 운영상 자율성이 보장되어야 한다. 예를 들어 교장이 교사 보수 수준, 교육자료, 교직원 훈련 등 기존에 교육구 수준에서 결정되었던 많은 사항에 대하여 충분한 자율성을 가지고 결정함으로써 그것이 학교별 성과 차이로 이어질 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 이러한 예산배분의 원칙은 재원출처에 상관없이 적용되어야 한다. 즉, 연방, 주, 지방정부 수준의 경비가 같은 원칙 하에서 산정되어야 한다.

여섯째, 재원배분 구조는 복잡하지 않아야 하며, 행정가, 교사, 학부모 및 모든 시민들에게 투명하게 공개되어야 한다.

2019년 기준 가중학생수 기반 예산공식을 활용하는 27개 교육구를 포함한 전국 설문 결과 가중학생수 예산공식을 활용하는 교육구에서 다음의 특징이 발견된다(Levin et al., 2019).

첫째, 예산운영 시 교장 자율성, 투명성, 형평성 향상을 높은 우선순위에 둔다고 응답하는 비중이 높았으며 평균적으로 교장 재량으로 사용할 수 있는 예산액이 53%로 타 교육구(8%) 대비 현저히 높았다.

둘째, 교육구 행정가들은 단위학교 교장의 예산편성 및 회계관리에 대한 지식 부족으로 인한 어려움을 보고하였다.

셋째, 재학생 중 저소득, 영어학습자, 장애학생 비중이 높아질수록 실제 학생당 혹은 전체 교육관련 지출은 변동이



없거나 높아졌다. 즉, 저소득, 영어학습자, 장애학생 비중이 높은 학교는 다른 학교에 비해 적어도 같거나 더 많은 재정을 투자하였다. 주로 가중치가 부여되는 계층은 저소득층, 영어학습자, 장애학생이다.

넷째, 가중치의 크기와 가중치 부여 방식은 교육구에 따라 큰 편차가 있었다. 예를 들어, 저소득층 학생들에 대한 가중치는 0.05에서 0.15 사이의 값으로 나타났으며 가중치에 더불어 저소득 학생 비중이 높은 학교에 추가적인 예산을 편성하는 덴버 교육구의 경우 실질가중치는 0.275 수준까지 높았다.

학교단위의 성과평가를 예산에 반영하는 것을 넘어 전반적인 성과가 향상되는 것이 가중학생수 예산편성 제도의 궁극적인 목표라고 할 수 있다. 이를 위해서는 주어진 자율성을 책임있게 활용할 수 있는 단위학교의 역량이 무엇보다 중요하다. 이 방식을 도입한 15개 교육구에 대한 사례조사 결과 단위학교 역량강화를 위해 다음 요소들의 중요성을 확인하였다.

첫째, 인력 배치가 아니라 재학생 수를 기준으로 예산을 편성한다.

둘째, 평균인건비 대신 실질인건비를 기준으로 예산을 책정해야 한다. 즉, 교장이 인건비가 낮은 저경력 교사를 고용한다면 인건비를 낮춤으로써 남는 예산을 다른 활동이나 인력 충원에 사용할 수 있도록 해야 한다(현행은 교사 수에 따라 평균인건비를 교육구 계정으로 일괄 납부하게 함으로써 실질인건비가 적은 학교에 불리하다).

셋째, 학생 및 학부모의 학교선택권을 강화함으로써 인근학교와의 경쟁을 통해 전반적인 성과향상을 유도한다. 만일 인근학교와 비교해서 경쟁력을 확보하지 못한다면 통합 혹은 폐교를 통해 질 관리를 도모한다.

넷째, 예산사용 및 채용에 있어 교장의 자율성을 강화한다.

다섯째, 단위학교 회계를 투명하게 공개함으로써 강화된 자율성에 따른 책무성 향상을 도모한다.

여섯째, 학교수준 성과를 이해하기 쉬운 형태로 공개함으로써 학교성과를 바탕으로 한 학교선택을 유도한다.

일곱째, 명확한 목표설정 및 목표 미달성 시 개입 체계를 마련한다.

여덟째, 학교단위 자율성과 교사노조 방침이 충돌할 수 있으므로 적절한 사전교섭이 선행할 필요가 있다.

7. 정책적 시사점

가. 교육 형평성 제고를 위한 노력

교육재정을 위한 세입 구조에 있어서 미국 제도는 경제 상황에 따라 변동 폭이 큰 재산세에 기반하고 있다는 점에서 재원의 불안정성 문제를 안고 있다. 이와 비교하여 한국의 제도인 내국세에 기반한 지방교육재정교부금은 재원 확보의 안정성에서 매우 큰 장점을 가지고 있다. 내국세에서 지방재정교부금으로 지원하는 비율은 2001년 13%에서 점차 증가하여 2020년 20.79%로 증가하여 왔고, 내국세 총액이 증가함에 따라 총금액 또한 증가하는 추세이다. 반면 미국의 경우 2008년 경기 불황이나 2019년 코로나 팬데믹으로 인한 외부 충격에 미국의 교육재정은 쉽게 축소될 수 있다.

Baker(2014)에 따르면 2008년과 2010년 사이에 미국 50개 주 중에서 32개 주에서 주정부와 지방 정부의 교육재정의 형평성이 낮아진 것으로 나타났다. 이러한 제도적 불안정성으로 인하여, 외부 충격이 왔을 때 연방정부는 추가적인 자금을 지원하고, 주정부에서도 지역 간 교육재정의 형평성을 제고하기 위한 다양한 법과 제도를 실시하고 있다. 다양한 교육재정 데이터를 사용하여 연구자들은 이러한 외부 충격과 정부의 정책이 교육의 형평성에 어떠한 영향을 미치는지 분석함으로써 더 나은 정책을 입안할 수 있도록 노력하고 있다.



OECD 자료에 따르면 2019년 기준으로 한국은 전체 GDP에서 초·중등교육비가 차지하는 비중이 3.5%로 그 중에서 공교육비 비중은 3.1%, 사교육비 비중은 0.4%로, 교육비를 100으로 보았을 때 공교육비는 90.4%, 사교육비는 9.6%를 차지하고 있다. 이는 2018년도에 비해 공교육비의 비중이 1.8%p 증가한 것으로 교육에 있어서 정부의 역할을 증대한 것으로 볼 수 있고 이러한 정부의 비중은 OECD 평균에 근접하였다(한국교육개발원, 2022).

그러나 공교육비는 학생들에게 균등하게 사용된다고 하더라도, 사교육비는 오로지 가정의 경제적 수준에 달려 있기에 비록 그 비중이 10% 이내로 적은 비중을 차지하고는 있으나 지역 간, 개인 간 사교육비의 격차로 인해 교육 불평등이 발생할 여지가 있다. 이에 사교육비로 인해 발생할 수 있는 개인 간 교육격차를 줄이기 위해 정부의 개입이 요구된다고 할 수 있다. 최근 교육발전특구가 지역의 공교육 혁신과 사교육비 경감을 정책 목표의 하나로 삼은 것도 이러한 맥락으로 이해할 수 있다.

나. 학생 성취에 초점을 맞춘 성과관리 제도

현재 미국에서 실시되고 있는 학교의 책무성을 증진시키기 위한 표준화 시험은 여러 가지 비판을 받으면서도 안정적으로 지속되고 있는 제도이다. 2001년 이후 NCLB 시행 당시 학생의 시험 성적 결과가 학교의 존폐에도 영향을 미칠 만큼 고부담 시험(high-stake testing)이라는 비판을 받았다. 몇몇 학교구는 향상된 학생 성적으로 인한 인센티브 획득과 학교 폐쇄의 제재를 회피하기 위해 학생 성적을 조작하는 스캔들이 보도되기도 하였고, 이러한 행태는 현재까지도 지속되고 있다는 비판이 있다(Strauss, 2022).

NCLB에서 연방정부의 과도한 역할로 인해, 현재 ESSA 하에서는 주의 역할이 강조되고 있다. 그러나, 기존의 책무성 시스템(학교 등급, 표준화 시험 등)은 본래의 목적인 학생의 학습 및 성취 향상과 인종별 사회계층별 배경 변인에 따른 격차를 확인하고 이를 해소하기 위한 방안으로 활용되고 있다.

한국적 상황에서 학교 서열화와 같은 폐해를 발생시킬 수도 있는 책무성 시스템 방안은 물론 여러 요인들을 고려해야 하겠지만, 학습 성과에 따라 적절한 지원과 개입이 가능하기 위해서는 적절한 책무성 시스템이 필요하다. 미국에서는 학교 등급화 정보 공개로 학부모의 학교 선택권을 증진시키는 기제로 작용하고 있지만, 한국적 상황에서는 학교에 대한 정보를 바탕으로 적절한 개입과 조치의 기제로 사용하도록 할 필요가 있다.

다. 재정 데이터의 다양성과 접근 용이성

미국의 교육재정 데이터는 다양한 소스와 접근 용이성으로 인해 교육재정 연구자들뿐만 아니라 일반인도 쉽게 찾아볼 수 있다. 미국 교육재정 및 현황과 관련된 다양한 통계자료를 전문적으로 수집, 관리, 분석하는 기관인 National Center for Education Statistics(NCES)는 핵심적인 역할을 하고 있다. 또한 다른 기관인 교육과학위원회(Institute of Education Science), 미 교육부(USDOE) 등과 협력하여 데이터 거버넌스를 이루고 있다.

미국 교육재정 데이터는 다양한 원천으로부터 얻어지고 있으며 National Public Education Financial Survey(NPEFS), Common Core of Data(CCD) 등의 데이터가 매년 구축되어 연구 등에 활용되고 있다. 한국의 경우에도 ‘학교알리미’를 통해서 다양한 단위학교 상세정보가, ‘지방교육재정알리미’를 통해서 시·도교육청 단위의



다양한 재정정보가 공개되고 있다. 그러나 이들 정보가 교육정책의 성과분석이나 국가 단위 사업의 기획 및 운영에 활용되는 것은 매우 제한적이다. 고령화시대 복지정책에 대한 수요가 증가하고 학령인구가 감소되는 정책 환경 속에서 교육성과에 대한 논의 필요성이 확대되고 있다. 따라서 우리나라 역시 교육재정의 연구, 활용, 개선방안을 모색하는 데 필요한 인프라인 기관의 협업 및 다양한 데이터가 구축되어 교육재정과 연계된 다양한 연구 수행을 통해 교육의 수월성과 형평성을 제고하기 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있다.

[참고문헌]

- 고선(2022). “미국 학교구의 교육재정 운영: 데이비스 공동통합 학교구의 사례”. 지방세포럼, 63, 76-94.
- 김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창, 우인혜(2016). 교육환경변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고. RR 2016-04.
- 김현준(2015). 미국 교육구와 학교의 관계. 교육정책네트워크 해외교육동향 (2015.8.26.).
<https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10091&nTbBoardArticleSeq=150137>
- 이세웅(2014). 미국의 교육재정 운영 실태. 교육정책네트워크 해외교육동향 (2014.11.24.).
<https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=54&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=150216>
- 한국교육개발원(2022). OECD 교육지표 2022. 교육부, 한국교육개발원.
- BCPS(2022). 2022-23 District Budget Second Public Hearing September 13, 2022.
- Gruber, J.(2016). Public Finance and Public Policy. (5th). Worth Publishers. 재정학과 공공정책(2017)/ 김홍균, 명재일, 이인실, 김상겸, 문형표 역. 시그마프레스. 서울.
- Hoxby, C. M.(2001). All school finance equalizations are not created equal. The Quarterly Journal of Economics, 116(4), 1189-1231.
- Jackson, C. Kirabo, Rucker Johnson, and Claudia Persico(2014). “The Effect of School Finance Reforms on the Distribution of Spending, Academic Achievement, and Adult outcomes,” NBER Working Paper 20118.
- Kendall, J., Ryan, S., Alpert, A., Richardson, A., & Schools, A.(2012). State adoption of the Common Core State Standards: The 15 percent rule. McRel.
- Li, A.(2020). COVID-19: Federal and State Actions Affecting K-12 Education and Child Care. Legislative Analyst’s Office. CA.<https://lao.ca.gov/Publications/Report/4231>
- Loughead, K., Walczak, J., & Koranyi, E.(2022). Unpacking the State and Local Tax Toolkit: Sources of State and Local Tax Collections (FY 2020). Washington: Tax Foundation.
- Marar, Satya(2020), “Vermont’s School Funding Model Promotes Equity Across School Districts,” Commentary, Reason Foundation.<https://reason.org/>



- | Murray, S. E., Evans, W. N., & Schwab, R. M. (1998). Education-finance reform and the distribution of education resources. *American Economic Review*, 789-812.
- | NCES (2001). The Structure of Education in the United States. <https://nces.ed.gov/programs/digest/d01/fig1.asp>
- | NCES (2021). Digest of Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/digest/2021menu_tables.asp
- | NCES (2022). Digest of Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/digest/2022menu_tables.asp
- | Odden, A. R., & Picus, L. O. (2013). *School Finance: A Policy Perspective* (5 ed.). New York, McGraw Hill.
- | Odden, A., & Busch, C. (1998). *Financing Schools for High Performance: Strategies for Improving the Use of Educational Resources*. The Jossey-Bass Education Series. Jossey-Bass Inc., Publishers, 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104.
- | OECD (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.
- | Snyder, T., Dinkes, R., Sonnenberg, W., & Cornman, S. (2019). Study of the Title I, Part A Grant program mathematical formulas: Statistical analysis report. Washington, D.C.: National Center for Education Statistics. <https://nces.ed.gov/pubs2019/2019016.pdf>
- | Strauss, V. (2022). Remember the Atlanta schools' cheating scandal? It isn't over. *The Washington Post* (2.1.2022). <https://www.washingtonpost.com/education/2022/02/01/atlanta-cheating-schools-scandal-teachers/>
- | U.S. Census Bureau (2020). *Public Education Finances: 2020*. <https://www.census.gov/data/tables/2020/econ/school-finance/secondary-education-finance.html>
- | U.S. Department of Education (2010). *An Overview of the U.S. Department of Education* (September 2010) <https://www2.ed.gov/print/about/overview/focus/what.html>
- | U.S. National Association of State Board of Education. <http://www.nasbe.org>
- | Werfel, D., Krause, M., Johnson, B., Bryant, V., and Kei, W. (2023). *Internal Revenue Service Data book 2022*. Internal Revenue Service Data Book, 2022 Publication 55-B. Washington, DC. March 2023