

오 나 래 | 한국지방세연구원 부연구위원

1. 들어가며

최근 교육복지와 관련된 지역주민의 관심이 증대함에 따라 각 지방자치단체는 교육청과는 별도로 지역주민의 교육 현안에 대한 수요를 반영하기 위해 직접 다양한 교육정책을 수립하고 이에 대한 재정지출을 확대해 나가고 있다. 지난 민선 7기 광역자치단체장이 추진한 공약 중 교육관련 공약을 10대 핵심과제로 선정한 광역자치단체는 10개이며, 이 중 대전광역시, 충청남도, 경상남도의 교육분야 공약사업의 경우 2020년 해당 자치단체의 재원 소요 규모가 가장 큰 10대 사업 중 하나로 꼽히기도 하였다.

지방자치단체의 일반재정과 지방교육재정이 이원화된 구조하에서, 지방자치단체의 교육분야 정책사업에 대한 직접 지출이 증가함에 따라 지방자치단체와 교육청 간 교육관련 사업의 유사·중복 투자에 대한 문제가 지적되고 있으며, 교육청이 수행하는 사업에 대한 지방자치단체의 대응투자가 증가함에 따라 지방자치단체의 교육분야 지출 부담이 가중되고 있다. 최근 정부가 교육부 주도의 대학 재정지원 방식을 탈피하여 지방자치단체와 지역대학이 함께 성장하는 지역혁신중심 대학지원체계를 구축하겠다고 발표함에 따라 유아 및 초·중등 교육뿐만 아니라 원칙적으로 국가사무인 대학 교육에 대해서도 지방자치단체의 역할 및 책임이 강조되고 있다.

본 고에서는 지역의 교육현안 및 지역주민의 교육수요를 반영하기 위한 지방자치단체와 교육청의 연계·협력 사업의 사례를 검토하고, 이를 바탕으로 지방교육재정의 지출 효율성 및 책임성을 도모할 수 있는 재정협력 방향을 마련할 수 있는지 살펴보고자 한다.

2. 지방자치단체의 지방교육재정 부담의 특징

1) 지방자치단체의 재량적 교육재정 지출의 증가

지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성, 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육·학예에 관한 사무를 관장하기 위해 그 집행기관으로 시·도 교육감을 두며, 시·도의 교육·학예에 필요한 교육재정은 교육비특별회계를 두어 일반재정과 별도로 경리하고 있다. 2020년 결산기준 교육비특별회계 세입 82조 2,266억원 중 지방교육재정교부금을 포함한 중앙정부 이전수입 비중은 72.3%, 법정 이전수입과 비법정 이전수입 등을 포함한 지방자치단체 이전수입 비중은 17.2%로, 지방자치단체가 국가와 공동으로 유아 및 초·중등 교육분야 재정지원의 책임을 담당하고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체는 일반회계에서 교육비특별회계로 직접 지원하는 재정과 별도로, 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 근거하여 단위학교 학교 회계로 직접 교육경비보조금을 지원하고 있으며, 지방자치단체장의 교육관련 공약사업을 수행하거나 교육청과의 협력사업을 수행하는데 별도로 재정지출을 한다.

2020년 지방자치단체가 일반회계에서 교육비특별회계로 직접 지원하는 재정규모는 14조 1,527억 원으로, 이 중 법정 이전수입의 규모는 12조 6,223억 원, 비법정 이전수입의 규모는 1조 5,304억 원으로 나타난다. 최근 5년(2016~2020년)간 법정 이전수입은 연평균 3.4%씩 비교적 안정적으로 증가한 반면, 비법정 이전수입은 동기간 연평균 15.3%씩 가파르게 증가하는 추세를 나타낸다.

1) 본 고의 내용은 오나래(2022), '지방자치단체-교육청 간 공동사업비 제도 도입방안 연구'의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

〈표 1〉 교육비특별회계 자원별 세입결산(2016~2020년)

(단위: 억 원, %)

자원별	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
	결산액	비중	결산액	비중	결산액	비중	결산액	비중	결산액	비중
계	660,979	100	724,435	100	788,365	100	873,873	100	822,266	100
중앙정부 이전수입	438,345	66.3	506,774	70.0	565,633	71.8	645,716	73.9	594,421	72.3
지방자치단체 이전수입	119,035	18.0	129,162	17.8	134,439	17.1	139,247	15.9	141,527	17.2
기타이전수입	1,475	0.2	1,093	0.2	1,319	0.2	1,512	0.2	4,381	0.5
자체수입	14,659	2.2	17,001	2.4	17,004	2.2	16,043	1.8	12,120	1.5
지방교육채 및 기타	87,465	13.2	70,405	9.7	69,970	8.9	71,354	8.2	69,639	8.5

출처: 한국교육개발원(2021), “2021 지방교육재정분석 종합보고서”

이와 더불어, 지방자치단체가 단위학교 학교회계로 직접 전출하는 교육경비보조금의 규모 또한 2020년 결산기준 1조 808억원 규모에 달하고 있는 것으로 나타났다. 교육경비보조금의 경우 그 규모가 교육비특별회계로 전출하는 재정과 비교하여 작은 수준이나, 최근 5년간 연평균 증가율이 약 9% 수준으로 매우 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타난다. 교육경비보조금은 재정여건이 양호한 지방자치단체의 교육투자를 유인하고 지방자치단체 간 경쟁을 유발함으로 지속적으로 그 규모가 증가할 가능성이 높아 향후 지방자치단체에 지나친 재정부담으로 이어지지 않도록 주의가 필요하다. 또한, 교육경비보조금은 단위학교로 직접 지원되기 때문에 구체적인 사업 규모 및 내용을 파악하는 것이 어렵다는 점, 즉 모니터링 장치가 부족하다는 점도 우려되는 상황이다.

〈표 2〉 연도별 지방자치단체 교육경비보조금 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균 증가율
교육경비보조금	766,836	813,102	910,171	1,030,093	1,080,897	8.96
학교급식보조금	1,074,370	1,180,664	1,473,943	1,815,467	1,966,810	16.3

주1: 교육경비보조금은 교육시설개선, 교육과정운영, 교육정보화, 지역주민교과과정, 지역체육문화공간시설, 공공도서관운영지원 등에 편성된 예산을 의미함

주2: 학교급식보조금은 지방자치단체의 교육관련지원 예산 중 비법정전입금에 포함되지 않고 별도로 편성된 학교급식보조 경비를 의미함

출처: 지방재정 365, 주요경비 예산편성-교육관련지원 예산현황(2017~2021)

2) 지방자치단체와 교육청의 유사·중복투자 문제

최근 지방자치단체의 교육복지에 대한 지출이 증가함에 따라 지방자치단체와 교육청에서 각각 수행하고 있는 정책사업 간 중복 및 비효율에 대한 지적이 계속되고 있다. 예를 들어, 기존의 초등돌봄서비스는 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등을 통해 이루어지고 있는데, 학교 안/밖에서 이루어지는지의 여부, 돌봄서비스 이용 대상의 범위에 따라 분절적·중복적 으로 이루어져 통합적 지원에 한계가 있다는 지적이 지속되어 왔다. 학교 내에서 이루어지는 학교 돌봄으로 초등돌봄교실(교육부-교육청)과 학교 밖 초등학생을

대상으로 한 다함께돌봄센터(보건복지부-광역자치단체-기초자치단체)가 공존하며, 이는 지방자치단체가 운영하는 초등학교 대상 청소년방과후아카데미(여성가족부-광역자치단체-기초자치단체)와도 그 서비스의 범위와 내용이 중첩되는 대표적인 사례이다.

이에, 부처 간 운영 사각지대를 해소하고 돌봄서비스 간 연계 필요성을 반영하여 ‘온종일 돌봄체계 구축 운영 계획’이 수립되어 진행되고 있다. 온종일 돌봄체계는 교육청을 통해 제공되는 학교 돌봄과 지방자치단체를 통해 제공되는 마을 돌봄서비스를 연계하는 것을 목표로 한다. 다만, 시설운용 방안 및 운영비 재원 분담 등에 대해 누가, 얼마나, 어떻게 부담할지에 대한 논의가 해결되지 않은 상태로 지속적으로 관계부처-지방자치단체-교육청이 논의가 매우 중요한 상황으로 남아있는 실정이다.

또한, 지방자치단체가 지역의 교육현안에 대한 주민들의 수요를 직접 반영하여 교육지원사업을 직접 수행하고 있어 교육청이 추진하고 있는 유사 사업에 중복투자할 가능성이 존재한다. 지난 민선 7기 경기도지사의 교육 분야 공약을 살펴보면 온라인 평생교육학습 지원, 진로직업교육 지원, 국·공립 어린이집 확충 및 유아교육의 질 강화, 학교 유해환경 개선, 돌봄서비스 확대, 무상교복지원 등을 제시하고 있다. 이들 공약의 내용은 경기도교육청에서 추진하고 있는 공약과제의 내용과 유사한 부분이 있음을 확인할 수 있다. 이러한 상황에서, 지방자치단체와 교육청이 각각의 사업을 독립적으로 수행하는 경우 유사 대상, 유사 내용에 대한 사업의 중복투자로 인해 예산 집행의 비효율성이 불가피한 상황이다.

〈표 3〉 경기도교육청과 경기도의 유사·중복 공약 비교(민선 7기)

교육청 추진 공약	지방자치단체 추진 공약
공약과제	공약과제
<ul style="list-style-type: none"> 평생학습 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 경기도 온라인평생학습서비스 지식(GSEEL) 교육분야 확대
<ul style="list-style-type: none"> 삶을 설계하는 진로직업교육 	<ul style="list-style-type: none"> 고등학생 진로진학 길찾기 지원
<ul style="list-style-type: none"> 유아교육 공공성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 국공립어린이집 확충 민간·가정어린이집 보육의 질 제고 육아종합지원센터 확대 지역아동센터 이용기준 확대 건의
<ul style="list-style-type: none"> 학교시설교육환경 안전강화 학교-지역사회 교육협력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 석면 등 학교 유해 환경 개선 아동 돌봄공동체 확대
<ul style="list-style-type: none"> 다문화가정 학생 교육지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 이주배경 청소년 진로상담 서비스 지원 공공도서관 다문화서비스 확대 다문화아동 이중언어교육지원
<ul style="list-style-type: none"> 특수교육 지원확대 	<ul style="list-style-type: none"> 장애유형별 장애인 평생교육 체계 구축
<ul style="list-style-type: none"> 교육복지 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> 중·고 신입생 교복 무상지원 여성청소년보건위생물품지원
<ul style="list-style-type: none"> 학교 위기대응 안전망 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 통학로 CCTV 설치확대
<ul style="list-style-type: none"> 학업중단예방 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 학교밖 청소년지원센터 내실화 및 지원강화 학교밖 청소년 1:1멘토-멘티제도운영 학교밖 청소년정신건강지원 서비스실시
<ul style="list-style-type: none"> 체험중심 안전교육 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> 현장 체험학습 소방안전지도관 동행제

주: 경기도교육청의 추진공약은 2021~2023 경기교육 정책별 세부과제(기본계획)를 바탕으로 정리함
출처: 오나래(2022), 〈표 IV-1〉 재인용

3. 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 사례

1) 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 사업 추진 현황

지방자치단체의 교육사업에 대한 투자가 증가하는 상황에서, 지방자치단체와 교육청 간 교육관련 사업의 유사·중복투자 문제를 해소하기 위한 방안으로 지방자치단체와 교육청이 협업이 가능한 사업에 대해 공동으로 재원을 분담하여 연계·협력사업을 수행하는 사례가 나타나고 있다. 2018년부터 2021년까지 4개년 간 지방자치단체와 교육청이 연계·협력하여 진행한 사업은 총 3,707개이며, 이들 연계·협력사업에 소요된 재원은 총 26조 5,392억 원 규모로 나타났다. 이 중 교육청이 14조 1,533억 원(53.3%), 지방자치단체가 11조 6228억 원(43.8%), 국고가 7,240억 원(2.7%), 민간이 390억 원(0.1%) 규모의 예산을 부담하고 있어, 대부분 연계·협력 사업의 경우 교육청과 지방자치단체의 재원 분담을 통해 이루어지고 있음을 확인할 수 있다(김민희, 2022). 연도별로 다소 차이는 있으나, 연계·협력 사업은 매년 증가하고 있으며 예산 규모도 매해 확대되는 양상을 나타냄을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 교육청-지방자치단체 공동사업 추진 현황

(단위: 개, 억원)

구분	총계	2018	2019	2020	2021
사업수	3,707	796	944	980	987
예산	265,392	53,055	75,113	57,844	79,381

출처: 김민희(2022), <표 1> 재인용

지방자치단체와 교육청이 연계·협력사업은 광역자치단체와 시·도 교육청, 기초자치단체와 교육지원청 간 협력체계를 통해 진행된다. 지방자치단체의 상황에 따라 서로 다른 협력조직을 통해 연계·협력사업이 논의되고 있는데, 대체로 1) 교육행정(실무)협의회를 통해 논의되거나 2) 개별 사업별로 별도의 심의위원회가 조직되어 있거나, 3) 통합교육추진단과 같은 별도의 조직을 통해 운영되고 있는 것으로 파악된다. 이들 협력조직을 통해 지방자치단체와 교육청이 연계·협력하고자 하는 사업이 선정되고, 재원분담 비율이 결정되며, 사업수행의 집행주체가 선정되고 있다. 교육행정협의회는 교육청 소속 협력조직이라는 점에서 통합교육추진단은 지방자치단체 소속 협력조직이라는 점에서 차이가 있으나, 두 조직 모두 각 지역에서 지방자치단체와 교육행정기관이 연계·협력하고자 하는 사업을 선정하고, 재원분담을 결정하며, 사업수행 후 성과평가를 진행할 수 있는 조직이라는 점에서 비교된다.

2) 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 사례: 경기도청-경기도교육청을 중심으로

경기도와 경기도교육청 간 교육협력사업은 「지방교육재정교부금법」 및 「경기도 교육재정 지원 및 협력에 관한 조례」에 그 근거를 두고 운영되고 있다. 경기도와 교육청 간 '교육협력지원사업'이란 비법정전출금(예산과목)을 사용하여 경기도와 경기도교육청이 협력을 통해 지방교육의 활성화를 위해 실시하는 사업을 의미한다. 도지사는 교육협력지원사업을 심의·협약하기 위한 조직으로 경기도교육협력지원위원회를 두며, 교육협력지원사업의 수립 및 변경, 우선순위 및 대상 선정, 사업별 지원규모 및 방법, 교육협력지원사업의 평가 등에 대해 심의 또는 협의한다. 교육협력지원사업의 기본계획 및 해당 연도 추진실적 및 성과평가 결과는 도의회 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 규정된다.

2020년 경기도와 경기도교육청은 총 8개의 교육협력지원사업과 무상급식사업을 포함한 9개의 사업을 공동으로 재원을 분담하여 수행하였다. 무상급식의 경우 경기도가 명시적으로 언급한 연계·협력사업은 아니지만 경기도-경기도교육청-기초자치단체가 공동으로 재원을 분담하여 수행하는 사업이라는 점에서 교육협력지원사업의 범주에 포함하였다. 이 중, 무상급식, 중·고등학교 교복지원, 학교 건축물 석면제거는 도지사 공약사업이며, 학교 실내체육관 건립지원은 교육청·도의회 제안 사업, 그 외는 교육청 제안 사업인 것으로 나타난다. 이들 사업은 도지사 소속 교육협력지원위원회를 통해 선정되었으며, 경기도청-경기도교육청-도내 기초자치단체가 재원을 분담하고 경기도 교육청이 사업 주체가 되어 수행한 사업으로 나타난다. 경기도-경기도교육청-기초자치단체가 공동으로 재원을 분담하여 추진한 교육협력사업에 2020년 기준 총 9,280억 원의 소요되었으며, 이중 경기도가 1,586억 원, 시·군이 1,793억 원, 교육청이 5,900억 원을 분담한 것으로 나타난다. 앞서 <표 3>에 나타난 다양한 공약사업 중 교육협력사업을 선정하여 추진함으로써 경기도와 교육청 간 유사·중복 투자를 방지하고 재정책임성을 확보하고자 한 예라고 볼 수 있다.

<표 5> 경기도-경기도교육청 교육협력사업 추진 현황 (2020년 기준)

(단위: 억원)

구분	사업명	합계	도	시·군	교육청
합계	9개	9,280	1,586	1,793	5,900
1. 급식 지원	경기도 무상급식	3,283	656	920	1,707
2. 교육환경개선 (체육관 구축 등)	학교 실내체육관 건립 지원	4,200	630	630	2,940
	학교건축물 석면 제거	740	20		720
5. 지자체 연계 교육지구 사업	경기꿈의학교 운영	187	52.5	49.3	85
6. 학교 안전	체험형 재난안전교육 지원	14.4	7.2		7.2
	통학로 교통안전지도	5.2	1.6		3.7
8. 평생·직업교육	경기꿈의대학 운영	67	22		45
9. 교육과정 운영지원 (수학, 외국어, 과학, 영재 등)	우리학교 인터넷신문 운영지원	6	3		3
10. 교육복지 (다문화, 취약계층, 무상교복 등)	경기도 중·고등학교 교복지원	777	194	194	389

출처: 오나래(2022), <표 III-6> 재인용

4. 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 확대 방향

기존의 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 사업 추진방식이 체계화되고 확장된 형태로서 공동사업비 제도 도입에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 공동사업비 제도는 지방자치단체와 교육청이 협업이 가능한 사업에 대해 양자가 공동으로 예산을 편성하여 집행할 수 있는 제도를 의미한다. 공동사업비 제도는 현재 운영 중인 연계·협력 사업의 표준적인 모델로 구현하여 제도화 함으로써 체계적인 운영방안을 모색하는 과정에 놓여있다고 할 수 있다. 현재의 연계·협력사업이 공동사업비 제도로 발전하기 위해서는 공동사업의 대상, 운영 모형, 재원 분담 비율 및 재원의 운영형태, 성과관리 등에 대해 구체적인 방안이 마련되어야 한다.

우선, 지방자치단체와 교육청이 연계·협력하여 수행할 사업의 범위 및 대상을 선정해야 한다. 현재 운영 중인 연계·협력사업의 내용을 살펴보면 교육분야의 복지사업, 교육시설 확충, 교육환경개선사업 등의 분야에 집중되어 있으나 그 범위가 학교 안과 밖의 연계, 유아 및 초·중등 교육분야를 넘어서 고등교육, 평생교육 등 생애 전 주기로 확장되는 양상을 나타낸다. 연계·협력 사업은 지방자치단체와 교육청이 개별적으로 수행하고 있는 유사한 교육사업을 기능 및 재원을 통합하여 사업운영의 효율성 및 책임성을 확보하려는 시도임을 감안할 때, 개별 지방자치단체와 교육청 간 협의를 통해 일정 범주 안에서 자체적으로 사업을 발굴하여 수행할지, 또는 모든 지방자치단체에서 필수적으로 수행해야 하는 사업을 구체적으로 선정할지 등에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 지방교육행정협의회가 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 사업의 선정, 예산편성, 집행 및 관리에 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 조례 개정 및 신설이 필요한 실정이다. 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항 및 동법 시행령 제8조 제1항 및 제4항에서 교육감은 해당 지방자치단체의 장에게 전입금으로 충당되는 세출예산안에 대해 협의하고 시·도 의회에 예산안을 제출하는 경우 협의의 결과를 첨부하도록 규정하고 있으나 그 실효성이 확보되지 않은 실정이다. 이에, 연계·협력 사업을 통한 지방자치단체의 참여 수준 및 비법정전입금과 교육경비보조금을 통한 재정적 지출규모가 지속적으로 증가하고 있음에도 연차별 계획수립, 예산편성 및 집행 성과관리 및 평가에 참여하는데 한계가 있다. 경기도의 경우 「경기도 교육재정 지원 및 협력에 관한 조례」에서 경기도와 교육청 간 연계·협력 사업의 협의회 구성, 예산편성, 경비 부담방안, 지원금 반환, 교육협력지원사업 평가, 사업비 집행잔액의 반납, 기본계획 평가 등의 보고 등에 대한 사항을 규정하고 있어 이러한 사례를 참고하여 제도를 개선을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, 연계·협력사업 운영이 안정적으로 이루어질 수 있도록 재원확보 방안을 모색하는 한편 지방자치단체에 과도한 재정부담을 주지 않는 제도의 설계가 필요하다. 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력사업의 재원분담 비율이 결정되면 지방자치단체는 비법정전입금 또는 교육경비보조금의 형태로 재원을 마련하여 필요한 경비를 대응 지출해야 함으로 실질적으로 지역의 교육사무를 수행하는데 드는 부담이 증가할 수 밖에 없는 상황이다. 학령인구 감소에 따라 지방교육재정의 규모를 합리화할 여지가 있으므로 지방자치단체의 법정전입금 중 시도세전입금 부담 비율을 조정하여 공동사업비의 재원으로 사용하는 방안 등 지방자치단체의 재원부담이 과도하게 증가하지 않는 방안 등에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로 성과관리 체계를 도입하고 제도운영을 통한 결과를 공유할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 예산 및 결산 심의 및 사업집행에 대한 구체적인 규정이 마련되어야 하며, 성과지표별 평가 및 모니터링을 통해 환류체계를 구축해야 한다. 지방재정분석 또는 지방교육재정 분석 시 연계·협력 사업을 평가할 수 있는 지표를 개발하여 분석대상에 포함하는 방안을 제언한다.

[참고문헌]

- | 경기도청 평생교육국. 2020 업무보고.
- | 김민희(2022). 지방교육재정-타분야 연계협력 방안, KEDI 교육정책포럼 겸 지방교육재정 정책포럼.
- | 오나래(2022). 지방자치단체-교육청 간 공동사업비 제도 도입방안 연구, 한국지방세연구원.
- | 한국교육개발원(2021). 2021 지방교육 재정분석 종합보고서.
- | 지방교육재정알리미(<https://www.eduinfo.go.kr/>)
- | 지방재정 365(<https://lofin.mois.go.kr/>)