

송기창 | 숙명여대 명예교수

1. 지방교육재정과 고등교육재정의 관계

작년부터 내국세 수입이 늘어나면서 지방교육재정교부금이 큰 폭으로 증가한 반면, 학령인구 감소로 인한 신입생 총원을 감소와 반값등록금 정책의 고수로 고등교육재정 위기가 사회적 이슈가 되자 고등교육재정에 대한 저투자의 원인으로 내국세 일정률로 확보되는 지방교육재정교부금제도가 지목되면서 마치 지방교육재정교부금제도가 고등교육재정 문제의 원흉처럼 회자되어 왔다. 학생 수가 감소하는 상황에서 내국세 교부율이 2001년 13.0%에서 2022년에는 20.79%까지 계속 인상되었다는 잘못된 정보에 근거한 언론기사도 넘쳐났다. 2001년에 내국세 교부금 13.0%와 내국세로 환산하면 약 6%에 달하는 봉급교부금제도가 있었고, 2005년부터 내국세 교부금과 봉급교부금이 합산되어 19.4%가 되었다는 사실은 제대로 알려지지 않았다. 그후 교부율이 19.4%에서 20.79%로 인상된 것은 교부금 규모가 증가한 것이 아니라 재원조정의 산물이었다는 사실도 알려지지 않았다.

지방교육재정의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 정해진 내국세 비율에 따라 자동적으로 그 규모가 정해지기 때문에 기획재정부나 교육부가 예산 규모를 조정할 수 없다. 교육부가 예산을 편성할 때 지방교육재정과 고등교육재정의 규모가 중첩되는 부분은 국고보조금뿐이다. 지방교육에 대한 국고보조사업이 늘어나면 고등교육재정사업비가 줄어 들 수 있고, 고등교육재정 사업비가 늘어나면 지방교육보조금이 줄어 들 수 있다. 그러나 2005년 이후 지방교육에 대한 국고보조금은 거의 없어졌고, 교육부가 국고보조사업으로 시행하던 국가시책사업은 특별교부금사업으로 전환했다. 따라서 그동안 지방교육재정과 고등교육재정은 독자적으로 운영되었다고 해도 과언이 아니다. 원칙적으로, 지방교육재정에 비해 고등교육재정 규모가 영세한 것은 지방교육재정이 많이 늘었기 때문이 아니라는 것이다.

물론 하나의 변수는 있었다. 2004년에 2005년 예산을 편성할 때부터 총액배분·자율편성(topdown) 예산제도가 도입되었다는 점이다. 이는 국가 4대 재정개혁과제(국가재정운용계획 수립, 총액배분·자율편성 예산제도 도입, 성과관리제도 도입·운영, 디지털 예산·회계 시스템 구축)의 하나였다. 이 제도를 도입한 취지는 사업 담당 부처의 예산 과다 요구와 예산부처의 대폭 삭감을 되풀이해 온 과거 상향식 예산편성 제도의 비효율적인 예산편성 행태를 개선하고, 부처의 예산편성 자율성을 높이고, 전문성을 활용하여 재정을 보다 효율적, 효과적으로 투자할 수 있는 제도를 마련하는 데 있었다(공은배, 송기창, 우명숙, 천세영, 한유경, 2006: 70). 그러나 기획재정부가 교육부 전체 지출 한도와 함께 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등 부문별 지출 한도를 정하여 이를 준수하도록 함에 따라 교육부 스스로 부문별 투자의 형평성을 고려하여 재정을 재배분할 수 없었다. 교육부 전체 지출 한도가 정해진 상황에서 지방교육재정교부금이 늘어나면 고등교육재정과 평생교육재정은 줄어 들 수밖에 없는 구조였다.

보다 엄밀히 말하면 지방교육재정교부금 규모와 관계없이 교육부 전체 지출 한도가 정해졌기 때문에 고등교육재정에 대한 투자 부진의 미시적 원인은 총액배분·자율편성 예산제도였다고 볼 수 있다. 교육부의 지출 한도가 지방교육재정을 포함하여 정해지고, 지방교육재정 법정교부금이 증가하면 자연적으로 전체 지출 한도 내에서 고등교육재정 규모를 줄일 수밖에 없는 상황이었기 때문이다.

이러한 주장은 지방교육재정이 남아도는 상황이었다는 전제 하에 참이다. 그러나 지방교육재정은 적어도 2018년까지는

내국세 증감과 국가시책사업의 시행(중학교 의무교육 완성, 7.20 교육여건 개선사업, 금융위기 극복을 위한 고용창출 일환으로 학교 비정규직 확대, 누리과정 도입, 고교무상교육 실시 등)에 따라 부족한 재원을 지방교육채 발행과 BTL 사업에 의한 학교 신설 등으로 충당하면서 동시에 관리채무(지방교육채 원리금과 BTL 지급금)를 상환해야 하는 상황이 반복되었다. 따라서 2018년까지 고등교육재정 투자가 부진했던 원인은 지방교육재정이 많이 늘었기 때문이 아니라 교육부 전체 지출 한도가 늘지 않았고, 결과적으로 고등교육재정에 대하여 국가가 투자우선순위를 두지 않았기 때문이라고 볼 수 있다.

2. 교육부의 지방교육예산과 고등교육예산 변화 추이

2000년 이후 교육부 예산 규모는 2015년을 제외하고는 계속적으로 증가해왔다. 교육부 예산의 증가는 거의 예외없이 유·초·중등교육 예산이 증가한 결과였다. 유·초·중등교육 예산의 경우, 2014년에 전년도보다 소폭 감소하였고, 2015년과 2020년에 중폭 감소한 것을 제외하면 계속 증가해왔다. 반면, 고등교육예산의 경우, 지방교육재정에 비해 변동 폭이 더 컸었다. 고등교육예산이 전년도보다 감소한 경우가 많았고, 증가한 경우에도 증가 폭이 그리 크지 않았다. 표면적으로는 2006년, 2010년, 2014년에 고등교육예산 규모가 감소하였으나, 예산 규모의 실질적 증가없이 학생등록금 부담 주체를 학부모에서 국가로 대체한 국가장학금을 제외하면, 2012년과 2021년도에도 감소했던 해였다.

유·초·중등교육 예산과 고등교육 2000년 이후 예산의 변화추이를 살펴보면, 다음 <표 1>과 같다. 교육부 예산은 연평균 7.76% 증가했으며, 유·초·중등교육 예산 7.75%, 고등교육예산 7.80%씩 증가했다. 고등교육예산에서 국가장학금을 제외하면 연평균 증가율은 5.28%로 낮아지고, 유·초·중등교육 예산에서 가용재원(관리채무 상환액 제외)의 증가율은 7.51%로 다소 낮아진다. 고등교육예산이 유·초·중등교육 예산보다 더 많이 증가한 것으로 보이나, 이는 전체 교육인구 중 고등교육 재학생 수가 차지하는 비율이 점점 커졌다는 점을 간과한 것이다. 재학생 수 비율을 고려하면 고등교육예산 비율은 2015년(지방교육재정교부금이 크게 감소한 연도)을 정점으로 계속 줄어드는 추세에 있음을 알 수 있다.

<표 1> 유·초·중등교육예산과 고등교육예산의 변화 추이

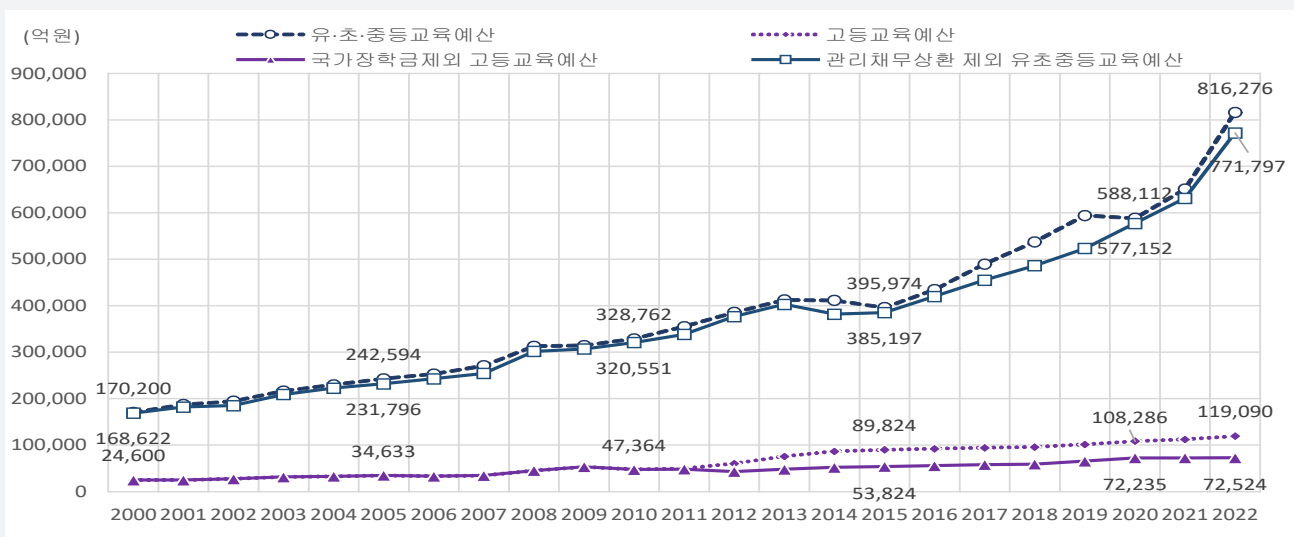
(단위: 억 원, %)

연도	교육부 예산 (A)	유·초· 중등교육예산 ① (B)	교특회계 관리채무 상환액 (C)	유·초· 중등교육예산② (D=B-C)	고등교육예산 ① (E)	국가 장학금 (F)	고등교육 예산 ② (G=E-F)	비율			
								B/A	E/A	G/A	대학 재학생
2000	197,256	170,200	1,578	168,622	24,600		24,600	86.3	12.5	12.5	18.2
2001	215,828	187,200	5,402	181,798	24,700		24,700	86.7	11.4	11.4	18.9
2002	222,784	194,300	9,357	184,943	27,300		27,300	87.2	12.3	12.3	19.1
2003	249,036	216,411	7,530	208,881	31,247		31,247	86.9	12.6	12.6	19.1
2004	263,841	229,710	7,325	222,385	32,634		32,634	87.1	12.4	12.4	19.0

2005	279,820	242,594	10,798	231,796	34,633		34,633	86.7	12.4	12.4	18.8
2006	291,273	253,024	10,384	242,640	32,840		32,840	86.9	11.3	11.3	19.0
2007	310,447	270,648	16,546	254,102	34,293		34,293	87.2	11.1	11.1	19.2
2008	364,590	312,770	11,239	301,531	44,890		44,890	85.8	12.3	12.3	19.4
2009	373,175	314,240	7,536	306,704	53,106		53,106	84.2	14.2	14.2	19.7
2010	385,960	328,762	8,211	320,551	47,364		47,364	85.2	12.3	12.3	20.4
2011	412,316	354,823	16,570	338,253	49,724		49,724	86.1	12.1	12.1	21.3
2012	452,413	385,549	9,041	376,508	60,290	17,500	42,790	85.2	13.3	9.5	21.9
2013	496,293	412,286	9,503	402,783	75,647	27,750	47,897	83.1	15.2	9.7	22.4
2014	504,277	411,370	29,521	381,849	86,520	34,575	51,945	81.6	17.2	10.3	23.0
2015	492,494	395,974	10,777	385,197	89,824	36,000	53,824	80.4	18.2	10.9	23.2
2016	533,452	434,450	14,554	419,896	92,034	36,545	55,489	81.4	17.3	10.4	23.2
2017	590,978	489,452	34,409	455,043	94,253	36,346	57,907	82.8	16.0	9.8	23.3
2018	640,928	537,363	51,313	486,050	95,617	36,845	58,772	83.8	14.9	9.2	23.6
2019	750,050	594,014	70,751	523,263	101,510	36,122	65,388	79.2	13.5	8.7	24.0
2020	757,317	588,112	10,960	577,152	108,286	36,051	72,235	77.7	14.3	9.5	24.2
2021	775,306	651,010	19,887	631,123	112,124	39,946	72,178	84.0	14.5	9.3	23.8
2022	947,686	816,276	44,479	771,797	119,090	46,567	72,524	86.1	12.6	7.7	24.8
연평균증가율 ('00-'22)	7.76	7.75	17.23	7.51	7.80	10.28	5.28				

주: 예산은 최종예산 기준, 관리채무 상환액은 결산 기준(2022년은 보통교부금 재정결함보전 수요액 기준)

자료: 교육부(교육인적자원부, 교육과학기술부) 소관 예산 및 기금 개요(각연도); 교육부 지방교육재정분석 종합보고서(각연도); 교육부·한국교육개발원(각연도), 교육통계연보 및 교육기본통계 조사결과 발표

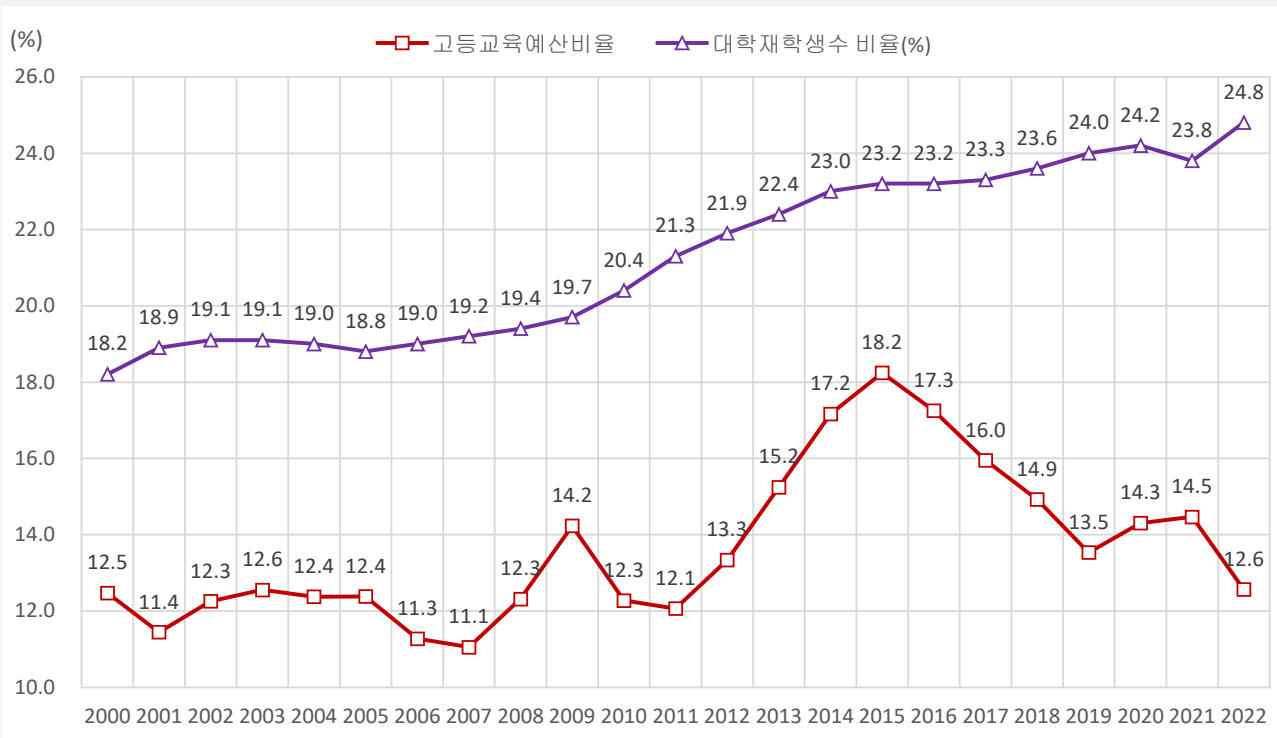


자료: 문부과학성(2017).

[그림 1] 유·초·중등교육 예산액과 고등교육 예산액의 변화 추이

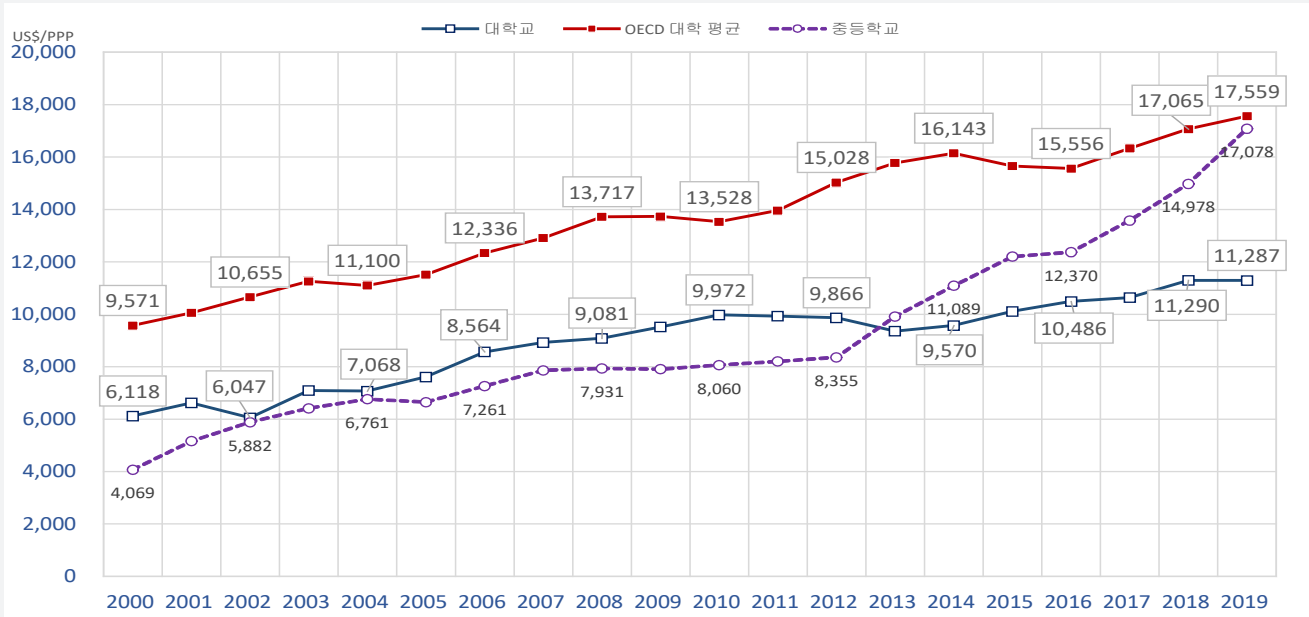
고등교육예산과 유·초·중등교육예산을 비교할 때 주로 사용하는 지표가 OECD 교육지표다. OECD 교육지표 중 학교급별 학생 1인당 교육비 지표는 국가장학금, 학자금 대출, 가계지원금 등과 같이 정부가 학생 등 민간에게

이전하는 지출은 민간재원에 포함시키고, 전년도 이월금을 교육비에서 제외하는 등 국제적 교육비 분류기준에 따라 산출된 교육비를 비교할 수 있다는 장점이 있다. 국제비교를 위하여 각국의 물가 차이를 고려한 미국 달러의 구매력 평가 지수(purchasing power parity : ppp)를 반영하고 있는데 이 지수의 신뢰성에 대한 논란이 있고, 3년 전 결산 자료에 근거하고 있어서 최근 자료를 비교하기 어렵다는 문제가 있지만, 국내 학교급별 학생 1인당 교육비 통계가 없기 때문에 유용하게 활용된다.



[그림 2] 고등교육예산 비율과 대학 재학생 수 비율의 변화

다음 [그림 3]에서 보는 바와 같이, 중등교육비와 고등교육비를 비교하면서 논란이 되기 시작한 해는 2013년이다. 2013년부터 중등교육비가 고등교육비를 추월하기 시작했고, 그 격차가 점점 커져서 2019년의 경우에는 \$5,791까지 벌어졌다. 고등교육비 수준이 OECD 평균을 능가한 적은 없었으므로 OECD 평균보다 낮다는 사실은 새로운 뉴스가 아니지만, 대학 교육비가 중등학교 교육비보다 적다는 사실이 보도되면서 자연스럽게 지방교육재정 확보제도와 고등교육재정 확보제도를 비교할 수밖에 없었고, 필자는 고등교육재정도 지방교육재정과 같이 고등교육재정교부금제도를 도입하여 안정적으로 확보해야 한다는 주장을 한 바 있다(송기창, 2017; 송기창, 2019).



출처 : 교육부(각연도), OECD 교육지표 결과 발표; e-나라지표(<https://www.index.go.kr>)

[그림 3] 중등학생과 대학생 1인당 교육비 국제 비교

3. 지방교육재정과 고등교육재정의 공유 가능성 검토

① 지방교육재정과 고등교육재정의 공유 논의의 흐름

지방교육재정과 고등교육재정의 공유 가능성에 대한 논의는 비교적 최근의 일이다. 필자는 2008년 교육세 폐지 논의가 진행되는 과정에서 교육세를 고등교육세로 개편하는 방안을 제안한 바 있으나(송기창, 2008), 이는 고등교육재정 확보보다는 교육세의 존치 필요성을 주장하기 위한 대안에 초점이 있었다. 본격적인 논의는 2009년으로, 고등교육재정교부금 제도를 신설한다는 전제 하에 고등교육재정교부금 재원을 교육세를 개편한 고등교육세로 하자는 주장에서 시작되었다. 예산당국이 내국세 기반의 고등교육재정교부금에 대한 부정적 인식이 강한 것으로 확인됨에 따라 그 대안으로 내국세 분할 대신 목적세 개편을 통해 고등교육재정교부금 재원을 확보하자고 제안했던 것이다(송기창, 2009).

학생 수 감소 폭이 커지고 초·중등학생과 대학생의 1인당 교육비 격차가 점점 벌어짐에 따라 지방교육재정교부금을 대학재정을 포괄하는 교육재정교부금으로 개편해야 한다는 주장(송기창, 2019), 지방교육재정과 대학재정의 연계를 통해 지방교육재정교부금의 일부를 대학교육에 투자할 수 있는 통로를 열어야 한다는 주장,¹⁾ 한걸음 더 나아가 최근 지방교육재정교부금이 큰 폭으로 증가하자 기획재정부는 국가재정전략회의 결의를 거쳐 지방교육재정교부금 재원인 교육세 수입액을 고등·평생교육지원특별회계 재원으로 개편하겠다는 방침을 발표하기에 이르렀다(기획재정부, 2022).²⁾

1) 2020년 감사원의 지방교육재정 감사 과정에서 기획재정부와 교육부 내부에서 비공식적으로 논의된 주장으로 알려져 있음.

2) 2022년 국가재정전략회의 개최 결과에 대한 보도자료 중 고등·평생교육지원특별회계 관련 구체적인 내용은 학생수 감소 등 교육환경 변화를 고려하여 지방교육재정교부금 개편의 일환으로 지방교육재정교부금 중 교육세(유아교육지원특별회계 전출금 제외, '22년 본예산 기준 3.6조원) 등을 활용하여 (가칭) '고등·평생교육지원 특별회계'를 신설하여 미래 인재육성(대학 교육·연구역량 등 경쟁력 강화, 반도체 등 미래핵심 인재 양성, 직업 재교육 등 평생교육 지원, 지방대학 육성 등)에 투자하고, 내국세 연동 교부 방식의 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 관계부처 및 전문가 협의를 통해 개편방안 마련 지속 추진한다는 것 등이다.

국가재정전략회의 결과에 따라 이태규 의원 등은 2022년 9월 「고등·평생교육지원특별회계법안」을 발의했다.

이하에서는 이상의 네 가지 공유 대안, 즉 ①교육세의 고등교육세 전환 및 고등교육재정교부금 재원화 가능성, ② 지방교육재정교부금의 고등교육 지원 가능성, ③지방교육재정교부금법을 교육재정교부금법으로 개편하고 교부금 재원을 지방교육과 고등교육이 공유할 가능성, ④고등·평생교육지원특별회계 재원으로 교육세를 전환하는 방안의 전제 조건 등에 대하여 간략히 검토한다.

② 지방교육재정과 고등교육재정의 공유 대안 검토

가. 교육세의 고등교육세 전환과 고등교육재정교부금 신설

보통교육재원의 규모 확대와 안정적 확보에 기여한 제도적 장치로는 지방교육재정교부금제도와 교육세제도를 들 수 있다. 마찬가지로 고등교육재원의 규모 확대와 안정적 확보를 위해서는 고등교육재정교부금제도와 고등교육세제도를 도입할 필요가 있다는 주장이 나타난 것은 자연스런 일이다(송기창, 2009). 고등교육재정 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 국가의 고등교육재원 총량 규모 확충, 대학 등록금 의존도 감축, 정부의 재원배분 구조 개선, 설립별 재정지원 차별 시정, 사업비 지원에서 경상비 지원으로 개편 등이 필요한 바, 이를 해결하는 대안으로 고등교육재정교부금제도가 요긴하다는 주장이었다.

지방교육재정교부금 구조 개편의 필요성이 절실한 상황에서 고등교육재정마저 지방교육재정교부금 구조와 비슷하게 신설하자는 주장에 대해 예산당국은 매우 부정적인 반응을 보여 왔다. 그러나 매년 국가 재원 형편에 따라, 정권의 이해와 관심도에 따라 재정지원사업을 설계하여 고등교육을 지원해온 결과가 현재의 대학재정 위기 초래와 무관하지 않다면 고등교육재정 지원방식은 재검토돼야 하고, 그것은 고등교육재정교부금제도 도입일 수 있다는 점에서 전향적으로 검토해야 할 주제라고 볼 수 있다. 고등교육재정교부금을 신설한 후 교육세를 고등교육세로 개편하여 재원으로 활용하는 방안은 고등교육세에 초점이 있는 것이 아니라 고등교육재정교부금에 초점이 있으며, 지방교육재정과 고등교육재정의 공유 가능성에 초점이 있는 것이 아니라 고등교육재정 구조 재설계에 초점이 있다. 따라서 고등교육재정교부금 재원을 설계하기에 따라서 지방교육재정을 공유할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 다만, 내국세 일정 비율을 고등교육재정교부금 재원으로 칸막이 하는 것에 대한 부정적 인식을 탈피하기 위하여 고등교육세 신설 또는 교육세의 고등교육세 전환을 제안하게 된 것이다.

고등교육세를 신설해서 고등교육재정교부금을 확보하는 방안과 교육세를 고등교육세로 전환하여 고등교육재정교부금을 확보하는 방안을 비교해볼 때, 고등교육세를 신설할 경우 내국세 재원을 잠식하지 않아 예산부처의 저항을 줄일 수 있고 추가적인 재원 확충이 필요할 때 다른 재원에 영향을 주지 않고 국민적 동의를 통해 확충이 가능하다는 장점이 있으나, 새로운 목적세를 신설하는 것은 목적세 폐지 추세에 역행하는 것이므로 국민들을 설득하는 데 어려움이 예상되고, 교육세를 고등교육세로 전환하는 것은 지방교육재정 구조를 조정해야 하므로 초·중등교육 관계자의 반발이 있을 수 있으나, 국세 교육세와 지방교육세의 성격이 불분명한 상황에서 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 다만, 「고등교육재정교부금법」 제정과정에서 「교육세법」, 「지방교육재정교부금법」까지 개정해야 한다는 부담이 있다.

교육세를 고등교육세로 전환하여 지방교육재정교부금 재원에서 분리할 경우, 발생하는 지방교육재정교부금 결손분은 일단 재 정중립성의 원칙에 따라 국가 일반회계에서 보전하고, 고등교육세 증세를 통해 고등교육재정을 확충하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 교육세 결손분 중 국가가 얼마를 보전할 것인가의 문제는 국가 재정 사정에 따라 지방교육당국과 협의해서

결정할 수 있을 것이다. 결손분 보전 규모를 어떻게 결정하느냐에 따라 지방교육재정과 고등교육재정의 공유 정도가 달라질 것이다.

2021년 10월 서동용 의원 등은 「고등교육재정교부금법안」을 발의했다. 이는 2004년 11월 박찬석 의원 등이 처음으로 고등교육재정교부금법안을 발의한 후 열한 번째 발의다. 서동용 의원 발의안은 교육세의 고등교육세 전환을 포함하지 않았지만, 내국세를 재원으로 하는 고등교육재정교부금을 제안함으로써 교육세를 포함한 지방교육재정교부금 재원에 영향을 미칠 수밖에 없다는 점에서 이 절에서 그 내용을 간략히 제시한다.

이 법안의 제안이유는, “우리나라의 고등교육에 대한 공공부문 투자규모는 GDP 대비 0.7% 수준으로 OECD 주요국 평균인 1.1%에 크게 못미치고 있고, 이중 개인에게 지급되는 국가장학금을 제외하면 약 0.4% 수준으로 고등교육의 공공성 확대와 대학 경쟁력 강화를 위한 국가 투자는 매우 부족한 실정이다. 고등교육에 대한 국가적 지원이 미흡함으로 인해 우리나라 대학의 재정 운영은 등록금에 과도하게 의존하고 있어 학생과 학부모는 세계 최고 수준의 등록금을 마련하느라 고통을 겪고 있고, 학령인구 급감으로 대학은 기초 경쟁력을 유지하기 위한 기본적인 교육재정 확보조차 어려운 상황이다. 급격한 학령인구 감소로 인한 지방대학 위기 극복, 수도권과 비수도권 간 고등교육 격차 해소, 4차 산업혁명 시대 고급인재 양성 체계 마련, 가계 등록금 부담 완화 등 고등교육과 관련된 문제를 해소하기 위해서는 국가 차원의 안정적인 재정 확보와 지원정책이 필요하다. 초·중등교육 예산은 「지방교육재정교부금법」을 통해 매년 내국세의 일정 비율을 예산으로 확보해 안정적으로 지원하는 반면 고등교육예산은 매년 국가예산 편성을 통해 확정되고 있어 예산 확보에 어려움이 있다. 이에 「고등교육재정교부금법」을 제정하여 GDP 1.1%에 해당하는 내국세 총액의 일정 비율을 고등교육 예산으로 확보해 고등교육의 경쟁력과 균형발전을 도모할 수 있는 재원을 안정적으로 마련하는 한편, 이를 보통교부금과 사업교부금으로 교부하여 학생과 학부모의 등록금 부담 완화에 기여하고자 한다.”고 제시되어 있다.

교부금의 재원은 국내총생산(GDP)의 1.1%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 해당 연도의 내국세 총액의 일정 비율에 해당하는 금액으로 하되, 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 교부율을 정하도록 하였고, 국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원하는 교부금이 국내총생산의 1.1%를 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 조정할 수 있도록 하였다. 교육부장관은 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부하고, 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액을 교부하도록 하였다. 사업교부금은 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 고등교육 내실화를 위한 사업 등에 교부하도록 하였다.

그러나 정부 여당이 고등교육재정교부금제도 도입에 부정적인 입장이기 때문에 극적인 상황 변화가 없는 한 통과될 가능성은 낮아 보이지만, 이태규의원 등이 제안한 「고등·평생교육지원특별회계법」을 심의하는 과정에서 고등교육재정교부금법안 관련 내용이 일부 반영될 여지는 남아 있다.

나. 지방교육재정교부금 재원의 일부를 대학에 지원하는 방안

「지방교육재정교부금법」 제1조는 법의 목적을 “지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함”에 두고 있기 때문에 국가가 설치·경영하는 국립 대학이나 학교법인이 설치·경영하는 사립대학에 지방교육재정교부금을 지원하는 것은 원칙적으로 불가능하다. 지방자

치단체가 설치·경영하는 공립대학에 지원하는 것도 불가능하다. 교부금법 제1조에서 말하는 지방자치단체란 일반 지방자치 단체가 아니라 교육 지방자치단체를 의미하기 때문이다.

다만, 현재도 지방교육재정교부금 일부가 민간위탁사업비 또는 민간보조금 형태로 대학에 지원되고 있다는 점을 주목하고 이를 확대하는 방안을 생각해볼 수 있다. 다음 <표 2>는 2015년 이후 시·도교육청의 고등교육기관에 대한 보조금 또는 지원금 실적을 정리한 것이다.

<표 2> 대학에 대한 시·도교육청의 재정지원 실적

(단위: 백만원)

연도	HRD 및 R&D(공통)	HRD(인력양성)	R&D(연구개발)	경상운영비 지원	총계
2015	423	7,573	1,682		9,678
2016	1,330	16,822	5,185		23,336
2017	1,224	23,334	3,671		28,229
2018	752	34,909	4,925		40,586
2019	934	24,960	3,441		29,335
2020	212	37,692	3,951	143	41,998

자료 : 대학재정 알리미(통합공시)고등교육재정지원>사업별검색)

시·도교육청의 지원금은 조금씩 증가하는 추세를 보여주고 있으나 그 규모는 매우 미미한 것을 알 수 있다. 또한 세부내역을 보면, 교원 직무연수, 교원 자격연수, 교원 및 지방공무원 직무연수, 영재교육원 운영, 인정도서 개발, 대학생 멘토링 지원, 진로캠프 운영, 과학교실 운영, 대학연계 진로체험 활동, 자유학기제 프로그램 운영, 교육정책연구 용역, 학습연구년제 운영 등 시·도교육청의 필요에 따라 사업을 위탁하는 경우가 대부분이다. 시·도교육청이 고등교육기관에 재정을 지원하는 개념이 아니라 시·도교육청이 할 수 없는 사업을 대학에 위탁하여 오히려 시·도교육청이 대학으로부터 지원받는 개념이다. 6년간의 세부 지원사업을 분석해본 결과, 시·도교육청이 대학을 지원하는 사업은 2016년부터 2018년까지 전남교육청이 광주교대 교육실습생들에서 매년 5,500만원씩, 2019년에는 5,000만원을 지원한 것이 유일하다.

역사적으로 보면, 1968년 2월 개정 「교육법」에 따라 교육대학 경비를 의무교육 관련경비라고 규정하여 의무교육재정교부금에서 지출하도록 한 사례가 있다. 당시 경제기획원은 의무교육재정교부금에서 교육대학 경비를 부담해야 할 이유로, 의무교육재정이 당초의 계획보다 많이 늘어났다는 것과 재정 증가분의 대부분이 법정 경비로 지출되어 재정이 늘어나도 가용재원은 별로 늘어나지 않기 때문에 정부예산에 신축성이 없다는 것이었다(송기창, 1994: 191). 개정 「교육법」에서 “부득이한 경우에 교육대학 경비의 일부를 부담할 수 있다.”라고 하였으나 1968년 이후 교육대학 경비를 지방교육재정교부금에서 계속적으로 부담하여 왔다. 교육법 개정이 있은 후 곧바로 「의무교육재정교부금법」을 개정하여 재원이 내국세로 바뀌었기 때문에 내국세 교부율로 환산해 보면 최고 0.46%에서 최저 0.06%의 교부금을 삭감한 결과를 초래하였다. 평균적으로 내국세의 0.12%가 교육대학 경비로 전용된 것이다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 지방교육재정교부금에 의한 교육대학 경비 지원 실적

(단위: 억 원, %)

연도	내국세(A)	경상교부금(B)*	교대경비(C)	B/A	C/A	C/B**
1968	152,032	19,734(17,560)	294	12.98	0.19	1.49(1.67)
1969	209,892	27,243(24,242)	424	12.98	0.20	1.56(1.75)
1970	283,745	37,397(33,277)	673	13.18	0.24	1.80(2.02)
1971	362,232	48,082(42,785)	1,231	13.27	0.34	2.56(2.88)
1972	382,145	56,320	1,743	14.74	0.46	3.09
1973	431,360	50,006	1,252	11.59	0.29	2.50
1974	717,955	52,700	1,160	7.34	0.16	2.20
1975	991,658	82,142	1,411	8.28	0.14	1.72
1976	1,347,752	118,050	1,377	8.76	0.10	1.17
1977	1,709,734	152,208	1,292	8.90	0.08	0.85
1978	2,192,186	190,245	1,366	8.68	0.06	0.72
1979	2,929,225	301,117	2,332	10.28	0.08	0.77
1980	3,655,647	432,170	4,070	11.82	0.11	0.94
평균	1,181,966	120,570	1,433	10.20	0.12	1.19

주:1) * ()안은 의무교육재정교부금, ** ()안은 의무교육재정교부금 대비 교육대학 경비의 비율

2) 내국세와 교부금은 최종예산 기준

3) 1970년과 1971년에 교부율이 12.98%를 초과하는 것은 내국세 결산후 전전년도 정산금이 교부되었기 때문이며, 1972년은 8.3조치후 추경편성에서 내국세 예산이 삭감되었으나 기정예산의 교부금은 삭감되지 않았기 때문임.

자료:문교부(1968 ~ 1980)의「지방교육재정교부금 예산서」를 기초로 작성한 송기창(1994: 193),

의무교육재정교부금(나중에 지방교육재정교부금)의 일부를 초등학교 교원양성기관의 경비로 사용할 수 있도록 한「교육법」 제69조 제1항의 단서규정은 1971년 12월 「지방교육재정교부금법」 제정시 제4조 제2항에 다시 규정함으로써 법적 근거를 확실히 하였다. 그후 「지방교육재정교부금법」의 규정은 1990년말의 개정과정에서 삭제되었고, 「교육법」의 규정은 1991년 3월에 「지방교육자치에 관한 법률」로 이관되면서 삭제되었다. 1981년 이후에는 교부금 예산서 상에 교육대학 경비 지원 항목이 나타나지 않고 있어서 이후로는 교부금의 전용 관행이 폐지된 것으로 보인다(송기창, 1994: 194).

당시에는 일종의 억지 논리로 지방교육재정교부금 재원으로 교육대학 경비를 부담한 사례지만, 최근 늘어난 지방교육재정 교부금 일부를 대학에 지원하는 통로를 만드는 입법 사례로 볼 여지는 가지고 있다. 시·도교육청은 교원양성대학이 양성한 교원을 대가 없이 활용해왔으므로 인력활용분담금 개념으로 교원양성기관에 교육비를 지원할 여지는 충분하다고 본다. 구체적인 것은 정책결정 과정에서 논의해야 하겠지만, 우선 생각할 수 있는 것은 시·도교육청별로 재직하는 교원과 신임 교원(재직 교원과 신임 교원의 가중치를 달리 정할 수 있을 것임)을 대상으로 교원 1인당 지원단가를 정하여 출신 대학(교육대학, 사범대학, 교육대학원, 교직과정 등)에 교육비를 지원하는 방식을 생각해볼 수 있다. 이러한 제도를 도입할 경우, 자연스럽게 교원양성대학을 평가하여 보상하는 기제가 될 수 있고, 교원 임용 실적에 따라 교원양성대학을 구조조정할 수 있을 뿐 더러 교원양성의 질을 제고하는 효과를 기대할 수 있다. 결과적으로 이러한 방안은 지방교육재정교부금을 고등교육기관에 지원하는 통로를 개방하는 단초가 될 수 있을 것이다.

다. '지방교육재정교부금'을 '교육재정교부금'으로 개편하여 공동 활용하는 방안

최근 지방교육재정은 비교적 여유가 있고, 고등교육재정은 부족한 상황이지만 지방교육재정교부금이라는 칸막이가 되어

있어서 서로 신축성 있게 자원 활용을 할 수 없는 구조가 문제로 지적돼 왔다. 지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 개편하여 공동 활용하자는 방안은 우선 지방교육재정교부금 간막이를 제거하여 이를 고등교육재정에 활용할 수 있는 길을 열어놓자는 것이다(송기창, 2019).

이러한 제안이 나온 배경에는 1969년 중학교 무시험 진학 정책 시행으로 중학교 진학률이 높아지면서 지방교육교부세(내국세의 1.43%)만으로 중등교육재정을 감당할 수 없게 되자 중등교육보다는 다소 사정이 나았던 의무교육재원인 의무교육재정교부금(내국세의 11.55%)과 지방교육교부세를 통합하여 지방교육재정교부금(내국세 12.98%=보통교부금 내국세 11.8%+특별교부금 내국세 1.18%)으로 전환했던 사례가 있다. 당시 상황을 현 상황에 대입해보면, 고등교육재정에 비해 지방교육재정의 사정이 다소 나은 상황에서 국가가 적극 나서서 고등교육재정을 확충할 여건이 아니거나 의지가 없다고 보고, 교육계 내부에서 교육재정을 융통하여 쓸 수 있는 구조를 만들자는 주장이 가능하다.

이러한 지방교육재정과 고등교육재정의 재원을 통합할 경우, 지방교육재정교부금 사례에서 보듯이, 고등교육재정에 의한 지방교육재정 잠식이 가속화될 가능성이 크다. 추가적인 재원없이 단순 통합하기보다는 고등교육에 대한 국가의 투자 의지를 반영하여 고등교육 재원 확충이 전제될 때 지방교육 재정당국의 동의와 합의를 이끌어낼 수 있을 것이다. 긍정적으로 기대할 수 있는 것은 학령인구 감소에 따른 지방교육재정 수요 감소분을 고등교육재정으로 이전할 수 있다는 점이다.

「지방교육재정교부금법」을 「교육재정교부금법」으로 개정하는 법안은 아니지만, 2021년 9월 광상도의원 등은 지방교육재정교부금을 고등교육재정으로 활용할 수 있도록 하는 「지방교육재정교부금법」 개정법률안을 발의한 바 있다. 제안 이유는, “기획재정부의 ‘월간 재정동향 및 이슈’ 6월호에 따르면, 2021년 4월까지 국가 세입이 전년도 같은 기간보다 32조 7,000억원이 증가하였고, 올해 7월에 통과된 제2회 추가경정예산에 따르면 2021년도 내국세 세입 확대로 인하여 지방교육재정교부금이 6조 4,000억원 정도가 더 지급될 예정이다. 각 교육청은 이러한 재원을 제대로 사용하지 못하고 2020년 말 기준으로 교육재정안정화기금으로 2조 3,000억원을 적립하고 있다. 한편 현행법상 지방교육재정교부금은 지방교육 및 행정 운영에 관한 재정수요 금액인 기준재정수요액을 산정할 때 필요한 단위비용으로 물가변동 등을 고려하여 정하도록 하고 있다. 개정안은 지방교육재정교부금 기준재정수요액을 산정할 때 필요한 단위비용에 물가변동 및 학생 수 등을 고려하여 정하도록 하며, 보통교부금의 재원 중 일정 비율에 해당하는 금액을 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 교육 및 행정 운영 등에 지원할 수 있도록 하여 지방교육재정교부금의 기준재정수요액을 합리적으로 산정하고 집행에 있어서도 융통성을 부여하려는 것이다.”고 되어 있다.

국회 교육위원회 검토보고서는, 「지방교육재정교부금법」 제1조 및 제3조에 따르면, 지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원을 ‘국가’가 ‘지방자치단체’에 교부하는 것이므로 개정안과 같이 ‘교육부장관’이 지방교육재정교부금 중 일부를 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 직접 지원하도록 하는 것이 현행 「지방교육재정교부금법」의 체계에 부합하지 않으므로, 개정안의 입법 취지가 충분히 반영되기 위해서는 이 법의 제명(題名)을 비롯하여 지방교육재정교부금의 설치 목적 및 교부 방법 등에 대한 전반적인 수정이 필요할 것으로 보인다고 밝혔다. 「지방교육재정교부금법」을 「교육재정교부금법」으로 개정해야 한다는 취지의 검토라고 볼 수 있다. 이 법안은 지방교육재정교부금을 고등교육에 지원할 수 있도록 교육재정교부금으로 개정해야 한다는 최초의 입법안이라고 할 수 있으나, 예산당국이나 교육계와 정치권으로부터 주목을 받지 못했다.

라. 교육세 재원에 의한 고등·평생교육지원특별회계 신설 방안

2021년 9월 유기홍 의원 등은 「대학균형발전특별회계법안」을 발의했다. 이 법안의 제안 이유는, “2020년도에 경제협력 개발기구(이하 ‘OECD’라 함)에서 공개한 「OECD 교육지표 2020」에 따르면 OECD 주요국은 GDP 대비 1.0% 수준의 고등교육 재정을 지원하고 있으나 우리나라는 0.6% 수준의 지원이 이루어지고 있어 고등교육에 대한 국가 투자는 매우 부족한 실정이다. 이와 같이 국제수준에 미치지 못하는 정부의 고등교육에 대한 투자는 대학 재정에 있어 등록금에 대한 의존도를 높이는 결과를 초래하고 있으며, 대학 재정의 과도한 등록금 의존으로 학생과 학부모는 세계 최고 수준의 등록금을 마련하느라 고통을 겪고 있다. 이에 대학의 소재지, 규모 등에 상관없이 대학별 특성과 여건에 맞추어 모든 학생이 질 높은 고등교육을 받을 수 있도록 교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영여건 개선을 안정적으로 지원하기 위하여 대학균형발전특별회계를 설치하려는 것이다.”로 되어 있어서 대학재정 확충을 목적으로 한 법안임을 알 수 있다.

대학균형발전특별회계의 세입은 일반회계로부터의 전입금, 국고보조금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 등이며, 세출은 대학균형발전사업 수행에 필요한 경비, 인재양성 사업 수행에 필요한 경비, 차입금의 원리금 상환 등이다. 국가는 「법인세법」에 따른 법인세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입하도록 규정하고 있다. 그러나 이 법안에 대한 국회 차원의 심의는 이루어지지 않고 있다.

고등교육재정 확충 관련 특별회계법안은 유기홍 의원 발의안이 처음이며, 고등교육재원을 법인세와 연계하자는 제안을 했단 점에서 의미가 있다. 과거에 윤정일 교수는 인력활용세를 신설하여 고등교육기관으로부터 양성된 인력을 선발하여 활용하는 기업으로 하여금 부담하게 하여 고등교육재정을 확충하자는 제안을 한 적이 있기 때문이다(윤정일, 1992: 60). 국가재정전략회의에서 고등·평생교육지원특별회계 안을 제안한 것도 이 특별회계법안과 무관하지 않은 것으로 보인다. 국가재정전략회의 고등·평생교육지원특별회계 신설방침을 반영하여 2022년 9월 이태규 의원 등이 「고등·평생교육지원특별회계법안」을 발의하였다.

「고등·평생교육지원특별회계법안」의 제안 이유는, “4차 산업혁명 시대에 국가경쟁력을 이끌 미래 인재 양성을 위하여 고등교육의 전면적인 체제 개편이 요구되고 있으나, 대학은 10년 이상의 등록금 동결, 학령인구 급감 등 재정난 심화로 변화를 위한 동력을 창출할 여력이 없는 실정이다. 그런데 교육부에 따르면, 시·도교육청별로 교부되는 지방교육재정교부금은 최근 세수 확대로 2021회계연도 정산분 5.3조원, 2022년도 추경예산 11.0조원 등 그 규모가 크게 증가하고 있어, 고등교육재정과 투자 불균형 해소의 필요성이 제기되고 있다. 이에 현재 「지방교육재정교부금법」에 따라 보통교부금 재원으로 활용되고 있는 교육세 수입액 등을 주요 재원으로 하는 고등·평생교육지원특별회계를 설치하여 고등교육 재정의 획기적 확충과 유치원, 초·중등학교와 고등교육에 이르는 인재양성 생애주기 전반의 투자 불균형 해소를 도모하려는 것이다.”고 되어 있다.

특별회계의 세입은 일반회계로부터의 전입금, 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금으로 하되, 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입하고, 교육세 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입하도록 되어 있다. 특별회계의 세출은 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행, 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행 및 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 등으로 규정하고 있다. 또한, 현행 제도 상 교육세는 지방교육재정교부금 재원이므로 지방교육재정교부금의 재원에서 교육세 수입액을 삭제하는 「지방교

육재정교부금법」 개정법률안도 동시에 발의하였다.

이 법안에 대하여 현재까지 교원단체, 전국 시도교육감협의회, 더불어민주당이 반대하는 입장을 표명한 상황이므로 통과 여부를 속단하기 어렵지만, 정부 여당에서 발의했다는 점에서 어느 때보다 통과 가능성은 높다고 볼 수 있다. 통과 여부가 불확실하지만, 이 법안이 가지는 문제점을 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 「지방교육재정교부금법」에서 교육세 교부금 조항을 삭제하는 것은 재고해야 한다. 유·초·중등교육계가 고등·평생교육지원특별회계(이하 ‘고평특회계’라 함) 설치에 반대하는 것은 내국세 교부금이 연도별로 안정적이지 않다는 점 때문이다. 내국세 교부금의 변동성을 다소 보전할 수 있는 수단이 교육세 교부금이었는데 최근 2년간 내국세 교부금이 큰 폭으로 증가한 점을 내세워 교육세 교부금을 폐지하여 고평특회계 재원으로 넘기는 것에 대해 불안해 하는 것이다. 따라서 교육세 수입 중 일정 금액만 고평특회계 재원으로 이전하고 나머지를 교육세 교부금으로 존치하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 고평특회계 자체의 문제라고 보기는 어렵지만, 「지방교육재정교부금법」에 대한 안정성 보완 장치가 없는 상태에서 교육세 교부금을 폐지한다는 점이다. 2004년 말 개정 「지방교육재정교부금법」은 제4조에 의무교육기관 교원 증감에 따른 인건비 변동에 따라 내국세 교부율을 보정할 수 있는 조항을 추가했지만, 이제까지 이를 근거로 내국세 교부율의 보정이 이루어진 적은 없었다. 교부율을 보정할 수 있는 경우를 규정한 「지방교육재정교부금법 시행령」 제2조가 매우 엄격하게 규정되어 있기 때문이다. 제3조제4항에 증액교부 규정이 있지만 이는 2004년 말 개정에서 삭제되었던 조항으로, 2020년부터 고등학교 무상교육을 본격 실시하면서 재규정된 고교무상교육경비 부담에 관한 증액교부 규정이라서 내국세 교부금 안정장치로 보기는 어렵다. 따라서 내국세 수입액이 일정 수준에 미달하여 교육활동에 지장을 초래할 경우와 내국세 수입액이 일정 수준을 초과하여 지방교육재정에 과도한 잉여가 발생할 우려가 있을 경우에 내국세 교부율을 보정할 수 있다는 조항을 추가하는 방안을 검토할 필요가 있다. 교부율 보정조항 신설은 지방교육재정교부금 교부율 인하에 대한 교육계 반발을 무마하는 보완책이 될 수 있을 것이다.

셋째, 고평특회계의 세출사업이 특별회계 요건에 맞는지 비판의 여지가 있다. 발의안에 명시되어 있는 세출사업은 현행 일반회계 사업과 구분되지 않을 뿐만 아니라 고등교육과 평생교육을 포괄하고 있어서 종전에 설치되었던 교육 관련 특별회계와 성격이 다르다. 다음 <표 4>는 과거에 설치되었던 교육 관련 특별회계를 요약해 놓은 것이다. 국립대학부속병원특별회계, 서울대학교시설확충특별회계, 제1기와 제2기 교육환경개선특별회계에 대하여는 특별회계의 성격에 대해 시비하기는 어렵다. 다만 유아교육지원특별회계는 세입과 세출이 특별회계 성격으로 보기 어려운 면이 있다. 「유아교육지원특별회계법」을 발의하여 상임위원회 심의를 거쳐 본회의에 상정될 때까지 법률안 명칭은 「유아공교육체제특별회계법」이었으나, 본회의 심의과정에서 현재의 명칭으로 변경되었다. 당시 국회회의록을 보면, 이 법률을 제정하게 된 동기는 누리과정 재원 부담을 둘러싸고 시·도교육감들이 어린이집 누리과정 보육료 예산편성을 거부하자 이를 강제하기 위한 목적으로 특별회계를 만들었기 때문이다(국회사무처, 2016: 8-9).

〈표 4〉 교육 관련 특별회계 설치 역사

특별회계명	설치 기간	세입	세출	사업규모	비고
국립대학부속 병원특별회계	1966- 1995	국립대학교 부속병원의 운영에서 생기는 모든 수입 및 타회계로부터의 전입금	병원의 운영 및 시설에 필요한 모든 경비		
서울대학교시설 확충특별회계	1968- 1976	국유재산의 매각대금과 타회계로부터의 전입금 기타 수입금	1. 서울대 시설의 확충 및 이전에 필요한 토지 등의 매입 2. 시설의 건설 및 이전에 소요되는 경비 3. 내부시설(기계, 기구, 도서 포함) 에 소요되는 경비 4. 기타 회계의 운영에 필요한 경비		유효기간 10년
1기 교육환경개선 특별회계	1990- 1992	1. 교육세의 100분의 50에 해당하는 예산액 2. 연간 사업규모에 미달할 경우 그 부족액을 일반회계로부터 전입 2. 다른 회계로부터의 전입금 및 예수금 3. 기타 수입금	1. 각급학교의 교무실, 각급학교 교원의 휴게실 및 강의실의 확충에 필요한 경비 2. 각급학교의 노후교실 및 책· 결상의 개체에 필요한 경비 3. 각급학교 교실의 난방 및 화장실 기타 부속시설의 개선에 필요한 경비 4. 각급학교 행정장비의 확충에 필요한 경비 5. 기타 회계의 운영에 필요한 경비	매년 3,700 억원, 총 1조 1,100억원	1990년 교육세 50% 가 2391억원이었으므로 일반회계 전입금은 1,309 억원이었음. 1991년부터 일반회계로부터의 전입금은 전액 지방교육재정교부금 재원에서 충당함
2기 교육환경개선 특별회계	1996- 2000	1. 교육세법에 의한 교육세중 당해 회계연도의 예산이 정하는 금액 2. 일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금 3. 기타의 수입금	1. 각급학교의 노후교실 및 책·결상의 개체 2. 각급학교 교실의 난방시설·화장실· 급수시설 기타 부속시설의 개선 3. 각급학교의 교무실·교원휴게실 및 교원편의실의 확충 4. 각급학교 시설의 안전제고 5. 기타 회계의 운용에 필요한 경비	매년 7,000 억원, 총 3조 5,000억원	교육세 외의 일반회계 전입금은 당초 8,000억원으로 계획되었으나, 실제 전입된 것은 환특을 전제로 1995년 추경에서 투자한 3,000억원, 1996년과 1997년 각각 1,000 억원씩 총 5,000억원임.
지방교육양여금 관리특별회계	1991- 2004	1. 지방교육양여금법 제3 조의 규정에 의한 수입금(교육세 수입액) 2. 전년도 결산상 잉여금	1. 지방교육양여금법 제4조의 규정에 의하여 양여하는 양여금 2. 기타 회계의 운용에 필요한 경비		
유아교육지원 특별회계	2017- 2022	1. 일반회계로부터의 전입금 2. 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금 3. 차입금 4. 그 밖의 수입금	1. 취학 직전 3년의 유아에 대한 공동 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금 2. 차입금에 대한 원리금 상환 3. 그 밖의 특별회계의 운용에 필요한 경비		유효기간 3년→3년 연장(2022 년까지) 일반회계전입금: 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액과 교육세 외에 예산에서 정하는 금액

교육평특회계는 유아교육지원특별회계와 그 성격이 유사하다. 교육환경개선특별회계처럼 특정한 사업과 그 규모가 정해진 것이 아니며, 유아교육지원특별회계처럼 세출사업이 특정한 사업으로 보기 어렵기 때문이다. 교평특회계의 세입·세출 사업 성격은 특별회계보다는 고등교육재정교부금에 가까워 보인다. 따라서 교평특회계법이 통과될 경우 세출사업의 설계에 많은 어려움이 있을 것이다. 경상운영비로 지원해야 할 재원을 특정 사업비로 설계하여 지원해야 하기 때문에 예산심의 과정에서 특별회계 사업비 삭감의 빌미로 작용할 수 있으며, 특정사업비 설계 부담을 피하기 위하여 고등·평생교육재원을

일반회계와 특별회계로 나누어 예산편성할 경우 설치목적에 나와 있는 “고등교육재정의 획기적 확충”에 걸림돌로 작용할 것이다.

6. 고등교육재정의 확충 방향

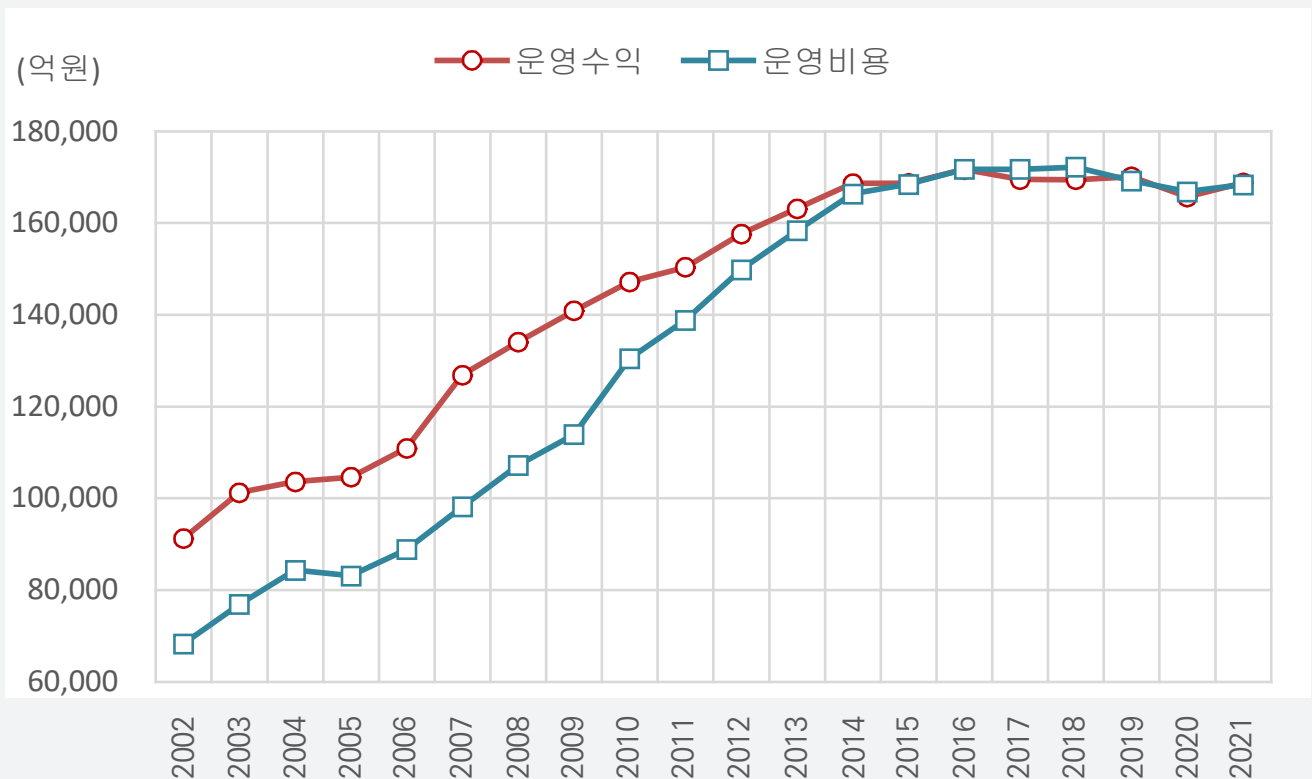
지난 2년간 지방교육재정교부금이 큰 폭으로 증가하여 이제는 지방교육재정교부금 구조를 개편해야 할 때가 되었다는 여론이 많지만, 그렇다고 하여 지방교육재정교부금 때문에 고등교육재정 위기가 초래되었다고 보면 안 된다. 시계열 자료가 확보 가능한 사립대학 결산자료를 기준으로 보면(〈표 5〉와 [그림 4] 참조), 운영계산서 상의 운영수익과 운영비용의 차이, 즉 운영수지가 감소하기 시작한 것은 등록금 동결정책이 본격화된 2010년 이후임이 명확히 드러난다. 반값등록금정책이 시행된 2012년부터 운영수지가 급격히 감소하여 2016년에는 처음으로 적자가 발생했고, 해가 갈수록 적자 폭이 커지는 경향이다.

〈표 5〉 사립대학 교비회계 운영계산서 상 운영수지의 연도별 변화

(단위 억 원)

연도	운영수익	운영비용	운영수지
2002	91,231	68,246	22,985
2003	101,204	76,849	24,356
2004	103,539	84,293	19,247
2005	104,565	83,062	21,503
2006	110,849	88,810	22,039
2007	126,831	98,106	28,726
2008	134,050	107,142	26,908
2009	140,818	113,871	26,947
2010	147,156	130,433	16,723
2011	150,301	138,765	11,536
2012	157,576	149,774	7,802
2013	163,064	158,284	4,780
2014	168,594	166,310	2,284
2015	168,660	168,388	272
2016	171,625	171,682	-57
2017	169,457	171,660	-2,204
2018	169,398	172,152	-2,754
2019	170,081	169,152	929
2020	165,635	166,807	-1,172
2021	168,733	168,292	441

자료 : 연도별 사립대학 교비회계 운영계산서(한국사학진흥재단 정보공개청구 자료)



[그림 4] 사립대학 운영수지의 연도별 변화 추이

이러한 통계자료는 고등교육재정이 열악해진 원인이 지방교육재정교부금제도가 아님을 명확히 말해준다. 이는 고등교육재정과 지방교육재정의 공유는 고등교육재정 확충의 주된 정책수단이 되서는 안 된다는 것이다. 양자의 공유는 어디까지나 일시적이고 보조적인 수단으로 활용해야 한다는 것을 의미한다. 아랫돌 빼서 윗돌 괴는 식이 되서는 안 된다. 지방교육재정교부금의 큰 폭 증가는 일시적일 수 있고 교부금 감소로 대규모 지방교육채를 발행했던 해가 불과 7년 전인 2016년 이었다는 점을 기억해야 한다. 다시 강조하지만, 일시적인 특별회계 설치나 지방교육재정교부금 일부 분할로 고등교육재정 문제를 해결할 수 있다고 본다면 오산이다. 정부가 고등교육재정교부금제도 같은 안정적인 고등교육재원 확보책을 강구하지 않으면 사립대학, 지방대학의 붕괴를 막기 어렵고 호미로 막을 수 있는 위기를 방치하면 나중에는 가래로 막아야 하는 상황이 올 것이다.

[참고문헌]

- 공은배, 송기창, 우명숙, 천세영, 한유경(2006). 교육재정 운영상황 종합진단 연구-4대 재정개혁 과제를 중심으로. 한국교육개발원 연구보고서.
- 국회사무처(2016). 제346회 국회(정기회) 본회의 회의록. 제15호(2016. 12. 2.)
- 기획재정부(2022). 2022년 국가재정전략회의 개최. 보도자료(2022. 7. 6.)
- 송기창(1994). 지방교육재정정책 변천과정 분석 연구. 서울대학교 대학원 교육학박사학위논문.
- 송기창(2008). 교육세 폐지, 무엇이 문제인가? 국회의원 이군현·한국교원단체총연합회 공동 교육정책토론회 (2008. 10. 27.) 주제발표문.
- 송기창(2009). 고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다. 임해규의원실 고등교육재정교부금법 제정을 위한 국회 공청회(2009. 5. 8.) 발제원고.
- 송기창(2017). 반값등록금정책에 따른 대학재정지원정책 개선방향. 교육재정경제연구. 26(2). 63-92.
- 송기창(2019). 대학혁신을 위한 대학재정의 과제. 한국교육재정경제학회 2019년 연차학술대회(2019. 11. 22.) 기조강연 원고.
- 윤정일(1992). 고등교육재정 확보방안. 교육행정학연구. 9(2). 49-64.