

중장기 지방교육재정 수요 및 제도개선 방향

2022.06.30.(목)

발표

김용태 (강원대학교 교육재정중점연구소)

목 차

Contents

I. 서론

II. 교육재정 현황

III. 교육환경 변화와 신 수요 전망

IV. 지방교육재정교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

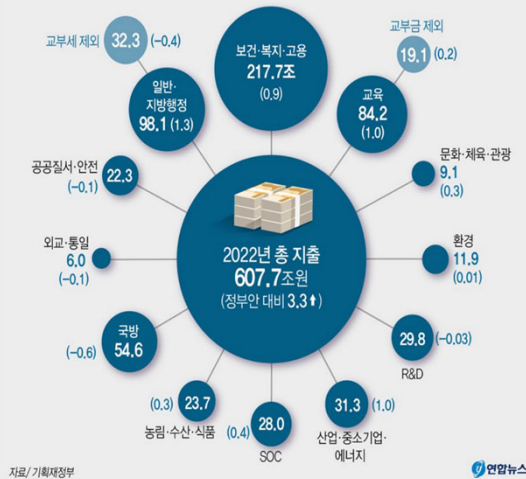
V. 결론

I. 서론

1. 2022년 확정 정부예산안이 준 경제계의 비판적 여론몰이 속에서 교육재정의 과제

2022년도 예산안 분야별 재원 배분

(): 정부안 대비 증감



2021년 12월 3일 국회 예산안 의결

- 2022년 교육예산 정부 총예산(607.7조원) 대비 13.9% 보·건복·지고용(217.7조원), 일·반지방행정(98.1조원)에 이어서 3번째
- 교육예산 84.2조원 (전년도 본예산 71.2조원보다 18.3% 증가)
- 지방교육재정교부금 65.1조원(전년도 53.2조원보다 22.4% 증가)

✓ **경제계** : 학령인구 감소에도 지속적으로 증가하는 교육교부금제도 학생수 기준 개편과 교부금의 고등교육 지원 확대 방안 요구

✓ **교육계** : 지방교육재정 실질수요단위로서 학급의 중요성, 미래 교육 재정 수요(유아교육지원 확대, 학교공간 혁신, 고교학점제 등) 강조, 공동사업비제도를 통한 고등교육 지원 확대

2. 이 글의 목적과 주요 내용

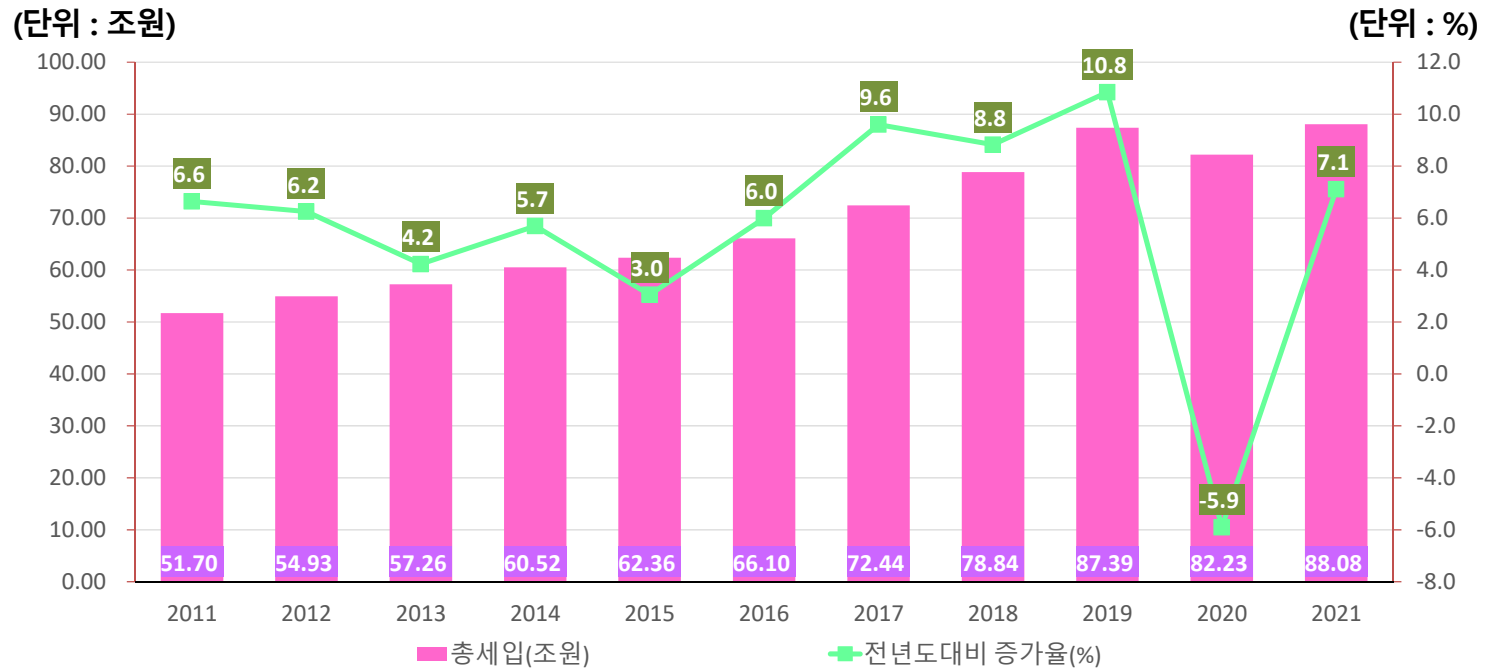
- 우리나라 교육재정의 현황을 전체적으로 고찰하고, 지방교육재정의 효율적 운용과 고등교육에 대한 지원 등의 개선방향을 제시하고자 함

II.

교육재정 현황

1. 지방교육재정 : 세입

▶ 지방교육재정교부금의 내국세 연동 - 경기침체로 부족한 세수 결손액은 지방교육채 발행 - 재정안정화기금 활용



II. 교육재정 현황

1. 지방교육재정 : 세입

- ▶ 11년간 연평균 총세입 결산액은 69조 2,581억원, 순세입 결산액은 62조 4,933억원으로 전년도 이월금, 순세계잉여금 등을 제외하지 않는 경우 실제 세입 규모가 연평균 6조 7,648억원 과다 산출

연도별 교육비특별회계 세입 결산 현황

(단위 : 억원, %)

연도	세입결산액						내부거래 (기금 전입금)	합계(B)	순세입(B-A)
	이전수입			자체수입	지방교육채 및 기타(A)				
	중앙정부	지방자치단체	기타		지방교육채	기타			
2011	363,112	85,203	1,176	14,865	0	52,674	0	517,030	464,356
	70.2	16.5	0.2	2.9	0.0	10.2	0.0	100.0	
2012	394,009	90,609	979	15,074	339	48,330	0	549,341	500,672
	71.7	16.5	0.2	2.7	0.1	8.8	0.0	100.0	
2013	410,696	91,667	800	15,637	9,583	44,194	0	572,576	518,800
	71.7	16.0	0.1	2.7	1.7	7.7	0.0	100.0	
2014	409,780	102,082	807	14,882	38,022	39,592	0	605,164	527,550
	67.7	16.9	0.1	2.5	6.3	6.5	0.0	100.0	
2015	400,888	109,895	929	14,046	61,268	36,579	0	623,605	525,758
	64.3	17.6	0.1	2.3	9.8	5.9	0.0	100.0	
2016	438,345	119,035	1,475	14,659	30,102	57,363	0	660,979	573,514
	66.3	18.0	0.2	2.2	4.6	8.7	0.0	100.0	
2017	506,774	129,162	1,093	17,001	11,431	58,973	0	724,435	654,030
	70.0	17.8	0.2	2.3	1.6	8.1	0.0	100.0	
2018	565,633	134,439	1,319	17,004	3,209	66,761	0	788,365	718,395
	71.7	17.1	0.2	2.2	0.4	8.5	0.0	100.0	
2019	645,716	139,247	1,512	16,043	0	71,354	0	873,873	802,519
	73.9	15.9	0.2	1.8	0.0	8.2	0.0	100.0	
2020	594,421	141,527	4,381	12,110	0	69,649	179	822,267	752,439
	72.3	17.2	0.5	1.5	0.0	8.5	0.0	100.0	
2021	655,688	155,414	2,784	15,379	0	44,709	6,787	880,761	829,265
	74.4	17.6	0.3	1.7	0.0	5.1	0.8	100.0	
연평균증감율	6.5	6.1	14.1	-0.7	4.0	2.5	3691.6	7.2	10.3

※ 2021년 자료는 2022년 1월말 가결산 자료
자료 : 지방교육재정알리미



II. 교육재정 현황

2. 지방교육재정 : 세출

▶ 인건비 비중은 약 55%~63%로 변화는 있지만 금액은 매년 증가하고 있으며, 이는 경직성 경비

지방교육재정 성질별 세출 결산 추이

(단위 : 억원, %)

연도	세출결산액	인건비	물건비	이전지출	자본지출	상환지출	전출금 등	예비비 및 기타	내부거래
2011	468,141	280,909	19,375	6,236	50,883	8,427	101,540	770	0
	100	60.0	4.1	1.3	10.9	1.8	21.7	0.2	0.0
2012	504,339	299,150	21,360	11,696	52,411	160	119,484	78	0
	100	59.3	4.2	2.3	10.4	0.0	23.7	0.0	0.0
2013	532,958	316,725	21,711	19,228	50,155	305	124,714	119	0
	100	59.4	4.1	3.6	9.4	0.1	23.4	0.0	0.0
2014	567,894	331,238	19,844	25,148	49,055	19,941	122,573	95	0
	100	58.3	3.5	4.4	8.6	3.5	21.6	0.0	0.0
2015	565,979	352,174	19,444	30,834	45,418	1,151	116,792	166	0
	100	62.2	3.4	5.4	8.0	0.2	20.6	0.0	0.0
2016	600,419	363,511	20,460	30,657	61,092	3,954	119,933	811	0
	100	60.5	3.4	5.1	10.2	0.7	20.0	0.1	0.0
2017	656,114	380,480	21,693	32,412	70,945	23,568	126,684	331	0
	100	58.0	3.3	4.9	10.8	3.6	19.3	0.1	0.0
2018	716,127	401,235	23,928	33,221	76,868	40,798	138,882	1,195	0
	100	56.0	3.3	4.6	10.7	5.7	19.4	0.2	0.0
2019	804,011	427,793	26,354	31,919	111,644	59,966	145,008	1,327	0
	100	53.2	3.3	4.0	13.9	7.5	18.0	0.2	0.0
2020	777,055	443,354	30,369	32,251	98,875	3,011	155,775	1,491	11,928
	100	57.1	3.9	4.2	12.7	0.4	20.0	0.2	1.5
2021	838,102	462,608	24,909	37,806	101,956	10,435	163,623	4,649	32,115
	100	55.2	3.0	4.5	12.2	1.2	19.5	0.6	3.8
연평균증감률		6.0	5.1	2.5	19.7	7.2	2.2	4.9	169.2

※ 2021년 자료는 2022년 1월말 가결산 자료
자료: 지방교육재정알리미



II. 교육재정 현황

2. 지방교육재정 : 세출

- ▶ 유아 및 초·중등교육 90% 이상으로 그 중 인적자원운용이 약 50%
- ▶ 2016년 경기회복기 이후 학교교육여건개선 확대

지방교육재정 사업별 세출 결산 추이

(단위 : 억원, %)

연도	세출결산액	유아 및 초·중등교육						평생·직업교육		교육일반				예비비 및 기타
		인적자원운용	교수- 학습활동지원	교육복지지원	보건/급식/체 육활동	학교재정지원 관리	학교교육여건 개선시설	평생교육	직업교육	교육행정일반	기관운영관리	지방채상환 및 리스료	예비비 및 기타	
2011	468,141	245,650	39,730	20,844	13,675	80,189	40,888	1,237	426	3,820	4,371	16,571	739	-
	100	52.5	8.5	4.5	2.9	17.1	8.7	0.3	0.1	0.8	0.9	3.5	0.2	-
2012	504,339	260,852	44,426	29,397	12,113	94,560	41,829	1,356	533	4,644	5,528	9,041	61	-
	100	51.7	8.8	5.8	2.4	18.7	8.3	0.3	0.1	0.9	1.1	1.8	0	-
2013	532,958	272,767	34,340	50,194	17,180	97,719	40,198	1,293	152	4,267	5,278	9,504	67	-
	100	51.2	6.4	9.4	3.2	18.3	7.5	0.2	0	0.8	1	1.8	0	-
2014	567,894	282,967	30,575	56,080	16,352	98,992	42,281	1,185	85	5,285	4,515	29,521	57	-
	100	49.8	5.4	9.9	2.9	17.4	7.4	0.2	0	0.9	0.8	5.2	0	-
2015	565,979	296,818	27,558	61,052	16,112	102,618	41,531	1,069	78	4,194	4,096	10,776	77	-
	100	52.4	4.9	10.8	2.8	18.1	7.3	0.2	0	0.7	0.7	1.9	0	-
2016	600,419	302,374	33,035	63,403	19,326	101,311	54,793	1,226	195	5,800	3,913	14,554	489	-
	100	50.4	5.5	10.6	3.2	16.9	9.1	0.2	0	1	0.7	2.4	0.1	-
2017	656,114	315,328	38,678	68,988	18,065	104,877	60,940	1,367	161	8,069	5,024	34,408	208	-
	100	48.1	5.9	10.5	2.8	16	9.3	0.2	0	1.2	0.8	5.2	0	-
2018	716,127	331,284	44,315	71,832	21,949	110,683	66,524	1,438	188	9,192	6,430	51,313	976	-
	100	46.3	6.2	10	3.1	15.5	9.3	0.2	0	1.3	0.9	7.2	0.1	-
2019	804,011	349,548	48,716	77,181	26,875	114,428	84,383	1,561	190	22,008	7,624	70,752	745	-
	100	43.5	6.1	9.6	3.3	14.2	10.5	0.2	0	2.7	0.9	8.8	0.1	-
2020	777,055	363,507	54,405	85,168	26,819	124,652	80,739	1,570	183	20,449	7,848	10,960	754	-
	100	46.8	7	11	3.5	16	10.4	0.2	0	2.6	1	1.4	0.1	-
2021	838,102	398,326	64,651	77,126	24,112	123,554	86,146	1,735	176	31,127	7,880	19,887	-	3,382
	100.0	47.5	7.7	9.2	2.9	14.7	10.3	0.2	0.0	3.7	0.9	2.4	-	0.4
연평균증감률		6.0	5.0	5.0	14.0	5.8	4.4	3.4	-8.5	23.3	6.1	1.8	0.2	

※ 2021년 자료는 2022년 1월말 가결산 자료
자료: 지방교육재정알리미



II. 교육재정 현황

3. 지방교육재정 : 이·불용액

- ▶ 매년 · 시도교육청의 노력으로 이월액과 불용액은 감소하는 추세
- ▶ ·이불용액에서 시설비가 차지하는 비중이 약 83%~93%로 가장 높음

·이불용액 추이

(단위 : 백만원)

구분	최종예산액 (A)	전년도 이월액 (B)	예산현액 (C)=A+B	세입결산액	세출결산액 (D)	다음연도 이월액(E)	불용액 (F)=C-D-E
2017년	682,644	39,000	721,645	724,435	656,114	46,056	19,474
2018년	737,371	46,056	783,427	788,365	716,127	48,858	18,442
2019년	820,811	48,858	869,669	873,873	804,011	47,599	18,060
2020년	773,326	47,599	820,925	822,266	777,055	27,244	16,626
2021년	849,200	27,244	876,444	880,760	838,102	24,501	13,841

자료 : 한국교육개발원(2022).

성질별 ·이불용액 추이

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
인건비	0.004	0.002	0.034	0.007	0.041
시설비	92.3	89.7	93.1	88.8	83.4
전출금등	1.8	1.5	0.4	0.2	0.2
예비비등	0.01	0	0	0	0
기타	1.6	4.9	2.4	4.1	8.7

자료 : 교육부, 한국교육개발원(2022).



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

1. 교육환경 변화 : 학령인구의 감소

- ▶ 인구의 자연감소에 따라서 인구구조의 변화가 일어 남에 따라 학령인구도 감소
- ▶ 하지만 교원수는 지속적으로 증가하는 추세로 2011년 부터 연평균 0.7% 증가

학생 수, 교원 수

(단위 : 명)

연도	학생						교원
	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	기타학교	합계	
2011	3,122,113	1,904,541	1,928,766	23,593	24,548	7,003,561	467,194
2012	2,947,464	1,846,106	1,908,848	23,802	24,296	6,750,516	475,091
2013	2,774,202	1,798,425	1,878,966	24,196	21,809	6,497,598	480,756
2014	2,718,929	1,712,393	1,825,309	24,392	21,710	6,302,733	486,426
2015	2,705,203	1,580,834	1,774,420	24,643	22,239	6,107,339	487,438
2016	2,663,673	1,452,804	1,738,745	24,632	22,790	5,902,644	488,557
2017	2,665,249	1,376,914	1,656,441	24,843	22,499	5,745,946	489,581
2018	2,702,551	1,330,062	1,525,924	25,031	22,043	5,605,611	490,403
2019	2,739,317	1,290,472	1,400,541	25,186	22,413	5,477,929	493,654
2020	2,686,463	1,311,992	1,327,821	25,799	22,756	5,374,831	497,336
연평균 증감율	-1.7	-4.1	-4.1	1	-0.8	-2.9	0.7

※ 기타학교 : 공민학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 방송통신중·고등학교, 각종학교 등

자료 : 지방교육재정알리미



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

1. 교육환경 변화 : 학령인구의 감소

- ▶ 학령인구의 감소로 학생수는 감소하고 있지만 교육환경 개선을 위한 과밀학급 해소, 신도시 학교신설 등에 따라 학급이나 학교 수는 증가

학교 수, 학급 수, 학생 수, 교원 수 증감율(초·중·고등학교 대상)

(단위 : 개, 명, %)

연도	개수				증감율			
	학교	학급	학생	교원	학교	학급	학생	교원
2011	11,317	239,403	6,986,847	422,364	0.7	-0.4	-3.4	2.5
2012	11,360	237,556	6,721,176	425,392	0.4	-0.8	-3.8	0.7
2013	11,408	236,144	6,481,492	427,689	0.4	-0.6	-3.6	0.5
2014	11,446	235,795	6,285,792	430,509	0.3	-0.1	-3.0	0.7
2015	11,526	234,586	6,088,827	428,904	0.7	-0.5	-3.1	-0.4
2016	11,563	232,512	5,882,790	428,404	0.3	-0.9	-3.4	-0.1
2017	11,613	231,729	5,725,260	428,242	0.4	-0.3	-2.7	0.0
2018	11,636	232,277	5,584,249	430,817	0.2	0.2	-2.5	0.6
2019	11,657	232,949	5,452,805	432,265	0.2	0.3	-2.4	0.3
2020	11,710	232,865	5,346,874	433,284	0.5	0.0	-1.9	0.2
2021	11,777	233,718	5,323,075	435,582	0.6	0.4	-0.4	0.5

자료 : 한국교육개발원, 교육통계



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

1. 교육환경 변화 : 지방소멸

- ▶ 출산율 저하와 고령인구의 증가로 인하여 지역소멸위험이 각 지역마다 증가
- ▶ 228개 ·시·군구 중 2013년 75개에서 2019년 97개로 연평균 2.8개 증가하였으나 2021년 108개(229개 ·시·군구)

소멸위험 ·시·군구 수(2021년 8월 기준)

(단위 : 개, %)

지역	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	소멸위험 지역비율*
	소멸위험 매우 낮음	소멸위험 보통	주의단계	소멸위험지역		
				소멸위험진입	소멸고위험	
서울	0	9	16	0	0	0
부산	0	1	11	4	0	25.0
대구	0	0	7	1	0	12.5
인천	0	2	5	3	0	30.0
광주	0	1	4	0	0	0
대전	0	2	3	0	0	0
울산	0	1	4	0	0	0
세종	0	1	0	0	0	0
경기	1	7	18	5	0	16.1
강원	0	0	2	16	0	88.9
충북	0	0	3	5	3	72.7
충남	0	1	3	7	4	73.3
전북	0	0	3	5	6	78.6
전남	0	0	5	7	10	77.3
경북	0	1	3	10	9	82.6
경남	0	0	5	6	7	72.2
제주	0	0	2	0	0	0
합계	1	26	94	69	39	47.2

* 소멸위험지역비율이란 각 지역내 시·군·구 개수 중에서 소멸위험지역(4단계, 5단계)이 차지하는 비율을 의미함
자료 : 하혜영, 김예성(2021)

지방은 소멸하지만 수도권 집중은
심화되면서 지역격차는 더욱 심화

지역간 격차는 소득, 고용과 같은
경제적 불균형을 의미하며 인구,
교육, 문화, 복지 등 삶의 다각적
영역에서의 불평등을 포함한 개념



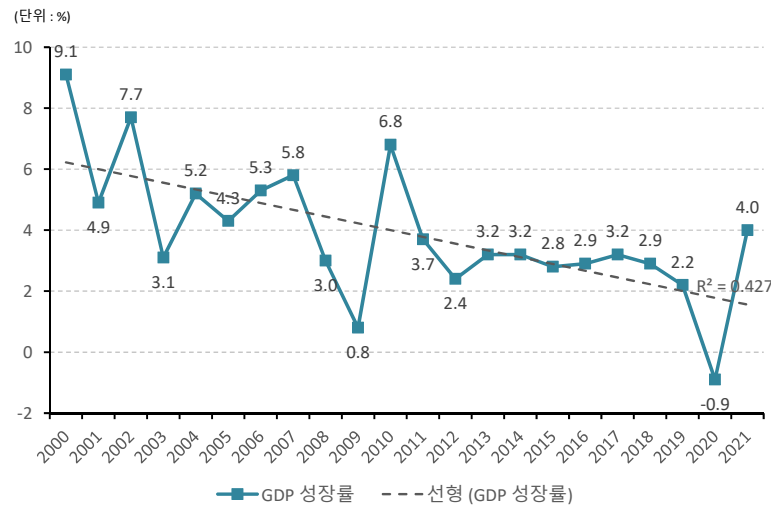
III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

1. 교육환경 변화 : 경제성장의 둔화

- ▶ 미래 경제상황을 낙관적으로 보는 견해도 있지만 과거와 같은 고도 경제성장은 현실적으로 불가능하다는 것이 대부분의 견해
- ▶ OECD 주요지표 중 한국의 연도별 GDP 성장률 변화로 매년 증감을 반복하고는 전체적으로 하락하는 추세에 있으며, 특히 2020년은 GDP 성장률이 음으로 역 성장

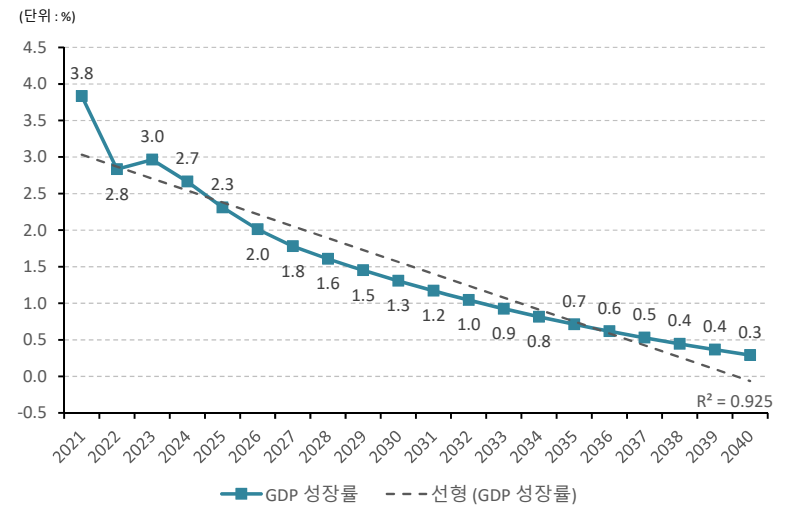
우리나라 GDP 성장률



출처 : e-나라지표

2021년 4%로 증가하였으나 2022년 1사분기 3.1%로 감소

우리나라 GDP 성장률 장기예측(OECD)



출처 : OECD(2022)



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

1. 교육환경 변화 : 4차 산업혁명의 가속화

- ▶ 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 공식적으로 4차 산업혁명이 주창된 이후 산업구조가 빠르게 재편되고 있음(Schwab, 2017)
- ▶ 4차 산업혁명이 가져올 미래사회의 가장 큰 변화는 일자리, 산업, 경제

4차 산업혁명이란 무엇인가?

파괴적 기술과
역사적 산업혁명의 전개



D(데이터), N(네트워크), A(AI) 지능정보기술을 기반으로 ICT 산업뿐만 아니라 제조, 의료, 농업 등 다양한 산업분야가 혁신되어 가는 과정

III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

2. 미래 지방교육재정 수요 전망 : 교수-학습 여건 개선과 재정 수요

- ▶ 학생 수 감소에도 불구하고 지역 간 불균등한 학생수의 분포로 여전히 과밀학급이 존재하며, 이에 따라 학급당 학생수는 OECD 평균과 EU22 평균 보다 높음
- ▶ 강민정 열린민주당 의원은 2025년까지 학급당 학생수를 20명 이하로 줄이는 데 2024년~2028년 5년간 13조 7,293억원이 소요될 것으로 분석

초과밀학급 현황(2021년 기준)

(단위 : 학급, %)

구분		학급수(A)	30명 초과(B)	비율(B/A)
초	공립초	122,269	2,621	2.1
	사립초	44,215	9,982	22.6
중	공립중	8,665	1,352	15.6
	사립중	23,678	2,785	11.8
고	공립일반	16,119	851	5.3
	사립일반	214,946	17,591	8.2
전체				

자료: 한국교육개발원·교육부(2021)

OECD 학급당 학생수

(단위 : 명)

구분	2019년		2013년	
	초등학교	중학교	초등학교	중학교
한국	23	26.1	24	32.8
OECD 평균	21.1	23.3	20.8	23.3
EU22 평균	19.5	20.9	18.8	20.8

주: 고등학교는 조사하지 않음

자료: OECD(2021). Education at a Glance. p.354.



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

2. 미래 지방교육재정 수요 전망 : 유아교육 지원 확대와 재정 수요

- ▶ 유아학비·보육료(누리과정)지원 등 국가의 정책적 목적에 따라 추진된 유아교육 사업에 대한 재원확보 방안마련이 필요
- ▶ 교육부에서는 향후 누리과정지원금 단가를 2022년 현재 30만원→2024년 40만원으로 현실화하고, 장래인구 추계를 반영할 경우 2025년에는 약 3.7조원 정도의 예산이 필요한 것으로 전망

전국 만 3세~5세 유아수 장래인구추계

(단위 : 명)

연령	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
3세	386,234	347,740	318,649	288,547	268,436	255,251	241,488	230,288	232,124	245,712	258,896
4세	429,668	385,741	346,395	317,585	287,843	268,158	255,015	241,285	230,115	231,966	245,542
5세	441,476	428,920	384,339	345,228	316,758	287,336	267,710	254,608	240,912	229,771	231,636
합계	1,257,378	1,162,401	1,049,383	951,360	873,037	810,745	764,213	726,181	703,151	707,449	736,074

자료 : 국가통계포털, 장래인구추계(2021년 12월 9일 자료) 중 중위 추계 자료

유아교육비·보육료 지원 교육부 중기재정 소요 전망

(단위 : 백만원)

구분	2020(결산)	2021(결산)	2022(예산)	2023	2024	2025
유아교육비 보육료	4,031,608	3,916,771	3,829,046	3,621,375	3,621,075	3,678,015

자료 : 교육부(2021)



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

2. 미래 지방교육재정 수요 전망 : 고등학교 무상교육 안정화

- ▶ 2019년 2학기부터 고3을 대상으로 시작된 고등학교 무상교육은 완성연도(전학년 실시) 기준으로 매년 약 2조원이 소요될 것으로 예상

고교무상교육 재원분담 주체별 소요액

(단위 : 명)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
국고(증액교부금)	6,954	9,477	9,238	9,431	9,680
지방비(교육청)	6,954	9,477	9,238	9,431	9,680
지자체	732	998	971	991	1,018
총액	14,640	19,951	19,447	19,853	20,378

출처: 교육부(2019); 서영인 외(2020); 송기창(2021) 재인용



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

2. 미래 지방교육재정 수요 전망 : 고교학점제 시행에 따른 인적·물적 여건 개선

- ▶ 한국교육개발원에 따르면 고교학점제를 도입할 경우 2040년까지 전체 고등학교의 필요 교원 수는 연평균 5천959~7천203명으로 고교학점제를 도입하지 않을 때보다 951명~2천195명 더 필요
- ▶ 교육부 또한 학급 수 증가와 신규 분야(선택과목 담당교사, 미이수 학생 보충지도 전담교사, 교육과정 설계 전문가 등)에서 교원 수요가 발생하기 때문에 14%의 교원 증원이 필요할 것으로 전망

고교학점제 적용 모델별 필요 교원 수

(단위 : 명, %)

연도	기본모델(A)	보수모델(B)	합리모델(C)	최적모델(D)	(B-A)/A	(C-A)/A	(D-A)/A
2020	99,748	99,748	99,748	99,748	0.0	0.0	0.0
2021	108,902	109,201	109,201	110,234	0.3	0.3	1.2
2022	106,813	107,401	107,401	109,458	0.6	0.6	2.5
2023	109,633	110,542	110,542	113,757	0.8	0.8	3.8
2024	112,491	113,737	113,737	118,204	1.1	1.1	5.1
2025	112,568	124,763	128,874	135,281	10.8	14.5	20.2
2026	111,255	134,187	142,336	154,337	20.6	27.9	38.7
2027	112,276	146,460	158,828	170,176	30.5	41.5	51.6
2028	116,050	151,807	164,627	178,250	30.8	41.9	53.6
2029	114,123	149,706	162,348	177,667	31.2	42.3	55.7
2030	112,110	147,479	159,934	176,931	31.6	42.7	57.8
2031	106,299	140,231	152,074	170,100	31.9	43.1	60.0
2032	100,012	132,310	143,484	162,300	32.3	43.5	62.3
2033	91,015	120,751	130,948	149,818	32.7	43.9	64.6
2034	81,653	108,639	117,814	136,362	33.1	44.3	67.0
2035	77,173	102,972	111,668	130,782	33.4	44.7	69.5
2036	73,971	98,982	107,341	127,234	33.8	45.1	72.0
2037	73,526	98,669	107,002	128,391	34.2	45.5	74.6
2038	73,191	98,503	106,822	129,781	34.6	46.0	77.3
2039	75,111	101,379	109,940	135,273	35.0	46.4	80.1
2040	78,212	105,870	114,811	143,103	35.4	46.8	83.0
평균	97,435	119,207	126,642	140,818	22.3	30.0	44.5

자료 : 이재덕 외(2021)

- 이재덕 외(2021) 연구에서는 고교학점제 도입에 따른 필요 교원수를 기본모델(교육과정상 필요한 수업시간 32시간·2020학년도 일반고 교원1인이 담당하는 주당 평균수업시수 16.22시간)로 추정한 결과 2040년까지 평균 97,435명 필요할 것으로 추정
- 그 외 추가 3가지 모델을 이용하여도 평균 약 12만명~14만명이 필요한 것으로 추정



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

2. 미래 지방교육재정 수요 전망 : 그린 스마트 미래학교 지원 가속화

- ▶ 1단계(2021년~2025년)에는 40년 이상 경과한 노후 건물 2,835동(총 7,980동 중 적정규모육성기준 미만 학교 및 합숙소 등 교육용도 외 시설 제외한 6,088동의 약 50%)을 대상으로 재원부담은 국비 5.5조원(30%), 지방비 13.0조원(70%)로 총 18.5조원

그린스마트스쿨 사업 연차별 투자규모

(단위 : 억원)

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

자료 : 교육부(2021c)



III.

교육환경 변화와 신 수요 전망

2. 미래 지방교육재정 수요 전망 : 그린 스마트 미래학교 지원 가속화

- ▶ 사업의 대상이 되는 2,835동의 건물이 40년 이상 노후 건물 전부는 아니며, 해가 지나면서 40년 이상 노후 건물은 자연적으로 계속 발생
- ▶ 10년 후 40년 이상 되는 건물을 모두 개축할 경우, 소요재정은 74조 6,000억원으로 2025년 이후 10년 동안(2026년~2035년) 완성한다고 해도 연평균 사업비는 7조 4,600억원

그린스마트 미래학교 사업 내역과 향후 추진계획

(단위 : 동, 억원)

사업대상		1기 ('21~'25)		향후 추진계획	
		물량	투자액	물량	소요액
40년 이상 노후건물	7,980	2,835	185,000	5,145	335,000
35년 이상 노후건물	3,314	-	-	3,314	216,000
30년 이상 노후건물	2,992	-	-	2,992	195,000
합계	14,286	2,835	185,000	11,451	746,000

주 : 소요액=(동 수) × 2,750㎡/동 × 237만원(동당 단가 61억을 ㎡당 단가로 환산)
자료 : 교육부 내부자료, 송기창 외(2021)

학교건물 동수 추계

(단위 : 동)

연도	40년 이상 경과	50년 이상 경과	60년 이상 경과
2021	12,560	3,763	467
2022	13,644	4,876	531
2023	14,875	6,140	664
2024	16,246	7,159	767
2025	17,810	7,965	941
2026	18,907	8,726	1,062
2027	19,992	9,472	1,257
2028	20,952	10,185	1,581
2029	22,006	10,927	1,993
2030	23,036	11,760	2,595
2031	24,403	12,560	3,763
2032	26,200	13,644	4,876
2033	27,771	14,875	6,140
2034	29,066	16,246	7,159
2035	30,626	17,810	7,965
2036	32,161	18,907	8,726
2037	33,586	19,992	9,472
2038	35,196	20,952	10,185
2039	36,603	22,006	10,927
2040	37,914	23,036	11,760
2041	39,356	24,403	12,560
2042	40,951	26,200	13,644
2043	42,983	27,771	14,875
2044	44,977	29,066	16,246
2045	46,736	30,626	17,810

자료: 교육부(2020), 송기창 외(2021)



IV.

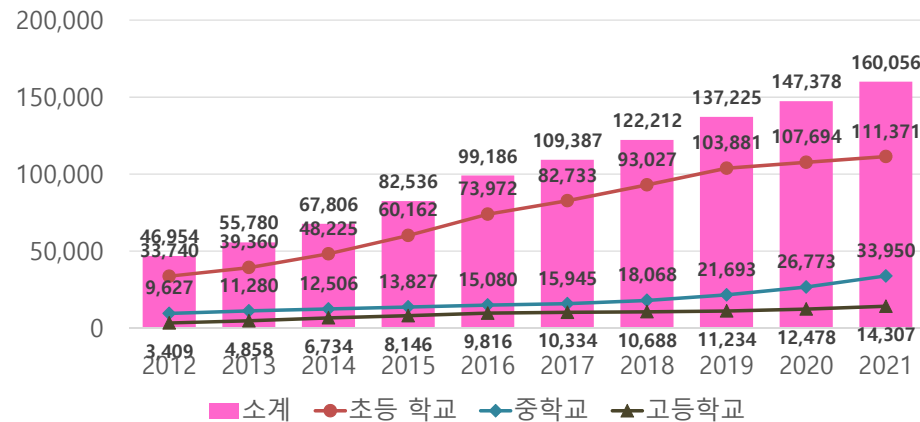
지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

1. 지방교육재정교부금 산정방식 : 학생수, 학급수, 미래교육수요

- ▶ 학령인구 감소에 따라 지방교육재정교부금 산정 방식을 현행 교당, 급당, 학생당 경비기준에서 '학생 수' 중심으로 개선이 필요하다는 의견
- ▶ 학교교육활동의 특징 : 활동의 기본단위가 '학급'이라는 점에서, 학령인구 감소가 바로 교육비 감소로 이어지지는 않는다는 점
- ▶ 미래교육에 대한 대응 : 고등학교 무상교육 안정화, 고교학점제 전면 시행, 그린스마트 미래학교 학교 등 신수요에 따른 교육재정 확충 지속적 필요
- ▶ 학령인구가 감소하고 있지만 ·초중등학교 다문화학생수, 특수교육대상자수는 증가
- ▶ 학생수를 고려한다고 하여도 일반학생과 다문화학생, 특수교육대상자 등에 대하여 교육비용 등의 차이를 고려한 지방교육재정 산정기준의 변화 필요

다문화가정 학생 수 추이

(단위 : 명)



연도	전체	국제결혼가정		외국인 가정
		국내출생	중도입국	
2012	46,954	40,040	4,288	2,626
2013	55,780	45,814	4,922	5,044
2014	67,806	57,498	5,602	4,706
2015	82,536	68,099	6,261	8,176
2016	99,186	79,134	7,418	12,634
2017	109,387	89,314	7,792	12,281
2018	122,212	98,263	8,320	15,629
2019	137,225	108,069	8,697	20,459
2020	147,378	113,774	9,151	24,453
2021	160,056	122,093	9,427	28,536



IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향



1. 지방교육재정교부금 산정방식 : 학생수, 학급수, 미래교육수요

연도별 특수학교 현황

(단위: 개교, 개, 명)

구분	2000	2005	2010	2019	2020	2021
학교수	129	142	150	177	182	187
교원수	4,555	5,724	6,857	9,481	9,882	10,269
계	2,534	3,073	3,760	4,893	4,999	5,105
유치원과정	242	274	281	337	330	328
초등학교과정	1,193	1,321	1,340	1,647	1,724	1,798
중학교과정	578	701	910	1,074	1,096	1,129
고등학교과정	521	679	974	1,191	1,177	1,156
전공과과정	-	98	255	644	672	694
계	23,605	23,566	23,858	26,044	26,269	26,967
유치원과정	1,489	1,259	1,006	1,085	1,039	1,029
초등학교과정	10,272	8,695	7,098	7,781	8,168	8,743
중학교과정	5,795	6,168	6,049	5,283	5,413	5,708
고등학교과정	6,049	6,456	7,297	6,753	6,430	6,325
전공과과정	-	988	2,408	5,142	5,219	5,162
계	9.3	7.7	6.3	5.3	5.3	5.3

연도별 일반학교 내 특수학급 현황

(단위: 개, 명)

구분	2000	2005	2010	2019	2020	2021
계	3,759	4,604	7,471	10,077	10,526	10,770
초등학교	2,995	3,428	4,657	5,779	6,123	6,319
중학교	672	854	1,732	2,370	2,465	2,514
고등학교	92	322	1,082	1,928	1,938	1,937
계	24,984	29,222	44,257	49,453	49,476	49,720
초등학교	20,616	20,555	24,460	27,414	28,193	28,573
중학교	2,966	5,668	10,921	10,340	10,481	10,777
고등학교	1,402	2,999	8,876	11,699	10,802	10,370
계	6.6	6.3	5.9	4.9	4.7	4.6
초등학교	6.9	6.0	5.3	4.7	4.6	4.5
중학교	4.4	6.6	6.3	4.4	4.3	4.3
고등학교	15.2	9.3	8.2	6.1	5.6	5.4

IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

1. 지방교육재정교부금 산정방식 : 학생수, 학급수, 미래교육수요

- ▶ 학생 수 감소에 따라 내국세 연동 교부방식 대신 학생 수를 고려한 교부금산정방식의 변화해야 한다는 외부의 시각과 달리 학생 수 감소로 인한 교육재정 감소 효과는 크지 않음
- ▶ 이는 수요산정의 기본단위가 학생 수 보다는 학교 및 학급 수로 미래 교육을 위한 새로운 수요는 지속적으로 증가할 전망이기 때문으로 당분간 교육재정 규모 유지 필요



IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

2. 지방교육재정의 효율적 운용 : 이불용액

- ▶ 지방교육재정 운용 과정에 이·불용액 과다 발생하는 현상을 부정적으로 보는 시각이 우세
- ▶ 이는 여유재원에 따른 과다한 예산편성이나 예산확정 후 상황 변화에 대한 대처 미흡 등 방만한 재정관리와 비효율적 예산 집행 결과로 인식
- ▶ 교육부나 시·도교육청 차원에서 다양한 정책적 노력으로
2010년 이월액 6.1%, 불용액 4.9% → 2020년 이월액 3.3%, 불용액 2.0%로 감소
- ▶ 성질별 이월액을 살펴보면 이월액 중에서 대부분이 시설비(86.1% ~ 97.1%)에서 발생
- ▶ 이는 학교신·증설, 석면제거 및 내진보강 등 시설사업이 다년간에 걸쳐 진행되고, 공기 지연 변수가 많아 예정대로 사업을 추진하지 못하는 경우가 많기 때문

이월액과 불용액 현황

(단위 : 억원, %)

회계연도	예산현액	이월액		불용액	
		금액	비율	금액	비율
2010	484,637	29,631	6.1	23,917	4.9
2011	515,924	23,991	4.7	23,792	4.6
2012	548,034	23,760	4.3	19,935	3.6
2013	574,487	25,705	4.5	15,824	2.8
2014	603,988	23,300	3.9	12,795	2.1
2015	620,220	37,330	6.0	16,911	2.7
2016	656,972	39,001	5.9	17,552	2.7
2017	721,645	46,056	6.4	19,474	2.7
2018	783,427	48,858	6.2	18,442	2.4
2019	869,669	47,599	5.5	18,060	2.1
2020	820,925	27,244	3.3	16,626	2.0

자료: 한국교육개발원(각연도) 지방교육재정분석 종합보고서; 2010-2013년 103 결산장표, 송기창(2021)



IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

2. 지방교육재정의 효율적 운용 : 이·불용액

(1) 기금제도의 활용

- ▶ 통합재정안정화기금의 주요 재원인 잉여금을 경기 불황에 대비하여 적절한 수준으로 적립한다면, 이·불용액의 감소 효과와 더불어 재원의 안정화를 가져올 수 있는 재정조절장치로 활용이 가능
- ▶ 시설사업비 중에서 당해 년도에 집행이 어려운 예산은 2020년 12월에 제정된 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」에 근거하여 설치하는 교육환경개선기금으로 관리하게 되면 이·불용액을 줄일 수 있고 시설사업예산을 안정적으로 확보하여 운용가능
 - ✓ 강원도교육청은 그린스마트미래학교, 학교단위공간혁신, 연차별 투자 계획에 따라 추진하는 총사업비 100억 원 이상 대규모 사업 등은 「교육시설환경개선기금」으로 운용하고 그 외 사업은 「통합재정안정화기금」으로 구분 운용할 계획(신아일보, 2022.04.15.)

(2) 계속비제도의 활용

- ▶ 이·불용액 중에서 시설사업비(59.7%~81.0%)가 차지하는 비율이 높게 나타나고 있는데, 일부 시·도교육청에서는 계속비제도를 통해서 이·불용액 비율을 감축하는 효과
 - ✓ 각 시·도교육청 교육비특별회계 예산편성 기본 지침의 시설사업비 편성 및 운영에 대해서 이월불용액의 감축을 위해서 계속비제도의 적극적 활용하여 이월액을 최소화하도록 지침을 마련
- ▶ 시설사업비 외에도 2회계연도에 걸쳐 추진되는 사업을 연도별로 나누어 지출할 필요가 있는 경우에도 계속비 적용 대상이 될 것으로 판단됨에 따라 지방의회의 의결을 얻어 추진 할 수 있을 것



IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

2. 지방교육재정의 효율적 운용 : 이불용액

(3) 인센티브 부여

- ▶ 이월률 및 불용률은 교육부장관이 정하는 이·불용률 목표치를 기준으로 전전년도 교육비특별회계 및 학교회계·교비회계의 이월률과 불용률이 목표치보다 낮은 경우 교육청의 예산현액 규모를 고려하여 인센티브를 제공하고, 높은 경우 기준재정수입액을 감액함에 따라 향후 시·도교육청에서는 인센티브를 받기 위해 이·불용률을 최소화하려는 노력을 전개할 것으로 기대

구분	교육비특별회계				학교회계 및 교비회계			
	0%p이하	0~1%p	1~2%p	2%p초과	0%p이하	0~1%p	1~2%p	2%p초과
5조원 미만	50	△15	△30	△50	30	△8	△15	△30
5~10조원	75	△25	△50	△75	40	△12	△25	△40
10조원 이상	100	△30	△60	△100	50	△15	△30	△50

자료 : 송기창(2021)

- ✓ 지방교육재정분석에 따른 재정적 인센티브는 교부 여부나 규모가 해마다 상이하고, 지원 여부 및 규모에 대한 낮은 예측가능성과 안정성으로 시·도교육청의 지방교육재정분석 결과에 대해 자발적·적극적인 활용을 유도하기에는 한계가 있어서 지방교육재정분석이 실효성을 가질 수 있도록 그 결과에 대한 재정적 인센티브의 지급 규모를 확대하는 한편, 안정적으로 제공하는 것이 필요(엄문영, 2015).



IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

3. 특별교부금 교부율

- ▶ 용도를 지정하여 교부하는 특별교부금은 교육부가 예산에 대한 일정한 재량권을 행사할 수 있고, 보통교부금과 용도가 유사함에도 목적교부금으로 운영된다는 점에서 시·도교육청 재정 운용의 자율성을 제약하는 요인
- ▶ 특별교부금 규모는 2018년부터 종전 내국세 교부금의 4%에서 3%로 축소하였으나, 교부율이 축소된 2018년에는 그 규모가 축소된 것으로 나타났으나 이후 내국세 수입 증가에 따라 종전 규모로 회복

특별교부금 교부 현황

(단위 : 억원, %)

연도	합계	국가시책사업		지역교육현안수요		재해대책수요	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
2013	14,514	8,708	60	4,354	30	1,451	10
2014	14,564	8,738	60	4,369	30	1,456	10
2015	13,870	8,322	60	4,161	30	1,387	10
2016	15,216	9,130	60	4,565	30	1,522	10
2017	17,827	10,696	60	5,349	30	1,783	10
2018	13,838	8,303	60	4,151	30	1,384	10
2019	17,643	10,623	60.2	5,452	30.9	1,567	8.9
2020	15,449	9,246	59.8	4,703	30.4	1,500	9.7
2021	18,032	10,868	60.3	5,432	30.1	1,732	9.6

주 : 최초교부액 기준
자료 : 지방교육재정알리미



IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향



3. 특별교부금 교부율

- ▶ 특별교부금의 교부율은 내국세 교부금의 2%로 하향 조정하고 축소된 재원은 보통교부금에 포함하는 방안이 요구
 - ✓ 현재 특별교부금의 비중은 국가시책사업수요 60%, 지역교육현안수요 30%, 재해대책수요 10%로 국가시책사업수요만 특별교부금 사업으로 존치하고 나머지 수요(2021년 기준 약 7천억)는 폐지할 필요
 - ✓ 지역교육현안수요와 재해대책수요를 폐지하고 국가시책사업수요만 존치한다면, 특별교부금의 규모는 현행 내국세 교부금의 1.8%에 해당
- ▶ 지역교육현안수요를 폐지하여 시·도 자체사업으로 이양하고 앞서 제안한 특별교부금 교부율 인하에 따른 재원으로 자체사업을 추진하도록 할 필요
- ▶ 재해대책수요는 특별교부금의 10%로 크지 않으므로 폐지하고, 이에 해당하는 규모를 교육비특별회계의 예비비에 편성하고, 예비비를 초과하는 재해수요는 국가 예비비에서 지원하는 제도를 도입

IV.

지방교육재정 교부금제도 개선의 주요 쟁점 및 방향

4. 지방교육재정교부금의 고등교육 지원

- ▶ 학생 수가 감소하는데 지방교육재정 규모는 증가하여 유·초·중등 교육비는 과도하지만 고등교육비는 부족
- ▶ 교육교부금의 활용 대상을 넓혀 유·초·중·고교 교육용으로만 쓰던 기존 방식을 고등교육(대학)을 위해서도 쓸 수 있도록 확대하는 것이 필요
- ▶ 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확산 이후 비대면 수업에 따른 학력격차 극복, 미래형 인재를 위한 맞춤형 교육, 돌봄 등 교육복지 강화를 위해서는 현재의 예산이 과다한 것은 아님
- ▶ 과밀학급 및 노후 건물 해소 등 학교환경시설개선 사업 등과 인공지능(AI)·메타버스 기반 교육 강화, 고교학점제 대비 교원 확충 등에도 막대한 예산이 필요
- ▶ 공동사업비제도를 도입하여 기존 재원을 초·중·고에서 고등교육에 까지 지원 확대
 - ✓ 공동사업비제도는 지역대학의 활성화와 지방소멸방지를 위한 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력을 강화하는 방안 지방교육재정으로 모든 재원을 마련하기 보다는 지방자치단체와 협력하여 마련하는 것이 필요
 - ✓ 재원확보 및 참여 유도를 위해 지방재정법 개정을 통한 공동사업비특별회계 또는 기금설치 근거 마련
- ▶ 중장기적으로 고등교육의 안정적인 재정확보를 위해서는 고등교육교부금법 제정 또는 특별회계 설치를 하는 것이 필요



V.

결론

결론

- 1) 수요산정 기본 단위가 학생 수보다 학교 및 학급 수로 학생 수 감소로 인한 교육재정 감소 효과는 크지 않으며, 향후 고등학교 무상교육, 그린 스마트 스쿨, 누리과정지원 단가 상승(유·보통합시 더욱 증가) 등 미래 교육 환경을 고려하면 새로운 수요로 인한 지속적인 증가할 전망. 따라서 내국세 교부율을 현재 수준보다 높이거나 최소한 유지 필요
- 2) 부정적 시각을 주는 지방교육재정 운용 과정에서 발생하는 이·불용액은 통합재정안정화기금을 통해 적정 수준으로 적립하거나, 이·불용액의 주요 발생 원인인 시설비 등을 계속비 제도의 활용, 인센티브 부여 등을 이용하여 지속적 개선 필요
- 3) 시·도교육청 재정 운용의 자율성을 제약하는 특별교부금의 교부율은 내국세 교부금의 2%로 하향 조정하고 축소된 재원은 보통교부금에 포함하거나 고·등평생교육 재정으로 활용하는 방안 강구
 - ✓ 지역교육현안수요(시·도 자체사업으로 이양)와 재해대책수요(예비비로 편성)를 폐지하고 국가시책사업수요만 존치한다면, 특별교부금의 규모는 현행 내국세 교부금의 1.8%로 축소
- 4) 지방교육재정교부금을 통한 고등교육재원 확보는 교부금이 고등교육기관 지원을 위한 재원으로 활용 가능성에 대한 검토 필요
 - ✓ 공동사업비제도를 이용하여 지방교육재정교부금을 초·중·고 외 고등교육에 까지 지원 확대하여 지역대학의 활성화와 지방소멸방지에 이바지
 - ✓ 하지만 중장기적으로 고등교육의 안정적인 재정확보를 위해서는 고등교육교부금법 제정 또는 특별회계 설치 등이 필요 할 것



감사합니다.