

오 병 옥 | 지방교육재정연구원 원장

1. 지방교육행정기관 재정투자심사의 개요

지방교육행정기관 재정투자심사는 「지방재정법」 및 같은법 시행령, 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」(이하 '심사규칙'), 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사지침」(이하 '심사지침'), 「교육부-행정안전부 공동투자심사 규정」을 근거로 운영되고 있는 제도로, 국가 중장기발전계획, 지방교육행정기관 중기계획, 사업별 재정투자계획과 연계하여 한정된 투자재원을 계획적으로 운용하고, 지방교육행정기관 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증하여 무분별한 중복투자를 방지하고 건전하고 생산적인 재정 운영을 유도하기 위해 도입되었다.

2. 지방교육행정기관 재정투자심사 현황

지방교육행정기관 재정투자심사 제도는 크게 시·도교육청에서 하는 자체투자심사와 교육부에서 실시하는 중앙투자심사¹⁾로 구분하고 있으며, 자체투자심사에서 적정 및 조건부 추진으로 결정된 사업 중 일정규모 이상의 사업은 중앙투자심사를 받고 있다. 지난 5년간(2017년~2021년) 중앙투자심사에 의뢰된 사업은 일반투자사업 100%로, 교육부-행정안전부 공동투자심사를 포함하여 총 849건이 의뢰되었으며 총 사업비는 27조 8,249억원이다. 중앙투자심사에 의뢰된 사업중 유치원, 초·중·고등학교 신설 및 증·개축 사업인 학생배치시설사업이 전체의 81.74%(676건)을 차지하고 있으며, 청사, 전시체험 및 교육시설 신설·증·개축 사업인 일반사업 11.37%(94건), 특성화 및 특수목적, 특수학교, 각종학교 신설·증·개축사업인 기타학교 5.93%(건), 학교 통폐합 및 분교장 개편 등에 따른 신설 및 증·개축사업 0.97%(8건) 순으로 의뢰되었다. 교육부-행정안전부 공동투자심사는 2020년부터 시행하였으며, 2021년까지 총 22건의 사업이 의뢰되었다. 그 중 학생배치 포함사업이 72.73%(16건)이며, 학생배치 미포함 사업이 18.18%(4건), 기타학교 9.09%(2건)를 차지하였다. 이상의 내용과 같이, 교육재정에 있어 저출산의 영향으로 '학령인구 감소'가 가장 많이 대두되고 있는 이슈임에도 불구하고, 지난 5년간 학교 신설에 대한 수요가 꾸준히 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 일반투자사업 세부유형별 중앙투자심사 의뢰 건수

(단위: 건, %)

연도	학생배치시설사업		기타학교		학교 통폐합		일반사업		전체	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2017	184	88.89	12	5.80	3	1.45	8	3.86	207	100.00
2018	109	84.50	7	5.43	2	1.55	11	8.53	129	100.00
2019	187	76.95	12	4.94	1	0.41	43	17.70	243	100.00
2020	99	70.71	15	10.71	1	0.71	25	17.86	140	100.00
2021	97	89.81	3	2.78	1	0.93	7	6.48	108	100.00
전체	676	81.74	49	5.93	8	0.97	94	11.37	827	100.00

1) 「지방재정법 시행령」, 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」, 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사지침」에서 일정 금액 이상의 사업비로 교육부에 의뢰하는 심사를 '중앙의뢰심사'라고 지칭하고 있으나 통상적으로 '중앙투자심사'와 혼용하고 있으므로, 이해의 편의를 위해 본 내용에서는 모두 '중앙투자심사'라고 표기함.

〈표 2〉 일반투자사업 세부유형별 교육부-행안부 공동투자심사 의뢰 건수

(단위: 건, %)

연도	학생배치포함사업		기타학교		학생배치 미포함사업		전체	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2020	4	57.14	1	14.29	2	28.57	7	100.00
2021	12	80.00	1	6.67	2	13.33	15	100.00
전체	16	72.73	2	9.09	4	18.18	22	100.00

3. 지방교육행정기관 재정투자심사의 쟁점 및 과제

투자심사제도의 바람직한 운영을 위해서는 사회적 변화에 대한 선제적 대응이 중요할 것으로 판단된다. 지난 5년 동안에도 도시개발환경 변화 반영, 시설의 적정 설립시기를 위한 기준 완화, 지방교육자치의 자율성 확대 등 다양한 이슈가 제기되었으며, 효율적 재정운영과 동시에 차별없는 양질의 교육환경을 제공하기 위해 아래의 내용과 같이 다양한 개선방안을 마련해왔다.

첫째, 도시개발환경 변화를 반영하여 기준을 완화했다. 우선, 지난 2022년 5월 심사지침을 개정하여 과대·과밀 해소를 위한 규정을 포함하게 되었다. 일반적으로 과대·과밀학교가 발생하는 이유는 특정 지역의 선호에 따른 인구 밀집으로 유발 학생수 예측에 오차가 발생하여 학급당 인원이 과다해지는 경우, 시·도교육청의 학생배치지표 변경으로 학급당 인원 기준이 낮아져 이를 해소하고자 학급이 다수 증가하면서 학교가 과대해지는 경우가 있다. 또한, 최근 지역 내 소규모 개발사업 위주로 추진됨에 따라 새로운 학생들이 유발되었지만 학교신설 기준에는 미치지 못하여, 기존 학교의 학급전환 및 증축 등을 통하여 유발 학생을 배정하여 학교가 과대·과밀해지는 문제가 발생하고 있다. 그동안 과대·과밀학교가 발생하는 경우 기존학교의 증축, 특별활동 교실 전환을 통한 학급수 증설, 자체재원 활용 등으로 해소해왔으며, 공간적 여건이 불리한 경우에는 해소방안 없이 학생의 학습권을 보장하지 못했었으나, 새로운 주택개발사업 없이 학군(구) 내 학령인구 과대 및 인근학교 과대·과밀학급 운영을 해소하고자 학교를 설립하는 경우에도 학교신설이 가능하도록 기준을 완화하였다. 다만, 학령인구가 감소하는 추세에 일시적 집중에 의한 과밀현상은 자연 해소가 가능할 수 있으므로, 학교 내 유휴공간, 모듈러 교실 등을 활용하여 학생수 변화에 따라 탄력적으로 운영하는 방안이 더 중요하다는 입장과 재정운영측면이 아닌 학생의 학습권 등을 중요시해야 한다는 입장이 대립하고 있어 이에 대한 신중한 논의가 지속되어야 할 것으로 보인다.

그 밖에 대규모개발 감소에 따른 학교설립기준 완화도 꾸준히 제기하고 있는 실정이다. 도시개발사업의 규모가 점점 소형화되는 추세에 학교신설 기준이 지역의 특수한 상황들을 반영하지 못한다는 주장²⁾ 등이 제기되고 있는 상황으로, 재건축·재개발지구 및 지방 중소도시의 경우 대규모개발 수요가 거의 없어 학교신설시 사전에 이행되어야 하는 도시 계획시설 결정 기준에 부합하기 어렵다는 입장이다. 사실, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 ‘근린 주거구역의 범위’는 ‘인접한 지역의 개발여건을 고려하여 필요한 경우에는 2천세대 미만인 지역을 근린주거구역으로 할수 있다.’고 명시되어 있어, 필요한 경우 지역의 특성을 고려하여 범위 등을 자율적으로 적용할 수 있을 것으로 판단되나, ‘유연한 규정’을 적용함에 있어 당위성을 마련하거나 판단하는데 어려움이 따를 수 있으므로 적용예시 및 가이드라인

2) 일간경기, “지역 여건에 따라 학교신설 기준 적용해야”, 2017. 10. 9.를 참고함.

등을 마련할 필요는 있다.

또 다른 방안으로는 소규모학교 설립을 위한 기준 마련이 있다. 사실 현행법상 소규모 학교를 설립할 수 있으나, 바람직한 재정 운용 및 학교운영 측면에서 소규모학교 설립을 지양하고 있다.³⁾ 그러나 소규모학교는 학령인구 감소 및 도시개발의 변화에 따라 그 필요성이 지속적으로 요구되고 있는 상황이므로 학교 형태의 다양성에 대해 논의할 필요가 충분히 있다고 판단된다.

둘째, 학교의 적정 설립시기를 고려하였다. 학교의 적정 설립을 위한 기준 및 절차완화 필요성은 통학환경의 불리함, 양질의 학교시설 건축 등의 이유로 지속적으로 요구되었던 사항이다. 이에 대해 지난 2022년 5월, '신규 주택개발사업 분양에 따른 세대수 및 유발학생수' 기준을 '주택건설사업승인에 따른 공동주택 분양 예정 세대수 및 유발 예정 학생수'기준으로 심사 지침을 개정하여 학교시설 필요성을 판단하게 되었다.

학생배치시설사업 외 다른 유형 사업의 적기설립도 고민이 필요하다. 우선, 지자체 재원이 공동으로 투입되는 학교시설 복합화의 경우 적기설립을 도모하고자 '교육부-행정안전부 공동투자심사'제도를 도입하였지만, 지난 2020년, 제도를 도입한 이후 투자심사에 의뢰된 총 33건의 사업에 비해 단 12건(36.40%)만 승인되었을 정도로 비율이 저조함을 알 수 있다. 또한, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조의2제1항에 따라 주요 기반시설인 학교의 원활한 설립을 위해 학교시설에 관한 특례를 신설하였으나 기존 학교신설을 위한 투자심사 절차와 동일하게 적용되고 있어 관련 규정 신설의 목적에 부합하지 않는다는 지적이 여러 차례 제기되어 왔다. 따라서, 이러한 절차 간소화의 주요 목적인 필요시설의 적기설립과 효율적 재정운용을 실현하기 위해서는 관련 기준 완화에 대해 논의가 필요해 보인다.

셋째, 지방교육자치의 자율성을 확대하였다. 지방교육행정기관 재정투자심사 제도로 저성장·분권화 시대에 따라 투자심사의 자율성을 확대하고자 하였으며 이에 따라 지난 2020년 4월 23일, 심사규칙 및 심사지침을 개정하여 중앙투자심사 대상 사업의 범위를 축소하였다. 다만, 이러한 교육의 분권화, 지방교육자치의 자율성 보장은 신뢰에 기반하므로 자체투자심사의 책무성 확보가 필요하다는 의견이 다수 있었다. 중앙투자심사에서는 자체투자심사의 결과와 단위사업계획서를 바탕으로 심사하고 있으며 특히, 유발되는 학생수 산정근거, 학생배치 및 학교설립계획, 교육환경평가 등 지역특성을 반영하는 내용 및 교육감 권한으로 위임된 사항 등은 지방교육자치의 자율성 제고에 기인하여 개별 시·도교육청의 계획 내용을 전반적으로 따르고 있다. 그러나 최근 중앙투자심사위원회에서는 이러한 내용에 대해 부대의견을 제시하거나, 계획수립 미흡 등의 사유로 부적정 및 재검토 결과를 받는 사례가 상당수 발생하고 있어, 이러한 내용을 종합해 볼 때 교육청 자체투자심사가 중앙투자심사 기준보다 완화되어 운영되고 있다고 판단할 수 있다. 따라서, 자체투자심사는 물론 유발 학생수 산정, 학생배치 및 학교설립계획 등의 단위사업별 계획 수립과 사전에 이행 해야 하는 필수 제반사항 확인 등의 자료작성에 있어 정확성 및 신뢰성 제고가 필요한 것으로 판단된다.

3) 소규모학교에 대한 별도의 투자심사기준은 없고, 총사업비 규모에 따라 학교시설 절차를 동일 하게 추진하고 있으며, 교부금을 산정하는 경우, 100억원 이상은 중앙투자심사를 받도록 되어 있음.

[참고문헌]

1) 논문

김병주 외(2011). “AHP를 활용한 학교신설비 재정투·융자사업 평가기준 탐색”. 『교육재정경제연구』, 20(4), pp. 153-169.

2) 연구보고서 및 정책회의자료

지방교육재정연구원(2021). “2021년도 지방교육행정기관 재정투자심사 업무 가이드라인”.
경기도(2020). “2020 규제합리화 우수사례집”.

3) 기사

일간경기(2017.10.09.). “지역 여건에 따라 학교신설기준 적용해야”.

4) 웹사이트

법제처(2022.8.10.). 국가법령정보센터(www.law.go.kr).