



남수경 | 강원대학교 교육연구소장 김보민 | 강원대학교 교육연구소 연구원

우리나라와 일본은 비슷한 부분이 참으로 많다. 국가적 차원에서 지역소멸위기 대응에 대한 문제의식이 강하고 범부처 대응전략을 수립하고 있다는 점, 대학을 기반으로 지역 활성화를 위한 정책적 노력이 계속 확대되고 있다는 점, 지방교육자치제를 시행하고 있다는 점 등이 그것이다. 그러나 지방교육재정에 관한 차이점이 많다. 무엇보다 우리나라는 지방교육에 대한 중앙정부의 재원 의존도가 높은 반면, 일본의 경우 시정촌(우리나라의 기초지자체) 단위에서 재정지원과 자율성이 높은 편이다. 때때로 일본의 교육재정 분권제도를 우리나라 제도 개선의 벤치마킹 대상으로 삼아야 한다는 얘기를 듣기도 한다.

최근 들어 우리나라는 교육발전특구를 통해서 기초지자체 수준에서 지역 특성에 맞는 공교육 혁신 기반의 지역 활성화를 추진하고 있다. 현재의 광역단위 교육자치제를 기초지자체 단위까지 범위를 확대해야 할까? 기초지자체 단위로 교육제도 운영의 자율성을 확대할 때, 지역 간 교육 격차로 인해 교육 형평성 문제가 더욱 크게 발생하지는 않을까?

이 글에서는 기초지자체 단위까지 상당한 자율성이 있는 일본 지방교육재정제도의 운영 현황을 살펴봄으로써, 이러한 질문에 답을 찾고자 한다.

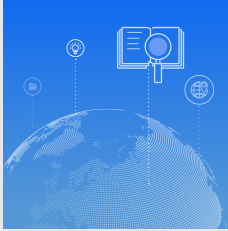
1. 교육재정에서 국가와 지방의 역할

가. 지방교육행정 거버넌스

1) 문부과학성과 교육위원회

문부과학성은 교육의 진흥, 생애(평생) 교육의 추진을 중핵으로 풍부한 인간성을 갖춘 창조적인 인재의 육성, 학술, 문화·스포츠의 진흥, 과학기술의 종합적인 보급 등을 임무로 하는 국가행정기관이다. 종교에 관한 행정사무도 소관 하는 등 직무 권한이 우리나라의 교육부보다 광범위하고 다양하다. 일본의 교육위원회는 지자체의 교육행정기관으로 대학, 사립학교, 교육 재산의 취득 처분 등 광역 지자체장인 지사와 기초 지자체장인 시정촌장의 직무 권한에 속하는 사무를 제외하고 지자체 교육사무 대부분의 관리 집행권을 가진 기관이다.

교육행정에서 국가는 전국적인 교육의 기회균등, 교육 수준의 유지 향상을 위한 기본적인 제도의 제정, 전국적 표준의 설정, 교육 조건 정비를 위한 재정적 원조 등을 실시하는 것을 책무로 하며, 지자체는 학교 등의 설치 관리, 학생 교육 등을 책무로 하고 있다. 「지방교육행정법」에서는 문부과학성과 교육위원회 간 역할 분담을 통하여 교육사무가 적절하게 집행될 수 있도록 국가의 지자체에 대한 관여를 규정하고 있다. 국가의 주된 관여로는 지도, 조언, 원조(제48조), 도도부현 교육위원회와 시정촌 교육위원회 간의 연락 조정(제51조), 조사(제53조), 자료 및 보고(제54조) 등이다. 그리고 교육위원회의 법령 위반이나 태만으로 학생 등의 생명·신체를 보호할 긴급한 필요가 생겨 다른 조치에 의해서는 그 시정을 기하기 곤란한 경우에는 당해 위반을 시정하거나 태만한 사무의 개선을 지시할 수 있도록 「지방교육행정법」이 개정되었다.



2) 도도부현 교육위원회와 시정촌 교육위원회

도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역자치단체로, 당해 도도부현에 속하는 시정촌의 교육 수준을 유지 향상하고 교육행정을 적정하고 원활하게 운영할 책임이 있다. 따라서 도도부현 교육위원회는 시정촌 교육위원회에 대하여 국가처럼 관여가 인정되고 있다. 구체적으로 도도부현 교육위원회는 교육사무의 적정한 처리를 위하여 시정촌 교육위원회에 필요한 지도, 조언, 원조를 할 수 있다. 또한 시정촌 교육위원회 상호 연락 조정을 위하여 조사, 자료 및 보고의 제출을 요구할 수 있다.

그러나 지방분권 관점에서 도도부현의 시정촌 자치사무에 대한 일반적인 지시가 폐지되었다. 특히 교육행정의 지방분권으로 문부과학성과 교육위원회의 관계와 같이 도도부현 교육위원회와 시정촌 교육위원회의 관계도 대등·협력 관계가 되었다. 다만, 도도부현이 임명권을 가지는 현비 부담 교직원 제도의 특수성으로 인하여 기술적인 기준을 마련할 수 있다.

3) 교육위원회와 학교

학교의 설치자는 국가, 지자체, 학교법인에 한한다. 「학교교육법」 제5조는 “학교의 설치자는 설치하는 학교를 관리한다”고 학교의 관리 및 경비 부담에 관하여 규정하고 있다. 즉, 공립학교의 관리는 설치자인 지자체가 하도록 하고 있으며, 구체적인 의사결정 및 집행기관으로 도도부현과 시정촌에 교육위원회가 설치되어 있다.

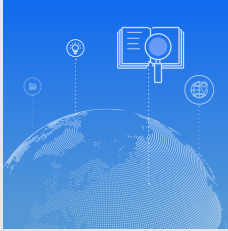
교육위원회의 직무 권한은 「지방교육행정법」 제23조에 따라서 학교의 관리운영 전반에 걸쳐 있다. 공립학교는 「지방교육행정법」에서 규정하는 교육기관이지만, 법인격을 가지지 않으므로 법률상 권리 의무의 주체가 될 수 없다. 그러나 학교가 설치자의 기관에 불과하다고 해서 주체성이 없다는 의미는 아니다. 공립학교는 설치자의 관리 하에 있지만 실질적으로 자주적인 의사로 운영할 수 있는 여지가 많다.

교육위원회는 학교의 관리·운영에 관한 사무를 모두 직접 집행하는 것이 아니라 학교의 주체성을 존중하여 많은 사무를 교장에게 위임하고 있다. 교육위원회가 어느 범위까지 학교의 관리·운영에 관여하고 어느 정도까지 교장에게 위임할지는 「지방교육행정법」 제33조에 의거하여 교육위원회의 학교 관리규칙을 정하고 있다. 학교가 지역의 교육기관으로서 지역 주민과 보호자의 신뢰를 얻고 학생 개개인의 욕구에 대응하는 특색 있는 교육을 실시하기 위해서는 학교의 재량 확대와 자주성·자립성의 확립이 중요하다.

나. 교육재정에서 국가와 지방의 역할

1) 주요 제도의 변화

일본의 교육재정은 수익자부담의 원칙에서 공교육의 무상원칙으로 발전해 왔다. 1872년의 학제 당시에 국고보조금제도가 있었지만, 개정교육령에서 폐지되었다. 교육비 재원 부족은 수업료에 전가되어 취학률이 감소하는 결과로 이어졌다. 1900년의 소학교령으로 심상소학교의 수업료가 원칙적으로 폐지되었으며 「시정촌립 소학교 국고보조금법」에 의해 시정촌립 소학교 교원의 봉급 일부를 보조하게 되었다. 이후 1918년에는 「시정촌 소학교 국고보조금법」에 의무교육비 국고부담법이 성립되어 시정촌립 심상소학교 정교원 및 준교원의 봉급 일부를 국고로 부담(정책 보조)하였으나, 그 후 경제상의 곤란으로 지방 재정이 궁핍하여 교육비의 증액 요구가 이어져 1923년 법을 개정되어 국고 부담을 증액하였다.



1940년에는 「의무교육비 국고부담법」과 칙령으로 「시정촌립 소학교 교원 봉급 및 여비의 부담에 관한 건」이 성립되어 의무교육 교원의 급여비를 시정촌 부담에서 도도부현 부담으로 이관하고, 정책 보조였던 국고부담이 실적에 의한 2분의 1 정률 부담으로 개정되었다. 1947년에는 학교시설 보조금을 보정예산에 계상하였으며, 1950년에는 의무교육비국고부담제도가 폐지되어 지방재정평형교부금에 흡수되었다.

1951년에 교과서 무상급여를 부분적으로 개시하고 1953년에 의무교육비 국고부담제도가 부활하여 급여비의 2분의 1과 교재비 일부가 보조 대상이 되었다. 1958년에는 「의무교육 제학교 시설비 국고부담법」을 제정하여 중학교 학생의 급격한 증가에 대처하기 위한 연차 계획을 책정하였다. 1963년에 의무교육 제학교 교과서 무상 조치에 관한 법률을 제정한 후 연차적으로 무상 조치가 이루어져 1969년에 전체 의무교육학교에 대한 교과서 무상급여가 실현되었다. 교육재정의 확충으로 의무교육학교의 학급편제 및 교직원 정수를 계획적으로 개선하여 1974년부터 1978년까지 3개 학년 복식학급을 해소하고, 1980년부터 1991년까지 40인 학급을 실시하였다.

2) 국가의 역할

국가의 역할은 학교 제도 등에 관한 기본적인 제도를 확립하는 것이다. 대표적으로 「학교교육법」 등에 의한 학교교육제도(6·3·3·4제, 취학의무제도 등)의 제정 및 교육위원회 제도 등 교육행정제도의 정비 등이다. 그리고 전국적인 학교제도 기준으로 초·중·고등학교 등의 설치 기준(조직편제, 시설 설비, 커리큘럼, 교원 등), 학습지도요령 등 교육과정 기준의 설정, 교원 면허 기준(면허장의 종류, 면허장 수여권자, 면허증의 효력 등)의 설정, 학급편제와 교직원 정수 표준의 설정, 교과서 검정 실시 등이 있다.

아울러 국가는 지자체에 대하여 교육 조건의 정비를 지원하고 있는데, 시정촌 의무교육학교 등의 교직원 급여비 등 국고부담제도, 공립학교 교사 건설 등에 소요되는 경비의 국고부담·보조, 교과서 무상급여 등과 교육사업의 적절한 실시를 위한 지원 조치로 교육 내용 및 학교 운영 등에 관한 지도·조건·원조 등을 들 수 있다.

3) 도도부현의 역할

광역적인 처리를 필요로 하는 교육사업의 실시, 학교 등의 설치 관리에 관한 역할로 시정촌립 소·중학교 등의 교직원 임명, 특별지원학교 및 고등학교 등의 설치 운영, 시정촌에서 교육 조건 정비에 대한 지원으로 시정촌립학교 등의 교직원 급여비를 부담하고 있다. 또한 시정촌에서 교육사업의 적절한 실시를 위한 지원 조치로 교육내용 및 학교 운영 등에 관한 지도·조건·원조가 있음.

4) 시정촌의 역할

시정촌은 학교 등을 설치 관리하며, 도서관, 박물관, 공민관, 체육관 등 교육·문화·스포츠 시설의 설치 관리를 담당한다. 그리고 교육·문화·스포츠에 관한 각종 사업을 실시하고 있다.

2. 유·초·중등학교의 변화와 현황

가. 유·초·중등학교 수의 변화와 현황

문부과학성 「학교기초조사」 및 「문부과학 통계요람」에 따르면 최근 10년간 일본 유·초등·중등학교의 학교 수 변화는 <

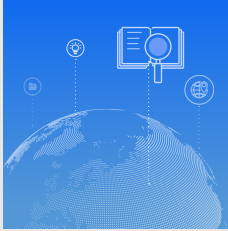


표 1)과 같다. 2023년 5월 1일 현재 유치원 8,837원, 초등학교 18,979교, 중학교 9,944교, 고등학교 4,791교가 있고, 최근 10년간 학교 수는 지속적으로 감소해 왔다.

그런데 2015년부터 「어린이·육아 지원 신제도」가 실시되었다. 이로 인하여 주목할 만한 변화는 유/보연계형 인정 어린이원이나 「학교교육법」개정으로 인해 2016년에 신설이 된 의무교육학교, 그리고 중등교육 학교(중고 일관교(中高一貫校)) 학교수가 최근 10년간 지속적으로 크게 증가해 왔다는 것이다.

※ 일본의 의무교육학교(義務教育学校)

• 설치 배경과 개념

- 2016년 4월 1일 초·중 일관 교육으로 설치
- 이전까지 운영해왔던 초·중 일관 교육에서는 초·중학교가 별도의 조직으로 설치되어, 교육 주체·교육활동·학교 운영의 일관성 확보 등이 해결 과제로 제기
- 이에, 문부과학성에서 지역의 실정에 따라 유연하게 할 수 있도록 제도를 개정했는데, 이것이 의무교육학교제도임.

• 의무교육학교와 초중 일관학교(小中一貫校)의 가장 큰 차이 : 조직 구조

- 초중 일관 학교는 초·중학교에 각각 교장과 교직원인 조직 구성되어 있는 데 반해, 의무교육학교는 한 학교에 초·중학교 단계가 있기 때문에 교장 한 사람이 담당
- 이에, 의무교육학교의 학년제는 반드시 '6-3'이 아니라, '5-4' 또는 '4-3-2'처럼 유연하게 구획을 설정 가능

〈표 1〉 일본 유·초·중등학교 학교 수 추이 (2014~2023년)

(단위: 교)

년도	유치원	유/보연계형 인정 어린이원	초등 학교	중학교	의무교육 학교	고등 학교	고등학교 (통신교육 실시)	중등교육 학교
2014	12,905	...	20,852	10,557	...	4,963	98	51
2015	11,674	1,943	20,601	10,484	...	4,939	100	52
2016	11,252	2,822	20,313	10,404	22	4,925	104	52
2017	10,878	3,673	20,095	10,325	48	4,907	107	53
2018	10,474	4,521	19,892	10,270	82	4,897	110	53
2019	10,070	5,276	19,738	10,222	94	4,887	113	54
2020	9,698	5,847	19,525	10,142	126	4,874	117	56
2021	9,418	6,269	19,336	10,076	151	4,856	119	56
2022	9,111	6,657	19,161	10,012	178	4,824	126	57
2023	8,837	6,982	18,979	9,944	207	4,791	131	57
연평균 증감율(%)	-4.1	17.3	-1.0	-0.7	37.7	-0.4	3.3	1.2

자료: 문부과학성「학교기초조사」2023년 속보치와 「학교기초조사」2022년도 조사 수치로 필자가 작성.

나. 유·초·중등학교 학급 수의 변화와 현황

최근 10년간 초등학교, 중학교, 고등학교 각 학급수를 살펴보면, 초등학교에서는 2016년까지 감소하다가 다시 증가한 이후 2020년에 학급수가 감소하였다. 다만, 초등학교와 중학교의 경우 2022년에는 다시 증가세를 보였다. 이는 2021년 3월 31일 「공립의무교육제학교 학급편제 및 교직원 정수의 표준에 관한 법률 일부를 개정하는 법률안」이 참의원 본회의를 통과하여, 40여년만에 학급편성 표준이 35명으로 인하되었기 때문이다. 그러나 초·중학교가 함께 있는 의무교육학교의 증가로 인하여 초등학교와 중학교 각각의 학급 수 감소는 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 일본 초·중등학교 학급 수 추이 (2014~2023년)

(단위: 학급수)

년도	초등학교	중학교	의무교육학교	고등학교	중등교육학교
2014	272,698	122,924	...	7,227	51
2015	272,255	122,736	...	7,181	52
2016	271,764	121,582	508	7,146	52
2017	272,774	120,016	948	6,697	53
2018	273,647	118,323	1,584	6,685	53
2019	273,648	118,215	1,872	6,670	54
2020	273,117	118,581	2,376	6,657	56
2021	272,842	119,980	2,869	6,612	56
2022	274,076	120,069	3,439	6,578	57
2023	273,897	119,839	3,957	6,537	57
연평균 증감률(%)	0.1	-0.3	34.1	-1.5	1.2

자료: 문부과학성「문부과학 통계요람」, 2015년과 2022년 자료를 토대로 필자가 작성.

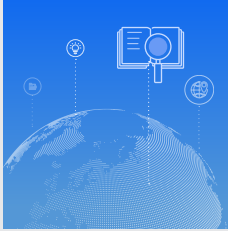
다. 유·초·중등학교 학생 수의 변화와 현황

최근 10년간 학생 수 추세를 보면, 학교 수와 비슷하게 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교에서는 계속 학생 수가 하락하고 있다. 한편으로 유/보 연계형 인정 어린이원, 의무교육학교, 중등교육학교에 재학하는 학생 수는 계속 증가하고 있다. 특히 유치원이랑 유/보 연계형 인정 어린이원을 비교해보면, 그동안 계속 유치원을 다니는 학생 수가 많은 추세를 보이고 있었지만, 2023년에는 유치원에 약 84.1만명, 유/보 연계형 인정 어린이집에 약 84.3만명으로, 통계상 처음으로 값이 역전되었다.

〈표 3〉 일본 유·초·중등학교 학생 수 추이 (2014~2023년)

(단위: 명)

년도	유치원	유/보연계형 인정 어린이원	초등학교	중학교	의무교육 학교	고등학교	중등교육 학교
2014	1,557,461	...	6,600,006	3,504,334	...	3,334,019	31,499



년도	유치원	유/보연계형 인정 어린이원	초등학교	중학교	의무교육 학교	고등학교	중등교육 학교
2014	1,557,461	...	6,600,006	3,504,334	...	3,334,019	31,499
2015	1,402,448	281,136	6,543,104	3,465,215	...	3,319,114	32,317
2016	1,339,761	397,587	6,483,515	3,406,029	12,702	3,309,342	32,428
2017	1,271,918	505,740	6,448,658	3,333,334	22,370	3,280,247	32,618
2018	1,207,884	603,954	6,427,867	3,251,670	34,559	3,235,661	32,325
2019	1,145,576	695,214	6,368,550	3,218,137	40,747	3,168,369	32,153
2020	1,078,496	759,013	6,300,693	3,211,219	49,677	3,092,064	32,426
2021	1,008,815	796,882	6,223,395	3,229,697	58,568	3,008,172	32,756
2022	923,295	821,411	6,151,305	3,205,220	67,799	2,956,900	33,367
2023	841,795	843,261	6,049,503	3,177,547	76,045	2,918,486	33,817
연평균 증감율(%)	-6.6	14.7	-1	-1.1	29.1	-1.5	0.8

자료: 문부과학성「학교기초조사」2023년 속보치와 「학교기초조사」2022년도 조사수치로 필자가 작성.

라. 유·초·중등학교 교원 수의 변화와 현황

최근 10년간 교원 수 추세를 보면, 유치원과 고등학교는 하락하고 있는 추세이다. 한편, 유/보 연계형 인정 어린이원, 초등학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교의 교원 수는 꾸준히 증가하는 추세이다. 전임·겸임 교원별 교원 수 추세를 보면, 유치원과 고등학교는 전임 교원이 하락하는 데 반해, 겸임은 상승하는 추세이다.

〈표 4〉 일본 유·초·중등학교 학생 수 추이 (2014~2023년)

(단위: 명)

년도	유치원	유/보연계형 인정 어린이원	초등학교	중학교	의무교육 학교	고등학교	중등교육 학교
2014	1,557,461	...	6,600,006	3,504,334	...	3,334,019	31,499
2015	1,402,448	281,136	6,543,104	3,465,215	...	3,319,114	32,317
2016	1,339,761	397,587	6,483,515	3,406,029	12,702	3,309,342	32,428
2017	1,271,918	505,740	6,448,658	3,333,334	22,370	3,280,247	32,618
2018	1,207,884	603,954	6,427,867	3,251,670	34,559	3,235,661	32,325
2019	1,145,576	695,214	6,368,550	3,218,137	40,747	3,168,369	32,153
2020	1,078,496	759,013	6,300,693	3,211,219	49,677	3,092,064	32,426
2021	1,008,815	796,882	6,223,395	3,229,697	58,568	3,008,172	32,756
2022	923,295	821,411	6,151,305	3,205,220	67,799	2,956,900	33,367
2023	841,795	843,261	6,049,503	3,177,547	76,045	2,918,486	33,817
연평균 증감율(%)	-6.6	14.7	-1	-1.1	29.1	-1.5	0.8

자료: 문부과학성, 「문부과학성 통계 요약」1. 학교교육총괄(2015~2024년판) 수치로 작성.



〈표 5〉 일본 유·초·중등학교 전임(겸임) 교원 추이 (2014~2023년)

(단위: 명)

년도	유치원	유/보연계형 인정 어린이원	초등학교	중학교	의무교육 학교	고등학교	중등교육 학교
2014	111,059 (21,110)	...	416,475 (34,956)	253,832 (40,807)	...	235,306 (72,830)	2,432 (797)
2015	101,497 (19,704)	37,461 (5,494)	417,152 (37,545)	253,704 (42,729)	...	234,970 (72,735)	2,509 (720)
2016	99,957 (19,880)	57,118 (8,436)	416,973 (38,299)	251,978 (42,254)	934 (104)	234,611 (73,271)	2,556 (750)
2017	97,840 (20,255)	75,615 (11,290)	418,790 (40,365)	250,060 (43,026)	1,798 (209)	233,925 (73,094)	2,610 (742)
2018	95,592 (20,502)	92,883 (14,160)	420,659 (44,508)	247,229 (43,665)	3,015 (335)	232,802 (73,147)	2,629 (733)
2019	93,579 (20,824)	109,515 (16,972)	421,935 (46,808)	246,825 (44,084)	3,520 (361)	231,319 (73,288)	2,642 (746)
2020	91,785 (20,911)	120,785 (19,938)	422,554 (48,457)	246,814 (44,631)	4,486 (495)	229,245 (72,613)	2,683 (812)
2021	90,173 (22,098)	129,100 (23,985)	422,864 (51,204)	248,253 (46,447)	5,382 (563)	226,721 (72,924)	2,721 (779)
2022	87,752 (22,287)	136,543 (25,789)	423,440 (51,085)	247,348 (46,484)	6,368 (605)	224,734 (72,547)	2,749 (841)
2023	85,432 (23,410)	142,281 (28,374)	424,297 (52,870)	247,485 (47,282)	7,448 (748)	223,246 (73,042)	2,829 (841)
연평균 증감율(%)	-2.9 (1.2)	18.2 (22.8)	0.2 (4.7)	-0.3 (1.6)	34.5 (32.6)	-0.6 (0.0)	1.7 (0.6)

주: ()는 겸임 교원 수.

자료: 문부과학성, 「문부과학성 통계 요람」, 1. 학교교육총괄(2015~2024년판) 수치로 작성.

3. 지방교육재정정책 흐름 개괄

가. 교육재정의 지방분권

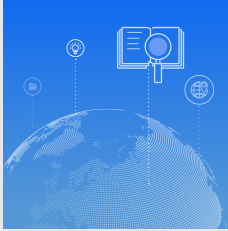
1990년대 행정개혁위원회의 교육에 관한 규제개혁과 2000년 지방분권 개혁, 2001년 고이즈미 정부의 '성역 없는 구조개혁' 등 행·재정 개혁이 추진되었다. 이후 2003년 6월에는 '경제 재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침'¹⁾(이하, 기본방침 2003)에서 '국가에서 지방으로'를 위하여 적극적으로 재정구조 개혁을 추진하였다.

'기본방침 2003'에 따라 종합규제개혁회의의 '규제개혁 추진에 관한 제2차 답신'(2002년 12월)에서 '공립학교 관리·운영의 민간위탁'이라는 방침이 재확인되었다.²⁾ 이는 지방분권추진위원회가 기관위임사무의 폐지와 함께 국고지출금의 대부분을 폐지·정리하여 일반재원화한다는 방침을 발표한 것에 대한 후속 조치로 볼 수 있다.

1) 内閣府, 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(2003.6.27.),

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>.

2) 規制改革の推進に関する第2次答申 - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - (2002.12.12.)에서는 "주식 회사의 참여가 원칙적으로 금지되어 있는 네 개 분야(의료, 복지, 교육, 농업)을 관제 시장으로 칭하고 민간참여에 의한 변화를 강조했다"지만 '기본방침 2003'에서는 공립학교의 민간에 대한 포괄적인 관리·운영위탁에 관하여 조속히 중앙교육심의회에서 검토를 개시하였다. 특히 고등학교 중퇴자를 포함한 사회인의 재교육, 실무·교육 연결형 인재육성 등의 특별한 욕구에 대응하는 등의 관점에서 통신제, 정시제 등의 고등학교 공설민영방식에 관하여 2003년 중에 결론은 얻는다"고 하였다.



그 결과로 지자체의 자주성, 자율성의 확대, 재정 건전화라는 관점에서 의무교육비 국고부담금의 총액재량제 도입, 국가의 부담 비율 인하 및 일반 재원화가 이루어졌다. 총액재량제는 도도부현이 지급하는 교직원 급여비의 일부를 국가가 부담하는 것을 전제로 부담금 총액의 범위 내에서 도도부현이 자체적으로 교직원 급여비 및 교직원 배치 수를 정할 수 있도록 한 것이다. 즉, 국가재정제도의 근본 체제는 유지하면서 운영의 탄력화를 기하도록 한 것이다.

한편 국가부담금의 인하 및 재원 일반화에 따라서 국가가 부담하는 의무교육 제학교의 교직원 급여비 부담률이 종전의 2분의 1에서 3분의 1로 인하되었다. 인하한 금액을 지방교부세 교부금 등에 포함하여 지자체에 교부하도록 국가재정제도가 재편되었다. 이러한 개혁에 따라서 국가의 표준이 약화되고 그 대신 지자체에서 행·재정 운용의 재량이 늘어났다. 그러나 이러한 개혁과 관련하여 찬반 주장이 팽팽한 상황이다.

문부과학성의 교육담당 및 교육학계에서는 지자체의 재량이 늘어남으로써 교육비의 지출이 감소하여 교육의 지역 간 격차가 확대하는 것을 우려하였다. 그러나 총무성과 지방 6단체 등 일반행정 부문은 2000년 지방분권 개혁의 과제로서 국가 관여의 축소와 지방의 자주성 발휘를 강력하게 요구하였다.³⁾

쿠보다 신지(窪田眞二)는 당시 중앙교육심의회에서 의무교육비 국고부담제도를 둘러싼 다양한 논의에 대하여 정리하였는데, 이는 다음과 같다. 먼저 제도 폐지에 비판적인 의견에는 의무교육비의 일반재원화는 교육 분야 이외로의 지출을 유도하고, 교육의 질을 저하한다는 것이었다. 또한 지역 간 격차가 발생하고, 헌법에서 보장되고 있는 교육의 기회균등 이념이 손실된다는 것이었다. 한편, 재원이 지방으로 이양되면 지방의 재량이 확대되고, 지역 수요에 맞는 교육이 전개될 수 있다는 긍정적인 의견도 있었다(窪田眞二, 2005).

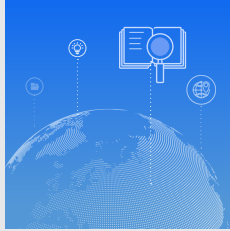
그러나 관계자들은 주로 비판적인 의견이 많았다. 나카지마 테츠히코(中嶋哲彦) 또한 정보의 의무교육 국고부담제도 폐지 논의 경위를 통해, 제도의 축소·폐지는 교육 기회의 불균형을 초래할 가능성이 있다고 지적하였다. 또한 이 제도의 개혁론은 국가의 재정 부담을 지방에 전가함으로써 지방재정위기를 보다 신속하고 심각하게 진행시키기 때문에 이 개혁은 불완전하다고도 주장했다(中嶋哲彦, 2004). 타마이 야스유키(玉井康之)는 제도가 폐지가 되어 일반재원화가 되면, 안정적인 교원 확보가 어려우며, 재정 효율이 나쁜 벽지(僻地)나 소규모 학교는 통폐합될 가능성이 높다고 지적하였다(玉井康之, 2005).

2000년 지방분권 개혁으로 국가와 지자체의 관계가 크게 변화하였다. 국가와 지방 간 수직적인 관계를 근간으로 했던 기관위임사무가 폐지되고 자치사무 및 법정수탁사무로 재편되었다. 그리고 ‘기본방침 2003’에서 제시한 삼위일체 개혁에 의해 국고보조부담금이 재편됨에 따라서 의무교육 재정의 영향이 증가하였다.

국가와 지방자치단체 간의 사무 및 재정 운영 구조 재편에 대해서는 기대와 우려가 공존하였다. 먼저, 기대 측면에서는 지자체가 정책 노력을 발휘하여 지역의 특성 및 주민의 욕구에 대응하는 충실한 행정이 가능해졌다는 것이다. 이는 주민통제 하에서 지자체의 제 특성(지자체장, 다양한 이해관계자, 지방단체의 환경 등)을 충분히 발휘하여 적극적으로 교육비를 지출할 것이라는 기대와도 연관된다.

반면 의무교육에서 국가의 유도 기능이 후퇴(총액재량제의 실시, 의무교육비 국고부담금의 하향)하고 지자체의 재량으로 인한 교육예산이 감소할 것이라는 우려가 있었다. 즉, 지자체가 교육비의 내부 배분에 과도한 자율성을 행사하거나(의무교육학교 교육경비를 교육총무비에 배분하는 등), 지방재정에서 압도적인 부분을 차지하고 있는 교육비를 절감하여 다른 공공사업에 전용할 것이라는 우려가 그것이다. 이는 교육학에서 의무교육비 국고부담금 개혁의 비판론처럼 지역의

3) 지방 6단체는 ‘새로운 시대의 의무교육을 창조한다에 대한 의견’(2005년 10월 26일)에서 국민이 일정 수준의 교육을 동등하게 받을 수 있도록 하기 위해서는 헌법에서 규정하는 기회균등, 수준 확보, 무상제라는 의무교육의 근간은 국가와 지자체에서 담보하여야 하는 것은 국가로서의 책무라고 하면서 의무교육제도의 근간 유지는 국고부담금 제도의 존폐와는 별개의 문제라고 주장하였다.



재정력 격차가 지역 간의 교육격차를 결정하는 요인 또는 지역에 이익이 환원되는 공공사업에 우선적으로 투자하는 것을 의미한다.

삼위일체 개혁 이전인 2002~2004년과 개혁 이후인 2006~2012년의 교육비 지출실태를 비교 검토한 선행연구에 따르면, 첫째, 국고부담금이 일반재원화한 2006년 이후 실제 지출액이 기준재정수요액에 미달한 지자체는 감소하였다. 둘째, 학생 1인당 학교교육비는 재정력이 높은 지자체보다도 재정력이 낮은 지자체에서 높은 경향이 나타났다. 셋째, 교육활동비는 국고부담금이 일반재원화된 2006년 이후 대다수의 지자체에서 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같이 지방재정의 분권은 지자체의 재정 운영에 영향을 주고 있는 것으로 나타난다(金相奎, 2017).

요코야마 준이치(横山純一)는 1997년부터 2007년까지 도도부현의 기준재정수요액 대비 교육비 실지출액을 분석하였는데, 그 결과 교육비 실지출액이 급증한 것을 확인하였다(横山純一, 2010). 그러나 김상규는 이 부분을 2006년에 실시된 재정의 지방분권 개혁의 효과로 볼 수는 없다고 주장하였다(金相奎, 2017).

한편, 오오타케 후미오(大竹文雄)와 사노 신페이(佐野晋平)는 일본의 데이터를 통해 인구 구성과 의무교육비의 관계를 실증적으로 검토하였다. 그 결과, 고령자가 이기적·단기적 관점에서 의사결정을 할 경우, 자신에게 직접적인 혜택이 없는 의무교육비를 줄이려고 하며, 반대로 고령자가 이타적·장기적 관점에서 의사결정을 하는 경우는 의무교육비를 증가시키려고 한다고 주장했다. 이를 통해, 인구 고령화가 의무교육비의 지출에 영향을 미치고 있다는 새로운 연구 시각을 제시하고 있다(大竹文雄·佐野晋平, 2009).

나. 총액재량제

의무교육비 국고부담 총액재량제는 2002년 6월부터 추진한 ‘삼위일체개혁’의 일환으로 도입되었다. 삼위일체개혁을 추진하는 과정에서 의무교육비 국고부담제를 폐지하고 지방교부세에 통합하는 방안이 검토되었다. 그러나, 문부과학성은 “의무교육은 헌법의 요청에 의해 모든 국민에게 무상으로 제공해야 하는 것으로, 재원의 안정적 확보가 불가결하며, 이를 위해 국고부담제도의 근간은 유지해야 한다.”고 주장하고, 그 대안으로 2004년도부터 총액재량제가 도입되었다.

총액재량제는 국고부담제도에 있어 최고한도액의 설정 방법에 대한 제도로써, 주로 급여액의 한도에 관한 산정 방법의 변경 및 산정된 최고한도액의 범위 내에서의 예산집행 용도에 관한 재량의 확대에 이해할 수 있다. 즉, 의무교육비 국고부담금 총액 범위 내에서 급여액이나 교직원 배치에 관한 지방의 재량을 대폭 확대한 것이다(송기창, 김상규, 2012).

다. 학급편제와 교직원 정수

일본에서는 동학년 편제를 원칙으로 하며 1학급당 학생 수 기준을 설정하여 학급을 편제하고 있다. 제2차 세계대전 후 일시적으로 「학교교육법 시행규칙」에 의해 학교편제기준을 정하여 당시 소·중학교에서는 50명 이하, 맹학교·농학교 소·중학부에서는 10명 이하를 표준으로 하였다. 그 후 학생 수가 급증하였지만, 지자체에서는 재정난 때문에 교원을 충분히 배치할 수가 없어 콩나물 학급이 생겼다.

공립의 의무교육 제학교 교육 조건의 확충 및 충실을 기하기 위하여 1958년에 「공립 의무교육 제학교의 학급편제 및 교직원 정수의 표준에 관한 법률」(이하 “의무표준법”)이 제정되었다. 이 법은 1학급당 학생 수 표준을 정하고 학교의 학급 수에 따라 교직원 배치 기준을 제시하였다. 소·중학교·의무교육학교·중등교육학교 전과정의 교직원 정수는 학급수에 계수를 곱하여 산정하며, 학급수가 늘어날수록 교직원 수가 증가하도록 설계되어 있다. 교장은 학 학교에 한 명을 배치하고 부교장·교감·주관교사·지도교사·교사·조교사·강사는 <표 7>과 같이 산정된다.

〈표 6〉 본 공립 소·중학교 교원 배치 정수 표준

소학교			중학교		
학급수	계수	교원 수	학급수	계수	교원 수
1-2	1.000	1-2	1	4.000	4
3-4	1.250	4-5	2	3.000	6
5	1.200	6	3	2.667	8
6	1,292	8	4	2.000	8
7	1.264	9	5	1.660	9
8-9	1.249	10-11	6	1.750	11
10-11	1.234	13-14	7-8	1.725	13-14
12-15	1.210	15-19	9-11	1.720	16-19
16-18	1.200	20-22	12-14	1.570	19-22
19-21	1.170	23-25	15-17	1.560	24-27
22-24	1.165	26-28	18-20	1.557	29-32

주: 1) 중학교에는 중등교육학교 전기과정이 포함됨.

2) 교원은 부교장, 교감, 주간교사(양호 또는 영양 지도 및 관리를 담당하는 주간교사는 제외), 지도교사, 교사, 조교사, 강사를 말함.

3) 학급수에 계수를 곱한 수에 1미만의 단수가 생긴 때에는 절상함.

4) 소학교 25학급 이상, 중학교 21학급 이상은 생략함.

자료: 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律 제7조

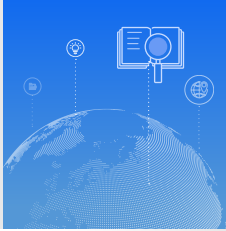
대규모 학교 및 분교·기숙사를 가진 소·중학교에는 부교장·교감·교사 등을 추가 배치하고, 양호교사, 영양교사, 사무직원에 대해서는 별도 정수 표준을 두고 있다. 그 외에도 특별지원학교 교직원 정수의 표준은 의무표준법에 정해져 있다. 교직원 수는 지방교부세 산정 시의 기준재정수요액의 측정 단위 및 의무교육비 국고부담금의 산정기초가 되고 있다.

1959년 의무표준법 시행 시의 학급편제 표준은 50명이었다. 또 의무표준법에서는 2개 학년의 학생을 한 학급에 편제하는 복식 편제의 표준도 규정하였다. 학급편제 표준은 1964년 45명, 1980년에는 40명으로 개선되었지만, 그 후에는 근본적인 개혁은 이루어지지 않았다. 이후 사회와 교육계로부터 학급 정원 축소에 대한 요망이 높아져 2012년도부터 소학교 1학년에 한하여 35명 학급이 표준이 되었다.

한편, 복식 편제의 표준은 점차 개선되어 1974년에 3학년 이상의 복식 편제가 폐지되고 1993년부터 복식 편제의 표준이 소학교는 16명, 중학교는 8명으로 개선되어 현재에 이르고 있다. 아울러 특별지원학급과 특별지원학교 소·중학부의 학급편제 표준은 의무표준법 제정 당시는 각각 15명, 10명이었지만, 1993년에 8명, 6명(중복장애의 경우는 3명)으로 개선되었다.

라. 학급편제의 탄력화

1980년에 학급당 학생수가 40명으로 개선된 이후 학급 정원의 감소는 진전이 없었으나, 자체 재원으로 학급 정원 개선에 적극적인 시정촌이 나타났다. 1998년 나가노현 고우미마치(小海町)는 지역 내 소학교 1학년과 2학년 학급 정원이 38명과 36명이었지만 교원을 지자체의 비용으로 고용하여 2학급 편제로 하였다. 의무표준법은 학급편제의



표준을 40명으로 하고 있으며 도도부현 교육위원회가 정하도록 하고 있었다. 당시 나가노현 교육위원회는 지역 내 타 지자체와의 공정성 문제를 이유로 이를 인정하지 않는다는 방침을 세웠다.

학급편제는 국가가 도도부현 교육위원회에 위임한 기관위임사무이며, 시정촌 교육위원회에는 편제 권한이 없으므로 고우미마치는 현 교육위원회의 결정에 따르지 않을 수 없었다. 그러나 그 후 지방분권 개혁으로 기관위임사무가 폐지되어 학급편제는 시정촌의 자치사무가 되었다. 의무표준법도 개정되어 시정촌 교육위원회는 도도부현 교육위원회와 협의하여 동의를 얻게 되면 학급편제를 재검토할 수 있게 되었다.

2001년에는 특히 필요한 경우 또는 소수의 학생으로 구성된 집단을 단위로 지도가 이루어지는 경우에 40명 미만도 가능하도록 법 개정이 이루어졌다. 그리고 2003년에는 지역 내에서 일률적으로 40명 미만의 학급도 둘 수 있도록 하는 문부과학성의 방침에 따라 지자체는 자체 재원으로 학급 정원을 축소할 수 있게 되었다.

2021년 3월 31일에 「공립의무교육학교의 학급편제 및 교직원 정수의 표준에 관한 법률 일부를 개정하는 법률안」이 가결되었다. 이에 따라 초등학교(의무교육학교 전기과정을 포함한)의 학급편제 표준을 5년에 걸쳐 계획적으로 40명에서 35명으로 줄였다. 학급편제 표준을 계획적으로 일률 인하는 것은 1980년 이후 약 40년만이며 소인수(少人数)학급의 실현은 교육의 현장에서의 강한 요구 중 하나였다.

마. 교직원 정수 운용의 탄력화와 총액재량제

총액재량제의 도입으로 학급편제의 탄력화와 함께 교직원 정수 운용의 개선도 이루어졌다. 2001년에 정교원의 정수를 복수의 단기간 근무자로 환산할 수 있도록 하는 의무표준법 개정이 있었다. 그 후 2004년 의무교육비 국고부담금 제도의 개편으로 총액재량제가 도입되어 급여비 및 교직원 배치에 대하여 지방의 재량이 확대되었다.

종전 교직원 정수는 의무표준법에 의해 정해지고 교직원 급여는 국립대학 부속학교 교원 급여를 기준으로 하였다(「교육공무원특례법」 제25조의 5). 하지만, 총액재량제의 도입으로 지자체는 종전보다 교직원의 증원이 용이하게 되었으며, 급여의 경우에도 비용마다 국고부담 한도액이 없어서 총액 중에서 급여를 자율 결정할 수 있게 되었다.

4. 국가와 지방의 초·중등 교육재정 자원 구조와 규모

가. 설치자 부담주의 원칙

「학교교육법」 제5조는 “학교의 설치자는 그 설치하는 학교를 관리하고 법령에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 그 학교의 경비를 부담한다”고 하여 설치자 관리주의(전단) 및 설치자 부담주의(후단)를 규정하고 있다. 이 ‘법령에 특별히 정한 경우’란 설치자 부담주의에 대한 특례 또는 예외가 된다. 따라서 원칙적으로 공립학교의 경비는 지자체가 부담하고 사립학교의 경비는 학교법인이 부담하여야 한다. 이 원칙은 설치자에게 경비를 부담시키는 것을 의도한 것이 아니라 교육행정의 지방자치 및 사립학교 교육의 자유를 보장하는 기반이 되는 것이다(井深, 1997).

선행연구에서는 학교관리의 내용을 교육직원의 임명 등의 ‘대인적 관리’와 학교의 시설, 설비의 유지 등 ‘대물적 관리’로 보거나(安嶋, 1956), “학교의 본래 목적을 달성하도록 계속, 유지, 운영과 그 작용”에서 ‘대인 관리’, ‘대물 관리’, ‘학교 운영 관리’, ‘재무 관리’(有倉, 天城, 1958) 내지는 “학교를 본래의 목적에 따라 계속적으로 기능하도록 하는 작용”으로



“학교를 폐지하거나 학교의 설치자를 변경하거나 학교의 목적을 변경하는 것” 등의 처분행위에 해당하지 않는 것(平原, 1978) 등으로 이해하고 있다.

그리고 「학교교육법」 제5조 후단에서 규정하고 있는 학교 경비의 부담에 관한 선행연구로는 “학교에 필요로 하는 경비의 일체는 원칙적으로 그 설치자가 부담한다. 여기에서 부담이란 학교의 경비는 그 설치자가 본래 그 의무로 하여야 한다는 의미로 보조가 제3자의 자해적인 경비의 지출인 것과는 분명히 구분해야 한다”, “「학교교육법」에서 공립학교는 모두 당해 지방공공단체가 그 설치하는 학교의 경비를 부담하는 것은 자기 영조물의 경비를 부담하는 것에 불과하다”(安嶋, 1956)는 견해가 있다.

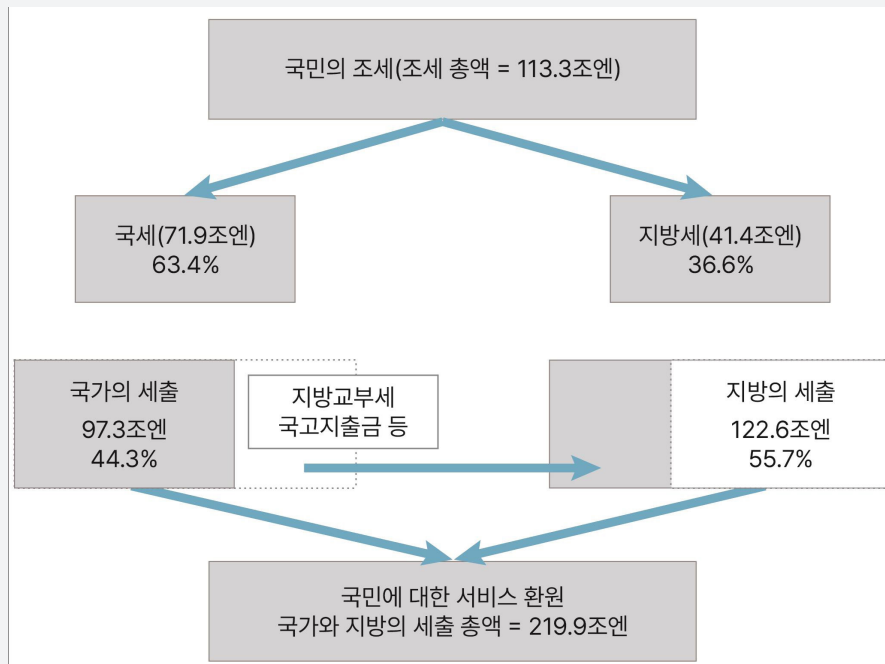
그리고 「학교교육법」 제5조 후단의 ‘법령에서 특별히 정한 경우’란 설치자 부담의 예외이지만 선행연구에서 의견이 일치하지 않고 있다. 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, ① 국가나 도도부현 등 설치자 이외의 교육비 부담·보조에 관련하는 법률을 그 예외로 한다는 견해, ② ①에 더하여 지방교부세도 그 예외로 한다는 견해, ③ ②에 더하여 부모가 부담하는 부모가 부담하는 교육비까지도 그 예외로 한다는 견해가 있으나 ①이 다수설로 받아들여진다.

그러나 “교육에 관한 사무가 설치자인 지자체의 자치사무라 하더라도 교육에서 국민의 기회균등을 지원하는 의무교육은 지자체가 독자적으로 처리하는 사무가 아니라 국가와 지자체가 상호 관련성이 있는 사무임은 분명하다. 그러므로 의무교육비 국고부담금의 유지는 물론 국고부담 비율도 상향하여 국가가 의무교육에 대한 책임을 포기하지 않도록 노력해야 한다는 입장을 취해 왔다. 의무교육에서 최종 책임을 가진 국가는 의무교육비국고부담금제도의 유효 활용은 물론이고, 지방교부세의 재정보장기능을 확충하여 교육의 지방분권과 의무교육에서 지방 간의 평등을 동시에 달성할 수 있도록 노력”해야 한다(金, 2017).

학교의 설치·운영에는 설치자의 자체 자원만으로는 충당하기 어려운 정도의 비용이 소요되므로 국가, 도도부현이 필요경비의 일정 부분을 부담하는 제도가 마련되어 있다. 공립학교의 경우는 국고지출금과 지방교부세가 중요한 재원이 되어 있으며, 사립학교는 사학조성제도에 의해 보조가 이루어지고 있다.

나. 지방교부세 제도

의무교육비 국고부담금 및 의무교육학교 시설비 국고부담금을 비롯한 국고지출금은 교육의 기회균등 및 교육여건의 표준화에 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 대부분의 지자체는 독자 자원(지방세)과 국고지출금만으로는 적절한 수준의 행정 활동에 필요한 경비를 충당할 수 없으므로 지방교부세를 통하여 지방에 경비를 배분함으로써 지방행정의 수준 유지를 도모하고 있다.



[그림1] 일본의 국가와 지방 간의 자원 배분(2021)

자료: 總務省, 地方財政関係資料(2021년도)

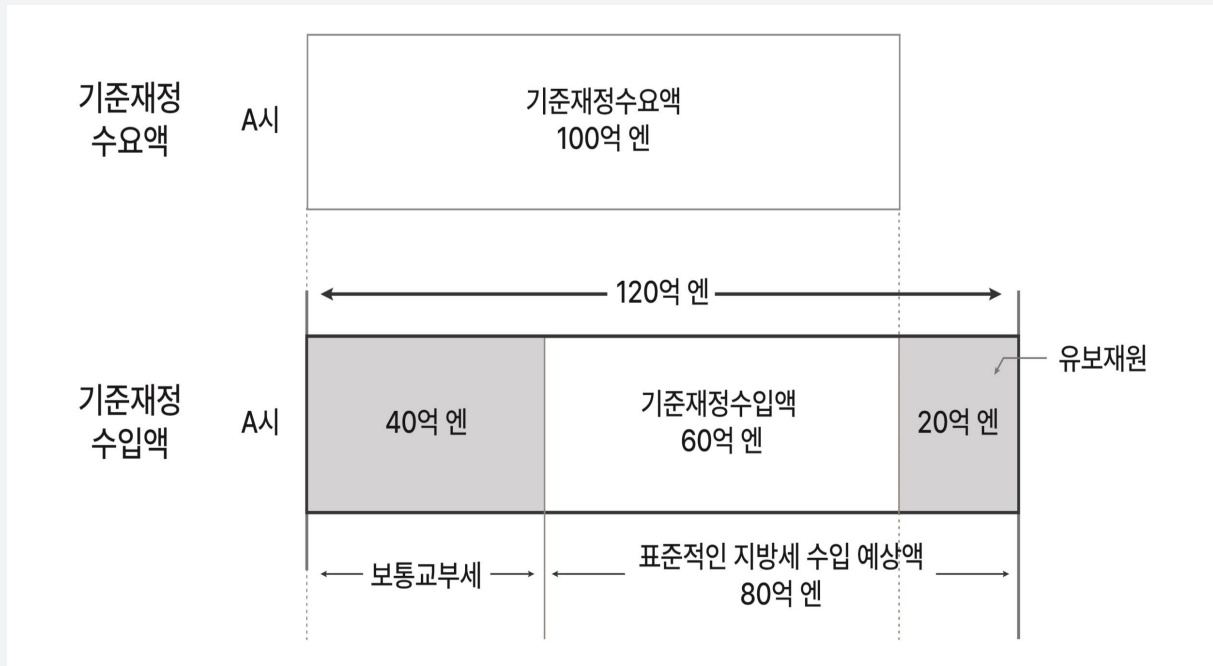
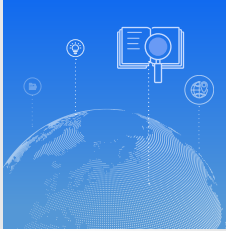
지방교부세에는 지자체의 표준적인 행정 활동을 실시하기 위한 경비를 측정하여 여기에 재원이 부족한 지자체에 대하여 보전하는 형태로 교부되는 보통교부세와 돌발적인 재해 등 보통교부세로는 보충할 수 없는 특별한 재정수요의 증가 및 세수의 감소에 대응하여 교부되는 특별교부세가 있다. 이 중, 보통교부세는 자체의 재원을 보장하고 지자체 간의 재정 불균형 등을 조정하기 위하여 국세의 일부를 지방에 배분하는 제도이며(지방교부세법 제1조), 사용 용도가 특정되지 않은 일반재원이다. 그 총액은 법정 5세의 일정 비율 합산액(소득세·법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.8%, 지방법인세 수입액)이다(제6조).

[그림 1]은 2021년도 국가와 지방 간의 자원 배분을 나타내고 있다. 국민의 조세 전체에서 차지하는 국세와 지방세의 비율은 63.4%, 36.6%였다. 여기에서 국고지출금(특정재원)과 지방교부세(일반재원)가 지방에 배분되어 세출에서 국가와 지방의 비율은 44.3%와 55.7%였다. 국가에서 세금을 많이 거둬들여 이를 지방에 배분함으로써 지방의 재원을 보장하여 지방 간 격차를 축소하는 구조가 만들어졌다.

각 지자체에 대한 보통교부세액은 기준재정수요액(표준적인 행정활동에 필요한 경비)에서 기준재정수입액(표준적인 세수 예상액의 75%)을 공제한 것이 지방교부세액이다.

지방교부세 산정식

- 지방교부세액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액
- 기준재정수요액 = 단위 비용(법정) × 측정단위 × 보정계수
- 기준재정수입액 = 표준적 세수 예상액 × 기준세율(0.75)
(유보재원 = 표준적 세수 예상액 × 0.25)



[그림2] 일본 지방교부세의 구조

기준재정수요액은 전국 공통으로 설정된 측정 단위와 그 단가인 단위비용을 곱하고 여기에다 자연조건 및 사회 조건 등을 반영시키기 위한 보정계수를 곱하여 경비의 종류마다 산출한 액을 합계한 것이다. <표 8>은 교육 분야 측정 단위와 단위비용 및 보정 종류를 나타내고 있으며, 이를 토대로 산출된 금액과 다른 행정 분야의 산출액을 합산하여 각 지자체의 기준재정수요액이 결정된다.

<표 7> 일본 기준재정수요액 산정 경비·측정 단위·단가·보정(2023)

경비 종류	측정 단위	단위비용(천엔)	주요 보정 종류
소학교비	교직원 수	6,041	보통형태보정, 한냉보정, 경상형태보정
중학교비	교직원 수	5,943	보통형태보정, 한냉보정, 경상형태보정
고등학교비	교직원 수	6,666	보통형태보정, 한냉보정
	학생 수	59.3	투자보정, 사업비보정, 경상형태보정
	교직원 수	5,597	경상형태보정, 한냉보정
	학급 수	2,198	밀도보정
특별지원 학교비	인구	3.38	단계보정, 밀도보정, 보통형태보정
	공립대학 등 학생 수	211	종별보정
기타 교육비	사립학교 유아, 학생 수	305.54	종별보정

경비 종류	측정 단위	단위비용(천엔)	주요 보정 종류
소학교비	아동수	45	보통형태보정, 한냉보정, 밀도보정
	학급수	893	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정, 사업비보정
	학교 수	11,573	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정
중학교비	학생 수	42	보통형태보정, 한냉보정, 밀도보정
	학급수	1,113	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정, 사업비보정
	학교 수	10,148	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정
고등학교비	교직원 수	6,545	종별보정, 보통형태보정, 한랭보정
	학생 수	75.7	종별보정, 보통형태보정, 한랭보정
기타 교육비	인구	5.64	단계보정, 밀도보정, 보통형태보정, 투자보정, 사업비보정
	유치원 등 소학교 취학전 아동수	715	보통형태보정, 한냉보정

주: 1) 보통형태보정(態容補正): 행정의 질과 양·급여·행정기능의 차이를 반영한 측정 단위 보정

2) 한냉보정: 한냉, 적설 정도에 따라 측정 단위의 수치 보정

3) 경상형태보정: 교직원 평균 연령의 차이에 의한 도도부현별 평균 급여의 차이 반영

4) 밀도보정: 인구밀도에 따라 측정 단위의 수치 보정

5) 사업비보정: 투자적 경비의 재정수요 반영

6) 투자보정: 투자적 경비의 필요도를 측정하여 재정수요액 반영

7) 단계보정: 인구 규모에 의한 각 단계의 경비 차이를 보정

8) 종별보정: 측정 단위 각 종별의 단위당 비용 차이를 보정

자료: 總務省, 令和5年度 各行政項目別單位費用算定基礎.

다. 국고보조·부담금 제도

1) 의무교육비 국고부담금 제도

소·중학교와 고등학교에 대한 재정제도는 다소 차이가 있다. 소·중학교는 의무교육이므로 이를 보장하기 위한 확실한 재정보조제도가 마련되어 있다. 학교 교육비는 크게 인건비(교직원 급여 등), 토지·건축비(시설비), 설비·비품비(교재비 등), 교육활동비·관리비(학교 운영비) 등으로 구분되는데, 이 중에서 인건비가 가장 높은 비율을 차지한다. 학교제도 초기에는 인건비의 조달이 교육재정의 큰 과제였으므로, 1940년에 교직원 급여를 국가가 부담하는 의무교육비 국고부담금제도가 만들어졌다.

그러나 이 제도는 제2차 세계대전 후 샤프 권고에 의하여 지방재정평형교부금제도가 도입되어 폐지되었다. 지방재정평형교부금제도는 지자체의 재정을 보장하고 재정의 자주성을 확보하여 지방자치를 확립하고자 하는 획기적인 제도였지만 지방 간의 재정 격차 등이 생성되는 등 문제로 1954년에 지방교부세 제도로 대신하게 되었다.

그리고 같은 시기에 「의무교육비국고부담법」이 제정(1952년 제정, 1954년 시행)되어 의무교육비국고부담금제도가 부활하였다. 의무교육비국고부담금제도는 국가가 필요한 경비를 부담함으로써 교육의 기회균등과 교육 수준의 유지 향상을 도모하는 것이다(「의무교육비국고부담법」 제1조). 국가는 매년도 각 도도부현에 공립의 소·중학교, 의무교육학교,

중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 소학부·중학부가 필요로 하는 경비 중 교직원 급여 및 보수 등 실 지출액의 3분의 1을 부담하여야 한다(제2조).

1954년에 의무교육비국고부담법이 부활한 이래 50년 이상에 걸쳐 교직원 급여의 국고부담 비율은 2분의 1을 유지하였다. 그러나 2001년 4월에 발족한 고이즈미 내각은 '성역 없는 구조개혁'을 시정방침으로 내걸고 추진한 지방재정의 삼위일체 개혁으로 그 비율이 3분의 1로 하향 조정되었다.

2022년 6월 경제재정자문회의의 '기본방침 2002'에서는 ① 국고보조·부담금의 폐지·삭감, ② 국가에서 지방으로 세원 이양, ③ 지방교부세의 재검토를 일체적으로 검토하도록 하였다. 이에 따라 내각에서는 2004~2006년 3년간에 걸쳐 4.7조 엔의 국고보조·부담금 개혁과 3조 엔의 세원 이양, 5.1조 엔의 지방교부세가 삭감되었다. 이 과정에서 ①의 일환으로 의무교육비국고부담금 폐지방안이 제기되었다.

의무교육비국고부담금 존폐를 둘러싸고 상당한 대립이 있었지만, 2005년 11월 정부·여당의 합의에 의해 부담 비율을 3분의 1로 하향 조정되었다. 그리고 의무교육비국고부담법이 제정된 당초에 국가가 부담하는 대상 경비는 교직원 급여비·여비·교재비 세 종류였지만 그 후 연금비, 공제 장기급부 등이 추가되어 1972년에는 8개 경비가 되었다. 그러나 1985년 이후 대상 경비는 점차적으로 삭제되어 2004년부터 교직원 급여비만이 남게 되었다. 이 20년 정도의 기간에 의무교육비국고부담액은 점진적으로 줄어들었으며 2006년부터는 부담 비율 자체도 하향되었다.

2) 공립학교 시설비 국고부담금 제도

공립의무교육학교에 속하는 학교의 시설비(토지·건축비)에 대해서는 설치자 부담 주위에 따라 시정촌이 부담하지만, 학교의 신축·개축 등의 시설 정비에는 많은 비용이 소요되어 시정촌에게 큰 부담이 되므로 교직원 급여 등의 경우와 마찬가지로 그 일정 비율을 국가가 부담하는 제도가 있다. 교사·옥내 운동장의 신증축은 「의무교육 제학교 등의 시설비 국고부담 등에 관한 법률」에 의거하여 경비의 2분의 1을 국가가 부담한다. 또한 건물의 개축, 보강, 대규모 개조 기타 다양한 학교 환경 정비 경비는 「학교시설환경 개선교부금 교부 요령」에 의거 경비의 2분의 1 또는 3분의 1을 국가가 부담한다.

2020년 최종 개정된 「학교시설환경 개선교부금 교부 요령」에서 정한 교부금 종류 및 국가 부담 비율은 <표 9>와 같다.

<표 8> 일본 주요 공립학교 시설정비비 국고 부담 비율

시설 정비의 종류	대상	국가 부담비율
구조상 위험한 상태에 있는 건물의 개축	• 의무교육 제학교(소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 소학교부·중학교부)의 건물(교사, 옥내운동장, 기숙사)로 구조상 위험한 상태에 있는 건물의 개축에 소요하는 경비	1/3
장기수명화 개량사업	• 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 및 유치원 건물로 구조체의 약화 대책으로 필요로 하는 건축 후 40년 이상 경과한 건물의 장기수명화 개량에 소요하는 경비	1/3
부적격 개축	• 교육을 하는 데에 상당히 부적당한 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 및 유치원 건물로 특별한 사정이 있는 건물의 개축에 소요하는 경비	1/3
보강	• 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 및 유치원의 보강을 필요로 하는 건물의 보강공사에 소요하는 경비	1/3



시설 정비의 종류	대상	국가 부담비율
대규모 개조 (질적 정비)	• 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 및 유치원 건물 등의 대규모 개조로 질적 정비에 소요하는 경비	1/3
학교 통폐합으로 인한 기존 건물의 개수	• 소학교, 중학교, 의무교육학교의 학교 통폐합에 수반하여 교사 및 옥내 운동장의 개수에 소요하는 경비	1/2
옥외 교육 환경 정비에 관한 사업	• 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 및 유치원의 옥외 교육환경시설의 정비(2024년까지 지원)	1/3
벽지 학교 등의 기숙사, 교직원 주택 및 집회실 신증축	• 소학교, 중학교 또는 의무교육학교의 기숙사로 벽지교육진흥법의 학생을 수용하는 건물의 신축 또는 증축에 소요하는 경비 • 벽지교육진흥법에서 규정하는 벽지 학교에 근무하는 교원 및 직원을 위한 주택의 신증축에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교 (유치부) 신증축	• 특별지원학교 유치부 교사 및 기숙사의 신축 또는 증축에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교 (고등부) 신증축	• 특별지원학교 고등부 교사 및 기숙사의 신축 또는 증축에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교 용도의 기존 건물 개수	• 특별지원학교 용도로 제공하는 기존 시설의 개수에 소요하는 경비	1/3
유치원 건물의 신증축	• 유치원 건물의 신축 또는 증축(학급 정원의 하향 조정으로 인한 증축도 포함)에 소요하는 경비	1/3
공해	• 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 및 유치원 중 공해 피해 학교의 건물로 교육 환경상 현저히 부적당한 건물의 개축 및 이중창, 환기장치 기타 공해방지공사에 소요하는 경비	1/3
산업교육시설의 정비	• 고등학교 및 중등교육학교 후기과정의 산업교육을 위한 실험실습 시설의 정비에 필요한 경비	1/3
학교 급식시설의 신증축	• 의무교육 제학교에서 학교 급식의 개설에 필요한 시설 설비 및 학교 급식의 개선 충실에 필요한 시설 설비의 신축 또는 증축에 소요하는 경비	1/2
학교 급식시설의 개축	• 의무교육 제학교에서 학교 급식의 개설에 필요한 시설 설비로 구조상 위험한 상태에 있는 건물의 개축, 소규모 공동조리장을 통합하여 적정규모로 하는 등의 개축에 소요하는 경비	1/3
지역 스포츠 센터 신개축, 개조	지역 스포츠 클럽 활동 거점이 되는 지역 스포츠 센터의 신축, 개축 또는 개조에 소요하는 경비	1/3
지역 수영 풀의 신개축	• 일반의 이용에 제공하기 위한 지역 수영장 및 정수형 수영 풀의 신축 또는 개축에 소요하는 경비	1/3
지역 옥외 스포츠 센터 신개축	• 일반의 이용에 제공하기 위한 지역 옥외 스포츠 센터의 신축 또는 개축에 소요하는 경비	1/3
지역 무도 센터 신개축	• 일반의 이용에 제공하기 위한 지역 무도 센터의 신축 또는 개축에 소요하는 경비	1/3
사회체육시설 내진화	• 사회체육시설 내진화에 소요하는 경비	1/3
태양광 발전 등의 정비에 관한 사업	• 유치원, 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 고등학교 및 중등교육학교 후기과정의 산업교육을 위한 실험실습시설, 특별지원학교 및 공동조리장의 태양광 발전, 풍력발전, 태양열 이용 또는 축전지 정비에 소용하는 경비	1/2

〈표 9〉 일본 기타 국고부담금

법률	보조 내용	국고보조율
의무교육 제학교의 교과용 도서 무상 조치에 관한 법률	• 국공립학교 의무교육 제학교 학생에 대한 교과용 도서의 무상 조치	전액
이과 교육 진흥법	• 소중학교, 고등학교에서 이과 교육을 위한 시설 설비	1/2
산업교육진흥법	• 중학교에서 산업교육을 위한 실험 실습 시설 설비 및 중학교·고교가 산업교육을 위해 공동으로 사용하는 실험 실습 시설에 소요되는 경비	1/3
벽지 교육진흥법	• 벽지 지역 학교에 재학하는 학생의 통학을 용이하게 하기 위한 스쿨 버스 등 경비	1/2
취학 곤란한 아동 및 학생과 관련한 취학 장려에 관한 국가의 보조에 관한 법률	• 기회균등의 원칙에서 교육기본법에서는 “국가 및 지방공공단체는 능력이 있는데도 불구하고 경제적 이유에 의해 수학이 곤란한 자에 대하여 장학 조치를 강구하여야 한다”고 규정하고 있음. 시정촌이 학령아동의 보호자로 생활보호법의 요보호자에 해당하는 자에 대하여 학용품, 통학에 소요하는 교통비, 수학여행비를 지급하는 경우 국가가 보조	1/2
학교보건안전법	• 전염성 질병의 치료에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교에 대한 취학 장려에 관한 법률	• 고등부를 포함한 공립 특별지원학교 학생 보호자의 경제적 부담을 경감하기 위해 취학에 필요한 교과서 구입비, 학교 급식비, 기숙사 거주에 수반하는 경비, 수학여행비, 학용품 구입비에 대하여 보호자의 부담능력에 맞춰 도도부현이 지변하는 경비를 국가가 보조	1/2
고등학교 등 취학 지원금 지급에 관한 법률	• 고등학교 등에서 교육에 관련된 경제적 부담의 경감을 기하고 이를 통하여 교육의 기회균등에 기여하는 것을 목적으로 학생의 수업료에 충당하기 위하여 국가가 취학지원금을 지원	기준 금액

3) 현비부담 교직원 제도

교직원 급여 등의 부담 등에 관하여 중요한 제도 중 하나로 의무교육비 국고부담금제도 외에 현비부담교직원 제도가 있다. 설치자 부담주의 원칙에 따르면 공립 소·중학교는 기초 지자체인 시정촌에 설치 의무가 부과되어 있으므로 교직원 급여 등은 시정촌이 부담하여야 한다. 그러나 시정촌의 재정은 충분하지 않고 지역 간의 재정 격차도 크기 때문에 시정촌에 맡겨두어서는 의무교육의 무상 및 기회균등을 보장하는 것은 곤란하다.

그리하여 1948년에 「시정촌립학교교직원급여부담법」이 제정되어 시정촌이 설립한 학교의 교직원이라도 그 급여 등은 도도부현이 부담하도록 되었다. 시정촌은 소·중학교 교직원의 급여 등을 부담할 필요가 없고, 국가와 도도부현이 부담하도록 하여 안정적인 교직원 확보와 배치가 가능하게 되었다.

라. 지방 교육비 운용 실태

2021년도에 지출한 지방 교육비 총액은⁴⁾ 16조 2,056억 엔으로 전년도와 비교하여 5,935억 엔(3.5%) 감소하였다. 한편 2021년도에 지출된 학교 교육비는 13조 6,358억 엔으로 전년도 대비 3.7%(5,272억 엔) 감소하였다. 재원별로는 국고보조금을 재원으로 하는 학교 교육비 지출은 전년도에서 2,426억 엔(11.6%), 지방채를 재원으로 하는 학교 교육비 지출은 1,067억 엔(14.0%) 감소하였다.

지출항목별로는 소비적 지출(인건비, 교육활동비 등 경상적 지출 경비)은 전년도 대비 1,222억 엔(1.1%), 자본적 지출(건축비, 설비·비품비 등 장래에 남는 자본 형성에 대한 지출)은 전년도 대비 3,743억 엔(18.8%) 감소하였다. 채무상환비도 전년도에서 308억 엔(3.7%) 감소했다.

〈표 10〉 일본 지방 교육비 개요(2021년도)

(단위: 억 엔, %)

구 분	총액		학교교육비		사회교육비		교육행정비		
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	
총 액	162,056	-3.5	136,358	-3.7	15,071	-0.5	10,627	-5.3	
재원별	국고보조금	19,465	-12.0	18,465	-11.6	713	2.4	286	-5.3
	도도부현 지출금	72,676	-1.5	68,157	-1.4	1,484	1.5	3,035	-5.2
	시정촌지출금	61,448	-1.6	43,071	-2.0	11,146	-4.6	7,231	-1.0
	지방채	8,277	-13.2	6,572	-14.0	1,643	-4.6	61	-65.3
	기부금	191	26.2	93	19.7	84	34.8	14	23.7
지출 항목 별	소비적 지출	132,461	-1.0	112,164	-1.1	10,059	0.8	10,238	-2.4
	자본적 지출	20,200	-17.4	16,205	-18.8	3,722	-4.4	274	-55.4
	채무상환비	9,395	-3.0	7,990	-3.7	1,290	1.3	115	-3.3

주: 1) 단위 미만을 사소오입하였으므로 계와 내역의 합계가 일치하지 않는 경우도 있음.

2) 증감률은 전년도 대비 교육비의 증감비율임.

자료: 文部科学省, 令和4年度地方教育費調査(令和3会計年度)中間報告の公表.

교육 분야별 지방교육비 추이를 살펴보면, 2001년부터 2021년까지 지난 20년간 증감을 반복하면서 전체적으로 비슷한 수준을 유지해 왔다. 2021년 결산 기준 지방교육비 총액에 대한 학교교육비, 사회교육비, 교육행정비의 구성비를 살펴보면, 각각 84.1%, 9.3%, 6.6%를 차지하고 있다.

- 4) 지방교육비 총액은 지방공공단체가 공립의 유치원(유치원형 인정어린이집 포함), 유보연계 인정어린이집, 소학교, 중학교, 의무교육학교, 특별지원학교, 고등학교, 중등교육학교, 전수학교, 각종학교 및 고등전문학교에서 학교 교육활동, 사회교육활동 및 교육행정을 위하여 지출한 경비의 결산액 합계임.

〈표 11〉 일본 교육 분야별 지방교육비 추이

(단위: 억 엔, %)

연도	지방교육비 총액		학교교육비		사회교육비		교육행정비	
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
2001	183,648	-	148,245	-	24,653	-	10,750	-
2002	181,388	▲1.2	147,293	▲0.6	23,420	▲5.0	10,675	▲0.7
2003	176,320	▲2.8	143,550	▲2.5	22,848	▲2.4	10,286	▲3.6
2004	172,614	▲2.1	141,153	▲1.7	21,383	▲6.4	10,078	▲2.0
2005	169,947	▲1.5	137,532	▲2.6	20,437	▲4.4	9,979	▲1.0
2006	166,655	▲1.9	138,261	0.5	18,610	▲8.9	9,783	▲2.0
2007	165,648	▲0.6	138,077	▲0.1	18,031	▲3.1	9,539	▲2.5
2008	162,108	▲2.1	135,510	▲1.9	17,110	▲5.1	9,488	▲0.5
2009	164,332	1.4	137,344	1.4	17,291	1.1	9,698	2.2
2010	162,615	▲1.0	136,729	▲0.4	16,409	▲5.1	9,477	▲2.3
2011	158,678	▲2.4	133,597	▲2.3	15,743	▲4.1	9,338	▲1.5
2012	158,566	▲0.1	133,716	0.1	15,533	▲1.3	9,317	▲0.2
2013	156,722	▲1.2	131,559	▲1.6	16,028	3.2	9,135	▲2.0
2014	160,946	2.7	135,112	2.7	16,298	1.7	9,536	4.4
2015	161,968	0.6	136,263	0.9	16,141	▲1.0	9,564	0.3
2016	160,301	▲1.0	134,520	▲1.3	16,046	▲0.6	9,735	1.8
2017	161,081	0.5	135,584	0.8	15,799	▲1.5	9,698	▲0.4
2018	159,695	▲0.9	134,404	▲0.9	15,267	▲3.4	10,024	3.4
2019	163,840	2.6	138,167	2.8	15,591	2.1	10,083	0.6
2020	167,991	2.5	141,631	2.5	15,143	▲2.9	11,218	11.3
2021	162,056 (100.0)	▲3.5	136,358 (84.1)	▲3.7	15,071 (9.3)	▲0.5	10,627 (6.6)	▲5.3

주: 증감률은 전년도 대비 교육비의 증감 비율임.

자료: 文部科学省, 令和4年度地方教育費調査(令和3会計年度)中間報告の公表.

지난 20년간 학교교육비에 대한 자원별 변화 추이를 살펴보면, 국고보조금과 기부금이 크게 감소한 반면, 시정촌지출금이 크게 증가한 것으로 나타났다.

학교교육에서 가장 높은 비율을 차지하는 항목은 인건비로 67.2%를 차지하고 있다. 학교 종별로는 전년도 대비 소학교 1.3%(502억 엔), 중학교 229억 엔(1.3%), 고등학교(전일제) 403억 엔(2.3%)이 각각 감소했다(〈표 13〉 참고).

〈표 12〉 일본 자원별 학교 교육비 추이

(단위: 억 엔)

연도	학교교육비 총액	국고보조금	도도부현 지출금	시정촌 지출금	지방채	기부금
2001	148,245	32,444	74,444	36,157	4,800	400
2002	147,293	32,155	74,073	35,736	4,942	387
2003	143,550	29,657	74,614	34,349	4,548	382
2004	141,153	27,337	75,481	33,445	4,497	394
2005	139,531	22,708	79,097	33,134	4,225	368
2006	138,261	18,577	82,540	31,697	5,080	367
2007	138,077	18,875	82,013	31,205	5,609	375
2008	135,510	18,960	79,458	30,910	6,170	12
2009	137,344	21,838	77,865	32,035	5,594	12
2010	136,729	21,388	78,990	31,018	5,317	17
2011	133,597	18,892	78,600	30,120	5,973	12
2012	133,716	18,671	78,004	29,546	7,482	14
2013	131,559	18,909	76,384	29,712	6,542	12
2014	135,112	18,779	77,794	30,692	7,831	16
2015	136,263	18,256	78,408	31,663	7,920	15
2016	134,520	17,414	78,845	31,416	6,818	27
2017	135,584	17,830	70,730	40,026	6,964	34
2018	134,404	17,380	70,427	40,108	6,438	51
2019	138,167	18,084	70,075	41,402	8,548	58
2020	141,631	20,891	69,092	43,932	7,639	78
2021	136,358 (100.0%)	18,465 (13.5%)	68,157 (50.0%)	43,071 (31.6%)	6,572 (4.8%)	93 (0.1%)
연평균 증감률(%)	-0.4	-2.8	-0.4	0.9	1.6	-7.0

주: 1) 2008회계연도부터 기부금의 감소는 조사항목의 변경으로 인한 것임.

2) 2017회계연도의 시정촌 지출금의 증가는 교직원 급여 부담이 도도부현에서 지정도시로 이양되었기 때문임.증감률은 전년도 대비 교육비의 증감 비율임.

자료: 文部科学省, 令和4年度地方教育費調査(令和3会計年度)中間報告の公表.

〈표 13〉 일본 학교 종류별 학교 교육비 추이

(단위 : 억 엔, %)

연도	학교교육비		초등학교		중학교		고등학교(전일제)	
	총액	인건비 (비율)	총액	인건비 (비율)	총액	인건비 (비율)	총액	인건비 (비율)
2009	137,344	97,472 (71.0%)	62,824	43,997 (70.0%)	34,954	23,676 (67.7%)	25,651	18,889 (73.6%)
2010	136,729	97,065 (71.0%)	62,386	43,687 (70.0%)	35,089	23,624 (67.3%)	25,291	18,818 (74.4%)
2011	133,597	97,045 (72.6%)	60,800	43,456 (71.5%)	34,372	23,786 (69.2%)	24,534	18,706 (76.2%)
2012	133,716	96,076 (71.9%)	60,636	42,772 (70.5%)	34,493	23,637 (68.5%)	24,626	18,491 (75.1%)
2013	131,559	92,498 (70.3%)	59,798	41,073 (68.7%)	33,968	22,917 (67.5%)	23,986	17,629 (73.5%)
2014	135,112	93,869 (69.5%)	60,899	41,465 (68.1%)	34,618	23,283 (67.3%)	25,196	17,952 (71.2%)
2015	136,263	94,165 (69.1%)	60,869	41,311 (67.9%)	34,656	23,313 (67.3%)	25,918	17,956 (69.3%)
2016	134,520	94,304 (70.1%)	59,302	41,184 (69.4%)	33,971	23,337 (68.7%)	25,909	17,952 (69.3%)
2017	135,584	94,349 (69.6%)	59,751	41,142 (68.9%)	34,247	23,325 (68.1%)	25,881	17,809 (68.8%)
2018	134,404	93,969 (69.9%)	59,242	40,921 (69.1%)	33,594	23,109 (68.8%)	25,466	17,669 (69.4%)
2019	138,167	93,509 (67.7%)	61,850	40,591 (65.6%)	34,469	22,909 (66.5%)	25,272	17,516 (69.3%)
2020	141,631	92,683 (65.4%)	64,107	40,093 (62.5%)	35,219	22,517 (63.9%)	25,340	17,294 (68.2%)
2021	136,358	91,640 (67.2%)	60,127	39,591 (65.8%)	33,767	22,288 (66.0%)	25,435	16,891 (66.4%)

자료: 文部科学省, 令和4年度地方教育費調査(令和3会計年度)中間報告の公表.

전체적으로 지출항목별 학교교육비 추이를 살펴보면, 지난 20년간 소비적 지출은 지속적으로 감소한 반면 자본적 지출, 특히 건축비는 지속적으로 증가하였다. 특히 학교교육비에서 가장 큰 비중을 차지하는 인건비는 물가인상률 등을 전혀 고려하지 않아도 연평균 1% 정도 매년 감소한 것으로 나타났다.

〈표 14〉 일본 지출항목별 학교교육비 추이

(단위 : 억 엔, %)

연도	학교 교육비	소비적 지출		자본적 지출		채무 상환비
		총액	인건비	총액	건축비	
2001	148,245	122,751	108,939	14,490	11,298	11,004
2002	147,293	121,611	107,670	14,051	11,153	11,631
2003	143,550	118,842	105,323	13,458	10,954	11,250
2004	141,153	117,630	104,084	12,667	10,191	10,856
2005	139,531	139,531	102,825	12,333	9,919	10,682
2006	138,261	116,191	102,712	12,209	10,246	9,861
2007	138,077	116,552	103,066	11,839	9,812	9,685
2008	135,510	113,913	100,608	11,900	10,072	9,697
2009	137,344	111,172	97,472	16,300	12,630	9,871
2010	136,729	110,653	97,065	17,104	14,739	8,973
2011	133,597	110,957	97,045	14,599	12,430	8,040
2012	133,716	109,977	96,076	15,631	13,696	8,108
2013	131,559	106,476	92,498	16,879	14,649	8,204
2014	135,112	109,260	93,869	17,901	15,582	7,950
2015	136,263	110,848	94,165	17,213	15,027	8,203
2016	134,520	111,678	94,304	14,763	12,730	8,079
2017	135,584	112,105	94,349	14,789	12,883	8,690
2018	134,404	112,253	93,969	13,994	12,011	8,157
2019	138,167	112,097	93,509	17,440	14,109	8,630
2020	141,631	113,385	92,683	19,948	13,436	8,298
2021	136,358	112,164	91,640	16,205	13,219	7,990
	(100.0)	(82.3)	(67.2)	(11.9)	(9.7)	(5.9)
연평균 증감률(%)	-0.4	-0.4	-0.9	0.6	0.8	-1.6

자료: 文部科学省, 令和4年度地方教育費調査(令和3会計年度)中間報告の公表.



5. 정책적 시사점

가. 일본 교육재정의 과제

일본에서는 교육재정, 학급편제, 교직원 정수 세 개 제도를 연동시킴으로써 소·중학교 및 특별지원학교·학급의 교육 조건 정비에 기해 왔지만, 최근 20년간 조건 정비에 큰 진전이 없는 상태이다.

첫째, 비정규교원이 증가하고 있다는 점이다. 각 도도부현은 학급 정원의 축소를 추진하고 있지만 재정이 어려운 상태이므로 임시직 임용(상근강사)·비상근강사를 늘리고 있다. 공립 소·중학교 교원 전체에서 차지하는 비정규교원의 비율은 2005년 12.3%(전체 교원 68.1만 명, 비정규교원 8.4만 명)에서 2012년 16.1%(전체 교원 70만 명, 비정규교원 11.3만 명)로 증가하여 7명 중 1명이 비정규교원인 상황이다. 학급편제에 관한 지방의 재량 확대가 학급당 학생 수의 감소로 이어질 것으로 기대하여 총액재량제가 도입되었지만, 재정난 등으로 오히려 비정규교원을 늘리는 결과를 만들었다. 교직원 급여 국고부담금 비율은 3분의 1이며 3분의 2는 도도부현이 지출하여야 하므로 국고부담금을 반납해서라도 교직원 급여 지출을 억제하려는 지자체가 생기고 있는 등 지방의 재정 자주성 확대가 교직원 급여의 삭감으로 이어지고 있다.

둘째, 다른 국가와 비교하여 교육재정의 지출이 낮다는 점이다. 일본의 초·중등교육 2.4%로 OECD 국가 중 최하위 수준이며, OECD 평균 3.1%와 비교해도 77% 수준이다. 그리고 일반재정 지출에서 차지하는 공적 교육비 지출 비율은 초등교육 2.9%, 중등교육 3.3%로 OECD 평균 초등교육 4.0%, 중등교육 4.6%보다 매우 낮은 수준이다. 앞으로 경제 상황이 나빠지는 경우 세수의 감소로 국고 부담이 줄어들고, 지자체에서는 사회보장비에 충당하기 위해 교육비를 줄일 가능성은 충분히 있다.

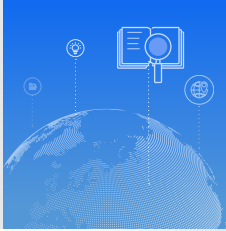
셋째, 국가의 세금 수입은 1990년을 정점으로 줄고 있지만 세출은 증가하여 국가 및 지방의 장기 채무 잔고는 1993년도 말의 333조 엔에서 2003년도 말 692조 엔으로 10년간 배 이상 증가하였다. 그리고 2022년도 말에는 1,454조 엔으로 크게 증가하였다. 채무 잔고의 GDP 비율은 262.5%(2022년 말)까지 상승하여 국제적으로 보아도 아주 높은 수준이다.⁵⁾ 이러한 재정 상황에서 재무성은 교육예산의 삭감을 더 요구하고 있다. 최근 사회격차가 확대되고 빈곤의 재생산이 우려되는 상황에서 교육예산이 줄어들 경우, 교육격차가 확대되고 이어서 사회격차로 연쇄할 가능성 또한 적지 않다.

나. 우리나라 정책에 대한 시사점

첫째, 국가가 의무교육에 대하여 일정한 책임을 지는 것임. 일본에서는 1950년대부터 1960년대에 걸쳐 교육의 기회균등을 실현하기 위한 다양한 법률이 제정되었다. 1940년 「의무교육비국고부담법」을 제정하여 소학교 교원 급여의 부담을 시정촌에서 도부현으로 이관하였으나, 지방의 재정 자주성을 확보하기 위하여 1950년 「지방재정평형교부금법」이 제정되었다. 그러나 지방의 재정 격차에 대한 교육격차 확대 가능성 등의 우려로 1952년에 「의무교육비국고부담법」이 부활하였다.

5) 財務省, 日本の借金の状況,

<https://www.mof.go.jp/zaisei/current-situation/situation-comparison.html>.



이 법률은 의무교육 교직원 급여비의 2분의 1(2006년부터는 3분의 1)을 국고부담금으로 부담하도록 하여 국가가 재정적으로 의무교육에 대한 책임을 확실히 하고 있다. 그리고 의무교육 제학교를 포함한 학교의 시설비 등도 국가가 일정 부분을 부담하여 국가와 지방의 역할 분담을 통하여 전국적인 교육 수준의 확보와 격차 해소를 의도하고 있다. 최근 정치계에서 교육의 지방분권을 슬로건으로 하고 있지만, 국가가 교육의 책임을 회피하는 경우 교육의 기회균등을 실현하기 어렵다. 교육에 대한 국가책임 제도가 구축되어야 한다.

둘째, 교육격차를 확대 재생산을 억제하는 정책을 마련하는 것이다. 2022년에 지방교육재정교부금의 재원인 교육세의 세입액 중 다른 법령에서 정하는 금액이 지방교육재정 수입에서 제외되었다.⁶⁾ 게다가 최근에는 정치계와 정부가 학령인구의 감소에 맞춰 교육재정도 기계적으로 줄이고자 하는 논의를 이어가고 있다.⁷⁾

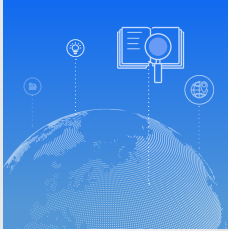
일본의 경우 학생 수가 감소하므로 교육재정 규모를 줄여야 한다는 논의가 재무성을 중심으로 이루어지고 있는 가운데서도 교육격차를 억제하기 위한 다양한 정책을 마련하고 있다. 2018년에는 '3세부터 5세까지의 모든 아이 및 0세부터 2세까지 주민세 비과세 세대 아이의 유치원, 보육원, 인정어린이집 비용을 무상화하였다.'⁸⁾

선행연구에 의하면 교육투자의 수익률이 초등학교에 입학하기 전에 가장 높은 것으로 나타나고 있는데(Heckman & Krueger, 2005), 취학 전 교육에 대한 지원은 교육격차를 해소하는 데에 있어 가장 중요한 정책이라 할 수 있다. 또한 지방교부세 산정 시 표준적 지방세 수입 예상액의 25%를 유보 재원으로 인정하여 지자체의 독자적인 시책이 가능하도록 하고 있으며, 지방교부세 산정 시 지역적·행정적 특성을 반영한 보정계수를 적용하여 지역 간의 격차를 시정하는 정책을 제도화하고 있다. 교육의 국가책임이 약화하고 있는 가운데 학생 수의 감소에 연동하여 교육재정을 기계적으로 줄이려는 정책 방향은 교육의 격차를 확대 재생산하는 결과를 초래할 수 있다.

6) 지방교육재정교부금법 제3조 제2항 제2호의 '해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액 및 「고등·평생교육지원특별회계법」 제6조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액'

7) 학생수 급감에 '교사 줄이기' 가시화...다음주 교원수급계획 발표(연합뉴스 인터넷판, 2023.4.17.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230417127300530?input=1195m>.

8) 内閣府, 幼児教育・保育の無償化, <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/musyoutuka/index.html>.



[참고문헌]

- 金相奎(2017). 義務教育における教育の機会均等を確保するための国の責務に関する研究早稲田大学大学院 博士学位請求論文.
- 内閣府(2021). 10兆円規模の大学ファンドの創設.
- 内閣府(2021). 第6期科学技術・イノベーション基本計画.
- 内閣府(2022). 世界と伍する研究大学の在り方について.
- 大桃 敏行 (2005) 「地方分権改革と義務教育：危機と多様性保障の前提(〈緊急特集〉義務教育の危機)」 『教育学研究』第72巻 4号
- 大竹文雄・佐野晋平 (2009) 「人口高齢化と義務教育費支出」 『大阪大学経済学』 Vol.59 No.3
- 独立行政法人経済産業研究所(2014). 教育財政の資金配分の在り方に関する考察.
- 藤田安一 (2006) 「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する考察」 『地域学論集』 第3巻 第1号
- 文部科学省(2015~2019). 文部科学統計要覧.
- 文部科学省(2018~2021). 文部科学白書.
- 文部科学省(2018~2022). 統計要覧.
- 文部科学省(2018~2022). 学校基本調査.
- 文部科学省(2018~2023). 各年度 概算要求.
- 文部科学省(2020). 令和2年度予算(案)のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_kaikesou01-100014477_01.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2021). 令和2年度地方教育費調査(令和元会計年度)確定値の公表. 日本: 文部科学省.
https://www.mext.go.jp/content/20211201-mxt_chousa01-000015855_1a.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2021). 令和3年度予算のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20201218-mxt_kaikesou01-000010167_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 令和3年度文部科学白書.
- 文部科学省(2022). 令和3年度地方教育費調査(令和2会計年度)調査結果の概要.
https://www.mext.go.jp/content/20221128-mxt_chousa01-000023432_3.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 令和3年度地方教育費調査(令和2会計年度)確定値の公表.
https://www.mext.go.jp/content/20221128-mxt_chousa01-000023432_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 令和4年度予算のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20211223-mxt_kouhou02-000017672_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2023). 令和5年度予算のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20230328-mxt_kouhou01-000024735_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 小川正人(2006). 「義務教育費国庫負担金改革の争点と分権型教育行財政システムの構想 (I 〈特集1〉義務教育改革と教育の地方自治)」 『日本教育政策学会年報』 第13巻



■ 守口市生涯学習援助基金活動助成事業募集要項.

<https://www.city.moriguchi.osaka.jp/material/files/group/65/R5boshuyoukou.pdf> (2023.5.7.인출)

■ 玉井康之(2005).「義務教育費国庫負担制度の廃止問題とへき地・小規模校の統廃合問題:

へき地校の役割と地域教育・地域振興の現代的課題」『教育学研究』第 72 卷 4 号

■ 窪田眞二(2005).「地方分権、規制改革政策と日本の義務教育—義務教育費国庫負担制度をめぐる論点と争点—」

『教育学研究』第 72 卷第 4 号

■ 中嶋哲彦(2006).「義務教育費国庫負担制度と教育の地方自治: 地方分権改革の欺瞞性とその矛盾

(I 〈特集1〉義務教育改革と教育の地方自治)」『日本教育政策学会年報』第13 卷

■ 中嶋哲彦(2004).「義務教育費国庫負担見直しをめぐる問題: 設置者管理・負担主義、国の基盤的教育条件整備

責任、国家改造論の不完全性」『日本教育政策学会年報』第 11 卷

■ 泉佐野市. 令和5年度泉佐野市資格取得支援助成事業(バウチャ・事業).

<https://www.city.izumisano.lg.jp/kakuka/seikatsu/shoko/menu/oshirase/1428992756777.html> (2023.5.7.검색)

■ 平嶋彰英(2020).「日本の三位一体の改革を振り返る」『立教経済学研究』 第74卷 第 1 号

■ 横山純一(2010).「地方教育費・教育財政(初等中等教育段階)の現状と課題」『日本教育行政学会年報』第 36 卷