

최현정 | 강원대학교 교육연구소 연구교수 남수경 | 강원대학교 교육연구소 소장, 교육학과 교수

1. 서론

국가 단위에서 교육, 의료, 복지 등의 재화와 서비스를 제공하는 가장 근본적인 이유 중 하나는 제공되는 자원이 전국민적 혜택을 제공한다는 전제를 가지고 있다(Vermeulen, 2015). 이때 중앙정부는 국민들이 어느 지역에 거주하는가에 상관없이 동등한 혜택을 누릴 수 있도록 그 권한과 책임을 지방자치단체에 이양한다. OECD 국가 중 네덜란드는 이러한 지방분권화에 대한 오랜 역사를 지닌 국가로서, 1848년 이후 ‘분권화된 단일국가 (Decentralized unitary state)’(Hooghe, 2010)라는 특성을 가지고 있다.

교육은 네덜란드의 이러한 지방분권화적인 특성이 큰 영향을 미친 대표적인 분야이다. 중앙정부가 가지고 있는 교육의 대한 책임의 일부가 지역으로 이양되면서 교육기관과 지방정부가 의사결정 권한을 가지게 되었다. 결국, 네덜란드 교육기관들은 높은 수준의 자율권을 보장 받을 수 있었고(Enders et al., 2013), 교육의 수요자에게는 차별화를 가진 학교를 선택할 수 있게 되어 학교선택권을 보다 확대하게 되는 기회가 되었다(Patrinós, 2011). 이러한 자율성이 보장된 맥락 이면에는 학교는 성과 기반의 정책을 통한 교육의 질을 향상시키는 동시에 교육의 형평성을 저해할 수 있는 요인들을 제거하는 노력을 기울인 결과라고 볼 수 있다 (OECD, 2013). 특히, 교육재정 분야에서 교육기관의 자율성이 보다 두드러진 이유 중 하나는 중앙정부로부터 교육기관으로 블록펀딩(block funding 또는 Lumpsum)¹⁾으로 배분되는 데에 있다. 단위 학교에 대한 총액 재정 배분의 경우, 학교의 입장에서는 학생들의 현실적인 요구와 수요를 유동적으로 파악할 수 있고, 재정지원의 주체 차원에서는 자율성 이면에 숨겨진 성과에 대한 책임을 물을 수 있는 장치가 될 수 있을 것이기 때문이다. 결국 재정 운용 및 교육과정, 학교 선택 등에 대한 ‘제도적 자율성’(autonomie van de instellingen)(Eurydice)²⁾이 바로 네덜란드 교육제도의 특징으로 정의되는 근본적인 이유이기도 하다.

그러나, 지방분권화가 발달되어 있다고는 하나, 네덜란드 중앙정부의 역할 비중이 낮은 것은 아니다. 중앙정부와 지방교육재정의 자립도 측면에서 네덜란드는 초·중등교육의 국가공공재정을 무엇보다 중시하고 있어 중앙정부의 자원 조달과 자원 집행을 모두 강화하고 있다(구균철, 2016). 즉, 중앙정부가 정부와 교육기관 간의 중추적인 역할을 담당하는 동시에, 지방정부도 자체 재원을 바탕으로 중앙정부의 투자를 보완해 교육재정자립도를 높여주고 있는 것이다.³⁾ 이러한 행정 구조 속에서 네덜란드의 학교는 일정 수준의 예산 신청 자격만 된다면 공립이든 사립학교이든 정부로부터 사실상 자동적으로 예산을 지원받을 수 있다⁴⁾ 따라서 학습자의 관점에서는 중앙정부와 지방정부 모두의 지원을 체감하며 각자의

1) 블록펀딩은 「연구기관 고유 목적 및 우선순위에 부합하는 연구 촉진을 위해 정부가 연구 방향과 총액만을 결정하고 기관장에게 예산집행자율권을 부여하는 지원 예산」으로 정의함(전유정, 한국과학기술평가원, 2011).

2) 유럽 내 교육 정보 네트워크(Eurydice)의 ‘네덜란드 교육재정’ 자료 중 인용(<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>)

3) 한국은 교육을 국가공공재로서 인식해 중앙정부가 교육 재원을 조달 하나 재원으로 분권화된 유형에 속함(구균철, 2021).

4) 그 이면의 역사적인 배경에는 유럽 국가에서 종교가 문화, 예술, 철학, 법률 등의 모든 영역에 걸쳐 대단히 큰 영향을 주었지만, 특히 교육 분야에 있어서 오늘날의 공립이나 사립의 학교선택권에 영향을 주었다는 사실과 연결됨. 이미 유럽의 천주교, 개신교 등의 강한 종교적 색채를 띠는 유럽 학교들에게 이러한 종교적 중립성을 요구하는 게 사실상 쉽지 않은 상황이었음. 당연히 일선의 학교 현장에서는 불만이 제기되었고, 급기야 19세기 후반에는 종교의 중립성을 요구하는 중앙정부의 간섭에서 벗어나고자 개신교와 천주교 기반의 많은 사립학교들을 설립하게 됨. 그러나 학교 운영에 있어 정부로부터의 재정적인 지원은 필수적이었기 때문에 이들 사립학교들은 정부로부터 재정적 지원을 지속적으로 요구하게 되었고, 결국 1917년 네덜란드 정부는 헌법을 개정하여 공립학교와 사립학교가 동등한 지원을 받을 수 있게 됨. 이러한 배경으로 공립학교와 사립학교의 재정지원이 사실상 동등하게 된 것임(고선, 2013).

특성과 선택에 따라 교육을 받을 수 있다. 따라서 이러한 체제는 교육의 주무 부처인 교육부와 지방정부가 상호 협력하여 학습자의 특성과 수요에 맞는 통합적인 접근을 하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 지금까지 교육재정을 이해하는 데에 있어서 학생당 지원 경비를 산출하는 방식인 학생 수나 학급당 경비의 가산(可算) 지표를 기준으로 산출해 왔다. 이러한 점에서 네덜란드의 교육재정 전달체계는 통합적(holistic) 관점에서 학습자의 불가산(不可算)적인 특성을 모두 고려하여 교육재정을 산출하고, 교육부분만 아니라 지방정부를 비롯한 유관기관들이 서로 유기적으로 협력하고 행정적으로도 통합적으로 운영되고 있는 사례로 볼 수 있다.

여기서 ‘통합적 접근(holistic approach)’은 사회과학, 의학, 교육 등 사회과학에서 일반적으로 사용되는 용어로서, Jonas와 Chez(2001)는 보건 분야의 논문에서 통합적 접근을 ‘문제를 둘러싼 모든 요소와 상호작용하는 다양한 변수들을 종합적으로 고려하여 접근하는 방식’으로 정의하고 포괄적이고 종합적인 분석을 위한 도구로서 사용하였다. 특히 교육 분야에 있어서 이 용어는 인간의 내부(신체, 심리 등)와 외부(사회·문화·환경 등)의 상호작용으로 이해한다(Broom and Murphy, 2015). 이때 교육의 주체가 되는 인간을 이해하는 데 있어서 전체적인 맥락, 즉 인간의 내적 요소인 자존감, 건강 상태, 정서적 안정과 외적 요소인 가정환경, 제도 및 문화 등의 사회적 맥락 안에서 인간의 발달을 이해하고 분석한다. 따라서 재정 분야에 통합적 접근을 적용한다는 의미는, 정치·경제·사회적 복합성을 지닌 정책에 대해서 그 목표를 중심으로 두고 느슨하게 또는 강하게 관련성을 갖는 다양한 정책 영역을 동시에 검토하고 적용하는 목표 중심 종합 재정 지원 방식으로 이해할 수 있다.

이러한 재정 분야에서의 통합적 접근에 대한 역사를 들여다보면 다자의 상호 협력이 전제되어야 하는 만큼 연간 예산 편성의 우선순위를 정하는 과정에서 유혈사태가⁵⁾ 발생하기도 했다(Blanch et al., 2023). 그만큼 공공부문에 있어서 새로운 한 영역이 추가되거나 그 부분에 대한 효율성을 평가하는 것은 까다로운 일이며, 사회적인 갈등을 유발시킬 수 있기 때문에 그 접근법에 정교함이 요구된다. 최근 지속가능발전(Sustainable Development Goals, SDGs), 성인지, 탄소중립, 삶의 질 등에 관련된 의제들에 대해서 단편적인 예산 편성이 아닌 범정부차원에서 통합적인 예산 편성이 이루어지고 있는 가운데, 예산을 어떻게 지출하고 어느 부서에서 책임을 질 것인지에 대한 쟁점 영역이 보다 확장되었다. 사회는 이 변형된 재정 정책과 집행 과정 속에서 추구하고자 하는 목표를 달성할 수 있는데, 이를 위해 정책적 정교함(sophistication)과 각 관련 부서 간의 상호 협력이 무엇보다 선행되어야 한다(Blanch et al., 2023). 그렇지 않으면 통합적 접근 이전에 단일 형태로 시행된 사업들에 대해 오히려 시행 결과를 과소평가⁶⁾ 할 수도 있고, 예산 편성의 주체가 복수로 참여하는 만큼 성과와 과정 모두에서 책무성과 투명성을 확보하기 어렵기 때문이다. 따라서 교육재정 측면에서 네덜란드 정부와 민간 등의 여러 재정 분담 주체들이 유기적으로 협력하여 학습자를 위한 통합맞춤형 지원에 대해 살펴보는 것은 현재 포스트 코로나와 빠르게 변하고 있는 교육 환경에 대처해야 하는 한국 교육재정이 당면한 문제를 해결하는 데 시사점을 줄 것이다.

5) 역사적으로 이러한 예산 편성에 있어 우선순위를 정하고 집행하는 과정은 제1대 로마 황제인 옥타비오 아우구스투스 (BC 63 ~ AD14) 시대로 거슬러 올라감(Blanch et al., 2023). 당시 예산 항목에는 국방, 건물, 수자원 시설 등의 공공시설, 시민들에게 주어지는 식대, 문화, 행정 등이 있었으며, 이에 대한 세입은 소득 및 판매세, 자본 및 상속세, 채굴 사업 이익 등에서 충당했음. 이때 당시의 대표적인 로마의 두 파벌인 옵티메이트스(opimates)와 포푸라레스(populares)가 예산 정책 과정에서 유혈사태를 벌였다고 함. 옵티메이트스(opimates)는 보수적인 성향의 정치 집단으로서 상류층과 기존의 기득권층을 지지한 반면, 포푸라레스(populares)는 일반 대중의 이익을 대변하는 집단으로 귀족과 부유한 상인들의 권력과 특권에 반대하는 입장이었음 (Hervás, 2001).

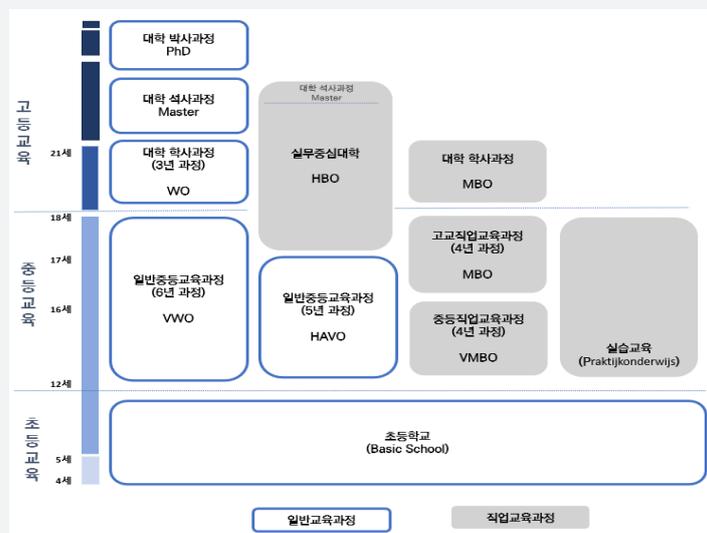
6) 새로운 사업의 당위성을 확보하고자 사업의 기획 단계에서 기존 사업에 대한 단점을 부각하거나 기존 사업 결과를 축소시킬 수 있음을 뜻함.

이와 같은 배경을 바탕으로 지금까지 거의 알려진 바가 없는 네덜란드 교육재정 분야의 중앙정부-주(province)-지방자치단체(municipality) 수준의 전반적인 현황 분석과 학습자를 둘러싼 각기 다른 이해관계기관들이 통합적으로 재정을 운영하는 전달체계 분석을 통해 한국에 주는 시사점을 도출해보고자 한다. 이를 위해, 첫째, 네덜란드의 전반적인 교육 현황을 살펴보고, 둘째, 국가 재정 및 교육재정 주체별 교육비 현황을 분석하고자 한다. 끝으로, 이를 통하여 학습자를 둘러싼 통합적(holistic) 관점에서의 교육재정 전달체계와 한국에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 네덜란드 교육 현황

네덜란드는 입헌군주제 국가로서 1,750만명 인구를 가지고 있으며, 1인당 국민총생산이 약 5만 8천 달러 수준의 고소득 국가로 분류된다(세계은행, 2021). 네덜란드의 교육제도는 5세~16세까지 12년간 의무교육이며, 초·중등교육과정에서 공립학교와 사립학교 모두 국가가 지원한다. 초등학교(Basisonderwijs)와 중등교육과정(Voortgezet Onderwijs, WO)은 한국의 중·고등학교에 해당하며 초등학교 과정을 마친 후 학생 각자의 적성에 따라 일반중등교육과정(VWO), 일반중등교육과정(HAVO), 중등직업교육과정(VMBO), 고교직업교육과정(MBO) 등의 교육과정을 선택할 수 있다. 고등교육(Hoger Onderwijs) 과정은 한국의 일반대학(전문대학 포함)을 의미하며, 일반대학은 연구중심대학(WO)과 실무중심대학으로 나뉘어 개인의 적성에 맞는 진로를 선택할 수 있다(그림 1) 참고).

네덜란드 교육기관은 총 6,600여개가 있으며, 앞에서 언급한 바와 같이 공립이든 사립이든 모두 정부로부터 예산지원을 받아 운영한다. 학교는 공립학교와 종교를 기반으로 한 개신교와 가톨릭학교로 나뉘며, 고등교육기관을 제외하면 유치원 과정을 포함한 초등교육부터 중등교육까지 종교 기반의 학교가 공립학교 수보다 약 2배 정도 더 많은 것을 확인할 수 있다(〈표 1〉 참조). 또한 교육단계별 학생 수는 2020년 기준으로 네덜란드 유치원에 등록된 학생은 57만명, 초등학생은 150만명, 중학교 124만명, 고등학교 76만명, 고등교육(학사/석사/박사)에 등록된 학생은 약 82만명으로 총 158만명으로 추산된다(OECD, 2020).



[그림 1] 네덜란드 교육시스템

자료: European Observatory of Service-Learning in Higher Education(2020).

다음으로 네덜란드의 GDP 대비 공교육비 비중은 2019년 기준으로 초·중등교육(3.0%)과 대학교육(1.1%)을 포함하여 OECD 평균을 약간 상회하는 수준이다(OECD, 2022). 한국과 비교하면 초·중등교육은 한국이 네덜란드에 비해 다소 높은 편이고(한국 3.4) 네덜란드 3.0), 고등교육의 공교육비 지출은 네덜란드 공교육비 지출이 캐나다(1.2), 프랑스(1.1)와 함께 상위 그룹에 속하는 국가로 분류된다. 이상과 같이 살펴본 네덜란드의 기본적인 교육제도의 이해를 바탕으로 중앙정부 및 지방정부 수준의 교육재정을 파악해 보고자 한다.

〈표 1〉 네덜란드 교육기관 및 학생 수 현황 (2020/2021 기준)

(단위: 개교, 명)

교육단계	학교구분	학교수	학생수
(유)초등교육	소계	6,661	1,491,988
	공립학교	2,049	436,145
	개신교학교	1,936	399,588
	가톨릭학교	2,010	482,141
	기타(특수학교 포함)	666	174,114
중등교육	소계	648	934,228
	공립학교	184	252,284
	개신교학교	129	199,490
	가톨릭학교	146	217,614
	기타(특수학교 포함)	189	264,840
고등교육	소계	57	820,681
	대학교육	21	331,419
	직업전문대학	36	489,262
총계		14,732	6,496,394

주: 교육기관 수는 네덜란드 정부로부터 교육비 지원을 받는 공립 및 사립학교를 포함한 수치임.

자료: 네덜란드통계청 (Central Bureau Voor de Statistiek). School size by type of education and ideological basis 의 자료를 이용하여 저자 작성.

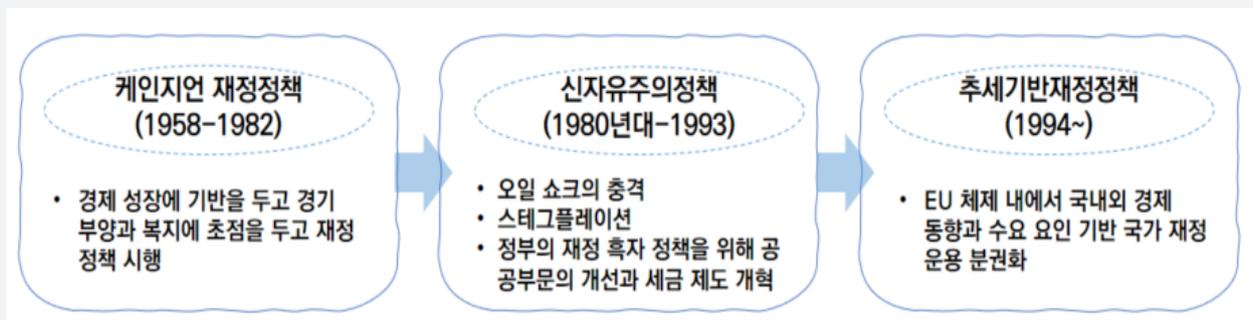
3. 교육재정 주체별 현황

1) 국가 재정 개요

역사적으로 네덜란드의 근대 재정 운용 정책은 [그림 2]와 같이 크게 세 가지로 구분할 수 있다(박노욱 외, 2020). 첫 번째 시기(1958-1982)는 제2차 세계대전 이후 경제 성장에 기반을 두고 복지에 초점을 둔 전통적인 케인지언(Keynesian) 재정정책 시기이다. 케인지언 정책은 정부의 재정 지출 정책을 통해 경기 침체를 탈출하고 경기를 부양하기 위한 경제 기조를 말한다. 이후 장기간의 생산과 소득이 감소하고 실업이 증가하는 이른바 스테그플레이션이 나타나자 재정에서 공적 책임을 축소하고 경제의 자율성을 중시하게 되는 이른바 신자유주의적 경제 정책이 확산되기 시작한다.

이로써 두 번째 시기는 신자유주의적 경제 정책이 강조되어 1970년 전후반에 발생했던 오일 쇼크의 충격으로 GDP 대비 재정적자가 늘어나게 된다. 이때 정부의 재정 흑자 정책을 위해 정부의 개입을 줄이면서 공공부문의 비효율적인 면을 개선하고, 세금 제도를 개혁하여 경제 활동의 효율성을 증가시키기 위해 노력하였다(Kersbergen, 2003).

이후 1993년 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)가 유럽연합(European Union, 이하 EU)으로 재구성되면서 네덜란드는 EU 체제 내에서 국내·외 경제 동향과 수요 요인들을 기반으로(EU, 2020: 7)⁸⁾ 하여 국가 재정을 운용하고 있다(그림 2) 참고).



[그림 2] 네덜란드 재정정책 변화

자료: 박노옥, 윤성주, 김현아(2020); Kersbergen(2003); EU(2020)를 토대로 재구성함.

또한, 네덜란드는 행정구역상 12개의 주(province)(이하 주(州))와 355개의 지방자치단체(municipalities, 이하 지자체)로 구성되어 있으며, 행정 주체는 중앙정부-주-지자체 수준으로 그 권한과 책임이 구분된다. 먼저, 중앙정부 차원에서는 철도·도로 등의 인프라와 관련된 국가 기반 시설, 공중 보건, 교육, 농업, 경제, 국방 등의 사안에 대해 관여한다. 주(州) 수준에서는 중앙정부로부터 '지방자치단체기금(Gemeentefonds)'을 지원받아 지방의 도시 개발, 교통, 주거, 환경, 고용 등의 분야에 대한 책임과 관리를 담당하고 있다. 지자체 차원에서는 주(州)와 유사하게 도시 개발, 주거, 문화 및 공공사업, 고용, 복지 등의 분야에 책임을 가지고 있으나, 특히, 교육 분야에서 공립초등학교를 관리할 뿐만 아니라 사립초등학교에 대해서도 모든 비용을 부담하고 있다 (Hooghe, 2010). 이러한 네덜란드의 탈중앙화된 시스템 안에서 중앙정부 대비 지방 재정의 지출 비율은 약 32% 수준으로 전체 27개 유럽 국가의 평균인 28%보다 상회하여 재정 분야에 대해서도 분권화의 특성이 강하게 나타나고 있다(EU, 2020).

〈표 2〉는 중앙정부-주(州)-지자체 수준에서 국가 재정의 항목별로 세입과 세출을 보여주고 있다. 먼저, 2020년 기준 중앙정부의 전체 세입은 305.1유로(한화 약 434조)(Rijksoverheid, 2020)로서, 급여 및 소득세 (20.7%) > 부가가치세 (19.8%) > 건강보험부담금(14.1%) > 국민보험부담금(13.6%) > 고용보험부담금(8.8%) 등의 순으로 구성되어 있고, 세출 분야에서는 교육부의 영역인 교육·문화·과학 분야(12.9%)에 대한 지출이 사회보장 및 보건의료에 지출하는 분야(56.6%)에 이어 지출 규모가 큰 것으로 나타났다.

7) 네덜란드는 1957년 유럽경제공동체 (EEC) 가입국이자 EU의 창립 국가임

8) 원문에는 이러한 재정운용 정책을 '추세기반재정정책 (trend-based fiscal policy)'이라 표현함.

〈표 2〉 네덜란드 정부 세입·세출 (2020)

(단위: 억 유로, %)

세입			세출		
분야	수입	비율	분야	지출	비율
급여 및 소득세	634	(20.7)	사회보장	858	(28.4)
부가가치세(VAT)	605	(19.8)	보건의료	822	(27.2)
건강보험부담금	432	(14.1)	교육·문화·과학	391	(12.9)
국민보험부담금	417	(13.6)	지자체·주(州)·VAT보상기금	342	(11.3)
고용보험부담금	269	(8.8)	외교·국제협력	131	(4.3)
법인세	262	(8.6)	법무 및 안보	118	(3.9)
소비세	124	(4.1)	국방	106	(3.5)
양도보험세	60	(2.0)	교통 및 수자원	89	(2.9)
배당세	52	(1.7)	내무부	55	(1.8)
환경세	45	(1.5)	이자 비용	48	(1.6)
자동차세	44	(1.4)	경제 및 기후정책	48	(1.6)
수입세	35	(1.1)	재무	17	(0.6)
자동차·이륜차세	25	(0.8)	농림축산식품	13	(0.4)
지주부담금	18	(0.6)	천연가스수입*	-11	0.4
상속세	17	(0.6)	기타	-4	0.1
은행세	4	(0.1)			
기타	13	(0.4)			
	305.1	(100.0)		3,023	(100.0)

주:*천연가스수입은 세금이나 사회보험수입이 아니므로 다른 비과세 수입과 같이 지출로 분류.

자료: Rijksoverheid (2020). Summary of the 2020 Budget Memorandum 자료를 이용하여 저자 작성.

다음으로 주(州)와 지자체 수준의 세출을 기초로 세부 예산을 살펴보면, 먼저 주(A) 단위의 예산에서는 주 단위의 전반적인 운영 및 전체를 포괄하여 투입되는 예산에 해당하는 ‘일반(General coverage)’에 대한 세출이 40.3%로 가장 많은 비중을 차지한다. 그 뒤를 이어 도로 및 교통(27.5%) > 자연(10.3%) > 환경(5.8%)의 순으로 예산 지출이 이루어지는 것으로 나타났다. 반면, 지자체(B) 수준에서는 사회복지(40.6%)에 지출이 가장 높았으며, 교육은 4.4%에 해당해 이로써 교육재정의 투입이 중앙정부와 기초자치단체 모두가 교육기관으로 교육비를 지원하고 있음을 알 수 있다. 또한, 주(州)와 기초지자체의 예산 규모를 비교해 보면 기초지자체의 예산이 주(州) 수준보다 약 7.5배 더 많은 것을 알 수 있다.

이와 같은 네덜란드 행정 수준별 국가 재정에서 안에서 주(州)와 지자체는 중앙정부로부터 일반교부금 또는 특별교부금의 형태로 재정을 조달한다. 그러나 네덜란드는 많은 국가들이 공동과세(tax sharing)를 통해 재원을 조달하는 방식과는 달리, 지방세는 상대적으로 그 과세 규모가 적은 편이며 주로 그 재원을 부동산세를 통해 충원한다(Hooghe, 2010). 지자체의 재정 자원을 보면 부동산 및 경제활동수입(33%)이 지자체 재원의 1/3을 차지하고, 중앙정부로부터의 일반교부금(34%), 특별교부금(18%), 지자체 부담금(14%)으로 지자체의 예산 규모가 큰 편이다.

〈표 3〉 주(province)·지방자치단체 수준의 재정 현황 (2020)

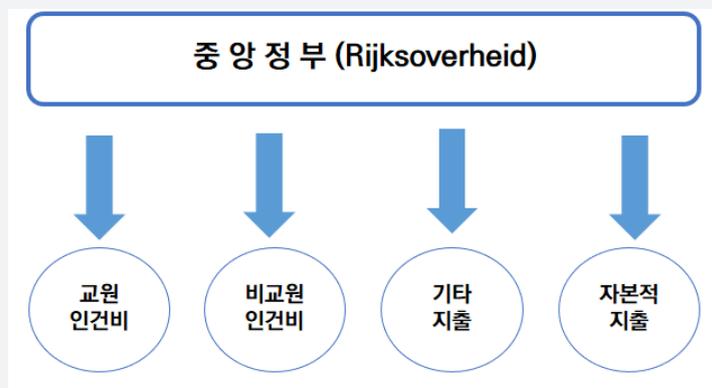
(단위: 억 유로, %)

주(province) (A)			지방자치단체 (B)		
분야	세출	비율	분야	세출	비율
일반	33.3	(40.3)	사회복지	254.1	(40.6)
도로 및 교통	22.8	(27.5)	시민행정 및 서비스	123.5	(19.7)
자연	8.5	(10.3)	공중 보건 및 환경	49.6	(7.9)
지역경제	4.8	(5.8)	스포츠	48.7	(7.8)
환경	4.1	(5.0)	공공 주택	48.8	(7.8)
경제 및 사회	3.7	(4.5)	교통	39.8	(6.3)
도시 공간	2.1	(2.5)	교육	27.4	(4.4)
행정	1.9	(2.3)	공공안전	19.7	(3.1)
물	1.6	(1.9)	경제	14.9	(2.4)
총계	82.8	(100.0)	총계	626.6	(100.0)

자료: 네덜란드통계청 (Central Bureau Voor de Statistiek). Provincial/Municipal budgets: revenue and expenditures 의 자료를 이용하여 저자 작성

2) 교육비 부담 주체별 교육재정 현황

네덜란드 중앙정부 세출 부문에서 교육 분야는 2020년 기준 12.8%를 차지하는 사회복지와 보건의료 분야에 이어 세 번째로 큰 재정 규모를 가지고 있다. 네덜란드 교육재정은 한국과 같이 중앙-광역-기초지자체의 일반적인 수직적 시스템으로 운영되는 국가들과는 달리 교육재정에 있어 중앙정부의 권한이 크며, 직접적인 교육재정의 주체로서 단위 학교로 재정을 배분한다. 지방분권화로 인해 지자체의 자율성을 유지하는 동시에 ‘교육’에 있어서는 중앙정부가 단위 학교의 예산 배분에 직접 관여하고 있는 것이다. [그림 3]은 네덜란드 중앙정부에서 단위 학교로 배분할 때의 예산 항목을 나타낸 것이다. 교원 및 비교원 인건비, 기타 지출비, 자본지출 등의 명목으로 단위 학교는 배분받은 예산을 가지고 국가가 정한 틀 안에서 교육과정, 교수법, 학생 입학 등의 사항에 대해 자율적으로 결정할 수 있다.



[그림 3] 네덜란드 교육재정의 흐름

자료: OECD (2021). Education at a Glance 2021. How are public funds allocated to schools?

또한, 단위학교는 중앙정부뿐만 아니라 지자체로부터도 예산을 지원받는다. 여기서 한국의 교육지원청과 네덜란드 교육지원청(Onderwijsbegeleidingsdienst)에는 그 역할에 다소 차이가 있다. 교육재정 측면에서 보면, 한국의 경우 각 시도교육청은 중앙정부 교육부로부터 받은 예산을 배분하는 역할을 담당하며, 교육지원청은 배정된 예산의 범위에서 교육정책 수립과 예산 관리 및 지역의 교육기관과 협력하여 지원 사업을 추진한다. 반면, 네덜란드 교육지원청의 주된 역할은 교육 현장에서 교사와 학교 관계자들에게 교육 자문 역할과 서비스를 지원하는 것이다. 따라서 지방정부의 교육지원청과 지방정부와의 역할과는 달리, 네덜란드 지자체 수준에서 예산 배분과 이에 대한 책임은 교육지원청보다는 지방정부의 역할이 크다고 볼 수 있다.

〈표 4〉는 2020년 기준 네덜란드 교육재정 지출(expenditure) 주체별 현황을 보여주고 있다. 교육재정 주체는 정부(government), 가계(households), 기업(companies), 외국(foreign countries) 네 부문으로 나뉜다. 유·초·중등교육에 대한 정부의 교육비 지출은 전체 재정 주체 중 가장 예산 규모가 큰 84.5%를 차지하고 있으며, 이는 네덜란드 국민총생산(GDP) 대비 3.7%에 해당하는 수치이다. 그 밖에 개인적인 교육비 지출 영역인 가계에서의 지출 규모는 5%를 차지하고 있으며, 고등교육의 경우 가계에서의 교육비 지출이 18.4%를 차지하고 있다. 고등교육 또한 유·초·중등교육의 공교육비 지출처럼 가장 큰 규모를 차지하고 있으나, GDP 대비로는 유·초·중등교육의 3.7%에 비해 낮은 1.4% 수준인 것으로 확인되었다.

〈표 4〉 교육비 부담 주체별 현황 (2020)

(단위: 백만 유로, %)

부담 주체	계		유·초·중등교육		유·초·중등 GDP 대비	고등교육			고등 GDP 대비
	(1)+(2)	소계(1)	유·초등	중등		소계(2)	대학	직업전문대학	
정부	40,485 (79.0)	29,327 (84.5)	12,911 (94.2)	16,416 (78.1)	3.7	11,158 (67.6)	6,498 (69.8)	4,660 (64.7)	1.4
가계	5,729 (11.2)	2,694 (7.8)	689 (5.0)	2,005 (9.5)	0.3	3,035 (18.4)	1,439 (15.5)	1,596 (22.2)	0.4
기업	4,523 (8.8)	2,675 (7.7)	86 (0.6)	2,589 (12.3)	0.3	1,848 (11.2)	911 (9.8)	937 (13.0)	0.2
외국	505 (1.0)	29 (0.1)	13 (0.1)	16 (0.1)	0.06	476 (2.9)	465 (5.0)	11 (0.2)	0.06
총계	51,242 (100.0)	34,725 (100.0)	13,699 (100.0)	21,026 (100.0)	4.4	16,517 (100.0)	9,313 (100.0)	7,204 (100.0)	2.1

자료: 네덜란드통계청(Central Bureau Voor de Statistiek). Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren의 자료를 이용하여 저자 작성.

먼저, 교육 분야에 대한 정부 차원의 지출 현황을 살펴보면 〈표 5〉와 같다. 정부의 공교육비 지출은 크게 ‘교육기관에 대한 지원(A)’과 기관/개인에 대한 ‘보조금 및 세제 혜택(B)’ 지원 두 가지로 나뉜다. 교육기관에 대한 지원은 기관에게 예산집행자율권을 보장하는 ‘①블록 펀딩(block funding)’ 분배 방식으로 유·초·중등교육과 고등교육 전체 예산의 88.4%를 지원하고 있다. 이는 위에서 언급한 바와 같이 네덜란드 교육제도의 특징인 ‘제도적 자율성’을 뒷받침하는 부분이기도 하다. 이어 ‘보조금 및 세제 혜택(B)’에 대한 교육비 지출에서 가장 큰 부분을 차지하는 부분은 ⑨학비 보조금(5.8%)로서,

| 학생 통합맞춤형 교육재정 운영 사례: 네덜란드를 중심으로



무상교육과정인 유·초·중등교육(2.8%)보다는 고등교육, 특히 고등교육 안에서 직업전문대학(higher professional education, 21.7%)이 일반대학(university education, 7.6%)에 대한 지원보다 약 3배 정도 더 많은 것으로 나타났다. 이와 같은 재정 주체별 교육비 지출 현황을 보다 구체적인 세부 항목별로 살펴보면 '교육기관에 대해 직접적으로 지출하는 영역(A)'과 '기타 영역(B)'으로 구분할 수 있다.

<표 5> 정부(government)의 공교육비 지원 현황 (2020)

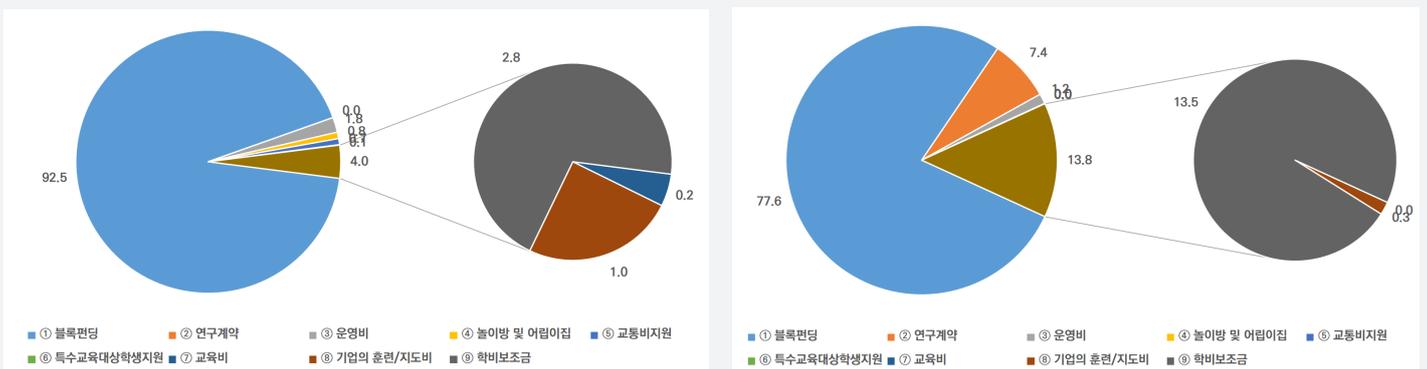
(단위: 백만 유로, %)

항목	세부항목	총계 (1)+(2)	유·초·중등교육			고등교육		
			소계(1)	유·초등	중등	소계(2)	대학	직업전문대학
교육기관에 대한 지원 (A)	소계 (A)	37,295(92.1)	27,677	12,544	15,133	9,618	6,003	3,615
	① 블록펀딩	35,792(88.4)	27,136	12,272	14,864	8,656	5,159	3,497
	② 연구계약	827(2.0)	-	-	-	827	789	38
	③ 운영비	676(1.7)	541	272	269	135	55	80
보조금 및 세금혜택 (B)	소계 (B)	3,190(7.9)	1,650	367	1,283	1,540	495	1,045
	④ 놀이방 및 어린이집	231(0.6)	231	231	-	-	-	-
	⑤ 교통비지원	218(0.5)	218	128	90	-	-	-
	⑥ 특수교육대상학생지원	21(0.1)	16	8	8	5	2	3
	⑦ 교육비	63(0.2)	63	-	63	-	-	-
	⑧ 기업의 훈련/지도비	326(0.8)	294	-	294	32	-	32
⑨ 학비보조금	2,332(5.8)	829	-	829	1,503	493	1,010	
총지출 = (A)+(B)		40,485(100.0)	29,327	12,911	16,416	11,158	6,498	4,660

주: 1. 유·초등교육을 위한 재정에 '초등특수교육' 재정이 포함되어 있음.

2. '유·초·중등교육'은 유·초등교육과 중등교육의 공교육비 지출의 합을 나타내며, '고등교육'은 대학과 직업전문대학에 대한 공교육비 지출 합을 나타냄.

자료: 네덜란드통계청(Central Bureau Voor de Statistiek). Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren의 자료를 이용하여 저자 작성.



[그림 4] 중앙정부의 학교급별 공교육비 지원 현황 (2020)

다음으로 교육재정의 주체 중 가계(households)가 교육 분야에 대해 지출하는 현황을 살펴보면(<표 6> 참고), 등록금이나 교육 활동을 위한 학부모부담금 등의 교육기관에 대한 가계 대출(A)(58.9%)이 보육을 위한 교육비나 기타교육활동비, 학자금대출이자 등의 기타 비용에 대한 지출(B)(41.1%)이 상회한다. 먼저 가계에서 교육기관에 대해 지출하는 가장 큰

다항목은 '①공교육기관에 대한 등록금 (33.4%)'으로서 가계 교육비 지출 중에서 가장 큰 부분을 차지하고 있었고, 그 뒤를 이어 기타(B) 영역의 '⑥교재, 수학여행 등에 대한 교육비 (31.9%)' 지출이 가계 부분의 지출이 큰 것으로 확인되었다. 교육단계별로 살펴보면, 유·초·중등교육 영역에서는 기타 부분의 '⑥교재, 수학여행 등의 교육비'에 대한 지출이 전체 영역 중 38.1%로 가장 많은 지출을 차지한 반면, 고등교육 단계에서는 '①공교육기관에 대한 등록금'이 54.8%로 전체 교육비 지출의 과반을 차지하는 것으로 나타났다. 또한, 유·초·중등교육 영역 단계에서는 '③교육 활동에 대한 학부모부담금 (21.1%)'에 대한 지출 또한 교재 등의 교육비에 이어 큰 부분을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 가계(Households)의 교육비 부담 현황 (2020)

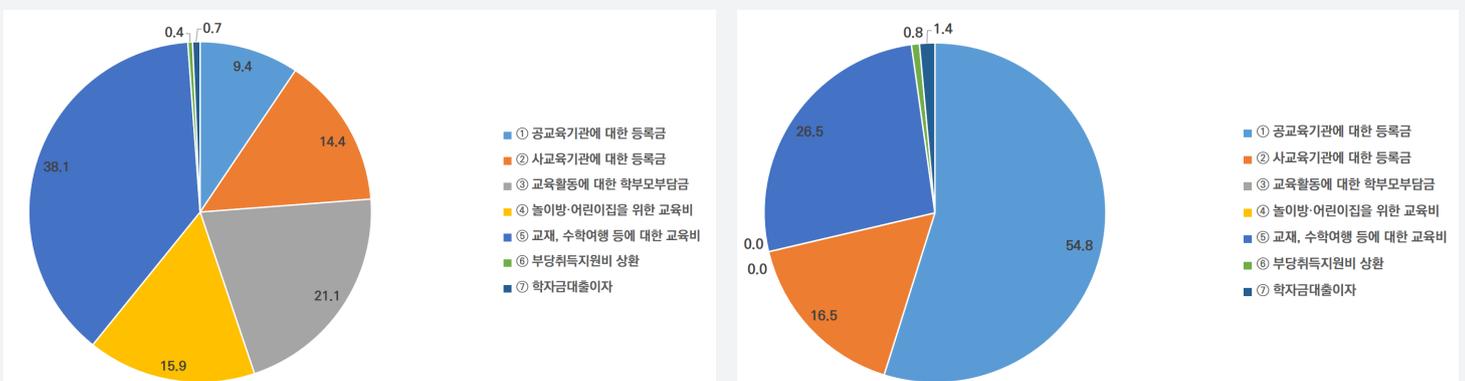
(단위: 백만 유로, %)

항목	세부항목	총계 (1)+(2)	유·초·중등교육			고등교육		
			소계(1)	유·초등	중등	소계(2)	대학	직업전문대학
교육기관에 대한 지원 (A)	소계 (A)	37,295(92.1)	27,677	12,544	15,133	9,618	6,003	3,615
	① 블록펀딩	35,792(88.4)	27,136	12,272	14,864	8,656	5,159	3,497
	② 연구계약	827(2.0)	-	-	-	827	789	38
	③ 운영비	676(1.7)	541	272	269	135	55	80
보조금 및 세금혜택 (B)	소계 (B)	3,190(7.9)	1,650	367	1,283	1,540	495	1,045
	④ 놀이방 및 어린이집	231(0.6)	231	231	-	-	-	-
	⑤ 교통비지원	218(0.5)	218	128	90	-	-	-
	⑥ 특수교육대상학생지원	21(0.1)	16	8	8	5	2	3
	⑦ 교육비	63(0.2)	63	-	63	-	-	-
	⑧ 기업의 훈련/지도비	326(0.8)	294	-	294	32	-	32
	⑨ 학비보조금	2,332(5.8)	829	-	829	1,503	493	1,010
총지출 = (A)+(B)	40,485(100.0)	29,327	12,911	16,416	11,158	6,498	4,660	

주: 1. 유·초·중등교육을 위한 재정에 '초등특수교육' 재정이 포함되어 있음.

2. '유·초·중등교육'은 유·초·중등교육과 중등교육의 공교육비 지출의 합을 나타내며, '고등교육'은 대학과 직업전문대학에 대한 공교육비 지출 합을 나타냄.

자료: 네덜란드통계청(Central Bureau Voor de Statistiek). Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren의 자료를 이용하여 저자 작성.



[그림 5] 가계의 학교급별 교육비 부담 현황 (2020)

| 학생 통합맞춤형 교육재정 운영 사례: 네덜란드를 중심으로



기업들의 교육비 지출 현황을 살펴보면(〈표 7〉참고), 교육기관에 대한 지출과 기타 부문으로 나뉜다. 이때, 교육기관에 대한 지출은 ‘①훈련생 및 견습생 감독 비용(69.7%)’, ‘②사교육기관에 대한 등록금(11.4%)’ ‘③위탁연구(15.7%)’의 영역에 지출하고 있는 것으로 나타났으며, 이들 중 ‘훈련생/견습생 감독’을 위한 지출이 전체 기업의 교육비 지출 중 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 교육단계별로 기업의 지출 영역을 살펴보면, 유·초·중등교육 단계에서는 중등교육과정에서의 ‘훈련생/견습생 감독’ 지출 명목으로의 지출이 가장 큰 것으로 확인되었으며, 기타(B) 영역에서는 교육관련 육아수당(child care allowances)의 지출이 3.2%로 교육비 지원을 하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 고등교육단계에서는 교육 기관에 대한 지출(A)이 전체 지출에 96.8%의 대부분의 지출을 차지하고 있는데, ‘훈련생/견습생 감독(38.5%)’을 위한 지출과 ‘위탁 연구(38.4%)’ 비용 지출이 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

〈표 7〉 기업(Companies)의 교육비 부담 현황 (2020)

(단위: 백만 유로, %)

항목	세부항목	총계 (1)+(2)	유·초·중등교육			고등교육		
			소계(1)	유·초등	중등	소계(2)	대학	직업전문대학
교육기관에 대한 지출 (A)	소계 (A)	4,378(96.8)	2,589(96.8)	-	2,589	1,789(96.8)	852	937
	① 훈련생/견습생 감독	3,152(69.7)	2,440(91.2)	-	2,440	712(38.5)	-	712
	② 사교육기관에 대한 등록금	516(11.4)	149(5.6)	-	149	367(19.9)	222	145
	③ 위탁연구	710(15.7)	-	-	-	710(38.4)	630	80
기타 기업 지출 (B)	소계 (B)	145(3.2)	86(3.2)	86	-	59(3.2)	59	-
	④ 교육관련 육아수당	86(1.9)	86(3.2)	86	-	-	-	-
	⑤ 기업 장학금	59(1.3)	-	-	-	59(3.2)	59	-
[총지출: (A)+(B)]		4,523(100.0)	2,675(100.0)	86	2,589	1,848(100.0)	911	937

주: 1. 유·초등교육을 위한 재정에 ‘초등특수교육’ 재정이 포함되어 있음.
 2. ‘유·초·중등교육’은 유·초등교육과 중등교육의 공교육비 지출의 합을 나타내며, ‘고등교육’은 대학과 직업전문대학에 대한 공교육비 지출 합을 나타냄.
 자료: 네덜란드통계청(Central Bureau Voor de Statistiek). Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren의 자료를 이용하여 저자 작성.

마지막으로 외국으로부터의 교육비 지원에 대한 부문은 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 ‘국가기금’과 ‘위탁 연구’부문으로 나뉜다. 이 영역은 교육단계별로 그 재정 지원이 확실하게 구분되는데, 유·초·중등교육단계에 대한 지원은 ‘국제기금(100%)’의 형태로 지원되며, 고등교육단계에서는 ‘위탁연구’를 위한 지원이 97.4%로 높은 비중을 차지하는 것으로 확인되었다.

〈표 8〉 외국에 의한 교육비 부담 현황 (2020)

(단위: 백만 유로, %)

항목	세부항목	총계 (1)+(2)	유·초·중등교육			고등교육		
			소계(1)	유·초등	중등	소계(2)	대학	직업전문대학
교육기관에 대한 지출	① 국제기금	41(8.1)	29	13	16	12	12	-
	② 위탁연구	464(91.9)	-	-	-	464	453	11
총지출		505(100.0)	29	13	16	476	465	11

주: 1. 유·초등교육을 위한 재정에 ‘초등특수교육’을 재정이 포함되어 있음.
 2. ‘유·초·중등교육’은 유·초등교육과 중등교육의 공교육비 지출의 합을 나타내며, ‘고등교육’은 대학과 직업전문대학에 대한 공교육비 지출의 합을 나타냄.
 자료: 네덜란드통계청(Central Bureau Voor de Statistiek). Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren의 자료를 이용하여 저자 작성.

이와 같이 교육비를 지원하는 정부, 가계, 기업, 외국 네 개의 교육재정 주체별 중에서 가장 많은 예산 비중을 차지하는 항목은 중앙정부에서 교육기관으로 블록펀딩(block funding)의 형태로 배분되는 예산이 전체 총예산의 69.8%를 차지하였고, 그 외의 예산은 10% 미의 예산 규모를 가지고 있는 것으로 확인되었다. 특히, 가계에서 부담하는 교육비 중 공립 (3.7%) 또는 사립(1.7%) 등록금과 교재, 수학여행 등에 대한 교육비 비출 (3.6%)의 비중이 전체 교육비 지출 항목 중에서 가장 높은 수준으로 지출되고 있는 것으로 나타났다.

또한, 네덜란드의 공공기관과 민간기관에 대한 투자 비율은 공공이 82.3%, 민간기관에 대한 투자가 17.7%로서 민간의 경우 OECD 평균(16.1%)보다 약간 상회하며, 고등교육 부문(29.2%)에 대한 투자가 가장 높다 (Eurydice).⁹⁾ 단위 학교 재정의 유입경로로서 정부예산 이외에 학부모로부터 받는 기부금, 기업 기부금 등으로 재원을 충당하며, 사립학교의 경우 공립학교보다 민간 재원의 투자가 더 많다. 물론, 각 지역 교육청의 감사관(Education Inspectorate)의 회계 감독과 정부예산을 지원받는 모든 교육기관은 재정과 교육성과에 대한 연례보고서를 제출해야 한다. 교육재정은 블록펀딩 형태로 지원되는 재원이 모든 교육단계에서 대부분을 차지하고, 고등교육의 단계에서는 연구비 항목과 학자금대출 항목이 지출에서 차지하는 비중이 크다. 이러한 네덜란드의 전체 교육단계에 대한 GDP 대비 전체 교육비 지출 비율은 2010~2020년 기간 전체 평균 네덜란드가 5.2%로 한국 4.0%, 독일, 4.8%, 일본, 3.4%와 비교해도 공교육비 지출이 매우 높은 수준임을 알 수 있다(OECD, 2023).

여기에서 학습자는 정부나 국세청, 기업 등으로부터 교육비를 지원받아 교육비를 충당할 수 있는데, <표 9>는 교육비를 지출하는 주체 중에서 가계(A)와 기업(B)이 각 지원 주체로부터 교육비 명목으로 지원받을 수 있는 항목을 보여주고 있다. 먼저, 학습자가 직접 지원받을 수 있는 항목(A)으로는 총 6가지로 나눌 수 있다. 이 중 가장 높은 지원은 받는 지원비는 교육부로부터 지원받는 '학생생활비 지원금(43.9%)'과 '등록금 및 교재비 등의 '교육비 지원금(27.4%)'으로 전체 지원의 70% 이상을 차지하였다.

또한, 기업이 학습자를 위해 지출하는 항목 중에서 가장 많은 부분을 차지했던 '훈련생/견습생 감독(69.7%)' 비용을 정부로부터 보전받을 수 있는데, 기업(B)의 부분은 정부로부터 지원받는 보전비용의 성격을 지닌다. '훈련/지도 보조금'은 학습의 직업 훈련을 위해 기업이 부담해야 하는 지도 및 감독 비용을 약 1/10 정도 정부로부터 지원받는다. 또한 전체 기업이 정부로부터 지원받는 총금액 대비 기업이 학습자 한 명을 위해 지출하는 비율을 산출(<표 7>의 총지출액÷기업(B) 지원비 소계)해 보면 약 8.1 배 정도에 달한다.

정부나 기업 차원에서 학습자를 위해 투자하는 기회비용에 대한 기업의 장기적인 비전이 보이는 부분이다. 즉, 세금 혜택이나 연구 개발 등을 위한 기업의 생산성을 높이기 위한 목적으로 훈련생을 위한 지도 및 등록금 지원 등의 정책을 실시하고 있다하더라도 기업의 입장에서는 투자 비용에 대한 부담이 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 적극적인 교육비 지원 정책을 실시하고 있는 이면에는 국가 교육계획의 큰 틀 안에서 인재 양성에 대한 장기적인 계획에 기업도 적극적으로 동참하고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

이상과 같이 살펴본 전반적인 네덜란드의 국가 및 지방정부 수준의 교육비 지출 현황과 함께 학습자의 관점에서 각 부처 및 기관으로부터 지원받을 수 있는 교육비 규모를 살펴보았다. [그림 6]은 지금까지의 네덜란드 교육재정 구조를 간략히 나타낸 것이다. 이상과 같은 네덜란드의 교육재정 현황을 기초로 다음 장에서는 학습자 중심에서 각 행정 및 관련 유관기관들이 어떠한 방식으로 재정 지원을 하고 있는지 살펴보려고 한다.

9) 유럽내 교육 관련 정보 네트워크(Eurydice) (<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/node/23217>)

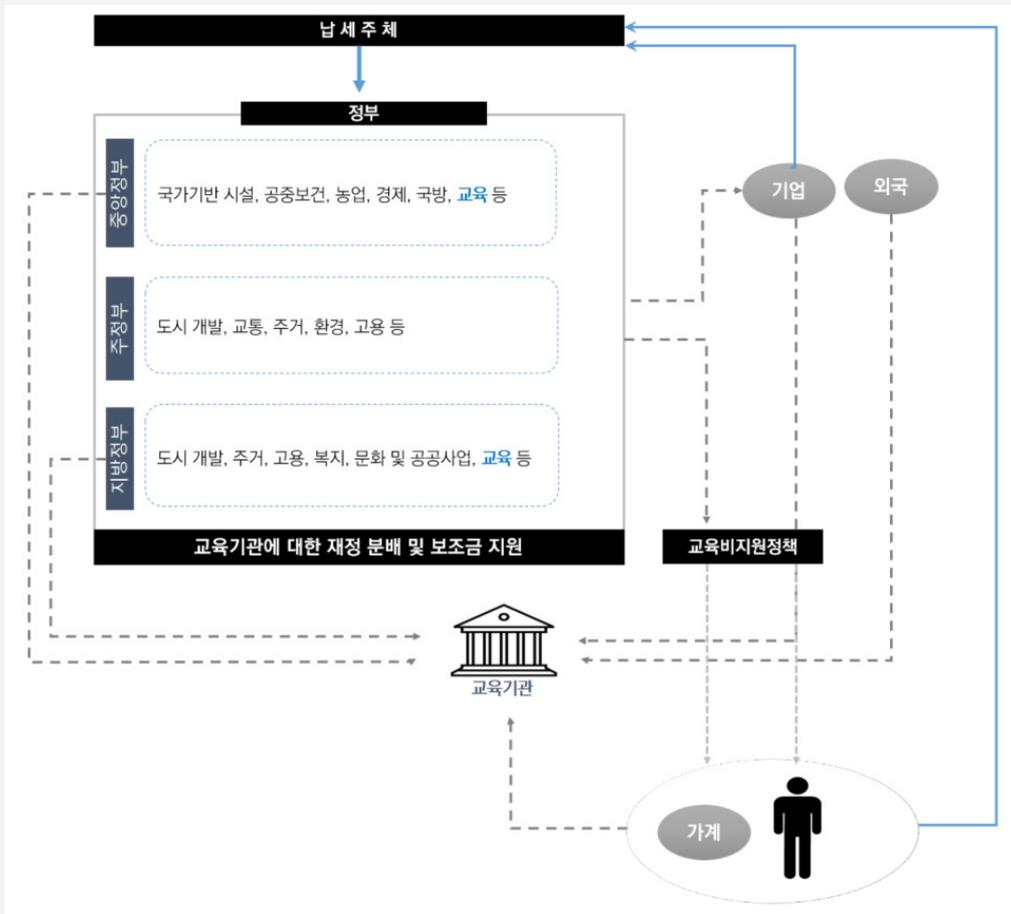
〈표 9〉 학습자를 위한 교육비 지원 (2020)

(단위: 백만 유로, %)

항목	지원 주체	세부항목	총계	유·초·중등교육			고등교육			
			(1)+(2)	소계(1)	유·초등	중등	소계(2)	대학	직업전문대학	
가계 (A)		소계	2,730	1,173	16	286	1,630	554	1,013	
			(83.4)	(84.3)	(11.0)	(42.7)	(98.1)	(100.0)	(96.9)	
	교육부	① 학생생활비 지원금	1,436	543	-	-	893	283	610	
			(43.9)	(39.0)	-	-	(53.7)	(51.1)	(58.4)	
	교육부	② 교육비 지원금	896	296	-	286	610	210	400	
			(27.4)	(21.3)	-	(42.7)	(36.7)	(37.9)	(38.3)	
	국세청	③ 육아수당	255	255	-	-	-	-	-	
			(7.8)	(18.3)	-	-	-	-	-	
	교육부	④ 교육비 지원	63	63	-	-	63	-	-	
			(1.9)	(4.5)	-	-	(3.8)	-	-	
기업	⑤ 기업 장학금	59	-	-	-	59	59	-		
		(1.8)	-	-	-	(3.5)	(10.6)	-		
지자체	⑥ 특수교육대상학생지원비	21	16	16	-	5	2	3		
		(0.6)	(1.2)	(11.0)	-	(0.3)	(0.4)	(0.3)		
학자금대출*			2,718	490	-	-	2,228	1,001	1,227	
기업 (B)		소계	544	218	129	384	32	-	32	
			(16.6)	(15.7)	(89.0)	(57.3)	(1.9)	-	(3.1)	
	정부	⑦ 훈련/지도 보조금	326	-	-	294	32	-	32	
			(10.0)	-	-	(43.9)	(1.9)	-	(3.1)	
	정부	⑧ 교통 지원	218	218	129	90	-	-	-	
			(6.7)	(15.7)	(89.0)	(13.4)	-	-	-	
	총계			3,274	1,391	145	670	1,662	554	1,045
				(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주: *학자금대출은 추후 상황의 성격이 있는 금액이므로 '지원금'을 나타낸 본 통계에는 포함시키지 않음.

자료: 네덜란드통계청 (Central Bureau Voor de Statistiek). Provincial/Municipal budgets: revenue and expenditures 의 자료를 이용하여 저자 작성.



[그림 6] 네덜란드 교육재정 구조

주: 파란색 선은 납세를 나타내며, 점선은 교육비 지출 및 지원을 나타냄.
 자료: 작성된 내용을 바탕으로 저자 작성.

4. 통합적(Holistic) 관점의 교육재정 지원¹⁰⁾

1) 유·초등교육재정 지원

네덜란드의 유아교육은 2~6세의 영유아를 대상으로 미시체계인 학교, 놀이그룹, 주간탁아시설(놀이방) 등에서 주로 유아들의 보육을 담당하고 있다. 유치원 단계의 공적 지원은 다시 두 그룹으로 나뉘는데, 영아 단계의 아동과 초등학교 입학 전 4~6세의 유아들을 나누어 그 공적 책임이 달라진다. 전체적으로 초등학교 입학 전의 미취학아동들은 지방자치단체(이하 지자체)가 책임지고 이들에 대한 재원을 지원하고 있으며, 이들 중 4~6세 아동들이 초등학교에서 유치원 교육을 받게 되면 그 책임은 초등학교가 담당하게 된다.

10) 본 장은 유럽 내 교육 관련 정보 네트워크(Eurydice) 자료를 기초로 작성하였음.

지자체는 중앙정부로부터 '지방자치단체기금 (Gemeentefonds)¹¹⁾' 지원받게 되는데, 이 기금은 학교가 위치한 지역이나 부모의 배경에 따라 지원금도 다르게 책정된다. 기금의 이름에서 유추할 수 있듯이, 지자체는 영유아의 보육과 교육에 대한 전반적인 책임을 지게 되며 영유아들에게 어떠한 교육프로그램이 적합한지 선택할 수 있다. 따라서 아동들의 사회·경제적 환경에 따라 다른 재정적 지원도 달라지게 된다.

만약, 영유아 단계에서 또래들보다 발달 지체(언어 등)가 보이면, 지자체는 부모에게 아동의 현재 상태를 검사하기 위한 진단/선별 검사비를 지원한다. 이러한 책임은 영유아 단계의 책임을 지자체와 학교가 연령에 따라 나누어지고 있는 만큼 지원비도 지자체 또는 학교에서 지원받을 수 있다. 또한, 지자체는 아동 개인뿐만 아니라 아동을 지도하는 교원들에게도 보조금을 지원하는데, 교육기관에서 교원들의 전문성을 향상시키기 위한 교육 활동을 목적으로 보조금을 신청한다면 지자체는 이를 승인하고 재원을 지원한다. 물론 이들 활동에 대한 감사는 교육청과 지자체 (보건소)가 공동으로 실시하여 그 과정을 모니터링한다.

영유아가 성장하여 초등학교에 입학하게 되면 네덜란드 초등교육법 제148조에 의거하여 무상 교육을 받게 된다. 기본적으로 단위 학교의 재원은 중앙정부로부터 지원받는 블록펀딩 (Block funding) 예산, 성과급 예산(performance budget), 학부모 기여금 등이 있다. 초등학교는 재정적 자율성을 가지고 법률이 정한 범위 내에서 예산을 자율적으로 계획하고 지출이 가능하다. 앞서 네덜란드 교육의 대표적인 특징을 '제도적 자율성'으로 명명할 수 있는 이유가 여기에 있다. 이 예산에는 감가상각비, 학교 시설의 유지 보수비용 등이 포함되며, 5년마다 외부 기관의 적법한 평가를 거쳐 그 수준이 결정된다. 초등교육은 무상으로 이루어지나, 학교는 학부모에게 기부금을 요청할 수 있다. 물론 기부금은 우리나라의 학교운영위원회와 유사한 '참여위원회(Medezeggenschapsraad)'를 통해 그 지출 결의에 대한 세부적인 계획에 대해 협의 과정을 거친 후 학부모에게 공식적으로 요청된다.

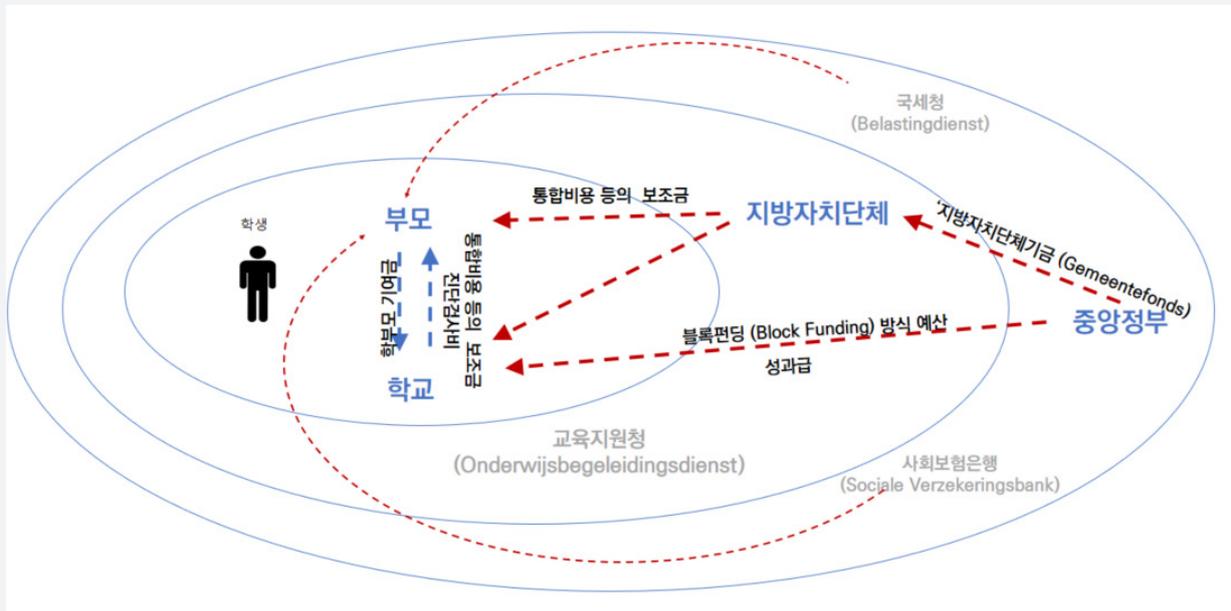
이러한 초등학교의 재원 구조 안에서 초등학교 학생을 지원 대상의 중심에 놓고 지원되는 재원을 살펴보면 다음과 같다. 한 학생을 둘러싼 미시체계(microsystem)에는 가장 먼저 학생 본인과 부모가 있다. 학생 본인에 대한 지원금이나 수당은 미성년자인 학생의 보호자인 부모에게 지급되는 것을 원칙으로 한다. 위에서 언급했던 것처럼 학교는 학부모에게 기부금을 요청할 수도 있는데, 이때 저소득층 가정의 경우 기부금에 대한 할인, 면제, 분납제도 등의 방법으로 기부금을 납부할 수도 있다.

만약 아동에게 장애가 있어 특수교육대상자로 초등학교에 입학하게 된다면, 한국의 특수교육지원센터에 해당하는 '통합교육위원회(het samenwerkingsverband)'에서 학생이 배치된 학교로 필요한 예산을 결정한다. 2014년 이전에는 특수교육대상학생의 필요 경비 등의 예산이 학생에게 개별적으로 지원되었는데, 현재는 학생이 입학한 학교로 예산이 집행되는 방식으로 변경되었다. 또한, 특수교육대상학생에게 지원되는 예산으로는 학교 또는 지자체에 학교 통학 비용¹²⁾을 신청할 수 있다.

네덜란드의 경우 사립초등학교가 적은 편이며, 정부에서 재정을 지원하지 않는 경우가 많다. 따라서 사립초등학교의 경우 전적으로 학생의 가족을 포함한 제3자 기부금에 의존하며, 공립학교보다 학부모가 부담해야 할 비용이 높아진다. 이러한 경우 학교는 물품 후원 및 기부 등의 기타 재정 경로로 재원을 확보할 수 있다(그림 7 참조).

11) 지방자치단체기금 (Gemeentefonds)'은 네덜란드의 지방자치단체들에게 중요한 중앙정부기금으로, 매년 지방자치단체로 예산을 배분함. 지방자치단체기금의 목적은 사회복지 서비스 제공, 공공공간 유지, 공공안전 보장 등과 같은 지방자치단체의 임무와 책임을 수행할 수 있는 재정 수단을 보장하는 것임. 이 기금은 인구 규모, 인구 특성, 지역적 필요 등 다양한 요인과 변화하는 상황을 고려하고 공정성을 중시하여 지자체에 배분됨.

12) 장애가 있는 자녀가 있거나 학교까지의 거리가 6km 이상 또는 학교가 없는 경우 부모는 자녀의 통학 비용의 전부 또는 일부를 청구할 수 있음.



[그림 7] 유·초·중등교육단계에서의 재정지원 구조

자료: 작성된 내용을 바탕으로 저자 작성.

2) 중등교육재정 지원

중등교육은 무상 교육이며, 중등교육과정의 예산은 중등학교는 고등교육법 제99조에 의거하여 재정적 자율성을 가진다. 중등학교는 초등학교와 같이 중앙정부로부터 인건비 및 운영비를 위한 블록펀딩 방식으로 지원받는다. 블록펀딩에 대한 지출은 단위 학교가 자율적으로 결정할 수 있으며, 교사의 인건비와 고용 조건에 대한 협상 사항은 지방정부로 일정 부분 이양되었다.

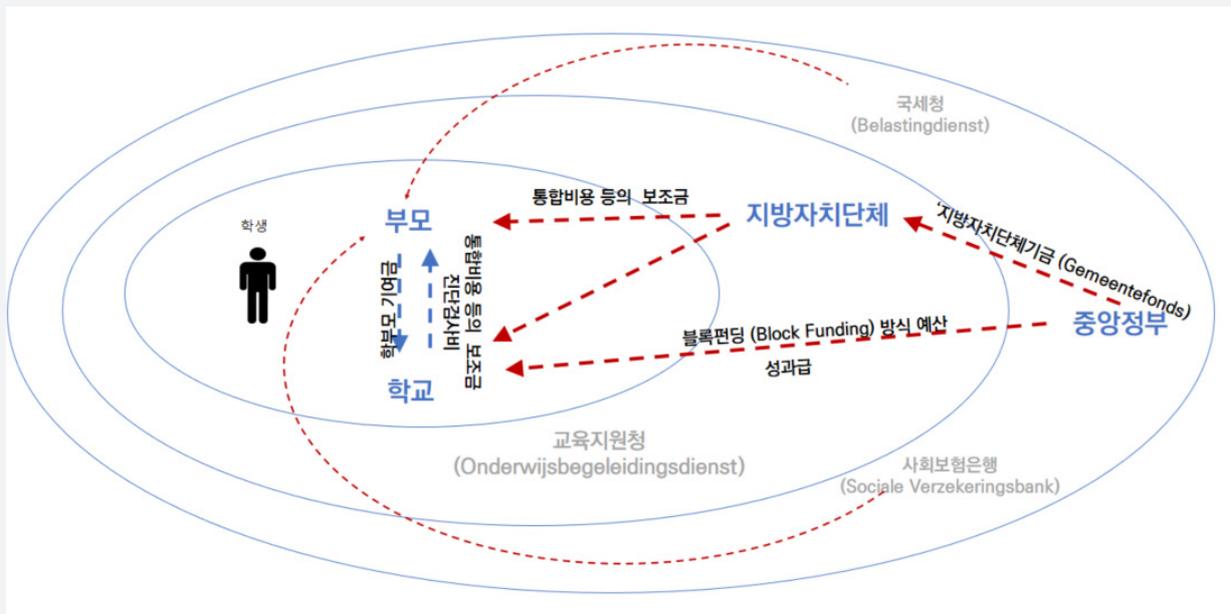
중등학교 운영위원회에 책정된 예산은 인건비 85%, 운영비는 15%에 배분되며, 이사회가 관리, 교직원에게 지출하는 예산은 학교마다 상이하다. 18세 이하의 학생들은 교육비수당을 받을 수 있는데, 수업료에서 교재, 생활비, 교통비 등의 비용을 상쇄시키는 방법으로 지급된다. 이 수당의 목적은 학교를 이탈할 위험에 있는 학생들에게 맞춤형 서비스와 지도를 통하여 교육적 선도를 유도하며, 직업을 위한 자격 취득 등의 학생 미래를 준비하도록 하는 데에 있다. 중등교육을 받고 있는 학생의 가족을 위한 재정 지원은 2011년 이후 폐지된 대신 아동수당이 인상되었다.

3) 고등교육재정 지원

네덜란드의 고등교육에 대한 교육비 지출은 2019년 기준 연간 20,889달러(OECD, 2022)로 초등교육 재정 지출의 10,700달러, 중등교육 수준의 6,000달러 보다도 높은 수준으로 OECD 국가들 중에서도 상위에 속한다. 모든 고등교육기관은 다른 교육단계들과 마찬가지로 인건비, 교육 재료비, 기숙사 비용 등의 예산을 충당하기 위해 배분된 예산을 자율적으로 계획하고 지출할 수 있다. 일반대학과 실무중심대학(HBO)을 위한 정부 보조금은 유럽경제지역(European Economic Area)¹³⁾ 중앙정부로부터 네덜란드 대학에 입학한 학생 수와 학사/석사 학위 수여 학생 수, 기관별 총예산에 따라 보조금을

13) 유럽공동체(European Union) 국가와 노르웨이, 라이헨스타인, 노르웨이를 포함한 국가를 뜻함.

지원받을 수 있고, 네덜란드과학연구재단 (Netherlands Organization for Scientific Research)¹⁴, 국내외 기관, 비영리 기관 등으로부터 연구비 보조금(grant)도 지원받을 수 있다. 다만, 연구비 지원 규모는 박사학위 등 수여되는 학위 수에 따라 크게 좌우된다.



[그림 8] 고등교육단계에서의 재정지원 구조

자료: 작성된 내용을 바탕으로 저자 작성.

중앙정부 지원을 받는 모든 고등교육 기관은 고등교육 및 연구 법령 (Higher Education and Research Act, WHW)과 교육감독법령 (Education Inspection Act, WOT)에 의하여 교육부의 장학 및 감사를 받는다. 따라서 고등교육기관들은 교육부에 재정, 교육 관련 정책, 내용 등에 대한 연례보고서를 제출해야 한다. 이에 대해 교육부의 감사관(Education Inspectorate)은 강의, 교육과정, 신입생 입학 조건 준수, 평가 등에 초점을 두고 감독 및 장학을 실시한다.

또한, 완전한 사립 재원으로 운영으로 이루어지는 고등교육기관의 경우, 교육부의 감사관과 독일-벨기에 인증기관 (Nutch-Flemish accreditation organization, NVAO)¹⁵ 에서 승인받아야 한다. 이 기관의 인증과정을 통해 사립고등기관에서 운용하는 과정의 교육과정에 대해 평가받을 수 있으며, 평가와 승인 단계를 거친 사립고등교육기관에 등록된 학생들에게만 학자금 등의 재정 지원이 이루어진다.¹⁶

고등교육을 받는 학생들에게 지원되는 재정을 살펴보면, 먼저 2016년까지 지급되었던 생활비와 학자금의 대출형태의 기본보조금 (basisbeurs)은 폐지되었으며, 대신 학자금 대출로 지원해 주는 방식으로 변경되었다¹⁷. 이를 신청할 수 있는

14) 한국의 한국연구재단에 해당함

15) NVAO는 네덜란드와 벨기에의 대학과 대학원 학위 과정, 학위 수여 기관의 인증을 담당함. 유럽 학위 인증 기관인 ENQA(유럽 학위 인증 기관 연합) 및 EQAR(유럽 학위 인증 기관 등록기관)에 등록되어 있으며, 학위 수여 및 인증에 대한 국제적인 기준을 준수함.

16) 여기에서 흥미로운 재정 지원에 대한 교육문화과학부가 실시한 연구 중 완전 민간투자기관이 공적자금지원과 동일한 조건으로 고등교육기관을 지원하는 효과성을 규명하는 연구가 있음. 2015년까지 18개 고등교육기관이 참여하였으며, 이 연구의 목적은 고등교육기관의 교육의 질, 노동시장, 교육의 접근성 등과 관련한 교육의 장기적 효과성을 규명하기 위함이었음

17) 교육부에서 학생 재정 지원을 담당하는 교육집행관(Dienst Uitvoering Onderwijs)에서 담당.

조건은 전일제로 등록한 30세 미만의 학생이어야 하며, 유이자 대출 (interest-bearing loan)과 대중교통 이용권을 신청할 수 있다. 또한 추가적으로 저소득층 학생들을 위해 학비보조금(supplementary grant)을 지원하는데, 이는 학생 부모의 소득수준에 따라 달라지며 월 최대 396 유로(한화 약 56만원)를 지원받을 수 있다.

이때 대중교통 이용권이나 학비 보조금은 이른바 학업 성과에 따라 지급되는 성과보조금의 성격을 지닌다. 즉, 고등교육기관을 졸업하여 학위를 취득한 경우, 해당 고등교육기관에서 학위를 10년 이내에 취득한 경우 (학자금을 처음 받은 날로부터 10년에 해당)에만 학위 취득 성과에 대한 보상으로 주어지는 성격인 것이다. 따라서 학위를 취득하지 못한 경우에 학비 보조금은 최초 보조금을 받은 5개월을 제외한 나머지 금액을 상환해야 한다. 2007년부터 학생이 해외에서 유학하는 경우에도 학자금 대출 신청이 가능하며, 이에 대한 모니터링은 교육부의 의뢰 아래 네덜란드 비영리기관인 누픽 (Nuffic)¹⁸⁾에서 담당하고 있다(그림 8 참조).

5. 시사점

유·초·중등교육부터 고등교육까지의 네덜란드 교육재정을 중앙정부-주(province)-지방자치단체(municipality) 수준으로 살펴보고, 각 행정 수준에서 학습자에게 전달되는 경로를 통합적 관점에서 분석하였다. 이를 바탕으로 한국 교육재정에 주는 시사점을 종합정리하면 다음과 같다.

1) 통합적 재정 지원의 의미와 의의

교육재정 부담 주체의 측면에서 볼 때, 교육부(중앙정부)뿐만 아니라 지방정부가 교육의 재정 주체이자 서비스 지원 주체로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 중앙정부-지방정부-단위 학교, 지역의 유관 기관 간의 통합적 접근 아래 교육부뿐만 아니라 지방정부 또한 객체에 머물지 않고 학습자 지원에 적극적으로 개입하면서 수요자 맞춤 서비스를 제공하고 있는 것이다. 네덜란드의 재정 분야의 탈중앙화 지수는 유럽 국가들 중에 상위에 속하며, 네덜란드의 지방정부의 수입은 전체 정부 수입의 7.9%를 차지한다(Central Bureau Voor de Statistiek, 2020).

이와 같은 네덜란드의 분권화된 단일 국가 시스템 안에서 학습자를 위한 통합적인 맞춤형 교육과 복지서비스의 지원은 공존과 다양성을 중시하는 현재의 교육 환경에 시사하는 바가 크다. 여기서 다양한 분야와 영역에서 사용하고 있는 통합적 접근의 일반적인 의미는 문제를 둘러싸고 있는 모든 요소와 환경을 다각도로 고려하여 접근하는 방식이다. 교육재정의 관점에서 보자면 교육의 주체인 학습자를 둘러싼 교육비의 부담 주체(정부, 가계, 기업 등)와 교육비를 경감시키고 상쇄시키는 지원 패키지 서비스(보육복지, 교육복지 등)가 중앙정부-주(州)-지자체 수준에서 수직적·수평적으로 작동하고 있는 시스템을 갖춘 것으로 평가된다.

이러한 시스템의 '상태'는 존재하는 것으로 끝나는 것이 아닌 유기적으로 움직이고 협력하여 본래의 이루고자 하는 목적을 달성해야 한다. 즉, 본래 교육의 목적인 학습자가 전인적인 성장 발달을 이룰 수 있도록 투입되어야 할 요소들이 올바르게 전달되고 사용해야 한다는 것이다. 분명하지 않은 부처 간 '선'은 혼란을 야기시키며, 융합은 책무성에 대한 모호함을 남길 수도 있다. 따라서 다양성과 자율성 안에서 양질의 교육과 성과를 이루고 있는 네덜란드 교육재정에 관한 전반적인 현황과 교육비 부담 주체인 정부와 기업, 그리고 정부의 중앙정부-지방정부의 역할과 전달체계를 갖추고 있음을 알 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 아직까지 부처 간의 예산 장벽이 높은 한국 교육재정에 주는 시사점을 제시하면 다음과 같다.

18) <https://www.nuffic.nl>

첫째, 기존의 정책/프로그램의 철저한 검토와 분석, 이를 테면 PEST(Political, Economic, Social and Technological analysis)와 SMART(Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely)의 분석을 통해 각 담당 주체들의 역할과 책임이 명확한 설계가 우선적으로 요구된다.

둘째, 이를 바탕으로 다 부처간 협력을 위해 입법 조항으로 구조를 마련하고 각 이해관계에 있는 기관들이 보다 정교화되고 통합된 예산 지침과 기술적인 통합 플랫폼을 마련할 필요가 있다.

셋째, 통합적 접근을 시도한 정책/프로그램의 시연을 통해 정책적 결함을 보완하고, 지속적인 정보 개방과 연구를 통해 투명성과 전문성을 향상시키는 작업이 지속적으로 필요하다.

2) 단위학교 재정 운영의 자율성과 책무성

네덜란드 교육의 자율성을 뒷받침하는 시발점은 공립 또는 사립학교에 관계없이 정부가 모든 예산을 지원한다는 데에 있다. 이는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 네덜란드 교육제도의 가장 큰 특징 중 하나이다. 이로써 모든 학교는 이에 준하는 교육의 질을 향상시켜야 하는 책무성이 강화되었고, 학습자의 입장에서는 학교의 선택권이 넓어져 교육의 다양성을 누릴 수 있게 되었다. 한국의 경우, 공립과 사립 교육기관에 대한 공평한 지원 이전에 먼저 교육단계에 대한 적정 수준의 공적 예산을 우선적으로 확보해야 하는 우리나라 교육재정과 대비되는 상황이다.

또한, 네덜란드 교육재정에서 유·초·중등교육과정과 고등교육 모든 기관을 아우르는 가장 큰 특징 중 하나인 ‘블록펀딩(block funding)’(전체 약 85%) 형태의 예산지원은 단위 학교에게 자율성을 주는 동시에 책무성을 가지게 하는 양날의 검과 같다. 이로써 각 학교는 시대적 요구에 빠르게 적응할 수 있는 예산의 칸막이에서 융통성을 가지고 운영하게 된 반면, 정책과 운영에 대한 책무성은 더욱 무거워졌다. 이와 같은 네덜란드 교육은 교육기관의 자율성과 다양성, 성과 기반의 교육기관 운영 등에서 성공적인 평가를 받고 있다. 유연성 있는 예산 운영으로 시대적 요구에 보다 잘 적응할 수 있고 혁신적이고 융통성 있는 학교 운영으로 이어진다고 볼 수 있는 것이다. 물론 그에 따르는 엄격한 관리, 감독은 이루어져야 하겠지만 기관에 대한 자율은 묶어둔 채 감시의 역할만 강화한다면 그에 따르는 혁신과 성장은 제한될 것이다.

3) 지방자치단체와 기업의 교육재정지원의 역할

네덜란드의 지자체와 기업은 협력하여 교육 체계를 강화하고 사회의 지속적인 발전과 경제 성장에 기여하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 지자체의 경우 중앙정부로부터 ‘지방자치단체기금(Gemeentefonds)’을 받아 교육뿐만 아니라 보건 의료, 복지, 기반 시설 등의 지역의 공공서비스와 시설을 위해 광범위하게 사용하고 있다. 교육 분야에서는 중앙정부가 교원/비교원 인건비 및 자본적지출 등의 명목으로 단위학교를 직접 예산을 지원함과 동시에 지자체 또한 교육프로그램 활동 및 지원, 교사 및 교직원 지원, 특수교육대상학생 지원 등의 교육환경과 교육 활동 자체에 대해 직간접적인 지원을 하고 있는 것이다. 이는 한국의 교육 분야에서 교육 분야에서는 교육부-시도교육청-교육지원청의 재정 배분 방식과 지자체의 재정 지원이 일부 활동에만 제한적으로 이루어지고 있는 것과는 상이하다 할 수 있을 것이다.

또한, 기업들이 교육비를 분담하고 있는 것은 교육적 가치에 둔 네덜란드의 사회적 맥락을 고려할 때 직업교육에 대한 투자가 높다. 교육부의 지원에서만 본다면 사내에서의 직업교육과 함께 실습 및 견습생 훈련과 지도를 위한 교육비 지원이 가장 높은 비율을 차지한다. 그러나 이는 교육부 일부분의 지원이며, 직업교육이 중앙정부의 보건복지부나 노동부 등의 다부처간 협력으로 지원되는 분야인 만큼 직업교육에 대한 교육비 투자와 지원은 그 보다 훨씬 높을 것으로 추정된다. 한국의 경우에도 중·고등학교와 고등교육에 걸쳐 있는 직업교육의 범위와 재정 지원을 고려해 볼 때 위에서 언급한 통합적

접근에서 요구되어지는 재정 관리의 책무성과 거버넌스(governance)의 체계적인 관리가 이 분야에서도 필요하다. 또한, 기업들이 교육비를 부담하는 주체로서 더욱 큰 역할을 하기 위해서는, 고용주가 피고용인에 대한 재교육을 독려하고 학습 환경을 조성하도록 우선적으로 정부의 기업에 대한 다양한 인센티브와 보조금, 세금 혜택 등의 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 재정 지원이 노동시장이나 사회로 다시 환원될 수 있도록 지원금이나 개인적인 혜택이 동시에 이루어진다면 인재 양성과 지역 발전, 경제 성장의 목표로의 접근에 보다 더욱 가까워질 것이다.

[참고문헌]

- | 구균철 (2021.1.18.). 정부 간 교육재정관계의 국제동향과 시사점. The Public News, <https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=16837> (23.6.19. 검색)
- | 고선 (2013). 유럽의 교육재정제도 연구. 정책과제 2013-13호, 한국지방세연구원.
- | 박노욱, 윤성주, 김현아 (2020). 성장을 위한 재정 지출 정책. 한국조세정책연구원.
- | Blanch, J., E. Borrás and A. Sanchez (2023), "Transformational budgeting: A holistic approach for delivering results", OECD Journal on Budgeting, vol. 23/1, <https://doi.org/10.1787/6a6b4179-en>.
- | Bron and Thijs (2011). Leaving it to the schools: citizenship, diversity and human rights education in the Netherlands, Educational Research, 53(2). 123-136.
- | Broom, C., & Murphy, S. (2015). Social Studies from a holistic Perspective: A theoretical and practical discussion. The Online Journal of New Horizons in Education, 5(1). <https://tojn.net/journals/tojn/articles/v05i01/v05i01-11.pdf>
- | Central Bureau Voor de Statistiek (2020). School size by type of education and ideological basis. CBS.
- | Central Bureau Voor de Statistiek (2020). Provincial/Municipal budgets: revenue and expenditures. CBS.
- | Central Bureau Voor de Statistiek (2020). Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren, CBS.
- | Central Bureau Voor de Statistiek (2020). Provincial/Municipal budgets: revenue and expenditures.CBS.

- | Enders, J., de Boer, H. & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *High Educ* 65, 5-23. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9578-4>
- | European Observatory of Service-Learning in Higher Education (2020). Higher Education Framework in Netherlands. <https://www.eoslhe.eu/higher-education-framework-in-netherlands/> (2023.7.19 검색)
- | Eurydice. Funding in Education. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/node/23217> (2023.7.19 검색)
- | European Union (2020). Fiscal Decentralization of Netherlands, Division of Powers. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx?countryName=netherlands>
- | Hervas, R. (2001). *Historia Antogua de Espana I: Lberia Prerromana, Hispania Republicana y Alto Imperial*. UNED. 2015.
- | Jonas, W. B. and Chez, R. A. (2001). Toward optimal healing environments in health care. *The Journal of Alternative and Complementary Medicine*, 7(1), 143-151.
- | Hooghe, L., Marks, G., H. Schakel, A., *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, London, 2010.
- | Kersbergen, C. J. (2003). The politics and political economy of social democracy. *Acta Politica*, 38(3), 255-275. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500032>
- | OECD (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. <https://www.oecd.org/fr/publications/getting-skills-right-future-ready-adult-learning-systems-9789264311756-en.htm> (2023.7.19. 검색)
- | OECD (2021). *Education at a Glance 2021, How are public funds allocated to schools?*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce5f8ac9-en/index.html?itemId=/content/component/ce5f8ac9-en> (2023.7.19 검색)
- | OECD (2022). *Education at a Glance 2022, Expenditure on Education*. OECD.
- | Patrinos, H. A. (2013). *School Choice in The Netherlands*, CESifo DICE Report, 9(2), 55-59.
- | Rijksoverheid (2020). *Summary of the 2020 Budget Memorandum*, Netherlands.
- | Sociale Verzekeringsbank (2023). <https://www.svb.nl/en/child-benefit>
- | Vermeulen, W. (2015). *Decentralization in of social policy in the Netherlands?*, The Copenhagen Workshop 2015.