



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

지방교육 재정확충 방안에 관한 연구

- 제주특별자치도교육청의 사례를 중심으로 -

제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

유 명 진

2015년 2월

지방교육 재정확충 방안에 관한 연구

- 제주특별자치도교육청의 사례를 중심으로 -

지도교수 민 기

유 명 진

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2014년 12월

유명진의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장_____ 印

위 원_____ 印

위 원_____ 印

제주대학교 행정대학원

2014년 12월

**A study on the Measures for Expanding Finance in
Local Education**

**- Based on the cases of Jeju Special Self-Governing Province
Office of Education-**

Yu, Myung Jin

(Supervised by professor Min, Kee)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of
Master of Public Administration

2014. 12

This thesis has been examined and approved

DEC. 2014

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

I. 서론	1
제 1절 연구의 필요성과 목적	1
제 2절 연구의 범위와 방법	5
II. 연구의 이론적 배경	7
제 1절 지방교육재정의 개념과 특징	7
1. 지방교육재정의 개념	7
2. 지방교육재정의 특징	8
제 2절 지방교육재정의 구조	14
제 3절 지방교육재정과 일반지방재정의 재원조달체계 비교	20
제 4절 지방교육재정 선행연구 검토	23
1. 해외사례 등 동향분석 관련 연구	23
2. 지방재정과 교육재정의 관계 관련 연구	24
3. 지방교육재정의 실태 및 개선방안 관련 연구	25
제 5절 외국의 교육재정제도	27
1. 미국의 교육재정	27
2. 영국의 교육재정	29
3. 일본의 교육재정	31
4. 프랑스의 교육재정	33
5. 독일의 교육재정	35
6. OECD 국가 비교	37
7. 외국사례의 시사점	39
III. 제주특별자치도 교육비특별회계 현황 및 문제점	42
제 1절 제주특별자치도교육청 재정현황	42
제 2절 중기제주교육재정계획(2013~2017) 분석을 통한 제주교육재정의 변화예측	44

1. 세입전망	44
2. 계획기간 중 정책사업별 세출 전망	46
3. 계획기간 중 성질별 세출 계획	47
4. 최근 10개년도 예산추이	47
5. 학교, 학생 및 교원현황	48
6. 중기제주교육재정계획으로 본 제주특별자치도 교육재정의 특징	54
제 3절 제주도 교육비특별회계 이전수입 변화분석	54
제 4절 제주특별자치도교육청 주요 재정 특례	59
제 5절 문제점	61
IV. 제주특별자치도 교육비특별회계 재정책중 방안	63
제 1절 지방교육재정제도 개선의 기본방향	63
제 2절 제주특별자치도 교육비특별회계 재정책중 방안	66
1. 지방교육재정의 자주성 강화	66
2. 자주재정권 강화와 과세권 도입	67
3. 교부금 법정률 제도 보완과 제주특별법 제도개선 및 개정	70
4. 제주자치도 교육비특별회계 전출비율 상향 조정	72
5. 지방교육세 탄력세율 적용	73
6. 협치(governance)를 통한 재정시스템 주체적 참여, 지원	74
7. 일반행정과의 협력적 지방재정운영 모색	76
8. 지방교육재정의 건전성 및 투명성 강화	77
9. 지방교육행정의 전문성 강화	78
V. 결론	80
<참고문헌>	84
ABSTRACT	88

표 목 차

<표 2-1> 지방교육재정 세입구조	15
<표 2-2> 재원별 세입항목의 구성	19
<표 2-3> 일반지방재정과 지방교육재정의 비교	22
<표 2-4> 미국 주정부와 지역교육구의 기능배분	28
<표 2-5> 프랑스의 교육주체별 교육재정부담(2010년 기준)	35
<표 2-6> 독일 교육재정의 재원조달 및 집행구조(2009)	36
<표 2-7> OECD 국가의 학생 1인당 교육비 비교	38
<표 2-8> OECD 국가의 교육지출 비교	39
<표 2-9> 외국의 교육재정 구조의 종합 비교	41
<표 3-1> 계획기간 중 세입 계획	45
<표 3-2> 계획기간 중 정책사업별 세출 계획	46
<표 3-3> 계획기간 중 성질별 세출 계획	47
<표 3-4> 제주특별자치도 학생 수 추이	49
<표 3-5> 유·초·중등학교 교원 수 추이	50
<표 3-6> 사무직원 수 추이	51
<표 3-7> 교원 1인당 학생 수 추이	53
<표 3-8> 제주도교육비특별회계 수입구성(2014년 당초예산 기준)	55
<표 3-9> 제주특별자치도 지방세 세목별 현황(결산예산)	56
<표 3-10> 지방세 시·도별 신장추세	57
<표 3-11> 자치단체 전입금 현황	58
<표 3-12> 교육청 법정전입금 교부율 산정자료	61
<표 4-1> 국가와 지방예산(교육포함) 비교(예산규모기준)	63
<표 4-2> 국가와 지방예산(교육 포함) 재정사용액 기준 비교	64
<표 4-3> 국세와 지방세 비중 추이	64
<표 4-4> 지방교육재정 지방부담분의 세원구성의 개선방향	70
<표 4-5> 제주특별자치도 전출비율 상향시(1천분의 36→40) 교육재정 확충 추계	72
<표 4-6> 지방교육세의 세율 조정 특례	74

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 과정 및 연구방법	6
<그림 2-1> 외부효과와 정부지원	13
<그림 2-2> 지방재정과 지방교육재정의 구조와 관계	18
<그림 3-1> 계획기간 중 세입회계 추이	45
<그림 3-2> 제주특별자치도교육비특별회계 예산 추이	48
<그림 3-3> 전국유치원, 초·중·고 학생 수 추이(기타학교 제외)	49
<그림 3-4> 제주지역 교원 수 추이	51
<그림 3-5> 제주지역 사무직원 수 추이	52
<그림 3-6> 교원1인당 학생 수 추이(제주)	53

【국문요약】

지방교육 재정확충 방안에 관한 연구

-제주특별자치도교육청의 사례를 중심으로-

본 연구는 지방교육자치 실시 이후 현행 지방교육재정교부금의 지역별 배분과 지방자치단체 교육재정부담의 규모가 중앙정부에 의해 주도적으로 결정되는 구조 속에서 지방교육 재정확충 방안을 제시하는데 목적이 있다. 지방교육재정은 이전재원에 절대적으로 의존하고 있어서 재정자립도는 낮고, 변화하는 교육복지 수요 등 환경변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 문제를 안고 있다. 이는 기본적으로 지방교육자치단체가 실효성 있는 자체재원 조달수단을 확보하지 못해 기인한 구조적 문제이다.

이러한 구조적 제약 하에서 본 연구는 제주특별자치도교육청 사례분석을 통해 지방교육재정의 안정적 확충에 기여할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 지방교육재정제도의 기본 방향으로 재정자주권을 증진할 수 있는 제도적 장치 마련, 교육서비스 관련 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할 분담, 지방교육재정교부금의 확대, 교육세의 간접·부가세 폐지 및 일원화 등을 통하여 제주특별자치도 교육비특별회계 재정확충 방안을 제안하고 있다.

첫째, 지방교육재정의 자주성 강화를 위하여 자율과 참여, 책임이 구현될 수 있는 자주재정권 확보가 전제되어야 함을 강조하고 있다. 둘째, 실질적 교육자치 구현을 위한 자주재원 확충과 과세권 도입을 제시하였다. 일반행정과 분리된 교육자치를 실시하면서 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 제도적 장치를 구비하지 못한 것은 지방교육재정시스템의 한계이자 교육자치가 안고 있는 근본적인 문제이다. 중앙정부나 지방자치단체의 재정통제에서 벗어나기 위해서는 제한된 범위에서 실질적인 과세권을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 셋째, 특별자치도 출범 이후 법정률로 고정된 지방교육재정교부금이 현재는 안정적인 재정확충에 기여하고 있으나 급격히 늘어나는 교육복지 수요 및 환경변화 요인을 추후에도 반영할 수 있을지 미지수이므로 교부금 법정률 제도 보완과 제주특별법 제도개선과 개정의 필요성을 제시하였다. 넷째, 출범 전후 3.6%로 고정되어 있는

교육비특별회계 전출비율의 상향 조정을 제시하였다. 4%로 상향 시 매년 17억원 정도 교육재정 확충 효과가 있을 것으로 나타났다. 다섯째, 지방교육세 탄력세율 적용과 협치를 통한 협력적 지방재정운영을 제안하였다. 다양한 주체의 적극적인 참여를 통해 서로 간의 협조 체제가 잘 이루어질 수 있는 운영방안을 모색해 나아가야 하며, 그 틀 안에서 정보공개 및 주민 감시 및 견제 장치를 활용하여 재정운영의 투명성을 도모할 것을 제안하였다. 마지막으로 지방교육자치단체도 이 전재원의 확보에만 적극적인 모습을 보일 것이 아니라 스스로 주인의식을 갖고 새롭게 재정책확충에 대한 전략적 인식이 필요한 때임을 제시하였다.

I. 서론

제 1절 연구의 필요성과 목적

우리나라의 초·중등교육은 경제성장의 원동력으로서 인적자원의 육성, 성숙한 민주사회의 시민 양성, 개인의 발전과 성공을 위한 평등한 기회의 제공 등 다양하고 중요한 목표를 수행하고 있다. 보편적으로 모든 국민에게 초·중등 교육을 제공하기 위하여 일부 개발도상국가를 제외한 세계 대부분의 국가에서는 정부가 초·중등과정 학교의 운영에 필요한 비용을 상당 부분 부담하고 있다. 이러한 이유는 교육서비스로부터 나타나는 이익의 수혜자는 일차적으로 교육수요자로 교육을 통해 자신의 잠재능력 개발과 개인 소득을 증대시키기도 하지만 세대간 효과를 통해 부모 세대의 교육이 자녀의 교육에 까지 영향을 미쳐 잠재적으로 다음 세대의 소득까지도 함께 증가시키기 때문이다(백일우, 2000).

현재 우리나라는 지방자치의 실시와 함께 1991년 지방교육자치법이 제정된 이후 교육·학예 사무를 다루는 교육자치가 실시되고 있다. 우리나라의 지방자치제도의 특징 중 하나는 일반자치와 교육자치가 행·재정적으로 엄격히 분리·운영되고 있다는 것이다. 근거법률도 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」이 각각 제정되어 있고, 집행기관도 각각 주민의 직선으로 선출되는 자치단체장과 교육감이 별도의 권한과 책임을 갖고 있다. 지방교육자치는 일정 지역 내의 교육과 학예에 관한 사무를 지방이라는 자치단위를 중심으로 지역주민들의 자주적 재원으로 주민의 의사에 따라 해결하도록 규정하고 있어 지역주민의 자율성과 함께 재정적 책임도 동시에 부과하고 있다. 그러나 지역주민들에게 교육이 지방사무로 인식되지 않고 지역공동체의 공동사무로 책임이 공유되지 않는 것은 중앙정부가 중심이 된 교육정책과 국세 중심의 조세 체계에 의한 것이다. 특히 국세와 지방세의 구조는 지방자치단체의 재정자립도를 열악하게 할 뿐만 아니라 지방교육재정의 세입구조 측면에서도 중앙정부에 의존적일 수밖에 없다.

이러한 구조 하에서 교육재정분권화를 통해서 교육자치제를 실시하는 경우 중요한 과제 중 하나는 지역 간의 재정능력격차를 어떻게 해소하는가 하는 것이다.

교육의 창의성과 다양성을 위해서는 분권적인 과정을 통해 교육 관련 기능을 지방에서 자율적으로 수행하도록 하는 것이 필요할 것이다. 그러나 균등하고 공평한 교육기회의 제공은 국가의 책무이며 사회적 요구이기도 하다.

교육·학예 사무와 관련하여 재정운영에 있어서도 교육비특별회계를 별도설치 운영하고 있으며 지역 간 교육재원의 불평등문제를 해결하기 위해서 적절한 지방재정조정제도(local finance equalization scheme)를 활용하고 있다. 지방재정조정제도란 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서, 중앙정부가 지방자치단체에게, 광역자치가 기초자치단체에게, 그리고 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 줌으로써 지방자치단체의 바람직한 역할 수행을 뒷받침해주기 위한 재원 이전장치이다. 즉, 지방자치단체가 최소한의 행정수준(national minimum)을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주면서, 아울러 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도이다. 지역 간 재정력 격차를 해소하기 위해 중앙의 지방재정조정제도 역시 지방의 일반행정수요를 반영하여 지원하는 지방교부세(내국세수입의 19.24%)와 지방의 교육행정수요를 반영하는 지방교육재정교부금((내)국세 연계: 내국세 수입 20.27%와 교육세 전액)으로 분리되어 있다.

교육행정을 일반행정과 분리·운영함으로써 이론적으로는 지방자치단체장은 교육행정에 대한 권한이 배제되는 동시에 그에 대한 책임을 지지 않는다. 하지만 실제로는 일반자치와 교육자치의 제도적인 분리에도 불구하고 법령에 근거하여 일반자치단체가 교육행정기관에 재정지원을 하도록 규정하고 있어 일반자치단체와 교육행정기관 간 권한과 책임이 괴리됨에 따라 논란과 갈등을 발생시키고 있다(홍성철, 2008:23). 이러한 세입과 세출 간 괴리는 방만한 재정운영과 그에 따른 지방교육자치단체의 재정 책임성 저하, 중앙 의존적 재정구조의 고착, 지방교육재정의 타율성 심화 등으로 나타나고 있다.

우리나라의 지방교육재정은 지방교육자치가 실시된 이후 현재까지 중앙정부로부터 제공되는 이전재원(교부금·보조금)에 의존하는 구조를 갖고 있다. 교부금의 규모는 1977년 3,620억원이었으나 2013년에는 39조 1,728억원으로 37년 동안 그 규모가 100배나 성장하였다. 이러한 구조는 지역의 다양성을 존중하며 학부모

와 학생의 요구에 기초하여 교육을 운영하는 진정한 의미의 교육자치가 뿌리 내렸다고 보기 어려운 실정이다. 지역의 특성과 여건에 맞게 자율적으로 운영하기 위한 시·도교육청의 재정자립이 이루어지지 않았기 때문이다.

최근 재원조달의 수단적 한계에 직면한 지방교육자치단체들은 한편으로 중앙정부의 이전재원에 기대면서 또 다른 한편으로는 지방의 재정지원에 눈을 돌리고 있다. 그러나 오히려 정부의 각종정책에 의해 지방교육자치단체가 한정된 자체 예산에서 직접 수행해야 할 사업은 늘어나고 있는 것이 현실이다.

최근 사회복지비 확충에 따른 지방의 재정부담 문제는 현실화 되고 있다. 교육부의 2013 대통령 업무보고(2013.3.28.)에서 교육 관련 국정과제 실천을 위해서 강도 높은 지출 구조조정과 함께 교육재원의 확대가 불가피함을 확인할 수 있다. OECD 평균 수준으로 학급당 학생 수 감축과 이에 따른 교원 증원, 학교체육 활성화를 위한 인프라 구축, 유아교육비 부담 경감 및 공교육 기능 강화, 고등학교 무상교육의 단계적 실시, 방과후 돌봄 서비스 확대 등 주요 국정과제만 살펴보아도 이를 쉽게 가늠할 수 있다. 그러나 2015년도 교육부 소관 예산안 및 기금운용 계획안 개요를 보면 유아 및 초·중등교육 학교교육 재정지원 중 지방교육재정교부금이 '13년 내국세 정산 2조 6,733억원 감액 조정분 포함하여 1조 3,475억원 감액된 39조 5,206억원이며, 교육부가 제출했던 누리과정과 초등 돌봄 관련 예산이 삭감되었다. 전국 시·도교육감협의회에서는 “지난 정부에서 누리과정¹⁾을 재정확보 대책도 없이 줄속으로 확대하면서 그에 소요되는 막대한 예산의 대부분을 교육비특별회계에 떠넘겼다며 또 보건복지부에서 관할하고 지방자치단체가 지도·감독하는 어린이집 보육료조차 교육청 예산으로 지원토록 집행함으로써

1) 생애 출발선에서의 균등한 교육기회 제공 및 학부모의 교육비 부담 경감으로 만3~5세 유아교육에 대한 국가의 책임을 강화하며, 유치원에 다니는 초등학교 취학 직전 3년의 전 계층 유아에 대해 부모의 소득에 관계없이 유아학비를 지원하여 학부모 부담 경감 도모하는 것으로 지원 연령 및 금액은 다음과 같다.

(단위 : 원, '14.3월부터 적용)

구 분	연령	생년월일	지원액(월)	
			국·공립유치원	사립유치원
교육과정비	만3~5세	2008.1.1.~2011.2.28.	60,000	220,000
방과후과정비	만3~5세	2008.1.1.~2011.2.28.	50,000	70,000

※ '14년 누리과정 부담비용 고시(교육부 고시 제2013-5호, '13.10.31.) : '13년 대비 지원단가 동결
 [어린이집(만3~5세) : 보육료(월 22만원)/방과후과정비(월 7만원)]

지방교육재정을 과탄 직전으로 내몰았다”고 비난했다. 제주도 어린이집 보육료 부담은 매년 큰 폭으로 증가해 왔다. 2011년 71억원, 2012년 211억원, 2013년 332억원이며 올해 419억원까지 급증할 것으로 예상되고 있다.²⁾

예산은 한정되어 있으나 점차 지방교육재정수요는 늘어나고 있어 그동안 시·도 교육감협의회를 통해 꾸준히 제기된 지방교육재정교부금 비율 인상요구와 학생수 감소 및 교육청과 학교예산 불용률을 근거로 인상불가를 고수하는 기획재정부의 입장은 평행선을 달리고 있다. 현행 지방교육재정 구조 하에서 기본적으로 지방교육자치단체가 실효성 있는 자체재원 조달수단을 확보하지 못해 기인한 구조적 문제이며, 일반자치단체와의 연계 또한 매우 약하기 때문에 현재의 지방교육재정시스템은 교육자치단체가 자체수입을 확보하기 위해 다양한 수단과 노력을 최대한 가동하더라도 그 효과는 미미할 뿐이다.

이러한 상황을 종합적으로 볼 때, 본 연구는 제주특별자치도교육청 사례분석을 통해 지방교육재정의 안정적 확충에 기여할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이는 질 좋은 교육서비스의 제공을 통해 우수한 인적자원 양성과 활용을 위한 국가와 지방자치단체의 노력이 좋은 결실을 얻기 위해서는 무엇보다도 교육재정이 확대되어야 하며, 이를 합리적으로 운용할 수 있는 지방교육재정체계의 구축과 운영이 선행되어야 한다는 점에서 착안한 것이다. 특히 근래 이슈가 되고 있는 누리과정, 무상교육 등 교육복지수요가 팽창하는 현 시점에서 교육재정환경변화에 유연하게 대처할 수 있는 보다 근본적인 차원에서의 지방교육 재정확충 방안을 강구하는데 목적이 있다.

2) “누리과정 어린이집 보육료 정부가 책임져야”(채민일보. 2014.9.19.)

제 2절 연구의 범위와 방법

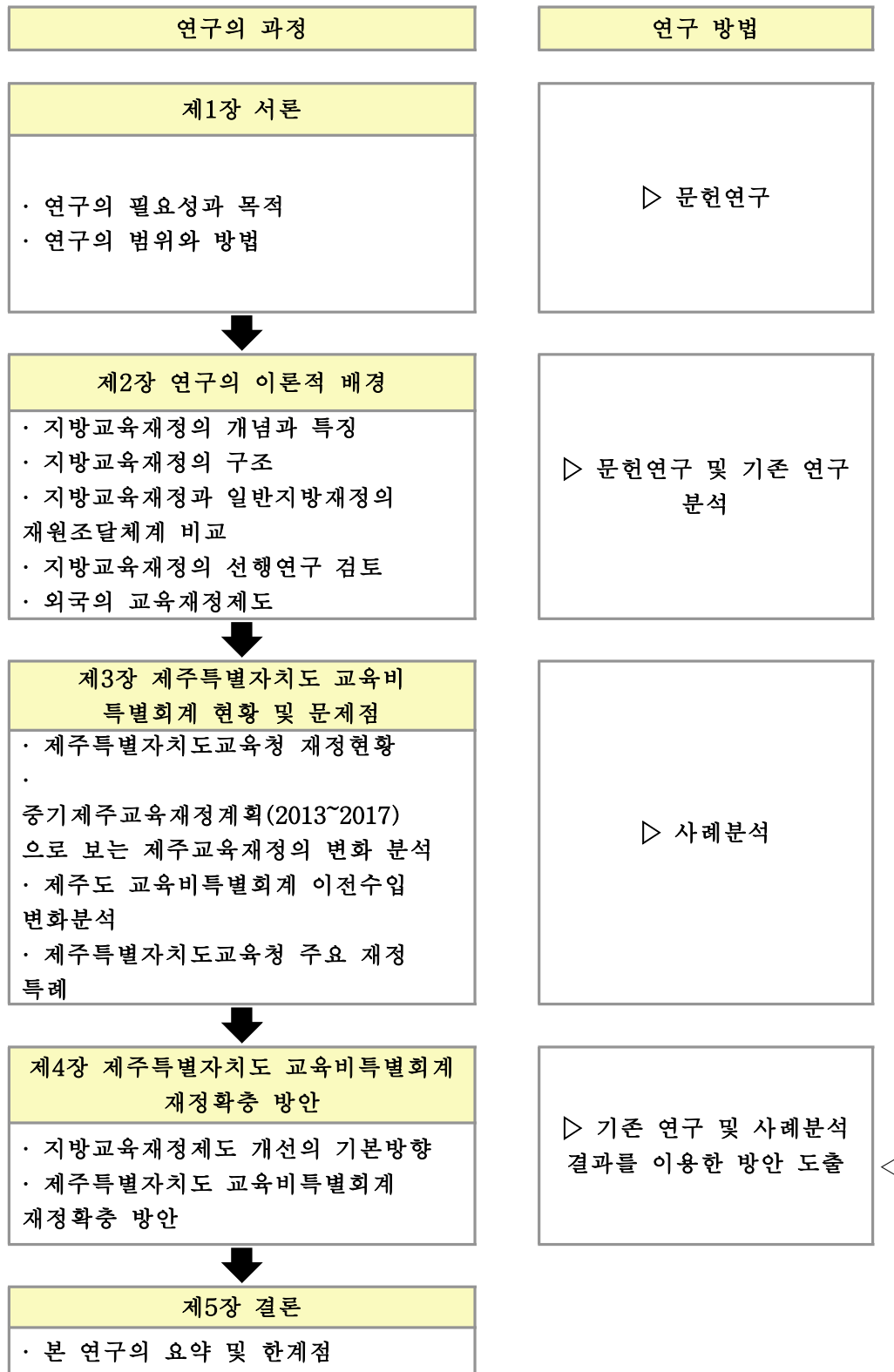
본 연구는 최근 누리과정, 무상급식, 초등돌봄교실 등 정부의 교육복지정책이 급격히 확대되면서 지방교육재정의 어려움이 제기되고 있는 현 시점에서 지방교육재정의 개념 및 구조를 기존의 문헌 및 자료 분석을 토대로 정리하여 지방교육 재정확충 방안을 제시하기 위한 연구이다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구방법으로는 사례연구와 자료분석을 활용하였다. 여기에는 기존의 교육재정과 관련된 문헌과 교육재정 통계자료를 토대로 이론을 고찰하였고 교육재정 관련 법안, 학술지·학위논문, 재정관련 인터넷 사이트 자료, 신문 등 다양한 자료를 분석하였다.

이 연구의 지방교육재정의 범위는 지방교육자치단체가 관할하고 있는 초·중등 교육에 한하며, 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구의 범위와 방법에 대해 기술하였다. 제2장에서는 이론적 배경과 선행연구를 검토해보았다. 구체적으로 지방교육재정의 개념과 특징, 지방교육재정의 구조를 살펴보고 지방교육재정과 일반지방재정 재원조달 체계 비교를 통해 시사점을 제시하였다. 기존 지방교육재정 확충에 관한 일반 연구동향 및 해외운영 사례, 지방재정과 교육재정의 관계 연구, 지방교육재정의 실태 및 개선방안 연구를 통해 선행연구 검토 후 외국의 교육재정제도 사례를 통해 시사점을 살펴보았다.

제3장에서는 제주특별자치도 교육비특별회계 재정현황 분석을 통해 제주특별자치도 출범 이후 주요 재정 특례 적용 현황과 문제점, 중기제주교육재정계획을 살펴보았다. 구체적으로 제주특별자치도 교육비특별회계 이전수입과 제주도 지방세 신장추세 비교를 통해 제주도의 일반회계 지방세 세입 증대가 제주도교육비특별회계 수입 증대와 직접적으로 연계되고 있음을 밝히고 있다.

제4장에서는 제주특별자치도 교육비특별회계 재정확충 방안을 제시하였다. 재정 자주권을 증진할 수 있는 각종 제도적 장치 마련 및 각 기관 간 협조체계 강화, 과세권 부여, 교육세의 간접·부가세 폐지 및 일원화 등을 설명하고 있다. 제5장에서는 연구의 결과를 정리 요약 하였고, 본 연구의 의의 및 한계점을 제시한다. 본 연구의 과정과 그에 따른 연구 방법을 도식화 하면 <그림 1-1>과 같다.



<그림 1-1> 연구의 과정 및 연구방법

II. 연구의 이론적 배경

제 1절 지방교육재정의 개념과 특징

1. 지방교육재정의 개념³⁾

일반적으로 정부의 수입·지출 활동을 재정이라고 한다. 교육재정에 관한 정의는 다양하게 있지만 가장 많이 인지되고 있는 개념은 “인간의 정신적·신체적 성장과 발달을 어떤 이상이나 목적, 혹은 가치기준에 의하여 통제하거나 조력하는 일련의 인위적 과정에서 국가 및 공공단체가 이를 충족하기 위하여 필요한 수단을 조달하고 관리·사용하는 경제활동” 혹은 “지방자치단체가 교육활동의 운영을 지원하기 위하여 공권력에 의해 필요한 경비를 조달하고 합법적으로 그것을 관리·지출하는 경제활동”으로 정의할 수 있다. 그리고 지방교육재정이라는 어원에는 계획성이라는 의미가 내포되어 있으며, 민간기업 이나 가게와는 달리 원칙적으로 수입과 지출이 미리 숫자로 예정되고 확정된 계획에 의하여 일정한 질서를 통해 운영된다. 이 계획은 공공경제에 일정한 행동기준을 부여하고 교육행정과정을 통해 결정되므로 지방교육재정은 경제적 측면과 행정적 측면을 동시에 지니고 있다. 이와 같은 특성 때문에 지방교육재정을 교육행정과 경제의 중간영역에서 생긴 복합현상이라고 규정하기도 한다.⁴⁾

일반적으로 공공재정(public finance)이란 국가 및 공공단체가 그 기능을 수행하고 공공욕구를 충족하기 위하여 필요한 재원을 확보·관리·사용하는 일련의 경제 활동을 말한다. 또한 국가 및 공공단체가 집행하는 예산, 결산, 회계 및 기타 재화와 서비스에 관한 모든 경제 영역에서의 활동을 총칭한다고 할 수 있다.

교육재정은 공교육활동을 위해 사용되는 재화로서 순수한 의미의 학교 교육재정과 광의의 교육재정으로 구분할 수 있다. 그러므로 교육재정의 의미는 교육의 공경제 부문을 정부의 예산에만 한정하기 보다는 보다 포괄적인 의미로 넓혀서

3) 오석선.(2004). 지방교육재정 정책효과성에 관한 관련 집단 인식 연구. p.5-7.

4) 박병식. 「지방교육재정 운용 성과평가방안 연구」.(교육인적자원부 정책연구, 2005) p.9.

해석할 수 있다. 결국 교육재정이라 함은 정부나 지방자치단체의 역할과 기능 중 교육이라는 특수한 영역의 활동을 직접 혹은 간접적으로 지원하기 위하여 필요한 경비를 조달하고, 이를 집행하는 일련의 과정으로서 공경제 활동을 의미한다고 할 것이다.

따라서 교육부와 그 소속기관이 관리하는 중앙정부의 국가교육재정과 시·도교육청 및 그 소속기관이 관리하는 지방교육재정을 포함하는 포괄적 의미의 공교육비로 이해하는 것이 타당할 것이다.

교육재정은 중앙교육재정과 지방교육재정으로 구분되는데 우리나라의 경우 지방교육재정이 성격이나 규모 면에서 주축을 이루고 있다. 일반적으로 지방교육재정이란 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 소요되는 경비를 조달하고, 조달된 경비를 지출하는 일체의 공공 경제 활동을 의미한다.

이와 같은 맥락에서 지방교육재정의 개념을 정리해 보면, 교육자치단체가 당해 지역의 공익사업 중 교육이라는 특수한 활동을 지원하기 위하여 필요한 재원을 확보하고, 이를 배분·지출하는 일체의 공공 경제 활동이라고 정의할 수 있을 것이다.

교육자치단체의 공익사업인 교육활동을 지원한다는 것은 그 소속기관인 지역교육청과 산하 각급학교의 교육활동에 필요한 재정을 포함하는 의미이다. 따라서 지방교육재정을 국가의 교육재정 중 수준 및 대상에 따라 구분한다면 초·중등교육 즉, 보통교육에 필요한 교육재정을 의미한다고 볼 수 있다.

2. 지방교육재정의 특징

교육재정은 교육활동을 지원하는 재정의 한 분야이므로 일반재정이 지니고 있는 특성과 교육의 특수성에 따른 특성을 동시에 내포하고 있다.

교육재정은 첫째, 가계나 민간기업과 같은 민간 개별경제와는 달리 기업과 국민들의 소득의 일부를 조세에 의하여 정부의 수입으로 이전시키는 강제적인 성격을 가지고 있다. 즉, 강제획득경제라는 측면에서 시장경제와 다르다.

둘째, 사적이익을 위해서가 아니라 국가 활동과 정부의 시책을 효과적으로 달성

할 수 있는 방향으로 사용되어야 하는 공공성을 지니고 있다. 즉, 국가경제의 목적은 집단적 욕구를 충족하는데 있는 반면에 시장경제는 사적 개별경제주체의 개별적 이윤을 추구하는데 있는 것이다.

셋째, 국가활동의 종류와 범위를 결정하고, 이에 필요한 경비를 산출한 후 수입을 확보하는 양출제입(量出制入)의 회계원칙이 적용되는 반면에 민간경제에 있어서는 양입제출(量入制出)의 회계원칙이 적용된다.

넷째, 민간경제보다는 존속기간이 길다고 하는 영속성을 특징으로 한다. 이는 재정의 존속기간이 일반적으로 민간경제의 가계와 기업보다 상대적으로 수명이 장기적이라는 것이다.

이상과 같은 교육재정을 민간경제와 비교하여 그 특성을 살펴볼 수 있으나 지방재정은 중앙재정에 비하여 규모가 영세하며, 지역 간 세수편차가 있고 지방주민에 보다 근접한 재정운영이 가능하다. 중앙재정과 비교할 때 지방재정은 다음과 같은 특징을 내포하고 있다. 첫째, 중앙정부는 국방, 외교, 사법업무 등 순수 공공재적 성격이 강하고, 지방자치단체는 상수도, 청소 등 중앙정부에 비해 지역적 특성에 기반된 공공적 성격이 강하다. 둘째, 중앙정부의 재원조달은 조세수입에 의존하는데 비해 지방자치단체는 지방세와 수수료 및 사용료 등 각종 세외수입과 지방교부금, 국고보조금 등과 같은 지방재정 조정수입 등 다양한 세입원을 포괄하고 있다. 지방자치단체의 서비스는 비용부담이라는 반대급부에 의해 이루어지는 영역이 넓기 때문에 세외수입이 많다. 셋째, 지방재정의 기능은 중앙정부와 달리 소득재분배나 경제의 안정화 기능보다는 주민생활과 직결된 공공서비스의 제공에 있기 때문에 공공지출의 공평성 보다는 자원배분의 효율성에 우선순위가 있다. 넷째, 지방자치단체의 재정운영은 중앙정부에 비해 주민 대표성이 보다 직접적으로 더욱 근접된 입장에서 반영될 수 있다. 중앙정부나 지방자치단체의 관계에서 본다면 교육재정은 국가재정의 일부로 국가나 지방자치단체가 특정 분야에 지원하는 재정으로서 정부나 지방자치단체가 교육활동을 영위하는데 필요한 경비를 일정한 절차에 따라 조달하고 지출하여, 이를 관리하는 공공회계절차에 관한 행위로 규정할 수 있다.

교육재정은 국민 개개인의 삶과 밀접한 관련이 있는 교육이라는 특수한 활동을 지원하는 공공 경제활동이라는 점에서 다음과 같은 몇 가지 특성을 지니고 있

다.5)

1) 고도의 공공성

인간이 교육이라는 수단을 통해서 자기계발을 도모하고, 삶에 필요한 사회·경제적인 조건 확보가 가능하다고 보는 사회적 관점에서 교육재정은 공공성을 가지고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 국민과 주민의 삶의 질을 향상시키고, 복리증진을 위해서 교육활동에 소요되는 경비를 부담한다. 따라서 인간의 삶의 가치를 실현할 수 있도록 하는 교육의 본질적 기능은 물론 사회와 국가 전체에 미치는 영향에 비추어 볼 때 다른 어떤 분야의 투자보다 교육재정의 투자는 고도의 공공성을 가진다고 할 것이다.

2) 투자 효과의 불가시성(不可視性)

교육에 대한 투자 결과는 직접적, 가시적으로 나타나는 것이 아니라 국민 개개인의 인격도야, 기능연마, 기술축적 등 무형적 자산으로 나타나는 것이 특징이 있다. 국방·경찰·보건부문 등은 직접적으로 국가의 질서유지와 국민의 재산과 생명을 보호하는 기능이므로 그 성질상 긴급을 요하는 예산의 우선순위 면에서 강조되는 반면, 교육재정은 상대적으로 긴박성이 덜하여 항상 삭감의 대상이 되기 쉽고 경제성과 효율성의 논란을 일으키기 쉽게 된다.

이와 같이 전통 경제학적 관점에서 교육에 대한 투자회수가 장기적이고 계량화하기 힘들다는 점 때문에 타 부문의 재정투자에 비해 비생산적이라고 생각하기 쉽다. 그러나 21세기에 들어서 디지털 관련 기술혁신이 가속화되고 지식기반 경제로 전화되면서 우수한 인적자원개발이 국가경쟁력의 원천으로 강조됨으로써 국가 재정운용계획에 있어서 새롭게 관점의 전환이 요구되고 있다.

3) 투자의 영속성

교육에 대한 투자는 도로 건설, 교량 건설, 공공시설물 건축과 같은 일반재정사업이나 민간부문의 재화 생산 등과 같이 단기간 투자로 효과가 나타나는 것이 아니라 지속적이고 장기적인 투자가 요청되고 있다.

5) 정현석.(2008). 지방교육재정 배분의 공정성에 관한 연구, 전남대학교 박사학위논문, pp.10-11

교육재정은 정치·경제·사회·문화·기술 등 다른 분야의 발전에 기초되는 인적자원 개발에 필요한 근원적인 투자재로서 보다 큰 의미를 가진다고 할 것이다. 이와 같은 교육재정 투자의 영속성으로 인해서 그 소요경비를 국가나 지방자치단체가 부담하고 있는 것이다.

4) 외부성

(1) 외부효과의 개념⁶⁾

외부효과에 관한 학문적 논의는 마샬(Marshall)에서 출발한다. 마샬은 규모의 경제를 설명하면서 대규모 생산의 법칙이 존재하는 이유를 기업 내부적 요인과 기업 외부적 요인으로 나누고, 후자를 외부경제(external economies)라고 불렀다. 따라서 마샬이 말하는 외부성의 개념은 현대적 의미와는 상당한 차이가 있다.⁷⁾

현대적 의미의 외부효과는 일반적으로 사회적 한계편익(msb, marginal social benefit)이 개인적 한계편익(mpb, marginal private benefit)보다 큰 경우를 말한다. 이와 같이 과급효과(spill over)를 발생시키는 재화나 서비스의 생산과 공급을 시장기능에만 맡겨두면 자원배분의 비효율성이 발생한다. 외부성은 생산과 소비를 위한 의사결정에 반영되지 않기 때문이다.

예를 들어 대학교육을 받게 되면 소득의 증가와 사회적 신분상승이 가능해진다. 그러나 교육은 직접소비자인 학생이나 부모가 느끼는 만족 이외에도 과학·기술, 문화, 사회질서 등 여러 측면에서 긍정적인 과급효과를 가져온다. 연구개발의 결과로 얻을 수 있는 지식과 기술도 개발당사자 이외의 기업과 사회전반에 간접적으로 기여할 수 있다는 점에서 외부성이 있다.

(2) 교육의 외부효과와 정부지원⁸⁾

교육의 긍정적 외부효과는 고등교육뿐만 아니라 초중등 교육시장에서도 나타나는데, 초등교육은 교육수요자에게 읽고, 쓰고, 셈하는 기초지식 이외에 바람직한 사회구성원으로 성장할 수 있는 기초적 소양을 연마할 수 있는 기회를 제공

6) 김종순.(2001). 지방재정학 p.60-61

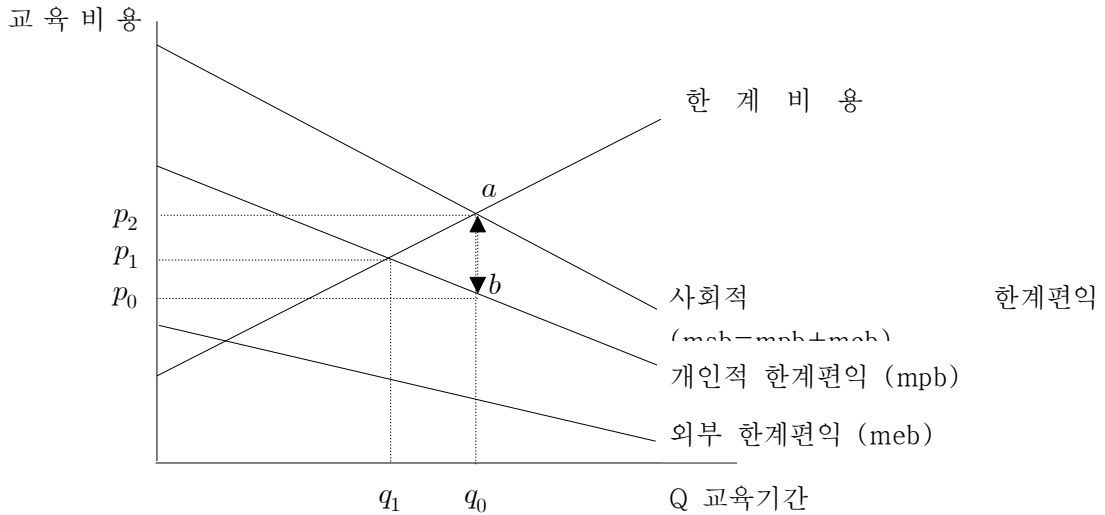
7) Alfred Marshall, The Postwar Literature on Externalities : An Interpretative Essay, The Journal of Economic Review, v.9(March 1971). 재인용

8) 민기.(2004). 참여정부의 지방분권정책이 지방교육재정에 미치는 영향. p.800-802

해 주기 때문에 초등교육 수혜자가 받는 개인적 효용보다 국가나 사회가 받는 사회적 효용이 더 크게 나타난다. 그러나 교육단계가 높아짐에 따라 그 효용의 범위와 규모는 더 확대된다. 예를 들어 대학교육을 받게 되면 소득의 증가와 사회적 신분 상승이 가능해져 교육은 교육서비스 소비자인 학생과 부모에게 일차적 편익을 제공한다. 이와 함께 고등교육을 받은 고급 인력들은 연구·개발을 통해 최첨단 산업기술을 개발하여 자신이 속한 기업과 국가의 발전뿐만 아니라 인류사회 발전에 기여한다. 이와 같은 교육의 속성으로 인해 교육 수요자인 학생과 학부모는 자신들에게 귀속되는 개인적 편익만을 기준으로 교육에 대한 지불용의 가격을 결정하고, 본인 이외의 지역사회나 국가에 파급되는 효과에 대해서는 비용을 지불하려고 하지 않는다. 이로 인해 교육을 민간의 결정에 맡길 경우 그 투자량이 사회의 적정량보다 적게 나타나는 경향이 있다. 특히, 외부효과의 규모와 범위가 크게 기대되는 교육 분야 일수록 그 투자규모도 크고, 수익을 창출해 내는데 까지 소요되는 교육투자의 회임 기간이 길어 개인들에게 교육투자를 맡길 경우 사회적으로 바람직한 수준보다 적게 투자하게 된다.

<그림 2-1> 그래프에서 나타난 것과 같이, 어떤 개인 A는 교육에 대한 한계비용(mc, marginal cost)과 개인적 한계편익 (mpb, marginal private benefit)이 일치하는 만큼의 교육비용 p_1 을 지불하고 q_1 만큼의 교육을 받으려 할 것이다. 그러나 사회는 개인 A의 교육을 통해 파급되는 긍정적인 외부효과로 인해 외부한계편익(meb, marginal external benefit)을 받게 되어 사회적 한계편익은 msb(marginal social benefit, $msb=mpb+meb$)가 된다. 따라서 이 그림은 사회에 파급되는 외부효과를 고려한 사회적 한계편익과 일치하는 바람직한 교육기간은 q_0 가 되어야 함을 나타내고 있다.

<그림 2-1> 외부효과와 정부지원⁹⁾



자료: 민기(2004).

그러므로 개인의 결정에 의해 교육기간을 결정하는 것보다 정부의 지원을 통해 교육기간을 q_1 에서 q_0 만큼 확대 공급하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부가 a b ¹⁰⁾만큼의 보조금을 지급하면, 학부모가 지불하는 실제가격은 p_1 에서 p_0 로 줄어들어 교육소비량은 $(q_0 - q_1)$ 만큼 증가하게 된다. 이를 피구비안 보조금(Pigouvian subsidy)이라고 부른다(Rosen, 1995). 특히 이러한 경우는 대학교육 뿐만 아니라 연구개발 분야에서 동일한 현상이 나타나는데 연구개발 분야의 실증연구에 의하면 연구개발 투자에 대한 개인적 편익은 전체 편익의 20-30%에 불과하고 나머지는 사회적 편익으로 귀속되는 것으로 나타났다(Nadiri, 1993). 이와 같은 논리에 의해 교육시장에 대한 정부의 개입이 정당화 되고 있다. 따라서 중앙정부가 외부효과에 상응하는 보조금을 지방교육자치단체에 이전하여 사회적으로 적정교육서비스 생산량을 지방교육단체가 달성시킬 수 있도록 지원한다(정진현, 2006: 25).

9) 그래프에서 한계비용(mc)은 교육기간이 늘어남에 따라 단위 교육당 증가하는 비용이 많아지기 때문에 우상향이며, 개인적 한계편익(mpb)과 외부 한계편익(meb)은 교육기간이 늘어남에 따라 개인에게 귀속되는 한계편익은 점차적으로 줄어들기 때문에 우하향임. 사회적 한계편익(msb)은 개인적 한계편익(mpb)과 외부 한계편익(meb)의 합이기 때문에 우하향임.

10) ab는 외부 한계편익에서 나타나는 a'b'와 일치함.

5) 사양효과(Option Value)

교육을 받은 개인은 인적자본(human capital)의 축적을 통해 생산성을 증대시키고 이러한 생산성 증대는 개인의 가치와 소득 향상을 이룰 수 있다고 본다. Denison(1985)은 교육을 많이 받은 사람은 그렇지 못한 사람보다 생산성이 높고, 지속적인 교육상승은 새로운 기술의 변화와 노동의 유연성을 제고시켜 국민소득 증가에 기여하고 있음을 분석하였다. 특히 교육 수준이 높은 사람은 새로운 아이디어나 행동양식에 대해 수용을 쉽게 하고 스스로의 학습능력이 높아 가장 효율적인 생산방법을 사용한다. 그러나 이처럼 높은 수준의 교육을 받기 위해서는 반드시 이전의 하위단계 교육을 이수한 사람만이 다음 단계의 더 높은 수준의 교육을 받을 수 있는 기회를 갖게 되는데 이를 교육의 경제적 사양효과(option value)라고 한다(Comay 외,1973). 예를 들면 고등학교 교육의 사양효과란 고등학교 졸업자가 얻는 소득보다는 대학에 진학할 수 있는 기회를 의미하며, 대학교육을 받을 수 있는 기회를 가짐으로써 기대되는 수익 등을 포함하는 것으로 본다. 이러한 교육의 사양효과는 교육서비스 소비자의 사적 투자뿐만 아니라 교육에 대한 국가의 투자나 지방정부의 투자에 의해서도 많은 영향을 받게 된다(민기, 2004).

제 2절 지방교육재정의 구조

우리나라의 재정은 국가재정(중앙재정)과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반지방재정과 지방교육재정으로 구분되어 진다. 일반자치와 교육자치가 이원화된 지방자치구조 하에서 일반지방재정과 지방교육재정 역시 최소한의 연계를 바탕으로 엄격하게 분리·운영되고 있다.

「지방교육자치에 관한 법률」 제38조는 ‘시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다’ 라고 규정하고 있다. 시·도교육청은 교육재원조달을 위한 과세권을 갖지 못하며, 지방자치단체가 징수한 지방교육세를 지방자치단체 교육비특별회계를 통하여 전액 수령하고, 중앙정부로부터는 지방교육재정교부금을 지원받고 있다. 또한 시·도세의 법정전입금, 시·도 및 시·군·구의 보조금 등이 일반재정에서 교육재정으로 지원되고 있다.

<표 2-1> 지방교육재정 세입구조

지방교육재정	국가지원금 (교육비 특별회계)		지방교육 재정교부금	보통교부금	당해연도 내국세 총액의 20.27%의 100분의 96, 당해연도 국세분 교육세	
				특별교부금	당해연도 내국세 총액의 20.27%의 100분의 4	
			국고보조금		국고사업 보조금	
	지방자치 단체 지원 금	법정 전입 금	지방교육세	① 취득세의 납세의무자 ② 등록에 대한 등록면허세 (자동차에 대한 등록면허세는 제외)의 납세의무자 ③ 레저세의 납세의무자 ④ 담배소비세의 납세의무자 ⑤ 주민세 균등분의 납세의무자 ⑥ 재산세의 납세의 무자 ⑦ 비영업용 승용자동차에 대한 자동차의 납세 의무자		
			시·도세 전입금	목적세를 제외한 시·도세 총액의 3.6~10%: 특별시 10%, 광역시 및 경기도 5%, 기타 3.6%		
			담배소비세	특별시·광역시 담배소비세액의 45%		
			학교용지 부담금	학교용지 확보 등에 관한 특별법 제4조에 의한 일반 회계부담 학교용지 매입비		
		비법 정전 입금	공공도서관 운영비 등	지방교육재정교부금법 제11조제7항에 의한 경비 보 조: 공공도서관 운영비, 학생급식비 및 급식 시설지 원금, 교육정보화사업, 기타교육협력사업 등		
	자체수입 (교육비특별 회계수입)		입학금 및 수업료, 기부금, 재산수입, 이월금. 지방교육채, 잡수입 등 학교운영지원비, 수익자부담경비, 학교발전기금 등			

자료 : 민기(2011).

지방교육재정 세입은 <표 2-1>과 같이 크게 국가지원금(중앙정부 이전수입)과 지방자치단체 지원금(지방자치단체 이전수입), 그리고 자체수입(지방자치단체 교육비특별회계 부담수입)과 지방채 등으로 구성된다.

국가지원금은 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성되는데, 거의 대부분(99%이상)이 교부금이며 국고보조금이 차지하는 비중은 매우 작다. 지방재정교부금은 당해연도 내국세 총액의 20.27%와 당해연도 국세분 교육세 전액을 재원으로 하며, 지방교육재정교부금 중 100분의 96은 보통교부금이며 100분의 4는 특별교부금이다(지방교육재정교부금법 제3조). 국고보조금은 교육관련 국가 시책사업을 수행할 때 중앙부처로부터 지원받는 금액이기 때문에 사업에 따라 그 금액의 규모가 매년 다르다.

보통교부금은 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 교육청에

그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부된다. 교육청_i의 보통교부금은 (식.1)과 같다.

$$\text{보통교부금}_i = (\text{기준재정수요액}_i - \text{기준재정수입액}_i) \quad (\text{식.1})$$

기준재정수요액은 교직원 인건비 등 교육재정 수요 항목별로 교육청의 기본적인 재정수요를 산정한 것이고, 기준재정수입액은 지방교육세와 법정전입금 등 교부금 이외 주요 세입항목의 수입금액을 합한 것이다.

기준재정수요액은 (식.2)와 같이 교직원 인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지 지원비, 학교 시설비, 유아 교육비, 방과후 학교 사업비로 구분하여 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 하고, 거기에 재정결함 보전수요와 자체노력 수요 등을 합산한다. 재정결함 보전수요 측정단위로는 지방교육채 상환과 민자사업 지급금이 있으며, 자체노력 수요 측정항목에는 학교·학급 통폐합 및 신설 대체 이전(移轉) 지원, 학교신설 민관협력 확대, 자율형 사립고등학교 지정에 따른 공립 일반고등학교 지원, 외부로부터의 교육투자유치, 고등학교 학업중단학생비율, 특성화고등학교 체제개편지원 등 총 6개 항목이 포함된다.

$$\text{기준재정수요액}_i = \text{기초수요액} + \text{보전수요액} \pm \text{자체노력} \quad (\text{식.2})$$

기준재정수입액은 지방세를 재원으로 하는 전입금 즉, 지방교육세와 시·도세 전입금, 수업료 및 입학금 수입액의 85%(읍·면 지역 및 도서벽지 학교와 특성화고는 70%), 시·도의 일반회계에서 부담하도록 되어 있는 학교용지부담금 전액으로 구성된다.

보통교부금은 ‘기준재정수요액’과 ‘기준재정수입액’을 공식에 의해서 전액 보전해 주는 구조이다. 이 구조는 ‘기준재정수입액’이 감소하는 교육자치단체 또는 ‘기준재정수요액’의 증가율이 ‘기준재정수입액’ 증가율보다 큰 교육자치단체는 그 차액을 자동적으로 보전 받을 수 있도록 설계되어 있다.¹¹⁾

지방자치단체 지원금은 지방교육재정교부금법 제11조에 의해 지방자치단체 일반회계에서 교육비특별회계로 전입되는 것을 말하는데, 지방교육세 전입금과 담배소비세 전입금, 시도세 전입금, 학교용지 부담금, 기타 전입금으로 구성된다. 이 중 기타 전입금을 제외한 모든 전입금은 재원의 종류와 규모가 법률로 정해진 법정전입금이며, 기타 전입금만 지방자치단체가 자율적으로 지원하는 비법정 전입금이다.

지방교육세는 지방교육재정 확보를 위해 2001년에 신설된 지방세로 본세에 부가되는 세금(surtax)이다. 지방세법 제151조에 의거 지방교육세의 과세표준과 표준세율은 취득세(부동산, 기계장비, 항공기 및 선박취득)액의 20%, 등록에 대한 등록면허세액의 20%, 레저세액의 40%, 주민세 균등분의 세액의 10%(다만, 인구 50만 이상의 시에서는 100분의 25로 한다.), 재산세액의 20%, 자동차 소유에 대한 비영업용 승용자동차세액의 30%, 담배소비세액의 50%이다.

담배소비세 전입금은 특별시, 광역시 담배소비세액의 45%를, 시·도세 전입금은 목적세를 제외한 시·도세 총액의 3.6~10%(서울특별시 10%, 광역시 및 경기도 5%, 그 밖의 도 및 특별자치도 3.6%)이다.

학교용지일반회계부담금은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 의해 시·도가 학교용지매입비의 1/2을 지원하는 법정의무경비이다.

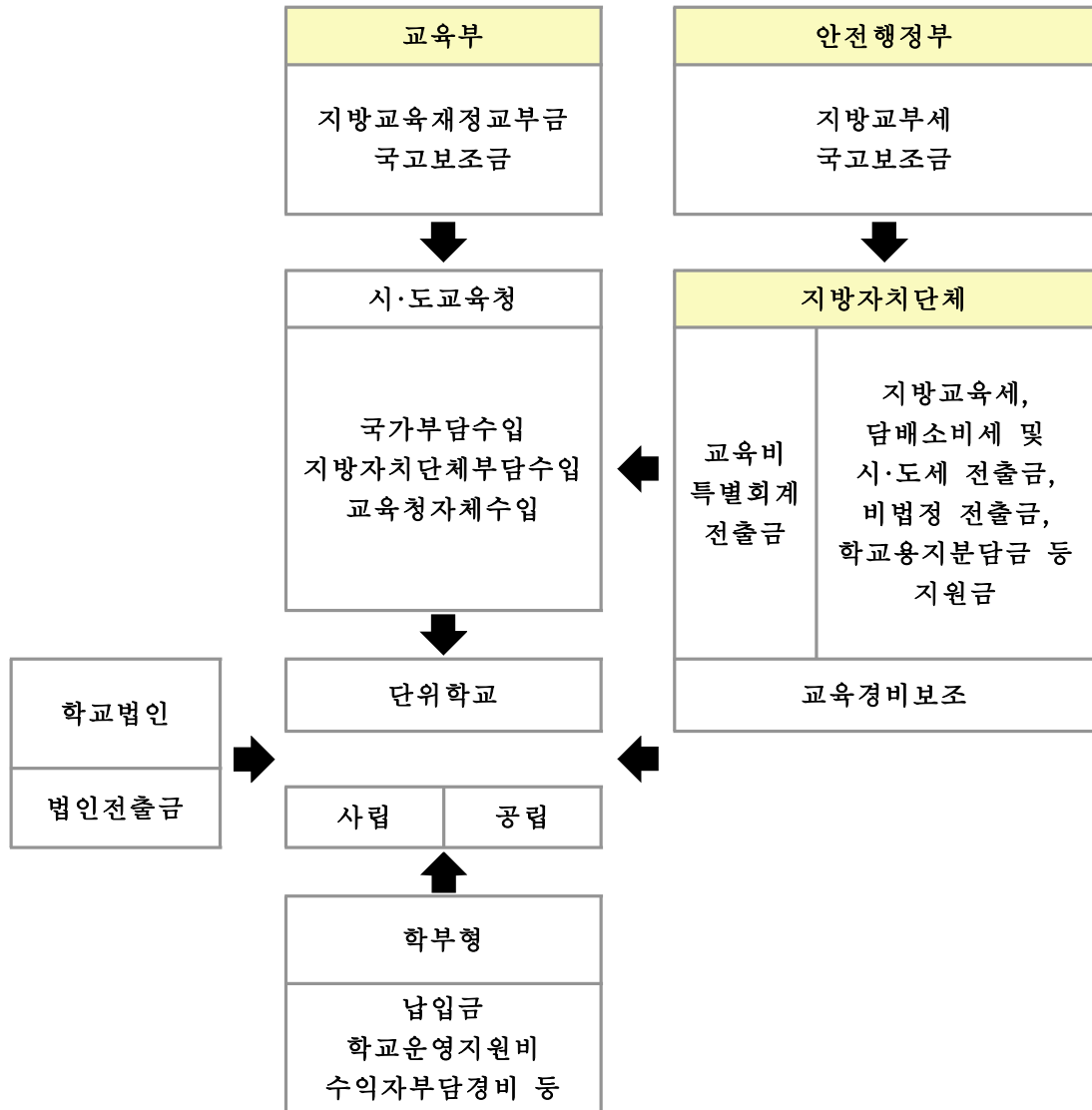
비법정전입금은 법규로 정해져 있지 않으나 사업의 연계필요에 따라 광역 및 기초자치단체가 교육비특별회계로 지원하는 경비이다.

자체수입은 학생이 납부한 납입금과 재산수입 등 지방교육자치단체가 자체적으로 징수·확보하는 수입을 말한다. 교수·학습 활동 수입에는 입학금, 수업료, 지난년도 수업료, 기숙사 및 급식이 있으며, 행정 활동 수입에는 토지 사용료, 시설물 사용료 등의 사용료와 검정수수료, 제증명 수수료 등의 수수료 수입 등이 있다. 자산수입은 토지, 건물의 자산임대 수입과 토지 매각 등의 자산매각대가 있으며, 이자수입은 예금이자 등이 있으며, 변상금, 위약금, 연체료 등의 잡수입과 전년도 결산 결과 발생한 순세계잉여금과 보조금 사용 잔액의 이월금이 있다.

11) 민기.(2011). 보통교부금 법정률 제도 하에서의 제주도 교육재정 확충 전략. p.8-10.

지방교육재정 재원별 세입예산에 대한 설명은 <표 2-2>에, 지방교육재정 흐름도는 <그림 2-2>를 통해 설명해두었다.

<그림 2-2> 지방재정과 지방교육재정의 구조와 관계



자료 : 지방행정연수원 / 시·도 공무원교육원(2014)

<표 2-2> 재원별 세입항목의 구성

재원별 항목	설명
중앙정부가전수입	<p>○ 국가가 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재정을 지원하기 위해 지급하는 교부금으로 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성</p> <p>- 지방교육재정교부금 중 보통교부금 : 내국세 20.27%의 96/100 금액과 교육세 전액으로 조성. 자금의 용도가 지정되지 않고 총액으로 지방에 배분되는 일반보조금</p> <p>- 지방교육재정교부금 중 특별교부금 : 내국세 20.27%의 4/100금액으로 조성. 사용용도가 구체적으로 정해진 특정보조금</p>
지방자치단체이전수입	<p>○ 시도교육청이 16개 시·도로부터 지원받는 재정자금</p> <p>○ 지방교육세, 담배소비세전입금, 시·도세전입금, 학교용지일반회계부담금, 지방자치단체비법정전입금으로 구성</p> <p>- 지방교육세: 등록세액 20%, 재산세액 20%, 자동차세액 30%, 균등할주민세액 10-25%, 담배소비세액 50%, 레저세액 40%</p> <p>- 담배소비세 전입금 : 특별시·광역시 담배소비세액의 45%</p> <p>- 시·도세 전입금 : 목적세를 제외한 시·도세 총액의 3.6~10%(서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타지자체 3.6%)</p> <p>- 학교용지일반회계부담금 : 시·도의 학교용지매입비부담금은 「학교용지확보등에 관한 특별법」에 의해 시·도가 학교용지매입비의 1/2을 지원하는 법정의무경비. 학교용지부담금, 개발 부담금, 취득세·등록세수입 등을 기본재원으로 하여 조달</p> <p>- 비법정전입금 : 법규로 정해져 있지 않으나 사업의 연계필요에 따라 광역 및 기초자치단체가 교육비특별회계로 지원하는 경비. 도서관운영비, 급식시설·설비사업보조금, 교육정보화사업, 기타 교육협력사업 등의 항목</p>
지방자치단체 교육비특별회계부담수입	<p>○ 교수-학습활동 수입 : 입학금, 수업료 등의 기본적 교육수입과 기숙사 및 급식, 평생학습수입 등의 선택적 교육수입</p> <p>○ 행정활동수입 : 토지사용료, 시설물사용료, 입장료, 검정수수료, 제증명수수료 등의 사용료 및 수수료 수입과 특별재정수요에 대한 특별부과금 및 분담금</p> <p>○ 자산수입 : 토지, 건물, 기타자산 임대수입 등의 자산임대수입과 토지매각, 건물매각, 기계장치매각, 유형 및 무형자산매각 등의 자산매각대</p> <p>○ 이자수입 : 예금이자, 법인세 환급금</p> <p>○ 잡수입 : 변상금, 위약금, 연체료, 과태료 및 기타 제재금 등</p> <p>○ 이월금 : 전년도 결산 결과 발생한 순세계잉여금, 보조금 사용 잔액</p>
지방교육채	<p>○ 지방재정법 제11조의 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무</p> <p>○ 교육부 장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방교육채를 발행함</p>
주민(기관)부담금 등 기타	<p>○ 주민·기관 등의 분담금, 기부금, 지원금으로 구성</p>

자료 : 국회예산정책처(2014.12).

제 3절 지방교육재정과 일반지방재정의 재원조달체계 비교

앞서 본 바와 같이 지방교육재정은 중앙정부와 지방자치단체의 이전수입이 95% 육박할 정도로 외부로부터 이전재정을 통해 조달하고 있다. 이는 일반적으로 논의되는 재정자립도 개념(총 세입 대비 자체수입 비중)에 따르면 5% 정도의 매우 낮은 자립수준을 의미한다. 이러한 현상의 근본원인은 지방교육재정의 구조를 결정하는 중앙·지방정부간 재정관계(inter-governmental fiscal relations)가 이전재정을 중심으로 구조화되었기 때문이다.

일반지방재정은 조세와 재정이전제도를 근간으로 하면서 기타 재정제도가 부수적으로 활용되는 구조이다. 즉, 자치단체들은 독자적으로 수입을 확보할 수 있는 각종 지방세와 세외수입 항목들을 보유하면서 또한 상위정부로부터의 교부금과 보조금 등의 재원조달 경로를 갖고 있다. 이에 반해 지방교육자치단체들은 독자적인 안정적인 지방세목을 확보하지 못한 채, 중앙정부의 재정이전제도에만 전적으로 의존하는 재정체제를 갖고 있다.

지방교육재정을 조달하는 방식은 국가별로 다른데, 미국과 같이 교육자치단체가 과세권(taxing power)을 보유하면서 이전재정수단을 활용하는 국가들이 있는가 하면, 우리나라와 같이 전적으로 국가의 이전재정에 의존하는 국가들도 있다. 우리나라는 일반행정과 교육행정을 완전히 분리시킨 미국의 교육구(school district)와 유사하지만, 미국은 과세권을 갖는데 반해 우리는 그렇지 못해 큰 차이가 있다. 이러한 차이는 양국의 지방교육자치단체의 재정자주성 차이로 이어지고, 나아가 교육행정의 자율성 격차로 확장된다.

일반적으로 용도가 정해지지 않는 일반 보조금(general grant)은 수혜 지방정부가 보조금을 원하는 곳에 자유롭게 사용할 수 있기 때문에 지출 자율성을 보장하는 제도로 간주된다. 그러나 일반보조금은 지방자치단체가 재원규모를 일정 수준 조절할 수 있는 지방세와 달리 지방이 재원규모를 조절할 수 없는 한계를 지닌다. 이러한 점에서 볼 때, 지방교육재정교부금¹²⁾은 지방의 지출자율성은 보장

12) 지방교육재정교부금은 다양한 지방공공서비스의 공급에 사용되는 지방교부세와 달리 교육서비스에 한해 재량적으로 사용되는 일종의 '교육포괄보조금(education block grant)'이라고 할 수 있다. 즉 지방교부세는 그 돈을 일반행정, 환경, 사회복지, 지역개발, 교육 등 모든 부문에 사용할 수 있지만, 지방교육재정교부금은 교육부문에만 국한해서 재량적으로 사용할 수 있기 때문이다

해 주지만 수입 자율성은 보장해 주지 못하는 한계를 지닌다.

지방교부세와 지방교육재정교부금은 기본적으로 도입목적, 개념, 기본구조, 운영 방식 등이 유사하다. 지방교부세는 중앙정부가 지방자치단체의 부족한 재정을 지원하고 지방자치단체 간에 존재하는 재정불균형을 완화시킬 목적으로 운영된다(지방교부세법 제1조). 그리고 지방교육재정교부금은 중앙정부가 지방교육자치단체의 부족한 재정을 지원해줌으로써 교육의 균형발전을 도모함을 목적으로 한다(지방교육재정교부금법 제1조). 또한 양자는 보통교부세(금)와 특별교부세(금)로 구성되며, 그 비중과 기능 역시 유사하다. 다만, 지방교부세가 지방행정의 모든 분야를 대상으로 하지만, 지방교육재정교부금은 초중등교육 관련 서비스에 한정해서 자금이 사용되는 점이 다르다. 물론 배분공식과 내용, 배분기능 면에서도 차이가 존재한다. 지방교육재정교부금은 지방교부세에 비해 재정 형평화보다는 재정지원에 치중하고 있다.

따라서 현재와 같이 지방교육재정이 전적으로 지방교육재정교부금에 의존하는 상황에서는 교육자치단체가 새로운 지역수요에 탄력적으로 대응할 수 없고, 경우에 따라서는 자신의 선호정책을 포기하거나 중앙정부의 눈치를 봐야 하는 상황이 발생한다. 그리고 과도한 재정의 의존구조는 교육서비스의 성과, 주민의 재정 부담 의식, 교육자치단체의 재정 책임성(fiscal accountability)을 동시에 저하시키는 요인으로 작용한다. 아울러 교육자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)와 연성예산제약(soft budget constraint)¹³⁾ 현상을 초래할 가능성이 있다.

다.

13) 유사시 중앙정부의 재정지원을 기대할 수 있다는 것은 지방정부가 직면해 있는 예산제약이 연성예산제약(soft budget constraint)의 성격을 갖는다는 것을 뜻한다. 딱딱한 예산제약이 아니라 느슨한 예산 제약이라는 뜻에서 연성예산제약이라는 이름을 붙여졌다. 문제가 생겨도 중앙정부가 구제해 줄 것이라고 기대하는 지방정부는 한 푼이라도 더 아껴쓰려는 태도를 갖지 않는다. 그렇기 때문에 연성예산제약의 존재는 지방정부의 방만한 재정운동을 부추기는 요인이 된다.

<표 2-3> 일반지방재정과 지방교육재정의 비교

구분	일반지방재정	지방교육재정
재원조달시스템 (세입)	- 과세수입(지방세, 세외수입) * 과세권(taxing power) 행사 - 이전재정수입(중앙, 광역자치단체)	- 자체수입(학생 수업료 등) * 과세권 없음 - 이전재정수입(중앙, 시·도 등)
지방채 발행	- 자본지출에 한해 발행 - 총액한도승인제도 * 채무변제 역량(capacity) 보유 * 주민부담, 주민투표 없음	- 교육분야 자본지출 - 기채승인제도 - * 채무변제 역량 취약 * 주민부담, 주민투표 없음
지출대상/ 서비스 공급주체	- 지방공공서비스 전반 * 지방자치단체 중심 공급	- 교육서비스 국한 * 단위학교 중심 공급
구조	- 보통교부세, 특별교부세 - 분권교부세, 부동산교부세	- 보통교부금, 특별교부금
재원	- 내국세 연계(내국세 수입의 19.24%)	- (내)국세 연계(내국세 수입 20.27%와 교육세 전액)
기능 및 역할	- 지방자치단체 재정지원, 재정형평화(법적, 본원적 기능) - 정부정책 구현(부수적 기능)	- 지방교육자치단체 재정지원, 균형교육발전(재정형평화): (법적, 본원적 기능) - 정부정책 구현(부수적 기능)
배분방식	- 배분공식 사용(보통교부세) - 재정부족 충족방식(gap-filling) : 기준재정수요, 기준재정수입 비교 * 부족액의 상당부분(80-90%) 충당 - 재정수요, 재정능력 동시 반영 * 직접적 재정능력 반영	- 배분공식(보통교부금) - 재정부족 충족방식 · 기준재정수요, 기준재정수입 비교 - * 부족액 전액 충당 · 기준재정수요, 재정능력 동시 반영 - * 간접적 재정능력 반영
성격	- 일반 용도 지출, 일반 보조금	- 지방교육관련 용도 지출, 교육포괄보조금
재정효과	- 소득효과와 대체효과 존재 - 지역경제 파급효과 상당함 * 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산제약(soft budget constraint) 가능성	- 소득효과와 대체효과 존재 - 지역경제 파급효과 상당함 * 도덕적 해이, 연성예산제약 가능성
관리주체	- 안전행정부	- 교육부
수혜대상 및 기타	- 시·도, 시·군(자치구 제외) - 불교부단체 있음(* 자격 배분) - 인센티브 장치 있음 - 지방채 보전장치 없음	- 광역자치단체(시·도 교육청) - 불교부단체 없음(* 보편적 배분) - 인센티브 장치 없음 - 지방채 보전장치 있음

자료 : 임성일·손희준(2011)

제 4절 지방교육재정 선형연구 검토

지방교육재정의 확충을 위한 연구는 매우 다양하게 이루어지고 있다. 교육재정에 관한 일반 연구동향에 관한 연구를 비롯하여 해외운영 사례, 교육재정 현황분석 및 개선 연구 등 다양하게 제시되고 있다. 여기서는 이들 선형연구를 크게 외국사례 등 동향분석 연구, 지방재정과 교육재정의 관계 연구, 지방교육재정의 실태 및 개선방안 연구로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 해외사례 등 동향분석 관련 연구

김동건(1997)은 미국의 지방교육재정제도를 분석하고 우리나라에 주는 시사점을 도출하고 있다. 미국에서는 주정부가 교육재정에 깊이 관여하고 있으며, 지방정부와 학교구가 재산세와 같은 지방세를 공동 관리하고 있다는 점을 주목하고 있다. 지방재정과 교육재정이 연계되어 거시적 측면에서 재정운용의 효율성과 형평성을 강화하여 지방행정과 교육행정의 통합 내지 연계강화를 주장하였다.

엄태호·이석환(2011)은 미국 특별지방정부 중 하나인 학교구를 대상으로 뉴저지 주의 교육재정제도의 변화가 효율성과 형평성에 미치는 영향을 분석하여 양자간의 관계에 대한 실증 분석 결과를 제공하였다. 분석 결과, 뉴저지 주의 지방간 재정지원 제도의 변화는 학교구의 효율성과 형평성에 모두 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 재정지원 제도의 변화가 재산세율 조정, 예산 결정 및 재정 운영 등의 변화를 가져올 수 있다는 점을 시사하고 있다.

고선·구균철(2013)은 유럽의 교육재정제도 연구 보고서를 통해 유럽 주요국의 교육재정제도를 개관하고 있다. EU 및 OECD 자료를 바탕으로 유럽 주요국의 교육제도와 각국 교육재정의 공통점과 차이점을 발견할 수 있는지 살펴보았다. 각국의 서로 다른 제도는 교육제도가 형성되고 발전해 온 역사적 배경이 서로 다르며, 최근 이루어지고 있는 교육재정제도의 개혁 및 변화 역시 각국의 서로 다른 사회적 정치적 환경으로부터 기인하는 것으로 판단된다. 하지만 공통적으로 단위학교의 재량권을 확대하는 방향으로의 개혁 흐름이 나타나기도 한다. 학교

책무성 강화에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있음을 보여준다.

국회예산정책처(2012)는 지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요에 관한 연구에서 16개 시도교육청의 최근 5년간 교육비특별회계 집행내역을 조사하여 세입·세출 항목의 변화추이를 분석하였으며 OECD 회원국을 중심으로 사례를 조사·비교하여 중앙정부이전수입 중 지방교육재정교부금의 적정 규모 도출에 관해 다음과 같은 정책적 제언을 하였다. 현재 우리나라의 경우 GDP에서 교육부문 공공지출이 차지하는 비중은 4.97%인 반면, OECD의 경우 5.85%로 아직도 부족한 지출되고 있는 상황에서 현재 지방교육재정교부금의 규모는 더 많이 증가해야 할 것으로 예상된다. 지방교육재정교부금은 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분 보전을 위해 2010년 20.27%로 인상하였다. 내국세는 경제성장률과 밀접한 관계가 있으므로 최근 불경기를 대비할 수 있는 대책마련이 시급하며, 교육의 질적 향상과 OECD 국가의 평균 수준에 도달하기 위해서 지방교육재정교부금의 규모는 축소보다 확대되어야 할 것으로 판단하였다.

2. 지방재정과 교육재정의 관계 관련 연구

임성일·손희준(2011)은 현행 지방교육재정은 의존재정에 절대적으로 의존하고 있어 재정의 자주성이 낮고, 변화하는 지출수요에 탄력적으로 대응하지 못하며 일반재정과 지방교육재정 간 제도적 연계성이 없이 운영되고 있는 문제점을 지적하였다. 현재의 지방교육재정의 개선을 위한 장·단기 대안으로 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정 간의 정책연계를 최대한 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 장기적으로는 양 부문을 통합하는 방안을 제시하였다. 중·단기 접근방안으로는 첫째, 지방교육자치단체가 지방세 부과권을 확보하는 것이고, 둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계성을 크게 강화하며, 셋째, 지방재정과 지방교육재정 간의 정책 및 자금 활용 연계성을 강화하는 방안을 제시하였다.

김민희(2011)는 지방교육자치와 재정분권화 논의를 살펴보고 일반자치단체의 지방교육재정 지원 현황과 문제점, 일반자치단체의 지방교육재정 지원 유형 및 차이 분석을 하였다. 지방재정과 교육재정의 관계에 있어서 우선, 일반자치단체의

지방교육재정지원 방향은 안정적인 교육재정확보를 위해 협력적 거버넌스 구축이 필요하다. 그리고 지방자치단체의 책무성을 강화하기 위해서는 시·도간 협력체제를 긴밀하게 구축하고 지방교육예산 편성·심의과정에서 시·도지사와 교육감의 상호 협의를 제고할 것을 제언하고 있다.

김재훈(2012a)은 기존 연구들이 갖는 문제점과 한계를 인식하면서 지방교육재정 협력관계의 중요성, 협력이 효율적으로 이루어지기 어려운 구조적 문제점을 진단하고, 이를 토대로 지방자치단체와 시도교육청 간의 재정협력관계를 분석하고 그에 따른 정책적 방안을 제시하고 있다. 단기적 개선방안으로 시도 및 시도교육청 간의 예산협의 활성화, 복잡한 협의기구 정비, 시군구의 시도교육청에 대한 비법정전입금 개선, 시도 법정전출금의 규칙적인 전출에 관한 법령규정 제정을 제안하고 있다. 중장기적 정책방안으로 시도지사-교육감 러닝메이트제, 시도지사에게 대한 교육부단체장 임명제를 제안하였다.

3. 지방교육재정의 실태 및 개선방안 관련 연구

김금주(2002)는 현행 지방교육재정 현황과 구조, 문제점을 제시하여 지방교육재원을 확보를 위해 지방자치단체의 전입금 확대, 교육세제 개선 및 세율상향조정, 지방교육재정교부금의 교부율 상향조정, 교육수요자로부터의 재원확보, 인센티브의 도입을 주장하였으며, 지방교육재정의 효율화를 위해 재정자치권의 강화, 지방자치단체의 책무성 제고, 지방교육재정의 효율성 제고, 지방교육재정 배분방식의 개선과 지방재정과 교육재정의 통합을 제시하였다.

안종석(2012)은 현행 지방교육재정교부금제도는 교부금 규모와 학생 수는 매우 밀접한 관계임에도 불구하고 현행 교부금은 학생 수와 무관하게 내국세의 일정 비율에 의해 결정되는 점을 지적하고 있다. 교부금 배분 공식을 지방교육재정의 자율성을 실질적으로 개선함과 동시에 지방재정운영의 효율성을 저해하는 요소들을 제거하고 지역별 학생 수 변화와 교부금 배분액 간의 관계를 명확하게 설정할 수 있도록 배분 방식을 개선할 필요가 있으며, 국가에서는 현행 수준의 안정적인 교육재정 운영을 보장하고, 추가되는 질적인 개선은 지방교육자치단체에 대한 지자체의 적극적인 지원으로 해결하는 것이 앞으로 지방교육재정이 나아가

야 할 방향으로 제시하였다.

류민정(2013)은 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안에서 학생 수가 감소하는 등 교육수요가 변화하고 있음에도 불구하고 지방교육재정 규모가 지속적으로 증가하는 현상에 주목하고, 지방교육재정교부금의 산정방식을 개선하는 방안을 모색하고 있다. 현재의 산정방식은 매우 복잡하고 학생 수 외에도 다른 변수들을 함께 포함시켜, 그 과정에서 자치단체별 배분결과는 학생 수가 많은 지역에 오히려 적게 배분되는 결과를 낳고 있었다. 산정방식의 개선은 변화하는 교육수요 및 여건을 반영할 수 있도록 변수를 학생 수와 같은 기준으로 단순화하는 것은 오히려 변수 간 중복과 지역 간 교육비 격차를 줄일 수 있는 방안이 될 수 있다고 주장하고 있다.

이남국(2008)은 부산광역시교육청 사례분석을 통해 지방교육재정의 확충 및 효율적 운영방안을 제시하였다. 중앙정부 차원에서는 지방재정규모의 확대와 안정적 확보를 위한 지방교육재정교부금제도의 개선, 지방자치단체 차원에서는 교육자치단체 지원제도의 강화와 재정지원의 확대, 그리고 교육자치단체 차원에서는 민간과의 협력 강화를 통한 재정지원의 확보와 체계적 재정관리시스템의 구축 등이 시급하게 이루어져야 할 것으로 제시하였다.

김재훈(2012b)은 시도 및 시군구들이 지방교육재정의 상당 부분을 담당하고 있기 때문에 양자 간의 재정협력이 지방교육행정의 성공에 결정적인 영향을 미치게 되지만, 현실적으로 구조적인 문제로 인해 재정협력이 제대로 작동되지 않고 있음을 전제하고 지방교육재정에 대한 포괄적인 평가를 실시하고 그에 따른 정책적 시사점을 제시하고 있다. 평가 기준으로 효율성(교육재원의 종합적 배분 곤란, 시도와 시도 교육청 간의 비효율적 협력체계), 책임성(투명성: 예산 진출입의 복잡성, 책무성 : 지방교육재정의 성과에 따른 관련 기관들의 책무, 통제가능성, 합법성), 충분성(시도지사와 시도교육감의 정치적 이해의 상충, 과세권 결여)을 사용하고 있다. 평가 결과 나타난 문제점을 해소하기 위해 지방교육 거버넌스 차원의 대안으로서 시도지사와 시도교육감의 러닝메이트 도입, 시도교육청을 시도에 통합시키고 교육전문가를 교육부시장(부지사)로 전환하는 대안을 제시하고 있다.

제 5절 외국의 교육재정제도¹⁴⁾

1. 미국의 교육재정

1) 교육자치의 행정구조

미국의 지방교육행정은 일반행정과 분리되어 운영된다. 주 헌법 및 법에 따라 주 교육위원회의 지도·감독을 받아 당해지역 학교구의 교육을 운영하는 특별자치단체(school district)가 설치되어 있다. 주정부 및 지방정부(시 또는 카운티)가 교육에 대한 책임을 지고 있어 학교설립, 교육과정개발, 등록·졸업 등에 관한 사항을 주정부 또는 지방정부(지역학교구)에서 관장하고 있다. 따라서 주별로 지방교육행정제도의 형성·운영방식(교육위원이나 교육감의 지위 및 권한, 선출제도 등)이 매우 다양하다. 지역학교구(school district)는 준지방자치단체 또는 특수지방자치단체의 성격을 가지고 있으며 교육위원회가 조례제정, 조세징수, 예산편성, 교원임명, 교육정책개발 등 의결 및 집행기능을 담당하고 있다.

14) 지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안(2014). 한국지방행정연구원 p.25-37. 및 유럽의 교육재정제도 연구(2013). 한국지방세연구원 채구성

<표 2-4> 미국 주정부와 지역교육구의 기능배분

행정단위	의결/집행기관	주요특징
주(state)	주의회	· 교육관련 예산의결 및 법률 제개정권 보유 · 교육관련 세금징수 및 학교구 설계, 공립학교 설치·유지
	주지사	· 교육법안 거부권 및 주의회에 교육예산안 제출권을 보유하며, 일부 주의 경우 교육위원회 위원 임명, 주교육감 임명 등의 권한을 가짐
	교육위원회	· 주의회의 위임을 받아 초중등교육, 직업교육에 이르기까지 정책결정 및 집행책임 수행 · 대체적으로 교육에 관한 심의 의결 기능과 자문기능을 수행하되, 중요한 정책결정은 교육감, 주지사를 거쳐 주의회에서 최종 의결함
	교육감	· 주 교육부의 행정수장, 교육위원회의 집행기관, 교육관련 법규칙과 조례를 집행하는 주의 최고 교육행정 책임자
지역학교구 (school district)	교육위원회	· 조례제정권, 조세징수권, 예산편성권, 교육감·학교행정가·교원 등 임명권, 교육정책개발, 교육프로그램 결정 등의 권한을 가짐 · 기관 성격은 최종의결기관과 합의제 집행기관으로서의 성격을 동시에 가짐
	교육장	· 학교구 전체의 교육행정사무에 대한 직접적인 책임 · 단위학교에 대한 장학, 교장평가, 책무성 확인 등의 권한을 가짐

자료: 이승중 외(2012) p.81 재인용

2) 교육재정 구조

미국의 교육재정제도는 주정부 차원에서는 교육재정과 지방재정을 일반회계와 통합하여 운영하는 통합형을 취하고 있는 반면에 주정부 이하의 지방정부 차원에서는 학교구를 설치하여 분리 운영하는 분리형을 취하고 있다. 그리고 미국의 교육재정의 부담은 주로 주정부와 지방정부의 부담으로 이루어지고 있는 지방분권형 교육재정제도를 지향하고 있다.

첫째, 연방정부의 수입은 주로 소득세로부터 수입을 얻고 이중 일부를 교육에 대해 지원하지만 규모는 지방정부에 비해 많지 않다. 연방정부의 교육에 대한 원

조는 장애아 등을 위한 특별학교에의 원조, 직업교육 프로그램 등 특별프로그램에 대한 원조에 중점을 두고 있다.

둘째, 주정부의 주요 재원은 주로 판매세(sales tax)이며 교육에 관한 실제적인 모든 책임은 주정부의 관할 사항이다. 교육행정에서 주헌법과 주의회가 공교육의 조직, 범위, 연한결정, 고등교육기관의 방침 및 기초단체에의 교육재정지원 방침 등을 결정한다.

셋째, 미국의 지역학교구는 지방자치단체의 하부 행정조직의 한 형태로 되어 있으나, 학교구에서는 주정부와는 달라 교육예산의 편성 및 집행의 권리가 있으며, 과세권(재산세 중심)을 갖고 있으면서 일반행정과는 독립된 체계로 이루어지고 있다.

2. 영국의 교육재정

1) 교육자치의 행정구조

영국의 교육행정체제는 중앙부처의 교육부(Department for Education), 지방자치단체의 지역교육당국(LEA: Local Education Authority), 단위학교의 3단계 체제로 구성되어 있다. 지역교육당국은 독립 행정기관이 아닌 지방행정조직의 한 개 부서 또는 국 단위의 조직이다. 지방자치단체의 지방교육당국 역할은 아동·청소년국이 수행하고 있다. 교육부에서는 교육정책을 수립하여 운영하며 중앙정부 차원에서의 교육재원 조달과 지방에 대한 배분을 담당한다. 지역교육당국은 유초·중등교육의 운영을 관장하며, 중앙정부로부터 받은 예산을 다시 단위학교로 배분한다. 단위학교는 유치원, 초등학교, 중등학교 등으로 초등 및 중등교육과정을 운영한다.

의결 및 집행기능 구조는 통합형으로 지역교육당국의 교육위원회가 담당한다. 일반-교육행정 통합형으로 교육의 책임이 아동·청소년국장에게 있는 것이 아니라 지방정부(local authority), 즉 지방자치단체장에게 있다.

첫째, 지역의 교육수요에 대한 최고 책임은 지방의회에 있으며, 이를 아동·청소년국을 통해 수행한다. 아동·청소년국은 교육 외에 아동·청소년을 대상으로 한

복지서비스 등 포괄적인 공공서비스를 제공한다.

둘째, 지역교육당국(LEA)의 의무는 교육정책 및 방향, 총괄적 운영, 계획, 정보, 업무수행 평가, 자원관리, 입학허가, 통학 등의 서비스 제공, 긴급상황, 국가와 지역 간의 완충 등 조정 및 중재 등을 수행한다. 영국은 교육부 아래 150개의 LEA가 존재하고 중앙정부는 일반적 정책수립, 지방정부는 정책 집행을 책임지는 구조이다.

셋째, 초중등교육은 광역지방정부에서 관장하고 대학은 국가가 담당한다. 광역지방정부는 초중등학교의 설치, 재정지원, 학교 커리큘럼 평가 등을 관장한다.

넷째, 교육감(director of children's services)은 교육위원회에서 결정된 정책을 집행하는 교육부서의 책임자 역할을 수행한다. 교육위원회는 지방의원(50% 이상)과 외부전문가(50% 이내)로 구성되고 교육감은 전문가 중에서 교육위원회가 임명하고 있다.

2) 교육재정 구조

영국의 교육재정제도는 중앙정부에서 재원조달을 주로 담당하고, 지역교육당국을 통해 배분된 예산을 단위학교로 집행하는 이원화된 구조로 이루어졌다. 지방자치단체는 지방세(council tax), 정부보조금(grants), 지방채(loans)를 통해 교육비용을 충당한다. 지방세는 지방자치단체 수입의 1/3 이상을 차지하고 중앙정부로부터 받는 보조금의 약 20%는 특별한 서비스 비용으로 사용된다.

(1) 중앙정부 단위에서의 교육재정

교육부는 보통 교육재정의 일부를 지역교육당국에 교부하고 고등교육재정은 고등교육 재정위원회를 통해서 직접 관리한다. 2010~2011년 교육부분의 예산은 전체 정부예산의 15.6%(208억 파운드)이며 교육 예산은 정부예산의 감축으로 향후 5년간 지속적으로 감축될 것으로 예상된다. 중앙정부 차원에서 확정된 교육부 예산은 학교교육비와 비학교교육비로 나누어지는데, 비학교교육비는 대학에 직접 지원되는 것이며, 학교교육비는 교육부를 통하여 지원된다.

(2) 지방정부 단위에서의 교육재정

지역교육당국(LEA)의 재정수입은 중앙으로부터의 보조금과 지방세가 대부분을 차지하고 있다. 지역교육당국의 교육예산은 공립학교 신축, 교사채용, 교과서 및 학용품 구매 등의 전반적인 교육서비스 관련 비용을 지원한다. 각 학교가 예산지침서에 따라 소요예산을 산정하여 LEA에 신청서를 제출하고 LEA는 이를 취합·집계하여 교육부에 제출한다. 교육부가 총예산을 배분하면 LEA가 확보된 자체예산 중 일부를 추가하여 다시 각 학교로 배분하게 된다. 일반학교의 경우 일반학교에 대한 재정지원은 DSG(Dedicated Schools Grants)를 중심으로 이루어지며, 독립학교(아카데미)의 경우 국가의 재정지원을 받지만 지방정부의 간섭을 받지 않고 독립적으로 운영되는 학교이다. DSG는 2006-2007학년도부터 기존의 포물러 지원금 체계를 대체하며 도입되었다. 교육부에서는 지역교육당국으로 매년 전년도 기본 배정액에 정률 인상액을 더해 DSG를 배분한다. 지역교육당국은 이를 다시 자체의 공정재정(Fair-funding) 포물러에 따라 단위학교로 배분하는데, 이는 각 지역마다 다르다. 포물러는 기본적으로 단위학교의 재학생 수에 기반하여 구성된다. 또한 해당 지역 또는 단위학교의 저소득층, 특수교육 대상 등 추가 지원이 필요한 학생들의 수에 따라 보정되어, 더 많은 예산을 필요로 하는 지역과 학교에 대한 배분액이 증가될 수 있다. 한편 각 단위학교별로 최소예산배정금액 보장(Minimum Funding Gurantee)도 이루어진다.

(3) 단위학교에서의 교육재정

공립학교의 경우 학교운영위원회가 학교의 실질적인 운영권을 가지고 있다. 우리나라의 경우 학교운영위원회가 심의권을 가지고 있는데 반하여 영국은 의결권까지 가지고 있는 등 학교운영 전반에 대한 책임과 권한을 가진다.

3. 일본의 교육재정

1) 교육자치의 행정구조

일본 교육행정체제는 중앙교육행정, 지방교육행정, 단위학교의 3층 구조로 이루어져 있다. 중앙교육행정은 문부과학성, 지방교육행정은 도·도·부·현의 광역지방

자치단체와 시·정·촌의 기초지방자치단체로 구성된다. 문부과학성의 업무로는 교육에 대한 전국적인 계획과 조정, 교육지침, 조정, 재정적 지원이며, 권한으로는 지방자치단체 및 지방교육위원회에 교육에 관련된 보고서를 제출하도록 하는 권한과 교육관계 법령위반 사항 등을 시정·조치할 수 있는 권한을 갖는다. 교육위원회는 학교의 조직편제, 교육과정, 교재의 취급 및 교직원의 신분 문제 등 주로 학사에 관한 업무, 사회교육과 학술 및 문화에 관한 업무를 담당한다.

도·도·부·현 지사나 시·정·촌의 장은 예산의 조정 및 집행, 사용료·수수료의 징수, 회계의 감독, 재산의 취득관리 등의 교육재정 운용 등을 맡고 있다. 교육예산은 보통회계에 편성되므로 궁극적으로 도·도·부·현 지사나 시·정·촌의 장인 지방자치단체장이 지방의 교육·학예에 관한 모든 책임을 지는 형태이다. 의결 및 집행기능 구조는 분리형으로 지방의회가 의결하고 교육위원회가 집행을 담당하고 있다. 일반자치와 교육자치의 관계는 통합형으로 자치단체장이 교육위원 및 교육장을 임명한다.

2000년 4월 시행된 지방분권 일괄법에 따라 기존의 교육장 임명 승인제를 폐지하고 자치단체별로 교육장 공모제를 실시하고 있다. 공모된 교육장은 시장으로부터 교육위원으로 임명되고 동시에 교육위원회가 교육장으로 임명한다. 교육장은 자치단체장으로부터 독립하여 교육에 관한 사무를 총괄한다.

2) 교육재정 구조

일본의 경우 지방재정과 교육재정이 일원화되어 있는 체계이며, 지방교부세를 통해 지방간의 재정조정이 이루어진다. 일본에서의 교육재정은 지방자치단체의 의결과 집행에 따라 이루어지는 지방분권형인 동시에 지방자치단체의 수준에서는 지방재정과 교육재정이 통합되어 이루어지는 통합형을 채택하고 있다. 교육세라는 목적세 형태의 세목이 존재하지 않으며, 지방교육재정교부금이라는 것도 존재하지 않는다.

초중등교육 재정은 주로 중앙정부와 지방정부(도·도·부·현 및 시·정·촌)가 분담하고 있다. 중앙정부는 의무교육비 국고부담법에 의한 부담·원조와 같이 용도를 특별히 지정한 국고부담금 및 보조금으로 재정을 확충하고, 지방정부는 도·도·부·현 및 시·정·촌 지출금으로 재정을 확충한다. 지방정부는 중앙정부와 분담하

여 의무교육직원의 교육경비, 의무교육 제학교의 건축에 소요되는 경비, 학교도서관 경비, 직업능력개발 교육경비, 사업교육진흥경비, 맹·농·양호학교 취학장려 경비, 아동수당 등 경비, 학교 재해복구에 소요되는 경비 등에 대한 전부 또는 일부를 지원(지방재정법에 근거)하고 있다. 미국의 주정부 수준과 일본의 도도부현 및 시정촌 수준에서는 교육재정과 지방재정이 통합되어 운영되며, 교육재정과 교육행정의 분리 등이 공통적으로 나타나는 현상이다.

4. 프랑스의 교육재정

1) 교육자치의 행정구조

프랑스는 교육의 자유, 종교의 중립성, 무상교육, 의무교육, 국가에 의한 자격과 학위관리라는 5개 원칙을 기초로 국가 중심의 강력한 중앙집권형 교육체계를 갖추고 있다.

프랑스의 교육제도는 전통적으로 중앙정부에서 직접 운영해 오다가 1982년 이후로 각급 지방자치단체에 운영 권한이 부분적으로 이양되었다. 1983년 지방자치법 이후로 중학교와 고등학교는 ‘지역공교육기관(EPLE)’으로 법인화 되고, 행정 및 재정 운영을 독자적으로 할 수 있는 권한을 부여받았다. 그래서 단위학교 시설 및 기구 등의 운영경비는 고등학교의 경우 레지옹에서, 중학교의 경우 데파르트망에서 담당하고 있다. 한편 교육과정의 운영과 교직원 급여 등은 아카데미에서 관장한다.

기초자치단체는 유치원 및 초등학교, 데파르트망 중간자치단체는 중학교, 레지옹 광역자치단체는 고등학교, 전문 직업교육과 도제(견습)교육을 담당한다. 교육사무에 대한 법률상 분권체계에 따르면, 각 계층별 지방자치단체는 교육수준에 따른 각각의 학사내용을 제외한 교육일반 행정에 관한 권한과 그에 따른 재정적 책임을 부담하고 있다.

프랑스 지방자치단체는 기관통합형으로 시장, 민선도지사는 지방의회의 의장을 겸직하고 있기 때문에 지방의회가 학교행정에 관하여 부여된 교육사무 범위 내에서 의결할 경우 이를 집행하는 역할을 수행한다. 광역교육청과 지역교육청은

주로 교육내용과 교육정책, 교사의 보수와 관련한 정책 및 인사제도를 관장한다. 프랑스는 유치원, 초중고등학교 및 고등교육에 이르기까지 공립의무교육과 무상교육을 기본으로 하고 있기 때문에 전체 교육청 조직에 대해서는 국가의 교육행정기관 지위를 갖는다. 각 30개의 광역교육청을 총괄 지휘하는 교육감은 국가공무원으로서 대통령이 임명하는 임명직이다. 교육감의 주요 임무는 교육부에 의해 지시된 제반 지침들의 조정·적용·통제하는 것이다.

2) 교육재정 구조

국가회계 원칙과 교육부 예산 편성의 기본 틀의 경우 프랑스의 국가예산 및 회계제도는 재정조직법에 기반을 두고 운영된다. 교육부분 예산은 “학교교육과 고등교육과업”이라는 공공정책을 실현하기 위한 예산이 배정되고 있다. 교육재정 부담을 포함한 공교육제도 운영에 있어 국가와 각 지방자치단체의 책임과 역할을 명확히 설정하고 있다. 프랑스의 경우 지방분권화가 추진되고 있지만 교육 분야에서는 중앙집권화의 경향이 강하게 남아있다. 효율성을 제고하기 위해서는 권한과 책무의 확대가 적절한 수준에서 함께 이루어져야 할 필요가 있다.

전체 교육비의 규모가 GDP의 7%를 차지하고 있다. 지방의 경제적 여건, 지원 등에 따라 교육비 지출 등에서 지방간 격차가 상당히 크게 나타나고 있으며, 중앙정부는 이러한 자치단체 간 불평등을 완화하기 위해 재정지원의 형평성을 강화할 필요성을 인식하고 있다. “재정조직법”시행을 통해 국가예산 및 회계제도의 민주성과 투명성을 높이고 ‘성과’에 기초한 예산편성제도를 채택하고 있다.

지방교육재정의 가장 주요한 세원은 국세와 지방세이며, 세출은 인건비, 구매 및 통학비, 장비보조금, 설비, 이전비, 이자, 기타비용 등으로 구성된다. 프랑스의 국내 총교육비 규모는 2010년 기준 1,348억 유로이며 GDP에서 교육비가 차지하는 규모는 2010년 기준으로 7%이며, 국가예산에서 교육예산이 차지하는 비중은 대략 30% 수준에 이르고 있다. 교육 주체별로 교육재정 부담현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-5> 프랑스의 교육주체별 교육재정부담(2010년 기준)

(단위: %)

주체	국가부담	(교육부)	지방 자치단체	기타공공 행정기관	기업	가정
비중	59.4	54.4	24.6	1.6	6.5	7.9

자료: 오세희·박상완·주현준(2012). 프랑스의 초·중등 교육재정제도 특성 분석 재인용

5. 독일의 교육재정

1) 교육자치의 행정구조

독일은 19세기부터 유럽은 물론 전 세계적으로 공립학교 교육제도를 가장 빨리 발전시켜온 국가 중 하나였다. 독일 초·중등 교육제도의 운영은 각 주별로 이루어진다. 교육과 관련된 모든 권한, 의무 및 책임을 연방정부가 아닌 주정부가 가지고 있다(기본법 제7조). 각 주 정부는 교육에 관련된 법안을 독자적으로 만들 수 있는 권한이 있고, 각 주정부의 교육문화부(Bildungs Ministerium)는 해당 주 교육제도를 운영 및 감독하는 역할을 수행하고 있다. 주의 교육행정은 독립시(Kreisfreie Stadt), 군(Kreis), 게마인테(Gemeinde) 수준의 교육자치체를 운영하고 있다. 독일 교육자치의 특징은 주, 하위 지방자치단체, 단위학교(교사, 학부모, 학생, 기타 단체)까지 포함한 거버넌스로 이루어져 있다는 점이다(예: 학교위원회, 학교협의회, 교사협의회 등).

교육행정은 광역단위인 군(Kreis)과 기초단위인 게마인테(Gemeinde) 단위로 교육자치제도를 운영하고 있으며 독립된 교육행정기관은 없다. 최고 학교감독기관은 각 주의 교육문화부장관, 중간 수준은 관구정부, 하위 수준에서는 기초자치단체가 담당하고 있다. 주의 교육문화부장관은 주지사가 임명하고 교육장은 주의 교육문화부장관이 임명한다. 일반행정기관과 분리된 교육자치단체가 존재하지 않고 주의 교육문화부장관 및 교육장의 선출방식 등과 관련하여 교육의 독립성에 대한 법률이 따로 존재하지 않는다(이승중 외, 2012 : pp.89~90).

2) 교육재정 구조

교육행정 구조와 같이 교육재정도 주정부와 지방자치단체 간의 협력방식이나, 주정부가 교육재정의 대부분을 지출금을 통해 지원하고 있다. 일반적으로 주정부는 교사 인건비를 부담하는 반면, 지방자치단체는 학교의 운영 및 유지에 대한 비용, 교사 이외의 인력에 대한 인건비를 부담한다. 2009년 기준으로 전체 교육재정지출 1,646억 유로에 대한 재원조달구조는 연방정부가 전체 교육재정의 12.1%를 지원하고 주정부가 52.4%를 부담하고 이외의 지역단위 14.4%, 민간주체 20.8%, 해외부담 0.3% 등으로 구성된다. 조달된 교육재정의 집행을 보면, 연방정부가 전체 집행액 중 10.1%를 지출하고 주정부가 49.4%, 지역단위가 19.4%를 지출하는 것으로 나타난다.

<표 2-6> 독일 교육재정의 재원조달 및 집행구조(2009)

▶ 교육재정 재원조달					
전체	연방정부	주정부	지역단위	민간	해외
1,646억 유로	12.1%	52.4%	14.4%	20.8%	0.3%
▶ 교육재정 집행구조					
전체	연방정부	주정부	지역단위	민간	해외
1,646억 유로	10.1%	49.4%	19.4%	20.8%	0.3%

자료: 고선(2013). p.82. 재인용

독일의 초중등교육은 전통적으로 주 정부 차원에서 운영되고 있다. 따라서 교육재정 역시 대부분 주 정부에서 부담한다. 특히 교원의 인건비 부담을 주 정부에서 맡고 있다. 지역단위에서는 개별 학교의 설립과 운영을 맡고, 교사를 제외한 행정 및 기술직원의 인건비를 책임지고 있다. 연방정부는 중앙정부 차원에서의 지원이 필요한 부분에 대해서만 개입하고 있다.

최근 독일에서는 교육재정 집행의 효율성을 강화하기 위하여 단위학교 차원의 재량권을 확대하는 방향으로 개혁이 이루어지고 있다. 과거에는 정부 차원에서의 각종 규제에 인하여 단위학교 차원에서 교육재정 운용에 자율권을 행사하기가 어려웠다. 이러한 규제가 실질적으로 교육투자의 효율성을 저해할 수 있다는 지

적이 꾸준히 이루어졌고, 이에 따라 단위학교 차원에서 예산 운용의 자율권이 최근 확대되고 있는 추세이다. 일부 주에서는 인건비를 포함 총액 배분된 예산을 학교 차원에서 보다 자율적으로 편성하여 사용할 수 있도록 허용해 주고 있기도 하다.

6. OECD 국가 비교

학생 1인당 공교육비를 살펴보면 초등교육의 경우 우리나라는 미국, 영국, 일본 및 OECD 평균보다 낮고, 국민 1인당 GDP대비 학생 1인당 공교육비 비율은 영국, 미국, 일본에 비해 낮고 OECD 평균과는 동일한 수준에 있다. 중등교육의 경우 학생 1인당 공교육비는 우리나라가 미국, 영국, 일본 및 OECD 평균보다 낮은 수준이며, 국민 1인당 GDP대비 학생 1인당 공교육비 비율은 영국보다 낮으나 일본과 동일하고 미국과 OECD 평균보다는 높은 수준에 있다. 고등교육의 경우 학생 1인당 공교육비에서 우리나라는 미국, 일본, 영국 및 OECD 평균보다 낮은 수준이고 국민 1인당 GDP대비 학생 1인당 공교육비 비율도 미국, 영국, 일본 및 OECD 평균보다 낮게 나타나고 있다.

<표 2-7> OECD 국가의 학생 1인당 교육비 비교

(단위 : US \$, %)

구분	초등교육		중등교육		고등교육	
	학생1인당 공교육비	국민1인당 GDP대비 학생1인당 공교육비 비율	학생1인당 공교육비	국민1인당 GDP대비 학생1인당 공교육비 비율	학생1인당 공교육비	국민1인당 GDP대비 학생1인당 공교육비 비율
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
한국	6,601	23	8,060	28	9,972	35
OECD평균	7,974	23	9,014	26	13,528	41
캐나다	8,933	22	m	m	22,475	56
핀란드	7,624	21	9,162	25	16,714	46
프랑스	6,622	19	10,877	32	15,067	44
독일	-	-	-	-	-	-
이탈리아	8,296	26	8,067	27	9,580	30
일본	8,353	24	9,957	28	16,015	45
러시아	-	-	4,100	21	7,039	36
영국	9,369	27	10,452	30	15,862	45
미국	11,193	24	12,464	27	25,576	55

주: 1) 2009년도 자료

2) 국·공립교육기관만 해당됨(캐나다 : 고등교육기관/ 이탈리아, 러시아: 초·중등교육 기관에 해당)

3) -은 자료가 해당국가에서 수집되지 않았거나 무응답 때문에 입수 불가능함을 의미

4) 2010년도 PPP환율은 \$1당 823.67원이며, 1인당 GDP는 US\$28,829임

출처 : 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr/index>), 전계서 p.34 재인용

그리고 OECD 국가를 대상으로 공공지출대비 교육지출 비율을 살펴보면, 2010년 기준으로 우리나라는 16.2%로 OECD 평균 13.0%보다 높은 수준에 있으며, 미국(12.7%), 영국(12.0%), 일본(9.3%)보다 상당히 높은 수준을 나타내고 있다.

한편 GDP 대비 교육지출 비율은 2010년에 우리나라는 4.9%로 OECD 평균 5.8%보다 낮고 미국(5.5%), 영국(6.3%)보다 낮으나 일본(3.8%) 보다 높은 수준에 있다.

<표 2-8> OECD 국가의 교육지출 비교

(단위: %)

구분	총공공지출 대비 교육지출 비율				GDP 대비 교육지출 비율			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
한국	-	16.6	14.9	16.2	-	3.7	4.0	4.9
OECD평균	11.8	12.6	13.1	13.0	5.4	5.2	5.3	5.8
캐나다	12.7	12.4	11.8	13.2	6.2	5.1	5.1	5.3
핀란드	11.1	12.5	12.5	12.3	6.8	6.0	6.3	6.8
프랑스	11.5	11.6	10.6	10.4	6.3	6.0	5.7	5.9
독일	8.6	10.2	10.1	-	4.7	4.6	4.8	-
이탈리아	9.0	9.8	9.2	8.9	4.7	4.5	4.4	4.5
일본	9.7	9.5	9.6	9.3	3.5	3.6	3.5	3.8
러시아	10.9	13.0	12.8	13.4	7.1	7.2	6.9	7.0
영국	11.4	11.0	11.8	12.0	5.0	4.3	5.2	6.3
미국	12.0	13.8	13.9	12.7	4.5	4.7	5.1	5.5

자료: OECD(2013). Education at a Glance 2013 : OECD Indicators. p.219 재인용

7. 외국사례의 시사점

외국의 교육재정 체계와 구조는 그 나라의 역사와 지방자치의 전통 등에 따라 매우 상이한 형태를 보이고 있다. 각 국의 역사, 정치, 문화, 재정적 환경의 차이에서 비롯된 것이므로 특정체제와 운영방식의 비교 우위 판단은 어렵다.

사례 국가의 교육재정 체계와 구조를 비교하면, 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다(이승종 외, 2012 : p.92).

첫째, 교육자치의 행정구조, 즉 계층제의 구조와 기능에 따라 자원분담 구조가 상이하게 나타난다.

둘째, 교육자치의 관장기능과 교육수장인 교육감 선출방식에 따라 자원분담구조가 상이하게 나타난다.

셋째, 교육행정 구조 역시 각 국가의 중앙과 지방 간 재정관계인 정부 간 관계에 따라 변화되고 있으며 영국·미국 등 선진국의 경우 최근 분권화에 의해 주정부 등 지방정부의 역할이 강화되는 추세에 있다.

넷째, 외국의 경우 일반행정과 교육행정은 분리되어 있으나 지방재정과 교육재정은 통합 운영되고 있는 사례(예 : 미국 지방정부, 일본 지방자치단체 등)가 발

견된다.

마지막으로 최근 이루어지고 있는 교육재정제도의 개혁 및 변화 역시 각 국의 서로 다른 사회적 정치적 환경으로부터 기인하는 것으로 판단된다. 하지만 공통적으로 단위 학교의 재량권을 확대하는 방향으로 개혁 흐름이 나타나기도 한다. 또한 학교의 책무성 강화에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다.

우리나라의 경우 직접 선거를 통해 교육행정 수장인 교육감을 선출하고 있으며, 재정 면에서도 일반재정과 교육재정이 분리되어 있는 만큼, 재정운영의 효율성과 책임성을 확보하는 방안에 대해 고민해 볼 필요가 있다.

<표 2-9> 외국의 교육재정 구조의 종합 비교

구분	교육재정의 수입구조	현행 지방교육재정		비고
		유사성	차이점	
미국	· 연방정부 : 목적교부금(재정조정) · 주정부 : 정액교부금, 기본교육비 등(재정조정) · 지방정부 : 재산세(기본재정)	· 일반행정과 교육행정의 이원화 운영	· 주정부에서 지방교육 행·재정 담당 · 주정부 이하 독립적 학교구 과세권 행사	△
영국	· 지방정부 : 지방세, 보조금, 교육채 · 지역교육당국(LEA): 일반보조금과 특별보조금	· 중앙정부에서 재원조달을 주로 담당하고, LEA를 통해 배분된 예산을 단위 학교에서 집행	· 일반-교육행정 통합형(LEA는 독립행정기관이 아님)	△
일본	· 중앙정부 : 국고부담금 및 보조금 · 지방정부 : 도도부현 및 시정촌 지출금	-	· 지방재정과 교육재정의 일원화	×
프랑스	· 중앙정부 : 보조금(학교 등 시설지원, 교사봉급 등) · 지방정부 : 지출금	· 지역간 교육수준 격차 완화 위해 교부금 지급	· 일반-교육행정 통합형	△
독일	· 연방정부 : 교육정책 관련 지출금(최소) · 주정부 : 지출금(인건비 등 대부분의 재정부담) · 지방정부 : 지출금(지원 등 일부 재원부담)	-	· 각 주 정부에서 교육 관련 해당 주 교육제도를 운영 및 감독	×

* 유사: ○, 일부부합: △, 불일치:×

자료 : 이승중 외(2012). p.93. 재구성

Ⅲ. 제주특별자치도 교육비특별회계 현황 및 문제점

제 1절 제주특별자치도교육청 재정현황

2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 ‘제주특별법’이라 한다)에 근거하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 발전시키고, 고도의 자치권 부여를 통한 선도적인 지방분권을 시범적으로 시행하기 위해, 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 우대와 특례를 부여하고 있다.

지방교육재정에 있어 제주특별법 101조에 따라 세입에서 가장 달라진 부분은 지방교육재정교부금의 법정률화이다. 타 시도교육청은 앞서 지방교육재정구조에서 설명한 지방교육재정교부금 산정방식에 따라 교부받고 있으나 제주특별자치도는 보통교부금의 1.57%를 지원받고 있다. 자세한 설명은 제 4절에서 이어나가 고자 한다.

2014년 제주도 교육비특별회계예산(당초기준)은 <표 3-8>과 같이 773,994,058천원이며, 이는 2013년 예산 745,418,202천원보다 3.8% 증가한 금액이다. 이중 중앙정부가전수입은 625,683,306천원으로 전체 예산 중 78.5%, 제주특별자치도로부터 이전되는 수입은 148,310,752천원으로 전체 예산 중 18.6%를 차지하는 반면에 자체수입은 1.6%에 불과하다. 국가지원금 수입 중 지방교육재정교부금은 약 625,179,906천원(보통교부금), 국고보조금은 503,400천원이다. 보통교부금은 제주특별법에 의해 보통교부금 전국 총액의 1.57%를 법정률로 제주도에 교부된다. 국고보조금은 각 중앙부처의 장이 지방자치단체에 대하여 지원하는 보조사업으로 ‘환경체험교육프로그램 운영’, ‘흡연예방교육’, ‘공공도서관 개관시간 연장운영 지원’, ‘스포츠강사 인건비’총 4건이 있다.

제주특별자치도(지방자치단체일반회계) 지원금 수입은 법정이전수입 125,570,990천원과 비법정이전수입 22,739,762천원이 있다.

법정이전수입은 지방교육세 전입금 95,048,627천원, 시도세 전입금 25,981,416천원, 학교용지일반회계부담금 4,540,947천원이다. 지방교육세 전입금은 등록면허세

액의 20%, 레저세액의 40%, 균등할 주민세액의 10%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 담배소비세액의 50%에 부가된 지방교육세 수입에서 충당된다. 시도세 전입금은 제주특별자치도세(보통세) 총액의 3.6%와 전년도 결산 후 정산액에서 충당된다. 학교용지일반회계부담금은 가칭 ‘삼화1초등학교’, ‘삼화중학교’ 부지매입금이다.

비법정이전수입은 교육사업의 연계나 필요에 따라 지원되는 교육협력사업비로 제주특별자치도가 교육비특별회계로 지원하는 사업이다.

‘교육복지우선지원’(200,000천원), ‘초등돌봄교실운영지원’(430,000천원), ‘방과후학교지원’(200,000천원) 등 총 12개 사업비로 총 22,739,762천원이다.

자체수입 및 기타는 ‘교수-학습활동수입’(8,448,873천원), ‘행정활동수입’(95,450천원), ‘자산수입’(384,112천원), ‘이자수입’(3,300,000천원), ‘기타수입’(550,000천원), ‘전년도이월금’(10,500천원)이다.

‘교수-학습활동수입’은 기본적 교육수입(입학금, 수업료)과 선택적 교육수입(기숙사 및 급식), ‘행정활동수입’은 사용료 및 수수료 수입, ‘자산수입’은 자산임대료 수입을 통해 조달된다.

제 2절 중기제주교육재정계획(2013~2017) 분석을 통한 제주교육재정의 변화 예측

교육재정 배분은 1차적으로 교육예산 편성과정을 통해 배분되며, 2차적으로는 교육예산 집행과정을 통해 교육재원이 배분된다(송기창, 2008). 따라서 지방교육재정 배분에 있어 재정투자의 효율성과 효과성을, 예산지출의 합리성과 계획성을 높이기 위한 목적과 기능을 갖고 있는 것이 중기지방재정계획 수립이라고 할 수 있다. 중기제주교육재정계획을 통해 앞으로의 제주특별자치도 교육재정 변화 흐름을 미리 예측하여 대비하는데 본 분석의 의미가 있다.¹⁵⁾

1. 세입전망

2014년도 중기제주교육재정계획(2013~2017)에 의하면 교육재정규모는 4조 4,340억 원으로 재정규모의 연평균 증가율은 4.2% 수준으로 전망하고 있으며, 2012~2016년도 기간 중 재정규모 4조 4,332억원 보다 0.01% 증가한 8억원이 증가하고 있다. 세입은 중앙정부이전수입인 보통교부금, 특별보조금, 국고보조금 등은 기간 중 3조 5,448억 원으로 전체 세입예산의 79.9%를 차지하고 있으며, 기간 중 연평균 증가율은 5.5% 증가할 것으로 전망하고 있다. 지방자치단체 이전수입인 지방교육세 전입금, 시도세 전입금, 학교용지 일반회계부담금, 비법정이전수입 등은 기간 중 7,169억원으로 전체 세입예산의 16.2%를 차지하고, 기간 중 연평균 증가율은 3.7% 증가를 예상하고 있다. 자체수입인 자산임대수입, 수업료 수입, 이자수입 등은 기간 중 691억원으로 전체 세입예산의 1.6%를 차지하고 있으며, 연평균 증가율은 △4.3% 감소할 것으로 전망하고 있다.

15) 제주대학교, 제주특별자치도교육청 조직진단 연구 최종요약보고서(안). 2014.9.

<표 3-1> 계획기간 중 세입 계획

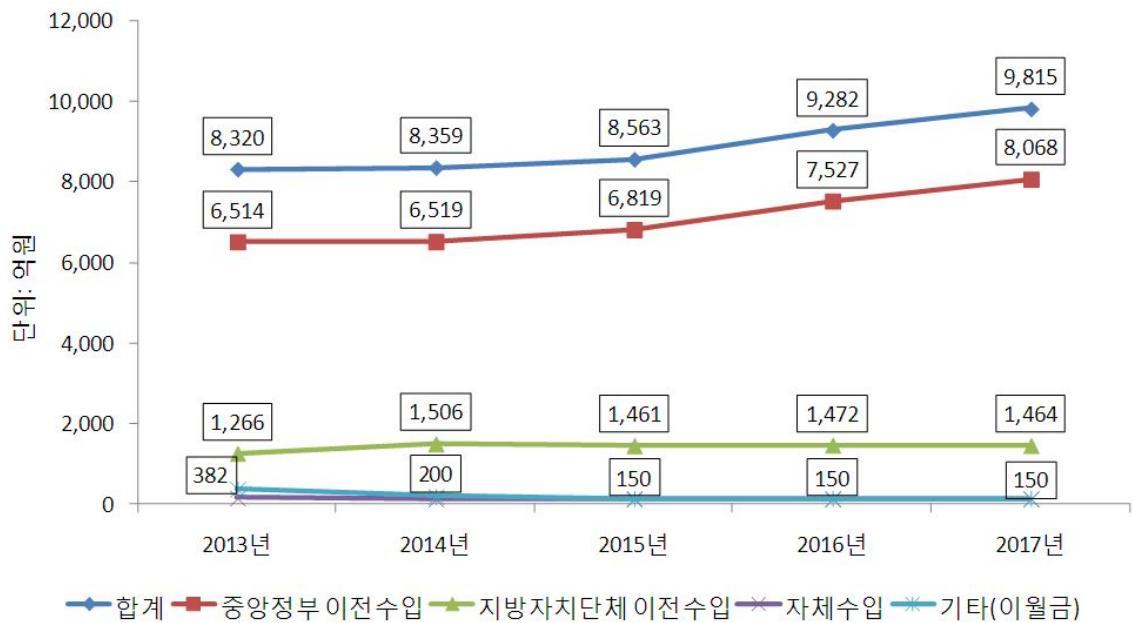
(단위 : 억원, %)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합 계	연평균 증가율
합 계	8,320	8,359	8,563	9,282	9,815	44,339	4.2
중앙정부이전수입	6,514	6,519	6,819	7,527	8,068	35,447	5.5
지방자치단체이전수입	1,266	1,506	1,461	1,472	1,464	7,169	3.7
자체수입	158	134	133	133	133	691	△4.3
기타(이월금)	382	200	150	150	150	1,032	△20.8

자료 : 제주특별자치도의회 예산결산특별위원회(2013.12.12). 2014년도 제주특별자치도교육비특별회계 세입 세출 예산(안)

계획기간 중 세입회계 추이를 보면 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 계획기간 중 세입회계 추이



2. 계획기간 중 정책사업별 세출 전망

중기제주교육재정계획(2013~2017) 기간 중 세출규모는 4조 4,340억원으로 기간 중 연평균 증가율은 4.2%로 계획하고 있다. 유아 및 초·중등교육 부문에는 4조 3,080억원으로 전체 세출예산의 97.2%, 평생·직업교육 부문 171억원으로 전체 세출예산의 0.4%, 교육일반 부문 1,088억원으로 전체 세출예산의 2.4%로 계획하고 있다.

<표 3-2> 계획기간 중 정책사업별 세출 계획

(단위 : 억원, %)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합 계	연평균 증가율
합 계	8,320	8,359	8,563	9,282	9,815	44,339	4.2
유 아 및 초 중 등 교 육	8,046	8,101	8,324	9,020	9,589	43,080	4.5
인 적 자 원 운 영	4,159	4,315	4,525	4,740	4,965	22,704	4.5
교 수 학 습 활 동 지 원	766	701	701	729	743	3,640	△0.8
교 육 복 지 지 원	614	807	1,091	1,177	1,266	4,955	19.9
보 건 / 급 식 / 체 육 활 동	90	86	82	126	74	458	△4.9
학 교 재 정 지 원 관 리	1,562	1,658	1,712	1,770	1,832	8,534	4.1
학 교 교 육 여 건 개 선 시 설	855	534	213	478	709	2,789	△4.6
평 생 · 직 업 교 육	35	34	32	34	36	171	1.0
평 생 교 육	33	33	31	33	35	165	0.8
직 업 교 육	2	1	1	1	1	6	6.4
교 육 일 반	239	224	207	228	190	1,088	△5.5
교 육 행 정 일 반	82	107	88	91	78	446	△0.9
기 관 운 영 관 리	100	94	95	113	87	489	△3.6
지 방 교 육 채 상 환	51	0	0	0	0	51	△100
예 비 비	6	23	24	24	25	102	42.3

자료 : 제주특별자치도의회 예산결산특별위원회(2013.12.12). 2014년도 제주특별자치도교육

비특별회계 세입 세출 예산(안)

3. 계획기간 중 성질별 세출 전망

성질별 투자전망 추이는 경상적 경비는 3조 1,730억원으로 전체 세출예산의 71.6%이다. 계획기간 중 연평균 증가율은 4.4%로 나타나고 있는데, 인건비는 2조 5,325억원(전체 세출예산 57.1%)으로 연평균 4.5% 증가, 학교운영비는 6,090억원(전체 세출예산 13.7%)으로 연평균 4.0% 증가, 교육행정비는 315억원(전체 세출예산의 0.8%)으로 연평균 1.2% 증가를 예상하고 있다. 사업성 경비는 1조 2,458억원으로 전체 세출예산의 28.1%이며, 계획기간 중 연평균 증가율은 4.3%로 전망하고 있다.

<표 3-3> 계획기간 중 성질별 세출 계획

(단위 : 억원, %)

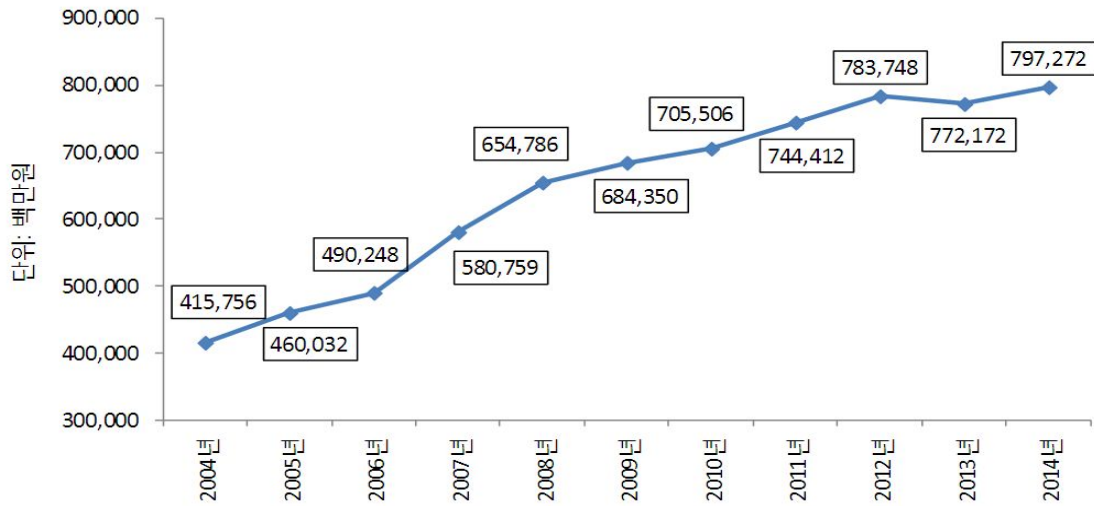
구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합 계	연평균 증가율
합 계	8,320	8,359	8,563	9,282	9,815	44,339	4.2
경 상 적 경 비	5,816	6,070	6,333	6,611	6,899	31,729	4.4
인 건 비 (사 학 포 함)	4,644	4,815	5,044	5,286	5,535	25,324	4.5
학 교 운 영 비 (사 학 포 함)	1,109	1,195	1,227	1,261	1,298	6,090	4.0
교 육 행 정 비	63	60	62	64	66	315	1.2
사 업 성 경 비	2,447	2,266	2,206	2,647	2,891	12,457	4.3
시 설 비 (사 학 포 함)	931	600	280	603	752	3,166	△5.2
교 육 사 업 비	1,516	1,666	1,926	2,044	2,139	9,291	9.0
예 비 비 및 기 타 (지 방 채 상 환 포 함)	57	23	24	24	25	153	△18.6

자료 : 제주특별자치도의회 예산결산특별위원회(2013.12.12). 2014년도 제주특별자치도교육비특별회계 세입 세출 예산(안)

4. 최근 10개년도 예산추이

최근 10개년간 제주특별자치도교육비특별회계 예산 증감추이를 보면 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 제주특별자치도교육비특별회계 예산 추이



5. 학교, 학생 및 교원현황

1) 학생 수 추이

2013년 교육부 통계에 의하면 초·중등학교 학생 수는 6,529,196명으로 전년대비 241,843명(3.6%) 감소한 것으로 나타났다. 학교별로 보면 초등학교 2,784,000명(167,995명 감소), 중학교 1,804,189명(44,905명 감소), 고등학교 1,893,303명(26,784명 감소)으로 나타나고 있다.

<그림 3-3> 전국유치원, 초·중·고 학생 수 추이(기타학교 제외)



자료 : 교육부 보도자료(2013. 9. 5), 2013년 교육기본통계조사 결과 발표

제주특별자치도의 학생 수도 학교급별 관계없이 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-4> 제주특별자치도 학생 수 추이

(단위 : 명)

학생수 년도	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교
2004	5,540	52,359	22,207	18,880	355
2005	5,706	51,671	23,856	19,035	366
2006	5,672	50,791	25,252	19,515	409
2007	5,270	50,047	25,667	20,936	417
2008	5,016	48,291	25,708	22,304	441
2009	4,988	46,028	25,372	23,436	435
2010	4,743	44,035	25,204	23,796	447
2011	4,847	42,143	24,556	23,869	468
2012	5,059	40,172	24,059	23,797	455
2013	5,295	38,235	23,887	23,713	429
2014	5,296	37,915	23,380	23,221	428

자료 : 2013 제주교육통계연보 및 제주특별자치도교육청 내부자료

2) 교원 수 추이

제주지역 교원수를 보면 전국현상과 마찬가지로 유치원 교원의 증가폭이 두드러진다. 유치원 교원은 2013년 23.0%, 2014년 9.1% 증가하였고 학교급별 교원 수 추이를 보면 <표 3-5>와 같다.

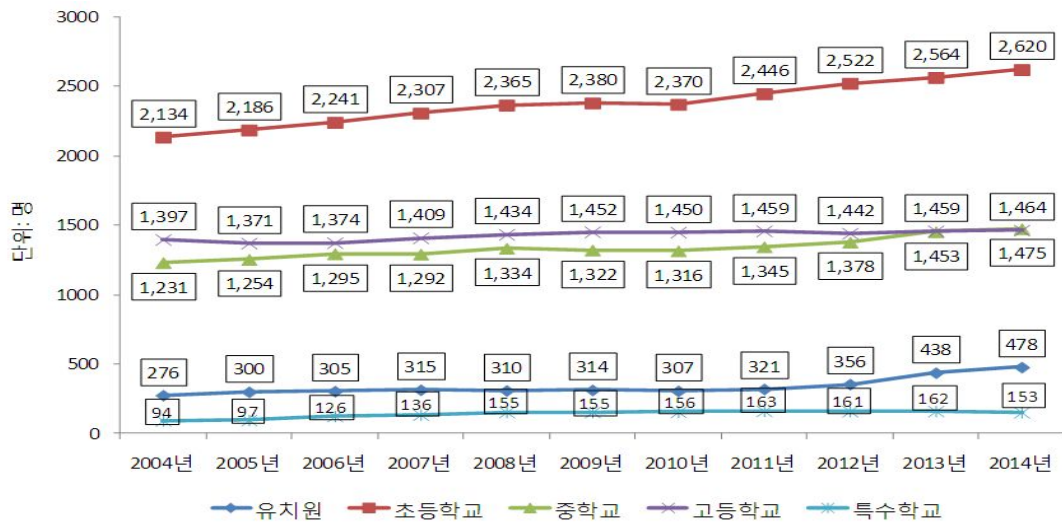
<표 3-5> 유·초·중등학교 교원 수 추이

(단위 : 명)

교원수 년도	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교
2004	276	2,134	1,231	1,397	94
2005	300	2,186	1,254	1,371	97
2006	305	2,241	1,295	1,374	126
2007	315	2,307	1,292	1,409	136
2008	310	2,365	1,334	1,434	155
2009	314	2,380	1,322	1,452	155
2010	307	2,370	1,316	1,450	156
2011	321	2,446	1,345	1,459	163
2012	356	2,522	1,378	1,442	161
2013	438	2,564	1,453	1,459	162
2014	478	2,620	1,475	1,464	153

자료 : 2013 제주교육통계연보 및 제주특별자치도교육청 내부자료

<그림 3-4> 제주지역 교원 수 추이



3) 사무직원 수 추이

학교소속 사무직원수를 보면 교직원수는 학교급에 관계없이 매년 지속적으로 증가하고 있는 반면, 사무직원은 유치원을 제외하면 감소하거나 횡보하고 있다.

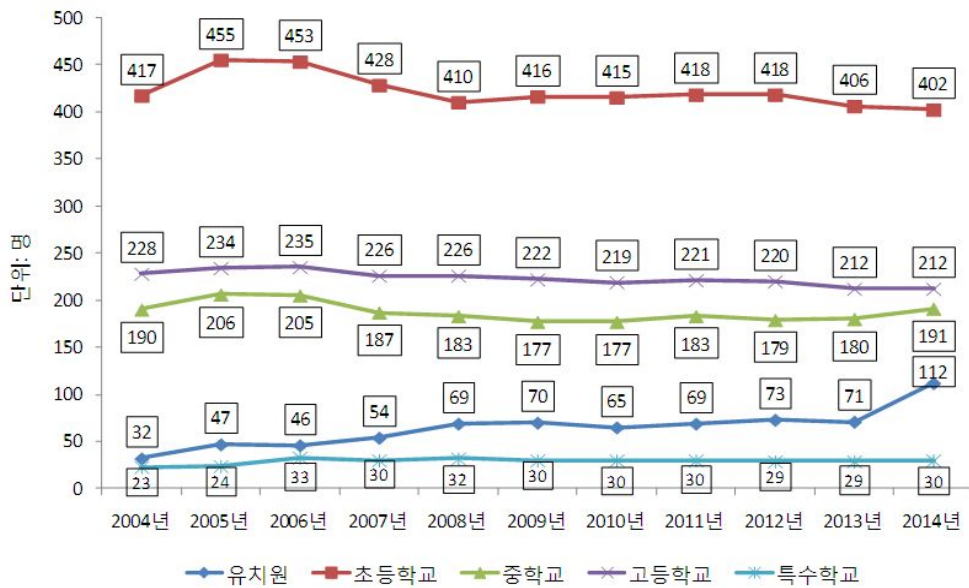
<표 3-6> 사무직원 수 추이

(단위 : 명)

교원수 년도	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교
2004	32	417	190	228	23
2005	47	455	206	234	24
2006	46	453	205	235	33
2007	54	428	187	226	30
2008	69	410	183	226	32
2009	70	416	177	222	30
2010	65	415	177	219	30
2011	69	418	183	221	30
2012	73	418	179	220	29
2013	71	406	180	212	29
2014	112	402	191	212	30

자료 : 2013 제주교육통계연보 및 제주특별자치도교육청 내부자료

<그림 3-5> 제주지역 사무직원 수 추이



4) 교원 1인당 학생 수

제주특별자치도 교원 1인당 학생수는 2013년 기준으로 유치원 12.1명, 초등학교 14.9명, 중학교 16.4명, 고등학교 16.3명으로 나타나고 있다. 전국 평균과 비교하여 보면 유치원 2.2명, 초등학교 0.4명이 적고, 중학교 0.4명, 고등학교 2.1명 많다.

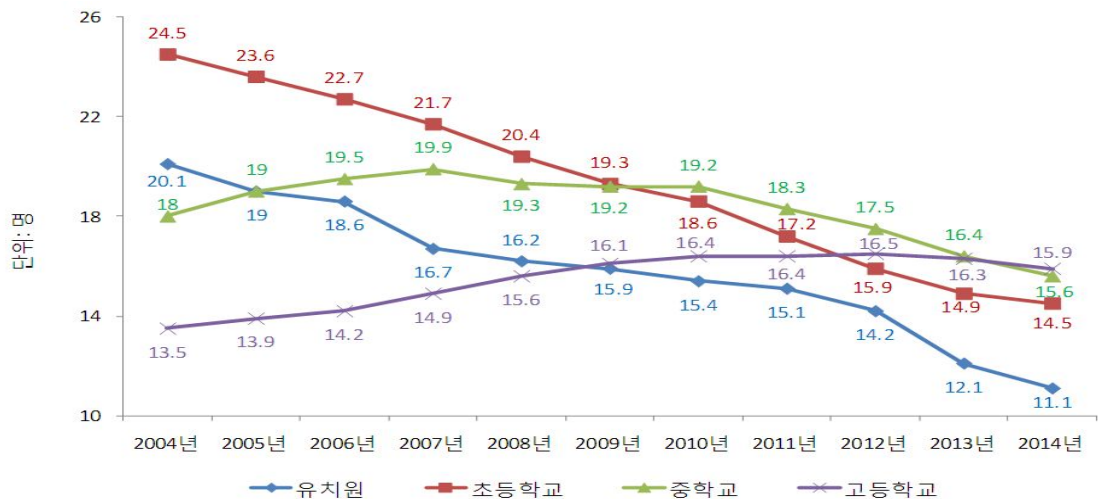
<표 3-7> 교원 1인당 학생 수 추이

(단위 : 명)

교원1인당 학생수 년도	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교
2004	20.1	24.5	18.0	13.5	3.8
2005	19.0	23.6	19.0	13.9	3.8
2006	18.6	22.7	19.5	14.2	3.2
2007	16.7	21.7	19.9	14.9	3.1
2008	16.2	20.4	19.3	15.6	2.8
2009	15.9	19.3	19.2	16.1	2.8
2010	15.4	18.6	19.2	16.4	2.9
2011	15.1	17.2	18.3	16.4	2.9
2012	14.2	15.9	17.5	16.5	2.8
2013	12.1	14.9	16.4	16.3	2.6
2014	11.1	14.5	15.6	15.9	2.8

자료 : 2013 제주교육통계연보 및 제주특별자치도교육청 내부자료

<그림 3-6> 교원1인당 학생 수 추이(제주)



6. 중기제주교육재정계획으로 본 제주특별자치도 교육재정의 특징

교육재정권의 안정성을 가장 큰 특징으로 볼 수 있다. 「제주특별법」 규정에 의한 ‘지방교육재정 보통교부금’의 안정적 확보와 함께 제주특별자치도세의 단일화로 인해서 제주도로부터의 법정전입금이 다른 자치단체보다 상대적으로 많으며, 또한 최근 제주특별자치도 지방세 수입의 증가율이¹⁶⁾ 전국 1위를 기록하고 있어서 자치단체로부터의 전입금이 크게 증가되는 양상을 보이고 있다. 반면 계획기간 중 계속되는 경기침체로 인해 중앙정부 이전수입이 계획기간 중 연평균 증가율에 미치지 못할 때 대비책이 요구되는 바이다. 2014년에서 2015년에 중앙정부 이전수입이 300억원 증가할 것으로 예상하였으나 2015년도 제주특별자치도 교육비특별회계 세입·세출 예산안에 따르면 전체 세입 예산 중 정부의 보통교부금이 올해보다 271억원 축소되었다. 정부는 중기 지방교육재정 예측자료를 통해 2014년 이후에 국내경기가 회복되어 지방교육재정교부금이 매년 약 3.4조원 이상 증가할 것으로 예상하였으나 내국세 총액과 그에 따른 지방교육재정교부금이 정부의 추정치만큼 증가할지는 확실하지 않다. 인건비와 누리과정 등 교육 재정수요가 꾸준히 늘고 있어 지방교육재정의 부담이 크게 늘어난 상황에서 지방교육재정교부금의 감소는 우리나라 지방교육재정이 지니고 있는 가장 근본적인 문제와 직결 된다. 자체 조달 가능한 교육재원이 절대 부족한 현행 이전재원 위주의 교육재정 제도 구조 하에서 교육발전을 위해 필요한 적정 재원을 어떻게 안정적으로 확보하여야 할지 고민해 볼 때이다.

제 3절 제주도 교육비특별회계 이전수입 변화분석

<표 3-8> 제주도교육비특별회계 수입구성에서 법정이전수입 중 지방교육세 전입금 및 시·도세 전입금 증가가 눈에 띈다. 이는 제주자치도의 지방세 수입 증가율에 기인한 것으로 보인다. `09년도 이후 전국 대비 제주의 지방세 비중은 꾸준히 상승 추세이다. `13년도의 전국대비 지방세 비중이 1.24%로 근래 최고 수준이다. `13년 제주의 지방세입 증가율이 15.4%, 전국평균 증가율이 -0.09%로

16) 제주특별자치도 지방세 징수액 최근 4년간 증가율: 2010년 25.8%(5,215억원) → 2011년 11.5%(5,814억원) → 2012년 17.7%(6,841억원) → 2013년 12.4%(7,686억원)

최근 제주의 지방세입 증가율은 급격히 상승하고 있다.

<표 3-8> 제주도교육비특별회계 수입구성(2014년 당초예산 기준)

(단위: 천원,%)

장	과목			예산액	구성비	전년도 예산	비교증감	증감율	
	관	항	목						
이전수입	중앙 부 전 수 입	지방 교육재정 교부금	보통교부금	625,179,906	78.4	621,335,431	3,824,475	0.6	
		국고 보조금	국고보조금	503,400	0.1	1,082,942	△579,542	△53.5	
	소계			625,683,306	78.5	622,438,373	3,244,933	0.5	
	지방자치 단체이전 수입	법 정 이 전 수 입	지방교육세 전입금	지방교육세 전입금	95,048,627	12.0	81,064,618	13,984,009	17.3
			시도세 전입금	시도세 전입금	25,981,416	3.2	19,411,354	6,570,062	33.8
			학교용지 일반회계 부담금	학교용지 일반회계 부담금	4,540,947	0.6	2,232,000	2,308,947	103.4
		비법정 이전수입	광역자치 단체전입금	광역자치 단체전입금	22,739,762	2.8	20,271,857	2,467,905	12.2
	소계			148,310,752	18.6	122,979,829	25,330,923	20.6	
	이전수입 소계				773,994,058	97.1	745,418,202	28,575,856	3.8
	자체수입	교수- 학습활동 수입	기본적 교육수입	입학금	입학금	50,194	0	55,411	△5,217
수업료				수업료	8,114,845	1.0	8,566,118	△451,273	△5.3
지난년도 수업료				지난년도 수업료	8,000	0	15,000	△7,000	△46.7
선택적 교육수입			기숙사 및 급식	기숙사 및 급식	275,834	0.1	302,580	△26,746	△8.8
소계			8,448,873	1.1	8,939,109	△490,236	△5.5		
행정활동 수입		사용료및 수수료 수입	사용료수입	사용료수입	38,300	0	44,500	△6,650	△13.9
			수수료수입	수수료수입	57,150	0	57,600	△450	△0.8
소계			95,450	0.0	102,100	△6,650	6.5		
자산 수입		자산 임대수입	임대료수입	임대료수입	84,112	0	122,144		순증
		자산 매각대	토지매각	토지매각	300,000	0	0		순증
소계			384,112	0.0	122,144	261,968	214.5		
이자 수입		이자 수입	이자수입	이자수입	3,300,000	0.4	2,200,000	1,100,000	50.0
소계			3,300,000	0.4	2,200,000	1,100,000	50.0		
기타 수입		기타 수입	그외수입	그외수입	550,000	0.1	390,000	160,000	41.0
소계			550,000	0.1	390,000	160,000	41.0		
자체수입 소계				12,778,435	1.6	11,753,353	1,025,082	8.7	
기타	전년도 아월금	순세계 잉여금	순세계 잉여금	10,500,000	1.3	15,000,000	△4,500,000	△30.0	
	소계			10,500,000	1.3	15,000,000	△4,500,000	△30.0	
기타 소계				10,500,000	1.3	15,000,000	△4,500,000	△30.0	
합계				797,272,493	100.0	772,171,555	25,100,938	3.3	

자료 : 2014년도 제주특별자치도 교육비특별회계 세입·세출예산서 재구성

가장 주목할 만한 점은 취득세 비중이 `12년 25.02%에서 `13년 31.48%로 급격한 증가를 보인다는 점이다. 이는 제주도가 2012년 세율조정권을 이용하여 ‘비영업용 승용자동차’(시설대여업 : 캐피탈 회사) 등록 유치에 따른 효과로 인한 취득세 증가의 결과로 사료된다.

<표 3-9> 제주특별자치도 지방세 세목별 현황(결산예산)

(단위 : 백만원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012 *	2013 *	`12-`13 증가율 (%)		
계(전국)	43,531,500	45,835,100	45,056,500	50,079,900	52,300,100	53,795,000	53,747,000	-0.09		
계(제주) 전국대비 비중(%)	447,094 (1.03%)	445,059 (0.97%)	414,551 (0.92%)	521,487 (1.04%)	581,431 (1.11%)	576,168 (1.07%)	664,623 (1.24%)	15.35		
보통세	취득세 (비중)	76,704	62,746	51,237	66,961	150,434 (25.9%)	144,139 (25.02%)	209,193 (31.48%)	45.13	
	등록세	64,300	55,365	50,381	61,833	11,852	10,478	12,288	17.27	
	면허세	831	810	812	850					
	레저세	36,081	41,414	39,401	52,075	57,557	59,562	54,046	-9.26	
	주민세	43,747	45,539	40,972	3,359	3,122	3,254	3,365	3.41	
	지방소비세		-	-	46,545	51,435	49,600	56,087	13.08	
	지방소득세		-	-	43,993	51,396	49,040	57,257	16.76	
	사업소득세	3,120	3,411	3,416						
	재산세	44,720	48,134	48,996	53,460	71,321	69,575	72,788	4.62	
	도시계획세	13,119	14,135	14,596	15,246					
	자동차세	23,993	26,142	28,365	31,266	64,065 (11.02%)	67,111 (11.65%)	69,091 (10.40%)	2.95	
	주행세	27,483	27,887	24,930	26,075					
	담배소비세	36,135	38,408	38,891	38,537	35,339	38,614	40,490	4.86	
	도축세	1,464	1,394	1,375	1,451		-	-		
	목적세	지방교육세	64,753	68,925	60,915	68,805	72,812	73,368	77,614	5.79
		공동시설세	4,668	4,971	4,934	5,360	6,427	6,002	7,014	16.86
지역개발세		148	157	205	217					
지난년도 수입	5,830	5,620	5,123	5,454	5,511	5,425	5,390	-0.65		

* : 당초예산

자료 : 김동욱(2013).

<표 3-10> 지방세 시·도별 신장추세

(단위 : 억원)

시·도별	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	'06→'10 신장율 (%)	'08→'13 신장율 (%)
계	412,818	435,315	458,351	450,565	500,799	523,001	537,456	537,470 (546,544)	120	117.3 (119.2)
서울	113,064	118,858	129,874	119,941	128,565	129,140	143,246	137,134 (146,508)	121	105.8 (112.8)
부산	25,793	25,808	25,941	27,397	30,615	33,527	32,895	33,287	120	128.3
대구	16,575	15,809	16,277	15,734	18,186	19,244	20,508	21,526	118	132.2
인천	19,453	22,027	22,819	23,601	24,288	26,558	26,558	27,491	141	120.5
광주	8,856	8,772	9,017	9,761	10,771	11,372	11,746	11,788	121	130.7
대전	10,805	10,223	10,649	10,001	11,627	13,327	13,157	13,116	110	123.2
울산	9,436	10,401	11,271	10,602	12,305	13,750	14,427	13,545	124	120.2
세종			-	-	-	-	746	1,535		-
경기	107,106	114,645	117,161	117,233	128,797	129,575	132,497	136,960	113	116.9
강원	10,554	10,979	10,745	10,650	12,225	12,723	12,917	12,803	113	119.2
충북	10,412	10,772	11,029	10,949	13,103	13,713	13,399	13,708	119	124.3
충남	15,508	16,575	17,395	17,935	20,970	22,975	21,933	21,907	126	125.9
전북	9,154	10,154	11,266	10,913	12,876	14,072	14,138	14,188	138	125.9
전남	10,606	11,276	12,494	12,883	13,343	15,803	15,362	14,815	125	118.6
경북	17,987	18,675	19,150	20,018	22,204	23,975	23,869	23,175	115	121.0
경남	23,173	25,652	28,812	28,801	34,709	36,091	33,922	33,545	136	116.4
제주	4,337	4,471	4,451	4,146	5,215	5,814	6,137	6,646	115 (13/16)	149.3 (1/16)

주1) 2011까지는 결산액, 2012는 최종예산액, 2013은 당초예산액, ()는 총계예산 기준

주2) 세종특별자치시는 2012.7.1. 출범으로 2012년도 최종예산부터 반영

자료 : 김동욱(2013).

특별자치도에 부여된 각종 특례(예, 중국인 관광객 no visa 제도, 외국인의 콘도·펜션 등 관광 휴양형 부동산 구입 시 한시적 영주권 부여 등)가 활용되면서

2010년 이후의 제주도 지방세는 대폭 증가하고 있다. 만약 제주특별자치도의 보통교부세가 법정률¹⁷⁾이 아닌 일반자치단체의 산정방식¹⁸⁾에 의해서 교부된다면 기준재정수입액의 대폭적인 증가는 보통교부세의 감소로 연결 되었을 것이다.

이처럼 지방세 수입 증가가 국가에서 지급해주는 보통교부세 감소로 상쇄된다면, 지방자치단체가 재정책을 위한 지방세 수입 증대노력을 경주해야할 유인이 적게 될 것이나, 제주도는 보통교부세의 법정률(3%)로 인해 지방세 수입이 그대로 전체 재정의 확대에 연결되고 있다(민기, 2013).

‘06-’10년도의 제주의 지방세 신장률이 115%로 전국 16개 광역자치단체 중 13위였으나 ‘08-’13년도의 제주 지방세 신장률은 16개 광역자치단체 중 1위이다.

이 같은 제주도일반회계가 주는 교육비특별회계 재정책에 주는 의미는 다음과 같다. 제주도 지방세 증가율이 높을수록 교육비특별회계로 ‘지방교육세 전입금’과 ‘시도세 전입금’의 규모가 커진다. 예를 들어 <표 3-11>에 나타난 것과 같이 지방교육세 전입금 17.3%, 시도세 전입금 33.8%가 증가하였으며 동시에 학교회계용지일반회계부담금도 103.4% 증가하였다.

<표 3-11> 자치단체 전입금 현황

(단위 : 천원)

구분	2013년 예산	2014년 예산	증감	증감율
지방교육세전입금	81,064,618	95,048,627	13,984,009	17.3%
시·도세 전입금	19,411,354	25,981,416	6,570,062	33.8%
학교용지일반회계 부담금	2,232,000	4,540,947	2,467,905	103.4%

자료 : 제주특별자치도교육청 교육비특별회계 본예산서(2014)

제주자치도 출범 이후 6개 세목의 도세와 5개 세목의 시·군세가 11개의 제주특별자치도세로 통합되면서 단순한 통합 이상의 재정적 효과가 존재하였다. 2012년 세율조정권을 이용하여 ‘비영업용 승용자동차’에 대한 취득세율을 7%에서 5%로

17) 제주 보통교부세 = 보통교부세 전국 총액 × 0.03

18) 보통교부세 = (기준재정수요액 - 기준재정수입액) × 조정률

낮추어 약 700억원에 달하는 지방세 수입을 증대하였다. 이 외에도 제주자치도는 제주도의(역외) 지역으로부터 세입을 확충하기 위하여 선박투자회사의 법인설립 지원, 국제선박 등록유치, 마리나 관광 활성화를 위한 고급선박 유치와 교차경주 확대를 위한 경마장 장외(도외) 발매분에 대한 레저세 경감 등을 감면 조례에 포함하는 등 자체재정확충 노력을 기하였다. 그러나 세액감면 및 세율 조정에 관한 특례에 대하여 관련 부처의 간접적인 통제나 간섭을 받고 있다. 리스 자동차 유치를 위한 세율인하를 통한 조세경쟁이 전체 재정에 유해하다는 안전행정부의 정책 권고에 의해 다시 조례 개정을 통해 정책을 환원하기도 하였다.¹⁹⁾

제주자치도의 이 같은 세입증대 노력으로 인해 제주도 교육비특별회계는 최근 자치단체 법정전입금을 그 이전보다 많이 확보하였다. 이는 제주도의 일반회계 지방세 세입 증대가 제주도 교육비특별회계 수입 증대와 직접적으로 연계된다는 점이다. 이러한 점에서 비추어 볼 때 가장 실효성이 있는 재정확충방안으로 과세권 없는 지방교육자치단체 특성 상 자체수입 증대보다 지방자치단체와 연계한 교육재정교부금 확충노력이 우선시 되어야 함을 알 수 있다. 이처럼 자치단체 이전수입은 그 비중이 점차 늘어나는 추세이나 경기불황 등 외부 환경에 따라 그 규모가 달라 지게 되는 문제점이 있다. 경기침체에 따른 세수결손과 세율 인하 등은 자치단체 법정전입금 규모에 영향을 주게 되어 총 전입규모의 불안정성을 가져오는 요인으로 작용하고 있다.

제 4절 제주특별자치도교육청 주요 재정 특례

제주특별자치도에 대한 교육재정 특례규정으로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제101조(보통교부금에 관한 특례) “지방교육재정교부금법 제5조의 규정에 불구하고 교육부 장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부금은 동법에 의한 보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정한다.”로 하였다.

이는 앞서 설명한 (식.1)에 의한 보통교부금 산정 공식을 적용받지 아니하고 제

19) “제주도, 현대캐피탈 리스차 취득세율 환원키로”(연합뉴스, 2012.3.6.)

주특별법 제101조 규정에 따라 아래 (식.3)과 같은 방식에 의해 산정된다.

$$\text{제주도보통교부금} = \text{전국보통교부금총액} \times 0.0157 \text{ (식.3)}$$

전출금의 경우는 제주자치도세총액에서 도조례로 정하는 비율의 금액을 매 회계연도 일반회계 예산에서 교육비특별회계로 전출하도록 규정한 바 도조례로 종전과 같은 비율인 제주자치도세의 3.6%로 하였다. 국제자유도시 조성과 관련된 고등학교 이하 각급학교의 교육여건 개선, 교육과정 운영, 교원연수 및 외국어교육 등에 필요한 지원 사업으로 지방교육재정교부금을 특별 교부할 수 있으며 제주자치도는 고등학교이하 각급학교 및 고등교육기관에 대하여 부지매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원할 수 있다. 또한 제주자치도의 교육·학예와 관련 있는 사업의 경우 등 필요한 경우 도의회의 의결을 거쳐 지방채 한도를 초과하여 발행할 수도 있게 되었다.

「지방교육재정교부금법」 제5조의 규정에 불구하고 교육부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부금을 법정률 1.57%로 정한 특별법 특례규정으로 인하여 제주자치도교육청에 대한 보통교부금 교부는 일반 시·도에 적용하는 기준재정수요와 기준재정수입액의 크기에 영향을 받지 않는다.²⁰⁾ 이는 보통교부금 교부 총액 범위 내에서 제주자치도교육감에게 교육재정 운영 자율권을 일반 시·도와 차등을 두어 부여하게 되는 것이다. 또한 제주자치도의 교육·학예와 관련이 있는 사업의 경우 등 필요한 경우에는 도의회 의결을 거쳐 교육부 장관이 정하는 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있도록 한 특별법 제103조의 특례규정 역시 같은 의미로 볼 수 있다. 교부금법 제11조제2항제3호의 규정에 불구하고 일반회계의 교육비특별회계 전출비율을 도조례로 정하도록 한 특별법 규정은 국제자유도시 추진을 위해 늘어나는 교육재정수요를 감안 교육투자에 있어 일반자치와 교육자

20) 일반 시·도는 교직원 인건비, 학교·교육과정운영비(학교경비, 학급경비, 학생경비, 교육과정운영비), 교육행정비(기관운영비, 균형교육비, 그 밖의 경비), 학교시설비(교육환경개선비, 학교 개축비, 학교 신·증설비, 유아교육비(유아학비지원, 유치원 교원인건비 보조, 유치원 교육력 지원비, 유치원환경개선비), 방과후학교사업비(농산어촌 지원, 자유수강권 지원, 초·중등학교내 보육 지원), 재정결합보전(지방교육채 상환, 민자사업 지급금) 등에 의해 기준재정수요액을 산출하고 산출된 기준재정수요액에서 자치단체법정전입금과 수업료 수입 등을 반영한 기준재정수입액을 차감한 부족액 전액을 충당받는다.

치의 협력체계 강화가 우선시 되어야 한다는 것을 나타내고 있다(현명희, 2010).

제 5절 문제점

우선 도세 전출비율과 관련된 문제점으로 제주특별법 제102조에는 전출금에 있어서 제주특별자치도세 총액에서 조례로 정하는 비율의 금액을 매 회계연도 일반회계 예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하도록 규정하였다. 이는 자치도 설치 전 도세 총액의 3.6%에 해당하는 비율의 금액을 상향 조정할 수 있는 근거를 마련하기 위한 것으로 볼 수 있으나 제주도는 종전과 같이 1천분의 36으로 정하여 2006.3.10. 「제주특별자치도 교육비특별회계 전출비율에 대한 조례」(안)을 입법예고 하였다. 자치도 출범 전 시·군에서 관할구역 내의 고등학교 이하 각급학교 교육에 투입되던 경비보조가 없어지게 되어 입법예고 내용의 전입율을 적용할 경우 실제로는 감소된다는 점<표3-12>과 제주도의 경우 담배소비세가 없기 때문에 시·도세전입금만이라도 최소한 광역시 수준은 되어야 한다는 점을 들어 1천분의 50으로 조정하여 줄 것을 입법예고 의견으로 제출하였으나 자치도 입장은 변함이 없었다(현명희, 2010).

<표 3-12> 교육청 법정전입금 교부율 산정자료

(단위: 천원)

구 분	도세총액	전입율 (안)	전입 (예정)액 (A)	현행대비 증가액(B)	시·군 교육경비 보조액(C)	증가액 (D=A-B-C)
현 행	178,373,000	3.6%	6,421,428	0		0
특별법 시행 이후	324,087,000	3.6% (입법예고)	11,667,132	5,245,704	5,423,667	△177,963
		5.0%	16,204,350	9,782,922	5,423,667	4,359,255
		7.5%	24,305,525	17,855,097	5,423,667	12,461,430

자료 : 현명희(2010).

자치도 설치 전 도세 총액 3.6% 비율을 자치도 출범 이후에도 동일하게 유지함

에 따라 공교육에서도 국제학교 수준의 교육과정을 구현하려는 현 교육청 정책 실현을 위한 재원 마련이나 다양한 교육수요자들의 욕구를 충족시키기에 미흡한 수준이다.

또한 학교신설이 집중되거나 고교무상교육 등 대통령 공약 실현과 각종 정책 및 복지수요 증가에 따른 추가재정수요 증가가 법정률을 넘어서는 경우 재정 확충이 문제가 된다.

제주의 보통교부금은 종전에는 일정 수요산식에 의하여 불규칙적으로 교부 받아오던 재원을 보통교부금 총액의 1.57%²¹⁾로 법정률화 하여 국세증가에 연동되어 증가하는 총액 할당 방식의 지원으로, 재정의 안정에는 다소 도움이 되었지만, 법정률이 제주도교육청의 재정 확충에 실질적인 도움이 되기 위해서는 특별자치도 출범 이후 기준재정수입액의 증가가 기준재정수요액 증가보다 같거나 커야만 한다. 그렇지 않고 기준재정수요액의 증가율이 기준재정수입액의 증가율보다 클 경우 특별법에 의한 특례의 효과는 사라지고 기존 산식에 의하여 산정되는 경우보다 적은 보통교부금을 받을 수도 있다. 또한 지난해 경기 부진으로 세금이 덜 걷히면서 내년 제주에 지원되는 보통교부세가 300억 이상 줄어들 것으로 예상²²⁾됨에 따라 지방교육재정교부금도 동반 감소될 것으로 보인다.

21) 지방교육재정교부금도 보통교부금 중 연도별 제주도 점유율 1.41%(2003,2004), 1.50%(2005)를 감안하여, 2006년 2월 임시국회에서 1.57%로 법정률화하였다.

22) “道 보통교부세 300억 감소 비상” (제주일보, 2014.10.8.)

IV. 제주특별자치도 교육비특별회계 재정책충 방안

제 1절 지방교육재정제도 개선의 기본방향

앞서 지방교육재정 구조 및 제주도 교육비특별회계 현황과 문제점 분석을 바탕으로 제4장에서는 제주특별자치도 교육비특별회계 재정책충 방안을 모색하고자 한다. 우리나라 지방교육재정이 지니고 있는 가장 근본적인 문제는 자체 교육재원의 절대부족이다. 전적으로 국세 및 지자체 이전재원에 의존하고 있는 우리나라 지방교육재정제도의 현황을 살펴보고 교육발전을 위해 필요한 적정 재원을 어떻게 안정적으로 확보하느냐에 대한 방안을 살펴보기로 한다.

2013년도 국가예산 대 지방예산비율(예산규모기준)은 55.9:33.2:10.9(중앙정부예산: 지방정부예산: 지방교육예산)이며, 중앙예산 대 지방예산 비율은 55.9:44.1이다

<표 4-1> 국가와 지방예산(교육포함) 비교(예산규모기준)

(단위 : 억원,%)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국가예산 (비중)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)	2,259,413 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)	2,486,125 (55.5)	2,636,038 (55.9)
지방예산 (비중)	1,119,864 (34.8)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.8)	1,410,393 (34.4)	1,510,950 (33.8)	1,568,887 (33.2)
지방교육예산 (비중)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)	477,034 (10.7)	514,496 (10.9)

자료 : 김동욱(2013).

이어 국가예산 대 지방예산 재정사용 규모 및 비중을 살펴보면 42.6:42.1:15.3(중앙정부, 지방자치단체, 지방교육)으로 예년과 비슷한 수준이다.

<표 4-2> 국가와 지방예산(교육 포함) 재정사용액 기준 비교

(단위 : 억원,%)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국가예산 (비중)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)	1,525,707 (42.6)
지방예산 (비중)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)	1,509,228 (42.1)
지방교육예산 (비중)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,205 (14.7)	509,792 (15.0)	549,625 (15.3)

자료 : 김동욱(2013).

그리고 국세와 지방세의 상대적 비중을 보면 총 조세 중 지방세 비중은 그동안 지방재정 분권 강화를 추진해온 기조와는 달리 최근 오히려 하락추세를 나타내고 있다. 특히 2013년에는 지방세 비중이 근래에 볼 수 없는 20% 미만 수준으로 하락할 것으로 예상되어 지방재정의 어려움이 클 것으로 보인다. 중앙정부가 일방적으로 결정하고 매칭형태로 진행하는 각종 사회복지사업으로 지방자치단체의 재정난이 더욱 심화되고 있으며, 이는 곧 지방정부의 세입 및 세출 불균형으로 이어진다.

<표 4-3> 국세와 지방세 비중 추이

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국세(%)	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1
지방세(%)	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9

자료 : 하능식(2013).

지방자치가 실시된 지 20여 년의 시간이 지났지만 세입 구조는 국세-지방세 비율이 80대20 수준으로 과도한 국세 중심적 세원구조를 유지하여 왔다. 그 동안 지방교육재정은 중앙정부의 보통교부금과 지자체 이전재원에 의존하는 재정 운영을 해왔다. 이와 같은 의존적 재정구조는 지방교육자치단체의 재정착각, 연성 예산제약 행위, 무임승차, 도덕적 해이, 자율성·책임성 저하 등과 같은 문제점을 발생시켜 왔다. 따라서 정부는 성숙한 지방분권 및 지방자치의 성공적 정착을 위

해서 지방의 재정자주권을 증진시키고 지방교육재정의 세출 수요를 중앙의 이전 재원이 아닌 지방의 자주재원으로 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

정부는 교육발전을 위한 장기적인 목표를 세워야 하고 이를 달성할 수 있는 구체적인 교육계획과 정책을 수립해야 할 것이다. 교육서비스에 관해 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할분담을 통해 민간부문의 참여와 자율성이 확대될 수 있는 재정적 여건, 지방정부의 교육재정에서의 역할이 제고되어질 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 중앙정부는 국가적 차원에서 각 지역에 최소한 공평한 교육서비스가 제공 되어질 수 있는 재원을 보장하여야 하며, 지방자치단체는 지역 내 교육서비스를 제공하기 위한 책임성을 확대시켜 나가야 한다.

지방교육재정교부금은 2007년 19.4%에서 유아 및 방과후학교 국고사업 지방이양으로 2008년 20.0%로 증가한 후 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분을 보전하기 위해 2010년 20.27%로 인상하였다. 학생 수 감소 현상에도 불구하고 오히려 교부금 비율이 인상된 배경에는 교육서비스의 질적 향상, 시도교육청의 과세자주권 제한, 국세와 지방세의 감소 등이 있다. 최근 경기 침체와 지방소비세 도입 등 내국세가 감소하면서 교부금도 일시적으로 감소하고 있는 모습을 보이고 있다. 학생 수 감소에도 불구하고 내국세 연동으로 증가된 교부금은 새로운 교육수요의 재원(예를 들어 누리과정 등의 유아교육)으로 전환되어 투자되고 있어 지방교육재정 위기를 내세워 교부율 상향조정을 요구하는 시도교육감협의회 주장도 눈 여겨 보아야 할 것이다. 교부금은 경제성장률과 밀접한 관계가 있어 최근의 불경기를 대비할 수 있는 대책 마련이 시급하다. 교육서비스의 질적 향상과 OECD 국가의 평균 수준에 도달하기 위해서 지방교육재정교부금의 규모는 축소보다 확대되는 방향으로 나아가야 할 것으로 판단된다.

목적세인 교육세인 경우 학교시설과 교원의 처우 개선을 위한 재원 조달을 목적으로 하여 1981년 12월에 제정되어 1982년부터 시행되었다. 처음에는 한시적인 목적세로 도입되었고, 지방교육양여금의 명목으로 각급학교를 관장하는 교육청에 배분되었다. 하지만 이후 시한이 연장되다가, 1990년에 영구세로 전환되었고, 1995년에는 교육재정 규모를 국내총생산의 5% 수준으로 늘리기 위하여 세원을 확대하기에 이른다. 2001년부터는 교육세 중 지방세액에 추가하여 부과하던

항목을 중심으로 지방교육세가 분리되어 다시 규모가 줄어들었다. 현재에는 금융·보험업자 수입금액의 0.5%, 개별소비세액의 30%(등유, 중유, 수송용 부탄의 경우에는 15%), 교통·에너지·환경세액(휘발유, 경유)의 15%, 주세액의 10%(주세율 70%이상인 주류인 경우 30%)로 징수되고 있다. 이러한 간접세, 부가세 방식을 폐지하고, 새로운 독립재원을 발굴하여 교육세를 부과하거나 기존의 단일세 수입액의 일정률을 교육재원으로 확보하는 방안을 모색해야 한다(윤정일, 2010).

이러한 지방이전재원은 중앙정부와 지방정부 사이에 존재하는 재정불균형을 어느 정도 해소하는 긍정적 기능을 갖고 있기도 하나, 역설적으로 현재의 지방세로는 지방정부 스스로 자치행정을 수행할 만큼의 재원 마련이 불가능하다는 것을 의미하기도 한다.

재정자주권을 증진할 수 있는 제도적 장치 마련, 교육서비스 관련 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할 분담, 지방교육재정교부금 확대, 교육세의 간접, 부가세 폐지 및 일원화 등을 기본 방향으로 하여 제주특별자치도 교육비특별회계 재정확충 방안을 논의하고자 한다.

제 2절 제주특별자치도 교육비특별회계 재정확충 방안

1. 지방교육재정의 자주성 강화

주민자치를 전제로 지역적 공공서비스에 소요되는 재원을 자체적으로 조달하여 지역적 최저수준 행정서비스를 보장하는 것이 자치재정이다. 자율과 참여, 책임이 구현될 수 있는 자주재정권 확보가 전제되어야 하며 자주재정권은 세출권한에 걸맞은 과세자주권 확충과 재정조정제도가 전제되어야 한다.

자주재정은 중앙정부의 통제를 받지 않고 지방정부가 자유롭게 사용할 수 있는 재원으로 지방화 시대에 요구되어지는 다양한 지역 주민의 욕구를 충족시키기 위해 지역 스스로 사용할 수 있는 자율적 가용 재원이다. 지방정부가 지방세와 같은 자주재원을 활용하여 지방 세출을 결정할 때 지역 주민은 지역공공서비스

증가에 따른 지방세 비용부담을 인식할 수 있다. 그러므로 지방교육재정 운영에 필요한 세입은 스스로 조달가능한 자주재원을 통해 확보하는 것이 바람직하다. 현행 지방교육재정은 중앙정부 의존도가 심하고 일반자치단체의 지원이 법적 기준을 넘어서지 못하는 불안정한 세입구조를 지니고 있다. 또한 경기침체 등의 외부 환경적 영향과 일반자치단체의 재정 능력, 지방자치단체장의 선호도, 정치적 고려 등에 따라 큰 차이가 발생할 수 있어 교육기회의 형평성을 보장하기 위해서는 가장 먼저 세입의 안정성을 높여야 한다. 특히 97% 이상 이전수입에 의존하는 제주특별자치도 교육비특별회계의 경우 턱없이 낮은 자체수입 비율을 올리려는 방안을 강구해야 한다.

시·도교육비특별회계는 시·도 일반회계와 달리 지방세에 대한 징수권이 없어 대부분의 재원을 중앙정부 이전수입인 지방교육재정교부금과 지방자치단체 이전수입인 법정이전수입에 의존하고 있다. 자체수입 비중이 턱없이 낮은 것은 지방교육기관이 지방교육비특별회계의 세입을 증가시킬 수 있는 아무런 정책수단을 가지고 있지 못하기 때문이다. 이러한 한계에도 불구하고 지방교육재정 확충을 위하여 교육부가 정하는 학생들에게 징수하는 입학금 및 수업료(교수-학습활동수입) 외의 이자수입, 자산수입 등 자체수입 확대를 위한 지속적인 노력을 유도할 필요성이 있다. 점차적으로 보편적 서비스로 확대되고 있는 유아 및 초중등교육에서 수익을 증대하는 것은 용이 하지 않다. 그나마 자체수입 확충 방안 중 이자수입 증대를 위해 일상경비 교부방식 등 자금관리 최적화가 필요하며 정기예금의 최소 예치단위를 하향조정을 할 필요가 있다. 2012년 세입결산액 대비 이자수입비율이 높은 대구, 전남교육청(0.55%)은 중기예치방식 등을 활용한 여유자금의 운용방식을 개선하였으며, 자금운용 분석, 자금 소요시기 및 소요액 검토 후 잔고 현황 및 이율을 매일 분석하여 알짜배기 등 높은 금리로 예치하고 있다. 제주도교육청도 자체수입을 증대하기 위한 유희자금 운용담당 신설 및 인센티브 제도 도입도 고려해 볼만 하다.

2. 자주재정권 강화와 과세권 도입

지방교육재정의 자립상태가 매우 낮은 이유는 근본적으로 교육자치단체들이 자체재원을 조달할 수 있는 실천수단(과세권 등)을 갖지 못하는데 있다. 일반자치

단체들 가운데 상당수가 상대적으로 튼튼한 자체수입 기반(지방세수입, 세외수입)을 갖고 있는 것과 달리 지방교육자치단체들은 스스로 재원을 조달할 수 있는 자체의 세수기반을 갖지 못하고 있다. 일반행정과 분리된 교육자치를 실시하면서 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 제도적 장치를 구비하지 못한 것은 지방교육 재정시스템의 한계이자 교육자치가 안고 있는 근본적인 문제라고 할 수 있다.

실질적 교육자치 구현을 위해서는 ‘자주재원’ 확충이 선행되어야 한다. 교육재정 분야에서는 상대적으로 지방교육자치단체의 과세 자주권을 실질적으로 강화하는 방안에 대한 접근은 소홀해 왔다. 현행 지방교육재정 구조 하에서는 지방교육자치단체가 각종 정책을 수립하고 집행하는데 필요한 재원을 충분히 확보하는 것은 불가능하기 때문이다. 결과적으로 세입과 세출 사이에 불균형이 발생할 수밖에 없고, 이 불균형을 해소하기 위해서는 ‘이전재원’에 의존할 수밖에 없다. 결국 중앙정부나 지방자치단체의 재정통제 아래 놓이게 된다. 지방교육자치단체가 이러한 재정 통제에서 벗어나기 위해서는 자주적 재원의 확충이 절실하다.

자주적 재원 확충을 위해 지방교육자치단체에 제한된 범위에서 실질적인 과세권을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 해당 지역주민이 지역의 교육발전을 위해 세금을 낸다는 인식과 비용분담을 확실히 한다는 측면에서 중요한 의미가 있다.

현재 지방교육재정과 관련된 세원의 구조가 지나치게 복잡하고 세원선택이 원칙 없이 자의적으로 이루어져 지역주민들의 감시기능과 조세의 가격기능을 저해하고 있다. 지방교육세는 취득세, 등록면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 레저세, 그리고 담배소비세의 부가세(sur tax, piggy-back tax)이다. 일반재정으로부터의 전입금도 존재하면서 세원구조의 복잡성은 가중된 상황이다. 이렇게 세원구조가 복잡하고, 세수확보의 편의를 위해 교육과 관련이 없는 세원에도 각종 교육세가 부가될 경우 교육재원 확보 및 운용에 대한 지역주민의 책임의식과 참여의식이 약화될 수밖에 없다(윤홍주, 2003; 류민정, 2011). 대부분의 납세자들은 세금을 내면서도 그 내역과 용도를 알지 못하고, 무엇보다도 자신들이 지방교육세를 부담하고 있다는 인식을 하지 못한다. 또한 세수확보의 편의를 위해 수익자와 상관없는 세원을 활용하는 것(담배소비세, 자동차세 등)은 조세의 가격 기능을 더욱 저해하는 요인으로 작용한다.

지방교육자치단체에 과세권을 부여할 경우, 새로운 세목을 신설하면 조세저항의 우려가 있으므로 재산과세²³⁾와 소득과세²⁴⁾의 형태로 목적세인 교육자치세(가칭)를 통해 조세 구조를 단순화해야 한다. 여러 개의 세목에 부가되는 현행 지방교육세 세원구조를 단순화하여 교육재원 확보 및 운용에 대한 지역주민들의 자율적 참여와 감시의 기본조건인 투명성을 제고시켜야 한다. 직접세가 새로운 자주재원 확충의 대안이 된다면 교육서비스와 재원의 연계가 확실해질 것이고 주민들도 교육서비스의 내용과 성과에 대해서도 민감하게 반응하게 될 것이다. 또한 자주재원 확대에 따라 교육자치단체의 재정운영도 기존의 도덕적 해이 구조에서 책임감을 보다 확실히 할 수 있게 될 것이다.

현행 지방교육세 부과 세목 중에 응익원칙(benefit principle)과 응능원칙(ability-to-pay principle)에 따른 형평성²⁵⁾을 높일 수 있는 부분에 집중하고 나머지는 본세에 통합하여야 한다. 응익원칙에 따른 형평성을 제고하기 위해 초중등교육투자가 해당 지역의 자산가치, 특히 주택가치에 자본화되는 정도만큼 재산에 과세하여 조달하는 것이 형평성을 높이는 방법이며, 지방교육재정에서 재산과세에 의해 조달되는 세수입 이외의 부족분은 소득과세를 통해 조달하여 응능원칙에 따른 형평성도 높이는 방향으로 지방교육세원을 단순화하여야 한다.

제주특별자치도의 경우 수익자와 상관없는 세원이기는 하나, 한국마사회법에 따른 경마 활성화로 레저세 비중이 타 시도보다 높다. 시범적으로 레저세원에 교육자치세를 부과하여 지방교육재정을 조달하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

국가와 지방자치단체로부터의 이전재원이 높을수록 지방교육자치단체들이 재정착각(fiscal illusion)이나 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산제약(soft budget constraint) 등에 연루될 가능성이 높고 그 결과 재정책임성을 해태할 가능성이 크다. 따라서 교육자치단체들이 고유의 과세권을 확보하는 문제는 매우 중요하다.

23) 재산의 보유에 관련된 조세. 재산세, 자동차세(자동차 보유에 대한 자동차세분), 지역자원시설세와 재산의 이전과 관련된 조세인 취득세가 있다.

24) 소득 원천에 대한 과세로서 지방소득세가 있다.

25) 형평성이라는 개념은 대체로 두 가지로 압축된다. 하나는 수직적 형평성(horizontal equity)으로 비슷한 상황에 있는 사람들은 비슷한 취급을 받아야 한다는 것이다. 또다른 하나는 수직적 형평성(vertical equity)으로 서로 다른 상황에 있는 사람들은 서로 다른 취급을 받아야 한다는 것이다. 이를 교육에 연계시키면 첫째, 같은 지역에 살고 있는 학생들은 비교적 동등한 교육혜택을 받아야 한다는 점이다. 둘째, 학생들의 교육혜택수준은 지역의 부와 연계되어서는 안 된다. 즉, 부유한 지역과 가난한 지역 간 교육수준에 격차가 있어서는 안 된다는 것이다.

다. 재정특례를 부여받고 있는 제주특별자치도에서 전국 최초로 도교육청에 과세권을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 최초 교육자치단체의 과세권 부여 시범운영의 결과가 자주제원 확충으로 이어진다면 전국적으로 파급효과를 일으킬 수 있다.

<표 4-4> 지방교육재정 지방부담분의 세원구성의 개선방향

구분	현행 교육재정 재원구성	“교육자치세”(가칭)
개요	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육세(취득세, 등록면허세, 재산세, 자동차세, 주민세 균등분, 담배소비세, 레저세액의 일정비율) - 특광역시의 담배소비세 전입금 - 시도세 일반회계에서의 전입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 목적세인 교육자치세 단일체계 - 특광역시 : 지방소득세분+자동차세분 - 구: 재산세분 - 시군 : 지방소득세분+재산세분 - 자치도 : 예) 레저세분
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육세가 부가되는 세목 수가 많음 - 목적세와 일반회계 부분이 혼합되어 복잡함 - 주민들의 자율적 감시가 어려움 - 조세부담의 형평성이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> - 조세구조가 투명하고 조세부담의 수용성이 높음 - 교육공공재에 대한 조세의 가격기능 작동 - 주민들의 적극적 참여와 감시가능성이 용이 - 조세부담의 형평성이 높음

자료: 구균철·이지연(2014). 재구성

3. 교부금 법정률 제도 보완과 제주특별법 제도개선 및 개정

현재 국세 증가에 연동되어 증가하는 총액할당 방식의 지원이 현 시점에서는 안정적인 교육재정 확보를 위한 장치로서 긍정적인 작용을 하고 있지만, 1.57% 법정률 합의는 과거 특별자치도 시행 이전 체제 시 지방교육재정교부금 교부율만을 단순히 비교한 근시안적 설정으로 재정수요 증가를 반영한 재정보전책을 차단하고 있다.

중앙정부의 복지 정책에 소요되는 비용에 대하여 합리적인 재정지원방안 검토가 필요하다. 현재 무상급식의 확대, 누리과정 교육과정의 시행, 학교 신설 증가 등 재정수요증가 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 각종 복지정책의 실현에 따른 지

방교육재정 압박은 점점 커지고 있는 상황이다. 복지정책 확대에 따른 재정수요 증가가 점차 커지고 있으나 1.57%의 법정률 고착화로 신규재원조달의 한계를 맞이할 수 있다. 탄력적인 재원을 안정적으로 확보하고 재정력(fiscal capacity) 지수 산정을 위해 제주특별자치도교육청의 재정력을 산정할 수 있도록 합리적인 산정지표 개발이 필요하다. 현재 지방교육재정교부금 일반산정방식을 적용하지 않는 제주도교육청의 재정력을 파악하기 위하여 3년마다 중앙정부(교육부와 안전행정부 연계)와 공동으로 기준지표를 개발하고, 이 기준지표에 따라 산정하여 재정부족액이 보통교부금 총액의 1.57%를 초과할 경우 초과분에 대해 추가 보전 방안을 마련해야 할 것이다.

제주도의 경우 보통교부세가 법정률 3%(일반자치)와 1.57%(교육자치)에 그쳐 지역의 재정수요를 충분히 반영하지 못한다는 지적 때문에 제주특별법 5단계 제도개선을 통해 이를 개선하려 했지만 무산되면서 결국 제주만 내년도 정부예산에서 불이익을 받게 되었다.

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 ‘지방분권법’이라 한다.) 제34조(지방교부세 산정에 관한 특례)에 따르면 통합 자치단체에 대한 보통교부세의 통합 전 수준을 유지, 각 지방자치단체의 재정부족액을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 보정할 수 있도록 하고 있다.

「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 ‘세종시법’이라 한다.) 제14조(재정특례)에서도 지방교부세, 지방교육재정교부금과 관련하여 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있도록 하고 있다.

고착화된 법정률화에서 벗어나 2013년 제정된 지방분권법 제34조(지방교부세 산정에 관한 특례), 제35조(통합자치단체에 대한 재정지원)의 규정을 제주자치도의 경우에도 적용할 수 있게 특별법 제도개선에 적극 반영되도록 하며, 지방교육재정교부금 또한 세종시법 제14조 3항에 따라 세종시 설치 후 8년 동안 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다는 조항을 참고하여 교육재정에서 불리함을 벗어날 수 있는 구조를 만드는 행정적 여건을 조성해야 할 것

이다. 제주특별법 역시 이 논리를 적용한 특별법 개정 요구가 필요하다. 제주특별법의 재정특례들이 실질적 효과가 있기 위한 개선방안으로 보통교부금 법정률을 일몰기간(10년)을 두거나 일정기간(매년 3-5년) 시행한 후, 법정률을 재조정할 수 있도록 제주특별법에 단서조항을 추가한 특별법 개정이 필요하다.

4. 제주자치도 교육비특별회계 전출비율 상향 조정

제주특별자치도교육비특별회계 전출비율에 관한 조례 제368호는 특별자치도 출범 2년 이후 2008.6.4. 제정되었으며, 동조례 제2조는 제주특별법 제102조 특례조항이 있음에도 불구하고 교육비특별회계 전출비율을 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호가 정한 특별자치도세 총액의 1천분의 36으로 정하여 특례조항을 사장시켜 교육확충을 저해했다. 광역시·경기도 수준의 100분의 5에 해당하는 금액 수준까지는 아니더라도 1천분의 40으로 상향시키는 조례 개정이 필요하다. 4% 적용 시 매년 17억원 정도 교육재정 확충 효과가 있을 것으로 예상된다.

<표 4-5> 제주특별자치도 전출비율 상향 시(1천분의 36→40) 교육재정 확충 추계
(단위: 천원)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	평균
제주도 보통세총액	349,411,000	378,573,000	420,999,000	491,373,000	491,373,000	426,345,800
시도세 전입금현황 (정산분제외)	12,578,796	13,628,628	15,155,964	17,689,428	17,689,428	15,348,449
개선시도세 전입금 (4% 적용시)	13,976,440	15,142,920	16,839,960	19,654,920	19,654,920	17,053,832
증액분	1,397,644	1,514,292	1,683,996	1,965,492	1,965,492	1,705,383

자료 : 2009-2013 교육비특별회계세입세출예산 재구성(제주특별자치도교육청)

현재 자치도 출범 전후 변동이 없는 시·도세 전출비율을 광역시 수준까지는 아니더라도 현행 3.6%에서 4%까지 확대할 수 있도록 일반행정과 긴밀한 협력 체계를 구축하여 협의를 통한 교육자치 여건 활성화의 토대를 만들어야 할 것이다.

5. 지방교육세 탄력세율 적용

헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세 표준) 등은 모두 법률에 근거하여 정하도록 되어 있다. 정부는 지방정부의 과세 자주권을 일정 수준 보장하기 위하여 지방세의 탄력세율 제도를 운영하고 있다. 탄력세율이란 통상 적용하여야 할 표준세율²⁶⁾을 일정한 범위 내에서 조정할 수 있는 것으로 중앙정부는 그 조정권한을 지방자치단체에게 부여하고 있다. 탄력세율 제도는 현실적으로 지방자치단체의 과세자주권을 제한된 범위 내에서나마 확대할 수 있게 하는 제도이다. 이 제도의 취지는 각 지방자치단체가 각 자치단체의 특성에 부합하는 재원 조달 방안을 일정 범위 내에서나마 자율적으로 모색할 수 있도록 하기 위함이다.

지방세법은 여러 가지 기준에 따라 일정세율, 표준세율, 제한세율 그리고 임의세율을 두고 있는데, 이 중 제한세율과 표준세율이 탄력세율의 유형이다. 제한세율은 지방자치단체가 조세를 과세하는 경우에 이를 초과해서 과세할 수 없도록 법으로 규정되어 있다.

2013회계연도 제주특별자치도교육비특별회계 지방교육세 결산액 844억원에 30% 정도의 탄력세율을 적용할 경우 253억원, 50%의 탄력세율을 적용할 경우 422억원의 교육재정 확충효과가 예상된다.

26) 표준세율은 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율을 말한다. 탄력세율은 표준세율을 중심으로 지방자치단체별로 일정한 범위 내에서 조례로 세율을 가감하여 적용하는 세율로, 법률이 정한 최고(법정 상한) 또는 최저(법정 하한)를 초과할 수 없다.

<표 4-6> 지방교육세의 세율 조정 특례

대상세목		세율형태	탄력세율조정범위	
			지방세법	특별법
지방교육세		표준세율	50% 가감	100% 가감
지방 교육세 대상 세목	취득세	표준세율	50% 가감	100% 가감
	등록 면허세	표준세율	50% 가감	100% 가감
	레저세액	표준세율	없음	100% 가감
	담배 소비세액	일정세율 ²⁷⁾	30% 가감	30% 가감
	주민세 (균등할)	표준세율	50% 가감	100% 가감
	재산세	표준세율	50% 가감	100% 가감 *
	자동차세	표준세율	50% 가감	100% 가감

* 제주특별자치도에서 지방교육세 중 탄력세율을 적용하고 있는 세목

* 일정세율인 담배소비세액은 적용 제외

자료: 양영철. 민기 외(2008). 제주특별자치도의 이해 p.164 재구성

6. 협치(governance)를 통한 재정시스템 주체적 참여, 지원

교육재정 발전의 기본 방향은 중앙정부·지방자치단체·민간부문의 협력적 체제를 확립하는 것이 필요하다. 교부금이 갖는 재정상의 비중과 역할(중앙·지방정부간 재정관계, 공공서비스의 공급 촉진, 주민만족 등)의 중요성에도 불구하고 일반행정과 교육행정을 전연 별개의 서비스 공급시스템으로 간주하고 상호 간의 연계나 공동의 과급효과를 도외시하여 왔다.

교육자치단체와 국가, 일반자치단체, 주민 등의 다양한 주체가 적극 참여하여 교육자치단체의 교육목표 달성에 필요한 최소 수준 이상의 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 적극 노력하여야 한다. 특히 시·도 일반회계에서 시·도교육비 특별회계로 진출해야 하는 법정이전수입²⁸⁾을 체계적으로 관리하여야 한다. 법정

27) 담배소비세의 세율 결정의 재량권은 대통령령에 위임되어 있기 때문에 지방자치단체는 세율 조정에 재량권이 없다. 이런 점에서 이런 세율의 형태를 일정세율로 분류한다.

이전수입은 그 규모가 지방교육재정교부금 다음으로 클 뿐만 아니라, 시도가 법령에 규정된 지방세의 일정비율을 의무적으로 전출해야 하는 안정적인 자금이라는 점에서 시도 교육청의 중요한 세입 원천이다. 법정이전수입이 분기별로 균등하게 전입되고, 학교용지일반회계부담금 전입비율이 높을수록 시·도와 긴밀한 협조체제가 이루어지고 안정적 재원확보에 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다.

서울교육청은 「서울특별시 교육재정부담금의 전출에 관한 조례」 제정·공포(2012.3.)하여 매월 징수된 세액 중 100분의 90 이상을 다음 달 말일까지 전출하고 반기별로 징수된 세액을 정산 전출하도록 하였으나, 분기별 전입실적은 오히려 악화되었다.²⁹⁾ 반면 1분기에 시·도일반회계로부터 법정전입금을 전혀 이전받지 못한 시도교육청에 있음에도 불구하고 교육청은 누리과정일반회계보조금(교육비특별회계로부터 일반회계로 전출)은 유아학비라는 이유로 1분기부터 계획대로 전출되고 있다.³⁰⁾ 이와 같이 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 하는 법정전입금조차도 시·도교육청으로 제때 원활하게 전입되지 못하고 있어 의회와의 협력 및 부서 협조를 통해 불합리한 부분을 개선해나가는 노력이 필요하다. 경기도³¹⁾에서도 조례를 제정하여 전출시기 및 규모를 규정하고 있으나, 위반한 경우에 대한 조치에 대한 내용이 포함되어 있지 않아 사실상 조례 제정·운영의 실효성이 그리 높지 않다.

지자체전입금의 적기 이전은 해당 지자체의 재정자립도가 중요한 결정요소가 될 수 있기 때문에 지자체전입금의 연말 쏠림 현상에 대한 근본적 해결책을 고민해 볼 필요가 있다. 현재 80대 20 정도의 국세와 지방세 비율을 조정하는 방안도 고려해 볼 만 하다. 시·도 일반회계에서 시·도교육비특별회계로 전출하여야 하는 법정전출금의 전출시기 및 규모 등의 전출방법 및 이를 위반할 경우 지체

28) 시·도 법정이전수입 분기별 전입실적 전국기준: 1분기 '10년 6.3%→'11년 5.1%→'12년 8.4%, 2분기 '10년 16.5%→'11년 20.4%→'12년 14.4%, 3분기 '10년 19.6%→'11년 25.5%→'12년 26.8%, 4분기 '10년 57.6%→'11년 49.0%→'12년 50.4%,(2013 지방교육재정분석종합보고서 참고)

29) 전년 대비 서울시 법정이전수입 전입실적 :1분기 '11년 6.5%→'12년 13.0%, 2분기 '11년 26.4%→'12년 11.7%, 3분기 '11년 28.6%→'12년 33.6%, 4분기 '11년 38.4%→'12년 41.7%

30) 누리과정 일반회계 보조금 지원현황 : 총액 396,135백만원,1/4분기 35,008백만원(8.8%), 2/4분기 121,683백만원(30.7%),3/4분기 120,707백만원(30.5%), 4/4분기 118,737백만원(30.0%)

31) 경기도교육청은 의회와 협력을 통해 「경기도 교육정책협의회 설치·운영」 조례를 제정하여 법정전입금의 적기 전입을 위해 수납액의 90% 수준을 매월 전입토록 전입시기를 명확히 하였으나 개선되지 않음

이자를 가산하는 규정을 검토하거나 조례보다는 법령에 규정하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 부담의무가 없는 비법정전입금과 교육경비보조금은 지방자치단체의 교육투자에 대한 법적 근거 및 제한이 없어 지방자치단체장 및 지방의회의 교육에 대한 인식과 재정 여력에 따라 지자체간 전입 규모가 달라질 수 있고 학생 1인당 교육경비보조금도 시·도간 차이로 인해 교육기회 제공의 불균형이 야기될 수 있으므로 균등한 교육기회 보장 차원에서 대비책 강구가 요구된다.

교육감은 지방교육 운영의 행정책임이 있지만, 시·도지사에게는 원활한 지방교육 운영을 위한 재정지원 책임이 있다. 이러한 점을 상호 인식하고 지방자치단체장은 교육자의 관점에서 교육의 중요성에 대한 이해를, 교육감은 지방자치단체장의 정치적 입장에 대한 이해를 새롭게 함으로써 지역주민들이 질 높은 교육서비스를 향유할 수 있게 공동의 노력을 기울여야 할 것이다. 교육의 분권화는 필연적으로 교육재정의 분권화를 가져온다는 사실을 인지하여 지방자치단체가 독자성을 갖고 재원을 마련할 수 있는 권한과 여건이 확립된 가운데 교육서비스에 대한 공급책임을 담당하게 되면 효율적인 교육서비스가 이루어질 뿐만 아니라 교육재원에 대한 책임도 높일 수 있음을 주지하여야 할 것이다.

7. 일반행정과의 협력적 지방재정운영 모색

교육행정가나 교육 담당자들은 중앙과 지방정부에서 재원을 조달하여 과세권이 없는 교육자치단체에 재원을 이전 해주고 집행하는 제도로 인해 교육재정확충에 더욱 무관심한 경향이 있다. 담당자들의 인식 전환을 통해 지방교육재정의 수요를 측정하고 투자재원을 강구하는 과정에서 지방교육자치단체는 지방자치단체와 함께 사전에 계획·협의하고 필요시 공동 관리하는 제도적 장치가 필요하다. 서로 의견이 반영될 수 있는 협의공동체를 구성하는 것도 좋은 방법이다. 현재 제주특별자치도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례(제주특별자치도조례 제266호)에 따라 학교교육 여건 개선에 관한 사항 등을 정기적으로 만나서 협의하고 있지만 실제 업무를 담당하는 실무협의 공동체를 추가로 구성하여 지방교육재정에 관해

심도 있는 논의가 필요하다고 본다. 협력을 위한 제도적 기반은 갖추어졌으나, 실질적인 협력은 이루어지지 않다는 것이 문제이다. 이를 해결하기 위해 제주도 교육청과 제주특별자치도 간의 긴밀한 협력체계를 구축하고, 교육발전계획을 공동으로 수립하며, 교육지원조례 제·개정을 통한 교육사업의 구속력을 강화하는 방안을 모색해야 할 것이다. 지방교육재정의 안정적 확보를 위한 지자체와 교육청 간의 연계·협력의 필요성이 가중되고 있는 상황에서 시·도세 전입비율 상향 조정 방안, 학교용지부담금과 기반시설부담금 확충 방안, 법정전입금의 분기별 균등 전입 방안 등도 좋은 의제가 될 수 있다.

교육청 스스로 지방교육세 탄력세율 적용을 통한 교육재원 확충 방안을 연구할 수 있는 가칭 ‘지방세 연구모임’을 개설하는 자체 노력이 필요하다. 경제성장률 둔화가 세수 부족으로 이어지면서 보통교부금까지 영향을 미치게 되어 지방교육자치단체도 더 이상 지방세 세수 확보를 위한 노력에 무관심 할 수 없는 상황이며, 교육행정가로서 자주재원 확충을 위한 과세권을 요구하기 위해서는 지방세 구조에 대한 이해가 선행되어야 한다고 본다. 교육자치단체도 지방세 수입 증가는 자체 재정의 확대로 연결되므로 나름의 세수신장성을 제고할 수 있는 방안이나 제주특별자치도 특성을 고려한 관광세나 카지노세 등 신세원 도입 검토를 공동으로 연구하는 등 자체재원 확보에 의지를 갖고 주체적인 노력을 기울여야 할 것이다.

현재 제주특별자치도에서는 자체수입 확보 노력을 게을리 하지 않아 타시도에 비해 지방세 신장율이 높은 만큼 제주특별자치도교육청의 이전수입도 증가되므로 공동의 노력을 통해 발전적인 지방재정운영이 활성화 되도록 힘써야 할 것이다. 현재 감사위원회, 도의회 등 일부에 치중된 파견근무에서 벗어나 교육재정협력 강화를 위한 세정담당관 파견도 생각해 볼 필요가 있다.

8. 지방교육재정의 건전성 및 투명성 강화

세입확충 못지않게 중요한 부분이 어떻게 돈을 사용하느냐이다. 지방교육재정 운영 분석, 평가 및 환류체계를 적절하게 사용하여 중복·유사 사업에 대한 조사·

분석을 실시하고 이를 통해 사업의 폐지·축소·통합운영·사업수준조정 및 불용액과 이월액의 최소화 등 예산편성의 적정성을 도모하고 예산집행의 효율성 제고 및 지출구조조정을 도모하여야 한다.

재정운용에 있어 자율성과 책임성의 동기부여가 부재한 이유는 주민 감시장치와 견제장치의 취약이 부실한 재정운용을 조장하기 때문이다. 그러므로 대국민 정보공개 강화를 통해 주민이 쉽고 편리하게 재정정보에 접근할 수 있게 조치하여야 한다. 대부분의 시·도교육청에서 재정운영의 투명성 제고를 위하여 기관장의 업무추진비와 수의계약 내역 등 공개 대상 범위를 확대하고 있으며, 업무추진비 공개대상을 확대하기도 한다. 주민참여예산제 시행에 따라 보다 공시 정보를 통합하여 관리하려는 노력이 필요하다. 현재 제주도교육청 역시 조례제정을 통해 주민참여예산제도를 도입하여 예산편성 과정에 주민들이 직접 참여하도록 절차와 방법을 규정하고 있다. 지방교육재정 운영의 형평성과 안전성 강화를 위해 주민참여예산제를 점차 강화할 필요가 있다. 이와 함께 예산편성 및 집행과정의 투명성 제고를 위해 학부모명예감사관 및 청렴계약제, 클린제주교육신고방 제도를 실시하고 있다. 앞으로 재정운영 관련 정보공개를 단계별로 확대해 나아가야 한다.

9. 지방교육행정의 전문성 강화

이전재원에 전적으로 의존하는 지방교육재정의 특성상 교육행정직 공무원은 세출팽창은 수용하면서 수입확보노력은 소홀히 하는 행정편의주의에 빠지는 것을 가장 경계하여야 한다. 우선 재정에 대한 근본적인 인식의 전환이 요구되는 바이다. 기본적으로 지방자치단체의 교육·학예를 담당하고 있는 교육자치단체의 정책수행능력 강화와 더불어 뒷받침 할 수 있는 재정력의 확보와 재정운용의 자율성 및 효율성의 제고가 요구된다. 급변하는 사회 환경 속에서 교육재정수요 변화에 적극 대응하는 합리적 예산 편성 및 집행노력이 필요하다. 과다한 불용액은 재정운영의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하므로 예산편성 시 사업계획의 면밀한 검토와 소요예산을 정확히 판단하여 합리적 재정운영으로 불용액을 최소화하고

예산절감에 노력하여야 할 것이다. 기본적인 지방교육재정의 이해를 위한 강좌 개설 등 자체적으로 회계담당 공무원의 전문성을 향상시킬 수 있는 교육훈련 프로그램의 운영 및 교육재정 전문가의 육성이 필요하다.

V. 결론

초·중등교육은 교육자치의 핵심이다. 지방교육재정은 지역의 여건에 맞게 학부모와 학생의 수요에 부응하여 다양한 교육활동을 지원하기 위하여 필요한 재원을 확보하고, 이를 배분·지출하는 일체의 공공 경제활동을 의미한다.

일반행정과 교육행정이 이원화됨에 따라 교육재정 역시 일반재정과 분리 되었으나 교육재정의 구조적 문제로 인해 교육자치의 자율성이 제약되어 왔다. 누리과정 확대와 교육복지 증진으로 인해 요구되는 추가 재정 소요, 국가의 교육정책을 추진하는 과정에서 요구되는 많은 사업 등으로 지방교육은 자율성을 잃고 수동적으로 교육을 수행하는 어려움을 겪고 있다.

이 연구는 현재 과세권을 갖지 못한 우리나라 교육자치단체의 지방교육재정구조 분석을 통해 제주특별자치도의 교육비특별회계 재정현황과 문제점을 파악하고 교육재정 확충 방안을 마련하는데 연구 목적이 있다.

지금까지의 연구를 정리하면 다음과 같다.

교육은 개인에게는 삶의 질 향상 수단이며, 국가적으로는 교육을 통해 형성되는 인적자본의 중요성이 경제성장의 밑거름이자 원동력이다. 교육에 대한 투자가 결과는 직접적, 가시적으로 나타나지 않고 개개인의 인격도야 등 무형적 자산으로 나타난다. 단기 투자로 효과를 볼 수 없으며, 지속적이고 장기적인 투자가 요구된다.

교육수혜자의 개인적 만족보다 국가와 사회는 더 큰 효용을 얻고, 사회 여러 측면에서 파급효과를 발생시키므로 긍정적 외부효과가 나타난다. 이러한 교육재정의 특성 상 교육에 대한 일차적인 투자결정을 교육서비스 소비자인 개인에게 맡겼을 경우 자원배분의 비효율성이 발생 할 수 있기 때문에 국가에서 교육비 부담을 상당부분 담당하고 있는 것이다.

지방교육재정 확충은 오랫동안 교육 분야의 중심적인 이슈 중 하나였지만 최근 들어 더욱 그 중요성이 부각되고 있다. 최근 교육의 내·외적환경이 크게 변화하고 있다. 교육복지정책 추진에 따른 재정지원, 다양한 형태의 학교에 대한 추가 예산 지원, 누리과정을 운영하는 어린이집에 대한 교육재정 지원, 시·도교육청

의 자율권 확대추세 등을 그 예로 들 수 있다. 정부의 교육복지 확대 정책의 방향은 바람직 하지만, 지방교육의 자율성을 훼손하는 결과를 초래해서는 안 된다. 교육재정에 상당한 어려움을 주고 있는 무상교육 관련 사회복지지출은 향후 교육자치단체 재정압박의 원인이 될 것으로 보인다.

지방교육자치에 있어 재정의 독립은 매우 중요하며, 재정적 독립 없이는 진정한 의미에서의 자치는 불가능하다 할 수 있다. 지역의 특성과 여건에 맞게 자율적으로 지역밀착형 교육행정 구현을 위한 재정자립은 이루어지지 못하고 있다. 현재 교육재정의 집행기관인 시·도 교육청이 교육재원을 중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금과 지방자치단체의 이전수입에 전적으로 의존하고 있는 현행 지방교육재정제도를 유지하는 한 재정운영의 효율성과 책임성을 담보하는데 한계가 있다. 현실적으로 지방교육자치단체인 시·도교육청과 산하 지역교육청들은 과세권이 결여되어 있어 자율적으로 재원을 조달할 수 있는 제도적 수단과 역량을 갖추지 못하고 있다.

지방교육재정 선형연구 검토를 통해 알아본 외국의 교육재정시스템은 그 나라의 역사와 전통 등에 따라 상이하였다. 대표적으로 미국의 경우, 초·중등교육에 대한 행·재정 책임을 주정부에서 담당하고 있으며, 주 정부 이하에서는 독립적인 학교구(school district)가 독립적인 과세권을 갖는데 반해 우리는 그렇지 못해 큰 차이가 있다.

지방정부는 법률로 정해진 세원으로부터 징수가 가능하지만 재원조달의 부담이 없는 시·도교육청은 최대한 많은 교육재원을 확보하고자 노력하고, 조달된 재원을 보다 효율적으로 사용하고자 하는 유인은 매우 낮다. 이처럼 낮은 시·도교육청의 재정자립도 수준과 지방교육예산 확보를 위한 역할과 능력이 제한된 상황에서 지방교육자치단체는 재정 책무성을 더욱 강화하고, 과세권을 가진 지방자치단체와 앞으로 더욱 긴밀한 협력을 이루어 나가야 할 것이다.

제주특별자치도교육청인 경우 자주 재정권 강화를 위해 자체수입 증대를 위한 자금관리 최적화 및 유휴자금 관리담당 신설을 고려해 볼 만하다. 우리나라 교육자치의 근원적인 한계인 과세권 결여와 관련하여 제주특별자치도이니 만큼 전국 최초로 지방교육자치단체 과세권 부여라는 제도적 장치를 마련하는 방안도 고려해야 한다. 해당 지역주민이 지역의 교육발전을 위해 직접 세금을 납부하고 비용

분담을 확실히 한다는 측면에서 중요한 의미가 있다. 현행 부가세 명목으로 부과되는 복잡한 교육세 시스템을 단순화시켜 직접세를 도입한다면 교육재원 확보 및 지역주민의 책임의식도 강화 될 것이다. 이전재원이 높을수록 도덕적 해이나 재정착각에 연루될 가능성이 높아지므로 지방교육자치단체의 재정 책임성 확보 측면에서도 고유의 과세권 확보는 중요한 과제이다.

지역교육과 투자를 위해 상호 연계·협력의 강화라는 긍정적 측면을 키워나가야 할 것이다. 중앙정부 역시 교육의 형평화를 위한 합리적인 재정조정제도를 갖추고, 저소득층 자녀 지원 등 최소한의 교육기회가 모두에게 균등하게 이루어질 수 있도록 정책적인 노력을 충실히 수행해 나가야 한다. 특히 현재 이슈가 되고 있는 누리과정의 경우, 무상교육은 국가가 전국적으로 통일된 최소한의 교육서비스 공급에 필요한 의무적인 지출을 담당하여야 할 의무가 있는 만큼 중앙정부 역시 재원조달에 힘써야 할 것이다. 지자체 및 교육자치단체는 최소한의 교육서비스 공급을 넘어서는 지역별로 차별화된 교육정책에 대해서는 서로 파트너십을 형성하여 재원마련 및 정책 수립·집행 시 함께 논의하는 방향으로 관계를 전환해야 할 것이다. 지금이야말로 국가·지방자치단체·교육자치단체 간 새로운 관계를 형성할 적기라고 생각한다.

제주특별자치도 출범 이후, 법정률화로 고정된 지방교육재정교부금이 현재는 안정적인 재정확충에 기여하고 있으나 급격히 늘어나는 교육복지 수요 및 환경변화 요인을 추후에도 반영할 수 있을지는 미지수다. 지금까지 지방재정확충에 있어서 거의 유일한 원천이었던 정부재정도 여건이 원만하지 않은 현실적 제약이 있다. 최근의 지방재정여건은 사회복지지출은 급속도로 늘어나는 반면 장기적인 경기 둔화와 성장률의 정체 속에서 국세 수입의 증가 속도가 현저하게 줄어들고 있다. 국세와 연동체계인 지방교육재정교부금도 어려워진 상황이다. 현재 제주특별자치도의 지방세 세수확충이 증가되고 있는 상황이나 추후 제주도 일반회계 세입 증가율이 둔화되거나 감소할 경우에는 현재와 같은 법정률 보다 「지방교육재정교부금법」에 의해 산정·배분 받는 것이 더 유리할 것이다.

교육재정발전은 국가, 일반지자체, 시도교육청, 주민 등 다양한 주체가 적극적으로 참여할 때 이루어진다. 지방교육재정을 확충하고 소기의 성과를 달성하기 위해서는 이들 간의 효율적 재정협력이 필수적이다. 서로 간의 긴밀한 협조가 이루

어질 때 든실한 교육재정 바탕 하에 효율적인 교육서비스가 이루어 질 수 있음을 주지하여 서로 간의 협조 체제가 잘 이루어질 수 있는 운영방안을 모색해 나가야 하며, 그 틀 안에서 정보공개 및 주민 감시 및 견제 장치를 활용하여 재정 운영의 투명성을 도모하여야 할 것이다.

지방교육자치단체도 이전재원의 확보에만 적극적인 모습을 보일 것이 아니라 스스로도 주인의식을 갖고 지방세 확보를 위한 자체 연구모임을 개설하여 교육재정 확충방안을 일반자치단체와 공동으로 연구하려는 자세가 필요하다. 새로운 세원 발굴 없이는 지방자치단체의 전입금 확대를 기대하기 어렵기 때문에 지방의 자주세원 및 추가세원 발굴에 대해서도 교육청 스스로 고민을 해야 할 것이다. 지방세수 확보는 곧 교육청 이전수입의 증가를 의미하므로 공동의 노력을 통해 교육재정확보 노력을 게을리 하지 말아야 한다.

국세의 지방세로의 이양과 지방교부세가 상호 연관되어 영향을 미치고 있는 것과 같이 지방재정과 지방교육재정, 내국세 수입과 지방교육재정도 상호 연관되어 영향을 미치고 있음을 주지하여야 한다. 과세권이 없는 교육자치단체가 교육비를 집행하고 있어 교육재정수입구조나 재정확충에 대해서는 상대적으로 ‘주어지는 것’이라는 생각에서 벗어나 자신들이 ‘조달하여야 하는 과제’로 인식을 전환해야 할 것이다. 기존의 고착화 된 틀에서 벗어나 새롭게 재정을 전략적으로 인식하려는 자체 움직임이 필요한 때이다.

본 연구는 제주특별자치도 교육재정 실태분석을 통해 지방교육 재정확충 방안을 제시하기 위한 것이므로 지역적 특성이나 중앙정부이전수입인 보통교부금 교부방식이 다른 타 시·도에 그 결과를 일반화시키기에는 한계가 있음을 밝혀둔다.

<참고문헌>

1. 단행본

- 교육과학기술부 지방교육재정과.(2012.3.). 「2012회계연도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과」.
- 교육부.(2014). 「2015년도 교육부 소관 예산안 및 기금운용계획안 개요」.
- 국회예산정책처.(2012.12.). 「지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구」.
- 김종순.(2001). 지방재정학. 서울: 삼영사.
- 백일우.(2004). 교육경제학. 서울: 학지사.
- 손희준·강인재·장노순·최근열.(2012). 「지방재정론」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 양영철·민기 외.(2008). 「제주특별자치도의 이해」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 우명숙 외.(2014). 「지방교육재정의 현실과 법령 개정방안 모색」. 한국교육재정경제학회 2014 연차학술대회 겸 지방교육재정 관련 4개 기관 공동학술대회.
- 이인희 외.(2014.9.). 「제주특별자치도교육청 조직진단 연구」. 제주대학교:7-15.
- 이준구.(2011). 「재정학」. 서울: 다산출판사.
- 이청수.(2010). 「지방예산론」. 서울: 브렌즈.
- 제주특별자치도의회(2013). 지방재정연구회 활동백서. 제주특별자치도의회지방재정연구회(편): 63-109.
- 지방행정연수원/시·도 공무원교육원.(2014). 「공통교재 지방예산실무」.
- 지방행정연수원/시·도 공무원교육원.(2014). 「공통교재 지방재정조정제도」.
- 한국교육개발원.(2013). 「지방교육재정분석 종합보고서」.
- 한국지방행정연구원.(2014). 「지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안」.

2. 논문

- 김금주.(2002). 지방교육재정의 운영실태와 확충방안에 관한 연구. 한남대학교 대학원 경제학과 박사학위논문
- 김동건.(1997). 미국의 지방교육재정제도에 대한 고찰. 한국재정학회(구한국재정 공공경제학회).<재정논집> 12권1호. pp.3-26.
- 김미자·윤광재.(2011). 지방교육재정의 세입·세출 구조 및 비중에 대한 비교분석: 대구·경북 교육청을 중심으로. 한국행정학회. <한국행정학회 추계학술발표논문집> 2011권 0호, pp.1-18.
- 김민희.(2011). 지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제. <한국행정학회 하계학술발표논문집> 2011권 0호, pp.1-34.
- 김재훈.(2012a). 좋은 교육서비스를 위한 지방재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로. 한국행정학회. <한국행정학회 하계학술발표논문집>
- _____.(2012b). 지방교육재정협력에 관한 연구: 문제점 분석 및 개선방안을 중심으로. 한국지방재정학회.<한국지방재정학회 세미나자료집> 2012권 2호. pp.1-32.
- 류민정.(2013). 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안. 한국지방정부학회.<지방정부연구> 17권3호. pp.315-334.
- 민기.(2011). 「보통교부금 법정률 제도 하에서의 제주도 교육재정 확충 전략」. 제주특별자치도교육청 워크숍 자료.
- _____.(2013). 「보통교부세 배분구조와 지방정부의 도덕적 해이의 개선 방안」. 재정정책논집 15권1호. pp.107-135.
- _____.(2004). 「참여정부의 지방분권정책이 지방교육재정에 미치는 영향」.한국행정학회. <한국행정학회 춘계학술논문발표집>2004권 0호. 2004. pp.799-814.
- 오석선.(2010). 지방교육재정 정책효과성에 관한 관련집단 인식 연구. 광운대학교 대학원 행정학과 박사학위청구논문.
- 이남국.(2008). 지방교육재정의 확충 및 효율적 운용 방안: 부산광역시교육청 사례를 중심으로. 「지방정부연구」. 제12권 제3호:239-259.
- 임성일.(2007). 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 한국지방재정공제회. <지방재정> 2007권 6호. 2007. pp.62-85.
- 임성일·손희준.(2011.9). 지방교육재정제도의 개선방안. 「지방행정연구」. 제25권

제3호 통권 86호:59-92.

현명희.(2010.2). 제주특별자치도 전환에 따른 지방교육재정 실태 분석. 한국교원
대 교육정책전문대학원 석사과정 논문.

3. 보고서 및 기타 자료

고선.(2010). 현안분석 : 우리나라 지방자치단체의 교육재정 지원분석. 한국조세재
정연구원<재정포럼>171권0호. 2010:6-27.

고선·구균철.(2013.11.). 「유럽의 교육재정제도 연구」.한국조세연구원 연구보고
서.

고선·김진영.(2010). 「지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구」. 한국조세연구
원 연구보고서.

구균철.(2013.8.). 「지방교육재정제도의 재설계를 위한 기초연구」. 한국지방세연
구원 연구보고서.

구균철·이지연.(2014.3.). 「지방교육재정 재원조달체계의 개선방향」. 한국지방
세연구원 연구보고서.

_____.(2014.3.). 「지자체 교육재정부담의 합리화방안」. 한국지방세연구
원 연구보고서.

김동욱.(2013). 새 정부의 재정정책과 우리도의 자주재원확충과제(제주특별자치도
의 재정특례제도 개선방안을 중심으로). 제12차 정책토론회.

김명수.(2013.1.). 자주재원 확충과 자치재정운용권 확립을 통한 실질적 지방자치
의 구현. 「지방세포럼」 통권 제7호.:21-26.

김의섭.(2013.1.). 지방화와 지방의 자주재원 확보방안. 「지방세포럼」 통권 제7
호.:6-9.

안중석.(2012.8.). 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향. 한국조세재정연구원.
<재정포럼> 194권 0호. pp.6-23.

양승실 외.(2010). 「지방교육 행·재정 체제 선진화 방안 연구」 한국교육개발원
연구 보고 RP 2010-06.

연합뉴스.(2012.3.6.)“제주도, 현대캐피탈 리스차 취득세율 환원키로”

- 유태현.(2014.3). 과세자주권 확대를 위한 신세원 발굴방안. 「지방세포럼」 통권 제 14호.:26-40.
- 제민일보.(2014.9.19.)“누리과정 어린이집 보육료 정부가 책임져야”
- 제주일보.(2014.10.8.) “道 교통교부세 300억 감소 비상”
- 진세혁.(2004). 특집 지방교육자치의 방향 지방자치와 교육재정. 대한지방행정공 제회. <지방행정> 53권 607호:38-46.
- 최병호.(2014.9.) 지방세입 확충을 위한 과제. 「지방세포럼」 통권 제17호.:4-16.
- 최원구.(2014.1.). 올해 지방재정 어렵다. 「지방세포럼」 통권 제13호.:12-20.
- 하능식.(2013.9.). 취득세율 인하로 인한 지방재정 보전방안 「지방세포럼」 통권 제11호.:25-36.
- _____.(2014.1.). 올해 지방재정 확충, 이렇게 하자. 「지방세포럼」 통권 제13 호.:21-32.

4. 인터넷

- 교육부 <http://www.moe.go.kr/main.do>
- 법제처 <http://www.moleg.go.kr/main.html>
- 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr/>
- 재정고 <http://lofin.mospa.go.kr/main.jsp>
- 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/>
- 제주특별자치도교육청 <http://www.jje.go.kr/index.php/main>
- 한국지방세연구원 <http://www.kilf.re.kr/>

【ABSTRACT】

**Study on the Measures for Expanding Finance in
Local Education**

-Based on cases of Jeju Special Self-Governing Provincial Office of
Education-

This study is intended to suggest measures for expanding finance of local education in the structure that the distribution of local education subsidy of public finance in each region and the size of burden of education finance in local autonomous groups are dominantly determined by the central government after implementing local education autonomy. Local education finance completely relies on the transfer revenue representing the low level of financial self-sufficiency and also the ability of inflexibly coping with environmental changes including the demand of changing education welfare. This is a structural issue for how local autonomous education group was unable to acquire effective self-financing means.

With this structural restriction, this study is suggesting measures for contributing to stably expand the finance for local education through the analysis of cases from Jeju Special Self-Governing Provincial Office of Education. As for a basic direction of local education finance policies, this study is suggesting measures for expanding finance for local education special account in Jeju Special Self-Governing Province by establishing the policies in improving financial autonomous, dividing appropriate roles of central government and local government bodies in regard of education service, expanding the local education subsidy of public finance, and abolishing and unifying the indirect tax and additional tax from the education tax.

First of all, this study emphasizes how the autonomous financial right is to

be assumed for realizing the autonomy, participation, and responsibility for improving the autonomy of local education finance. Secondly, this study has suggested expanding independent revenues and adopting the authority of taxation to realize practical education autonomy. It is a fundamental issue of education autonomy and also the limitation faced by local education finance system for not being able to prepare for policies in supplying funds while performing the education autonomy separated from general administration. In order to stay free from financial control of central government or local autonomous group, it is a plausible option to grant practical authority of taxation in a limited scope. Third, local education subsidy of public finance fixed by the legal rate of interest after special self-governing province was established is currently contributing to stably expand finance. However, it is not guaranteed to reflect rapidly increasing demand of education welfare and elements of environmental changes in the future. Therefore, this study has suggested how it was needed to improve and revise policies in Jeju special law and to supplement the legal rate of interest of grants.

Fourth, this study has suggested increasing the transfer ratio of the education special account fixed to be 3.5% after the establishment. If it is to be increased to 4%, it is anticipated to witness an effect of expanding education finance worth 1.7 billion Won every year. Fifth, this study also suggested cooperative local finance management by applying and governing the flexible tax rate of local education. It is needed to seek for management measures for seamless cooperation with each other by active participation of many of entities and also to promote transparency in financial management by utilizing the supervising and monitoring system and revealing information on the scope. Lastly, this study also suggested how it was needed for local education autonomous groups to have an ownership spirit and be strategically informed of newly expanding finance rather than to actively acquire transfer resources.