

自治化와 教育財政擴充 및 配分에 관한 研究**

朴 東 緒 外*

목 차	
I. 서 론	IV. 추가적 지방교육재원의 확충 방향
II. 지방교육재정의 운영현황 및 문제점	V. 지방교육재원의 효율적 배분·활용방안
III. 자치화에 따른 지방교육재원 확충의 기본구도	

〈요 약〉

본 연구는 지방자치제 하에서 지방교육의 내실을 기하기 위해서는 지방교육재정의 혁신적인 개편이 필요하다는 문제인식 하에 현행 교육재원의 성격과 특성, 그리고 지방교육재원의 운영 및 관리체계의 현황과 문제점을 분석하고, 적극적인 지방교육재원 확충방안을 탐색한 후, 지방교육재원의 효율적 배분방안을 모색하는데 주된 목적을 두고 있다. 특히 본 연구에서는 교육자치의 실지에 부응할 수 있도록 현재의 집권화된 교육재정체제를 분권체제로 개편해 나가는 동시에 「自治화의 覦素」를 적극 활용한 새로운 지방교육재원 확충 및 배분방안을 탐색하는데 연구의 초점을 두고 있다. 아울러 현재 「非교육적」으로 지출되고 있는 사교육비를 공식적인 통로를 통하여 양성화하여 초·중등학교의 교육재원으로 투입하는 것이 학교 교육의 질적 향상과 각 가정의 교육비 지출의 경감을 동시에 도모할 수 있는 정책방향이라는 판단하에 사교육비의 공교육비로 전환 및 수용을 촉진하기 위한 정책방향을 탐색하는데 연구의 중점을 두고 있다. 이러한 관점에서 지방교육세의 신설방안·사교육비의 공교육재원화방안, 지방자치단체 교육재정 분담의 확대방안, 그리고 지방교육재경제도의 개편방안 및 학교단위 자율예산제도의 확대 도입방안 등을 탐색하였다.

I. 서 론

1991년부터 광역교육자치단체를 중심으로 교육자치제가 실시되고 있음에도

* 이 연구는 박동서 교수의 책임하에 김신복·오연천 교수, 곽재기 박사의 공동연구로 수행된 것임.

** 이 연구는 1993년도 학술진흥재단 연구비 지원에 의해 수행된 것임.

불구하고 집권화된 교육재정의 운영체계는 별로 달라진 것이 없다. 교육자치의 내용 있는 전개를 도모하기 위해서는 교육자치수준의 확대에 상응하는 만큼 기존 중앙정부 교육재원을 지방으로 이양하기 위한 교육재정제도의 개편 노력이 수부되어야 한다.¹⁾ 그동안 교육행정체제에 있어서 중앙-지방정부간 교육행정 기관의 분권화 측면에서는 상당한 진전을 보았음에도 불구하고, 재정의 분권화를 도모하기 위한 제도 개편 노력은 체계적으로 전개되지 않고 있다. 1991년에 지부·교육양여금제도가 신설된 바 있으나, 이것은 지방교육재정교부금의 하나인 경상교부금 재원으로 활용되고 있던 교육세 재원을 대체·승계한 것으로 기존의 기전교육재정제도를 재편한 것에 불과하다. 그 결과 1993년 기준으로 지방교부·재정의 85% 내외가 지방교육재정부금, 지방교육양여금, 국고보조금 등 중앙부의 교육이전재정을 통해 조달되고 있고, 자체재원은 15%에 불과하다. 또 자체재원 중 지방정부가 부담하는 비율은 평균 4.3%에 불과하다. 지방정부의 일반회계를 통해 지방교육자치단체에 지원되는 교육재원의 비율은 서울특별시 19.6%, 광주 9.3% 등으로 비교적 높은 수준을 유지하고 있으나, 도의 경우에는 평균 0.1%에 불과한 극히 미미한 수준에 머무르고 있다.

기초교육부문에 있어서 중앙-지방정부간 업무배분과 재원조달상의 책임 및 의무가 상호 일치하지 않는 나머지 지방교육재원의 확충에 있어서 주요 제약요인의 하나로 작용하고 있다. 특히 중앙정부의 입장에서 보면 기초교육업무에 관한 권한은 지방교육자치단체에 위임한 이후에도 재원조달에 관한 의무만을 계약 분담하고 있는 관계로 지방교육재정의 확충에 소극적으로 임하게 되며, 가능하면 이를 지방정부의 책임으로 전환시키려는 시도를 하게 된다.

이와 같이 기초교육에서 고등교육에 이르기까지 전국 모든 학교의 재정을 거의 전적으로 중앙정부에 의존하고 있는 가운데 교육재정의 부실화가 초래되고 있다. 우리 나라 중·고등학교 1인당 공교육비수준은 1993년 기준으로 일본·독일의 20~25% 수준에 불과한 영세성을 면치 못하고 있고, 이로 인해 교육환경은 열악한 수준을 벗어나지 못하고 있다. 그 결과 국민학교의 학급당 학생수가 1993년 현재 기준으로 38명(일본은 1987년 기준 32명)으로 과밀한 상태에 놓여 있는 가운데 국민학교 저·중학년의 경우 전체 학급의 6%가 넘는 3,000여 학급에서 아직도 2부제 수업을 실시하고 있다. 이와 같은 공교육비의 영세성과 열악한 교육환경에 기인하여 학부모들이 높은 사교육비를 지출하고 있다.

1) 중앙-지방정부간 기능배분의 재조정과정에서 추가적으로 지방에 이양되는 기능의 소요경비는 중앙정부의 이양재원에 의해 충당하는 것이 바람직한 것으로 평가되고 있다. 이를 「동등한 보상의 원칙」 또는 「경비의 완전보상원칙」이라고 한다.

학¹-모들은 부실한 교육기관을 방치한 채 1994년 기준으로 연 17조원에 달하는 사²-육비를 제작기 「非교육적」으로 지출하고 있는 실정이다.

한편 중앙집권적 교육재정 운영체계로 인하여 교육비 부담 및 교육투자의 결정이 있어서 지역주민의 선호를 반영하지 못한 채 전국에 걸쳐 획일적으로 결정³으로써 국민들에게 「기대의 이종성」을 조장할 가능성이 높다. 즉 지역주민의 교육비 부담과 교육투자수준의 연계가 지극히 희박한 상황하에서는 한편으로는 교육비 부담의 경감을 유지하면서 다른 한편으로는 교육투자의 제고를 요구하는 「기대의 이종성」을 조장할 가능성이 높아지게 된다는 것이다.

○ 와 같이 현재의 지방교육재정체계가 안고 있는 재정규모의 취약성과 열악한 교육환경을 개선하기 위해서는 혁신적인 교육재정의 확충 및 배분방안이 탐색도어야 할 것이다. 학부모들의 사교육비 부담수준이 연간 17조원에 달하고 있고, 이중 과외비로 5조 8천억원 이상이 지출되고 있다는 사실은 추가적인 교육지원 부담능력과 잠재적 지불의사가 충분히 존재하고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 문제는 공교육의 내실화와 학부모들의 교육비 부담의 경감을 동시에 도모할 수 있는 사교육비의 공교육재원화 방안을 어떻게 도출해 낼 수 있을 것인가라고 할 수 있다.

○ 본 연구는 지방자치제 하에서 지방교육의 내실을 기하기 위해서는 지방 교육재정의 혁신적인 개편이 필요하다는 문제인식 하에 현행 교육재원의 성격과 특성, 그리고 지방교육재원의 운영 및 관리체계의 현황과 문제점을 분석하고, 적극적인 지방교육재원 확충방안을 탐색한 후, 지방교육재원의 효율적 배분방안을 모색하는데 주된 목적을 두고 있다. 특히 본 연구에서는 교육자치의 실시에 활용할 수 있도록 현재의 집권화된 교육재정체계를 분권체제로 개편해 나가는 동시에 「自治化의 覦素」를 적극 활용한 새로운 지방교육재원의 확충 및 배분방안을 탐색하는데 연구의 초점을 두고 있다. 아울러 현재 「非교육적」으로 지출되고 있는 사교육비를 공식적인 통로를 통하여 양성화하여 초·중등학교의 교육재원으로 투입하는 것이 학교교육의 질적 향상과 각 가정의 교육비 지출의 경감을 동시에 도모할 수 있는 정책방향이라는 판단하에 사교육비의 공교육비로의 전환 및 수용을 촉진하기 위한 정책방향을 탐색하는데 연구의 중점을 두고자 한다.

본 연구는 주로 교육재정관계법령, 국내외 각종 연구보고서, 교육재정당국의 내부자료 및 보고서 등에 대한 문헌연구를 통하여 진행하였다.

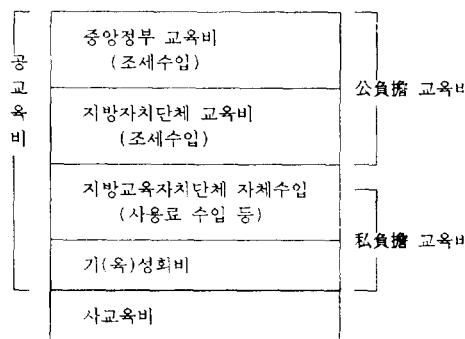
Ⅱ. 지방교육재정의 운영현황 및 문제점

1. 현행 지방교육재정체계

(1) 우리나라의 총교육비 부담수준 및 구조

우리 나라에 있어서 공·사부문을 망라하여 교육부문에 지출되는 비용의 규모는 어느 정도 되는가? 교육관련 직접 지출경비는 크게 공교육기관에서 사용하는 「공교육비」와 학부모들이 개별적으로 지출하는 「사교육비」로 크게 나누어 볼 있다. 공교육비는 다시 정부부문의 조세재원에 기초하여 조달되는 「公負擔 교육비」와 기본적으로 사용자부담원칙에 입각하여 학부모들이 부담하는 「私負擔 교육비」로 구분할 수 있다(〈그림 1〉 참조).

시교육비는 학부모와 학생들이 교육을 위해 부담하는 비용 중 학교에 내지 않고 개별적으로 지출하는 비용이다. 한국교육개발원에서는 이러한 사교육비에 해당하는 지출항목을 과외관련경비인 입시학원비, 개인파외비, 특기-재능학원비와 교재구입비, 부교재구입비, 학용품비, 수업준비물비, 학교지정의류비, 단체활동비, 급식비, 하숙비, 잠비, 기타(육성회찬조금, 어머니회비 등)로 구분하고 있다.



〈그림 1〉 우리나라의 총교육비 부담구조

한국교육개발원(1995)의 조사분석에 의하면 1994년 기준으로 공교육비와 사교육비를 합한 직접교육비 규모가 34조 2,218억 원으로 GNP의 11.8%를 점하고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 이중 사교육비 규모는 17조 4,640억 원으로 공교육비 16조 7,578억 원을 오히려 상회하고 있다. 공교육비 중 학부모들이 수익부담원칙에 입각하여 부담하는 사부담 교육비와 사교육비를 합산한 학부모

들이 실직적으로 부담하는 광의의 사부담 교육비는 23조 4,625억 원에 달한다. 사교육비 중 가장 큰 항목은 국민학교와 중등학교의 과외비로서 전체 사교육비의 33.5%에 해당하는 5조 8,447억 원에 이른다.²⁾ 또한 유치원과 특수학교를 포함한 초·중등학교의 사교육비 규모가 13조 199억 원으로 전체 사교육비의 74.6%를 차지하고 있어, 사교육비 문제가 결국은 기초교육의 문제로 귀결되고 있음을 확인할 수 있다.

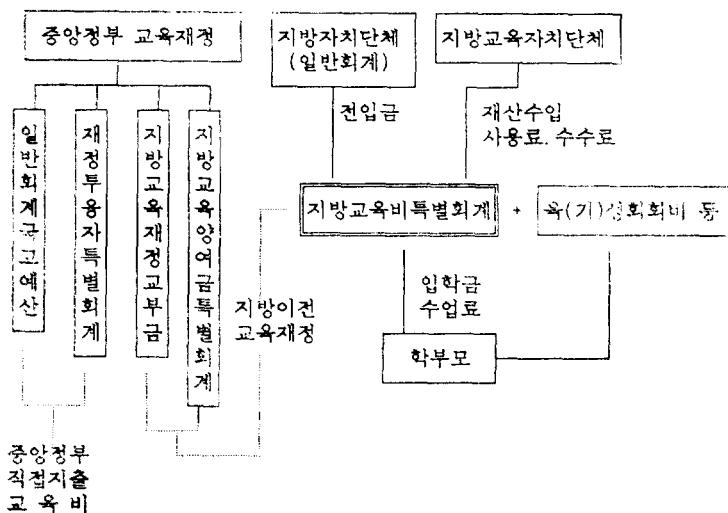
구소 시차가 있는 자료이긴 하지만 일본의 경우 1980년 기준으로 공교육비의 대 GNP 비율은 7.2%, 공·사교육비의 대 GNP 규모는 8.6%로서 사교육비의 규모가 공교육비의 20% 수준에 불과하다. 이에 비추어 볼 때 우리 나라의 총 교육비 부담구조는 사교육비가 공교육비를 상회하는 왜곡된 부담구조를 형성하고 있음을 확인할 수 있다. 결국 우리 나라의 학부모들은 공교육비와 사교육비의 이중지출로 다른 나라에 비해 상대적으로 과중한 교육비 부담을 안고 있다. 교육비의 대 GNP 비율을 기준으로 하여 볼 때 우리나라의 공교육비의 대 GNP 비율은 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있으나, 공교육비를 상회하는 개별적인 사교육비 지출로 인하여 국민 전체적인 교육비 지출 부담은 오히려 선진국들을 능가하고 있다. 이것은 공교육이 현실의 교육수요를 제대로 충족시키기는 못하고 있는 나머지 학부모들이 개별적으로 교육문제에 대응해 나가는 과정에서 과도한 비용을 부담하게 됨을 나타내 주고 있다. 즉 사교육투자에 따른 과감하면서도 공교육투자에는 인색한 학부모들의 교육투자심리가 결국은 과도한 부담을 유발하고 있다는 점에서 교육문제에 대한 집합적 대응의 필요성을 다시 한번 환기시켜 주는 것이라고 할 수 있다.

(2) 공공부문 교육재정체계 및 지방교육재정의 구조

·²⁾ 교육비에 해당되는 정부부문의 교육예산은 중앙정부 예산과 지방정부 예산으로 구성되어 있다. 우선 중앙정부 교육예산은 교육부의 일반회계예산(국교예산, 지방교육재정교부금)과 지방교육양여금특별회계, 재정투융자특별회계, 국립대학교 부속병원특별회계³⁾ 등으로 구성된다. 지방교육비특별회계는 지방정부의 교육예산을 일반회계에서 분리하여 운영하기 위해 설치한 특별회계이다. 지

2) 국민학교, 중등학교 학부모들의 경우에는 전체 사교육비의 45%를 과외교육비로 지출하고 있다.

3) 국립대학교부속병원특별회계는 7개 국립대학의 부속병원을 유지·운영하기 위한 회계로서 동 회계는 적법적으로 교육서비스 제공에 관련된 회계라기보다는 의료서비스 제공을 위한 예산이라는 점에서 일반적으로 중앙정부의 교육예산 범주에 포함시키지 않는 것이 일반적이다(이기호, 1984:12).



〈그림 2〉 콩공부문 교육재정구조

방교 육비 특별회계로 계리되는 지방정부 교육예산은 중앙정부로부터의 지방교육 이전 재정수입, 지방자치단체 일반회계에서 부담하는 지방정부 전입금, 그리고 지방 교육비 특별회계의 자체수입 등으로 구성된다.

중·양정부 교육예산 중 교육부 일반회계 국고예산과 재정투융자특별회계는 교육부가 직접 지출하는 교육비에 해당하며, 일반회계의 지방교육재정교부금과 지방교육양여금관리특별회계는 지방교육비 특별회계로 이전되어 지방교육재정의 주도·한 수입을 구성하게 된다.

넓은 의미에서 볼 때 지방교육재정은 지방교육비특별회계와 육(기)성회비 등으로 구성되어 있으며, 일반적으로는 지방교육비특별회계를 지방교육재정과 동일시 하는 경우가 많다. 지방교육비특별회계는 중앙정부로부터의 교육이전재정수입, 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금, 학부모들이 부담하는 입학금과 수업료, 재산수입·수수료 등과 같은 자체수입 등으로 구성된다.

한·양·지방정부 전체의 교육예산 순계규모를 기준으로 중앙정부 일반회계 교육예산규모가 64.3%, 지방교육양여금관리특별회계 재원이 19.7%, 재정투융자특별회계 재원이 0.5%로서 중앙정부부문 교육재원규모가 전체 공공부문 교육예산의 84.5%에 달하고 있고, 지방정부 자체 부담은 15.5%에 불과하다. 이 중 지방자치단체(일반회계) 전입금이 6.2%, 지방교육비특별회계의 자체수입이 9.3%를 기록하고 있다.

〈표 1〉 교육예산(세입)의 구성 및 규모(1994년)

	구 분	금액(억원)
교육부 예산 (=양경부 교육예산)	일반회계 • 지방교육재정교부금 • 국고예산 지방교육양여금관리특별회계 재정투융자특별회계	82,410 • 68,191 • 14,219 25,191 575
	소 계	108,176
지방교육비 특별회계 (=방경부 교육예산)	교육재정조정제도 • 지방교육재정교부금 • 지방교육양여금 자치단체전입금 자체수입 • 납입금 • 기타	93,882 • 68,191 • 25,691 7,958 11,832 • 8,529 • 3,303
	소 계	113,672
교육예산 순계		127,966

주 : 1994년도 예산기준

자료 : 교육부

2. 현행 지방교육재정의 수급 및 배분구조

1994년 예산기준으로 지방교육비특별회계는 전체 세입의 82.6%를 지방이전 교육·재정조정제도를 통해 조달하고 있으며, 지방자치단체 전입금 7.0%, 납입금·재산수입 등 자체수입 10.4% 등으로 구성되어 있다. 이와 같은 지방교육 재정의 세입원별 재원의 성격 및 구성, 지출대상을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 교육재정조정제도

국·제 중앙정부의 교육재원조정제도로서는 〈표 2〉에 표시되어 있는 바와 같이 봉급교부금·경상교부금·특별교부금·증액교부금 등으로 구성된 지방교육재정 교부금, 지방교육양여금, 국고보조금이 있다.

첫째, 지방교육재정교부금은 봉급교부금과 경상교부금, 증액교부금으로 구분된다. 경상교부금은 내국세 수입의 11.8%를 재원으로 하여, 이중 10/11은 보통교부금으로 할당되고, 나머지 1/11은 특별교부금 둘으로 할당된다. 봉급교부금은 의무교육기관의 봉급 및 봉급연동 수당 용도로 지출되며, 경상교부금은 지방교육자치단체의 일반재원, 그리고 특별교부금은 경상적 경비 이외의 특별

한 학교 신·증축 등 특별한 예산소요에 대응하기 위한 지출통로로 이용되고 있다. 증액교부금은 부득이한 수요가 있는 경우 국가예산이 정하는 바에 따라서 교부되는 재원으로 최근에는 읍·면지역 중학교 의무교육실시에 따른 납입금결손액 및 목적세 신설에 따른 경상교부금 감소분을 보전하는 통로로 활용되고 있다.

둘째, 지방교육양여금은 한시적 목적세로 존재하고 있던 교육세를 영구세로 전환하는 과정에서 교육자치의 실시에 대응하기 위한 새로운 제도적 장치의 하나로서 도입된 것이다. 지방교육양여금은 시·도 교육행정기관에 양여되는 국세의 일부라고 할 수 있으며, 의무교육기관 이외의 공립중등교원봉급과 2부제 수업 해소를 위한 학교 신·증축시설비 등으로 지출된다. 지방교육양여금은 전 전년도 11월 1일 현재 시·도의 인구수에 따라 배분된다. 1990년까지는 의무교육기관 이외의 각급 학교 교원봉급의 50%도 봉급교부금의 형태로 국고에서 지원되었으나, 1990년의 지방교육재정교부금법 개정을 통하여 이를 지방재원으로 충당하도록 하였다. 이것은 교육세를 영구세로 전환하는 과정에서 경상교부금 지원으로 활용하던 동 재원이 지방교육양여금 재원으로 전환됨에 따른 것이라고 할 수 있다.

셋째, 국고보조금은 일반적으로 국가의 정책목표, 예산정책 등에 따라 국가 예산 내 법주안에서 지원되는 것으로 교육부문에 대해서도 일정 규모의 국고보

〈표 2〉 중앙정부 교육재정조정제도별 대상경비 및 재원규모 (단위 : 억원)

교육재정조정제도		지출대상경비	재원규모
지방교육재정교부금	봉급교부금	의무교육기관의 교원봉급 및 통급 연동 수당	22,857
	보통교부금 (내국세 11.8%의 10/11)	지방교육의 일반재원	35,675
	특별교부금 (내국세 11.8%의 1/11)	경상적 경비이외의 학교신증축 등 특별한 예산소요액	3,567
	증액교부금	읍면지역 중학교의 의무교육납입금 결손액	582
지방교육양여금		의무교육기관 이외의 공립중등교원 봉급과 2부제 수업해소를 위한 학교 신증축시설비 등	24,158
국고보조금		공업 교육확충, 교원연수시설 등	433

자료 : 1993년도 예산기준

자료 : 경제기획원(1984).

조수·이 지원된다. 그러나 그 규모가 극히 미미한 관계로 지방교육재원으로서 별다른 의미를 갖지 못하고 있다.

(1) 지방자치단체 지원금

한국 우리나라 교육부문의 자율성과 전문성을 보장하기 위한 취지에서 교육현장을 일반행정으로부터 분리하여 운영도록 함으로써 지방재정도 일반회계와 교육비특별회계로 완전히 분리·운영되고 있다. 그러나 지방자치단체가 일정 수준의 재원을 지방교육부문(지방교육비특별회계)에 전입금 형태로 지원도록 하고 있다. 지방자치단체(일반회계)의 지방교육비특별회계로의 전입금은 다음과 같은 세 가지 형태로 구분된다.

첫째, 1990년의 지방교육재정교부금법 개정을 통하여 의무교육기관 이외의 교육봉급을 지방자치단체가 부담토록 하였는 바, 현재에는 서울시와 부산시에서만 지원이 이루어지고 있다. 서울의 경우 중등교원봉급을 100% 지원하고 있고 부산시의 경우에는 50%를 부담하고 있다.

둘째, 서울특별시 및 직할시의 경우에는 담배소비세의 45%에 해당하는 금액을 교육비특별회계 전출금으로 계상토록 하고 있다. 담배소비세 일부 수입의 지방교육비특별회계로의 전입은 종전 국세 교육세가 부가되던 「담배판매세」가 지방세로 이양됨에 따라 국세 교육세의 손실분을 보전하기 위한 방안으로 도입된 것이다. 道자치단체의 경우 담배소비세 전입금제도를 적용하지 않는 것은 담배소비세가 시·군세로 존치하고 있기 때문이다. 현행 지방세체계상 시·군세로 징수되는 담배소비세의 일정액을 광역교육자치단체인 도교육위원회의 수입으로 전입시키는 것이 용이하지 않다는 것이다.

셋째, 이밖에도 지원금의 형태로 공공도서관 운영비, 새마을 유아원 운영비 및 가영농고 기숙사비 일부 지원 등과 같은 경비가 지원되고 있다. 그러나 지원금은 지방자치단체에게 법적으로 강제되는 것이 아니기 때문에 그 규모가 미미하다.

(2) 지방교육비특별회계의 자체수입

지방교육자치단체가 자체적으로 조달하는 수입으로는 학생으로부터 징수하는 입학금 및 수업료, 재산을 매각 또는 임대하여 얻는 재산수입, 시설물 사용료와 기증명 등의 수수료, 실습수입·이자수입 등의 잡수입 등이 있다. 이와 같은 자체조달재원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 수업료이다.

이밖에도 지방교육비특별회계의 자체 수입원으로서는 지방교육채와 주민부담

수입이 있으나, 거의 활용되지 않고 있다. 주민부담수입에는 특별부과금, 분담금, 기부금 등이 있는 바, 특별부과금은 특별한 교육재정수요가 발생했을 때 시·군·구 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수할 수 있으며, 분담금은 공유재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 혜택을 받는 경우에 부과할 수 있다.

(4) 육(기)성회비

지난 교육비특별회계에는 계상되고 있지 않지만 자체부담금적 성격을 띤 재원의 하나로서 육(기)성회비를 들 수 있다. 육성회비는 단위학교에서 자체적으로 회비를 징수하여 집행하는 교육비 재원이다. 육성회비는 중·고등학교 공교육비의 10~12% 수준을 차지하고 있다.

3. 현행 지방교육재정의 문제점

현행 지방교육재정 수입의 85% 내외는 중앙정부로부터의 이전재정수입이 차지하고 있다. 이는 교육자치의 실시를 무색케 할 정도로 현행 지방교육재정이 중앙집권적으로 운영되고 있음을 잘 나타내 주고 있다. 그 결과 지방정부 수준에 있어서 교육재원조달에 대한 역할분담과 자율적 재정운영에 관한 의사결정의 범위가 협소하다.

자치화에 따라 지방교육에 대한 업무와 권한은 지방으로 위임하였음에도 불구하고, 중앙정부에 계속 재원분담의 책임을 지우는 것은 원활한 지방교육재원의 확충을 제약하는 주요한 요소로 작용하게 된다고 할 수 있다. 교육자치를 실시하고 있음에도 불구하고 여전히 중앙정부가 지방교육재원조달의 중추적 임무를 지고 있는 상황에서는 대리인 문제(특히 도덕적 해이)가 유발될 가능성이 높다 특히 중앙정부에서 교육정책을 입안하는 부처와 재원의 조달과 배분의 역할을 담당하는 부처가 분리되어 있는 상황에서는 재정업무를 담당하는 기관의 경우에는 지방교육재원의 분담기능을 축소하고자 하는 경향을 띠게 된다.

한편 교육행정의 자주성 또는 교육행정의 독립성 확보의 원리에 입각하여 지방정부 수준에 있어서도 교육행정을 일반행정으로 부터 분리시키고 있다. 이와 같은 지방행정과 교육행정의 분리·보호주의는 지방정부 수준에 있어서 자율적인 교육재원 확충을 제약하는 주요 요소로 작용하고 있다(김태완 외, 1988: 49). 교육행정을 일반행정으로 부터 분리·독립시키기 위해 교육위원회의 선출권 한을 지방의회에 부여하고, 지방정부의 재정권을 갖고 있는 지방자치단체의 정에게는 아무런 권한을 주지 않은 채 교육에 대한 재정지원만을 해 줄 것을 요구하고 있다. 교육에 대해 아무런 권한과 책임도 갖고 있지 않는 지방자치단

체의 장에게 교육부문에 지원을 해주기를 바라는 것은 합리적인 기대라고 할 수 없다. 교육이 중요하니까 무조건 지원해야 한다고 요구하는 것은 설득력이 부족하다고 할 수 있다.

교육재정의 취약으로 인해 기초교육환경이 열악한 상태를 벗어나지 못한 반면 이러한 부실한 교육서비스를 보충하기 위해 학부모들이 높은 사교육비 부담을 지고 있는 것도 현행 지방교육재정이 안고 있는 주요한 문제점 중의 하나이다. 특히 학부모들이 학교외 교육에 상당부분을 의존하고 있는 결과, 많은 사교육비를 부담하고 있을 뿐 아니라 균등한 교육기회의 부여를 제약하고 있다. 초·중등교육의 정상화를 위해서는 학부모들의 사교육비 부담을 공교육영역으로 흡수하여 교육의 질적 수준을 개선하는 것이 교육서비스의 형평성과 재원배분의 효율성을 도모하는데 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

현재의 다원화된 중앙정부의 교육재정조정제도의 운영과정에서는 다음과 같은 문제가 발견되고 있다. 첫째, 이전교육재원의 대부분이 각종 인건비 항목으로 구성되어 있는 등 재원지출구조의 경직성이 높아 교육시설의 개선, 교육기자재의 확충등 교육의 질적 수준 개선에 적절된 투자재원의 확보가 난관에 부딪친다. 가령 지방교육재정교부금에서 인건비가 차지하는 비중의 경우 1988년에는 68%에 그쳤으나 1990년에는 89.4%로 증대되었다. 또한 인건비의 약 10%를 경상교부금에서 충당함으로써 봉급교부금과 경상교부금을 분리·교부하는 취지도 약하며, 운영비나 시설비 비중도 상대적으로 감소하게 되었다. 둘째, 제도의 운영에 있어서 다기화된 재원이전통로, 재원배분기준의 부적합성, 재원배분의 지역간·공사립간 형평성 등과 같은 기술적 측면의 문제점이 발생되고 있다. 1990년의 지방교육재정교부금법 개정에 의해 경상교부금 재원을 통합하여 특별교부금 재원으로 삼음으로써 실질적인 재원확충의 의미는 없는데 재원이전통로만 복잡하게 만들었다. 각기 별도의 통로를 통해 교부되는 지방교육재정교부금과 지방교육양여금을 지방교육자치단체에서는 통합하여 운영하고 있기 때문에 지방교육양여금을 별도의 회계로 구분하여 계리하는 자체기별 다른 의미가 없다. 특히 지방교육양여금의 경우에는 지출용도가 「교육의 질적 향상」으로 막연하게 규정되어 있는 가운데 전전년도 11월 1일 현재 시·도의 인구수를 기준으로 하여 배분되기 때문에 교육재정력이 건실한 서울 등 일부가 집주되어 있는 대도시지역에 상대적으로 많은 재원이 배분됨으로써 교육재정력의 격차를 더욱 심화시키게 된다.

지방교육자치단체의 자체재원 조달에 있어서는 자체재원 조달경로가 매우 협

소한 가운데 수익자부담원칙을 충분히 살리지 못하고 있다. 수업료의 경우에는 부담수준 결정권을 시도교육위원회로 위임하기는 하였으나, 여전히 공공요금의 하니로서 물가안정 및 공정거래에 관한 법률에 둑여 있어서 현실화가 용이하지 않다. 각종 수수료의 경우에도 실제 소요경비도 충당하지 못하는 경우가 대부분이다.

끝으로 초·중등학교의 경우 각종 기부금을 교육청에서만 접수하고 있어 단위학교수준에 있어서 학부모들의 기부행위를 촉발할만한 유인을 부여하기 어렵다.

Ⅲ. 자치화에 따른 지방교육재원 확충의 기본구도

1. 「集合的對應」의 확대와 개별적 수요의 수용 : 自治化的 원리 활용

명실상부한 교육자치가 정착되지 않은 상황에서 학부모들이 부실한 공교육기관을 방치한 채 막대한 규모의 사교육비 지출을 통하여 개별적으로 교육문제에 대응하고 있다. 교육문제에 대한 이러한 개별적 대응방법은 높은 비용이 수반되면서도 그 효과성과 능률성은 낮은 수준에 머무르게 된다. 이런 점을 감안할 때 교육자치의 실시와 더불어 공교육의 취약성과 사교육비 지출의 문제는 지방단위의 협동, 즉 지방단위 학부모들의 집합적 대응방식 (collective action)을 통해 해결방안을 모색해 보는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 환언하면 실제 교육활동이 이루어지는 단위학교 또는 지역단위를 중심으로 학부모들의 공동노력에 의한 집합적 대응방식을 통해 접근하는 것이 교육의 질적 개선과 전체적인 교육비부담의 경감을 동시에 도모할 수 있는 효과적인 대응방안이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 보다 명실상부한 교육자치화를 실현하고, 집합적 대응의 과정 속에서도 개별적 교육수요를 가능한 많이 수용할 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

교육자치는 교육문제에 관한 당해지역의 자율적 의사결정을 통해 교육의 양적 확대와 질적 수준의 향상을 도모하는데 있다. 교육자치의 실시는 「교육환경 개선에 대한 시민적 요구의 증대→주민부담의 증대→교육지출의 확대→양질의 교육서비스 공급→원활한 교육재원의 조달」로 연결되는 순환과정에서 지역주민의 참여가 보장되는 새로운 메카니즘을 설계하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 교육자치의 이론적 근거는 주민들과 보다 가까이 존재하는 교육활동단위가 주민(학부모)들의 요구와 필요를 보다 잘 파악할 수 있기 때문에 주민들에

게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 지방교육자치 단체 및 단위학교 수준에 있어서 자율과 책임의 수준을 확대하는 것이 필요하다. 그래야만 지역의 특성에 맞고 지역주민들이 원하는 교육서비스를 제공할 수 있게 된다는 것이다. 교육자치는 일반적으로 지방분권의 원리, 자주성 확립의 원리, 전문적 관리의 원리, 주민참여의 원리(이대일, 1995:298) 등에 기초하고 있다.

이와 같이 명실상부한 지방교육자치제의 도입을 통해 「자치화의 수준」을 확대해 나가는 것이 보다 원활한 지방교육재원의 조달에 기여할 수 있을 것으로 평가되고 있다. 환연하면 교육재원의 확충에 있어서 학부모들의 투자의지를 적극 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 「참여」와 「선택권」을 확대하는 것이 필요하다. 학부모들의 교육서비스에 대한 투자의지(willingness to pay)는 참여와 선택이 가능하고, 자신들의 요구와 수요를 교육활동단위에 효과적으로 투입할 수 있는 상황에서 보다 높아진다고 할 수 있기 때문이다. 바로 이런 점에서 교육 재원의 확충에 있어서 「自治化」의 요소를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 교육활동에 학부모들이 보다 용이하게 참여할 수 있는 통로와 제도적 장치를 개발하여 학부모들의 자발적인 참여를 통한 공교육활동에 대한 투자의지를 제고시키기 위한 노력이 전개되어야 할 것이다. 더 나아가서 교육자치에 대한 주민들의 자발적인 참여를 유도함으로서 주민들이 교육에 대한 통치의 주체로서 궁극적으로 모든 권한과 책임을 가진다는 사실을 분명하게 인식시켜야 한다. 요약컨데 지방교육재원의 확충을 도모함에 있어서는 교육에 대한 모든 비용부담하고, 교육의 결과에 대한 적절적인 이해당사자인 지역주민(학부모)의 교육활동에 대한 적극적인 참여를 유도할 수 있어야 한다.

또한 교육의 획일화·형식화를 극복하고 질적 수준을 제고하기 위해서도 다양한 지역사회 구성원들의 교육에 대한 적극적인 참여가 확보되어야 한다. 각 지역의 특성을 최대로 살려 질 높은 교육이 「지방특산품」으로 인식될 수 있도록 하여야 한다(강천석 외, 1994:213-217). 교육자치가 내실화되었을 때 비로소 자기 지역의 교육수준을 높이기 위한 투자와 노력을 아끼지 않게 될 것이며, 더 나아가 보다 나은 교육을 위한 「교육의 질」을 놓고 지역간 경쟁이 촉발될 것이다.

교육자치는 각급 학교 및 교육행정단위별 자치라고 할 수 있다.⁴⁾ 교육이 실

⁴⁾ 이런 점에서 교육자치 또는 교육통치의 수준은 국가수준, 지방교육자치단체(광역, 기초)수준, 단위학교 수준 등으로 구분할 수 있다(김태완 외, 1988:34).

제3로 행해지고 있는 단위학교 수준에서의 교육자치, 즉 단위학교자치는 교육자치의 중요한 내용 중의 하나이다. 이런 점에서 현재 시·도 광역교육자치단체 수준에서만 행해지고 있는 자치화의 원리를 기초교육자치단체, 더 나아가 단위학교 수준으로까지 확대해 나가는 것이 필요하다고 할 수 있다.

한편 지방교육재원의 확충을 도모하기 위해서는 지방교육행정과 지방교육재정이 대한 협조와 책임을 가능한 한 일치시키는 가운데 지방정부 수준에 있어서는 지방행정과 교육행정이 상호간에 협조와 참여, 분담과 견제의 역할을 수행할 수 있도록 지방자치단체와 교육자치단체의 유기적·기능적 연계방안이 탐색되어야 할 것이다. 지방교육세의 신설 등 지방정부 수준에서의 지방교육재정의 확충 노력이 효과적으로 전개될 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체와 지방교육자치단체간의 수평적 연계 뿐만 아니라 중앙정부 수준에 있어서 내무부의 지방교육에 대한 역할분담의식이 제고되어야 한다. 왜냐하면 지방세분야의 세목의 신설과 세율의 결정 등에 있어서 내무부가 주도적인 역할을 수행하고 있기 때문이다. 1980년에 국세 교육세와 지방교육세를 신설하겠다는 정부의 방침이 있었으나 내무부의 반대로 지방교육세를 신설할 수 없게 되었고, 1992년에도 교육부를 중심으로 지방교육세 신설 움직임이 있었으나 역시 내무부의 반대로 무산되었다는 사실은 이러한 필요를 잘 나타내 주고 있다.

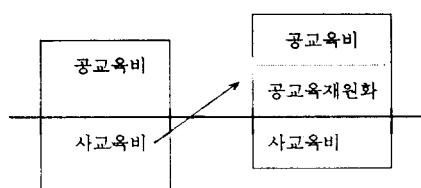
2. 지방교육재원확충의 기본구도

국제적 국가경쟁력의 향상이 국가적 과제로 등장한 현 시점에서 교육발전을 위한 국민적 에너지의 결집이 시급하다고 할 수 있다. 그럼에도 현행 교육재정은 교육환경개선을 도모하기에는 절대적 재정규모가 영세하고, 지출구조가 취약한 뿐더러 재원조달이 과행적으로 이루어지고 있는 실정이다. 1994년 현재 한·의 공교육비의 대 GNP 비중은 3.8%로서 교육의 질적 수준을 향상시키기 위해 취약한 재정규모를 갖고 있다고 할 수 있다. 우리나라에 비해 교육환경 및 교육의 질적 수준이 높은 미국, 일본, 영국 등 서구 제국의 대 GNP 공교육비 비중이 5~7% 수준에 이르고 있는데 반해 교육환경개선 및 교육의 질적 수준 향상을 위한 교육재정수요가 현저한 우리나라 교육재정의 대 GNP 비중이 3.8%에 머무르고 있다는 사실은 우리나라의 종량적 교육재정규모가 확대되어야 할 것임을 말해주고 있다. 바로 이런 배경에서 현정부는 대통령공약사업의 일환으로 공공부문 교육재정 규모를 대 GNP 비율 기준으로 5% 수준까지 확대하는 것을 교육부문의 주요 정책목표의 하나로 설정하여 추진하고 있다.

초·중등학교 교육의 내실화를 도모하기 위해서 추가적인 교육재원의 확충이 필요하다는 점에 대해서는 국민적 합의가 형성되어 있다. 그러나 이에 어떤 구도로 접근할 것인가에 대해서는 다양한 의견들이 표출되고 있다. 본 연구에서는 기본적으로 교육에 있어서 자치화의 요소를 확대하는 방향에서 재원확충 방안이 도모되어야 한다는 것이 기본입장이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 지방교육재원의 확충과 배분방향을 탐색함에 있어서의 기본원칙을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 현재 중앙정부에서 담당하고 있는 초·중등교육비의 확충·배분기능이 절진적으로 지방정부로 이관되는 가운데 중앙정부는 고등교육을 지원하는데 주력케 하는 방향에서 중앙·지방정부간 교육재정기능의 역할분담체계가 재조정되는 것이 바람직하다. 특히 초·중등교육은 지역공공재적 특성이 강하다는 점에서 중앙정부보다는 지방정부의 역할 증대가 요구되고 있다(이만우, 1994:95). 그런 채 현재의 취약한 지방재정의 여건을 감안할 때 지방정부가 추가적인 교육재원을 수용하는 것은 용이한 일이 아니다. 따라서 지방정부의 교육재원 분담 수준을 높이기 위해서는 우선 교육자치의 실시에 상응하는 만큼의 기준 중앙정부 교육재원의 지방이양이 수반되어야 한다.

둘째, 지방교육재원의 확충을 위한 재정부담의 확대는 결국 국민의 부담으로 귀결된다. 만약 재정부담의 확대로 공교육이 내실화됨으로써 학부모들의 사교육비의 부담이 줄어들게 되면 국민 전체적인 부담은 늘어나지 않겠지만, 재정부담의 확대가 사교육비의 감소로 연결되지 않을 경우에는 교육비의 사회적 부담 확대를 초래하게 될 것이다. 현재에도 이미 국민경제 전체적인 수준에 있어서의 교육비 부담은 적정수준을 상회하고 있다는 점에서 지방교육재원의 확충 방안을 탐색함에 있어서는 사교육비를 공교육재원으로 수용하는 방안을 적극 모색해 나가야 한다. <그림 3>에 표시되어 있는 바와 같이 기존의 교육비 부담 규모 내에서 사교육비의 공교육재원화를 추진함으로써 공·사부문간 재원배분의 재조정을 도모하고, 이와 같은 집합적 대응을 통해 사회전체적인 교육비 부담



<그림 3> 사교육비의 공교육재원화의 구도

수^수을 줄여 나가자는 것이다. 이러한 방향에서 지방교육재원의 확충을 도모하기 위해서는 사교육비의 공교육재원화를 촉진할 수 있는 정책발상, 그리고 교육기정관리의 투명화와 학부모들의 참여를 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

첫째, 지방정부의 교육재원 분담수준을 확대해 나감에 있어서는 개별 자치단체의 자율적 선택권을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 예^예- 들어 교육 관련 조세의 경우 전국에 걸쳐 획일적인 세율이 적용되는 법 정^정-정세율보다는 개별 자치단체별 세수확보의 신축성을 부여할 수 있는 탄력 세^세-제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 또한 중앙정부의 교육이전재정배분 과정에서는 지방정부의 자구적 노력을 유인하는 방안이 마련되어야 할 것 이^이.

둘째, 교육재원확충과 더불어 교육재원의 효율적 배분이 도모되어야 한다. 현^현의 중앙정부의 집권적 배분방식으로는 지방교육개선에 대한 학부모들의 유인^인적을 뿐 아니라 지역간 형평성과 운영상의 효율성을 기하기가 어렵다. 지방교^교육자치에 부합하면서 교육재원배분의 형평성과 효율성을 보장하기 위해서는· 현행 지방교육재정교부금, 교육양여금 등 이전재정에 대한 개편이 요망된다.

IV. 추가적 지방교육재원의 확충방향

1. 추가적 재원조달의 필요성

기존의 교육행정수요를 수용하고 교육자치의 실시에 부응할 수 있는 지방교육의 내실화를 도모하기 위해서는 추가적인 교육재원의 확충이 긴요하다. 특히 1993년 현재 학생수 기준 14.4% 수준에 머무르고 있는 학교급식의 전면실시, 중학교 의무교육의 완전 실시, 유치원교육의 공교육화 추진 등은 기존의 교육 재원규모를 실질적으로 감식하는 효과를 가져오게 될 것으로 예상된다. 따라서 추가적인 교육재원의 확충이 이루어지지 못할 경우에는 지방교육재정규모의 이^이제화를 더욱 가중시킬 우려가 없지 않다. 한 연구에 의하면 국가 전체수준에 있어서 추가적인 교육지출수요를 충당하기 위해서는 1995~1988년 기간중 연평균 4조 6,000억원 정도의 추가적인 재원조달이 필요한 것으로 제시되고 있다(전영, 1994:28).

이와 같은 추가적인 재원조달의 필요성에 대응함에 있어서는 초·중등 교육

서비스가 창출하는 높은 사회적 편익을 고려할 때 조세재원을 기초로 한 공교육재원이 교육재원조달의 중추를 이루는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이런 관점에 입각하여 여기서는 조세재원을 중심으로 추가적인 재원 확충 방안과 사교육비의 공교육재원화 구상을 제시해 보고자 한다.

2. 「지방교육세」의 신설 방향

지방교육재원의 확충과 교육자치실시에 대응하기 위해 「지방교육세」를 신설할 필요가 있다는 견해가 수차 제기된 바 있다. 지방교육세 신설구상은 교육자치의 실시와 교육부문 지출확대라는 국민적 요구를 지방정부 수준에서의 자율적인 재원확충노력을 통하여 보완하고자 하는 의도를 지니고 있다. 아울러 동 구상은 교육자치에 수반되는 교육수요의 양적 확대와 질적 개선이라는 당면 정책목표에 대응함에 있어 요구되는 재정수요를 지방정부의 상대적 세수분담 비중을 높게 설계하는 중앙·지방간 세원배분체계를 통해 수용하자는 것이다. 이러한 구상은 교육부문의 지출을 포함한 사회적 낙후부문의 지출확대를 수용하기 위해서는 국민부담이 상향조정되어야 한다는 점에 근거하여 이러한 추가적 부담의 일정 부분을 기초교육공급의 일차적 책임을 분담하여야 할 지방정부 수준에서 흡수하는 것이 바람직하다는 판단에 근거하고 있다.

지방교육세를 신설함에 있어서는 현재 지방교육양여금 재원으로 활용하고 있는 기방세분 교육세를 지방교육세로 수용하는 가운데 과세대상을 확대하는 방안과 기존 국세 교육세와는 별도의 지방교육세를 신설하는 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 이중에서 전자가 보다 실현 가능성성이 높은 대안이라고 할 수 있으며, 지방세분 교육세의 「지방교육세」의 전환 구상은 교육자치의 확대에 따른 ~~부~~양정부 교육재원의 추가적인 지방이양의 필요성 측면에서도 바람직하다고 할 있다.

현행 지방교육양여금의 재원을 구성하고 있는 「지방세분 교육세 수입」을 지방교육세로 전환하자는 것은 지방교육재원의 확충과 교육자치실시에 대응하기 위해서는 교육의 지역적 특성을 반영하고 교육당사자인 지역주민들로 하여금 교육환경개선에 적극적인 참여를 도모토록 하기 위해서는 지방정부 차원에서 지방세 형태의 목적세의 신설이 긴요하다는 판단에 기초하고 있다. 사실상 기존의 교육세가 이미 지방교육자치단체의 자체부담경비 재원쓰스로 활용되고 있다는 점은 지방세분 교육세의 「지방교육세」로의 전환 여지를 넓혀주고 있다고 볼 있다. 가계에서 부담하고 있는 막대한 수준의 사교육비의 일부분만 공교

육으로 전환·흡수하더라도 교육환경은 팔목할만하게 개선될 수 있다는 데 이의를 제기할 사람은 아무도 없다. 이러한 상황에서 지방정부부문의 교육세가 신설된다면, 설령 대상세원이 확대된다고 하더라도 교육서비스의 혜택을 직접 감지 할 수 있는 지역주민들의 추가적 세부담에 대한 공감대를 형성할 수 있다고 한다.

그 방교육세의 신설과 병행하여 현행 지방세분 교육세율을 전반적으로 재조정하는 가운데 현재 교육세가 부가되지 않고 있는 기존 지방세목을 대상으로 지방교육세 대상세원을 발굴하는 노력이 전개되어야 할 것이다. 이중 우선적으로 고려될 수 있는 것으로서는 주민세 소득할분을 들 수 있다. 아울러 지방교육세 세율의 경우에는 개별 자치단체별로 세수확보에 있어서 신축성을 확보할 수 있도록 하기 위해 탄력세율제도를 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

3. 사교육비의 공교육재원화 방안

△ 교육비 중 초·중등학교 과외교육비 규모는 1994년 기준으로 5조 8,000억 원이 달하는 것으로 추정되고 있다. 이중 특히 국민학교의 경우에는 특기·재능학원비가 전체 과외교육비의 72%를 점하고 있고 중등학교는 입시학원의 비중이 상대적으로 높다.

○ 이러한 과외교육비의 증가로 국민교육자원배분의 비효율과 학교교육 불신풍조, 그리고 교원사기저하 등을 초래하고 있다. 특히 저소득층보다는 고소득층이 양적·질적인 면에서 상대적으로 더 많은 과외교육를 실시하고 있다는 점에서 경제적 부담능력에 따른 교육기회의 불평등을 고착화시킴으로써 교육을 통한 소득분배구조의 합리화에 역행하는 문제를 안고 있다.

따라서 초·중·고 교육의 정상화를 위해서는 학부모들의 사교육비 부담을 탐색 능력에 따른 공평한 정수방법을 통해 공교육영역으로 흡수하여 교육의 질적 수준을 개선하는 것이 교육서비스의 협평성과 재원배분의 효율성을 도모하는 첨경이라고 할 수 있다. 이와 병행하여 사교육활동을 공적 영역으로 흡수하기 위한 학교별 자율적 과외교육 활성화방안, 농어촌 학교에 대한 방학중 특별교육지원방안, 지역주민을 위한 교양활동 프로그램 개설·운영방안 등을 탐색하는 것이 필요하다.

△ 교육비의 공교육재원화를 촉진하기 위해서는 학교교육에 대한 지역주민들의 참여를 적극 유도하는 가운데 학교와 가정이 연계하여 다양한 교육을 실시할 수 있는 방안을 마련하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 다양한 지역사회교

육체를 구성하고 지역주민의 적극적이고 자발적인 참여를 유도함으로써 지역의 지닌 교육력의 강화를 기하도록 해야 한다. 또한 교육기관을 지역사회에 개방하는 방안도 마련하는 것이 필요하다. 지역사회에 있는 학교를 지역주민들에게 적극 개방하여 모든 주민의 교육적 요구를 충족시키도록 장려하여야 한다. 학교교육의 개방은 교육강좌의 신설, 교육시설의 개방, 인적 교육자원의 개방 등이 있는데, 각 학교는 이를 개방 방안을 공동으로 의논하고 내용을 분담하여 실시하는 것이 바람직하다(이대일, 303-304). 이제는 교육내용의 편성이나 교육정책의 설정에 있어서도 각 지역의 특성에 맞도록 모든 체제가 전환되어야 한다.

4. 지방자치단체의 추가적 교육재원 분담 방향

교육부문 예산개혁과 관련하여 반드시 실현되어야 할 과제의 하나는 지방자치단체(일반지방정부부문)의 지방교육부문에 대한 재정적 역할의 분담을 강화하는 문제라고 볼 수 있다. 교육자치단체간 및 공·사립간 교육재정력의 불균형을 조정하는 중앙정부의 재정조정장치와는 별도로 해당 지방정부가 관할구역 내 교육의 질적 수준을 높이고 교육의 특성을 살리는 데 집약적 노력을 기울이는 것이 지방교육의 개선을 위한 방안의 하나라고 생각되기 때문이다.

교육재정운영에 있어서 지방정부의 역할이 미진한 수준에 머무르고 있는 것은 지방행·재정체계가 일반행정분야와 교육행정분야로 완전분리, 이원적으로 운영됨으로써 지방정부 및 지역주민의 교육재정에 대한 역할분담과 책임감이 희미하다는 데에 그 원인의 일단이 있다. 따라서 지방정수 수준에 있어서 지방행정과 교육행정의 유기적 연계를 도모하는 가운데 지방정부의 교육재정 부담 수준을 높이는 방향이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 중등교원의 봉급에 대한 지방자치단체의 분담수준을 높이는 것이 필요하다. 이와 관련하여서는 서울시의 경우에는 현재와 같이 100%를 계속 지원하고, 직할시의 경우에는 부산시와 동일한 수준의 50%를 분담케 하며, 道자치단체에 있어서는 10% 정도를 지원하는 방안이 제시된 바 있다(교총, 1994:122).

둘째, 현재 광역자치단체에서만 시행되고 있는 담배소비세의 지방교육비특별회계 전입금을 여타 자치단체로 확대 적용하는 것이 필요하다. 특히 교육자치 수준의 확대에 따라 기초교육자치단체의 자치화가 실현될 경우 담배소비세의 지방교육비 전입은 불가피한 것이라고 할 수 있다.

섯째, 학교시설투자에 대한 지방자치단체의 참여를 확보하는 것도 바람직할 것이다. 예를 들어 교육감 사무 중 학교 설치·이전·시설·개선 등을 시·도지사·사무로 변경(또는 위탁)하는 것도 가능하다.

5. 지방교육비특별회계의 자체수입 확충

지방교육비 특별회계의 자체수입을 확대해 나감에 있어서는 수익자부담원칙에 입각하여 수업료를 점진적으로 인상해 나가는 가운데 수수료 수입의 현실화 노력을 이전개되어야 할 것이다. 또한 교육환경에 저해가 되지 않는 한 재산임대 수익의 개발이 적극적으로 이루어져야 한다.

한편 주민부담의 수입으로 특별부과금, 분담금, 기부금 등의 활성화도 필요하다. 이를 위해서는 단위학교에 대한 기부행위를 허용하는 한편 육(기)성회의 활성화 방안도 마련되어야 할 것이다.

V. 지방교육재원의 효율적 배분 활용방안

1. 교육재원배분의 개편방향

교육재원 배분체계의 개편과제는 교육자치의 본질에 부합하고, 현행 교육재정구조과정에서 발생하는 비효율적 측면을 제거하는 작업으로 집약된다. 만일 현지의 중앙정부 교육이전재정체계의 기본골격이 그대로 유지될 경우에는 동부부록을 통한 지방교육재원조달의 확충이 필요함은 물론이고, 확보된 재원의 효율적 배분 및 운영의 효율화 노력이 집중적으로 전개되어야 할 것이다.

그러나 현재의 중앙정부의 집권적 교육재원배분방식으로는 지방교육개선에 대한 학부모들의 유인이 적을 뿐 아니라 지역간 형평성과 운영의 효율성을 기하기가 어렵다. 따라서 지역간·학교간 및 공·사립학교간 교육비 지출의 형평성 제고, 그리고 재원배분의 효율성을 제고하기 위한 지방교육재정교부금제도와 지방교육양여금제도의 재원배분방식의 개편방안이 탐색되어야 한다.

2. 지방교육재정조정제도의 개편방향

현행 지방교육재정의 85% 내외는 지방교육재정교부금, 교육양여금, 국가보조금 등 중앙정부의 이전재정에 의존하고 있다. 따라서 교육자치 실시라는 여건변화에 따른 지방교육재정교부금제도 및 지방교육양여금제도의 위상과 존립방식을 재검토하는 작업이 선행되어야 한다. 즉 기존의 중앙집권적 교육행정체

제3항에서 형성되었던 지방교육재정제도가 지방자치시대도 계속 유효한 제도적 틀로서 존치할 수 있는 것인가의 문제를 검토할 필요가 있다.

즉 재정 중앙집권적 교육재원배분체계의 개편 필요성에 대한 인식은 지방교육 재정 조정제도를 통하여 공여되고 있는 현행 방식이 기초교육의 지방공공재정 성격에 비추어 결코 소망스럽지 못하다는 판단에 기초하고 있다. 따라서 지방 정부의 교육재원조달에 대한 책임을 높이는 방향으로 이전교육재원의 배분체계를 혼연적으로 개편하는 것이 필요하다. 이런 관점에서 앞서 언급한 바와 같이 전국 지방교육자치단체 부담경비(종전 50% 중앙정부 분담)로 전환된 「의무교육기관 이외의 공립중등학교에 대한 봉급」 및 기타 학교 신·증축경비를 충당하기 위한 재원이전통로로 활용되고 있는 지방교육양여금을 「지방교육세」로 전환하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이와 결부하여 현행 지방교육재정교부금을 지역·자치단체·학교단위간 재정력의 불균형 조정기능에 촉점을 맞추어 개편하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

지방교육양여금의 기초가 되는 교육세가 지방교육세로 전환될 경우 지방교육 재정교부금의 개편방향은 다음과 같이 제시할 수 있다. 기본적으로 지방교육재정교부금의 주축을 이루는 경상교부금은 지방교육양여금의 지방교육세 전환과정에서 지역·자치단체·학교단위간 재정력 격차가 불가피하게 노정될 것이라는 점에서 재정력의 불균형을 조정하는 형평화 재원 또는 지방에서 소홀히 하기 쉬운 국가적 교육활동 사업을 지원하거나 예기치 않은 긴급한 교육재정 수요에 대응하기 위한 재원으로 활용되어야 할 것이다. 이에 반해 봉급교부금은 현자와 같이 「의무교육기관의 교원봉급과 봉급연동 수당」에 대한 재원공여 통로로 계속 존속시키되, 의무교육기관 및 대상경비의 범위를 분명하게 설정하여야 할 것이다. 가령 1993년 봉급교부금 예산의 경우 의무교육기관의 대상범위를 국민학교, 특수학교, 도서벽지의 중학교로 한정한 채 의무교육이 실시되고 있는 읍·면지역 중학교 교원봉급으로 추계되는 2,172억원을 봉급교부금 산정 대상에서 제외하는 대신 이에 상당하는 금액이 지방자치단체가 직접부담하여야 할 경비, 즉 유치원 교원봉급과 시간의 수당(봉급교부금에 계상), 의무교육실시에 따른 입학금·수업료 결손분(증액교부금에 계상) 등의 비법정경비로 지출되는 등 봉급교부금의 대상경비 범위가 분명하게 설정되지 못하고 있어 이러한 필요성이 높게 인식되고 있다.

다음은 기존의 이전교육재정체계의 기본골격내에서 교육예산의 성과를 향상 시킬 수 있는 기술적 측면의 과제를 언급하기로 한다.

첫째, 유사한 성격의 경비가 봉급교부금·보통교부금·지방교육양여금 등 다 기화된 통로를 통하여 배분되고 있는 관계로 통합적인 관점에 입각하여 경비의 적정규모와 구조, 지출의 우선순위 등을 체계적으로 검토하는 데 적절치 못하다는 점에서 이전교육재정의 통로를 단순화하는 것이 필요하다. 이런 점에서 지방교육양여금을 경상교부금 대상 재원으로 통합시켜 인건비, 경상적 일반경비, 시설투자비 등이 체계적인 단일의 통로를 통하여 결정·배분될 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 지방교육재정교부금과 지방교육양여금이 이원화된 체제로 계속 유지될 경우 지방교육양여금 배분기준을 재설계할 필요성이 매우 높게 인식되고 있다. 현재 지방교육양여금은 의무교육기관 이외의 공립중등교원에 대한 봉급과 기타 학교 신·증축시설비 등의 재원으로 활용되고 있음에도 불구하고, 그 배분기준이 기·도별(광역교육자치단체) 인구비율에 따라 해당 교육자치단체별로 양여 됨으로써 재원의 지출용도와 배분기준이 적절하게 연계되지 못하고 있는 것으로 보인다. 즉 인구비율이 교원봉급 및 학교시설비 등 대상경비의 지출 수요를 반영하는데 미흡함을 면치 못하여 교육자치단체에 따라 과·불급의 문제를 야기할 수 있다는 것이다. 따라서 지방교육양여금이 현재와 같이 일정 비용과 연계되어 있는 상황하에서는 지출수요를 비례적으로 반영할 수 있도록 교원수, 학생수, 해당자치단체의 재정력지수 등을 기준으로 배분방식을 체계적으로 개설계 할 필요가 있다.

셋째, 지방교육재정교부금과 지방교육양여금의 공·사립학교간 배분의 형평성이 보완되어야 할 것이다. 현재 우리나라 학생수 기준으로 중학교의 27%, 고등학교의 62% 등이 사학으로 구성되어 있음에도 불구하고, 1993년 예산기준으로 지방교육재정교부금(경상교부금 및 증액교부금)과 지방교육양여금 중 사립중등학교의 교육환경개선 등을 위해 지원된 금액이 전체 재정규모의 14.6%를 기록하고 있을 뿐이다. 이러한 여전하에서 중고등학교에 있어서 교육의 질적 누준을 나타내주고 있는 지표의 하나로 간주되고 있는 1인당 교육경비지출 수준의 공·사립간 격차가 상당수준에 이르고 있는 실정이다. 이런 점에서 공·사립간 교육의 기회균등 및 형평성 보장을 위해 중앙정부의 이전교육재정을 통한 사립중등학교에 대한 재정지원의 확대가 요망되고 있다.

넷째, 지방교육재정교부금 등 중앙정부 이전재정 교부에 있어서 지역별 자구 노력에 따른 차등지원을 검토하는 것도 필요하다. 일정 범위내에서 지방교육재정교부금을 세입확보 노력과 결부시킴으로써 개별 자치단체의 자율적 교육재원

확·는 노력을 촉진시킬 필요가 있다. 지방교육재정교부금의 배분방식에 세입확보노력을 반영하기 위한 방안의 하나로서 전국의 평균수준을 초과하는 자체수입 증가분의 일정률을 지방교육재정교부금 배분의 기초가 되는 기준재정수입으로 더 유보하거나 교부금 배정 시 환원하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

3. 학교단위 자율예산제도의 확대 도입

현재 시·도교육청에서 산하기관(학급교육청)에 교육재정을 배분하는데 있어서 지역별, 학교급별 여건을 반영할 수 있는 모형을 개발하지 못하고 종래의 「교·급당 경비」의 배분방식이 유지되고 있다. 이러한 지방교육재원방식은 지방·치의 실시와 함께 중앙정부에서 교육예산을 총액배분하고 있는 취지와도 부합되지 않는다. 또한 학교당 경비와 학급당 경비 등의 학교운영비 기준단자가 낮아서 학교운영비가 전반적으로 부족한 실정이다.

현재의 교육재원배분체계가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 학교단위의 자율예산제도를 도입하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 즉 현재 교육청 단위로 통합운영 중인 공립학교 예산제도를 점진적으로 사립학교와 동일하게 단위·교 예산제도로 개편하되, 우선적으로 도급경비제도의 대폭적인 확대를 통하여 단위학교의 자율성을 제고하는 것이 바람직 할 것이다. 학교단위의 자율예산제도의 내실있는 운영을 위해서는 단위학교별로 학부모대표, 동창대표, 지역사회지도자 등이 참여하는 「재정운영위원회」를 구성하여 예산의 편성과 자체재원 확보 및 운영방안을 강구하는 필요하다. 이에 병행하여 교직원, 학부모, 동창회 대표 등을 대상으로 연 2회 정도 예산 및 결산에 관한 보고회를 개최하여 학교 운영의 개방화 및 공개제도를 확립하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강촌석 외(1994). 「지방경영시대」. 조선일보사.
- 경제기획원 예산실(1993. 6). 지방교육재정 개편 방향.
- 경제기획원 예산실(1993. 6). 대학재정지원방식 개편 방안.
- 공은배(1989. 9). 지방교육재정규모의 적정성, 「교육자치를 위한 재정문제 세미니」, 한국교육개발원.
- 공은배(1993. 9). 교육재원 GNP 5% 확보전략, 「교육재원 GNP 5% 확보전략」, 한국교육개발원.

- 공은·내·의 (1986). 「교육재정배분의 합리화방안」, 한국교육개발원.
- 공은·내·외 (1991). 「학교재정 운영 개선방안」, 학국교육개발원.
- 공은·내··천세영 (1990). 「한국의 교육비 수준」, 한국교육개발원.
- 김명·우 (1985). 지방교육재정의 정책과제와 개선방안, 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원.
- 김명·우 (1988). 교육재정과 소득분배, 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원.
- 김명·우 (1994). 인력공급체계에서의 고등교육의 위상과 역할, 「한국사회개혁의 과제와 전망」, 새길.
- 김영·설 (1994.7). 학교교육비, 얼마나 부족한가, 학국교원단체총연합회 교육정책 연구소.
- 김태·노·의 (1989). 「교육자치제연구 : 교육통치체제와 재정정책을 중심으로」, 한국교육개발원.
- 교육개혁심의회 (1987). 「교육개혁종합구상」.
- 교육개혁심의회 (1987). 「21세기를 향한 한국교육」.
- 교육개혁심의회 (1987). 「교육재원의 확충방안」, 정책연구 IV-8.
- 교육개혁위원회 (1994.9). 「교육개혁을 위한 재원확충방안」.
- 교육··(1993.6). 교육재정의 확충방안 : 초·중·고 교육재정의 구조개편중심.
- 교육··(1993.7). 주요현안보고, 제162회 임시국회 교육위 보고자료.
- 박명·우 (1994). 지방교육재정의 당면문제 고찰 : 지방교육재정확보방안을 중심으로, 사무관기본과정 연구발표논문집, 교육부 중앙교육연수원.
- 박영·우·의 (1991.5). 「지방자치와 교육자치의 연계강화방안」, 한국행정학회.
- 박재·우 (1994). 지방교육재정의 확충방안 : 강원도교육청을 중심으로, 사무관기본과정 연구발표논문집, 교육부 중앙교육연수원.
- 오연·기 (1989). 지방교육세의 신설구상의 접근구도와 설계방향, 「행정논총」, 제27권 제2호. 서울대학교 행정대학원.
- 오연·기 (1990). 「교육세의 존치양식과 조세재원확충의 방향」, 「재무행정의 현대적 과제」, 성립사.
- 오연·기·곽채·기 (1990.6). 「교육재원의 확충방안」, 교육정책자문회의.
- 윤전·우 (1994). 교육개혁을 위한 재원확충방안, 「교육개혁을 위한 재원확충방안」, 교육개혁위원회.
- 윤정·우 (1989.9). 지방교육재정배분의 문제와 개선책, 「교육자치를 위한 재정문제 세미나」, 한국교육개발원.

- 이기호(1993). 한국교육재정의 당면과제, 「교육재원 GNP 5% 확보전략」, 한국교육개발원.
- 이반기(1994). 지방교육재정의 확충방안 : 서울특별시 교육비특별회계를 중심으로, 사무관기본과정 연구발표논문집, 교육부 중앙교육연수원.
- 재·부(1993. 6). 「신경제 5개년계획 세계개혁부문(안)」.
- 한·국교원단체총연합회(1994. 6). 「1994 당면교육정책개선방안」, 정책자료 제53집.
- 한·국교육개발원(1993). 「한국교육의 종합이해와 미래구상(Ⅲ)」, 연구보고 92-2.
- 한·국교육개발원(1993). 「한국의 교육지표」, 교육정보자료 93-2.
- 행·경쇄신위원회(1994. 1). 교육재정의 구조개편.