



KDI FOCUS

2021년 12월 29일(통권 제110호)

자료문의 | KDI 홍보팀

주소 30149 세종특별자치시 남세종로 263

Tel 044-550-4030

Fax 044-550-0652

집필자 | 김학수 선임연구위원(044-550-4023)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료임.

본 포커스의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.

Korea's Leading Think Tank

www.kdi.re.kr

지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?

김 학 수 | KDI 선임연구위원

“학령인구 감소 추이, 재정투자 우선순위에 대한 국민의식, 교육분야 내의 자원배분 뿐만 아니라 전반적 자원배분의 효율성이라는 국가재정 전체의 관점에서 지방교육 재정교부금의 문제를 조망해야 한다. 현재 내국세수에 연동되어 있는 지방교육재정교부금 자원마련 방식을 학령인구의 변화 추이를 반영하고 소득증가와 물가상승의 범위 내에서 교육투자를 확대하는 방식으로 전면 개편해야 한다.”

I. 서론

최근 국회에서 확정된 2022년 지방교육재정 교부금은 65.1조원이다. 이러한 중앙정부 부담 교부금 총액은 매해 국민들이 납부하는 내국세 수의 20.79%와 교육세 세수 일부의 합계로 정 해지고 초·중고 교육비 재원으로 사용된다.¹⁾ 인 구고령화와 함께 우리 경제의 성장속도가 둔화

되고 있지만 경상GDP 통계 작성 이후 역성장을 보인 연도는 1998년 한 해뿐이고 추세적으로 세수규모는 매해 확대되어 왔다. 결과적으로 교 부금도 확대되어 왔고, 향후에도 경제규모가 축 소되지 않는 한 세수와 교부금액은 구조적으로 증가하게 되어 있다.

내국세수에 연동된 교부금 산정방식은 인구팽 창기인 1972년에 도입되어 50년간 유지되고 있

인구팽창기에 도입된

지방교육재정교부금 산정방식은

인구축소사회의 합리적 자원배분에

적합하지 않다.

* 본고는 김학수·고선·김진영·정종필·김재훈·최병호, 『2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』, 국가재정운용계획지원단, 2021에 근거하고 있다.

1) 교통에너지환경세 등의 목적세, 지방교부세 재원인 종합부동산세와 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 45%, 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 주세의 세수를 제외한 내국 세수의 20.79%와 유아교육지원특별회계로 전용되는 교육세 세수의 일부를 제외한 나머지로 구성된다.

우리나라의 교육자치는
재원조달의 책무성이 결여된
불완전한 자치이다.

다. 그러나 초중고 학령인구는 지속적으로 감소하고 있는 반면, 복지정책의 주요 대상자인 고령 인구는 급증하고 있다. 생산가능인구뿐만 아니라 절대인구의 감소도 피할 수 없다. 이러한 추세는 거의 불가역적이다. 인구고령화가 더욱 빠르게 진행되고 코로나19와 같은 경제사회적 위기에 적극적으로 대응하면서 재정여력은 계속 고갈되고 있으며 재정의 지속가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

일본의 중앙정부 부담은
교원인건비의 1/3과
약간의 시설정비 비용에
한정되어 있다.

세입기반 확충을 통해 추가 재원을 마련하더라도, 추가 재원의 20.79%는 초중고 학생들의 교육비 지출로 이어지게 되는 현재의 교부금 산정방식은 인구구조의 변화와 재정여건을 고려하면 합리적인 재원배분 방식이라고 볼 수 없다. 본고는 향후 재정여력 확충 노력 이전에 반드시 선행되어야 할 내국세수 연동방식의 교부금 산정방식 개편의 구체적 방안과 추가적으로 고려해야 할 교육재정 효율화 방안들을 제시한다.

II. 주요 국가와의 비교

미국의 경우
교육행정 자율성의 대가로
재원조달의 책무성도
함께 요구되고 있다.

우리나라는 교육자치를 천명하고 있고 교육지자체의 행정과 재정은 일반지자체와 분리되어 있다. 그러나 우리나라의 초중고 교육을 담당하는 교육지자체들은 재원조달에 대해 크게 고심할 필요가 없다. 중앙정부와 일반지자체가 교육지자체 재정수입의 96.7%를 책임지고 있기 때문이다. 중앙정부 부담 지방교육재정교부금은 전체 교육지자체 이전수입의 약 75% 수준에 달한다. 우리나라 교육자치에는 재원조달의 책무성이 결여되어 있다.

인구고령화를 먼저 경험한 주요 국가의 경우, 우리처럼 내국세수에 연동하여 지방교육재정의 중앙정부 부담을 산정하는 국가는 찾아보기 어렵다. 초중고 교육재정을 중앙과 지방이 다양한 형태로 분담하고 있지만, 기본적으로 다른 분야의 예산과 같이 국회 또는 지방의회에서 교육환경과 재정수요를 감안하여 매년 적정 규모를 산정하고 있다.

일본의 경우 중앙정부는 교육재정수요에 근거해 산정된 의무교육비 국고부담금으로 공립 초·중학교 인건비의 1/3과 약간의 시설정비 비용을 부담한다. 나머지 지방교육재정은 지방정부가 부담하고 일본의 지방교육 행·재정은 지방정부의 일반 행·재정의 일부이다. 1980년대 일본에서도 학령인구가 감소하는 데도 불구하고 중앙정부의 교육비 부담이 증가하는 문제가 있었다. 중앙과 지방의 재정을 보다 효율화하기 위해 '삼위일체개혁'의 일환으로 고이즈미 정부는 중앙정부 부담을 공립 초·중학교 인건비의 1/2에서 1/3로 축소하기도 했다.

소규모 학교구(school district) 단위로 교육자치가 이루어져 온 미국의 경우 우리나라처럼 초중등 교육 행·재정이 일반지방자치 행·재정으로부터 분리되어 있지만, 각 학교구는 재산세 등의 과세권한을 갖고 교육재원 조달의 책무를 지고 있다. 미국의 교육자치 단위인 학교구는 교육행정의 자율성을 보장받는 대신 재원조달의 책무성도 함께 요구되고 있는 것이다. 재산세가 대다수 학교구의 주된 수입이고 주민투표를 통해 세율을 변경할 수 있다. 결국 학교구의 주민들이 동의하지 않으면 학교구의 교육재정 확충

을 위한 세율인상은 불가능하다. 주별로 다소 다르지만, 평균적으로 주정부는 보조금을 통해 학교의 전체 지방교육재정수입의 47% 수준을 지원하고 있으며, 연방정부의 재정지원 비율은 8%에 불과하다.

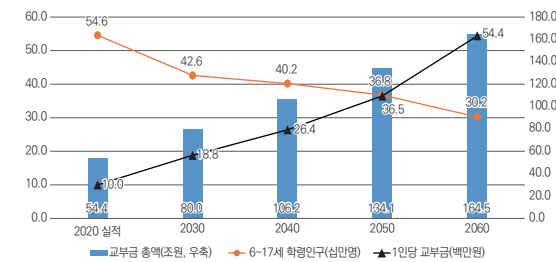
III. 지방교육재정교부금 산정방식, 왜 바뀌어야 하나?

인구축소사회로의 전환이 가시화되며 학령인구의 감소 추이는 이미 오래전에 시작되었다. 국가재정은 교육뿐만 아니라 복지, 환경, 연구개발, 고용 등 다양한 분야에 합리적으로 배분되어야 우리 사회가 직면한 다양한 문제들을 완화하며 지속가능한 경제를 유지할 수 있다. 초·중고 교육의 수요자가 감소하는 상황에서 향후에도 추세적으로 증가할 내국세수에 연동되어 있는 교육재정 교부금 산정방식을 유지해야 할지 살펴본다.

1. 학령인구 감소

2060년 경상GDP 규모를 2020년의 3.1배 수준으로 전제하고 현행 세제가 지속된다는 전제하에 산출된 내국세수의 20.79%와 교육세분으로 추산된 교부금의 장기전망결과와 학령인구는 [그림 1]에 나타나 있다. 교부금 총재원은 2020년 54.4조원 수준에서 2060년에는 164.5조원 수준으로 약 3배 증가할 것으로 전망된다. 이러한 교부금 총량 전망결과는 경상GDP 증가 수준과 유사하다는 측면에서 일견 문제가 없는 것처럼 보인다. 그러나 학령인구는 2020년 546

[그림 1] 학령인구, 현행 내국세수 연동 교부금 총액 및 1인당 교부금액 전망



자료: KDI 2021년 상반기 내국세수 전망결과 및 통계청의 중위 기준 인구추계결과(2019년 발표)를 이용하여 작성. 김학수 외(2021)의 p.100, <표 3-22>에서 발췌하여 재구성.

만명에서 2060년 302만명으로 같은 기간 동안 44.7%나 감소한다. 이러한 학령인구 감소 추이를 고려하여 1인당 교부금액을 살펴보면, 6~17세 학령인구 1인당 평균 교부금액은 2020년 10.0백만원 수준에서 2060년에는 54.4백만원 수준으로 5.5배 가까이 증가할 것으로 추산된다.

현행 내국세수에 연동된 교부금 산정방식이 유지되면, 인구 1명당 경상GDP는 2020년 37.2백만원에서 2060년 139.8백만원으로 약 3.8배 증가하는 데 비해 초·중등 학령인구 1인당 평균 교부금액은 5.5배 가까이 증가할 것으로 전망된다. 아무리 초·중등 교육투자가 우리나라 인적자본 형성에 중요하다고 하더라도 실질소득 증가와 물가상승을 반영한 1인당 경상GDP 증가 수준을 뛰어넘는 수준으로 학령인구 1인당 교부금액을 증가시키는 것은 합리적인 자원배분으로 볼 수 없다. 현행 내국세수 연동방식의 교부금 총량 산정방식은 초·중고 교육비 자원마련에 지나치게 관대한 방식이다. 이는 여타 지출 분야의 전략적 투자를 가로막는 요인으로 작용한다.

교육재정을 비롯하여

국가재정 전체적으로

재원배분의 효율성을 제고해야 한다.

학령인구 감소 추이를 반영하지

않을 경우 2060년 1인당 교부금액은

2020년의 5.5배로 급증하며,

소득과 물가 상승 범위를 초과할

것으로 전망된다.

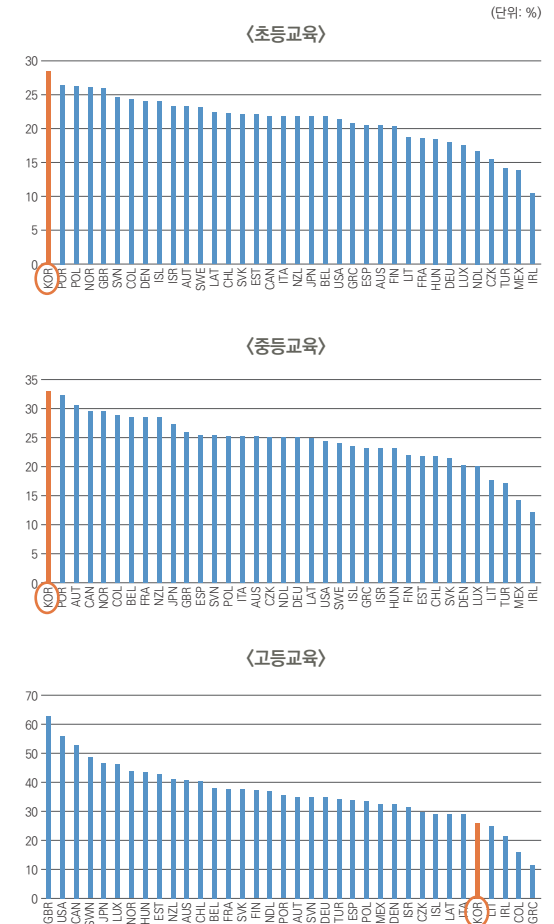
2. 교육분야 내 재정칸막이

교육투자의 중요성은 거듭 강조되어도 지나치지 않지만, 국가재정이 감내 가능하고 인구구조 변화에 대응하기 위한 복지재정 등 여타 분야별 지출과 조화를 이룰 수 있는 자원배분의 틀 안에서 교육투자의 확대도 이루어져야 한다. 그러나 현재의 교육재정교부금은 초중고 교육에만 사용되도록 제한되어 있어서 같은 교육분야 내의 고등교육 지원에도 활용되지 못하고 있다. 지방교육재정교부금제도의 경직성과 등록금 규제 등 고등교육정책의 실패로 인하여, [그림 2]에서 볼 수 있듯이 1인당 소득 대비 1인당 고등교육 투자는 OECD 하위권 수준이고 초중등 교육 투자는 세계 1위 수준이라는 기형적인 자원배분 결과가 만들어졌다.²⁾

현행 교육재정교부금제도와
고등교육정책은 1인당 소득 대비
고등교육 투자는 OECD 하위권,
초중등 교육 투자는 세계 1위
수준이라는 기형적 자원배분의
결과를 낳았다.

초중고 교육과정에서는 소득 대비 세계 최고 수준의 투자가 이루어지다가 대학 이상의 과정에서는 세계 최하위 수준의 교육투자를 하는 것이 미래인재 육성의 바람직한 방향이라 볼 수는 없다. 교육분야 내의 자원배분 조정이 절실히 필요하다. 취업 이후 생산성에 큰 영향을 미칠 수 있는 고등교육에 대한 투자 확대가 필요하다. 또한 대학 정규교육뿐만 아니라 직업교육과 평생교육에 대한 투자도 확대될 필요가 있다. 따라서 향후 지방교육재정교부금 총량 산정방식을 초중등 학령인구 변화 추이를 반영하는 방식으로 근본적으로 개편하고, 확보된 재정여력의 일부를 대학교육과 이후의 평생 및 직업 교육 재원으로 활용할 필요가 있다.

[그림 2] OECD 국가들의 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 지출의 비교



자료: OECD, Education at a Glance, 2020. 김학수 외(2021)에서 재인용.

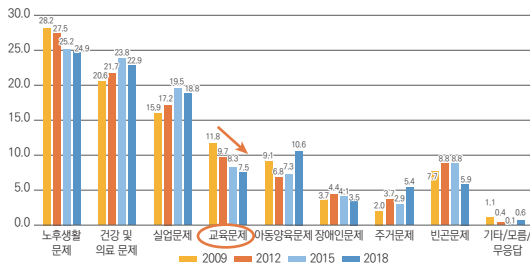
3. 교육 외 다른 분야의 재정수요 확대

부존자원이 많지 않은 국가의 성장을 좌우하는 요인 중 하나는 교육을 통한 인적자본의 형성일 것이다. 우리나라는 개발연대를 거쳐 오랜 기간 교육투자에 우선순위를 두어 왔다. 그러나 인구구조의 변화라는 거대한 환경 변화가 시작되고 있는 현시점에서도 여전히 국민들이 교육투자에 우선적으로 재정을 투입하길 희망하는지 살펴볼 필요가 있다.

2) 교육투자는 민간부담 교육비 지출을 포함한다.

[그림 3] 세금을 주로 써야 할 사회문제 1순위 응답비율 추이

(단위: %)



자료: 통계청의 「한국복지패널조사」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=331&tblId=DT_33109_N325&conn_path=I2, 접속일: 2021. 8. 10)를 이용하여 저자 작성. 김학수(2021)에서 재인용.

세금을 주로 써야 할 사회문제에 대해 설문조사한 「한국복지패널조사」의 자료를 살펴보면, 노후생활문제, 건강 및 의료 문제, 실업문제, 교육문제, 아동양육문제, 장애인문제, 주거문제, 빈곤문제 중 교육문제를 1순위로 뽑은 응답률은 2009년 11.8%를 기록한 이후 매 조사마다 축소되어 2018년에는 7.5%로 낮아졌다. 여전히 교육투자는 중요하지만, 국민들은 현재 당면한 여러 문제들 중 교육보다는 노후생활문제, 건강 및 의료 문제, 실업문제, 아동양육문제에 정부의 재정을 우선 배분하길 희망하고 있다.

특히 증세에 대한 국민들의 거부감을 고려하면, 주요 세목의 전반적 실효세율 인상 등과 같은 보편적 증세를 통한 미래재원 마련에 앞서서 분야별 재정지출의 합리적 조정이 선행되어야 한다. 과거에 실시된 설문 결과들에 따르면, 우리 국민의 대다수는 복지 등 미래재원 마련을 위해서 국가채무, 세금, 보험료 인상보다는 재정지출의 구조조정을 선호한다. 사회보장위원회(2020)에 따르면, 2020년 대국민 설문조사 응답자의 약 65.6%가 사회보장 확대를 찬성하지만 세금 또는 보험료 등 본인의 추가 부담이 수반되

는 경우 반대하는 응답비율이 69.4%에 달했다. 또한 기획재정부와 한국조세재정연구원의 공동 의뢰로 한국갤럽이 2016년에 조사한 결과에 따르면, 우리 국민은 복지재원 마련을 위한 방안으로 국채발행(9.9%)이나 증세(9.5%)보다는 타 분야 지출의 삭감(80.6%)을 선호하는 것으로 조사됐다.³⁾ 그리고 2020년 1월에 『한국경제』 신문이 역대 세제실장 8인을 대상으로 조사한 결과, 미래재원 확보를 위한 방안으로 5명이 ‘재정지출 구조조정’을 제시하고 있다.⁴⁾

이러한 일반국민과 세제 관련 고위 관료들을 대상으로 한 설문조사 결과는 교육보다는 노후 생활 등 다른 분야에 재원을 우선 배분할 필요가 있으며, 증세가 얼마나 어려운지, 그리고 증세에 앞서서 재정지출 구조조정이 필요하다는 점을 보여준다. 교육지자체와 교육계는 국가재정 전체의 관점에서 현재의 내국세수 연동방식의 교부금 산정방식이 인구구조 변화라는 미래환경의 큰 변화 및 재정투자 우선순위에 대한 국민들의 인식과 얼마나 괴리되어 있는지 돌아보고 교부금 산정방식 개편에 협조해야 한다.

IV. 어떻게 바뀌어야 하나?

학령인구 감소에도 불구하고 교육투자의 질적 제고를 위해 교육재정교부금의 총량은 안정적으로 확대하더라도, 확대 범위는 소득증가와 물가 상승의 범위 내에서 그리고 국가재정이 감내 가능한 범위 내에서 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 취지에서 김학수 외(2021)는 교육재정 교부금 총량을 경상성장률 수준으로 안정적으로

세금을 주로 써야 할 사회문제 중

교육문제를 1순위로 뽑은 응답률은

2009년 11.8%에서

2018년 7.5%로 축소되어,

교육분야 투자의 중요도는

점차 낮아지는 추세이다.

우리나라 국민들은 미래재원

마련을 위해서 재정적자나

증세보다는 지출 구조조정을

선호하는 것으로 조사됐다.

교육지자체와 교육계는 추가적인

세입기반 확충이 얼마나 어려운지를

인식해야 한다.

교육재정교부금 총량은 국가재정이

감내 가능한 범위 내에서,

그리고 소득증가와 물가상승

범위 내에서 확대되어야 한다.

3) 『연합인포맥스』(<https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=216915>, 접속일: 2021. 8. 10).

4) 『한국경제』(<https://www.hankyung.com/economy/article/2020012085271>, 접속일: 2021. 8. 10).

증가시키되 학령인구 비중의 변화를 반영하는 방식을 개선안으로 제안하고 있다.

$$\text{교부금}_t = (1 + \text{경상GDP증가율}_t) * \text{교부금}_{t-1} * \left(\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}} \right)$$

교부금 산정방식은

교육수요자의 절대적 규모,

즉 학령인구 수가 더욱 감소하는

향후 인구구조의 변화 추이를

반영하도록 전면 개편되어야 한다.

위의 식은 매해 예산 작성과정에서 전제되는 경상GDP 증가율로 전년도 교부금 총액을 안정적으로 증가시키되, 전체 인구 대비 학령인구 비율이 전년도보다 증가하면 교부금을 경상GDP 증가율보다 더 큰 증가율로 증가시키고 반대의 경우에는 경상GDP 증가율보다 낮은 증가율로 증가시킨다. 위와 같은 방식의 교부금 총량 산정은 내국세수에 연동된 현행 방식보다 훨씬 안정적이다. 국세수입은 경기변동이나 조세정책 기조에 따라 그리고 납세자의 행태 변화에 따라 큰 변동성을 보이지만, 경상GDP가 역성장한 해는 1954년 이후 지금까지 1998년 한 해뿐이다. 또한 경상GDP 증가율은 실질GDP 증가율과 GDP 디플레이터 증가율의 합으로서 소득증가와 물가 상승 수준을 대변하므로, 개편안은 교육투자 재원을 소득증가와 물가상승의 범위 내에서 안정적으로 확대시키면서 학령인구의 변화 추이를 반영하는 기제로 작동한다.

이러한 방식으로 개편할 경우 2021~60년의 기간 동안 현행 내국세수 연동방식 대비 약 1,046.8조원의 재정절감이 발생할 것으로 추정된다. 이러한 재정절감액은 연평균 25조원을 소폭 상회하는 수준이고, 2060년 경상GDP의 17.5% 수준이다. 교부금 산정방식 개편으로 재정여력이 확대된다고 해서 교육투자가 축소되는 것이 아니다. 개편안에 의해 산정된 교부금 총량은 G20 상위 국가 기준 학급당 학생 수와 교원

1인당 학생 수를 2060년까지 유지한다는 전제하에 추정된 최소필요교부금액⁵⁾보다 연평균 12조원가량 더 큰 규모의 교부금 총량이다. 이렇게 추가 지원된 교부금은 교육의 질적 제고를 위한 재원으로 활용될 수 있다.

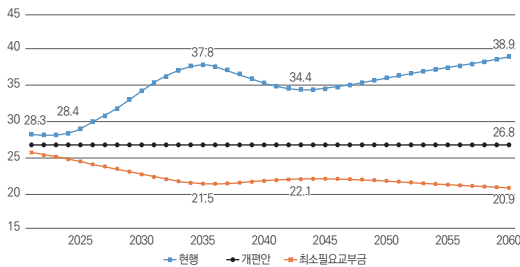
[그림 4]는 개편안에 따른 학령인구 1인당 평균 교부금이 모든 연도에서 일정하게 1인당 경상GDP의 26.8% 수준으로 유지되는 특성을 보여주고 있다. 그러나 현행 내국세수 연동방식을 2060년까지 유지하면, 학령인구가 감소하는 2035년까지 동 비율이 37.8%로 지속 증가하고 이후 학령인구가 소폭 증가 추이를 보이는 2042년까지는 34.4%로 낮아지는 것으로 전망된다. 이후 다시 학령인구 감소 추이가 나타나면서 동 비율이 증가하며, 2060년 학령인구 1인당 평균 교부금액은 1인당 경상GDP의 38.9% 수준으로 확대된다. 한편, G20 상위 국가들의 학급당 및 교원 1인당 학생 수를 유지하는 데 필요한 최소필요교부금액의 경우 동 비율은 점진적으로 낮아지는 양상을 보이며 2060년 20.9% 수준에 그칠 것으로 전망된다. 현행 방식을 유지하면, 2060년 기준 1인당 경상GDP의 18.0%에 해당하는 금액이 1인당 평균 최소필요교부금액 수준을 초과하여 지원되는 결과가 초래된다.

결과적으로 현행 내국세수 연동방식을 앞에서 제안한 바와 같이 개편하는 경우 1인당 경상GDP의 27% 수준을 매해 안정적으로 학령인구 1인당 평균 교부금으로 지원하며, 현행 내국세수 연동방식의 지나친 교부금 확대를 통제하고 재정운용의 유연성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 개편안의 경우 G20 상위 국가 기

5) 김학수 외(2021)에서 제시된 최소필요교부금액은 표준행정수요식 산정방식에 따라 2016~21년의 교육지자체별 세출예산 패널자료를 구축하고 측정단위를 학생 수, 교원 수, 학급 수, 학교 수 등 객관적 지표로 설정하여 전망한 미래의 교육지자체 재정부족액과 특별교부금 및 제주도분의 합계액이다. 여기서 언급한 최소필요교부금액은 G20 상위 기준 학급당 및 교원 1인당 학생 수를 2060년까지 유지할 때 필요한 최소한의 교부금 총액의 추정치라 할 수 있다.

[그림 4] 1인당 경상GDP 대비 1인당 평균 교부금액의 비율

(단위: %)



자료: 김학수 외(2021)의 p.152, [그림 1-8]에서 발췌하여 재구성.

준 최소필요교부금액보다는 2060년 기준 1인당 경상GDP의 약 6% 수준을 학령인구마다 더 지원하므로 교육의 질적 향상을 위한 투자를 안정적으로 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

V. 맺음말

이상에서 현행 내국세수에 연동되어 있는 지방교육재정교부금 산정방식의 개편 필요성과 구체적인 개편방안을 살펴보았다. 그 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 학령인구 감소 추이, 재정투자 우선순위에 대한 국민의식, 그리고 교육 분야 및 전반적 재정지출 분야의 자원배분 효율성 제고 등 국가재정 전체의 관점에서 지방교육재정교부금 산정방식의 문제점이 조망되어야 한다. 우리 미래의 인적자본 형성에 중요한 교육투자는 고등교육 및 직업·평생 교육을 포함하여 전 국민에게 고르게 지원되어야 한다. 또한 인구 고령화와 크고 작은 경제사회적 위기에 대응하기 위해서는 충분한 재정여력이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 현재 개편의 필요성이 가장 높은 것으로 평가되는 지방교육재정교부금 산정방식의 전면 개편이 무엇보다 선행되어야 한다.

끝으로 교육재정 효율화를 위해 다음의 사항들을 추가적으로 고려해야 한다.

먼저 일반지자체와 교육지자체의 협력을 강화하는 방안을 고려해야 한다. 일반지자체와 교육지자체의 행·재정이 현행처럼 분리되어 유지되는 경우 일반지자체의 예산부서가 교육지자체의 예산을 검토하여 일반지자체 예산의 유사·중복성을 축소할 수 있도록 협력해야 한다. 이러한 협력을 통해 양 지자체의 자원배분의 효율성을 조금이라도 더 높여야 한다. 현재 일반지자체에서 교육지자체로 전출하는 법정전출금의 비율을 시도의회에서 결정하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 양 지자체의 재원을 활용하여 공동사업비를 마련하고, 이를 고등교육 지원을 포함한 해당 시도의 교육 관련 사업에 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 교육지자체의 교육성과 제고를 위해 교부금 배분기준에 성과평가에 기초한 인센티브 제도를 도입할 필요가 있다. 구체적으로, G20 상위 국가들의 학급당 및 교원 1인당 학생 수를 추종하는 최소필요교부금 총액을 표준행정수요 산정 방식으로 매해 결정하여 교육지자체에 안정적으로 교부해야 한다. 그리고 학령인구의 변화와 경상성장률을 반영하도록 개편된 지방교육재정교부금 총량 산정방식에 의한 교부금 총액 중 최소필요교부금을 초과하는 금액은 일반지자체와 교육지자체의 협력 정도, 각 지자체의 인구비중 유지 정도, 교육성과 지표 등에 대한 성과평가에 따라 인센티브로 배분하는 방안을 고려해야 한다. 각 교육지자체들이 경쟁적으로 교육성과를 제고하고 일반지자체와 협력하여 해당 지역의

일반지자체와의 협력을 통해
교육예산 배분의 효율성을
높여야 한다.

교육성과 제고 및 일반지자체와의
협력을 강화하기 위해
교육지자체의 교부금 배분기준에
성과평가에 기초한 인센티브 제도를
도입해야 한다.

일자리 창출 및 정주여건 개선 등을 통해 인구 비중을 유지 또는 확대한다면 수도권 집중 완화 및 지역소멸 대응에도 기여할 것으로 기대된다.

궁극적으로 전반적인 재원배분의 효율성 제고를 위해 교부세와 교부금의 통합을 추진해야 한다.

셋째, 하나의 행정구역에서 일반 및 교육 행·재정이 분리되어 발생하는 재원배분의 비효율을 개선하기 위해서는 궁극적으로 양 지자체에 배분되고 있는 지방교부세와 교육재정교부금이 통합적으로 운영되어야 한다. 이를 위해서는 교육 지자체와 일반지자체의 지배구조에 관한 법·제도적 개선을 통해 현재 분리되어 있는 일반 및 교육 지자체의 행·재정을 통합하는 대대적인 구조개혁이 요구된다. 동일한 행정구역에 지원되는 중앙정부의 재원을 통합적인 관점에서 교

육과 일반지방공공서비스 공급을 위한 재원으로 배분함으로써 전반적인 재원배분의 효율성이 제고될 수 있다.

끝으로 양 지자체의 지배구조에 관한 개혁이 여의치 않을 경우, G20 상위 국가 수준을 추종하는 최소필요교부금만을 중앙이 부담하고 교육 지자체에 과세권한을 부여하여 교육지자체의 연성예산제약의 문제점을 개선해야 한다. 중앙정부에서 부담하는 최소필요교부금을 초과하는 재원이 필요할 경우 교육지자체가 부여받은 과세권한을 통해 스스로 조달하는 재원조달의 책무성을 부과함으로써 보다 완전한 형태의 교육자치를 추구해야 한다. ■

참고문헌

- 김학수, 「장기재정전망과 재정여력 확보방안」, 김학수 편, 『코로나19 이후 조세재정정책방향의 재검토』, 한국개발연구원, 2021(근간 예정).
- 김학수 · 고선 · 김진영 · 정종필 · 김재훈 · 최병호, 『2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』, 국가재정운용계획지원단, 2021.
- 사회보장위원회, 『2020년 사회보장 대국민 인식조사 연구』, 2020.

〈웹사이트〉

- 『연합인포맥스』(<https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=216915>, 접속일: 2021. 8. 10).
- 『한국경제』(<https://www.hankyung.com/economy/article/202001208527i>, 접속일: 2021. 8. 10).