

정부의 교육재정 운영의 효율화방안

김 경환*·김 흥균**

I. 서론

외환위기에서 비롯된 이른바 IMF 체제는 우리 경제 전반에 걸친 전반적인 구조조정을 요구하고 있으며 이 과정에서 재정이 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 금융부문의 구조조정과 실업대책 등 시급한 용도에 막대한 지출이 필요한 반면 경기침체로 세입전망은 매우 불투명한 상태이다. 따라서 제한된 재원을 감안한 부문간 지출 우선순위의 조정이 불가피한 형편이다.

교육예산은 1995년에 마련된 교육개혁안의 권고에 따라 1996년부터 크게 증가하여 1997년에는 교육투자가 국민소득의 5%에 달하였다. 그러나 내국세 수입감소에 따른 지방교육재정 교부금 등의 감소로 1998년도 당초예산 23.6조원보다 1.7조원 삭감된 21.9조원의 추경예산이 편성되었다. 이에 따라 국민소득 대비 교육투자의 비율도 4.87%로 낮아졌으며 GNP대비 5% 교육투자계획은 연기되었다. 당분간 저성장으로 전반적인 세수가 감소할 것이며 교육세 폐지에 따른 대체재원 확보 방향도 분명치 않아 교육재정 재원 확보에 어려움이 따를 것으로 예상되므로 교육예산의 지출 우선순위의 재조정이 필요하다. 따라서 교육정책 목표의 실현을 위한 주요 정책사업의 우선순위를 재검토하고 이를 바탕으로 '98추경예산 편성시 삭감대상 지출항목의 타당성에 대한 분석이 선행되어야 하겠다.

그러나 재정운영의 효율성 제고는 IMF 체제의 극복과 무관하게 추진되어야 할 재정개혁의 중요과제이며 교육재정도 예외가 될 수 없다. 선진국에 비해 아직 열악한 우리나라 교육여건을 개선하기 위해서는 교육요소가 확충되어야 한다. OECD 교육통계에 따르면 우리나라의 1994년도 공공부문 교육비지출은 GDP 대비 3.6%로 OECD 국가 평균치인 5.1%에 크게 미달한 반면 민간부문의 교육비 지출은 GDP의 2.5%로 OECD 평균치 0.69%보다 훨씬 높아 GDP 대비 총 교육비 지출은 OECD 평균치보다 다소 높은 6.2%에 달하였다(OECD 1997, p. 62). 물론 1996년 이후 공공부문의 교육예산이 크게 늘었지만 교육여건은 누적된 교육투자의 효과를 반영하는 것이므로 교사 1인당 학생수, 교실당 학생수 등 기본적인 양적 지표에서 선진국에 뒤떨어져 있는 우리나라의 교육투자는 앞으로도 확충되어야 할 것이다. 그러나 교육지출의 증가가 자동적

으로 교육의 질을 높이는 것은 아니다. 교육재정이 교육정책 목표의 실현을 효과적으로 지원하기 위해서는 지출의 효율성과 형평성이 확보되어야 한다. 이 글에서는 우리 나라 교육재정의 가장 큰 부분을 차지하는 중앙정부 교육재정 운영의 효율화 방향을 제시하고자 한다.

II. 교육재정 운영 효율화의 기본방향

1998년 추경예산상의 교육재정 총지출액 21.9조원은 중앙정부(즉 교육부) 18.1조원, 지방자치단체¹⁾ 및 타부처 2.7조, 지방기채 1.1조 등으로 구성되어 있다. 이중 교육부 예산의 80.2%인 14조 5,426억원이 지방교육재정교부금과 지방교육양여금의 형태로 지방교육자치단체에 지원되고 있다. 이같이 우리 나라 교육재원의 대부분은 중앙정부에 의해 조달되며 조성된 재원의 대부분은 지방교육자치단체에 대한 지원에 사용되고 있다. 따라서 교육재정 운영을 효율화하려면 우선 교육부 예산운영의 효율성을 높여야 하며 이를 위해서는 두 가지 기본방향이 정립되어야 한다. 첫째로 교육부 예산의 대부분이 지방교육자치단체의 지원에 충당되므로 지방교육재정 지원체제의 효율화가 필요하다. 그러나 지원체제가 아무리 효율적이라 하더라도 이를 뒷받침하는 교육제도가 비효율적이라면 교육재정은 효율적으로 운영될 수 없으므로 두번째로는 교육제도의 효율성 제고가 필요하다.

(1) 지방교육재정 지원체제

지방공공재는 중앙정부보다 지역주민의 수요를 보다 잘 파악할 수 있는 지방자치단체에 의해 공급되는 것이 효율적이다²⁾. 교육서비스는 전형적인 지방공공재이므로 중앙정부보다는 지방교육자치단체에 의해 공급되는 것이 바람직하다. 그러나 우리 나라의 지방교육자치단체는 재정상태가 열악하여 필요재원의 대부분을 중앙정부 지원에 의존하고 있으며 교육자치와 지방자치의 분리로 지방교육재정 재원조달에 대한 지방자치단체들의 참여가 미미하다. 따라서 교육재정의 효율적 운영을 위해서는 재원의 사용권은 지방교육자치단체에게 일임하되 재정운영의 결과에 대해서도 책임을 지도록 해야 한다³⁾. 요컨대 지방교육재정 지원체제와 관련한 교육재정 운영 효율화의 기본방향은 지방교육자치단체에 대한 자율성의 보장과 책무성의 확보이다.

1) 지방자치단체의 교육예산에는 자치단체 전입금, 입학금 및 수업료 등이 포함된다.

2) 이러한 결과는 Oates의 "분권화 정리(decentralization theorem)"로 알려져 있다.

3) 이 경우 중앙정부는 사용결과를 철저히 평가할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

(2) 교육제도

일반적으로 공공부문은 민간부문처럼 경쟁에 직면하고 있지 않아 민간에 비해 비효율적이다⁴⁾. 민간부문은 시장에서 이윤을 내지 못하면 도태될 수밖에 없기 때문에 성공한 사례, 실패한 사례 등을 면밀히 분석하여 고객들의 취향과 부담능력에 맞는 제품과 서비스의 공급을 위해 지속적으로 노력하는 반면 공공부문은 경쟁이 없기 때문에 스스로의 효율성을 제고할 인센티브가 없다.

교육부문에서도 같은 논리가 적용된다. 우리 나라의 경우 교육시장에서 교육서비스를 공급하는 단위학교들은 정부의 지나친 규제 때문에 차별화된 상품을 공급할 수 없고 학교간 학생확보를 위한 경쟁도 없기 때문에 자체적으로 효율을 높이려고 노력할 이유가 없다. 따라서 앞에서 제안한 대로 교육재정 운영을 지방자치단체에게 일임하더라도 교육을 담당하는 단위학교들 사이의 경쟁을 제약하는 규제가 유지된다면 교육재정의 효율성을 기대하기 어렵다. 따라서 교육재정 운영의 효율화를 위해서는 규제중심에서 경쟁을 유도하는 체제로 교육제도를 개편해야 한다.

요컨대 우리 나라 교육재정 운영의 효율화의 기본방향은 지방교육자치단체의 자율성 보장 및 책무성 강화와 규제중심에서 경쟁원리에 기초한 교육제도로의 전환으로 요약할 수 있다.

III. 현행 교육재정 운영의 효율성 평가

1. 지방교육재정 지원체제

(1) 지방교육재정교부금과 지방교육양여금에 대한 지방자치단체의 사용재량권

우리 나라의 지방교육재정 지원제도 중에서 지방교육재정교부금과 지방교육양여금의 비중이 국고보조금에 비해 압도적으로 높다⁵⁾. 지방교육재정교부금은 경상교부금, 봉급교부금, 증액교부금으로 구성되어 있다. 경상교부금은 지방교육자치단체가 표준적인 교육서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 보전하는 재원으로 보통교부금과 특별교부금으

4) 보다 자세한 내용은 Hanushek(1994) 참조.

5) 1996년 예산을 보면 일반행정 부문에서는 교부금, 양여금, 보조금의 비율이 48.4% : 17.6% : 34.0% 인데 반해 교육부문에서는 이 비율이 67.9% : 31.9% : 0.2% 로 교육부문의 보조금의 비중이 매우 낮다.

로 구분되는데 이중 보통교부금이 10/11이고 특별보조금은 1/11을 차지하고 있다. 보통교부금은 지출용도에 대한 제약이 없어 지방교육자치단체가 재량껏 사용할 수 있다. 특별교부금은 교부금의 산정이후에 발생한 재정수요가 있을 때 시·도교육청의 신청에 따라 사업의 필요성 및 사업규모, 자체부담능력 등을 감안하여 교육부가 교부하기 때문에 지출용도가 제한되어 있다. 봉급교부금은 의무교육기관의 교원봉급 해당액을 중앙정부가 부담하는 것인데 실제로는 보통교부금에 포함되어 교부된다. 증액교부금은 지방교육재정을 운영하는 과정에서 부득이하게 발생하는 재정수요에 대하여 중앙정부가 경상교부금 외에 따로 제공하는 교부금이며 지방교육자치단체의 사용재량권 측면에서 보면 경상교부금보다 경직적이다.

지방교육양여금은 교육환경의 개선과 교원의 후생증진을 지원하기 위해 제공되는 재원이다. 지방교육자치단체의 재량권 측면에서 본다면 경상교부금보다 경직적이지만 교육환경의 개선과 교원의 후생증진이라는 큰 테두리 내에서는 자유롭게 사용할 수 있기 때문에 지방교육양여금은 어느 정도 재량권이 보장된 재원이라 할 수 있다.

1998년 추경예산 기준으로 경상교부금은 6조 2,131억원, 봉급교부금은 2조 9,595억원, 증액교부금은 500억원이며 지방교육양여금은 5조 6,186억원이다. 이같이 지방교육자치단체의 사용 재량권이 보장된 경상교부금과 지방교육양여금의 비중이 상대적으로 높다는 것은 지방교육재정 지원재원의 배분에 있어 적어도 제도상으로는 자율성이 보장되어 있다는 증거로 볼 수 있다.

그러나 보다 엄밀하게 분석해보면 현행 교부금 제도에는 지방교육자치단체의 실질적인 재량권을 제약하는 요소가 많다. 첫째, 현행 국고보조금 지원방식이 교부금의 사용재량권을 저해하고 있다. 교육관련 국고보조사업은 대부분 지방비부담을 수반하므로 대부분의 교육예산을 교부금에 의존하고 있는 각 지방교육자치단체가 국고지원사업을 많이 하면 할수록 자체 우선순위에 따라 투자할 수 있는 교부금의 몫이 줄어들게 된다. 실제로 중앙정부가 지방교육자치단체에게 국고지원사업을 강요하지는 않지만 시·도교육청 평가항목에 국고보조사업과 국고권장사업에 대한 지출이 포함되어 있기 때문에 시·도교육청 입장에서는 국고보조사업에 높은 우선 순위를 두지 않을 수 없다.

서울, 경기, 부산, 대구, 경남 등 5개 시·도의 국고보조사업 및 권장사업 관련 지출액 및 예산총액에서 차지하는 비중을 정리한 <표 1>을 보면 국고보조사업과 권장사업 관련지출은 전체 예산의 12-26 %의 큰 비중을 차지하고 있는 반면 이들 사업에 대한 국고지원은 총예산의 0.17-0.28 %에 불과하다. 따라서 현행 국고보조사업이나 권장사업이 지방교육자치단체의 교부금에 대한 실질적인 사용재량권을 제한하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 시도별 국고보조·권장사업 관련 지출규모 및 총예산 대비 비율
(단위: 백만원, %)

	서울	부산	대구	경기	경남
국고보조사업금액	297,481	178,697	77,904	511,869	124,624
총예산대비 비율(A)	10.88	15.06	9.43	19.27	8.23
권장사업금액	135,132	52,727	41,444	173,938	56,424
총예산대비 비율(B)	4.94	4.43	5.02	6.55	3.73
A+B	15.82	19.49	14.45	25.82	11.96
A+B 중 자체재원	15.54	19.21	14.21	25.65	11.71

자료: 김 경환·김 풍균(1998)

둘째, 현행 교부금 산정방식이 사용재량권을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액 차액을 기준으로 산정된다. 여기서 기준재정수요액은 경상재정수요액 (가중학생수×단위당가)과 학생수용시설 재정수요의 합으로 구성된다. 그런데 학생수용시설 재정수요는 신도시 및 택지개발 지역의 학교시설과 과밀학급 완화 및 2부제 수업해소 등을 위한 학교신설 및 교실 증축에 필요한 재정수요를 기준으로 산정되며 그 규모는 총 가용재원의 1/10 범위 안에서 교육부장관이 정하도록 되어 있다. 이같이 학생수용시설에 사용될 수 있는 재원의 규모가 한정되어 있으므로 지방자치단체가 필요로 하는 금액을 100% 지원할 수 없어 재원을 할당할 수밖에 없게 된다. 따라서 현행 제도하에서는 신도시가 포함되어 있거나 택지개발사업이 많은 지방교육자치단체는 필요 예산보다 작은 예산을 배정 받을 수밖에 없다. 반면 학생수용시설은 투자의 우선순위가 높기 때문에 이들 지방교육자치단체들은 교부금의 일부를 학생수용시설에 사용할 수밖에 없게 되어 그렇지 않은 지방교육자치단체에 비해 다른 부문의 예산을 줄일 수밖에 없다. 실제로 경기도나 경상남도의 경우 학생수용시설 투자소요액에 비해 이 명목으로 받는 교부금이 부족하기 때문에 필요재원을 일반 교부금으로 충당하고 있다. 경상남도나 경기도의 학교운영비가 다른 지방교육자치단체에 비해 작은 것은 이런 이유 때문인 것으로 생각된다.

셋째, 봉급교부금의 산정방식이 교부금의 사용재량권을 저해하고 있다. 봉급교부금은 보통교부금에 포함되어 지급되므로 각 지방자치단체는 지원 받은 경상교부금 중에서

- 6) 국고보조사업 관련 지출액은 경기도가 5,119억원으로 가장 많고 서울 2,975억원, 부산 1,787억원 순이고 예산총액에서 차지하는 비율은 경기도가 19.27%로 가장 높고 부산이 15.06%, 서울 10.88% 순이다. 권장사업에 대한 지출액과 총예산 대비 비율도 경기, 서울, 부산 순이었다. 이에 따라 국고보조사업과 권장사업관련 지출의 합이 총예산에서 차지하는 비중도 경기도가 25.65%로 가장 높고 부산이 19.21%, 서울 15.54%, 대구 14.21%, 경남 11.71% 순이다.

교원의 봉급을 지원해야 한다. 그런데 봉급교부금은 전국 평균 호봉을 기준으로 산정되기 때문에 다른 지역에 비해 호봉이 높은 교사가 많은 지역은 그렇지 않은 지역에 비해서 다른 부문에 사용할 수 있는 교부금의 몫이 줄어들게 된다. 예컨대 소규모학교 교사들은 대부분 경력이 높기 때문에 소규모학교가 많은 지방자치단체는 그렇지 않은 지방자치단체에 비해 봉급이외 다른 부문에 지출할 예산이 작아질 수밖에 없다.

(2) 교육정책 목표 실현을 위한 지원방식의 연계성

우리 나라 교육정책의 목표는 21세기 무한경쟁에 대비한 양질의 인력양성에 있으며 이를 위해서는 학교교육뿐만 아니라 직업교육 등을 포함한 평생교육이 매우 중요하다. 따라서 교육정책의 목표와 부합되도록 교육부의 지출을 배분하기 위해서는 세 가지 지원제도간 적절한 역할분담이 설정되어야 한다. 그러나 교육부의 지원은 지방교육자치단체에 집중되고 이들은 초·중등 교육만을 담당하고 있기 때문에 세 가지 유형의 지원이 모두 학교교육 투자에만 사용되고 있는 실정이다. 현실적으로 학교교육 여건이 선진국들에 비해 열악해서 이를 개선하는데 대규모의 재원이 필요하다는 점을 감안할 때 지방교육재정교부금이나 지방교육양여금은 지금처럼 교육여건 개선에 충당하되 특정 사업을 지원하는 국고보조금은 학교교육 이외 분야에 배당하도록 지원제도를 이원화하는 것이 현실적인 대안이 될 것이다. 그러나 현행 국고보조사업의 내역을 정리한 <부표 1>을 보면 국고보조금 중 학교교육 이외의 사업은 평생학습교육과 관련한 항목인 “학력인정 사회교육시설 운영비”와 “독학학위 취득시험 경비”뿐이며 지원 규모도 매우 작다. 이 두 항목에 대한 1997년 지원액은 각각 734,400,000원, 393,509,000원 등 총 1,127,909,000원으로 국고보조금 총액의 0.13%에 불과하였으며 1998년 배정액은 각각 770,000,000원, 428,915,000원으로 절대규모에서는 다소 증가하였으나 국고보조금 전체에서 차지하는 비율은 0.12%로 오히려 소폭 하락하였다.

이상의 사실로부터 현재 사용되고 세 가지 지방교육재정 지원체계는 유기적 연계성이 약하며 특히 국고보조금의 배분은 교육정책목표를 구현하는데 적절하지 못했음을 알 수 있다.

(3) 국고보조사업 및 권장사업에 대한 지방비 부담 및 지원 절차

앞에서는 총체적인 중앙정부 지원제도의 틀 안에서 교육관련 국고보조금제도의 효율성을 평가하였다. 그러나 국고보조금제도 자체의 효율성을 진단하기 위해서는 국고보조를 혹은 지방비 부담율의 적정성에 대한 평가도 중요하다. 왜냐하면 국고보조율이

100% (즉 전액 국고보조)가 아닐 경우 지방교육재정교부금이나 지방교육양여금이 원래의 의도와는 달리 국고보조사업의 지방비 부담에 사용될 수 있기 때문이다.

현행 국고보조사업의 지방비 부담조건은 <부표 1>에 정리되어 있다. 이 표를 보면 첫째 많은 사업에 대해 명백한 비용 부담 원칙이 규정되어 있지 않으며, 둘째로 비용부담이 명백한 사업 중에서 초·중등학교 교육용 컴퓨터 보급 등과 같은 비교적 규모가 큰 사업에 대한 지방비 부담율이 높다는 문제점이 드러난다. 뿐만 아니라 이 표에 제시된 국고보조율은 교육부가 실제 지불할 수 있는 최대보조율이며 경우에 따라 이 최대보조율이 실현되지 않을 수도 있다. 교육부는 지방교육자치단체의 지방비 부담을 유도하기 위해 그 해의 보조율을 해당 사업에 대한 지방교육자치단체의 전년도 지방비 부담정도에 따라 차등지원하고 있다. 또 다른 문제는 지방교육자치단체가 국고보조사업을 신청할 때는 대상 사업 내용만 정해져 있고 지원 규모는 확정되지 않은 상태이기 때문에 지방교육자치단체는 정확한 지원규모를 모르는 상태에서 국고보조사업을 신청하며 추후에 교육부가 결정한 지원 규모에 따라 지방비를 부담할 수밖에 없어 예산지출의 우선순위가 왜곡될 소지가 있다는 점이다.

학교교육은 단위학교 중심으로 이루어지며 단위학교가 필요로 하는 것이 무엇인가에 대해서는 지방교육자치단체가 보다 더 잘 알고 있기 때문에 예산의 편성 및 집행 역시 지방교육자치단체의 재량하에 두는 것이 예산의 효율성을 제고하는 데 바람직하다. 정부가 재정지원의 대부분을 교부금 형식으로 배분하는 것도 지방교육자치단체의 재량권을 최대한 보장하려는 노력의 일환이다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 현행 국고보조금제도는 교부금의 효율적 사용을 저해하고 있다.

이를 감안할 때 국고보조금 제도의 효율적인 지출운영을 위해서는 가급적이면 국고보조 대상사업의 수를 줄이는 것이 바람직하다. 그러나 <부표 1>에 나타나 있듯이 1997년에 비해 1998년에는 국고보조금 대상사업 수는 오히려 증가하였다. 1998년에는 '특수교육 연구·실험 시범학교 운영' 및 '공고 2·1체제 운영' 사업은 폐지된 반면 '교실수업 개혁을 위한 열린 교육 확산', '교육부 지정 연구·시범학교 지원', '학생봉사활동 연구·시범학교 운영지원', '교과용도서 실험연구학교 운영', '교단선진화 사업', '교수·학습용 소프트웨어 구입비 지원', '학교생활기록부용 전산장비 및 S/W 보급' 사업이 추가되어 오히려 30개 사업에서 35개 사업으로 증가했다.

2. 교육제도

교육제도의 효율성은 현행 교육제도가 얼마나 교육수요자의 욕구에 부응하고 국가 교

육정책 목표의 실현에 효과적으로 공헌하고 있는지를 기준으로 평가될 수 있을 것이다. 수요자 지향적인 교육제도가 정착되려면 교육서비스의 공급자들 간에 경쟁이 보장되어야 하며 교육제도에 경쟁원리를 도입하기 위해서는 무엇보다 우선적으로 학생이나 학부모에게 학교를 선택할 수 있는 권리가 부여되어야 한다. 그러나 우리 나라에서는 평준화 정책으로 인해 초·중등학교의 학교 선택권이 배제되고 있다. 사실 입시가 없는 외국의 경우에도 사립 초·중등학교까지 학생이나 학부모에게 학교 선택권을 박탈하고 있는 나라는 드물다.

학교선택권의 부재라는 근본적인 문제 외에도 현행 우리 나라의 교육제도에는 시장경쟁원리에 역행하는 규제가 많다. 대표적인 예는 교사임용제도와 교직원 임금제도이다. 현행 교사임용제도는 교사임용을 위한 여러 가지 까다로운 자격요건⁷⁾을 요구하고 있다. 이러한 진입장벽으로 인해 교육부문에 잠재적인 고급 인력의 유치를 통한 교원의 신진대사가 불가능하다.

우리나라의 교직원 보수체계는 근무연수에 따라 임금이 증가하는 단순 호봉제와 복잡한 수당으로 구성되어 있으며 전체적인 보수는 성과와 무관하게 결정된다. 따라서 교사들이 스스로의 생산성을 높이기 위해 노력할 유인(incentive)이 없다. 교육의 질을 결정하는 가장 큰 변수중의 하나가 교사의 자질과 의욕이라는 점을 감안할 때 이러한 보수체계하에서는 교육여건 개선을 위해 아무리 많은 돈을 투자하더라도 단위학교에서 직접 교육을 담당하고 있는 교사들의 자질개선과 동기부여를 기대하기 어려워 교육투자의 효율성은 저하될 수밖에 없다⁸⁾.

IV. 교육재정 운영의 효율성 제고 방안

1. 지방교육재정 지원체제 개선

앞장에서는 우리 나라 지방교육재정 지원제도의 효율성을 세가지 관점에서 평가하였

7) 이의 대표적인 예는 일반대학 출신자가 교사가 되기 위한 교직과목 이수와 정수 제한이다.

8) 이밖에 "교장임기 중임제도", "교원들의 순환근무제" 도 규제중심의 교육제도의 전형적인 사례이다. "교장임기 중임제도"의 경우 교장을 대개 50대 중반에 이르러서야 시작하는 결과를 초래하여 의욕 있고 능력 있는 인사들이 학교를 이끌어 나가는 것을 막고 있어 이 역시 진입장벽 구실을 하고 있다. "교원들의 순환근무제"는 특별한 이유가 없는 한 4년 혹은 5년을 주기로 정기적으로 학교를 순환시키려고 있어 교원들에게 학교에 대한 소속감을 가지고 일하고자 하는 유인을 주지 못한다. 이에 대한 보다 상세한 내용은 이 주호·우 천식(1998) 참조.

다. 평가 결과 지방교육재정교부금에 관해서는 지원금액 사용측면의 실질적 자율권 결여, 국고보조금에 대해서는 국고보조사업 및 권장사업 선정의 부적절성과 지방비부담으로 인한 지방교육자치단체의 자율성 저해가 중앙정부의 교육재정 지출 효율성을 저해하는 것으로 나타났다. 따라서 교육재정 지원제도의 효율성 제고를 위해서는 이들 문제점을 개선할 필요가 있다. 그런데 이 문제들은 서로 연관되어 있으므로 상호연관성을 감안하여 총체적인 개선방안을 모색하는 것이 바람직하다.

먼저 지방교육재정 지원제도의 문제점들은 국고보조금, 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 사이의 역할분담이 정립되지 못한데 기인한 것이므로 지원체계의 효율성 제고를 위해서는 이 세가지 유형간 역할분담의 합리적인 조정이 필요하다. 보다 구체적으로 지방교육재정교부금과 지방교육양여금은 성격상 같은 무조건교부금이므로 통합하여 지방교육자치단체의 자체 판단에 따라 사용할 수 있는 재원으로 삼는 것이 바람직하다. 반면에 국고보조금은 국가의 교육정책목표가 21세기를 대비한 양질의 인력양성에 있다는 점과 지방교육자치단체가 주로 학교교육에 대한 투자만을 수행하고 있다는 점을 감안하여 이들 단체가 담당하지 않고 있는 평생교육과 직업교육에 집중적으로 투입토록 하되 지방비 부담 없이 중앙정부가 전액을 지원하는 형태가 바람직하다. 이러한 방향으로 지원체계를 개편하면 '지방교육재정교부금의 사용에 대한 실질적 자율권 보장의 결여', '국고보조 사업선정의 부적절성', '국고보조 사업의 지방비부담으로 인한 지방교육자치단체의 자율성 저해' 등의 문제점을 동시에 해결할 수 있을 것으로 생각된다.

이와 같은 개편방안이 현실적으로 당장 실행하기 어렵다면 최소한 현재의 국고보조금 배정 방식을 개선해야 할 것이다. 먼저 국고보조사업과 국고권장사업의 선정에 있어서 공급자인 교육부의 행정편의 보다는 상당한 지방비를 부담해야 하는 지방교육자치단체의 지출우선순위를 우선적으로 고려해야 할 것이다. 좀더 시간적 여유를 두고 국고보조 대상사업에 대한 지방교육자치단체의 선호와 지출우선순위를 조사하여 假배정액을 통고한 후 지방비 부담비율 등을 감안하여 지방교육청이 해당 국고보조사업을 원하면 최종 배정액을 결정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 국가의 교육정책상 꼭 필요한 부문에 대해서는 지원 대상 사업수를 줄이는 대신 지방비 부담을 낮춰 지방교육자치단체가 자발적으로 사업에 참여하도록 유도하는 것이 현재와 같이 지방교육청 평가를 통해 중앙정부가 제시한 조건을 지방교육청이 반강제로 수용토록 하는 것보다 바람직하다.

이밖에 인건비 시도별 지출 비중의 차이로 인해 발생하는 교부금 사용재량권의 제약을 완화하기 위해서는 봉급교부금 지원방식을 개정할 필요가 있다. 지원방식의 개정안으로는 지방교육자치단체별로 전년도 인건비 실제 지출액에 물가상승, 자연호봉 증가분, 전반적인 임금 상승분 등을 감안한 금액을 보통교부금과 별도로 교부하는 안을 고

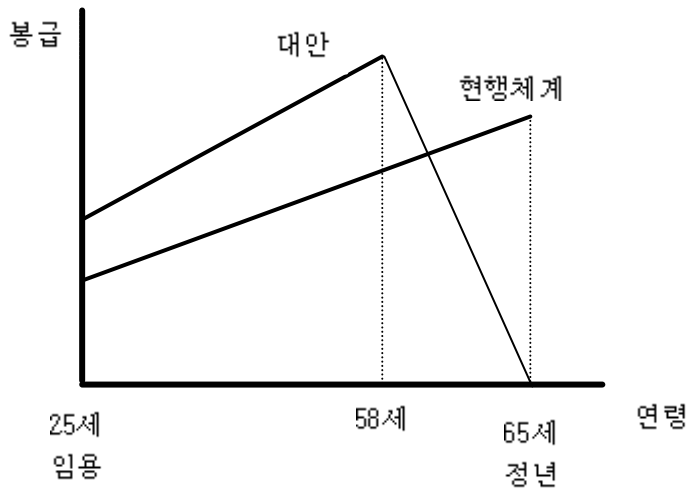
려해볼 수 있다.

다음 단계로 봉급교부금을 받은 지방교육자치단체가 자체적으로 지역 실정에 맞는 성과급체제도를 도입하면 인건비 비중을 낮추고 교육재정의 효율을 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 호봉위주의 임금체계를 업적위주로 전환하는데 따른 가장 큰 문제는 교원 업적 평가이다. 교원에 대한 업적평가는 각 학교장의 재량에 맡기되 평가의 투명성을 보장하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 교원에 대한 업적평가지 교육 수요자인 학생이나 학부모의 의견을 수렴할 필요가 있다.

현실적으로 호봉위주의 임금체계를 당장 업적급으로 전환하기는 어렵다. 이 제도를 도입한다면 공무원 보수체계에 대한 전반적인 개편과 연계하여 시행하되 얼마간의 유예기간을 두고 그 시점 이후에 임용되는 교사들에 대해서 적용해야 할 것이다. 이 경우 생각해볼 수 있는 것이 생산성이 가장 높은 연령에서 가장 높은 임금을 받을 수 있도록 하는 임금체계의 도입이다. 현 호봉체제 하에서는 65세에 정년 퇴직할 때까지 임금이 지속적으로 상승한다. 현 급여체계의 대안으로 <그림 1>에서 제시한 것처럼 65세까지 근무하고 정년퇴직할 경우 받게 되는 총 급여의 현재가치를 유지하면서 58-60세 이후에는 급여수준이 하락하도록 하여⁹⁾ 조기 퇴직을 유도하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 하면 체력과 생산성이 떨어지는 교사들에게 조기퇴임의 유인을 줌으로써 교사들의 전반적인 생산력을 증가시키고 신진대사를 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. 조기 퇴직 이후에도 학교에 강사 등으로 근무하기를 원하는 교사에 대해서는 활용 방안을 강구하면 될 것이다¹⁰⁾.

9) 현실적으로 자녀 교육과 혼인까지는 일정한 소득이 필요하므로 58세 내지 60세까지는 소득이 증가하도록 하는 것이 타당할 것이다. 보다 적극적인 대안은 55세부터 급여가 감소하도록 하는 방법이다.

10) 뒤에서 설명할 인·허가제학교(charter school)가 하나의 대안이다.



< 그림 1> 교원 보급 체계 개편안의 예시

조기 명예퇴직은 인건비를 절감하는 효과도 기대할 수 있다. <표 2>는 1994-96년 기간중 대구광역시 교육청의 조기퇴직으로 인한 인건비 절감효과를 정리한 것이다. 이 표를 보면 대구 교육청은 교사 명예퇴직을 통해 퇴직인원을 보충하고도 3년간 모두 272억원의 경비를 절감하였는데 이 금액은 이들이 계속 근무했을 경우에 소요되는 인건비의 39%에 해당한다.

<표 2> 교사 명예퇴직으로 인한 인건비절감효과: 대구교육청

(단위: 천원, %)

년도	명예퇴직 교원수	A	B	A-B 예산절감액	예산절감율 (A-B)/A
1995	193	26,093,655	15,841,313	10,252,342	39.29
1996	125	19,962,221	12,184,599	7,777,631	38.96
1997	138	23,726,133	14,560,029	9,166,104	38.63
합계	456	69,782,009	42,585,932	27,196,077	38.97

주: A = 명예퇴직예정자가 계속 근무시 소요되는 인건비, B= 명예퇴직예정자가 명예퇴직시 명예퇴직수당및 신규 임용교원 소요 인건비

자료: 대구교육청

교부금 배분은 지방교육자치단체의 교육성과에 따라 차등지원하는 방식이 바람직하다. 물론 교육성과의 평가는 매우 어려운 일이며 특히 학생들의 학교선택권이 없고 표준화된 시험 결과를 학교별로 발표하지도 않는 우리 나라 체제에서는 더욱 어렵다. 따라서 교육성과에 대한 평가 결과를 지원액 산정에 반영하는 것은 간단한 일이 아니다. 그러나 우리 나라 교육투자의 상당부분이 학교신축 등 학교요소의 확충에 사용되고 있으므로 소규모 학교 통·폐합을 통한 비용절감 노력, 학급당 학생수 또는 교원 1인당 학생수의 편차 완화 노력, 과밀학교 해소 노력 등 학교요소의 확충노력을 차후 지원액 산정에 반영할 수 있을 것이다.

2. 교육제도의 효율화

교육제도에 시장경쟁원리를 도입하기 위해서는 무엇보다 우선적으로 학생이나 학부모에게 학교의 선택권을 보장해야 한다. 미국에서 논의된 적이 있는 교육증서 (education voucher)제도는 선택권을 극대화하는 대안의 하나이다 (Savas 1987). 그러나 단기적으로 전면적인 학교선택권의 허용이 어렵다면 인·허가제학교(charter school)의 도입을 고려할 수 있을 것이다.

인·허가제학교는 1991년 미국의 미네소타주에서 처음 시행된 제도¹¹⁾로서 일정한 요건을 갖춘 민간 교육기관을 정부가 준교육기관으로 지정하고 이들 학교들은 개별학교들과의 계약을 통해 성적이 부진한 학생들을 대상으로 교육을 시키며 성과에 따라 보수를 받게 된다. 이 제도의 주요 특징은 정부의 규제가 적용되지 않으며 전직 정규학교의 교사경력에 있는 사람들 뿐만 아니라 교사자격증이 없는 사람들도 교사가 될 수 있다는 것이다.

이 제도의 도입은 세가지 측면에서 바람직하다. 첫째, 기존 학교들의 교사들과 인·허가제학교 교사들과의 경쟁을 통해 기존 정규학교 교사들의 자질을 향상시킬 수 있다. 둘째, 본 제도의 도입은 우리가 앞서 제시한 교사들의 임금체계 개선을 실천하는데도 유익하다. 즉 58세를 전후해서 교사들의 임금을 가장 높게 만들어 교사들의 조기퇴직을 유도하는 한편 이들의 일부를 인·허가제학교에서 활용할 수 있다는 것이다. 나이가 많은 교사들이 생산력이 떨어지는 것은 체력의 저하때문인데 인·허가제학교의 수업은 특

11) 현재 미국에서는 미네소타 외에도 캘리포니아, 콜로라도, 조지아, 매사추세츠, 미시간, 뉴멕시코, 위스콘신 등에서도 사용되고 있다.

정상 소규모로 운영될 수밖에 없으므로 은퇴 교사들의 경험을 살릴 기회를 제공한다는 것이다. 셋째, 인·허가제학교의 교사들 중에서 비록 교사자격증이 없다 하더라도 정규 학교에서 교사로 채용할 수 있도록 임용제도를 개선한다면 현행 교사임용제도의 진입 장벽을 어느 정도 해소하고 우수한 인력을 교육산업에 유치할 수 있을 것이다¹²⁾.

3. 정보화사업의 추진확대

교육재정 운영의 효율화와 관련해서 마지막으로 언급하고자 하는 것은 정보화 사업의 실효성 있는 추진이다. 어느 부문이건 정보화사업의 기본 목적은 노동집약적인 산업을 자본집약적으로 바꿈으로서 비용을 절감하는 것이다. 우리나라 교육예산의 60% 이상이 교원의 인건비로 사용되고 있어 어느 분야보다도 정보화 사업의 효과가 클 것으로 기대된다.

실효성 있는 교육정보화 사업의 한 예는 원거리 교육이다. 현재 우리 나라에서는 도서벽지의 소수 학생들의 교육을 위해 많은 예산을 사용하고 있다. 이는 교육의 형평성의 관점에서는 바람직하지만 교육재정의 효율성 측면에서는 바람직하지 않다. 이들 지역에도 정보망이 구축되고 컴퓨터 보급이 확충되면 원거리 교육을 통해 최소한의 형평을 보장하면서 교육재정의 효율을 높일 수 있을 것이다.

Ⅶ. 요약 및 결론

이 논문에서는 우리 나라 중앙정부 교육재정 운영의 효율성¹³⁾을 지방교육재정지원체제와 교육제도 운영의 측면에서 평가하고 이를 토대로 효율성 제고 방안을 제시하였다. 지방교육재정 지원체제에 관해서는 지원체계를 구성하는 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 국고보조금 등 세가지 구성요소들간의 유기적 역할분담을 설정하고 교부금과 보조금 배분기준을 합리적으로 개편할 것을 제안하였다. 교육제도와 관련해서는 가급적 시장경쟁원리를 도입하여 학생과 학부모로 하여금 학교를 선택할 수 있도록 허용하는 것이 바람직함을 지적하였다. 그러나 현실적인 어려움을 감안하여 수요자 중심의 교육서비스를 제공하고 교육서비스의 질을 높이는 방안으로 인·허가제 학교의 도입을 제안하였다. 교육재정 운영의 효율성 증대를 위한 추가적인 제안은 교육산업을

12) 특히 우리 나라에는 양질의 유유 여성고급인력이 많다. 이들의 경우 상당부분 교직과목을 이수하지 않았거나 다른 진입장벽 때문에 교직을 택하지 못했을 수도 있다. 따라서 인·허가제 학교의 도입을 통해 이들의 일부를 교육산업으로 유치할 수 있을 것으로 생각된다.

13) 중앙정부 교육예산 중 대학부문은 분석대상에 제외하였다.

노동집약적인 산업에서 자본집약적인 산업으로 전환하여 비용을 절감하자는 것이었다. 이를 위해서 교육산업의 정보화와 원격리 교육 도입 방안을 제시하였다.

이른바 IMF 체제라는 경제난국하에서 재정전반의 과중한 부담을 감안할 때 단기적으로 교육재정 지출도 세입내 지출원칙에 따라 그 우선순위를 조정해야 할 것이다. 그러나 보다 장기적인 안목에서 교육제도 운영 전반의 효율성을 높이고 재정운영의 효율과 형평을 추구하는 노력이 진행되어야 하겠다.

참고문헌

- 공은배외, 『교육투자의 효율성 제고 방안』, 한국교육개발연구원, 1997.
- 교육부, 『교육통계연보』, 1996.
- _____, 『1997년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성기본지침(국고보조금사업 및 권장사업)』, 1997.
- 국립교육평가원, 『교육통계편람』, 1996.
- 김경환·김홍균 외, 『교육재정운영 평가』, KDI주관 '97년 국가정책개발사업 연구보고서 1997.
- 김경환·김홍균, " 지방교육재정 지원제도의 평가와 개선방안 ", mimeo, 1998.4
- 박정수, "교육부문 예산의 효율성 제고방안", 이계식, 황성현 편, 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』, 한국개발연구원, 1998: 209-244
- 박정수·안종석, 『교육재정의 구조와 자원확충방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 윤건영, 『한국교육재정의 현황과 개혁방향』, 한국개발연구원, 1996.
- 이주호·우천식, " 한국교육의 실패와 개혁", 한국개발연구원, mimeo, 1998
- 임성일, 『지방교육재정제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1997.
- Chapman, J.D, et al., *The Reconstruction of Education, Quality, Equality, and Control*, Cassel, 1996.
- Chubb, J.E & Terry M. Moe, *Politics, Markets, and American Schools*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1990.
- Hanushek, E.A "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools", *Journal of Economic Literature*, vol XXIV, 1986.
- _____, et al., *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

- OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris, 1997.
- Savas, E.S., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, 1987 (박종화 역, 『민영화의 길』, , 한마음신서 17)
- Vught, F. A. van, Autonomy and Accountability in Government/University Relationships, J. Salmi and A. M. Verspoor eds., *Revitalizing Higher Education*, London: Pergamon, 1994 : 322-362.

<부표 1> 국고보조사업 및 지방비부담비율(1997/98)

사업명	1997 규모(천원)	1998 규모(천원)	지방비 부담 내역''
교실수업개혁을 위한 열린 교육확산		3,098,000	*국고보조액 이상
교육부 지정 연구·시범학교 지원		525,000	*교육부지정학교 소요예산 지원 *시·도교육청 지정학교 운영비는 지방비 지원
교과교육 연구활동지원	1,931,000	2,460,000	*연구중심학교 운영비 50% *시·도교육청 단위 교과교육연구회 지원금 별도지원
지구환경학습 및 관찰활동지원	30,400	30,000	*GLOBE학교 담당교사 국외 연수비(여비)책정
학생봉사활동 연구·시범학교 운영지원		60,000	*학생봉사활동 연구·시범학교 운영지원 50% 지원 *시·도교육청 단위학교 시범학교 운영지원금 확보
원어민 영어보조교사 초청 활용사업	2,019,952	5,379,000	*동사업 추진에 필요한 나머지 예산 지원
교원자녀보육시설(학교유아방) 확충	375,000	375,000	*추가소요 예산은 지방비로 지원
교육과정 연구학교 운영	66,000	66,000	*자료개발, 공개보고회 운영 등 연구추진에 부족한 비용은 지방비 부담
교과용도서 실험연구학교 운영		48,000	*자료개발, 공개보고회 운영 등 연구추진에 부족한 비용은 지방비 부담
실험·시범유치원 운영	90,000	90,000	*추가소요 예산은 지방비로 지원
사립특수학교 노후·협소학교 시설비 지원	1,991,088	2,157,500	*지방비 50%
특수교육 연구·실험 시범학교 운영	15,000		*1교당 3백만원 국고보조
교단선진화 사업(특별교부금)		99,000,000	*지방비 50%
교육환경개선사업	700,000,000	700,000,000	*지방비 3,000억원
실업계고교 확충 및 내실화 지원	91,724,116	106,961,725	*지방비 50%
일반계고교 직업교육	3,994,160	3,370,620	*100% 국고보조

『공고2·1체제』 운영	360,000		·시범학교 운영비 학교당 5백만원씩 지방비부담
농어촌지역 실고학과 개편지원 (농특회계)	3,000,000	3,000,000	·100% 국고보조
학교보건연구학교 운영	7,000	7,000	·연구학교 운영 부족재원 추가 확보
학교급식연구학교 운영	8,000	8,000	·연구학교 운영 부족재원 추가 확보
학교체육연구학교 운영	9,000	9,000	·연구학교 운영 부족재원 추가 확보
중식지원 사업	2,378,160	2,257,000	·지방비 50%
학력인정 사회교육시설 운영비 지원	734,400	770,000	·지방비 50%(인건비, 학교 운영비)
독학학위 취득 시험 경비	393,509	428,915	·100% 국고보조
초·중등학교 교육용 컴퓨터 보급	15,000,000	13,903,479	·지방비 80%
초·중등학교 교원용 컴퓨터 보급	11,000,000	14,476,609	·지방비 80%
멀티미디어교육실 설치	1,938,000	1,100,000	·지방비 50%
초·중등학교 전산망 구축	2,500,000	13,862,145	·지방비 80%
지역정보교육 모델학교 운영	54,000	54,000	·지방비 40%
교원 정보화 연수	33,600	147,000	·연수생 여비지원
교수·학습용 소프트웨어 구입비 지원		2,520,000	·S/W 구입시 지방비 80%
학교생활기록부용 전산장비 및 S/W 보급		25,760,000	·지방비 885억원
대학수학능력시험	6,484,175	7,564,870	-
학교 운동경기부 지원	1,395,000	1,275,000	-
학교체육 순회코치 운영 지원	94,500	94,500	-
체육학교 육성지원	244,768	244,768	-
환경보전 시범학교 운영	60,000	60,000	
총 계	847,940,828	1,011,163,131	
지원 대상 사업 수	30	35	

주1): 지방비 부담내역은 1998년 기준이며 1998년 사업에 포함되지 않은 사업은 1997년 기준임.
 자료:교육부, 「지방자치단체 특별회계 예산편성지침(국고보조사업과 권장사업)」, 1997, 1998

