

교육재정 위기의 세 가지 해법

- 일시 : 2014년 11월 24일 (월) 19:00
- 장소 : 좋은교사운동 세미나실



목 차

■ 토론회1. 교육재정 위기의 세 가지 해법

• 보도자료	-----	4
• 발제: 지방교육재정 위기의 세 가지 해법		
/ 김현국 ((사)정책연구소 미래와 균형 연구소장)	-----	5
• 토론1: 박호권 (YMCA 정책사업국 간사)	-----	32
• 토론2: 홍인기 (좋은교사운동 정책위원)	-----	36
• 녹취록	-----	39

토론회 1

교육재정 위기의 세 가지 해법

일시	11월 24일 (월) 저녁 7시
장소	좋은교사운동 세미나실
발제	김현국 (정책연구소 미래와 균형 연구소장)
토론	1. 박호권 (YMCA 정책사업국 간사) 2. 홍인기 (좋은교사운동 정책위원)

보도자료



무상급식 예산과 누리과정 예산의 충돌 등 지방교육재정의 위기로 교육계가 혼란을 겪고 있다. 이 가운데서 교육재정 위기를 어떻게 타개해야 할 것인지 해법을 모색하고자 한다.

- 발제: 김현국((사)정책연구소 미래와 균형 소장)
- 토론1: 박호권(YMCA 교육정책국 간사)
- 토론2: 홍인기(좋은교사운동 정책위원)

- 일시: 2014년 11월 24일 저녁 7시-9시
- 장소: 좋은교사운동 세미나실

2014년 11월 21일
좋은교사운동

발제

김현국 (사)정책연구소 미래와 균형 연구소장

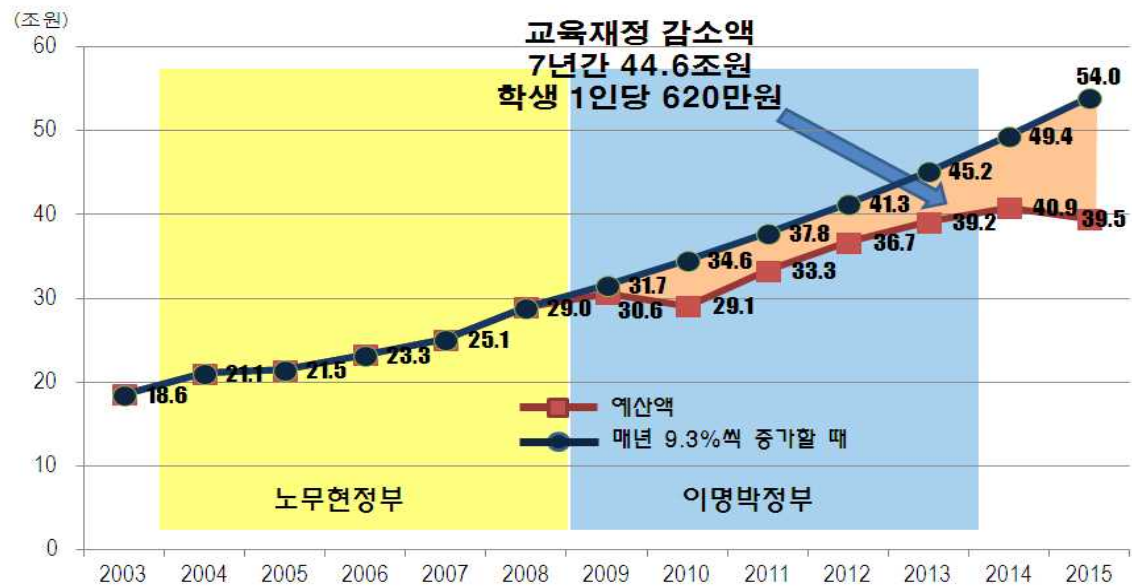
지방교육재정 위기의 세 가지 해법

맞벌이 부부가 있습니다. 집안 살림은 부인 몫입니다. 남편은 일년에 4천만원 씩 생활비를 내놓습니다. 3년 전 신년 초에 친척들 모인 자리에서 남편이 말했습니다. 올해부터 조카들 용돈을 주겠다. 부인은 한 마디 상의도 없던 남편에게 잘못을 지적했지만, 당시 형편도 괜찮았고, 조카들을 사랑하니까 생활비를 아껴서 용돈을 주어왔습니다. 해마다 조카들 용돈을 5백만원씩 줍니다. 내년부터 남편 동료들은 평균 5.7%씩 급여가 오르지만, 회사에서 능력 모자란다는 평가를 받은 남편은 월급 감봉이 결정되었습니다. 부인은 말합니다. “우리 집 살림도 어려운 지경이라서 이제 조카들 용돈을 줄 수 없게 되었다.” 남편은 말합니다. “내가 분담하는 생활비에는 조카들 용돈도 반영되어 있다. 무책임한 행동이다. 애들을 볼모로 나를 위협하냐? 다른 살림을 더 아껴라. 애들 밥값을 깎아라.” 옆집 남자도 한 마디 합니다. “애들 밥 먹일 상황이 아니다. 나도 애들 밥값만큼 생활비 분담 덜 하겠다.”

□ 기초 사실

- * 노무현정부 5년 동안 지방교육재정교부금 예산(2004 ~ 08)은 해마다 9.3% 증가
- * 이명박 정부 이후 7년 동안 교부금 예산(2009 ~ 15)은 해마다 4.5% 증가
 - 국내총생산 실질 성장률은 03 ~ 07년에는 평균 4.5%↑, 08 ~ 13년에는 평균 3.2% ↑
 - 소비자물가 증가율은 03 ~ 07년에는 평균 2.9%↑, 후기에는 3.0%↑
 - 박근혜정부가 편성한 2014, 5년 예산에선 연평균 0.4% 증가
- * 교부금 내국세 비중은 20.27%로 같지만 이명박 정부 이후 교부금이 준 이유는 성장을 하락과 감세가 원인

지방교육재정교부금 예산(2003~2015)



• 자료: 교육부의 교육통계연보 2013, 정부 2015년 예산안
 • 2005년까지는 지방교육양여금도 포함한 금액, 2006년부터 교부금으로 통합됨

- * 성장률과 조세 제도를 유지했다면 교부금은 09년 31.7조원, 10년 34.6조원, 11년 37.8조원, 12년 41.3조원, 13년 45.2조원, 14년 49.4조원, 15년 54.0조원
- * 성장률과 조세 제도의 변화로 인해 유초중고 교육재정은 이전 흐름에 비해 2009년 이후 7년간 44.6조원 감소; 학생 1인당 620만원 감소한 결과를 초래
- * 15년 교부금 규모가 14.5조원 더 많다면 누리과정(3.9조원), 고교무상교육(2.5조원), 교직원 6만명 증원(2.4조원), 모든 학교에 기본운영비 2억원씩 증액(2.2조원), 모든 유초중고특 학생 체험활동비 면제(2.2조원, 1인당 30만원), 모든 중고생에게 매년 교복과 체육복비 1인당 30만원 보조(1.1조원) 등을 해결 가능

□ 현실은 어떤가? 2015년 경기교육재정의 경우

- * 14 최종예산 12조 574억원 - 학교신설 지방채 5,299억원 - 특교 1,954억원 = 지방 권한 재정 11조 3,321억원
- * 15년 본예산 세입 11조 3,608억원 - 학교신설 지방채 8,172억원 + 보통교부금 유보액의 20.8% 1,373억원 = 10조 6,809억원

경기교육 재정 여건 변화(2014 → 2015)



- * 15년 지방권한 재정 감소 6,512억원
- * 15년 세출 증가 5,540억원 = 인건비 4,175억원↑(8조 152억원 - 7조 5,977억원) + 누리과정 유치원 68억원↑(4,790억원 - 4,722억원) + 누리과정 어린이집 1,297억원↑(5,670억원 - 4,373억원)
- * 15년 부족액 1조 2,052억원 = 인건비 55일(15.0% 감원), 학교 기본운영비 1년 6개월치, 무상급식 3년치 규모에 해당(이론적인 수치에 불과, 실현될 수 없음; 시도교육청 차원에서는 해결방안 없음) = 누리과정 전액 1조 460억원 미반영 + 1,592억원 추가 부족
- * 15년 보통교부금 예정액 7조 7,814억원 + 유보액 중 경기 전입 예상액 1,373억은 인건비 8조 152억원보다 965억원 부족

□ 국민과 선출직 공직자의 사회적 합의

- * 2009년 경기교육감 첫 직접 선거(4. 8.), 2010년 지방자치단체선거(6. 4.), 2011년 서울시장 보궐선거(10.26.), 2012년 국회의원선거(4. 11.), 2012년 대통령선거(12. 19.),

2014년 지방자치단체선거(6. 4.)를 통해, 우리 국민은 무상급식, 혁신학교, 고교무상 교육, 학급 당 학생 수 25명 이내로 감축, 누리과정의 국고 부담 확대, 서울시립대 반값등록금 등을 공약한 대통령, 국회의원, 교육감, 시도와 시군구 단체장 후보를 당선시킴 → 교육 정책 패키지의 사회적 합의가 지속적, 반복적으로 이루어짐; 신자유주의 몰락 이후 세계 공통의 흐름

* 선출직 공직자와 정당은 공약을 이행할 책무가 있음; 또한 이를 위한 임명직 공직자들을 지도, 감독할 의무를 짐

* 2014년 선거를 계기로 “단 한 명도 포기하지 않는 교육”이 시대정신으로 부상

□ 지방교육재정교부금을 내국세의 25.3%로 하면 합의 이행 가능

* 이번 학년도부터 영국 정부는 국가 단위¹⁾에서, 미국 뉴욕시는 지역 단위²⁾에서 초, 중 무상급식을 시작, 독일은 모든 주가 대학 무상교육으로 복귀³⁾

* 교육투자는 공공지출 가운데 경제성이 가장 높은(저비용 고효율) 분야⁴⁾

- 고교 교육은 한국에서 남자의 경우 비용 58,561 : 편익 197,091(USD PPP); 여자의 경우 비용 60,812 : 편익 118,816(USD PPP)
- 대학 교육으로 이어지는 경우 경제성은 더욱 향상

고교교육의 개인적 비용과 편익(2010, USD PPP, %, 배)

		직접비	일실 소득	비용 합계	소득	소득세 효과	사회 보장 효과	이전 효과	실업 효과	편익 합계	순 현재 가치	내부 수익률	편익 / 비용
남자	한국	-5,756	-28,830	-34,587	185,305	-7,688	-15,277	0	11,785	174,126	139,540	13.1%	5.03
	평균	-2,081	-27,169	-29,250	147,041	-40,123	-20,455	-6,749	46,556	126,270	97,020	15.8%	4.32
여자	한국	-5,756	-30,875	-36,631	114,418	-1,830	-9,342	0	4,399	107,644	71,013	11.3%	2.94
	평균	-2,081	-27,486	-29,566	115,314	-24,203	-16,960	-11,663	29,899	92,386	62,820	12.5%	3.12

- 1) 현재 영국 수상은 보수당의 데이비드 캐머런, 초등 1~3학년생 전면 무상급식 재정 규모는 1.7조원
- 2) 현재 뉴욕 시장은 민주당의 빌 드블라지오, 공립중학생 전면 무상급식 재정 규모는 63억원. 지방 단위의 무상급식을 하는 나라는 미국을 포함하여 많은 현실에서, 이명박정부가 무상급식을 하는 나라는 북유럽뿐이라고 주장한 것은 사회 여론을 호도한 것임.
- 3) 니더작센주를 마지막으로 모든 주가 올해부터 대학 무상교육으로 복귀. 2006년 이후 일시적으로 1인당 학비 500유로 이하의 유상교육을 실시. 독일과 미국은 대학교육도 지방자치 관할.
- 4) 오바마 미국대통령과 올랑드 프랑스대통령은 교원 6만명 증원을 사회의 가장 필요한 일자리로 공약하고 추진 중. 한국에서도 정부 주도로 만들 수 있는 지속가능한 일자리 가운데 가장 큰 분야는 교육. 특히 여성의 공무담임권을 실질적으로 보장하는 분야.

고교교육의 공적 비용과 편익(2010, USD PPP, %, 배)

		직접비	세수 감소	비용 합계	소득세 효과	사회 보장 효과	이전 효과	실업 효과	편익 합계	순 현재 가치	내부 수익률	편익 / 비용
남자	한국	-21,051	-2,923	-23,974	7,529	14,366	0	1,069	22,965	-1,009	2.8%	0.96
	평균	-24,121	-4,535	-28,656	34,095	15,450	6,748	10,964	67,257	38,601	8.6%	1.97
여자	한국	-21,051	-3,130	-24,181	1,797	9,001	0	374	11,172	-13,009	-1.0%	0.46
	평균	-24,152	-4,333	-28,485	21,436	13,611	11,663	6,116	50,859	24,341	6.9%	1.79

고등교육 내부수익률: 남자 개인적 12.8%:13.9%, 여자 개인적 11.0%:13.2%, 남자 공적 12.3%:11.9%, 여자 공적 8.0%:10.5%

- 경제협력개발기구, Education at a Glance 2014(평균 할인율 3% 적용)

- * 다른 나라 정부가 학-석-박사 과정까지 고등교육에도 재정을 우선적으로 투입하는 이유의 하나는 형평성은 물론 경제성도 가장 뛰어나기 때문
- * 아직 우리나라는 아동청소년수당 제도가 없는 등 복지 지출이 OECD 최저 수준
- * 한국은 OECD 평균에 비해 교육 분야 공공 지출이 국내총생산의 0.4%(5.7조원, 2013)⁵⁾ 적음

교육지출의 국내총생산 비중(2011, %)

	유아			초중등			고등			합계		
	공공	개인	계	공공	개인	계	공공	개인	계	공공	개인	계
한국	0.16	0.13	0.29	3.4	0.8	4.1	0.7	1.9	2.6	4.9	2.8	7.6
OECD 평균	0.51	0.08	0.60	3.6	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6	5.3	0.9	6.1

- 경제협력개발기구, Education at a glance 2014

- * 한국은 OECD 평균에 비해 1인당 공교육비가 유 92%, 초 84%, 중 71%, 고 102%로 적음
- * 공은배 외(2013), “박근혜정부 들어 교육부가 대통령에게 보고한 2017년까지의 교원 1인당 학생수 목표치, 학급당 학생수 목표치 등을 감안하면, 2013~2017 5년 동안 추가로 필요한 지방교육재정을 매년 국세가 11.6조원, 지방세가 1.7조원 분담한다면 지방교육재정교부금의 국세 비중을 3% 늘려야 함”⁶⁾

5) 2013년 국내총생산은 1,428조원

6) 공은배 외(2013)는 2015년 누리과정 소요액을 1조 2,497억원으로 추정했으나, 현재 3조 9,284억원

- 시도교육감협의회는 2013년 7월 위 연구를 근거로 교부금 내국세 비중을 23.27%로 올릴 것을 국회와 정부에 건의
- * 시도교육감협의회는 2013년 9월 이후 누리과정, 고교무상교육 등 현 정부 공약 이행을 위해 25.3%로 조정할 것을 지속적으로 건의
- * 내년 정부 예산안은 지방교육재정교부금을 올해보다 1조 3,475억원 감액; 지출 총액은 356 → 376조원으로 20조원(+5.7%) ↑; 규모 큰 분야 가운데 감액은 유초중고 예산뿐
- * 2012년 이후 실제 세수 부족 계속; 2.8조원(12) → 8.5조원(13) → 10.7조원(14) → 3.3조원(15; 14, 15년은 국회예산정책처 추정); 성장률 과대 추정 → 예산안은 국세 수입 과다 계상 → 경제정책 실패 → 세수 감소 → 2년 후 교부금 감소 → 유초중고 생 교육기회 위축의 악순환이 계속되고 있음
- 국세 세수 증감액의 20.27%는 2년 후 지방교육재정교부금에 정산
- * 17개 시도교육청은 내년 4조원대의 지출을 편성할 수 없는 위기상황; 어린이집 보육료 보조 2.1조원 편성 불가능
- * 한국(초25, 중33)과 일본의 학급당 학생 수는 OECD에서 특이하게 많음; OECD 회원국이 아닌 인도네시아(한국의 1987년 1인당 국민소득 3,405USD) 수준
- 초, 중의 학급당 학생 수(2012 기준, 경제협력개발기구, OECD, Education at a glance 2014) 한국(2012년 1인당 국민소득은 23,180USD, UNSD) 25, 33; OECD 평균 21, 24; EU21 평균 20, 21; G20 24, 28; 에스토니아(16,508) 17, 16, 슬로바키아(16,422) 17, 20, 폴란드(12,281) 18, 22, 체코(17,063) 20, 21, 헝가리(11,819) 21, 21, 멕시코(9,652) 20, 27, 터키(10,650) 24, 28; 칠레(14,638) 30, 31, 일본(48,324) 28, 33; OECD 이외 G20 국가 러시아(13,711) 18, 18, 브라질(11,169) 24, 28, 인도네시아(3,454) 23, 34
- * 한국의 지방교육재정 기준은 학급당 학생 수로 보면 1987년 경제 수준⁷⁾에 머무르고 있음; 먼저 현재의 경제 수준에 맞게 조정할 다음, 순차적으로 학생 수 감소에 대응

(어린이집 1조 1,429억원, 유치원 1조 7,855억원) 규모로 추정됨

7) 카자흐스탄은 1인당 국내총생산 15,219USD PPP 수준(2014 추정치)이지만 초중등 학급당 학생 수 13명, 모든 수업에 복수 교사 투입 중

하는 것이 합리적

- * 학생과 교직원, 사회가 만족할 만한 수준의 공교육을 하기 위해선 어느 정도 규모의 재정이 필요할까?
- * 지방교육재정을 내국세의 25.3%로 증액하면 사회적 합의 이행 가능; 국회 교문위가 김태년의원 외 발의 법률개정안 심의 중
- * 교육보다 경제성, 형평성이 떨어지는 부문의 재정을 조정하거나, 증세하면 가능

〈2014 12월 2일까지 골든타임을 놓치지 않는 세 가지 해법〉

* : **교부금 내국세 비중을 25.3%로 조정 & 교육보다 형평성, 경제성 떨어지는 세출(11조원)을 감액** 유아 교육과 보육 완전국가책임, 고교무상교육, 학

급당 학생수 축소, 초등 돌봄 확대 공약을 이행 가능; 재원은 유초중고 교육보다 형평성, 경제성, 시급성, 효과성 떨어지는 타당성 적은 사업 삭감해서 마련; 법률 개정하되 국회 심의 과정에서 부득이한 경우, 내년에는 최소 6조원 이상 확보, 2016년 이후는 25.3% 적용

* **차선택: 교부금 내국세 비중을 25.3%로 조정 & 부자 감세 원상회복⁸⁾**

* **차악책: 국채 4조원 발행 & 시도교육청에 국고 보조(누리과정 등 국가정책);** 지방채 발행은 내년 이후 유초중고생들의 교육기회를 미리 가져다 쓰는 것에 불과하므로 해법이 아니라, 오히려 위기를 심화시키는 실책; 국채 발행이 마지노선; 정부의 경제운용 실패, 감세의 피해를 유초중고생이 교육기회의 악화로 피해를 입는 것은 정의롭지 못함

☞ 어린이집 보조 2조원이 아니라 시도교육청 절대적 부족액 **4조원 이상을 해결해야만 해법**이라고 할 수 있음

☞ 일부 시도교육청이 2-3개월 어린이집 보조를 편성하겠다는 심정은 이해되나, 예산은 1년을 단위로 편성한다는 원칙에 따라 연간 재원을 먼저 확보한 다음 의사결정을 하는 것이 바람직함. 유치원을 2개월 미편성하고 어린이집 2개월 편성한다든지, 학생 교육기회의 기본인 교직원 인건비를 대책없이 일부 미편성하는 것도 위기를 학생들에게 직접 전가시키는 것이므로 바람직하지 않음

☞ 시도의회는 지방 차원의 해법이 존재하지 않으므로, 12월 2일 국회가 대안을 마련할 때까지 시도교육청 예산 심사를 보류하고, 국회 차원의 해결을 촉구

☞ 1.4조원 규모(국세 교부금의 4%)의 특별교부금은 전형적인 근대민주주의 이전 제도이므로 재해대책비(0.4%)만 남기고 나머지는 보통교부금으로 통합하는 것이 바람직; 국가시책(2.4%) 예산이 필요한 경우는 국고로 사용하는 것이 지방자치에 부합

□ 누리과정은 국고로 부담하는 것이 정의

- * 2011년 5월 기획재정부, 교육과학기술부, 보건복지부, 행정안전부 등이 만 5세 공통 과정을 도입하되, 재원을 시도교육청으로 전가시키는 계획을 추진
- * 2011년말 국회는 3, 4, 5세 누리과정 도입을 합의, 정부도 동의
- * 2012년 1월 김황식총리, 박재완기획재정부장관, 이주호교육과학기술부장관, 임채민보건복지부장관, 맹형규행정안전부장관이 누리과정 재원을 2015년까지 모두 지방교육재정이 부담하도록 발표; 지방교육재정의 편성권, 집행권은 교육감, 심의의결권은 시도의회에 있음; 발표 당시 지방교육재정에 권한 있는 공직자들은 참석 기회, 의견 제출 기회 없었음; 당시 발표는 합의? 유효?
- * 2012년 대선 공약은 “0-5세 교육, 보육 완전국가책임제”였음
- * 시도교육재정으로 누리과정을 충당한 2014년 기준으로 699만 유초중고생은 법정 교육기회(1인당 48만 9천원, 2014년)를 빼앗기고 있음
- * 누리과정은 국회와 중앙정부가 결정한 사업이므로, 유초중고생의 교육기회를 빼앗지 말고 국고(2015년 총지출은 376조원 규모)로 부담하는 것이 정의
- * 재정 운용 능력이 있는 정부와 국회라면 376조원의 지출 가운데 유아교육, 유아보육보다 경제성이 떨어지는 사업을 조정 > 감세 원상회복 > 능력이 발휘할 수 없다면 국채 발행; 2015년 적자 충당 국채(관리 채무)는 8.1조원⁹⁾ 증액 예정
- * 지방교육재정교부금법에 따라 지방교육재정은 교육기관과 교육행정기관 경비로 쓰야 함(교부금법 제1조); 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집에 대규모 지방교육재정을 투입하는 것은 합법?

8) 교육 이외 부문의 형평성, 경제성 떨어지는 재정 혁신을 하지 않기 때문에 차선

9) 2014, 5 정부 예산은 균형예산이 아닌 적자 예산. 관리재정수지는 25.5조원 적자(14) → 33.6조원 적자(15)로 8.1조원 증가; 유초중등 교육재정 위기 해결이 다른 국채 발행보다 우선순위가 낮은가?

- * 영유아보육법은 보육과 어린이집을 지원할 책임이 국가와 지방자치단체에 있다고 규정; 이때 지방자치단체는 시도와 시군구; 누리과정을 지방교육재정교부금의 보통교부금으로 부담하도록 규정한 보육법시행령은 유효?
- * 도덕적 해이를 일으킬 위험이 큰 재정 전가; 어린이집은 시도교육청이 아니라 복지부 - 시도 - 시군구가 관할하고 지도감독; 재정만 시도교육청이 부담
- * 보육료(22만원) 이외 방과후과정비(7만원)를 인건비 보조에 사용; 근거는?

□ 지방교육재정을 알고 건전하게 운용하려면?

- * 지방교육재정교부금은 헌법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법에 따라 지방자치의 법정 재원임
- * 한국은 국세 수입 : 지방세 수입 = 80%:20%; 지방교육재정 재원은 국세 전입 75%:지방세 전입 25%
- * 지방교육재정의 편성권과 집행권은 교육감에게, 심의의결권은 시도의회에 있음
- * 유초중고 재정 대부분인 교부금과 시도 법정전입금은 법률로 정해진 지방교육자치의 법정 재원¹⁰⁾
 - 교부금은 납세자 → 국세청 → 기획재정부 → 교육부 → 시도교육청 → 교육기회로 전달
 - 즉 유초중고 교육재정으로 쓰도록 국세 납세자들이 부담
 - 국세청 → 기획재정부 → 교육부는 전달 경로에 불과
 - 단 교육부는 17개시도의 공정하게 배분할 책무를 짐
 - 중앙정부, 국회 공직자들의 교육재정 투자 성향에 관계없이 규모가 결정됨
 - 단 법정 교부율 상승, 증세, 성과 있는 경제정책과 징세 행정은 교부금을 증가시킴
 - 시도 법정전입금은 납세자 → 시군구 지방세과 → 시도청 → 교육청 → 교육기회로 전달

10) 교부금과 시도법정전입금을 의존 재원이라고 하면서, 시도교육청은 재정 자주성이 낮다, 의존적이다 라고 하는 경우가 있음; 엄밀히 말하면 중앙정부나, 시도청은 전달경로에 불과하므로 이에 의존하는 것이 아니라 납세자에게 의존; 납세자에 주로 의존하지 않는 정부나 지자체가 있는가? 교육청이 직접 국세청이나 지방세과를 설치, 운영한다면 자주 재원인가? (교부율, 전입률이 같으면 세입액은 동일)

- * 중앙정부가 법령으로 정해지지 않은 특정 사업을 위임하려면, 지방재정인 교부금이 아니라, 중앙정부 재정인 국고 보조를 활용하면 됨; 시도지사가 법정 교육재정 전출금보다 교육투자를 증가시키려면 비법정전출금을 편성하면 됨

문) 대통령과 국회의원들이 교육 투자 의지가 크면 교부금이 는다(① ○ ② ×)

대통령과 국회의원들이 교육 투자 의지가 크면 국고 보조가 는다(① ○ ② ×)

대통령과 경제부처 공직자들이 경제를 활성화시키면 교부금이 는다(① ○ ② ×)

시도지사와 시도의원들이 교육 투자 의지가 크면 법정전입금이 는다(① ○ ② ×)

시도지사와 시도의원들이 교육 투자 의지가 크면 비법정전입금이 는다(① ○ ② ×)

- * 교육에서 자치와 자주성이 세계 표준(global standard)인 이유는 학생마다 학교마다 여건이 천차만별¹¹⁾이기 때문

- * 경기도교육청은 학교별 사업 선택제¹²⁾를 시행 중

	종류	사업 안내	계획 작성	신청	심사위원	심사	사업 시작
학교별 사업 선택제	23종	~ 전년12월	1~2월	없음	없음	없음	3월
공모 방식	23종	1~2월	3월 이후	3~4월	4~5월	5~6월	6월 이후

- 학년초부터 사업 시작, 필요한 학교에서 사업 시행 가능, 학교별 사업 추진 비용 감소, 사업마다 공문과 행정업무 대폭 감소, 교직원의 학교 여건에 대한 이해 향상 등의 결과

- * 정부와 시도도 지방자치를 내실화하려면 사업 방식을 공모형에서 총액 교부형으로 전환하는 것이 바람직

- * 다른 선진국에서 중앙정부는 제도와 재정 등 교육 여건 마련, 지역 격차 해소 등에서 책무를 수행; 교육과정, 학교 설립 등에 관여하는 경우가 적음

- * 중앙정부의 책무는 시도에 형평성 있게 교부금을 배분하고, 총액으로 교부하는 것

- 교부 공식: 수요액 - 수입액 = 교부금

문) 교부 과정: 수요 산정 → 수입 산정 → 교부(① ○ ② ×)

세수 산정 → 교부금 총액 산정 → 수입 산정 → 수요 산정 → 교부(① ○ ② ×)

11) 유초중고교 학생 719만명, 학교 20,336교(2013학년도 초), 학생의 진로는 60만 가지

12) 지속가능한 사업들의 예산을 도교육청 차원에서는 전액 삭감하고 학교의 기본운영비로 교부

문) 수요 산정에 반영하면 예산을 편성하여 교부하는 것(① ○ ② ×)

수요에 어떤 항목을 반영하든지 교부금 총액은 동일(① ○ ② ×)

수요 산정은 예산 편성도 교부도 아닌 시도별로 공정하게 나누기 위한 배분 작업(① ○ ② ×)

- 지방교육재정교부금법 제5조 ① 교육부장관은 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수입액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. → **(개정안) 교육부장관은 보통교부금 총액을 시도에 공정하게 배분하여야 한다. 교육부장관은 보통교부금 총액에 기준재정수입액을 더해서 기준재정수요액 총액을 결정한 다음, 기준재정수요액의 각 항목을 산정할 때 시도교육감협의회와 협의한 후 국회 상임위에 정부 예산안 제출 20일 전까지 보고하여야 한다.**

* 우리나라도 시도청과 시군구로 교부하는 지방교부세(내국세의 19.24% + 종합부동산세)는 인구 수, 가구 수, 면적으로만 수요를 산정

* 지방교육재정교부금의 바람직한 수요 산정 항목은 학생 수와 학교 수로 충분

- 학생 수는 유, 초, 중, 특수, 일반고, 특성화고, 특목고, 자율고로 세분화 가능
- 학교 수는 특별시, 광역시와 인구 100만 이상 시군, 30~100만 시군, 10~30만 시군, 10만 미만 시군, 연육교가 없는 섬 지역, 신설이 결정된 학교, 신축한 지 10, 20.....년 넘은 학교 등으로 세분화 가능
- 교부율 변화 없이 배분 방식만 단순화, 합리화하는 것은 일시적으로 몇몇 시도에 큰 불이익을 주기 때문에, 교부율을 증가시키는 동시에 배분 방식도 합리화시키는 것이 바람직
- 지방교육재정교부금법 제2조 ... 3. "측정단위"라 함은 ... 그 부문별의 양을 측정하는 단위를 말한다. → **(개정안)... 단위로 학생수와 학교수를 ...**

* 교육기회는 해마다 보장되지 않으면 회복 불가능한 피해¹³⁾가 발생; 내년 정부예산안은 5.7%(20조원) 증가하나 지방교육재정교부금은 3.3%(-1조 3,475억원) 감소

* 시도교육감은 4년마다 주민의 평가와 심판을 받으므로, 지방교육재정에 대한 객관적 정보를 NGO가 시도민에게 제공하는 것이 바람직

- 시도교육재정과 학교회계의 불용액은 최근 격감
- 시도가 전출하지 않던 법정 교육 전출금은 최근 대부분 해결
- 최근 4년 사이 학교폭력이 절반 이하로 감소
- 초등 사교육비가 1/4 이상 줄어든 지역도 있음

13) 학생이 졸업하거나 진급하여, 발달 단계에 맞는 교육기회를 놓치게 되고, 돌이킬 수 없음

* 정책과 재정은 성격과 취지도 중요하지만, 집행방식과 전달체계도 중요

	성격	누가 공약?	2015년 재원	2015년 재정규모	가계부담 경감 예상	실제
무상급식	보편 복지	교육감, 지방자치단체장, 지방의원, 국회의원, 정당	교육청, 지자체	1.5조원 1.2조원	월평균 6만원	100 %
누리과정	보편 복지	대통령, 정당	교육청	3.9조원	월평균 29만원	?

* 누리과정은 취지와 성격은 보편적 복지정책이지만, 결과는 부모의 실제 부담이 29만원씩 줄지 않았는데 보편적 복지 정책이라고 할 수 있나?

〈참고자료〉

[1988.2.25.] [헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정]

..... 대한민국인은 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며 함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 헌법을 개정한다.

제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

..... ③ 의무교육은 무상으로 한다.

④ 교육의 자주성.....은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

..... ⑥교육재정.....에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 규정을 제정할 수 있다.

지방교육자치에 관한 법률

[2014.7.1.] [법률 제12394호, 2014.2.13., 일부개정]

제1조(목적) 이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

지방교육재정교부금법

[시행 2014.1.1.] [법률 제12153호, 2014.1.1., 타법개정]

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. < 1995.12.29.>

1. "기준재정수요액"이라 함은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 제6조의 규정에 의하여

금액을 말한다.

2. "기준재정수입액"이라 함은 교육·과학·기술·체육 기타 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 일체의 재정수입을 제7조의 규정에 의하여 산정한 금액을 말한다.
3. "측정단위"라 함은 지방교육행정을 부문별로 설정하여 그 부문별의 양을 측정하는 단위를 말한다.
4. "단위비용"이라 함은 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.

3조(교부금의 종류와 재원) ①국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 이를 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

②교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다. < 1990.12.31., 1997.12.13., 1999.5.24., 2000.1.28., 2001.1.29., 2004.12.30., 2005.1.5., 2006.12.30., 2010.1.1.>

1. 삭제 <2004.12.30.>
2. 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액
3. 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액
- ③보통교부금의 재원은 제2항제3호의 규정에 의한 금액에 동항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 4에 해당하는 금액으로 한다. <개정 1990.12.31., 2004.12.30.>

④ 삭제 <2004.12.30.>

[제목개정 2010.1.1.]

제5조(보통교부금의 교부) ①교육부장관은 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

제5조의2(특별교부금의 교부) ①교육부장관은 다음 각호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. 다만, 제3호의 규정에 의한 금액의 사용잔액이 예상되는 경우에는 교육부장관이 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 재원으로 사용할 수 있다. <개정 2006.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

1. 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 60에 해당하는 금액
2. 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 30에 해당하는 금액
3. 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액
- ③제1항의 규정에 의한 특별교부금은 그 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.

제6조(기준재정수요액) ①기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다. <개정 2004.12.30.>

②측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령이 정하는 기준의 범위안에서 물가변동 등을 감안하여 교육부령으로 정한다. <개정 2004.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

7조(기준재정수입액) ①

제11조의 규정에 의한 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다.

②제1항의 규정에 의한 수입예상액중 지방세를 재원으로 하는 것은 「지방세기본법」 제2조제1항제6호에 따른 표준세율에 의하여 산정한 금액으로 하되, 산정한 금액과 결산액의 차액은 다음다음 연도의 기준재정수입액을 산정하는 때에 정산하며, 그 밖의 수입예상액의 산정방법은 대통령령으로 정한다. < 2006.12.30., 2010.3.31.>

[전문개정 2004.12.30.]

지방교육재정교부금법 시행규칙 [별표 2] <개정 2014.7.31>

기준재정수요액의 측정항목·측정단위·산정공식 및 단위비용(제7조제1항 관련)

측정항목		측정단위	산정공식	단위비용
1. 교직원인건비		교원 수	전년도 교원 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 처우개선을	전전년도 결산액 ÷ 전전년도 교원 수
		교원 증원 수	교원 증원 수 × 단위비용	교육부장관이 정하는 증원 교원 1명당 소요액
		교육전문직원 수	교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육전문직원 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 처우개선을	교육부장관이 정하는 교육전문직원 1명당 임금
		교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수	교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 처우개선을	전전년도 결산액 ÷ 전전년도 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수
		공무원·사무직원 외의 직원 수	교육부장관이 정하는 공무원·사무직원 외의 직원 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 처우개선을	교육부 장관이 정하는 기준단가
		명예퇴직 교원 수	교육부장관이 인정하는 전전년도 교원의 명예퇴직수당과 퇴직수당부담금	
2. 학교·교육과정 운영비	가. 학교경비	학교 수	Σ(학교급별·규모별 학교 수 × 단위비용) × 교육부장관이 정하는 적용률	비고 1에 따른다.
	나. 학급경비	학급 수	Σ(학교급별 학급수 × 단위비용) × 교육부장관이 정하는 적용률	·유치원: 학급당 5,602천원 ·초등학교: 학급당 4,511천원 ·중학교: 학급당 3,724천원 ·일반고등학교: 학급

			<p>당 4,516천원</p> <p>·특성화고등학교 및 산업 수요 맞춤형 고등학 교: 학급당 16,983천 원</p> <p>·특수학교: 학급당 8,103천원</p>
다. 학생경비	학생 수	$\Sigma(\text{학교급별 학생 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	<p>·유치원: 학생당 175 천원</p> <p>·초등학교: 학생당 234 천원</p> <p>·중학교: 학생당 276 천원</p> <p>·일반고등학교: 학생당 252천원</p> <p>·특성화고등학교 및 산업 수요 맞춤형 고등학 교: 학생당 938천 원</p> <p>·특수학교: 학생당 717 천원</p>
라. 교육과정 운영비	학생 수	학생 수 \times 단위비용	교육부장관이 교육 방 법 등을 고려하여 정하 는 단위비용
마. 교과교실 운영비	학교 수	학교 수 \times 단위비용 \times 교육부장관이 정하 는 적용률	<p>·선진형: 100,000천원</p> <p>·과목중점형: 40,000천 원</p>
바. 산업수요 맞춤형 고 등학교 운 영비	학교 수	학교 수 \times 단위비용 \times 교육부장관이 정하 는 적용률	<p>·18학급 미만: 900,000천원</p> <p>·18학급 이상 27학 급 미만: 1,000,000천원</p> <p>·27학급 이상: 1,100,000천원</p>
사. 기숙형 고 등학교 의 기숙사 운 영비	학교 수	학교 수 \times 단위비용 \times 교육부장관이 정하 는 적용률	<p>·수용 정원 100명 미 만: 300,000천원</p> <p>·수용 정원 100명 이상 150명 미만: 400,000천원</p> <p>·수용 정원 150명 이상 200명 미만: 450,000천원</p> <p>·수용 정원 200명 이상: 500,000천원</p>
아. 통폐합 학 교 의 기 숙 사 운영비	학교 수	학교 수 \times 단위비용 \times 교육부장관이 정하 는 적용률	학교당 500,000천원

	자. 학교상 담실 운 영비	학교 수	학교 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하 는 적용률	학교당 2,000천원
3. 교육 행정비	가. 기관 운영비	학교 수, 학생 수 및 기준 교직원 수	[(학교 수 × 학교당 단위비용) + (학생 수 × 학생당 단위비용) + (기준 교원 수 × 기 준 교원당 단위비용) + (기준 직원 수 × 기 준 직원당 단위비용)] × 교육부장관이 정하 는 인상률	·학교당 단위비용: 16,586천원 ·학생당 단위비용: 33 천원 ·기준 교원당 단위비용: 672천원 ·기준 직원당 단위비용: 1,192천원
	나. 지방선거 경비	지방선거 경비	1) 「공직선거법」 제277조제2항에 따라 지 방자치단체가 부담하는 지방선거 관리 경 비 2) 정산 결과 남거나 부족한 금액	
4. 교육복 지 지원 비	가. 지역 간 균 형 교 육비	학교 수 및 소재 행정구역 면적	(해당 시·도의 행정구역 면적 ÷ 해당 사도의 학교 수) ÷ ∑(시·도별 행정구역 면적 ÷ 시· 도별 학교 수) × 교육부장관이 정하는 금액	
	나. 계층 간 균 형 교 육비	학생 수, 수급자 수, 한부모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계 층 학생 수, 다문화가 정 및 북한이탈 주민가정 학생 수	[(해당 시·도의 「국민기초생활 보장 법」에 따른 만 6세부터 만 17세까지의 수급자(이하 "수급자"라 한다) 수, 한부모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가 정 학생 수 ÷ 해당 시·도의 전체 학생 수) ÷ ∑(시·도별 수급자 수, 한부모 가 족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가 정 학생 수 ÷ 시·도별 전체 학생 수)] × 70% + (해당 시·도의 수급자 수, 한부 모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학 생 수, 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수 ÷ 전체 시·도의 수급자 수, 한부 모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학 생 수, 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수) × 30%] × 교육부장관이 정하 는 금액	
		정보화 지원 수급자 수	(만 6세에서 만 15세까지의 수급자 수 × 10% × 80% × 교육부장관이 정하는 적용률 × 교육부장관이 정하는 개인용 컴퓨터 지원액) + (만 6세에서 만 17세까지의 수급자 수 × 80% × 교육부장관이 정하는 적용률 × 교육부장 관이 정하는 인터넷 통신비 지원액)	
		자율형 사립고등학 교 사립 외국어계열 고등학교 및	1) 사회적 배려 대상 학생에게 지원할 입학 금·수업료 2) 사회적 배려 대상 학생에게 지원할 교육 부장관이 정하는 학부모 부담 경비	

		사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 수		
		자율형 사립고등학교 사립 외국계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 중 미충원 학생 수	미충원 학생 수 × 단위비용 × 교육부 장관 이 충원율 등을 고려하여 정하는 보전비용	사회적 배려 대상 학 생에게 지원할 입학 금, 수업료 등을 고려 하여 교육부장관이 정 하는 비용
		교과서 지원 고등학생수	교과서 지원 고등학생 수 × 단위비용	교육부장관이 교과서 가 격 등을 고려하여 정하는 교과서 지원 단가
5. 학교시 설비	가. 교육환경 개선비	건축 연면적	20년이 지난 교사(校舍)의 연면적 × 단위 비용	교육부장관이 정하 는 ㎡당 단위비용
	나. 공립학교 신설·이 전(移轉)· 증설비	토지면적	학교급별·학교규모별 표준 토지면적 × 단 위비용	교육부장관이 정하 는 ㎡당 취득비
		건축 연면적	학교급별·학교규모별 표준 건축연면적 × 단위비용	교육부장관이 정하 는 ㎡당 건축비
	다. 교과교실 시설비	증설 수	교실 수 × 단위비용	교육부장관이 정하 는 교실당 건축비
		교과교실 전환 교실 수	교실 수 × 단위비용	교육부장관이 정하 는 교실당 건축비
	라. 학교 통 폐 합 에 따른 신 설·이 전·개축· 증 설·대 수선비	토지면적	학교급별·학교규모별 토지면적 × 단위비 용	교육부장관이 정하 는 ㎡당 취득비
		건축 연면적	학교급별·학교규모별 건축연면적 × 단위 비용	교육부장관이 정하 는 ㎡당 건축비
	마. 군(郡) 단 위 학교 재 배 치 에 따른 신 설·이전 ·개축비	토지면적	학교급별·학교규모별 토지면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 ㎡당 취득비
		건축 연면적	학교급별·학교규모별 건축연면적 × 단위 비용	교육부장관이 정하 는 ㎡당 건축비

	바. 사립학교 이전 건축비 부족분 지원	건축 연면적	1) (학교급별·학교규모별 표준 건축연면적 × 단위비용) - [기존 학교 교지, 교사(강당을 포함한다) 및 체육장 매각 계약 금액 - 이전하는 학교의 교지 매입 계약 금액] 2) 정산 결과 남거나 부족한 금액	교육부 장관이 정하는 ㎡당 건축비
	사. 기숙사 시설비	건축 연면적	학교급별·학교규모별 표준 건축연면적 × 단위비용 × 교육부 장관이 정하는 적용률	교육부 장관이 정하는 ㎡당 건축비
	아. 초등 돌봄 교실 시설비	교실 수	교실 수 × 단위비용 × 교육부 장관이 정하는 적용률	교육부 장관이 정하는 교실당 시설비
6. 유아 교육비	가. 유아교육비·보육료 지원	유아 수	1) Σ (연령별 유아 수 × 단위비용) 2) 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액	교육부 장관이 정하는 연령별 지원액
	나. 유치원 교원 인건비 보조	교원 수	교원 수 × 단위비용	교육부 장관이 교원 처우 수준, 교원의 학급 담당 여부 등을 고려하여 정하는 교원당 지원액
	다. 유치원 교육역량 지원비	유치원 수 및 원아 수	(유치원 수 × 단위비용) + (원아 수 × 단위비용)	교육부 장관이 유치원 교육역량 강화를 위한 사업비용 등을 고려하여 정하는 단위비용
	라. 공립 유치원 신설증설비	토지면적	규모별 표준 토지면적 × 단위비용	교육부 장관이 정하는 ㎡당 취득비
		건축 연면적	규모별 표준 건축연면적 × 단위비용	교육부 장관이 정하는 ㎡당 건축비
		증설 교실 수	교실 수 × 단위비용	교육부 장관이 정하는 교실당 건축비
		전환 교실 수	교실 수 × 단위비용	교육부 장관이 정하는 교실당 건축비
7. 방과 후 학교 사업비	가. 방과후 학교 사업 지원	학급 수	1) 읍·면 지역 및 도서(島嶼)·벽지(僻地)에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수 × 단위비용 2) 대도시 및 시 지역에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수 × 단위비용	교육부 장관이 정하는 학급당 연간 운영비
	나. 자유수강권 지원	수급자 수	수급자 수 × 단위비용 × 교육부 장관이 정하는 적용률	교육부 장관이 정하는 학생 1명당 연간 수강료
	다. 초등 돌봄 교실 지원	학급 수	학급 수 × 단위비용 × 교육부 장관이 정하는 적용률	교육부 장관이 정하는 학급당 연간 운영비

8. 재정 결합 보전	가. 지방교육채 상환	원리금 상환액	교육부장관이 원리금을 지원하기로 결정한 사 업의 원금상환액 및 이자액	
	나. 민자사업 지급금	임대형 민자사업 임대료	교육부장관이 임대료를 지원하기로 결정한 사업의 임대료	

비고

1. 측정항목 제2호가목의 단위비용은 다음 표에 따르되, 표에 명시되지 않은 학급수의 단위비용은 직선보간법(直線補間法)으로 산정한다.

(단위: 천원)

학교급별	구분	5학급	6학급	7학급	8학급	12학급	18학급	24학급	30학급	36학급	42학급	48학급
유치원	단설	135,477	140,438	145,393	150,347	-	-	-	-	-	-	-
	병설	40,643	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
초등학교	본교	-	288,754	-	-	349,156	409,751	470,454	521,409	579,555	630,513	683,150
	분교 장	-	115,502	-	-	-	-	-	-	-	-	-
중학교	본교	-	364,492	-	-	425,319	475,935	578,326	623,500	670,998	712,024	768,324
	분교 장	-	145,797	-	-	-	-	-	-	-	-	-
일반고등학교		-	421,514	-	-	484,230	539,065	638,665	688,554	743,394	792,990	850,107
특성화고등학교 및 산업수요 맞춤형 고등학교		-	482,747	-	-	692,689	1,344,601	1,424,348	1,514,568	1,621,547	1,723,628	1,825,779
특수학교		-	461,131	-	-	524,838	583,395	626,412	667,131	711,236	746,901	785,705

2. 측정항목 제2호바목의 단위비용에서 "선진형"이란 교육부장관이 정하는 기준에 따라 모든 교
과에 대한 전용교실을 각각 갖추고, 학생들이 각 교과 시간에 해당 교과교실로 이동하여 수업
을 듣는 방식으로 운영하는 학교를 말하며, "과목중점형"이란 교육부장관이 정하는 기준에 따
라 2개 이상의 일부 교과에 대한 전용교실을 각각 갖추고, 해당 교과시간에는 그 전용교실을
활용하여 교과수업을 하는 방식으로 운영하는 학교를 말한다.
3. 측정항목 제3호가목의 산정공식에서 "직원"이란 학교에서 근무하는 직원 중 공무원·사무직원
외의 직원을 제외한 직원을 말한다.
4. 측정항목 제4호나목의 산정공식에서 "학부모 부담 경비"란 입학금, 수업료, 학교운영지원비를 제
외하고 학부모가 부담하는 경비를 말한다.
5. 측정항목 제5호바목의 산정공식에서 "[기존 학교 교지, 교사(강당을 포함한다) 및 체육장 매
각 계약 금액 - 이전하는 학교의 교지 매입 계약 금액]"이 0보다 작을 경우에는 0으로 산정하
다.

지방교육재정교부금법 시행규칙 [별표 3] <개정 2014.7.31>

자체노력의 정도에 따른 재정수요액 산정을 위한
측정항목·측정단위·산정공식 및 단위비용 (제7조제2항 관련)

측정항목	측정단위	산정공식	단위비용
1. 학교·학급 통폐합 및 신설 대체 이전(移轉) 지원	학교 수	1) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 통폐합 학교 수 × 단위비용	가) 본교를 통폐합하는 경우 (1) 시 지역의 초등학교: 6,000,000천원 (2) 그 밖의 지역의 초등학교: 3,000,000천원 (3) 중등학교: 10,000,000천원 나) 본교를 통폐합하는 경우: 1,000,000천원 다) 본교를 분교장으로 개편하는 경우 : 100,000천원
		2) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 신설 대체 이전 학교 수 × 단위비용	본교를 신설 대체 이전하는 경우만을 말하며, 초등학교는 3,000,000천원으로 하고, 중등학교는 5,000,000천원으로 한다.
		3) 교육부장관이 정하는 기준에 따라 통합·운영한 학교 수 × 단위비용	가) 1개 이상의 학교 시설을 폐쇄하여 통합·운영하는 경우: 2,000,000천원
			나) 학교 시설을 폐쇄하지 않고 통합·운영하는 경우: 1,000,000천원
	학급 수	감소한 학급 수 × 단위비용	학급당 20,000천원
2. 학교신설 민관협력 확대	절감액	Σ 학교별 신설비 절감액 × 교육부장관이 정하는 적용률	
3. 자율형 사립고등학교 지정에 따른 공립 일반고등학교 지원	학교 수	자율형 사립고등학교 수 × 단위비용	학교당 1,000,000천원
4. 외부로부터의 교육 투자 유치	외부 유치재원 비율 및 증가율	1) 해당 시·도의 전전년도 외부 유치재원 비율 ÷ Σ 시·도별 전전년도 외부 유치재원 비율 × 전체 시·도의 전전년도 비법정이전수입 결산액 × 2.5% 2) [(해당 시·도의 전전년도 외부 유치재원 비율 - 해당 시·도의 전전전년도 외부 유치재원 비율) ÷ 해당 시·도의 전전전년도 외부 유치재원 비율] ÷ Σ [(시·도별 전전전년도 외부 유치재원 비율 - 시·도별 전전전년도 외	

		부 유치재원 비율) ÷ 시·도별 전전전년도 외부 유치재원 비율] × 전체 시·도의 전전전년도 비법정이전수입 결산액 × 2.5% ÷ 전체 시·도 수 × 전전전년도 대비 전전전년도에 외부 유치재원 비율이 증가한 시·도 수	
5. 고등학교 학업중단학생 비율	고등학교 학업중단학생비율	[1 ÷ 해당 시·도의 전전전년도 고등학교 학업중단학생 비율(이하 "중단비율"이라 한다)] ÷ \sum (1 ÷ 시·도별 전전전년도 중단비율) × 전체 시·도의 전전전년도 학생생활지도 단위사업 결산액 × 25%	
6. 특성화고등학교 체제개편 지원	학교 수	1) 일반고등학교로 전년도에 전환하였거나, 전환하려고 하는 학교 수 × 단위비용	12학급 미만 : 1,000,000천원
			12학급 이상, 24학급 미만 : 2,000,000천원
			24학급 이상 : 3,000,000천원
		2) 취업중심 거점 특성화고등학교로 전년도에 육성하였거나, 육성하려고 하는 학교 수 × 단위비용	12학급 이상, 18학급 미만 : 3,000,000천원
			18학급 이상, 24학급 미만 : 4,000,000천원
			24학급 이상 : 5,000,000천원

비고

1. 측정항목 제1호에서 "통폐합"이란 학교 수가 줄어드는 것을 말하고, "통합·운영"이란 학교 수가 줄어들지는 않으나 초등학교, 중학교, 고등학교 중 서로 다른 2개 이상의 학교 시설·설비·교원 등을 통합하여 운영하는 것을 말한다.
2. 측정항목 제4호의 산정공식 2)를 산정할 때에 "전전전년도 외부 유치재원 비율 - 전전전년도 외부 유치재원 비율"이 0보다 작은 시·도의 경우에는 이를 0으로 산정한다.

[2014.8.7.] [법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정]

4조(책임) ② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다. < 2013.1.23.>

③ 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 영유아의 보육을 위한 적절한 어린이집을 확보하여야 한다. <개정 2011.6.7., 2011.8.4.>

[전문개정 2007.10.17.]

제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

영유아보육법 시행령

[시행 2014.2.14.] [대통령령 제25164호, 2014.2.11., 일부개정]

제22조(무상보육의 내용 및 범위 등) ① 법 제34조제1항에 따른 영유아(영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다) 무상보육은 다음 각 호의 영유아를 대상으로 실시한다. <개정 2013.2.28., 2013.3.23.>

1. 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 경우. 다만, 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 영유아로서 어린이집에서 공통과정을 제공받는 경우를 포함한다.

제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. <개정 2013.2.28.>

③ 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정한다.

[전문개정 2011.9.30.]

지방교부세법

[시행 2014.1.1.] [법률 제12151호, 2014.1.1., 일부개정]

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.

[전문개정 2009.2.6.]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. " "란 제4조에 따라 산정한 금액으로서 제6조, 제9조, 제9조의2 및 제9조의3에 따라 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액을 말한다.
2. "지방자치단체"란 「지방자치법」 제2조제1항 및 제2항에 따른 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·자치구와 같은 법 제159조제1항에 따른 지방자치단체조합을 말한다.
3. "기준재정수요액"이란 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 제7조에 따라 산정한 금액을 말한다.
4. "기준재정수입액"이란 각 지방자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 제8조에 따라 산정한 금액을 말한다.
5. "측정항목"이란 각 지방자치단체의 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적 경비의 종류를 말한다.
6. "측정단위"란 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위한 각 측정항목의 단위를 말한다.
7. "단위비용"이란 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.

[2009.2.6.]

3조(교부세의 종류) 지방교부세(이하 "교부세"라 한다)의 종류는 보통교부세·특별교부세·분권교부세 및 부동산교부세로 구분한다.

[전문개정 2009.2.6.]

제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
2. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액
3. 제5조제2항에 따라 같은 항 제1호의 차액을 정산한 금액
4. 제5조제2항에 따라 같은 항 제2호의 차액을 정산한 금액

② 교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다. <개정 2014.1.1.>

1. 보통교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제3호의 정산액 - 분권교부세액) × 100분의 97
2. 특별교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제3호의 정산액 - 분권교부세액) × 100분의 3
3. 분권교부세: (해당 연도의 내국세 총액 + 제5조제2항제1호의 내국세 예산액과 그 결산액의 차액) × 1만분의 94
4. 부동산교부세: 제1항제2호의 금액 + 제1항제4호의 정산액

[전문개정 2009.2.6.]

제6조(보통교부세의 교부) ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.

제7조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서

등을 고려하여 안전행정부령으로 정한다. < 2013.3.23.>

③ 제1항과 제2항에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(正)하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우
2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우
3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우

[전문개정 2009.2.6.]

8조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다.

② 제1항의 기준세율은 「지방세법」에 규정된 표준세율의 100분의 80에 해당하는 세율로 한다.

③ 제1항과 제2항의 기준세율로 산정한 각 지방자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다.

[전문개정 2009.2.6.]

제9조(특별교부세의 교부) ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다. <개정 2014.1.1.>

1. 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우: 특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액
2. 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우: 특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액
3. 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우: 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액

지방교부세법 시행규칙 [별표 1] <개정 2013.12.31>

측정항목 · 측정단위별 단위비용(제4조제1항 관련)

측정항목		측정단위	표시단위	지방자치단체	단위비용 (단위: 원)
1. 일반 행정 비	가. 인건비	공무원 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	46,185,590 46,185,590 46,185,590 46,854,400 44,937,950 43,913,250
	나. 일반관리비	인구수	명	특별시 광역시	71,370 71,370

				특별자치시 도 시 군	71,370 28,560 89,410 233,460
	다. 안전관리비	인구수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	12,770 12,770 12,770 17,680 17,170 83,750
2. 문화 환경 비	가. 문화관광비	인구수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	43,800 43,800 43,800 17,800 52,120 150,920
	나. 환경보호비	가구수	가구	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	136,330 136,330 136,330 32,560 250,300 684,340
	다. 보건비	인구수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	22,440 22,440 22,440 6,400 18,380 66,900
3. 사회 복지 비	. 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	1,309,020 1,309,020 1,309,020 674,130 933,610 1,161,510
	나. 노인복지비	노령인구 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	539,200 539,200 539,200 87,040 468,770 585,920
	다. 영유아복지비	영유아 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	1,865,570 1,865,570 1,865,570 453,750 1,621,320 2,281,520
	라. 아동복지비	아동 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	255,910 255,910 255,910 68,400 335,050 650,870

	마. 장애인복지비	등록장애인 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	778,380 778,380 778,380 154,530 541,750 597,720
	. 일반사회복지비	인구수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	38,450 38,450 38,450 11,020 35,480 77,860
4. 지역경제비	가. 농림수산물비	농·수산업 종사자 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	1,541,610 1,541,610 1,541,610 569,620 2,074,510 2,798,150
	나. 산업경제비	사업체 종사자 수	명	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	103,690 103,690 103,690 56,050 83,770 236,730
	다. 도로관리비	도로 면적	천제곱 미 터	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	20,498,870 20,498,870 20,498,870 9,268,960 7,546,480 11,690,180
	라. 지역관리비	행정구역 면적	천제곱 미 터	특별시 광역시 특별자치시 도 시 군	139,650 139,650 139,650 6,030 51,830 23,980

동종 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합

※ 단위비용 산정방식:

동종 지방자치단체의 측정항목별 측정단위 수치의 합

토론1

박호권 YMCA 정책사업국 간사

지방교육재정 관련 토론문

- 지방교육재정 확대를 위해 우리는 무엇을 해야 하는가?

교육재정과 관련하여 그동안 우리사회에서 토론되어 왔던 주요과제 두 가지를 꼽아보자면

- 공교육재정비중의 확대
- 지방교육재정의 자치적 운영 현실화

를 들 수 있겠다.

우선 공교육 재정 비중에 대해서는 OECD에 비교하면 높여야할 당위성이 설명되는 반면 지역재정의 자치성을 높여 가는 것은 교육계뿐만 아니라 정치영역에서도 제기되는 문제이기도 하다.

그럼에도 현실화되지 못하는 것은 여러 문제들이 복합적으로 작용하고 있는 반증이기도 해서 당위성이나 사회적 약속(공약)이라는 커다란 아젠다 외에 과제해결을 위한 현실적인 접근도 모색되어야 하겠기에 몇 가지 질문으로 함께 고민하고자 하는 과제들을 점검해 보도록 하겠다.

Q1. 급격한 내국세 비중확대 현실적으로 가능하겠는가?

2015년도 정부일반회계 예산안 규모를 살펴보면 교육부분은 전체 예산의 19.6%를 차지하고 있어 전체 예산의 1/5에 해당하는 예산규모를 보이고 있다. 실제 성질별 예산 비교와 OECD국가와의 비교에서 비율을 높여야할 타당성을 주장할 수는 있겠으나 내국세 증가율이나 세출예산의 증가율을 생각할 때 단기간의 예산증가가 가능할까?

현실적인 접근방법은 어떤 방법이 있겠는가?

〈표-1〉 2015년 정부 세출예산안

(단위:천원)

		2015 예산안		2014 예산안		증감	
			구성비 (%)		구성비 (%)		증감율 (%)
1	일반지방행정	53,537,003,909	20.8	52,897,349,061	21.4	639,654,848	1.2
2	공공질서및안전	15,658,135,086	6.1	14,512,361,397	5.9	1,145,773,689	7.9
3	외교통일	2,425,125,746	0.9	2,353,662,479	1	71,463,267	3
4	국방	37,759,862,427	14.6	35,893,112,662	14.5	1,866,749,765	5.2
5		50,662,094,676	19.6	50,199,315,170	20.3	462,779,506	0.9
6	문화및관광	2,450,788,847	1	2,239,954,328	0.9	210,834,519	9.4
7	환경	3,890,661,000	1.5	3,656,408,139	1.5	234,252,861	6.4
8	사회복지	36,451,765,442	14.1	32,868,157,458	13.3	3,583,607,984	10.9
9	보건	7,541,857,792	2.9	7,149,213,191	2.9	392,644,601	5.5
10	농림수산	7,984,133,118	3.1	7,040,451,716	2.8	943,681,402	13.4
11	산업중소기업및에너지	5,602,124,702	2.2	5,563,284,065	2.3	38,840,637	0.7
12	교통및물류	18,901,586,887	7.3	17,748,484,512	7.2	1,153,102,375	6.5
13	통신	296,574,563	0.1	306,989,689	0.1	△10,415,126	△3.4
14	국토및지역개발	5,974,223,106	2.3	5,939,500,786	2.4	34,722,320	0.6
15	과학기술	5,716,207,393	2.2	5,299,518,635	2.1	416,688,758	7.9
16	예비비	3,000,000,000	1.2	3,535,400,000	1.4	△535,400,000	△15.1
	합계	257,852,144,694	100	247,203,163,288	100	10,648,981,406	4.3

자료 : 2015년 정부 예산안

〈표-2〉 2015년 정부 세입예산안 중 내국세 현황

(단위:천원)

구분	2015 예산안		2014 예산안		증감	
		구성비 (%)		구성비 (%)		증감율 (%)
내국세	184,744,200,000	71.6	179,621,000,000	72.7	5,123,200,000	2.9

자료 : 2015년 정부 예산안

〈표-3〉 정부 최종세출예산(일반회계) 변화추이

(단위:백만원)

도	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
총 계 (증감)	118,132,320	120,139,368 (1.70%)	135,215,587 (12.55%)	146,962,504 (8.69%)	156,517,719 (6.50%)	179,553,739 (14.72%)
연 도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총 계 (증감)	203,549,740 (13.36%)	201,283,456 (-1.11%)	209,930,268 (4.30%)	223,138,378 (6.29%)	240,670,169 (7.86%)	247,203,163 (2.71%)

자료 : 기획재정부 디지털예산회계시스템자료 분석

Q2. 부자감세분+세입결산=성장률이 반영된 세입? (세입구조 개선을 위한 모니터 방향)

부자감세분이 해결되면 성장률이 반영된 세입구조가 가능해질 것인가?

성장률은 기계적으로 산출되고 있으나 소득세는 소득규모에 따라 세율을 변동하여 징수하는 구조로 되어 있다. 또한 자영업자의 소득은 아직까지도 정확하게 파악되지 않아 면세사업구조를 유지하여 성장률에는 영향을 미치나 세금과는 거리가 있을 수밖에 없다.

세입구조의 개선을 위해 시민 모두가 관심을 두어야 할 부분은 어떤 영역이 있을까? 부자감세로 대변되는 조세특례제한법의 상속과 증여부분 외에 다른 구체적 대안을 생각해 보자.

Q3. 지역교육재정 수입원이 변화되고 있다. 지방교육재정 유입은 어떠한 방향을 지향해야 하는가?

서울시와 경기도의 중앙정부이전수입 증가율이 줄어 들고 있다.

서울시의 경우 지역 자체적으로 발생시키는 지방교육세, 담배소비세, 입학금, 수업료 등이 줄어 들고 있으며 임대료와 같은 자산수입이나 반환금 등이 골자인 기타수입이 늘어나는 현상을 보이고 있다.

중앙정부이전수입이 줄어드는 현상에서 지역에서 취할 수 있는 태도는 무엇일까?

과연 막대한 예산의 흐름의 권한을 쥐고 있는 중앙정부 중심의 예산지급 방법을 개선시킬 수 있는 방법은 무엇일까?

〈표-4〉 서울시교육청 세입예산 항목별 변화추이

(단위: 원)

항목	2011년	2012년	2013년	2014년
지방교육세전입금 (증가율)	1,198,204,348,000	1,234,863,000,000 (3.06%)	1,145,895,000,000 (-7.20%)	1,128,478,852,000 (-1.52%)
담배소비세전입금 (증가율)	281,354,339,000	255,707,900,000 (-9.12%)	244,015,650,000 (-4.57%)	247,465,659,000 (1.41%)
입학금 (증가율)	645,118,000	622,977,000 (-3.43%)	474,170,000 (-23.89%)	450,290,000 (-5.04%)
수업료 (증가율)	162,243,674,000	158,941,334,000 (-2.04%)	155,238,194,000 (-2.33%)	141,564,196,000 (-8.81%)
자산수입 (증가율)	1,932,971,000	1,784,268,000 (-7.69%)	1,692,547,000 (-5.14%)	40,464,000,000 (2290.72%)

항목	2011년	2012년	2013년	2014년
기타수입 (증가율)	1,252,403,000	1,468,740,000 (17.27%)	7,000,235,000 (376.61%)	18,997,886,000 (171.39%)
중앙정부이전수입 (증가율)	3,739,436,710,000	4,456,113,910,000 (19.17%)	4,576,232,775,000 (2.70%)	4,534,407,272,000 (-0.91%)

〈표-5〉 경기도교육청 세입예산 항목별 변화추이

(단위:천원)

항목	2011년	2012년	2013년	2014년
중앙정부이전수입 (증가율)	6,613,383,763	7,213,887,330 (9.08%)	7,782,249,047 (7.88%)	8,041,549,828 (3.33%)

Q4. 세출! 어떤 부분에서 누수가 발생되는가? (민간의 세출모니터 방향)

교육예산 중 최근 ‘누리과정’과 ‘무상급식’ 등 교육복지중심의 세출예산이 사회적 이슈가 되고 있다.

이러한 이슈에 가려서 살펴보지 못한 개선내용(세출부분)에는 무엇이 있을까?

Q5. 지방교육재정 전달체계 어떻게 개선할 것인가?

최근 경상남도 박종훈 교육감과 홍준표 도지사의 ‘무상급식’예산에 대한 대립이 뜨거웠다. 지역자치단체장의 일방적인 여론전 속에서 별다른 대응을 할 수 없는 지역교육예산은 분명 지역자치단체의 특별회계로 분류되고 있다.

전국민의 선거로 당선인 된 교육감에게는 어떠한 위상이 주어져야 할 것인가? 그에 상응하는 재정 전달체계는 어떻게 개선되어야 할 것인가?

토론2

홍인기 좋은교사운동 정책위원

지방교육재정 위기의 세 가지 해법에 관한 토론

1. 들어가는 글

교육재정을 대할 때 늘 던지는 질문에서 글을 시작하려고 한다.

“돈이 늘어나면 교육이 좋아지는가?”, “얼마만큼의 상관관계가 있는가?”

“증세와 예산 편성의 증감은 무엇에 의해 결정되나?”, “여론?”, “대통령?”

분명한 것은 예산이 줄어들면 없어지는 사업이 있다는 점이다. 경기도는 내가 아는 범위에서 교사 연구 파견제도, NTPP(교사연구 모임을 지원하고, 연구단체가 직접 직무 연수를 운영하는 제도), 학교단위의 연수제도 지원사업(배움과 실천 공동체)이 없어졌다는 소식을 들었다. 정말 내가 좋아하는 제도들이 사라졌다. 물론 다른 많은 사업들도 사라질 것이다. 이렇게 어려운 상황에서도 교육감 공약과 관련하여 새롭게 신설되는 사업에는 예산이 편성될 것이다.

어쩌면 경기도 교육청이 사업의 옥석을 심각하게 고민해야 하는 상황에 서있다. 아마 모든 시·도 교육청이 같은 상황일 것이고 교육감에 따라 어떤 사업이 사라지고 어떤 사업이 살아남는지 혹은 어떤 사업 사라지는지 살펴보면 교육청별로 정책 우선순위를 파악하는 가장 분명한 기회가 될 것이다.

2. 구체적인 토론

가. 가정에 대해

기초사실들을 언급한 부분에서 많은 내용들이 가정에서 시작하는 것을 보았다.

“성장률과 조세 제도를 유지했다면”, “15년 교부금 규모가 14.5조원 더 많다면”

가정을 한다는 것은 지금의 사실보다 가정의 사실이 훨씬 적절하다는 판단에 의한 것이지만 “(경제)성장률”과 같이 불가항력적인 요소를 가정에 기반하여 이야기 하는 것에는 동의하기 어려운 부분이다. 예산을 논의함에 있어서 경제 성장률과 같은 요소는 긍정적 가정을 기반으로 이야기 할 수 없는 부분이다. 경제 상황이 나빠져서 세수가 줄어든 부분에 대해서는 줄어든 세수만큼 예산을 짜고 살림살이를 줄여야 하는 것은 받아들여야 할 사실이다.

물론 “감세”의 부분은 정치권의 선택상황이기에 올바른 선택의 기준을 전제로 현재 상황과 비교하는 것은 의미 있는 일이다.

나. 동의하는 부분

1) 특별교부금 줄이기

발제문에서 특별교부금을 0.4%로 줄이자는 것은 정말 획기적이다. 교육특별교부금은 운용에 있어 사업 타당성에 대한 면밀한 검토 없이 배정되는 등 예산 낭비 가능성이 높아 국가권익위원회가 특별교부금 대폭축소를 2010년에 권고한 바 있다. 필자는 4%에서 2%로 줄이는 법안을 만들기도 했는데 재해대책비(0.4%)만 남기고 나머지는 보통교부금으로 통합하자는 발제문에 눈이 확 뜨였다. 국가시책 예산은 국고로 해야 한다는 주장은 매우 타당하다. 2014년 예산에서 특교가 1,954억원이니까 시도교육청이 1,942억원에 해당되는 돈을 더 확보하게 되는 것이다. 기존의 세금을 늘이지 않고 시도교육청의 예산을 확보하는 가장 좋은 방안이다.

하지만 이 주장이 현실화 되는 것은 쉽지 않을 것이다. 일단 교과부의 반대는 차치하고라도 법을 바꾸어야 할 교문위 국회의원들이 찬성하지 않을 것이다. 사실 특별교부금이 있기 전에는 교문위는 국회의원들이 서로 오지 않으려고 하는 상임위였다. 비인기 상임위가 된 이유는 교육문제가 주요 사회현안으로 부상되지 않은 이유도 있지만 국회의원들이 지역구를 챙기기 위한 예산반영이 어려운 상임위인 이유가 더욱 컸다. 특별교부금은 행정부와 입법부의 이해관계가 일치하는 예산이라 변동이 쉽지 않다.

2) 누리과정에 관한 예산 편성

이번 논의의 핵심은 누리과정 특히 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집에 대해 지방교육재정을 투입하는 것에 대한 논의이다. 지금의 법률체제로 보면 어린이집은 교육감의 소관사항이 아니다. 그런데 이 논의의 맹점은 일반 국민의 정서이다. 우리 아이가

유치원을 다니면 교육감의 소관이고, 어린이집을 다니면 복지부나 지방자치단체가 관할해야 한다는 것을 받아들이기 어렵다. 유치원을 다니든 어린이집을 다니든 부모입장에서 큰 차이를 모르고 모두 교육을 하는 기관으로 생각하는 현실적인 정서가 있다. 그래서 교육감들이 어린이집만 차별적으로 예산편성을 하지 않겠다고 하는 것은 일반인들이 이해하기 어려운 부분이다. 한번 더 생각하고 고민해야 하지만 어린이집 다니는 부모들은 화부터 먼저 나는 것이 현실이다.

장기적으로 법률과 현실을 좀 일치시켜야 할 영역이다. 예를 들어 학교를 다니는 학생은 교육감의 소관이지만 학교를 나온 아이들이 한해 7만명인 상황에서 학생에 대한 개념 정의를 다시 할 필요가 있다. 교육감이 관할해야 할 학생의 정의를 학교나 유치원에 다닌 학생으로 제한할 것이 아니라 일정 나이 안에 있는 모든 국민으로 정의하고 이들에 대해 올바른 교육을 제공하는 방식으로 바뀌어야 한다.

지금 시도교육청이 누리과정 예산을 감당하는 것은 현실적으로 불가능하다. 채권발행을 통해 후대의 돈을 끌어쓰는 방식은 정말 무책임한 것이다. 정부와 여당이 예산편성을 제대로 해야 할 부분이다.

다. 고민해야 할 지점

발제자는 기존의 지방교육재정교부금법 제5조에 대해 “① 교육부장관은 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. → (개정안)교육부장관은 보통교부금 총액을 시도에 공정하게 배분하여야 한다. 교육부장관은 보통교부금 총액에 기준재정수입액을 더해서 기준재정수요액 총액을 결정한 다음, 기준재정수요액의 각 항목을 산정할 때 시도교육감협의회와 협의한 후 국회 상임위에 정부 예산안 제출 20일 전까지 보고하여야 한다.”로 변경해야 한다고 주장했는데 이렇게 변경할 경우 재정자립도가 낮은 시도교육청이 불리해지는 것이 아닌지 고민해야 한다.

다른 말로 하면 현재 경기도의 경우 학생수를 비교하거나 학급수를 비교했을 때 다른 시도교육청에 비해 재정이 지나치게 불리한 상황이다. 이 부분에 대한 해소방안이 교육감 협의회를 통해 합의가 이루어질지 의문이다. 시도교육감의 이해관계가 상충하는 부분이 있다.

녹취록

사회 : 김진우(좋은교사운동 공동대표)

발제자 : 김현국((사)정책연구소 미래와 균형 연구소장)

토론자 : 박호권(YMCA 정책사업국 간사), 홍인기(좋은교사운동 정책위원)

1. 김현국 (사)정책연구소 미래와 균형 연구소장 발제

유치원부터 고등학교까지는 시도교육청이 책무를 지고 예산을 편성하는데, 주된 수입이 지방재정교부금입니다. 교부금이라고 하는 낱말 뜻이 지방자치재원으로 중앙정부가 아무 조건없이 주는 것입니다. 다른 것으로 보조금이 있는데 보조금은 특정사업에 쓰기 위해서 지방으로 사무를 위임하며 국가 예산을 주는 것을 말합니다. 교부금은 우리나라에 두가지가 있습니다. 우리는 국세가 80%, 지방세가 20%입니다. 그런데 실제 쓰는 것은 중앙정부가 45%, 지방정부가 55% 씩입니다. 그래서 세금을 조정을 해줘야 합니다. 지방자치재원이니까 시도교육청에 모든 내국세에 20.27%를 교부하고, 시도청, 시군구청에 모든 내국세에 19.4%를 교부합니다. 그런데 이 교부금 예산이 노무현 정부 때는 매년 9.3%씩 늘었습니다. 이명박 정부 취임 이후 7년 동안은 매년 4.5%씩 늘고 있습니다. 증가율이 떨어졌죠. 이런 교부금에 영향을 미치는 것이 GDP 성장률입니다. GDP 성장률을 보면 노무현 정부 때는 평균 4.5% 늘던 것이 그 이후에는 3.2%로 성장률이 떨어졌어요. 물가 인상률은 비슷하고요. 현 정부만 생각하면 박근혜 정부가 편성한 예산이 올해 예산, 내년 예산 두 번인데 두 번으로 따지면 교부금 증가율이 0.4%로 거의 정체 수준으로, 물가 인상률에 미달하는 수준으로 실질 가치가 줄었습니다. 교부금은 법으로 딱 정해져 있습니다. 내국세의 20.27%와 국세인 교육세 전액으로 정해져 있는데 시기에 따라서 교부금이 많이 늘고, 지금처럼 늘지 않기도 하는 이유는 크게 봐서 두가지입니다. 하나는 경제성장률이 높으면 국세 세입도 많아지니까 자동으로 늘고, 또 하나는 조세정책이 증세가 많아지면 늘고, 감세가 많아지면 줄어드는 것입니다. 이명박 정부 이후에 줄어든 이유는 크게 봐서는 GDP 성장률이 무려 1.3%나 갑자기 떨어지고 엄청난 규모의 감세가 이루어졌기 때문입니다. 만일 이명박 정부 이후 정부가 노무현 정부 정도의 경제정책, 성장률을 유지하고 조세정책을 유지한다 했으면 [지방교육재정교부금 예산] 그래프에 위쪽 꺾은선 그래프가 되었을 것입니다. 노무현 정부시절 18.6조에서

29조원으로 갔던 것이 실제 예산이고, 2009년에 31.7조에서 내년엔 54조가 되는 게 9.3% 증가했을 때입니다. 그런데 현실적으로 밑의 그래프처럼 올해 40.9조, 작년에 39.2조로 1.2조 증가했는데, 내년엔 39.5조로 1.4조 줄어듭니다. 양쪽 꺾은선 사이의 차이죠. 그 차이가 7년동안 44.6조가 줄어드는 것입니다. 경제부처 공직자들이 재정정책을 바꿨고, 국회와 정부가 감세를 하면서 이정도 줄어드는 것입니다. 이것이 학생 1인 당 620만원 정도 돼요. 예를 들면 중3학생이 내년까지 7년 동안 620만원 정도 교육기회가 사라진 것입니다. 1년에 90만원 정도가 사라진 것이죠. 경기도에서는 잡부금인 체험활동비, 고교급식비, 교복비 등 초중고생 평균 1인 당 100만원씩 부담합니다. 거꾸로 말해 이것이 없었으면 지금 현재 모든 시도의 초중고생이 교복, 체육복이 무상이고, 고등학교 급식도 무상이고, 체험활동비, 수학여행비도 무상으로 할 수 있는 시기로 진입할 수 있었다는 의미입니다. 3년 전에 교육재정부가 누리과정을 유초중고 예산에서 털어내서 감당해라 할 때, 전제가 교부금이 매년 3조원씩 늘어난다는 것이었습니다. 그 전제로 해도 내년엔 49조원이 되어야 하죠. 그러니까 49조원 정도 되었으면 누리과정이 법적인 논란은 있지만 시도교육감이 편성 못하겠다고 하는 이런 상황까지 오진 않았겠죠. 이것이 가장 기초적인 사실입니다.

그 다음 [경기교육재정여건변화] 그래프를 보시면 경기도교육청 경우 올해 예산규모가 12조 574억원이었는데 그중에 학교신설을 위한 지방채 5200억원과 특별교부금 1954억원은 경기도 교육청도 재정 권한이 없습니다. 지방채는 꼭 학교신설에 써야하고, 특별교부금도 장관이 정한 목적사업에 써야 합니다. 그것을 빼면 경기도교육청에 권한이 있는 재정은 11.3조입니다. 물론 이것도 여러 가지 법령에 따라 써야 합니다. 그런데 이 규모 자체가 내년엔 6500억원 정도 줄었어요. 이것은 경기도 뿐만 아니라 17개 시도교육청이 공통적으로 비슷한 비율로 줄었습니다. 그런데 내년엔 올해정도의 공교육 품질을 유지한다, 신설학교도 없다고 하면 11.3조를 세출로 써야 합니다. 모든 교직원 급여동결, 학교 기본운영비도 동결된다는 전제일 때 11.3조가 필요한데 정부가 정한 인건비증가분, 누리과정 증가분이 5540억원이에요. 쓸 수 있는 돈은 6500억원 줄고 써야하는 돈은 5500억원이 늘어 1.2조가 계산이 맞지 않습니다. 계산이 안나오는 금액이 전국적으로 시도교육청이 4조원 정도 됩니다. 이 4조원이라 하는 돈은 이론적으로 모든 교직원 전원에게 인건비를 55일치 안주거나, 또는 지금 있는 사람들 15% 감원, 또는 학교 기본운영비를 1년 6개월 동안 안주거나, 또는 무상급식을 3년 동안 안하면 됩니다. 그러나 모두 이론적인 수치일 뿐이고 시도교육청 차원에서는 해결할 수 없는 엄청난 규

모가 현재 모자랍니다.

지금부터 저의 의견입니다. 저는 교육분야보다 사회적 합의가 더 여러번 이루어진 것이 몇가지 정책이나 있을까라는 생각을 합니다. 2009년 교육감 첫 직선 때부터 무상급식, 혁신학교를 전국 시도민들이 선택을 했고, 지방자치단체선거는 물론이고, 2011년 서울 시장 선거도 기억해 보면 제일 큰 이슈가 무상급식과 시립대 반값등록금이었습니다. 다 교육분야의 공약이었죠. 국회의원, 대통령 선거에서도 무상고교교육, 학급 당 인원 수 감축 이러한 것들을 공직 후보들이 공약했고, 정당이 약속했고, 유권자 다수가 선택을 한 것입니다. 이렇게 반복적으로 사회적 합의가 이루어진 분야가 별로 없다고 생각해요. 2014년 지방자치선거에서는 저는 굉장히 용감한 발언이라고 생각하는데 단 한명도 포기하지 않는 교육을 하겠다는 과감한 이슈를 내세운 분들이 많이 당선이 되었습니다. 지금부터 해법입니다. 이 문제를 해결하려면 내국세의 20.27%였던 지방교육재정을 25.3% 쓰면 합의가 가능한데요, 이것이 사실 세계적인 흐름입니다. 영국이 올해부터 초등학교 전면 무상급식을 중앙정부가 시작했습니다. 초등학교 3학년부터 시작했고, 1.7조가 들어요. 영국정부는 현재 상대적으로 진보적인 노동당이 실각했고 보수당이 집권하고 있는데 보수적인 영국 보수당 정부도 보편적 복지 무상급식을 시작했습니다. 독일은 대학교육도 주정부소관입니다. 주별로 등록금 정책이 달랐는데 올해는 모든 주가 무상교육으로 돌아갔습니다. 사실 독일이 유상교육을 한 지가 10년이 안 되는데 모든 주가 무상교육으로 다시 돌아갔어요. 이런 것은 신자유주의가 퇴조했던 2008년 이후에 세계 공통적인 흐름입니다. 한국은 독특하게 보편적 복지를 반대하는 게 보수인 것처럼 코스트프레 되고 있어요. 교육에 투자하는 것이 형평성에도 정말 좋지만, 경제성도 제일 좋은 투자입니다. 유치원 교육에 투자 하면 보통 8배 남습니다. 대학교육에 투자하면 4배정도 남아요. 지금 논란이 심한 SOC 사업을 보면 1.2배 남는 사업이 거의 없습니다. 근데 문제는 교육은 이익 회수에 장기간이 걸립니다. 지금 성장을 일으키고 있는 주요 원인은 2, 30년 전에 지금 사회인들이 가계의 도움을 받았든, 정부의 도움을 받았든 좋은 교육을 받았기 때문입니다. 그런데 공부 별로 안 좋아 하는 친구들이 시험 전에 벼락치기 열심히 하죠. 이게 경제 정책에서도 똑같이 나타납니다. 모든 경제 관료가 교육이 경제성이 좋다는 것을 모르는 사람은 없기 때문에 장기적인 재원 투자의 부분을 강화시킵니다. 그런데 경제정책이 실패해서 성장률이 심각하게 떨어지고, 가계 부채가 폭증하게 되면 단기적 처방에 의존할 수밖에 없어요. 단기적 효과가 좋은 것이 부동산 경기 진작입니다. 그러니까 자꾸 부동산 정책을 매만지면서 초중고 교육비를 엄청나게 줄

이죠. 아까 제시했던 표에서 초중등 교육재정은 성장률이 푹 떨어졌는데 교육 말고 다른 분야 재정 지출은 이렇게 줄지 않았습니다. 어떻게 안줄었냐면 국세도 늘지않고 성장률도 떨어졌지만 국채를 늘렸어요. 이명박 정부 들어선 이후에 지금까지 국가 부채가 엄청나게 늘면서 다른 분야 재정지출은 늘렸지만 교육분야는 늘리지 않았죠. 그리고 또 한가지 흔히 기재부 직원들은 저출산 때문에 지금있는 교육재정도 줄여야 한다는 논리를 쓰는데 이것은 선후를 짚어야 할 부분이 있습니다. 우리 국민, 학생, 교육계가 현재의 공교육 투자, 현재의 공교육 수준에 만족해야 합니다. 만족하면 지금부터 학생 수가 주니까 조금씩 줄일 수 있겠죠. 그러나 전혀 만족하지 않는, 공공 중에서 가장 만족하지 않는 분야가 교육입니다. 이런 문제의 요인 중에 하나인 학급 당 학생 수를 공교육 수준의 척도로 많이 쓰는데요. OECD 국가 중에 우리보다 국민 소득이 떨어지는 나라가 많습니다. 우리가 학급 당 학생 수가 초 25명, 중 33명인데 OECD 국가 중에 에스토니아는 16000달러 17명, 16명, 슬로바키아 16000달러 17명, 20명, 체코 17000달러 20명, 21명, 멕시코 9600달러 20명, 27명, 터키 10600달러 24명, 28명입니다. 한국과 비슷한 나라는 일본이 유일해요. 일본은 우리보다 소득은 높는데 국가부채가 GDP의 200%를 넘어요. 그래서 재정지출이 동결된 특이한 사례고요. OECD 국가 말고 G20 국가 가운데서는 러시아가 13700달러 18명, 18명, 브라질이 11000달러 24명, 28명, 유일하게 인도네시아가 23명, 34명으로 한국이랑 비슷합니다. 근데 인도네시아는 GDP가 3454달러예요. 한국이 3454달러일 때가 언제냐면 정확히 1987년입니다. 그러니까 현재의 교육재정 또는 공교육의 질이 다른나라 기준으로 1987년 경제규모의 기준인 것이죠. 교육재정의 기준 자체를 2014년 기준으로 한 다음에 학생 수 감소는 그 때 보아야 합니다. 그런데 우리나라 공공 지출 중에 교육 말고 많이 쓰는 데가 예를 들어 국방인데 차세대 전투기가 됐든, 전차가 됐든 2014년 기준으로 구매를 하지 87년도 무기 구매를 하지 않습니다. 또 논란이 되는 SOC 공사할 때, 2014년 기준으로 설계하고 시공하지, 87년 기준으로 하지 않아요. 큰 분야에서 교육만 재정기준 자체가 30년 전 기준이라는 것을 말하고 싶습니다.

해법은 세가지입니다. 지금 말씀드린 것처럼 내국세 비중을 5% 늘리는 것입니다. 그러면 11조원이 필요한데 어디서 갖고 오냐면 교육보다 형평성, 경제성이 떨어지는 세출을 감액해서 갖고 와야 합니다. 지금 이슈가 되고 있는 4대강에 22조원이 매몰되었다, 또는 자원개발에 35조원이 회수할 수 없어졌다는 이야기들을 하는데 그것도 세금을 가지고 벌인 일입니다. 세금을 허투루 쓰는 것을 없애면서 그것보다 형평성, 경제성이 좋은

교육에 투자하는 것이 최선책이죠. 당장 이렇게 하기가 어렵다면 내년에는 6조원 정도, 후년부터 시간을 갖고 5%, 11조를 구조 조정하는 것이 가장 최선책입니다. 현 정부는 이러한 해법을 내놓는 것에 실패했어요. 교육부가 누리과정 경우 2.2조 정도 국고로 보조하자고 기획재정부에 요구했지만 한푼도 편성이 안되었습니다. 이제 책임은 국회로 넘어갔죠. 국회의원들이 역량을 갖고 해결하면 12월 2일, 내년 정부예산 시안까지 최선책을 가지고 올 수 있을 것이고, 내국세의 25% 하는 법은 이미 국회의원들이 발의해서 의회 심의 중입니다. 그 법을 통과시키면 됩니다. 차선책은 내국세 비중을 25.3%로 늘리되, 감세를 원상회복하는 것입니다. 이것이 왜 차선책이냐면 허투루 쓰는 재정낭비를 혁신하는 것을 잠깐 덮어두자는 의미이기 때문에 차선책이라고 생각합니다. 현실적으로 해법이긴 한데 정말 불가피한 차악책 해법이 국채발행입니다. 지금 시도교육청에서 도저히 계산이 안나오는 4조원을 정부가 정부책임으로 국채를 발행해서 보조해주는 것이 차악책이죠. 국회의원 300명이 정부 실패를 반복하지 않고 국회에서 일부라도 성공하려면 차악책에서 최선책까지 선택하면 될 것 같습니다. 그런데 안타깝게도 이렇게 될 가능성이 점점 사라지는 것 같습니다. 지금 보면 어린이집 보조 2조원을 어떻게 해결할 것인가 여기에만 관심이 가있어요. 그런데 어린이집 보조 2조원을 해결해도 시도교육청이 절대적으로 모자라는 4조원 이상을 해결해야만 유치종교 교육기회가 저하되지 않습니다. 또 일부 시도교육청이 2, 3, 4달 이렇게 어린이집 구조를 형성하겠다고 했는데 심정은 이해가 되지만 예산총계주의라고 하는 예산 기본 원칙에 어긋납니다. 예산은 1년 단위 세입이 확보되었을 때 1년 단위 세출을 편성하는 것입니다. 그리고 또 중요한 것이 1.4조가 특별교부금으로 있습니다. 한국이 근대민주주의국가라고 하는 것을 부정하는 제도죠. 중고등학교 때 배우는데 ‘조세 있는 곳에 대표 있다’는 것이 근대민주주의의 출발입니다. 조세는 수입이고, 세출은 지출이죠. 세입과 세출은 어느 나라든지 의회가 결정을 합니다. 예산안은 정부가 편성하더라도 심의, 결정은 의회가 해요. 그런데 특별교부금은 국회도 시도의회도 심의하지 않는 경우가 대부분이고, 장관이 결정합니다. 예를 들어 재난에 대비하기 위해 소액 예비비 쓴다는 것은 괜찮은데 무려 1.4조가 되는 돈을 의회의 심의를 받지 않는 것은 한국이 재정에 있어서 근대성을 획득하지 못했다는 반증입니다. 이것은 재해대책비 0.4%, 1400억원 정도만 남기고 나머지는 시도 지방자치 재원으로 쓰는 것이 좋을 것 같습니다.

마지막으로 말씀드리겠습니다. 이번 기회에 시도교육재정을 알뜰하게, 건전하게 쓰자는 관심도 많아지는 것 같은데 교육은 헌법에 교육의 자주성을 명시하지 않아도 교육의

본성 자체가 자주성을 가지고 있습니다. 지금도 40만 교사 대부분이 교육감이건, 교장 선생님이건, 대통령이건 아무리 좋은 정책을 하라고 했을 때 교실에서 그것을 하지 않아도 정년퇴직이 보장이 됩니다. 대부분 그 상황에서 승진도 해요. 교육은 전문가인 교사 한명 한명이 스스로 이 일이 가치 있다 생각하고 시간과 땀을 투자해야 바뀌는, 본성이 자주적인 것입니다. 경기도교육청이 올해 학교별 사업선택제를 하고 있는데 교육청 사업 중에 바람직한 사업 23가지의 교육청 예산을 전부 없애버렸습니다. 그리고 그 예산을 전부 묶어서 학교 기본운영비로 골고루 나누어주었어요. 학교는 경기도교육청이 패키지로 묶은 사업 중에 자기 학교 여건에 딱 맞는 사업을 정해서 합니다. 이것이 어떤 차이가 있냐하면 공문이 800건 없어졌어요. 공모제를 진행하기 위해서는 수많은 공문이 왔다갔다 해야하는데 싹 없어졌죠. 사업 시작 시기가 공모방식일 때는 보통 빨라야 6월 이후인데, 선택제는 사업결정을 1월에 합니다. 사업계획, 연간학교운영계획, 학교예산 전부 통합을 시켜서 3월 1일부터 1년 동안 사업이 착실히 진행돼요. 그러니까 예산 규모를 늘리는 것도 중요한데, 예산을 내실있게 쓰기 위한 과정으로 제가 예시하는 것이 초중등교육은 그 자체가 자주라고 하는 본성을 가지고 있기 때문에 가능하면 공모형 사업 방식보다는 총액 교부형, 대통령은 교육감에게, 교육감은 학교에게, 학교는 교사로, 이렇게 점점 재량권과 결정권을 넘겨주는 것이 훨씬 잘 돌아갈 수 있다는 점을 말하고 싶습니다. 발제를 마치겠습니다.

2. 박호권 YMCA 정책사업국 간사 토론

지금 말씀해주신 것들이 전부 동의가 되기 때문에 토론자라기보다는 앞으로 시민단체에서 교육재정운동을 어떻게 해갈 수 있을까 하는 구체적인 과제를 찾아가기 위한 몇 가지 질문을 여쭙고, 함께 노력해야 할, 조금 더 현실적이고 구체적인 과제들을 함께 생각해보고자 합니다.

교육재정에 대해 늘 이야기했던 것이 공교육 재정이 중요하다, 더 늘려라 하는 것이었고 자료를 통해 OECD 국가에 비해 너무 부족한 모습이 설명이 되었습니다. 최근 다시 붙어진 것이 지방재정, 교육재정의 자치적 운영이 어떻게 하면 현실적으로 가능하겠느냐 하는 것입니다. 위낙 중앙집권이 강화되어 있다 보니 그동안 지방정치가 실제적으로 자치적이지 못한 모습이 있는데 교육계에도 고스란히 남아있을 수밖에 없습니다. 이 두 가지 큰 문제가 계속 회자되고 있습니다.

발제해 주신 것 중에 다섯 가지를 말씀드리면서 구체적인 생각을 가져보도록 하겠습니다.

다. 첫 번째로 공교육 재정이 늘어나야 하는 당위성은 있는데 과연 우리나라 예산 현실에서 급격하게 5%씩 한꺼번에 늘릴 수 있는 재간이 있는가가 반대쪽 입장에서 생각해 볼 수 있는 내용일 듯합니다. 전체 예산 중에서 20%인 교육예산이 다른 예산과 비교해 봐도 높은 상황이고, 또 내국세 현황도 굉장히 급격히 줄어들고 있으니까요.

부자감세가 원인이 되지 않더라도 이런 현상이 급격히 진행되고 있고, 정부 최종 세출 예산의 변화추이만 보더라도 2003년부터 2014년까지 엄청나게 떨어지고 있는 현상을 봤을 때, 정부 예산은 계속해서 줄어들고 교육비는 비중이 그만큼 늘어나는 상황에서 우리가 교육비를 늘려야 한다는 어필을 할 수 있을까 생각합니다. OECD와의 지속적인 비교 외에 다른 방법은 있을까 하는 생각을 가져보았습니다. 그리고 앞의 문제제기에서 주요하게 쓰신 부분 중 성장률을 반영한 세입구조를 봤을 때, 어떻게 하면 시민단체가 세입에 대한 모니터링을 할 수 있을까 하는 문제를 말씀드리고 싶었는데, 전체세입에 한정되어서 모니터링할 수 있는 과제, 우리끼리 토론한다고 해결할 수 있는 문제는 아닌 것 같습니다. 이것은 다른 단체들과 연대해서 풀어가야 전체세입의 건전성 유지에 대한 고민을 할 수 있을 것 같습니다.

세 번째로 지역교육재정의 수입원이 열악해지고 있다는 것을 이야기 안할 수가 없습니다. 지역에서 교육재정이 자체적으로 돌아가면 발언할 수 있는 역량이 강화가 될텐데 지역에서 수입원이 약화되면서 지역교육재정을 달라고 이야기할 수 있는 당위성이 약해지는 부분이 아닌가 생각합니다. 지방교육재정 유입을 어떤 방식으로 지향해야 할까요. 중앙정부 이전수입에서 이것이 큰 비중이기 때문에 여기서 들어오는 예산을 높이는 방법이 가장 현실적인데 지방교육수입원이 줄어드는 현상은 어쩔 수 없는 것 같습니다. ‘지방에서 노력하라’는 질문에 어떻게 대응할지, 아니면 이런 논리를 뒤집어서 아예 다 재정을 돌려서 지역수입 자체를 없애는 극단적인 방법을 생각해 볼 수 있을 것 같은데, 지역교육재정수입에 대해 어떻게 논리나 방법을 가져갈 수 있을까 여쭙보고 싶습니다.

네 번째로 세출에 대한 부분인데 세출부분을 보면 민간단체에서 도저히 발견해 낼 수 없는 것들이 있습니다. 20%에 육박한 교육예산이 있는데 아직까지도 고등교육에서 BK21사업이 과연 유효한지, 사립대로 계속 지출되어지고 있는 부분이 있습니다. 이런 사업 하나하나를, 일단 세출부분에서는 정확하게 예산을 발라내서 시민들에게 대시민적인 내용을 홍보할 필요성도 있고, 전체 교육 예산을 효율적으로 쓰고 있는가를 봐야 하는 항목이 있습니다. 또 초등학교나 중학교에서 진행되고 있는 사업들 중에서 교육청 직접사업이 제법 있는데 큰 예산비중은 아니지만 우리 자체 내에서 한번 들여다봤으면

좋겠습니다. 교육청에서 하는 캠프 프로그램 같은 경우 몇백만원 되지는 않지만 이게 과연 효과가 있는가 하는 것이죠. 지난주에 토론회 했었던 기초학력부진 아이들에 대한 사업 내용을 보면 보조교사 인건비 100만원씩 지출하는 사업으로 전부 치중하고 있습니다. 과연 이러한 사업들이 효과가 있느냐, 효과가 없다고 하면 과감하게 돌려야 하는 부분이기도 해서 조심스럽게 이야기하는 것입니다. 이런 부분에서 어떤 부분을 좀 더 중심으로 바라봤으면 도움이 될 것인가 하는 것이죠. 반대로 보면 서울시교육청 예산을 들여다보니 누리과정을 지원하면서 2014년도에 다른 사업에서 감축이 많이 있었습니다. 누리과정을 위해서 다른 사업에서 감축을 해서 예산집행을 했는데, 2015년에는 더 이상 다른 데에서 감축이 불가하니까 이런 이슈들이 사회적으로 나오고 있는 것입니다. 그럼에도 불구하고 이런 세출예산을 모니터링 할 수 있는 분야가 어떤 분야가 있을까 질문 드립니다.

마지막으로는 재미난 상상을 해보고 싶었습니다. 최근에 경상남도 무상급식 관련 대립이 뜨거웠는데, 제가 보기에는 도지사의 일방적인 홍보전에 수세에 몰려있는 교육청으로 읽힙니다. 국민의 투표로 뽑힌 교육감인데 과연 위상을 어느 정도로 생각을 해야 할까요. 감사로 계속 꼬투리를 잡고, 의회도 아닌 지방광역단체장이 계속해서 감사권을 발동했을 때 더 이상 이야기를 할 수 없는 지방교육재정 전달체계가 어떻게 하면 개선이 될 수 있을까요. 그런 방법이 있다면 말씀해 주시면 좋겠습니다.

3. 홍인기 좋은교사운동 정책위원 토론

교육재정 생각하면 늘 기본적으로 생각나는 질문은 ‘돈이 늘어나면 교육이 좋아지는가? 얼마만큼의 상관관계가 있는가?’ 하는 것입니다. 돈이 늘어나면 좋기는 한데 국민들에게 설득을 해야 하는 부분이기 때문입니다. 또 다른 질문은 ‘교육부분 증세와 예산 편성의 증감은 무엇에 의해 결정되나? 여론? 대통령?’ 이런 생각이 늘 듭니다. 분명한 것은 예산이 줄어들었습니다. 이번에 경기도가 줄이는 사업 중 제가 제일 아쉬웠던 사업은 제가 지금 하고 있는 연구년제 없어졌고, NTTP, 교사들이 연구모임을 만들어서 그 연구모임을 지원하고 그 연구모임이 직접 연수를 진행하는 좋은 사업이었는데 없어지게 되었습니다. 그리고 수석교사제 추가로 모집하지 않기로 했고요. 학교단위 연수제도 지원사업, 배설공이라고 부르는데 그 사업도 없어졌습니다. 다른 사업도 많이 사라졌지만 이것들이 없어져서 안타까운 사업들입니다. 시도교육청이 이 고민을 하고 있을 텐데 사업의 옥석을 가려야 하는 상황에 와있는 것 같습니다. 그래서 어떤 걸 살리고 어떤 걸

없애는지 보면서 우선순위가 무엇인가 살펴보고, 욕심 같아서는 진보교육감, 보수교육감에 따라 나눠서 보아도 재미있을 것 같습니다.

구체적인 토론으로 들어가서 좀 안타까운 것은 가정에서 시작했는데 ‘성장률을 무시했으면’이라는 가정을 하셨는데 가정이라는 것은 지금 사실보다 가정한 것이 훨씬 더 적절하다고 판단해야만 가정이 가능한 것인데, 경제성장률 요소를 제거하고 감세부분만 데이터를 내셨으면 좀 더 설득력 있지 않을까하는 생각을 했습니다.

동의하는 부분 중 특별교부금 줄이는 것은 정말 제 눈이 번쩍 뜨였습니다. 0.4%만 하는 것, 나중에 이 0.4% 돈이 남으면 시도교육청 평가해서 평가금으로 나눠줍니다. 아시다시피 특별교부금 경우 거의 예산 편성에 대해 국회의 동의를 받지 않기 때문에 국가 권익위원회가 대폭 축소하라고 자체적으로 권고한 바 있습니다. 그리고 이때 권고를 받아들여서 숙대 송기창교수님께 위탁운영해서 이미 3%를 없애는 안이 2011년도에 나왔었습니다. 그런데 그 때 무상급식이 이슈화되면서 그 돈을 나누어 주면 진보교육감들이 무상급식 할까봐 이주호 장관 시절 내내 안하고 지나갔습니다. 이번에 정부가 3%로 줄이겠다고 입법발의를 했습니다. 저는 2%로 줄이자고 법안을 만들고 그랬었는데 발제를 들으니 그 말이 맞는 것 같습니다. 그런데 저도 그 사실을 알면서 왜 못했냐면 이 돈이 국회와 교과부가 서로 누이 좋고 매부 좋고 하는 예산입니다. 이 돈이 주로 어떻게 쓰이냐면 장관이 콩돈이라 그래서 예전에는 고위관료들이 출신학교에 가서 선심성 예산 써주기도 하고, 그리고 국회의원들에게 교문위가 인기가 없는 위원회였는데 이것 생기고 나서 그나마 나아졌습니다. 물론 교육이 사회적 이슈가 된 것도 있지만 예전에는 전부 다 쉬러 왔었죠. 그런데 이게 생기면서 좋은 상임위로 바뀌었습니다. 왜냐하면 지역에 챙겨 줄 돈이 생겼기 때문이죠. 이렇게 쿵쾅이 맞는 돈이어서 줄이는 것에 정부도 소극적이고 국회도 소극적인 거라서 논리적으로는 없애는 것이 맞는 이야기인데, 현실적으로 어떻게 가능할까, 어떻게 운동을 펼쳐놓을 것인가 고민이 있습니다.

누리과정에 대해서 저도 동의를 하는데 아빠로서의 정서는 뭐냐 하면 저희 아이는 어린이집을 보냅니다. 사실 어린이집과 유치원 구분을 잘 안하는데 유치원에 보내는 아이는 교육감 소관이니까 돈 주겠다고 하고, 우리 아이는 지원을 못받는다고 하면 부모들은 기분이 나쁜 것이죠. 이 부분에 대해서는 설득하기가 어렵습니다. 보육기관이니, 교육기관이니 우리끼리는 정하는 것이고 어린이집은 교육감 소관이 아니고 유치원은 교육감 소관이고, 이것은 국민 정서상 법체계와 괴리감이 있습니다. 사실 늘 생각하는 것이 뭐냐면 학생에 대한 정의를 바꿔야 한다고 생각합니다. 그래서 가능하면 몇 세부터 몇

세까지 대한민국 국민 전부 다 학생인 것으로 정의를 하고 시도교육감이 계획을 세워야 하는 것입니다. 최근에 제가 고민했던 것이 껌이어를 하는 것이었는데 그때도 뭐가 걸렸냐면 학교 밖에 있으니 교육감의 학생이 아닌 것이 문제였습니다. 평생교육기관으로 만들어야 하는, 문제가 복잡해졌죠. 좋은교사운동이 꼭 하나 해야 할 것이라면 학생에 대한 정의를 국민 몇 세부터 몇 세까지 해당하는 아이 전부로 바꾸는 작업입니다. 많은 오해들과 많은 것을 일소할 수 있는 아이디어가 아닌가 생각합니다. 질문하고 싶은 것은 최근에 5600억 가지고 난리를 치는 데 장관하고 여야 간사가 합의를 했다가 합의한 지 한 시간만에 새누리당에서 합의 아니라고, 장관에게 권한이 없다고 했는데, 5600억은 어디서 나온 돈인지요. 논리싸움이 아닌 감정싸움, 이념싸움이 되어버렸습니다. 제가 가끔 선생님들과 이야기해보면 무상급식 때문에 애들 유치원교육을 못한다는 이야기를 하시는 분들이 계세요. 언론이 어르신들에게 확실하다고 신념을 심어주었습니다.

그리고 발제했던 부분 중에서 지방교육재정법 5조에 대해서 현재 보통교부금을 미달액을 기준으로 하여 교부한다고 되어 있는 것을, ‘시도교육감 협의회에서 협의한다’고 개정안을 제시 하셨는데 이것은 경기도가 유리해 지는 것입니다. 지금 경기도가 학생 수도 많고 덩치도 커서 손해를 많이 보고 있습니다. 이 손해나는 부분을 일정부분 보정을 한다는 것은 다른 시도교육청에서 손해를 보는 것이죠. 이 장치를 시도교육감협의회에서 협의를 해서 하겠다고 하니 이 틀 안에서 서로의 이해관계가 얹혀있는 데 그것이 가능할 것인가를 묻고 싶습니다.

4. 질의응답

김현국: 해법은 분명한데 해법을 어떻게 현실로 옮길지 전략이 중요합니다. 저는 길은 두가지라고 생각합니다. 내년 6월정도면 최소 누리과정은 해결됩니다. 1인당 29만원씩 보조되던 것이 끊어지는 상황을 정부가 그대로 놔둘 수는 없죠. 어떻게든지 해결하려고 할 것입니다. 그런데 어른들이 바람직한 해법을 찾으려면 12월 2일까지 국회의원 300명 중에 160명만 결심하면 됩니다. 그 160명이 결심하기 위해서는 가장 좋은 방법이 11,000개 학교에서 교직원, 학생회, 학부모 토론회하는 것이 가장 좋다고 생각합니다. 지금까지 안준 것을 더 달라는 것이 아닙니다. 지금 현재의 공교육 수준을 유지하기 위해서 최소한 이것이 필요한 것이고, 이것과 관련된 데이터를 교장선생님이 설명을 하든 학생회장이 설명을 하든 설명을 하고 학생, 교직원, 학부모가 토론을 하고 그 자리에

국회의원 300명을 부르면 우리 국회의원들 바보는 아닙니다. 자기 지역 주민들이 교육재정의 실상을 정확히 알고 있다 생각하면 12월 2일 전에 해결할 것입니다. 이 길이 하나 있고, 만일 이것을 못하면 내년 1년 내내 학교에서 규탄대회를 하면 됩니다. 원고에 언급이 안되었는데 대부분 시도에서 학교 직원 운영비가 10%정도 줄었습니다. 학교 직원 운영비에서도 무기계약직, 인건비 등 경직성 내용을 빼면 냉난방을 하기 힘들어지는 형태죠. 학교에서 1년 내내 공식 집회는 아니더라도 교직원, 학생, 학부모가 모인 자리가 규탄대회로 바뀔 것입니다. 그럼 당연히 선생님들은 이 위기를 예측 못했는데, 선생님들은 이것을 해결하기 위해 어떤 노력을 하였는가 설명해야 할 것입니다. 저는 후자의 길보다 전자의 길이 지혜로운 길이 아닌가 생각합니다.

두 분 토론에 대해 구체적으로 말하겠습니다. 지방교육재정교부금 자체를 늘리는 것은 변수가 세 가지입니다. 내국세 증가율이 고정되어있다고 해도 경제정책 운영을 잘해서 GDP를 늘리거나, 같은 국세 중에서 지출을 구조조정 하는 길이 있습니다. 저는 후자가, 내년 정부 총 지출규모가 376조인데 거기서 11조 정도는 5%도 안되는 금액이고 여전히 지금도 충분히 조정할 수 있다고 생각합니다. 역으로 박간사님 토론문의 표-1을 보면 2014년에 비해서 2015년에 교육재정 비중이 0.7% 줄어들었는데, 이게 금액으로 1조 8000억원입니다. 같은 정부 안에서도 1년 사이에 교육에 쓰는 돈 1조 8000억 줄었는데, 반대로 그만큼 늘릴 수도 있는 것입니다. 저는 조금만 더 들여다보면 11조도 가능하다고 생각합니다.

그리고 두 번째 세입모니터링은 우리 시민사회가 조금 약한 부분입니다. 우리가 경제규모는 2004년 정도에 선진국으로 진입했고 정책 생태계는 인재, 교육, 보육, 노후, 건강, 일자리 이런 것이 중심 아젠다 입니다. 그런데 다른 선진국을 보면 그 다음 따라가는 것이 조세와 재정 관련된 시민사회활동이 늘어납니다. 그런 정책 생태계로 가기 위해서 정부의 조세정책, 재정지출 전체를 들여다보는 활동을 하는 것이 앞으로 시민사회의 블루션이라고 생각합니다. 지금 우리사회에서 이루어지는 문질도 사실 자체를 인정 안하고 무상급식을 그만 두자 이런 경우는 대화의 여지가 막혀있는데 최소한 사실에 근거해서 논의를 한다고 하면 조세와 재정이 열리고 많이 노력해야 합니다. 이것은 시민사회 뿐만 아니라 교육계도 이런 활동이 많이 필요할 것 같습니다.

그리고 지방 세입이 줄어드는 것은 당연한 것입니다. 지방교육세는 부가세입니다. 어떤 세금을 본 세금으로 내면 10, 20% 교육세가 붙는 것이죠. 지방교육세가 부가되는 대부분의 세금이 취득세입니다. 부동산 거래가 줄어들면 지방교육세는 자동으로 줄어듭니다.

지방 부동산 거래가 많이 줄어 침체기여서 이것이 줄어든 것 자체는 문제 삼기가 힘들습니다. 그리고 담배소비세도 마찬가지로 금연하는 사람이 느는 것이 교육적으로 좋은 것이죠. 이런 것 관련해서 여러 해법이 있는데, 재미있는 게 지방자치의 재원까지 헌법에 규정한 나라가 많습니다. 예를 들어 독일 헌법에 소득세는 기초자치단체로 인구수에 비례해서 교부한다는 것이 나와있습니다. 세입에 비례하는 것이 아닙니다. 세입에 비례한다면 서울이 혜택이 많고, 강원, 경북은 불이익을 받습니다. 걷는 것은 어떻게 걷든 간에 지방자치단체의 인구로 소득세를 배분한다는 것이 헌법에 있습니다. 단, 국가가 소득세 일부를 쓰기 위해서는 지방자치단체의 대표회의가 동의하는 의회가 정한 법률에 의해서만 일부를 국가가 쓸 수 있다는 것이 헌법에 있습니다. 또 미국은 지방세인 재산세의 50%가 교육재정입니다. 재산세는 취득세에 비해서 훨씬 안정적이죠. 매년 재산가치가 조금은 변하지만 취득세처럼 거래량에 따라 확 바뀌지는 않으니까요. 5번 질문에 포함되는 것일 텐데 많은 나라들의 국가재정을 지방자치단체에 위임할 때는 재원도 이전해야 한다는 것이 헌법에 있습니다. 이런 나라에서는 누리과정같은 논란이 일어나는 것이 위험인 것이죠. 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 헌법에 명시하지 않으면 법률이나 중앙정부의 속성상 지방자치를 본원적으로 계속 침해하는 여지가 있다는 것을 수 많은 나라들이 역사적으로 경험을 했기 때문에 지방자치에 대해서 헌법에 많이 명시해놓은 것을 알 수 있습니다.

4번째 질문인 세출을 들여다볼 것이 어떤 것이 있느냐 하면 두 가지로 말씀드릴 수 있습니다. 하나는 내년까지 누리과정에 16조원을 씁니다. 그 16조원을 저보고 결정하라고 했으면 누리과정을 도입하지 않았을 것 같습니다. 왜냐하면 지금 이 문제가 꼬이는 이유 중 하나가 공공성 자체가 현저히 낮기 때문입니다. 우리나라의 공립 병설유치원이 전국에 200개가 안됩니다. 그런데 사립 유치원, 어린이집이 역사를 보면 제도, 법률도 없을 때 그쪽이 보육과 유아교육을 자연 발생적으로 담당을 해왔습니다. 그러다 한국이 경제성장을 이루고 선진국이 되고 하니 보편복지를 확대하자고 하는데 사립 비중이 너무 큼니다. 기본적으로 공공성이 확보되어야 좋은 정책도 추진이 됩니다. 누리과정이 심각한 문제가 매월 29만원씩 1년에 350만원을 교육재정에서 보조를 하는데, 거꾸로 말하면 유초중고학생은 누리과정 때문에 1년에 50만원씩 교육기회를 뺏기는 것입니다. 시도교육재정은 규모가 정해진 것에서 빼내는 수밖에 없기에 50만원을 빼서 3, 4, 5세에게 투자하는 것 자체는 의미가 있는데 350만원을 보조를 한다 해서 가계가 350만원 혜택을 받지는 못합니다. 공립유치원, 어린이집은 전면 무상으로 갔지만 사립유치원, 어

린이집은 보통 수도권 경우 보조금 받고도 매월 20, 30만원을 더 냅니다. 원래 더 내던 것이냐, 아니죠, 누리과정이 도입되고 나서 더 내는 것입니다. 사립유치원, 어린이집 입장에서 총 수입이 늘었으면 교육 프로그램의 질이 현저히 개선되었나 선생님들의 처우가 개선되었나 보았을 때 거의 개선이 없습니다. 즉, 4조원이나 되는 막대한 세금이 매년 특정집단의 이윤으로 돌아가고 있어요. 누리과정도 좋은 취지의 보편적 복지이지만, 무상급식과의 차이가 이것입니다. 무상급식은 한달에 7만원정도 투자하면 학부모통장에서 7만원이 빠져나가지 않고 쌓입니다. 그런데 누리과정은 한달에 29만원을 주는데 29만원을 혜택받는 사람이 드물어요. 유치원이 초등학교처럼 90%이상이 공립이었다고 하면 이렇게 부작용이 심하지 않았을 것입니다. 저 같으면 먼저 공립 유치원, 어린이집 자체를 늘리겠습니다. 16조원이면 엄청나게 짓고 운영할 수 있어요. 어느 정도냐면 공립유치원이 지금보다 7배 정도 이미 많이 운영되고 있을 것입니다. 노골적 이야기지만 우리나라 공교육 중에 가장 인기있는 것이 국립서울대 진학기회입니다. 그것에 못지 않게 인기있는 것이 공립 병설유치원 입학기회예요. 임신만 하면 등록하지만 그래도 못합니다. 그런 것을 7배나 늘릴 수 있고, 그러면 유아교육, 보육 생태계 자체도 공공성이 상당히 올라갈 것이고 그 이후 보편적 복지를 접근했으면 더 잘 되었을 것입니다. 이렇게 세출을 쓸 때에는 취지가 좋아도 실제로 우리 교육 여건에서 이것이 잘 돌아가게 시스템을 정비해야 하는 것이 있습니다. 아까 말씀드린 학교별 사업선택도 그동안 경기도 학교에서 민주적 자치 공동체로써 의사결정을 민주적으로 하는 학교가 늘어서 가능합니다. 만일 10년전처럼 학교 안에서 민주적 결정이 안되는 때이다 했을 때는 교육감이 권한을 위임했음에도 불구하고 해당학교에서는 한사람이 결정하는 부작용이 있을 수 있습니다. 그렇기에 현실을 개선하는 것도 같이 해야 합니다. 그리고 바람직하지 못한 세출이 또 있습니다. 대표적인 것이 영어 원어민 강사입니다. 많은 시도가 다 운영했었고 지금은 꽤 많이 줄었는데 어떤 보고서에도 영어 원어민교사를 써서 학생들에게 도움이 되었다는 증거가 없습니다. 경기, 서울에서 엄청나게 줄었는데 부작용이 크다는 증거도 없습니다. 이것은 정말 영어 원어민교사가 있으면 영어교육에 도움이 될 것 같다는 추정, 개연성만 가지고 엄청난 돈을 쓴 것입니다. 작은 돈으로 시범적으로 하면 모르겠지만 많이 쓸 때는 원어민교사에 3000억원 정도 썼습니다. 이런 것을 정성, 정량 평가 없이 쓰는 것은 위험하죠. 또 행정업무가 지나치게 많으면서 생긴 폐단, 관행 중에 기초학력보장은 비정규직이 못하는 것입니다. 학교 교원의 일 중에 어려운 것 하나가 기초학력보장입니다. 그것은 단기계약 비정규직이 개인역량이 좋다고 해도 하기 힘

들어요. 왜냐하면 그 학생을 좀 더 이해해야 하기 때문입니다. 일반적인 학생지도가 아닌, 가정환경이 어떤지, 지난 학년에는 어떻게 생활했는지, 심리적인 요인은 없는지 그것을 다 파악해야 맞게 처방할 수 있습니다. 이렇게 정규직 교사가 상당히 노력해야 할 수 있는 것이 기초학력보장인데 그동안 학교에서 필요로 하는 모든 일들을 비정규직을 늘려서 해결하려고 했던 것은 아주 안좋은 관행입니다. 교육 실무진이 잘할 수 있는 일도 많이 있습니다. 정작 기초학력보장같은 것은 다른 분야 재정을 미뤄서 여건을 만들더라도 교원이 해야 합니다. 경기도의 영어 선생님들 초등학교 교사 포함해서 1000명 정도가 3년 전부터 튜터링을 합니다. 자기 학교의 영어 공부 느린 학생들 모아서요. 어떤 분은 방과후, 어떤 분은 방학 때까지 합니다. 보니까 애들이 영어 성적이 20, 30점 오르는 정도가 아니라 학교생활 전반이 바뀝니다. 이렇게 정말 교육의 본질적인 것은 교원들이 자기 일로 가지고 가야합니다. 사실 그러면 예산이 한 푼도 안들어가지요. 단, 교사 한명한명이 그럴 용기를 낼 수 있도록 일하는 환경을 바꿔주는 투자가 필요합니다.

다섯 번째 교육자치 관련 질문을 하셨는데 학생들이 이런 상황을 교사들에게 묻고 있는지 모르겠지만 현재 참 비교육적 상황입니다. 기본적 자질이 있는 공직자라면 어떤 법률도 어린이집은 교육재정을 투자하는 것이 불법임을 압니다. 지방교육재정투자하는 시행령이 상위법을 위반하는 경우는 있습니다. 이런 상황이면 부총리는 그동안 시도교육감들 정말 고마웠다, 법적 논란에도 불구하고 3년 동안 누리과정 감당해줘서 고맙다, 학부모들한테 미안하다, 유초중등학생들 교육기회를 빼내었다, 내년에도 마찬가지로 어떻게든지 지혜를 찾아보자고 발언했다면 선생님들이 학생들의 질문에 답하기도 쉬웠을 것입니다. 그런데 지금처럼 초중등학생 교육기회를 빼내는 것이 합법이라는 거짓말을 하면 선생님들도 이 문제가 해결 안 된다고 할 때, 내년부터 학생들에게 답하기 힘들 것입니다. 지금 굉장히 오랫동안 선거가 없는 특이한 시기인데, 내후년 봄이 되어 국회의원 선거가 있습니다. 상식적으로 선거시기에는 교육정책이 됐든 다른정책이 됐든 공약을 가지고 정당 후보들이 유권자들에게 주장하고 유권자들도 판단하고, 선택하고 사회적 합의를 새로 하든지, 바꾸든지 개선합니다. 그런데 이렇게 선거가 없는 시기에는 자기가 한 공약을 열심히 지키기 위해서 노력해야 합니다. 그런데 우리 풍토는 말이 안되는, 전혀 사실도 아니고 불법을 주장하는 공직자한테 언론이나 사람들이 관심을 많이 가집니다. 거기에 많이 관심을 가져봐야 사회는 나빠져요. 학교에서도 거짓말하는 사람한테 관심가져서 교실이 좋아집니까? 이런상황에서도 묵묵히 공약을 잘 지키고 지

역을 잘 만드는 공직자한테 관심을 가져야 합니다. 예를 들어 무상급식가지고 빚내는 시도는 하나도 없습니다. 모든 공직자들이 시도예산 내에서 공약했고 한 학년씩 늘려갑니다. 그 계산이 맞지 않으면 한 학년 못늘린다 하고 보류합니다. 빚을 한푼도 내지 않았어요. 이런 상황에서 서울시장, 성남시장 이런 사람들은 부채도 엄청나게 갚았습니다. 그런데 우리사회가 조용히 약속을 지키고 이런 공직자에게 관심이 없고, 옆집 밥값도 내지 말자고 이야기하는 사람들을 보도하고, 관심가집니다. 이게 민주시민교육을 잘 하면 20년 뒤에는 나아질지 모르겠는데 한 번 생각해볼만한 지점인 것 같습니다.

그리고 홍인기 위원께서 말씀하신 것 중에 저도 교육재정 늘어난다고 교육이 좋아진다고 생각하지는 않습니다. 예를 들어 예수님, 다른 성인들이 학습하고 배운 공간이 지금보다 시설이 좋았나요? 다목적 체육관, 강당 없었고, 냉난방기 없었습니다. 교육은 철저히 학습자 한명이 만나는 선생님, 동료, 관계 속에서 질이 결정된다고 생각합니다. 그런데 교육재정이 늘어나면 사회와 경제가 좋아집니다. 많은 국민들이 초등교육기회, 고교기회, 대학교육기회 등 양질의 교육을 받으면 그 사람들이 상급학교 진학을 하든, 일자리 접근을 하든, 자신의 소득이든, 노후준비나 건강관리까지 교육을 잘 받으면 잘 하게 됩니다. 교육의 경제성이 유아교육이 8배, 대학교육이 4배 되는 이유가 이것입니다. 이것을 본인도 가지고 가고 사회에도 돌려줍니다. 그러면 세금도 많이 냅니다. 그리고 사회입장에서 거꾸로 복지 지출을 줄일 수 있고 사회 안전 비용도 확 줄어들죠. 사회나 경제는 엄청나게 좋아지는 것입니다. 우리가 흔히 고졸 직후 대학진학률이 비정상적으로 높다는 이야기를 하는데 다른 선진국들을 보면 여전히 한국보다 대학 졸업률이 높습니다. 고졸 직후의 진학비율이 한국이 높은 집단 중 하나인데 자기가 고졸 이후에 직장을 다니다가 일정시기가 되면 학부나 석사과정 다니는 비율이 다른 선진국은 상당히 있습니다. 교육 자체가 개인의 인생이건 사회건 간에 기여하는 바가 높다는 것이죠.

그리고 경제성장률을 유지했다면 이라는 것이 가정은 가정인데 실현되었던 가정입니다. 실현 안 된 가정을 세운 것은 아닙니다. 지금은 기획재정부나 산자부 관료들 대부분이 노무현 정부 이전에도 일하던 사람들입니다. 그 사람들 역량이 갑자기 바뀌진 않았죠. 그 사람들이 정책적 선택을 엄청나게 잘못하면서, 선진국 그룹에서도 갑자기 1%이상 성장률이 떨어지는 경우는 아주 특이한 경우인데 그렇게 되었죠. 예를 들어 22조를 사대강에 투입했는데 22조는 막대한 예산이고, 그것을 교육에 투자 안하더라도 경제분야에서도 효과성 있는 데에 쓰면 성장률은 유지가 되고 국세는 이렇게 안떨어집니다. 무슨 이야기냐면 삼성전자가 재무건전성이 좋고 투자준비금이 많은 회사입니다. 만일 삼

성전자가 공장 내에 아주 그럴듯한 운하를 만들고 수변공간을 만드는데 5조를 투입했다고 하면 삼성전자 주가가 바로 떨어집니다. 거기서는 수익이 안나기 때문이죠. 삼성전자는 개발이나 마케팅에 투자를 해야지, 인테리어에 투자해서는 안되는 것 같은 불행한 일이 한국에서는 국가에서 벌어진 것입니다. 그 덕분에 한국의 잠재성장률 자체도 1% 떨어졌다고 봅니다. 내년엔 정부가 적자부채가 8조원이 늘어납니다. 정부 수입지출이 안맞아서 생기는 부채가 35조 규모가 되는데 이게 안늘었다면 모릅니다. 현정부는 내년엔 국고 부채를 8조원 이상 늘리면서도 확대재정, 불균형 재정을 선택했고, 그러면서 다른 모든 분야는 5.7% 증가 시키는데 유치중등교육은 그렇지 않다는 의사결정을 했죠. 제가 이명박 정부 출범 이후에 다른 분야 재정지출은 올라가는데 교육만 줄었다는 것을 다시 한번 말씀 드립니다.

특별교부금을 2%로 줄이자는 이야기가 사실 7, 8년전부터 나오기 시작해서 지금은 법률안도 제출이 되어있습니다. 그리고 정부도 3%로 줄이는데 동의를 했는데 아직 국회로 법안은 안내고 있어요. 교문위 국회의원들도 이제 절반 이상 찬성을 합니다. 이게 왜그러냐면 1조 4000억원 중에 60%는 국가시책입니다. 그것은 국회의원들이 못 씁니다. 장관이 결정하죠. 그런데 똑같이 일반 지자체로 가는 데도 특별교부세가 있는데 거기서 교부세의 3%를 쓰는데 국가시책이라는 단어자체가 없습니다. 국가 권장사업에 특별교부세 3% 중에 10%인 0.3%를 쓰죠. 그러니 그쪽은 특별교부세조차도 지방자치 재정이다 이런 것이 이미 법에 담겨 있는 것입니다. 국가시책을 하려면 국고로 해야하는 것이죠. 국회의원들이 관여되는 돈은 특별교부금의 30%인 지역현황수요입니다. 그것이 보통 강당을 짓는다든지, 교실 증축하는 돈인데 그 돈 중에서 30%중에서도 15% 이내 정도는 국회의원들이 쓰는 걸 국회의원들도 압니다. 특별교부금 4%에서 0.4%를 제외한 3.6%는 지방으로 가자나요? 그러면 국회의원들은 지방으로 나눠주고 나면 자기영향력이 오히려 충분히 행사될 수 있습니다. 그러니까 이 취지 자체에 동의하시는 분들도 계시는데, 많은 국회의원들이 그동안 교육부한테 당했다는 생각을 하는 것 같습니다.

김진우: 3.6%가 지방으로 그냥 넘어갔는데 어떻게 영향력이 발휘되나요?

김현국: 시도교육청에도 국회의원들이 영향력이 있습니다. 교육부에만 영향력이 있는 것이 아니죠.

그리고 5600억 문제되는 것은 올해보다 내년엔 늘어나는 증액분이 5600억입니다.

그리고 학생이라고 하는 개념을 재정립하자 하셨는데 다른 나라 같은 경우 학교가 아니라 교육과정이 논쟁입니다. 이게 홈스쿨링 때문에 논쟁이 됩니다. 학교가 아닌 가정에서 홈스쿨링을 하는데 교육재정을 주어야하나 말아야하나 하는 것이 논쟁이죠. 그래서 대부분 교육과정, 유초중등교육과정에 지방교육재정을 투자한다고 정리를 했습니다. 학생이든, 학교 밖 청소년이든 유초중등교육과정을 하면 교육재정을 투자한다는 것이죠. 유아교육과 보육이 통합되어야 된다고 봅니다. 이게 현 대통령 공약이기도 했는데 진도가 전혀 안나갔죠. 나라에 따라서 다를 수 있습니다. 예를 들어 0~4세까지 무료, 만5세만 유아학교 이렇게 하는 나라도 있고, 다른 선택도 있는데, 어떤 선택이든 지금보다 낫습니다. 지금처럼 3, 4, 5세가 기관에 따라서 어디는 교육, 어디는 보육이고 관할하는 중앙부처도 다르고 이런 것은 문제가 심각한 것이죠.

그리고 마지막 말씀하신 건 이 자체로는 경기도가 불리합니다. 시도교육감협의회의 다수는 도지역입니다. 그러면 도지역은 대부분 기준재정수요의 각 항목을 산정할 때 학교수 비중을 높이자고 주장을 해요. 그러면 전남, 경북, 강원이 유리합니다. 학생 수를 높이자고 하는 데는 서울, 경기, 부산정도입니다. 그러니까 결국 시도교육감협의회와 협의하도록 하는 것 자체가 거꾸로 도지역, 농촌지역이 불리하지 않겠다는 것이죠. 제가 시뮬레이션을 몇 번 해봤는데 학생 수와 학교 수 딱 두 가지 변수로 교부금을 나눠줄 때 5대5 정도로 하면 지금보다 줄어드는 시도는 딱 두 군데 있습니다. 나머지 모든 시도는 지금과 변화가 없든지 늘어나죠. 지난 20년 동안 특정 시도 2군데만 수요산정계산지계에서 엄청난 혜택을 받으면서 타 시도 모두에게 피해를 준 것이 있습니다. 이것도 지방교육재정교부금 내국세 비중 자체를 늘리면서 계산식을 합리화, 단순화한다고 하면 모든 시도가 유리할 수 있습니다.

김진우: 지금은 무엇을 기준으로 하나요?

김현국: 부록에 첨부했는데 시도청, 시군구청으로 가는 데는 인구 수, 가구 수, 면적으로만 계산해서 교부합니다. 물론 인구 중에서도 국민기초생활보장수급권자 수, 노령인구 수, 영유아 수 이런 것을 따로 계산을 하죠. 예를 들어 ‘사회복지비를 기초생활보장수급권자 한명 당 특별시, 광역시, 특별자치시는 1,309,020원씩 준다’는 것이 딱 정해져 있습니다. 그런데 지방교육재정교부금 수요산정공식을 보면 학생 수나 학교 수가 사실은 여러 가지 항목입니다. 예를 들어서 부록의 지방교육재정교부금법 시행규칙 [별표

2]에 2.의 바. 향은 마이스터 고등학교 학교 수입니다. 사. 향은 기숙형 고등학교 학교 수, 마. 향 교과교실제를 운영하는 학교 수 이렇게 되어있습니다. 더 뒤에 보면 자율형 사립학교 학교 수 이런 것도 들어가 있어요. 교과교실 시설비 같은 경우도 새로 교육부장관이 정하는 교과교실은 몇 개냐 이런 것들이 꼭 정해져 있습니다. 시도교육청 재원 중에 제일 큰 교부금을 수요산정 할 때 이 수요산정 공식 자체도 사실은 위헌이라는 논란이 많습니다. 지방교육재정교부금은 국세를 원천으로 해서 유치중등 교육기회로 쓰이는 것이기에 국세정부터 교육부까지는 통과경로일 뿐입니다. 교육부 장관은 지방자치 재원을 시도별로 총액을 공평하게 나눠 줄 책무만 있는 것이지, 국가나 장관이 선호하는 정책에 따라서 어떤 시도는 더주고, 덜주고 하는 것 자체가 지방자치교부금이라는 단어 자체에 어긋나는 그런 재량활동을 하고 있는 것이죠.

홍인기: 사람들은 예를 들면 내년에 어린이집같은 경우 돈을 더 내야 하거나 하는 문제 상황이 생긴다면 그럴 때 대부분 대다수의 국민들은 교육감 뭐하냐 이렇게 나올 것입니다. 상황이 꼬여있고 여론전에서 불리한 상황이 생기면 일반 국민들은 말도 안되는 논리를 갖다 붙이고 그것을 터트리고 하는 것이 자연스러운 상황입니다. 학교가 토론을 해야 한다는 그런 이야기를 들을 때마다 예를 들면 경기도가 많이 민주화가 되었지만 4, 5년 전만 해도 학교의 3000만원이라는 돈을 가지고 교장실을 꾸미는 교장이 많았습니다. 전 여전히 지금도 그렇다고 생각합니다. 돈이 줄어들었다고 교육이 나빠지고 토론을 해야 하는 상황이 오지 않고 어떤 식으로든 흡수해 내지 않을까, 그리고 비난의 화살은 정부로 가지 않고 학부모들은 교장을 욕하고 교육감 욕을 하는 것이지 대통령을 욕하지는 않는 껍이 현실적으로 존재하는 것이 아닌가라는 생각이 이야기를 들으면서 생각이 납니다.

김현국: 여론 또는 미디어를 저도 예의주시해서 보는데, 메이저 언론 경우 그런 방향으로 기사를 쓰고 있습니다. 실제 현장 교직원학부모나 인터넷 댓글, SNS를 보면 이것이 복잡하긴 하지만 사실이 분명하기 때문에 이제는 정부여당 책임을 돌리는 사람이 조금 더 많습니다. 그리고 최근에 껄껄이 문항을 굉장히 비틀어서 조사를 했음에도 불구하고 누리과정은 교육청이 부담하는 것이 좋겠다는 응답은 7%밖에 안나왔어요. 많은 사람들이 실체적 진실에 가까이 가고 있다고 생각합니다. 제가 시민사회도 조세, 재정이 새로운 블루오션이 될 것이라고 이야기 했는데 다른 나라 유권자들은 대부분 보편복지 확

대하자, 재정이 허용하는 한 무상교육 확대하자는 논쟁을 합니다. 이것을 반대하는 사람들은 한국밖에 없어요. 문제는 지금 재정이 그 수준이냐는 것으로 논쟁을 합니다. 일반 유권자나 NGO들도 당연히 재정 이슈를 만들게 됩니다. 독일이 대학도 무상교육으로 복귀 했는데, 독일은 대학을 선택할 권리가 학생에서 있습니다. 프랑스는 근거리 배정을 해서 학교도 학생도 선택권이 없는데, 독일은 아비투어라는 고교졸업시험을 통과하면 학생에게 선택권이 있습니다. 우리처럼 엄격한 서열은 아니지만 독일도 일정한 서열과 선호가 있는데 정말 공부적성이 없는 친구가 교육과정 어려운 학교를 가도 받아 줘야 합니다. 단, 한 학점도 못 따죠. 독일은 대학교 전학권도 학생에게 있습니다. 내가 1년간 공부를 해보니 나는 저곳이 맞는 것 같다 하면 전학 갈 권리도 학생에게 있습니다. 그런데 독일이 경제적으로 안정된 것도 있지만 대학을 10년 이상 졸업 안하는 친구들이 꽤 있어요. 그래서 독일교육의 제일 큰 이슈는 이 아이들도 무상교육 해야 하나 하는 것입니다. 예를 들어 무상교육을 4년만 하자, 4년 넘는 것까지 무상교육 하는 것은 안맞는 것 같다는 것을 데이터 가지고 논쟁을 합니다.

박호권: 법률 관련해서 질문하고 싶습니다. 시행령에 교육부장관이 공평하게 나눠주는 것을 디테일하게 맞추는 이런 과정은 다른 곳도 시행규칙이 워낙 많으니까 그런 것을 따지면 약간 쉽지는 않을 것 같은데, 그동안 지방자치가 수년간 진행이 되었는데 아까 말씀하신 헌법에 지방자치재정을 명시하는 것에 대한 노력들이 없었는지에 대한 의구심이 듭니다. 이런 노력이 실제로 있었던 적은 없었나요?

김현국: 개헌도 요즘 중요한 이슈여서 제가 들여다보다 발견한 것을 말씀드린 것이고요. 개헌안은 곳곳에서 굉장히 많이 자세한 항목이 나와 있는데 재원의 배분, 지방자치 보장 이런 것이 준비된 개헌은 아직 못봤습니다.

김진우: 지방교육재정을 모두 내려 보낸다고 할 때 정책을 수행할 재원은 이러한 논리 차원에서는 어떻게 확보가 될 수 있는 것인가요?

김현국: 그러니까 370조 정도 규모에서 11조 구조 조정하는 것은 사실 어느 나라나 일상적으로 가능합니다. 재정과 관련해서 OECD나 세계은행, IMF 이런 데서 각국 정부나 지자체에 수많은 권고를 하는데 선진화된 나라에서도 재정의 20% 정도는 구조조정

을 할 수 있다고 보는 것이 통설입니다. 그런데 이것은 있습니다. 교육재정 11조원 생각하면 현재 재정 구조조정으로는 가능한데 우리가 복지지출 전체가 OECD 평균의 절반도 안됩니다. 예를 들어 다른 나라는 보통 아동청소년수당제도가 다 있습니다. 미성년자는 18세 될 때까지는 보통 1인당 20만원 정도씩 정부가 보조해줍니다. 이런 제도를 도입한다고 하면 재정 세출 구조조정 가지고는 안되고 일정한 증세가 수반되지 않으면 보편적 복지의 대폭 확대는 어려울 것입니다.

김진우: 제 말씀은 대통령도 교육관련 공약을 내세울 것이고 교육감도 공약이 있을텐데 국가차원에서 내세운 공약을 하려면 상당히 예산이 있어야 하는데 이런 식으로 교부금 0.4%만 남기고 지방교육재정으로 다 배분하면 중앙정부 차원에서의 교육정책이라고 하는 것은 어떤 재원으로 수행할 수 있을까 하는 것입니다.

김현국: 대통령은 원래 초중등교육공약을 하지 말아야 합니다. 사실은 경기도교육감이나 서울교육감도 가능한 참가야 합니다. 제가 학교별 사업선택제를 말씀드렸는데 경기도만 해도 초중고교가 2300개 있습니다. 교육감은 고사하고 교육청에 있는 어떤 장학사도 초등학교 1100개의 현황을 모르고 모를 수밖에 없습니다. 예를 들어서 서울 강남북 격차 심하다고 하는데 경기도 성남시 안에 학교 차이가 서울 강남북 격차보다 더 심합니다. 1100개 초등학교에 모두 딱 맞는 정책을 찾아낼 수 있는 것은 장학사 뿐 아니라 대통령도 힘들어요. 제가 말씀드린 것처럼 세계 대부분 나라가 교육은 자치의 영역으로 보내주는 것이 세계표준입니다. 교육의 본성 자체가 워낙 고유하고 자주적인 성격을 가집니다. 예를 들어 똑같은 초등학교를 다녀도 5학년 1반 담임이 누구인가, 2반 담임이 누구인가에 따라 학생들의 1년 경험이 바뀌죠. 그래서 가능하면 대통령이나 중앙정부는 교원정책이나 재정 같은 여건만 만들어주면 됩니다. 다른 나라는 중앙정부가 시도간 격차를 줄여주는 일은 합니다.

홍인기: 교과부 예산이 있는데 교과부가 국세를 이용한 예산이 어느 정도 되죠?

김현국: 내년에 하나도 없습니다. 유초중등교육에 국고보조는 아직까지 0원입니다.

김진우: 구체적으로 누리과정은 대통령이 공약을 하기 적절치 않다 이렇게 보시는 것인

가요?

김현국: 할 수 있습니다. 누리과정 같은 것은 어느 시도는 하고 어느 시도는 안하는 것이 안맞고 중앙정부가 공약하는 것이 맞는데 재원도 중앙정부가 대야 하는 것이죠.

김진우: 중앙재원이라고 하는 것이 어떻게든 국가가 확보해야 할 재원이 아닌가요?

김현국: 그렇죠. 그러니까 국가가 돈을 안대고 기존의 유초중등교육계획에서 떨어내라 그러려면 어떤 것을 떨어낼 것인지도 공약하고 심판을 받아야 합니다. 예를 들어 학교 기관운영비 1년간 안주겠다고 하는 것이죠. 그러니까 세입을 안바꾸는 한 세출은 제로 섬이지 않습니까? 그러면 있는 세출에서 4조원을 쓰려면 어떤 것 4조원을 줄이겠다, 교직원 월급을 15% 감액하겠다는 것 등을 분명히 이야기해야 합니다.

김진우: 원래는 분명히 이야기 하고 심판을 받아야 하는데 그 부분은 선거공약에서 말하기 싫은 것이고, 내심 무상급식 돈을 가지고 오면 되지 않느냐는 것을 내세운 셈이죠.

김현국: 아니요. 공약은 이것이었습시다. 0세부터 5세까지 교육, 보육 국가 완전 책임제. 그러니까 지방이 하고 있던 것을 국가가 하겠다는 것이 공약이었습시다. 그런데 지금 2년 동안 국가가 그나마 일부 내는 돈도 없어졌어요. 국가가 더 내는 것이 아직까지 없는 것이죠. 공약도 유초중등교육재정에서 떨어낸다가 공약을 아니었습시다.

김진우: 만약에 정직하게 누리과정을 하기 위해서 유초중등 재정에서 이정도를 떨어내겠다고 공약한다는 그것은 법적으로 문제가 없는 것인가요?

김현국: 시도교육재정은 교육감이나 장관에게 전혀 권한이 없습니다. 지방자치재정이기 때문이죠. 교육감이 편성권과 집행권, 시도의회가 결정권을 가지고 있습니다. 그러니까 2012년 초에 총리 장관들이 논의하면서 누리과정은 유초중등교육계획에서 쓴다고 한 합의 자체가 무효인 것입니다. 거기에 지방교육재정과 관련해서 권한이 있는 사람이 한 명도 없었습니다. 시도교육감에게 의견조차 물어보지 않은 것입니다.

김진우: 원칙적으로 그런 공약 자체가 성립을 할 수 없다는 것인가요?

김현국: 시도교육청 재정을 쓰겠다는 것이 공약이 아니었습니다. 국가가 책임지겠다는 것이었죠.

김진우: 만약에 그런 식의 공약을 했다면 그 공약은 원천무효가 될 수 있다는 것인가요?

김현국: 그렇죠. 옆집 아저씨가 옆집 애들한테 용돈 올려주겠다고 제가 이야기 하는 것과 같은 것이니까요.

임종화: 추가적으로 그 말씀대로 간다면 지금 교육감들이 지금처럼 법적으로 문제가 없기 때문에 버틸 경우에 정부가 그 교육감을 배제할 권한이 없다는 거죠?

김현국: 네. 간단한게 이명박 정부 이후에 대한민국 검찰 대 진보교육감 형사사건이 20건 넘게 있었는데 그 형사사건들에서 모두 대한민국 검찰이 패했습니다. 지금 끝나지 않은 사건이 일부 있지만요. 그런데 이정도 이슈면 지금 정부나 검찰의 관심을 보면 시도교육감들을 고소했을텐데 고소를 못합니다. 이것은 시도교육청 권한이고, 지방자치재정입니다.

임종화: 추가로 말씀드리면 앞으로 시나리오를 보면 여론적으로 불리할지 몰라도 버티면 결국은 정부가 몰릴 수 있다고 보시는 것인가요?

김현국: 지금까지 시도교육청들이 감당했던 것 자체가 거꾸로 불법선이 있습니다. 지방교육재정교부금법 제 1조에 보면 지방교육재정은 교육기관에 쓰게 되어있습니다. 아까 학생의 정의를 다시 세우자고 하셨는데, 그동안 학교 밖 청소년을 교육청이 지원한다고 하면 바로 문제가 되는 것이죠. 학교 밖 청소년은 교육기관에 있지 않기 때문입니다. 그런데 그것과 마찬가지로 엄청난 규모의 돈을, 우리법 체계에서 어린이집은 보육기관인데 거기에 매년 2조원씩 쓰는 것은 그 자체가 불법선이 더 큼니다. 그리고 이것은 여당, 야당 상관없이 누리과정이 진행되면서 매년 국회 속기록에 여야의원 모두가 이것은

불법적 재정이라는 발언이 여러번 나왔었습니다.

홍인기: 왜 이런 문제가 발생하냐면 법안을 만들면 시행령을 만듭니다. 시행령을 만들면 국회 입법조사처에서 이 시행령이 기존의 법률을 어기느냐 안 어기느냐 조사를 해야합니다. 그런데 그 양이 너무 방대하니까 관행적으로 해당 상임위에서 이 시행령은 문제가 있다며 제재를 하죠. 대표적인 것이 교장공모제법안과 관련된 것입니다. 그래서 시행대상을 줄이고 있습니다. 그렇게 해주지 않으면 국회사무처에서 정부 시행령을 만들었을 때 이것은 문제있다고 토스를 해줘야 하는데 그것을 하지 않고 넘어가버립니다. 국회의원들도 챙기지 않고, 사무처는 상임위에서 문제해주지 않으면 자신들은 할 수 없다고 텅기면 이 부분이 핑크가 나는 것입니다. 국회가 제일 못하는 일 중의 하나가 이것입니다. 법안을 만들고 시행령을 만들면 시행령이 기존의 법안을 어떻게 침해하고 있는지 살펴서 문제제기 해야하는데 법안만 만들고 끝납니다. 왜냐하면 그 때 대부분 회기가 끝나기 때문이죠. 그 때 정부도 자기들 편하게 시행령 만들어 넘기고 국회조사처에서 아무 문제제기 안하면 시행령 발표하고 끝나버립니다.

임종화: 제 말은 그러면 교육감들이 이런식으로 싸우지 말고 헌법소원이든, 위헌법률이든 하는 것이 훨씬 깔끔한 싸움일 수 있지 않느냐 하는 것입니다. 명백한 불법이라고 하는데 이런식으로 부탁하는 것 보다는 불법이라는 것 자체를 드러내는 것이 더 낫지 않겠느냐 하는 것이죠.

김현국: 아마 12월 2일까지 국회마저도 재정편성에 실패하면 시도교육청들이, 시도교육청이 아니더라도 어린이집 학부모 누구든지 위헌법률소청을 할 것입니다. 부록을 보면 영유아 보육법시행령 23조 1항에 ‘영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, [지방교육재정교부금법]에 따른 보통교부금으로 부담한다’고 되어있습니다. 바로 위의 상위법인 영유아보육법을 보면 ‘국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다’고 되어있는데 여기서의 지자체는 시도지사, 시장군수, 구청장입니다. 그리고 34조에 ‘국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위를 대통령령으로 정한다’ 이렇게 되어있습니다. 여기도 지자체는 시도청, 시군구입니다. 그런데 난데없이 시행령에 갑자기 지방교육재정교부금법에 따른 교부금으로 한다

고 했기 때문에 이 시행령 해당 조항은 불법이고 위헌입니다. 23조 1항에 ‘예산의 범위에서 부담하되’라는 단서가 있는데 이것 자체가 예산이 없으면 편성 못할 수 있다는 규정입니다. 그런 규정이 보통 법령에서 이런 식으로 표현이 되죠.

일부공직자가 시도교육감이 이것을 편성할 법적 의무가 있다는 발언은 사실과 전혀 다른 발언입니다.

임종화: 교육재정이 줄게 되었을 때 교육청이 비난을 안 받으려면 충분히 이야기할 필요가 있을 것 같습니다. 예를 들어 경기도의 경우 재정이 줄어든 것에 대해서 현장 교사들은 분노하고 있는 것이죠. 준 것은 알지만 왜 이것이 줄었냐 하는 것이 설득이 안 된 상태입니다. 예를 들어 이것을 안 줄이면 냉난방을 못한다, 그러니 희생하자 이렇게 되어야 하는데 그런 설득이 없이 하라고 하니깐, 현실적으로 내년에 줄어드는 예산을 편성하는데 있어서 최소한 안에서는 판단할 수 있게 해줘야 교사들의 반발이 없을 것 같습니다.

홍인기: 그 부분은 좀 어려운 것이 시도교육청 예산이 확정이 안되었습니다. 확정이 되어야 설득이 가능하죠.

임종화: 저는 반대의 이야기입니다. 설득을 해놓고 확정을 해야 하는 것이지, 확정하고 설득하면 끝나버리는 것입니다. 그것은 설득이 아니라 설명이죠. 예를 들어 이정도 줄어든다면 할 수 있는 방법이 몇 가지 있는데, 그 중에서 아이들을 위해서 교사월급을 줄일 수밖에 없다라고 말했을 때 거기에 반발이 있거나 아니라고 말한다면 바뀔 수 있어야 하는 것입니다. 픽스해놓고 하는 것은 설득이 아니라 설명, 통보입니다. 저는 우리 안에서는 최소한 교육청단위에서 거기에 대한 설명과 토론을 시켜주어야 교사들의 반발이 적을 것이라 생각합니다. 교사가 볼 때 이것이 중요한데 왜 줄이냐에 대해서 교사들이 반발이 있을 것입니다.

김진우: 앞으로 우리가 세출 부분의 모니터링할 때 불필요한 부분이나 새고 있는 부분들을 어떻게 모니터링 할 것이냐 하는 것이 관심사인데 현재 되고 있는 사업의 평가에 있어서 방법론, 시민단체 차원에서 접근할 수 있는 방법에는 어떤 부분이 있다고 생각하십니까?

김현국: 저는 재정이 정책의 꽃이라고 생각합니다. 수많은 노력, 뿌리와 줄기, 잎을 거쳐서 재정으로 표현되어야 꽃이 피는 정책들이 대부분입니다. 재정을 평가하는 기준과 정책을 평가하는 기준은 똑같습니다. 사람마다 다를 수는 있는데 대부분 요즘 중요한 것은 지속가능성입니다. 아까 학교별 사업선택제를 말씀드렸는데, 예를 들어 학폭이 모든 시도에서 절반 이하로 줄긴 했습니다. 학폭을 줄일 때 또래중재, 자치법정 이런 것들이 기여가 컸다, 그리고 CCTV는 별 효과가 없었다는 것이 보통 사람들이 이야기 하는 일반적인 평판이죠. 그러면 학교 유형별로 정말 그러한가, 혹시 어떤 학교는 CCTV가 더 효과적인 학교가 있을 수도 있고, 다른 경우도 있는 것을 정확히 분석을 해야 CCTV조차도 지속가능한 정책이 되는 것입니다. 예를 들어 특별교실에서 자석을 사용하는데 그러면 특별교실에 교직원이 상주하기 어려운 여건이니까 거기엔 CCTV가 필요한가 이런 것을 계속 측정하고 지속가능성 분석을 해야 하는 것입니다.

그 다음 중요한 것은 작동가능성입니다. 누리과정의 원래 취지는 보편복지, 공교육 부담의 가계부담경감이었습니다. 그런데 가계부담이 경감이 안되었죠. 우리처럼 사립유치원, 사립어린이집이 많은 상황에서 누리과정을 했을 때 작동될 것이냐를 잘 봐야합니다.

그리고 측정가능성입니다. 보통 정책하시는 분들이 대부분 타당성을 따지다 끝납니다. 소모적 논쟁을 즐기는 사람은 타당성을 가지고도 결론이 안나는데 사실을 최소한 서로 인정한다 그러면 타당성 관련되는 논란은 오래 안걸립니다. 다른 것은 재정범위 내에서 공교육투자 많이하자 그랬을 때 그 재정범위라고 하는 것이 측정이 되느냐, 서로 계산이 맞느냐 하는 것이죠. 기재부는 이명박 정부 이후에 8% 성장한다, 4% 성장한다고 했는데 실제로는 2, 3% 성장 했습니다. 이제는 어떤 재정 전문가나 경제학자도 기재부가 이야기하면 안믿습니다. 기재부는 거의 유일하게 내년에 4% 성장을 바라봅니다. 그러니까 내년에 국회 예산 정책정하는 곳에서는 내년에도 세수가 3조원 이상 안 곁힐 것이라고 전망해버렸죠. 그러면 내년의 정부지출 중에서 교육재정 39조 5000억 쓰겠다 하는 것도 올해의 사례를 보면 39조원이 들어오기가 쉽습니다. 당해연도의 세입이 3조가 결손이 나버리면 기재부, 교육부가 전액을 안보냅니다. 일부를 불용처리하죠. 그러면 측정가능성이라고 하는 것이 내년에 정말 시도교육청이 교육부가 정해서 예정통보해준 금액가지고 예산 편성을 하는 것이 맞는가, 5,6000억 정도는 안온다고 보고 예산편성해야 하는 것 아닌가, 이런 측정가능성도 굉장히 중요합니다.

김진우: 이런 것들을 전문가들이 나름 평가를 하고 있겠죠. 누가 평가를 하느냐는 측면에서 시민단체든, 학생이든, 학부모든, 교사든 이런 단위에서 평가과정에 영향을 줄 수 있는 가능성이나 통로가 있는지요?

김현국: 평가는 누구든 할 수 있습니다. 제가 발제문에 쓴 것처럼 국민한테 제공하는 것은 NGO가 제일 좋습니다. 기재부, 교육부는 지금 시도교육청 또는 시도청 재정 평가를 해서 알리자는 이야기를 하는데 지방자치를 중앙정부가 평가해서는 공정성을 사람들이 의심할 수밖에 없죠. 교육청 자체가 평가해도 마찬가지입니다. 이것은 시민사회가 평가하고 알리는 것이 가장 좋습니다.

5. 마무리

김진우: 마무리하겠습니다. 교육재정이 중요하다 생각하긴 했지만 좀 어렵다는 생각으로 많이 못봤던 부분인데 차근차근 잘 짚어주셔서 학습이 되었고, 블루오션이라고 하셨는데 향후 열심히 해야하는 부분인 것 같고 블루오션에 뛰어드시는 분이 필요한 것 같습니다.

사단법인 좋은교사운동

- 발행인 : 김진우, 임종화
- 편집인 : 김민정
- 발행일 : 2015.03.06
- 발행처 : 좋은교사운동 문서출판부