

# 복지동향

## 기획주제: 누리과정 누구의 책임인가?

1. 무상보육과 누리과정, 지방자치단체의 책임은 어디까지인가?\_김진석
2. 중앙과 지방의 재정분담 문제\_정창훈
3. 지방교육재정위기 관련 법적 문제점 및 개선방안\_이찬진

## 동향

1. 미국의 난민인정 절차와 정착지원\_장은영
2. 어린이집 초과보육의 다른 이름 '반별 정원 탄력 편성'과 서울시보육정책위원회의 결정\_백선희

## 복지특

시들지 않은 열정이 만든 건강한 운동\_변혜진

## 복지칼럼

균형재정과 건강보험후자 17조 원\_정형준



# 기획 주제

## 누리과정 누구의 책임인가?

- 1 무상보육과 누리과정, 지방자치단체의 책임은 어디까지인가? | 김진석
- 2 중앙과 지방의 재정분담 문제 | 정창훈
- 3 지방교육재정위기 관련 법적 문제점 및 개선방안 | 이찬진

## 무상보육과 누리과정, 지방자치단체의 책임은 어디까지인가?

김진석 서울여자대학교 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원회 부위원장

### 무상보육과 누리과정 논란

무상보육이 전면화 된 2013년 이후 한 해도 거르지 않고 주기적으로 찾아오는 '갈등'과 '파국예고'가 올해도 어김없이 전개되었다. 얼핏 보기에 비슷비슷한 것으로 보이는 이 풍경은 사실 해가 바뀔 때마다 조금씩 다른 양상을 보이고 있다. 주지하는 바와 같이 박근혜 대통령 당선 후 첫 해인 2013년 온 국민의 기대와 함께 전면화 된 0-5세 무상보육은 그 시작부터 순탄하지 않았다. 시행 첫 해 하반기에 이미 중앙정부와 지방자치단체는 무상보육 재정분담률 조정과 이를 위한 「영유아보육법」 개정안을 둘러싸고 치열한 공방을 벌였다. 무상보육 전면화로 인해 가장 심각한 재정부담을 떠안게 된 서울시를 비롯한 지방자치단체장들은 기존 서울시 20%, 지방 50%로 정해져 있는 중앙정부의 지원율을 서울시 50%, 지방 80% 지원으로 바꿔야한다고 주장하였다. 치열한 공방 끝에 결과적으로 서울 35%, 지방 65% 지원으로 절충되

었고, 그 과정에서 서울시 등은 지방채 발행으로 부족한 무상보육 재정을 충당하였다.

2013년의 무상보육 관련 갈등이 중앙정부와 광역시·도지사 등 지방자치단체장 사이에 벌어진 일이라면, 이듬해인 2014년은 중앙정부와 시·도교육청 사이의 갈등으로 그 전선(戰線)이 이동하여 싸움이 반복된다. 2015년 예산 편성 시 누리과정 예산을 전액 삭감한 사건이 벌어진 것이다. 즉, 2014년 말 교육부가 신청한 만 3-5세 누리과정 관련 예산 2조 2천여 억 원을 예산편성의 주무부처인 기획재정부가 전액 삭감하고 이를 지방교육재정교부금에 포함하여 편성하도록 결정한 것이다. 2013년 지난한 갈등 끝에 무상보육 관련 재정 책임의 균형추를 애써 조정한 데에 대한 중앙정부의 답이 '앞으로 0-2세 무상보육은 지방자치단체가, 3-5세 누리과정은 시·도교육청이 책임져라'인 셈이다.

이들 사이의 갈등과 조정 끝에 당시 누리과정 예산 부족분으로 추정된 1조 8,000억 원 가운데 1조 원은 2013년에 이어 2년 째 지방채 추가 발행으로 메우고, 중앙정부에서 예비비 5천 억 원 정도를 추가 지원하여 해결하는 것으로 합의하고 또 한 해를 넘겼다. 누리과정 예산 확보를 위한 추가재원 마련 방안 등 근본적 해결안은 여전히 제시되지 않았고, 시간에 쫓긴 당사자들 사이에 '절충'안이 도출되었을 뿐이다. 이는 역설적으로 다음 라운드가 이미 임박해 있음을 예고하는 것에 다름 아니었다.

무상보육과 누리과정을 둘러싼 논란 제3라운드가 2015년 어김없이 찾아왔다. 이번에는 선수교체조차 없이 시·도교육청과 교육감이 중앙정부와 리턴매치를 해야 하는 상황이 되었다. 중앙정부는 2015년 10월에 누리과정 재정을 지방자치단체의 의무지출 범위에 포함하는 「지방재정법」 시행령을 입법함으로써 지방자치단체가 저항하지 못하도록 법적 근거를 마련하고 나왔다. 갈등의 양상은 지난해와 별로 달라진 것이 없다. 무엇보다도 논의의 구조와 쟁점이 달라지지 않았고, 거론되는 해법도 근본적인 해결책과는 거리가 멀다는 점도 지난해와 비슷하다. 지난해 사회적 합의 과정을 통해 도입된 무상보육 제도가 계속해서 도전받고, 그로 인해 우리 아이들과 부모들의 삶의 질이 악화되는 것은 화가 나는 일이다. 하지만 이와 같은 일이 다시 반복되지 않게 하기 위해서도 누리과정의 재정 책임을 둘러싸고 지루하게 반복되는 다양한 쟁점들에 대해 찬찬히 들여다보는 노력도 필요한 때이다.

### 쟁점 1\_누리과정, 보육인가? 교육인가?

0-2세 보육에 대한 예산과 달리 3-5세 과정에 해당하는 누리과정 예산을 분리하여 지방교육청 지방교육재정분담금에 편성하도록 한 주요한 논리적 근거 중 하나가 누리과정은 유아교육의 영역에 해당하는 것이므로 교육청의 예산으로 집행하는 것이 타당하다는 것이다. 이와 같은 논리에 대한 입장을 정립하기 위해서는 우리나라의 영유아 돌봄정책의 체계에 대한 이해가 필요하다.

우리나라에서 0-2세 아동의 경우 보육기관이 사회적 돌봄의 기능을 배타적으로 수행하고 있는 반면, 3-5세 아동의 경우 어린이집을 중심으로 한 보육체계와 유치원을 중심으로 한 유아교육 체계로 이분화 되어있는 상황이다. 결국 3-5세 아동의 경우 부모의 선택에 따라 어린이집과 유치원 둘 중 하나를 활용할 수 있다. 누리과정은 취학직전 연령이라 할 수 있는 3-5세 유아의 보육·교육 과정을 '국가 표준교육과정'으로 일원화하려는 정책적 노력의 일환이다. 어린이집에 다니든, 유치원에 다니든 상관없이 3-5세 아동에게 공통으로 적용되는 보육·교육 통합과정이라 할 수 있는 누리과정은 신체활동·건강, 의사소통, 사회관계, 예술경험, 자연탐구 등 5개 영역으로 구성되어 있다.

누리과정 도입 전에도 어린이집에 적용되는 표준보육과정과 유치원에 적용되는 유치원교육과정이 각각 보건복지부와 교육부를 중심으로 운용되어 왔으며, 이 두 개의 과정이 통합조정된 것이 누리과정이라고 볼 수 있다. 내용적으로 볼 때 돌봄 위

주의 어린이집에서도 누리과정 도입 이전부터 운영 하던 표준보육과정(신체운동, 기본생활, 사회관계, 예술경험, 의사소통, 자연탐구)에 모두 포함된 내용들이 상당부분 누리과정에 반영되어 있음을 확인할 수 있다.<sup>1)</sup>

누리과정이 어린이집과 유치원 모두에 적용되는 프로그램이라는 점을 고려하면 3-5세 아동을 키우고 있는 부모의 입장에서 보육과 교육의 구분은 사실상 무의미하다. 무상보육 정책의 수혜자에 해당하는 부모의 입장에서 중요한 점은 현 정부가 애초에 공표한대로 0-5세 아동에 대한 국가책임 무상보육이 흔들림 없이 지속되는 것이다.

### 쟁점 2\_교육청의 누리과정 재정 부담, 안 하는 것인가? 못하는 것인가?

누리과정 예산 편성의 책임 소재를 놓고 중앙정부

와 시·도교육청 사이에 공방이 한창이던 지난 1월 25일 청와대 수석비서관 회의에서 박근혜 대통령이 금년도 교육교부금이 작년에 비해 1조 8천 억 원 증액되었으므로 누리과정 예산을 편성할 여력이 충분하다는 취지의 발언을 한 것으로 알려졌다.<sup>2)</sup> 위 발언내용에 언급된 1조 8천 억 원의 증가는 지난 2015년 누리과정 예산관련 갈등 시기에 시·도교육감이 예산 부족액이라고 주장한 1조 8천억 원과 정확히 일치한다. 위 대통령의 발언내용을 액면 그대로 받아들인다면 중앙정부는 적어도 작년 기준으로 누리과정을 운영하기 위해 필요한 예산을 시·도교육청에 고스란히 내려준 셈이고, 지금의 누리과정 파행은 내려준 누리과정 예산을 시·도교육청이 집행하지 않은 모양새가 된다.

하지만 교육부가 제시한 2016년 지방교육재정 전망자료<sup>3)</sup>에 포함된 <표 1-1>을 보면 박근혜 대통령의 주장대로 교부금 규모가 작년에 비해 1조 8천억 원 증가된 것이 사실이지만, 60.1조 원에 달

<표 1-1> 2016년 지방교육재정 세입 및 세출 전망

(단위 : 조 원)

세입 전망				세출 전망			
구분	'15년	'16년	증감	구분	'15년	'16년	증감
교부금	39.4	41.2	1.8	인건비	34.6	35.8	1.2
국고보조	0.6	0.4	△0.2	운영비	6.2	6.2	0
지자체 전입금 등	10.8	11.8	1.0	시설비	6.3	5.3	△1.0
자체수입	1.3	1.3	0	채무상환	1.1	1.4	0.3
지방채	6.1	3.9	△2.2	초등 돌봄교실	0.2	0.2	0
순세계잉여금	1.3	1.5	0.2	누리과정 운영	3.9	4.0	0.1
				기타사업비	6.8	6.8	0
				예비비	0.4	0.4	0
합 계	59.5	60.1	0.6	합 계	59.5	60.1	0.6

하는 지방교육재정 예산은 1조 8천억 원의 교부금 증가액뿐만 아니라 약 3조 9천억 원의 지방채 발행을 전제하고 있음을 확인할 수 있다. 결국 1조 8천억 원의 증가분으로 누리과정 예산이 고스란히 해결되는 것이 아니고 누리과정 예산 4조 원에 거의 못 미치는 3조 9천억 원의 지방채를 발행하여 약 7% 정도의 적자예산을 감수해야 비로소 2016년 지방교육재정의 퍼즐이 완성된다는 얘기다.

지금의 상황을 뒤집어 보면 누리과정을 전액 중앙정부 예산으로 운용한다고 하더라도 시·도 교육청이 적자예산을 면하기 위해서는 작년 대비 1조 7천억 원의 교부금이 증액되었어야 한다는 해석이 가능하다. 이와 같은 지방채 발행은 작년의 6.1조 원 지방채 발행에 이어 2년 연속 이어지고 있으며 이는 시·도 교육청의 재정구조를 부실하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

### 쟁점 3\_학생 수가 줄어들고 있으므로 별도 증액 없어도 누리과정 예산 편성 가능?

어차피 학생 수가 줄어들고 있으므로 별도의 증액 없이 예년 수준의 예산으로도 누리과정 예산 편성은 가능하다는 주장은 누리과정 예산 관련하여 교육부 등 중앙정부의 대응에 어김없이 등장하는 논리 중 하나이다. 이러한 주장의 자명함과 달리 중요한 문제는 학령인구의 감소와 교육에 들어가는 예산 규모 사이의 상관관계가 박근혜 정부의 예상만큼 크지도 않을뿐더러, 객관적으로 존재하

는 상호 영향이 생각만큼 즉각적으로 나타나지도 않는다는 점이다.


교육부가 매년 발행하는 교육통계 연보에 의하면 2013년에서 2015년까지 학생 수는 유치원과 초·중·고등학교를 통틀어 약 40만 명(2013년 대비 6.1%) 감소한 것으로 나타난 반면, 교원 수의 변화를 보면 같은 기간 동안 오히려 1,200명 정도(2013년 대비 0.2%) 증가한 것을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 학급 수의 측면에서도 2013년 25만여 개의 학급이던 것이 2015년에는 25만 2천 개로 오히려 증가하는 추세임을 확인할 수 있다.<sup>4)</sup> 교육재정 지출의 가장 큰 비율을 차지하는 항목이 인건비와 시설 운영비임을 고려했을 때 학생 수의 감소에도 불구하고 진행하고 있는 교원 수와 학급 수의 증가는 학생 수의 감소에도 불구하고 교육재정 감축의 여지가 현실적으로 그다지 크지 않음을 의미한다.

뿐만 아니라 우리나라 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수를 OECD 자료와 비교한 자료를 보더라도 우리나라 유·초·중등 교육이 여전히 국제 기준에 비해 열악한 환경에 처해 있음을 보여주고 있다. 2013년 현재 OECD 평균 교사 1인당 학생 수가 초등학교 15.2명, 중학교 13.4명, 고등학교 13.3명인데 반해 우리나라의 경우 각각 17.3명, 17.5명, 15.1명으로 여전히 격차가 존재하는 현실이다. 이와 같이 현재 우리나라가 당면하고 있는 열악한 교육여건을 고려했을 때 교육환경 개선을 위한 추가적인 투자가 여전히 필요함을 알 수 있다.<sup>5)</sup> 결론적으로 학생 수의 감소를 교육재정 긴축

의 근거로 제시하는 것은 현재 우리나라의 교육환경에 부합하지 않을 뿐만 아니라 교육환경 개선이라는 장기적 정책 방향과도 맞지 않는 주장이다.

### 해법은 있는가?

누리과정과 무상보육의 전면도입 후 해마다 반복되고 있는 중앙정부와 지방자치단체간의 힘겨루기는 근본적 해결책을 찾지 않을 경우 앞으로도 계속될 것이다. 이와 같은 상황을 끝내기 위해서는 먼저 누리과정이 큰 틀에서 무상보육 정책의 일환임을 고려하여 관련 예산을 중앙정부 의무지출 경비로 지정하는 방안을 고려하여야 한다. 다음


으로 지금과 같이 누리과정 예산을 지방교육재정 교부금의 의무지출항목으로 유지하는 경우라면, 지방교육재정 총량 확대가 병행되어야 한다. 마지막으로 위의 어느 방안이든 누리과정의 안정적 시행에 필요한 재정확보 방안을 마련하기 위한 사회적 논의기구의 구성이 필요한 것으로 보인다. 

- 1) 보건복지부. (2015). 2015년 보육사업안내
- 2) [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002177857](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002177857)
- 3) 교육부 보도자료. (2016년 1월 11일). 2016년 시도교육청 본예산 분석 결과 발표. <http://www.moe.go.kr/web/100026/ko/board/view.do?bbsId=294&pageNo=10&currentPage=2&encodeYn=Y&boardSeq=61929&mode=view>
- 4) 2015 교육통계 연보
- 5) OECD. (2015). Education at a glance. [http://www.edpolicy.net/EpicForum/Epic/EpicForum02View.php?PageNum=1&S\\_Key=&S\\_Menu=&Ac\\_Code=D0010203&Ac\\_Num0=18976](http://www.edpolicy.net/EpicForum/Epic/EpicForum02View.php?PageNum=1&S_Key=&S_Menu=&Ac_Code=D0010203&Ac_Num0=18976) 에서 재인용

## 세상을 바꾸는 참여연대 회원이 되어주세요!

**정부지원금 0%**  
 참여연대는 회원들의 회비와 후원금으로만 운영합니다.  
 여러분의 참여가 세상을 바꾸는 큰 힘이 됩니다.

참여연대 사회복지위원회 회원이 되시면 후원부서특정시  
 아카데미스티나무 강좌 할인혜택을 받을 수 있습니다.  
 [복지동향]과 회원소식지 [참여사회]를 매월 드립니다.

 **참여연대**  
 세상을 바꾸는 시민의 힘

회원가입 문의 02-723-4251 • 인터넷 가입 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

# 중앙과 지방의 재정분담 문제

정창훈 인하대학교 행정학과 교수

## 현 지방교육재정 구조

### 지방교육재정 자원 및 재원별 세입변화 추이

현재 지방교육재정 재원은 교육재정교부금이라고 하는데, 내국세의 20.27%를 중앙정부에서 지원하

는 중앙정부 이전수입과 지방자치단체 일반회계 이전수입, 지방자치단체 교육비특별회계 부담수입으로 이루어진 지방자치단체 이전수입, 지방교육채, 주민(기관 등) 부담 및 기타로 구성된다.

〈표 2-1〉 지방교육재정 재원별 세입 변화추이 및 구성비

(단위: 백만 원, %)

연도	구분	중앙정부 이전수입	지방자치 단체 일반회계 이전수입	지방자치 단체교육비 특별회계 부담수입	지방 교육채	주민·기관 부담·기타	합계
2008	결산액	33,229,222	7,979,455	3,973,587	265,671	45,806	45,493,739
	구성비	73	17	11	0.5	0.1	100
2009	결산액	30,966,111	7,654,869	7,203,545	2,138,439	166,338	48,129,353
	구성비	64	16	15	4.4	0.3	100
2010	결산액	32,567,184	7,829,590	6,964,099	1,040,234	81,478	48,482,585
	구성비	67	16	14	2.1	0.1	100
2011	결산액	34,278,142	8,343,732	6,753,869	-	114,245	51,702,991
	구성비	66	16	13	-	0.2	100
2012	결산액	39,400,931	9,060,881	6,340,457	33,900	97,932	54,934,101
	구성비	71	16	12	0	0.1	100
2013	결산액	41,069,625	9,166,681	5,983,024	958,267	80,003	57,257,661
	구성비	71	16	10	1.6	0.1	100
2014	결산액	40,978,004	10,208,178	5,447,343	3,802,207	80,695	60,516,427
	구성비	68	17	9	6.2	0.1	100

\* 자료: KEDI 지방교육재정연구센터, 「지방교육재정분석보고서」

2008년부터 2014년까지의 지방교육재정 재원별 세입 변화추이 및 구성비는 <표 2-1>과 같다. 교육재정교부금이 주를 이루는 중앙정부 이전수입이 2013년 71%였으나 2014년에는 68%로 감소되었고, 지방세 또한 증가추세가 둔화되어 자치단체 일반회계수입 이전수입의 증가가 어려운 현실임을 확인할 수 있다. 또한 2013~2014년 사이 지방교육채 발행이 1.6%에서 6.2%로 급증한 것으로 확인할 수 있는데, 이는 교육청의 부족분을 지방채로 발행하여 집행하였다. 중앙정부 이전수입과 지방교육채는 상보적 관계를 보이고 있는데, 중앙정부 교부금이 줄어들면 지방교육채를 발행하는 방식의 임기응변적인 처방이 이루어지고 있고, 지방교육채 원리금 상황에 따른 지방교육재정 세입감소를 고려해야 한다.

도 학교시설 등에 대한 자본지출도 2011년 10조 원에서 2013년에는 12조 원대로 증가하였으며, 지방교육채 발행에 대한 상황지출이 최근 증가하고 있는 것도 주목할 만하다.

누리사업의 확대로 누리과정 예산이 전체 세출에서 차지하는 액수와 비율이 증가하는 추세이다. 2011년에는 8,481억 원으로 전체 교육재정 지출의 1.8%였는데, 2014년에는 3조 3,502억 원으로 3.4%증가하여 5.9%가 되었다. 또한 지방교육청이 지방채를 발행하여 선지출한 누리과정사업의 상환으로 지방교육채 상황에 대한 금액과 비율이 2014년 이후 급증함에 따라 지방교육채 급증은 지방교육재정에 압박요인으로 작용하고 있다.

### 지방교육채 잔액 및 구성 현황

2012년 이후 누리사업예산 규모증가와 이를 위한 지방교육채 발행 및 학교시설 개선을 위한 BTL 임대료로 인하여 지방채 잔액이 급증하고 있다.

### 지방교육재정 주요세출 항목 및 세출 추이

전체 세출규모는 꾸준히 증가일로에 있는데 인건비는 매해마다 1조 원씩 증가하고 있다. 그 외에

〈표 2-2〉 지방교육재정 성질별 세출 변화추이

(단위: 백만 원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	39,833,178	42,666,036	43,108,880	46,814,067	50,499,937	53,295,765	56,789,353
인건비	26,093,561	26,310,275	26,826,423	28,090,920	29,915,004	31,672,516	33,123,755
물건비	1,019,447	1,240,482	1,346,479	1,343,278	1,493,991	1,503,011	1,984,414
이전 지출	545,026	563,015	413,868	547,482	1,086,919	1,848,795	2,820,214
자산 취득, 시설비	5,003,883	6,826,233	5,640,130	5,189,698	5,224,346	4,993,046	4,905,479
상환 지출	1,123,830	595,936	629,443	1,864,723	757,180	794,728	1,688,644
학교 지원	6,044,786	7,126,258	8,209,528	9,100,949	11,948,744	12,471,766	12,257,348
예비비,기타	2,645	3,837	43,009	77,219	7,754	11,901	9,499

\* 자료: KEDI 지방교육재정연구센터, 「지방교육재정분석보고서」

〈표 2-3〉 성질별 및 주요사업별 지방교육재정 변동추이

(단위: 억 원)

구분	2011년		2012년		2013년		2014년		
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
세출결산액	468,141	100.0%	504,339	100.0%	532,958	100.0%	567,893	100.0%	
인건비	277,106	59.2%	294,458	58.4%	311,344	58.4%	323,477	57.0%	
기본운영비	37,871	8.1%	42,730	8.5%	44,998	8.4%	45,362	8.0%	
교육사업비 계	87,478	18.7%	109,786	21.8%	120,525	22.6%	122,660	21.6%	
무상복지	무상급식	15,574	3.3%	20,873	4.1%	23,683	4.4%	25,067	4.4%
	누리과정	8,481	1.8%	16,811	3.3%	26,828	5.0%	33,502	5.9%
	교과서및학비지원	7,746	1.7%	7,714	1.5%	7,918	1.5%	7,516	1.3%
	초등돌봄교실	1,532	0.3%	2,133	0.4%	2,265	0.4%	3,613	0.6%
	방과후학교	4,037	0.9%	5,881	1.2%	5,041	0.9%	3,692	0.7%
	소계	37,370	8.0%	53,412	10.6%	65,735	12.3%	73,390	12.9%
교육지원	특수교육	3,080	0.7%	3,196	0.6%	3,752	0.7%	3,465	0.6%
	유아교육	1,691	0.4%	1,719	0.3%	2,283	0.4%	2,083	0.4%
	외국어교육	5,448	1.2%	5,434	1.1%	5,029	0.9%	4,191	0.7%
	특성화고교육	2,851	0.6%	3,371	0.7%	2,823	0.5%	2,324	0.4%
	평생·직업교육	1,567	0.3%	1,843	0.4%	1,434	0.3%	4,337	0.8%
	영재교육	623	0.1%	602	0.1%	616	0.1%	687	0.1%
	교육과정운영	17,112	3.7%	19,844	3.9%	19,733	3.7%	13,822	2.4%
	소계	32,372	6.9%	36,009	7.1%	35,670	6.7%	30,909	5.4%
기타사업비	17,736	3.8%	20,365	4.0%	19,120	3.6%	18,361	3.2%	
시설사업비 계	49,606	10.6%	49,660	9.8%	47,974	9.0%	48,351	8.5%	
교육기관 시설	학교 신설	15,826	3.4%	17,704	3.5%	20,357	3.8%	26,689	4.7%
	학교일반시설	12,065	2.6%	9,454	1.9%	7,283	1.4%	5,045	0.9%
	교육환경개선시설	14,565	3.1%	14,699	2.9%	12,568	2.4%	10,544	1.9%
	급식·체육시설개선	3,887	0.8%	3,813	0.8%	4,175	0.8%	3,084	0.5%
	통합합농어촌여건개선	675	0.1%	622	0.1%	547	0.1%	621	0.1%
	소계	31,192	6.7%	28,588	5.7%	24,573	4.6%	19,294	3.4%
교육행정기관시설	2,588	0.6%	3,368	0.7%	3,044	0.6%	2,368	0.4%	
지방교육채 상환	15,311	3.3%	7,628	1.5%	7,998	1.5%	27,948	4.9%	
예비비 및 기타	769	0.2%	77	0.0%	119	0.0%	95	0.0%	

※ 자료: 전국시도교육감협의회, 지방교육재정관련 기자 간담회자료. 2015. 12. 23.

2015년 말 17.1조 원 규모의 지방채 잔액으로 인하여 예산대비 채무비율이 28%를 넘었고 2016년에 36.3%라 예측된 바 일부 교육청은 지방재정위기에 직면하고 있다. 특히 누리과정에 소요되는 예산을 지방교육청에 충분히 내려 보내지 못하여 적자가 발생하였고 2014년과 2015년에 지방채

〈표 2-4〉 연도별 시·도교육청 지방채무 잔액현황

(단위: 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년(추정치)
예산 총액(A)	524,043	550,727	578,283	593,519	560,788
지방교육채	20,769	29,697	47,187	107,164	143,668
BTL 임대료	71,821	70,598	67,036	63,849	60,008
채무액 계(B)	92,590	100,295	114,223	171,013	203,676
비율(B/A)	17.7%	18.2%	19.8%	28.8%	36.3%

※ 자료: 전국시도교육감협의회, 지방교육재정관련 기자 간담회자료. 2015.12. 23.

를 발행하여 지방채 급증 단서를 제공하고 있는 것이다.

산된 학교 비정규직 증가가 오히려 교육재정수요를 증가시키는 요인이 되었다.

### 지방교육재정 위기 원인과 문제점

현재 지방교육재정 위기는 일시적인 세입결손의 여파라기보다는 구조적이고 일종의 예측 실패에 기인하고 있다. 중앙정부는 학생 수가 감소하고 있기 때문에 교육재정 수요도 줄어들 것이라고 가정하고 누리과정 등 새로운 교육복지사업들을 추가 지원 없이 시·도교육청에 떠넘긴 것이다. 그러나 학생 수 감소로 교육재정 수요가 줄어들 것이라는 예상은 빗나갔고 일자리 창출 차원에서 양

이처럼 지방교육재정 위기의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지방교육재정교부금 규모 예측의 오류가 있었다. 중앙정부는 2011년 누리과정 계획 수립 시, 향후 내국세의 안정적인 증가 등으로 내국세의 20.27% 규모의 지방교육재정교부금이 연평균 8.2% 증가하여 2015년 49조 3,954억 원에 달할 것으로 예측하였다. 이처럼 매년 증가하는 지방재정교부금으로 시·도교육청은 누리과정에 소요되는 경비를 충당하는 데 문제가 없을 것으로 예측한 것이다. 그러나 2015년도 지방교육재정교부금은 2013년도 세수결손에 따른 정산분(△2.7

〈표 2-5〉 지방교육재정교부금 증가 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2012년		2013년		2014년		2015년	
	금액	전년 대비 증감액	금액	전년 대비 증감액	금액	전년 대비 증감액	금액	전년 대비 증감액
교육부 전망(A)	38.5	3.2	42.1	3.6	45.6	3.5	49.4	3.8
실제 교부금(B)	39.2	3.1	40.8	1.6	40.9	0.1	39.4	△1.5
차액(B-A)	0.7		△1.3		△4.7		△10	

조 원)까지 반영, 전년대비 3.6%(△1조 4,625억 원) 감소한 39조 4,056억 원에 불과하였다.

둘째, 지방교육재정교부금 규모 예측의 오류에 따른 초·중등 교육재정의 규모가 저하되었다. 지방교육재정교부금의 규모가 2015년 39.4조 원으로 2012년의 39.2조 원에 비하여 0.2조 원밖에 증가하지 않았음에도 4조 원에 이르는 누리과정 사업비를 전액 시·도교육청에서 부담하도록 하였다. 지방교육재정교부금의 증가가 없는 상황에서 4조 원에 이르는 누리과정 사업비를 부담해야 하는 시·도교육청에서는 초·중등 교육비를 축소하여 누리과정 사업비에 충당하여야 하는 상황에 이르게 되었다. 결국 학교기본운영비, 환경개선사업비, 각종 교육사업비 등을 축소하여 누리과정 사업비 재원을 마련해야 하며 이는 초·중등 학생 교육질의 저하를 불러올 수 있다.

셋째, 부족 재원을 충당하기 위해 교육청의 채무가 급증했다. 시·도교육청의 채무(지방교육채+BTL 임대료)는 상환시점에서 당해 연도 지방교육재정교부금으로 상환해야 하기에 지방교육재정 감소

를 초래하였고, 채무의 증가는 교육재정을 악화시키는 잠재적인 요인으로 작용하고 있다. 만약 시·도교육청의 누리과정에 중앙정부의 추가적 지원이 없는 경우 2016년 말 전체 교육청의 예산대비 채무비율이 약 36.3%에 육박할 것으로 예상되며, 이렇게 된다면 지방교육재정자주권을 중앙정부에 넘겨야 하는 위험한 수준이다.

넷째, 시·도교육청 가용재원 부족이 심각하면 이로 인한 교육의 질 저하가 우려되는 상황이다. 2015년도 교육부 기준재정 수요산정내역에 따르면 지방교육재정의 90.9%(48.4조 원)는 교직원인건비, 학교신증설비, 학교운영비, 지방채상환 등의 경직성 경비이고, 가용재원은 9.1%(4.8조 원) 수준에 불과하다. 어린이집 보육료 지원액은 가용재원의 41.8%(2조 원) 규모로 지방교육재정교부금의 증가 없는 어린이집 보육료 지원은 정상적인 학교교육에 심각한 위협으로 작용할 가능성이 크다.

교육복지 수요는 큰 폭으로 증가함에도 불구하고 최근 몇 년간 경기부진 및 세수결손 등으로 지방교육재정교부금은 감소하여 근본적인 대책을 수

〈표 2-6〉 보통교부금 및 시·도교육청 주요 세입·세출 현황

(단위: 억 원)

구분	2012년(C)	2013년	2014년	2015년(D)	증감(D-C)	
보통교부금(A)	378,500	396,160	394,347	380,185	1,685	
주요세출항목	인건비	294,458	311,344	323,477	326,926	32,468
	누리과정사업비	16,811	26,828	33,502	39,879	23,068
	소계(B)	311,269	338,172	356,979	366,805	55,536
차액(A-B)	67,231	57,988	37,368	13,380		

※ 주: 2012-2014(세출결산 기준), 2015(세출예산 기준) 시·도교육청 취합  
 ※ 자료: 전국시도교육감협의회, 지방교육재정관련 기자간담회 자료, 2015. 12. 23.

립·시행하지 않을 경우 지방교육재정의 지속가능성에 의문이 제기된다.

### 누리과정을 둘러싼 2016년 지방교육재정 전망 및 문제점

#### 교육부에 의한 2016년

#### 지방교육재정 전망 및 issue

교육부 전망에 따르면 2016년의 경우 세입과 세출이 60.1조 원으로 되어 있고, 누리과정도 2015년의 경우 3.9조 원에서 4.0조 원으로 증가된 것

으로 나타나 누리과정 재정조달에 아무 문제가 없는 것처럼 보인다(〈표 2-7〉 참고).

그러나 중앙정부와 지방정부의 결산관행에 약간의 차이가 있고, 이 차이 때문에 지방정부에 결손이 발생한 것이 잘 드러나지 않고 있다. 중앙정부의 경우 국채 등 빌린 돈을 제외한 수입과 총 지출을 비교하여 재정수지를 판단하는데 〈표 2-7〉은 중앙정부 방식으로 교육부 자료를 재정리한 것이다. 이를 보면 〈표 2-8〉처럼 지방교육재정의 2015년 재정수지는 -6.1조 원, 2016년의 경우는 -3.9조 원이 예상된다. 2015년 한해 6.1조 원의 재정적자

〈표 2-7〉 교육부의 2016년 지방교육재정 전망

(단위: 조 원)

구분	세입전망			세출전망			
	15년	16년	증감	구분	15년	16년	증감
교부금	39.4	41.2	1.8	인건비	34.6	35.8	1.2
국고보조	0.6	0.4	△0.2	운영비	6.2	6.2	0
자자체전입금	10.8	11.8	1.0	시설비	6.3	5.3	△1.0
자체수입	1.3	1.3	0	채무상환	1.1	1.4	0.3
지방채	6.1	3.9	△2.2	초등돌봄교실	0.2	0.2	0
순세계잉여금	1.3	1.5	0.2	누리과정운영	3.9	4.0	0.1
				기타사업비	6.8	6.8	0
				예비비	0.4	0.4	0
합계	59.5	60.1	0.6	합계	59.5	60.1	0.6

〈표 2-8〉 지방채를 제외한 2016년 교육부 자료의 재구성

(단위: 조 원)

구분	2015년	2016년	증감
세입(지방채 제외)	53.4	56.2	2.8
세출	59.5	60.1	0.6
재정수지	△6.1	△3.9	2.2
재정적자/세출예산	10.3%	6.5%	

에다 2016년 3.9조 원이 추가되면 2016년 말 누적지방채는 20.3조 원이 예상되고, 이는 예산대비 채무비율이 36.3% 정도 된다.

지방교육청의 경우 자체세입비율이 매우 미미하고, 중앙 정부에서 제공하는 교육재정교부금과 지방자치단체 전입금이 대부분이기에, 지방교육청 적자가 심각하다고 수업료를 대폭 인상하기는 어려운 상황이다. 따라서 지방교육재정 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부나 자치단체에서 교부하는 재원이 늘어나지 않는 한 해결방안이 없는 것이 현실이다.

중앙정부와 달리 지방교육청의 채무는 채무를 해결할 대응자산이 거의 없고 적자성 채무가 대부분이라, 재정위기를 해결하기 위해서는 혈세로 메워야 하는 일종의 악성 채무인 것이다. 재정적자가 예산의 10%를 넘는 것은 재정압박의 예고이며, 매년 반복되는 누리예산 갈등에서 지방교육청이 중앙정부에 대립각을 세우는 이유는 바로 이러한 절박한 상황 때문으로 볼 수 있다.

**교육부의 지자체 전입금과 시설비 감소 예측의 문제점**

<표 2-7>에 의하면 교육부는 2015년 지자체 전입금이 10.8조 원이고 2016년의 경우 1조 원 가량이 증가하여 11.8조 원으로 전망을 하고 있다(전년 대비 9.3% 증가). 국세를 재원으로 교육(재정)교부금의 경우 전년 대비 4.6% 증가(2015년 39.4조 원에서 2016년 41.2조 원)에 그치지만 지방세를 재원으로 하는 자치단체 전입금은 그보다 2배

증가로 예측한 것인데, 그 근거로 기재부(교육부)는 2015년 부동산 거래가 활발했기 때문에 부동산 거래 규모에 따라 변동하는 지방세가 증가할 것으로 본 것이다.

하지만 지자체 초과세수는 지방교육청에 바로 정산을 하는 것이 아니고 보통 2년 후에 정산하는데 2016년의 경우, 2014년 초과분이 정산되고 2015년 초과 징수분은 2017년 정산이 되는 것이 관행이다. 그런데 교육부는 2014년 및 2015년 정산분 에다 2016년 지방세 증가 예상분까지 모두 한꺼번에 반영하여 2016년에 자치단체 전입금이 1.0조 원 증가한 것으로 보인다. 원래는 2016년의 경우 2014년 정산분만 반영하여야 하고, 2014년 정산초과분은 미미한 것으로 예측된다.

2015년은 정부의 인위적인 부동산 부양조치로 인하여 취득세 등 지방자치단체 재산과세가 급증했지만 2016년의 경우 부동산 거래와 관련된 지방세수가 주택거래 건수 감소 등으로 감소할 것으로 예상되는 바, 2017년에 정산될 2015년 초과징수액까지 2016년 예산에 반영하는 것은 정밀하게 재추정할 필요가 있겠다. 이럴 경우 2017년은 교육재정추계에 다시 문제가 발생할 우려가 있다.

앞의 교육부 예측 <표 2-7>에 따르면 세출면에서 운영비, 기타사업비 등이 모두 2015년 대비 동결되고, 시설비는 2015년 6.3조 원에서 2016년은 5.3조 원으로 1조 원 감축하는 것으로 나타난다(전년대비 15.8% 감축). 물론 학생 수 감소로 인한 학교의 통폐합 등으로 일정부분 시설비 감소는

예상이 가능하지만 2만 개가 넘는 전국의 학교에서 지출되는 시설비를 15% 감축하는데 상당한 긴축과 고통이 필요하다. 노후교실 방치와 교육환경 투자개선을 적절히 대처하지 못할 경우 교육의 질의 저하가 우려된다. 그리고 교육부는 학급정원을 축소해 가고 있으며 시설비의 감축은 어려운 것으로 보인다.

또한 2016년 교육부 추정치를 앞에서 언급한 자치단체 2014년분 정산분 전입금 효과 미미와 인건비 자연증가와 시설비 등 추가수요 1.9조 원을 조정하였다. 이러한 조정 결과 2016년 세입은 55.2조 원, 세출은 62조 원으로 예상되고, 적자는 6.8조 원이 되어 재정적자/세출예산은 11.0%에 달하는데 이럴 경우 상당수의 지방교육청은 재정위기 심각 단계로 지정될 위험성이 농후하다.

**누리과정 및 교육재정 위기 해결방안**

누리사업 자체는 대통령 공약에 의한 것이므로 원칙적으로 국가가 부담해야 한다. 그리고 교육은 공공성이 강하고 그 외부효과도 크기에 원칙적으로 국가사무로 하는 것이 바람직하다. 현재 우리

나라의 경우 대부분 자치단체들이 재정압박을 받고 있고 지방교육청 자체수입이 미미하기 때문에 국가가 우선적으로 누리과정을 해결하는 것이 논리적이다.

누리과정을 포함한 교육재정 위기를 해결하기 위해서는 세입을 확대하거나 세출을 조정하는 방안 중 어느 하나만으로 지방교육재정위기를 타개할 수 없다. 세입이 늘어나는 것을 전제하지 않고 세출을 조정하는 것만으로는 공약사업은 고사하고 지방교육채 및 BTL 상환이나 늘어나는 인건비도 감당하기 어렵고, 세출을 조정하지 않으면서 예정된 대통령 공약사업이나 교육감 공약사업을 시행할 경우 아무리 세입을 확대한다고 하더라도 감당하기 어렵다.

따라서 지방교육재정위기 타개의 큰 목표는 세출을 조정한다는 전제 조건 하에서 적절한 세입 확충 방안을 모색하는 방향으로 나가야 한다. 현재의 지방교육채(BTL 지급금 잔액을 포함한)는 정상적인 재정운용을 통해 감당할 수준을 넘어섰기 때문에 우선적으로 세입재원을 확충하는 방안을 강구해야 한다. 또한 세출을 조정하는 방안으로는 기존사업에 대한 우선순위 재조정과 사업의 타당성


<표 2-9> 2016년 교육부 추계 및 조정결과

구분	2016년(교육부 추계)	조정	2016년 조정 결과
세입(지방채 제외)	56.2	△1.0	55.2
세출	60.1	1.9	62.0
재정수지	△3.9		△6.8
재정적자/세출예산	6.5%		11.0%



분석(주요 교육재정사업평가 및 평가결과를 예산 편성에 반영)이 선행된다는 전제 하에 교육감 공약 사업과 대통령 공약사업에 대하여 전면적으로 재 검토 하는 방안을 고려(사업시행 시기고려, 사업 규모 축소, 사업 시행자체를 포기)하여야 한다.

세입재원 확충방안으로 내국세 교부율을 인상(지방교육청은 현행 20.27%에서 25.27% 상향을 요구하고 있음), 국세 교육세를 확충, 특별교부금을

대폭 축소하고 국가시책사업은 국고보조사업으로 환원, 국고보조금 제도나 증액교부금 제도를 부활하여 지방교육재정교부금을 확충하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 지방교육세 전입금, 시도세 전입금, 담배소비세전입금 등으로 지방자치단체 일반회계전입금을 확충할 수 있을 것이다. 한편으로는 세출구조를 조정해 나가는 방안을 마련해야 한다. 

## 지방교육재정위기 관련 법적 문제점 및 개선방안

이찬진 변호사

### 누리과정 무상교육·보육 확대 및 취학 전 3년간의 공통보육과정의 유아교육 편입

정부는 「유아교육법」을 개정(법 제24조 제1항)하고, 「영유아보육법」을 개정(법제29조 제1항)하여 3-5세 무상교육·보육을 신설한 후 2012년 5세 아 전면 실시를 하고, 이어서 2013년 3월 3-4세로 확대하였다. 과거 유아교육은 「유아교육법」 및 「교육기본법」상 학교 교육으로 지방교육자치단체의 고유사무에 속한다. 그러나 영유아보육은 복지사무에 관한 사항으로 보건복지부가 관장하고 지방자치단체가 지방사회복지 차원의 사회서비스로 담당하여 왔었다.

그러나 「유아교육법」 제24조 제1항을 전면 개정하여 “① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.(개정 2012.3.21.)”고 명시

하고, 이에 따라 법시행령 제29조 제1항을 전면 개정하여 “① 법 제24조 제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.(개정 2012.8.31., 2013.3.23.)”라고 정하였다. 그 중 2호로 “영유아 보육법에 따른 어린이집”을 신설하였다. 동 법률은 2013년 3월 1일자로 전면 시행되었는데, 이로써 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통의 교육·보육과정(누리과정)으로서 3-5세 영유아 무상보육 역시 「유아교육법」상의 유아교육에 편입되었다.

여기에 덧붙여 「영유아보육법」 시행령 제23조 제1항을 전면 개정하여 “누리과정 무상보육 실시에

보이지 않는 손 코린 고리아 엮음 | 유강은 옮김 | 480쪽 | 초판발행 2015년 8월 | 16,000원



### 16인의 노동자들이 들려주는 노동착취의 현실

**삼** 성, 애플, 갭, 리바이스, 리, 아베크롬비... 초국적 거대 기업의 브랜드 속에는 made in Bangladesh, made in Mexico, made in China 등 다양한 나라의 라벨이 있다. 그리고 그 라벨 뒤에는 글로벌 경제를 만들어내는 '보이지 않는 손', 바로 노동자들이 있다.

이 책의 주인공인 열여섯 노동자들의 삶의 현장엔 저임금, 비정규직 등 이미 익히 들어온 문제들 외에도 인권 유린이 난무한다. 자본과 정부의 결탁으로 벼랑 끝에 내몰린 사람들은 자신의 삶을 지키기 위해 자신의 목소리를 내려 애를 쓴다. 미국, 브라질, 멕시코, 방글라데시, 중국 등 전 세계 곳곳의 농업, 광업, 의류 산업, 전자 산업 등의 다양한 현장에서 땀 흘리며 일하는 사람들이 이 책을 통해 자신의 이야기를 전했다. 그리고 삼성반도체에서 일하다 현재 뇌종양과 싸우고 있는 한혜경 씨의 목소리도 담았다. 이들은 저마다 다른 곳에서, 다른 일을 하지만, 결국 같은 목소리를 낸다. "누구에게나 존엄성이 있습니다. 한 사람으로서, 한 노동자로서 갖는 존엄성 말이에요."

드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다.”는 규정을 신설하여 누리과정 보육의 재원을 교육재정에서 부담하도록 하여 2013년 3월 1일자로 전면 시행하였다. 이와 같은 법제도 변화로 3-5세를 대상으로 한 어린이집의 ‘누리과정’은 「교육기본법」상의 유아교육에 편입된 것은 분명하다.

### 지방교육재정 확대 없는 누리과정 무상교육(보육포함) 확대

#### 지방교육재정 현황

2012년 법률 개정에 따라 ‘3-5세 누리과정’이 무상 보육·교육으로 유아교육에 편입되었고, 따라서 재정적으로도 ‘교육재정’ 소관 사항으로 변경되었으며, 그 소요재정을 교육재정에서 새로이 전면 부담하게 되었는데도 교육재정의 70%이상을 담당하던 중앙정부의 보통교부금을 인상이나 지방자치단체의 법정 전입금을 인상 등의 추가 재원 조달을 위한 입법이 병행되어야 할 상황이었다. 정부는 2012년 2월 중기 지방교육재정 전망 발표 시, 향

후 내국세가 연평균 8.2% 수준으로 안정적인 증가를 하여 시·도 교육청에 교부되는 돈이 2015년 49조 3,954억 원에 이를 것으로 예측하면서 누리과정 전면 무상교육 편입 제도를 시행하면서도 기존의 지방교육재정교부금 재원인 내국세의 20.27% 비율과 교육세 세율을 인상하지 않았다.

그러나 정부의 예측과는 달리 3-5세 무상누리과정 교육편입이 전면 시행된 2013년부터 2015년 사이에 내국세의 증가율은 예측치보다 훨씬 낮고, 심지어 2015년에는 오히려 감소하였으며, 매년도 막대한 재정적자가 발생하게 되었다. 그 결과 2015년도 기준 4조 원 상당의 누리과정 사업비(국·공립유치원 및 국·공립 어린이집 인건비 별도)를 2012년 이전 재정을 기준으로 하여 신규 사업비로 볼 경우 그 이후에 보통교부금이 이를 감당하여 주지 못하고 있다. 오히려 실제 총 지출예산 대비 10조 원 이상의 적자가 발생하고 있으며, 이로 인하여 매년도 결손분을 지방교육채 발행으로 메꾸고 있는 형편임이 확인되고 있다(〈표 3-1〉, 〈표 3-2〉, 〈표 3-3〉 참조).

〈표 3-1〉 지방교육재정교부금 증가추이

(단위: 조 원)

구분	2012년		2013년		2014년		2015년	
	금액	전년대비 증감	금액	전년대비 증감	금액	전년대비 증감	금액	전년대비 증감
교육부 전망(A)	38.5	3.2	42.1	3.6	45.6	3.5	49.4	3.8
실제 교부금(B)	39.2	3.1	40.8	1.6	40.9	0.1	39.4	△1.5
차액(B-A)	0.7		△1.3		△4.7		△10	

※ 자료: “지방교육재정 위기 현황 및 대책”, 장휘국 교육감 ‘지방교육재정, 어떻게 살려낼 것인가?’, 국회 토론회 자료집(2015. 10. 18.)

〈표 3-2〉 시·도 교육청 연도별 지방채무 현황

(단위: 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
지출예산 총액(A) 및 전년비증감%	524,043	550,727 (5.1)	578,283 (5)	593,519 (2.23)
보통교부금(C) 및 전년비증감%	375,272 (3.1)	395,723 (5.45)	398,508 (0.7)	386,992 (-2.69)
C/A(%)	71.6	71.85	68.91	65.2
지방교육채	20,769	29,697	47,187	107,164
BTL 임대료	71,821	70,598	67,036	63,849
채무액 계(B)	92,590	100,295	114,223	171,013
비율(B/A)	17.7%	18.2%	19.8%	28.8%

※ 자료: “지방교육재정 위기 현황 및 대책”, 장휘국 교육감 ‘지방교육재정, 어떻게 살려낼 것인가?’, 국회 토론회 자료집(2015. 10. 18.)

〈표 3-3〉 누리과정 비용부담 현황

(단위: 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년(추계)
지원 단가 (사립유치원, 어린이집 기준)	월 20만 원	월 22만 원	월 22만 원	월 22만 원	월 22만 원
지방교육재정 교부금 (전년대비 증감)	16,041	26,492 (10,451)	34,166 (7,674)	39,732 (5,566)	40,056 (324)
복지부(국고) (전년대비 증감)	3,827	3,827	2,948 (△879)	0 (△2,948)	0
지자체(지방비) (전년대비 증감)	3,920	3,920	1,562 (△2,358)	0 (△1,562)	0
합계 (전년대비 증감)	23,788	34,239 (10,451)	38,676 (4,437)	39,732 (1,056)	40,056 (324)

※ 자료: “지방교육재정 위기 현황 및 대책”, 장휘국 교육감 ‘지방교육재정, 어떻게 살려낼 것인가?’, 국회 토론회 자료집(2015. 10. 18.)

### 지방교육재정 교부금 제도의 이해

우리나라는 지역 간의 재정능력 격차에 관계없이 유아 및 초·중등교육에 관하여는 보편적이고 평등한 교육을 실현하여 모든 국민의 교육받을 권리를 보장하고 교육의 균형 있는 발전을 위하여 「교육기본법」 및 「지방교육재정교부금법」을 제정 및 시행하고 있다.

그 구체적인 방법으로 정부가 내국세의 일정비율을 할당하여 교부금 재원을 조성하고 각 지방교육자치단체의 재정수요액과 수입액(여기에는 자치단체의 법정 전입금이 포함됨)의 차액을 보통교부금으로 교부하도록 법률에 명시함과 아울러 지방자치단체의 세수의 일정 비율을 법정 전입금으로 정하여 지방교육재정을 보충하여 지방교육재정을

운용하고 있다.<sup>1)</sup> 다시 말해 지방자치단체의 법정 전입금, 그리고 자체수입을 공제한 전액을 원칙적으로 중앙 정부가 교부금으로 교부하여 자치교육이 운용되는 구조인 것이다.

### 교육부의 기준재정수요액 및 현행 교부금율의 비현실성

정부에서 공개한 자료의 부족으로 전국 시·도 교육감협의회에서 발표된 자료를 기초로 살펴보면,

〈표 3-4〉 2015년도 교육부 기준재정 수요산정 내역<sup>2)</sup>

(단위: 억 원)				
수요산정 측정항목(대분류)	수요산정 측정항목(소분류)	구분	수요산정액	항목별 구성비
수요산정(경직+가용) 총액			532,526	
1. 교직원인건비	가. 교직원인건비	경직	326,315	67.4%
	나. 공무원 및 사무직원외의 직원	경직	11,887	2.5%
2. 학교교육과정 운영비	가. 학교경비	경직	46,408	9.6%
	나. 학급경비	경직	9,367	1.9%
	다. 학생경비	경직	14,384	3.0%
	라. 교육과정운영비	경직	3,411	0.7%
3. 교육행정비	가. 기관운영비	경직	7,774	1.6%
4. 교육복지지원	나. 계층간균형교육비	경직	9,981	2.1%
5. 학교시설비	나. 공립학교 신설·이전·증설비	경직	114	0.0%
	다. 교과교실시설비	경직	81	0.0%
	차. (지방채)토지매입및건축비	경직	19,751	4.1%
	카. (지방채)통폐합 신설이전개축증설대수선비	경직	2,335	0.5%
6. 유아교육비	가. 유아교육비	경직	18,523	3.8%
	나. 유치원교원 인건비 보조	경직	2,067	0.4%
	라. 공립유치원 신설·증설비	경직	-11	0.0%
	마. (지방채)공립유치원 신설증설비	경직	3,803	0.8%
8. 재경결합보전	가. 지방교육채상환	경직	1,613	0.3%
	나. 민자사업지급금	경직	6,064	1.3%
경직성 항목 소계 (90.9%)			483,867	100%
2. 학교교육과정 운영비	마. 교과교실운영비	가용	805	1.7%
	바. 산업수요 맞춤형고 운영비	가용	270	0.6%
	사. 기숙형고의 기숙사 운영비	가용	524	1.1%
	아. 통폐합학교의 기숙사 운영비	가용	60	0.1%
	자. 학교상담실운영비	가용	121	0.2%
4. 교육복지지원	가. 지역간균형교육비	가용	3,000	6.2%
5. 학교시설비	자. (지방채)교육환경개선비	가용	14,219	29.2%
6. 유아교육비	나. 어린이집 보육료	가용	20,328	41.8%
	다. 유치원 교육역량 지원비	가용	1,351	2.8%
7. 방과후학교	가. 방과후학교 사업지원	가용	1,896	3.9%

우리나라의 유아·초·중등교육의 재정은 파탄 상황임을 확인할 수 있다.

〈표 3-4〉에서 알 수 있듯이, 2015년도를 기준으로 볼 경우 교육부는 기준재정수요액 총액을 53조 2,526억 원<sup>3)</sup>으로 산정하고 있는데, 이는 〈표 3-2〉에서의 각 시·도 교육청의 지출예산 총액 59조 3,519억 원보다 (-)6조 993억 원이 부족하고, 이는 지출총예산 대비 89.7%에 불과하다. 기준재정수요액을 실제 지출예산에 대비하여 10% 이상 과소 책정하고 있는 것이다.<sup>4)</sup> 이와 같은 중앙 정부의 임의적인 기준재정수요액 과소 산출로 인한 당연한 결과로 실제 교부금 역시 지출 총 예산에 비하여 턱없이 부족한 결과를 초래하여 2013년부터 2015년까지 지방교육재정의 파탄의 주요한 원인을 제공하고 있다.

### 교부금 재원비율의 비현실성

그나마도 실제 교부금은 2015년도를 기준으로 할 때, 38조 6,992억 원(〈표 3-2〉 참고)으로 지출 총 예산의 65.2%, 기준재정수요액 대비 73.99%에 불과하다. 이와 같이 턱없이 부족한 정부 교부금 때문에 각 시·도 교육청은 누리과정 시행 이후 매년 막대한 지방교육채를 발행하여 적자를 메꾸고 있다.

2015년도만 하더라도 정부 교부금 39.4조 원에 법정 지방자치단체 전입금 10.8조 원, 국고 보조 0.6조 원, 자체수입 1.3조 원, 세계 잉여금 1.3조 원을 합한 14조 원이 되며, 총 지출예산 59조 3,519억 원과의 차액과 2013년도 교부금 정산 차액 환급금 -3.6조 원을 합산하여 무려 10조

7,164억 원의 지방교육채를 발행하였다. 그 결과 지방교육자치단체들은 현재 총 17조 1,013억 원의 채무를 부담하고 있고, 지출예산 대비 채무비율이 28.8%에 달하는 상황이 되었다. 별도의 독자적인 재정수입원이 없는 시·도 교육청은 중앙 정부로부터 현실에 맞는 교부금액이 교부되지 않으면 사실상 파산 상태나 다름없는 것이다.

또한 〈표 3-4〉에서 전체의 90.9%에 해당하는 경직성 예산 항목과 누리과정 어린이집 사업비에 해당하는 것으로서 가용성 예산으로 분류되고 있는 6항의 유아교육비 항목 21,679억 원(전체의 4.85%상당)을 합하면<sup>5)</sup> 주요 기준재정수요액에서 경직성 예산이 차지하는 비중은 95.75%에 이른다. 따라서 현재의 교부금과 지자체 법정전입금만으로는 경직성 예산 지출에도 모자라는 것이 현실임을 알 수 있다.

이와 같은 지방교육재정 부족의 근본적인 원인은 지방교육재정에 신설, 전가된 연간 약 5조 원가량의 3-5세 누리과정 사업비 및 인건비 예산 증가분 등 제도 변화로 인한 추가 재정 소요를 현행 내국세 대비 20.27%를 재원으로 하는 교부금 조성률로 감당할 수 없다는 점에 있으며, 나아가서는 증가하는 지방교육재정 소요 역시 기존의 교부금조성률로는 감당하기 어렵다는 데 있다.

### 법적 문제점

#### 재정의 책임 소재

보호자들의 경제적 능력, 지방자치단체의 재정능력의 정도와 관계없이 우리 사회의 교육을 받을 수

있는 3세 이상부터 고등학교 학생에 이르기까지 대한민국의 유아·아동들이 보편적이고도 평등하게 헌법상의 교육받을 권리를 보장하기 위하여 제도적으로는 「교육기본법」과 관련법, 그리고 「유아교육법」이 제정되어 있고, 재원조달 등 재정에 관하여는 「지방교육재정교부금법」이 제정되어 있다.

특히 「지방교육재정교부금법」에 의하면, 3-5세 유아보육·교육 관련 누리과정을 포함한 유아·초·중등교육과 관련한 재정은 재정수요액에서 지방자치단체로부터의 일반회계 전입금 등 수입금을 공제한 잔액을 국가가 교부금으로 교부하도록 규정하고 있고, 법 9조에 따라 국가 예산에 교부금을 계상할 것을 법적으로 강제하고 있다. 따라서 지방교육재정은 기본적으로 국가 책임으로 명시하고 있는 것이다.

### 누리과정 사업 예산의 성격

정부는 2015년 10월 6일자(시행 2015.12.4.)로 「지방재정법」 시행령 제39조<sup>6)</sup> 제4호 “4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조 제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비”를 신설하였는데 모법인 법 제33조 제3항은 중기지방재정계획에 포함되어야 할 사항을 2014년 5월 28일자로 신설한 조항에 불과하다. 즉, 위 규정은 지방재정의 건전성을 도모하고자 하는 취지로 중기지방재정계획에 의무지출의 증가율 및 산출내역을 계획에 포함하라는 취지이며, 법시행령에 누리과정 예산을 의무지출예산의 하나로 명시한 것일 뿐이다.

다만, 「유아교육법」 및 「영유아보육법」에 누리과정은 무상으로 한다고 명시하고 있으므로 해석론상으로는 누리과정 무상교육·보육은 국가와 지방자치단체가 법률상 공통적으로 책임을 부담하고 있는 의무지출예산으로 해석될 수 있을 것으로 판단된다. 그런데 누리과정 무상교육·보육이 「유아교육법」상의 유아교육제도에 편입된 관계로 이는 곧 지방자치단체의 법정 전입금과 정부의 보통교부금에 의하여 조성되는 각 시·도 교육청 예산에서 의무지출예산 항목으로 편성되게 되는 것이다.

### 누리과정 사태의 해결방안

#### 예산 부족의 원인 및 해결방안

우리나라의 경우 지방교육자치제도를 시행하고 있으나 독립된 재원을 갖고 있지 않은 관계로 재정의 재원은 기본적으로 지방교육재정교부금에 의존하고 부수적으로 지방자치단체가 책정하여 제공해주는 전입금 수입을 보조적인 수입으로 하고 있다. 그런데 위에서 살펴 본 바와 같이 정부가 각 시·도 교육청에게 교부한 금액은 실제 예산지출액에서 지자체 법정전입금 및 기타수입금을 공제한 차액을 기준으로 할 때 최소한 수 조 원에서 10조 원을 상회하는 정도로 크게 부족한 것이 현실이다.

지방교육자치단체 입장에서 재정절감의 노력이 수반되어야 하는 것은 별론으로 하고, 재정부족의 근본적인 원인은 중앙정부의 책임으로 귀결될 수밖에 없다. 위에서 살펴 본 바와 같이 2011년 만

5세 무상교육·보육을 지방교육재정교부금에서 부담하는 입법을 하여 2012년부터 시행하였고, 당시 지방교육재정교부금의 인상 없이 단지 내국세 규모가 연 평균 3조 원, 8.2% 증가를 전제로 재원을 충당한다고 하였다. 그러나 누리과정 무상교육·보육 소요 추가재정에 대응하는 지방교육재정교부금을 인상조치를 수반하지 않고 입법을 한 것에 근본적인 원인이 있으며, 여기에 기준재정수요액의 과소 산출 등이 재정과탄을 가중하고 있는 것이라고 할 수 있다.

더욱이 「영유아보육법」 제34조 제3항에서 “제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.”고 규정하고 있는데 이에 따른 시행령 제23조 제1항에서 누리과정 무상보육은 국가가 “지방교육재정교부금법”상의 “보통교부금”으로 부담한다고 명시하고 있다. 이는 재정부담의 국가책임을 분명히 한 것이다. 따라서 이는 명백한 교부금을 인상 요인이 발생한 것인데도 이를 인상하지 아니하여 결국 각 교육자치단체가 교부받은 보통교부금으로는 기존의 가용성 예산은 물론, 나아가 경직성 예산마저 충당할 수 없는 상황에 이른 것이다. 이는 국가의 지방교육재정에서 지자체 전입금 및 기타수입금을 공제한 차액에 대한 교부금 지급 책임을 실제 조성된 교부금이 부족하자 실제 소요액수에 미달한 금액을 교부함으로써 발생하는 문제이며, 이는 지방교육자치단체의 ‘디폴트’ 상황이 아니라 중앙 정부의 ‘디폴트’ 상황임이 분명하다.

결국 근본적인 해결책은 지금이라도 신속하게 「지

방교육재정교부금법」 제3조 제2항 제2호의 규정을 개정하여 현재의 내국세 대비 20.27%의 비율을 대폭 현실화하는 것만이 현재의 파행적인 지방교육재정 과탄의 문제를 해결하는 방안이라고 할 수 있다. 그 인상폭은 다른 국가재정 소요와의 관계를 고려하더라도 적어도 누리과정 소요 재정이 교육재정으로 전가되어 교육재정이 추가적으로 감당하게 된 부분이 해소될 수 있는 수준이어야 할 것이다.


그럼에도 정부는 누리과정 전면 시행 이후 교부금 재원비율 인상 등 새로운 제도 시행에 상응하는 추가 교부금 교부에 관한 입법조치 의무를 저버린 입법 부작위로 일관하면서 재정부족의 책임을 회피하는데 급급한 것으로 보인다. 결론적으로 정부의 제도 신설에 상응하는 재정적 입법조치 불이행으로 인하여 지방교육자치단체는 자치권을 침해당하고 있는 것이 현실이다. 이는 중앙정부의 지방교육자치단체에 대한 위법한 공권력 행사라고 해석될 수 있으며, 권한쟁의심판청구의 대상이 될 수 있다. 또한 교부금 부족으로 인하여 지방교육재정에 발생한 부채 역시 대부분이 교부금 부족 문제로 발생한 것이기에, 그 채무이행 책임에 관한 국가와 지방교육자치단체 간의 채무 이행 관련 분쟁 발생의 여지도 있다.

#### 무엇을 우선할 것인가

현재의 교육재정의 위기는 누리과정과 관련하여 ‘사회복지분야인 무상보육을 왜 지방교육이 부담하여야 하느냐’, ‘누리과정에 관한 재정수요액을 정부가 부담하였느냐, 아니냐’라는 지엽적인 차원

의 문제가 아니다. 근본적으로 우리나라 헌법상의 교육받을 권리와 인간다운 생활을 할 권리를 중심으로 「교육기본법」상 유아교육에 편입된 누리과정 무상교육·보육사업이 법률상 의무지출예산의 성격을 갖게 된 관계로 정부가 부담하여야 할 교부금은 지급하지 않은 상태에서 지방교육재정에 그 책임이 전가되고 있다는 점에 있다.

그 결과 누리과정 유아교육·보육 역시 재정 위기로 중단될 위험이 반복되어 영유아 부모들 및 유아들의 교육·보육 받을 권리를 침해받고 있는 상황이고, 한편으로 학교 교육 현장에서는 초·중등학교 어린이들의 학교 교육의 질을 유지 및 개선하기 위한 사업비 집행에 심각한 위험이 발생하고 있어서 학생들의 학습권마저 침해되고 있는 상황인 것이다.

우리 사회가 직면한 저출산·고령화 위기, 우리나라의 장기적인 지속가능성을 담보하기 위한 가장 확실한 투자가 바로 자라나는 유아, 아동들에 대한 교육투자라는 점에 정부나 우리 사회 구성원 누구도 이견은 없을 것이다. 유아 및 초·중등교육 현장의 붕괴를 막기 위한 골든타임은 이제 얼마 남아 있지 않은 것으로 보인다. 더 이상의 불필요한 소모적인 논쟁이나 정쟁을 중단하고, 정부가 초래한 지방교육재정의 위기를 정부가 교부금조성비율 대폭 인상을 통해 입법적으로 해소하기를 촉구한다. 

1) 제3조(교부금의 종류와 재원)

- ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 이를 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.
  - ② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.
    1. 삭제 <2004.12.30.>
    2. 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액
    3. 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액
  - ③ 보통교부금의 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.
- 제5조(보통교부금의 교부)
- ① 교육부장관은 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다.
  - ② 교육부장관은 제1항의 규정에 의하여 보통교부금을 교부하고자 하는 때에는 당해 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 교육행정기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 보통교부금의 산정기준, 자치단체별 내역 및 관련 자료를 작성하여 이를 각 시·도의 교육행정기관의 장에게 송부하여야 한다.
  - 2) 동 표상의 항목은 지방교육재정교부금법 시행령 제4조 제1항 별표1의 '기준재정수요액의 추정항목·추정단위 및 산정기준' 표를 기초로 일부 불필요한 항목을 제외하고 재작성한 것으로 보임. 따라서 정확한 기준재정수요액 산정내역은 교육부의 자료를 분석하여야 하는 한계를 가짐
  - 3) 정확한 금액은 교육부의 공식자료를 확인하여야 하고 인용된 숫자는 국회 토론회 자료라는 한계를 가짐
  - 4) 대표적인 예로 누리과정을 유아교육에 편입하고서도 지방교육재정교부금법 시행령 제4조 제1항 별표1 기준재정수요액의 산정기준표 제6항 나 목에는 2014. 12. 31. 현재 국공립 어린이집 종사자 28,997명의 인건비가 기준재정수요액 책정 대상에서 제외되고 있는 것으로 보이는데 동 금액의 소요액만 하여도 1인당 연간 2,400만원을 기준으로 하여도 연간 7,000억 원 상당의 재정수요액이 누락되었음을 알 수 있다. 또한, 연간 7조 원을 전후한 막대한 BTL 임대료 부채 역시 교부금 산정 항목 중 기준재정수요액 5번 학교시설비 항목에서 공립학교 신설·이전·증설비 중 상당액을 BTL 사업으로 과거 책정한 결과였고, 이것 역시 원래는 교부금으로 교부되어야 할 항목이라는 점 등에서 BTL부채 및 원금 역시 교부금 대상인 기준재정수요액으로 계상될 필요가 있다.
  - 5) 누리과정 사업비는 법률개정에 따라 의무지출예산으로 편성되었음은 위에서 본 바와 같음
  - 6) 제39조(의무지출의 범위) 법 제33조제3항제6호에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. <개정 2015. 10. 6.>
    1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금
    2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비(국고보조금 및 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함한다)
    3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출
    4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비
    5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비