
저자 (Authors)	구균철
출처 (Source)	월간 공공정책 175, 2020.5, 53-55(3 pages)
발행처 (Publisher)	한국자치학회
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE09343978
APA Style	구균철 (2020). [정책제안] 정부 간 교육재정관계의 국제동향과 시사점. 월간 공공정책, 175, 53-55
이용정보 (Accessed)	영남대학교 165.229.54.*** 2020/08/24 10:39 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

정부 간 교육재정관계의 국제동향과 시사점

교육재원을 어떻게 마련해야 하는가

대부분의 OECD 회원국에서 지방정부가 공급하는 대표적 지방공공재가 무엇인지를 꼽아보라면 유·초·중등교육을 가장 먼저 꼽을 것이다. 지방자치가 잘 정착된 나라일수록 수준 높은 공교육서비스가 지방정부의 주된 책무로 인식되는 것이다. 지방정부가 이러한 공교육서비스를 효율적이고 책임성 있게 공급하려면 교육재원의 조달과 운용을 그에 맞게 설계해야 한다. 특히 우리나라의 경우 일반지방재정과 지방교육재정이 분리돼 운영되고 있어 재정 운용 측면에서의 제약이 그 어느 국가에서보다 크다.

유·초·중등교육을 담당하고 있는 교육청의 지방교육재정 운용 책임성과 주민의 공교육서비스 비용 부담 인식을 제고시키기 위해서는 “교육재원을 어떤 식으로 마련해야 하는가”라는 문제를 심도 있게 다뤄야 하는 이유도 여기에 있다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 OECD 주요 국가를 대상으로 최근 정부 간 교육재정관계의 특징과 추세를 살펴 보면서 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

OECD 회원국에서의 교육재정관계 현황과 특성

OECD 국가들을 대상으로 한 2003~2016년의 자료를 바탕으로 정부 간 교육재정관계의 주요 특성을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정에서 지방정부의 지출 권한이 높은 국가일수록 자체재원의 비중이 높아 세입분권도 높은 경향을 보인다. 그런데 우리나라를 포함해 슬로바키아, 멕시코, 리투아니아, 폴란드에서는 지출권한이 높음에도 불구하고 세입분권 수준이 상대적으로 낮다는 특징을 보이고 있다.

둘째, 일반재정의 세입분권 수준과 교육재정의 세입분권 수준은 높은 상관성을 나타내고 있다. 다시 말해 일반재정에



지방자치가 잘 정착된 나라일수록
수준 높은 공교육서비스가
지방정부의 주된 책무로 인식돼



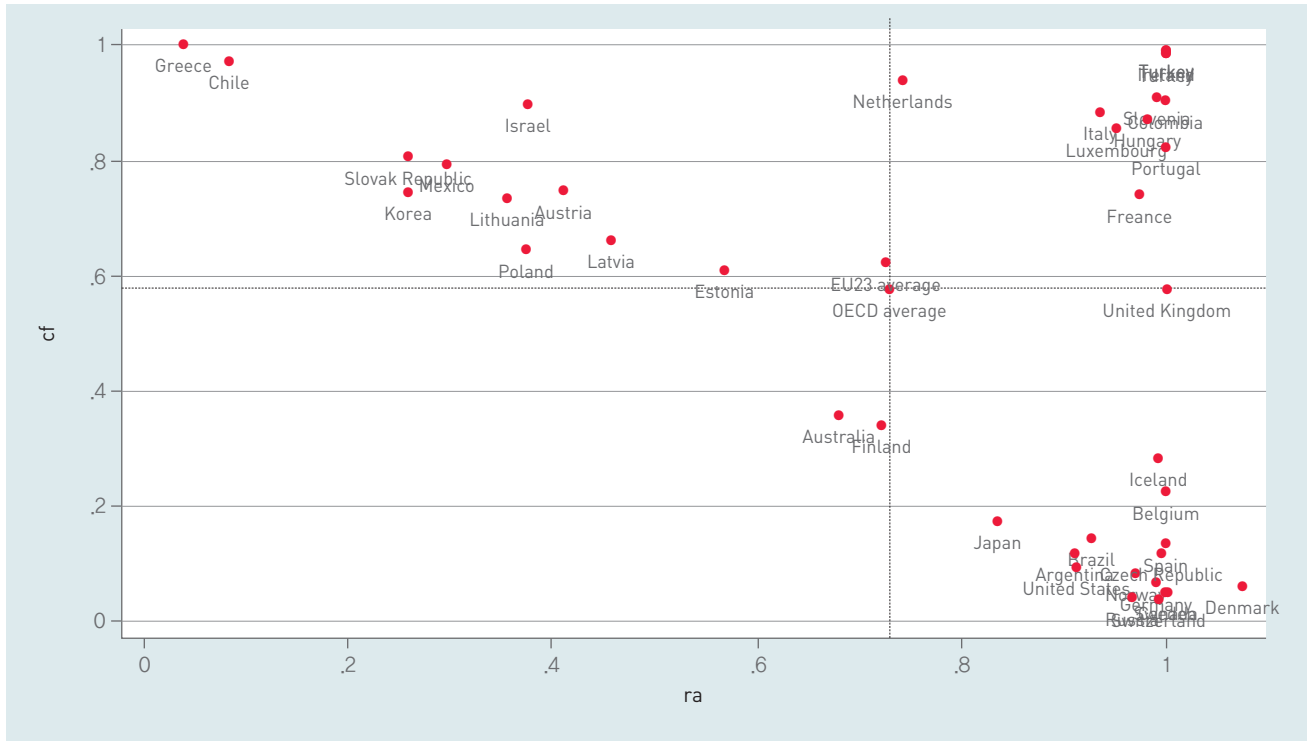
서의 세입분권이 높은 국가일수록 교육재정에서도 세입분권 수준이 높게 나타난다.

셋째, 일반지방재정에서의 세출분권 수준이 높은 국가일수록 교육재정에서도 세출분권 수준이 높은 경향이 있다.

끝으로, 정부 간 교육재정관계는 전체적으로 일정 수준에 수렴하고 있다. 교육재정 조달 측면에서 중앙정부에 의존하는 정도가 상대적으로 높은 국가에서는 지방정부의 역할을 높이는 방향으로 변했고, 반대로 의존도가 낮은 국가에서는 중앙정부의 이전재원의 비중이 높아지는 방향으로 이동했다. 하지만 우리나라는 지난 십여 년간 큰 변화가 없어 이러한 세계적 수렴 현상과 동떨어져 있다.

한편 중앙정부가 지방교육재정에서 차지하는 자원 조달 비중으로 나타난 교육의 국가공공재성과 교육재정자립도로 표현된 교육재정분권을 기준으로 OECD 38개국들을 구분 지을 수 있다. 2003년~2016년에 걸쳐 가로축의 교육재정자립도와 세로축의 중앙정부 교육재원 조달 비중으로 이뤄진 산포도로써 OECD 평균을 살펴보면 교육재정자립도가 0.73~0.86의 범위에서 분포했고(평균은 0.77), 중앙정부 재원 조달 비중은 0.42~0.58의 범위(평균은 0.51)를 나타낸다. <그림1>은 2016년 OECD평균점을 기준으로 사분면을 나누어 다음과 같이 네 가지 유형으로 비교 대상 국가들을

〈그림1〉 교육재정자립도(ra)와 중앙정부재원부담(cf)을 기준으로 구분된 교육재정관계(2016년)



분류하고 있다.

첫 번째 그룹은 “지역공공재의 자립공급형”으로 초·중등 교육서비스를 지역공공재로서 인식하고 지방정부가 지방교육재원의 조달과 집행을 모두 책임지는 유형으로 이 그룹의 주된 특징은 낮은 중앙정부 재원 조달책임과 높은 지방재정 자립도이다. 점선을 기준으로 우측 하단에 속한 국가들로서 2016년 현재 일본, 벨기에, 스페인, 미국, 덴마크, 스위스 등이 이 유형에 속한다.

두 번째 그룹은 “국가공공재의 자립보완형”으로서 초·중등교육서비스의 국가공공재성을 보다 강조해 중앙정부의 재원 조달과 재원집행이 모두 강화된 형태를 말한다. 중앙정부가 정부 간 교육재정관계에서 중추적인 역할을 담당하고 있는 하지만 지방정부도 자체재원을 바탕으로 중앙정부의 교육투자를 보완해주는 역할을 수행하고 있다. 다시 말해 중앙정부가 지방교육재정의 상당부분을 조달하고 집행하지만

지방정부도 동시에 자체수입으로 필요한 재원을 마련해 교육 지출을 충당하는 형태로서 이러한 특성은 교육재정자립도를 높여주는 요인이 된다. OECD 평균을 나타내는 점선을 기준으로 우측 상단에 속한 국가들로서 2016년 현재 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 아일랜드, 헝가리, 룩셈부르크 등이 이 유형에 속한다.

세 번째 유형은 “국가공공재의 의존공급형”으로 교육서비스를 국가공공재로서 인식해 중앙정부가 교육재원 조달에 주된 역할을 하긴 하지만 재원 집행은 지방으로 분권화된 유형이다. 지방교육재정에서 중앙정부가 부담하는 비중이 높은 반면에 교육재정자립도가 낮아 지방정부가 중앙정부의 재원에 의존해서 국가공공재로 인식한 초·중등교육서비스를 공급하는 것이 특징이다. 우리나라를 포함해 그리스, 칠레, 폴란드, 멕시코, 슬로바키아 등이 이 유형에 속한다.

마지막으로 “핀란드형”은 중앙정부와 지방정부가 대략

4:6의 비율로 재원을 조달하는 가운데 중앙정부와 지방정부가 모두 자체수입으로 대부분의 교육 지출을 충당하는 유형을 일컫는다. 결과적으로 세출 측면에서 이전재원과 자체재원의 비율도 4:6이 유지되는 유형이며 전통적으로 핀란드가 이에 속하고 호주가 2006년에 이 유형으로 합류했다.

여기서 주목할 내용은 2003년 이후 정부 간 교육재정관계의 변화가 커서 다른 유형으로 옮겨간 국가가 다수 존재한다는 점이다. 2003년과 2016년을 비교해보면 아일랜드, 네덜란드, 헝가리는 교육재정자립도가 높아지면서 우리나라가 속해 있는 국가공공재의 의존공급형에서 국가공공재의 자립보완형으로 크게 이동했고, 호주는 지역공공재의 자립공급형에서 핀란드형으로 이동했으며, 특이하게 폴란드만이 국가공공재의 의존공급형으로 교육재정관계를 크게 변화시켰다.

정부 간 교육재정관계의 평가

정부 간 재정관계의 평가기준인 형평성과 효율성을 통해 각각의 그룹을 평가해볼 수 있다. 우리나라가 속한 국가공공재의 의존공급형의 경우에 형평성은 높으나 효율성이 낮을 개연성이 크다고 평가할 수 있다. 정부 간 교육재정관계에서 중앙정부가 더 큰 재정적 역할을 담당하므로 지방정부가 일부 지역을 대상으로 재원을 조달했을 때보다 응능원칙에서의 수직적 형평성은 높은 동시에 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있으므로 지역 주민에 대한 반응성과 책임성이 낮아져 결과적으로 기술적 효율성이 낮다는 의미이다.

이와 유사한 논리에 따라 지역공공재의 자립공급형은 효율성이 높은 대신 형평성 수준은 상대적으로 낮다고 평가된다. 국가공공재의 자립보완형은 효율성과 형평성을 모두 추구하는 유형이라고 판단할 수 있고, 핀란드형은 상대적으로 중간수준의 효율성과 형평성을 나타내는 유형으로 볼 수 있다.

중앙정부의 역할과 형평성에 대한 가치는 국가마다 다를 수 있기 때문에 바람직한 정부 간 교육재정관계란 초·중등교

육의 국가공공재성에 대한 국민적 합의 위에 지방정부의 효율성을 강화하는 방향으로 교육재정분권이 확보된 상태로 정의할 수 있을 것이다. 우리나라가 속한 “국가공공재의 의존공급형”은 중앙정부가 지방교육재원의 대부분을 조달하고 배분함으로써 지역 간의 교육격차를 줄인다는 의미에서 형평성이 높을 것으로 기대된다. 하지만 이와 동시에 독립적인 기구인 교육행정기관(지방교육청)이 대부분의 지방교육재정을 지출해 교육재정자립도가 낮기 때문에 효율성 측면에서 상대적으로 취약한 구조를 보인다고 평가할 수 있을 것이다.

지방교육재정에 대한 지자체 역할 강화해야

결론적으로 교육의 국가공공재성 수준에 대한 국민적 합의를 바탕으로 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 역할을 강화함으로써 지방교육재정 운용의 책임성과 효율성을 제고해야 한다. 현재 국제적으로 낮은 수준에 머물러 있는 교육재정자립도를 끌어올리고, 중앙정부의 이전재원에 대한 과도한 의존을 벗어나 공교육서비스의 질적 향상을 추구하기 위해선 지방교육재정과 일반지방재정의 연계 강화를 통해 지방자치단체의 적극적인 지원과 협력을 이끌어내야 할 것이다. ㉔

※ 본고는 구균철(2016) “정부간 교육재정관계의 국제적 추세와 시사점”의 일부 내용을 최신 자료를 토대로 수정·보완해 작성했음을 밝혀둔다.



구균철

미주리대학교 경제학 박사이다. 한국지방세연구원 연구위원으로 근무했고, 경기대학교 경제학부 조교수이다. 대한민국시도지사협의회 자문위원, 대통령직속 자치분권위원회 정책자문위원으로 활동하고 있다.