

교육재정의 효율성 개선방안

Improving the Fiscal Efficiency of Education

김재훈*

[국문요약]

고령화와 인구감소로 인하여 복지지출이 급격하게 증가하는 반면, 경제규모가 커짐에 따라 저성장기조가 뉴 노멀이 된 요즘에 재정의 효율적 배분은 재정운용에 있어서 최우선 과제가 될 수밖에 없다. 이 연구는 국가 교육재정의 효율적 배분을 위하여 지방교육재정교부금의 결정 방식을 현재와 같은 내국세 연동식에서 학생 규모, 시설 규모 등 교육재정 수요 연동형으로 변경하는 안, 교육지원특별회계를 신설하여 지방교육재정교부금 재원의 일부를 구성하고 있는 국세인 교육세를 재원으로 고등교육을 지원하는 안을 제안하였다. 지방자치단체 교육재정의 효율적 배분을 위하여 시도와 교육청의 구조적 통합에 따른 재정 통합, 시도와 교육청의 예산편성 일원화, 시도의 법정전출금 가운데 시도세 전출금의 비율 인하 등의 대안을 제시하였다. 그리고, 이 대안을 실현하기 위해서는 대통령 차원의 강력한 리더십 발휘가 반드시 필요하다는 점을 강조하였다.

핵심주제어: 교육재정, 지방교육재정교부금, 교육지원특별회계

I. 서론

현재 우리나라가 직면한 가장 큰 사회경제적 문제는 인구구조의 변화, 즉 저출산 및 고령화이다. 이는 우리 사회 전반에 걸쳐서 수많은 문제들을 야기하는데, 교육재정의 배분에 있어서도 초중등교육에 대한 과도한 자원 투입의 문제를 초래하고 있다. 국가재정 배분에 있어서 지방교육재정교부금법 등이 초중등교육의 재원이 되는 지방교육재정교부금을 내국세와 일부 국세세목의 일정비율로 규정하고 있기 때문이다. 그 결과, 초중등교육의 대상이 되는 학령인구는 매년 급격하게 줄고 있는 반면, 초중등교육의 재원이 되는 지방교육재정교부금 등은 성장을 거듭하는 문제를 초래하는 것이다. 재원이 한정되어 있다는 점을 고려할 때, 초중등교육에 대한 과도한 투입은 교육재정 내의 고등교육에 투자를 제한하는 결과를 초래했고, 그 결과, 고등교육에 대한 투자는 국가 간 비교에

* 서울과학기술대학교 교수, E-mail: jhkim@seoultech.ac.kr

서도 매우 저조한 실적을 보이고 있다는 점에서 교육재정 전반에 대한 배분적 효율성 달성에 걸림돌로 작용하고 있다.

이러한 국가 전체 차원의 교육재정 배분과 함께 지방 차원의 교육재정 배분 측면에서도 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 우리나라 지방자치법은 지방자치단체의 행정기능 가운데 초중등교육은 별도의 기관을 통해서 수행하도록 하도록 하였고, 지방교육자치법은 이를 지방교육청이 담당하도록 규정하였다. 동일한 관할권에 시도와 시도 교육청이 교육에 대한 재원 조달 및 집행을 담당하다 보니, 두 기관의 협력이 지방교육재정의 효율성 확보에 매우 중요한 요소로 작용하게 되었다. 이러한 점을 고려하여 지방교육재정교부금법은 교육감이 세출예산의 편성이나 감액 시 시도지사과 협의하도록 규정하고 있다. 그러나, 실제로는 시도지사과 시도 교육감은 서로 정치적 경쟁관계에 있는 경우가 많다 보니, 협력이 거의 잘 이루어지지 않는다.

이러한 맥락에서 이 연구는 교육재정의 문제를 국가의 교육재정 배분 문제와 지방재정 내에서의 교육재정 배분 문제로 구분하여 양자를 모두 살펴보기로 한다. 전자는 학령기 인구의 급격한 감소에도 불구하고 현행의 내국세와 국세의 일부 세목의 일정비율로 연동되어 있는 지방교육재정교부금제도로 인하여 지방교육, 즉 초중등교육에 과도한 재원이 투입되고 있으며, 이는 대학재정에 과소 투입되는 현실을 비추어 볼 때, 적절한 자원배분이라고 볼 수 없다는 점에 주목한다. 후자는 같은 맥락에서 복지재정수요를 담당하는 시도의 재원이 부족한 상황에서 시도 보통세의 3.6%~10%, 지방교육세, 비법정전출금 및 교육경비보조금이 교육청으로 이전되는 것은 적절한 배분이라고 보기 어렵고, 시도지사과 교육감의 정치적 이해관계가 중복관할권의 문제를 더욱 악화시킨다는 점에 주목한다.

고령화로 인하여 복지재정이 폭발적으로 증가하는 반면 잠재경제성장률의 저하로 인하여 세수의 급격한 증가는 기대하기 어려운 재정상황에서, 이 두 가지는 특히 더욱 더 심각한 문제점으로 인식될 수밖에 없다. 사실 이러한 문제들은 어제 오늘의 이야기는 아니다. 고령화는 이미 20여 년 전에 확실한 미래로 우울한 전망이 이어졌고, 3% 대 이하의 저성장은 이미 10여 년 전에 시작되었음에도 이러한 문제들은 여전히 계속되어 온 것은 교육재정의 배분에 있어서 경제적 논리보다는 정치적 논리가 우세해왔기 때문이다. 이처럼 해결이 쉽지 않은 문제임에도 불구하고 이 연구에서는 이 문제 해결을 위한 대안을 제시하고자 한다. 이미 많은 대안들이 나와 있지만, 국가 차원과 지방 차원의 대안이 서로 연계되어서 제시된 연구는 찾아보기 어렵다는 점에 이 연구의 의의를 둘 수 있다.

II. 국가 교육재정 배분의 현황 및 문제점

1. 현황

우리나라 재정에서 교육분야가 차지하는 비중은 2022년 현재 예산 기준으로 13.7%로서 전체 재정지출의 1/3을 넘는 보건·복지·고용분야와 지방자치단체로 교부되는 일반·지방행정분야를 제외하면 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 고령화로 인하여 보건 및 복지 관련 정책이 점차 강화되던 최근 10년 동안 여타 분야 지출은 대부분 연평균 증가율이 전체 재정지출 증가율보다 낮은 모습을 보여 왔으나, 교육분야 재정지출은 12개 지출분야 가운데 세 번째로 규모가 크에도 불구하고 평균 증가율인 9.1%를 상회하는 10.0%의 증가율을 보여 왔다. 이는 교육분야에 대한 재정투자가 복지 강화로 인한 긴축 지향적 재정관리에 별다른 영향을 받지 않았다는 점을 보여주고 있다.

<표 1> 분야별 재정지출 추이

(단위: 조원)

분야	2010	2015	2020	2021	2022	구성비 (2022)	연평균증가율 (2010-2022)
보건·복지·고용	81.2	115.7	180.5	199.7	217.7	35.3%	14.0%
일반·지방행정	48.7	58	79	84.7	98.1	15.9%	8.5%
교육	38.3	52.9	72.6	71.2	84.2	13.7%	10.0%
국방	29.6	37.5	50.2	52.8	54.6	8.9%	7.0%
산업·중소·에너지	25.1	24.8	23.7	28.6	31.3	5.1%	2.1%
R&D	17.3	19.3	24.2	27.4	29.8	4.8%	6.0%
SOC	15.1	18.9	23.2	26.5	28	4.5%	7.1%
기타*	39.2	50.7	64.8	69.8	73	11.8%	7.2%
합계	294.5	377.8	518.2	560.7	616.7	100.0%	9.1%

* 농림·수산·식품, 공공질서·안전, 환경, 문화·체육·관광, 외교·통일 등을 포함함

교육재정의 경우, 크게 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육 그리고 교육일반으로 구분되어 재정지출이 이루어지고 있다. 이 가운데 유아 및 초·중등교육은 70조원이 넘는 가장 큰 예산을 사용하고 있고, 전체 교육지출의 84.3%를 구성하고 있다. 여기에는 전체 교육비 지출의 77.5%를 차지하는 지방교육재정교부금으로부터의 고정적인 세입이 65조원을 상회한다는 특징이 있다. 다음으로 높은 비중을 차지하는 고등교육은 11조9천억원으로 전체의 14.2%를 구성하고 있으며, 유아 및 초·중등교육 예산의 1/6에 불과한 규모를 가지고 있다. 최근 2018년부터 2022년까지의 연평균 증가율을 보면, 전체 교육비 예산이 9.4%의 증가율을 보인 반면, 고등교육은 5.6%의 증가율에 그쳤

으며, 지방교육재정교부금은 10.3%, 유아 및 초중등교육 전체 예산은 10%의 증가율을 보였다. 이처럼 유아 및 초·중등교육 예산의 성장률이 고등교육 예산의 2배에 달하고 있는데, 이는 주로 국세의 세수 증가에 따른 것으로 내국세의 19.24%에 고정되어 있는 지방교육재정교부금의 증가에 기인한다.

<표 2> 교육예산의 추이

(단위: 억원)

	2018	2,019	2020	2021	2022	2022년 구성비	연평균 증가율 (2017-2022)
유아및초·중등교육	537,165	593,832	604,126	586,375	707,300	84.3%	10.0%
(지방교육재정교부금)	495,407	552,488	553,722	532,300	650,596	77.5%	10.3%
(유아교육지원특별회계)	38,927	38,153	40,316	39,168	38,291	4.6%	-1.6%
고등교육	94984	100,806	108,331	111,455	119,009	14.2%	5.6%
평생·직업교육	5912	7,435	9,383	10,534	11,316	1.3%	16.5%
교육일반	1244	1,280	1,326	1,343	1,358	0.2%	5.2%
계	639,305	703,353	723,166	709,707	838,983	100.0%	9.4%

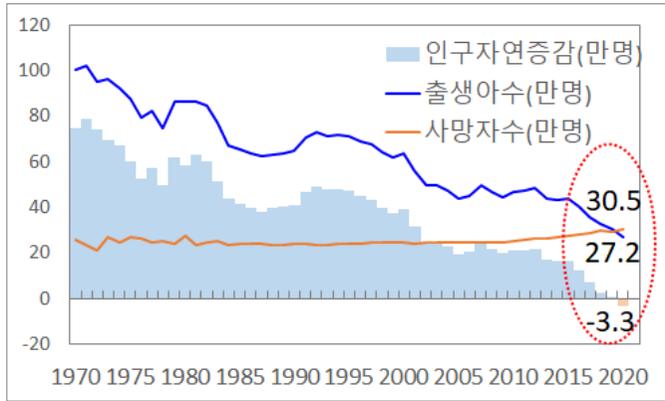
자료: 각년도 예산 확정 보도자료, 교육부.

2. 교육재정 수요와 공급의 불일치의 문제

시장에서 자원의 가장 효율적인 배분은 수요와 공급이 만나는 지점에서 균형이 이루어질 때 달성될 수 있다. 교육시장에서도 다를 바 없는데, 우리나라 국가 수준에서의 교육재정 배분에 있어서는 교육재정수요와 교육재정공급이 큰 차이를 보이고 있다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제는 우리나라 인구구조의 변화로 인하여 특히 재정수요가 급격히 줄어들고 있으나 재정공급은 지속적으로 증가하는 유초중등교육과 재정수요는 늘어나고 있는데 재정공급은 일정하게 유지되고 있는 고등교육이 극단적인 대비를 이루고 있다.

우리나라는 고령화가 점점 심각한 수준으로 진행되고 있다 보니, 2019년 하반기에 벌써 최초로 출생아수가 사망자수보다 적어지는 인구 데드크로스가 발생하였고, 2020년에는 연간 3만 3천명의 인구감소를 경험하게 되었다. 또한, 경제활동의 중추인 핵심생산가능인구(25세-49세)도 이미 2011년에 역사상 처음으로 감소하였고, 그 추세를 계속해서 이어감으로써 우리나라의 경제활력에 부정적 영향을 미치게 되었다. 이러한 문제는 모두 저출산이 원인이 되어 발생하였는데, 우리나라의 합계출산율(한 명의 여성이 가임기간인 15세-49세에 낳는 평균 출생아 수)은 1970년 4.53명에서 2021년에는 0.84명으로 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 이는 OECD 국가 가운데 압도적인 하위 1등을 차지하고 있다는 점에서 선진국 가운데에서도 상당히 극단적이라고 평가할 수 있다.

<그림 1> 인구변화 추이



자료: 통계청 인구동향조사. 인구구조 변화 영향과 대응방안. 관계부처 합동. 2021.7.7. 재인용.

그 결과, 유초중등 학생수도 함께 감소하는 모습을 보이고 있다. 2015년에 700만명을 하회하게 된 유초중고 학생의 숫자는 매년 -2% 대의 증가율을 보여서 급기야 2020년에는 500만명 대로 주저앉게 되었다. 2015년부터 2021년까지 연간 증가율 평균은 -2.23% 이고, 이 기간 동안의 학생수 총 증가율은 -12.7%에 이르고 있다. 반면에, 시도 교육비특별회계의 재정규모는 2015년에는 54조 3,341억원에 불과했으나, 학생수가 600만명 이하로 감소한 2021년에는 무려 71조 8,605억원으로 증가하였다. 이 기간 동안 재정규모의 연간 증가율 평균은 4.86%이고, 같은 기간 동안의 재정규모 총 증가율은 무려 32.3%에 달하고 있다. 2015년부터 2021년 기간 동안 학생수는 12.7% 감소한 반면, 예산은 32% 증가하는 모습은 교육분야에서 재정수요와 재정공급을 일치시킬 때 가장 효율적인 재정 배분이 이루어진다는 당연한 원칙이 적용되고 있지 못하다는 것을 보여주고 있다.

<표 3> 시도교육비특별회계 예산과 유초중등 학생수

연도	시도교육비특별회계		유초중등 학생	
	예산 규모(억원)	연간 증가율(%)	학생수(명)	연간 증가율(%)
	32.3% (6년간 증가율)	4.86% (연간 증가율 평균)	-12.7% (6년간 증가율)	-2.23% (연간 증가율 평균)
2021년	718,605	-2.8%	5,957,087	-0.9%
2020년	739,014	4.7%	6,010,014	-2.1%
2019년	705,960	6.7%	6,136,794	-2.7%
2018년	661,623	12.0%	6,309,723	-2.5%
2017년	590,662	5.1%	6,468,629	-2.5%
2016년	562,001	3.4%	6,635,784	-2.7%
2015년	543,341	-	6,819,927	-

자료: 지방교육재정알리미. <https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>. 교육부.

학생수가 인구구조 변화에 영향을 상대적으로 덜 받는 고등교육은 이와 상당히 다른 모습을 보여주고 있다. 2015년에 259만명 정도였던 학생의 숫자는 매년 0~2% 대의 증가율을 보여서 2015년부터 2021년까지 연간 증가율 평균은 -1.34%이고, 이 기간 동안의 학생수 총 증가율은 -7.8%에 불과하다. 이는 학생 수 총증가율 기준으로 유치중등학생의 감소율이 대학생의 감소율보다 무려 4.9% 포인트 더 높은 것이다. 반면에, 고등교육기관에 대한 교육부의 재정규모는 2015년에는 10조5,284억원이었으나, 2016년부터 2018년까지는 이보다 오히려 줄어들었고, 그 이후부터 조금씩 증가하여 학생수가 240만명 이하로 감소한 2021년에는 11조 1,455억원으로 증가하였다. 이 기간 동안 재정규모의 연간 증가율 평균은 1.19%이고, 같은 기간 동안의 재정규모 총 증가율은 5.9%로 나타나고 있다. 2015년부터 2021년 기간 동안 예산증가율과 학생수 증가율 간의 괴리는 유치중등교육이 45% 포인트에 이르고 있는 반면 고등교육은 13.7% 포인트에 불과하다는 점에서, 상대적으로 유치중등교육의 재정지원 증가율이 높다는 것을 알 수 있다.

<표 4> 교육부 고등교육 예산과 고등교육기관 학생수

연도	교육부 고등교육 예산		고등교육기관 학생	
	예산 규모(억원)	연간 증가율(%)	학생수(명)	연간 증가율(%)
	5.9% (2015-2021 증가율)	1.19% (연간 증가율 평균)	-7.8% (2015-2021 증가율)	-1.34% (연간 증가율 평균)
2021년	111,455	2.88%	2,390,013	-1.63%
2020년	108,331	7.46%	2,429,689	-0.67%
2019년	100,806	6.13%	2,446,159	-0.49%
2018년	94,987	2.35%	2,458,209	-0.79%
2017년	92,807	1.11%	2,477,847	-2.25%
2016년	91,784	-12.82%	2,534,777	-2.19%
2015년	105,284	-	2,591,552	-

주 1) 고등교육기관에는 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학, 사이버대학, 기술대학, 각종학교, 대학원, 전공대학, 원격대학형태의 평생교육시설, 사대대학형태의 평생교육시설, 기능대학이 포함됨

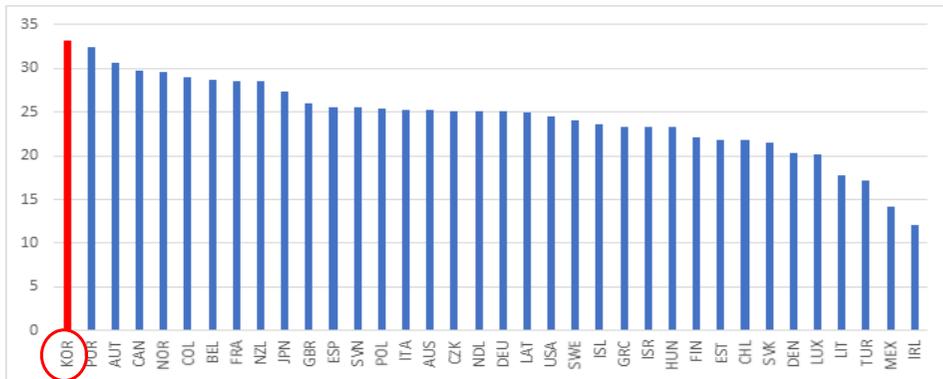
자료: 교육부 2021년 교육기본통계, 재정정보원 (증가율 등은 필자 계산)

내국세의 19.24%를 유치중등교육에 의무적으로 배분하도록 되어 있는 지방교육재정교부금제도에 힘입어 우리나라에서는 유치중등교육에 대한 재정투자가 견조하게 이루어져 왔다. 이에 비해서 고등교육에 대한 자원배분은 매년 예산으로 결정되는 시스템 하에서 복지재정수요의 급격한 증가와 유치중등교육에 대한 의무적 배분으로 인하여 제한적으로 증가하는 모습을 보여 왔다. 이러한 심각한 대비는 외국과의 비교에서 명확하게 드러난다. 김진영(2021)은 2020년 OECD Education at a Glance 자료를 바탕으로 학교급 별로 1인당 GDP 대비 1인당 지출액을 내림차순으로 보여주고 있다. 초등교육과 중

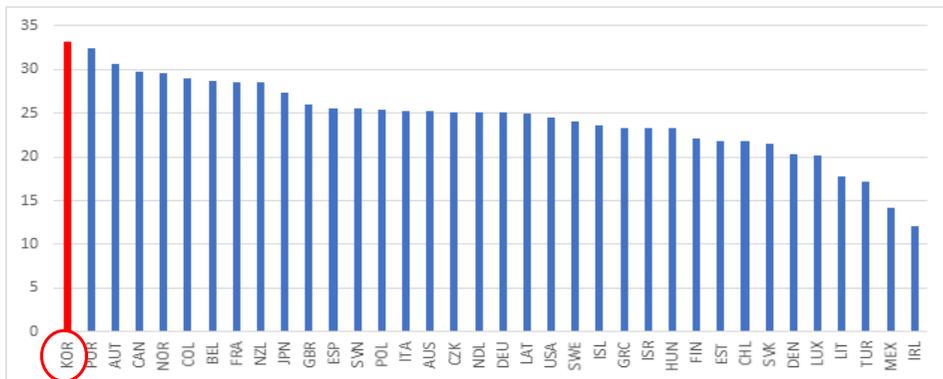
등교육의 경우, 1인당 GDP 대비 1인당 교육비 지출수준이 36개 OECD 국가들 가운데서도 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 반면에 고등교육의 경우, 36개국 가운데 32위로 최하위수준으로 나타나고 있다¹⁾. 이러한 모습은 초중등교육재원의 칸막이효과 때문이라고 볼 수 있다는 점에서 초중등교육에 한정하도록 법정화되어 있는 지방교부세 재원을 교육재정 내에서라도 재분배할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

<그림 2> OECD 국가 1인당 GDP 대비 학생 1인당 지출의 비교

(단위: %)

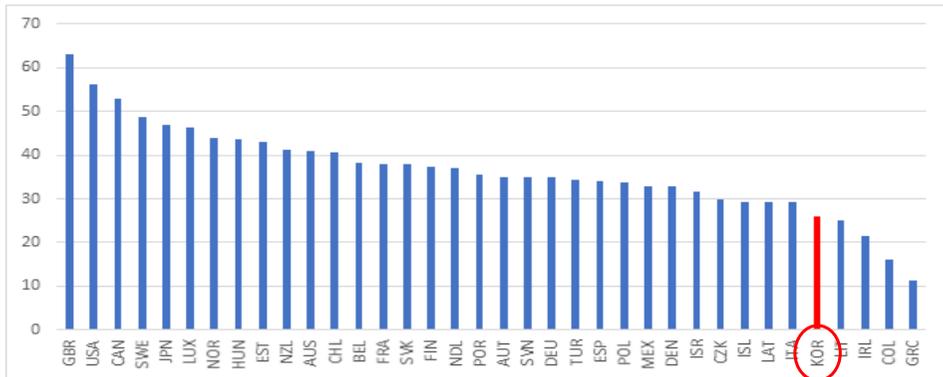


초중등교육



고등교육

1) 동아일보는 사설에서 “초중고교 1인당 공교육비는 경제협력개발기구 평균치의 142.7%인데 대학생 1인당 공교육비는 64.3%에 불과하다. 대학생 공교육비가 초중고교생보다 적은 나라는 한국과 그리스 두 곳뿐이다.”라고 지적하고 있다(2022년 11월 17일자 사설).



자료: OECD, Education at a Glance, 2020.

III. 지방자치단체 교육재정 배분의 현황과 문제점

1. 현황

우리나라 지방자치법은 초중등교육을 지방자치단체의 사무로 규정하면서, 교육사무를 분장하기 위해서 시도와 시군구 외에 별도의 기관을 두도록 규정하고 있다. 지방교육자치법은 초중등교육사무를 시도지사와는 독립적인 교육감으로 하여금 수행하도록 하고 있으나, 지방교육재정교부금법과 지방세법은 시도도 상당한 재정을 해당 시도 내 초중등교육에 배분하도록 강제하고 있다. 초중등교육이 지역주민들의 가장 중요한 관심사 가운데 하나이다 보니, 시도지사나 시군구청장들도 재량적으로 상당한 규모의 자체 재원을 시도 교육청의 시도교육비특별회계 혹은 개별 학교회계로 이전하고 있다.

시도는 우선 시도세의 일부, 담배소비세의 일부, 지방교육세 및 학교용지 부담금을 교육청이 관장하는 시도 교육비특별회계로 전출하도록 의무화되어 있다. 지방교육세는 모든 시도가 관할구역에서 징수되는 전액을, 시도세는 시도의 종류에 따라 특별시는 시도세의 10%, 광역시와 경기도는 5% 그리고 경기도 이외의 도는 3.6%를 시도 교육비특별회계로 전출한다. 여기에 특별시와 광역시는 담배소비세의 45%를 전출하고, 모든 시도가 법률에 정하는 대로 학교용지부담금을 교육비특별회계로 전출한다. 이러한 법률로 규정된 의무전출 외에도 시도지사는 재량적으로 비법정전출금을 교육비특별회계로 전출할 수 있고, 개별 학교회계로도 전출할 수 있다. 시군구도 원칙적으로 교육사무에 관여할 수 없으나, 재정적으로는 교육비특별회계로 비법정전출금을 전출할 수 있고²⁾, 개

2) 이는 기초자치단체인 시군구가 광역자치단체에 해당하는 시도 교육청에 보조금을 주는 형식인데, 지방재정법은 국가가 시도 또는 시군구로, 시도가 시군구로 보조금을 주는 것만을 인정하고 있다는 점에서 위법성을 갖는다는 비판을 받고 있다.

별 학교회계로도 전출할 수 있다. 초·중등교육을 위한 시도 및 시·군·구의 교육재정 부담 내용 및 법적 근거는 아래와 같다.

<표 5> 시도 및 시·군·구의 교육재정 부담 내용 및 법적 근거

자치단체	전입 회계	법정	부담 내용	법적 근거
시·도	교육비 특별회계	법정	지방교육세	지방재정교부금법 11조 2항
	교육비 특별회계	법정	시·도세 일부	지방재정교부금법 11조 2항
	교육비 특별회계	법정	담배소비세 일부	지방재정교부금법 11조 2항
	교육비 특별회계	법정	학교용지부담금	학교용지부담금법
	교육비 특별회계	비법정	비법정전출금	지방재정교부금법 11조 7항
	학교 회계	비법정	교육경비보조금	지방재정교부금법 11조 6항
시·군·구	교육비 특별회계	비법정	비법정전출금	근거 미흡.(학교급식법, 도서관법등)
	학교 회계	비법정	교육경비보조금	지방재정교부금법 11조 6항

2022년 예산 기준으로 시도로부터 교육비특별회계로 이전되는 법정이전수입은 13조 5,310억원이고, 시도와 시·군·구로부터 이전되는 비법정이전수입은 1조 4,200억원이다. 같은 기준으로 법정이전수입 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 지방교육세전입금으로 7조 6,600억원이고, 시도세 전입금이 3조 8,440억원으로 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 즉, 2022년에 시도는 지방세를 걷어서 11조 5,040억원을 의무적으로 교육청 교육비특별회계로 이전해야 하는 것이다. 매년 시도나 시·군·구가 재량적으로 교육청에 보내는 비법정이전수입은 1조 4,200억원으로 광역자치단체가 8,690억원, 기초자치단체가 5,510억원으로, 법정이전수입에 비하면 비교적 적은 편이다. 이전수입 전체로 보면, 2022년 예산기준으로 14조 9,520억원으로 2018년부터 2022년까지의 증가율은 23.7%에 달하고 있다. 가장 증가율이 높은 항목은 시도세 전입금으로서 무려 44.0%이고, 다음으로 기초자치단체 전입금이 51.8%를 차지하고 있다. 규모가 가장 큰 지방교육세 전입금도 16%의 증가율을 보이고 있다.

이처럼 시도 및 시·군·구가 교육비 특별회계로의 재정이전을 통해서 교육청의 초·중등 교육 사무 수행에 필요한 재원을 공급하지만, 이외에도 시도와 시·군·구는 개별 학교에 대해서 제한적이기는 하지만 교육경비보조금의 형식으로 다양한 재정지원을 수행하고 있다. 2022년 예산 기준으로 교육경비보조금은 3조 1,222억원이고, 이 가운데 학교급식보조가 가장 큰 규모로서 2조원이 넘는다. 이 외에도 교과과정 운영이나 교육시설 개선에 각각 4,280억원과 2,640억원을 지원하고 있는데, 개별 학교에 대한 지원이라는 점에서 시도지사나 시·군·구 입장에서는 득표 등에 있어서 정치적 이득을 취할 수 있는 좋은 기회로 파악될 가능성이 있다. 2018년부터 2022년까지의 교육경비보조금 증가율은 법정이전지출 22.2%보다는 높고 비법정이전수입 40.2%보다는 낮은 31.0%이다.

<표 6> 예산 기준 시도 교육비특별회계에 대한 자치단체 전입금의 추이
(단위: 십억원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022 증가율
법정이전수입	11,077	11,333	11,730	12,034	13,531	22.2%
지방교육세전입금	6,606	6,745	6,890	6,829	7,660	16.0%
담배소비세전입금	660	578	595	611	629	-4.8%
시·도세전입금	2,669	2,780	3,029	3,208	3,844	44.0%
학교용지방일반회계부담금	194	218	114	179	147	-24.1%
지방교육재정교부금보전금	920	983	1,079	1,086	1,131	22.9%
교육급여보조금	28	30	22	22	25	-12.0%
무상교육경비전입금	0	0	0	100	95	-
비법정이전수입	1,013	1,246	1,395	1,264	1,420	40.2%
광역자치단체전입금	650	733	864	743	869	33.7%
기초자치단체전입금	363	514	531	521	551	51.8%
이전수입계	12,090	12,579	13,126	13,298	14,952	23.7%

자료: 지방교육재정알리미 <https://eduinfo.go.kr/portal/intg/intgInfTColBudgPage.do#>

<표 7> 예산기준 학교회계에 대한 자치단체 전입금의 추이
(단위: 억원)

연도		2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022 증가율
합계		23,841	28,456	30,477	28,074	31,222	31.0%
학교급식 보조	급식비	14,625	18,035	19,624	18,345	20,490	40.1%
	급식시설	114	120	44	28	112	-1.8%
교육기관에 대한 보조	교육시설개선	2,688	3,116	3,276	2,711	2,640	-1.8%
	교육과정운영	3,540	4,106	4,243	3,902	4,280	20.9%
	교육정보화	46	24	61	72	110	139.1%
	지역주민교과과정	60	44	47	45	48	-20.0%
	지역체육문화공간시설	377	495	461	237	439	16.4%
	공공도서관운영지원	261	210	181	179	174	-33.3%
기타		2,130	2,306	2,540	2,557	2,929	37.5%

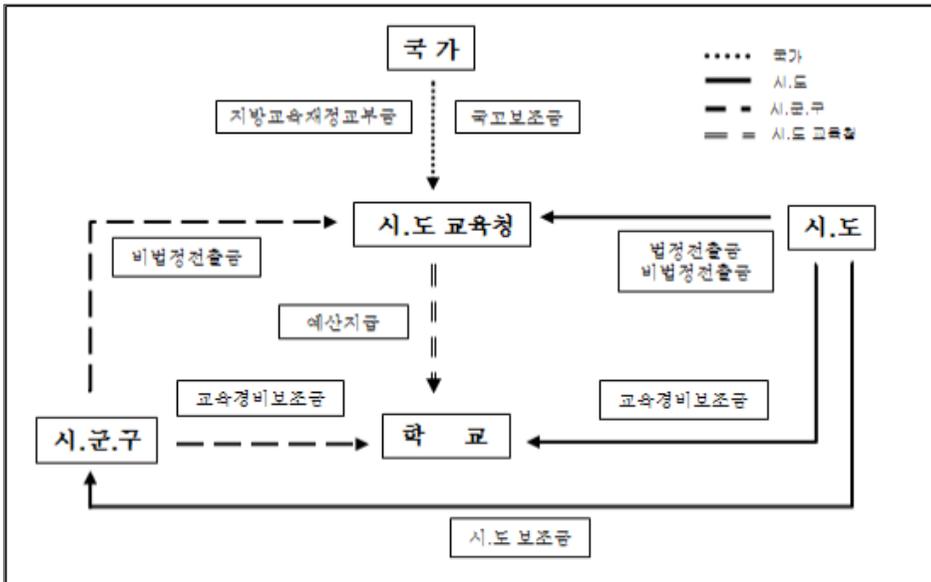
자료: 지방자치단체 통합개요(상) 각년도, 행정안전부.

2. 문제점

시군구는 해당 시도 내에 위치하고 있고, 시도와 교육청은 동일한 지역을 대상으로 중복적인 관할권을 가지고 있다. 교육에 대한 기본적인 재정공급 보장을 위하여 지방재

정교부금법 등은 시도에 대하여 초중등교육을 위한 재정을 교육청에 공급하도록 법적 의무를 부과하고 있다. 게다가 초중등교육사무는 교육청에게 있지만, 지역주민들이 이 사무에 지대한 관심을 갖기 때문에 시도지사와 시군구청장들도 초중등교육에 대한 재량적 재정투입을 통해서 주민의 지지를 확보하려고 노력한다. 이처럼 시도지사는 의무적으로 뿐만 아니라 재량적으로도 교육청에 초중등교육을 위한 재정을 공급하는데, 전자를 법정전출금, 후자를 비법정전출금이라고 한다. 이와 별도로 시도지사와 시군구청장은 관할 초중등학교에 재량적으로 교육경비를 보조한다. 그 결과 위에서 본 바와 같이, 시도 내에서의 시도와 교육청 및 시군구 간에 상당히 복잡한 재정이전이 이루어지고 있으며, 다양한 문제들을 발생시킨다. 이를 그림으로 표시하면 아래와 같다.

<그림 3> 지방교육재정의 흐름도



출처: 김재훈(2012)

우선 기관이 서로 독립적인 위치에 있다 보니, 시도와 교육청 간의 협력이 잘 이루어지지 않는다. 예를 들면, 법정전출금의 경우, 시도세 전출금과 지방교육세만 해도 2022년 예산 기준으로 11조원이 넘는 규모의 재원이 시도로부터 교육청으로 이전되기 때문에 지방교육재정교부금법은 교육청이 이 재원으로 예산을 편성할 때 반드시 시도지사의 의견을 듣도록 규정하고 있다. 그러나, 거의 대부분의 교육청이 구체적인 용도에 대한 실질적인 협의에 응하지 않고 있다. 게다가 시도지사와 교육감의 정치적 성향이 서로 다른 경우에는 해당 시도의 초중등교육에 서로 협력이 이루어지기 힘들고, 오히려 상당한 정치적 충돌이 발생할 가능성이 높다. 실제로 2011년 한나라당의 오세훈 서울시장의

민주당 성향인 곽노현 교육감의 요구에 따라 민주당이 다수당인 서울시 의회가 무상급식 조례를 통과시키자 되자 이를 주민투표에 부의했다가 시장직을 사임하는 일까지 벌어지기도 했다. 시도지사는 주민들이 원하는 초중등학교의 시설 및 비품의 개선 등에 투자함으로써 정치적 이익을 얻고자 하지만, 자칫 그로 인한 정치적 이득이 교육사무를 담당하는 교육감에게 돌아가는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.

재원의 제공 외에도 교육청이 교육사무의 효율적 수행을 위해서는 시도지사의 행정적 협력이 매우 중요하다. 학교 앞 환경 정화, 학교 밖 학생 안전 확보, 학교 시설 신축 및 개축 등에 있어서 시도 및 시군구의 다양한 사업을 통한 지원이나 행정적 허가 등의 조치가 필요하기 때문이다. 그러나, 시도로부터의 교육사무 분리와 시도지사과 교육감의 정치적 이해 충돌 등으로 인하여 원만한 협조가 이루어지지 않을 가능성이 매우 높다는 것이다. 뿐만 아니라, 교육청이 수행하는 사업들과 유사한 사업들이 시도 또는 시군구에 의해서 독립적으로 이루어지다 보니, 시도 내의 한정된 재원이 가장 효율적인 방법으로 배분되지 못하는 문제를 야기하게 된다. 2018년-2022년 예산 기준으로 의무지출인 시도의 법정전지출이 22.2%의 증가율을 보이는 반면, 시도 및 시군구의 재량지출인 비법정전출금과 교육경비보조금의 증가율은 각각 40.2%와 31.0%로서 각각 18% 포인트와 9% 포인트 이상의 증가율을 보인다. 이는 시도나 시군구가 자신의 사무가 아님에도 불구하고 초중등교육에 투자하고 싶어하는 성향을 여실히 보여주고 있는데, 교육청과 시도 및 시군구 간의 협력이 구조적으로 어렵다는 점은 시도 내에서의 교육재정 배분이 효율적으로 이루어지고 있지 않다는 점을 시사하고 있다.

이와 함께 시도 및 시군구의 법정전출금, 비법정전출금 그리고 교육경비보조금이 학생 감소에도 불구하고 지속적으로 늘어나고 있다는 점도 문제로 지적되고 있다. 초중등 교육재정수요의 급감에도 불구하고 재정공급이 지방에서도 지속되고 있다는 것은 초중등교육분야의 칸막이로 인해서 과다공급된 재원이 우선순위가 낮은 사업에까지 지출될 가능성이 있다는 논리적 추론을 할 수 있다. 실제로 최근 신문, TV 등 언론은 교육청의 방만한 예산집행을 비판하는 보도를 잇달아 내고 있다. 울산교육청은 학생 교육원 제주분원 설립을 위하여 제주공항 인근 호텔 매입 예산을 편성했다가 울산시 의회에서 전액 삭감되기도 하였다고 한다. 서울시 교육청은 630억원을 들여 중학교 신입생 전원에게 태블릿pc를 지급했고, 내년에는 830억원을 편성해서 고등학교 신입생들에게도 태블릿pc를 나눠주기로 했으며, 칠판이나 멀티미디어 기기들이 있음에도 2024년까지 2,324억원을 들여서 전자칠판을 새로 설치할 계획이라고 한다.

IV. 교육재정 배분의 개선방안

교육재정 배분의 문제점은 결국 지방교부세의 법정률제도로 인한 과도한 재정배분이 야기하는 국가재정의 초중등예산과 고등교육예산 간의 불균형적 배분의 문제와 법정 전출금 등 시도 및 시군구의 교육청 혹은 학교로의 재정이전이 지방자치단체 내에서의 비효율적 예산배분을 초래한다는 점으로 요약될 수 있다.

1. 국가 교육재정 배분의 개선방안

재정의 효율적 배분을 위한 가장 기본적인 원칙은 칸막이를 없애는 것이다. 재정상의 칸막이가 존재하면, 각각의 칸막이 내에서의 효율성을 추구하게 되고, 이는 재정 전체의 효율성을 달성하는 데 구조적인 걸림돌로 작용하기 때문이다. 사실 국가재정에는 지방교육재정교부금 이외에도 특별회계, 기금, 지방교부세, 각종 목적세 등 다양한 칸막이가 존재한다. 이들은 모두 재정 배분의 비효율을 초래하지만 법률에 의해서 특수한 목적을 인정받아서 각각의 기능을 수행하고 있다. 그런데, 유독 지방교육재정교부금이 문제가 되는 것은 초중등교육에 대한 재정수요의 급감에 따라 재정공급과 재정수요 간의 괴리가 너무 크게 발생하고, 그 결과 비효율적인 재정배분이 되고 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 이 문제를 해결하는 가장 근본적인 대안은 초중등교육재정의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금을 여타 예산과 마찬가지로 매년 국회의 심의를 받아 결정하는 방식이 있다. 그러나, 이 방식은 초중등교육재정의 안정적 공급을 저해할 수 있기 때문에 교육계 혹은 교육수요자인 학부모들의 반대에 직면할 수 있다. 보다 완화된 대안으로는 지방교육재정교부금 총액의 결정을 학생 수, 학교 수 등과 같은 초중등교육 재정수요에 연계시키는 것이다. 정중필(2021)은 초중등교육의 표준행정수요를 추정할 때 학생 수의 경우, 학령인구와 평균 취학률 등을 활용하고, 학급 수와 학교 수는 OECD 평균치와 G20 상위국가 평균치를 활용하여 추정하는 방식을 제안하였다. 이 방식을 사용해서 추정한 지방교육재정교부금은 현행 방식을 사용하여 추정한 것에 비해서 2021년에는 9조원, 2030년에는 30조원 이상의 재정여력이 발생하는 것으로 나타났다. 이렇게 확보되는 재정은 고등교육이나 기타 다른 분야의 시급한 사업에 우선 투입될 수 있다는 점에서 국가 재정 전체의 배분적 효율성을 높일 수 있게 된다. 그러나, 이 방안은 교육예산이 타 부문으로 전용될 수 있다는 점에서 교육계의 저항을 초래할 가능성이 높다.

다음으로, 초중등교육에 사용하도록 규정된 지방교육재정교부금의 일부를 고등교육을 위한 재원으로 활용하는 방안이 있다. 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%에 해당하는 지방교육재정교부금과 국세인 교육세로 구성되어 있는데, 고등교육지원특별회계를 만들어서 교육세의 일부를 고등교육을 위한 재원으로 활용하는 것이다. 2021년 예

산 기준으로 본다면, 국세인 교육세 수입이 5.3조원인데, 1.8조원은 유아교육지원특별회계로 보내고, 나머지 3.6조원은 지방교육재정교부금으로 보내고 있다. 이 가운데 지방교육재정교부금으로 전출되는 3.6조원을 고등교육지원특별회계로 전출하고, 이를 고등교육을 위한 재원으로 활용하는 것이다. 이 방안은 초중등교육재정을 고등교육재정으로 전환하는 것이므로 교육계 전체의 재정규모는 유지한다는 점에서 교육계의 반발은 그다지 크지 않을 수 있다는 장점이 있다. 실제로 교육재정학계에서 이러한 방안이 2000년대 초반부터 제안되어 왔다(송기창 외, 2006; 송기창 2009; 김병주, 2011)는 점에서 실현가능성은 가장 높다고 볼 수 있다. 이러한 배경 하에서 윤석열정부는 고등·평생교육지원특별회계를 신설하고, 여기에 기존의 대학경쟁력 강화 관련 사업 예산 8조원과 교육세 가운데 유아교육지원특별회계분을 제외한 나머지 재원(2023년 기준 3조 2천억원)을 이 특별회계의 재원으로 하는 안을 추진하고 있다. 물론 이러한 시도가 성공하기 위해서는 국회에서 관련 법률 등의 제정 및 개정이 선행되어야 한다.

2. 지방자치단체 교육재정 배분의 개선방안

지방자치단체 교육재정의 비효율성은 구조적인 것으로서, 초중등교육사무를 시도와는 별도의 기관인 교육청으로 하여금 수행하게 하고, 별도의 지방교육재정교부금 특별회계로 재정을 운용하도록 하고 있는 것에서 기인한다. 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 시도와 교육청을 구조적으로 통합함으로써 교육사무를 포함한 모든 사무의 수행과 교육재정을 포함한 모든 재정상의 의사결정을 일원화하는 것이 필요하다. 즉, 시·도지사가 일반행정기능은 물론 교육기능까지 포함한 지방행정의 집행기관으로서 기능하도록 하는 것인데, 이를 통해서 예산 상의 칸막이를 제거하고 모든 예산을 하나의 바구니에 담음으로써 가장 효율적인 자원배분을 달성할 수 있다는 것이다. 이 대안은 교육의 중립성 및 전문성 훼손을 우려하는 교육계의 반발을 살 가능성이 매우 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교육부단체장을 시·도지사과 함께 러닝메이트로 선거에서 선출하고, 이때 교육부단체장에 교육전문가의 요건을 부과한다. 교원 등 교육직렬의 공무원 인사에 관한 권한을 교육부단체장에게 부여하고, 단체장은 일반행정 직원에 대한 인사권만을 행사한다. 그리고, 교육예산의 편성권한을 교육부단체장에게 부여하고, 시·도지사는 이에 대한 조정권한만을 행사하도록 한다.

시도와 교육청의 구조적 통합이 어려운 경우, 이보다 약간 완화된 방식으로 시도와 교육청 간의 예산편성 일원화가 교육재정 배분의 효율성 개선을 위한 대안으로 제시될 수 있다. 시·도 교육청과 시·도와 시·군·구 등 지방자치단체의 중복적이며 경합적인 교육투자의 비효율성을 제거하기 위해서는 현행의 시도 교육비특별회계의 관리주체 및 계획·편성과 관리 운영방식에서 통합적 운영을 모색하는 것이다. 보다 구체적으로

는 시·도가 일반행정 예산 및 교육예산을 일괄 편성하여 시의회에 제출하는 기능을 맡는 것이다. 즉, 시·도 교육청은 편성한 교육예산을 시·도에 제출하고, 시·도는 전체적인 시각에서 이를 시도 자체의 교육예산과 조정하여 시도의회에 제출한다. 이러한 재정적 의사결정 일원화는 구조적 통합보다는 실현가능성이 높으면서도 지방자치단체 내의 초·중등교육 재정의 효율적 배분에는 크게 도움이 될 수 있다. 그러나, 독립적으로 기능하는 교육청의 예산편성권을 침해한다는 점에서 반론의 여지가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 시도가 교육청의 예산까지 통합적으로 의회에 제출하되, 교육청 예산을 직접 조정하는 것이 아니라 교육청 예산에 대한 검토의견을 의회에 부기해서 제출하는 것이다. 이러한 방식은 교육청이 편성한 예산을 그대로 유지하면서도 최종적인 예산결정자인 지방의회의 예산심의를 위해서 더 많은 정보가 제공될 수 있다는 점에서 바람직하다.

이와는 별개로 초·중등학생의 감소로 인하여 교육청에 재정여력이 발생하고, 그것이 배분적 비효율을 초래한다면, 시도가 교육청으로 진출하는 교육비특별회계 법정전출금 가운데 일부를 시도 재원으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예컨대, 시도세의 일부를 진출하는 시도세 전출금의 경우, 2022년 예산 기준으로 3조 8,440억원에 달하는데, 이것의 일부를 중앙정부와 함께 급증하는 복지수요를 감당하고 있는 시도가 사용할 수 있도록 전출금 비율을 낮추는 것이다. 그러나, 지방자치단체의 수도권 지역 여부와 특·광역시 여부에 따라 일률적으로 법정률을 규정하는 것은 시도에 따라 지방교육재정 여력의 차이가 있다는 당연한 사실을 고려하지 못하게 하는 결과를 초래한다. 따라서, 이것을 현재와 같이 확정적인 비율로 규정하는 것보다는 법정전출금 비율을 유동화하는 것이 바람직하다. 또한, 지방자치단체에 따라 교육에 대한 우선순위를 달리할 수 있는데, 현재와 같이 이러한 차이를 반영하지 못하고 경직적인 재정 운용을 강제하는 부작용을 피할 수 있다. 이러한 법정비율의 결정은 당연히 일반지방재정과 지방교육재정 모두를 관할하는 시도 의회가 조례로 결정하도록 할 필요가 있다. 다만, 시도지사나 시도 의회의 정략적 판단으로 법정비율의 과도한 변경이 이루어져서 지방교육에 바람직하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 이러한 점을 고려해서 지방교육재정교부금법에 법정비율의 허용 범위를 규정해 놓고, 그 범위 내에서 지방의회가 결정하도록 하는 것도 고려할 필요가 있다.

V. 결론

회소할 수밖에 없는 국가재정의 배분에 있어서 정부가 효율성을 추구하는 것은 시공을 초월해서 당연한 의무이다. 특정한 재원이 특정한 목적으로만 사용되도록 칸막이가 설치되면 환경의 변화에 따라 재원을 효율적으로 이동 배치하는 것이 불가능하게 된다. 특히 고령화와 인구감소로 인하여 복지지출이 급격하게 증가하는 반면, 경제규모가 커

짐에 따라 저성장기조가 뉴 노멀이 된 요즘에는 재정의 효율적 배분은 재정운용에 있어서 최우선 과제가 될 수밖에 없다.

견실했던 우리나라의 재정은 IMF 외환위기 이후 건전재정 기조가 무너지면서 지속적으로 악화되어 1997년 11.1%에 불과했던 GDP 대비 국가채무비율이 2021년에는 무려 46.9%로 치솟았다. 2022년 11월에 발표된 KDI 보고서는, 현행 법과 제도 및 관행 등과 코로나로 인하여 늘어난 정부의 재량지출이 계속 유지될 경우, 이 비율이 2060년에는 230.9%까지 증가할 것으로 예측하였다. 이러한 재정환경 아래서 초중등학생의 숫자가 급감하는 시대에는 2022년 예산 기준으로 지방교육재정교부금 65조원과 지방자치단체 법정이 전지출 13조 5,310억원을 초중등재원으로 묶어 두는 현재의 제도는 수정될 필요가 있다. 증세가 쉽지 않은 세입 환경이 상태를 악화시키기는 하지만, 이 보고서는 지방교육재정교부금의 내국세 연동 구조를 폐지할 경우, 교육예산을 안정적으로 확대하면서도 국가채무비율을 2060년까지 28.2% 포인트 낮출 수 있을 것으로 전망하였다.

이 연구는 구체적으로 지방교육재정교부금의 개편을 위한 두 가지 대안을 제시했다. 우선, 지방교육재정교부금의 결정 방식을 현재와 같은 내국세 연동식에서 학생 규모, 시설 규모 등 교육재정 수요 연동형으로 변경하는 안이다. 가장 재정절감효과가 큰 대안이다. 다음으로, 내국세 연동형 재원은 그대로 유지하되, 교육지원특별회계를 신설하여 지방교육재정교부금 재원의 일부를 구성하고 있는 국세인 교육세를 재원으로 고등교육을 지원하는 것이다. 현재 교육세의 일부와 예산을 재원으로 하는 유아교육특별회계를 교육지원특별회계로 통합함으로써 이 회계가 유아교육과 고등교육을 지원하되, 그 재원을 교육세로 하는 안이다. 이 안은 고등교육에 3조원 남짓 되는 재원을 추가 투입하는 의미는 있으나, 여전히 지방교육재정교부금이라는 거대한 칸막이로 인하여 수요가 감소하는 교육재정에 엄청난 재원을 투입함으로써 야기되는 비효율과 그로 인한 재정건전성 하락의 문제는 개선하지 못하는 미봉책에 불과하다. 이는 지방교육재정교부금의 법정률 연동제도는 그대로 두고 2023년부터 교육세의 일부와 대학지원 예산을 재원으로 하는 고등교육평생교육특별회계를 신설하고자 하는 윤석열 정부의 정책이 비판을 받고 있는 이유이기도 하다.

유사한 맥락에서 지방자치단체의 효율적 교육재정 배분을 위해서 세 가지 대안을 제시하였다. 첫째, 교육재정과 일반재정이 분리됨으로써 야기되는 재정 비효율의 근본적 해결방안으로 시도와 교육청의 구조적 통합을 제안하였다. 시도지사과 시도 교육부지사가 러닝메이트 형식으로 함께 선거에 출마하여 원팀으로서 일반재정과 교육재정을 모두 함께 운용하도록 하는 것이다. 교육의 정치적 중립성 및 전문성 확보를 위하여 교육부지사의 독립성을 강화하는 것을 전제로 하였다. 둘째, 교육계의 반발을 넘기 어려운 경우, 잠정적인 대안으로 시도와 교육청의 예산편성 일원화를 제안하였다. 교육청 예산을 시도가 받아서 의회에 제출하도록 하는 것이다. 이 과정에서 시도는 교육청의 예산을 검토하고 자체 사업과의 유사중복 사업 등을 걸러내는 작업을 할 수 있다. 예산 자체를 변경

할 수도 있고, 시도의 의견을 부기하여 의회의 판단을 받는 방법도 있다. 셋째, 교육청의 재정여력을 전제로 시도의 법정전출금 가운데 시도세 전출금의 비율을 낮추는 것을 제안하였다. 이때 이 비율을 일률적으로 법률로 정하기보다는 지방의회가 매년 해당 시도의 재정상황 및 교육재정수요를 고려하여 결정하는 것을 제안하였다. 개별 시도의 재정 효율성과 함께 민주성을 높일 수 있을 것으로 기대되었다.

이처럼 문제와 해답이 명확해 보이는 교육재정 배분의 제도 개선이 여전히 이루어지지 않고 있는 것은 이러한 개혁이 매우 어렵다는 것을 보여주고 있다. 모든 제도는 그로 인해서 이익을 보는 집단이 있고, 이들이 개혁으로 기득권을 잃게 되는 것을 극력 반대하기 때문이다. 이해관계 집단은 그 규모, 조직력, 동원할 수 있는 자원 등이 클수록 제도 개혁을 저지하는 데 더 강력한 힘을 발휘할 수 있는데, 지방재정교육교부금의 이해관계 집단은 강력한 힘을 발휘할 수 있는 대부분의 특성을 다 갖추고 있다. 초중등교육의 수혜자가 되는 학생들이 5백여만명, 교사들이 40여만명이나 되고, 이들의 가족까지 계산하면 이 제도 개선의 이해관계인이 수천만 명이 된다고 할 수 있다. 40만명이나 되는 교사들은 교육단체총연합회나 전국교직원노조와 같이 전국적으로 조직화되어 있고, 각각의 연간 예산도 100억원이 훨씬 넘는다. 결국, 이러한 강력한 이해관계자들의 반발을 넘어서 교육재정 효율화를 위한 개혁을 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 필요한 자료들을 모두 공개하고, 국민들에 대한 설득 노력이 끈질기게 시도되어야 한다. 재정이 화수분이 아니기 때문에 저성장 시대에 급증하는 복지수요를 맞추는 것은 쉽지 않으며, 우리나라가 기축통화국이 아니기 때문에 복지재원 마련을 위한 과도한 국채발행은 국가 부도를 초래할 수 있다는 점을 솔직하게 알려야 한다. 사실 그래도 쉽지 않기 때문에 이를 위해서는 대통령 차원의 강력한 리더십이 필요하다.

참고문헌

- 김병주 외(2011), “교육재정정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구,” 한국교육개발원.
- 김재훈(2021), “국가 및 일반지자체와 교육지자체 협력을 통한 효율화 방안,” 김학수 · 고선 · 김진영 · 김재훈 · 정종필 · 최병호 편, 『2021-2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』, 한국조세재정연구원.
- 김지원 · 남수경(2020), “유아교육재정 확보제도의 변천과정과 초중등교육비에 대한 영향 분석,” 『교육정치학연구』 27(3), 166-187.
- 김진영(2021), “고등교육 및 평생 · 직업교육 정부지원 현황 및 문제점,” 김학수 · 고선 · 김진영 · 김재훈 · 정종필 · 최병호 편, 『2021-2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』, 한국조세재정연구원.
- 나민주(2012), “교육세 제도의 성과와 과제,” 『한국교육재정경제학회 학술대회 자료집』 97-135.
- 문교부(1986), “교육세백서”.
- 송기창 외(1999), 『교육재정백서』, 숙명여자대학교.
- 송기창(2009), “교육세의 전망과 과제,” 한국교육재정경제학회 연차학술대회, 『교육재정의 현안과 과제 자료집』.
- 송기창 · 김상규(2011), “일본 지방교육재정 개혁 동향 분석,” 『교육재정경제연구』 21(3), 35-56.
- 이정기(2008), “교육세제도의 변천과정과 정책방안에 관한 연구,” 『경영교육논총』 52(1), 283-300.
- 이효 · 김성주(2014), “지방자치단체 교육재정 지원실태,” 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 정종필(2021), “교부금 산정방식 개편을 통한 재정여력 확보 가능성,” 김학수 · 고선 · 김진영 · 김재훈 · 정종필 · 최병호 편, 『2021-2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』, 한국조세재정연구원.