

2019회계연도 결산 위원회별 분석

[교육위원회 소관]



2019회계연도 결산
위원회별 분석

결산분석시리즈 II

2019회계연도 결산 위원회별 분석

【 교육위원회 】

2020. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2020. 7. 29~30.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

정부는 「국가재정법」 제61조에 따라 감사원 결산검사를 마친 국가결산보고서를 지난 6월 1일 국회에 제출하였습니다. 결산 심의는 예산집행에 대한 사후적 심의를 통하여 적법성 및 타당성을 확인하는 절차로서, 국회는 제21대 국회의 첫 번째 결산 심의를 준비하고 있습니다.

정부가 제출한 2019회계연도 국가결산보고서에 따르면, 작년 총수입은 473.1조원, 총지출은 485.1조원을 기록하였습니다. 국가경제에서 재정이 차지하는 비중과 역할이 커지는 추세에서, 지난 재정운용 상황을 검토·분석하여 그 방향성과 효율성을 살펴볼 필요 또한 증가하고 있습니다. 이에 국회예산정책처는 국회의 결산 심의 과정을 지원하고자 「2019회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2018 회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」으로 구성되어 있습니다. 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 거시적인 분석을 하는 한편, 재정지원 일자리사업, 소재·부품·장비 지원사업, 생활 SOC사업 등 주요 재정 정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. 「위원회별 분석」에서는 개별사업 단위로 각 부처의 집행 상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관 재무건전성, 집행 결과 등을 점검하였습니다. 또한 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 「2018회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 결산서를 성과계획서와 연계하여 분석함으로써 성인지 결산서의 실효성과 제도개선 방향을 점검하였습니다.

이번 보고서가 국회의 결산 심의 과정에서 유용하게 활용되길 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2020년 8월

국회예산정책처장 이 중 후

교육위원회

[교육부]

I. 결산 개요 / 1

- 1. 현 황 1
- 2. 2019년도 예산안 및 기금운용계획안 관련 국회 논의사항 9
- 3. 2019회계연도 결산 주요 특징 11

II. 주요 현안 분석 / 13

- 1. 지방교육재정교부금 결산 분석 13
 - 1-1. 학령인구 감소에 따른 지방교육재정교부금의 적정 규모 논의 필요 17
 - 1-2. 지방교육재정의 재정건전성 관리 미흡 19
 - 1-3. 보통교부금 산정 방식의 교육환경 변화와의 연계 부족 32
- 2. 대학 재정지원 사업 결산 분석 45
 - 2-1. 대학혁신지원 사업비 배분 기준의 적절성 검토 필요 47
 - 2-2. 국립대학 육성사업의 대학별 배분 방식 개선 필요 54
 - 2-3. BK21 플러스 사업의 성과 제고 필요 60



III. 개별 사업 분석 / 66

1. 서울대학교 법인회계 불용액 관리의 투명성 강화 필요	66
2. 대학창업펀드의 투자활성화 방안 마련 필요	70
3. 유아교육비 보육료 지원 사업의 철저한 정산관리 필요	74
4. 고교 취업연계 장려금 지원의 집행실적 부진 등	79
5. 고졸 후학습자 장학금의 집행실적 부진	85
6. 국립대학 부설 특수학교 설립의 집행실적 부진	90
7. 사립대학 시간강사 처우개선의 집행실적 부진	94
8. 사학진흥기금 기금예수금의 적정한 관리 필요	97
9. 교육급여의 적정 단가 검토 필요	100
10. 디지털교과서 개발 사업의 미비점 보완 필요 등	103
※ 교육부 소관 공공기관 결산 분석 안내	108



목차

1 현황

가. 세입·세출 결산

2019회계연도 교육부 소관 세입예산현액은 4조 278억 1,800만원이며, 4조 2,262억 5,900만원을 징수결정하여 이 중 99.9%인 4조 2,240억 9,200만원을 수납하고 17억 9,400만원을 미수납하였으며 3억 7,300만원을 불납결손처리 하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	201,106	201,106	201,106	214,563	212,396	1,794	373	99.0
국가균형발전 특별회계	11,374	11,374	11,374	6,326	6,326	0	0	100.0
유아교육지원 특별회계	3,815,338	3,815,338	3,815,338	4,005,370	4,005,370	0	0	100.0
합계	4,027,818	4,027,818	4,027,818	4,226,259	4,224,092	1,794	373	99.9

자료: 교육부

2019회계연도 교육부 소관 세출예산현액은 75조 768억 4,300만원이며, 이 중 99.7%인 74조 8,258억 751만원을 지출하고 550억 1,500만원을 다음연도로 이월하였으며 1,960억 2,100만원을 불용처리하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	70,448,553	70,537,248	70,554,844	70,346,369	12,455	196,021	99.7
국가균형발전특별회계	683,902	683,902	706,661	664,101	42,560	0	94.0
유아교육지원특별회계	3,815,338	3,815,338	3,815,338	3,815,338	0	0	100.0
합계	74,947,793	75,036,488	75,076,843	74,825,808	55,015	196,021	99.7

자료: 교육부

나. 기금 결산

2019회계연도 교육부 소관 기금의 수정 수입계획액은 12조 6,397억 8,400만원이며, 9조 9,703억 9,200만원을 징수결정하고 이 중 97.6%인 9조 7,262억 7,900만원을 수납하고 2,436억 700만원을 미수납하였으며 5억 700만원을 불납결손처리 하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	수입계획		계획현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정						
사립학교교직원 연금기금	12,110,432	12,110,432	12,110,432	9,538,421	9,328,006	209,909	507	97.8
사학진흥기금	529,352	529,352	529,352	431,971	398,273	33,698	0	92.2
합계	12,639,784	12,639,784	12,639,784	9,970,392	9,726,279	243,607	507	97.6

자료: 교육부

2019회계연도 교육부 소관 기금의 지출 계획현액은 12조 6,477억 9,400만원이며, 이 중 76.9%인 9조 7,262억 7,900만원을 지출하고 93억 2,700만원을 다음연도로 이월하였으며 708억 200만원을 불용처리하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	지출계획		계획 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정					
사립학교교직원연금기금	12,110,432	12,110,432	12,118,301	9,328,006	9,068	58,553	77.0
사학진흥기금	529,352	529,352	529,493	398,273	259	12,249	75.2
합계	12,639,784	12,639,784	12,647,794	9,726,279	9,327	70,802	76.9

자료: 교육부

다. 총수입·총지출 결산

2019회계연도 교육부 소관 총수입은 추가경정예산 대비 2,994억 300만원(△5.1%)이 감소한 5조 6,009억 3,700만원으로, 전년도 결산에 비해서 4,707억 5,700만원(9.2%)이 증가하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2018 결산(A)	2019				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	235,432	160,471	160,471	356,745	196,274	121,313
기금	4,894,748	5,739,869	5,739,869	5,244,192	△495,677	349,444
합계	5,130,180	5,900,340	5,900,340	5,600,937	△299,403	470,757

자료: 교육부

2019회계연도 교육부 총지출은 추가경정예산 대비 715억 2,000만원(0.1%)이 증가한 75조 765억 2,800만원으로, 전년도 결산에 비해서 6조 5,216억 6,300만원(9.5%)이 증가하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2018 결산(A)	2019				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	63,919,515	70,235,974	70,324,669	70,114,055	△250,922	6,194,540
기금	4,635,380	4,680,339	4,680,339	4,962,473	282,134	327,093
합계	68,554,895	74,916,313	75,005,008	75,076,528	71,520	6,521,663

자료: 교육부

라. 재무 결산

2019회계연도 말 현재 교육부의 자산은 50조 3,439억 700만원, 부채는 1조 9,356억 1,000만원으로 순자산은 48조 4,082억 9,700만원이다.

자산은 유동자산 9조 1,619억 2,500만원, 투자자산 13조 6,751억 1,700만원, 일반유형자산 27조 4,422억 700만원, 무형자산 492억 3,900만원, 기타비유동자산 154억 1,800만원 등으로 구성되며, 전기 대비 3조 6,677억 7,100만원(7.9%) 증가하였다. 이는 단기투자증권 등의 증가에 따른 유동자산 1조 4,486억 6,900만원 증가, 토지 등의 증가에 따른 일반유형자산 1조 2,439억 6,000만원 증가 등에 기인한다.

부채는 유동부채 2,453억 600만원, 장기차입부채 1조 26억 9,300만원, 기타비유동부채 6,862억 4,900만원, 장기충당부채 13억 6,300만원으로 구성되며, 전기 대비 1,962억 6,000만원(11.3%) 증가하였다. 이는 유동성장기차입부채, 기타유동부채현재가치할인차금 등 유동부채 1,099억 2,400만원 증가, 퇴직급여충당부채 증가에 따라 장기충당부채 3억 6,100만원 증가 등에 기인한다.

[2019회계연도 교육부 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2019 회계연도(A)	2018 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	50,343,907	46,676,136	3,667,771	7.9
Ⅰ. 유동자산	9,161,925	7,713,256	1,448,669	18.8
Ⅱ. 투자자산	13,675,117	12,700,607	974,510	7.7
Ⅲ. 일반유형자산	27,442,207	26,198,247	1,243,960	4.7
Ⅳ. 사회기반시설	0	0	0	0.0
Ⅴ. 무형자산	49,239	56,321	△7,082	△12.6
Ⅵ. 기타비유동자산	15,418	7,706	7,712	100.1
부 채	1,935,610	1,739,350	196,260	11.3
Ⅰ. 유동부채	245,306	135,382	109,924	81.2
Ⅱ. 장기차입부채	1,002,693	967,836	34,857	3.6
Ⅲ. 장기충당부채	1,363	1,002	361	36.0
Ⅳ. 기타비유동부채	686,249	635,130	51,119	8.0
순 자 산	48,408,297	44,936,787	3,471,510	7.7
Ⅰ. 기본순자산	19,562,271	19,562,271	0	0.0
Ⅱ. 적립금 및 양여금	17,216,022	16,111,668	1,104,354	6.9
Ⅲ. 순자산 조정	11,630,004	9,262,848	2,367,156	25.6

자료: 교육부

교육부는 2019회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 75조 4,746억 9,400만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 79조 3,733억 9,200만원, 관리운영비 1,639억 7,700만원, 비배분비용 7,216억 7,400만원으로 구성되며, 수익은 프로그램수행과정에서 발생한 수익 3조 4,131억 9,400만원이다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 8조 8,730억 300만원(13.3%) 증가한 75조 4,730억 520만원이며, 이는 지방교육재정교부금, 국립대학 운영지원 프로그램 증가 등에 따라 프로그램순원가가 전년도 대비 8조 6,764억 3,600만원(12.9%) 증가한 것에 기인한다.

총 20개의 프로그램 중 프로그램 순원가가 큰 프로그램은 지방교육재정교부금 프로그램(60조 5,305억 1,000만원)과 맞춤형 국가장학제도 기반조성 프로그램(4조 1,330억 1,800만원), 지방교육정책지원 프로그램(3조 7,133억 9,750만원) 등으로 나타났다.

그 밖에 관리운영비는 인건비 815억 3,354만원, 경비 824억 4,360만원 등으로 구성되어 있고, 비배분비용은 자산처분손실 5,436억 506만원과 기타비용 1,122억 1,001만원 등으로 구성되어 있다.

[2019회계연도 교육부 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2019 회계연도(A)	2018 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	75,960,199	67,283,763	8,676,436	12.9
가. 프로그램 총원가	79,373,392	70,530,346	8,843,048	12.5
나. 프로그램 수익	3,413,194	3,246,582	169,611	5.2
II. 관리운영비	163,977	155,415	8,562	5.5
III. 비배분비용	721,674	680,183	41,491	6.1
IV. 비배분수익	1,372,798	1,519,312	△146,514	△9.6
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	75,473,052	66,600,049	8,873,003	13.3
VI. 비교환수익 등	△1,642	△1,225	△417	△34.0
VII. 재정운영결과(V - VI)	75,474,694	66,601,275	8,873,419	13.3

자료: 교육부

교육부의 2019회계연도 기초순자산은 44조 9,367억 8,700만원이고, 기말순자산은 48조 4,082억 9,700만원으로 기초 대비 3조 4,715억 1,000만원(7.7%) 증가하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 75조 4,747억원이나 순자산 가산항목인 조정항목은 2조 2,697억원, 채원의 조달 및 이전은 76조 6,765억원으로 순자산 가산항목이 차감항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2019회계연도 채원의 조달 및 이전은 국고수입, 무상이전수입 등 채원의 조달 80조 8,195억 2,453만원과 국고이전지출, 무상이전지출 등 채원의 이전 4조 1,430억 1,596만원으로 구성되며, 조정항목은 투자증권평가손익 증가 1조 4,170억 5,850만원, 자산재평가이익 9,500억 9,561만원, 기타 순자산의 감소 974억 5,915만원 등으로 구성된다.

[2019회계연도 교육부 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2019 회계연도(A)	2018 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 기초순자산	44,936,787	44,409,370	527,417	1.2
II. 재정운영결과	75,474,694	66,601,275	8,873,419	13.3
III. 재원의 조달 및 이전	76,676,509	68,092,505	8,584,004	12.6
IV. 조정항목	2,269,695	△963,813	3,233,508	335.5
V. 기말순자산(I-II+III+IV)	48,408,297	44,936,787	3,471,510	7.7

자료: 교육부

마. 재정 구조

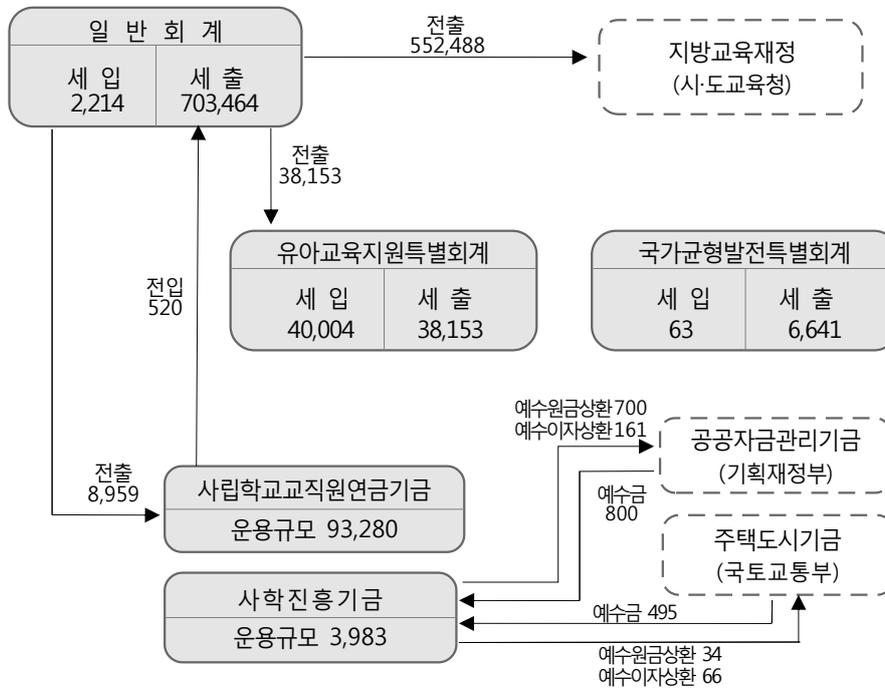
2019회계연도 교육부의 회계 간, 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계 간, 회계·기금 간 거래를 먼저 살펴보면, 일반회계에서 유아교육지원특별회계로 3조 8,153억원 전출되었고, 일반회계에서 사립학교교직원연금기금으로 8,959억원, 사립학교교직원연금기금에서 일반회계로 520억원 전입되었다.

다음으로 기금 간 거래를 살펴보면, 사학진흥기금은 공공자금관리기금 및 주택도시기금으로부터 1,195억원을 전입 받고, 공공자금관리기금(차관계정)에 예수원금 및 이자 861억원, 주택도시기금에 예수 원금 및 이자를 100억원 상환하였다.

[2019회계연도 교육부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



주: 총계 기준
자료: 교육부

교육부의 2019년도 예산안 및 기금운용계획안과 제1회 추가경정예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 감액된 사업으로 ① 한국장학재단 출연, ② 이공학 학술연구기반구축 사업 등이 있다.

한국장학재단 출연 사업은 일반상환학자금 대출용 재단체 예산 조달금리 차이를 반영하여 118억원 감액(2,392억원 → 2,274억원)되었고, 이공학학술연구기반구축 사업은 ‘박사과정생 연구장려금 지원’의 신규 편성 필요성 저조에 따라 30억원 감액(2,207억원 → 2,177억원)되었다¹⁾.

국회 심사과정에서 예산이 증액된 사업으로는 ① 교육정보시스템 통합재해복구 체계 구축 사업 등이 있다.

교육정보시스템 통합재해복구체계 구축 사업은 본래 계획에 따라 2019년도 내에 공사 완료를 위하여 부족한 공사비 17억 6,800만원을 증액(65억 5,700만원 → 83억 2,500만원)하였다²⁾.

국회심사 과정에서 부대의견이 채택된 사업으로 ① 대학혁신 지원 사업, ② 인문사회 기초연구 지원 사업 등이 있다.

대학혁신 지원 사업은 “사업 추진 시 대학기본역량진단 결과에 따른 자율개선 대학과 역량강화대학 간 지원 수준 차이를 완화하는 방안을 강구할 것”, 인문사회 기초연구 지원 사업은 “중국의 동북공정과 일본의 독도 도발 등을 고려하여 ‘인문사회연구소 지원’ 사업에 국경사 연구를 포함할 것” 등이 부대의견으로 채택되었다.

1) 교육위원회, 「2019년도 예산안 예비심사보고서」, 2018. 11.
국회, 「2019년도 예산안에 대한 수정안」, 2018. 12.
2) 교육위원회, 「2019년도 예산안 예비심사보고서」, 2018. 11.
국회, 「2019년도 예산안에 대한 수정안」, 2018. 12.

2019년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 심사 과정에서 논의된 주요 사업으로 ① 공기정화장치 설치(초등돌봄교실 시설확충 사업, 국립부설학교 학력증진 사업), ② 국립대학 시설확충 사업 및 국립대학 실험실습기자재 확충 사업, ③ 인문사회기초연구 사업 등이 있다.

공기정화장치 설치 사업을 효과적으로 수행하기 위하여 사업운영의 세부기준을 명확하게 수립할 필요성이 있다는 지적이 있었으며, 국립대학 시설확충 사업 및 국립대학 실험실습기자재 확충 사업이 연내 집행 되도록 집행 관리를 철저히 할 필요성이 있다는 지적이 있었다. 인문사회기초연구 사업은 우수연구자 지원이라는 사업취지를 달성할 수 있도록 집행 관리를 강화할 필요성이 있다는 지적이 있었다.³⁾

3) 국회예산정책처, 「2019년도 제1회 추가경정예산안 분석」, 2019.6.
교육위원회, 「2019년도 제1회 추가경정예산안 예비심사보고서」, 2019.6.
예산결산특별위원회, 「2019년도 제1회 추가경정예산안 검토보고서」, 2019.8.

교육부는 ① 지방교육재정 확충 및 누리과정 예산의 안정적 지원, 초등돌봄교실의 단계적 확대 등을 통한 **공교육 투자 강화** 및 4차 산업혁명 대비 **창의인재 육성 지원**, ② 거점 국립대 지원, 대학혁신지원 사업 등을 통한 **대학의 혁신 역량 제고** 및 **자율성 강화**, ③ **선취업·후학습 지원** 및 K-MOOC, 평생교육바우처 등 **국민의 고른 교육기회 보장**을 2019년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2019회계연도 교육부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 학령인구 감소에도 불구하고 지방교육재정교부금은 내국세에 연동되어 경제성장과 함께 증가하는 추세에 있으므로 지방교육재정교부금의 적정 규모에 대한 논의가 필요하다. 최근 지방교육재정교부금 및 지방교육재정 세입 증가율이 높아짐에 따라 이월액, 불용액 등 결산상잉여금이 증가하였음에도 불구하고 재정운용 과정에서 지방교육채 발행·상환 등 재정건전성을 철저히 관리하지 못한 측면이 있다. 현행 보통교부금 산정 방식은 학생수 감소 등 교육환경변화와 연계한 조정이 이루어지기 어려우므로 학생수, 교원수 등 실질적인 교육수요가 반영될 수 있는 표준교육수요 산출 모형을 수립할 필요가 있다.

둘째, 대학재정지원 사업의 결산 분석 결과, 대학혁신지원 사업의 목적인 대학의 혁신역량 강화를 효과적으로 유도하기 위해서는 사업비 배분시 대학의 기본역량을 나타내는 교육여건 지표가 적절한 영향력을 발휘할 수 있도록 설계할 필요가 있다. 국립대학 육성사업의 성과를 제고하고 국립대학의 공적역할 및 경쟁력 강화를 유도하기 위해 대학별 성과평가 결과와 재정지원을 보다 밀접하게 연계할 필요가 있다. 3단계 BK21 플러스 사업의 성과를 보면, 질적 측면에서의 개선이 미흡한 것으로 나타났으므로 연구성과 개선을 위한 노력이 필요하며, BK21 사업은 ‘연구지원’이라는 특수목적을 추구하는 대학재정지원 사업이라는 당초목적과 지역균형발전

을 위한 지방대학 지원 강화 목적이 균형 있게 추진될 수 있도록 종합적인 검토가 필요하다. 서울대학교 법인회계의 불용액이 2012년 18억원에서 2019년 453억원으로 지속적으로 증가하고 있으며 사립대학교 적립금과 유사하게 활용되고 있으므로 투명한 관리 방안 마련이 필요하다.

셋째, 2019년 집행실적이 부진한 사업에 대해 향후 철저한 집행관리가 필요한 것으로 보인다. 고교 취업연계 장려금 지원 사업의 경우 고3학생이 10월 이후에야 취업을 하므로 장려금 지원이 지연되어 연례적으로 이월이 발생하고 있으며, 집행률은 2018년 12.9%, 2019년 50.0% 수준이다. 고졸 후학습자 장학금은 2018년 추경에 도입된 사업으로 집행률은 2018년 22.9%, 2019년 55.0%를 기록하였다. 국립대학 부설 특수학교 설립 사업의 경우 2019년 설계비 예산(27억원)이 편성되었으며, 이 중 1,560만원(0.6%)만이 집행되었다. 사립대학 시간강사 처우개선 관련 사업은 강사법 시행 이후 일부 대학의 강사 고용 축소 및 동 사업의 고용유지 효과 미흡으로 집행실적(44.7%)이 부진한 것으로 나타났다.

지방교육재정교부금¹⁾은 「지방교육재정교부금법」에 따라 광역단위에서 지방교육자치를 실시하도록 중앙에서 시·도교육청으로 이전되는 재원이다. 지방교육재정교부금은 시·도교육청별로 운영되는 교육비특별회계의 주된 세입항목이며, 당해 연도 내국세 총액의 20.79% 및 교육세 일부로 조성된다.²⁾

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」 제3조³⁾에 따라 보통교부금 및 특별교부금으로 구분되고, 특별교부금은 다시 국가시책, 지역현안, 재난안전관리 특별교부금으로 구분된다. 보통교부금의 재원은 내국세 총액 20.79%의 100분의 97에 해당하는 금액과 교육세 일부(유아교육지원회계 전출분 제외)를 합산한 금액이며, 특별교부금은 내국세 총액 20.79%의 100분의 3에 해당하는 금액이다. 특별교부금은 ① 교육관련 국가시책사업, ② 지역교육현안수요, ③ 재난안전관리수요로 세분되는데, 재원규모는 각 유형별로 특별교부금 총액의 60%, 30%, 10%이다.

2019회계연도 지방교육재정교부금 결산 현황을 살펴보면, 예산현액 55조 2,488억원이 전액 집행되었다. 2019년 집행액 중 보통교부금은 53조 6,823억원이며, 특별교부금은 1조 5,665억원 규모이다. 특별교부금은 국가시책특별교부금 9,399억원, 지역현안특별교부금 4,700억원, 재난안전관리특별교부금 1,567억원으로 구성된다.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드명: 프로그램 1500

2) 「지방교육재정교부금법」 제3조제2항은 지방교육재정교부금 재원을, 내국세 총액(목적세 및 종합부동산세, 담배 개별소비세의 45% 등을 제외한 금액)의 20.79%와 교육세 일부(「유아교육지원특별회계법」에 의해 유아교육비 보육료 지원을 위해 전출되는 금액 제외)로 규정하고 있다. 2019년에는 교부율 20.46%가 적용되었으며, 재정분권에 따른 재정보전을 위해 2020년 20.79%로 조정되었다.

3) 「지방교육재정교부금법」

제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

[2019회계연도 지방교육재정교부금 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액		이·전용 등	예산현액	집행액
	본예산	추경			
지방교육재정교부금 (특별회계 포함 ¹⁾)	55,248,823 (59,064,161)	55,248,823 (59,064,161)	0	55,248,823 (59,064,161)	55,248,823 (59,064,161)
보통교부금	53,682,280	53,682,280	0	53,682,280	53,682,280
특별교부금	1,566,543	1,566,543	0	1,566,543	1,566,543
국가시책	939,926	939,926	0	939,926	939,926
지역현안	469,963	469,963	0	469,963	469,963
재난안전관리	156,654	156,654	0	156,654	156,654

주: 1) 유아교육지원특별회계 전출금 포함

1. 지방교육재정교부금 정산분에 대해서는 기획재정부가 직접 시·도교육청으로 교부하며 교육부 예산 및 결산에 계상되지 않음. 전년도 정산분 포함시 2019년 지방교육재정교부금 집행액은 60조 5,305억원 규모임

자료: 교육부

다만, 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 하며,⁴⁾ 기획재정부가 직접 시·도교육청으로 정산분을 교부하므로 교육부 예산 및 결산에 계상되지 않는다. 2019년도에 시·도교육청으로 교부된 2018회계연도 지방교육재정교부금 정산분은 5조 2,817억원이며, 2019회계연도 교부금 예산을 포함하면 총 교부금은 60조 5,305억원 규모이다.

지방교육재정은 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조⁵⁾에 따라 각 시·도에 설치된 교육비특별회계의 세입·세출로 운영되고 있으며, 세입은 중앙정부(교육부)로부터 이전받은 지방교육재정교부금, 지방자치단체 전입금, 자체수입, 지방교육채 등으로 구성된다. 교육·학예 등에 관한 경비를 충당하기 위한 교육비특별회계는 매 회계연도마다 교육위원회의 심의를 거쳐 시·도의회 의결로 예산을 확정한다.

4) 「지방교육재정교부금법」 제9조(예산 계상)

- ① 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가 예산에 계상(計上)하여야 한다.
- ② 추가경정예산에 따라 내국세나 교육세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 함께 증감하여야 한다. 다만, 내국세나 교육세가 줄어드는 경우에는 지방교육재정 여건 등을 고려하여 다음 회계연도까지 교부금을 조절할 수 있다.
- ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

5) 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

2019년도 지방교육재정 세입은 예산현액 86조 9,669억원, 징수결정액은 87조 4,315억원이며 이 중 87조 3,873억원이 수납되고 418억원이 미수납되었다. 지방교육재정 세입(수납액 기준) 87조 3,873억원은 중앙정부 이전수입 64조 5,716억원, 지방자치단체 이전수입 13조 9,247억원, 자체수입 1조 6,043억원, 기타(이월액 및 순세계잉여금 등) 7조 1,354억원 등으로 구성된다.

[2019년도 교육비특별회계 세입 결산]

(단위: 백만원)

구 분	예산액(A)	이체등 증감액(B)	예산현액(A+B)	징수 결정액	수납액	불납 결손액	미 수납액
합 계	82,081,074	4,885,832	86,966,905	87,431,534	87,387,295	2,463	41,776
중앙정부이전수입	64,439,377	0	64,439,377	64,571,638	64,571,638	0	0
- 지방교육재정교부금	60,396,214	0	60,396,214	60,530,510	60,530,510	0	0
- 국고보조금	227,845	0	227,845	225,790	225,790	0	0
- 특별회계전입금	3,815,319	0	3,815,319	3,815,338	3,815,338	0	0
지방자치단체이전수입	13,873,390	0	13,873,390	13,924,743	13,924,743	0	0
- 지방교육세전입금	7,219,094	0	7,219,094	7,194,974	7,194,974	0	0
- 담배소비세전입금	589,909	0	589,909	588,545	588,545	0	0
- 시도세전입금	3,171,366	0	3,171,366	3,155,758	3,155,758	0	0
- 학교용지 일반회계부담금	246,742	0	246,742	251,292	251,292	0	0
- 지방교육재정 교부금보전금	976,738	0	976,738	1,038,239	1,038,239	0	0
- 교육급여보조금	28,977	0	28,977	27,998	27,998	0	0
- 비법정이전수입	1,640,563	0	1,640,563	1,667,938	1,667,938	0	0
기타이전수입	127,023	0	127,023	151,209	151,209	0	0
자체수입	1,391,632	0	1,391,632	1,648,583	1,604,344	2,463	41,776
- 입학금 및 수업료	716,612	0	716,612	731,061	725,699	1,336	4,025
- 사용료 및 수수료	26,801	0	26,801	25,674	25,660	0	13
- 자산수입	220,460	0	220,460	272,117	271,338	0	779
- 이자수입	118,486	0	118,486	140,740	140,740	0	0
- 기타수입 등	309,274	0	309,274	478,992	440,907	1,127	36,958
지방교육채	0	0	0	0	0	0	0
- 교부금부담	0	0	0	0	0	0	0
- 자체부담	0	0	0	0	0	0	0
기 타(이월액, 순세계잉여금 등)	2,249,651	4,885,832	7,135,483	7,135,360	7,135,360	0	0

주: 1. 이체등 증감액(B)는 전년도이월액으로 산출함
 2. 미수납액은 납기미도래 미수납액도 포함한 금액임
 자료: 교육부(2020. 4. 13. 기준 가결산)

2019년도 지방교육재정 세출 결산을 살펴보면, 예산현액 86조 9,669억원 중 80조 4,011억원이 집행되고, 이월액 4조 7,599억원, 불용액 1조 8,060억원이 발생하였다. 이월액과 불용액 규모가 가장 큰 정책사업은 학교교육여건개선시설로, 동 사업에서 발생한 이월액은 3조 9,049억원, 불용액은 6,347억원 규모이다.

[2019년도 교육비특별회계 세출 결산]

(단위: 백만원)

구 분	예산액	전년도 이월액	예산현 액	집행액	다음연도 이월액	불용액
합 계	82,081,074	4,885,832	86,966,905	80,401,054	4,759,874	1,805,977
유아 및 초중등교육	71,637,000	4,326,642	76,019,761	70,113,068	4,394,279	1,512,414
- 인적자원운용	35,230,175	3,344	35,262,967	34,954,766	2,727	305,474
- 교수학습활동지원	5,036,522	273,275	5,314,005	4,871,624	312,093	130,289
- 교육복지지원	7,860,607	27,632	7,888,523	7,718,058	1,580	168,885
- 보건급식체육활동	2,898,718	167,008	3,069,984	2,687,516	171,100	211,367
- 학교재정지원관리	11,504,362	2,023	11,506,386	11,442,822	1,869	61,694
- 학교교육여건개선시설	9,106,615	3,853,358	12,977,896	8,438,282	3,904,910	634,704
평생직업교육	181,486	452	181,938	175,129	1,603	5,206
- 평생교육	162,338	452	162,791	156,135	1,528	5,127
- 직업교육	19,148	0	19,148	18,994	75	79
교육일반	10,262,587	558,738	10,765,206	10,112,857	363,992	288,357
- 교육행정일반	2,131,535	189,072	2,331,826	2,200,805	62,421	68,601
- 기관운영관리	737,883	369,666	1,109,803	762,369	301,571	45,863
- 지방교육채상환 및 리스료	7,092,847	0	7,092,847	7,075,165	0	17,682
- 예비비 및 기타	300,323	0	230,730	74,518	0	156,212

자료: 교육부(2020. 4. 13. 기준 가결산)

1-1. 학령인구 감소에 따른 지방교육재정교부금의 적정 규모 논의 필요

학령인구 감소에도 불구하고 지방교육재정교부금은 내국세에 연동되어 경제성장과 함께 증가하는 추세에 있으므로 교부금의 적정 규모에 대한 논의가 필요하다.

지방교육재정교부금의 재원 규모는 학교·학급·학생수 및 교원수와 같은 교육 수요 지표 변동과는 무관하게 내국세 규모에 연동하여 결정되는 구조이다. 지방교육재정교부금은 1971년 「지방교육재정교부금법」이 제정·시행되면서 본격적으로 운용되었으며, 2001년 내국세의 법정교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향조정되었고, 봉급교부금과 내국세교부금의 통합, 재정분권에 따른 재정보전 등에 따라 2005년 19.4%, 2008년 20.0%, 2010년 20.27%로 인상되었고 2019년에 20.46%, 2020년 20.79%로 조정되었다.

지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 결정되므로 내국세의 증가율에 따라 등락을 보이지만 경제규모가 커지면서 장기적으로는 지속적으로 증가하는 모습을 보인다. 지방교육재정교부금은 내국세의 연도별 증가율에 따라 2013~2015년 동안 증가율이 둔화 또는 감소되는 시기(2013년 4.1%, 2014년 0.2%, 2015년 △3.7%)도 있었지만, 경제규모가 확대되면서 2010~2019년 동안 32.4조원에서 60.5조원으로 86.7% 증가하였다.

[2010~2019년 지방교육재정교부금 증가 추이]

(단위: 조원, 만원, %)

구 분	2010 (A)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (B)	B-A/ A
지방교육재정 교부금	32.4	36.1	39.2	40.8	40.9	39.4	43.2	46.6	52.5	60.5	86.7
전년대비 증가율	-	11.4	8.6	4.1	0.2	△3.7	9.6	7.9	12.7	15.2	
교육비특별회계 총세입	48.5	51.7	54.9	57.3	60.5	62.4	66.1	72.4	78.8	87.4	80.2
전년대비 증가율	-	6.6	6.2	4.4	5.6	3.1	5.9	9.5	8.8	10.9	
학생 1인당 교부금	442	508	572	625	641	636	717	799	922	1,089	146.4
전년대비 증가율	-	14.9	12.6	9.3	2.6	△0.8	12.7	11.4	15.4	18.1	

주: 학생 1인당 교부금은 교부금 교부대상 학생 기준
자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지방교육재정의 재원 중 70% 이상이 지방교육재정교부금으로 조달되므로 유아·초·중등 교육비 수입 및 지출도 교육수요 지표 변동과 무관하게 내국세 규모에 크게 영향을 받게 된다. 시·도교육청 교육비특별회계의 총세입은 지방교육재정교부금과 마찬가지로 2013~2015년 동안 증가율이 둔화되는 시기(2013년 4.4%, 2014년 5.6%, 2015년 3.1%)도 있었지만, 경제규모가 확대되면서 2010~2019년 동안 48.5조원에서 87.4조원으로 80.2% 증가⁶⁾하였다.

특히, 학령인구의 감소로 학생 1인당 지방교육재정교부금은 2014년 2.6% 증가, 2015년 0.8% 감소한 것을 제외하고는 2010~2019년 동안 연평균 9.3~18.1%의 높은 증가율을 기록하였다. 통계청 장래인구추계에 따르면 향후 학령인구(7~17세)는 2020년 632만명에서 2025년 568만명, 2030년 491만명으로 지속적으로 감소하므로 1인당 지방교육재정교부금의 증가 추세가 지속될 것으로 보인다.

지방교육재정교부금 및 교육지출의 지속적인 확대는 초·중등교육에 대한 투자가 늘고 교육여건이 개선되는 측면에서는 긍정적이라고 할 수 있으나 한정된 정부재정을 효율적으로 지출하는 것이 바람직하다는 측면에서 초·중등교육 지출 규모의 적정성에 대해서도 검토할 필요가 있다.

6) 같은 기간 중앙정부 통합재정 규모는 254.2조원에서 439.9조원으로 73.1% 증가하였다(출처: e-나라지표)

1-2. 지방교육재정의 재정건전성 관리 미흡

지방교육재정교부금 및 시·도교육청 교육비특별회계 세입은 경제성장에 따른 내국세 규모의 증가로 꾸준히 확대되고 있는 반면, 경기변동에 따라 증가율이 연도별로 등락을 거듭한다는 특징이 있다. 이에 따라 경기변동에 따른 재정변동성을 평탄화하기 위한 장치로 지방교육채, 교육재정안정화기금 등의 제도를 도입하여 운영하고 있다.

그러나 교육부와 시·도교육청은 최근 내국세가 증가한 2016~2019년 동안 지방교육채의 계획적인 발행·상환, 교육재정안정화기금 활용 등 재정평탄화를 위한 노력이 필요했음에도 불구하고 중장기적인 관점에서의 지방교육재정의 건전성 관리에 소홀한 측면이 있으므로 이에 대해 살펴본다.

가. 지방교육재정의 결산상잉여금 증가에도 불구하고 지방교육채 신규 발행

최근 지방교육재정교부금 및 지방교육재정 세입 증가율이 높아짐에 따라 이월액, 불용액 등 결산상잉여금이 증가했음에도 불구하고 재정운용 과정에서 지방교육채 발행·상환을 철저히 관리하지 못한 측면이 있다.

2016년 이후 내국세 여건이 개선되면서 지방교육재정교부금은 2016~2019년 동안 7.9~15.2%의 증가율을 기록하였으며, 이는 정부 총지출 증가율을 상회하여 지방교육재정교부금이 정부 총지출에서 차지하는 비중이 2015년 10.6%에서 2019년 12.5%로 상승하였다. 이에 따라 대부분 지방교육재정교부금으로 채원조달이 이루어지는 교육비특별회계 세입결산액은 동 기간 동안 5.9~10.9% 증가하였다.

[최근 5년간 지방교육재정교부금 및 교육비특별회계 세입 현황]

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019
지방교육재정교부금	394,056	431,615	465,910	524,528	605,306
증가율	△3.7	9.6	7.9	12.7	15.2
총지출 비중	10.6	11.2	11.5	12.1	12.5
교육비특별회계 총세입	623,605	660,979	724,453	788,365	873,873
전년대비 증가율	3.1	5.9	9.6	8.8	10.9

자료: 교육부

교육비특별회계 세입이 증가함에 따라 전국 17개 시·도교육청 결산상잉여금이 증가하였다. 교육비특별회계의 세입결산액에서 세출결산액을 뺀 결산상잉여금이 2014년 3조 7,271억원에서 2019년 6조 9,862억원으로 87.4% 증가하였으며, 이 중 이월액은 동 기간 2조 3,300억원에서 4조 7,599억원으로 104.3% 증가하였고, 불용액은 1조 2,795억원에서 1조 8,060억원으로 41.1% 증가하였다. 또한 순세계잉여금은 동 기간 1조 3,217억원에서 2조 1,741억원으로 64.5% 증가하였다.⁷⁾ 다만, 2019년 결산상잉여금 등은 전년 대비 감소한 것으로 나타났으나, 2019년 시·도교육청이 신규로 교육재정 안정화기금 전출금 1조 1,828억원⁸⁾을 편성한 것을 고려할 때, 결산상잉여금 등이 전년 대비 단순히 감소했다고 보기 어려울 수도 있다.

[최근 5년간 교육비특별회계 세입·세출·잉여금 현황]

(단위: 억원)

	세입 결산액 (A)	세출 결산액 (B)	결산상 잉여금 (C=A-B)			순세계 잉여금
				이월액	불용액	
2014	605,164	567,894	37,271	23,300	12,795	13,217
2015	623,605	565,979	57,626	37,330	16,911	19,628
2016	660,979	600,419	60,560	39,001	17,552	19,835
2017	724,435	656,114	68,320	46,056	19,474	20,577
2018	788,365	716,127	72,238	48,858	18,442	22,360
2019	873,873	804,011	69,862	47,599	18,060	21,741

자료: 교육부

교육부는 이러한 지방교육재정의 결산상잉여금 증가 등을 감안하여 지방교육채 발행을 신중하게 검토할 필요가 있었다. 왜냐하면 지방교육채는 지방교육재정교부금 부담 지방교육채로 향후 상황이 지방교육재정교부금으로 충당되므로 지방교육채의 발행은 이자비용을 초래할 뿐만 아니라 향후 필요한 교육수요를 구축하는 부작용이 있기 때문이다. 교육부는 내국세 감소로 교육재정 여건이 악화된 2014~2015년 동안 지방교육채를 발행하도록 하였지만, 경기회복으로 내국세가 증

7) 학교교육여건시설에서 이월액 및 불용액이 크게 증가하였으며, 2019년 기준 이월액 4.8조원 중 학교교육여건시설에서 발생한 이월액이 3.9조원이며, 불용액 1.8조원 중 학교교육여건시설에서 발생한 불용이 0.6조원이다.

8) 교육재정안정화기금은 시·도교육청이 회계연도 간 재원 불균형을 조정하기 위해 잉여금 등을 재원으로 2019년부터 설치한 것으로(2019년 1조 1,828억원), 기금 전출금은 회계상 세출에 계상되었다.

가한 2016년 이후에는 결산상잉여금이 2016년 6.1조원, 2017년 6.8조원, 2018년 7.2조원, 2019년 7.0조원에 달했기 때문에 지방교육채 발행에 대해 철저한 검토가 필요했던 것으로 보인다. 특히 지방교육채 발행 여부 및 규모를 결정하는 시기에 전년도 결산상잉여금 발생 여부를 알기 어려웠다는 점을 감안하더라도, 2017년에 발행을 결정한 1.5조원의 지방교육채의 경우, 교부금 사정이 전반적으로 나아지는 추세라는 점에서 발행의 필요성이 컸다고 보기 어렵다. 다만, 교육부는 교부금 정산금 및 조기상환 인센티브를 활용하여 재정여건이 호전된 2017년부터 2019년까지 기발행했던 지방교육채를 상환하였지만, 결산상잉여금 등을 충분히 고려하여 발행 규모를 결정하고 추가상환을 독려하였다면, 지방채 잔액규모를 더 낮게 유지하고 이자 비용을 절감할 수 있었다.

[지방교육재정교부금 부담 지방교육채 규모]

(단위: 억원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
발행	9,583	38,023	61,071	31,529	11,661	3,359 ¹⁾	-
상환	원금	353	20,484	1,144	4,061	24,954	62,566
	이자	984	1,475	1,438	2,617	2,893	1,205
	계	1,337	21,959	2,582	6,678	27,847	63,771
잔액	29,429	46,620	106,896	134,364	121,071	82,027	19,461

주: 1) 2018년 지방교육채 발행분은 2017년 발행이 결정된 지방교육채가 이월되어 발행된 것
 자료: 교육부

교육부는 34개 세부항목별로 개별 교육청의 지출소요(기준재정수요)와 수입(기준재정수입)을 계산하여 교육청별 재정부족액을 예측하고 이를 교부금으로 메워주며, 각 교육청은 기준재정수요를 참조하여 예산을 편성하되 재정사업 등으로 자금이 부족하다고 판단될 때에는 필요한 만큼 지방교육채를 발행하도록 되어 있다. 그런데 감사원의 최근 감사결과⁹⁾에 따르면, 교육부는 지방채 발행이 필요한 개별사업에 대한 검토 없이 전년 대비 세입·세출전망치 등을 근거로 시·도교육청의 지방교육채 발행 총액을 결정하고, 보통교부금을 교부할 때, 위 지방교육채 발행 총액을 보통교부금 배분 비율대로 배분하였다. 그리고 각 교육청은 지방교육채 발행 필요성에 대한 세부내역 검토 없이 할당액만큼 지방교육채를 발행하였다.

9) 감사원, 「지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」, 2020. 4.

시·도교육청 교육비특별회계 수입의 외부 의존도가 높기 때문에 교육부는 시·도교육청 수입 여건이 악화되었을 때 교부금 부담 지방교육채 발행을 허용하고 시·도교육청 수입 여건이 개선되었을 때 지방교육채를 조기상환하도록 함으로써 재정평탄화 역할을 수행하고 있다. 향후에는 지방교육재정에 대한 면밀한 분석을 토대로 지방교육채 발행 여부를 결정할 필요가 있다.

나. 지방교육재정교부금 정산의 지방교육재정 수입여건 고려 미흡

내국세 증가율이 높은 시기에는 지방교육재정교부금 정산 규모도 증가하여 지방교육재정 안정화 측면에서 바람직하지 않으므로, 교부금 정산액을 수입여건을 고려하여 지방교육채 상환 등에 적절하게 활용하는 방안을 마련할 필요가 있다.

지방교육재정교부금의 재원은 해당연도 내국세 총액의 20.79%와 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출분을 제외한 금액으로 구성된다. 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.¹⁰⁾ 즉, 내국세 및 교육세의 결산액이 예산액보다 클 경우 증액 정산이 이루어지며, 결산액이 예산액보다 적을 경우 감액 정산이 이루어진다.

또한 교부금 정산의 재원은 「국가재정법」 제90조¹¹⁾에 따라 일반회계 세계잉여

10) 「지방교육재정교부금법」 제9조(예산 계상)

- ① 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가예산에 계상(計上)하여야 한다.
- ② 추가경정예산에 따라 내국세나 교육세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 함께 증감하여야 한다. 다만, 내국세나 교육세가 줄어드는 경우에는 지방교육재정 여건 등을 고려하여 다음 다음 회계연도까지 교부금을 조절할 수 있다.
- ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

11) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리)

- ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補填)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.
- ② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 "세계잉여금"이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
 1. 국채 또는 차입금의 원리금

금이며, 기획재정부는 일반회계 세계잉여금 규모가 충분하다면 다음연도에 정산필요액 전액에 대해 정산을 시행하여 왔다. 2014~2015회계연도 내국세 및 교육세의 결산액이 예산액보다 적어 다음해인 2015~2016회계연도 지방교육재정교부금 본예산을 감액하였으며, 2016~2018회계연도 내국세 및 교육세의 결산액이 예산액보다 커서 다음해인 2017~2019회계연도에 증액 교부하였다.

[국세수입 결산, 세계잉여금 및 지방교육재정교부금 정산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	세계잉여금	지방교육재정교부금				
		본예산	증가율	정산분	합계	증가율
2014	964	408,681	-	0	408,681	-
2015	25,277	394,056	△3.6	0	394,056	△3.6
2016	60,920	412,284	4.6	0	412,284	4.6
2017	100,422	429,317	4.1	18,725	448,042	8.7
2018	106,575	495,407	15.4	29,121	524,528	17.1
2019	619	552,488	11.5	52,817	605,305	15.4
2020	-	535,112	0.2	319	535,431	△11.5

주: 1. 정산분은 전년도 교부금 정산분을 세계잉여금 재원으로 당해연도에 교부된 것임
 2. 2020년 본예산은 3차 추가경정예산이 반영된 금액이며, 정산분 총액은 2,853억원이었으나, 제1회 추가경정예산을 통해 2,534억원을 반영하고, 미 반영된 319억원만 잉여금으로 정산
 자료: 교육부

그러나 2017~2019년의 경우 경기회복에 따른 세수 여건의 호조로 지방교육재정교부금의 본예산 증가율이 높았음에도 불구하고, 지방교육재정교부금 정산 시행으로 교부금 증가율이 더 높아지는 현상이 발생하였다. 지방교육재정교부금 본예산의 전년 대비 증가율이 2017년 4.1%, 2018년 15.4%, 2019년 11.5%이지만, 정산분을 포함할

2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.
4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무
- ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.

경우 교부금 증가율이 각각 8.7%, 17.1%, 15.4%로 상승하였다.

교육부는 지방교육재정교부금의 정산금이 대규모로 발생하였을 경우 기획재정부 및 시·도교육청과 협의하여 정산액을 지방교육채 상환에 전액 사용¹²⁾하거나 교육재정안정화기금에 적립하여 지방교육재정 수입여건이 악화되었을 때 사용하도록 하는 등 재정평탄화 방안을 마련할 필요가 있었다.¹³⁾

왜냐하면 경기회복에 따라 세수여건이 호전된 2017~2019년 동안 교육의 최종 수요자인 학생 수가 감소하는 가운데 수입 여건이 개선되어 전국 17개 시·도교육청 결산상잉여금이 증가하였기 때문이다. 한편 2020년에는 경기부진에 따른 내국세 감소로 지방교육재정교부금 본예산 증가율이 0.2%를 기록하는데 그쳤으며 세외잉여금의 감소로 정산분도 319억원에 그치고, 제3회 추가경정예산에서 세입경정에 따라 교부금도 2.1조원이 감액됨에 따라 전체 교부금 예산은 전년보다 11.5% 감소할 것으로 전망된다.

향후 코로나19 등에 따른 세입 감소로 지방교육재정 여건도 악화될 것으로 예상되는 만큼 교육부는 지방교육채 상환 및 교육재정안정화기금 활용 확대 등을 통해 지방교육재정교부금 및 지방교육재정의 건전성 관리를 강화할 필요가 있다.

다. 시·도교육청의 교육재정안정화기금 활용 제고 필요

시·도교육청 교육재정안정화기금 설치의 효과성 제고를 위해서는 전체 시·도교육청의 기금 활용을 제고하고, 기금의 조성 요건을 조례에서 명확히 규정할 필요가 있다.

「지방재정법」 제14조¹⁴⁾에 따르면 시·도교육청은 회계연도 간의 재정수입 불

12) 보통교부금 정산분 중 지방교육채 상환 목적으로 교부된 금액을 보면, 2017년 정산분 1조 7,939억원 중 1조 2,000억원, 2018년 정산분 2조 7,930억원 중 2조원, 2019년 5조 1,188억원 중 3조 1,923억원이다.

13) 교육재정안정화기금은 2019년에 최초로 6개 시·도교육청에서 적립하였다.

14) 「지방재정법」 제14조(지방자치단체 재정안정화기금의 설치 등)

- ① 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금(이하 "재정안정화기금"이라 한다)을 설치할 수 있다.
- ② 지방자치단체가 한 회계연도에 재정안정화기금에서 사용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준 재정안정화기금 적립금 총액 중 지방자치단체의 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과할 수 없다. 다만, 지방채의 원리금 상환에 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 재정안정화기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 재정안정화기금을 설치할 수 있도록 되어 있다. 「지방재정법」 제34조제1항에 따르면 한 회계연도의 모든 수입을 세입예산으로 편성하고 모든 지출을 세출예산으로 편성하게 되어 있어, 교부금 정산분 등 추가 세입 재원을 별도로 관리하는 기금 등이 마련되지 않으면 시·도교육청은 해당연도 중에 늘어난 세입 재원은 연도 내 집행이 가능한지 여부와 상관없이 해당연도 세출예산으로 편성하게 된다.

따라서 교육부에서는 내국세 증가에 따른 교부금 증가, 교부금 정산분 등 추가 세입 재원이 발생했을 때, 시·도교육청에서 이를 전액 예산으로 편성한 후 이월을 반복하기보다는 「지방재정법」 제14조에 따라 회계연도간 재정수입 불균형을 조정하고 재정을 안정적으로 운용하기 위해 재정안정화기금을 활용할 수 있도록 조치할 필요가 있는 것이다.

교부금 정산분이 2017년도 1조 8,725억원, 2018년도 2조 9,121억원, 2019년도 5조 2,817억원이 발생하는 상황에서, 2017년 10월 「지방재정법」이 개정되어 교육재정안정화기금의 설치 근거가 마련되었으나, 교육부와 시·도교육청은 재정안정화기금 설치에 소극적으로 대응하였다. 교육부는 2019년 3월에서야 시·도교육청에 교육재정안정화기금 설치 조례 제정 예시를 배포하였고, 2019년말 기준으로 8개 교육청에서 지방교육재정안정화기금을 설치(실제 운용은 6개 교육청)하였다.¹⁶⁾

15) 최근 「지방재정법」 상 ‘재정안정화기금’과 「지방자치단체 기금관리기본법」 상 ‘통합관리기금’을 ‘통합재정안정화기금’으로 병합하는 것으로 법률이 개정(2020.6.9.)되었다. 이에 따라 「지방재정법」 제14조는 삭제되었고, ‘통합관리기금’의 설치 근거였던 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조는 ‘통합재정안정화기금’의 설치 근거로 개정되었다. 이하에서는 2019년 결산분석임을 감안하여 병합되기 전 명칭인 ‘재정안정화기금’으로 표기하도록 한다.

16) 2020년 7월 현재 제주를 제외한 16개 교육청 중 경기 외의 모든 교육청이 지방교육재정안정화기금을 설치하였다.

[2019년 교육재정안정화기금 신설 및 운용 현황]

(단위: 백만원)

	2019년 (가결산 기준)	2020년 (본예산 기준)
부산광역시교육청 교육재정안정화기금	390,000	-
대구광역시교육청 교육재정안정화기금	-	-
대전광역시교육청 교육재정안정화기금	29,000	18,000
세종시교육청 교육재정안정화기금	173,800	2,400
강원도교육청 교육재정안정화기금	210,000	0
충청북도교육청 교육재정안정화기금	153,000	0
경상북도교육청 교육재정안정화기금	227,000	0
경상남도교육청 교육재정안정화기금	-	50,000
합 계	1,182,800	70,400

자료: 교육부

또한 시·도교육청은 재정안정화기금을 조성하기 위한 요건을 조례에서 명확하게 규정하고 있지 않아 재정안정화기금이 형식적으로 운용될 우려가 있다. 조례 내용을 살펴보면, 조례를 제정한 10개 시·도교육청 중 기금 조성 요건에 대해 세입 항목과 증가율에 대한 구체적인 기준을 명시한 곳은 부산광역시와 세종특별자치시뿐이며, 나머지 시·도교육청은 '세입재원이 현저히 증가하였다고 판단될 경우'라는 모호한 기준을 설정하고 있다.

[교육재정안정화기금 조례 내용]

시·도교육청	기금의 조성
강원도, 경상남도, 경상북도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 전라북도, 충청북도, 울산광역시	<ol style="list-style-type: none"> 1. 세입재원이 최근 3년 평균증가율 비교 등을 통해 현저히 증가하였다 고 판단될 경우, 강원도교육청 교육재정안정화기금운용심의위원회 (이하 "심의위원회"라 한다) 심의를 거쳐 교육감이 결정한 금액 2. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정한 경우 심의위원회 심의를 거쳐 교육감이 결정한 금액
부산광역시	<ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 연도 보통교부금 증가율이 전년도까지 최근 5년 보통교부금 증가율 평균의 20퍼센트 이상 초과한 경우, 그 초과한 금액 2. 지방교육재정교부금법 제11조제2항에 따른 해당 연도 전입금 증가율이 전년도까지 최근 5년 전입금 증가율 평균의 20퍼센트 이상 초과한 경우, 그 초과한 금액 3. 순세계잉여금이 전년도까지 최근 5년 평균 금액을 100퍼센트 이상 초과한 경우, 그 초과한 금액
세종특별자치시	세종특별자치시교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 매년 「지방자치법」 제134조제1항에 따른 전년도 결산서상 순세계잉여금총액의 20% 이상에 해당하는 금액을 전입금으로 기금에 적립할 수 있다.

자료: 교육부

한편, 지방자치단체의 「재정안정화기금 설치 및 운용 조례」 제2조¹⁷⁾에 따르면, 재정안정화기금 조성 요건을 구체적으로 규정하고 있다. 예를 들어 경기도의 경우 전년도 지방세 증가액이 전년도 이전 최근 3년 평균 지방세 증가액을 30% 초과한 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액, 결산상 잉여금 중 30% 이상에 해당하

17) (예시) 「경기도 재정안정화기금 설치 및 운용 조례」 제2조(기금의 조성)

- ① 지방채 등의 상환을 원활하게 추진하고 회계연도 간의 재정수입 불균형을 조정하며 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 경기도 재정안정화기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.
- ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
 1. 일반회계의 전출금
 2. 기금의 운용으로 발생하는 수익금 및 그 밖의 수입금
- ③ 경기도지사(이하 "도지사"라 한다)는 다음 각 호에 해당하는 금액을 제2항제1호에 따른 전출금으로 기금에 적립하여야 한다.
 1. 전년도 지방세 증가액이 전년도 이전 최근 3년 평균 지방세 증가액을 30퍼센트 초과한 경우 초과분의 10퍼센트 이상에 해당하는 금액
 2. 「지방재정법」 제14조제1항에 따른 결산상 잉여금 중 같은 법 제50조에 따른 이월금 및 국고보조금 사용 잔액의 반납금을 제외한 금액의 30퍼센트 이상에 해당하는 금액. 다만, 지방세 초과 징수로 인해 발생한 금액은 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 의한 교육비특별회계 전출금, 「지방재정법」 제29조제1항에 의한 조정교부금, 「지방세징수법」 제17조제2항에 의한 징수교부금, 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제12조의2에 의한 출연금을 공제한 후 산정한다.

는 금액을 기금 재원으로 사용하도록 규정하고 있다.

지방교육재정교부금은 내국세에 연동되어 변동하고 지방교육재정의 수입 및 지출에 계상되어야 하므로 재정안정화기금은 시·도교육청의 회계연도간 재정수입 불균형을 조정하고 재정을 안정적으로 운용하기 위한 중요한 제도이다. 그러나 재정안정화기금은 시·도교육청이 조례로 설치할 수 있는 권한이 있기 때문에 시·도교육청에 따라 설치 여부, 재원 조성 및 사용 용도가 제각각 운영될 우려가 있다.

따라서 교육부는 시·도교육청과 협의하여 기금설치·운용을 확대¹⁸⁾하고, 재원 조성 및 사용 용도를 명확히 하는 등 재정안정화기금이 지방교육재정의 안정적인 운영을 위한 제도로 정착할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

라. 인건비 확대 시 지방교육재정 운용의 경직성 확대 우려

학령인구 감소 여건에서 인건비의 증가로 향후 지방교육재정 운용의 경직성이 확대될 것으로 전망된다.

최근 세수여건이 호전되어 지방교육재정교부금 증가율이 높은 가운데 시·도교육청 교육비특별회계의 특징은 학교신설 등을 위한 자산취득비의 증가율이 높다는 점과 기타직 인건비 증가율이 높다는 것이다. 기타직 인건비는 2015~2019년 동안 5년 평균 37.8% 증가하였으며, 최근 3년 증가율은 2017년 16.4%, 2018년 22.6%, 2019년 48.9%로 상승하였다.

기타직 인건비 규모가 크게 증가한 것은 기존의 무기계약직 교육공무직원으로 포함되어 있지 않았던 기간제 근로자와 파견·용역 근로자, 취업지원관 등 국가정책 수요 인력이 총액인건비 대상으로 포함된 것과 최저임금 인상률 등을 반영한 처우 개선이 원인으로 볼 수 있다. 이는 시·도교육청 교육공무직원 총액인건비는 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 시도교육청은 무기계약직에 한하여 총액인건비를 교부하고 있기 때문이다.

18) 2020.7월 교육부가 입법예고한 「지방교육재정교부금법 시행령」 및 동법 시행규칙 개정안에 따르면, 기준재정수요에 지방교육재정안정화기금 항목이 신설될 예정이다.

[교육비특별회계 성질별 세출 결산액]

(단위: 억원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
세출결산액	567,894	565,979	600,419	656,114	716,127	804,010	7.2
인건비	331,238	352,174	363,511	380,480	401,235	427,793	5.2
교원	233,959	245,788	249,021	259,657	271,399	281,459	3.8
교육전문직원	4,034	4,299	4,443	4,640	4,888	5,231	5.3
지방공무원	35,291	36,899	37,577	39,011	40,173	41,534	3.3
사립학교교직원	46,933	50,020	51,993	53,863	56,600	58,996	4.7
기타직	7,050	11,331	16,491	19,201	23,548	35,055	37.8
맞춤형복지비	3,970	3,837	3,986	4,108	4,628	5,518	6.8
물건비	19,844	19,444	20,460	21,693	23,870	26,296	5.8
운영비	18,032	17,674	18,626	19,780	21,790	24,004	5.9
여비	972	921	955	1,030	1,078	1,205	4.4
사업추진비	344	328	340	357	430	489	7.3
직무수행경비	72	73	72	73	74	77	1.4
복리후생비 등	425	448	467	453	497	521	4.2
이전지출	25,148	30,834	30,657	32,412	33,188	31,919	4.9
자녀단체 보육료 보조	16,125	21,207	20,200	20,807	21,176	20,415	4.8
자녀단체 경상보조	2,369	1,136	1,281	1,711	2,485	1,677	△6.7
기타 이전지출	6,653	8,492	9,177	9,895	9,527	9,827	8.1
자산취득	49,055	45,418	61,092	70,945	76,868	111,644	17.9
토지매입비	6,495	6,063	5,252	5,009	5,132	4,943	△5.3
건설비	39,931	36,940	51,848	61,595	67,327	88,741	17.3
유무형 자산취득비	1,843	1,721	2,714	2,961	2,840	4,645	20.3
기타 자산취득비	786	694	1,278	1,380	1,568	13,315	76.1
상환지출	19,941	1,151	3,954	23,568	40,831	59,966	24.6
전출금 등	122,573	116,792	119,933	126,684	138,940	145,066	3.4
공립학교	91,298	86,359	88,990	95,013	106,352	109,562	3.7
사립학교	31,276	30,433	30,943	31,671	32,588	35,503	2.6
예비비 및 기타	95	166	811	331	1,195	1,327	69.4

주: 결산 기준

자료: 지방교육재정알리미 자료

교육공무직원이란 “각급 학교 또는 교육행정기관에서 교육 및 행정업무 등을 지원 또는 보조하는 공무원이 아닌 근로자”로서 교육감 또는 학교장과 계약을 체결

하여 교무 및 일반 행정, 교육복지, 급식 지원 등 업무에 종사하고 있다. 2017년 학교 내 기간제 근로자로 근무하는 교육공무직원의 고용안정과 처우개선을 위하여 기간제 근로자의 무기계약직 전환 및 파견·용역 직고용 등 정책(비정규직의 정규직 전환 정책, '17. 7. 20.)을 추진하였고, 그 결과 학교장의 재량으로 채용된 후 일정기간(2년 미만) 동안 한시적으로 근무하는 기간제 근로자에서 계약기간의 정함이 없는 근로자(정년 보장)로 고용이 보장되었으며, 최저임금 인상과 시·도교육청과 노조의 임금교섭 결과에 따른 기본급 및 수당 인상 등으로 반영되어 교육청이 교육공무직원에 대한 고용안정과 인건비 등 처우를 관리하는 사실상 정규직 근로자의 신분으로 변화되었다.

교육부는 2013년부터 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조(총액인건비제 운영) 제2항을 준용하여 교육공무직원에 대한 총액인건비를 산정하고 이를 시도교육청의 기준재정수요액에 포함해 보통교부금으로 교부하고 있다. 그런데 교육부는 2016년까지 기준재정수요액 측정항목 중 교육공무직원 총액인건비를 산정금액의 최대 72%만 교부하였으나, 2017년부터 2020년까지는 총액인건비 산정금액의 100%를 교부하고 있다.

또한 교육공무직원에 대한 처우개선 요구도 지속해서 반영됨에 따라 교육공무직원의 인건비단가는 2014년부터 2019년까지 65.2% 상승하여 같은 기간 시·도교육청 소속 지방공무원(일반직)의 28.9%나 사립학교 행정직원의 22.6%보다 크게 증가하였다.¹⁹⁾

재량적 지출은 세입 여건에 따라 조정이 가능하지만, 의무지출인 인건비는 경직적 경비여서 세입여건에 따른 조정이 어려우므로 한번 증가할 때 엄밀한 검토가 필요한 항목이다. 교육비특별회계 세출 증가분을 보면, 2019년은 재정여건이 좋아 세출결산액 증가액이 8.8조원이며, 이 중 인건비 증가분이 2.7조원이었지만, 재정여건이 악화된 2020년의 경우 세출결산액 증가분 3.3조원 대부분을 인건비(2.4조원)로 지출한다는 계획이다.

19) 감사원, 「지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」, 2020. 4.

[시·도교육청 교육비특별회계 세출 증가분 현황]

(단위: 억원)

	결산					본예산
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
세출결산액	△1,915	34,440	55,695	60,013	87,883	33,055
인건비	20,936	11,337	16,969	20,755	26,558	24,432
교원	11,829	3,233	10,636	11,742	10,060	13,156
교육전문직원	265	144	197	248	343	345
지방공무원	1,608	678	1,434	1,162	1,361	1,455
사립학교교직원	3,087	1,973	1,870	2,737	2,396	5,114
기타직	4,281	5,160	2,710	4,347	11,507	3,879
맞춤형복지비	△133	149	122	520	890	483
물건비	△400	1,016	1,233	2,177	2,426	4,471
운영비	△358	952	1,154	2,010	2,214	4,261
여비	△51	34	75	48	127	159
사업추진비	△16	12	17	73	59	27
직무수행경비	1	△1	1	1	3	5
복리후생비 등	23	19	-14	44	24	18
이전지출	5,686	△177	1,755	776	△1,269	△3,078
자단체 보육료 보조	5,082	△1,007	607	369	△761	△370
자단체 경상보조	△1,233	145	430	774	△808	△17
기타 이전지출	1,839	685	718	△368	300	△2,691
자산취득	△3,637	15,674	9,853	5,923	34,776	9,060
토지매입비	△432	△811	△243	123	△189	1,511
건설비	△2,991	14,908	9,747	5,732	21,414	8,068
유무형 자산취득비	△122	993	247	△121	1,805	372
기타 자산취득비	△92	584	102	188	11,747	△890
상환지출	△18,790	2,803	19,614	17,263	19,135	△11,782
전출금 등	△5,781	3,141	6,751	12,256	6,126	10,075
공립학교	△4,939	2,631	6,023	11,339	3,210	7,472
사립학교	-843	510	728	917	2,915	2,603
예비비 및 기타	71	645	△480	864	132	△977
내부거래	0	0	0	0	0	853

주: 전년대비 증가분, 2020년 본예산은 2019년 본예산 대비 증가분
 자료: 지방교육재정알리미 자료

인건비는 경직적 경비로 향후 지방교육재정 여건이 악화될 경우 교육콘텐츠 투자 약화를 초래할 우려가 있으므로, 적정 인력에 대한 엄밀한 검토를 바탕으로 신중한 계획을 수립할 필요가 있다.

1-3. 보통교부금 산정 방식의 교육환경 변화와의 연계 부족

가. 현황

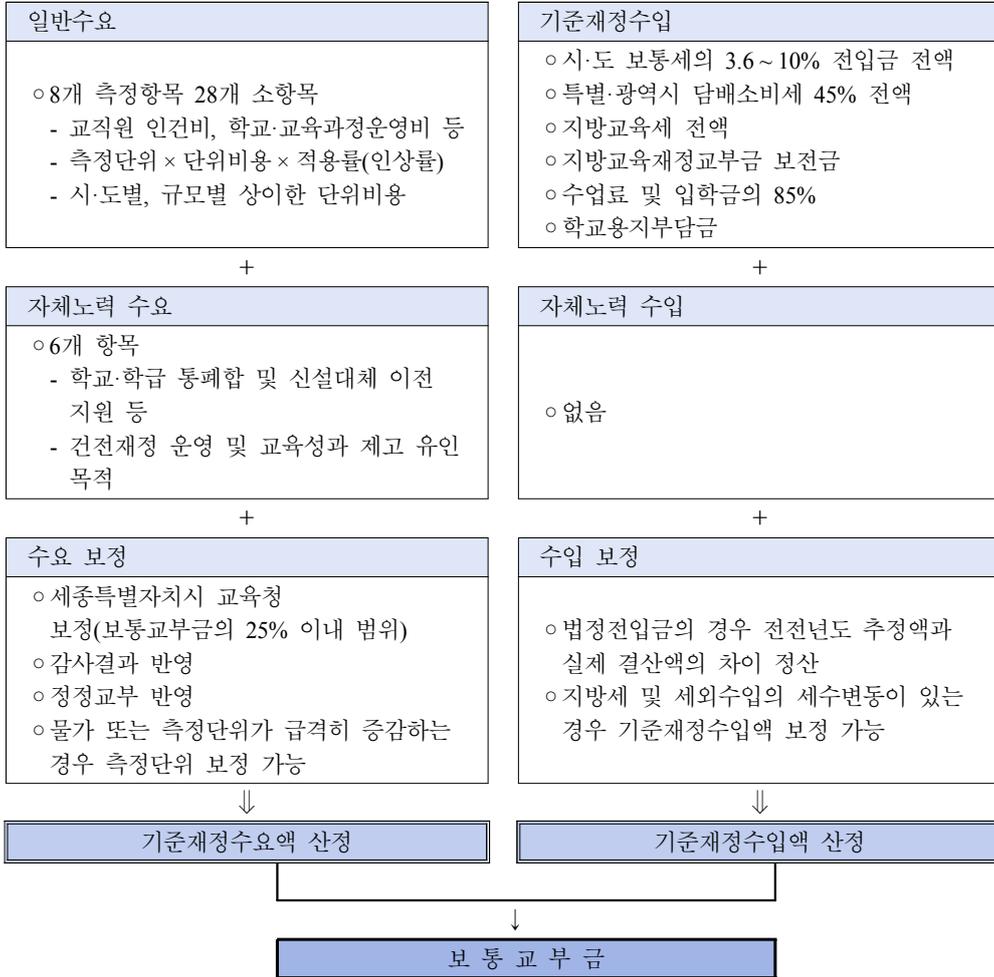
지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되며, 보통교부금의 재원은 내국세 총액 20.79%의 97%에 해당하는 금액과 교육세 일부를 합산한 금액이며, 특별교부금은 내국세 총액 20.79%의 3%에 해당하는 금액이다.

보통교부금은 시·도교육청별 재정여건의 차이를 보정함으로써 시·도간 교육여건의 격차를 해소하기 위한 것으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 시·도교육청에 대해 부족액을 기준으로 총액으로 교부한다. 특별교부금은 기준재정수요의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때 교부한다.

보통교부금 산정의 기초가 되는 기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 산정한 금액으로, 일반수요와 자체노력 수요로 구성된다. 일반수요는 기본적으로 측정항목별 측정단위에 단위비용을 곱하고 이를 합산하여 산정되며, 측정항목은 14개 측정항목 34개 소항목으로 구성되며, 14개 측정항목은 8개의 일반수요항목과 6개의 자체노력수요 항목으로 구성된다. 일반수요항목은 교직원 인건비, 학교·교육과정 운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교 사업비, 재정결함보전 항목으로 구성된다. 교육자치단체 재정운영의 비용절감 및 중앙정부 교육정책 유인을 위해 자체노력 항목을 기준재정수요액 산정에 포함하는데, 학교·학급 통폐합, 학교신설민관협력 확대, 자사고 지정에 따른 공립 일반고 지원, 외부 교육투자 유치, 지방채 조기상환 지원, 중등직업교육 학생 비중 확대 지원 등 6개 항목이다.

보통교부금 산정의 기초가 되는 기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 세외수입과 지방세 전입금, 지방교육재정교부금 보전금 등으로 구성된다. 세외수입은 고등학교 수업료 및 입학금의 85%(읍면지역 및 도서벽지 학교, 산업수요 맞춤형고등학교, 특성화고등학교는 70%)와 시·도의 일반회계에서 부담한 학교용지부담금 전액이다. 지방세 전입금은 지방교육세 전액과 시·도 보통세 등의 일정비율인데 그 비율은 시·도별로 다르며, 서울특별시는 10%, 광역시·경기도·제주특별자치도는 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다. 특별·광역시는 추가적으로 담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 전입한다.

[보통교부금 산정 흐름]



나. 분석의견

현행 보통교부금 산정 방식은 학생수 감소 등 교육환경변화와 연계한 조정이 이루어지기 어려우므로 학생수, 교원수 등 실질적인 교육수요가 반영될 수 있는 표준교육수요 산출 모형을 수립할 필요가 있다.

보통교부금 산정의 기초가 되는 기준재정수요는 측정항목별로 ‘측정단위’와 ‘단위비용’을 곱하여 얻은 금액으로 표준적인 교육수요를 대표해야 한다. 그러나 기준재정수요액의 측정항목·측정단위·산정공식 및 단위비용을 규정하고 있는 「지방교육재정교부금법 시행규칙」을 보면, 대부분의 항목에 대해서 교육부장관이 단위비용을 정하도록 하고 있거나 단위비용에 교육부장관이 정하는 적용률을 반영하여 재정부족액(기준재정수요-기준재정수입)이 보통교부금과 같아지도록 조정하는 방식으로 기준재정수요를 산정하므로 기준재정수요를 표준적인 교육수요라고 보기 어려운 측면이 있다.

기준재정수요 주요 항목의 측정방식을 보면(39~44쪽 [부표] 참조), 교육부장관이 단위비용을 정하도록 한 항목은 교육과정운영비, 학교교육환경개선비, 공립학교 신설·이전·증설비 등 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비 등이다. 또한 교육부장관이 정하는 적용률에 따라 최종 규모가 결정되는 항목은 교직원인건비, 학교경비·학급경비·학생경비 등 학교교육과정운영비, 기관운영비, 교육복지지원비 등이다.

보통교부금(교육부)의 기준재정수요 산정방식은 단위비용 산정 모형을 수립하여 자치단체에 공통되는 표준수요를 산출하는 보통교부세(행정안전부)의 기준재정수요 산정방식과 다르게 운영되고 있다. 예를 들어, 운영비 기준재정수요 산정 방식을 비교해 보면, 보통교부금의 경우 교육부장관이 정하는 단위비용 및 적용률을 기초로 산정되고 있다. 반면, 보통교부세의 경우 동종 단체별로 집행한 경비나 앞으로 집행하여야 할 경비를 기준으로 지방자치단체별 관련 통계수치와 그 경비와의 상관성에 의한 표준함수식인 표준행정수요액 산정공식을 추출하고 표준행정수요를 측정단위의 통계수치로 나누어 단위비용으로 산출한다. 보정계수는 기준재정수요액을 지방자치단체별 여건 차이를 고려하지 않고 일률적으로 ‘측정단위 수치 × 단위비용’만으로 산정할 경우 표준적인 행정수요보다 과다 또는 과소 산정되는 불합리한 점

을 보완하는 것으로, 지역별 여건의 차를 제한적으로 보정하는 것인 만큼 무제한적으로 운용하는 것이 아니라 합리적·타당한 수준에서 법령이 정하는 바에 따라 운용한다.

[기준재정수요 산정방식 비교(예시): 보통교부금 vs. 보통교부세]

항목		산정방식
보통 교부금	학생 경비	$\text{기준재정수요액} = \sum (\text{학교급별 학생수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$ ※ 단위비용은 「2015년 유·초·중·고·특수학교 표준교육비 산출 연구」에서 산출한 표준교육비
	교육 과정 운영비	$\text{기준재정수요액} = \text{학생수} \times \text{단위비용}$ ※ 단위비용: 교육부장관이 교육방법 등을 고려하여 정하는 단위비용
보통 교부세	일반 관리비	$\text{기준재정수요액} = \text{공무원수} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수}$ ※ 단위비용: 동종 지방자치단체 일반관리비 표준행정수요액의 합 ÷ 동종 지방자치단체 공무원 수의 합 ※ 표준행정수요액 산정공식 시도: $Y_i = [2673.50979 + 29.23803(Ge + La)] \times \omega$ 시군구: $Y_i = [2673.50979 + 29.23803(Ge + La)] \times \omega$ Ge: 기준인건비 공무원 수, La: 지방의원 수 ※ 보정계수 산정공식 (해당 지방자치단체 일반관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 공무원수) ÷ 일반관리비 단위비용

자료: 교육부(지방교육재정교부금법 시행규칙 별표 1), 행정안전부(2019년도 지방교부세 산정해설)

이에 따라 보통교부금(교육부)의 경우 기준재정수요액을 보통교부금 규모에 맞추어 조정하므로 보통교부금과 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)과 일치하게 된다. 반면 보통교부세(행정안전부)의 경우 기준재정수요액이 표준행정수요액 산정공식에 따라 산정되므로 재정부족액이 보통교부세와 독립적으로 산출되고, 재정부족액과 보통교부세 금액이 같지 않을 경우 조정률을 적용하여 자치단체에 교부한다.

[2019년 보통교부금 및 보통교부세 산정 결과]

(단위: 조원)

보통 교부금	기준재정수요액	-	기준재정수입액	=	보통교부금		
	68.1		14.4		53.7		
보통 교부세	기준재정수요액	-	기준재정수입액	=	재정부족액	조정률적용 0.864	보통교부세
	100.0		47.0		53.0		

주: 보통교부금 기준재정수요액에는 제주특별자치도교육청 수요액 포함
자료: 교육부

이와 같이 기준재정수요를 산정할 경우 최근 교육수요를 대변하는 학생수 등 주요 측정단위가 감소하거나 증가율이 정체되어 있으나 기준재정수요는 내국세에 연동되어 증가하는 추세를 이어가기 때문에 교육환경변화에 따른 절감요인을 반영할 수 없는 구조라는 문제가 있다. 기준재정수요가 교육수요를 대변하는 학생수 등과 무관하게 증가하는 것을 기준재정수요 항목 중 학교·학급·학생경비, 교육과정운영비의 산정방식을 예로 들어 설명하면 다음과 같다.²⁰⁾

학교수, 학급수, 학생수는 정체 또는 감소하는 추세에 있으나 2015년 산출 표준교육비에 적용하는 적용률이 증가함에 따라 학교, 학급, 학생 경비는 증가추세에 있다. 특히 2015년 이후 학생 수는 평균 2.7%의 감소세에 있지만 단위비용에 대한 적용률이 증가함에 따라 총 학생경비는 17.0%의 증가세를 보였다. 학교·학급·학생경비는 2016년부터 「2015년 유·초·중·고·특수학교 표준교육비 산출 연구」²¹⁾에서 산출한 표준교육비를 활용하여 단위비용을 산정하고 있다.²²⁾ 2016년에는 2015년 표준교육비에 75%의 적용률을 반영하여 학교, 학급, 학생 당 단위비용을 산정하였으며, 2017년에는 2015년 표준교육비에 학교 86.0%, 학급 86.0%, 학생 94.0%의 적용률을 적용하여 단위비용을 산정하였다. 2018년과 2019년에는 2015년 표준교육비에

20) 다른 기준재정수요 주요 항목별 증가추이는 44p의 [부표: 주요 항목별 기준재정수요] 참고

21) 한국교육개발연구원(교육부 위탁사업)이 5년마다 인건비 및 시설비를 제외한 표준 경상운영비를 산출하는 것으로, 시·도교육청이 단위학교로 배분하는 경상운영비, 보통교부금 학교·학급·학생 경비 산출근거로 활용된다.

22) 2015년에는 「2011년 유·초·중·고·특수학교 표준교육비 산출 연구」를 근거로 단위비용을 산정한다.

학교 100.0%, 학급 100.0%, 학생 100.0%의 적용률을 적용하여 단위비용을 산정하였다. 그러나 학교·학급·학생경비에 적용되는 단위비용은 2015년 표준교육비 연구 결과에 바탕을 두고 매년 적용비율을 상향조정하고 있으나 상향조정 폭에 대한 명확한 근거가 부족하다.

[학교·학급·학생경비 기준재정수요 산정 추이]

(단위: 교, 학급, 명, 억원, 천원, %)

		2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
학교 경비	학교수	16,024	16,144	16,213	16,357	16,380	0.6
	운영비	46,408	43,916	51,009	59,459	59,156	6.3
	단위당	289,616	272,027	314,618	363,508	361,148	5.7
학급 경비	학급수	240,941	240,348	238,879	238,958	239,712	△0.1
	운영비	9,367	10,554	12,046	14,218	13,995	10.6
	단위당	3,888	4,391	5,043	5,950	5,838	10.7
학생 경비	학생수	6,202,689	6,026,499	5,834,287	5,698,732	5,561,934	△2.7
	운영비	14,384	22,201	26,857	27,915	26,914	17.0
	단위당	232	368	460	490	484	20.2

자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 년도.

교육과정운영비는 학생 수에 단위비용을 적용하여 산정하는데 학생수는 감소하고 있으나 단위비용이 급증하여 총규모가 빠르게 증가하는 추세이다. 학생수는 2015년 6,202,171명에서 2019년 5,548,005명으로 654,166명이 감소하였으나, 단위비용은 2015년 55,000원에서 2019년 200,000원으로 증가하여 5년 사이에 3.6배 증가하였으며, 이에 따라 교육과정운영비는 2015년 3,411억원에서 2019년 1조 1,096억원으로 연평균 34.3%의 높은 증가세를 보였다.

[교육과정운영비 기준재정수요 산정 추이]

(단위: 원, 명, 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
단위비용	55,000	55,000	115,000	155,000	200,000	38.1
학생수	6,202,171	6,026,499	5,834,287	5,684,875	5,548,005	△2.7
운영비	3,411	3,315	6,709	8,812	11,096	34.3

자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 년도.

이와 같이 기준재정수요액을 산정할 경우 교육부장관이 정하는 단위비용 및 적용률에 의해 결정되므로 표준교육수요를 반영한다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 단위비용 및 적용률 산정근거가 공개되지 않기 때문에 객관성을 확보하기 어려운 측면이 있다. 또한 최근 교육수요를 대변하는 학생수 등 주요 측정단위가 감소 상태에 있으나 보통교부금이 내국세에 연동되어 증가하고 이에 따라 기준재정수요도 함께 증가하므로, 교육환경변화에 따른 절감요인이 반영된 기준재정수요액 및 보통교부금의 적정 수준이 어느 정도인지에 대해 판단하기 어렵다.²³⁾

따라서 보통교부금 산정 시 교육수요를 대표하는 학생수, 교원수 등 실질적인 교육수요가 적극적으로 반영될 수 있도록 교육부는 객관적이고 표준적인 단위비용을 산출할 수 있는 기준재정수요 산정 모형을 정립할 필요가 있다. 다만, 교원의 경우 국가직 공무원으로서, 정원을 국가가 통제한다는 점에서 행정안전부 교부세와 같은 방식으로 표준행정수요액 산출 모형을 도입하기보다 실제 수요를 반영하는 것이 바람직해 보이지만, 향후 정부는 학령인구 감소에 따라 필요한 교원 정원을 적정하게 관리하여 인건비 기준재정수요를 합리적인 수준으로 산정할 필요가 있다.²⁴⁾

23) 2020년 고교 무상교육 지원 사업의 신규 도입 시 국고를 재원으로 하는 증액교부금이 신설되었으며, 향후에 교육수요가 추가로 발생할 경우 기준재정수요 및 지방교육재정교부금의 적정 규모에 대한 충분한 논의가 거쳐 재원조달 방안을 마련할 필요가 있다.

24) 교육부는 「중장기 교원 수급계획(안)」(2018. 4.)에서 ① 교실수업혁신을 위하여 “정부 임기내(~22년) 교사 1인당 학생수 OECD 국가 평균(15년 기준) 수준 도달”하는 것을 목표로 하되, ② 학령인구 감소를 반영하여 매년 신규채용 규모를 안정적으로 유지하기 위해 연차별 증감규모를 조정한다는 계획을 발표한 바 있다.

[부표: 기준재정수요액의 측정항목·측정단위·산정공식 및 단위비용]

측정항목	측정단위	산정공식	단위비용	
1. 교직원 인건비	교원 수	전년도 교원 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 처우개선을	전년도 결산액 ÷ 전년도 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 × 해당 단위비용) + (교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 사무직원 수 × 해당 단위비용)] × 교육부장관이 정하는 처우개선을	· 교육공무원이 아닌 공무원: 교육부장관이 정하는 교육공무원이 아닌 공무원 1명당 임금 · 사무직원: 교육부장관이 정하는 사무직원 1명당 임금	
	공무원·사무직원 외의 직원 수	교육부장관이 정하는 공무원·사무직원 외의 직원 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 처우개선을	교육부 장관이 정하는 기준단가	
	명예퇴직 교원 수	1) 교육부장관이 교원수급 및 재정여건 등을 고려하여 인정하는 명예퇴직 교원 수 × 단위비용 2) 정산결과 남거나 부족한 금액	교육감의 신청에 따라 교육부장관이 교원수급 및 재정여건을 고려하여 정하는 교원의 명예퇴직수당과 퇴직수당부담금	
2. 학교·교육과정운영비	가. 학교 경비	학교 수	$\Sigma(\text{학교급별} \cdot \text{규모별 학교 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	비고 1에 따른다.
	나. 학급 경비	학급 수	$\Sigma(\text{학교급별 학급수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	· 유치원: 학급당 6,869천원 · 초등학교: 학급당 5,109천원 · 중학교: 학급당 4,918천원 · 방송통신중학교: 학급당 3,962천원 · 일반고등학교: 학급당 4,472천원 · 특성화고등학교 및 산업수요 맞춤형 고등학교: 학급당 20,031천원 · 방송통신고등학교: 학급당 3,602천원 · 특수학교: 학급당 11,798천원 · 영재학교: 학급당 10,522천원
	다. 학생 경비	학생 수	$\Sigma(\text{학교급별 학생 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	· 유치원: 학생당 178천원 · 초등학교: 학생당 445천원 · 중학교: 학생당 537천원 · 방송통신중학교: 학생당 537천원 · 일반고등학교: 학생당 435천원 · 특성화고등학교 및 산업수요 맞춤형 고등학교: 학생당 994천원 · 방송통신고등학교: 학생당 435천원 · 특수학교: 학생당 904천원 · 영재학교: 학생당 1,792천원
	라. 교육과정운영비	학생 수	학생 수 × 단위비용	교육부장관이 교육 방법 등을 고려하여 정하는 단위비용

측정항목	측정단위	산정공식	단위비용
마. 교과교실 운영비 바. 산업 수요 맞춤형 고등학교 운영비 사. 추가 운영비	학교 수	학교 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 적용률	1) 선진형 · 16학급 미만: 50,000천원 · 16~23학급: 80,000천원 · 24학급 이상: 100,000천원 2) 과목중점형: 40,000천원
	증설 교과교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 학교의 교과교실 수	교육부장관이 정하는 교실당 건축비
	교과교실 전환 교실 수	교육부장관이 정하는 기준에 따라 교과교실로 전환이 필요하다고 인정되는 학교의 교실 수	교육부장관이 정하는 교실당 건축비
	학교 수	학교 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 적용률	· 18학급 미만: 900,000천원 · 18학급 이상 27학급 미만: 1,000,000천원 · 27학급 이상: 1,100,000천원
	학교 수	$\sum \{ \text{유형별} \cdot \text{규모(연차)} \text{별 학교 수} \times \text{단위비용} \} \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	비고 2의2에 따른다.
3. 교육 행정비	가. 기관 운영비	$[(\text{학교 수} \times \text{학교당 단위비용}) + (\text{학생 수} \times \text{학생당 단위비용}) + (\text{기준 교직원 수} \times \text{기준 교직원 당 단위비용})] \times \text{교육부장관이 정하는 인상률}$	· 학교당 단위비용: 9,738천원 · 학생당 단위비용: 63천원 · 기준 교직원당 단위비용: 552천원
	나. 지방 선거 경비	1) 「공직선거법」 제277조제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 지방선거 관리 경비 2) 정산 결과 남거나 부족한 금액	
4. 교육 복지 지원비	가. 지역 간 균형 교육비	$\{ (\text{해당 시·도의 행정구역 면적} \div \text{해당 시·도의 학교 수}) \div \sum (\text{시·도별 행정구역 면적} \div \text{시·도별 학교 수}) \times \text{교육부장관이 정하는 금액} \} + \{ \text{해당 시·도의 도서·벽지 소재 학교에 재학 중인 학생 수} \div \sum (\text{시·도별 도서·벽지 소재 학교에 재학 중인 학생 수}) \times \text{교육부장관이 정하는 금액} \}$	
	나. 계층 간	$\{ (\text{해당 시·도의 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제4호에 따른 교육급여 수급자(이하 "수급자"라 한다) 수, 한부모 가}$	

측정항목	측정단위	산정공식	단위비용	
균형 교육 비	보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수	$\{ \text{족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가정 학생 수} \div \text{해당 시·도의 전체 학생 수} \} \div \{ \text{시·도별 수급자 수, 한부모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가정 학생 수} \div \text{시·도별 전체 학생 수} \} \times 50\% + \{ \text{해당 시·도의 수급자 수, 한부모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수} \div \text{전체 시·도의 수급자 수, 한부모 가족 보호대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수} \} \times 50\%$		
	정보화 지원 수급자 수	$(\text{만 6세에서 만 15세까지의 수급자 수} \times 10\% \times 80\% \times \text{교육부장관이 정하는 적용률} \times \text{교육부장관이 정하는 개인용 컴퓨터 지원액}) + (\text{만 6세에서 만 17세까지의 수급자 수} \times 80\% \times \text{교육부장관이 정하는 적용률} \times \text{교육부장관이 정하는 인터넷 통신비 지원액})$		
	자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 수	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회적 배려 대상 학생에게 지원할 입학금·수업료 2) 사회적 배려 대상 학생에게 지원할 교육부장관이 정하는 학부모 부담 경비 		
	자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 중 미충원 학생 수	$\text{미충원 학생 수} \times \text{단위비용} \times \text{교육부장관이 충원을 등을 고려하여 정하는 보전비율}$	사회적 배려 대상 학생에게 지원할 입학금, 수업료 등을 고려하여 교육부장관이 정하는 비용	
5. 교육 기관 등 시설비	가. 학교 교육 환경 개선비	<ol style="list-style-type: none"> 1) 교육부장관이 교육환경개선 계획 및 재정여건 등을 고려하여 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축연면적 \times 단위비용 2) 정산결과 남은 금액 3) 정산결과 부족한 금액 중 교육부장관이 정하는 범위 내의 금액 	교육부장관이 정하는 m ² 당 단위비용	
	나. 공립 학교 신설·이전(移轉)	토지면적	$\text{학교급별} \cdot \text{학교규모별 표준 토지면적} \times \text{단위비용}$	교육부장관이 정하는 m ² 당 취득비
		건축 연면적	$\text{학교급별} \cdot \text{학교규모별 표준 건축연면적} \times \text{단위비용}$	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비

측정항목	측정단위	산정공식	단위비용
·증설비 다. 개발지구내 공립 통합운영 학교 신설·이전비	토지면적	학교급별·학교규모별 토지면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 취득비
	건축연면적	학교급별·학교규모별 건축연면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비
라. 공립유치원 신설·증설비	토지면적	규모별 표준 토지면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 취득비
	건축연면적	규모별 표준 건축연면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비
	공유재산 전환형 건축연면적	공유재산 전환형 규모별 표준 건축연면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비
	증설 교실 수	교실 수 × 단위비용	교육부장관이 정하는 교실당 건축비
	전환 교실 수	교실 수 × 단위비용	교육부장관이 정하는 교실당 건축비
	매입 대상 사립 유치원 수	매입 대상 사립 유치원 수 × 단위비용	교육부장관이 정하는 사립 유치원당 매입비
마. 학교통합에 따른 신설·이전·개축·증설·대수선비	토지면적	학교급별·학교규모별 토지면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 취득비
	건축연면적	학교급별·학교규모별 건축연면적 × 단위비용	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비
사. 사립학교 이전 건축비 부족분 지원	건축연면적	1) (학교급별·학교규모별 표준 건축연면적 × 단위비용) - [기존 학교 교지, 교사(강당을 포함한다) 및 체육장 매각 계약금액 - 이전하는 학교의 교지 매입 계약금액] 2) 정산 결과 남거나 부족한 금액	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비
아. 학교기숙	건축연면적	학교급별·학교규모별 표준 건축연면적 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 적용률	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비

측정항목	측정단위	산정공식	단위비용
사 시설 비			
	자. 청사 신설 · 이 전비	토지면적 {(교육청 청사 규모별 표준 토지면적 × 단위비용) + (교육지원청 청사 규모별 표준 토지면적 × 단위비용)} × 교육부장관이 정하는 적용률	교육부장관이 정하는 m ² 당 취득비
		건축 연면적 {(교육청 청사 규모별 표준 건축연면적 × 단위비용) + (교육지원청 청사 규모별 표준 건축연면적 × 단위비용)} × 교육부장관이 정하는 적용률	교육부장관이 정하는 m ² 당 건축비
6. 유아 교육 비	가. 유아 교육 비 ·보육 료 지원	유아 수 1) ∑(연령별 유아 수 × 단위비용) 2) 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액	교육부장관이 정하는 연령별 지원액
	나. 유치 원 교원 인건 비 보조	교원 수 교원 수 × 단위비용	교육부장관이 교원 처우 수준, 교원의 학급 담당 여부 등을 고려하여 정하는 교원당 지원액
	다. 유치 원 교육 역량 지원 비	유치원 수 및 원아 수 (유치원 수 × 단위비용) + (원아 수 × 단위비용)	교육부장관이 유치원 교육역량 강화를 위한 사업비용 등을 고려하여 정하는 단위비용
7. 방과 후 학교 사업 비	가. 방과 후학 교 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	교육부장관이 정하는 학급당 연간 운영비
	나. 자유 수강 권 지원	수급자 수 수급자 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 적용률	교육부장관이 정하는 학생 1명당 연간 수강료
	다. 초등 돌봄 교실 지원	학급 수 학급 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 적용률 교실 수 교실 수 × 단위비용 × 교육부장관이 정하는 적용률	교육부장관이 정하는 학급당 연간 운영비 교육부장관이 정하는 교실당 시설비

측정항목		측정단위	산정공식	단위비용
8. 재정결함보전	가. 지방교육채상환	원리금 상환액	교육부장관이 원리금을 지원하기로 결정한 사업의 원금상환액 및 이자액	
	나. 민자사업지급금	임대형 민자사업 임대료	교육부장관이 임대료를 지원하기로 결정한 사업의 임대료	

자료: 지방교육재정교부금법 시행규칙

[부표: 주요 항목별 기준재정수요액 추이]

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
교직원인건비	326,780	345,920	362,436	383,800	409,133	5.8
학교·교육과정운영비	75,349	82,492	99,062	112,921	113,964	10.9
교육행정비 (기관운영비)	7,774	7,684	7,931	7,836	7,767	△0.0
교육복지지원비	12,981	13,922	17,927	24,400	32,410	25.7
교육기관 등 시설비	14,395	13,262	29,790	45,083	57,066	41.1
방과후학교 사업비	4,059	7,980	8,171	8,359	6,603	12.9
재정결함보전	7,677	11,388	12,284	20,984	34,774	45.9
자체노력수요	3,630	4,331	5,281	4,910	4,826	7.4

주: 1. 교육기관 등 시설비는 지방채 포함

2. 유아교육비는 2017년부터 유아교육지원특별회계 신설로 기준재정수요에서 제외

자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 년도.

2

대학 재정지원 사업 결산 분석

교육부는 대학의 자율성 강화와 경쟁력 제고 차원에서 2019년 대학 재정지원 사업의 구조를 단순화하였다. 교육부는 대학 재정지원사업 중 8개 세부사업을 재구조화의 대상사업으로 포함하였는데, 국립대만 지원하는 사업(국립대학 육성사업 1개)과 공모방식 재정지원 사업(7개)이 이에 해당한다. 교육부는 재구조화의 이유를 대학 재정지원사업이 사업별 지원 목적에 따라 다양한 사업으로 구분되고 목표부터 성과관리까지 정부중심으로 추진되어 대학 자율성 제고를 저해하고 다수의 재정사업에 선정되기 위해 대학 전체의 발전전략 추진보다 개별 사업에 맞춘 분절화된 추진으로 경쟁력 제고에 한계가 있었기 때문이라고 설명하고 있다.

[대학 재정지원사업 재구조화 현황]

(단위: 백만원)

2018			2019				
세부사업명	추경	결산	유형	목적	세부사업명	예산	결산
국립대학 육성사업	80,000	80,000	국립대학 지원	국립대학 육성 지원	국립대학 육성사업	150,400	150,400
사회수요맞춤형 인재양성사업(R&D)	234,918	234,918	일반 재정 지원	대학 혁신 지원	대학혁신지원(R&D)	568,755	568,755
학부교육선도대학육성(ACE)(R&D)	73,959	73,959					
지방대학육성사업(R&D)-지방대학특성화사업(CK)	135,798 ¹⁾	135,798					
소계	444,675	444,675			전문대학 혁신지원	290,786	284,310
특성화 전문대학 육성사업	250,764	225,688	특수 목적 지원	산학 협력	산학협력 고도화지원	292,515 ²⁾	279,190
산학협력 고도화지원	229,168	228,318			산학협력 선도 전문대학지원	93,797	93,797
산학협력 선도 전문대학 지원	78,680	78,680			연구	BK21 플러스 사업	296,732
BK21 플러스 사업	297,707	297,707					
합계	1,380,994	1,355,068	합계			1,692,985	1,673,184

주: 1) 지방대학육성사업의 내역사업은 '지방대학 특성화 사업(CK)'과 '지역선도대학육성사업'이며, 대학재정지원사업 개편에 따라 지방대학특성화사업(CK)은 대학혁신지원(R&D) 사업으로, 지역선도대학육성사업은 산학협력 고도화지원 사업으로 통폐합

2) 지역선도대학육성 사업 2019년 예산(100억원) 포함

자료: 교육부

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

구체적으로 살펴보면, 교육부 소관 주요 재정지원사업을 2019년 3개 유형(국립대학 지원, 일반재정지원, 특수목적지원) 및 4개 목적(국립대학육성, 대학혁신지원, 산학협력, 연구)으로 개편하였다.¹⁾ 세부사업 기준으로는 8개 세부사업을 6개 세부사업으로 조정하였는데, 교육부는 2019년 예산 1조 6,930억원 중 1조 6,732억원을 집행하였다.

국립대학지원 유형은 기존 국립대학 혁신지원 사업을 2018년 국립대학 육성사업으로 개편²⁾한 것으로, 국립대학의 공적역할(고등교육 기회 제공, 기초학문 보호·육성, 지역사회 기여, 네트워크 구축 등)을 강화하기 위한 것이다.

일반재정지원 유형은 대학의 교육역량 강화를 위한 4개 세부사업³⁾을 대학혁신 지원을 목적으로 하는 2개 세부사업으로 통합한 것으로, 재정 확충을 통한 대학의 기본역량 제고를 지원하기 위한 것이다. 구체적으로 4년제 대학 지원 사업인 사회수요맞춤형인재양성사업(R&D)·학부교육선도대학육성(ACE)(R&D)·지방대학육성사업(R&D)을 대학혁신지원(R&D) 사업으로 통합하였으며, 전문대학 지원 사업인 특성화 전문대학 육성사업을 전문대학 혁신지원 사업으로 개편하였다. 일반재정지원은 「2018년 대학 기본역량진단 결과」⁴⁾와 연계하여 일정 수준 이상의 대학(자율개선대학과 일부 역량강화대학)에 대해 대학의 자율적 혁신을 지원하기 위해 사용처를 지정하지 않고 지원한다.

특수목적지원 유형은 대학의 핵심 기능인 산학협력과 연구 목적의 사업으로 통합하여 특수한 목적에 사용하도록 지원하는 것이다. 세부사업 기준으로 보면, 기존 3개 세부사업(산학협력 고도화지원, 산학협력 선도 전문대학 지원, BK21플러스사업)을 유지하고 있다.

1) 2018년 3월 대학 재정지원사업 개편계획 확정 발표

2) 국립대학 지원은 2017년까지 일부 국립대학을 지원하는 공모방식 사업인 ‘국립대학 혁신지원 사업’이었으며, 2018년부터 39개 전체 국립대학을 지원하는 ‘국립대학 육성사업’으로 개편되어 확대되었다

3) 교육부는 4개 세부사업을 ACE(자율역량강화), CK(특성화), PRIME(산업연계), CORE(인문), WE-UP(여성공학)의 5개 내용으로 구분한다.

4) 「2018년 대학 기본역량 진단」은 진단 대상 대학 323교를 평가하여, 이 중 64%(207교)를 자율개선대학으로 지정하고, 나머지 대학들을 다시 평가하여 80점 이상 대학을 역량강화대학(66교)으로, 80점 미만 대학을 재정지원제한대학(20교)으로 구분하였다. 대학혁신지원은 이 중 자율개선대학과 역량강화대학 중 일부에 대해 재정을 지원하며, 자율개선대학은 대학별 중장기 발전계획에 따른 자율혁신 추진을 위해 대학혁신지원사업의 지원을 받으며, 역량강화대학은 정원감축과 구조조정을 조건으로 일부 대학만이 재정지원을 받을 수 있다.

2-1. 대학혁신지원 사업비 배분 기준의 적절성 검토 필요

가. 현황

대학혁신지원(R&D)⁵⁾ 사업은 일반대학을 지원하던 기존의 3개 세부사업(사회 수요맞춤형인재양성사업(R&D)·학부교육선도대학육성(ACE)(R&D)·지방대학육성사업(R&D))을 통합한 것으로, 교육부는 대학혁신지원 사업의 2019년도 예산액 5,688억원을 전액 집행하였다.

[2019회계연도 대학혁신지원(R&D) 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
대학혁신지원(R&D)	568,755	568,755	0	0	568,755	568,755	0	0

자료: 교육부

대학혁신지원(R&D) 사업은 「2018년 대학 기본역량 진단 결과」에 따라 일정 수준 이상의 대학(자율개선대학, 일부 역량강화대학)⁶⁾을 대상으로 2019~2021년(3년간) 동안 지원한다. 2019년 143개 대학(자율개선대학 131개, 역량강화대학 12개)을 지원하였으며, 대학별 자원배분은 기준경비, 규모지수, 교육여건 등을 고려한 일정한 공식에 따라 지원하는 포퓰러 방식으로 지원한다.

대학은 자체적인 중장기 발전계획에 따라 자율 성과지표 등을 포함하여 교육부와 대학혁신협약을 맺고, 이에 따라 자율 혁신을 추진할 수 있도록 사업비를 자율적으로 집행하며, 교육부는 이에 대해 사후평가를 실시한다.

5) 코드: 일반회계 2238-312

6) 진단 대상 대학 323교를 평가하여, 이 중 64%(207교)를 자율개선대학으로 지정하고, 나머지 대학들을 다시 평가하여 80점 이상 대학을 역량강화대학(66교)으로, 80점 미만 대학을 재정지원제한대학(20교)으로 구분하였다.

[대학혁신지원 사업의 개편 전후 주요 사업 내용]

		2018	2019
대학 혁신 지원 (R& D)	사업명	사회수요맞춤형인재양성사업 (2016~2018년, 3년), 학부교육 선도대학육성(ACE)(2010년~, 계속), 지방대학육성사업(지방대학 특성화 사업)(2014~2018년, 5년)	대학혁신지원(2019~2021년, 3년)
	결산액	4,177억원	5,646억원 (자율개선대학 5,350억원, 역량강화대학 296억원)
	지원대학	119개	143개 내외(자율개선대학 131개, 역량강화대학 12개)
	평균지원액	35.1억원	자율개선대학 40.84억원 역량강화대학 24.67억원
공통 사항	배분방식	각 사업계획을 평가 후 지원액 결정	포퓰러 방식(기준경비, 규모지 수, 교육여건 등을 고려)
	집행방식	특정목적용 위해 사용	중장기 발전계획에 따라 자율 집행
	성과관리	교육부가 성과지표 설정 및 평가	대학이 중장기 발전계획에 따라 자율 성과지표 설정 및 교육부 사후평가

주: 자율개선대학에 교원대학 11개 포함

자료: 교육부

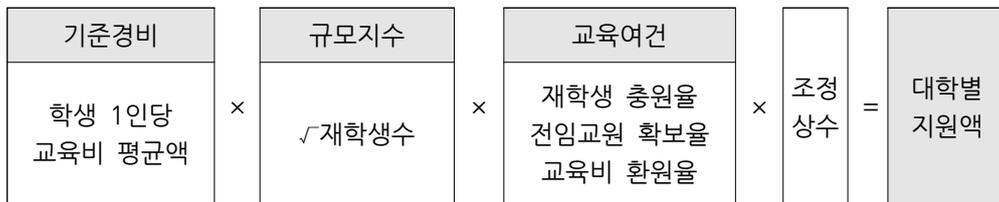
나. 분석의견

첫째, 대학혁신지원 사업의 목적인 대학의 혁신역량 강화를 효과적으로 유도하기 위해서는 사업비 배분시 대학의 기본역량을 나타내는 교육여건 지표가 적절한 영향력을 발휘할 수 있도록 설계할 필요가 있다.

대학혁신지원 사업은 대학재정지원사업을 재구조화하기 이전에 비하여 많은 대학에 안정적으로 재정을 지원하고 대학이 자율적으로 사업을 추진하도록 함으로써, 대학의 자율성과 경쟁력을 제고하기 위한 기반을 마련하였다고 볼 수 있다. 2018년 119개 대학에 대해 평균 35.1억원이 지원되었으나, 대학혁신지원 사업으로 개편한 2019년에는 143개 대학에 대해 평균 39.48억원이 지원되었다.

대학혁신지원 사업비가 2019년(1차년도)에 포물러 방식에 따라 대학에 배분되었다. 구체적으로 대학별 자원 배분 포물러는 기준경비, 규모지수, 교육여건을 고려하여 대학별 지원액을 결정하는 방식이며, 여기서 기준경비는 학생 1인당 교육비 평균액, 규모지수는 재학생수, 교육여건은 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율이다.

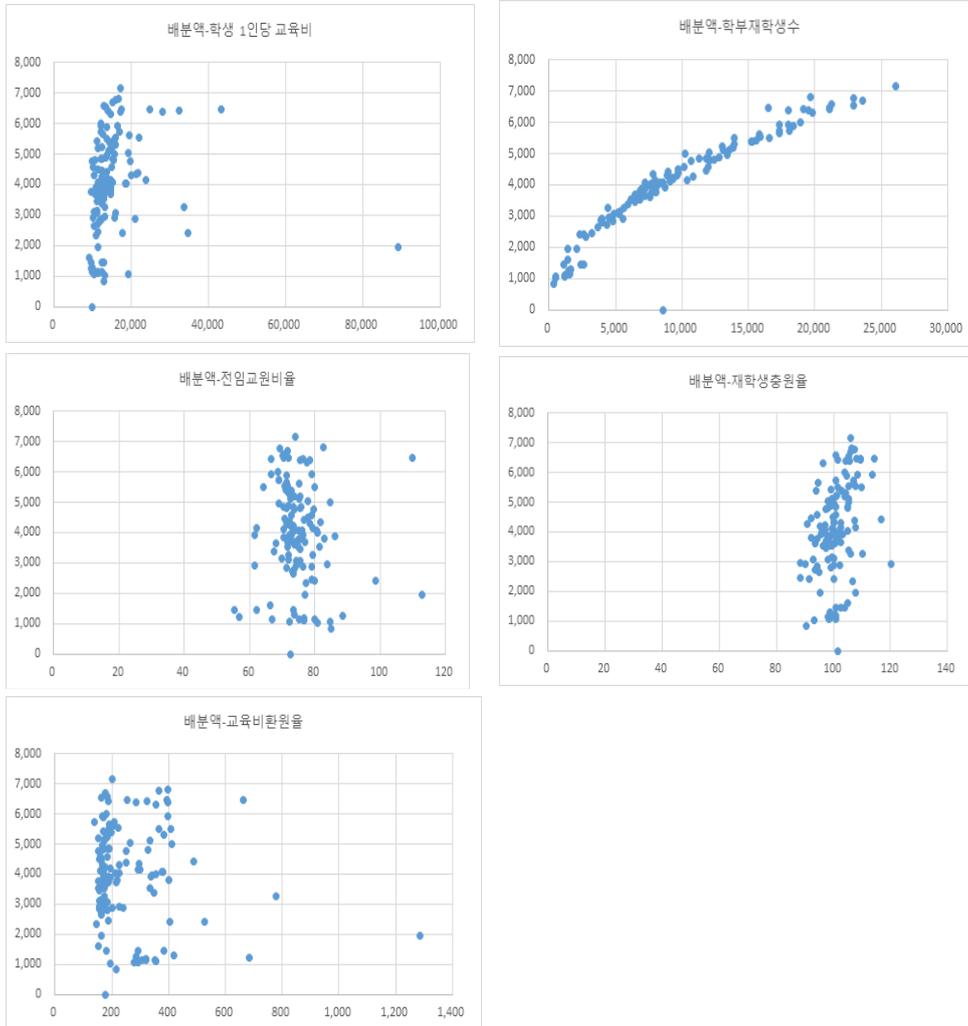
[2019년(1차년도) 대학별 자원 배분 포물러]



자료: 교육부

그러나 포물러 방식의 자원배분은 ‘학생 1인당 교육비, 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율’ 등 대학의 교육여건을 나타내는 지표보다는 ‘재학생수’라는 규모지수의 영향을 크게 받기 때문에 대학별 예산 배분방식이 대학 경쟁력 지표와의 연계성이 낮다는 문제가 있다. 2019년 대학별 대학혁신지원 배분액과 포물러에 포함된 각 지표 간의 관계를 그래프로 살펴보면, 교육여건 지표인 학생 1인당 교육비, 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율은 재학생수에 비하여 상대적으로 배분액과 상관관계가 크지 않은 것으로 나타났다.

[2019년 대학혁신지원 배분액과 포물러 지표 간 관계]



주: 자율개선대학(131개) 2019년 배분 결과 기준

한편 사업 2차년도인 2020년에는 2019년 성과에 대한 연차평가가 이루어졌으며 사업비의 약 30%가 성과평가 인센티브로 지원하도록 설계되었다. 그러나 「2018년 대학 기본역량 진단」에서 선정되면 3년 동안 계속 지원을 받게 되는 점⁷⁾, 성과평가 인센티브가 포물러 지원금을 기초로 산정(성과평가 인센티브 = 포물러 배분액

7) 자율개선대학의 경우 2019년에 지원받은 131개 대학이 2020년에 포물러 지원금(2020년 예산액 6,480억원 × 70%=4,536억원)을 학교당 34.6억원씩 지원받으며, 나머지 성과평가 인센티브(2020년 예산액 6,480억원 × 30%=1,944억원)를 C등급을 제외한 대학이 모두 지원받는다.

× 등급가중치 × 지역가중치 × 조정상수)되는 점 등 대학의 혁신 유인을 약화할 수 있는 제반 요인을 고려하여 대학의 경쟁력을 반영한 자원배분이 이루어질 수 있도록 성과관리를 철저히 하는 것이 필요할 것이다. 다만, 2020년 제3회 추가경정예산 안에서 지출구조조정 조정의 일환으로 연차평가 결과에 따라 지급되는 인센티브 예산이 25%(503억원) 감액됨에 따라 당초 설계되었던 성과관리 방안의 효과를 판단하기에 한계가 있을 수 있다.⁸⁾

[2020년(2차년도) 대학별 자원 배분 포뮬러]

포뮬러 지원금(70% 이상)					성과평가 인센티브 (30% 이하)		지원액
기준 경비	규모 지수	교육여건	조정 상수	혁신성장 견인	지역 강소대학		
학생 1인당 교육비 평균액	√재학생수	재학생 충원을 전임교원 확보율 교육비 환원율		+	포뮬러×등급가중치×지역가중치**×조정상수 *A등급 : 1.2, B등급 : 1.0 (단, C등급은 미지급) **지역강소: 1.5/그 외 1.0		

자료: 교육부

학령인구 감소, 등록금 동결 등으로 인한 대학 재정의 어려움을 고려하여 대학 지원 필요성이 인정되며, 정부가 등록금 동결 정책을 유지하면서 학령인구 감소와 4차 산업혁명 등 정책여건에 대응한 대학의 경쟁력 제고를 지원하기 위해서는 대학 재정지원사업이 우수한 대학 육성, 대학 구조조정 등에서 적절한 역할을 수행하도록 설계할 필요가 있다.

대학재정지원 사업에서 성과평가 등이 체계적으로 수행되지 않을 경우 필요한 혁신의 지원을 초래하는 부작용이 발생할 수 있기 때문에 대학혁신지원 사업의 예산 지원이 대학의 경쟁력을 반영하여 이루어지도록 관리를 할 필요가 있다.

8) 2020년 포뮬러 지원금 비중은 76.4%, 성과평가 인센티브 비중은 23.6%이다.

둘째, 교육부는 지역강소대학에 대한 가중치 규모 등 현 자원배분 방식의 적절성을 검토하여 일부대학에 중첩적인 지원의 여지가 없도록 지속적으로 관리할 필요가 있다.

대학혁신지원 사업의 성과평가 인센티브의 가중치 중 지역강소대학 가중치는 수도권 제외 4개 권역 내 학부 재학생수 1만명 미만 대학 중 A등급 대학은 ‘지역강소대학’으로 보아 자원 배분 시 가중치(1.5)를 부여한다는 내용이다.

[2020년(2차년도) 대학별 자원 배분 포뮬러]

포뮬러 지원금(70% 이상)				성과평가 인센티브(30% 이내)		지원액
기준경비	규모지수	교육여건	조정상수	혁신성장 견인	지역 강소대학	
학생 1인당 교육비 평균액	× √재학생수	× 재학생 충원을 전임교원 확보율 교육비 환원을		+	포뮬러×등급가중치**×지역 가중치**×조정상수 *A등급 : 1.2, B등급 : 1.0 (단, C등급은 미지급) **지역강소: 1.5/그 외 1.0	

대학혁신지원 사업은 기존의 사회수요맞춤형인재양성사업(R&D)·학부교육선도대학육성(ACE)(R&D)·지방대학육성사업(R&D)이라는 특수목적지원 사업의 비효율성을 개선하기 위해 일반재정지원 사업으로 통합한 것이므로, 사업개편 취지에 맞게 지방대학육성이라는 특수목적 보다는 일반재정지원에 중점을 두는 것이 바람직하다. 또한 교육부는 지역대학육성이라는 특수목적 지원을 위해 지역선도대학지원사업(계속사업, 2019년 예산 100억원)을 별도로 운영하고 있기 때문이다.

[대학 재정지원사업 재구조화 현황]

2018	2019		
세부사업명	유형	목적	세부사업명
사회수요맞춤형인재양성사업(R&D) 학부교육선도대학육성(ACE)(R&D) 지방대학육성사업(R&D) - 지방대학특성화사업(CK)	일반 재정 지원	대학 혁신 지원	대학혁신지원(R&D)
산학협력 고도화지원	특수 목적 지원	산학 협력	산학협력 고도화지원 - 지역선도대학지원 사업
BK21 플러스 사업		연구	BK21 플러스 사업

자료: 교육부

한편, 대학혁신지원 사업은 권역별로 나누어 대학을 평가하고 예산을 배분하고 있으므로 지역강소대학에 대한 가중치를 성과평가 인센티브에서 추가로 부여하는 것이 필요한지 검토가 필요한 것으로 보인다. 교육부는 2019년 자율개선대학을 수도권, 대구·경북·강원권, 충청권, 호남·제주권, 부산·울산·경남권으로 나누어 평가하고 예산을 배분하였다.

[자율개선대학 권역별 대학혁신지원]

(단위: 백만원, 교)

		수도권	대구, 경북, 강원권	충청권	호남, 제주권	부산, 울산, 경남권	합 계
4년제	배분액	224,030	73,987	98,176	61,495	71,312	529,000
	대학수	53	18	26	17	17	131

자료: 교육부

따라서 교육부는 지역강소대학에 대한 가중치 규모 등 현 재원배분 방식의 적절성을 검토하여 일부대학에 중첩적인 지원의 여지가 없도록 지속적으로 관리할 필요가 있다.

2-2. 국립대학 육성사업의 대학별 배분 방식 개선 필요

가. 현황

국립대학 육성사업⁹⁾은 국립대학이 국립대 고유의 공적 역할¹⁰⁾을 수행하기 위해 자율적으로 수립한 사업계획을 토대로 사업비를 지원하고, 국립대학의 공공성 및 경쟁력 강화, 국립대학 간 네트워크 구축 등을 지원하는 사업으로, 한국연구재단 출연사업 방식으로 운영¹¹⁾된다. 교육부는 국립대학 육성사업의 2019년도 예산액 1,504억원을 전액 집행하였다.

[2019회계연도 국립대학 육성사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국립대학 육성사업	150,400	150,400	0	0	150,400	150,400	0	0

자료: 교육부

교육부 소관 국립대학은 거점국립대¹²⁾¹³⁾, 지역중심국립대 등, 교원대학으로 총 39개이다. 국립대학 육성사업은 2017년까지 일부 국립대(18개교)에 대해 경쟁방식의 선정평가형으로 추진되었으나, 2018년부터 고등교육의 공공성 및 경쟁력 강화를

9) 코드: 일반회계 2258-300

10) 고등교육 기회균등, 기초보호학문 육성, 지역사회 기여, 네트워크 구축 등

11) 한국연구재단이 대학별 예산 배분, 성과평가 등을 수행한다.

12) '거점국립대학교총장협의회'에 가입한 전국 9개 국립대학(서울대학교 제외)

13) [교육부 소관 국립대학 현황]

거점국립대 9개	지역중심국립대 등 19개	교원대학 11개
강원대학교, 경북대학교, 경상대학교, 부산대학교, 전남대학교, 전북대학교, 제주대학교, 충남대학교, 충북대학교	강릉원주대학교, 공주대학교, 군산대학교, 목포대학교, 부경대학교, 순천대학교, 안동대학교, 창원대학교, 경남과학기술대학교, 금오공과대학교, 목포해양대학교, 서울과학기술대학교, 환경대학교, 한국교통대학교, 한국방송통신대학교, 한국복지대학교, 한국체육대학교, 한국해양대학교, 한밭대학교	경인교육대학교, 공주교육대학교, 광주교육대학교, 대구교육대학교, 부산교육대학교, 서울교육대학교, 전주교육대학교, 진주교육대학교, 청주교육대학교, 춘천교육대학교, 한국교원대학교

위해 국정과제¹⁴⁾와 연계하여 모든 국립대학(39개교)의 역량 강화를 지원하는 방식으로 사업을 확대 개편하였다.

[국립대학 육성사업 추진 경과]

	기존(2017)	확대·개편(2018~)
목적	대학 발전모델 구축 및 인사·조직·회계제도 개선	국립대학의 공적 역할 및 대학 강점 분야 경쟁력 강화
지원규모	210억원	800억원(2018), 1,504억원(2019)
지원대상	일부 국립대(18개교)	전체 국립대(39개교)
지원방식	경쟁방식 선정평가형	정부-대학 간 상호협약형
성과관리	사업계획 심사 및 중간평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학별 협약 체결 ○ 매년 운영성과 점검
성과지표	개별 대학이 선정·관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 39개 대학 공통 성과지표 관리 ○ 개별 대학 특성에 적합한 자율지표 선정·관리
사업기간	2년(2017~2018)	5년(2018~2022)

자료: 교육부

나. 분석의견

국립대학 육성사업의 성과를 제고하고 국립대학의 공적역할 및 경쟁력 강화를 유도하기 위해 대학별 성과평가 결과와 재정지원을 보다 밀접하게 연계할 필요가 있다.

국립대학 육성사업은 2017년까지 일부 국립대(18개교)에 대해 경쟁방식의 선정평가형으로 추진되었으나, 2018년부터 고등교육의 공공성 및 경쟁력 강화를 위해 국정과제와 연계하여 모든 국립대학(39개교)의 역량 강화를 지원하는 방식으로 사업을 확대 개편하였다.

국립대학 육성사업 예산은 2019년 1,504억원으로 2018년 800억원에 비해 대폭 확대되었다. 교육부는 ‘2019년 국립대학 육성사업 기본계획’에서 연차점검(평가) 계획을 수립하였으며 대학의 사업계획 내용, 이행 실적, 성과지표 달성 여부, 사업관

14) <국정과제 52-1> 고등교육 공공성 및 경쟁력 강화

- 지자체와의 연계 강화를 통한 거점 국립대 집중육성 및 대학의 자율혁신 지원(2018~)
- 국공립대 간 기능별(연구, 교육, 직업 중심), 중점 분야별 특화 지원을 통해 국공립대 네트워크, 혁신강소대학 네트워크를 중장기적으로 구축

리 및 운영 등을 종합적으로 고려하여 3등급(A, B, C)으로 평가하고 평가결과에 따라 2019년 사업비 배분에 반영한다는 방향을 제시하였다. 또한 대학별 성과와 사업비 지원 간 연계를 위해 연차 성과 점검결과와 사업비 배분을 연계하며, 성과가 현저히 미흡한 대학은 사업관리위원회 심의를 통해 지원 규모 축소 등도 가능하도록 계획을 수립하였다. 동 기본계획은 국립대학의 공적역할을 확보하기 위해 재정을 지원하는 동시에 경쟁력 강화를 확보하기 위해 성과평가 결과가 연계하여 지원한다는 취지이다.

그러나 2019년 국립대학 육성사업 사업비 배분 결과를 보면, 사업비 배분이 연차 성과 점검 결과를 충분히 반영하지 못한 것으로 나타났다. 2019년 대학별 배분액은 2018년에 비해 모든 대학의 지원액이 증가하였으며, 특히 등급별로 배분액을 보면 성과평가 결과 C등급을 받은 대학의 전년대비 배분액 증가율이 104.9%로 가장 높아 전체대학 평균값을 4.2%p를 상회하였다. 반면, A등급 해당 대학은 94.8%로 전체대학 평균값을 하회하였으며 B등급 해당 대학은 101.0%로 전체대학 평균값과 유사한 수준이다.

[2019년 국립대학 육성사업 사업비 배분 현황]

(단위: 백만원, %)

사업성과 평가	대학수	2018 총사업비	2019			
			연속 사업비	차등배분 사업비	총 사업비	해당 대학별 증가율 평균
A등급	6교	13,562	12,307	12,151	24,458	94.8
B등급	26교	56,401	53,726	53,189	106,919	101.0
C등급	6교	9,138	9,066	8,662	17,728	104.9
전체 국립대학	38교	79,100	75,099	74,001	149,100	100.7

- 주: 1. 사업관리비를 제외한 대학지원액 기준
 2. 증가율은 총사업비 증가율이 아니고 해당 대학별 증가율의 평균치이며, 이를 사용한 이유는 해당 그룹의 각 대학의 재정지원액 증가율을 살펴보고자 하는 목적임. 증가율 산정시 한국방송통신대학교는 학생 수 규모 등의 특수성을 감안하여 제외(방송통신대학교를 포함할 경우 전체 국립대학 104.0%, C등급 122.9%)
 3. 차등배분사업비는 네트워크 활성화 평가에 따른 배분액(150억원) 포함
 자료: 교육부

이는 국립대학 육성사업의 예산이 2018년 800억원에서 2019년 1,504억원으로 88.0% 증가하였음에도 불구하고 교육부가 연속사업비 비중을 높게 배분하고 사업 성과비 비중을 낮게 배분하였기 때문이다. 교육부는 사업비를 연속사업비(50%, 751억원)+사업성과(계획) 평가(40%, 590억원)+네트워크 활성화 평가(10%, 150억원)로 나누었다. 2019년 연속사업비는 2018년 대학별 배분 비중을 준용(포물러 방식)하여 2018년 배분액과 유사한 수준으로 배분되었다.

또한 차등배분 사업비는 대학 유형 및 규모를 고려한 가이드라인 금액을 기준으로 연차 평가 결과에 따른 등급별 가중치(A등급 110%, B등급 100%, C등급 90%)를 적용하여 산출하였다. 그런데 이미 포물러 재원배분에서 규모에 따른 배분이 이루어졌음에도 불구하고 차등배분 사업비를 규모 등을 고려한 가이드라인 금액을 기초로 배분(거점국립대 40억원 내외 등)하였으며 평가등급별 가중치의 격차가 미미(A등급 110%, B등급 100%, C등급 90%로 C등급 대학도 성과 평가 배분액 수령)하였기 때문에 대학별 성과평가 격차가 예산에 반영되기 어려웠다.

[2019년 연속사업비(751억원) 배분: 2018년 포물러 재원배분 산식]

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><th style="text-align: left;">기준 경비</th></tr> <tr><td style="text-align: left;">유형별 학생 1인당 교육비 평균 - 대학별 등록금 ※ 단, 방통대는 대학의 1인당 교육비만 반영</td></tr> </table>	기준 경비	유형별 학생 1인당 교육비 평균 - 대학별 등록금 ※ 단, 방통대는 대학의 1인당 교육비만 반영	×	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><th style="text-align: left;">규모 지수</th></tr> <tr><td style="text-align: left;">$\sqrt{\frac{\text{재학생수}}{\text{전임교원수}}}$</td></tr> </table>	규모 지수	$\sqrt{\frac{\text{재학생수}}{\text{전임교원수}}}$	×	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><th style="text-align: left;">조정 상수</th></tr> <tr><td style="text-align: left;">유형별 총 예산액 / $\sum(\text{기준경비} \times \text{규모지수})$</td></tr> </table>	조정 상수	유형별 총 예산액 / $\sum(\text{기준경비} \times \text{규모지수})$	=	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><th style="text-align: left;">대학별 지원액</th></tr> </table>	대학별 지원액
기준 경비													
유형별 학생 1인당 교육비 평균 - 대학별 등록금 ※ 단, 방통대는 대학의 1인당 교육비만 반영													
규모 지수													
$\sqrt{\frac{\text{재학생수}}{\text{전임교원수}}}$													
조정 상수													
유형별 총 예산액 / $\sum(\text{기준경비} \times \text{규모지수})$													
대학별 지원액													

자료: 교육부

[2019년 차등배분 사업비 산출 산식]

차등배분 사업비 (740억원)						대학별 지원액
기준금액		평가등급별 가중치	조정 상수		총액*	
사업계획	가이드 라인 금액**		× × ×	(A)110% (B)100% (C)90%		
네트워크		총 예산액(거점대 354억, 지역중심대 236억) / ∑(기준금액×평가등급 별 가감비율)			총 예산액(150억) / ∑(기준금액×평가등급 별 가감비율)	

* 사업계획(성과)평가 C등급 대학 총액이 대학 신청금액을 초과할 경우 신청금액과 동일하게 하향 조정하고, 조정된 차액은 A등급 대학에 동일하게 배정(거점대, 지역중심대 구분)
 ** 1) 사업계획(성과) 평가: (거점국립대) 40억 내외 / (지역중심대) 재학생 수 9,000명 이상 15억 내외, 4,500명 이상~9,000명 미만 10억 내외, 4,500명 미만 5억 내외 / (교원양성대) 4억 내외
 2) 네트워크 평가: 재학생 수 9,000명 이상 6억 내외, 4,500명 이상~9,000명 미만 4억 내외, 4,500명 미만 2억 내외

자료: 교육부

특히 국립대학 육성사업의 예산이 확대되고 국립대학의 경우 국립대학 육성사업과 대학혁신지원사업을 함께 지원¹⁵⁾받고 있는데, 이는 지역인재 양성 및 국가 균형발전 등을 위해 최근 그간 교육·연구 여건이 상대적으로 열악했던 국립대학에 대한 재정지원이 확대된다는 긍정적인 측면이 있으나, 지방의 국립대학과 사립대학 간 지원액 격차가 확대될 우려가 있다는 측면¹⁶⁾도 고려해야하기 때문에 국립대학 육성사업의 대학별 배분 시 성과평가 및 성과평가 결과와 예산지원의 연계를 강화할 필요가 있다.

교육부는 2019년 사업비 확대와 동시에 국립대학의 공적역할 강화를 위해 5대 중점 추진과제가 새롭게 설정되었으며 각 대학이 2018년 사업추진시 수립한 사업계획을 기반으로 하되, 2019년 중액 사업비는 중점 추진과제 중심으로 계획을 재수립하여 추진하도록 유도한다는 계획이다. 또한 국립대학 육성사업은 경쟁 중심의

15) 2019년 기준 국립대학 중 36개교는 국립대학 육성사업과 대학혁신지원 사업으로 모두 지원 받으며, 전체 대학의 기본역량 강화를 지원하는 대학혁신지원 사업과 별도의 국립대학 재정지원 사업을 추진하는 것은 국립대 본연의 역할과 기능을 강화하고 교육력과 연구력 제고를 위한 기본역량을 지원하는 동시에 지역균형발전에 필요한 인재를 육성하고 세계적 수준의 경쟁력을 갖춘 대학으로 집중 육성하기 위한 목적이다.

대학간 지원액 격차 확대 보다는 국정과제에 따라 연계·협력에 기초한 상생협력 네트워크 기반 구축에 중점을 두고 추진한다는 설명이다.

그러나 현재와 같이 국립대학 육성사업의 A, B, C등급간 예산 배분액 격차를 미미하게 설정하거나, 성과평가 결과 미흡하다는 평가를 받은(C등급) 대학에도 성과평가 인센티브를 지원하는 것은 국립대학의 공적역할 및 경쟁력 제고 동력을 약화시킬 수 있으므로, 향후 동 사업 운영시 성과평가 결과와 대학별 예산 배분의 연계를 더욱 강화할 필요가 있다.

구분	국립대학 육성사업	대학혁신지원사업
사업목적	고등교육의 공공성 강화, 지역인재 육성	기본역량 강화
예산 규모	150,400백만원	대학혁신지원: 568,755백만원 전문대학 혁신지원: 290,786백만원
지원 대학	국립대 39교 (4년제 38교, 전문대 1교)	국립대 및 사립대 (4년제 143교 내외, 전문대 95교)
평균 지원단가	거점대 95.34억원, 기타 21.10억원	자율개선대학 40.84억원 역량강화대학 24.62억원
배분 방식	- 규모 등에 따른 포물러 방식(70%) : 대학별 지원액 = 기준경비 (거점국립대 학생 1인당 교육비 평균-대학별 등록금)×규모지수(√재학생수+√전체교원수)×조정상수	- 규모 등에 따른 포물러 방식 : 대학별 지원액 = 기준경비(학생 1인당 교육비 평균액)×규모지수(√재학생수)×교육여건(교육비환원율, 전임교원확보율, 학생충원율)×조정상수
성과 관리	- 국립대학이 작성한 사업계획서에 따른 자율혁신 지원 및 사후 평가	- 대학의 「중장기 발전계획」에 따른 자율혁신을 지원, 사후 평가

자료: 교육부

- 16) 국립대학 육성사업과 대학혁신지원 사업을 합한 예산 지원액을 살펴보면, 지방국립대 지원액은 2017년 1,242억원, 2018년 1,617억원, 2019년 2,506억원이며, 지방사립대 지원액은 2017년 2,505억원, 2018년 2,032억원, 2019년 2,228억원 규모이다.

2-3. BK21 플러스 사업의 성과 제고 필요

가. 현황

두뇌한국21(Brain Korea21, BK21) 플러스 사업¹⁷⁾은 석박사급 인력 양성 및 연구중심 대학 육성을 위해 대학원생 연구장학금, 신진연구인력(박사후과정생, 계약교수) 인건비 등을 지원하는 사업이다. 교육부는 BK21 플러스 사업의 2019년도 예산액 2,697억원을 전액 집행하였다.

[2019회계연도 BK21 플러스 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
BK21 플러스 사업	269,732	269,732	0	0	269,732	269,732	0	0

자료: 교육부

교육부는 현재 3단계(2013.9.~2020.8.) 사업을 추진 중이며, 3단계 종료 이후 4단계 사업을 2020.9.~2027.8. 기간 동안 새롭게 추진한다는 계획이다. 3단계 사업에는 연간 2,724억원(7년간 총 1조 9,068억원)의 예산이 투입되었으며, 550개 사업단(팀), 연평균 석박사 과정생 17,000명을 지원하였다.

[BK21 사업 추진 경과]

구 분	1단계 BK21 사업	2단계 BK21 사업	3단계 BK21 플러스 사업	4단계 BK21 사업
사업 기간	1999~2005년(7년간)	2006~2012년(7년간)	'13.9 ~ '20.8 (7년간)	'20.9 ~ '27.8 (7년간)
사업 예산	연간 1,996억원 (총 1조 3,972억원)	연간 2,805억원 (총 1조 9,635억원)	연간 2,724억원 (총 1조 9,068억원)	연간 4,080억원 (총 2조 8,560억원 정부안 기준)
선정 규모	• 437개 사업단(팀) • 석박사 과정생 연 11,300여 명	• 569개 사업단(팀) • 석박사 과정생 연 18,000여 명	• 550개 사업단(팀) • 석박사 과정생 연 17,000여 명	• 교육연구단 약 401개 교 육연구팀 약 174개 • 석박사 과정생 19,000여 명

17) 코드: 일반회계 2258-300

구 분	1단계 BK21 사업	2단계 BK21 사업	3단계 BK21 플러스 사업	4단계 BK21 사업
대학원생 연구 장학금 지급기준	석사 월 40만원 이상 박사 월 60만원 이상 박사수료 월 60만원 이상	석사 월 50만원 이상 박사 월 90만원 이상 박사수료 월 90만원 이상	·석사 월 60만원 이상 ·박사 월 100만원 이상 ·박사수료 월 100만원 이상	·석사 월 70만원 이상 ·박사 월 130만원 이상 ·박사수료 월 100만원 이상
신진연구 인력 지원 기준	박사후과정생 월 125만원 계약교수 월 200만원	박사후과정생 월 200만원 계약교수 월 250만원	·박사후과정생 계약교수 월 250만 원 이상	·박사후과정생 계약교수 월 300만 원 이상
예산 지원 형태	·사업단(팀) 지원비 (100%)	·사업단(팀) 지원비 (100%)	·사업단(팀) 지원비 (100%)	·교육연구단(팀) 지원비 (87%) ·대학원 혁신지원비(13%)
사업 유형	·과학기술 ·인문사회사업단 ·핵심사업팀 ·지역대학육성 ·특화 분야(전문대학원) ·대학원전용시설	·전국위 우수 대학원 육성 ·지역 우수 대학원 육성 ·고급전문서비스인력양성분야 ·글로벌 캠퍼스 및 관리운영기	·미래기반형인재양성형 ·글로벌인재양성형 ·특화전문인재양성형	·미래인재양성사업 ·혁신인재양성사업
연구 성과 평가 방식	·SCI급 논문 등 정량 지표 위주 평가 도입	·논문의 양에 대한 장량지 표 위주 평가	·논문의 양에 대한 장량지 표 위주 평가	·논문의 질에 대한 평가 (80%) + 양에 대한 정 량평가(20%)

자료: 교육부

나. 분석의견

첫째, 3단계 BK21 플러스 사업의 성과를 보면, 질적 측면에서의 개선이 미흡한 것으로 나타났으므로 연구성과 개선을 위한 노력이 필요하다.

3단계 BK21 플러스 사업(2013. 9. ~ 2020. 8.)의 추진목표는 양적 및 질적 목표 3개로 구성된다. 구체적으로 ① 글로벌 연구중심대학 육성을 위해 QS 대학평가 200위권 대학 수를 2012년 6개에서 2019년 11개로 확대하고, ② 학문분야별 핵심 고급인력 및 융복합분야의 고급 전문인력 양성을 위해 7년간 매년 우수 석박사 인력 약 15,000명 및 신진연구인력을 지원하고, ③ 국내 대학 교육·연구의 질적 수준 제고를 위해 SCI급 논문 피인용지수 순위를 2011년 30위에서 2019년 20위까지 높인다는 목표이다.

[3단계 BK21 플러스 사업의 성과목표 및 성과달성]

구분	계획 수립시점	목표	달성정도
QS대학평가 200위권내 대학수(개)	6개('12)	11개('19)	7개('19)*
연간 우수 석박사 인력지원(명)	-	연간 15,000명	연간 17,600여명**
SCI급 논문 피인용지수 순위	30위('11)	20위('19)	32위('17)***

주: * <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>

** BK21플러스 종합정보시스템 기준 연구장학금 지원 대학원생 '14~'19년 연평균 지원 현황

*** 2017년 한국의 과학기술논문 발표 및 인용현황 p10(한국과학기술기획평가원, 2019)

자료: 교육부

교육부는 3단계 사업의 성과 목표 중 연간 우수 석박사 인력 17,600명을 지원하여 양적 측면에서는 개선이 이루어진 것으로 나타났다. 그러나 QS 대학평가 200위권 대학 수가 2019년 7개에 그치고, SCI급 논문 피인용지수 순위가 2017년 32위에 그쳐 더 악화되는 등 질적 측면에서 개선이 미흡한 것으로 나타났다.

기획재정부도 2020년 8월에 종료되는 BK21 3단계 사업에 대해 심층평가를 수행한 바 있는데, 그 결과 동 사업은 대학원 진학률 상승, 참여대학원생 취업률 제고 등 양적 측면에서의 성과는 달성하였으나, 사업 참여에 따른 연구성과 제고 효과는 불분명하게 나타나는 등 질적 측면에서의 성과는 다소 미흡한 것으로 나타났다고 평가하고 있다.

교육부는 4단계 BK21 사업 기본계획을 수립(2020. 2. 6.)하면서 선정평가 시 연구의 질에 대한 평가를 도입하였으며 중간평가(2023년)부터는 질적평가를 100% 실시할 계획이라고 설명하고 있다. 따라서 교육부는 4단계 BK21 사업에 적용할 계획이 실제 연구의 질적 성과 개선으로 이어지도록 할 필요가 있다.

둘째, BK21 사업은 ‘연구지원’이라는 특수목적을 추구하는 대학재정지원 사업이라는 당초 목적과 지역균형 발전을 위한 지방대학 지원 강화 목적이 균형 있게 추진될 수 있도록 종합적인 검토가 필요하다.

교육부는 3단계 BK21 플러스 사업 추진의 기본방향 중 하나로 지방대학원의 교육·연구역량 강화를 설정하고, 이를 달성하기 위해 지방대학에 대한 지원 비중 확대 및 중소기업 등 지역산업과의 연계 등을 통해 지방대학의 교육·연구역량 및 역할을 강화하고 지방대학 비중(KAIST 등 5대 과기대 제외)을 예산 기준으로 약 24%에서 35%로 확대하고 사업단(팀)수 기준으로 약 35%에서 45%로 확대한다는 계획을 수립하였다.

지방대학 지원 비중을 확대하기 위해 사업 추진 과정에서 사업 신청시 전국(수도권)과 지역(비수도권)을 구분하여 접수하였으며, 선정평가 시에도 학문분야별 평가 패널 구성 시 전국과 지역을 원칙적으로 분리하여 평가를 실시하였다.

이에 따라 3단계 BK21 플러스 사업 추진 결과, 예산 기준으로 수도권 대학 비중이 2단계 61.4%에서 3단계 58.5%로 하락하였으며 비수도권 대학 비중은 2단계 29.4%에서 3단계 32.9%로 상승하였다. 특히, 서울 주요 사립대 10개의 지원 비중은 2단계 33.4%에서 3단계 19.1%로 감소하여 하락폭이 14.3%p에 달하며, 지방 거점국립대의 지원 비중은 2단계 21.7%에서 3단계 24.5%로 2.8%p 상승하였다.

[BK21 지원 현황]

(단위: 백만원, 개, %)

	1단계		2단계		3단계	
	예산	학교수	예산	학교수	예산	학교수
수도권 전체	761,618 (57.3)	28 (37.8)	1,076,623 (61.4)	32 (40.5)	1,103,246 (58.5)	33 (42.9)
서울 주요 사립대	240,907 (18.1)	9 (12.2)	586,087 (33.4)	10 (12.7)	359,399 (19.1)	10 (13.0)
서울대학교	450,054 (33.9)	1 (1.4)	317,196 (18.1)	1 (1.3)	308,283 (16.4)	1 (1.3)
비수도권 전체	395,035 (29.7)	43 (58.1)	515,161 (29.4)	44 (55.7)	620,089 (32.9)	40 (51.9)
지방국립대	279,486 (21.0)	23 (31.1)	419,291 (23.9)	19 (24.1)	504,961 (26.8)	19 (24.7)
거점국립대	187,480 (14.1)	9 (12.2)	380,184 (21.7)	9 (11.4)	461,394 (24.5)	9 (11.7)
사립대	115,549 (8.7)	20 (27.0)	95,870 (5.5)	25 (31.6)	115,128 (6.1)	21 (27.3)
한국과학기술원 등	171,565 (12.9)	3 (4.1)	163,003 (9.3)	3 (3.8)	161,213 (8.6)	4 (5.2)
합 계	1,328,218 (100.0)	74 (100.0)	1,754,787 (100.0)	79 (100.0)	1,884,548 (100.0)	77 (100.0)

주: 1. 서울 주요 사립대: 경희대학교, 고려대학교, 서강대학교, 성균관대학교, 연세대학교, 이화여자대학교, 중앙대학교, 한국외국어대학교, 한양대학교

2. 거점국립대: 강원대, 경북대, 경상대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대

3. 한국과학기술원 등: 한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술대 및 포항공과대학교

자료: 교육부

학교 당 지원을 보더라도 서울 주요 사립대 10개에 대해 3,594억원이 지원되어 학교당 359억원이 지원되었으며, 거점국립대 9개에 대해 4,614억원이 지원되어 학교당 513억원이 배분되었다. 즉 거점국립대의 학교당 지원액이 서울 주요 사립대의 학교당 지원액의 1.4배 수준이다.

그러나 지역균형발전 차원에서의 지방대학원 지원 비중 확대와 ‘연구지원’이라는 BK21 사업의 당초목적이 균형 있게 달성될 수 있도록 종합적인 검토가 필요하다. 대학 재정지원사업 재구조화 이후 지역균형발전을 위한 재정지원은 국립대학 육성사업, 산학협력 고도화지원을 통해 적극적으로 추진되고 있으며 대학혁신지원에도 일부 반영되어 있기 때문이다. 특히, 국립대학 육성사업은 교육과 연구 및 지방혁신의 거점으로서의 국립대 기능 강화에 초점을 두고 있다.

[대학 재정지원사업 재구조화 현황]

2018	2019		
세부사업명	유형	목적	세부사업명
국립대학 육성사업	일반 재정 지원	국립대학 육성	국립대학 육성사업
사회수요맞춤형인재양성사업(R&D) 학부교육선도대학육성(ACE)(R&D) 지방대학육성사업(R&D) - 지방대학특성화사업(CK)	일반 재정 지원	대학 혁신 지원	대학혁신지원(R&D)
산학협력 고도화지원	특수 목적 지원	산학 협력 연구	산학협력 고도화지원 - 지역선도대학지원 사업
BK21 플러스 사업			BK21 플러스 사업

자료: 교육부

또한 교육기여분 측면에서 주요사립대가 거점국립대에 보다 수월성이 있다는 점이 BK21 사업 추진 시 고려될 필요가 있다. 기획재정부가 수행한 BK21 3단계 사업 심층평가에서는 지방대학 육성책은 수월성 있는 국내 연구인력 양성이라는 BK21 사업의 본래 취지와 상충될 수 있으며 예산의 효율적 배분이라는 측면에서도 부정적 요인¹⁸⁾이 있다고 분석하였으며, 이에 대한 근거로 학부 학생정원 백명당 박사학위 배출 비율(2015~2017년)을 비교하였는데, 주요사립대 9.2명으로 거점국립대

18) 수도권 주요 사립대에서 배출하는 박사의 수가 상대적으로 많다는 것은 양질의 박사학위 배출에 있어 보다 많은 장학 자원이 요구됨을 의미하는데, 상대적으로 보다 적은 자원이 배정되고 있으므로 이는 자원 배분의 기초적인 효율성 원칙에 어긋난다.

6.6명의 1.4배 수준이라는 점을 제시하였다.

따라서 BK21 사업은 ‘연구지원’이라는 특수목적을 추구하는 대학재정지원 사업이라는 당초 목적과 지역균형 발전을 위한 지방대학 지원 강화 목적이 균형 있게 추진될 수 있도록 종합적인 검토가 필요하다.

셋째, 3단계 BK21 플러스 사업에서는 이전 단계의 기획재정부 심층평가에서 제안된 주요 개선방안들이 반영되지 않았으므로 4단계 사업에서는 반영되도록 할 필요가 있다.

2단계 BK21 사업에 대한 기획재정부 심층평가(2012. 2.)에서 제기된 주요 쟁점은 다음과 같다. ① 일부 학문 분야에서는 BK21 사업에 참여하지 않은 연구집단에 비해 연구성과의 개선이 이루어지지 않은 등 학문분야별로 BK21 사업에 참여한 교수들의 연구 성과 개선이 크게 다른 것으로 나타났다. ② 사업단 단위에서 예산의 증가와 연구성과 사이에 정(正)의 관계는 발견되지 않았으며, 참여인구 1인당 연구 성과는 사업단 규모와 상관이 없을 뿐만 아니라 오히려 사업단이 커질수록 낮아지는 현상이 발견되었다. ③ 사업단 지원구조 하에서는 연구핵심인력(교수)은 충분하지 않은 인센티브와 연구업적 평가에 대한 부담이 존재하여 기피하고자 하는 현상이 발생하는 한편, 대학원생에 대한 장학금 지급은 개인의 평가를 기반으로 이루어지지 않아 인센티브와 평가가 불일치하는 현상이 발생하였다. ④ 사업단 규모와 사업단 지원 방식이 갖는 구조적 문제점으로 학교 내 구성원만 포함하는 사업단 지원 방식은 학교 간 협동연구의 방식의 필요성에 대응하기 어려운 것으로 나타났다.

그러나 3단계 사업에서는 기획재정부 심층평가 결과를 고려한 사업의 재설계가 이루어지지 않았으며, 이에 따라 3단계 사업에 대한 기획재정부 심층평가 결과(2019. 2.)에서도 2단계 평가와 유사한 문제가 제기되었다. 예를 들어, 참여교수 및 수혜학생의 연구성과는 일부 이공계분야에서만 상승하였고, 전반적 상승효과는 불분명하다고 평가되었다. 또한 교수 및 연구자의 연구성과가 사업단 인력규모 및 사업단별 예산지원액과 유의한 관련성이 있다고 도출되지 않아 사업단 규모와 연구성과 간 관계가 불분명하다는 평가도 지속되었다.

BK21 사업에 대한 유사한 문제가 지속적으로 제기되고 질적 측면에서 연구성과 개선이 미흡하므로, 교육부는 4단계 사업에서 3단계 사업에 대한 기획재정부 심층평가 결과 등을 반영하여 사업을 개선할 필요가 있다.

III

개별 사업 분석

1

서울대학교 법인회계 불용액 관리의 투명성 강화 필요

가. 현황

서울대학교 출연지원¹⁾은 국립대법인인 서울대학교의 교직원 인건비 및 기본운영비, 실험실습 기자재 확충, 교육·연구시설 사업비 등을 지원하는 출연사업이다. 교육부는 서울대학교 출연지원 사업의 2019년도 예산액 4,576억원을 전액 집행하였다.

[2019회계연도 서울대학교 출연지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
서울대학교 출연지원	457,620	457,620	0	0	457,620	457,620	0	0

자료: 교육부

서울대학교는 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제정에 따라 2011년말 법인화되었으며, 2014년부터 서울대학교에 대한 출연금은 이전의 항목별 예산 편성 방식에서 대학의 중장기적 발전계획과 성과 등을 바탕으로 총액으로 편성·교부되는 방식으로 변경되었다. 총액 편성은 서울대학교에 대한 출연금 지원을 통해 안정적 재정지원을 보장하는 한편 대학법인 운영의 자율성을 부여하기 위한 것이다.

출연금 산정시에는 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제30조 제2항²⁾ 및 제32조제2항³⁾에 따라 종전의 서울대학교 예산, 고등교육예산 규모 및

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드: 일반회계 2742-300

2) 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제30조(국가 및 지방자치단체의 지원 방법 등)
 ① 국가는 국립대학법인 서울대학교의 안정적인 재정 운영을 위하여 매년 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위한 지원금을 출연(出捐)하여야 한다.
 ② 국가는 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 종전의 서울대학교의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 매년 출연금을 산정한다.

증가율, 대학운영계획 운영성과평가 결과 등을 반영하도록 규정하고 있다.

나. 분석의견

서울대학교 법인회계의 불용액이 2012년 18억원에서 2019년 453억원으로 지속적으로 증가하고 있으며 사립대학교 적립금과 유사하게 활용되고 있으므로 투명한 관리 방안 마련이 필요하다.

서울대학교 법인화 이후 법인회계의 불용액은 매년 증가하고 있는 추세이며, 불용액은 2012년 18억원에서 2019년 453억원으로 증가하였다. 2019년 기준으로 자체재원인 수입대체경비 사업이 불용액의 77% 이상을 차지하고 있다.

[서울대학교 법인회계 불용액 잔액 추이]

(단위: 억원)

회계연도	수입 (예산)	출연금	자체수입		불용액 (결산)	출연금	자체수입		보조금
			등록금 등	수입 대체			등록금 등	수입 대체	
2012	6,377	3,409	2,143	767	18	2	3	13	-
2013	6,888	3,697	2,342	791	33	5	13	14	1
2014	7,421	4,083	2,285	1,003	96	43	1	52	-
2015	7,711	4,373	2,224	1,091	232	24	89	118	1
2016	7,845	4,552	2,243	1,024	383	31	145	206	1
2017	8,031	4,527	2,313	1,116	430	14	180	234	2
2018	7,973	4,371	2,389	1,137	410	14	116	279	1
2019	8,290	4,576	2,370	1,212	453	4	100	349	-

주: 2019년 결산은 가결산 금액으로 변동 가능(2020.5월 결산 예정), 수입(예산)은 출연금, 등록금, 타회계 전입금, 교육부대수입 등의 자체수입

자료: 교육부

불용액이 매년 증가하고 있는 것은 서울대학교의 경우 적립금 제도를 운영하지 않

③·④ (생략)

- 3) 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제32조(대학운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원)
 - ① 총장은 4년 단위로 교육부장관과 협의하여 대학운영성과목표를 설정하고, 매 회계연도가 시작되기 전에 대학운영성과목표를 반영한 연도별 대학운영계획을 수립·공표하여야 한다.
 - ② 교육부장관은 제1항에 따른 연도별 대학운영계획의 운영성과를 매년 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하여야 한다.

음에 따라 퇴직수당 법인부담금, 노후 교육시설 개선비 등의 확보를 위하여 전략적으로 수입대체경비 등에서 발생하는 불용액을 기본운영경비 용도로 쌓아두기 때문이다.

「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제27조4)는 국립대학법인 서울대학교는 매 회계연도의 잉여금을 부채 상황에 우선 충당하고, 남을 때는 다음 회계연도로 이월하거나 별도의 계정으로 관리하되 학교 운영을 위하여 사용하도록 하고 있다. 서울대학교는 동 규정에 따라 불용액을 다음 회계연도로 이월하여 사용한다는 설명이며, 현금 유동성 확보 및 향후 발생할 재정 변동에 대한 탄력적인 예산운용을 위해 적정 불용액 규모로 조정하여 사용할 예정이라고 한다.

그러나 서울대학교 법인회계 불용액 규모가 지속적으로 증가하고 있어 사립대학교의 적립금과 유사하게 활용되고 있음에도 불구하고 회계 처리, 사용 용도 등이 명확하지 않아 운영의 투명성이 저해될 우려가 있다. 사립대학교의 경우 「사립학교법」 제32조의25)에 적립금 운영을 명시하고 적립금 용도를 ‘장학, 연구, 시설, 퇴직수당’ 등으로 운영하도록 명시하고 있다.

4) 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제27조(잉여금의 처분) 국립대학법인 서울대학교는 매 회계연도의 잉여금을 부채 상황에 우선 충당하고, 남을 때는 다음 회계연도로 이월하거나 별도의 계정으로 관리하되 학교 운영을 위하여 사용하여야 한다.

5) 「사립학교법」 제32조의2(적립금)

- ① 대학교육기관의 장 및 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 이사장은 교육시설의 신축·중축 및 개수(改修)·보수(補修), 학생의 장학금 지급 및 교직원의 연구 활동 지원 등에 충당하기 위하여 필요한 적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 적립할 수 있다. 다만, 등록금회계로부터의 적립은 해당 연도 건물의 감가상각비 상당액을 교육시설의 신축·중축 및 개수·보수 목적으로 적립하는 경우에만 할 수 있다.
- ② 적립금은 원금보존적립금과 임의적립금으로 구분하고, 성격에 따라 연구적립금·건축적립금·장학적립금·퇴직적립금 및 그 밖에 구체적인 목적을 정하여 적립하는 특정목적적립금으로 구성한다.
- ③ 적립금은 기금으로 예치하여 관리하고, 그 적립 목적으로만 사용하여야 한다. 다만, 등록금회계에서 비등록금회계로 진출된 적립금 상당액을 제외한 적립금은 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 법인에 투자할 수 있다.
 1. 적립금의 2분의 1 한도에서 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제2항 각 호에 따른 증권의 취득
 2. 적립금의 10분의 1 한도에서 해당 대학교육기관의 소속 교원 또는 학생이 개발한 신기술 또는 특허 등으로 창업한 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 대한 투자
- ④ 대학교육기관의 장 및 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 이사장은 제3항 단서에 따른 적립금 투자 대상이 해당 대학교육기관과 대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 법인인 경우에는 그 투자결과를 교육부장관에게 보고하여야 한다.
- ⑤ 교육부장관은 해당 대학교육기관과 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재정상태 등을 고려하여 적립금의 적립 여부, 적립 규모, 적립 기간 및 투자 등에 필요한 조치를 할 수 있다.
- ⑥ 제1항 단서의 감가상각비 산정방법과 제4항에 따른 투자결과와 보고 시기 및 방법 등은 교육부령으로 정한다.

또한 매년 예산 편성시 서울대학교 출연금을 산정할 때 종전의 서울대학교 예산, 고등교육예산 규모 및 증가율, 대학운영계획운영 성과평가 결과 등을 반영하여 산정하고 있기 때문에 출연금 예산 편성 과정에서 서울대학교 법인회계 불용액의 추이, 투명성이 고려되지 않고 있다.

따라서 교육부는 서울대학교 법인회계 불용액을 별도의 계정으로 관리하도록 하고 사용 용도를 명확히 설정하여 불용액 관리의 투명성을 강화하고, 서울대학교 출연금 산정 시 불용액의 추이, 투명성을 고려하되, 대학의 자체재원이 증가될 수 있도록 유인할 필요가 있다.

가. 현 황

대학창업활성화¹⁾는 대학창업펀드 조성, 실험실 특화형 창업선도대학, 대학창업 교육체제 구축 등을 지원하는 사업이다. 교육부는 대학창업활성화 사업의 2019년도 예산액 172억원을 전액 집행하였다.

[2019회계연도 대학창업활성화 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
대학창업 활성화	17,214	17,214	0	0	17,214	17,214	0	0
대학창업펀드 조성	15,000	15,000	0	0	15,000	15,000	0	0

자료: 교육부

이 중 대학창업펀드 조성은 대학창업활성화 사업의 내역사업으로, Death Valley(초기 창업기업이 자금 부족 등으로 사업화에 실패하는 기간) 단계에 있는 대학 내 창업 초기 기업의 사업화 자금 마련 등을 통해 사업 성공가능성 및 지속성을 제고하기 위한 사업으로 2017년에 도입되었으며, 수행기관은 한국벤처투자(주)²⁾이다.

교육부는 중소기업 모태펀드(母펀드)를 통해 대학창업펀드(子펀드)에 출자(75% 이하)하고 대학 등은 약정비율에 따라 출자(25% 이상)한다. 출자사업 공모를 통해 선정된 대학기술지주회사 등이 조합을 결성하고 투자액(펀드) 조성 및 투자 집행 등 운용 전반을 담당한다.

투자 대상 약정총액의 80% 이상을 투자하고, 그 중 대학 창업기업에 총 투자액의 75% 이상을 투자하되 학생 창업기업에 50% 이상을 투자해야 한다. 이는 동

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드명: 일반회계 2238-310

2) 「벤처기업법」 제4조의9에 따른 중소기업 모태펀드 관리기관으로서, 출자사업 공고부터 펀드 청산까지 대학창업펀드 전 과정을 관리한다.

사업의 취지가 청년실업률이 높은 상황에서 청년창업을 지원하기 위한 것이므로 학생 창업기업에 대한 투자를 활성화하기 위한 것이다.

[운용사 투자요건]

유형 구분 (투자 비율)			투자 대상 요건
대학 창업 기업 (75%)	대학 구성원 기업	학생 (50%)	학생(5년 이내 졸업자 포함), 교직원이 대표이사 또는 임원이며 해당자의 소유 지분 합계가 50% 를 넘는 창업 7년 이내 기업
		교직원	
	대학기술기반 사업화기업		기술지주 자회사
외부 기업 (25%)			그 외 외부 기업

자료: 교육부

나. 분석의견

대학창업기업에게 적기에 자금이 공급될 수 있도록 대학창업펀드 조성 및 투자 속도를 촉진하고 민간 투자 비중을 높이는 등 투자활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

교육부 소관 대학창업펀드 조성 사업은 2017년에 시작된 사업으로 사업 운영 3년차인 2019년 투자 활성화를 제고하기 위한 노력이 필요한 것으로 보인다.

첫째, 2017년과 2018년에는 당해연도 10월 내에 펀드 결성이 이루어졌으나, 2019년에는 출자사업을 2회에 걸쳐 진행³⁾하여 펀드 결성이 지연되고 일부는 2020년에 조성된 사례도 있다. 숭실대 SUJI 제1호는 2019년 12월 26일에 결성되었으며, 대학창업 개인투자조합, 한양대학교 창업엔진 개인투자조합 2호, 빛가람 1호 대학창업 개인투자조합은 2020년 1월이 되어서야 결성되었다.

3) 2019년은 운용사 선정 요건 미달로 2회(4월, 9월)에 걸쳐 운용사를 선정함에 따라 조합 결성도 시한(4개월 이내)을 경과하였으며, 다만 숭실대는 4개월 이내에 결성되었다.

[2017~2019년 대학창업펀드 선정 결성 및 투자 현황]

(단위: 억원, %)

	운용사	조합 명칭	결성일	모태 출자액 (A)	대학 등 부담액 (B)	결성액 (C=A+B)	정부출자 비율 (A/C)	투자액			
								18년말	19년말	20.2월	
2017년 예산 (120억원)	고려대	고려대 대학창업 제1호	2017-08-29	22.5	7.5	30.0	75	17.5	21.4	21.4	
	서울대	서울대 STH 제1호	2017-08-29	30.0	30.0	60.0	50	26.7	36.8	36.8	
	연세대	YUTH 대학창업기업	2017-08-29	22.5	7.5	30.0	75	12.5	21.8	21.8	
	전남대	NUC-4 대학창업	2017-10-23	23.0	15.5	38.5	60	11.0	17.0	19.0	
	부산지역 대학연합	부산연합 제2호	2017-10-30	22.0	8.0	30.0	73	5.0	8.0	12.0	
	소 계				120.0	68.5	188.5	64	72.7	105.0	111.0
2018년 예산 (150억원)	미래과학	미래-과기특성화대학 창업투자제1호	2018-07-13	37.0	30.5	67.5	55	5.0	31.0	31.0	
	한양대	한양대학교 창업엔진	2018-08-01	20.5	6.9	27.4	75	3.2	7.2	9.2	
	서울대	서울대 STH 제2호	2018-08-16	20.0	20.0	40.0	50	2.8	7.3	7.3	
	부산대	하이파이브대학창업	2018-08-20	16.0	14.0	30.0	53	5.5	15.5	15.5	
	포항공대	포스텍 경북 챌린지 씨드 1호	2018-09-03	26.5	23.5	50.0	53	7.0	17.0	17.0	
	부산지역 대학연합- 대경공동	부산-대경연합 제3호	2018-10-04	30.0	11.8	41.8	72	-	3.0	3.0	
	소 계				150.0	106.7	256.7	58	23.5	81.0	83.0
2019년 예산 (150억원)	부산대	부산대대학창업 제2호	2019-09-05	30.0	12.0	42.0	71	-	5.0	5.0	
	연세대	연세대학교기술지주 대학창업기업 개인투자조합 YUTH 2호	2019-09-16	26.3	8.8	35.0	75	-	1.0	1.0	
	대경공동 기술지주- 와인벤처	대경 다이내믹 제1호	2019-09-23	37.5	13.0	50.5	74	-	4.0	4.0	
	송실대	송실대 SUJI 제1호	2019-12-26	12.3	4.8	17.0	72	-	-	-	
	벤처박스- 충북과대 서울과대	대학창업	2020-01-06	7.5	2.5	10.0	75	-	-	-	
	한양대	한양대학교 창업엔진 개인투자조합 2호	2020-01-09	7.5	2.5	10.0	75	-	-	-	
	전남대 광주지역 대학연합	빛가람 1호 대학창업	2020-01-09	29.0	11.0	40.0	73	-	-	3.0	
	소 계				150.0	54.6	204.5	73	-	10.0	13.0

자료: 교육부

둘째, 정부 출자 비율이 2018년 58%에서 2019년 73%로 상승하고 민간 투자 비중이 하락하고 있으므로 민간 투자를 유인하기 위한 노력이 필요하다. 교육부는 이에 대해 펀드 도입 초기에는 역량 있는 대학기술지주회사(서울대, 부산대, 포항공대 등)의 참여로 조성 목표액보다 많은 민간의 출자를 받아 투자조합을 결성하였으나, 2019년 신규대학의 참여 기회를 확대하기 위해 운용인력의 투자경력 운용사 평가기준을 완화⁴⁾하는 등의 조치를 취함에 따라 후발 대학기술지주회사들은 기존 참여 대학들에 비해 민간 자금 모집 경험이 부족하여 정부 출자비율이 상대적으로 높은 것이라고 설명하고 있다.

셋째, 2017년 결성액 188.5억원 중 2020년 2월말 111.0억원(58.9%)이 투자되었으며, 2018년 결성액 256.7억원 중 2020년 2월말 83.0억원(32.3%)이 투자가 진행되고 있으나, 대학창업기업에게 적기에 자금이 조달될 수 있도록 투자를 촉진할 필요가 있다. 대학창업펀드는 펀드 조성일로부터 4~5년에 걸친 투자기간을 두고 있으나 투자되지 않고 중소기업 모태펀드(母펀드)에 머무는 시간이 길어질수록 한정된 정부재원을 효율적으로 지출하지 못하는 결과를 초래하므로 적정 규모의 펀드를 조성하여 적기에 지원하는 것이 바람직하다.

교육부는 펀드 조성 및 투자가 지연되고 있다는 점, 민간 투자 비중이 하락하고 있다는 점 등을 고려할 때 대학창업펀드 조성 및 투자 속도를 촉진하고 민간 투자 비중을 높이는 등 투자활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

4) 전담인력 최소기준: (기존) 투자경력 3년 이상 → (19년) 투자경력 1년 이상

가. 현황

교육부는 유아교육비 보육료 지원을 위해 3년간(2017~2019년) 한시법인 「유아교육지원특별회계법」에 근거하여 유아교육지원특별회계를 설치·운영하였다.¹⁾ 특별회계 세입은 일반회계전입금, 기타경상이전수입, 전년도이월금으로 구성되며, 2019년 일반회계전입금 3조 8,153억원, 기타경상이전수입 1,019억원, 전년도이월금 881억원이다. 이는 유치원 및 어린이집에 다니는 누리과정(만 3~5세)에 대한 유아교육비 보육료를 지원하는 사업인 유아교육비 보육료 지원 사업²⁾으로 지출되며, 2019년 3조 8,153억원 규모이다.

[2019회계연도 유아교육지원특별회계 세입 및 세출 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분	2018 결산	2019			
		본예산	추경	결산	
세입	일반회계전입금(91-911)	3,892,717	3,815,338	3,815,338	3,815,338
	기타경상이전수입(59-596)	88,092	101,940	101,940	101,940
	전년도이월금(88-881)	0	88,092	88,092	88,092
	합 계	3,980,809	4,005,370	4,005,370	4,005,370
세출	유아교육비보육료 지원(1601-300)	3,892,717	3,815,338	3,815,338	3,815,338

주: 교부액 기준

자료: 교육부

동 회계의 재원은 지방교육재정교부금 재원인 교육세 일부와 국고이며, 2017년에는 어린이집 누리과정 소요액의 41.2%를 국고로 지원하였으며 2018년부터 어린이집 누리과정 소요액 전액을 국고로 부담하였다. 다만, 2019년에는 어린이집 보육

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 2019년 동법이 종료됨에 따라 2019년 12월 13일 「유아교육지원특별회계법」을 개정하여 유아교육지원특별회계 운영시한을 한시적으로 3년(2020~2022년) 연장하였다.

2) 코드명: 유아교육지원특별회계 1061-300

교사 처우개선비(713억원)를 교육세에서 지원하고 이를 제외한 어린이집 소요분(1조 9,812억원)을 국고로 지원하였다.

[유아교육지원특별회계 세입의 재원분담 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2017		2018		2019	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중
교육세	30,809	78.2	18,341	47.1	18,341	48.1
국고	8,600	21.8	20,586	52.9	19,812	51.9
합 계	39,409	100.0	38,927	100.0	38,153	100.0

자료: 교육부

나. 분석의견

교육부가 시·도교육청 집행잔액 정산 관리를 소홀히 하여 집행잔액 반납액이 유아교육지원특별회계 수입으로 적시에 반영되지 못하고 있으므로 효율적인 예산 운용이 요구된다.

교육부는 유아교육비 보육료 지원 예산을 시·도교육청으로 전액 교부하였지만, 시·도교육청의 실집행 실적은 이에 미치지 못하여 불용액이 연례적으로 발생하고 있으며, 불용액 규모는 2017년 881억원, 2018년 1,026억원, 2019년 893억원 규모이다.

[유아교육비 보육료 지원 집행실적]

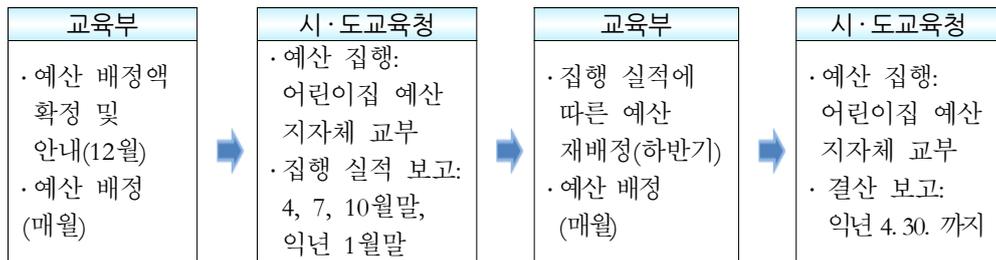
(단위: 억원)

	예산액	교부액	실집행액	불용액	불용액	
					유치원	어린이집
2017	39,409	39,409	38,528	881	188	693
2018	38,927	38,927	37,901	1,026	216	810
2019	38,153	38,153	37,259	894	629	265

주: 2019년 어린이집 교사 처우개선비 집행 잔액은 어린이집분에 포함

자료: 교육부

「유아교육지원특별회계 예산안 편성 및 집행 지침」은 해당 회계연도 내 집행 잔액 등 불용 발생시, 교육부와의 협의를 거쳐 특별회계로 반납 처리하도록 하고 있다. 구체적으로 교육부는 시·도교육청으로부터 전년도(t-1) 결산에 대해 익년(t) 4월 30일까지 결산 보고 및 정산을 받고, 불용액을 그 다음해(t+1) 유아교육지원특별회계 수입에 계상하는 것이 바람직하다.



그러나 시·도교육청은 결산 보고 및 정산 일정을 매년 지연하고 있으며 집행 잔액을 익년 12월이 되어서야 반납을 완료하고 있다. 즉, 2017년 결산에 대해 2018 4월 30일까지 결산 보고 및 정산을 받는 것이 바람직하지만, 2018년말에 정산을 완료하였다. 2018년 결산에 대해 2019년말에 정산을 완료하였으며, 2019년 결산 보고 및 정산은 2020년 7월 현재까지 이루어지지 않았다. 더욱이 반납필요액을 전액 반납하지 않은 교육청도 있는데, 서울시교육청과 경남교육청의 경우 2018년 집행잔액 중 미반납액이 각각 5억 7,300만원, 8,600만원 규모이다.

[시·도교육청별 집행잔액 반납 현황]

(단위: 백만원)

시·도 교육청	2017년 집행 잔액			2018년 집행잔액			2019년 집행잔액
	반납 필요액	반납액	반납일	반납 필요액	반납액	반납일	반납 예상액
서울	7,175	7,175	'18.12.19.	36,796	36,223	'19.12.11.	35,270
부산	2,308	2,308	'18.12.17.	4,824	4,824	'19.11.18.	1,642
대구	1,286	1,286	'18.12.03.	3,089	3,089	'19.11.27.	2,544
인천	12,293	12,293	'18.12.21.	6,976	6,976	'19.12.05.	8,631
광주	6,829	6,829	'18.11.01.	1,123	1,123	'19.12.11.	1,791
대전	2,304	2,304	'18.12.04.	3,727	3,727	'19.12.16.	1,878
울산	802	802	'18.12.03.	980	980	'19.10.17.	△258
세종	4,185	4,185	'18.09.19.	156	156	'19.11.18.	74
경기	7,106	7,106	'18.12.27.	13,476	13,476	'19.12.19.	10,240
강원	1,673	1,673	'18.12.18.	2,259	2,259	'19.12.19.	2,347
충북	5,868	5,868	'18.12.19.	3,234	3,234	'19.12.05.	4,430
충남	4,855	4,855	'18.12.19.	6,995	6,995	'19.10.17.	4,868
전북	7,124	7,124	'18.12.10.	6,674	6,674	'19.12.16.	3,855
전남	5,627	5,627	'18.12.14.	2,710	2,710	'19.12.19.	3,791
경북	12,572	12,572	'18.12.27.	6,484	6,484	'19.12.19.	6,339
경남	2,324	2,324	'18.12.19.	3,020	2,934	'19.11.27.	739
제주	3,761	3,761	'18.10.31.	76	76	'19.10.17.	1,183
계	88,092	88,092		102,599	101,940		89,364

주: 반납 예상액은 최종 교부액에서 시·도교육청별 자체 정산에 따른 집행 예상액을 제한 금액
자료: 교육부

이에 따라 교육부는 2017년 집행잔액(881억원), 2018년 집행잔액(1,026억원)을 각각 2019년, 2020년 유아교육지원특별회계에 수입으로 계상하지 않았다. 다만, 교육부는 2017년도 집행잔액은 2020년도 유아교육지원특별회계 수입에 계상(전년도 세계잉여금)하여, 2020년도에 처음으로 집행잔액 반납액을 예산 편성시 반영하였다.

[2019회계연도 유아교육지원특별회계 세입 및 세출 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분		2018		2019		2020
		예산	결산	예산	결산	예산
세입	일반회계전입금(91-911)	3,892,717	3,892,717	3,815,338	3,815,338	3,943,516
	기타경상이전수입(59-596)	0	88,092	0	101,941	0
	전년도이월금(88-881)	0	0	0	88,092	0
	전년도세계잉여금(89-893)	0	0	0	0	88,092
	합 계	3,892,717	3,980,809	3,815,338	4,005,370	4,031,608
세출	유아교육비보육료 지원(1001-300)	3,892,717	3,892,717	3,815,338	3,815,338	4,031,608

자료: 교육부

교육부가 유아교육지원특별회계 집행잔액 반납이 지연되고 있음에도 불구하고 적시에 반납하도록 관리하지 않고 있는 것은 불용액을 적시에 활용하지 못한다는 측면에서 정부 예산의 효율적인 운용이 요구된다. 따라서 교육부는 시도교육청의 집행잔액 반납 관리를 철저히 하여 2019년 집행잔액을 2021년 유아교육지원특별회계 수입으로 계상하도록 하여야 한다.

가. 현황

고교 취업연계 장려금 지원¹⁾은 직업계고 학생(3학년)²⁾과 일반고 위탁과정 학생(3학년)이 졸업 후 중소·중견기업에 취업할 경우 취업장려금을 지원하는 사업이다. 교육부는 고교 취업연계 장려금 지원 사업의 2019년도 예산액 780억원을 전액 집행기관인 한국장학재단에 민간경상보조로 교부하였다.

[2019회계연도 고교 취업연계 장려금 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
고교 취업연계 장려금 지원	78,000	78,000	0	0	78,000	78,000	0	0

주: 교부 기준

자료: 교육부

동 사업은 고졸 기술 기능 인재의 실무역량을 강화하기 위한 현장실습 참여를 활성화하고 졸업 후 고졸 취업 성공 경로를 마련하고 사회적 자립을 지원하기 위한 목적의 사업이다. 동 사업은 직업계고 및 일반고 위탁 1년 과정(이하 “직업계고”) 3학년 학생이 현장실습 또는 직업교육과정을 이수하고 중소기업에 취업(근로계약 체결)한 경우 1인당 300만원의 장려금을 일시에 지원하려는 것이고, 수혜 학생은 6개월 간 중소기업에 의무 종사하며, 의무종사기간을 미준수한 학생은 장학금을 반환³⁾하도록 하고 있다.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드명: 일반회계 4151-300

2) 특성화고·마이스터고, 일반고 직업계열

3) 미반환 장려금은 보증보험사를 통해 환수조치하며, 미반환자에 대해서는 신용도 하락 등의 불이익 발생

[고교 취업연계 장려금 지원 절차]

[직업계고 학생(3학년)]				[일반고 위탁과정 학생(3학년)]			
구분	현장실습	근로계약 체결 등 확인	취업유지 (6개월)	구분	직업교육 위탁과정	근로계약 체결 등 확인	취업유지 (6개월)
기간	9~12월	10·12월~	취업 이후	기간	3~12월	12월~	취업 이후
지원금	월 20만원 실습수당 또는 정부부처연계 사업 훈련수당	300만원 지급	취업유지 모니터링	지원금	정부부처연계 사업 훈련수당 등으로 지원	300만원 지급	취업유지 모니터링

자료: 교육부

나. 분석의견

첫째, 고교 취업연계 장려금의 경우 직업계고 학생의 취업 및 장려금 지급이 연도 내에 이루어지는 비중이 낮기 때문에 이월이 과다하게 발생하고 있다.

고교 취업연계 장려금 지원 사업의 경우 고3학생이 10월 이후에야 취업을 하므로 장려금 지원이 지연되어 연례적으로 이월이 발생하고 있다. 2018년 추경예산에 신규로 도입된 동 사업은 2018년 735억원 중 96억원(12.9%)이 집행되는 데 그치고 나머지 639억원이 이월되었으며, 2019년 예산현액 1,418억원 중 703억원(50.0%)이 집행되었으며 505억원은 이월되고 211억원이 불용되었다.

[고교 취업연계 장려금 지원 사업 실집행 실적]

(단위: 백만원, %)

	교육부			사업시행주체(한국장학재단)						
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	실집행액 (B)	이월액	불용액	실집행 률 (B/A)
	본예산	추경								
2018	0	73,500	73,500	73,500	0	73,500	9,648	63,852	0	12.9
2019	78,000	78,000	78,000	78,000	63,852	141,852	70,290	50,502	21,060	50.0

자료: 교육부

연도별 집행 실적을 구체적으로 살펴보면, 교육부는 2018년 예산 735억원 (24,000명) 중 95억원을 2018년에 집행하고 2019년 1분기에 83억원, 2분기에 182억원, 3분기에 84억원, 4분기에 66억원을 집행하였다.

[2018년 고교 취업연계 장려금 예산의 집행 경과]

(단위: 명, 백만원, %)

지급일자	지급인원			지급금액			누적지급률			
	합계	직업계고 졸업생	일반고 위탁과정 수료생	합계	직업계고 졸업생	일반고 위탁과정 수료생	합계	직업계고 졸업생	일반고 위탁과정 수료생	
2018년 4분기	3,172	3,172	0	9,516	9,516	0	13.2	13.2	0	
2019년	1분기	2,780	2,780	0	8,340	8,340	0	24.8	24.8	0
	2분기	6,076	5,897	179	18,228	17,691	537	50.1	49.4	0.7
	3분기	2,795	2,649	146	8,385	7,947	438	61.8	60.4	1.4
	4분기	2,190	2,016	174	6,570	6,048	522	70.9	68.8	2.1
합계	17,013	16,514	499	51,039	49,542	1,497	70.9	68.8	2.1	

자료: 교육부

또한 교육부는 2019년 예산 780억원 중 중 268억원을 2019년에 집행하고 2020년 1분기에 83억원, 2020년 2분기에 191억원을 집행하였으며, 나머지 예산은 2020년 12월까지 집행한다는 계획이다.

[2019년 고교 취업연계 장려금 예산의 집행 경과]

(단위: 명, 백만원, %)

지급일자	지급인원			지급금액			누적지급률			
	합계	직업계고 졸업생	일반고 위탁과정 수료생	합계	직업계고 졸업생	일반고 위탁과정 수료생	합계	직업계고 졸업생	일반고 위탁과정 수료생	
2019년 4분기	8,926	8,914	12	26,778	26,742	36	35.0	35.0	0	
2020년	1분기	2,780	2,774	6	8,340	8,322	18	45.9	45.8	0.1
	2분기	6,357	6,023	334	19,071	18,069	1,002	70.8	69.4	1.4
합계	18,063	17,711	352	54,189	53,133	1,056	70.8	69.4	1.4	

주: 사업기간 연장을 통해 '20.12월까지 집행 지속 예정

자료: 교육부

고교 취업연계 장려금의 집행실적이 부진한 것은 직업계고의 경우 수업일수의 2/3가 지난 10월 중순부터 취업이 가능하고, 실제로 동계방학 이후에 취업이 진행되는 경우가 많기 때문이다. 또한 일반고 위탁과정 학생은 보통 다음해에 취업을

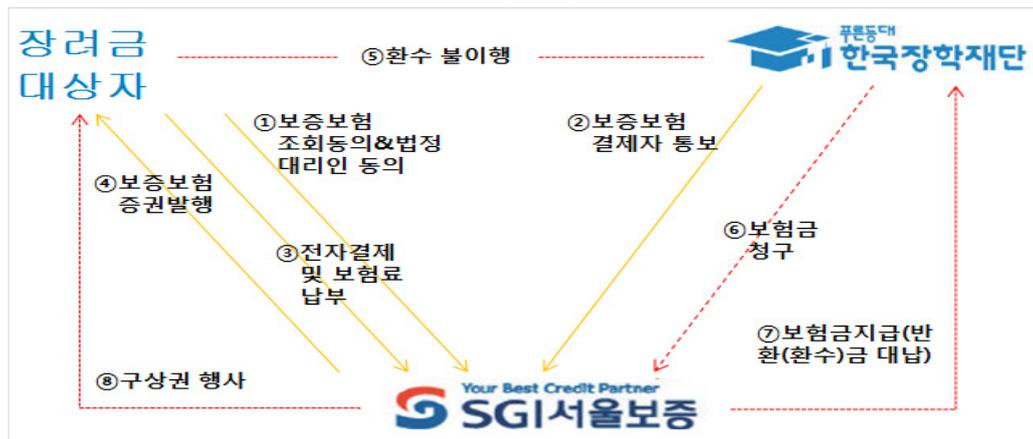
하며, 이에 따라 일반고 위탁과정 수료생에 대해 연도 중 지원된 사례는 전무한 상황이다. 다만, 2020년 예산은 10월 중순 이후부터 동계방학 전에 취업이 결정된 학생 비율을 60%로 가정하여 2018~2019년 100%로 가정한 것보다 적게 편성하였기 때문에, 향후 예산 편성 시 2020년 예산 집행 추이를 참고하여 적정예산을 산정할 필요가 있다.

둘째, 고교 취업연계 장려금 지원 사업의 경우 생애 첫 취업자에 대해 미반환시 신용도가 하락하는 이행보증보험 가입을 의무화하도록 하고 있다

동 사업은 취업시 전액을 일시에 지원하기 때문에 6개월 의무중사 불이행 등으로 인한 장려금 반환을 담보하기 위하여 이행보증보험 가입을 의무화하고 있으며, 이행보증보험은 장려금에 대한 보증 성격과 장려금 반환을 담보하기 위한 환수 성격을 동시에 가지고 있다.

학생은 서울신용보증보험사에 보증보험 가입을 위해 ① 서류제출 → ② 청약서 서명 → ③ 미성년자법률행위동의서 서명 → ④ 발급심사 → ⑤ 보험료 납부 → ⑥ 보증서 발급의 절차를 거쳐야 한다. 학생이 6개월 재직기간을 이행하지 않을 경우 보험사가 학생에게 지급된 장려금을 환수하여 장학재단에 돌려주며, 이 경우 학생이 장려금을 반환하지 않으면 신용도가 하락하거나 신용불량자가 된다.

[이행보증보험 수행 체계]



자료: 교육부

이행보증보험 가입 의무화와 관련하여 첫째, 정부가 생애 첫 취업을 한 직업계고 학생에게 미상환시 신용불량자가 되는 이행보증보험에 가입하도록 하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보인다. 특히, 직업계고 학생은 만 19세인 미성년자로 취업하는 경우도 있어 2018년에는 미성년자에 대해 이행보증보험에 가입하도록 하는 결과를 초래하였다. 다만, 교육부에 따르면 2019년 12월부터는 장려금 선지급 후 이행보증보험에 가입하는 방식으로 개선함에 따라 이행보증보험 가입 시기가 학생단체가 아닌 졸업생이 됨에 따라 미성년자가 아니다.

둘째, 보증보험 가입 절차의 복잡성 등으로 인하여 보증보험 미가입으로 인한 탈락자 규모가 큰 것으로 나타났다. 2018년 기준 신청자 26,366명 중 탈락자는 9,353명(35.5%)이며, 탈락자 중 보증보험 미가입으로 인한 비중은 22.7%(2,121명)로 높은 수준으로 나타났다.⁴⁾

[고교 취업연계 장려금의 신청자, 지원자, 탈락자 현황]

(단위: 명)

구분	신청자	지원자	탈락자	탈락사유별 인원						
				유형별 중복신청	보증보험 미가입	기업규모 미충족	타사업 중복지원	미취업	포기	개인정보 미확인
2018	26,366	17,013	9,353	667	2,121	1,766	1,498	2,661	590	50
2019	33,196	11,706	2019년 사업의 경우 아직 진행 중으로 사업 종료 시 탈락여부 최종 확인							

자료: 교육부

셋째, 교육부는 중소기업 취업 후 대학에 진학하는 고졸 중소·중견기업 재직자인 대학생에게 등록금을 지원하는 고졸 후학습자 장학금 사업에 대해서도 이행보증가입을 의무화하고 있으나 정부가 보험료를 납부하고 있는 반면, 고교 취업연계 장려금 사업에 대해서는 학생이 납부하도록 하고 있어 같은 부처 내에서 사업 방식을 다르게 운영하는 문제가 있다. 특히, 고교 취업연계 장려금 사업의 지원대상자는 생애 첫 취업을 한 고등학교 졸업생으로 고졸 후학습자 장학금 사업의 지원대상자인 2년 이상 재직자보다 더 취약하다고 볼 수 있다.

4) 교육부는 이행보증보험 미가입으로 인한 장려금 미지급 사례는 2020년부터 존재하지 않는다고 설명하고 있다.

이행보증보험 의무가입제도의 취지는 고교 취업연계 장려금이 취업 후 일시에 지급되므로 고용유지 효과를 제고하여 국가재정을 효율적으로 운용하기 위해 사후 관리방안을 마련한 것이다.

그러나 고교 취업연계 장려금의 지원대상자가 고등학교를 졸업하고 처음으로 취업한 사람이라는 점, 학자금 대출 등과는 달리 취업을 유도하기 위한 장려금이라는 점을 고려하여 적절한 사후관리방안을 마련할 필요가 있다.

가. 현황

고졸 후학습자 장학금은 중소·중견기업 취업 및 창업을 희망하는 학생들에게 장학금을 지원하여 재학생 학비부담 경감 및 중소기업 취업 활성화에 기여하기 위한 사업으로, 맞춤형 국가장학금 지원¹⁾의 내역사업이다. 교육부는 고졸 후학습자 장학금 사업의 2019년도 예산액 576억원을 전액 집행기관인 한국장학재단에 교부하였다.

[2019회계연도 고졸 후학습자 장학금 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
고졸 후학습자 장학금	57,600	57,600	0	0	57,600	57,600	0	0

주: 교부 기준

자료: 교육부

고졸 후학습자 장학금은 2018년 청년 일자리 대책 사업으로 추경에 신규 도입된 사업으로, 고등학교 졸업후 중소·중견기업 취업 후 대학에 진학하는 선취업 후 진학을 활성화하기 위해 고졸 중소기업 재직자(3년 이상²⁾)인 대학생(1~4학년)에게 등록금 전액을 지원하는 사업이다.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드: 일반회계 2645-300

2) 2019년 하반기에 지원기준을 2년 이상 재직자로 완화하였다.

나. 분석의견

첫째, 고졸 후학습자 장학금 사업은 연례적으로 집행실적이 부진하므로 적정 규모의 예산 편성 및 철저한 집행관리가 필요하다.

고졸 후학습자 장학금은 2018년 추경에 도입된 사업으로 2018년 9,000명을 지원할 계획이었으나 지원인원은 4,014명(44.6%)에 그쳤으며 예산 288억원 중 66억원(22.9%)만이 집행되었다. 2019년에는 지원인원은 계획을 초과한 9,100명이었으나 예산은 576억원 중 317억원(55.0%)을 집행하는 데 그쳤다.

[고졸 후학습자 장학금 집행 현황]

(단위: 명, 억원, %)

구분	계획		실적			
	지원인원	예산	지원인원	집행률	예산	집행률
2018년	9,000	288	4,014	44.6	66	22.9
2019년	9,000	576	9,100	101.1	317	55.0

자료: 교육부

2019년 지원인원은 계획보다 초과했음에도 불구하고 불용액이 발생한 것은 교육부가 고졸 후학습자 장학금의 지원단가를 연평균 등록금 576만원으로 가정하여 예산을 편성하였으나, 4년제 대학 재학생에 대한 1인당 평균 지원금은 이보다 낮은 393만원이며 등록금 수준이 4년제보다 낮은 원격대(사이버대, 방통대) 비중이 지원인원 기준 22.0%를 차지하였기 때문이다.

[2019년 고졸 후학습자 장학금 사업 지원자의 대학 유형별 현황]

학제별	신청인원(명)	지원인원(명)	1인당 평균 지원금(천원)	지원금액(백만원)	
4년제	7,912	4,782	3,930	18,794	
전문대	3,773	2,315	4,094	9,477	
원격	사이버	2,908	1,653	1,959	3,239
	방통	826	350	618	216
	소계	3,734	2,003	1,725	3,455
합 계	15,419	9,100	3,486	31,726	

자료: 교육부

또한 등록금 전액을 기준으로 단가를 산정하였으나, 실지금액은 기 수혜한 타 장학금을 제외한 금액으로 지급되었으며, 2019년 2학기부터 대기업과 비영리기관 재직자까지 선발하는 것으로 제도를 변경하여 전체 지원 건수(14,223건) 대비 대기업 및 비영리기관 재직자 지원건수는 12.7%(1,800건)에 달하였지만, 이들에 대해서는 등록금의 50%까지만 지급하는 것으로 제도를 설계하였기 때문이다.

다만, 2020년에는 지원단가를 현실화(576 → 385만원)하여 예산 편성을 하였으므로, 향후 2020년 집행실적 추이를 보아가며 적정규모의 예산을 산정하고 철저한 집행관리를 지속할 필요가 있다.

둘째, 고졸 후학습자 장학금 사업의 당초 사업취지를 고려하여 중소·중견기업 재직 청년 지원 실적을 제고할 필요가 있다.

정부는 2018년 청년 일자리 대책사업의 일환으로 고졸 후학습자 장학금을 도입하였으며, 이는 중소기업에 취업 후 대학에 진학한 청년에게 장학금을 지원하여 선취업 후진학을 활성화하기 위한 것이다.

교육부는 동 사업의 지원대상자를 확대하여 집행실적을 제고하기 위해 2019년 예산 편성이 확정된 이후 연도 중에 지원요건을 완화하여 집행하였다. 먼저 장학금 신청 요건 중 재직기간을 3년에서 2년으로 완화하였으며, 재직기관 요건을 중소·중견기업에서 비영리기관, 대기업을 신규로 포함³⁾하였다⁴⁾. 다만, 비영리기관, 대기업 재직자에 대해서는 중소기업 재직자(등록금 전액 지원)와 차등을 두어 등록금의 50%를 지원하였다.

3) 공공기관, 국·공립학교 제외

4) 2019학년도 2학기부터 시행

[고졸 후학습자 장학금 사업 내용]

		2019 상반기	2019년 하반기
지원인원		9,000명	9,000명
지원 요건	재직기간	3년 이상	2년 이상
	재직기관	중소·중견기업	중소·중견 기업, 대기업, 비영리 기관
지원수준		등록금 전액	· 중소기업·중견기업 재직자: 등록금 전액 · 대기업·비영리기관 재직자: 등록금 50%
선발방법		장학금 신청자 중 선발요건을 충족한 자를 선발	

자료: 교육부

이에 따라 2018년에는 전액 중소기업 재직자에게 지원되었으나 2019년 비영리기관 및 대기업 재직자에 대한 지원건수가 전체의 12.7%를 차지하였으며, 예산 기준으로 7.9%를 차지하였다.

[기업 규모별 고졸 후학습자 장학금 지원건수 및 지원금액 현황]

(단위: 명, 천원)

기업규모	2018		2019	
	지원건수	지원금액	지원건수	지원금액
중소·중견기업	4,014	6,630,643	12,423	29,205,173
비영리기관	-	-	350	403,953
대기업	-	-	1,450	2,116,587
합 계	4,014	6,630,643	14,223	31,725,713

주: 지원 학기별 기업규모가 상이한 경우 지원인원으로 통계 작성 시 기업규모별 지원 금액이 부정확하여 지원 건수로 통계 작성 ex) 1학기는 중소기업, 2학기는 대기업으로 선발된 경우 특정 기업규모로 지원 금액 산입이 어려움

자료: 교육부

또한 2019년 고졸 후학습자 장학금 사업의 지원자 연령을 보면 정부가 지원목적으로 하는 청년층(만 34세 이하)은 6,413명으로 전체 지원자(9,100명) 대비 70.5%에 해당한다. 반면 청년층에 해당하지 않는 지원자는 29.5%이며, 50세 이상도 8.0%에 이르고 있다. 2018년에 비해 청년층 지원 비중이 다소 높아졌으나, 여전히 청년층에 해당하지 않는 지원자 비중이 29.5%이다.

[고졸 후학습자 장학금 지원자의 연령별 현황]

(단위: 명, %)

연령구분	2018		2019	
	인원	비중	인원	비중
만 20세 미만	0	0	17	0.2
만 20세 이상~30세 미만	2,297	57.2	5,761	63.3
만 30세 이상~40세 미만	731	18.2	1,230	13.5
(30세 이상~34세 이하)	370	9.2	635	7.0
(35세 이상~39세 이하)	361	9.0	595	6.5
만 40세 이상~50세 미만	645	16.1	1,361	15.0
만 50세 이상~60세 미만	304	7.6	655	7.2
만 60세 이상	37	0.9	76	0.8
합 계	4,014	100.0	9,100	100.0

주: 2019.1.1.기준 만나이로 통계 작성
자료: 교육부

고졸 후학습자 장학금은 2018년 청년 일자리 대책 사업⁵⁾으로 도입되었으며, 고등학교를 졸업하고 중소기업에 선취업한 후 진학하는 재직자에게 장학금을 지원하는 사업이다. 또한 국회 예산결산특별위원회는 2018년도 결산 심사에서 동 사업에 대해 실집행이 저조하고 집행률 제고를 위해 대기업 재직자까지 자격요건을 완화하는 것은 바람직하지 않다는 점 등을 지적하고, 교육부 및 한국장학재단은 사업 취지를 고려하여 중소기업에서 재직 중인 청년이 지원을 받을 수 있도록 장학금 수요를 면밀히 파악하고 지원 자격 요건을 재설계하여 집행률 제고방안을 마련하라고 시정요구하였다.⁶⁾

사업의 집행실적을 제고하기 위해 도입 취지와 일부 다르게 지원대상을 확대하는 것은 사업성과 측면에서 바람직하지 않으므로, 사업의 도입 취지 및 국회의 결산 심사 경과 등을 고려하여 교육부는 동 사업의 중소·중견기업 재직 청년 지원 실적을 제고할 필요가 있다.

5) 관계부처 합동, 「청년 일자리 대책」, 2018. 3.

6) 예산결산특별위원회, 「2018회계연도 결산 심사보고서」, 2019. 10.

가. 현황

국립대학 부설 특수학교 설립¹⁾은 전국단위 모집 장애학생 예술 중·고등학교(부산대 부설) 및 진로·직업교육 특성화고등학교(공주대 부설) 설립을 지원하는 사업이다. 교육부는 국립대학 부설 특수학교 설립 사업의 2019년도 예산액 27억원을 전액 사업시행주체에게 교부하였다.

[2019회계연도 국립대학부설 특수학교 설립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국립대학부설 특수학교 설립	2,702	2,702	0	0	2,702	2,702	0	0

주: 교부 기준

자료: 교육부

구체적으로 부산대 부설 특수학교와 공주대 부설 특수학교를 설립하는 사업으로 2019년에는 설계비, 2020년에는 공사비가 편성되었으며, 공사기간은 당초 '20~'21년(2년)이며 2022년 3월에 개교가 예정되었다.

[국립대학 부설 특수학교 설립 사업 총사업비('19~'21) 현황]

(단위: 백만원)

	부산대 부설 특수학교	공주대 부설 특수학교
설계비(A)	1,556	1,384
시설비(B)	34,727	29,827
건설보상비(C)	396	-
부대경비(D)	1,035	969
총사업비(A+B+C+D)	37,714	32,180

자료: 교육부

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드: 일반회계 1231-301

나. 분석의견

국립대학 부설 특수학교 설립 사업이 지연되어 집행실적이 부진하므로 향후 사업이 차질 없이 추진되도록 할 필요가 있다.

동 사업은 2019년에 설계비 예산이 편성되었으나, 사업이 지연되어 부산대 부설 특수학교의 경우 교부액 13억 6,100만원 중 1,560만원이 집행되는데 그쳤으며 공주대 특수학교의 경우 교부액 13억 4,100만원이 전액 미집행되었다.

[2019년 국립대학 부설 특수학교 설립 사업 실적행 현황]

(단위: 백만원)

사업시행주체	교부액	교부일자	실집행액	내용
부산대	1,361	6월	15.6	기본계획조사용역
공주대	1,341	(1차) 6월, (2차) 11월	0	

자료: 교육부

교육부는 두 학교 모두 2019년 6월까지 설계 공모를 추진하고 2019년 11월까지 실시설계를 완료하는 것으로 계획하였다. 그러나 당초 일반설계공모방식으로 추진하려던 것을 국가건축정책위원회와의 협의를 통해 혁신적인 학교 모델 구축을 위하여 국제(지명)공모방식을 적용하는 것으로 변경(19.6.)하였다. 이에 국제(지명)공모방식 추진을 위한 공공건축디자인 시범사업 지정 등 추가 요구 절차 집행으로 설계공모 실시 일정이 지연되었다.2)3)

2) 국립대 부설 특수학교의 국제(지명)설계공모 추진은 “공공건축물 디자인 개선방안(19.4.18.)” 후속 조치로 공공건축 범정부협의체 지역개발 실무분과위에서 제안한 것이다. '92년 이후 부터 다양한 디자인의 학교 건축을 위해 노력하고 있으나, 디자인이 여전히 획일화되고 사용자 배려가 부족하다는 국가건축정책위원회의 의견을 바탕으로 각 대학과 일반 공모방식으로 추진 중인 국립대학 부설 특수학교 2교에 대해 국제(지명)설계공모 방식 적용을 결정하였다.

3) 2020년 7월 현재 실시설계(~ '21.1.) → 공사 착공(21.3.) → 개교예정(23.3.)으로 계획이 변경되었다.

[국립대학 부설 특수학교 설립 계획 및 추진 경과]

	추진 계획	추진 실적
부산대 부설 특수학교	<ul style="list-style-type: none"> · 설계비 예산 확정 (‘18.12.) · 설계공모(~’19.6.) · 실시설계완료(~’19.11.) · 공사 발주(‘20.2.) · 준공 및 개교(‘22.3.) 	<ul style="list-style-type: none"> · 설계비 예산 확정 (‘18.12.) · 국제지명설계공모 적용 결정(‘19.6.) · 공공건축물디자인시범사업 지정(‘19.9.) · 도시관리계획 변경 신청(‘20.2.) · 부산대 부설 특수학교 설립 부지 확정(‘20.3.)
공주대 부설 특수학교	<ul style="list-style-type: none"> · 설계비 예산 확정 (‘18.12.) · 설계공모(~’19.6.) · 실시설계완료(~’19.11.) · 공사 발주(‘20.2.) · 준공 및 개교(‘22.3.) 	<ul style="list-style-type: none"> · 설계비 예산 확정 (‘18.12.) · 공주대 부설 특수학교 설립 부지 확정(‘19.5.) · 국제지명설계공모 적용 결정(‘19.6.) · 공공건축물디자인시범사업 지정(‘19.9.) · 국제설계공모 총괄건축가(PA) 지명(‘19.10.) · 국제지명공모 전문관리용역 발주(‘19.12.) · 운영위원회 구성 및 지명설계자 선정 추진(~’20.4.)

자료: 교육부

교육부는 국제지명 설계공모 적용 대상임을 예측하지 못한 사유에 대해 국제지명설계 공모는 서울시 광화문광장조성사업(‘18) 등 일부 공공건축물에 적용되고 있으며, 학교 건축에는 공주대 부설 특수학교가 최초 적용 사례이기 때문이라고 설명하고 있다. 부처별 추진사업의 공공건축물 디자인 개선방안 논의과정에서 국제적으로 저명한 설계자가 참여하여 우수한 교육환경을 갖춘 학교 설립을 위하여 국립대 부설 특수학교 설립에 국제지명 설계공모 방식 적용이 결정되었다.

한편 부산대 부설 특수학교의 경우 부지확보의 어려움도 사업 지연의 원인으로 작용하였는데, 부산대 부설 특수학교 설립 예정지가 공원구역을 일부 포함하고 있어 금정산국립공원 지정 범시민 네트워크 등 부산지역 환경단체의 반대로 학교건축을 위한 공원구역 해제 등 부지확보가 어려운 상황이었다.⁴⁾

특히, 동 사업의 경우 사업지연에 따라 착공시기 및 공사기간 등을 고려하여 공사기간이 2년(‘20~’21)에서 3년(‘20~’22)으로 연기되었으며, 2020년 제3회 추가경정예산에서 지출구조조정 대상사업에 포함되어 기 편성된 예산이 감액 조정되었다.

4) 그간 학교 설립의 필요성을 충분히 설명하고, 친환경·지역사회 친화적 학교 설립방향 제시 등 지속적 소통을 통해 부산대 부설 특수학교 설립을 위한 5개 단체(교육부, 부산시, 부산대, 부산시환경단체, 장애인학부모단체) 간 업무협약(2020.3.25.)을 체결하고, 공원해제 및 설계공모 추진 등 학교 설립 절차 속행 중에 있다.

2020년 제3회 추가경정예산은 본예산 138억 3,200만원 대비 131억원(94.7%)이 감액된 7억 3,200만원 규모이다.

[국립대학 부설 특수학교 설립 사업 2020년 제3회 추가경정예산 현황]

(단위: 백만원, %)

	2020 본예산	제1회 추경	제2회 추경	제3회 추경	증가액	
					증가액	증가율
국립대학 부설 특수학교 설립	13,832	13,832	13,832	732	△13,100	△94.7
- 부산대 부설 특수학교 설립	7,125	7,125	7,125	195	△6,930	△97.3
- 공주대 부설 특수학교 설립	6,707	6,707	6,707	537	△6,170	△92.0

자료: 교육부

교육부는 사업 추진 전에 철저한 계획 수립으로 사업 집행 과정에서 부지확보의 어려움 등으로 사업이 지연되는 사례가 발생하지 않도록 해야 할 것이며, 국립대학 부설 특수학교 설립 사업은 2020년 제3회 추가경정예산에서 예산이 감액되었으므로 향후 적정 예산을 편성하여 차질 없이 추진할 필요가 있다.

가. 현 황

사립대학 시간강사 처우개선¹⁾은 개정 「고등교육법(강사법)」에 따라 사립대학이 추가적으로 부담하는 강사의 방학 중 임금을 지원하는 사업이다. 사립대학 강사 처우개선(용자)²⁾는 대학 강의의 상당부분을 담당하면서도 열악한 여건에 놓여 있는 대학 시간강사의 처우개선을 위하여 사립대학 시간강사 강의료(방학 중 임금 포함)를 용자로 지원하는 사업이다. 사학진흥기금 전출³⁾은 사립대학 강사 처우개선 용자금에 대한 이차지원으로 사립학교 경영기관의 재정부담 완화 및 사학진흥기금의 재정안정화를 도모하는 사업이다.

교육부는 사립대학 시간강사 처우개선 관련 사업의 2019년도 예산액 218억원 4,700만원 중 97억 6,000만원을 집행하고 120억 8,700만원을 불용하였다.

[2019회계연도 사립대학 시간강사 처우개선 관련 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
사립대학 시간강사 처우개선 (일반회계)	15,233	15,233	0	0	15,233	9,760	0	5,473
사립대학 강사 처우개선(용자) (사학진흥기금)	6,500	6,500	0	0	6,500	0	0	6,500
사학진흥기금 전출 (일반회계)	114	114	0	0	114	0	0	114
합 계	21,847	21,847	0	0	21,847	9,760	0	12,087

자료: 교육부

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

- 1) 코드명: 일반회계 2238-310
- 2) 코드명: 사학진흥기금 2861-302
- 3) 코드명: 일반회계 8412-882

2019년 집행실적을 세부사업별로 살펴보면, 교육부는 사립대학 시간강사 처우 개선 사업(일반회계)의 2019년도 예산액 152억원 3,300만원 중 97억 6,000만원을 집행하고 54억 7,300만원을 불용하였다. 사립대학 강사 처우개선(융자)(사학진흥기금)과 사학진흥기금 전출(일반회계)의 2019년도 예산액 65억원, 1억 1,400만원을 전액 불용하였다.

동 사업은 국회에서 증액된 사업으로 「고등교육법(강사법)」 개정(18.12.18. 공포, '19.8.1. 시행)으로 강사에 대하여 방학기간 중에도 임금을 지급하는 근거가 마련되었으며, 법 개정에 따라 소요되는 대학의 방학 중 임금, 1년 이상 계약·3년까지 재임용 절차 보장으로 인한 장기근무자 증가에 따른 퇴직금을 지원하여 대학 강사 고용 안정화에 기여하기 위한 것이다.

나. 분석의견

사립대학 시간강사 처우개선 관련 사업은 강사법 시행 이후 일부 대학의 강사 고용 축소 및 동 사업의 고용유지 효과 미흡으로 집행실적이 부진한 것으로 나타났다.

3개 세부사업의 2019년도 예산액 218억원 4,700만원의 실집행률이 44.7%에 그친 것은 「고등교육법(강사법)」 시행('19.8.1.) 이후 폐강, 일부 대학의 강사 고용 축소로 동 사업의 고용 유지 효과가 뚜렷하게 나타나지 않았기 때문이다.

그리고 교육부는 학기 전·후 각 1주씩 총 2주(연간 최대 4주)를 방학기간 중 강의 계획 수립, 성적처리 등을 위한 통상적으로 업무를 수행하는 기간으로 판단하고, 이를 기준으로 예산을 지원하였으나, 대학 자체 지급기준에 따라 2주 미만으로 지급하는 경우가 있는 등 대학별 방학 중 임금 지원 기준 간 차이로 인해 집행 실적이 부진하였다.

또한 교육부는 강사법 개정에 따른 사립대학 강사의 처우개선비를 저금리로 지원하여 강사 처우를 개선하고 대학 부담을 경감하는 융자 사업을 추진하였으나 전액 불용되었는 바, 이는 등록금 동결·학령인구 감소 등 대학 재정상황이 열악해지는 가운데 최근 저금리 기조로 민간 금융과 차별화가 부족하였으며, 아울러 융자 신청의 행정적 부담⁴⁾으로 현행 융자 금리(1.5%)가 융자유인이 미흡하였기 때문이다.

4) 「사립학교법」 제16조 및 제28조에 따라 법인 이사회의 의결 및 관할청의 허가(신고) 필요

다만, 교육부는 동 사업의 고용 효과 제고를 위해 2021년 대학역량진단⁵⁾ 및 재정지원사업⁶⁾에 강사 고용안정지표를 반영하고 용자 사업의 정책적 목적을 고려한 용자 금리 인하 추진으로 용자 수요가 증가할 것이라고 설명하고 있다.

교육부는 시간강사에 대한 방학 중 임금 지원 사업이 강사 고용 유지 및 창출에 기여할 수 있도록 강사 고용 안정도에 따라 처우개선비를 차등 배분하는 등 면밀하게 사업을 설계하여 추진할 필요가 있다.

5) 2016~2020년 2학기의 재학생 당 총 강좌 수 및 강사의 강의담당학점 비율 반영

6) (전문)대학혁신지원사업 연차평가, 4단계 BK21 선정평가

가. 현황

사학진흥기금 기금예수금¹⁾은 「한국사학진흥재단법」 제18조²⁾에 근거하여 공공자금관리기금과 주택도시기금으로부터의 전입금 수입이다. 교육부는 기금예수금의 2019년도 계획액 2,513억원 중 1,295억원을 징수 결정하여 수납하였다.

[2019회계연도 사학진흥기금 기금예수금의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		이체등 증감액	계획 현액	징수 결정액	수납액	미수납액	불납 결손액
	당초	수정						
기금예수금	251,304	251,304	0	251,304	129,512	129,512	0	0

자료: 교육부

나. 분석의견

교육부는 사학진흥기금의 공공자금관리기금과 주택도시기금 기금예수금을 각각 사용 목적에 맞게 집행할 필요가 있다.

사학진흥기금의 수입은 융자원금회수, 기금예수금(공공자금관리기금과 주택도시기금으로부터 차입) 등을 통해 조달되며, 2019년 결산 기준 기금예수금이 사학진흥기금 수입의 32.5%를 차지하였다. 공공자금관리기금으로부터의 차입은 융자금 및

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드명: 사학진흥기금 943

2) 「한국사학진흥재단법」 제18조(기금의 조성)

① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
2. 다른 기금으로부터의 전입금
3. 제26조에 따른 차입금
4. 법인·단체 또는 개인의 기부금
5. 제27조에 따라 채권을 발행하여 생긴 자금
6. 기금을 운용하여 생긴 자금 및 수익금

② 정부는 제1항제1호의 출연금으로 1989년 3월 31일부터 매년 일정 금액을 예산에 계상(計上)하여야 한다.

운영비로 사용하기 위한 것이며, 주택도시기금으로부터의 차입은 기숙사 건립을 위한 것이다.

주택도시기금으로부터의 사학진흥기금 예탁은 「주택도시기금법」 제6조제1항제2호3)에 근거하여 사립대학교 공공기숙사 및 대학연합기숙사 건설 지원을 위해 지원되며 기숙사 건설에 소요되는 비용으로 산정된 예산이 기획재정부, 국회 등의 심의를 통해 결정된다. 또한 「주택도시기금법」은 동 기금의 사용용도를 주택 등에 대한 용자로 사용하도록 하고 있으므로 당초 예산에 편성된 대로 집행하는 것이 취지에 맞는 것으로 보인다.

기금예수금의 계획액 대비 수납액이 2019년 51.5%에 불과한 것은 주택도시기금 차입액은 계획액 대비 100% 수납되었으나 공공자금관리기금 차입액이 계획액 대비 39.6% 수납되는데 그쳤기 때문이다.

[사학진흥기금 기금예수금 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

	2018			2019		
	계획(A)	수납(B)	B/A	계획(A)	수납(B)	B/A
공공자금관리기금	130,504	130,504	100.0	201,792	80,000	39.6
주택도시기금	215,615	215,615	100.0	49,512	49,512	100.0

자료: 교육부

공공자금관리기금 예수금의 수납액이 계획액에 미달한 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 2018년 사학진흥재단의 수입 부족으로 기금사업비 및 차입금 상환 등 약 500억원의 부족분이 발생하여 공공자금관리기금 추가 차입수요가 생겼으며, 이에 대해 교육부 및 사학진흥재단은 기획재정부와 협의하여 기 편성된 주택도시기금을 활용하여 부족분을 충당하는 것으로 결정하였다.4)

3) 「주택도시기금법」 제6조(자금의 기금 예탁)

① 다음 각 호의 기금 또는 자금의 관리자나 저축자는 그 기금 또는 자금의 전부 또는 일부를 기금에 예탁할 수 있다.

1. 「국민연금법」에 따라 조성된 기금
2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금 또는 자금

4) 추진경과

○ 2018년 사학진흥기금 운용계획 확정: 2017. 12.

즉, 주택도시기금은 기숙사 건립 시 연면적 m²당 80만원 차입 가능 조건 적용으로 차입 가능액이 1,114억원 감소하였으나, 이를 계획대로 예수하여 사학진흥기금 수입 부족분에 충당하였다. 또한 2018년 사업비 부족분 충당 후 주택도시기금 잔여자금을 2019년 사업비로 활용함에 따라 2019년에는 사학진흥기금 수입이 남게 되어 공자기금예수금 예산 2,018억원 중 800억원만을 예수하였다.

교육부는 이에 대해 제179회 한국사학진흥재단 이사회 보고 및 기획재정부와의 협의 결과 공공자금관리기금의 추가 차입이 어려워⁵⁾ 기 편성된 주택도시기금을 활용하였으며, 주택도시기금 예수금은 사학진흥기금을 조성하는 하나의 재원으로, 기 반영된 주택도시기금(2,156억원)을 활용하여 기금을 운용하였다고 설명하고 있다.

그러나 사학진흥기금의 경우 공공자금관리기금으로부터의 차입은 융자금 및 운영비로 사용하기 위한 것이며, 주택도시기금으로부터의 차입은 기숙사 건립을 위한 것이기 때문에 주택도시기금을 융자금 또는 기금운용비로 사용하는 것은 기존 사학진흥기금 기금예수금 사용용도와는 다르게 집행한 측면이 있다. 따라서 기획재정부와 교육부는 사학진흥기금의 공공자금관리기금과 주택도시기금의 기금예수금을 각각 사용 목적에 맞게 집행되도록 할 필요가 있다.

○ 사학진흥재단 수입예산 부족 전망('18년 수입·지출 추정): 2017. 12.
 ○ 기획재정부(교육예산과, 기금운용계획과) 협의: 2018. 01.
 ○ 제179회 사학진흥재단 이사회 보고: 2018. 02.
 ○ 기획재정부(교육예산과, 기금운용계획과, 국고과) 협의 완료: ~2018. 06.

5) 공공자금관리기금 여유자금을 최소한(1억원)으로 운용하고 있어 추가 예탁을 위해서는 다른 지출 예산을 삭감(조정)해야 하므로 사학진흥기금으로의 추가 예탁에 어려움이 있었다.

가. 현 황

교육급여¹⁾는 빈곤층 교육비 부담을 경감하고 실질적인 교육기회 보장을 위한 기초생활 보장제도로 소득인정액이 기준중위소득 50% 이하인 초·중·고등학교 등에 재학 중인 학생에게 부교재비, 학용품비 등을 지원하는 사업이다. 교육부는 교육급여 사업의 2019년도 예산액 1,317억원 중 1,243억원을 집행하고 74억원을 불용하였다.

[2019회계연도 교육급여 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
교육급여	131,708	131,708	0	0	131,708	124,316	0	7,392

자료: 교육부

교육급여는 「국민기초생활 보장법」의 개정 시행(2014. 12. 30.)으로 소관부처가 보건복지부에서 교육부로, 보장기관이 시·군·구에서 시·도교육청으로 변경되었다.

나. 분석의견

교육부는 저소득층의 교육격차에 대한 실질적인 해소를 지원하기 위해 교육급여의 적정 항목 및 단가에 대해 검토할 필요가 있다.

교육급여의 경우 2016~2019년 동안 지원인원이 15.7% 감소하였으며 지출 규모(실집행액 기준)는 같은 기간 동안 2.7% 증가하였다.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드명: 일반회계 1131-300

[교육급여 집행실적]

(단위: 천명, 억원, %)

	2016			2017			2018			2019		
	예산 (A)	결산 (B)	B/A	예산 (A)	결산 (B)	B/A	예산 (A)	집행 (B)	B/A	예산 (A)	집행 (B)	B/A
지원 인원수	678	400	59.1	432	351	81.5	378	326	81.8	315	296	92.7
금액	1,446	1,113	77.0	1,276	952	74.6	1,306	1,025	78.4	1,311	1,208	92.2

주: 시·도교육청(자치단체경상보조) 실집행액
자료: 교육부

다만, 2016~2019년 동안 교육급여 지원단가가 46.7% 인상²⁾되었으나 교육급여에 포함되는 항목이 학용품비 및 부교재비로 한정되어 있기 때문에 연 지원단가가 2020년 기준 초등학생 20만원, 중학생 29만원, 고등학생 42만원으로 낮은 수준이다. 교육급여의 경우 부교재비, 학용품비를 최저교육비³⁾ 수준으로 인상하였으나, 최저교육비에 포함되는 보충교육비⁴⁾가 급여항목에 포함되어 있지 않다.

[학교급 및 항목별 연 지원 단가]

(단위: 원)

지원항목	학교급	2016	2017	2018	2019	2020
부교재비	초	39,200	41,200	66,000	132,000	134,000
	중·고	(중) 39,200 (고) -	41,200	105,000	209,000	(중) 212,000 (고) 339,200
학용품비	초	-	-	50,000	71,000	72,000
	중·고	53,300	54,100	57,000	81,000	83,000

자료: 교육부

- 2) 교육부는 제1차 기초생활보장종합계획(2017.8.)을 통해 교육급여 학용품비 및 부교재비 항목 지원 단가를 2020년까지 최저교육비 100% 수준으로 단계적으로 인상하기로 하였으나, 2018~2019년 동안 계획보다 조기에 인상하였다.
- 3) 사회구성원으로서 자아를 실현하고 정상적으로 사회생활을 수행할 수 있는 수준의 교육을 위해 지출되어야 하는 최소한의 비용으로 복지급여의 최저보장수준을 책정하는 기준으로, 「국민기초생활보장법」 제20조의2에 따르면 보건복지부는 수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계측 등을 위하여 3년마다 실태조사를 실시·공표하여야 한다.
- 4) 초등 가정학습지, 중학 인터넷강의 교재비, 수련회, 기타 교육비

따라서 교육급여가 현재 저소득층의 교육수요를 충분히 반영하고 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 특히, 코로나19 이후 비대면·원격교육의 중요성이 높아지는 상황에서 저소득층의 교육격차 문제가 제기되고 있으므로 이에 대한 교육급여 확대 필요성이 높아지고 있는 상황이다.

한편, 저소득층 초·중·고 학생에 대한 교육비를 지원하는 사업은 교육급여(교육부 일반회계, 2020년 예산 1,016억원)와 저소득층 교육비 지원(시·도교육청 자체사업, 2020년 예산 2,458억원)이다. 교육급여 지원항목은 부교재비와 학용품비로 온라인 교육 관련 지원이 포함되어 있지 않다. 교육정보화지원의 경우 시·도교육청 저소득층 교육비 지원을 통해 PC 지원과 인터넷통신비 지원이 이루어지고 있으나, 지원대상 소득수준이 시·도교육청별로 다르고 일부 시·도교육청(서울, 경북, 경남)은 PC지원을 추진하지 않고 있다.

[저소득층 초·중·고 학생 교육비 지원 사업]

	재원	2020년 예산	지원항목
교육급여	교육부 일반회계	1,016억원	부교재비, 학용품비
저소득층 교육비 지원	시·도교육청 자체사업	2,458억원	고교학비, 급식비, 방과후 수강권, 교육정보화지원(PC, 인터넷통신비)

자료: 교육부

따라서 교육급여는 ‘교육의 공공성 강화’와 더불어 ‘저출산 문제 완화’를 지원하기 위한 목적의 사업이라는 점, 최근 코로나19 이후 교육격차 문제로 지원 확대 필요성이 높아지고 있다는 점을 고려하여, 교육부는 교육급여의 적정 항목 및 단가에 대해 검토할 필요가 있다.

가. 현황

디지털교과서 개발 관련 사업은 디지털교과서 개발, 디지털교과서 수정·보완, 디지털교과서 편찬심의회 운영 등을 지원하는 것으로 교과용도서 개발 및 보급¹⁾의 내역 사업이다. 교육부는 디지털교과서 개발 관련 사업의 2019년도 예산액 10억 7,000만원을 전액 집행하였다.

[2019회계연도 교과용도서 개발 및 보급 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
교과용도서 개발 및 보급	4,043	4,043	20	35	4,063	3,947	96	20
디지털교과서 개발	960	960	0	0	960	960	0	0
디지털교과서 편찬 심의회 운영	50	50	0	0	50	50	0	0
디지털교과서 수정·보완	60	60	0	0	60	60	0	0
소 계	1,070	1,070	0	0	1,070	1,070	0	0

자료: 교육부

디지털교과서란 서책형 교과서(교과 내용)에 용어사전, 멀티미디어 자료, 평가 문항, 보충·심화학습 내용 등 풍부한 학습 자료와 학습 지원 및 관리 기능이 추가 되고 에듀넷 등 외부 교육용 콘텐츠와 연계가 가능한 학생용 교재이다. 또한 「교과용도서에 관한 규정」 제2조제2항²⁾에 따른 학교 교육에 사용되는 학생용 전자저작물로 동 규정의 편찬 및 검정 절차를 거친 정규 교과서이다.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드명: 일반회계 1031-303

2) 「교과용도서에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.

정부의 디지털교과서 개발 추진은 2008년부터 시작되었으며, 2008~2011년은 도입단계로 ‘디지털교과서 상용화 추진방안(’07.3)’을 계기로 디지털교과서 도입을 위한 개념 정립 및 기술적 구현의 토대를 마련하기 위해 디지털교과서 콘텐츠 및 뷰어를 개발(’08~’09)하였으며, 연구학교³⁾를 운영하면서 개선사항 등을 정책에 반영하였다. 2012~2013년은 제도정비단계로 ‘스마트교육 추진전략(’11.6.)’에 따라 디지털교과서 개발을 위한 제도를 정비⁴⁾하고 2009교육과정 교과용도서에 대한 디지털교과서를 개발⁵⁾하였다. 2013년 이후에는 ‘디지털교과서 개발 및 적용방안(’13.8.)’에 따라 연구학교⁶⁾를 시범 적용하였으며 학교의 자율적인 활용 확대를 유인하였다.

또한 ‘2015개정교육과정’이 확정(교육부 고시 제2015-74호, ’15.9.23.)되고 2017년부터 적용됨에 따라 2015교육과정 디지털교과서 개발이 2017~2019년 동안 추진되었다. 초등학교 3~6학년, 중학교 1~3학년 사회·과학·영어, 고등학교 영어(영어 I, 영어회화, 영어 독해와 작문) 등 134종이 개발되었으며, 디지털교과서 연계 실감형콘텐츠(268종)가 초등학교(3~6학년), 중학교(1~3학년)의 사회·과학 가상현실·증강현실 부문에서 개발되었다.

3) 20개(’08)→ 112개(’09)→ 132개(’10) → 63개(’11)→ 46개교(’12)

4) 디지털교과서 온라인 전송을 위한 저작권 문제 해결(’12.3), 「초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분 고시」 개정(’12.8.), 추진체제 정비(’12.12.), 디지털교과서 제작 가이드라인 제공 및 디지털교과서 플랫폼 구축(’13.5.)

5) (초) 3~5학년 사회·과학(국정 12책), (중) 사회①(검정 5책), 과학①(인정 8책)

6) 연구학교 수 144개(’13)→ 163개(’14)→ 134개(’15)→ 128개(’16)

[2015교육과정 디지털교과서 개발 현황]

도서종류	개발 교과	책수	편찬기관	개발년도
국정	사회 3~6학년	8책	부산교대	2017~2019년
	과학 3~6학년	8책	한국과학창의재단	2017~2019년
검정	초등영어 3~6학년	4책	4개 출판사(5종)	2017~2018년
	중학교 사회①,②	2책	8개 출판사	2017년
	중학교 과학1,2,3	3책	5개 출판사	2017~2019년
	중학교 영어1,2,3	3책	9개 출판사(13종)	2017~2019년
	고등학교 영어	1책	9개 출판사(11종)	2017년
	고등학교 영어회화	1책	4개 출판사	
	고등학교 영어 I	1책	9개 출판사	
	고등학교 영어 독해와 작문	1책	5개 출판사	

자료: 교육부

2015교육과정 디지털교과서 개발에 소요된 예산을 보면, 2017~2019년 동안 국정교과서 개발에는 국고 20억원이 투입되었으며 검정교과서 개발에는 특별교부금과 시·도교육청 자체수입 311억원이 투입되어 총 331억원이 소요되었다.7)

[2015교육과정 디지털교과서 개발 총 소요예산]

(단위: 백만원)

	2017	2018	2019	합 계
국고	984	1,064	0	2,048
특별교부금, 시·도교육청 자체수입	18,015	8,191	4,876	31,082
합 계	18,999	9,255	4,876	33,130

자료: 교육부

또한 교육부는 2015개정교육과정에 따른 초·중학교 디지털교과서 현장 적용성 제고 및 우수사례 발굴·확산을 위한 선도학교를 운영하였으며, 이를 위해 2018~2020년 동안 143억원의 특별교부금을 시·도교육청에 교부하였다.

7) 디지털교과서 보급을 위한 시스템 운영비 20~30억원

[디지털교과서 선도학교 운영현황]

구분	2018	2019	2020	재원
운영 학교수(교)	584교	886교	302교	
지원 예산(백만원)	6,000	6,510	1,746	특별교부금

자료: 교육부

나. 분석의견

정부의 디지털교과서 개발 및 보급 사업은 2008년부터 시작되어 12년 동안 추진되었으나 서책형교과서와의 차별성 부족 등으로 디지털교과서의 활용도가 미흡한 것으로 나타났다.

「디지털교과서 현황 분석 및 향후 추진 방안 연구」(한국교육학술정보원, 2020. 5.)에 따르면 디지털교과서 활용률이 높지 않을 뿐만 아니라 지속적인 활용이 미흡한 것으로 나타났다. 교사의 디지털교과서 활용경험은 38.2%이며, 이 중 지속적으로 사용하는 비율은 14.7%로 활용 경험이 있는 비율(23.5%) 보다 8.8%p 낮은 것으로 조사되었다. 또한 디지털교과서 활용 학생 중 가정에서 디지털교과서를 활용한 경험이 있는 학생 비중은 24.4%에 불과하여 가정학습에 적극적으로 활용되지 못하는 것으로 나타났다.

교사가 디지털교과서를 활용하지 않는 사유를 보면 주로 활용 환경이 충분히 구축되지 않거나 디지털교과서 내용이 서책형교과서 등 타 자료와의 차별성이 부족하거나 콘텐츠가 부족하기 때문이다. 구체적으로 보면, 초등학교의 경우 활용 환경 미구축 41.2%, 차별성 부족 31.9%, 타 자료로 충분 32.1%, 중학교의 경우 활용 환경 미구축 42.5%, 차별성 부족 31.5%, 타 자료로 충분 29.3%, 고등학교의 경우 활용 환경 미구축 40.6%, 차별성 부족 22.5%, 활용 방법 모름 25.8%, 타 자료로 충분 23.8% 등이다.

또한 정부의 디지털교과서 개발이 일부 과목(사회, 과학, 영어)에 한정되어 코로나19 과정에서 온라인수업 진행시에 적절한 대응이 어려웠으며, 2020년 디지털교과서 대신 서책형교과서를 PDF로 전환하여 임시로 제공하였다. 교육부는 초등~고등 교사 및 학생 대상 국·검·인정 교과서 총 745종에 대한 PDF를 2020년 3월 4일부터 제공하고 있으며, 저작권 문제로 인하여 실시간 스트리밍 서비스 형태로 지원하고 있다.

[코로나19로 인한 교과서 PDF 제공]

구분	학교급	종 수	교 과
국정	초등학교	104	(초1~2학년) 통합교과(봄, 여름), 국어, 수학, 안전한 생활, 특수 (초3~6학년) 국어, 수학, 도덕, 특수
	중학교	9	(중1~3학년) 특수교과서
	고등학교	9	(고1~3학년) 특수교과서
검정	중학교	144	(중1~3학년) 국어, 수학, 역사, 도덕, 특수
	고등학교	231	(고1~3학년) 국어, 수학, 사회, 과학, 역사, 도덕, 특수
인정	중학교	6	각 시도교육청별 개발 교과
	고등학교	242	
합 계			745종

자료: 교육부

디지털교과서 개발 정책은 2008년부터 시작되어 디지털교과서 개발, 시범학교 운영 등이 지속적으로 추진되어 왔으나, 추진 내용이 디지털 환경 변화에 따른 학생, 학부모, 교사 수요에 적극적으로 대응하지 못하고 서책형교과서를 보완하는 수준의 정책초기 단계에 머물러 있어 성과가 미흡한 것으로 보인다.

한편, 정부는 코로나19에 따른 구조적 변화에 대응하기 위한 「한국판 뉴딜 종합계획」(2020. 7. 14.)을 발표하였으며, 동 계획은 모든 초·중·고의 교육인프라 디지털 전환을 위해 2022년까지 특수교실을 포함한 전체 교실에 무선망을 구축하고 온라인 교과서 선도학교 1,200개교에 교육용 태블릿 PC 24만대를 지원하며 다양한 교육콘텐츠·빅데이터를 활용하여 맞춤형 학습 콘텐츠를 제공하는 ‘온라인 교육 통합플랫폼’을 구축한다는 계획이다.

따라서 교육부는 콘텐츠 및 인프라 확충을 병행하여 기존 디지털교과서 개발 및 활용 정책의 성과를 제고해야 할 것이며, 기존 디지털교과서 개발 사업이 향후 스마트 뉴딜 정책의 일환으로 추진될 디지털 인프라 기반 구축 및 교육 콘텐츠 확충 추진과 효율적으로 연계될 수 있도록 철저한 계획을 수립하여 추진할 필요가 있다.



교육부 소관 공공기관 결산 분석 안내

	주 제 명	해당 페이지
1	사립학교교직원연금공단의 업무위탁을 통한 사회공헌활동 지양 필요	「2019회계연도 공공기관 결산 분석」 pp.183
2	한국사학진흥재단, 임원이 임차한 주택에 대한 월세 지급 부적정	「2019회계연도 공공기관 결산 분석」 pp.186

집 필

총괄 | 김 일 권 예산분석실장

심 의 | 서 세 옥 사업평가심의관
신 은 호 산업예산분석과장
김 태 규 사회예산분석과장
이 종 구 행정예산분석과장
전 용 수 경제산업사업평가과장
정 석 배 사회행정사업평가과장
이 동 훈 공공기관평가과장

작성 | 김 성 은 예산분석관

지원 | 이 지 은 행정실무원
최 해 인 자료분석지원요원

결산분석시리즈 II 2019회계연도 결산 위원회별 분석

발간일 2020년 8월
발행인 이종후 국회예산정책처장
편집 예산분석실 사회예산분석과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 태영프린테크

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-291-9 93350

© 국회예산정책처, 2020