

N A T I O N A L A S S E M B L Y B U D G E T O F F I C E

— 2 0 2 3 —

교육재정 토론회

일시 | 2022.11.15. | 화 | 14:00~16:00

장소 | 국회의정관 3층 중앙홀

| 결 과 보 고 서 |



국회의산정책처
National Assembly Budget Office

2 0 2 3

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

| 결 과 보 고 서 |



국회의산정책처
National Assembly Budget Office

2023 교육재정 토론회

National Assembly Budget Office

일시 | 2022.11.15. | 화 | 14:00~16:00

장소 | 국회의정관 3층 중앙홀



개회사
조 의 섭 국회예산정책처장



격려사
김진표 국회의장



2023 교육재정 토론회





사회
원 윤 희 서울시립대학교 교수



발제 1
장 상 윤 교육부 차관



발제 2
최 병 권 국회예산정책처 예산분석실장



토론 1
송 기 창 숙명여자대학교 교수



토론 3
함 영 기 전국시도교육감협의회 사무국장



토론 4
남 수 경 강원대학교 교수

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

일시 | 2022.11.15. | 화 | 14:00~16:00

장소 | 국회의정관 3층 중앙홀

진행순서

1

개회식

14:00 ~ 14:20

개회사 조의섭 국회예산정책처장

격려사 김진표 국회의장

2

발제 및 토론

14:20 ~ 16:00

사회자 원윤희 서울시립대학교 교수

발제 1 장상윤 교육부 차관

발제 2 최병권 국회예산정책처 예산분석실장

송기창 숙명여자대학교 교수

토론 반상진 전북대학교 교수

함영기 전국시도교육감협의회 사무국장

남수경 강원대학교 교수

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

일시 | 2022.11.15. | 화 | 14:00~16:00

장소 | 국회의정관 3층 중앙홀

목차

개 회 사	조 의 섭	국회예산정책처장	11
격 려 사	김 진 표	국회의장	13
발 제 1	대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편방안		
	장 상 윤	교육부 차관	19
발 제 2	지방교육재정교부금 현황 및 개선방안		
	최 병 권	국회예산정책처 예산분석실장	29
토 론	송 기 창	숙명여자대학교 교수	45
	반 상 진	전북대학교 교수	55
	함 영 기	전국시도교육감협의회 사무국장	85
	남 수 경	강원대학교 교수	105



국회예산정책처장 **조 의 섭**

안녕하십니까?

국회예산정책처장 조의섭입니다.

먼저, 바쁘신 일정에도 불구하고

오늘 「2023년도 교육재정 토론회」를 격려해주시기 위해
자리해주신 김진표 국회의장님께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 사회를 맡아주신 원윤희 교수님과

발제를 해주실 장상운 교육부 차관님,

최병권 국회예산정책처 예산분석실장님,

토론에 나서주실 송기창 숙명여자대학교 교수님,

반상진 전북대학교 교수님,

함영기 전국 시도교육감 협의회 사무국장님,

남수경 강원대학교 교수님

그리고 오늘 교육재정 토론회에 참석해주신

모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

4차 산업혁명 등의 환경 변화는 우리 교육의 변화를 요구하고 있습니다.
인공지능과 가상현실 등의 신기술 발달로
디지털 역량을 가진 미래인재 양성의 중요성이 대두되고 있습니다.
미래 사회가 필요로 하는 인재를 양성하기 위해서는
교육재정이 효율적으로 배분되고 효과적으로 운영되어야 합니다.

이번 토론회는
교육재정 및 지방교육재정교부금의 개선안에 대한
정부와 학계 전문가들의 다양한 의견을 수렴하는 자리입니다.

오늘 이 자리가 미래 사회를 이끌어갈
새로운 인재 양성에 기여하는 생산적인 토론의 장이 되어,
교육재정과 관련된 의정활동에 도움을 드릴 수 있는
보람되고 귀한 시간이 되기를 희망합니다.

다시 한 번, 바쁘신 와중에도
오늘 토론회를 빛내주신 김진표 국회의장님,
그리고 토론자 및 참석자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2022.11.15.

국회예산정책처장 **조 의 섭**



국회의장 김진표

국회의장 김진표입니다.

〈2023 교육재정 토론회〉 개최를 축하드립니다.

조의섭 국회예산정책처장님과 예정처 가족 여러분, 수고 많으셨습니다.

교육은 국가백년대계입니다.

먼 미래를 내다보고 충실히 계획을 세워야 합니다.

지금 우리 사회는 변화의 한복판에 놓여있습니다.

출생률 감소로 학령인구가 줄어들고 있습니다.

인공지능, 사물인터넷 등 미래를 가를 신기술에도 발맞춰야 합니다.

이런 변화에 대응하기 위해

교육재정을 개편해야 한다는 논의가 시작되고 있습니다.

오늘 토론회는 교육재정 개편안에 대해

국회, 정부, 학계가 함께 지혜를 모으는 자리입니다.

미래사회를 선도할 인재 양성에 도움이 될 수 있도록

충실한 토론이 이루어지길 기대합니다.

‘고등·평생교육 지원특별회계법안’이 주목받고 있습니다.
유·초·중등학교에 사용되는 교부금 재원의 일부를
고등·평생교육 재원으로 활용하는 방안도 제시되고 있습니다.
초, 중등 학령인구가 감소하는 반면,
고등교육이 보편화하고 평생교육의 필요성이 강조되고 있기 때문입니다.
반면에 초, 중등학교의 과밀학급 해소,
미래를 위한 인프라와 콘텐츠 개발, 개인의 특성을 살리는 개별화 교육 등
우리 의무교육을 질적으로 향상해야 한다는 시각도 있습니다.

모두 미래를 위한 교육재정 투자전략을 세워야 한다는 취지입니다.
종합적인 관점에서 충분히 논의하고 결론을 내야 합니다.

지난 시절, 교육은 우리 사회 성장의 원동력이었습니다.
튼튼하고 충분한 기회의 사다리가 우리 사회에 활력을 불어넣었습니다.
언제부터인가 교육이 우리 사회의 양극화를 고착시키는
핵심 원인이라는 지적도 받고 있습니다.

새로운 교육전략의 핵심은 공교육의 경쟁력을 높이는 것입니다.
국가가 책임지고 품질 좋은 공교육을 제공해야 합니다.
이를 위해 장기적이고 초당파적인 논의가 이뤄져야 합니다.
기회의 사다리를 다시 놓기 위한 사회적 합의도 필수적입니다.

미래를 대비하는 교육, 이를 뒷받침하는 교육재정 전략이 시급합니다.
오늘 토론에서 교육개혁을 위한 공론의 장을 열고,
교육의 새길을 개척하는 지혜를 모아내기를 기대합니다.
여러분을 응원합니다. 감사합니다.

2022.11.15.
국회의장 **김진표**

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

발 제 1

대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편방안

장 상 윤 교육부 차관

발 제 2

지방교육재정교부금 현황 및 개선방안

최 병 권 국회예산정책처 예산분석실장

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

발 제 1

대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편방안

장 상 윤 교육부 차관

대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육 재정 개편 방안

장상윤 교육부 차관

미래사회에 대응한 대학 혁신 요구 증대



미국

반도체 분야 해외인력 채용 촉진을 위한
「반도체와 과학법」 통과('22.7)



중국

반도체 등 집적회로를 1급 학과로 지정,
중국 전역에 관련 대학, 학부 신설



대만

국가기관(TSRI)을 설립하여 반도체 설계
인재 양성 추진(4년간 1,500억 투자)



일본

연구 인프라 확충을 위한
10조엔(94조) 규모 기금 도입('21)

“국가 경쟁력 확보를 위한
미래인재 양성의 거점으로서
대학의 혁신에 대한 사회적 요구 확산

신산업·신기술혁신의 가속화, 인구급감에 유연하게 대응할 수 있는 대학

국가·지역의 도약을 좌우하는 혁신 인재를 적기에 양성할 수 있는 대학

우리 대학의 현실_ 열악한 재정 상황과 혁신 동력 상실

등록금 수입의 감소

10년 이상의 등록금 동결
물가상승률 고려 시 실질 등록금 수입은 더욱 감소

| 사립대학 등록금·수강료 수입 현황(단위 : 조원) |

구분	명목 등록금·수강료 수입		실질 등록금·수강료 수입	
	일반대	전문대	일반대	전문대
'11년	11.09	3.34	12.34	3.72
'21년	10.27	2.71	10.02	2.64
증감액	-0.82	-0.63	-2.32	-1.08
증감율	-7.4%	-18.9%	-18.8%	-29.0%

※ 실질 등록금 수입 : 소비자 물가지수(2020=100)를 적용하여 환산
※ [출처] 대학교육협의회, 사학진흥재단

대학의 본질인 교육·연구를 위한 지출은 감소

등록금 수입이 감소하는 상황에서
보수, 관리 운영비 등 고정 지출은 증가

» 교육·연구비 감소

| 사립대학 교비회계 주요 지출 현황(단위 : 억원) |

구분	보수·관리비	교육·연구비	교내장학금	자산매입비 부채
'11년	108.6	5.7	23.6	27.0
'21년	121.5	4.3	24.7	11.9
증감액	12.9	-1.4	1.1	-15.1
증감율	11.9%	-24.6%	4.8%	-55.9%

※ [출처] 대학교육협의회, 사학진흥재단

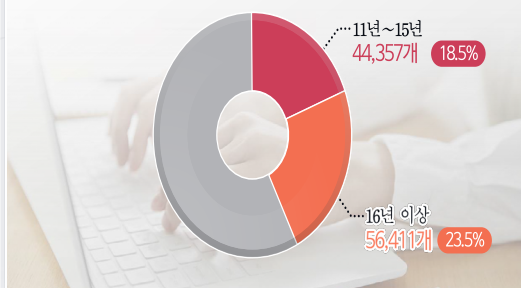
우리 대학의 현실_ 열악한 재정 상황과 혁신 동력 상실

낙후된 대학의 교육·연구 인프라, 기본적인 실험·실습 기자재 확보도 어려운 실정

» 열악한 교육 시설로 인해 미래교육 수요 대응에 한계

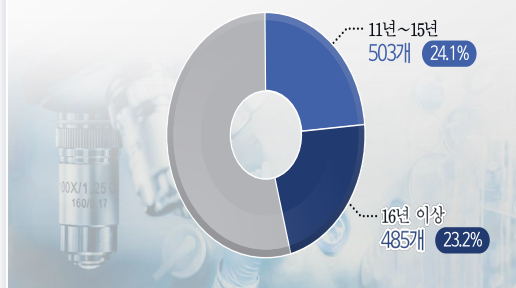
국립대 교육연구용 기자재 사용 연수 현황

11년 이상 42.0%, 16년 이상 23.5%



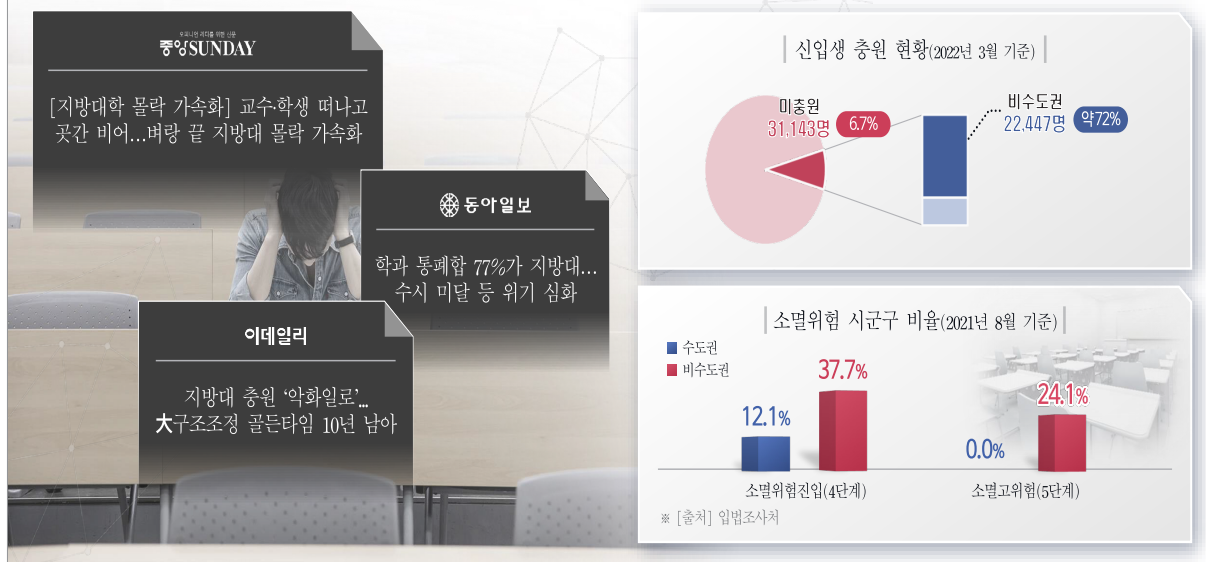
국립대 첨단기자재 사용 연수 현황

11년 이상 47.3%, 16년 이상 23.2%



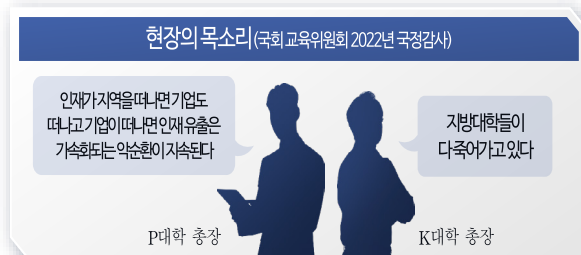
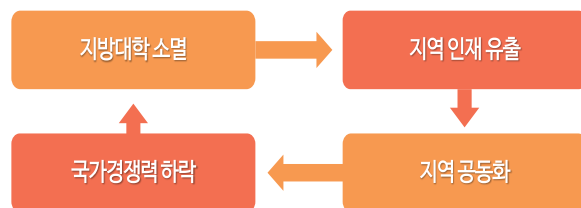
우리 대학의 현실_ 지방대학의 위기와 지역 위기의 악순환

학령인구 감소, 지역 인구 유출 등으로 지방대학 위기 가속화



우리 대학의 현실_ 지방대학의 위기와 지역 위기의 악순환

지방대학의 위기는 청년층 이탈로 이어지고, 곧 지역의 위기로 연결



“
‘국가와 지역의 도약’을 위한 ‘핵심 열쇠’는 ‘지방대학’

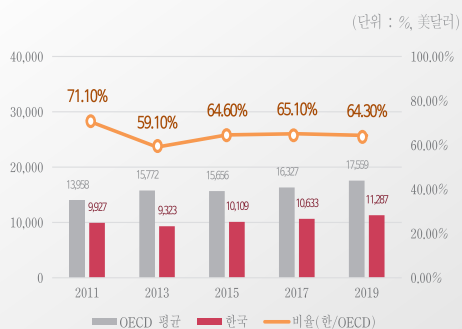
지역의 인적·물적 자원을 활용한
국가균형발전과
지역 맞춤형 인재양성 필요

우리 대학의 현실_ 고등교육에 대한 투자 부족

고등교육에 대한 정부의 적극적 투자 필요

» 그러나, OECD 평균 대비 고등교육에 대해 소극적 정부지출 양상

학생 1인당 고등교육 공교육비



※ [출처] OECD 교육지표

GDP 대비 정부 고등교육 지원 비율

(단위 : %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019
OECD 평균	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9
한국	0.6	0.9	0.7	0.6	0.6
격차(%p)	0.5	0.2	0.3	0.4	0.3

※ [출처] OECD 교육지표

우리 대학의 현실_ 고등교육에 대한 투자 부족

국가 인재양성 차원에서 초·중등교육과 고등교육 모두 소홀히 할 수 없는 국가 책무

» 그러나, 초·중등교육에 비해 고등교육은 절대적인 투자가 부족

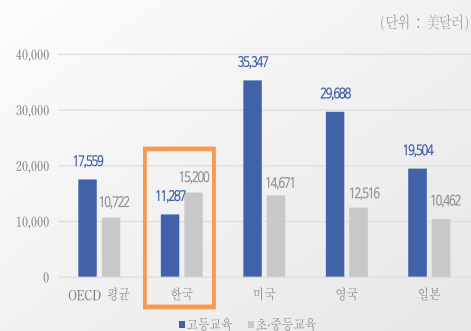
학생 1인당 공교육비 지출액

(단위 : 달러(PPP), %, %p)

연도	구분	초등교육	중등교육	고등교육
2019	한국 (증감)	13,341 ▲807	17,078 ▲2,100	11,287 ▼2
	OECD 평균	9,923	11,400	17,559
2018	한국	12,535	14,978	11,290
	OECD 평균	9,550	11,192	17,065

※ [출처] OECD 교육지표

2019년 주요국 1인당 교육비



※ [출처] OECD 교육지표

향후 10년 동안이 대학 혁신의 **마지막 골든타임**

대학민국의 미래를 좌우할 핵심 인재를 키우기 위해,
교육재정 개편과 대학에 대한 전략적 투자 확대는 더 이상 미룰 수 없는 시대적 소명

비전

국가·지역의 더 큰 도약을 이끄는 **대학 중심의 역동적 혁신 허브 구축**

추진 전략

대학의 자율적 혁신을
 뒷받침하는
‘규제 없는 지원’

‘대학-지자체’가
 상호 협력 (Co-design) 하는
지역 혁신체계 구축

대학-지자체-중앙정부
 등을 아우르는
‘고등교육 협력체계’ 강화

추진 기반

안정적·지속적 재원 확보 기반으로 **고등·평생교육지원 특별회계 신설**

추진 기반_ **고등·평생교육지원 특별회계**

 **재원 : 총 11.2조 원**

①기존사업 이관(약 8조 원) + ②교육세 전입 (3.0조 원) + ③일반회계 추가 전입(0.2조 원)

교육부 대학 관련 사업 및
 타 부처의 대학 직접 지원 사업 등
 기존 사업 이관 추진(약 8조원)

지방교육재정교부금의 재원인
 국세 교육세 등을
 특별회계 세입으로 전환(3조원)

일반회계에서
 별도 추가 재원을 확보하여
 고등교육 분야 재정 규모 확대(약 0.2조원)

**2023년부터 본격적인 대학 혁신 지원을 추진하기 위해
 특별회계 신설 관련 법률 제·개정안의 연내 통과 필요**

특별회계 주요 투자방향

기존 사업 이관 + 국세 교육세(3조) + α

고등·평생교육 분야

- ① 대학의 자율적 혁신 촉진
- ② 지방대학 집중 육성
- ③ 교육·연구 여건 개선
- ④ 미래교원 양성 및 균형적 학문 발전

유·초·중등교육 연계

교원양성 및 역량 강화 지원 등
유·초·중등 교육의 질 제고



지역 상생 교육 생태계 구축

“ 고등·평생교육지원 특별회계 >> 유·초·중등 및 고등교육 소분야의 혁신과 성장 도모 ”

투자 방향

‘규제 없는 지원’을 통한 ‘대학의 자율적 혁신’ 동력 창출 **+0.9조 원**

일반재정지원 확대와 경영위기대학에 대한 체계적 구조개선

>> 포괄적 지원과 집행 자율성 확대로 대학의 재정운용 여건 개선

대학 자율 혁신 및 성과 제고 지원

대학혁신지원사업을 통한 자율 혁신 지원

일반재정지원 사업 대폭 확대(1.0조 → 1.9조)
집행기준 완화

先재정지원 - 後성과관리

대학 기본역량진단 전면 개편('25년~)

체계적인 구조개선 지원 강화

“ 재정 진단을 통한 경영위기대학 지정
구조개선 컨설팅 지원 및 규제 특례 부여 ”

‘지역 혁신의 허브’로서 ‘지역 맞춤형 대학’ 육성 +1.1조 원

대학과 지자체가 주도하는 지방대학의 자율 혁신 지원

» 대학-지자체 파트너십에 기반한 지역혁신 중심 대학 구현

대학-지자체 파트너십 구축

지방대 활성화

특성화 지원 트랙 신설(+0.5조)

지역혁신 견인

지역혁신플랫폼 확대(+380억)

지자체 주도형으로 단계적 개편 지원

국립대 Glocal 경쟁력 확보 (0.38조→0.73조, +0.35조)

지역 기반의 평생·직업교육체제

대학 평생교육체제

성인학습자의 직업전환·재취업을 위한
성인친화형 교육체제 구축(34→50교, +16교)

고등직업교육거점지구 (30개→50개, +20개)

기초지자체와 전문대학이 협력하여
지역 수요 기반의 특화된 직업교육 제공

대학의 ‘교육·연구 여건’의 획기적 개선 +1.0조 원

국립대 시설 및 기자재 확충, 석·박사급 고급인재의 안정적인 연구 환경 조성

» 5년내 국립대 인프라 전면 개선, 핵심 인재의 양성·배출 활성화

국립대 인프라 개선

시설 개선 (0.6조→1.2조, +0.6조)

위험·노후화된 교육·연구시설 집중 개선
초고속 정보망 구축

교육·연구기자재 (0.18조→0.43조, +0.25조)

첨단·신기술 분야 수요에 맞는
교육·연구 기자재 교체 집중 투자

고급인재 양성 기반 강화: 4단계 BK21

연구지원금 확대

연구지원금 단가 일괄 인상(月+30만원)

Top-Tier급 연구장려 (0.2조→0.3조)

국제기관·해외연구자와 공동연구 기회 제공
우수 교육연구단에 인센티브 부여

투자방향



‘미래교원 양성’ 및 ‘균형적 학문 발전’ +0.4조 원

※ 지방대학 활성화 사업과 일부 중복(0.2조) 활용

교원양성과정 고도화, 인문·사회과학, 기초과학 등 기초·소외학문 지원

» 지역 교육 전반의 질 제고, 다양한 학문의 인재 육성

미래 교원 양성·연수 지원

교원양성 과정 고도화

체계적 교육실습 및 모의수업
과정 중심 평가체계 도입

교원학습·연구년 지원 (0.3조)

지역별 핵심 대학(원)에서
AI, 에듀테크 등 맞춤형 연수 지원

인문·사회과학, 기초과학 분야 지원 확대

인문·사회과학

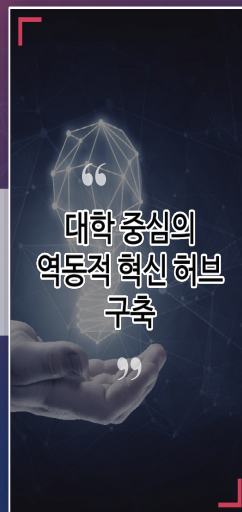
박사과정생 연구장려금(2천명)
융합교육 공유대학 체제 구축

기초과학

기초과학 연구소 운영 지원(3→8개교)
우수 인력의 지방 순환 활성화 등



“
고등평생교육
지원특별회계 신설
”



“
대학 중심의
역동적 혁신 허브
구축
”

“
국가경쟁력을 선도할
핵심인재 양성
”

지역소멸위기를 극복할
지역인재 양성
”

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

발 제 2

지방교육재정교부금 현황 및 개선방안

최 병 권 국회예산정책처 예산분석실장

토론 회

지방교육재정교부금 현황 및 개선방안

국회의산정책처 예산분석실장 최병권



목 차

1. 지방교육재정교부금 현황
2. 지방교육재정교부금 개편 논의 배경 및 내용
3. 교육부의 고등·평생교육지원특별회계 신설안
4. 고등·평생교육지원특별회계 개편방안
5. 맺음말



1. 지방교육재정교부금 현황



1. 지방교육재정교부금 현황: 산정방식 및 규모

- 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%와 국세교육세 일부*로 조성

* 유아교육지원특별회계 전출금 제외

지방교육재정교부금 **77.3** 조원 (2023년)

내국세의 20.79% **74.2** 조원

국세교육세분 **3.0** 조원

시·도 교육청으로 이전

시·도 교육청
세입예산의 72% 차지

※ 국세교육세(4.7조원) - 유아교육지원특별회계 전출금(1.7조원)

2. 지방교육재정교부금 개편 논의 배경 및 내용



2.(1)개편 논의 배경: 교부금 산정방식의 경직성

- 지방교육재정교부금 산정방식은 내국세의 법정교부율 및 교육세로 결정되므로 경직적임
- 내국세 연동으로 세수 규모에 따라 교부금이 변동되어 예측가능성이 저하되고, 교육재정수요와 부합되지 않을 가능성 존재

지방교육재정교부금



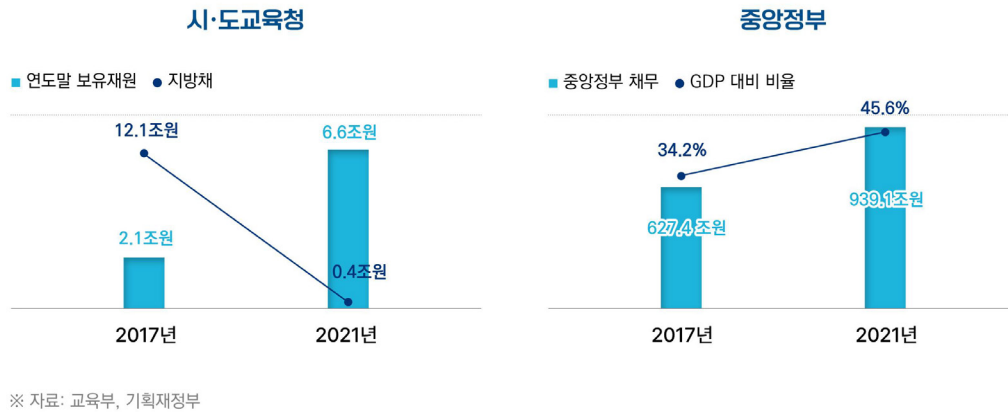
학령인구 1인당 지방교육재정교부금



※ 지방교육재정교부금은 추경예산, 세계잉여금 정산분 포함
※ 자료: 교육부

2.(1)개편 논의 배경: 중앙정부와 지방교육재정 간 자원배분 격차

- 시·도교육청의 재정여력은 개선되고 있는 반면, 중앙정부의 재정부담은 증가

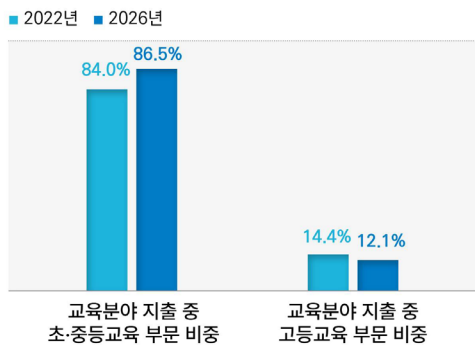


7

2.(1)개편 논의 배경: 교육부문 간 정부 재정지원 비중

- 정부지출 부문간 비교
(2022~2026년 국가재정운용계획)
정부의 교육 분야 지출 중 초·중등교육 부문 비중은 상승하는 반면, 고등교육 부문 비중은 하락 전망

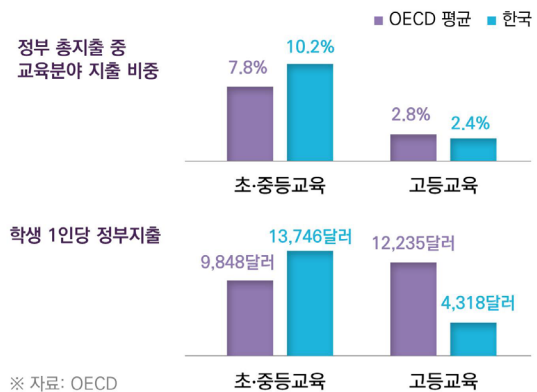
정부지출 부문간 비교



- 국제 비교

초·중등교육 지원은 OECD 국가 평균보다 높은 수준이나, 고등교육 지원의 경우 OECD 국가 평균보다 낮은 수준

교육분야 정부지출 국제비교 (2019년)

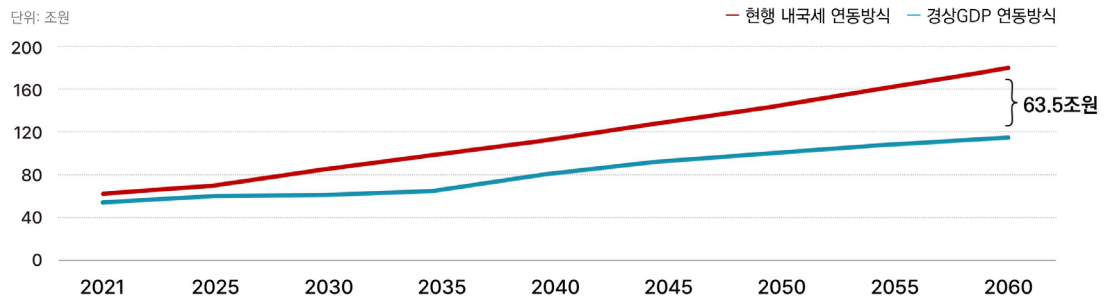


8

2.(2)개편 논의 내용: 경상GDP증가율 연동방식으로 개선

- 지방교육재정교부금 총량을 현행 내국세보다 안정적인 경상GDP 증가율에 연동하고 학령인구 변화 추이를 반영하는 방식으로 개선

$$\text{교부금}_t = (1 + \text{경상GDP증가율}_t) \times \text{교부금}_{t-1} \times \frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}}$$



※ 김학수·고선·김진영·정종필·김재훈·최병호, “2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화”, 국가재정운용계획지원단, 2021. 10.

9

2.(2)개편 논의 내용: 현행 산정방식 유지

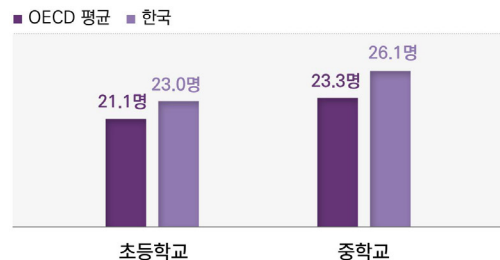
- 교사 증원, 과밀학급 해소 등 지방교육재정교부금에 대한 신규수요가 창출되고 있으므로 현행 교부금 산정방식 유지 필요

교사 1인당 학생수 (2019년)



※ 자료: OECD

학급 당 학생수 (2019년)

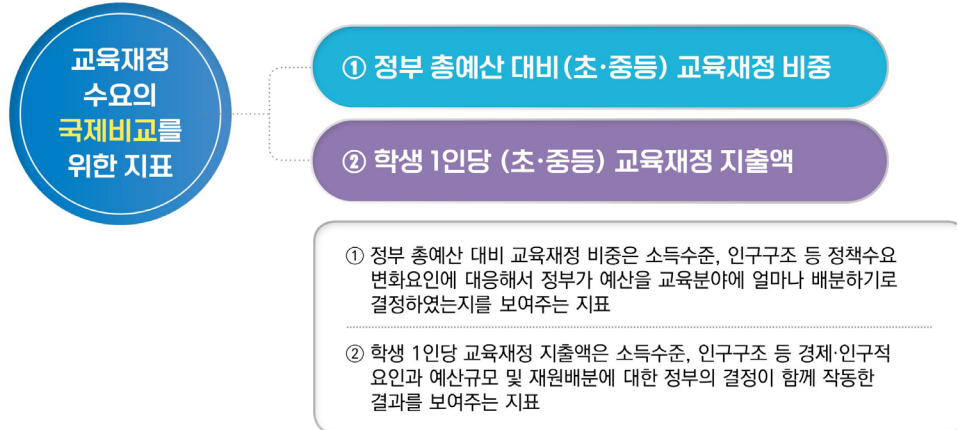


※ 자료: OECD

10

2.(2)개편 논의 내용: 교육재정 수요의 국제비교 지표 반영 방식으로 개선

- 지방교육재정교부금 총액을 교육재정 수요의 국제비교 지표에 기반한 산정방식으로 개선



※ 구균철, "지방교육재정의 현황과 과제", 한국재무행정학회 2022년 춘계학술대회 자료집, 2022. 5.

11

2.(2)개편 논의 내용: OECD의 교육재정 지표 활용(국회예산정책처제안)

- 지방교육재정교부금 총액을 ① OECD 국가의 정부 총지출 대비 초·중등 교육재정 지출 비중, ② OECD 국가의 학생 1인당 초·중등 교육재정 정부지출액을 핵심 지표로 활용
 - 초·중등 교육의 질 확보를 위해 OECD 국가 중 상위 30%(또는 50%) 국가의 초·중등 교육 재정 지출 비중을 활용하여 교부금 규모 산정
 - 현행 내국세 연동방식으로 인한 세수 증감에 따른 연도별 교부금 편차를 축소하여 교부금 규모의 예측가능성 제고
- 산정 방법
 - ① OECD 국가의 정부 총지출 대비 초·중등 교육재정 지출 비중(상위 30%, 상위 50%)을 적용하여 교부금 규모 산출
 - ② OECD 국가의 학생 1인당 초·중등 교육재정 정부지출액(상위 30%, 상위 50%)을 적용하여 교부금 규모 산출
 - ①과 ② 결과에 가중치를 각각 70%, 30% 적용하여 최종 교부금 규모 산출(가중치 변동 가능)

12

2.(2)개편 논의 내용: OECD의 교육재정 지표 활용(국회에산정정책제안)

- 2023년 정부안(77.3조원) 대비 교부금 차액은 ①과 ②의 가정에 따라 0.1~6.3조원 규모

2023년 정부안(77.3조원) 대비 차액

구분		② OECD 국가의 학생 1인당 초·중등 교육재정 지출액 적용	
		상위 30% 평균	상위 50% 평균
① OECD 국가의 정부 총지출 대비 초·중등 교육재정지출 비중 적용	상위 30% 평균	0.1조원	2.7조원
	상위 50% 평균	3.6조원	6.3조원

※ 자료: 국회예산정책처

↳ 교부금 차액

13

3. 교육부의 고등·평생교육지원특별회계 신설안



3. 교육부의 고등·평생교육지원특별회계 신설안

- 교육부는 지방교육재정교부금 재원으로 활용되는 국세교육세(2023년도 정부안 3.0조원)를 신설되는 고등·평생교육지원특별회계 세입으로 전환
 - 3조원 증액분은 대학교육·연구역량 등 경쟁력 강화, 반도체 등 미래 핵심 인재양성, 지방대학 육성 등에 집중 투자

고등·평생교육지원특별회계 신설안

	세 입	세 출
기존 사업 이관	▶ 교육부 소관 국고 7.8(국가장학금 제외시)~12.6조원(국가장학금 포함시) ※ 타 부처 소관 대학지원사업 추가 이관 검토 중(+α)	
신규 내용	▶ 국세교육세 3조원	▶ 기존 사업 중 증액, 신규사업 도입
합 계	총 10.8~15.6조원(타 부처 소관 사업 +α)	

* 관련 법령의 제·개정 계획

- 「고등·평생교육지원특별회계법안」 및 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」, 「국가재정법 일부개정법률안」 발의(이태규의원 대표발의, '22.9.2.)

15

4. 고등·평생교육지원특별회계 개편방안



4.(1) 미래인재양성특별회계로 개편

■ 미래인재양성특별회계란?

- 4차 산업혁명 등에 대비한 미래인재양성을 위해 초·중등 교육 재정과 고등 교육 재정의 칸막이 구조 탈피
- 중앙정부의 체계적 지원과 협력이 필요한 초·중등 교육 지원 사업 추진
ex) 초·중등 교원 재교육 인건비 지원 등
- 지역사회 내 고등 교육과 초·중등 교육이 보다 긴밀히 연계될 수 있도록 지방인재 육성을 위한 지방 국립대학 중심의 고등 교육 지원

■ 미래인재양성특별회계 필요성

- 초·중등 교육 재원으로 활용되는 국세교육세(3.0조원) 전액을 고등·평생교육으로 전환하기 위한 사회적 공감대 및 공론화가 부족하고, 이해관계자의 반발 예상
- 4차 산업혁명 등에 대비한 미래인재 양성을 위해 초·중등 교육과정부터 대학 교육까지 긴밀히 연계될 필요

■ 미래인재양성특별회계 투자 방향

- 기존 초·중등 교육에 활용되는 재원을 전환한다는 점을 고려하여, 초·중등 교육과 연계되는 고등교육 지원 사업을 중심으로 투자

17

4.(2) 미래인재양성특별회계 편성 세부안

- 미래인재양성특별회계 세출사업은 초·중등 교원 재교육 사업, 초·중등 교육과 연계되는 고등교육 지원 사업, 지방인재양성을 위한 지방 국립대학 지원 사업 위주로 구성

AI·디지털 인재 조기 양성 등 교육환경 변화 및 다양한 교육수요에 대응하여 초·중등 교육의 질 제고 및 공공교육 강화를 위해서, **장기 재교육 등을 통한 교원의 교수 능력 배양**

지방 국립대를 거점으로 인근 지역대학과 유기적으로 연계한 재교육을 추진하기 위해, **교원 맞춤형 프로그램 개발 및 재교육 관련 교수진과 시설 확충 지원**

교원 재교육으로 제4차 산업혁명에 대응한 교육 수준 제고, 방과후 교실의 질적 향상을 통한 **사교육 축소 필요**

국가균형발전 차원에서 지방 거점국립대학에 대한 획기적인 투자로 **지방인재 양성**, 지방 산업수요에 부합하는 산학연 연구개발(R&D)을 통한 **지방 산업 육성 강화**

18

4.(3) 미래인재양성특별회계 세출사업 증액안(예시)

■ 초·중등 교육 연계 사업 추진

- 교사 재교육 지원 사업
 - 초·중등 교원 재교육 프로그램 개발 및 계획 수립
 - 초·중등 교원 재교육을 위한 대학 교수진 확보
- 초·중등 교원 재교육 기간 동안 교사공백을 방지 하기 위해 신규 교사 임용 확대 및 소요 인건비 지원
 - 초·중등 교원 인건비의 3% 지원 시 0.8조원, 5% 지원 시 1.4조원
 - 초·중등 교원 정원 증원은 행정안전부 승인 필요

■ 국립대학 중심의 지방대학 지원 확대

- 국립대학 육성사업, 국립대학 시설확충, 대학혁신 지원(R&D) 등

■ 저소득층 국가장학금 지원 확대

- 대학 등록금 인상 시 저소득층에 대한 지원 강화
- 향후 국가장학금 추가 수요를 고려하여 매년 일정 금액을 공공자금관리기금에 위탁하는 방안도 고려 필요

19

5. 맺 음 말



맺 음 말

- ◆ 지방교육재정교부금 규모가 내국세 연동 산정방식으로 세수 규모에 따라 변동되어 예측가능성이 저하되고 교육재정수요와 부합되지 않을 가능성이 있으므로, 교부금 총액을 OECD 교육재정 국제비교 지표를 반영하여 산정하는 방식을 포함한 개선방안 논의 필요
- ◆ 정부가 추진하는 고등·평생교육지원특별회계는 기존 초·중등 교육재정과 고등 교육재정의 칸막이식 재정구조를 해소하고, 미래인재양성이라는 목적 하에 초·중등 교육과 고등 교육의 질적 제고 및 연계성 강화, 지방인재 양성 및 지방산업 육성 강화를 위한 투자 필요

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론

교육재정 및 지방교육재정교부금 개선방안

송 기 창 숙명여자대학교 교수

반 상 진 전북대학교 교수

함 영 기 전국시도교육감협의회 사무국장

남 수 경 강원대학교 교수

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 1

송기창

숙명여자대학교 교수

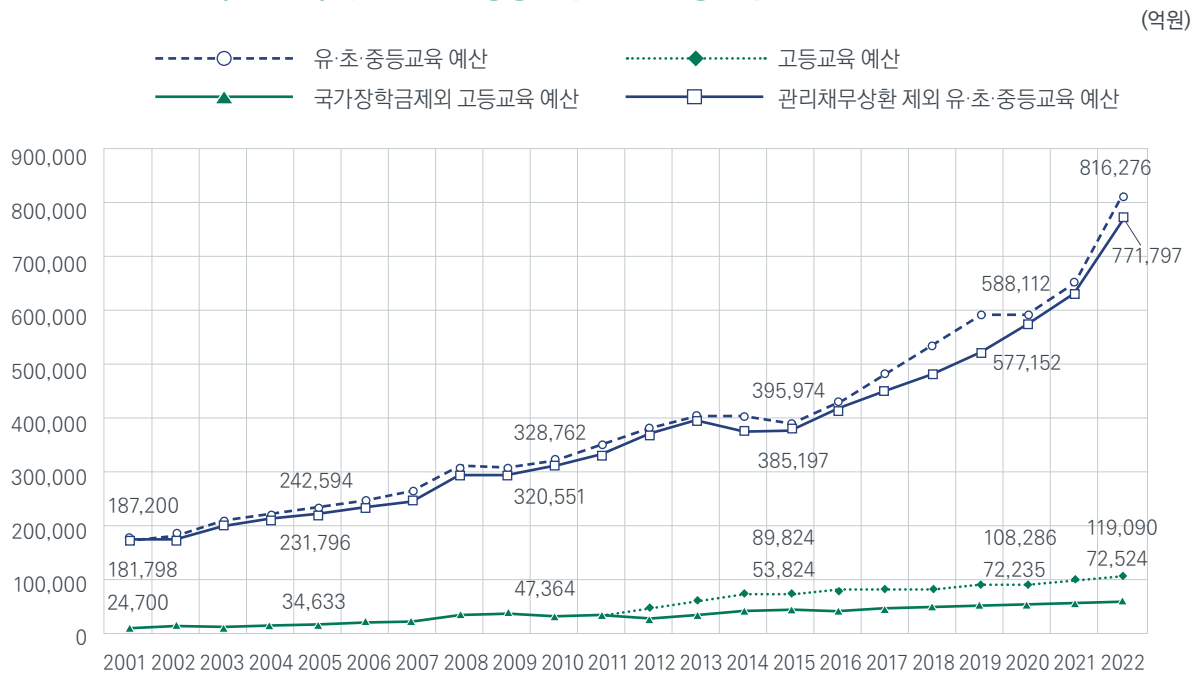
지방교육재정교부금과 고등교육재정 개선방안

송 기 창
숙명여자대학교 교수

1. 국가예산 중 고등교육예산의 변화 추이

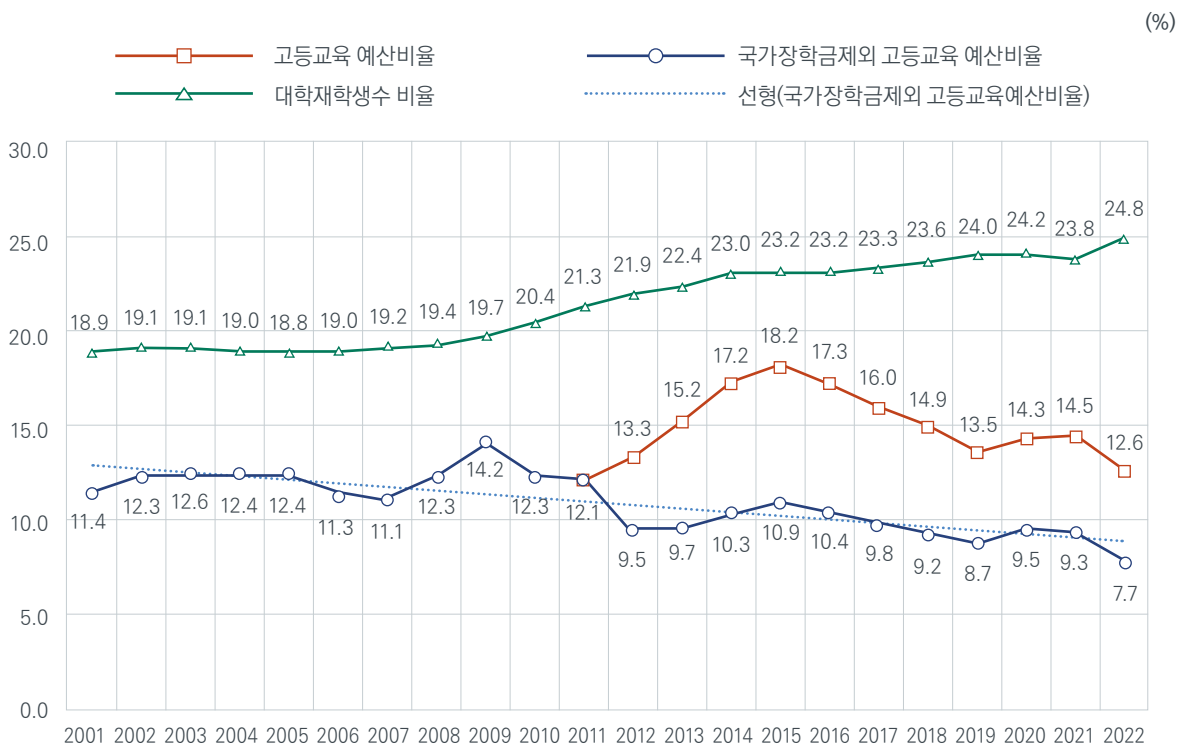
- 고등교육예산은 유·초·중등교육예산에 비해 완만하게 증가해왔으며, 2012년부터 신설된 국가 장학금을 제외하면 2022년 고등교육예산(7조 2,524억원)은 2001년(2조 4,700억원) 예산의 2.94배에 불과함.
- 2022년 유·초·중등교육예산은 81조 6,276억원으로, 2001년(18조 7,200억원) 예산의 4.36배에 달함.
- 유·초·중등교육예산에서 관리채무(지방교육채, BTL) 상환액을 제외하면 증가 추세가 다소 완만해지나, 고등교육예산보다 증가 추세가 가파른 것은 변함이 없음.

| 그림 1 | 국가의 유·초·중등교육예산과 고등교육예산 규모의 변화



- 전체 학생 수에서 대학 재학생수가 차지하는 비율은 2001년에 18.9%였으나, 유·초·중등 학령 인구 감소에 따라 점차 증가하여 2022년에는 24.8%에 달함.
- 국가교육예산에서 고등교육예산이 차지하는 비율은 2001년 11.4%에서 약간 증가세를 보이다가 2012년 국가장학금 신설을 계기로 급격히 비율이 추락하여 2022년에는 7.7%에 불과하여 대학 재학생수 비율의 증가 추세와는 반대로 고등교육예산 비율은 점점 감소하여 2017년 이후 10% 이하로 떨어짐.
 - 고등교육예산 규모가 자체가 늘지 않은 원인도 있지만,
 - 대부분 지방교육재정교부금으로 구성된 전체 교육예산 규모가 상대적으로 크게 늘어난 데 원인이 있음.

| 그림 2 | 대학 재학생수 비율과 고등교육예산 비율의 변화 추이



- 고등교육예산 확충에 문제가 있었던 것은 전적으로 지방교육재정교부금 탓이라고 볼 수는 없음(송기창·하봉운·윤홍주·오범호·김지연, 2021).
 - 고등교육에 대한 국가의 역할이 국립대학에 국한된다는 인식이 강하여 사립 위주의 고등교육기관에 대한 투자 의지가 부족하였고,
 - 국가장학금 신설을 계기로 고등교육예산 총량 규모가 늘어나자 추가적인 고등교육투자가 우선순위에서 밀림.
 - 2005년 국가예산부터 총액배분·자율편성 예산제도가 도입되었지만, 기획재정부가 내시한 교육부 전체 지출 한도와 함께 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등 부문별 지출 한도를 교육부가 재배분할 수 없었음.
- 그러나 교육부의 지출 한도가 지방교육재정을 포함하여 정해지고, 지방교육재정 법정교부금이 증가하면 자연적으로 전체 지출 한도 내에서 고등교육재정 규모를 줄일 수밖에 없는 상황이었기 때문에 고등교육예산이 지방교육재정교부금과 전혀 무관하다고 볼 수는 없음.
 - 지방교육재정교부금의 불안정성 때문에 2018년까지는 지방교육채 발행과 상환을 반복해왔으나,
 - 지방교육재정교부금이 큰 폭으로 증가하여 지방교육채 발행없이 유·초·중등교육예산 편성이 이루어진 2019년도 이후에는 지방교육재정교부금이 본격적으로 고등교육예산 규모를 제한하는 장애요인으로 작용했다고 볼 수 있음.

2. 지방교육재정의 변화 추세

- 지방교육재정 수입의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 일정 비율과 교육세 수입액의 일부로 확보되나, 일반적으로 알려진 바와 달리 안정성에 문제가 있어서 지방교육채 발행과 민간투자사업(BTL)에 의한 학교신설을 반복해왔음.
 - 2001년 이후 전년도보다 중앙정부가전수입(교부금, 보조금, 특별회계전입금) 규모가 크게 감소한 해는 2009년, 2014년, 2015년, 2020년 4개 연도였음.
 - 지방교육재정의 경우 교부금이 감소하면 인건비 자연증가분을 운영비와 시설비에서 충당해야 하므로 교육활동 위축으로 이어짐.
 - 반면, 2019년 이후 지방교육채 발행이 없었고, 여유재원에 의한 지방교육채 조기 상환으로 지방교육채 잔액이 크게 줄었으며,
 - 2019년부터 적립이 시작된 통합재정안정화기금과 2021년부터 적립이 시작된 교육시설환경개선기금을 비롯한 각종 기금의 적립액이 2021년말 기준으로 5조 4,041억원에 달함
 - 2022년 최종예산에 따르면, 연말에 14조원을 추가 적립할 계획이며, 2023년 예정교부금 중 12조원이 재정안정화기금 적립 수요로 교부하였고, 이외에도 추가 적립 가능성이 있어서 2023년에 일부 인출 가능성을 고려해도 2023년말에는 기금 규모가 30조원을 훨씬 넘어설 것으로 전망함.

표 1 | 연도별 시·도교육비특별회계 세입결산 내역 변화 추이

(단위 : 억원, %)

연도	이전수입		기타(주민·기관부담·기타)	교육비특별회계 부담수입	지방교육채 (A)	기타 (이월금·순세계잉여금, B)	내부거래 (C)	합계 (D)	보육료 전출금 (E)	순세입계 (D-A-B-C-E)
	중앙정부	지자체 일반회계								
2001	184,609	47,395	199	17,529	1,652	27,394		278,778		249,732
2002	189,853	55,722	219	15,352	633	43,111		304,890		261,146
2003	210,570	61,830	391	13,257	728	36,892		323,668		286,048
2004	216,874	63,476	468	11,370	5,853	33,394		331,435		292,188
2005	238,555	59,821	334	12,067	18,154	15,862		344,794		310,778
2006	248,169	64,583	463	13,017	3,488	17,693		347,413		326,232
2007	272,368	72,044	735	19,079	5,329	17,445		387,000		364,226
2008	332,292	79,795	458	16,104	2,657	23,632		454,937		428,648
2009	309,661	76,549	1,664	17,009	21,384	55,027		481,294		404,883
2010	325,672	78,296	815	15,149	10,402	54,492		484,826		419,932
2011	363,112	85,203	1,176	14,865	0	52,674		517,030		464,356
2012	394,009	90,609	979	15,074	339	48,330		549,341	4,337	500,672
2013	410,696	91,667	800	15,637	9,583	44,194		572,576	11,714	518,799
2014	409,780	102,082	807	14,882	38,022	39,592		605,164	16,125	527,550
2015	400,888	109,895	929	14,046	61,268	36,579		623,605	21,207	525,758
2016	438,345	119,035	1,475	14,659	30,102	57,363		660,979	20,200	573,514
2017	506,774	129,162	1,093	17,001	11,431	58,973		724,435	21,248	654,031
2018	565,633	134,439	1,319	17,004	3,209	66,761		788,365	20,586	718,395
2019	645,716	139,247	1,512	16,043	0	71,354		873,873	20,525	802,519
2020	594,421	141,527	4,381	12,120	0	69,639	179	822,266	21,255	752,448
2021	655,688	155,414	2,784	15,379	0	44,709	6,787	880,760	22,261	829,264
2022	860,360	149,515	1,107	5,796	0	42,222	5,974	1,064,974	21,626	995,152
연평균 결산액	398,820	95,787	1,096	14,656	10,192	43,515	4,313	564,655	18,280	501,219

주: 세입결산 기준이며, 2022년은 최종 세입예산 기준임.

자료: 송기창·윤홍주(2011); 지방교육재정분석보고서(2010~2022); 시·도교육비특별회계 세입·세출 본예산분석결과 보고서(2022); 지방교육재정 알리미 결산자료(각연도); 교육부 소관 예산 및 기금 개요

- 2020년 교부금 감소에도 불구하고, 2019년 이후 교부금이 크게 늘어 교부금 감소에 따른 교육활동 위축은 발생하지 않을 것으로 전망되며, 교육계가 우려하고 있는 인건비에 의한 운영비와 시설비 감소는 교부금 규모가 커짐으로써 가능성이 낮아짐.
- <표 2>에서 보는 바와 같이, 세입결산액 대비 인건비 결산액 비율은 2007년 62.6%까지 상승했으나, 이후 증감을 반복하다가 2015년 56.5%를 정점으로 감소세로 돌아서서(코로나19의 영향으로 2020년은 예외) 2022년은 46.4%까지 낮아질 것으로 예상됨.

| 표 2 | 세입결산액 대비 인건비 결산액 비율 변화추이

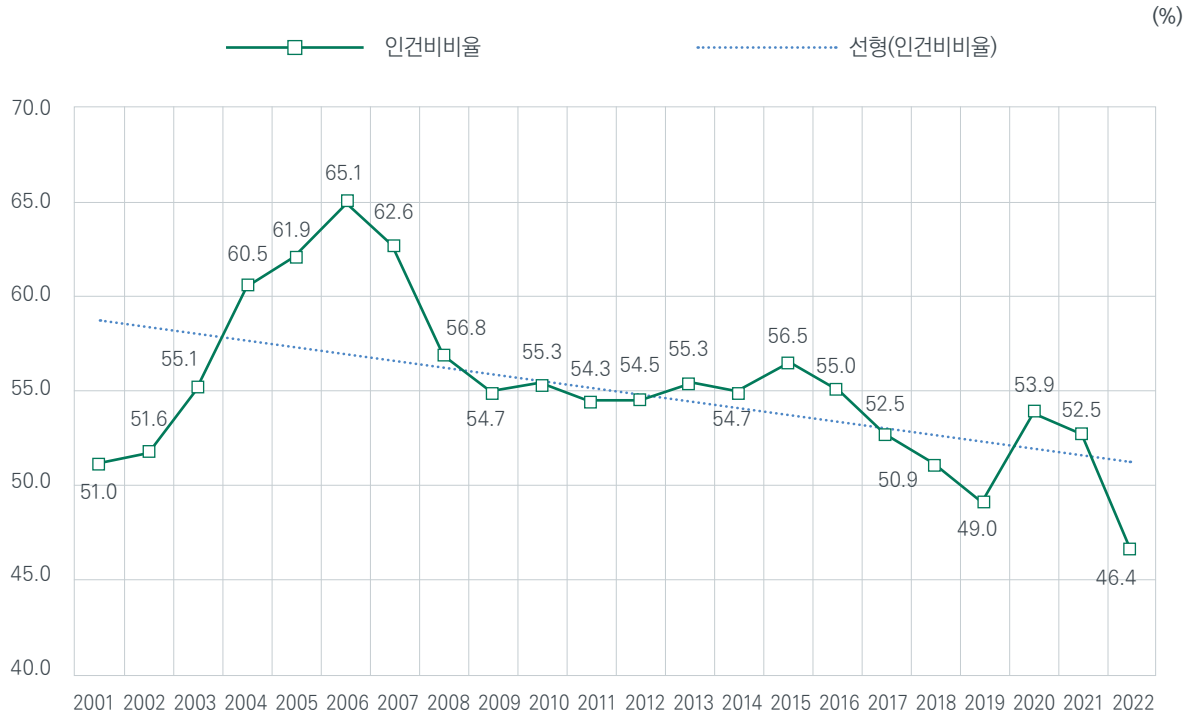
(단위: 억원)

연도	공립 교원	공립 직원	사립 교직원	기타 직원	맞춤형 복지비	인건비 합계(A)	세입 결산액(B)	비율 (A/B, %)
2001	105,742	16,824	19,577	-	0	142,143	278,778	51.0
2002	115,309	17,371	24,535	-	0	157,215	304,890	51.6
2003	129,819	20,184	28,425	-	0	178,428	323,668	55.1
2004	143,064	22,137	31,357	4,032	0	200,591	331,435	60.5
2005	153,825	23,041	32,341	4,253	0	213,460	344,794	61.9
2006	163,456	24,400	33,431	4,789	0	226,075	347,413	65.1
2007	175,336	25,154	35,498	6,180	0	242,168	387,000	62.6
2008	187,662	26,768	37,017	6,885	0	258,332	454,937	56.8
2009	187,064	27,253	37,513	11,272	0	263,103	481,294	54.7
2010	191,168	27,903	38,236	10,957	0	268,264	484,826	55.3
2011	199,079	29,610	39,782	12,439	0	280,909	517,030	54.3
2012	209,671	31,719	43,154	14,606	0	299,150	549,341	54.5
2013	230,081	33,190	45,348	4,514	3,684	316,817	572,576	55.3
2014	237,993	35,291	46,933	7,050	3,970	331,237	605,164	54.7
2015	250,087	36,899	50,020	11,330	3,837	352,173	623,605	56.5
2016	253,464	37,577	51,993	16,490	3,986	363,511	660,979	55.0
2017	264,297	39,011	53,863	19,201	4,108	380,480	724,435	52.5
2018	276,287	40,173	56,600	23,548	4,628	401,235	788,365	50.9
2019	286,689	41,534	58,996	35,054	5,518	427,792	873,873	49.0
2020	293,407	42,692	63,594	37,968	5,690	443,352	822,266	53.9
2021	305,534	44,089	61,857	45,142	5,986	462,608	880,760	52.5
2022	324,540	46,748	64,638	52,229	6,496	494,651	1,064,974	46.4

주: 2022년은 예산기준임.

자료: 송기창·윤홍주(2011); 교육비특별회계 세입·세출 결산분석; 지방교육재정분석 종합보고서

| 그림 3 | 시·도교육비특별회계 세입결산액 대비 인건비 비율



3. 고등·평생교육지원특별회계 설치에 대한 교육계의 반대 입장

- 교육세 교부금을 전용하여 고등·평생교육지원특별회계를 신설하려는 정부 방침에 유·초·중등 교육계는 고등교육재정의 문제가 지방교육재정의 탓으로 인해 초래된 것이 아니며, 미래 교육 투자수요에 비추어 교부금에 여유가 있는 것이 아니고, 지방교육재정교부금의 불안정성 때문에 향후 교부금 감소가 발생할 경우에 교육활동이 위축될 수 있다고 우려하면서 반대입장을 표명함.
- 고등교육재정의 문제가 지방교육재정교부금 때문에 발생한 것이 아니며, 미래교육 투자수요를 위하여 지방교육재정을 축소할 때가 아니고, 불안정한 내국세 추이를 볼 때 경기변동에 따라 교부금이 감소할 수 있다는 주장은 일면 타당성을 가진 것으로 평가함.

4. 고등·평생교육지원특별회계 보완방안

- 고등교육예산의 규모 변화 추이와 지방교육재정의 변화추세를 살펴본 결과, 교육세 일부를 고등·평생교육특별회계로 전입하는 것은 불가피한 상황이나,
- 민간투자로 이룩한 고등교육 성장과 발전을 획기적인 정부투자 증가없이 등록금 인하동결로 민간투자를 봉쇄하였고, 국가장학금 지원 증가로 정부재정지원 여력이 감소하였으며, 설상가상으로 학령인구 감소로 총원율이 감소하고 대학구조조정의 여파로 정원이 감소함으로써 고등교육재정의 위기가 초래되었다는 점을 정부가 시인하는 것이 중요함.
- 교육계의 우려를 해소하는 방향으로 고등·평생교육지원특별회계를 보완할 필요가 있음.
- 「지방교육재정교부금법」에서 교육세 교부금 조항을 삭제하는 것은 재고돼야 함.
 - 내국세 교부금이 연도별로 안정적이지 않다는 유·초·중등교육계의 우려를 수용하여 내국세 교부금의 변동성을 다소 보완하는 기능을 해온 교육세 교부금을 존치할 필요가 있음.
 - 교육세 수입 중 예산으로 정하는 일정 금액(예컨대, 3조원)만 특별회계 재원으로 이전하고 나머지를 교육세 교부금으로 존치하는 것임.
 - 교부금법 제3조제2항제2호 “해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액”을 삭제하는 대신에, “해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항과 「고등·평생교육지원특별회계법」 제6조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액”으로 개정해야 할 것임.
 - 교육세가 증가할 경우 남는 재원을 교부금으로 확보할 수 있고, 교부금이 줄어든 경우 교육세를 확충하여 보전할 가능성이 열리는 것임.
- 교육세 교부금을 폐지하든, 일부 존치하든 「지방교육재정교부금법」에 대한 안정성 보완 장치를 강구할 필요가 있음.
 - 2004년 말 개정 「지방교육재정교부금법」은 제4조에 의무교육기관 교원 증감에 따른 인건비 변동에 따라 내국세 교부율을 보정할 수 있는 조항을 추가하여 봉급교부금 폐지에 대한 교육계의 우려를 해소함(이를 근거로 내국세 교부율 보정은 없었음).
 - 내국세 수입액이 일정 수준에 미달하여 교육활동에 지장을 초래할 경우(예를 들면, 내국세 교부금 증가분으로 인건비 예상 증가분을 충당할 수 없을 때)와 내국세 수입액이 일정 수준을 초과하여 지방교육재정에 과도한 잉여가 발생할 우려가 있을 경우(예를 들면, 내국세 교부금 증가율이 최근 3년간 교부금 평균 증가율의 1.5배를 초과할 때)에 내국세 교부율을 보정할 수 있다는 조항을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 교부금이 부족할 때는 증액교부금으로 보전하고, 여유가 있을 때는 유아교육지원특별회계가 고등·평생교육지원특별회계 재원으로 전출하는 방안을 생각할 수 있을 것임.
 - 교부율 보정조항 신설은 지방교육재정교부금 교부율 인하에 대한 교육계 반발을 무마하고 교부금의 안정성을 강화하는 보완책이 될 수 있을 것임.

○ 「고등·평생교육특별회계법」(안)의 보완

- 교육계의 반발 중의 하나인 고등교육재정 문제를 교부금 탓으로 돌리는 데 대한 교육계의 반발을 해소하는 차원과 고등·평생교육지원특별회계 규모를 증액하겠다는 의지를 표명한다는 차원에서 법안의 보완이 필요함.
- 법안 제6조제2항은 “정부는 제5조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.”고 규정하고 있으나, 교육계는 이 조항이 추가 전입금의 근거가 아닐 수 있다는 의구심을 가짐.
- 따라서 법안 제6조제3항 “국가는 특별회계 신설 당시 종전의 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 제2항에 따라 매년 일반회계로부터 특별회계로 전입하는 금액을 산정해야 한다.”를 신설하여 추가로 특별회계 세입을 확보하고 특별회계 신설에 따라 일반회계에 있던 고등교육예산의 감축을 막는 근거 조항을 마련할 필요가 있음.

참고문헌

교육부(2001~2022). 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

교육부(2001~2013). 교육비특별회계 세입·세출 결산분석.

송기창(2021). 「지방교육재정교부금법」 50년의 쟁점과 과제. 교육법학연구. 33(3), 101~135.

송기창(2022a). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석. 교육재정경제연구. 31(2), 213~267.

송기창(2022b). 고등평생교육지원특별회계의 쟁점과 과제. 대학의 혁신과 발전을 위한 국가재정전략 정책토론회 자료집(이태규의원, 교육부, 기획재정부, 2022. 11. 4.)

송기창·윤홍주(2011). 2000~2010년 지방교육재정 변동추이 분석. 교육과학기술부 정책연구보고서.

송기창·하병운·윤홍주·오범호·김지연(2021). 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국시도교육감협의회 정책연구보고서.

한국교육개발원(2010~2022). 지방교육재정분석 종합보고서.

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 2

반 상 진

전북대학교 교수

교육재정의 쟁점과 투자 전략

- 국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수 -

반 상 진
전북대학교 교수

I 들어가는 말

1. 불확실한 시대 격변기, 3고(高) 충격의 한국경제와 사회 위기

▣ 총체적 복합위기(Hybrid Crisis), 퍼펙트 스톰(perfect storm) 속의 한국 경제

- 코로나 팬데믹, 그리고 올해 2월 촉발된 우크라이나 전쟁, 글로벌 공급망 붕괴 등으로 국제 경제 침체
- 우리 경제도 고물가, 고금리, 고환율 등 3고의 악재로 가계와 기업이 복합적 경제위기로 고통
- Paul Krugman 예측 : 저물가-저금리 혹은 구조적 장기침체(Secular Stagflation)
- Nouriel Roubini 예측 : Great Stagflation

▣ 경제침체로 인한 초양극화 심화, 이태원 참사 등의 사회문제로 한국 사회의 국론 분열 위기

▣ 정부는 감세, 규제 완화, 긴축재정 등을 지향하고 있음.

- 현재 경제위기 상황에서 정부의 국가재정 정책의 선택지는 많지 않은 것이 사실임.
- 하지만 정부의 긴축재정, 재정건전성 전략 등을 수용한다고 하더라도 교육재정 감축 의도가 국가우선순위에서 후순위가 된 근거가 무엇인지 의문임.

2. 교육투자는 왜 필요한가?

▣ 교육재정 확대에 대한 반대 논리

- 경기침체, 국가재원 부족 문제
- 교육에 대한 칸막이 재정지원 방식의 문제
- 학령인구 감소로 교육재정 소요 비용 감소
- 교육재정 확대보다 교육재정의 낭비적 요소 제거 주장
 - 초·중등교육재정 삭감
 - 고등교육재정으로 이전 전략 주장

-▶ 현 정부는 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세 3조 6천억 원을 고등교육에 옮겨 가칭 “고등·평생교육지원 특별회계(가칭)” 신설
-▶ 아울러 현행 유·초·중등교육에 지원했던 내국세 20.79% 교부율도 조정 검토

▣ 교육재정 감축 대응 논리 : 교육재정 확대 논리(“국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수”)

- 학생수 감소, 교육여건 개선과 교육의 새로운 패러다임 구축을 위한 기회의 요인
 - 학령인구의 감소, 정부는 추가 소요예산 없이 교육여건을 OECD 평균 수준으로 진입 시킬 수 있는 기회의 요인
 - 학급당 학생수가 20명 내외 상황, 학생 점수 서열화 및 학력 경쟁은 무의미
 - 교육의 초양극화 현상을 해소하기 위한 재정 투자 확대 필요
 - 학생수 감소로 새로운 교육의 지향점, 교육내용, 교육방법, 교육평가 등 혁신 요구와 재정 투자 확대 필요
- 노동생산성의 질적 향상을 위한 교육투자 확대에 대한 국가 의지 필요
 - 인구절벽 현상 극복을 위해 출산장려정책도 중요하지만, 교육재정투자 확대를 통해 노동생산력의 질적 향상에 국가적 노력 필요
 - ⇒ 국가성장동력의 핵심은 바로 교육이기 때문임.
 - 지역소멸 대비하여 지역교육균형발전을 위한 적극적 교육투자 필요

▣ 학령인구 감소 현상은 교육의 기회요인

- 교육투자 확대 및 새로운 교육생태계 발현을 위한 학교교육 패러다임 개편 소요 재정 확대
- 생산연령인구의 감소에 따른 저성장의 늪을 벗어나기 위하여 노동생산성 질적 향상으로 국가 지속가능한 성장을 모색하는 교육투자 확산지향적 접근 필요
- 저성장, 초양극화 시대, 지역교육균형발전과 중간계층 이상의 교육지원 대상 확대

3. 주요 질문

질문 1

.....▶ 학령인구 감소가 교육재정 감축의 결정요인일 정도로 우리의 교육재정 규모가 충분한가?

질문 2

.....▶ 정부 전략이 타당한가? 즉 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세(3조6,000억 원+ α 정도)를 대학에 이전하면 대학경쟁력을 확보할 수 있는 규모인가?

질문 3

.....▶ 대전환시대, 교육재정 투자 전략의 방향과 구체적인 방안은 무엇인가?

II. 교육재정 규모가 충분한가?

- 학령인구 감소가 교육재정 감축의 결정요인일 정도로 우리의 교육재정 규모가 충분한가? -

초·중등교육분야의 교육재정 규모가 충분하지 않은 10가지 이유

1. 국가가 지향하는 교육관 문제

- 우리나라의 경우 교육을 사적재(private good)로 인식하는 경향이 강하고, 정부의 교육투자 의지가 미흡함. 그에 따라 교육에 대한 정부 부담이 다른 국가에 비해 상대적으로 낮음.
 - 허약한 교육투자 구조의 주요원인은 낮은 정부부담(초중등 19~26위), 높은 민간부담(초중등 10~14위)
 - OECD 국가의 대부분은 GDP 대비 공교육비 비율 중 높은 정부부담과 낮은 민간부담 비율을 보여주고 있음.
- 교육(특히 고등교육)에 대한 국가관 차이(Chapman, Sackney, & Aspin, 1999, pp.77-78)
 - 교육을 공공재(public good)로 간주하는 국가(노르웨이, 프랑스, 핀란드, 독일 등)
 - 교육을 사적재(private good)로 간주하는 국가(미국, 일본, 한국, 잉글랜드 등)

| 표 II-1 | 정부 부담, 민간 부담 공교육비 상대적 비중

(단위 : %, %p)

기준 연도	구분	초·중등교육		고등교육		전체	
		정부	민간	정부	민간	정부	민간
2011	OECD 평균	91.4	8.6	69.2	30.8	83.9	16.1
	한국	80.7	19.3	27.0	73.0	62.8	37.2
2017	OECD 평균	90.0	10.0	66.0	32.0	83.0	17.0
	한국	87.0(26위)	13.0(10위)	43.0(30위)	62.0(6위)	72.0(29위)	28.0(7위)
2018	OECD 평균	89.7	9.9	66.2	30.1	82.4	16.2
	한국	88.6(25위)	11.4(11위)	39.7	60.3	73.6	26.4
2019	OECD 평	90.2	9.6	66.0	30.8	82.5	16.4
	한국	90.4(19위)	9.6(14위)	38.3	61.7	75.4	24.6

주: 1) 정부지출 비율 : (정부재원 공교육비 / 전체 공교육비) × 100 2) 민간지출 비율 : (민간재원 공교육비 / 전체 공교육비) × 100

출처 : OECD(2014~2022). Education at a Glance.

| 표 II-2 | 국가경제규모, GDP 대비 공교육비 비율 (OECD 평균과 비교)

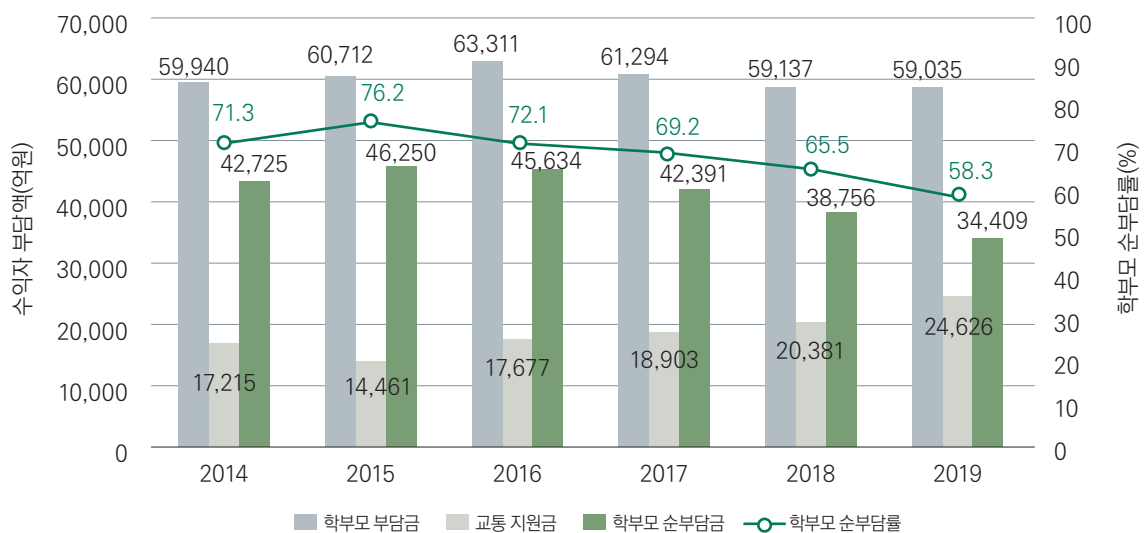
기준연도	구분	국가 총 GDP(Billion US\$)	부담주체별 GDP 대비 공교육비 비율(%)			
			초·중등교육		고등교육	
			정부	민간	정부	민간
2011	OECD 평균	1,174	3.6	0.3	1.1	0.5
	한국	1,625	3.4	0.8	0.7	1.9
2017	OECD 평균	1,541	3.1	0.3	1.0	0.3
	한국	2,104	3.0	0.4	0.6	1.1
2018	OECD 평균	1,611	3.1	0.3	0.9	0.4
	한국	2,220	3.1	0.4	0.6	0.9
2019	OECD 평균	1,652	3.1	0.3	0.9	0.4
	한국	2,226	3.4	0.4	0.6	0.9

주 : 1) 국가경제규모는 해당연도 명목 PPP GDP 규모임.

2) 해당 지표는 정부에서 민간으로의 이전 지출(학생에 대한 장학금, 가계지원금 등)을 민간재원으로 포함하는 '최종 자원' 기준 GDP 대비 공교육비 지표임(초기재원을 기준으로 할 경우, 초·중등교육 부문 정부재원은 3.1에서 3.2로, 고등교육 부문 정부재원은 0.6에서 0.9로 증가)
출처 : OECD(2014-2022). Educational at a Glance. OECD, National Accounts at a Glance, GDP (<https://stats.oecd.org>).

- 실제로 초·중학교는 의무교육, 고등학교는 무상교육을 실시하고 있지만, 2019년 수익자부담 경비 규모가 5조 9,035억원에 이르고, 수익자부담경비 중 지원금 규모는 2조 4,626억원이며, 학부모 순부담금은 3조 4,409억원이었음.
- 아직도 우리나라는 수익자부담경비가 학교회계 세입에서 차지하는 비중(2019)이 17.3%에 이르고 있음(송기창 외, 2021, p. 67).

| 그림 II-1 | 연도별 수익자부담경비 학부모 순부담금과 순부담률 변화



출처 : 송기창 외(2021), p. 67

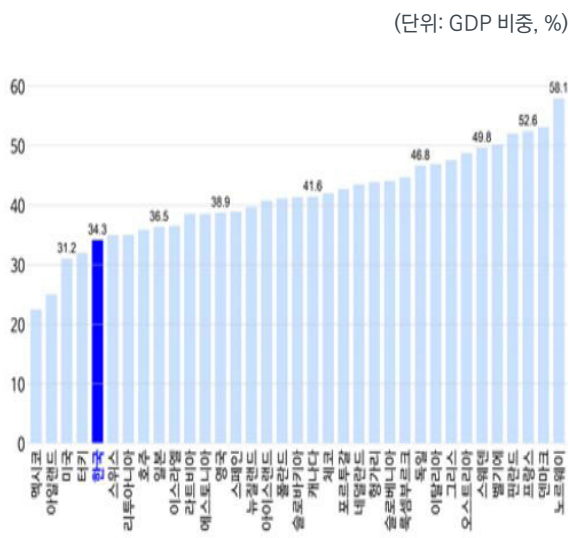
● **교육의 시장주의를 강조하는 미국도 최근 대학 무상등록금 정책 확산 및 학자금 대출 지원 확대**

- 미국은 17개 주에서 무상 대학등록금 정책 및 프로그램 운영을 위한 주 법률(State Legislation)을 제정하였다(Boggs, 2019, p. 4). : 17개 주(State)는 Arkansas, California, Delaware, Hawaii, Indiana, Kentucky, Maryland, Minnesota, Missouri, Montana, New York, Nevada, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, Tennessee, Washington임
- 미국 바이든 정부는 지난 2022년 8월 25일 연방 학자금 대출자 탕감 조치를 발표함으로써 중간 계층 복원을 위해 적극적으로 대응

2. 세계 10위권 경제규모에 걸맞지 않은 열악한 정부재정규모가 주요 원인

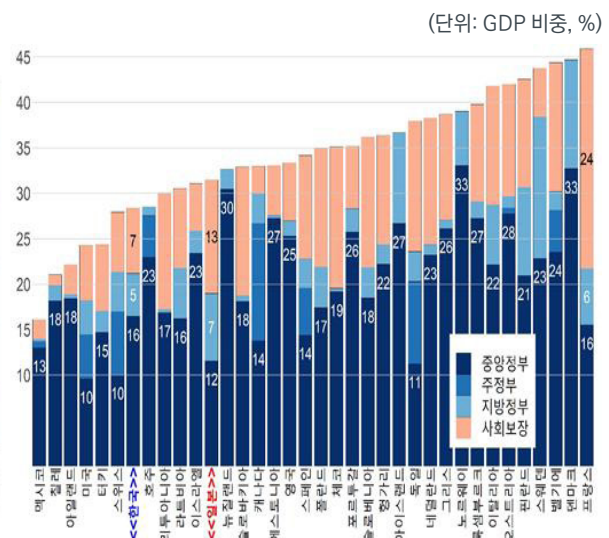
- 중앙정부, 지방정부, 사회보장부문의 조세수입과 세외수입을 망라한 ‘일반정부 세입(general government revenue)’ 규모는 GDP 대비 34.3%으로 OECD 국가 중 최하위권([그림 11-2])
- 그 이유는 우리나라의 국민부담률(국세, 지방세, 사회보장기여금이 GDP에서 차지하는 비중)이 2018년 기준 28.4%([그림 11-3])로서 OECD 36개 국가들 중 하위권이기 때문임.
- 낮은 국민부담률로 인한 일반정부 세입 규모가 GDP 대비 가장 낮은 우리나라 국가재정 구조는 정부가 주도적으로 모든 부서의 정책을 이끌기에는 재정적 한계가 있음을 보여주는 대목임.
- 이러한 구조는 결국 우리나라 교육재정 규모가 열악한 근본적인 이유이기도 함.

| 그림 11-2 | OECD 국가별 GDP 대비 일반정부 세입 비율 (2018년)



자료: 서영인 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구.

| 그림 11-3 | OECD 국가의 GDP 대비 국민부담률 (조세+사회보장기여금, 2018년) 비율



자료: 서영인 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구.

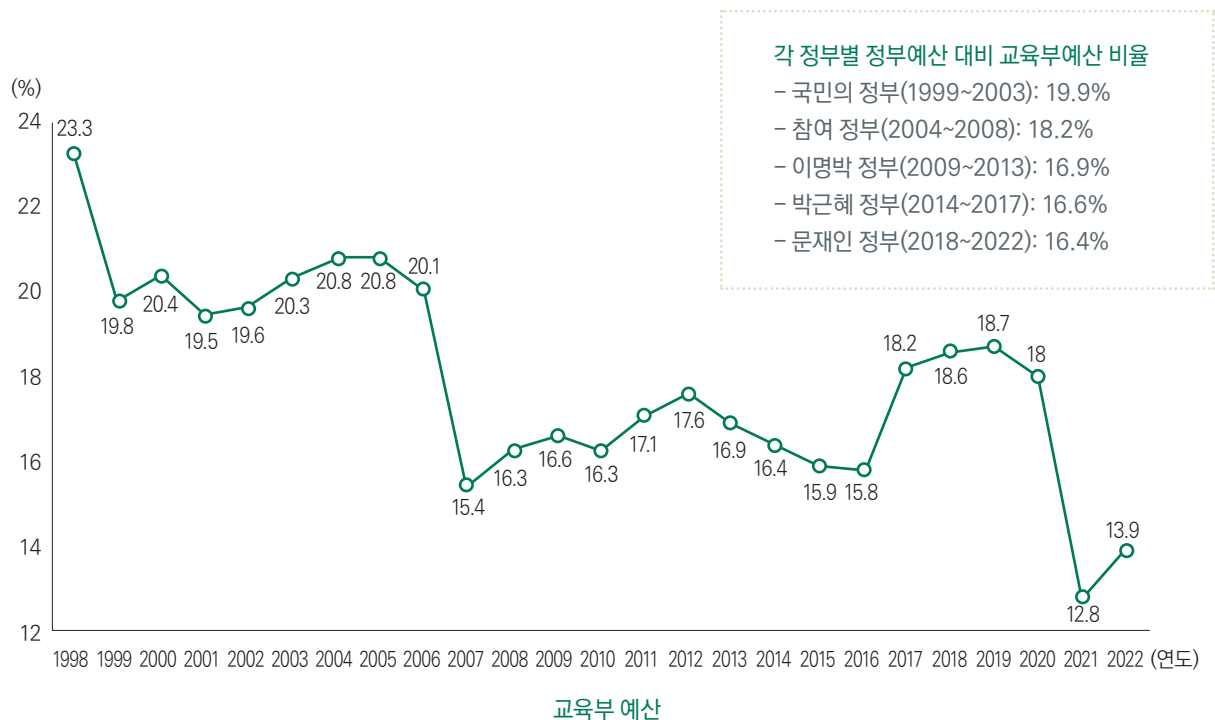
3. 교육투자에 대한 정부의 의지 문제

- 정부예산 대비 교육부예산 비율은 정부의 교육에 대한 투자 의지를 가늠해 볼 수 있는 지표
- 하지만 [그림 11-4]에서 보듯이, 정부에 따라 정부예산 대비 교육부 예산 비율에 차이를 보이고 있고, 이는 결국 정부의 교육투자에 대한 관심 여부가 중요하게 작용되는 것으로 판단
- 경제위기 상황이지만, 국가투자우선순위에서 교육투자는 “상수”라는 정부의 의지가 절실

● 교육투자의 특징과 정부의 의지

- 교육투자(자원)의 희소성 + 회수기간의 장기성
 - 소비적 + 투자적 성격
 - 교육결과에 대한 측정이 어렵고, 비가시적(invisible)
- ⇒ 이러한 특성 때문에 교육에 대한 투자는 정치적 논리에 크게 영향을 받음.

| 그림 11-4 | 연도별 정부예산 대비 교육부예산 비율 변화 추이



4. 초·중등교육재정 세입财源의 불안정성과 지방교육재정 채무로 교육재정 구조 취약

○ 교육분야 투자 계획 财源 확보의 불안정성

- 지방교육재정교부금의 전망 금액과 실제 교부금액과의 차이 발생(표 II-3)

표 II-3 | 연도별 지방교육재정교부금의 전망 금액과 실제 교부금액과의 차이

(단위: 조원, %)

구분	2014	2015	2019	2020	2021	2022
교육부 전망(A)	45.6	49.4	55.7	60.1	53.5	56.1
실제 교부금(B)	40.9	39.4	60.5	55.4	53.2	-
차액(A-B)	△4.7	△10	4.8	△4.7	△0.3	-

주 : 1) 교부금 : 보통교부금+특별교부금 결산 기준

2) 2019년 세수 확대에 교부금 규모가 증가하였음.

3) 한국조세재정연구원은 교부금의 전망치를 낙관, 기준, 비관으로 구분하여 시나리오를 제공하고 있으나 여기서는 기준 금액을 중심으로 제시하였음.

출처 : 교육부 전망(A)는 각 년도 중기지방교육재정 전망(한국조세재정연구원, 각 년도)

○ 지방교육재정교부금 전망치에 비해 실제 교부금액 부족이 예상되면, 시·도교육청으로 하여금 지방교육채를 발행해 차입금을 조달하는 방식으로 운영(표 II-4) 참조)

- 중앙정부이전수입과 지방교육채는 상보적 관계
- 교부금이 줄어들면 지방교육채 발행
- 발행한 지방교육채 원리금 상황에 따른 지방교육재정 세입감소 문제 발생
- '15년과 '16년에는 대규모의 지방교육채 발행(교육환경개선비, 명예퇴직 수당, 학교 신·증설비 등)이 있었고, 「공무원연금법」과 「사립학교교직원 연금법」 개정(연금지급 개시 연령 변경 등)에 따른 명예퇴직 수요 증가, 누리과정 지원 확대 등으로 재정지출 규모는 증가하는 상황이었음.
- 하지만 18년 이후 세수 확대에 따른 보통교부금 증가하였고, 특히 코로나19로 방역, 원격수업 등으로 지출소요가 증가한 2020~2021년에도 보유자원 증가
- 그에 따른 지방교육채 감소와 시·도교육청이 지방교육채를 대부분 상환하여 지방채가 2016년 13.4조원에서 2021년 0.4조원 수준으로 감소하였음.
- 하지만 여전히 교육청의 지방교육채무 규모는 3,683억원이고, 경제 침체가 예상되는 올해 이후 세수 감축이 이루어진다면 지난 2014~2017년도 같이 수 조원의 지방교육채를 발행할 가능성도 있음.

| 표 II-4 | 연도별 지방교육채 발행액 및 이자 부담 현황

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
발행	9,583	38,023	61,072	31,529	11,661	3,359 ¹⁾	-	-	-
상 환	원금	353	20,484	1,144	4,561	24,867	61,985	3,178	12,370
	이자	976	1,483	1,438	2,618	2,893	1,279	353	342
	계	1,329	21,967	2,582	7,179	27,760	63,264	3,531	12,712
잔액	29,429	46,968	106,896	133,864	120,658	81,216	19,231	16,053	3,683

주 : 1) 2018년 지방채 발행분은 2017년 발행이 결정된 지방채가 이월되어 발행된 것임.

출처 : 국회예산처 (2022.8). 2021 회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회)(p. 62).

5. 경직성 경비 위주의 초·중등교육재정 구조

- 지방교육재정 세출 결산자료에 의하면, 2016~2020년 평균 인건비 57%, 학교 전출금 등이 19.35%, 예비비 및 기타가 0.45% 등 고정경비가 전체 세출 결산 총액의 77%를 차지하여 실제 가용재원은 매우 부족한 상황임(표 II-5).
- 여기에 누리과정, 돌봄교실 등을 포함하면 경직성 경비 비중은 더 높아짐.
- 세출 측면에서 인건비 비중이 조금씩 감소하는 경향을 보여주고 있긴 하지만 경직성 경비가 많은 것은 세출 구조조정에 한계가 있을 수 있음.
- 이는 학생수는 줄어도 경직성 고정비는 줄지 않는다는 것을 의미함.

| 표 II-5 | 연도별·성질별 지방교육재정 세출결산액 현황

(단위: 십억원, %)

구분	총액	인건비	물건비	이전지출	자본지출	상환지출	전출금등	예비비및기타
2016	60,042 (100.0)	36,351 (60.54)	2,046 (3.41)	3,066 (5.11)	6,109 (10.17)	395 (0.66)	11,993 (19.97)	81 (0.14)
2017	65,611 (100.0)	38,048 (57.99)	2,169 (3.31)	3,241 (4.94)	7,095 (10.81)	2,357 (3.59)	12,668 (19.31)	33 (0.05)
2018	71,613 (100.0)	40,123 (56.03)	2,387 (3.33)	3,319 (4.63)	7,687 (10.73)	4,083 (5.70)	13,894 (19.40)	120 (0.17)
2019	80,401 (100.0)	42,779 (53.21)	2,630 (3.27)	3,192 (3.97)	11,164 (13.89)	5,997 (7.46)	14,507 (18.04)	133 (0.17)
2020	77,705 (100.0)	44,335 (57.06)	3,037 (3.91)	3,225 (4.15)	9,887 (12.72)	301 (0.39)	15,578 (20.05)	1,342 (1.73)

출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 26.

6. 학교교육의 질 혁신을 위한 교육재정 투자 규모는 매우 열악

- 교육투자는 학교교육의 질 향상을 위한 필수조건이지 충분조건은 아님. 하지만 현재 교육재정은 인건비, 시설비 등 경직성 고정비용 중심으로 최소한의 비용만 충당하고 있을 뿐 학교교육의 질과 직결되는 교수-학습 지원 규모는 매우 미미한 것으로 나타남.
- 실제로 <표 II-6>에서 보듯이, 지방교육재정 세출결산액 기준으로 2016년 이후 경기회복 등으로 세출결산액은 꾸준히 증가해 왔지만, 정작 학교교육의 질과 직접적으로 관련이 있는 교수-학습활동지원은 지난 5년 동안 총세출결산액 대비 평균 6.13%에 불과한 실정임.
- 교육은 가치지향적, 미래지향적 활동이고 교사와 학생이 학교공간에서 만나는 노동집약적 활동이기 때문에 질 높은 교직원 확보를 위한 인건비나 시설비 지출은 필수적임.
- 따라서 현재 부족한 교육재정 규모 상황에서 경직성 고정비용의 높은 비중이 문제가 있는 것이 아니라 교수-학습활동의 질 혁신을 위한 재정 지원을 강화해야 함.

| 표 II-6 | 연도별·정책사업별 지방교육재정 세출결산액 현황

(단위: 백만원, %)

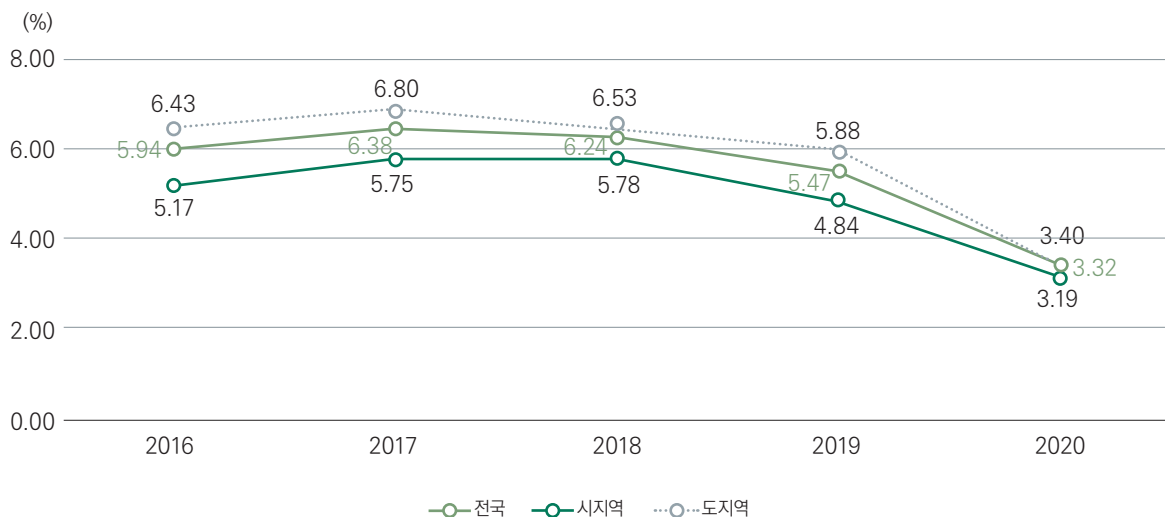
구분	세출결산 총액	유아 및 초·중·등교육							평생·직업 교육	교육일반
		소계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육복지 지원	보건/급식/ 체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선시설		
'16년	60,041,898 (100.00)	57,424,214 (95.64)	30,237,432 (50.36)	3,303,529 (5.50)	6,340,252 (10.56)	1,932,629 (3.22)	10,131,100 (16.87)	5,479,272 (9.13)	142,120 (0.24)	2,475,564 (4.12)
'17년	65,611,419 (100.00)	60,687,621 (92.50)	31,532,769 (48.06)	3,867,826 (5.90)	6,898,781 (10.51)	1,806,465 (2.75)	10,487,745 (15.98)	6,094,035 (9.29)	152,863 (0.23)	4,770,935 (7.27)
'18년	71,612,652 (100.00)	64,658,792 (90.29)	33,128,420 (46.26)	4,431,478 (6.19)	7,183,229 (10.03)	2,194,940 (3.07)	11,068,326 (15.46)	6,652,400 (9.29)	162,656 (0.23)	6,791,204 (9.48)
'19년	80,401,054 (100.00)	70,113,068 (87.20)	34,954,766 (43.48)	4,871,624 (6.06)	7,718,058 (9.60)	2,687,516 (3.34)	11,442,822 (14.23)	8,438,282 (10.50)	175,129 (0.22)	10,112,857 (12.58)
'20년	77,705,459 (100.00)	73,529,029 (94.63)	36,350,690 (46.78)	5,440,534 (7.00)	8,516,759 (10.96)	2,681,921 (3.45)	12,465,206 (16.04)	8,073,920 (10.39)	175,310 (0.23)	4,001,121 (5.15)

출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 21.

7. 지방교육재정 운영상 불용액, 이월액이 발생할 수밖에 없는 구조적 한계

- 지방교육재정의 방만 경영의 주요 근거로 불용액, 이월액 과다 문제 지적
- 최근 5년간 이월액 비율 추이를 보면([그림 II-5]), 2017년 이후 점차 감소하는 추세이고, 전년도 이월액 규모가 큼에도 불구하고, 예산 증액분 대부분을 시설사업비에 편성(97.1%, 2019)하고, 관련 예산의 추경예산 편성으로 인한 공사 기간 부족 문제가 발생하여 이월액 비율이 높아지는 현상이 발생하고 있음(〈표 II-7〉 참조).
- 향후 그린스마트 미래학교, 학교공간 혁신 등 시설사업이 확대된다면 이월액 비율이 높아질 가능성도 있음.

| 그림 II-5 | 이월액 비율 최근 5년간 시계열 추이



출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 103.

| 표 II-7 | 성질별 이월액 현황과 비율

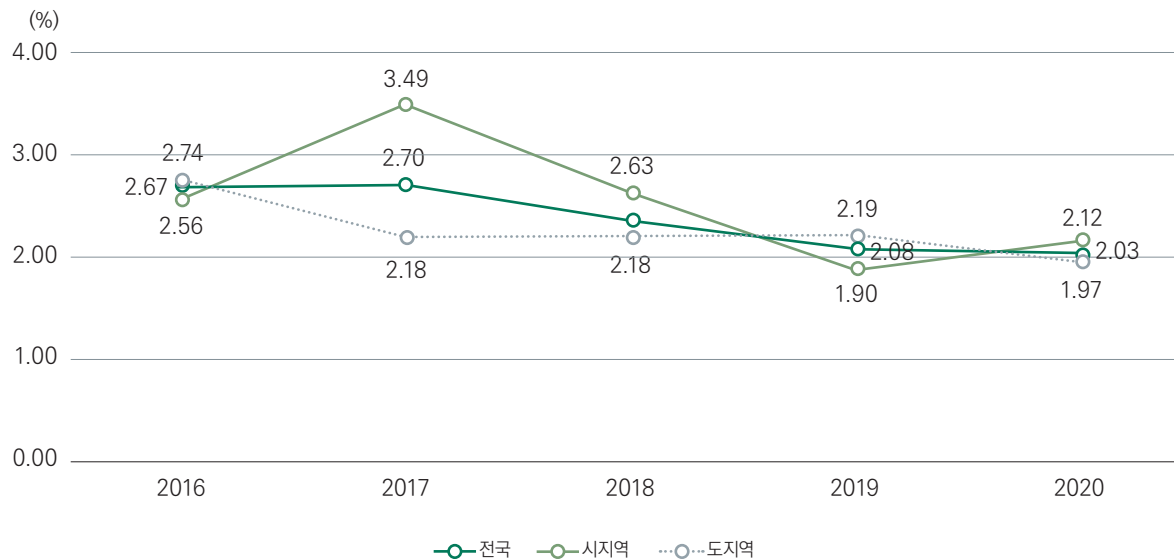
(단위: 억원, %)

회계 연도	예산 현액(A)	B= C+D+ E+F	인건비		시설비		전출금등		기타		비율 (B/A*100)
			금액 (C)	비율 (C/B*100)	금액(D)	비율 (D/B*100)	금액 (E)	비율 (E/B*100)	금액 (F)	비율 (F/B*100)	
2019	869,669	47,599	17	0.03	46,219	97.10	177	0.37	1,187	2.49	5.47
2018	783,427	48,858	1	0.00	45,630	93.39	742	1.52	2,485	5.09	6.24

출처 : 한국교육개발원 (2020). 2020 지방교육재정분석 종합보고서.

- 한편 최근 5년간 불용액 비율 추이를 보면([그림 II-6]), 전반적으로 점차 감소하는 추세이고, 불용액의 대부분은 집행잔액(2019년 75.5%)이며, 시설비와 인건비에서 주로 불용액이 발생되고 있음(표 II-8) 참조).

| 그림 II-6 | 불용액 비율 최근 5년간 시계열 추이



출처 : 한국교육개발원 (2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서. p. 107.

| 표 II-8 | 성질별 불용액 현황과 비율

(단위: 억원, %)

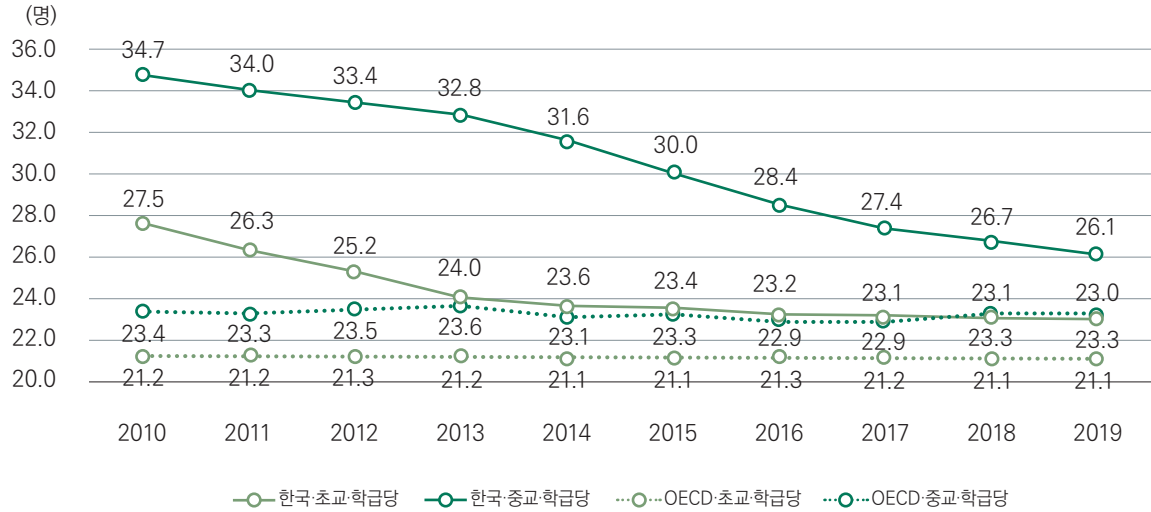
회계 연도	예산현액(A)	B= C+D+ E+F	계획변경 및 취소		예산 절감		지급사유 미발생		집행잔액		비율 (B/A*100)
			금액 (C)	비율 (C/B*100)	금액(D)	비율 (D/B*100)	금액 (E)	비율 (E/B*100)	금액 (F)	비율 (F/B*100)	
2019	869,669	18,060	2,450	13.57	100	0.55	1,881	10.41	13,629	75.46	2.08
2018	783,427	18,442	588	3.19	34	0.18	3,170	17.19	14,650	79.44	2.35

출처 : 한국교육개발원 (2020). 2020 지방교육재정분석 종합보고서.

8. 학생수는 줄어도 학교수, 학급수는 유지·증가하고 있어 학교운영을 위한 교육재정 규모는 감축을 여유가 없음.

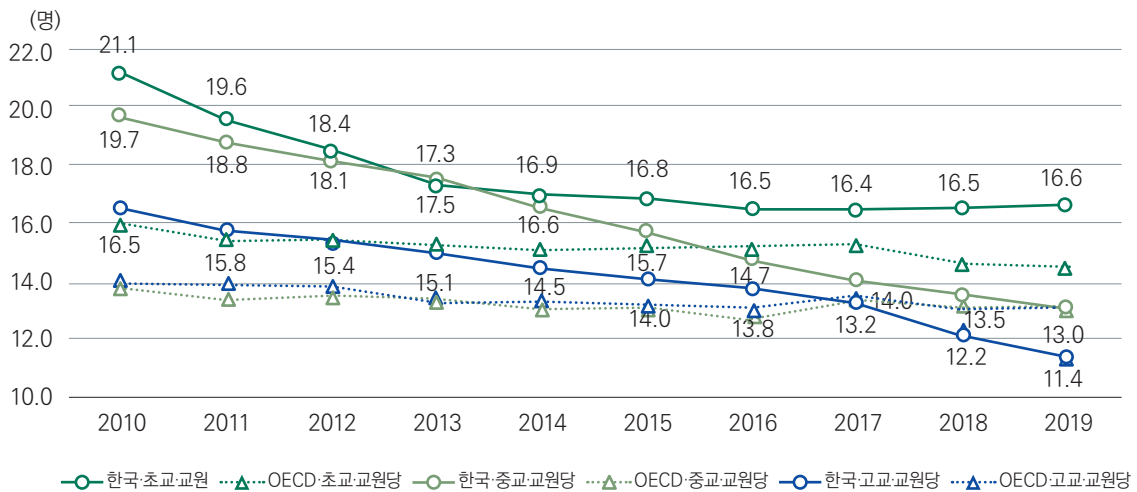
- 교육재원 규모는 학생수보다 학급수나 교원수에 따라 결정됨.
- 하지만 재정당국이나 국회예산정책처 등에서는 학생수를 기준으로 교부금 증가율을 산출하고 있음.
 - 이는 학생수가 줄면 학급수도 줄이고, 교원수도 줄여야 한다는 논리이나, 학급당 학생수나 교원당 학생수가 적정 수준에 도달된 이후에 주장할 수 있는 논리임.
 - 그리고 학생 수가 감소하더라도 교원 인사는 시도별·자격급별·과목별로 구별되어 비탄력적이기 때문에 단기간에 교원인건비를 줄이는 것은 불가능
- 초·중학교 학급당 학생수와 교원당 학생수가 OECD 평균에 비해 여전히 높다는 사실을 간과해서는 않됨([그림 II-7, 8] 참조). 특히 교원당 학생수는 2017년 이후 OECD 평균보다 적음(송기창 외, 2021, pp. 71-72).

| 그림 II-7 | 연도별 학급당 학생수 변화



출처 : 송기창 외(2021, p. 71).

| 그림 II-8 | 연도별 교원 1인당 학생수 변화



출처 : 송기창 외(2021, p. 72).

9. 코로나 19 이후 교육복지 확대 및 정서회복, 교육양극화 해소 등 추가 소요예산 필요

- 코로나 19 이후 교육복지 확대 및 정서회복에 집중 투자의 필요성이 제기되었고, 그에 따라 맞춤형 교육복지 강화, 특수교육지원, 학생 심리·정서회복, 학생 건강 증진 지원, 국제교육·다문화 교육, 학교급식운영, 대안교육, 학교밖 지원, 국가정책사업 안정 지원 등 2023년~2025년까지 총 9조 4,619억원의 추가 소요예산이 요구되고 있는 실정임(〈표 II-9〉 참조).
- 그리고 지역별·학교급별로 추진해 왔던 과대학교 해소, 과밀학교 감축, 학교시설 내진보강 사업, 학교 석면제거 사업, 노후 냉난방기 교체 사업, 교육기자재 교체 사업 등 교육여건 개선을 위한 사업은 계속사업으로서 지역별·학교급별 교육여건 양극화 해소를 위해서라도 지속적으로 투자해야 하고, 이는 당연한 국가의 책무이기도 함. 이를 위해 2023년~2027년까지 총 9조 4,862억원의 추가 소요예산이 요구되는 것으로 추산됨(〈표 II-10〉 참조).

| 표 II-9 | 교육복지 확충 및 정서회복 지원 연도별 소요액 현황

(단위: 백만원)

사업명	2023년	2024년	2025년	합계
교육복지 확대 및 정서회복	2,882,397	3,103,200	3,476,300	9,461,897

출처: 시·도교육청 제출 내부 자료(2022.10)

| 표 II-10 | 교육여건 양극화 해소를 위한 연도별 소요액 현황

(단위: 억원)

사업명	소요예산						합 계
과대학교, 과밀학급 해소	사업명		물량	단가	소요액		13,314 (2023~2026)
	학교신설		33	40,000	13,200		
	모듈러교사(임대)		33	100	33		
	교실증축		54	150	81		
학교시설 내진보강	사업대상	실적		향후 추진계획			27,623 (2023~2027)
		보강개소 (진도율)	투자액	완성연도	계획개소 (비율)	소요액	
	33,527개소	18,645 (55.6%)	11,938	2029	14,882 (44.4%)	27,623	
학교 석면제거	사업대상	실적		향후 추진계획			14,868 (2023~2027)
		제거(진도율)	투자액	대상(비율)	소요액	완성연도	
	36,933천㎡	20,773천㎡ (56.2%)	10,400	16,160천㎡ (43.8%)	14,868	2027	
노후 냉난방기 교체	· 전국 학교에는 130만여 대의 냉난방기 설치 · 교육부 권고 교체기준인 내용연수 12년 이상의 냉난방기 47만여 대 · 냉난방기의 교체비용은 약 3.3조 원이 필요함 * 479,382대×700만원(충남교육청 단가) = 33,557억원						33,557 (2023~2026)
교육기자재 교체	· 모든 학교의 교육과정에 필요한 TV, 교육용 패드 등 교육기자재 교체비용, 연간 1,100억 원 소요추산 * 549,807(2020 자산취득비 결산액) × 1/5(평균 사용연수 5년 추정) = 1,100억원						5,500 (2023~2027)
소요예산 총액							94,862

주 : 1) 과대학교, 과밀학급 기준

· 과대학교 : 초) 교당 1,680명, 중) 교당 1,260명, 고) 교당 1,260명 초과

· 과밀학급 : 학급당 학생수 28명 이상

출처 : 시·도교육청 제출 내부 자료(2022.10); 송기창 외 (2021).

10. 미래를 창조하는 교육수요 확장에 따른 추가 소요 예산 필요

- 예측할 수 없는 미래를 대비하는 교육이 아닌 미래를 창조하는 교육이 되기 위해서 학교교육 개편, 고교 무상교육 도입 등 기존 교육패러다임의 대전환이 필요하고, 이를 실질적으로 지원하기 위해 그린스마트 미래학교 등 미래 학교 공간 혁신 사업이 시급히 요청됨.
 - 정부는 40년이 경과한 노후건물을 대상으로 제로에너지·친환경 그린 학교 그리고 디지털 기반 스마트 학교를 결합한 융합 방식의 미래형 그린스마트 스쿨로 개축 및 리모델링하는 사업 추진
 - 지난 2021년부터 2025년까지 40년 이상 경과한 노후 건물 2,835동을 대상으로 하고 있고, 이중 75%(2,126동)의 물량에 대해서는 재정사업으로 추진하고 나머지 25%(709동)의 건물에 대해서는 임대형 민자사업(BTL)로 추진할 계획
- 사업 대상은 40년 이상 경과한 학교 건물 중 2,835동(780만㎡)에 대하여 2027년까지 총 사업비 18.5조원을 투입하여 교실을 개축하는 사업이며, 시도교육청은 총 재원의 70%인 13조원을 부담하여야 함(표 II-11)). 따라서 중앙정부는 5.6천억원 정도 부담해야 함.

| 표 II-11 | 그린스마트스쿨 사업 연차별 투자규모

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	소계	2026이후	계
재 정 사 업	총사업비	35,502	23,546	23,546	23,546	23,546	129,686	0	129,686
	물량(동)	582	386	386	386	386	2,126	0	2,126
	예산 편성	계(A)	3,345	23,657	27,337	23,547	101,433	28,253	129,686
		국비(30%)	943	7,100	8,260	7,064	30,431	8,473	38,904
		지방비(70%)	2,402	16,557	19,077	16,483	71,002	19,780	90,782
민 자 사 업	민자사업 한도액	10,919	8,052	8,052	8,052	8,174	43,249	0	43,249
	물량(동)	179	132	132	132	134	709	0	709
	임대료 상환	계(B)	0	0	699	1,214	3,642	51,709	55,351
		국비(30%)	0	0	210	364	1,093	15,513	16,606
		지방비(70%)	0	0	489	850	2,549	36,196	38,745
합 계	물량(동)	761	518	518	518	520	2,835	0	2,835
	계(C=A+B)	3,345	23,657	28,036	24,761	25,276	105,075	79,962	185,037
	국비(30%)	943	7,100	8,470	7,428	7,583	31,524	23,986	55,510
	지방비(70%)	2,402	16,557	19,566	17,333	17,693	73,551	55,976	129,527

출처 : 송기창 외 (2021, p. 82).

- 또한 학교교육에서 미래 역량을 개발하기 위해 빅데이터 분석, 인공지능(AI), 증강현실, 온라인 수업 등을 학습에 활용할 수 있도록 첨단 교육정보화 시설 및 초고속 정보통신망 등을 구축하는 미래교육기반 시스템에 많은 투자 소요예산이 요구됨.
- 송기창 외(2021, p. 86)의 연구에서 추산한 결과에 따르면, 2023년부터 2026년까지 4년간 1조 9,851억원(연평균 4,963억원)이 필요함(〈표 II-12〉 참조).

표 II-12 | AI, IT, ICT 활용 교육기반 구축 등 소요예산 추계

(단위: 억원)

구분	주요사업	소요예산				
		2023	2024	2025	2026	계
교육기반 구축 (정보화기기 포함)	블렌디드 교실 등 스마트 전용 공간 구축, 스마트기기 보급, 무선 AP 구축, 각종 정보화시스템 구축 등	4,254	4,518	3,562	3,634	15,968
교육용 콘텐츠 개발	교육과정 운영 관련 각종 교육용 콘텐츠 개발, 교육용 동영상 개발, 교수학습자료 개발 등	334	337	325	248	1,244
디지털교과서 개발	정보·사회교과 등 디지털교과서 개발	59	63	69	75	266
시스템, 콘텐츠 운영 및 유지보수 등	각종 정보화시스템 운영 및 유지보수	201	202	189	192	784
연구·선도학교, 동아리 등 운영	AI 교육 연구학교 운영, 인공지능 기반 메타버스 모델 개발 적용학교 운영, 디지털교과서 활용 수업 연구회 운영 등	118	117	117	120	472
학생 및 교직원 교육·연수	에듀테크 활용교육 연수 및 컨설팅, ICT 활용 연수 등	296	290	280	254	1,120
총계		5,260	5,528	4,542	4,521	19,851

주 : 당초 송기창 외 연구에서는 2021년 이후 소요예산을 추산하고 있지만, 여기서는 2023년부터 추산한 자료를 활용하였음.

출처 : 송기창 외 (2021, p. 86).

III. 정부 전략이 타당한가?

- 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세(3조6,000억 원+α 정도)를 대학에 이전하면 대학경쟁력을 확보할 수 있는 규모인가? -

1. 윤석열 정부 교육재정 개편 추진 과정

○ 대선공약 및 인수위 논의

- 윤석열 후보(2월 14일) : “지역거점대학 1인당 교육비 투자를 상위 국립대 수준으로 끌어올리겠다”
- 인수위 지역균형발전특별위원회(4월 27일) : “방만한 교육예산의 주범으로 지목돼 온 지방교부금을 재정난에 빠진 지방대학 쪽으로 돌려 지역소멸 위기를 극복하겠다
- 인수위 국정과제(5월 3일) : “지방대학에 대한 행·재정적 권한을 중앙정부에서 지자체로 위임하고 지자체·지역대학·지역 산업계 등이 참여하는 (가칭)지역고등위원회 설치

○ 윤석열 정부 출범 후 진행 과정

- 새 정부 경제정책방향(6월 16일) : “고등교육 재정 확충과 연계한 지방교육재정교부금 제도 개편”
- 국가재정전략회의(7월 7일) : “교육세의 일부(유특회계를 제외한 나머지) 3.6조 원을 떼어 대학교육에 쓰겠다
- 국민의힘 김병욱 의원, 유특회계 재연장 법안 발의(7월 7일)
- 국민의힘 이태규 의원, 고등·평생교육지원회계특별법 제정안 등 발의(9월 2일)
- 국민의힘 권은희 의원, 지자체 교육청 전출금 폐지 추진
- 감사원, 지방교육교부금 실태 감사 착수(11.3.)

○ 국가재정전략회의(7월 7일)에서 발표한 주요 내용

고등·평생교육지원 특별회계 구상안

	현재	특별회계 도입 후
유 초 중 등	유아교육지원 특별회계	3.8조원
	일반회계 전입 등	2.1조원
	교육세 전입	1.7조원
	지방교육재정교부금	65.1조원
	내국세 전입	61.5조원
	교육세 전입	3.6조원
고 등 직업	일반회계	12.2조원
	대학재정지원 등	7.4조원
	학자금 지원	4.8조원
	고등·평생교육지원 특별회계	미정
	교육세 전입	3.6조원
	기존사업 이관 등	미정
	일반회계	미정
	기존사업 이관 등	미정

*자료: 교육부

**2022년도 본예산 기준

출처 : 머니투데이 (2022년 7월 8일자 보도).

- 지방교육재정교부금 중 국세분 교육세(3조6,000억 원+ α 정도)를 대학에 이전하면 대학경쟁력을 확보할 수 있는 규모인가?
- 그리고 대학경쟁력 확보를 위한 최소한의 재정 소요 규모는 어느 정도 될 것인가?
- 결론은 3조 6천억원 정도의 규모로 대학개혁을 추진하기 어렵다고 판단됨.

2. 대학의 위기 국면

가. 대학체제의 기초 체력 붕괴 위기

- 대학체제의 기초체력(fundamental) 붕괴로 인한 대학경쟁력의 저변이 약화
 - 대학체제의 기초체력 붕괴 현상은 대학의 입학정원과 신입생과의 불일치 심화, 그에 따른 지방 소재 대학들은 공동화 현상으로 나타나고 있음.
- 실제로 2021년이 대학 입학연령(만 18세) 인구(47.6만 명)가 입학정원(47.4만 명)에 2천 명 정도 많지만, 2022년부터는 미달하기 시작하여 2024년까지 급감기를 거쳐 2030년까지 유사한 규모를 유지할 것으로 예상. 이른바 대학입학연령인구가 대학입학정원보다 더 많아지는 역전 현상 발생
- 보다 심각한 상황은 2021년 등록자 기준 전체 대학의 신입생 충원율은 91.4%(총 40,586명 미충원)이었고, 수도권보다는 비수도권, 일반대보다는 전문대에 미충원이 집중되어 있음.

나. 대학의 재정위기

- 미충원률 증가로 대학은 재정 압박과 재정 운영 수지의 적자가 나는 상황임.
- 우리나라 대학재정은 낮은 정부재원(30위)과 높은 민간재원(6위) 구조로 되어 있고
- 고액의 대학등록금 수준으로 민간부담은 높지만
- 정부 지원의 부족으로 대학생 1인당 공교육비 수준이 OECD 국가에서 하위권에 머무르고 있음.

다. 학생, 학부모의 대학교육비 부담 증가로 대학교육의 양극화 위기

- 미국의 경우에도 17개주가 무상 대학등록금 정책을 제도화시키고 있지만, 여전히 우리는 대학 등록금 재원에 의존하는 구조임.
- 대학재정 대비 등록금 수입 비율, 40.9% : (국공립 25.7%), (사립 62.9%)

라. 지역 간, 학문 간 불균형 위기

- 지방 소재 대학을 지잡대로 불리는 사회적 낙인 효과에 의해 지역 간 대학 격차 심화
- 더불어 미충원률 급증으로 학과 통폐합 조치
- 그 결과, 지방 소재 대학과 기초학문 분야는 암흑기

마. 대학에 대한 사회적 공신력 약화

- 국민들에게 우리 대학교육에 대한 만족이나 신뢰는 크게 높지 않은 것이 일반적인 인식임.

3. 대학체제 개편과 등록금 인하를 위한 최소 재정수요 규모 추정

- 국가 경제규모와 OECD 평균 기준에 근거한 대학재정 규모를 추정한 결과(〈표 Ⅲ-1〉),
 - GDP 대비 고등교육재정 규모는 OECD 평균이 0.9%이지만, 한국의 경제규모가 세계 10위권에 있는 만큼, 그에 걸맞는 대학재정 규모는 GDP 대비 1%로 설정하고 추정하였음.
 - 그 결과, 2021년 기준으로 최소 20조 7,170억원의 예산을 확보할 수 있고, 그에 따라 추가되는 예산이 9조 5,715억원이었음.

| 표 III-1 | 고등교육재정의 현재 규모와 추가재원 규모(2021년도 기준)

2021년 대학재정 정부지원 규모	국립대학 운영지원	국가장학금	국·공·사립대학 재정지원사업	총계
	3조 8,348억원	4조 1,861억원	3조 1,246억원	11조 1,455억원
2021 GDP 규모	2,071.7조원			
법 제정에 의한 재원 규모	20.7조원 (GDP 1% 규모, 2021년 기준)			
대학재정 GDP 1% 확보로 추가 재원	9조 5,715억원			

● 규모의 경제(Scale of Economy)에 크게 못 미치는 대학예산 규모(〈표 III-2〉)

- 한국의 주요 사립대와 국립대에 재학하고 있는 학생수는 외국 우수 대학에 비해 전반적으로 많지만, 교수수는 서울대를 제외하고 외국 대학의 60% 내외 수준
- 특히 대학예산은 외국 대학에 비해 국사립대학을 막론하고 1/10 수준
- 결국, 국내 대학은 규모의 경제에 못미치는 열악한 재정 상황임.

● 따라서 현재 정부가 제안하는 교육세 3조 6천억으로는 매우 부족한 재정 규모

| 표 III-2 | 국내외 대학의 예산 규모 현황

국내 대학				해외 대학			
대학명	학생수	전임 교수수	예산 (억원)	대학명	학생수	전임 교수수	예산(\$)
서울대 (국립법인)('19)	27,784	2,130	8,290	Harvard Univ. (사립)('19)	18,802	2,310	\$52억 (6조 2,400억원)
연세대 (사립)('20)	28,925	1,695	5,859	Stanford Univ. (사립)('20)	16,384	2,276	\$68억 (8조1,600억원)
고려대 (사립)('20)	29,580	1,477	6,544	Univ. of Chicago (사립)('20)	17,170	2,377	\$5.16억 (6조1,920억원)
성균관대 (사립)('20)	27,100	1,487	6,238	Columbia Univ. (사립)('20)	27,114	1,602	\$50.3억 (6조360억원)
부산대 (국립)('19)	27,830	1,187	3,708	Univ. Of Wisconsin- Madison(공)('20)	37,931	2,112	\$31.9억 (3조8,280억원)
경북대 (국립)('20)	27,862	1,196	3,294	Univ. of California- Berkeley(공)('19)	42,347	1,529	\$30억 (4조2,000억원)
전북대 (국립)('19)	21,757	1,042	2,526	동경대('20)	28,675	2,198	2,599억엔 (2조8,100억원)

주 : 1) 학생수는 학부, 대학원 재학생 기준임. 2) 국내 대학 예산은 교비회계 기준임.
3) 환율은 해당년도 기준으로 \$1 당1,200원으로 추정하였음.
자료: 각 대학 홈페이지.

VI 대 전환시대, 교육재정 투자 전략 방안

1. 학령인구 감소가 주는 정책적 시사점

○ 인구구조 변화

- 1) 인구절벽(인구감소) : 교육을 통한 인적자본의 질 향상(교육투자 확대) 노동생산성 향상(생산연령인구의 양적 감소와 저성장 극복의 핵심 전략) 교육이 국가혁신 DNA의 핵심동력 교육혁신을 위한 교육투자 확대의 근거
- 2) 인구지형변화(지역소멸) : 교육균형발전을 위한 교육투자 배분 전략 재설계

2. 교육투자 확대 방향

| 그림 VI-1 | 미래 교육투자 확대 방향과 과제



▣ 거시적 접근 + 미시적 접근 필요

○ 거시적 접근 : 국가 경제규모와 국제비교에 의한 평균 기준에 근거한 교육재정 규모 추정 방식

- 이를 근거로 교육사업의 투자 우선순위 설정 가능
- 장점 ; 정치권과 기재부 등으로부터 독립적 주장 가능
- 단점 ; 교육재정 규모 추정의 과학적 근거 모호

○ 미시적 접근 : 사업별·기능별 교육재정 소요예산 추정 방식

- 장점 ; 수요에 근거한 교육재정 추정의 합리성 확보
- 단점 ; 교육재정 수요 관련 사업의 가치 갈등으로 기재부 등으로부터 예산 삭감의 빌미 제공

3. 교육투자 확대를 위한 대응 방안

1안

오랫동안 교육계가 숙원해 왔던 대응 방안

“지방교육재정교부금 현행 유지” + “대학재정 추가재원 확보를 위한 법적 장치” 마련

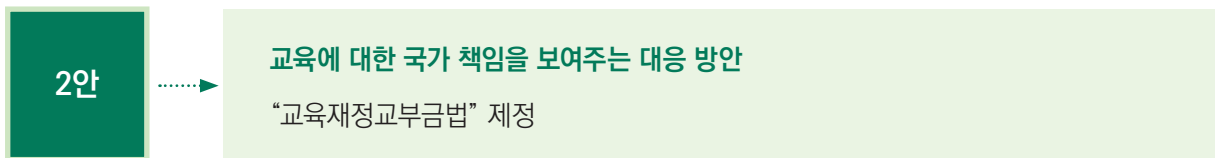
○ 현재 지방교육재정 규모를 유지해야 학생수 감소 요인이 오히려 한국의 교육여건을 OECD 평균 수준 이상으로 향상시킬 수 있는 기회의 요인이 됨.

○ 열악한 대학재정의 추가재원을 확보하기 위한 법적 장치 마련해야 함.

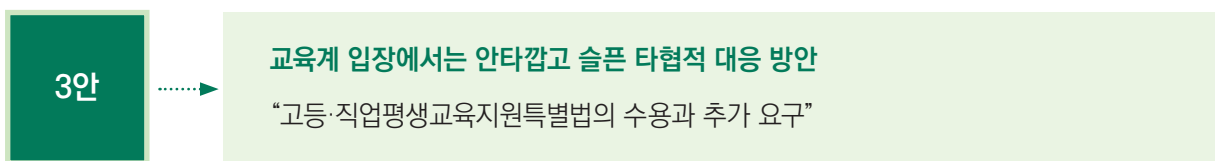
- 1) 교육계의 오랫동안 소망해 왔던 “고등교육재정교부금법” 제정
- 2) 지방대와 수도권 대학, 국공립대와 사립대가 상생하며 대학균형발전하여 고등교육시스템의 기초(fundamental)를 강화시킨다는 관점에서 “대학균형발전특별회계법(더불어민주당 유기홍의원 발의)” 제정하여 5년 한시적으로 집중투자하는 방안

※ 누리과정 문제를 해결하기 위해 「유아교육지원특별회계」를 설치(2016.12)한 바 있고, 이는 2016년 기획재정부 최고의 정책으로 선정된 바 있었음.

- 3) “고등·직업평생교육지원특별법”을 제정하여 5년 한시적으로 운영하되, 대학뿐만 아니라 평생, 직업교육까지 포괄하여 집중 지원하는 방안임.
- 지방교육재정교부금 일부를 한시적으로 고등교육에 사용하는 방안이 아니라 별도의 재원을 확보하는 방안임.
- 4) “고등교육세 신설” 방안 기업의 대학에 대한 사회적 책무성(법인세) + 소득 재배분(소득세)
- 대졸 인력을 채용하는 기업에 고등교육지원 부담을 함께 나누어 대졸 인력 수요자에게 고등교육에 대한 책임감을 공유하기 위해 법인세에 고등교육세 부과
 - 소득 재분배 효과를 얻기 위해 소득세에 고등교육세 부과



- GDP 6% 수준의 교육재정 규모(정부부담 기준)를 확보하고, 유·초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육을 통합 지원하는 “교육재정교부금법” 제정 방안
- 2021년 기준으로 정부재원 GDP 5% 수준은 103.6조원으로서 안정적 재원 규모이고, 이를 통해 학교급별로 재원을 탄력적으로 운영할 수 있음.
- GDP 대비 정부부담 공교육비(초등~고등) 비율은 OECD 평균 4.1%, 한국은 4%



- 현 정부가 추진하는 “고등·직업평생교육지원특별법”을 수용하되(한시법으로),
- 고등교육에 대한 국가 예산의 추가 투입 (윤석열 대통령의 공약, 2월 14일; 새 정부 경제정책방향, 6월 16일)
- 2024년에 종료될 것으로 예상되는 유특회계를 일반회계로 전환
- 그리고 고교무상교육 예산을 반영한 지방교육재정교부금법을 개정하는 방안

▣ 국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수입니다

○ 교육투자는 논리나 명분의 문제가 아니라 국가의 의지 문제 (국가의 교육관)

- 교육은 삶의 질 향상과 국가성장을 위한 핵심 동력인 미래투자이기 때문
- 교육은 노동집약적 분야로서 고정비용을 요구되는 장기 미래 투자

○ 학생수 감소라는 이유로 투자 감축 시도는 교육투자를 경제성의 잣대로 보려는 관성적 사고

○ 학생수 감소는 교육여건 개선과 적정 교육여건 확보 효과로 기존의 산업사회 공장형 교육 패러다임에서 미래형 교육내용-방법-평가 혁신 패러다임으로의 전환이 요구되고 그에 따른 적극적인 교육투자 필요

○ 인구절벽, 인구지형변화 등 인구구조 변화는 생산가능인구의 양적 감소에 따른 저성장에 결정적 영향을 주는 만큼, 교육재정투자 확대를 통한 노동생산성의 질적 향상에 국가적 노력 필요

1) 생산가능인구 감소에 대응, 교육을 통한 노동생산성의 질적 향상 추구

- 4차 산업혁명 시대, 생산가능인구가 많을수록 유리(Klaus Schwab)
- 한국 저출산에 의한 생산가능인구 감소는 커다란 걸림돌
- 교육을 통한 인적자본의 질 향상 → 노동생산성 향상 (생산가능인구의 양적 감소 극복) → 교육이 국가혁신 DNA의 핵심 동력 → 교육혁신을 위한 교육투자 확대의 근거

2) 복합 위기(Hybrid Crisis) 대전환 시대 핵심 문제인 저성장과 초양극화 현상 극복을 위한 교육투자의 새로운 지평

- 코로나 19로 인해 사회의 자원 배분 구조가 계층간 고르지 않은 불평등의 상태를 넘어 중간층이 소멸되고 상층권이 독식하는 초양극화 시대 등장
- 교육자원 배분이 초양극화된 상황에서 취약계층 자녀 지원과 같은 교육복지정책은 필수이고, 나아가 중간 계층 복원을 위한 교육정책 대상의 외연을 확대

3) 삶의 질 향상을 지향하는 “미래 교육체제 대전환”을 위한 미래 투자 필요

- 저성장 시대 초양극화를 극복하고, 삶의 질 향상을 위한 포용적 교육 가치와 질서 설계에 초점을 두고, 공유성장형 혁신적 포용교육시스템으로 국민역량을 강화하도록 체제 대전환 투자 필요
- 기존의 엘리트 중심의 산업사회형 교육 질서와 교육체제와는 과감히 결별하고, 인간의 삶의 질 중심의 교육과 국민역량 강화 중심의 과감한 교육패러다임 모색 필요
- 연대·협력·공감 중심의 포용사회가 승자독식, 각자도생의 경쟁사회보다 더 인간적인 삶을 보장해 주고, 생동감과 역동성을 줄 수 있다는 차원에서 새로운 사회체제의 지향점임은 이미 공감되고 있음.
- AI, VR, 로봇 등 과학기술 발전에 따른 학습생태계 변화는 시대적 과제이고, 이를 위한 과감한 미래 투자임.

4) 교육현안 문제 해결을 위한 교육재정 소요 예산 증대

- 최근 고교무상교육, 유아교육지원특별회계, 고교학점제, 열악한 대학재정, 4차 산업혁명 대비 인재양성 지원, 코로나 19 이후 디지털 기반 학교공간 혁신(그린 스마트 미래학교 포함) 등 교육재정 현안 문제 지속적 발생

참고문헌

국회예산처(2022.8). 2021 회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회).
반상진(2021. 5. 6.). “고등교육재정 확충 방안”. 고등교육 위기극복과 재정확충 방안 마련을 위한 공청회 발표. 국회 교육위원회 제387회 국회(임시회).
송기창 외(2021). 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구(전국시도교육감협의회 2021 - 01). 전국시도교육감협의회.
이환웅·이상엽(2021). 2021-2030 중기교육재정전망: 인건비 추계를 중심으로(수시연구과제 2021- 04). 한국조세재정연구원.
한국교육개발원(2021). 2021 지방교육재정분석 종합보고서 (기술보고 TR 2021-31).
Boggs, Bennett G. (2019. 03). A Promise is a Promise: Free Tuition Programs and How They Work (paper No. 5). A Legislator’s Toolkit for the New World of Higher Education.

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 3

함영기

전국시도교육감협의회 사무국장

지방교육재정교부금 및 고등교육재정 개선 방안

함 영 기

전국시도교육감협의회 사무국장

■ 들어가는 말

- 재정당국은 학생 수 감소에도 불구하고 지방교육재정교부금이 증가해 초·중·고 공교육 예산이 남아돌고 있다며 이를 축소해야 한다고 말한다. 2021년 12월 기획재정부에서 발표한 2022년 경제정책 방향은 학령인구가 감소하는 상황에서 교부금은 계속 불어나는 구조에 문제가 있으므로 이를 손봐야 한다는 내용을 담고 있다. 한국개발연구원(KDI)은 내국세에 연동되는 지방교육재정교부금 재원 마련 방식을 학령인구의 변화 추이를 반영한 국내 총생산액(GDP) 연동방식으로 개편하면 향후 40년간 1,000조 원의 재정을 절감할 수 있다는 내용으로 기획재정부의 입장을 대변하고 있다.
- 새 정부가 들어선 이후 본격적인 논의가 이루어지고 있는 가운데 최근 이태규 의원이 대표 발의한 「고등·평생교육지원특별회계법안(2022. 9. 7.)」은 “국세 교육세(2022년 기준 3조 6천억 원)를 지방교육재정교부금에서 떼어 고등·평생교육에 지원한다”라는 내용을 주요 골자로 한다. 이는 고등교육 재정 확충과 연계해 지방교육재정교부금의 활용도와 대상을 넓힌다는 취지이다. 여기서 중요하게 고민해야 할 문제가 과연 이러한 지방교육재정교부금 축소 논의가 교육적 관점에서 미래지향적이나 하는 것이다. 지금은 우리의 공교육 수준을 ‘기존처럼 계속 유지할 것인가?’ 아니면 ‘교육의 대전환기에 걸맞게 양적 성장에서 벗어나 질적 변화를 꾀할 것인가’라는 근본적인 질문이 필요하다.
- 중장기 재정전략 없이 학령인구 감소 변수만을 가지고 다른 영역 즉 고등교육, 평생교육 및 직업교육 분야 지원을 위해 교육비용을 줄이자는 경제 논리로 접근하는 것은 결국 저출산 가속화와 학령인구 감소를 더욱 초래하여 향후 국가기능 유지 및 경제 발전 지탱을 위한 원동력을 축소하는 결과를 초래할 것이다.

- 코로나 상황이 아니더라도 우리는 교육의 대전환 시기를 맞아 미래교육 실현을 위한 중장기 재정투자를 확대해야 한다. 21세기 학생이 19세기 교육환경에서 교육을 받고 있다고 할 만큼 학교 교육환경 개선은 더디다. 지금은 학령인구 감소 위기를 기회 삼아 미래세대가 살아가는데 필요한 역량을 갖추고, 급변하는 사회를 선도할 인재를 양성하는 토대를 마련하기 위해 교육 전반에 걸쳐 미래교육으로의 획기적인 전환을 준비해야 한다. 현상 유지가 아닌 적극적인 투자가 필요한 이유이다.

▣ 지방교육재정교부금 제도 쟁점 분석

▣ 학생 수는 줄어도 학교 수, 학급 수, 교원 수는 증가하였다.

- 학생 수는 지난 20여 년간 감소했고 앞으로도 감소할 것이다. 그러나 학생 수가 감소해도 교육 재정 수요는 감소하지 않는다. 교육재정의 지출 단위는 학급과 학교이며, 학급과 학교가 결정되면 교원이 결정되고 거기에 따라 교육재정 수요가 최종적으로 결정된다.

| 표 1 | 연도별 학생, 학교, 학급, 교원 수 현황

(단위: 명, 학급, 교, 명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	증감('17→'21)
학생수	5,698,732	5,561,934	5,437,109	5,350,399	5,322,321	△376,411 (△6.6%)
학교수	16,357	16,380	16,478	16,611	16,710	353(2.2%)
학급수	238,958	239,712	241,035	241,824	243,521	4,563(1.9%)
교원수	396,114	399,032	398,177	405,720	405,095	8,981(2.3%)
교원당 학급수	0.603	0.601	0.605	0.596	0.601	△0.002 (△0.3%)

자료: 교육부(각년도) 보통교부금 확정교부. 조희연 지방교육재정교부금 제도 개편 논란에 대한 쟁점 분석과 발전방안 재인용

-
- 한국교육개발원 교육통계서비스 자료에 의하면 초·중·고, 특수학교 학생 수는 2017년 5,698,732명에서 매년 감소하여 2021년에 5,322,321명으로 6.60%(376,411명) 감소한 반면, 교육재정의 지출 단위인 학급수는 238,958학급에서 243,521학급으로 4,563학급(1.9%)이, 학교수는 16,357교에서 16,710교로 353교(2.2%)가, 교사 수도 396,114명에서 405,095명으로 8,981명(2.3%)이 증가하였다. 따라서 학생 수 감소에도 불구하고 교육재정 수요에 영향을 미치는 학급 수, 학교 수, 교원 수는 증가 추세로 교부금 개편은 신중한 접근이 필요하다.

▣ 학생 수는 줄어도 경직성 경비는 줄지 않는다.

- 학생 수가 감소하더라도 교육재정 지출 구조 특성상 인건비, 전출금 등 고정경비 비중이 높아 실제 가용재원 비중은 낮다. 시도교육청 세출 결산자료에 의하면 2014~2020년 평균 인건비 57.6%, 상환지출 3.2%, 학교 전출금 등 19.8%, 예비비 및 기타 0.1% 등 고정경비가 전체 세출 결산 총액의 80.7%를 차지하여 실제 가용재원은 매우 부족한 상황이다.
- 학생 수가 감소하더라도 교원 인사는 시도별·자격별·과목별로 구별되어 비탄력적이기 때문에 단기간에 교원 인건비를 줄이는 것은 매우 어렵다. 전체 예산 중 고정비용을 제외한 20% 안팎의 재원으로 시도교육청의 정책사업을 추진하여야 하므로 지역 여건에 따른 시도교육청만의 독특한 교육사업을 추진하기 위한 재원은 부족하다.

| 표 2 | 시도교육청 교육비특별회계 세출 결산 현황

(단위 : 억원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합 계	
								금 액	비 중
세출결산 총액	567,894	565,979	600,419	656,114	716,127	804,011	775,055	4,685,599	100%
인건비 (교원, 교육전문직, 기타직 등)	331,238	352,174	363,511	380,480	401,235	427,793	443,357	2,699,788	57.60%
(인건비 증가율)		-6.30%	-3.20%	-4.70%	-5.50%	-6.60%	-3.60%	-	-
물건비 (공공요금·수용비 등 운영비, 여비 등)	19,844	19,444	20,460	21,693	23,870	26,296	30,359	161,966	3.50%
이전지출 (지자체보육료보조, 민간이전지출 등)	25,148	30,834	30,657	32,412	33,188	31,919	32,257	216,415	4.60%
자본지출 (토지매입 및 건설, 자산취득 등)	49,055	45,418	61,092	70,945	76,868	111,644	110,803	525,825	11.20%
상환지출 *(지방채 상환 등)	19,941	1,151	3,954	23,568	40,831	59,966	3,011	152,422	3.20%
전출금 등 (공립학교, 사립학교 전출금)	122,573	116,792	119,933	126,684	138,940	145,066	155,777	925,765	19.80%
예비비 및 기타 (자연재해 대비 등)	95	166	811	331	1,195	1,327	1,491	5,416	0.10%

자료: 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구

▣ 다른 분야 예산과 같이 교육예산도 증가하여야 한다.

| 표 3 | 국가 예산 대비 분야별 예산 증감률

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	증감('18→'22)
국가	541.4	592.8	639.4	680.5	744.1	202.7(37.4%)
지방교육재정교부금	49.5	55.2	53.5	59.5	76	26.5(53.5%)
지방교부세	49	57.7	50.3	51.7	76.1	27.1(55.3%)
복지	37.3	44.8	54.5	55.3	61.8	24.5(65.6%)
국방	43.1	46.6	50.1	52.8	54.6	11.5(26.6%)

자료: e-나라지표(통계청), 2022년도 제2회 추가경정예산안 분석(국회예산정책처)

- 국가 예산 규모는 우리나라 경제성장과 세수 확대에 따라 5년간 37.4%가 증가하였고, 지방교육재정교부금은 53.5%, 지방교부세는 55.3%가 증가하는 등 국가, 교육청, 지자체, 국방, 복지 등 전 분야에서 크게 증가하였다.
- 본예산 편성기준으로 정부예산 대비 교육예산을 비교해 보면 우리나라 정부예산 대비 교육예산이 차지하는 비중은 2011년~2022년 연평균 14.1%이나, 2022년은 13.9%로 연평균보다 낮은 수준이다. 전체 정부예산 대비 교부금이 차지하는 비중 역시 2011년~2022년 연평균 11.0% 정도이며, 2022년은 연평균보다 낮은 10.7% 수준이고 2011년 11.4%에 비해서도 낮은 수치이다. 2021년과 2022년도에 일시적인 세수 증가로 교부금이 증액된 사례를 제외하고 우리나라의 높은 공교육비 민간부담과 정부예산 대비 교육예산의 비중이 높아지지 않는다는 점 등을 고려하면 고등교육을 포함한 교육 분야 추가 투자가 더 필요한 상황이다.

표 4 | 정부예산 대비 교육예산

(본예산 기준 / 단위: 조원)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균
정부예산 (A)	309.1	325.4	342	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558	607.7	422.6
교육예산 (B)	41.2	45.5	49.8	50.7	52.9	53.2	57.4	64.2	70.6	72.6	71.2	84.2	59.5
비중 (B/A)	13.3%	14.00%	14.60%	14.20%	14.10%	13.80%	14.30%	15.00%	15.00%	14.20%	12.80%	13.90%	14.10%
교부금 (C)	35.3	38.4	41.1	40.9	39.4	41.2	42.9	49.5	55.2	55.4	53.2	65.1	46.5
비중 (C/A)	11.40%	11.80%	12.00%	11.50%	10.50%	10.70%	10.70%	11.60%	11.80%	10.80%	9.50%	10.70%	11.00%

자료: 2022~2025년 서울미래교육수요 전망

▣ 앞으로 교육교부금이 과도하게 증가하지 않는다.

| 표 5 | 지방교육재정 규모 현황 및 추이

(단위: 조원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 (현재)	2023년	2024년	2025년	2026년
최종예산액	68.3	73.7	82.1	77.3	84.9	105	106	109.8	111.2	115.3
증감액		5.5	8.3	-4.7	7.6	20.1	1	3.7	1.5	4.1
증감비율		8.00%	11.30%	-5.80%	9.80%	23.70%	0.90%	3.50%	1.30%	3.70%

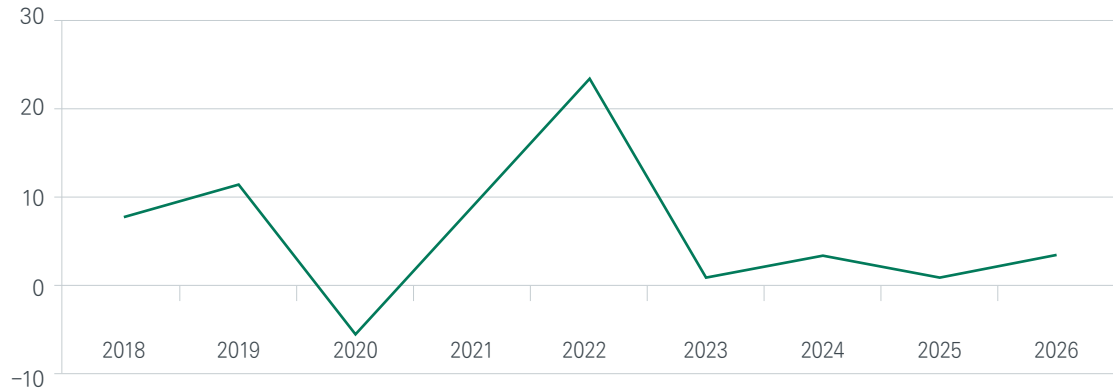
자료: 한국교육개발원 지방교육재정 분석 보고서(2021년 이전), 교육예산 통계(2022년), 교육부 중기지방교육재정계획 수립지침(지방교육재정 중앙정부 이전수입 전방) 적용 2022년 기준 '전체 예산액-중앙정부이전수입액'을 2023년 이후 매년도 교육부 중기계획의 '중앙정부 이전수입액'에 더하여 전체 예산액 산출(2023년 이후)

- 내국세와 연동된 교부금은 경기변동의 영향이 크고 예측이 매우 어려운 구조이다. 최근 5년간 지방교육재정 규모 변동 추이를 보면 증가 추세이나 감소한 해도 있는 등 변동성이 매우 크다. 교부금 여건이 좋지 않은 시기에는 지방채 발행으로 재정을 충당하였다. 코로나-19 등에 따른 경기침체로 2020년 지방교육재정 최종 예산액은 77.3조원으로 전년 대비 4.7조원 감소하였으며, 앞서 2014년, 2015년에도 최종 예산액이 감소한 바 있다. 지방교육재정의 운용 규모는 2020년 일시 감소 이후 계속 증가하여, 2022년 예산액은 전년 대비 23.7%의 대폭적인 증가 현상을 보이거나, 2023년 이후는 완만한 증가 추세로 전망된다.
- 교육교부금이 증가하여 학생 1인당 교육교부금이 2013년 625만 원에서 2022년 1,528만 원으로 증가¹⁾ 하였으나, 이러한 교육교부금 증가 추세는 최근 우리나라 경제성장과 세수 확대에 따른 일시적인 현상으로 2023년 이후 교육교부금은 과도하게 증가하지 않을 것으로 예측된다.

1) 국회예산처 지방교육재정교부금 개편 논의 동향(2022.06.21.)

| 그림 1 | 지방교육재정 연도별 증감비율 현황

(단위: %)



자료: 한국교육개발원 지방교육재정 분석 보고서(2021년 이전), 교육예산 통계(2022년), 교육부 중기지방교육재정계획 수립지침(지방교육재정 중앙정부 이전수입 전망) 적용 2022년 기준 '전체 예산액-중앙정부이전수입액'을 2023년 이후 매년도 교육부 중기계획의 '중앙정부 이전수입액'에 더하여 전체 예산액 산출(2023년 이후)

▣ 이·불용액 및 기금 적립금 등을 고려해도 교육재정이 남지 않는다.

| 표 6 | 2022년 시도교육청 미집행 예산 현황

(단위:백만원)

구분	이월액	불용액	기금적립액 (2022.10월 기준)	합계
교특회계	2,450,061	1,384,125	19,208,788	23,042,974

※ 이월액 및 불용액은 2021년 결산기준, 기금적립액은 2022년 10월 현재 기준임

※ 자료 : 이월액, 불용액) 지방교육재정분석 보고서, 기금적립액) 시도교육청 예산부서 작성 자료

| 표 7 | 이월액 및 불용액 변화 추이(2020-2021)

(단위: 억원, %)

회계연도	예산현액 (A)	이월액		불용액		이·불용액	
		금액(B)	비율 (B/A×100)	금액(C)	비율 (C/A×100)	금액 (D=A+B)	비율 (D/A×100)
2020	820,925	27,244	3.32	16,626	2.03	43,870	5.34
2021	876,443	24,500	1.91	13,841	1.58	38,341	4.37

자료: 한국교육개발원(각연도). 지방교육재정분석 종합보고서

- 2022년 현재 전국 시도교육청 예산 중 집행하지 못하고 있는 예산은 전년도 이월액 2.45조 원, 전년도 불용액 1.38조 원, 교육 관련 기금적립액 19.20조 원 등 총 23.04조 원이다. 시도교육청의 예산 집행의 효율성을 높이고 집행률을 제고하는 노력으로 연도별 불용 및 이월액 비율은 계속 감소(이월·불용 비율 : 2020년 5.34%, 2021년 4.37%, 전년대비 약 1.0%p 감소)하고 있으며, 이러한 예산 미집행 비율은 중앙정부 및 일반지방자치단체와 대비하여도 양호한 수준이다.
- 교육 관련 기금 적립액은 2022년 10월 기준 19.2조 원이고 2021년 대비 약 14조 원이 급증했다. 급증 사유는 중앙정부 예산의 증가로 증액된 지방교육재정 교부금을 2022 회계연도 중에 예산을 편성하면 사업 기간 및 절대 시공 기간 부족으로 상당 부분의 예산이 이월·불용이 될 것으로 판단하여 부득이하게 교육기금으로 운용한 까닭이며 교육부의 중기지방재정계획 지침에 따라 기금별, 연도별 집행계획을 수립하여 교육기금 적립액이 학생들의 교육환경 개선에 쓰일 수 있도록 할 것이다.

미래교육 재정수요 전망

- 시도교육청에서는 학령인구 감소를 교육여건 개선의 기회로 삼고, 인적 자본의 역량제고를 위해 맞춤형 교육과정 제공 등 학교의 질적 혁신이 필요하며, 4차 산업혁명과 새로운 시대를 이끌어갈 인재 양성을 위하여 미래교육을 실현하고자 준비하고 있다. 전국시도교육감협의회에서 전국 17개 시도교육청의 미래교육을 실현하기 위한 미래교육 재정 수요를 ① 교육복지 확대 및 정서회복 ② 교육여건 개선 ③ 미래교육 기반구축 ④ 포스트코로나 학교공간 재구조화로 나누어 2022년 10월 파악하였다. 그 결과, 시도교육청에서 미래교육을 실현하기 위하여 필요한 재원은 2023~2025년간 총 62조 4,000억 원이 필요한 것으로 나타났다.

| 표 8 | 미래교육 수요 총괄

(단위: 백만원)

사업명	추가 소요(부담)액			
	2023년	2024년	2025년	합계
교육복지 확대 및 정서회복	2,882,397	3,103,200	3,476,300	9,461,897
교육여건 개선	4,602,000	5,019,200	5,621,100	15,242,300
미래교육기반 구축	1,980,700	1,916,700	1,703,500	5,600,900
포스트코로나 학교공간 재구조화	10,202,800	10,468,350	11,423,650	32,094,800
합계	19,667,897	20,507,450	22,224,550	62,399,897

자료: 시도교육청 제출 자료(2022. 10.)

- 미래교육 재정수요의 영역별 주요 사업 내용을 살펴보면 다음과 같다.

▣ 학부모부담 없는 국가 책임 완전한 무상 의무교육 실현

| 표 9 | 학부모 부담금 연간 소요액 총괄

(단위:백만원)

구분		2023년	2024년	2025년	비고
학부모부담금	수익자부담수입	2,192,873	2,306,552	2,432,064	

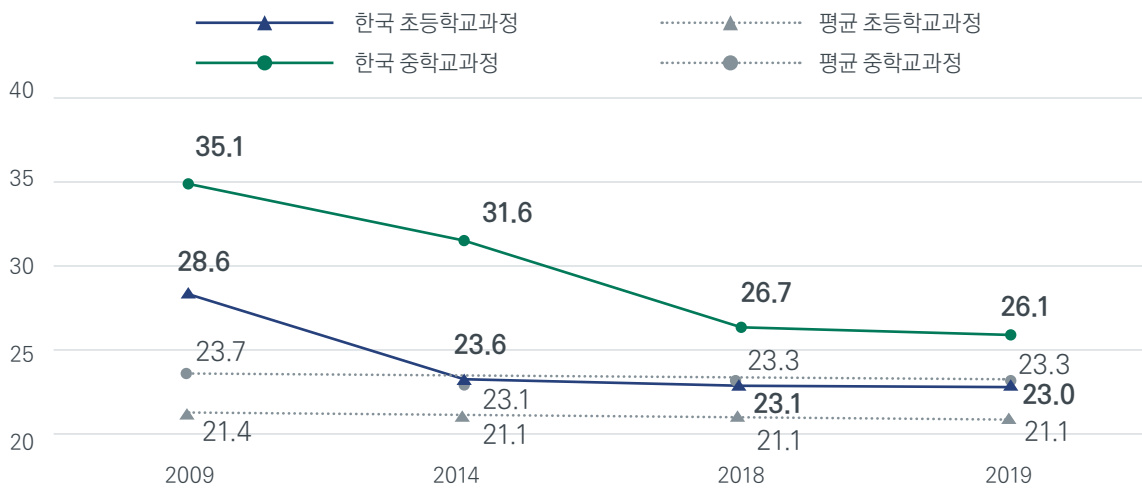
자료: 시도교육청 제출 자료(2022. 10.)

- 현재 일부 교육활동에 학부모가 부담하고 있는 체험학습비, 방과후 학습비 등 민간부담 공교육비를 폐지하여 학부모 부담을 경감하는 것이 미래지향적 학습복지의 출발점이다. 대상 항목은 급식비, 방과후학교, 현장체험학습, 청소년단체 활동, 졸업앨범, 교과서 대금, 기숙사비, 교복구입, 운동부 운영, 돌봄 운영 등이다. 학부모 부담금을 교육비특별회계로 지원하기 위한 소요재원은 연간 2.1조원 이상으로 예상되고 있다.

▣ 과대학교 해소, 과밀학급 감축 지속적 추진

- 2019년 OECD 평균(초등 21.1명, 중학 23.3명)보다 여전히 한국의 학급당 학생수는 초등 23.0명, 중학교 26.1명으로 높은 수준이며 학생 안전사고 예방 및 코로나와 같은 감염병 대응, 질 높은 교육적 활동을 위해서는 과대학교 해소 및 과밀학급 감축이 계속 지속되어야 한다.

| 그림 2 | OECD 및 한국 학급당 학생수 현황



출처: 교육부, 「OECD 교육지표 2021 결과 발표」(2021. 9. 16. 보도자료)

| 표 10 | 전체 학교 대비 과밀학교 현황

(단위: 학교 수)

구분	'20년			'21년			증감		
	전체	과밀		전체	과밀		전체	과밀	
초등학교	6,112	1,340	21.90%	6,173	1,194	19.30%	61	△146	△10.9%
중학교	3,201	1,194	34.60%	3,268	1,321	40.40%	67	127	10.60%
중1학년	3,196	956	29.90%	3,247	1,321	40.70%	51	365	38.20%
고등학교	2,368	382	21.10%	2,378	408	17.20%	10	26	6.80%
계	11,681	2,916	26.00%	11,819	2,923	24.70%	138	7	0.20%

자료: 교육부(2022. 2. 14.)

- 인구구조의 변화로 학령기 학생 수는 전국적으로 감소하는 반면, 경제사회적 환경에 따라 인구의 도시 집중화는 가속화하여 2022년 교육부 전수조사 결과 전체 11,819교 중 2,923교(24.7%)가 과밀학급 해소 대상으로 나타났다.

* 과대학교, 과밀학급 기준

- 과대학교 : 초) 교당 1,680명, 중) 교당 1,260명, 고) 교당 1,260명 초과
- 과밀학급 : 학급당 학생 수 28명 이상

| 표 11 | '23~'26년간 과밀해소를 위한 사업 물량

구분	학교 신설	일반교실 전환	모듈러 교사 (임대)	모듈러 교사 (구매)	증축	그린 스마트	복합 추진	학생 재배치	자연 감소	계
2023	22	44	19	-	36	1	3	58	146	329
2024	6	15	14	-	15	-	1	74	91	216
2025	2	4	-	-	3	-	-	37	39	85
2026	3	7	-	-	0	-	-	49	144	203
계	33	70	33	-	54	1	4	218	420	833

자료: 교육부(2022. 2. 14.)

- 과밀학급은 수업 등의 활동 진행에 지장이 생겨 적정 학생 수보다 학생이 많으면 교사와 학생 사이의 상호작용 및 여러 학습활동, 생활지도 등이 원활하게 이루어지기 어려워진다. 2023~2026년간 과밀학급 해소를 위한 사업 물량은 학교 신설, 교실 증축, 학생 재배치, 학생 수 자연 감소 등을 감안하면 총 833교로 나타났으며 이중 교육재정이 필요한 사업인 학교 신설, 모듈러 교사 임대, 교실 증축에 필요한 예산액은 총 1조 3,314억 원이다.

▣ 학교시설 내진 보강 사업 계속 추진

| 표 12 | 학교시설 내진보강 실적과 향후 추진계획

(단위: 백만원)

사업대상	실적		향후 추진계획*			비고
	보강개소(진도율)	투자액	완성연도	계획개소(비율)	소요액	
33,527개소	18,645(55.6%)	1,193,800	2029년	14,882(44.4%)	2,762,300	'20.12.기준

자료: 교육부, 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 전국 학교의 내진보강 사업 대상은 33,527개소로 이 중 55.6%인 18,645개소는 보강이 완료되었으며 향후 2029년까지 14,882개소에 대한 내진보강 사업을 연차적으로 추진하고 있으며 이에 소요되는 재원이 2조 7,623억 원 필요한 것으로 파악되었다.

▣ 학교시설에서 발암물질 석면 완전 제거

| 표 13 | 학교 석면제거 실적과 향후 추진계획

(단위: 백만원)

사업대상	실적		향후 추진계획			비고
	제거(진도율)	투자액	대상(비율)	소요액	완성연도	
36,933천㎡	20,773천㎡(56.2%)	1,040,000	16,160천㎡(43.8%)	1,486,800	2027년	'21.6.기준

자료: 교육부, 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 석면은 과거 단열재 용도로 교실 천장에 많이 설치되어 있으며 위험한 발암물질 중의 하나로 시급한 제거가 필요하다. 현재 사업 대상의 56.2%는 석면 제거가 완료되었으며 향후 2027년까지 1조 4,868억 원을 투자하여 석면을 완전히 제거해야 하는 상황이다.

▣ 노후 냉난방기를 교체하여 쾌적한 교실 조성

| 표 14 | 시도교육청별 냉난방기 사용연수 및 설치현황 총괄

냉·난방기 설치대수	사용연수 12년 이상 (교육부 권고 교체 기준)		사용연수 20년 이상		연도별 냉·난방기 교체·신규 설치대수			
	운용대수	비율	운용대수	비율	2019년	2020년	2021년	2022년
1,317,758	479,382	36.37%	81,855	6.21%	102,298	96,516	60,496	31,184

교육부 제출자료 재구성, 2022.08.22. 기준, 운용 상태가 아닌 냉난방기는 통계에서 제외

- 전국 학교에는 130만여 대의 냉난방기가 설치되어 있으며 교육부에서 권고하는 교체기준인 내용연수 12년 이상의 냉난방기 47만여 대의 냉난방기의 교체 비용은 약 3.3조 원이 필요하다.

* 479,382대×7,000천원(충남교육청 단가) = 3,355,674,000천원

▣ 수명이 다한 교육기자재 교체

| 표 15 | 연도별 시도교육청 자산취득비 현황

(단위: 백만원)

연도	2016	2017	2018	2019	2020
자산취득비 결산액	271,408	296,126	284,037	464,511	549,807

자료: 지방교육재정 공시 자료

- 학교 교육과정 운영에 필요한 TV, 교육용 패드 등 교육기자재는 사용 연한이 지나가면 충분한 성능을 발휘할 수 없어 정기적인 교체가 필요하다. 전국 모든 학교에서 사용하고 있는 교육기자재 교체 비용은 연간 1,100억 원이 소요되는 것으로 추산된다.

* 549,807백만원(2020 자산취득비 결산액) × 1/5(평균 사용연수 5년 추정) = 109,961백만원

▣ 그린스마트 미래학교 사업으로 노후 교실 개축

| 표 16 | 2025년까지 경과 연수별 학교 건물 동수 추계

2018년 4월 조사 기준

연도	40년 이상 경과	50년 이상 경과	60년 이상 경과
2021	12,560	3,763	467
2022	13,644	4,876	531
2023	14,875	6,140	664
2024	16,246	7,159	767
2025	17,810	7,965	941

자료: 교육부(2020b). 그린 스마트 미래학교 사업계획(안), 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 그린스마트 미래학교 사업은 40년 이상 노후 학교 건물을 미래형 학교로 바꾸는 사업으로 미래인재 양성과 핵심역량 신장을 위하여 교육과정, 교수학습, 학교시설 등을 종합적으로 혁신한 미래교육으로 전환하기 위한 사업이다.

| 표 17 | 교육부, 그린스마트스쿨 사업 연차별 투자규모

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	소계	2026이후	계
재 정 사 업	총사업비	35,502	23,546	23,546	23,546	23,546	129,686	0	129,686
	물량(동)	582	386	386	386	386	2,126	0	2,126
	예산 편성	계(A)	3,345	23,657	27,337	23,547	101,433	28,253	129,686
		국비(30%)	943	7,100	8,260	7,064	30,431	8,473	38,904
		지방비(70%)	2,402	16,557	19,077	16,483	71,002	19,780	90,782
민 자 사 업	민자사업 한도액	10,919	8,052	8,052	8,052	8,174	43,249	0	43,249
	물량(동)	179	132	132	132	134	709	0	709
	임대료 상환	계(B)	0	0	699	1,214	3,642	51,709	55,351
		국비(30%)	0	0	210	364	1,093	15,513	16,606
		지방비(70%)	0	0	489	850	2,549	36,196	38,745
합 계	물량(동)	76	518	518	518	520	2,835	0	2,835
	계(C=A+B)	3,345	23,657	28,036	24,761	25,276	105,075	79,962	185,037
	국비(30%)	943	7,100	8,470	7,428	7,583	31,524	23,986	55,510
	지방비(70%)	2,402	16,557	19,566	17,333	17,693	73,551	55,976	129,527

자료: 교육부, 전국시도교육감협의회(2021) 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구 재인용

- 40년 이상 경과한 학교 건물 중 2,835동(780만㎡)에 대하여 2027년까지 총사업비 18.5조원을 투입하여 교실을 개축하는 사업이며, 시도교육청은 총 재원의 70%인 13조 원을 부담하여야 한다.

▣ 합리적 교육재정 개편 방안

▣ 사회적 합의를 통한 합리적인 교육재정 개편 방안 마련

- 지방교육재정교부금을 둘러싼 재정 당국과 교육 당국의 갈등이 지속되는 가운데 더 이상의 소모적 논쟁을 끝내고 사회적 합의를 통하여 합리적인 교육재정 개편 방안을 마련하여야 한다. 학령인구는 감소하고 있지만, 미래사회를 이끌어갈 인재를 키워내기 위한 교육재정의 안정적 확보는 여전히 중요하다. 유·초·중등교육뿐만 아니라 고등·평생교육 분야 재정도 적극적으로 확보하여 분야 간 균형 있는 투자가 이루어져야 할 것이며, 이러한 점들을 충분히 고려하여 합리적인 교육재정 개편 방안이 마련되어야 한다. 단순 증액 감액 논의가 아닌, 미래 교육의 견지에서 안정적인 교육재정 확보 방안을 사회적 논의를 통해 도출해 내야 한다. 국가교육위원회도 출범했으니 중장기적 비전을 갖고 논의해볼 수 있을 것이다.

▣ 고등교육재정 확충을 위한 ‘고등교육재정교부금법’ 제정

- 대학의 재정이 충분하지 않다는 것은 익히 알려진 사실이다. 일부 경제지에서는 OECD 기준 초중등은 상위권, 대학은 하위권이라 보도하였는데 이는 과장된 것이다. 2019년 GDP 대비 고등교육의 정부재원 비율(0.6%)은 OECD 평균 최종재원 비율(0.9%)보다 0.3% 낮지만 사립 대학이 많은 한국의 현실과 대학이 의무교육이 아닌 점을 감안할 필요가 있으며 민간부담교육비가 OECD 평균(0.5%)보다 약 1%나 높은 영국(1.4%)과 미국(1.6%)의 고등교육이 부실하다고 말하지 않는다.

| 표 18 | 2019년 GDP 대비 고등교육비

(단위: %)

국가명	초기재원		최종재원	
	정부	민간	정부	민간
한국	0.8	0.7	0.6	0.9
영국	1.0	0.9 (0.1% 해외재원 별도)	0.5	1.4
미국	.	.	0.9	1.6
OECD평균	1.0	0.3 (0.1% 해외재원 별도)	0.9	0.5

자료: OECD Education at a Glance 2022, p265,

- 한국의 최종재원에서 정부 자원(0.6%)이 초기 자원(0.8%)에 비해 줄어든 것은 초기재원 민간부담이 0.7%에서 최종적으로 0.9%로 증가하였기 때문이며 이는 정부 부담이었던 장학금, 학자금 대출이 이전되어 민간재원에 포함했기 때문이다. 최종재원 기준으로 볼 때 한국의 대학 재정은 OECD 평균(1.4%)에 다소 상회하는 정도(1.5%)라 할 수 있다. 따라서 대학 재정이 OECD에서 하위권이라는 지적은 사실과 다르다.
- 재정당국은 부족한 고등교육재정 확충을 위해 유·초·중등 교부금 축소와 재분배를 주장하고 있으나, 지방교육재정교부금의 일부를 고등교육재정에 투자할 경우 경기침체 시 유·초·중등교육 뿐만 아니라 고등교육까지도 포함한 교육재정 전체가 축소되는 결과가 초래될 것이다. 그리고 정부가 OECD 수준 이상으로 고등교육 투자를 대폭 확대하여 신산업·지역 인재 양성에 대한 국가 책임을 진정으로 강화하고자 한다면 일몰 기한이 있는 유아교육특별회계와 같은 임시 방편적 성격의 고등교육특별회계를 도입하기보다는 고등교육재정 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 ‘고등교육재정교부금법’을 도입해야 한다.

2023

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

토론 4

남 수 경

강원대학교 교수

대학혁신과 국제경쟁력을 위한 고등교육재정의 안정적 확보, 더 이상 늦출 수 없다.

남 수 경
강원대학교 교수

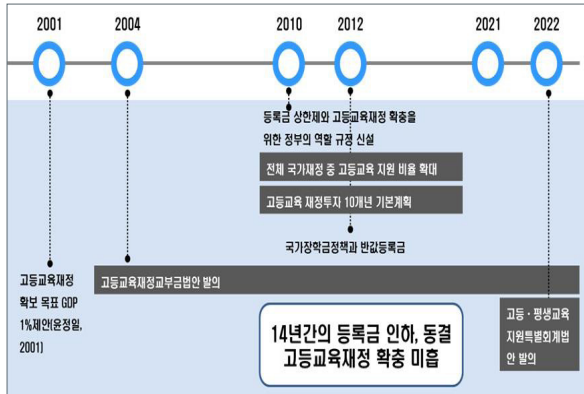
1. 우리나라 대학교육 경쟁력의 지속적 악화

- 지난 14년간의 대학 등록금 동결 및 인하를 중심으로 하는 학자금 부담 완화를 대학의 지속적인 노력에도 불구하고 그에 상응하는 수준의 정부 재정지원이 부재하여 현재 대학교육재정은 대단히 열악한 상황에 처해 있다.

- 「OECD 교육지표 2022」 : 우리나라 학생 1인당 고등교육단계 공교육비는 11,287USD/PPP로 OECD 평균(17,559USD/PPP)의 64.3% 수준
- 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비(26.2%)는 OECD 평균의 70.2%로 36개국 중 34위
- 교육단계별학생 1인당 교육비:고등교육(84.6) < 초등교육(100) < 중등교육(128.0)
※ OECD 국가: 초등교육(100) < 중등교육(114.9) < 고등교육(177.0)

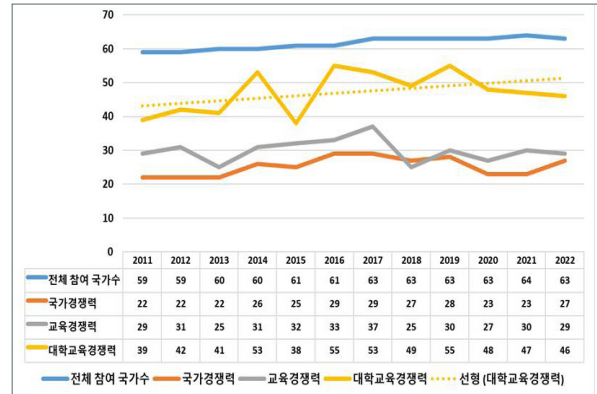
- 열악한 수준의 고등교육재정 투입은 대학교육의 경쟁력 저하로 연결되어 국가경쟁력 대비 대학교육경쟁력이 낮은 수준이며 이는 향후 국가경쟁력의 부정적인 전망과도 무관하지 않다. 이는 우리나라가 경제적 규모에 비해 그에 상응하는 수준의 고등교육 투자를 하지 않고 있기 때문이다(반상진, 2011). 또한 대학 진학률의 급등으로 국민들의 평균 교육 수준이 높아졌는데, 경제 성장에 대한 교육의 기여도가 낮아진 것은 대학교육의 질과 경쟁력이 높지 못하다는 것을 방증한다(김희삼, 2021).

대학교육재정 관련 제도 추이



자료 : 이희숙(2022).

대학교육 경쟁력 추이(IMD 평가)



- 현재 우리나라 국·공립대학의 2019년 등록금 수준은 2005년 수준과 유사하며, 사립대학은 2004년 수준(서영인 외, 2020)으로 등록금 수입의 감소는 대학재정 여건의 악화로 이어지고 이는 곧 대학의 교육여건 투자 감소로 연계되고 있다. 사립대학의 '11회계연도 대비 '20년의 교육여건 개선을 위한 투자규모는 21.9%(3,872억원)감소하였고, 연구비, 실험실습비, 도서구입비 등 직접교육비의 지출이 크게 위축되고 있다(김병주, 2021).

- 사립대학 운영수지는 2015년 적자로 전환되어 등록금 동결로 인한 재정압박을 견딜 수 없는 수준에 이름(문보은 외, 2020). 4년제 141개교 중 105개교 적자로 적자규모 2,800억원, 전문대학 113개교 중 81개교 적자로 적자규모 890억원
- 지방 중소규모 사립대학의 등록금 수입 대비 고정비(인건비+교내장학금) 지출 비율이 급증하여 교육여건 투자 여력 감소(정동철, 2021). 63.8%(2011) → 83.1%(2020년)으로 증가

사립대학 운영수지 현황

(단위: 개교, 억 원)

구분		2012	2018	2018 적자규모
4년제	흑자	97	36	2,800
	적자	44	105	
전문대학	흑자	72	32	890
	적자	42	81	

지방 중소규모사립대학 고정비 지출 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019
등록금 수입	1,113	1,076	1,090	1,013	1,013
인건비	564	616	640	641	654
교내 장학금	146	195	212	214	211
인건비·장학금 비율	63.8	75.4	78.2	84.4	83.9

자료 : (이희숙, 2022).

2. 고등교육재정 확보 관련 법 제·개정 논의와 개선과제¹⁾

가. 「고등교육법」 교육재정 조항의 변천과정

- 「고등교육법」에서 ‘교육재정’은 제7조(교육재정) “국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다.”는 조항을 토대로 한다. 학자금 지원을 위한 법률을 제외하고 고등교육의 경쟁력 강화를 위한 정부의 재정지원 조항은 여전히 ‘할 수 있다’는 임의조항으로 되어 있다. 그동안의 법 개정 과정에서 등록금 규제나 고등교육 재정지원 기본계획 수립, 사업비 중심의 지원에 대한 체계적 관리 조항만 추가되었으며, 안정적으로 재정을 지원하기 위한 실천방안은 여전히 갖추어져 있지 않다.
- 2021년 9월 24일자로 「고등교육법」[시행 2022. 3. 1.] [법률 제18454호] 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)가 개정되었는데, 핵심 내용은 실질적인 확충방안보다는 정책 컨트롤타워의 구축에 관한 것이었다. 개정 배경으로 “4차 산업혁명, 기술 혁신의 시대에서 지식을 창출하고 혁신인재를 양성하는 대학의 역할이 그 어느 때보다 중요하나, 10여 년 간의 등록금 동결·인하로 인해 대학의 자체적인 투자 여력이 부족하고 정부의 지원을 단기간에 확대하기도 어려운 실정으로 우선 고등교육 재정지원 정책 컨트롤타워를 구축하여 효과적인 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다”고 설명하고 있다.
- 고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 각 부처의 고등교육 재정지원 사업을 신설 또는 변경하는 경우 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 하며, 이러한 협의·조정을 뒷받침하기 위하여 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있도록 하였다. 성과를 분석하기 전에 앞서 먼저 안정적인 자원 확보가 우선되어야 할 것이다.

1) 이 절은 남수경(2022)의 내용을 수정·보완하여 작성하였음.

| 표 1 | 「고등교육법」에서 ‘교육재정’ 관련 조항의 주요 변화 내용

법률	제·개정이유와 관련 조항
고등교육법 [시행 1998. 3. 1.] [법률 제5439호, 1997. 12. 13., 제정]	제7조 (교육재정) ① 국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다. ② 학교는 교육부령이 정하는 바에 의하여 예산 및 결산을 공개하여야 한다.
고등교육법 [시행 2016. 3. 2.] [법률 제14054호, 2016. 3. 2., 일부개정]	- 개정 이유 : 고등교육재정지원 현황자료 수집 및 활용을 원활히 하기 위하여 관련 규정 정비, 다른 부처 및 기관에 대한 교육부장관의 고등교육재정지원 현황자료 제출 요구권 규정 - 제7조(교육재정) 개정 내용 ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 수립하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2016. 3. 2.> ④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2.>
고등교육법 [시행 2018. 5. 29.] [법률 제15038호, 2017. 11. 28., 일부개정]	- 개정 이유 • 현행 ‘10개년 고등교육 재정투자 기본계획’을 5개년 기본계획으로 그 수립주기를 단축하고, 지원계획도 매년 수립하도록 함 • 교육부장관이 기본계획과 지원계획을 수립하는 경우 미리 지방자치단체 장의 의견을 듣도록 함으로써 고등교육 현실을 반영한 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 함 - 제7조(교육재정) 개정 내용 ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.> ④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <신설 2017. 11. 28.> ⑤ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.>

법률	제·개정이유와 관련 조항
고등교육법 [시행 2019. 8. 1.] [법률 제15948호, 2018. 12. 18., 일부개정]	- 개정 이유 : 교육부장관이 고등교육 지원 비율 확대를 위한 기본계획 및 지원계획을 적실성 있게 수립하기 위하여 실태조사를 할 수 있는 근거 마련 - 제7조(교육재정) 개정 내용 ⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2018. 12. 18.> [전문개정 2011. 7. 21.] 「고등교육법시행령」제4조의2(기본계획 등의 수립 절차) ① 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 기본계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 기본계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. ② 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 지원계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 지원계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. ③ 법 제7조제6항에 따른 교육재정 관련 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <신설 2019. 6. 18.> 1. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 사업비, 사업내용, 지원대상 등 기본정보 2. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 지원대상별 지원 현황 3. 그 밖에 고등교육 재정 관련 실태를 파악하기 위하여 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사항 ④ 실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하여 실시하되, 정기조사는 매년 실시하고, 수시조사는 정기조사의 보완을 위하여 필요한 경우에 실시한다. <신설 2019. 6. 18.> ⑤ 교육부장관은 실태조사를 고등교육 재정에 관한 전문성을 갖춘 연구기관·법인·단체 또는 관계 전문가에게 의뢰하여 실시할 수 있다. <신설 2019. 6. 18.> [본조신설 2018. 12. 18.] [중전 제4조의2는 제4조의3으로 이동 <2018. 12. 18.>]
고등교육법 [시행 2022. 3. 1.] [법률 제18454호, 2021. 9. 24., 일부개정]	- 개정 이유 : 고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 각 부처의 고등교육 재정지원 사업을 신설 또는 변경하는 경우 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 하며, 이러한 협의·조정을 뒷받침하기 위하여 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있도록 함 - 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) 신설 ① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다. ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

나. 「고등교육재정교부금법」 제정을 통한 자원 확보방안의 경과

- 「고등교육재정교부금법」의 제정을 기반으로 한 고등교육재정 확보제도의 가장 큰 장점은 법적으로 교부금의 자원 규모와 유형과 배분방식 등을 규정하여 안정적이고 체계적으로 고등교육 재정을 확보, 배분, 운용할 수 있다는 데 있다. 그동안 고등교육예산은 매년 국가 예산편성 과정을 통해 사업을 기준으로 확정되고 있어 안정적인 예산 확보에 어려움이 있었다. 즉, 사업별 재정지원은 당해 예산규모와 국회 심의 등으로 사업예산이 축소되거나 늘어나는 경우가 많아 안정성이 매우 낮다는 문제가 있다. 대학재정 실태에서 확인한 바와 같이 우리나라 고등교육재정은 더 이상 개선을 늦출 수 없는 최악의 상태에 처해 있는 것이 사실이다. 따라서 교육계는 물론 국회에서는 「고등교육재정교부금법」(이하 고등교부금법)을 제정하여 고등교육재원을 안정적으로 확보하고, 교부금의 교부기준과 제한 규정을 둬으로써 고등교육기관에 대해서도 자율성과 책무성을 동시에 부여하기 위하여 노력해 왔다.
- 전체적으로 고등교부금법의 제정 취지는 국가의 고등교육에 대한 투자를 OECD 평균 수준인 국내총생산 대비 1.0% 수준으로 확보하기 위하여 고등교육재정교부금을 법률로서 정하고 이를 보통교부금과 사업교부금으로 교부하여 등록금 부담을 낮추고 고등교육의 경쟁력을 높이는 한편, 일부 대학에 대해서는 교부금 교부를 제한함으로써 대학 구조조정도 유도하는 데 목적이 있다.
- 2004년부터 2021년까지 국회의원에 의해서 발의된 「고등교육재정교부금법안」은 총 10차례 있었다. 그런데 2021년 들어서는 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안 등이 추가로 제안되었다. 자원 규모는 내국세 총액에 대해서 각각 8.4%와 10%를 제안한 것이 3회씩으로 가장 많았다. 그 다음으로 8% 순으로 많았다. 교부금의 유형은 보통교부금과 사업교부금(또는 특별교부금)으로 제안하였으며, 보통교부금의 경우 국립대학에 대한 보통교부금을 별도로 구분하여 논의하는 경우가 있었다(〈표 2〉 참고).

표 2 | 「고등교육재정교부금법」 등을 토대로 한 안정적 고등교육재원 확보방안

연번	대표발의	제안일자	재원 (내국세 총액의)	법안내용	소요예산
1	박찬석	2004 11.24	7.6/100	대학평가결과, 대학의 특성화 및 구조조정, 지역사회와의 협력, 지역균형발전 고려	5조 7,760억
2	김우남	2009 11.13	84/1000	국내총생산의 1.1% 투자위해 내국세분 교부금 교부율 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4)	65조~76조 (5년간)
3	임해규	2009 11.23	8/100	기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달(국립), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액(공사립)	62조 1,933억 (5년간)
4	권영길	2011 6.7	10/100	학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선), 특별교부금(장학금 지원, 고등교육여건개선, 지역균형발전 등), 교부금심의위원회	2012(11조)~ 2016(14조)
5	한명숙	2012 5.3	84/1000	단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립대(인건비, 경상적 경 비, 시설확충 및 교육연구 경비), 사업교부금(특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통폐합 및 구조조정)	74조 8,820억 (5년간)
6	정진후	2012 6.27	10/100	학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선 등)	8.2조~16.5조 (2012년)
7	정우택	2013 7.3	8/100	보통교부금(기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 미달액을 기준으로 교부), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액 교부	2014년 7조4,554억, 향후 5년간 46조 5,607억원)
8	서용교	2016 12.26	84/1000	단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립대(인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육연구에 필요한 비용 산정하여 교부), 공사립(학생 1인당 교부금액에 재학생 수 곱하여 산출한 금액 교부)	2018(12조9,052억), 2022(21조6,619억)
9	윤소하	2017 3.2	10/100	학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱 한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선)	2018(21조5,500억원), 2022(25조8,260억원)
10	안민석	2017 10.1		내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액(국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 목적교부금	미첨부
11	곽상도*	2021 9.2		지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설	미첨부
12	유기홍**	2021 9.29		일반회계로부터의 전입금(「법인세법」의 일정 비율, 비율 명시하지 않음), 국고보조금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)	미첨부
13	서동용	2021 10.27		내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액 (국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 사업교부금	미첨부

주 : * 지방교육재정교부금법 일부 개정법률

** 대학균형발전특별회계법안

다. 2021년 이후 재정지원 목적을 토대로 한 다양한 법 제정 논의

- 한편 2021년 들어서는 지방교육재정교부금과의 통합, 즉 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안이 제안되었다. 먼저 2021년 9월 광상도 대표발의 법안을 살펴보면, 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항을 신설하는 방식으로 고등교육 재원을 확보할 것을 제안하고 있다. 다음으로 비슷한 시기 유기홍 대표발의 법안에서는, 지역균형 발전의 동력으로서 대학을 상징하고 한시적 특별회계를 기반으로 고등교육재원을 확보할 것을 제안하고 있다. 다만, 고등교육재정의 확보 규모를 구체적으로 제시하고 있는 2017년 이전 법안들과 달리 최근 제안된 법률들은 구체적으로 고등교육을 위한 재원 규모를 제시하고 있지 않다는 한계가 있다.

표 3 | 2021년 고등교육재정 확보방안 관련하여 법안 개정 및 제정 논의

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
광상도	2021. 9.2	「지방교육재정교부금법」 일부 개정법률	• 개정 사유 - 지방교육재정교부금 기준재정수요액을 산정할 때 필요한 단위비용에 물가변동 및 학생 수 등을 고려하여 정하도록 하며, 보통교부금의 재원 중 일정 비율에 해당하는 금액을 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 교육 및 행정 운영 등에 지원할 수 있도록 하여 지방교육재정교부금의 기준재정수요액을 합리적으로 산정하고 집행에 있어서도 융통성을 부여하려는 것임
			• 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설 • 「지방교육재정교부금법」 제5조(보통교부금의 교부) 제2항 교육부장관은 제3조제3항에 따른 보통교부금의 재원 중 대통령령으로 정하는 일정 비율에 해당하는 금액을 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 교육 및 행정 운영 등에 지원
유기홍	2021. 9.29	「대학균형발전특별회계법안」	• 목적 - 균형있는 고등교육 체제 구축을 위하여 교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영 여건 개선을 안정적으로 지원하기 위한 대학균형발전특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함
			• 대학균형발전특별회계의 세입 - 일반회계로부터의 전입금 : 국가는 「법인세법」에 따른 법인세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입(비율은 명시하지 않음) - 국고보조금 - 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 등
			• 대학균형발전특별회계의 세출 - 대학균형발전사업 수행에 필요한 경비 - 지역 인재양성 등을 위한 지방자치단체 협력 사업 수행에 필요한 경비 - 신기술 분야 등 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 - 차입금의 원리금 상환 - 그 밖의 특별회계의 운영에 필요한 경비
			• 예비비 - 대학균형발전특별회계는 예산총액의 100분의 1 이내에서 대통령령으로 정하는 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있음 • 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)

- 현재 발의되어 있는 고등교육재정 확보 관련 법안은, 「국립대학 책무 및 재정지원 등에 관한 법률」(유기홍의원 대표발의, 의안번호 제2113381호)과 「고등·평생교육지원특별회계법안」(이태규의원 대표발의, 의안번호 제2117196호) 등 2개 법안이 있다.

| 표 4 | 2022년 현재 발의되어 있는 고등교육재정 확보 관련 법안

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
유기홍	2021. 11.17.	「국립대학 책무 및 재정지원 등에 관한 법률」	• 제안 사유 - 현재 국립대학은 국립학교 설치령(대통령령)에 의하여 설치·운영되고 있음. 그러나 국립대학을 일정한 실체를 가진 존재로 보는 한편, 다른 한편으로 헌법상 대학의 자율성이라는 기본권의 주체로 본다면, 국립대학에 대한 법적 근거가 대통령령이 아닌 법률에 근거하여야 하며 국립대학의 법적 지위와 그 운영원리를 명확히 규정할 필요가 있음. - 또한 국립대학의 자율성을 보장하고, 공공성과 사회적 책임성을 제고하기 위하여 국립대학재정의 공적 부담원칙을 명확히 하고 지원·육성에 관한 사항을 체계적으로 규정할 필요가 있으며, 이를 통하여 학문을 발전시키고 인재를 양성하며 국가 균형발전에 기여하고자 함. • 주요 내용 - 이 법은 국립대학의 설립·운영과 지원·육성에 관한 사항을 규정함으로써 국립대학의 자율성을 보장하고 공공성과 사회적 책임성을 높여, 학문을 발전시키고 인재를 양성하며, 국가 균형발전에 기여함을 목적으로 함(안 제1조). - 국가는 국립대학과 그 구성원에게 학문과 예술의 자유, 언론·출판의 자유 등 연구와 교육에 필요한 자유와 권리를 보장하여야 함(안 제3조). - 국립대학은 「헌법」이 보장하는 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담함(안 제7조). - 국립대학의 지원 및 육성에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학의 총장 등으로 구성된 국립대학발전위원회를 설치함(안 제14조). - 교육부장관은 국립대학의 발전을 위하여 국립대학발전위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학발전종합계획을 수립하도록 함(안 제15조). - 국립대학의 구성원은 자치조직을 구성할 수 있으며 법령과 학칙에 따라 국립대학의 의사결정 과정에 참여할 권리를 가짐(안 제21조). - 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 하며, 인건비·경상적 경비·시설확충비 및 교육·연구의 질 향상을 위해 필요한 지원금 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하도록 함(안 제29조). - 기존 국립대학회계법에 규정된 국립대학의 재정 및 회계 관련 사항을 규정함(안 제32조부터 제57조까지).

대표 발의	일자	제정 또는 개정 법률	주요 내용
이태규	2022. 9.2.	「고등·평생 교육지원 특별회계법안」	• 제안 사유 - 4차 산업혁명 시대에 국가경쟁력을 이끌 미래 인재양성을 위하여 고등교육의 전면적인 체제 개편이 요구되고 있으나, 대학은 10년 이상의 등록금 동결, 학령인구 급감 등 재정난 심화로 변화를 위한 동력을 창출할 여력이 없는 실정임. - 그런데 교육부에 따르면, 시·도교육청별로 교부되는 지방교육재정교부금은 최근 세수 확대로 2021회계연도 정산분 5.3조원, 2022년도 추경예산 11.0조원 등 그 규모가 크게 증가하고 있어, 고등교육재정과 투자 불균형 해소의 필요성이 제기되고 있음. - 이에 현재 「지방교육재정교부금법」에 따라 보통교부금 재원으로 활용되고 있는 교육세 세입액 등을 주요 재원으로 하는 고등·평생교육지원특별회계를 설치하여 고등교육 재정의 획기적 확충과 유치원, 초·중등학교와 고등교육에 이르는 인재양성 생애주기 전반의 투자 불균형 해소를 도모하려는 것임. • 주요 내용 - 이 법은 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 함(안 제1조). - 특별회계의 세입은 일반회계로부터의 전입금, 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금으로 함(안 제4조). - 특별회계의 세출은 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행, 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행 및 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 등으로 함(안 제5조).

라. 고등교육재정 확보를 위한 개선과제

- 첫째, 「고등교육법」제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)에서 제시한 고등교육 재정 지원 기본계획의 수립과 실천을 실효성있게 운영할 필요가 있다. 특히 제2항의 기본계획에 재정확보 방안을 마련하도록 함으로써 고등교육재정의 안정적 확보방안을 마련할 필요가 있다.²⁾

2) 최근 윤영덕의원 대표발의(2022.7.27.) 「고등교육법」 일부개정법률안에서는 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) 제1항 맨 뒤에 “이 경우 전체 국가재정 중 고등교육 지원비율이 경제협력개발기구 국가의 평균 수준 이상이 되도록 노력하여야 한다.”를 제시하였음.

「고등교육법」제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.

② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 재원 확보 방안
2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망
3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향
4. 주요 추진과제 및 추진 방법
5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획
6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

● 둘째, 고등교육을 위한 안정적 재정확보 방안을 구체화할 필요가 있다. 이 방안에는 고등교육 확충 재원의 목표 규모(예, OECD국가 평균치인 GDP 1%) 및 지원 경비 범위의 설계, 확보방법 등이 포함되어야 한다. 특히 재원 확보방법과 관련하여 내국세의 일정률, 국세 교육세의 고등교육세 개편, 지방교육재정 특별교부금의 일부 이전을 통한 확보, 지방교육재정교부금과의 통합 등 다양한 방식에 대해서 ‘교육계’가 공론화와 합의과정을 거쳐야 할 것이다(송기창, 2021). 즉, 현재와 같이 재정당국 주도로 지방교육재정교부금을 나누어쓰자는 식의 접근은 합의를 이끌어 내기가 어렵다는 점에서 초·중등교육과 고등·평생교육간의 공동사업에서 출발해서 점차 고등교육을 위한 재정 확보방안으로 분리 운영하는 방향으로 대안을 모색할 필요가 있다.

● 셋째, 안정성과 자율성을 보장할 수 있는 고등교육재정 확보수단이 마련될 필요가 있다. 현재 국회에 발의되어 있는 두 법안의 신속한 제정을 촉구한다. 현정부에서는 고등교육재정의 확보 규모를 OECD 국가평균인 GDP 1% 이상을 제시한 바 있다. GDP의 1%는 2020년 GDP 1,933조 1,524억원을 기준으로 산출하면, 19조 3,315억원에 달하는데, 2021년 고등교육예산 11조 1,456억원보다 약 8.2조원 이상 증액해야 하는 상황이다. 따라서 국세 교육세와 일정 비율의 내국세 또는 일반회계전입금에 대한 연차별 지원계획을 토대로 단계적 확대 방안을 구체화할 필요가 있다.

- 넷째, 고등교육 총 재정 규모 내지 고등교육예산의 일정비율 이상을 반드시 기본운영비로 보장함으로써, 대학의 자율성과 재정지원을 연계 운영하는 방안을 적용할 필요가 있다. 고등교육예산은 사업비 중심으로 완만하게 증가되어 왔기 때문에, 전반적인 대학교육의 질 개선에 도움이 되지 못한 측면이 있다. 따라서 국립대학 인건비·운영비·시설비와 사립대학 경상비(연구·학생경비 또는 등록금 결손분) 일부를 지원하는 대학 자율혁신 연계 일반재정지원을 일정비율 안정적으로 확보하는 방식으로 고등교육재정지원체제를 개편할 필요가 있다.

3. ‘고등·평생교육지원특별회계’에 대한 기대

- 고등교육재정 GDP 대비 1% 확보를 위한 첫걸음으로 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 설치가 가시화되고 있다. 2004년부터 2022년까지 10차례 이상 「고등교육재정교부금법안」이 국회에서 발의되는 동안 반대 기조로 일관했던 재정당국이 이제는 고등교육재정 확보를 적극 지원하는 형국이다. 그러나 고등교육재정의 안정적 확충을 고대하던 학계와 대학관계자 누구도 적극적인 환영의 목소리를 내지 못하고 있다. 지방교육재정교부금 개편 논의 속에서 자칫 아우 돈을 뺏아서 형이 가져가려고 한다는 비판은 물론 조세 부담을 통한 대학 지원의 타당성 문제, 대학의 구조조정 및 통폐합 정책과의 상충 문제 등이 걸려있기 때문이다.
- 그러나 대학들은 공적 재원의 확대 없이는 교육의 질적 개선을 기대하기 어려운 상황에 처해 있다. 수익자부담원칙에 의한 대학의 자원 확보방안은 등록금 규제라는 공적 개입으로 한계에 다다른 지 오래되었기 때문이다. 대학 등록금 안정화를 위해 2009년부터 등록금 현황을 공시하고, 2010년 등록금 인상률 상한제 및 등록금심의위원회 도입이 법제화됨에 따라서 대학 등록금 책정 공개 및 등록금 상한제도가 시행되었다. 더욱이 각종 정부 대학재정지원사업에서 등록금 동결 내지 인하가 필수 참여조건으로 작용하면서 고등교육 학생1인당 공교육비는 OECD국가 가운데 최하위 수준이 되었다.

- 그 결과 2022년 IMD 세계경쟁력 순위에서 총 63개국 가운데 우리나라 대학교육경쟁력은 46위에 불과하다. 그럼에도 불구하고 세계 경제 지도자들(응답자의 94.8%)의 압도적 다수는 한국 경제의 가장 매력적인 제 1순위 요인으로 높은 고등교육 이수율을 선택하였다. 이 아이러니한 결과가 의미하는 바는, 양적으로 세계적 수준인 한국 고등교육을 이제는 질적으로도 우수한 인재로 교육하는 대학혁신을 병행해야 할 시점이라는 것이다. 이런 양질의 대학교육이 곧 우리나라 국제경쟁력을 결정하는 핵심요인이 될 것이다. 학령인구 감소시대에 구조조정이나 통폐합 대상이 되어야 하는 대학에 대한 공적 지원이 과연 타당한가의 논쟁을 벗어나서 이제는 지방대학에 대한 지원을 통해 지방 인재양성 생태계를 복원하고 신산업·신기술을 선도하는 디지털 인재양성에 대한 논의를 본격화할 시점이다.
- 2022년 기준 우리나라 고등교육예산(기금 포함)은 약 12조 894억 원으로, 이 중 국가장학금 등 장학사업과 국립대 운영지원비를 제외하고 순전히 대학의 교육 및 연구역량을 강화하기 위해서 지원하는 사업비는 2조 9,930억 원 수준이다. 반면 2021년 일본 정부는 4차 산업혁명시대 기술 패권 다툼에 대응하기 위해 10조엔(약 99조원, 2022.9.25. 1엔=9.92원) 규모의 대학펀드 창설 계획을 발표하고, 재정투·융자를 통해 정부자금 4조엔(약 40조원)을 조성하였다. 특별회계가 도입된다고 해도 추가 투입 고등교육재원 규모는 교육세전입금 3.6조원 수준으로, 일본 대학펀드 정부자금의 10분의 1 수준이다. 윤석열대통령의 공약처럼 고등교육재정 GDP 1% 수준에 도달하기 위해서는 교육세전입금 외에 앞으로 정부지원금이 5조원이상 지원되어야 한다.
- 더 이상 고등교육에 대한 안정적 재정지원의 제도화 노력을 늦출 수 없다. 대학교육의 경쟁력은 미래의 국가경쟁력이라고 할 수 있다. 아닌 게 아니라 근래 국가 혁신은 정부-산업체-대학의 삼중나선구조를 기반으로 이루어진다. 우리 대학이 미래를 위해 도약할 수 있도록 안정적인 고등교육재정 확충 방안이 절실한 시점이다.

참고문헌

- 김병주(2021). 대학등록금의 적정성과 대학재정 운영 실태. 한국대학교육협의회 2021 고등교육현안 정책자문 자료집.
- 김희삼(2021). 왜 지금 교육경제학인가. EBS BOOKS.
- 남수경(2022). 새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제. 『교육법학연구』, 34(2), 25-58.
- 반상진(2011). 교육경제학과 고등교육 - 국가 경제력에 근거한 고등교육투자의 적정 규모 추정 연구. 교육재정경제연구, 20(1), 103-126.
- 서영인 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회.
- 송기창(2021). 고등교육재정 확충 및 배분 방안. 한국대학교육협의회 2021 고등교육현안 정책자문 자료집.
- 이희숙(2022). 고등교육재정 현황과 소요 재원의 안정적 확보 방안. 『고등교육의 혁신을 위한 고등교육재정 확충 방안』, 2022 고등교육재정 정책포럼. 2022. 10. 28.

2 0 2 3

교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

회의록

● 이예재(아나운서)

네, 지금 김진표 국회의장님께서 입장하고 계십니다. 큰 박수 부탁드립니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

네, 안녕하십니까. 저는 오늘 2023년도 교육 재정 토론회 진행 사회를 맡은 국회방송 아나운서 이예재입니다. 반갑습니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

오늘 토론회 순서를 말씀드리면, 개회식에 이어서 발제 및 지정 토론 순으로 진행될 예정입니다. 참고로 본 토론회는 국회 방송을 통해 녹화 방송될 예정임을 알려드립니다. 그러면 지금부터 개회식을 시작하도록 하겠습니다. 먼저 국민의례가 있겠습니다. 모두 자리에서 일어나 주시기 바랍니다.

국민의례는 국기에 대한 경례만 진행하도록 하겠습니다.

국기에 대하여 경례.

바로. 자리에 앉아주시기 바랍니다.

오늘 토론장에는 바쁘신 와중에도 여러 귀빈들께서 참석해 주셨습니다. 한 분 한 분 소개해드릴 때마다 큰 박수로 맞이해 주시면 감사하겠습니다. 먼저 김진표 국회의장님 참석해 주셨습니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

서정숙 의원님 오셨습니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

이광재 국회사무총장님 오셨습니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

조의섭 국회예산정책처장님 오셨습니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

또한 오늘 토론회에는 한국대학교육협의회 및 전국시도교육감협의회에서 여러분들이 자리를 해 주시고 계십니다. 한국대학교육협의회 백정하 고등교육연구소장님, 참교육을위한전국학부모회 이윤경 회장님 등을 비롯한 여러분들이 배석하고 계십니다.

또한 공간 제약으로 인해서 옆으로 보시는 것처럼 온라인으로도 많은 분들이 참여해 주고 계신데요. 한국대학교육협의회 부회장이신 고려대학교 정진택 총장님, 교사노동조합연맹 원주현 정책기획국장님을 비롯한 많은 분들이 자리해 주고 계십니다. 감사의 말씀 드리겠습니다.

그러면 먼저 개회사를 듣도록 하겠습니다. 개회사는 조의섭 국회예산정책처장님께서 해 주겠습니다. 큰 박수로 단상으로 모시겠습니다.

(일동 박수)

● 조의섭(국회예산정책처장)

안녕하십니까, 국회예산정책처장 조의섭입니다. 먼저 바쁘신 일정에도 오늘 2023년도 교육재정 토론회를 격려해 주시기 위해 함께 자리해 주신 김진표 국회의장님께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 사회를 맡아주실 서울시립대 원윤희 교수님과 발제를 해 주실 장상윤 교육부 차관님, 최병권 국회예산정책처 예산분석실장님, 토론을 열어주실 송기창 숙명여대 교수님, 함영기 전국시도교육감협의회 사무국장님, 남수경 강원대학교 교수님, 그리고 오늘 교육재정 토론회에 참석해 주신 서정숙 의원님, 그리고 이광재 국회사무총장을 비롯한 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 4차 산업혁명 등의 환경 변화는 우리 교육의 변화를 요구하고 있습니다. 인공지능과 가상현실 등 신기술 발달로 디지털 역량을 가진 미래인재 양성의 중요성이 날로 커지고 있습니다. 미래 사회가 필요로 하는 인재를 양성하기 위해서는 교육재정이 효율적으로 배분되고 효과적으로 운영되어야 합니다. 이번 토론회는 교육재정 및 지방교육재정교부금의 개선안에 대하여 정부와 학계 전문가들의 다양한 의견을 수렴하는 자리입니다. 오늘 이 자리가 생산적인 토론의 장이 되어 국가 교육의 미래를 밝힐 수 있는 보람되고 귀한 시간이 되기를 희망합니다. 다시 한 번 바쁘신 중에도 오늘 토론회를 빛내주신 김진표 국회의장님 그리고 토론자 및 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀 드립니다. 감사합니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

네, 좋은 말씀 감사드립니다.

다음으로 김진표 국회의장님을 모시고 격려 말씀을 듣도록 하겠습니다. 박수와 함께 단상으로 모시겠습니다.

(일동 박수)

● 김진표(국회의장)

국회의장 김진표입니다. 2023년도 교육재정 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 조의섭 국회예산정책처장님과 예산정책처 가족 여러분 그동안 준비하시느라 수고가 많으셨습니다. 교육은 국가 백년대계입니다. 먼 미래를 내다보고 충실히 계획을 세워야 합니다. 지금 우리 사회는 변화의 한복판에 놓여있습니다. 출생률 감소로 학령인구가 줄어들고 있습니다. 인공지능, 사물인터넷 등 미래를 가를 신기술에도 발맞춰야 합니다. 이런 변화에 대응하기 위해서는 교육재정을 근본적으로 개편해야 한다는 논의가 시작되고 있습니다. 오늘 토론회는 교육재정 개편안에 대해서 국회와 정부, 학계가 함께 지혜를 모으는 자리입니다. 미래 사회를 선도할 인재 양성에 도움이 될 수 있도록 충실한 토론이 이루어지기를 기대합니다.

‘고등·평생교육 지원특별회계법안’이 주목을 받고 있습니다. 유·초·중등학교에 사용되는 교부금 재원의 일부를 고등·평생교육 재원으로 활용하는 방안도 제시되고 있습니다. 초·중등 학령인구가 감소하는 반면에 고등교육이

보편화되고, 평생교육 필요성이 강조되고 있기 때문입니다. 반면에 초·중등학교의 과밀학급을 해소해야 하고, 미래를 위한 인프라와 콘텐츠를 개발해야 되고, 개인의 특성을 살리는 개별화 교육, 그리고 ‘교육의 질은 교사의 질을 넘지 못한다.’는 교육계의 세계적인 그런 격언에 발맞추어서 우리도 새로운 시대에 맞는 교원의 재교육이 절실하게 필요하다 하는 주장들도 있어서 우리 의무 교육을 질적으로 향상시켜야 한다는 그런 시각이 많습니다. 오랫동안 정부와 또 정치권의 노력으로 교육의 보편성은 어느 정도 확보가 됐는데 문제는 교육의 수월성에 대한 국민의 요구를 너무 공교육이 만족시켜 주지 못하니까 우리 국민들 대부분이 엄청난 비용을 지불하고 사교육을 받고 있고 일부에서는 그 사교육이 사실은 4차 산업 시대에 필요한 좋은 인재를 양성하는 교육이기보다는 그것이 선행학습 위주의 잘못된 교육이라는 인식 때문에 아예 외국으로 유학을 초·중등학교 때부터 보내던가, 안 그러면 국내에 진출되어 있는 외국인 학교에 보내는 그런 일까지 일어나고 있고, 외국인학교 중학생 학비가 1년에 4,000만 원이 넘는 이런 큰 문제를 야기하고 있는 것이 오늘의 우리 교육 현실의 하나이기도 합니다. 저는 그런 점에서 모두가 이제 미래를 위한 교육재정 투자전략을 세워야 한다고 생각합니다. 그런데 이것은 어느 한 단면만 보고 땀질식 대책을 만들어서는 안 됩니다. 종합적인 관점에서 충분히 논의하고 결론을 내야 합니다. 아시다시피 저는 교육부총리를 지냈습니다. 지난 시절의 교육은 우리 사회 성장의 원동력이었습니다. 또 우리 사회의 빠른 변화에도 불구하고 갈등을 최소화할 수 있었던 것은

교육이 우리 사회의 든든한 상류 사회로 진출할 수 있는 사다리 효과 역할을 충분히 했습니다. 그런데 지금은 어떻습니까? 사법 시험 합격자의 70~80%가 서울의 특정 지역의 경제적으로 부유한 사람들이 차지하는 이런 나라, 이런 나라가 세계에 없습니다. 근본적으로 이런 문제, 교육의 사다리 효과가 없어지고 있는 이런 문제 이제 근본적으로 생각해야 한다고 생각합니다. 과거에는 튼튼하고 충분한 기회의 사다리가 우리 사회에 활력을 불어넣은 것에 비교하면 지금은 과연 그런 교육 시스템이 더 오래 지속된다면 우리의 후손들이 과연 우리 교육에 만족하고 우리 사회에 귀속 의식을 느낄 수 있겠습니까? 그런 점에서 결국 교육을 혁신하는 가장 중요한 것은 그것을 현실적으로 가능하게 하는 교육재정의 혁신이 저는 반드시 필요한 시점이라고 생각을 합니다. 왜냐하면 아까 말씀드린 그런 사례처럼 많은 전문가들이 또 사회학자들이, 정치인들이 교육이 우리 사회의 양극화를 고착시키는 핵심 원인이라고 하는 비판이 계속 이어지고 있기 때문입니다. 새로운 교육 전략의 핵심은 그래서 공교육의 경쟁력을 높이는 것이어야 합니다. 세계 10위 선진국으로 들어섰다고 하면서 세계 어느 나라에 가도 우리처럼 이렇게 사교육에 의존하는, 교육의 수월성을 전적으로 사교육에 의존하는 나라가 없습니다. 근본적으로 우리 사회가 모두가 함께 반성하고 여기에 대한 대책을 세워야 할 때라고 생각합니다. 당연히 이 정도 수준의 나라를, 국가를 경영하려면 국가가 책임지고 품질 좋은 공교육을 제공해야 하지 않겠습니까? 그것을 위해서 장기적이고 이거야말로 교육의 혁신은 핀란드가 성공한 사례가 교육 개혁안을

만드는 데 10년이 걸렸고, 만든 교육 개혁안을 한 사람의 교육 개혁 위원장이 17년간 위원장을 하면서 내각책임제에서 정권이 수십 번 바뀌었지만 일관되게 교육 정책을 집행했기 때문에 오늘날 세계 교육 경쟁력 1위를 30년째 유지하고 있습니다. 그런 점에서 우리도 이 초당파적으로 그래서 보다 장기적인 비전을 가지고 국가교육개혁위원회와 함께 협력해 가면서 이 문제를 풀어가야 한다고 생각을 합니다. 그래야 교육의, 우리 사회를 발전시킨 원동력이었던 그리고 우리 국민의 단결과 애국심을 만들어 냈던 교육의 사다리 효과를 그래야 다시 복원시킬 수 있다고 저는 확신합니다. 이러한 미래를 대비하는 교육 그리고 이를 뒷받침하는 교육재정 전략이 시급한 때 오늘 토론에서 교육 개혁을 위한 공론의 장을 열고, 교육의 새 길을 개척하는 지혜를 모아주시기를 전국의 교육계, 정치인들, 관료들, 그리고 학자 여러분들께 좋은 대안을 내고 좀 더 깊은 토론을 해주시기를 당부드립니다. 감사합니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

네, 좋은 말씀 감사드립니다.

그러면 이제 의장님과 내빈 여러분을 모시고 기념 촬영을 진행하도록 하겠습니다. 사회자, 발제자, 토론자께서는 잠시 앞으로 이동해 주시기 바랍니다.

(이동 중, 기념 촬영 중)

● 이예재(아나운서)

네, 감사합니다.

사회자, 발제자, 토론자께서는 무대에 마련된 단상으로 자리를 이동해 주시기 바랍니다.

(이동 중)

● 이예재(아나운서)

그럼 지금부터 2023년도 교육재정 토론회를 시작하도록 하겠습니다. 오늘 토론회 사회는 서울시립대학교 원윤희 교수님께서 진행해 주시겠습니다.

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

예, 안녕하십니까. 2023년도 교육재정 토론회 사회를 맡은 서울시립대학교 원윤희입니다. 별다른 지하자원을 가지지 않은 우리나라가 세계 최빈국 국가 중의 하나에서 세계 10대 경제강국으로 올라오게 된 것은 교육을 통한 인적자원 개발에 우리가 온 힘을 쏟았기 때문이라고 생각을 합니다. 교육의 역할이 정말 중요했습니다. 이 사실은 저는 모든 분들이 다 공감하시리라고 생각을 합니다. 이 과정에서 많은 것을 희생하면서도 자녀들의 교육을 위해서 헌신하신 부모님들이 계셨고 또 국가도 상당한 재원을 교육을 위해서 따로 이렇게 할당을 하고 있습니다. 그런데 고착된 저출산 추세와 학령인구가 빠르게 감소를 하고 있고 또 크게 높아진 국가 채무로 재정에 대한 압박이 상당히 심화된 상황에서 이제 교육 예산이 좀 더 효율적으로 재배분될 필요가 있다는 주장이 설득력 있게 제시가 되고 있습니다. 물론 예산을 재배

분하는 것이기 때문에 재원이 줄어드는 부분에서 반대 의견이 강하게 제기되고 있는 것도 사실입니다. 오늘 토론회는 교육 재정의 효율적인 배분과 효과적인 운영을 위한 교육 재정의 개선 방향을 모색하기 위한 취지로 마련되었습니다. 정부와 국회예산정책처의 발제와 전문가들의 토론을 통해서 여러 쟁점들이 명확하게 제시가 되고 조정됨으로써 우리 교육과 국가 발전을 위한 합리적인 대안이 모색될 수 있기를 기대합니다. 바쁘신 가운데서도 토론회를 빛내 주시고자 참석해 주신 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 그러면 오늘 발제와 토론을 위해 자리해 주신 분들을 소개하겠습니다. 호명되신 분들은 잠시 자리에서 일어나 인사해 주시기 바랍니다.

제1주제 발제를 맡아주신 교육부 장상윤 차관님 자리하셨습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

제2주제 발제를 맡아주신 국회예산정책처 최병권 예산분석실장님 나와 주셨습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

토론으로 모두 세 분이 참석해 주셨습니다. 먼저 숙명여자대학교 송기창 교수님 오셨습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

전국시도교육감협의회 함영기 사무국장님과 나와 주셨습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

강원대학교 남수경 교수님 참석해 주셨습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

원래 오늘 토론자로 예정이 돼 있던 전북대학교 반상진 교수님은 모친상으로 부득이하게 오늘 토론회에 자리하시지 못하셨습니다. 삼가 고인의 명복을 빕니다. 이에 반상진 교수님의 토론 내용은 함영지 사무국장님이 대신하여 간략히 소개해 드리도록 하겠습니다. 보다 자세한 내용은 토론집을 참고해 주시기 바랍니다.

그럼 오늘 토론회의 진행 순서를 말씀드리겠습니다. 오늘 토론회는 정부와 국회예산정책처의 교육재정에 대한 주제 발표를 청취한 후 토론자분들의 의견을 들을 예정입니다. 그 이후 참석자분들의 질의응답 시간이 있으며 참석자분들은 질의사항이 있으신 경우 현장의 안내 직원에게 서면으로 제출해 주시면 사회자가 이를 소개하고 발제자 및 토론자가 답변하는 방식으로 토론회가 진행될 예정입니다.

그럼 본격적으로 주제 발표를 듣도록 하겠습니다. 두 분의 발제자께서는 각각 15분씩, 그리고 세 분의 토론자들께서는 각각 10분씩 정도 시간이 배정돼 있습니다. 가급적 시간을 준수

해 주시면 감사하겠습니다. 발언하실 분들께서는 마이크를 켜고 말씀해 주시면 됩니다.

먼저, 첫 번째 주제인 ‘대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육재정 개편 방안’에 대하여 교육부 장상윤 차관님께서 발제해 주시겠습니다.

● 장상윤(교육부 차관)

예, 안녕하십니까. 교육부 차관 장상윤입니다. 먼저 오늘 이렇게 고등교육 재정 주제로 해서 우리 국회의장님 또 예산정책처에서 귀중한 자리 마련해 주신 데 대해 감사드리고요. 더 뜻깊은 것은 오늘 아침에 저희 특별회계가 신설이 된다면 그 내용으로 담길 예산안을 오늘 발표를 했습니다. 그래서 그 내용을 가지고도 또 충실하게 이렇게 토론이 진행될 수 있을 거 같아서 의미 있게 생각을 합니다.

제가 말씀드릴 부분 시작하겠습니다. ‘대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육 재정 개편 방안’입니다. 주요 내용은 저희 정부에서 생각하는 대학 혁신의 방향 그리고 그거를 지원하기 위한 고등교육 재정에 대한 개편 방안을 말씀드리고자 합니다. 먼저, 아까 우리 조의섭 처장님께서도 말씀을 주셨지만 현재 세계가 4차 산업혁명 또 디지털 대전환의 시기를 맞고 있습니다. 특히 가장 우리가 현실적으로 와닿는 뉴스들이나 국제 동향을 보면 결국은 기술 패권 경쟁의 시대에 다다르고 있다고 생각을 합니다. 대표적인 예가 반도체가 되겠습니다. 반도체는 우리나라 수출의 20%를 차지하고 또 국가 대표적인 전략 산업이기도 합니다. 대체로 반도체 산업을 이끌고 또 격차를 유지하기 위한 주요국들의 전략을 보면 산업 자체에 대한 전략도 있지만 그 핵심으로 결국 기술은 사람

이다라는 개념을 가지고 접근을 하고 있습니다. 미국 같은 경우에도 이 반도체 분야의 인력 인재를 결국 충분히 공급해야 된다는 그런 목표를 가지고 올해 7월에 반도체와 과학법을 통과시켜서 해외에서 미국에 와서 공부하는 인재를 가급적이면 미국의 반도체 기업들 업계에 취업을 시키고 또 더 남아있게 하려는 그런 특단의 노력들을 하고 있습니다. 중국은 전국의 반도체 관련 학과를 1급 학과로 지정을 해가지고 전체적으로 인프라를, 인적인 인프라를 확충을 하고 있는 상황이고요. 대만 같은 경우에도 따로 국가기관을 만들어서 반도체 설계 인재만 집중적으로 양성하는 기관을 국가 차원에서 투자를 통해서 양성을 하고 있습니다. 일본도 연구에 대한 투자를 대폭 확대를 하고 있고요. 이러한 상황들을 봤을 때 우리 대학이 결국은 국가 경쟁력을 확보할 수 있는 인재 양성의 거점으로서 기능을 해야 된다. 그래서 대학이 이러한 기능을 하기 위한 혁신에 대해서 사회적 요구가 높아지고 있다고 할 수 있겠습니다. 그래서 사회가 바라는 대학의 모습을 크게 두 가지로 저희가 지금 좀 요약해 보면 신산업·신기술 혁신의 가속화 또 인구 급감에 유연하게 대응할 수 있는 그런 대학이 필요하고 또 국가와 지역의 도약을 좌우하는 혁신적인 인재를 적기에 양성할 수 있는 대학의 모습이 되기를 기대를 하고 있습니다. 하지만 이러한 기대에 비해서 우리 대학이 처한 현실을 하나하나 좀 살펴해보도록 하겠습니다. 먼저 대표적으로 재정적인 측면에서 어떤 현실을 우리가 맞닥뜨리고 있는지를 살펴보면 아시다시피 등록금, 대학의 지금 대부분 재정의 한 절반 정도 또는 절반 이상을 등록금 수입에 의존하고 있습니다. 하지

만 10년 이상 등록금 규제가, 규제가 가해지고 있어서 아래 빨간색 표 오른쪽을 보시게 되면 실질 등록금 또 수강료 수입을 일반대 기준으로 살펴보면 지금으로부터 한 11년 전인 2011년에 일반대 기준으로 봐서 12.3조 정도의 수입이 있었습니다. 명목적으로는 동결이 됐기 때문에 그대로 가고 있지만 그간의 물가 상승률을 감안해 보면 21년 기준으로 실질 등록금은 오히려 줄어 있습니다. 약 2.3조 정도 오히려 감소하고 있는 상태고요. 우측에 있는 표를 보시게 되면 대학이 결국은 본질이 교육하고 연구를 해야 되는데 이러한 수입을 토대로 교육하고 연구에 얼마나 지출을 하고 있는지를 살펴보면 기본적인 보수·관리비 또 장학금, 자산 매입비 이런 것들과 같이 견주어 볼 때도 약 10년 동안 교육·연구비가, 이거는 사립대학의 교비회계를 기준으로 했기 때문에 일반적인 사립대학의 한 대학의 지출 현황을 분석을 한 걸 보면 2011년에 5억 7,000만 원 정도 투자하던 것이 오히려 4억 3,000만 원으로 줄어있는 상황입니다. 그러니까 대학이 유지되기 위해서는 기본적으로 필요한 경비들을 사용하고 나면 결국 교육·연구비는 더 위축이 되고 있다 이렇게 볼 수 있겠습니다. 그리고 이러한 열악한 재정 상황이 계속되면서 우리가 교육·연구를 하려면 결국 기반이 되는 게 이공계 같은 경우에는 실험·실습 기자재 이런 것도 굉장히 중요한 요소의 하나입니다. 좌측 표를 보시게 되면 우리 국립대에 교육연구용 기자재가 얼마나 사용되고 있는지 현황을 살펴보면 16년 이상 사용되고 있는 기자재의 비율이 23.5%입니다. 그리고 오른쪽을 보면 더 심각한 게 소위 첨단기자재, 이 중에서도 굉장히 첨단 기술에 관련

된 기자재의 사용 연수 현황을 보면 평균하고 거의 비슷합니다. 16년 이상 된 기자재가 23% 이상 나오고 있습니다. 그야말로 첨단이라고 말을 붙이기가 좀 무색할 정도의 기자재가 현장에서는 아직도 사용되고 있다 이렇게 보실 수 있겠습니다. 지방으로 한번 눈을 돌려보겠습니다. 우리 대학들 중에 비수도권 대학, 소위 말해 지방에 위치하고 있는 대학의 사정들을 보면 학령인구 감소와 함께 입학 자원이 줄고 있고, 재정은 열악해지고, 그러다 보니까 교수·학생이 떠나는 그런 상황들을 여러 언론 보도를 통해서 이렇게 보실 수가 있겠고요. 우측의 신입생 충원 현황을 보면 금년도 입학생 기준으로 보면 전국의 입학 정원 대비해가지고 충원되지 못한 인구가 3만 1,000명 정도 되는데 그 3만 1,000명 중의 약 72%가 비수도권에 소재한 대학에 미충원 인력이 발생하고 있습니다. 그래서 결국 이 상황이 그대로 간다면 지방대학부터 고사하게 되는 그런 상황이 벌어지게 되고 있고요. 아래에 보면 국회입법조사처에서 분석을 한 자료인데 우리나라 시군구가, 전체가 226개 시군구가 있는데 이 시군구를 지역소멸 관점에서 위험 단계가 어느 정도 와 있는지를 분석을 해 보면 가장 마지막 단계인 소멸고위험 단계, 5단계에 와 있는 시군구가 빨간색으로 표시된 24% 정도 차지하는데 이 24%에 들어와 있는 모든 시군구가 비수도권 소재 시군구가 되겠습니다. 그래서 지방대학의 위기는 결국은 청년층의 이탈로 이어지고 이게 결국은 누적이 되게 되면 지역의 위기로 연결되는 그런 악순환이 지금 벌어지고 있는 것입니다. 지역 인재가 유출이 되면 지역이 공동화되고, 지역이 공동화되면 결국은 큰 틀의 국가 경

쟁력이 하락하게 되고, 또 이게 지방대학의 열악한 재정이라든지 인프라를 감안하면 지방대학 소멸로 이어지기 때문에 이런 악순환이 계속되고 있는 상황이고, 금년도 저희 교육위원회 국정감사에서도 인재가 지역을 떠나면 기업도 떠나고, 기업이 떠나면 인재 유출이 가속화되는 이렇게 계속해서 악순환이 반복되고 있다는 목소리들이 나오고 있습니다. 결국 국가와 지역의 도약을 위한 핵심 열쇠는 지방대학이다. 지방대학을 우선적으로 좀 살려야 된다. 이런 사회적인 공감대가 형성이 돼 가고 있습니다. 그래서 지역의 인적 물적 자원을 활용해서 국가 균형발전과 지역 맞춤형 인재양성이 절실한 시점이다. 이렇게 판단을 하고 있습니다. 또 우리 대학의 현실을 객관적으로 바라볼 수 있는 측면이 결국 얼마나 우리 고등교육에 투자가 이루어지고 있느냐라는 지표들이 되겠습니다. 좌측에 있는 학생 1인당 고등교육 공교육비 지출을 OECD 기준으로 따져보면 가장 오른쪽에 있는 2019년 통계로 보면 OECD 평균이 고등교육이 한 17,000불 정도 학생 1인당 투자가 되고 있는데, 우리나라의 경우에는 11,000불 정도입니다. 그 갭이 계속 벌어지고 있는 상황이고요. 오른쪽 표를 보게 되면 GDP 대비 정부의 고등교육 지원하는 비율을 보더라도 가장 최근에 2019년 통계가 OECD 평균이 0.9%, GDP의 0.9%를 고등교육에 지원하는데 우리나라의 경우에는 0.6%로 약 0.3% 차이가 나고 있습니다. 반면에 교육이 고등교육만 있는 게 아니고 사실 초·중등교육과 고등교육이 모두 이렇게 연결 선상에 있습니다. 하지만 초·중등교육에 비해서 고등교육이 절대적인 투자가 부족한 상황입니다. 좌측에 보시게 되면 아

까 말씀드렸던 2019년 현재 고등교육 투자 학생 1인당 지출액이 11,000불 수준인데, 중등교육은 17,000불 수준이고, 초등교육은 13,000불 수준입니다. 그래서 초·중등에 비해서 고등교육이 굉장히 절대적인 숫자나 상대적인 숫자에 비해서 굉장히 떨어져 있다 이렇게 보여지고요. 오른쪽에 다른 나라하고 비교를 해 보면 완전 반대 현상이 벌어지고 있습니다. 그러니까 한국은 초·중등교육에는 평균적으로 15,000불 정도 투자를 하고 있는데 고등교육은 11,000불, 미국만 해도 고등교육의 1인당 교육비가 35,000불 수준이고 초·중등이 14,000불 수준인데 역전을 떠나서 갭이 굉장히 큰 상황이 되겠습니다. 그래서 저희가 이러한 상황에서 향후 10년 동안이 대학 혁신의 마지막 골든타임이다라는 생각을 가지고 있습니다. 그 이유는 아까 말씀드린 이 교육 안에서의 재정 문제나 어떤 열악한 투자 이런 거를 떠나서 여러분들 잘 아시겠지만 지금 작년도에 우리가 태어난 인구가 26만 정도입니다. 그리고 지금 고3 학생 인구가 한 44만 정도 되는데 그 차이가 10년을 넘어서서 한 15, 16년 정도 되면 급격하게 다시 한번 학령인구 급감을 겪게 되는 상황입니다. 반면에 2020년부터 2030년까지 지금 우리가 겪고 있는, 살고 있는 10년 동안 생산 가능 연령 인구가 300만 명이 줄게 됩니다. 결국은 국가를 이끌고 갈 동력 자체, 절대적인 동력 인구수가 일할 사람은 줄어들고 앞으로 이 일을 하게 될 인재도 더 급감하게 되는 상황이기 때문에 지금 우리가 이러한 고등교육에 있어서 어떤 혁신이나 시스템을 갖춰놓지 않는다면 10년 후가 되면 굉장히 절망적인 상황으로 빠질 수 있다라는 측면에서 골든타임

이라는 말씀을 좀 드릴 수가 있겠고요. 그래서 저희가 이제 더 이상 교육재정 개편 또 대학에 대한 전략적인 투자가 미룰 수 없는 과제다, 그래서 비전으로 저희가 좀 설정을 한다면 ‘국가와 지역의 더 큰 도약을 이끄는 대학 중심의 역동적 혁신 허브’가 구축이 필요하고, 조금 더 들어가서 추진 전략을 크게 세 가지로 저희가 좀 설정을 해 보면 먼저 대학들이 자율적으로 혁신 활동을 하고 발전을 도모하기 위해서는 지금 여러 가지로 가해지고 있는 규제를 없애고, 규제 없는 지원을 할 필요가 있다라는 큰 방향이 있고요. 두 번째는 가장 시급한 부분이 결국은 지역 단위에서 지역 대학이 활력을 찾고 인재 양성의 어떤 핵심 역할을 해 줘야 된다. 그래서 대학과 지역을 가장 잘 아는 지자체가 상호 협력하는 그런 지역 혁신 체계를 구축하는 큰 틀 내에서 지방 대학 발전의 방향을 모색할 필요가 있다는 점이고요. 그다음에 대학하고 지자체 그리고 중앙 정부까지 아우르는 고등교육 협력 체계를 더욱더 굳건하게 강화할 필요가 있다라는 세 가지 측면의 전략을 말씀드리겠습니다. 그런 차원에서 이런 것들을 안정적이고 또 지속적으로 재원 지원이 이루어지는 가운데 혁신 활동이 이루어지려면 이번에 정부가 제안한 고등·평생교육지원 특별회계가 꼭 신설이 돼야 되겠다라는 말씀을 드리겠습니다. 저희들이 오늘 아침에 발표를 드렸지만 정부는 곧 정부가 생각하는 고등·평생교육지원 특별회계의 재원은 총 11.2조 원 규모가 되겠습니다. 먼저 대학의 경쟁력하고 관련된 경쟁력을 강화하는 데 지원되는 기존의 사업, 이미 예산안에 반영돼 있는 사업 중에 대학 경쟁력 관련된 사업을 약 8조 원 정도 이 특별회계로 이관을 하고, 그다음에 저희가 세입으

로 새로 감안을 하고 있는 국세 교육세 전입분을 약 3조 원 정도 특별회계 재원으로 활용을 하고, 그다음에 여기에 더해서 2023년도 정부 안에는 포함되지 않았지만 추가적으로 일반회계에서 사업을 지원할 수 있는 약 2,000억 원 정도의 규모를 같이 더해서 총 11.2조 원 정도 규모의 특별회계안을 마련했습니다. 이 안을 마련한 거는 내년도부터 본격적으로 대학혁신사업을 지원하기 위해서는 금년 정기 국회 내에 특별회계 관련 법률 또 예산안이 통과될 필요가 있겠습니다. 특별회계 주요 투자방향을 좀 설명드리겠습니다. 아까 말씀드렸듯이 기존 사업을 이관하고, 국세 교육세 재원을 추가로 활용을 하고, 그런 다음에 일반회계로 플러스 알파를 더해 줘서 재원을 확보하고, 저희는 고등·평생교육 분야에 크게 4개 분야로 투자를 하려고 예산안을 만들었습니다. 첫 번째가 대학의 자율적인 혁신을 촉진하는 그런 사업들이고요. 두 번째는 지방 대학을 집중 육성하겠다는 사업이고, 세 번째는 아까 말씀드렸던 열악해진 교육·연구 여건을 개선하는 사업이고, 마지막에는 미래 교원 양성 및 균형적 학문 발전에 관한 사업들입니다. 아까 국회의장님도 말씀하셨지만 교육의 질이 교원의 질을 따라갈 수 없다. 결국 가르치는, 현장에서 가르치는 우리 초·중등 분야의 교사의 질도 가장 중요하기 때문에 저희가 이 특별회계 내에서도 미래 교원 양성 파트를 사업으로 일단은 안을 넣었다는 말씀을 드리겠습니다. 특히 네 번째 관련해서 이 사업의 의미는 이 재원이 국세 교육세에서 우리가 가져오는 재원이기 때문에 유·초·중등교육과 어떻게 연계점이 될 수 있는 사업들이 되겠습니다. 그래서 교원을 양성하고 역량 강화를 지원하게 되면 결국은

유·초·중등교육의 질이 제고가 되고 지역 단위에서는 그 지역에서 교육받은 초·중등교육을 받은 우리 인재들이 그 지역에 있는 대학에 진학을 하고 그 지역에서 일자리를 찾아서 정주를 하는 그런 지역 상생 교육 생태계가 구축될 수 있는 어떤 의미 있는 사업들이다 이렇게 생각을 하고 있습니다. 첫 번째 투자 방향인 규제 없는 지원을 통한 대학의 자율 혁신 동력 창출에 대해서 좀 설명을 드리면 전체적인 예산 규모는 이번에 9,000억 원 정도가 추가되는 걸로 저희가 잡았고요. 기존과 조금 변화를 가져가고자 하는 부분은 포괄적인 지원을 하겠다는 거고, 집행의 자율성을 좀 확대를 해서 대학이 스스로 정한 발전 계획이나 성과 목표를 중심으로 해서 재정 지원이 이루어지고 자율성과 탄력성을 갖고 예산이 집행될 수 있도록 여건을 마련해 주자는 겁니다. 그래서 좌측에 대학 혁신지원사업이 기존에도 있었지만 일방재정 지원 사업을 대폭 확대를 하고 집행 기준도 완화를 해서 대학이 스스로 뉘 수 있는 여건을 좀 마련을 해 주고 다만 돈을 지원하되 성과 관리는 반드시 필요하기 때문에 먼저 재정 지원을 하고 나중에 성과 목표 제시된 것도 발전 계획에 따라 제대로 가고 있는지를 집중적으로 성과 관리를 해서 잘하는 데는 인센티브를 더 주고, 잘 성과가 나지 않는 부분은 감액을 하거나 또 그거에 맞는 재정 지원이 이루어질 수 있도록 그렇게 선순환 구조를 만들고자 합니다. 그리고 오른쪽 부분에 나와 있는 거는 저희가 무조건 재정 지원을 한다기 보다 현실적으로 한계 상황에 있는 지방에 주로 사립대들이 많이 있는데요. 이런 한계 상황에 있는 대학에 대해서는 재정 진단을 통해가지고 경영위기 대학을

지정을 하고 또 구조 개선 방안에 대한 컨설팅 그리고 규제 특례를 부여해서 뭔가 다른 역할을 모색을 한다든지, 그다음에 회생을 한다든지, 통폐합을 한다든지, 이런 다른 길을 모색할 수 있는 사업에도 저희 예산안에 들어가 있다는 말씀드리고, 한계 대학에 대한 부분은 이미 9월 말에 사립대 구조 개선 지원 특별법이 국회에 발의돼서 제도적으로도 같이 병행돼서 추진이 되고 있다는 말씀드리겠습니다. 두 번째 방향은 아까 말씀드렸듯이 우리 대학들이 지역 혁신의 허브로서 거듭나는 게 중요하고 결국 지방대학의 어떤 발전이나 자율 혁신을 지원하는 쪽에 1.1조 원을 가장 많은 포션을 가지고 투자를 하게 됩니다. 이거는 순증 1.1조 원이 되겠습니다. 그래서 대학이 지자체와 파트너십을 구축하고 지역 혁신의 중심 역할을 할 수 있도록 하는 데 전폭적인 지원이 필요하더라는 큰 틀의 방향을 가지고 지방대 활성화 사업을 하는데 지방대학별로 각자 특성화할 영역을 정하고 자체 발전 계획을 수립을 한 다음에 그거를 이 성과 목표를 근거로 해가지고 포괄적으로 지원하는 특성화 지원 트랙을 이번에 특별회계를 만들면서 5,000억 규모로 신설을 할 생각이고요. 그다음에 두 번째, 빨간색 두 번째 칸에 있는 이거는 기존에 지역 혁신, 지자체하고 대학이 같이 함께하는 지역혁신사업이 있습니다. 그래서 기존 사업이 있는데 플랫폼을 비수도권 전역으로 확대하고 지자체 주도형으로 단계적으로 개편하는 방안을 지원을 하려고 합니다. 기존의 사업이 지방대 자체적으로, 이게 지자체하고 협력은 하고 있습니다만 그 지역을 가장 잘 아는 지자체가 큰 틀의 지역발전계획 속에서 대학의 역할을 정립을 하고 거기에 이

제 투자가 돼야 되는데 그런 부분들이 미흡했다라는 생각하에 지자체 주도형으로 단계적인 개편을 지원하도록 하겠습니다. 그리고 지역 대학의 가장 큰 중심 역할을 하고 있는 우리 국립대에도 Glocal 경쟁력 확보를 위한 사업도 별도로 구성해서 추가를 했고요. 그다음에 대학이 지역 단위에서는 평생교육의 허브로서 역할을 해야 되고 또 전문대학 같은 경우에는 그 직업 교육의 어떤 거점 지구로서 직업 전환이라든지, 재취업 이런 것들을 촉진할 수 있는 역할을 해줘야 결국은 지역 단위에서는 일자리하고 연계해서 대학의 역할을 중심 역할을 한다는 생각하에 두 가지의 큰 틀의 사업도 특별회계 안에 들어가 있다는 말씀드리겠습니다. 그리고 결국은 우리 대학들이 혁신 활동이나 교육·연구를 제대로 수행하기 위해서는 아까 말씀드린 열악해진 여건을 확충하는 작업이 필요할 것으로 생각됩니다. 그래서 국립대 같은 경우에는 시설, 위험이나 노후화된 교육·연구 시설을 집중적으로 개선하고 초고속 정보망을 구축하는 등 한 6,000억 원 정도의 추가 재원 투입이 이루어지고요. 교육·연구 기자재도 첨단·신기술 분야 중심으로 해가지고 집중적으로 교체하는 그런 예산들이 반영이 돼 있습니다. 그리고 고급 인재, 석·박사급 고급 인재 양성 기반을 강화하기 위해서 지금 추진 중인 4단계 BK21 사업에 있어서 좀 전폭적으로 지원금을 확대하는 내용이 들어가 있습니다. 그래서 BK21 사업단에 구성된 활동하고 있는 우리 석사 과정, 박사 과정 학생들 또 박사 후 뭐 활동을 하고 있는 학생들을 위해가지고 연구 지원금을 일괄적으로 월 30만 원 정도 인상하는 내용이 되겠습니다. 박사 과정 학생 같은 경우에

는 지금 월 130만 원 정도 지원이 되고 있는데, 160만 원 정도 지원이 되게 되겠습니다. 그리고 연구 인재 중에 top-tier 인재로서 아주 수월한 우수한 연구 성과를 내고 있는 교육연구단이나 연구자에게 인센티브를 부여하는 사업도 특별회계 내에 지금 포함이 돼 있습니다. 그리고 아까 네 가지 방향 중에 마지막으로 말씀드린, 이게 고등교육에 대한 투자이긴 하지만 결국은 초·중등교육하고 연계가 돼서 초·중등교육의 질 제고까지 이어질 수 있도록 지역 교육 전반의 질을 제고하고 또 기존의 소외 학문이라고 알려진 인문·사회과학 분야 또 기초과학 분야에 투자하는 사업들이 토털해서 4,000억 원 정도 이렇게 반영이 돼 있다는 말씀을 드리겠습니다.

그래서 종합적으로 말씀을 드리면 이번에 정부가 생각하고 있는 대학 혁신 발전의 골든타임에서 꼭 이번 정기 국회에 내에서 이루어져야 될 게 고등·평생교육 지원 특별회계를 신설하고 이를 바탕으로 대학 중심의 역동적 혁신 허브를 구축을 해서 국가 경쟁력을 선도할 핵심 인재를 양성하고 또 지역소멸위기를 극복할 지역 인재를 양성하겠다는 큰 틀의 목표를 실현하기 위한 과정에 있다는 말씀을 드리겠습니다.

끝으로 한 가지만 더 말씀을 드리면 고등·평생교육 지원 특별회계가 우리 새 정부에 와서 결정이 되고 또 법안이 나오고 추진을 하게 되다 보니까 정파적인 시각에서 이걸 바라보시는 분들도 좀 있는 거 같습니다. 결코 그렇지 않다는 말씀을 드리고 사실 이 지방교육재정제도 개편에 대한 논의는 이전에도 여러 차례 최근에 있어 왔고 단적으로 지난 정부 시절이었던 작년 12월의 경제정책방향에도 이 교부금

제도 개편에 대해서 정부의 과제로 들어가 있던 상황입니다. 결국은 이 문제는 정파적인 시각이라기보다는 우리 전체 교육의 구조적인 문제를 해소를 해서 결국은 질을 높이고 또 학령 인구가 급감하고 생산가능인구가 줄어드는 이런 재난적인 상황에 우리가 꼭 필요한 하나의 교육재정개혁을 하는 하나의 출발점으로 이렇게 이해를 해 주시면 고맙겠습니다. 앞으로 이 특별회계 법이나 예산안이 국회에서 논의가 될 때 정부는 그런 틀에서, 정부가 안을 내긴 했지만 논의 과정에서 여러 가지 대안이 나온든지 또 더 좋은 안이 있으면 저희는 열린 마음으로 그렇게 받아들일 자세가 돼 있다는 말씀을 드리겠습니다. 이상입니다.

(일동 박수)

● **사회_원윤희**(서울시립대학교 교수)

예, 장상운 차관님 감사합니다. 대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육 재정 개편 방안에 관한 차관님의 발표 잘 들었습니다.

다음은 두 번째 주제인 지방교육재정교부금 현황 및 개선 방안에 대하여 국회예산정책처 최병권 예산분석실장님께서 발제해 주시겠습니다.

● **최병권**(국회예산정책처 예산분석실장)

예, 안녕하십니까. 국회예산정책처 예산분석실장 최병권입니다. 제가 발표할 발제문의 두 가지 포인트는, 두 가지 포인트는 첫 번째는 우리 지방재정교부금의 산정 방식과 관련된 부분입니다. 그러니까 산정 방식이 내국세에 연

동되다 보니까 예측 가능성이라든가 재정 안정성이 떨어지는 측면이 있습니다. 그 부분에 대해서 보다 예측 가능성도 제고할 수 있고 재정의 안정성도 도모할 수 있는 그런 방안을 모색할 때가 됐다라는 그 부분이 첫 번째 포인트고요. 두 번째 포인트는 정부에서 추진하고 있는 고등·평생교육 지원 특별회계 부분에 대해서 여기에 대해서는 초·중등 교육 당국자하고 고등교육 당국자 간의 격차가 심합니다. 그래서 이런 격차를 우리가 미래인재 양성이라는 그런 동일한 목적으로 어떻게 좀 보다 서로 타협이나 그런 접점을 찾을 수 있는 방안으로서 한번 저희가 계획한 것을 발표를 하겠습니다. 첫 번째, 재정교부금 현황은 간단하게 설명드리면 지방교육재정교부금이 내국세의 20.79%하고, 국세교육세 일부로 조성이 되고요. 2023년 예산 기준으로 볼 때는 전체 77.3조 원입니다. 이 중 74.2조 원은 내국세 20.79%고요. 3조 원은 국세교육세 분입니다. 다음으로 지방교육재정교부금 개편 논의 배경에 대해서 말씀드리면, 모두에 말씀드린 것과 같이 지방교육재정교부금 산정 방식이 내국세와 연동되다 보니까 경직적인 구조를 가지고 있습니다. 그래서 수요와 좀 mismatching 될 우려가 있고요. 그다음에 내국세 연동이기 때문에 세수 규모에 따라서 교부금이 변동될 합니다. 그래서 2020년 같은 경우에는 전년 대비 마이너스를 기록하고요. 그다음에 최근에는 세수 호조로 교부금이 대폭 증대돼서 그 변동 폭이 크고요. 그다음에 그렇기 때문에 예측 가능성이 떨어지고 재정의 안정성도 떨어진다고 볼 수 있습니다. 그래서 지방재정교육교부금의 규모를 살펴보면 2013년에는 41.1조 원이었던 게 2022년에는

81.3조 원으로 연평균 7.3% 증가하였습니다. 이에 따라서 학령인구 1인당 재정교부금 액수를 보면 2013년 625만 원에서 2022년 1,528만 원으로 2.4배 증가하였습니다. 중앙정부하고 지방교육재정 간 재원 배분 격차를 보면 시도교육청의 경우에는 2017년 연도말 보유재원이 2.1조 원에서 2021년 6.6조 원으로 증가하였고요. 지방채 규모도 2017년 12.1조 원에서 2021년 0.4조 원으로 대폭 감소하고 있습니다. 반면에 중앙정부 국가채무는 2017년 627.4조 원에서 21년 939조 원으로 증가하고 있습니다. 다음으로 교육 부문 간 정부 재정지원 비중을 보면 첫 번째로 정부에서 제출한 국가재정운용계획에 따르면 교육 분야 지출 중에 초·중등교육 부문 비중은 2022년 84%에서 2026년 86.5%로 증가하는 반면에 고등교육 부문은 22년 14.4%에서 26년 12.1%로 감소를 전망하고 있습니다. 국제 비교는 앞서 설명을 주셨기 때문에 생략하도록 하겠습니다. 이와 같은 문제 제기에 따라서 지금 지방교육재정교부금 총량을, 산정 방식을 좀 바꿔보자는 의견에 대해서 소개를 하겠습니다. 첫 번째는 내국세 연동보다는 경상 GDP 증가율에 연동하고 학령인구 변동을 반영하자는 방안입니다. 그래서 교부금 산식을 보면 경상 GDP 증가율에 따라서 교부금이 증가하게 돼 있고요. 그다음에 학령인구 비율이 전년도랑 당해연도 변동에 따라서 증감하도록 돼 있습니다. 그래서 지금 우리 학령인구 같은 경우에 낮아지고 있기 때문에 이 부분을 감안한다면 교부금은 학령인구 비율 감소에 따라서 차츰차츰 감소하게 돼 있습니다. 그래서 이 방식은 지방재정교육교부금 수요가 학령인구에 따라서 변동한다

는 가정이 내포되어 있음을 알 수 있습니다. 다음 논의를 보면 지금 현행 산정 방식을 그대로 유지하자는 의견인데요. 새로운 방식을 적용하다 보면 현재 방식보다 교부금이 감소될 우려가 있다는 맥락에서 나온 거고요. 최근에 세수 호조로 교부금이 증대되었지만 아직도 교사 1인당 학생 수라든가, 학급당 학생 수가 OECD 평균에 비해서 저희가 높기 때문에 교원의 증원이라든가 과밀학급 해소를 위해서 보다 적극적인 투자가 필요하다는 의견으로 보면 될 것입니다. 다음으로 세 번째 의견을 보시면 지금의 교부금 총액 산정 방식을 국제 지표를 비교를 해서 그 기반으로 산정하자는 의견입니다. 그래서 두 가지 지표를 제시하고 있는데요. 첫 번째 지표는 OECD 국가 평균 정부 총예산 대비 초·중등 교육재정 비중을 활용해서 교부금 총액을 산출하자는 의견이고요. 또 다른 지표는 OECD 국가 평균 학생 1인당 초·중등 교육재정 지출액 비중을 가지고, 그 지표에 기준해서 교부금 총액을 산정하자 이런 의견입니다. 그래서 세 번째 의견을 저희 처에서 좀 구체화해 봤습니다. 구체화해서 앞서 소개한 두 가지 지표, 첫 번째는 총지출 대비 초·중등 교육재정 지출 비중, 그다음에 OECD 국가 1인당 초·중등 교육재정 정부 지출액을 지표를, 이 두 가지 지표를 활용해서 총량을 뽑아보자고 저희가 계획을 했고요. 그다음에 하지만 초·중등 교육의 질 확보를 위해서는 OECD 국가의 평균 지표를 사용하기보다는 상위 30%의 평균 또는 상위 50%의 평균 지표를 사용할 필요가 있을 것으로 보이고요. 이와 같은 지표를 조합해서 교부금 총액을 산출하면 현행 내국세 방식으로 인한 연도별 교부금 편차가 축소될 수 있

고 그다음에 OECD 평균의 교육재정 지출 비중이 그렇게 급격하게 변동하지 않기 때문에 재원의 안정성이나 예측 가능성에 기여할 것으로 보입니다. 구체적인 산정 방법을 말씀드리면 첫 번째 지표하고 두 번째 지표를 가중치를 뒤서 조합하는 건데요. 첫 번째는, 첫 번째 지표인 총지출 대비 초·중등 교육재정지출 비중을 두 가지 옵션을 가지고 산출해 봤습니다. 상위 30% 평균하고, 상위 50% 평균 적용해서 산출을 해 보았고요. 두 번째 지표도 1인당 초·중등 교육재정 정부 지출액도 상위 30%와 상위 50% 두 가지 조합으로 규모를 산출했고 1번, 2번을 가중치를 뒤서, 저희는 1번 지표에 70% 가중치를 뒀고, 2번 지표에 30%의 가중치를 뒀는데 사실 50 대 50으로 가중치를 적용해도 상관이 없고, 이 가중치를 적용한 것 중에서 최적의 안을 선정하면 될 것으로 보입니다. 그래서 구체적인 산정 예시를 보여 드리면 1번의 지표의 상위 30% 평균하고, 2번 지표 상위 30% 평균을 조합하면 올해 기준으로 볼 때 정부안 77.3조 원 보다 0.1조 원이 낮은 77.2조 원으로 산출이 됐고요. 1번 지표의 상위 50% 평균하고, 2번 지표의 상위 50% 평균을 조합하면 현행 정부안 77.3조 원보다 6.3조 원이 적은 71조 원으로 도출이 됐습니다. 그런데 이 산출액은 그냥 예시로 보시면 되고요, 정확한 수치는 아닙니다. 지금 OECD 지표를 몇 가지 고정을 해 주고 가정이 좀 있어야 됩니다. 그래서 OECD 지표가 시차가 존재하기 때문에 현재 OECD 교육 재정 지표는 2019년 기준이기 때문에 저희가 그 시차에, 2023년 교부금 규모를 산정할 경우에는 OECD 국가들의 2023년도 정부 지출 증가율을 가정을 해야 됩니다.

이 가정을 또 어떻게 하느냐에 따라서 규모가 좀 달라진다고 보고요. 그다음에 이게 정확한 수치가 아니라는 게 19년 지표 기준 가지고 하다 보니까 2020년, 21년, 22년의 OECD 국가 평균... 국가별로 정부 지출 증가율을 적용해서 산출해야 되는데 저희가 시간 관계상 정확한 수치를 가지고 산정한 게 아니기 때문에 이 수치는 정확한 것이 아니라고 보시고 보다 정치한 교부금 산출 규모는 저희가 조만간에 별도의 페이퍼로 발표할 예정입니다. 그리고 지금은 1번 지표와 2번 지표 간에 7 대 3의 가중치를 두었는데 5 대 5로도 저희가 가중치를 두어서 한번 도출해서 조속한 시간 내에 발표 내용, 교부금 산정 규모나 방식을 정확하게 발표하도록 하겠습니다.

● 최병권(국회예산정책처 예산분석실장)

다음으로 교육, 정부의 고등·평생교육지원 특별회계 신설안은 앞서 장상윤 차장님께서 잘 설명을 해주셨기 때문에 생략을 하고요. 저희 정부안에 대해서 제 의견을 좀 말씀을 드리겠습니다. 정부에서는 고등·평생교육지원특별회계를 신설하면서 현행 초중등 교원 재원으로 활용되는 국세 교육세 3조 원을 이전을 했는데 이 부분을 고려할 때랑 그다음에 미래인재양성이라는 목적이 초중등이나 고등이나 다 동일하고 그런 같은 목표 아래 점점을 좀 찾을 수 있을 것으로 보이기 때문에 굳이 새로운 특별회계가 지출을 고등·평생교육으로 이름 짓다 보니까 초중등에 대해서는 지출할 수 없는 이런 구조를 갖고 있기 때문에 저희가 새로 신설되는 특별회계는 고등·평생교육으로 한정할 게 아니라 초중등 사업에 있어서 미래인재양성이

라는 목적과 부합되고 정부의, 중앙정부와 연계될 수 있는 부분에 대해서는 초중등 사업이라도 지출할 수 있도록 하기 위해서 저희가 이름을 좀 바꿔봤습니다. 그래서 두 가지 목적에 해당하는 미래인재양성이라는 이름을 가지고 특별회계로 만들어봤고. 지금의 초중등교육은 미래인재양성을 위한 지출보다는 경상비나 인건비 지출이 비중이 워낙 크기 때문에 따로 특별회계를 둬서 인해서 미래인재양성에 초점을 맞춰서 좀 지출을 할 수 있도록 하나의 길을 띄워주는 의미가 있고요. 그다음에 대학 지원은 현재 R&D나 사업비 위주로 되어 있기 때문에 그 부분도 어떤 미래인재양성이라는 목표에 다가가기에는 어느 정도 한계가 있기 때문에 미래인재양성특별회계라는 특별회계를 새로 신설해서 그 사업에 대해서는 미래인재양성이라는 목적의식을 부합하는 사업들을 좀 발굴해서 우리가 미래인재양성에 대해서 보다 정부 차원이나 아니면 초중등교육 당국 차원에서 보다 좀 신경을 써야 되지 않을까라는 의미에서 이제 만들었습니다, 생각해 봤습니다. 그래서 초중등의 경우에는 중앙정부의 체계적 지원이나 협력이 필요한 사업 위주로 추진을 하고요. 그다음에 고등교육에는 회계 재원이 원래 초중등교육 재원으로 활용됐다는 점을 볼 때 지역 사회 내 고등교육과 초중등교육이 보다 연계될 수 있는 어떤 지방 국립대 중심의 고등교육 지원으로 사업을 꾸려나가는 것이 좀 바람직하다고 보였고요. 미래인재양성회계, 특별회계... 아, 미래인재양성특별회계 필요성은 제가 방금 말씀드렸기 때문에 생략을 하고요. 이 특별회계 투자 방향은 기본적으로 기존 초중등교육에 활용되는 재원을 주된 재원으로 한다는 점을

고려할 때 초중등교육과 연계되는 고등교육 지원 사업을 중심으로 투자할 필요가 있다고 보이고 이 회계의 재원에 있어서는 보다 많은 정부 재원도 좀 투자, 투입돼야 되지 않을까 이런 생각을 가지고 있습니다.

다음으로 편성 세부안에 대해서 보다 구체적으로 말씀드리면 세출 사업은 크게 세 가지로 보시면 됩니다. 초중등 교원에 있어서는 의장님께서 말씀드린 바와 같이 초중등교육의 질을 높이기 위해서는 획기적인 교원 재교육 사업이 필요하기 때문에 그런 교원 재교육 사업에 좀 포인트를 맞추고요. 그다음에 재교육, 교원들의 재교육을 위해서는 대학에서 재교육 사업을 본격적으로 할 수 있도록 좀 대폭적인 지원을 좀 할 필요가 있고요. 그다음에 세 번째는 지방인재양성을 위해서는 특히 지방 국립대학교, 거점국립대학교 지원을 중심으로 하는 사업 위주로 좀 구성하는 게 바람직하지 않나 이런 생각입니다. 그래서 왼쪽 상단의 박스를 보시면 교육환경 변화에 따른 초중등교육의 질 향상을 위해서는 교원 교수 능력 배양이 중요하고, 오른쪽 상단 박스를 보시면 그 교수 능력 배양을 하기 위해서 지방 국립대를 거점으로 인근 대학이 협력해서 재교육을 해나가고요. 그다음에 왼쪽 하단 박스를 보시면 이러한 교원 재교육을 통해서 제4차 산업혁명에 대응한 교육 수준 제고하고 그다음에 방과후 교실을 좀 활성화해서 사교육을 좀 축소시키는 효과를 좀 기대해 볼 필요가 있습니다. 그다음에 오른쪽 하단 박스에 보시면 국가균형발전 차원에서 지방 거점국립대를 우선적으로 투자를 해서 지방인재양성이라든가 그다음에 지방 산업 수요에 맞는 R&D에 대한 투자를 통해서 지방 산업 육성

을 강화하는 그런 효과를 좀 기대해 볼 수 있겠습니다.

그다음으로 지금 말한 콘셉트를 이루기 위해서는 증액안을 예시를 해봤습니다. 뭐 저희가 집행 당국이 아니겠지만 이러이러한 사업들을 잠깐 예시를 해봤습니다. 초중등 같은 경우에는 초중등 교원 재교육 프로그램 개발이라든가 계획 수립, 그다음에 초중등 교원 재교육을 위해서 대학의 교수님도 좀 확보할 필요가 있고요. 그다음에 초중등 교원 재교육을 대폭적으로 실시할 경우에는 교사 공백이 발생하니까 이 교사 공백을 메우기 위해서는 특별회계에서 교원 인건비를 좀 지원해 줄 필요가 있습니다. 그래서 교원 인건비의 3%를 지원할 경우에는 0.8조 원이 소요되고, 5% 지원할 때는 1.4조 원이 소요됩니다. 물론 추가적인 인건비 지출은 시도교육청에서 부담해야 될 것으로 보입니다. 다음으로 국립대학 중심의 지방대학 지원 확대는 뭐 장상운 차관님께서 말씀해 주셨기 때문에 생략하고요. 마지막으로 저소득층 국가장학금 지원 확대에 대해서 말씀드리면 대학 등록금 동결이 10년간 지속되고 있어서 고등교육기관인 대학에 재원이라든가 이런 부분이 많이 부족한 현실이기 때문에 대학의, 고등교육기관인 대학의 자체적인 발전을 위해서는 대학 등록금을 일정 한도 내에서 자율화할 필요성이 있어 보이고요. 이렇게 자율화할 경우에 저소득층에 대한 등록금은 더욱더 강화해야 되기 때문에 향후 저소득층에 대한 대학 국가장학금 추가 수요를 위해서 매년 일정 금액을 공공자금관리기금에 예탁하는 방안도 좀 고려해 볼 필요가 있습니다.

마지막으로 맺음말입니다. 아까 얘기했던 두

가지 포인트에 대해서는 첫 번째 포인트는 교부금 산정방식에 대해서 이제는 다른 대안을 좀 찾아볼, 본격적으로 논의할, 논의를 시작할 시간이 됐다고 보고요. 두 번째는 정부가 추진하고 있는 고등·평생교육지원특별회계는 굳이 지출 범위를 고등교육 쪽에만 한정하지 말고 초중등 간막이 구조를 이제 좀 해소해서 미래 인재양성이라는 목적하에서 초중등, 고등이 윈윈할 수 있도록 투자를 강화할 필요가 있겠다 이렇게 봤습니다. 이상 발제를 마치겠습니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

예. 두 분 발제 잘 들었습니다. 아까 개회식에서 시간이 좀 남아 있어서 두 분 발제자께서 좀 시간을 더 쓰신 것 같습니다.

그러면 지금부터는 정부와 예산정책처 측의 발표에 대해서 전문가 의견을 듣도록 하겠습니다. 먼저 숙명여대 송기창 교수님 말씀 듣도록 하겠습니다.

● 송기창(숙명여자대학교 교수)

숙명여자대학교 명예교수로 있는 송기창입니다. 두 분 발제하신 내용을 미리 주시고 토론문을 쓴 게 아니고 주제만 주고 자유롭게 토론문을 쓰라고 하셨기 때문에 발제문에 대해서 토론을 해야 될지, 아니면 제가 준비한 내용을 중심으로 말씀을 드려야 될지 조금 난감한 상황입니다. 먼저 준비한 것으로 말씀을 드리고 나중에 시간이 좀 나면 발제문에 대해서도 의

전을 제시할 수 있는 기회가 있었으면 좋겠다는 생각을 합니다.

국가예산 중에서 고등교육예산이 변해온 과정을 이렇게 보면 초중등에 비해서 비중이 점점 줄어들었습니다. 초중등 입장에서 보면 지방채를 반복해서 발행해 왔기 때문에 겉으로 보이는 예산 규모의 증가 추이가 사실과 다르다 이런 말씀도 하실 수 있기 때문에 채무상환액을 빼고 나머지를 그래프를 그려봐도 큰 추세에는 별 변함이 없다 하는 말씀을 드릴 수 있을 것 같고요. 학생 수 비중으로 보면 전체 학생 수에서 고등교육 학생 수 비중이 2001년도에 18.9%였는데 학령인구가 감소하니까 초중등에서 먼저 감소가 시작돼서 고등교육 재학생 비율이 22년도에는 24.8로 늘었습니다. 그런데 오히려 국가 교육예산 중에서 차지하는 고등교육예산의 비율은 금년 같은 경우는 7.7%밖에 안 됩니다. 물론 거기에 국가장학금을 합하게 되면 12%로 올라가기는 하지만 그러나 국가장학금은 등록금을 대체하는 재원이기 때문에 대학 입장에서 보면 국가장학금이 아무리 늘어도 대학의 재정 규모가 커지지 않습니다. 그런 관점에서 고등교육예산 비중이 계속 줄어 들었다 이런 말씀을 드릴 수 있을 것 같고요. 그러면 이제 일부에서 얘기하시는 것처럼 고등교육예산이 그동안 늘지 않은 이유가 지방교육재정교부금 탓이냐? 그렇지 않다고 생각합니다. 왜냐하면 국가가 그동안 고등교육에 투자해 온 과정을 보면 고등교육은 사립 위주로 돼 있습니다. 그러다 보니까 사립은 국가의 역할이 아니라는 측면에서 재정 지원에 소홀히 했던 측면이 있고요. 그다음에 두 번째 문제는 국가장학금을 2012년에 도입하면서 국가장학

금 규모가 커지니까 정부 내에서는 국가장학금이 커지는 만큼 고등교육 쪽으로는 더 이상 늘리기가 어려운 그런 구조적인 문제가 있었습니다. 그리고 세 번째 문제는 예산 총액배분·자율예산편성 제도라는 것 때문에 교육부 실링이 정해지고 그 범위 내에서 또 부문별 실링이 또 정해지니까 교육부 내에서는 고등교육으로 교부금을 가져올 수가 없는 상황이었죠. 그래서 엄격하게 기재부가 칸막이 지어서 돈을 배분하는 상황에서는 교부금 탓으로 고등교육이 늘지 않았다 이렇게 얘기하기는 어렵다는 거죠. 그러나 전체적으로 보면 교부금이 많이 늘었기 때문에 예산 당국 입장에서 추가적으로 고등교육에 더 예산을 배정하는 게 쉽지는 않았을 것 같다. 특히 2019년 이후에 시도교육청들은 지방채를 발행하지 않았습니다. 뒤에 보면 이제 결산, 세입결산 내역표가 나오는데 거기 보시면 알 수 있듯이 2011년 빼고 2001년부터 계속 지방채를 발행해 왔어요. 그 얘기는 지방교육재정교부금이 안정적이지 않다는 얘기죠. 그다음에 실제 수요에 비해서 교부금이 적었다는 얘기입니다. 그런 상황에서 계속 이렇게 지방채를 발행하고 상환하고 이렇게 반복해 오다가 2019년 이후에 오면 지방채 발행이 없습니다. 그 얘기는 2019년 이후에 교부금이 많이 늘었다는 반증이기도 하다 그 말씀입니다.

지방교육재정 변화 추이를 보시면 아까 좀 전에 말씀드렸듯이 안정성에 좀 문제가 있어 보입니다. 표 1에 제시했던 그 내용을 보시면 지방교육채가 2001년부터 계속 발행하고, 특히 2015년 같은 경우에는 6조 1,000억이나 발행을 합니다. 그리고 점점 줄어들기 시작해서 2016년에 3조 원, 2017년에 1조 1,400억 이

런 식으로 지방채 발행을 반복하는 과정에서 안정성이 없었다는 것은 교육계가 주장하는 것이 사실이라는 말씀을 드릴 수 있고요. 그러면 지방교부금이 안정성이 떨어지면 어떤 문제가 발생하냐면 인건비 비중이 보통 국가기관이나 지방자치단체는 한 10% 내외 정도 됩니다. 그런데 시도교육청은 학교의 모든 예산까지 다 포함하게 되면 한 60% 정도 가까이 된단 말이에요. 그러면 교부금이 줄어들 경우에도 인건비는 자연 증가를 한단 말이에요. 자연 증가분 인건비를 충당하기 위해서는 기존 교부금으로 진행하던 교육 활동비에서 돈을 가져와야 됩니다. 그만큼 교육 활동이 위축돼야 된다는 얘기죠. 이런 문제를 교육계는 가장 우려하는 거죠. 그런데 다행스럽게도 세입결산에서 인건비가 차지하는 비중을 보시면 2006년도에 65.1%까지 올라가요. 이때는 교부금 개편하면서 봉급 교부금을 내국세 교부금에 통합하는 과정에서 인건비 보전이 제대로 안 돼서 이런 문제가 발생했고요. 점점 내국세 교부금이 커지면서 인건비 비중이 줄어들기 시작하죠. 그래서 2022년도 예산 기준입니다. 이거는 예산 기준인데 제가 최대한 결산에 근접하게 맞추기 위해서 데이터를 뽑았습니다. 46.4%까지 줄어들죠. 그 얘기는 뒤에 그림 3에서 보시듯이 전반적으로 인건비 비중이 줄어들고 있다, 전반적인 추세. 그렇다면 앞으로 교부금의 변동이 그렇게 크지 않다면 인건비 부담 때문에 교부금이 어려움을 겪을 가능성은 조금 낮아졌다 하는 말씀을 드릴 수 있을 것 같습니다.

이런 관점에서 교육계, 특히 오늘 옆에 나와 계신 시도교육감협의회 측에서 우려하시는 내용이 제가 볼 때는 세 가지인 것 같아요. 하나

는 왜 고등교육 재정 위기를 교부금 탓으로 돌리냐? 여기에 대한 불편한 시각이 좀 있어요. 왜냐하면 그동안 교부금이 어려웠단 말이죠. 교부금이 남아돌았으면 여기에 대해서 동의할 수 있겠지만 굉장히 힘들었다. 그런데 지방채를 발행하고 상환하고 그다음에 BTL로 학교를 짓고 이런 상황이 반복돼 왔는데 이제 와가지고 최근 2~3년간을 가지고 자꾸 교부금 탓으로 돌리는 거 이거 문제가 있다. 그다음에 두 번째는 초중등의 경우도 미래교육 투자수요가 여전히 있다. 그러면 지금 그런 것을 아직 투자하지 못하고 있는 상황에서 교부금을 줄이는 것이 좀 우려스럽다 하는 것이 두 번째 얘기고요. 세 번째는 교부금이 감소할 경우에 교육 활동이 위축될 수 있다. 교부금이 안정적이지 않다는 얘기죠. 이 세 가지 논점에 대해서 저는 동의합니다. 그래서 앞으로 고등·평생교육지원특별회계 보완을 좀 했으면 좋겠다는 말씀을 드리고 싶어요. 우선 하나가 제가 원래 전공이 지방교육재정교부금 이쪽에 더 많이 논문을 썼어요. 그래서 지방교육재정교부금을 늘려야 된다는 쪽으로 계속 주장을 하다가 오늘은 고등·평생교육 쪽으로 돈을 돌려야 된다는 얘기를 하니까 좀 곤혹스러운 면이 있어요. 그런데 그동안 상황과 달리 금년도 교부금이 너무 많이 늘었던 거는 사실이에요. 많이 늘어난 상황에서 계속적으로 3조 원 정도를 고등교육으로 돌리는 것을 반대할 수는 없는 상황이라는 거 먼저 말씀드리고요. 그래서 가장 교육계가 우려하는 것이 앞으로 교부금이 줄 경우에 어떻게 할 거냐 하는 문제를 우려하니까 그 보완 장치를 두면 좋을 것 같다. 그래서 현행 교부금법에 교육세 교부금 조항이 있는데 교육세

교부금 조항을 그대로 놔두고 거기에서 3조 원만 고등·평생교육으로 가져가면 어떻겠냐 하는 것이 제 하나의 아이디어고요. 현재는 교육세 수입액 중에서 유아교육지원특별회계로 이전하는 돈을 제외한 나머지가 교육세 교부금으로 돼 있는데 거기다가 유아교육지원특별회계와 고등·평생교육지원특별회계로 이전하는 재원을 제외한 나머지, 이렇게 하면 앞으로 교육세가 4조 원이 되면 그중에서 한 1조 원 정도, 또 뭐 평생교육으로 더 많이 가게 되면 5,000억 정도 이게 남아서 교부금을 융통성 있게 재원을 운영하는 그런 조항으로 만들었으면 좋겠다는 한 가지고요. 두 번째는 지금 현재도 교부율 보정 조항이 있습니다. 이것은 이제 2004년도에 교부금법을 개정하면서 봉급 교부금을 내국세 교부금에 통합하다 보니까 앞으로 인건비가 늘어날 경우에 내국세 교부금을 줄이는 효과가 있지 않겠는가라는 이런 교육계의 우려를 반영해서 그 당시 국회가 교부율 보정 조항을 넣었습니다. 그런데 실제로 교부율 보정 조항에 따라서 보정을 받은 경우는 없었어요. 그런데 이 보정 조항을 잘 활용하면 교부금의 경직성 문제도 어느 정도 해결할 수 있을 것 같다. 가장 이제 교육계가 우려하는 것이 인건비는 계속 늘어나는데 교부금이 줄어든 경우에 인건비를 누가 부담해야 되느냐 하는 것 때문에 고민하고 있으니까 인건비 증가분보다 교부금이 덜 늘었을 때 나머지 그 차액 인건비에 대해서는 정부가 늘어나는 것을 보장을 해 주면 좋겠다. 이런 조항이 좀 필요할 것 같고요. 그다음에 이제 지금처럼 교부금이 너무 많이 늘어날 경우에 이때는 보정 조항에다가 예를 들면 최근 3년간 교부금 증가액에, 1.5배 이상 뭐 증가

했다든지 그렇게 되면 증가분을 제외한 나머지는 다른 뭐 고등교육이나 아니면 일반회계 재원으로 쓸 수 있다든지 이런 조항을 써서 교부금의 경직성 문제를 어느 정도 해소할 가능성이 있다는 말씀을 드릴 수 있고요.

그리고 마지막으로 평생교육, 고등·평생교육 특별회계 법안에 보면 추가 전입금 조항이 있어요. 그리고 추가 전입금 조항에 따라서 아까 장 차관님 발표하신 거에 보면 금년, ‘내년도에 2,000억을 추가로 전입하겠다.’ 이런 방침이 이제 드러나 있는데 제가 볼 때는 이것은 앞으로 추가 교부금이 나올 가능성은 없습니다. 특별회계를 처음 만드는 해에 2,000억밖에 안 넘어온다면 앞으로 교부금으로, 아니 특별회계 재원으로 일반회계에서 추가 전입금을 낼 가능성은 없다고 봅니다. 그래서 이 내용에 대해서 좀 보완하는 그런 조항을 여기 제시했습니다. 이상입니다.

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

예. 감사합니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

다음은 전북대학교 반상진 교수님 토론 시간 인데요. 아마 여러분들 토론문에서 보시다시피 거의 발제 수준의 분량입니다. 그래서 지금 이제 시간도 좀 제약이 돼 있고 함영기 국장님께서 대신하시는데 가급적 시간을 좀 한 5분 정도로 압축을 해 주셨으면 감사하겠습니다. 자세한 내용은 토론문을 참고하시면 되겠습니다.

● 함영기(전국시도교육감협의회 사무국장)

시도교육감협의회 사무국장 함영기입니다. 제 토론 방식은 일단 제가 정리한 시도교육감협의회 입장을 먼저 말씀을 드리고요. 그리고 반상진 교수님 부분에서 중복되는 것을 피하고 반상진 교수님이 제안하고 있는 몇 가지의 제안들이 있어서 그것을 말씀드리고 세 번째로는 오늘 교육부가 발표한 고등·평생교육특별회계에 대한 짧은 논평을 하는 식으로 이어가도록 하겠습니다.

먼저 현재 지방교육재정교부금의 축소 논의가 두 가지 측면에서 저희들은 우려를 하고 있고요. 하나는 교육적인 방식으로 진행되고 있지 못하다라는 것입니다. 두 번째는 이 방식이 미래지향적인가? 최근 들어서 미래 교육에 대한 여러 가지 강조하는 말씀들이 많이 있었는데 이렇게 논의를 진행하는 것이 과연 초중등을 위해서나 고등교육을 위해서나 미래지향적인가라는 문제의식을 갖고 있습니다. 자료집으로는 78쪽이 되겠는데요. 지금 지방교육재정교부금을 축소하자는 논리의 가장 큰 논거는 학생 수가 줄어들고 있다는 것입니다. 학생 수가 줄어들고 있는 것은 맞습니다. 그런데 학교 수, 학급 수, 교원 수는 그동안 꾸준히 증가를 해왔습니다. 아시는 대로 교육 예산은 학급 수를 기준으로 학교 수와 교원 수를 합해서 산정이 됩니다. 그래서 학생 수가 줄었다는 이유로 교부금을 줄여야 된다는 논리는 맞지 않는다는 점을 말씀드리고요. 송 교수님께서 또 앞부분에 지적을 해 주셨습시다만 학생 수는 줄어도 경직성 경비는 그대로입니다. 마치 3명이 살던 집에서 2명으로 줄었다고 하더라도 집을 위한

관리 유지비는 계속적으로 지출이 된다는 논리가 가능합니다. 다른 분야 예산은 어떤가를 보면 그동안 마치 경제지나 여러 지방교육재정교부금을 축소해야 된다는 논거 속에는 지방교육재정교부금만 늘어온 것처럼 전부 얘기를 합니다. 그런데 그동안 다른 분야 예산들도 국가 세수 확대에 따라서 같이 늘어왔다는 점을 말씀을 드립니다. 예컨대 경제 성장이 있었고 세수 확대가 있었기 때문에 5년간 예산 규모가 37.4% 증가했고요. 그 사이에 지방교육재정교부금이 53.5% 증가한 게 맞습니다. 그런데 지방교부세도 55.3%, 그 외에 국가, 교육청, 지자체, 국방, 복지 전 분야에서 비슷한 비율로 증가해 왔다. 그러니까 그것을 특별히 교육 예산, 지방교육재정교부금만 짚어서 이렇게 얘기할 상황은 아니라는 말씀을 드립니다. 그다음에 현황과 추이, 규모 현황과 추이를 보게 되면 특별히 22년도에 증감 비율에 있어서 23.7%로 특별히 좀 증가한 부분이 분명히 있습니다. 그러나 지방교육재정교부금을 축소해야 된다는 논리는 다른 때에 예산이 부족하여 지방채를 발행했거나 그리고 앞으로의 아주 완만한 증가세는 외면하고 22년도에 이것이 대폭 확대되었다라는 것만을 논거로 하여 재정을 축소해야 된다고 하는 것은 그것은 좀 무리가 있다는 생각이 들고요. 앞으로도 저희들이 추계한 바에 따르면 그렇게 생각하는 대로 늘어나지 않습니다. 완만한 증가가 예상될 뿐입니다. 이·불용액 기금 적립금 얘기도 지적도 많이 나왔습니다. 그것을 고려하더라도 교육재정이 크게 남지 않는다는 점을 제가 자료집 83쪽에 정리를 해 드리고 있습니다.

저희가 17개 시도교육청으로부터 일정하게 영역을 나누어서 미래교육 재정수요를 받아서 그 전망을 추계를 해 봤습니다. 그 영역은 교육 복지 확대와 정서회복, 교육여건 개선, 미래교육 기반구축, 또 포스트코로나 학교공간 재구조화로 나누어서 추계를 내보았더니 23년부터 24년, 25년까지 3년 동안 약 62조라는 추계 예산이 산출이 되었다는 말씀을 드리고요. 따라서 이것을 해결하는 방식으로 저희들이 미래교육 재정수요에서 나온 몇 가지 영역별로 말씀을 드리면 우리나라의 초등학교와 중학교는 아시는 대로 의무교육으로 돼 있습니다. 헌법상 의무교육은 국가에서 무상으로 제공하는 것으로 규정을 하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 초등학교, 중학교의 체험학습비라든지 방과 후 교육비 같은 것은 학부모가 사부담 공교육비로 지출하고 있다는 사실입니다. 그것이 연간 2.1조 원 정도로 추계가 되고 있습니다. 86쪽을 보시면 학생 수가 줄었다고는 하지만 과대학교와 과밀학교는 어떤가? 그것은 꾸준히 늘어왔고요. 특히 경기도라든지 일부 시도 같은 경우에는 과밀학급이 그대로 꾸준히 늘어와서 전체적으로 20년과 21년에 중학교를 대비해보면 거의 20년 34.6%, 21년 40%, 또 1학년만 따로 빼더라도 29%, 40% 이와 같이 과밀학급이 쪽 늘어왔고 22년 교육부가 전수조사를 통해서 밝혀낸 바에 따르면 전체적으로 2,923교 24.7%의 학교들이 과밀학급 해소 대상으로 나타나고 있습니다. 과밀학급 해소를 위해서 사업을 벌이고 있는데요. 예를 들면 학교를 신설하거나 일반 교실로 전환하거나 모듈러 교사를 설치하거나 증축, 그린스마트 복합 추진, 학생 재배치, 자연 감소 등등을 다 따져봐도 833

교에서 이런 필요 재원이 나타났고요. 특히 학교 신설이나 모듈러 교사를 임대하거나 교실 증축에 필요한 예산은 총 1조 3,000억 정도로 나타나고 있습니다. 학교 시설과 관련해서 내진보강 사업도 추진이 지금 되고 있는데요. 29년까지 2조 7,000억 정도 소요될 것으로 추계가 되고 있고요. 학교 시설에서 발암물질인 석면을 완전 제거하는 데도 27년까지 1조 4,800억 정도가 들어가는 것으로 추계가 됐습니다. 현재 아이들은 여름에는 뜨거운 교실에서 겨울에는 추운 교실에서 생활하고 있는데 그 이유를 보니까 사용연수 12년 이상 된 냉난방기가 전체의 36.4%에 이른다는 것이고요. 사용연수가 20년 이상 된 냉난방기 운영 대수도 8만 대가 넘어서 비율로 볼 때 6%를 넘어가고 있다는 얘기고 이것을 전부 신형으로 교체하는 데 3.3조 정도의 예산이 들 것으로 추계가 되고 있습니다. 그다음에 그린스마트 미래학교 사업으로 노후 교실을 개축해야 된다는 부분에 있어서도 40년 이상 된 학교들이 현재 굉장히 많이 있고요. 이것을 27년까지 교육부가 총 사업비 18.5조 원을 들여서 교실을 개축하는 것으로 계획을 했습니다마는 여기에 시도교육청이 사실은 총 재원의 70%를 부담하기 때문에 13조 원이 추가 또 부담돼야 되는 상황이 있습니다.

저희들 시도교육감협의회에서 어떤 방식의 개편 방안을 의견들을 모으고 있느냐라는 점을 말씀드리면 먼저 저는 이 논의가 아까 말씀드린 대로 절차에 있어서나 또는 방식에 있어서나 상당히 시도교육감님들을 굉장히 당혹스럽게 했다는 점을 지적의 말씀을 드리지 않을 수가 없고요. 오늘 아침에 교육부가 발표를 했습니다. 고등·평생특별회계 어떻게 이제 세수가,

세수를 확보하고 그다음에 어떻게 세출을 할 것인지를 말씀을 하셨습니다. 여기에 보면 사실은 세입, 저희 지방교육재정교부금에서 떼어서 전용하는 비용이 3조 정도로 지금 나와 있는데요. 이 세입에 대한 의사결정이 끝나지 않았고 지금 우리 토론회에서 하는 대로 여전히 논쟁 중에 있습니다. 그런데 그 안을 보면 이것을 세입으로 거의 된다고 이제 확정을 하고 세출들을 전부 이렇게 정리를 하고 있는 것이어서 그 부분은 좀 무리한 방법이라는 생각이 들고요. 또 하나는 특별회계는 국가재정법상의 특별한 세입과 특별한 세출로 이렇게 좀 구성을 하게 되어 있는 것이 이제 법 정신이라고 생각을 합니다. 그런데 지금 교육부에서 제출하고 있는 안을 보면 지방교육재정교부금에서 가져가는 3조 외에 일반회계 2,000억이 포함돼 있고 나머지 8조에 대한 거를 분석해 보면 그동안에 각기 다른 정부 부처에서 대학으로 들어가던 돈들을 한꺼번에 모은 것에 불과하다, 저희들은 1차적으로는 그렇게 판단을 했습니다. 따라서 그렇게 볼 때는 어차피 그 돈은 다른 부처를 통해서 대학으로 갈 것이었는데 그것을 새롭게 교육비 특별회계로 만드는 것처럼 된 것은 사실은 좀 무리한 측면이 없지 않다라고 생각을 했습니다.

그리고 또 한 가지 말씀을 드리면 이제 대학 재정이 열악하다면서 OECD 국가군을 볼 때 1인당 지출액, 학생들의 지출액이 하위 수준이다 이런 말씀들을 하시는데요. 1인당으로 나누면 그렇게 추계가 되는 것은 맞을 것 같습니다. 왜냐하면 우리가 그동안 대학설립 준칙주의에 따라서 대학이 굉장히 많이 급속도로 늘어왔고 정원이 확대가 됐고 대학 진학률은 세계에

서 최고입니다. 그러다 보니까 모수가 커서 한정된 재원에서 학생 수로 나누면 줄어드는 거는 맞습니다. 그러나 전체적으로 국가에서 투입하는 대학에 들어가는 재정은 지금 OECD 국가군을 통해서 보면 평균 정도로 나오고 있다는 사실은 대학 재정을 강조하시는 분들이 좀 숨기고 있는데요. 왜냐하면 거기에 저희들이 민간으로 이전하여 투입하는 것이 한 0.2% 정도가 됩니다. 그 0.6에 0.2%를 더하게 되면 0.8%가 되고 이것은 OECD 평균 0.9%에 근접해 있다는 말씀을 드리고요. 그러나 이것은 제가 꼭 초중고와 유초중고와 대학을 비교해서 이렇게 말씀드리고 싶은 것은 아니고 유초중고든 대학 평생이든 안정적인 재원을 확보하는 것은 맞는 것이고 저희들은 고등교육교부금법을 마련하게 된다면 이 부분이 조금 더 안정적 재원을 확보할 수 있으리라고 생각을 하고 있고 우리나라가 정부 예산 규모로 보면 세계에서 10위권, 그리고 올라갈 때는 8위권에 들어갔던 적도 있습니다. 그러니까 우리가 정부 예산 규모가 8위권이라고 한다면 적어도 초중고에 대한 예산도 세계 10위권 안에 정도가 편성이 돼야지만 경제 규모와 교육에 투자하는 비용이 언밸런스 나지 않게 이렇게 시대정신에 맞게 투여가 되는 것이고요. 마찬가지로 대학도 안정적인 재원을 확보해서 그렇게 꾸준히 해야 될 것이라고 생각을 합니다.

조금 이제 시간을 남겨서요. 반상진 교수님께서 의미 있는 몇 가지 말씀을 주셔서 자료집 49쪽에 보면 세 가지 질문을 던지셨어요. 첫 번째는 ‘학령인구 감소가 교육재정 감축의 결정적인 요인일 정도로 우리 교육재정 규모가 충분한가?’라는 질문이 있고요. ‘정부 전략이 타

당한가?’ 이게 두 번째 질문이었습니다. 즉 현재 얘기되고 있는 국세분 교육세 3조 6,000억, 지금 3조 정도로 말씀하시고 있는 부분에 플러스알파 정도를 이전하면 대학경쟁력을 완전히 확보할 수 있는가 라는 질문을 주셨고요. 또 ‘대전환시대의 교육재정 투자 전략과 전략의 방향과 구체적인 방안이 무엇인가?’ 이렇게 이제 세 가지 질문에 답하는 방식으로 문서를 짚작성을 해 주셨고요. 상당히 우리나라의 경우가 재정에 접근하는 방식이, 예를 들면 유럽 국가, 북유럽 국가 같은 경우에는 교육을 공공재 방식으로 간주하고 접근을 한다 라는 부분을 의미 있게 비교를 해 주셨습니다. 그러나 미국, 일본, 한국, 잉글랜드 등은 교육을 이른바 사적재로 규정하고 접근하고 있다 라는 점을 비교를 해 주셨습니다. 그다음에 세계 10위권의 경제 규모에 걸맞지 않는 열악한 정부재정 규모 때문에 오늘과 같은 이런 다툼이 일어나고 있다 라는 점도 지적을 해 주셨고요. 그다음에 이제 여러 가지 경직성 경비가 차지하고 있는 비율이 교육 예산에서 크다. 저희들이 예산 추계를 해본 바에 따르면 인건비가 60% 정도가 되고 그다음에 경직성 경비가 20% 정도가 됩니다. 그래서 나머지 20%에서 사실은 3조가 왔다 갔다 하는 이런 상황으로 판단을 해야 되는데 전체 규모를 놓고 그것이 확대되었다고 하니 이런 정도를 전용하자 라고 하는 것은 여전히 좀 무리이다 라는 그런 말씀을 좀 해주셨고요. 그다음에 지방교육재정 운영상 불용액이나 이월액이 구조적으로 발생할 수밖에 없는 한계점이 있다. 이런 점도 지적을... 지금은 공사라든지 시설, 학교 신축 같은 부분들이, 특히 학교 개축 같은 부분들은 방학 때를 이용해서 진

행되는 게 많기 때문에 그런 점을 아마 지적을 하신 것 같습니다.

끝에 가서 이제 정부 전략의 타당함에 대해서도 몇 가지 지적을 해 주셨고요. 우리 정부의 교육재정 개편 추진 과정에 대해서도 몇 가지 지적을 해주시면서 대학이 위기 국면에 빠져 있다 라는 점, 대학 체제의 기초 체력이 붕괴 위기다. 그러니까 그 기초 체력을 강화하는 데 있어서 방식이 초중고의 예산을 일부 떼어다가 대학에 불임으로써 해소될 수 있는 것이냐 라는 점에 의문을 제기를 하고 계십니다. 그다음에 여러 가지 지역 간, 학문 간 불균형, 대학에 대한 사회적 공신력이 약화되고 있다는 점도 짚어주셨고요. 그래서 교육 투자 확대를 위한 대응 방안으로 몇 가지 안을 지금 제안을 해 주셨습니다. 첫 번째로는 현재 지방교육재정교부금은 현행을 유지하면서, 하면서 대학 재정 추가 확보를 위한 법적 장치를 마련하는 것이 어떤가? 이것은 저와 생각이 일치했던 부분입니다만 고등교육재정교부금법을 제정을 해서 교육계가 오랫동안 소망해왔던 그 소망에 부응하자 라는 점을 하나 제안하셨고요. 두 번째로는 역시 교육재정교부금법입니다. 현재 2021년 기준으로 정부 재원 GDP 5% 수준, 이제 103.6조 정도가 되는데 이거를 이제 이런 재원 규모를 통해서 학교급별로 재원을 좀 탄력적으로 운영하는, 예컨대 교육재정교부금법의 제정을 제안을 해 주셨습니다. 3안으로는 교육계 입장에서는 안타깝고 슬픈 타협적 대응 방안이라는 부제를 달아주셨는데요. 현재 고등·직업평생교육지원특별법, 특별회계에 수용을 할 수밖에 없는 상황이 온다면 이것에 관해서 교육부는 어떤 대안을 제시하고 있는가를 좀 보자.

유평회계는 어떻게 할 건지, 고등학교 무상교육에 나가던 24년에 끝나는 것은 어떻게 할 건지, 기타 지금 말씀하시고 있는 열악한 교사대 지원과 교원 양성 기금들, 그다음에 교사 재교육 비용 이런 것들을 어떻게 할 것인지를 같이 한번 검토해 보자 이런 말씀을 세 번째 안으로 주셨습니다. 1안과 2안에 대해서 좀 비중을 갖고 고민을 하신 것 같고요. 아마 3안은 여기 쓰여 있다시피 슬픈 타협적 대응 방안이라고 하시면서 적어주신 거로 일단 소개 말씀을 드리고 ‘국가 투자우선순위에서 교육투자는 상수’라는 말씀으로 문건을 마무리하셨습니다. 저도 이렇게 해서 제 의견과 또 반상진 교수님의 의견을 합해서 말씀을 드리는 것으로 하겠습니다. 이상 마치겠습니다. 고맙습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

함영기 국장님 수고하셨습니다. 마지막으로 강원대학교 남수경 교수님 토론을 들어보겠습니다.

● 남수경(강원대학교 교수)

안녕하세요. 방금 소개받은 강원대학교 교육학과에 근무하는 남수경입니다. 저의 토론 주제는 대학 혁신과 글로벌 경쟁력을 위한 고등교육 재정의 안정적 확보를 이제 더 이상 늦출 수는 없다. 앞서서 함 국장님께서 반상진 교수님의 말씀을 마지막 멘트를 하시면서 ‘슬프지만 타협점’ 뭐 이런 표현도 쓰셨지만 그거 모든 거를 떠나서 ‘이때만큼 고등교육 재정을 안정

적으로 확보하자’라고 하는 구체적 장치를 가지고 논의한 적이 있었나? 뭐 이런 생각이 듭니다. 제가 교육재정을 오랫동안 공부하면서 아마 한 20년 만에 처음이 아닐까? 그동안 고등교육재정교부금에 대한 논의나 아니면 제안은 지속적으로 있어왔습니다. 그렇지만 저에게까지 검토 의견이 온 적이 없이 항상 국회에서 뭔가 사라져가는... 그래서 ‘안정적 확보라고 하는 것이 과연 가능하기는 할까? 고등교육까지 재정이 오기는 할까?’ 이런 논의가 굉장히 오랜 시간 동안 지속되었고 이제 지금 이 시점에는 구체적으로 이제 안이 나오기 시작했고 그래서 굉장히 저는 환영할 만한 일이다. 그렇지만 여전히 반상진 교수님 말씀하신 것처럼 ‘저희가 검토하고 또 타협하고 함께 논의해야 될 부분이 되게 많다.’ 이런 생각을 하면서 토론을 하겠습니다.

앞서서 많은 분들이 고등교육 우리나라 교육재정 수준에 대한 말씀도 하셨고 그와 관련해서 얼마나 열악한가를 국제 지표로 많이 말씀을 하셨습니다. 그런 부분에서 지금 왼쪽에 있는 OECD 올 10월에 발표한 2022 교육 지표에 나와 있는 여러 가지 수치라든가 국제적인 지금 일본이나 미국에서의 사례라든가 이런 것들은 앞서 차관님도 말씀을 해 주셨고 많은 분들이 말씀을 하셨으니까 더 이상 언급하지 않겠지만 오른쪽에 있는 매년 6월에 발표하는 IMD 2020년 발표에 따르면 저희가 대학교육 경쟁력은 총 63개국 중에서 46위입니다. 그러니까 거의 바닥이죠. 그런데 재미있는 사실 또 하나는 세계에 있는 리더들에게 “한국에 있어서의 앞으로의 잠재력이 가장 중요한, 가장 강점은 뭐냐?” 이렇게 질문을 하면 94.8%의 리더

들이 높은 고등교육 이수를 얘기합니다. 그러니까 어떻게 보면 다음에 말씀드릴 것처럼 학령인구가 감소되는 시대에 우리 1인당 부가가치를 높임으로 인해서 적극적 대응만 해나간다고 하면 아마 앞에서 말한 국가경쟁력 27위가 아마 10위 이상까지 올라가는 데 있어서 점프를 하는 가장 큰 지렛대 역할은 결국 높은 고등교육 이수율의 부가가치를 높이는 방식의 접근 이것이 아닐까 라는 생각이 듭니다. 그러면서 저희가 앞에서 반상진 교수님이 공공재냐, 사유재냐? 이런 말씀도 하셨지만 과연 대학교육이 그동안 얘기한 것처럼 '수익자부담원칙'으로 등록금으로 의존해야 되는 사유재인가? 사회적 수익이 큰가? 생각해 보면 우리나라의 발전 수준, 사회 민주화 이런 것들을 생각할 때 결국 고등교육 이수율의 높은 것들을 기반으로 한 시민의식, 우리가 눈으로 따질 수 없는 많은 것들이 결국 대학의 어떤 역할이 아니었나 이런 생각을 해봅니다. 그러면서 최근에 논의되고 있는, 제가 강원대학교에 근무하고 있지만 지역 상생에서 대학이 이제는 일자리를 끌어오는 게 아니라 대학이, 뭔가 근사한 대학이, 경쟁력 있는 대학이, 글로벌 한 이름이 있는 대학이 작은 도시에 하나 있어도 모든 인재들이 모일 수 있는 어떤 그런 중심축이 되어야 되는 것 역시 대학이 아닌가 이런 것에서 예전에는 대학을 얘기할 때 대학이 사라지면 소멸한다는 얘기에서 대학의 구성원이 마치 소비 주체인 것처럼, 지역의 많은 먹거리를 그냥 돈을 지불해서 소비자 활동을 함으로써 뭔가 살리는 것처럼 말해왔지만 그렇지 않습니다. 이제는 대학이 가지고 있는 많은 연구와 교육의 경쟁력을 통해서 끌어오는 이런 주체가 되는 데 있어서 지역

상생의 기반이 된다 라는 말씀을 드릴 수 있고. 그럼에도 불구하고 여전히 오랫동안 저희가 고등교육법이 개정되는 노력에서 재정 확보 계획에 대한 것도 법에 담아야 된다는 얘기를 해왔고 또 그것을 계속해서 발전하면서 10년 계획을 세워야 된다 하다가 5년 계획으로 발전하고 그 속에 구체적으로 의회에 반드시 보고해야 된다 이런 내용도 담아왔지만 실제로 '얼마를 확보하겠다. 어떻게 확보하겠다.'는 내용은 다뤄지지 않는 이런 것들이 지금 현재 안정적 확보를 굉장히 저해하는 요인으로 계속 지내왔습니다. 그래서 고등교육 지원 정책도 예전에 우리가 대학을 그동안은 경쟁력 기반으로 인해서 평가하고 그다음 조금은 지원하는 방식보다는 어떻게 보면 구조개혁 대상이 되고 이런 거에서 최근 들어서야 좀 자율성도 얘기되기 시작했고 혁신도 얘기되기 시작하고 공공성 얘기도 나오기 시작했습니다. 그러면서 이 모든 것들이 어떻게 보면 특별회계로 갈 수 있는 토대로서 안에 담기는 내용들로 굉장히 큰 역할을 하지 않았나 라는 생각이 듭니다. 고등교육에 대한 금액이 어떻게 증가해 왔고 얼마나 비중이 약한가는 앞에서 송기창 교수님께서 말씀을 해주셨기 때문에 넘어가지만 저희가 고등교육 예산 전체에서 교육의 역량이나 연구의 역량과 관련한 예산은 25% 내외도 되지 않습니다. 저는 교육재정 전공에서 장학금을 연구하는 사람입니다. 그래서 국가장학금이 가지고 있는 어떻게 보면 그동안 해왔던 굉장히 큰 강점들, 교육 기회를 높이는 데 어떤 기여를 했는가 이런 부분들은 충분히 인지할 수 있지만 한편으로 보면 가난한 학생들이 기회를 얻었는데 굉장히 질적으로 낮은 교육을 대학에서 받고 있다. 이

런 것들은 어떻게 보면 굉장히 상충적인 이런 모습들을 보이고 있습니다. 그렇기 때문에 이 기회에 교육과 연구 역량을 키우기 위한 지원금을 대폭 확대하지 않으면 어떻게 보면 학생들의 인적자원의 가치가 하락하는 이런 경향까지 보이지 않을까 라는 우려를 하게 됩니다.

지금 이곳 국회에서 이 발표를 하면서 그동안 사실 국회에서는 많은 노력을 하신 부분들이 있습니다. 지방교육재정교부금 못지않게 고등교육재정교부금에 대한 말씀을 한 2004년부터 한 10여 차례 이상 계속 꾸준히 발의를 해 오셨고 그와 관련해서 고등교육재정을 확보해야 된다는 노력을 하신 부분들이 있습니다. 그렇지만 그것이 왜 그동안 논의되지 않았나 라는 것들을 들여다보면 교부금이라는 용어가 가지고 있는 약간 조정 성격, 그러니까 균형발전, ‘대학이라는 게 과연 균형발전의 대상인가? 이거는 뭔가 경쟁력을 확보하고 뭔가 선택과 집중을 할 수 있는 부분들을 키워야 하는 것이 아닌가?’ 뭐 이런 얘기들을 많이 해왔습니다. 그래서 반대 논리들이 있었고 또 최근 들어서는 점점 대학이 구조조정 대상인데 과연 연명의 수단이 되지 않는가? 이런 논의도 계속하고 있습니다. 그러면서도 법적인 기반은 또 한편으로 보면 해야 한다, 지원 계획을 세워야 된다는 얘기만 나오고 있고 그와 관련해서 구체적인 안은 나오지 않는... 그렇다면 이제는 교부금에 대한 논의를 조금 더 발전시켜서, 발전시킨다는 의미는 사실 교부금에 대한 부분에 들여다보면 내국세의 안정적인 확보안까지 그동안 제한돼 있었기 때문에 굉장히 저도 개인적으로 교부금이 뭔가 이게 고등교육재정교부금으로 안정화될 수만 있다 라고 하면 얼마나 좋

을까 라는 조금은 그런 바람도 가져봅니다. 하지만 그와 관련된 논의가 진행되기는 사실 고등교육에서 교부금을 바라보는 시각이 긍정적이지가 않습니다. 그래서 그런 부분 때문에 어떻게 보면 우회 경로로라도 저희가 특별회계를 기반으로 하는 부분들이 있고 결국 방안을 보면 그동안 계속 얘기됐던 고등교육법에 있는 지원 계획을 이제는 학보 내용까지 담아야 된다고 하는 것들로 좀 개편을 제안하고 싶어요. 그러면서도 고등·평생교육지원특별회계가 설치돼서 그동안 사실 어떻게 보면 지금 국세교육세 논의는 역사적으로 올라가 보면 ‘교육세가 목적세로서 그 기능을 다하는가?’라고 하는 논의도 계속 국회에서 여러 번 동안 폐지 논란까지 이어진 적이 많습니다. 그렇다고 하면 사실은 고등교육세로 전환하는 것에 대한 안도 여러 분, 전문가들이 제안한 적이 있고. 그렇다고 하면 이 특별회계에서는 전적으로 고등교육세로 전환 논의는 아닙니다. 다만 그 재원을 특별회계로 가져가되 어떻게 보면 시기에 따라서는 그 교육세가 다른 용도의 어떤 교육 부문의 다른 발전 방안에 어떤 시드머니가 될 수 있는 이런 논의들을 하고 있는 거로 저희가 이해할 수 있고. 그와 관련해서 우려도 앞에서 이제 함국장님 말씀하신 것처럼 어떻게 보면 특별회계에 기존에 있었던 돈들 8조를 갖다 담으면 이게 진짜 늘어나는 것이냐 이것에 대한 것도 대학에서도 우려하고 있지만 그럼에도 불구하고 이 특별회계에 점점 이거를 기반으로 해서 더 많은 전입금들을 가져오기 위한 노력들을 해야겠다 라고 하는 것들이 강한 입장입니다. 그러면서 한편으로 이 돈이 온 다음에 사실 고등교육재정교부금 얘기가 계속 나올 때 그 맥락

은 교부금이라는 거에 초점이 있다기보다도 특별회계라고 하면 재원의 용도가 사실 굉장히 한정적이다 라고 하는 세출에 대한 부분이 되게 강조되어 있잖아요. 그런데 사실 대학이라고 하는 기관은 학문의 자율성과 연구에 있어서 기반은 자율입니다. 그렇다면 사업비, 정부가 어떤 목적을 지정한 사업비 기반으로 해서 그동안 늘어난 재정에 대해서 이제는 대학에다 기본 운영비, 대학이 스스로가 발전 계획에 기반해서 뭔가 중장기적으로 안목으로 재편을 할 수 있는 노력에 대한 지원, 좀 자율적인 지원, 이 부분 때문에 교부금이 얘기됐고. 그렇다면 이제는 국립이든 사립이든 관계없이 좀 일정 부분은 기본 운영비를 기반으로 한 지원으로 가야 되지 않겠냐 라고 하는 부분들이고. 이런 부분에서는 뭐 일본의 사학에 대한 지원이 그동안 기본 운영비까지 어떻게 됐느냐 이런 논의들이 최근에 더 많이 되고 있습니다. 그러면서 저희가 거점 국립대학에서도 국립대 세출 예산에 대한 것들을 짜고 있습니다. 그러니까 어떻게 좀 더 세출에 대한 명확성을 가져갈 것이냐?

그런데 이제 마지막 슬라이드인데 이 슬라이드의 맨 위에 있는 원편의 그림은, 저는 교육학과 교수고 강원대학교 사범대 학장입니다. 저희 사범대학입니다. 저 건물은 60년 된 건물이고 지금도 수업을 하고 있는 공간입니다. 그 안에 옆에 작은 모습이 공간의 모습입니다. 앞에서 여러 분들이 고등·평생교육지원특별회계를 아우돈을 가져가는 것에 대한 염려 때문에 교원 재교육이라는 표현을 쓰셨고 그거를 하나의 어떻게 보면 평생교육의 교원 대상으로 한 평생교육의 하나의 창구로 여기시는 거죠. 그렇

기 때문에 그와 관련된 얘기를 하는데 저는 학장으로서 그 부분이 오늘 와서 들으면서 ‘아, 이제 그렇다면 우리는 사대 학생들을 양성하는 것보다 교사 교육을 시켜야 되는 건가?’ 이런 생각도 하게 되는데 물론 현장에 있는 교사의 전문성을 높이기 위한 방안, 그 속의 세출로 하나의 강구한 평생교육의 연결고리 이런 것도 중요하지만 아래에 있는 그림은 드디어 60년 된 이 사대 건물이 국회를 통과해서 드디어 220억을 받아서 드디어 미래의 신축 건물이 들어서게 됐습니다. 그래서 제가 학장을 이제 7월 1일 시작하면서 저에게 주어진 가장 큰 미션입니다. 이 건물을 이 설계를 어떻게 우수하게 잘해나갈 건가? 그런데 지금 공사비가 올라가면서 점점 공사는 늦어지고 있고 2025년이 돼도 저 안에 들어갈 물품은 사대 학장인 저 보고 구해오라고 하고 뭐 이런 게 현실입니다. 그러니까 어떻게 보면 교사 재교육을 하러 오는 교사들이 지금 받을 공간이 저 위에 있는 공간입니다. 어떻게 보면 사범대학은 기본 운영비로 오지 않으면 그동안 첨단 사업비로는 도저히 혜택을 받지 못한, 어떻게 보면 대학의 발전의 동력이 초·중·등까지 가려면 어떻게 해야 되냐 라고 할 때 대학이 스스로가 가장 우수한 학생들이 사범대에서 교사로, 또 교사에서 초·중·등 학생을 지도하는 선생님이로 발전할 수 있게끔 지도하게끔 좀 기본 경비를 받을 수 있는 어떤 대학 교육비가 확보돼야 되지 않나 이런 생각을 해봅니다. 이것으로 발표를 마치도록 하겠습니다.

(일동 박수)

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

남 교수님 감사합니다. 다음은 참석자들로 부터 질의응답 시간이 있었는데요. 시간관계상 저희가 질문지를 미리 받았습니다. 다섯 분이 질문을 해 주셨는데 세 분은 장상윤 차관님께 드리는 질문이고요. 두 분은 최 실장님께 드리는 질문입니다. 먼저 차관님께 드리는 질문을 먼저 읽도록 하겠습니다. 참교육을 위한 전국학부모회의 이윤경 님이 하신 질문입니다. 1번, “고등·평생교육 발전을 위한 특별회계가 필요하다면 유초중고 예산인 교육 예산인 지방교육재정교부금이 아닌 별도 회계로 요청해야 맞지 않나요?” 하고요. 두 번째는 “사교육비와 학부모 부담 경비를 줄이겠다고 하면서 의무교육인 초중등학교의 무상교육을 지원하는 것이 아닌 대학교육부터 지원하는 이유는 무엇인가요?” 이렇게 했습니다. 두 번째 질문은 서울시교육청의 박동국 님이 하신 질문이고요. “교육기본법 제8조, 그다음에 헌법 제31조 3항이 전부 다 의무교육은 무상으로 한다 라는 것을 명시적으로 규정하고 있습니다. 차관님이 발표하신 학생 1인당 공교육 지출액 중 초등교육, 중등교육에서 OECD 평균보다 높다고 하셨는데 여기에 학부모들이 내는 사부담 공교육비가 3조 원 이상인 것으로 파악됩니다. 어떻게 생각하시는지요?” 했습니다. 세 번째 질문은 국가교육위원회 정대화님께서 하신 질문입니다. “2009년부터 14년간 등록금이 장기 동결되어 대학, 특히 지방 사립대학의 재정 상황이 매우 심각한 상황인데 교육부의 정책이 여기에 효과적으로 작용할 수 있을지요?” 하셨습니다.

다음은 최 실장님께 두 가지 질문인데 하나 질문은 의견입니다, 질문이라기보다는. 우선

질문을 먼저 드리면 목포대학교 기획처장이신 이상일 교수님의 질문이십니다. 전국기획처장협의회 회장을 맡고 계시고요. “전국대학교기획처장협의회는 금번 고등·평생교육지원특별회계 법안이 국회에서 통과되어 2023년도부터 재정 지원이 확대되기를 학수고대하고 있고 반드시 통과되어야 한다고 통과될 것으로 믿고 있습니다. 특히 혹시 미래인재양성특별회계 제도 도입 제안이 고등·평생교육지원특별회계 법안 통과에 불리하게 영향을 줄 수 있는 여지는 없는지요?” 물으셨고요. 고려대학교 정진택 총장님은 의견을 말씀해 주셨습니다. “질의보다는 최병권 실장님 발제에 대한 의견을 드립니다. 서론 부분에서 보여주신 것처럼 초중등교육 정부 지출이 타 국가보다 높고 계속 높아지고 있습니다. 반면 고등교육에 대한 정부 지출은 타 국가보다 월등히 낮고 등록금 동결로 재정 상황은 매우 악화되고 있습니다. 그런데 19쪽에 특별회계 세출 세입 증액안에 제시된 3개 방안 어느 것도 현재 대학의 재정 상황을 개선하거나 고등교육 경쟁력 강화에 도움이 되는 방안은 없습니다. 고등교육에 투여되는 예산을 학생들과 국가 미래를 위한 투자, 예산은 학생들과 국가 미래를 위한 투자입니다. 회계 법안의 명칭이 무엇이 되든 꼭 고등교육에 투여되는 예산의 증액을 현재 모든 대학에 투여되어야 하는 최선의 영양제입니다.” 이렇게 말씀하셨습니다. 먼저 장 차관님 간략하게 이렇게 부탁드립니다.

● 장상윤(교육부 차관)

예, 예. 말씀 주신 우리 참교육 학부모회 질문 두 개를 주셨는데요. 첫 번째 질문은 특별회

계가 필요하다면 교부금이 아닌 별도로 따로 재원을 마련해야 되는 거 아니냐. 물론 이제 우리가 재원 여력이 충분하다면 그렇게 하는 게 맞겠죠. 그리고 좀 더 큰 틀에서 보면 국가 재정이라는 게 사실은 교육뿐만 아니라 다른 분야에 소요되는 것을 다 감안을 해서 어떻게 보면 사회적인 합의로 해서 우선순위에 따라 투자되는 과정이고 결정되는 방식인데 지금 이제 고등교육 재정이 모자란다고 그래가지고 우리 함영기 국장님이 축소라는 표현을 쓰셨는데 저희들이 생각하기에는 축소라는 표현이기보다는 세입이 늘고 있는 부분을, 누는 부분에 있어서는 축소지만 절대 양으로 보면 결코 축소가 아닙니다. 그래서 그런 전체적인 큰 틀에서 지금 좀 여유가 생기고 있는 또는 여력이 있는 부분에서 교육 전체의 틀 내에서 초중등교육과 고등교육에 조금 밸런스를 맞추자. 재원의 여유가 있다면 초중등교육도 놔두고 다른 재원을 확보를 해가지고 하는 게 훨씬 더 좋은 서로 불편하지 않은 방법이겠죠. 그러나 교육 전체의 틀 내에서 보면 한쪽은 너무나 이제 열악한 반면에 한쪽은 이제 연계가 돼 있음에도 불구하고 여력이 좀 남는 부분이 있기 때문에 그 부분의 일부를 가져다 쓰자 라는 얘기고. 그다음에 우리 애초 발제해 주신 최병권 실장님 발제 중에 제안 첫 번째가 ‘내국세에 연동하는 지금 교부금 산정 방식에 대한 근본적인 개선이 필요하다.’ 100% 공감을 하고요. 저희가 지금 특별회계를 제안 드린 거는 항구적인 제안이 아닙니다. 고등교육이 워낙 시급하고 다급하고 열악하기 때문에 우선은, 우선은 좀 여유가 있는 부분을 활용하자는 얘기고 중장기적으로는 내국세 연동하고 있는 지금의 제도에 대한 논의

와 중장기적인 개편 방안에 대한 논의가 시작돼야 된다 라는 점은 저희도 동감을 하고. 다만 이제 그렇게 하기에는 굉장히 많은 시간과 사회적 합의의 여러 가지 안도 있을 수 있고 사회적 합의에 필요한 시간이 걸리기 때문에 우선은 특별회계를 좀 마련해가지고 급한 불을 좀 꺼보자 라는 그런 의미로 좀 이해를 해주시면 될 것 같고요.

답변이 길어졌는데 두 번째 질문은 “사교육비와 학부모 부담 경비를 줄이겠다고 하면서 의무교육인 초중학교의 무상교육을 지원하는 게 아닌 왜 대학교육부터 지원하는 이유는 뭔가?” 이렇게 말씀 주셨는데 사교육비는 저희가 매년 조사를 하고 있지만 한 23조 정도 작년 같은 경우에 되는데 우리 공교육 체계 내에서 이게 충분하게 대학 입시라든지 이런 것들이 학부모들이 만족을 한다면 줄 수 있는 여지가 있지만 예를 들어서 ‘무상교육을 실현한다 그래서 사교육이, 사교육비 부담이 줄까?’ 하는 부분들은 좀 의문스러운 부분이 있습니다. 그리고 이제 그거하고 덧붙여서 학부모 부담 경비, 제가 찾아보니까 체험학습비라든지 방과후 학습비, 또 뭐 졸업 앨범, 운동부 운영 이런 이제 교육 활동에 좀 부가적으로 들어가는 내용인데 이것도 조사를 해보면 결국은 23년도 기준으로 한 2.2조 원 상당 부분 부담을 하고 계신 거는 사실인데 이거는 이제 학교마다 조금씩 다르고 상황마다 좀 다른 부분인 것 같고. 무상교육, 법에서 말하는 무상교육은 아주 필수적으로 들어가는 활동에 대한 무상교육의 의미입니다. 그러니까 개인의 차나 학교의 차이나 뭐 여러 가지 과정의 차이를 다 무시하고 다 국비로 대주자 라는 의미의 무상교육은 아니기 때문에

그렇게 좀 이해를 해주시면 좋을 것 같습니다.

그리고 두 번째 질문도 이거 하고 연장선상인데 학생 1인당 공교육비 지출액 중에 초등교육, 중등교육에서 OECD 평균보다 높다고 했는데 여기에 이제 학부모님들이 내는 사교육, 사부담 공교육비 아까 말씀한 체험학습비 이런 것들이 들어가 있는데 이게 3조 원 이상인 것으로 파악됩니다. 이제 우리 함 국장님이 제시해 주신 데이터는 내년도 기준으로 2.2조 원 정도 되는데 이거는 좀 숫자가 틀린데 이에 대해 어떻게 생각하느냐... 이게 이제 의무교육이기 때문에 이것부터 해야지 대학교육보다는 이게 더 시급하다 이렇게 말씀을 주셨는데 앞에서 말씀드린 것처럼 이거는 전 국민이 공통적으로 뭐 체험학습비라든지 방과후 학습 이거를 다 의무교육 틀에 있기 때문에 다 대주면 좋겠지만 그거는 좀 부가적인 사항인 것 같습니다. 그렇다고 외면할 수는 없는데 저희 정부에서는 저소득층이나 조금 취약한 계층을 대상으로는 이런 점들을 교육 복지 차원에서는 계속 이렇게 늘려나가서 투자를 하고 있다는 말씀을 드리겠습니다.

그리고 마지막으로 우리 국교위 상임위원이신 정대화 위원님께서 등록금 규제에 대해서 좀 말씀을 주셨는데 저희 교육 당국 입장에서는 이 등록금 규제가 14년간 계속 지속이 되고 그게 우리 대학의 재정 상황을 악화시키고 있다는 점을 깊이 공감하고 등록금 규제는 정상화돼야 된다는 방향성에는 저희도 충분히 공감하고 동의를 합니다. 다만 시점이나 타이밍에 대해서 등록금 규제를 풀었을 때 우리 교육이 공공재적인 성격을 가지고 있다 보면 현실적으로 학부모의 부담이나 학생의 부담이 급격

히 늘어날 수 있는 그런 상황에 있기 때문에 또 최근에는 물가 상승률이 굉장히 가파르게 치솟고 있는 상황에서 등록금 규제를 해제를 했을 때 나올 부작용에 대해서 뭔가 좀 대안이라든지 또 연착륙을 할 수 있는 그런 대안을 가지고 논의가 돼야 될 필요가 있다. 그래서 지금의 상황으로서는 조금 타이밍이 좀 아니지 않느냐라는 판단을 하고 있는데 근본적으로는 이 제도 자체를 등록금 규제를 정상화해야 된다는 데에서는 저희도 동의를 하고 있습니다. 이상입니다.

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

최 실장님...

● 최병권(국회예산정책처 예산분석실장)

예. 첫 번째로 이상일 목포대학교 기획처장님께서 질의를 정부가 추진하는 고등·평생교육 지원특별회계에 있어서 지금 저희 처에서 제안한 미래인재양성특별회계 개편 제안이 오히려 정부 추진하는 특별회계 법안 통과에 이제 불리하게 영향을 줄 수 있는 여지가 있는지에 대해서 물어봤는데요. 제가 생각하고 제가 파악하기에는 지금 정부가 추진하는 고등·평생교육 지원특별회계가 지금 원래 초·중등교육 재원으로 활용되는 국세 교육세를 이제 전환해서 하기 때문에 지금 이해관계자의 반발이 이제 클 것으로 예상이 되고, 그다음에 이제 국회 내에서의 공감대라든가 이런 부분도 그렇기 때문에 좀 더 부족하지 않냐 이런 생각이 들어서 저희가 제안하는 미래인재양성특별회계는 이제 양쪽에서 좀 타협할 수 있는 어느 정도 절충안의

의미로서 이제 그 의미를 갖고 있다 이렇게 말씀을 드리겠습니다. 그래서 정부가 추진하는 평생교육지원특별회계에 불리한 영향을 줄 것 같지는 않다 라는 답변을 드리고요.

두 번째는 정진택 고려대학교 총장님께서 저한테 이제 질의해 주셨는데 저희 처에서 제안한 미래인재양성특별회계 세출 사업 중에서 특히 뭐 대학 골고루 이렇게 지원이 돌아가는 사업은 없는 것 같다 이렇게 말씀해 주셨는데요. 우선 저희 입장에서는 이제 저소득층 국가장학금 지원 확대 부분은 사실 이제 등록금 인상을 전제로 하고 있기 때문에 향후 이제 등록금 인상이 될 경우에는 열악한 대학 재정 여건에서 이제 좀 도움을 주지 않을까 이런 생각이 들고요. 그다음에 교사 재교육 지원 사업의 경우에도 초중등 교원의 대규모의 어떤 재교육 사업이 이제 이루어진다면 대학에서는 이제 재교육을 위해서 이제 뭐 물론 교대뿐만 아니라 다양한 고등학교나 그런 교육 수요가 있기 때문에 신기술이나 이제 AI나 뭐 4차 혁명 시대에 대비한 새로운 신기술을 교육하기 위해서는 새로운 그런 교수진 확보라든가 그다음에 대규모 재교육이 이루어질 경우에는 이제 그런 어떤 학교 청사라든가 이런 부분도 그런 사업 추진의 일환으로 이제 한다면 대학교육 발전에 좀 도움을 줄 거로 생각하고요. 그다음에 국립대학 중심의 지방대학 지원은 일단은 뭐 저희가 재원이 한정돼 있기 때문에 지방 국립대 위주로 이제 지원이 먼저 갈 수밖에 없지 않나 라는 생각이 들고 사립대는 이제 특히 R&D나 이런 연구개발 베이스로 이제 지원을 보다 확대하는 것으로 이제 보시면 저희가 제안한 세출 사업에도 그렇게 대학의 좀 환경 개선이나 열악

한 재정 여건을 이제 좀 하는 데 도움을 줄 거로 이제 저는 생각이 됩니다. 이상 답변을 마치겠습니다.

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

예, 감사합니다. 본격적인 예산 심의에 앞서 지방교육재정교부금과 고등교육재정 개선 방안 등에 대한 다양한 의견 수렴을 하는 오늘 토론회였습니다. 오늘 토론회 어떻게 보셨습니까? 저는 이제 사회자로,

● 정대화(국가교육위원회 상임위원)

... 저는 대학 재정 ... 된다고 말씀을 드렸는데 차관님께서 혹시 제 질문이 등록금을 자율화한다는 거로 오해 ... 답변을 하셔가지고 저는 등록금을 자율화 ... 전혀 없고 ... 다만 ... 다만 제 질문을 차관님께서 등록금 자율화로 답하신 것 같아서 저는 ... 그렇지 않다는 ...

● 사회_원윤희(서울시립대학교 교수)

예, 알겠습니다. 예. 그러면 이제 하여튼 오늘 토론회 마무리하면서 저도 사회자로서 이제 들으면서 저는 강의할 때 존 롤스의 정의론 강의를 할 때 ‘veil of ignorance’라는 말이 있지 않습니까? 그러니까 모든 사람이 합리적인 저희가 이제 의견을 도출할 때 모든 사람이 내는 의견은 자신이 처한 위치를 항상 반영을 하게 된다. 그래서 오늘 또 이제 많은 분들이 또 언론에서도 지금 이에 대한 많은 논의들이 있고 많은 논의들이 현재 자기가 처하고 있는 그런 포지션, 위치를 많이 반영하고 있는 게 아닌가? 그런데 저희들이 진짜 토론회에서 이제 이렇게

중지를 모아야 될 사안은 본인의 위치라기보다는 향후 국가의 미래 경쟁력, 국가의 발전을 위한 진짜 올바른 정의로운 올바른 방향이 뭔지 뭐 이거를 저희가 도출할 수 있는 그런 시간이 됐으면 좋지 않을까 생각을 합니다.

그리고 또 하나 이제 또 아까 여러 토론에서 나왔던 국가장학금 얘기는 저도 이제 총장으로서 대학 운영을 할 때 국가장학금은 교육 예산이라기보다는 저소득 학생들에 대한 복지 예산이 아닌가, 국가장학금하고 대학 운영 예산하고는 사실은 거의 관계가 없는 예산인 것 같아요. 또 여러 수치들이 제시가 됐지만 저는 항상 제시하는 수치 중의 하나는 OECD 국가 중에 학생 1인당 초중등 학생 교육비하고 대학 학생당 교육비하고 대학생이 적은 나라는 우리나라 밖에 없습니다. 이 수치들이 사실은 많은 그런 비교 수치들이 있지만 저는 항상 이 수치가 어떤 대학의 현재 모습을 보여주는 게 아닌가 하는 생각을 하게 됩니다. 아무쪼록 오늘 이 토론회가 앞으로 교육 예산, 또 특히 대학 재정 확충이라든가 우리나라 교육 경쟁력 강화하는 데 있어서 큰 도움이 되는 그런 시간이 됐으면 좋겠습니다. 오늘 토론회를 마치겠습니다. 감사합니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

오늘 토론과 발제를 맡아주신 분들을 위해 다시 한번 큰 박수 부탁드립니다.

(일동 박수)

● 이예재(아나운서)

그럼 이상으로 2023년도 교육재정 토론회 모든 행사를 마치도록 하겠습니다. 참석해 주신 모든 분들과 관계자분들께 다시 한번 감사의 말씀 드립니다. 감사합니다.

발간일 2022년 11월

편 집 예산분석실 사회예산분석과

발행처 국회예산정책처

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

© 국회예산정책처, 2022

2023 교육재정 토론회

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE