

긴급좌담회

보육대란 긴급진단

“누리과정 누구의 책임인가?”

일시 | 2016년 2월 2일(화) 오후 1시

장소 | 참여연대 아람드리홀(2F)

주최 | 참여연대

프로그램

13:00 좌장	강병구 인하대학교 경제학과 교수
13:10발제1	누리과정 예산 지방교육자치단체 전가의 법적 문제점 이찬진 변호사, 참여연대 사회복지위원회 위원장
13:30발제2	중앙정부와 지방자치단체의 교육 및 보육 역할 분담 김진석 서울여자대학교 사회복지학과 교수
13:50발제3	중앙과 지방의 재정분담 문제 정창훈 인하대학교 행정학과 교수
14:10 질의응답	
14:30 폐회	

목차

발제1	누리과정 예산 지방교육자치단체 전가의 법적 문제점 / 이찬진	04
발제2	중앙정부와 지방자치단체의 교육 및 보육 역할 분담 / 김진석	14
발제3	중앙과 지방의 재정분담 문제 / 정창훈	21

누리과정 예산 지방교육자치단체 전가의 법적 문제점

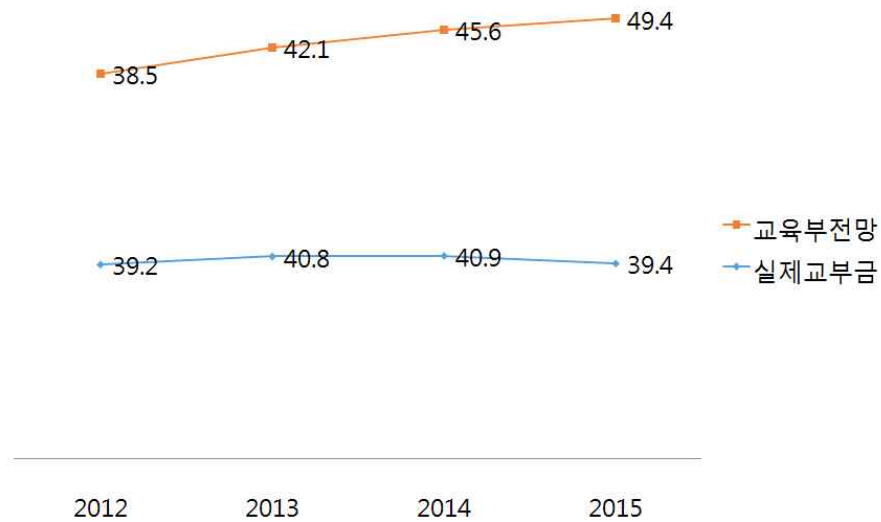
이찬진 / 변호사, 참여연대 사회복지위원회 위원장

1. 현 실태¹⁾

- 중앙정부가 누리과정 무상교육 신설(12년도) 및 영유아보육법 시행령 제23조 제1항에 따른 누리과정 무상보육 지방교육재정교부금 부담 규정 신설 및 13.3.1자 시행 과정을 기획하던 2011년 누리과정 계획 수립 시 향후 내국세의 안정적인 증가 등으로 연평균 8.2% 증가하여 2015년 49조 3,954억 원에 이를 것으로 예측하였으나 2015년도 지방교육재정교부금은 '13년도 세수결손에 따른 정산분(△2.7조 원)까지 반영, 전년대비 3.6%(△1조 4,625억 원) 감소한 39조 4,056억 원에 불과하여 10조 원의 차액 발생하여 지방교육재정이 감당하기 어려운 상황에 직면한 것으로 추정됨

1) 16.1.18.자 사회부총리 겸 교육부 장관 시·도 교육감 간담회 자료 발췌 인용

<그림 1-1> 지방교육재정교부금 증가 추이 (단위 : 조원)



○ 시도교육청 가용 재원 부족 심각

- 지방교육재정의 90.9%(48.4조 원)는 교직원인건비, 학교신증설비, 학교운영비, 지방채상환 등의 경직성 경비로 추정되며, 가용재원은 9.1%(4.8조 원) 수준에 불과 <표1-1>
- 어린이집 누리과정 보육료 지원액은 가용재원의 41.8%(2조 원)규모로 지방교육재정교부금 증가 없는 상태에서 지출 예산 편성이 현실적으로 불가능한 것으로 추정됨

<표 1-1> 2015년도 교육부 기준재정 수요산정 내역 (단위 : 억원)

수요산정 측정항목(대분류)	수요산정 측정항목(소분류)	구분	수요산정액	항목별 구성비
수요산정(경직+가용) 총액			532,526	
1. 교직원인건비	교직원인건비, 공무원 외의 직원	경직	338,202	69.9%
2. 학교교육과정 운영비	학교, 학급, 학생경비 등	경직	73,570	15.2%
3. 교육행정비	기관운영비	경직	7,774	1.6%
4. 교육복지지원	계층간균형교육비	경직	9,981	2.1%
5. 학교시설비	공립학교 신설·이전·증설비 등	경직	22,281	4.6%
6. 유아교육비	유아교육비, 공립유치원 신·증설비 등	경직	24,382	5.0%
8. 재정결함보전	지방채상환, 민자사업지급금	경직	7,677	1.6%
경직성 항목 소계 (90.9%)			483,867	100%
2. 학교교육과정 운영비	교과교실운영비 등	가용	1,778	3.7%
4. 교육복지지원	지역간균형교육비	가용	3,000	6.2%
5. 학교시설비	(지방채)교육환경개선비	가용	14,219	29.2%
6. 유아교육비	어린이집 보육료	가용	20,328	41.8%
	유치원 교육역량 지원비	가용	1,351	2.8%
7. 방과후학교사업비	방과후학교 사업, 초등돌봄교실지원	가용	4,059	8.3%
9 자구노력 등	학교·학급 통폐합지원 등	가용	3,924	8.1%
사업비성 항목 소계 (9.1%)			48,659	100%

<표 1-2> 지출예산 부족액에 따른 연도별 시도교육청 채무 증가 현황 (단위 : 억원)

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

*세입예산의 차액이 모두 부채로 누적됨

2. 제도 경과 및 관련 법령

1) 2013. 3.1. 0-5세 무상교육‘보육 전면 시행 - 그 중 누리과정의 입법 사항을 살펴보면 다음과 같음

- 유아교육법 제24조 제1항 누리과정 무상교육 신설 전면개정(12.3.21.자 시행은 부칙 2013.3.1.규정)

- 법시행령 제29조 제1항 신설 그 중 2호로 “영유아 보육법에 따른 어린이집”을 신설 추가하여 “취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육의 범위에 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육, 보육과정(이하 ‘공통과정’)을 제공받는 유아를 대상으로 한다”

○ 유아교육법 시행령

제34조(권한 등의 위임 및 위탁) ① 교육부장관은 법 제29조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 교육감에게 위임한다. <개정 2012.2.3., 2013.3.23.>

③ 교육감은 법 제29조제2항에 따라 어린이집에서 공통과정을 제공받는 유아에 대한 비용 지원에 관한 업무를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 위탁한다. <신설 2011.9.30., 2012.4.20., 2012.8.31.>

⑤ 교육부장관 및 교육감은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도 지사와 협의를 거쳐 제3항에 따라 위탁된 업무의 처리에 필요한 인력 또는 경비를 지원하여야 한다. <개정 2011.9.30., 2012.4.20., 2012.8.31., 2013.3.23.>

- 2012 누리과정 유아무상교육은 지방교육재정교부금에서 부담하는 것을 전제로 입법되었음

○ 영유아보육법 제34조(무상보육) 신설

제34조 ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.[13.1.23. 시행 부칙 2013. 3. 1.자]

○ 영유아보육법 시행령

제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의

영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. <개정 2013.2.28.>

- 누리과정 무상보육이 2013.1.말 입법되면서 그 재정을 0-2세 영유아 보육 및 양육수당과는 달리(보조금 사업으로 하면서 보조금률을 서울은 35%, 지방은 65%로 책정 ; 법 제34조 제3항, 제22조 제1항 제2호, 보조금법 시행령 제4조, 별표1 89.) 그 재정부담을 지방교육재정교부금법상의 보통교부금으로 하는 것으로 대통령령을 제정하면서부터 재정부담의 책임 소재가 본격적인 법률적 쟁점으로 부각될

2) 지방교육재정 교부금법의 검토

- 지방교육재정 교부금법

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

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

②교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다. <개정 1990.12.31., 1997.12.13., 1999.5.24., 2000.1.28., 2001.1.29., 2004.12.30., 2005.1.5., 2006.12.30., 2010.1.1., 2014.12.23.>

1. 삭제 <2004.12.30.>

2. 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액

3. 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액

③보통교부금의 재원은 제2항제3호의 규정에 의한 금액에 동항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 4에 해당하는 금액으로 한다. <개정 1990.12.31., 2004.12.30.>

제4조(교부율의 보정) ① 국가는 의무교육기관 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 지방교육재정의 인건비 소요에 현저한 변동이 있는 때에는 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안하여 제3조제2항제2호에서 정한 교부율을 보정하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 교부율을 보정하여야 하는 경우 그 교부방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(보통교부금의 교부) ① 교육부장관은 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

②교육부장관은 제1항의 규정에 의하여 보통교부금을 교부하고자 하는 때에는 당해 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 교육행정기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 보통교부금의 산정기초, 자치단체별 내역 및 관련자료를 작성하여 이를 각 시·도의 교육행정기관의 장에게 송부하여야 한다. <개정 2006.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

6조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다. <개정 2004.12.30.>

②측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령이 정하는 기준의 범위안에서 물가변동 등을 감안하여 교육부령으로 정한다. <개정 2004.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

제7조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 제11조의 규정에 의한 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다.

②제1항의 규정에 의한 수입예상액중 지방세를 재원으로 하는 것은 「지방세 기본법」 제2조제1항제6호에 따른 표준세율에 의하여 산정한 금액으로 하되, 산정한 금액과 결산액의 차액은 다음다음 연도의 기준재정수입액을 산정하는

때에 정산하며, 그 밖의 수입예상액의 산정방법은 --

제9조(예산계상) ① 국가는 회계연도마다 이 법의 규정에 의한 교부금을 국가 예산에 계상하여야 한다.

제11조(지방자치단체의 부담) ① 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금, 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다. <개정 2004.12.30.>

②공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다. <개정 2004.12.30., 2006.12.30., 2007.7.20., 2010.3.31., 2014.1.1.>

1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액
2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
3. 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액

○ 재정의 책임 소재

- 누리과정을 포함한 초·중등교육과 관련한 재정은 재정소요액에서 지방자치단체로부터의 일반회계 전입금 등 수입 예상액을 공제한 전액을 국가가 교부금으로 교부하도록 규정하고 있고 법 9조에 따라 국가 예산에 교부금을 계상할 것을 법적으로 강제하고 있음. 따라서 기본적으로 교육재정은 국가 책임으로 명시하고 있는

것임

- 그런데 재정소요액에서 수입예상액을 공제한 차액을 지방교육자치단체가 국가에 대하여 청구하고 있으나 지방교육재정교부금법상 재원에 따른 교부금 산출 총액이 부족하여 누리과정 무상교육·무상 보육 관련 소요 교부금액을 중앙정부가 교부하지 않은 채 이를 지방교육자치단체의 재정부담 책임으로 전가하고 있는 것이 현 상황임
- 2010.1.1.개정 이후 교부금률은 변동된 바 없으며 다만 14.12. 담배에 부과하는 개별소비세 대폭 인상에 따른 100분의 80에 해당하는 부분이 추가적인 재원으로 신설됨
- 지방교육재정에 대한 국가의 교부금률은 그대로인데 국가의 누리과정 무상교육·보육을 지방교육재정교부금에서 부담하도록 대통령령으로 새로이 부담시켜 놓고 정작 상위법인 모법 상에 이에 상응하는 교부금률을 인상하지 않아서 지방교육자치단체는 의무지출 항목에 해당하는 국가책임 몫의 부담만 전가당한 결과를 초래함
- 지방교육자치단체의 재정의 재원은 기본적으로 지방교육재정교부금에 의존하고 부수적으로 지방자치단체가 책정하여 제공하여 주는 전입금 수입을 보조적인 수입으로 하고 있으며 별도의 재정 수입원을 갖고 있지 않음

○ 의무지출예산 논란

- 정부는 2015. 10.6.자(시행 15. 12.4.자)로 지방재정법 시행령 제39조²⁾ 제4호 “4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비”를 신설하였는데 모법인 법 제33조 제3항은 중기지방재정계획에 포함되어야 할 사항을 2014.5.28.자로 신설한 조항에 불과함. 즉, 지방재정의 건전성을 도모하고자 하는 취지로 중기지방재정계획에 의무지출의 증가

2) 제39조(의무지출의 범위) 법 제33조제3항제6호에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. <개정 2015.10.6.>

1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금
2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비(국고보조금 및 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함한다)
3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출
4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비
5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비

을 및 산출내역을 계획에 포함하라는 취지이며, 법시행령에 누리과정 예산을 의무 지출예산의 하나로 명시한 것일 뿐임. 다만, 해석론상으로는 누리과정 무상교육`보육은 국가와 지방자치단체가 법률상 공통적으로 책임을 부담하고 있는 의무지출예산으로 해석될 수 있을 것으로 판단됨

3) 법률적 검토 의견

〈누리과정 무상교육 입법과 재정부담의 문제〉

○ 2011년 만5세 무상교육`보육을 지방교육재정교부금에서 부담하는 입법을 하여 2012년부터 시행한데 이어서 2012년 누리과정 무상교육 입법 당시 지방교육재정교부금율의 인상이 없이 단지 내국세 규모가 연 평균 3조 원, 8.7% 증가를 전제로 동 증가된 재원으로 이를 충당한다고 하여 누리과정 무상교육`보육 소요 추가 재정에 대응하는 지방교육재정교부금율 인상조치를 수반하지 않고 입법을 한 구조적인 문제가 있음

○ 법률의 검토

- 영유아보육법 제34조 ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다고 규정하고 있는데 이에 따른 시행령 제23조 제1항에서 누리과정 무상보육은 국가가 “지방교육재정교부금법”상의 “보통교부금”으로 부담한다고 명시하고 있는 것임. 이는 재정부담의 국가책임을 분명히 한 것임
- 유아 누리과정 무상교육은 유아교육법 제24조 제2항에서 “무상으로 실시하는 유아 교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되”라고 규정하고 있음. 그런데 취학 전 아동의 누리과정 무상교육과 초`중학교 무상교육은 모두 지방교육재정교부금으로 국가가 100%부담하는 것으로 제도가 운영되고 있음
- 누리과정 무상보육 재정을 지방교육재정교부금 중 보통교부금에서 부담하도록 규정한 것은 해당 기준 재정수요액 상 해당 누리과정 사업비 수요액을 반영하여 교부금을 청구하였을 때 정부가 교부금으로 지급하는 한 법적으로 문제될 여지가 없음. 그런데 현재 무상교육`보육은 초기 재정 소요보다 정부가 조달하는 교부금률로는 재정에 충당하기 부족한 상황임이 분명함
- 이는 명백한 교부금율 인상 요인이 발생한 것인데도 이를 인상하지 아니하여 결국 각 교육자치단체가 교부받은 보통교부금으로는 이를 충당할 수 없고, 따라서 교육

자치단체는 보통교부금을 교부받기 위한 기준 재정수요액 산출시 지출예산에 “누리과정 무상보육”을 편성하지 않는 방식으로 대응하는 결과가 초래되는 것임

〈법률적 쟁점 및 해결 방안〉

- 누리과정 무상보육 재정은 ‘보통교부금으로 부담한다.’는 것은 1차적으로 국가를 구속하는 규정이고, 따라서 보통교부금에 무상보육재정 소요액이 포함되어야 하는 것이 문리해석상 당연한 것임. 그럼에도 정부가 교부금을 인상을 하지 않고 있는 것은 입법 부작위에 의한 위법한 공권력 행사이고, 만일 이로 인하여 누리과정 무상보육을 제공받지 못하는 유아들이 발생할 경우 이들이 헌법소원을 제기할 수 있는 상황임.
- 한편 교육자치단체 입장에서도 이와 같은 입법 부작위 또는 지방재정법 시행령에 따라 일방적으로 누리과정 무상교육·보육 예산을 의무지출예산으로 편성할 것을 간접적으로 강제하고 만일 이를 위반할 경우 교부금에 불이익을 주는 조치를 하는 것은 헌법상의 제도보장인 지방교육자치제도에 대한 자치권한 침해임이 분명하므로, 에 대하여 권한쟁의심판청구를 하여 입법부작위 위헌확인과 지방재정법 시행령의 위헌을 확인받을 수 있을 것으로 판단됨

중앙정부와 지방자치단체의 교육 및 보육 역할 분담

김진석 / 서울여자대학교 사회복지학과 교수

1. 무상보육과 누리과정이 지나온 길

- 2013년: 0-5세 무상보육 제도 도입 및 재정분담 관련 중앙정부와 지방자치단체 갈등
 - 3월: 0-5세 보편적 무상보육 전격 시행
 - 하반기: 중앙정부와 지방자치단체 무상보육 재정분담률 조정과 이를 위한 영유아 보육법 개정안을 둘러싼 공방
 - 2013년 9월 서울시 4년 만의 지방채 2,000억 원 발행
 - 무상보육 재정분담률 조정 절충: 기존 서울시 20%, 지방 50% 지원을 서울시 35%, 지방 65% 지원으로 조정(지자체 제안 안: 서울시 50%, 지방 80% 지원)
- 2014년: 누리과정 예산 부담을 둘러싼 중앙정부와 시·도 교육청 갈등
 - 2015년 예산 편성 시 누리과정 예산 전액 삭감
 - 기획재정부 2015년 어린이집과 유치원의 3-5세 누리과정 예산 전액 교육재정교부금에서 편성 방침 제시
 - 0-2세 무상보육은 지방자치단체가, 3-5세 누리과정은 시·도 교육청이 재정책임을 지게 되는 꼴임
 - 갈등 과정에서 무상보육 예산 부족분을 무상급식 예산으로 충당할 것을 주장
 - 홍준표 경남도지사 2015년부터 무상급식 폐기 선언

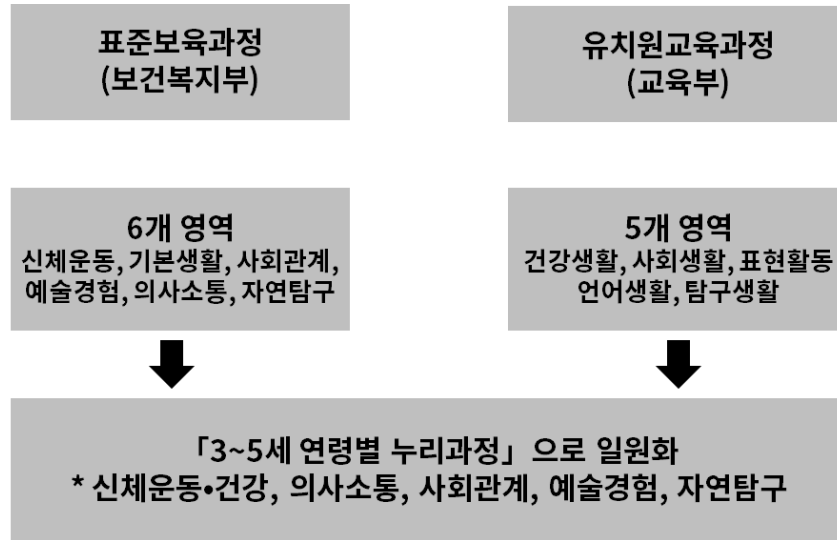
- 2015년: 누리과정 예산 부담을 둘러싼 중앙정부와 시·도 교육청 갈등
 - 5월 12일: 누리과정 예산 부족분을 지역 교육청이 빚으로 메울 수 있게 하는 지방재정법 개정안 국회 본회의 통과
 - 누리과정 부족분 1조 8천억 중에서 (전체 예산 3조 9천억) 지방채 1억 발행, 중앙정부 목적예비비 5,064억 원 지원 결정
 - 10월 6일: 누리과정 재정을 지방자치단체의 의무지출 범위에 포함하는 지방재정법 시행령 시행
 - 2016년 예산안 발표와 함께 2014년과 동일한 갈등 반복

2. 쟁점1_누리과정, 보육인가? 교육인가?

- 우리나라 3-5세 아동에 대한 사회적 돌봄 체계는 어린이집을 중심으로 한 보육 체계와 유치원을 중심으로 한 유아교육 체계로 이분화되어 있음
- 3-5세 아동에 대한 교육프로그램 차원의 통합적 운영을 위해 유아의 보육·교육 과정을 ‘국가 표준교육과정’으로 일원화하고 2012년에 만 5세 아동에 대해 도입, 2013년 3-5세 아동으로 확대 시행되었음
- 신체활동·건강, 의사소통, 사회관계, 예술경험, 자연탐구 등 5개 영역으로 구성되어 있으며 유치원과 어린이집에 다니는 3-5세 아동 모두에게 적용되는 보육·교육 과정임
- 돌봄 위주의 어린이집에서도 누리과정 도입이전부터 운영하던 표준보육과정(신체 운동, 기본생활, 사회관계, 예술경험, 의사소통, 자연탐구)에 모두 포함된 내용임 <그림2-1>³⁾

3) 보건복지부. (2015). 2015년 보육사업안내.

<그림 2-1> 교육과정 변화 내용



- 어린이집과 유치원 모두에 적용되는 프로그램이므로 아동이나 부모의 입장에서 보육과 교육의 구분은 무의미함
- 박근혜 정부가 기존에 주장하던 ‘중앙정부 책임’의 무상보육이 누리과정의 도입과 더불어 갑자기 교육의 영역이 되고, 이와 함께 중앙정부의 책임이 사라진다고 보기는 어려움

3. 쟁점 2_교육청의 누리과정 재정 부담, 안 하는 것인가? 못하는 것인가?

- “금년도 교육교부금이 지난해에 비해 1.8조 원 증가할 것이므로 누리과정 예산을 편성할 여력이 충분하다.” (박근혜 대통령, 2016. 1. 25. 청와대 수석비서관 회의 발언)⁴⁾
- 교육부가 제시한 2016년 지방교육재정 전망⁵⁾의 아래 표에 따르면 누리과정 운영

4) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002177857

5) 교육부 보도자료(2016년 1월 11일). 2016년 시도교육청 본예산 분석 결과 발표. <http://www.moe.go.kr/web/100026/ko/board/view.do?bbsId=294&pageSize=10¤tPage=2&encodeYn=Y&boardSeq=61929&mode=view>

에 필요한 4조 원의 예산을 포함한 총 60.1조 원의 세출이 세입에 전액 반영되어 있어 문제가 없는 것으로 보임

<표 2-1> 2016년 지방교육재정 전망 (단위 : 조원)

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

- 그러나 세입구조를 살펴보면 이미 3.9조 원의 지방채 발행을 전제하고 있음을 확인할 수 있으며 결국 세출 대비 약 7% 정도의 적자예산이라 할 수 있음
- 이와 같은 지방채 발행은 작년의 6.1조 원 지방채 발행에 이어 2년 연속 이어지고 있으며 이는 사·도 교육청의 재정구조를 부실하게 만드는 요인으로 작용함
- 전국 시도교육감협의회 자료에 따르면 사·도 교육청의 채무가 누리과정 3-5세 전면도입 전인 2012년 9.3조 원, 2013년 10.0조 원, 2014년 11.4조 원이던 것이 2015년 17.1조 원까지 증가한 상황임⁶⁾

4. 쟁점 3_학생 수가 줄어들고 있으므로 별도 증액 없어도 누리과정 예산 편성 가능?

- 아래 두 개의 표⁷⁾에 의하면 2013년에서 2015년까지 학생 수는 유치원과 초·중·

6) <http://www.vop.co.kr/A00000987989.html>

고등학교를 통틀어 40만 명(2013년 대비 6.1%) 감소한 반면, 교원 수는 오히려 1,200명 정도(2013년 대비 0.2%) 증가하였음

<표 2-1> 유초중등교육 학생 및 교원수 추이 (단위 : 명)

구분		학생 수			교원 수		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015
유초 중등 교육	유치원	658,188	652,546	682,553	46,126	48,530	50,998
	초등학교	2,784,000	2,728,509	2,714,610	181,585	182,672	182,658
	중학교	1,804,189	1,717,911	1,585,951	112,690	113,349	111,247
	고등학교	1,893,303	1,839,372	1,788,266	133,414	134,488	134,999
	소계	6,481,492	6,285,792	6,088,827	427,689	430,509	428,904

○ <표2-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 학급 수의 측면에서도 오히려 증가하는 추세임을 확인할 수 있음⁸⁾

<표 2-2> 유초중등교육 학급수 (단위 : 개)

구분		교원 수		
		2013	2014	2015
유초 중등 교육	유치원	30,597	33,041	34,075
	초등학교	119,896	119,894	120,063
	중학교	56,843	56,305	54,855
	일반고등학교	40,417	40,538	40,817
	소계	249,766	251,792	251,825

○ 이상의 통계치에서 확인할 수 있는 바와 같이 학생 수의 감소에도 불구하고 교원 수와 학급 수는 오히려 증가하는 경향을 확인할 수 있음

○ 교육재정 지출의 가장 큰 비율을 차지하는 항목이 인건비와 시설 운영비임을 고려했을 때 위와 같은 교원 수와 학급 수의 증가는 학생 수의 감소에도 불구하고 교육재정 감축의 여지가 크지 않음을 의미함

○ <표2-3>⁹⁾는 우리나라 교사1인당 학생 수와 학급 당 학생 수를 OECD 자료와

7) 2015 교육통계 주요지표 포켓북

8) 2015 교육통계 연보

9) OECD. (2015). Education at a glance.

비교하여 정리한 것으로 여전히 국제기준에 비해 열악한 교육환경을 보여주고 있음

- 현재 우리나라의 열악한 교육여건을 고려했을 때 교육환경 개선을 위한 추가적인 투자가 여전히 필요함을 보여주고 있음
- 정부에서 주장하는 “지자체의 낭비성 예산집행과 방만한 경영”¹⁰⁾ 등의 주장은 결국 혁신학교, 무상급식 등 교육환경 개선을 위한 지자체장과 교육청의 노력에 대한 제동을 거는 것에 다름 아님
- 결론적으로 학생 수의 감소를 교육재정 긴축의 근거로 제시하는 것은 현재 우리나라의 교육환경에 부합하지 않을 뿐만 아니라 교육환경 개선이라는 정책 방향과도 맞지 않음

<표 2-3> 학급당 학생 수/교사 1인당 학생 수 추이(2000-2013년) (단위 : 명)

구분		학급당 학생 수		교사 1인당 학생 수		
		초등학교	중학교	초등학교	중학교	고등학교
2013년	한국	24.0	32.8	17.3	17.5	15.1
(EAG2015)	OECD평균	21.2	23.6	15.2	13.4	13.3
2012년	한국	25.2	33.4	18.4	18.1	15.4
(EAG2014)	OECD평균	21.3	23.5	15.3	13.5	13.8
2011년	한국	26.3	34.0	19.6	18.8	15.8
(EAG2013)	OECD평균	21.2	23.3	15.4	13.3	13.9
2010년	한국	27.5	34.7	21.1	19.7	16.5
(EAG2012)	OECD평균	21.2	23.4	15.9	13.7	13.8
2005년	한국	32.6	35.7	28.0	20.8	16.0
(EAG2007)	OECD평균	21.5	24.1	16.7	13.7	13.0
2000년	한국	36.5	38.5	32.1	21.5	20.9
(EAG2002)	OECD평균	21.9	23.6	17.7	15.0	14.9

주1. OECD 교육지표의 학급당 학생 수는 재적학생 수 / 학급 수로 각 교육단계의 특수교육 프로그램은 제외됨

2. OECD 교육지표의 교사 1인당 학생 수는 수업이 주된 업무인 교권만을 포함하여 작성하며, 산출식은 재적학생 수 / 교원수(교장, 교감, 전문상담, 사서, 보건, 영양교사를 제외. 휴직 및 기간제 교권 포함)*100임

3. ()는 EAG의 발간 년도를 의미함

http://www.edpolicy.net/EpnicForum/Epnic/EpnicForum02Vw.php?PageNum=1&S_Key=&S_Menu=&Ac_Code=D0010203&Ac_Num=18976 에서 재인용

10) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/01/17/0200000000AKR20160117031800002.HTML>

5. 결론: 해법은 있는가?

- 누리과정과 무상보육의 전면도입 후 해마다 반복되고 있는 중앙정부와 지방자치단체간의 힘겨루기는 근본적 해결책을 찾지 않을 경우 앞으로도 계속될 것이며 이는 무상보육 정책에 대한 국민적 피로감을 유도할 것으로 보임
- 누리과정 예산을 지방교육재정교부금의 의무지출항목으로 유지하는 경우, 지방교육재정 총량 확대가 병행되어야 함
 - 전국시도교육감협의회는 지방교육재정교부금 교부비율을 현행 20.27%에서 25.27%까지 상향 조정할 것을 주장하고 있음
 - 2014년 내국세 규모가 170여 조 원이었음을 감안하면 누리과정 예산 4조 원을 충당하기 위해 최소 2.4% 정도의 상향 조정이 필요함
- 누리과정 예산을 중앙정부 의무지출경비로 지정하는 방안을 고려할 수 있음
- 어떠한 경우이든 누리과정 안정적 시행에 필요한 재정확보 방안을 마련하기 위한 사회적 논의기구 구성 필요

중앙과 지방의 재정분담 문제

정창훈 / 인하대학교 행정학과 교수

1. 현 지방교육재정 구조

1) 지방교육재정 자원 및 재원별 세입변화 추이

- 현행 지방교육재정 재원
 - 중앙정부 이전수입: 교육재정교부금--내국세의 20.27%; 국고보조금
 - 지방자치단체 이전수입: 지방자치단체 일반회계이전수입, 지방자치단체 교육비특별회계 부담수입
 - 지방교육채
 - 주민 (기관등) 부담 및 기타

- 지방교육재정 재원별 세입변화 추이 및 구성비

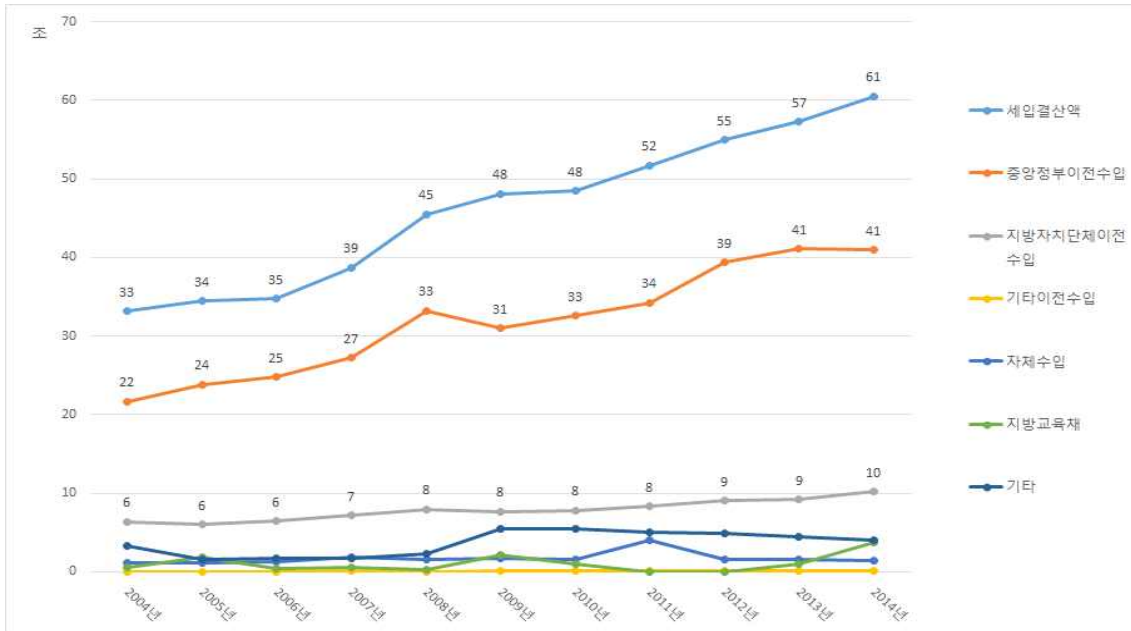
<표 1-1> 지방교육재정 자원별 세입 변화추이 및 구성비 (단위: 백만원, %)

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

자료: KEDI 지방교육재정연구센터, 「지방교육재정분석보고서」.

- (교육재정)교부금이 주를 이루는 중앙정부 이전수입이 2014년에는 2013년보다 감소됨
- 지방세 또한 증가추세가 둔화되어 자치단체 일반회계수입 이전수입의 증가가 어려운 현실임
- 중앙정부 이전수입과 지방교육채는 상보적 관계를 보임--중앙정부 교부금이 줄어들면 지방교육채를 발행하는 방식의 임기응변적인 처방. 지방교육채 원리금 상환에 따른 지방교육재정 세입감소를 고려해야 함

<그림 1-1> 지방교육재정 자원별 세입 변화추이 (단위: 조원)



- 세입변화 추세설명

- 중앙정부 이전수입(교부금 등) 비율이 2014년부터 저하됨(2013년 71%에서 2014년 68%)
- 자치단체 일반회계이전수입은 2013년 16%에서 2014년 17%로 1% point 상승
- 2013-14년 사이 지방교육채 발행이 급증함(1.6%에서 6.2%). 교육청이 부족분을 지방채로 발행하여 집행함
- 2014년 전체세입대비 각 세원비율: 중앙정부이전수입(68%), 지방자치단체 일반회계이전수입(17%), 지방자치단체교육비특별회계부담수입(9%), 지방교육채(6.2%), 주민·기관부담·기타(0.1%)

2) 지방교육재정 주요세출 항목 및 세출 추이

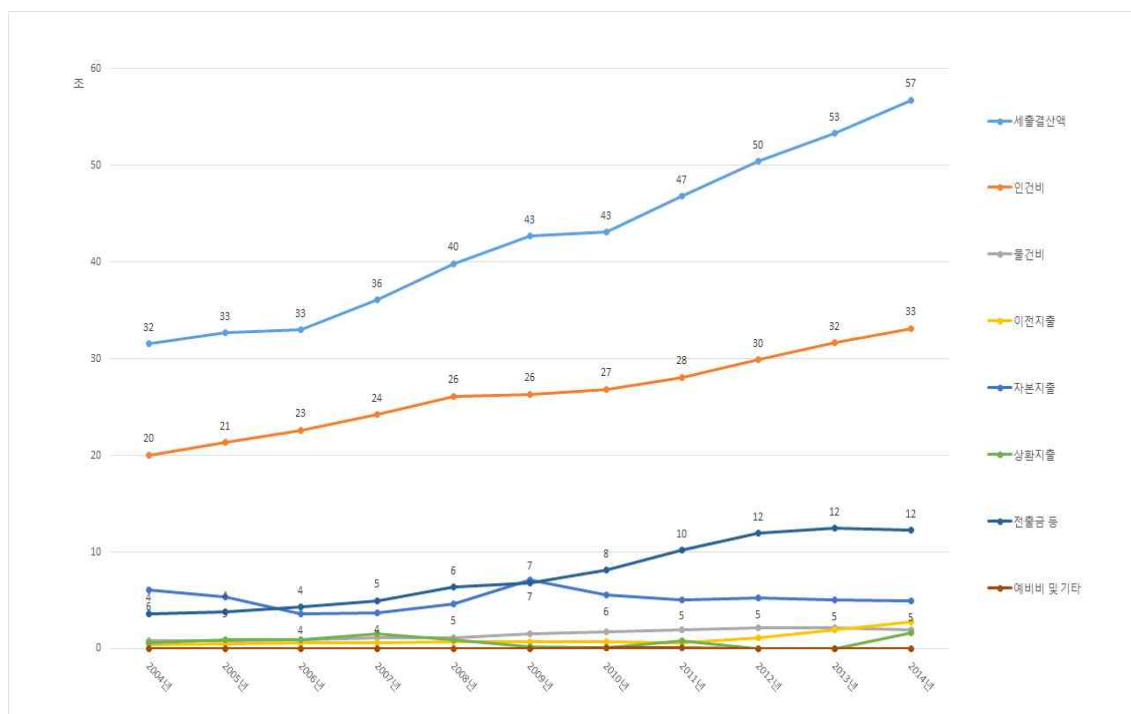
○ 지방교육재정 성질별 세출 변화추이

<표 1-2> 지방교육재정 성질별 세출 변화추이 (단위: 백만원)

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

자료: KEDI 지방교육재정연구센터, 「지방교육재정분석보고서」.

<그림 1-2> 지방교육재정 성질별 세출 변화추이 (단위: 조원)



○ 세출추세설명

- 2014년 전체지출 대비 각 항목 지출비율: 인건비(58%), 물건비(3.5%), 이전지출(5%), 자본지출(8.6%), 상환지출(3%), 학교지원(21.6%), 예비비·기타(0.01%)
- 전체 세출규모는 계속 증가일로에 있음

○ 추세설명

- 누리사업의 확대에 의하여 누리과정 예산이 전체 세출에서 차지하는 액수와 비율이 증가하는 추세임(2011년 8,481억 원, 전체 교육재정 지출의 1.8%에서 2014년 3조 3,502억 원 5.9%)
- 지방교육청이 지방채를 발행해 선지출한 누리사업의 상환으로 인하여, 지방교육채 상환에 대한 금액과 비율이 2014년 이후 급증함--지방교육채 급증은 지방교육재정에 압박요인으로 작용

3) 지방교육채 잔액 및 구성 현황

○ 지방교육채 현황

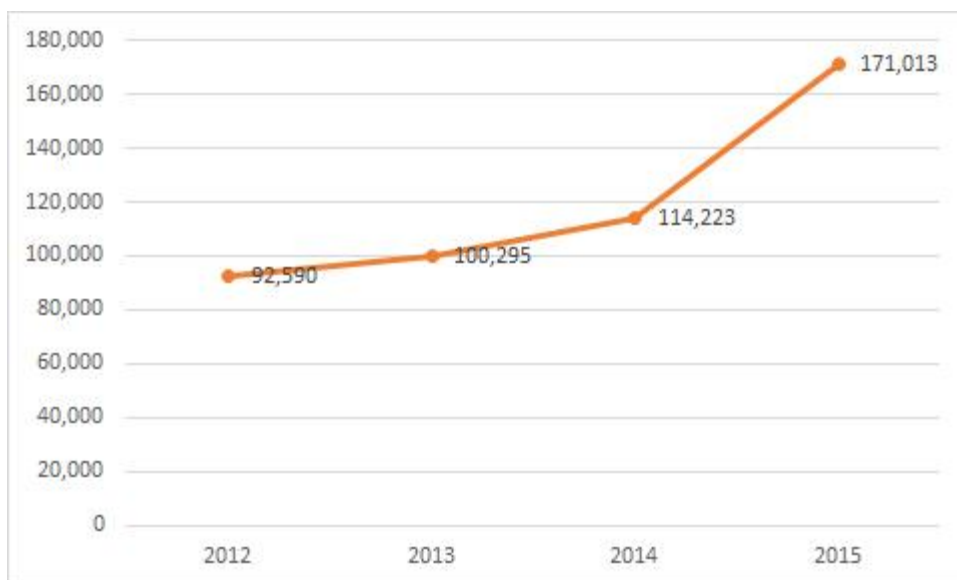
<표 1-4> 연도별 시도교육청 지방채무 잔액현황 (단위: 억원)

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

자료: 전국시도교육감협의회, 지방교육재정관련 기자 간담회자료. 2015. 12.23.

*2016년은 추정치임

<그림 1-3> 지방교육채 잔액 추이 (단위: 억원)



○ 지방교육채 잔액 추이 설명

- 2012년 이후 누리사업예산 규모증가와 이를 위한 지방교육채 발행 및 학교시설 개선을 위한 BTL 임대료로 인하여 지방채 잔액이 급증하고 있음
- 2015년 말 17.1조 원 규모의 지방채 잔액으로 인하여 예산대비 채무비율이 28%를 넘어 지방재정위기 “주의” 규모에 해당되었고, 2016년에 36.3%라 예측된바 일부 교육청은 지방재정위기 “심각” 단계에 육박할 것으로 예상됨
- 특히 누리과정에 소요되는 예산을 지방교육청에 충분히 내려 보내지 못하여 적자 발생으로 2014년과 2015년에 지방채를 발행하여 지방채 급증 단서를 제공함

2. 지방교육재정 위기 원인과 문제점

1) 지방교육재정위기 원인

○ 지방교육재정 위기 원인

- 작금의 지방교육재정 위기는 일시적인 세입결손의 여파라기보다는 구조적이고 일종의 예측 실패에서 기인됨
- 중앙정부는 학생 수가 감소하고 있기에 교육재정 수요도 줄어든 것이라고 가정하고 누리과정 등 새로운 교육복지사업들을 추가재원 지원 없이 시도교육청에 떠넘겨 시행함
- 2010년부터 시도교육감 주민직선제가 전면 실시됨에 따라 시도교육감들도 무상급식 등 선거공약을 통해 경쟁적으로 교육복지사업을 확대함
- 학생 수 감소로 교육재정 수요가 줄어든 것으로 예상했으나 일자리 창출 차원에서 양산된 학교 비정규직 증가가 오히려 교육재정수요를 증가시키는 요인이 됨(매년 1조원 규모의 인건비 상승)

2) 지방교육재정 문제점

① 지방교육재정교부금 규모 예측 상 오류

○ 교육부에서 전망한 지방교육재정교부금과 시·도교육청에 교부된 실제 금액 간 큰 차이가 발생

- 중앙정부는 2011년 누리과정 계획 수립 시 향후 내국세의 안정적인 증가 등으로 내국세의 20.27% 규모의 지방교육재정교부금이 연평균 8.2% 증가하여 2015년

49조 3,954억 원에 달할 것으로 예측함

- 이처럼 매년 증가하는 지방재정교부금으로 시·도교육청은 누리과정에 소요되는 경비를 충당하는데 문제가 없을 것으로 예측함
- 하지만 2015년도 지방교육재정교부금은 2013년도 세수결손에 따른 정산분(△2.7조 원)까지 반영, 전년대비 3.6% (△1조 4,625억 원) 감소한 39조 4,056억 원에 불과함

<표 1-5> 지방교육재정교부금 증가 추이

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

② 지방교육재정교부금 규모 예측의 오류에 따른 초·중등 교육재정 규모저하

- 지방교육재정교부금의 규모가 2015년 39.4조 원으로 2012년의 39.2조 원에 비하여 0.2조 원 밖에 증가하지 않았음에도 불구하고 4조원에 이르는 누리과정사업비를 전액 시·도 교육청에서 부담하도록 함
- 지방교육재정교부금의 증가가 없는 상황에서 4조 원에 이르는 누리과정 사업비를 부담해야 하는 시도교육청에서는 초중등교육비를 축소하여 누리과정 사업비에 충당하여야 하는 상황에 이르게 됨
- 학교기본운영비, 환경개선사업비, 각종 교육사업비 등을 축소하여 재원 마련을 하느바 이는 초중등 학생 교육질의 저하를 불러 올 수 있음

<표 1-6> 보통교부금 및 시도교육청 주요 세입·세출 현황 (단위: 억원)

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

주: 2012-2014—세출결산 기준; 2015—세출예산 기준 (시도교육청 취합)

자료: 전국시도교육감협의회, 지방교육재정관련 기자 간담회자료. 2015. 12.23.

③ 부족 재원 충당을 위한 교육청 채무급증

○ 시도교육청의 채무(지방교육채+BTL 임대료)는 상환시점에서 당해연도 지방교육재정교부금으로 상환해야 하기에 지방교육재정 감소를 초래한바, 채무의 증가는 교육재정을 악화시키는 잠재적이 요인으로 작용함(앞부분 시도교육청 연도별 지방채무현황을 참고할 것)

○ 만약 시도교육청의 누리과정에 중앙정부 추가적 지원이 없는 경우 2016년말 전체 교육청의 예산대비 채무비율이 약 36.3%에 육박하고, 일부교육청은 재정위기 “심각” 단계기준인 40%에 육박하거나(대구, 경북, 경남) 이 수치를 넘을 것으로(세종, 경기) 예상되어, 지방교육재정자주권을 중앙정부에 넘겨야 하는 위험한 수준임(전국시도교육감협의회 내부자료근거)

④ 시도교육청 가용재원 부족 심각 및 이로 인한 교육의 질 저하 우려

○ 인건비가 매해 거의 1조 원 규모로 자연증가

○ 교육복지 수요는 큰 폭으로 증가함에도 불구하고 최근 몇 년간 경기부진 및 세수결손 등으로 지방교육재정교부금은 감소하여 근본적인 대책을 수립·시행하지 않을 경우 지방교육재정의 지속가능성에 의문이 제기됨

○ 지방교육재정의 90.9%(48.4조 원)는 교직원인건비, 학교신증설비, 학교운영비, 지방채상환등의 경직성 경비이고, 가용재원은 9.1%(4.8조 원) 수준에 불과함(2015년

도 교육부 기준재정 수요산정내역에 따르면)

- 어린이집 보육료 지원액은 가용재원의 41.8%(2조 원) 규모로 지방교육재정교부금 증가 없는 어린이집 보육료 지원은 정상적인 학교교육에 심각한 위협으로 작용

3. 누리과정을 둘러싼 2016년 지방교육재정 전망 및 문제점

1) 교육부에 의한 2016년 지방교육재정전망 및 issue

- 교육부의 2016년 지방교육재정 전망

<표 1-7> 교육부의 2016년 지방교육재정 전망 (단위: 조원)

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

- <표1-7> 교육부 전망에 따르면 2016년의 경우 세입과 세출이 60.1조 원으로 되어 있고 누리과정도 2015년의 경우 3.9조 원에서 4.0조 원으로 증가된 것으로 나타나 누리과정 재정조달에 아무문제가 없는 것처럼 보임

- 교육부의 2016년 지방교육재정 전망 issue

- 위의 표에 따르면 누리과정 재원조달에 아무런 문제가 없는 것처럼 보이지만 중앙정부와 지방정부의 결산관행에 약간의 차이가 있고, 이 차이 때문에 지방정부에 결손이 발생한 것이 잘 드러나지 않음. 중앙정부의 경우 국채 등 빌린 돈을 제외

한 수입과 총지출을 비교하여 재정수지를 판단함. <표1-7>은 중앙정부 방식으로 교육부 자료를 재정리한 것인데, 이를 보면 아래 <표1-8>처럼 지방교육재정의 2015년 재정수지는 -6.1조 원, 2016년의 경우는 -3.9조 원이 예상됨

- 2015년 한해 6.1조 원의 재정적자에다 2016년 3.9조 원이 추가되면 2016년 말 누적지방채는 20.3조 원이 예상되고, 이는 예산대비 채무비율이 36.3%정도 됨. 예산대비 채무비율이 40%를 넘는 교육청은 재정위기 “심각” 단계로 지정되어 사실상 예산에 대한 권한이 박탈될 우려가 있고, 곧 지방교육청 재정위기를 불러옴

○ 지방교육청의 적자 또는 채무가 문제가 되는 이유

- 지방교육청의 경우 자체세입비율이 매우 미미하고, 중앙 정부에서 제공하는 교육 재정교부금과 지방자치단체 전입금이 대부분이기에, 지방 교육청 적자가 심각하다고 수업료를 대폭 인상하는 하기는 어려운 상황임. 따라서 지방교육재정 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부나 자치단체에서 교부하는 재원이 늘어나지 않는 한 해결방안이 없음
- 중앙정부와 달리 지방교육청의 채무는 채무를 해결할 대응자산이 거의 없어 적자성 채무가 대부분이라, 재정위기를 해결하기 위해서는 혈세로 메워야 하는 일종의 악성 채무임. 재정적자가 예산의 10%를 넘는 것은 재정압박의 예고이며, 매년 반복되는 누리예산 갈등에서 지방교육청이 중앙정부에 대립각을 세우는 이유는 바로 이러한 절박한 상황 때문임

<표 1-8> 지방채를 제외한 2016년 교육부 자료의 재구성 (단위: 조원)

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

2) 교육부의 지자체 전입금과 시설비 감소 예측의 문제점

① 지자체 전입금 예측 문제점

- 앞의 <표1-7>에 의하면 교육부는 2015년 지자체 전입금이 10.8조 원이고 2016년의 경우 1조 원 가량이 증가하여 11.8조 원으로 전망을 하고 있음(전년대비 9.3% 증가). 국세를 재원으로 교육(재정)교부금의 경우 전년대비 4.6% 증가

(2015년 39.4조 원에서 2016년 41.2조 원)에 그치지만 지방세를 재원으로 하는 자치단체 전입금은 그보다 2배 증가로 예측함. 그 근거로 기재부(교육부)는 2015년 부동산 거래가 활발했기 때문에 부동산 거래 규모에 따라 변동하는 지방세가 증가할 것으로 예측함

○ 하지만 지자체 초과세수는 지방교육청에 바로 정산을 하는 것이 아니고 보통 2년 후에 정산함. 즉, 2016년의 경우는 2014년 초과분이 정산되고 2015년 초과 징수분은 2017년 정산이 되는 것이 관행임. 그런데 교육부는 2014년 정산분, 2015년 정산분보다 2016년 지방세 증가 예상분까지 모두 한꺼번에 반영하여 2016년에 자치단체 전입금이 1.0조 원 증가한다는 계산을 한 것으로 보임. 2016년의 경우 일단은 2014년 정산분만 반영하여야 됨. 2014년 정산초과분은 미미한 것으로 예측됨--자료를 근거로 관련 지방재정 전문가들과 이 문제에 대하여 논의할 필요가 있음

○ 2015년 경우 정부의 인위적인 부동산 부양조치로 인하여 취득세 등 지방자치단체 재산과세가 급증했지만 2016년 경우 부동산 거래와 관련된 지방세수가 주택거래 건수 감소 등으로 감소할 것으로 예상되는데, 2017년에 정산될 2015년 초과 징수액까지 2016년 예산에 반영하는 것은 정밀하게 재추정할 필요가 있음. 이럴 경우 2017년 경우 교육재정추계에 다시 문제가 발생할 우려가 있음

② 시설비 감소 예측상 문제점/우려점

- 앞의 교육부 예측 <표1-7>에 따르면 세출면에서 운영비, 기타사업비 등이 모두 2015년 대비 동결되고, 시설비는 2015년 6.3조 원에서 2016년은 5.3조 원로 1조 원 감축하는 것으로 나타남(전년대비 15.8% 감축). 물론 학생 수 감소로 인한 학교의 통폐합 등으로 인한 일정부분 시설비 감소는 예상이 가능함. 하지만 2만개가 넘는 전국의 학교에서 지출되는 시설비를 15% 감축하는데 상당한 긴축과 고통이 필요함. 노후교실 방치와 교육환경 투자개선을 적절히 대처하지 못할 경우 교육의 질의 저하가 우려됨
- 교육부는 학급정원을 축소해 가고 있기에 시설비의 대폭적인 감축은 어려울 것으로 보임

- 지방 교육청은 인건비 자연증가분(약 1조 원)과 2015년 포기한 교육환경개선 투자 등 기본적인 세출증가 요인만 고려해도 교육부 예상보다 약 1.9조 원의 세출증가를 추산하고 있음

③ 지자체 전입금과 추가세출 예산을 조정한 재정적자 규모 추계

<표 1-9> 2016년 교육부 추계 및 조정결과

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

- 2016년 교육부 추정치를 앞에서 언급한 자치단체 2014년분 정산분 전입금 효과 미미 (0)와 인건비 자연증가와 시설비등 추가수요 1.9조 원을 조정함. 이런 조정을 한 결과 2016년 세입은 55.2조 원, 세출은 62조 원으로 예상되고, 적자는 6.8조 원으로 되어 재정적자/세출예산은 11.0%에 달함. 이럴 경우 상당수의 지방교육청은 재정위기 심각 단체로 지정될 위험성이 농후함—지방교육재정 위기초래

3) 누리과정 재원규모와 재원분담 현황

<표 1-10> 누리과정 재원규모와 재원분담 현황 (단위: 억원)

연도/구분	국고 (복지부) 부담	지자체 (지방비) 부담	교육청 (교부금) 부담	합계
2012	3,827	3,920	16,401	23,788
2013	3,827	3,920	26,492	34,239
2014	2,948	1,562	34,155	38,665
2015	-	-	39,407	39,407
2016*	-	-	40,249	40,249

*2016년은 만약 중앙정부가 누리과정에 별도의 국비지원을 지원하지 않을 경우 추산

자료: 한겨레신문. 2016.1.29.

4. 누리과정 및 교육재정 위기 해결방안

1) 누리과정 예산 누구의 책임인가?

- 누리사업 자체는 대통령 공약에 의한 것이므로 원칙적으로 국가가 부담해야 함
- 최근 여론 조사에서도 국가가 부담해야 한다는 주장이 더 많은 비율을 차지하고 있음
- 교육은 공공성이 강하고 그 외부효과도 크기에 원칙적으로 국가사무로 하는 것이 바람직함
- 우리나라의 경우 현재 대부분 자치단체들도 재정압박을 받고 있고, 지방교육청 자체수입원이 미미하기에 공약을 한 국가가 우선적으로 누리과정을 해결하는 것이 논리적으로 보임
- 하지만 자치단체와 지방교육청도 국가와 함께 위기를 해결해야 할 의무가 있음

2) 누리과정을 포함한 교육재정 위기 해결방안

- ① 현재 지방교육재정 2개 과제
 - 세수부족으로 세입재원이 감소하고 있는 가운데 매년 1조 원 이르는 인건비 증가분을 어떻게 충당할 것인가?
 - 교육감 선거공약과 대통령 선거공약으로 시행하고 있거나 대기 중인 사업들에 대하여 지방교육재원 소요를 어떻게 확보할 것인가?
- ② 위약과제 해결 방향
 - 세입을 확대하거나 세출을 조정하는 방안 중 어느 하나만으로 지방교육재정위기를 타개할 수 없음

○ 세입이 늘어나는 것을 전제하지 않고 세출을 조정하는 것만으로는 공약사업은 고사하고 지방교육채 및 BTL 상환이나 늘어나는 인건비도 감당하기 어렵고, 세출을 조정하지 않으면서 예정된 대통령 공약사업이나 교육감 공약사업을 시행할 경우 아무리 세입을 확대한다고 하더라도 감당하기 어려움

○ 따라서 지방교육재정위기 타개의 큰 목표는 세출을 조정한다는 전제조건하에서 적정한 세입 확충방안을 모색하는 방향으로 나가야 함

- 현재의 지방교육채(BTL 지급금 잔액을 포함한)는 정상적인 재정운용을 통해 감당할 수준을 넘어섬. 따라서 우선적으로 세입재원을 확충하는 방안을 강구해야 함
- 세출을 조정하는 방안으로는 기존사업에 대한 우선순위 재조정과 사업의 타당성 분석(및 주요 교육재정사업평가 및 평가결과를 예산편성에 반영)이 선행된다는 전제 하에 교육감 공약사업과 대통령 공약사업에 대하여 전면적으로 재검토 하는 방안을 고려(사업시행 시기고려, 사업규모 축소, 사업 시행자체를 포기)

③ 세입재원 확충방안

○ 지방교육재정 교부금 확충방안

- 내국세 교부율을 인상(지방교육청은 현행 20.27%에서 25.27% 상향을 요구하고 있음); 국가도 재정압박을 받고 있어 국가는 난색을 표시함
- 국세 교육세를 확충
- 특별교부금을 대폭 축소하고 국가시책사업은 국고보조사업으로 환원
- 국고보조금 제도나 증액교부금 제도 부활

○ 지방자치단체 일반회계전입금 확충방안

- 지방교육세 전입금
- 시도세전입금
- 담배소비세전입금

④ 세출구조조정

○ 원칙적으로 교육감 공약사업 추진중단

- 추가재원 확충 없이 무상급식 확대 등은 신중히 고려해야 함

○ 대통령 공약사업 동결 내내 확대금지

- 누리과정 지원사업은 2014년 수준에서 동결할 필요가 있음(지원단가 인상보류)
- 고교무상교육은 2조원이 추가로 소요되기에 재원확보 없이는 추진 보류
- 전면적인 무상교육도입 대신에 교육비 저소득층을 상대로 한 교육비 지원대상을 확대하는 방향으로 추진

○ 주요 교육사업에 대한 재정사업평가제도를 도입하여 중복, 비효율적인 사업들을 정리 [\[참\]](#)



토론회 보육대란 긴급진단 “누리과정 누구의 책임인가?”

발행일 2016. 2. 2

발행처 참여연대 사회복지위원회 (위원장 : 이찬진 변호사)

담 당 이경민 간사 02-723-5056 welfare@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2015 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 **회원가입** 02-723-4251

홈페이지 www.peoplepower21.org **공식SNS** [트위터](#) [페이스북](#) @peoplepower21

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)