



교육재정이 교육의 기회균등에 미친 영향 재음미

崔, 浚烈

(Issue Date)

2024-08-03

(Resource Type)

article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100490914>



교육재정이 교육의 기회균등에 미친 영향 재음미

崔浚烈(공주대학교 교수)

1. 서언

교육의 기회균등은 인간의 존엄과 가치를 실현하기 위한 행복 추구권과 평등권을 보장하기 때문에(김광석·주동범, 2016) 중요하고, 이를 대한민국에서는 헌법과 교육기본법에서 보장하고 있다. 헌법과 교육기본법에서 보장하고 있는 교육의 기회균등을 대한민국에서 실현하고 있는가를 살펴보기 위해 2023년에 “교육재정이 교육의 기회균등에 미친 영향”의 주제를 갖고 토론회를 ZOOM으로 개최하였다. 이때 교육 기회균등의 개념, 교육재정이 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 고등교육의 기회균등에 미치는 영향을 살펴보았다.

교육의 기회균등을 실현하기 위해서는 법적 제도적 균등이 선결되어야 하고, 법적 제도적 기회균등을 실현하기 위해서는 재정적 기회균등이 뒷받침되어야 한다. 법적 제도적 기회균등은 허용적 평등이고, 기회균등을 실현하기 위한 최소한의 기본적인 평등이다. 그동안 국가의 노력으로 성별, 경제적 지위, 신분 등에 의해 차별받지 않는 기회균등에 관한 법과 제도는 완성되었다. 즉, 허용적 평등은 실현되었다고 할 수 있다. 반면에 법과 제도적으로 기회균등이 실현되었다 할지라도 재정적으로 기회균등이 실현되지 않으면 기회균등이 완전하게 실현되었다 할 수 없다.

재정적 기회균등은 모든 사람이 동등하게 수혜를 받는 수평적 기회균등과 개인이 처한 여건에 따라 다르게 수혜를 받는 수직적 기회균등으로 구분할 수 있다. 모든 사람에게 동등한 기회를 제공해야 하는 수평적 기회균등과 개인의 처한 여건에 따라 다르게 기회를 제공해야 하는 수직적 기회균등은 모두 필요하다.

교육의 기회균등은 국민의 교육적 수혜를 결정하는 중요한 요인이기 때문에 끊임없이 논의되고 연구되어왔다. 과학연구비로 진행되는 한일/일한 대화 기획에서도 2023년에 “교육재정이 교육의 기회균등에 미치는 영향”을 논의하였고, 그 중요성이 커서 2024년에 다시 논의하기로 하였고, 주제를 재음미로 설정하였다.

동일 주제로 2023년과 2024년에 논의하는 것은 쉽지 않다. 1년 사이에 교육재정의 제도와 지원이 크게 달라지지 않았기 때문이다. 이런 상황을 고려하여 2023년에 논의하였던 교육재정이 교육의 기회균등에 미치는 제도적 영향을 제외하고, 실제 재원을 배분하는 과정에서 제기되는 기회균등에 대해 논의하고자 한다.

2023년에는 모두가 동등한 여건에서 교육받을 수 있도록 지원하는 재정 제도를 분석하였다. 유치원 교육을 동등하게 받을 수 있도록 공립과 사립에 지원하는 교육비 분석, 초등학교, 중학교, 고등학교의 무상교육 분석, 고등교육기관의 장학금 제도

를 분석하였다. 모든 교육기관에 재학하는 학생들이 재정의 어려움 없이 교육받을 수 있도록 국가가 재정적으로 어떻게 지원하고 있는가를 분석하였다.

교육재정이 교육의 기회균등에 미치는 영향력은 다양하다. 제도적으로 학생들이 동등한 교육기회를 갖도록 재정을 지원하는 방안을 분석하는 것이 하나이고, 동등한 재정 지원제도일지라도 운영하는 과정에서 나타나는 기회균등을 분석하는 것이 다른 하나이다.

2023년에는 제도적으로 학생들이 동등한 교육기회를 갖도록 지원하는 방안을 논의하였기 때문에 2024년에는 관점을 달리하여 재정을 지원하는 과정에서 발생하는 교육기회의 균등을 논의하고자 한다.

대한민국은 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 교육을 재정적으로 지원한다. 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교는 동등한 여건에서 동일한 교육을 받도록 중앙정부(교육부)의 재원을 지방의 교육기관, 즉, 교육청에 배분하고, 교육청은 배분된 재원을 학교에 배분한다. 중앙정부인 교육부에서 재원을 교육청에 배분할 때 배부 기준에 따라 학생들에게 돌아가는 혜택이 달라지고, 같은 맥락으로 교육청에서 학교에 재원을 배분할 때도 달라진다. 교육청과 학교에 배분되는 재원의 배분 방식에 따라 학생들에게 미치는 교육 기회균등의 영향력을 달라지는데 이를 분석하고자 한다. 즉, 운영하는 과정에서 나타나는 교육 기회균등의 현상을 분석하여 수평적 기회균등이 어떻게 실현되고 있는가를 논하고자 한다.

2. 교육의 기회균등

교육의 기회균등은 교육받는 피교육자들이 동등한 교육기회를 갖는 것을 의미하지만, 동등한 교육기회의 의미가 명백하지 않기 때문에 다양하게 정의되고 있다. Johnes(1985: 235-236)는 교육의 기회균등을 학생당 지출의 균등화, 교육서비스의 균등화, 교육성취도의 균등화, 만족의 균등화로 정의하고 있다. 학생당 지출의 균등화는 수평적 기회균등으로 학교급별로 학생당 경비가 동일해야 하는 기회균등이고, 교육서비스의 균등화는 교육을 받는 과정에서 동일한 서비스, 즉, 시설, 교육환경, 교원, 교육과정 등 교육여건이 동일해야 하는 기회균등이다. 교육성취도의 균등화와 만족의 균등화는 교육을 받은 후의 결과의 기회균등으로 교육과정을 마친 후에는 일정한 수준의 교육목표에 도달해야 하고, 그 결과에 대해 만족이 같아야 하는 기회균등이다.

Johnes와 유사한 기준으로 교육의 기회균등을 분류한 학자가 김신일이다(2015). 김신일은 기회균등 대신에 평등의 용어를 사용하여 기회균등을 분류하고 있다. 그는 교육평등을 기회의 평등과 내용의 평등으로 구분하고, 기회의 평등을 허용적 평등과 보장적 평등, 내용의 평등을 과정의 평등과 결과의 평등으로 구분하고 있다. 허용적 평등은 수평적 기회균등과 같이 인종, 종교, 신분, 경제적 지위 등에 차별받

지 않고 동등하게 기회를 제공하는 평등이고, 보장적 평등은 수직적 평등과 같이 경제적으로 어려움을 겪고 있는 학생들에게 차별적으로 지원을 더 해줌으로써 어려움 없이 학업을 수행하도록 하는 적극적 평등이다. 과정의 평등은 Johnes의 교육서비스의 균등화 같이 교육을 이수하는 과정에서 동등한 기회를 제공받아야 하는 평등이다. 수업환경, 교육과정, 교원의 질적 수준 등이 동일해야 동일한 결과를 산출할 수 있다고 가정하는 평등이다. 결과의 평등은 학업성취도 균등화와 같이 교육과정을 마친 후의 결과가 일정 수준의 목표를 달성해야 하는 평등이다.

Johnes와 김신일이 분류한 것처럼 교육의 기회균등은 다양하게 정의될 수 있으며, 최근 국가가 추구하고 있는 기회균등은 보장적 기회균등, 과정의 기회균등, 결과의 기회균등이 주를 이룬다. 그동안 차별적으로 운영되었던 신분, 종교, 경제적 지위 등에 의한 허용적 기회균등은 대부분 실현이 되었기 때문에, 보다 적극적인 노력을 기울여 어려움에 처한 학생들을 지원하여 동등한 결과를 성취하도록 하고 있다. 국가 차원의 이런 노력에도 불구하고 본 고에서는 수평적 평등, 교육서비스의 평등에 초점을 두고 교육재정의 기회균등에 미친 영향을 분석하고자 하였다. 보장적 기회균등, 과정의 기회균등, 결과의 기회균등을 분석하기에는 지면에 한계가 있고 분석할 수 없는 부분도 있기 때문이다. 본 고에서는 중앙정부인 교육부가 지방정부인 교육청에 교육재정을 배분하면서 선택한 배분의 기준이 교육의 기회균등에 미치는 영향, 지방정부인 교육청에서 단위학교에 재정을 배분하면서 선택한 배분의 기준이 학생들의 교육 기회균등에 미치는 영향을 수평적 기회균등의 관점에서 분석하였다.

3. 중앙정부(교육부)의 재정 배분 정책이 지방정부(교육청)의 기회균등에 미치는 영향

교육부는 교육청의 교육재정을 지원하기 위해 국가에서 세금으로 확보한 재원을 교육청에 배분한다. 교육청은 재원을 조달하기 위한 조세권이 없고, 학생들에게 부담시키는 등록금도 없어 교육청의 재원을 전적으로 교육부에 의존하고 있다. 교육청의 재원을 전적으로 교육부에 의존하고 있지만 교육청의 자율권을 보장하기 위해 국가에서 내국세로 확보한 재원의 20.79%와 국세 교육세의 일부를 교육청의 교육재원으로 확보하여 교육청에 지방교육재정교부금으로 배분하고 있다.

법적으로 확보한 재원을 지방교육재정교부금으로 배분하도록 하고 있지만 교육부에서 교육청에 재원을 배분할 때 선정한 기준과 항목에 따라 교육청별로 받는 수혜가 달라진다. 교육부의 교육재정 배분 기준과 항목에 따라 교육청별 학생의 수평적 기회균등이 달라진다는 점이다. 이를 살펴본다.

가. 지방교육재정교부금 중 보통교부금 교부기준

교육부는 지방 교육의 교육재정을 지원하기 위해 내국세와 국세 교육세로 확보한 재원을 교육청에 보통교부금과 특별교부금으로 배분하는데 이때 배분하는 기준으로 교부기준을 적용한다. 보통교부금은 교육감이 지역의 여건에 따라 자율적으로 예산을 편성하여 집행하도록 총액으로 교부하고, 특별교부금은 국가적으로 필요한 사업을 추진하기 위해 교육부에서 사업을 계획하여 예산을 교육청에 교부하면, 교육감은 사업계획에 따라 예산을 집행한다. 특별교부금은 특정 사업별로 교부되는 목적사업비이기 때문에 교육재정이 교육의 기회균등에 미치는 영향을 분석하는 대상에서 제외된다.

교육부는 전국의 학생들에게 동등한 교육 기회를 제공하기 위해 공평한 기준을 수립하여 재원을 배분한다. 교육재원을 공평하게 배분하기 위해 기준재정 수요액¹⁾의 측정항목과 측정단위를 시행령으로 규정하고 있다. 2024년 3월 26일에 공포된 시행령은 <표 1>과 같다. <표 1>에서 보는 바와 같이 측정항목은 9개이고, 측정단위는 29개이다. 이들 측정항목과 측정단위를 적용하여 교육청이 필요로 하는 예산을 산정하여 교육청에 교부한다.

교육청이 필요로 하는 예산을 산정할 때 사용하는 9개의 측정항목 중 8개의 항목은 고정비의 성격을 띠거나, 지역의 특성에 따라 예산을 배분하는 목적사업비의 성격을 지닌다. 교직원 인건비는 교육청별 교직원 수에 따라 예산을 산정하고, 교육행정비는 기관의 수에 의해 예산을 배분하거나 지방선거와 같은 수요가 있을 경우 예산을 산정한다. 교육복지지원비, 시설비, 유아교육비, 방과후 학교사업비, 고교무상교육지원, 재정결함 보전 등의 경비는 수요에 따라 예산을 배정하여 교부한다. 수요와 예산이 일치하기 때문에 예산배분 방법에 따라 학생의 교육비에 차이가 없다. 그러기 때문에 교육부의 재원 배분 방법에 따라 교육의 기회균등에 영향을 미칠 가능성이 적다. 반면에 학교운영비는 학교수, 학급수, 학생수를 기준으로 기준재정수요액을 산출하여 교육청에 교부한다. 이때 어떤 기준을 사용하느냐에 따라 학생들의 교육비에 크게 차이가 난다.

1) 기준재정수요액은 교육청이 필요로 예산으로 이 예산을 산정할 때 전국 교육청이 동일한 측정항목과 측정단위를 사용한다.

<표 1> 기준재정수요액의 측정항목·측정단위

측정항목		측정단위
1. 교직원 인건비		교원 수
2. 학교 운영비	가. 학교경비	학교 수
	나. 학급경비	학급 수
	다. 학생경비	학생 수
	마. 교과교실 운영비	학교 수 증설 교과교실 수 교과교실 전환 교실 수
	사. 추가 운영비	학교 수
3. 교육행정비	가. 기관운영비	학교 수, 학생 수 및 기준 교직원 수
	나. 지방선거경비	지방선거경비
4. 교육복지지원비	가. 지역 간 균형교육비	학교 수, 소재 행정구역 면적 및 도서·벽지 소재 학교의 학생 수
	나. 계층 간 균형교육비	수급자 수, 한부모가족 지원 대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화가정 학생 수, 북한이탈주민가정 학생 수 및 특수교육대상 학생 수
		정보화 지원 수급자 수
		자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 수 및 미충원 학생 수
5. 교육기관 등 시설비	가. 학교 교육환경 개선비	건축연면적
	나. 공립학교 신설·이전(移轉)·증설비	토지면적 건축연면적 증설 교실 수
	다. 공립 통합·운영학교 신설·이전비	토지면적 건축연면적
	라. 공립 유치원 신설·증설비	토지면적 건축연면적 공유재산 전환형 건축연면적 증설 교실 수 전환 교실 수
	마. 학교 통폐합에 따른 설·이전·개축·증설·대수선비	매입 대상 사립 유치원 수 토지면적 건축 연면적
	바. 사립학교 이전·증설비	건축연면적 증설 교실 수
	사. 청사 신설·이전비	토지면적 건축연면적
6. 유아 교육비	가. 유아교육비·보육료 지원	유아 수
	나. 유치원 교원 인건비 보조	교원 수
	다. 유치원 교육역량 지원비	유치원 수 및 원아 수
7. 방과 후 학교 사업비	가. 방과후학교 사업지원	학급 수
	나. 자유수강권 지원	수급자 수
	다. 초등 돌봄 지원	학급 수 교실 수
8. 고교무상교육 지원	가. 입학금·수업료	학생 수
	나. 학교운영지원비	학생 수
	다. 교과용 도서 구입비	학생 수
9. 재정결함 보전	가. 지방채 상환	원리금상환액
	나. 민자사업 지급금	임대형 민자사업 임대료
	다. 재정안정화 지원	지원액

출처: 지방교육재정교부금법 시행령, 대통령령 제54327호, 2024.3.26.

노무현 대통령 시절인 2005년부터 3년 동안 학교, 학급, 학생수를 기준으로 산정하던 학교운영비의 측정단위를 학생수로 단일화 하였다. 그 결과 학생수가 많은 대

도시는 학교운영비를 많이 교부 받을 수 있었고, 그렇지 못한 교육청은 상대적으로 적은 교육비를 교부받게 되어, 기회균등을 침해당하는 결과를 초래하였다. 구체적인 내용을 살펴본다.

<표 2> 보통교부금 학교운영비 산정 기준(2009-2013)

○ 2004년도		
측정항목	측정단위	단위비용
가. 학교	공립 및 사립(교육비특별회계에서 인건비·운영비를 지원받는 경우를 말한다)의 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교 학교수	교육인적자원부장관이 정하는 1학교당 기준운영비
나. 학급수	공립 및 사립(교육비특별회계에서 인건비·운영비를 지원받는 경우를 말한다)의 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교 학급수	교육인적자원부장관이 정하는 1학급당 기준운영비
다. 학생수	공립 및 사립(교육비특별회계에서 인건비·운영비를 지원받는 경우를 말한다)의 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교 학생수	교육인적자원부장관이 정하는 1학인당 기준운영비

○ 2005년도

측정항목	측정단위	산정기준	단위비용
학교운영비	학 생 수	초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교의 종류별(유치원·초등학교·중학교·고등학교·특수학교, 다만, 고등학교는 실업계와 그 밖의 학교로 구분한다. 이하 “학교급별”이라 한다) 및 지역별 학생수에 교육인적자원부장관이 산정한 가중학생지수를 곱하여 얻은 학생수. 다만, 사립유치원을 제외한다.	가중학생당 단가 (가용재원/Σ가중학생수)

○ 2006-2007년도

측정항목	측정단위	산정기준	단위비용
학교운영비 및 그 밖의경비	학 생 수	「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교의 종류별(유치원·초등학교·중학교·고등학교·특수학교, 다만, 고등학교는 실업계와 그 밖의 학교로 구분한다) 및 지역별 학생수에 교육인적자원부장관이 산정한 가중학생지수를 곱하여 얻은 학생수. 다만, 사립유치원을 제외한다.	법 제3조제3항에 의한 보통교부금과 영 제5조에 의하여 산정된 기준재정수입액을 합한 금액에서 교원인건비·교원인건비가산액·학교신설비 및 재정결함보전액을 차감한 금액을 전국의 가중학생수로 나누어 산출한 가중학생 1인당 평균경비

○ 2008년도

측정항목	측정단위	산정기준	단위비용
학교운영비	가.학교경비	학교 수	$\Sigma(\text{학교급별} \cdot \text{규모별 학교 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육과학기술부장관이 정하는 적용률}$
	나.학급경비	학급 수	$\Sigma(\text{학교급별 학급수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육과학기술부장관이 정하는 적용률}$
	다.학생경비	학생 수	$\Sigma(\text{학교급별 학생 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육과학기술부장관이 정하는 적용률}$
	라.교육과정 운영비	학생 수	학생 수 $\times$ 단위비용

출처 : 국가법령정보센터 법제처(2004-2008).

이 결과 학생수가 많은 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기도는 6% 이상 연평균 학교운영비 증가율을 보였는데, 반면에 학생수가 적은 전남, 경북, 강원, 전북은 2-4% 정도의 증가율을 보였다.

<표 3> 시도교육청별 학교운영비 교부 추이(2004-2008)

시도명	2004	2005	2006	2007	2008	(단위 : 억원, %)	
						5년 평균 규모비율	연평균 증가율
서울	4,868	12,235	14,350	15,111	6,237	14.6	6.4
부산	2,096	6,325	5,533	5,929	2,609	6.2	5.6
대구	1,465	4,309	4,256	4,709	1,930	4.6	7.1
인천	1,517	4,518	4,563	5,007	2,075	4.9	8.1
광주	902	2,749	2,486	2,793	1,237	2.8	8.2
대전	888	2,632	2,432	2,697	1,217	2.7	8.2
울산	677	2,145	2,204	2,462	963	2.3	9.2
경기	5,892	17,376	18,947	22,853	8,593	20.4	9.9
강원	1,480	4,828	4,512	4,451	1,732	4.7	4.0
충북	1,181	3,821	3,800	3,757	1,488	3.9	5.9
충남	1,700	5,512	5,421	5,230	2,013	5.5	4.3
전북	1,748	5,453	4,595	4,509	2,082	5.1	4.5
전남	2,079	6,672	5,920	5,822	2,307	6.3	2.6
경북	2,405	7,321	6,729	6,384	2,746	7.1	3.4
경남	2,401	7,649	8,156	8,138	3,034	8.1	6.0
합계	31,748	94,914	95,179	99,850	40,262	100.0	6.1

출처: 교육부 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고서를 인용한 최기수(2021)의 논문 재인용.

2008년 이후로 학교운영비의 기준수요액을 산출하면서 학교수, 학급수, 학생수를 모두 측정단위로 사용하고 있고, 이렇게 산정된 학교운영비를 교육청별로 크게 차

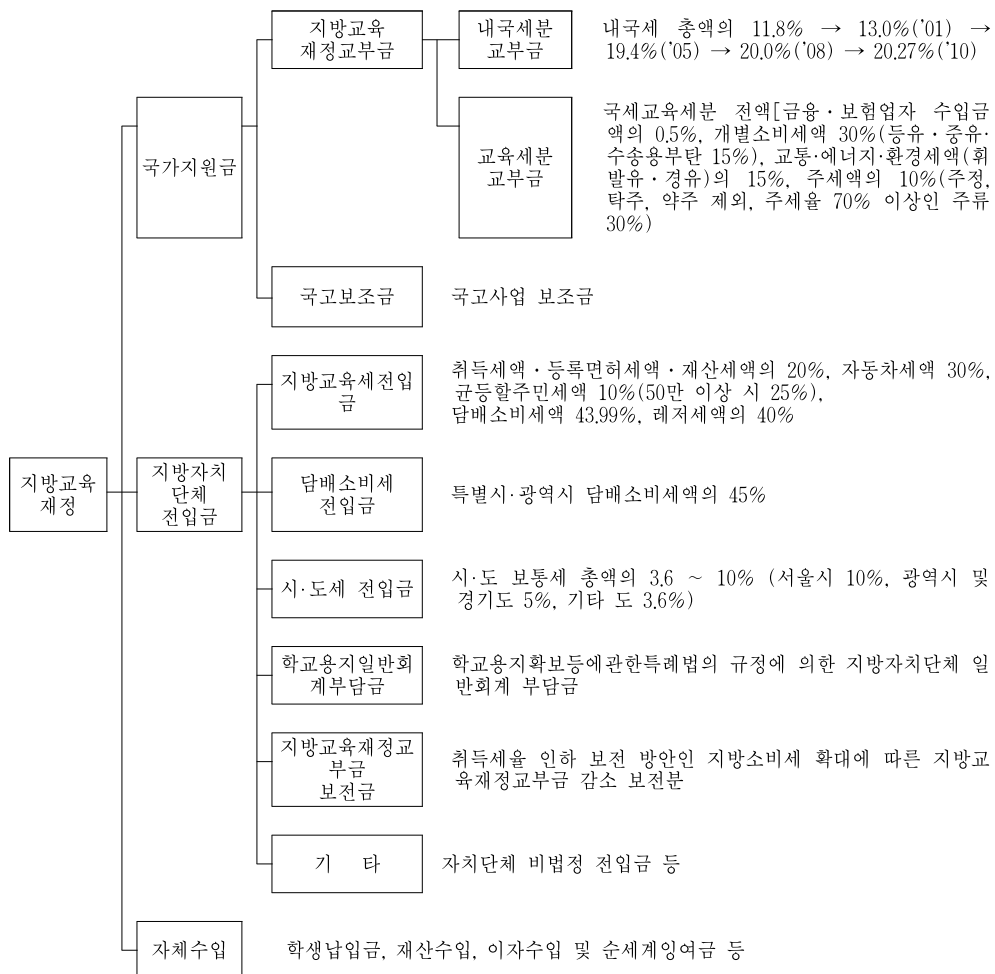
이가 없다.

4. 지방정부(교육청)의 재정 배분 정책이 학교의 기회균등에 미치는 영향

가. 교육청의 세입 세출 구조

지방교육을 담당하고 있는 교육청의 세입은 <표 7>과 같이 국가지원금, 지방자치단체 전입금, 자체수입으로 구성된다. 국가지원금은 앞 절에서 논의된 지방교육재정 교부금이 대부분이다. 국가보조금은 거의 지원되지 않고 있다.

<표 7> 지방자치단체 교육비특별회계 세입 구조



지방자치단체 전입금은 일반자치단체에서 교육자치단체에게 전입해주는 비용으로 법정과 비법정으로 구분된다. 법정전입금은 지방자치단체의 여건에 따라 광역세의

3.6%~10.0%까지 교육청에 전입해 주는 비용이다. 지방자치단체의 전입 규모에 따라 교육청의 예산이 달라질 수 있는 가능성이 있지만 지방자치단체의 전입 규모가 크면 그만큼 교육부에서 교부해 주는 지방교육재정교부금이 줄어들기 때문에 지방자치단체의 전입 규모에 따라 학생들에게 주어지는 교육비의 차이는 발생하지 않는다. 그렇지만 광역이나 기초자치단체에서 지원해 주는 비법정전입금은 학생들의 교육비에 차이를 가져온다. 비법정전입금을 많이 확보한 교육청은 그만큼 더 많은 비용을 학생들에게 지원해 줄 수 있다. 그렇지만 비법정이기 때문에 지원의 내용이나 규모가 연도별로 달라 일률적으로 비법정전입금이 학생들의 기회균등에 어떤 영향을 미쳤는가를 논의하기는 어렵다.

교육청은 확보된 재원으로 교육청의 여건에 맞게 예산을 편성하여 집행한다. 집행하는 구조는 <표 8>과 같다. <표 8>에서 보는 바와 같이 교육의 분야로 예산을 편성하고, 유아 및 초중등교육, 평생교육, 교육일반의 부분별로 예산을 편성한다.

<표 8> 지방자치단체 교육비특별회계 세출 구조

분야	부분	정책사업	단위사업	세부사업	설정 예시
[050]교육					
[051]유아및초중등교육					
[01]인적자원운용					
[02]교수학습활동지원					
[03]교육복지					
[04]보건급식					
[05]학교재정지원관리					
				[01]학교운영비지원	○ 공립학교 학교운영비 지원 등 제반 경비
				[02]사학재정지원	○ 사립학교 인건비 및 운영비 등 지원 경비
[06]학교시설여건개선					
[053]평생교육					
[01]평생교육					
[054]교육일반					
[01]교육행정일반					
[02]기관운영					
[03]재무활동					
[160]예비비					
[161]예비비					
[01]예비비및기타					
[900]기타					
[901]인건비					
[01]인건비					

출처: 교육부(2022). 2023년도 교육비특별회계 예산 편성기준 및 기금운용계획 수립 기준.

교육청에서 편성하는 예산은 교육청 운영비, 교육감이 수행하는 사업비, 단위 학교지원비이다. 교육청 운영비와 교육청 사업비는 교육청이 직접 집행하기 때문에 학생들에게 크게 영향을 미치지 않는다. 반면에 학교에 지원하는 학교운영비는 학생들의 교육활동과 직접 관련이 있어 학생들의 수혜 정도에 영향을 미친다.

학교운영비는 학교가 교육활동을 자율적으로 할 수 있도록 학교에서 소요되는 비용을 추정하여 학교에 총액으로 배분한다. 학교는 총액으로 배분된 운영비를 교사와 직원의 요청에 기초하여 예산을 편성하여 집행한다. 학교운영비의 예산 규모에 따라 학생들에게 주어지는 교육의 기회는 달라질 수 있다. 교육청에서 학교에 교부되는 재원 배분 방식을 선정된 교육청을 중심으로 분석하여 교부기준에 따라 학생의 교육기회균등에 미치는 영향을 분석하였다.²⁾

나. 교육청의 학교운영비 교부기준

교육청의 학교운영비 교부기준은 유치원, 초등학교, 중학교, 일반고, 특성화고(공업), 특성화고(상업), 특수목적고, 특수학교, 각종학교의 여건에 따라 다르다. 교육청의 교부기준을 교육청별로 분석하여 교육청의 교부기준이 교육의 기회균등에 미치는 영향을 분석하기 위해 여건이 유사한 초등학교, 중학교, 일반고등학교를 선정하였다. 교육청별 교부기준을 살펴본다.

1) 부산광역시교육청

부산시교육청은 2024년 학교 기본운영비의 교부기준을 학교당 경비, 학급당 경비, 학생당 경비로 구분하여 교부하고 있다.

가) 학교당 경비

학교당 경비는 학교 단위로 소요되는 경비로 학교의 규모에 따라 비용이 증가하고 있다. 학교급과 학교급에 따라 학교당 경비가 다른데 중학교 학교당 경비가 가장 적다.

2) 17개 교육청이 각기 다른 방식으로 학교운영비를 교부하고 있어 이를 모두 분석하는 일은 부담이 커서 몇 개의 교육청을 선발하여 교부기준을 분석하고 이에 따라 차이나는 점을 알아보려고 한다. 사립학교도 공립학교와 동일 기준으로 교부하고 있어 분리하여 분석하지 않았다.

<표 9> 부산시광역시교육청 학교 기본운영비의 학교당 경비

(단위: 천원)

학급수	급별	초등학교	중학교	일반고
6학급 이하		176,997	145,868	178,930
7 ~ 12		189,889	158,260	194,330
13 ~ 18		201,746	177,552	209,780
19 ~ 24		212,133	195,603	216,354
25 ~ 30		240,742	210,947	233,720
31 ~ 36		250,286	222,936	255,045
37 ~ 42		274,991	234,174	267,462
43 ~ 48		284,518	240,108	275,293
49 ~ 54		291,834		
55학급 이상		301,255		

나) 학급당 경비

학급당 경비는 학급별로 소요되는 경비로 중학교가 가장 많고, 초등학교가 가장 적다.

<표 10> 부산광역시교육청 학교 기본운영비의 학급당 경비

(단위: 천원)

초등학교	중학교	일반고
2,482	3,639	3,541

다) 학생당 경비

학생당 경비는 학생 개개인에게 소요되는 경비로 중학교가 가장 많고 고등학교가 가장 적다.

<표 11> 부산광역시교육청 학교 기본운영비의 학생당 경비

(단위: 천원)

구분	초등학교	중학교	일반고
소규모학교	236	308	216
소규모학교 외	118	154	108

2) 인천광역시교육청

가) 학교당 경비

인천광역시교육청은 학교당 경비를 급간으로 나누지 않고 학급수별로 산정하여 교부하고 있다. 인천광역시교육청도 역시 교당 경비가 중학교가 가장 낮고, 고등학교가 가장 높다.

<표 12> 인천광역시교육청 학교 기본운영비의 학교당 경비

(단위: 천원)

학급수	초등학교	중학교	일반고
1	239,641	227,423	260,866
2	239,641	227,423	260,866
3	239,641	227,423	260,866
4	239,641	230,676	260,866
5	239,641	234,882	260,866
6	239,641	239,087	260,866
7	247,031	247,427	271,117
8	254,421	255,769	281,367
9	261,811	264,110	291,618
10	269,202	272,453	301,867
11	276,592	280,794	312,117
12	283,982	289,137	322,365
13	294,322	297,119	331,494
14	304,663	305,103	337,454
15	315,003	313,085	343,416
16	325,343	321,067	349,376
17	334,131	330,592	355,336
18	344,425	336,600	361,296
19	351,111	344,615	369,999
20	357,797	352,630	378,701
21	364,481	360,646	387,404
22	371,168	368,661	396,106
23	377,852	376,676	403,731
24	384,535	384,691	410,858
25	391,596	390,614	418,916
26	398,656	396,535	424,320
27	405,718	402,459	429,726
28	412,777	408,381	435,130
29	419,838	414,303	440,536
30	426,896	420,226	445,940

나) 학급당 및 학생당 경비

<표 13> 인천광역시교육청 학교 기본운영비의 학급당 학생당 경비

(단위: 천원)

학교급별	학급당	학생당
초등학교(분교포함)	3,014	132
중학교(분교포함)	4,600	178
일반 고등학교	6,693	167

3) 충청남도교육청

충청남도교육청에서는 학급수별로 교당경비, 급당경비, 학생당경비의 기준을 설정하여 학교운영비를 학교에 교부하고 있다.

<표 14> 충청남도교육청 학교 기본운영비의 학교당 학급당 학생당 경비

(단위: 천원)

학급당	초등학교			중학교			일반고등학교		
	교당	급당	학생당	교당	급당	학생당	교당	급당	학생당
1학급	132,155	3,693	163	158,471	5,436	201	142,336	7,995	139
2학급	132,155	3,693	163	158,471	5,436	201	142,336	7,995	139
3학급	132,155	3,693	163	158,471	5,436	201	142,336	7,995	139
4학급	135,280	3,693	163	161,287	5,436	201	142,336	7,995	139
5학급	138,401	3,693	163	164,105	5,436	201	142,336	7,995	139
6학급	141,559	3,693	163	166,955	5,436	201	142,336	7,995	139
7학급	147,649	3,693	163	168,904	5,436	201	147,851	7,995	139
8학급	152,426	3,693	163	171,524	5,436	201	153,363	7,995	139
9학급	157,532	3,693	163	174,143	5,436	201	158,871	7,995	139
10학급	162,733	3,693	163	176,129	5,436	201	164,381	7,995	139
11학급	168,040	3,693	163	178,112	5,436	201	169,888	7,995	139
12학급	172,881	3,693	163	181,436	5,436	201	175,381	7,995	139
13학급	179,513	3,693	163	186,317	5,436	201	180,741	7,995	139
14학급	186,219	3,693	163	191,266	5,436	201	186,085	7,995	139
15학급	192,922	3,693	163	196,214	5,436	201	191,432	7,995	139
16학급	199,627	3,693	163	201,163	5,436	201	196,774	7,995	139
17학급	206,337	3,693	163	206,114	5,436	201	202,120	7,995	139
18학급	213,150	3,693	163	211,164	5,436	201	207,443	7,995	139
19학급	217,394	3,693	163	216,360	5,436	201	209,195	7,995	139
20학급	221,745	3,693	163	221,659	5,436	201	213,136	7,995	139
21학급	226,097	3,693	163	226,956	5,436	201	217,073	7,995	139
22학급	230,450	3,693	163	232,254	5,436	201	221,012	7,995	139
23학급	234,802	3,693	163	237,552	5,436	201	224,950	7,995	139
24학급	239,300	3,693	163	242,985	5,436	201	228,860	7,995	139
25학급	243,768	3,693	163	246,818	5,436	201	233,691	7,995	139
30학급	266,923	3,693	163	266,841	5,436	201	257,675	7,995	139

4) 강원도교육청

1) 학교당 경비

강원도교육청도 학교당 경비를 학급수별로 산출하여 학교에 교부하고 있다. 학교당 경비는 고등학교가 가장 높고, 다음이 중학교이고, 초등학교가 가장 낮다.

<표 15> 강원도교육청 학교 기본운영비의 학교당 경비

(단위: 천원)

학급수	초등학교	중학교	일반고등학교
1	133,539	147,049	
2	139,085	152,793	158,832
3	144,275	158,540	165,288
4	155,816	164,120	171,475
5	160,987	169,702	177,660
6	168,370	173,370	180,969
7	174,532	183,180	191,732
8	179,861	188,855	197,919
9	185,190	207,738	216,957
10	190,517	213,807	223,543
11	198,535	219,875	230,276
12	214,659	226,134	239,249
13	222,416	233,713	245,448
14	228,298	239,865	252,181
15	234,180	246,017	258,916
16	242,292	252,170	265,651
17	248,144	258,323	272,386
18	259,848	264,909	285,018
19	260,350	271,128	285,856
20	266,202	277,279	292,590
21	277,638	283,468	299,448
22	283,505	289,659	306,309
23	289,373	295,847	313,169
24	293,657	305,358	318,092
25	300,782	308,226	326,889
26	306,526	314,416	333,748
27	312,268	320,604	340,608
28	318,011	326,795	347,469
29	323,752	332,984	354,328
30	335,097	335,323	358,762

2) 학급당 경비

학교급별 급당경비는 초등학교, 중학교, 고등학교 순으로 높다.

<표 16> 강원도교육청 학교 기본운영비의 학급당 경비

(단위: 천원)

항목	초등학교	중학교	일반고등학교
급당경비	2,090	2,926	4,215

3) 학생당 경비

<표 17> 강원도교육청 학교 기본운영비의 학생당 경비

(단위: 천원)

항목	초등학교	중학교	일반고등학교
학생당경비	102.3	128.2	361.4

다. 학교운영비 교부기준에 따른 학생당 경비의 차이

학교운영비는 학교의 학급수, 학생수에 기초하여 산출된다. 교육청별 학교운영비 교부기준에 따라 학생당 경비의 차이를 비교하기 위해 초등학교, 중학교, 일반 고등학교의 학급당 학생수를 25명으로 설정하여 6, 12, 18, 24, 30학급의 학생당 교육비를 분석하였다. 학생당 교육비는 (학교당 경비+학급당경비x학급수+학생당경비x학생수)/학생수의 공식을 이용하여 산출하였다. 선정된 교육청은 앞 절에서 학교운영비 교부기준을 살펴본 부산, 인천, 강원, 충남이다. 광역시교육청 2곳과 도교육청 2곳을 선정하여, 광역시교육청과 도교육청의 차이를 알아보고자 하였다.

1) 초등학교 학생당 학교 기본운영비의 교육청별 차이

선정된 교육청의 학생1인당 학교 기본운영비를 비교한 결과 교육청에 따라 차이가 있다. 가장 많이 지원하는 인천광역시교육청은 충남교육청보다 1/3 가량을 더 지원하고 있다. 광역시와 도를 비교하여 보면 광역시가 도보다 더 많이 지원하고 있고, 학교 규모별로 보면 소규모 학교가 대규모 학교보다 학생 1인당 기본운영비가 더 많다.

<표 18> 선정된 교육청별 초등학교 학생 1인당 학교 기본운영비

(단위: 천원)

학급수	부산	인천	강원	충남
6	1,515	1,850	1,308	1,254
12	968	1,199	901	887
18	784	1,018	763	784
24	689	893	675	710
30	656	822	633	667

2) 중학교 학생당 학교 기본운영비의 교육청별 차이

중학교 역시 초등학교와 마찬가지로 교육청 간의 차이가 있다. 인천이 학생1인당 학교 기본운영비가 가장 많고 강원도교육청이 가장 적다. 그럼에도 불구하고 초등학교처럼 교육청 간의 차이가 크지 않다. 인천광역시교육청을 제외하고는 학생1인당 학교 기본운영비가 유사하다. 도지역인 충청남도교육청의 중학생 학생 1인당 기본운영비가 광역시인 부산교육청보다 높다.

<표 19> 선정된 교육청별 중학교 학생 1인당 학교 기본운영비

(단위: 천원)

학급수	부산	인천	강원	충남
6	1,426	1,956	1,401	1,531
12	981	1,326	999	1,023
18	848	1,110	834	888
24	780	1,003	754	823
30	735	922	692	774

3) 일반고등학교 학생당 학교 기본운영비의 교육청별 차이

일반고등학교의 교육청별 학생 1인당 학교 기본운영비가 교육청에 따라 차이가 많다. 인천의 학생 1인당 학교 기본운영비는 강원도 보다 1/3 가량이 더 많다. 모든 학교 규모에서 인천이 가장 많고 강원도가 6학급에서는 가장 적지만, 그 이상의 규모에서는 부산이 가장 적다.

<표 20> 선정된 교육청별 고등학교 학생 1인당 학교 기본운영비

(단위: 천원)

학급수	부산	인천	강원	충남
6	1,551	2,174	1,405	1,736
12	1,005	1,509	1,041	1,327
18	824	1,238	917	1,163
24	718	1,119	838	1,060
30	669	1,029	800	1,008

4) 학교운영비 교부기준에 따른 학생당 경비의 차이의 시사점

지방 교육을 담당하는 교육청은 교육부로부터 교부받은 지방교육재정교부금과 지방자치단체로부터 전입 받은 전입금, 자체 수입을 재원으로 교육청의 예산을 운영하고, 학교가 교육활동을 할 수 있도록 학교기본운영비를 지원한다. 학교가 자율적으로 예산을 운영할 수 있도록 학교기본운영비를 재원 배분 공식에 의해 총액으로 배분한다. 총액으로 배분하는 과정에서 한국교육개발원과 교육부가 개발한 표준교육비의 학교당, 학급당, 학생당 경비를 사용하는데 경비의 수준을 결정하는 것은 교육청의 재량이다. 교육청이 자율적으로 학교당, 학급당, 학생당 경비의 수준을 결정하기 때문에 교육청에 따라 이들 경비의 수준이 다르다.

앞의 분석을 보면 인천광역시교육청은 이들 비용을 높게 책정하여 학교에 많이 교부하고 있다. 학교에 재원이 많이 교부되면 학생의 교육활동을 더 많이 할 수 있다. 교육청의 학교운영비 배분의 정도에 따라 학생들의 수평적 기회균등이 달라진다. 교육청은 학생들의 교육적 혜택이 많아지도록 노력하여 교육의 기회균등에 불평등이 발생하지 않도록 노력해야 할 필요가 있다.

지금까지 살펴본 내용은 정규예산의 흐름에서 교육재정이 교육 기회에 미치는 영향력을 살펴보았다. 예산의 정규 흐름 이외에도 교육부의 특별교부금, 지방자치단체의 비법정전입금 등은 수시로 예산이 지원되기 때문에 이들 때문에 발생하는 기회의 불균등은 더 크다. 모든 학교에 동등한 기준에 의해 지원되지 않고 선정된 학교에 예산이 집중적으로 지원되기 때문이다. 이들까지 논의하기는 범위가 넓어 여기에서 논의하지 못했다.

5. 결어

교육재정이 교육의 기회균등에 미치는 영향은 대단히 많고 이를 분석하는 일은 결코 쉽지 않다. 2023년에는 교육의 기회균등을 실현하기 위해 대한민국에서 추진해왔던 무상교육의 과정을 살펴보았다. 유치원을 지원하기 위해 추진하였던 각종 지원정책, 초등학교·중학교·고등학교를 무상교육으로 전환하는 과정, 고등교육기관에 국가장학금을 지원하여 학생들의 부담을 없애도록 하는 과정을 살펴보았다. 이런 노력도 교육재정을 지원하여 교육의 기회균등을 실현하는 일이다. 금년에 다시 같은 주제로 고민하였다. 교육재정이 교육의 기회균등에 미치는 영향을 재음미하고자 하였을 때 무엇을 분석해야만 의미가 있을까를 고민하던 중 동일하게 교육을 지원하는 재원이라도 배분 방식에 따라 차이가 있을 것이라고 착안하고 교육부에서 교육청에, 교육청에서 학교에 지원하는 경비의 배분 방식을 분석하였다.

교육청 재원의 대부분을 차지하는 교육부의 재원 배분 방식, 학교 운영 재원의 핵심인 교육청의 학교 기본운영비 배분 방식이 교육의 기회균등에 미치는 영향력을 분석하였다.

교육부에서 교육청에 배분하는 지방교육재정교부금 중 보통교부금의 배분에서는 크게 지역 간의 차이가 나타나지 않고 있다. 보통교부금의 배분에서 발생하는 교육 기회의 불균등은 나타나지 않고 있다고 할 수 있다.

반면에 교육청에서 학교에 배분하는 학교기본운영비는 학교당, 학급당, 학생당 경비의 수준에 따라 교육청별로 학생 1인당 기본운영비의 수준에 차이가 컸다. 교육청의 노력에 따라 교육의 기회균등이 달라짐을 알 수 있다.

교육재정이 기회균등에 영향을 미치는 요인은 분석하지 못했지만 교육부의 특별교부금, 지방자치단체의 비법정전입금, 학교의 발전기금 등이 있다. 이들 제도는 주기적으로 지원되는 경비가 아니고, 사업이 있을 때 지원되고, 모든 학교에 지원되지 않고, 선택적으로 지원되어 이들 비용이 교육의 기회균등에 미치는 영향은 더 크다. 그럼에도 불구하고 이들 요인을 모두 분석하는 일은 본 고의 범위를 벗어났기 때문에 제외하였다. 앞으로 고민해야 할 주제라 여겨진다.

참고문헌

- 강원도특별자치도교육청(2023). 2024년도 학교회계 예산편성기본지침 - 공립 유·초·중·고·특수학교 -
- 교육부(2022). 2023년도 교육비특별회계 예산 편성기준 및 기금운용계획 수립기준.
- 교육부·한국교육개발원(2022). 교육통계연보 2021.
- 김광석·주동범(2016). 헌법과 교육기본법에 나타난 교육권 분석. 한국자치행정학보, 30(4), 139-160.
- 김신일(2015). 교육사회학. 교육과학사.
- 법제처 국가법령정보센터(2024). 지방교육재정교부금법 시행령. 대통령령 제54327호. 2024.3.26.
- 부산광역시교육청(2023). 2024학년도 공립 유·초·중·고·특수학교 학교회계 예산편성 기본지침.
- 인천광역시교육청(2023). 2024학년도 학교회계 예산편성 기본지침.
- 최기수(2021). 지방교육재정교부금 배분기준의 공평성 분석-측정항목·측정단위 및 단위비용 중심으로- 한국교원대학교 교육정책전문대학원 박사학위논문.
- 충청남도교육청(2023). 2024학년도 학교회계 예산편성 기본지침.
- Jone, Thomas H.(1985). *Introduction to School Finance: Technique and Scosial Policy*. New York: Macmillan Publishing Company.