

성과감사

감 사 보 고 서

- 지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태 -

2020. 4.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 지방 교육재정 현황	4
1. 국제비교: 지방 교육재정(초·중·고교) 교육투자는 OECD 평균 상회	5
2. 수입: 교육수요와 별개로 내국세에 연동되는 교부금이 주된 자원	8
3. 지출: 경상지출은 안정적, 자본지출은 이월액 급증	9
4. 재정운용: 교육부가 교육청 수요를 예측, 부족액을 교부금·차입금으로 지원 ..	12
5. 교부금 추이: 저출산 기조 속에 교부금 증가 추세	13
III. 감사결과	16
1. 감사결과 개요	16
2. 수입 분야	18
2.1. 지방교육채 발행 규모 결정 과정 및 차입조건 부적정(통보)	25
가. 실제 수요와 무관한 지방교육채 ‘총액’ 결정·할당	25
나. 지방교육채 차입 조건, 이자율 설계 등 부적정	29
2.2. 기준재정 수요·수입 규모 예측 부적정(통보)	36
가. 지방 교육재정 차년도 지출수요 과다 예측	36
나. 지방 교육재정 차년도 수입 과소 예측	42
3. 지출 분야	45
3.1. 이월예산 편성 업무 처리 부적정(통보)	52
가. 다음연도 사업예산 이월 과다	54
나. 특별교부금 교부 처리 부적정	60

다. 복합체육관 건축사업 예산 집행 업무 처리 부적정(제주특별자치도교육청, 주의)	68
라. 학교통합·운영 인센티브 지급 업무 부적정(주의)	70
3.2. 교육공무직 인력·예산 운용 부실(통보)	72
4. 잉여금 분야	79
4.1. 지방 교육재정 잉여금 운용 부적정(권고)	84
가. 추경예산 편성 시 미집행 예상사업 감액 조정 없이 신규 자금 투입	89
나. 학교회계 자금 이전 후 편법 집행(경기도교육청, 주의)	90
다. 지방교육채 상환 등 재정안정화 노력 미흡	94
4.2. 여유자금으로 채무상환 등 재정건전화 추진(강원도교육청, 모범)	95
5. 종합 결론	97
6. 관계기관 의견 및 검토 결과	99
7. 개선 등 필요사항 (처분요구와 권고·통보 사항)	102

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

2019년 3월 통계청 “장래인구추계” 자료에 따르면 2014년 638만 명이던 우리나라의 초·중·고등학생 수가 2018년에는 567만 명으로 줄어들었고, 2035년에는 382만 명까지 줄어들 것으로 예상된다. 반면, 우리나라의 초·중등(초·중·고교)교육을 주로 담당하는 17개의 시·도교육청 재정, 즉 지방 교육재정의 세입 중에서 66.6%(2018년 결산기준)를 차지하는 교부금은 내국세 수입에 연동돼 있어 2014년 40.9조 원에서 2018년 52.5조 원으로 연평균 6.4%씩 증가하고 있다.

한편, 2014년 12월 국민경제자문회의¹⁾는 학생 수가 계속 감소하는데도 내국세가 늘면 교부금이 증가하는 현 제도를 유지해야 하는지 의문을 제기하면서 그 해결책으로 지방재정과 지방 교육재정의 칸막이를 허물어, 두 재정을 통합 운영하는 등의 교부금 제도 개혁 방안을 제안하였다.

그러나 당시 시·도교육청은 오히려 내국세에 연동된 지방 교육재정 교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 25.27%로 높여야 누리과정 예산 등²⁾ 재정 소요를 감당할 수 있다는 사유 등의 이유를 들어 위 개혁 방안에 반대한 바 있다.

최근에는, 교육부가 경기 하방압력에 대응해 재정의 적극적 역할을 강조하며 예산 집행 실적을 제고해 달라고 시·도교육청에 요청하는 가운데, 해당 연도에 소진되지 못한 지방 교육재정 불용액 및 다음 연도 이월예산은 오히려 최근 5년간

1) 「국민경제자문회의법」 제2조에 따라 국민경제의 주요 현안에 대한 정책 방향을 수립 시 대통령 자문에 대한 의견 제시
2) 2016년 5월 감사원은 시·도교육청의 재정 여력을 점검하였으며, 추가 세입(순세계잉여금, 지자체 전입금 등)을 활용하고 과다 편성된 세출예산(인건비, 시설비 등)을 조정하면 경기도교육청 등 9개의 교육청은 누리과정 예산을 전액 편성할 수 있고, 인천·광주광역시 교육청은 일부 편성 가능하다는 감사결과 시행

(2014~2018년) 각각 1.4배, 2배 이상 증가하고 있다. 이처럼 불용액 및 다음 연도 이월예산이 늘어나는 이유는 과도한 예산 투입 때문일 수도 있으며, 불합리한 제도·관행이 적기 집행을 가로막는 집행 병목으로 작용하기 때문일 수도 있고, 혹은 중앙-지방 정부 간, 교육부와 시·도교육청 등 교육당국 간 예산 배분·집행의 시차 등 구조적 문제가 원인일 수도 있다.

이에 감사원은 지방 교육재정의 재원 배분 및 집행 구조가 ‘받은 만큼’ 소진하는 ‘밀어내기’ 지출인지, ‘필요 최소한’의 ‘적기’ 집행인지 확인·점검하여, 학령인구 감소 등 변화하는 지방 교육재정 여건에 부합하는 지방 교육재정 운영 방향을 제안하기 위해 2019년 연간 감사계획에 반영하여 감사를 실시하였다.

2. 감사 중점 및 대상

이번 감사는 지방 교육재정을 운영하는 교육부와 시·도교육청 등 교육당국이 제때 필요한 곳에 예산을 배정·집행하고 있는지 점검하는 데 중점을 두고, [표]와 같이 수입 분야, 지출 분야, 잉여금 분야로 나누어 재원 조달, 예산 편성 및 집행 과정 전반, 자금 운용을 거시적인 관점에서 살펴보았다. 다만, 경직성 경비의 성격이 강한 경상지출의 경우에는 최근 증가세가 두드러진 교육 공무원의 인력·예산 운영 위주로 점검하였다.

[표] 분야별 감사 중점

수입 분야	▶ (차입금) 지방교육채 발행 및 상환 관리의 적정성
	▶ (교부금) 보통교부금 기준재정수요액 및 수입액 산정의 적정성
지출 분야	▶ (자본지출) ① 시·도교육청 예산 편성 및 집행 과정의 적정성 ② 특별교부금 교부 시기 및 집행의 적정성
	▶ (경상지출) 교육 공무원 인력·예산 운영의 적정성
잉여금 분야	▶ 잉여금 활용의 적정성

3. 감사실시 과정

감사착수에 앞서 지방 교육재정의 배분 및 지출 구조와 관련한 연구논문, 언론 보도, 국회 논의사항 등 관련 자료를 수집·분석하였고, 예비조사를 거쳐 2019. 9. 23.부터 같은 해 11. 22.까지 40일간 감사 인원 23명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

이 과정에서 감사연구원의 협조를 구해 우리나라 지방 교육재정의 연혁 및 각종 연구 자료를 분석하고 해외의 지방 교육재정 운영 현황을 파악하는 등으로 감사결과의 신뢰도를 제고하기 위해 노력하였으며, 그 결과를 감사결과 보고서에 게재하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당 사항과 관련하여 2019. 12. 18. 교육부 교육복지정책국장 이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하는 한편, 업무처리 경위, 향후 처리대책 등에 대한 질문서와 답변서를 주고받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원에서는 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2020. 4. 29. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 지방 교육재정 현황

【 범 례 】

◆ 이하 다음의 약칭을 사용한다.

[기관명]

- 행정안전부: 행안부

[법령명]

- 「지방교육재정교부금법」: 지방교육교부금법

[법령상 용어]

- 지방 교육재정 교부금: **교부금**
- 추가경정예산: **추경예산**
- 이월예산 및 불용액: **이월·불용액**
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조에 따라 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 설치한 회계: **교육비특별회계**
- 「지방재정법」에 따라 시·도교육감이 발행한도 설정 및 승인하는 지방채: **지방교육채**
- 정부 예산액과 결산액의 차액으로 발생하는 세계잉여금 중 교부금의 재원에 해당하는 내국세 및 교육세 차액(다음다음 회계연도까지 정산): **교부금 정산분**
- 지방 교육재정 결산상잉여금(세계잉여금)은 1회계연도에 수납된 세입액(추가 세입분 포함)에서 세출액을 차감한 잔액으로서 이월액, 보조금 잔액, 지방교육채 상환액 및 순세계 잉여금으로 구성: **잉여금**

◆ 이하 법령상 정의되지 않았으나 보고서에 수록된 주요 용어의 개념은 다음과 같다.

- **초등교육**(초등학교), **중등교육**(중·고등학교), **고등교육**(대학교)
- **당겨편성**: 회계용어는 아니며, 이월 후 불용, 재이월 등이 발생하는 사업예산으로서 회계연도 내에 시급하지 않은 예산을 미리 편성하는 관행을 지칭
- **밀어내기**: 관련 규정상 교육청이 직접 편성·집행해야 하는 예산을 학교회계로 이전 지출했다가, 필요시(시설공사 등) 되돌려 받아 집행하는 관행을 지칭
- **자본지출**: 인건비, 물건비 등 고정·반복적인 지출을 의미하는 경상지출과 구분되는 개념으로 토지 매입비, 건설비 등 자산 취득에 소요되는 비경상적 지출
- **월말 잔액**: 교육비특별회계의 당월 수입액(전월 잔액 포함)에서 당월 지출액을 제외한 월말 금액
- **여유자금**: 교육비특별회계에서 수시로 집행하기 위한 자금을 제외한 금액으로서 시·도교육청이 ‘여유자금’이라는 이름으로 스스로 집계한 금액
- **잠긴 자금**: 시·도교육청이 스스로 집계한 여유자금 중에서도 교육비특별회계에 매년 신규 자금이 과거보다 많이 유입된다는 전제 하에 당해연도에 마땅히 집행할 사용처가 없으며, 특단의 사정 변경이 없는 한 앞으로도 계속 집행되지 못하고 금고에 보관될 것으로 예상되는 자금 등

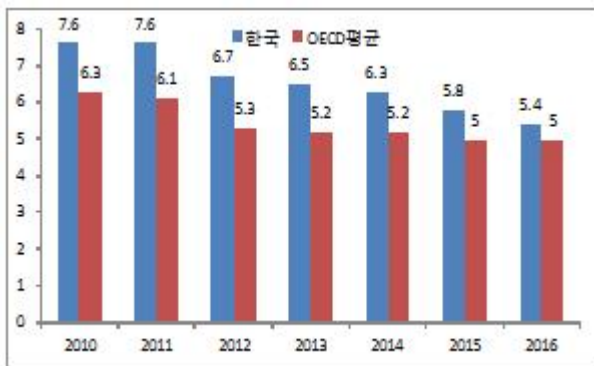
1. 국제비교: 지방 교육재정(초·중·고교) 교육투자는 OECD 평균 상회

최근 7년간(2010~2016년)³⁾ 우리나라의 교육투자 규모를 경제협력개발기구(이하 “OECD”라 한다) 국가와 비교해 보면, [도표 II-1]과 같이 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 공교육비⁴⁾는 2010년 이후 OECD 가입국 평균치를 지속 상회(2016년 우리나라 5.4%, OECD 가입국 평균치 5.0%)하고 있다. 즉, 우리나라는 OECD 가입국중에서도 경제 규모에 비해 교육 부문에 많은 투자를 하는 나라에 속한다.

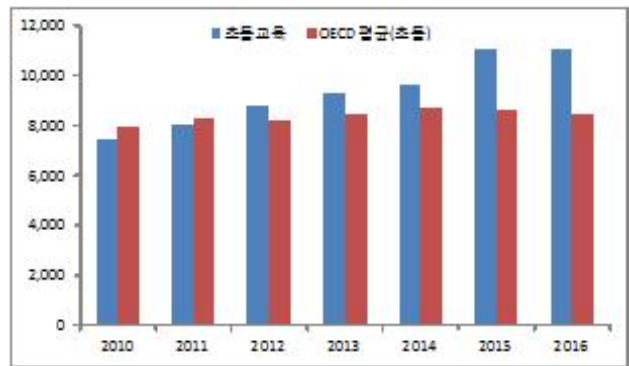
[도표 II-1] 우리나라와 OECD 가입국의 교육비 비교

(단위:%, 달러)

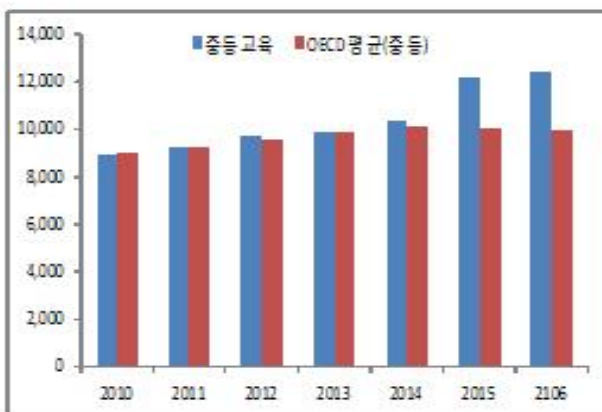
[GDP 대비 공교육비 비율]



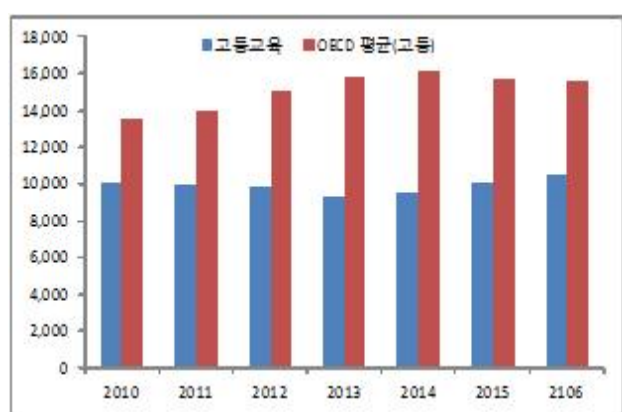
[학생 1인당 교육비(초등학교)]



[학생 1인당 교육비(중·고등학교)]



[학생 1인당 교육비(대학교)]



주: 학생 1인당 교육비 산정 방법이 2015년 변경되어 OECD와의 비교는 유의미하나, 시계열 분석에는 한계를 보임
자료: 교육부 제출자료

3) OECD 교육지표는 해당연도의 3년 전 통계를 기준으로 작성, 2019년에 2016년 기준 통계를 발표함

4) GDP 대비 공교육비=(정부 재원+민간재원+해외 재원 공교육비)÷GDP

같은 기간 우리나라의 학생 1인당 공교육비⁵⁾를 학교급별로 구분하여 OECD 국가와 비교한 결과, 우리나라 초·중등교육(초·중·고교) 분야의 학생 1인당 교육비는 2011년까지 OECD 가입국 평균치⁶⁾보다 낮았으나 2012년에 추월한 후 계속 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 우리나라 고등교육(대학교) 분야의 학생 1인당 교육비는 7년 내내 OECD 가입국 평균치보다 낮은 수준에 머물러 있었다.

그리고 2016년 기준 우리나라의 학생 1인당 공교육비는 [표 II-1]과 같이 OECD 가입국 평균치보다 초등학교(한국 11,029 달러, OECD 8,470 달러) 및 중·고등학교(한국 12,370 달러, OECD 9,968 달러)는 높고, 대학교(한국 10,486 달러, OECD 15,556 달러)는 낮았다.

[표 II-1] 우리나라와 OECD 가입국의 학생 1인당 공교육비 지출액(2016년 기준)

(단위: 달러)

구분	1인당 공교육비 현황			전체 학생(1인당)
	초등학교(1인당)	중·고등학교(1인당)	대학교(1인당)	
한국	11,029	12,370	10,486	11,318
OECD 가입국(평균)	8,470	9,968	15,556	10,502

자료: 교육부 제출자료

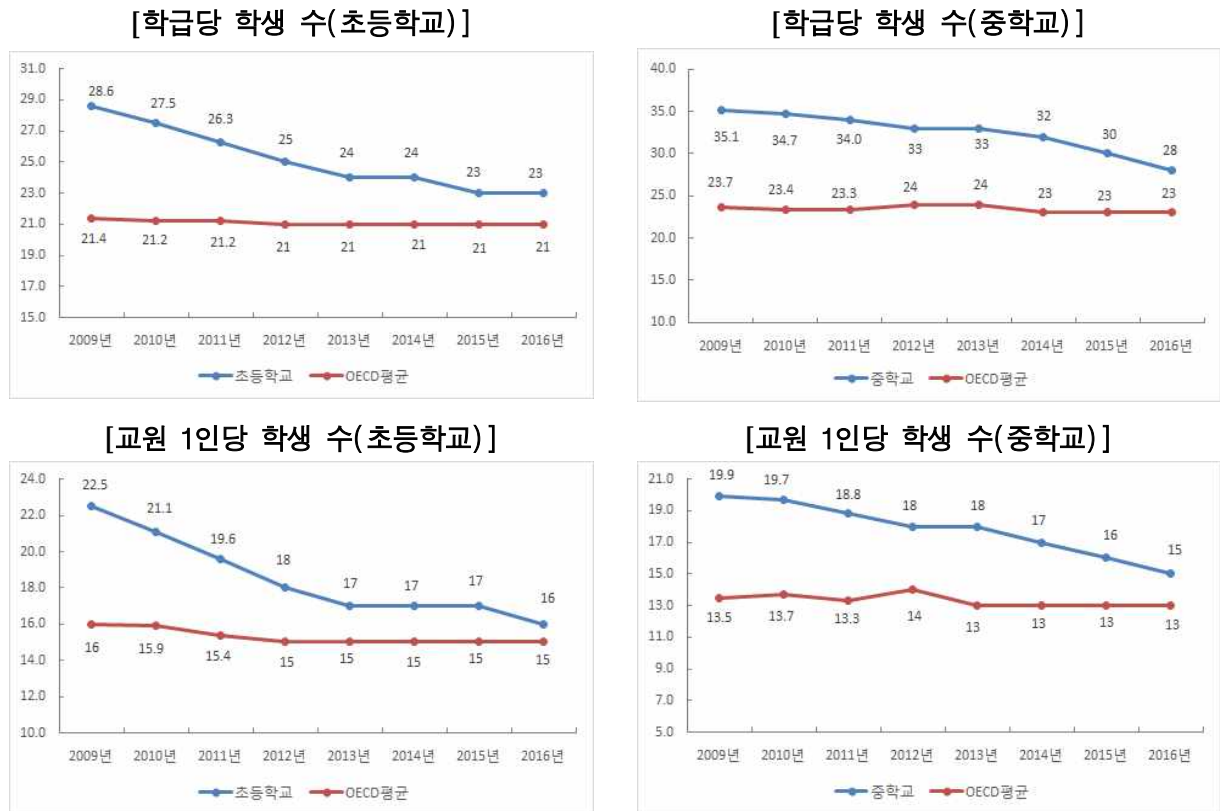
OECD 가입국과 질적인 교육여건을 비교해 보면, [도표 II-2]와 같이 우리나라의 학급당 학생 수가 초등학교의 경우 2009년 28.6명에서 2016년 23명, 중학교의 경우 2009년 35.1명에서 2016년 28명으로 감소하고, 교원 1인당 학생 수는 초등학교의 경우 2009년 22.5명에서 2016년 16명, 중학교의 경우 2009년 19.9명에서 2016년 15명으로 감소하는 등 최근 우리나라 초·중등교육의 질적 여건이 OECD 가입국 평균치에 근접하는 수준까지 크게 개선되었다.

5) 학생 1인당 공교육비 지출액= {(교육기관 직접 투자비)÷학생 수} ÷ PPP(미국 달러의 구매력 평가지수)

6) “OECD 교육지표”(교육부)에 따르면 ‘OECD 평균’은 자료 입수나 추정이 가능한 모든 OECD(회원국 간 상호 정책 조정 및 협력을 통해 세계 경제의 공동 발전 및 성장과 인류의 복지 증진을 도모하는 정부 간 정책연구 협력기구) 회원국의 통계치를 국가별 교육체제의 절대적 규모는 고려하지 않고 단순 평균하여 계산한 것으로 특정 국가의 통계치가 평균적인 국가의 통계치와 어떻게 비교되는지를 알아보는 데 이용 가능한 것으로 되어 있음

[도표 II-2] 우리나라와 OECD 가입국의 교육여건 비교

(단위: 명)



자료: 교육부 제출자료

결론적으로 현재 우리나라의 초·중등교육(초·중·고교)은 양적 측면에서 OECD 가입국(평균)에 비해 고등교육(대학교)보다 초·중등교육에 더 많이 투자하고 있고, 질적 측면에서도 OECD 가입국 평균에 근접한 수준으로 대폭 개선된 것으로 나타났다.

한편, 우리나라의 2019년 학급당 학생 수는 초등교육(초등학교)의 경우 22.2명, 중등교육(중·고등학교)의 경우 24.8명으로 2017년(초등교육: 22.3명, 중등교육: 27.3명)에 비해 각각 0.1명, 2.5명씩 감소하였으며, 2019년 교원 1인당 학생 수도 초등교육(초등학교)의 경우 14.6명, 중등교육(중·고등학교)의 경우 11.1명으로 2017년(초등교육: 14.5명, 중등교육: 12.5명)에 비해 각각 0.1명 증가하거나 1.4명 감소하는 등 교육 여건이 개선되었다.

2. 수입 : 교육수요와 별개로 내국세에 연동되는 교부금이 주된 자원

우리나라의 재정은 그 운영 주체에 따라, [그림 II-1]과 같이 중앙정부가 운영하는 중앙 정부재정과 지방자치단체가 운영하는 지방재정, 그리고 시·도교육청이 운영하는 지방 교육재정으로 구분된다. 이 중 지방 교육재정은 초·중등교육을 지원하는 시·도교육청의 재정 활동으로, 중앙정부(교육부)로부터 이전받은 교부금, 지방자치단체 전입금, 자체 수입, 차입금(지방교육채) 등이 주요 자원이다.

[그림 II-1] 우리나라 재정 운영 구조



주: 통합재정은 중앙 정부재정+지방재정+지방 교육재정으로 구성

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 재구성

2018년도 지방 교육재정 총세입 78.8조 원(결산기준)으로 이는 [표 II-2]와 같이 2014년도 60.5조 원 대비 30.3% 증가한 수치이며, 중앙정부 교부금(52.5조 원, 66.6%)과 지방자치단체 전입금(13.5조 원, 17.2%)에 의존하고 있는 지방 교육재정 특성상 정부 세수 증가에 따라 그 규모가 앞으로도 계속 증가할 것으로 전망된다.

그런데 지방 교육재정 총세입 중 자체 수입의 비중은 2014년 이후 정체되어 2018년도에는 2.2%에 불과한 반면, 이전 수입의 비중은 2014년 이후 2015년 및 2016년을 제외하고 계속 증가하여 2018년에는 88.9%에 이르는 등 지방 교육재정은 세입을 외부 자원에 절대적으로 의존하고 있다.

[표 II-2] 지방 교육재정 세입 현황

(단위: 조 원, %, 결산기준)

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
총세입	60.5	100	62.4	100	66.1	100	72.4	100	78.8	100
이전수입	51.3	84.7	51.2	82.1	55.9	84.5	63.7	88	70.1	88.9
중앙정부	41.0	67.7	40.1	64.3	43.8	66.3	50.7	70	56.6	71.7
교부금	40.9	67.5	39.4	63.2	43.2	65.3	46.6	64.3	52.5	66.6
자치단체 및 기타	10.3	17	11.1	17.8	12.1	18.2	13	18	13.5	17.2
자체 수입	1.5	2.5	1.4	2.3	1.5	2.2	1.7	2.3	1.7	2.2
지방교육채	3.8	6.3	6.1	9.8	3	4.6	1.1	1.6	0.3	0.4
기타(순세계잉여금 등)	4.0	6.5	3.7	5.8	5.7	8.7	5.9	8.1	6.7	8.5

자료: 교육부 제출자료

3. 지출: 경상지출은 안정적, 자본지출은 이월액 급증

지방 교육재정의 지출은 성질에 따라 크게 경상적 지출⁷⁾과 자본적 지출⁸⁾로 나눌 수 있다. [표 II-3]과 같이 2018년도 지방 교육재정 총세출 결산 71.6조 원 중 경상적 지출은 53.3조 원으로 총세출 결산의 74.5%에 달하며, 이 중 인건비가 40.1조 원으로 경상적 지출의 75.2%를 차지하고 있다. 자본적 지출(7.7조 원)은 총세출 결산의 10.7% 수준으로, 그 대부분이 시설비(7.2조 원)이다.

[표 II-3] 지방 교육재정 세출예산 현황

(단위: 조 원, %, 결산기준)

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
세출 ^{주1)}	56.8	100	56.6	100	60.0	100	65.6	100	71.6	100
경상적 지출 ^{주2)}	44.1	77.7	46.7	82.4	48	79.9	50.6	77.1	53.3	74.5
인건비	33.1	58.3	35.2	62.2	36.4	60.5	38.0	58.0	40.1	56.0
자본적 지출 ^{주3)}	4.9	8.6	4.5	8.0	6.1	10.2	7.1	10.8	7.7	10.7
시설비	4.6	8.2	4.3	7.6	5.7	9.5	6.7	10.2	7.2	10.1

주: 1. 세출예산에는 경상적 지출, 자본적 지출 이외에도 이전지출, 상환지출, 전출금 등이 있음

2. '경상적 지출' 구성 세목: 보수, 운영비, 여비, 업무추진비, 복리후생비, 직무수행경비, 연구개발비, 포상금, 법정 부담금, 자치단체경상보조, 해외이전, 차입금이자, 인건비재정결함보조, 운영비재정결함보조 등

3. '자본적 지출' 구성 세목: 토지매입비, 건설비, 학교환경개선사업비, 사립학교시설지원, 유형자산, 무형자산, 민간대행사업비, 자치단체자본보조, 기금적립, 민간대행사업비 등

자료: 교육부 제출자료

7) 인건비, 물건비 등 고정적이고 반복적으로 발생하는 지출

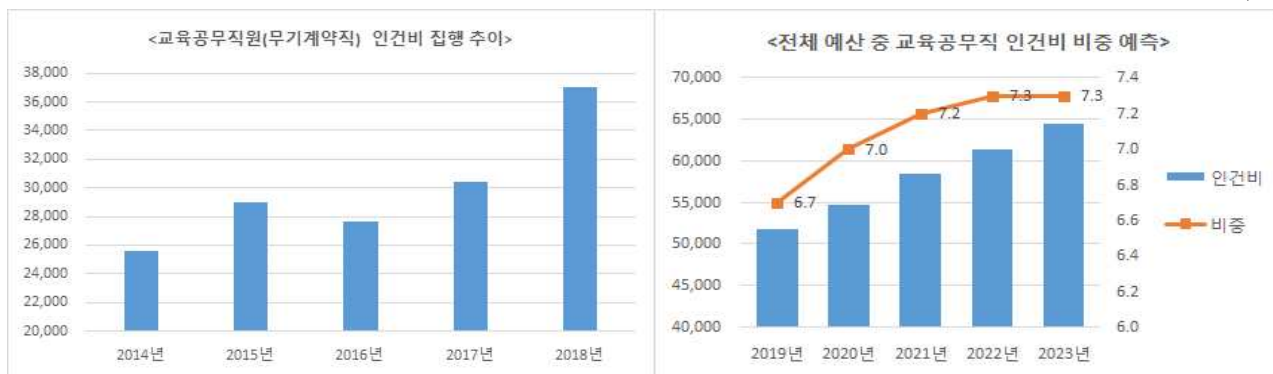
8) 토지매입비, 건설비 등 자산 취득에 드는 지출

경상적 지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 인건비는 교원, 교육공무직원⁹⁾ 등의 인건비로서, 교원 수는 2014년 48만 8천여 명에서 2019년 49만 6천여 명으로 최근 5년여 간 비슷한 수준을 유지하고 있지만, 같은 기간 교육공무직원의 수는 급격한 학령인구 감소 추세에도 불구하고 2014년 14만 2천여 명에서 2019년 16만 8천여 명으로 18.4%나 증가하였다.

교육부는 교육공무직원의 인원 통제를 위해 총액인건비 제도를 도입하였지만, [도표 II-3]과 같이 교육공무직원의 인원 및 예산은 계속 증가하고 있으며, 특히 교육공무직의 처우에 대한 사회적 관심이 높아지면서 인건비 집행액이 2014년 2조 5,610억여 원에서 2018년 3조 7,078억여 원으로 44.8% 증가하여 앞으로 전체 인건비 중 교육공무직원의 인건비 비중이 더 높아질 것으로 전망된다.

[도표 II-3] 교육공무직 인건비 집행 및 예상 추이

(단위: 억 원, %)



자료: 교육부 제출자료

자본적 지출의 대부분을 차지하고 있는 시설비는 토지매입, 학교 신·증축, 교육환경 개선 등 주로 학교시설 공사에 드는 비용으로, 저출산 현상때문에 학생 수가 감소하면서 초·중·고등학교 수는 2014년 11,446개교에서 2018년 11,636개교로 증가세가 더디고, 초·중·고등학교의 학급 수는 2014년 23만 5천여 개에서

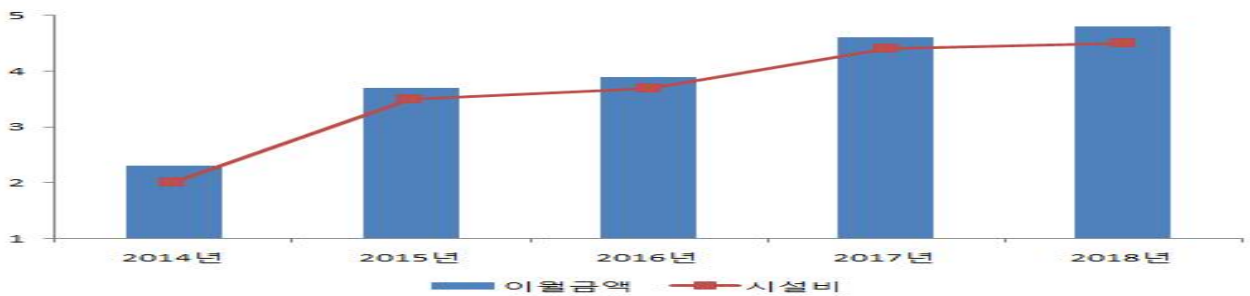
9) 교육청 또는 학교에서 교무 및 일반 행정, 교육복지, 급식 업무 등을 지원하기 위하여 교육감 또는 학교장과 근로계약을 체결한 공무원이 아닌 근로자

2018년 23만 2천여 개로 조금씩 줄어들고 있다.

한편, 시설비 이월액은 [도표 II-4]와 같이 2014년도 대비 2018년 현재 2배 이상 증가하였다.

[도표 II-4] 지방 교육재정 시설비 이월 현황

(단위: 조 원)

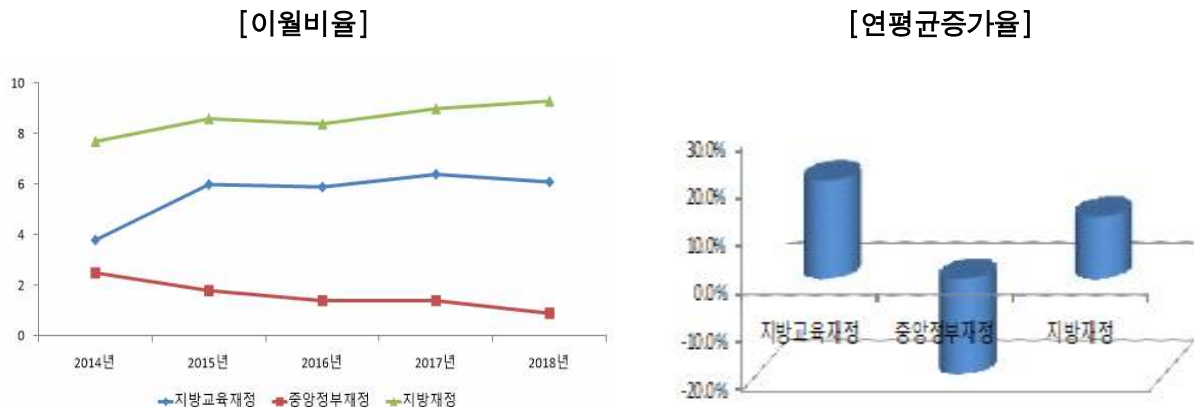


자료: 교육부 제출자료 재구성

참고로 최근 5년간(2014~2018년) 총지출(예산현액)의 이월 비율을 중앙 및 지방 정부와 비교해 보면, [도표 II-5]와 같이 중앙정부 재정에 비해 지방재정 및 지방 교육재정의 이월 비율이 현저히 높다. 그 중에서는 지방 교육재정이 지방재정보다 이월 비율은 낮지만, 이월액 증가율은 연평균 20.3%로 중앙정부(△19.6%)는 물론 지방재정(12.7%)보다도 높았다.

[도표 II-5] 지방 교육재정, 중앙정부 재정 및 지방재정의 이월 비율 및 연평균증가율 현황(2014~2018년)

(단위: %)



주: '이월비율'은 재정별로 예산현액에서 이월액이 차지하는 비율을 연도별로 구분하여 표시

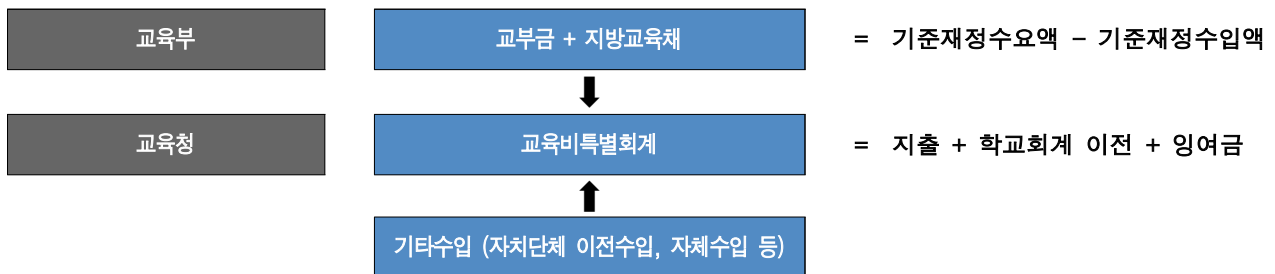
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 및 교육부 제출자료

4. 재정운용: 교육부가 교육청 수요를 예측, 부족액을 교부금·차입금으로 지원

지방교육교부금법에 따르면 교부금은 집행용도가 정해지지 않은 보통교부금과 특정 용도로만 집행되는 특별교부금으로 구분¹⁰⁾된다.

한편, 교육부는 [그림 II-2]와 같이 시·도교육청의 실수요가 아니라 자체적으로 교육청의 지출소요액(기준재정수요액)과 수입액(기준재정수입액)을 예측·계산해 16개¹¹⁾ 시·도교육청에 보통교부금을 총액으로 배분하고 만약, 부족할 것으로 예상되면 시·도교육청으로 하여금 지방교육채를 발행해 차입금을 조달하도록 하고 있다.

[그림 II-2] 지방 교육재정의 운영 흐름도



자료: 교육부 제출자료 재구성

또한, 시·도교육청은 위 교부금, 지방교육채로 조달한 차입금뿐만 아니라 지방자치단체로부터 받는 ‘이전수입’ 등도 교육비특별회계의 세입재원으로 하여 세출예산을 편성한다. 이때 기준재정수요액을 참고하되, 이에 반드시 구속되지는 않고 자율적으로 세출예산을 편성하여 2019년 기준 세출예산(80.3조 원)의 69.1%(55.6조 원)를 직접 집행하고, 나머지 30.9%(24.8조 원)를 일선 학교회계로 이전하고 있다.

참고로 교육부가 시·도교육청에 차입 승인한 지방교육채 규모는 [표 II-4]와 같이 2014년도부터 2018년도까지 14조 6,098억 원이며, 같은 기간 이자 부담액은 1조 809억 원에 이른다.

10) 내국세의 20.79%에 해당하는 금액의 97%는 보통교부금, 나머지 3%는 특별교부금의 재원으로 사용

11) 제주특별자치도교육청에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조 제1항에 따라 보통교부금 총액의 1.57%를 교부하게 되어 있어 기준재정수입 및 수요를 고려한 방식의 적용 대상이 아님

[표 II-4] 연도별 지방교육채 발행액 및 이자 부담 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원)

구분	계	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
교육부 발행 승인액	146,098	38,150	61,399	31,529	11,661	3,359
시·도교육청 이자 부담액	10,809	1,461	1,428	2,617	2,866	2,437
지방교육채 연도말 잔액	491,326	46,968	106,896	134,364	121,071	82,027

주: 1. '시·도교육청 이자 부담액'은 시·도교육청이 실제 부담한 이자액

2. '지방교육채 연도말 잔액'은 시·도교육청이 지방교육채 직전연도 잔액 + 실제발행액 - 실제상환액

자료: 교육부 제출자료 재구성

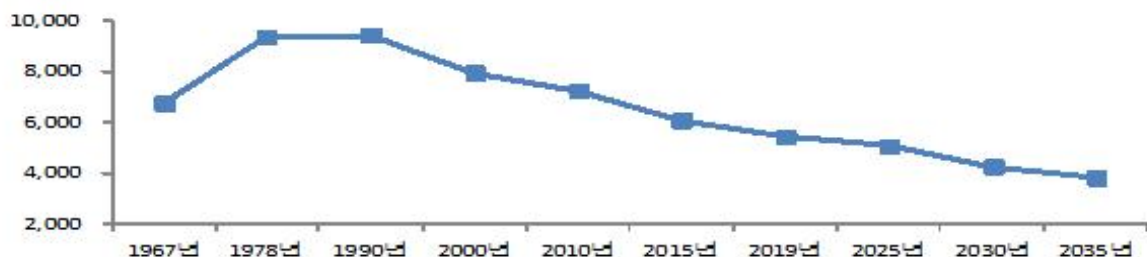
5. 교부금 추야: 저출산 기조 속에 교부금 증가 추세

지방 교육재정 교부금은 1972년 중학교 무시험제 시행 전후로 중·고등학생¹²⁾이 383만 명(1967년)에서 542만 명(1978년)으로 급격히 증가하던 시기에 지방 교육재정의 안정적인 재원 확보를 위해 도입된 것이다.

그런데 1990년 이후 [도표 II-6]과 같이 저출산 현상으로 초·중·고등학생 수가 급감하면서 내국세 수입의 일정 비율이 교부금으로 연동되는 현행 제도는 오히려 과다 투입의 우려를 낳고 있다.

[도표 II-6] 초·중·고 학생 수 변동 추이

(단위: 천 명)



자료: 통계청 자료 재구성, 「장래인구추계」, 2019년 3월

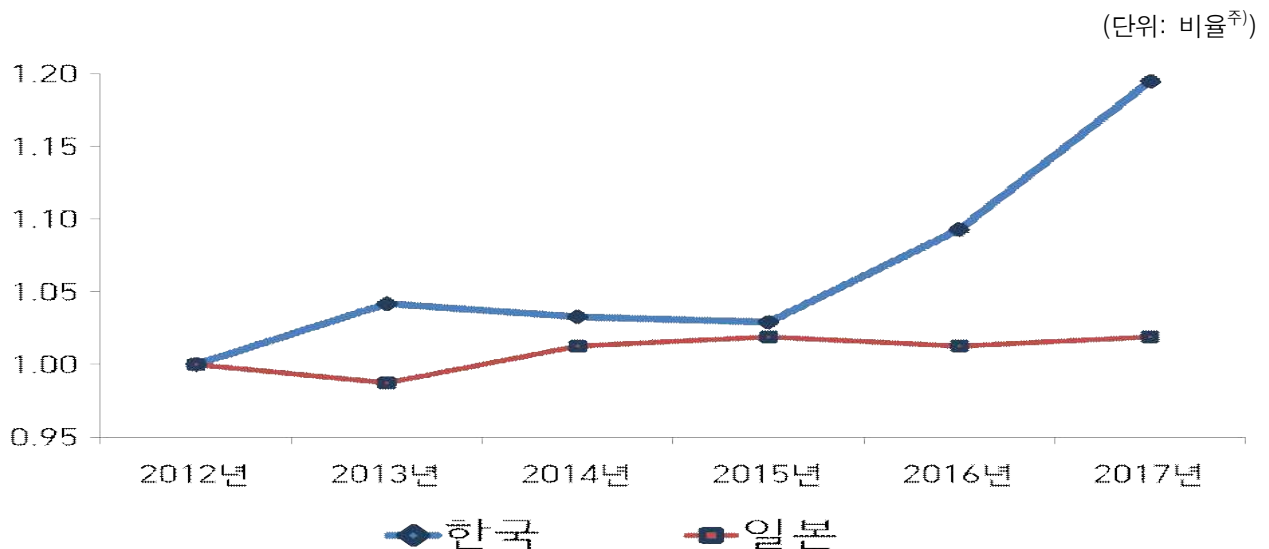
일본의 경우, 1952년에 우리나라 교부금과 유사하게 중앙정부로부터 지원받는 국고지출금 제도가 마련되는데, 다만 지방 교육재정¹³⁾이 지방재정에 포함되

12) 2019년 3월 공표한 '통계청 장래인구추계'의 연령별 학령인구 자료에서 추출

13) 일본 지방 교육비의 재원은 크게 국고보조금, 도도부현 지출금, 시정촌 지출금, 지방채, 기부금으로 구분

어 있는 점이 우리나라와 다르다. 일본에서는 1980년대 이후 저출산 현상으로 학령인구가 급감하고 1990년대초 거품경제 붕괴 등으로 재정적자 문제가 대두되자, 1998년 일본회계검사원이 의무교육비 국고부담금 증가에 대한 대책 마련을 주문하였다. 이후 일본 정부는 지방 교육재정 개혁¹⁴⁾을 추진하였는데 2004년부터 교원 급여 등에 대한 국고부담률을 1/2에서 1/3로 삭감하는 등으로 지방 교육재정을 1999년 18.5조 엔에서 2011년 15.9조 엔으로 대폭 감소시켰다. 그 뒤로 [도표 II-7]과 같이 지방 교육재정의 규모를 16조엔 내외(2012년 15.9조 엔에서 2017년 16.1조 엔) 수준으로 일정하게 유지하고 있다.

[도표 II-7] 한국과 일본의 지방 교육재정 증감 추이



주: 2012년 지방 교육재정 규모를(한국: 54.9조 원, 일본: 15.8조 엔) 1이라고 할 때 이와 비교한 비율
 자료: '교육재정 수요 변화와 지방 교육재정 운영 특성 분석' 보고서 재구성(감사연구원)

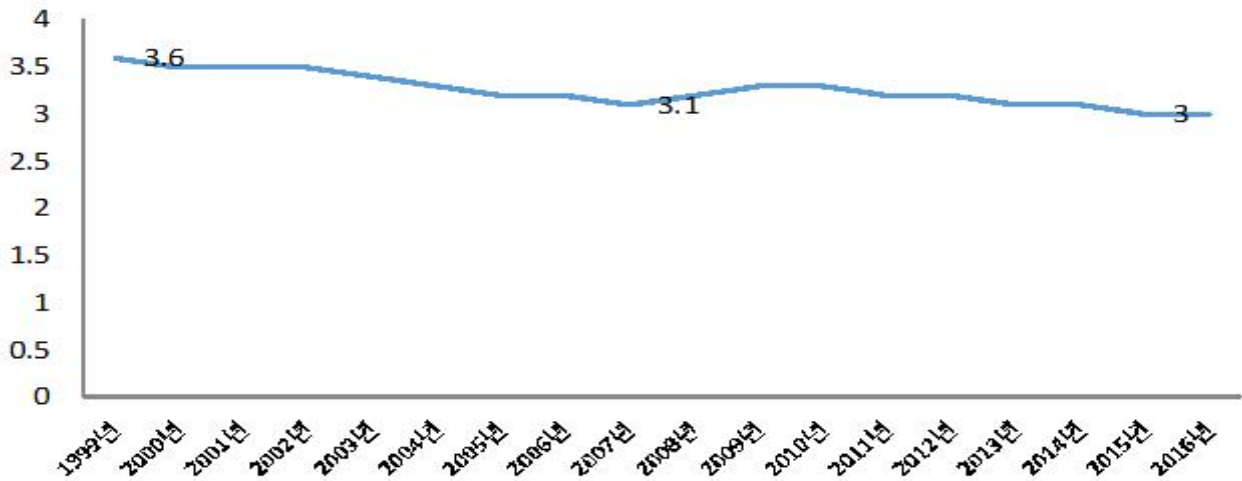
그 결과, 일본의 국내총생산(GDP) 대비 지방교육비¹⁵⁾가 지방 교육재정 개혁 등으로 감소하여 [도표 II-8]과 같이 1999년 3.6%에서 2016년 3%로 0.6%p 낮아졌다.

14) 일본의 지방 교육재정 측면에서 삼위일체(지방세, 국고보조금, 지방교부세) 개혁은 의무교육 국고 부담률이 지속해서 증가하여 국가의 재정부담이 너무 크고 재정 효율성이 저해되는 문제를 개선하기 위한 차원에서 추진

15) 지방교육비(도도부현 및 시정촌의 세출결산액으로 계상된 경비)=학교교육비(지자체의 유치원 및 초·중·고등학교의 학교교육활동에 대한 경비 등)+사회교육비(교육위원회 소관 사회교육시설의 경비와 교육위원회가 실시한 사회교육시설의 경비 등)+교육행정부(지자체의 교육위원회 및 사무국 운영비 등)로 구성(일본 문부과학성, 지방교육비 총조사)

[도표 Ⅱ-8] 일본의 국내총생산 대비 지방교육비 추이

(단위: %)



주: 국내총생산은 일본 내각부 장기경제통계를, 지방교육비는 일본 문부과학성 지방교육비조사 자료를 각각 활용
자료: 감사연구원 자료 재구성

반면 같은 기간 우리나라의 지방 교육재정 규모는 큰 폭으로 상승하였다. 특히, 교부금은 지방교육교부금법 제3조 등에 따라 내국세 등을 재원으로 하고 있어 정부 세수 증가에 따라 2012년 39.2조 원에서 2018년 52.5조 원으로 증가했으며¹⁶⁾, 2010년부터 2018년까지 20.27%로 유지되던 교부율도 2019년에 20.46%¹⁷⁾로 인상된 후, 2020년에도 20.79%¹⁸⁾로 한 차례 더 인상되었다.

16) 우리나라 GDP 대비 공교육비 비율은 2012년 6.7%에서 2016년 5.4%로 소폭 감소

17) 지방 소비세율 인상으로 내국세 수입이 감소한다는 사유로 인상

18) 지방소비세율(15→21%) 및 소방안전교부세율(20→45%) 확대에 따른 내국세 수입 감소로 줄어드는 교부금을 보전하기 위해 교부율 상향 조정

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 개요

지방 교육재정의 수입은 교부금, 지방자치단체 전입금, 차입금(지방교육채 발행), 자체수입 등으로 구성되는데, 그중에는 법정 비율(내국세의 20.79%)로 배분되는 교부금의 비중이 매년 70% 내외로 가장 커서 사실상 전체 재정 규모를 좌우한다. 즉, 지방 교육재정은 전체 규모가 실제 교육수요와 무관하게 내국세 세입액 등 외부 요인에 의해 결정된다.

한편, 저출산 추세가 굳어져 학령인구는 급감하는데 경제성장에 따른 세수(稅收) 증가로 지방 교육재정 규모가 꾸준히 확대되면서, 초중등교육에 대한 투자가 늘고 교육여건이 대폭 개선되었다.

반면, 교육의 최종 수요자인 학생 수가 감소하는 가운데 실수요와 괴리된채 재정 투입만 계속 늘어나자 2018년 전국 17개 시·도교육청 잉여금이 2014년 대비 93.8% 증가하는 등 국가 전체 재원 배분의 편중이 점차 가시화되고 있었다.

이에 감사원이 2014년부터 2018년까지 지방 교육재정 수입·지출 추이를 분석해 본 결과, 총수입이 총지출보다 빠르게 증가하면서(30.3% > 26.1%) 교육당국 수중에 ‘잠겨 있는’ 잉여금이 대폭 증가하고 있었다.

이처럼 잉여금이 늘어난 이유는 대략 다음과 같다. 우선 총 수입을 보면 교부금이 실수요와 다르게 계속 늘어나는 상황에서 지방교육채까지 불요불급하게 발행되어 필요 이상으로 자금이 공급된 측면이 있다. 그리고 총 지출은 인건비 등 경직성 경비가 대부분(매년 80% 내외)인 지방 교육재정 특성상, 불요불급하게

공급된 자금을 소진할 실제 수요가 제때 충분히 창출되지 못했고 그 결과 더 많은 예산이 더 길게 이월되면서 자금이 오랫동안 교육당국에 묶이게 되었다.

한편 전년도로부터 이월된 예산은 당해연도 세입이 아니어서 집행 잔액조차 다른 사업에 집행될 수 없고 사실상 재정 칸막이나 다름없어 지방 교육재정 안에서도 ‘한쪽에선 남고 한쪽에선 부족’한 예산 사업별·집행 시기별 재원배분의 비효율마저 가중시키고 있었다.

한편, 이번 감사에서 과다 차입 등 수입 분야 문제점과 불요불급한 시설비 이월, 교육공무직 총액인건비 운용 부실 등 지출분야 문제점, 그리고 잉여금 누적 등 분야별 지적사항은 [표 1]과 같다.

[표 1] 분야별 지적사항

(단위: 건)

분야	합계	주의	권고	통보	
				일반	모범
수입	2	-	-	2	-
지출	5	2	-	3	-
잉여금	3	1	1	-	1
합계	10	3	1	5	1

2. 수입 분야

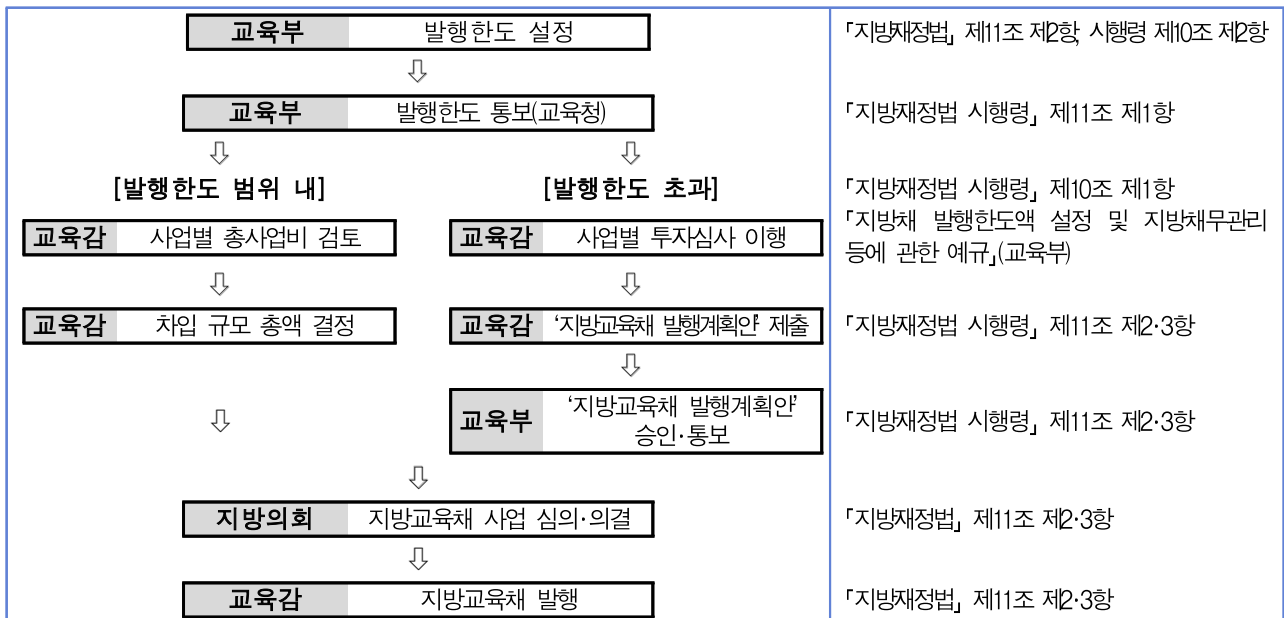
관련 제도 및 현황

가. 차입금 제도 및 현황

지방채는 「지방재정법」 제2조 제5호에 정의된 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 채무’ 중 「지방재정법」 제11조 제1항 제1호에 따라 ‘공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업¹⁹⁾과 그에 직접 수반되는 경비의 충당 등²⁰⁾을 위하여 부담하는 채무’로서, 그 채무의 이행이 한 회계연도를 넘어서 이루어진다.

그리고 「지방재정법」 제11조 및 같은 법 시행령 제10조 등은 [그림 2.-1]과 같이 지방교육채 발행한도 설정, 초과 시 소관 부처의 승인 여부 등 엄격한 절차를 규정하고 있으며, 발행 주체가 지방자치단체 장 또는 시·도교육감인지 여부에 따라 행안부 또는 교육부로 소관 부처가 구분된다. 여기서는 소관 부처가 행안부인 경우는 “지방채”, 교육부인 경우는 “지방교육채”로 구분 기술하였다.

[그림 2.-1] 「지방재정법」이 정한 지방교육채 발행·승인 절차



자료: 행안부 제출자료 재구성

19) 교육환경개선 사업, 학교 신·증설 사업, 유치원 신·증설 사업 등이 있음

20) 지방교육채 차환 발행, 교원 명예퇴직 비용 등이 있음

교육부와 행안부는 「지방재정법」 및 같은 법 시행령 및 시행규칙에 따라 지방채 발행 세부 기준을 각각 마련하여 운영하고 있는데, 교육부는 「지방채 발행 한도액 설정 및 지방채무관리 등에 관한 예규」(교육부)를 제정하여 이를 근거로 [표 2.-1]과 같이 지방교육채의 종류를 상환 재원에 따라 교육청 “자체 부담 지방교육채”²¹⁾와 “교부금 부담 지방교육채”로 구분하여 관리하고 있다.

[표 2.-1] 교육부가 관리하는 지방교육채 종류

구분	자체 부담 지방교육채	교부금 부담 지방교육채
상환 재원	자체 재원	교부금
발행 승인 방식	지방교육채 사업별 타당성, 재정 상황 등 검토 후 승인	세입·세출 예측에 따라 발행 규모 승인
발행한도액	자치단체별 재정 상황에 따라 발행한도 설정	한도액 없음
발행 심사위원회 ^{주)}	대상	비대상

주: 교육감 소속의 지방교육채 발행심사위원회와 교육부장관 소속의 지방교육채 발행심사위원회로 구분

자료: 교육부 제출자료 재구성

그리고 교육부는 [표 2.-2]와 같이 2014년부터 2018년까지 교부금 부담 지방교육채만 14조 6,098억 원을 발행 승인(자체 부담 없음)하였고, 시·도교육청은 14조 5,644억 원(발행 승인액 대비 99.7%)을 발행하여 이자 부담액이 1조 809억 원에 이르고 있었다.

[표 2.-2] 연도별 지방교육채 발행액 및 이자 부담 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원)

구분	계	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
교육부 발행 승인액	146,098	38,150	61,399	31,529	11,661	3,359
시·도교육청 발행액	145,644	38,023	61,072	31,529	11,661	3,359
시·도교육청 이자 부담액	10,809	1,461	1,428	2,617	2,866	2,437

자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

21) 2013년 이후 자체 부담 지방교육채는 발행되지 않았으며 교부금 부담 지방교육채만 발행되었음

나. 보통교부금 제도 및 현황

교육부는 지방교육교부금법 제3조에 따라 시·도교육청에 내국세 수입의 일정비율을 교부금으로 배분해 주고 있는데, [표 2.-3]과 같이 그 비율은 2004년 이전 13%에서 2020년 현재 20.79%까지 계속 높아져 왔다.

[표 2.-3] 지방 교육재정 교부금 교부율 조정 현황

< 2004년 이전 >		< 2005~2009년 >		< 2010~2018년>	< 2019년 >	< 2020년 현재>
■ 교부금 봉급 교부금 초중(읍면) 교원 봉급, 7개 수당 경상 교부금 ◦ 내국세 13% - 보통교부금(90.9%) - 특별교부금(9.1%) 증액 교부금 중학교 납입금 보전 지방교육 양여금 교육세 수입		교부금 내국세의 19.4% - 보통교부금(96%) - 특별교부금(4%) ※2008년부터 교부율 (20%) 교육세 수입		내국세의 20.27% - 보통교부금(96%) - 특별교부금(4%) ※2018년부터는 - 보통교부금(97%) - 특별교부금(3%) 교육세 수입	내국세의 20.46% - 보통교부금(97%) - 특별교부금(3%) 교육세 수입	내국세의 20.79% - 보통교부금(97%) - 특별교부금(3%) 교육세 수입

주: 지방교육양여금은 교육세 수입의 전액을 재원으로 1991년부터 시행되었으나, 2004년말 교부금으로 통합되면서 폐지
 자료: 교육부 제출자료

그리고 교육부는 지방교육교부금법 제3조에 따라 교부금의 종류를 보통교부금과 특별교부금으로 구분하여 운영하고 있는데 보통교부금은 시·도교육청의 재정 부족액에 대하여 총액으로 교부하는 데 반해, 특별교부금은 특별한 지역 현안 등에 대한 재정수요가 있을 때 교육부장관의 심사를 거쳐 필요하다고 인정될 때에 시·도교육청에 교부한다.

한편, 보통교부금의 경우 교육부가 지방교육교부금법 제2조, 제5조 등에 따라 [표 2.-4]와 같이 교직원인건비 등을 고려한 기준재정수요액에서 일반회계 전입금 등 교육비특별회계의 수입예상액인 기준재정수입액을 차감하여 산정된 재정부족액을 기준으로 각 시·도교육청에 교부²²⁾하고 있다.

22) 제주특별자치도교육청에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조제1항에 따라 보통교부금 총액의 1.57% 교부

[표 2.-4] 기준재정수요액의 측정항목(2019년 기준)

기준재정수요액 측정항목	세부 측정항목	기준재정수요액 측정항목	세부 측정항목
1. 교직원 인건비	(1) 교직원 인건비	9. 학교·학급 통폐합 및 신설 대체 이전(移轉) 지원	(29) 학교·학급 통폐합 및 신설 대체 이전(移轉) 지원
2. 학교·교육과정 운영비	(2) 학교경비	10. 학교신설 민관협력 확대	(30) 학교신설 민관협력 확대
	(3) 학급경비		
	(4) 학생경비		
	(5) 교육과정 운영비		
	(6) 교과교실 운영비		
	(7) 산업수요 맞춤형고등학교 운영비		
	(8) 추가운영비		
3. 교육행정비	(9) 기관운영비	11. 자율형 사립고등학교 지정에 따른 공립 일반 고등학교 지원	(31) 자율형 사립고등학교 지정에 따른 공립 일반 고등학교 지원
	(10) 지방선거경비		
4. 교육복지지원비	(11) 지역 간 균형교육비	12. 외부로부터의 교육 투자 유치	(32) 외부로부터의 교육 투자 유치
	(12) 계층 간 균형교육비		
5. 교육기관 등 시설비	(13) 학교 교육환경 개선비	13. 지방채 조기상환 지원	(33) 지방채 조기상환 지원
	(14) 공립학교 신설·이전·증설비		
	(15) 개발지구 내 통합·운영학교 신설·이전비		
	(16) 공립 유치원 신설·증설비		
	(17) 학교 통폐합 신설·이전·개축·증설·대수선비		
	(18) 사립학교 이전 건축비 부족분		
	(19) 학교 기숙사 시설비		
	(20) 청사 신설·이전비		
6. 유아교육비	(21) 유아교육비·보육료 지원	14. 중등 직업교육 비중 확대 지원	(34) 중등 직업교육 비중 확대 지원
	(22) 유치원 교원 인건비 보조		
	(23) 유치원 교육역량 지원		
7. 방과후학교 사업비	(24) 방과후학교 사업지원		
	(25) 자유수강권		
	(26) 초등 돌봄교실 지원		
8. 재정결함보전	(27) 지방교육채 상환		
	(28) 민자사업 지급금		

자료: 교육부 제출자료

그리고 지방교육교부금법 제6조 등에 따르면 [표 2.-5]와 같이 기준재정수요액의 34개 세부 측정항목별로 교원 수와 같은 ‘측정단위’에 ‘단위비용’을 곱하고 여기에 다시 교육부장관이 정하는 적용률을 고려하는 등 크게 나누어 3가지 방식으로 시·도교육청의 기준재정수요액을 산정하고 있다.

[표 2.-5] 기준재정수요액 산정공식

공식 유형	기준재정수요액 산정 예시
① 측정단위 × 단위비용 × 적용률	· 교직원 인건비(기준재정수요) : 교원 수 × 단위비용 ^{주)} × (호봉승급분+처우개선율)
② 측정단위 × 단위비용	· 교육과정 운영비(기준재정수요) : 학생 수 × 단위비용
③ 측정단위 × 교육부장관이 정하는 금액	· 지역·계층 간 균형교육비 : 시도별 취약 지역·계층 학생 수 비중 × 교육부장관이 정하는 금액

주: 전전년도 교원 인건비 세출 결산액 ÷ 전전년도 교원 현원

자료: 교육부 제출자료

한편, 지방교육교부금법 제7조 등에 따르면 기준재정수입액은 시·도교육청의 재정수입을 측정하기 위하여 [표 2.-6]과 같이 지방자치단체 전입금, 입학금 및 수업료 등으로 구성된 주요 항목 위주로 산정하고 있다.

[표 2.-6] 기준재정수입액의 주요 항목별 산정 방식

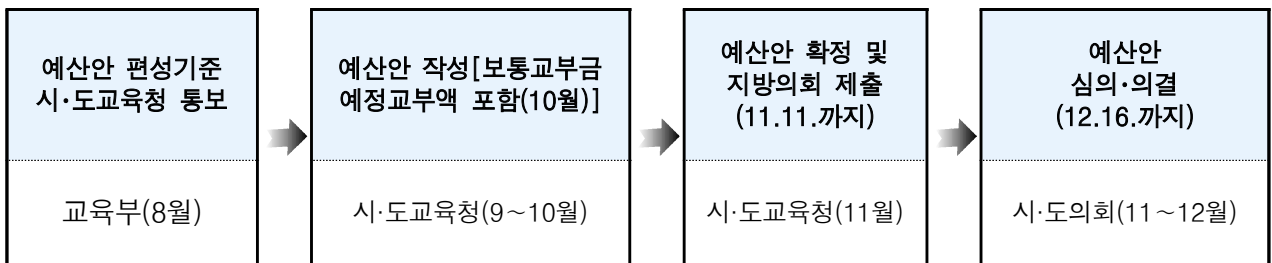
주요 항목	산정방식
지방자치단체 전입금	· 전전년도 지방세 세입 결산액에 최근 3년간의 평균 증감률을 적용
지방 교육재정 교부금 보전금	· 지방소비세 확대분(부가가치세의 6%) 중 지방 교육재정 교부금 감소 보전금액
입학금 및 수업료	· 등록금 감면을 고려하여 입학금 및 수업료 산정대상의 85% 적용 (읍·면 지역 및 도서벽지 학교와 전문계는 70%)
학교용지 매입비용 일반회계 부담금	· 「학교용지확보 등에 관한 특별법」 제4조 제4항에 따라 개발사업 지역의 학교용지매입비의 1/2은 시도 일반회계가 부담분

자료: 교육부 제출자료

다. 교육비특별회계 예산 편성 흐름

시·도교육청은 [그림 2.-2]와 같이 교육부의 보통교부금 기준재정수요액의 세부 측정항목을 참고하되, 자율적으로 교육비특별회계 세출예산안을 작성하여 다음 연도 시작 50일 전까지 시·도의회에 제출하고, 시·도의회는 이를 회계연도 개시 15일 전까지 의결하여 예산안을 확정한다.

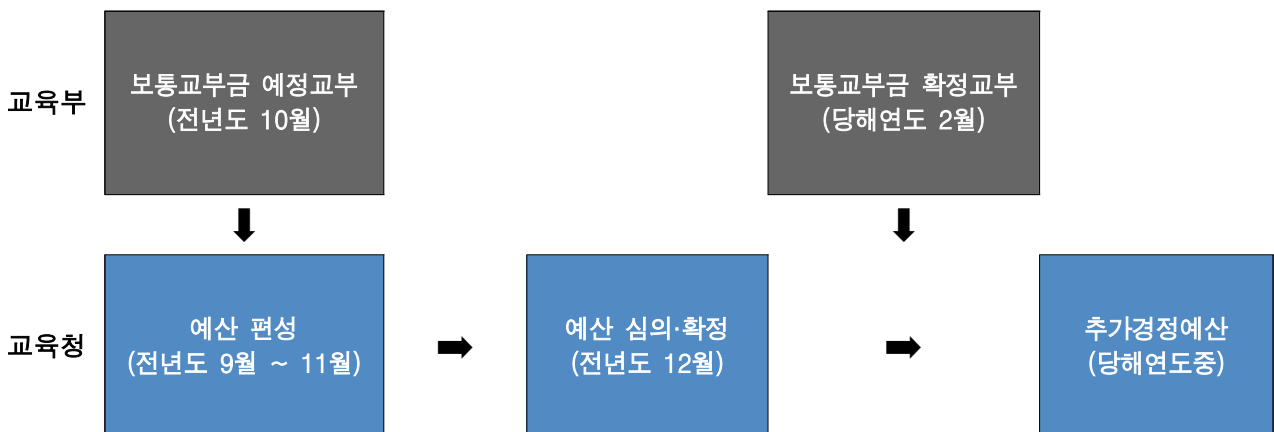
[그림 2.-2] 교육비특별회계 예산 편성 흐름



자료: 지방교육재정알리미 자료 재구성

그리고 보통교부금의 교부절차와 시·도교육청 예산 편성 흐름의 상관관계를 살펴보면 [그림 2.-3]과 같이 매년 10월경 다음 연도 교부금 교부 예정 규모를 시·도교육청에 미리 알려주는 예정교부 후 해당 연도 12월경 국회에서 예산을 확정하면서 보통교부금 규모도 최종 확정되면 다음 연도 2월에 최종 확정된 보통교부금 규모를 시·도교육청에 알려주는 확정교부 절차를 거치고 있다.

[그림 2.-3] 보통교부금 교부절차와 시·도교육청 예산 편성 흐름과의 상관관계



자료: 지방교육재정알리미 자료 재구성

문 제 점

요 지

총수입 측면에서는 최근 필요 이상의 차입이 발생하고 있었다. 관련 법령에 따르면 교육부는 34개 세부항목별로 개별 교육청의 지출소요(이하 “기준재정수요”라 한다)와 수입(이하 “기준재정수입”이라 한다)을 계산하여 교육청별 재정부족액을 예측하고 이를 교부금으로 메워주며, 각 교육청은 기준재정수요를 참조하여 예산을 편성하되 재정사업 등으로 자금이 부족하다고 판단될 때에는 필요한 만큼 지방교육채를 발행하도록 되어 있다.

그런데 교육부는 전체 지방 교육재정 규모를 전년 대비 일정 비율을 할증하는 방식으로 단순하게 전망하고, 그 전망치에 맞춰 교부금과 차입금의 합계액을 미리 결정하여 교육청별로 할당하였다. 그리고 각 교육청은 지방교육채 발행 필요성에 대한 세부내역 검토 없이 차입금 할당액만큼 지방교육채를 발행하였다. 그 결과 교육청은 2016년부터 2018년까지 불요불급한 지방교육채를 2조 5,472억 원 상당 발행하였다.

그리고 교육부는 34개 세부항목별 기준재정수요를 위와 같이 결정된 지방 교육재정 규모에 맞추기 위해 학교·학급·학생 경비 등 일부 단위비용 등을 객관적인 근거 없이 높였다. 이 과정에서 기존에 발행된 지방교육채 상환을 위한 기준재정수요 세부항목은 늘리지 않아 차입금 상황에 따른 이자비용 절감 기회를 놓치고 있었다.

2.1. 지방교육채 발행 규모 결정 과정 및 차입조건 부적정

가. 실제 수요와 무관한 지방교육채 총액 결정·할당

교육부는 2016년부터 2018년까지 시·도교육청의 재정투자사업 관련 교부금 부담 지방교육채 6건²³⁾(이하 “지방교육채”라 한다) 계 3조 3,837억 원을 발행 승인하는 등 지방교육채 발행 절차를 관리·감독하고 있다.

지방교육교부금법 제5조 제1항 등에 따르면 교육부는 기준재정수입액²⁴⁾이 기준재정수요액²⁵⁾에 미치지 못하는 시·도교육청에는 그 부족한 금액만큼 보통교부금을 총액으로 교부한다.

그리고 「지방재정법」 제35조에 따르면 교육청의 세출은 지방교육채 외의 수입, 즉 교부금 등을 재원으로 하도록 되어 있으며, 다만 공유재산 조성 등을 위한 재정 투자사업으로서 그 총 사업비가 일정 금액 이상 소요되는데 부득이하게 재원이 부족할 경우 같은 법 제11조 제1항 제1호 및 같은법 시행령 제10조 제1항에 따라 지방교육채를 발행할 수 있도록 되어 있다.

따라서 시·도교육청은 실제 수요에 맞추어 필요 최소한으로 지방교육채를 발행하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 시·도교육청에서 구체적인 재정투자사업의 사업명, 총사업비, 발행액 등이 기재된 지방교육채 발행사업 내역(이하 “지방교육채 발행사업 내역”이라 한다)을 작성하여 교육부와 지방의회에 제출하고, 교육부는 이를 토대로 총사업비 기준 일정금액 미만인 사업도 지방교육채가 발행되는지 여부를 검토하는 등 지방교육채 발행 과정을 관리·감독할 필요가 있다.

23) 2016년 3건(교육환경개선 사업, 학교 신·증설 사업, 유치원 신·증설), 2017년 2건(교육환경개선 사업, 학교 신증설 사업: 2016년 이월), 2018년(교육환경개선 사업: 2017년 이월)

24) 교육·과학·기술·체육, 그 밖의 학예에 관한 모든 재정수입으로서 지방교육교부금법 제7조에 따른 금액

25) 지방교육 및 그 행정 운영에 관한 재정수요를 지방교육교부금법 제6조에 따라 산정한 금액

만약, 그렇지 않고 교육부가 시·도교육청에서 발행 가능한 지방교육채 총액을 미리 결정하여 시·도교육청에 통보한다면, 교부금으로 원리금 전액을 지원받기 때문에 원리금 상환 부담이 없는 시·도교육청은 재정여건과 상관없이 위 발행 가능액 전부를 차입하여 불요불급한 차입이 발생할 소지가 크다.

【 행안부 소관 지방자치단체 지방채 발행 결정 절차 】

- ◆ 「지방재정법」 제11조 제2항 및 같은 법 시행령 제10조 제4항 등에 따라 사업명, 사업기간, 총사업비, 지방채 발행액, 발행일 등이 기재된 지방채 발행사업 내역을 만들어 행안부와 지방의회에 제출하고²⁶⁾, 지방의회가 대상사업별로 심의·의결하면 지방채를 발행하며, 행안부는 제출된 지방채 발행사업 내역을 토대로 개별 사업별 지방채 발행의 적정성을 추가 검토²⁷⁾하는 등으로 관리·감독

그런데 교육부는 “차입금 조달 규모 결정 방법”(28페이지)처럼 시·도교육청으로부터 지방교육채 발행사업 내역을 제출받지 않아 구체적인 실제 발행 수요도 모른채 전년 대비 세입·세출전망치 등을 근거로 16개²⁸⁾시·도교육청의 지방교육채 발행 총액을 결정하였다. 그리고 보통교부금을 교부할 때 위 지방교육채 발행 총액을 16개의 시·도교육청에 보통교부금 배분 비율대로 나누어 지방교육채 발행 승인 대상액으로 각각 통보하였으며, 시·도교육청은 이를 전액 발행하였다. 이때 교육부는 지방교육채 발행 사업 내역을 제출받지 않아 총사업비가 일정금액 미만인 사업인지 여부를 확인²⁹⁾할 수 없었으며, 대부분³⁰⁾의 지방의회 역시 개별 사업별 내

26) “지방채 발행계획 수립기준”(행안부 기준)에 따르면 시·도의 총괄채무관리관은 시·군·구 계획을 포함한 ‘지방채 발행 종합계획’을 작성해서 행안부에 제출하게 되어 있는데, 한도 내에서 지방채 및 채무부담행위를 하는 모든 자치단체는 ‘지방채 발행사업 내역’을 첨부하게 되어 있음

27) 지방채로 시행하고자 하는 사업에 대하여 기본구상 ⇒ 계획수립 ⇒ 추진방안 ⇒ 관련 절차 이행 등의 전반적인 과정을 검토·분석하고, 여러 가지 여건이 갖춰진 사업만 지방채 발행계획에 포함하도록 하고 있음

28) 제주특별자치도교육청은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조 제1항에 따라 보통교부금 총액의 1.57%를 교부하되, 지방교육채 발행 승인대상에서 원칙적으로 제외

29) 2017년 울산광역시교육청에서 총사업비가 22억여 원인 ‘□□고 등 8개교 출입문 교체’ 사업의 재원을 지방교육채로 전액 조달하는 등 사례 다수

30) 2017년 ‘교육환경개선비’ 명목으로 교육부로부터 지방교육채 발행 승인을 받은 16개의 시·도교육청 중 울산광역시교육청, 충청남도교육청, 경상북도교육청(학교 단위 등 사업별 양식에 따른 세부사항이 기재된 경우만 사업별 심의한 것으로 인정)을 제외한 서울특별시교육청 등 13개 시·도교육청은 사업비, 사용내용 등 지방교육채 발행 대상 개별사업별 심의를 지방의회에서 제대로 하지 않은 것으로 확인됨

역³¹⁾을 시·도교육청으로부터 제출받지 못한 채 지방교육채 발행 안건을 심의·의결하였다.

그 결과, [표 2.1.-1]과 같이 2016년부터 2018년까지 지방교육채 발행 승인 6건 계 3조 3,837억 원 중 2조 5,472억 원이 순세계잉여금 발생 규모(결산시점 기준)와 비교했을 때 불요불급하게 발행되었고, 이에 따라 계 711억 원 상당의 이자 비용을 교부금으로 부담하게 될 것으로 추정되었다.

[표 2.1.-1] 시·도교육청 지방교육채 발행액 및 재정 상황 비교(2016~2018년)

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년 ^{주4)}	계
발행액	23,878	6,600	3,359	33,837
발행 시기	11. 23. ~ 12. 30.	12. 27. ~ 29.	12. 31.	-
결산기준 순세계잉여금	19,275	20,882	9,440	49,597
12월말 잔액 ^{주1)}	59,125	66,183	69,731	195,039
불요불급 발행액 ^{주2)}	15,713	6,400	3,359	25,472
연간 이자 비용 ^{주3)} (적용 금리)	432(2.75%)	180(2.82%)	99(2.94%)	711

주 1. 12월 말 잔액(당월 수입+전월 잔액-당월 지출)을 지방교육채 발행액과 비교하는 사유는, 지방교육채 발행 시기에 일시적인 금고 잔액 부족 등으로 인한 자금 소요가 있었는지 확인하기 위함이며, 제주특별자치도교육청을 제외한 16개 시·도교육청을 대상으로 작성

2. 불요불급 발행액은 시·도교육청별 순세계잉여금과 지방교육채 발행액 중 작은 값의 합계로 산정(교육청별 편차)

3. 이자 비용은 불요불급 발행액(원금)에 교육부에서 2019년 교부금으로 이자 지원 시 적용한 금리(연이율)를 곱하여 산정하였음

4. 지방교육채를 발행한 서울특별시교육청, 부산광역시교육청, 대구광역시교육청, 광주광역시교육청, 울산광역시교육청, 충청북도교육청, 충청남도교육청을 대상으로 작성

자료: 교육부 및 16개 시·도교육청 제출자료

이처럼 불요불급하게 발행된 지방교육채는 2016년부터 2018년까지 16개의 시·도교육청 금고에 보유하고 있는 12월말 잔액이 5조 9,125억 원에서 6조 9,731억 원으로 연평균 8.6%씩 늘어나게 되는 주요 원인 중 하나가 되었다.

31) 대전광역시교육청이 지방교육채를 발행하고자 의회에 제출한 '지방교육채 조서'를 확인해 본 결과, 기재사유: 교육환경 개선비, 기재액: 213억 원, 기재연도: 2017년도 등 지방교육채 발행에 대한 기본정보만 있고, 총사업비, 사업기간, 구체적인 사업명 등 개별 세부 사업내역을 알 수 있는 정보는 없음

【 차입금 조달 규모 결정 방법 】

- ◆ 교육부는 [표 2.1.-2]와 같이 '지자체 전입금'의 경우 2016년 전망치에 중기지방 교육재정계획(2016~2020년)상 평균 증가율 2.2%를 반영하여 2017년 전망치를 예측하는 등 전년도 결산결과를 세입항목별로 단순 할증 조정하여 2017년도 세입 전망을 예측(62.4조 원)
- 2017년 세출 전망 역시 '인건비'의 경우 2016년 전망치에 처우개선비와 호봉승급분 5.3%를 반영하는 등 세출항목별로 단순 할증 조정하는 방식으로 예측(62.4조 원)
- ◆ 한편, 2017년 실제 세입결산액은 72.4조 원으로 예측치 62.4조 원보다 10조 원 상당 더 많았으며, 같은 연도 세출 결산액은 65.6조 원으로 예측치 62.4조 원 보다 3.2조 원 더 많아 잉여금(세입결산액-세출결산액)이 6.8조 원 발생(이월액 4.6조 원 포함)³²⁾

【표 2.1.-2】 지방교육채 발행 규모가 결정된 전망 수치 자료(2017년 예시)

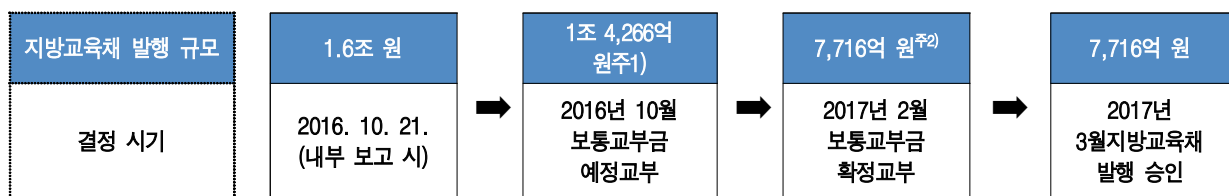
(단위 : 조 원)

세입 전망					세출 전망				
구분	'15년 (최종)	'16년		'17년 (전망)	구분	'15년 (최종)	'16년		'17년 (전망)
		(당초)	(추경)				(당초)	(추경)	
교부금	39.3	41.2	43.2	45.9	인건비	34.6	35.7	35.7	37.6
국고보조	0.7	0.5	0.7	0.2	운영비	6.2	6.3	6.4	6.3
지자체 전입금	10.8	11.3	11.3	11.6	시설비	6.4	5.4	6.6	5.7
자체 수입	1.4	1.3	1.3	1.3	채무상환	1.1	1.4	1.4	1.4
지방교육채	6.1	3.9	3.9	1.6	교육사업비	11.0	11.1	12.0	11.0
순세계잉여금	1.3	2.0	2.0	1.7	- (누리과정)	(4.0)	(4.0)	(4.0)	(3.8)
기타이전수입	0.1	0.1	0.1	0.1	- (무상급식)	(1.5)	(1.6)	(1.6)	(1.6)
-	-	-	-	-	- (기타사업)	(5.5)	(5.5)	(6.4)	(5.6)
-	-	-	-	-	예비비	0.4	0.4	0.4	0.4
합 계	59.7	60.3	62.5	62.4	합 계	59.7	60.3	62.5	62.4

자료: 교육부 제출자료

- ◆ 교육부는 위 세입·세출 전망치를 근거로 지방교육채 발행 규모(1.6조 원) 결정 후 [그림 2.1]과 같이 16개의 시·도교육청 지방교육채 발행 승인 규모를 세부 조정 후 최종 지방교육채 발행 승인

【그림 2.1.】 2017년 지방교육채 발행 규모 조정 흐름도



- 주: 1. 2016년부터 2017년 초 사이에 중앙투자심사를 통과하는 사업의 학교신설비 교부액이 확정되지 않아, 예상 규모보다 소폭 적은 금액으로 조정
2. 2016년 12월 '유아지원특별회계'가 설치되면서 추가로 국고지원이 이루어진 점을 고려하여 지방교육채 발행 규모 축소·조정

자료: 교육부 제출자료 재구성

32) 지방교육채를 발행하지 않은 제주특별자치도교육청 교육비특별회계 잉여금 2,134억여 원(세입결산액 1조 2,260억여 원-세출결산액 1조 126억여 원)이 포함되어 있음

나. 지방교육채 차입 조건, 이자율 설계 등 부적정

(1) 지방교육채 고금리 차입

교육부는 2016년부터 2018년³³⁾까지 발행한 재정투자 사업 관련 교부금 부담 지방교육채는 장차 세수악화 등에 대비한다는 사유로 5년 거치·10년 상환으로 설정(6건, 3조 3,837억 원)하도록 하였다.

한편, 각 시·도교육청이 금고은행과 체결한 「금고 업무 취급 약정서」에 따르면 지방교육채를 발행할 때 적용되는 이율은 일반적으로 시장조달금리³⁴⁾ 등을 적용한 기준금리에 약정서상 가산금리를 더하여 결정된다. [표 2.1.-3]과 같이 상환 기간³⁵⁾이 ‘5년 거치·10년 상환’일 경우 평균 가산금리는 1.091%인 반면, ‘2년 거치·3년 상환’일 경우 평균 가산금리는 1.029%로, 상환 기간이 단기일수록 지방교육채 발행 당시 적용되는 가산금리(최대 차이 0.17%p)가 낮아진다.

[표 2.1.-3] 시·도교육청의 상환 기간별 가산금리 비교

(단위: %, %p)

상환 기간별 평균 가산금리			시·도교육청별 상환 기간에 따른 가산금리 차이	
5년 거치·10년 상환 (A)	2년 거치·3년 상환 (B)	3년 거치·5년 상환 (C)	A-B	A-C
			최솟값 ~ 최댓값(평균)	최솟값 ~ 최댓값(평균)
1.091	1.029	1.089	0 ~ 0.17(0.057)	0 ~ 0.15(0.027)

주: 「금고 업무 취급 약정서」에 상환 기간별 금리가 명시되어 있지 않으면 산정 시 제외

자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

그리고, 이미 발행한 지방교육채의 상환 기간을 연장할 경우, 「지방재정법」 제11조 제1항 제4호에 따른 차환 발행을 통해 연장³⁶⁾할 수 있는데 금리가 하락

33) 2018년 발행 승인된 지방교육채의 경우 2017년 교육부가 발행 승인한 지방교육채를 시·도교육청에서 차년도로 이월 발행을 신청하여 교육부에서 이월 발행을 승인한 지방교육채

34) 은행이 채권시장에서 조달 시 적용 가능한 금리이며, 참고로 2014년부터 2019년 사이 국고채(3,5,10년) 장·단기 금리 역전현상이 발생된 적은 없음

35) 시·도교육청이 금고은행과 체결한 ‘금고 업무 취급 약정서’에 따른 공통된 상환 기간으로만 비교

36) 교육부는 2014년 시·도교육청에서 이미 발행(2009년)하였던 공공자금관리기금 인수 지방교육채 2조여 원을 금리 인하 및 상환 기간 연장 목적으로 일괄 차환 발행한 바 있음

하는 시기에는 상환 기간을 장기보다는 단기로 설정하여 차환을 통해 저금리로 자금을 조달하는 것이 재정건전성 확보에 유리하다.

또한, 교육부는 2008년부터 2013년까지 발행된 지방교육채의 경우에는 시·도 교육청으로 하여금 상환 기간을 2년 거치·3년 원금 균등분할 상환(이하 “2년 거치·3년 상환”이라 한다)으로 설정(3건, 2조 569억 원)하도록 한 적도 있다.

따라서 교육부는 통상적인 경제 상황³⁷⁾에서 시·도교육청으로 하여금 교부금 부담 지방교육채를 일률적으로 ‘5년 거치·10년 상환’ 조건으로 발행하도록 하기보다는 ‘2년 거치·3년 상환’ 등 유리한 조건으로 발행하도록 하여 이자 비용을 최소화하고, 세수 악화 등으로 상환 기간 연장이 필요할 경우 차환 발행하도록 관리하는 것이 바람직하다.

그런데 교육부는 2016년부터 2018년까지 교부금 부담 지방교육채 발행을 승인하면서, 당초 우려했던 세수악화 여부를 확인하지도 않고 각 시·도교육청으로 하여금 일률적으로 ‘5년 거치·10년 상환’으로 지방교육채 발행 조건을 설정하도록 하였다.

이와 관련하여 이번 감사기간³⁸⁾ 중 세수 증감 여부를 확인해 본 결과 시·도 교육청 교부금 총액(결산기준)은 2016년 43.2조 원에서 2018년 52.5조 원으로 2016년 대비 21.5% 증가하는 등 세수는 크게 증가하였다.

이에 시·도교육청이 ‘5년 거치·10년 상환’ 조건으로 차입한 2016년부터 2018년까지의 재정투자사업 관련 지방교육채 6건³⁹⁾을 ‘2년 거치·3년 상환’ 조건으로

37) 채권은 고정금리가 아닌 변동금리를 적용받게 되므로 차환 시점에 금리가 높아진다면 하더라도 차환 이전에 발행하는 채권도 높아진 금리를 적용

38) 실지감사 기간은 2019. 9. 23.~11. 22.이며, 이하 생략

39) 분석의 편의를 위하여 [표 2.1.-1]의 2016~2018년 교부금 부담 지방교육채 6건을 대상으로 분석

발행하였다고 가정하여 2017년부터 2019년까지 발생하는 이자 비용을 비교한 결과, [표 2.1.-4]와 같이 기존 ‘5년 거치·10년 상환’ 조건에 따른 이자 비용은 963억 원인 반면, ‘2년 거치·3년 상환’ 이자 비용은 137억 원 감소한 826억 원으로 분석되는 등 위 지방교육채에 대하여 2017년부터 2019년까지 137억 원⁴⁰⁾의 이자 비용 절감 기회를 상실하였다.

[표 2.1.-4] 재정투자사업 관련 지방교육채 상환 기간별 최근 3년간 이자 비용 비교

(단위: %, 억 원)

발행 연도	지방교육채 발행액	이자 비용 발생연도	5년 거치·10년 상환(누적)			2년 거치·3년 상환(누적)			이자 비용 차이
			원금 상환	채무 잔액	이자 비용(A)	원금 상환	채무 잔액	이자 비용(B)	A-B
2016년	23,878	2017년	-	23,878	261	-	23,878	246	15
2017년	6,600	2018년	-	30,478	333	-	30,478	314	19
2018년	3,359	2019년	-	33,837	369	7,959	25,878	266	103
계	33,837	-	-		963	-		826	137

주: 1. 「지방재정법」 제11조 제1항 제1호에 따른 지방교육채 발행 건
 2. 지방교육채 발행일은 해당연도 말, 상환일은 다음연도 말로 가정
 3. 금리는 상환기간별 평균 가산금리(‘5년 거치·10년 상환’의 경우 1.091%, ‘2년 거치·3년 상환’의 경우 1.029%)를 적용, 평균 가산금리는 시·도교육청의 지방교육채 발행 금리를 산술평균한 값

자료: 교육부 제출자료 재구성

(2) 전년도 보통교부금 정산분을 지방교육채 상환에 미활용

지방교육교부금법 제9조 제3항에 따르면 정부 예산액과 결산액의 차액으로 발생하는 잉여금 중 교부금의 재원에 해당하는 내국세 및 교육세 차액⁴¹⁾은 다음 회계연도까지 정산하여 시·도교육청에 교부하도록 되어 있으며, 2017년부터 2019년까지 3년간 보통교부금 정산분⁴²⁾이 계 9조 7,057억 원 발생하였다.

한편, 교육부는 시·도교육청의 세출 대비 세입이 부족할 것으로 예상될 경우 지방교육채 발행을 승인하고, 시·도교육청에서 발행한 지방교육채의 원리금 상환

40) 위 분석은 3년간의 이자 비용으로 최종 상환기간 동안의 총 이자비용의 차이는 더 클 것으로 추정

41) 지방교육교부금법 제3조에 따라 교부금 정산분 중 97%는 보통교부금으로, 3%는 특별교부금으로 교부

42) 교부금 정산분 총액 10조 663억 원 중 보통교부금 정산분은 9조 7,057억 원이고, 특별교부금 정산분은 3,606억 원

을 보통교부금으로 지원하고 있으며, 보통교부금으로 원리금 상환을 지원할 지방교육채 잔액은 매 연도 말 기준 2017년 12조 1,071억 원, 2018년 8조 2,027억 원, 2019년⁴³⁾ 2조 426억 원이었다.⁴⁴⁾

그리고 2016년부터 2018년까지 시·도교육청의 3년간 평균 이월·불용액이 6조 3,128억 원이며, 그중 시설비 이월·불용액이 4조 8,568억 원(77%)에 이르고 있다.

또한, 교부금 정산분은 회계연도 중인 매년 4월경에 시·도교육청에 교부되어 추경예산으로 편성되는데, 채무관리 유인이 없는 시·도교육청이 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원으로 보통교부금 정산분을 교부받을 경우, 지방교육채 잔액이 있더라도 상환하지 않고 시급성이 떨어지는 시설비 등 기타사업 예산에 우선 편성함으로써 이월·불용액의 증가 요인으로 작용할 우려가 있다.

더욱이 [표 2.1.-5]와 같이 시·도교육청의 가용재원으로 볼 수 있는 순세계잉여금이 2016년부터 2018년까지 3년간 평균 2조 원 이상 누적되어 있어 추가적인 가용재원 확보 필요성이 낮은 상황이었다.

[표 2.1.-5] 시·도교육청 순세계잉여금 현황(2016~2018년)

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	3년 평균
순세계잉여금	19,835	20,577	22,360	20,924

자료: 교육부 제출자료 재구성

따라서 시·도교육청의 지출 수요에 지장이 없는 범위 내에서는 보통교부금 정산분을 지방교육채 조기상환⁴⁵⁾재원으로 우선 교부하는 것이 바람직⁴⁶⁾하다.

43) 2019년의 경우 12. 6. 기준

44) 시·도교육청 기준 지방교육채 연도말 잔액

45) 시·도교육청이 금고 은행과 체결한 약정서에 따라 조기상환 수수료는 발생하지 않음

46) “지방교육채 현황 및 대책”(2000년 12월, 교육부)에 따르면 시·도교육청에서 발생할 것으로 예상되는 순세계잉여금을 우선 활용하여 지방교육채 발행을 최소화하고, 결산결과 순세계잉여금으로 지방교육채를 우선 상환하도록 지방교육채 지원 원칙을 수립

그런데 교육부는 [표 2.1.-6]과 같이 2017년부터 2019년까지 보통교부금 정산분 계 9조 7,057억 원 중 6조 3,926억 원(66%)만 시·도교육청으로 하여금 지방교육채 상환에 사용하도록 교부하였고, 3조 3,131억 원(34%)은 교육환경 개선 관련 사업 등에 자율적으로 집행할 수 있는 가용재원으로 교부하였다.

[표 2.1.-6] 보통교부금 정산분 교부 현황(2017~2019년)

(단위: 억 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	계
보통교부금 정산분	17,939	27,930	51,188	97,057
교부목적	지방교육채 상환(비율)	12,000(67)	20,000(72)	31,926(62)
	가용 재원(비율)	5,939(33)	7,930(28)	19,262(38)
				33,131(34)

자료: 교육부 제출자료 재구성

이번 감사기간 중 시·도교육청에서 2017년부터 2019년까지 3년간 교부한 보통교부금 정산분 중 가용재원 계 3조 3,131억 원을 지방교육채 조기상환에 추가 활용하였다고 가정하고 만기 시까지 이자 비용을 추계한 결과, [표 2.1.-7]과 같이 당초 교부금 정산분 중 6조 3,926억 원만을 지방교육채 상환에 사용하였을 때 보다 약 6,387억 원의 이자 비용을 더 절감할 수 있는 것으로 분석되었다.

[표 2.1.-7] 보통교부금 정산분 전액을 지방교육채 조기상환 가정 시 이자 비용 추계(2017~2019년)

(단위: 억 원)

구분	가용재원을 제외하고 보통교부금 정산분 일부 상환 시				가용재원을 포함하여 보통교부금 정산분 전액 상환 시				이자 비용 차액(A-B)
	상환 대상 지방교육채	상환 지원액	상환 후 잔액	이자 비용(A)	상환 대상 지방교육채	상환 지원액	상환 후 잔액	이자 비용(B)	
2017년	2014년 발행 2건	12,000	26,023	1,409	2014년 발행 2건	17,939	20,084	1,189	220
2018년	2015년 발행 3건	20,000	14,539	679	2015년 발행 3건	27,930	670	466	213
2019년	2015~2016년 발행 2건	31,926	47,095	8,436	2015~2018년 발행 6건	51,188	13,965	2,482	5,954
계	-	63,926	87,657	10,524	-	97,057	34,719	4,137	6,387

주: 추계 시 ① 만기 상환 시까지 보통교부금 정산분 외 원금 조기상환은 없고 상환 스케줄에 따라 원금을 연말마다 균등분할 상환함을 가정 ② 금리 변동은 예측 불가하므로, 교부금 정산분이 교부된 해에 보통교부금 이자 상환액 확정 교부 시 적용한 금리를 만기 시까지 동일하게 적용 ③ 매년 상환 시기는 교부 후 시·도교육청의 실제 예산 편성 후 상환 시기를 고려하여 4월로 동일하게 적용 ④ 보통교부금 확정교부 시 조기상환 지원액을 반영하되, 잉여금 정산분(전액 상환 기준)으로 지방교육채를 먼저 조기 상환한 경우, 차년도 보통교부금 확정교부 시 해당 지방교육채 조기상환 지원액은 다른 지방교육채 상환에 활용하지 않았다고 가정하여 절감 이자 비용을 보수적으로 산출

자료: 교육부 제출자료 재구성

(3) 지방교육채 상환에 대한 인센티브 지급제도 부적정

교육부는 2017년부터 시·도교육청에서 교부금 부담 지방교육채를 자체 재원으로 조기에 상환하는 경우, 상환액의 2.5%를 다음 연도 보통교부금으로 추가 지급하는 제도(이하 “조기상환 인센티브”라 한다)를 마련하여 운영하고 있다.

교육부가 조기상환 인센티브 제도를 마련한 취지는, 시·도교육청이 매년 발생하는 순세계잉여금 등을 활용하여 지방교육채를 조기에 상환함으로써 채무비율을 개선하는 등 지방 교육재정의 건전성을 높이기 위한 것이었다.

그리고 시·도교육청 입장에서는 순세계잉여금 등으로 지방교육채를 우선 상환하여 다음 연도에 인센티브를 추가 지급받은 후 당초 발행 승인된 지방교육채는 필요성 여부와 관계없이 그대로 발행하는 것이 교부금 재원을 더 많이 확보하는 방법이 된다.

따라서 조기상환 인센티브를 지급할 때 단순히 시·도교육청의 지방교육채 상환액만을 기준으로 인센티브를 지급⁴⁷⁾할 것이 아니라, 채무비율 개선 및 이자비용 감소 등 실질적으로 지방 교육재정의 건전성을 제고하였을 때에만 조기상환 인센티브를 지급하는 것이 바람직하다.

그런데 교육부는 [표 2.1.-8]과 같이 2017년 대구광역시교육청 등 4개 시·도교육청이 순세계잉여금 등으로 지방교육채 2,150억 원을 조기상환하고, 상환액보다 930억 원이 더 많은 3,080억 원의 지방교육채(발행 승인액과 동일)를 연말에 그대로 발행하여 지방교육채 잔액이 오히려 증가하였는데도 상환액의 2.5%인 계 54억 원을 조기상환 인센티브로 지급하였다.

47) 교육부는 시·도교육청이 지방교육채를 조기 상환하더라도, 당초 지원하기로 한 지방교육채 원리금을 만기 시까지 상환 일정에 따라 지원하고, 교육청은 교부금 부담 지방교육채를 조기 상환할 경우 인센티브를 추가로 받음

[표 2.1.-8] 지방교육채 상환액보다 발행액이 큰 4개 시·도교육청에 대한 인센티브 지급 명세

(단위: 억 원)

구분	발행액(A)	상환액(B)	지방교육채 증가액(A-B)	인센티브 계(B×2.5%)
대구교육청	1,249	550	699	14
충남교육청	596	492	104	12
대전교육청	662	584	78	15
전북교육청	573	524	49	13
계	3,080	2,150	930	54

자료: 교육부 제출자료

또한, [표 2.1.-9]와 같이 2017년부터 2018년까지 최근 2년간 경상북도교육청 등 11개 시·도교육청이 순세계잉여금 등으로 약 1조 987억 원의 지방교육채를 조기 상환한 후 기준금리가 적게는 0.05%p부터 많게는 0.96%p까지 더 높게 적용⁴⁸⁾되는 지방교육채 약 9,318억 원을 발행하여 연간 약 25억 원의 이자 비용이 추가 발생할 것으로 추정되는데도, 약 275억 원의 인센티브를 그대로 지급하였다.

[표 2.1.-9] 지방교육채 조기상환 후 신규발행에 따른 추가 이자 비용 추계(교육청 기준)

(단위: 억 원, %p)

구분	연도	조기상환		신규발행		금리 차 (B-A)	연간 추가 이자 비용	인센티브 계
		상환액 계	상환 금리(A)	발행액 계	발행 금리(B)			
경북교육청	2017	1,095	2.39	1,389	2.73	0.34	3.72	27.4
강원교육청	2017	1,606	2.62	1,020	2.87	0.25	2.52	40.2
경기교육청	2017	552	2.42	1,233	2.82	0.4	2.21	13.8
경남교육청	2017	401	2.25	873	2.68	0.43	1.74	10.0
대전교육청	2017	265	2.63	662	2.76	0.13	0.35	6.6
울산교육청	2017	270	2.34	328	2.62	0.28	0.75	6.8
광주교육청	2017	191	2.69	268	2.76	0.07	0.18	4.8
	2018	97	2.97	150	3.02	0.05		2.4
부산교육청	2017	1,957	2.47	775	2.90	0.43	7.04	48.9
	2018	1,123	2.63	657	3.20	0.57		28.1
충북교육청	2017	1,529	2.60	892	2.93	0.33	5.96	38.2
	2018	507	2.19	311	3.15	0.96		12.7
충남교육청	2018	1,388	2.75	395	2.97	0.22	0.89	34.7
대구교육청	2018	5.5	2.57	365	2.67	0.1	0.01	0.1
계		10,986.5	2.54	9,318	2.86	0.05~0.96	25.37	274.7

주: 추가 이자 비용은 기존의 지방교육채를 상환하고 고금리의 지방교육채를 신규 발행함으로써 금리 차에 따라 추가로 발생하는 이자 부담의 합계액으로, 고금리가 적용되는 신규 발행액(최대값: 조기 상환액)에 금리 차이를 곱하여 구하며, 금리 차이는 1년간 유지된다고 가정(∵ 교육부는 보통교부금 교부 시 교부금 부담 지방교육채 이자 지원액을 산정하면서, 시·도교육청의 발행 시 금리를 평균한 후 시장조달금리를 가감 적용하여, 1년간 발생하는 이자의 상환 지원)

자료: 교육부 및 각 시·도교육청 제출자료 재구성

48) 상환 후 신규발행 시점에서 기준금리가 변동됨에 따라 상환 시 금리와 발행 시 금리 차이가 발생하고, 변동된 금리는 기준금리 재산정 주기에 따라 다시 금리 변동)

2.2. 기준재정 수요·수입 규모 예측 부적정

가. 지방 교육재정 차년도 지출수요 과다 예측

교육부는 지방교육교부금법에 따라 지방 교육재정의 기준재정수요액을 시·도교육청별로 앞의 [표 2.-4]와 같이 34개 세부 측정항목으로 구분하여 산정하고 있다. 그중에는 ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비, (4) 학생경비’ 등 해당연도의 재정수요를 추정한 세부 측정항목과 과거 차입금의 원리금 상환을 위하여 산정하는 ‘(27) 지방교육채 상환’이라는 세부 측정항목 등이 있다.

그리고 시·도교육청에 균형 있게 재원을 배분하기 위해서는 다양한 측정항목별로 객관적인 근거에 따라 정확하게 재정수요를 측정하는 것이 바람직하다.

만약, ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비, (4) 학생경비’ 등 일부 세부 측정항목이 실제 수요보다 과다하게 산정·예측되면 다음과 같은 부작용 소지가 있다.

첫째, 시·도교육청은 기존의 교부금 규모를 유지하기 위해 학생 수 감소 등에 따른 각종 비용 절감 노력(학교 통·폐합 등)을 소홀히 할 우려가 있다. 그리고 시·도교육청별 재정 여건, 학생 수 변화 등을 감안한 재정 운영이 어려워질 수 있고, 상대적으로 재정이 어려운 시·도교육청에 대한 재정적 지원도 어려워진다.

둘째, 교부금이 늘어나더라도 교부금 부담 지방교육채 상환 여력이 줄어들어 차입금을 제때 상환하지 못하고 불요불급한 이자 부담을 초래할 가능성이 높다.

참고로 교육부는 2014년부터 2018년까지 지방교육채 14조 6,098억 원을 발행 승인하였고, 시·도교육청은 14조 5,644억 원(발행 승인액 대비 99.7%)을 발행하여 같은 기간 이자 부담액이 1조 809억 원에 이르고 있다.

이에 이번 감사기간 중 기준재정수요액 산정의 적정성 등을 점검하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 객관적인 근거 없이 적용률·단위비용 등 임의 조정

지방교육교부금법 시행규칙 제7조 [별표 2]에 따르면 기준재정수요액 측정 항목 중 ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비 및 (4) 학생경비’는 각각 학교 수·학급 수·학생 수⁴⁹⁾ 등 측정단위와 각 단위비용, 교육부장관이 정하는 적용률을 곱한 값으로 산정하고, ‘(5) 교육과정 운영비’는 학생 수와 교육부장관이 교육 방법 등을 고려하여 정하는 단위비용을 곱한 값으로 산정하게 되어 있다.

또한, ‘(11) 지역 간 균형교육비’와 ‘(12) 계층 간 균형교육비’(배려계층 지원)⁵⁰⁾는 구체적인 산정방법이 제시되어 있지 않은 채 교육부장관이 정하는 금액⁵¹⁾으로만 되어 있고, ‘(13) 학교 교육환경 개선비’는 교육부장관이 교육환경 개선계획 및 재정 여건 등을 고려하여 산정⁵²⁾한다고 되어 있다. 즉, 위 7개 측정항목의 경우 교육부장관이 적용률, 단위비용 또는 해당 항목 수요 총액 규모를 직접 정할 수 있게 되어 있다. 더욱이 내국세 수입 증가로 재정 여건이 개선되어 보통교부금이 늘어나더라도 교육부가 위 항목들을 임의로 상향 조정하면 지방교육채 원리금 상환에 사용할 자금이 줄어들게 되고 그만큼 재정 건전성을 개선⁵³⁾할 기회

49) 기준재정수요액 산정을 위한 학교·학급·학생 수는 교육부가 시·도교육청으로부터 매년 7월 말을 기준으로 교육행정정보시스템에서 추출한 통계를 제출받아, 폐지된 학교 포함 여부나 교부금 산정기준에서 제외되는 학교(「지방교육교부금법 시행령」 [별표 1] 비고 1.) 포함 여부 등을 검토한 후 다음 연도 기준재정수요액 산정 시 반영

50) ‘계층 간 균형교육비’는 ① 배려계층 지원 ② 정보화 지원 ③ 사회적 배려 대상학생 지원 3가지로 구분

51) ‘지역 간 균형교육비’와 ‘계층 간 균형교육비’는 교육부장관이 정하는 금액 총액으로 산정하고 시·도교육청에 배분 시 ‘지역 간 균형교육비’는 학교 수, 소재 행정구역 면적, 도서·벽지 소재 학교의 학생 수를 기준으로, ‘계층 간 균형교육비’는 학생 수, 수급자 수, 한부모가족 보호 대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민 가정학생 수를 기준으로 배분

52) ‘학교 교육환경 개선비’는 교육부장관이 교육환경 개선계획 및 재정 여건 등을 고려하여 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축면적에 교육부장관이 정하는 m²당 단위비용을 곱한 값으로 산정하게 되어 있으나 실제로는 m²당 단위비용을 정하지 않고 총액으로 산정하고 있음

53) 교육부는 기준재정수요액 산정 시 재정결함보전 항목 중 ‘지방교육채 조기상환분’으로 2018년에는 8,600억 원, 2019년에는 26,704억 원을 산정하였고, 해당 금액만큼 향후 지원되는 원리금 및 지방교육채 조기상환 인센티브

를 놓치게 된다.

따라서 교육부는 ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비 및 (4) 학생경비’의 적용률과 ‘(5) 교육과정 운영비’의 단위비용, ‘(11) 지역 간 균형교육비 및 (12) 계층 간 균형교육비(배려계층 지원), (13) 학교 교육환경 개선비’의 총액을 교육부장관이 정하는 금액으로 결정하더라도 실제 통계자료 활용 등 객관적인 산정 근거를 마련하여 기준재정수요액의 기준이 되는 단위 비용을 산정하고 ‘(27) 지방교육채 상환’이라는 항목의 비중을 늘려 재정건전성을 개선하도록 유도하는 것이 바람직하다.

그런데 교육부는 교부금 전액을 시·도교육청에 교부해야 한다⁵⁴⁾는 사유로 시·도교육청에 얼마나 잉여금이 있는지, 지방교육채 상환에 얼마나 더 배정할 수 있는지 등을 우선 고려하지 않고 위 7개 항목의 단위비용 등을 상향 조정하였다.

이와 관련하여 이번 감사기간 중 2015년부터 2018년까지 기준재정수요액 측정항목 현황을 확인한 결과, [표 2.2.-1]과 같이 ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비 및 (4) 학생경비’의 적용률을 일률적으로 2014년 69.3%에서 2018년 이후 각각 100%로 높였다.

또한 ‘(5) 교육과정 운영비’의 단위비용도 객관적 근거를 갖추지 않고 2014년 55,000원에서 2017년 115,000원으로 늘린 후 2018년 155,000원으로 상향 조정하였다. ‘(11) 지역 간 균형교육비’도 2014년 3,000억 원에서 2018년 6,500억 원으로, ‘(12) 계층 간 균형교육비’(배려계층 지원)는 2014년 9,992억 원에서 2018년 1조 6,682억 원으로, ‘(13) 학교 교육환경 개선비’는 2014년 1조 9,200억 원에서 2018년 2조 7,300억 원으로 각각 증액하였다.

산정 시 제외되므로 지방 교육재정 건전성이 제고되는 효과 발생

54) 교육부는 지방교육교부금법 제3조 제3항에 따라 매년 확정된 교부금 재원(내국세 등)은 같은 법 제5조 및 제5조의2에 따라 시·도교육행정기관의 장에게 교부해 왔음

[표 2.2.-1] 2014~2018년 교육부장관이 정하는 기준재정수요액 추정항목 현황

(단위: 억 원, %, 명)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
학교경비·학급경비·학생경비	63,713	70,159	76,671	89,912	101,592
학교·학급경비 적용률	69.3	76.0	75.0	86.0	100.0
학생경비 적용률	69.3	80.0	75.0	94.0	100.0
교육과정 운영비	3,510	3,411	3,315	6,709	8,812
학생 수	6,382	6,202	6,027	5,834	5,685
단위비용(원)	55,000	55,000	55,000	115,000	155,000
지역 간 균형교육비	3,000	3,000	4,000	4,700	6,500
계층 간 균형교육비(배려계층 지원)	9,992	9,981	9,922	12,108	16,682
학교 교육환경 개선비	19,200	14,200	12,287	21,500	27,300
계	99,415	100,751	106,195	134,929	160,886

주: 기준재정수요액에는 교부금 부담 지방교육채 승인분 포함

자료: 교육부 제출자료 재구성

그리고 이를 연도별 증액 기준으로 다시 살펴보면 [표 2.2.-2]와 같이 ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비, (4) 학생경비, (5) 교육과정 운영비, (11) 지역 간 균형교육비, (12) 계층 간 균형교육비(배려계층 지원), (13) 학교 교육환경 개선비’ 등 교육부장관이 정하는 기준재정수요액 추정항목들이 객관적인 산정 근거를 갖추지 않은 채 2018년에 전년 대비 계 2조 5,957억 원 증액되었고, 2019년에는 전년 대비 계 1조 6,969억 원 증액되었다.

[표 2.2.-2] 2018~2019년 교육부장관이 정하는 기준재정수요액 임의 산정분 증가 현황

(단위: 억 원)

구분	2018년			2019년		
	해당연도 금액 (A)	전년도 금액 (B)	차 이 (A-B)	해당연도 금액 (C)	전년도 금액 (D)	차 이 (C-D)
학교·학급·학생경비	101,592	89,912	11,680	100,065	101,592	-1,527
교육과정 운영비	8,812	6,709	2,103	11,096	8,812	2,284
지역 간 균형교육비	6,500	4,700	1,800	9,500	6,500	3,000
계층 간 균형교육비(배려계층 지원)	16,682	12,108	4,574	21,894	16,682	5,212
학교 교육환경 개선비	27,300	21,500	5,800	35,300	27,300	8,000
합계	160,886	134,929	25,957	177,855	160,886	16,969

자료: 교육부 제출자료 재구성

결국 교육부는 위 7개 기준재정수요액 추정항목의 산출수치를 임의로 상향

조정하지 않고, 전년도 산출수치 정도로만 산정하였더라도 2018년도 2조 5,957억 원, 2019년 1조 6,969억 원 만큼은 ‘(27) 지방교육채 상환’ 항목으로 추가 교부할 수 있어 이자부담을 덜 수 있었다.

(2) 교육과정 운영비 등 기준재정수요액 측정항목 중복 산정

지방교육교부금법 시행규칙 제7조 [별표 2]에 따르면 기준재정수요액 측정항목 중 ‘(2) 학교경비’는 학교급별(유·초·중·고)·규모별 학교 수와 그 단위비용, ‘(3) 학급경비’는 학교급별 학급 수와 그 단위비용, ‘(4) 학생경비’는 학교급별 학생 수와 그 단위비용을 각각 곱한 값에 교육부장관이 정하는 적용률을 곱하여 산정하게 되어 있고, ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비 및 (4) 학생경비’의 각 단위비용은 “표준교육비”⁵⁵⁾ 정책연구 결과를 반영하여 결정⁵⁶⁾하고 있다.

따라서 교육부가 34개에 달하는 기준재정수요액 세부 측정항목별로 기준재정수요액을 정확하게 산정하기 위해서는 동일 비용을 복수의 세부항목에 중복 포함해서는 안 된다.

그런데 ‘(2) 학교경비, (3) 학급경비 및 (4) 학생경비’의 산출 근거가 된 표준교육비에는 별도의 세부측정항목인 ‘(5) 교육과정 운영비, (8) 추가운영비⁵⁷⁾, (9) 기관운영비’가 이미 포함되어 있다. 이처럼 ‘(5) 교육과정 운영비, (8) 추가운영비, (9) 기관운영비’ 등 3개의 측정항목이 중복되면서 [표 2.2.-3]과 같이 5년간 계 6조 7,124억 원만큼 비용이 중복⁵⁸⁾으로 계상되었다.

55) 일정 규모의 단위학교가 교육과정상의 교육목적 달성을 위해 필수적으로 요구되는 인적·물적 조건 등 표준교육조건을 확보한 상태에서 교육 활동 수행에 직·간접적으로 소요되는 필수적 기준운영비

56) 표준교육비는 교과활동, 창의적 체험활동 등으로 구성되어 있고, 구성요소별 소요 비용에는 일반교육과정(초등학교·중학교·일반고등학교), 국가직무능력표준 교육과정(특성화고등학교)을 위한 비용 등이 이미 반영되어 있음

57) 지방교육교부금법 시행규칙 제7조 [별표 2] 비고 2의2에 따라 국가직무교육 고등학교를 대상으로 18학급 미만은 1.1억 원, 18학급 이상 27학급 미만은 1.4억 원, 27학급 이상은 1.7억 원만큼 추가운영비로 지급

58) 학교·학급·학생 경비에 교육과정 및 학교운영에 관한 사항이 반영되어 있는데, 동 항목과 별도로 교육과정운영비, 기관운영비 등을 다시 산정하게 되면 산정 항목 사이에 중복 발생

[표 2.2.-3] 2014~2018년 학교·학급·학생경비와 중복인 측정항목 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계
학교·학급·학생경비		63,713	70,159	76,671	89,912	101,592	402,047
중복 항목	교육과정 운영비(A)	3,510	3,411	3,315	6,709	8,812	25,757
	추가운영비(NCS 교육과정 ^{주)} 운영비, B)	-	-	785	783	780	2,348
	기관운영비(C)	7,794	7,774	7,684	7,931	7,836	39,019
	계(A+B+C)	11,304	11,185	11,784	15,423	17,428	67,124

주: 국가직무능력 표준교육과정

자료: 교육부 제출자료 재구성

그 결과, 보통교부금 기준재정수요액의 측정항목 중 일부가 중복 산정되면서 그만큼 지방 교육재정 교부금 배분의 효율성이 떨어지고 있었다.

(3) 교직원 인건비 항목 중 사립교원 인건비에 부적정한 금액 포함

지방교육교부금법 시행규칙 제7조 [별표 2]에 따르면 교육부는 기준재정수요액 세부 측정항목 중 ‘(1) 교직원 인건비’(공립, 사립)는 전년도 교원 수와 단위비용 등을 곱한 값으로 산정하고 있고, 단위비용은 전전년도 교원 인건비 세출결산액에서 전전년도 교원 현원을 나눈 값으로 산정하고 있다. 한편, 전전년도 사립교원 인건비 세출결산액에는 보수 외에 법정부담금(연금부담금, 건강보험부담금, 재해보상부담금 등)이 포함되어 있다. 결산액에 포함된 법정부담금에는 법인전입금(사립학교 부담 법정부담금전입금 등)이 포함되어 있고, 법정부담금은 원칙적으로 학교법인이 전액 부담해야 하기 때문에 시·도교육청은 사립학교에 재정결함보조금⁵⁹⁾을 지급할 때에도 법정부담금 중 법인전입금만큼 차감하여 지급하고 있다.

59) 사립학교가 교직원 인건비와 법정부담금, 학교운영비를 입학금·수업료·법인전입금 등으로 충당하지 못할 때 교육청이 지원하는 예산

따라서 기준재정수요액을 정확하게 산정하기 위해서는 사립교원 인건비 세출 결산액에서 법정부담금 중 법인전입금은 제외하고 산정하는 것이 타당하다.

그런데도 교육부는 기준재정수요액에 반영되는 사립교원 인건비를 산정할 때 법인전입금을 포함하여 산정한 결과, [표 2.2.-4]와 같이 2018년에는 423억원, 2019년에는 411억 원⁶⁰⁾만큼 부적정한 금액이 포함되었다.

[표 2.2.-4] 2018~2019년 기준재정수요액 반영 사립교원 인건비 산정금액 현황

(단위: 천 원)

구분	사립 정규직 교원 법정부담금 중 법인전입금 ^{주)}	당초 산정액(A)	정당 산정액(B)	차이(A-B)
2016회계연도(2018년 교부)	32,974,407	5,306,953,935	5,264,642,218	42,311,717
2017회계연도(2019년 교부)	31,560,819	5,497,204,945	5,456,076,473	41,128,472

주: 사립 정규직 교원 법정부담금 중 법인전입금은 전체 사립 교직원의 법정 기관부담금 중 사립 정규직 교원 법정 부담금 비율을 통해 추정한 금액

자료: 교육부 제출자료 재구성

나. 지방 교육재정 차년도 수입 과소 예측

지방교육교부금법 제2조, 제7조 등에 따르면 기준재정수입액은 교육·과학·기술·체육, 그 밖의 학예에 관한 교육비특별회계의 모든 재정수입예상액으로서 수입예상액 산정방법은 대통령령으로 정한다고 되어 있다.

한편 교육비특별회계 및 학교회계에서는 [도표 2.2.]와 같이 매년 계 3조여 원 규모의 순세계잉여금⁶¹⁾과 자체 수입⁶²⁾이 발생하고 있고, 이는 차년도 시·도 교육청 및 학교의 세입 재원으로 사용되고 있다.

60) 전체 사립 교직원의 법정 기관부담금 중 사립 정규직 교원 법정부담금 비율을 통해 추정·산정한 금액

61) 순세계잉여금이란 결산상 잉여금(수납된 세입액으로부터 지출된 세출액을 차감한 잔액) 중 이월금 및 국비·도비 사용 잔액을 공제한 금액을 말하는 것으로 지방교육채의 원리금 상환 및 다음 회계연도의 세입 재원으로 활용할 수 있음(지방교육재정알리미)

62) 자체 수입은 교수활동수입(입학금, 수업료), 행정활동수입(사용료, 수수료 등), 자산수입(임대료, 매각대), 이자수입, 적립금수입, 금융자산회수(보증금 회수), 기타수입(제제금 등)으로 구분

[도표 2.2.] 교육비특별회계 및 학교회계의 순세계잉여금과 자체 수입 합계액 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원)



주: 교육비특별회계 및 학교회계의 자체 수입 중 기준재정수입액 산정에 포함되는 수업료, 입학금은 제외하였으며, 순세계잉여금과 자체수입의 합계액이 차이가 나는 사유는 억 원 이하 금액이 고려되지 않았기 때문

자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

따라서 교육부는 시·도교육청 및 학교가 세입 재원으로 사용하는 순세계잉여금 및 자체 수입을 포함하여 기준재정수입액을 산정하고, 이를 기준으로 보통교부금을 교부하는 것이 타당⁶³⁾하다.

그런데 교육부는 [표 2.2.-5]와 같이 순세계잉여금을 제외하고 자체 수입은 일부(수업료, 입학금)만 포함한 채 시·도교육청의 지방세 전입금, 교부금 보전금 등으로 기준재정수입액을 산정한 후 이를 기초로 보통교부금을 교부하고 있다.

[표 2.2.-5] 기준재정수입액 산정 및 보통교부금 교부 현황^{*)}

(단위: 억 원)

구분	기준재정수입액					기준재정수요액(B)	보통교부금교부액(B-A)
	지방세전입금	교부금보전금	수업료·입학금	학교용지부담금	소계(A)		
2014년	80,480	7,656	17,246	1,928	107,310	495,245	387,935
2015년	80,299	7,705	16,789	1,982	106,775	480,997	374,222
2016년	88,400	7,862	16,265	811	113,338	517,921	404,583
2017년	106,606	8,063	16,258	1,055	131,982	546,197	414,215
2018년	116,250	9,929	15,517	1,672	143,368	617,235	473,867
합계	472,035	41,215	82,075	7,448	602,773	2,657,595	2,054,822

주: 제주특별자치도는 기준재정수입액 및 수요액을 산정하지 않고, 교부금 총액의 1.57%를 보통교부금으로 교부하여 제외

자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

63) 행안부는 「지방교부세법」 제8조 등에 따라 지방자치단체의 세외수입 중 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입 및 사업수입 등 자체 수입을 포함하여 기준재정수입을 산정하고 이를 기준으로 지방교부세를 교부

그 결과 2017년 교육비특별회계와 학교회계의 순세계잉여금과 자체수입 계 2조 1,848억 원이 2019년 기준재정수입액에 포함되지 않아⁶⁴⁾, 기준재정수요액 대비 재정부족액이 과다 산정되었고, 그만큼 지방교육채 상환 기회를 놓쳤다.

또한 [표 2.2.-6]과 같이 2018년 경기도교육청에서 5,600억 원, 울산광역시교육청은 385억 원의 순세계잉여금과 자체 수입이 발생하는 등 시·도교육청 간 순세계잉여금 및 자체수입의 금액 차이가 크며, 순세계잉여금과 자체 수입이 많은 교육청의 경우 이들 항목이 기준재정수입액 산정에서 제외됨에 따라 더 많은 보통교부금을 교부받는 등 교육청 간 자원 배분의 형평성이 훼손될 우려가 있다.

[표 2.2.-6] 울산광역시교육청 및 경기도교육청의 순세계잉여금, 자체 수입 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원)

구분	교육비특별회계와 학교회계의 순세계잉여금 및 자체수입				
	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
울산광역시교육청	609	546	409	78	385
경기도교육청	4,025	3,650	5,094	5,380	5,600

자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

64) 교육비특별회계 및 학교회계의 자체 수입 중 자산매각대와 차년도 집행하여야 하는 적립금수입 및 금융자산(융자금, 보증금) 회수액 등

3. 지출 분야

관련 제도 및 현황

가. 이월제도 및 현황

지방 교육재정은 「지방재정법」 제7조 제1항에 따라 회계연도의 경비를 해당 연도의 세입으로 충당해야 하며, 불가피한 사정으로 연도 내 지출하지 못할 것으로 예상되는 사업비는 [표 3.-1]과 같이 「지방재정법」 제50조 등에 따라 그 다음 연도로 이월(명시이월, 사고이월, 계속비이월)하여 사용할 수 있으며, 이는 세출 예산현액 중 집행하지 못해 남은 금액인 불용액과는 구분된다.

[표 3.-1] 이월 개념 및 유형

구분	개념 및 사례	법적 근거
명시이월	<ul style="list-style-type: none"> 회계연도 내 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어 그 취지를 세입·세출예산에 명시하여 미리 지방의회 의결을 얻은 경우 (예시) 하반기 추경예산으로 편성된 시설사업의 공기 부족으로 명시이월 	「지방재정법」 제50조 제1항
사고이월	<ul style="list-style-type: none"> 회계연도 내 지출원인행위를 하였으나, 불가피한 사유로 연도 내에 지출 못하는 경우 (예시) 동절기 한파로 공정이 지연되는 등의 사유로 불가피하게 시공자가 공사기한을 연장하여 이에 대한 경비를 회계연도 내 집행 불가 	「지방재정법」 제50조 제2항
계속비 이월	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 완성에 수년이 걸려 경비 총액과 연도별 금액을 지방의회의 의결을 얻은 경우 (예시) 학교신설 등 대규모 시설사업비로 공기가 2년 이상 소요되는 사업 	「지방재정법」 제42조

자료: 지방 교육재정 알리미 자료 재구성

2018년 말 현재 이월액은 4조 8,858억 원이며, 유형별 이월액의 2014년 대비 2018년 증가율은 [표 3.-2]와 같이 명시이월액 180%, 사고이월액 105%, 계속비 이월액 38%로 명시이월액의 증가율이 가장 높다.

[표 3.-2] 교육비특별회계 이월액 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원, %)

구분	2014년(A)	2015년	2016년	2017년	2018년(B)	증가율(C) C=(B-A)/A
계	23,300	37,330	39,001	46,056	48,858	110
명시이월액	9,144	16,210	18,586	24,022	25,599	180
사고이월액	5,607	7,761	8,530	9,134	11,481	105
계속비 이월액	8,549	13,359	11,885	12,900	11,779	38

자료: 교육부 제출자료 재구성

나. 추경예산 제도 및 현황

「지방재정법」 제45조에 따르면 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때 추경예산을 편성하게 되어 있으며, 추경예산의 성격 등에 따라 다소 차이가 있으나 [그림 3.]과 같이 추경예산 편성부터 지방의회 상임위원회와 예산결산특별위원회의 절차를 거쳐 최종 본회의 의결로 확정되기까지 통상 1개월 정도 소요된다.

[그림 3.] 추경예산 편성 절차도



자료: 교육부 제출자료

교육비특별회계의 최근 5년간(2014~2018년) 본예산과 추경예산 규모를 살펴보면 [표 3.-3]과 같이 본예산의 연평균증가율은 5.8%인데 비해 추경예산의 연평균증가율은 11.4%로 약 2배 가량 높은 수준이다.

[표 3.-3] 교육비특별회계 본예산 및 추경예산 편성 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균증가율
계(A=B+C)	578,284	596,920	619,642	682,644	737,371	6.3
본예산(B)	529,028	543,341	561,349	590,662	661,623	5.8
추경예산(C)	49,256	53,579	58,293	91,982	75,748	11.4
비율(C/A)	8.5	9.0	9.4	13.5	10.3	4.8

자료: 교육부 제출자료

다. 특별교부금 제도 및 현황

지방교육교부금법 제3조 제3항 및 제5조의2 제1항에 따르면 내국세 등에 연동된 교부금 재원의 100분의 3을 특별교부금으로 사용하게 되어 있으며, 특별교부금은 [표 3.-4]와 같이 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 사업으로 따로 재정지

원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요 등에 주는 국가시책사업 등으로 구분된다.

[표 3.-4] 특별교부금 유형 및 재원 구성비율

구분	교부 요건	재원 구성비율
국가시책사업	▸ 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방 교육행정 및 지방 교육재정의 운영실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때	특별교부금 재원의 100분의 60
지역교육현안 사업	▸ 기존재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때	특별교부금 재원의 100분의 30
재해대책수요 사업	▸ 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있을 때	특별교부금 재원의 100분의 10

자료: 교육부 제출자료

이러한 특별교부금은 총액으로 교부되는 보통교부금과 달리 교육부장관이 특별교부금의 사용에 대해서는 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있으며, [표 3.-5]와 같이 국가시책사업, 지역교육현안 사업, 재해대책수요 사업의 유형이 있으며, 그 규모는 2018년 말 현재 1조 3,838억 원에 이르고 있다.

[표 3.-5] 유형별 특별교부금 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원, 결산기준)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
계	14,564	13,870	14,443	17,040	13,838
국가시책사업	8,738	8,322	8,666	10,224	8,303
지역교육현안 사업	4,369	4,161	4,333	5,112	4,151
재해대책수요 사업	1,457	1,387	1,444	1,704	1,384

주: 2015년의 경우 세입 감소에 따른 교부금 규모 축소로 전년 대비 특별교부금 규모가 줄어들었으며, 2018년의 경우 교부금 내 특별교부금 교부 비율의 축소(4%→3%)로 전년 대비 특별교부금 규모 감소

자료: 교육부 제출자료 재구성

라. 교육공무직원 제도 및 현황

교육공무직원⁶⁵⁾이란 공무원이 아닌 근로자로서 교육감 또는 학교장과 계약을 체결하고 교육청 또는 학교의 교무 및 일반 행정, 교육복지, 급식 지원 등 업

65) 교육부는 학교장 등이 채용하여 학교회계로 임금 등을 지급한다는 의미에서 ‘학교회계직원’이라는 명칭을 사용하여 오다가 2019년부터 ‘교육공무직원’으로 명칭을 바꾸어 사용하고 있으며, 시·도교육청 역시 채용이나 정원관리 등에 관한 조례 등에 ‘교육공무직원’이라는 명칭으로 사용

무에 종사하는 자이며, 교육공무직 중 기간제 및 단시간 근로자(이하 “기간제 근로자 등”이라 한다)의 경우 「기간제 및 단시간 근로자 보호에 관한 법률」 제4조 제2항의 적용을 받아 2년을 초과하는 근로의 경우 기간의 정함이 없는 근로자(이하 “무기계약직”라 한다)로 전환하여야 한다.⁶⁶⁾

교육부는 학교 내 기간제 근로자 등으로 근무하는 교육공무직원의 처우개선을 위하여 2014년 1월 기간제 근로자 등의 무기계약직 전환을 제도화하였고, 교육공무직원은 학교장의 재량으로 채용된 후 일정기간(2년 미만) 동안 한시적으로 근무하는 기간제 근로자 등에서 정년까지 고용이 보장되고 교육청이 이들에 대한 처우와 인건비를 관리⁶⁷⁾해야 하는 사실상 정규직 근로자로 신분이 변화되었다.

이에 교육부는 2014년부터 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하 “지방교육행정기관 정원규정”이라 한다) 제4조 제2항을 준용하여 교육공무직원에 대한 총액인건비를 산정하고, 이를 시·도교육청의 기준재정수요액(교육부가 예측·계산한 각 교육청의 다음 연도 재정수요)에 포함해 보통교부금으로 교부하고 있다. 그런데 교육부는 2016년까지 기준재정수요액 측정항목 중 교육공무직원 총액인건비(이하 “공무직 인건비”라 한다)를 산정금액의 최대 72%만 교부하여 [도표 3.-1]과 같이 교부액 대비 공무직 인건비 집행액이 200%를 초과하였다. 이에 총액인건비가 현실을 반영하지 못한다는 지적⁶⁸⁾이 있자, 2017년부터 기준재정수요액 측정항목에 공무직 인건비 산정금액을 100% 반영하고 기준인

66) 교육공무직을 규율하는 개별 법률은 없고, 「근로기준법」 등 일반적인 노동 관련 법령이 적용되며, 시·도교육청의 조례 등 자치법규에 이들의 채용과 처우에 관한 사항을 규정

67) 2014년 대법원은 학교장과 체결된 근로계약이더라도 교육감에게 교육공무직원에 대한 사용자 책임을 인정(대법원 2013두21816, 2014. 2. 13. 선고)

68) 감사원은 2017. 7. 25. 시행한 “지방교육청(광주, 울산, 강원, 충북) 운영실태” 감사에서 총액인건비 산정방법이 모든 직종의 수요를 반영하지 못하고, 교부액과 실제 집행액 간 차이가 크다고 지적하면서 이에 대한 개선 방안을 마련토록 통보

원⁶⁹⁾ 산정방식⁷⁰⁾도 개선하는 등 공무원 인건비 교부액을 꾸준히 증액시킨 결과, 교부액이 2016년 1조 2,818억여 원에서 2018년에는 2조 9,916억여 원으로 133% 증가되었다.

[도표 3.-1] 교육공무원총액인건비 교부 및 집행 현황

(단위: 억 원, %)



자료: 교육부 제출자료 재구성

한편, 시·도교육청에서도 교육공무원의 채용과 정원 관리에 관한 사항을 조례나 규칙으로 제정하여 교육공무원을 관리하고 있다.

그런데 이러한 교육공무원의 수는 [도표 3.-2]와 같이 2014년 142,152명에서 2019년 168,355명으로 18% 증가⁷¹⁾하여, 교육청 소속 일반직공무원 증가율 2%, 사립학교 행정직원의 증가율 -4%와 큰 차이를 보인다.

[도표 3.-2] 교육공무원(기간제 포함) 등 인원변동 추이

(단위: 명)



69) 총액인건비에 관한 기준제정수요액을 산출할 때 기준인원에 단위비용을 곱하여 계산

70) 교육부는 기준인원을 산출하는 방식을 전체 직종의 실제 수요를 반영하기 위하여 직종통합 산식을 마련하여 2018년도 총액인건비 산정부터 적용

71) 교육공무원의 주요 증가원인은 2017년부터 관계부처 합동으로 추진된 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 정책에 따라 미화, 경비 등 업무에 사용하던 파견·용역직원을 직접 고용으로 전환하였기 때문으로 2019. 7. 24. 고용노동부에서 집계한 추진실적을 보면 교육기관의 경우 전환계획인원 11,122명보다 2배 이상 많은 24,655명을 직접 고용하기로 결정하는 등 다른 부문보다 전환하기로 결정한 인원이 많음

주: 교육공무직원 통계는 교육부에서 매년 4. 1. 실시하는 교육공무직 실태조사 결과 인용
 자료: 교육부 제출자료 재구성

또한 교육공무직원에 대한 처우개선 요구도 지속해서 반영됨에 따라 교육공무직원의 인건비 단가는 [표 3.-6]과 같이 2014년부터 2019년까지 65.2% 상승하여 같은 기간 시·도교육청 소속 지방공무원(일반직)의 28.9%나 사립학교 행정직원의 22.6% 보다 크게 증가하였다.

[표 3.-6] 총액인건비 산정 인건비 단가 추이

(단위: 천 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	상승률 (14~19년)
교육공무직원 인건비 단가	18,234	20,557	21,437	24,927	29,320	30,130	65.2
상승률	-	12.74	4.28	16.28	17.63	2.76	
교육청 소속 일반직공무원 인건비 단가	54,631	58,653	62,121	65,426	68,324	70,420	28.9
상승률	-	5.53	7.36	5.91	5.32	4.43	
사립학교 행정직원 인건비 단가	49,829	50,844	53,469	56,319	58,815	61,076	22.6
상승률	-	2.04	5.16	5.33	4.43	3.84	

주: 1. 인건비 단가는 총액인건비 산정액을 기준인원으로 나눈 금액

2. 교육공무직원은 지방공무원 등과 달리 방학기간 비근무자가 56.1%이고, 전일제가 아닌 시간제 근로자도 전체의 16.5%에 달하여 1년 기준으로 산정하는 인건비 단가가 전일제 상시근무인 지방공무원 등과 차이 발생

자료: 교육부 제출자료 재구성

이러한 인건비 단가 상승 등으로 교육공무직원(무기계약직)에 대한 인건비 집행액은 2014년 2조 5,610억여 원에서 2018년 3조 7,078억여 원으로 44.8% 증가하여 같은 기간 총액인건비 교부액이 161% 증가하였는데도 여전히 인건비 집행액이 교부액을 초과하고 있다. “교육공무직원 중기기본인력운영계획 검토안”(2019~2023년, 교육부)에 따르면 전체 예산 중 교육공무직원의 인건비 비중이 2019년 6.71%에서 2023년에는 7.31%로 높아지면서 향후 지방 교육재정에서 차지하는 교육공무직원 인건비 부담이 더욱 커질 것으로 예측⁷²⁾되고 있다.

72) 위 예측은 2018년 교육공무직 정원 14만여 명을 바탕으로 향후 인력 수요를 반영하여 2023년 146,722명까지 증원이 된다는 가정하에 계산된 것으로서 2019년 4월 현재 예측을 훨씬 뛰어넘은 168,355명이 고용되어 있어 예산 대비 인건비 비중은 “교육공무직원 중기기본인력운영계획 검토안”의 예측보다 더 높을 것으로 추정됨

문 제 점

요 지

총지출 측면에서는 점점 더 많은 예산이 더 길게 이월되면서 집행이 정체되고 있었다. 이월예산은 다음 해에 전용 등 조정할 수 없어 최소화하는 것이 바람직하다. 그런데 교육비특별회계 이월예산은 2014년 2조 3,300억 원에서 2018년 4조 8,858억 원으로 두 배 이상 증가하면서 적기집행의 걸림돌이자 재정칸막이로 작용해 자원 배분의 효율성을 저해하고 있었다.

시·도교육청에서는 2016년에 추경예산으로 편성한 1,376개 시설 사업의 예산 4,489억 원을 회계연도내에 한푼도 집행하지 않고 전액 명시이월하는 등 2018년까지 총 4,049개 사업 1조 5,356억 원의 예산을 다음연도로 전액 명시이월하였다.

이월된 예산이 얼마나 오래 집행되지 못하고 금고에 묶여 있는지 확인해 본 결과, 2017년 명시이월액 2조 4,022억 원의 31.3%에 해당하는 4,646억 원이 2~3회계연도 동안 집행되지 못하고 금고에 잠겨 있었다. 그중에는 제주도 ○○초등학교 복합체육관처럼 예산 72억여 원이 2016년부터 2020년까지 무려 5회계연도 동안 이월·불용·재편성되면서 집행이 지체된 사례도 발견되었다.

한편, 경상지출은 전체적으로 해마다 변동폭이 크지 않아 최근 증가폭이 두드러지는 교육공무직 인건비 위주로 점검하였는데, 그 결과 정원 책정 없이 무기계약직을 방만하게 채용하거나 기간제 근로자 등에 대한 인건비 관리가 제대로 이루어지지 않는 등의 문제점이 발견되었다.

3.1. 이월예산 편성 업무 처리 부적정

[잉여금 현황]

세수 증가 등으로 세입이 늘어나는데 신규 지출수요가 늘지 않으면 잉여금⁷³⁾이 늘어나고, 이에 따라 이월금 또는 순세계잉여금이 증가하게 된다. 이 중 순세계잉여금은 다음연도 본예산의 세입 재원으로 편입되어 다음연도 세출예산으로 자유로이 사용된다.

하지만, 이월사업비의 경우 다음연도에 사업이 조기 완료되어 집행 잔액이 발생하더라도 전년도 세입예산(이월예산⁷⁴⁾)이기 때문에 추경예산을 통해 다음 연도 세출예산에 신규 편성하여 사용할 수 없고, 연말에 불용 처리한 후 다음다음연도가 되어서야 세입 재원으로 편입될 수 있다.⁷⁵⁾

따라서 이월예산이 늘어나면 예산 사업별 칸막이가 늘어나는 것과 같아 결국 재원 배분의 효율성이 떨어지게 된다.

그런데 최근 5년간(2014~2018년) 시·도교육청이 결산 시 확정된 교육비특별회계 불용액이 2014년 1조 2,795억 원에서 2018년에는 1조 8,442억 원으로 44.1% 증가한데 비해, 같은 기간 이월액은 2조 3,300억 원에서 4조 8,858억 원으로 109.7% 증가하여 불용액보다 증가율이 2배 이상 높았다.

73) 재정을 운영한 후 세입이 예산을 초과하여 징수되었거나 세출예산에서 지출의 집행이 적어 불용액이 발생하면 초과 징수한 세입과 사용하지 않은 세출불용액의 합계로서, 해당 금액은 이월금, 지방교육채 상환 등으로 처리됨

74) 「지방재정법」 제45조에 따라 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때는 추경예산을 편성할 수 있으나, 예산을 이월하면 「지방재정법」 제50조에 따라 그 이월하는 과목별 금액을 이월예산으로 배정된 것으로 보게 되어 있어 전년도 이월예산은 해당연도 세입예산에 편성되지 않으며, 결산을 위해 「지방회계법 시행령」 제12조 제2항 제1호 및 제2호에 따라 예산 현액으로 관리하므로 추경예산의 대상이 아님(행정안전부 의견 제시)

75) 예산의 이월은 불용보다 재정자원의 합리적 배분을 더 저해하는 특성이 있는데, 특정 사업의 예산이 이월되지 않고 불용처리될 경우, 불용된 예산을 활용해 정부는 다음 회계연도에 새로운 사업이나 다른 분야의 시급한 현안 사업을 추진할 수 있게 되나 예산을 이월할 경우 이월된 금액만큼의 예산자원의 활용을 정체시켜 재원의 합리적 사용을 어렵게 함(예산의 이월 및 불용원인과 효과적인 관리방안의 모색, 2019. 3., 한국재정정보원)

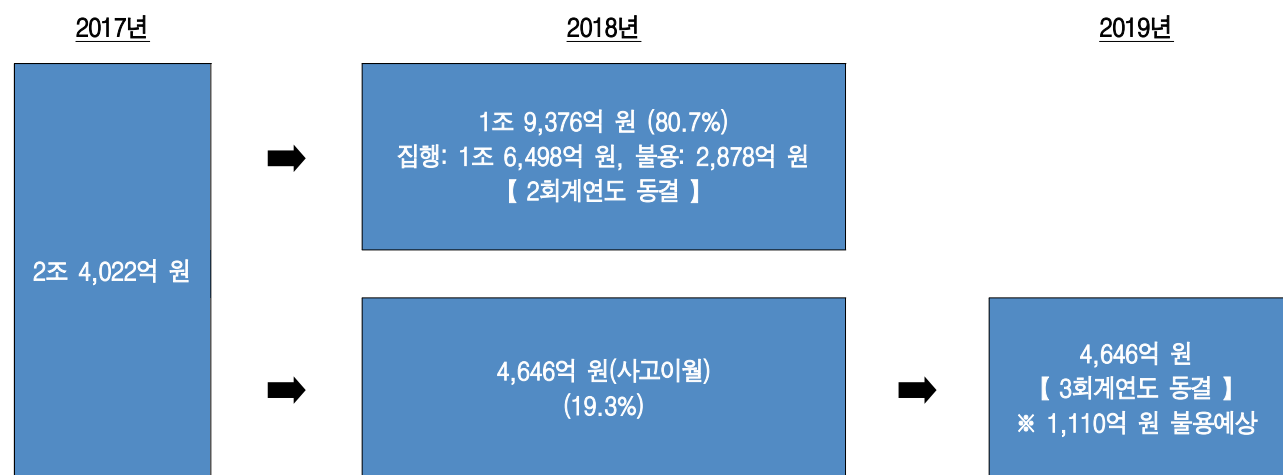
[예산 이월 현황]

감사원은 이월예산이 얼마나 오래 교육당국 수중에 잠겨 있는지 살펴보기 위해 최초 2017년도 예산으로 편성되었다가 다음 연도로 이월된 예산의 최종 집행 경과를 사고이월과 명시이월로 구분하여 추적 분석해 보았다.

사고이월의 경우, 2017년말 사고이월한 9,134억 원 중 94%인 8,587억 원은 그 다음 연도에 소진되고 나머지 6% 547억 원이 불용되었다.

반면, [그림 3.1.-1]과 같이 2017년도에서 2018년도로 명시이월된 예산 2조 4,022억 원 중 12%인 2,878억 원은 2018년도에 불용(2회계연도 동안 자금 동결)되었고, 위 명시이월 예산의 19.3%인 4,646억 원이 다시 2019년도로 사고이월(3회계연도 동안 자금 동결)되었으며, 사고이월된 예산의 23.9%인 1,110억 원이 2019년 10월 감사일 현재 불용될 것으로 추정⁷⁶⁾되는 등 명시이월액은 사고이월액과 달리 2~3 회계연도에 걸쳐 운용 및 불용되고 있었다.

[그림 3.1.-1] 2017년 명시이월액 집행 흐름도



자료: 교육부 제출자료 재구성

76) 2019년 10월 현재 집행되지 않은 금액을 불용액으로 파악하였으므로 이후 같은 연도 12월까지 집행되는 금액이 더 있을 수 있음

[시설비 이월 현황]

교육비특별회계의 이월은 2018년의 경우 93.4%가 시설비⁷⁷⁾에서 발생할 정도로 특정 세부사업 예산에 편중⁷⁸⁾되어 있었다. 시설비 이월액의 예산 세목별 구성을 보면 기존 학교시설의 노후환경 등을 개선하는 ‘교육환경개선비’ 29.1%, ‘학교신·증설비’ 32.4%, 체육관 증축비 등 ‘기타시설비’가 32%를 차지하고 있었다.

가. 다음연도 사업예산 이월 과다

(1) 불요불급한 시설 사업비 추경예산 편성

「지방재정법」 제7조 제1항 등에 따라 시·도교육청은 회계연도의 경비를 해당 연도의 세입으로 충당해야 하며, 불가피한 사정으로 연도 내 지출하지 못하면 필요 최소한으로 이월예산을 편성해야 한다.

그리고, 교육부의 「2016년 교육비특별회계 예산안 편성지침」(교육부 지침) IV. 1. 라. 3) 이월·불용액 최소화 대책에 따르면 시·도교육청이 직전연도 예·결산 분석결과 등을 토대로 회계연도 내에 집행 가능한 적정예산을 편성 및 집행하여 이월·불용액을 최소화하도록 규정하였다.

따라서 시설비의 관행적 이월을 최소화하여 지방 교육재정의 효율성을 높이기 위해서는 해당연도에 집행할 수 있는 필요 최소한의 예산만 편성해야 하고, 특히 다음 연도에나 집행 가능한 사업비를 관행적으로 미리 당겨 해당 연도에 필요한 사업비보다 과다하게 예산을 편성해서는 안 된다.

그런데 시·도교육청은 [표 3.1.-1]과 같이 2016년에 추경예산으로 편성한 시설사업비 2조 3,521억 원 중 1,376개 사업의 예산 4,489억 원(19.1%)을 한 푼도

77) (410) 토지매입비, (420) 건설비, (620-04) 학교환경개선사업비, (620-11) 사립학교시설지원

78) 불용액 중 시설비 비목의 비중은 36.5% 수준

집행하지 않고 전액 2017년도로 명시이월하는 등 2016년부터 2018년까지 추경예산으로 편성한 시설사업비 8조 1,612억 원 중에서 4,049개 사업의 예산 1조 5,356억 원(18.8%)을 전액 다음연도로 명시이월하였다.

이와 같이 시설사업비가 추경예산으로 편성된 후 전액 다음연도로 명시이월되는 주된 원인은 뒤이어 ‘(2) 예비결산 제도 활용 미흡’ 등에서 지적하는 바와 같이 시·도교육청에서 이월 예상액을 미리 파악하고도 추경예산을 편성할 때 이를 감액·조정하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 교부금 정산분 등 추가 세입을 연도내 집행이 어려운 시설 사업비로 세출 예산에 편성하였기 때문이었다.

이렇게 다음연도로 전액 명시이월된 시설 사업비는 당해연도에는 집행할 수 없는데도 불확실한 미래의 지출 수요를 예상하여 당해연도 예산에 당겨 편성한 것으로 볼 수 있다.

[표 3.1.-1] 추경예산 편성 시기별 시설 사업비의 전액 명시이월 현황(2016~2018년)

(단위: 억 원, %, 개)

구분	추경편성 시설 사업비 총 금액	추경예산 편성 시설 사업비 중 전액 명시이월 내역									
		총계(E=A+B+C+D)		제1회 추경(A)		제2회 추경(B)		제3회 추경(C)		제4회 추경(D)	
		금액(비율)	사업 수	금액	사업 수	금액	사업 수	금액	사업 수	금액	사업 수
합계	81,612	15,356 (18.8)	4,049	3,813	1,206	7,536	2,113	2,741	566	1,266	164
2016년	23,521	4,489 (19.1)	1,376	316	70	2,444	1,042	1,000	173	729	91
2017년	34,503	6,877 (19.9)	1,359	1,440	445	3,748	610	1,255	247	434	57
2018년	23,587	3,990 (16.9)	1,314	2,057	691	1,344	461	486	146	103	16

주: 1. 추경예산으로 시설사업비(편성목: 420, 620)가 편성된 사업(본예산이 포함된 사업은 제외) 중 편성연도에 집행되지 못하고 그대로 명시이월된 사업

2. 횡수를 달리하는 추경예산 편성 사업은 상호 중복되지 않는 별개의 사업

자료: 교육부 제출자료 재구성

【 추경예산 편성 사업비 전액 명시이월 사례 】

- ▶ 제주특별자치도교육청에서 2016. 12. 20. ‘○○초등학교 다목적강당 및 수영장 등 신축사업’의 총 사업비로 72억여 원을 예산 편성한 후 2017년으로 전액 명시이월했는데, 이후 해당 사업비를 불용 및 재편성하면서 2020년 3월 현재까지 72억여 원을 집행하지 못하고 있음

참고로 [표 3.1.-1]과 같이 공사 기간 확보가 상대적으로 유리한 제1회 추경 예산 때 편성(1~6월경)하여 명시이월한 시설사업비(3,813억 원, 1,206개)가 연도 내 집행이 사실상 불가능한 제4회 추경예산 때 편성(12월경)하여 명시이월한 시설비(1,266억 원, 164개)보다 약 3배 많다.

(2) 예비결산 제도 활용 미흡

예비결산은 시·도교육청이 이월·불용 예상액을 결산 전에 미리 파악(매년 5~6월경)한 후 추경예산 편성 시 이를 감액하여 지출 수요가 있는 사업에 조정·편성하는 제도로서 시·도교육청의 이월·불용 예상액의 80% 상당이 실제 이월·불용되고 있는 점을 고려할 때 예비결산 제도를 제대로 활용하면 불요불급한 이월·불용을 효과적으로 억제할 수 있다.

따라서 재정 집행의 적시성·효율성을 제고하기 위해서는 시·도교육청에서 이월·불용 예상액을 추경예산 편성 시 감액하고 다른 사업예산으로 활용해야 하며, 교육부는 시·도교육청의 제도 이행 여부를 확인하는 등 사후관리를 제대로 해야 한다.

그런데 시·도교육청은 예비결산 결과 이월·불용 예상액을 파악하고도 해당 금액을 추경예산 편성 시 제대로 감액하지 않고 있었으며, 교육부⁷⁹⁾는 매년 6월 경 시·도교육청으로부터 이월·불용 예상액을 보고받을 뿐 예비결산 제도가 제대로 운영되는지 확인조차 하지 않고 있었다.

실제로 이번 감사기간 중 시·도교육청이 예비결산 결과 파악한 이월·불용 예상액을 추경예산 시 실제 감액 편성하는지 파악해 보니, [표 3.1.-2]와 같이 2016년 본예산의 이월예상액 1조 1,095억 원 중 4.6%인 515억 원, 본예산의 불용 예상액 7,999억 원 중 32.8%인 2,626억 원만 각각 추경예산 편성 때 감액조정

79) 교육부는 매년 시·도교육청 예산 담당과장 회의, 부교육감 회의를 통해 예비결산제도 등을 활용하여 이월·불용액을 줄여 달라고 시·도교육청에 협조를 요청

하는 등 본예산 이월·불용 예상액 1조 9,094억 원 중 16.5%인 3,141억 원만 감액 조정하여 예비결산 제도를 제대로 활용하지 않고 있었다.⁸⁰⁾

[표 3.1.-2] 교육비특별회계 예비결산 이월·불용 예상액의 추경예산 감액 조정 현황(2016~2018년)

(단위: 억 원)

구분	교육부에 보고한 예비결산 결과 내용			추경예산 편성 시 실제 감액 조정 내용		
	계	이월예상액	불용예상액	계	이월액	불용액
2016년	19,094	11,095	7,999	3,141	515	2,626
2017년	17,454	9,087	8,367	3,789	9	3,780
2018년	24,912	16,811	8,101	2,614	0	2,614

주: 이월·불용 예상액은 본예산만 대상으로 집계하였고, 전년도로부터 이월된 예산은 조정·감액이 안되므로 제외
자료: 17개의 시·도교육청 제출자료 재구성

그 결과 불요불급한 이월·불용액 억제라는 예비결산 제도의 취지를 달성하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

(3) 재정안정화기금 활용 실적 저조

「지방재정법」 제14조에 따르면 시·도교육청은 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 재정안정화기금을 설치할 수 있도록 되어 있다.

재정안정화기금 조성 개요

- ▶ **[법적 근거]** 2017년 10월 「지방재정법」 개정으로 마련
 - 지방자치단체의 경우 세입 및 결산상 잉여금 등으로 재정안정화기금을 자율적으로 설치(기금의 조성·용도·운용절차 등은 조례로 규정)
- ▶ **[목적]** 연도간 재원을 조정하여 재정을 건전하고 안정적으로 운용하기 위함
- ▶ **[조성재원]** ① 교육비특별회계 출연금(교부금, 중앙정부 세계잉여금 등 포함), ② 기금운용 수익금, ③ 그 밖의 수입금 등
- ▶ **[사용한도]** 조례가 정하는 바에 따라 시·도교육청의 여건에 따라 자율적으로 결정
 - ※ 행안부의 “재정안정화기금 도입계획”에 따르면 기금 사용용도는 ‘세입감소’, ‘채무상환’ 등으로 되어 있음

자료: 교육부 제출자료(지방교육재정안정화기금 설치 관련 참고자료) 재구성

80) 교육부는 ‘15년 6월 “지방교육재정 효율화 방안”을 수립·시행하면서 예비결산 제도를 통해 이월 및 불용액의 합계액을 2017년도에 3.2조원으로 축소하는 것을 목표로 설정하였으나, 2017년도 실제 지방교육재정 이월 및 불용액의 합계는 6.6조 원(이월액 4.6조 원)에 이르는 등 목표치 달성 실패

그리고 「지방재정법」 제34조 제1항에 따르면 한 회계연도의 모든 수입을 세입예산으로 편성하고 모든 지출을 세출예산으로 편성하게 되어 있어, 교부금 정산분 등 추가 세입 재원을 별도로 관리하는 기금 등이 마련되지 않으면 시·도교육청은 해당연도 중에 늘어난 세입 재원은 연도 내 집행이 가능한지 여부와 상관없이 해당연도 세출예산으로 편성하게 된다.

또한 교육비특별회계 시설비(학교환경개선사업 등) 예산은 학생들의 수업 지장을 최소화하기 위하여 대부분 방학 기간(겨울방학 1~2월, 여름방학 7월)에 집행되므로, 추경예산으로 시설비를 추가 편성하게 되면 공사 기간을 충분히 확보할 수 없어 해당 회계연도 내 예산을 집행하기 어렵다.

따라서 교육부는 시·도교육청에서 교부금 정산분 등 추가 세입 재원이 발생했을 때 추경예산으로 시설비를 편성한 후 이월을 반복하기보다는 「지방재정법」 제14조에 따라 회계연도간 재정수입 불균형을 조정하고 재정을 안정적으로 운용하기 위해 마련된 재정안정화기금을 활용하도록 할 필요가 있다.

그런데 교육부는 교부금 정산분이 2017년도에 1조 8,725억 원(2016회계연도분), 2018년도에 2조 9,121억 원(2017회계연도분)이 발생⁸¹⁾하였는데도 「지방재정법」 제14조에 따라 재정안정화기금 설치 권한이 시·도교육청에 있다는 사유 등으로 2019년 3월에서야 위 재정안정화기금 조례제정과 관련한 예시문만 보내고 별다른 후속조치를 취하지 않았다.

그 결과, 2019년 8월 기준 부산광역시교육청 등 8개 시·도교육청에서만 위 기금을 설치하거나 설치할 예정으로 있고 조성 규모도 2,767억 원⁸²⁾ 수준으로 이월

81) 내국세 등 실제 징수액이 예측치보다 크면 해당 회계연도 다음 해에 교부금을 차액만큼 정산하여 시·도교육청에 추가 교부

82) 부산광역시교육청의 조성규모(1,356억 3,900만 원)와 경상북도교육청의 조성규모(1,410억 6,100만 원)의 합계

액 규모(4조 8,858억 원)⁸³⁾ 대비 미미한 수준으로 나타났다.

(4) 교육환경 개선비 정산·재배분 제도 개선 필요

교육부는 2015. 11. 5. 지방교육교부금법 시행규칙 [별표 2] “기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준. 5. 학교시설비. 가. 교육환경 개선비”의 산정 공식에 교육환경 개선비를 정산할 수 있는 근거를 마련한 후, 2016회계연도부터 집행액이 교부액에 미치지 못하는 경우 다음다음 회계연도에 그 차액만큼 감액하고, 감액한 금액은 교부액보다 초과 집행한 교육청으로 재배분하기로 하였다.

그런데 교육부는 2018회계연도 기준 교육비특별회계 전체 이월액 4조 8,858억 원 중 29.1%에 해당하는 1조 4,208억 원 상당의 교육환경 개선비의 경우 이월예산도 집행액에 포함하여 정산함에 따라 정산규정이 신설된 이후 감액 실적⁸⁴⁾이 거의 없었다. 오히려, 위와 같은 정산지침이 시·도교육청으로 하여금 연도 내 소진하지 못한 사업비를 불용액으로 처리하지 않고 이월예산으로 편성하도록 하는 유인이 되고 있었다.

한편, 2018. 8. 30. 교육부에서 주최한 시·도교육청 시설과장 회의에서 시·도교육청 석면 교체 관련 담당자들은 교육부가 내진보강 및 석면 등 중점관리 사업예산을 집행 가능한 금액 이상으로 교부⁸⁵⁾하여 대규모 이월되는 등 예산의 적체 현상이 심각하다는 의견을 제기하기도 하였다.

이에 교육부는 그 개선 방안으로 같은 해 10월 보통교부금 예정교부 당시 석면 교체 등 중점관리사업 예산의 적정 규모를 판단한 후 다음 해 2월 확정교부 때 시·도교육청 간 재배정하는 제도⁸⁶⁾를 도입하였으나, 실제 위 제도를 적용한 사례⁸⁷⁾

83) 2018회계연도 결산기준

84) 2018년 세종특별자치시교육청 7억 8,800만 원(2017년 정산 결과분)을 감액 교부한 사례가 유일

85) 교육부는 학생안전 확보를 최우선시하면서, 내진보강·석면 제거 등 중점관리 사업의 조기완성을 위해 사업예산을 연차별로 확대

는 없었다.

그 결과 시·도교육청이 이월예산을 줄이기보다는 더 늘리는 것이 교부금을 확보하는 데 유리한 제도가 계속 유지되고 있고, 재원 배분의 효율성을 제고하기 위한 예산 재배정 제도는 전혀 활용되지 못하고 있었다.

나. 특별교부금 교부 처리 부적정

(1) 재해대책수요 사업 특별교부금 과다 투입

교육부는 2016년부터 지진피해 예방에 필요한 학교시설 내진보강사업을 지원하기 위해 보통교부금을 교부하고 있으며 [표 3.1.-3]과 같이 관련 예산이 지속해서 증가하고 있다.

[표 3.1.-3] 2016~2018년 시·도교육청 내진보강사업 예산 현황

(단위: 억 원)

구분	보통교부금(A)	시·도교육청 추가 편성액(B)	본예산 (C=A+B)	전년도 이월액(D)	예산현액 (E=C+D)
2016년	500	1,022	1,522	146	1,668
2017년	1,500	507	2,007	612	2,619
2018년	1,700	1,764	3,464	1,433	4,897

주: 시·도교육청 추가 편성액(B)은 교육청이 내진보강사업 용도로 추가 편성한 금액

자료: 교육부 교육환경 개선비 결산보고 재구성

지방교육교부금법 제5조의2 및 같은 법 시행규칙 제4조의2, 「특별교부금 교부·운영기준」 등에 따르면 교육부는 태풍, 홍수, 지진 등 자연재난과 화재, 붕괴, 미세먼지 등 사회재난(이하 “각종 재난”이라 한다)의 예방 또는 복구를 위하여 시·도교육청에 재해대책수요 사업 특별교부금을 교부⁸⁶⁾하게 되어 있다.

86) 중점관리사업 중 일부 사업의 예산 과다·과소 책정으로 집행이 어렵거나 추가 집행이 가능할 경우 확정교부시 해당 사업비를 시·도교육청 간 재배정

87) 사업비가 과다하게 교부되어 반납하겠다는 시·도교육청은 있었으나, 사업비 부족으로 추가 교부를 신청하여 재배정된 사례는 없음

88) 2017. 12. 30. 국회는 재해대책수요 사업 특별교부금이 제도의 본래 취지와 달리 재해 복구에 사용된 비율이 낮고 시·도교육청 재정 인센티브로 사용되는 비율이 높은 문제점을 개선하기 위해 위 특별교부금을 재해 복구 외에 재해 예방 목적으로도 사용할 수 있도록 지방교육교부금법 제5조의2를 개정하였음

그리고 「교육부 예산 및 기금운영계획 집행지침」 I. 일반 지침 및 「특별교부금 교부·운영 기준」 등에 따르면 교육부는 이월·불용액이 발생하지 않도록 사업계획을 수립하여 조속히 집행하고, 지원 대상 사업 수요별로 지원 규모 등을 구체적으로 정하여 계획적이고 효율적으로 특별교부금을 운영하게 되어 있다.

또한 「특별교부금 교부·운영 기준」에 따르면 교육부는 지역교육현안 사업 특별교부금 교부 시 회계연도 내 집행 가능성을 검토하게 되어 있고, 국가정책 사업 특별교부금 교부 시에는 다른 재원으로 관련 예산을 확보하고도 다시 특별교부금을 신청한 것이 아닌지 검토하게 되어 있다.

따라서 교육부는 재해대책수요 사업 특별교부금 재원의 효율적인 운영을 위해 다른 유형의 특별교부금과 마찬가지로 회계연도 내 집행할 수 있는지, 기존에 다른 재원으로 확보한 예산 유무를 검토하여 적정한 교부금액을 산정함으로써 불요불급한 이월이 발생하지 않도록 하는 것이 타당하다.

그런데 내진보강사업은 성능평가(4개월), 구조설계(3개월), 보강공사(2개월)로 구성되며 성능평가 결과 안전 미확보 건물을 대상으로 구조설계가 이루어지고, 구조설계가 이루어진 후에 정확한 보강공사비가 확정되는 등 단계별로 진행되는 특성이 있어 사업 소요기간이 길다.

또한, 내진보강공사는 학사일정을 고려할 때 겨울방학 기간에 수행할 수밖에 없어⁸⁹⁾ 공사 기간 부족 등으로 매년 이월이 발생하고 있고, 그 규모도 점차 증가(2015년 146억 원 → 2016년 612억 원 → 2017년 1,433억 원)하여 2018년 1월 현재 보통교부금 교부를 통한 내진보강사업 예산현액이 4,897억 원으로 2016년

89) 하계방학은 기간이 짧고 폭염 등으로 공사가 어려워 동계방학 기간에 내진보강공사가 집중됨

1,668억 원 대비 193%나 증가하였다.

그런데도 교육부는 「특별교부금 교부·운영 기준」에 별도의 규정이 없다는 사유로 내진보강사업 예산현액 및 연내 집행 가능성을 고려하지 않고 [표 3.1.-4]와 같이 2018년 3월부터 12월 사이에 3차례에 걸쳐 같은 해 재해대책수요 사업 특별교부금의 99.4%인 1,495억 원을 내진보강사업 용도로 집행하도록 시·도 교육청에 교부하여 2018회계연도 내 집행해야 하는 예산현액이 2018년 12월 현재 6,392억 원으로 증가하였다.

[표 3.1.-4] 2018년 재해대책수요 사업 특별교부금 교부 현황

(단위: 백만 원, %)

연번	교부일	교부대상	내용	교부액(비율)	
1	2. 13.	경상북도 교육청	2.11. 경북 포항 지진 복구	255	750
2	3. 19.			495	(0.5)
3	3. 29.	17개의 시·도교육청	재해예방(내진보강) 지원	71,100	149,543 (99.5)
4	9. 27.			50,000	
5	12. 6.			28,443	
합계				150,293(100)	

자료: 교육부 제출자료 재구성

특히, 내진보강사업을 위한 재해대책수요 사업 특별교부금 교부를 위한 회의(2018년 1월 16일, 17개 시·도교육청 담당자 참석)에서 [표 3.1.-5]와 같이 다수 교육청이 기존에 교부된 예산이 과도하고 공사기간도 부족하여 추가 교부가 이루어지면 연내 집행이 어렵다는 부정적 의견 등을 제시했는데도 교육부는 이를 제대로 고려하지 않았다.

[표 3.1.-5] 내진보강 관련 시·도교육청 담당자 회의(18. 1. 16.) 내용

시·도교육청	회의 결과
영남권	<ul style="list-style-type: none"> 포항 지진 이후 재해 복구 특별교부금 등 이미 교부된 예산이 많아 재해 예방 특별교부금 추가 지원 시 집행에 어려움 표명
대전, 세종, 경기, 충남, 전남	<ul style="list-style-type: none"> 현재 과다한 예산투입에 따른 극심한 업무량으로 인해 추가 예산 투입에 부정적 입장 시·도교육청에 추가 투입 가능한 예산액을 조사하여 추가로 예산을 요구하는 시·도교육청만 추가 예산 편성하는 대안 제시

자료: 교육부 제출자료 재구성

이에 이번 감사기간 중 재해대책수요 사업 특별교부금 추가 교부의 적정성

을 검토하기 위해 집행 가능한 내진보강사업비 규모를 계산해 본 결과, 2018년 내 집행 가능한 내진보강사업비는 약 3,698억 원으로서 보통교부금으로 이미 확보한 예산 4,897억 원으로 충분히 충당 가능한 수준인 것으로 분석되었다⁹⁰⁾.

이처럼 교육부는 시·도교육청에 내진보강 예산이 이미 충분한데도 연내 집행 가능한 금액 이상을 추가 교부함으로써 울산광역시교육청에서 특별교부금 전액을 이월하는 등 추가 교부액 1,495억여 원 중 1,052억여 원(70.3%)이 이월되었다.

그 결과 재해 예방을 위한 재해대책수요 사업 특별교부금이 내진보강을 위한 지진 예방사업에 묶여 그 만큼 학교현장에서 발생할 수 있는 다른 종류의 재난(태풍 등) 예방사업 추진 시 적기에 교부되지 못할 우려가 있다.

(2) 집행 가능 시기와 무관하게 특별교부금 교부

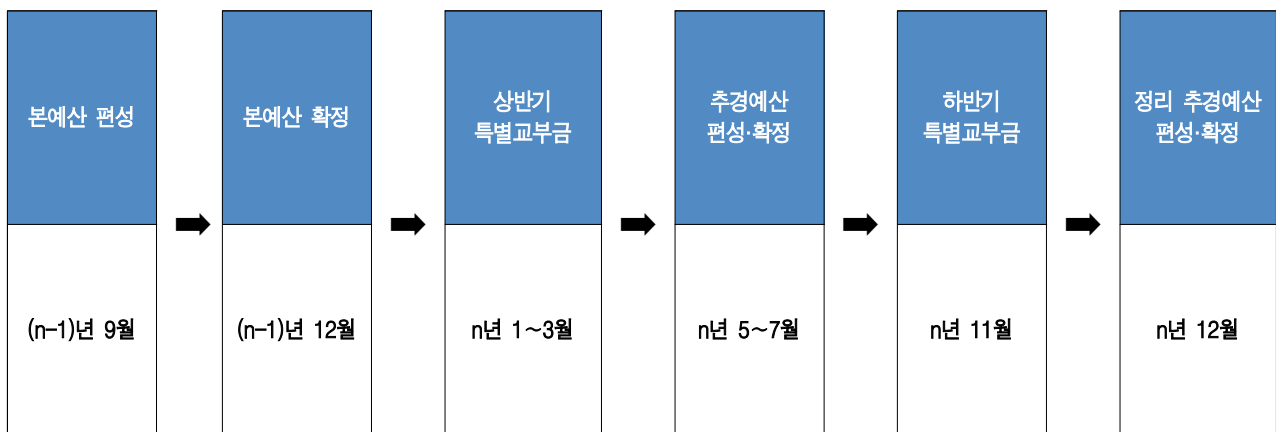
지방교육교부금법 시행규칙 제6조 및 「지방재정법」 제45조 등에 따르면 시·도교육청은 특별교부금을 교부목적에 따라 당해 연도 예산에 계상하여 집행하되, 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비는 추경예산 성립 전에 집행할 수 있게 되어 있다.

그리고 「2018년도 예산 및 기금운영계획 집행지침」 및 「특별교부금 교부·운영기준」 “I-2. 기본방침” 등에 따르면 교육부는 교부금 예산의 이월 또는 불용이 발생하지 않도록 조속히 집행하여야 하고, 계획적이고 효율적인 재원 운영을 위해 특별교부금을 가능한 한 적기에 시·도교육청에 교부하도록 되어 있다. 특히 지역교육현안 사업 특별교부금의 경우 신청사업을 회계연도 내 집행할 수 있는지를 검토하게 되어 있다.

90) 시·도교육청이 2018년 실제 집행한 내진보강사업비는 감사원 산정액 3,698억 원보다 적은 3,415억 원

또한, 시·도교육청이 [그림 3.1.-2]와 같이 지역교육현안 사업 특별교부금을 상반기(3월경)에 교부받으면 당해 연도 내에 집행할 수 있으나, 하반기(11월경)에 교부받을 경우에는 공사 기간 부족 등으로 당해 연도에 집행하지 못하고 이월하게 될 가능성이 크다.

[그림 3.1.-2] 교육청의 예산 편성 흐름(n년도)



자료: 교육부 제출자료 재구성

따라서 교육부는 불가피한 사유가 없는 한 상반기에 지역교육현안 사업 특별교부금을 교부하여 시·도교육청이 이를 다음 연도로 이월하지 않고 당해 연도에 집행할 수 있도록 하는 것이 타당하다.

그런데 교육부는 예측할 수 없는 특별한 지역 현안 수요에 대비해야 한다는 사유 등으로 2016년부터 2018년까지 전체 교부액 1조 5,171억 원 중 5,077억 원 (33.5%)을 하반기에 교부하고 있었다.

이에 따라 이번 감사기간 중 전체 17개의 시·도교육청을 대상으로 2016년부터 2018년까지 지역교육현안 사업 특별교부금 집행현황을 점검한 결과 [표 3.1-6]과 같이 2016년 8개, 2017년 11개, 2018년 10개 시·도교육청이 하반기 교부액 전액을 이월하는 등 하반기에 교부된 지역교육현안 사업 특별교부금 집행률이 5.5%에 불과하여 나머지 94.5%가 이월되고 있다.

[표 3.1.-6] 2016~2018년 상·하반기 지역교육현안 사업 특별교부금 집행현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2016년		2017년		2018년		상반기	하반기	계
	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기			
교부액(A)	299,602	156,876	382,037	189,970	327,841	160,767	1,009,480	507,613	1,517,093
집행액(B)	167,190	13,383	126,823	12,957	87,681	1,968	381,694	28,308	410,002
이월액(C=A-B)	132,777	143,493	255,026	177,201	240,160	158,799	627,963	479,493	1,107,456
집행률(B/A)	55.7	8.5	33.2	6.8	26.7	1.2	37.8	5.5	27.0
이월액 비중(C/A)	44.0	91.0	67.0	93.0	73.2	98.7	62.2	94.5	72.9
전액 이월한 시·도교육청	-	8개	1개	11개	1개	10개	2개	29개	31개

자료: 교육부 제출자료 재구성

이와 관련하여 특별교부금의 하반기 교부가 불가피한지 여부를 검토한 결과, [표 3.1.-7]과 같이 하반기 교부액 5,077억 원(A+B+C) 중 4,808억 원(A+B, 94.7%)은 매년 상반기에 수요 발생 예측이 가능한 학교 교육시설 신·증축 분야와 학교 교육시설 개선 분야에 해당하는데도 하반기에 교부된 후 다음 연도로 이월되고 있었다.

[표 3.1.-7] 2016~2018년 하반기에 교부된 지역교육현안 사업 특별교부금 분야별 교부내역

(단위: 개, 억 원)

구분	학교 교육시설 신·증축 사업(A)		학교 교육시설 개선사업(B)		기타(C)		계(A+B+C)	
	사업 수	금액	사업 수	금액	사업 수	금액	사업 수	금액
2016	78	566	154	806	10	197	242	1,569
2017	141	1,263	185	606	6	31	332	1,900
2018	115	914	140	653	5	41	260	1,608
합계	334	2,743	479	2,065	21	269	834	5,077

주: '기타'는 ① 교육행정기관 및 교육지원기관 시설 관련 사업, ② 시·도교육감이 지역별·학교별 특색을 반영하여 제안한 지역 특색 교육프로그램 사업, ③ 그 밖에 교육부장관이 시·도교육청 지역교육현안사업으로 필요하다고 인정하는 사업으로 구성됨(「특별교부금 교부·운영기준」 3-나. 교부대상)

자료: 교육부 제출자료 재구성

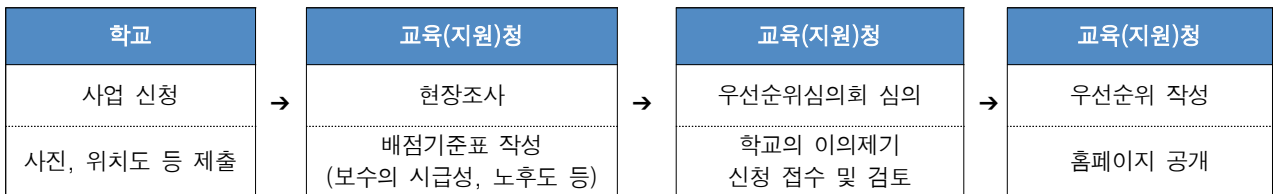
(3) 교육환경 개선사업 우선순위와 다르게 특별교부금 지급

지방교육교부금법 제5조의2 제1항 등에 따르면 교육부는 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역 현안 수요가 발생하는 경우 시·도교육청의 신청을 받아 지역교육현안 사업 특별교부금을 교부하도록 되어 있다.

또한 「특별교부금 교부·운영기준」 “Ⅱ. 사업별 운영방법”에 따르면 교육부는 시·도교육청이 제출한 신청서를 토대로 사업의 시급성, 지역 간 형평성⁹¹⁾ 등을 검토하여 ‘특별한 지역 현안 수요’가 있다고 판단되는 사업에 지역교육현안 사업 특별교부금을 교부⁹²⁾하도록 되어 있다.

이에 모든 시·도교육청은 한정된 예산을 보다 시급한 교육환경 개선사업에 편성·집행하기 위해 [그림 3.1.-3]과 같이 현장조사를 통한 배점기준표 작성, 우선순위심의회 개최 등을 거쳐 보수의 시급성 및 노후도 등을 객관적으로 평가하여 사업 우선순위를 결정하고 이를 홈페이지에 공개하고 있다.

[그림 3.1.-3] 시·도교육청 교육환경 개선사업 우선순위 결정 흐름도



자료: 교육부 제출자료 재구성

따라서 교육부는 지역교육현안 사업 특별교부금이 그 목적에 맞게 지원이 시급한 현안수요에 교부될 수 있도록 시·도교육청이 작성·관리하고 있는 교육환경 개선사업 우선순위를 반영하여 교부대상을 선정하는 것이 타당하다.

그런데 교육부는 시·도교육청이 작성한 교육환경 개선 사업의 우선순위를 활용하지 않고 신청 사유 등이 기재된 시·도교육청의 신청서만 검토하여 학교시설 개선 분야 지역교육현안 사업 특별교부금 교부대상을 임의로 선정하고 있었다.

이에 이번 감사기간 중 2016년부터 2018년까지 전체 17개의 시·도교육청을

91) 교육부는 지역간 형평성을 위해 시·도교육청이 지역교육현안 사업 특별교부금을 신청하면 ‘개별 교육청 보통교부금/전국 교육청 보통교부금’ 비율과 유사하게 교부대상 사업(금액)을 선정하여 지역교육현안 사업 특별교부금을 교부하고 있음

92) 2009년 국민권익위원회는 학교 교육시설 개선을 위한 교육환경 개선사업의 지원대상 선정에 객관성이 미흡하고, 긴급하지 않은 사안에 관련 특별교부금이 지원된 사례를 지적하면서 특별교부금 지원 시 사업의 시급성에 대한 검토 및 우선순위 선정절차를 마련하도록 권고

대상으로 학교시설 개선분야 지역교육현안 사업 특별교부금 교부 내역을 검토한 결과, 교육부는 [표 3.1.-8]과 같이 교육환경 개선사업 우선순위가 높은 전라남도 교육청 관내 ◇◇중학교를 탈락시키고 상대적으로 순위가 낮은 △△초등학교를 사업대상으로 선정하는 등 선정대상에서 보수가 지급하지 않는 사유 등으로 당초 우선순위 선정대상에 포함되지 못했던 사업에 53억 9,500만 원을 교부하고 있었다.⁹³⁾

[표 3.1.-8] 교육환경 개선사업 우선순위가 낮은데도 선정된 사업 내역

(단위: 백만 원)

연번	교육청	사업명	탈락시킨 사업(우선순위)	선정한 사업(우선순위)	교부액
1	전남	노후 화장실 개선	◇◇중(포함)	□▷초(미포함)	221
2		노후 화장실 개선	◇◇중(3위)	△△초(12위)	221
3		노후 화장실 개선	◇◇중(3위)	○□초(11위)	221
4	광주	노후 화장실 개선	▽▽중(포함)	○◇초(미포함)	449
5		창호 교체	◁◁초(포함)	○△초(미포함)	393
6	울산	냉난방기 교체	▷▷초(포함)	○▽중(미포함)	476
7	경기	노후 화장실 개선	□○중(포함)	○◁초(미포함)	1,041
8		출입문 교체	□◇중(5C)	○▷고(4C)	275
9		LED 등 교체	□△초(4A)	◇□중(1A)	479
10		LED 등 교체	□△초(4A)	◇□초(1A)	422
11	경남	노후 화장실 개선	□▽초(2위)	◇△초(5위)	560
12		천장 교체	□◁중(포함)	◇▽초(미포함)	637
	합계			12개교	5,395

주: 1. 경기도교육청은 우선순위를 5C(최상위)부터 1A까지 15단계로 구분

2. 우선순위 미포함 사업은 당초 교육환경 개선사업 우선순위에 포함되어 있지 않았으나 각 시·도교육청이 특별 교부금을 신청·선정한 사업

자료: 교육부 제출자료 재구성

그 결과, 지급한 지역 현안 수요에 필요한 재원을 지원하려는 지역교육현안 사업 특별교부금 제도의 효과가 낮아졌다.

93) 지급한 학교 교육시설 단순 개·보수 공사의 경우 평균 공기가 3개월인 데 반해, 우선순위가 낮은 △△초 노후 화장실 개선사업은 10개월(2016. 11. 21. 교부, 2017. 9. 5. 완공), 우선순위 선정대상에 포함되지 않은 ○◁초는 19개월(2017. 3. 31. 교부, 2018. 10. 19. 완공)이 소요되어 지급한 지역교육현안 사업 수요로 보기 어려움

다. 복합체육관 건축사업 예산 집행 업무 처리 부적정

제주특별자치도교육청(이하 “제주도교육청”이라 한다)은 ‘○○초등학교 다목적 강당 및 수영장 등 신축사업’(이하 “복합체육관 사업”이라 한다)을 2016. 12. 20.부터 추진(총사업비: 72억여 원⁹⁴⁾)하였다.

「지방재정법」 제3조 제1항, 「2016년 교육비특별회계 예산안 편성지침」⁹⁵⁾(교육부 지침) IV. 1. 라. 3) 이월·불용액 최소화 대책에 따르면 교육감은 지방재정을 건전하고 효율적으로 운용해야 하며, 직전년도 예·결산 분석결과 등을 토대로 회계연도 내에 집행 가능한 적정예산을 편성·집행하여 이월액과 불용액을 최소화해야 한다.

한편 2018. 9. 4. 제주도교육청이 수립한 ‘2018~2023년도 초·중·특수학교[급] 중기 학생 배치계획’에 따르면 ○○초등학교의 최대 학생 수는 2022년 611명이며, 만약 최초 사업계획대로 착공된 복합체육관이 2020. 5. 17. 완공되었다면 체육장의 수용 가능 학생 수가 1,934명⁹⁶⁾까지 증가하므로 ○○초등학교 학생들이 사용하기에 충분한 공간을 확보할 수 있었다.⁹⁷⁾

따라서 제주도교육청은 복합체육관 사업계획에 맞추어 예산을 편성한 후 적기에 집행하여 학교 체육활동 활성화, 졸업식 운영 등 사업추진 목적을 달성하여야 했다.

그런데 제주도교육청은 [그림 3.1.-4]와 같이 2016. 12. 20. 연도별 세부 집행계

94) 최초 총사업비는 교육부 특별교부금 3,000,000천 원, 제주특별자치도 지방보조금 1,000,000천 원 및 자체예산 3,160,800천 원 등 7,160,800천 원으로 구성

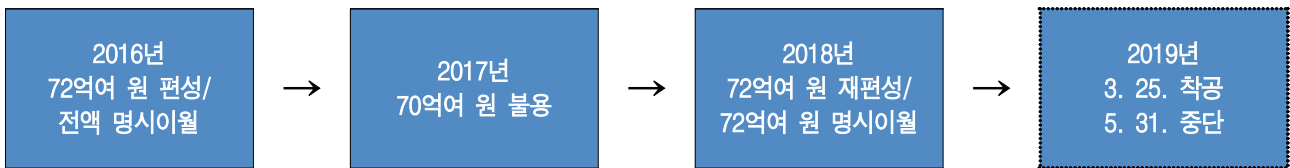
95) 「교육비특별회계 예산안 편성지침」은 매년 교육부에서 제정하는 지침으로 2017년부터 「교육비특별회계예산안 편성 및 기금운용계획안 수립기준」으로 지침명이 변경되었으나 이월·불용 최소화에 대한 사항은 모두 규정하고 있음

96) 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」 제5조 [별표 2] “체육장의 기준면적”에 따른 산식[‘체육장 기준면적=(3,600+학생 수)·(실내체육시설 바닥면적x2)]으로 수용가능 학생 수를 산출

97) 한국교육개발원 교육통계서비스 자료에 따르면 2019년 기준 제주특별자치도 초등학교 수는 113개이며, 초등학생 수는 41,068명으로 학교당 학생수 평균은 363명임

획도 없이 ‘복합체육관 사업’ 총사업비 72억여 원(교육비특별회계 62억여 원, 학교회계 10억 원)을 예산 편성한 후 2017년으로 전액 명시이월 하고 이 중 70억여 원을 불용한 후 2018년에 다시 72억여 원을 예산 편성했다가 2019년으로 재차 72억여 원을 명시이월하였다.

[그림 3.1.-4] ‘복합체육관 사업’ 예산 편성 및 이월 흐름도



자료: 제주특별자치도교육청 제출자료 재구성

그리고 2019. 3. 25.에서야 복합체육관을 착공하였으나, 다시 같은 해 5. 14. 학생 수에 따른 체육장 필요면적과 관계없이 운동장을 넓힐 필요가 있다며 인근토지를 매입한 후 그 부지로 복합체육관 등을 옮기기로 하고, 같은 해 5. 31. 진행 중인 공사를 중단하였다.

더욱이 2019. 6. 18. ‘복합체육관 사업’의 계획을 변경하면서, 매입 토지 전체 면적의 토지매입비를 총사업비에 포함(102억여 원)하면 중앙투자심사 대상인데도 복합체육관 점유면적의 토지매입비만 총사업비에 포함(88억여 원)하여 자체심사만을 수행하고 중앙투자심사를 받지 않았다.⁹⁸⁾

그뿐만 아니라 2019. 7. 11. ○○초등학교 토지매입비 예산을 편성하여 같은 해 10. 10. 신규토지를 매입한 후인 같은 해 11. 4.에서야 뒤늦게 제주시 등과 학교시설을 도시관리계획으로 결정하는 등 필수 절차에 대한 협의를 시작하였으나, 2020년 3월 현재 아직도 필수 절차가 완료되지 않아 공사를 재개하지 못하고 있다.⁹⁹⁾

98) 2019. 6. 19. 공유재산 관리계획에는 토지매입비 등 사업에 필요한 모든 금액이 아닌 토지매입비만을 작성하는 방법으로 사업비를 축소하여 제주특별자치도 의회에 제출

99) ○○초등학교 학생들은 2022. 1. 28.(변경계획에 따른 준공예정일)까지 터파기 공사 때문에 축소된 운동장을 사용하여야 하는 등 불편을 겪고 있으며, 이미 집행된 공사비(63,952,000원)가 낭비되었을 뿐만 아니라 공사 중단에 따라 계약업체에 지급하여야 하는 비용도 발생(공사재개 예상일 2020. 11. 28. 기준 153,132,127원)

그 결과 ‘복합체육관 사업’은 중앙투자심사를 거치지 않아 사업변경의 필요성 및 타당성이 검증되지 않은 것은 물론 부실한 사업계획 때문에 현재 공사가 중단되어 있을 뿐 아니라 향후 사업재개 시기도 불투명하여 2020년으로 사고이월된 사업비마저 또다시 불용 될 우려가 있다.

라. 학교통합·운영 인센티브 지급 업무 부적정

교육부는 대전광역시교육청과 서울특별시교육청으로부터 2015. 9. 7. 및 2019. 1. 18. ◇◁중·고등학교 및 ◇○중·고등학교 통합·운영계획을 각각 제출받아, 2016년 및 2019년 보통교부금에 각각 10억 원씩 통합·운영학교 지원금(이하 “학교통합·운영 인센티브”라 한다)을 포함해 교부하였다.

지방교육교부금법 시행령 제4조 제2항 등에 따르면 교육부가 기준재정수요액을 산정할 때에는 학교교육 성과 제고 등을 유도·촉진하기 위한 자체노력의 정도를 반영하여야 하며, 자체노력의 정도는 통합·운영 학교 수 등으로 측정하도록 규정되어 있다.

한편 교육부는 경상북도교육청이 2015. 9. 4. △○중·고등학교 등 서로 급이 다른 6개의 학교를 3개의 통합학교로 지정¹⁰⁰⁾하면서 교장을 6명에서 3명으로 줄이고, 사무직원을 7명 감원하는 등의 계획을 제출하자 자체노력을 인정하여 2016년 보통교부금으로 30억 원의 학교통합·운영 인센티브를 지원한 바 있다.

그리고 「초·중·고 통합·운영학교 관리 가이드라인」(2013년 2월, 교육부)에 따르면 통합·운영학교가 되기 위해서는 서로 급이 다른 2개 이상의 학교(예컨대 초+중학교, 중+고등학교, 초+중+고등학교)가 교장과 행정실장을 각각 통틀어 1명씩만 배치

100) △□학원의 △○중학교와 △○고등학교를 △○중·고등학교로, △◇학원의 △◇중학교와 △◇고등학교를 △◇중·고등학교로, △◁재단의 △▷중학교와 △▷고등학교를 △▷중·고등학교로 통합

하고 시설을 공동 활용하는 등 시설·설비·교원을 통합·운영하도록 규정되어 있다.

따라서 교육부는 시·도교육청에 학교통합·운영 인센티브를 교부할 때 서로 급이 다른 2개 이상의 학교가 실제 통합·운영되는지와 이를 위한 시·도교육청의 자체노력 유무를 판단하여 지원하여야 했다.

그런데 ◇○중학교와 ◇○고등학교는 1971년 3월 개교 이래 교장 및 행정실장 1명을 배치하고 있고, 같은 주소지에 위치하면서 시설을 공동 사용하는 등 실질적으로 개교 당시부터 통합·운영 되고 있어 통합·운영을 위해 크게 노력했다고 보기도 어려워 통합학교 지원대상에 해당하지 않았다¹⁰¹⁾. 이러한 사정은 1976년 3월 통합·운영된 ◇◁중·고등학교도 동일하였다.

그런데도 교육부는 ◇○중·고등학교와 ◇◁중·고등학교가 중·고의 학교운영위원회를 통합·운영하고, 관할 교육청에서 위 ◇○중·고등학교와 ◇◁중·고등학교를 각각 통합·운영학교로 지정하였다는 사유로 서울특별시교육청과 대전광역시교육청에 각각 10억 원씩 계 20억 원의 학교통합·운영 인센티브를 보통교부금으로 지원하였다.

101) 서울특별시교육청이 2018. 8. 16. ▽□초·중등학교의 통합·운영에 대해 교육부에 재정지원을 신청하였으나, 교육부는 신설 학교는 적용대상이 아니라는 사유로 재정지원을 하지 않았음

3.2. 교육공무직 인력·예산 운용 부실

가. 기간제 근로자 등 인건비 관리 운영제도 부적정

지방교육행정기관 정원규정 제4조에 따르면 교육부는 총액인건비 산정에 관한 사항을 정하게 되어 있고, 시·도교육청은 총액인건비를 기준으로 정원과 인건비를 관리하도록 되어 있다.

교육부가 정한 2019년도 교육공무직에 대한 총액인건비 기준재정수요액(=기준인원×단위비용)은 시·도의 학생 수와 학교 수에 따라 산출된 기준인원에 인건비 단가(단위비용)를 곱한 값인데, 위 기준인원에는 기간제 근로자 등을 제외한 무기계약직 근로자만이 포함¹⁰²⁾되고, 교육공무직원 인건비 집행액 통계에서도 무기계약직 인건비만 집계되고 있으며, 그 기준에 따라 시·도교육청별 총액인건비 교부액 대비 집행률도 관리되고 있다.

따라서 교육부가 총액인건비 제도를 운영하여 교육공무직원의 무절제한 증가를 억제하려는 정책의 효과를 거두기 위해서는 교부금 재원으로 지속적인 인건비 지급이 가능하여야 하므로 교육부는 시·도교육청으로 하여금 임의로 채용한 기간제 근로자 등은 한시적으로만 운영하게 하거나, 기간제근로자가 기간연장 등으로 무기계약직으로 전환될 경우 총액인건비 범위 내에서 허용하도록 하는 등 지방 교육재정에서 부담하는 교육공무직의 총액인건비를 일정 수준으로 유지하도록 하여야 한다.

그런데 각 시·도교육청의 교육공무직 채용 관련 규정에는 일정기간 이하의

102) 교육부가 무기계약직 근로자만을 대상으로 총액인건비를 산정하는 것은 한시적·일시적인 업무를 위한 기간제 근로자 채용은 가급적 제한하되, 불가피한 경우 수익자부담경비나 지방자치단체의 보조금 등으로 별도의 인건비 재원이 마련되면 허용한다는 의미

근로계약을 체결하는 기간제 근로자 등은 학교장 또는 기관장¹⁰³⁾에게 채용 권한이 위임되어 있다. 이에 따라 [사례 3.2.-1]과 같이 학교장 등이 기간제 근로자 등을 채용¹⁰⁴⁾한 후 근로기간을 계속 연장하여 2년이 경과하면서 시·도교육청의 통제 없이도 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 등에 따라 무기계약직으로 자동전환된 사례가 다수 발생하고 있다.

[사례 3.2.-1] 시·도교육청 통제 없이 무기계약직으로 전환

▶ 경기도교육청 소속 ▽○초등학교가 2016. 3. 1. 통학 차량을 운행하기 위하여 A를 기간제 근로자로 채용한 후 위 사람을 교육청의 승인 없이 학교 자체에서 전환 심사를 거쳐 무기계약직으로 전환한 사례를 비롯하여 경기도교육청 관할에서만 2013. 5. 1. 이후 251개 학교 및 직속기관에서 총 386명을 교육청의 통제 없이 무기계약직으로 전환

그런데도 교육부는 지속적으로 지방 교육재정에 부담을 초래할 수 밖에 없는 기간제 근로자 등의 인건비 소요에 대한 장래 예측이나 집행 통제방안을 마련하지 않고 있다.

이에 이번 감사기간 중 시·도교육청과 각급 학교에서 기간제 근로자 등의 인건비를 어느 재원으로 지급하고 있는지 6개 교육청을 표본으로 결산자료를 분석하였다.

그 결과, [표 3.2.-1]과 같이 경기도교육청 소속 기간제 근로자 등의 인건비 계 2,731억여 원 중 94%인 2,562억여 원이 교부금으로 편성된 교육비특별회계에서 집행된 것으로 확인되는 등 위 서울특별시교육청 등 6개 교육청의 경우만 보더라도 2018년도 기간제 근로자 등의 인건비 중 87%¹⁰⁵⁾는 중앙정부로부터 이전 받은 교부금 수입으로 인건비 예산을 편성하여 집행한 것으로 나타났다.

103) 공립도서관, 수련원 등 교육청 소속 기관의 장

104) 고용형태에 따른 교육공무직원 현황을 살펴보면 전체 교육공무직원 중 무기계약직 비중이 점차 증가하여 2019. 4. 1. 기준 83.2%에 이르고 있으나, 16.8%에 불과한 기간제 근로자 등이 여전히 2만 8천여 명에 이릅니다

105) 나머지 13%는 수익자부담원칙에 의한 자체수입, 지방자치단체로부터 받은 지원금 등으로 지급

[표 3.2.-1] 2018년도 시·도교육청의 기간제 근로자 인건비 재원 분석

(단위: 원, %)

시·도 교육청	기간제 근로자 등 인건비			2018년도 총액인건비 교부액	무기계약직 인건비 결산액(B)	집행률	재계산	
	총액	교육비특별회계로부터 지급된 인건비					전체 인건비 집행액 (A+B)	집행률
		금액(A)	비율					
서울	69,248,208,307	39,415,782,314	57	388,814,008,000	472,743,662,232	122	512,159,444,546	132
울산	7,376,092,220	6,937,000,720	94	65,968,978,000	79,999,148,560	121	86,936,149,280	132
경기	273,169,216,560	256,295,195,960	94	730,496,240,000	905,440,069,772	124	1,161,735,265,732	159
강원	14,721,355,680	13,399,316,330	91	119,047,953,000	220,305,226,530	185	233,704,542,860	196
전남	7,902,298,860	6,775,019,050	86	156,207,332,000	204,373,880,368	131	211,148,899,418	135
경북	4,564,123,310	3,433,625,360	75	197,287,529,000	196,993,260,690	100	200,426,886,050	102
계	376,981,294,937	326,255,939,734	87	1,657,822,040,000	2,079,855,248,152	126	2,406,111,187,886	145

자료: 각 시·도교육청 제출자료 재구성

그리고 위 6개 시·도교육청의 기간제 근로자 등의 인건비 집행액을 무기계약직 인건비 집행액과 합하여 재계산한 총액인건비 대비 집행률은 6개 시·도교육청의 경우 평균 126%에서 145%로 상승하는 것으로 나타나는 등 교육부의 집계보다 기준재정수요액 예산 대비 실제 전체 교육공무직원에 대한 인건비 집행률은 더 높은 것으로 나타났다.

그 결과 앞으로 기간제 근로자 등의 채용에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않은채 교육공무직원이 더 늘어나거나 인건비가 상승하게 되면 지방 교육재정에 큰 부담으로 작용할 우려가 있다.

나. 정원 책정 없이 무기계약직을 채용하는 등 방만한 인사운영

지방교육행정기관 정원규정 제3조 제2항에 따라 교육감은 무기계약직 근로자의 정원을 책정하여 인력을 배치하여야 하고, 이에 따라 서울특별시교육청이 「서울특별시교육청 교육공무직원 정원관리 규정」 제2조 [별표]에 따라 2019. 4. 1. 현재 교육실무사 등 25개 직종¹⁰⁶⁾의 정원 14,387명을 책정하는 등 17개의 시·도교육청은 각각 무기계약직에 관한 규정을 제정하여 직종별 정원을 책정하고

106) 교육공무직의 법정 직종분류가 없으므로 교육청마다 자치법규에 규정하고 있는 직종이 다르며, 학교의 필요에 따라 만들어진 직종도 존재하는 등 17개 시·도교육청에 존재하였거나 존재하는 직종 수만 세어도 438개에 이릅니다.

있다. 그리고 개별 학교가 정원의 증원이나 채용, 기간제 근로자 등의 무기계약직 전환 등을 추진하려면 관할 교육청의 승인을 받도록 하는 등 교육공무직원의 무분별한 증가를 억제하기 위한 통제장치를 갖추고 있다. 그러나 교육공무직에 관한 사항을 규율하는 통일된 근거 법률이 없어 시·도교육청마다 각각 운영방침을 정함에 따라 지역에 따라 불요불급한 교육공무직 직종이 생기고 있다.

따라서 교육부는 지방교육행정기관 정원기준 제3조 제2항에 따라 무기계약직 근로자의 정원을 책정하는 등 시·도교육청의 정원관리와 직종의 신설, 무기계약직 전환이나 인사운영 등이 적정한지 평가하여 총액인건비 산정에 반영하는 등 교육공무직 전체 정원관리와 인사운영에 대한 관리·감독¹⁰⁷⁾ 방안을 마련할 필요가 있다.

그런데 교육부는 시·도교육청의 자율성을 내세워 방치한 결과 다음과 같은 사례가 발생하고 있었다.

이번 감사기간 중 시·도교육청의 무기계약직 직종별 채용 현황을 확인한 결과, 서울특별시교육청이 25개의 정원 관리 직종 외에도 26개 직종에 1,251명의 무기계약직을 별도 운영하는 등¹⁰⁸⁾ [표 3.2.-2]와 같이 정원 관련 규정에 없는 직종(이하 “임의직종”이라 한다)¹⁰⁹⁾에 무기계약직 근로자를 채용·운영하고 있는 곳이 12개 교육청에, 채용된 인원은 9,469명에 이르고 있었다.¹¹⁰⁾

107) 교육부는 지방교육행정기관 정원규정 제15조 및 제22조에 따라 시·도교육청이 지방공무원의 정원과 관련하여 지방교육행정기관 정원규정을 위반하면 교육감에게 시정을 요구할 수 있고, 지방교육행정기관 정원규정 제4조, 제14조, 제23조에 따른 총액인건비 제도, 조직분석 및 진단 등 통제장치를 교육공무직원에게도 적용하고 있음

108) 규정 외 직종의 교육공무직원이 존재하는 것은 교육공무직 관련 규정이 제정되기 이전부터 학교에서 자체적으로 채용한 근로자가 여전히 존재하거나, 현재도 학교장에게 기간제 근로자 등의 채용이 위임되어 있어 정원이 없더라도 학교에서 임의로 채용하여 운영하고 있고 이를 교육청에서 지방교육행정기관 정원규정에 반영하지 않기 때문임

109) 임의직종은 교육청의 통제 없이 학교장 등에 의해 임의로 채용되거나, 사업부서에서 인사관리 부서와 협의 없이 사업을 추진하여 만들어진 신설직종과 예전부터 기간제 근로자로만 운영해 왔으나 교육청의 통제 없이 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 따라 무기계약직으로 전환된 직종 등이 있음

110) 일부 교육청은 무기계약직 근로자를 퇴직 등에 따라 자연 감소시키기 위하여 일부 직종에 대하여 일부러 정원을

[표 3.2.-2] 임의직종의 무기계약직 근로자 현황

(단위: 개, 명)

교육청	직종 수	인원	교육청	직종 수	인원	교육청	직종 수	인원
서울특별시	26	1,251	울산광역시	3	239	전라북도	0	0
부산광역시	8	155	세종특별자치시	3	100	전라남도	36	580
대구광역시	0	0	경기도	14	2,422	경상북도	22	1,659
인천광역시	13	1,234	강원도	15	842	경상남도	9	847
광주광역시	0	0	충청북도	0	0	제주특별자치도	1	9
대전광역시	0	0	충청남도	9	131	합계		9,469

자료: 각 시·도교육청 제출자료 재구성

이처럼 임의직종 운영 및 채용이 늘어난 원인을 살펴보면 학교장이 교육청의 통제도 받지 않고 [사례 3.2.-2]와 같이 임의로 무기계약직을 채용하거나, 기간제 근로자 등의 근로기간을 연장하여 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 제2항에 따라 무기계약직으로 전환된 근로자가 일부 포함되어 있기 때문이다.

[사례 3.2.-2] 시·도교육청 통제 없이 무기계약직으로 전환

- ▶ 전라남도교육청 소속 ▽◇중학교는 2018. 5. 2. 인성중심특성화학교 기숙사 사감으로 B를 채용하면서 교육청 인력관리운영심의회를 통해 정원을 책정하지도 않은 채 무기계약직으로 채용하는 등 기숙사 사감 2명을 교육청의 통제 없이 무기계약직으로 채용
- ▶ 경기도교육청 소속 ▽△학교는 2018. 8. 31. 기숙사 사감으로 C를 채용하면서 교육청 인력관리운영 심의회를 통해 정원을 책정하지도 않은 채 무기계약직으로 채용하는 등 기숙사 사감 2명을 교육청의 통제 없이 무기계약직으로 채용

그리고 무기계약직 중 정원을 책정하여 관리하는 직종과 임의직종의 최근 5년간(2015~2019년) 증가율을 비교한 결과, [표 3.2.-3]과 같이 정원책정 직종은 15.1% 증가한 데 그친 반면, 임의직종은 249.8% 증가해 큰 차이를 보였다. 이렇게 임의직종에 대한 통제가 미흡한 상황을 방지할 경우 향후 교육공무직원이 더

책정하지 않고 있다고 주장하나, 이러한 행태는 지방교육행정기관 정원규정에도 위반될 뿐 아니라 정원이 없는 직종을 학교장이 추가로 채용하더라도 이를 제한할 수 없어 오히려 인원이 임의로 증가할 위험도 존재

육 증가하고 지방 교육재정에서 부담해야 하는 교육공무직 인건비 부담이 가중될 우려가 크다.

[표 3.2.-3] 정원책정 여부에 따른 인원증가율 비교

(단위: 명, %)

정원책정 직종				임의 직종			
2015년	2019년	증가 인원	증가율	2015년	2019년	증가 인원	증가율
97,716	112,513	14,797	15.1	1,661	5,811	4,150	249.8

주: 정원책정 직종 구분은 2015년 당시 자치법규상 정원책정 여부를 기준으로 함

자료: 각 시·도교육청 제출자료 재구성

그뿐만 아니라 교육부는 시·도교육청이 불요불급한 직종을 신설¹¹¹⁾하여 인력을 채용하고, [사례 3.2.-3]과 같이 교대·대체인력과 근로시간이 중복되는 인력을 채용하거나 통합운영이 가능한 업무를 분리해 인력을 과다 채용하는 한편, 효율적인 인력 활용을 위한 전보·임용 등도 활용하지 않는 등 교육공무직을 방만하게 운영하고 있는데도 내버려 두고 있다.

[사례 3.2.-3] 교육공무직의 불요불급한 직종 채용이나 운영 부적정 사례

- 경기도교육청은 학교 조리원의 업무에 배식 및 세척업무가 포함되어 있는데도 학교장이 배식 및 세척업무를 위하여 정원이 없는 별도의 인력을 채용하여 급식배식보조원이란 직종으로 2018년까지 199명을 운영. 그러나 무기계약직 전환 심의에서 급식배식보조원이 불필요하다고 무기계약직 전환이 반려되자 경기도교육청은 조리원 정원 내에서 2019년 11월 현재까지 24명을 조리원(무기계약직)으로 전환하였으나 퇴직자를 제외한 44명의 급식배식보조원이 여전히 근무
- 충청남도교육청은 통합조리학교¹¹²⁾인 ▽<고와 ▽<중 급식인원(각 507명, 144명)을 별도로 계산, 각각의 학교에 조리원(각 7명, 2명) 총 9명을 산정·배치하는 등 15개 통합조리학교에 총 15명의 조리원 과원 발생
- 울산광역시교육청은 유치원 방과후과정 전담사(105명)의 경우 방과 후 돌봄시간(오후 1시 이후)에 필요한 인력인데도 일과시간을 포함한 9시부터 18시까지 근로시간으로 하는 근로계약을 체결, 유치원교사와 업무시간 중복

자료: 교육부 및 시·도교육청 제출자료 재구성

111) 시·도교육청 등에서 교육공무직을 채용하면서 새롭게 직종이 생김에 따라 교육부의 직종 코드 16개 분야 총 438개의 직종 중 기타 분야로 분류되는 직종이 115개에 이르고 있는데 교육부가 매년 실시하는 교육공무직 실태 조사 결과에 따르면 기타로 분류된 직종의 교육공무직원은 2014년 3,572명에서 2019년 5,242명으로 47% 증가

112) 한 부지 안에 두 개의 학교가 위치하여 하나의 급식시설을 공동으로 사용하는 사실상 하나의 학교로서 전체 급식인원을 기준으로 조리원을 산정·배치하는 것이 타당

다. 채용 목적과 다른 업무에 배치

교육부는 “교사의 행정업무 부담 경감 방안”(교육과학기술부, 2012년 3월)을 수립하고, 교원의 교육 외 행정업무 부담을 경감하기 위해 교무보조 등 교육공무직 인력 등을 활용할 수 있도록 하였고, 이에 따라 시·도교육청은 교육지원인력으로 교무실무원 등을 채용하여 각급 학교에 배치하고 있다.

따라서 교육부는 시·도교육청으로 하여금 교육지원인력으로 채용된 교무실무원 등 교육공무직원을 일선 학교에 배치하기로 하였으면 당초 채용 목적에 맞도록 운영하여야 한다.

그런데 강원도교육청의 경우 2014년 정원관리기준을 개정하여 일선학교에 배치하기로 한 교무행정사를 교육지원청에 배치·운용하고, 2016년에는 본청 조직개편을 통해 신설부서에 교무행정사 6명을 추가 배치·운용하는 등 [표 3.2.-4]와 같이 4개 시·도교육청에서 122명의 교무행정사를 채용 목적과 다르게 배치·운영하고 있다.

[표 3.2.-4] 교육청(지원청)에 근무하는 교무보조 교육공무직 현황

(단위 : 명)

교육청	직종명	인원	근로계약 형태	담당업무
강원도	교무행정사	78	무기계약직	장학행정 보조, 교육장 부속실 관리 등
경상북도	교무행정사	41	무기계약직	교육지원과 행정 보조 등
대전광역시	교무행정실무원	2	무기계약직	유치원 업무 보조
충청남도	교무행정사	1	무기계약직	교원 표창, 범죄경력 조회
합계		122		

자료: 각 시·도교육청 제출자료 재구성

4. 잉여금 분야

관련 제도 및 현황

가. 분석 배경

지방 교육재정의 재원은 교부금 등 ‘중앙정부 이전수입’, ‘지방자치단체 이전수입’, ‘자체 수입’과 재원이 부족할 때 「지방재정법」 제11조 제1항 등에 따라 조달하는 ‘지방교육채’ 등으로 구성된다. 특히, 지방 교육재정의 실수요와 상관 없이 내국세의 일정비율로 법정화¹¹³⁾된 교부금이 전체 세입의 66.6%(2018년 결산기준)를 차지하는 주된 재원으로서, 2014년 40.9조 원에서 2018년 52.5조 원으로 28.4% 대폭 증가하였고, 같은 기간 14.6조 원을 차입하여 전체 세입이 2014년 60.5조 원에서 2018년 78.8조 원으로 18.3조 원(30.3%) 증가하였다.¹¹⁴⁾ 반면 세출은 2014년 56.8조 원에서 2018년 71.6조 원으로 14.8조 원(26.1%) 증가¹¹⁵⁾하는데 그쳤다.

내국세 등 재원의 교부금 배분 비율(이하 “교부율”이라 한다) 법정화 제도는 1972년 중학교 무시험 실시 전후로 초·중등(초·중·고교) 교육 수요가 폭증하던 시기에 안정적인 재원 확보를 위해 도입되었는데, 교부율은 2004년 이전 13%에서 2020년 현재 20.79%까지 계속 높아져만 왔다.

이러한 교부금 증가 등에 힘입어, 최근 7년간(2010~2016년)¹¹⁶⁾ 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 공교육비¹¹⁷⁾는 2010년 이후 OECD 가입국 평균치를 지속

113) 해당연도 내국세 총액의 1만 분의 2,046과 해당연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액(구 「지방교육재정교부금법」 제3조에 근거)

114) 한국조세재정연구원이 기획재정부로부터 연구를 의뢰받아 2019년 6월 작성한 “지방 교육재정 운용실적 분석 및 향후 전망, 정책 시사점” 보고서의 지방 교육재정의 세입 전망(2020~2024년)에 따르면 2020년(78.9조 원)에는 세입이 전년 대비 소폭 감소하나 이후 2024년(92.7조 원)까지 연평균 4% 이상 증가할 전망

115) 인건비 등 경상적 지출이 전체 세출의 70% 이상을 차지(2018년 74.5%)하고 있어 연도별로 변화폭이 크지 않고 안정적인 특성을 가짐

116) OECD 교육지표는 해당연도의 3년 전 통계를 기준으로 작성, 2019년에 2016년 기준 통계를 발표함

상회(2016년 우리나라 5.4%, OECD 가입국 평균치 5.0%)하고 있다. 즉, 우리나라 경제 규모 대비 교육 부문 투자는 OECD 가입국 평균보다는 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다.

더욱이, 우리나라 학급당 학생 수가 초등학교는 2010년 27.5명에서 2016년 23명(OECD 평균: 21명), 중학교는 2010년 34.7명에서 2016년 28명(OECD 평균: 23명)으로 감소하였고, 교원 1인당 학생 수도 초등학교는 2010년 21.1명에서 2016년 16명(OECD 평균: 15명), 중학교는 2010년 19.7명에서 2016년 15명(OECD 평균: 13명)으로 감소하는 등 초등학교 및 중학교 교육의 질적 여건도 OECD 가입국 평균치에 근접하는 수준까지 크게 개선되었다.

반면 초·중·고등학교 학생 수는 2010년 724만 명에서 2016년 588만 명으로 136만 명 감소(18.8%)하였으며, 앞으로도 저출산의 영향으로 계속 감소할 것으로 예상된다.

이처럼, 초·중·고등학교 학생 수가 감소하는 상황에서 수입의 증가 속도(30.3%)가 지출의 증가속도(26.1%)보다 빨라 향후 잉여금 누적 및 국가 재원 배분 왜곡 등의 우려가 가중되고 있다.

나. 분석 내용

교육부는 지방교육교부금법 제3조 제1항, 제6조 제1항 및 제7조 제1항 등에 따라 시·도교육청의 수입(기준재정수입액)과 지출(기준재정수요액)을 산정하여 그 차액을 교부금(내국세의 20.46%와 교육세 세입액)으로 시·도교육청에 교부하고, 그래도 부족하면 시·도교육청에서 「지방재정법」 제11조에 따른 ‘지방교육채’를 발

117) GDP 대비 공교육비=(정부 재원+민간재원+해외 재원 공교육비) / GDP

행하여 자금을 조달해 왔다. 시·도교육청은 이렇게 조성된 교육비특별회계를 인건비·시설비 등으로 직접 지출하거나 각급 학교의 학교회계로 이전지출하며, 나머지는 잉여금으로 관리하고 있다.

한편, 최근 5년간(2014~2018년) 교육비특별회계의 세입·세출 및 잉여금 규모(결산기준)는 [표 4.-1]과 같이 세입(총수입)의 경우 2014년 60조 5,164억 원에서 2018년 78조 8,365억 원으로 18조 3,201억 원(30.3%), 세출(총지출)은 2014년 56조 7,894억 원에서 2018년 71조 6,127억 원으로 14조 8,233억 원(26.1%) 각각 증가하였으며, 세입(총수입) 증가분이 세출(총지출) 증가분을 초과하여 잉여금이 2014년 3조 7,271억 원에서 2018년 7조 2,238억 원으로 약 2배(93.8%) 증가하였다.

[표 4.-1] 최근 5년간(2014~2018년) 교육비특별회계의 세입·세출 현황

(단위: 억 원, 결산기준)

구 분	2014년(A)	2015년	2016년	2017년	2018년(B)	증감(B-A)
세입 (A)	605,164	623,605	660,979	724,435	788,365	183,201
세출 (B)	567,894	565,979	600,419	656,114	716,127	148,233
잉여금 ^{주)} (A-B)	37,271	57,626	60,560	68,320	72,238	34,967
이월액	23,300	37,330	39,001	46,056	48,858	25,558
순세계잉여금	13,217	19,628	19,835	20,577	22,360	9,143

주: 세입에서 세출을 차감한 잉여금은 이월액, 보조금 잔액, 지방교육채 상환액 및 순세계잉여금으로 구성됨

자료: 교육부 제출자료 재구성

그리고 최근 5년간(2014~2018년) 17개의 시·도교육청 관할 공립 학교회계의 세입·세출 규모(결산기준)는 [표 4.-2]와 같이 세입(총수입)¹¹⁸⁾의 경우 2014년 16조 1,356억 원에서 2018년 20조 303억 원으로 3조 8,947억 원, 세출(총지출)은 2014

118) 과거 교사 처우 및 학생 복지 증진을 위한 재정적 후원 성격의 학부모 조직은 ‘기성회’, ‘육성회’ 등으로 명칭과 운영 방식을 달리하며 운영되어 오다가 1995년 5월 31일 교육개혁 방안에 따라 학교별로 학교운영위원회가 설치되면서 ‘육성회’는 해산되었으며, 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학부모가 부담하는 경비는 ‘학교회계’의 ‘자체 수입-학교운영지원비’ 항목으로 수입 처리되고 있음

년 15조 4,388억 원에서 2018년 18조 3,227억 원으로 2조 8,839억 원이 각각 증가하였다. 이에 세입(총수입) 증가분이 세출(총지출) 증가분을 초과하여, 잉여금은 2014회계연도 6,968억 원에서 2018년 1조 7,076억 원으로 1조 108억 원, 2배 이상(145.0%) 증가하였다.

[표 4.-2] 최근 5년간(2014~2018년) 학교회계(공립) 세입·세출 현황

(단위: 억 원, 결산기준)

구분	2014년(A)	2015년	2016년	2017년	2018년(B)	증감(B-A)
세입(A)	161,356	159,769	174,813	187,280	200,303	38,947
세출(B)	154,388	152,691	162,451	174,346	183,227	28,839
잉여금 ^{주)} (A-B)	6,968	7,078	12,362	12,934	17,076	10,108
이월액	3,460	4,093	9,125	9,757	13,512	10,052
순세계잉여금	3,306	2,762	2,897	2,654	2,957	△349
보조금 반환액 등	202	223	340	523	607	405

자료: 교육부 제출자료 재구성

문 제 점

요 지

2014년부터 2018년까지 지방 교육재정 수입과 지출을 종합분석해 보면, 내국세 수입이 늘면서 교부금이 증가한 데다 불요불급한 차입금이 더해지면서 총수입이 30.3% 증가한 반면 지출은 26.1% 증가하는데 그쳤다. 그 결과 교육비특별회계에 매월말 항상 잠겨 있는 자금(월말잔액)이 평균 4.2조 원에서 9조 원으로, 정기예금은 연평균 2.8조 원에서 6.7조 원으로 급증하였다.

이번 감사 과정에서 2018 회계연도 연말 결산 시점 기준으로 집계한 “당해연도에는 불요불급하여 연중 잠겨 있는 자금”은 총 5조 3,500억 원이었는데, 여기에는 교육비특별회계 중 ‘차년도에 진행될 사업의 예산을 미리 당겨 편성했기 때문에 당해연도엔 불요불급한 추경예산’ 2조 973억 원과 ‘순세계잉여금’ 2조 1,496억 원, 그리고 학교회계 중에는 ‘경기도교육청이 관내 학교로 밀어내기식 이전지출한 시설비’ 8,074억 원과 ‘순세계잉여금’ 2,957억 원이 포함되어 있다.

이처럼 대규모 자금이 잠겨있는데도 교육당국은 2019. 12. 6. 기준 2조 426억 원에 달하는 지방교육채를 상환하지 않고 있었다.

반면, 강원도교육청은 해당연도에 집행이 어려운 시설사업비를 감액하여 재정안정화기금에 적립하였을 뿐만 아니라 기존 차입금을 상환하는 등으로 재정의 효율성과 안정성을 제고하고 있었다.

4.1. 지방 교육재정 잉여금 운용 부적정

최근 5년간(2014~2018년) 교육비특별회계의 잉여금 규모(결산기준)는 [표 4.1.-1]과 같이 2014년 3조 7,271억 원에서 2018년 7조 2,238억 원으로 3조 4,967억 원(93.8%) 증가하였으며, 그중 이월액은 2014년 2조 3,300억 원에서 2018년 4조 8,858억 원으로 2조 5,558억 원(109.7%) 증가한 것으로 나타났다. 특히, 시설비 이월액이 전체 이월액의 90% 이상을 차지하였으며, 같은 기간(2014년 대비 2018년) 2조 5,574억 원 증가하였다.

[표 4.1.-1] 최근 5년간(2014~2018년)의 교육비특별회계 잉여금 및 이월액 규모

(단위: 억 원, %, 결산기준)

구 분	2014년(A)	2015년	2016년	2017년	2018년(B)	증감(B-A)
잉여금	37,271	57,626	60,560	68,320	72,238	34,967
전체 이월액	23,300	37,330	39,001	46,056	48,858	25,558
시설비 이월액 (비율)	20,056 (86.1)	35,396 (94.8)	37,641 (96.5)	44,384 (96.4)	45,630 (93.4)	25,574

자료: 교육부 제출자료 재구성

이에 이번 감사에서 17개의 시·도교육청의 매월 수입·지출, 월말 잔액, 정기예금 등 현금 흐름을 점검·분석(이하 “현금 수입·지출 분석”이라 한다)하였다.

최근 5년여간(2014년 1월~2019년 7월) 교육비특별회계의 현금 수입·지출을 분석한 결과, [표 4.1.-2]와 같이 월별 수입(당월 수입+전월 잔액)의 연평균값은 2014년 8.9조 원에서 2018년 15.0조 원으로 68.5%(6.1조 원) 대폭 증가한 반면, 월별 지출의 연평균값은 2014년 4.7조 원에서 2018년 6.0조 원으로 27.6%(1.3조 원) 증가하는 데 그쳤다.

[표 4.1.-2] 최근 5년여간(2014년 1월~2019년 7월) 교육비특별회계 현금 수입·지출 분석 결과

(단위: 조 원, 결산기준)

구 분			1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	평균
2014년	수입	당월 수입(A)	8.1	3.6	7.6	3.4	4.3	4.9	3.7	3.6	4.2	4.3	3.8	8.8	5.0
		전월 잔액(B) ¹⁾	0.0	3.8	3.4	5.9	4.7	4.9	5.6	4.6	4.1	3.0	3.0	3.0	3.9
		계(C=A+B)	8.1	7.4	11.0	9.3	9.0	9.8	9.3	8.2	8.3	7.3	6.8	11.8	8.9
	지출(D)		4.3	4.0	5.1	4.6	4.1	4.2	4.7	4.1	5.3	4.3	3.8	8.1	4.7
	월말 잔액(E=C-D)		3.8	3.4	5.9	4.7	4.9	5.6	4.6	4.1	3.0	3.0	3.0	3.7	4.2
	여유자금 ²⁾		3.8	4.2	5.1	4.2	4.3	5.0	4.4	3.6	2.4	2.2	1.8	1.9	3.6
	정기예금 ³⁾		1.9	2.7	4.2	3.7	3.6	4.1	3.7	3.0	2.2	1.8	1.4	1.4	2.8
2015년	수입	당월 수입(A)	5.9	4.5	6.5	5.7	4.7	6.9	4.4	4.9	6.7	2.6	3.4	6.1	5.2
		전월 잔액(B) ¹⁾	0.0	2.2	2.1	3.5	4.2	5.0	6.4	5.7	6.8	7.3	5.9	5.5	4.6
		계(C=A+B)	5.9	6.7	8.6	9.2	8.9	11.9	10.8	10.6	13.5	9.9	9.3	11.6	9.8
	지출(D)		3.7	4.6	5.1	5.0	3.9	5.5	5.1	3.8	6.2	4.0	3.8	5.9	4.7
	월말 잔액(E=C-D)		2.2	2.1	3.5	4.2	5.0	6.4	5.7	6.8	7.3	5.9	5.5	5.7	5.1
	여유자금 ²⁾		2.3	2.6	2.7	2.9	3.0	3.2	3.2	3.0	3.3	2.4	2.2	2.7	2.8
	정기예금 ³⁾		1.7	2.0	2.5	2.5	2.6	2.8	3.0	2.7	3.1	2.2	1.9	2.3	2.4
2016년	수입	당월 수입(A)	9.7	6.8	6.2	4.6	4.9	5.1	6.0	4.1	4.8	6.4	2.9	4.4	5.5
		전월 잔액(B) ¹⁾	0.0	5.9	7.9	7.2	7.7	8.3	7.5	8.6	8.3	7.3	9.2	8.2	7.1
		계(C=A+B)	9.7	12.7	14.1	11.8	12.6	13.4	13.5	12.7	13.1	13.7	12.1	12.6	12.6
	지출(D)		3.8	4.8	6.9	4.1	4.3	5.9	4.9	4.4	5.8	4.5	3.9	6.6	5.0
	월말 잔액(E=C-D)		5.9	7.9	7.2	7.7	8.3	7.5	8.6	8.3	7.3	9.2	8.2	6.0	7.6
	여유자금 ²⁾		2.7	3.6	3.7	4.4	4.9	4.7	4.6	4.8	4.0	5.3	4.3	2.8	4.1
	정기예금 ³⁾		2.6	3.3	3.6	4.3	4.9	4.7	4.6	4.7	4.0	5.2	4.1	2.4	4.0
2017년	수입	당월 수입(A)	9.7	7.4	6.8	6.9	5.6	5.8	5.4	5.6	4.2	5.7	5.5	3.7	6.0
		전월 잔액(B) ¹⁾	0.0	3.6	7.2	5.9	7.5	7.7	7.1	6.8	8.5	6.3	8.0	9.5	6.6
		계(C=A+B)	9.7	11.0	14.0	12.8	13.1	13.5	12.5	12.4	12.7	12.0	13.5	13.2	12.6
	지출(D)		6.1	3.8	8.1	5.3	5.4	6.4	5.7	3.9	6.4	4.0	4.0	6.6	5.5
	월말 잔액(E=C-D)		3.6	7.2	5.9	7.5	7.7	7.1	6.8	8.5	6.3	8.0	9.5	6.6	7.1
	여유자금 ²⁾		2.6	3.6	3.2	3.8	3.9	3.7	3.7	4.9	4.0	4.6	4.9	3.9	3.9
	정기예금 ³⁾		2.5	3.1	3.0	3.3	3.5	3.3	3.5	4.3	3.8	3.9	4.4	3.5	3.5
2018년	수입	당월 수입(A)	11.0	7.9	6.2	10.1	7.7	6.1	5.9	6.4	4.8	7.7	2.1	3.0	6.6
		전월 잔액(B) ¹⁾	0.0	5.3	8.0	5.3	7.8	9.6	8.9	9.3	11.9	10.0	13.1	11.2	8.4
		계(C=A+B)	11.0	13.2	14.2	15.4	15.5	15.7	14.8	15.7	16.7	17.7	15.2	14.2	15.0
	지출(D)		5.7	5.2	8.9	7.6	5.9	6.8	5.5	3.8	6.7	4.6	4.0	7.0	6.0
	월말 잔액(E=C-D)		5.3	8.0	5.3	7.8	9.6	8.9	9.3	11.9	10.0	13.1	11.2	7.2	9.0
	여유자금 ²⁾		4.4	6.0	4.6	6.6	7.6	7.1	7.5	9.6	8.4	11.3	8.6	5.2	7.3
	정기예금 ³⁾		4.2	5.5	4.3	5.7	6.6	6.8	7.1	9.0	8.0	10.7	8.1	4.2	6.7
2019년	수입	당월 수입(A)	11.5	8.1	7.5	12.9	7.6	9.3	4.6	-	-	-	-	-	8.8
		전월 잔액(B) ¹⁾	0.0	4.1	8.1	5.5	11.7	11.1	12.5	-	-	-	-	-	7.6
		계(C=A+B)	11.5	12.2	15.6	18.4	19.3	20.4	17.1	-	-	-	-	-	16.4
	지출(D)		7.4	4.1	10.1	6.7	8.2	7.9	6.8	-	-	-	-	-	7.3
	월말 잔액(E=C-D)		4.1	8.1	5.5	11.7	11.1	12.5	10.3	-	-	-	-	-	9.1
	여유자금 ²⁾		4.0	5.6	4.4	9.5	9.5	10.6	8.9	-	-	-	-	-	7.5
	정기예금 ³⁾		3.4	4.8	4.2	8.4	8.5	9.2	8.5	-	-	-	-	-	6.7

주: 1. 전월의 월말 잔액(E)을 의미

2. 월말 잔액 중 수시로 집행하기 위한 자금을 제외한 금액으로서 여유자금을 의미하며, 17개의 시·도교육청 집계금액

3. 매월 말 기준으로 교육청이 보유한 정기 예금액을 의미

4. 2014년 및 2015년 1월, 2월은 출납 마감기한의 차이로 월말 잔액과 여유자금의 편차 발생

자료: 교육부 제출자료

【 시·도교육청별 교육비특별회계 월말 잔액 분석 】

- ◆ 최근 5년간(2014~2018년) 월말 잔액(연평균값)의 증가액을 시·도교육청별로 구분하여 분석한 결과, [도표 4.1.-1], [표 4.1.-3]과 같이 서울특별시교육청과 경기도교육청이 최근 5년간 증가액의 33%를 차지하는 등 일부 교육청에 편중
- 다만, 이 중 경기도교육청의 월말 잔액(연평균값)은 <90페이지>에서 지적하고 있는 학교회계 자금이전 후 편법 집행액¹¹⁹⁾을 제외한 값임

[도표 4.1.-1] 최근 5년간(2014~2018년) 17개의 시·도교육청 월말 잔액 증가액(연평균값) 현황

(단위: 억 원)



자료: 교육부 제출자료 재구성

[표 4.1.-3] 최근 5년간(2014~2018) 17개의 시·도교육청 월말 잔액(연평균값)의 증가액 분석(증가액순 정렬)

(단위: 억 원)

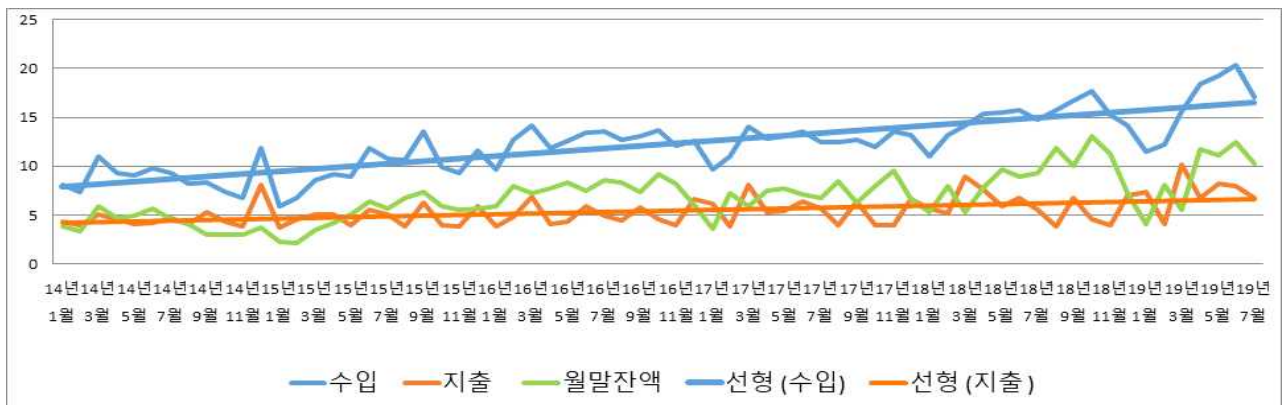
구분	2014년(A)	2015년	2016년	2017년	2018년(B)	증가액(C=B-A)
전체	41,612	50,268	76,403	71,698	89,671	48,059
서울	2,120	3,635	6,918	7,550	10,529	8,409
경기	6,592	8,258	13,347	12,691	14,251	7,659
인천	852	1,715	3,087	4,199	4,598	3,746
전북	2,217	2,493	3,803	4,048	5,529	3,312
경북	3,564	4,791	6,792	5,390	6,835	3,271
경남	3,461	3,843	6,022	6,359	6,698	3,237
대구	1,182	1,861	2,976	2,660	4,073	2,891
충남	2,660	3,215	4,092	2,881	5,121	2,461
충북	2,450	3,240	4,421	3,391	4,737	2,287
강원	2,517	2,652	3,759	3,967	4,577	2,060
전남	4,823	4,503	6,532	6,083	6,581	1,758
제주	970	1,127	1,561	2,134	2,547	1,577
대전	1,018	1,160	1,822	1,792	2,512	1,494
부산	2,214	2,949	4,815	2,787	3,535	1,321
광주	1,724	1,742	2,301	2,189	2,655	931
세종	1,587	1,806	2,600	2,093	2,430	843
울산	1,661	1,278	1,555	1,484	2,463	802

자료: 교육부 제출자료

119) 경기도교육청은 학교회계에 밀어내기식으로 재원을 이전하여 학교회계의 월말 잔액 연평균 값이 2014년 7,109억

[도표 4.1.-2] 최근 5년여간(2014년 1월~2019년 7월) 교육비특별회계 월별 수입·지출 추계

(단위: 조 원)



자료: 교육부 제출자료

그리고 지출 증가가 수입 증가에 미치지 못하면서 월말 잔액(당월 수입+전월 잔액-당월 지출)의 연평균값은 [표 4.1.-2]와 같이 2018년 9.0조 원으로 2014년(4.2조 원)에 비하여 2배 이상(114.3%, 4.8조 원) 증가하였다. 2018년 기준 월말 잔액 최댓값은 13.1조 원(10월), 최솟값은 5.3조 원(1월)이었으며, 결론적으로 교육비특별회계에 매월 최소한 5.3조 원의 자금이 남아 있었던 것으로 확인되었다.¹²⁰⁾

또한, 17개의 시·도교육청이 스스로 집계한 여유자금¹²¹⁾ 내역을 취합 분석한 결과, 그 연평균값이 2014년 3.6조 원에서 2018년 7.3조 원으로 약 2배 증가하였다. 시·도교육청은 위 여유자금을 주로 정기예금¹²²⁾으로 운영하고 있었으며, 월말 정기예금의 연평균값은 2014년 2.8조 원에서 2018년 6.7조 원으로 2배 이상(139.3%) 증가하였다. [표 4.1.-4]와 같이 2018년 12월 말 기준 1년 만기 정기예금, 즉 예치 즉시 차년도로 자동 이월되는 것이나 다름없는 자금으로서 적어도 예치한 연도에 는 집행할 계획이 없는 자금이 1조 6,100억 원에 달하는 것으로 확인되었다.¹²³⁾

원에서 2018년 1조 7,898억 원으로 1조 789억 원만큼 증가하였음

120) [표 4.1.-2]와 같이 월말 잔액의 월별 최댓값은 2014년 5.9조 원(3월)에서 2018년 13.1조 원(10월)까지 지속해서 증가하였고, 월별 최솟값은 2014년 3.0조 원(9월)에서 증감을 반복하며 2018년 5.3조 원(1월)으로 증가한 것으로 나타남

121) ‘월말 잔액(당월 수입+전월 잔액-당월 지출) 중 수시로 집행하기 위한 자금을 제외한 금액’을 ‘여유자금’으로 개념 정의하고 이번 감사기간 중 17개의 시·도교육청이 자체 집계·제출한 여유자금 내역(주로 정기예금 등 가입)을 취합

122) 시·도교육청은 정기예금의 만기를 주로 1개월, 3개월, 6개월, 1년 단위로 구분하여 운영함

[표 4.1.-4] 17개의 시·도교육청 정기예금(2018. 12. 31. 기준) 보유 현황

(단위: 억 원)

구분	금 고	예치금액	6개월 이상 만기 (1년 만기 제외)	1년 만기
합계	-	42,236	7,030	16,100
서울	■■은행	12,200	2,400	3,400
경기	■■은행	5,565	2,200	-
경북	■■은행	3,500	-	2,000
경남	■■은행	3,000	-	2,000
충남	■■은행	3,000	800	1,500
대구	■■은행	2,900	900	-
충북	■■은행	2,751	-	1,300
전남	■■은행	2,300	-	2,300
강원	■■은행	1,600	-	1,600
울산	■■은행	1,570	230	-
제주	■■은행	1,200	400	200
광주	■■은행	1,150	100	300
전북	■■은행	1,000	-	1,000
대전	■■은행	500	-	500
부산	●●은행	-	-	-
인천	■■은행	-	-	-
세종	■■은행	-	-	-

자료: 교육부 제출자료

123) 서울특별시교육청이 ‘2019년 교육비특별회계 자금 운영계획’에 따라 1년 내내 1조 원 이상의 여유자금을 운영 하는 것으로 계획을 수립하고 있는 것처럼 시·도교육청마다 상당 규모의 교육비특별회계 월말 잔액을 연중 운영하기 위한 자금 운영계획을 수립 및 실행하고 있었음

가. 추경예산 편성 시 미집행 예상사업 감액 조정 없이 신규 자금 투입

교육비특별회계의 시설비 집행률이 본예산에 편성된 예산액(전년도 이월액 포함) 대비 2/3수준(2018년 71.7%)에 불과한 점을 감안할 때, 본예산 편성 이후 추경예산으로 시설비를 다시 신규 편성하게 되면 사업비가 해당 연도에 집행되지 못하고 묵일 가능성이 크다.

따라서 교육부 및 시·도교육청은 추경예산을 편성할 때에는 ‘예비결산’을 통해 기존 사업의 해당 연도 집행 가능성 여부를 미리 파악하여 그 중 이월·불용이 예상되는 사업은 그 만큼 예산을 감액하고 해당 자금을 신규사업의 재원으로 사용하는 것이 바람직하다.

이번 감사기간 중 최근 3년간(2016~2018년) 17개의 시·도교육청의 교육비특별회계 예비결산을 분석한 결과, [표 4.1.-5]와 같이 2018년의 경우 예비결산 당시 이미 당해연도 본예산 편성액 중 2조 4,912억 원이 회계연도 내에 집행되지 못하고 이월(1조 6,811억 원 상당) 또는 불용(8,101억 원 상당) 될 것으로 예상되었다.

[표 4.1.-5] 최근 3년간(2016~2018년) 교육비특별회계 예비결산 결과

(단위: 억 원)

구분	계(A=B+C)	이월예상액(B)	불용 예상액(C)
2016년	19,094	11,095	7,999
2017년	17,454	9,087	8,367
2018년	24,912	16,811	8,101

주: 이월·불용 예상액은 본예산만 대상으로 집계하였고, 전년도로부터 이월된 예산은 조정·감액이 안되므로 제외
자료: 교육부 제출자료

또한, 예비결산과 추경예산 편성액을 비교한 결과, 2018년도의 경우 예비결산 결과상 이월·불용 예상액(2조 4,912억 원)이 시설비의 추경예산 편성액(2조 973억 원)¹²⁴⁾보다 커서, 만약 추경예산 편성 당시 시설비의 신규 편성이 필요하다면

124) 시설비의 추경예산 편성액 계 2조 3,587억 원 중 감액조정한 2,614억 원을 제외한 금액

예비결산 결과상 이월·불용이 예상되는 사업비를 감액 조정하면 추가 재원을 투입하지 않고도 사업비의 신규 편성이 가능한 상황이었다.

그런데 17개의 시·도교육청은 예비결산 결과에 따른 본예산의 이월·불용 예상액을 감액 조정하지 않고 2018년도의 경우 2조 973억 원을 시설비 추경예산으로 신규 편성하였다.

결국, 추경예산에 신규 편성된 시설비는, 집행 가능성이 낮은 본예산 사업을 구조 조정하여 추경 재원으로 우선 활용하도록 하는 예비결산의 취지와 달리, 명목상 신규사업에 추가 자금을 배정한 것에 불과하므로 2018년 시설비 추경예산액 2조 973억 원은 당해연도에 집행할 사용처가 없어 교육청 금고에 잠겨 있는 자금에 해당한다고 볼 수 있다.

나. 학교회계 자금 이전 후 편법 집행

「지방재정법」 제36조, 제41조 등에 따르면 교육청에서 교육비특별회계 세출예산을 편성할 때에는 세출예산의 성질에 따라 학교가 집행하는 경비는 ‘학교회계전출금’(620) 목으로 편성하여 학교로 이전¹²⁵⁾하고, 교육청이 직접 집행하는 경비는 ‘건설비’(420) 목 등으로 편성하도록 규정되어 있다.

그리고 「지방회계법」 제14조, 제29조 등에 따르면 교육청은 배정된 예산의 범위 내에서 지출하여야 하며, 사업의 집행결과 등을 파악할 수 있도록 지출액, 이월액 등의 항목을 포함한 세입·세출 결산서를 작성하여 결산 결과를 다음 연도 예산 편성에 반영하도록 규정되어 있다.

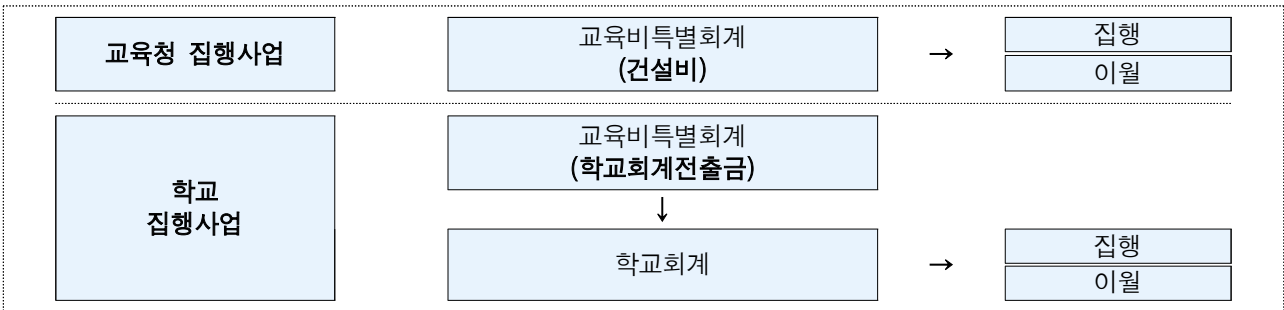
또한 「2016년 교육비특별회계 예산안 편성지침」(교육부 지침) IV. 1. 라. 3)

125) 「경기도 공립학교회계 규칙」 제33조, 제34조에 따르면 학교회계 지출의 원인이 되는 계약 등의 행위는 학교의 장이 체결하고, 학교는 정당한 지출원인행위에 대해 지출하도록 규정

이월·불용액 최소화 대책에 따르면 시·도교육청은 직전 연도 예·결산 분석결과 등을 토대로 회계연도 내에 집행 가능한 적정예산을 편성 및 집행하여 이월·불용액을 최소화하여야 하고, 특히 시설비를 관행적으로 과다 편성하여 이월시켜서는 안 된다고 규정되어 있다.

따라서 경기도교육청은 [그림 4.1.-1]과 같이 직접 수행하는 학교시설사업은 실제에 맞게 ‘건설비’ 등으로 예산 편성하여 배정된 예산의 범위 내에서 집행하고 집행액 및 이월액 등을 정확히 결산하여 이월액을 최소화할 수 있도록 결산 결과를 예산 편성에 반영하여야 한다.

[그림 4.1.-1] 학교시설사업의 정당한 예산 편성 및 집행 흐름



자료: 경기도교육청 제출자료 재구성

그런데 경기도교육청은 2016. 9. 27. “2016년 제2회 추경예산 조기집행 효율화를 위한 교육환경 개선사업 예산지원 및 관리계획”(이하 “자체 방침”이라 한다)을 수립하여 [그림 4.1.-2]와 같이 교육청이 직접 수행하는 학교시설사업인데도 사업비를 ‘학교회계전출금’ 목적으로 편성¹²⁶⁾한 후, 2016년부터 2018년까지 총 1조 2,310억 원(그림 중 ①)을 학교회계¹²⁷⁾로 이전¹²⁸⁾했다가 경기도교육청 교육비특별

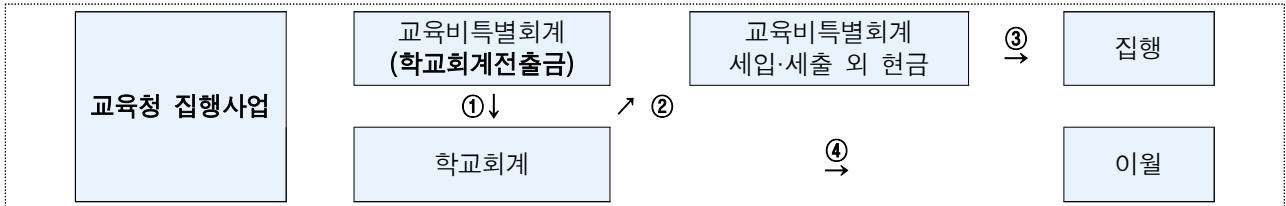
126) 경기도교육청은 2016. 9. 9. 제2회 추경예산을 통해 ‘교실 발광다이오드(LED)조명 설치 사업’ 등 4개의 사업(1,798억 원)을 ‘건설비’ 목적으로 편성하였으나 자체방침에 따라 같은 해 10. 18. 제3회 추경예산을 통해 ‘학교회계전출금’ 목적으로 변경하였을 뿐만 아니라 ‘교실 LED 조명 설치 사업’ 등 2개의 사업은 증액(계 286억 원)하여 ‘학교회계전출금’ 목적으로 추가 편성

127) 학교회계는 「초·중등교육법」 제30조의2, 제32조 등에 따라 각 학교에 설치된 ‘학교운영위원회’의 예·결산 심의를 받아 운용하는 회계로 「지방재정법」 제9조, 「지방자치법」 제39조 등에 따라 ‘경기도의회’의 심의·의결을 거쳐 운용되는 ‘교육비특별회계’와는 별도의 회계임

128) 교육비특별회계에서 학교회계전출금으로 세출예산을 편성하여 학교로 사업비를 이전하는 경우 실제 사업비 집행

회계 ‘세입·세출 외 현금’으로 돌려받아(그림 중 ②) 편법으로 집행(그림 중 ③)하고 있었고, 연도 내 집행되지 않은 사업비는 교육비특별회계가 아닌 학교회계 이월액(그림 중 ④)으로 집계되어 있었다.

[그림 4.1.-2] 경기도교육청 학교시설사업 중 교육청 집행사업의 예산 편성 및 집행방법



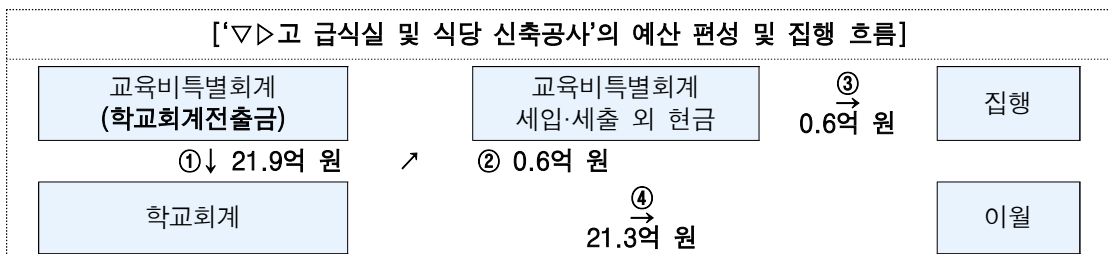
자료: 경기도교육청 제출자료 재구성

예컨대 경기도교육청이 2018년부터 추진한 ‘▽▷고 급식실 및 식당 신축공사’ 사업을 살펴보면, [사례 4.1.-1.]과 같이 경기도교육청은 ▽▷고등학교 학교회계로 총 21억 9천만 원을 이전한 후 배정된 예산 없이 설계용역 등 계약을 체결하고 6천만 원을 세입·세출 외 현금계좌로 돌려받아 지출하는 등 편법으로 사업비를 집행하였다. 그리고 집행하지 않은 사업비 21억 3천만 원은 다음 연도로 이월되었는데도 교육비특별회계 결산에는 집행된 것으로 집계되어 있다.

[사례 4.1.-1] 경기도교육청이 수행하는 사업을 학교회계로 이전하는 사례

- ▶ (이전 ①) 경기도교육청은 2018년 ‘▽▷고 급식실 및 식당 신축공사’ 사업비 총 21.9억 원을 ▽▷고등학교로 이전
- ▶ (편법 집행 ②, ③) 경기도교육청은 배정된 예산 없이 위 사업을 위해 설계용역 등 계약을 체결한 후 ▽▷고등학교로부터 0.6억 원을 교육비특별회계 세입·세출 외 현금계좌로 돌려받아 집행
- ▶ (이월 ④) 2018년에 집행되지 않고 2019년으로 이월된 사업비 21.3억 원은 경기도교육청의 교육비특별회계 결산에는 전액 집행된 것으로 집계되는 한편 ▽▷고등학교 학교회계에는 이월액으로 산정

['▽▷고 급식실 및 식당 신축공사'의 예산 편성 및 집행 흐름]



여부와 관계없이 교육비특별회계에서는 집행액으로 산정됨

그 결과 교육비특별회계에는 전액 지출된 것으로 집계된 사업비가 실제로는 학교회계에 남아 이월되고 있었으며, [표 4.1.-6]과 같이 2016년부터 2018년까지 경기도 관내 학교회계 이월액 총액이 6,211억 원 상당에서 1조 729억 원 상당으로 증가하였을 뿐만 아니라 학교별 평균 이월액도 2016년 3억 원 상당에서 2018년 5억 원 상당으로 증가하였다.

[표 4.1.-6] 경기도교육청과 16개 시·도교육청의 학교회계 이월금 비교

(단위: 백만 원, %)

구분	2016년		2017년		2018년	
	총 이월금	학교별 평균 이월금	총 이월금	학교별 평균 이월금	총 이월금	학교별 평균 이월금
17개 시·도교육청 학교회계 이월액	912,602 (100)	92	975,677 (100)	98	1,351,198 (100)	135
경기도교육청 학교회계 이월액	621,088 (68.1)	294	650,333 (66.7)	305	1,072,896 (79.4)	498
경기도교육청을 제외한 16개 시·도교육청 학교회계 이월액	291,514 (31.9)	34	325,344 (33.3)	41	278,302 (20.6)	35

자료: 교육부 제출자료 재구성

이는 경기도교육청을 제외한 16개 시·도교육청이 설치·경영하는 학교의 학교회계(2018년 기준) 이월액 총액 및 학교별 평균 이월액의 3배 및 14배가 각각 넘는 금액이었다.

결국 2018회계연도 경기도교육청 관할 학교회계에 시설비 이월액으로 집계되어 있는 8,074억여 원¹²⁹⁾의 경우 사실은 교육비특별회계의 이월액¹³⁰⁾이며, 해당 연도에 구체적인 집행 계획이 없어 학교회계 이월 예산 형태로 잠겨 있는 자금으로 볼 수 있다.

129) 2018회계연도 경기도교육청 학교회계 시설비 이월액(946,131,639,530원) 중 기초자치단체로부터 이전된 전입금 등(126,702,554,000원)을 제외한 807,450,804,030원임

130) 교육비특별회계에서는 집행액으로 처리되어 있으며, 학교회계에는 이월액으로 처리

다. 지방교육채 상환 등 재정안정화 노력 미흡

위와 같이 2018회계연도 결산 시점 기준으로 17개의 시·도교육청 교육비특별회계의 시설비 추경예산액 2조 973억 원과 순세계잉여금 2조 1,496억 원¹³¹⁾, 학교회계의 경기도교육청 시설비 이월액 8,074억 원 및 순세계잉여금 2,957억 원 등 지방 교육재정에 계 5조 3,500억 원 규모의 자금¹³²⁾이 잠겨 있는 것으로 나타났다.

이는, 정부 세수 증가로 지방 교육재정의 수입은 대폭 증가하고 있으나, 교육의 최종 수요자인 학령인구가 감소하는데다 지출 내용은 고정비성 경비인 인건비 등 경상비 비중이 높아 지출이 크게 늘지 않기 때문이다.

그런데 이처럼 대규모 자금이 잠겨 있는데도 2019. 12. 6. 기준 12개 시·도교육청은 계 2조 426억 원 상당의 지방교육채¹³³⁾를 상환하지 않고 있었으며, 회계연도 간 재정수입의 불균형을 조정하기 위한 재정안정화기금도 설치·운영하지 않고 있었다. 오히려, 지방교육교부금법에 지방 교육재정 상 부득이한 수요가 있는 경우 교부금을 증액 교부할 수 있다는 근거 규정을 신설하였으며, 이와 별개로 고등학교 무상교육 재원¹³⁴⁾은 따로 증액 교부하였다.

그 결과, 지방교육채 잔액(2,042,556,713,000원, 2019. 12. 6. 기준)이 만기까지 총 267,555,930,000원의 불요불급한 이자 부담을 초래하고 있었으며, 신규 교육수요에 별도의 재원을 추가 투입하는 등으로 국가 재정의 배분 효율성을 저해하고 있었다.

131) 교육비특별회계의 순세계잉여금 계 2조 2,360억 원 중 추경에 편성된 시설비(2조 973억 원)에서 실제 불용된 864억 원을 제외한 금액

132) 2018년 기준 17개 시·도교육청 교육비특별회계의 월말 잔액 평균값은 9조 원 등의 자금 규모에서 결산기준 상 해당 연도 내에 사용되지 못하고 금고에 남아있는 최소한의 자금

133) 2019년 8월 말 기준 계 2,835,315,432,000원(만기 이자발생예상액 398,268,425,000원)의 지방교육채 잔액을 상환하지 않고 있었으며, 이번 감사기간 중 792,758,719,000원을 상환하여 잔액은 2,042,556,713,000원

134) 고교무상교육과 관련하여 2020년 고등학교 2·3학년을 대상으로 6,594억 원의 예산이 편성되었으며, 2021년부터 고등학교 1·2·3학년으로 확대되어 2024년까지 총 4.4조 원의 교부금이 지원될 것으로 예상됨

4.2. 여유자금으로 채무상환 등 재정건전화 추진(강원도교육청, 모범)

강원도교육청은 「지방재정법」 제3조 제1항 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조 등에 따라 교육비특별회계 예산을 편성·집행하고 있다.

한편, 교육청의 지출 구조는 자본적 지출 외에 인건비 등 경상적 지출¹³⁵⁾의 비중이 높아 본예산을 편성할 때는 경상적 지출을 우선 편성하게 되며, 교육부의 교부금 증가분 등 초과 수입이 발생하면 해당 자금을 추경예산을 통해 시설비 등 자본적 지출¹³⁶⁾ 위주로 편성하고 있다.

이에 따라 매년 말 추경예산으로 편성된 시설비는 [표 4.2.-1]과 같이 공사 기간 부족 등의 사유로 다음 연도로 이월되어 시설비의 이월금액이 증가하게 되고, 이월된 시설비는 다른 용도로 사용할 수 없어¹³⁷⁾ 집행 잔액이 발생하여도 연도 말까지 자금이 잠긴 채 불용되는 등 예산 집행의 효율성이 저하된다.

[표 4.2.-1] 지방 교육재정 시설비 이월 현황

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년
이월액	39,001	46,056	48,858
시설비 이월액	37,641	44,384	45,630

자료: 교육부 제출자료 재구성

그런데 강원도교육청은 2017년도부터 2019년 말까지 추경예산을 편성할 때 연도 내 집행이 어려운 시설비를 감액하거나 교육부로부터 연도 말에 배정받은

135) 인건비, 물건비 등 고정적이고 반복적으로 발생하는 지출로서 전체 지출 중 74.5% 차지(2018년 결산기준)

136) 토지매입비, 건설비 등 자산취득에 드는 지출

137) 행안부는 「지방재정법」 제50조에 따라 예산을 이월할 때에는 그 이월하는 과목별 금액은 이월예산으로 배정된 것으로 보게 되어 있고, 이러한 전년도 이월예산은 해당 연도 세입예산에 편성되지 않으며, 결산을 위해 「지방회계법 시행령」 제12조 제2항 제1호 및 제2호에 따라 예산 현액으로 관리하므로 추경예산의 대상이 아니라는 의견 제시

교부금을 초과 수입 처리하는 등으로 불요불급한 이월금액을 최소화하였다.

사례를 보면, 강원도교육청은 2017년 말 추경예산을 편성할 때 집행 실적이 부진한 시설비 347억 원 상당을 감액하였고 2018년 말 추경예산을 편성할 때는 지출원인행위를 하지 않은 시설비 352억 원 상당을 감액하여 조달한 자금으로 지방교육채를 조기에 전액 상환하여 ‘채무 제로(Zero)’를 달성(2019. 7. 31. 기준)하였다.

그리고 2019년 말 추경예산을 편성할 때는 연도 내 집행이 어려운 시설비 970억 원을 감액하는 등으로 발생한 여유 재원 총 2,100억 원을 교육재정안정화기금에 적립하여 회계연도 간의 재정수입 불균형 등에 대비하는 등 안정적 재정운용 노력을 하고 있었다. 2019년 11월과 12월에는 교육부로부터 받은 특별교부금 80억 원을 연말 추경예산 때 시설비로 편성할 경우 다음 연도로 이월될 것이 예상되자, 이를 초과 수입으로 처리하여 순세계잉여금에 반영한 후 2020년도 제1회 추경예산으로 편성함으로써 예산 절감 노력도 기울였다.

그 결과, [표 4.2.-2]와 같이 2016년 전국 평균 수준(37.8%)이던 강원도교육청의 시설비 이월 비율(35.7%)이 10%p 이상 감소하여 2018년 17개의 시·도교육청 중 최저(24.3%)가 되는 등 예산 집행의 효율성이 크게 증대되었고, 재정안정화기금의 확충으로 재정 안정성도 높아졌다.

[표 4.2.-2] 강원도교육청 시설비 이월금액 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2016년	2017년	2018년
전국	예산현액	99,690	117,352	124,825
	이월	37,641(37.8)	44,384(37.8)	45,630(36.6)
강원	예산현액	4,561	6,361	6,302
	이월	1,629(35.7)	1,967(30.9)	1,532(24.3)

자료: 교육부 제출자료 재구성

5. 종합결론

초중등교육의 최종 수요자인 학령인구는 급감하는데 지방 교육재정 규모는 계속 증가하면서 국가 자원 배분과 지방 교육재정 운영의 비효율에 대한 우려가 커졌고, 감사원에서 지방 교육재정의 재원 배분 및 집행 구조 전반을 점검한 결과 앞서 실시한 바와 같은 문제점들이 확인되었다.

이에 지방 교육재정 운용상의 비효율과 불합리한 관행을 개선하기 위해 교육부와 시·도교육청 등 교육당국이 아래와 같은 방안을 마련하는 것이 필요하다.

우선 그간 누적된 여유자금으로 기존 채무를 상환할 것을 제안하는 바, 앞서 감사결과에서 기술했듯이 최근 결산 시점, 즉 2018년 연말 기준으로 지방 교육재정에는 5조 3,500억 원에 달하는 자금이 마땅한 사용처가 없어 교육청 수중에 잠겨 있었다. 이는 2020년 3월 현재 지방교육채 잔액 2조 426억 원 보다 약 3배 가량 많은 금액이며, 잠긴 자금의 증가 추세를 보았을 때 해당자금이 2018년 연말 보다 줄어들지는 않았을 것으로 추정된다. 따라서 교육당국은 2020회계연도 교부금 정산 과정에서 추가 자금이 또다시 배분된다면 이를 우선 지방교육채 잔액 상환에 사용하는 것이 바람직하고, 2021회계연도 교부금 기준재정수요액을 산정할 때 채무상환 금액을 적시하고 실행하여 늦어도 2021년 말까지는 가능한 한 모든 교육청이 소위 채무제로(zero)를 달성함으로써 더 이상의 불필요한 이자 비용을 부담하지 않고 자원 배분의 효율성을 제고할 필요가 있다.

아울러 더이상 예산집행이 정체되지 않도록 보다 과감한 이월 최소화 대책을 마련할 것을 제안하는 바, 앞서 감사결과에서 설명했듯이 불요불급한 이월은 자금을 묶어두는 부작용 뿐만 아니라 사실상 재정 칸막이로 작용해 ‘한쪽에선

부족하고, 한쪽에서는 ‘남는’ 불합리한 결과도 초래한다. 교육당국도 이를 인지하고 그간 몇몇 대책을 내놓았으나 그 효과가 충분치 못했다. 따라서 이제는 기존 대책을 과감히 뛰어넘는 보다 적극적인 대안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 교부금 추가 정산으로 신규 자금이 유입되었는데 긴급한 집행 소요를 찾을 수 없는 경우, 종전과 같이 일단 차년도 사업 예산을 미리 당겨와 추가경정예산으로 편성했다가 이월하지 말고, 강원도교육청 모범사례와 같이 추가자금을 바로 재정안정화기금에 적립하는 방안을 상정할 수 있다. 재정안정화기금은 회계연도간 재정수입 불균형 등을 조정하고 재정을 안정적으로 운용하기 위해 도입된 제도이므로 제때 필요한 곳에 집행할 수 있는 것은 물론 교육청별 여유자금의 규모를 쉽게 파악할 수 있는 등 여러 장점을 가지고 있다.

하지만 지금과 같은 공급과잉 상황을 근본적으로 타개하려면 결국은 여건에 따라 교부금 투입을 줄이거나 조정할 수 있는 방안을 찾는 것이 바람직하다. 누적된 여유자금을 소진하고 집행 정체 현상을 해소하더라도, 자금이 계속 과다투입된다면 결국 여유자금이 또다시 누적될 수밖에 없기 때문이다. 더욱이 교부율을 낮추더라도 그 충격을 완화할 수 있는 장치가 지금도 충분히 갖추어져 있다. 예컨대 긴급한 수요가 발생하면 지방교육채를 발행해 차입금을 조달할 수 있고, 재정안정화기금이 연도별 수입 불균형에 대비하는 안전판 역할을 수행할 수 있으며, 이미 2020. 1. 1. 개정된 「지방교육재정교부금법」 제3조 제4항에 “부득이한 재정수요가 있으면 교부금을 증액할 수 있다”는 교부금 추가 투입 근거 규정까지 신설되어 있다. 따라서 교육당국은 「지방교육재정교부금법」을 개정하여 교부율을 낮추는 등 앞으로 또다시 여유자금이 누적될 소지를 차단하고, 국가 재원 배분의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

6. 관계기관 의견 및 검토 결과

6.1. 관계기관의 의견

감사중점 중 수입 분야의 감사결과에 관해서는 대체로 관계기관(교육부)이 동의하고 있으나, 2개 분야(① 지출 분야, ② 잉여금 분야)의 감사결과에 관해서는 관계기관(교육부, 제주특별자치도교육청)이 보충의견 등을 일부 제시하였다.

제시된 의견을 보면 ① 지출 분야 중 ‘복합체육관 건축사업 예산 집행 업무 처리 부적정’에 관해서 제주특별자치도 교육청은 향후 업무를 철저히 하여 유사사례가 재발하지 않도록 하는 한편 복합체육관 사업의 조속한 마무리를 위하여 노력하겠다고 하면서도, 복합체육관 사업비 이월·불용액 발생과 사업계획을 변경으로 인한 예산낭비 및 학생 학습권 피해 발생은 학생들 장래의 이익을 위한 것으로 불가피한 결정이었다는 의견을 제시하였다. 그리고 ‘자본지출 이월과다’에 관해서 교육부는 시·도교육청별 예비결산 결과에 대해 일일이 확인하면 시·도교육청의 예산 편성에 관여하게 되어 지방 교육자치를 침해할 우려가 있으므로 추경예산에 대한 지방의회 심의 시 예비결산서를 부속서류로 첨부하도록 관련 훈령을 개정하는 방식으로 예비결산 제도의 실효성을 강화하고, 안전 관련 예산과 같이 조속한 집행이 요구되는 사업의 예산도 명시이월액에 포함될 수 있으므로 교육환경 개선비 정산 시 명시이월액을 일괄적으로 집행액에서 제외하는 데는 현실적인 어려움이 있으므로 관행적으로 명시이월되는 사업을 추적하여 정산 시 감액 조정을 검토하는 등의 방안을 마련하겠다는 보충의견을 제시하였다.

또한, ② 잉여금 분야에서 교육부는 최근 3년간(2017~2019년) 총 5회에 걸쳐 추가 교부된 정부 추경예산 및 교부금 정산분이 시·도교육청 추경예산에 편성되

면서 집행 기간 부족으로 이월·불용액이 발생하였으며, 월말 잔액의 경우 시·도 교육청에서 예산을 배정받는 시기와 집행하는 시점의 차이가 발생 원인 중 하나이며, 내국세 교부율을 낮추거나 탄력적으로 조정하는 것이 필요하다는 감사결과에 관해서는 미국 등의 주요 선진국에서는 학생 1인당 공교육비 비중이 높아지는 추세이고, 외부 재원 의존도가 높은 지방 교육재정 특성상 교부율을 개정하는 것은 교부금의 안정적인 확보에 어려움을 가져올 수 있다는 의견을 각각 제시하였다.

이에 대하여 기획재정부는 이번 감사결과에 공감하면서 초·중·고등학교의 학생 수가 감소하는 상황에서 지방 교육재정의 여유자금을 감소시키기 위해서는 내국세의 일정 비율을 고정적으로 지방 교육재정에 배분하는 현행 체계를 개선하여 지방 교육재정 투입 재원을 유연하게 조정하거나, 초·중등교육(초·중·고교) 재원을 고등교육(대학) 재원으로도 사용할 수 있도록 재정 간 칸막이를 낮추는 방안 등을 대안으로 제시하였다.

6.2. 검토 결과

먼저, ① 지출 분야 중 ‘복합체육관 건축사업 예산 집행 업무 처리 부적정’ 관련하여 제주특별자치도교육청이 위 사업의 예산 지연 집행 및 낭비는 학생들의 미래의 이익을 위해 불가피한 결정이었다고 제시한 의견은 「학교시설사업 촉진법」 제10조에 따르면 학교시설사업을 위하여 시행지 안의 토지 등에 대한 권리가 필요한 경우 수용 또는 사용할 수 있도록 규정하고 있어 제주특별자치도교육청이 복합체육관 신축 등을 위하여 학교부지 외의 토지가 필요하였다면 관계 법령

에 따라 부지를 확보하는 사업계획을 수립하고 연도별 사업계획에 따라 적정 예산을 편성하여 예산의 이월·불용액을 최소화하는 한편 사업계획에 따라 중단없이 사업을 추진하여 학생들의 피해를 최소화하여야 하는데 오히려 부실한 사업 계획 수립과 변경으로 예산 낭비 및 학습권 침해 등이 발생한 사실에 비추어 볼 때 받아들이기 어렵다고 판단된다.

② 여유자금이 축적된 주요 원인은 교육부가 2017년부터 2019년까지 교부금 정산분 등 추가세입으로 발생한 여유자금을 교육청으로 하여금 기존 차입금 상환에 사용하도록 명확히 하지 않고 신규 가용재원으로 사용토록했기 때문이지, 집행기간이 부족해 이월·불용액이 발생한 것이라 하기는 어려우며, 월말 잔액의 일부 발생은 불가피하더라도, 그 규모가 2014년 대비 2018년에 2배 이상 증가¹³⁸⁾하고, 특정 기간이 아니라 1년 내내 상시적으로 발생하는 것은 비효율적인 자원 배분의 결과라고 판단된다.

더욱이 OECD 통계에 따르면 우리나라(11,762 달러) 초·중등교육 학생 1인당 공교육비¹³⁹⁾는 2016년 기준으로 이미 주요 선진국에 비해 높은 수준¹⁴⁰⁾이다.

그리고 교부금의 안정적인 확보도 중요하지만, 현재와 같은 교부금 비율 법정화 제도는 중학교 무시험 실시 전후로 초·중등교육 수요가 폭증하던 시기에 안정적인 재원 확보를 위해 1972년에 도입된 것으로서 만성적인 공급 부족에 시달리던 1972년 당시 지방 교육재정의 사정과 공급 과잉이 문제 되는 지금은 사정이 다르다고 판단된다.

138) 2014년: 4.2조 원, 2018년: 9조 원

139) 구매력평가(PPP: Purchasing Power Parity) 환산액 기준

140) 우리나라(달러 11,762)의 초·중등교육 학생 1인당 공교육비는 미국(달러 13,019)보다는 낮지만 스웨덴(달러 11,549), 영국(달러 11,061), 일본(달러 10,143), 독일(달러 11,294), 스페인(달러 8,594) 등보다 높음

7. 개선 등 필요사항 (처분요구와 권고·통보사항)

7.1. 교육부 장관이 조치할 사항

가. 수입 분야 / 지방교육채 발행 규모 결정 과정 및 차입조건 부적정 관련

- ① 앞으로 단순 세입·세출 전망치를 근거로 지방채 발행 총액을 미리 정하는 등으로 시·도교육청의 재정 여건 및 실수요와 상관없이 관행적으로 지방채가 과다 발행되는 일이 없도록 하고,
- ② 지방 교육재정 집행 관서인 시·도교육청으로 하여금 필요한 사업명, 사업기간, 총사업비, 발행금액, 발행일 등이 기재된 지방채 발행사업 내역을 교육부와 지방의회에 제출한 후 이를 토대로 지방채 발행승인을 하도록 하는 등 지방채 관련 관리·감독을 강화하는 방안을 마련하며
- ③ 시·도교육청으로 하여금 교부금 부담 지방채를 발행할 때 이자 부담을 최소화할 수 있는 상환기간 등의 발행 조건을 설정하도록 유도하고,
- ④ 지방채 조기상환 인센티브는 실제 지출수요에 지장이 없는 범위 내에서 보통 교부금 정산분 등으로 교부금 부담 지방채를 조기 상환하여 채무비율을 개선하거나 이자 비용을 절감하는 등 실질적으로 지방 교육재정 건전성을 제고한 경우에 한하여 지급하는 등 제도 취지에 맞게 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

나. 수입 분야 / 기준재정 수요·수입 규모 예측 부적정 관련

- ① 앞으로 기준재정수요액을 결정하는 세부 측정항목 중 ‘학교·학급·학생경비’에 이미 반영되어 있는 ‘교육과정 운영비’ 등은 중복 계상하지 않도록 하고, ‘사립학

교 교원인건비'를 산정할 때 사립학교 법인전입금에 해당하는 부분은 제외하는 등 실제 교육 및 행정 수요에 맞게 기준재정 수요 세부 측정항목을 산정하여 시·도교육청의 재정건전성을 개선하도록 유도하며,

② 시·도교육청과 학교의 차년도 세입재원으로 활용되고 있는 순세계잉여금 및 자체 수입을 기준재정수입액에 포함하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

다. 지출 분야 / 이월예산 편성 업무 처리 부적정 관련

① 시·도교육청으로 하여금 시설 사업비 예산을 편성할 때에는 연도 내 집행 가능한 적정 예산을 편성하고, 집행시기가 불확실한 시설 사업비를 미리 당겨 당해 연도에 필요한 금액 이상으로 예산을 불요불급하게 편성하지 않도록 하는 한편, 예산 편성 이후에는 이월 및 불용이 예상되는 금액을 미리 파악하고 이를 감액하여 필요한 사업에 반영하도록 하기 위하여 도입한 예비결산 제도를 활용하여 이월 및 불용액을 최소화하며, 시급한 사용처가 없는 추가 재원은 「지방재정법」 제14조에 근거한 재정안정화 기금에 적립하여 회계연도간 재정수입 불균형에 미리 대비하도록 유도·지원하는 등으로 지방 교육재정의 안정성을 제고하며,

② 교육환경 개선비 정산·재배분 제도는 실제 집행금액에 따라 정산·재배분되도록 하여 자원 배분의 효율성을 제고하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 재해대책수요 사업 특별교부금은 여타 사업비 편성 여부, 회계연도 내 집행 가능성 등을 검토하여 적기에 교부하는 한편, 지역교육현안 사업 특별교부금은 당해 연도에 집행할 수 있도록 교부 시기를 상반기로 앞당기고 교부대상 사업을 선정할 때에는 시·도교육청에서 사업의 시급성 기준으로 작성·관리하는 교육환경

개선사업 우선순위에 따라 선정하는 반영하는 방안을 강구하시기 바랍니다.

(통보)

④ 앞으로 학교통합·운영 인센티브가 지원대상 기준에 따라 인센티브 지원대상이 선정되도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

라. 지출 분야 / 교육공무직 인력·예산 운용 부실 관련

① 시·도교육청이 정원에 포함되지 않은 기간제 및 단시간 근로자는 한시적으로 인력을 운용하도록 하거나 필요 시 총액인건비 범위 내에서 근로기간 연장을 허용하도록 하는 등 인건비 집행기준을 수립·시달하여 교육공무직원의 무절제한 증가를 억제하는 한편,

② 시·도교육청이 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조 제2항에 따라 무기계약직 근로자의 정원을 책정하고 채용목적에 맞게 인력을 배치하는지 등의 교육공무직 정원관리 및 인력운용의 적정성을 진단·평가하여 총액인건비를 조정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

마. 잉여금 분야 / 지방 교육재정 잉여금 운용 부적정 관련

① 지방 교육재정에 회계연도 내 수입과 지출의 차이로 계 5조 3,500억 원의 자금이 잠겨 있으므로(2018. 12. 31.기준), 앞으로 2020년 교부금 정산분 혹은, 2021년 교부금 등을 교부할 때 「지방회계법」 제19조 등¹⁴¹⁾에 따라 시·도교육청으로 하여

141) “지방교육재정 현황 및 대책”(2000년 12월, 교육부)에 따르면 시·도교육청에서 발생할 것으로 예상되는 순세계잉여금을 우선 활용하여 지방교육재정 발행을 최소화하고, 결산결과 순세계잉여금으로 지방교육재정을 우선 상환하도록 지방교육재정 지원 원칙을 수립

금 지방채 발행 잔액을 우선적으로 상환하도록 하는 한편, 나머지 여유자금은 회계연도간 재정수입 불균형 대비 등 안정적 재정 운용을 위해 마련된 재정안정화기금¹⁴²⁾ 등에 적립·활용하도록 유도·지원하고

② 기획재정부 등 관련 기관과 협의하여 현재 「지방교육재정교부금법」 제3조 제2항에 내국세 20.79% 일정비율로 고정되어 있는 교부율(2020. 1. 1. 기준)을 앞으로는 학령인구 감소, 세수 증가 등 교육 및 재정 여건 변화에 맞추어 조정할 수 있게 하는 등 지방 교육재정의 건전성 및 효율성을 제고할 수 있는 합리적인 교부금 투입·배분 개선 방안을 마련하고(권고)

③ 강원도교육청은 불요불급한 이월예산을 줄여 지방채를 상환하는 등으로 지방 교육재정의 건전성과 안정성을 제고하는데 기여한 공적이 있다고 인정되어 감사원장의 표창 대상으로 선정하였음을 알려드립니다.[통보(모범사례)]

7.2. 제주특별자치도교육감이 조치할 사항

바. 지출 분야 / 복합체육관 건축사업 예산 집행 업무 처리 부적정 관련

앞으로 시설사업을 추진할 때에는 사업계획을 면밀히 수립하고 회계연도 내 집행가능하도록 예산을 편성하여 사업비가 불요불급하게 이월·불용되지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

142) 「지방재정법」 제14조에 제1항에 따르면 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금을 설치할 수 있도록 되어 있음

7.3. 경기도교육감이 조치할 사항

사. 잉여금 분야 / 학교회계 자금 이전 후 편법 집행 관련

앞으로 교육청이 직접 집행하는 학교시설비 사업예산을 학교회계전출금 목으로 편성·전출한 후 학교로부터 세입·세출외 계좌로 학교시설비를 되돌려받아 지출하는 등의 비정상적인 지출 관행이 되풀이되지 않도록 세출예산 편성·집행 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)