

## 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로\*

김재훈\*\*

이 연구는 지방교육재정관계를 효율성, 책임성 및 충분성을 기준으로 평가하였다. 효율성은 배분적 효율성과 기술적 효율성을 구분하여 평가하였고, 책임성은 투명성, 책무성, 통제가능성, 합법성으로 구분하여 평가하였다. 효율성의 경우, 배분적 효율성과 기술적 효율성 모두 낮은 것으로 평가되었다. 책임성의 경우, 투명성이 매우 낮고, 도덕적 해이 가능성이 높으며, 책무성도 낮고, 주민 및 시도에 의한 통제가능성도 매우 낮고, 합법성의 정도도 낮은 것으로 평가되었다. 충분성의 경우, 시도지사과 시도 교육감 간의 정치적 이해가 상충되고, 시도 교육감의 과세권 등 세입에 영향을 미칠 수 있는 권한이 거의 부여되어 있지 못하다는 점에서 매우 미흡한 것으로 평가되었다. 이 연구결과에 따라 현재 교육·화에 기능을 수행하는 집행기관인 시도 교육청을 시도에 통합시키고, 교육감을 시도지사의 지휘를 받는 교육부시장·교육부지사로 전환하는 것을 제안하였다.

주제어: 지방재정, 지방교육재정, 재정관계 local fiscal relations, local education, efficiency

### I. 연구의 목적

지난 6.2 지방선거 이후 대폭적인 시도 교육감의 교체는 지방교육행정에 상당한 혼란을 주고 있는 듯하다. 무상급식의 전면 실시 여부를 놓고 서울시 교육감과 대

\*\* 본 논문은 한국조세연구원의 「2011년 재정전문가 네트워크 보고서」에 게재된 논문을 수정·보완하여 작성되었고, 2012년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표되었다. 「재정전문가 네트워크」 세미나와 한국행정학회 하계학술대회에서 좋은 의견을 주신 토론자 여러분들께 감사드린다.

\*\* 미국 플로리다주립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울과학기술대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 지방재정, 지방행정 등이다(jhkim@seoultech.ac.kr).

치하던 서울시장은 지방의회의 지지를 얻지 못하자 급기야는 시민들의 뜻을 직접 묻는 주민투표에 붙이기에 이르렀다. 이러한 현상이 전국적인 것은 아니지만, 시도 지사와 시도 교육감의 이념적 성향이 다른 서울, 경기, 인천 등에서 두드러지고 있다. 이러한 시도지사와 시도 교육감 간의 이념적 갈등은 양 기관 간의 전반적인 협력관계에 악영향을 주어 효율적인 지방교육서비스 제공을 곤란하게 하고 있다.

이러한 점은 지방교육재정분야에서 두드러진다. 시도 교육청은 지방교육행정을 수행하면서 2010년 결산을 기준으로 48조 5천억원 정도를 사용하고 있지만, 이 가운데 16.1%인 7조 8천억원 가량은 시도 및 시군구로부터의 이전재원으로 충당하고 있다. 이처럼 시도 및 시군구들은 시도 교육청 재정의 상당 부분을 담당하고 있기 때문에 양자 간의 효과적인 재정협력은 지방교육행정의 성공에 결정적인 영향을 미치게 되지만, 양 기관의 구조적인 문제로 인하여 효과적인 재정협력을 기대하기 어렵다.

시도 및 시군구가 교육비특별회계에 2010년 결산 기준으로 7조 8천억원이 넘는 재정을 부담함에도 불구하고 시도가 이 재원의 배분에 있어서의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 것은 5.9%에 불과한 4천 4백여억원의 비법정전출금에 한정된다. 시도가 지방교육재정의 확충에 적극적인 자세를 보이기 어려운 구조인 것이다. 이러한 구조적 문제와 시도 교육청 간의 이념적 차이에 기인한 정책갈등과 더불어 최근의 지방재정의 어려움은 시도지사와 시도 교육청 간의 원활한 재정협력을 더욱 더 어렵게 만들고 있다. 이러한 요인들은 지역 주민이 가장 중요하게 생각하는 지방교육서비스의 효율적인 제공을 원천적으로 불가능하게 만든다.

이러한 문제의 심각성을 인식하고 시도와 시도 교육청 간의 재정협력관계에 관한 수많은 연구들이 이루어졌다. 그러나, 기존의 연구들은 다음과 같은 문제점을 공통적으로 안고 있다. 첫째, 분석이 체계적이거나 포괄적이지 못하고, 개선 대안을 제시하기 위하여 특정 부분에 대한 분석을 시도하는데 그치고 있다. 예컨대, 시도와 시도 교육청 간의 협력 미흡으로 인한 비효율을 다루더라도, 배분적 효율성과 기술적 효율성 모두를 명시적으로 다룬 연구는 거의 없다. 둘째, 시도에 국한하여 분석이 이루어지는 경우가 많았고, 특히 시군구 차원에서 분석이 이루어진 경우에도 시군구의 교육투자를 포괄적으로 분석하지 못했다. 예컨대, 시군구가 개별 단위 학교에 현물로 지원하는 재원은 분석에 포함되지 않음으로써 시군구

간 혹은 시군구를 포함한 시도 재정투입에 대한 분석에 한계가 있었다. 셋째, 대부분의 연구가 기존의 지방자치단체와 지방교육행정기관의 분립을 전제로 분석함으로써 제시하는 대안의 효과성이 제약되는 문제를 안고 있다. 즉, 시도와 시도 교육청의 분립이라는 제약에 눈을 감음으로써 근본적인 문제 해결을 가능하게 하는 대안 제시에 실패하고 있다.

이 연구는 다음과 같은 목적을 갖는다. 첫째, 지방교육재정이 추구하여야 하는 3대 가치인 효율성, 책임성 및 충분성을 기준으로 평가함으로써 보다 체계적이고 포괄적인 분석을 시도한다. 이는 기존의 단편적이거나 체계적이지 못한 기존 연구들을 보완하는 장점을 갖는다. 둘째, 분석의 대상으로 시도와 시군구를 모두 포함한 지방자치단체와 시도 교육청 간의 관계를 파악할 뿐만 아니라, 최종적으로 지방교육재정이 사용되는 학교를 포함하여 분석을 시도한다. 이는 지방교육재정의 보다 포괄적인 효율성 분석을 가능하게 한다는 장점이 있다. 셋째, 단기적인 대중요법적 대안뿐만 아니라 시도와 시도 교육청 간 지방교육거버넌스의 구조 개편을 통하여 지방교육재정 개선을 위한 근본적인 대안 제시를 시도한다.

## II. 지방교육재정의 구조 및 현황

### 1. 지방교육행정의 민주적 통제구조와 재정관계

#### 1) 지방교육의 민주적 통제구조

지방자치법 제 121조는 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두도록 하고 있고, 지방교육자치법 제 2항은 교육·학예사무를 시도의 사무로 규정하고 있다. 지방교육자치법 제 4조는 시도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사하기 위하여 상임위원회를 두도록 규정함으로써 기타 지방사무와 함께 지방교육의 최종 심의의결기능을 지방의회에게 부여하고 있다. 그러나, 지방교육자치법 제 18조는 교육·학예에 관한 의결기관과 집행기관으로 지방의회의 상임위원회와 교육감을 규정함으로써 교육·학예에 관한 사무의 집행을 시도지사로부터 분리하고 있다<sup>1)</sup>.

그러나, 지방교육사무를 수행하는 데 있어서 시도의 협조를 필요로 할 뿐만 아니라 시도지사의 직무로부터 지방교육을 떼어 놓기 어렵기 때문에 효율적 지방교육행정을 위해서는 양 기관의 협력이 필수적이다. 이는 지방교육이 지역 주민들이 매우 중요하게 생각하는 행정서비스 가운데 하나이기 때문이기도 하지만, 그로 인하여 주민의 정치적 지지 확보를 최우선으로 추구하는 시도지사가 지방교육에 관심을 갖지 않을 수 없기 때문이다. 비록 교육·학예에 관한 사무의 집행기능이 교육감에게 부여되어 있음에도 불구하고, 시도지사는 주민의 관심사인 지방교육에 기여함으로써 정치적 지지를 얻고 싶어 한다. 실제로 여러 시도에 평생교육국, 교육협력국 등 교육 관련 행정을 수행하는 국 단위의 조직이 설치되어 있고, 교육행정을 위한 예산도 매년 증가되는 것도 이러한 이유 때문이다<sup>2)</sup>.

그러나, 시도지사와 시도 교육감은 4년 마다 동일한 유권자들로부터 선출됨으로써 각각 담당하는 사무에 대해서는 동일한 주민대표권을 보유하고 있기 때문에 원활한 협력관계를 맺는 것이 구조적으로 쉽지 않다. 시도 교육감은 시도로부터 지방교육 관련해서 더 많은 행재정적 지원을 받기 원하지만, 대부분의 교육행정 서비스가 시교육청을 통해서 이루어지고, 교육청을 통하지 않는 교육행정 지원도 결국에는 선거 과정에서 그 공로가 교육감에게 돌아가기 때문이다. 또한, 현재 시도가 시도 교육청에 지원하는 8조원 가까운 법정전출금의 사용에 대해서 지방교육재정교부금법이 허용하는 시도의 관여 권한을 행사하지 못하고 있기 때문에 시도지사의 적극적인 협력은 기대하기 어렵다.

이러한 구조적인 모순에 더하여 시도지사와 교육감 간에 지방교육에 대한 이념적 성향이 서로 다른 경우에는 문제가 더욱 악화되기 쉽다. 최근 큰 이슈가 되고 있는 무상급식문제는 서울시장과 서울시 교육감이 각각 우파 성향과 좌파 성향을

1) 이는 헌법 제 31조 3항에 규정된 교육의 정치적 중립성 원칙에 따라 지방의 교육·학예에 관한 사무를 정당 소속인 시도지사의 영향으로부터 분리하기 위한 것으로 알려져 있으나, 현재 모든 의안·예산에 포함된 지방교육에 관한 주요 의사결정을 정치인들인 지방의원들이 수행하고 있다는 점에서 이러한 주장은 논란의 여지가 있다. 교육의 정치적 중립성에 관한 논의는 이기우(2007)를 참고할 것.

2) 경기도가 2009년 문화관광국 내 교육협력과를 교육정책과와 평생교육과를 포함하는 교육국으로 확대개편하려고 하자, 경기도 교육청이 정치적 중립성을 규정한 헌법 제 31조 규정을 들어 강력 반대하였다. 결국, 경기도는 평생교육, 대학 유치, 지방교육협력 및 지원을 담당하는 평생교육국으로 개칭하여 설치하였다.

떠고 있기 때문에 갈등이 발생한 것이다<sup>3)</sup>. 과거 우파 성향의 서울시장이 추진한 자율형 사립고의 확대 정책이 좌파 성향의 교육감이 반대하여 좌절된 사례도 여기에 해당한다.

시도지사 뿐만 아니라 시군구청장도 지역주민들의 정치적 지지 확보를 위하여 지방교육에 참여하고자 하는 정치적 동기를 보유하고 있다. 시군구청장은 자신들의 관할권 내에서 지역주민들의 지방교육행정서비스를 제공함으로써 그 정치적 공로를 인정받고 싶어 한다. 지방교육자치가 시도 수준에서 이루어지기 때문에 시군구청장에게는 동급의 라이벌이 존재하지 않는다. 그 결과, 정치적 경쟁자를 의식할 필요 없는 시군구청장은 시도지사에 비해서 보다 편한 마음으로 지방교육 지원에 나설 수 있다. 대부분 시도 교육청에 지원해야 하는 의무를 갖는 시도와는 달리 시군구는 단위 학교에 대한 지원을 주로 하기 때문에 시도와 교육청 간에 발생하는 갈등의 소지는 거의 없는 편이다.

## 2) 지방교육재정관계

우리나라 지방교육재정관계는 일반지방자치단체와는 별도로 설립된 시도 교육청이 지방교육행정을 담당하면서도, 국가는 물론 시도와 시군구와 같은 일반 지방자치단체들로부터 재원을 조달하며, 시도와 시군구가 시도 교육청을 통하지 않고 직접 단위학교에 지원하는 등 매우 복잡한 형태로 되어 있다. 따라서, 지방교육에 배분되는 재원의 흐름을 파악하기 위해서는 국가, 시도, 시도교육청, 시군구 및 학교 간에 이루어지는 재정의 흐름을 포괄적으로 살펴보아야 한다.

### (1) 국가

지방교육재정의 재원 조달 창구는 국가, 시도, 시도 교육청 및 시군구 등 4개 기관으로 구성되어 있다. 국가는 내국세의 20.27%에 해당하는 금액을 지방교육재정 교부금으로 지방교육청에 교부한다. 지방교육재정교부금은 대체로 지방교육세입의 70% 내외를 차지하는 가장 중요한 재정의 원천이다.

3) 이러한 점을 볼 때, 현재 교육감들이 정치적으로 중립적이라고 말하기 어렵다.

## (2) 시도

시도는 지방교육재정교부금법 상의 시도세의 일부, 담배소비세의 일부, 지방교육세의 전부, 학교용지 부담금 등 법률로 시도 교육청이 관장하는 교육비특별회계에 전출하도록 규정되어 있는 법정전출금과 법적 의무 없는 자발적 성격의 비법정전출금을 지방교육청에 전출한다. 특별시는 특별시세 총액의 10%, 광역시 및 경기도는 광역시세 및 경기도세 총액의 5%, 그밖의 도는 도세의 3.6%를 전출하고, 특별시와 광역시는 여기에 추가해서 담배소비세의 45%를 전출한다. 이외에도 시도는 대규모 택지개발이 이루어진 경우에 학교용지 부담금을 시도 교육청에 전출하여야 한다.

전통적으로 시도는 지방교육을 위해서 오직 법정전출금만을 지출할 수 있었다. 그러나, 2006년 12월 지방교육재정교부금법의 개정으로 법정전출금 외에도 시도는 관할 지역의 교육·학예의 진흥을 위하여 별도의 경비(비법정전출금)를 시도의 교육비특별회계로 전출할 수 있게 되었다(지방교육재정교부금법 제 11조 7항). 이는 일반자치단체가 시도교육청에 지원할 수 있는 법적 근거가 되지만, 앞에서 논의한 바와 같은 인센티브 구조로 인하여 그다지 많이 이용되지는 않았다<sup>4)</sup>.

2006년 12월의 지방교육재정교부금법 개정으로 시도는 교육비특별회계로의 법정전출금 및 비법정전출금 외에도 각급 단위 학교에 교육경비를 보조할 수 있게 되었다(지방교육재정교부금법 제 11조 6항)<sup>5)</sup>. 비법정전출금과는 달리 각급 학교에 직접 지원하기 때문에 비교적 시도지사의 공로를 주장하기가 쉽다. 그 대신 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제 2조에 따라 보조의 대상이 학교의 급식시설·설비사업, 학교의 교육정보화사업, 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업, 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업, 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업, 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고

4) 2007년에는 16개 시도 가운데 서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 강원, 충북, 전남 등 8개 시도만 시도 교육청 특별회계로 전출하였다. 2011년에는 광주, 울산, 경남, 제주도가 추가로 비법정전출금을 시도 교육청에 지원하였다. 그러나, 2011년의 경우, 경기, 충북, 전남은 2억원에서 4억원 대로 액수는 매우 미미한 수준이었다.

5) 교육경비보조금은 본래 비법정전출금이 허용되어 있지 않은 기초자치단체에 대해서 적용되던 것을 시도지사가 직접 각급 학교에 지원할 수 있도록 근거규정을 만든 것이다.

인정하는 학교교육여건 개선사업에 한정되어 있다.

### (3) 시군구

지방교육재정교부금법은 시군구의 시도 교육비특별회계로의 전출을 허용하지 않고, 그 대신 시도에 적용된 보조 대상의 제한 내에서 각급 학교에 대한 교육경비를 보조할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 시도 교육비특별회계가 시군구의 경계를 뛰어 넘으므로 시군구는 관할 구역 내의 학교 단위에 경비를 보조하는 것이 타당하다는 점이 고려된 것으로 보인다. 본래 1995년 이전에는 시군구의 교육경비보조도 허용되지 않았었다. 그러나, 지방자치단체장이 선출된 직후, 대전 유성구에서 시작된 시군구의 각급 학교에 대한 경비보조 시도는 결국 지방교육재정교부금법의 개정과 지방자치단체 교육경비보조에 관한 규정 제정으로 이어지게 되었다.

비록 지방교육재정교부금법이 시군구의 시도 교육청으로의 전출을 허용하고 있지 않지만, 실제로는 2010년도 기준으로, 대전과 경기를 제외한 모든 시도의 기초자치단체가 시도 교육청의 교육비특별회계로 전출금을 보내고 있는 것으로 나타났다. 이는 시군구가 지방교육을 재정적으로 지원하는 것을 허용하고 있는 학교도서관진흥법, 학교급식법 등과 같은 개별 법률들에 의한 것으로 이해되고 있다. 학교도서관진흥법과 학교급식법은 각각 3조에 “국가와 지방자치단체는 양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적·재정적으로 지원하여야 하며...”와 “국가와 지방자치단체는 학교도서관의 진흥에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다” 등과 같이 선언적 규정만을 하고 있기 때문에, 시군구는 이 규정에 근거해서 시도 교육청에 이들 사업에 한정하여 비법정전출금을 보낼 수도 있다는 것이다<sup>6)</sup>.

## 2. 지방교육재정의 세입

### 1) 구조 및 개요

지방교육재정의 세입은 지방교육청이 관장하는 시도 교육비특별회계의 세입을 의미한다. 여기에는 지방교육청이 자체적으로 징수하는 수입, 중앙정부의 이

<sup>6)</sup> 물론, 도서관이나 학교급식 관련 예산을 교육경비보조금에 관한 규정에 근거해서 단위학교로 지원할 수 있는 것으로도 해석할 수 있다.

전수입, 지방자치단체의 이전수입, 지방교육채 수입, 주민부담금 수입 등을 포함한다. 교육과학기술부가 발표한 2009년도 교육비특별회계 세입세출 결산분석에 따르면, 여기서 자치단체의 이전수입에는 시도가 전출하는 비법정전출금은 물론 시군구가 전출하는 비법정전출금도 포함하고 있다.

2010년 결산을 기준으로 할 때, 시도 교육청은 48조 4,826억원을 사용했다. 이는 2008년의 45조 4,937억원에 비해서 연평균 3.2% 증가한 금액이다. 이 가운데, 가장 높은 비중을 차지하는 것은 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성된 중앙정부로부터의 이전수입이다. 2010년 결산을 기준으로 했을 때, 32조 5,657억원으로 전체 재정의 67.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이 가운데 대부분이 지방교육재정교부금이다. 중앙정부 이전수입은 2008년에 전체 재정의 73%를 차지하였으나, 2010년에는 67.2%로 대폭 감소되어 5.8% 포인트나 줄어 들었다. 이는 물론 지방교육재정교부금이 줄어들었기 때문인데, 글로벌 금융위기와 중앙정부의 국세 감세가 큰 몫을 한 것으로 보인다.

다음으로, 자치단체로부터 전입되는 이전수입이 2010년 결산 기준으로 7조 8,310억원으로 16.1%를 차지한다. 이 가운데 지방교육세 전입금이 가장 많고, 다음으로 법정전입금은 시도세 전입금, 담배소비세, 학교용지 일반회계 부담금의 순으로 많았다. 법적으로 반드시 지방자치단체가 부담해야 법정전입금 외에도 지방자치단체가 자발적으로 전출하여 교육비특별회계의 수입이 되는 비법정전입금도 있다.

<표 1> 2008~2010년 세입 실적

(단위: 억원, %)

구 분	'08년		'09년		'10년		연평균 증가율
	결산	비중	결산	비중	결산	비중	
합 계	454,937	100.0	481,294	100.0	484,826	100.0	3.2
이전수입	412,541	90.7	387,874	80.6	404,783	83.5	-0.9
중앙정부	332,292	73.0	309,661	64.3	325,657	67.2	-1.0
자치단체	79,795	17.6	76,549	15.9	78,310	16.1	-0.9
기타	454	0.1	1,664	0.4	815	0.2	34.0
자체수입	16,109	3.5	17,009	3.5	15,149	3.1	-3.0
지방교육채	2,657	0.6	21,384	4.5	10,402	2.2	97.9
이월금	23,632	5.2	55,027	11.4	54,492	11.2	51.9

※ ( )안은 합계 대비 구성비(%)  
 ※ 자료: 각 시도 교육청 각 년도 결산서.

2010년 시도 교육청이 스스로의 활동을 통하여 발생시킨 재정수입인 지방자치단체 교육비특별회계 자체수입은 1조 5,149억원에 불과하였고, 이전수입이 아닌 재원 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 대부분 이월금으로 5조 4,492억원이 나 되어 전체 수입 가운데 11.2%를 차지하였다. 결국, 실제 동 회계가 당해 연도에 새롭게 획득한 수입은 전체 재정의 3.6%에 불과한 1조 7,009억원에 그쳤다. 그밖에 지방교육채가 2009년에는 2조 1,384억원으로 전체의 4.5%를 차지하여 전년도보다 무려 704.8%나 증가하였는데, 이는 역시 중앙정부 감세가 영향을 미친 것으로 보인다. 2010년에는 이보다 대폭 감소한 1조 402억원이었으나, 여전히 2008년에 비하면 4배에 가까운 큰 액수이다.

## 2) 지방자치단체 전입금

시도의 법정전입금은 2007년에는 6조원을 약간 상회하였으나, 2011년에는 7조 6천억원에 이르러 연평균 5.5%의 증가율을 보였다.

표 2 본예산 기준 지방자치단체 전입금 (2007-2011)

자치단체		'07 예산 (백만원)	'08 예산 (백만원)	'09 예산 (백만원)	'10 예산 (백만원)	'11 예산 (백만원)	연평균 증가율(%)	
법정전입금		6,249,873	6,963,134	7,283,199	7,450,740	7,613,356	5.5	
비 법 정 전 입 금	구 분	시도 본청	53,612	75,345	92,656	95,255	163,461	51.2
		시군구 합계	22,201	34,857	39,478	40,532	138,624	131.1
		총계	75,813	110,202	132,134	135,787	302,085	74.6
	변 이 계 수	시도 변이계수	2.16	1.49	1.30	1.55	1.08	-
		시군구 변이계수	2.33	2.08	2.26	2.06	1.76	-
		총계변이계수	2.47	1.84	1.90	1.97	1.40	-

자료: 각 시도 교육비특별회계 세입·세출 예산(안) 개요

시도와 시군구가 지원한 비법정전입금수입은 2007 예산 기준으로 각각 536억원과 222억 백만원으로 총 758억원 불과하였으나, 지속적으로 증가하여 2009년에는 시도는 1,634억 6천만원을, 시군구는 1386억원을 지원하여, 총 3천억원을 상회하게 되었다. 최근 4년 동안 시도의 경우에 연평균 51.2%의 증가율을 보인 반면, 시군구는 무려 131%의 증가율을 보이는 등 시군구 비법정전입금이 대폭 증가한 것이 두

드러진다. 예산기준으로 2007년에 전체 비법정전입금의 29.3%에 불과하던 시군구 비법정전입금은 2011년에는 45.9%로 그 비중이 대폭 상승하였다. 이는 법정전출금 부담이 이미 있는 시도와는 달리, 시군구에게는 이러한 부담이 없고, 시도지사에게 비해서 단위학교에 더 가까운 시군구청장이 재정지원에 대한 정치적 공로를 더 쉽게 인정받을 수 있기 때문에 더욱 적극적인 재정투자를 시도하고 있는 것으로 추정된다.

비법정전입금은 시도 간 및 시군구 간에 현격한 차이를 보인다. 2007년의 변이계수는 2.16이고 2011년 시도의 변이계수가 1.08인데, 약간의 등락이 있어지만 대체로 지속적인 하락을 보여 왔다는 점에서 시도 간의 격차는 많이 감소했다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 시군구에서도 마찬가지로 발견되는데, 2007년 2.33이었던 변이계수가 2009년에는 1.76으로 감소하였다. 여전히 비법정전입금이 0인 시도도 있지만, 변이계수의 하락은 비법정전입금에 대한 시도 간 경쟁이 가져온 동조화 현상에 기인한 것으로 보인다.

개별 시군구 차원에서 비법정전출금을 보면, 2009년, 2010년 기준으로 전혀 비법정전출금을 지출하지 않는 자치단체가 무려 30% 가까이 되고 있다. 이는 대부분의 자치단체들이 금액의 다과는 있어도 동급 타 자치단체가 지원하는 사업을

<표 3> 시군구의 비법정전출금 현황

(단위: 백만원, %)

		2009		2010	
		갯수	구성비	갯수	구성비
0		64	27.8	60	26.3
0-10억		73	31.7	89	39.0
10억-50억		89	38.7	74	32.5
50억-100억		3	1.3	4	1.8
100억 이상		1	0.4	1	0.4
계		230	100.0	228*	100.0
최고	시군구	1개(강남구)		1개(강남구)	
	금액	15,993,976	6.0	15,677,588	6.1
최저	시군구	64개		60개	
	금액	0	0.0	0	0.0

자료: 교과부의 각년도 국회제출자료를 정리 분석한 결과.

\* 2010년 마산, 창원, 진해 통합으로 창원시에 합산함.

대체로 따라서 하는 이웃효과(neighborhood effect)이 나타나지 않는다는 것을 의미한다. 대다수를 차지하는 60% 내외의 시군구들이 10억원 미만의 소액을 지원하고 있었다. 이와는 달리, 일부 자치단체들은 50억원 이상을 지원했는데, 이러한 시군구는 2009년, 2010년 모두 4-5개에 불과했다.

이처럼, 시군구 간의 비법정전출금 격차는 매우 큰 것으로 나타났는데, 아래 표를 보면, 시도의 1인당 비법정전출금의 변이계수가 2009년, 2010년 각각 0.10과 0.20인 것에 비해서 시군구의 1인당 비법정전출금의 변이계수는 같은 해에 각각 1.43과 1.51로 나타나, 시도의 그것에 비해서 매우 큰 것으로 나타났다.

<표 4> 1인당 시도 및 시군구의 비법정전출금의 변이계수

	2008	2009	2010	
시도	-	0.10	0.20	높아짐
시군구	-	1.43	1.51	높아짐

자료: 교육과학기술부의 각년도 국회제출자료를 정리 분석한 결과.

### 3. 교육경비보조금

교육경비보조금은 시도 교육청의 교육비특별회계로 전출하지 않고, 직접 단위학교에 지원하는 예산이라는 점에서 법정전입금 및 비법정전입금과 구분된다. 법적 근거도 교육과학기술부가 관장하는 지방교육재정교부금법이 아닌 행정안전부가 관장하는 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정에 의해서 지출된다. 이는 시도 교육청을 통하지 않기 때문에 시도지사 혹은 시군구청장이 교육경비보조금에 의한 지원사업을 했을 때, 이에 대한 정치적 공을 인정받기가 용이하다. 시도 교육청을 통해서 사업이 이루어지는 비법정전출금에 비해서 훨씬 고강도 유인(high-powered incentive)으로 작용할 수 있기 때문에 시도지사나 시군구청장들이 보다 적극적으로 나설 가능성이 높다. 그러나, 아래의 표가 보여주는 바와 같이, 교육경비보조금은 2008년부터 2010년까지 시도 본청의 경우는 73.44%, 기초의 경우는 12.15%나 감소했다. 반면에, 비법정전출금은 앞에서 분석한 바와 같이, 같은 기간 동안 시도 본청의 경우, 각각 26.43%와 16.28% 증가하였다. 이처럼 최근 2-3년 사이에 교육경비보조금은 감소하고, 비법정전출금은 증가하였다. 이 부분에 대한 심층 분석이 필요하다.

<표 5> 비법정전출금과 교육경비보조금 비교

(단위: 백만원, %)

		2008	2009	2010	증가율
교육경비보조 <sup>1</sup>	본청	56,458	74,784	14,996	-73.44
	기초 합계	821,798	862,713	721,960	-12.15
	총계	878,256	937,497	736,956	-16.09
		2008	2009	2010	증가율
비법정전출금 <sup>2</sup>	본청	75,345	92,656	95,255	26.43
	기초 합계	34,857	39,478	40,532	16.28
	총계	110,202	132,134	135,787	23.22

<sup>1</sup> 교육과학기술부의 각년도 국회제출자료를 정리 분석한 결과 (결산기준).

<sup>2</sup> 각 시도 교육비특별회계 세입·세출 예산(안) 개요

시도별로 보면, 상당한 편차를 보이고 있다. 서울특별시, 강원도, 전라북도 본청은 교육경비보조금을 전혀 주지 않는 반면, 나머지 시도 본청들은 교육경비보조금을 단위 학교에 지원하고 있다. 시군구들은 대부분의 시도에서 상당한 정도의 교육경비보조금을 지출하고 있다. 교육경비보조금에서 발견되는 가장 특징적인 현상은 비교적 재정력이 좋은 서울, 울산, 경기, 충북의 시군구들은 점점 구성비가 높아지고, 재정력이 비교적 약한 강원, 충남, 전북, 전남 등의 시군구들은 점점 구성비가 낮아지는 것이다. 그러나, 시도 간의 편차는 본청이 시군구 합계에 비해서 더 큰 것으로 나타났다.

<표 6> 지방자치단체의 교육경비보조금 (2008-2010)

		2008 결산 (백만원)	2009 결산 (백만원)	2010 결산 (백만원)	증가율
합계	본청	56,458	74,784	14,996	-36.72
	기초 합계	821,798	862,713	721,960	-6.07
	총계	878,256	937,497	736,956	-8.04
변이계수	본청	1.59	1.71	2.18	
	기초 합계	1.20	1.41	1.67	
	총계	1.19	1.40	1.63	

자료: 교육과학기술부의 각년도 국회제출자료를 정리 분석한 결과 (결산기준).

### Ⅲ. 지방자치단체와 시도 교육청 간 재정관계 평가

#### 1. 재정관계 평가의 틀

행정이 추구하는 가치는 다양하게 정의될 수 있다. 이종수·운영진(2008)은 이를 본질적 가치와 수단적 가치로 구분하고, 본질적 가치에 공익, 정의, 형평성, 자유와 평등을, 수단적 가치에 합리성, 능률성·효과성, 민주성·책임성, 합법성·투명성을 들고 있다. 그러나, 본질적 가치들은 대부분 그 개념이 모호하고 그 조작화에 따라 구체적으로 다양한 수단적 가치에 반영될 수 있기 때문에 여기서는 수단적 가치를 중심으로 평가하였다. 수단적 가치에서도 합리성은 능률성·효과성과 중복될 수 있고, 민주성과 합법성 및 투명성은 책임성과 중복될 수 있기 때문에 이 연구에서는 효율성(능률성, efficiency)과 책임성을 중심으로 평가하였다. 여기에 재정관계의 특수성으로 인하여 충분한 재정공급 여부가 중요하기 때문에 충분성을 추가하여 평가하였다.

##### 1) 효율성(efficiency)

###### (1) 배분적 효율성

지방교육재정관계의 배분적 효율성은 지방자치단체의 총 효용을 극대화시키는 방향으로 재정자원을 각 부문에 배분하도록 지방교육재정관계가 수립되어 있는가를 평가한다. 지방교육재정의 배분적 효율성의 극대화는 이론적으로 각 부문의 1원 당 한계효용을 일치시키도록 예산을 배분함으로써 가능하다. 지방자치단체 수준에서 교육재정의 배분적 효율성은 지방재정자원을 행정관리, 도시계획, 소방안전, 교통, 상하수도, 교육 등의 다양한 분야 간에 배분하는 경우의 거시적 배분적 효율성과 지방교육재정을 급식, 시설, 교육 등의 교육분야 간에 그리고 초등학교, 중학교, 고등학교 간에 배분하는 경우의 미시적 배분적 효율성으로 구분할 수 있다. 현재 우리나라의 시도와 시도 교육청 간의 지방교육재정관계가 이러한 배분적 효율성을 달성하기에 적절한가를 평가한다.

## (2) 기술적 효율성

지방교육재정관계는 이러한 배분적 효율성과는 별도로 기술적 효율성 측면에서 평가할 수 있다. 지방교육서비스의 기술적 효율성은 투입 대비 산출이 가장 높은 방식으로 지방교육서비스의 제공이 이루어질 때 극대화되며, 이는 지방교육서비스의 전달에 개입하는 지방교육조직, 인력 운용, 계약방식 등 다양한 요소들에 의해서 영향을 받는다. 지방자치단체와 지방교육청 간의 재정협력관계를 연구대상으로 하는 이 연구에서는 지방자치단체와 지방교육청 등 지방교육 관련 재정의 사결정을 담당하는 기관들의 조직체계에 초점을 맞추어 이 기관들의 협력체계가 최소의 비용으로 최대의 산출을 낼 수 있는지 여부를 분석한다.

## 2) 책임성

책임성은 워낙 다양한 측면을 포괄하는 개념이기 때문에 이 연구에서 평가하고자 하는 책임성의 개념을 명확히 할 필요가 있다<sup>7)</sup>. 이 연구에서는 코펠(Koppell, 2005)을 원용하여 ‘지방교육재정관계가 주민에게 분명하게 드러나는가’인 투명성(transparency), ‘지방교육재정의 재원부담기관이 그 결과에 대해서 책임을 지는가’인 책무성(liability), ‘지방교육재정의 사용이 재정부담기관의 소망을 반영하는가’인 통제가능성(controllability), ‘지방교육재정관계가 규칙을 준수하는가’인 합법성(responsibility), ‘지방교육재정관계가 실제적인 기대(수요/필요)를 충족시키는가’인 반응성(responsiveness)으로 구분하여 평가한다.

7) 일반적으로 책임성은 responsibility, 책무성은 accountability를 사용한다. 그리고, 책임성이 책무성보다 더 일반적이고 넓은 개념으로 사용된다. 그러나, Koppell 자신이 accountability를 더 넓은 개념으로 하고, 그 안에 responsibility와 liability를 포함하는 것으로 개념화하고 있다. 그래서, Koppell을 원용하는 이 연구는 불가피하게 accountability를 책임성으로, liability를 책무성으로 번역하였다. 또한, responsibility를 합법성으로 번역하였는데, 이 역시 Koppell이 responsibility의 개념 정의를 “Did the organization follow the rules?”라는 다소 특이한 방식으로 정의하였기 때문에 본래의 뜻을 살리기 위해서 불가피하게 responsibility를 합법성으로 해석하였다.

<표 7> 지방교육재정관계에 원용한 코펠(Koppell, 2005)의 책임성(accountability)의 구성요소

평가기준	평가내용
투명성 (transparency)	지방교육재정관계가 주민에게 분명하게 드러나는가
책무성 (liability)	지방교육 결과에 대해서 자원부담기관에게 책임을 묻기가 용이한가
통제가능성 (controllability)	지방교육재정의 사용이 주민과 재정부담기관의 소망을 반영하는가
합법성 (responsibility)	지방교육재정관계가 규칙을 준수하는가
반응성 (responsiveness)	지방교육재정관계가 실제적인 기대(수요/필요)를 충족시키는가

### 3) 충분성

충분성에 대해서는 시도와 시도 교육청 간의 재정관계가 지방교육을 위한 충분한 재정 확보가 가능하도록 하는 방향으로 이루어져 있는가를 평가한다. 지역주민의 교육재정수요에 부응하는 데 최선의 재정협력기제가 수립되어 있는가를 평가하기 위하여 시도지사와 시도 교육감 간의 재정협력체계 상의 위치와 그에 따른 각각의 정치적 유인 구조 그리고 이들이 충분한 교육재정 확보를 위하여 필요한 권한, 즉 조세, 세외수입의 징수권과 기채권 등을 갖추고 있는가 등을 평가한다.

이상의 평가의 틀을 요약하면 다음의 표와 같다.

<표 8> 지방교육재정협력관계 평가의 틀

평가기준	하위평가기준	연구대상	평가 내용
효율성	배분적 효율성	지방교육재정 협력관계	지방교육재정관계의 부문간 배분
	기술적 효율성		교육 자원 의사결정체계의 구조
			교육 자원의 사용자와 부담자의 관계
책임성	투명성		지방교육재정관계의 이해 용이성
	책무성		지방교육재정 결과에 대한 문책 가능성
	통제가능성		지방교육재정관계의 주민 의사 반영 기제
	합법성		지방교육재정관계의 규칙 준수성
충분성		시도지사와 교육감의 정치적 유인 구조	
		교육 관련 과세권 및 기채권의 관할권	

## 2. 지방교육재정관계 평가

### 1) 효율성

#### (1) 배분적 효율성: 교육재원의 종합적 배분 곤란

**거시적 배분적 효율성**은 지방자치단체의 재정자원 가운데 지방교육재정에 어느 정도를 배분할 것인가에 관한 결정이다. 법정전출금은 규모 결정에 있어서 자치단체의 재량이 전혀 없이 지방교육청에 지원하는 것이므로, 결국, 지방자치단체장은 비법정전출금과 교육경비보조금 규모의 한계적 조정을 통해서 지방교육의 배분적 효율성을 달성할 수 있다. 따라서, 현재의 지방교육재정협력관계가 자치단체장의 비법정전출금과 교육경비보조금 규모의 결정에 어떠한 영향을 미치는지를 지방교육재정협력관계를 평가할 수 있다.

시도와 시군구는 시도 교육청과는 별도의 독자적인 예산과정을 통해서 비법정전출금과 교육경비보조금을 지방교육에 투입하고 있다. 그러나, 이러한 재원은 시도가 시도 교육청의 법정 수입규모를 대체로 알고 여기에 추가적으로 투입하는 재원이기 때문에 시도와 시군구가 서로 협의하여 예산을 결정한다면 배분적 효율성의 극대화를 추구할 수도 있다. 그러나, 시도 교육감이 시도지사나 시군구청장과 별도로 선출되는 구조적 한계에 기인한 양자 간의 협력 미흡과 제로섬 게임적 인센티브 구조로 인하여 배분적 효율성을 극대화할 수 있는 수준보다 훨씬 낮은 수준에서 지방교육재정지원이 이루어질 가능성이 높다.

즉, 지역 주민들은 사업의 자원 제공자가 시도인지, 시군구인지 혹은 시도 교육청인지를 알 수 없다. 지방교육사업의 성과에 대해서 지방자치단체에서 교육행정을 책임지는 유일한 선출직 공무원인 시도 교육감에게 정치적 신임(political credit)을 줄 가능성이 높기 때문에 정치인인 시도지사가 지방교육에 충분한 자원 투입에 소극적으로 나서게 될 가능성이 높다. 특히, 이러한 현상은 시도지사와 시도 교육감이 서로 다른 정당 배경<sup>8)</sup> 혹은 이념적 정향을 갖는 경우에 더욱 두드러질 것

8) 교육의 정치적 중립을 강조하는 현행법상 시도 교육감 출마자는 정당에 가입해서는 안된다. 그러나, 사실상 대부분의 교육감 선거 입후보자들이 자신의 이념정향을 공공연하게 밝히거나, 그들의 정책으로 지지정당을 알 수 있으며, 주민들 또한 지지하는 정당의 정책에 가까운 공약을 내세우는 후보에게 투표하는 경향이 매우 높다.

이다. 이러한 구조적인 정치적 유인의 갈등문제와 시도지사와 교육감 간의 정치적 갈등상황이 상승작용을 일으켜서 해당 지역에 가장 효율적인 수준의 예산이 지방교육에 배분되지 않을 가능성이 높다.

**미시적 배분적 효율성**의 경우, 현재의 지방교육재정관계가 지방교육재정에 투입되는 재원의 급식, 시설, 교육 등의 분야 별 배분과 각급 학교 별 배분에 있어서 배분적 효율성을 극대화하는 것에 적절한가를 평가한다. 법정전출금은 시도 교육청의 의지에 따라, 비법정전출금은 시도와 시도 교육청 간의 협의에 따라, 교육경비보조금은 시도 및 시군구의 의지에 따라 사업 별로 배분된다. 이렇게 각각의 재원 배분에 대한 의사결정기관이 다르고, 기관 간 협의회가 충분히 이루어지지 않고 있다는 것은 지역 전체 차원에서의 미시적 예산배분이 종합적으로 이루어지지 못하고, 시도, 시군구 및 시도 교육청에 의한 분할적인 예산배분이 이루어지고 있음을 의미한다. 이러한 점을 고려할 때, 현재의 지방교육재정관계가 미시적 배분적 효율성의 극대화를 달성하기 어렵게 하고 있다고 평가할 수 있다.

(2) 기술적 효율성: 비효율적 협력체계, 시도교육청/지역교육지원청 관리비용

기술적 비효율성은 시도와 시도 교육청의 재정협력관계가 지방교육서비스 제공에 있어서 최소의 비용으로 최대의 효과를 올릴 수 있도록 촉진하는가를 중심으로 평가할 수 있다. 여기에서는 기술적 효율성에 영향을 미치는 요인으로 첫째, 재원사용자와 재원부담자의 상이하다는 점, 둘째, 시도와 시도 교육청 간의 재정협력 의지가 별로 없다는 점, 셋째, 협력기제가 제대로 작동되지 않는다는 점 등을 논의한다.

**재원사용자와 재원부담자의 상이성**

예산의 대부분을 국가, 시도 및 시군구로부터 예산을 전입 받아 사용하는 시도 교육청은 재원조달책임에서 상당부분 벗어나 있기 때문에, 예산지출의 효율화에 대한 유인이 상대적으로 부족할 가능성이 높다. 즉, 지방교육재정이 시장의 수요와 공급에 의해서 통제되지 않는 데다 수입이 가격의 역할을 하지 못하기 때문에, 상대적으로 방만한 재정운명을 할 가능성이 높다는 것이다. 시도 교육청은 지방교육재정의 추가적인 확보만을 추구할 뿐, 교육재정의 효율화에 대한 관심을 가

질 유인이 전혀 없다는 것이다.

### 시도와 시도 교육청 간의 재정협력 의지 미흡

시도와 시도 교육청은 각각 별도로 선출된 시도지사과 시도 교육감을 두고 있다. 지방교육에 있어서 시도 교육청이 대부분의 기능을 수행하지만<sup>9)</sup>, 시도지사과 시군구청장도 지방교육에 지대한 관심을 가지고 있다. 이는 자녀들의 대학 진학률을 의미하는 지역의 교육 수준 혹은 교육 성과는 자녀들의 성공을 바라는 주민의 가장 큰 관심사임과 동시에 지역의 부동산 가치를 높이는 가장 중요한 요인이기도 하기 때문이다<sup>10)</sup>.

이처럼 시도가 지역주민이 원하는 방향으로 혹은 자신의 정치적 이익에 도움이 되는 방향으로 지방교육에 개입하고 싶어 하는 반면, 시도 교육청은 법령이 부여한 지방교육기능을 독점하고 싶어 하기 때문에, 시도와의 재정협력을 위한 적극적인 의지를 가지고 있지 않다. 그 결과, 시도는 지방교육재정교부금법이 규정하고 있는 법정전출금의 이전에 매우 미온적이고, 시도 교육청은 법정전출금 예산 편성에 관련해서 동 법률이 규정하고 있는 시도와의 협의 의무를 성실히 이행하지 않고 있다<sup>11)</sup>. 이러한 측면은 최근의 무상급식 등 정치적 이슈로 인한 시도 및 시도 교육청 간의 갈등이 발생하거나 시도의 재정위기 등이 더욱 고조될 때, 더욱 심화된다.

### 지방교육재정협력기제의 비효과성

서로 다른 법령 및 조례들에 의해서 유사한 기능을 수행하는 다양한 협의회들이 중복적으로 설치되어 있어서 효율적인 재정협력이 이루어지지 않고 있다. 지방교육재정교부금법 및 동법 시행령은 교육정책협의회의 설치를 규정하고 있고,

9) 초·중·등교육기능은 전적으로 시도 교육청에게 그 기능이 부여되어 있으며, 기타 교육, 예컨대 평생 교육 등은 시도가 기능을 담당하도록 되어 있다. 이 때문에, 지방교육기능의 강화를 원하는 경기도가 지방교육국 설치를 시도하다가 결국 평생교육국을 설치하는 것에 만족해야 했다.

10) 서울의 일부 자치구 아파트의 매매가 및 전세가가 높은 것은 이들 지역에 위치한 중·고등학교의 외고 진학률 및 명문대 진학률이 높기 때문이다.

11) 지방교육재정교부금법 제 11조 4항은 법정전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다라고 규정하고 있다.

지방교육자치법은 교육행정협의회의 설치를 규정하고 있다. 그런데, 교육행정협의회의가 심의하는 대부분의 사안들이 재정 투입을 수반하는 것이라는 점에서 교육정책협의회에서 논의되지 않으면 안되는 것들이다. 이와는 별도로, 각 시도는 조례로서 유사한 기능을 하는 교육지원협의회 혹은 교육발전협의회 등을 설치하고, 운영하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 교육행정협의회와 교육정책협의회, 교육지원협의회 등이 별도로 운영되는 것은 효율적인 지방교육행정 서비스의 제공을 어렵게 만들 수 있다.

### 법정전출금의 지연이전

아래의 표에 따르면, 2009년도의 경우, 시도가 시도교육청으로 전출하여야 하는 법정전출금의 금액은 6조 9천여억원이었지만, 2010년 1월 18일 기준으로 보면, 전체적으로 94.3%인 6조 5천여억원만 전입한 것으로 나타났다. 자치단체에 따라 상당한 편차를 보이고 있는데, 광주, 전남, 경북은 100% 전입하였지만, 전북, 제주, 인천 등은 전입비율이 70% 대로 매우 저조한 것으로 나타났다. 이러한 측면은 시도의 재정사정도 영향을 미치겠지만, 이러한 지방자치단체들도 비법정전입금과 교육경비보조금을 예산에 계상한다는 점에서 지방자치단체장의 의지 문제가 더 큰 것으로 추정된다. 예컨대, 전입비율이 매우 낮은 자치단체에 해당하는 제주도는 학생 1인당 교육경비보조금 지원 예산이 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다.

서울특별시만 보더라도 2010년까지는 대체로 1월 말 혹은 2월 초에 최초 법정전입금이 서울시 교육청으로 전입되었지만, 2011에는 확연히 달라진다. 즉, 액수도 줄었을 뿐만 아니라, 처음 전출하는 시점도 예년에 비해서 매우 늦은 4월에 발생하였다. 이는 서울시 재정이 더욱 어려워진 점과 무상급식 문제로 인한 서울시장과 서울시 교육감 간의 갈등에서 비롯된 것으로 보인다. 즉, 서울시장 입장에서는 극심한 재정적 어려움으로 인하여 자치구에 교부하는 조정교부금을 교부하기도 벅찬 상황에서 정치적 성향이 다른 시도 교육감이 이끄는 교육청에 법정전출금을 분기별로 꼬박 꼬박 주는 것이 어려울 뿐만 아니라 썩 내키지 않았기 때문인 것으로 보인다는 것이다.

<표 9> 2009년도 시도 교육청별 지방자치단체 법정전입금 전입 현황  
(2010.1.18 기준, 단위: 십억원, %)

교육청명	예산액	전입액	비율
서울	2,386	2,346	98.32
부산	510	435	85.13
대구	295	273	92.64
인천	397	306	76.94
광주	183	183	100.00
대전	179	141	78.75
울산	184	183	99.80
경기	1,482	1,452	97.98
강원	115	113	98.68
충북	126	125	99.12
충남	221	211	95.49
전북	126	93	73.80
전남	111	111	100.43
경북	220	221	100.27
경남	307	272	88.86
제주	74	58	77.78
합계/평균	6,916	6,523	94.3

## 2) 책임성

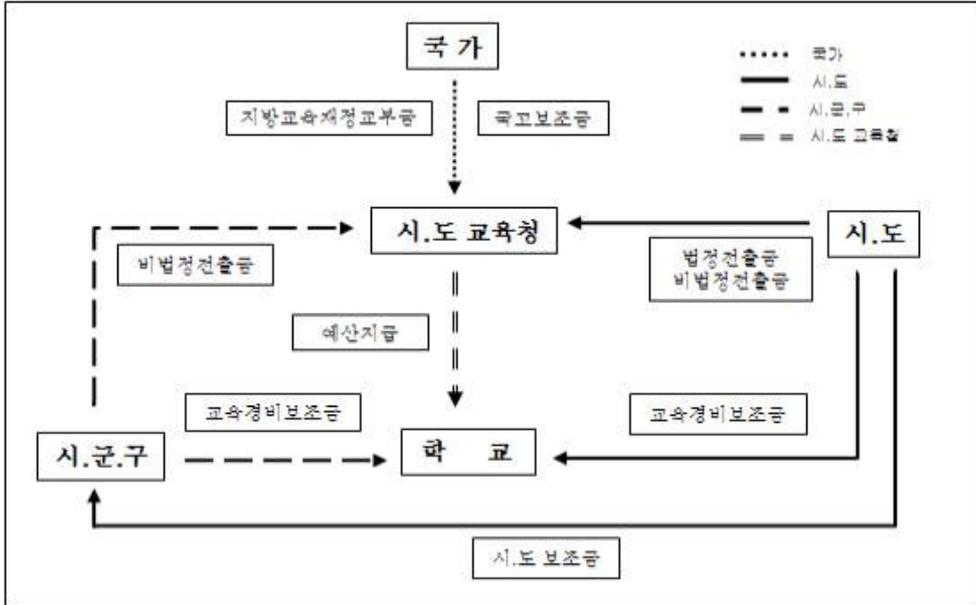
지방교육재정관계의 책임성은 Koppell(2005)에 따라 투명성(transparency), 책무성(liability), 통제가능성(controllability), 합법성(responsibility)으로 구분하여 평가한다<sup>12)</sup>.

### (1) 투명성(transparency)

(그림 1)에 나타난 바와 같이, 시도의 일반회계, 시도 교육청의 교육비특별회계, 시군구의 일반회계 그리고 학교회계 간에 이루어지는 예산의 전출입은 매우 복잡하기 이를 데 없다.

12) Koppell(2005)은 이 외에도 책무성의 하위요소로 반응성(responsiveness)를 포함하고 있다. 그에 따르면, 반응성에 입각한 지방교육재정관계의 평가는 지방교육재정관계가 실제적인 기대를 충족시키려는가를 평가하게 되는데, 이는 앞에서 논의된 책무성 및 통제가능성은 물론 효율성, 통제가능성과 모두 관련이 있다. 이러한 점을 고려해서, 반응성은 별도로 논의하지 않는다.

<그림 1> 지방교육재정의 흐름도



출처: 김재훈(2012)

국가는 시도 교육비특별회계에 지방교육재정교부금과 국고보조금을 교부하고, 시도는 법정전출금과 비법정전출금을 교부하며, 시군구도 액수는 상대적으로 크지 않지만 비법정전출금을 지역교육지원청을 통하여 전출하고 있다. 학교회계는 이러한 이전수입과 자체 수입으로 구성된 시도교육비 특별회계로부터 예산지원을 받을 뿐만 아니라, 시도와 시군구로부터 직접 교육경비보조금을 지원받는다. 또한, 사업에 따라서는 시도 교육청이 국가로부터 보조금을 받고 자신의 대응자금을 더할 뿐만 아니라, 시군구가 시도로부터 보조금을 받아 자체 대응자금을 더해서 시도교육청으로 보내온 자금을 합해서 사업을 하기도 한다. 이처럼 복잡한 재정관계로 인하여 지방교육서비스를 제공받는 주민들이 그 채원부담이 시도, 시도 교육청 및 시군구 간에 어떻게 배분되어 있으며, 어떠한 재정협력이 이루어지고 있는지에 관해서 아는 것은 거의 불가능에 가깝다.

(2) 책무성(liability)

책무성은 지방교육재정의 성과에 따라 지방교육재정 관련 기관들의 책임을 물

을 수 있는가이다. 앞에서 논의된 대로, 지방교육은 시도 교육청의 소관사항이고, 시도 교육청은 지방교육재정교부금, 국고보조금, 법정전출금, 자체 수입 등의 용도를 거의 전적으로 결정한다. 그러나, 2010년 결산 기준으로 재정수입 가운데 자체수입은 겨우 3.1%에 불과하고, 83.5%는 국가와 시도로부터의 전입금이다. 이러한 재원부담과 재원사용의 불일치는 재원부담기관인 국가, 시도 및 시군구에게 책임을 묻는 것을 어렵게 만들 수 있고, 재원사용기관인 시도 교육청에게 책임감 있는 재원사용을 기대하기가 어렵게 된다.

우선, 시도 교육청으로 전출되는 시도와 시군구의 예산에 대해서는 시도 주민들이 시도지사와 시군구청장에게 책임을 묻기 어렵다는 점에서 책무성의 미흡이 지적될 수 있다. 즉, 시도와 시군구 주민들은 시도지사와 시군구청장에게 예산의 성과에 대한 책임을 묻게 되는데, 시도 교육청으로 전출되는 예산에 대해서는 시도지사와 시군구청장들이 거의 권한을 행사하지 못한다. 시도 예산에서 재정책임의 불일치가 발생하는 비율은 상당히 큰데, 서울특별시의 경우, 2011년 예산 기준으로 일반회계 예산의 약 30% 정도가 여기에 해당한다. 상당한 비중의 예산이 법정전출금 및 비법정전출금의 형태로 서울시 교육비특별회계로 전출되어 시도 교육청에 의해서 사용되고 있다는 점에서 재정책임성 미흡의 문제가 심각하다.

다음으로, 앞에서 논의된 대로 주민들이 시도와 시도 교육청 간의 재정관계를 잘 알기 어렵기 때문에 이처럼 시도세의 상당부분을 사용하는 시도 교육청에 대해서 재정책임을 묻는 것도 쉽지 않다. 그 결과, 재원조달의 부담이 없는 시도 교육청은 최대한 많이 교육재원을 확보하고자 노력하고, 조달된 재원을 보다 효율적으로 사용하고자 하는 유인은 매우 낮다. 우리나라의 정당 혹은 이념 위주의 투표 행태 때문에 이러한 구조적 비효율이 다음 선거에서 비효율적으로 교육재정을 운영한 시도 교육감을 낙선시킬 가능성이 그다지 높지 않다는 점에서 시도 교육감에 대한 재정책임성의 확보가 상당히 어려울 가능성이 높다.

### (3) 통제가능성(controllability)

지방교육재정관계의 통제가능성에 대한 평가는 주민에 의한 통제가능성에 대한 평가와 재원부담자인 시도에 의한 통제가능성에 대한 평가로 구분하여 논의할 수 있는데, 전자의 경우, 책무성에서 이미 논의되었으므로, 여기에서는 후자인 시

도에 의한 법정 및 비법정전출금의 통제 가능성에 한정해서 논의한다.

시도가 시도 교육청에 제공하는 재원은 법정전출금과 비법정전출금으로 구성된다. 법정전출금은 지방교육세, 담배소비세, 시도세의 일부 등으로 구성되고, 비법정전출금은 시도지사 및 의회의 의지와 당시의 예산사정에 따라 결정된다. 지방교육재정교부금법과 동 시행령은 법정전출금을 재원으로 하는 예산은 시도와 시도 교육청 간의 재정협력을 강제하고 있지만, 거의 유명무실하게 운영되고 있다. 예를 들면, 2004년 12월 31일에 제정된 지방재정교부금법 시행령 제 8조에 따라 의무화된 교육정책협의회가 동 시행령 제정 7년 가까이 지난 2011년 말 현재 16개 시도 가운데 경기도가 유일하게 2010년 1월에 ‘경기도 교육정책협의회 설치·운영 조례’를 제정하고 있다. 또한, ‘서울시 교육격차 해소와 인재 양성을 위한 교육지원조례’ 제 5조 2항은 ‘전출금은 목적 및 조건을 지정하여 특정사업 별로 전출한다’고 규정하고 있으나, 실제로는 거의 사문화된 조항이 되었다.

이처럼 법규상으로는 시도가 전입금 예산의 용도를 결정하는 데 어느 정도의 의견을 개진하는 기회를 보장하고 있으나, 실제로는 이러한 절차가 무시되고 있다. 이는 기본적으로 시도 교육청이 시도 전출금의 용처 결정이 교육감의 전권사항에 해당한다는 인식을 가지고 있기 때문으로 시도지사가 시도 교육청에 법정 전출금의 전출에 소극적인 자세를 보이게 하는 원인으로 작용하고 있다. 이러한 인식이 변화하지 않는 한, 시도와 시도 교육청 간의 적극적인 재정협력은 요원한 실정으로 앞으로도 지방교육재정관계의 통제가능성도 개선될 가능성은 매우 낮다.

#### (4) 합법성(responsibility)

지방교육재정관계는 당연히 관련 법령을 준수하여야 한다. 그런데, 아래의 표에 제시된 바와 같이 현행법 상, 지방교육재정교부금법은 시군구에 대해서 단위 학교에 대한 교육경비보조금을 지원할 수 있도록 허용하고 있으나, 시도 교육청의 교육비특별회계로의 비법정전출금은 허용하지 않고 있다. 이는 동 법률이 시도에 대해서 교육경비보조금은 물론 비법정전출금까지 지원하도록 허용하는 것과는 다르다. 이처럼 시군구의 비법정전출금은 법령 상 근거가 없음에도 불구하고, 적지 않은 액수가 시도 교육청의 교육비특별회계로 전출되고 있다. 앞의 (표 5)에 따르면, 2010년의 경우, 시군구가 시도 교육비 특별회계로 전출하여 관할 자치

단체의 단위 학교로 지원한 규모는 405억원에 달하는 것으로 나타났다. 도서관법, 학교급식법 등 개별 법률에 근거해서 시군구가 교육비특별회계에 전출하는 것으로 이해되고 있기는 하지만, 개별 법률들이 대부분 추상적인 규정을 두어 비법정 전출금과 학교경비보조금을 구분하고 있지 않다는 점에서 법적 근거로 파악하기에는 미흡하다.

<표 10> 지방자치단체 종류 별 비법정전입금과 교육경비보조금의 법적 근거

	비법정전입금	교육경비보조금
시도	지방교육재정교부금법 제 11조 7항	지방교육재정교부금법 제 11조 6항
시군구	-	지방교육재정교부금법 제 11조 6항

게다가, 현행의 지방자치법 제 166조 2항과 지방재정법 제 23조 2항은 시도가 시군구에 재정을 지원하도록 허용하고 있으나, 그 반대의 경우는 허용하고 있지 않다. 이는 시군구가 시도의 특별회계인 교육비특별회계에 재정을 지원하는 것을 지방자치단체 간 재정지원의 일반법적 성격을 갖는 지방자치법과 지방재정법이 허용하지 않고 있음을 의미한다. 이러한 점에서 기초자치단체인 시군구가 광역자치단체의 회계인 시도 교육비특별회계로 자금을 전출하는 것은 별도의 명시적인 법적 근거가 필요하다<sup>13)</sup>. 시군구청장 입장에서는 시도 교육비특별회계를 통해서 학교에 지원하는 것보다는 교육경비보조금을 통해서 학교에 지원하는 것이 자신의 공로를 주장하기에 더 편리할 수 있다. 그런데도 다수의 시군구가 법적으로 허용된 교육경비보조금 대신 명시적인 법적 근거가 없는 비법정전출금을 활용하는 것은 이유는 무엇일까? 이는 우선 적은 돈으로 여러 학교들을 지원하는 경우 행정관리비용을 생각하면 시도 교육청으로 하여금 지원하게 하는 것이 더 효율적이고, 더욱 중요한 이유로 시도 교육청의 대응자금을 받아서 사업규모를 키울 수 있다는 점들이 고려된 것으로 보인다.

13) 이러한 문제제기에 대한 행정안전부의 검토의견에 따르면, ‘시군구가 시도 교육청에 직접 지원하는 것이 아니라 지역교육지원청에 지원한 것이기 때문에 문제될 것이 없다’고 판단하고 있다. 그러나, 지역교육지원청은 독립적인 회계주체가 아니고, 해당 예산이 결국은 시도 교육비특별회계에 편입되어 단위 학교에 지원된다는 점에서 행정안전부의 의견은 타당하다고 보기 어렵다.

### 3) 충분성

#### (1) 시도지사와 시도 교육감의 정치적 이해의 상충

우리나라 지방자치법 제 121조는 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무는 별도의 기관이 수행하도록 규정하고, 지방교육자치법 제 18조는 시도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시도 교육감을 두도록 규정하고 있다. 이처럼 시도지사와 시도 교육감은 동일한 유권자들에 의해서 선출되고, 동일한 주민들을 대상으로 행정서비스를 제공하지만, 각각 일반행정과 교육행정이라는 별도의 기능을 수행하고 있기 때문에 교육행정서비스의 제공에 대한 평가는 시도 교육감의 평가에 직접 연계되며, 이는 당연히 시도 교육감의 정치적 이익에 영향을 미친다. 따라서, 시도 교육감은 가능한 한, 최대의 교육행정서비스를 지역 주민들에게 제공하고자 노력한다.

시도지사는 지방교육기능을 법적으로 부여받지 않았기 때문에 원칙적으로 지방교육행정서비스, 즉 초중등교육 관련 서비스를 제공하는 것이 적절하지 않다. 그러나, 지방교육은 시도지사가 포기하기에는 너무 많은 매력을 지니고 있는 것도 또한 사실이다. 우선, 교육에 대한 주민들의 관심도를 고려할 때, 시도지사가 교육에 많은 관심을 가지고 학교 시설, 컴퓨터등 기자재, 무상급식 등에 재원을 투입하는 등의 다양한 서비스를 제공하는 것이 주민의 지지를 얻는 데 매우 효과적인 가능성이 높다. 다음으로, 교육서비스의 강화로 특정 지역의 교육환경이 개선되면, 해당 지역의 교육수요가 증가하게 되고, 그 결과로 해당 지역의 지가가 상승하여 지방재정에도 도움이 되는 등의 선순환을 기대할 수도 있다.

그러나, 다른 한 편으로는 시도지사의 교육투자로 인한 교육개선 효과가 일반행정기능을 수행하는 시도지사 대신 교육기능을 부여받은 시도 교육감의 공로로 인정될 수 있다는 점이 시도지사가 적극적으로 교육투자에 나서는 것을 저해할 수 있다. 이러한 점은 시도지사와 시도 교육감이 정치적 이념이 다르고 지지 정당이 다를 경우에 더욱 강화될 수 있다. 즉, 시도지사의 교육투자가 이념이 다른 교육감의 성과 제고 및 정치적 입지 강화를 초래한다면, 요즘처럼 시도의 재정이 어려운 상황에서 굳이 교육투자를 늘리려고 하지 않을 것이다. 이는 최근 서울시장과 서울시 교육감 간의 무상급식을 둘러싼 갈등에서 미루어 짐작할 수 있다.

따라서, 시도지사의 지방교육에 대한 투자가 적정 수준, 즉 시도지사와 시도 교

육감 간의 정치적 이해의 상충이 없을 때에 가능한 수준보다 낮게 이루어질 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 예컨대, 시도와 시도 교육청이 통합되어 시도지사 밑에 교육부지사 혹은 교육부시장을 두고 일반행정기능과 교육기능을 하나의 기관에 의해서 수행한다고 가정해 볼 수 있다. 이러한 경우, 시도지사는 교육에 대한 재정투자의 확대를 통한 기능 강화가 가져 오게 될 교육행정서비스의 양적 및 질적 증가에 대한 주민들의 지지 강화를 온전히 누릴 수 있을 것이기 때문에, 교육감과의 이해의 상충이 있을 때보다 거리낌 없이 더 많은 재정투자를 교육에 할 가능성이 높다는 것이다.

## (2) 과세권 결여

지방교육을 책임지고 있는 시도 교육비 특별회계 수입의 대부분은 국가, 시도 등 외부 기관에 의해서 결정된다. 앞의 (표 1)에서 제시된 바와 같이, 2010년 결산 기준으로 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성되는 국가로부터의 이전수입이 32조 5,657억원으로 전체 교육비특별회계의 세입 가운데 67.2%로 가장 높았고, 다음으로 자치단체로부터의 전입금이 7조 8,310억원으로 전체 교육비특별회계 세입의 16.1%를 차지하였다. 이처럼 외부 기관으로부터 전입되는 이전수입이 전체 세입의 무려 83.3%에 이르고 있으며, 당해 연도에 스스로의 노력으로 지역 주민들에게 서비스를 제공하여 징수하는 수입은 1조 5,149억원으로 전체 세입의 겨우 3.1%에 불과하다.

이처럼 자체수입 비중이 턱없이 낮은 것은 지방교육청이 지방교육비특별회계의 세입을 증가시킬 수 있는 아무런 정책수단을 가지고 있지 못하기 때문이다. 즉, 자체수입인 수업료 등도 교육과학기술부가 결정하고, 지방교육채 발행에 있어서도 중앙정부의 승인이 필요하며, 모든 이전수입이 국세 혹은 지방세의 일정 비율로 연계되어 있다. 따라서, 지방교육행정서비스의 개선을 위해서 세입 증대가 필요한 경우에도 지방교육의 집행 책임자인 시도 교육감은 주어진 구조 하에서 이를 그대로 받아들일 수밖에 없는 것이다.

전액이 모두 교육비특별회계로 전입되는 지방교육세도 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 주민세, 재산세 등과 연계되어 있을 뿐만 아니라, 이의 부과·징수권을 시도지사에게 부여하고 있다. 또한, 지방세법 제 121조 제 2항은 표준세율

의 50% 범위 내에서 지방교육세의 세율 조정을 허용하고 있지만, 동 권한을 지방교육의 집행기관인 시도 교육감이 아니라 일반행정기능의 집행기관인 시도지사에게 부여하고 있다. 세율 인상으로 인한 세입증가는 교육비특별회계로 전출되어 교육감의 필요를 충족시키는 반면, 세율 인상으로 인한 주민 부담 증가에 대한 정치적 책임을 부담하여야 한다는 점을 고려하면, 시도지사가 지방소득세율의 인상에 적극적으로 나설 이유가 전혀 없다. 시도지사와 시도 교육감 간의 정치적 갈등이 있는 경우에는 상황이 더욱 악화되어 지방교육세의 세율 인상을 통한 충분한 교육재정의 확보가 거의 불가능할 것이다.

## IV. 요약 및 정책적 시사점

### 1. 요약

이 연구는 지방교육재정관계를 효율성, 책임성 및 충분성을 기준으로 평가하였다. 효율성은 배분적 효율성과 기술적 효율성을 구분하여 평가하였고, 책임성은 투명성, 책무성, 통제가능성, 합법성으로 구분하여 평가하였다. 그 결과를 표로 정리하면 다음과 같다.

효율성은 시도, 시군구 및 시도 교육청이 각각 일부씩 분할해서 지방교육재원을 배분한다는 점에서 종합적인 시각에서 최적의 배분적 효율성을 달성하는 것이 구조적으로 불가능한 것으로 평가되었고, 재원사용자와 재원부담자의 상이, 시도와 시도 교육청 간의 재정협력 의지 미흡, 지방교육재정협력기제의 비효과성, 법정전출금의 지연 이전 등의 사유로 기술적 효율성도 낮은 것으로 평가되었다.

책임성의 경우, 지방교육재정협력관계가 시도, 시군구, 시도 교육청, 국가, 학교 등의 기관 간에 매우 복잡하다는 점에서 주민들에 대한 투명성이 매우 낮고, 재원사용자와 재원부담자가 서로 다르고, 정당 위주의 투표 행태로 인하여 책무성도 낮은 것으로 평가되었다. 주민에 의한 예산통제나, 재원부담기관 가운데 하나인 시도에 의한 예산통제도 효과적으로 이루어지지 않고 있다는 점에서 통제가능성도 매우 낮고, 합법성 측면에서는 시군구가 시도 교육비특별회계로 이전하는 비

법정전출금의 법적 근거가 미약한 것으로 평가되었다.

충분성의 경우, 시도지사와 시도 교육감 간의 정치적 이해가 상충되고, 시도 교육감의 과세권 등 세입에 영향을 미칠 수 있는 권한이 거의 부여되어 있지 못하다는 점에서 매우 미흡한 것으로 평가되었다.

<표 11 지방교육재정관계 평가 요약>

평가지표	하위지표	평가내용
효율성	배분적 효율성	○ 교육재원의 종합적 배분 곤란
	기술적 효율성	○ 재원 사용자와 재원 부담자의 상이 ○ 시도와 시도 교육청 간의 재정협력 의지 미흡 ○ 지방교육재정협력기제의 비효과성 ○ 법정전출금의 지연 이전
책임성	투명성	○ 지방교육재정협력관계의 복잡성
	책무성	○ 재원 사용자와 재원 부담자의 상이 ○ 투명성 미흡 ○ 정당 위주의 투표 행태
	통제가능성	○ 주민에 의한 통제 곤란 ○ 법정전출금에 대한 시도지사의 통제 곤란
	합법성	○ 시군구 비법정전출금의 법적 근거 미약
충분성		○ 시도지사와 시도 교육감의 정치적 이해 상충 ○ 시도 교육감의 과세권 등 세입 권한 결여

## 2. 정책적 시사점

지방교육재정관계에서 여러 가지 문제가 야기되는 것은 대부분 시도지사와 시도 교육감의 분립, 즉 서로 다른 생각과 서로 다른 정치적 인센티브를 갖는다는 점에 기인한다. 우선 단기적으로는 시도지사와 시도 교육감의 분립은 유지하면서도 서로 협력적인 인사들이 시도와 시도 교육청의 책임자가 될 수 있는 길을 마련하는 방안이 있을 수 있다. 다음으로, 아예 시도지사와 시도 교육감 간의 재정협력의 필요성 자체를 해소하는 방안이 있을 수 있다. 전자의 경우, 여기서 논의된 효율성, 책임성, 충분성 등 다양한 문제점들을 완화할 수 있을 것이며, 후자의 경우, 이러한 문제점들을 완전히 해결할 수 있을 것이다

따라서, 여기서는 효율성, 책임성, 충분성 측면에서의 지방교육재정관계 평가

결과, 나타난 문제점들을 해결하기 위한 지방교육 거버넌스 차원의 대안을 제시하기로 한다. 우선, 단기적인 대안으로서, 시도지사와 시도 교육감의 선거방식을 러닝메이트제도로 변경한다. 이렇게 선거방식을 변경하게 되면, 시도지사와 시도 교육감 간의 재정분야를 포함한 각 분야의 협력관계가 매우 원활해질 것이므로, 현재 앞에서 논의된 대부분의 문제들이 훨씬 완화될 가능성이 높다. 이 제도는 현재의 분립 시스템을 그대로 유지하면서, 교육재정관계를 개선하고자 한다는 점에서 정치적으로 수용될 가능성이 높다는 점에서 후술하는 근본적 대안으로 가기 위한 징검다리 역할을 할 수도 있을 것이다. 그러나, 러닝메이트 선거제도는 여전히 시도지사와 시도 교육감의 분립을 전제로 하기 때문에 시도지사의 정치적 인센티브 약화의 문제를 해소하기 어렵다는 점에서 근본적인 대안으로 작용하기에는 한계가 있다.

근본적 대안은 현재 교육·학예 기능을 수행하는 집행기관인 시도 교육청을 시도에 통합시키고, 교육감을 시도지사의 지휘를 받는 교육부시장·교육부지사로 전환하는 것이다. 지방교육의 정치적 독립성과 전문성을 확보하기 위하여 교육부시장·교육부지사는 교육전문가를 대상으로 하여야 할 것이다. 이렇게 되면, 현재 2명 혹은 3명인 부시장·부지사가 3명 혹은 4명으로 증가하게 되는데, 이들의 자격 요건으로 현재의 1년보다 훨씬 긴 기간, 예컨대 5년 정도의 기간 동안 정당 경력이 없는 사람으로 임명하도록 법령에 명기하는 것이 필요하다. 시도지사로부터 교육의 독립성을 확보하기 위해서 교육부시장·교육부지사의 임명에 의회의 동의를 얻도록 하는 것도 필요하다.

교육부시장·교육부지사의 임명에 2010년 지방교육자치법의 개정으로 인하여 교육감 후보의 자격 요건으로 주어져 왔던 교육경력이 2014년 지방선거부터 사라지게 되어 사실상 교육전문가가 선거과정을 거쳐 교육감으로 당선될 가능성은 매우 낮아졌다. 교육계에서 오랫동안 전문성을 쌓은 인사보다는 오히려 정치권에서 활동하여 주민들에게 많이 알려진 인사들이 지방교육자치법 제 24조가 정한 1년 동안 정당 가입을 하지 않다가 출마하여 당선되는 경우가 더 많을 수도 있다. 또한, 최근 분명하게 드러나는 시도 교육감들의 정치적 성향을 고려할 때, 일정 기간 동안의 정당 가입 제한으로 지방교육을 정치로부터 분리하는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 점들을 고려하면, 교육부시장·교육부지사의 임명이 지방교육재정

의 협력관계 개선 뿐만 아니라 교육의 전문성 및 독립성 확보에 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

#### ▣ 참고문헌

- 김민희. 2011. 지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문.
- 김재훈. 2012. 지방교육재정협력관계에 관한 연구: 문제점 분석 및 개선방안에 관한 연구. 한국지방재정학회 하계학술대회 발표논문. 여수.
- 반상진. 2010. 지방교육행정기능 개편에 따른 지방교육재정의 효율화 방안. 한국교육재정경제학회 제 54차 학술대회 발표논문.
- 백성준. 2010. 지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력방안. 한국교육재정경제학회 제 54차 학술대회 발표논문.
- 송기창. 2010. 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. 한국교육재정경제학회 2010년도 연차 학술대회 발표논문.
- 양승실. 2010. 연계·협력형 교육 통치시스템 구축을 통한 지방교육재정의 효능성 제고 방안 탐색을 위하여. 한국교육재정경제학회 제 54차 학술대회 토론회.
- 오영균. 2007. 지방자치단체의 교육재정부담에 관한 연구: 경기도 학교용지확보사례를 중심으로. 《한국지방자치학회보》, 19(3): 53-71.
- 우명숙. 2010. 지방선거와 지방교육재정의 성과 및 과제. 한국교육재정경제학회 2010년도 연차 학술대회 발표논문.
- 윤홍주. 2003. 지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제. 《교육행정학연구》, 21(3): 169-190.
- 이기우. 2007. 교육자치제도의 변화와 과제. 《지방자치법연구》, 7(2): 1-27.
- 이종수·윤영진. 2008. 《새행정학》. 서울: 대영문화사.
- 이혜숙. 2010. 지방자치와 교육자치의 일원화 방안. 지방분권촉진위원회 내부 자료.
- 임성일. 2007. 신정부의 지방재정 발전전략: 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립. 《지방재정》 6호 62-85.
- 임성일·손희준. 2011. 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립. 《지방행정연구》 25(3): 59-92.
- 전상경·류춘호. 2008. 기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구: 부산시를 중심으로. 《

한국지방재정논집》 13(2): 81-110.

하봉운. 2009. 지방자치단체 교육경비보조의 전략적 확보 방안. 《교육법학연구》, 21(1): 231-254.

하봉운. 2010. 지방분권시대 지방교육자치제의 방향과 과제: 지방교육재정 확보 및 운영의 측면에서. 《교육비평》 27호. 24-50.

하봉운. 2011. 교육자치와 일반자치의 연계체제 구축. 한국지방교육연구센터 창립3주년 기념 학술대회 발표 자료집. 117-147.

Koppell, J. GS. 2005. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder. *Public Administration Review* 65(1): 94-108.