

ISSN 2671-7352

지방자치

Vol. 49

이슈와 포럼

지방교육재정

Vol. 49 • 1

※ 본 지방자치이슈와포럼의 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오 (무료). research@krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS



04



12



86



116

인터뷰

- 04 첨단과 청정이 공존하는 미래산업 글로벌도시, 강원특별자치도
김진태 강원특별자치도 도지사

집중조명

- 26 지방교육재정교부금 산정 개선방안
정종필 지방자치인재개발원 교수
- 38 지역 혁신중심 대학 지원 체계 (RISE) 주요 쟁점과 성공적 운영 방안
김진 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원
- 50 다가온 유보통합, 지자체와 교육청의 대응 방안
하봉운 경기대학교 교직학부 교수

우수사례

- 76 프랑스의 교육재정분권으로 성공한 : 소피아 앙티폴리스
김필 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원

알록달록 대한민국 이야기

- 96 지금은 국내여행 시대!

이슈

- 14 지방재정과 지방교육재정의 효율화 방안
김성주 한국지방행정연구원 지방재정연구센터장

입법동향

- 62 지방교육재정의 현황과 변화 방향
주상현 전북대학교 행정학과 교수

지방자치단체탐방

- 86 군민과 함께 미래산업 육성 및 글로벌 관광 도시로의 도약을 꿈꾸는 : 미래로 세계로 생동하는 부안

KRILA 동향

- 98 연구원 소식

1 인터뷰

첨단과 청정이 공존하는 미래산업 글로벌도시, 강원특별자치도

김진태 강원특별자치도 도지사

학력

- 1986 제 28회 사법시험 합격
- 1987 서울대학교 법과대학 공법학과 졸업

경력

- 2003 춘천지방검찰청 부장검사
- 2006 대검찰청 조직범죄과장
- 2007 서울중앙지방검찰청 부장검사
- 2008 제41대 춘천지방검찰청 원주지청장
- 2012.5~2020.5 제19·20대 국회의원
- 2022.7 제39대 강원도지사
- 2023.6 제39대 강원특별자치도지사



“ 강원특별자치도는 글로벌 대학과 긴밀한 협력으로 지역소멸 위기를 돌파할 것”



Q1 2023년 글로벌 대학 본지정 10곳 중에서 강원도에서는 강원원주대와 한림대 등 두 곳이나 선정되었습니다. 강원도 내 대학의 글로벌 대학 선정에 대해 축하드리고요, 지사님의 소감 한 말씀 부탁드립니다.

김진태 이번 글로벌대학 선정은 도민의 열망, 지자체, 대학, 산업체가 합심해 이뤄낸 성과입니다. 글로벌대학으로 대학의 경쟁력을 강화하고 지역의 발전을 이루기 위한 도민들의 뜨거운 지지가 있었기에 가능했습니다.

전국의 글로벌 대학들은 혁신기획서 기준으로 10%(94개 중 10개) 대학교 기준으로는 13%(130교 중 14교)만이 글로벌 대학에 선정되었습니다.

그 중 강원특별자치도는 혁신기획서 기준으로는 2곳, 대학교 기준으로는 3곳이 선정되었습니다. 이는 강원특별자치도가 낸 신청기준 각각 40%와 50%라는 높은 선정율을 보여줍니다.

이를 위하여 대학 관계자, 실행계획서 작성에 참여한 분들은 글로벌대학 선정을 위해 휴가도 반납하고 전력을 다하셨다고 들었습니다.

이번에 선정된 강원대-강릉원주대와 한림대가 강원특별자치도의 ‘미래산업 글로벌 도시’를 구현하는데 동력이 되어 줄 것이라고 기대합니다.

강원대-강릉원주대는 1도 1국립대를 통한 글로벌 대학도시로서 4개의 캠퍼스별 특성화를 통해 지식협력 생태계를 강화할 것이고, 이는 지역 거점대학의 역할을 담당할 것입니다.

한림대는 AI 교육 기반의 창의 융재인재를 양성하는 열린 대학으로서 한림마이크로 캠퍼스 구축 등으로 지역의 사업 및 사회 문제 해결에 앞장설 것입니다.

강원특별자치도는 글로벌대학과 긴밀하게 협력하여 미래산업 육성으로 지역소멸 위기를 돌파하며, 2024년에는 10개, 2025년과 2026년에는 각각 5개, 총 20개의 글로벌대학이 추가로 지정될 수 있도록 도에서도 적극 지원할 것입니다.



“ 강원특별자치도는 발전전략과 지역교육간의 연계를 강화할 예정 ”

Q2 그 외에도 2025년부터 유치원 교육과 어린이 집 보육 통합(유보통합), 지역 중심의 대학지원체계(RISE) 시행이 예정되어 있습니다. 이처럼 지방 교육을 둘러싼 큰 변화가 예고되어 있는 가운데 시도의 역할이 더 커지고 있습니다. 관련하여 도지사님께서 생각하시는 지방교육의 성공적인 운영 방향성에 대해 말씀 부탁드립니다.

김진태 교육부는 2023년을 교육개혁의 원년으로 삼고, ① 학생맞춤 : 디지털 교육, 다양한 학교, 교사역량 강화 ② 가정맞춤 : 유보통합, 늘봄학교 ③ 지역맞춤 : 규제혁신, RISE, 학교복합시설 ④ 산업·사회맞춤 : 지역기반 혁신인재양성, 첨단분야 융합인재양성이 핵심방향인 4대 개혁분야, 10대 핵심 정책을 통한 교육개혁을 추진하고 있습니다.

이 중 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)¹⁾, 글로벌대학 30²⁾, 교육발전특구³⁾ 등 지역의 교육환경은 이미 많은 변화가 일어나고 있습니다.

교육혁신을 위해서는 지역 구성원 간의 긴밀한

협력, 초·중·고 교육과 고등교육의 연계, 다양한 교육수요에 적절한 대응, 유연한 교육정책 등이 필요합니다.

강원특별자치도 발전전략과 지역교육 간 연계를 강화해 지역 교육력을 높이고, 아이키우기 좋은 환경 조성, 교육·문화·거주 기반 개선으로 ‘지역인재 육성·취·창업·지역정주’의 지역발전 생태계를 구축해 나갈 계획입니다.

현재, 중앙부처 주도로 영유아 보육사업과 유아 교육 사업에 대한 관리체계를 교육부로 일원화하고 통합된 모델을 개발하여 영유아 중심으로 질 높은 교육, 돌봄 체계를 마련하기 위한 유보통합이 추진되고 있습니다.

강원특별자치도에서는 지난 10월 도내 시·군과 교육청, 교육지원청을 포함하는 「강원특별자치도 유보 통합 추진단」을 구성하고, 실무협의의 진행, 사업설명회 참석, 관련 의견 수렴 등 원활한 유보 통합 추진을 위한 사전 준비 작업을 착실히 추진하고 있습니다.



2024년에는 중앙부처의 유보 통합 일정과 발맞춰 우리 도와 시군에서 추진하고 있는 영유아 보육업무를 교육청과 교육지원청으로 조직과 인력, 예산 등 이관 추진할 예정입니다.

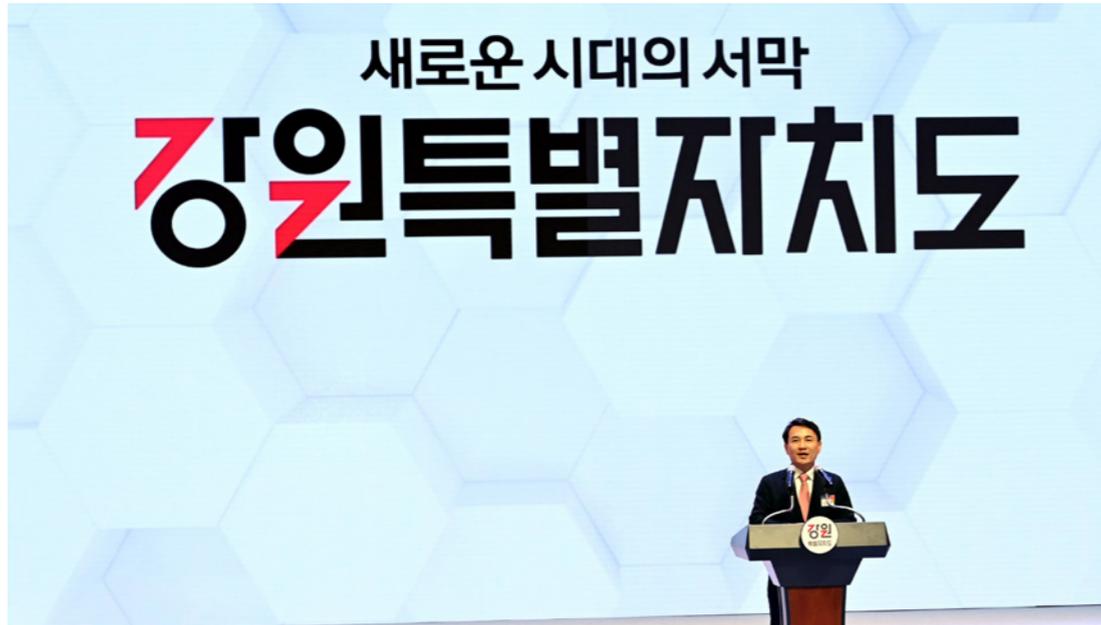
유보 통합이 추진 중인 현 상황에 지방 교육의 성공적인 운영 방향은 우리 도에서 태어난 아이들이 성인까지 건강하고 바르게 성장할 수 있도록 지원하고 성인이 되면 지방에 있는 교육기관에서도 자신의 꿈을 이룰 수 있는 교육인프라를 조성하는 것이라 생각합니다.

우리 도는 유보 통합을 원활히 추진해 어린이집과 유치원 간 기관별 서비스 격차를 해소하고 영유아가 이용 기관에 관계없이 양질의 교

육·돌봄 서비스를 받을 수 있도록 꾸준히 노력하겠습니다.

특히 우리 도에서는 양 기관이 통합된 모델이 나올 경우, 영유아가 상대적으로 적은 지역에 위치한 어린이집과 유치원을 보완 활용하여 부모님의 기관 선택 부담을 완화시키고, 모든 영유아가 차별 없이 돌봄·교육 서비스를 제공받을 수 있을 것이라 생각합니다.

1) 중앙정부 주도의 대학지원 정책 → 지역 주도의 대학지원을 통한 지역발전 도모
 2) 담대한 혁신으로 지역의 산업·사회 연계 특화분야에서 세계적인 경쟁력을 갖추고 혁신을 선도하는 대학
 3) 지자체, 교육청, 대학, 지역 기업 등 협력을 통해 지역교육 혁신과 지역인재 양성 및 정주를 종합적으로 지원하는 체계



“ 강원특별자치도는 RISE의 성공적 추진을 위해 보다 앞서서 준비할 예정 ”

Q3 젊은 인구의 수도권 집중, 인구소멸 등에 따라 지역대학들의 어려운 상황이 지속되고 있습니다. RISE 시행과 더불어서 지역대학들이 준비하거나 개선해야 할 점들이 있으시면 말씀 부탁드립니다.

김진태 급격한 학령인구 감소와 수도권 집중은 지역의 인구 유출로 이어져 대학의 위기를 초래하고 지역소멸을 가속화하게 됩니다.

이러한 문제의 해결방안으로 나온 것이 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)입니다. RISE는 지자체가 주도로 지역발전과 연계해 선택과 집중을 통한 지역대학 투자로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계를 말합니다.

우리 도는 2024년에 전담부서 설치, RISE센터 지정 등을 통해 2025년 RISE 시행을 준비하고 있습니다.

RISE의 성공적 추진을 위해서는 대학의 역할이 무엇보다도 중요합니다. 지역대학은 대학별 특성화된 전략을 마련해야 합니다.

첫째, 공유대학, 연합대학 등 도내 대학 간 협력을 통한 상생방안을 마련해야 합니다. 둘째, 4차 산업혁명과 기술진보 등 시대변화에 대응한 대학교육체제 전반적인 혁신이 있어야 합니다. AI기술을 교육에 접목시키면 대면과 비대면 교육을 동시에 할 수 있어 창의·융합인재 양성에 많은 도움이 될 것으로 예상됩니다.

또한, 지역사회와 협력을 더욱 강화해 대학의 지역사회 기여도를 높여야 합니다. 전략산업 육성, 기술 클러스터 등 도의 산업육성 정책 등에 주도적 참여하며, 지역 산업체(기업)와 파트너십 구축, 지역 인력 수요를 반영한 인재양성 전략 마련하여 지역 대학과 기업 간 일자리 mismatch 발생시키면 대학이 주도적으로 기업수요에 맞는 인재양성의 필요성을 느끼고 지역의 고령화, 지역소멸 등 지역문제를 해결하기 위한 노력할 것이며, 지역의 교육수요를 반영한 성인 학습자 교육 프로그램 확대되고, 교육청과 협력 강화, 초·중등-대학-기업에 이르는 체계적인 인력양성 체계 구축될 것입니다.

Q4 동일 지역임에도 지방재정은 사회복지사업 등 지출수요 증가에 따라 예산이 크게 부족한 반면 지방교육재정(교육청 재정)은 잉여금 규모가 매년 누적되는 문제가 지속되고 있습니다. 향후 지자체와 교육청을 망라한 지방의 교육관련 재정운영의 바람직한 방향성에 대해 말씀 부탁드립니다.

김진태 우리 도는 2023년 초부터 비법정 협력사업의 분담비율 조정을 위해 도교육청과 협의하였고, 4개 사업에 대한 분담비율 조정을

통해 도·시군 부담을 축소⁴⁾하고, 그만큼 교육청에서 더 부담하는 것으로 교육행정협의회(2023.10.19)를 통해 최종 합의하였습니다.

이로써 원어민 교사지원, 중·고 신입생 교복 지원은 전액 도교육청 부담으로 바뀌었습니다. 친환경 학교급식 지원과 동계종목 육성 학교·선수 지원은 도·시군의 부담비율을 축소하고 교육청 부담비율을 확대⁵⁾하였습니다.

이 부분은 도와 도교육청의 재정상황을 고려하여 매년 본예산 편성 전 분담비율을 조정 검토 및 협의할 예정이며, 앞으로도 강원특별자치도는 도와 교육청의 재정 상황에 맞춰 지방재정을 효율적으로 운용할 수 있도록 상호 협력할 것입니다.

4) '23년 대비 '24년 도·시군비 20,757백만 원(도 10,436, 시군 10,321) 축소
5) 친환경 학교급식 지원(도·시군 80% → 50% / 도교육청 20% → 50%)
동계종목 육성 학교·선수 지원(도 100% → 50% / 도교육청 0% → 50%)

“ 기업이 늘어나고, 일자리가 늘어나고, 생활환경이 나아지는 강원특별자치도를 만들 것 ”



Q5 교육분야 뿐만 아니라 도정을 운영하시면서 느끼시는 보람이나 한계 등에 대해 말씀 부탁드립니다.

김진태 도청 직원들, 300만 도민 모두와 강원특별자치도를 잘 만들어가기 위해 최선을 다하고 있어서 아직까지는 한계라고 말씀드릴 만한 일이 없습니다.

강원특별자치도로 출범한 지난해 최선을 다한 만큼 성과도 가득했습니다. 감사하고 보람된 한해였습니다. 다함께 강원특별자치시대의 문을 열었고, 도청 제2청사 문도 열었고, 대통령, 국무총리, 서울시장이 우리 도를 찾아왔고, 인텔, GS, 삼성전자 등 굴지의 기업들이 찾아왔던 2023년이었습니다.

또한, 세계최초 행사 산림엑스포를 대박행으로 마무리 했고, 강원도의 41년 숙원 설악산 오색케이블카도 이제 착착 진행되고 있습니다.

Q6 끝으로 전반적인 지사님의 향후 도정 운영방향에 대해 말씀 부탁드립니다.

김진태 2024년은 지난해 출범한 강원특별자치도의 내실을 알차게 다지는 한해를 만들 것입니다. 기업이 늘어나고, 일자리가 늘어나고, 생활환경이 나아지는 강원특별자치도를 만들 것입니다.

2024년은 청룡의 해. 강원특별자치도가 더욱 비상할 수 있도록 역대 최대 국비 정부예산안에 반영된 반도체, 바이오헬스, 수소, 자율주행 실증평가, 수열에너지 등을 잘 만들어 첨단과 청정이 공존하는 미래산업 글로벌도시를 완성하겠습니다.

2 이슈

지방재정과 지방교육재정 운영의 합리화 모색¹⁾



김성주
한국지방행정연구원 지방재정연구센터장



1) 본 논문은 '한국지방행정연구원, 지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안, 발간 전'을 바탕으로 일부를 발췌하여 요약함

I. 생애주기별 지방교육분야 재정환경의 변화 전망

2025년 이후 지방교육재정²⁾을 둘러싼 큰 변화가 예상되는데, 먼저 취학 전 유아 교육과 보육이 통합되어 기존의 지자체 사무였던 보육사업이 교육청으로 이관될 것이고, 지역혁신중심 대학지원체계(RISE, Regional Innovation System & Education)가 시행될 예정이다. 유·초·중등 과정의 경우 현재 지방교육재정교부금과 지자체로부터의 전출금으로 구성된 지방교육재정이 여러 선행연구와 감사원, 국무조정실의 지적, 언론보도, 잉여금 규모 등으로 살펴볼 때 향후 효율적 운영방안에 대한 적극적인 모색이 필요해 보인다.

이상과 같이 생애주기별로 교육재정에 대한 대변화가 예고된 가운데 지자체 차원에서 관련된 향후 수요를 주시하고 대응할 필요가 있다.

우선 영유아기의 경우, 유보통합에 따라 '25년도부터 교육부와 교육청 중심의 유아교육과 돌봄이 본격 실행되면서 지자체의 보육관련 사업비에 대한 변화가 있을 예정이다. 둘째, 초·중등교육의 경우, 교육재정의 여유재원인 재정안정화기금의 전체 규모는 2018년 4조 8,858억원에서 2022년 12조 6,500억원으로, 약 3배 가까이 증가된 상황에서 현재의 지자체 법정전출금을 그대로 유지해야 하는가에 대한 논의가 본격화되어야 할 것이다. 셋째, 고등평생교육의 경우 RISE가 추진되면서 시도연구원, 테크노파크 등 지자체 출연기관을 RISE 센터로 지정, 조직과 인력은 지자체가 부담하는 형태이나 중앙 RISE 센터(한국연구재단)와의 역할관계, 시도의 역할과 사업예산 운영방식 등이 명확하지 않은 상황이다. 특히, 대학지원 재정사업들이 지자체 주도의 사업이 된 후 국고보조사업 형태에서

2) 통상 지방교육행정 및 재정이라고 하면 지방교육자치제도를 행사하는 '초·중등교육' 행정과 재정을 의미함 (윤정일 외, 2021)에 따라 본 논문에서도 지방교육재정은 교육청을 중심으로 한 초·중등교육의 재정을, 지방 재정 교육분야는 지방자치단체의 교육분야 재정을 의미하는 것으로 함

지방비 부담 등 지자체 예산이 추가로 투입되어야 할 것임이 예측되는 상황이다. 또한 교육과정별로 투자비용을 OECD 평균과 비교해 보면 초등교육 130.2%, 중등교육 124.1%인 반면 고등교육은 67.4%로 낮게 나타나고 있다.³⁾

이는 만약 RISE가 시행될 경우 OECD 평균과의 수준을 맞추기 위해서는 향후 지자체에서 고등교육에 투자해야 할 비용이 크게 증가되어야 할 것임을 방증한다. 이상과 같이 생애주기별 교육재정 변화상황을 바탕으로 지자체의 추가 재정수요를 분석한 후 향후 지자체의 보육사업과 고등·평생교육사업이 성공적으로 시행하기 위한 향후 과제에 대해 모색해보고자 한다.

II. 지방교육재정의 현황

1. 교육수요의 변화와 OECD 국가와의 비교

학령인구 감소로 초·중등교육 학생수 역시 감소하는 추세이다. 통계청의 장래인구추계 자료에 따르면 현행 출산율이 유지될 경우 유·초·중·고등생 또한 가파르게 감소하게 된다. 한국과 OECD 국가들의 1인당 GDP 대비 1인당 고등교육비 추세를 보면 '02년 이후 한국의 고등교육비 비중이 줄어들고 있으며 OECD 국가와 비교해 격차가 벌어지는 추세이다. 교육단계별로 학생 1인당 공교육비 추이를 살펴보면 '19년 기준 우리나라 학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균의 67.4% 수준이었으며 이는 '14년 기준 71.7%보다 감소하였다. 초등교육, 중등교육보다 국제 수준에 미치지 못하는 낮은 상태를 나타낸다.

3) 자료: OECD(2014-2019). Educational at a Glance. OECD 참조, 서영인 외(2020:141에서 재인용)

<표 1> 학생 1인당 공교육비 추이('14~'19)

(단위: PPP환산\$, %)

발표 연도	구분	초등교육		중등교육		고등교육	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
'14	OECD 평균	8,296	84.1	9,280	88.4	13,958	71.7
	한국	6,976		8,199		9,927	
'15	OECD 평균	8,247	89.7	9,518	98.3	15,028	65.7
	한국	7,395		9,355		9,866	
'16	OECD 평균	8,477	93.9	9,811	87.6	15,772	59.1
	한국	7,957		8,592		9,323	
'17	OECD 평균	8,733	110.6	10,106	102.1	16,143	59.3
	한국	9,565		10,316		9,570	
'18	OECD 평균	8,631	128.0	10,010	121.9	15,656	64.6
	한국	11,047		12,202		10,109	
'19	OECD 평균	8,470	130.2	9,968	124.1	15,556	67.4
	한국	11,029		12,370		10,486	

자료: OECD(2014-2019). Educational at a Glance. OECD 참조 후 재구성, 서영인 외(2020:141에서 재인용)

주: 1) 비율은 OECD 평균에 대비한 1인당 공교육 비율임.

2) 학생 1인당 공교육비는 GDP에 대한 \$PPP(미국) 환산액임.

2. 교육재정 잉여금 및 전출금 현황

교육재정 이월액의 경우 2018년에는 4조 8,858억원에 달했으나 2021년에는 교육재정안정화기금 설치에 따라 2조 4,500억원으로 감소하였다. 불용액의 규모 또한 2017년에는 1조 9,474억원까지 상승하였으나 교육재정안정화기금이 설치된 후 2021년에는 1조 3,841억원으로 감소하였다.

<표 2> 이·불용액 및 교육재정안정화기금 추이

(단위: 백만원)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
이월액	3,900,071	4,605,587	4,885,832	4,759,874	2,724,421	2,450,061
불용액	1,755,248	1,947,444	1,844,174	1,805,977	1,662,614	1,384,125
교육재정 안정화기금	-	-	-	1,182,812	2,305,600	3,012,100*
합계	5,655,319	6,553,031	6,730,006	7,748,663	6,692,635	6,846,286

자료: 대한민국 지방재정, 2022.

* 2021년 조성액(3,689,500백만원)에서 사용액(677,400백만원)을 차감한 금액

2019년부터 설치된 교육재정안정화기금은 2020년 2조 3,056억이 누적되었으며 2020년까지 사용 실적은 없었으나, 2021년의 경우 누적 조성액 3조 6,895억원 중 18.4%인 6,774억원을 사용하는 데 그쳐 여전히 안정화기금의 80% 이상이 사용되지 않음을 알 수 있다.

교육재정안정화기금의 시도별 설치현황을 살펴보면 2021년 기준 14개 시·도가 운영 중이며 누적 조성액에서 사용액을 제외한 규모는 전국적으로는 3조원에 육박한다. 2021년말 기준 강원교육청이 5,193억원으로 기금 조성 규모가 가장 크며, 부산교육청이 4,742억원, 인천교육청 4,561억원, 경남교육청 4,172억원, 충북 3,575억원, 경북 3,223억원 순으로 높게 나타난다(대한민국 지방재정, 2022)

<표 3> 교육재정안정화기금 현황

(단위: 억원)

구분	설치일자	2019(A)		2020(B)		2021(C)		증가액 (C-A)	연평균 증가율
		조성액(누적)	사용액	조성액(누적)	사용액	조성액(누적)	사용액		
서울	'20.07.16	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	'19.05.22	3,900	-	4,697	-	4,742	2,300	842	10.3
대구	'19.10.10	-	-	-	-	850	-	850	-
인천	'20.05.25	-	-	1,670	-	4,561	1,010	4,561	100.0
광주	'20.06.01	-	-	248	-	457	0	457	100.0
대전	'19.08.09	290	-	924	-	1,389	485	1,099	118.9
울산	'20.04.02	-	-	750	-	755	375	755	100.0
세종	'19.07.10	1,738	-	1,820	-	2,356	500	618	16.4
경기	'19.10.01	-	-	1,484	-	1,677	-	1,677	100.0
강원	'19.07.05	2,100	-	3,118	-	5,193	-	3,093	57.3
충북	'19.09.20	1,530	-	1,939	-	3,575	969	2,045	52.9
충남	'20.06.10	-	-	642	-	2,070	-	2,070	100.0
전북	'20.04.03	-	-	1,203	-	1,876	-	1,876	100.0
전남	'20.07.02	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	'19.05.23	2,270	-	3,202	-	3,223	1,135	953	19.2
경남	'19.09.26	-	-	1,360	-	4,172	-	4,172	100.0
제주	'21.01.01	-	-	-	-	-	-	-	-
합계		11,828	-	23,056	-	36,895	6,774	25,067	76.6

출처: 대한민국 지방재정, 2022.

'23년 기준 지방교육재정 보통교부금 규모를 살펴보면(교육부, '23년도 보통교부금 국회보고 자료', 2023. 3), 재정결함보전 항목 규모는 '22년 대비 약 9조 217억원 증가하여 13조 4,696억원에 달하며 이는 202.8%의 증가율을 나타내고 있다. 재정결함보전항목의 대부분은 지방채 상환이나 민자사업 지급금을 제외한 재정안정화 지원 금액으로 구성되며 '23년 기준 약 12조 6,516억원이다. 총 학교운영비 규모가 14조 7,757억원인 점을 감안할 때 재정결함보전 항목 규모가 상당한 금액임을 알 수 있다.

<표 4> 2022년도 대비 2023년도 지방교육재정 보통교부금 비교 (단위: 억원, %)

구 분	'23년	'22년	'22년 확정 대비		비 고	
			증감	증감율		
교직원 인건비	473,451	465,043	8,408	1.8	· 교원, 교육전문직원, 지방공무원, 사립 직원, 교육 공무원 등 인건비 및 명예 퇴직금 등 반영	
학교 운영비	147,757	135,431	12,326	9.1	· 학교 학급 학생경비, 교과교실사업비, 기숙학교운영비 등 반영	
중략						
기 준 재 정 수 요 (B)	방과후 학교 사업비	7,398	7,172	226	3.2	· 방과후학교 사업지원(+81억원) · 자유수강권(+319억원) · 초등돌봄(△174억원)
	고교 무상교육 지원비	9,858	9,967	△109	△1.1	· 입학금·수업료 · 학교운영지원비, 교과용도서구입비 등
	재정 결함보전	134,696	44,479	90,217	202.8	· 지방채상환(△36,29 억원) · 민자사업 지급금(5,351억원) · 재정안정화 지원(12조 6,516억원)
	중략					
소 계	899,170	776,377	122,793	15.8		
교부액	735,334	103,154	16.3			

출처: 교육부(2023.03) '2023년도 보통교부금 국회보고 자료'

III. 교육재정 환경의 변화에 따른 지방재정의 영향

1. 유보통합 개요와 지방재정의 영향

유보통합이란 유아교육과 보육의 (1) 근거법령과 관장부처, (2) 교사 자격 및 양성, (3) 신분, (4) 근무조건, (5) 교육과정, (6) 시설기준 등을 통합함으로써 동일 연령의 영·유아들에게 일정 수준 이상의 유아교육과 보육서비스를 제공하고자 하는 정책을 의미한다.(이일주, 2016)⁴⁾ 유보통합은 이명박정부의 누리과정 신설을 시작으로 지속적으로 논의되어 왔으며, 윤석열 정부는 110대 국정과제에 유보통합 추진을 포함시키고 '영유아교육·보육통합추진 위원회'를 설치·운영하는 방안을 발표하였다.

지자체의 보육예산 규모를 살펴보면, 2022년 세출예산기준 14조 7,040억 상당의 규모로 총 예산 대비 3.04%, 사회복지비 예산 대비 9.29%의 규모이다. 이 중 국비가 8조 5,014억원(57.82%), 지방비가 6조 1,905억원(42.10%)을 차지한다.⁵⁾ 이 보육예산 규모는 보육사무가 교육청으로 이관된다고 하더라도 지속적으로 추진되어야 할 필수 보육사업들의 규모로서 광역의 경우 약 7조 4천억원, 시단위 약 3조 8천억원, 군단위 약 6천억원, 구단위 약 2조 9천억원의 보육예산이 그대로 교육청으로 이관될 것으로 전망된다.

따라서 기존에 지자체 사업으로 매칭하던 보육관련 국고보조사업 지방비를 모두 교육청으로 전출해야 하는 상황이 발생하여 예산은 그대로 집행하면서 실적은 안되는 지방재정상황이 예측된다. 특히 민선 지자체장의 입장에서 매우 중요한 보육분야의 사업을 하지 않을 수 없다는 특성상, 사실상 지방자치단체의 재정부담은 커질 수 밖에 없다고 보여진다.

4) 이일주(2016). 유보통합 추진 현황과 향후 과제. 제13차 미래교육포럼 자료집, pp 3-14.

5) 구체적인 데이터 출처는 '김성주·김진, 지방교육재정환경의 변화와 과제, 한국지방재정학회 동계학술대회 발표자료, 2023.12.8.'참고

2. RISE 개요와 지방재정의 영향⁶⁾

지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계이다. '25년부터 기존 5개 사업의 통합과 대학 재정지원사업 구조 및 규모 조정 등을 통해 대학재정지원사업 예산의 50% 이상(2조원+α)을 지자체가 주도적으로 예산을 집행할 예정이다⁷⁾. 추진 체계는 시·도에 대학지원 전담부서 설치, 전담기관 지정·운영, 가칭 지역 고등교육협의회 신설을 통해 지역의 대학지원 기반을 조성할 계획이다.

그런데 지자체 재정지원 방법은 불명확한데, 교육부 보도자료 등을 종합해 보았을 때, 지자체 고등·평생교육 사업 추진을 위한 재정지원은 지자체에 비영리법인 지정이나 설립을 통해 지원한다는 것 외에는 구체화된 내용이 없다. 이처럼 사업운영방식이 불확실한 상황에서 중앙부처 사업의 시행 경험을 바탕으로 예측해보면 기존 사업들이 지자체로 이관될 경우 이관형태는 국고보조사업 형태일 것으로 추측된다. 국고보조사업 형태일 경우, 지방자치단체는 지방비 매칭부담하게 되는데, 지자체 중심 고등·평생교육의 지방비 부담 예측을 위해 현재 7개 시도에서 시범사업 중이고 2025년도부터 비수도권 전체 시도에서 실시하게 될 RISE 5개 사업(1조 1,520억원)⁹⁾을 바탕으로 국비 기준보조율을 검토하였다.

검토결과는 선행연구¹⁰⁾를 바탕으로 했을 때, 국고보조사업의 파급효과가 지역적이고 사업성격이 국가시책인 경우는 국가부담율 즉, 기준보조율이

70%이고 지방비가 30%에 해당된다. 이 비율로 추산해 보면 2023년 기준 국가예산이 1조 1,520억원, 2025년부터는 2조+α의 대학재정지원사업들이 RISE사업으로 이관된다면 지방비 규모는 최소 8,571억원+α 이상이 될 것으로 예측된다.

IV. 지방재정 교육분야의 개선과제

1. 지방세 법정전출금 50%의 사용범위 확대

중앙정부에서 교육세입의 50%를 고등·평생특별회계로 전출하기로 한 바와 같이 지방에서도 지방교육세 등 법정전출금의 50%를 고등이나 평생교육으로 사용대상을 확대할 필요가 있다. 이 때 50%의 대상은 크게 두 가지 안으로 검토할 수 있을 것이다. 1안은 지방교육세와 시도 교육청 전출금의 50%이고, 2안은 학교용지부담금이나 교육급여 보조 등 특수목적 전출금을 제외한 법정 일정비율 전출금{지방교육세, 담배소비세의 45%, 시도세 전출금(서울 10%, 광역시·경기·제주 5%, 그 외 도 3.6%)} 전체의 50%를 고등·평생교육, 보육사업에 활용할 수 있도록 하여 교육재정 변화와 고령화가 심화되고 있는 지자체에서 그 수요에 대응할 수 있는 공간을 열어두는 방안의 검토가 가능할 것이다.

조직과 기능의 특성상 지자체 고등교육지원사업들을 추진하게 되면 관련 예산의 부담은 지자체 재정에서 충당하게 될 것이고 이에 대한 자원마련 계획이 필요할 것이다. RISE사업의 경우도 명시적으로 지방비 매칭에 대해 드러나지 않았을 뿐 지방의 사업으로 전환되었을 경우, 지자체의 자체재원 투입은 명확하다고 할 수 있다. 따라서 향후 지자체에서 고등·평생교육에 투자할 수 있는 재원확보가 필요하며 기존 유·초·중등에 지출되던 예산의 40%를 고등·평생교육에 투자할 필요성이 있다고 판단된다.

6) 교육부 보도자료(2022.12.24.)를 중심으로 정리함

7) 교육부 보도자료(2023.2.1.)

8) 7개 시범사업 운영지역은 부산, 대구, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남임

9) ① 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS, 3,540억원), ② 3단계 산학연협력 선도(전문)대학 육성사업(LINC 3.0, 4,070억원), ③ 대학 평생교육체제 지원(LiFE, 510억원), ④ 고등직업교육거점지구 사업(HIVE, 900억원), ⑤ 지방대학성화(2,500억원) 등이며 사업 규모는 총 1조 1,152억원에 달함

10) 국고보조사업 기준보조율의 재설계와 관련한 선행연구로는 문병기(2008), 이재원외(2007), 권오성의(2005), 이창균(2001), 임성일·서정섭(1991) 등이 있음. 본 연구에서는 이들 연구 중 최병호·정종필(2007)의 연구를 바탕으로 기준보조율을 검토하고 있으며, 연구자에 따라서는 보조율을 달리 제안할 수 있다는 한계가 있음

어린이집 보육관련 국고보조사업 지방비(약 6조 2천억원)를 그대로 매칭하고 결과적으로 교육청에 전출한다면 지방자치단체의 입장에서는 실적은 되지 않고 비용만 지출하는 모습이 될 수 있다. 게다가 교육분야는 민선 지자체장이나 지역주민들에게 매우 민감한 이슈이고, 양질의 보육환경 조성을 위해서는 투자를 아끼지 말아야 하는 분야임을 고려할 때 교육청 전출금의 약 10% 정도를 보육사업에 투자하도록 할 필요가 있다.

2. 지방재정의 교육청 전출방식 개선

국회예산정책처(2022)는 지방교육재정교부금 산정 방식이 경직적이고 예측 가능성이 낮으며, 교육재정 수요와 부합되지 않는 점 등을 문제로 지적하였다. 그에 관한 구체적인 논거로 첫째, 초·중등교육 예산을 집행하는 시·도교육청의 재정 여력은 개선되는데 중앙정부의 재정 부담은 증가하고 있으며 둘째, 초·중등교육 부문과 고등교육 부문 간 정부지출 비중의 불균형이 국내적·국제적으로 심각하다는 점 등을 들었다. 이제는 지방재정으로부터 교육비특별회계로의 전출금의 경우도 현재의 지방세 일정비율 방식에서 수요에 대응한 보조방식으로 전환할 필요가 있다.

교육청의 세출예산 중 인건비 등 기본적인 학교운영비는 이미 중앙정부로부터의 이전수입인 지방교육재정교부금으로 충당이 되고 있는 상황으로써 교육청 기본 운영비는 기 확보된 상태이다. 현재 지방자치단체가 부담하는 교육 관련 경비는 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 의해서도 지출하고 있는데, 제2조에서 보조사업의 범위를 6개(학교의 급식시설·설비사업, 학교의 교육정보화사업, 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 등)로 구분하고 있다.

현재는 교육경비보조사업을 6개의 해당 범위에 대해서만 지출하고 있으나, 사업의 범위를 특정하지 않고 교육청과 교육지원청 전체 사업들에 대해서 지자체가 보조사업 형태로 지원하는 방안도 모색할 필요가 있다.

3. 국가직접사무(지방비 의무매칭 불요)가 아닌 국고보조사업 형태의 안

조선일보의 2023년 3월 8일자 기사에 따르면 교육부 담당자는 “그동안 교육부가 대학지원사업을 기획하면 한국연구재단에서 독립적으로 대학 선정·평가를 해온 것처럼, RISE센터가 시·도로부터 독립적인 기구가 될 수 있도록 지원하고 예산도 시·도가 아니라 라이즈센터에 지급할 것”이라고 한다. 지방자치단체의 경우 국고보조사업 매칭비는 의무적으로 매칭토록 하고 있으나, 교육부의 구상대로 지방 RISE센터에 국비를 직접 지급하여 국가직접사무의 형태가 되면 시도에서 의무적으로 매칭해야 할 필요가 없음에 따라 RISE 사업 자체가 불안정하게 운영될 수 있다고 생각된다. 그러니 시·도가 직접 지역의 여건을 반영하여 RISE 사업을 운영하기 위해서는 시·도가 주체가 되어 사업을 운영토록 하는 국고보조사업 형태로 운영되어야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

서영인, 김병주, 안종석, 김정훈, 하봉운. 교육재정 종합 진단 및 대책 연구, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 2020.
 윤정일, 교육행정학원론, 2021.
 이일주, 유보통합 추진 현황과 향후 과제, 제13차 미래교육포럼 자료집, 2016.
 최병호·정종필, 재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향, 한국지방재정학회 세미나 발표집, 2007. 4.
 대한민국 지방재정, 2022.

I

지방교육재정교부금 산정 개선방안



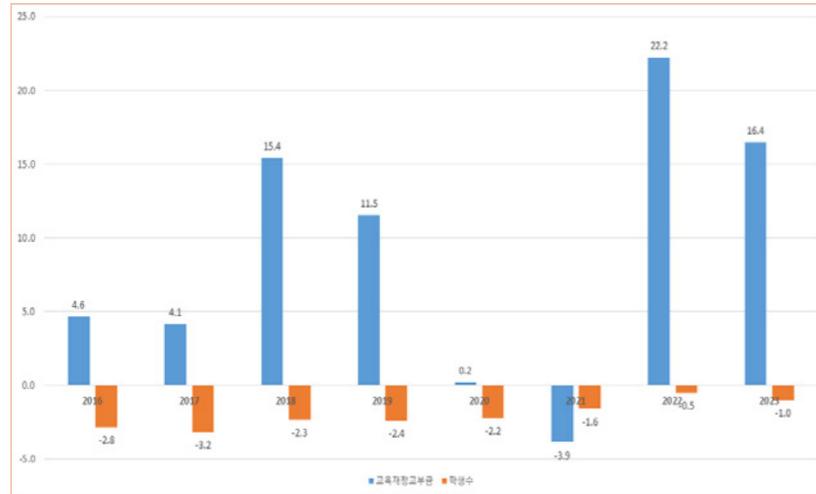
정종필
지방자치인재개발원 교수

I. 들어가며

지방교육재정교부금은 1971년에 「지방교육재정교부금법」이 제정·시행되면서 본격적으로 운용되고 있으며, 지역 간 균형 있는 교육 발전을 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도이다. 그런데 학령인구의 감소 추세와 맞물려 지방교육재정교부금의 재원 결정과 시·도교육청별 배분방식에 대한 문제 제기가 지속적으로 제기되고 있다. <그림 1>에서 보듯이 2016년 이후 학령인구는 매년 전년 대비 감소 추세에 있으나 지방교육재정교부금은 2020-2021년 기간을 제외하고 전년 대비 큰 폭의 증가세를 이어오고 있다.

최근 들어 중앙재정과 일반자치단체 재정의 세수 차질이 크게 발생하면서 지방교육재정교부금의 재원 규모를 내국세에 연동하는 방식을 유지하는 것이 합당한가에 대한 의문이 더욱 부각되고 있다(한재명, 2016; 김학수, 2020; 감사원, 2023 등). 그리고 지방교육재정교부금이 시·도교육청의 재원부족액을 보전하는 방식으로 배분됨에 따라 지방자치단체가 지방교육재정에 적극적으로 재원을 지원할 유인이 잘 작동하지 않는다. 이러한 점을 고려할 때 학령인구가 계속 감소하는 현 상황에서 지방교육재정교부금의 내국세 연동 방식을 고수하는 것이 적절한지, 현재의 지방교육재정교부금 산정방식이 사회적 환경변화를 적절히 반영하고 있는가에 대한 검토가 요구된다.

<그림 1> 지방교육재정교부금 및 학생 수 증감률



출처: 한국개발연구원 자료 검색하여 저자 정리

II. 지방교육재정교부금 자원 및 시·도교육청별 배분방식

지방교육재정교부금의 자원은 내국세 규모와 연동하여 결정되는데, 2001년 내국세의 법정교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향되었고, 2005년에 19.4%로, 2008년에 20.0%로, 2010년에 20.27%로 인상되었다. 그리고 지방소비세 개편에 따른 교육자치단체의 자원 감소 보전을 위해 2019년에 20.46%, 2020년에 20.79%로 인상되었다.

지방교육재정교부금의 97%는 보통교부금으로 나머지 3%는 특별교부금으로 배분되는데, 보통교부금은 시·도교육청별 재정 여건의 차이를 보정하여 시·도간 교육 여건의 격차를 해소하기 위한 것으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 시·도교육청에 대해 부족액을 기준으로 총액으로 교부한다(법 제5조 제1항).

기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 산정한 금액으로, 일반수요와 자체노력 수요, 보정수요로 구성된다. 일반수요는 기본적으로 측정항목별 측정단위에 단위비용을 곱하고 이를 합산하여 산정하며, 주요 항목은 교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교 사업비, 고교무상교육지원, 재정결함보전으로 구성되어 있다. 그리고 자체노력수요는 학교통폐합지원, 학교신설민관협력 확대, 외부 교육투자 유치, 재정집행 효율화 지원으로 구성되어 있다.

기준재정수입액은 시·도교육청의 수입예상액으로 중앙정부 및 일반자치단체의 법정전입금과 학교용지부담금, 고교무상교육증액교부금, 고교무상교육전입금으로 구성되어 있다. 일반자치단체의 법정전입금은 지방교육세 전액과 시·도 보통세 등의 일정 비율인데 그 비율은 시·도별로 다르며, 서울특별시 10%, 광역시·경기도·제주특별자치도는 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다. 그리고 특별·광역시는 담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 추가 전입한다. 한편, 중앙정부의 법정전입금은 취득세 영구 인하에 따른 지방소비세 확충과 1,2단계 재정분권추진에 따른 국가사업의 지방이양 사업 전환에 따른 교부금 보전분으로 정액으로 지원된다. 중앙정부의 법정전입금은 중앙정부 세입 변동 여부와 무관하게 정액으로 결정되는데 2023년 기준으로 1조 6,225억원 규모이다¹⁾.

1) 2023년 기준으로 지방교육재정교부금 보전금 1조 3,923억원, 균특회계 시도전환 사업 보전분 1,368억원, 국가의 지방이양 사업 보전분 934억원으로 총 1조 6,225억원이다.

III. 지방교육재정교부금 산정 현황과 문제점

1. 내국세 연동방식 및 의무전출에 따른 자원배분의 비효율

지방교육재정교부금의 자원 규모는 학생 수, 교원 수와 같은 교육수요 지표 변동과는 무관하게 내국세 규모에 연동하여 결정되는 구조이다. 최근 교육수요를 대변하는 학생 수, 교원 수 등 주요 측정단위가 감소 및 정체 상태에 있으나 지방교육재정교부금의 자원 규모는 내국세에 연동되어 증가하는 추세를 이어가고 있다.

지방교육재정교부금 산정의 기초가 되는 측정단위의 추이를 보면 학교 수, 학급 수, 교원 수, 는 정체 상태이며 학생 수는 감소 추세에 있다. 특히 학생 수는 2015년 6,202,171명에서 2023년 5,267,312명으로 934,859명이 감소하였다.

<그림 2> 지방교육재정교부금 주요 측정단위 증감률



출처: 기획재정부, 교육부 자료 검색하여 저자 정리

지방교육재정교부금의 자원 규모는 학생 수 감소에도 불구하고 증가하는 추세인데, 최근 연평균 8.5%의 증가세를 보이고 있다. 특히 내국세분은 지방소비세 확충에도 불구하고 연 10.0%씩 증가하고 있으며, 2015년 34.7조원에서 2023년에는 74.2조원으로 2.1배 증가하였다. 교육수요 대비 지방교육재정교부금 재원이 급격하게 증가하는 과정에서 여유 재원이 발생함에 따라 각 시·도교육청은 이를 이용하여 통합교육재정안정화 기금을 조성하고 있으며 2022년 기준 누적 조성액은 약 12조원 규모이다²⁾.

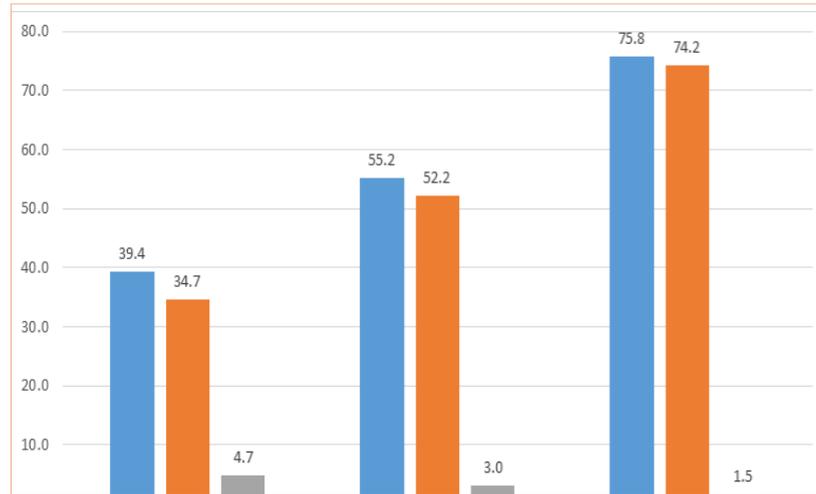
그리고 2023년에는 급격하게 증가한 보통교부금의 자원총액을 흡수하고 자원충족률 100%를 맞추기 위해 보통교부금의 기준재정수요액에 재정결함보전/재정안정화 지원 수요로 12조 6,516억원을 산정하였다. 재정안정화 지원수요는 향후 경기침체에 따른 지방교육재정 축소를 대비하여 예비적 차원에서 산정한 가상의 수요로 2023년 학교운영비 수요 14조 7,757억원의 85.6%에 상당하는 규모이다(교육부, 2023년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고).

반면, 일반자치단체의 통합재정수지는 2023년 당초 예산 기준 2조 3,611억원의 적자가 예상되며, 순세계잉여금을 제외한 통합재정수지는 14조 8,292억원의 적자가 예상되었는데³⁾, 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소와 지방세수 차질로 인하여 적자 폭은 예상보다 더 확대될 것으로 전망된다. 그런데 지방교부세와 지방교육재정교부금의 재원이 내국세의 일정 비율로 별도 운영되어 일반자치단체는 재원부족현상이 발생함에도 불구하고 지방교육재정에 의무전출 및 교육기관에 대한 보조금을 보조할 뿐만 아니라 지방교육재정의 여유재원을 활용할 수 없는 불합리한 현상이 지속되고 있다.

2) 전국 시·도교육청에서 적립하고 있는 각종 기금 총액은 2022년말 기준 약 22조 원이며, 통합교육재정안정화기금 12조원(54.5%), 교육시설환경개선기금 9조원(40.8%), 남북교류협력기금 119억원(0.05%) 등이다(교육연합신문, 2023.06.09.).

3) 2022년 최종예산 기준으로 22조 3,787억원의 통합재정수지적자가 발생하였고 2023년에는 당초예산 기준 14조 8,292억원의 적자가 예상된다(2023년 지방자치단체 통합재정개요).

<그림 3> 지방교육재정교부금 자원 추이(조원)



출처: 한국개발연구원 자료 검색하여 저자 정리

2. 불합리한 보통교부금 산정

지방교육재정교부금의 보통교부금 산정의 불합리성에 대하여 감사원(2020, 2023)을 비롯한 여러 연구(김민희 외, 2020; 최병호·정종필, 2020, 2021)에서 문제점을 지적하고 있으나 이에 대한 개선이 미흡하다. 보통교부금의 기준재정수요액 산정의 문제로 첫째, 항목별 수요산정에 있어 재량적인 단위비용 적용을 지적하고 있다. 학교운영비를 제외한 대부분 항목들의 단위비용을 교부 주체가 재량적으로 단위비용을 정하고 있는데, 교육과정운영비의 빠른 증가는 교육부장관이 정하는 단위비용의 급격한 증가와 직접적으로 관련이 있다⁴⁾.

둘째, 단위비용에 반영하는 재량적인 적용률도 문제로 지적되고 있다. 교육부장관이 정하는 단위비용의 적용률은 산정액의 규모 결정에서 핵심적인 역할을 하는데 연도 간 적용률의 변화가 매우 크다.

4) 교육과정운영비의 단위비용은 2014년에 5만5천원에서 2019년에는 20만원으로 약 4배 가까이 증가하였는데, 학교운영비와의 중복산정문제로 현재는 기준재정수요항목에서 삭제되었다.

예를 들어 학생·학급·학교경비 적용률은 2020년 100%, 2021년 80%, 2023년 학교경비 109.3%, 학급·학생경비 105.1%를 적용하였다. 이는 통계분석 등을 통한 객관적인 산정방식을 적용하지 않은 탓에 배분과정에서 교부주체인 교육부의 재량이 크게 작용한 결과이다.

셋째, 교육복지지원비는 단위비용을 산정하지 않고 총액으로 수요를 산정한다. 교육복지지원비의 세부항목인 지역 간 균형 교육비와 계층 간 균형교육비는 각각 구체적인 산정 방법이 없이 교육부장관이 정하는 금액으로 총액을 산정한 후 몇 가지 변수를 적용하여 시·도교육청별로 배분한다. 교육부장관이 정하는 총액의 구체적인 근거가 부족하다는 감사원(2020)의 지적이 있었으나 이러한 방식은 여전히 적용되고 있으며 총액은 계속 증가하고 있다.

교육복지지원비는 2013년 도입시 4천억원에서 보통교부금의 재원이 증가함에 따라 2023년에는 3조 9,174억원으로 9.8배 증가하였다. 넷째, 지방교육채 발행에 대한 원금 및 이자비용 상환액을 재정결합보전 항목으로 기준재정수요액에 포함하는 문제가 있다. 원리금 상환액을 기준재정수요액에 포함함으로써 시·도 교육청의 입장에서는 사실상 이전재원으로서 별도의 채무관리 유인이 없다.

시·도 교육청은 지방교육채 잔액이 있더라도 매년 상당한 규모로 발생하는 예산집행 잔액이나 순세계잉여금 등을 채무상환으로 활용할 필요가 없어서 재정지출 상의 책임성이 낮으며, 채무 상환 대신 불요불급한 다른 용도로 지출하고자 하는 유인이 발생한다(감사원, 2020).

보통교부금의 기준재정수입액 산정의 문제로 첫째, 단순진도비 추계방식에 의한 지방세 전입금 추계 오차가 과다하게 발생하고 있다(최병호·정종필, 2021). 지방교육세 전입금, 시·도세 전입금 및 담배소비세 전입금 등 지방세를 재원으로 하는 수입의 예상액은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출하며, 산출된 금액을 100% 반영한다.

이 과정에서 단순한 진도비 방식에 의해 당해 연도의 수입예상액을 산정하는데, 이는 보통교부세 산정을 위해 추계하는 시·도세 교육비특별회계 전출금의 추계 오차보다 더 크게 발생한다.

둘째, 교육청의 수입 중 일부가 기준재정수입액 산정에서 제외되는 문제가 있다. 교육기관에 대한 보조금(308-03)은 대부분 법령에 의해 시·도의 교육비특별회계로 전출되며, 비법정전출금(708-02)도 법령에서 규정한 경우를 제외한 시·도의 조례에 따른 자체적인 부담금으로서 교육비특별회계로 전출된다. 그리고 시·군·구 교육비특별회계 전출금(308-9)도 역시 법령의 규정에 의해 교육비특별회계로 전출된다. 그러나 이러한 수입원은 보통교부금의 기준재정수입액 산정에서 제외되어 기준재정수입액의 과소 산정과 시·도 교육청 간 자원배분의 형평성 문제를 야기한다.



IV. 지방교육재정교부금 산정 개선방안

1. 학령인구 변화를 반영한 지방교육재정교부금 재원 산정

KDI(2021)의 「2021~2025년 국가재정운용계획-학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」 보고서는 지방교육재정교부금의 재원 규모를 중앙정부의 재정여력과 연동하여 결정하는 방안을 제시하고 있다. 당해연도 지방교육재정교부금 총액을 전년도 교부금 총액에 해당 연도의 경상GDP 증가율 전망치를 적용하여 증가시키며, 여기에 전체 인구 대비 학령인구 비율의 변화 추이를 반영하여 조정하는 방안을 제시하고 있다⁵⁾.

감사원(2023)은 이러한 방안에 지방교육지출에서 인건비와 같은 경직성 경비 비중이 높은 점을 고려하여 학령인구 감소 폭이 큰 경우에도 직전 연도의 지방교육재정교부금의 총액이 유지되는 방안을 제시하고 있다. 감사원(2023)은 이러한 방식이 총규모 증가율을 경상GDP 증가율에 연동함에 따라 각종 조세정책 등에 영향받는 내국세 연동방식에 비해 안정적인 재원확보가 가능하며, 국가 세입의 추계 및 실제 징수 오차 등에 따른 연도 중 교육교부금 문제가 발생하지 않음, 경상GDP 성장률이 중장기적인 국가의 재정부담 여력을 보다 잘 반영하며 세대간/분야별 자원배분 고려(전체 인구 중 학령인구 비율의 변화를 반영)가 가능함을 주요 특징으로 제시하고 있다.

학령인구 변화를 고려하는 산정방식은 교육부가 남는 재원을 각 시·도 교육청에 배분하기 위해 기준재정수요를 과다·중복산정하는 문제, 시·도 교육청이 이를 불요불급한 사업에 사용하는 문제를 해소하여 국가 전체적인 자원배분의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

5) 당해연도 지방교육재정교부금 총액=(1+경상GDP증가율)×전년도 지방교육재정교부금 총액×(당해연도 학령인구 비율÷전년도 학령인구 비율).

2. 보통교부금 산정의 합리성 제고

학령인구 감소와 같은 교육환경변화와 지방교육재정교부금의 재원 규모 변화를 유기적으로 연동하기 위해서는 보통교부금 산정방식의 합리성 제고가 필요하다. 먼저 기준재정수요액 항목별 산정방식의 객관성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 기준재정수요액 항목별 단위비용 산정 절차를 표준화하는 방안을 고려할 수 있다. 단위비용 산정 절차의 표준화는 첫째, 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 표준행정수요 회귀식을 도출한다. 둘째, 시·도 교육청별 표준행정수요액을 합을 시·도 교육청별 측정단위 수치의 합으로 나누어 단위비용을 산정한다. 셋째, 시·도 교육청별 측정단위에 단위비용을 적용하여 시·도 교육청별·항목별 수요액을 산정한다.

기준재정수입액 산정의 합리성 제고를 위해서는 첫째, 지방세 전입금의 과다한 추계 오차를 줄이기 위해 보통교부세의 시·도세 전출금 추계 자료를 이용하는 방안을 고려할 수 있다. 시기적으로 행안부의 보통교부세 산정이 먼저 이루어지고 이후 교육부의 보통교부금 산정이 이루어지므로 두 기관이 산정자료를 공유하여 지방세 전입금의 추계 오차를 줄이는 노력을 하여야 할 것이다. 둘째, 기준재정수입액 산정에 제외되고 있는 일반자치단체의 보조금과 비법정전출금은 특별한 이유나 사정이 없다면 기준재정수입액 산정에 포함하는 것이 시·도 교육청별 보통교부금 산정의 객관성을 제고할 수 있을 것이다.



V. 맺음말

학령인구 감소에도 불구하고 지방교육재정교부금의 재원을 내국세에 연동하는 방식을 유지함에 따라 교육부가 여유 재원을 각 시·도교육청에 배분하기 위해 기준재정수요를 과다·중복산정하거나 가상적 수요를 산정하는 문제가 제기되고 있다. 또한 일선 시·도교육청은 여유재원을 불요불급한 사업에 사용하여 국가 전체적인 재원 배분의 비효율성이 발생하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 학령인구 변화를 반영한 지방교육재정교부금 재원 산정과 보통교부금 산정의 합리성이 제고되어야 할 것이다.

일본은 우리와 같은 지방교육재정교부금을 별도로 산정하지 않는다. 대신 일반자치단체에 대한 보통교부세 산정시 표준항목별 수요액에 교육비 항목을 두고 자치단체의 교육비 수요를 일반재정수요와 통합하여 산정하고 있다. 이러한 방식에 대한 장기적인 검토를 통해 일반자치단체의 지역교육에 대한 책임성을 강화하고, 지방재정의 칸막이를 제거하여 한정된 재원을 보다 효율적으로 집행할 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.



지역 혁신중심 대학 지원 체계 (RISE) 주요 쟁점과 성공적 운영 방안¹⁾



김진
한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원

1) 본 글은 김성주·김진(2023)과 김진·김성주(2023)를 바탕으로 작성되었음을 밝힙니다.

I. 고등교육 환경 변화와 지역혁신중심 대학지원 체계 (RISE)의 등장

최근 저출산·고령화 심화와 학령인구 감소, 지방 소멸과 이로 인한 지방대학의 위기가 대두되면서 고등교육에서도 지방자치단체의 역할이 강조되고 있다. 특히 지방대학 육성은 지역 균형발전 차원에서 고등교육 정책의 주요 흐름 중 하나였다. 이는 학령인구의 감소와 인재의 수도권 집중에 따라 대학이 입지하고 있는 지역에서 대학의 존재 의의를 강조하고 지역과 긴밀한 관계를 맺는 것이 중요한 과제가 되었기 때문이다 (이종호, 2022). 특히 고등교육과 관련한 가장 혁신적인 변화는 2025년을 목표로 모든 광역 지방자치단체가 지역 내 고등교육기관의 재정 지원에 주도적인 역할을 하게끔 ‘지역 혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education: 이하 RISE)’를 추진하는 것이다. 이는 대학, 지자체, 기업 등 다양한 이해관계자의 협력과 참여를 통하여 지역 발전 전략과 연계한 대학 재정 지원정책을 추진하는 것으로, 대학 뿐 아니라 지방의 고등교육 사무, 조직, 재정 구조에 변화가 예상된다. 본 글에서는 기존 대학 재정지원정책을 간략히 알아보고 RISE의 특성을 살펴본다. 이후 RISE의 성공적인 운영을 위한 정책 제언을 통해 글을 맺도록 한다.



II. 기존 대학 재정지원 정책의 흐름

RISE를 이해하기에 앞서 고등교육 사무 관할은 누구에게 있어 왔으며 기존 대학 재정지원정책이 어떻게 변화해 왔는지를 간략히 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 고등교육기관에 대한 사무 권한은 국가에 속해 있어 대학의 설립 및 운영, 고등교육기관에 대한 재정 및 정책 지원과 관리 등은 기본적으로 국가의 역할이다. 한편, 지방자치단체는 국가와 더불어 고등교육기관의 목적 달성을 위해 보조하는 역할을 수행하고 있다²⁾. 국가 및 지방자치단체의 고등교육기관 지원정책의 법적 근거는 다음 [표 1]과 같다. 이와 같이 고등교육기관 관련 권한과 책임이 대부분 중앙정부에 있기 때문에 지방자치단체는 전담 조직이나 인력이 없고 고등교육에 대한 재정 투자 비중 또한 미미했다.³⁾

<표 1> 국가 및 지자체 고등교육기관 지원 정책의 법적 근거

구분	국가 (교육부장관)	지방자치단체 (단체장)
대학 설립 및 폐지	고등교육법 제4조	-
대학 지도·감독	고등교육법 제5조	-
교육 재정 지원 및 보조	고등교육법 제7조	고등교육법 제7조
재정지원 계획 수립 및 협의·조정	고등교육법 제7조의2	-
실험실습비 등 지급	고등교육법 제8조	-
대학 간 상호 협조 지원	고등교육법 제9조	고등교육법 제9조
지방대학 및 지역인재 육성 지원	지방대학 및 지방인재 육성에 관한 법률 제 3조	지방대학 및 지방인재 육성에 관한 법률 제 3조

2) 국립 및 사립대학은 교육부 관할이며 공립대학교는 광역 지방자치단체 관할이다. 대학알리 공시대상 학교목록을 보면 2023년 현재 공립대학교로는 서울시립대학교(대학), 강원도립대학교, 경남도립거창대학, 경남도립남해대학, 경북도립대학교, 전남도립대학교, 충남도립대학교, 충북도립대학교(이상 전문대) 등이 있다.

3) 2021년 기준 지방자치단체(시·도교육청 포함)는 약 6,596억원을 대학에 지원하고 있으며 이는 전체 대비 약 4.06%를 차지하는 값이다(한국사학진흥재단, 2022:11).

구분	국가 (교육부장관)	지방자치단체 (단체장)
지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획 수립	지방대학 및 지방인재 육성에 관한 법률 제 5조	-
지역균형인재 육성지원 시행계획 수립	-	지방대학 및 지방인재 육성에 관한 법률 제 6조
국가균형발전 5개년계획 수립 시 지역의 교육여건 개선과 인재 양성에 관한 사항 포함	국가균형발전 특별법 제4조 제2항 제6호	-
시·도발전계획 수립 시 지역교육여건 개선 및 인재 양성 등 포함	-	국가균형발전 특별법 제7조 제2항 제3호

출처: 국가법령정보센터 검색하여 저자 정리

대학 재정지원사업의 큰 변화는 첫째, 평가에 기반한 대학재정지원사업으로의 변모와 둘째, 일반재정지원사업의 폐지를 꼽을 수 있다. 이에 따라 정부로부터의 대학 재정지원사업 수주는 단순히 정부로부터 국고를 지원받는 것 이상으로 대학의 경쟁력을 나타내는 하나의 지표로 활용되었다(송기창, 2010: 331-332). 먼저, 1990년대 초까지만 해도 정부는 고등교육의 설립자 부담원칙과 수익자부담원칙을 이유로 대학 재정지원에 적극적이지 않았다.

이런 이유로 1990년대 초반에는 대학 재정지원 규모 자체가 크지 않았고 외부 평가에 의한 차등 지원의 개념이 없어(송기창, 2000) 대학재정지원 사업에 관한 관심이 적은 편이었다. 1990년대 중반 이후 문민정부 하에서 대학에 대한 지원 규모가 증가하고 재정지원 방식에도 변화가 생겼다. 이른바 ‘교육재정 GNP 5% 확보정책’ 기조에 따라 교육예산이 대폭 증가하면서(송기창, 2015) 대학 지원 예산도 증가하게 되었고 평가에 기반한 재정지원방식이 도입되었다. 평가에 기반한 대학 재정지원 정책은 대학 간 경쟁 유발, 대학의 특성화 도모, 한정된 재원의 합리적 배분, 재정 운용의 효율성 증대 등을 목표로 하였다(나민주, 2002; 이정미 외, 2010). 이와 같은 변화는 다음 [그림 1]에 개괄적으로 나타냈다.

<그림 1> 대학 재정지원 정책 변화 흐름



출처: 선행연구 참고하여 저자 정리

III. 새로운 거버넌스 체계로서 RISE: 재정 확보 방안과 추진 체계

지역 혁신중심 대학지원체계(RISE)는 대학 지원 정책 관련 행·재정 권한을 지방자치단체에 위임·이양하고 지역 발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계를 의미한다. RISE의 가장 큰 특징은 지방자치단체의 역할을 강조하고 중앙정부에서 전담하던 대학 재정지원 예산과 기능의 일부를 지방자치단체에 위임하는 것이다. 즉, 일자리, 지역 산업 및 문화, 지역 재생, 연구 개발(R&D) 등 전 분야에 있어서 지방자치단체의 주도적 역할을 강조하고 있다. 교육부 보도자료(2023.02.01.)에 따르면 RISE의 비전은 지역 인재 양성·취·창업 정주를 연계시켜 지역발전 생태계를 구축하는 것이다. 목표는 지역 발전의 핵심 허브로서 지역 대학을 설정하고 경쟁력 있는 지역 대학 육성을 통해 대

학과 지역의 동반 성장을 꾀하는 것이다. RISE에 대한 이해도를 높이기 위해 RISE의 핵심이라고 할 수 있는 재정 확보 방안과 추진 체계에 대해 살펴보고자 한다.

<그림 2> RISE 관련 재정 계획

대상 사업	'23 예산(억원)	'23~'24(기범 지역)	'25년 이후
1 RIS(지역혁신)	3,540	5개 지역 내의 RISE 전환	RISE로 통합* * RISE사업의 하위메뉴사업 전환가능
2 LINC 3.0(산학협력)	4,070	지자체-대학간 협력 강화 대학 사업추진시 지자체 의견 반영 지자체 대학의 사업 지원	
3 LiFE(대학평생교육)	510		
4 HIVE(전문직업교육)	900		
5 지방대학성화	2,500		
(예산 총계)	11,520억원(국고 기준)		

출처: 교육부 내부자료(2023.03)

우선 RISE의 실질적인 운영을 위해 필수적인 재정 관련 계획을 살펴보면, 2025년부터 교육부 대학재정지원사업 예산의 50% 이상을 지역 주도로 전환할 계획이다. 이를 위해 2023년 유·초·중등 교육과정에 사용되는 교부금 일부를 대학 경쟁력 강화 및 평생교육에 투자하는 ‘고등·평생교육지원 특별회계’가 신설되었다. 초·중등교육 예산의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금 약 77.2조 원 중 약 1.5조 원이 고등·평생교육지원 특별회계로 이관되어 약 9.7조 원 규모의 특별회계가 신설된 것이다(교육부, 2022.12.24.). 구체적으로 [그림 1]에서와 같이 기존 5개 사업⁴⁾의 통합, 대학재정지원사업의 구조 및 규모의 조정 등을 통해 RISE 통합 예산을 확보할 계획이다.

4) 3단계 산학연협력 선도 대학 육성사업(LINC 3.0), 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업(RIS), 대학 평생교육 체제지원 사업(LIFE), 고등 직업 교육 거점지구 사업(HIVE), 지방대 활성화 사업 등이 여기에 포함된다.

고등교육 예산 확충의 배경에는 지역과 대학의 위기뿐 아니라 한국이 초·중등교육에 비해 고등교육에 대한 재정 투자 비중이 국제 수준에 미치지 못한다는 문제 의식이 영향을 미친 것으로 보인다⁵⁾.

다음으로 RISE는 추진 체계 측면에서도 기존 방식과 달리 지방자치단체의 역할이 대폭 강화될 전망이다. 그동안 중앙부처 중심의 대학 재정 지원정책에서 지방자치단체의 역할은 대응 투자 방식의 지원과 협력에 그쳤다. 그러나 RISE에서 지방자치단체는 대학과 직접적으로 협력하여 지역 산업과 지역발전 전략을 연계시키는 주된 역할을 하게 된다. 이를 위해 광역 지방자치단체 내 대학 관련 업무를 총괄하는 대학 지원 전담 부서를 신설해야 한다. 또한 비영리 법인 형태의 RISE 센터를 지정하거나 신설하여 관련 사업 기획, 선정, 집행 및 평가 업무를 담당하게 된다. 그리고 지역 고등 교육 위원회 내에서 지역, 대학, 산업체 등이 참여하여 대학재정지원사업의 방식과 규모 등을 상의하고 조정하게 된다. 이와 같이 RISE는 지역과 대학의 협력을 통한 발전이라는 목표 측면에서 과거의 지방대 활성화 관련 정책과 유사하지만, 대학, 지역, 중앙정부의 협력과 추진 체계, 방식 등에 있어서는 완전히 새로운 방향성을 제시하고 있다.

<그림 3> RISE 추진 체계



출처: 교육부 내부자료(2023.08)



한편, RISE가 기존 정책과 차별화되기는 하지만, 이로 인해 지방자치단체가 고등교육기관 관련 모든 권한과 책임을 위임 혹은 이양받는다는 것이 아니라는 점을 주지할 필요가 있다. 정부는 지방자치단체와 협력이 필수적인 기존 교육부 특수목적사업을 중심으로 RISE를 추진하고 있다. 여기에는 지자체 대학 협력기반 지역혁신사업, 산학연 협력 선도 대학 육성사업, 대학 평생교육체제 지원, 고등직업교육 거점지구 사업, 지방대 활성화 사업 등이 포함된다. R&D 연구개발 분야와 경상비 지원, 학자금 지원 등 RISE에 포함되지 않는 재정지원사업 등은 여전히 중앙정부 차원에서 추진될 것으로 보인다(문보은, 2023). 따라서 RISE는 지방자치단체로 대학 관련 권한과 역할의 축이 완전히 넘어가는 것이 아니라 국가와 지방자치단체가 새로운 역할과 권한을 분담하는 균형적 구조를 지향하는 것으로 이해하는 것이 더 적합하다고 할 수 있다.

5) 한국의 대학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 대비 67.4% 수준에 미치고 있다(서영인 외, 2020).

IV. 성공적인 RISE 운영을 위한 고려 사항

2025년에 본격적으로 시작되는 RISE가 성공적으로 운영되기 위해서는 다음의 몇 가지 사항을 고려해야 할 필요가 있다. 첫째, RISE 시행으로 인해 수반되는 예산 및 재정 관련 명확성과 투명성이 제고되어야 한다. 이를 통해 지방자치단체의 정책 합리성과 효율성을 담보할 수 있다. 교육부 보도자료(2023.03.09.)에 ‘시·도 지정 전담기관(비영리법인)에 지역주도 대학재정지원사업 예산 지원, 지자체 주도 계획 수립 후 대학 재정 지원’이라고 적시되어 있다. 그러나 RISE 사업과 예산을 어떠한 방식으로 지출할지 아직까지 명확하지 않으며 고등·평생교육 지원 특별회계의 운용 주체 또한 교육부 장관이다(김진·김성주, 2023). 교육부는 2023년 12월에 RISE 시범 지역 및 비시범 지역 모두에게서 기본계획 및 사업 예산서를 제출받아 2024년 5월 기획재정부에 예산서를 제출할 예정이다(교육부 내부자료, 2023). 고등·평생교육 지원 특별회계 자체가 지방교육재정교부금 재원 일부를 활용하여 분배하는 방식인바, 지방자치단체 재정과 밀접한 관련을 맺을 수 밖에 없다. 따라서 주관부처인 교육부가 명확한 가이드라인과 원칙을 제시하여 지방자치단체 재정에 미치는 불명확성을 최소화할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체와 대학 간 정보의 비대칭성을 완화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 고등교육은 지방자치단체의 사무가 아니었고 현재도 법적으로 아니기 때문에 대학과의 관계에 있어서 지방자치단체는 정보가 부족할 수밖에 없다. 또한 대학 입장에서도 RISE는 기대와 함께 우려가 동시에 존재한다. 2023년 7월에 한국대학교육협의회 주관으로 실시된 ‘대학총장 설문조사’ 결과 RISE 실시로 인해 가장 우려하는 사항은 지방자치단체의 대학 지원 역량 및 전문성, 지자체장 선거와 고등교육 정책의 일관성 및 지속성이었다. 이와 같은 결과는 충남지역 대학 대상 설문조사에서도 유사하게 나타났다(김진·김성주, 2023). 따라서 RISE의 성공적인 운영을 위해서는 이러한 정보 비대칭성을 극복하고, 지방자치단체의 고등교육 관련 전문성과 독립성 제고 방안을 체계적으로 수립할 필요가 있다.



이를 위해서는 단기적으로는 중앙 정부 차원의 인력 및 조직 관리가 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 대학 재정 지원 사무를 오래 해왔던 한국연구재단에서 지방자치단체 공무원 대상 교육 및 워크숍 등을 진행하는 방안을 생각할 수 있다.

셋째, 지역과 대학의 거버넌스 체계뿐 아니라 중앙과 지방의 거버넌스 체계 또한 고도화할 필요가 있다. RISE의 가장 큰 특징은 기존의 중앙정부 주도의 하향식 대학정책 지원 방식을 지역 중심 체제로 전환하려는 것이다. 따라서 RISE가 성공적으로 운영되기 위해서는 기존의 중앙부처에서 대학에 지원하던 사업에 대한 정보 공유가 필수적이다. 특히 고등·평생교육 특별회계로 이관될 예정인 5개 사업에 대한 사업 규모, 사업 내용 및 예산 배분 방식 등에 대한 정보 공유가 있어야 공공 재정의 유사·중복 투자를 방지할 수 있다. 또한, 교육부 외에도 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부, 국토교통부 등에서 대학의 인재 양성 및 산학협력 등과 관련하여 다양한 재정지원 정책을 수행하고 있다. 또한 행정안전부는 지역소멸기금을 통해 인구감소지역 활성화 정책을 수행하고 있으며 이를 대학재정지원사업과 연계할 수 있을 것이다. 결국 타 중앙부처 연관 사업의 예산을 활용하기 위해서는 중앙과 지방의 면밀한 연계·협력이 필수일 것이다.

넷째, RISE가 성공적으로 운영되기 위해서는 대학 책임성을 담보할 방안이 필요하다. 지역과 대학의 동반 성장을 위해 공공 재정이 대학에 투자되어야 할 필요성은 인정될 것이다. 하지만 대학 교육은 의무 교육이 아니라는 사실에 주목해야 한다. 더군다나 국·공립대학이 아닌 사립대학에 공적 자금을 투입할 때 지역 주민과 국민의 공감대 형성이 필수적이다. 이를 위해서 부실 대학에 RISE 재원이 투자되는 일이 있어선 안 될 것이다. 특히, 2025년 이후 기존 대학 평가와 재정지원이 강하게 결합된 구조에서 경영 위기 혹은 최소 기준 미충족 대학을 제외한 모든 대학에 교육부를 제외한 타 중앙부처나 지방자치단체의 재정 지원이 가능하게 될 예정이다(문보은, 2023). 또한 선행연구에 따르면 대학으로 인한 지역 일자리 창출 등의 정책 효과를 기대하기 위해서는 대학 역량이 반드시 일정 수준 이상이 되어야 한다(이종관, 2018). 따라서 지역 내 건전 대학을 육성하는 노력이 필요하고 이를 위한 효과적인 RISE 성과관리 방안을 수립해야 한다. 즉, 지방자치단체는 지역 내 건전한 대학을 중심으로 RISE 계획을 수립할 필요가 있으며 성과관리 방안을 합리적으로 마련하여 내실 있는 운영을 도모해야 할 것이다.

[참고문헌]

김성주·김진. (2023). 지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안. 한국지방행정연구원 정책과제 연구보고서 (발간예정)

김진·김성주. (2023). 고등교육기관 재정지원 권한 지방이양(RISE체계)에 따른 충남형 고등교육정책 기본 계획 수립을 위한 연구. 한국지방행정연구원 정책과제 연구보고서. (발간 예정)

나민주. (2002). ‘국민의 정부’고등교육재정정책의 분석. 교육재정경제연구, 11(2)

문보은. (2023). 지방자치단체와 함께하는 지역-대학의 지속가능발전 전략 탐색. 한국교육개발원 창립기념 제 193차 KEDI 교육정책포럼 발제 자료.

서영인, 김병주, 안종석, 김정훈, 하봉운. (2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회 협동총서

송기창(2010). 대학 자율성을 보장하는 재정지원체제 탐색. 교육행정학연구, 28(2), 331-352

송기창. (2015). 5.31 교육개혁방안 중 ‘교육재정 GNP 5% 확보’의 성과와 과제. 교육재정경제연구, 24(4), 1-23.

송기창(2000). 대학재정지원정책의 과제와 개선방향. 교육재정경제연구, 9(2), 1-25

이정미. (2010). 고등교육 재정지원사업 발전 방안 연구 (RR2010-15). [KEDI] 연구보고서, 1-641.

이종관. (2018). 대학교 캠퍼스가 지역 노동시장에 미치는 영향. 한국개발연구원 연구보고서.

이종호. (2022). 대학 역량의 지역 간 격차와 과제. 한국고용정보원. 지역산업과 고용 이슈분석. <https://www.keis.or.kr/user/extra/main/4081/publication/reportList/jsp/LayOutPage.do?categoryIdx=262&pubIdx=8452&reportIdx=5723>

교육부 보도자료. (2023.02.01.) 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획[Regional Innovation System & Education] <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=93794&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=15&s=moe&m=020402&opType=N>

교육부 보도자료. (2023.03.09). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동 <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=94116&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N>

교육부 내부자료. (2023.08.16.) 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 협의회. RISE 추진경과 및 향후 계획.

교육부 내부자료. (2023.03). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 시범지역 운영 안내서 VER.1.0

대학알리미. 공시대상대학. <https://www.academyinfo.go.kr/intro/intro0350/intro.do>

한국대학교육협의회.(2023.07.07.) 대교협, 대학총장 설문조사(II) 결과 발표. <http://www.kcue.or.kr/index.htm>

한국사학진흥재단.(2022). ‘2021년 고등교육 재정지원 정보분석 보고서’ http://ebook.kasfo.or.kr/new/html/kfpp/book_view.html?UserDumy=kfpp&gid=170918092601428&sid=03&bid=230104134048521



다가온 유보통합, 지자체와 교육청의 대응 방안



하봉운
경기대학교 교직학부 교수

1. 유보통합이란?

윤석열 정부는 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 유아교육·보육(유보) 통합을 위해 그동안 보건복지부와 지방자치단체가 맡던 어린이집 업무·예산·인력을 교육부와 시도교육청으로 넘기는 방안을 국정과제로 추진하고 있다. 즉 1단계인 2024년까지는 유치원과 어린이집 간 격차 해소와 행·재정적 통합 기반을 마련하고 2단계인 2025년부터 교육부와 교육청을 중심으로 유아교육과 보육을 통합 운영하겠다는 것이다.

구체적으로 1단계(2023~2024년)는 학부모의 교육과 돌봄 부담 완화, 교사 처우 개선 및 자격·양성 체제 개선방안 마련, 안전한 환경 조성을 위한 시설기준 마련 등을 추진하고, 올해 안에 예산·정원 등 어린이집과 관련된 업무를 담당하는 중앙 부처를 보건복지부에서 교육부로 옮기고, 내년에는 현재 지자체가 맡는 어린이집 관리를 각 시도교육청으로 이관해, 지방 단위 유치원·어린이집 업무도 하나로 합칠 예정이다. 이후 2단계(2025년 이후)에서는 행·재정 운영체계 일원화를 완성하고, 교육청을 중심으로 지역 여건에 맞는 통합기관을 출범시키겠다는 계획이다. 또한(가칭) 교육·돌봄 책임 특별회계를 신설하여 유보통합의 본격적인 추진에 필요한 재원을 충당할 계획이다.



<그림 1> 윤석열 정부의 유보통합 추진 방향(안)

비전	출생부터 국민안심 책임교육·돌봄
목표	수요자 중심의 서비스 질 제고를 통해 유아교육과 영유아보육을 단계적으로 통합, 모든 영유아의 격차 없는 발달을 지원
전략 전략	[1단계] 유보통합추진위원회 및 추진단을 중심으로 기관 간 격차 해소 및 행·재정 통합 기반 마련 [2단계] 교육부·교육청이 중심이 되어 유보통합 본격 시행

	1단계('23~'24)	2단계('25~)
학부모	■ (위원회·추진단) 격차해소 및 기반마련 단계적 교육·돌봄 부담 완화	■ (교육부·교육청) 유보통합 본격 시행 교육비 부담 대폭 경감
교사	처우 개선, 자격·양성 체제 개선방안 마련	개편된 자격·양성 과정 적용
시설	안전한 환경 조성	시설 기준 개선안 적용

	△	△
조직	교육 중심의 관리체계 일원화	일원화된 관리체계로 통합 지원
재정	재원 이관 및 통합 추진	통합된 재원으로 운용
법령	관련 법률 일괄 제·개정 추진('23)	제·개정 법률 시행

자료: 교육부·보건복지부. (2023).

그러나 어린이집 보육교사와 유치원 교사 자격기준, 재원 이관 및 통합 추진 방안, 관련 법률 일괄 제·개정 추진 등 유보통합을 위해 풀어야 할 난제에 대한 해법은 아직 구체적으로 나오지 않았다.

II. 유보통합의 의미: 영유아교육기회 균등 실현

현재 취학 전 영유아에 대하여 유아교육을 담당하는 유치원(3~5세)은 교육부와 각 시도교육청이, 영유아보육(0~5세)은 보건복지부와 지방자치단체가 담당하는 이원화 체제로 운영되고 있다.

이는 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」에 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무의 별도 집행기관으로서의 교육감을 규정하고 있고 무엇보다 일반자치와 기능자치(교육자치)의 이중 운영에 따라 교육감은 시·도의 고유사무와 국가위임 사무 중에서 교육·학예에 관한 사무에 대한 대표권을 인정받아 독립적으로 집행할 권한을 갖지만 그 권한은 유·초·중등교육에 한정되어 있으며(금창호 외, 2010), 특히 현행 법령은 누리과정(3-5세 유치원+어린이집 교육·보육 공통과정), 초등돌봄, 평생교육 등에 관한 사무관할의 경우엔 지자체와 교육청에 병렬적으로 부여함에 기인한다.

이러한 병렬적 표현은 권한의 위임과 지방이양 사무 등이 확대되는 추세에서, 지방자치단체의 자율성과 책무성을 제고하는 방향과 맞지 않으며, 향후 교육부 및 시·도교육청으로 유보통합 전체 사무가 이관, 통합될 경우 공동사무를 포함한 관련 법령(「정부조직법」, 「영유아보육법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 등)의 대대적인 정비가 필요한 상황이다.



<표 1> 교육자치 영역과 그 배제 영역 및 지방자치 교육자치 공동사무

	교육 영역	교육자치 여부	지방자치 교육자치 공동사무	지방자치
학교 교육	고등교육	교육자치 배제 영역	고등교육 지원	교육부: 국립 및 사립 광역자치단체: 공립
	유·초·중등교육 (3-17세)	교육자치 영역	초등돌봄, 진로교육, 학교밖청소년	
	영·유아보육 (0-5세)	교육자치 배제 영역	누리과정	보건복지부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등
평생교육	교육자치 배제 영역	평생교육진흥	교육부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등	

자료: 금창호 외(2010). 『교육자치제도 개선 방안』. p.2 참고하여 재구성.

특히 유아교육의 이원화된 운영 체제에 따른 소관 기관과 지원체계의 차이로 인해 영유아들이 취학 전 유아교육 프로그램, 접근성, 품질 등에서 격차가 발생하고 균일한 교육을 받지 못한다는 지적이 있어 왔다. 이러한 측면에서 정부가 0-5세의 모든 영유아가 이용 기관에 관계없이 양질의 교육·돌봄서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 유보통합을 통해 새로운 교육·돌봄시스템을 구축한다는 것은 아동의 교육기회 균등 실현에도 크게 기여할 것으로 판단된다.

III. 유보통합의 성공적 추진을 위한 정책 방향

교육계(교육부와 교육청) 중심의 유보통합 단계 속에서 논의되어야 할 주요 내용과 방향을 살펴보면 다음과 같다. 특히 유보통합은 영유아 교육·돌봄의 질을 개선하는 수단이지, 지자체에서 교육계로 모든 것을 한꺼번에 일률적으로 통합하는 것이 아님을 인식하여야 한다.

1. 행정사무 통합 시, 안정적·합리적 재정 기반 수립

유보통합의 핵심은 보건복지부와 지방자치단체가 담당하는 어린이집 및 가정양육 지원 등 보육 업무와 인력, 예산을 교육부와 시도교육청으로 완전히 이관하는 것이다. 이런 계획이 실현되면 2023년 기준 국고(복지부) 5조1000억원과 지방비(지자체 지원비) 3조1000억원, 교육부가 유아교육특별회계를 통해 누리과정에 투입하는 1조8000억원을 합한 연간 보육예산 10조원을 교육부와 시도교육청이 관리하게 된다. 다만 복지부에서 교육부로 이동하는 인력 규모와 교육청의 인력 확보 방안 등은 아직 정해지지 않은 상태이다.

특히 유보통합을 추진하는 데 필요한 재원과 관련하여 벌써부터 논란이 대두되고 있다. 교육계에서는 유보통합을 추진하는 데 필요한 재원은 초·중등교육 예산을 줄여 확보해서는 안 되며, 현재의 보건복지부 보육예산, 지방정부 예산, 지방교육재정교부금을 통합하는 것만으로는 충분하지 않고 별도의 재원 확보 계획을 수립해 추진해야 한다고 주장하고 있다.

따라서 교육부 소관으로 통합되어 운영될 경우, 늘어나는 사무만큼 국고지원도 확대되어야 할 것이다. 즉, 교육사무가 확대되는 만큼, 국가에서 지원하는 지방교육재정교부금 비율이 증가하는 것이 타당하다. 현재 0-2세 보육은 국고(국비+지방비)에서 지원하고 있으나 예산 관련하여 중앙정부와 지자체 간의 갈등이 반복되고 있는 실정이다. 특히 유보통합 시 교사자격 일원화에 따른 처우 개선, 유치원과 어린이집의 지원 차이



해소, 지자체 보육관련 자체사업의 이관에 따른 재원부담 기피 등으로 인해 재정수요가 크게 증가할 것이다. 유보통합에 따라 추가 소요되는 예산의 규모와 확보 방안에 대한 논의가 없는 실정으로 향후 통합 요소 별로 소요되는 예산규모를 산정하고 재원 확보 방안을 마련하는 것이 필요하다.(예: 교육비 지원, 교사처우개선, 자격 강화, 시설 환경 개선과 기관 운영지원 등과 관련된 예산 규모 파악)

아울러, 중앙정부와 지방정부의 사무배분 이론을 보더라도, 유보통합 등은 중앙정부 사무의 성격이 강하여, 중앙정부에서 재정을 부담하는 것이 합리적이다. 교육복지사무의 기준에 따르면, 파급효과에 따라 국민들의 최저생활수준을 보장하는 사업은 중앙정부가 추진하고, 최저생활수준을 제외한 사업은 지방의 실정에 맞게 지방정부가 추진하는 것이 바람직하다. 실제로 일본 등 OECD 국가에서는 각종 교육복지사업의 특성에 따라 국민최저수준을 확보할 필요성이 있는 사업은 중앙정부가 높은 수준의 국고보조금을 지원하고, 시설 관리 등과 같은 교육복지사업은 지방정부가 담당하고 있다.

현행 유아 및 보육 운영 예산은 크게 교육부 유아교육지원특별회계, 시도교육비특별회계, 국고보조금 과 지방자치단체 자체 예산 등으로 구성되어 있다. 향후 유보통합 방안에 맞춰 운영비 및 시설확충에 누가, 어떻게 부담하여야 할지에 대한 논의가 진행되어야 한다.

<그림 2> 유보통합 재정 편성 운용에 관한 법령 체계



자료: 하봉운(2017).

무엇보다 교육은 지속적인 투자를 필요로 하기 때문에 교육재정의 규모에 지나친 변화가 없어야 하며 교육외적 상황의 변화에 관계없이 일정 수준 이상의 교육재정을 보장받는 교육재정의 안정성 확보가 중요하다.

현행 지방교육재정은 크게 국가와 지방자치단체로부터의 이전수입(지방교육재정교부금, 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등)과 자체수입(교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 기타 교육·학예에 관한 재산 수입 등)을 근본적 재원으로 한다. 그동안 국가와 지방자치단체는 「대한민국헌법」 제31조의 국가의 무상의무교육 여건 조성 과 교육재정 법정주의(法定主義)에 따라 지방교육재정교부금법, 교육세법 등을 통하여 내국세, 교육세, 지방세, 지방교육세 등의 일정비율 또는 전액을 확보·배분·전출토록 함으로써 지방교육재정을 안정적으로 확보

하기 위하여 노력하여 왔으며(김혜자 외, 2016), 그 규모면에서 괄목할만한 성장을 거듭하여 왔다. 이는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있어서(내국세 총액의 11.8%→13.0%(’01)→19.4%(’05)→20.0%(’08)→20.27%(’10)→20.46%(’19)→20.79%(’20)) 경제성장 여부에 따라 내국세가 증가(감소)하면 그에 비례적으로 지방교육재정교부금도 증가(감소)하는 구조로 되어있기 때문이다.

<표 2> 지방교육자치의 수입재정 구조

구분			규모	
중앙 정부 지원금	지방교육 재정교부금	내국세	보통교부금	내국세 총액의 20.79%의 97/100
			특별교부금	내국세 총액의 20.79%의 3/100
	교육세		국세교육세 중 일부	
	국고보조금	국고사업 보조금	용도지정	
유아교육지원특별회계			국세교육세 중 일부 + 국고보조금	
자치단체 일반회계 전입금	국고사업 보조금		시·도세 총액의 10%(서울), 5%(광역시 및 경기도), 3.6%(여타 도)	
	국고사업 보조금		특별·광역시 담배소비세 총액의 45%	
	국고사업 보조금		전액	
	국고사업 보조금		학교용지 실경비의 50%	
	국고사업 보조금		지방소비세 확대분 (부가가치세의 6%) 의 20.27%	
국고사업 보조금		공공도서관 운영지원비 등		
자체수입	납입금, 재산수입, 사용료, 잡수입 등			

출처: 교육부

따라서 어린이집 등 지원에 관한 추가적인 재원은 현재의 지방교육재정에서 부담할 것이 아니라 추가적인 자원 확보 방안을 통하여 확보되어야 하며, 현행 지방교육재정교부금의 내국세 비율을 확대할 수 있도록 「지방교육재정교부금법」을 개정할 필요가 있다.

2. 교육청과 지방자치단체 간 적극적 소통: 갈등 비용 최소화

그동안 유보통합의 대상인 누리과정(3-5세) 중에서 유치원 누리과정 예산편성에 대해서는 교육부(중앙정부)와 시도교육청 및 지방정부 간에 크게 이견이 없으나, 어린이집 누리과정 예산편성은 이견과 갈등이 있어 왔다.

2012년 누리과정 도입 시 중앙정부, 시도교육청, 지방자치단체 간 갈등은 익히 알려진 사실이며(2016년 「유아교육지원특별회계법」 제정으로 일시적 봉합 상태이며 2차 개정으로 2025.12.31.까지 유효), 일례로 경남도청이 교육청에 전출하여야 할 법정전출금으로 어린이집 누리과정 예산을 직접 편성하겠다고 발표한 것과 관련해 사회적 논란이 발생했었다. 지난 2015년 11월 5일, 경남도청은 "내년에 교육청으로부터 받을 누리과정 예산을 자체예산으로 직접 편성·시행하여 보육현장 혼란을 막겠다"며 "대신에 매년 교육청으로 지급하던 교육비특별회계 전출금을 상계 처리하겠다"고 선언했다. 이는 누리과정예산이 도교육청에서 도청으로 전출되면 이를 다시 도청에서 시·군으로 전출하여 집행되는 구조이기 때문이다. 반면 경남도교육청은 "지방교육세와 도세 등 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」에 의하여 공립학교의 설치·운영과 교육환경개선을 위하여 경남도청에서 도교육청으로 전출하여야 할 재원으로, 교육청 예산의 예산편성권은 도지사가 아닌 교육감에 있으므로 도청에서 법정전입금을 누리과정 예산과 연계해 상계 처리할 사안이 아니다"며 누리과정 예산과 관련 없는 법정전입금은 반드시 전입되어야 한다는 입장을 고수하였다(연합뉴스, 2015).

따라서 유보통합이 성공적으로 추진되기 위해서는 중앙정부 차원에서 교육부로 통합 담당 부처를 결정하고 정책 실행 시 실제적 행정집행기관인 시도교육청 및 지방자치단체와의 긴밀한 상호협의를 협력이 우선적으로 요청된다. 특히 보건복지부와 지방자치단체에서 수행하고 있는 모든 사무를 이관할 것인지, 사무를 이관할 경우 조직·인력은 어떻게 할 것인지, 그에 따른 재원은 어떻게 충당할 것인지, 그리고 시·도 및 시·군·구와 교육청 및 교육지원청 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 검토와 주요 정보를 공유하는 것이 필요하며, 무엇보다 안정적인 재원 확보와 운용을 위해 국회, 교육청, 재정당국, 지자체 등이 적극적으로 소통할 필요가 있다.

중앙정부 수준에서 정책을 결정하기 전이라도 지방자치단체 수준에서 협력적 실천을 도모하는 경험 또한 중요하다. 현재 많은 연구들이 정책 수요가 높은 아동 돌봄에 관하여 기초자치단체와 교육지원청 사이의 협력적 실천을 과제로 제안하고 있다. 몇 가지 법적 장벽이 있기는 하지만, 기초지방자치단체 수준에서 시군구와 교육지원청이 (가칭) 아동돌봄협의체를 구성하고, 이 협의체에서 기초지방자치단체 내의 아동 돌봄 문제를 논의하고, 개선 방안을 도출하고, 협력하여 실천하는 경험은 이후 유보통합 과정에서 큰 자산이 될 것이다(김용, 2022; 김진·김성주, 2022).

<그림 3> 윤석열 정부의 유보통합 재원 관련 추진 일정(안)

		1단계 (격차 해소)		2단계 (본격 추진)	
		'23		'24	'25~
		상	하		
예산	교육부 복지부	(교육부) 유특회계 확보 (복지부) 보육예산 확보	(교육부) 보통교부금 예정 교부	(복지부) 보육 예산 이관 (교육부) 영유아교육 예산(국고) 확보	(가칭) 교육·돌봄 책임 특별회계 운영
	시도 교육청· 광역 지자체		(교육청) 2024년 교육비·보육료 지원 확대 예산 편성 (교부금)	(교육청) 조례 제·개정	지방 단위 통합된 재원으로 운용
		유특회계(+교부금)		유특회계 +교부금	교육·돌봄 책임 특별회계

자료: 교육부·보건복지부. (2023).

<참고문헌>

교육부·보건복지부. (2023). 출생부터 국민안심 책임교육·돌봄 유보통합 추진 방안.
 금창호 김찬동 김태수 이혜숙 최진혁 하봉운. (2010). 교육자치제도 개선 방안. 서울: 자치분권위원회.
 김용. (2022). 유보통합 대비 시도청과 시도교육청 협력 방안. 보육과 유아교육 지원 강화를 위한 시도청
 과 시도교육청의 연계협력 방안. 「2022년 육아정책연구소 7차 정책토론회 자료집」.
 김진·김성주. (2022). 지방자치·교육자치 연계 강화방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
 김혜자·엄문영·김민희·이현국·하봉운·김용남·김지하. (2016). 지방교육재정 관련 법령 개선방안 연구.
 「한국교육개발원 연구보고서」.
 하봉운. (2017). 지방교육자치권의 현황과 과제: 누리과정 법령 사례를 중심으로. 「교육법학연구」
 30(3). pp.185-210. 대한교육법학회.

4 입법동향

지방교육재정의 현황과 변화 방향



주상현
전북대학교 행정학과 교수



I. 지방교육재정 논의 배경

최근 내국세와 연동된 교육교부금을 주요 재원으로 하는 지방교육재정의 적절성에 대한 논의가 다양한 시각에서 이루어지고 있는 상황이다. 한국에서 교육은 특별한 정치적 이념을 가지고 있으며, 제도 개편이 결코 쉽지 않다. 유치원과 초·중등을 포함하는 교육계는 보통교육에 대한 국가의 의지가 퇴색되지 않기를 바라고 있다. 또한 교육과정 개편, 학급수 증가에 따른 교육재정 수요 증가, 내국세 교부금 결손에 따른 지방교육채 발행¹⁾, 학교 신·증설에 따른 BTL 사업 상환지출 수요 증가와 같은 추가적인 재정수요가 필요하기에 학령인구의 감소에 따른 교육재정 감축이라는 이슈에 반대한다는 교육계의 주장 또한 상당한 설득력을 가진다. 반면, 2022년 6월 정부 합동 조사 결과에 따르면 수많은 교육재정 부정집행(97건, 282억원) 사례가 적발된 바 있으며, 감사원(2023)은 지방교육재정교부금 제도 운영실태 감사보고서에서 정부가 시도 교육청에 나누어주는 지방교육교부금이 지나치게 많이 배분되어 현금·복지성 사업에 상당부분 지원되고 있다는 지적을 하고 있다. 이에 따라 지역교육청 적립 기금의 급격한 증가, 학령인구 감소 상황에서 고등교육 예산의 부족한 현실이 대비되면서 지방교육재정의 적정 규모에 대한 논쟁이 가속화 되고 있다.

지방교육재정교부금법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 하고 있다. 동법에 따라 지방교육재정에서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 중앙정부가 시·도 교육청에 교부하는 지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되며, 해당 연도

내국세 총액의 20.79%를 재원으로 하여 교부하고 있다. 감사원(2023)에 의하면 무조건 지방교육재정교부금으로 교부해 주는 칸막이식 재정배분방식에 따라 2070년 교육교부금은 222조 6천억원으로 2020년(49조 9천억원)의 4.46배로 증가하는 것으로 추정되고 있다.

결국, 학령인구가 급격히 감소하는 상황에서 교부금을 포함한 지방교육재정 규모의 적절성과 사용의 타당성에 대한 논의는 지속적으로 이루어질 필요가 있으며, 이러한 관점에서 이 연구는 지방교육재정에 대한 주요 현황과 중요한 이슈를 개괄적으로 검토하고, 지방교육재정의 발전방향을 제시해 보고자 하며, 특히 고등교육재정과의 관계도 함께 고민해 보고자 한다.

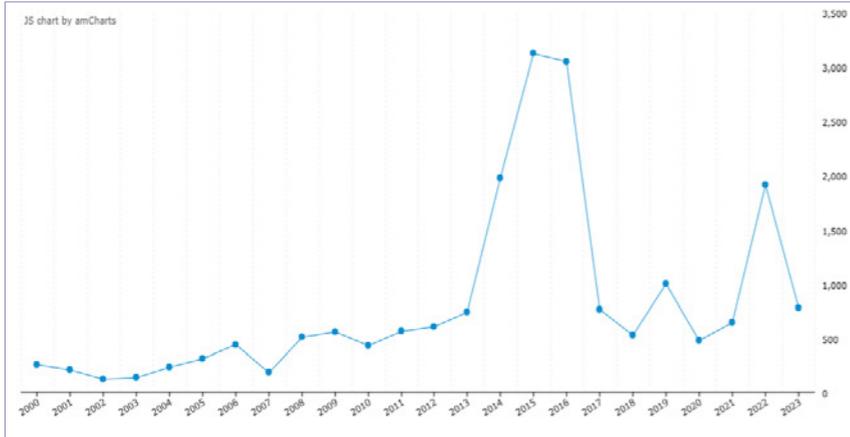
II. 지방교육재정 논의 경향

먼저 한국사회에서 지방교육재정에 대한 이슈가 어떠한 경향을 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 54개 언론사의 뉴스 유형을 자동으로 분류하여 핵심적인 키워드 형태의 표준화된 추출 방식을 통해 DB형태로 전환해 줌으로써 실질적이면서 실증적인 연구자료 분석이 가능하고, 이를 활용할 수 있도록 하는 한국언론진흥재단 뉴스분석 웹사이트인 BIGKinds를 활용하여 키워드 빈도수, 관계도 및 연관어 분석을 하였다. 이 분석을 통해 지방교육재정과 관련한 트렌드와 주요 키워드들이 어떻게 변화하고 있는지 파악하고자 하였다.

데이터 분석은 기간은 2000년 1월 1일 - 2023년 9월 9일까지이며, 지방교육재정 키워드로 검색한 결과 총 20,604건이 검색되었다. 전체적으로 지방교육재정에 대한 논의는 완만한 경향을 보이다가 2014년 이후 누리과정 이슈가 터지면서 상당히 많은 기사들이 출현하였고, 이후 비교적 완만한 추이를 보이다가 2021년 이후 지방교육재정 이슈는 다시 학령인구 감소, 내국세 증가에 따른 지방교육재정교부금의 급격한 증가, 대학재정의 상대적 열악 등의 논의와 맞물리며 다시 급증하는 경향을 보이고 있다.

1) 내국세 교육교부금 결손은 2009년, 2015년, 2020년, 2024년 등 5년 주기로 나타나고 있다. 2024년의 경우 정부는 2023년 세수감소로 지방교육재정교부금을 2023년 75조 7,607억원보다 6조 8,748억원 삭감한 68조 8859억원을 본 예산에 편성하였다.

<그림 1> 2000년 이후 지방교육재정 관련 기사 추이



범위를 좁혀서 지방교육재정에 대한 최근 경향을 고찰하기 위해 2021년 1월 - 2023년 9월까지 기사를 분석해 보면 총 3,461건이 검색되고 있다. 2021년 이후 지방교육재정에 대한 워드클라우드 분석을 통해서 보면 교부금, 학령인구, 내국세, 특별회계, 유치원, 윤석열정부, 간담회, 기자회견, 코로나19, 지자체, 학생수, 대학지원 등이 중요한 키워드로 나타났다. 즉, 2021년 이후 지방교육재정에서 내국세에 연동되는 교부금에 대한 논의가 가장 중요한 이슈이며, 학령인구 감소, 교육비특별회계, 내국세, 유치원 등이 중요한 이슈였음을 알 수 있다.

<그림2> 지방교육재정 워드클라우드 분석(2021-2023)



<표 1> 지방교육재정 키워드 분석 결과(2021-2023)

키워드	가중치	키워드 빈도수
교부금	157.65	5217
학령인구	55.33	699
내국세	52.09	766
특별회계	46.07	756
유치원	34.08	238
윤석열 정부	27.48	91
간담회	23.96	129
중앙정부	22.84	160
상반기	19.35	260
기자회견	18.95	104
코로나19	18.08	223
보고서	16.45	121
저출산	16.36	99
지자체	16.08	303
학생수	15.12	178
대학 지원	14.32	96
학부모	13.6	217

III. 지방교육재정 운영과 개편의 당위성

교육은 미래에 대한 장기적인 인적 투자라는 측면에서 필수적인 공공재라고 볼 수 있는데, 전술한 바와 같이 지방교육재정의 세입은 자체수입은 거의 없이 중앙정부의 교육재정교부금과 지방자치단체의 전입금이 대부분을 차지한다. 그동안 교육계는 과밀학급 해소와 노후한 교육환경 개선, 2021년 기준 57.1%에 이르는 교원·교육 전문직·기타직 인건비 비중 등 다양한 논리



를 토대로 교부금 개편 및 지방교육재정의 타당성에 대한 논의를 반대하고 있다. 그러나 학령인구 감소 등 다양한 이슈들로 지방교육재정의 변화가 필요하다는 데 많은 공감은 있는 바, 지방교육재정 운영현황과 개편의 당위성은 크게 다음 몇가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 지방교육재정 세입규모이다. 지방교육재정은 시·도 교육청의 교육비특별회계 및 기금을 통해 운영된다. 교육비특별회계의 세입은 크게 중앙/지방정부의 이전수입과 자체수입, 지방채 및 기타, 내부거래 등으로 구분된다. 이전수입을 보면 중앙정부(교육부) 이전수입인 지방교육재정교부금, 국고보조금, 특별회계전입금과 지방자치단체 이전수입이라 할 수 있는 지방자치단체 일반회계전입금과 기타 이전수입으로 구분된다. 자체수입은 사용자료, 수수료, 자산수입 등을 포함한다. 2023년도 본예산 기준 지방교육재정 총 세입은 97.4조원 규모이며, 이 중 중앙정부 이전 수입이 78.4조(80.5%), 지방자치단체 이전 수입이 15.7조(15.8%), 교육청 자체수입 비중은 4,970억원(0.05%)으로 나타났다. 특히 지방교육재정교부금은 74.4조원으로 전체 세입 중 76.4%의 비중을 차지하고 있다. 한편, 교육계의 논리대로 지방교육재정 교부금과 지방교육재정 총세입은 연도별 편차를 보이고 있다. 그런데 2022년 전라북도교육청 결산자료를 보면 교육재정은 2020년 3.85조, 2021년 4.1조, 2022년 5.1조 등으로 꾸준히 증가하는 패턴을 보인다. 또한 2013년 - 2022년까지 최종 예산 추이를 보면 2020년을 제외(2019년 대비 3,313억 감소)하고는 계속 증가하고 있다(전라북도교육청, 2023). 결국, 지역교육청 예산은 교부금이 감소하더라도 추경이나 정산(교부금 감소를 2년 뒤 반영) 등을 통해 어느정도 안정적으로 재원이 확보되고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 지방교육재정 세입(단위: 억원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
이전수입	786,475	740,329	813,886	800,953	941,167
중앙정부이전수입	645,716	594,421	655,688	650,331	784,425
지방교육재정교부금	605,305	541,887	612,811	608,658	744,289
보통교부금	588,010	520,433	586,221	591,123	725,034
특별교부금	17,295	14,994	17,159	8,434	10,209
증액교부금	-	6,460	9,431	9,101	9,046
국고보조금	2,258	12,634	3,709	5,974	5,436
특별회계전입금	38,153	39,900	39,168	35,699	34,700
지자체이전수입	139,247	141,527	155,414	149,515	154,376
기타이전수입	1,512	4,381	2,784	1,107	2,365
자체수입	16,043	12,120	15,379	5,796	4,970
지방채 및 기타	71,354	69,639	44,709	14,179	26,055
내부거래	-	179	6,787	5,974	2,000
합계	873,873	822,266	880,760	826,902	974,192

자료: 국회예산정책처(2023: 43).

둘째, 시도교육청 기금 및 조성액 규모이다. 시·도교육청의 기금은 시·도교육감이 특정한 행정목적을 달성하기 위해 「지방자치법」 제159조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조 등에 따라 설치·운용하는 자금이다. 2022년말 기준 시·도교육청 기금 수는 총 55개, 총 21조 1,792억원으로 2021년 대비 11개, 15조 7,751억원이 증가하였다. 기금 증가의 주요 사유는 교육시설환경개선기금(6.8조원 증), 통합재정안정화기금(전년 대비 8.6조원 증) 등이 증가했기 때문이다. 시·도교육청은 2019년부터 통합재정안정화기금 조성을 시작하였고, 2022년 17개 시도교육청의 통합재정안정화기금액은 11조 5,846억원 규모이다. 보다 구체적으로 전라북도교육청의 2022년 세입예산 결산을 보면 기금규모가 5조 912억원으로 2021년 4조 955억원, 2021년 3조 8,468억원에 비해 크게 증가하였다(전라북도교육청 결산자료, 2023). 이러한 현상은 교육재정교부금의 급증 시기와 일치하는데, 2012년-2017년까지 교육재정교부금은 38.4조에서 48.7조로 증가하고 있으며, 그 이후는 2018년 53.5조에서 2023년 80.1조로 크게 증가한다. 지방교육재정 재원의 효율적 사용을 위해 저금통 역할을 하는 통합교육재정안정화기금 등을 잘 활용하는 것은 중요하지만, 향후 내국세 증가에 따라 교부금의 증가가 예견되는 상황에서 기금이 계속 큰 폭으로 증가하고 있다는 점은 지방교육재정의 효율성과 책임성 논란을 지속하게 만들 것이다.

<표 3> 연도별 시·도교육청 기금 수 및 조성액 규모(단위: 개, 억원)

연도	기금수	누적조성액	사용액	연도말 현재잔액
2017	9	3,566	359	3,207
2018	10	4,669	331	4,338
2019	20	17,981	823	17,157
2020	31	29,761	813	28,948
2021	44	61,677	7,636	54,041
2022	55	223,720	11,928	211,792

주: 조성액은 전년도 이월액을 포함한 누적액
 자료: 국회예산정책처(2023).

셋째, 초·중등 교육투자규모가 OECD 평균 이상으로 작지 않다는 점이다. 2019년 기준 초·중등의 교육투자 규모를 보면, 학생 1인당 공교육비가 OECD 평균 10,722달러인데, 우리나라는 15,200달러 수준이다. GDP 대비 공교육비 비중은 OECD 평균 3.4%인데, 우리나라는 3.7%이며, 교육분야 지출이 정부 총지출에서 차지하는 비중은 OECD 평균 7.8%, 우리나라는 10.2%로 나타났다(국회예산정책처, 2023: 36). 공교육비는 공교육 기관에 투자되고 공교육 기관을 통해 지출되는 교육비용으로 ‘정부재원(중앙정부 및 지방정부 포함)+민간재원(가계 등)+해외재원’의 합계이다(국회예산정책처, 2023). 따라서 우리나라의 공교육비 규모가 OECD 평균 이상으로 나타나고 있다. 향후 학령인구 감소에 따른 학생 1인당 공교육비는 계속 상승할 것으로 예견되는 상황에서 이 부분은 한국 공교육 발전을 위해 매우 바람직한 일이지만, 다른 한편으로 지방교육재정의 적정성에 대한 논란은 계속 이어질 것으로 보인다.

넷째, 경상적 지출 비율이 높다는 점이다. 2022년 결산자료를 보면 전국 시도교육청 경상적 수입은 98조 8,874억이었으며, 이 중 경상적 지출은 55조 5,491억원(56.17%)으로 나타났다. 전라북도교육청의 경우 경상적 수입 4조 6,748억 중 경상적 지출은 2조 5,546억원(54.65%)이었다. 시도교육청별로 약간의 편차는 있지만 대략 55% 전후의 경상적 지출 추이를 보임으로써 학령인구가 감소하더라도 특정학교나 학급수가 큰 폭으로 감소하지 않는 한 인건비나 학교운영비가 바로 줄어들지 않을 것이라는 추측이 가능하다. 따라서 지방교육재정교부금 축소에 대비한 학급수 조정 등의 노력이 적극적으로 제기되어야 할 것이다.



다섯째, 지방교육재정 세목의 복잡성을 들 수 있다. 지방교육재정의 절대적인 비중은 내국세 총액의 20.79%인 교육재정교부금이며, 교육세의 일부가 교육재정 교부금에 포함된다. 교육세는 개별소비세액의 30%, 교통에너지환경세액 15%, 금융보험업자 수익금액 0.5%, 주세액 10-30% 등이며, 2020년의 경우 교육세액 중 64.4%가 교육재정교부금에 포함된 것으로 나타났다(김진영, 2022). 지자체 이전수입의 주요 수단인 지방교육세는 7가지 지방세의 세액을 과세표준으로 정하고 있다. 재산세 20%, 주민세 10%, 취득세 20%, 등록면허세 20%, 자동차세 30%, 레저세 40%, 담배소비세 43.99% 등이다. 따라서 조세정책의 효율성과 책임성을 높이기 위해서는 가능한 세목구성을 단순화하는 등 지방교육세의 과세대상과 과세 방식에 대한 개편을 통해 지방교육재정의 책임성을 강화해 나가야 할 것이다(이재원, 2019).

IV. 지방교육재정의 변화 방향

학령인구 감소, 초·중등 교육투자 규모 및 대학재정의 열악 등을 감안할 때 지방교육재정의 변화는 필연적이라고 볼 수 있으며, 많은 전문가들이 지방교육재정교부금은 개편할 시점이 되었다는데 이견이 별로 없다. 물론 학령인구가 감소하더라도 특정학교나 학급수가 큰 폭으로 감소하지 않는 한 인건비나 학교운영비 등 경상적 지출의 급격한 감소는 없을 것이고, 향후 미래교육에 대한 투자 등을 감안할 때 지방교육재정의 적절한 규모의 확보는 필요하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 내국세에 연동된 현재의 교육교부금을 포함해 지방교육재정에 대해서는 상당한 변화의 흐름이 있어야 할 것이다. 전술한 논의를 토대로 볼 때 다음과 같은 변화가 필요하다고 본다.

첫째, 현재의 지방교육재정 규모가 적정인가에 대한 논의가 시작되어야 한다. 감사원(2021)은 226개 시·군·구 모두 2047년에 소멸위험 단계에 진입하며, 이 중 69%인 157개 지역은 소멸위험지수가 0.2 미만인 소멸 고위험 단



계에 놓인다는 충격적인 보고서를 발표하였다. 전라북도의 경우 14개 시군 중 11개 지역이 인구소멸지역으로 추산되었고, 부안군(2023)의 경우 초등학교 교원 1인당 학생수 6.7명, 중학교의 경우 교원 1인당 학생수가 6.4명 정도에 불과하다. 여타 군지역의 경우 대동소이한 바, 지역소멸 지역 학교통합, 인구이동에 따른 대도시 지역 과밀학급 문제 해결 등 지방교육재정 사용의 효율성과 적절성에 대한 논의가 조속히 이루어져야 할 것이다.

둘째, 내국세에 연동된 지방교육재정 교부금의 산정기준이 달라져야 한다. 앞으로도 지속적으로 학령인구가 하향 감소할 것이 예상되는 만큼 교부금의 재원 배분 방식을 개편해야 한다는 감사원의 분석결과에서 보듯이 내국세에 연동된 교부금 비율 및 산정방식을 재설계할 필요가 있다. 정부는 2023년 세수감소로 2024년 지방교육재정교부금을 2023년 75조 7,607억원보다 6조 8,748억원 삭감해 68조 8,859억원을 책정하였다²⁾. 지방교육재정의 빙하기, 초·중등이 2024년 지방교육재정의 주요 이슈가 될 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 향후 내국세 증가에 따라 교부금의 증가가 예견되고 있고, 초·중등의 경우 GDP대비 1인당 공교육비는 이미 OECD 평균 이상을 상회하고 있는 반면, 고등교육은 2020년 OECD대비 0.7% 수준에 불과한 바, 고등교육에 대한 예산을 OECD 평균인 1%(19조 2천억) 수준으로 올릴 수 있도록 해안을 모아야 할 것이다. 이를 위해 지방교육재정 교부금의 산정기준을 조정하거나 교육세의 일정부분을 조정하여 대학재정에 재정이 투입될 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

²⁾ 감소된 교부금은 당해연도 추경을 통해 일정부분 보전하거나 결손분을 2년 뒤 교부금에 반영하는 정산 등을 통해 반영이 이루어진다.

셋째, 같은 맥락에서 지방교육재정교부금법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 하고 있다. 즉, 교육기관 및 교육행정기관에 유아 및 초·중등 외 대학을 포함하는 법의 목적과 정의가 필요하다고 본다. 지방교육재정교부금법의 근본 취지는 1971년 의무교육실시를 위한 재정확보와 지역 간 학교교육의 균형 있는 발전을 위해 제정되었으나, 이제 지방의 교육여건과 환경이 매우 달라지고 있는 바, 논의를 통해 변화하는 환경에 부합하도록 법의 목적을 재정립하여 고등·평생교육지원특별회계에 일정부분 재원의 전입이 이루어지도록 하여 재정난을 겪고 있는 지방의 대학에 재정을 투입할 수 있는 여건을 만들어 가야 할 것이다.

넷째, 지방교육재정과 고등교육재정 간 관계설정이 필요하다. 향후 지방교육재정 개편 논의에서 중요한 고려사항 중 하나가 고등교육재정이다. 학령인구 감소에 따라 대학은 생존의 갈림길에 있으며, 4차산업혁명시대에 부합하는 경쟁력을 가진 유능한 인재를 양성해야 하는 대학은 재정이 매우 부족한 실정이다. 고등교육재정은 2023년 기준 정부 부담률인 GDP 대비 0.6%(10조 8천억)에 불과해 OECD 평균인 1%(19조 2천억)에 한참을 못미치고 있다. 2024년의 경우 그나마 14조 8,567억 원 규모로 고등·평생교육지원특별회계(고특회계)가 편성되었다고 하는데, 국가장학금 등 당초 교육부 일반회계에 편성되어 있던 대학생 장학사업 예산이 고특회계로 이관된 것이 대부분이다. 실질적으로 고특회계의 순증 규모는 6,000억원 정도이고, 대학이 가장 원하는 대학 일반재정지원 사업은 2023년 대비 3,121억 원이 증액되었을 뿐이다. 증액된 예산을 주요 대학으로 나누면 실질적으로 대학이 역량강화를 위해 사용할 수 있는 예산이 얼마나 늘었을까? 언발에 오줌 누는 정도밖에 안되기에 대학은 여전히 배가 매우 고프 실정이다³⁾.

윤석열정부는 2025년부터 유보통합을 한다고 발표한 바 있어 보다 많은 재정수요와 심층적인 재정추계가 필요한 시점이다. 5년, 10년 뒤 학령인구 비

율변화 추이 반영 등을 통해 내국세 연동방식의 지방교육재정에 대한 합리적인 재설계가 요구되고 있다. 배고픈 고등교육재정을 위해 지방교육재정이 함께 고민해 주기를 기대한다. 초·중등 및 고등교육의 중요성과 지속가능한 공교육을 위한 안정적인 재원의 확보는 어느 시점, 어느 정권, 어느 이념에서도 결코 소홀히 해서는 안된다.

참고문헌

- 감사원. (2021). 인구보고서.
 감사원. (2023). 지방교육재정교부금 제도 운영실태 감사보고서.
 김진영. (2022). 교육재정교부금 개편에 대한 소고. 월간 나라재정, 69: 11-16.
 박정수. (2022). 지방교육재정교부금. 월간 나라재정, 한국재정정보원, 69: 3-10.
 국회예산정책처. (2023). 2023 대한민국재정.
 송기창. (2022). 지방교육재정교부금 개편, 현재만 보면 안된다. 월간 나라재정, 한국재정정보원, 69: 17-25.
 신무섭 주상현. (2019). 재무행정론(제8판). 대영문화사.
 이재원. (2019). 지방재정론. 윤성사.
 주상현. (2021). 지방자치단체 인구소멸 실태와 정책방안. 한국자치행정학보, 35(3): 119-138.
 주상현. (2022). 환경변화에 따른 지방대학조직의 변화방향. 지방정부연구, 25(4): 237-261.
 파이낸셜 뉴스. 지방재정 빙하기 온다"...지방교부세 역대급 삭감. (2023. 8. 29)
 이선호. (2022). 지방교육재정 개편 논의의 쟁점과 과제. 월간 교육정책포럼.
 전라북도 교육청. (2023). <https://www.jbe.go.kr>
 공공데이터포털. (2023). <https://www.data.go.kr/data/15086718/fileData.do>.

3) 2024년 예산안을 보면 2023년 대비 국가 R&D 예산이 -16.6%(5.2조) 삭감되었다. 대학원생이 많은 이공계 대학에는 충격으로 와닿고 있고, 당장 연구비를 확보하여 연구실을 운영해야 하는 교수들에게는 희망이 보이지 않는 상황이다

5 우수사례

프랑스의 교육재정분권으로 성공한 : 소피아 앙티폴리스



김 필
한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원

I. 소피아 앙티폴리스 소개

유럽의 대표적인 테크로폴(Technopol)인 프랑스 남부의 소피아 앙티폴리스는 이탈리아에 접경하고 대표적 관광도시인 니스(Nice)와 근접한 곳에 위치하고 있다. 소피아 앙티폴리스는 2,500개의 입주기업, 매출액 56억 유로, 직원 38,000명, 2,400 헥타르의 넓은 부지를 갖추고 있는 지역혁신 성공사례이다. 특히 아무것도 없던 황무지 상태에서 출발해 일구어낸 국가 주도형 성과라는 점에서 여러 정책결정자들이 매력을 느끼는 사례로 볼 수 있다. 소피아 앙티폴리스라는 명칭은 피에르 라피트(Pierre Laffitte) 상원의원¹⁾이 지은 이



소피아 앙티폴리스의 위치

름으로 소피아는 그의 아내 이름이자 ‘지혜’를 의미하고, ‘앙티폴리스’는 인근 프랑스 도시인 앙티브(Antibes)의 고대 그리스어 이름이자 대도시에 반대되는 ‘전원 도시’를 의미한다²⁾. 연간 300일의 화창한 날씨, 15개의 스키 리조트, 120km에 달하는 해안선, 35개의 항구가 있는 프랑스 리비에라는 세계에서 가장 살기 좋은 곳 중 하나이다. 소피아 앙티폴리스는 리비에라의 중심에 위치한 테크노파크로 하나의 독립된 행정구역이 아니고 5개의 코뮌(기초자치단체)에 걸쳐있다는 특징이 있다.

보통 국내에서 소피아 앙티폴리스를 논할 때에는 대덕연구단지 등과 비교한 국가주도형 국책 연구단지의 성과, 국립파리광산학교 교수였던 피에르 라피트의 소피아 앙티폴리스 건립에 대한 개인적 헌신, 다른 테크노폴과 달리 기후가 좋은 휴양지에 입지한 조건, 그리고 추진 후 20년이 지난 후야 제대로 된 혁신 성과를 보여주었다는 점에서 정책결정자의 장기적 시계(視界)가 거론된다. 본고에서는 지방자치단체로의 교육재정분권이 소피아 앙티폴리스의 성공에 어떤 역할을 했는지 알아본다.

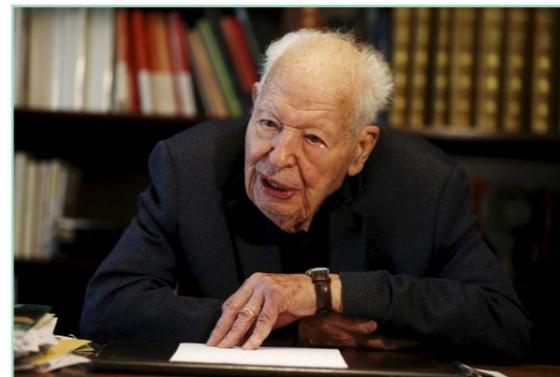
1) 제안 당시에는 국립파리광산대학 교수였으나 1985년 상원의원이 되었다.

2) 앙티브와 도시를 의미하는 폴리스의 결합어라는 견해도 존재한다.

II. 소피아 앙티폴리스의 시작과 한계점

1960년대 말, 국립파리광산대학 교수였던 피에르 라피트의 제안으로부터 소피아 앙티폴리스의 조성이 시작되었다. 연구센터와 주요 학교, 공공 및 민간조직이 활발히 교류하는 기술단지를 조성하고 싶었던 라피트는 이에 적합한 넓은 부지를 코트 다 쥐르(Cote D'Azur)에서 찾았다. 그는 1960년 Le Monde 신문에 수도인 파리로의 인구 집중을 완화하기 위해 분권화를 촉구하는 기고를 하며 소피아 앙티폴리스의 아이디어를 제시했다.

1969년 소피아 앙티폴리스 협회(Sophia Antipolis Association)가 결성되었고, 1970년 프랑스는 앙티브에 접한 5개 코뮌에 걸친 지역을 ‘개발유보지역’으로 지정하였다. 1972년에는 해당 지역을 5개 정부 부처 간 합의로 첨단산업단지로 지정하고, 필요한 개발계획을 공식적으로 승인하여 부지조성 및 입주회사 유치 등과 같은 사업을 추진하기 시작하였다. 1960년대 초 입주한 IBM, Texas Instruments와 같은 기업들이 있어 성장 기반이 마련되어 있었으나, 초창기 기업 유치가 활발하지 못하였다.



Pierre Laffitte. 소피아 앙티폴리스 창립자

즉, 초창기 소피아 앙티폴리스의 경우, 첨단산업 집적지로서 단지 조성이 잘 이루어졌고 프랑스 혹은 세계적 기업을 유치하는 데에는 성공하였지만 대부분 다국적 기업의 지사 혹은 분공장에 불과하다는 한계를 가지고 있었다. 또한, 입주 근거가 프랑스라는 국가가 가진 브랜드 가치를 이용하여 유럽으로 진출하고자 하는 마케팅 전초기지로 활용하고자 하는 동기에서 비롯된 것으로, 소피아 앙티폴리스가 가진 혁신환경을 활용하고자 한 것은 아니었다는 평가가 있다. 결과적으로, 소피아 앙티폴리스에 많은 다국적 기업 혹은 프랑스의 국공립 연구기관들이 입주하였지만 그러한 기업이나 연구기관 간, 대학 간 활발한 교류나 시너지효과는 나타나지 않았다.

III. CASA와 코트다쥐르 연합대학의 설립

그러나 1980년대를 거치며 프랑스 정부의 지방분권화 사업의 영향으로 프랑스 수도권에서 분산되는 대학, 공공 연구기관 등이 유치됨에 따라 소피아 앙티폴리스의 성장이 활발하게 추진되기 시작하였다. 소피아 앙티폴리스의 성공을 가능케 한 교육재정분권 제도로는 두 가지가 있다.

1. CASA의 설립

처음 소피아 앙티폴리스를 관리하기 위해 설립되었던 임시 지방 합동기관(Symisa)은 5개의 코뮌, 지역 상공회의소, 데파르트망³⁾으로 구성되었으며 토지 관리, 선매권과 같은 개발 운영에 대한 광범위한 권한을 부여받았다. 이러한 임시 거버넌스는 1990년대까지 지속되었으며, 소피아 앙티폴리스의 운영 방향이 지자체의 번영보다는 중앙 관리 기관의 강력한 권한과 국지적인 경제적 부의 창출에 집중하도록 만들었다.

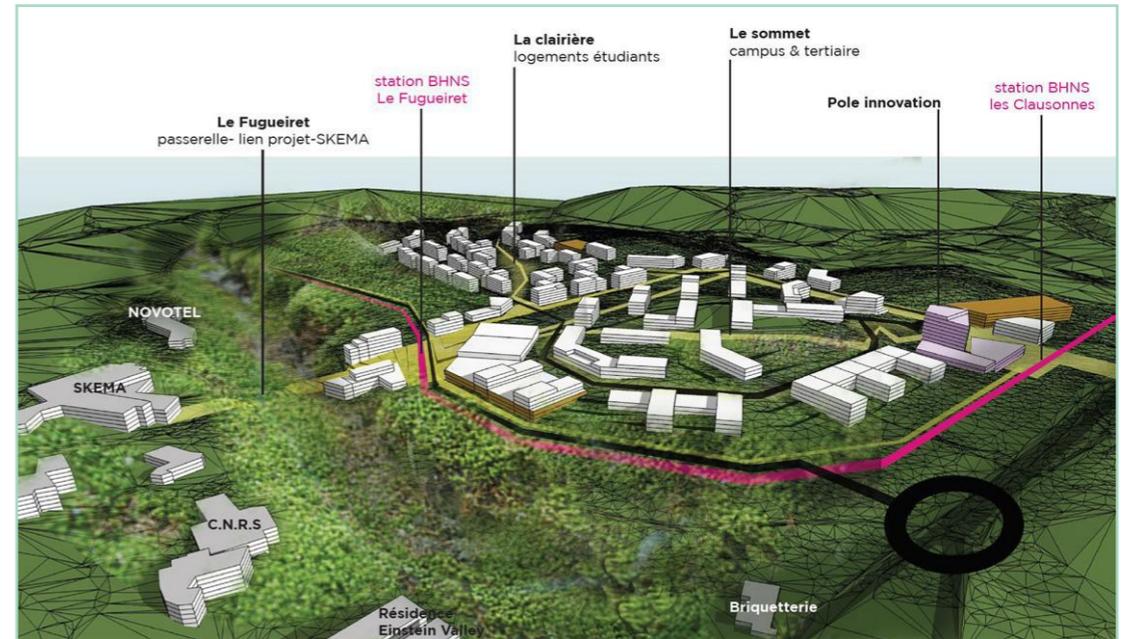
2000년대 이후 프랑스 지방행정구역 개편으로 지방도시들이 주변지역을 통합하여 광역화됨에 따라, 소피아 앙티폴리스 지역도 니스의 광역지역인 CASA (Communaute d'Agglomeration Sophia Antipolis, CASA)에 포함되게 되었다. CASA는 지자체간 재정 경쟁을 제한하며 재정 자원을 공유하고 공동 정책을 수행하도록 장려하기 위해 만들어진 광역지자체법에 의한 조직이다. Symisa는 CASA내의 부서가 되었다. 이에 따라 소피아 앙티폴리스 협회와 재단의 역할 역시 CASA로 이전되었다. 소피아 앙티폴리스에 대하여 주변 지역인 PACA 레지옹과 알프스 메리타임 데파르트망의 영향력이 크게 강화되며 지역 계획에 대한 통합적인 접근 방식을 갖게 되었다.



CASA의 공간적 범위. 24개 기초지자체 (Communes)를 포함하고 있다.

소피아 앙티폴리스는 CASA 전체 일자리의 40%를 차지하지만 전체 인구의 5%만을 담당한다. CASA는 소피아 앙티폴리스가 지역의 주거 경제에 보다 보탬이 되는 방향으로 혁신하도록 만드는 역할을 하였다.

CASA가 소피아 앙티폴리스를 운영하기로 한 이후에 세워진 'Sophia 2030' 계획안 중 남부 개발 부지인 Fugueiret 운영은 고등 교육에 전념하고 있으며 '지식의 도시'라고 불리는 새로운 캠퍼스를 만들기 위해 설계되었다. 대학 도서관과 학생 기숙사로 구성되어 있으며 20,000m²의 사무실, 17,000m²의 학교, 고등 교육 시설 및 의료 센터가 개발될 예정이다. 여기에는 1,000가구의 주택도 포함된다. CASA는 주택 전략 계획에서 높은 부동산 임대료 수준으로 인해 박사후 연구원이나 새로 채용된 젊은 엔지니어와 같은 젊은 전문직 종사자들이 소피아 앙티폴리스에서 숙소를 찾기가 어렵다고 지적한 바 있다.



소피아 앙티폴리스 내 대학이 들어설 예정인 Fugueiret 부지

3) 프랑스의 지방자치단체는 코뮌(communes), 데파르트망(departement), 레지옹(region)으로 구성된다.



Cote d'Azur 대학의 풍경

2. 코트다쥐르 연합대학의 설립

프랑스의 교육 분권 정책을 살펴보면 1982~1983년과 2003~2004년에 이루어진 탈중앙집권화 법안에 따라, 지역 관련 또는 노동인력, 기술인력 등에 관한 교육행정업무의 일부분이 지방자치단체로 이양되었다. 대통령이 임명하는 지방 교육감의 감독 하에 코뮌이 초등학교를, 데파르트망이 중학교를, 레지옹이 고등학교와 연수센터 등의 업무를 담당하게 되었다. 고등학교 이하의 지방분권은 소피아 앙티폴리스와 같은 고등교육기관과 지자체 간 협력과는 큰 관계는 없으나, 교육 분권의 기초를 다졌다는 점에서 의의가 있다.

2015년 프랑스 교육부는 국가 과학기술의 발전을 위해 고등교육기관을 클러스터화(대학 통합·연합)하는 정책을 실시하게 되었는데, 특히 우수대학인증(Innovative University of Excellence, IDEX)사업 추진이 주목할 만 하다. 우수대학인증은 University와 국립, 혹은 사립 Engineering School, Business School, 그랑제꼴, Polytech 등으로 구성되어 있는 프랑스의 대학을 지역별로 클러스터화 하도록 유도하는 사업이다. 지역 내 다양한 교육 및 연구기관을 클러스터화해서 연구 및 산학협력, 교육의 역량을 키우는 것을 목표로 하였다. 주요 재원은 국무총리 산하 투자사무국(Secretariat general pour l'investissement, SGPI)이 주관하는 미래투자프로그램(Programme d'investissements d'avenir, PIA)을 통해 조달되었다. 사업에 선정된 대학은 정

부로부터 예산 지원금을 받아 연구 프로젝트 등을 진행하는데, 소르본 대학, 엑스-마르세유-프로방스-메디테라네 합의체, 파리 인문·과학대학 등은 재정지원예산을 직접 운영하는 것이 아니라 약 250만 유로 상당의 연(年)이자를 사용하여 대학을 운영하고 있다는 특징이 있다.

소피아 앙티폴리스 역시 2010년대 니스 주변 지역의 크고 작은 대학과 전문대학, 그리고 국책 연구기관 약 22개가 연합하여 코트다쥐르(Cote D'Azur) 연합대학을 설립하였다. 초창기의 소피아 앙티폴리스는 대기업 지사 및 국책연구기관 분소를 주축으로 운영되었고, 니스를 포함한 소피아 앙티폴리스 인접 지역에서 대학은 파리광산대학 분교, 니스 대학 분교 정도에 불과했었다. 코트다쥐르 연합대학이 결성되어 제각각 활동하던 대학과 국책 연구소, 국제경영대학, 그리고 디자 인스쿨과 같은 인력양성기관 등 22개 대학과 기관이 소피아 앙티폴리스를 중심으로 협력하는 체제가 구축되었다. 혁신주체들은 소피아 앙티폴리스 단지 내에는 물론 니스 광역도시권에 산재해 있어 소피아 앙티폴리스가 생산하는 혁신 효과를 주변 지역으로 확산하는 데 기여하게 되었다. 이후 IDEX 사업에 선정되어, 2016~2020년 기간 동안 프랑스 정부로부터 5,000만 유로의 지원금을 획득하게 되었다. 이 연합대학은 소피아 앙티폴리스가 이미 상당한 경쟁력을 구축하고 있는 인공 지능(AI), 반도체, 소프트웨어 등과 같은 분야와 니스 지역이 경쟁력을 가지고 있는 항수, 화장품 분야를 특화시켜 나아갈 계획을 추진 중이다.

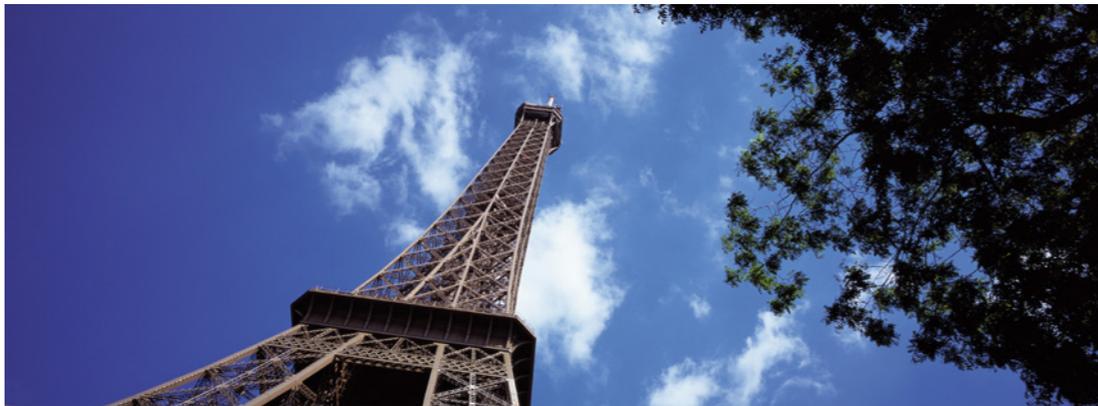


IV. 종합

지방의 교육재정은 세입분권 측면에서 이전재원 중심의 불안정한 구조와 세출분권 측면에서 중앙의 통제 권한, 국가사업 수행을 위한 재정지출 과다, 재정운용의 자율성 취약 등의 특징을 보여왔다. 유럽의 대표적인 테크노폴인 프랑스 소피아 안티폴리스는 초광역지자체인 CASA로의 편입을 통해 세입 분권 측면에서 지자체 재원 확충이 가능했고 존재 목적을 지역 주거 경제의 활성화로 변경하며 지역과의 상생이 가능해졌다. 또한 지역 단위의 대학연합인 코트다쥐르 연합대학을 구성하여 IdEA 사업에 선정되면서 세출분권 측면에서도 안정적으로 재정 운용의 자율성을 확보한 상태에서 지자체와의 원활한 협력이 가능해졌다.

이는 최근 국내에서 진행되고 있는 지자체-대학 협력기반 혁신 사업(Regional Innovation System & Education, RISE), 글로벌대학 30 사업 등에도 시사하는 바가 크다. 먼저, 정책의 시작 및 중간 과정에서 일부 유도하지 않은 효과가 있더라도 적절한 거버넌스 구축을 통해 종국적으로 지방정부가 유도하는 방향으로 나아갈 수 있다는 믿음이 필요하다. 또한 일반행정체제 상 지방자치단체의 범위와 대학 생태계의 범위가 일치하지 않는 문제가 발생할 수 있으므로, 광역시·도 편제에 기반한 RISE 체계에서 초광역단위의 지역편제, 대학 중심의 학생 이동과 생활권 권역에 기반한 범위를 고민할 필요가 있다. 지역일자리, 취업-정주는 인접 광역지자체와의 거리를 고려하여 협력을 해봄직 하다. 또한 재정지원을 통한 지역연합대학으로의 유도를 통해 지역의 목표와 대학의 목표를 일치시키는 방향이 바람직하다.

Grandclement, A., & Grondeau, A. (2022). From production to consumption-oriented development: New planning strategies in science parks? The case of Sophia-Antipolis. *European Urban and Regional Studies*, 29(2), 152-167.
 소피아 안티폴리스 프로젝트 홈페이지 (<https://athanor-architectures.com/projets/fugueiret/>)
 Cote D'Azur 대학 홈페이지 (<https://univ-cotedazur.eu/about-us>)
 CASA 홈페이지 (<https://www.gadseca.org/notre-departement/casa-antibes-sophia-antipolis/>)
 프랑스 교육부 홈페이지 (<https://www.gouvernement.fr/index-isite>)
 소피아 안티폴리스 취재 기사
<https://ufuture.com/en/sophia-antipolis-how-france-build-a-technology-park-in-the-riviera/>)



6 지방자치단체 탐방

군민과 함께 미래산업 육성 및
글로벌 관광도시로의 도약을 꿈꾸는
: 미래로 세계로 생동하는 부안



전라북도 부안군의 인구는 약 5만 명으로 2013년 이후 지속적인 감소 추세를 보이고 있어 지역 소멸의 위기감이 고조되고 있다. 또한 부안군의 재정자립도는 전북 평균보다 낮으며 군 내에 생산기반시설이 부족하고 특정 지역에 편중되어 있다는 약점을 지니고 있다. 부안군은 이러한 약점을 극복하고 국내·외의 많은 사람들이 찾아오는, 누구나 살고 싶은 도시로 도약하기 위한 해법을 찾아나섰다. 특히 청정하고 수려한 자연환경 및 경관자원 보유, 국가항만시설 보유로 해상교통 및 물류의 원활, 수소산업 등 핵심산업 클러스터 분야 산업기반이 우수하다는 부안군이 지닌 강점을 바탕으로 관광도시로서의 새로운 기틀을 마련하고 지역산업의 미래지향적 발전을 위한 다양한 비전을 제시하고 있으며 그 중 핵심적인 5가지의 비전을 소개해 보고자 한다.

부안 비전 1 - 글로벌 휴양 관광도시로의 도약

부안군은 '산들바다의 고장'이라는 별명처럼 관내에 산과 들과 바다와 섬을 모두 갖추고 있어 많은 관광자원을 지닌 곳이다. 또한 전라북도에서 가장 긴 해안선을 가지고 있어 곰소항, 격포항 등의 어항들과 변산해수욕장 등 많은 볼거리와 아름다움을 전해주는 곳이다. 부안군은 유네스코 세계지질공원에 포함된 채석강 일원, 천년고찰 내소사 등 기존에 널리 알려진 관광명소 외에 글로벌 휴양 관광도시로 거듭나고자 해안 지역을 중심으로 서해안권 해양 레저관광 벨트를 구축하려는 계획을 제시하고 있다.

공항 마리나 항만과 연계한 크루즈 기항지 조성으로 서해안 해양레저 기반을 구축하여 전북 최초의 마리나 항만 개발과 더불어 크루즈 관광객들이 부안에 머무르며 관광을 즐길 수 있는 기반을 마련할 계획이다.

또한 격포 지역에는 약 100만㎡ 규모로 휴양콘도미니엄을 포함한 숙박시설, 18홀 규모의 골프장을 포함한 운동 및 오락시설, 스파엔터테인먼트, 야생화 공원 등이 포함된 휴양 및 문화시설 등 대규모 관광단지 조성이 예정되어 있으며 변산해수욕장에는 인피니티풀, 미러폰드, 레스토랑 등을 포함하여 리조트 1동, 빌라 5동 규모의 관광휴양콘도를 조성하여 해수욕장과 연계한 체류형 관광지로 탈바꿈할 계획이다.

부안 비전 2 - 더 나은 농촌, 건강한 자족도시

넓은 경지면적과 청정 바다를 보유하고 있는 부안군은 부안형 푸드플랜, 격포항 등 어항확장사업, 어촌 뉴딜 사업 등 지속가능한 농어촌 인프라 조성으로 농어업 발전에도 힘쓰고 있다.

부안형 푸드플랜은 부안군에서 생산되는 농수산물의 로컬푸드 직거래 장터와 공공급식 등 관계 구축을 통해 먹거리의 생산, 가공, 유통, 소비 재활용은 물론 취약계층에 대한 먹거리 기본권과 먹거리 복지까지 아우르는 먹거리 종합 계획이다. 부안 읍내에 부안 로컬푸드 직매장을 운영하고 부안고려청자휴게소에 부안 로컬푸드 행복장터를 운영하여 부안에서 생산되는 지역 농축수산물, 가공식품 등을 중간 과정 없이 생산자와 소비자 직거래로 신선도를 유지하고, 유통비용을 줄이고자 하는 노력도 푸드플랜의 일환으로 진행되고 있다. 부안군은 지속가능한 농촌인프라 조성을 위해 푸드플랜 참여농가를 확대해 나갈 계획이며, 농산물 생산·가공·안전성검사·유통·체험이 한곳에서 이루어지는 부안 푸드앤 레포츠 타운 조성 사업도 차질없이 추진할 계획이다.



국립새만금간척박물관



내소사 대웅보전



채석강



부안 로컬푸드 직매장



부안 로컬푸드 행복장터

또한 부안군은 기존 수산물 특화 상품인 곰소젓갈, 천일염 외에 신규로 어간장 등 수산물 소스, 꽃게, 반건조품 등을 발굴하여 상품 연구개발, 생산기반 조성, 홍보마케팅 강화 등을 통한 수산물 특화상품 집중 육성에도 힘쓰고 있다. 쾌적한 해양환경 조성을 통한 어촌경제 활성화를 도모하기 위해 국가어항인 격포항의 부잔교 및 연결 도교 건설 등 확장개발 사업이 추진되며 부안 군내 7개 지구에 어항SOC정비 및 확충, 마을특화사업, 역량강화사업 등을 내용으로 하는 어촌뉴딜 300사업을 추진할 계획이다.

부안 비전 3 - 친환경 미래 산업 선도도시

부안군은 수소와 풍력을 중심으로 산업기반시설 구축 및 관련 산업을 유치하여 친환경 에너지 산업의 메카로 거듭나겠다는 구상이다. 이와 관련하여 하서면 신재생에너지단지에 1톤/일, 2.5MW 규모의 수전해 기반 수소생산기지가 전국 최초로 건립될 예정이며 수소 산업 외연 확장을 위해 저상버스, 청소차 등 수소상용차의 보급을 확대하는 사업을 추진한다. 부안군은 지난 7월 곰소염전 스마트복합센터에 두 번째 수소충전소가 건립되어 군 단위 지자체에서는 전국 최초로 수소충전소 2곳을 운영 중이다. 수소 산업 외에도 하서면 신재생에너지단지에 1,700㎡ 규모의 풍력 핵심 소재 부품센터를 구축하여 ‘소재-부품-완성품’을 아우르는 풍력소재 종합 시험기반을 확충할 계획이며 새만금 산업연구용지 남측 공유수면에 100MW 규모의 수상태양광 발전사업이 추진 중에 있다. 지역 주민들에게 신재생에너지 보급을 확대하기 위해 관내 주택 및 경로당을 대상으로 연차별로 태양광 및 태양열 발전시설을 보급하는 사업도 추진된다.



곰소 수소충전소 준공식



유네스코와 함께하는 평생학습도시 국제포럼 개최

부안 비전 5 - 도약의 땅, 새만금 배후 도시

새만금 배후 도시로의 도약을 위해 새만금 관광 및 인프라 구축, 내부 개발 사업을 추진한다. 새만금 전국가요제를 통하여 전국민에게 부안의 이미지를 재고하는 사업을 비롯하여 관광 레저 용지로 테마마을을 개발하며 새만금 재생에너지와 연계된 관광 사업을 개발한다. 또 새만금 내부 개발 사업으로 새만금의 실질 사용 인프라를 구축을 위하여 새만금 계화배수지를 설치하여 새만금 부지 활용의 가능성을 높인다. 챌린지 테마파크를 비롯하여 국립새만금간척박물관, 해양레저관광 복합단지, 정주형 테마마을, 가상현실 테마 리조트 개발로 새만금 관광의 새시대를 연다. 새만금 용지 활용의 편의성을 높일 수 있도록 부안~새만금을 싹틔줄 도로로 연결하여 접근성을 용이하도록 할 계획이다.

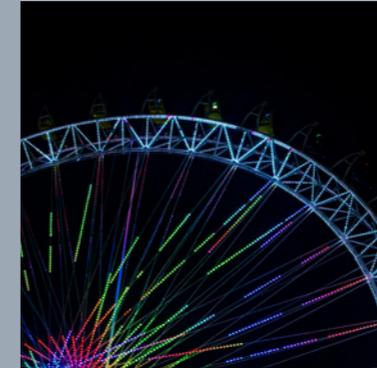
부안 비전 4 - 사람 중심의 살고 싶은 도시

부안군은 지역주민의 실질적인 거주 만족도를 높이기 위하여 소득과 교육, 환경, 인프라 구축에 힘쓰고 있다. 장애인과 노인, 농민들의 실질 소득을 보장하기 위해 적합형 일자리 구축 시스템을 확대하여 누구나 살고 싶은 군민 중심의 도시로 거듭날 계획이다. 또한 지역주민의 자아실현을 위한 평생 학습 시스템 구축을 지원하여 유네스코 글로벌 평생 학습 도시 지정으로 부안군의 매력도를 높이고 거주 만족도를 높이기 위해 노력 중이다. 부안을 대표할 수 있는 대표 관광지를 육성하고 신규 관광지를 조성하여 외부 관광객 유치를 위하여 노력하고 부안의 정원문화를 구축하여 국가 정원 지정을 위한 사업을 추진 중에 있다.

또한 지리적·신체적 제약으로 문화 향유에 있어 소외되는 계층이 없도록 찾아가는 문화 공연 사업을 추진한다. 야간 공연, 면 지역 문화 공연을 추가하여 문화 향유의 기회를 제공하여 군민의 실질적 삶의 질을 높일 계획이다.

7 알록달록 대한민국 이야기

지금은 국내여행 시대!
: 새로운 랜드마크 소개



지금은 국내여행 시대!



코로나 19로 인해 침체기를 겪었던 국내관광사업을 위하여, 문화관광부와 한국관광공사는 2022년부터 매년 6월을 “여행가는 달”로 지정하고 전국의 지자체와 관광업계가 함께 지역 경제 활성화를 위한 국내여행 할인 혜택과 각종 여행 프로그램과 이벤트를 제공하고 있으며, 2023년에는 저렴하게 KTX를 이용할 수 있는 “내일로 유스(YOUTH)”의 연령이 만 25세에서 만 29세로 확대되면서 국내여행의 부담을 더욱 줄여주는 등 정부가 앞장 서서 국내여행 활성화에 기여하고 있다.

이번 호에서는 국내 여행을 하면서 한번쯤 들러볼만한, 새롭게 떠오르고 있는 포토스팟과 랜드마크를 알아보려고 한다.

반포대교 달빛 무지개 분수

서울특별시 서초구 신반포로11길 40 (반포동)



2008년 기네스 북에 “세계에서 가장 긴 교량 분수”로 등록된 반포 달빛 무지개분수는 다양한 배경음악과 분수연출이 아름답기로 유명하다. 멀리서 보이는 남산타워(N서울타워)와 함께 카메라에 담으면 좋다.

운영시간 | 비성수기 매일 12:00~21:00
성수기 매일 12:00~21:30 (매회 20분)

경주엑스포대공원 경주타워

경상북도 경주시 경감로 614

경주 황룡사 9층 목탑의 모습을 담아 탄생한 경주타워는 경주엑스포대공원과 보문단지를 한눈에 내려보는 전망대이자, 전시공간으로 사용되고 있다.

낮에는 경주 엑스포대공원에 있는 다양한 주제의 공원과 미술관, 박물관 등을 즐기고, 밤에는 조명으로 인하여 황룡사 9층 목탑의 실루엣이 더욱 눈에 띄어 낮과 다른 느낌의 경주타워와 한장의 추억을 남기는 것도 좋겠다.

운영시간 | 10:00~18:00
홈페이지 | <http://www.cultureexpo.or.kr/open.content/ko/>



인천 송도센트럴 파크 트라이 보울

인천광역시 연수구 인천타워대로 250



마치 뒤집혀 수경에 떠있는 것 같은 독특한 외관으로 사랑 받고 있는 트라이 보울은 2004년 인천문화재단에서 문화 예술진흥을 위하여 만든 공간으로 안에서는 다양한 예술 공연, 전시가 펼쳐지고 있다.

수많은 광고나 뮤직비디오의 촬영장소이기도 한 만큼 카메라에 담으면 기존의 도시 여행 사진과는 색다른 사진을 찍을 수 있다.

운영시간 | 상시 (내부 시설은 홈페이지 참고)
홈페이지 | <http://www.tribowl.kr/>

부천아트벙커B39

경기도 부천시 삼작로 53



2010년대까지 폐기물 소각장으로 쓰던 건물을 새로운 복합 문화예술공간으로 재탄생 시킨 공간이다.

과거의 벙커와 송풍실 등을 그대로 보존하며 그 안에서 다양한 전시와 공연이 펼쳐지는 곳으로 BTS의 화보 촬영, 임영웅의 광고 촬영지로도 사용될 만큼 포토스팟도 다양하니, 방문하게 되면 전시도 보고 사진도 찍는 일석 이조의 하루가 될 수 있다.

운영시간 | 화~일 10:00~17:00 (월요일, 공휴일 휴관)
홈페이지 | <https://artbunkerb39.org>



8 KRILA 동향

· 연구원 소식





한국지방행정연구원-산업연구원, 국내 산업과 지역 균형 발전 연구 및 전략 수립을 위한 업무협약(MOU) 체결



한국지방행정연구원(KRILA, 원장 김일재)과 산업연구원(KIET, 원장 주현)은 2023년 10월 11일(수요일) 11시 산업연구원 12층 대회의실에서 국내 산업과 지역 균형 발전 연구 및 전략 수립을 위한 업무협약(MOU)을 체결하였다.

양 기관은 협력 분야를 원활하게 수행하기 위한 교류 및 연구 네트워크를 활용한 공동연구 등 국내 산업과 지역 균형 발전 연구 및 전략 수립을 위한 협력을 이어나가기로 협의하였다.

김일재 한국지방행정연구원 원장은 “이번 산업연구원과의 교류협력을 토대로 분권형 균형발전을 적극 지원하여 중앙-지방 간 상생협력과 지역 맞춤형 균형발전을 촉진함으로써 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대가 구현될 수 있기를 기대한다”고 밝혔다.

일 시 | 2023년 10월 11일
장 소 | 산업연구원 대회의실
주 최 | 산업연구원, 한국지방행정연구원

제7회 아·태 지역 SDGs 심포지엄



한국지방행정연구원(원장:김일재)은 송도컨벤시아에서 유엔 경제사회처와 행정안전부가 공동으로 개최하는 ‘제7회 리저널 심포지엄’에 참여한다.

올해 7번째를 맞는 이번 심포지엄은 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위해 아태지역 국가들 간 공공행정 분야 협력 강화와 기후위기와 같은 공동 위기 대응방안을 논의하기 위해 마련됐다.

일 시 | 2023년 10월 17일~ 10월 19일
장 소 | 송도 컨벤시아
주 최 | 행정안전부, 유엔거버넌스센터, 인천광역시

주제는 ‘2030 어젠다 이행 가속화를 위한 효과적 거버넌스와 디지털 전환’이다.

유엔을 비롯한 아태지역 30여개국의 공공행정 전문가들이 참석하고 정부 고위관계자, 학계 인사, 민간기구 대표 등 국내외 인사 1500여명이 국 온·오프라인으로 참여하고 있다.

아울러 10.19.(목)에는 Local Governance & Partnerships Forum에 주재복 부원장이 라운드테이블에 참여하여 발표를 할 예정이다.



「도전.작은연구 공모전 중간보고회」 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 10월 18일(수)에 지방공기업평가원 대회의실에서 「도전.작은연구」 공모전 중간보고회를 개최했다.

행정안전부가 주최하고 한국지방행정연구원이 주관하는 이번 공모전은 국민들을 대상으로 ‘어디서나 살기 좋은 지방시대 실현방안’을 주제로 한 달간(23.7.19. ~23.8.18.) 공모하여 50여 개의 연구제안서를 접수하였다.

연구제안서는 연구의 필요성·방향성, 연구내용 및 방법의 적절성, 정책활용 가능성 등을 기준으로 평가되었으며, 총 10개의 우수연구과제를 선정하였다.

중간보고회는 한국지방행정연구원 김일재 원장의 개회사를 시작으로 10개 연구과제의 중간보고 및 질의·응답 순으로 진행되었다.

향후 최종보고회는 우수 연구과제 시상을 비롯하여 연구 주제와 관련된 정책 토론회 개최 등 연구내용의 실제적인 정책화를 위한 방안에 대한 논의도 함께 진행될 계획이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “어디서나 살기 좋은 지방시대를 구현하기 위해서는 국민들이 체감할 수 있는 과제를 발굴하는 것이 매우 중요하다”며, 이번 중간보고회를 통해 참신한 연구제안들이 정책과 현장으로 연계될 수 있도록 계속적으로 노력하겠다”고 강조했다.

일 시 | 2023년 10월 18일
장 소 | 지방공기업평가원 대회의실
주 최 | 행정안전부
주 관 | 한국지방행정연구원

고향사랑기부금 전국 시도연구원 호남·강원·제주권 협력포럼



행정안전부·한국지방행정연구원(원장 김일재, 이하 연구원)은 '23년 1월 1일에 시행된 고향사랑 기부제도의 정착에 기여하기 위해, 오는 10월 20일(금), 14:00-16:30 전북연구원에서 '고향사랑 기부금 전국 시도연구원 호남·강원·제주권 협력포럼'을 개최한다. 본 협력포럼은 호남·강원·제주권의 지자체와 시도연구원인 전북연구원, 전남연구원, 광주연구원, 강원연구원, 제주연구원과 협력하여 마련하였다.

'고향사랑 기부금 전국 시도연구원 호남·강원·제주권 협력포럼'에서는 '전라북도 고향사랑 기부제 대응전략과 과제'(전북연구원 김동영 연구위원)과 '광역지자체의 고향사랑 기부제 추진방향'(전남연

구원 김대성 선임연구위원), '제주고향사랑 기부제 추진현황 및 발전방안'(제주연구원 조남운 부연구위원), '고향사랑 기부제의 고민'(강원연구원 전지성 연구위원) 순으로 발표할 예정이다.

이어 토론에는 광주연구원 최치국 원장을 좌장으로 하여 전라북도 순창군 송정홍 정주정책과장, 행정안전부 이준식 균형발전진흥과장, 전라남도 고흥군 이해종 고향사랑팀장, 한국지방행정연구원 유보람 고향사랑 기부제 단장, 채중우 제주특별자치도 세정담당관이 지자체를 대표하여 참석한다.

다음 연구회는 '고향사랑 기부금 전국 시도연구원 충청권 협력포럼' 2023년 11월 9일(목) 14시에 충북연구원에 개최될 예정이다.

일 시 | 2023년 10월 20일
장 소 | 전북연구원 컨퍼런스홀
주 최 | 행정안전부, 한국지방행정연구원, 전국 시도연구원협의회



제3차 지방소멸대응 협력포럼 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 10월 25일(수) 13시 30분, 부산시 해운대센텀호텔에서 '제3차 지방소멸대응 협력포럼'을 개최하였다.

강원권과 충청권에 이어 세 번째로 개최되는 이번 포럼에서는 오연천 울산대학교 총장, 김진태 지방시대위원장, 박형준 부산광역시장, 홍준표 대구광역시장, 이철우 경상북도지사, 박완수 경상남도지사, 김일재 한국지방행정연구원장, 안병길 국회의원, 김형동 국회의원, 조해진 국회의원, 이상민 행정안전부 장관, 차정인 부산대학교 총장, 홍원화 경북대학교 총장, 김장실 한국관광공사 사장, 김세원 한국문화관광연구원 원장, 신현석 부산연구원

원장 등 주요 인사가 참여하여 영남권의 인구 활력 제고를 위한 방안을 모색하였다.

이날 행사에서는 중앙정부와 지자체, 학계 및 연구기관, 교육, 언론, 기업 관계자 등이 참여하였다.

고계성 한국관광학회장의 기조 강연을 시작으로 최경은 실장(한국문화관광연구원 관광정책연구실장), 이원도 센터장(한국지방행정연구원 인구감소지역대응센터장), 김병국 교수(대구대학교 호텔관광학과 교수)의 주제발표를 통해 지방소멸 대응을 위한 관광 활성화 방안을 제시하였다.

이어진 토론에서는 송부용 원장(경남연구원장, 좌장), 김효정 대표(지역문화관광네트워크), 박봉철 센터장(부산연구원 인구영향평가센터), 박현갑 위원(서울신문), 임철언 국장(행정안전부 균형발전지원국), 최지연 본부장(한국해양수산개발원 해양연구본부)가 참여하여 인구감소 대응에 필요한 관광 활성화의 다양한 아이디어를 제안하였다.

향후 연구원은 권역별 순회 포럼을 지속해서 개최하여 인구감소 실태를 공유하고 지역별 이슈에 부합하는 현장 밀착형 대응 방안이 발굴될 수 있도록 노력할 예정이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “제3차 지방소멸대응 협력포럼을 통해 지방소멸위기가 다가오는 시점에서 관광을 기반으로 한 인구 활력 제고를 위한 과제가 발굴되었으며, 연구원은 향후 권역별 이슈를 반영한 순회 포럼을 지속해서 개최하여 지방소멸에 효과적으로 대응하기 위한 논의의 장을 마련하는 데 최선을 다하겠다.”라고 말했다.

일 시 | 2023년 10월 25일
장 소 | 부산 해운대센텀호텔 에메랄드홀
주 최 | 대통령직속 지방시대위원회, 부산광역시, 대구광역시, 경상북도, 경상남도, 한국지방행정연구원
후 원 | 행정안전부, 한국관광공사, 한국문화관광연구원, 부산연구원





한국지방행정연구원 ‘기회발전특구 지역경제활성화포럼’ 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 오는 11월 1일(수) 강원 원주에서 경제 인문사회연구회(정해구 이사장)와 공동으로 ‘지역균형발전’이라는 국가정책 지원을 위해, 지역균형발전의 핵심 정책인 ‘기회발전특구’를 활용한 지역경제 활성화 추진 및 발전방안 등을 논의하기 위해 제53차 세종국가리더십포럼 「기회발전특구 지역경제활성화포럼」을 개최하였다.

이날 포럼은 ‘기회발전특구를 통한 지역경제 활성화 방안’을 주제로 제1부 현장견학((재)원주의료기기테크노밸리)에 이어 제2부 기회발전특구 지역경제활성화포럼으로 진행되었다.

오후 14시, 호텔인터불고 원주에서 진행되는 제2부 기회발전특구 지역경제활성화포럼은 3개의 주제발표와 라운드테이블 형태로 진행되었으며, ‘기회발전특구와 지방자치단체의 대응: 지역 활성화 투자 펀드 등 연계 검토’를 주제로 이서희 한국지방행정연구원 지역경제분석센터장의 발표에 이어 허문구 산업연구원 지역균형발전연구센터 소장이 ‘기회발전특구 추진동향과 지자체 대응방안’을, 정성훈 대한지리학회장(강원대학교 지리교육과 교수)이 ‘기회발전특구: 열린 특구정책과 그 경쟁자들’을 주제로 각각 발표하였다.

이어 주현 산업연구원장이 좌장을 맡아 진행되는 자유토론에서는 ▲경제·인문사회연구회 정해구 이사장, ▲경제·인문사회연구회 홍일표 사무총장, ▲한국교통연구원 오재학 원장, ▲한국법제연구원 한영수 원장, ▲ 한국조세재정연구원 김재진 원장, ▲ 한국청소년정책연구원 김현철 원장, ▲ 한국환경연구원 이창훈 원장 등 경제·인문사회연구회 소관 연구기관장의 토론이 이어졌다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “기회발전특구의 성공적 추진을 위해 다양한 각도에서 현실적인 실행전략을 논의하고, 새로운 기회를 창출함으로써 지역에 활력을 불어넣을 수 있는 뜻깊은 자리가 되기를 기대한다.”라고 말했다.

일 시 | 2023년 11월 01일
장 소 | 원주 인터불고호텔 제우스헤라홀(2F)
주 최 | 한국지방행정연구원, 경제·인문사회연구회





제27회 한일지역정책연구회 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 6일(월) 오후 2시, 송도컨벤시아 306호에서 일본정책연구대학원대학(GRIPS), 인천광역시(시장 유정복)와 공동으로 ICT를 활용한 지역경제활성화」를 주제로 제27회 한 일 지역정책연구회를 개최하였다.

이 날 연구회에는 한국과 일본의 학계 전문가·지방자치단체 공무원 등이 패널로 참석하였다. 개회식에서는 김일재 한국지방행정연구원장의 개회사를 시작으로 다카다 히로후미(高田寛文) 일본정책연구대학원대학 부총장과 박덕수 인천광역시 행정부시장이 환영사를 하였다.

또한, 1세션으로는 일본 다카다 히로후미 일본정책연구대학원대학 부총장이 "디지털 전원도시국가구상"에 대하여"를 주제로 발표를 하였고 이어 하나와 야스유키(埴靖 幸) 일본정책연구대학원대

학 준교수가 "현장의 과제를 기술로 해결하는 스마트 농업 추진"에 대해 주제 발표를 하였다. 2세션에서는 이원도 한국지방행정연구원 인구감소지역 대응센터장이 "신용카드 데이터를 활용한 지역 간 소비행태의 탐색", 주제로 발표하였고 이어 이상호 인천경제자유구역청 주무관이 "인천경제자유구역청(IFEZ) 스마트시티 프로젝트 사례연구"에 대해 주제발표를 하였다.

토론은 이재용 한국지방행정연구원 스마트지방행정연구센터장, 심재현 한국농촌경제연구원 연구위원, 이정영 인천연구원 부연구위원, 요코미치 기요타카(横道清孝)교수가 참여하여 한국과 일본의 정부 정책 및 성과와 방향에 대한 의견을 교환하였다.

일 시 | 2023년 11월 06일
장 소 | 송도 컨벤시아 3F 306~307호
주 최 | 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학, 인천광역시

고향사랑기부금 전국 시도연구원 총청권 협력포럼



행정안전부·한국지방행정연구원(원장 김일재, 이하 연구원)은 '23년 1월 1일에 시행된 고향사랑 기부제도의 정착에 기여하기 위해, 오는 11월 9일(목), 14:00-16:30 충북연구원에서 '고향사랑 기부금 전국 시도연구원 총청권 협력포럼'을 개최한다. 본 협력포럼은 총청권의 지자체와 시도연구원인 충북연구원, 충남연구원, 대전세종연구원과 협력하여 마련하였다.

'고향사랑 기부금 전국 시도연구원 총청권 협력포럼'에서는 '충북의 고향사랑 기부제 동향·답례품을 중심으로(윤영한 충북연구원 수석연구위원)', '충남의 고향사랑 기부제도 추진 방향(전지훈 충남연구원 초빙책임연구원)', '세종시 고향사랑 기부제도의 인식조사와 활성화 방안 연구: 주요 기금사업 도출을 중심으로(김흥주 대전세종연구원 책임연구위원)' 순으로 발표할 예정이다.

이어 토론에는 대전세종연구원 김영진 원장을 좌장으로 하여 권재용 충남 고향사랑팀장, 김기래 충북 고향사랑기부제팀장, 김민형 충북 진천군 민간협력팀장, 신두섭 한국지방행정연구원 지방재정경제실장, 임준오 세종특별자치시 마을활성화팀장, 정용남 대전광역시 공동체지원팀장, 한재선 충남 청양군 고향사랑팀장이 진행할 예정이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "올해 시행된 제도로 지역경제 활성화에 대한 기대가 있지만 풀어나가야 할 과제도 산적해 있다"고 말하며 "각 시도연구원과 지자체간 지역별 난제를 함께 고민하고 해결책 발굴을 위해 노력하겠다"며 고향사랑 기부제의 지속적인 관심과 협력을 부탁하였다.

다음 연구회는 '고향사랑 기부금 전국 시도연구원 수도권 협력포럼'으로 2023년 11월 24일(금) 14시에 경기도 차세대융합기술연구원 컨퍼런스룸II에서 개최 예정이다.

일 시 | 2023년 11월 09일
장 소 | 충북연구원 대회의실



2023 한국IT서비스학회 추계학술대회 후원



당일 한국지방행정연구원(KRILA)과 한국지역정보개발원(KLID)은 "지방자치, 그리고 지역디지털 혁신"이라는 주제로 공동 기획 세션을 구성하였다.

한국지방행정연구원 이제연 기획조정실장의 주재로, 한국지역정보개발원 박명민 디지털전략기획부장이 "지방자치강화를 위한 지역 데이터 플랫폼 구축 전략"을 발표하였다. 이어 한국지방행정연구원 이재용 스마트지방행정연구센터장, 원주시청 이혁제 클라우드TF팀장, 서울과학기술대학교 성욱준 교수가 행정의 본질인 지역주민의 삶의 질 향

상을 위한 행정 서비스 개선과 디지털 혁신에 대해 토론을 진행하였다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "디지털 대전환 시기에 협업을 통한 선제적, 능동적 대응은 선택이 아닌 필수"라며, "연구원차원에서도 디지털 전환 및 혁신의 시대에 지방자치의 발전 그리고 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 미래적 대응 연구와 현장 컨설팅 등 많은 노력을 기울일 것"이라고 말했다.

일 시 | 2023년 11월 15일
장 소 | 한국과학기술회관 대회의실
주 최 | 한국IT서비스학회
후 원 | 대통령직속 디지털플랫폼정부위원회, 행정안전부

고향사랑기부금 전국 시도연구원 수도권 협력포럼 개최



행정안전부와 한국지방행정연구원(원장 김일재, 이하 연구원), 경기도, 전국시도연구원이 '고향사랑 기부금 전국시도연구원 수도권 협력포럼'을 개최하였다.

행정안전부·한국지방행정연구원은 고향사랑 기부제 시행 이전부터 제도의 안정적인 도입과 조기 정착을 위해 정책연구회를 개최해왔다. 올해는 이 정책연구회와 연계해 각 시도연구원마다 수행한 연구결과물을 공유하고, 권역별로 인접한 지자체들의 공동 과제들을 허심탄회하게 논의할 수 있는 자리를 마련하기 위해 4대 권역별 시도연구원협력포럼을 개최하였다.

이번 4회 협력포럼은 수도권인 서울연구원, 인천연구원, 경기연구원, 경기도가 함께 공동 주최/주관하며, 11월 24일(금, 14:00-16:30) 차세대융합기술연구원 컨퍼런스룸에서 개최하였다.

‘고향사랑 기부금 전국시도연구원 수도권 협력포럼’에서는 △인천 고향사랑 기부제 추진현황과 제언(이정영 인천연구원 부연구위원) △지역 스토리와 콘텐츠 개발을 통한 고향사랑기부제 활성화 방안(경기도를 중심으로)(신승근 한국공학대학교 교수) △고향사랑 기부금 민간플랫폼 도입의 방향과

과제(신두섭 한국지방행정연구원 지방재정경제실장) 순으로 발제를 진행하였다.

이어지는 종합토론은 인천연구원 박호군 원장이 좌장을 맡아 진행되며, 토론에는 송정아(행정안전부 균형발전진흥과장), 김경화(경기도 자치제도팀장), 홍희선(서울 성동구 고향사랑 기부제 기획운영단장), 임형준(인천 연수구 자치사업팀장), 양윤수(경기 고양특례시 주무관) 등의 주무부처 및 지자체 담당자와 함께 유보람(한국지방행정연구원 고향사랑 기부제 연구지원단장), 이현우(경기연구원 자치행정연구실장), 신가희(서울연구원 연구위원) 등의 전문가들이 참여하였다.

김일재 한국지방행정연구원 원장은 "고향사랑 기부제가 어렵게 도입된 만큼 효과적으로 도입 취지에 맞게 성장해 나가길 바란다"며 "연구원에서도 지자체와 전국시도연구원 등과 협력해 지역별 난제들을 함께 고민하고 해결책을 찾을 수 있도록 노력하겠다"고 고향사랑 기부제의 지속적인 관심과 협력을 부탁했다.

오병권 경기도 행정1부지사는 "고향사랑 기부제도의 정착과 기부금 모금 확대를 위해 광역지자체 간 상호 협약, 매력적인 답례품 개발 등에 지속적인 노력을 하고 있다"며, 제도 활성화에 대한 경기도의 적극적인 의지를 보여줬다. 또한 그는 "연구기관과 현장의 목소리를 통해 합리적인 제도 발전 방안이 도출되기를 기대한다"고 말했다.

일 시 | 2023년 11월 24일
장 소 | 차세대융합기술연구원 컨퍼런스룸 II
주 최 | 행정안전부, 한국지방행정연구원, 경기도, 전국시도연구원



제4차 지방소멸대응 협력포럼 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 11월 28일(화) 13시 30분, 전북대학교 국제 컨벤션센터에서 '제4차 지방소멸대응 협력포럼'을 개최하였다.

지방소멸대응 협력포럼은 다양한 주체의 협력을 바탕으로 지방소멸 대응 의제를 발굴하고 대응 방향을 모색하기 위해 지방시대위원회, 지자체, 한국지방행정연구원이 공동으로 추진하고 있는 포럼으로, 강원권, 충청권, 경상권에 이어 네 번째로 개최하는 이번 포럼은 오연천 울산대 총장, 김진태 지방시대위원회 위원장, 강기정 광주광역시장, 김관영 전라북도지사, 김영록 전라남도지사, 김일재

한국지방행정연구원장, 서삼석 국회의원, 윤준병 국회의원, 이원택 국회의원, 행정안전부 고기동 차관, 양오봉 전북대학교 총장, 주현 산업연구원장, 이남호 전북연구원장, 하동현 전북대학교 부설 공공갈등과 지역혁신연구소 소장 등과 중앙정부와 지자체, 학계 및 연구기관, 교육, 언론, 기업 관계자 등이 참여하여 호남권의 인구 활력 제고 방안을 모색하고자 마련되었다.

마강래 교수(중앙대, 지방시대위원회 위원)의 기초 강연을 시작으로 송우경 지역정책실장(산업연구원), 이상호 일자리사업평가센터장(한국고용정

보원), 권혁범 대표((사)여민동락)의 주제발표를 통해 산업과 일자리 측면에서 지방소멸 대응 과제를 제시하였으며, 이어진 토론에서는 이남호 원장(전북연구원, 좌장), 서정민 지역순환경제센터장((재)지역재단), 송미령 선임연구위원(한국농촌경제연구원), 오병기 경제산업연구실장(전남연구원), 이형석 균형발전제도과장(행정안전부), 최석환 정책사회부장(머니투데이), 하동현 교수(전북대학교, 공공갈등과 지역혁신연구소장)가 참여하여 인구 활력을 제고하기 위한 다양한 아이디어를 제안하였다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "제4차 지방소멸대응 협력포럼을 통해 지방소멸 현장에서 지역의 산업과 인구구조 상황에 유연하게 적응하고 대응할 수 있는 일자리정책을 마련하기 위한 과제를 발굴하고, 향후 지역 특색을 반영한 순회 포럼을 지속해서 개최하여 지방소멸에 효과적으로 대응하기 위한 논의의 장을 마련하는 데 최선을 다하겠다."라고 말했다.

- 일 시 | 2023년 11월 28일
- 장 소 | 전북대학교 국제컨벤션센터 지하 2층 컨벤션홀
- 주 최 | 대통령직속 지방시대위원회, 광주광역시, 전라북도, 전라남도, 한국지방행정연구원
- 후 원 | 행정안전부, 산업연구원, 전북연구원, 전북대학교, 전북대학교 부설 공공갈등과 지역혁신 연구소



「도전.작은연구」 최종보고회 및 정책토론회 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 12월 12일(화)에 행정안전부 별관 대회의실에서 행정안전부가 주최하고 한국지방행정연구원이 주관한 「도전.작은연구」 공모전 최종보고회 및 정책토론회를 개최했다.

최종보고회는 한국지방행정연구원 김일재 원장의 인사말로 시작하여 시상식, 발표, 토론회 순으로 진행되었으며, 우수 연구 5팀 시상 및 발표에 이어 관련 내용에 대한 과제 소관 부처(행정안전부, 국토교통부, 보건복지부) 등 유관 기관의 정책화 지원을 위한 정책토론회가 이어졌다.

최우수상(1명)은 행정안전부 장관상과 함께 상금 1천만 원, 우수상(2명)은 한국지방행정연구원장과 함께 상금 5백만 원, 장려상(2명)은 한국지방행정연구원장과 함께 상금 2백만 원이 수여되었다.

	연구제목
최우수	청년의 지역정착과 네트워크에 관한 연구 : 청년마을만들기 사업을 중심으로
우수	지역 안전 요인이 정신건강에 미치는 영향에 관한 연구 : 공간적 차이를 중심으로 디지털 전환(Digital Transformation) 앞에서 지방 전부는 민첩해지는가 : 공직자의 디지털 역량 분석 및 지방 디지털 정책 제안
장려	인구감소지역의 관계인구 네트워크 진단 및 유입 지원방안 우리의 노후는 행복한 家 : 살던 곳에서 편안하게 살 수 있는 보편형 노인 주거정책 연구

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “본 공모전을 통해 수행된 국민주도의 연구 결과물이 지역주도 균형발전과 지방시대 구현을 위한 밑거름이 되어 효과적으로 기능할 수 있도록 지원할 계획.”이라고 말했다.

일시 | 2023년 12월 12일
장소 | 행정안전부 별관 대회의실
주최 | 행정안전부
주관 | 한국지방행정연구원

「지방행정연구」 논문모집



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도 부터 현재까지 등재학술지로 선정 유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지입니다. 저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

논문주제

지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

원고분량

A4 25매 이내

원고마감 및 발간일정

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

* 마감일 이후에도 수시 접수합니다.

제출방법

온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 <https://krila.jams.or.kr>

문의처

TEL. 033-769-9825 E-mail. local@krila.re.kr

- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 투고료, 심사료, 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너 (<http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201>)를 참고하여 주세요.



이슈와 포럼

Vol. 49



www.krila.re.kr

한국지방행정연구원

Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

지방자치 ISSN 2671-7852