

## 인구구조 및 산업구조의 근본적 변화에 따른 교육정책 패러다임 재검토

-지방교육재정과 교원 수급을 중심으로-

김기식 소장, 최새봄 연구원

(재)더미래연구소

---

## I. 서론

- 2022년 6월, 정부는 초·중·고등학교 교육에 사용되는 지방교육재정교부금 중 유특회계분을 제외한 교육세 전입금(2022년 본예산 기준 3조원) 전체를 대학과 평생교육에 사용하도록 하는 ‘고등·평생교육지원 특별회계’ 신설 및 지방교육재정교부금법 개정안을 발표했다. 이에 전국시도교육감협의회 등 132개 교육단체는 ‘아랫돌 빼서 윗돌 괴기’라며 교육재정교부금 수호 공동대책위원회를 출범하는 등 크게 반발하였다. 정기국회 기간 중 지난한 공방 끝에 결국 여야는 정부안에 비해 절반 수준으로 규모를 줄여 유특회계분을 제외한 교육세 전입금 중 50%(2022년 기준 1조 5천억원)를 3년간 한시적으로 신설되는 ‘고등·평생교육지원 특별회계’에 전입하도록 합의하였고, 개정된 법률은 2023년부터 시행되었다.
- 교육재정과 관련해 이러한 논란이 발생한 이유는 급격한 출생률 저하로 학령기 아동이 급감하는 등 인구구조에 근본적 변화가 발생하고 있음에도 교육재정은 50년 전에 도입된 내국세 연동제라는 법적 규정으로 인해 계속 증가하고 있는 반면, 법적으로 지방교육재정교부금은 지방교육청의 재원이기 때문에 교육청이 관장하지 않는 고등교육이나 평생교육에는 활용할 수 없어, 교육분야 내부에서조차 유초중등 교육(유치원, 초등학생, 중학생, 고등학생)과 고등교육(대학교)·평생직업교육 간 재정불균형이 심화되고 있기 때문이다. 여기에 더해 지방정부 예산 대비 교육청 예산의 규모가 커지면서 민주당 소속 광역 지방자치단체장을 포함해 교육청 예산의 일부를 부담해야 하는 지방정부의 문제제기가 잇따라, 다른 사안과는 달리 교육재정구조의 개편만큼은 보수와 진보를 떠나 그 필요성이 지속적으로 제기되어왔다.
- 중앙정부의 교육부 예산<sup>1)</sup>은 국가경제의 성장에 따라 1970년 785억원에서 1980년 1.1조원, 1990년 5.1조원, 2000년 19.2조원, 2010년 41.7조원, 2021년 75.5조원으로 51년만에 약 962배 증가하였다. 중앙정부와 지방정부의 지원을 모두 받는 교육청 예산<sup>2)</sup> 역시 2010년 48.5조원에서 2021년 88.1조원으로 증가했다. 주목할 점은 2021년 기준 전체 교육재정<sup>3)</sup> 중 유·초·중·고등학생의 교육에 투입되는 예산이 약 86%로 대부분을 차지하고, 대학·평생직업교육에는 약 14%의 예산만 투입되는 등 대부분의 교육예산이 17세 이하의 유아동, 청소년에게 투자되고 있다는 점이다. 전체 교육재정 중 2021년 기준 유초중등 예산은 유특회계를 포함해 77.39조원이었고, 대학·평생직업교육 예산은 12.59조원으로 유초중등 예산의 1/6 수준이었다.
- 교육 예산이 이처럼 지속적으로 증가하게 된 것은 역사적으로 크게 3가지 요인이 작용하였다. 가장 기본적으로 1971년 지방교육재정교부금을 내국세 수입에 정률로 직접 연동하도록 규정한 지방교육재정교부금법이 제정됨에 따라 경제가 성장하여 내국세 수입이 증가할수록

1) 추경 제외 본예산 기준 총계(내부거래 및 보전지출 포함)임. 일반적으로 ‘예산’을 기술할 때에는 내부거래 및 보전지출이 제외된 총지출 기준으로 작성되나, 본 보고서에서는 1970년대부터의 교육부 예산을 살펴보기 위하여 해당 통계를 활용하였다.

2) 추경포함 결산 기준.

3) 전체 교육재정은 교육청 유초중등 예산(유특회계 포함 2021년 기준 77.39조원)과 교육부와 교육청의 대학평생직업교육 예산 12.59조원을 합한 재정을 뜻함.

교육예산 역시 자연증가하게 되는 제도적 장치가 구축되었다. 또한 1990년대 지방자치제도와 함께 교육자치 역시 부활됨에 따라 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 교육예산을 지원하기 시작했다. 여기에 더해 1990년대 김영삼 정부의 교육예산 GNP 5% 목표 설정과 2001년 교육세의 지방세목분을 분리한 지방교육세 신설에 이어 2010년대 교육복지 차원의 누리과정, 무상급식, 무상교육 등이 추가되면서 교육재정은 더욱 커지게 되었다.

- 한편, 교육재정은 앞서 언급한 이유들로 계속해서 증가해왔으나, 학령기 인구는 2000년대 이후, 특히 2010년대부터 세계사에 유례를 찾아보기 어려운 수준의 출생률 하락으로 급격하게 감소해왔다. 합계출산율은 1970년 4.53명에서 1990년 1.71명, 2010년 1.226명으로 급감했고, 2018년에는 0.98명으로 세계 유일의 합계출산율 1명 미만인 국가가 되었으며, 2022년에는 0.78명으로 줄어들었다. 초중고(6-17세) 학령인구 역시 1970년 1,008만명에서 1990년 981만명, 2000년 787만명, 2010년 742만명, 2020년 559만명, 2022년 548만명까지 줄어들었다.
- 학령인구 급감 대비 교육예산이 계속 증가하는 현행 교육재정 관련 제도는 크게 3가지 면에서 근본적인 재검토가 필요하다. 우선적으로 검토할 지점은 급격한 학령기 인구감소로 인한 인구구조의 근본적 변화에도 불구하고 전체 국가재정에서 유초중등 교육재정이 차지하는 비중이 학령기 인구비중 대비 너무 크고, 향후 그 규모가 더욱 증가할 것이라는 점이다. 초중고 학령인구는 2022년 기준 10.7%인데 비해 기금을 제외한 전체 국가예산에서 교육부 예산이 차지하는 비중은 2022년 기준 17.8%로, 초중고등학생 1인당 교육부 예산은 2022년 1,221만원<sup>4)</sup>이었으며 지금과 같은 제도 하에서는 40년 뒤에 초중고 학령인구 1인당 지방교육재정교부금이 5,400만원까지 증가할 것으로 예상된다. 교육예산이 급격한 학령기 아동 인구 감소에도 불구하고 사실상 필요 이상으로 증가하면서 국가재정 운영의 적정성 차원에서 이러한 구조가 타당한지 근본적으로 재검토할 필요가 제기되고 있는 것이다.
- 단적인 예로 2020년 이후 코로나19로 고통받는 자영업자들을 지원하기 위해 수차례 추경을 편성한 바 있는데, 지방교육재정교부금법에 따라 교육청에도 추가 재정이 할당되면서 교육청은 넘쳐나는 예산을 기금으로 적립했고, 이로 인해 전국 17개 시도교육청의 적립금 규모는 2017년 3천억원에서 2023년 26조원까지 증가했다. 코로나19 유행이라는 국가적 재난상황에서 빚을 내 마련한 국가재정이 그 정책목표와 무관하게 지출된 것이라 하지 않을 수 없다. 게다가 교육청 재정 중 70% 이상이 인건비 및 시설비 등에 쓰이고 있는데, 학령인구 감소에 따라 교원규모는 오히려 감축해야 하고, 학교시설 역시 중장기적으로 시설 개선 이외에 더 이상의 증설이 필요하지 않은 상황이라는 점에서 이러한 교육재정지출 구조는 근본적으로 재검토되어야 한다.
- 더욱 심각한 문제는 유초중등 교육과 고등·평생직업교육 간 재정 불균형이 제도적 장벽으로 인해 더욱 심화되고 있다는 점이다. 현재 지방교육재정교부금법상 내국세와 연동된 막대한 규모의 교부금은 오로지 초중등 교육을 관장하는 교육청 예산으로만 사용될 수 있어, 유초중등 교육예산은 2021년 기준 77.39조원까지 커진 반면 대학 예산은 12.82조원에 불과했다.

4) 교육부 예산 중 초중고 분야에 대한 규모임. 지방정부 부담분이 포함된 초중고 학령인구 1인당 교육청 예산은 2021년 기준 1,326만원임.

문제는 이러한 제도적 장벽이 재정적 불균형을 넘어서 인구·산업구조 변동에 따른 교육수요의 변화에 조용하고 있지 못하다는 점이다. 2000년대 이후 산업구조의 변동이 상시화됨에 따라 90년대까지 유지되던 종신고용이나 평생직장 개념이 사라지고 비정규직이 증가하면서 고등교육은 물론 평생교육의 수요가 증가하고 있지만, 제도적 장벽으로 인해 변화된 교육수요에 따른 예산의 탄력적 운영이 사실상 불가능한 상황이다.

- 또한 지방정부의 낮은 재정자립도, 작은 예산규모에 비해 지방교육청의 예산이 해당 지역 학령기 인구 규모 대비 지나치게 큰 반면, 열악한 재정조건에서도 지방정부가 지방교육청 예산의 일부를 부담함에도 불구하고 교육감이 분리선출되는 분리형 교육자치로 인해 광역 자치단체장이 아무런 권한도 행사할 수 없다는 점 역시 보수와 진보를 떠나 제도 개혁의 필요성이 지속적으로 제기되어온 지점이다. 2021년 기준 광역자치단체별 유치중고 학령기 아동 비중은 평균 10%대인 반면, 광역지방정부의 일반회계 수입 규모 대비 지방교육청 세입규모는 거의 50%에 육박한다. 각 지방정부는 자체수입인 지방세의 최저 11%(제주)에서 최고 20%(경기)까지 교육청 예산으로 지출하고 있다. 경기도를 제외한 대부분의 도 단위 광역자치단체의 재정자립도가 26.8%에 불과한 낮은 상황에서, 이미 필요 이상으로 재정이 충분한 지방교육청의 예산 일부를 재정이 부족한 지방정부가 아무런 권한도 없이 계속해서 부담하는 구조가 바람직한지 근본적인 재검토가 필요하다. 지방정부의 일반회계 예산과 지방교육청 예산 규모간의 재정적 불균형 이외에도 지방대학의 소멸 문제, 교육과 돌봄·취업 등 교육·복지·노동 정책 간의 유기적인 결합의 필요성 대두, 증가하는 사회복지 예산 등 지역주민의 수요 측면에서도 통합적인 행정 및 재정 정책이 필요하다는 점에서, 지방정부와 지방교육청을 지금과 같이 분리하여 유지할 것인지 혹은 통합형으로 전환할 것인지 근본적 재검토가 필요한 시점이다.
- 한편 학령기 아동의 급감에 따른 근본적 변화의 요구는 재정만이 아니라 교원 규모 및 수급 구조에 있어서도 제기된다. 90년대 그리고 2000년대까지만 해도 과밀학급 및 교사 1인당 학생수 과잉이 문제되었으나, 2010년대 이후 학급당 학생수와 교사 1인당 학생수는 OECD 평균 수준으로 감소했고, 급격한 저출생으로 향후 15-20년 안에는 세계 최저 수준이 될 것으로 예측되어 오히려 교사 과잉의 문제가 심각하게 제기되고 있다. 이에 따라 교육부도 교원 수급 규모의 축소를 추진하고 있지만 교육계의 반발 등을 의식하여 여전히 소극적이다. 한번 임용된 교사는 최장 40년 간 재직한다는 점에서 정책적 결단이 늦어질수록 교사 과잉의 문제는 더욱 심각해질 것이다.
- 이에 본 보고서는 인구구조의 변화를 중심으로 변화된 시대 환경에서 교육재정과 교원 수급의 문제점을 분석하고, 한국 사회의 구조적 변화에 조용하는 정책 기조의 전환을 제안하고자 한다.

## II. 교육재정의 현황과 문제점

### 1. 2022년 교육재정 현황

#### 1) 교육부 예산

- 2022년 교육부 예산(추경 제외)은 총계를 기준으로 일반회계와 특별회계를 합해 약 88.5조원이며, 기금을 제외한 정부예산 중 교육부 예산<sup>5)</sup>의 비중은 17.8%이고, GDP 대비 교육부 예산은 4.1%이다. 후술하겠지만, 교육부 예산<sup>6)</sup>은 1970년 약 785억원에서 2000년 19.2조원, 2010년 41.7조원, 2022년 88.5조원까지 연평균 14.5%의 증가율을 보이며 크게 증가해왔고, 기금을 제외한 전체 정부예산 중 교육부 예산이 차지하는 비중 역시 2011년 이후 17% 내외에서 유지되어왔다.
  - 2022년 교육부 추경을 제외한 당초예산(88.5조원) 중 약 65조원(73.4%)은 초·중고 교육에 사용되는 지방교육재정교부금으로 구성되어있고<sup>7)</sup>, 이외에도 학생 지원, 교육과정 지원 등 초·중고교육(5.5조원), 고등교육 및 평생교육(12.5조원), 교육일반이나 기초생활보장(0.26조원) 등의 일반회계와 유아교육에 사용되는 유아교육지원특별회계(3.83조원), 국가균형발전특별회계(1.26조원) 등의 특별회계로 구성되어있다.
- 정부예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 복지부 예산은 2022년 기준 97.5조원으로 기금을 제외한 정부예산 대비 19.6%이고 국토교통부는 60.8조원, 12.2%를 보이는 등, 교육부 예산은 각 부처의 예산 중 복지부 다음으로 큰 규모이다<sup>8)</sup>.

#### 2) 교육부 예산 기준 유초중등과 대학·평생직업교육 재정 현황

- 그런데 추경을 제외한 총지출 기준 교육부 예산<sup>9)</sup> 중 지방교육청이 담당하는 유초중등(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교) 교육재정은 2021년 기준 58.6조원으로 교육부 예산의 82.3%의 비중을 차지하고 있고, 중앙정부에서 담당하는 고등교육(대학교) 재정은 11.3조원으로 15.9%이었으며, 평생·직업교육은 1.1조원으로 1.6%, 교육일반은 0.1%였다.
  - 2022년 기준으로는 유초중등 70.7조원(84.3%), 고등교육 12.1조원(14.3%), 평생직업교육 1.2조원(1.3%), 교육일반 0.1조원(0.1%)였다.

5) 통상적으로 정부예산은 일반회계, 특별회계, 그리고 연기금을 비롯한 사업성기금, 사회보험성기금, 계정성기금, 금융성기금 등 세 개의 재정으로 구분됨. 일반적으로 기금까지 포함한 총 정부예산을 지표로 활용하나, 본 보고서에서는 부득이하게 1970년부터의 자료를 나타낸 교육통계서비스의 기준(기금 제외)과 통일하기 위해 위 서술에서는 기금을 제외한 수치로 표기하였음.

6) 총계 기준.

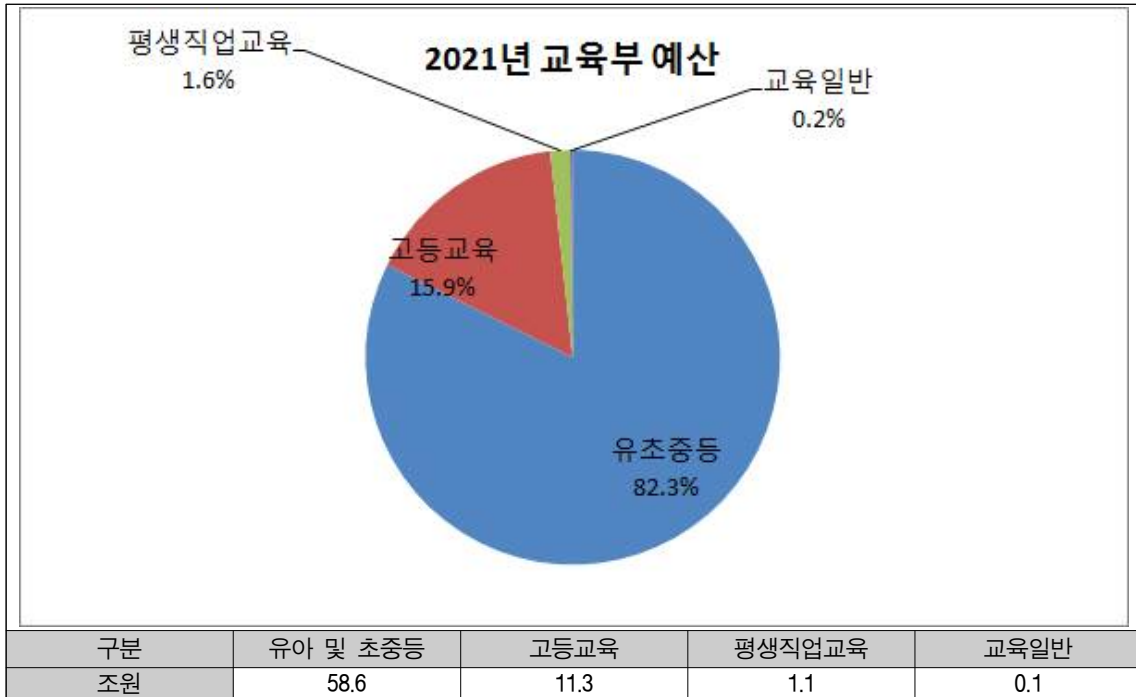
7) 추경을 포함한 결산 기준 교육부의 2022년 최종 지방교육재정교부금 규모는 약 76조임.

8) 기금을 포함한 총 정부예산 대비 각 부처별 현황을 살펴보면 2022년 기준 보건복지부는 16.04%, 교육부는 14.75%, 행정안전부는 11.63%, 국토교통부는 10%임.

9) 본 보고서에서는 시계열적으로 교육부 예산을 다룰 땐 자료가 접근가능한 총계를 기준으로 하였으나, 유초중등과 대학, 평생직업교육 예산 등 사업별 예산을 나타낼 땐 총지출을 기준으로 함.



그림 1 2021년 교육부 부문별 예산 현황



출처: 기획재정부 2021 나라살림예산개요.

주1) 해당 도표는 기획재정부 열린재정 및 발간집에서 당해연도 3월에 공시한 자료를 기준으로 작성된 도표임.

주2) 본 도표는 총지출을 기준으로 작성되었음.

### 3) 전체 교육재정<sup>10)</sup> 기준 유초중등 교육과 대학·평생직업교육 재정 현황

- 추경을 포함한 총지출 기준 교육부 예산과 지방자치단체에서 지원하는 예산까지 모두 합한 전체 교육재정 중 분야별 교육예산은 2021년 결산기준 유특회계를 포함해 유초중등 교육에 지출되는 지방교육청 예산은 77.39조원이었고, 이와 비교해 교육부(대학·평생직업교육)와 교육청(평생직업교육)의 대학·평생직업교육 예산은 12.59조원으로<sup>11)</sup> 유초중등 교육예산이 86%, 대학·평생직업교육 예산은 14%였다.

표 1 2021년 유초중등 교육예산 대비 대학·평생직업교육 예산 (단위: 조원)

구분	유초중등 교육예산	대학·평생직업교육 예산
2021	77.39 (86%)	12.59 (14%)

출처: 지방재정365 교육비 특별회계 세출결산(추경예산, 세계잉여금 포함된 결산금액임), 기획재정부 나라살림예산개요. 일반회계+특별회계.

주1) 유초중등 교육예산은 유특회계 포함된 금액임.

주2) 대학·평생직업교육예산은 교육청 결산과 교육부의 본예산(추경 제외 총지출 기준)을 합한 금액임. 교육청 예산: 1,910억원, 교육부 예산: 12.4조원

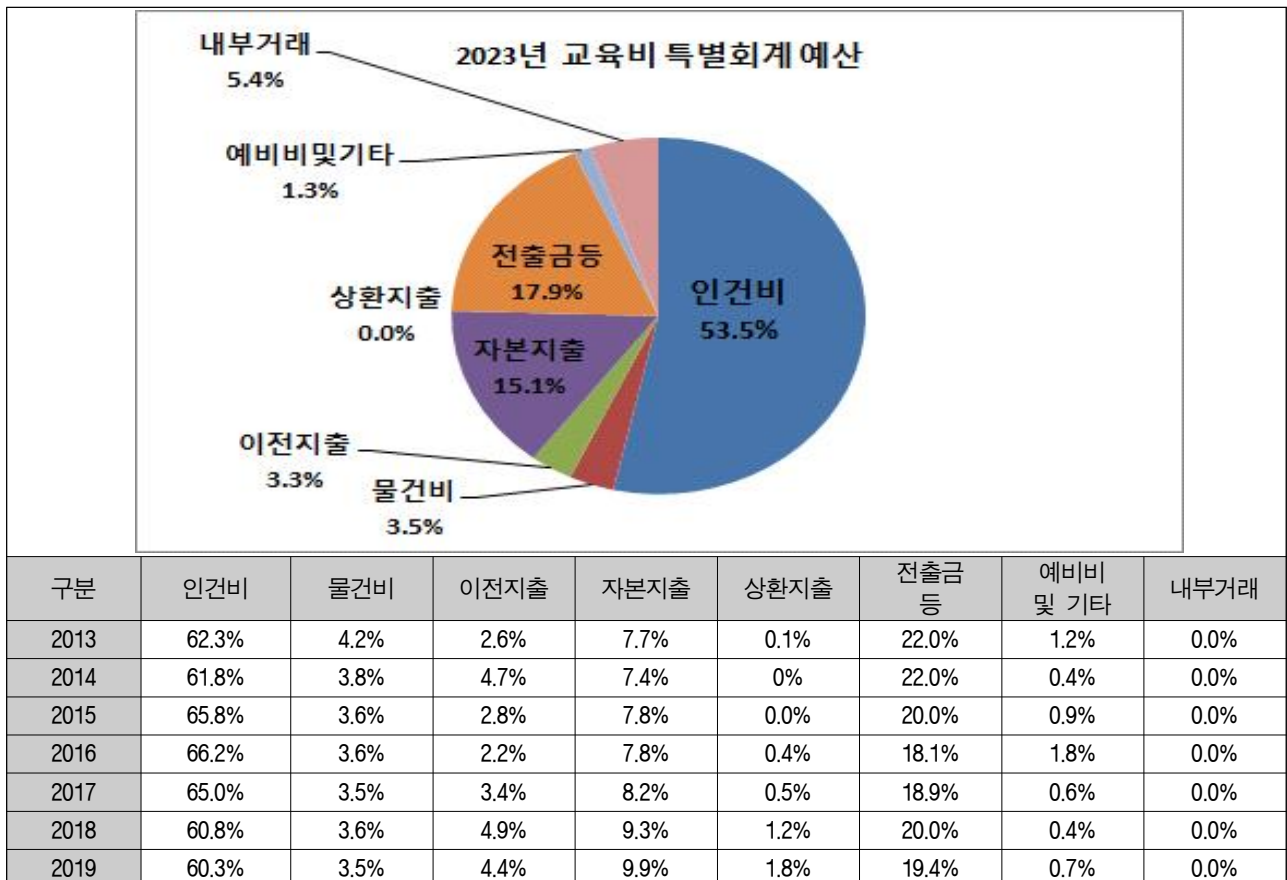
10) 교육부 예산과 지방정부의 교육청 지원 예산을 합친 재정

11) 교육청 예산 중 0.2%에 달하는 예산(2021년 기준 약 1,900억원)이 평생직업교육 재정에 쓰이고 있음.

#### 4) 교육청 예산의 내부구성

- 교육청 예산은 2013~2023년간 평균 61.9%가 인건비에 지출되었으며, 약 19%는 학교 등에 이 전되는 전출금으로, 약 11.3%는 건설비, 시설비 등의 자본지출에 쓰였다. 즉, **교육재정의 약 70% 이상은 인건비 및 시설 부문에 쓰이고 있고, 교육의 질과 관련된 부분은 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있다.**
  - 교육청 예산은 2013~2023년 기간동안 평균 인건비에 61.9%, 물건비에 3.7%, 이전지출에 4%, 자본지출에 11.3%, 상환지출에 0.4%, 전출금에 19%, 예비비 및 기타에 0.7%, 내부거래에 1.2% 지출되었다. 물건비에는 운영비, 급식비, 운영수당(위원장수당, 시험관리비 등), 임차료, 교육운영비, 용역사업비, 업무추진비, 복리후생비(교원학술연구지원비, 직원능력개발비, 맞춤형복지비 등), 직무수행경비, 연구개발비 등이 포함되어있다. 자본지출에는 토지매입비, 건설비, 시설비, 유형자산 및 무형자산의 취득비 등이 포함되어 있고, 전출금 등에는 인건비 지원, 학교운영비 등의 학교전출금이 포함되어 있다.
  - 2023년 기준으로는 인건비 및 자본지출에 68.6%가 지출되었고, 학교 운영과 관련한 물건비, 전출금 등에는 21.4%가 지출되었는데, 특히 주목할만한 점은 학교 시설이나 토지매입비, 건설비 등의 ‘자본지출’ 이 2013년 7.7%에서 2023년 15.1%까지 2배 가까이 증가해왔다는 점 이다.

그림 2 17개 시·도교육청 2023년 교육비 특별회계 성질별 지출



2020	60.9%	4.0%	3.8%	10.7%	0.1%	19.9%	0.5%	0.1%
2021	64.3%	3.6%	4.4%	7.9%	0.1%	19.3%	0.4%	0.1%
2022	59.8%	3.7%	4.2%	12.9%	0.1%	18.7%	0.4%	0.2%
2023	53.5%	3.5%	3.3%	15.1%	0.0%	17.9%	1.3%	5.4%

출처: 지방교육재정알리미. 알기쉬운재정. 세출 성질별 분류



## 2. 급격한 학령인구 감소 대비 교육 예산 증가의 현황과 문제점

### 1) 교육재정 증가 추이

- 앞서 언급했듯 추경을 제외한 총계 기준 교육부 예산은 1970년 약 785억원에서 1980년 1.1조 원, 1990년 5.1조원, 2000년 19.2조원, 2010년 41.7조원, 2022년 88.5조원까지 연평균 14.5% 증가해왔다. 기금을 제외한 정부예산 중 교육부 예산의 비율 역시 1970년 17.6%에서 1990년 22.3%를 정점으로 2022년 17.8%까지 50여년간 17% 내외에서 유지되어왔고, GDP 대비 교육부 예산은 1970년 2.8%에서 2022년 4.1%까지 증가해왔다.

표 2 교육부 예산 및 정부예산 대비 교육부 예산 (단위: 천원)

구분	교육부 예산(총계)	기금제외 정부예산 중 교육부 예산 비율	GDP 대비 교육부 예산 비율
1970	78,478,212	17.6%	2.8%
1980	1,099,159,170	18.9%	2.8%
1990	5,062,431,258	22.3%	2.5%
2000	19,172,027,920	20.4%	2.9%
2010	41,741,895,353	19.6%	3.2%
2011	45,116,643,669	17.1%	3.2%
2012	49,644,828,392	17.6%	3.4%
2013	50,303,968,503	16.6%	3.4%
2014	50,835,376,904	16.4%	3.3%
2015	51,224,093,676	15.9%	3.1%
2016	52,082,779,330	16.4%	3.0%
2017	61,832,103,743	18.2%	3.4%
2018	68,549,213,485	18.6%	3.6%
2019	74,947,793,000	18.7%	3.9%
2020	76,995,734,000	18%	4.0%
2021	75,468,432,000	16.4%	3.6%
2022	88,456,497,000	17.8%	4.1%

출처: 교육통계서비스(교육부 예산담당관, 재정정보공개시스템), GDP는 e-나라지표의 명목GDP.

주1) 교육부 예산: 일반회계+특별회계 본예산(총계) 기준.

주2) 2009-2012년은 (구)교육과학기술부 예산임.

주3) 정부예산은 기금을 제외한 규모를 기준으로 함.

- 17개 시·도 지방교육청의 교육비 특별회계 세입 결산을 살펴보면, 지방교육재정교부금과 국고보조금, 유아특별회계 등을 포함한 중앙정부 전입금은 2000년 15조 8천억원에서 2021년 65조 6천억원으로 20년만에 약 4배 증가했고, 지방자치단체의 법정, 비법정 전입금은 2000년 1조 2천억원에서 2021년 15조 5천억원으로 약 13배 증가했다.
  - 교육청 세입 중 가장 큰 비중을 차지하는 지방교육재정교부금은 2021년 회계연도 기준 61.3조원이었고, 국고보조금은 3,680억원, 누리과정 사업 예산인 유특회계는 3.9조원이었다. 한편, 지방자치단체 재원분은 법률에 전입 비율이 정해져 지방정부가 교육청에 반드시 전출해야 하는 법정분(지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전출금)과 지방정부가 재량적으로 전출할 수 있는 비법정분으로 구분된다. 2021년 17개 시도교육청의 교육비 특별회계 중 지방정부의 법정이전수입은 13.9조원이었고, 비법정이전수입은 1.6조원이었다.

표 3 17개 지방교육청의 교육비 특별회계 세입 결산 (단위: 백만원, 조원)

구분	중앙정부			지방자치단체		민간이전수입	기타	합계(조원)
	지방교육재정교부금	국고보조금	유이특별회계	법정이전수입	비법정이전수입			
2000	15,777,415		-	1,194,489		5,468,274		22.4
2005	23,855,519		-	5,982,146		4,641,781		34.5
2010	32,437,198	128,539	-	7,386,456	444,572	81,480	8,003,880	48.5
2011	36,138,999	170,218	-	7,834,973	687,300	117,632	6,753,867	51.7
2012	39,256,250	142,266	-	8,045,667	791,872	97,917	6,600,120	54.9
2013	37,727,808	3,335,251	-	7,769,730	795,839	72,393	7,556,580	57.3
2014	40,868,690	104,572	-	9,450,021	762,899	72,766	9,257,479	60.5
2015	39,405,566	672,649	-	10,183,030	817,099	80,139	11,202,055	62.4
2016	43,161,624	662,220	-	11,037,487	876,674	96,148	9,398,452	65.2
2017	46,566,712	164,098	3,940,881	11,821,052	1,100,836	78,049	8,771,836	72.4
2018	49,930,170	176,482	3,666,097	14,989,603	1,272,043	91,686	8,710,364	78.8
2019	60,530,510	221,984	3,815,338	12,256,805	1,671,744	135,355	8,755,557	87.4
2020	54,188,691	1,259,966	3,989,979	12,622,275	1,533,834	424,135	8,207,680	82.2
2021	61,281,106	368,301	3,916,771	13,929,177	1,614,768	260,504	6,705,357	88.1

출처: 2000년, 2005년: 2000~2010년 지방교육재정 변동추이 분석 p.104,

2010년 이후: 지방재정365 교육비 특별회계 세입세출결산(추경예산, 세계잉여금 포함된 결산금액임)

주1) 법정이전수입에는 지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전출금 등이 포함됨. 비법정이전수입에는 공공도서관운영비 등이 포함됨.

주2) '기타'에는 자치단체간이전수입, 기본적교육수입, 사용자및수수료수입, 이자수입, 지방교육채, 순세계잉여금, 이월금 등이 포함됨.

## 2) 원인

- 이렇듯 교육 예산이 지속적으로 증가해온 것은 1971년 지방교육재정교부금법이 제정되며 지방교육재정교부금의 재원이 내국세와 연동되어 경제성장에 따라 내국세가 증가하는만큼 교육재정이 자동적으로 증가하도록 제도적 장치가 마련된 것이 가장 결정적인 이유라고 할 수 있다. 그에 더해 1991년 지방자치와 교육자치의 부활로 지방정부 역시 교육재정에 대한 지원을 시작하였고, 2010년대 이후 교육복지의 차원에서 무상급식, 누리과정, 무상교육 등 10조원 넘는 사업들이 시행되어 추가적인 재원 부담이 이루어졌기 때문이다.
- 인구팽창기 및 경제성장기였던 1970년대, 당시 정부는 교육투자의 중요성을 고려해 초중등 교육투자 재원을 안정적으로 확보함과 동시에 향후 예정된 중학교 의무교육 도입(1985년)을 위한 재원 마련을 위해 종래의 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 통합해 지방교육재정교부금의 재원을 내국세에 직접적으로 연동하도록 한 지방교육재정교부금법을 제정하였고, 이후 현재까지 50여년간 연동제도가 유지되고 있다. 특히 유념할 점은 지방교육재정교부금은 오로지 초중고 학생들을 위해서만 사용할 수 있는 재정으로, 대학이나 평생직업교육에는 활용할 수 없다는 점이다.
- 지방교육교부금의 내국세 법정교부율은 1972년 11.8%(12)에서 2005년 봉급교부금과 국고보

12) 엄밀히 말하면 1972년 8.3조치(사채동결조치)에 따라 1973~1982년 법정교부율 효력이 정지되었다가 1983년 회복됨.

조금 성격의 추가사업비 등이 통합되어 19.4%까지 상승했고, 2008년에는 유아교육지원 국고사업과 방과후학교사업이 지방으로 이양되면서 교부율이 20%까지 인상되었다. 이후 2010년에는 내국세 일부(부가가치세의 5%)가 지방소비세로 전환되면서 내국세가 줄어들어 따라 교부금이 줄어들게되자 교부율은 20.27%로 인상되었고, 2019년과 2020년에도 각각 지방소비세율이 인상되면서 국세수입이 감소함에 따라 교부금이 감소해 내국세 교부율을 20.46%, 2022년 기준 20.79%까지 인상하였다.

- 1991년에는 5·16 군사정변 이후 사라진 지방자치체가 30년만에 부활되어 지방의회가 구성되고 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되며 시·도교육감과 교육위원의 분리선출 등 지방교육자치 역시 부활되었다. 이에 따라 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 역시 교육재정에 대한 책임을 일부 지게되어 결과적으로 지방교육청의 재정은 중앙정부와 광역 지방자치단체의 이전재원으로 이루어지게 되었다.
- 이후 ‘교육재정 GNP 5% 확보’를 대선공약으로 내걸었던 김영삼 정부는 1995년 5·31 교육개혁안을 추진하며 교육재정을 확대해 그 결과 1998년까지 3년동안 56조 6,425억원의 교육재정이 추가적으로 확대되었다<sup>13)</sup>. 2001년에는 교육세의 지방세목분이 분리되어 지방교육세가 신설되었고, 2010년대에는 초중고 무상급식(2020년 기준 4.4조원<sup>14)</sup>), 유치원 및 어린이집 누리과정(2022년 기준 유특회계 3.8조원), 고등학교 무상교육(2022년 기준 2조원) 등 유초중고등학생의 교육복지 차원의 여러 사업이 중앙정부 및 지방정부의 추가적인 재정부담으로 시행되면서 교육재정은 더욱 늘어나게 되었다.

### 3) 문제점

- 지방교육재정교부금법이 제정되었던 1970년대, 합계출산율은 4.53명을 기록했고 초·중·고·대학교 등 6-21세 학령인구는 1,220만명, 전체 인구의 46.3%로 거의 절반을 차지했다. 그러나 합계출산율이 2018년 OECD 국가 중 최초로 1명 미만으로 떨어지고, 2022년에는 0.78명까지 하락하는 등, 2022년 기준 6-21세 학령인구는 750만명으로 1970년과 비교해 2/3 수준(-38.4%)으로 줄어들었으며 비중은 14.6%까지 감소했다. 특히 6-17세 초중고 학령인구는 1970년 기준 1,008만명으로 전체 인구의 32.4%에서 2022년 기준 548만명으로 1970년과 비교해 절반 가까이(-45.4%) 감소했고, 비중 역시 10.7%로 1/3 수준으로 감소했다. 이처럼 초중고 학령인구가 급감함에 따라 대학생을 포함한 6-21세 학령인구 역시 더욱 줄어들 것으로 예상된다.

※ 보다 정확하게 정부예산 중 교육부 예산에 소요되는 학령인구는 유치원부터 대학교까지 3-21세를 살펴보는 것이 마땅하나, 연령별 인구자료는 2000년대 중반까지 6세 이후부터 집계가 되어있어 자료의 통일을 위해 부득이하게 하기 표에서는 학령인구를 6-21세, 초, 중, 고, 대학교 학령인구를 기준으로 설정했다.

13) 송기창(2015). 5.31 교육개혁방안 중 ‘교육재정 GNP 5% 확보’의 성과와 과제. p.9

14) 2020년 3월 기준 전국 초·중·고·특수학교 전체 학생의 97.4%인 532만명 대상. 출처: “전국 학생 97.4% 수혜 무상급식, 재정부담 완화한다”. 경인차지신문. 2021년 3월 24일자.

표 4 학령인구 변화

구분	합계 출산율 (명)	초중고대 학령인구 (6-21세)	초중고대 학령인구 비중 (6-21세)	초중고 학령인구 (6-17세)	초중고 학령인구 비중 (6-17세)
1970	4.53	12,166,979	46.3%	10,083,098	32.4%
1980	2.82	14,018,360	42.7%	10,624,388	38.4%
1990	1.57	13,497,594	34.2%	9,807,424	24.9%
2000	1.480	11,198,545	24.4%	7,869,872	17.1%
2010	1.226	10,118,920	20.0%	7,421,479	14.7%
2011	1.244	9,921,035	19.6%	7,143,803	14.1%
2012	1.297	9,726,082	19.1%	6,875,773	13.5%
2013	1.187	9,518,682	18.6%	6,662,444	13.0%
2014	1.205	9,261,577	18.0%	6,445,006	12.6%
2015	1.239	9,000,241	17.5%	6,221,904	12.1%
2016	1.172	8,760,164	16.9%	6,055,963	11.7%
2017	1.052	8,527,063	16.5%	5,911,931	11.4%
2018	0.98	8,328,640	16.1%	5,760,986	11.1%
2019	0.92	8,098,205	15.6%	5,643,302	10.9%
2020	0.836	7,898,876	15.2%	5,589,556	10.8%
2021	0.808	7,721,961	15.0%	5,540,736	10.7%
2022	0.78	7,494,221	14.6%	5,479,672	10.7%

출처: 학령인구는 2010년 이전) 통계청, 인구총조사. 2010년 이후) 통계청, 주민등록인구조사.

주1) 2010년 이전까지 초중고대 학령인구와 초중고 학령인구 비중은 6세 이상 인구를 대상으로 함.

- 그런데 앞서 언급했듯 교육예산<sup>15)</sup>은 내국세와 연동되어 학령인구 감소 추세와는 무관하게 계속해서 증가해왔다. 초중고 학령인구는 1970년 약 1,008만명에서 2022년 548만명으로 1/2 수준으로 줄어들었지만 유초중등 교육예산이 약 83%를 차지하는 총계 기준 교육부 예산은 1970년 785억원에서 2022년 88.5조원으로 1,130배 증가했다.
- 추경을 제외한 총지출 기준 초중고 1인당 교육부 예산은 2010년 442.8만원에서 2022년 1,220.9만원까지 증가했다.
  - 한편, 지방정부 부담분이 포함된 학령인구 1인당 교육청 예산은 추경을 포함해 2021년 기준 1,326만원이었다.

표 5 초중고 1인당 교육부 예산

구분	초중고 학령인구 (명) (6-17세)	전체 인구 대비 학령인구 비중	총계 기준 교육부 예산 (천원)	총지출 기준 초중고 교육부 예산 (조원)	총지출 기준 초중고 1인당 교육부 예산(만원)
1970	10,083,098	32.4%	78,478,212		
1980	10,624,388	38.4%	1,099,159,170		
1990	9,807,424	24.9%	5,062,431,258		
2000	7,869,872	17.1%	19,172,027,920		
2010	7,421,479	14.7%	41,741,895,353	32.86	442.8
2011	7,143,803	14.1%	45,116,643,669	35.78	500.8
2012	6,875,773	13.5%	49,644,828,392	38.8	564.3
2013	6,662,444	13.0%	50,303,968,503	41.52	623.2
2014	6,445,006	12.6%	50,835,376,904	41.47	643.4
2015	6,221,904	12.1%	51,224,093,676	39.57	636
2016	6,055,963	11.7%	52,082,779,330	41.51	685.4
2017	5,911,931	11.4%	61,832,103,743	42.93	726.2

15) 교육부 예산은 총계 예산을 기준으로 추경이 제외된 규모임.

2018	5,760,986	11.1%	68,549,213,485	49.83	865
2019	5,643,302	10.9%	74,947,793,000	55.56	984.5
2020	5,589,556	10.8%	76,995,734,000	56.38	1,008.7
2021	5,540,736	10.7%	75,468,432,000	54.72	987.6
2022	5,479,672	10.7%	88,456,497,000	66.9	1,220.9

출처: (학령인구) 2010년 이전: 통계청 인구총조사.(교육부 예산) 교육통계서비스(교육부 예산담당관, 재정정보공개시스템), (총지출 기준 예산) 기획재정부 나라살림예산개요(기금 제외).

주1) 교육부 예산은 총계 예산을 기준으로 추경이 제외된 규모임.

주2) 기금을 제외한 총지출 기준 초중고 교육부 예산은 추경을 제외한 것이며 2010년부터 자료가 있는 관계로 이전 자료는 표기하지 못함.

- 경제의 성장과 물가상승에 따른 화폐가치 변동으로 예산규모가 절대적으로 커지는 것은 당연하다. 그러나 문제는 앞서 상술했듯이 2010년대 이후 출생률이 급격히 하락하면서 인구구조가 급격하게 변화하고 있고, 앞으로도 극적인 출생률 반등을 기대하기 어려운 상황에서도 교육재정은 그와 무관하게 무한히 팽창하게 되어있다는 점이다. 초중고 학령인구는 2010년 742.1만명에서 2020년 559만명으로 2010년에 비해 -24.7% 감소했고, 통계청 장래인구추계(2020)에 의하면 2030년에는 426.1만명으로 2010년과 비교해 -42.6%, 2040년에는 401.8만명(-45.9%), 2050년 367.7만명(-50.5%), 2060년 302.4만명(-59.3%)까지 줄어들 것으로 예상된다.
- 그런데 현재와 같은 교부금 내국세 연동비율을 유지한다면 초중고 학령인구 1인당 교육재정 교부금은 2010년 440만원에서 2060년 5,440만원까지 늘어나는 등, 지방교육재정교부금을 내국세 수입에 정률로 연동시키고 있는 지방교육재정교부금법 때문에 급격한 출생률 하락과 유초중등 학령기 인구의 급감과 무관하게 유초중등 교육재정은 계속 증가해 유초중등 1인당 교육재정이 비정상적으로 급증하게 되어있다.
  - 국가재정운용계획지원단에서 발간한 ‘학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화’ 보고서에 따르면, 통계청의 중위기준 인구추계결과(2017)를 활용해 2060년까지의 지방교육재정교부금을 추산한 결과 현재 수준(20.79%)의 내국세 연동방식을 유지할 경우 지방교육재정교부금은 유평회계를 제외하고 2030년 80조원, 2040년 106.2조원, 2050년 134.1조원, 2060년 164.5조원까지 증가한다. 이에 따른 초중고 1인당 지방교육재정교부금은 2020년 약 970만원에서 2060년 5,440만원까지 증가하게 된다.

표 6 학령인구 및 지방교육재정교부금, 1인당 지방교육재정교부금 (단위: 만명, 조원, 백만원)

구분	초중고(6-17세) 학령인구 (2010년 비교 감소율)	지방교육재정교부금 (유특회계 제외) (조원)	초중고 학령인구 1인당 지방교육재정교부금 (백만원)
2010	742.1	32.4	4.4
2020	559.0 (-24.7%)	54.2	9.7
(다른 자료)			
2030	426.1 (-42.6%)	80.0	18.8
2040	401.8 (-45.9%)	106.2	26.4
2050	367.7 (-50.5%)	134.1	36.5
2060	302.4 (-59.3%)	164.5	54.4

출처: 2010, 2020년: 통계청 주민등록인구현황, 지방재정365 교육비 특별회계 세입세출결산.

2030년 이후: 2021~2025년 국가재정운용계획(2021): 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화. p.100

주1) 국가재정운용계획의 예상안은 내국세수 전망결과 및 통계청의 중위기준 인구추계결과(2017년)를 이용하여 작성됨.

- 이와 관련해 교육의 디지털화, 노후화된 시설 개선 등을 이유로 현재와 같은 교육재정을 유지해야 한다는 주장이 있다. 역사적으로도 1990년대까지는 교사 1인당 학생 수가 지나치게 많고, 과밀학급 등 교육인프라가 열악했었다는 점에서 교육재정의 확충은 필요하고 타당한 것이었다.
- 그러나 그로부터 30년이 지난 지금 우리나라 교육예산은 이미 OECD 국가들 중에서도 GDP 대비 평균 수준이고, 초중등 교육예산만으로는 다른 선진국보다도 오히려 높게 나타나고 있다.
  - 2000년대까지 OECD 평균 이하였던 우리나라의 초중등 교육 정부재원 공교육비는 2019년 기준 GDP 대비 4.0%로 OECD 평균(4.1%)과 비슷한 수준이 되었고, 스웨덴(5.2%), 프랑스(4.5%), 미국(4.1%)에 이어 비교대상 8개국 중 4번째로 높았다.

※ 앞서 살펴보았던 GDP 대비 교육부 예산과 하기의 OECD 기준은 예산집계 방법이 상이해 절대적인 수치는 정확하지 않을 수 있음. 하기의 표는 당시 집계된 국가들 간 정부재원의 공교육비를 상호 비교하기 위한 목적으로만 활용하기 바람.

표 7 총 gdp 대비 초등~고등교육 정부재원의 공교육비 비율 (단위: %)

구분	대한민국	미국	영국	일본	프랑스	독일	스웨덴	oecd 평균
1997	4.4	5.2	4.6	3.6	5.8	4.5	6.8	4.8
2002	4.2	5.3	5.0	3.5	5.7	4.4	6.7	4.9
2007	4.2	5.0	5.2	3.3	5.5	4.0	6.1	4.8
2012	4.7	4.7	5.2	3.5	4.9	4.3	5.2	4.7
2015	4.1	4.1	4.2	2.9	4.5	3.6	5.0	4.2
2017	3.6	4.2	4.1	2.9	4.5	3.6	5.2	4.1
2019	4.0	4.1	3.9	2.9	4.4	3.7	5.2	4.0

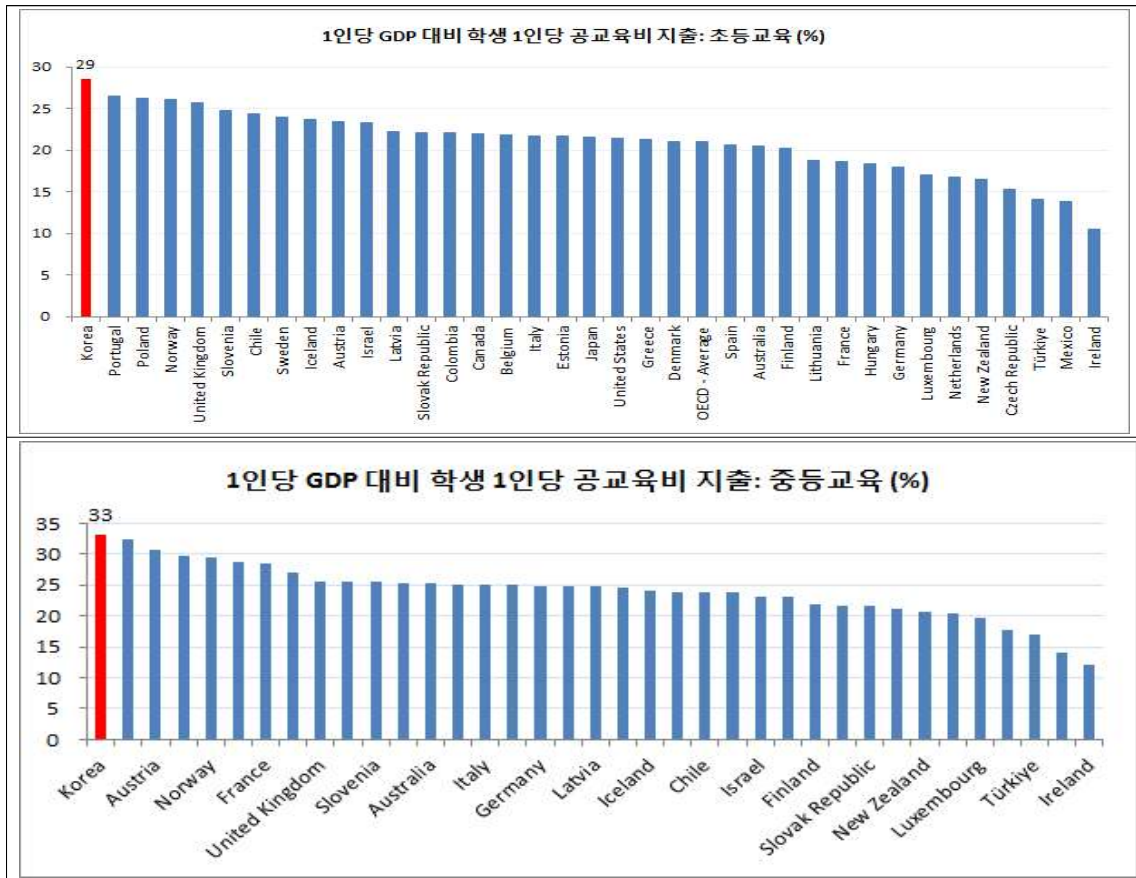
출처: 교육통계서비스 연도별 OECD 통계.

주1) 본래 OECD에서 사용하는 '공교육비' 용어는 총 교육비에서 사교육 등 학교 외 교육에 지출하는 비용을 제외한 금액으로, 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 지원을 위해 지출하는 비용임. (방과후학교 프로그램 등). 그러나 본 표에서는 이 중 정부재원만을 기준으로 한 것임.



- 더구나 2019년 기준 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비<sup>16)</sup> 지출 비율을 살펴보면 OECD 국가 중 초중등교육(초중고등학교) 공교육비 지출이 각각 29%, 33%로 가장 높은 것을 알 수 있다. 앞서 살펴보았듯 저출생 기조 아래 출생아 수가 반등하지 못하는 상황에서는 초·중고 학생들에 대한 공교육비 지출은 더욱 더 증가할 것이다.

그림 3 2019년 기준 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 지출 (%)



출처: OECD Education at a Glance.

주1) 본래 OECD에서 사용하는 ‘공교육비’ 용어는 총 교육비에서 사교육 등 학교 외 교육에 지출하는 비용을 제외한 금액으로, 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 지원을 위해 지출하는 비용임. (방과후학교 프로그램 등).

- 한편 우리나라의 65세 노인인구 규모는 1990년 216만명에서 2020년 850만명까지 약 4배 증가했고, 총 인구 대비 노인인구 비중 역시 1990년 5%에서 2020년 16.4%까지 증가했으며 2025년에는 노인인구 비중이 20%인 초고령사회로 들어설 것으로 예상된다<sup>17)</sup>.

16) 본래 OECD에서 사용하는 ‘공교육비’ 용어는 총 교육비에서 사교육 등 학교 외 교육에 지출하는 비용을 제외한 금액으로, 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 지원을 위해 지출하는 비용임. (방과후학교 프로그램 등).

17) “통계청, 고령인구 사상 첫 900만명 돌파... 2025년 ‘초고령사회’ 진입”. 코리아IT타임즈. 2022년 9월 30일자.

표 8 고령화지수, 노인1명당 부양비 등

구분	노인인구 (+65세)	노인인구 비중 (%)	노인부양비 (명)	사회복지지출 (십억원)	GDP 대비 공공사회복지지출 (%)	1인당 복지비용 (만원)
1990	2,162,239	5.0	7.4	5,757	2.6	13.3
2000	3,371,806	7.1	10.1	33,558	4.4	70.3
2005	3,649,198	7.5	12.5	61,209	5.9	125.5
2010	5,506,352	10.9	14.8	111,396	7.9	220.5
2015	6,775,101	13.1	17.5	174,849	9.6	339.3
2020	8,496,077	16.4	21.8	302,285	14.4	583.2

출처: 통계청, 노인부양비, 경제활동인구총괄(공식 구직기간 4주, 1990년 자료는 구직기간 1주) 통계, 사회복지지출은 OECD SOCX 2023.1.

주1) 노인부양비는 생산연령인구15-64세 100명 대비 65세 이상 고령인구 비

주2) 1인당 복지비용은 사회복지지출/인구.

주3) 사회복지지출은 공공사회복지지출만을 뜻함.

- 복지제도의 확충과 함께 고령화에 따라 사회복지 예산 역시 증가했는데, OECD 자료에 따르면 우리나라의 사회복지지출은 1990년 5.8조원에서 2020년 302.3조원으로 50배 증가했고, 1인당 복지비용 역시 13.3만원에서 583.2만원으로 40배 증가했다. 2020년 기준 공공사회복지지출은 GDP 대비 14.4%인데, 지금의 복지제도를 유지하더라도 장기적으로 2060년에는 GDP 대비 28.2%를 복지예산에 투입해야 할 것으로 예측되고 있다<sup>18)</sup>. 게다가 애초 제도 설계에서 예정되어 있듯이 국민연금의 적립금 고갈 이후 부과방식으로 전환된다면 후세대의 과도한 연금보험료 부담을 경감하기 위한 국가재정부담이 추가될 것인 바, 복지지출에 대한 국가재정의 부담은 급증하고 후세대는 소득의 절반 이상을 사회보험료로 납부하는 등 부담이 가중될 것으로 예상된다.
- 공공사회복지지출의 증가는 일반적으로 경제 수준 향상과 고령화의 영향이 크다고 알려져 있다. 우리나라의 경제 수준은 이미 선진국 수준이며, 이제는 급속한 고령화로 인해 복지지출이 매우 가파르게 증가할 것으로 예측된다. 65세 이상 노인인구 비중이 16.4%인 2020년 기준 GDP 대비 공공사회복지지출은 14.4%인데, 김태일(2021)<sup>19)</sup>에 따르면 노인인구 비중이 2030년 25%, 2040년 33.9%, 2050년 39.8%, 2060년 43.9%로 증가하는 동안 GDP 대비 공공사회복지지출은 2030년 15.9%, 2040년 20.5%, 2050년 24.9%, 2060년 28.2%까지 증가하게 될 것으로 예측된다.

표 9 2030-2060년 중장기 사회보장재정추계 (단위: %)

구분	노인인구 비중 (%)	GDP 대비 공공사회복지지출 (%)
2030	25	15.9
2040	33.9	20.5
2050	39.8	24.9
2060	43.9	28.2

출처: 참여연대. 우리나라 복지 지출의 현황과 과제. 김태일(2021) 「한국의 복지지출 규모 및 향후 방향」에서 발췌.

18) “우리나라 복지 지출의 현황과 과제”. 참여연대. 2022년 8월 1일자.

19) 김태일(2021) 「한국의 복지지출 규모 및 향후 방향」.

- 현재 우리나라의 국민연금 제도는 가입자가 근로시기에 낸 보험료를 기금으로 적립한 후, 적립액과 기금운영 수익금 등에 기반해 급여를 수령하는 적립방식으로 운영되고 있다. 그러나 적립기금이 고갈되면 결국 해당 시기 근로세대가 납부하는 연금 보험료로 연금을 지급하는 부과식으로 전환하는 것이 국민연금제도 도입 당시부터 설계되어 있었던 바, 과도하게 증가하는 후세대의 연금보험료를 경감해주기 위해 국가가 일부 연금재정을 부담할 수밖에 없을 것이며, 그에 따라 사회복지부문의 재정부담 역시 크게 증가하게 될 것으로 예측된다.
- 국민연금 재정추계전문위원회는 2023년 1월 27일 제5차 국민연금 재정추계에 대해 연금기금이 2055년에 고갈된다고 발표한 바 있다. 문제는 이 수치가 2018년 제4차 추계에서 발표된 기금 고갈 시점인 2057년보다 2년 앞당겨진 수치라는 점이다. 저출생·고령화 현상으로 가입자 수는 줄어드는 반면 수급자 수는 증가하기 때문이다. 2055년 기금 고갈 뒤 부과방식으로 전환하면 현재의 소득대체율 하에서 필요한 보험료율은 26.1%까지 치솟게 된다<sup>20)</sup>. 같은 소득대체율을 적용받으면서도 현재 근로세대는 9%의 보험료를 부담하는데 반해, 현재 출생아들이 청년세대가 되는 30년 뒤 그들은 월 소득의 1/4를 국민연금 보험료로 지불해야 한다는 것이다. 국민연금 이외에도 건강보험 등을 포함한다면 미래 청년세대는 소득의 절반 이상을 각종 사회보험료로 지불함에 따라 청년세대의 부담은 더욱 커지게 될 것으로 예측된다.
- 여기에 더해 교육분야에서도 돌봄 등 교육복지 차원에서의 수요가 증가하고 있고, 산업 변동으로 평생직업교육 수요도 급격히 늘어나고 있다는 점을 고려한다면, 학령기 인구 급감에도 불구하고 유치중등 교육예산이 86%를 차지하는 교육재정이 무한히 늘어나는 것은 절대규모의 측면에서도 적절치 않고, 한정된 국가재정 운용의 적정성 측면에서도 반드시 근본적인 재검토가 필요한 부분이다.
- 후술하겠지만 이 양상은 지방정부의 차원에서 더욱 심각하게 나타나는데, 수도권에 비해 지방정부는 수도권과 광역시를 제외하고 평균 30%가 안되는 재정자립도를 보이는 등 재정이 열악하고, 고령화율이 더욱 높다. 이러한 상황에서 주민의 복지수요는 수도권보다도 높게 나타나고, 중앙정부 차원에서 추진하는 각종 복지정책과 관련해서도 매칭구조로 인해 지방정부의 재정적 부담이 증가할 수밖에 없다.
- 여기에 더해 교육분야에 있어서도 당장 문제가 되고 있는 지방대학 소멸문제는 고등교육의 지역불균형을 심화시키고, 사회경제적 타격 등 여러 문제를 파생시키고 있음에도 불구하고 지방정부는 이를 해결할 수 있는 재정적 수단을 전혀 갖고 있지 않다. 지방정부는 자체 지방세 수입의 일정 비율을 지방교육청에 의무적으로 이전시키고 있는데, 예산이 필요 이상으로 충분하여 2023년 기준 26조원이나 되는 기금을 적립하고 있는 지방교육청에 재정자립도도 열악한 지방정부가 아무 권한도 없이 재정을 이전하고 있는 현 상황이 타당한지 근본적인 재검토가 필요하다.

20) “2년 더 앞당겨진 국민연금 고갈...그땐 '소득 26%' 보험료 내야”. 중앙일보. 2023년 1월 27일자.

- 내국세 연동 지방교육재정교부금제도의 문제점을 더욱 극명하게 보여주는 사례는 바로 코로나19 추경 사례이다. 2020~2022년 총 여덟 차례나 편성된 추경의 목적은 코로나19로 매출 감소 등 어려움을 겪는 영세 자영업자들을 지원하고자 한 것이었는데, 초과세수를 활용한 추경으로 내국세수와 연동된 지방교육재정교부금 역시 증가하게 되었다. 이에 따라 지방교육재정교부금은 추경과 세계잉여금까지 포함해 2019년 60조 5천억원에서 코로나19로 세수가 감소한 2020년 53조 5천억원으로 다소 감소했다가, 2021년 60조 3천억원으로 증가했고, 2022년에는 전년대비 +34.7%나 증가한 81조 3천억원까지 증가했다. 이에 따라 2020~2022년 기간동안 추경으로만 증가한 지방교육재정교부금 규모가 19.2조원에 달했고 이 기간 교육청의 적립 기금은 3조에서 22조까지 단기간에 급증했다. 정작 자영업자들은 지원금이 부족하다며 비판한 반면, 교육청은 예산이 넘쳐 기금으로 적립하는 정반대의 양태가 나타난 것이다.
  - 추경으로 인해 지방교육재정교부금 역시 증가하면서 각 지방교육청은 예상치 못하게 재정이 크게 증가함에 따라, 부적절한 예산 사용으로 많은 비판을 받았다.
    - 2021년 2차 추경 당시 강원도교육청은 약 3,500억원을 받았다. 이 가운데 2,738억원이 학교회계 전출금으로 사용됐는데, 강원도 내 학교와 유치원 수가 1,010개인만큼 학교마다 평균 2억 7천만원씩 써야 했다. 강원도 홍천의 한 중학교는 이미 직전연도에 3천만원을 들여 과학실 리모델링을 했지만, 이와 유사한 사업비로 다시 1억원을 편성하여 있는 노트북도 더 사고 빔 프로젝터도 다시 새 것으로 교체해가며 예산을 집행하였다<sup>21)</sup>.
    - 부산·인천·대전 등 11개 시·도 교육청은 추경을 통해 편성한 금액 중 약 5천억원을 교육 외 목적으로 사용 가능한 재난지원금 형태로 학생들에게 지급하기도 하였다<sup>22)</sup>. 본래 자영업자를 지원하기 위한 추경편성이 이와는 관련없는 유치원생 혹은 초·중·고교생 1인당 5만~30만원씩 현금 혹은 상품권 형태로 지급된 것이다.
  - 교육재정의 2/3 이상을 차지하는 지방교육재정교부금이 내국세와 연동된만큼, 각 교육청은 경기 하강 국면에 대비해 재정 여력을 확보할 수 있도록 통합재정안정화기금 등을 조성하고 있다. 연도 내 집행이 어려울 것 같은 불용 예산액도 정리해 기금으로 조성한다. 문제는 코로나19 추경의 영향으로 적립기금 규모가 단기간에 급증했다는 점이다. 추경을 포함한 최종 예산을 기준으로 전국 교육청 기금은 2018년 4,763억원이었는데, 2019년 1조 7,833억원, 2020년 2조 9,703억원, 2021년 6조 1,268억원으로 전년대비 최소 +66.6%에서 +274.4%까지 증가했다. 그러다가 2022년에는 22조 1,394억원으로 3배 이상 증가하며 한번에 20조원대를 넘었고, 2023년에도 26조 7,983억원으로 증가했다. 2022년 지방교육재정교부금은 본 예산 당시 65조 595억원으로 편성되었으나, 2차례의 추경 후 전년도 잉여금 정산분까지 포함해 81.3조원으로 증가했다. 각 교육청들은 갑자기 들어온 재원의 용처를 찾지 못하고 대부분 기금으로 적립한 것으로 보인다<sup>23)</sup>.

21) “‘고친 데 또 고치고, 산 것 또 사고’...‘추경’에 돈 남아도는 학교“. KBS뉴스. 2021년 11월 21일자.

22) “올 100조 받아 83조 쓴다는 교육청...‘또 선심성 현금살포하냐’“. 한국경제. 2022년 1월 9일자.

23) “교육청에 잠자는 돈 22조원 육박...어떻게 이런 일이?“. 여성경제신문. 2023년 5월 22일자.

표 10 2018-2023년 전국 교육청 기금 규모 (단위: 백만원)

연도	총 기금 금액(누적액)	전년 대비 증가율
2018년	476,302.9	-
2019년	1,783,277.2	274.4%
2020년	2,970,327.0	66.6%
2021년	6,126,762.8	106.3%
2022년	22,139,421.7	261.4%
2023년	26,798,303.1	21%

출처: 지방교육재정알리미. 전국 교육청 기금 규모

- 추정편성은 초과세수와 같은 여유재원 이외에도 국채 발행 등을 통해 이루어지는데, 확정채무의 규모만 하더라도 2017년 660.2조원, 2018년 680.5조원, 2019년 723.2조원에서 코로나19가 발생한 2020년 846.6조원으로 전년대비 +17% 증가했고, 2021년에도 970.7조원으로 전년대비 +14.7% 증가했으며, 2022년에는 1,067.4조원으로 증가했다. 동시에 이 기간동안 GDP 대비 채무비율 역시 2017년 36%, 2018년 35.9%, 2019년 37.6%로 비슷한 수준에서 유지되다가 2020년 43.6%로 급격하게 상승했고, 2021년 46.7%, 2022년 49.4%로 증가했다. 연금충당 등 비확정채무까지 포함한다면 이 규모는 더욱 커진다. 나라 빚을 내면서까지 자영업자를 지원하기 위해 마련된 추경이 연동제로 인해 교육청에 추가적으로 지급되어 적립기금이 대폭 증가하고 있다는 점은 비정상적이고 재정 운용의 원칙에서도 매우 부적절하다.

표 11 최근 6년간 국가채무 증가 추이 (단위: 조원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국가채무	660.2	680.5	723.2	846.6	970.7	1,067.4
GDP 대비 채무 비율	36.0	35.9	37.6	43.6	46.7	49.4

출처: e-나라지표, 국가채무추이.

주1) 국가채무는 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 순확정채무를 의미함.

### 3. 유초중등과 고등·평생직업교육 간 재정 불균형의 현황과 문제점

#### 1) 유초중등과 고등·평생직업교육 간 재정 불균형 현황

- 앞서 살펴보았듯 계속 증가해온 교육부 예산은 총지출 기준으로 약 83%가 유초중등 예산(유치원·초등학교·중학교·고등학교)이며, 교육예산의 증가 역시 유초중등 교육예산을 중심으로 증가해왔다.
  - 교육부의 총지출 예산(추경 제외)을 기준으로 유초중등 교육예산은 2010년 32.86조원에서 2021년 58.64조원까지 증가했고, 대학·평생직업교육 예산은 2010년 4.88조원에서 2021년 12.43조원으로 증가함에 따라 예산규모의 격차는 다소 축소되었으나 여전히 유초중등 교육 예산은 교육부 예산의 80%가 넘는다. 이는 지방교육재정교부금이 2021년 교육부의 총지출 예산의 74.7%<sup>24)</sup>를 차지하는 바, 지방교육재정교부금은 유초중등 교육만을 담당하는 지방교육청으로 이전되기 때문이다.

표 12 교육부의 유초중등 교육부 예산 대비 대학·평생직업교육 예산 (단위: 조원)

구분	유초중등 교육예산	대학·평생직업교육 예산
2010	32.86	4.88
2011	35.78	4.94
2012	38.8	6.15
2013	41.52	7.73
2014	41.47	8.62
2015	39.57	10.88
2016	41.51	9.68
2017	47.15 (3.94)	9.85
2018	53.72 (3.89)	10.31
2019	59.38 (3.82)	11.09
2020	60.41 (4.03)	12.09
2021	58.64 (3.92)	12.43
2010~2021년 연평균증가율	+5.42%	+8.85%

출처: 기획재정부 나라살림예산개요. 기금을 제외한 예산(총지출 기준).

주1) 추경을 제외한 본예산이며, 기금을 제외한 총지출 기준의 예산임. 앞서 현황에서 밝혔던 교육부 예산과 차이가 있는 이유는 전자는 총계(내부거래 및 보전지출 포함)를 기준으로 했기 때문이며, 본 표는 총지출(내부거래 및 보전지출 제외)을 기준으로 집계되었기 때문임.

주2) 2017년부터는 유초중등 교육예산에 유특회계가 포함된 규모임.

주3) 2021년 기준 교육부 예산의 0.1%에 해당하는 교육일반에 대한 예산이 제외되어있어 유초중등과 대학평생직업교육 예산의 합계는 본예산과 다소 차이가 있음.

24) 추경 제외한 교육부의 총지출 기준 당초예산은 71.2조원이었으며, 이 중 지방교육재정교부금은 53.2조원이었음.



- 지방정부 부담분과 유특회계를 포함한 교육청 재정과 대학·평생직업교육 재정을 비교해보면 그 격차는 더욱 크다. 예산규모 격차는 2010년 8배(유초중등 교육 41.01조원, 대학·평생직업 교육 5.06조원), 2021년 6배(유초중등 교육 77.39조원, 대학·평생직업 교육 12.59조원)로 줄어들었지만, 여전히 전체 교육재정 중 유초중등 교육예산이 차지하는 비중은 86%로 압도적으로 많다.

표 13 유초중고등학교 교육청 재정 대비 대학·직업교육 재정 (단위: 조원)

구분	유초중등 교육예산(교육청+유특회계)	대학·평생직업교육예산
2010	41.01	5.06
2011	44.23	5.11
2012	48.32	6.34
2013	51.32	7.87
2014	52.72	8.75
2015	53.23	11.04
2016	57.42	9.82
2017	60.69	10.00
2018	64.66	10.47
2019	70.11	11.27
2020	73.53	12.00
<b>2021</b>	<b>77.39</b>	<b>12.59</b>
2010~2021년 연평균증가율	+5.94%	+8.64%

출처: 지방재정365 교육비 특별회계 세출결산(추경예산, 세계잉여금 포함된 결산금액임), 기획재정부 나라살림예산개요. 일반회계+특별회계.

주1) 유초중등 교육에는 유특회계가 포함된 금액임.

주2) 대학·평생직업교육예산은 교육청(평생·직업교육분)예산과 교육부의 본예산(추경 제외 총지출 기준)을 합한 금액임. ex: 2021년 기준 교육청 1,910억원, 교육부 12.4조원.

- 이를 인구와 대비하여 살펴보면 초중고와 대학·평생직업교육 예산 간 인구 대비 불균형이 더욱 눈에 띈다. 2010년대 후반부터 급격한 출생률 저하가 나타난만큼 초중고 학령인구는 2010년 대비 2021년 약 -188만명의 감소를 보인 반면, 대학교 학령인구 감소폭은 약 -52만명으로 학령인구의 감소폭은 초중고가 더욱 컸다. 그러나 초중고의 교육재정은 2010년 41조원에서 2021년 73.47조원으로 무려 +30조원 넘게 증가한 반면, 대학의 교육재정은 4.63조원에서 11.7조원으로 불과 +7조원 증가했을 뿐이었다. 1인당 교육재정 역시 유특회계를 제외한 교육청 예산 기준 6-17세 초중고는 1인당 552.6만원에서 1,326만원으로 2배 가까이 증가해, 1인당 대학 교육재정이 186.8만원에서 519.4만원으로, 3배 증가했어도 여전히 그 규모는 초중고의 절반에도 미치지 못하는 규모이다.
- 우리나라의 교육재정 중 대학교육의 비중이 이렇게 낮은 것은 국공립대 재학생 비중이 20%에 불과하고 사립대 비중이 80%로, 사립대 비중이 20%대인 OECD 주요국가들과 반대인 사립대 중심의 대학구조에도 원인이 있다.
- 그러나 사립대가 발달한 미국조차 국공립대 비중이 67%에 이른다는 점에서 그러한 사립대 중심의 대학구조 자체가 고등교육에 대한 국가의 공적책임을 방기해 온 결과이며, 또한 낮은

국공립대 비중을 고려하더라도 대학 및 평생교육예산이 절대 규모나 비중면에서 작은 것은 부인할 수 없는 현실이다.

표 14 학령인구 및 교육재정, 1인당 교육재정 (단위: 명)

구분	학령인구 (명)		교육재정 (조원)		1인당 교육재정 (만원)	
	초중고 (6-17세)	대학교 (18-21세)	유특제외 초중고 교육 (6-17세)	고등교육*	초중고 (6-17세)	대학
2010	7,421,479	2,697,441	41.01	5.04	552.6	186.8
2011	7,143,803	2,777,232	44.23	4.98	619.1	179.3
2012	6,875,773	2,850,309	48.32	6.22	702.8	218.2
2013	6,662,444	2,856,238	51.32	7.75	770.3	271.3
2014	6,445,006	2,816,571	52.72	8.87	818.0	314.9
2015	6,221,904	2,778,337	53.23	10.74	855.5	386.6
2016	6,055,963	2,704,201	57.42	9.36	948.2	346.1
2017	5,911,931	2,615,132	56.75	9.46	959.9	361.7
2018	5,760,986	2,567,654	60.77	9.67	1,054.9	376.6
2019	5,643,302	2,454,903	66.29	10.26	1,174.7	417.9
2020	5,589,556	2,309,320	69.5	11.01	1,243.4	476.8
2021	5,540,736	2,181,225	73.47	11.33	1,326.0	519.4

출처: -학령인구: 통계청 주민등록인구조사.

-초중고 재정: 교육청 예산. 지방재정365 교육비 특별회계 세입세출결산(추경예산, 세계잉여금 포함된 결산금액임)

-대학 재정: 교육부 예산. 기획재정부 나라살림예산개요. 대학(고등교육)의 일반회계+특별회계.

주1) 실제 학생 수가 아닌 학령인구 수로 측정함.

- 앞서 언급했듯 2019년 기준 우리나라 정부재원의 공교육비는 4%로 OECD 평균 수준이지만, GDP 대비 공교육비는 물론 학생 1인당 공교육비, 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 지출 까지 초중등 부분은 OECD 국가 중에서도 최상위권인 반면, 고등교육은 최하위권이다.
- 우리나라의 GDP 대비 정부재원 공교육비 중 유치중등 교육은 3.4%로 8개 비교군 중 2위 수준이었으나, 대학교는 OECD 평균인 0.9%에 비해 낮은 0.6%로 6위 수준이었다. 미국과 프랑스 모두 우리나라보다 GDP 대비 공교육비 비율이 각각 4.1%, 4.4%로 높지만, 교육단계 별로 살펴보면 유치중등 교육은 각각 3.2%, 3.3%로 우리나라보다 낮고, 대학교육은 0.9%, 1.1%로 우리나라보다 높다.

표 15 교육단계별 GDP 대비 정부재원 공교육비 비율 (2019년 기준) (단위: %)

구분	유·초·중·고등학교	대학교	총
대한민국	3.4 (2위)	0.6 (6위)	4.0 (4위)
미국	3.2	0.9	4.1
영국	3.4	0.5	3.9
일본	2.4	0.5	2.9
프랑스	3.3	1.1	4.4
독일	2.7	1.0	3.7
스웨덴	3.9	1.3	5.2
OECD 평균	3.1	0.9	4.0

출처: OECD Education at a Glance. Table C2.1

주1) 본래 OECD에서 사용하는 ‘공교육비’ 용어는 총 교육비에서 사교육 등 학교 외 교육에 지출하는 비용을 제외한 금액으로, 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 지원을 위해 지출하는 비용임. (방과 후학교 프로그램 등). 그러나 본 표에서는 이 중 정부재원만을 뜻하는 용어로 활용하였음.

- 또한 정부재원과 민간재원을 모두 합한 학생 1인당 공교육비를 교육단계별로 살펴보면, 2019년 기준 초중고 학생 1인당 공교육비는 각각 13,341달러, 15,216달러, 18,790달러로 OECD 평균인 9,923달러, 11,417달러, 11,711달러에 비해 최소 약 3천달러에서 최대 약 7천 달러까지 많고, 8개 비교군 중 1~2위의 최상위권이였다. 이에 비해 대학교의 학생 1인당 공교육비는 11,287달러로 OECD 평균인 17,559달러에 비해 약 6천달러나 낮고 8개 비교군 중 가장 낮은 8위 수준을 보였다.

표 16 교육단계별 학생 1인당 공교육비 (2019년 기준) (단위: 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액)

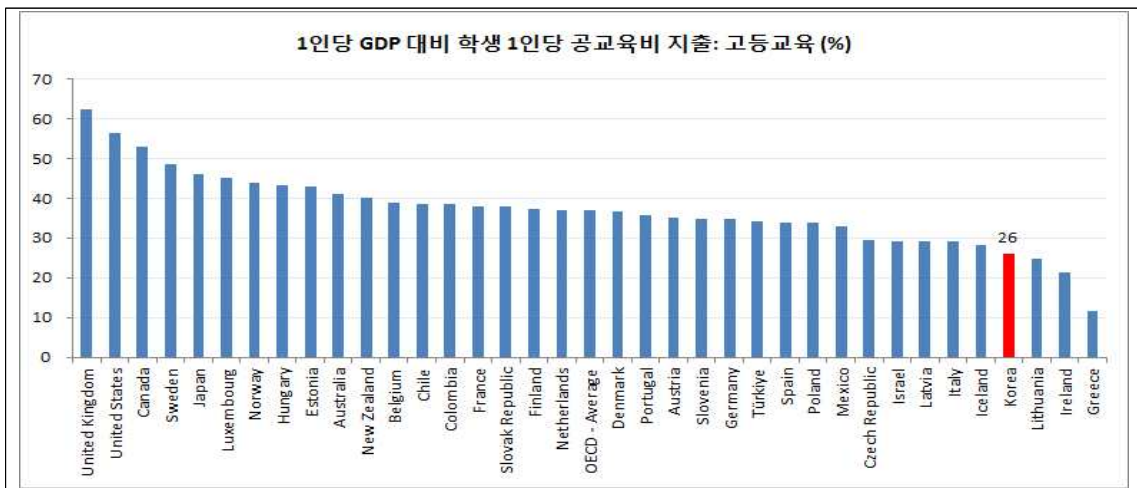
구분	초등학교	중학교	고등학교	대학교
<b>대한민국</b>	<b>13,341 (2위)</b>	<b>15,216 (1위)</b>	<b>18,790 (1위)</b>	<b>11,287 (8위)</b>
미국	13,780	14,798	16,311	35,347
영국	11,936	12,329	13,657	29,688
일본	9,379	11,083	11,878	19,504
프랑스	9,312	11,825	15,725	18,136
독일	10,622	13,096	16,624	19,608
스웨덴	13,234	13,158	13,437	26,046
OECD 평균	9,923	11,417	11,711	17,559

출처: OECD Education at a Glance. Table C1.1

주1) ‘공교육비’는 총 교육비에서 사교육 등 학교 외 교육에 지출하는 비용을 제외한 금액으로, 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 지원을 위해 지출하는 비용을 뜻하며, 등록금, 방과후학교 등과 같은 비용을 포함한 용어임.

- 이외에도 사교육비를 제외한 2019년 기준 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 지출 비율을 살펴보면, 앞서 p.15의 <그림 3>에서 확인할 수 있듯이 OECD 국가 중 초중등교육에 대한 1인당 GDP 대비 공교육비 지출은 가장 높았던 반면 고등교육(대학교)은 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 지출이 그리스, 아일랜드, 리투아니아에 이어 가장 낮게 나타났다.

그림 4 2019년 기준 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 지출 (%)



출처: OECD Education at a Glance.

주1) ‘공교육비’는 총 교육비에서 사교육 등 학교 외 교육에 지출하는 비용을 제외한 금액으로, 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 지원을 위해 지출하는 비용을 뜻하며, 등록금, 방과후학교 등 민간이 공교육에 지출하는 비용이 포함된 용어임.

- 앞서 언급했듯이 학령인구의 급감과 무관하게 교육예산은 지속적으로 증가해왔고, 그 중에서도 특히 유초중등 교육예산이 급증한 이유는 내국세 연동제가 전체 교육예산이 아닌 유초중등 대상의 지방교육재정교부금에만 적용되고 있기 때문이다. 즉 지방교육재정교부금은 초중등 교육에만 활용할 수 있고, 대학이나 평생·직업교육 예산으로는 활용할 수 없어 교육예산 내 구조적으로 칸막이가 존재하는 것이다. 이러한 제도적 장벽으로 인해 작년 정기국회에서 지방교육청의 적립금이 급증하는 등 여유가 있는 유초중등 예산 중 일부를 고등 및 평생직업교육 예산으로 일부 전환하는데 초중등교육계가 크게 반발하는 등 논란이 발생하기도 하였다.
- 문제는 경직된 교육예산 구조가 변화하는 교육수요에 적절하게 조응하지 못한다는 점이다. 우선, 앞서 언급했듯 2010년대 후반 급격한 저출생으로 가장 먼저 유초중고 학생들이 급감하며 교육재정수요 역시 양적으로 감소하고 있다. 반면 대학진학률이 상승하고 유초중고 학생들에 비해 대학생은 감소폭이 더딘만큼 대학 교육에 대한 재정수요는 과거에 비해 크게 증가했다.
  - 진학률 통계가 없는 1970년 대학취학률은 5.3%에 불과했고, 1980년 대학진학률은 23.7%, 1990년 33.2%를 보였다. 1990년대 중반, 대학 설립 요건이 인가제(승인심사제, 예고제 등)에서 준칙주의로 바뀌면서 대학 수가 급증하였고, 대학진학률 역시 2000년 68%, 2010년 78.9%로 급격히 증가했으며, 이후 소폭 감소했으나 여전히 2021년 기준 73.7%였다. 한편, 대학생 수는 1970년 약 18만명에서 1980년 60만명, 1990년 149만명, 2000년 336만명, 2010년 364만명까지 증가했고, 2021년에는 320만명으로 다소 감소하였으나 여전히 300만명대 수준이다.

표 17 대학취학률 및 대학생 수 증가 (단위: 명, 조원)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021
대학취학률	5.3%	11.1%	22.6%	50.2%	66.7%	69%	70.2%
대학진학률	-	23.7%	33.2%	68%	78.9%	72.5%	73.7%
대학생	177,996	601,994	1,490,809	3,363,549	3,644,158	3,259,364	3,201,561
고등교육 예산(조원)	-	-	-	2.5	5.04	11.01	11.33

출처: 한국교육개발원 교육기본통계, 통계청 장래인구추계, 기획재정부, 나라살림예산개요.

주1) 대학 취학률은 취학 적령기의 학생수를 기준으로, 만18~21세 대학재학생 수/만18~21세 인구 수 \*100

주2) 대학진학률은 당해연도 졸업자 중 실제 대학에 등록(2011년 이전까지는 진학)한 학생들 수를 뜻함.

주3) 대학생은 대학원과 전문대를 모두 포함한 실제 재적학생 수를 뜻하므로 <표 #>에 나타난 학령인구와는 차이가 있음.

- 한편, 질적인 측면에서도 중국의 고도성장과 글로벌 시장 경쟁의 심화, 정보화와 4차 산업혁명으로 산업구조의 변동이 상시적으로 이루어지는 상황에서 취업 이후 평생·직업교육의 수요가 증가하고 있고, 고령화로 노인인구가 급증하면서 이들의 평생교육에 대한 수요 역시 크게 증가하고 있다.
  - 산업구조의 상시적 변동과 함께 비정규직이 증가하고, ‘평생직장’ 개념이 사라지는 등 일자리의 안정성이 약화되면서 직업 재교육의 필요성은 우리나라는 물론 독일 등 선진국에서도 증가하고 있으며, 고령화에 따라 학령기 인구 외에 성인·노인 대상의 평생교육 역시 중요해졌음은 공지의 사실이다.
    - 교육부 통계에 따르면 평생교육 학습자는 2007년 총 1,140만명에서 2022년 2,044만명까지 약 2배 가까이 증가했으며<sup>25)</sup>, 한국직업능력연구원이 2022년 만 25-55세 재직자 1,500명을 대상으로 조사한 결과에 따르면 재직자들의 고등교육기관 평생직업교육 참여의사는 78.9%에 달했다<sup>26)</sup>.
- 이처럼 대학과 평생·직업교육에 대한 양적·질적 수요는 증가하는 반면, 이에 대한 공급은 질적 수준은 물론 양적인 차원에서 부족한 상황이다. 평생·직업교육에 투입되는 재원은 교육청과 교육부를 합한 전체 교육재정 중 1.4%<sup>27)</sup>에 불과하며, 평생·직업교육 기관은 단순 서비스직 등 질 낮은 교육과 부실·비리 문제가 끊임없이 발생하는 등 제대로 역할을 하고 있지 못하다. 이에 따라 실제 평생학습참여율 역시 선진국에 비해 낮은 편이다.
  - 더미래연구소 IF-Report “구조조정 위기의 대학, 평생직업교육 훈련기관으로 전환을 위한 제언”에서 살펴본 바 있듯 학생들이 지방대를 기피함에 따라 ‘벚꽃 피는 순서’로 대학 구조조정이 나타날 것으로 예상된다. 정부는 대학평가를 실시하고 부실 사립대학을 퇴출하는 등 구조조정을 실시했지만, 지방대학의 소멸 위기는 계속해서 제기되며 근본적인 해결이 전혀 이루어지고 있지 않다. 후술하겠지만 우리나라 대학들은 학문 연구 중심 대학이 대부분인데, 이를 평생·직업교육기관으로 전환하는 적극적인 대책이 필요하다. 이 전환을 위해서는 정부의 지원이 필요하나, 재원조달이 교육예산 내부의 칸막이로 가로막혀있는 실정이다.
  - 한편, 현재 운영되고 있는 평생직업교육기관은 크게 ‘비형식기관(평생교육법에 따라 인가·등록·신고된 시설, 법인 또는 단체)’와 ‘준형식기관(초·중·고등교육 형태의 평생교육기관으로 직접 해당 학력을 인정하고 학위부여 가능)’이 있는데, 전자는 대학 내 부설 평생교육원, 백화점 내 문화센터, 시민사회, 언론기관 부설 형태 평생교육원 등이 있고 후자는 방송통신대, 기술대, 원격 및 사이버대 등이 존재한다. 비형식기관은 2022년 기준 4,869 개인데, 이 중 국가 및 지자체에서 운영하는 기관은 515개로 10.6%에 불과하다.

25) 교육부. 교육통계서비스 평생교육통계.

26) 한국직업능력연구원(2022). ‘재직자의 고등교육기관 평생직업교육 수요분석’. KRIVET Issue brief. p.2.

27) 2021년 기준 교육부 예산 중 평생·직업교육에 투입되는 재원은 약 1.1조원이며, 교육청에서도 약 1,900억원의 예산을 투입하고 있다. 2021년 기준 교육청과 유특회계, 교육부의 대학·평생직업교육 재정을 모두 합한 교육재정은 약 89.98조원으로,  $1.29/89.98 \times 100 = 1.4\%$ .

표 18 평생교육기관 비형식기관 중 국가 및 지자체 운영 기관 수 (단위: 개)

구분	구분	계	국가 및 지자체
부설형	초중등학교 부설	9	1
	대학부설 평생교육원	419	54
	사업장 부설 (문화센터 등)	389	0
	시민사회 부설	423	4
	언론기관부설	1,343	3
독립형	원격형태	1,204	5
	지식인력개발	564	9
전담형	시도 평생교육진흥원	17	3
	평생학습관(지역)	501	436
합계		4,869	515 (10.6%)

출처: 교육통계서비스. 평생교육통계 2022년.

- 민간 위주의 평생·직업교육기관은 프로그램 내용 부분에 있어서 산업과 일자리 수요에 부합하는 교육·훈련보다는 ‘예체능·교양’, ‘사무직·단순서비스’ 분야 등에 집중되어있고, 기관의 부실·비리 문제가 끊임없이 발생하는 등 질적인 측면에서도 문제가 많았다.

표 19 2022년 평생교육기관 학습자 수 많은 계열별 프로그램

구분	구분	학습자 수 많은 계열별 프로그램	
		1위	2위
부설형	초중등학교 부설	예체능계열	인문계열
	대학부설 평생교육원	예체능계열	사회계열
	사업장 부설 (문화센터 등)	예체능계열	교육계열
	시민사회 부설	예체능계열	인문계열
	언론기관부설	예체능계열	인문계열
독립형	원격형태	인문계열	사회계열
	지식인력개발	예체능계열	사회계열
전담형	시도 평생교육진흥원	인문계열	예체능계열
	평생학습관	예체능계열	인문계열

출처: 교육통계서비스. 평생교육통계 2022년.

표 20 직업교육기관 훈련직종별 실업자훈련 실시현황

구분	2019	2020	2021	2022	2023
1순위	경영행정사무	경영행정사무	경영행정사무	돌봄서비스	정보통신 연구개발
2순위	돌봄서비스	음식서비스	돌봄서비스	경영행정사무	돌봄서비스
3순위	음식서비스	돌봄서비스	음식서비스	음식서비스	경영행정사무

출처: 고용행정통계. 실업자훈련 실시현황

주1) 2023년은 1~8월까지의 통계임.

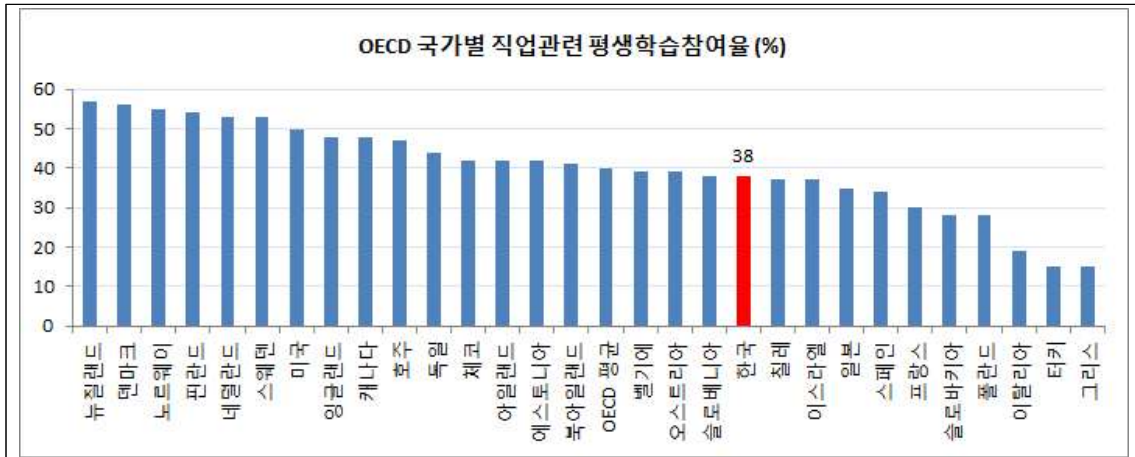
- 2014년 국가평생교육진흥원에 대한 국정감사에서 민주당 배재정 의원은 학점은행제로 운영되는 평생교육기관에 대한 평가가 오로지 국가평생교육진흥원에서 이루어져, “진흥원과 교육기관 사이에 뇌물과 청탁이 오간다는 것은 업계의 공연한 사실” 이라고 지적했으며, “현장평가도 부실하고, 교육 콘텐츠에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않아서 질 낮은 수업을 거를 수도 없다” 고 지적했다<sup>28)</sup>.

28) “학점은행제 관리 '엉망'...취준생이 '붕'?”. 프레시안. 2014년 10월 12일자.



- 한편 2012~2016년 사이 측정된 OECD 데이터에 따르면 16~65세의 직업 관련 평생학습참여율은 우리나라가 38%로 주요 선진국(독일 44%, 호주 47%, 잉글랜드 48%, 미국 50%, 스웨덴 53%)은 물론 OECD 평균(40%)와 비교해서도 낮은 편이었으며, 비교대상 29개국 중 20위였다.

그림 5 OECD 국가별 평생학습참여율 (단위: %)



출처: OECD PIAAC(2020). Thematic review on adult learning.

주1) 2012~2016년에 실시된 16~65세 성인을 대상으로 한 데이터임.

- 이처럼 유초중등 교육예산과 대학·평생교육 예산 간의 불균형은 기존에도 심각했지만 근본적으로 변화하고 있는 교육 수요의 양적·질적 변화의 측면에서도 매우 부적절하다는 점에서 교육재정 구조의 근본적인 변화가 필요하다. 우선 앞서 언급했듯 인구와 무관하게 계속해서 증가토록 설정되어있는 지방교육재정교부금의 내국세 연동제를 폐지해, 인구 및 산업구조 변동과 교육수요의 양적·질적 변화에 조응하여 유연한 교육재정 정책을 운용할 수 있는 제도적 기반을 마련하여야 한다. 설혹 연동제를 유지하더라도 유초중등 교육에만 국한되어 활용하도록 하는 지방교육재정교부금이 아니라, 교육재정 전체에 연동하도록 법과 제도를 정비해 교육예산 내 칸막이를 없애는 것이 필요하다.

#### 4. 광역자치단체 재정과 지방교육청 재정 간 불균형 현황과 문제점

- 앞서 언급했듯 교육청 예산은 중앙정부와 지방정부의 이전재원으로 마련되는데, 2021년 결산 기준 교육청 세입규모는 추경 포함 88.1조원이다. 이 중 중앙정부분은 내국세와 연동된 지방교육재정교부금과 국고보조금, 유아특별회계를 포함해 65.5조원으로 전체 교육청 재정 중 약 74%이며, 지방정부분은 지방세 총액과 연동된 시도세 전입금과 담배소비세, 지방교육세 및 비법정전입금을 포함해 15.5조원으로 전체 교육청 재정 중 18%를 차지하고 있다.
- 지방정부의 이전재원 중 법정전입금은 중앙정부의 내국세 연동과 같이 시·도세 총액(목적세 제외)의 3.6%~10%(특별시 10%, 광역시 및 경기 5%, 그 외 광역자치단체 3.6%)와 담배소비세액의 45%(도 지역 제외)로 이루어져있다. 지방교육세는 취득세액의 10%, 등록세액의 20%, 균등할 주민세액의 10~25%, 재산세액의 20%, 레저세액의 40%, 자동차세액의 30% 등으로 이루어져있어, 지방세 규모가 증가할수록 지방정부의 교육재정 전출금도 연동해 증가하는 구조이다. 지방소비세가 확대되며 내국세가 감소함에 따라 줄어든 지방교육재정교부금의 보전금도 지방자치단체에서 지원하고 있다. 이외에도 공공도서관운영비, 학교급식보조금 등 법적 의무는 아니나 지방정부에서 자율적으로 지원하는 비법정이전수입 역시 포함되어있다.
- 중앙정부의 이전재원 규모는 2000년 15.8조원에서 2021년 65.6조원까지 연평균 7% 증가해왔고, 지방정부는 2000년 1.2조원에서 2021년 15.5조원까지 연평균 13% 증가해 중앙정부보다도 큰 증가율을 보이며 규모가 커져왔다.

표 21 17개 지방교육청의 교육비 특별회계 세입 결산 (단위: 백만원)

구분	중앙정부	지방자치단체	기타	합계
2000	15,777,415	1,194,489	5,468,274	22,440,178
2005	23,855,519	5,982,146	4,641,781	34,479,446
2010	32,565,737	7,831,028	8,085,360	48,482,125
2011	36,309,217	8,522,273	6,871,499	51,702,989
2012	39,398,516	8,837,539	6,698,037	54,934,092
2013	41,063,059	8,565,569	7,628,973	57,257,601
2014	40,973,262	10,212,920	9,330,245	60,516,427
2015	40,078,215	11,000,129	11,282,194	62,360,538
2016	43,823,844	11,914,161	9,494,600	65,232,605
2017	50,671,691	12,921,888	8,849,885	72,443,464
2018	53,772,749	16,261,646	8,802,050	78,836,445
2019	64,567,832	13,928,549	8,890,912	87,387,293
2020	59,438,636	14,156,109	8,631,815	82,226,560
2021	65,566,178	15,543,945	6,965,861	88,075,984
연평균증가율	7.0%	13.0%	1.2%	6.7%

출처: 2010년 이전: 2000~2010년 지방교육재정 변동추이 분석 p.104,

2010년 이후: 지방재정365 교육비 특별회계 세입세출결산(추경예산, 세계잉여금 포함된 결산금액임)

주1) 중앙정부에는 지방교육재정교부금, 국고보조금, 유아특별회계가 포함됨.

주2) 지방자치단체에는 법정이전수입(지방교육세, 담배소비세 및 지방세 일정비율 전출금), 비법정이전수입(공공도서관운영비, 학교급식보조금, 교육경비보조금 등)이 포함됨.

주3) '기타'에는 민간이전수입, 자치단체간이전수입, 기본적교육수입, 사용료및수수료수입, 이자수입, 지방교육채, 순세계잉여금, 이월금 등이 포함됨.

- 문제는 2021년 기준 유초중고 학령기 아동 비율은 10%대인데 비해 지방자치단체의 일반회계 수입 규모 대비 지방교육청 세입 규모는 거의 50%에 육박하여 지방 교육청 예산이 해당 지역의 학령기 인구비중에 비해 과도하게 크다는 점이다. 대표적으로 학령인구 비율이 낮은 강원(11.8%), 경북(12%), 전남(12.2%)의 도 차원 일반회계 수입 대비 지방교육청 세입은 각각 49.6%, 49.2%, 42%에 달했다. 심지어 울산, 세종, 경기의 경우 이 비율이 53%, 55.1%, 54.1%로 50%를 넘고 있다.
  - 지역별 3-17세 학령인구 비율과 지자체 수입 대비 지방교육청 세입 비율을 비교해보면, 평균적으로 12.9%에 불과한 학령인구에 비해 지방교육청의 예산 규모는 광역지자체 일반회계 수입 규모의 평균 44.4%에 달한다.
  - 뿐만 아니라 통계청 장래인구추계에 따르면 20년 뒤 2040년에는 전국 3-17세 유초중고 학령인구 비율이 8.45%까지 감소하는데, 누차 지적했듯 교육재정은 이와 무관하게 내국세와 연동되어 계속 증가할 것이라는 점에서 향후 각 광역지자체의 학령기 인구 비중 대비 지방교육청의 세입 규모의 격차는 더욱 더 커질 것으로 예상된다.

표 22 광역지자체 일반회계 대비 지방교육청 세입

구분	유초중고 (3-17세) 학령인구 비율 (%)	광역지자체 일반회계 수입 (백만원)	지방교육청 세입 (백만원)	광역지자체 일반회계 대비 지방교육청 세입 (%)
서울	10.9%	39,173,002	12,202,397	31.2%
부산	11.4%	13,251,840	5,285,863	39.9%
대구	12.7%	8,825,701	4,069,669	46.1%
인천	13.0%	11,022,485	5,072,876	46.0%
광주	14.5%	6,526,469	2,739,345	42.0%
대전	13.5%	6,066,759	2,557,161	42.2%
울산	14.3%	3,950,457	2,095,557	53.0%
세종	20.1%	1,939,303	1,068,814	55.1%
경기	14.0%	36,678,665	19,839,122	54.1%
강원	11.8%	7,308,565	3,627,316	49.6%
충북	13.0%	6,686,596	3,306,372	49.4%
충남	13.6%	8,848,936	4,413,060	49.9%
전북	12.8%	8,554,765	4,107,590	48.0%
전남	12.2%	10,600,952	4,451,209	42.0%
경북	12.0%	11,296,200	5,559,365	49.2%
경남	13.7%	11,781,861	6,284,151	53.3%
제주	15.1%	6,069,911	1,396,118	23.0%
평균	12.9%	198,582,467 (합산)	88,075,985 (합산)	44.4%

출처: 통계청 주민등록인구, 지방재정365 재원별 회계별 세입결산, 교육비 특별회계 세입세출결산

주1) 일반회계 지자체 세입은 각 광역자치단체 본청 세입임.

- 광역자치단체의 재정자립도는 평균 40.9%이며, 서울을 제외하면 35.8%, 수도권인 경기도를 제외한 도 단위 광역자치단체는 평균 26.8%로 매우 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고 적립금 규모가 20조가 넘을 정도로 여유가 있는 지방교육청에 지방세 수입의 평균 17.5%를 교육청 예산(법정이전수입)으로 전출하고 있다. 여기에 지방정부가 재량적으로 전출할 수 있는 교육청의 비법정수입까지 포함한다면 그 규모는 더욱 커지게 된다. 그런데 분리형 교육자치제도

하에서 지방정부는 예산만 부담할 뿐, 이에 대한 권한은 하나도 없는 상황이다.

- 각 지자체별 결산서에 나타난 지방세 수입과 각 지방교육청의 교육비 특별회계 결산 자료의 지방자치단체 법정전입금분을 비교한 결과, 지방세 수입 대비 교육청 법정전입금 비율은 최저 11.7%(제주)에서 최고 19.7%(경기)까지 나타났다. 즉, 지방정부는 지방세 세입 중 평균 17.5%를 교육청 예산에 전출하고 있는 것이다.
- 문제는 경기도를 제외한 대부분의 도 단위 광역자치단체의 재정자립도가 30% 이하로 낮은 상황에서 지방자치단체는 가뜩이나 부족한 자체 지방세 수입 중 평균 17.5%를, 이미 학령인구 비중의 3~4배가 넘는 예산을 편성하고 있는 지방교육청으로 전출하고 있다는 점이다. 특히 인구소멸지역이 다수 포함된 강원, 전남, 경북의 경우 유초중고 학령인구 비율이 앞서 살펴보았듯 각각 11.8%, 12.2%, 12%로 광역자치단체들 중에서도 낮은 편이지만, 지방세 중 지방교육재정을 위해 전입해야 하는 전입금 비율은 각각 17.8%, 15.9%, 18.7%로, 학령인구가 이들보다 많은 세종(14.5%)이나 제주(11.7%)보다도 높게 나타나고 있다. 이들의 재정자립도는 각각 23.4%, 21.2%, 24.2%로 광역자치단체들 중 전북에 이어 가장 낮은 수준이다.

표 23 2021년 기준 (단위: %)

구분	지방세 수입 대비 교육청 법정전입금 비율	유초중고(3-17세) 학령인구 비율	재정자립도
서울	15.9%	10.9%	65.30%
부산	15.5%	11.4%	42.80%
대구	18.5%	12.7%	41.10%
인천	17.3%	13.0%	49.20%
광주	18.9%	14.5%	36.40%
대전	16.3%	13.5%	40.10%
울산	16.6%	14.3%	44.80%
세종	14.5%	20.1%	51.90%
경기	19.7%	14.0%	52.90%
강원	17.8%	11.8%	23.40%
충북	16.2%	13.0%	28.20%
충남	17.1%	13.6%	30.60%
전북	16.9%	12.8%	22.80%
전남	15.9%	12.2%	21.20%
경북	18.7%	12.0%	24.20%
경남	17.9%	13.7%	30.90%
제주	11.7%	15.1%	32.80%
평균	17.5%	12.9%	40.90%

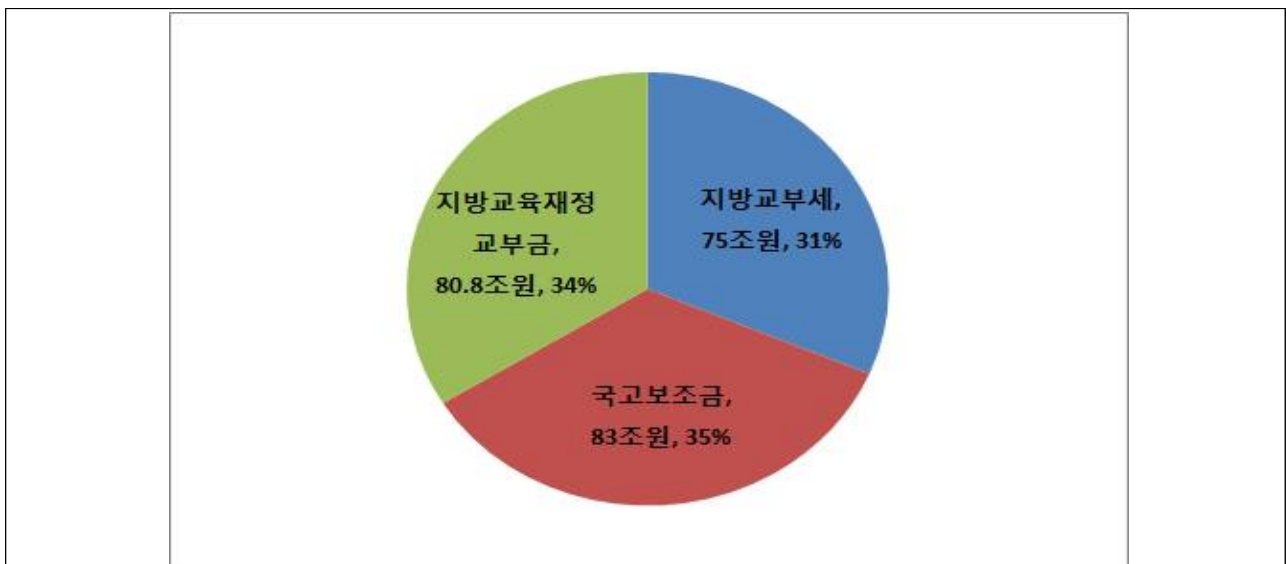
출처: 교육비 특별회계 세입세출결산, 각 지자체별 결산서

주1) 지방세 중 법정전입금이 차지하는 비율은 각 시도별 일반회계 결산(순계) 기준 지방세와 교육비 특별회계상 법정이전수입의 비율을 계산한 것임.

- 이렇듯 교육예산에 대한 지방정부의 부담이 증가해온 이유는 1991년 지방자치와 교육자치가 부활되면서 지방교육청 예산에 대한 지방정부의 부담분이 발생하여 중앙정부와 마찬가지로 지방세에 교육청 전출금을 정률로 연동시켰기 때문이다. 더 나아가 지방교육세가 신설되고 2010년대 이후 교육복지 차원에서 여러 가지 사업들이 실시되며 지방정부 부담분이 추가적으로 발생하기도 하였다. 이와 관련하여 교육복지 사업들의 예산을 책정하는 연말마다 지방의회와 교육청 간에 분담비율을 둘러싼 갈등이 발생해왔다<sup>29)</sup>.

- 교육복지 차원의 사업들은 국가 주도로 시행되는 사업임에도 불구하고 중앙정부나 교육청 예산 뿐만 아니라 지방정부의 부담분도 추가적으로 발생한다. 예컨대 고교 무상교육은 중앙정부(교육부) 차원에서 추진·시행한 것으로, 교육부가 지방교육재정교부금과 교육세 이외에 추가적으로 2005년 폐지된 증액교부금 제도를 부활해 고교 무상교육 실시에 필요한 재원의 47.5%를 추가적으로 부담하지만, 지방자치단체 역시 필요 재원의 5%에 대해 추가적으로 부담하고 있다.
- 광역지자체 일반회계 기준 수입 대비 과도하게 큰 지방교육청 예산규모의 문제는 중앙정부의 이전 재원 구조에서도 확인된다. 기획재정부가 집계한 중앙정부의 지방재정이전 규모는 2022년 기준 238.8조원인데, 그 중 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 지방교부세가 75조원으로 31%를 차지했고, 중앙정부의 국가사업을 지방정부에 위임하고 그 경비의 일부를 제공하는 국고보조금이 83조원으로 35%였다. 그런데 오로지 유초중고 교육에만 사용하는 지방교육재정교부금은 지방교부세보다 약 6조원 많은 80.8조원으로 전체 이전재원 중 34%를 차지했다. 국고보조금은 지방정부가 자주적으로 쓸 수 없는 재원이라는 점에서, 사실상 전체 인구의 12.9%에 불과한 유초중고등학생들에게만 사용되는 지방교육재정교부금 규모가 자주재정에 필요한 지방교부세 규모보다도 더 큰 상황인 것이다.
- 특기할만한 점은 지방교부세 규모 역시 내국세와 연동되는데 그 비율이 2023년 기준 19.24%로 지방교육재정교부금의 비율인 20.79%보다도 낮다는 점이다.

그림 6 2022년 기준 중앙정부의 지방재정이전 비율



출처: 기획재정부 열린재정, 2022년 지방재정이전 재원별 비율

- 서울을 제외한 대부분의 광역지방정부는 낮은 재정자립도 등 열악한 재정 환경 속에서도 저출산·고령화로 인한 복지수요의 증가, 돌봄과 교육복지의 확대요구, 지방대학의 소멸과 청

29) “충남도 “무상교육 道분담금 축소” 교육청 “전임 합의 깨나””. 조선일보. 2022년 10월 14일자; “인천 무상급식 분담률 놓고… 市 vs 교육청 ‘또 마찰’”. 경기일보. 2022년 9월 4일자; “경북도-교육청, 부상급식비 분담 비율 또 갈등”. KBS뉴스, 2022년 10월 25일자.



년실업 및 유출 등 재정수요를 수반하는 다양한 정책 과제에 직면해 있다.

- 지방정부가 직면한 교육 및 사회경제적 현안 중 하나는 학령기 인구 감소와 함께 나타나는 지방대학 소멸 현상이다. 지방대학의 소멸은 고등교육의 지역 불균형 심화 수준을 넘어 지방 고등교육의 고사로까지 이어진다는 점에서 반드시 해결해야 할 과제이다. 더 나아가 서남대 사례에서 볼 수 있듯 지방대학과 그 주변 상권은 지역경제의 중추 역할을 하는 바, 지방대학의 소멸은 지역 차원에서 사회경제적으로도 큰 타격이다.
  - 지방대학 소멸은 고등교육 발전에 있어서 지역 간 불균형을 더욱 심화시킬 것으로 예상된다. 예컨대 1980년대만 하더라도 지방 거점 국공립대가 수도권 사립대보다 위상도 높았고, 지방 고등교육의 중심추 역할을 했다고 평가되었지만, 지금의 대학 서열화는 서울을 중심으로 나타나며 지방국립대조차 학생들의 선호에서 밀려나고 있는 실정이다. 실제로 2023년 주요 대학 입시결과를 살펴보면 지방국립대 중에서도 선호가 높은 부산대, 경북대, 전남대는 인서울 중하위권 대학과 비슷한 수준을 보였으나, 충남대·전북대·충북대 등은 인서울이 아닌 인천대보다도 낮은 입시결과를 나타냈다<sup>30)</sup>.
  - 무엇보다도 지방대학이 소멸한다면 해당 대학 교직원들이 대규모 실업 상태에 빠지고 대학생과 교직원들을 상대로 영업하던 원룸, 식당, 주점, PC방, 빨래방 등 주변 자영업 역시 몰락하는 등 지역 경제에 막대한 타격을 끼칠 것으로 예상된다. 상기한 더미래연구소 보고서에 따르면 수도권을 제외한 지방 사립 전문대가 대부분 구조조정된다면 당장 2.8만명의 교직원들이, 2036년에는 추가로 6.7만명이 구조조정 위기를 겪을 것으로 예상된다. 이에 따라 외지에서 오는 대학생이나 교직원들이 이용했던 지역상권, 택시, 택배업계까지 광범위하게 영향을 미칠 것이고, 자영업이 몰락하며 종업원도 일자리를 잃는 등 지역 고용에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 실제로 전북 남원지역의 서남대학교가 2018년 폐교됨에 따라 해당 지역의 상가 78곳이 문을 닫고 원룸 공실률이 80% 이상을 기록하는 등 지역상권이 몰락한 바 있다<sup>31)</sup>.
- 또한 지방정부 입장에서는 지방대학 졸업생들이 지역에서 취업을 꺼리거나 다시 수도권으로 회귀하는 현상 역시 해결해야 할 과제이다.
  - 2022년 발간된 한국개발연구원의 보고서에 따르면 수도권 고등학교 졸업자가 지방 4년제에 진학한 경우 취업단계에서 88%가 수도권으로 회귀하는 것으로 나타났다<sup>32)</sup>. 또한 2013년에 취업의사가 있는 부산, 광주, 강원 지역의 4년제 대학생 700명을 대상으로 설문조사를 한 결과에서는 재학 중인 대학 소재지의 중소기업에 취업하기 위해 구직활동을 한 비율은 31.4%에 불과했으며, 지역 내 중소기업의 인지도는 5점 만점에 2.16점으로 지방대학생들은 지역 내 중소기업을 잘 모르는 것으로 나타났다<sup>33)</sup>.

30) 각 대학 입학처.

31) “서남대 폐교 여파 남원지역 상권 위축”. 뉴시스. 2018년 3월 23일자.

32) “지방대 가도 88%는 취업 때 다시 수도권으로...‘비수도권 취업시 혜택 줘야’”. 중앙일보. 2022년 9월 22일자.

33) 한국직업능력개발원(2015). 지방대학생의 취업처 선호도 및 중소기업 취업 의사.



- 한편, 돌봄에 대한 공적 책임이 강조되고 청년실업문제가 심각해지면서 교육·복지·노동 정책이 융합된 교육·노동복지 차원의 수요와 요구가 높아지고 있다. 교육복지 차원에서 2010년대부터 앞서 언급한 무상급식, 무상교육 사업들이 시행되기도 했으며, 특히 최근에는 학교를 중심으로 하는 온종일돌봄에 대한 수요가 증가하고 있다.
  - 교육과 복지를 합한 교육복지의 개념은 1990년대 들어 복지에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 도입되었고, 이러한 교육복지 정책의 일환으로 학교가 아동을 보호하고 학교교육을 보완하는 기능을 가진 방과후학교 프로그램이 2006년 전면실시되었다. 당시까지만 하더라도 교육복지는 저소득층이나 소외계층의 결손을 지원하는 최소한의 복지 수준으로 이해되었는데, 맞벌이 가구가 2000년 35.4%에서 2022년 46.1%까지 증가하고<sup>34)</sup> 취학후 돌봄 공백 문제와 워킹맘의 출산에 따른 경력단절 문제가 제기되면서 돌봄에 대한 국가 책임의 요구가 확대되었다<sup>35)</sup>. 이에 따라 문재인 정부에서는 ‘온종일 돌봄체계 구축’을 국정과제로 확정해 오후 1시면 하교하는 저학년 중심으로 운영되던 방과후 돌봄교실을 초등학교 전 학년으로 확대하기도 하였다<sup>36)</sup>.
  - 2020년 코로나19의 유행으로 학교 폐쇄조치가 상당기간 지속되면서 돌봄에 대한 요구는 더욱 증가하였는 바, 학부모는 안전문제와 사교육비 부담 등으로 학교 밖보다는 학교 안에서의 돌봄에 대한 강한 선호를 나타냈다.
    - 교육부에서 2021년 9월~11월 기간동안 예비취학아동 학부모와 초등 1~5학년 학부모 67만명을 대상으로 실시한 ‘2022년도 범정부 온종일돌봄 수요조사 결과’에 따르면, 온종일 돌봄을 희망한다고 답한 학부모는 48.38%에 달했다. 이 비율은 2020년 40.97%, 2021년 45.21%에서 2022년 48.38%까지 계속해서 상승세를 보였다. 희망하는 돌봄 유형(중복응답)으로는 초등학교 내에서 돌봄이 이루어지는 ‘초등돌봄교실(56.16%)’과 ‘학교돌봄터(20.99%)’가 가장 높았고, 저학년일수록 초등돌봄교실과 학교돌봄터, 그리고 고학년일수록 지역아동센터와 청소년 방과후아카데미 선호도가 높았다. 또한 실제 이용한 돌봄 유형은 ‘초등돌봄교실’이 85.57%로 가장 높았는데, 이용후기에 ‘매우 만족’과 ‘만족’이 85.83%로 이에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다<sup>37)</sup>.
  - 교육·복지수요에 대한 시민의 인식 역시 과거에 비해 변화하고 있다. 한국보건사회연구원에서 전국 7천여가구에 대해 복지인식을 조사한 한국복지패널에 따르면, 세금을 주로 써야 할 1순위 사회문제에 대해서 30.1%는 ‘노후생활문제’를, 29.9%는 ‘건강 및 의료문제’를 꼽았다. 반면 ‘교육문제’는 2012년 9.7%, 2015년 8.3%, 2018년 7.5%, 2021년 5.2%로 점점 감소했으며, 2021년 기준으로는 장애인문제에 이어 가장 낮은 비율을 보이고 있다. 반면, ‘아동양육문제’는 6.8%, 7.3%, 10.6%, 11.1%로 점차 증가해왔다.

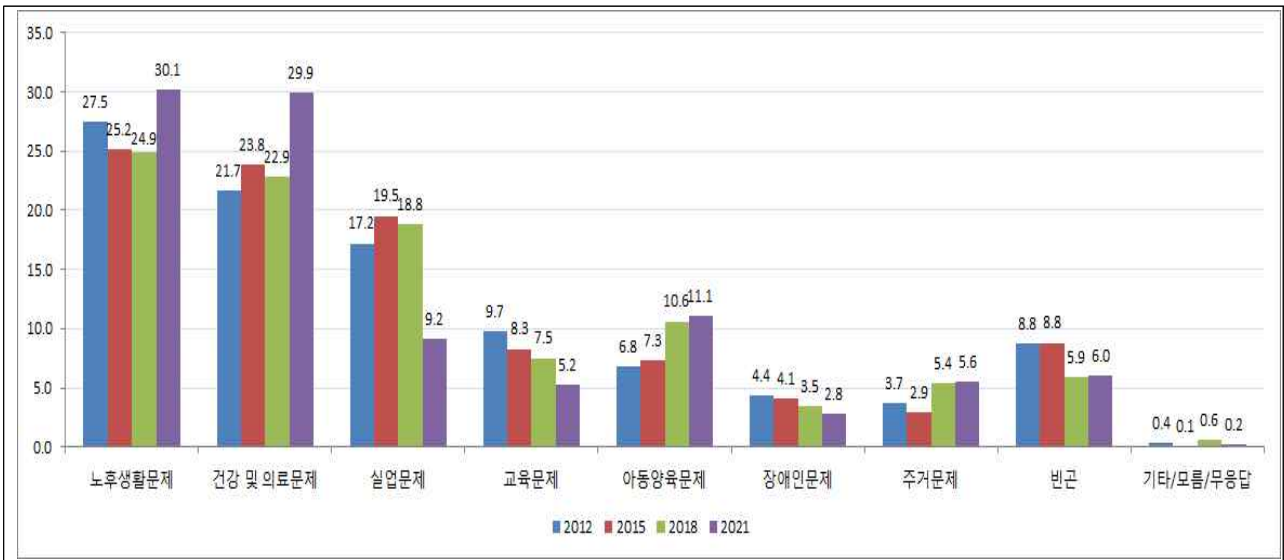
34) 통계청. 지역별 고용조사.

35) “0.78 출산율, 젊은 여성의 대한민국 포기 선언...국가가 돌봄 책임져야”. 여성신문. 2023년 3월 2일자.

36) 그러나 실제로 초등돌봄교실은 주로 1~2학년을 중심으로 운영되고 있으며, 5~6학년의 참여율은 1% 내외였다. 출처: 한국교육개발원(2021). 「온종일 돌봄 체계 구축의 성과 및 과제」.

37) “돌봄 원하는 학부모 48%, 초등돌봄교실·학교돌봄터 77% 희망...대선후보 돌봄정책 '유사'”. 교육플러스. 2022년 2월 14일자.

그림 7 세금을 주로 써야 할 사회문제 1순위 (단위: %)



출처: 한국보건사회연구원. 한국복지패널.

- 한편, 청년실업과 불안전 고용 문제가 심각해지고, 대학 선택 기준에서 취업률이 보다 중요해지면서 대학의 취업연계학과, 계약학과 등 졸업 후 취업이 보장된 학과의 입시경쟁률은 매년 높은 경쟁률을 기록하고 있고, 대학 역시 학생들의 수요에 따라 산학협력을 적극적으로 확대하고 있는 실정이다.
  - 입시정보포털 유웨이닷컴에서 2021년 고3 수험생 453명을 대상으로 실시한 온라인 설문조사에 따르면, ‘2022 정시 지원 계획’ 중 “지원 대학(학과)을 선택할 때 우선적으로 고려하는 기준”에 대해 ‘전공학과의 전망(취업률 포함)’이라는 응답이 52.5%로 가장 많았고, 사실상 취업과 연계된 ‘대학교의 평판도(간판)’가 35.3%로 뒤를 이어 졸업후 취업이 대학과 학과 선택의 절대적 기준인 것으로 나타났다<sup>38)</sup>.
  - 2024학년도 대입 수시모집 원서접수에서 삼성전자·SK하이닉스 계약학과 정원은 2023학년도 7개 대학 360명에서 10개 대학 510명으로 증가했다. 삼성전자 계약학과인 성균관대 반도체시스템공학과는 논술전형에서 140.7:1을 기록했고, SK하이닉스 계약학과인 서강대 시스템반도체공학과는 논술전형에서 198:1을 기록하는 등 엄청난 경쟁률을 보였다<sup>39)</sup>. 2021년 기준 전체 대학의 87%에 이르는 358개 대학이 산학협력단을 운영하는 등<sup>40)</sup> 대학 역시 학생들의 변화된 수요에 맞춰 산학협력을 확대하고 있다.
- 또한 지방행정 예산 중 교육과 연계된 돌봄이나 취업 뿐만 아니라 복지예산 자체가 증가하고 있는 실정이다. 사회복지 예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반 등 다양한 분야에 쓰이고 있는데, 대부분의 지자체에서 오로지 유초중고 학생들에게만 사용되는 교육예산이, 주민 전체 삶의 질과 관련된 사회복지

38) “올해 대입 수험생, ‘소신보다 안정, 취업률이 대학 간판보다 중요’”. 교육사랑신문. 2021년 12월 6일자.  
 39) “의대 열풍에 서울대 신설까지..’반도체 계약학과’ 수시 경쟁률 소폭 하락”. 파이낸셜뉴스. 2023년 9월 17일자.  
 40) 한국연구재단(2021). 「2021 대학 산학협력활동 조사보고서」

지 예산보다 오히려 많다.

- 지방교육청 세입은 평균 5.14조원인데 반해 광역지자체 사회복지분야 예산은 평균 4.03조로 서울과 부산, 제주를 제외한 모든 지자체에서 지방교육청 세입이 광역지자체의 사회복지 분야 결산액보다 큰 것으로 나타났다. 특히 경기도는 교육청 세입이 복지 분야 결산액보다 6조원이나 많았고, 경남(1.87조원), 경북(1.54조원)등도 큰 격차를 보였으며 가장 적은 격차를 보인 지자체인 광주도 지방교육청 세입이 지자체 사회복지 예산보다 약 2,550억원 더 많았다. 이처럼 평균 12.9%에 불과한 유초중고 학생들에게 사용되는 교육예산이 주민 전체 삶의 질과 관련된 사회복지 예산보다 많다는 점은 정책적으로 재검토해봐야 할 부분이다.

표 24 2021년 기준 (단위: 백만원)

구분	지방교육청 세입		광역지자체 사회복지 분야 결산액
서울	12,202,397	<	12,551,532
부산	5,055,863	<	5,362,456
대구	4,069,669	>	3,102,028
인천	4,971,876	>	4,385,369
광주	2,739,345	>	2,484,414
대전	2,508,711	>	1,991,044
울산	2,058,057	>	1,213,033
세종	1,018,814	>	448,518
경기	19,839,122	>	13,797,788
강원	3,626,284	>	2,241,344
충북	3,209,182	>	2,246,241
충남	4,413,060	>	2,998,866
전북	4,107,590	>	3,009,339
전남	4,451,209	>	2,976,176
경북	5,445,865	>	3,910,311
경남	6,284,151	>	4,411,119
제주	1,396,118	<	1,400,327

출처: 지방재정365. 사회복지비비율. 교육청 세입 결산.

- 이렇듯 광역지자체의 재정상황이 열악한데 비해 지역의 학령인구 규모와 비중 대비 지방교육청의 교육예산이 과도하게 많을 뿐만 아니라 유초중등 학령기 인구의 급감에도 불구하고 내국세·지방세 연동제로 교육청 예산이 지속적으로 증가하고 있다는 점, 그리고 재정자립도가 열악한 상황에서 지방정부는 필요 이상으로 충분한 교육예산에 또 다시 20%에 가까운 지방세를 전출하고 있다는 점에서 지방정부와 지방교육청 간 재정적 불균형은 근본적으로 재검토해야 한다. 게다가 서울을 제외한 대부분의 지방정부는 복지수요의 증가, 돌봄과 교육복지의 확대 요구, 지방대학의 소멸 등 정책 과제가 산적한 반면 재정은 턱없이 부족한 실정이다.
- 더구나 지방정부는 교육재정에 대한 예산부담은 하고 있으면서도 분리형 교육자치제로 인해 중앙정부의 지방교육재정교부금은 물론 지방세 등 자체수입에서 부담한 재정에 대해서도 아무런 권한이 없는 상황이다.
- 따라서 지방정부 차원에서도 지방세 연동제를 폐지하거나 연동제를 유지하더라도 유초중등

교육 외 대학·평생교육 및 돌봄 분야로 그 연계범위를 확대하고, 통합교육자치로 지방정부가 인구구조 및 사회변화에 따른 재정 수요의 변화를 반영하여 교육·복지·노동정책을 종합적으로 고려한 유연하고 탄력적인 재정운용이 가능하도록 해야 한다.

### Ⅲ. 교원 수급

#### 1. 1970년대 이후 교원 규모 추이와 현황

- 우리나라 유치중고등학교 교원 수는 특수학교를 제외하고 2022년 기준 총 49만 7,087명이다. 교원 수는 1970년 약 16만명에서 1980년 23만명, 1990년 34만명, 2000년 37만명, 2010년 45만명, 2020년 49만명, 2022년 50만명으로, 50여년만에 3배 규모로 꾸준히 증가해왔다. 반면, 학생 수는 1970년 약 783만명에서 1980년 1,001만명까지 증가하며 정점을 찍었다가, 1990년 991만명, 2000년 854만명, 2010년 780만명, 2020년 598만명, 2022년 585만명으로 1970년 대비 2백만명이 감소했고, 정점 대비 절반 수준으로 줄어들고 있다.

표 25 교원 수 (단위: 명)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022
유치원	1,660	3,339	18,511	28,012	36,461	53,651	53,457	53,696
초등학교	101,095	119,064	136,800	140,000	176,754	189,286	191,224	195,037
중학교	31,316	55,018	89,866	92,781	109,038	111,894	113,238	115,673
고등학교	25,938	54,503	94,838	105,086	126,842	133,568	132,671	132,681
합계	160,009	231,924	340,015	365,879	449,095	488,399	490,590	497,087

출처: 교육통계서비스

주1) 중학교는 각종학교(중), 방송통신중학교를 포함한 숫자임.

주2) 고등학교는 인문계고등학교, 실업계고등학교, 실업고등전문학교, 간호학교, 공민학교, 고등 공민학교, 기술학교, 고등기술학교, 각종학교(고), 방송통신고등학교를 모두 포함한 숫자임. 특수학교 제외

주3) 기간제교사, 휴직자를 포함하고 강사는 제외한 재직 교원 수를 뜻함.

표 26 학생 수 (단위: 명)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022
유치원	22,271	66,433	414,532	545,263	538,587	612,538	582,572	552,812
초등학교	5,749,301	5,658,002	4,868,520	4,019,991	3,299,094	2,693,716	2,672,340	2,664,278
중학교	1,321,472	2,476,930	2,280,833	1,864,929	1,979,456	1,320,711	1,355,552	1,353,025
고등학교	738,106	1,808,799	2,346,910	2,106,627	1,982,426	1,356,772	1,319,687	1,281,723
합계	7,831,150	10,010,164	9,910,795	8,536,810	7,799,563	5,983,737	5,930,151	5,851,838

출처: 교육통계서비스

주1) 중학교는 각종학교(중), 방송통신중학교를 포함한 숫자임.

주2) 고등학교는 인문계고등학교, 실업계고등학교, 실업고등전문학교, 간호학교, 공민학교, 고등 공민학교, 기술학교, 고등기술학교, 각종학교(고), 방송통신고등학교를 모두 포함한 숫자임. 특수학교 제외

- 앞서 언급했듯 1990년대까지 지속된 과밀학급·교사 1인당 학생 수 과잉·열악한 교육 인프라를 해결하기 위해 학교와 학급, 교원 수를 증가시켜온 점은 충분히 타당한 정책기조였다. 교원 1인당 학생 수는 1970년 유치원 13.4명, 초등학교 56.9명, 중학교 42.2명, 고등학교 28.5명에서 1990년 유치원 22.4명, 초등학교 35.6명, 중학교 25.4명, 고등학교 24.7명으로 유치원을 제외한 초중고 교사 1인당 학생 수는 감소했고 본격적으로 학생 수가 감소하기 시작한다. 2000년 이후에도 교원 수는 계속해서 증가해 교원 1인당 학생 수는 2000년 유치원 19.5명, 초등학교 28.7명, 중학교 20.1명, 고등학교 20명에서 계속해서 줄어들어 2022년 유치원 10.3명,

초등학교 13.7명, 중학교 11.7명, 고등학교 9.7명까지 줄어들었다. 이는 후술하겠지만 OECD 국가들의 평균 교사 1인당 학생 수와 유사한 수준이다.

표 27 교원 1인당 학생 수 (단위: 명)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022
유치원	13.4	19.9	22.4	19.5	14.8	11.4	10.9	10.3
초등학교	56.9	47.5	35.6	28.7	18.7	14.2	14.0	13.7
중학교	42.2	45.0	25.4	20.1	18.2	11.8	12.0	11.7
고등학교	28.5	33.2	24.7	20.0	15.6	10.2	9.9	9.7

출처: 교육통계서비스

주1) 중학교는 각종학교(중), 방송통신중학교를 포함한 숫자임.

주2) 고등학교는 인문계고등학교, 실업계고등학교, 실업고등전문학교, 간호학교, 공민학교, 고등 공민학교, 기술학교, 고등기술학교, 각종학교(고), 방송통신고등학교를 모두 포함한 숫자임. 특수학교 제외

주3) 기간제교사, 휴직자를 포함하고 강사는 제외한 재직 교원 수를 뜻함.

- 학급당 학생 수 역시 1970년 유치원 34.1명, 초등학교 62.1명, 중학교 62.2명, 고등학교 72.4명에서 학급 증설로 1990년 유치원 28.6명, 초등학교 41.4명, 중학교 50.3명, 고등학교 54.3명까지 감소했다. 이후 학생 수가 본격적으로 감소한 2000년부터 학급당 학생 수는 빠르게 줄어들었는데, 2000년 유치원 26.3명, 초등학교 35.8명, 중학교 38.1명, 고등학교 43.4명에서 2022년 유치원 16.7명, 초등학교 21.1명, 중학교 25.0명, 고등학교 22.5명까지 줄어들었다.

표 28 학급당 학생 수 (단위: 명)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022
유치원	34.1	34.9	28.6	26.3	21.0	18.2	17.5	16.7
초등학교	62.1	51.5	41.4	35.8	26.6	21.8	21.5	21.1
중학교	62.2	65.6	50.3	38.1	33.9	25.2	25.5	25.0
고등학교	72.4	63.7	54.3	43.4	34.1	23.5	23.0	22.5

출처: 교육통계서비스

주1) 중학교는 각종학교(중), 방송통신중학교를 포함한 숫자임.

주2) 고등학교는 인문계고등학교, 실업계고등학교, 실업고등전문학교, 간호학교, 공민학교, 고등 공민학교, 기술학교, 고등기술학교, 각종학교(고), 방송통신고등학교를 모두 포함한 숫자임. 특수학교 제외

## 2. 이후 전망과 문제점

- 앞으로 지금의 교원 규모와 학급 수가 유지된 상황에서 교원 1인당 학생 수와 학급당 학생 수는 1명 이하의 급격한 저출생이 나타난 2010년대 후반 출생아들이 진학하는 2020년대 중 후반부터 가파르게 감소해, 지금과 비교했을 때 절반 수준으로 떨어질 것으로 예측된다.
  - 초등학교(6-11세)의 경우 2022년 학생 수는 266만 4,278명인데, 2016~2021년생들이 초등학교에 진학하는 2028년에는 학령인구가 192만 6,411명으로 2022년에 비해 -27.7% 감소할 것이고, 2034년에는 147만 2,184명으로 2022년에 비해 -44.7% 감소할 것으로 예측된다. 이러한 상황에서 2022년 교원 수 19.5만명이 증감없이 유지된다고 가정할 때 교사 1인당 학생 수는 2022년 현재 13.7명에서 2028년 9.9명, 2034년 7.6명으로 줄어들게 된다. 학급당 학생 수



역시 2022년 기준 12.7만개가 유지된다고 가정할 때 2022년 현재 21.1명에서 2028년 15.2명, 2034년에는 11.6명으로 줄어들 것으로 예측된다.

표 29 초등학교 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생수 예측 (단위: 명)

초등학교 (6-11세)	2022년 (실제)	2028년(예측) (2016-2021년생)	2034년(예측) (2022-2027년생)
학생 수 및 학령인구	2,664,278	1,926,411	1,472,184
교사 1인당 학생 수 (교사 수 2022년 기준 19.5만명)	13.7	9.9	7.6
학급당 학생수 (학급 수 2022년 기준 12.7만개)	21.1	15.2	11.6

출처: 통계청 인구동향조사, 출생아 수; 장래인구추계

- 중고등학교(12-17세)의 경우 2022년 학생 수는 중학교 135만 3,025명, 고등학교 128만 1,723명에서 2010~2015년생들이 재학하는 2028년에는 학령인구가 중학교 131만 310명(2022년 대비 -3.2%), 고등학교 142만 5,986명(2022년 대비 +11.3%), 2016~2021년생들이 재학하는 2034년에는 중학교 83만 5,575명(-38.2%), 고등학교 109만 836명(-14.9%), 2022~2027년생들이 재학하는 2040년에는 중학교 73만 7,614명(-45.5%), 고등학교 74만 8,672명(-41.6%)로 불과 20년만에 절반 수준으로 감소할 것으로 예측된다.
- 이에 마찬가지로 2022년 중학교 교사 수 11.6만명과 고등학교 교사 수 13.3만명을 유지한다고 가정했을 때 교사 1인당 학생 수는 중학교의 경우 2022년 11.7명에서 2028년 11.3명, 2034년 7.2명, 2040년 6.4명으로 2010년대 후반 출생아들이 진학하는 2030년대 중반부터 급격하게 감소할 것으로 예측된다. 고등학교 교사 1인당 학생 수 역시 2022년 9.7명에서 2028년 10.7명으로 소폭 증가했다가 2010년대 후반 출생아들이 진학하는 2034년부터 8.2명, 2040년 5.6명으로 급격한 감소를 보일 것으로 예상된다.
- 2022년 기준 중학교 학급수 5.4만개, 고등학교 학급수 5.7만개를 유지한다고 가정했을 때 학급당 학생 수 역시 중학교는 2022년 25명에서 2028년 24.2명, 2034년 15.4명, 2040년 13.7명으로 감소하고, 고등학교는 2022년 22.5명에서 2028년 25.1명, 2034년 19.2명, 2040년 13.1명으로 감소할 것으로 예측된다.

표 30 중고등학교 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생수 예측 (단위: 명)

중·고등학교 (12-17세)		2022년 (실제)	2028년(예측) (2010-2015년생)	2034년(예측) (2016-2021년생)	2040년(예측) (2022-2027년생)
학생 수 및 학령인구	중학교	1,353,025	1,310,310	835,575	739,241
	고등학교	1,281,723	1,425,986	1,090,836	732,943
교사 1인당 학생 수	중학교 (교사 수 2022년 기준 11.6만명)	11.7	11.3	7.2	6.4
	고등학교 (교사 수 2022년 기준 13.3만명)	9.7	10.7	8.2	5.6

학급당 학생수	중학교 (학급 수 2022년 기준 5.4단계)	25.0	24.2	15.4	13.7
	고등학교 (학급 수 2022년 기준 5.7단계)	22.5	25.1	19.2	13.1

출처: 통계청 인구동향조사, 장래인구통계, 교육부 교육통계서비스.

주1) 학생 수 및 학령인구 중 2022년도는 실제 학생 수를 나타낸 것이며, 이후 학령인구는 당시 출생아 수를 바탕으로 계산함.

- OECD 국가들과 비교했을 때 교사 1인당 학생 수는 고등학교의 경우 이미 그 평균을 하회하고 있으며, 중학교는 2027년에 평균 수준을 달성할 것으로 예측되고, 2034년, 2040년에는 OECD 평균을 한참 하회해 세계 최저 수준을 보일 것으로 예상된다. 학급당 학생 수 역시 마찬가지이다.
  - OECD 국가들의 평균 초등학교 교사 1인당 학생 수는 2019년 기준 14.5명이다. 집계방식에 따른 차이(1.93명)<sup>41)</sup>를 감안하더라도 우리나라의 초등학교 교사 1인당 학생 수는 2022년 교사 수가 고정된 조건에서 2022년 15.6명, 2028년 11.8명, 2034년 9.5명으로 2016~2021년생들이 초등학교에 진학하는 2028년부터 OECD 평균을 하회하고, 그리스(8.7명)과 함께 OECD 국가 중 가장 낮은 비율을 보일 것으로 예상된다.
  - 중고등학교의 OECD 국가들의 평균 교사 1인당 학생 수는 2019년 기준 중학교 13.1명, 고등학교 13명이다. 집계방식에 따른 차이(중학교 1.4명, 고등학교 0.8명)<sup>42)</sup>를 고려하더라도 2022년 교사 수가 고정된 조건에서 2028년에는 교사 1인당 학생 수가 중학교 12.7명, 고등학교 11.5명으로 중학교는 2028년에 OECD 평균(13.1명)을 하회할 것으로 예상되고 고등학교는

41) OECD와 교육부는 교사 1인당 학생수와 학급당 학생수와 관련하여 차이가 있는데, OECD에서는 '교원'에 교장, 교감, 영양교사, 보건교사 등은 제외한 수업을 담당하는 교사만을 집계하고 있으며, 교육부에서는 이들이 모두 포함되어 있고, 휴직자나 기간제 교사까지 포함되어 있으나 강사, 시간제교사는 제외되어 있음.

집계방식에 따른 우리나라 초등학교 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 (단위: 명)

연도		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
교사 1인당 학생 수	OECD 기준	17.3	16.7	16.8	16.5	16.4	16.5	16.6
	교육부	15.3	14.9	14.9	14.6	14.5	14.5	14.6
	차(평균: 1.93)	2	1.8	1.9	1.9	1.9	2	2

출처: 교육통계서비스, OECD Statistics Education at a glance.

42)

집계방식에 따른 우리나라 중고등학교 교사 1인당 학생 수 (단위: 명)

연도		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
중 학 교	교사 1인당 학생 수	OECD 기준	17.5	16.6	15.7	14.7	14.0	13.5	13.0
		교육부	16.0	15.2	14.3	13.3	12.7	12.1	11.7
		차(평균: 1.4)	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.3
고 등 학 교	교사 1인당 학생 수	OECD 기준	15.1	14.5	14.1	13.8	13.2	12.2	11.4
		교육부	14.2	13.7	13.2	12.9	12.4	11.5	10.6
		차(평균: 0.8)	0.9	0.8	0.9	0.9	0.8	0.7	0.8

출처: 교육통계서비스, OECD Statistics

지금 이미 OECD 평균(13명)을 하회하고 있다. 게다가 2016-2021년생들이 중·고등학교에 입학하게 되는 2034년에는 교사 1인당 학생 수가 중학교 8.6명, 고등학교 9명으로 그리스(중학교 7.9명)나 룩셈부르크(고등학교 8.3명)와 함께 세계 최하위 수준의 교사 1인당 학생 수가 예상되며, 학생 수가 더욱 줄어드는 2040년에는 교사 1인당 학생 수가 세계 최하위가 될 것으로 예측된다.

- 한편, OECD에서는 초·중학교만을 대상으로 학급당 학생수를 집계하고 있는데, 2019년 OECD 국가들의 평균 초등학교 학급당 학생수는 20.4명, 중학교 학급당 학생수는 23.3명이다. 교육부와 OECD 집계방식 간 차이<sup>43)</sup>(초등학교 0.8명, 중학교 1명)를 고려하더라도 2022년 학급수가 고정된 조건에서 초등학교는 2022년 21.9명에서 2028년 16명, 2034년 12.4명으로, 당장 5년 안에 OECD 평균(20.4명)을 하회할 것으로 보인다. 중학교 역시 2022년 26명에서 2028년 25.2명, 2034년 16.4명, 2040년 14.7명으로 10년 안에 OECD 평균(23.3명)을 하회할 것으로 예상되며, 2040년에는 OECD 국가 중 가장 낮은 학급당 학생수를 보일 것으로 예측된다.

● **교사 1인당 학생수와 학급당 학생수가 세계 최하위 수준으로 줄어들게 되는 것은 학령기 아동 수가 급감했음에도 불구하고 교원양성계획은 변화없이 거의 그대로 유지되고 있기 때문이다. 이에 대해 교원 수급규모를 축소해야 한다는 주장이 제기되며, 교육부 역시 축소계획을 밝힌 바 있다.**

- 교육부가 공개한 ‘중장기(2024~2027년) 교원수급계획’을 살펴보면 2023년 초등교사 신규 채용 규모 3,561명에서 신규채용 규모를 2024~2025년 2,900~3,200명, 2026~2027년 2,600~2,900명까지 점차적으로 감소하겠다고 밝혔다. 마찬가지로 중등교원은 2023년 신규 채용 규모 4,898명에서 2027년까지 3,500~4,000명까지 축소한다고 밝혀, 현재와 비교해 1천명 넘게 줄이겠다고 발표했다<sup>44)</sup>.

● 이러한 교원 수급 규모 감축계획에 대해서 여전히 과밀학급이 존재하고 있고, 고교학점제 운영으로 학교 및 교사가 더욱 필요하다고 하는 주장들이 있다.

- 교육부에 따르면 시·도교육청 중장기 학교 신설 계획 조사 결과, 3기 신도시 개발 등에 따라 앞으로 576곳의 학교가 신설돼야 한다고 한다. 또한 2025년 고교학점제가 전면 도입

43) OECD에서는 학급당 학생수를 집계할 때 수업이 진행되지 않는 학급이나 특수학급을 제외함. 집계방식에 따른 우리나라 초, 중학교 학급당 학생 수 (단위: 명)

연도별		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
초등학교	OECD 기준	24.0	23.6	23.4	23.2	23.1	23.1	23.0
	교육부	23.2	22.8	22.6	22.4	22.3	22.3	22.2
	<b>차(평균: 0.8)</b>	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
중학교	OECD 기준	32.8	31.6	30.0	28.4	27.4	26.7	26.1
	교육부	31.7	30.5	28.9	27.4	26.4	25.7	25.1
	<b>차(평균: 1.0)</b>	1.1	1.1	1.1	1	1	1	1

출처: OECD Statistics, 교육통계서비스

주1) OECD에서는 고등학교의 학급당 학생수를 집계하고 있지 않음.

44) “교원 신규채용 감축 .. 2027년 초등 2900~2600명, 중등 4000~3500명 선발”. 에듀프레스. 2023년 4월 24일자.

되고 나면 학생들의 다양한 선택과목을 위해 교원 수요는 더욱 늘어날 것이라 예상하고 있다<sup>45)</sup>. 한국교육개발원과 한국교원대 연구진은 2020년 보고서를 통해 고교학점제를 가장 이상적인 조건(수업시수 12시간, 학급당 학생수 12명)으로 시행할 경우 전 과목에서 교사 수가 총 8만 8,106명 모자랄 것으로 분석했다.

- 문제는 현재의 교원 규모를 유지하더라도 우리나라는 학령인구가 급격하게 줄어들어 2019년 기준 OECD 평균 교사 1인당 학생 수를 기준으로 했을 때<sup>46)</sup> 장기적으로 2028년에는 초등학교 교사 4.2만명, 중학교 4천여명, 고등학교 1.6만명, 2034년에는 초등학교 7.8만명, 중학교 4.4만명, 고등학교 4.3만명, 2040년에는 통계청의 예측대로 2025년부터 출생률이 반등하더라도 초등학교 5.1만명, 중학교 5.2만명, 고등학교 7.3만명이 과잉될 것으로 예상되는 바, 중고등학교 교원의 경우 2040년 과잉 교원 규모가 현재 교원의 절반 수준에 이른다<sup>47)</sup>.
- 앞서 살펴보았듯 교육청 예산 중 절반 이상(61.9%)이 인건비로 지출되고 있는 상황에서 과잉공급된 교사 수를 유지하기 위해 국가재정을 계속 투입하는 것이 바람직한지 재검토해야 한다.

표 31 초과 교원 규모 (단위: 명)

구분 (2019년 OECD 국가 교사 1인당 학생 수 평균을 교육부 기준으로 변경)	2022년(실제)	2028년(예측)	2034년(예측)	2040년(예측)
초등학교 (평균 12.6명)	195,037	+42,147	+78,197	+51,048
중학교 (11.7명)	115,673	+3,681	+44,256	+52,490
고등학교 (12.2명)	132,681	+15,797	+43,268	+72,604

출처: 교육부 교육통계서비스, 통계청 장래인구추계.

주1) 기간제교사, 휴직자를 포함하고 강사는 제외한 재직 교원 수를 뜻함.

주2) 2022년도는 실제 교원 수를 나타낸 것이며, 이후 학령인구는 당시 출생아 수를 바탕으로 계산함.

- 과밀학급은 일부 신도시를 중심으로 나타나고 있는 것이며 이마저도 저출생 기조로 5년 안에 해결될 문제이다. 학교는 한 번 지으면 50년~100년 이상 활용해야 하고, 교사 역시 선발 후에는 최대 40년까지 재직하는 바, 이러한 상황에서 교원을 증원해야한다는 논리는 비현실적이다. 또한 고등학교 교원의 경우 고교학점제를 실시한다면 필요한 교원 수가 증가하는 것은 사실이지만, 고교학점제 실시 자체가 현재 불투명한 상황이며, 불과 17년 뒤 고등학생 수가 현재에 비해 약 40% 감소하는 상황에서 현재 교원 규모만 유지하더라도 한국교육개발원에서

45) “‘학령인구 따라 교부금 삭감’ 기재부에…교육부 “미래교육 대비” 반박“. 한겨레. 2022년 1월 19일자.

46) 2019년 기준 OECD 평균 교사 1인당 학생수는 초등학교 14.5명, 중학교 13.1명, 고등학교 13명임. 그런데 수업을 하지 않는 교사까지 포함한 교육부 집계방식과는 2010년대 평균적으로 초등학교 1.93명, 중학교 1.4명, 고등학교 0.8명의 차이가 남. 이에 비수업교사가 포함된 교육부 집계 전체 교원 수를 기준으로 교원 과잉 규모를 추산하기 위해 OECD 평균 교사 1인당 학생 수를 초등학교 12.6명, 중학교 11.7명, 고등학교 12.2명으로 환산하여 산출하였음.

47) 초중고 학생수는 통계청 장래인구추계(2020)의 출생률과 출생아 수 예측치를 근거로 함.

제시한 가장 이상적인 조건(추가 교사 인력 수요 약 8만명)을 충족할 수 있다는 점에서 교원 선발 규모를 증원하거나 현 수준을 유지해야 한다는 주장은 타당하지 않다.

- 교원들의 평균 재직기간에 대한 정확한 통계는 없으나, 교대의 여학생 재학비율이 65%(2020년 기준)이고, 이들이 군입대를 하지 않는 상황에서 통상적으로 20대 초반에 임용된다는 점을 고려하면 교사의 정년퇴직 연령인 만62세까지 최대 40년 가까이 교단에 서게 된다.
- 그럼에도 선발인원 축소 규모는 미미한 수준이어서 이미 교대를 졸업하고 임용고시에 합격했음에도 빈 자리가 없어 임용이 되지 않는 ‘임용 백수’가 양성되고 있고<sup>48)</sup>, 이에 부산교대 총장은 직접 나서서 “초등교원 신규 임용이 사실상 필요없을 수 있다”는 취지의 발언을 하기도 하였다.
  - 교대의 선발인원은 최근 5년간 약 4천여명 수준에서 유지되어왔고, 대입 정원은 2023년 총 4,179명에서 2024년 4,183명으로 최근에는 오히려 증가했다<sup>49)</sup>. 반면 초등교사 신규 임용 인원은 2019년 3,666명에서 2020년 3,514명, 2021년 3,500명, 2022년 3,434명<sup>50)</sup>으로 약 3,500명대여서 교대를 졸업해 임용고시에 합격해도 자리가 없어 대기해야하는 상황이 발생하고 있다.
  - 2022년 8월, 부산교대 박수자 총장은 대학 학생회와의 면담과정에서 “극단적으로는 교사를 앞으로 더 선발할 필요가 없다는 얘기도 나온다”며 “학령인구가 점점 줄어 가만히 있어도 OECD 평균은 저절로 달성된다”고 밝힌 바 있다<sup>51)</sup>.

48) “사범대·일반대 교육과 등 정원 2022년부터 3200명 준다”. 뉴스핌. 2021년 2월 22일자.

49) “[2024학년도 대입 전략] 교대·초등교육, 4182명 선발…정시 비중 평균 42%, 작년 수시이월 12.9% 감안 최종 정시 비중 50%대”. 생글생글. 2023년 3월 6일.

50) 교육부 교육통계서비스.

51) “초등교사 안뽑아도 된다”...교대 총장의 위기의식“. 매일경제. 2022년 8월 1일자.

## IV. 제언

- 앞서 누차 지적하였듯이 우리나라의 교육재정, 특히 유초중등 교육을 담당하는 지방교육청의 예산은 내국세(중앙정부)와 지방세(지방정부) 정률 연동제로 인해 학령기 인구의 급감에도 불구하고 지속적으로 증가하는 구조를 갖고 있다. 이와 관련하여 본 보고서는 이러한 교육재정 구조가 가진 문제점을 국가 재정운영차원에서의 적정성 측면에서, 그리고 유초중등 교육과 대학·평생직업교육간, 지방정부와 지방교육청간 재정적 불균형 차원에서 짚어보았다.
- 지방교육재정교부금법은 1971년 제정되어 약 50여년간 유지되어 왔다. 교육수요에 비해 교육 인프라가 열악했던 1970년대, 교육예산을 내국세에 직접 연동시켜 미래세대가 최소한 초중등 교육까지는 마칠 수 있도록 교육예산을 안정적으로 확보하고자 했던 당시의 취지는 시대적으로 충분히 타당한 것이었다. 그러나 2018년부터 세계 유일의 1명 미만 출생률을 기록하는 등 학령기 인구가 급감하고 있는 상황에서도 연동제로 인해 이와 무관하게 초중등 교육예산이 지속적으로 증가하도록 제도화되어 있는 교육재정구조는 국가재정운영의 적정성과 효율성 측면에서 더 이상 합리적이지 않다.
- 또한 고령인구가 증가하고 상시화된 산업구조 변동으로 대학·평생직업교육에 대한 수요는 증가하는 반면, 유초중고 학령인구는 급감하는 등 교육수요 내부적으로도 양적·질적 변화가 나타나고 있음에도 불구하고, 내국세에 연동되어 증가하는 지방교육재정교부금은 법적으로 초중등 교육에만 사용하도록 되어 있어 전체 교육재정 중 86%가 유초중등 교육부문에 편중되어 있는 유초중등교육과 대학·평생직업교육간 재정적 불균형 역시 풀어야 할 과제이다.
- 뿐만 아니라 10%대인 지역의 학령인구비중에 비해 지방교육청의 예산규모가 지방정부 일반 회계 수입 규모의 50%에 달할 정도로 과도하게 큰 반면, 지방 대학 소멸은 물론 다양한 복지 수요의 증가 등 산적한 과제에 직면하고 있는 지방 정부가 낮은 재정자립도에도 불구하고 지방세 연동제와 분리형 교육자치제로 인해 아무런 권한도 없이 광역자치단체의 전체 사회복지 예산 규모보다 큰 지방교육청 재정의 일부를 부담하는 구조 역시 지방자치 발전의 측면에서 합리적이지 않다.
- 이런 점에서 인구구조의 변화와 무관하게 초중등교육 분야로 용처가 제한된 지방교육재정교부금이 지속적으로 증가하도록 제도화되어 있는 지방교육재정교부금법상의 내국세 연동제는 폐지하거나 전체 교육재정으로 연동 범위를 확대해 유초중등과 대학·평생직업교육간 재정적 불균형을 시정해야 하며, 더 나아가 지방정부가 교육예산이 포함된 전체적인 재정을 지역의 수요에 맞춰 유연하게 활용할 수 있도록 교육자치제도를 통합형으로 전환해야 한다.
- 현재 우리나라는 급격한 저출생·고령화로 다양한 복지 재정 수요가 급증하고 있고, 교육 분야에서도 돌봄, 취업 등 복지, 노동 영역과 연계된 요구가 확대되고 있으며 향후 그 추세는 더욱 심화될 것으로 예측된다. 이에 따라 국가와 미래세대의 재정 부담 역시 크게 증가할 것으로 예상되는 바, 경직된 재정 구조를 개혁해 인구 및 사회경제구조의 변화에 따른 국민적 수요 변화에 유연하고 탄력적으로 대처할 수 있도록 해야 한다.



- 이를 위해 연간 수십조, 향후 백조가 넘는 재정을 내국세 수입 증가에 연동해 초중등교육 분야로 용처가 제한된 지방교육재정교부금으로 지출하도록 제도화한 지방교육재정교부금법상의 내국세 연동제를 폐지하거나, 설혹 연동제를 유지하더라도 새로운 입법을 통해 대학·평생직업교육 및 교육복지까지 모두 포함된 전체 교육예산에 연동하도록 해야 한다. 연동제의 폐지 혹은 연동 범위 확대는 구조화된 초중등교육과 대학·평생직업교육간 재정적 불균형을 해결하는 계기가 될 것이며, 이를 통해 소멸 위기에 처한 지방 대학의 평생교육기관 전환을 지원하는 예산 확보가 가능할 것으로 기대된다.
- 한편, 초중고 학령기인구 급감 대비 수도권에 비해 빠르게 진행되고 있는 지방의 고령화와 이에 따른 복지 수요 증가, 지방대학의 소멸과 지방대 졸업생의 취업난 등 지방정부들이 공통적으로 직면하고 있는 교육·복지·노동 수요에 종합적이고 탄력적으로 대응할 수 있도록 분리형 교육자치를 통합형 교육자치로 전환하는 것을 전제로 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합해 지방정부가 중앙정부의 이전 재원을 통합적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 필요하다
  - 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하고, 궁극적으로는 분리형 교육자치제를 통합형으로 전환하지는 논의는 지속적으로 이루어져왔다. 국가재정운용계획지원단은 2021년 발간한 ‘2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화’ 보고서를 통해 “일반지방자치와 지방교육자치는 행정·재정적으로 분리된 이원적 지방자치제도로써 재정의 배분 및 지방공공서비스 공급상 비효율성을 초래하므로 일반재정인 지방교부세와 교육재정인 교육재정교부금의 통합을 고려할 필요가 있다”는 의견을 제시하였다. 또한 2022년 한국재정학회에서 ‘새 정부의 재정구조 개편 과제’를 주제로 개최한 정책토론회에서도 “국가 재정 건전성을 위해 (중략) 지방교부세와 지방교육재정교부금 등 지방 재정 구조 개편이 이루어져야 한다”는 주장이 제기된 바 있다<sup>52)</sup>.
- 한편, 교육 재정 뿐만 아니라 교원 수급 문제 역시 근본적인 재검토가 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼 초중고 학생 수는 2000년부터 본격적으로 줄어들었지만 교원 수는 계속해서 증가해 초등학교와 중학교의 경우 5년 안에 OECD 평균 교사 1인당 학생수에 이를 것으로 예측되고, 고등학교는 이미 OECD 평균 이하다. 출생률이 1명 미만으로 급감한 2010년대 후반 출생아들이 초등학교에 진학하는 2028년에는 현재 교원 규모만 유지하더라도 OECD 평균 기준으로 초등교원 약 4만 2천명이 과잉되고, 2034년에는 초등 7.8만명, 중등 4.4만명, 고등 4.3만명이 과잉될 것으로 예측되는 바, 교원 선발 규모를 과감히 축소하고, 교대와 사범대 등 교원 양성 체계와 선발 구조를 근본적으로 개혁하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다
  - 2022년 신규 임용 초등 교원 중 단 한명도 발령을 받지 못하고<sup>53)</sup>, 현직 교대 총장이 학령인구 감소로 “초등교원 신규 임용이 더 이상 필요 없을 수 있다”고 언급하는 상황에서도 교육부가 서울 교대의 2022년 입학 정원 증원을 승인하고, 교원 수급 규모 감축에 소극적

52) “교육교부금 개편 본격화...교육계 ‘바뀌야’ ‘현행유지’ 충돌”. 국제신문. 2022년 10월 10일자.

53) “서울 초등교사 올해 합격자 114명 ‘전원 대기’”. 연합뉴스. 2023년 2월 26일자.

인 것은 교육계 눈치 보기에 급급해 정책당국으로서의 책무를 방기하는 것에 다름 아니다.

- 더미래연구소 IF-Report 2017-05 “교원 양성 및 선발구조에 대한 근본적 전환을 제안한다” 에서 지적하였듯이, 교대와 사범대를 통한 교원 양성은 일본 제도를 모방한 우리나라만의 독특한 시스템으로 특정 대학 졸업자에게만 교원 자격을 부여하거나, 사범대와 같이 교원 양성을 목적으로 특수 대학을 운영하는 나라는 없다. 더구나 교원 임용 규모를 과감히 축소한다면 교대 정원 축소가 불가피해 제주교대를 제주대 초등교육과로 전환한 사례와 같이 교대를 지방 거점 국립대로 통합하는 것이 바람직하다. 나아가 초등교원도 중등교원과 같이 교직과목 이수를 전제로 교원자격을 개방하는 것 역시 적극 검토해야 한다. 교육계 일부에서는 초등교육의 특수성을 들어 초등교원 자격 개방을 반대하나, 이는 다른 나라와 같이 임용 후 일정 기간의 교육연수과정을 통해 해결할 수 있는 사안으로 판단된다.
- 한편, 사범대의 경우도 입학정원이 약 9천명인데 비해 한해 중등교원 임용자수는 약 5천명<sup>54)</sup>에 불과하고, 중등교원자격 개방 이후 사범대 졸업생의 중등교원 임용 비율이 하락하고 있다는 점에서 사범대 체제를 계속 유지할 것인지 근본적인 재검토가 필요하다
- 이와 관련하여 교육부는 2021년 12월 오히려 공통과목(사실상 대부분의 과목들)에 대해서는 사범대와 관련학과(교육과)를 통해서만 교원을 양성하는 방안을 발표한 바 있는데, 이는 과거로 돌아가 사실상 중등 교원 자격을 다시 제한하겠다는 것으로 교육계 안팎에서 시대 역행적이라는 비판을 받았다<sup>55)</sup>.
- 인구구조는 한 사회의 사회경제구조와 이에 조응하는 정책 패러다임의 정립에 지대한 영향을 미치는 결정적인 요소 중 하나이다. 따라서 인구구조의 근본적 변화는 사회·경제정책 전반에 대한 근본적인 재검토를 요구한다. 그런 맥락에서 과거 피라미드형 인구구조가 급격한 출생률 하락으로 근본적으로 변화하고 있는 현재의 시점에서 길게는 50년, 짧게는 90년대 이후 30년간 지속되어왔던 교육정책의 패러다임 역시 근본적인 재검토가 필요하다. 본 보고서가 과거 시대의 조건을 반영한 교육정책의 패러다임을 근본적으로 재검토하는 계기가 되길 기대한다.

54) 이마저도 올해 교육부는 2025년까지 4000~4500명, 2027년까지 3500~4000명까지 축소하겠다고 발표한 바 있다. 출처: “교원 신규채용 감축 .. 2027년 초등 2900~2600명, 중등 4000~3500명 선발”. 에듀프레스. 2023년 4월 24일자.

55) “교육부 교원양성 방안은 미래를 그리고 있는가”. 전자신문. 2021년 9월 8일자.

## 참고문헌

### 논문, 보고서 및 단행본

- 2021~2025년 국가재정운용계획(2021): 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화.  
김태일(2021). '한국의 복지지출 규모 및 향후 방향'  
송기창(2015). '531 교육개혁방안 중 '교육재정 GNP 5% 확보' 의 성과와 과제.'  
한국교육개발원(2011). '2000~2010년 지방교육재정 변동추이 분석'.  
한국교육개발원(2021). 「온종일 돌봄 체계 구축의 성과 및 과제」.  
한국연구재단(2021). 「2021 대학 산학협력활동 조사보고서」  
한국직업능력개발원(2015). 지방대학생의 취업처 선호도 및 중소기업 취업 의사.  
한국직업능력연구원(2022). '재직자의 고등교육기관 평생직업교육 수요분석'. KRIVET Issue brief.

### 온라인 자료 및 홈페이지

- e-나라지표 명목 GDP. 국가채무추이.  
OECD Statistics. Education at a Glance.  
고용행정통계. 실업자훈련실시현황.  
기획재정부 연도별 나라살림개요.  
지방교육재정알리미  
한국복지패널.

### 신문기사

- “서남대 폐교 여파 남원지역 상권 위축” . 뉴시스. 2018년 3월 23일자.  
“[2024학년도 대입 전략] 교대·초등교육, 4182명 선발...정시 비중 평균 42%, 작년 수시이월 12.9% 감안 최종 정시 비중 50%대” . 생글생글. 2023년 3월 6일.  
“ ‘학령인구 따라 교부금 삭감’ 기재부에...교육부 “미래교육 대비” 반박 “. 한겨레. 2022년 1월 19일자.  
“ “고친 데 또 고치고, 산 것 또 사고” ... ‘추경’ 에 돈 남아도는 학교 “. KBS뉴스. 2021년 11월 21일자.  
“0.78 출산율, 젊은 여성의 대한민국 포기 선언...국가가 돌봄 책임져야” . 여성신문. 2023년 3월 2일자.  
“2년 더 앞당겨진 국민연금 고갈...그땐 ‘소득 26%’ 보험료 내야” . 중앙일보. 2023년 1월 27일자.  
“교원 신규채용 감축 .. 2027년 초등 2900~2600명, 중등 4000~3500명 선발” . 에듀프레스. 2023년 4월 24일자.  
“교원 신규채용 감축 .. 2027년 초등 2900~2600명, 중등 4000~3500명 선발” . 에듀프레스. 2023년 4월 24일자.  
“교육교부금 개편 본격화...교육계 ‘바뀌야’ ‘현행유지’ 충돌” . 국제신문. 2022년 10월 10일자.  
“교육부 교원양성 방안은 미래를 그리고 있는가” . 전자신문. 2021년 9월 8일자.  
“교육청에 잠자는 돈 22조원 육박...어떻게 이런 일이?” . 여성경제신문. 2023년 5월 22일자.  
“돌봄 원하는 학부모 48%, 초등돌봄교실·학교돌봄터 77% 희망...대선후보 돌봄정책 ‘유사’” . 교육플러스. 2022년 2월 14일자.  
“사범대·일반대 교육과 등 정원 2022년부터 3200명 준다” . 뉴스핌. 2021년 2월 22일자.  
“서울 초등학교 올해 합격자 114명 ‘전원 대기’ ” . 연합뉴스. 2023년 2월 26일자.  
“올 100조 받아 83조 쓴다는 교육청...“또 선심성 현금살포하냐” ” . 한국경제. 2022년 1월 9일자.  
“올해 대입 수험생, ‘소신보다 안정, 취업률이 대학 간판보다 중요’ ” . 교육사랑신문. 2021년 12월 6일자.  
“의대 열풍에 서울대 신설까지..반도체 계약학과’ 수시 경쟁률 소폭 하락” . 파이낸셜뉴스. 2023년 9월 17일자.  
“전국 학생 97.4% 수혜 무상급식, 재정부담 완화한다” . 경인차지신문. 2021년 3월 24일자.  
“지방대 가도 88%는 취업 때 다시 수도권으로... ‘비수도권 취업시 혜택 줘야’ ” . 중앙일보. 2022년 9월 22일자.  
“초등학교 안 뽑아도 된다” ...교대 총장의 위기의식 “. 매일경제. 2022년 8월 1일자.

“통계청, 고령인구 사상 첫 900만명 돌파... 2025년 ‘초고령사회’ 진입” . 코리아타임즈. 2022년 9월 30일자.  
“학점은행제 관리 '영망'...취준생이 '봉'?” . 프레시안. 2014년 10월 12일자.  
충남도 “무상교육 道분담금 축소” 교육청 “전임 합의 깨나” “. 조선일보. 2022년 10월 14일자; ” 인천  
무상급식 분담률 놓고... 市 vs 교육청 ‘또 마찰’ “. 경기일보. 2022년 9월 4일자; ” 경북도-교육청,  
부상급식비 분담 비율 또 갈등 “. KBS뉴스, 2022년 10월 25일자.

---

### 더미래연구소 IF REPORT 2023-3

인구구조 및 산업구조의 근본적 변화에 따른 교육정책 패러다임 재검토 -지방교육재정과 교원 수급을 중심으로-

발행일 2023. 10. 31.

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 원혜영)

Copyright ©더미래연구소, 2023 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '독립 민간 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

07237 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 903호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

※ 본 보고서는 더불어민주당의 당론 및 더좋은미래의 공식입장과 무관합니다 ※