

정책연구 제2024년-08호

정책연구 제2024년-08호

# 교육재정 개선방안 연구

연구책임자 | 원윤희  
공동연구원 | 남수경  
오범호  
홍성훈

교육재정  
개선방안  
연구



국립중앙도서관  
국립중앙도서관





# 교육재정 개선방안 연구

연구책임자 | 원윤희  
공동연구원 | 남수경  
오범호  
홍성훈



# 교육재정 개선방안 연구

연구기간: 2024. 11. ~ 2025. 6.

주관연구기관: 한국재정학회

연구책임자: 원윤희(서울시립대)

공동연구원: 남수경(강원대)

오범호(서울교대)

홍성훈(서울시립대)

이 연구는 국가교육위원회 정책연구비 지원에 의한 것이나, 본 연구에서 제시된 정책 대안  
이나 의견 등은 국가교육위원회 공식 의견이 아니라 본 연구진들의 개인 견해를 밝혀둠



# 〈요 약〉

## □ 연구 목적과 배경

우리의 교육재정 환경은 매우 복잡하고 어려운 상황에 처해 있다. 저출생으로 학령인구가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 내국세의 일정비율로 재원규모가 설정된 지방교육재정 교부금의 적정성에 대한 논란이 지속되고 있다. 고교무상교육이나 유보통합, 돌봄학교, AI 디지털 교육, 그리고 학생 맞춤형 지원 등과 관련한 새로운 재정소요를 어떻게 확보할 것인가에 대한 부처간 이견도 지속되고 있다. 또한 국가의 미래경쟁력 확보를 위해 매우 중요한 고등교육에 대한 재정 투입은 OECD 국가들에 비해 현저하게 낮은 현실 속에서 대학에 대한 지원요구도 거세지고 있다. 본 연구는 이러한 배경하에서 우리나라 교육재정의 운영 현황과 관련 쟁점들을 파악한 후 교육재정 수요 및 재원확보 방안, 그리고 필요한 교육재정 제도의 개편 방안 등을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 해외 주요국가들에 대한 사례분석과 함께 FGI를 통한 전문가 의견수렴, 관련 학회와의 공동세미나 개최 등을 통하여 의견을 수렴하고 정책대안을 모색하였다.

## □ 교육재정 관련 국내외 현황 및 쟁점 분석

### ○ 우리나라 교육재정 관련 주요 쟁점

#### (1) 재원의 변동성 증가

교육비특별회계의 재원은 대부분 내국세와 지방세 세수에 직접적으로 연계되어 정해지고 있다는 점에서 이들 세수변화의 영향을 직접적으로 받게 된다. 물론 과거에는 내국세 세수가 빠르게 증가하였다는 점에서 이러한 세수와의 연계가 오히려 재원을 급속하게 증가시키는 결과로 이어졌지만 최근의 변화에서 알 수 있는 바와 같이 경기변화나 국가의 조세 및 재정 정책 등의 변화에 직접적으로 영향을 받게 됨으로써 재원의 변동성이 크게 확대되었다는 문제를 발견할 수 있다.

## (2) 학생 수 변화와 연계되지 않은 자원

최근 학생 수는 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 내국세의 증가에 따라 교부금이 증가함으로써 과도한 잉여재원이 발생하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 2015년부터 2023년까지 8개년간의 연평균 감소율은 고등학교가 4.11%로 가장 높고 중학교와 초등학교가 각각 2.21%와 0.52%이며, 유치원을 포함한 초중등 전체 학생 수를 기준으로 하면 연평균 2.04% 감소하였다. 이와 같이 초중등 학생 수는 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 지방교육재정교부금은 같은 기간 동안 연평균 6.7% 증가하고 있는 것이다.

## (3) 열악한 고등교육 재정

초중등의 학생 일인당 교육비는 OECD 평균에 비해 크게 높은 반면 고등교육의 경우 OECD 평균에도 크게 미치지 못할만큼 열악하다는 점이 강조되고 있다. 2021년 기준 우리나라의 고등교육 학생 1인당 교육비는 OECD 국가 중 최하위 그룹에 속하고 있으며, 데이터가 가능한 35개국 중에서 고등교육 1인당 교육비가 연구비를 포함하더라도 초중등에 비해 적은 국가는 우리나라가 유일한 것으로 나타나고 있다. 국가장학금의 도입으로 고등교육 예산이 많이 증가하였지만 국가장학금의 경우 고등교육기관에 대한 지원이라기보다는 어려운 학생들이 고등교육을 이수할 수 있도록 지원하는 복지예산의 성격을 가진다고 할 수 있다.

## (4) 미래의 교육재정 수요충족을 위한 재원확보 필요성

미래의 교육수요 충당에 필요한 재원확보 방안, 특히 중장기 국가교육발전계획에 반영되는 사업들에 대한 적절한 투자재원 확보하는 방안을 모색할 필요가 있다. 고등학교 무상교육에 대한 국비지원의 대체재원 확보, 유보통합 및 늘봄 지원을 위한 재원문제를 포함하여 AI 교과서 등 미래교육을 위한 재원확보 문제 등이 그 대표적인 것이라고 할 수 있다. 또한 학급당 적정학생 수를 유지하기 위한 교원확보 및 시설 확충 등의 문제도 제기되고 있으며, 우리나라의 국제경쟁력 강화를 위한 고등교육에 대한 투자확대 등도 시급히 검토가 필요한 사안이다.

## ○ 해외 사례의 정책적 시사점

본 연구에서 우리나라와 더불어 OECD 국가 가운데 상대적으로 대학 등록금을 포함한 고등교육에 대한 사적 부담의 비중이 높고 고등교육이수율이 높은 일본, 미국, 영국, 캐나다를 대상으로 교육재정의 현황과 주요 특징, 최근 동향을 고찰하였다.

첫째, 초·중등교육에 대한 중앙정부와 지방정부의 행·재정적 역할 분담과 관련하여 크게 지

방정부로의 분권 강화를 지향하는 국가와 중앙정부의 역할을 강조하는 흐름을 보이는 국가로 구분되는 특징을 보인다. 일본과 미국은 지속적으로 중앙정부에서 지방정부로 재정구조를 개혁하는 정책을 추진해 온 반면, 영국과 캐나다는 교육의 수월성 제고를 위하여 오랫동안 지역사회 주도의 교육 지원활동에서 중앙정부나 주정부 차원에서 책무성을 강화하는 방식으로 중앙정부의 권한이 강화되고 있다. 우리나라의 경우 일본과 미국처럼 교육에 대한 지방의 자율성이 다소 확대되는 정책 흐름이 나타나고 있는데, 주민통제 하에서 지방의 특성을 충분히 발휘하여 적극적으로 교육비를 지출할 것이라는 기대에도 불구하고 현실적으로는 교육기회 형평성 안전망을 수행해 온 중앙정부의 지원이 약화되면서 지역간 격차가 발생하는 우려에 주의를 기울일 필요가 있다. 초·중등교육의 경우 공공성과 형평성이 중요한 가치라는 점에서 중장기적인 계획 하에서 부작용을 최소화하면서 지방정부로의 재정분권화를 서서히 진행할 필요가 있다.

둘째, 고등교육재정 확보와 관련하여 4개국 모두 공통적으로 최근 대학등록금 인상의 흐름을 보이고 있다. 일본, 영국, 캐나다, 우리나라 모두 OECD 국가 가운데 고등교육 학생 1인당 공교육비 수준이 매우 낮다는 점에서 고등교육의 질적 개선을 위해서는 대학 등록금 인상이 불가피한 실정이다. 다만 대학등록금 인상과 더불어 학비 부담 완화를 위한 학자금 지원에 대해서도 재구조화 흐름을 보이고 있다. 우리나라 역시 정부 재정 여력과 대학의 교육 여건을 고려할 때, 이제 대학 등록금 문제에 대해서 규제보다는 균형점을 찾을 때가 되었다. 대학 등록금 인상과 학자금 지원정책, 대학의 교육과 연구 경쟁력을 강화하기 위한 공적 지원 확대 정책을 통해서, 대학 재정의 안정성 확보와 학비 인상의 균형점을 찾아야 한다. 그리고 대학은 효율적인 운영과 비용 절감을 통해 학비 인상을 최소화하는 방법을 모색해야 한다.

셋째, 학령 인구 감소 속에서 대학 입학 자원의 감소 추세가 지속될 것으로 전망되는 바, 고등교육에 대한 정부 지원은 대학의 혁신과 성과기반 경영 자립화 노력을 동시에 요구하고 있다. 일본의 경우 고등교육 학계를 둘러싼 여러 과제 중에는 재정난을 호소하는 국립대학교이 증가함에 따라서 국립대학의 법인간 통합을 통한 대학경영 자립화 추세가 증가하고 있다. 미국의 경우에도 일부 주(state)에서는 행정비용 절감을 위한 대학간 시스템 차원의 개선이 진행되고 있다. 캘리포니아주의 대학간 이니셔티브가 대표적인 사례이다. 우리나라 역시 글로벌대학30사업에 선정된 대학들이 가장 대표적으로 표방하는 바가 통합과 연합 모델이다. 정부와 적절한 거리를 유지하며 자주성과 독립성을 확보하되, 재정지원의 성과를 극대화하기 위한 대학별 모형을 정교화하고 중장기적 발전계획 속에서 지속적으로 혁신을 해 나갈 필요가 있다.

## □ 교육재정 수요분석 및 재원규모 추계

인구구조 변화, 그중에서도 학령인구 감소는 교육정책과 교육재정에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 통계청의 장래인구추계 자료에 따르면 한국의 학령인구(6~21세)는 지속적으로 감소할 전망으로 이는 교육재정의 감축 요인으로 작용한다. 그러나 정상적인 교육활동 수행을 위한 교육여건 개선을 위한 재정수요 증대 요인은 상존하고 있다. 이에 더하여 교육의 질을 향상시키기 위한 추가적인 정책 수요도 존재한다. 따라서 기본적인 교육여건 변화 이외에 교육정책 수요에 따른 재정소요를 포괄적으로 고려하여 총 교육재정소요 규모를 추정할 필요가 있다.

### ○ 교육재정 수요분석: 유·초·중등교육 분야

유·초·중등교육 분야의 교육재정 수요 2025~2034년을 대상으로 ① 유·초·중등교육(학생수, 교원수, 학급수, 학교수)의 변화 전망, ② 교육여건 변화에 따른 재정 소요, ③ 교육정책사업 추진에 따른 재정 소요의 순으로 추정하였다.

#### (1) 유·초·중등교육의 변화 전망

유·초·중등교육의 변화 전망은 학생수 추정에 기반한다. 이 연구에서는 학생수를 추정하기 위해 교육통계자료, 통계청 장래인구추계, 주민등록인구 현황 등을 활용하였다. 최근 3년간(2022~2024)의 교육통계 자료를 활용하여 17개 시·도와 229개 시·군·구별 평균 취학률, 진학률, 진급률 등의 계수를 산출하고, 추세를 연장하여 2034년까지의 학생수를 추계하였다.

학생수 추산치와 더불어 교육여건 지표들을 활용하여 다양한 시나리오를 설정할 수 있다. 이 연구에서는 교육여건 지표를 현재 수준으로 유지할 경우(시나리오1)와 교육여건 개선을 정책목표로 설정하여 이를 점진적으로 달성하기 위해 노력하는 경우(시나리오2~3)로 구분하여 추정하였다. 교육여건 전망은 추정된 학생수를 활용하여 교원 1인당 학생수, 학급당 학생수, 학교당 학급수의 지표를 설정하고, 그 추세를 2034년까지 연장하여 해당 교육여건의 변화 망을 추정하였다.

〈표 1〉 2025~2034년 학생수, 교원수, 학급수, 학교수 추정 결과

연도	학생수	교원수			학급수			학교수		
		S1	S2	S3	S1	S2	S3	S1	S2	S3
2025	5,510,894	491,466	497,210	494,257	278,322	292,537	285,213	20,611	21,542	21,271
2026	5,321,623	474,445	486,291	480,016	267,688	296,895	281,368	19,906	21,812	21,234
2027	5,137,492	458,712	477,261	467,101	257,630	302,731	277,961	19,277	22,223	21,299
2028	4,955,255	444,034	470,157	457,733	247,714	309,666	281,454	18,648	22,704	21,679
2029	4,745,940	426,117	460,953	440,285	237,295	317,547	270,292	18,121	23,447	21,673
2030	4,523,755	406,921	440,625	423,976	226,843	303,257	265,929	17,610	22,742	21,346
2031	4,296,663	387,482	420,293	407,615	217,218	289,912	262,261	17,292	22,317	21,294
2032	4,120,235	372,582	404,853	396,157	210,322	280,237	261,801	17,144	22,132	21,459
2033	3,956,176	357,777	389,361	384,891	203,942	271,652	262,345	17,016	21,985	21,649
2034	3,799,483	342,985	373,760	373,760	197,843	263,693	263,693	16,878	21,834	21,834

(2) 기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요

기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요는 추계 기간 동안, 학생, 교원, 학급, 학교등의 양적 변화 전망에 따른 기본적 교육여건을 운영하는 데에 소요되는 재원을 의미한다. 기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요는 인건비, 운영비, 시설비로 구분하여 추정하였다.

인건비는 교원인건비와 직원인건비로 구분하여 추정하였으며, 운영비는 학생수, 학급수, 학교수의 10년 간 추정(2025~2034년) 결과를 바탕으로 학생경비, 학급경비, 학생경비를 더하여 추정하였다. 시설비는 추정기간 동안의 학교수에 시설비 단위비용을 곱하여 산정하였다.

기본적 교육여건 변화에 따른 학교교육 재정소요를 시나리오별로 추계한 결과, 정책변수를 고려하지 않은 시나리오1에 따를 경우, 학교교육 재정소요는 2025년 76조 4,860억원에서 2034년 71조 7,944억원으로 4조 6,917억원(△6.1%)이 감소할 것으로 예상되었다. 학급당 학생수 감축을 전제로 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2의 경우, 학교교육 재정소요 규모는 2025년 77조 9,220억원에서 2034년 80조 6,394억원으로 2조 7,174억원(3.5%)이 증가할 것으로 예상되었다. 10년 후인 2034년 정책목표 달성을 전제로 한 시나리오3의 경우, 2024년 77조 3,123억원에서 2034년 80조 6,394억원으로 3조 3,271억원(4.0%)이 증가하는 것으로 예측되었다.

〈표 2〉 2025~2034년 기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요

연도	S1				S2				S3			
	인건비	운영비	시설비	소계	인건비	운영비	시설비	소계	인건비	운영비	시설비	소계
2025	50,712	17,118	8,656	76,486	51,162	17,713	9,047	77,922	50,931	17,448	8,934	77,312
2026	50,565	16,903	8,523	75,991	51,515	18,152	9,339	79,006	51,011	17,577	9,092	77,681
2027	50,487	16,714	8,415	75,616	52,010	18,683	9,701	80,394	51,176	17,748	9,298	78,221
2028	50,465	16,534	8,299	75,299	52,661	19,310	10,104	82,075	51,617	18,242	9,648	79,506
2029	50,134	16,259	8,222	74,615	53,133	19,942	10,638	83,713	51,354	18,071	9,833	79,258
2030	49,646	15,927	8,146	73,719	52,616	19,514	10,520	82,650	51,149	18,011	9,874	79,034
2031	49,083	15,582	8,155	72,820	52,044	19,082	10,524	81,650	50,900	17,954	10,042	78,896
2032	48,884	15,383	8,242	72,510	51,866	18,831	10,641	81,338	51,063	18,071	10,317	79,451
2033	48,656	15,181	8,340	72,178	51,645	18,594	10,776	81,015	51,222	18,208	10,611	80,041
2034	48,391	14,970	8,434	71,794	51,373	18,356	10,911	80,639	51,373	18,356	10,911	80,639

단위: 십억원

(3) 교육정책사업 추진을 위한 재정 소요

국가교육위원회의 중장기 국가교육발전계획 주요방향(안)과 선행연구 결과를 종합하여 미래 사회를 대비한 새로운 교육재정 수요로 유보통합, 늘봄학교, 디지털 교육정책, 맞춤형 교육지원 등 4개 사업에 대한 재정소요를 추정하였다.

〈표 3〉 2025~2034년 교육정책사업 추진을 위한 재정 소요

연도	유보통합		늘봄학교		디지털 교육혁신		맞춤형 학생지원			합계		
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	학생 기준	학교 기준				
								S1	S2	S3	최소	최대
2025	-2,029	-1,870	873	880	1,475	1,363	291	325	339	332	610	712
2026	-2,104	-1,795	1,135	1,151	3,788	3,455	287	322	352	336	3,105	3,162
2027	-1,806	-1,345	2,139	2,163	4,245	3,762	282	319	366	340	4,860	4,947
2028	-1,261	-632	2,079	2,124	4,459	3,870	278	315	382	352	5,554	5,744
2029	-363	454	2,027	2,094	4,545	3,946	271	310	398	346	6,481	6,891
2030	330	1,359	2,000	2,088	4,634	4,023	263	303	388	346	7,226	7,858
2031	1,181	2,451	1,968	2,081	4,724	4,101	253	295	376	345	8,127	9,009
2032	2,083	3,619	1,961	2,098	4,817	4,181	245	288	367	346	9,105	10,265
2033	2,928	4,747	1,982	2,144	4,910	4,263	238	283	360	349	10,058	11,514
2034	3,708	5,824	2,027	2,217	5,006	4,346	231	277	353	353	10,972	12,739
평균	267	1,281	1,819	1,904	4,260	3,731	264	304	368	344	6,610	7,284

단위: 십억원

유보통합의 경우, 2023년 유아교육·보육재정 총계 대비 유보통합 추진에 소요되는 경비의 연도별 증감분을 반영하였고, 나머지 3개 사업은 사업 추진에 따른 연도별 추계액을 제시하였다. 주요 교육정책사업을 위한 재정소요는 2025년 최소 6,101억원에서 최대 7,121억원으로 나타났으며, 2034년에는 최소 10조 9,723억원에서 최대 12조 7,393억원이 필요한 것으로 전망되었다.

### ○ 고등교육재정 확보 목표와 향후 재정 소요액 추계

본 연구에서는 OECD 국가 평균 이상의 고등교육 학생 1인당 공교육비를 확보하는 것과 2029년까지 고등교육 예산을 GDP의 1% 수준으로 높이는 것 등 두 가지의 목표로 설정하고 필요한 정부부담 고등교육 총 공교육비를 추계하였다. OECD 국가 평균을 달성하기 위해 필요한 재정소요는 ①학생 수 추계, ②고등교육 학생 1인당 공교육비 추계, ③고등교육 총 공교육비 추계, ④공적 부담 비율 적용 등의 과정을 거쳐 최종적인 정부부담 고등교육 총 공교육비를 추계하였다. 이상의 과정을 거쳐 산출된 2025~2034년까지 고등교육 총 공교육비와 이에 대한 정부부담액은 <표 4>와 같다.

<표 4> 고등교육 총 교육비 중장기 추계 결과

연도	고등교육 총 공교육비 규모(조원, 1\$=1,350)		목표 (추가 소요액)		공적 지원 추가 소요액 (조원)			교육세분 전입금(조원)			최종 공적 지원 추가 소요액 (조원)	
	OECD 국가 평균 (A)	한국 (B)	학생 1인당 (USD/PPP)	총교육비 (조원) (C=A-B)	C의 50% (D)	C의 60%	C의 70%	50% (현행) (E)	70% (F)	100% (G)	70% 증가 D + (F-E)	100% 증가 D + (G-E)
2025	66.2	44.6	8,015	14.67	7.34	8.80	10.27	1.72			-	-
<b>2026</b>	68.4	46.2	8,310	15.49	7.75	9.30	10.85	1.75	2.44	3.49	7.06	6.01
2027	70.7	48.0	8,616	16.19	8.09	9.71	11.33	1.77	2.47	3.53	7.39	6.33
2028	73.1	49.8	8,932	16.97	8.48	10.18	11.88	1.78	2.50	3.57	7.76	6.69
<b>2029</b>	75.5	51.7	9,258	17.83	8.91	10.70	12.48	1.80	2.52	3.60	8.19	7.11
2030	78.1	53.7	9,595	18.57	9.29	11.14	13.00	1.81	2.54	3.62	8.56	7.48
2031	80.7	55.7	9,943	19.41	9.71	11.65	13.59	1.82	2.55	3.64	8.98	7.89
<b>2032</b>	83.4	57.9	10,303	20.24	10.12	12.14	14.17	1.82	2.55	3.64	9.39	8.30
2033	86.3	60.1	10,674	21.07	10.53	12.64	14.75	1.83	2.56	3.65	9.8	8.71
2034	89.2	62.4	11,057	21.99	11.00	13.20	15.40	1.83	2.56	3.66	10.27	9.17

2026년의 경우 정부(중앙정부+지자체)가 추가로 부담해야 할 금액은 분담비율에 따라서 약 7조원 ~ 약 10조원 수준이다. 중장기적으로는, 2029년의 경우 약 9조원 ~ 약 12조원, 2032년의 경우 약 10조원 ~ 약 14조원 수준의 고등교육재정을 추가로 확보해야 한다. 다만, 고등교육 학생 1인당 공교육비를 OECD국가 평균 수준으로 유지할 때, 추가소요액 가운데 정부가 50%를 부담한다고 가정할 때, 연간 정부 부담 추가 재원 규모는 7조원 수준으로 예측된다. 즉, 현행 고티회계법안이 1차 연장 개정될 때 현행 교육세분 전입금 비율인 50%를 70%로 확대하여 3년 연장할 경우 연간 정부 부담 추가 재원 규모(2026년~2028년)는 7조원 정도이며, 2029년 법안 2차 연장시 교육세분 전입금 비율을 70%에서 100%로 확대할 경우 정부 부담 추가 재원 규모(2029~2034년)는 7~9조원 수준으로 감소한다.

한편 고등교육 재정확보의 목표를 2029년까지 고등교육 예산을 GDP 대비 1% 수준으로 점진적으로 확대하는 것으로 설정하는 경우 2026년 현재의 GDP 대비 0.6%를 유지하는 것과 비교할 때 추가적인 재정소요는 2026년 2.8조원에서 2034년에는 약 15.1조원 수준으로 나타나고 있다.

## ○ 교육재정 재원규모 추계

세목별 수입 통계와 추계 모형의 전제를 바탕으로 교육재정의 재원규모를 추계한다. 먼저 최근의 국세 수입 현황을 보면, 연도별로 국세 수입이 상당히 크게 변동하는 것을 확인할 수 있다. 국세 수입은 소득세, 법인세, 부가가치세, 상속·증여세, 개별소비세 등 내국세의 수입, 그리고 교통·에너지·환경세, 교육세 등 기타 세목의 수입으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 교육세는 금융·보험업자 수입금액의 일정 비율(0.5%), 개별소비세액의 일정 비율(30%), 교통·에너지·환경세액의 일정 비율(15%), 주세액의 일정 비율(10%) 등으로 구성된다.

국세수입 합계를 보면, 2020년에 약 285.5조원이었고, 2022년에 약 395.9조원으로 크게 상승하였다가, 2023년 이후에는 약 344.1조원으로 감소하였다. 지방교육재정교부금을 결정하는 내국세 수입의 합계를 봐도 비슷한 흐름이 나타난다. 2020년에 약 247.0조원이었는데, 2022년에 약 352.3조원으로 크게 상승하였다가, 2023년에는 약 321.6조원으로 감소하였다. 내국세의 세목 중에서는 법인세의 수입 변동이 크게 나타났다. 2020년의 법인세 수입은 약 55.5조원이었는데, 2022년에 약 103.6조원으로 크게 상승하였다가, 2023년에는 약 80.4조원으로 감소하였다.

교육세의 수입도 어느 정도의 변동은 있었지만, 국세 수입의 변동보다는 작게 나타난 것을 확인할 수 있다. 이는 교육세가 수입금액, 소비지출금액 등을 기준으로 결정되어 경기적 변동의

영향을 덜 받기 때문인 것으로 보인다. 2020년의 교육세 수입은 약 4.7조원이었는데, 2022년에 약 4.6조원이었고, 2023년에는 소폭 상승하여 약 5.2조원 수준에 머물렀다.

지방세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 주민세, 재산세, 자동차세 등으로 구성되어 있다. 광역지방자치단체별 지방세 수입을 합계하면, 2019년 약 94.8조원이었고, 2022년 약 122.9조원으로 증가하였다가, 2023년에 117.5조원으로 감소하였다.

지방교육세의 수입은 취득세, 등록면허세 등 지방세목별로 세액의 일정비율로 결정된다. 지방교육세 수입을 합계하면, 2019년 약 6.9조 수준이었는데, 2021년 약 7.8조원으로 증가하였고, 2023년에는 약 7.3조원으로 소폭 감소하였다.

교육재정의 재원 중 담배소비세 전입금은 특별시와 광역시에서 징수하는 담배소비세액의 45%로 결정된다. 합계액을 기준으로 보면, 2019년 담배소비세 수입은 약 3.4조원이었고, 꾸준히 증가하여, 2023년 수입은 약 3.7조원이 되었다. 예를 들어, 서울특별시의 담배소비세 수입은 2019년 약 5654억원이었고, 연도별로 등락을 반복하면서 6000억원 수준에서 머물고 있는데, 2023년에는 약 6046억원이 되었다.

교육재정의 재원규모를 추계하기 위해서는, 우선 기준수입을 설정하고, 여기에 경상성장률 등 거시경제전망의 전제치를 적용하여, 미래의 재원 규모를 추산한다. 기준수입은 이전 연도의 수입 흐름을 고려하여 설정한다. 최근 연도의 경기 변동으로 인한 수입 변화를 고려하여, 5개년의 수입 금액을 평균하여 기준수입을 설정하였다. 이러한 기준수입에 경상성장률 등을 적용하여 2025년부터 2034년까지 주요 재원의 규모를 추계하였다.

〈표 5〉 지방교육재정 수입 전망

	내국세분 교부금	교육세분 교부금	지방교육세 전입금	담배소비세 전입금	시·도세 전입금
기준수입	63,343	5,160	7,533	672	4,170
경상성장률	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
2025	65,813	5,361	7,827	698	4,333
2026	68,380	5,570	8,132	726	4,502
2027	71,047	5,788	8,449	754	4,677
2028	73,818	6,013	8,779	783	4,860
2029	76,697	6,248	9,121	814	5,049
2030	79,688	6,491	9,477	846	5,246
2031	82,796	6,745	9,847	879	5,451
2032	86,025	7,008	10,231	913	5,663
2033	89,380	7,281	10,630	949	5,884
2034	92,865	7,565	11,044	986	6,114

단위: 십억원

주: 내국세분 교부금은 내국세 수입의 20.79%, 담배소비세 전입금은 특별시, 광역시 수입의 45%,

시·도세 전입금은 시도별 비율 (3.6%, 5%, 10% 등) 가중 평균하여 추산

내국세분 교부금의 기준수입은 약 63.3조원인데, 경상성장률 3.9%를 적용하여 매년 증가한다고 가정하면, 2025년 약 65.8조원에서 2030년 약 79.7조원으로 증가하고 2034년 약 92.9조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 교육세분 교부금의 기준수입은 약 5.2조원인데, 2025년 약 5.4조원에서 2030년 약 6.5조원으로 증가하고 2034년 약 7.6조원으로 증가할 것으로 보인다. 지방교육세 전입금의 기준수입은 약 7.5조원인데, 2025년 약 7.8조원에서 2030년 약 9.5조원으로 증가하고, 2034년 약 11.0조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 담배소비세 전입금의 기준수입은 약 0.7조원인데, 2025년 약 0.7조원에서 2030년 약 0.8조원으로 증가하고 2034년 약 1.0조원으로 증가할 것으로 보인다. 사·도세 전입금의 기준수입은 약 4.2조원인데, 2025년 약 4.3조원에서 2030년 약 5.2조원으로 증가하고, 2034년 약 6.1조원으로 증가할 것으로 추산하였다.

## □ 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편방안 모색

### ○ 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편의 기본 방향

#### (1) 단계적 접근

첫째, 중장기 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편과 관련하여 기준연도인 2025년에는 재원의 증립성이 이루어지도록 하고 이후 제도 개편에 따른 조정이 점진적으로 진행되도록 해야 할 것이다.

둘째, 교육과 재정 분야, 초중등과 고등 교육재정, 중앙정부와 지방자치단체 및 교육청, 그리고 공공과 민간 부담 등 사이에 존재하는 갈등과 의견차이가 최대한 반영될 수 있도록 한다.

셋째, 각 사안별로 재원 관점 또는 정책요소 반영 등을 기준으로 대안을 설정한다.

#### (2) 유·초·중등교육의 특성을 반영한 경직성 경비(인건비) 안정화 전략 확보

지방교육재정의 합리적·효율적 운용을 위해서는 재원 확보의 안정성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 지방교육재정 지출에서 가장 비중이 큰 인건비를 기존의 내국세 재원에서 분리해 별도 산정하는 방식을 고려하여 인건비를 안정적으로 확보하고, 재정 증감에 따른 영향을 최소화하여 지방교육재정의 안정성을 제고해야 한다.

#### (3) 미래교육 대전환을 위한 중장기 투자 여력 확보

디지털 교육혁신, 고교학점제 등 학교교육 개편, 개별 학습자의 교육적 성장을 위한 학생맞춤형 지원, 유보통합, 늘봄학교 등 교육의 출발선 평등을 위한 교육복지 확대 등 새로운 미래교육

수요가 계속적으로 등장하고 있다. 이러한 수요에 적극적으로 대응하고, 기존 교육체제를 완전히 개편하는 교육정책이 효과를 내기 위해서는 충분한 규모의 재정투자가 요구된다. 해당 사업들은 대규모 재정이 소요된다는 점에서 중장기적 관점에서 교육재정 운용계획을 마련하고 안정적인 재원 확보를 통한 투자 여력을 확보할 필요가 있다.

#### (4) 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 기반 확충

세계적으로 인구 축소 시대 글로벌 경쟁사회에서 지속 가능한 국가 발전을 위한 핵심 기제의 중심에는 ‘대학’이 있다. 지속 가능한 대학 지원을 위해서는 무엇보다 고등교육·연구나 재정지원 관련 법적·제도적 기반 구축이 중요하다.

그러나 2021년 고등교육 학생 1인당 공교육비는 13,572달러(PPP)로 OECD 국가평균 20,499달러(PPP)에 한참 부족한 하위권에 머물고 있다. 지난 10년간 연평균 예산증가율의 경우에도 유·초·중등교육은 7.4%인 반면 고등교육은 4.0%에 불과하다. 따라서 대학 경쟁력 강화를 위해서 가장 시급히 해결해야 할 과제는 고등교육에 대한 공적 지원의 확대와 법적·제도적 안정화라고 할 수 있다.

#### (5) 학생의 다양성을 고려한 선진국다운 교육재정의 충분성 확보

교육재정은 정상적인 교육활동을 보장하고, 성공적인 학교교육을 지원할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 지방교육재정은 ‘학교에서 미래인재를 양성하기 위해 충실한 교육이 이루어지고 있는가?’와 이를 위한 ‘교육재정이 충분하게 확보되고 적정하게 쓰이고 있는가?’에 초점을 두고 성공적인 학교교육 지원이 가능하도록 설계되어야 한다. 특히, 학생의 행복과 성장에 초점을 두고, 이를 보장하기 위한 적정교육비 규모를 산정하고 확보하여야 한다.

### ○ 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편의 정책대안 모색

#### (1) 지방교육재정교부금 제도의 개편

지방교육재정교부금 제도에 대한 개편의 필요성과 방안에 대해서는 그 동안 많은 연구들을 통해 제시되어 왔다. 현행 제도에 대한 비판적인 관점에서는 그 재원이 내국세의 일정비율로 설정되어 있어 학생 수가 감소하고 있음에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있다는 점을 핵심으로 하고 있다. 반면 초중등 교육에 대한 새로운 정책수요나 고등교육에 대한 지원 강화 등의 필요성을 강조하고 있는 관점에서는 개편방안을 논의함에 있어 이러한 신규 수요를 반영해야 한다는 점을 강조하고 있다. 본 연구에서는 구체적인 개편방안을 제시하고 있지는 않지만 기본적인

으로 학생 수 변화와 연계될 수밖에 없는 교원 등의 인건비와 인건비 이외의 교육관련 경비를 별도로 교부하는 방안 등 다양한 방안을 논의할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

지방교육재정교부금에 대한 지금까지 문제 제기는 학생 수 변화에 따른 교육재정 수요가 재원과 연계되지 않기 때문이다. 교원 수와 인건비의 경우 비단 학생 수만이 아니라 학급당 목표 학생 수나 공무원 급여 인상, 그리고 인건비 항목별로 중앙정부와 지방자치단체간의 부담 배분 등 정책 요인들에 의해서 영향을 받고 그 변화도 점진적이 될 수밖에 없다는 점에서 별도의 산정이 필요하다고 할 것이다.

(2) 신규 정책수요와 고등교육 지원을 위한 재정소요 등을 반영한 추계 결과 종합

전반적으로 볼 때 지방교육재정교부금의 수입으로 초중등 교육에 대한 새로운 정책수요와 고등교육 지출을 OECD 수준으로 높이는데 필요한 재정소요를 일정부분 충당할 수 있을 것으로 추정된다. 제도개편이 일괄적으로 도입되는 경우 개편 초기에는 약 6조원 정도의 재정부족이 나타나고 있으나 점차 감소하여 2032년에는 지방교육재정교부금 제도의 개편으로 확보된 재원으로 초중등 교육분야의 4가지 정책사업과 OECD 평균수준으로 대학생 1인당 지출을 확보하는데 필요한 재정소요를 충당할 수 있는 것으로 나타나고 있으며 이후에는 재원의 여유가 추가적으로 확보되고 있다.

추정 결과를 <표 6>에서 보여준다. 여기서 초중등교육 정책수요는 최소 수준의 수요를 가정하였고, 대학추가1 소요는 재정부담 50% 수준을 가정하였다. 그리고 대학추가2 소요는 2029년 GDP 1% 지원 목표를 달성하고자 할 경우 2025년 현재인 GDP 대비 0.6% 수준에서 추가로 지출해야 하는 금액을 추산한 것이다.

<표 6> 추계 결과 요약

연도	현행 교부금 (A)	비용 소계 (B)	재원 여력 A-B	정책 수요 (C)	대학추가1 소요 (D1)	대학추가2 소요 (D2)	수지1 A-B-C-D1	수지2 A-B-C-D2
2025	67,533	76,486	-8,953	610	5,615	0	-15,178	-9,563
2026	70,130	75,991	-5,861	3,105	5,995	2,774	-14,961	-11,740
2027	72,817	75,616	-2,799	4,860	6,325	5,769	-13,984	-13,428
2028	75,598	75,299	299	5,554	6,705	8,999	-11,960	-14,254
2029	78,497	74,615	3,882	6,481	7,115	12,467	-9,714	-15,066
2030	81,498	73,719	7,779	7,226	7,475	12,953	-6,922	-12,400
2031	84,616	72,820	11,796	8,127	7,885	13,459	-4,216	-9,790
2032	87,845	72,510	15,335	9,105	8,300	13,984	-2,070	-7,754
2033	91,210	72,178	19,032	10,058	8,705	14,529	269	-5,555
2034	94,695	71,794	22,901	10,972	9,165	15,095	2,764	-3,166

단위: 십 억원

주: 정책수요는 최소수요, 대학추가1 소요는 재정부담 50% 수치

주: 대학추가2 소요는 2029년 GDP 1% 지원 목표시 2025년의 GDP 0.6% 대비 증분

전반적으로 현행 지방교육재정교부금 재원으로 초·중·등 교육에 대한 새로운 정책수요와 고등 교육 지출을 OECD 수준으로 높이는데 필요한 재정소요를 일정부분 충당할 수 있을 것으로 추정된다. 초기에는 최대 약 15조원 정도의 재정부족이 나타나고 있으나 점차 감소하여 2033년에는 지방교육재정교부금으로 확보된 재원으로 초·중·등 교육분야의 4가지 정책사업과 OECD 평균수준으로 대학생 1인당 지출을 확보하는데 필요한 재정소요를 충당할 수 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 고등교육에 대한 예산을 GDP 1% 수준으로 확충할 경우, 경제성장에 따라 지원 수준도 증가하기 때문에 대학에 대한 지원이 꾸준히 증가해야 하는 것으로 나타난다.

### (3) 중앙과 지방, 교육행정과 일반행정 간의 협력체제 구축 방안

#### 가) 국가와 시·도교육감의 재원 분담 역할과 책임의 명확화

국가와 시·도교육청 간 연계·협력을 강화하여 통해 미래교육을 위한 합리적인 교육투자를 위해서는 교육재정 확보에 대한 두 주체의 역할과 책임을 명확하게 규정할 필요가 있다. 따라서 대통령 교육공약사업과 같은 국가 주도 교육정책은 중앙정부가 국고보조금과 같은 별도의 재원을 마련하여 추진하는 것을 원칙으로 설정할 필요가 있다. 또한 유보통합 등과 같이 타 부처나 지방자치단체와 연계된 사업을 이양하는 과정에서는 해당 부처나 지자체로부터 사업뿐만 아니라 관련 재원도 이전받을 필요가 있다.

#### 나) 지방교육재정과 지방재정 간의 연계

지방의 일반자치와 교육자치 간의 연계성을 강화하는 방안으로 지방교육세를 활용하는 방안을 제시한다. 목적세로서 지방교육세는 그 용도가 초·중·등 교육에 한정된 것이 아니라 “지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충”(지방세법 제149조)이라는 측면에서 그 재원의 사용은 교육 전체로 확대하는 방안도 검토될 필요가 있다. 지방자치단체별로 정하는 교육세수의 일정 비율(예를 들어, 50%)을 일반회계로 귀속시키고 지방자치단체장이 교육을 위해 필요한 투자를 할 수 있도록 개편하는 방안을 고려할 수 있다.

## □ 결론 및 정책제언

2025년~2034년 10년을 대상기간으로 하여 초·중·등 교육분야와 고등교육 분야의 재정소요를 추계하였다. 초·중·등 교육분야의 경우 학생 수와 교원 수, 학급 수, 학교 수 등의 변화와 교육여건 변화를 반영한 재정소요와 교육정책사업 추진에 따른 재정소요 등으로 구분하여 추계하였

다. 고등교육분야의 경우 OECD 국가들의 평균 지출 수준을 달성하는데 필요한 재정소요를 추계하였는데 필요한 지출 중에서 50~70%를 재정이 담당하는 것으로 설정하였다. 또한 2029년 GDP 1% 지원 목표를 달성하고자 할 때 필요한 재정소요를 추계하였다.

재원의 측면에서는 지방교육재정교부금 제도의 운영을 통해 일정한 여유재원을 확보할 수 있는 것으로 추계되었다. 물론 최근의 세수 부진 사태를 반영하여 2025년에는 약 9조원 정도의 재원부족이 발생하지만 점차 경제성장이 이루어짐에 따라 점차 여유 재원이 확보되고 이를 바탕으로 초중등 교육을 위한 새로운 정책수요와 고등교육 지원 확대를 위한 재원을 일정부분 확보할 수 있는 것으로 추계되었다.

연구에서 제안하는 주요 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 내국세에 연동하는 현행의 지방교육재정교부금 제도의 개편이 필요하다. 본 연구에서 구체적인 개편 대안을 제시하지는 않았지만 많은 연구들을 통해 지적되는 바와 같이 학생 수가 지속적으로 감소되는 현상을 교부금의 재원산정에 일정 부분 반영할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 인건비를 다른 지출항목과 구분하여 교부금 산정에 반영하도록 하는 방안을 고려할 수 있는데, 학생 수 감소에 따라 교사 및 직원 수도 하향하는 중장기적 추세를 반영할 수 있게 될 것이다.

둘째, 미래에 대비한 초중등 교육의 발전을 위해 필요한 정책사업들과 대학 경쟁력 제고를 위해 필요한 재정지원 확대는 점진적으로 추진한다. 분석에 포함된 초중등 교육의 4가지 정책사업을 위한 재정소요와 OECD 평균 수준의 학생 일인당 고등교육 지출을 위한 재정소요를 반영하는 경우 단기적으로는 최대 15조원 규모의 재정부족이 발생하지만 2033년에는 재원 중립을 이룰 수 있는 것으로 추계된다. 한편 이러한 정책적 수요를 점진적으로 반영하는 경우 개편 초기부터 재원의 중립은 훨씬 더 빠른 시기에 이루어질 수 있을 것이다.

셋째, 교육세와 지방교육세의 경우 (지방)교육의 질적 향상 도모에 필요한 (지방)교육재정 확충이라는 세목의 본래 목적에 충실하도록 하기 위한 제도 개편이 필요하다. 교육세의 경우 2025년 말을 시한으로 하고 있는 고등·평생교육특별회계로의 전입을 항구화하고 전입비율도 확대할 필요가 있다. 지방교육세의 경우 그 전액을 교육비특별회계로 투입하고 있는 것을 50%는 지방자치단체가 지역발전이라는 목표하에서 지방의 고등교육을 포함하는 전체 교육에 투자할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

기본 방향에서 언급한 바와 같이 현재 교육과 관련되는 제반 주체, 즉 교육과 재정 당국, 초중등과 고등 교육재정, 중앙정부와 지방자치단체 및 교육청, 그리고 공공과 민간 부담 등 사이에는 재원 조달과 관련하여 상당한 의견 차이가 존재하고 있는데 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 이러한 차이들이 최대한 조정될 필요가 있을 것이다. 지금까지는 개별 제도의 개편과 관련하여 그 재원을 누가 어떻게 조달할 것인가를 논의하면서도 그 저변에는 사실상 지방교육재

정교부금을 포함하는 것이었다. 즉 누리과정이나 고특 도입 및 확대, 고교무상교육 등 많은 제도 개편의 재원문제는 사실상 학생 수 감소에 따라 지방교육재정교부금 재원에 여유가 있고 따라서 신규재정 소요를 부담하여야 한다는 재정당국의 인식과 교육의 질 향상을 위해 추가적으로 필요한 투자를 고려하여야 한다는 교육당국의 인식의 차이가 컸던 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 중장기 국가교육발전계획의 수립과 연계하여 재원배분체계의 합리성을 제고하기 위해서는 지방교육재정교부금을 포함하는 교육재정체계 내의 제반 제도들을 종합적으로 검토하여 대안을 모색할 필요가 있으며, 특히 새로운 정부가 출범한 현시점이 이러한 논의를 할 수 있는 가장 적기라고 할 것이다.



## 〈 목 차 〉

I. 서론 .....	1
II. 교육재정 관련 국내외 현황 및 쟁점 분석 .....	3
1. 우리나라 교육재정 현황 및 쟁점 .....	3
2. 주요국 초·중등교육재정 현황 및 정책적 시사점 .....	16
3. 주요국 고등교육재정 현황 및 정책적 시사점 .....	53
III. 교육재정 수요분석 및 재원규모 추계 .....	96
1. 교육재정 수요분석 : 유·초·중등교육 분야 .....	96
2. 교육재정 수요분석 : 고등교육 분야 .....	141
3. 교육재정 재원규모 추계 .....	159
IV. 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편방안 모색 .....	176
1. 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편의 기본 방향 .....	176
2. 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편의 정책대안 모색 .....	179
V. 결론 및 정책제언 .....	187
참고문헌 .....	189
[별첨 1] FGI 및 학술대회 전문가 의견 수렴 결과 .....	207
1. FGI 결과 종합 정리 .....	207
2. 학술대회를 통한 의견 수렴 결과 .....	210

## 〈 표 목 차 〉

<표 II-1> 교육부 소관 예산편성 현황 (2015, 2025) .....	4
<표 II-2> 총지출 대비 교육분야 세출 비중 .....	4
<표 II-3> 지방교육재정 세입재원 구조 (2025년도 예산기준) .....	6
<표 II-4> 연도별 교육비특별회계 세입 .....	10
<표 II-5> 학교급별 학생 수 추이 .....	11
<표 II-6> 일본 공립학교 시설 정비비 국고 부담 비율 .....	18
<표 II-7> 일본 기타교육재정 국고부담금 .....	20
<표 II-8> 기준재정수요액 산정 경비·측정 단위·단가·보정(2023년도) .....	22
<표 II-9> 일본의 문부과학성 예산 추이 .....	24
<표 II-10> 일본의 지방교육비 개요(2022년도) .....	25
<표 II-11> 영국 학교 국가재정공식 .....	40
<표 II-12> 캐나다 주정부 교육재정 지원 세부 사항 .....	43
<표 II-13> 캐나다 주정부의 지방정부에 대한 교육재정 배분공식의 핵심요소 .....	45
<표 II-14> SPARC 사업 개요 .....	56
<표 II-15> 일본 설립자별 공교육비 재원 배분 .....	61
<표 II-16> 문부과학성 예산 추이 및 비중 .....	62
<표 II-17> 일본 문부과학성 고등교육 관련 예산 현황(2024년) .....	63
<표 II-18> 미국 연방 교육부 교육재정지원 5개년 전략계획 달성 목표 .....	66
<표 II-19> 미국 연방교육부 고등교육재정지원 사업별 2023년 예산 .....	67
<표 II-20> 연도별 연방정부 학자금지원 관련사업 예산액 추이 .....	71
<표 II-21> 연도별 주정부 고등교육재정 지원 규모 추이 .....	72
<표 II-22> 미국 연도별 학생 1인당 주정부 장학금 유형별 평균 지원금액 .....	73
<표 II-23> 2023-24년 영국(잉글랜드) 고등교육에 대한 공공재원별 지출 규모 .....	76
<표 II-24> 2022/23년 교육 비용에 따른 교육 과정/과목 구분과 자금 효율 .....	81
<표 II-25> 2024/25년 리서치 잉글랜드 배분 예산 요약 .....	82
<표 II-26> 캐나다의 글로벌 업무 .....	90
<표 II-27> 캐나다 이민국, 난민 및 시민권 .....	91
<표 II-28> 캐나다 고용 및 사회 개발 .....	91
<표 III-1> 2024~2034년 학령인구(6~21세) 추이 전망 .....	97
<표 III-2> 2025~2031년 초·중·고 학생 수 변화 추계 .....	98
<표 III-3> 추정의 기본단위 .....	99
<표 III-4> 시·군·구별 학교급별, 학년별, 학생 수 .....	100
<표 III-5> 통계청 장래인구추계(2022~2052) .....	101
<표 III-6> 시·도별 주민등록인구(2022~2024) .....	101

<표 III-7> 플로우 개념에 따른 학생 수 추정 .....	102
<표 III-8> 시·도 대비 시·군·구 인구구성비 및 평균증감율(2021~2024) .....	103
<표 III-9> 초등학교 1학년 학생 수 추계 .....	104
<표 III-10> 중학교 1학년 학생 수 추계를 위한 평균 졸업률 및 추정 졸업자 수 산출 ..	104
<표 III-11> 중학교 1학년 학생 수 추계를 위한 평균 진학률 및 추정학생 수 산출 .....	105
<표 III-12> 중학교 2학년 학생 수 추계 .....	106
<표 III-13> 유치원 5세 원아수 추계 .....	107
<표 III-14> 학교급별 학생 수 추정 결과 .....	108
<표 III-15> 2025~2034년 학교급별·학년별 학생 수 변화 추계 .....	109
<표 III-16> 2025~2034년 시·도별 학생 수 변화 추계 .....	110
<표 III-17> 기본 교육여건 전망을 위한 활용 지표 .....	111
<표 III-18> 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 비교(2022년 기준) .....	111
<표 III-19> 교원 수 정의 및 범위 비교 .....	112
<표 III-20> 2025~2034년 교원 수 추정 결과 .....	114
<표 III-21> 학교급별·시나리오별 필요 교원 수 추계 .....	115
<표 III-22> 2025~2034년 학급 수 추정 결과 .....	117
<표 III-23> 2025~2034년 학교 수 추정 결과 .....	119
<표 III-24> 2025~2034년 교원 수 추정 결과 .....	120
<표 III-25> 공무원 인건비 승급분 평균치의 근거 .....	121
<표 III-26> 2025~2034년 교원인건비 추계 .....	122
<표 III-27> 2020~2023년 총액인건비 교부액 .....	122
<표 III-28> 2025~2034년 직원인건비 추계 .....	123
<표 III-29> 2025~2034년 전체 인건비 추계 .....	123
<표 III-30> 학교급별 운영비 적용 단가 .....	124
<표 III-31> 2025~2034년 학생경비 추계 .....	125
<표 III-32> 2025~2034년 학급경비 추정 결과 .....	126
<표 III-33> 2025~2034년 학교경비 추정 결과 .....	127
<표 III-34> 2025~2034년 학교운영비 추정 결과 .....	128
<표 III-35> 2025~2034년 시설비 추계 .....	129
<표 III-36> 시나리오1에 따른 2025~2034년 학교교육 재정소요 추계 결과 .....	130
<표 III-37> 시나리오2에 따른 2025~2034년 학교교육 재정소요 추계 결과 .....	130
<표 III-38> 시나리오3에 따른 2025~2034년 학교교육 재정소요 추계 결과 .....	131
<표 III-39> 중장기 국가교육발전계획 주요방향(안) .....	132
<표 III-40> 미래형 교육체제 전환을 위한 유·초·중등교육 핵심과제 .....	133
<표 III-41> 유보통합 재정소요 추계 결과 .....	136
<표 III-42> 2025~2034년 늘봄학교 재정소요 추계 .....	137

<표 III-43> 2025~2028년 디지털 교육혁신 재정소요 추계 .....	139
<표 III-44> 2025~2034년 맞춤형 교육지원 재정소요 추계 결과 .....	140
<표 III-45> 2025~2034년 교육정책사업 재정소요 추계 종합 .....	141
<표 III-46> 지속가능한 고등교육 품질 확보를 위한 중장기 재정 확보 방안 .....	142
<표 III-47> 중앙정부의 대학에 대한 재정지원 규모 .....	143
<표 III-48> 지자체별 연도별 대학에 대한 재정지원 실적 .....	144
<표 III-49> 지자체의 대학과 전문대학에 대한 재정지원 실적 .....	145
<표 III-50> 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 지원액 추이와 전망 .....	146
<표 III-51> 향후 종료를 앞둔 교육예산 관련 특례 진행 상황 .....	148
<표 III-52> 고교무상 경비 부담 관련 「지방교육재정교부금법」 개정 진행 상황 .....	149
<표 III-53> 고등학교 무상교육 비용부담 주체별 예상 부담금액 .....	149
<표 III-54> 고등교육 학생 1인당 공교육비 기준 중장기 고등교육재정 추계 방법 .....	154
<표 III-55> 고등교육 수요 및 재정의 중장기 변화 추계 .....	154
<표 III-56> 고등교육 총 공교육비에 대한 공적 지원 규모(중앙부처+지자체) 추계 결과 .....	156
<표 III-57> 고등교육단계 공교육비 기준 재원별 비중 .....	157
<표 III-58> GDP 대비 고등교육 예산 현황(2025.06.27.일자 기준) .....	157
<표 III-59> GDP 대비 1% 고등교육 확보 전망치(단계적 접근, 2029년 목표 달성) .....	158
<표 III-60> 연도별 세목별 국세수입 현황 .....	159
<표 III-61> 연도별 지자체별 지방세수입 현황 .....	161
<표 III-62> 연도별 세목별 지방교육세 수입 현황 .....	162
<표 III-63> 연도별 지자체별 담배소비세 수입 현황 .....	163
<표 III-64> 연도별 재원 세부항목별 세입액 현황 .....	164
<표 III-65> 중기재정전망의 기본 전제: 주요 인구변수 .....	166
<표 III-66> 중기재정전망의 기본 전제: 주요 거시경제변수 .....	168
<표 III-67> 중기재정전망: 총수입 .....	170
<표 III-68> 중기재정전망: 지방이전재원 .....	171
<표 III-69> 세목별 수입 전망 .....	172
<표 III-70> 지방교육재정 수입 전망 .....	173
<표 III-71> 지방교육재정 수입 전망: 경상성장률 하향 조정 .....	174
<표 III-72> 지방교육재정 수입 전망: 경상성장률 상향 조정 .....	175
<표 IV-1> 2025~2034년 교육정책사업 재정소요 추계 종합 .....	182
<표 IV-2> 고등교육 총 공교육비에 대한 공적 지원 규모(중앙부처+지자체) 추계 결과 .....	183
<표 IV-3> 추계 결과 요약 .....	186

## < 그림 목 차 >

<그림 II-1> 초중등 및 고등교육 학생 1인당 교육비 .....	12
<그림 II-2> 고등교육 학생 1인당 교육비 .....	13
<그림 II-3> 고등교육 정부지출/GDP와 국립대 등록금 수준 .....	14
<그림 II-4> 교육부 고등교육예산 변화 추이 .....	15
<그림 II-5> 초중등 교육 대비 고등교육에 대한 국가재원 비중 .....	15
<그림 II-6> 일본의 국가·지방 간 재원 배분 (2021) .....	21
<그림 II-7> 영국 영역별 공공지출 규모 추이 .....	35
<그림 II-8> 영국 초·중등교육에서 학생 1인당 지출 규모의 변화(2024/25년 물가 기준)·	37
<그림 II-9> 영국 학교 예산 구조 .....	38
<그림 II-10> 영국 학교 국가재정공식에서 고려되는 요인들 .....	39
<그림 II-11> 일본 장학금 제도 개편(등록금 감면) .....	57
<그림 II-12> 일본 다자녀 세대의 등록금, 입학금 무상화 .....	59
<그림 II-13> 일본 고등교육 공교육비 재원배분 관계도 .....	61
<그림 II-14> 잉글랜드 고등교육기관에 대한 공공 재정 지원 항목별 변화 .....	77
<그림 II-15> 잉글랜드 대학 학부생 기준 1인당 교육 자원 변화 추이 .....	79
<그림 II-16> 영국 고등교육 교육비 공공재정 지원 추이 (2010/11년~2024/25년) .....	80
<그림 II-17> 영국 고등교육 연구 인프라에 대한 정부 지원금 변화 (2010-2025) .....	82
<그림 II-18> 캐나다 CMEC 후기중등교육전략 2023-27 .....	89
<그림 III-1> 학교급별 학생 수 추정 결과 .....	108
<그림 III-2> 정부부처의 대학에 대한 재정지원 실적 .....	143
<그림 III-3> 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 지원액 추이와 향후 전망 .....	146
<그림 III-4> 2005년 이후 교육세 및 내국세 변화 추이 .....	147
<그림 III-5> 2023년 영유아 교육·보육예산 지원 체계 .....	150
<그림 III-6> 2005년 이후 교육세 및 내국세 변화 추이 및 추정 .....	151
<그림 III-7> 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출금 규모 추이 및 추정 .....	152
<그림 III-8> 고등·평생교육지원특별회계 규모 추이 및 추정 .....	153



# I 서론

세계적인 저출생 현상으로 인하여 학령인구가 지속적으로 감소하면서 지방교육재정교부금을 포함한 교육재정 운영의 효율성을 제고할 필요성이 제기되고 있다. 특히 내국세의 일정 비율과 교육세를 주요 재원으로 하는 지방교육재정교부금의 경우 학령인구 감소에도 불구하고 그 재원의 규모는 계속 증가하고 있어 한정되어 있는 국가재원 효율적인 배분이라는 관점에서 개편의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

그러나 또 다른 한편으로는 미래 인재 양성에 필요한 재원을 확보해야 한다는 주장도 강하게 제기되고 있다. AI가 우리의 일상생활 전반으로 영향을 확대하고 있는 등 급변하고 있는 기술과 사회환경 변화에 맞추어 우리의 교육환경에 대한 투자도 확대될 필요가 있는 것이다. 중장기 국가교육발전계획은 향후 10년 이후를 보면서 우리의 교육발전을 위하여 무엇을 해야 하는지를 설정하게 되는데 그에 필요한 재원은 얼마나 소요될 것인지도 추정할 필요가 있다. 이러한 중장기적인 재정소요 이외에도 고교무상교육의 확대와 유보통합 등에 따른 추가적인 재원소요도 시급한 현안으로 제기되고 있다. 동시에 지난 16년간 유지되어온 대학등록금 동결 정책으로 인하여 우리의 미래를 위해 필요한 인재 양성과 연구개발을 위한 대학들의 투자역량은 한계에 이르고 있어 교육재원의 적정한 확보문제도 시급한 현안으로 제기되고 있다.

본 연구는 이러한 배경하에서 교육재정의 운영 현황 및 교육성과를 분석하고 관련된 주요 쟁점을 정리한다. 이러한 현황 파악 및 평가를 바탕으로 중장기 국가교육발전계획을 수립하는데 기여할 수 있도록 교육재정 수요 및 재원확보 방안, 그리고 필요한 교육재정 제도의 개편 방안 등을 제시한다. 교육재정 수요분석을 위해서는 학령인구 감소 등 시나리오별 교육재정 수요 규모 추계하고 중장기 국가교육발전계획에 따른 소요재원을 분석한다. 교육재정 재원규모를 추계하기 위하여 내국세와 교육세, 담배소비세 등의 세수를 추계하고 이러한 세수 추계 및 교육재정 제도의 주요 요소를 반영하여 교육 재원규모를 추계하고, 시나리오별 교육재원 상황을 분석한다. 이러한 대안별 재원소요와 재원 규모에 대한 추계를 바탕으로 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편을 위한 정책대안을 모색한다.

이 연구는 FGI를 통한 전문가 의견수렴, 관련 학회와의 공동세미나 개최 등을 통하여 의견을 수렴하고 정책대안을 모색한다. 이하에서 본 연구의 진행은 다음과 같다. II장에서는 교육

재정 관련 국내외 현황 및 쟁점 분석을 통해 우리나라의 교육재정 현황 및 쟁점을 분석하고 주요국의 교육재정 현황 분석을 통해 우리나라에의 정책적 시사점을 제시한다. III장에서는 교육재정 수요분석 및 재원규모 추계가 이루어지며, IV장에서는 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편을 위한 정책대안을 모색한다. 그리고 V장에서는 결론 및 정책제언을 제시한다.

## II 교육재정 관련 국내외 현황 및 쟁점 분석

### 1. 우리나라 교육재정 현황 및 쟁점

#### 1) 교육재정 현황

##### 가. 교육재정 체계 개관

2021년 OECD 통계에 따르면 우리나라는 GDP의 5.2%를 교육에 투입하고 있고 그 85%인 GDP의 4.4%를 중앙정부와 지방자치단체의 재정으로 충당하고 있다. OECD국가들이 평균적으로 GDP의 4.9%를 교육에 투입하고 있고 그 87.8%인 GDP의 4.3%를 정부 재정에서 충당하고 있다는 점과 비교한다면 우리나라는 정부 재정과 학부모 등 민간 부담 모두 약간 높은 수준으로 나타나고 있다 (OECD, 2024).

교육재정은 교육 활동을 위해 필요한 수입·지출 활동과 자산과 부채를 관리·처분하는 정부의 모든 재정활동을 말한다. <표 II-1>은 2015과 2025년 교육부 예산안을 보여주고 있다. 교육분야 예산<sup>1)</sup>은 영유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 교육일반의 총 4개 부문으로 구성되는데, 2025년을 기준으로 할 때 초·중등 예산이 82.9%, 고등교육 예산이 15.8%, 그리고 평생·직업교육 예산이 1.1%로 편성되고 있다. 2015년과 비교할 때 초·중등예산 비중은 크게 증가한 반면 고등교육 예산은 상대적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 10년 기간동안의 연평균 증가율을 보면 초·중등교육 예산의 경우 7.4%인 반면 고등교육의 경우 4.0%로 나타나고 있다. 더구나 10년간 고등교육 예산 증가액 약 5조원 중에서 사실상 고등교육 예산이라기 보다는 어려운 학생들이 대학교육을 받을 수 있도록 지원하는 복지분야 예산이라고 할 수 있는 국가장학금의 예산증가액이 1.9조원에 이르고 있다는 점을 고려한다면 고등교육 예산의 증가는 더욱 작은 것이다.

<표 II-2>는 중앙정부의 예산과 기금을 합한 총지출에서 교육분야가 점하는 비중을 보여주고

1) 교육부 예산과 12대 분야의 교육분야 예산은 거의 유사하나 교육부 예산 중 사학연금, 교육급여, 필수의료 용자 등은 보건복지고용 분야에 포함되는데 그 비중은 6.5%로 나타나고 있다. 한편 타 부처의 예산 중에서도 교육분야(고등교육 등)로 편성되는 예산도 일부 있다 (국회 교육위원회, 2024)

있다. 2015년 교육 예산 비중은 14.1%, 2025년 예산 기준 비중은 14.6%로 나타나고 있다. 2021-2025년 5년 평균 비중은 14.0%로 나타나고 있어 연도별로 차이는 있지만 교육 분야의 전체적인 예산비중은 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

〈표 II-1〉 교육부 소관 예산편성 현황 (2015, 2025)

구 분	2015년 예산	2025년 예산안	비중		연평균 증가율 (%)
			2015년	2025년	
▣ 총지출	55,132	104,877			
○ 예산	50,799	98,098			
○ 기금	4,334	6,779			
【교육분야】	50,912	98,191	100.0	100.0	6.8
■ 유아 및 초·중등교육	39,714	81,381	78.0	82.9	7.4
(지방교육재정교부금)	39,521	72,279	77.6	73.6	6.2
(유아교육지원특별회계)	-	3,102	-	3.2	
■ 고등교육	10,534	15,557	20.7	15.8	4.0
■ 평생·직업교육	563	1,102	1.1	1.1	6.9
(고등·평생교육지원특별회계)	-	15,872	0.0	16.2	
■ 교육일반	100	150	0.2	0.2	4.2
【사회복지분야】	4,221	6,566			4.5
■ 기초생활보장	116	165			
■ 공적연금	4,104	6,401			
【보건분야】	-	120			
■ 보건의료	-	120			

단위: 억 원, %

자료: 국회 교육위원회, 2014, 2024

〈표 II-2〉 총지출 대비 교육분야 세출 비중

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
교육(A)	52.9	53.2	57.4	64.2	70.6	72.6	71.2	84.2	96.3	89.8	98.5
총지출 (B)	375.3	386.5	400.4	429	469.5	512	557.9	607.7	638.8	656.5	673.5
A/B*100	14.1	13.8	14.3	15.0	15.0	14.2	12.8	13.9	15.1	13.7	14.6

단위: 조 원, %

자료: 기획재정부, 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/>

지방교육재정이란 교육활동을 지원하기 위한 시·도교육청의 재정활동을 의미한다. 그 대상은

지방자치단체가 설치하고 운영하는 공·사립 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교 등이다.

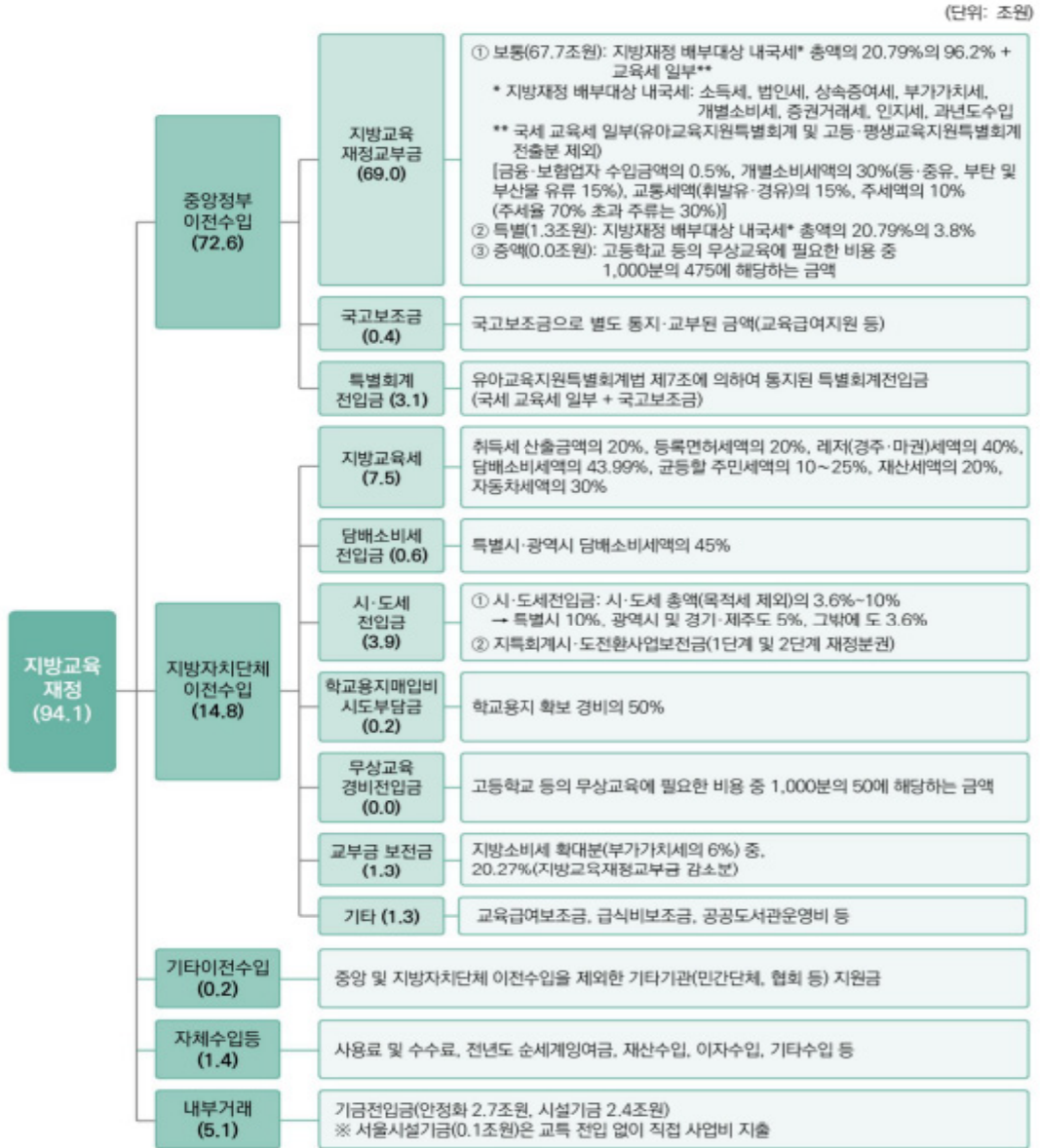
지방교육재정은 시·도교육청의 교육감이 관장하며 교육비특별회계라는 이름으로 지방자치단체의 일반회계로부터 분리되어 운영되고 있다. 특별회계라는 말은 회계적인 특성상 일반회계와 구분되어 특별한 설치목적を 가지고 수입과 지출이 일반회계와는 별도로 이루어지는 회계를 의미한다. 즉 교육비특별회계는 교육이라는 특별한 목적을 갖고 이루어지는 회계라고 볼 수 있다.

국가재정의 일반회계에서는 지방교육재정교부금이 편성되어 지방교육재정으로 지원되고, 지방교육재정에서는 이를 중앙정부 이전수입으로 편성하고 있다. 지방교육재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 국가재정에서 지원되는 지방교육재정교부금이다. 그리고 특별회계에서는 2017년부터 유아교육지원특별회계법에 의거하여 누리과정 지원비를 지원하고 있다. 그리고 교육부와 관련된 정책 사업을 추진하기 위하여 국고보조금을 편성·교부하고 있다.

일반자치단체의 일반회계로부터 지방교육재정교부금법에 따라 법정 전입금과 비법정 전입금이 시·도교육청의 교육비특별회계로 진출된다. 이렇게 구성된 지방교육재정은 공·사립 초·중·고등학교 재정의 교육비특별회계 이전수입이 되며, 학교재정에서 교육비특별회계 이전수입은 가장 큰 비중을 차지한다.

〈표 II-3〉은 2025 회계연도 예산기준 지방교육재정 세입구조를 보여주고 있다. 94.1조원의 전체 세입중에서 77.2%인 72.6조원은 지방교육재정교부금 등 중앙정부로부터 이전수입이며 지방자치단체로부터의 이전수입이 15.7%인 14.8조원, 그리고 자체수입과 기금전입 등 내부거래가 6.9%인 6.5조원으로 나타나고 있다.

〈표 II-3〉 지방교육재정 세입재원 구조 (2025년도 예산기준)



주: 1. 2025년도 예산 기준

2. 「지방교육재정교부금법」 개정(2024. 1. 1. 시행)으로 2024년부터 2026년 12월 31일까지 보통교부금 재원은 교육세 일부와 지방재정 배부대상 내국세 총액의 20.79%의 96.2%를 합한 금액으로 하고, 특별교부금 재원은 지방재정 배부대상 내국세 총액의 20.79%의 3.8%로 함

자료: 국회예산정책처 (2025)

## 나. 지방교육재정교부금

지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영함에 있어서 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 국가재정에서 지방교육재정에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 교부하고 있으며 이를 지방교육재정교부금이라고 부른다. 지방교육재정교부금은 시·도교육청의 재정 규모의 약 73%에 달할 정도로 높은 비중을 차지하며, 배부 목적에 따라 보통교부금과 특별교부금으로 구분한다.

보통교부금은 내국세 총액의 20.79%의 96.2%인 내국세분 교부금과, 교육세분 교부금 중 일부의 합으로 이루어져 있다. 내국세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세 등을 포함한다. 교육세분 교부금은 보통교부금, 유아교육지원특별회계 및 고등·평생교육지원특별회계 편입분으로 구분된다. 교육세분 교부금은 금융보험업자 수입금액의 0.5%, 개별소비세액의 30% (유류 개별소비세액의 15%), 교통세액의 15%, 주세액의 10% (주세율 70% 초과하는 주류의 경우에는 세액의 30%) 등으로 구성된다. 특별교부금은 내국세분 교부금의 3.8%(2024년까지는 3%, 2017년까지는 4%)에 해당한다.

## 다. 유아교육지원특별회계

유아교육 및 보육 정책의 안정적인 추진을 위하여 유아교육지원특별회계법이 제정되었다. 이를 위해 유아교육지원특별회계가 설치되었고, 유치원과 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하고 있다. 유아교육지원특별회계의 재원은 교육세법에 따른 교육세(기존 지방교육재정교부금 재원 중 일부)와 정부 일반회계 추가 전입금으로 구성된다. 기존에는 보통교부금 재원 중 일부로 지원하였으나 특별회계 도입에 따라 보통교부금이 아닌 별도의 특별회계 예산으로 지원된다.

## 라. 지방자치단체 전입금

지방교육재정의 세입 재원 중에서 지방교육재정교부금 다음으로 가장 큰 비중을 차지하는 지방자치단체 전입금(이전수입)은 지방자치단체 일반회계의 일정 비율과 일부 세목을 교육비특별회계로 전출하여 지방교육의 균형적 발전을 도모하기 위해 운영되고 있다. 전입금은 법령에서 부담규모와 의무를 구체적으로 정하고 있는 법정전입금과 부담 규모를 구체적으로 정하지 않고 있는 비법정전입금으로 구분된다. 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 하는 법정 전입금은 지방교육재정교부금법 제11조에 의한 시·도 지방세이전수입, 학교용지 확보 등에 관한 특별법에

의한 학교용지매입의 일반회계부담금 등이 있다. 구체적으로 광역자치단체의 법정전입금은 시·도세 전입금(시·도세총액의 일정 비율, 서울 10%, 광역시, 경기, 제주 5%, 나머지 3.6%)과 담배소비세 전입금(담배소비세액의 45%, 도지역 제외한 서울과 광역시만 해당), 지방교육세 전입금(취득세 산출금액의 20%, 등록면허세액의 20%, 경마 등 레저세액의 40%, 담배소비세액의 43.99%, 균등할 주민세액의 10~25%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%), 학교용지매입의 일반회계 부담금, 지방교육재정교부금 보전금(지방소비세 증가분의 20.27%) 등이 있다.

### **마. 학교용지매입의 일반회계 부담금**

학교용지부담금은 택지개발 사업에 대하여 지방자치단체에서 학교용지(공립 초·중·고등학교의 교사·체육장 및 실습지, 그 밖의 학교 시설을 신설하는 데에 필요한 토지)를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업(100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업)을 시행하는 자에게 징수하는 경비를 의미한다. 개발사업 학교용지부담금은 개발사업자에서 지방자치단체로 징수되고, 학교용지매입비 일반회계부담금으로 학교용지 매입비의 절반이 지방자치단체에서 시·도교육청으로 이전된다.

### **바. 지방교육채**

시·도교육청은 세입의 부족을 보충하기 위하여 조세 수입을 담보로 채권을 발행할 수 있다. 이것을 ‘지방교육채’라고 하며 채무의 이행은 여러 회계연도를 걸쳐서 이루어진다. 무분별한 채무의 발행을 예방하기 위해 법령이 정한 절차와 기준에 따라 발행해야 한다. 지방교육채 발행은 교육부가 각 시·도교육청의 재정상황과 채무규모, 채무상환일정 등을 고려해서 전전년도의 세입결산액의 10% 이내에서 이루어진다. 시·도교육청은 한도액의 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방교육채를 발행해야 하고, 한도액을 초과하여 발행해야 하는 경우에는 사전에 교육부 장관의 승인을 받아야 한다.

## 2) 우리나라 교육재정 관련 주요 쟁점

### 가. 재원의 변동성 증가

아래 <표 II-4>는 2015년 이후 교육비특별회계의 연도별 세입 현황을 보여주고 있다. 2015년 62.3조원에서 2022년 109.9조원까지 연평균 8.43%의 빠른 속도로 증가하던 재원 규모는 2023년 99.0조원으로 9.9% 하락하였다. 2024년과 2025년 예산기준이기 때문에 결산기준인 이전연도들과 직접 비교하기는 어렵지만 전체적으로 2023년과 유사한 재원 상황을 보이고 있다. 다만 지방채 발행이 크게 줄고 기금으로부터의 전입인 내부거래 항목이 크게 증가한 차이를 보이고 있다.

항목별로 살펴보면 지방교육재정교부금의 변화가 크게 나타나고 있는데, 2022년 82.2조원까지 연평균 11.1%씩 빠르게 증가하였지만, 2023년의 경우 66.3조원으로 2022년에 비해 19.4%라는 큰 감소 폭을 보이고 있다. 이는 내국세의 20.79%로 법정교부율이 설정되어 있어 경기침체로 인해 내국세가 크게 감소한 것에 영향을 받았기 때문이다. 한편 그 변화폭은 지방교육재정교부금에 비해 상대적으로 작지만 지방자치단체로부터의 이전재원도 시·도세와 담배소비세, 그리고 지방교육세 등 지방세목에 따라 결정되고 있다는 점에서 지방세수의 변동에 직접적으로 영향을 받고 있는 것이다.

이러한 지방교육재정교부금이나 지방자치단체로부터의 이전재원 감소 폭에 비해서 전체 재원의 감소 폭은 상대적으로 작게 나타나는데 이는 그 재원감소를 보전하기 위해 교육청의 재정안정화기금으로부터 3조원 이상의 전입금을 이전하는 내부거래가 이루어졌기 때문이다. 이러한 내부거래는 2024년과 2025년에도 더욱 증가하여 각각 5.8조원과 5.1조원의 규모로 증가하고 있다.

이와 같이 교육비특별회계의 재원은 대부분 내국세와 지방세 세수에 직접적으로 연계되어 정해지고 있다는 점에서 이들 세수변화의 영향을 직접적으로 받게 된다. 물론 과거에는 내국세 세수가 빠르게 증가하였다는 점에서 이러한 세수와의 연계가 오히려 재원을 급속하게 증가시키는 결과로 이어졌지만 최근의 변화에서 알 수 있는 바와 같이 경기변화나 국가의 조세 및 재정 정책 등의 변화에 직접적으로 영향을 받게 됨으로써 재원의 변동성이 크게 확대되었다는 문제를 발견할 수 있다. 국가의 가장 기본적인 기능인 초·중·등 교육의 경우 안정적인 재원확보가 매우 중요하다는 점에서 재원의 변동성 확대를 억제하기 위한 개편이 요청된다고 할 수 있다. 물론 재정안정화기금이 일정한 범위에서 이러한 기능을 수행하는 제도적 장치이지만 높은 수준의 초·중·등 교육서비스를 제공하고 재정의 효율적인 운영을 위해서는 재원의 과다한 과부족을 야기하는 문제를 줄이기 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 II-4〉 연도별 교육비특별회계 세입

구 분	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균증가율	
								'15-'22	'15-'23
합계	623,605	822,266	880,760	1,098,632	989,773	924,886	940,619	8.4	5.9
이전수입	511,712	740,329	813,886	1,037,484	864,484	855,887	876,065	10.6	6.8
중앙정부 이전수입	400,888	594,421	655,688	866,461	703,205	707,584	725,639	11.6	7.3
지방교육재정교부금	394,056	541,887	612,811	822,070	662,665	670,144	690,058	11.1	6.7
국고보조금	6,833	12,634	3,709	6,100	5,840	5,333	4,561	-1.6	-1.9
특별회계 전입금	-	39,900	39,168	38,929	34,700	32,106	31,020	-	-
지방자치단체 이전수입	109,895	141,527	155,414	169,341	158,400	146,989	148,198	6.4	4.7
기타 이전수입	929	4,381	2,784	1,682	2,878	1,314	2,229	8.9	15.2
자체수입	14,046	12,120	15,379	11,587	10,981	4,556	6,524	-2.7	-3.0
지방채 및 기타	61,268	69,639	44,709	43,452	77,529	6,270	7,140	-4.8	3.0
내부거래	36,579	179	687	6,160	36,779	58,173	50,890	-22.5	0.1

합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
이전수입	82.1	90.0	92.4	94.4	87.3	92.5	93.1		
중앙정부 이전수입	64.3	72.3	74.4	78.9	71.0	76.5	77.1		
지방교육재정교부금	63.2	65.9	69.6	74.8	67.0	72.5	73.4		
국고보조금	1.1	1.5	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5		
특별회계 전입금	-	4.9	4.4	3.5	3.5	3.5	3.3		
지방자치단체 이전수입	17.6	17.2	17.6	15.4	16.0	15.9	15.8		
기타 이전수입	0.1	0.5	0.3	0.2	0.3	0.1	0.2		
자체수입	2.3	1.5	1.7	1.1	1.1	0.5	0.7		
지방채 및 기타	9.8	8.5	5.1	4.0	7.8	0.7	0.8		
내부거래	5.9	0.0	0.1	0.6	3.7	6.3	5.4		

단위: 억원, %

주: 2015-23년은 결산 기준, 2024-25년은 예산 기준

자료: 국회예산정책처, 2024 대한민국 재정, p.31; 교육부·한국교육학술정보원, 2025

원자료: 교육부

## 나. 학생 수의 변화와 연계되지 않은 재원

교육재원, 특히 초중등 교육에 대한 핵심 재원인 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%를 교부하기 때문에 그 재원은 학생 수나 학교시설의 공급 등 재정의 수요 측면과 관계없이 교부되고 있다. 이에 따라 최근 학생 수는 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 내국세의 증가에 따라 교부금이 증가함으로써 과도한 잉여재원이 발생하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 물론 최근 경기침체와 감세정책으로 인해 오히려 교부금이 감소하고 있어 이제는 재원의 변동성 문제가

지적되고 있는 것이다.

〈표 II-5〉는 2010년 이후 학교급별 학생 수의 변화와 2015년 이후 2022년 또는 2023년까지의 연평균 증가율을 보여주고 있다. 특수학교 등과 대학원을 제외한 모든 학교급별 학생 수가 전체적으로 감소하고 있는데 2015년부터 2023년까지 8개년간의 연평균 감소율은 고등학교가 4.11%로 가장 높고 중학교와 초등학교가 각각 2.21%와 0.52%이며, 유치원을 포함한 초중등 전체 학생 수를 기준으로 하면 연평균 2.04% 감소하였다. 대학교의 경우에도 연평균 2.35% 감소한 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 초중등 학생 수는 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 위의 〈표 II-4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 지방교육재정교부금은 같은 기간 동안 연평균 6.7% 증가하고 있는 것이다. 이러한 문제는 그 동안 많은 연구들을 통해서도 지적되어 왔으며 이를 개선하기 위한 대안들도 제시되어 왔다. 예를 들어, 김학수(2024)의 경우 지방교육재정교부금을 산정하는데 있어 현행과 같이 내국세의 일정 비율이 아니라 학생 수와 표준교육비, 경제성장률 등을 반영하여 산정하는 방안을 제시하였다.

〈표 II-5〉 학교급별 학생 수 추이

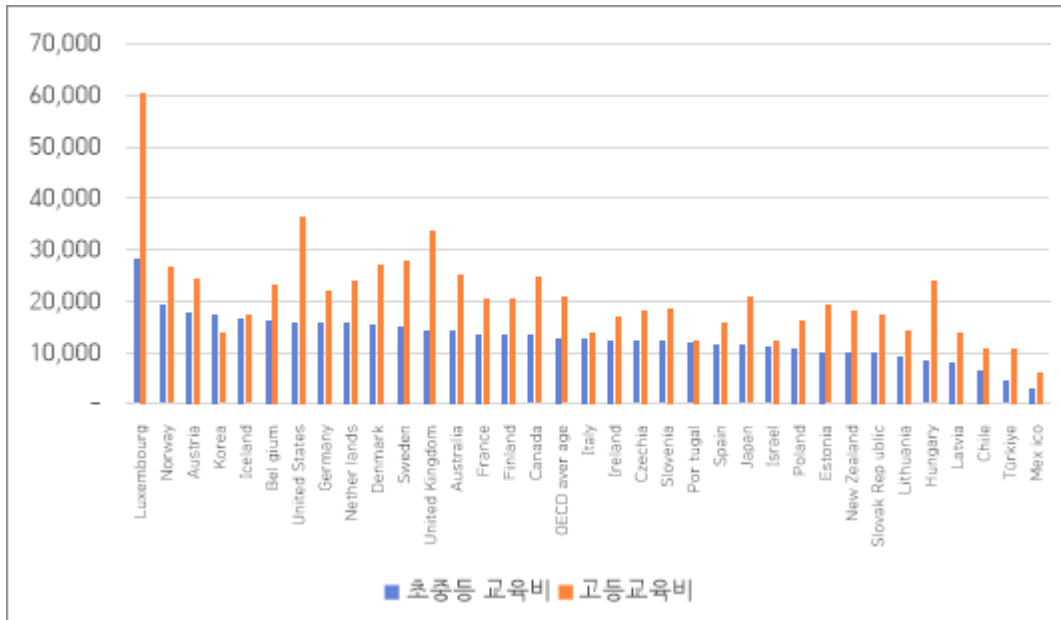
년도	초중등 교육						고등 교육			
	소계	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교 등	소계	대학	대학원	
2010	7,807,663	538,587	3,299,094	1,974,798	1,962,356	32,828	3,644,158	3,327,525	316,633	
2011	7,586,266	564,834	3,132,477	1,910,572	1,943,798	34,585	3,735,706	3,405,773	329,933	
2012	7,370,308	613,749	2,951,995	1,849,094	1,920,087	35,383	3,728,802	3,399,258	329,544	
2013	7,173,904	658,188	2,784,000	1,804,189	1,893,303	34,224	3,709,734	3,379,912	329,822	
2014	6,973,154	652,546	2,728,509	1,717,911	1,839,372	34,816	3,668,747	3,337,875	330,872	
2015	6,806,411	682,553	2,714,610	1,585,951	1,788,266	35,031	3,608,071	3,274,593	333,478	
2016	6,621,547	704,138	2,672,843	1,457,490	1,752,457	34,619	3,516,607	3,183,839	332,768	
2017	6,454,281	694,631	2,674,227	1,381,334	1,669,699	34,390	3,437,309	3,110,994	326,315	
2018	6,295,366	675,998	2,711,385	1,334,288	1,538,576	35,119	3,378,393	3,056,161	322,232	
2019	6,122,198	633,913	2,747,219	1,294,559	1,411,027	35,480	3,326,733	3,007,493	319,240	
2020	5,995,239	612,538	2,693,716	1,315,846	1,337,312	35,827	3,276,327	2,955,732	320,595	
2021	5,942,186	582,572	2,672,340	1,350,770	1,299,965	36,539	3,201,561	2,874,146	327,415	
2022	5,865,460	552,812	2,664,278	1,348,428	1,262,348	37,594	3,117,540	2,783,633	333,907	
2023	5,769,597	521,794	2,603,929	1,326,831	1,278,269	38,774	3,042,848	2,706,252	336,596	
2024	5,671,098	498,604	2,495,005	1,332,850	1,304,325	40,314	3,007,242	2,664,917	342,325	
연평균 증가율	'15-'22	-1.84	-2.60	-0.23	-2.01	-4.26	0.89	-1.81	-2.01	0.02
	'15-'23	-2.04	-3.30	-0.52	-2.21	-4.11	1.28	-2.11	-2.35	0.12

단위: 명

자료: 한국교육개발원, 교육통계서비스, <https://kess.kedi.re.kr/>

#### 다. 열악한 고등교육 재정

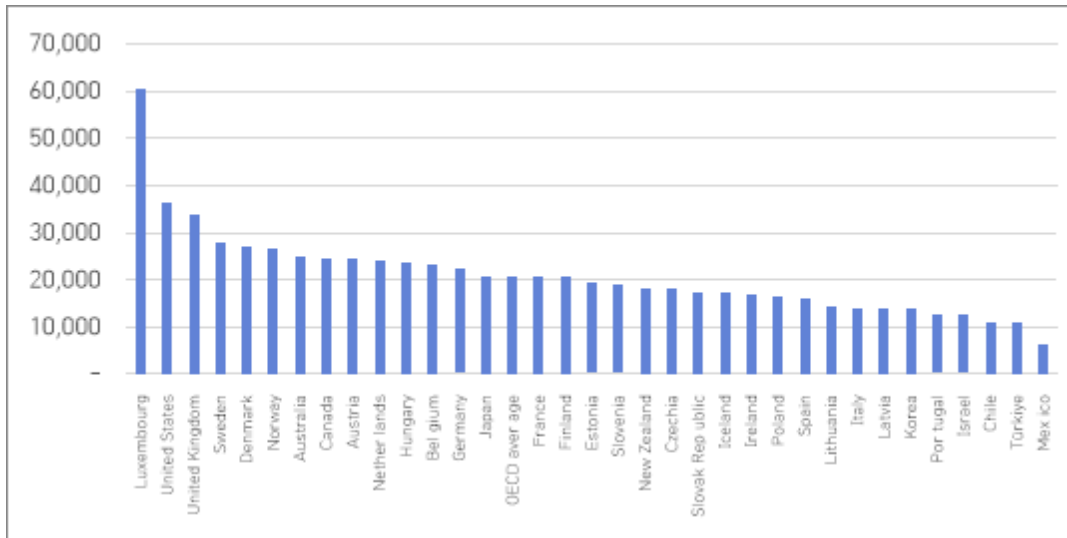
고등교육 재정이 열악하다는 주장은 그동안 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 초중등의 학생 일인당 교육비는 OECD 평균에 비해 크게 높은 반면 고등교육의 경우 OECD 평균에도 크게 미치지 못할만큼 열악하다는 점이 강조되어 왔다 (감사원, 2023, 송기창, 2023, 김병주, 2025). <그림 II-1>에서 보여주는 바와 같이 2021년 기준 OECD 38개 국가중 데이터가 가능한 35개국 중에서 고등교육 1인당 교육비가 연구비를 포함하더라도 초중등에 비해 적은 국가는 우리나라가 유일한 것으로 나타나고 있다 (OECD, 2024).



자료: OECD(2024)

<그림 II-1> 초·중·등 및 고등교육 학생 1인당 교육비

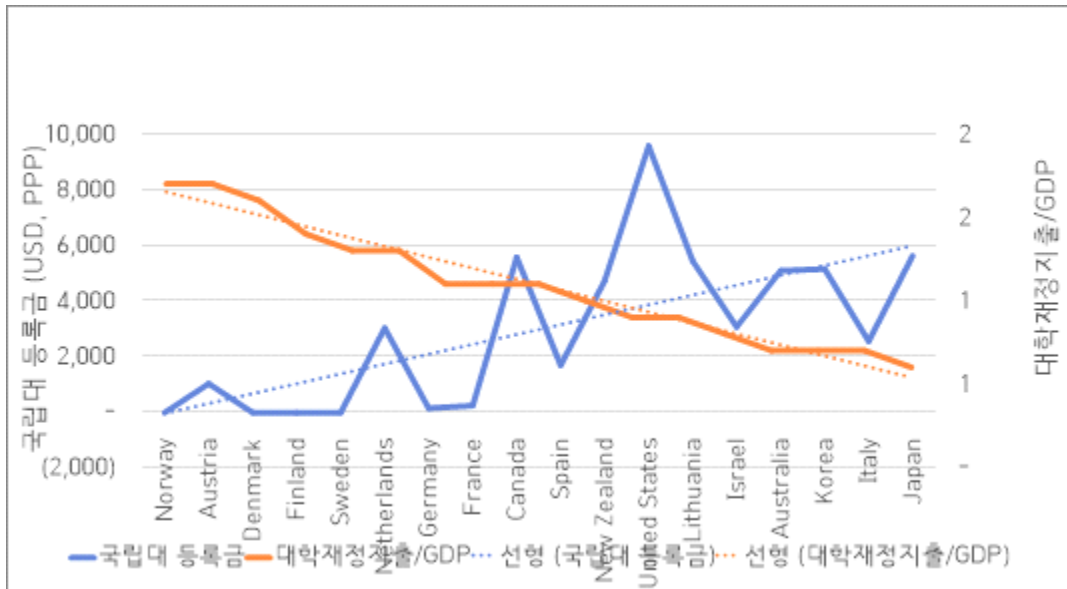
학생 1인당 고등교육비의 수준을 살펴보더라도 <그림 II-2>에서 나타나고 있는 바와 같이 우리나라의 고등교육 학생 1인당 교육비는 OECD 국가 중 최하위 그룹에 속하는 것으로 나타나고 있다.



단위: US\$, PPP 기준  
 자료: OECD(2024)

〈그림 II-2〉 고등교육 학생 1인당 교육비

한편 2009년 이후 대학 등록금 동결정책이 오랜 기간 추진되었음에도 불구하고 우리나라의 대학등록금 수준은 상대적으로 높은 수준으로 나타나고 있는데 이는 결국 고등교육에 대한 재정지출 수준이 그만큼 낮다는 것을 의미하는 것이다. 〈그림 II-3〉에서 나타나고 있는 바와 같이 국립대 등록금을 기준으로 할 때 자료가 가능한 18개 OECD 국가 중에서 5번째로 높은 반면 고등교육에 대한 정부지출의 GDP 대비 비중은 3번째로 낮게 나타나고 있는 것이다.

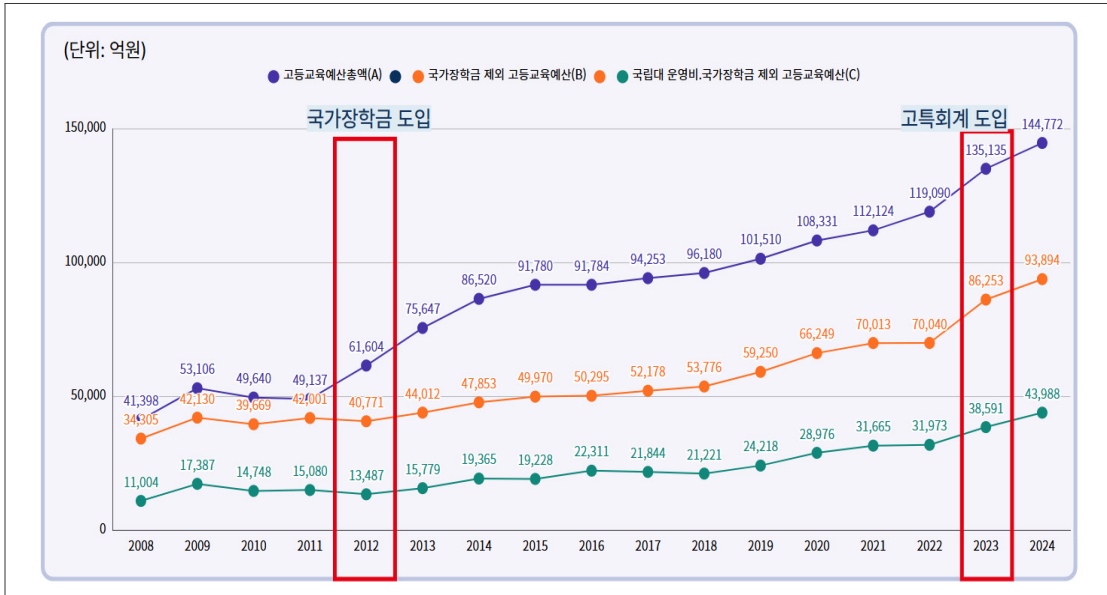


단위: US\$, PPP 기준

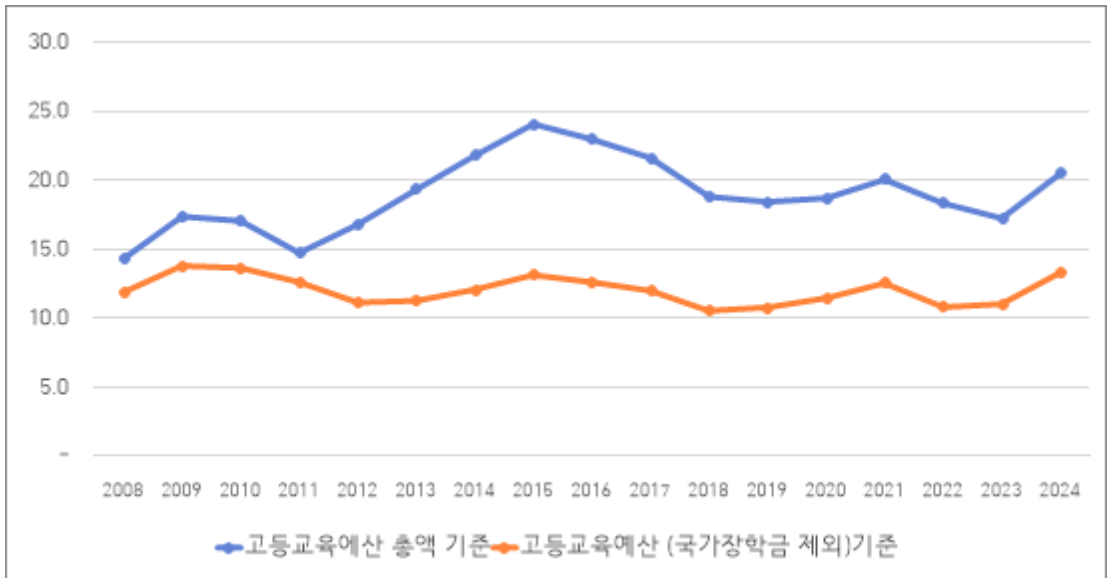
자료: OECD(2024) 자료 이용하여 그림

〈그림 II-3〉 고등교육 정부지출/GDP와 국립대 등록금 수준

〈그림 II-4〉와 〈그림 II-5〉는 각각 연도별 교육부 고등교육예산과 초·중·고등교육 대비 고등교육에 대한 국비재원의 비중을 보여주고 있다. 〈그림 II-4〉에 제시된 바와 같이 고등교육 예산은 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있는데, 특히 2012년 국가장학금 도입과 2023년 고특회계 도입은 고등교육 예산이 크게 증가하는 계기가 되었음을 알 수 있다. 그러나 한편 국가장학금의 경우 고등교육기관에 대한 지원이라기보다는 어려운 학생들이 고등교육을 이수할 수 있도록 지원하는 복지예산의 성격을 가진다는 점에서 다른 예산과 구분할 필요가 있다. 국가장학금 재원으로 인하여 오히려 고등교육기관에 대한 다른 예산이 줄어들 가능성도 있기 때문이다. 〈그림 II-5〉에 나타나고 있는 바와 같이 국가장학금을 제외한 고등교육 예산은 국가장학금의 도입 이후 2023년까지 초·중·고 교육에 대한 국가지원 예산의 10.5-13.1%에서 유지되고 있는데 이는 국가장학금 도입 이전에 비해서 낮은 수준임을 알 수 있다.



〈그림 II-4〉 교육부 고등교육예산 변화 추이



단위: %

주 \*: 교특회계의 국가지원 예산에 대비한 고등교육 예산의 비중

자료: 〈그림 II-4〉, 지방교육재정알리미의 자료를 이용하여 도출

〈그림 II-5〉 초·중등 교육 대비 고등교육에 대한 국가재원 비중\*

## 라. 미래의 교육재정 수요충족을 위한 재원확보 필요성

교육재정과 관련한 또 다른 현안은 미래의 교육수요 충족에 필요한 재원확보 방안이라고 할 수 있다. 특히 중장기 국가교육발전계획에 반영되는 사업들에 대한 적절한 투자재원을 확보하는 방안을 모색하는 것은 교육재정에 대한 개편방안을 모색하는 측면에서 중요한 것이다. 현행의 교육재원 조달체계에는 여러 가지 변화가 예정되어 있는데, 2024년 일몰된 고등학교 무상교육에 대한 국비지원의 대체재원 확보, 유보통합 및 늘봄 지원을 위한 재원문제를 포함하여 AI 교과서 등 미래교육을 위한 재원확보 문제 등이 그 대표적인 것이라고 할 수 있다. 이러한 사업 이외에도 적절한 학급당 학생 수를 유지하기 위한 교원확보 및 시설 확충 등의 문제도 제기되고 있으며, 우리나라의 국제경쟁력 강화를 위한 고등교육에 대한 투자확대 등도 교육재원 측면에서 시급히 검토가 필요한 사안이라고 할 수 있다.

## 2. 주요국 초·중등교육재정 현황 및 정책적 시사점

### 가. 일본

#### 1) 중앙과 지방의 교육재정 분담구조 변화: 행·재정 개혁 흐름

일본의 행·재정 개혁은, 1990년대 행정개혁위원회의 교육에 관한 규제개혁, 2000년 지방분권 개혁, 2001년에 성립한 고이즈미 정권의 '성역 없는 구조개혁' 등으로 추진되었다. 이후 2003년 6월 「경제 재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침」(이하, 「기본방침 2003」)에서 '국가에서 지방으로' 재정구조 개혁을 추진하였다. 이후 지방분권추진위원회가 기관위임사무의 폐지와 함께 국고지출금의 대부분을 일반재원화한다는 방침을 발표하면서 '공립학교 관리·운영의 민간 위탁' 방침이 발표되었다.

그 결과 지자체의 자주성, 자율성의 확대, 재정 건전화라는 관점에서 의무교육비 국고부담금의 총액재량제 도입, 국가의 부담 비율 인하 및 일반 재원화가 진행되었다. '총액재량제'에 따라서 도도부현이 지급하는 교직원 급여비의 일부를 국가가 부담하는 것을 전제로 부담금 총액의 범위 내에서 도도부현이 자체적으로 교직원 급여비 및 교직원 배치수를 정할 수 있도록 하였다. 그리고 '국가부담금의 인하 및 재원 일반화'에서는 국가 부담 의무교육제 학교의 교직원 급여비 부담률을 종전의 2분의 1에서 3분의 1로 인하하고 인하한 금액을 지방교부세 교부금 등에 포함하여 지자체에 교부하도록 하였다.

이상과 같은 국가와 지자체 간 사무 및 재정 운영 구조 재편 흐름에 대해서는 기대와 우려가

공존한다. 먼저, 지자체가 정책 노력을 발휘하여 지역의 특성 및 주민의 욕구에 대응하는 충실한 행정이 가능하다는 기대가 있다. 이는 주민통제 하에서 지방의 제반 특성(지자체장, 다양한 이해관계자, 지방단체의 환경 등)을 충분히 반영하여 적극적으로 교육비를 지출할 것으로 기대하는 입장이다. 반면 의무교육에 대한 국가 기능이 후퇴하고 지자체의 재량이 늘어남으로써 교육비 배분에 과도한 자율성을 행사하거나(의무교육학교 교육경비를 교육총무비에 배분하는 등), 지방재정에서 압도적인 부분을 차지하고 있는 교육비를 절감하여 다른 공공사업에 전용할 것이라는 우려가 있다. 이는 지역의 재정력 격차가 지역 간의 교육격차를 결정하는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

## 2) 국고보조 · 부담금 제도

중앙정부의 국고지출금은 의무교육비 국고부담금과 의무교육학교 시설비 국고부담금 등으로 구성되며, 교육의 기회균등 및 교육여건의 표준화에 중요한 역할을 하고 있다.

### 가) 의무교육비 국고부담금 제도

소·중학교는 의무교육이므로 이를 보장하기 위한 확실한 재정보조제도가 마련되어 있다. 학교 교육비는 크게 인건비(교직원 급여 등), 토지·건축비(시설비), 설비·비품비(교재비 등), 교육활동비·관리비(학교 운영비) 등으로 구분되는데, 이 중에서 인건비가 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 따라서 인건비의 조달이 교육재정의 큰 과제였으므로, 1940년 교직원 급여를 국가가 부담하는 의무교육비 국고부담금 제도가 만들어졌다.

의무교육비 국고부담금 제도는 국가가 필요한 경비를 부담함으로써 교육의 기회균등과 교육수준의 유지 향상을 도모하는 데 목적이 있다(「의무교육비 국고부담법」 제1조). 국가는 매년 각 도도부현에 공립의 소·중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 소학부·중학부가 필요로 하는 경비 중 교직원 급여 및 보수 등 실 지출액의 3분의 1을 부담하여야 한다(제2조). 이전까지 50여년간 교직원 급여의 국고 부담 비율은 2분의 1을 유지하였으나, 지방재정의 삼위일체 개혁으로 그 비율이 3분의 1로 하향 조정되었다.

2022년 6월 경제재정자문회의의 「기본방침 2002」에서는 ① 국고보조·부담금의 폐지·삭감, ② 국가에서 지방으로 세원 이양, ③ 지방교부세의 재검토를 일체적으로 검토하도록 했다. 이에 따라 내각에서는 2004~2006년 3년간 4.7조 엔의 국고보조·부담금 개혁과 3조 엔의 세원 이양, 5.1조 엔의 지방교부세 삭감이 이루어졌다. 이 과정에서 ①의 일환으로 의무교육비 국고부담금 폐지방안이 제기되었다. 의무교육비 국고부담금 존폐를 둘러싸고 상당한 대립이 있었

지만, 2005년 11월 정부·여당의 합의로 의해 부담 비율을 3분의 1로 하향 조정하였다.

## 나) 공립학교 시설비 국고부담금 제도

공립의무교육학교에 속하는 학교의 시설비(토지·건축비)에 대해서는 설치자 부담주의에 따라 시정촌이 부담하지만, 학교의 신축·개축 등의 시설 정비에는 거액 비용이 소요되어 시정촌에게 큰 부담이 되므로 교직원 급여 등의 경우와 마찬가지로 그 일정 비율을 국가가 부담하는 제도가 있다. 교사·옥내 운동장의 신·증축은 「의무교육 제학교 등의 시설비 국고 부담 등에 관한 법률」에 따라서 경비의 2분의 1을 국가가 부담한다. 또한 건물의 개축, 보강, 대규모 개조 기타 다양한 학교 환경 정비 경비는 「학교시설환경 개선교부금 교부 요령」에 의거 경비의 2분의 1 또는 3분의 1을 국가가 부담한다. 2020년 최종 개정된 「학교시설환경 개선교부금 교부 요령」에서 정한 교부금 종류 및 국가 부담 비율은 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 일본 공립학교 시설 정비비 국고 부담 비율

시설 정비의 종류	대상	국가 부담비율
구조상 위험한 상태에 있는 건물의 개축	의무교육 제학교(소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 소학교부·중학교부)의 건물(교사, 옥내운동장, 기숙사)로 구조상 위험한 상태에 있는 건물의 개축에 소요하는 경비	1/3
장기수명화 개량사업	소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 및 유치원 건물로 구조체의 악화 대책으로 필요로 하는 건축 후 40년 이상 경과한 건물의 장기수명화 개량에 소요하는 경비	1/3
부적격 개축	교육을 하는 데에 상당히 부적당한 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 및 유치원 건물로 특별한 사정이 있는 건물의 개축에 소요하는 경비	1/3
보강	소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 및 유치원의 보강을 필요로 하는 건물의 보강 공사에 소요하는 경비	1/3
대규모 개조(질적 정비)	소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 및 유치원 건물 등의 대규모 개조로 질적 정비에 소요하는 경비	1/3
학교 통폐합으로 인한 기존 건물의 개수	소학교, 중학교, 의무교육학교의 학교 통폐합에 수반하여 교사 및 옥내 운동장의 개수에 소요하는 경비	1/2
옥외 교육 환경 정비에 관한 사업	소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 특별지원학교 및 유치원의 옥외 교육환경시설의 정비(2024년까지 지원)	1/3

벽지 학교 등의 기숙사, 교직원 주택 및 집회실 신·증축	소학교, 중학교 또는 의무교육학교의 기숙사로 벽지교육진흥법의 학생을 수용하는 건물의 신축 또는 증축에 소요하는 경비 벽지교육진흥법에서 규정하는 벽지 학교에 근무하는 교원 및 직원을 위한 주택의 신증축에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교 (유치부) 신·증축	특별지원학교 유치부 교사 및 기숙사의 신축 또는 증축에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교 (고등부) 신·증축	특별지원학교 고등부 교사 및 기숙사의 신축 또는 증축에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교 용도의 기존 건물 개수	특별지원학교 용도로 제공하는 기존 시설의 개수에 소요하는 경비	1/3
유치원 건물의 신·증축	유치원 건물의 신축 또는 증축(학급 정원의 하향 조정으로 인한 증축도 포함)에 소요하는 경비	1/3
공해	소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정 및 특별지원학교 및 유치원 중 공해 피해 학교의 건물로 교육환경상 현저히 부적당한 건물의 개축 및 이중창, 환기장치 기타 공해방지공사에 소요하는 경비	1/3
산업교육시설의 정비	고등학교 및 중등교육학교 후기과정의 산업교육을 위한 실험실습 시설의 정비에 필요한 경비	1/3
학교 급식시설의 신·증축	의무교육 제학교에서 학교 급식의 개설에 필요한 시설 설비 및 학교 급식의 개선 충실에 필요한 시설 설비의 신축 또는 증축에 소요하는 경비	1/2
학교 급식시설의 개축	의무교육 제학교에서 학교 급식의 개설에 필요한 시설 설비로 구조상 위험한 상태에 있는 건물의 개축, 소규모 공동조리장을 통합하여 적정규모로 하는 등의 개축에 소요하는 경비	1/3
지역 스포츠 센터 신개축, 개조	지역 스포츠 클럽 활동 거점이 되는 지역 스포츠 센터의 신축, 개축 또는 개조에 소요하는 경비	1/3
지역 수영 풀의 신·개축	일반의 이용에 제공하기 위한 지역 수영장 및 정수형 수영 풀의 신축 또는 개축에 소요하는 경비	1/3
지역 옥외 스포츠 센터 신·개축	일반의 이용에 제공하기 위한 지역 옥외 스포츠 센터의 신축 또는 개축에 소요하는 경비	1/3
지역 무도 센터 신·개축	일반의 이용에 제공하기 위한 지역 무도 센터의 신축 또는 개축에 소요하는 경비	1/3
사회체육시설 내진화	사회교육시설 내진화에 소요하는 경비	1/3
태양광 발전 등의 정비에 관한 사업	유치원, 소학교, 중학교, 의무교육학교, 중등교육학교 전기과정, 고등학교 및 중등교육학교 후기과정의 산업교육을 위한 실험실습시설, 특별지원학교 및 공동조리장의 태양광 발전, 풍력발전, 태양열 이용 또는 축전지 정비에 소요하는 경비	1/2

〈표 11-7〉 일본 기타교육재정 국고부담금

법률	보조 내용	국고 보조율
의무교육 제학교의 교과용 도서 무상 조치에 관한 법률	국공사립학교 의무교육 제학교 학생에 대한 교과용 도서의 무상 조치	전액
이과 교육 진흥법	소중학교, 고등학교에서 이과 교육을 위한 시설 설비	1/2
산업교육진흥법	중학교에서 산업교육을 위한 실험 실습 시설 설비 및 중학교·고교가 산업교육을 위해 공동으로 사용하는 실험 실습 시설에 소요되는 경비	1/3
벽지 교육진흥법	벽지 지역 학교에 재학하는 학생의 통학을 용이하게 하기 위한 스쿨 버스 등 경비	1/2
취학 곤란한 아동 및 학생과 관련한 취학 장려에 관한 국가의 보조에 관한 법률	기회균등의 원칙에서 교육기본법에서는 “국가 및 지방공공단체는 능력이 있는데도 불구하고 경제적 이유에 의해 수학이 곤란한 자에 대하여 장학 조치를 강구하여야 한다”고 규정하고 있음. 시정촌이 학령아동의 보호자로 생활보호법의 요보호자에 해당하는 자에 대하여 학용품, 통학에 소요하는 교통비, 수학여행비를 지급하는 경우 국가가 보조	1/2
학교보건안전법	전염성 질병의 치료에 소요하는 경비	1/2
특별지원학교에 대한 취학 장려에 관한 법률	고등부를 포함한 공사립 특별지원학교 학생 보호자의 경제적 부담을 경감하기 위해 취학에 필요한 교과서 구입비, 학교 급식비, 기숙사 거주에 수반하는 경비, 수학여행비, 학용품 구입비에 대하여 보호자의 부담능력에 맞춰 도도부현이 지변하는 경비를 국가가 보조	1/2
고등학교 등 취학 지원금 지급에 관한 법률	고등학교 등에서 교육에 관련된 경제적 부담의 경감을 기하고 이를 통하여 교육의 기회균등에 기여하는 것을 목적으로 학생의 수업료에 충당하기 위하여 국가가 취학 지원금을 지원	기준 금액

### 3) 지방정부의 교육재정 확보 제도

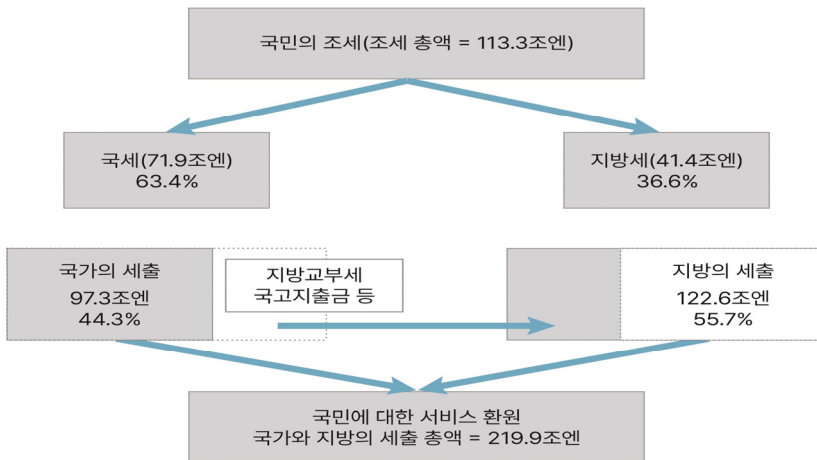
#### 가) 지방교부세 제도

대부분의 지자체는 독자 재원(지방세)과 국고지출금만으로는 적정한 수준의 행정 활동에 필요한 경비를 충당할 수 없다. 따라서 지방교부세를 통하여 지방에 경비를 배분함으로써 지방행정의 수준을 유지하고 있다.

지방교부세에는 지자체의 표준적인 행정 활동을 위한 경비를 측정하여 여기에 재원이 부족한 지자체에 대하여 보전하는 형태로 교부되는 보통교부세와 재해 등 보통교부세로는 보충할 수

없는 특별한 재정수요의 증가 및 세수의 감소에 대응하여 교부되는 특별교부세가 있다. 이 가운데 보통교부세는 자체의 재원을 보장하고 지자체 간의 재정 불균형 등을 조정하기 위하여 국세의 일부를 지방에 배분하는 사용 용도가 특정되지 않은 일반재원이다(지방교부세법 제1조). 총액은 법정 5개 세금의 일정 비율 합산액(소득세·법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.8%, 지방법인세 수입액)이다(제6조).

〈그림 II-6〉은 2021년 기준 국가와 지방 간의 자원 배분 구조이다. 국세와 지방세의 비율은 각각 63.4%, 36.6%이고, 국고지출금(특정재원)과 지방교부세(일반재원)가 지방에 배분되어 총 세출액에서 국가와 지방의 비율은 각각 44.3%와 55.7%였다. 지자체별 보통교부세액은 기준재정수요액(표준적인 행정 활동에 필요한 경비)에서 기준재정수입액(표준적인 세수 예상액의 75%)을 공제한 지방교부세액이다.



자료: 總務省, 地方財政關係資料(2021년도)

〈그림 II-6〉 일본의 국가·지방 간 자원 배분 (2021)

※ 지방교부세 산정식

- 지방교부세액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액
- 기준재정수요액 = 단위 비용(법정) × 측정단위 × 보정계수
- 기준재정수입액 = 표준적 세수 예상액 × 기준세율(0.75)
- (유보재원 = 표준적 세수 예상액 × 0.25)

기준재정수요액은 전국 공통으로 설정된 측정 단위와 그 단가인 단위비용을 곱하고, 자연조

건 및 사회 조건 등을 반영시키기 위한 보정계수를 곱하여 산출한 경비를 합한 것이다. <표 II-8>은 교육 분야 측정 단위와 단위비용 및 보정 종류를 나타내고 있으며, 이를 토대로 산출된 금액과 다른 행정 분야의 산출액을 합산하여 각 지자체의 기준재정수요액이 결정된다.

〈표 II-8〉 기준재정수요액 산정 경비·측정 단위·단가·보정(2023년도)

경비 종류		측정 단위	단위비용 (천원)	주요 보정 종류
도도부현분	소학교비	교직원 수	5,932	보통형태보정, 한냉보정, 경상형태보정
	중학교비	교직원 수	5,847	보통형태보정, 한냉보정, 경상형태보정
	고등학교비	교직원 수	6,659	보통형태보정, 한냉보정
		학생 수	59.8	투자보정, 사업비보정, 경상형태보정
	특별지원	교직원 수	5,536	경상형태보정, 한냉보정
	학교비	학급 수	2,186	밀도보정
	기타 교육비	인구	3.49	단계보정, 밀도보정, 보통형태보정
		공립대학 등 학생 수	213	종별보정
사립학교 유아, 학생 수		309.140	종별보정	
시정촌분	소학교비	아동 수	45.8	보통형태보정, 한냉보정, 밀도보정
		학급 수	883	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정, 사업비보정
		학교 수	11,929	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정
	중학교비	학생 수	42.3	보통형태보정, 한냉보정, 밀도보정
		학급 수	1,101	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정, 사업비보정
		학교 수	10,442	보통형태보정, 한냉보정, 학교급감보정
	고등학교비	교직원 수	6,489	종별보정, 보통형태보정, 한랭보정
		학생 수	76.2	종별보정, 보통형태보정, 한랭보정
	기타 교육비	인구	5.71	단계보정, 밀도보정, 보통형태보정, 투자보정, 사업비보정
		유치원 등 소학교 취학전 아동 수	753	보통형태보정, 한냉보정

- 주: 1. 보통형태보정(態容補正): 행정의 질과 양·급여·행정기능의 차이를 반영한 측정 단위 보정  
 2. 한냉보정: 한냉, 적설 정도에 따라 측정 단위의 수치 보정  
 3. 경상형태보정: 교직원 평균 연령의 차이에 의한 도도부현별 평균 급여의 차이 반영  
 4. 밀도보정: 인구밀도에 따라 측정 단위의 수치 보정  
 5. 사업비보정: 투자적 경비의 재정수요 반영  
 6. 투자보정: 투자적 경비의 필요도를 측정하여 재정수요액 반영  
 7. 단계보정: 인구 규모에 의한 각 단계의 경비 차이를 보정  
 8. 종별보정: 측정 단위 각 종별의 단위당 비용 차이를 보정

자료: 總務省, 令和5年度 各行政項目別單位費用算定基礎

## 나) 현비(県費)부담 교직원 제도

교직원 급여 등의 부담 등에 관하여 중요한 제도 중 하나로 의무교육비 국고부담금제도 외에 현비부담교직원 제도가 있다. 설치자 부담 주의 원칙에 따르면 공립 소·중학교는 기초 지자체 인 시정촌에 설치 의무가 부과되어 있으므로 교직원 급여 등은 시정촌이 부담하여야 한다. 그러나 시정촌의 재정은 충분하지 않고 지역 간의 재정 격차도 크기 때문에 시정촌에 맡겨두어서는 의무교육의 무상 및 기회균등을 보장하는 것은 곤란하다.

그리하여 1948년에 「시정촌립학교 교직원급여부담법」이 제정되어 시정촌이 설립한 학교의 교직원이라도 그 급여 등은 도도부현이 부담하도록 하였다. 이 제도로 인해 시정촌은 소·중학교 교직원의 급여 등을 부담할 필요가 없고 국가와 도도부현이 부담하도록 하여 안정적인 교직원 확보와 배치가 가능해졌다.

## 4) 교육재정 현황

### 가) 문교예산 규모

국가의 세출 총액에서 문부과학성 예산 비율은 2013년 10% 이하로 감소된 후 계속 감소 추세가 이어져 2023년에는 7.3%가 되었다. 지방의 경우 세출 총액에서 차지하는 교육비 비율은 2021년 14.4%이다.<sup>2)</sup> 일본의 경우 저출산과 고령화로 사회보장 관련 경비가 급증하여 상대적으로 교육비의 비율이 감소한 측면이 있지만, 학생 수의 감소와 재정난으로 교육비 총액 자체도 감소하는 경향이 있다.

재무성의 ‘2024년도 문교 및 과학진흥비에 관하여’로 의하면 일반회계 문부과학성 소관 예산 5조 4,716억 엔 중 문교관계비는 4조 642억 엔이다. 의무교육학교인 소학교와 중학교 예산은 의무교육비 국고부담금 1조 5,627억 엔, 보습 등을 위한 지도원 등 파견 사업 121억 엔, 스쿨 카운슬러, 스쿨 소셜워커 배치 확충 84억 엔, 공립학교 시설 정비 683억 엔 등 1조 6,515억 엔, 유아교육 9억 엔, 고등학교 관련 4,090억 엔, 사학 조성(보조금) 3,990억 엔을 편성하였다.

재무성은 의무교육비 국고부담금 중에서 가장 큰 비율을 차지하는 교직원 인건비를 구성하는 공립 소학교와 중학교 교직원 정수와 관련하여 “1989년 이후 학생 수의 감소만큼 교직원 정수는 감소하지 않고 있다”, “일본은 다른 국가들과 비교하여 학급 규모가 크다는 지적이 있지만 교원 1인당 학생 수는 주요 선진국의 평균을 하회하고 있다(일본은 한 학급 당 담임 외 교원이 많다)”는 기본 전제를 가지고 있다.<sup>3)</sup>

2) 總務省, 地方財政の状況(2023.03), [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000870281.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000870281.pdf).

〈표 11-9〉 일본의 문부과학성 예산 추이

연도	국가 일반회계		국가 일반세출		문부과학성 예산		문부과학성 예산 비율	
	예산액	증가율	예산액	증가율	예산액	증가율	일반회계대비	일반세출대비
2006	796,860	△3.0	463,660	△1.9	51,324	△10.5	6.4	11.1
2007	829,088	4.0	469,784	1.3	52,705	2.7	6.4	11.2
2008	830,613	0.2	472,845	0.7	52,739	0.1	6.3	11.2
2009	885,480	6.6	517,310	9.4	52,817	0.1	6.0	10.2
2010	922,992	4.2	534,542	3.3	55,926	5.9	6.1	10.5
2011	924,116	0.1	540,780	1.2	55,428	△0.9	6.0	10.2
2012	903,339	△2.2	517,957	△4.2	54,128	△2.3	6.0	10.5
2013	926,115	2.5	539,774	4.2	53,558	△1.1	5.8	9.9
2014	958,823	3.5	564,697	4.6	53,627	0.1	5.6	9.5
2015	963,420	0.5	573,555	1.6	53,378	△0.3	5.5	9.3
2016	967,218	0.4	578,286	0.8	53,216	△0.2	5.5	9.2
2017	974,547	0.8	583,591	0.9	53,097	△0.2	5.4	9.1
2018	977,128	0.3	588,958	0.9	53,093	0.1	5.4	9.0
2019	994,291	1.8	599,359	1.8	53,062	0.1	5.3	8.9
2020	1,008,791	1.5	617,184	3.0	53,060	△0.0	5.3	8.6
2021	1,066,097	5.7	669,020	8.4	52,980	△0.2	5.0	7.9
2022	1,075,964	0.9	673,749	0.7	52,818	△0.3	4.9	7.8
2023	1,143,812	6.3	727,317	8.0	52,941	0.2	4.6	7.3

주: 1. 증가율은 전년도 예산액(2015년 이후 문부과학성 예산액은 아동·육아 지원 신제도 이행분을 제외한 액에 대한 증가율임)  
 2. 국가 일반세출은 국가 일반회계 예산에서 국채비, 지방교부세교부금 등을 제외한 이른바 정책적 경비임.  
 자료: 문부과학성(2024). 2023년도 문부과학백서.

## 나) 지방교육비 운용 실태

2022년도에 지출한 지방 교육비 총액(지방공공단체가 학교 교육, 사회교육, 교육행정을 위하여 지출한 경비)은 16조 2,979억 엔으로 전년도와 비교하여 868억 엔(0.5%) 증가하였다. 그리고 2022년도에 지출된 학교 교육비는 13조 6,670억 엔으로 전년도 대비 0.2%(263 억 엔)가 증가하였다.

3) 財務省, 令和5年度 文教及び科学振興費について, [https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/202303/202303g.html](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202303/202303g.html).

〈표 II-10〉 일본의 지방교육비 개요(2022년도)

구 분	총액		학교 교육비		사회 교육비		교육행정비		
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	
총 액	162,979	0.5	136,670	0.2	15,507	2.9	10,802	1/6	
재원 별	국고보조금	18,792	-3.5	17,850	-3.3	693	-2.9	249	-13.0
	도도부현 지출금	72,913	0.3	68,262	0.1	1,504	1.3	3,148	3.7
	시정촌 지출금	62,897	2.4	43,877	1.9	11,684	4.8	7,336	1.4
	지방채	8,128	-1.9	6,543	-0.5	1,533	-6.7	51	-16.5
	기부금	249	29.9	138	48.3	94	10.8	17	22.7
지출 항목 별	소비적 지출	134,720	1.7	113,671	1.3	10,587	5.2	10,462	2.2
	자본적 지출	18,795	-7.0	14,985	-7.6	3,582	-3.8	228	-16.8
	채무상환비	9,465	0.7	8,014	0.2	1,338	3.7	112	-3.7

단위: 억 엔

- 주: 1. 지방교육비 총액은 지방공공단체가 공립의 유치원(유치원형 인정어린이집 포함), 유보연계 인정어린이집, 소학교, 중학교, 의무교육학교, 특별지원학교, 고등학교, 중등교육학교, 전수학교, 각종학교 및 고등전문학교에서 학교 교육활동, 사회교육활동 및 교육행정을 위하여 지출한 경비의 결산액 합계임.  
 2. 단위 미만을 사사오입하였으므로 계와 내역의 합계가 일치하지 않는 경우도 있음.  
 3. 증감율은 전년도 대비 교육비의 증감비율임.

자료: 文部科学省(2024), 令和5年度地方教育費調査 (令和4会計年度) .

재원별로는 국고보조금을 재원으로 하는 학교 교육비 지출은 전년도에서 616억 엔(3.3%), 지방채를 재원으로 하는 학교 교육비 지출은 34억 엔(0.5%) 감소하였다. 학교 교육에서 가장 큰 비율을 차지하는 항목은 인건비로 67.2%를 차지하고 있다. 학교 종별로는 전년도 대비 소학교는 3조 9,631억 엔으로 81억엔 증가(0.2%), 중학교는 2조 2,174억 엔으로 132억엔 감소(0.6%), 고등학교(전일제)는 1조 6,716억 엔으로 222억 엔 (1.3%) 감소했다.

## 5) 최근 동향과 특징

일본에서는 교육재정, 학급편제, 교직원 정수 세 개 제도를 연동시킴으로써 소·중학교 및 특별지원학교·학급의 교육 조건 정비에 기해 왔지만, 최근 20년간 조건 정비에 큰 진전이 없는 상태이다.

첫째, 비정규교원이 증가하고 있다는 점이다. 각 도도부현은 학급 정원의 축소를 추진하고 있지만 재정이 어려운 상태이므로 임시적 임용(상근강사)·비상근강사를 늘리고 있다. 공립 소·중학교 교원 전체에서 차지하는 비정규교원의 비율은 2005년 12.3%(전체 교원 68.1만 명, 비

정규교원 8.4만 명)에서 2012년 16.1%(전체 교원 70만 명, 비정규교원 11.3만 명)로 증가하여 7명 중 1명이 비정규교원인 셈이다. 학급편제에 관한 지방의 재량 확대가 학급당 학생 수의 감소로 이어질 것으로 기대하여 총액재량제가 도입되었지만, 재정난 등으로 오히려 비정규교원을 늘리는 결과를 만든다. 교직원 급여 국고부담금 비율은 3분의 1이며 3분의 2는 도도부현이 지출하여야 하므로 국고부담금을 반납해서라도 교직원 급여 지출을 억제하려는 지자체가 생기고 있는 등 지방의 재정 자주성 확대가 교직원 급여의 삭감으로 이어지고 있다.

둘째, 다른 국가와 비교하여 교육재정의 지출이 낮다는 점이다. 일본의 초·중등교육 2.4%로 OECD 국가 중 최하위 수준이며, OECD 평균 3.1%와 비교해도 77% 수준이다. 그리고 일반재정 지출에서 차지하는 공적 교육비 지출 비율은 초등교육 2.9%, 중등교육 3.3%로 OECD 평균 초등교육 4.0%, 중등교육 4.6%보다 매우 낮은 수준이다. 앞으로 경제 상황이 나빠지는 경우 세수의 감소로 국고 부담이 줄어들고, 지자체에서는 사회보장비를 충당하기 위해 교육비를 줄일 가능성은 충분히 있다.

셋째, 국가의 세금 수입은 1990년을 정점으로 줄고 있지만 세출은 증가하여 국가 및 지방의 장기 채무 잔고는 1993년도 말의 333조 엔에서 2003년도 말 692조 엔으로 10년간 배 이상 증가하였다. 그리고 2022년도 말에는 1,454조 엔으로 크게 증가하였다. 채무 잔고의 GDP 비율은 262.5%(2022년 말)까지 상승하여 국제적으로 보아도 아주 높은 수준이다.<sup>4)</sup> 이러한 재정 상황에서 재무성은 교육예산의 삭감을 더 요구하고 있다. 최근 사회격차가 확대되고 빈곤의 재생산이 우려되는 상황에서 교육예산이 줄어들 경우, 교육격차가 확대되고 이어서 사회격차로 연쇄할 가능성 또한 적지 않다.

## 나. 미국

### 1) 초·중등 교육행정 체제

#### 가) 연방 교육부

연방 정부 내각에서 교육행정을 담당하는 조직인 연방 교육부(United States Department of Education: ED)는 2025년 트럼프 대통령이 폐지를 주장하면서 더욱 주목을 받고 있다. 현대의 미국 연방 교육부는 1979년 보건교육복지부(Department of Health, Education, and Welfare)에서 분리되어 독립 기관으로 창설되었다.<sup>5)</sup> 1960년 이후 연방 정부의 교육재정 투입

4) 財務省, 日本の借金の状況, <https://www.mof.go.jp/zaisei/current-situation/situation-comparison.html>.

이 증가함에 따라, 여러 부서에 흩어져 있던 교육 관련 기능을 통합하고 효율적으로 운영해야 한다는 주장이 힘을 얻었다. 이에 1979년 지미 카터 대통령은 연방 교육부 조직법 (Department of Education Organization Act)을 제정하고, 1980년 연방 교육부를 공식 출범시켰다.

현재 연방 정부의 교육 재정지원 규모는 초·중등교육 전체 교육재정의 10% 내외로, 규모 면에서 크지 않다. 또한, 2025년 1월 기준, 교육부의 직원 수는 약 4,100명으로, 연방 내각 부처 중 가장 작은 규모이다. 연방 교육부는 상대적으로 작은 재정 규모와 폐지 논란 속에서도 여전히 다음과 같은 미션과 역할을 수행하고 있다. 연방 교육부의 미션은 “미국 교육의 우수성을 향상시키고, 모든 연령대 학생의 평등한 교육 기회를 보장함으로써 학업성취를 높이고 글로벌 경쟁력을 갖춘 인재로 성장하도록 지원하는 것”이다.<sup>6)</sup> 유아교육부터 고등교육, 성인교육에 이르기까지 모든 단계의 정책 집행과 재정지원을 포괄한다. 학군 및 학교 간의 교육투자와 학업성취 격차를 줄이고, 사회적 취약계층의 교육 기회를 보장하기 위한 정책을 중점적으로 추진하고 있다. 연방 교육부 산하에는 시민권국(Office for Civil Rights, OCR)을 포함하여 연방법 집행 기구들이 있어 교육 관련 법률과 정책을 감독하고, 교육 연구 수행과 주 단위 정책 개발 및 연구 결과 활용을 지원하며, 교육 관련 범국가적 이슈에 대한 대중의 인식을 높이는 활동도 수행하고 있다.

## 나) 주(state) 교육부

미국 교육은 연방(Federal) 정부보다 주(State) 정부의 역할과 독립성이 강하다. 2022년 기준으로 교육재정의 약 44%를 주 정부가 담당하고, 연방 정부는 14%, 지방정부는 43%를 담당하고 있다. 동시에 미국 사회는 개인의 자유를 중시하며, 특히 자녀 교육에 대한 근본적인 권한은 부모에게 있다고 보고, 정부는 이 권한을 부모로부터 위임받아 행사한다는 인식이 여전히 남아있다. 이러한 문화는 지금까지도 주 정부의 권한이 지방(local) 분권화와 학부모의 자율성을

---

5) 1965년 린든 존슨 대통령은 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act)을 통과시키며 대규모 연방 자금을 지원하였는데, 이는 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’ 정책의 하나로, 사회·경제적 취약계층 학생과 학교를 지원하여 학업 격차를 해소하려는 목적이었다. 그러나 교육부 설립 직후부터 폐지 주장이 꾸준히 등장했을 만큼, 미국에서 연방 교육부의 위상은 상대적으로 약한 편이다. 1981년 공화당 소속 로널드 레이건 대통령은 예산 낭비를 막고 지역의 필요와 선호를 존중하겠다는 명분으로 교육부 폐지를 주장하였으나, 당시 의회의 지지를 얻지 못해 무산되었다. 이후에도 공화당 정치인 및 보수 성향 학자들은 연방 교육부 폐지와 학교에 대한 연방 자금 지원 축소를 지속해서 주장하고 있다.

6) “The mission of the Department of Education (ED) is to promote student achievement and preparation for global competitiveness by fostering educational excellence and ensuring equal access for students of all ages.”

침해하지 않는지에 대한 긴장을 유발하는 요인이 된다.

주 단위의 교육행정 조직은 주 교육위원회(State Board of Education)와 주 교육부(State Education Agency)가 있다. 주 교육위원회는 해당 주의 교육정책을 수립하고 의결하는 기관으로, 졸업요건과 같은 학업 표준, 교육과정, 성취평가, 교사 자격 절차 등을 결정하며, 주 단위의 책무성 및 평가 기준을 수립한다. 주 교육부는 교육정책과 관련 사무를 집행하고 실행하는 기관으로, 예산 집행, 행정 절차 진행, 법 준수 감독 등 일상적인 교육 운영을 관리한다. 연방 정부에서 위임한 정책 방향과 예산을 주 단위에서 조정하여 지방 교육구(District)와 지방 교육기관(Local Education Agency)에서 효과적으로 집행할 수 있도록 관리하고 지원하며 이를 연방 정부에 보고한다.

## 다) 지방(local) 교육행정기관

지방 교육행정기관(Local Education Agency, LEA)으로는 대표적으로 학군(School District)과 학교별 학교운영위원회(School Site Council)가 있다. 미국 공교육은 지방 자치(local control)의 전통을 기반으로 지방 교육행정 기구를 정의하고 운영하는 방식에서도 지역 간 차이가 상당하다.

학군(School District)은 주 내에서 하나 또는 여러 개의 도시와 마을에 속한 초중등학교를 관장하는 교육행정 단위이다. 학군은 법적으로 독립된 지방 정부로서 주 법률에 따라 정해진 지역 내에서 권한을 부여받아 학교 정책 및 법을 제정하고 운영한다. 일부 학군은 운영 자금을 위해 세금을 부과하기도 한다. 즉, 주 교육부와 주 교육위원회가 주 단위에서의 표준을 제정하고 예산을 배분하고 감독 및 평가를 수행하고 있으나 실질적인 학교 운영은 학군에서 담당하는 것이다.

주(State)마다 학군을 정의하는 방법은 다양한데, 인구 밀도, 재정의 효율적 배분 및 불균형 해소, 분리를 통한 전문화 필요성, 지역의 교육 자율성 보장 등을 고려하여 각 주의 상황에 맞게 결정된다. 그 경계는 시(City) 또는 카운티(County) 등 일반 행정의 경계를 따르는 경우도 있고, 여러 카운티 또는 행정구역을 묶기도 한다. 또한, 초등학교(K-8)와 고등학교(9-12) 학군을 따로 둔 경우와 학교급을 통합하여 학군을 지정한 주도 있다.

학군을 이끄는 조직은 교육위원회(District Board of Education 또는 School Board)로 위원은 주민투표로 선출되거나 시장 또는 주지사가 임명한 지역 공무원이다. 임기는 주로 4년이며 위원 수는 학군의 크기에 따라 3~15명, 대도시에서는 24명까지로 다양하다. 교육위원회는 교육감(District Superintendent)을 임명·해임할 수 있는 권한을 포함하여 학군의 교육 목표

및 성취 기준 설정, 교육과정 승인, 예산 집행 승인 등 학군 내 학교들을 운영할 전반적인 방향을 설정한다.

학군(District)에서 시행하는 정책과 표준을 따르지만, 개별 학교의 정책운영 방식이나 세부 학사 일정은 학교운영위원회에서 결정한다. 매년 학교의 교육 목표와 학사 운영 계획을 수립하고, 학교 예산을 검토하고 집행하며, 학교 내 행동 규범, 학업성취 기준, 방과 후 프로그램, 복지 프로그램, 특별활동 등을 검토하고 승인하는 기구이다. 학군의 교육정책 개발 시 학군 위원회에 자문하는 역할도 수행한다.

## 2) 초·중등 교육재정 확보 수준

### 가) 초·중등 교육재정 규모

2022년 회계연도 기준 미국 공립 초·중등교육 교육재정 규모는 총 9,092억 달러(한화 1,231조 5천억 원)였으며,<sup>7)</sup> 이 중 연방정부(연방 교육부 포함)의 자금은 전체 수입의 13.7%(1,249억 달러)를 차지하였다. 주 정부는 44.1%(4,008억 달러), 지방정부 재원은 42.2%(3,835억 달러)를 차지하여, 주와 지방정부의 재원이 전체 교육재정의 대부분을 구성하고 있다. 공립 초·중등 교육 재정 지출은 전 회계연도 대비 1.8% 증가하여 총 8,807억 달러였다. 이 중 운영비가 7,678억 달러(87.2%)를 차지하였고, 나머지는 자본 지출, 부채 이자 등으로 지출되었다. 운영비 중 77.5%는 교직원 급여, 복리후생 등 인건비로 사용되었다.

학생 1인당 평균 교육재정 지출은 2022년 회계연도 기준 15,591달러로, 2021년(15,321달러) 대비 1.8% 증가하였으며, 2020년 이후 지속적인 증가 추세를 보인다. 참고로 비슷한 시기인 2021년 기준 한국의 학생 1인당 공교육비 지출액은 15,858달러였으며, 이는 OECD 평균(14,209달러)보다 높은 수준이다. 이를 고려할 때, 미국과 한국 모두 정부의 교육투자 규모가 상당하다고 볼 수 있다. 다만, 미국은 주별 교육 지출 수준에 큰 차이가 있는데, 뉴욕주는 1인당 \$29,284, 유타주는 \$9,496으로 나타났다.

### 나) 연방 정부

미국 연방헌법에는 교육에 대한 기본권이 규정되어 있지 않고, 수정헌법 제10조(Tenth Amendment)에 따라, 교육에 대한 책임과 재정지원의 주체는 원칙적으로 주 정부이다.<sup>8)</sup> 공교

7) 2022년 9월 1일 환율 기준 (1USD = 1,354.9원)

8) 헌법에 의해 미국에 위임되지 않았거나 헌법에 의해 금지되지 않은 권한은 주(state) 또는 그 사람

육이 주의 권한이자 의무라 하더라도, 지역 간 교육 격차 완화를 위하여 연방 정부의 지방교육 재정지원을 뒷받침하는 법률이 있다. 대표적으로 1965년 린든 존슨 대통령 시기 제정된 초·중등교육법(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)은 미국 연방정부가 조건부 보조금을 통해 초·중등교육 영역에 본격적으로 개입할 수 있는 법적 기반을 제공하였다. 이 법은 저소득층 아동에 대한 교육 기회 보장을 위해 Title I<sup>9)</sup>을 중심으로 연방 보조금 체계를 구축하였으며, 교육 형평성을 위한 연방의 보완적 재정 기능을 제도화하고, 연방-주-지방 간 교육 책임의 균형을 구성하는 핵심 틀로 기능해왔다. 이후 ESEA는 여러 차례 개정을 거치면서도, 저소득층과 교육 소외계층에 대한 연방 보조금 중심의 재정지원 체계를 유지해 왔으며, 이는 교육 형평성과 적절성 증진을 위한 연방 교육정책의 핵심 법적 기반으로 기능하고 있다.

낙오아동방지법(No Child Left Behind Act of 2001; NCLB), 모든학생성공법(Every Student Succeeds Act of 2015; ESSA)은 ESEA를 개정한 대표적인 법률로, 시대별 교육 철학과 행정 기조에 따라 조정되어 왔다. NCLB는 시험 중심의 평가를 통한 학교 책무성 향상을 강조하였고, ESSA는 지방정부의 자율성과 여건, 맥락을 반영할 것을 강조하여 연방의 획일적 기준을 일정 부분 축소하였다.

미국 연방 교육 예산은 독립된 교육세가 아닌, 연방 정부의 일반 조세 수입에서 일부를 배분 받는 구조이다. 따라서, 연방 정부의 교육재정 확보 세원 중 개인 소득세(Individual Income Tax)가 50% 이상을 차지한다. 연방 교육예산은 대체로 재량 지출(Discretionary spending)에 해당하여 의회(Congress)가 매년 예산을 편성, 심의, 승인한다. 따라서, 정책 우선순위에 따라 조정할 수 있다는 장점이 있으나 상대적으로 불안정하다고 볼 수 있다. 연방 정부의 예산 배분은 주 정부에 교부금(Grant) 형태로 배분하는데, 재정 배분 방식은 공식 교부금(Formula Grant), 공모 교부금(Competitive Grant), 매칭 교부금(Matching Grant), 포괄 교부금(Block Grant), 조건부 포괄 교부금(Conditional Block Grant)의 형태가 대표적이다. 이 중 공식에 따라 자동으로 배분되는 공식 교부금이 전체의 70% 이상을 차지하며, Title 1 보조금(2023 회계연도 기준 약 183억 달러), 특수교육 지원(IDEA) 보조금(약 144억 달러) 등이 있다.

---

들에게 유보되어 있다. (The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.)

9) 1965년 ESEA 제정 당시의 Title 1은 저소득 가정 아동을 위한 지역 교육청에 대한 재정 지원(Financial Assistance to Local Educational Agencies for the Education of Children of Low-Income Families)으로 교육 기회의 형평성을 위한 연방 정부의 재정지원을 법제화하려는 목적이 명시적으로 드러난다.

## 다) 주 정부

대부분의 주 헌법에는 모든 아동에게 무상으로 균등하고 적절한 공교육을 제공할 의무가 명시되어 있으며, 이는 주 정부가 지방 학군(district)에 교육재정을 제공하는 법적 근거가 된다. 주정부의 세입항목은 소득세, 판매세, 법인세로 구성된 일반 기금(State General Fund)이 가장 주요한 세입원이며, 그 외에도 전용세(복권 수익, 담배세, 유류세 등), 지정 교부금(Categorical Aid), 연방정부 이전 수입(Federal Transfer), 교육기금 투자 수익 및 기타 수입 등이 있다.

각 주는 교육법에 따라 공식화된 교육재정 배분 공식(Funding Formula)을 운영하고 있다. 이 공식은 일반적으로 학생 1인당 교육비를 기준으로 하며, 학생 수, 학생 특성(저소득층 학생, 특수교육 학생, 영어 학습자 등), 지역의 재정 자립 능력(재산세 수입 등) 등을 반영한다. 즉, 학군 간 재산세 기반 격차를 완화하고 형평성을 추구하기 위해 재정이 열악한 학군이나 지원이 필요한 학생이 많은 학군에 더 많은 예산을 배분하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 우리나라 중앙정부가 형평성 제고를 주도하는 한국과 비교하여 미국은 연방정부 보조금과 더불어 주 정부가 주로 담당하고 있다고 볼 수 있다.

미국의 주 정부는 학군 간 재정 형평성과 교육의 질을 보장하기 위해 다양한 예산 배분 방식을 채택하고 있다. 주별로 여건에 맞게 단일 또는 혼합 형태로 운영되며, 주요 방식은 다음과 같다.

정액 교부금 (Flat Grant): 학생 1인당 동일한 금액을 지원하는 방식으로, 현재는 대부분의 주에서 형평성을 고려한 방식으로 전환되었다.

최소 기본 교부금 (Minimum Foundation Grant): 주 정부가 학군의 교육의 질을 담보하기 위한 일정 수준의 최소 기준 교육비를 설정하고, 이를 충족하지 못하는 학군에 대해 차액을 주 정부가 보전해 주는 방식이다. 학군의 세입 능력을 반영하여 지원하므로, 재정이 취약한 지역에 더 많은 지원이 가능하다.

세금 기반 보장 프로그램 (Guaranteed Tax Base Program): 주 정부가 학군 간 재정 불균형의 근원인 부동산 가치 기준을 비교하여, 최소한의 부동산 가치를 정하고 이에 미치지 못한 세입 기반이 약한 학군에 추가 지원을 제공하는 방식이며, 미네소타 주가 이에 해당한다.

주 정부 전액 재정지원 방식(Full-State-Funding and State-Determined Spending Program): 주 정부가 학군의 전체 재정을 책임지고 학생당 동일한 교육비를 산정하여 지원하는 방식으로 학군은 주 정부가 정한 금액만 사용할 수 있다. 주 정부는 학생 1인당 교육비와 학군이 걷어 들인 학생 1인당 재산세 수입의 차액을 지원한다. 이 방식에 따르면 학생 1인당 교육비가 평등해지지만, 학생의 특성에 따른 연방 정부 지원금 차이, 지역의 물가 수준에 따른 교육 서비스 가격 차이 등으로 진정한 의미의 형평성과 적정성은 충족시키지 못한다는 비판이 있다.

## 라) 지방정부(학군)

지역 학군(District)의 주요 세입처는 지역 주민의 재산세이며, 그 외에도 지방정부 이전 수입, 교육목적세(판매세, 소득세 등), 교육 채권, 기타 수입 등으로 구성된다. 평균적으로 지방 세입의 약 83%가 재산세에서 발생하며 이는 주거용, 상업용, 산업용을 포함한 부동산 소유자로부터 조달된다. 우리나라는 내국세의 20.79%로 확보되는 지방교육재정교부금을 비롯하여 중앙정부가 시도교육청 예산의 70~80%를 부담하고 교육청 자체 수입과 지방자치단체 수입을 합쳐도 20% 미만이다. 이와 비교하여 미국은 지방 세입의 비중이 2배 이상 높다. 이러한 지역 기반 세입은 학군이 예산을 자율적으로 편성하고 운영할 수 있는 기반이 되어 자율적 교육재정 운영에 관한 보다 실질적인 논의와 관심이 높다. 하지만, 지역의 부동산 가치가 낮으면 교육재정 부족이 심화되는 등 교육 세입 기반이 지역 경제에 매우 민감하여 학군 간 재정 격차의 구조적 원인이 되고 있다. 교육 기회의 불평등 문제와 이를 해결해야 한다는 요구와 노력도 활발하다.

학군은 확보한 예산을 자체적인 배분 공식에 따라 각 학교로 할당한다. 이 공식은 일반적으로 학생 수, 학생 특성 (저소득층, 특수교육 학생, 영어학습자 등), 프로그램 유형(유아교육, 특수교육, 직업기술교육 등), 학교 규모와 위치(교통비, 건물 유지비 등)를 고려한다. 많은 학군에서는 교실 수, 교사 수가 아닌 학생 수를 기반으로 한 학생 중심 예산(Student-Based Budgeting)을 채택하였다. 가중 학생 수 예산 공식(Weighted Student Formula)을 적용한 학생 1인당 자원을 학교별로 차등 배분한다.

학생 중심 예산제도(Student-Based Budgeting): 배분된 예산을 학교 단위에서 직접 편성·집행하는 운영 체계

가중 학생 수 예산제도(Weighted Student Funding): 예산 배분의 기준인 가중치 공식

배정된 예산은 학교 단위에서 교장, 학부모, 교직원, 학생 등으로 구성된 학교운영위원회(School Site Council)의 협의에 따라 인력, 시설, 프로그램에 대한 운영 예산으로 사용된다. 이를 통해 학교는 일정 수준의 재정 자율성을 가지고 지역 여건에 맞는 교육 운영을 할 수 있다.

## 3) 최근 동향: 교육부 폐지 논쟁에서 드러나는 ‘공공성 대 지방분권’의 긴장

최근 미국에서는 일부 보수 정치세력을 중심으로 연방 교육부(Department of Education)의 축소 또는 폐지를 주장하는 목소리가 다시금 부상하고 있다. 이들은 중앙정부의 과도한 규제와 개입, 연방 예산 낭비, 부모의 자녀 교육 권리 등을 주요 근거로 제시하며, 교육은 지역과 가정의 책임이라는 ‘지방주의적 시각’을 내세운다. 그러나 이러한 주장은 교육계와 시민사회로부터 강한 반발과 우려를 불러일으키고 있다. 그 이유는 연방 교육부가 단순한 행정기관이 아니

라, 저소득층·소수인종·특수교육 학생 등 교육 기회에서 배제되기 쉬운 집단을 보호하고 형평성을 보장하는 사회안전망 역할을 수행해왔다는 인식 때문이다.

특히, 미국은 인종·경제적 격차와 지역 간 빈부 격차가 심한 국가로, 연방 정부의 개입 없이는 교육 불평등이 더욱 심해질 수 있다는 우려가 크다. 실제로 Title I, IDEA, Pell Grant 등 형평성을 고려한 재정 정책은 대부분 연방 교육부가 주도해왔으며, 이를 폐지하거나 약화하는 것은 교육의 국가적 책임을 회피하는 것으로 비춰질 수 있다. 교육에서 ‘분권화’는 그 자체가 목표가 되어선 안 되며, 분권 이후에도 국가가 공공성과 형평성을 어떻게 유지·조정할 것인지에 대한 분명한 설계가 필요하다. 교육의 자율성과 다양성을 확대하고자 할 때도, 역사적 맥락과 제도 환경에 대한 신중한 분석, 분권과 형평성을 동시에 조율할 수 있는 역량을 키우고 지원책을 마련하는 것이 중요하다.

## 다. 영국

### 1) 교육행정 운영체제

#### 가) 교육부

2025년 3월 기준, 교육부는 17개 준정부·비정부 협력기구 및 위원회와 협력하고 있다. 시험 관리 감독의 책임이 있는 Ofqual(Office of Qualifications and Examinations Regulation), 학교교육과정 운영 및 학교평가를 관장하는 Ofsted(Office for Standards in Education)가 대표적이라고 할 수 있다. 그 밖에 Education and Skills Funding Agency, Teaching Regulation Agency, Office for Students 등이 있다.

영국에서 교육에 관계되는 중요사항에 관한 최종적인 책임은 중앙의 의회(Parliament)가 갖고 있다. 의회는 국가 교육 정책의 기초가 되는 법률을 제정하고, 그것을 행정 관리하는 방안을 결정하며 교육에 소요되는 재원을 결정하는 권한을 갖고 있다. 중앙의 교육부는 국가 수준에서 교육정책을 입안하고 조정하는 역할을 담당한다. 그러나 상급 관청으로서 교육부는 지시나 통제보다는 협력과 상호 보완적 관계로서 상호독립성과 자율성을 존중하면서 협력과 지원을 담당하고 있다.

교육부는 지방교육당국에 재정을 지원하며 교육용 건물과 교원 수급을 관리한다. 또한, 고등교육기관의 연구소나 국립교육연구원을 통하여 교육 정책과 행정에 관한 연구를 수행하며, 여러 관련 기관에서 교육과정의 개발과 공공시험에 관한 전문적인 연구가 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. 교육과정의 계획과 수업 실시 등과 같은 더욱 구체적인 교육과정 운영 및 관리업

무는 각급 학교의 교장과 교사에게 일임되어 있어 교장과 교사의 교육 활동에 관한 전문성과 자율성을 보장하여 주고 있다.

교육부는 법적으로 모든 교육을 총괄할 수 있는 권한을 갖고 있지만, 많은 교육행정 권한을 일부 위원회나 기관 또는 지방으로 위임하고 있기 때문에 전통적으로 강력한 권한을 직접 행사하지 않고 지방교육당국과 협력 체제를 유지하고 있다. 교육부는 지방교육당국과 학교운영위원회 간에 권한의 행사나 임무 수행에 관한 분쟁이 있을 경우나 지방교육당국들 간에 책임 소재에 대한 분쟁이 있을 경우, 또 학교 성격의 변화나 학교 건물의 확대와 관련하여 이의가 발생할 경우, 장관은 그것을 중재하고 조정한다. 지방교육당국이 학교를 설립하거나 폐교 또는 변경하고자 할 때는 이를 공고하고 교육부 장관에게 신청서를 제출해야 한다. 교육부는 국가 기본교육정책의 결정, 법안이나 백서의 준비, 교육재정의 배분 및 감독 등의 업무를 담당한다.

교육 수준의 저하가 교육 문제로 대두되면서 국가교육과정을 제정하는 등 보통교육에 대한 중앙정부의 관여를 강화하고 있다. 이러한 맥락에서 국가 수준의 교육 기준에 대한 단위 학교의 성취도 평가와 장학체제의 강화를 목적으로 교육부로부터 독립된 Ofsted를 설립하였다.

## 나) 지방교육행정 체제<sup>10)</sup>

영국의 교육청은 한국처럼 ‘일반행정’과 분리된 독립 행정 기관으로 존재하는 것이 아니고, 시·군·구청 내의 한 개 국(局) 정도의 단위이다. 1902년 교육법(1902 Education Act)에 의해 해당 지역 내의 학교 교육을 책임질 지역교육청(Local Education Authority, LEA)이 만들어졌다(최상덕, 2005).

LEA는 독립기구가 아닌 지방자치행정의 교육국(Education Department)이 지방교육청으로서 권한과 의무를 부여받은 부서이다. 교육국장이 그 책임을 지고 있으며 2022년 현재 152개의 지역교육청이 있다(유유리, 2022). 1980년대까지만 하더라도 교육담당국은 LEA(Local Education Authority)라고 하여 지방행정부 예산의 절반을 차지할 정도로 규모가 컸으며, 나름대로의 일반 행정과 분리된 독자적인 위치를 가지고 있었다. 이후 LEA의 권한은 보수당 정부가 집권하는 동안 권한의 하향이동 정책에 의해 교원 인사권, 학교 예산 집행권 등은 학교로 내려갔고, 학교별 예산편성권, 학교 감독평가권은 중앙정부로 올라갔다.

2025년 기준 잉글랜드 지역에는 총 317개의 지방정부(Local Authority, LA)가 있다. 62개

---

10) 잉글랜드 및 웨일즈 지역에서는 2004년 아동법(Children Act 2004) 도입 이후 공식문서에서 지역교육청을 ‘Local Authority’(LA)라는 명칭으로 사용하지만, 지역교육행정 담당기관을 구분하기 위해 ‘Local Education Authority(LEA)’명칭이 아직 통용되고 있다. 이 글에서는 지역교육청을 LEA로 통칭한다.

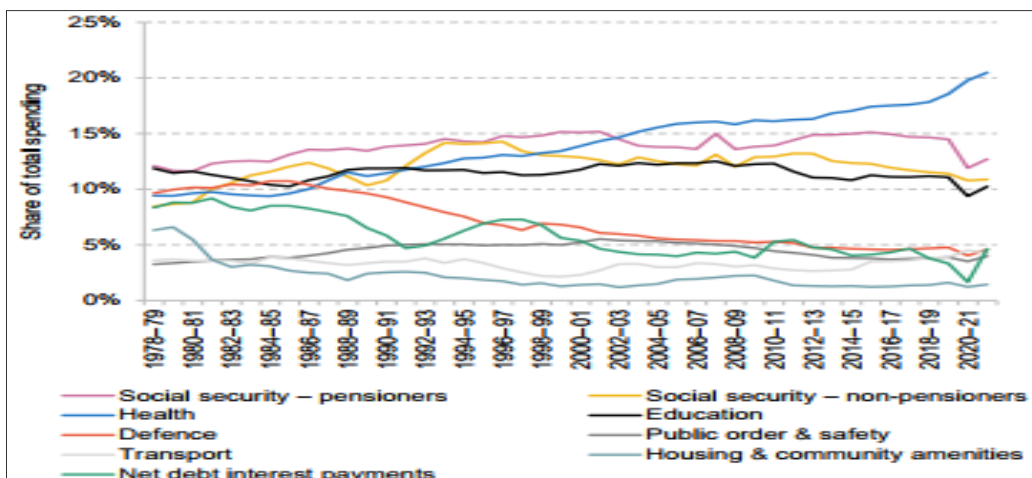
의 단층제 지방자치단체(Unitary authorities), 32개의 런던 자치구(London Boroughs), 36개의 광역시(Metropolitan districts), 164개의 비도시 자치구(Non-metropolitan districts), 21개의 군(County councils), 2개의 특별자치구(City of London, Isles of Scilly)로 구성되어 있다. 317개의 지방정부가 모두 교육 기능을 수행하는 것은 아니다. 이 중 비도시 자치구 164개는 교육 기능이 없으며, 나머지 153개만이 지역교육청 역할을 수행한다.

지역교육청은 학교 교육의 질과 개선에 대한 책임, 학교 교육 개발 계획, 공립학교 재정 배분, 학생입학에 대한 기본적 책임, 아동 및 청소년 교육, 아동의 사회복지와 보건 등을 통합한 부처 설립, 재정 배분 정치권, 학교 운영 개입권 등의 권한을 가진다. 유아(3-4세), 초·중등(5-16세) 및 특수교육을 제공할 의무를 가지며, 관할 지역 학교의 설립, 폐교 또는 변경을 교육부에 신청할 수 있다. 지역 학교들의 입학정원을 할당하고 충분한 자리를 확보하는 한편 공정한 입학 과정을 감독할 권한을 가진다.

## 2) 초·중등교육 재정 확보 수준

### 가) 공공지출 대비 교육지출 변화

〈그림 II-7〉은 전체적으로 공공지출 대비 교육 지출이 어떻게 변했는지 보여준다. 1970년대 후반에 교육 지출은 총 공공지출의 12%를 차지하여 연금 수급자에 대한 사회보장 지급과 함께 공공지출의 가장 큰 영역이었다.



자료: IFS Annual report on education spending in England: 2022-23, p. 16

〈그림 II-7〉 영국 영역별 공공지출 규모 추이

1980년대 초반에 교육 지출은 전체 지출의 약 10%로 감소했다. 1980년대 후반부터 2000년대까지 총지출의 약 12%까지 다시 증가했고 2010년 이후로 2021/22년에는 공공지출의 10.3%로 감소했으며, 공공지출에서 네 번째로 큰 영역이다. 2023/24회계연도에 영국의 총 교육 분야 공공지출은 1,160억 파운드(학생 대출 발행에 따른 순비용 포함, 2024-25년 가격 기준)이다. 이는 2010/11년 대비 약 11%, 즉 거의 150억 파운드가 감소한 수치이며, 실질 기준으로는 2006/07년 수준과 동일하다.

이러한 감소는 대부분 고등교육 비용의 부담이 점차 납세자에서 졸업생으로 전가된 구조 변화를 반영한 것이다. 교육 지출은 국민소득(National Income) 대비 비중에서도 감소하여, 2010/11년에는 약 5.6%였던 것이 2023/24년에는 약 4.1%로 하락하였다. 이 수치는 1990년대 후반, 1980년대 후반, 1960년대 중반에 기록된 역사적 최저 수준과 유사하다. 장기적으로 교육 참여율이 크게 증가했음에도 불구하고, 국민소득 대비 교육 공공지출의 비중은 지속적으로 증가하지 않았음을 시사한다(IFS Annual report on education in England 2024-25: 6).

## 나) 교육재정 규모 변화 추이

2025/26년 학교 예산은 전년 대비 23억 파운드 증가할 예정이다. 이 중 절반 가까운 10억 파운드는 특수교육 예산(고위험군)에 사용된다. 일반 학교 예산은 현금 기준 2.8% 증가하지만, 운영비용 상승률(3.6%)을 고려하면 실질적으로는 건축 상황이다. 최근 학생 1인당 지출 증가의 절반 이상이 특수교육 필요 학생 증가(EHCP 포함)에 따른 예산이므로, 실제 지출이 예산 증가 속도를 초과하게 되었고, 지방정부의 적자가 확대되었다고 볼 수 있다. 현재 이러한 적자는 회계를 벗어난 상태(off balance sheet)로 처리되어 지방정부의 파산을 막고 있다. 이 같은 회계상 예외 조치(Statutory Override)는 2026년 3월 종료될 예정이다.

만 3세부터 19세까지 학생 1인당 학교 총지출을 네 가지 구성 요소로 구분된다.

학교에 배정된 예산(Funding allocated to schools) : 이 항목에는 학교 및 유아 교육 제공 기관에 직접 배정된 예산이 포함된다. 과거 데이터에서는 3~4세 아동을 위한 유아기 예산이 초등학교 예산에 포함되어 있었기 때문에, 모든 연도 간의 일관성을 유지하기 위해 모든 연도에 걸쳐 유아기 예산(3~4세)을 포함한다.

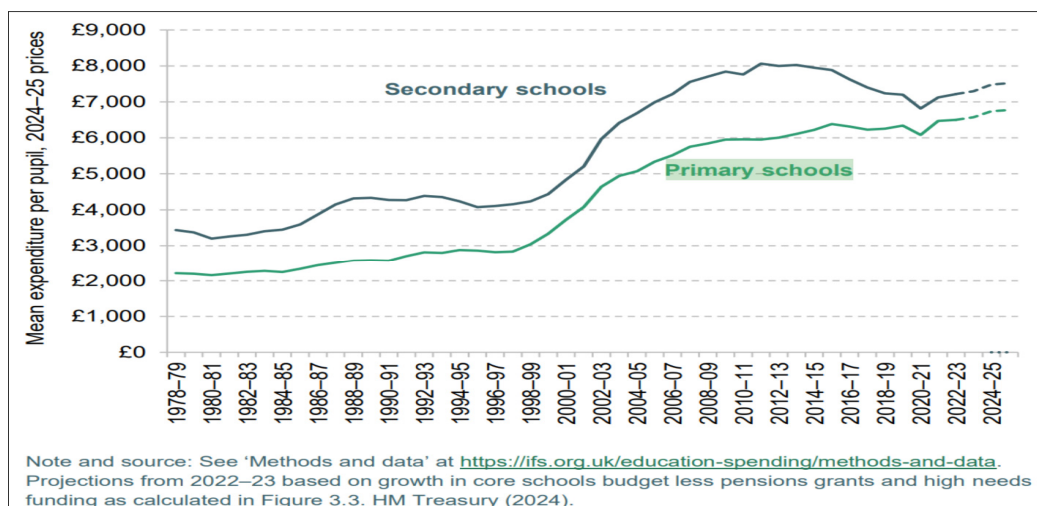
지방정부 지출(Local authority spending) : 특수교육(SEN) 학생 지원, 학생 배정(admissions), 통학(transport), 기타 서비스 등에 대한 중앙 차원의 지출을 포함한다.

식스폼 예산(Sixth-form funding) : 16~19세 학생을 대상으로 한 식스폼 과정 운영을 위해 학교에 배정된 예산이다.

고용주 연금 기여금 증가분에 대한 추가 예산(Extra funding for employer pension

contributions) : 2019년 9월부터, 정부는 고용주 연금 기여율 인상분을 보전하기 위해 학교에 약 15억 파운드를 추가 지원했다. 또한 2024년 4월부터는 추가로 11억 파운드가 또 한 차례의 연금 기여금 인상을 보전하기 위해 제공되었다. 이 항목은 학교의 실제 재정 부담을 반영하지 않기 때문에, 장기 비교에서는 이 예산을 포함한 수치와 제외한 수치를 함께 제시하기도 한다.

2009/10년부터 2019/20년까지, 학교에 제공된 학생 1인당 기본 교육 예산(per-pupil funding)은 실질 기준 약 4% 증가한 반면, 지방정부의 교육 서비스 지출(local authority spending)은 동일 기간 동안 57% 감소하였다. 이는 예산과 책임이 지방정부로부터 아카데미(academies) 및 공립학교(maintained schools)로 이전된 구조 변화를 반영한 것이다. 한편, 식스폼(sixth form, 16-19세 대상)의 예산도 크게 감소하여, 이 시기 동안 식스폼 학생 1인당 예산은 28% 감소하였다.



자료: IFS Annual report on education spending in England: 2024-25, p. 46

〈그림 II-8〉 영국 초·중등교육에서 학생 1인당 지출 규모의 변화(2024/25년 물가 기준)

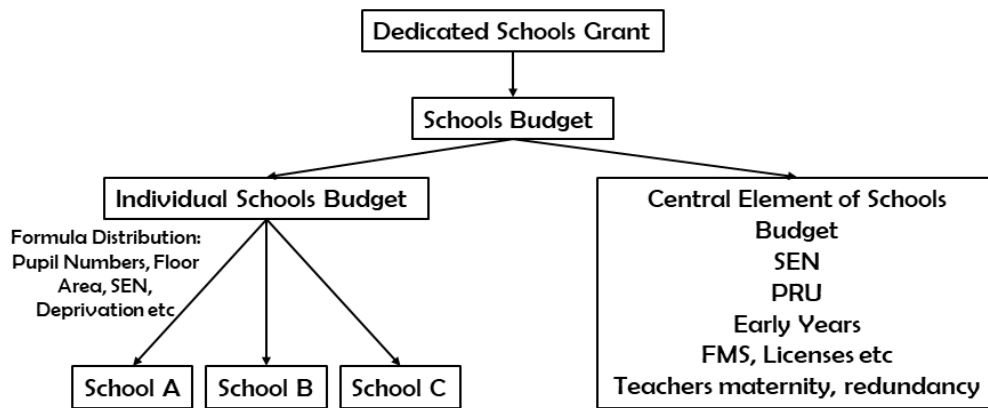
### 3) 초·중등교육 재정배분 제도

#### 가) 국가재정공식(NFF: National Funding Formula) 이전 교육재정 배분

중앙정부의 교육부 예산은 크게 학교 교육비와 비학교 교육비로 나누어진다.

‘학교 교육비’는 DSG(Dedicated School Grant), LSC(Learning and Skills Council funding), SSG(School Standards Grant) 같은 기타 교부금 등의 형태로 교육부에서 지역교

육당국 및 단위 학교로 배분된다. ‘비학교 교육비’는 대학 등 고등교육기관으로 직접 지원하는 예산이다. 중앙정부인 교육부로부터 지방정부로 예산이 배정되는 구조는 <그림 II-9>와 같으며, 학교 단위에서 집행되는 교육재정 중 중앙정부로부터 지역 당국에 교육재정으로 배분되는 금액이 차지하는 비율은 약 80% 정도이다. 이외에도 지역 당국은 지방자치단체에 총액 교부된 일반재정을 교육에 대해 집행할 수 있으나 비중은 크지 않다. 나머지 20%는 보통 지방재산세인 카운슬세(Council Tax)를 통해 조달한다.



<그림 II-9> 영국 학교 예산 구조

지역교육청은 중앙정부로부터 이관되거나 지역 정부에서 편성한 교육재정을 각 공립학교에 분배하고 학교 재정을 감사할 권한을 가진다. 중앙정부로부터 배부되는 교부금은 기본적으로 학생 수, 사회적 배려계층 지원, 특수교육 등을 주요 기준으로 삼아 일정한 ‘공식’(formula)에 맞춰 편성된다. 학교 재정보배 공식은 1999년부터 도입되었으며, 단위학교에 재정을 직접 이양하는 데 목적이 있다.

교부금은 개별학교예산과 지방정부예산으로 나뉘는데 학교로 할당된 개별학교예산은 100% 학교로 직접 배분된다. 그럼에도 불구하고 지역교육청이나 학교협의체(School Forum) 등과 협의에 의해 결정되는 경우가 많다. 학교재정 시행규칙(School Finance Regulations 2008 and 2011)에 따라 예산을 결정할 권한을 가지며 학교 재정 조달을 위한 계획의 마련과 재정 운용과 배분을 둘러싼 협의를 위해 학교협의체를 설치할 의무가 있다.

지역교육청은 지역의회 감독을 받으며, 학교 부지 및 시설을 직접 소유하고 운영하는 지역 사회 학교를 관리·유지한다. 국가교육과정과 교원에 대한 국가 급여체계 및 근로조건을 따르는 공립학교에 대해 직접 재정을 지원한다. 기업이나 종교단체가 소유하는 일부 기부학교(Voluntary school)에도 운영비를 지원하기도 한다. 그리고 단위학교에 재정을 배분하기 전에

특정한 지역교육 서비스를 위해 일부 재정을 보유할 수 있다. 개별학교 예산은 학생 수와 학교 시설 설비비, 특수교육 요인, 소외계층 또는 저소득계층에 대한 내용 등을 고려하여 배분된다. 지방정부 예산에는 지방정부가 개별학교에 배분하기 힘든, 지방정부 차원에서 지출하여야 하는 사항에 대한 예산이 포함된다. 대체로 학교 교육비(Dedicated School Grant, DSG)는 4개의 블록으로 구성된다.

- ① 기본학교교육비(Schools Block) - 공립 초등, 중등, 아카데미아 지원
- ② 고비용재정(High Needs Block) - 특수 아동 기금 (예 : EHC 플랜 기금)
- ③ 유아교육재정(Early Years Block) - 3세와 4세 및 일부 2세에 대한 무료 교육
- ④ 교육행정재정(Central School Service Block) - 지역교육청의 행정·지원 서비스 운영 예산

## 나) 영국의 교육재정 배분 구조의 변혁 : 국가재정공식(NFF) 도입

2016년 12월, 교육부(DfE)는 영국 학교를 위한 새로운 국가 기금 공식 계획을 발표했다. 현재 시스템이 '불공정하고 불투명하며 구식'이기 때문에, 학교에 자금을 할당하는 방법에 대한 새로운 접근 방식이 필요하다는 것이다. 국가재정공식(National Funding Formula, NFF)은 잉글랜드 정부가 매년 공립학교에 얼마나 많은 자금을 제공해야 하는지 결정하기 위해 사용하는 방법이다.

중앙정부가 아닌 지방자치단체에서 예산을 배분하여 발생하는 자금의 불일치를 없애고 모든 학교 예산이 동일한 기준에 따라 책정되도록 하는 것을 목표로 한다. NFF는 정부가 설정하지만, 지방 당국이 관리하며 해당 지역의 학교를 위한 기금을 설정하는 데 어느 정도 유연성이 있다.

Figure 1: Factors in the schools national funding formula

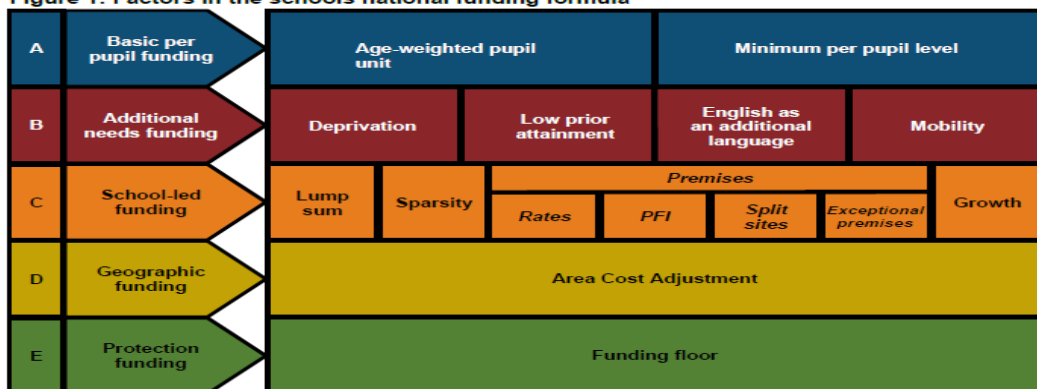


Figure 1: This illustrates the factors that will be taken into account when calculating schools block DSG funding allocations through the national funding formula. It is not to scale. Funding for factors in italics will be allocated to local authorities on the basis of historic spend.

〈그림 II-10〉 영국 학교 국가재정공식에서 고려되는 요인들

〈표 II-11〉 영국 학교 국가재정공식

블록	주요 내용
<p>블록 A: 학생 수 기준 지원(per-pupil funding)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학생 수는 지자체가 정한 학교 자금을 할당하는 데 사용되는 가장 핵심 요소</li> <li>• 모든 초등학교는 위치, 학교 규모 또는 기타 요인과 관계없이 학생당 매년 최소 3,500파운드 배분</li> <li>• 중·고등학교는 학생당 최소 4,800파운드 배분</li> <li>• 학교가 매년 학생당 특정 금액의 자금을 보장받도록 최소 자금 지원</li> <li>• 대부분의 지방 당국은 해당 지역의 학교가 최소한 매년 학생당 동일한 금액의 자금을 보장한다고 밝혔지만, 상당수는 최대 -1.5%의 자금 감소 허용</li> </ul>
<p>블록 B: 추가적 수요 반영(additional needs funding)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표는 빈곤 지역에 있거나 불우한 배경의 학생이 많은 학교에 추가 자금을 제공하여 성적이 낮은 학생들의 성취도를 높이는 데 있음</li> <li>• 추가적 수요 고려 요인들             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 가난</li> <li>- ② 돌봄이 필요한 아동</li> <li>- ③ 사전 성취도(Prior attainment)</li> <li>- ④ 모국어가 영어가 아닌 경우(English as an additional language).</li> <li>- ⑤ 이동성(Mobility)</li> </ul> </li> </ul>
<p>블록 C: 학교당 배분(School Block Funding)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (학교당 경비) 학생 요인과 독립적으로 학교에 할당된 자원</li> <li>• 특수교육 필요(SEN) 예산에 할당해야 하는 금액 지정(대부분의 학교는 학교의 7.5%~12.5%를 SEN 제공을 위해 보장)</li> <li>• ① 총액: 지역 당국이 해당 지역의 모든 단일 학교에 제공하는 일정하고 동일한 금액. 대부분의 초등학교는 £110,000를 받게 됨</li> <li>• ② 희소성: 다른 학교와 서비스 또는 시설을 공유하여 비용을 절약할 수 없는 소규모 또는 고립된 학교를 위한 추가 비용. 초등학교의 평균 지급액은 £20,000에서 £30,000임</li> <li>• ③ 장소: 요율 및 분할 부지와 같은 기타 요인에 따라 할당된 자금</li> <li>• ④ 성장: 학생 수의 상당한 증가가 예상되는 학교를 위한 추가 자금</li> <li>• ⑤ 감소(Falling rolls): 학생 수가 감소한 학교에 할당되어 미래에 예상되는 학생 모집 '팽창'에 대비할 수 있도록 함</li> </ul>
<p>블록 D: 지역 특성 반영(Geographic funding)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 위치에 따른 '가중치'</li> <li>• 지역에 따른 교사 급여 차이 등의 요소 고려(예를 들어 런던 및 런던 프린지 가중치가 있음)</li> </ul>

#### 4) 교육재정의 성과관리 체제 및 현황

영국의 교육재정은 중앙에서 지방정부를 거쳐 각 학교로 내려가는 일정한 금액과 그 외에 다양한 루트를 거쳐 이루어지는 특수목적사업 지원이 있다. 지방정부도 마찬가지로 대부분의 교육재정은 개별학교 단위로 분배하지만, 지방정부 역시 통제하고 사용할 수 있는 재정을 보유하면서 다양한 사업을 운영한다.

교육 프로그램이 재정지원을 통해 일정기간 동안 이루어진 뒤에 프로그램의 효과성이 어떻게 검증되고 책무성이 담보되고 있는지 평가하는 제도가 시행되고 있다. 교육 프로그램의 효과성은 각 개별학교 단위 수준에서 이루어지는 Ofsted 학교평가를 통해 평가된다. 특히 재정 사용과 관련하여 지방 정부에서는 학교협의체(School Forum)를 운영하는 데 이 기구를 통해 재정지원을 검토한다. 단위학교에서는 학교운영위원회(School Governing Board)를 통해 재정의 효과 및 효율성을 평가한다. 이 외에 독립적인 연구를 통해 각각의 효과성과 효율성이 검토되고 있다.

#### 5) 최근 동향과 특징

영국은 전통적으로 지역교육청의 권한이 강했으며, 교육재정의 경우에도 교육부로부터 받은 재정을 각 학교에 분배하는 기준을 세우고 그에 따라 분배할 수 있는 재량권이 높다가 점차 중앙정부에서 제시한 기준에 따라 학교에 배분하고 있는 등으로 권한이 점차 줄어들고 있다. 또한 새로운 형태의 독립학교로 중앙정부로부터 직접 지원을 받는 아카데미(Academy)가 늘어나고 있기 때문에 교육의 수월성 제고를 위한 책무성이 지역교육청에서 점차 줄어들고 있다.

그러면서 Ofsted는 2007년 명칭을 기존의 ‘교육’에 대한 평가라는 내용에서 ‘교육, 아동 서비스, 그리고 기술’(Education, Children’s Services, and Skills)로 변경하면서,<sup>11)</sup> 교육 이외에도 아동 복지 및 기술 훈련 영역까지 포괄하며 종합적 책무성 기구로 기능하고 있다. 영국은 한국과 다르게 지역교육청의 권한에서 중앙정부로의 권한으로 이행되고 있는 특징을 보인다. 이를 통해서 중앙정부가 지역당국의 교육 및 아동서비스에 대한 평가를 강화하고 있다.

영국은 Dedicated Schools Grant(DSG) 체계를 통해 학교급, 대상, 기능별로 블록화된 방식(Schools Block, High Needs Block, Early Years Block 등)으로 예산을 구성하고 있으며, 이

11) Ofsted(교육기준청, Office for Standards in Education, Ofsted)는 1992년 교육법에 의해 신설된 기관으로 그전까지 있었던 왕실소속 교육감사관(His/Her Majesty’s Inspectors of Schools, HMIs)의 기능을 강화하여 새롭게 태어났다. 이 기관은 교육의 질 제고를 위한 교육기관 평가기관으로 교육부에서 독립적으로 존재한다. 2007년 4월 1일 과거의 Ofsted(Office for Standards in Education)와 Adult Learning Inspectorate(ALI), Commission for Social Care Inspection (CSCI), Her Majesty’s Inspectorate of Court Administration(HMICA)를 통합하여 새로운 기관으로 재편했다. 이로써 Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills로 명칭을 변경하고, 사회 보호 및 법원과 관련된 아동 서비스 업무를 포함하도록 범위를 확장했다.

는 예산의 투명성과 목적지향적 집행을 강화하는 데 기여하고 있다. 교육재정 배분 방식에서 국가재정공식(National Funding Formula)을 도입하여 지역 간 형평성을 제고하고 있으며, 특히 지역별 생활비 차이, 사회적 취약성, 학생 수, 교육비 부담 요인 등을 정량화하여 반영하고 있다.

## 라. 캐나다

### 1) 교육재정 정책 개괄

#### 가) 정책 변화

캐나다 헌법 제93조에 따르면, 교육 및 기타 사회복지 서비스는 주정부의 책임으로 연방 정부는 이에 대한 주정부들의 재정 능력을 균등화하는 데 도움을 주는 역할을 한다. 따라서 교육재정의 관리와 운용은 주정부의 책임으로 이루어지며, 교육 자금을 결정하고 분배하는 주체 역시 주정부로, 연방 정부보다 훨씬 더 많은 교육재정을 부담하고 있다.

교육재정 정책의 변화는 주정부의 세율 변동, 즉 교육에 배분되는 금액의 증감에서 비롯된다. 1994년까지는 캐나다 전체 학교 재정의 약 40%가 교육청에서 징수한 지방 재산세에 기반하였으나 퀘벡을 시작으로 이 제도를 점차 폐지하였고 현재는 매니토바에서만 지방 재산세를 부과하고 있다. 주정부 차원에서 교육을 관리하고 재정을 지원하는 경향이 강해짐에 따라서, 현재 캐나다 교육재정의 주요 원천은 조세를 기반으로 한 정부 재원으로 구성된다.

교육재정 정책의 변화는 교육에 대한 국가적 신념의 변화를 반영한다. 과거에는 교육을 지역적 문제로 간주하여 학생과 그 가족이 교육의 주요 수혜자로 여겨졌고 이들이 납부한 교육비와 지방세를 통해 재정이 확보되었다. 반면 현재 교육은 사회 모든 구성원이 함께 누려야 할 공공재로 인식되고 있다. 따라서 초·중등 교육은 무상으로 제공되어야 하며 지역이나 장소와 관계 없이 일정한 교육의 질이 보장되어야 한다는 인식이 확립되었다.

#### 나) 교육재정정책의 기본원칙

캐나다 교육재정정책은 평등성(Equality), 형평성(Equity)을 기반으로 다양성(Diversity)을 존중하며 추진된다. 먼저 ‘평등성 및 형평성’과 관련하여, 주정부는 특수교육 대상 학생과 저소득층 학생을 지원하기 위해 다양한 재정 지원 정책을 설계하고 추진한다. 초·중등학교의 등록금과 수업료를 폐지하여 지역 간 교육 기회의 격차를 해소하였으며 교육에 필요한 재원도 과거 교육 위원회가 징수하던 지방세 중심에서 주정부의 세수로 전환되어 점차 주정부 재원으로 집행

되고 있어 재정의 평등성과 형평성을 확보해 가고 있다.

다음으로 ‘다양성 존중’과 관련하여, 각 학교의 교육재정은 주정부 차원의 기본 교부금(Foundation Grant), 지원금(Support Grant), 보상금(Reward Grant) 등으로 구성되며 이는 학생 수와 특수교육의 필요성, 지역 특성, 언어·문화적 다양성 등을 반영하여 편성된다. 주요 편성 기준에는 장애 학생을 위한 특수교육 프로그램, 이민자 학생을 위한 언어 적응 프로그램(ELL 또는 ESL), 프랑스어 몰입 프로그램, 영어 및 프랑스어 외의 제2외국어 지원 프로그램, 학교 폭력 예방 프로그램, 학생들의 정신 건강을 위한 통합 프로그램, 지역사회 및 학부모 참여 확대를 위한 통합 교과 프로그램, 원주민 교육을 위한 특화 프로그램, 교사들의 교수학습 및 전문성 향상을 위한 프로그램 등이 포함된다. 주정부는 자체 재원을 바탕으로 교육재정을 편성하고 이를 학생 수요와 운영 필요성에 따라 <표 II-12>와 같이 6개 분야로 구분하여 교육청에 배분한다.

<표 II-12> 캐나다 주정부 교육재정 지원 세부 사항

지원 구분	세부 사항 <sup>12)</sup>
기본 교부금	학생 기준 재정 교부금 학교 기준 재정 교부금 특수교육 교부금 언어 교부금
지역 내 교육 교부금	원주민 교육 교부금 지리적 환경 교부금 교육 기회 제공 교부금 정신 건강 및 복지 교부금
평생 교육 지원금 및 전문성 향상을 위한 교부금	평생 교육 프로그램 교부금 교사 전문성 향상을 위한 교부금 및 비용 조정금 학생 기금을 위한 지원금 프로그램 리더십 교부금
일반 보조금	학생 운송 교부금 학령인구 감소 조정 교육청 행정 및 거버넌스 교부금 학교 운영
일반 보상금	학교 개선 COVID-19 지원금
학교 관리 보조금	학교 연간 계획 제공 지원 학교 당국 지원

출처: Council of Ministers of Education, Canada

12) 학생 수, 학교의 지리적 요건, 운영 현황, 환경요소 등에 따라 변경 가능성 있음.

주정부에 의해 편성, 배분된 교육재정은 지역 교육청을 통해 관할 학교에 전달되며 학교는 교육청 방침에 따라 예산을 집행하고 교육 프로그램을 운영한다. 지역 교육청은 주정부가 제공하는 예산 내에서 예산안을 수립할 뿐 교육재정 수입을 직접 증대시키는 역할은 하지는 않는다.

## 2) 초·중등 교육재정의 확보

캐나다의 초·중등 교육재정은 주로 연방 정부와 주정부의 조세 수입을 통해 마련된다. 조세 수입의 구성은 정부 수준에 따라 다르다.

### 가) 연방 정부 차원

먼저 연방 정부는 주로 개인 소득세, 소비세(GST), 양도소득세, 탄소세, 관세 등을 통해 수입을 확보한다. 교육 분야에서 연방 정부의 재정 기여는 적더라도 그 영향력은 상징적이고 구조적인 측면에서 중요하다고 볼 수 있다. 연방 정부의 주요 수입원은 개인 소득세와 법인세이며 이중 일부는 주정부에 이전되어 주정부가 교육을 포함한 주요 공공서비스를 책임질 수 있도록 지원된다. 연방 정부는 이 외에도 원주민 교육, 의료, 사회복지 등 특정 분야에 직접 재정을 투입한다. 일부 이전금은 주정부가 자율적으로 사용할 수 있도록 조건 없이 제공되기도 한다.

연방 정부의 교육 관련 재정은 직접적인 교육 서비스 제공보다는 재정 지원과 정책 유도에 초점이 맞춰져 있다. 이 때문에 연방 차원의 예산 축소는 원주민 교육, 이중언어 정책, 전국 공통 기준 등 국가 단위 프로그램의 축소로 이어질 수 있다. 또한, 경기 침체나 학령인구 감소 등으로 인해 연방 정부의 이전금이 줄어들면 각 주정부는 자율성이 커지는 대신 국가 차원의 통일된 교육 정책에 대한 협력 의지가 낮아질 수 있다.

### 나) 주정부 차원

주정부는 소비세(PST 또는 HST), 소득세, 일부 주에서의 법인세, 주류세, 면허세 등을 주요 수입원으로 하며 연방 정부로부터 이전받는 재정 지원금이 전체 수입의 약 20%를 차지한다. 원주민 교육을 제외하면, 초·중등 교육에 대한 재정 책임은 대부분 주정부에 있다. 주정부는 연방 정부로부터 이전받는 지원금을 제외하면 자체 조세 수입, 즉 소득세, 소비세, 주류세 등 다양한 세금을 통해 교육 재원을 마련한다. 그럼에도 연방 정부는 여전히 일부 주정부의 주요 재정 원천으로 기능한다. 인구가 적고 경제 기반이 제한적인 3개 준주와 재정 자립도가 낮은 소규모 주들의 경우 총수입 중 약 20~40%를 연방 이전금에 의존하는 상황이다.

주정부가 의료와 교육 같은 공공서비스를 자체 재정에만 의존하게 될 경우, 상대적으로 재정이 열악한 주는 부유한 주와 동일한 수준의 교육 서비스를 제공하기 어려워진다. 이를 완화하기 위해 연방 정부는 재정 자립도가 낮은 주를 대상으로 균형재정(equalization) 지원금을 제공한다. 이 제도는 전국적으로 최소한의 공공서비스 수준을 보장하는 데 목적이 있다. 하지만 경제 침체 등으로 연방 정부의 재정 여건이 악화하면 연방은 자체 예산 균형을 위해 지방정부로의 이전금을 축소하는 경향이 있다(Young et al., 2007).

주정부 교육재정 계획에서 어떤 구성 요소를 더 중요하게 여기는지는 각 주의 지리적·경제적 여건, 교사 전문성, 학생의 언어 구사력, 지역사회 참여도, 문화적·정치적 요소 등에 따라 달라진다. 일부 주는 블록 교부금에 더 큰 비중을 두지만, 다른 주는 범주형 보조금이나 균등화(Equalization)를 강조하기도 한다. 주 대부분은 교육 환경 변화를 반영해 보조금 구조를 매년 소폭 수정하며 5~10년 주기로 완전히 새로운 재정 공식으로 전환하기도 한다.

## 다) 지방정부

주정부가 교육에 지출하기로 한 금액은 Education Act에 명시된 연간 규정에 따라 지역 교육청에 배분된다. 교육재정은 주마다 상이한 재정 배분 공식에 따라 산정되는데, 구성 요소에는 차이가 있지만 기본적인 구조는 유사하다. 주정부 재정 배분 공식은 크게 블록 교부금(Block Grant)과 범주형 보조금(Categorical Funding)으로 구분된다.

〈표 II-13〉 캐나다 주정부의 지방정부에 대한 교육재정 배분공식의 핵심요소

구분	주요 내용
블록 교부금 (Block Grant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 교육재정 중 가장 큰 비중을 차지하며 전체 자금의 절반 이상이 이 형태로 배분</li> <li>• 블록 교부금은 학생 수에 따라 결정되며 특수교육이나 직업교육처럼 비용이 많이 드는 프로그램에 속한 학생, 혹은 소규모 또는 원격지 학교처럼 유지비가 많이 드는 환경에 속한 학생의 경우 가중치를 부여</li> </ul>
범주형 보조금 (Categorical Funding)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주정부가 특정 프로그램이나 서비스에 추가 자금을 지원하는 방식으로 특수교육, 언어교육, 원주민 교육, 영어학습지원(ELL) 등이 여기에 포함</li> <li>• 지역 교육청이 자체적으로 충분한 재원을 확보하기 어려울 것으로 판단될 때, 주정부가 직접 재정 지원을 제공</li> <li>• 예를 들어, 통학버스 운영 비용은 도시보다 농어촌에서 더 많이 들 수 있음. 만약 모든 지역이 동일한 학생당 금액을 지원받는다면, 농어촌 지역에서는 상대적으로 교육에 활용할 수 있는 자금이 줄어들게 됨.</li> <li>• 대부분 주에서는 이러한 불균형을 해소하기 위해 범주형 보조금을 통해 실제 비용을 반영한 교통비를 지원</li> </ul>

다음으로 지방정부는 주로 재산세와 서비스 이용료를 통해 재원을 마련한다. 주정부를 통해 전달되는 일부 연방 이전금이 전체 수입의 약 10~15%를 차지한다. 기타 민간 부문 수입에는 이자 수익, 투자 수익, 벌금 및 추징세, 세금 체납금, 자발적 기부 등이 포함된다. 캐나다의 교육재정은 기본적으로 연방 정부 → 주정부 → 지방정부 순으로 이전되며, 실제 교육 서비스 제공은 지방정부 또는 교육청 단위에서 이루어진다. 따라서 교육 예산 편성과 집행은 주정부와 지방정부가 중심이 된다.

지역교육청은 주정부 보조금 외에도 다양한 경로를 통해 자체 수익을 창출하고 있으며 이를 핵심 운영 재원으로 일부 활용하고 있다. 주요 수익원에는 유학생 수업료, 시설 임대 및 허가 수입, 식당 운영 수익, 이자 수입, 평생교육 수강료 등이 포함된다. 기타 수익 항목은 재정 다양화와 유연성 확보를 위한 중요한 재원으로 기능하고 있으나, 항목별 편차가 크고 이자율, 출입국 정책 등과 같은 외부 변수의 영향을 많이 받는다.

### 3) 초·중등 교육재정의 배분

#### 가) 배분 기준

주정부의 초·중등 교육재정 배분에서 가장 중요한 기준은 학생 수이다(Van Pelt & Emes, 2015). 일반적으로 학생 수는 해당 연도에 진학 예정이거나 재학 중인 학생 수, 출석 일수를 반영한 평균 일간 학생 수(Average Daily Membership, ADM), 평균 일간 출석 수(Average Daily Attendance, ADA) 중 하나를 산출하여 반영한다. 이를 바탕으로 학생 1인당 최소 교육비를 고려한 후, 기본 교부 금액을 산출하게 된다.

2022/23학년도 기준, 캐나다의 초·중등학교 등록 학생 수는 약 583만 명이며 이 중 91.3%가 공립학교에 재학 중이다. 사립학교 재학생 비율은 7.7%로 2년 연속 증가하였으며 홈스쿨링 학생 비율은 0.9%로 감소하여 COVID-19 팬데믹 이전 수준에 근접하였다. 한편, 2020/21학년도 팬데믹 동안 많은 학부모가 자녀를 학교에 보내지 않는 대신 원격수업이나 홈스쿨링을 선택하였다. 이 시기 홈스쿨링 학생 수는 전년도 대비 두 배 이상 증가한 약 83,988명에 달했다. 특히 저학년 학생들의 등록률 감소가 두드러졌는데 이는 학부모들이 초등학교 입학을 일부러 연기한 영향으로 분석된다.

## 나) 온타리오주 교육재정 배분 사례

### (1) 학생 수요에 따른 교육부 보조금(GSN)

2023/24학년도까지 온타리오 주정부는 '학생 수요에 따른 교육부 보조금(Ministry Grants for Student Needs, GSN)' 메커니즘을 통해 각 교육청의 지원 금액을 산정해 왔다. GSN은 다양한 항목으로 구성되어 있으며 학생 수, 학교 규모, 프로그램 특성, 지역 여건 등을 종합적으로 고려하여 차등 배분된다. GSN 보조금은 다음과 같은 세부 항목으로 구성되어 있다.

학생 기반 보조금: 정규 학급 교사 인건비, 교과서 및 학습자료, 컴퓨터, 정규교육 프로그램 운영, 전문가 또는 보조 인력, 도서관 및 지도 교사 배치 등을 위한 학생 1인당 할당 자금

학교 기반 보조금: 학교 행정 운영에 필요한 최소 수준의 자금 지원

특수 목적 보조금: 특수교육, 제2 언어(영어 및 프랑스어) 프로그램, 학습 기회 확대 프로그램 등 특정 학생군을 위한 추가 지원

학생 교통비 보조금: 학생의 통학(집-학교 간 왕복)을 위한 교통비 지원

관리 보조금: 교육청 본부의 행정 및 운영 전반에 필요한 비용 지원

학교 운영 및 유지 보수 보조금: 학교 시설 관리, 공과금, 일반 유지 보수 등에 필요한 자금

부채 보조금: 자본 투자와 관련한 교육청의 부채 상황을 위한 지원

부서 특정 보조금: 특정 정책 및 부서에 직접 지원되는 목적성 자금

이와 같은 항목별 구조는 각 지역의 특성과 필요에 따라 맞춤형 예산 편성을 가능하게 하며 온타리오 주정부의 교육재정 분배 방식의 핵심적 특징 중 하나로 평가된다. 2023/24학년도 기준, 학생 기반 교부금은 약 14억 7,600만 달러로 전체 보조금 항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 전년 대비 약 10.1% 증가하였다. 특수교육, 언어 지원(ESL/FSL), 인구통계 기반 보조금도 전반적으로 증가세를 보였으며 이는 팬데믹 이후 이민자 유입 회복과 다양한 학습 수요 증가가 반영된 결과로 해석된다. 2023/24학년도 토론토 교육청의 갱신 및 자본 보조금(Renewal and Capital Funding)은 전년도 약 8,140만 달러에서 5억 3,314만 달러로 대폭 증가하며 전년 대비 약 554.9%의 증가율을 기록하였다.

GSN에서 단일 연도 기준 가장 급격한 증가로 크게 두 가지 이유에서 기인한다. 첫째, 팬데믹 기간 미뤄졌던 노후 학교 시설의 개보수 및 안전 개선 사업이 재개됨에 따라 관련 자본 지출 수요가 급격히 증가하였기 때문이다. 둘째, 온타리오주 정부의 학교 현대화 및 확장 계획(Ontario Builds)의 일환으로 특정 지역의 시설 신축 및 구조 개조 프로젝트에 대한 대규모 투자가 집중되었기 때문이다. 토론토 교육청은 노후 학교에 대한 에너지 효율 개선, 화재 안전 기

준 강화, 특별 교실 구조 변경 등의 장기 시설 개선 계획을 추진하고 있는데 이와 같은 사업들은 대체로 수십 년 주기의 고비용 자본 프로젝트로 분류된다. 이러한 배경 속에서 주정부가 특정 연도에 한시적으로 보조금 규모를 확대하여 예산을 집중적으로 투입한 것이다. 전체 GSN 총액은 2022/23학년도 대비 약 7억 3,400만 달러(+24.3%) 증가하였는데 이는 최근 온타리오 주정부의 교육재정 확대 정책 기조가 반영된 것이다.

## **(2) 핵심교육재정(Core Education Funding, Core Ed) 모델**

2024/25학년도부터 온타리오 주정부는 기존의 GSN 모델을 폐지하고 새로운 지원 체계인 핵심교육재정(Core Education Funding, Core Ed) 모델을 도입하였다. 이 개편은 지원 구조의 간소화와 교육청의 재정 계획 수립 효율성 향상을 목적으로 추진되었는데 주요 변경 사항은 다음과 같다. 첫째, 기금 출처 항목을 기존 18개에서 6개로, 개별 할당 항목을 77개에서 28개로 축소, 둘째, 임시적이고 중복된 요소를 제거하여 재정 예측 가능성 제고, 셋째, 명칭과 항목 구조를 직관적으로 수정하여 이해도 개선, 넷째, 항목별 용도를 명확히 하여 보다 정확한 자금 집행 유도. Core Ed는 교실 인력 지원금, 학습 자원 기금, 특수교육 기금, 학교 시설 기금, 학교 교통비 기금, 교육 위원회 관리 기금의 총 6개 기금과 자본 보조금으로 구성된다. Core Ed 모델은 향후 몇 년간 평가를 통해 보완될 가능성이 있지만 현 단계에서는 이해도 향상과 계획 수립 편의성 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

2023/24학년도까지는 기존 GSN 모델이 적용되었으며 2024/25학년도부터는 Core Ed 모델로 전환되었다. 2020/21학년도 총 기금은 약 32억 3,200만 달러로 매년 꾸준히 증가하며 2024/25학년도에는 약 38억 5,113만 달러로 확대되었다. 이는 5년간 약 6억 1,000만 달러(+19.1%)가 증가한 수치이다. Core Ed 체계 전환을 통해 토론토 교육청의 전체 예산 구조는 보다 통합적이고 간결한 체계로 재편되어 항목 간 중복 해소 및 계획 수립의 예측 가능성 제고가 기대되고 있다.

## **(3) 반응형 교육 프로그램(Responsive Education Program, REP) 보조금**

2024/25학년도부터 온타리오 주정부는 기존의 우선순위 및 파트너십 지원자금(Priorities and Partnerships Funding, PPF)의 명칭을 REP 보조금으로 변경하였다. 이는 지원 항목의 명확성을 높여 교육청이 특정 지역 또는 대상 학생 집단에 효과적으로 대응할 수 있도록 하기 위한 구조 개편의 일환이었다.

REP는 기본 운영 보조금과는 별도로 제공되며 대부분 지정된 목적, 기한, 보고 요건이 있는

단기 지정성 기금으로 구성된다. 해당 보조금은 교육부가 설정한 지침에 따라 정해진 목적에 맞게 집행되어야 하며 사용되지 않은 금액은 회수될 수 있다.

#### 4) 최근 동향과 주요 특징

평등성과 형평성 간의 균형은 캐나다 교육재정 정책의 핵심 기조이다. 캐나다의 주정부 지원금은 대부분 학생 1인당 기준으로 산정되어 평등성에 초점을 두고 있으나 지역 여건과 학생 특성을 반영한 형평성도 정책적으로 고려되고 있다. 교육재정 지원의 성공 여부는 단순한 금액이 아니라 모든 학교가 필요한 수준의 자금을 받을 수 있는 구조적 설계와 의지에 달려 있다. 또한 캐나다의 교육재정은 다양성과 문화적 포용성을 반영한다. 교육재정은 단순한 수요 충족을 넘어 학생 성취 향상, 인권, 다양성, 복지 등 교육적 가치를 실현하는 수단으로 활용된다. 이는 캐나다 사회가 모든 학생의 교육 기회와 복지를 공동의 책임으로 인식하고 있다는 점에서 한국 교육 정책이 참고할 수 있는 부분이다.

이를 위하여 캐나다는 과거에 지방 교육청이 직접 세율을 설정하고 일부 재정을 자체 조달하던 방식에서 벗어나 주정부가 교육재정의 분배와 보조를 책임지는 체제로 전환하고 있다. 이와 같이 주정부 중심의 교육재정 지원 시스템은 지역 간 형평성을 제고하는 데 효과적인 것으로 평가받고 있다. 예컨대 온타리오 주는 약 200만 명의 학생 인구를 대상으로 주정부가 재정을 통합적으로 지원하는 시스템을 성공적으로 운영하고 있다.

주정부는 다양한 방식으로 자금 조달 계획을 수립할 수 있으며 이를 통해 지역 상황에 맞는 교육재정 운용이 가능하다. 온타리오는 별도 교육 목적 재산세를 부과하며 알버타는 재산세 수익을 교육 기금으로 적립한다. 브리티시컬럼비아는 재산세를 일반 수입으로 통합하여 주정부 서비스 전반을 지원한다. 이러한 모델은, 주정부가 교육재정 확보를 위해 세율을 설정하고 각 지역의 교육청이 기금 모금·학비 부과 등에 어느 정도 권한을 갖고 운용할 수 있도록 하는 재정 분권과 유연성의 균형을 보여준다.

이와 동시에 캐나다는 지역 교육청의 자율성과 책임성이 강하게 작동하는 구조를 갖추고 있다. 교육청은 지역의 우선순위와 특수성에 따라 예산을 자율적으로 배분하며 기준 외 항목에 대해 목적성 자금도 할당할 수 있다. 주정부는 단순한 보조금 제공을 넘어 예측할 수 있는 안정적인 재정 흐름을 조성하여 중·장기적 학교 운영 계획을 가능하게 한다.

끝으로 캐나다 교육재정의 향후 개선 과제는 수입과 지출 간의 재정 격차 문제에 구조적 대응이 필요하다는 것이다. 캐나다에서는 교직원 보상, 복리후생, 교육시설 건설 등 필수적인 지출 항목의 비용이 매년 증가하고 있지만 이에 상응하는 재정 확보가 부족한 실정이다. 이러한

격차가 지속될 경우, 교육청은 기본적인 운영조차 자율적으로 감당하기 어려워지며 그 부담은 교육의 질 하락으로 직결될 수 있다. 따라서 이 문제는 단기적인 예산 보충이 아니라, 장기적이고 구조적인 재정 체계 개선을 통해 접근해야 한다. 주정부 또는 연방 정부 차원에서 더욱 적극적인 개입이 필요하며 단순한 보조금 확대를 넘어 교직원 보상 구조 개편, 복리후생 항목의 공동 부담 체계 마련, 대규모 시설 투자에 대한 별도 재정 수단 확보 등 체계적인 대응 전략이 병행되어야 한다.

## 마. 정책적 시사점: 중앙정부와 지방정부간 행·재정적 역할 분담의 균형 유지

초·중등교육에 대한 중앙정부와 지방정부의 행·재정적 역할 분담과 관련하여 본 연구에서 살펴본 4개국은, 크게 중앙정부의 역할을 강조하는 흐름을 보이는 국가와 지방정부로의 분권 강화를 지향하는 국가로 나눌 수 있다.

### 1) 일본과 미국의 중앙정부 권한의 지방분권화에 대한 기대와 우려

먼저 일본의 경우 지속적으로 중앙정부에서 지방정부로 재정구조를 개혁하는 정책을 추진해왔다. 지자체의 자주성, 자율성의 확대, 재정 건전화라는 관점에서 의무교육비 국고부담금의 총액재량제 도입, 국가의 부담 비율 인하 및 일반 재원화가 진행되었다. 미국의 경우 연방 교육부의 축소 또는 폐지를 주장하는 목소리가 부상하면서, 교육에 대한 책임을 지역과 가정으로 하려는 ‘지방주의화’ 움직임이 있다.

미국의 경우 이러한 흐름에 대해서 교육계와 시민사회로부터 강한 반발과 우려를 불러일으키고 있다. 그 이유는 연방 교육부가 단순한 행정기관이 아니라, 저소득층·소수인종·특수교육 학생 등 교육 기회에서 배제되기 쉬운 집단을 보호하고 형평성을 보장하는 사회안전망 역할을 수행해왔다는 인식 때문이다. 한편 일본의 경우 기대와 우려 속에서 지방분권화가 강화되어 왔다. 주민통제 하에서 지방의 제 특성(지자체장, 다양한 이해관계자, 지방단체의 환경 등)을 충분히 발휘하여 적극적으로 교육비를 지출할 것으로 기대하는 입장이 있다. 반면 의무교육에 대한 국가 기능이 후퇴하고 지자체의 재량이 늘어남으로써 교육비 배분에 과도한 자율성을 행사하거나(의무교육학교 교육경비를 교육총무비에 배분하는 등), 지방재정에서 압도적인 부분을 차지하고 있는 교육비를 절감하여 다른 공공사업에 전용할 것이라는 우려가 있다.

## 2) 영국과 캐나다의 중앙정부 권한 강화와 형평성 강조의 기대와 한계

영국은 전통적으로 지역교육청의 권한이 강했으며, 교육재정의 경우에도 교육부로부터 받은 재정을 각 학교에 분배하는 기준을 세우고 그에 따라 분배할 수 있는 재량권이 높다가 점차 중앙정부에서 제시한 기준에 따라 학교에 배분하고 있는 등으로 권한이 점차 줄어들고 있다. 또한 새로운 형태의 독립학교로 중앙정부로부터 직접 지원을 받는 아카데미(Academy)가 늘어나고 있기 때문에 교육의 수월성 제고를 위한 책무성이 지역교육청에서 점차 줄어들고 있다.

캐나다의 교육재정 정책은 지방정부에서 주정부로 교육정책의 권한이 확대되는 방향으로 변화해 왔다. 이는 주정부의 세율 변동, 즉 교육에 배분되는 금액의 증감에서 비롯되었다. 1994년까지는 캐나다 전체 학교 재정의 약 40%가 교육청에서 징수한 지방 재산세에 기반하였으나 퀘벡을 시작으로 이 제도를 점차 폐지하였고 현재는 매니토바에서만 지방 재산세를 부과하고 있다. 주정부 차원에서 교육을 관리하고 재정을 지원하는 경향이 강해짐에 따라서, 현재 캐나다 교육재정의 주요 원천은 조세를 기반으로 한 정부 재원으로 구성된다. 한편 연방 정부의 교육 관련 재정은 직접적인 교육 서비스 제공보다는 재정 지원과 정책 유도에 초점이 맞춰져 있다. 이 때문에 연방 차원의 예산 축소는 원주민 교육, 이중언어 정책, 전국 공통 기준 등 국가 단위 프로그램의 축소로 이어질 수 있다. 또한, 경기 침체나 학령인구 감소 등으로 인해 연방 정부의 이전금이 줄어들면 각 주정부는 자율성이 커지는 대신 국가 차원의 통일된 교육 정책에 대한 협력 의지가 낮아질 수 있다.

## 3) 우리나라에 주는 정책적 시사점

초·중등 교육재정 정책은 초·중등교육에 대해서 얼마나 공공성과 책무성, 형평성과 평등성, 자주성과 자율성 등을 강조하느냐 따라서 정책 목표나 방향이 달라질 수 있다. 최근 우리나라는 지역 활성화의 핵심적인 정책수단으로 학교교육과 지역인재양성을 강조하고 있다. 우리나라의 경우 교육에 대한 지방의 자율성이 다소 확대되는 정책 흐름이 나타나고 있다.

영국의 지역교육청 권한이 분산되는 것은 어떤 특정 시기에 한꺼번에 일어났던 것은 아니고, 보수당의 장기집권, 1979에서 1997년, 18년이라는 장기간에 걸쳐 이양되었음을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 우리나라에서 최근 교육행·재정에서 나타나고 있는 분권화 움직임 역시 중장기적인 계획 하에서 진행할 필요가 있다. 이와 관련하여 이 연구에서 살펴본 국가들의 경우 교육재정의 지방 권한 확대에 대해서는 기대와 더불어 강한 우려가 있었음을 확인할 필요가 있다.

초·중등교육에 대한 형평성, 평등성, 다양성 등의 가치를 실질적으로 실현하는 데 중앙정부의 역할이 그만큼 중요하기 때문이다. 캐나다의 주정부 지원금은 대부분 학생 1인당 기준으로

산정되어 평등성에 초점을 두고 있으나 지역 여건과 학생 특성을 반영한 형평성도 정책적으로 고려되고 있다. 일본의 경우 지방분권 흐름에 의해 지역의 재정력 격차가 지역 간의 교육격차를 결정하는 요인으로 작용하는 것도 일정 부분 사실로 나타나고 있다.

한편 캐나다의 경우 매년 교직원 보상, 복리후생, 교육시설 등 필수적인 지출 항목의 비용이 매년 증가하고 있는 현실 속에서 장기적이고 구조적인 재정 체계 개선을 노력하고 있다. 이들 필수경비의 안정적 확보를 위해서는 주정부 또는 연방 정부 차원에서 더욱 적극적인 개입이 필요하며 단순한 보조금 확대를 넘어 교직원 보상 구조 개편, 복리후생 항목의 공동 부담 체계 마련, 대규모 시설 투자에 대한 별도 재정 수단 확보 등 체계적인 대응 전략이 병행되어야 한다고 보는 것이다. 또한 지역 교육청의 자율성과 책임성이 강하게 작동하는 구조를 갖추기 위한 노력도 병행하고 있다.

따라서 장차 우리나라의 경우 교육에 대한 지방의 자율성을 확대하고 재정에 대한 지방분권을 강화하는 흐름 속에서도 교육부는 형평성과 공공성을 유지하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 특히 교육부의 특별교부금을 기반으로 국가 차원의 교육정책에 대한 협력의지를 강화하고, 그동안의 지방교육재정교부금 배분방식을 점검하고 보다 실효성있게 개선하는 노력을 병행할 필요가 있다. 이와 관련하여 영국과 캐나다(온타리오주)의 교부금 배분제도의 변화를 참고할 수 있다.

영국은 Dedicated Schools Grant(DSG) 체계를 통해 학교급, 대상, 기능별로 블록화된 방식(Schools Block, High Needs Block, Early Years Block 등)으로 예산을 구성하고 있으며, 이는 예산의 투명성과 목적지향적 집행을 강화하는 데 기여하였다. 교육재정 배분 방식에서 국가재정공식(National Funding Formula)을 도입하여 지역 간 형평성을 제고하고 있으며, 특히 지역별 생활비 차이, 사회적 취약성, 학생 수, 교육비 부담 요인 등을 정량화하여 반영하고 있다. 캐나다 온타리오 주정부는 ‘학생 수요에 따른 교육부 보조금(Ministry Grants for Student Needs, GSN)’ 메커니즘을 통해 각 교육청의 지원 금액을 산정해 왔다. GSN은 다양한 항목으로 구성되어 있으며 학생 수, 학교 규모, 프로그램 특성, 지역 여건 등을 종합적으로 고려하여 차등 배분된다.

끝으로 중앙정부로부터 배분되는 재정지원 비중이 높은 경우 재정적 책무성 강화를 위한 각국의 평가기제에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 영국의 경우 기존의 교육기준청은 2007년 명칭을 기존의 ‘교육’에 대한 평가라는 내용에서 ‘교육, 아동 서비스, 그리고 기술’(Education, Children’s Services, and Skills)로 변경하면서, 교육 이외에도 아동 복지 및 기술 훈련 영역까지 포괄하며 종합적 책무성 기구로 기능하고 있다. 우리나라의 경우에도 시·도 교육청은 지역의 우선순위와 특수성에 따라 예산을 자율적으로 배분하되 단순한 보조금 제공을 넘어 예측할

수 있는 안정적인 재정 흐름을 조성하여 중·장기적 학교 운영 계획이 가능하도록 하되, 재정 성과관리 측면에서 책무성을 강화하는 기제를 확립할 필요가 있다.

### 3. 주요국 고등교육재정 현황 및 정책적 시사점

#### 가. 일본

일본 문부과학성은 5년마다 내각 회의(閣議. 이하, 각의)에서 결정된 ‘교육 진흥 기본 계획(教育振興基本計画)’을 공표한다. ‘교육 진흥 기본 계획’은 2006년에 전면 개정된 교육기본법<sup>13)</sup>에 따라, 정부가 책정한 교육에 관한 종합계획으로, 10년 후의 사회 변화를 바탕으로 교육이 임해야 할 과제 제시 및 향후 5년간 국가의 교육정책 전체의 방향성과 목표, 시책 등을 정한 것이다. 2022년, 교육정책에 관한 내각부 회의 중 하나인 ‘교육 미래 창조 회의(教育未來創造會議)’에서 향후 5~10년 동안 추진해야 할 고등교육의 구체적인 방안(‘우리나라의 미래를 이끌 대학 등과 사회의 모습에 대하여(我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について)’을 제시하였다.

#### 1) 교육 미래 창조 회의 제1차 제언: 우리나라의 미래를 이끌 대학 등과 사회의 모습에 대하여

교육 미래 창조 회의는 선행 회의였던 ‘교육 재생 실행 회의(教育再生実行會議)’를 이어받아, 2021년 12월 3일 제2차 기시다(岸田) 내각이 진행했던 각의 결정을 근거로 만들어진 회의이다. 의장은 내각총리대신이 맡으며, 그 외 각 부처 관료와 민간 유식자(有識者)로 구성되어 있다. 제1차 제언 ‘우리나라의 미래를 이끌 대학 등과 사회의 모습에 대하여’는 앞서 언급한 고등교육 문제를 바탕으로 아래와 같은 기본 이념을 가지고 있으며, 목표하고자 하는 사회상은 ① 웰빙 실현 ② 젠더 갭(Gender gap)과 빈곤 등 사회적 분단 개선 ③ 사회과제에 대한 대응, SDGs에 공헌 ④ 생산성 향상과 산업경제 활성화 ⑤ 전세대 학습 사회 구축이다.

또한 이 제언에서 제시한 ‘미래를 이끌어 갈 인재상’은 ‘좋아하는 것을 추구하여 높은 전문성과 기술력을 익히고, 스스로 과제를 설정하여 깊이 생각하고, 다양한 사람들과 소통하면서 새로운 가치나 비전을 창조해, 사회문제를 해결해 나가는 인재’이다. 이를 위해서, 리터러시(수리적

13) 교육기본법(2006년 법률 제120호) (교육진흥기본계획) 제17조 정부는 교육 진흥에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여, 교육 진흥에 관한 시책의 기본방침 및 세워야 하는 시책, 그 밖에 필요한 사항에 대한 기본 계획을 정하고, 이를 국회에 보고함과 동시에, 공표하여야 한다.

추론·데이터 분석, 윤리적 문장 표현력, 어학력·커뮤니케이션 능력 등), 윤리적 사고력과 규범적 판단력, 과제 해결·해결 능력, 미래 사회를 구상·설계할 힘, 고도 전문직에 필요한 지식·능력을 키울 것을 요구하고 있다.

제1차 제언에서 향후 특히 중시해야 할 인재 육성 시점에 대해 다음과 같이 제시하였다.

- 예측 불가능한 시대에 필요한 문리(문·이과)의 벽을 뛰어넘는 보편적 지식·능력을 갖춘 인재 육성
- 디지털, AI, 탈탄소화, 농업, 관광 등 과학기술과 지역 진흥 성장 분야를 이끌 고도 전문 인재 육성
- 여학생 비율이 특히 적은 이공계 등을 전공할 여성 증가
- 고부가가치를 창출할 석사·박사 인재 증가
- 평생, 몇 번이고 계속 배울 수 있는 의식, 학습 동기 함양
- 나이, 성별, 지역 등과 관계없이 누구나 배우고 활약할 수 있는 환경 정비
- 유아기, 의무교육 단계부터 기업 내까지 인재 육성 및 교육에 대한 투자 강화

특히 일본은 이공계 쪽으로 입학하는 학생이 줄어드는 추세이다. 문부과학성이 작성한 ‘학교 기본 통계’에 따르면, 2000년은 자연과학이 20,795명, 공학이 107,566명이었지만, 2010년은 자연과학이 18,761명, 공학이 92,010명, 2020년은 자연과학이 18,388명, 공학이 90,374명으로 감소 추세이다. OECD 자료 ‘Graduates by field’의 ‘2014~2019년까지의 이공계 졸업생 비율 변화’에 따르면, 대부분 국가는 이공계 학생을 늘리는 추세이지만, 일본은 미세하게 감소하는 추세이다. 이를 바탕으로 5~10년 정도 의욕 있는 학생의 주체성을 살린 방안을 집중적으로 추진하여, 자연과학을 전공하는 학생을 세계 최고 수준인 50% 정도로 높이는 것을 목표로 하고 있다. 또한 디지털·탈탄소화 등 성장 분야로의 대학 등에 대한 재편을 추진하고, 학생이 인문·자연 계열 구분 없이 폭넓고 깊게 배우며, 그 성과가 적절히 평가되는 사회를 목표로 하고 있다.

제1차 제언에서 발표한 주요 방안과 이와 관련된 주요 시책은 다음과 같다. 첫 번째 방안은 ‘성장 분야로의 대학 등에 대한 개편 촉진’이며, 주요 시책으로는 ‘성장 분야를 이끌 대학·고등 전문의 기능 강화를 위하여 지속적인 기금 지원책 창설’과 ‘국립대학 시설 정비’가 있다. ‘성장 분야를 이끌 대학·고등 전문의 기능 강화를 위하여 지속적인 기금 지원책’은 디지털·탈탄소화 등 성장 분야를 이끌 고도 전문 인재 육성을 위해 기금을 창설하는 것으로, 2022년도 2차 추경 예산에 3,002억 엔을 계상(計上)하였다. 시책 내용과 지원 방법은 다음과 같다.

### 지원 1. 학부 개편 등에 의해 특정 성장 분야(디지털, 그린 등)로 전환에 대한 지원

- 지원 내용 : 학부 개편 등에 필요한 경비 (검토 준비 단계에서 완성 연도까지(조성 기간을 3 단계로 분류) 지원)
- 지원 대상 : 사립·공립 대학 (※단 대학 펀드 조성을 받는 국제 탁월 대학은 신청 불가.)
- 조성 기간 : 1~3단계 합쳐서 원칙 8년 이내
- 조성금 : 단계마다 조성금의 상한을 두고 있음.
  - ① 1단계 : 상한액 3,000만엔 (1단계 조성 기간(1~3년정도) 합계액)
  - ② 2단계 : 상한액 20억엔 정도
  - ③ 3단계 : 상한액 4,000만엔 (3단계 조성 기간(4년) 합계액)

출처 : 文部科学省, 成長分野をけん引する大学・高専の機能強化に向けた基金による継続的支援 (概要)

### 지원 2. 고도 정보 전문 인재 확보를 위한 기능 강화 지원

- 지원 내용 : 고도 정보 전문 인재의 확보를 위한 기능 강화 지원 (대학원 학부 단계 기능 강화의 방안을 장기 지원 (시설설비비 등, 인건비 등))
  - 지원 대상 : 국립·공립·사립대학, 고등전문학교 (※단 대학 펀드 조성을 받는 국제 탁월 대학은 신청 불가)
  - 조성 기간 : 최장 10년간
  - 교부 방법 : 정액(定額) 보조·10억엔 정도까지 (대학원 단계 정원 증가 등에 따른 체제 강화를 원칙)
- ※ 원칙으로서 대학원 단계의 방안을 필수로 하지만, 학부 단계의 방안을 선행시키는 것도 가능  
※ 규모나 질의 관점에서 매우 높은 효과가 예상된다고 평가되는 계획을 가진 일부(5건 정도) 대학에 한하여, 일정액(최대 10억엔)을 가산하는 것도 가능

출처 : 文部科学省, 成長分野をけん引する大学・高専の機能強化に向けた基金による継続的支援 (概要)

2023년도 4월에 첫 회 공모를 했고, 7월에는 지원 대상을 선정했다. 그 결과, 지원 1에서 67건 (공립대학 : 13건, 사립대학 : 54건), 지원 2에서는 51건 (국립대학 : 37건, 공립대학 : 4건, 사립대학 : 5건, 고등전문 : 5건)이 선정되었다. 해당 시책은 앞으로도 계속해서 공모할 예정이며, 선정된 대상에는 순차적으로 지원할 예정이다.

‘국립대학 시설 정비’는 제5차 국립대학법인 등 시설 정비 5개년 계획(2021~2025)에 따라, 노후 개선, DX를 포함한 교육 연구에 대한 다양화·글로벌화 등 기능 강화, 2050년 탄소중립을 위해 탈탄소화를 촉진하고, 캠퍼스의 질 및 매력 향상을 도모한다. 또한 소프트·하드가 일체가 된 교육 연구 환경 정비를 추진하고, 산학관 연계에 의한 캠퍼스의 공동 창조 거점(이노베이션 커먼즈(Innovation Commons))을 추진한다. 2024년에는 본예산 363억 엔과 재정용자 자금 536억 엔이 책정되었으며, 향후 ‘제6차 국립대학법인 등 시설 정비 5개년 계획’에 따라 계속해서 교육 연구 환경 정비를 지원할 예정이다.

두 번째 방안은 ‘고등교육기관, 지방공공단체, 산업계, 금융기관 등 여러 관계 기관이 일체가 된 지역 연계 플랫폼 구축’으로 주요 시책은 ‘지역활성화인재육성사업~SPARC~’가 있다. SPARC 사업은 대학이 지역의 핵심으로서 기능해 나가기 위해, 지역사회와 대학 간의 연계를 통해 기존의 교육 프로그램을 재구축하고, 지역이 정말로 원하는 인재를 육성하는 기관으로 전환하는 것을 목적으로 한 사업이다. 이를 바탕으로 2가지 타입의 방안으로 2022년 5월에 공모 신청 후 선정하였다. 심사 및 평가는 일본학술진흥회에서 진행한다. 매년 현지 조사 평가를 하며, 2025년도에는 중간평가, 사업 보조 기간 종료 후인 2028년도에는 사후평가가 이뤄진다. 또한 사업 성과에 대해 정보 제공을 하며, 방안 보급에 대해 추진할 예정이다.

〈표 II-14〉 SPARC 사업 개요

구분	내용
모집 대상	국공사립대학 (단기대학 제외)
선정 건수 · 지원 보조금 기준액	<b>타입 ① 학부 등 개편을 목표로 하는 방안</b> <b>〈STEAM 교육을 기반으로 한 학부 등으로 개편〉</b> - 문리(문·이과) 횡단형 교육 실시, 연계 개설 과목에 대해 추가 개설. - 교육 리소스의 포트폴리오 재검토를 하여 과학 기술 분야를 이끌 분야 융합형 학부 또는 학과로 개편 실시. - 5건 정도 (200,000천엔/년)
	<b>타입 ② 고도의 연계를 목표로 하는 방안</b> <b>〈연계 개설 과목을 활용하여, 교육 기능 강화〉</b> - 각 대학의 강점을 살려 알찬 교육프로그램 제공. - 약점 분야에 대한 상호 보완과 함께, 지역이 요구하는 인재 등을 연계하여 육성함으로써, 실속 있는 교양교육을 시행. - 4건 정도 (100,000천엔/년)
재정지원기간	6년 (2022년~2027년)

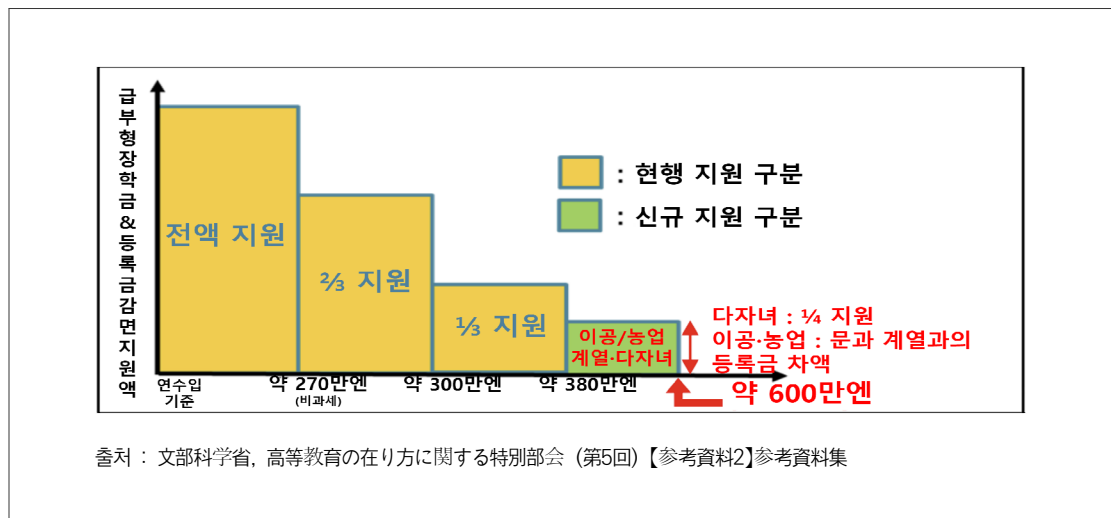
출처 : 文部科学省, SPARC事業 (公募) · 地域活性化 人材育成事業: SPARC홈페이지 事業説明

세 번째 방안은 ‘10조엔 규모의 대학 펀드에 의한 국제 탁월 연구대학’이다. 국제 탁월 연구대학은 세계 최고 수준의 연구대학을 형성하기 위해 10조엔 규모의 대학 펀드를 창설하고, 연구 기반에 대한 장기적·안정적인 지원을 통해, 연구대학의 연구 역량을 강화함을 목적으로 한다. 2022년~2023년에 대상 대학 선정에 대해 첫 공모 개시하였고, 10곳의 대학이 신청하였다. 그 결과, 도호쿠대학(東北大学)이 유일하게 선정되었다. 선정된 도호쿠 대학은 2024년 가을부터 대학 펀드 운용익에서 연간 100억엔 전후로 최대 25년간 조성 받고, 일정 기간(6년~10년 기준)마다 지원의 지속 여부에 관하여 평가받게 된다. 또한 대학 펀드의 운용 상황 등을 감안하여, 2024년도 중에 다음 공모를 개시할 예정이다.

네 번째 방안은 ‘고등교육 학습지원 신제도 관련, 장학금 제도 개정’이다. 일본은 2020년 4월

부터 실시한 고등교육 학습지원 신제도를 통해, 경제적 어려움을 느끼는 학생들에게 등록금 감면 및 급부형 장학금을 지급했다. 본 회의에서는 ‘새로운 시대에 대응하는 교육 지원 내실화’로서 학부 단계의 급부형 장학금과 등록금 감면을 중간층으로 확대, 후불 제도 구조 등의 시책을 제시했다. 2024년 아동 가정청(こども家庭庁)의 ‘자녀 미래 전략 방침(こども未来戦略方針)’ 중 ‘가속화 플랜’ 등을 바탕으로 장학금 제도 개정이 시행됐다. 첫 번째는 학부 단계의 급부형 장학금과 등록금 감면을 중간층으로 확대(학부 단계(대학·단기대학·고등전문·전문학교) 대상)한 것이다. 이는 육아 지원 등의 관점에서 지원 대상을 다자녀 세대 중산층과 이·공·농과계열인 중산층으로 확대한 것이다. 신규 지원 구분 대상은 세대 연수입(年収) 600만엔 정도까지이며, 다자녀 세대 지원은 부양하는 자녀 수가 3명 이상인 세대가 대상이다. 또한 학문 분야를 넘나드는 학부·학과도 학위 수여 분야에 이·공·농학이 포함되어 있으면 대상이 된다.

다자녀 세대는 전액 중 1/4을 지원하며, 이·공·농과계열은 인문 계열과의 등록금 차액만큼 지원한다. 또한 인문·사회과학계열과의 등록금에 차이가 발생하고 있는 점을 착안해, 사립 학교를 대상으로 지원한다.



〈그림 II-11〉 일본 장학금 제도 개편(등록금 감면)

두 번째는 대학원(석사과정) 등록금 후불 제도 창설(대학원생(석사과정) 대상)이다. 이는 등록금을 졸업 후의 소득에 따라 후불로 하는 구조를 창설하는 것이다. 졸업 후 납부는 특히 육아기(자녀가 7세 미만일 때까지) 납부가 과대해지지 않도록 배려한다. 국공립은 국립 등록금의 표준액(약 54만엔) 상한으로 후불이 가능하다. 사립은 사립 등록금의 평균 수준(약 78만엔)까지 후

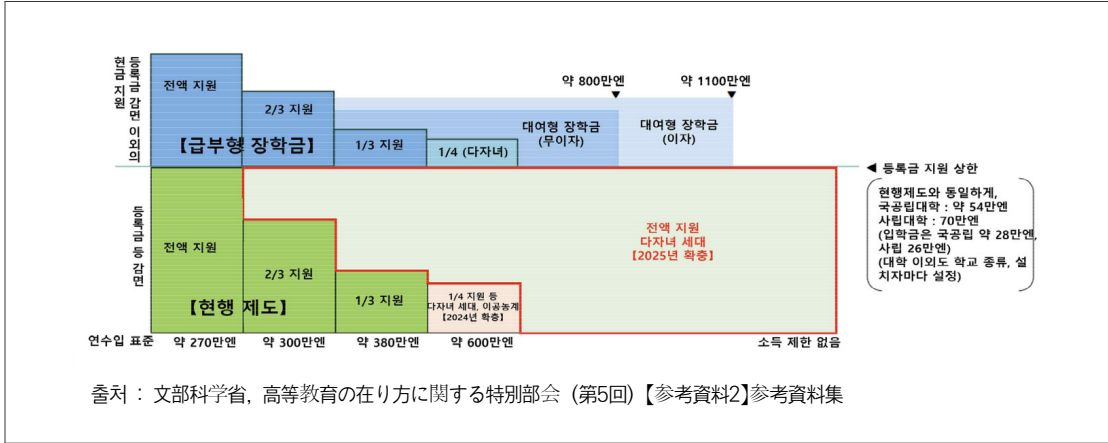
불이 가능하게 할 예정이다. 납부는 졸업 후, 본인 연수(年收) 300만엔 정도부터 소득에 따라서 시작된다. 상기 연수를 웃돌 경우, 과세 대상 소득의 9%를 납부한다. 육아기 납부에 배려해, 예를 들어 자녀가 2명 있다면, 본인 연수 400만엔 정도까지는 소득에 따른 납부가 시작되지 않는다. 이에 따라 대학·대학원·고등전문 등에서 배우는 사람 모두가 졸업 후 소득에 따라서 유연하게 반환할 수 있도록 출세 지불 구조를 창설할 예정이다. 학생 본인의 연수(年收)가 약 300만엔 이하인 경우에 이용할 수 있으며, 2024년 가을 입학자 및 학습지원 신제도 대상자이자 2024년도에 석사과정으로 진학하는 자를 대상으로 개시할 예정이다. 또한 석사과정에 도입한 후 본격 도입을 향해 추가로 검토를 추진할 예정이며, 그 재원 기반을 강화하기 위해 HECS채권(가칭)에 의한 자금 조달 방법을 도입할 계획이다.

세 번째는 대여형 장학금의 감액 반환 제도·소득 연동 반환 방식 재검토(졸업하고 대여형 장학금을 반환하고 있는 자 대상)다. 이는 정액 반환에서 매달 반환액을 줄이는 제도<sup>14)</sup> 관련하여, 요건 등을 유연화하고, 소득연동 반환 방식에서 반환액 산정을 위한 소득계산을 재검토하는 것이다. 감액 반환 제도를 통해, 이용할 수 있는 연수(年收) 상한에 대해서, 본인 연수의 325만엔 이하부터 400만엔 이하로 올린다. 또한 자녀 2명 세대는 500만엔 이하, 자녀 3명 이상 세대는 600만엔 이하까지 한층 더 인상할 계획이다.

- 반환 비율의 선택지를 증가 (1/2 또는 1/3 → 2/3, 1/2, 1/3, 1/4의 4종류)
- 소득연동 반환 방식
- 반환액 산정을 위한 소득계산에 대해서 자녀 1명당 33만에 소득공제를 덧붙임
- 다자녀 세대의 대학 등 등록금·입학금 무상화
- 고등교육비로 인해 이상적인 자녀 수를 가질 수 없는 상황을 해소하기 위해, 2025년부터 다자녀 세대의 학생 등을 대상으로, 대학·단기대학·고등전문(4, 5학년생)·전문학교의 등록금·입학금을 소득제한 없이 무상화
- 대학 등록금 지원 상한은 현행 제도와 같이, 국공립 약 54만엔, 사립 70만엔 (대학 이외도 학교 종류·설치자별로 설정)
- 이를 통해 다자녀 세대여도 경제 상황 상관없이, 자녀를 대학에 진학시킬 수 있고, 이상의 자녀 수를 가질 수 있는 것을 목표로 함.

---

14) 반환 총액은 불변이다.



〈그림 II-12〉 일본 다자녀 세대의 등록금, 입학금 무상화

다섯 번째 방안은 ‘리커런트 교육 내실화’이다. 이는 100세 시대, 디지털 사회 진전, 변화하는 사회 정세를 바탕으로, 산업계와 사회의 니즈를 고려한 실천적 프로그램 개발·확충과 리커런트 교육 기반정비를 후생노동성과 경제산업성과 연계하면서 추진하는 것이다. 2024년도에 책정된 본예산은 88억 엔이며, 향후에도 대학에서의 리커런트 프로그램 개발 지원을 계속할 예정이다. 또한 리커런트 교육 추진을 위한 학습 기반 정비가 있으며, 이와 관련된 사업은 다음과 같다.

- 지역 니즈에 맞춘 산학관 연계를 통한 리커런트 교육 플랫폼 구축 지원 사업 (138백만 엔): 지역 내 인재 니즈와 대학 등의 교육 콘텐츠 매칭, 리커런트 교육에 대한 기업측 평가 방식 등에 대한 검토, 경영자를 위한 프로그램 개발 등, 리커런트 교육을 지속적으로 추진하기 위한 플랫폼을 구축할 대학 컨소시엄과 지자체 등을 지원.
- 사회인 교육 정보 액세스 개선을 위한 포털 사이트 ‘교육 패스(マナパス)’에 대한 개량·내실화 (30백만 엔): 사회인 교육을 응원하는 포털사이트 ‘교육 패스’의 기능 강화 및 콘텐츠를 확충하여, 대학 내 사회인 대상 강좌 정보, 수강 시 활용할 수 있는 경제적 지원 정보, 실제 학습 성과 및 롤모델 등에 대한 정보 제공 강화. 또한 학습 이력 가시화 및 커리어 업에 대한 활용을 촉진.

## 2) 고등교육재정 지원 체제 및 구조

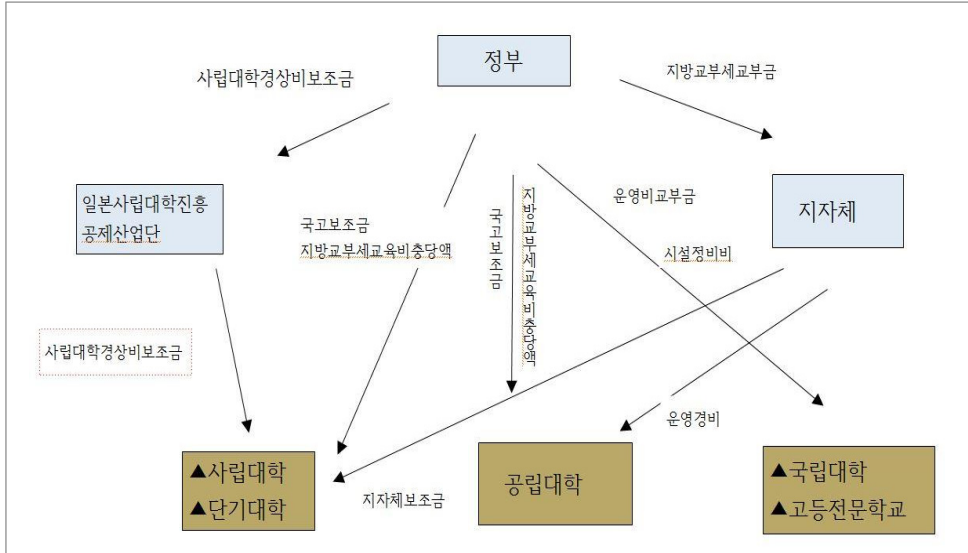
정부로부터 고등교육에 대한 재원 배분은 국립대학에 대한 기반적 경비인 운영비교부금, 시설정비비보조금 등이 있으며 사립대학에 대한 사립대학경상비보조금이 있다. 경쟁적 자금은 교원의 연구 활동에 대한 과학연구비보조금과 국·공사립대학 교육 재생 전략적 추진사업보조금을 들 수 있다.

과학연구비보조금은 대학과 연구기관의 연구활동에 대한 자금을 연구자에게 조성하는 제도로 주관 사업기관은 독립행정법인 일본학술진흥회이다. 인문학, 사회과학부터 자연과학에 이르는 모든 분야에 걸쳐 기초부터 응용에 이르는 독창적이고 선구적인 학술연구를 대상으로 한다. 과학연구비보조금은 연구자가 응모한 연구계획에 따른 엄격한 심사를 거쳐 채택되며 연구 활동에는 ▲ 연구자가 비교적 자유롭게 수행하는 연구 ▲ 사전에 중점적으로 연구할 분야와 목표를 정해 프로젝트 형태로 추진하는 연구, ▲ 구체적인 제품개발을 위한 연구 등 다양하며 일본의 과학기술 발전의 기초가 되는 중요한 역할을 수행하고 있다.

2025년도 예산액은 약2,429억 엔이며 9만 4,280 건의 응모 중 2만 5,699천 건이 채택되었고 다년도 연구과제를 포함하여 8만 322천 건의 연구과제를 지원하고 있다. 대학에 대한 경쟁적 자금은 국·공사립대학 교육 재생 전략적 추진사업에 대한 지원과 관련된 보조금이 있음. 동 보조금은 채택제로 운영되며 프로그램별 상한금액까지 전액지급된다. 산정 방법은 각 대학의 신청 금액에 입각하여 교부되므로 사용에 있어서 대학에 상당한 재량권이 부여되어 있다.

경쟁적 보조금은 2002년 개시된 21세기 COE프로그램을 필두로 21세기COE프로그램(The 21st Century Center Of Excellence Program)은 2002년부터 시작된 문부과학성의 연구거점형성보조금사업으로 일본대학에 세계최고 수준의 연구거점을 형성하여 연구수준 향상과 인재양성을 위한 중점적인 지원을 통해 대학의 국제경쟁력을 제고하기 위한 목적에서 추진되었다.

2003년 특색있는 대학교육지원프로그램(특색GP), 2004년 현대적 교육수요추진지원프로그램(현대GP), 2005년 양질의 교원양성추진프로그램(교원양성GP), 2007년 글로벌COE프로그램, 대학원교육개혁지원프로그램 등 다양한 프로그램이 운영되었음. 현재는 전술한 국·공사립대학 교육 재생 전략적 추진사업에 대한 다양한 지원프로그램이 운영되고 있다.



〈그림 II-13〉 일본 고등교육 공교육비 재원배분 개관도

정부로부터 고등교육에 대한 재원배분은 국립대학에 대한 기반적 경비인 운영비교부금, 시설정비비보조금 등이 있으며 사립대학에 대한 사립대학경상비보조금이 있다. 경쟁적 자금은 교원의 연구활동에 대한 과학연구비보조금과 국·공사립대학 교육 재생 전략적 추진사업보조금을 들 수 있다. 이를 바탕으로 국립대학의 수입은 정부로부터 받는 운영비교부금과 보조금수입, 등록금수입, 부속병원수입, 잡수입으로 구분할 수 있으며, 지출은 인건비, 교육연구경비, 병원관련 경비, 관리비 등으로 구분할 수 있고, 사립대학의 수입은 등록금, 보조금, 수수료, 기부금, 자산운용수입, 사업수입, 차입금 수입 등으로 구분할 수 있으며 지출은 인건비, 교육연구경비, 관리 경비, 시설·설비관련 지출 등으로 구분할 수 있다.

〈표 II-15〉 일본 설립자별 공교육비 재원 배분

구분	국립	공립	사립
정부	운영비교부금	· 국고보조금 · 지방교부세교육비총당액	· 사립대학경상비보조금 · 국고보조금 · 지방교부세교육비총당액
지자체	-	운영경비	지자체보조금

### 3) 고등교육재정 지원 현황

#### 가) 문부과학성 예산 지원 규모

정부예산에서 차지하는 문부과학성 예산 비중의 추이를 살펴보면 아래 표와 같이 2010년 6.1%에서 2023년 4.6%이며 정부 일반세출에 대한 비중은 2010년 10.5%에서 7.3%로 감소추세에 있다.

〈표 II-16〉 문부과학성 예산 추이 및 비중

연도	정부예산		문부과학성예산		
	일반회계 (예산액)	일반세출 (예산액)	문부과학성 (예산액)	문 부 과 학 성 / 정부일반회계	문부과학성/ 정부일반세출
2010	922,992	534,542	55,926	6.1	10.5
2011	924,116	540,780	55,428	6.0	10.2
2012	903,339	517,957	54,128	6.0	10.5
2013	926,115	593,774	53,558	5.8	9.9
2014	958,823	564,697	53,627	5.6	9.5
2015	963,420	573,555	53,378	5.5	9.3
2016	967,218	578,286	53,216	5.5	9.2
2017	974,547	583,591	53,097	5.4	9.1
2018	977,128	588,958	53,093	5.4	9.0
2019	994,291	599,359	53,062	5.3	8.9
2020	1,008,791	617,184	53,060	5.3	8.6
2021	1,066,097	669,020	52,980	5.0	7.9
2022	1,075,964	673,746	52,818	4.9	7.8
2023	1,143,812	727,317	52,941	4.6	7.3

자료: 文部科学省(2024). 文部科学白書.

2023년도 문부과학성 예산 현황(일반회계)을 살펴보면 5조 2,941억 엔이며 이 중 고등교육 예산은 2조 3,148억 엔으로 전체의 43.7% 비중을 차지하는 것으로 추산된다. 고등교육예산은 문부과학성 고등교육국이 발표한 2023년도 예산(안)에 근거하여 산출하였으며 실제 2023년도 문부과학성 일반회계 예산과 약간 차이가 있을 수 있다.

국립대학에 대한 지원으로는 운영비교부금 1조 784억 엔, 시설정비 363억 엔, 사립대학에 대한 지원으로는 사립대학경상비보조 2,976억 엔, 시설정비 90억 엔임. 수업료 감면, 학자금 대출 등 고등교육 수학지원을 위한 장학금 관련 예산은 6,314억엔이다. 문부과학성 2023년도 확정 예산으로 2023년도 고등교육국 예산(안)과 약간 차이가 있을 수 있다.

〈표 11-17〉 일본 문부과학성 고등교육 관련 예산 현황(2024년)

항목	예산	내역
국립대학개혁추진	1조 1,205억엔	교육연구조직 개혁에 대한 지원(신규:103억엔), 설비정비 등 활동 기반에 대한 지원(334억엔), 범용성이 높은 중규모 연구설비 정비(신규:127억엔), 공동사용/공동연구 거점 강화(58억엔), 국제 학술 프론티어를 선도하는 대규모 프로젝트 추진(238억엔)
고등전문학교의 고도화·국제화	725억엔	사회수요에 대응한 디지털, AI, 반도체·축전지 등 선탄분야의 교육, 앙트레프레너 교육, 학생의 해외파견, 여학생 지원 등 충실과 연습선 건조등, 고등전문학교의 기능 고도화·국제화 추진
사립대학등 개혁 추진	4,475억엔	사립대학과 고등학교 등의 운영에 필요한 경상적 경비를 확보하는 것과 함께 사립학교 시설 내진화 등 교육·연구 장치 등의 정비 지원
글로벌 사회 미래인재 육성	443억엔	대학의 국제화에 전격력 강화(37억엔) : 다문화 공생사회 실현을 위한 대학 국제화(18억엔), 교육프로그램 국제화(19억엔) 대학 등 유학생 교류의 충실화(406억엔) : 대학 등 유학생 교류 지원 등(135억엔), 우수한 외국인 유학생의 전략적인 유입(271억엔)
고도의료인재 양성의 추진	76억엔	고도 의료 인재 양성사업(신규:50억엔), 의학계 연구지원 프로그램(26억엔)
수리·데이터사이언스·AI인재육성의 추진	22억엔	디지털과 거는 더블 메이저 대학원교육 구축 프로그램 ~x프로그램~ (5억엔) 수리·데이터사이언스·AI교육의 충실·전국 전개 추진 (18억엔)
대학원 교육개혁 추진	(신규: 70억엔)	차세대 고도 인재나 기반 인재의 지속적인 육성을 위해 각 대학 등의 특색이나 지역성 등을 바탕으로 네트워크를 활용한 교육프로그램 전개 등 산학협동 실천적인 교육체제를 구축한다. 이때 풍부한 학식과 국제성, 고도한 실천성을 갖춘 박사 인재를 육성할 기능을 높이는 것과 함께 조직 내 자원배분의 재검토 등을 통해서 질이 높은 박사 인재 증가를 도모하고자 한다. (박사인재 활약 플랜).
성장 분야를 지지하는 반도체 인재 육성거점 형성	(신규: 18억엔)	산업에 빛 국내외 교육 연구기관과 연계하여 세계 최고 수준의 대학원 교육 거점을 형성한다.
고등교육 수학기원의 확실한 실시 (어린이가정청 계상분도 포함.)	사향요구 6,412억엔	고등교육 수학기원 신제도의 다자녀 가구나 이공농계 학생 등 중간층 대상 확대. (어린이가정청에 예상 계상) 대학원(석사단계)에 수업료 후불제도 창설. 대여형 장학금의 감액반환제도 재검토.

자료: 文部科学省(2024). 文部科学省 高等教育局“2025年度概算要求”.

#### 4) 최근 동향

##### 가) 공공 지출의 억제와 사적 지출의 증가

일본의 고등교육기관은 저출산으로 인해 해마다 입학자 수 및 재학자 수가 감소하고 있고, 대학교 수도 점점 줄어가고 있다. 그동안 일본 정부는 고등교육기관에 진학할 자 혹은 재학하고 있는 자에 대한 지원을 해왔는데, 특히 최근에는 대여형 장학금뿐만 아니라 급여형 장학금을

실시하거나 학부생 중심이었던 지원 대상을 대학원생으로 넓히는 등 지금까지 제도에서 배제되었던 사람들을 위한 새로운 지원 방식이 검토되어 실제로 시행되고 있다.

일본에서는 등록금과 생활비를 학생과 가정이 크게 부담하고 있으며 특히 경제적으로 어려운 가정의 자녀가 진학을 포기하는 경우도 있다. 장학금제도도 그동안 대여형 위주여서 학자금 대출 상환 부담이 사회 문제가 돼 왔다. 근년, 드디어 급부형 장학금이나 수업료 감면 제도가 정비되기 시작했다.

특히 자녀가 있는 학생이나 경제적으로 어려움을 겪고 있는 학생을 위한 장학금제도를 정부가 적극적으로 도입하거나 검토하고 있는 것을 보면, 이러한 새로운 제도가 제대로 기능할 수 있는지가 앞으로 일본의 고등교육기관 진학자 수 증가에 중요한 틀이 될 것이다. 그것이 결국에는 일본의 고등교육기관이 살아남을 수 있는 길이 되고 더욱 활발한 교육, 연구가 이루어질 것이라 기대된다.

## 나) 대학경영의 자립화와 경쟁적 자금의 도입

2004년의 국립대학 법인화 이후, 일본의 대학은 경쟁적 자금을 획득하는 능력이 필요하게 되었다. 이에 따라 연구 성과의 단기적 가시화가 요구되어 기초 연구나 인문·사회과학계 분야로의 자금 배분이 감소하는 경향이 강해지고 있다. 또 교원의 고용 형태가 불안정해지는 등 제도적 부작용도 생기고 있다.

하지만 정부 전체 예산 중에서 고등교육기관으로 배분되는 문부과학성 예산이 매년 조금씩 감소하고 있는 것을 보면 앞으로 고등교육기관이 살아남으려고 할 때 정부의 공적 지원을 받을 수 있게 제도를 잘 이용하고 좋은 평가를 받을 것과 함께 고등교육기관마다의 자율적인 재정구조를 어떻게 구축해가야 할지가 중요할 것으로 보인다.

또한 고등교육 학계를 둘러싼 여러 과제 중에는 재정난을 호소하는 국립대학교, 그리고 학문의 발전과 자유를 보장해왔던 학술회의의 동향 등 현재 진행 중인 과제가 있다. 정부와의 적절한 거리를 유지하며 자주성과 독립성을 확보한 채 이를 지속적으로 운영해 나가는 데에는 어려움이 존재한다. 향후 이 두 가지 동향이 어떻게 전개될지 지속적인 관심과 관찰이 필요하다.

## 다) 저출산과 지방대학의 위기

일본에서는 저출산의 진행으로 지방의 중소규모 대학이 정원 미달과 재정난에 직면해 있다. 이에 대해 정부는 대학 재편과 지역 연계 강화를 추진하고 있지만 충분한 성과를 거두고 있다고 보기는 어렵다. 지방대학의 쇠퇴는 지역사회의 지적 인적자원 상실을 의미하며 지방의 활력 저

하와도 연동되어 있다. 특히 대학을 지역 활성화의 핵심으로 자리매김하는 정책이 효과적이다. 이에 지방대 통폐합뿐 아니라 지역사회와의 연계를 축으로 한 지속가능한 대학 모델 구축을 위한 사업이 확대 운영되고 있다.

## 나. 미국

### 1) 미국의 고등교육 중장기 계획 : 연방 교육부 2022-2026 5개년 전략계획

미국 연방 교육부는 대통령실 및 정부의 국가 수준 교육정책의 우선순위를 설정하고자 「2010년 정부 성과평가 개정법률」(GPRA Modernization Act of 2010)에 따라 매년 향후 5개년 전략계획을 수립·발표한다. 2022-2026 회계 연도의 전략계획은 5개의 전략목표와 대목표별 3~4개의 세부 목표로 구성되어 있으며, 이 중 네 번째 대목표가 고등교육 재정지원과 직접적인 관련이 있다(〈표 II-18〉 참조). 이외에도 첫 번째 대목표의 일부 세부 목표를 통해서도 고등교육 재정지원이 이루어지고 있다.

그 중, 5개년 전략계획을 달성하기 위한 단기 계획을 ‘2개년 기관 우선 목표’라고 한다. 24개월 단위로 우선 추진할 과제와 구체적인 성과 목표치가 포함된 단기 기관 우선 목표(Agency Priority Goals: APG)가 발표된다. 평균적으로 3개 내외의 기관 우선 목표가 제시되며 각 기관 우선 목표는 하나 이상의 5개년 전략목표와 연계되며, 기관 우선 목표 달성 현황은 매 분기별로 연방 교육부 홈페이지에 공개한다.

2022년에서 2023년까지의 기관 우선 목표는 연방 교육부의 우선 추진 정책 3가지를 다음과 같이 제시하고 있다. 이 중, 두 번째와 세 번째의 기관 우선 목표가 고등교육과 관련되어 있다.

- APG1: 코로나바이러스로 인한 팬데믹 영향 관리
- APG2: 학자금대출 관리 효율성 향상
- APG3: 고품질 학위 및 자격증 취득에 있어 계층별 격차 개선

매년 중기계획의 각 전략 목표별 업무 추진 내역과 성과 및 차기 년도 추진계획을 발표하며, 업무 수행성과 보고서에는 전략 목표별 성과지표·목표치·달성 여부가 포함되어 있다.

〈표 II-18〉 미국 연방 교육부 교육재정지원 5개년 전략계획 달성 목표

구분	내용
전략목표 1	교육자원·기회·통합적 교육 환경 접근에의 형평성 확대
1-1)	사회적 배려 대상 학생에게 양질의 교육 기회 제공을 위해 빈곤 집중지역에 공평·적절한 자원배분
1-2)	모든 학생의 성공 지원을 위해 전인교육·학생 참여·다양성이 보장된 양질의 학습 환경 제공
1-3)	연방 민권법에 명시된 평등한 교육 접근성 보장 및 향상을 위해 주정부·교육구·고등교육기관 지원
1-4)	청소년 및 성인의 학습 참여·학위취득·고수요 직종 취업경쟁력 향상 지원
전략목표 2	학습지원을 위해 교원 인력의 다양성·질적 우수성 확보 및 현직교육 강화
2-1)	교원 양성 과정 강화 및 다변화
2-2)	적절한 자격과 전문성을 보유한 교수 학습 인력(교사·교장·교육 전문 인력·기타 교육 지원인력)의 확보·선발·훈련·유지에 한계가 있는 지역(도시 지역 포함) 지원을 위한 증거 기반 정책 및 전략 수립
2-3)	재능과 경험을 보유한 교사 및 교육지원인력의 전문적 성장·보유·발전 지원을 통해 교육적 약자의 사회·정서·정신·학습적 요구 충족
전략목표 3	학생의 사회적·정서적·교수 학습 요구 충족
3-1)	학생 참여, 사회적·정서·정신 건강, 삶의 질, 학문적 성공 증진을 위해 다층적 학생 지원시스템 구축 및 시행
3-2)	개별화된 교수 학습계획, 증거 기반 정책, 기타 관련 지원을 통한 다양한 학생 정체성 포용 및 개인 맞춤형 교육 약자 지원체계 수립
3-3)	증가하는 이중언어 및 다언어 학습자를 위한 학습환경 강화·전문성 신장 지원·교원 자격 과정 개선
전략목표 4	선도적 대학 입학 기회 확대·등록금 안정화·학위취득 및 졸업 후 성공 지원·교육 약자 지원 우수 대학 재정지원 등 교육 평등 강화전략 중점 추진을 통해 고등교육 가치 강화
4-1)	모든 학생, 특히 사회적 배려 대상 학생(대학 진학 첫 세대, 저소득, 유색인종, 장애 학생)의 학문적 성취 및 학위취득 향상을 위해 고등교육기관 및 주정부 지원
4-2)	장학금 관련 행정절차 개선하여 대상 학생 수혜 용이성 증진, 학자금대출자 대출액 상환·상환면제 지원, 학자금대출 채무불이행으로 인한 불이익 경감 지원, 장학금 관련 민간 위탁기관 책무성 향상
4-3)	양질의 직업 기회 및 양질의 추가적인 교육 기회로 이어지는 중등 및 고등교육 프로그램에 대한 공정한 접근성 보장
4-4)	상급학교 진학 과정 투명성 및 학생 선택권 강화, 학위 및 자격증 인정 기준 명확화 등 중등·고등·전문교육 간 연계 강화
전략목표 5	연방 교육부 조직 목표 최적 이행을 위한 내부 역량 강화
5-1)	교육부의 21세기 인력이 수행하는 교육부 조직 미션 달성을 위해 정보기술을 전략적 자원이자 주요 추진책으로 관리
5-2)	조직 목표 달성 지원을 위한 데이터 수집·관리·분석 측면의 조직 차원 데이터 거버넌스 및 관리 역량 강화

5-3)	현재 및 미래의 교육부 조직 목표 달성에 요구되는 인적자원의 확보·유지·개발
5-4)	효율적 조달 체계 구축 및 선제적 정부-기업 파트너십(소기업 지원 포함) 구축을 통해 조직 목표 달성 및 납세자 권익 증진

주: 고등교육 관련 전략목표를 음영 표시함.

자료: USDOE (2022: 8-9).

2023년 기준, <표 II-18>에 음영 표시된 고등교육과 관련하여, 추진 과제 달성을 위한 예산 규모는 아래 <표 II-19>와 같다. 고등교육지원에 초점이 맞춰져 있는 전략목표 4 항목에 대한 예산액은 1,022억 달러 규모이며, 2024년에는 1,872억, 2025년에는 2,020억 달러로 상향 편성할 예정이다. 기타 교육 전반을 다루는 전략목표 1 항목 예산안 중 고등교육지원을 포함하는 사업의 예산액은 394백만 달러 규모이다.

<표 II-19> 미국 연방교육부 고등교육재정지원 사업별 2023년 예산

관련목표	사업명	2023 예산	2024 예산(안)
4-1), 4-3)	(법) 학생 대상 연방 학자금 대출 계정	74,144,749	27,307,629
4-1), 4-3)	(법) 학부모 대상 연방 학자금 대출 계정	5,547,985	-
4-1), 4-3)	(법·비) 학생 재정지원	17,173,263	33,246,672
4-1)	(법·비) 역사적 흑인대학(HBCU) 자금 조달 프로그램 계정(고등교육법 제3편 제D절)	83,099	20,750
4-1)	(법) 고등교육 대출 약정 청산 계정(고등교육법 제121조)	(585)	-
4-3), 4-4)	(비) 진로·직업·성인교육	1,462,269	1,688,733
4-4)	(법) 학교 개선 프로그램	-	-
4-1)	(법·비) 대학기숙사 대출	(1,915)	321
4-1), 4-3)	(법·비) 고등교육	3,483,863	4,207,540
4-1)	(비) 갈로렛 대학교(연방 농인대학교)	165,361	165,361
4-1)	(비) 국립 청각장애 기술연구소	92,500	92,500
4-2)	(법·비) 무상 커뮤니티 컬리지 정책	-	120,500,000
1-3)	(비) 시민권실	140,000	177,600
1-4)	(비) 진로·기술·성인교육실	2,191,436	2,447,900
1-1)~1-3)	(비) 혁신 및 개선	967,000	1,198,000
1-1), 1-4)	(비) 저소득층 지원	19,087,790	21,254,551
1-4)	(비) 고등교육	11,953	11,953
1-1)~1-3)	(비) 특수교육	15,263,634	17,839,743
1-3), 1-4)	(법·비) 직업재활지원 및 훈련	4,030,201	4,337,828

단위: 달러

주: 사업명 앞의 (법)은 법정보조금(Mandatory Grants)을, (비)는 비법정보조금(Discretionary Grants)을 의미함.

자료: USDOE (2024: 00, 79).

## 2) 고등교육 행정체제

미국 고등교육행정 및 재정의 주요 주체는 연방정부, 주정부, 권역별 대학인증기관 및 대학으로 구분된다. 미국의 고등교육제도가 가지고 있는 특징으로는 연방정부보다 주정부가 더 큰 법적 권한을 갖는다는 점과, 정부가 아닌 사립 기관을 통해 고등교육기관 및 학위의 인증을 시행하고 있다는 점을 들 수 있다.

### 가) 연방정부

연방헌법에 명시되지 않은 사무는 자동으로 주정부로 이양되는 원칙에 따라 고등교육은 주정부의 사무로 규정된다. 따라서 고등교육기관 운영지원에 관한 연방정부의 법적 권한은 상당히 제한되어 있지만, 실제 대학세입에서 연방정부 재정이 차지하는 비중은 적지 않다. 연방정부는 일차적으로 고등교육 접근성 확대를 위해 학생의 교육기회 지원과 관련된 사업을 운영하며, 대표적으로는 저소득층 장학금(펠 그랜트), 학자금 대출 프로그램, 근로장학 프로그램, 사회적 약자의 대학진학을 향상을 위해 중·고등학생 대상의 TRIO 프로그램을 운영한다. 이외에 청각장애를 가진 학생을 위한 갈루넷 대학교, 흑인학교인 하워드 대학교 및 군사학교 등을 연방정부 산하의 대학교로 운영한다. 교육부 외 부처에서 시행되는 각종 안보·과학·기술·연구사업 또한 대학으로 전입되어 고등교육재정을 지원한다.

연방정부의 연간 고등교육 예산은 전체 교육관련 예산의 절반 정도에 해당하며 연간 전체 예산 대비 2%를 고등교육에 지출하고 있다. 2008년 금융위기 이후 주정부의 고등교육 관련예산이 삭감된 반면 연방정부 지출은 지속적으로 증가하고 있으며 현재 지원 규모만으로는 주정부보다 더 많은 예산을 편성하고 있다.

### 나) 주정부

주정부는 주립대학을 관할하며 주별로 거버넌스의 형태와 주정부 권한이 상이하다. 예를 들어, 캘리포니아와 미시간주의 대표적인 대학인 캘리포니아주립대와 미시간주립대는 주정부 산하의 독립적인 기관으로 상당한 자율성을 가지고 있는 반면, 일부 주에서는 이사회를 설치하여 주내 대학의 운영과 관련한 심의 및 의결권을 부여하기도 한다. 이사회의 역할도 주마다 차이가 있어 관리감독, 정책 수립, 예산안 승인 등의 주요 의사결정을 수행하는 주도 있고 일부 주에서는 단순 자문기구로 기능하기도 한다(Eckel & King, 2004).

주정부 전체 예산에서 고등교육 관련 예산은 초·중등교육예산과 메디케이드 관련예산에 이어

세 번째로 높은 비중을 보인다(The PEW Charitable Trusts, 2019). 주정부에서는 주로 연간 예산편성 및 의회 승인 절차를 통해 재정지원이 이루어지며 재원 및 지원규모를 법제화한 주의 수는 많지 않다. 2008년 금융위기를 기점으로 주정부의 예산이 대폭 축소된 후 금융위기 이전 수준으로 회복되지 않거나 오히려 감소하는 추세를 보이는 주가 많다. 유형별로는 기관운영 보조금 성격의 예산이 약 11% 감소하고 학생 장학금 지원액이 30% 가량 증가하였다(Cummings et al., 2021). 이와 관련하여 Delaney와 Doyle(2007)은 전체 교육예산 내에서 고등교육 관련 예산이 경제적 부침의 영향을 가장 많이 받는다는 것을 발견하였는데, 이는 주정부 예산결정 과정에서 고등교육재정이 일종의 “평형추(Balance Wheel)”로 여겨진다는 것을 의미한다.

#### 다) 권역별 대학인증기관

고등교육기관의 인증 및 고등교육기관이 수여하는 학위에 대한 검증은 연방법 혹은 주법으로 규정되어 있지 않다. 대신 연방정부가 고등교육기관 및 학위의 인증업무를 담당하는 사설기관을 지정하며, 기관인증 및 학위인정을 위한 세부적인 규정들은 이들 사설기관의 자율로 맡겨진다. 일부 주에서 주 법률을 통해 학위과정이 갖추어야 할 요건과 관리체계를 규정하기도 하지만 이는 일부에 불과하고 대체로 권역별 대학인증기관 및 전공별 학위·자격증명과정 인정기관이 대학을 감독한다. 이와 같이 민간에 의존한 기관인증체계는 미국 외 국가에서는 거의 찾아볼 수 없는 독특한 형태이다.

현재 미국 6개 권역에 각각 대학인증기관이 존재하며 대표적인 기관으로는 동부지역의 NECHE (New England Commission of Higher Education), 중부 및 일부 북부지역을 중심으로 하는 HLC (Higher Learning Commission) 등이 있다. 이외에도 이공계열, 간호학 등 특정 학과의 교육과정 인증을 담당하는 기관도 존재한다. 이들 기관에서는 대학이 보유한 학과의 교육과정을 운영할 수 있는 수준의 교수진과 설비를 갖추고 있는지부터, 교수학습의 질을 개선하기 위한 계획, 자체평가, 환류 시스템을 갖추고 있는지를 정기적으로 평가해서 기관인증의 유지 여부를 결정한다.

연방정부와 지역별 대학인증기관은 일관된 정책시행을 위해 긴밀하게 협력하며 대학인증기관이 연방정부의 정책에 협조하지 않을 경우 언제든지 인증기관의 지위를 상실할 수 있다. 제도적으로 연방정부가 대학의 학위과정 운영에 직접적으로 개입할 수 없게 되어 있으며 이로 인해 지역적인 개별성이 어느 정도 유지될 수 있는 것도 사실이다. 그러나 실질적으로 연방정부가 대학인증기관을 지정할 수 있고 인증기관의 지위를 상실할 시 연방정부 장학금을 비롯하여 각종 사업비, 연구비 수주가 불가능해지기 때문에 연방정부의 영향력이 결코 작지 않다.

## 라) 대학

미국의 고등교육기관은 국가적, 사회적, 지역적 요구에 부응하여 확장을 거듭해 왔으며 주정부 및 대학 특성에 따라 운영방식이 다양하다. 먼저 수여학위를 기준으로 기술대학(Technical College), 커뮤니티 칼리지(전문대학, Community College), 4년제 대학으로 구분할 수 있다. 4년제 대학은 다시 석·박사 수준의 연구에 초점을 둔 대학원 중심·연구중심대학, 학부교육을 중심으로 하는 교육중심대학, 인문사회 전공자를 주로 배출하는 교양대학, 상대적으로 소규모로 운영되면서 지역주민 교육 및 지역사회 기여에 집중하는 지역사회대학(regional college) 등으로 구분된다. 설립유형에 따라서는 크게 국공립대학, 비영리 사립대학, 영리 사립대학으로 구분할 수 있고 이 유형에 따라 준수해야 하는 법적·제도적 요건이 상이하다.

이외에도 특정한 사회적 목적을 추구하는 대학들이 존재하는데, 가장 대표적인 것으로 소수자 지원대학(MSI, Minority-Serving Institution)을 들 수 있다. 세부적으로는 흑인 학생들의 대학교육기회를 확대하기 위해 운영되는 역사적 흑인대학(HBCU, Historically Black Colleges and Universities), 히스패닉 지원 대학(HSI, Hispanic-Serving Institutions), 아메리카 원주민 지원 대학(Tribal Colleges) 등이 있다. 이들 학교에는 인종에 무관하게 입학할 수 있고 실제 모든 학생들이 같은 인종인 것은 아니지만, 인종적 소수자에 해당하는 학생들의 학업·사회·문화적 필요를 지원하기 위한 프로그램들이 집중적으로 운영되며 흑인, 히스패닉, 아메리카 원주민의 비중을 특정 수준 이상으로 유지해야 소수자 지원대학의 지위를 유지하며 관련 재정지원을 받을 수 있다.

## 3) 고등교육 재정지원 현황

### 가) 연방정부 지원 현황

연방정부의 고등교육예산 지원규모를 살펴보면 먼저 교육부 예산이 절대적인 비중을 차지하고 있고 교육부 외 부처(국방부, 농림부 등)가 일부 예산을 지원하고 있다. 교육부 예산의 반 이상은 펠 그랜트를 비롯하여 학생에게 직접 지원되는 장학금으로 구성되어 있으며 이외에 학자금 대출 지원액을 합하면 연방정부 예산의 반 이상이 학생을 통해 지원되고 있음을 알 수 있다.

연방정부는 저소득층 대상의 장학금(펠 그랜트)과 학자금대출을 지원하며 학자금 대출액 규모가 펠 그랜트 지원액의 약 두 배 가량 크다. 2023년 가을학기 기준 펠 그랜트 수혜자와 학자금대출 신청자 수는 각각 640만 명 정도이며 펠 그랜트의 1인당 평균 수혜액은 4,930달러, 학자금 대출의 1인당 평균 금액은 9,310달러이다. 2023년 가을학기 기준, 펠 그랜트와 연방 학자

금 대출은 각각 학생 1인당 각종 학자금 지원 총액의 17%, 24%를 차지한다(Ma & Pender, 2024).

〈표 II-20〉 연도별 연방정부 학자금지원 관련사업 예산액 추이

구분	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24 <sup>1)</sup>
장학금	49,974	48,539	44,574	40,924	40,253	44,319
학자금대출	110,741	107,301	99,689	93,312	87,199	85,686
연방근로장학	1,358	1,323	1,320	1,285	1,185	1,214
세제혜택	16,420	15,220	14,020	12,490	10,790	9,660
계	178,494	172,382	159,602	148,011	139,427	140,879

단위: 백만달러(2023년 불변)

주: 1) 2023-2024년 자료는 추정치임.

자료: Ma & Pender, 2024. Table SA-1.

연방정부 세출액을 기준으로 연도별 추이를 살펴보면 2019년 약 1천 7백억 달러에서 2024년 약 1천 4백억 달러로 감소하였으며, 전체 학자금 대비 비중도 감소하는 추세를 보인다. 장학금 세출은 2018년 이래로 전반적으로 감소하는 추세이다가 2023년 정체하고 2024년 소폭 증가하였다. 2024년 기준 학자금대출은 매년 4,300만명 가량이 신청하고 학자금대출 총액은 1조 6,200억 달러이다. 학자금대출 총액은 2007년부터 2020년까지 증가하다가 2020년 이후 감소하였는데, 이는 학자금대출 신청자 수는 일정하게 유지되면서 1인당 학자금대출액이 감소한 데에서 기인한다. 전반적으로 1인당 장학금액을 확대하여 학생의 등록금 부담을 낮추기 위해 노력하고 있으나, 2010년대 들어 학생 수가 감소함에 따라 전체 세출액은 감소하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

## 나) 주정부 지원 현황

〈표 II-21〉에는 최근 5개년간 주정부의 고등교육재정 총 지원규모가 연도별로 제시되어 있다<sup>15)</sup>. 2025년 기준 2년제와 4년제 대학의 기관운영비 비중이 약 70% 정도를 차지하고 있으며 4년제 기관운영비 비중이 48.59%로 높은 편이다. 이외에 학자금 지원사업의 비중이 11.81%, 연구, 농업, 의학관련 사업 비중이 11.49% 수준이다. 5개년간 추이를 살펴보면 전반적으로 항목별 지원비중은 안정적으로 유지되었으나 총 지원규모가 소폭 감소 추세를 보이고 있다. 2021

15) 주정부별 지원규모는 각 주의 인구·면적·고등교육 참여율에 따라 큰 차이가 있으며 본 보고서에서는 공간관계상 제시하지 않음.

년과 2022년 예산에는 코로나 관련 긴급 재정지원을 위한 연방정부 자금도 주정부 예산안에 포함되어 있다는 점과 인플레이션을 반영할 경우 실질적인 감소세는 더욱 가파를 것으로 예상된다.

〈표 II-21〉 연도별 주정부 고등교육재정 지원 규모 추이

항목	2021	2022	2023	2024	2025
2년제 기관운영비	24,903 (21.10)	32,015 (21.38)	27,240 (20.50)	24,711 (21.06)	23,423 (21.97)
4년제 기관운영비	58,087 (49.22)	72,526 (48.43)	64,996 (48.92)	57,906 (49.34)	51,794 (48.59)
학자금지원	14,182 (12.02)	18,625 (12.44)	15,976 (12.02)	13,660 (11.64)	12,590 (11.81)
연구, 농업, 의학	13,987 (11.85)	16,699 (11.15)	15,016 (11.30)	13,690 (11.66)	12,245 (11.49)
기타	6,850 (5.80)	9,876 (6.60)	9,633 (7.25)	7,396 (6.30)	6,547 (6.14)
계	118,009 (100.00)	149,740 (100.00)	132,861 (100.00)	117,363 (100.00)	106,599 (100.00)

단위: 연도별 명목달러(백만)

자료: SHEEO (2025). Grapevine: FY 2025.

연도별 주정부 장학금 변화추이를 살펴보면 2000년 가을학기에 810달러에서 지속적으로 상승하여 2022년에는 1인당 평균 1,180달러를 지원하였다. 50개 주별 차이를 살펴보면 1인당 평균 장학금이 가장 낮은 주는 몬태나 주로 대학생 1인당 약 20달러에 불과한 반면, 1인당 평균 장학금 수혜액이 가장 높은 뉴멕시코 주에서는 3,270달러를 지원하여 주별 편차가 큰 것을 알 수 있다. 소득기반 장학금의 비중은 70%대에서 유사한 수준으로 유지되고 있다. 주별로는 모든 장학금이 성적기반으로 대상자를 선정하는 아칸소 주를 포함하여 조지아, 테네시, 플로리다 등 13개 주는 성적기반 장학금의 비중이 높고, 소득기반 장학금의 비중이 높은 나머지 37개 주 중에서 펜실베이니아, 일리노이, 캘리포니아, 텍사스 주 등 11개 주는 100% 소득기반 장학금으로 운영하고 있다.

〈표 II-22〉 미국 연도별 학생 1인당 주정부 장학금 유형별 평균 지원금액

연도	소득기반 장학금	성적기반 장학금	전체	소득기반 장학금 비중
2000	618	192	810	76%
2001	625	197	820	76%
2002	610	185	800	77%
2003	624	214	840	74%
2004	653	241	890	73%
2005	648	249	900	72%
2006	661	260	920	72%
2007	677	256	930	73%
2008	656	254	910	72%
2009	633	239	870	73%
2010	610	252	860	71%
2011	632	221	850	74%
2012	652	216	870	75%
2013	669	217	890	76%
2014	708	221	930	76%
2015	737	233	970	76%
2016	760	235	1,000	76%
2017	796	261	1,060	75%
2018	802	283	1,080	74%
2019	826	296	1,120	74%
2020	841	317	1,160	73%
2021	838	305	1,140	73%
2022	865	311	1,180	74%

단위: 2022년 실질달러, %

자료: Ma & Pender, 2024. Figure SA-19A.

#### 4) 최근 미국의 고등교육 분야 이슈 및 동향

고등교육재정 지원과 관련된 최근 동향 및 사례를 살펴보면, 캘리포니아주의 대학간 컨소시엄은 재정효율화를 위한 행정통합 사업, 법제화를 통한 고등교육재정의 안정적인 확보와 예산배분의 공정성을 위한 정책으로서 일리노이주의 보조금 산정공식 개편안 등이 있다.

##### 가) 행정비용 절감을 위한 대학간 이니셔티브: 캘리포니아주

캘리포니아주의 대학을 관할하는 기관인 CSU 시스템(California State University

System)은 미국의 주정부 산하 공립대학 관리조직 중에서도 역사가 길고 규모도 가장 큰 편에 속한다. 또한 상당히 중앙화된 거버넌스를 취하고 있어 주내 대학 간 학생들의 편입 및 대학원 교차진학 등의 교류도 자유롭고 운영방식이나 대학별 규정 등도 표준화되어 있는 경향을 보인다. 최근 주정부 지원이 지속적으로 감소함에 따라 개별대학의 재정부담이 증가함에 따라 시스템 차원의 개선이 요구되었다. 이에 2023년 23개 대학의 대표단으로 구성된 이니셔티브를 조직하여 개별 대학에서 각각 지출되고 있는 행정비용을 통합하기 위한 방안을 모색하였다.

이 이니셔티브의 주요 활동목적은 다음과 같다. 먼저, 행정절차 통합을 통한 개별대학의 행정비용을 절감한다. 둘째로 행정절차 간소화와 표준화를 실시하여 중복된 업무를 최소화한다. 셋째, 인력훈련을 통해 학생서비스의 질과 효율성을 향상한다. 넷째, 이미 구축되어 있는 캘리포니아주의 시스템, 기술, 자산과 더불어 기존의 대학간 협업관계를 활용하여 규모의 경제를 확대한다. 마지막으로 개별대학의 필요를 충족함과 동시에 대학 간 협업을 활성화한다.

이니셔티브가 제시한 3개의 주요 개선영역은 조달, 정보보안, 행정직원 처우개선이다. 먼저 조달 측면에서는 조달 및 대금지불 과정을 캘리포니아 주 차원에서 통합하여 운영하는 계획을 수립하였으며 조달절차에 관한 규정과 기관 내 승인방식을 통합하는 한편 전략적인 조달전략을 마련하고 특히 인공지능을 활용한 조달절차 최적화를 도입할 계획이다. 다음으로 정보보안 영역은 사이버 퓨전 센터(Cyber Fusion Center)를 설치하여 학생 정보보안 분야의 협력을 실행하고 보안을 강화하는 것을 주요 내용으로 한다. 마지막으로 행정직원 처우개선은 행정직원의 업무부담 경감과 행정절차 효율화를 통해 결과적으로 학생서비스를 향상시키는 데 목적을 두고 있다.

이니셔티브의 거버넌스는, 먼저 주지사가 임명하는 CSU 최고책임자와 경영리더십 팀은 전체 조직의 리더십으로서의 역할을 수행한다. 실무추진 위원회에서는 전체 사업방향을 설정하고 주요 의사결정을 주도하는 역할을 담당한다. 집행지원 책임자는 딜로이트 회계법인의 지원팀으로 구성되는데, 딜로이트가 자체적으로 운영하는 고등교육 사업부와 협업하여 외부자문 및 컨설팅 역할을 수행하게 된다. 자문위원회는 CSU 시스템의 고위직 및 참여 대학의 경영 및 행정담당 최고책임자로 구성되어 있으며 추진상황 검토 및 자문그룹으로서의 역할을 수행한다. 핵심 프로젝트 경영관리팀은 추진상황을 총괄하고 CSU 시스템 및 개별대학의 이해관계자 간 협의를 지원하는 조직이다. 실무팀은 캠퍼스별 대표자 및 실무진으로 구성되고 3개의 주요 개선영역 각각을 담당하여 기획, 설계 및 실제 추진을 진행한다. 또한 이들 실무팀에서는 영역별 성과지표 및 목표를 설정하게 될 예정이다.

## 나) 형평성 중심 주립대학 보조금 산정공식 도입: 일리노이주

일리노이 주의 고등교육 관련예산은 감소하는 추세를 보이다가 2019년부터 확대되었는데 대학 기본운영비 예산이 약 18% 증가하였고 기타 공공사업에 포함된 고등교육 지원예산도 크게 확대되었다. 그럼에도 불구하고 2015년 이전 수준으로 회복되지 않아 각 대학들은 등록금을 인상하여 재정 부족분을 충당하고 있다. 그 결과 현재 일리노이주 주립대학의 세입구성은 등록금 수입이 64%를 차지하고 주정부의 운영보조금 예산이 36% 정도의 비중을 보이고 있는데, 최소 15년간 주정부 운영보조금 비중을 50% 이상으로 확대하는 것을 목표로 하고 있어 향후에도 고등교육 관련예산 확대가 예상된다.

대부분의 주와 마찬가지로 일리노이 주의 주립대학 운영비 지원액은 매년 의회 예산편성 과정에서 결정된다. 따라서 연간 고등교육 예산에 변동이 있을 경우 점증주의 예산편성 원칙에 따라 개별대학의 운영비는 동일한 비율로 증감하여 지원되게 된다. 이와 같은 예산편성 방식을 따르게 되면 이미 많은 자원을 보유한 대학들에게 유리하게 재원이 분배되어 결과적으로 기관 간 불평등이 심화되고, 개별 대학들은 매년 예산증액을 위해 경쟁해야 하는 상황에 놓이게 된다. 이에 일리노이주 고등교육 위원회(IBHE, Illinois Board of Higher Education)와 상·하원 의원 공동으로 “공정한 공립대학 자금지원 위원회(Commission on Equitable Public University Funding)”를 조직하여 보조금 산정공식 법제화를 추진하고 있다(Illinois Commission on Equitable Public University Funding, 2024). 위원회 구성원에는 상·하원 의원, 일리노이주 12개 대학, 시민단체, 재정정책기관, 교수진, 의료전문가, 법률전문가, 공립대학 학생, 일리노이주 학자금 지원위원회 위원 등 총 33명이 포함된다. 이 위원회에서는 2년간의 연구 및 조사를 바탕으로 초·중등교육 재정지원 모델을 따르는 보조금 산정공식을 개발하여 2024년 3월 의회 제출을 위한 보고서를 발표하였다. 2024년 말 이 보고서에서 제안된 주요내용을 반영한 법안이 발의되었다가 통과되지 못해 폐기되었다(Illinois General Assembly, 2025). 이후 유사한 내용을 골자로 하는 법안이 다시 발의되어 2025년 회기에서 의결을 목표로 하고 있다. 현실적으로는 현재 산정공식 세부사항 중 협의가 필요한 내용이 있어 최종 법률안 의결에 수년의 시간이 소요될 것으로 예측된다(Blake, 2024).

산정공식은 몇 가지 원칙을 기반으로 고안되었다. 먼저 전반적인 대학 보조금 규모를 확대하여 기관별로 등록금 의존도를 완화하는 것을 전제로 하였고, 예산 확대분을 기관별로 배분하는데 있어 전통적으로 대학교육 접근성이 낮은 학생들을 지원할 수 있도록 하였다. 또한, 총액교부 방식을 통해 개별기관이 예산활용의 자율성을 가질 수 있도록 하였으며 이에 따라 예산사용의 투명성 및 책무성을 강화하는 내용도 포함되었다.

연구 및 공공서비스 항목에서는 기본경비가 각각 학생 1인당 600달러, 200달러로 산정되어 있으며 연구중심 정도에 따라 1인당 경비를 가산한다. 마지막으로 운영 및 유지보수 항목에서는 학생 1인당 교수학습 지원경비 1,941달러에 소규모 학교의 경우 최대 45% 혹은 2,814달러를 가산하고, 설비 유지보수 항목은 학교부지 1평방피트 당 7.78달러를 기본경비로 하고 연구실 공간은 평방피트당 1.54달러를 가산한다.

현행 제시된 산정공식에도 대학원 과정의 운영경비, 기금수입의 차이, 등록금수입 기여도 등을 반영해야 하는 등의 과제가 남아 있다. 그뿐만 아니라 이렇게 산정된 대학별 목표재원의 합은 현행 고등교육예산 대비 14억 달러가량 초과되어 해당 재원을 마련하는 것도 하나의 과제이며 발의된 법안에는 향후 10년간 매년 1억 3,500만 달러 수준의 예산을 편성하는 내용도 포함되어 있다. 산정공식을 법령에 명시하고 기관별 예산을 100% 산정공식에 따라 산정하는 방식을 실시하는 추가 아직 없기 때문에 이 법안이 의결되면 일리노이주는 해당 방식을 채택한 첫 번째 주가 된다(Blake, 2024).

## 다. 영국

### 1) 고등교육재정 지원 체제 및 구조

잉글랜드 고등교육기관의 주요 공적 재원과 지출 규모는 학생지원청(OfS)의 교육기관 직접 지원, 리서치잉글랜드(Research England)와 연구위원회(Research Councils)의 연구 역량 및 인프라 지원, 학자금 대출을 통한 간접 지원 등으로 구분된다.

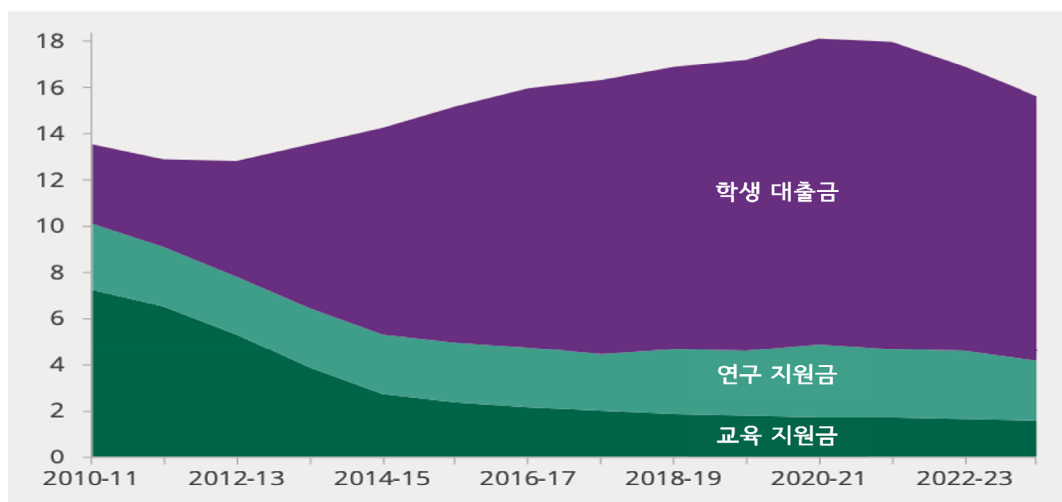
〈표 II-23〉 2023-24년 영국(잉글랜드) 고등교육에 대한 공공재원별 지출 규모

공공재원	구분	지출액
대학 기관에 대한 직접 지원금	교육(Teaching) 지원금	1.60
	연구(Research) 지원금	2.68
학자금 대출을 통한 간접 지원금	등록금	2.96
	생활비	2.42
학생 대상 지원금		0.62
총합		10.28

단위: 십억 파운드

2023/24년 기준 잉글랜드 고등교육에 대한 전체 공공 재정 부담은 102억 파운드 이상으로 추정된다. 이는 교육 및 연구에 대한 직접 재정 지원, 학비·생활비 대출시스템을 통한 간접 지원금, 특정 학생에 대한 비대출 지원을 포함한다. 이 중 대출 관련 비용이 52%, 직접 재정이 42%, 비대출 학생 지원이 6%를 차지한다.

〈그림 II-14〉에 나타난 2023/24년까지의 항목별 지원 변화를 보면 공공 지원의 구조가 변화했음을 확인할 수 있다. 특히 교육 지원금에서 학생 대출 중심으로 수입원이 전환된 점이 두드러지며, 현재 전체 공적 지원금 중 73%가 대출로 구성되어 있다. 전체 지원 규모는 2012/13년부터 2020/21년까지 2024/25년 가격 기준으로 53억 파운드(41%) 증가했으나, 이후 25억 파운드(14%) 감소하였다. 이 하락은 등록금 상한선의 동결과 높은 인플레이션으로 인한 영향이 크다. 반면, 2012/13년 이후부터 공공 지원 총액과 함께 학생 수도 증가하였으므로, 지원 총액의 증가가 학생 1인당 투자되는 교육 자원 수준의 향상을 뜻하지는 않는다. 2012/13년부터 2020/21년까지 전일제 내국인 학생 수는 17% 증가하였으며, 이는 공공 지원의 실질 증가율보다 낮다.



단위: 억 파운드 (2024/25년 물가 기준)

〈그림 II-14〉 잉글랜드 고등교육기관에 대한 공공 재정 지원 항목별 변화

## 2) 고등교육재정 지원 근거와 기준

### 가) 교육에 대한 재정 지원 근거

영국의 고등교육과 연구에 관한 법령(Higher Education and Research Act 2017)은 등록된 고등교육기관에 대한 재정지원(제39조), 특정 기관에 대한 재정지원(제40조), 재정지원의 규정과 조건(제41조)을 통해 교육 재정 지원의 법적 근거를 명시하고 있다. 이 법령에 따라, 잉글랜드 교육지원국(Office for Students, OfS)은 적격 고등교육 기관이 교육 제공, 시설 제공, 또는 교육과 관련하여 필요하거나 바람직하다고 판단되는 기타 활동을 수행하는 데 필요한 지출에 대해 보조금, 대출 또는 기타 지원을 제공할 수 있는 권한을 가진다.

한편, 잉글랜드 외의 지역인 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈에서는 고등교육 재정 지원 권한이 해당 지역 정부기관 혹은 기금위원회에 위임되어 있다. 웨일즈는 Higher Education Funding Council for Wales(HEFCW), 스코틀랜드는 Scottish Funding Council(SFC), 북아일랜드는 Department for the Economy in Northern Ireland(DfE(NI))가 각 지역의 대학 교육 및 연구 재정을 담당하고 있다.

### 나) 연구에 대한 재정 지원 근거

연구 재정 지원의 법적 근거는 「고등교육과 연구에 관한 법령(Higher Education and Research Act 2017)」의 제101조(UKRI 보조금), 제102조(UKRI에 대한 국무장관의 권한), 제103조(Haldane 원칙을 통한 균형 잡힌 자금 지원)에서 찾을 수 있다. 이에 따라 2018년부터 출범한 UKRI(UK Research and Innovation)는 기존의 Innovate UK 및 리서치잉글랜드(Research England)와 더불어 7개의 연구 위원회(인문학, 생명과학, 공학, 사회과학, 환경과학, 의학, 기술 분야)를 통합한 기관으로, 과학·혁신·기술부(Department of Science, Innovation and Technology, DSIT)의 재정지원을 받는다.

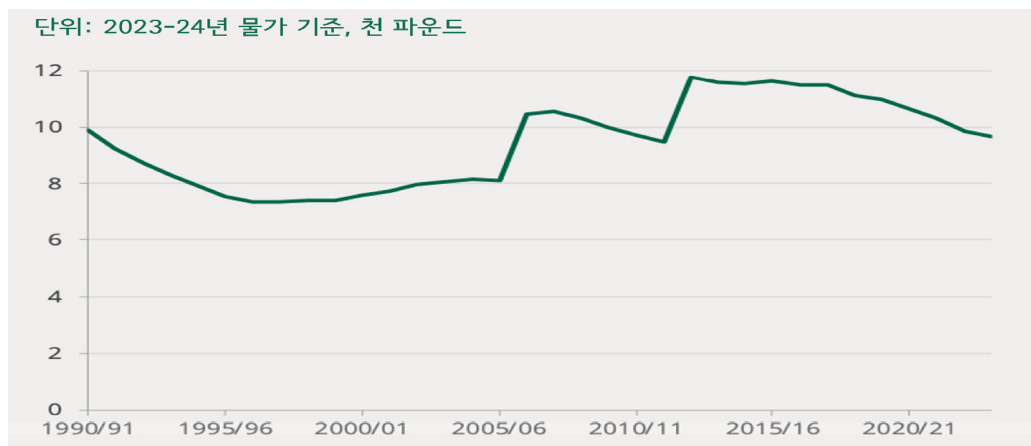
리서치잉글랜드를 통해 대학에 지급되는 연구 자금은 연구 역량 및 인프라(예: 교직원, 건물, 도서관 등)를 지원하는 데 사용되며, 7개의 연구 위원회는 주로 특정 연구 프로젝트를 지원한다. UKRI가 연간 기금을 7개 연구 위원회와 리서치잉글랜드에 어떻게 배분할 것인지에 관한 규정은 새로운 연구 과제에 유연하게 대응하기 위한 제한적 규정과 더불어, 균형 잡힌 연구 지원금 배분을 보장하기 위한 조항으로 구성되어 있다. 이는 「Higher Education and Research Act 2017」 제101조에서 제103조에 걸쳐 명시되어 있다.

### 3) 고등교육재정 현황

#### 가) 학생 1인당 교육 자원 수준

높은 등록금과 민간 부담은 실제로 고등교육에 대한 연간 투자 규모에도 반영된다. 시스템 차원에서 고등교육 투자의 상대적 수준을 파악하는 방법중 하나는 학생 1인당 총 지출(공공 및 민간 재원 포함)을 비교하는 것이다. 2021년 영국은 학생 1인당 연간 27,200달러를 지출하여 두 번째로 높은 수준을 기록했는데, 이는 OECD 평균 대비 136% 높은 수치이다. 이는 등록금이라는 민간 재원을 통해 확보된 재정이 교육기관에 비교적 많이 전달되고 있다는 점을 시사한다. 그러나 그 재정이 학생 개인에게 얼마나 효과적으로 도달하느냐는 별도의 문제이다.

〈그림 II-15〉는 잉글랜드 전일제 학부생을 기준으로 연간 학생 1인당 교육 자원의 실질 변화를 보여준다. 영국 재정연구소(IFS)의 분석에 따르면, 잉글랜드의 신입 학부생 1인당 교육 자원은 2012/13년 등록금 인상 직후 약 25% 증가하였으나, 이후 지속적인 하락세를 보였다. 특히 2022/23년과 2023/24년에는 높은 인플레이션으로 인해 실질 자원이 빠르게 감소하였다. 2023/24년 기준, 학생 1인당 교육 자원은 2012년 등록금 인상 직전 수준으로 회귀한 것으로 추정된다. 이는 등록금이 상승하였음에도 불구하고, 실질적으로는 학생들이 체감하는 자원이 줄어들고 있음을 의미한다.

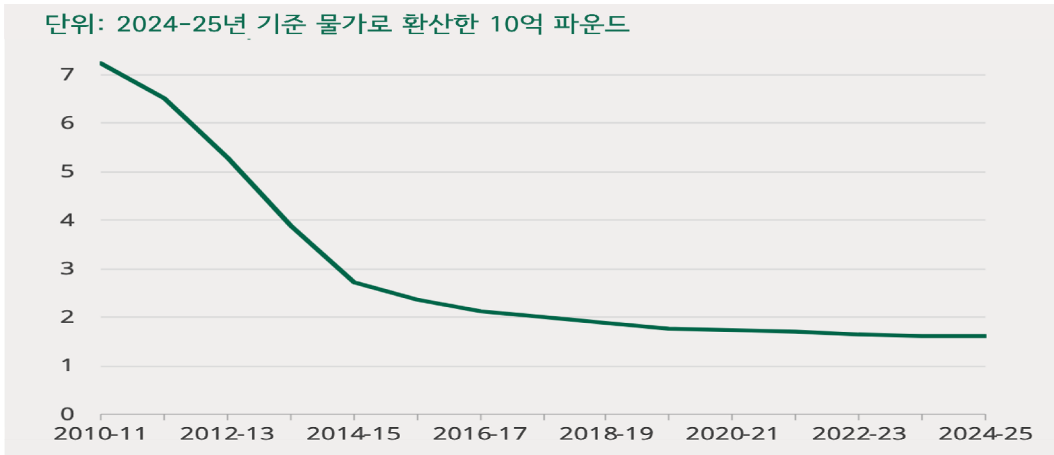


〈그림 II-15〉 잉글랜드 대학 학부생 기준 1인당 교육 자원 변화 추이

#### 다) 학생청(OfS)의 교육기관에 대한 직접 지원

학생청의 총 직접 지원금의 규모는 2010/11년 72억 파운드에서 2016/17년 21억 파운드로

급감한 뒤, 이후 매년 완만한 감소세 보였다. 이는 등록금 인상으로 인한 보조금 삭감과 학생 수 증가에 따른 학생 1인당 교육 자원 감소를 반영한 결과이다.



〈그림 II-16〉 영국 고등교육 교육비 공공재정 지원 추이 (2010/11년~2024/25년)

2024/25학년도 기준 영국 학생청이 학부 및 대학원 수준의 교육 활동에 대해 교육 기관에 직접 지원하는 공공 자금의 종류와 규모는 다음과 같다.

- 정기 지원금 (Recurrent funding): 14억 2,600만 파운드 (2024/25학년도 기준)
  - 특정 프로젝트의 지원이 아닌 지속적인 교육 및 연구 활동에 대한 연간 자금 지원
- 시설 지원금 (Capital funding): 4억 5천만 파운드 (2022~25년간)
  - 고등교육 기관의 물리적 인프라(토지, 건물 및 장비와 같은 고정 자산)를 취득하거나 유지하는 데 사용되는 비용 지원
- 기타 지원금: 국가 시설 및 규제 사업 지원을 위한 자금 할당
  - Jisc (Joint Information Systems Committee): 영국 대학에 디지털 인프라 및 서비스 (네트워크 업그레이드, 사이버 보안, 공유 드라이브, 학습 분석)를 제공하는 국가 시설
  - OfS 챌린지 대회 사업 (OfS Challenge Competition): 대학이 학생들에게 효과적인 교육을 제공하지 못하고 있는 부분에 대응에 우선적, 전략적으로 자금 할당하기 위한 단기 프로젝트 사업 공모
  - 전국 학생 설문 사업 (National Student Survey): 특정 대학과 과정의 질에 대한 학생들의 의견을 수집하여 예비 학생들의 의사 결정을 돕기 위한 활동

정기 지원금 중 98%가 교육기관에 배정되었으며 자금 구성과 규모는 다음과 같다. 첫 번째로 고비용 과목 및 과정에 대한 자금 지원(약 10억 4,300만 파운드)이 있다. 특정 과정 혹은 과목을 교육하는 데 등록금 수입으로 충당되는 금액 이상의 추가 비용 고려하여 책정한다. 고비용

과목 보조금은 ‘학생 수 × 가격 그룹에 따른 자금 효율 × 스케일 팩터’를 통해 산정된다. 학생청은 교육 비용에 따라 다섯 가지 가격 그룹(Price group)의 자금 효율을 상이하게 설정하고(〈표 II-24〉 참조), 이 효율과 각 기관의 정규 과정 학생 수를 곱하여 총 지원금 할당량을 결정한다. 2012/13년부터 그룹 C1 및 D (소위 '예술 및 인문학') 과정에 대한 교육비 지원금은 중단되었다.

〈표 II-24〉 2022/23년 교육 비용에 따른 교육 과정/과목 구분과 자금 효율 (£)

가격 그룹	과목/과정	자금 효율
A	의학, 치의학 및 수의학 연구 임상년.	11,580
B	실험실 기반 과학, 공학 및 기술 과목과 조산사 및 기타 관련 건강 전문직의 사전 과정.	1,737
C1.1	중간 비용 과목: 컴퓨터 공학, IT, 고고학, 간호학	290
C1.2	중간 비용 과목: 창작 및 공연 예술, 미디어 연구	131
C2	지리, 수학, 언어 또는 심리학 및 실험실, 스튜디오 또는 현장 작업 요소가 있는 기타 중간 비용 과목.	0
D	인문학, 비즈니스 또는 사회 과학과 같은 교실 기반 과목.	0

자료: Office for Students (2024). Guide to Funding 2024-25: How the Office for Students allocates money to higher education providers.

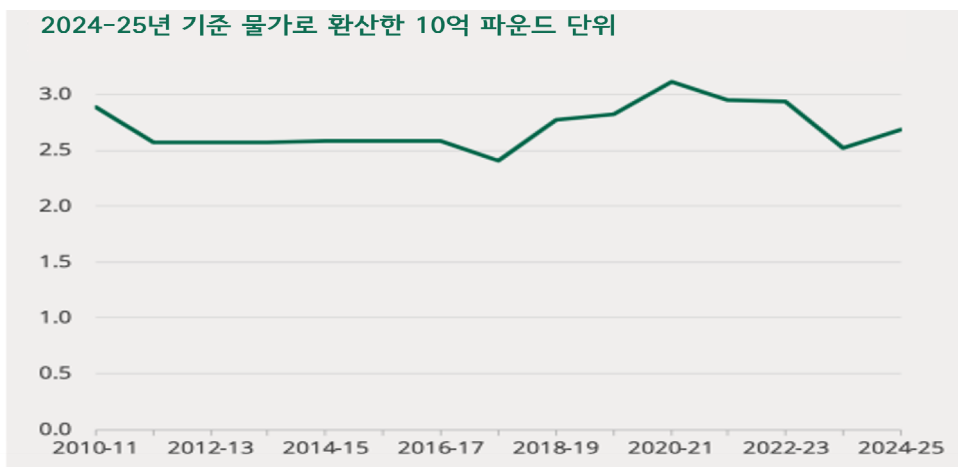
두 번째로 학생 접근성 및 성공 위한 자금 지원(약 3억 100만 파운드)이 있다. 고등 교육에서 소외계층 학생 혹은 추가 지원이 필요한 학생(예: 장애학생)의 고등교육 기회를 확대하고 개인 학생의 성공을 보장하는 데 발생하는 추가 비용을 고려하게 된다. 마지막으로 전문 고등교육 기관 위한 자금 지원(약 5,800만 파운드)가 있다. 세계 수준의 대학 우선 지원액으로 OfS가 구성한 전문가 패널이 제시한 기준을 충족하는 대학은 ‘세계 수준의 대학’으로 평가되고 전문 고등교육을 위한 자금 할당을 받을 자격이 주어진다.

#### (4) 연구 역량 및 인프라 지원

영국 고등교육의 연구 지원금은 이중지원체계를 따른다. 리서치잉글랜드(Research England)는 고등교육기관의 연구 인프라(상근 인건비, 시설, 도서관 등)를 지원하고, 연구위원회(Research Council)는 개별 프로젝트를 지원한다. 정부는 매년 리서치잉글랜드에 자금 수준과 자금 지원 접근 방식을 경질할 정책 및 우선순위를 제시한다.

〈그림 II-17〉은 정부의 연구 역량 및 인프라에 대한 공적 지원금 변화를 부여준다. 이 자금은 2011-12년에 9% 감소한 이후, 2010년대 대부분 동안 실질적으로 정체되었고, 2020-21년에

는 2024-25년 물가 기준으로 31억 파운드로 정점을 찍은 후, 다시 2010년대 평균 수준으로 하락하였다.



〈그림 II-17〉 영국 고등교육 연구 인프라에 대한 정부 지원금 변화 (2010-2025)

2024/25년 기준 리서치잉글랜드는 〈표 II-25〉에 나타나 있는 항목에 지원금 예산을 배정했다.

〈표 II-25〉 2024/25년 리서치 잉글랜드 배분 예산 요약

항목	2024/25 배분 예산
연구 예산	2,170
지식교류 예산	328
자본 예산	316
<b>전체 예산 총액</b>	<b>2,814</b>

단위: 백만 파운드

연구 예산(Research Funding) 중 92%(19억 8천만 파운드)가 연구우수평가(Research Excellence Framework; REF) 기반의 질 중심 배분 방식을 따르며 나머지는 그 외 기타 연구 예산으로 배정한다. 지식교류 예산(Knowledge Exchange Funding)은 고등교육기관과 기업, 공공기관, 지역 공동체, 일반 대중 간의 협력을 지원하며, 경제적·사회적 이익을 증진시키는 것을 목적으로 한다. 자본 예산(Capital Funding)은 고등교육기관의 연구를 지원하기 위한 물리적 기반 시설에 대한 투자 자금. 건물, 연구실, 실험 장비, IT 인프라, 연구시설의 보수 및 교체 등이 포함된다.

## 5) 최근 영국의 고등교육 분야 이슈 및 동향

### 가) 영국 고등교육 재정지원의 변화

고등교육에 대한 정부 지출은, 교육 및 연구에 대한 직접 자금 지원과 수업료와 생활비 지원을 위한 학생 대출 두 가지로 구성된다. 정부는 졸업생의 대출 상환을 통해 이 지출의 일부를 회수하고 있다. 2012년 이전에는 영국 대학에 대한 대부분의 자금이 국가자금위원회를 통해 지급되는 중앙 정부 보조금에서 나왔다. 2012년에는 이 보조금이 줄어들었고, 교육에 대한 자금지원이 학생들이 내는 수업료로 전환되었다. 오늘날 고등교육에 대한 자금은 주로 다음과 같은 출처의 조합으로 구성된다.

- 학생들이 내는 수업료
- 국가 자금기관의 교육 보조금
- 국가 자금기관, UK 연구 및 혁신 자금 위원회, 그리고 자선 단체, 기업 및 정부 부서와 같은 기타 조직의 연구보조금
- 토지, 건물 및 장비에 대한 국가 자금기관의 자본 보조금
- 회의 시설 대여 및 기업과의 상업적 거래와 같은 부동산 관리
- 기부금 및 자선 기부와 같은 민간 자원의 수입

대부분의 고등교육기관에서 가장 중요한 수입원은 수업료와 교육 및 연구에 대한 보조금이다. 위에서 언급한 다양한 출처와 그 목적에도 불구하고, 대학 재원은 통합적으로 관리된다. 자국 학생들이 내는 수업료보다 훨씬 높은 국제 학생들의 수업료 수입은 많은 고등교육기관에서 연구 및 기타 활동을 보조하는 데 사용된다.

고등교육기관의 총 수입은 꾸준히 증가해 왔다. 이는 특히 영국에서 수업료 수입이 많이 증가한 데 따른 것으로, 높은 수업료와 학생 수 증가로 인해 총 수업료 수입은 지난 몇 년간 현금 기준으로 약 400% 증가했다. 같은 기간 동안 연구 수입은 110% 증가하였고, 자금 지원기관 보조금은 20% 감소했다.

### 나) 교수-학습을 위한 자금지원의 변화<sup>16)</sup>

잉글랜드에서 고등교육 교수-학습은 주로 학생이 내는 수업료와 영국 정부의 보조금으로 자금이 조달된다. 2012년부터 등록금 상한액이 인상되었는데, 교육 보조금은 £3,000에서

16) House of Commons Library (2023. 4. 23). Higher Education in the UK: System, policy approaches, and challenges. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9640/>

£9,000까지 삭감되었다. 영국 내 자국 학생에 대한 수업료는 현재 £9,250으로 제한되어 있다.

영국 정부는 '전략적 우선순위 교부금'(Strategic Priorities Grant)을 통해 '고비용' 강좌 교육에 대하여 직접 자금을 지원한다. 지원금은 2022~23년 기준 총 9억 7,400만 파운드에 달했다. 2021년 1월, 정부는 연간 법정 지침서에서 앞으로 고비용 전공에 대한 자금 지원 우선순위를 명시했다. 즉, 의학, 치과, 수의학, 간호학, STEM 과목, IT 등 “전략적으로 중요한 과목”에 대한 자금 지원이 증가한 것이다. 반면 예술과 디자인, 음악, 무용, 드라마와 공연 예술, 미디어 연구, 고고학 등 “비용이 많이 드는 비전략적 주제”에 대한 자금 지원은 삭감했다. 처음에는 50% 감소할 것이라고 하였지만, 향후 추가적인 삭감이 있을 것으로 발표되었다. 특히 런던의 높은 교육 비용을 감안하여 추가 지급되던 교육 보조금과 관련하여 보조금 산정 시 반영했던 런던 가중치(London weighting)를 제거했다.

## 다) 영국 대학이 당면한 재정적 압박<sup>17)</sup>

고등교육(16세 이후 대학의 추가 및 고등교육)에 대한 총 공공 및 민간 지출은 2019년 GDP의 2.0%였다. 이는 미국(2.5%)에 이어 OECD에서 두 번째로 높은 수치이며, OECD보다 훨씬 높다(평균 1.5%). 그러나 대부분 공공자금이 학생에게 대출로 제공되는 영국의 자금 모델 특성상 기관에 대한 직접 공공자금은 GDP의 0.5%로, OECD 평균인 GDP의 0.9%에 비해 훨씬 작다. 지난 10년간 정부 보조금 삭감과 등록금 상한제가 인플레이션을 따라잡지 못하여, 고등교육 부문의 재정적 지속 가능성은 점점 더 큰 압박을 받고 있다. 최근 인플레이션과 생활비 압박으로 인해 대학은 급여 정산, 에너지 비용 및 자본 확보 프로젝트를 해야 한다.

영국 고등교육 규제 당국은 갈수록 점점 더 많은 대학이 향후 몇 년간 비용을 대폭 절감하거나 합병하지 않는 한 '폐쇄 위험'에 직면할 것이라고 경고했다. 2024년 5월 16일 영국 교육부 산하 공공기관인 OfS는 보고서를 통해 영국 대학의 40%가 예산 적자를 겪을 것으로 예상했다. 또한 학생 등록금 수입 감소로 인한 격차를 메우기 위해 대학이 유학생에게 지나치게 의존하고 있다고 경고했다. OfS의 보고서는 ▲인플레이션 및 운영 비용에 대한 경제적 압박, ▲최근 유학생의 급격한 감소, ▲유학생 수업료 의존도가 높은 대학의 경우 특정 국가에 유학생이 집중된 상황, ▲탄소 배출을 줄이는 데 필요한 부지 유지 관리 및 개발의 경제성과 상당한 투자 비용 필요 등으로 대학 재정이 압박을 받고 있다고 지적했다. 그러나 수잔 랍워스(Susan Lapworth) OfS 대표는 대학들이 자구적인 노력을 기울이고 있다는 점도 강조했다. 그녀는 “많은 대학이 장기적

17) House of Commons Library (2023. 4. 23). Higher Education in the UK: System, policy approaches, and challenges. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9640/>

인 지속 가능성을 확보하기 위해 이미 이 중요한 작업을 시작했다. 그들은 기관의 형태와 규모에 대해 어렵지만 필요한 결정을 내리고 있다. 그들은 합병이나 중앙 집중식 서비스를 위해 다른 사람들과 협력하고 있다. 그리고 그들은 과정의 질과 학생들의 이익을 보호하면서 이 모든 일을 하고 있다.”고 말했다.

종합대학, 전문대학 등 영국 내 60개 대학을 대표하는 GuildHE 그룹의 알렉스 볼스(Alex Bols) 부사장은 “고등교육 부문의 재정적 건전성이 점점 더 어려워짐에 따라 장기 자금을 조달할 해결책의 필요성이 더욱 시급해지고 있다.”며, “대학이 부담하는 비용 증가, 실질 수업료 수입 감소, 기타 수입원에 대한 위협 등으로 인해 대학이 폐쇄되거나 합병될 가능성이 높아지고 있다.”라고 지적했다.

같은 날 가디언에서는 “UCU(University and College Union)가 집계한 수치에 따르면, 50개 이상의 대학이 이미 정리해고 및 교직원들의 임금 삭감 등을 진행하고 있다”라고 보도했다. UCU 사무국장인 조 그래디(Jo Grady)는 가디언과의 인터뷰를 통해 “고등교육을 위한 자금 조달 방식은 무너졌으며, 확고한 재정적 기반을 마련하기 위해서는 급진적인 변화가 필요하다.”라며 “안타깝게도 보수당은 이주 학생과 노동자에 대한 끊임없는 공격을 통해 상황을 악화시키려는 의도를 갖고 있는 것 같다.”라고 말했다.

## 라. 캐나다

### 1) 고등교육재정 지원 체제 및 구조

캐나다의 교육행정과 재정체제는 연방정부가 아닌 주정부와 지방 교육청(School Board)을 중심으로 운영된다. 이는 캐나다 헌법에 따라 교육이 각 주(Province)와 준주(Territory)의 고유 권한으로 규정되어 있기 때문이다. 종합적으로 캐나다의 교육행정 및 재정체제는 분권적 구조를 가지며, 주정부와 지방 교육청이 핵심적인 역할을 담당한다. 주정부가 교육정책과 예산을 총괄하고, 교육청이 학교 운영을 직접 담당하는 구조이다. 또한 교육재정은 주정부 예산과 지방정부 재산세를 기반으로 운영되며, 고등교육은 등록금과 연구비가 중요한 재원이 된다. 연방정부는 원주민 교육 및 고등교육 연구를 지원하는 보조적 역할 수행하는데 이러한 체제 덕분에 캐나다는 공교육의 질이 높고, 지역사회 중심의 교육자치가 활성화된 국가로 평가받고 있다.

캐나다의 고등교육 재정 지원은 헌법과 관련 법률, 주정부 정책에 근거하여 이루어지며, 기본적으로 주정부의 책임 아래 운영된다. 연방정부는 직접적인 관할권을 갖지 않지만, 특정 분야(연구 지원, 원주민 교육 등)에 대한 재정 지원을 제공한다. 전체적으로 주정부 주도의 분권형 체제로 운영되며 연방정부는 사회이전금(CST), 연구지원, 특정 계층 지원을 담당한다. 그리고

헌법 및 관련 법률에 따라 공공성, 접근성, 연구 지원, 형평성을 핵심 원칙으로 삼고 있으며, 등록금·정부 지원·민간 기부를 조합한 다원적 재정 구조를 유지하고 있다.

이를 위하여 고등교육 관련 법률은 주정부와 연방정부 차원으로 구분하여 확인할 수 있다. 주정부 차원에서 각 주는 고등교육을 관할하며, 대학 및 컬리지 설립·운영에 대한 별도 법률을 제정하여 관리한다. 온타리오주(Post-secondary Education Choice and Excellence Act, 2000), 브리티시컬럼비아주(University Act), 퀘벡주(Act Respecting Educational Institutions at the University Level) 등이 대표적이며, 대학 인가, 등록금 책정, 공공 재정 지원 기준, 품질 관리 등이 포함된다. 다음으로 연방정부의 경우 캐나다 사회이전금(Canada Social Transfer, CST) 제도는 연방정부가 주정부에 교육 및 사회서비스 지원금을 제공하는 법적 근거가 되며 고등교육 재정지원법률(Canada Student Financial Assistance Act, 1994)은 주정부가 고등교육 재정으로 사용할 수 있도록 일정 부분을 배정하도록 하는 법적 근거가 되고 있다. 또한 저소득층 및 대학생을 위한 학자금 지원 근거로서 캐나다 학자금 대출 프로그램(Canada Student Loans Program, CSLP)이 운영되고 있다.

## **2) 고등교육 재정의 자원과 배분 기준**

### **가) 고등교육 재정의 주요 자원**

고등교육 재정은 다음과 같은 자원을 통해 확보된다. 먼저 주정부 지원금 (Provincial Operating Grants)을 통하여 각 대학 및 컬리지에 대한 기본 운영비를 지원하고 있으며, 연방정부 지원(Federal Transfers & Research Grants)으로 연구비, 원주민 교육 지원, 학자금 대출 및 장학금이 이루어진다. 그리고 등록금(Tuition Fees)은 학생들이 부담하는 학비로, 주마다 차이를 보이고 있으며, 그 외에 기부금, 연구 후원금 등 민간 기부 및 산업 협력 지원(Private Donations & Industry Funding)이 존재하면서 이상 4가지 항목이 고등교육 재정 자원의 주요 부분을 차지한다.

### **나) 고등교육 재정 배분 기준**

각 주정부는 대학 및 컬리지에 대한 재정 배분을 결정할 때 다음과 같은 요소를 고려한다. 첫째는 기본 운영 지원 (Operating Grants) 배분 기준이다. 각 대학과 컬리지의 기본적인 운영비 지원은 학생 수 (Full-Time Equivalent, FTE)에 기반하여 배분되는데, 특히 정규학생 (Full-time)과 시간제학생(Part-time)을 환산하여 반영한다. 그리고 프로그램 유형 및 학문 분

야에 따라 의학, 공학, 과학 등 비용이 높은 프로그램은 더 많은 지원을 받는데, 의대 및 공대는 운영 비용이 높아 추가 지원을 실시하고 있다. 또한 대학·컬리지의 유형에 따라 연구 중심 대학 (Research Universities)은 직업교육 중심 컬리지(Colleges)보다 연구비 지원이 추가적으로 이루어지고 있다. 지역별 필요성에 따라 원격지·농촌 지역 대학, 원주민이 많은 지역의 교육기관은 특별 지원이 이루어지며 성과 기반 요소(Performance-based Funding, 일부 주 적용)에 따라 졸업률, 취업률, 연구 성과 등을 반영하여 지원금을 차등 배분하고 있는 것으로 나타난다. 주별 차이를 살펴보면, 온타리오주는 성과 기반 배분(졸업률, 취업률 반영) 비율이 확대되고 있으며 퀘벡주는 학비가 낮은 대신 대학 운영비를 정부가 더 많이 부담하고 있다. 또한 브리티시 컬럼비아주의 경우 지역사회 필요에 따라 배분되고 있다.

둘째, 연구 지원금 (Research Grants) 배분 기준이 있다. 연방정부 및 주정부는 연구 대학에 대한 연구비를 지원하는데, 다음 기준을 적용한다. 연구 성과 및 논문 수 (Publications & Citations), 연구의 질적·양적 성과를 평가하여 지원금 배분, 산업 및 경제 기여도, 신기술 개발, 특허 등록, 기업 협력 등, 국가 전략 연구 분야, 의료, AI, 환경과학 등 정부 우선순위, 대학의 연구 역량, 연구시설 보유, 연구진 규모 등이 있다. 주요 연구비 지원 기관으로 캐나다 연구위원회 (Canada Research Chairs, CRC), 캐나다 학술원 (Canadian Institutes of Health Research, CIHR), 자연과학 및 공학 연구위원회 (Natural Sciences and Engineering Research Council, NSERC)이 있다.

## **다) 학생 지원(Tuition & Student Aid) 배분 기준**

학생들에게 직접 지원되는 학자금 대출 및 장학금은 다음 기준을 적용한다. 경제적 필요성 (Need-Based Grants), 가계 소득에 따라 지원금 차등 지급, 학업 성취도 (Merit-Based Scholarships), 성적 우수자에게 지급되는 장학금, 특정 집단 지원 (Targeted Aid), 원주민·장애인·저소득층·소수언어권 학생 대상 추가 지원이 이루어진다. 대표적인 학생 지원 프로그램으로 캐나다 학자금 대출 프로그램 (Canada Student Loans Program, CSLP), 주정부 장학금 (온타리오 학생 지원 프로그램 등)을 들 수 있다.

## **3) 고등교육 중장기 발전계획**

### **가) 세부 내용**

The CMEC Strategic Plan, 2023-27은 교육에 대한 주 및 준주의 배타적 관할권을 지원하

는 데 협력하려는 CMEC의 행동 양식을 제공하고 있다. 이 계획은 모든 주 및 준주의 공통된 교육 부문에 대하여 단일화되고 조화로운 접근 방식을 확립하려는 목표를 가지고 있지는 않으며, 주별 상호 이익의 우선순위에 대한 모범 사례 교환과 협력을 위한 주별 포럼으로써 CMEC의 임무를 강조하게 될 것이다.

CMEC Strategic 2023-27의 기본적 추진 방향을 바탕으로 CMEC Postsecondary Education(PSE) Strategy, 2023-27이 나타났으며, 이를 통하여 캐나다 고등교육의 미래에 대한 장기적 방향성을 제시한다. CMEC Strategic Plan, 2023-27의 사명(Mission)은 ‘공유된 교육 우선순위에 대한 협업 수행을 위한 주 및 준주 행정 책임자 대상 (준)주 간 포럼 제공’이며, ‘모두를 위한 포용적이고 질 높은 교육’이라는 비전을 가지고 있다. 가치로서는 ① 진실과 화해, ② 형평성, ③ 포용, ④ 협력, ⑤ 혁신을 가지고 있으며, 잠재적으로 ① 지식과 연구 결과에 대한 문서화와 보급, ② 정책 방향 분석, ③ 교육과 관련한 주 및 준주의 전속 관할권에 대한 권익 보장과 보호, ④ 국제 협력 및 참여, ⑤ 대규모 학습 평가, ⑥ 영어·프랑스어 프로그램, ⑦ 데이터 및 지표 공유와 활용, ⑧ 국제 수준의 자격 증명(학위 등)을 위한 캐나다 정보 센터 역할을 고려하고 있다. 전략 방향 및 목표는 다음과 같다.

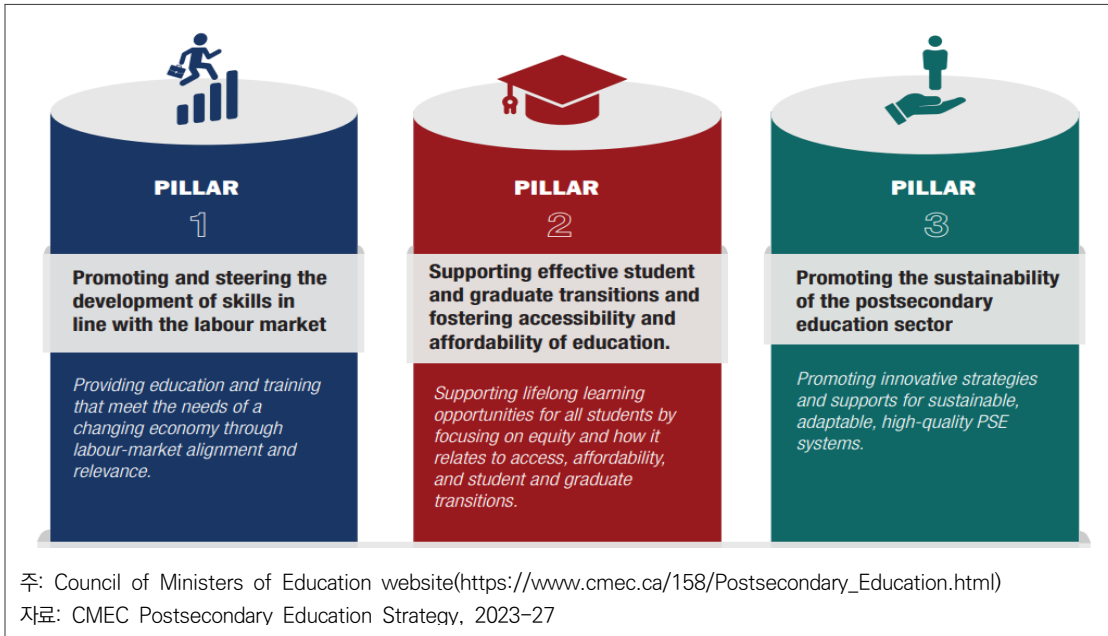
- 경쟁우위: 캐나다인들이 국제 기준에서 경쟁할 수 있도록 교육을 활용
- 형평성과 포용: 모두를 위한 평생학습 접근성 강화
- 원주민 교육: 주 및 주별 교육 시스템의 토착화를 통한 현지인 특성 고려
- 정신 건강과 복지: 학생과 교수자에 대한 지원 확대

CMEC Postsecondary Education Strategy, 2023-27의 고등교육 부문은 COVID-19 이후 회복의 핵심 동력이 될 것이다. 이에 전략적 정책, 프로그램, 투자를 통하여 주 및 준주 정부는 고등교육 부문의 지속 가능성을 강화하고 육성하고자 한다. CMEC Postsecondary Education Strategy, 2023-27은 전체 3개의 토대(Pillars)와 3개의 주요 공통 과제(Cross-cutting Themes)로 구성되어 있으며, 이는 다음과 같다.

- <CMEC 3 Pillars>**
- 토대1: 노동시장의 변화에 따른 기술의 개발을 촉진하고 지원함
  - 토대2: 효과적인 재학생 및 졸업생의 전환을 지원하고 교육 접근성 및 경제성을 강화
  - 토대3: 고등교육 분야의 지속 가능성 증진

### 〈CMEC 3 Cross-cutting themes〉

- 정신건강과 복지: 고등교육 부문의 학생, 교수진 및 직원의 정신 건강과 복지 향상을 지원
- 원주민 교육: 주 및 준주 행정 책임자들은 CMEC를 통하여 공동으로 캐나다 진실화해 위원회의 요청에 부응하기 위한 과업을 수행할 것임을 천명함. 이는 행동강령 63항<sup>18)</sup> 및 UN 원주민 권리 선언의 기본 목표와 원칙의 정신을 따르는 것을 포함
- 디지털화: 경제 회복, 성장, 교육 접근성 및 형평성 신장을 위한 핵심 요소로서 고등교육 경험을 재구조화하고 디지털화함



〈그림 II-18〉 캐나다 CMEC 후기중등교육전략(Postsecondary Education Strategy) 2023-27

18) 행동강령 63: CMEC는 다음 원주민 교육에 대한 지속적인 헌신을 유지할 것임을 밝힘

- 캐나다 역사 및 기숙학교의 역사와 유산에서 나타나고 있는 원주민 관련 내용을 유치원-12학년까지의 교육과정 및 자료에 적용·발전시킴
- 기숙학교와 원주민 역사와 관련된 교육과정에서 정보 및 모범 사례 공유
- 문화 간 이해, 공감, 상호존중을 위한 학생 역량을 구축
- 위 사항과 관련된 교사 훈련의 필요성을 구체화

## 나) 현재 추진 경과 및 향후 계획 등

새로운 국제 교육 전략(International Education Strategy, 2019-2024)은 캐나다를 국제 교육의 강국으로 만드는 특성, 즉 영어와 프랑스어로 제공되는 고품질 학교 및 학습 프로그램을 만드는 것이다. 그 목표는 평화롭고 환영받으며 다양한 지역사회 환경 제공과 부러워할 만한 삶의 질, 일하고 경력을 시작할 수 있는 기회, 그리고 영주권 취득 경로의 제공이 포함된다.

지속 가능한 국제 교육 부문을 보장하기 위한 새로운 전략은 향후 5년 동안 교육 부문을 다양화하고, 캐나다의 혁신 역량을 강화, 글로벌 유대를 촉진, 활기찬 캐나다 경제를 육성하는 것을 목표로 할 것이다. 이 전략은 또한 캐나다가 글로벌 시장에서 성공적으로 경쟁하고 중산층 일자리를 창출하며 전국 지역사회의 번영을 육성할 수 있도록 캐나다의 노동력이 필요한 기술과 재능을 갖도록 보장하는 데 도움이 될 것이다. 캐나다 국제 교육 전략의 3대 주요 목표는 다음과 같다.

### 〈캐나다 국제 교육 전략의 3대 주요 목표〉

- 캐나다 학생들이 주요 글로벌 시장, 특히 아시아에서 해외 유학 및 취업 기회를 통해 새로운 기술을 습득하도록 장려
- 외국 유학생들이 캐나다로 오는 국가, 분야, 학습 수준, 캐나다 내 학습 위치를 다양화
- 현지 취업 서비스를 성장시키고 해외에서 새로운 기회를 모색할 수 있도록 캐나다 교육 부문 기관에 대한 지원 강화

이 3대 주요 목표의 이니셔티브 및 목표는 〈표 II-26〉~〈표 II-28〉과 같다.

〈표 II-26〉 캐나다의 글로벌 업무

이니셔티브	목표
타겟 디지털 마케팅 전략	더 다양한 국가의 학생들을 더 다양한 학교와 학습 프로그램으로 유치
무역위원회 서비스의 지원 강화	교육 고객에 대한 지원 강화로 캐나다 교육 서비스 및 제품의 해외 판매 및 라이선스 증가
캐나다에서 공부하는 유학생을 위한 추가 장학금	국가, 프로그램 및 학교를 타겟팅하여 선별된 학생을 유치하고 양국 관계 강화
기존 장학금을 응집력 있고 강화된 내러티브 아래 통합	추가 유학생 유치, 캐나다의 교육 브랜드 지원

자료: Government of Canada. Canada's International Education Strategy (2019-2024)

〈표 II-27〉 캐나다 이민국, 난민 및 시민권

이니셔티브	목표
IEC(International Experience Canada) 프로그램 홍보 강화	IEC를 통한 해외 취업 및 여행 기회에 대한 캐나다 젊은이들의 인식 제고
학생 직접 스트림을 추가 국가로 확장	타겟 국가에서 더 많은 유학생 유치
이민 양식 및 프로세스 현대화	캐나다를 방문하거나 유학, 취업 또는 체류하려는 사람들을 위한 고객 서비스 개선

자료: Government of Canada. Canada's International Education Strategy (2019-2024)

〈표 II-28〉 캐나다 고용 및 사회 개발

이니셔티브	목표
아웃바운드 학생 모빌리티 파일럿 (Outbound Student Mobility Pilot)	최대 11,000명의 캐나다인이 연간 5,000달러에서 10,000달러의 재정 지원을 받아 해외에서 공부하고 일하면서 경력과 경제 성장에 필수적인 기술, 문화 간 역량, 국제 네트워크 습득

자료: Government of Canada. Canada's International Education Strategy (2019-2024)

전략 수행을 위하여 캐나다 정부는 5년에 걸쳐 1억 4,790만 달러를 할당했으며, 이어서 매년 800만 달러의 지속적인 자금을 지원했다. 5년간 최대 11,000명의 대학 학부생이 캐나다 정부의 우선순위에 맞춰 해외에서 공부하거나 일할 수 있도록 지원할 예정이며, 재정 지원 범위는 연간 \$5,000 ~ \$10,000이다. 자금의 절반은 소외된 학생들(예: 저소득층 학생, 원주민 학생, 장애 학생)을 위한 국제 이동 기회 및 시장 다각화에 대한 동등한 접근을 지원할 예정이다. 이 학생들은 해외 유학 기회가 부족하지만, 이러한 기회를 최대한 활용하여 높은 가치를 지닌 기술과 역량을 습득하고 해당 연구 분야 내에서 전문적인 네트워크를 구축할 수 있을 것이다.

이 프로그램은 또한 미국, 영국, 프랑스, 호주 등 전통적인 목적지가 아닌 국가에 대한 해외 유학 기회를 우선시하여 이러한 그룹 외부의 학생들을 지원할 예정이다. 이 학생들이 덜 전통적인 해외 유학 지역, 특히 아시아와 라틴 아메리카에서 공부하도록 장려하면 캐나다 노동력에 대한 전문 지식과 이 지역과의 새로운 경제적 유대가 조성될 것으로 보인다. 특히 아시아는 캐나다에 있어서 중요한 전략적 기회를 제공하는데, 미래 성장에 대한 강력한 전망과 이 지역의 중요한 문화 및 비즈니스 관계를 통해 점점 더 많은 캐나다인이 그곳에서 일하고 공부할 기회를 추구하는 것이 필수적이다.

해외 유학은 특히 해외여행을 한 번도 해본 적이 없는 학생들에게 물류 상의 어려움을 안겨줄 수 있다. 자금을 제공받는 고등교육 기관은 해외에서 공부하는 학생들에게 포괄적인 지원과 지침을 제공할 뿐만 아니라 다른 나라에서 공부하는 캐나다 학생들이 안전하게 공부할 수 있도록 보안 전략을 개발하며, 동시에 캠퍼스에서 공부하는 학생들에게 통합 지원을 제공할 예정이다.

또한 참여를 극대화하고 학습자의 요구에 대응하기 위한 새로운 접근 방식을 시험할 것으로, 본 프로그램은 2022년부터 2024년까지 독립적인 제3자에 의해 평가된다. 또한 사용자 피드백 분석을 포함하여 프로젝트의 향후 방향을 결정할 예정이다.

### 3) 최근 동향

최근 캐나다의 대학 등록금 정책을 중심으로 주목받고 있는 주요 이슈를 확인하면 등록금 인상, 학비 지원의 형평성 문제, 유학생 등록금 등이 있다. 캐나다는 대학 등록금이 일반적으로 상승 추세에 있으며, 이에 대한 다양한 의견이 제기되고 있다.

첫 번째는 대학 등록금 인상이다. 최근 몇 년간 캐나다의 대학 등록금은 계속해서 오르고 있으며, 이는 대학 운영비 증가, 인프라 확장, 교수진 확충 등의 이유로 발생하고 있다. 하지만 일부 학생들은 이러한 인상이 학비 부담을 과도하게 증가시키고 있다고 주장한다. 특히, 저소득·중산층 가정의 학생들은 등록금 인상이 교육 접근성을 낮추고, 경제적으로 어려운 상황에서 대학 교육을 받기 힘들게 만든다고 비판하고 있으며, 일부 대학에서는 이를 해결하기 위해 학비 동결 또는 저소득층 학생을 위한 지원 확대를 고려하기도 하였다. 일부 주 정부는 대학 등록금 인상률을 제한하거나, 등록금 상승률에 상한선을 두는 정책을 도입하고 있지만, 여전히 많은 대학이 독립적인 재정적 결정을 내릴 수 있기에 이 문제는 계속 논의되고 있다.

다음으로, 유학생 등록금 인상 문제를 들 수 있다. 캐나다 대학들이 유학생에게 부과하는 등록금은 국내 학생보다 훨씬 높은 수준인데, 이는 영미권 대학이 공통으로 취하고 있는 등록금 정책이기도 하다. 유학생 등록금이 일반적으로 국내 학생의 두 배 이상이기 때문에, 일부 학생들은 이를 과도하다고 보고 있기도 하다. 일부 유학생들은 유학생 등록금 인상에 대해 정부의 규제가 부족하다고 비판하는데, 이들 유학생은 학비 외에도 생활비, 보험료, 기타 비용이 많이 들기 때문에 등록금 인상은 결국 전체적인 유학생 재정 부담을 가속할 것으로 여겨진다. 캐나다는 유학생 유치에 적극적인 국가로, 유학생의 재정적 기여가 대학의 주요 재원으로 작용하고 있다. 이에 따라 대학들이 유학생 등록금을 높게 책정하는 경향이 있으며, 이는 아이러니하게도 유학생이 캐나다 유학을 망설이게 되는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

다음으로 학비 지원의 형평성 문제를 들 수 있다. Canada Student Loans Program(CSLP)과 같은 학자금 대출 프로그램은 소득 기반으로 지원하지만, 일부 학생들은 지원 한도가 낮거나 대출 상환 조건이 불리하다고 느끼고 있으며, 특히, 중산층 학생들은 대출 지원을 받기 어렵거나, 대출 상환이 부담스러울 수 있다. 또한 이러한 학비 지원 프로그램은 저소득층 학생에게는 유리하지만, 중간 소득층 학생들에 대한 지원이 상대적으로 부족하다는 비판도 존재한다. 이는

일부 학생들이 학비를 감당하기 위해 더 많은 부채를 지게 만드는 원인이 되고 있다. 그리고 캐나다의 일부 주에서는 주별 지원과 관련된 불균형 문제가 제기되고 있는데, 예를 들어, 온타리오와 같은 대도시 지역에 비해 농촌 지역이나 소규모 대학에서는 지원 금액이나 조건이 상대적으로 불리한 경우가 많다는 지적도 나타나고 있다.

마지막으로 디지털 학습 및 원격 교육의 확산으로 나타난 교육의 질 문제와 대학 재정 악화 이슈가 떠오르고 있다. 코로나19 확산 기간 원격 교육이 확대되면서 디지털 학습의 수요가 급증했다. 이에 따라 많은 대학이 온라인 강의 및 하이브리드 모델을 도입하고 있는데, 일부 학생들은 온라인 학습에 대한 등록금이 같게 책정되는 것에 대해 불만을 표출하기도 한다 (Egron-Polak & Marinoni, 2023). 이들은 원격 수업이 대면 수업에 비해 인프라나 시설 활용이 적기 때문에, 일부 학생들은 등록금이 과도하다고 주장한다. 온라인 학습의 확산은 교육의 질에 대한 우려도 동반하는데, 특히, 의학 분야와 같이 실험, 실습 등의 대면 활동이 필요한 학문 분야에서는 온라인 학습이 한계가 있을 수 있기에, 등록금과 교육의 질 간의 관계에 대한 논란이 제기되는 상황이다(Conrad et al., 2022; Kara, Zhou, & Zhou, 2021). 팬데믹 이후 많은 대학이 재정적 어려움을 겪고 있으며, 이는 등록금 인상이나 학생 수 감소 등으로 이어졌다. 일부 대학은 재정적 안정성을 위해 학비를 인상하고 있지만, 이는 교육의 질 저하로 이어질 수 있다는 우려를 낳고 있다(Godber & Atkins, 2021). 대학들은 비용 절감을 위해 교수진 해고나 학문 프로그램 축소 등의 조치를 하면서, 학생들은 교육의 질에 대한 우려를 제기하고 있으며, 이러한 상황에서 등록금 인상은 학생들에게 더 큰 부담이 되는 것이 사실이다.

## 마. 정책적 시사점

본 연구에서 살펴본 일본, 미국, 영국, 캐나다는 우리나라와 더불어 OECD 국가 가운데 상대적으로 대학 등록금을 포함한 고등교육에 대한 사적 부담의 비중이 높고 고등교육이수율이 높은 국가들이다. 따라서 저출산으로 인한 입학자 수 및 재학자 수 감소에 의한 고등교육기관 재구조화와 재원 확보 방안에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

### 1) 대학 등록금의 인상과 학자금지원의 재구조화

일본의 경우 우리나라와 가장 유사하게 저출산으로 인한 입학자원 감소 및 지역소멸 문제를 경험하고 있다. 문부과학성에서는 COC사업에서 SPARC사업으로 이어지면서 지역 활성화의 핵심기제로서 대학의 역할 강화를 요구하는 정책을 확대하고 있다. 특히 2025년부터 그동안 대학 등록금 동결정책을 유지하던 동경대를 비롯한 국립대학들이, 경쟁적 보조금 기반의 불안정

한 고등교육 재정지원 정책의 한계를 지적하고 중장기적 교육재정 확보 및 대학의 자율성 확대 방안으로 일제히 등록금 인상을 단행하였다. 영국에서도 2017년 이후 지속적인 대학의 요구를 받아들여 2025학년도부터 대학 등록금 상한액이 인상되었다. 캐나다 역시 최근 몇 년간 대학 등록금은, 대학 운영비 증가, 인프라 확장, 교수진 확충 등의 이유로 인상되고 있다. 일본, 영국, 캐나다, 우리나라 모두 OECD 국가 가운데 고등교육 학생 1인당 공교육비 수준이 매우 낮다는 점에서 고등교육의 질적 개선을 위해서는 대학 등록금 인상이 불가피한 실정이다.

한편 그동안 일본 정부는 고등교육기관에 진학할 자 혹은 재학하고 있는 자에 대한 지원을 해왔는데, 특히 최근에는 대여형 장학금뿐만 아니라 급여형 장학금을 실시하거나 학부생 중심이었던 지원 대상을 대학원생으로 넓히는 등 지금까지 제도에서 배제되었던 사람들을 위한 새로운 지원 방식이 검토되어 실제로 시행되고 있다. 장학금제도도 그동안 대여형 위주여서 학자금 대출 상환 부담이 사회 문제가 돼 왔다. 이에 급여형 장학금이나 수업료 감면 제도가 정비되기 시작했다. 소득연계 상환 학자금대출(ICL)을 기반으로 수업료 후불제를 운영하고 있는 영국 역시 학자금지원에 대한 개선을 논의하고 있다. 미국에서도 펠 그랜트 상한액이 대학 등록금 인상을 포함한 대학 총 교육비에 대한 부담 비중이 낮아지면서 학생의 경제적 수준에 대해서 종합적으로 평가하는 기준(SAI)이 개선되는 등 학자금지원 개선이 논의되고 있다.

우리나라 역시 15년 이상 대학 등록금 규제 정책이 시행됨에 따라서 대학교육의 경쟁력이 저하되는 문제에 대응하여 2025년 대학들이 법적으로 허용하는 범위 내에서의 대학 등록금 인상 대열에 동참하기 시작하였다. 고등교육의 질적 개선과 재원 다각화를 위해서는 법적 상한 인상을(직전 3개년도 물가인상율의 1.5배) 내에서 대학의 등록금 자율화 정책 시행은 불가피하다. 다만, 대학 등록금 인상에 대비하여 우리나라 정부 차원에서는 학자금 지원정책 전반에 대한 재검토가 필요하다. 특히 본 연구에서 살펴본 국가들이 모두 대학교육에 소요되는 총 교육비를 기준으로 한 학자금지원정책을 논의한다는 점에서, 우리나라 역시 대학 등록금 실 납부액 기반의 학자금 지원정책에서 총 교육비를 기준으로 한 정책으로의 전환을 검토할 필요가 있다.

## 2) 대학 경영 효율화와 재정지원 성과관리 강화

대학 입학 자원의 감소 추세가 지속될 것으로 전망되는 바, 고등교육에 대한 정부 지원은 대학의 혁신과 성과기반 경영 자립화 노력을 동시에 요구한다. 일본의 경우 고등교육 학계를 둘러싼 여러 과제 중에는 재정난을 호소하는 국립대학교가 증가함에 따라서 국립대학의 법인간 통합을 통한 대학경영 자립화 추세가 증가하고 있다. 특히 일본에서는 저출산의 진행으로 지방의 중소규모 대학이 정원 미달과 재정난에 직면해 있다. 이에 대해 정부는 대학 재편과 지역 연계

강화를 추진하고 있지만 충분한 성과를 거두고 있지는 않은 형편이다. 그럼에도 지방대학의 쇠퇴는 지역사회의 지적 인적자원 상실을 의미하며 지방의 활력 저하와도 연동되어 있다는 점에서 대학을 지역 활성화의 핵심으로 자리매김하는 정책을 지속적으로 확대 운영하고 있다.

미국의 경우에도 일부 주(state)에서는 행정비용 절감을 위한 대학간 시스템 차원의 개선이 진행되고 있다. 캘리포니아주의 대학간 이니셔티브가 대표적인 사례이다. 최근 주정부 지원이 지속적으로 감소함에 따라 개별대학의 재정부담이 증가함에 따라 시스템 차원의 개선이 요구되었다. 이에 2023년 23개 대학의 대표단으로 구성된 이니셔티브를 조직하여 개별 대학에서 각각 지출되고 있는 행정비용을 통합하기 위한 방안을 모색하였다.

우리나라 역시 글로벌대학30사업에 선정된 대학들이 가장 대표적으로 표방하는 바가 통합과 연합 모델이다. 정부와 적절한 거리를 유지하며 자주성과 독립성을 확보하되, 재정지원의 성과를 극대화하기 위한 대학별 모형을 정교화하고 중장기적 발전계획 속에서 지속적으로 혁신을 해 나갈 필요가 있다. 지방대 통합뿐만 아니라 지역사회와의 연계를 축으로 한 지속가능한 대학 모델 구축을 위한 사업이 확대 운영될 필요가 있다. 이를 위해서는 그동안 중앙정부 중심의 대학 재정지원사업을 향후 RISE체제 속에서 광역 및 기초지자체로 재편하는 것을 더욱 가속화할 필요가 있다.

### Ⅲ 교육재정 수요분석 및 재원규모 추계

#### 1. 교육재정 수요분석: 유·초·중등교육 분야

##### 가. 유·초·중등 학령인구 변화 추이

학생 수 감소에 따라 교육재정 규모를 축소 조정하는 한편, 교육재정 구조를 개선해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 저출산·고령화 추세에 따른 학령인구 감소와는 반대로 지방 교육재정교부금을 포함한 교육재정 수입은 내국세 증가에 따라 자연적으로 증가할 것으로 전망되므로(김학수 외, 2023), 이에 대한 개선이 필요하다는 것이다. 학령인구의 감소는 교육 수요의 감소로 이어지고 이에 따라 교육재정의 투입 규모를 축소해야 한다는 주장은 타당한 주장으로 비추어진다.

인구구조 변화, 그중에서도 학령인구 감소는 교육정책과 교육재정에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 통계청의 장래인구추계 자료에 따르면 한국의 학령인구(6~21세)는 지속적으로 감소할 전망이다. 학령인구 추이는 출산율 저조와 고령화 사회가 맞물리면서 중위 추계를 기준으로 2024년 715만 명 대비 10년 후인 2034년까지 약 212만 명(29.6%)이 감소한 503만 명이 될 것으로 예상된다. 같은 기간 동안 초등학생은 2024년 249만 명에서 2034년 136만 명으로 약 112만 명(45.2%)가 감소하고, 중학생 56만 명(40.8%), 고등학생 33만 명(24.2%), 대학생 10만 명(5.1%)이 감소하여 초등학생의 감소율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-1〉 2024~2034년 학령인구(6~21세) 추이 전망

구분		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
중위 추계	전체	7,147	6,978	6,785	6,610	6,432	6,221	5,967	5,735	5,510	5,261	5,031
	초	2,485	2,344	2,203	2,036	1,866	1,725	1,607	1,504	1,428	1,383	1,363
	중	1,384	1,403	1,357	1,328	1,296	1,248	1,154	1,046	955	881	820
	고	1,379	1,367	1,362	1,382	1,400	1,355	1,326	1,294	1,246	1,153	1,045
	대	1,899	1,865	1,862	1,863	1,870	1,893	1,879	1,891	1,881	1,844	1,803
고위 추계	전체	7,156	6,993	6,804	6,633	6,459	6,253	6,009	5,803	5,619	5,413	5,231
	초	2,486	2,347	2,208	2,043	1,874	1,737	1,626	1,547	1,509	1,506	1,531
	중	1,385	1,404	1,359	1,331	1,299	1,252	1,159	1,052	961	888	828
	고	1,380	1,368	1,364	1,385	1,404	1,359	1,331	1,299	1,252	1,160	1,052
	대	1,904	1,874	1,872	1,875	1,882	1,906	1,893	1,905	1,897	1,860	1,820
저위 추계	전체	7,138	6,964	6,766	6,587	6,405	6,188	5,926	5,685	5,439	5,154	4,885
	초	2,483	2,340	2,199	2,029	1,857	1,713	1,589	1,479	1,384	1,306	1,249
	중	1,384	1,401	1,355	1,325	1,292	1,244	1,150	1,041	949	874	812
	고	1,379	1,365	1,360	1,380	1,397	1,351	1,322	1,289	1,240	1,147	1,038
	대	1,893	1,857	1,852	1,852	1,858	1,880	1,866	1,877	1,866	1,827	1,786

단위: 천명

자료: 통계청 장래인구추계(2022-2072)

교육부(2025)의 초·중·고 학생 수 추계 결과 역시 유사한 결과를 보이고 있다. 2025~2031년 동안 초·중·고 학생 수는 연평균 4.39% 감소하는 것으로 예측된다. 세부적으로 초등학생 수는 연평균 6.75% 감소하며, 중학생은 4.04%, 고등학생은 1.06%이 감소하여, 초등학생의 감소율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-2〉 2025~2031년 초·중·고 학생 수 변화 추계

구분	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	연평균 증감율
총계	5,021,845	4,844,655	4,671,904	4,502,811	4,297,808	4,077,296	3,835,632	-4.39
초등학교	2,350,409	2,224,324	2,079,753	1,916,301	1,766,829	1,647,850	1,545,525	-6.75
초1	327,266	300,092	279,930	264,829	250,183	235,021	223,387	-6.17
초2	352,982	324,942	298,052	278,084	263,131	248,641	233,627	-6.65
초3	398,303	352,692	324,711	297,893	277,974	263,135	248,690	-7.55
초4	426,632	398,043	352,574	324,625	297,862	278,013	263,239	-7.73
초5	422,175	426,426	397,983	352,650	324,713	298,017	278,212	-6.71
초6	423,051	422,129	426,503	398,220	352,966	325,023	298,370	-5.65
중학교	1,370,501	1,338,716	1,304,204	1,262,429	1,238,389	1,170,258	1,070,021	-4.04
중1	467,433	421,310	420,596	425,098	397,074	352,120	324,282	-5.91
중2	453,520	465,601	419,722	419,096	423,650	395,834	351,099	-4.18
중3	449,548	451,805	463,886	418,235	417,665	422,304	394,640	-2.15
고등학교	1,300,935	1,281,615	1,287,947	1,324,081	1,292,590	1,259,188	1,220,086	-1.06
고1	424,036	447,021	449,355	461,292	415,885	415,219	419,947	-0.16
고2	431,195	412,421	434,806	437,094	448,752	404,581	403,991	-1.08
고3	445,704	422,173	403,786	425,695	427,953	439,388	396,148	-1.95

단위: 명, %

자료: 교육부(2025). 2024년 초·중·고 학생 수 추계('25년~'31년)

그럼에도 불구하고 교육여건 개선을 위한 재정수요 증대 요인은 상존하고 있다. 기존의 교육 투자 규모를 유지할 때, 학생 수 감소를 통해 자연적으로 교육여건이 개선될 여지는 있다. 그러나 교육당사자로서 학생, 학부모, 교원들의 교육에 대한 기대수준 향상을 감안할 때 정상적인 교육활동 수행을 위한 교육여건의 질적 수준 제고가 필요한 실정이다. 이에 더하여 교육의 질을 향상시키기 위한 추가적인 교육정책 수요도 존재한다. 유보통합, 늘봄학교, AI 디지털교과서 도입, 고교학점제 본격 추진, 기초학력보장 및 학생맞춤통합지원, 교원역량 강화, 대학의 연구·교육 경쟁력 제고를 위한 지원 확대 등 해결해야 할 교육현안이 산적해 있다. 새로운 교육정책사업을 추진하는 데에는 막대한 교육재정 수요가 발생한다. 따라서 기본적인 교육여건 변화 이외에 교육정책 수요에 따른 재정소요를 포괄적으로 고려하여 총 교육재정소요 규모를 추정할 필요가 있다.

## 나. 유·초·중등교육 분야 교육재정 수요 추정을 위한 모형

### (1) 추정 모형의 구성

유·초·중등교육 분야의 교육재정 수요 추정은 유·초·중·고등학교 및 특수학교를 대상으로 2025~2034년(향후 10개년)을 대상으로 한다. 추정의 기본단위는 2024년 12월 기준 17개 시·도 및 229개 행정구역(시·군·구)이다.<sup>19)</sup> 추정 단위를 229개 시·군·구 수준으로 낮추면, 17개 시·도 수준으로 추정하였을 때보다 구체적인 추정이 가능하다는 장점이 있다. 특히 전국적으로 학생 수가 감소하더라도, 인구 이동으로 특정 지역에 학교수나 학급 수가 증가하는 현상과 같은 구체적 상황을 반영하여 유·초·중등 교육재정 소요 추정에 반영할 수 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 추정의 기본단위

학교급	연령(학년)	지역	추계연도
유치원	만 3, 4, 5세 (연령별 추정)	2024년 12월 기준 행정구역 (229개 시·군·구)	2025년 ~2034년 (10개년)
초등학교	만 6, 7, 8, 9, 10, 11세 (1, 2, 3, 4, 5, 6학년)		
중학교	만 12, 13, 14세 (1, 2, 3학년)		
고등학교	만 15, 16, 17세 (1, 2, 3학년)		
특수학교	만 3~17세, 17세 초과외 특수교육과정 학생	2024년 12월 기준 행정구역(17개 시·도)	

이 연구에서 유·초·중등교육의 변화 전망을 추정하기 위한 모형은 공은배 외(2013), 김병주 외(2016), 김이경 외(2018) 등에 적용된 교육재정 소요 추정 모형을 적용하였다. 해당 연구에서 적용된 모형은 ① 유·초·중등교육(학생 수, 교원 수, 학급 수, 학교수)의 변화 전망, ② 교육여건 변화에 따른 재정 소요, ③ 교육정책사업 추진에 따른 재정 소요 등으로 구성되어 있다.

우선, 유·초·중등교육의 변화 전망 추정은 학생 수 추정에 기반한다. 이 연구에서는 학생 수를 추정하기 위해 코호트-요인법(cohort-component method)를 적용하였는데, 이를 위해 교육통계자료, 통계청 장래인구추계, 주민등록인구 현황 등을 활용하였다. 코호트-요인법은 중도탈락, 전학, 유학, 사망 등의 학생 수 변화 요인을 반영하여 학생 수를 추계하는 방법이다. 최근 3년간(2022~2024)의 교육통계 자료를 분석하여 17개 시·도와 229개 시·군·구별 평균 취학률, 졸업률, 진학률, 진급률을 추산하고 이를 통해 계수를 산출하였다. 학생의 이동과 변화는 취학률, 졸업률, 진학률, 진급률 등의 계수로 설명될 수 있으므로, 이러한 계수를 적용하여

19) 2024년 현재 기초자치단체(시·군·구)는 226개임. 세종은 단층제 구조로 광역자치단체가 기초자치단체의 역할을 동시에 수행하며, 제주는 제주시와 서귀포시의 행정시로 구성된다는 점을 반영하여 추정 단위를 229개로 설정함.

2034년까지 추세를 연장하여 학생 수를 추계하였다.

학생 수 추산치와 더불어 교육여건 지표들을 활용하여 다양한 시나리오를 설정할 수 있다. 이 연구에서는 교육여건 지표를 현재 수준으로 유지할 경우와 교육여건 지표에 대한 정책목표 설정 후 이를 달성하기 위하여 교육여건을 개선하는 경우로 구분하여 추정하였다. 교육여건 전망은 앞서 추정된 학생 수를 활용하여 교원 1인당 학생 수, 학급당 학생 수, 학교당 학급 수의 교육지표를 설정하고, 그 추세를 2034년까지 연장하여 해당 교육여건의 변화 전망을 추정하였다.

추정 기간 내 유·초·중등교육의 기본적인 교육여건을 구체화하기 위해 학교급별로 연도별 학생 수, 교원 수, 학급 수, 학교수를 추정한 후, 인건비, 운영비, 시설비 등의 측면에서 교육활동을 정상적으로 수행하기 위한 교육재정 소요를 예측하였다. 학교교육의 기본 여건을 유지·운영하기 위한 재정소요 외에, 교육의 질 향상을 위해 추가적으로 요구되는 교육정책사업을 선정하고 이를 원만하게 추진하는 데에 필요한 교육재정소요를 추정하였다.

## (2) 추계를 위한 기초자료

이 연구에서 활용한 자료는 교육통계자료, 통계청 장래인구추계, 주민등록인구 현황 등이다. 먼저, 추계를 위한 각종 계수를 구하기 위해 최근 3년간(2022~2024)의 교육통계 자료를 분석하였다.<sup>20)</sup> 자료는 229개 시·군·구별, 학교급별, 학년별 학생 수, 학급 수, 학교수, 교원 수, 특수학급 학생 수에 대한 자료이다. <표 III-4>는 이 연구에서 기초자료로 활용한 교육통계 학생 수 자료를 예시하고 있다. 교육통계 학생 수 자료는 시·군·구별로 평균 취학률, 평균 진학률, 평균 진급률을 산출하는 기초자료로, 2034년까지 추세를 연장함으로써 학생 수 변화를 전망하게 된다.

<표 III-4> 시·군·구별 학교급별, 학년별, 학생 수(예시)

울산	유치원					고등학교			
	3세			...	...	3학년			
	2022	2023	2024	...	...	2021	2022	2023	2024
전체	3,290	3,311	3,221	...	...	10,682	10,060	9,309	9,651
남구	928	887	945	...	...	3,305	3,049	2,733	2,793
동구	361	375	361	...	...	1,591	1,531	1,439	1,561
북구	955	981	908	...	...	1,948	1,962	1,930	2,049
울주군	489	472	463	...	...	2,127	2,011	1,904	1,871
중구	557	596	544	...	...	1,711	1,507	1,303	1,377

단위: 명

20) 이 연구에서는 학생 수 추계를 위해 최근 3년간 평균 비율을 활용하였다. 그러나 계수(parameter)의 특성에 따라서 4개년의 자료를 활용하였다. 예를 들어, 2022년의 초등학교 2학년 진급률은 2021년의 초등학교 1학년 학생 수와 2022년 2학년 학생 수의 비율을 활용하는 변수이므로 총 2개년의 데이터가 필요하다.

두 번째로 이 연구는 연령별 학령인구 추정치 산정의 기초자료로 통계청의 시·도별 장래인구 추계(2022~2052)를 활용하였다. 장래인구추계는 2023년에 추정한 2025년부터 2034년까지의 인구추정치로 이 중 중위추계를 활용하였다. 학교급별, 학년별 학생 수를 추정하기 위해서 만3~17세의 인구자료를 활용하였으며, 초·중·고등학교의 경우, 초등학교에 각 추정연도별로 취학하는 만6세의 인구자료를 활용하였다. 유치원과 특수학교의 경우, 각각 만3~5세, 만3~17세 전체의 연령인구를 활용하였다. <표 III-5>는 이 연구에서 기초자료로 활용한 시·도별 연령별 장래인구추계 자료의 예시이다.

〈표 III-5〉 통계청 장래인구추계(2022~2052)(예시)

시·도	만3세				...	만6세			
	2025	2026	2027	...		2025	2026	2027	...
서울	39,523	35,878	33,318	...	...	47,142	42,945	40,478	...
부산	14,575	13,471	12,338	...	...	18,022	16,470	15,141	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
경기	79,728	75,993	70,912	...	...	96,528	89,067	83,946	...
강원	7,400	7,133	6,753	...	...	8,614	8,363	7,616	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
제주	3,767	3,659	3,439	...	...	5,188	4,727	4,387	...

단위: 명

통계청의 장래인구추계의 시·도별 추계치로부터 얻은 연령별 학령인구를 229개 시·군·구별 학령인구로 전환하기 위하여 최근 4개년(2021~2024)의 주민등록인구 자료를 추가적으로 결합하였다. 시·도별로 시·군·구의 인구구성비의 평균 증감율을 반영하여 추정연도(2025~2034년) 동안의 연령별 인구 수를 추정하였다. 즉, 평균 인구구성비를 2034년까지의 추세에 그대로 연장해 주는 방법을 활용하여 통계청의 장래인구추계치를 229개 시·군·구 단위로까지 세분화하여 추정하였다. <표 III-6>은 2021~2024년의 주민등록인구 자료를 예시한 것이다.

〈표 III-6〉 시·도별 주민등록인구(2022~2024)(예시)

울산	만3세				...	만6세			
	2021	2022	2023	2024		2021	2022	2023	2024
전체	7,939	7,279	6,450	6,060	...	11,101	10,262	8,836	7,864
남구	1,843	1,792	1,661	1,581	...	2,786	2,549	2,235	1,970
동구	1,157	1,029	865	799	...	1,643	1,613	1,322	1,107
북구	2,171	2,019	1,706	1,572	...	2,908	2,703	2,287	2,005
울주군	1,478	1,271	1,146	1,037	...	1,919	1,687	1,456	1,363
중구	1,290	1,168	1,072	1,071	...	1,845	1,710	1,536	1,419

단위: 명

## 다. 유·초·중등교육의 변화 전망

### (1) 학생 수 추정

유·초·중등교육의 2034년까지의 변화 전망은 학생 수 추정이 우선되어야 한다. 추정된 학생 수를 바탕으로 각종 교육지표를 추정하고, 산출된 기본적 교육여건을 운영하기 위한 재정소요 규모를 판단하게 된다.

이 연구에서는 플로우(flow) 개념을 활용하여 학생 수 추계 모형을 도출하였다(공은배 외, 2013; 김병주 외, 2016; 김이경 외, 2018). 플로우 개념을 활용한 학생 수 예측 모형은 학생들이 해를 거듭함에 따라 상급학년 또는 상급학교의 학생 수에 영향을 미치는 것을 의미한다. <표 III-7>은 만6세 학령인구의 플로우 개념을 도식화한 것으로 2025년에 초등학교 1학년 입학 대상인 학생이 2034년에는 고등학교 1학년 학생 수에 영향을 미치게 된다는 의미이다. 추정연도 내 각 학교급별·학년별 학생 수에는 타 시·도나 해외 간 학생 이동에 따른 유입 및 유출이 포함되나, 이는 평균 취학률, 졸업률, 진학률, 진급률에 반영되게 된다.

<표 III-7> 플로우 개념에 따른 학생 수 추정

학년(연령)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
초1(만6세)	■	▨								
초2(만7세)		■	▨							
초3(만8세)			■	▨						
초4(만9세)				■	▨					
초5(만10세)					■	▨				
초6(만11세)						■	▨			
중1(만12세)							■	▨		
중2(만13세)								■	▨	
중3(만14세)									■	▨
고1(만15세)										■

#### □ (1단계) 2025~2034년 229개 시·군·구별 만6세 학령인구 산출

통계청의 17개 시·도별 2025~2034년 만6세 추계치를 주민등록인구 데이터를 활용하여 229개 시·군·구별 인구 추계치로 변환하였다. 2021~2024년 주민등록인구 자료에서 산출한 229개 시·군·구별 인구구성비율을 추세 연장하여 2025~2034년 시·도 대비 시·군·구 인구 수 비율을 산출하였다. 시·도별 만6세 인구 수와 시·군·구의 인구구성비를 나타내는 계수를 알면, 장래 시·군·구별 만6세 학령인구 수를 도출할 수 있고, 여기에 취학률 계수를 적용하면 초등학교

교 1학년 학생 수를 추정할 수 있게 된다. <표 III-8>은 2021~2024년 주민등록인구 자료로부터 계산한 시·군·구의 인구구성비 평균을 예시한 것이다.

〈표 III-8〉 시·도 대비 시·군·구 인구구성비 및 평균증감율(2021~2024)(예시)

울산	3세	...	6세				
	...	...	구성비				
			평균	2021	2022	2023	2024
전체	...	...	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
남구	...	...	0.2507	0.2510	0.2484	0.2529	0.2505
동구	...	...	0.1489	0.1480	0.1572	0.1496	0.1408
북구	...	...	0.2598	0.2620	0.2634	0.2588	0.2550
울주군	...	...	0.1688	0.1729	0.1644	0.1648	0.1733
중구	...	...	0.1718	0.1662	0.1666	0.1738	0.1804

단위: %

□ (2단계) 2025~2034년 초등학교 1학년 학생 수 추계

2025~2034년 초등학교 1학년 학생 수를 추정하기 위하여 취학률 개념을 적용하였다. 이를 위해 교육통계 자료의 최근 3년간(2022~2024년) 초등학교 1학년 학생 수와 초등학교 1학년 학령인구에 해당하는 2022~2024년의 만6세 아동 수의 비율을 통하여 평균 취학률을 산출하였다. 산출된 229개 시·군·구별 평균 취학률에 각 행정구역에 해당하는 만6세 인구 수를 곱하여 해당 시·군·구의 초등학교 1학년 학생 수를 추계하였다. 추정에 적용된 산식은 다음과 같다.

○ 해당연도 취학률 =  $\frac{\text{해당연도 초등학교 1학년 학생 수}}{\text{해당연도 만6세 인구 수}}$

○ 2025~2034 초등학교 1학년 학생 수 = 해당연도 만6세 인구 수 × 평균 취학률

<표 III-9>는 과거 실적치로부터 만6세 인구 수와 실제 초등학교 1학년 학생 수를 통해 평균 취학률을 도출하고, 추정된 2025년 만6세 인구 수에서 평균 취학률을 곱하여 2025년 초등학교 1학년 학생 수를 추정한 결과를 예시한 것이다.

〈표 Ⅲ-9〉 초등학교 1학년 학생 수 추계(예시)

울산	만6세 인구 수			초등학교 1학년 학생 수			평균 취학률	추정학생 수	
	2022	2023	2024	2022	2023	2024		2025 인구 수	2025 학생 수
전체	10,262	8,836	7,864	10,830	10,067	8,641	1.101	7,415	8,165
남구	2,549	2,235	1,970	2,632	2,425	2,112	1.063	1,859	1,976
동구	1,613	1,322	1,107	1,609	1,588	1,291	1.122	1,104	1,238
북구	2,703	2,287	2,005	2,861	2,648	2,252	1.113	1,926	2,144
울주군	1,687	1,456	1,363	1,968	1,757	1,507	1.160	1,252	1,452
중구	1,710	1,536	1,419	1,760	1,649	1,479	1.048	1,274	1,335

단위: 명

□ (3단계) 2025~2034년 중·고등학교 1학년 학생 수 추계

2025~2034년 중·고등학교 1학년 학생 수를 추정하기 위하여 진학률 개념을 적용하였다. 진학률을 적용하기 위해 우선 초등학교와 중학교 학생의 평균 졸업률을 산출하고 이를 기초로 추정 졸업자 수를 산출하였다. 교육통계 자료의 최근 3년간(2022~2024년) 초등학교 및 중학교 졸업자 수 대비 2021~2023년의 초등학교 6학년 및 중학교 3학년 학생 수 비율을 활용하여 시·군·구별 초등학교와 중학교의 평균 졸업률을 산출하였다. 예를 들어, 〈표 Ⅲ-10〉과 같이 울산광역시 남구의 2021년 초등학교 졸업률은 2022년 2월 남구 초등학교 졸업자 2,657명을 2021학년도 남구 초등학교 6학년 학생 2,681명으로 나눈 값이며, 남구의 3개년 평균 졸업률은 2021~2024년 과거 실적치로부터 구한 3개년 평균값으로 산출하였다. 산출된 평균 졸업률을 통해 2025~2034년의 299개 시·군·구별 추정 졸업자 수를 구할 수 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 중학교 1학년 학생 수 추계를 위한 평균 졸업률 및 추정 졸업자 수 산출(예시)

울산	초등학교 6학년 학생 수				초등학교 졸업자 수			평균 졸업률	추정 졸업자 수 2025
	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024		
전체	10,714	11,153	11,136	11,674	10,646	11,123	11,099	0.996	11,626
남구	2,681	2,661	2,660	2,809	2,657	2,661	2,669	0.998	2,804
동구	1,604	1,744	1,695	1,826	1,613	1,731	1,700	1.000	1,827
북구	2,413	2,645	2,645	2,792	2,403	2,641	2,600	0.992	2,771
울주군	2,130	2,165	2,166	2,207	2,106	2,175	2,154	0.996	2,198
중구	1,886	1,938	1,970	2,040	1,867	1,915	1,976	0.994	2,027

단위: 명

앞서 추정한 졸업자 수에 중학교와 고등학교 1학년 평균 진학률을 곱하여 시·군·구의 중학

교 및 고등학교 1학년 학생 수를 추정하였다. 중학교와 고등학교 1학년의 평균 진학률은 교육통계 자료의 3년간(2022~2024년) 초등학교 및 중학교 졸업자 수와 2022~2024년의 중학교 1학년 및 고등학교 1학년 학생 수 비율을 통하여 평균 진학률을 산출하였다. 산출된 평균 진학률과 2025~2034년의 299개 시·군·구별 추정 졸업자 수를 곱하여 각 시·군·구의 중학교 및 고등학교 1학년 학생 수를 추정하였다.

〈표 Ⅲ-11〉 중학교 1학년 학생 수 추계를 위한 평균 진학률 및 추정학생 수 산출(예시)

울산	초등학교 졸업자 수				중학교 1학년 학생 수			평균 진학률	추정 학생 수
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024		2025
전체	10,646	11,123	11,099	11,626	10,554	11,057	11,038	0.993	11,548
남구	2,657	2,661	2,669	2,804	2,791	2,837	2,800	1.055	2,959
동구	1,613	1,731	1,700	1,827	1,575	1,710	1,688	0.986	1,801
북구	2,403	2,641	2,600	2,771	2,400	2,629	2,607	0.999	2,768
울주군	2,106	2,175	2,154	2,198	1,964	2,001	1,990	0.925	2,034
중구	1,867	1,915	1,976	2,027	1,824	1,880	1,953	0.982	1,991

단위: 명

이상의 추정 과정을 산식으로 나타내면 다음과 같다.

- 해당연도 졸업률 =  $\frac{(\text{해당연도 초6 또는 중3 학생 수} - \text{다음연도 초 또는 중 졸업자 수})}{\text{해당연도 초6 또는 중3 학생 수}}$
- 해당연도 진학률 =  $\frac{(\text{해당연도 초 또는 중 졸업자 수} - \text{해당연도 중1 또는 고1 학생 수})}{\text{해당연도 초 또는 중 졸업자 수}}$
- 2025~2034 중1 또는 고1 학생 수  
 = (2025~2034 초등학교 6학년 또는 중학교 3학년 학생 수)  
 × (2022~2024년 초등학교 또는 중학교 평균 졸업률)  
 × (2022~2024년 중학교 또는 고등학교 평균 진학률)

□ (4단계) 2025~2034년 초등학교 2~6학년, 중·고등학교 2~3학년 학생 수 추계

2025~2034년 초·중·고등학교의 2학년 이상 학생 수를 추정하기 위해 진급률 개념을 적용하였다. 진급률은 초등학교 2~6학년, 중학교 2~3학년, 고등학교 2~3학년 학생 수 추정시에 적용되는 비율로, 각 학교급 내에서 학년 진급시 전년도 학년 학생 수에서 다음연도 학생 수의 비

율을 통해 산출하였다. 예를 들어, 교육통계 자료의 최근 3년간(2021~2023년)의 초·중·고등학교 1학년 학생 수와 2022~2024년 교육통계 자료의 초·중·고등학교 2학년 학생 수 비율을 통하여 평균 진급률을 산출하였다. 추정에 적용된 산식은 다음과 같다.

- 해당연도  $n$ 학년 진급률 =  $\frac{(\text{전년도 } n-1\text{학년 학생 수} - \text{해당연도 } n\text{학년 학생 수})}{\text{전년도 } n-1\text{학년 학생 수}}$
- 2025~2034 2학년 이상 학생 수  
= (2025~2034년 초·중·고등학교 학년별 학생 수) × 해당 학년 평균 진급률

〈표 III-12〉 중학교 2학년 학생 수 추계(예시)

울산	중학교 1학년 학생 수				중학교 2학년 학생 수			평균 진급률	추정 학생 수 2025
	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024		
전체	10,960	10,554	11,057	11,038	10,911	10,507	11,006	0.995	10,988
남구	2,951	2,791	2,837	2,800	2,936	2,792	2,837	0.998	2,796
동구	1,556	1,575	1,710	1,688	1,544	1,565	1,717	0.997	1,682
북구	2,494	2,400	2,629	2,607	2,496	2,383	2,588	0.993	2,588
울주군	2,071	1,964	2,001	1,990	2,053	1,956	1,987	0.993	1,977
중구	1,888	1,824	1,880	1,953	1,882	1,811	1,877	0.996	1,945

단위: 명

#### □ (5단계) 2025~2034년 유치원 3~5세 원아수 추계

2025~2034년 유치원 3~5세 원아수 추정을 위해 취원률을 산출하였다. 연령별 취원률은 299개 시·군·구별 3~5세 연령 인구 수를 주민등록인구 자료와 통계청의 시·도별 장래인구추계 자료를 활용하여 산출하였다. 교육통계 자료를 활용하여 최근 3년간(2022~2024년) 각 연령별로 평균 취원률을 산출하였다. 유치원 3~5세 원아수 추정은 초·중등학교 학생 수와 달리 플로우 개념을 적용하지 않고, 해마다 산출된 연령별 아동 수에 평균 취원률을 곱하여 산출하였다.

〈표 Ⅲ-13〉 유치원 5세 원아수 추계(예시)

울산	만5세 인구 수			유치원 5세 원아수			평균 취원률	추정 원아수 2025
	2022	2023	2024	2022	2023	2024		
전체	8,892	7,898	7,252	6,392	5,562	5,024	0.705	4,536
남구	2,183	1,910	1,806	1,619	1,423	1,306	0.737	1,243
동구	1,330	1,136	1,036	937	790	678	0.685	557
북구	2,366	2,047	1,918	1,786	1,496	1,354	0.731	1,248
울주군	1,517	1,403	1,197	1,028	968	835	0.688	787
중구	1,496	1,402	1,295	1,022	885	851	0.657	710

단위: 명

#### □ (6단계) 2025~2034년 특수학생 수 추계

2025~2034년 특수학생 수 추정은 특수학교 학생 수와 특수학교 및 특수학급에 재학 중인 특수학생 수로 구분하여 산출하였다. 특수학교 학생 수와 특수학생 수 비율은 2022~2024년 교육통계 자료를 활용하여 만3~17세 연령별 전체 학생 수 대비 특수학교 학생 수 혹은 특수학생 수로 산출하였다. 일반학교에 비해 특수학교는 299개 시·군·구별로 고르게 분포되어 있지 않고, 전체 특수학교 수도 적어 시·군·구 대신 17개 시·도 기준으로 추계하였다. 일반학교의 특수학급에 재학 중인 특수학생 수는 유·초·중등학교의 학생 수에 포함되어 중복 추계되는 문제가 있어 특수학교 학생 수를 우선 추정하였다. 이때, 특수학교 학생은 신체적·정신적 발달 단계를 고려하여 17세를 초과하여도 학교에 남아있을 수 있으므로, 18세 이상의 고등교육 단계에 해당하는 특수교육 대상자들도 포함하여 특수학교 학생 비율을 산출하였다.

#### (2) 학생 수 추정 결과

추정 모형에 따라 2025~2034년도 유·초·중등 학생 수를 예측한 결과, 유·초·중·고등학교 및 특수학교 학생 수는 2024년 5,660,758명에서 2034년 3,799,438명으로 약 32.9% 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 감소 경향은 모든 학교급에서 나타날 것으로 예측되었는데, 초등학교(41.6%), 중학교(35.1%), 고등학교(20.5%)의 순으로 감소 폭이 큰 것으로 나타났다.

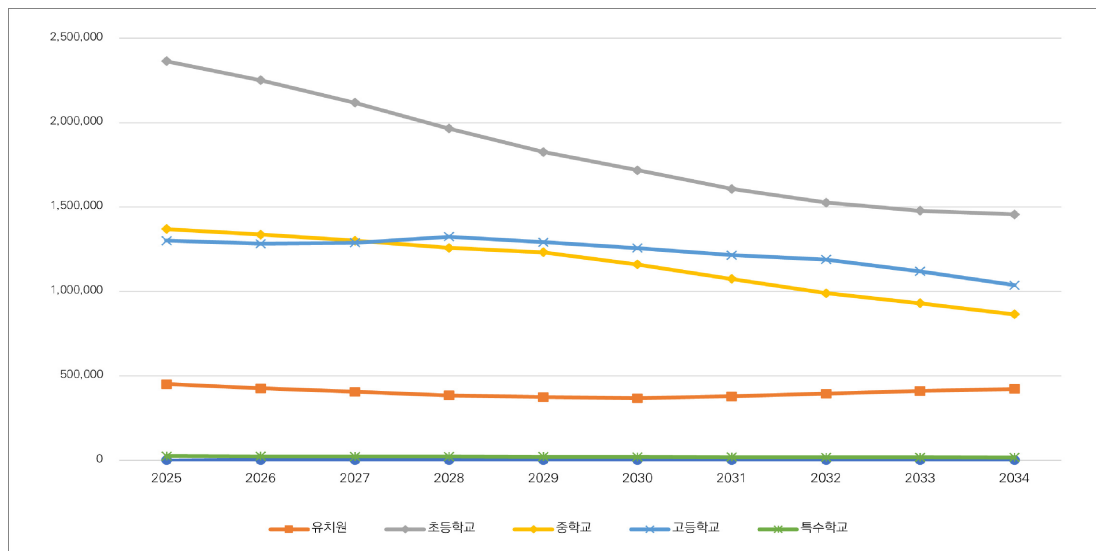
유치원 원아수는 2024년 498,604명에서 2034년 423,1040명으로 연평균 약 1.48% 감소하며, 초등학생 수는 같은 기간 2,495,005명에서 1,456,653명으로 연평균 약 4.78% 감소하는 것으로 예측되었다. 중학생 수는 2024년 1,332,850명에서 2034년 865,234명으로 연평균 약 3.85% 감소하며, 고등학생 수는 같은 기간 1,304,325명에서 1,037,355명으로 연평균 약

2.06% 감소하는 것으로 나타났다. 특수학교 학생 수는 2024년 29,974명에서 2034년 17,228명으로 연평균 약 4.91% 감소하는 것으로 예상되었다.

〈표 Ⅲ-14〉 학교급별 학생 수 추정 결과

연도	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	전체
2024	498,604	2,495,005	1,332,850	1,304,325	29,974	5,660,758
2025	451,025	2,363,711	1,370,155	1,300,814	25,189	5,510,894
2026	425,888	2,250,809	1,337,354	1,283,271	24,301	5,321,623
2027	405,855	2,117,842	1,301,548	1,288,807	23,440	5,137,492
2028	385,009	1,965,009	1,258,073	1,324,574	22,590	4,955,255
2029	374,611	1,825,984	1,231,948	1,291,782	21,616	4,745,940
2030	368,168	1,717,991	1,160,075	1,256,937	20,584	4,523,755
2031	378,617	1,607,975	1,074,736	1,215,801	19,534	4,296,663
2032	395,022	1,526,777	989,841	1,189,880	18,715	4,120,235
2033	409,983	1,478,390	930,426	1,119,422	17,955	3,956,176
2034	423,104	1,456,563	865,234	1,037,355	17,228	3,799,483
증감('24년 기준)	-75,500	-1,038,442	-467,616	-266,970	-12,746	-1,861,275
연평균증감률	-1.48	-4.78	-3.85	-2.06	-4.91	-3.56

단위: 명, %



〈그림 Ⅲ-1〉 학교급별 학생 수 추정 결과

2025~2034년 기간 동안 학교급별·학년별 학생 수 변화 추계를 살펴보면, 유치원 원아수는 2030년까지 완만하게 감소하다가 2031년부터 증가세로 돌아서는 것으로 나타났다. 초등학교 학생 수는 추정기간 동안 지속적으로 감소하는 추세를 보이는 것으로 나타났다. 2032년까지 매년 5~7%씩 감소하다가 2033년에는 감소 폭이 줄어드는 것으로 나타났다. 중학교 수 역시 추정기간 동안 꾸준히 감소하는 추세로 나타났는데, 2029년까지 2~3%의 완만한 감소세를 보이다가, 2030년 이후부터 급격히 감소하는 것으로 나타났다. 고등학교 수의 경우, 2028년까지 증가하다가, 2029년부터 감소 추세로 전환되며 특히 2033년 이후 크게 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 III-15〉 2025~2034년 학교급별·학년별 학생 수 변화 추계

구분	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
<b>전체</b>	<b>5,510,894</b>	<b>5,321,623</b>	<b>5,137,492</b>	<b>4,955,255</b>	<b>4,745,940</b>	<b>4,523,755</b>	<b>4,296,663</b>	<b>4,120,235</b>	<b>3,956,176</b>	<b>3,799,483</b>
유치원	451,025	425,888	405,855	385,009	374,611	368,168	378,617	395,022	409,983	423,104
만3세	116,724	107,370	107,628	99,397	99,262	104,051	108,559	112,660	116,237	119,210
만4세	157,892	150,205	138,114	138,426	127,904	127,720	133,860	139,632	144,880	149,453
만5세	176,410	168,313	160,113	147,185	147,446	136,397	136,198	142,729	148,865	154,442
<b>초등학교</b>	<b>2,363,711</b>	<b>2,250,809</b>	<b>2,117,842</b>	<b>1,965,009</b>	<b>1,825,984</b>	<b>1,717,991</b>	<b>1,607,975</b>	<b>1,526,777</b>	<b>1,478,390</b>	<b>1,456,563</b>
초1	343,435	314,498	292,946	276,785	261,083	244,914	232,420	232,323	243,766	254,503
초2	350,961	340,802	312,093	290,695	274,672	259,100	243,063	230,673	230,567	241,911
초3	397,830	350,470	340,362	311,548	290,187	274,214	258,672	242,664	230,302	230,193
초4	426,454	397,186	349,917	339,859	311,097	289,768	273,835	258,315	242,333	229,994
초5	422,291	426,178	396,948	349,722	339,691	310,732	289,432	273,533	258,029	242,068
초6	422,740	421,674	425,575	396,400	349,254	339,263	310,553	289,269	273,392	257,894
<b>중학교</b>	<b>1,370,155</b>	<b>1,337,354</b>	<b>1,301,548</b>	<b>1,258,073</b>	<b>1,231,948</b>	<b>1,160,075</b>	<b>1,074,736</b>	<b>989,841</b>	<b>930,426</b>	<b>865,234</b>
중1	467,307	420,538	419,499	423,404	394,391	347,503	337,597	309,038	287,860	272,080
중2	453,425	465,256	418,701	417,677	421,576	392,698	346,018	336,167	307,731	286,640
중3	449,423	451,560	463,348	416,992	415,981	419,874	391,121	344,635	334,835	306,514
<b>고등학교</b>	<b>1,300,814</b>	<b>1,283,271</b>	<b>1,288,807</b>	<b>1,324,574</b>	<b>1,291,782</b>	<b>1,256,937</b>	<b>1,215,801</b>	<b>1,189,880</b>	<b>1,119,422</b>	<b>1,037,355</b>
고1	424,414	447,545	449,632	461,337	415,166	414,063	417,931	389,273	342,997	333,205
고2	432,143	412,680	435,182	437,215	448,605	403,710	402,656	406,420	378,556	333,558
고3	444,257	423,047	403,992	426,022	428,011	439,164	395,214	394,187	397,869	370,592
<b>특수학교</b>	<b>25,189</b>	<b>24,301</b>	<b>23,440</b>	<b>22,590</b>	<b>21,616</b>	<b>20,584</b>	<b>19,534</b>	<b>18,715</b>	<b>17,955</b>	<b>17,228</b>
특수학생	133,216	128,632	124,174	119,756	114,697	109,324	103,828	99,548	95,570	91,764

단위: 명

2025~2034년 기간 동안의 시·도별 학생 수 변화 추계를 나타낸 <표 III-16>에 따르면, 모든 학생 수는 모든 시·도에서 감소 추세인 것을 확인할 수 있다. 2025년 대비 학생 수 감소폭이 상대적으로 적은 지역은 세종(△15.0%), 인천(△21.0%), 경기(△26.9%) 등이었으며, 학생 수 감소폭이 상대적으로 큰 지역은 경남(△39.8%), 울산(△38.1%), 전북(△37.2%), 경북(△36.8%) 등으로 추계되었다.

<표 III-16> 2025~2034년 시·도별 학생 수 변화 추계

구분	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
전체	5,510,894	5,321,623	5,137,492	4,955,255	4,745,940	4,523,755	4,296,663	4,120,235	3,956,176	3,799,483
서울	803,254	769,835	738,775	707,313	670,020	631,489	595,383	567,745	543,031	520,319
부산	319,920	309,906	299,599	289,607	277,180	263,536	249,681	238,740	228,104	217,677
대구	261,225	252,183	243,259	234,995	225,174	214,426	203,453	194,828	186,197	177,735
인천	338,930	332,680	326,881	320,489	311,884	301,205	290,661	282,800	275,346	267,701
광주	176,293	168,531	161,103	154,474	147,390	140,697	133,130	127,330	121,993	117,037
대전	163,357	156,950	150,868	144,911	138,574	131,754	125,568	120,773	116,556	112,631
울산	135,368	129,902	124,566	119,245	113,090	106,663	100,017	94,500	89,049	83,837
세종	68,184	67,801	66,976	66,416	65,337	64,219	62,408	60,982	59,578	57,980
경기	1,579,834	1,535,187	1,490,641	1,446,261	1,395,024	1,339,525	1,280,369	1,235,546	1,193,760	1,154,079
강원	148,017	142,808	137,846	133,041	127,837	122,659	117,247	113,380	110,084	106,977
충북	171,391	165,259	159,445	153,786	147,242	140,741	133,978	128,667	124,029	119,580
충남	248,163	240,462	232,804	225,139	216,669	207,589	197,890	190,172	182,967	175,864
전북	188,806	179,956	171,840	163,856	155,207	146,409	137,615	130,720	124,413	118,553
전남	184,132	176,942	170,298	163,115	154,965	146,245	137,706	130,987	124,949	119,182
경북	262,873	251,808	240,726	230,119	218,961	206,830	194,475	184,349	175,121	166,069
경남	379,815	362,702	345,833	329,356	311,270	292,688	273,599	258,104	243,029	228,700
제주	81,331	78,710	76,032	73,132	70,117	67,080	63,484	60,612	57,970	55,562

단위: 명

## 라. 기본 교육여건 전망

### (1) 기본 교육여건 추정 방법

기본 교육여건 전망을 앞서 추정한 학생 수를 활용하여 소요되는 교원 수, 학급 수, 학생 수를 추정하는 과정이다. 교육여건을 전망하기 위해서 추정된 학생 수를 바탕으로 교육여건 지표의

변화를 예측하고, 추가적으로 바람직한 정책목표를 추가하여 조정 단계를 거쳐 확정할 필요가 있다. 이 연구에서 주요 교육여건 전망을 위해 활용한 지표는 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-17〉 기본 교육여건 전망을 위한 활용 지표

지표	활용	추계 산식	기준 자료
교원 1인당 학생 수(A)	교원 수 추정	추정된 학생 수/A	2022~2024년 교육통계 자료 (시·군·구별, 학교별)
학급당 학생 수(B)	학급 수 추정	추정된 학생 수/B	
학교당 학급 수(C)	학교수 추정	추정된 학급 수/C	

이 연구는 기본적인 교육여건을 추정하기 위해서 각 시·군·구별 교육지표의 경향치와 정책목표를 반영하였다. 따라서 각 지표들에 대한 단순한 추세 연장을 넘어서, 지표별로 OECD 국가 및 G20, G7 국가들과 비교하여 교육여건이 어떻게 변화되어야 하는지를 반영하여 추계하였다. 정책목표 설정을 위하여 OECD 교육통계 자료를 검토한 결과, 교사 1인당 학생 수의 경우 초등학교와 중학교는 OECD 평균보다 많았으며, 유치원과 고등학교는 OECD 평균보다 적은 것으로 나타났다. 학급당 학생 수의 경우, 조사대상인 초등학교와 중학교 모두 OECD 평균보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-18〉 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 비교(2022년 기준)

구분	교사 1인당 학생 수				학급당 학생 수	
	유치원	초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교
한국	8.07	15.82	13.08	10.46	21.97	26.02
OECD 평균	12.81	13.96	12.88	12.69	19.92	22.09
G20 평균	12.44	15.34	13.72	12.61	m	m
G7 평균	16.87	15.47	13.73	12.00	22.19	24.31

단위: 명

자료: OECD Data Explorer

구체적으로 추정된 학생 수와 229개 시·군·구별 교원 1인당 학생 수 지표를 활용하여 교원 수를 추정하고, 추정된 학생 수와 행정구역별 학급당 학생 수 지표를 활용하여 학급 수를 추정하였다. 추정된 학급 수를 학교당 학급 수로 나누어 학교수를 추정함으로써 교육여건 변화를 전망하였다.

## (2) 교원 수

이 연구에서는 교원 수를 추정하기 위하여 교원 1인당 학생 수 지표를 활용하였다. 2022~2024년 교육통계 자료를 활용하여 시·군·구별, 학교급별 교원 1인당 학생 수 변동률의 추세를 2034년까지 연장하였다. 단, 교원 1인당 학생 수 여건 지표 변화율 및 추정된 교원 수를 비교하기 위하여 <표 III-19>와 같은 교원 수 정의 및 범위 비교가 선행될 필요가 있다. <표 III-19>에 따르면, 이 연구에서는 시간강사를 제외한 교원을 모두 포함한다. 이러한 범위 설정은 재정소요를 예측하고 추가 재정소요의 확충 방안을 모색하는 이 연구의 목적에 비추어 교육비 특별회계 및 학교회계에서 계상되는 인건비 일체를 교원의 범위 산정에 모두 반영하기 위해서다.

교원의 범위와 관련하여 OECD 기준상 ‘교사’는 기간제 교사 및 휴직 교사를 포함한 수업 교사(수석교사, 보직교사, 실기교사 등)를 대상으로 산출한다. 따라서 교장, 교감과 같은 관리자급 교원, 전문상담·사서·보건·영양교사 등 주 업무가 수업이 아닌 교사는 교원 수 산정에서 제외하고 있다. 이 연구에서 전망한 교원 1인당 학생 수 여건 지표의 변화율을 정책적 고려를 통해 조정하는 것은 해당 교사들의 포함 비율(3개년 평균값)만큼 제외하는 방식을 통해 비교가 충분히 가능하다. 또한 현 우리나라 교육재정체제에서 재정소요를 예측할 때, 인건비 산정에서 교장, 교감, 비교과교사 등 해당 교원들을 모두 고려할 필요가 있으므로 이 연구에서는 교원의 범위를 가장 폭넓은 관점에서 규정하였다.

<표 III-19> 교원 수 정의 및 범위 비교

구분	교장·교감	수석교사· 보직교사· 일반교사	실기교사	전문상담· 사서·보건· 영양교사	기간제교사	시간강사	휴직교사 포함 여부
OECD	×	○	○	×	○	×	포함
연구의 정의	○	○	○	○	○	○	포함

### □ (1단계) 평균 변동률의 추세 연장

교원 1인당 학생 수 평균 변동률의 추세를 학교급별로, 229개 시·군·구별로 2025~2034년까지 연장하였다. 1단계에서는 교육정책 목표의 조정이 이루어지지 않은 단계로, 과거의 실적 치료부터 향후 10년간의 교원 1인당 학생 수 지표가 어느 정도로 자연적 개선이 가능한지를 전망하게 된다.

지표의 평균 변화율 추세는 2가지 유형이 있을 수 있다. 첫 번째로 평균 교원 1인당 학생 수가

감소하는 시·군·구이다. 이 경우 2034년까지 해당 감소율을 그대로 반영하였는데, 이는 평균 교원 1인당 학생 수가 지속적으로 감소하는 시·군·구에 해당하는 추세 반영방법이다. 두 번째로 평균 교원 1인당 학생 수가 증가하는 시·군·구로, 2034년까지 평균 교원 1인당 학생 수가 2024년에서 2034년까지 고정되는 것으로 추정하였다. 이는 평균 교원 1인당 학생 수가 일정하게 2024년 수준에서 2034년까지 유지되는 시·군·구에 해당하는 것으로, 평균 교원 1인당 학생 수 증가율을 0으로 고정하는 것과 같은 의미이다.

#### □ (2단계) 평균 변화율 추세 + 정책목표치 설정

특정 시·군·구의 교원 1인당 학생 수 추정치가 2024년에 정책목표치보다 클 경우, 해당 비율을 정책목표 기간(5년 이내, 10년 이내)으로 분할하여 매년 순차적으로 비율을 줄여나가 추계 마지막 연도인 2029년과 2034년에 정책목표에 도달하는 방식으로 추정하였다. 학교급별로 정책목표치보다 교사 1인당 학생 수가 적은 경우에는 현 상태(2024년 기준)를 유지하는 것으로 설정하였다.

유·초·중·고등학교의 경우, OECD나 G20, G7 국가와 비교 결과, 기초학력 보장, 고교학점제 운영 등의 정책 추진에 따른 교원 1인당 적정 학생 수 수요를 고려하여 정책목표치를 설정하였다. 이에 따라 교사 1인당 학생 수의 정책목표치는 유치원 8명, 초등학교 15명, 중학교 12명, 고등학교 10명으로 설정하였다. 특수학교 외에 일반학교 특수학급에 특수교사를 배치·운영해야 하므로 특수학교 교원 대신 특수교육대상자(특수학교 및 일반학교 특수학급 재학생)에 대한 특수교원 수요를 산정하였다. 이때, 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 명시된 특수교사 1인당 특수학생 수는 4명이라는 점을 반영하여, 특수교사 1인당 학생 수의 정책목표치는 4명으로 설정하였다.

2025~2034년의 학교급별 교원 수를 추정한 결과는 <표 III- 20>과 같다. 시나리오1은 교원 1인당 학생 수 평균 변동을 추세를 반영한 향후 10년 간의 자연 증감에 해당하며, 시나리오2는 2029년 정책목표치 달성, 시나리오3은 2034년 정책목표치 달성을 가정한 상황이다.

정책변수를 고려하지 않고 교원 수 소요를 추계한 시나리오1에 따르면, 전체 교원 수는 2025년 491,466명에서 2034년 342,985명으로 148,481명(△30.21%)이 감소하는 것으로 나타났다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원 2,706명, 초등학교 69,128명, 중학교 44,292명, 고등학교 27,039명, 특수교육 및 특수학급 5,315명이 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 III-20〉 2025~2034년 교원 수 추정 결과

연도	유치원			초등학교			중학교		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	47,096	48,809	47,932	177,770	178,031	177,900	117,621	118,459	118,036
2026	44,433	47,829	46,049	168,946	169,456	169,198	114,667	116,368	115,498
2027	42,339	47,446	44,702	158,703	159,440	159,066	111,473	114,055	112,719
2028	40,259	47,080	43,318	147,038	147,969	147,611	107,651	111,117	109,740
2029	39,278	48,096	43,097	136,413	137,515	136,950	105,388	109,812	107,467
2030	38,676	47,361	43,311	128,078	129,120	128,690	99,369	103,606	101,787
2031	39,759	48,694	45,479	119,884	120,863	120,558	91,875	95,833	94,541
2032	41,467	50,794	48,490	113,836	114,768	114,574	84,365	88,013	87,209
2033	43,024	52,709	51,475	110,241	111,145	111,050	78,910	82,319	81,938
2034	44,390	54,387	54,387	108,642	109,532	109,532	73,329	76,506	76,506
평균	42,072	49,320	46,824	136,955	137,784	137,513	98,465	101,609	100,544
연도	고등학교			특수학교 및 특수학급			합계		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	131,897	132,985	132,433	17,082	18,925	17,956	491,466	497,210	494,257
2026	129,905	132,154	130,996	16,494	20,485	18,274	474,445	486,291	480,016
2027	130,275	133,824	131,968	15,922	22,497	18,647	458,712	477,261	467,101
2028	133,730	138,832	136,765	15,356	25,160	20,300	444,034	470,157	457,733
2029	130,331	136,856	133,329	14,707	28,674	19,442	426,117	460,953	440,285
2030	126,779	133,207	130,381	14,018	27,331	19,807	406,921	440,625	423,976
2031	122,651	128,947	126,835	13,313	25,957	20,201	387,482	420,293	407,615
2032	120,149	126,390	124,969	12,765	24,887	20,915	372,582	404,853	396,157
2033	113,347	119,296	118,607	12,255	23,892	21,820	357,777	389,361	384,891
2034	104,858	110,395	110,395	11,766	22,941	22,941	342,985	373,760	373,760
평균	124,392	129,289	127,668	14,368	24,075	20,030	416,252	442,076	432,579

단위: 명

교사 1인당 학생 수를 활용하여 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2에 따르면, 전체 교원 수는 2025년 5497,210명에서 2034년 373,760명으로 123,449명(△24.83%)이 감소하는 것으로 나타났다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원 5,578명, 특수교육 및 특수학급 4,015명이 증가하는 반면, 초등학교 68,499명, 중학교 41,954명, 고등학교 22,590명이 감소하는 것으로 나타났다.

교사 1인당 학생 수를 활용하여 10년 후인 2034년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오3에 따르면, 전체 교원 수는 2025년 494,257명에서 2034년 373,760명으로 120,497명(△24.38%)이 감소하는 것으로 나타났다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원 6,455명, 특수교육 및 특수학급 4,985명이 증가하는 반면, 초등학교 68,368명, 중학교 41,530명, 고등학교 22,038명이 감소하는 것으로 나타났다.

이상의 결과는 학생 수 추계에 기반한 학교급별·시나리오별 필요 교원 수를 추정한 김도기 등(2024)의 연구 결과와 다소 차이가 있다. 김도기 등(2024)은 필요 교원 수 산정을 위해 그간의 교원 1인당 학생 수와 같은 단일 양적 지표를 활용한 교원정원 수립 계획의 한계를 고려하여 학교 규모별 학급당 학생 수 중심의 필요 교원 수 추정 과정을 거쳤으며, ‘디지털 기반·AI 교육 강화’ 및 ‘국가교육책임제 강화’ 고려(시나리오1), 정규 AI·에듀테크 전문교사 배치(안) 반영(시나리오2), 기초학력 보장 모델 확대 적용한 모델(시나리오3)을 종합적으로 고려하여 미래환경 분석을 토대로 고안한 3가지 시나리오별 필요 교원 수를 추산하였다. 이 연구의 결과와 비교할 때, 초등은 과대추정, 중등은 과소추정된 측면이 있으나, 필요 교원 수 전체는 유사하게 나타났다.

〈표 Ⅲ-21〉 학교급별·시나리오별 필요 교원 수 추계

연도	초등			중등			합계		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2023	168,226	168,226	168,226	138,930	138,930	138,930	307,156	307,156	307,156
2024	176,154	176,154	176,154	164,967	164,967	164,967	341,121	341,121	341,121
2025	167,622	167,622	167,622	175,287	175,287	175,287	342,909	342,909	342,909
2026	167,688	168,237	169,089	180,830	181,658	182,480	348,518	349,895	351,569
2027	165,171	166,192	167,879	188,120	189,764	191,397	353,291	355,956	359,276
2028	160,157	161,565	163,990	191,403	193,853	196,257	351,560	355,418	360,247
2029	154,802	156,524	159,615	191,208	194,426	197,614	346,010	350,950	357,229
2030	146,780	148,733	152,345	189,967	193,896	197,828	336,747	342,629	350,173
2031	139,988	142,134	146,204	183,855	188,330	192,799	323,843	330,464	339,003
2032	136,379	138,716	143,279	176,492	181,395	186,175	312,871	320,111	329,454
2033	134,757	137,288	142,374	166,988	172,170	177,008	301,745	309,458	319,382
2034	134,804	137,541	143,189	155,944	161,311	166,219	290,748	298,852	309,408
2035	136,842	139,815	146,099	145,473	151,005	156,159	282,315	290,820	302,258
평균	153,028	154,519	157,390	173,036	175,923	178,702	326,064	330,442	336,092

단위: 명

자료: 김도기 외(2024: 224)

### (3) 학급 수

학급 수를 추정하기 위해서 이 연구에서는 시·군·구별, 학교급별 학급당 학생 수 자료와 정책 목표를 활용하였다. 또한 최근 3년간(2022~2024년) 학교급별, 시·군·구별 학급당 학생 수를 단순히 적용하여 추정하였다. 이와 함께 OECD, G20, G7 국가의 학급당 학생 수와 비교하여 정책목표를 설정하고 이를 달성하는 데에 필요한 학급 수를 추정하였다. 학급당 학생 수의 정책 목표치는 유치원 12명, 초등학교 15명, 중학교와 고등학교 각각 20명으로 설정하였다. 특수학급의 경우, 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 유치원 4명, 초등학교 6명, 중학교 6명, 고등학교 7명으로 규정하고 있는 바, 이의 평균인 5.75명으로 설정하였다.

정책변수를 고려하지 않고 교원 수 소요를 추계한 시나리오1에 따르면, 전체 학급 수는 2025년 237,322개에서 2034년 197,843개로 80,479개( $\Delta 28.92\%$ )가 감소하는 것으로 나타났다. 시나리오1에서는 모든 학교급에서 학급 수 감소 추세가 예상되었는데, 2025년 대비 유치원 2,699개, 초등학교 41,945개, 중학교 19,672개, 고등학교 11,903개, 특수학급 5,071개가 감소하는 것으로 나타나 상대적으로 초등학교의 학급 수 감소 폭이 큰 것으로 나타났다.

학급당 학생 수 감축을 목표로 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2에 따르면, 전체 학급 수는 2025년 292,537개에서 2034년 263,693개로 28,844개( $\Delta 9.86\%$ )가 감소하는 것으로 나타났다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원은 5,624개 학급이 증가하는 반면, 초등학교 17,787개, 중학교 11,651개, 고등학교 3,666개, 특수학급 1,364개가 감소하는 것으로 나타났다.

10년 후인 2034년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오3에 따르면, 전체 학급 수는 2025년 285,213개에서 2034년 263,693개로 21,520개( $\Delta 7.55\%$ )가 감소하는 것으로 나타났다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원 6,504개가 증가하는 반면, 초등학교 14,085개, 중학교 10,350개, 고등학교 2,755개, 특수학급 834개가 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-22〉 2025~2034년 학급 수 추정 결과

연도	유치원			초등학교			중학교		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	47,012	48,732	47,852	108,000	115,149	111,447	52,528	55,064	53,762
2026	44,355	47,765	45,977	102,682	117,398	109,496	51,246	56,506	53,730
2027	42,266	47,394	44,637	96,487	119,080	106,478	49,859	58,059	53,605
2028	40,189	47,040	43,260	89,410	120,043	106,145	48,193	59,538	54,626
2029	39,209	48,068	43,044	82,953	122,306	98,487	47,219	62,215	53,548
2030	38,608	47,334	43,263	77,883	114,824	96,144	44,548	58,752	51,969
2031	39,690	48,666	45,435	72,900	107,472	93,752	41,188	54,355	49,477
2032	41,395	50,765	48,449	69,222	102,050	92,940	37,811	49,922	46,825
2033	42,950	52,679	51,439	67,033	98,818	94,181	35,356	46,696	45,192
2034	44,314	54,356	54,356	66,055	97,362	97,362	32,857	43,413	43,413
평균	41,999	49,280	46,771	108,642	109,532	109,532	44,081	54,452	50,615
연도	고등학교			특수학교 및 특수학급			합계		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	54,487	56,269	55,359	16,295	17,323	16,793	278,322	292,537	285,213
2026	53,670	57,374	55,438	15,734	17,853	16,727	267,688	296,895	281,368
2027	53,829	59,720	56,567	15,189	18,478	16,673	257,630	302,731	277,961
2028	55,273	63,839	60,223	14,649	19,207	17,200	247,714	309,666	281,454
2029	53,884	65,012	58,739	14,030	19,947	16,473	237,295	317,547	270,292
2030	52,431	63,335	58,284	13,373	19,013	16,268	226,843	303,257	265,929
2031	50,740	61,362	57,568	12,700	18,057	16,029	217,218	289,912	262,261
2032	49,717	60,188	57,621	12,177	17,313	15,966	210,322	280,237	261,801
2033	46,913	56,839	55,585	11,690	16,621	15,948	203,942	271,652	262,345
2034	43,393	52,604	52,604	11,225	15,959	15,959	197,843	263,693	263,693
평균	51,434	59,654	56,799	13,706	17,977	16,404	234,482	292,813	271,232

단위: 개

#### (4) 학교 수

학교수를 추정하기 위해서 이 연구에서는 시·군·구별, 학교급별 학급 수 자료를 기준으로 2024년 실측치 기준 학교당 학급 수의 중위값(유치원 4학급, 초등학교 24학급, 중학교 18학급, 고등학교 24학급, 특수학교 20학급)으로 나누어 학교수를 추정하였다.

정책변수를 고려하지 않고 학교수를 추계한 시나리오1에 따르면, 전체 학교수는 2025년 20,611개교에서 2034년 16,878개교로 3,733개교( $\Delta 18.11\%$ )가 감소하는 것으로 나타났다. 시나리오1에서는 모든 학교급에서 학급 수 감소 추세가 예상되었는데, 2025년 대비 유치원 364개원, 초등학교 1,739개교, 중학교 1,093개교, 고등학교 462개교, 특수학교 75개교가 감소하는 것으로 나타났다. 2025년과 대비하여 초등학교( $\Delta 26.65\%$ ), 중학교( $\Delta 37.45\%$ ), 고등학교( $\Delta 20.36\%$ ), 특수학교( $\Delta 31.68\%$ ) 등의 학교수 감소 규모가 큰 것으로 나타났다.

학급당 학생 수 감축을 전제로 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2에 따르면, 전체 학교수는 2025년 21,542개교에서 2034년 21,834개교로 292개교( $\Delta 1.35\%$ )가 증가하는 것으로 전망되었다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원은 1,857개원, 이 증가하는 반면, 초등학교 732개교, 중학교 647개교, 고등학교 153개교, 특수학교 33개교가 감소하는 것으로 예측되었다.

10년 후인 2034년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오3에 따르면, 전체 학급 수는 2025년 21,271개교에서 2034년 21,834개교 562개교(2.64%)가 증가하는 것으로 전망되었다. 학교급별로는 2025년 대비 유치원 1,857개원이 증가하는 반면, 초등학교 578개교, 중학교 575개교, 고등학교 115개교, 특수학급 27개교가 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-23〉 2025~2034년 학교 수 추정 결과

연도	유치원			초등학교			중학교		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	8,661	9,067	9,067	6,525	6,823	6,669	2,918	3,059	2,987
2026	8,290	9,111	9,111	6,304	6,918	6,588	2,847	3,139	2,985
2027	7,997	9,262	9,262	6,047	6,989	6,464	2,770	3,225	2,978
2028	7,702	9,442	9,442	5,753	7,030	6,451	2,677	3,308	3,035
2029	7,564	9,887	9,887	5,485	7,125	6,133	2,623	3,456	2,975
2030	7,483	9,768	9,768	5,275	6,814	6,036	2,475	3,264	2,887
2031	7,637	9,988	9,988	5,069	6,509	5,937	2,288	3,020	2,749
2032	7,880	10,333	10,333	4,916	6,284	5,905	2,101	2,773	2,601
2033	8,102	10,648	10,648	4,826	6,150	5,957	1,964	2,594	2,511
2034	8,297	10,924	10,924	4,786	6,091	6,091	1,825	2,412	2,412
평균	7,961	9,843	9,843	5,499	6,673	6,223	2,449	3,025	2,812
연도	고등학교			특수학교			합계		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	2,270	2,345	2,307	237	249	242	20,611	21,542	21,271
2026	2,236	2,391	2,310	228	253	240	19,906	21,812	21,234
2027	2,243	2,488	2,357	220	258	238	19,277	22,223	21,299
2028	2,303	2,660	2,509	212	265	242	18,648	22,704	21,679
2029	2,245	2,709	2,447	203	270	231	18,121	23,447	21,673
2030	2,185	2,639	2,429	193	257	227	17,610	22,742	21,346
2031	2,114	2,557	2,399	183	244	222	17,292	22,317	21,294
2032	2,072	2,508	2,401	176	234	219	17,144	22,132	21,459
2033	1,955	2,368	2,316	168	224	217	17,016	21,985	21,649
2034	1,808	2,192	2,192	162	215	215	16,878	21,834	21,834
평균	2,143	2,486	2,367	198	247	229	18,250	22,274	21,474

단위: 개교

## 마. 기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요

기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요는 추계 기간 동안, 학생, 교원, 학급, 학교등의 양적 변화 전망에 따른 기본적 교육여건을 운영하는 데에 소요되는 재원을 의미한다. 기본 교육여건 변화에 따른 재정 소요는 인건비, 운영비로 구분하여 추정하였다.

### (가) 인건비

#### □ 교원 인건비

교원 인건비 추계는 신규교원을 고려하는 방안과 전체 교원 수 증가를 토대로 추정하는 방안이 있을 수 있다. 신규교원 수를 토대로 추정하는 방법은 전체 인건비가 다소 과소추정될 수 있다. 따라서 신규교원 수를 통한 추정은 교원을 증원할 때 추가소요를 예측하기 위하여 주로 사용하며, 실제로 전체 교원인건비를 추정하기 위해서는 전체 교원 수 대비 실질적으로 증가하는 교원 수를 토대로 추정하는 방법이 타당하다(김이경 외, 2018). 따라서 이 연구에서는 전체 교원 수 대비 증원교원 수를 토대로 추정하는 방법을 활용하였다.

〈표 III-24〉 2025~2034년 교원 수 추정 결과

연도	시나리오1		시나리오2		시나리오3	
	교원 수	전년 대비 증감	교원 수	전년 대비 증감	교원 수	전년 대비 증감
2024	504,778		504,778		504,778	
2025	491,466	-13,312	497,210	-7,568	494,257	-10,521
2026	474,445	-17,021	486,291	-10,918	480,016	-14,242
2027	458,712	-15,733	477,261	-9,030	467,101	-12,914
2028	444,034	-14,679	470,157	-7,104	457,733	-9,369
2029	426,117	-17,916	460,953	-9,204	440,285	-17,447
2030	406,921	-19,197	440,625	-20,328	423,976	-16,309
2031	387,482	-19,439	420,293	-20,333	407,615	-16,361
2032	372,582	-14,900	404,853	-15,440	396,157	-11,458
2033	357,777	-14,805	389,361	-15,492	384,891	-11,267
2034	342,985	-14,791	373,760	-15,600	373,760	-11,130

단위: 명

앞선 교원 수 추정 결과, 전체 교원 수는 추정연도(2025~2034년) 내에서 매년 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 추정된 전체 교원 수를 최소한의 필요수준 교원 수로 해석하고 추가적

인 신규임용에 의한 실질적인 증가 교원 수요는 발생하지 않는 것으로 상정하였다. 즉, 기존교원의 호봉 승급분, 퇴직 및 명예퇴직 교원과 신규교원은 상쇄되는 것으로 가정하였다.

교원 인건비는 추정 교원 수에 인건비 단위비용과 인건비 상승률을 곱하여 산출하였다. 이때 인건비 단위비용은 2024년 교육비특별회계 세출 결산 자료를 활용하여 교원인건비 지출 총액을 전체 교원 수(사립유치원 교원 수 제외)로 나누어 산정하였다. 교원인건비 지출 총액은 보수(110-01목), 맞춤형복지비(240-02목), 교원연구비(240-04목), 공무원법정부담금(320-03목), 공립맞춤형복지비(620-07목), 인건비재정결함보조(620-08목), 사립학교맞춤형복지비(620-14목) 등을 합산하였다. 사립학교의 경우, 해당 항목에 교원 외에 직원도 포함되어 있어 교직원 비율 중 교원에 해당하는 비율로 안분하여 비용을 산정하였다. 이에 따른 인건비 단위비용으로 74,142,951원을 적용하였다. 인건비 상승률은 최근 10년간(2015~2024년) 공무원 인건비 인상률 평균인 2.4%를 적용하였다. 단, 2025년의 경우, 공무원 인건비 인상률은 전년 대비 3.0%이므로, 이를 적용하였다.

〈표 Ⅲ-25〉 공무원 인건비 승급분 평균치의 근거

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	평균
공무원 처우개선율	3.8	3.0	3.5	2.6	1.8	2.8	0.9	1.4	1.7	2.5	2.4

단위: %

출처: e-나라지표(2025). 공무원 보수 추이(<https://www.index.go.kr>)

정책변수를 고려하지 않고 교원인건비를 추계한 시나리오1에 따르면, 교원인건비는 2025년 38조 4,702억원에서 2034년 36조 499억원으로 약 5조 2,3443억원( $\Delta 13.61\%$ )가 감소하는 것으로 나타났다. 추정연도 내 연평균 5,816억원(연평균 증감율  $\Delta 1.61\%$ )이 감소할 것으로 전망되었다. 학급당 학생 수 감축을 전제로 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2에 따르면, 2025년 38조 9,198억원에서 연평균 3,002억원(연평균 증감율  $\Delta 0.80\%$ )이 감소되어 2034년에는 38조 3,500억원이 소요될 것으로 예측되었다. 10년 후인 2034년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오3에 따르면, 2025년 38조 6,887억원이 소요되며 추정기간 중 연평균 2,745억원(연평균 증감율  $\Delta 0.73\%$ )이 감소되어 2034년에는 37조 5,270억원이 소요될 것으로 예측되었다.

〈표 III-26〉 2025~2034년 교원인건비 추계

연도	시나리오1		시나리오2		시나리오3	
	금액	전년 대비 증감	금액	전년 대비 증감	금액	전년 대비 증감
2025	38,470	-	38,920	-	38,689	-
2026	38,029	-441	38,979	59	38,476	-213
2027	37,651	-379	39,173	194	38,339	-137
2028	37,320	-330	39,516	343	38,472	133
2029	36,674	-646	39,672	156	37,894	-578
2030	35,863	-812	38,833	-839	37,366	-528
2031	34,969	-894	37,930	-903	36,786	-580
2032	34,431	-538	37,413	-517	36,610	-176
2033	33,857	-575	36,845	-568	36,422	-188
2034	33,236	-621	36,218	-627	36,218	-204
평균	36,050	-582	38,350	-300	37,527	-275

단위: 십억원

### □ 직원 인건비

직원 인건비는 지방공무원(일반직 및 교육전문직원), 사립학교 행정직원, 교육공무직을 대상으로 추계하였다. 해당 직종의 인건비는 총액인건비제에 따라 정원이 관리되고 있는데, 기준인원에 인건비 단가를 곱하여 산정하고 있다. 지방공무원과 사립학교 행정직원은 기준인원의 변동이 크지 않으므로 향후에도 기준인원의 변동이 없다는 가정하에 최근 10년간(2015~2024년) 공무원 인건비 인상률 평균인 2.4%를 적용하여 인건비를 산정하였다. 교육공무직원의 경우, 2022년 기준단가 변동에 따라 교부액이 크게 증가하였으므로, 2023년 교부액을 기준으로 공무원 인건비 인상률 평균인 2.4%를 적용하여 산정하였다.

〈표 III-27〉 2020~2023년 총액인건비 교부액

연도	지방공무원(일반직, 전문직)		사립학교 행정직원		교육공무직원	교부액 계
	기준인원	교부액	기준인원	교부액	교부액	
2020	69,985	54,144	7,750	4,990	39,251	98,385
2021	71,062	56,485	7,749	5,130	43,545	105,160
2022	72,070	56,569	7,730	5,153	51,136	112,858
2023	72,070	58,611	7,704	5,316	52,025	115,953

단위: 명, 억 원

직원인건비 추계 결과, 2025년 12조 2,420억원에서 2034년 15조 1,549억원으로 약 2조 9,129억원(23.8%)가 증가하는 것으로 전망되었다.

〈표 III-28〉 2025~2034년 직원인건비 추계

연도	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	평균
금액	12,242	12,536	12,837	13,145	13,460	13,783	14,114	14,453	14,800	15,155	13,652

단위: 십억원

### □ 인건비 종합

교원인건비와 직원인건비를 종합하여 추계한 결과는 〈표 III-29〉와 같다. 정책변수를 고려하지 않고 교원인건비를 추계한 시나리오1에 따르면, 전체 인건비는 2025년 50조 7,122억원에서 2034년 48조 3,907원으로 약 2조 3,216억원(△4.6%)가 감소하는 것으로 나타났다. 2025년과 대비하여 2034년까지 매년 평균 2,579억원의 인건비가 줄어들어, 총 2조 3,215억원이 감소할 것으로 전망되었다. 학급당 학생 수 감축을 전제로 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2에 따르면, 2025년 51조 1,618억원에서 2029년까지 증가하다가 2030년부터는 감소하는 것으로 예측되었다. 이에 따라 추정기간 내 연평균 23억원(연평균 증감율 0.41%)이 증가하여 2034년에는 51조 3,728억원이 필요한 것으로 예측되었다. 10년 후인 2034년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오3에 따르면, 2025년 50조 9,307억원이 소요되며 추정기간 중 연평균 49억원(연평균 증감율 0.87%)이 증가되어 2034년에는 51조 3,728억원이 소요될 것으로 예측되었다.

〈표 III-29〉 2025~2034년 전체 인건비 추계

연도	시나리오1		시나리오2		시나리오3	
	금액	전년 대비 증감	금액	전년 대비 증감	금액	전년 대비 증감
2025	50,712		51,162		50,931	
2026	50,565	-147	51,515	353	51,011	81
2027	50,487	-78	52,010	495	51,176	164
2028	50,465	-22	52,661	651	51,617	441
2029	50,134	-331	53,133	472	51,354	-263
2030	49,646	-489	52,616	-516	51,149	-205
2031	49,083	-563	52,044	-572	50,900	-249
2032	48,884	-199	51,866	-178	51,063	163
2033	48,656	-228	51,645	-221	51,222	159
2034	48,391	-266	51,373	-272	51,373	151
평균	49,702	-258	52,002	23	51,179	49

단위: 십억원

## (나) 운영비

운영비는 학생 수, 학급 수, 학교수의 10년 간 추정(2025~2034년)을 바탕으로 「지방교육재정교부금법 시행규칙」의 「별표 2」 기준재정수요액의 측정항목·측정단위·산정공식 및 단위비용'의 학생, 학급, 학교 단위비용을 곱하여 산출하였다. 학교당 경비는 앞선 학교수 산정에서 적용하였던 학급 수 기준을 적용하였다. 즉, 유치원 4학급, 초등학교 24학급, 중학교 18학급, 고등학교 24학급, 특수학교 20학급 기준의 학교당 경비를 적용하였다. 고등학교는 일반고등학교와 특성화고등학교로 구분하여 운영비의 단위 단가를 적용하였다. 이때, 특수목적고등학교와 자율고등학교는 일반고등학교로 간주하여 산출하였다. 일반고등학교와 특성화고등학교는 2024년 교육통계자료의 학생 수, 학교수 비율을 산출하여 적용하였다. 학교급별 구체적인 운영비 적용단가는 <표 III-30>과 같다.

<표 III-30> 학교급별 운영비 적용 단가

구분	학교당 경비	학급당 경비	학생당 경비
유치원(4학급 기준)	199,733	8,784	310
초등학교(24학급 기준)	667,433	8,352	738
중학교(18학급 기준)	755,642	7,765	766
고등학교 (24학급 기준)	일반고	845,998	7,787
	특성화고	2,281,498	7,557
특수학교(20학급 기준)	915,526	16,423	1,384

단위: 천원

운영비 산정에는 물가상승률을 반영하였는데, 2015~2024년의 10개년도 소비자물가지수 변화율 평균값을 활용하였다. 2015~2024년의 소비자물가지수 변화율 평균값은 1.95%이었다.

### □ 학생경비

학생경비는 학생 수의 지속적인 감소에 따라 추정기간 중 유치원을 제외하고 모든 학급에서 매년 감소하는 것으로 전망되었다. 2025년 학생경비는 3조 8,008억원에서 2034년에는 3조 416억원으로 7,592억원(△20.0%)이 감소하는 것으로 추정되었다. 학생경비는 매년 약 3조 4,437억원이 소요될 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-31〉 2025~2034년 학생경비 추계

연도	유치원	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	계
2025	140	1,744	1,050	832	35	3,801
2026	135	1,693	1,044	837	34	3,744
2027	131	1,625	1,036	857	34	3,682
2028	126	1,537	1,021	898	33	3,615
2029	125	1,456	1,019	893	32	3,526
2030	126	1,396	979	886	31	3,418
2031	132	1,332	924	873	30	3,292
2032	140	1,290	868	871	30	3,199
2033	148	1,273	832	836	29	3,118
2034	156	1,279	789	790	28	3,042
평균	136	1,463	956	857	32	3,444

단위: 십억원

#### □ 학급경비

학급경비는 정책변수를 고려하지 않은 시나리오1에 따르면 2025년 2조 2,227억원에서 2034년 1조 8,864억원으로 3,363억원(△15.1%)이 감소하는 것으로 전망되었다. 이에 비해 학급당 인원수 감축을 전제로 한 시나리오2와 시나리오3의 경우, 2034년에는 2조 5,058억원이 소요될 것으로 예측되었다.

〈표 III-32〉 2025~2034년 학급경비 추정 결과

연도	유치원			초등학교			중학교		
	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오1	시나리오2	시나리오3
2025	413	428	420	902	962	931	408	428	417
2026	397	428	412	874	1,000	932	406	447	425
2027	386	433	408	838	1,034	924	402	469	433
2028	374	438	403	791	1,062	939	397	490	449
2029	372	456	408	748	1,104	889	396	522	449
2030	374	458	419	716	1,056	884	381	502	444
2031	391	480	448	684	1,008	879	359	474	431
2032	416	510	487	662	976	889	336	444	416
2033	440	540	527	653	963	918	320	423	410
2034	463	568	568	656	968	968	304	401	401
평균	403	474	450	753	1,013	915	371	460	428
연도	고등학교			특수학교			합계		
	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오1	시나리오2	시나리오3
2025	422	436	429	78	82	80	2,223	2,335	2,277
2026	424	453	438	76	85	80	2,178	2,413	2,288
2027	433	481	455	75	88	81	2,134	2,504	2,301
2028	454	524	494	74	92	84	2,090	2,606	2,370
2029	451	544	492	72	96	82	2,040	2,722	2,320
2030	447	540	497	70	93	82	1,988	2,650	2,327
2031	441	534	501	68	90	82	1,943	2,586	2,341
2032	441	534	511	66	88	83	1,921	2,552	2,386
2033	424	514	503	65	86	83	1,903	2,526	2,441
2034	400	485	485	63	84	84	1,886	2,506	2,506
평균	434	504	480	71	88	82	2,031	2,540	2,356

단위: 십억원

□ 학교경비

학교경비는 학급경비와 유사한 경향을 나타냈다. 정책변수를 고려하지 않은 시나리오1에 따르면 학교경비는 2025년 11조 940억원에서 2034년 10조 416억원으로 1조 524억원(△9.5%)이 감소하는 것으로 전망되었다. 이에 비해 시나리오2와 시나리오3의 경우, 2034년에는 12조 8,085억원이 소요될 것으로 예측되었다.

〈표 Ⅲ-33〉 2025~2034년 학교경비 추정 결과

연도	유치원			초등학교			중학교		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	1,730	1,811	1,811	4,355	4,554	4,451	2,205	2,312	2,257
2026	1,688	1,855	1,855	4,290	4,707	4,483	2,193	2,418	2,300
2027	1,660	1,923	1,923	4,195	4,848	4,484	2,176	2,533	2,339
2028	1,630	1,998	1,998	4,069	4,972	4,562	2,144	2,649	2,430
2029	1,632	2,133	2,133	3,955	5,137	4,422	2,141	2,821	2,429
2030	1,646	2,149	2,149	3,878	5,009	4,437	2,060	2,716	2,403
2031	1,713	2,240	2,240	3,799	4,878	4,449	1,941	2,562	2,332
2032	1,802	2,363	2,363	3,756	4,801	4,512	1,817	2,399	2,250
2033	1,889	2,482	2,482	3,759	4,790	4,640	1,732	2,288	2,214
2034	1,972	2,596	2,596	3,801	4,837	4,837	1,641	2,169	2,169
평균	1,736	2,155	2,155	3,986	4,853	4,528	2,005	2,487	2,312
연도	고등학교			특수학교			합계		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	2,587	2,673	2,629	217	228	222	11,094	11,577	11,370
2026	2,598	2,778	2,684	213	236	224	10,982	11,995	11,546
2027	2,657	2,947	2,792	209	246	226	10,897	12,497	11,764
2028	2,781	3,213	3,030	206	257	235	10,829	13,089	12,256
2029	2,764	3,335	3,013	201	267	228	10,693	13,695	12,225
2030	2,743	3,313	3,049	195	259	229	10,521	13,446	12,266
2031	2,705	3,272	3,070	188	251	228	10,346	13,204	12,320
2032	2,703	3,272	3,133	184	245	230	10,263	13,080	12,486
2033	2,600	3,150	3,081	180	239	232	10,160	12,949	12,649
2034	2,452	2,973	2,973	176	234	234	10,042	12,808	12,808
평균	2,659	3,093	2,945	197	246	229	10,583	12,834	12,169

단위: 십억원

□ 학교운영비 종합

학생경비, 학급경비, 학교경비를 합한 학교운영비의 추정 결과, 시나리오1의 경우 2025년 17조 1,175억원에서 2034년 14조 9,696억원으로 2조 1,479억원(△12.5%)이 감소하는 것으로 나타났다. 시나리오2와 시나리오3의 경우, 2034년 학교운영비는 18조 3,559억원이 소요될 것으로 전망되었다.

〈표 III-34〉 2025~2034년 학교운영비 추정 결과

연도	유치원			초등학교			중학교		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	2,283	2,379	2,371	7,001	7,260	7,126	3,662	3,789	3,724
2026	2,220	2,418	2,402	6,857	7,400	7,109	3,643	3,910	3,769
2027	2,177	2,486	2,461	6,657	7,507	7,033	3,614	4,038	3,808
2028	2,131	2,563	2,528	6,397	7,571	7,039	3,561	4,160	3,901
2029	2,130	2,715	2,667	6,159	7,697	6,767	3,557	4,363	3,897
2030	2,145	2,732	2,693	5,990	7,462	6,718	3,419	4,198	3,826
2031	2,236	2,852	2,820	5,815	7,218	6,661	3,225	3,961	3,688
2032	2,358	3,013	2,990	5,708	7,067	6,690	3,021	3,710	3,534
2033	2,477	3,170	3,158	5,686	7,027	6,832	2,884	3,543	3,456
2034	2,591	3,320	3,320	5,736	7,084	7,084	2,733	3,358	3,358
평균	2,275	2,765	2,741	6,201	7,329	6,906	3,332	3,903	3,696
연도	고등학교			특수학교			합계		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2025	3,841	3,941	3,890	330	345	336	17,118	17,713	17,448
2026	3,859	4,068	3,959	324	355	339	16,903	18,152	17,577
2027	3,947	4,285	4,105	318	368	341	16,714	18,683	17,748
2028	4,133	4,634	4,422	313	382	352	16,534	19,310	18,242
2029	4,108	4,772	4,397	305	395	343	16,259	19,942	18,071
2030	4,076	4,739	4,432	296	384	342	15,927	19,514	18,011
2031	4,020	4,679	4,444	286	371	340	15,582	19,082	17,954
2032	4,016	4,677	4,515	280	363	342	15,383	18,831	18,071
2033	3,860	4,499	4,419	273	354	344	15,181	18,594	18,208
2034	3,641	4,247	4,247	268	347	347	14,970	18,356	18,356
평균	3,950	4,454	4,283	299	366	343	16,057	18,818	17,969

단위: 십억원

(다) 시설비

시설비는 추정기간 동안의 학교수에 시설비 단위비용을 곱하여 산정하였다. 시설비 단위비용은 최근 3년간(2022~2024년) 보통교부금 교부보고에 제시된 '교육기관 등 시설비' 항목의 교부 총액을 이용하여 산정하였다. 「지방교육재정교부금법 시행령」 및 시행규칙에는 기준재정수

요액의 측정항목으로 ‘교육기관 등 시설비’가 포함되어 있으며, 보통교부금 산정시 이를 반영하고 수요를 측정하고 있다. ‘교육기관 등 시설비’는 학교교육환경개선비, 공립학교 신설·이전·증설비, 공립 통합·운영학교 신설·이전비, 공립유치원 신설·증설비, 학교통폐합에 따른 신설·이전·개축·증설·대수선비, 사립학교 이전·증설비, 청사 신설·이전비 등이 포함되어 있다. 이 연구에서는 최근 3년간 교부보고의 ‘교육기관 등 시설비’ 총액을 해당연도 학교수로 나눈 값의 평균값을 단위비용(교당 419,986천원)으로 설정하였다. 시설비 산정시, 운영비와 마찬가지로 물가상승률을 반영하였는데, 2015~2024년의 10개년도 소비자물가지수 변화율 평균값인 1.95%를 적용하였다. 2025~2034년 시설비 추계 결과는 <표 III-35>와 같다.

시나리오1의 경우, 연평균 8조 3,433억원이 소요되고, 시나리오2는 연평균 10조 2,201억원, 시나리오3은 연평균 9조 8,559억원이 소요되는 것으로 전망되었다.

<표 III-35> 2025~2034년 시설비 추계

연도	시나리오1	시나리오2	시나리오3
2025	8,656	9,047	8,934
2026	8,523	9,339	9,092
2027	8,415	9,701	9,298
2028	8,299	10,104	9,648
2029	8,222	10,638	9,833
2030	8,146	10,520	9,874
2031	8,155	10,524	10,042
2032	8,242	10,641	10,317
2033	8,340	10,776	10,611
2034	8,434	10,911	10,911
평균	8,343	10,220	9,856

단위: 십억원

### (라) 총계

기본적 교육여건 변화에 따른 학교교육 재정소요를 시나리오별로 추계한 결과는 <표 III-36>~<표 III-38>과 같다. 정책변수를 고려하지 않은 시나리오1에 따른 경우, 학교교육 재정소요는 2025년 76조 4,860억원에서 2034년 71조 7,944억원으로 4조 6,917억원(△6.1%)이 감소할 것으로 예상되었다. 학생 수 감소에 따른 학급 수, 학교수, 교직원수 감소로 물가상승률 증가에도 불구하고 전체 학교교육 재정소요가 매년 감소하는 것으로 전망되었다.

〈표 Ⅲ-36〉 시나리오1에 따른 2025~2034년 학교교육 재정소요 추계 결과

연도	인건비	학교운영비	시설비	합계
2025	50,712	17,118	8,656	76,486
2026	50,565	16,903	8,523	75,991
2027	50,487	16,714	8,415	75,616
2028	50,465	16,534	8,299	75,299
2029	50,134	16,259	8,222	74,615
2030	49,646	15,927	8,146	73,719
2031	49,083	15,582	8,155	72,820
2032	48,884	15,383	8,242	72,510
2033	48,656	15,181	8,340	72,178
2034	48,391	14,970	8,434	71,794
평균	49,702	16,057	8,343	74,103

단위: 십억원

학급당 학생 수 감축을 전제로 5년 후인 2029년에 정책목표에 도달하는 것을 가정한 시나리오2의 경우, 학교교육 재정소요 규모는 2025년 77조 9,220억원에서 2034년 80조 6,394억원으로 2조 7,174억원(3.5%)이 증가할 것으로 예상되었다. 학교교육 재정소요는 정책목표가 달성되는 2029년에 최고치인 83조 7,127억원이 소요될 것으로 전망되었고, 이후 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다. 인건비와 학교운영비는 전체 재정소요와 유사한 경향을 보였으나, 시설비는 물가상승률을 반영함에 따라 일정하게 증가하는 경향을 나타냈다.

〈표 Ⅲ-37〉 시나리오2에 따른 2025~2034년 학교교육 재정소요 추계 결과

연도	인건비	학교운영비	시설비	합계
2025	51,162	17,713	9,047	77,922
2026	51,515	18,152	9,339	79,006
2027	52,010	18,683	9,701	80,394
2028	52,661	19,310	10,104	82,075
2029	53,133	19,942	10,638	83,713
2030	52,616	19,514	10,520	82,650
2031	52,044	19,082	10,524	81,650
2032	51,866	18,831	10,641	81,338
2033	51,645	18,594	10,776	81,015
2034	51,373	18,356	10,911	80,639
평균	52,002	18,818	10,220	81,040

단위: 십억원

10년 후인 2034년 정책목표 달성을 전제로 한 시나리오3의 경우, 2024년 77조 3,123억원에서 2034년 80조 6,394억원으로 3조 3,271억원(4.0%)이 증가하는 것으로 예측되었다. 추정 기간 내 학교교육 재정소요는 2031년을 제외하고는 매년 소폭 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-38〉 시나리오3에 따른 2025~2034년 학교교육 재정소요 추계 결과

연도	인건비	학교운영비	시설비	합계
2025	50,931	17,448	8,934	77,312
2026	51,011	17,577	9,092	77,681
2027	51,176	17,748	9,298	78,221
2028	51,617	18,242	9,648	79,506
2029	51,354	18,071	9,833	79,258
2030	51,149	18,011	9,874	79,034
2031	50,900	17,954	10,042	78,896
2032	51,063	18,071	10,317	79,451
2033	51,222	18,208	10,611	80,041
2034	51,373	18,356	10,911	80,639
평균	51,179	17,969	9,856	79,004

단위: 십억원

## 바. 교육정책사업 추진을 위한 재정 소요

### (1) 교육정책사업 선정

교육재정 소요를 정확하게 예측하기 위해서는 학교교육의 여건 변화에 따른 재정소요뿐만 아니라, 미래사회를 대비한 새로운 교육재정 수요를 추가적으로 고려해야 한다.

미래사회에 대비한 교육정책사업 추진을 위한 재정소요 예측을 위해 검토 대상 정책사업을 선정하기 위해서는 우선적으로 국가교육위원회의 중장기 국가교육발전계획 주요방향(안)(이하 '주요방향(안)')을 살펴볼 필요가 있다. 현재 중장기 국가교육발전계획은 '모두 함께 성장하며 희망을 키우는 학습사회'를 비전으로 '꿈과 미래를 열어주는 창의적인 교육, 생각하는 힘과 도전정신을 키워주는 진취적인 교육, 공감하고 격려하며 협력하는 따뜻한 교육'의 3대 목표를 설정하고 있다. (1) 양질의 출발선 보장, 안심하고 키우는 교육, (2) 깨어있는 교실, 성장과 인성 중심의 살아있는 공교육, (3) 역동적인 대학, 지역을 살리고 세계를 선도하는 고등교육, (4) 지속적인 도전, 삶의 역량을 키우는 직업·평생교육, (5) 탄탄한 교육기반, 미래 혁신을 뒷받침하는 교육여건의 5개 영역하에 12개 주요방향과 1개의 사회적 과제를 두고 있다.

〈표 III-39〉 중장기 국가교육발전계획 주요방향(안)

영역	주요 방향
(1) 양질의 출발선 보장, 안심하고 키우는 교육	① 학령인구 감소 시대, 양질의 영유아교육 출발선 보장 ② 안심하고 보낼 수 있는 학교, 늘봄학교 안착 ③ 모든 학생을 포용하고 지원하는 세심한 교육복지 실현
(2) 깨어있는 교실, 성장과 인성 중심의 살아있는 공교육	④ AI·디지털 시대 학생 개별 맞춤형 성장을 위한 공교육 시스템의 대전환 ⑤ 학생 성장·역량 중심으로의 평가 및 대입 패러다임 전환 ⑥ 전문가로서의 교사, 존경받는 스승을 지원하는 교원정책 ⑦ 존중하고 배려하는 학교문화와 인성교육의 실현
(3) 역동적인 대학, 지역을 살리고 세계를 선도하는 교육	⑧ 대학의 다양화·특성화를 위한 고등교육체제의 전면적 재구조화 및 정부투자 확대 ⑨ 세계를 선도하는 고등교육 실현 및 학문 생태계 조성
(4) 지속적인 도전, 삶의 역량을 키우는 직업·평생교육	⑩ 생애주기별 맞춤형 평생학습 기회 보장 ⑪ 지역과 함께하는 진로·직업교육의 강화
(5) 탄탄한 교육 기반, 미래 혁신을 뒷받침하는 교육 여건	⑫ 시대 변화에 탄력적으로 대응하는 교육기반 마련
〈사회적 과제〉	(+①) 사회적 합의에 기초한 교육 난제 해결

자료: 황준성(2024): 46.

주요방향(안)의 내용 중 중·유·초·중등교육과 관련한 교육정책사업으로는 (1) 양질의 출발선 보장, 안심하고 키우는 교육, (2) 깨어있는 교실, 성장과 인성 중심의 살아있는 공교육의 2개 영역에 해당하는 7개 과제를 들 수 있다. 이 중 대규모 교육재정 소요가 발생하는 과제로는 ① 학령인구 감소 시대, 양질의 영유아교육 출발선 보장, ② 안심하고 보낼 수 있는 학교, 늘봄학교 안착, ③ 모든 학생을 포용하고 지원하는 세심한 교육복지 실현, ④ AI·디지털 시대 학생 개별 맞춤형 성장을 위한 공교육 시스템의 대전환의 4개 주요방향을 들 수 있다. 즉, 유보통합, 늘봄학교, 맞춤형 교육구현, 디지털교육혁신 등의 사업이 해당된다.

이선호 등(2022)은 미래형 교육체제 전환을 위한 유·초·중등교육 변화 방향 탐색 및 핵심과제를 선정하고, 이의 실현을 위한 재정투자 필요 항목을 도출하기 위해 델파이 조사를 실시하였다. 조사 결과, 디지털교육, 역량중심교육, 유아교육, 교육복지(교육의 국가책임제, 돌봄, 격차 해소) 등 4개 분야에 27개 과제를 선정하였다(〈표 III-40〉 참조).

〈표 III-40〉 미래형 교육체제 전환을 위한 유·초·중등교육 핵심과제

분야		지원 내용
디지털교육		디지털 기반 교육을 위한 환경·인프라 구축과 콘텐츠·학습 자료의 개발 및 보급, 교원역량 강화 및 운영관리 지원체제와 학습자 성과관리체계
		디지털교육과정 개편 및 AI, 디지털 교원양성
역량중심교육		중앙정부 수준에서 역량중심 교육과정 실행을 위한 연구 개발이나 운영 가이드라인 마련
		중앙정부와 시·도교육청 수준에서 역량중심교육을 위한 교사 연수 확대나 교원역량 강화를 위한 학습공동체 지원 확대 등
유아교육		유보통합 추진단 구성 및 로드맵 마련, 통합회계 설치 및 각종 물리적 비용지원과 교사체계 정비, 유보행정일 원화를 기반으로 학제 편입 등 법·제도 정비, 통합시스템 구축 및 교육청 전담부서 마련
		표준유아교육비에 근거한 유아학비 지원과 시설표준화 및 교육환경 구축 차원에서 시설비 지원, 인건비 투자, 만 3-5세아 누리과정비 확대 지원, 사립유치원 교원 인건비·유아학비·각종 운영비 지원, 교육청 차원의 교원연수 지원 강화, 적정학급 규모 기준 산정을 바탕으로 학급 및 교사 증원 비용 지원, 다양한 운영모형안 마련, 그 외에 공립유치원 확충
교육복지	국가 책임제	학생 중심의 교육복지안전망 체계 구축과 단위학교 수준의 교육복지팀 운영, 취약계층에 대한 학습 및 정서 통합지원 강화와 중앙정부 차원의 기초학력 보장 정책 마련, 단위학교 수준의 학습코디네이터 배치 등
	돌봄	교육지원청, 기초지자체 수준의 돌봄 협력모델 개발, 지역사회의 돌봄서비스 공간 및 인력확충, 통합 돌봄 전담부처의 마련과 소외계층에 대한 돌봄 국가 책임제
	격차 해소	기초학력 진단 서비스 확대 및 단위학교 수준의 학습상담 전문 인력 배치, 디지털 기반 학생 맞춤형 교육 지원과 학생 기초학습 지원 통합 시스템 구축, 취약계층에 대한 교육비 지원 확대와 심리정서 지원 강화, 기초학력 증진을 위한 온라인 콘텐츠 개발 등

자료: 이선호 외(2022: 104).

염문영 등(2024)은 미래 교육재정 투자모델을 산출하기 위하여 교육의 복지적 성격을 강화하는 미래교육 패러다임의 변화에 따라 교육의 기능 확장을 위한 정책사업을 선정하였다. 그 결과 ① 유보통합을 통한 0~5세 영·유아에 대한 교육의 국가책임 확대(유보통합), ② 초등학교에서의 돌봄과 방과후학교 기능 강화를 통해 아이키우기 좋은 환경 조성(늘봄학교), ③ 교육 패러다임 변화와 AI 등 디지털시대에 걸맞는 교육환경 조성(디지털 교육혁신), ④ 소외계층, 다문화학생 지원 및 학생 누구나 자신의 능력과 적성에 맞는 교육 지원(맞춤형 교육지원), ⑤ 지역과 교육의 동반 성장을 통해 지역발전 추구(교육발전특구) 등 5개 사업을 선정하였다.

김도기 등(2024)의 연구에서도 미래교육 혁신과 관련하여 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육, 학습자 맞춤형 교육과 교수학습혁신 등을 주요 과제로 선정하고 재정 소요를 추정하였다. 유보

통합을 위한 재정 소요로 유보격차 해소와 보육교사 인건비의 유치원교사 수준 인상을 반영하였으며, 늘봄학교 안착을 위해 전담인력 배치에 따른 인건비 소요를 추정하였다. 디지털교육은 디지털교과서 구독료, 디지털 디바이스 유지보수 비용, 디지털교육 플랫폼 유지관리 비용, AI 튜터 비용 등을 반영하였으며, 학습자 맞춤형 교육 및 교수학습혁신을 위해 IB교육과정 수준까지의 학교교육 개선을 위한 재정 소요를 산정하였다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 추가적으로 고려해야 하는 주요 교육정책사업으로는 유보통합, 늘봄학교, 디지털 교육정책, 맞춤형 교육지원 등 4개 사업을 고려할 필요가 있다.

## (2) 정책사업별 재정소요

### (가) 유보통합

유보통합은 2022년 5월 윤석열 정부의 국정과제에 포함된 이후, ‘유보통합 추진 방안’ 발표(교육부, 2023.1.30.), ‘유·보 관리체계 일원화 방안’ 발표(교육부, 2023.7.28.)를 거쳐, 보건복지부의 영유아 보육업무의 교육부 이관과 함께 ‘유보통합 실행계획’ 발표(교육부, 2024.6.27.)로 이어졌다. 교육부의 ‘유보통합 실행계획’에 따르면, 영유아교육·보육 서비스 질 제고, 어린이집·유치원의 통합기관 기준 마련, 지방 관리체계 일원화 등 구체적인 유보통합 주요 과제 및 로드맵을 제시하였다(국회에산정정책처, 2024a). 이 계획에는 ① 충분한 이용시간 및 일수 보장, ② 교사 대 영유아 비율 개선, ③ 단계적 무상교육·보육 실현, ④ 통합연수체계 마련, ⑤ 수요 맞춤형 교육·프로그램 강화 등 5대 상향평준화 과제와 ① 편리하고 공정한 입학방식 마련, ② 통합교원 자격·양성체계 개편, ③ 교사 처우 개선, ④ 영유아교육과정 개발·적용, ⑤ 설립·운영기준 마련 등 5대 유치원·어린이집 통합과제, ① 지방 관리체계 일원화, ② 효율적 지원 기반 마련, ③ 통합정보시스템 구축 등 3대 관리체계 개선과제를 담고 있다. 그러나 이와 같은 과제들이 상당 예산이 소요됨에도 불구하고 ‘(가칭)교육·돌봄책임특별회계’를 신설한다는 내용 외에 소요 예산 추정이나 재원 확보 방안이 마련되어 있지 않다.

영유아교육·보육 재정 규모는 2023년 기준 17.4조원이다. 「유아교육지원특별회계법」에 따른 누리과정 지원 비용은 3.5조원으로, 이 중 교육세분 1.7조원은 유치원에 지원되고, 국고 1.8조원은 교육비특별회계를 거쳐 지방자치단체에서 어린이집으로 지원된다. 누리과정 이외의 기타 교육·보육비용은 13.9조원으로, 이 중 유치원으로 지원되는 3.6조원은 교육비특별회계를 재원으로 한다. 그 외 10.3조원은 어린이집으로 지원되며, 보건복지부 국고(5.1조원), 지방자치단체의 국고 대응투자분(3.1조원)과 자체 추진사업분(2.1조원)을 재원으로 한다(국회에산정정책처, 2024a).

이 연구에서는 유보통합 재정소요를 추계하기 위하여 2가지 시나리오를 가정하였다. 이진권·엄문영(2023)의 표준보육비 및 표준유아교육비 기반 추계방식을 적용하였다. 우선 장래인구추계의 중위 추계를 적용하되, 연도별 취업율은 만 0세는 50%, 만 1~5세는 95%를 가정하였다. '2023년 영유아 주요 통계'(육아정책연구소, 2024)에 따르면, 2023년 취업률은 만 0세 25.7%, 만 1세 89.2%, 만 2세 94.3%, 만 3세 90.4%, 만 4세 89.3%, 만 5세 89.4%이었다. 만 0~2세의 경우, 국·공립유치원 교사 인건비를 적용한 표준보육비를 기준으로 추계하였고, 만 3~5세의 경우 표준유아교육비를 그대로 활용하였다. 표준보육비와 표준유아교육비에는 교직원 인건비, 교재교구비, 자료비, 설비비, 비정규직 인건비, 공공요금, 기본적 경비, 학생복지비 등이 포함된다. 따라서 만 0~5세의 영유아들이 동등한 수준의 보육 및 교육을 받을 최소조건을 전제로 한 소요재정 추정치에 해당된다. 여기에 2015~2024년의 10개년도 소비자물가지수 변화를 평균값인 1.95%를 적용하였다(시나리오1).

이와 함께 표준보육·유아교육비를 전년 대비 3%를 상향 조정하는 것을 가정하여 추정하였다(시나리오2). 이는 기존의 표준보육·유아교육비가 과거 자료를 토대로 산출하는 보수적 접근이기에 적정교육비로 보기에는 무리가 있기 때문이다(엄문영·이진권, 2023). 유보통합이 보육과 유아교육 간 현실적 격차해소 및 보육·유아교육의 질적 개선을 도모해야 한다는 점에서 지속적인 표준보육·유아교육비 인상을 가정하여 추계하였다.

시나리오1과 시나리오2에 따라 추계된 금액에 '유보통합 실행계획'에서 제시한 교사 대 영유아 비율 개선의 정책목표치를 5년 후인 2029년에 달성하는 것으로 가정하고, 이에 따른 추가 소요 인건비를 추가하였다. 국회예산정책처(2024a)에 따르면, '교사 대 영유아 비율 개선'을 위해 약 5.8만명의 추가 교원 배치가 필요하며 연간 최소 1.5조원의 인건비 소요가 발생할 것으로 전망하였다.

추계 결과, 물가인상률만을 반영한 시나리오1의 경우, 2029년까지는 2023년 기준의 유아교육·보육재정 투자 규모로 감당 가능하나, 2030년부터는 추가적인 재정소요가 발생하는 것으로 예상되었다. 표준보육·유아교육비의 매년 상향 조정을 전제로 한 시나리오2의 경우, 2029년부터 2023년에 비해 추가 재정소요가 발생하는 것으로 추정되었다.

단, 이상의 추정 결과에는 단·병설유치원 신·증설 및 물리적 환경개선을 위한 시설비, 행정관서 운영비, 보육교사 전문성 함양을 위한 재교육, 자격체계 정비 등의 비용은 포함되지 않았다. 또한 2023년 유아교육·보육재정 총계에는 지방자치단체의 국고 대응투자분과 자체 추진사업분 5.2조원이 포함되어 있어 추정 결과보다 추가 재정소요가 더 클 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-41〉 유보통합 재정소요 추계 결과

연도	2023년 기준 유보재정 총계(A)	시나리오1		시나리오2	
		금액(B)	차액(A-B)	금액(B)	차액(A-B)
2025	17.4	15.4	-2.0	15.5	-1.9
2026	17.4	15.3	-2.1	15.6	-1.8
2027	17.4	15.6	-1.8	16.1	-1.3
2028	17.4	16.1	-1.3	16.8	-0.6
2029	17.4	17.0	-0.4	17.9	0.5
2030	17.4	17.7	0.3	18.8	1.4
2031	17.4	18.6	1.2	19.9	2.5
2032	17.4	19.5	2.1	21.0	3.6
2033	17.4	20.3	2.9	22.1	4.7
2034	17.4	21.1	3.7	23.2	5.8
평균	17.4	17.7	0.3	18.7	1.3

단위: 조원

### (나) 늘봄학교

늘봄학교는 2023년 시범 운영을 거쳐, 2024년 ‘늘봄학교 추진방안’(교육부, 2024.2.5.)을 수립하여 늘봄학교 추진 로드맵을 구체화하였다. 2024년에는 돌봄 공백에 특히 취약한 초등학교 1학년을 우선 대상으로 전면 도입되었으며, 2025년부터는 초등학교 1~2학년으로 확대되었다. 2026년부터는 초등학교 전 학년으로 지원 대상을 연차적으로 확대할 계획이다.

늘봄학교 정책 추진과 관련하여 발생하는 신규 재정수요로는 늘봄지원실장과 늘봄실무사 등 늘봄실무인력 배치에 따른 인건비, 맞춤형 프로그램 운영비, 늘봄학교 시설비 등을 고려할 수 있다. 여기에서는 늘봄실무인력 인건비와 맞춤형 프로그램 운영비를 중심으로 추계하였다.

우선 늘봄지원실장 인건비는 추정 늘봄지원실장 수에 인건비 단위비용과 인건비 상승률을 곱하여 산출하였다. 이때 인건비 단위비용은 2025년 보통교부금 기준재정수요액 산정기준의 늘봄지원실장 인건비 단가인 58,608천원을 적용하였고, 최근 10년간(2015~2024년) 공무원 인건비 인상률 평균인 2.4%를 적용하였다. 교육부는 늘봄지원실장을 2025년 1,500여명을 배치하고, 2027년에 1,000여명을 추가 배치할 계획이다(교육부, 2025). 늘봄지원실장 수를 추정할 때 이러한 배치계획을 반영하되, 2028년부터 2034년까지 학교별로 1명의 늘봄지원실장을 배치하는 것을 가정하여 추정하였다. 다음으로 늘봄학교 운영 관련 행정업무를 지원하는 늘봄실무사의 경우에도 2034년까지 학교별로 최소 2명을 배치하는 것으로 가정하여 인건비를 추정하

였다. 늘봄실무사의 인건비 단위비용은 2025년 교육공무직 2유형 기본급(월 2,066천원)에 급식비(월 150천원), 명절휴가비(925천원, 연 2회), 정기상여금(500천원, 연 2회)을 합산한 29,442천원을 적용하였다.

맞춤형 프로그램 운영비는 연간 강의시간수에 강사로 단위비용과 물가상승률을 곱하여 산출하였다. 맞춤형 프로그램은 연중 매일 2시간씩 무상으로 프로그램을 제공하는데 2025년에는 1~2학년, 2026년에는 1~3학년, 2027년에는 전 학년으로 확대할 예정이다. 연간 강의시간수는 학기중과 방학중을 포함한 48주를 기준으로 주 5일, 매일 2시간을 곱한 480시간을 기준으로 하였다. 맞춤형 프로그램 무상 제공에 따른 운영비는 강사비로 시간당 40,000원을 적용하였다. 맞춤형 프로그램 수는 늘봄학급수를 기준으로 산정되는데, 늘봄학급수는 1학급 20명을 기준으로 산정하였다. 이때, 참여학생수는 2024년 늘봄학교 수요 조사 결과에 따른 늘봄학교 희망 참여율인 80%를 가정하여 산정하였다.

시나리오1은 정책변수를 고려하지 않고 학교수를 추계한 결과를 반영한 것으로, 늘봄학교 재정소요액은 2025년 8,728억원에서 2034년 2조 271억으로 증가하는 것으로 나타났다. 추정 기간 동안 연평균 예상 소요액은 1조 8191억원이었다. 학급당 학생수 감축을 정책목표로 설정한 시나리오2에 따르면, 늘봄학교 재정소요액은 2025년 8,805억원에서 2034년 2조 2,169억원으로 증가하는 것으로 추정되었으며, 이 기간 동안 연평균 1조 40억원이 소요되는 것으로 전망되었다.

〈표 III-42〉 2025~2034년 늘봄학교 재정소요 추계

연도	시나리오1			시나리오2		
	인건비	운영비	합계	인건비	운영비	합계
2025	339	533	873	347	533	880
2026	348	787	1,135	363	787	1,151
2027	448	1,691	2,139	473	1,691	2,163
2028	480	1,599	2,079	525	1,599	2,124
2029	512	1,515	2,027	579	1,515	2,094
2030	546	1,453	2,000	635	1,453	2,088
2031	582	1,387	1,968	694	1,387	2,081
2032	618	1,342	1,961	755	1,342	2,098
2033	657	1,325	1,982	819	1,325	2,144
2034	696	1,331	2,027	886	1,331	2,217
평균	523	1,296	1,819	608	1,296	1,904

단위: 십억원

### (다) 디지털 교육혁신

디지털 교육혁신과 관련하여 교육부는 2023년 2월에 ‘디지털기반 교육혁신 방안’을 발표하였다. 이 방안에서는 AI 디지털교과서 개발, AI 디지털교과서 적용을 위한 교원연수, 디지털 인프라 확충 등을 주요 추진방안으로 제시하였다. 2023년 6월에는 ‘인공지능(AI) 디지털교과서 추진방안’을 발표하면서, 2025년 AI 디지털교과서를 초등학교 3~4학년과 중학교 1학년, 고등학교 1학년 수학, 영어, 정보 교과에 우선 도입하고, 2028년까지 초등학교 3~6학년, 중학교 전학년, 고등학교 1학년 국어, 사회, 역사, 과학, 기술·가정 등으로 확대할 것이라고 밝혔다. 학년도별 도입되는 책의 누적 합계는 2025년 총 16책, 2026년 총 44책, 2027년 총 65책, 2028년 총 76책이다.

김범주(2024)는 AI 디지털교과서 도입에 따른 학생용 구독료 재정소요를 추계하였다. 이 연구에서는 평균 월 구독료 5,000원을 가정할 때, 학기별 분권의 구독 기간을 12개월로 적용한 경우(시나리오1), 2025년 4,067억원, 2026년 1조 633억원, 2027년 1조 5,212억원, 2028년 1조 7,343억원의 추가 재정소요가 발생할 것으로 내다봤다. 학기별 분권의 구독 기간을 6개월로 적용할 경우(시나리오2), 2025년 2,943억원, 2026년 7,305억원, 2027년 1조 379억원, 2028년 1조 1,460억원의 추가 재정소요가 발생할 것으로 전망하였다.

이선호 등(2022)은 디지털 기반 학습 실현을 위해 중요하게 고려되어야 하는 모바일 및 디지털기기에 대한 학생들의 접근성 중심으로 재정소요를 추계하였다. 2023~2025년 기간에 디바이스 보급이 완료되고, 2026년부터 디바이스 내구연한에 따라 교체비용이 발생하는 것으로 전제하였다. 이 연구에서는 2023~2027년의 기간 중 디바이스 비용은 13조 1,031억원이 소요될 것으로 예상하였다. 1학생 1디바이스를 실현하는 데 투입되는 초기비용으로 약 7조 7,743억원이 소요되고, 2026년~2027년에는 디바이스 교체비용으로 약 5조 3,287억원이 소요될 것으로 전망하였다.

두 연구의 결과를 종합하여 2025~2034년의 기간 동안 AI 디지털교과서 구독료와 디바이스 비용을 추계한 결과는 <표 III-43>과 같다. 추정 결과, 디지털 교육혁신을 위한 재정소요는 연평균 3조 1,125억원~3조 4,917억원인 것으로 나타났다.

〈표 III-43〉 2025~2028년 디지털 교육혁신 재정소요 추계

연도	시나리오1			시나리오2		
	AIDT	디바이스	합계	AIDT	디바이스	합계
2025	407	1,069	1,475	294	1,069	1,363
2026	1,063	2,724	3,788	731	2,724	3,455
2027	1,521	2,724	4,245	1,038	2,724	3,762
2028	1,734	2,724	4,459	1,146	2,724	3,870
평균	1,181	2,310	3,492	802	2,310	3,112

단위: 십억원

자료: 김범주(2024: 17)와 이선호 외(2022: 109)의 내용을 연구자가 재구성

### (라) 맞춤형 교육지원

학생맞춤통합지원은 다양한 어려움이 있는 학생을 조기에 발굴하고 맞춤형으로 지원하기 위한 통합지원 체계를 구축하려는 정책이다. 학생의 학습참여를 어렵게 하는 기초학력 미달, 경제적 어려움, 심리·정서적 어려움, 학교폭력, 아동학대 등 다양한 문제를 통합적으로 해소하고 학생의 전인적 성장과 교육받을 권리 향상을 위한 지원이다(김지수, 2024). 2023년 전국 23개 시범교육지원청과 96개 선도학교가 운영되었고, 2024년에는 시범교육지원청 58개, 선도학교 252개로 확대되었다. 제22대 국회 교육위원회에서 4건의 학생맞춤통합지원 관련 법률안이 제안되었고, 2024년 12월 26일 「학생맞춤통합지원법」이 국회 본회의를 통과하여 2025년 1월 21일 제정되었으며, 2026년 3월 1일부터 시행될 예정이다.

학생맞춤통합지원을 위해서는 관련 예산 확보가 필요하다. 2023년 학생맞춤통합지원 시범사업 운영 결과, 96개 선도학교에서 지출한 학생맞춤지원비는 25.1억원으로, 학교당 36,143천 원, 학생당 55천원을 집행한 것으로 나타났다. 이를 기초로 물가인상률(최근 10년 간 1.95%)을 반영하여 향후 10년 간 학생맞춤통합지원에 소요재원을 추정하면 〈표 III-44〉와 같다.

추계 결과, 학생수를 기준으로 할 때 연간 평균 지원 규모는 2,637억원이 소요될 것으로 예측되었다. 학교수를 기준으로 추계한 결과는 학생수 기준보다 많은 것으로 나타났는데, 연간 평균 지원 규모는 최소 3,036억원에서 최대 3,680억원이 소요될 것으로 전망되었다.

〈표 III-44〉 2025~2034년 맞춤형 교육지원 재정소요 추계 결과

연도	학생수 기준	학교수 기준		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
2025	291	325	339	332
2026	287	322	352	336
2027	282	319	366	340
2028	278	315	382	352
2029	271	310	398	346
2030	263	303	388	346
2031	253	295	376	345
2032	245	288	367	346
2033	238	283	360	349
2034	231	277	353	353
평균	264	304	368	344

단위: 십억원

#### (마) 교육정책사업 재정소요 종합

유보통합, 늘봄학교, 디지털 교육정책, 맞춤형 교육지원 등 주요 교육정책사업 추진에 따른 재정소요를 종합한 결과는 〈표 III-45〉와 같다.

유보통합의 경우, 2023년 유아교육·보육재정 총계 대비 유보통합 추진에 소요되는 경비의 연도별 증감분을 반영하였고, 나머지 3개 사업은 사업 추진에 따른 연도별 추계액을 제시하였다. 주요 교육정책사업을 위한 재정소요는 2025년 최소 6,101억원에서 최대 7,121억원으로 나타났으며, 2034년에는 최소 10조 9,723억원에서 최대 12조 7,393억원이 필요한 것으로 전망되었다.

〈표 III-45〉 2025~2034년 교육정책사업 재정소요 추계 종합

연도	유보통합		늘봄학교		디지털 교육혁신		맞춤형 학생지원			합계		
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	학생 기준	학교 기준				
								S1	S2	S3	최소	최대
2025	-2,029	-1,870	873	880	1,475	1,363	291	325	339	332	610	712
2026	-2,104	-1,795	1,135	1,151	3,788	3,455	287	322	352	336	3,105	3,162
2027	-1,806	-1,345	2,139	2,163	4,245	3,762	282	319	366	340	4,860	4,947
2028	-1,261	-632	2,079	2,124	4,459	3,870	278	315	382	352	5,554	5,744
2029	-363	454	2,027	2,094	4,545	3,946	271	310	398	346	6,481	6,891
2030	330	1,359	2,000	2,088	4,634	4,023	263	303	388	346	7,226	7,858
2031	1,181	2,451	1,968	2,081	4,724	4,101	253	295	376	345	8,127	9,009
2032	2,083	3,619	1,961	2,098	4,817	4,181	245	288	367	346	9,105	10,265
2033	2,928	4,747	1,982	2,144	4,910	4,263	238	283	360	349	10,058	11,514
2034	3,708	5,824	2,027	2,217	5,006	4,346	231	277	353	353	10,972	12,739
평균	267	1,281	1,819	1,904	4,260	3,731	264	304	368	344	6,610	7,284

단위: 십억원

## 2. 교육재정 수요분석 : 고등교육 분야<sup>21)</sup>

### 가. 국가경쟁력 강화를 위한 고등교육재정 중장기 확보 목표

‘지속가능한 고등교육의 품질 확보’라는 목표의 의미는 대학경쟁력과 세계국가경쟁력을 강화하기 위한 대학교육 혁신으로 정의할 수 있으며, 이러한 목표에 유의미한 영향을 주는 핵심지표를 중심으로 고등교육재정 목표를 설정할 수 있다. 가장 직접적으로 지속가능한 대학교육의 품질 확보와 관련된 핵심지표는 ‘고등교육 학생 1인당 공교육비’로서, 이는 국가 고등교육의 질적 수준을 가장 직접적으로 대변하는 지표이다. 이에 교육부(2024)에서 발표한 「고등교육재정 5개년 계획(’25~’29)」에서도 “OECD 국가 평균 수준의 고등교육 학생 1인당 공교육비” 확보를 목표로 제시하였다.

이와 더불어 그동안 지속적으로 제안되어온 또 다른 고등교육재정 확보 목표로는 ‘고등교육 예산 GDP 대비 1% 확보’가 있다.<sup>22)</sup> 이 역시 OECD 국가 평균 수준으로 고등교육재정을 확보

21) 이 절의 내용은 “남수경, 원세림, 김용태(2025). 고등·평생교육지원특별회계의 운용 성과와 안정적인 재정 확충을 위한 법적·제도적 개선 방안 탐색, 교육재정경제연구, 34(2), 1-36”의 내용을 수정 보완하여 작성하였음.

22) 윤석열정부 국정과제에서도 지역 활성화를 위한 구심체로서 대학의 역할 강화를 위하여 OECD

하는 또 다른 접근방법이다. 따라서 이 절에서는 이들 두 가지 고등교육재정 확충 목표를 중심으로 향후 재정소요를 추계하고자 한다.

고등교육 학생 1인당 공교육비에서 ‘공교육비’는 부담 주체가 공적 기관이라는 의미가 아니라 공적 부담(정부 재정지원)이든 사적 부담(등록금, 기부금 등)이든 공적으로 지출하는 총 교육비를 의미한다. 따라서 정부의 고등교육재정 확충 목표로서 공교육비를 기준으로 할 경우에는 공교육비에 대한 적정 수준의 공적·사적 부담 비중(예컨대 정부와 민간이 50:50, 60:40, 70:30)을 결정하고 이를 토대로 정부의 확충 목표를 산출해야 한다. 한편 GDP 대비 비율을 재정 확충 목표로 할 경우에는 목표연도까지 매년 점증적 확충 목표를 설정하는 것이 타당하다. 예컨대 그동안 우리나라의 고등교육 재정규모는 GDP 대비 0.6% 수준을 유지해 왔다. 따라서 연도별로 0.1%p씩 점증적으로 확충 목표를 증가시킴으로써 재정 확보의 실효성을 높일 수 있다.

〈표 III-46〉 지속가능한 고등교육 품질 확보를 위한 중장기 재정 확보 방안

방안	재정 확보 기준	현황과 목표*	타당성 확보 고려사항
방안1	OECD 국가 평균 고등교육 학생 1인당 공교육비	(현재) 13,573(USD/PPP) → (목표) 20,499(USD/PPP)	공교육비에 대한 정부와 민간(가계)의 부담 비중 고려
방안2	OECD 국가 평균 GDP 대비 고등교육 예산 비율	(현재) GDP 대비 0.6% → (목표) GDP 대비 1.0%	연도별로 0.1%p씩 점진적 증가

주: \* 현재 값은 OECD에서 가장 최근 발표한(2024년) 2021년 값임.

## 나. 고등교육재정 전망과 향후 재정 소요액 추계

### 1) 중앙부처와 지자체의 고등교육 지원 전망

#### 가) 중앙정부와 지방자치단체의 고등교육기관에 대한 지원 실적

한국사학진흥재단의 대학재정 데이터 결산자료를 토대로 2015년부터 2023년까지 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 재정지원 추이와 현황을 분석하였다. 먼저 중앙정부의 대학에 대한 재정지원 규모는 2023년 결산 기준 약 19조원으로 연평균 약 5.4% 정도씩 증가해 온 것으로 나타났다. 학제별로는 4년제 일반대학과 전문대학에 대한 지원 비중이 각각 87%와 13%로 4년제 일반대학에 대한 재정지원이 압도적으로 많았다.

정부부처 가운데는 대학에 대한 재정지원 규모가 큰 상위부처를 살펴보면, 교육부 > 과학기술

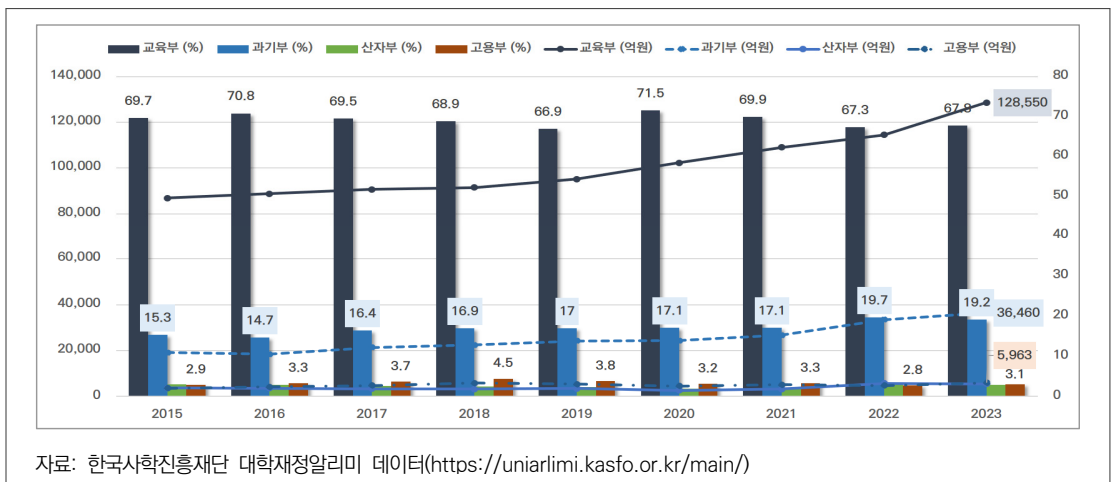
국가 평균 수준의 고등교육예산 확보의 정책목표로서 “고등교육재정 GDP 1% 확보”를 제안한 바 있다.

정보통신부 > 고용노동부 > 산업자원부 등의 순으로 많았다. 2015년 결산기준으로는 산자부의 지원규모가 약 3,680억 원으로 고용부(3,576억 원)보다 많았으나, 2023년 결산기준으로는 고용부가 다소 더 많았다. 2023년 결산 기준 정부부처 중에서 교육부가 약 13조원(67.9%)으로 여전히 압도적으로 지원 규모가 많기는 하지만, 과기부가 약 3.6조원으로 매년 지원 비중이 확대되는 것으로 나타났다.

〈표 III-47〉 중앙정부의 대학에 대한 재정지원 규모

연도	대학		전문대학		대학원대학		합계	
	억원	%	억원	%	억원	%	억원	%
2015	105,867	85.0	18,171	14.6	583	0.5	124,622	100.0
2016	106,818	85.1	18,115	14.4	518	0.4	125,451	100.0
2017	111,473	85.4	18,467	14.2	525	0.4	130,465	100.0
2018	112,734	84.9	19,572	14.7	526	0.4	132,832	100.0
2019	115,500	84.0	21,715	15.8	303	0.2	137,518	100.0
2020	121,871	85.2	20,943	14.6	256	0.2	143,070	100.0
2021	135,253	86.7	20,434	13.1	279	0.2	155,967	100.0
2022	148,455	87.2	21,419	12.6	292	0.2	170,165	100.0
2023	164,869	86.9	24,548	12.9	278	0.1	189,695	100.0
연평균 증감률	5.69%		3.83%		-8.84%		5.39%	

자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미 데이터(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>)



자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미 데이터(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>)

〈그림 III-2〉 정부부처의 대학에 대한 재정지원 실적

2016년부터 2023년까지 결산기준 지자체별 대학에 대한 재정지원 실적을 살펴보면, 총 규모에서는 2016년 3,940억 원에서 2023년 9,286억 원으로 약 2.4배 증가하였다. 2023년 결산 기준으로 지자체별로 대학에 대한 재정지원 금액 규모가 큰 시도를 살펴보면, 서울(1,556억 원) > 강원(961억 원) > 경북(854억 원) > 경기(853억 원) > 경남(785억 원) > 충남(611억 원) 순으로 많았다. 반면, 대구와 인천의 경우 2016년 대비 2023년 대학에 대한 재정지원 금액이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 III-48〉 지자체별 연도별 대학에 대한 재정지원 실적

시도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증감률
서울	84	1,335	757	776	1,326	1,047	1,522	1,556	0.52
강원	409	271	305	202	345	434	649	961	0.13
경북	382	311	397	362	496	366	635	854	0.12
경기	455	315	191	196	460	608	684	853	0.09
경남	361	261	317	324	837	606	247	785	0.12
충남	308	295	285	165	373	576	415	611	0.1
전남	231	138	270	159	439	671	565	603	0.15
전북	171	191	183	207	216	261	322	558	0.18
충북	91	240	313	379	439	345	313	407	0.24
울산	87	182	243	277	246	239	340	384	0.24
광주	146	66	114	90	203	192	150	364	0.14
대전	45	100	74	59	294	300	530	333	0.33
대구	559	182	142	168	140	156	276	275	-0.1
부산	193	320	247	211	209	145	181	270	0.05
제주	29	139	126	172	105	95	106	225	0.34
인천	378	356	230	1,008	742	527	495	189	-0.09
세종	11	13	17	17	11	28	80	58	0.26
합계	3,940	4,714	4,213	4,772	6,884	6,596	7,510	9,286	0.13

단위: 억 원, 퍼센트(%)

주: 시도의 배열은 2023년 기준 지원금액이 큰 순서임.

자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미 데이터(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>)

지자체의 대학과 전문대학에 대한 재정지원은 2015년 대비 2023년 2배 이상으로 증가하였다. 2023년 기준 지자체의 재정지원액을 대학과 전문대학으로 구분할 때 80%:20%로서, 중앙정부부처의 각각의 지원 비중인 87%:13%과 비교할 때 상대적으로 전문대학에 대한 지원 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈표 III-49〉 지자체의 대학과 전문대학에 대한 재정지원 실적

연도	대학		전문대학		합계	
	억원	%	억원	%	억원	%
2015	2,604	85.5	440	14.5	3,044	100.0
2016	3,004	76.3	936	23.7	3,940	100.0
2017	3,618	76.8	1,095	23.2	4,714	100.0
2018	3,064	72.7	1,149	27.3	4,213	100.0
2019	3,760	78.8	1,012	21.2	4,772	100.0
2020	5,585	81.1	1,299	18.9	6,884	100.0
2021	5,172	78.4	1,424	21.6	6,596	100.0
2022	6,167	82.1	1,344	17.9	7,510	100.0
2023	7,389	79.6	1,897	20.4	9,286	100.0
연평균 증감률(%)	0.1372		0.1063		0.1303	

단위: 억 원, 퍼센트(%)

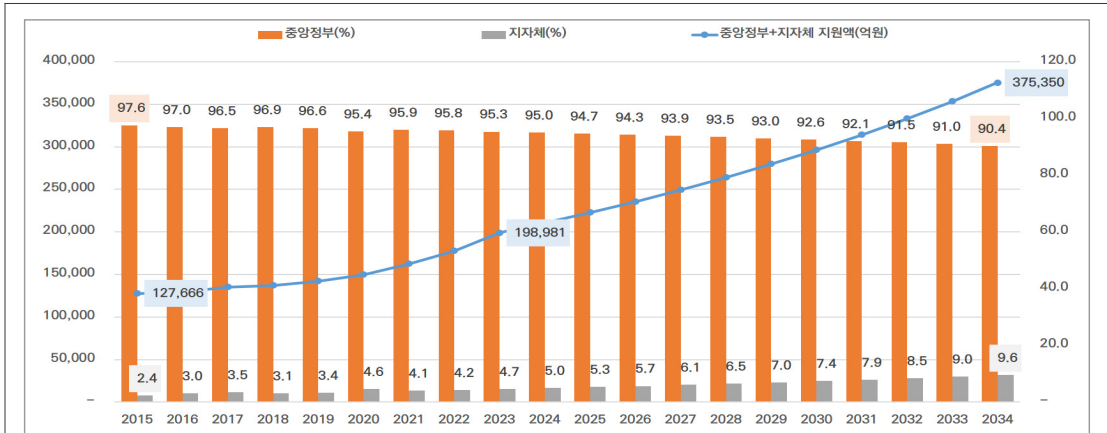
주: 대학원대학교 지원액은 대학 지원액에 포함함.

자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미 데이터(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>)

## 나) 중앙정부와 지방자치단체의 고등교육기관에 대한 재정 지원 전망

첨단과학에 대한 투자 확대, 취창업등 산업 및 노동시장 변화와 대학교육간의 연계 강화, 인구구조변화에 대비한 직업 재교육의 확대 등의 미래사회 변화를 고려할 때, 교육부 외 정부부처의 대학에 대한 재정지원은 더욱 확대될 것으로 전망된다. 더욱이 2025년부터 RISE체계 하에서 지자체와 지방 대학간의 연계 강화 환경을 고려할 때, 지자체의 대학에 대한 지원 역시 더욱 확대될 것으로 전망된다.

이 글에서는 2015년부터 2023년까지의 결산자료를 토대로 연평균증감률을 산출하고, 이를 토대로 2034년까지 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 재정지원 추정치를 산출하였다. 먼저, 중앙정부 재정지원의 경우 대학(대학원대학 포함)과 전문대학 각각에 대한 중앙정부 지원액의 2015~2023년까지 연평균증감률을 적용하여 각각에 대해서 2034년까지의 추정치를 산출하고, 대학과 전문대학 각각의 지원액을 합산하여 연도별 지원액을 최종 산출하였다. 다음으로 지자체 재정지원의 경우 17개 시도별·학제별(대학과 전문대학)로 연평균증감률을 적용하여 각각에 대해서 2034년까지의 추정치를 산출하고, 이들을 합산하여 연도별 지원액을 최종 산출하였다.



주: 2015년부터 2023년까지의 지원액은 실제 결산값이며, 2024년부터 2034년까지는 2015년부터 2023년까지의 연평균증감률을 적용하여 산출한 추정치임.

자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미 데이터(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>)를 활용하여 산출함.

〈그림 III-3〉 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 지원액 추이와 향후 전망

〈그림 III-3〉은 2034년까지 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 2024년부터 2034년까지 추정치를 산출한 것이다. 2023년 약 20조 원인 지원규모는 2034년에는 약 37.5조원으로 약 17.5조원 증가할 것으로 예측된다. 이러한 총 지원규모에 대한 지자체의 비중은 2023년 약 4.7%에서 2034년에는 9.6%로 증가할 것으로 예측된다.

〈표 III-50〉 중앙정부와 지자체의 고등교육기관에 대한 지원액 추이와 전망

연도	중앙정부(A)		지자체(B)		공적 지원(A+B)	
	억원	%	억원	%	억원	%
2015	124,622	97.6	3,044	2.4	127,666	100.0
2016	125,451	97.0	3,940	3.0	129,391	100.0
2017	130,465	96.5	4,714	3.5	135,179	100.0
2018	132,832	96.9	4,213	3.1	137,045	100.0
2019	137,518	96.6	4,772	3.4	142,290	100.0
2020	143,070	95.4	6,884	4.6	149,954	100.0
2021	155,967	95.9	6,596	4.1	162,563	100.0
2022	170,165	95.8	7,510	4.2	177,676	100.0
2023	189,695	95.3	9,286	4.7	198,981	100.0
2024	199,955	95.0	10,502	5.0	210,456	100.0
2025	210,776	94.7	11,877	5.3	222,653	100.0
2026	222,190	94.3	13,435	5.7	235,625	100.0
2027	234,231	93.9	15,199	6.1	249,429	100.0
2028	246,931	93.5	17,196	6.5	264,127	100.0

연도	중앙정부(A)		지자체(B)		공적 지원(A+B)	
	억원	%	억원	%	억원	%
2029	260,329	93.0	19,458	7.0	279,786	100.0
2030	274,461	92.6	22,020	7.4	296,481	100.0
2031	289,370	92.1	24,922	7.9	314,292	100.0
2032	305,099	91.5	28,209	8.5	333,308	100.0
2033	321,691	91.0	31,934	9.0	353,625	100.0
2034	339,196	90.4	36,153	9.6	375,350	100.0

주: 1) 대학원대학에 대한 지원액은 대학에 포함됨.

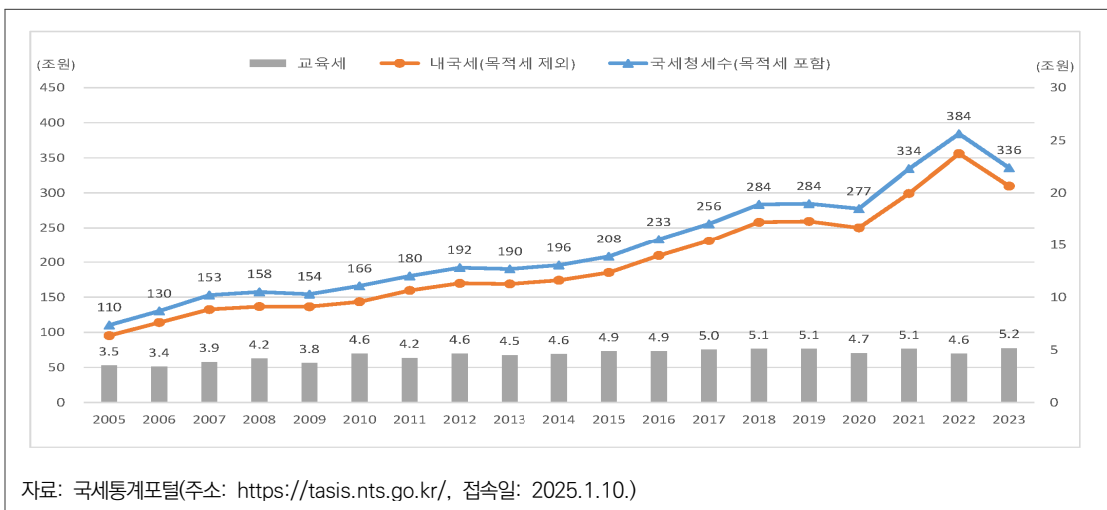
2) 2015년부터 2023년까지의 지원액은 실제 결산값이며, 2024년부터 2034년까지는 2015년부터 2023년까지의 연평균증감률을 적용하여 산출한 추정치임.

자료: 한국사학진흥재단 대학재정알리미 데이터(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>)를 활용하여 산출함.

## 2) 고등·평생교육지원회계 교육세분 세입액 전망

### 가) 지방교육재정 변화 영향 요인의 전망

2023년부터 2025년 말까지 3년간 한시적으로 고특회계가 도입됨에 따라서, 고등교육재정이 추가로 확보되는 전환기를 맞이하였다. 「고등·평생교육지원특별회계법」 제6조(일반회계로부터의 전입)제1항과 제2항에서 “「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액으로 한다.”고 규정함에 따라서 해당 금액이 고등교육재정으로 순증하는 계기를 마련하였다.



자료: 국세통계포털(주소: <https://tasis.nts.go.kr/>, 접속일: 2025.1.10.)

〈그림 III-4〉 2005년 이후 교육세 및 내국세 변화 추이

2005년부터 2023년까지 교육세 추이를 살펴보면, <그림 III-4>와 같다. 소득세나 법인세, 상속·증여세 등의 내국세나 목적세를 포함한 국세청 세수 전체는 지속적으로 증가하는 반면, 교육세 수입 규모는 2010년대 이후 비슷한 수준에 머물러 있다.

단기적으로 고교무상교육 분담 특례 및 담배소비세분 지방교육세 전출 특례 종료('24년), 유아교육지원특별회계 종료('25년) 등으로 인해 고등교육 재정 확보에도 영향이 있을 것으로 예상된다. 이 가운데 담배소비세분 지방교육세 과제특례는 2026년 12월 31일까지 2년 연장하는 것으로 유지되었다.

〈표 III-51〉 향후 종료를 앞둔 교육예산 관련 특례 진행 상황

종료 예정 특례	특례 내용	종료 시기	진행 상황
지방교육재정교부금법 내 고교 무상교육 예산 특례	고등학교 무상교육 예산을 정부·교육청·지자체가 분담	2024년 12월	고등학교 무상교육 경비 부담 관련 특례 3년 연장 (2025.1.1. ~ 2027.12.31. 연장 예정)을 최상목(대통령권한대행)의 거부권 행사로 불투명해짐
지방세법 내 담배소비세분 지방교육세 과제 특례	담배소비세를 지방교육세에 포함	2024년 12월	2024.12.31. 「지방세법」 개정에 따라 법률 제151조제1항제4호(담배소비세액의 1만분의 4,399)는 2026년 12월 31일까지 2년 연장
유아교육지원특별회계	정부가 누리과정 예산 보조	2025년 12월	(가칭)교육·돌봄책임특별회계에서 어린이집 지원 예산 가운데 국고분(보건복지부) 5.1조 원이 어떤 방식으로 확보·지원되느냐에 따라서 교육세분 지방교육재정교부금 재원의 배분 구조 역시 변화가 불가피함

다음으로, 「지방교육재정교부금법」 내 고교무상교육 예산('24년 기준 총 1조 9,872억 원 중 정부 9,439억 원, 지자체 994억 원) 특례의 경우, 교육재정 악화를 우려해 국고 지원 시한을 2027년 12월 31일까지 3년 연장하는 내용의 개정법률안이 국회 본회의를 통과하였으나, 최상목 대통령권한대행의 거부권 행사로 고교무상 경비 분담구조가 불안정해졌다.

〈표 III-52〉 고교무상 경비 부담 관련 「지방교육재정교부금법」 개정 진행 상황

구분	주요 내용
국회의결 내용: 고등학교 무상 교육 경비 부 담 관련 특례 3년 연장 (2025.1.1. ~ 2027.12.31. 연장)	「지방교육재정교부금법」 제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례) ① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 47.5에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다. ② 시·도 및 시·군·구는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 한다. [본조신설 2019. 12. 3.] [법률 제16673호(2019. 12. 3.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조는 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 유효함]
개정안 거부권 행사: 고등학교 무상교육 경비 부담 관련 특 례 3년 연장 진행 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>2024년 11월 6일 국회 교육위원회가 「지방교육재정교부금법」 제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례)를 3년 연장하는 개정안을 야당 주도로 통과함. 따라서 장차 고교 무상교육에 대한 한시 적용 특례가 2027년까지 3년 연장될 경우 국가는 2027년까지 매년 약 9,500억 원 내외의 금액을 부담해야 함.</li> <li>그런데 현재 대통령권한대행의 거부권 행사로 국회에서 의결한 3년 연장 개정안 실행이 불투명한 상황임.</li> </ul>

따라서 국가지원분을 교육청이 부담할 경우(〈표 III-53〉의 1안), 비용 전체를 교육청이 부담할 경우(〈표 III-53〉의 2안) 연간 1조원 내외의 교부금이 추가로 소요될 것으로 전망된다. 이 경우 고교 무상교육 지원분 확보를 위하여 고특회계 기한 연장시 현행 유특회계 지원분 제외 교육세의 50% 지원분 고등교육재원이 감소할 수도 있다. 반면, 고교 무상교육 국가지원분(약 9,500억원)을 교육 외 분야가 아니라 고등교육에 지원하는 방안을 검토할 경우 고등교육예산은 감소하지 않을 수 있다.

〈표 III-53〉 고등학교 무상교육 비용부담 주체별 예상 부담금액

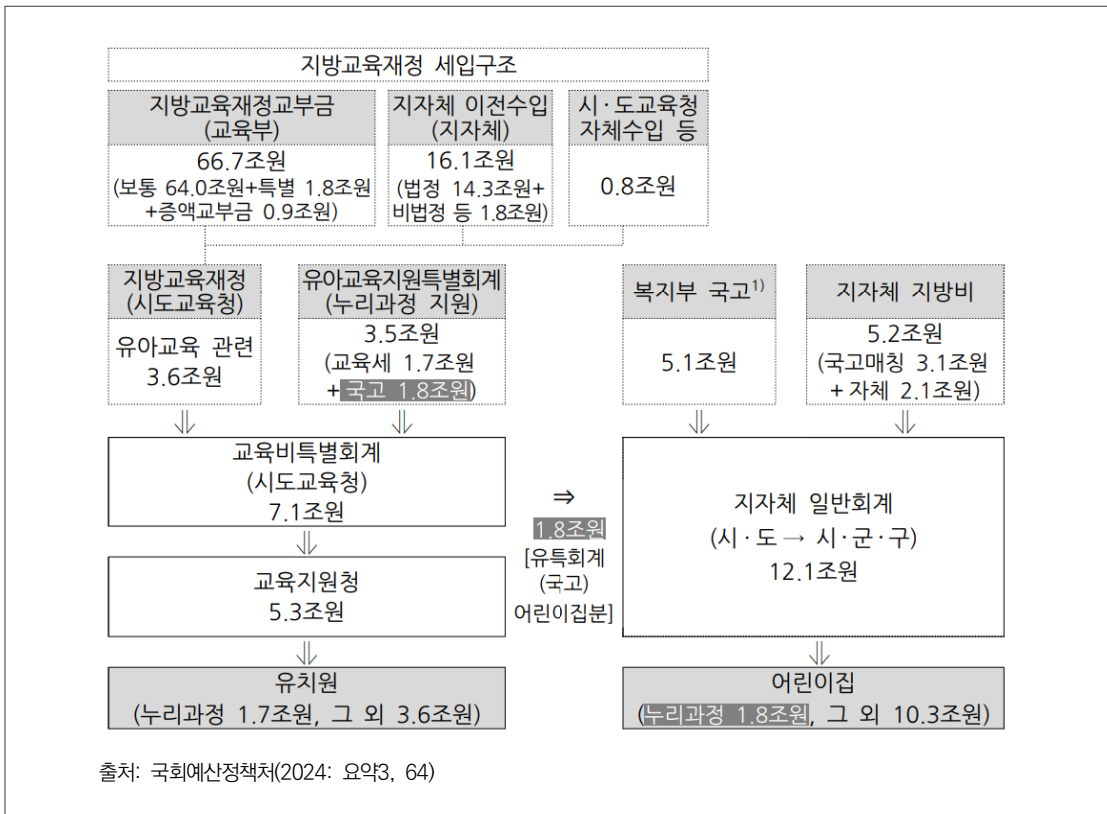
대안	연도	비용부담 주체			합계
		국가	시·도교육청	지자체	
법안 3년 연장시	2025	9,462(47.5)	9,462(47.5)	996(5.0)	19,920(100.0)
	2026	9,318(47.5)	9,318(47.5)	981(5.0)	19,616(100.0)
	2027	9,675(47.5)	9,675(47.5)	1,018(5.0)	20,368(100.0)
한시 조항 종료시 (1안)	2025	-	18,924(95.0)	996(5.0)	19,920(100.0)
	2026	-	18,635(95.0)	981(5.0)	19,616(100.0)
	2027	-	19,350(95.0)	1,018(5.0)	20,368(100.0)
한시 조항	2025	-	19,920(100.0)	-	19,920(100.0)

종료시 (2안)	2026	-	19,616(100.0)	-	19,616(100.0)
	2027	-	20,368(100.0)	-	20,368(100.0)

단위: 억원, 퍼센트(%)

자료: 국회 교육위원회 내부자료를 토대로 저자 작성.

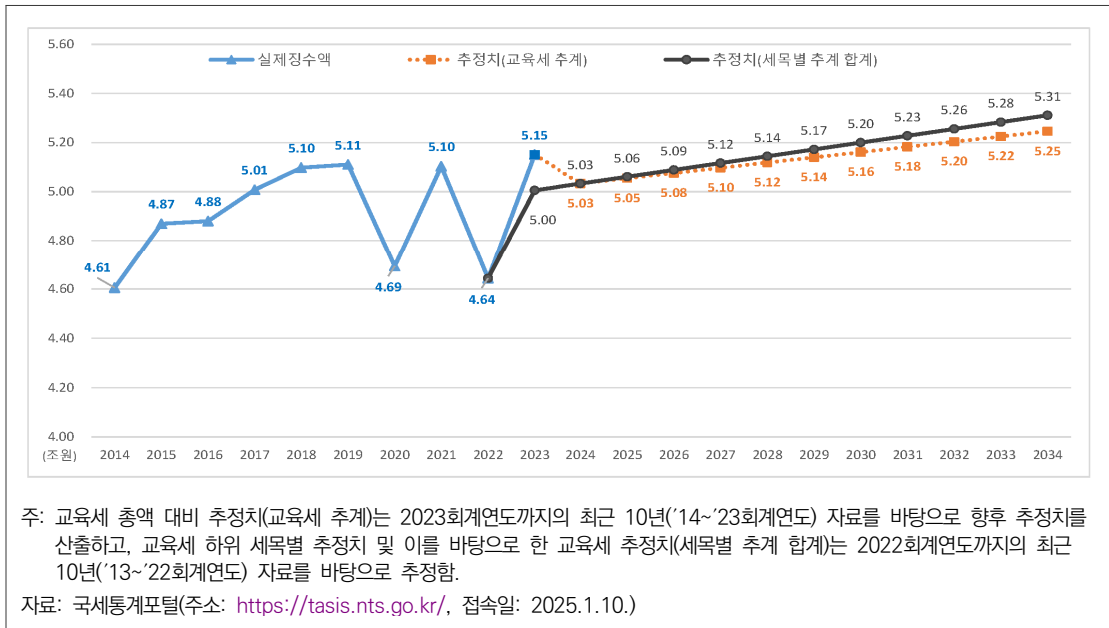
끝으로 유아교육지원특별회계는 '25년 12월에 종료 예정인데, 시도교육감협의회는 지방자치단체의 보육 경비 부담을 법정 의무로 규정하고 지자체에서 자체 투자하는 보육사업 예산 등을 교육청으로 이관하는 내용 등을 담은 「유아교육·보육 책임특별회계법」 신설을 요구하고 있다. 영유아교육·보육 예산 규모는 '23년 기준 17.4조원 정도였으며, 지자체 수준의 5.2조원(국고매칭 3.1조원+자체 2.1조원) 규모 예산이 교육부 및 교육청으로 적절히 이관될 수 있는지가 관건이라고 할 수 있다.



〈그림 III-5〉 2023년 영유아 교육·보육예산 지원 체계

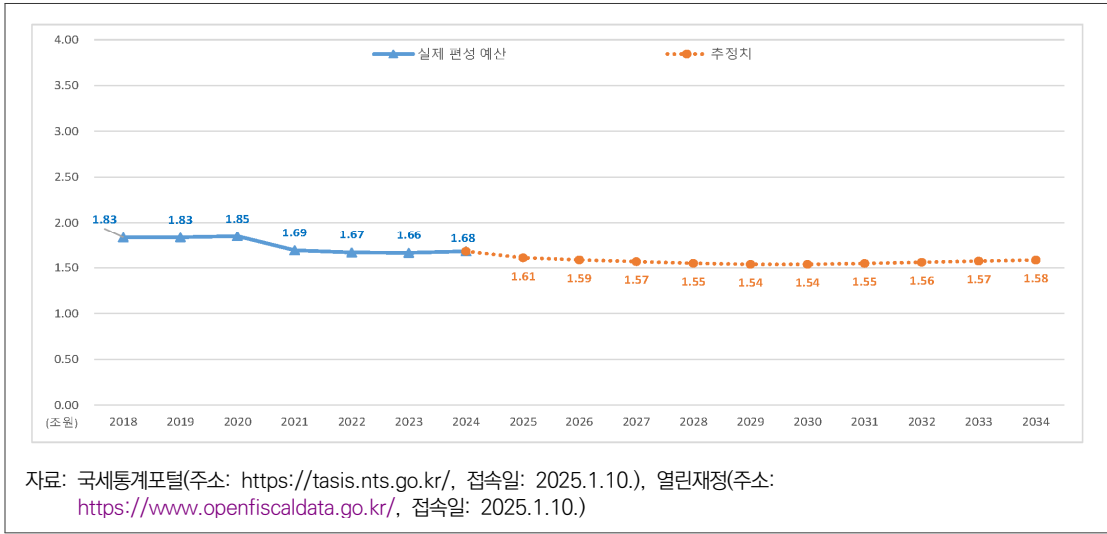
## 나) 교육세분 고풍회계 전입분의 향후 전망

향후 교육세 세수 및 유아교육지원특별회계 전출금 규모 등을 추정해 볼 때, 교육세에서 고풍회계로 전출되는 예산 규모는 2023년 최초 전출 예산 규모와 거의 비슷한 수준을 유지할 것으로 전망된다. 교육세는 2019년 이후 매년 약 0.4조원 정도의 증감이 반복되고 있는데, 이를 반영한 향후 추정치(점선)를 살펴보면 2034년의 교육세 규모(5.25조원)는 2023회계연도(5.15조원) 대비 약 0.1조원 정도 증가하는 약 5.25조 원 수준에 그칠 것으로 예상된다.



〈그림 III-6〉 2005년 이후 교육세 및 내국세 변화 추이 및 추정

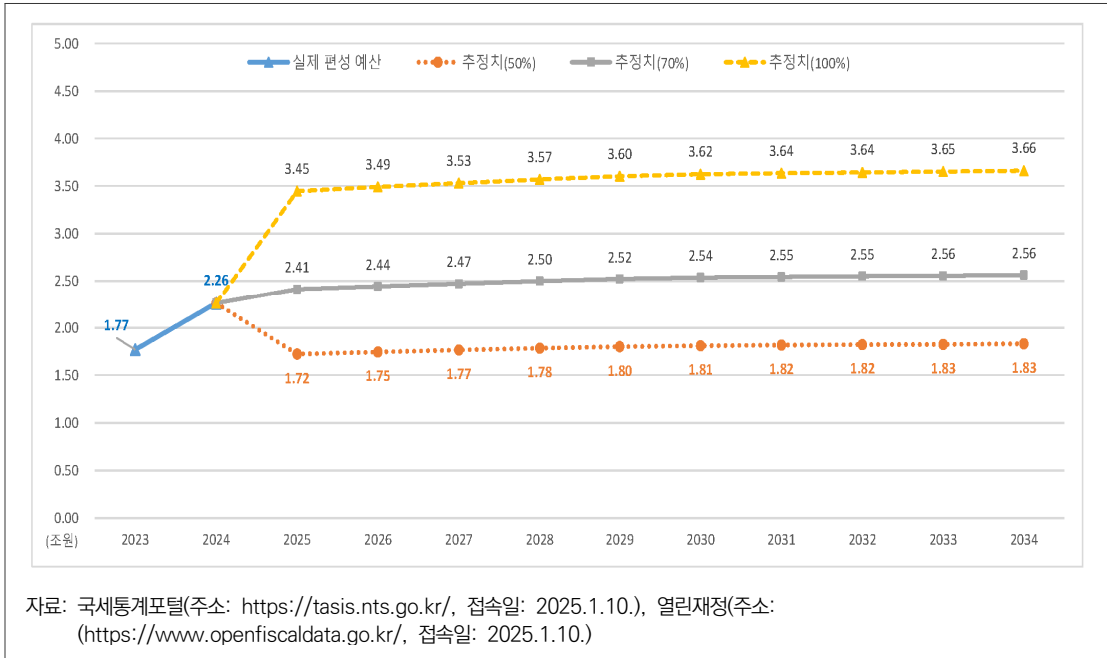
2018년 이후 유아교육지원특별회계 변화 추이와 대상 원아(만3~5세) 수 변화 추이를 고려한 2034년까지의 추계 값을 살펴보면, 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출금 규모는 향후 10년 사이에 0.1조원 정도 감소하는데 그칠 것으로 예상된다.



〈그림 III-7〉 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출금 규모 추이 및 추정

이를 반영하여 고등평생교육지원특별회계로의 전출금 규모를 추정(●블릿, 점선)해 보면, 2023년 해당 특별회계가 최초 설치되었을 때의 전출금 규모를 크게 벗어나지 못할 것으로 예상된다. 국세 교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계 전출금을 제외한 금액의 50%(●블릿, 점선)를 각각 70%(■블릿, 실선)와 100%(▲블릿, 파선)로 확대하는 것을 가정했을 때, 고등평생교육지원특별회계로 전출 가능한 예산 규모는 전액(100%) 전출 시 2034년에 3.66조원 규모로 증가하지만, 70% 전출 시에는 2.56조원 정도에 그칠 것으로 추정되며, 현재와 같은 50% 수준을 유지할 경우에는 2023년과 비슷한 1.83조원에 그칠 것으로 추정된다.

「교육세법」에서 그 목적을 “교육재정을 확충하여 교육 환경을 개선하고 국민 교육의 질을 향상시키기 위해 교육세의 부과·징수에 관한 사항을 규정(제1조)”하고 있다는 점과, 상대적으로 고등교육 공교육비의 경우 OECD 평균이 절반 수준에 그치는 열악한 수준(질적 향상의 필요)이라는 점을 고려할 때, 향후 교육세분 고특회계 전입금을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 현재의 “(교육세 총액 - 유특회계전입분)의 50%”를 70%, 100%로 확대할 경우 2034년 기준 1.83조 원(50%), 2.56조 원(70%), 3.66조 원(100%)으로 확대될 수 있다.



〈그림 III-8〉 고등·평생교육지원특별회계 규모 추이 및 추정

### 3) 중장기 고등교육재정 소요액 추계

#### 가) 방안1: OECD 국가 평균 고등교육 학생 1인당 공교육비 확보

이 절에서는 지속가능한 고등교육 품질 확보를 위해 필요한 고등교육재정 추가 확보 규모를 산출하는 것에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 단기, 중기, 장기는 고특회계가 3년 한시 운영된다는 점을 고려하여, 현행 고특회계법안 연장시 새롭게 시작하는 시기가 2026년임을 고려하여 3년 기준으로 목표연도를 작성하였다.

재정소요액은, OECD 국가 평균 이상의 고등교육 학생 1인당 공교육비 확보를 목표로, 단기로는 2026년, 중기로는 2029년, 장기로는 2032년을 포함하여, 2025년부터 2034년까지 총 10개년의 재정을 추계하였다. 재정추계 산출 과정은 ①학생 수 추계, ②고등교육 학생 1인당 공교육비 추계, ③고등교육 총 공교육비 추계, ④공적 부담 비율 적용 등의 과정을 거쳐 최종적인 정부부담 고등교육 총 공교육비를 추계하였다. 각각의 구체적인 산출 과정과 방법은 〈표 III-54〉와 같다.

〈표 III-54〉 고등교육 학생 1인당 공교육비 기준 중장기 고등교육재정 확보 규모 추계 방법

단계	추계 대상	추계 방법
1단계	• 학생 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상: 대학(일반대, 산업대, 교육대학)과 전문대학의 재학생 수</li> <li>• 활용 데이터: 2008년부터 2024년까지 한국교육개발원 교육통계 데이터</li> <li>• 2024년 기준 2,022,084명</li> <li>• 2025~2034년 추계방법: 연평균증감률 일반대학(-0.86%)과 전문대학(-2.68%)을 적용하여 각각 산출한 이후 합계 산출</li> </ul>
2단계	• 고등교육 학생 1인당 공교육비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활용 데이터: 2015~2021년 OECD 데이터(*2015년부터 국가 장학금제도 정착 고려)</li> <li>• 2025~2034년 추계방법: 한국과 OECD 국가평균 연평균 증감률 각각 5.03%와 4.59%를 적용하여 추계 산출</li> <li>• 환율(\$1=1,350) 적용하여 원화 금액 최종 추계 산출</li> </ul>
3단계	• 총 고등교육 공교육비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2025~2034년 추계방법: 연도별 재학생 수(4년제 일반대학+전문대학) × 고등교육 학생 1인당 공교육비</li> </ul>
4단계	• 총 고등교육 공교육비에 대한 추가 정부 부담액	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1안 정부부담 규모 추계(정부:민간=50:50 적용)</li> <li>• 2안 정부부담 규모 추계(정부:민간=60:40 적용)</li> <li>• 3안 정부부담 규모 추계(정부:민간=70:30 적용)</li> </ul>

〈표 III-55〉는 2015년부터 2024년까지의 학생, 재정 정보 등을 토대로 향후 2034년까지의 대학생 수, 고등교육재정 변화 등을 추계하였다. 〈표 III-55〉에서 음영으로 표시된 부분은 연평균증감률을 적용하여 추정된 값이다.

〈표 III-55〉 고등교육 수요 및 재정의 중장기 변화 추계

연도	재학생 수			고등교육비		정부지출 대비 고등교육예산 비중			공적 지원 (정부부처+지자체) (조원) (F)	고등교육 총 공교육비에 대한 공적 지원 비중 (F/C*100)
	대학	전문대학	계 (A)	학생1인당 공교육비 (USD/PPP)(B)	총 공교육비 (조원) (C=A*B) (\$1=1,350)	총 정부지출액(조원) (D)	고등교육 예산 (조원) (E)	정부지출액 대비 고등교육예산 비중(%) (E/D*100)		
2015	1,789,353	468,590	2,257,943	10,109	30.8	372.0	9.1	2.45	12.8	41.5
2016	1,760,972	455,892	2,216,864	10,486	31.4	384.9	9.3	2.42	12.9	41.1
2017	1,728,475	444,887	2,173,362	10,633	31.2	406.6	9.5	2.34	13.5	43.3
2018	1,721,652	440,624	2,162,276	11,290	33.0	434.1	9.7	2.23	13.7	41.6
2019	1,708,288	442,378	2,150,666	11,287	32.8	485.1	10.1	2.08	14.2	43.3
2020	1,696,525	435,056	2,131,581	12,225	35.2	549.9	10.9	1.98	15.0	42.6
2021	1,681,276	400,076	2,081,352	13,573	38.1	601.0	11.1	1.85	16.3	42.7

연도	재학생 수			고등교육비		정부지출 대비 고등교육예산 비중			공적 지원 (정부부처+ 지자체) (조원) (F)	고등교육 총 공교육비에 대한 공적 지원 비중 (F/C*100)
	대학	전문대학	계 (A)	학생1인당 공교육비 (USD/ PPP)(B)	총 공교육비 (조원) (C=A*B) (\$1=1,350)	총 정부지출액( 조원) (D)	고등교육 예산 (조원) (E)	정부지출액 대비 고등교육예 산 비중(%) (E/D*100)		
2022	1,644,299	386,859	2,031,158	14,256	39.1	682.4	12.1	1.77	17.8	45.5
2023	1,655,079	372,192	2,027,271	14,974	41.0	638.7	14.0	2.19	19.9	48.6
2024	1,655,124	366,960	2,022,084	15,727	42.9	656.6	14.7	2.24	21.0	48.9
2025	1,640,846	357,126	1,997,972	16,519	44.6	699.4	15.5	2.22	22.3	50.0
2026	1,626,690	347,556	1,974,246	17,351	46.2	745.0	16.4	2.20	23.6	51.0
2027	1,612,657	338,242	1,950,899	18,224	48.0	793.5	17.2	2.17	24.9	51.9
2028	1,598,745	329,178	1,927,923	19,141	49.8	845.2	18.2	2.15	26.4	53.0
2029	1,584,953	320,356	1,905,309	20,105	51.7	900.3	19.2	2.13	28.0	54.1
2030	1,571,280	311,771	1,883,051	21,117	53.7	959.0	20.2	2.11	29.6	55.1
2031	1,557,725	303,416	1,861,141	22,180	55.7	1,021.5	21.3	2.09	31.4	56.3
2032	1,544,287	295,285	1,839,572	23,296	57.9	1,088.0	22.5	2.07	33.3	57.6
2033	1,530,964	287,372	1,818,336	24,469	60.1	1,158.9	23.7	2.05	35.4	58.9
2034	1,517,757	279,671	1,797,428	25,700	62.4	1,234.5	25.0	2.03	37.5	60.1

주: 1) 재학생 수는 2015~2024년 일반대학(-0.86%)과 전문대학(-2.68%) 연평균증감률을 적용하여 추계함.  
 2) 고등교육 학생 1인당 공교육비는 OECD 통계치를 활용하되, 2015~2021년 연평균증감률(5.03%)을 적용하여 추계함.  
 3) 총 정부지출액과 고등교육예산은 2015~2024년 각각의 연평균증감률 6.52%와 5.46%를 적용하여 추계함.  
 4) 공적 지원 총액은 범부처(5.39%)와 지자체(14.96%) 각각의 연평균증감률을 적용하여 두 값을 합산하여 추계함.  
 자료: 학생 관련 자료는 한국교육개발원 교육통계데이터. 재정 관련 자료는 국가재정데이터, 국제 통계는 OECD 통계데이터를 활용함.

이상의 과정을 거쳐 산출된 2025~2034년까지 고등교육 총 공교육비와 이에 대한 정부부담액은 <표 III-56>과 같다. 2026년의 경우 정부(중앙정부+지자체)가 추가로 부담해야 할 금액은 분담비율에 따라서 약 7조 원 ~ 약 10조 원 수준이다. 중장기적으로는, 2029년의 경우 약 9조 원 ~ 약 12조원, 2032년의 경우 약 10조 원 ~ 약 14조 원 수준의 고등교육재정을 추가로 확보해야 한다.

다만, 고등교육 학생 1인당 공교육비를 OECD국가 평균 수준으로 유지할 때, 추가소요액 가운데 정부가 50%를 부담한다고 가정할 때, 연간 정부 부담 추가 재원 규모는 7조원 수준으로 예측된다. 즉, 현행 고특회계법안이 1차 연장 개정될 때 현행 교육세분 전입금 비율인 50%를 70%로 확대하여 3년 연장할 경우 연간 정부 부담 추가 재원 규모(2026년~2028년)는 7조원 정도이며, 2029년 법안 2차 연장시 교육세분 전입금 비율을 70%에서 100%로 확대할 경우 정부 부담 추가 재원 규모(2029~2034년)는 7~9조원 수준으로 감소한다.

〈표 III-56〉 고등교육 총 공교육비에 대한 공적 지원 규모(중앙부처+지사체) 중장기 추계 결과

연도	고등교육 학생 1인당 공교육비 (USD/PPP)		목표 (추가 소요액)			교육세 전입금 (조원)	공적 지원 추가 소요액 (조원)		
	OECD 국가 평균(A)	한국 (B)	학생 1인당 공교육비 (C=A-B)	학생 수 (명) (대학+ 전문대)	총교육비 (조원) (D= C×학생수 × \$1,350)	50% (현행) (E)	D의 50%	D의 60%	D의 70%
2025	24,534	16,519	8,015	1,997,972	14.67	1.72	5.62	7.08	8.55
2026	25,661	17,351	8,310	1,974,246	15.49	1.75	6.00	7.54	9.09
2027	26,840	18,224	8,616	1,950,899	16.19	1.77	6.33	7.94	9.56
2028	28,073	19,141	8,932	1,927,923	16.97	1.78	6.71	8.40	10.10
2029	29,363	20,105	9,258	1,905,309	17.83	1.80	7.12	8.90	10.68
2030	30,712	21,117	9,595	1,883,051	18.57	1.81	7.48	9.33	11.19
2031	32,123	22,180	9,943	1,861,141	19.41	1.82	7.89	9.83	11.77
2032	33,599	23,296	10,303	1,839,572	20.24	1.82	8.30	10.32	12.35
2033	35,143	24,469	10,674	1,818,336	21.07	1.83	8.71	10.81	12.92
2034	36,757	25,700	11,057	1,797,428	21.99	1.83	9.17	11.36	13.56

## 나) 방안2: OECD 국가 평균 수준인 GDP 대비 1% 고등교육재정 확보

우리나라의 고등교육단계 공교육비에 대한 GDP 대비 정부재원 비중은 0.6%~0.7% 수준을 유지해 왔다(〈표 III-57〉 참고). 명목 GDP 대비 2022년부터 2024년까지 최근 3년간 평균 고등교육에 대한 공적 지원 수준은 GDP 대비 0.6% 수준이다(〈표 III-58〉 참고). 따라서 GDP 0.6%를 단기에 1.0%로 증액하는 것은 재정부담이 크다는 점을 고려하여 0.1%p씩 매년 증가시키는 방식의 점증적 접근으로 향후 재정 확보 규모를 추계하였다. 즉, GDP 1%의 목표달성년도를 2029년으로 하고, 2026년 0.7%, 2027년 0.8%, 2028년 0.9%로 매년 0.1%p씩 증가하는 것으로 재정 확보 목표를 설정하였다.

〈표 III-57〉 고등교육단계 공교육비 기준 자원별 비중

구분	OECD 평균			한국		
	GDP 대비 정부재원	GDP 대비 민간재원	계	GDP 대비 정부재원	GDP 대비 민간재원	계
2008	1.0	0.5	1.5	0.6	1.9	2.6
2009	1.1	0.5	1.6	0.7	1.9	2.6
2010	1.1	0.5	1.7	0.7	1.9	2.6
2011	1.1	0.5	1.6	0.7	1.9	2.6
2012	1.2	0.4	1.5	0.8	1.5	2.3
2013	1.1	0.5	1.6	0.9	1.3	2.3
2014	1.1	0.5	1.6	1.0	1.2	2.3
2015	1.1	0.4	1.5	0.9	0.9	1.8
2016	0.9	0.5	1.5	0.7	1.1	1.7
2017	1.0	0.4	1.4	0.6	1.0	1.6
2018	0.9	0.4	1.4	0.6	0.9	1.6
2019	0.9	0.5	1.5	0.6	0.9	1.5
2020	1.0	0.5	1.5	0.7	0.9	1.6
2021	1.0	0.5	1.5	0.7	0.9	1.6

단위: (단위: %)

주: 전체 비중(100)에서 정부지출 및 민간지출 비율 제외 시 해외재원 비율임. OECD 지표 구성이 변경되어 2016년 이후 정부에서 민간으로의 이전 지출(예: 학생에 대한 장학금, 가계지원금 등이 '최종 자원'으로 포함됨.

자료: OECD(각 연도). OECD Education at a Glance 자료 토대로 작성.

〈표 III-58〉 GDP 대비 고등교육 예산 현황(2025.06.27.일자 기준)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
GDP(명목)		20,584,665	22,219,129	23,237,815	24,086,874	25,568,574	-
GDP(명목) 대비 1% 규모		205,857	222,191	232,378	240,869	255,686	-
(교육부 예산각목) 고등교육 예산 *특별회계 포함	금액	114,670	118,326	126,833	133,340	146,233	155,551
	비율	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	-
(기재부공시) 중앙정부 고등교육 부문 지원 예산 *2022년까지 결산액	금액	109,142	110,743	120,757	137,045	146,713	157,600
	비율	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	-
(대학재정알리미) 중앙정부 고등교육기관 재정지원사업	금액	145,846	155,967	170,165	189,668	-	-
	비율	0.7	0.7	0.7	0.8	-	-

(단위: 억 원)

2025년 이후 향후 10년간 고등교육 예산 전망치를 2026년부터 매년 0.1%p씩 증가하는 것으로 하여 GDP 대비 1% 확보 달성년도를 2029년으로 하여 전망한 결과, 고등교육예산은, 2026년에는 약 19.4조원, 2027년에는 약 23조원, 2028년에는 약 27조원, 2029년에는 약 31.2조원으로 증가할 것으로 전망된다.

만약 고등교육예산이 2025년과 같이 0.6%를 계속 유지한다고 가정할 때와 비교할 때 필요한 추가적인 고등교육예산은 2026년 2.8조원, 2027년 5.8조원, 그리고 2034년에는 약 15조원으로 계산된다.

〈표 III-59〉 GDP 대비 1% 고등교육 확보 전망치(단계적 접근, 2029년 목표 달성)

구분	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
GDP(명목) (증가율전망)	26,642,454 (4.2)	27,734,795 (4.1)	28,844,187 (4.0)	29,997,954 (4.0)	31,167,874 (3.9)	32,383,421 (3.9)	33,646,375 (3.9)	34,958,583 (3.9)	36,321,968 (3.9)	37,738,525 (3.9)
GDP(명목) 대비 1%규모	266,425	277,348	288,442	299,980	311,679	323,834	336,464	349,586	363,220	377,385
(교육부) 고등교육예산* (A)	155,551	194,144	230,753	269,982	311,679	323,834	336,464	349,586	363,220	377,385
GDP 대비 비율 (%)	(0.6)	(0.7)	(0.8)	(0.9)	(1.0)	(1.0)	(1.0)	(1.0)	(1.0)	(1.0)
전년 대비 증가율(%)	-	24.8	18.9	17.0	15.4	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9
(교육부) 고등교육예산 (GDP대비%) (B)	-	166,409 (0.6)	173,065 (0.6)	179,988 (0.6)	187,007 (0.6)	194,301 (0.6)	201,878 (0.6)	209,751 (0.6)	217,932 (0.6)	226,431 (0.6)
고등교육예산 추가소요액 (A-B)	-	27,735	57,688	89,994	124,672	129,533	134,586	139,835	145,288	150,954

단위: 억 원(%)

주: 1) 2025년 이후 GDP(명목) 성장률 전망치는 국회예산정책처 중기재정전망(2024-2033)을 토대로 작성

2) \* 교육부 예산각목 고등교육 예산에는 특별회계 포함

### 3. 교육재정 재원규모 추계

교육재정의 재원 규모를 추계하기 위해, 관련 세목의 수입 현황을 파악한다. 이어서 추계 방법론을 소개한다. 국회 예산정책처의 추계 방법론을 함께 소개하고, 그 추계 전망 기간을 2034년까지로 확장해본다. 세목별 수입 추이와 추계 전제를 바탕으로 교육재정의 재원규모를 추계한 결과를 소개하고 시사점에 대해 논의한다.

#### 가. 내국세, 교육세, 담배소비세 현황

교육재정의 재원 규모를 추계하려면 세목별 국세 수입 현황을 파악해야 한다. 최근 5개년 동안의 국세 수입 현황을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 III-60〉 연도별 세목별 국세수입 현황

구분	2020	2021	2022	2023	2024
소득세	93.1	114.1	128.7	115.8	125.8
법인세	55.5	70.4	103.6	80.4	77.7
부가가치세	64.9	71.2	81.6	73.8	81.4
상속·증여세	10.4	15.0	14.6	14.6	14.7
개별소비세	9.2	9.4	9.3	8.8	10.2
증권거래세	8.8	10.3	6.3	6.1	5.4
인지세	1.0	1.0	0.8	0.8	0.9
기타 (과년도수입)	4.2	5.1	7.3	5.7	5.7
<b>내국세 소계</b>	<b>247.0</b>	<b>296.4</b>	<b>352.3</b>	<b>306.1</b>	<b>321.6</b>
교통·에너지·환경세	13.9	16.6	11.1	10.8	15.3
교육세	4.7	5.1	4.6	5.2	6.2
관세	7.1	8.2	10.3	7.3	8.9
종합부동산세	3.6	6.1	6.8	4.6	4.1
<b>일반회계 소계</b>	<b>276.3</b>	<b>332.5</b>	<b>385.2</b>	<b>333.9</b>	<b>356.1</b>
주세	3.0	2.7	3.8	3.6	3.6
농어촌특별세	6.3	8.9	7.0	6.6	7.6
<b>특별회계 소계</b>	<b>9.3</b>	<b>11.6</b>	<b>10.8</b>	<b>10.1</b>	<b>11.2</b>
<b>합계</b>	<b>285.5</b>	<b>344.1</b>	<b>395.9</b>	<b>344.1</b>	<b>367.3</b>

단위: 조원

주: 2020-2023년 결산액, 2024년 예산액

자료: 주요 재정통계, 각 연도, 한국재정정보원

최근 동안 국세 수입은 크게 변동하고 있다. 국세 수입은 소득세, 법인세, 부가가치세, 상속·증여세, 개별소비세 등 내국세의 수입, 그리고 교통·에너지·환경세, 교육세 등 기타 세목의 수입으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 교육세는 금융·보험업자 수입금액의 일정 비율(0.5%), 개별소비세액의 일정 비율(30%), 교통·에너지·환경세액의 일정 비율(15%), 주세액의 일정 비율(10%) 등으로 구성된다.

국세수입 합계를 보면, 2020년에 약 285.5조원이었고, 2022년에 약 395.9조원으로 크게 상승하였다가, 2023년 이후에는 약 344.1조원으로 감소하였다. 지방교육재정교부금을 결정하는 내국세 수입의 합계를 봐도 비슷한 흐름이 나타난다. 2020년에 약 247.0조원이었는데, 2022년에 약 352.3조원으로 크게 상승하였다가, 2023년에는 약 321.6조원으로 감소하였다. 내국세의 세목 중에서는 법인세의 수입 변동이 크게 나타났다. 2020년의 법인세 수입은 약 55.5조원이었는데, 2022년에 약 103.6조원으로 크게 상승하였다가, 2023년에는 약 80.4조원으로 감소하였다.

교육세의 수입도 어느 정도의 변동은 있었지만, 국세 수입의 변동보다는 작게 나타난 것을 확인할 수 있다. 이는 교육세가 수입금액, 소비지출금액 등을 기준으로 결정되어 경기적 변동의 영향을 덜 받기 때문인 것으로 보인다. 2020년의 교육세 수입은 약 4.7조원이었는데, 2022년에 약 4.6조원이었고, 2023년에는 소폭 상승하여 약 5.2조원 수준에 머물렀다.

광역지방자치단체가 교육재정으로 이전하는 수입금액을 추계하려면, 광역지방자치단체별 지방세 수입 현황을 파악해야 한다. 지방세 수입 중에서 얼마나 교육재정으로 이전하는지는 광역지방자치단체에 따라 다르다. 서울특별시의 경우 10%를 이전하지만, 광역시, 경기도, 제주도는 5%를 이전하고, 나머지 도들은 3.6%를 이전한다.

2019년부터 2023년까지 최근 5개년 동안의 지자체별 지방세 수입 현황을 정리하면 다음과 같다. 지방세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 주민세, 재산세, 자동차세 등으로 구성되어 있다. 이러한 여러 지방세목들로부터의 수입을 광역지방자치단체별로 합계하여 보면, 서울특별시의 지방세 수입은 2019년 약 23.4조원이었고, 2022년 약 29.8조원으로 증가하였다가, 2023년에 27.5조원으로 감소하였다. 경기도의 지방세 수입은 2019년 약 25.4조원이었고, 2022년 약 31.8조원으로 증가하였다가, 2023년에 30.1조원으로 감소하였다. 이러한 연도별 수입의 변동은 다른 광역지방자치단체에서도 비슷하게 나타났다. 광역지방자치단체별 지방세 수입을 합계하면, 2019년 약 94.8조원이었고, 2022년 약 122.9조원으로 증가하였다가, 2023년에 117.5조원으로 감소하였다.

〈표 III-61〉 연도별 지자체별 지방세수입 현황

구분	2019	2020	2021	2022	2023
서울특별시	23,411,650	26,508,599	29,206,867	29,759,784	27,509,613
부산광역시	5,408,501	6,403,525	6,715,435	7,030,275	6,837,484
대구광역시	3,583,361	4,064,417	4,343,128	4,463,558	4,305,706
인천광역시	5,065,361	5,418,178	6,161,935	6,517,881	6,292,128
광주광역시	2,104,574	2,339,289	2,466,377	2,709,976	2,529,820
대전광역시	2,056,063	2,318,711	2,581,124	2,722,427	2,570,787
울산광역시	2,130,915	2,176,730	2,294,060	2,530,016	2,567,246
세종특별자치시	691,764	818,864	901,946	890,720	809,984
경기도	25,352,370	27,020,710	30,931,973	31,790,911	30,085,235
강원특별자치도	2,272,206	2,745,982	2,964,374	3,314,382	3,183,787
충청북도	2,682,718	2,874,813	3,252,794	3,601,771	3,524,812
충청남도	3,739,677	4,301,954	4,765,108	5,296,649	5,385,138
전라북도	2,403,783	3,030,477	3,173,659	3,416,935	3,424,600
전라남도	2,808,402	3,655,489	3,823,676	4,347,398	4,200,242
경상북도	4,148,515	4,800,507	5,102,701	5,617,392	5,540,630
경상남도	5,363,803	5,997,918	6,304,597	6,857,109	6,763,915
제주특별자치도	1,599,234	1,690,059	1,776,157	2,052,708	1,957,552
합계	94,822,897	106,166,223	116,765,914	122,919,892	117,488,678

단위: 백만원

주: 부과액 기준

자료: 지방세통계, 각 연도, 행정안전부

다른 광역지방자치단체들에서의 지방세 수입 추이를 살펴보면 다음과 같다. 부산광역시에서는 지방세 수입이 2019년 약 5.4조원이었고, 2022년 약 7.0조원으로 증가하였다가, 2023년에 6.8조원으로 감소하였다. 대구광역시에서는 지방세 수입이 2019년 약 3.6조원이었고, 2022년 약 4.5조원으로 증가하였다가, 2023년에 4.3조원으로 감소하였다. 인천광역시에서는 지방세 수입이 2019년 약 5.1조원이었고, 2022년 약 6.5조원으로 증가하였다가, 2023년에 6.3조원으로 감소하였다. 광주광역시에서는 지방세 수입이 2019년 약 2.1조원이었고, 2022년 약 2.7조원으로 증가하였다가, 2023년에 2.5조원으로 감소하였다. 대전광역시에서는 지방세 수입이 2019년 약 2.1조원이었고, 2022년 약 2.7조원으로 증가하였다가, 2023년에 2.6조원으로 감소하였다. 울산광역시에서는 지방세 수입이 2019년 약 2.1조원이었고, 2022년 약 2.5조원으로 증가하였다가, 2023년에 2.6조원 수준으로 유지되는 추이를 보였다.

지방교육세의 수입은 지방세목별로 세액의 일정 비율로 결정된다. 구체적으로, 취득세액의

20%, 등록면허세액의 20%, 레저세액의 40%, 담배소비세액의 43.99%, 균등할 주민세액의 10~25%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30% 등으로 결정된다. 세목별 지방교육세 수입 금액을 정리하여 연도별 추이로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 III-62〉 연도별 세목별 지방교육세 수입 현황

구분	2019	2020	2021	2022	2023
취득세분	1,673,693	2,133,128	2,434,295	1,878,050	1,514,017
등록면허세분	301,295	340,145	358,640	307,440	344,026
주민세분	67,505	64,722	68,248	69,586	71,214
재산세분	1,677,279	1,822,826	1,943,807	2,138,213	1,961,498
자동차세분	1,284,636	1,317,329	1,363,325	1,377,675	1,411,890
레저세분	388,188	67,456	42,393	336,198	339,070
담배소비세분	1,477,091	1,573,787	1,589,523	1,635,142	1,629,421
합계	6,869,687	7,319,393	7,800,230	7,742,305	7,271,136

단위: 백만원

주: 부과액 기준

자료: 지방세통계, 각 연도, 행정안전부

지방교육세 수입을 합계하면, 2019년 약 6.9조 수준이었는데, 2021년 약 7.8조원으로 증가하였고, 2023년에는 약 7.3조원으로 소폭 감소하였다. 합계액을 세목별로 구분하여 연도별 추이를 보면, 취득세분 지방교육세는 2019년 약 1조 6737억원이었다가, 2021년 약 2조 4343억원으로 증가하였고, 2023년에는 약 1조 5140억원으로 감소하였다. 등록면허세분 지방교육세는 2019년 약 3013억원이었다가, 2021년 약 3586억원으로 증가하였고, 2023년에는 약 3440억원으로 소폭 감소하였다. 재산세분 지방교육세는 2019년 약 1조 6772억원이었다가, 2022년 약 2조 1382억원으로 증가하였고, 2023년에는 약 1조 9615억원으로 감소하였다. 자동차세분 지방교육세는 2019년 약 1조 2846억원이었다가, 2022년 약 1조 3777억원으로 증가하였고, 2023년에는 약 1조 4119억원으로 소폭 증가하였다. 담배소비세분 지방교육세는 2019년 약 1조 4770억원이었다가, 2022년 약 1조 6351억원으로 증가하였고, 2023년에는 약 1조 6294원으로 유지되었다.

교육재정의 재원 중 담배소비세 전입금은 특별시와 광역시에서 징수하는 담배소비세액의 45%로 결정된다. 연도별 광역지방자치단체별 담배소비세 수입 현황은 다음과 같다.

〈표 III-63〉 연도별 지자체별 담배소비세 수입 현황

구분	2019	2020	2021	2022	2023
서울특별시	565,435	605,200	594,186	588,594	604,609
부산광역시	201,846	213,664	239,588	213,253	217,171
대구광역시	145,902	154,103	152,197	155,605	159,129
인천광역시	189,743	202,616	221,553	309,806	219,384
광주광역시	92,058	98,437	97,398	100,560	103,411
대전광역시	90,225	96,727	95,447	102,521	99,337
울산광역시	78,073	82,612	81,704	81,995	84,555
세종특별자치시	15,662	16,820	16,921	17,559	18,316
경기도	832,668	893,088	925,508	939,528	969,804
강원특별자치도	128,778	137,641	134,080	135,832	138,890
충청북도	120,514	128,281	126,905	130,124	136,972
충청남도	166,190	177,596	176,441	184,578	191,354
전라북도	116,262	123,084	122,101	124,876	127,951
전라남도	128,758	137,425	139,196	142,546	145,482
경상북도	198,991	208,225	204,574	211,181	217,546
경상남도	229,510	241,961	238,999	241,467	245,862
제주특별자치도	57,098	60,266	60,349	62,391	64,242
합계	3,357,713	3,577,744	3,627,146	3,742,416	3,744,014

단위: 백만원

주: 부과액 기준

자료: 지방세통계, 각 연도, 행정안전부

합계액을 기준으로 보면, 2019년 담배소비세 수입은 약 3.4조원이었고, 꾸준히 증가하여, 2023년 수입은 약 3.7조원이 되었다. 서울특별시의 담배소비세 수입은 2019년 약 5654억원 이었고, 연도별로 등락을 반복하면서 6000억원 수준에서 머물고 있는데, 2023년에는 약 6046 억원이 되었다. 부산광역시의 담배소비세 수입은 2019년 약 2018억원이었고, 2021년 약 2396억원까지 증가하였으나 이후 감소하여 2023년에는 약 2171억원이 되었다. 대구광역시의 담배소비세 수입은 2019년 약 1459억원이었는데, 연도별로 등락을 반복하면서 1500억원 수 준에서 머물고 있으며, 2023년에는 약 1591억원이 되었다. 인천광역시의 담배소비세 수입은 2019년 약 1897억원이었고, 2022년 약 3098억원까지 증가하였다가, 2023년에는 약 2194억 원으로 감소하였다.

교육재정의 재원을 세부항목별로 보면 다음과 같다. 재원의 합계액은 2019년 87.4조원이었 고, 2022년에 109.9조원으로 증가하였으나, 2023년에 99.0조원으로 감소하였다.

〈표 III-64〉 연도별 재원 세부항목별 세입액 현황

세부항목	2019	2020	2021	2022	2023
계	87,387,293	82,226,557	88,075,984	109,863,208	98,977,317
중앙정부이전수입	64,571,638	59,442,081	65,568,770	86,646,103	70,320,535
지방교육재정교부금	60,530,510	54,188,691	61,281,106	82,207,038	66,266,473
보통교부금	58,801,044	52,043,340	58,622,092	78,944,386	63,416,456
특별교부금	1,729,466	1,499,351	1,715,901	2,353,203	1,947,210
증액교부금	0	646,000	943,113	909,449	902,807
국고보조금	225,790	1,263,411	370,892	610,019	584,025
특별회계전입금	3,815,338	3,989,979	3,916,771	3,829,046	3,470,037
지방자치단체이전수입	13,924,743	14,152,663	15,541,354	16,934,104	15,839,975
법정이전수입	12,256,805	12,622,275	13,929,177	15,038,445	14,045,353
지방교육세전입금	7,194,974	7,334,503	7,976,912	8,287,784	7,642,825
담배소비세전입금	588,545	599,644	624,976	636,317	642,192
시·도세전입금	3,155,758	3,464,129	3,942,772	4,520,079	4,161,835
학교용지매입비시도부담금	251,292	95,179	144,343	157,717	210,949
지방교육재정교부금보전금	1,038,239	1,044,920	1,117,997	1,316,296	1,263,642
교육급여보조금	27,998	22,150	22,015	24,755	29,224
무상교육경비전입금	0	61,750	100,162	95,497	94,687
비법정이전수입	1,667,938	1,530,389	1,612,177	1,895,659	1,794,622
광역자치단체전입금	900,555	910,546	903,083	1,097,455	999,703
기초자치단체전입금	767,383	619,843	709,093	798,204	794,919
기타이전수입	151,209	438,052	278,394	168,242	287,843
민간이전수입	135,355	424,135	260,504	151,673	262,815
자치단체간이전수입	15,854	13,916	17,890	16,569	25,028
자체수입	1,604,342	1,212,034	1,537,898	1,158,705	1,098,108
입학금 및 수업료	725,699	365,510	1,324	658	691
사용료 및 수수료	25,659	10,796	11,942	18,395	22,081
자산수입	271,338	249,368	263,189	245,326	147,269
이자수입	140,740	80,602	63,343	207,531	220,799
기타수입 등	440,907	505,757	1,198,099	686,796	707,267
지방채 및 기타	7,135,360	6,963,862	4,470,897	4,345,243	7,752,947
지방채	0	0	0	0	0
기타	7,135,360	6,963,862	4,470,897	4,345,243	7,752,947
순세계잉여금	2,233,728	2,173,827	1,692,562	1,773,843	3,049,701
보조금사용잔액	15,800	30,161	53,914	35,143	32,911
전년도이월금	4,885,832	4,759,874	2,724,421	2,450,061	4,590,348
금융자산회수	0	0	0	86,198	79,987
내부거래 (기금전입)	0	17,864	678,672	610,811	3,677,909

단위: 백만원

자료: 지방교육재정분석 종합보고서, 각 연도, 한국교육개발원

재원별로 연도별 추이를 보면, 보통·특별·증액 교부금을 포함하는 지방교육재정교부금은 2019년 약 60.5조원이었는데, 2022년 82.2조원으로 크게 증가하였다가, 2023년 약 66.3조원으로 크게 감소하였다. 내국세 수입의 20.79%와 교육세의 일부로 보통교부금과 특별교부금의 규모를 정하는데, 2022년 전후로 내국세 수입이 크게 변동하면서 교부금도 함께 변동하였던 것으로 볼 수 있다. 특별회계 전입금은 유아교육지원특별회계로 이전되는 금액을 의미하는데, 교육세의 나머지 일부와 국고보조금으로 구성된다. 2019년 약 3.8조원이었고, 2020년 약 4.0

조원으로 증가하였으나, 이후 감소하여 2023년에는 약 3.5조원이 되었다.

중앙정부 이전수입은 크게 지방교육재정교부금과 특별회계 전입금으로 구성되고, 대체로 그 재원은 내국세분 교부금과 교육세분 교부금으로 충당된다고 볼 수 있다. 중앙정부이전수입은 2019년 약 64.6조원이었고, 2020년 약 59.4조원으로 감소하였으나, 이후 2022년 86.6조원으로 증가하였고, 2023년에는 70.3조원으로 크게 감소하였다.

지방자치단체 이전수입 중에서 주요 법정이전수입의 연도별 추이를 살펴본다. 지방교육세 전입금은 2019년 약 7.2조원이었고, 2022년 약 8.3조원으로 증가하였는데, 2023년에는 약 7.6조원으로 감소하였다. 담배소비세 전입금은 2019년 약 5885억원이었고, 차츰 증가하여, 2023년 약 6422억원이 되었다. 시·도세 전입금은 2019년 3.2조원이었고, 2022년 4.5조원으로 증가하였으나, 2023년 4.2조원으로 감소하였다.

## 나. 전망 방법론

교육재정의 재원규모를 추계하기 위해서는, 우선 기준수입을 설정하고, 여기에 경상성장률 등 거시경제전망의 전제치를 적용하여, 미래의 재원 규모를 추산한다. 기준수입은 이전 연도의 수입 흐름을 고려하여 설정한다. 그런데 최근 연도에 코로나 19 확산으로 인한 경기 후퇴, 그 이후의 경기 확장으로 인한 국세 수입 변동 등의 영향이 있어서, 국세 및 지방세의 수입 흐름이 등락을 거듭하는 모습을 보였다. 이러한 변동을 어느 정도는 상쇄하기 위해, 경기 후퇴기와 회복기를 모두 포함하도록, 최근 5개년의 수입 금액을 평균하여 기준수입을 설정하였다. 이어서 2025년부터 2034년까지 주요 재원의 규모를 추계하기 위해 기준수입에 경상성장률 등을 적용하여, 재원 금액의 흐름을 계산하였다. 경제성장률 등 거시경제전망의 전제치는 국회 예산정책처가 2024년 중기재정전망에서 제시한 값을 기준으로 이용하였다. 그런데 국회 예산정책처의 중기재정전망은 2024년부터 2033년까지를 시한으로 하기 때문에, 2034년의 전제치와 전망치를 따로 언급하지 않는다. 2034년의 경우에는 저자가 예산정책처의 중기재정전망을 참고하여, 가능하면 일관된 방식으로 전제치를 구하였고, 이를 바탕으로 전망치를 추산하였다.

지금부터는 국회 예산정책처의 중기재정전망 방법론을 요약하여 소개한다. 아울러 주요 전제치와 전망치를 소개할 때 저자가 추가한 2034년의 값들도 함께 제시하여, 이후 자체적인 추계 결과와 동일한 시기의 값을 비교할 수 있도록 한다.

인구변수는 통계청의 최근 장래인구추계(2022~2072년)(2023. 12.)의 2024~2033년 추계치(중위 가정)를 사용한다. 재정전망에 적용한 총 인구 수는 2024년 5,175만명에서 2033년

5,104만명으로 감소할 전망이다. 출생아 수는 2025년에 22만명(합계출산율 0.65명)까지 감소하다가 2026년부터 증가세로 전환되어 2033년 28만명(합계출산율 0.92명)으로 증가할 전망이다. 0~5세 영유아 수는 2024년 162만명에서 2033년 154만명으로 감소하고, 65세 이상 인구는 2024년 994만명에서 2033년 1,426만명으로 증가할 전망이다. 65세 이상 인구가 빠르게 증가하여, 총 인구 대비 고령 인구 비중도 2024년 19.2%에서 2033년 27.9%로 증가할 전망이다. 특히, 2025년에는 고령 인구의 비중이 20.3%가 되면서 우리나라는 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다.

〈표 III-65〉 중기재정전망의 기본 전제: 주요 인구변수

변수	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
총인구 수	5,175	5,168	5,161	5,153	5,146	5,138	5,131	5,122	5,114	5,104	5,094
출생아수	22	22	23	24	25	26	26	27	27	28	28
합계출산율(명)	0.68	0.65	0.68	0.71	0.75	0.78	0.82	0.85	0.88	0.92	0.95
0~5세 인구수	162	151	144	139	137	137	140	144	149	154	159
65세 이상 인구 수	994	1,051	1,113	1,160	1,213	1,252	1,298	1,342	1,383	1,426	1,476
사망자수	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	46

단위: 만명

자료: 통계청 장래인구추계 (2022-2072)

재정전망에 필요한 거시경제변수는 예산정책처의 최근 중기 경제전망 (2025년 NABO 경제전망: 2024~2028 I~IV, 2024. 10.) 보고서의 거시경제 전망치를 사용한다. 주요한 거시경제변수의 예로는 실질GDP 성장률, 명목GDP 성장률, 소비자물가상승률, 임금상승률, 취업자수, 금리, 지출부문별 GDP디플레이터 등이 있다.

2024~2028년과 2029~2033년 중 실질GDP는 각각 연평균 2.2%, 1.9% 성장할 것으로 전망된다. 소비자물가 둔화에 따른 실질소득 개선으로 내수의 완만한 회복 추세가 이어질 것으로 예상된다. 통화정책 긴축기조 완화로 민간의 투자심리가 살아나면서 민간투자도 회복세를 보일 것으로 예상된다. 다만 노동과 자본 등 생산 요소 투입량 증가세 둔화로 잠재성장률이 완만한 하락세를 보일 것으로 전망되면서 중기 실질GDP 성장률 또한 추세적으로 하락할 것으로 전망된다. 2024~2033년 기간 중에는 교역조건 개선세 둔화로 GDP디플레이터 상승폭이 축소될 것으로 예상되며, 명목GDP 성장률은 2024~2028년과 2029~2033년 중 각각 연평균 4.4%, 3.9%를 기록할 것으로 전망된다.

취업자 수는 최근의 고용 동향, 경제성장률 전망, 정부 정책 등 외부적 요인을 바탕으로 전망

하였다. 취업자 수는 경제 성장률 전망, GDP-고용 간 관련성, 인구구조 변화 등을 고려할 때 그 증가세가 점차 둔화할 것으로 전망하였다. 2025년 취업자 수는 정부의 노인 일자리 확대에도 불구하고 경제성장률 둔화 및 2022~2023년 고용호황의 기저효과 등으로 11.5만명(0.4%) 증가에 그칠 전망이다. 향후 5년 동안의 취업자 수 증감률은 경제성장률이 둔화하고 생산연령인구가 감소하는 추세 때문에 2024년 0.7%에서 2028년 0.2%로 낮아질 전망이다. 실업률은 2025년 2.8%에서 완만하게 상승하며 2033년에는 3.0% 수준에 이를 것으로 보았다. 명목 임금상승률을 전망할 때, 근로자 1인당 생산성과 함께 물가상승률, 노동시장 수요 공급 여건 등을 고려하였다. 임금상승률은 향후 5년 기간 중 2024년 3.2%에서 2026년 3.9%로 상승한 후 소폭 하락하여 연평균 3.8%를 기록할 전망이다.

2024~2028년 중 소비자물가는 공급 병목 현상 완화에 따른 비용상승 압력 하락과 완만한 내수 회복세 등으로 둔화세를 지속할 것으로 예상된다. 소비자물가는 2024년 2.5%에서 2025년에는 2.1%로 하락할 것으로 전망되며, 2026년 이후로는 한국은행의 물가안정목표인 2.0%에 수렴한다고 가정하였다. 다만 통화정책 긴축기 조 완화, 지정학적 갈등 심화에 따른 국제유가 및 원/달러 환율 급등 가능성 등은 중기 소비자물가의 상승할 요인으로 작용할 여지가 있다.

3년 만기 국고채 금리는 물가 둔화, 경기둔화 등으로 한국은행 기준금리의 하방 압력이 증가하면서, 2025년 기준 전년 대비 하락한 연평균 2.8%를 기록할 전망이다. 향후 미국 경제의 연착륙이 진행된다면, 미국 기준금리의 인하 폭이 감소하여 우리나라 기준금리의 인하 폭도 크지 않을 수 있으며, 우리나라 국내총생산 대비 높은 수준의 가계 및 기업 부채 규모 또한 한국은행 기준금리 인하를 제한 하여 국고채금리의 하락을 제약하는 요소로 작용할 수 있다. 다만, 우리나라 경제의 내수 부진 심화 가능성과 물가상승률 둔화는 금리의 하방 압력으로 작용할 것으로 보인다. 중장기적으로 우리나라 잠재성장률 하락 전망에 따라 국고채금리는 하향 안정화되어 2033년 2.3%를 기록할 것으로 전망된다. 한편, 3년 만기 AA- 등급의 회사채금리 역시 국고채금리 하락 추세에 따라 2025년 연평균 3.4%로 낮아지고, 2033년 2.8% 수준까지 하락할 것으로 전망된다.

〈표 III-66〉 중기재정전망의 기본 전제: 주요 거시경제변수

변수	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
명목GDP 성장률	6.2	4.2	4.1	4.0	4.0	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9
실질GDP 성장률	2.4	2.2	2.2	2.1	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
디플레이터	3.7	1.9	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
소비자물 가상승률	2.5	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
명목임금 상승률	3.2	3.6	3.9	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8
취업자 증감률	0.7	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
실업률	2.8	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0
국고채금 리(3년)	3.1	2.8	2.8	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3
회사채금 리(3년, AA-)	3.7	3.4	3.3	3.2	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9	2.8	2.8

단위: 퍼센트(%)

자료: 국회예산정책처 중기재정전망 (2024-2033), 2034년 저자 추가 가정

국세수입을 전망하면서 현행 조세체계를 유지한다고 가정하고, 각 세목별로 기준 전망을 제시한다. 여기에 2024년 정부 세법개정안의 세수효과를 반영하여 추정한다. 전망 결과, 국세 수입은 2024년 337.4조원(GDP 대비 13.2%)에서 2033년 557.9조원(15.4%)으로 연 평균 5.7% 증가할 전망이다. 2024~2033년간 국세수입 증가율은 동 기간의 연평균 경상성장률(4.0%)을 1.7%p 상회하는 것으로 전망되는데, 이는 중기전망의 첫해인 2024년의 국세수입이 전년 대비 감소하였다가 2025년에는 법인세를 중심으로 반등 할 것으로 전망한 것에 기인한다. 2024년을 제외하고 2025년부터 2033년까지의 국세수입 연평균 증가율은 경상성장률을 소폭(1.0%p) 상회하는 5.0% 수준으로 전망된다. 이는 국내외 경제성장 및 교역량 증가에 따른 법인세의 증가와 소득 및 소비 여건의 개선으로 인한 소득세 및 부가가치세의 증가 등 주요 세목의 증가에 기인한다.

소득세는 소득 구분에 따라 종합소득세, 근로소득세, 이자소득세, 배당소득세, 양도소득세 등이 있는데, 각각의 세목에 관련이 되는 경제지표를 설명변수로 포함하는 회귀모형을 이용하여 전망한다.

종합소득세는 비임금근로자수, 민간소비, 사업소득 신고율 등을 바탕으로 전망한다. 근로소

득세는 명목임금상승률, 임금근로자수, 실효세율 등을 근거로 전망한다. 양도소득세는 경상 GDP, 금리 등을 고려하는 전망 모형을 이용하였다. 이자소득세와 배당소득세는 경상GDP, 금리와 함께 환율, 개인 채권 및 예금 잔액 등도 고려하여 전망 모형을 이용하였다. 한편 회귀모형을 통해 산출된 전망치에 근로장려금 지급대상 확대, 자녀세액공제금액 확대, 전자신고 세액공제 축소 등 정부의 2024년 세법개정에 따른 세수 변동 효과를 반영하였다.

전망 결과, 소득세는 2024년 117.3조원에서 2033년 198.5조원으로 연평균 6.0% 증가하여 동 기간의 연평균 경상성장률 4.0%를 넘는 수준에서 유지될 것으로 보인다. 이러한 증가세는 민간소비 등의 개선으로 개인사업자의 사업소득 증가에 따른 종합소득세 증가와 향후 부동산 시장 경기의 완만한 상승을 예상하여 양도소득세가 증가할 것으로 전망한데 기인한다. 근로소득세도 임금근로자 수 증가 및 명목임금 상승 등 고용지표의 개선에 따라 증가할 것으로 전망된다.

법인세는 원천분, 신고분에 따른 법인세를 구분하여, 각 항목에 영향을 미치는 거시경제 변수를 이용한 회귀모형 등을 통해 전망한다.

신고분 법인세는 먼저 2024년 상반기 법인 영업이익 등 실적과 8월까지의 누적 법인세 실적을 포함하여 전망 근거가 되는 2024년의 신고분 법인세수를 전망한다. 다음으로 경상GDP, 설비투자, 통관수출, 특이요인을 통제하기 위한 연도별 더미변수 등을 설명변수로 하는 전망모형을 통해 2033년까지의 신고분 법인세수를 전망한다. 원천분 법인세는 8월까지의 누적 세수실적 및 금융여건을 반영하여 2024년 전망치를 추정한다. 이후 기간에 대해서는 기업의 금융자산, 회사채 금리 등을 설명변수로 하는 전망모형을 통해 2033년까지 전망한다. 한편 회귀모형을 통해 전망된 신고분 및 원천분 법인세를 합산한 후, 통합투자세액공제 증가분 공제율 상향, 통합고용세액공제 재설계 등 2024년 정부 세법개정안의 세수효과를 반영하였다.

전망 결과를 보면, 법인세는 2024년 63.6조원에서 2033년 139.0조원으로 연평균 9.1% 증가하여 동 기간의 연평균 경상성장률 4.0%를 5.1%p 상회할 것으로 전망된다. 이러한 경상성장률과의 차이는 법인세가 중기전망의 첫해인 2024년 전년 대비 감소하였다가 2025년 반등할 것으로 전망된 데에 기인한다. 최근 법인세는 코로나19 팬 데믹 이후 경기국면의 전환으로 세수 변동성이 확대되면서, 2021년 및 2022년에는 전년 대비 각각 26.8%, 47.1% 증가한 반면, 2023년에는 전년 대비 22.4% 감소하였다. 2024년에도 전년 대비 20.9% 감소할 것으로 전망되는 가운데, 2024년 법인실적 호조에 따라 2025년 법인세는 신고분을 중심으로 반등하여, 전년 대비 38.5% 증가할 것으로 전망된다. 2024년을 제외하고 2025~2033년간 법인세의 연평균 증가율은 5.9% 수준으로 전망되며, 내수성장 및 수출증가에 따라 연 5~6%대의 증가세를 보일 것으로 전망된다.

부가가치세는 세수에 영향을 미치는 통관수입 및 통관수출, 경상GDP, 설비투자, 환율 등 거시경제변수를 포함하는 회귀모형 등을 이용하여 전망한다. 회귀모형을 통해 산출된 전망치에 신용카드 사용에 따른 부가가치세 세액공제율 인하 등의 정책 변화를 반영하여 전망을 조정하였다.

전망 결과, 부가가치세는 2024년 83.2조원에서 2033년 124.8조원으로 연평균 4.6% 증가하여 동 기간의 연평균 경상성장률 4.0%를 소폭 상회할 전망이다. 이러한 증가 추세는 소득 및 소비 여건의 개선으로 민간소비와 통관수입 등 부가가치세 국 내분과 수입분에 영향을 미치는 경제지표가 안정적인 증가세를 보일 것으로 예상되는 데에 기인한다.

기타 세목 중에서 개별소비세, 증권거래세, 상속세 및 증여세, 교통·에너지·환경세, 종합부동산세, 인지세, 관세 등은 거시경제변수를 활용하는 세목별 모형을 바탕으로 전망한다. 한편 종합부동산세, 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 증권거래세 등의 부가세 (surtax)인 교육세와 농어촌특별세는 본세의 전망치를 활용하여 전망하였다. 과년도수입은 경상성장률과 탄력성을 고려하여 조정하였다. 이러한 전망치에 2024년 정부 세법개정안에 따른 세수효과를 반영하였다.

〈표 III-67〉 중기재정전망: 총수입

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
총수입	590.6	645.9	671.3	699	724.8	756.8	788.6	822.2	856.6	891.9	928.7
국세수입	337.4	378.5	397.3	416.8	439.3	461.3	484	507.6	532.4	557.9	584.6
소득세	117.3	126.2	134.1	142.6	152	160.8	169.6	179	188.7	198.5	208.8
법인세	63.6	88.1	93.2	99.4	105.9	112	118.3	124.9	131.7	139	146.7
부가가치세	83.2	87.8	92.3	96.5	100.8	105.2	109.9	114.6	119.6	124.8	130.2
기타	73.3	76.3	77.7	78.3	80.7	83.3	86.2	89.2	92.3	95.7	99.2
국세외수입	253.2	267.4	274	282.2	285.5	295.5	304.6	314.6	324.2	334	344.1
사회보장기여금	94.2	98	102	106	109.9	114	117.7	122.2	126.4	130.7	135.1
연금수입	20.2	21.1	22.6	24	25.4	26.5	27.1	27.7	28.3	28.9	29.5
기타	138.8	148.3	149.4	152.2	150.2	155	159.8	164.7	169.5	174.3	179.2

단위: 조 원

주: 사회보장기여금은 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험의 기여금, 연금수입은 공무원연금, 군인연금의 기여금을 의미

자료: 국회예산정책처 중기재정전망 (2024-2033), 2034년 저자 계산

전망 결과, 기타 세목은 2024년 73.3조원에서 2033년 95.7조원으로 연평균 3.0% 증가할 것으로 예상된다. 소비 관련 세수(개별소비세, 교통·에너지·환경세 등)의 경우 민간소비의 증가

전망에 따라 과세대상 품목의 소비량 증가 추세 등과 함께 현재 유류세 탄력세율 인하 조치가 2025년 단계적으로 정상세율로 환원될 것을 전제하여 전망하였다. 자산 관련 세수(증권거래세, 종합부동산세 등)의 경우 부동산 시장 경기의 완만한 상승 추세 전망과 함께 상속세 및 증여세 최고세율 인하와 상속세 자녀공제 상향, 증권거래세율 인하 등 제도적 요인을 반영하여 전망하였다.

의무지출 성격이 있는 지방이전 재원은 지방교부세, 지방교육재정교부금, 고등학교 무상교육 지원, 유아교육비 보육료 지원 등으로 구성된다.

지방교부세는 지방교부세법에 따라 국가가 지방자치단체에 교부하는 금액으로, 재원은 내국세(담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45% 제외)의 19.24%에 해당하는 금액, 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%를 합하여 편성한다. 지방교부세의 재원인 내국세 및 종합부동산세는 예산정책처의 전망에 근거하며, 2024년의 경우 자체 전망에 따른 세수 결손(△29.9조원)을 고려하여 전망하였다. 2024년 예산(66.8조원) 대비 4.2조원을 불용하는 것으로 가정하였다. 2025년도 예산안에 반영된 2023년 정산분(△2.9조원)을 반영하였다.

〈표 III-68〉 중기재정전망: 지방이전재원

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
지방이전재원	130.1	141	151.9	159.6	168.6	177.3	186.3	195.7	205.6	215.7	226.3
지방교부세	62.5	66.4	72.7	76.4	80.8	85	89.3	93.8	98.6	103.5	108.6
지방교육재정교부금	63.4	71.5	79.2	83.2	87.8	92.4	97.0	101.9	107.0	112.2	117.7
유아교육비보육료지원	3.2	3.1									
고등학교무상교육지원	0.9	0.01									

단위: 조원

주: 고등학교 무상교육 지원의 경우 유효기간이 2024년 말까지이나, 2025년도 예산안에 2023년 정산분(53억원)이 있으므로 이를 반영함

자료: 국회예산정책처 중기재정전망 (2024-2033), 2034년 저자 계산

지방교육재정교부금은 지방교육재정교부금법에 따라 국가가 지방자치단체에 교부하는 금액으로, 재원은 내국세(담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45% 제외)의 20.79%에 해당하는 금액과 교육세(19)로 한다. 지방교육재정교부금의 재원인 내국세 및 교육세는 예산정책처의 전망에 근거한다. 다만 2024년의 경우 예산정책처 전망에 따른 세수 결손(△29.9조원)을 추가로 반영하였다. 즉, 2024년 예산(68.9조원) 대비 5.4조 원을 불용하는 것으로 가정하였다. 또한, 2025년도 예산안에 반영된 2023년 정산분 (56억원)을 반영하였다.

## 다. 추계 결과 및 시사점

2020년부터 2024년까지의 5개년 동안의 재원규모를 참고하여 기준수입을 설정한다. 여기에 경상성장률을 고려하여 2025년부터 2034년까지 주요 재원의 연도별 흐름을 추산한다. 직전 5개년 평균을 기준수입 금액으로 설정하고, 경상성장률 3.9%를 적용하여 전망한 세목별 수입 금액은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-69〉 세목별 수입 전망

	내국세	교육세	지방교육세	담배소비세	시·도세
기준수입	304,680	5,160	7,533	1,494	115,835
경상성장률	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
2025	316,563	5,361	7,827	1,552	120,353
2026	328,908	5,570	8,132	1,613	125,047
2027	341,736	5,788	8,449	1,676	129,923
2028	355,064	6,013	8,779	1,741	134,990
2029	368,911	6,248	9,121	1,809	140,255
2030	383,299	6,491	9,477	1,879	145,725
2031	398,247	6,745	9,847	1,953	151,408
2032	413,779	7,008	10,231	2,029	157,313
2033	429,916	7,281	10,630	2,108	163,448
2034	446,683	7,565	11,044	2,190	169,823

단위: 십억원

주: 담배소비세는 특별시, 광역시 수입을 합계

자료: 저자 계산

내국세의 기준수입은 약 304.7조원인데, 경상성장률 3.9%를 적용하여 매년 증가한다고 가정하면, 2025년 약 316.6조원에서 2030년 약 383.3조원으로 증가하고 2034년 약 446.7조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 교육세의 기준수입은 약 5.2조원인데, 2025년 약 5.4조원에서 2030년 약 6.5조원으로 증가하고 2034년 약 7.6조원으로 증가할 것으로 보인다. 지방교육세의 기준수입은 약 7.5조원인데, 2025년 약 7.8조원에서 2030년 약 9.5조원으로 증가하고, 2034년 약 11.0조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 담배소비세의 기준수입은 약 1.5조원인데, 2025년 약 1.6조원에서 2030년 약 1.9조원으로 증가하고 2034년 약 2.2조원으로 증가할 것으로 보인다. 시·도세의 기준수입은 약 115.8조원인데, 2025년 약 120.3조원에서 2030년 약 145.7조원으로 증가하고, 2034년 약 169.8조원으로 증가할 것으로 추산하였다.

〈표 Ⅲ-70〉 지방교육재정 수입 전망

	내국세분 교부금	교육세분 교부금	지방교육세 전입금	담배소비세 전입금	시·도세 전입금
기준수입	63,343	5,160	7,533	672	4,170
경상성장률	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
2025	65,813	5,361	7,827	698	4,333
2026	68,380	5,570	8,132	726	4,502
2027	71,047	5,788	8,449	754	4,677
2028	73,818	6,013	8,779	783	4,860
2029	76,697	6,248	9,121	814	5,049
2030	79,688	6,491	9,477	846	5,246
2031	82,796	6,745	9,847	879	5,451
2032	86,025	7,008	10,231	913	5,663
2033	89,380	7,281	10,630	949	5,884
2034	92,865	7,565	11,044	986	6,114

단위: 십억원

주: 내국세분 교부금은 내국세 수입의 20.79%, 담배소비세 전입금은 특별시, 광역시 수입의 45%,

시·도세 전입금은 시도별 비율 (3.6%, 5%, 10% 등) 가중 평균하여 추산

자료: 저자 계산

앞에서 제시한 내국세 및 지방세 수입 전망을 바탕으로, 내국세분 교부금, 교육세분 교부금, 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금 등 교육재정의 주요 수입 항목을 각각 전망해본다. 앞의 〈표 Ⅲ-70〉에서 전망 결과를 보여준다. 주지하다시피, 여기서 전망한 수입금액은 기준수입과 경상성장률에 대한 가정에 따라 변화할 수 있다.

간략히 결과를 살펴보면 다음과 같다. 내국세분 교부금의 기준수입은 약 63.3조원인데, 경상성장률 3.9%를 적용하여 매년 증가한다고 가정하면, 2025년 약 65.8조원에서 2030년 약 79.7조원으로 증가하고 2034년 약 92.9조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 내국세분 교부금은 내국세 수입의 20.79% 로 추산하였다. 교육세분 교부금의 기준수입은 약 5.2조원인데, 2025년 약 5.4조원에서 2030년 약 6.5조원으로 증가하고 2034년 약 7.6조원으로 증가할 것으로 보인다. 지방교육세 전입금의 기준수입은 약 7.5조원인데, 2025년 약 7.8조원에서 2030년 약 9.5조원으로 증가하고, 2034년 약 11.0조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 담배소비세 전입금의 기준수입은 약 0.7조원인데, 2025년 약 0.7조원에서 2030년 약 0.8조원으로 증가하고 2034년 약 1.0조원으로 증가할 것으로 보인다. 담배소비세 전입금은 특별시, 광역시 수입의 45% 로 추산하였다. 시·도세 전입금의 기준수입은 약 4.2조원인데, 2025년 약 4.3조원에서

2030년 약 5.2조원으로 증가하고, 2034년 약 6.1조원으로 증가할 것으로 추산하였다. 시·도세 전입금은 시도별 비율(3.6%, 5%, 10% 등) 가중 평균하여 추산하였다.

이러한 재원 추계 결과는 기준수입의 정의와 경상성장률의 가정에 의해 달라질 수 있다. 예를 들어, 기준수입의 정의가 3개년 평균이면 국세수입이 크게 증가하였던 2022년부터 기준수입을 추산하는데 포함되어 기준수입 금액이 커질 것이고, 이후의 전망치도 커질 것이다. 반면 기준수입의 정의를 직년 연도로만 한정하면, 국세수입이 감소한 2024년만을 포함하므로 기준수입 금액이 작아질 것이고, 이후의 전망치가 비슷한 변화를 보일 것이다.

한편, 추계 작업에서 경상성장률을 3.9%로 가정하였는데, 이 값이 3.4%로 하락하거나, 4.4%로 상승하여도, 재원 추계 결과가 다르게 나타날 것이다. 그렇게 경상성장률을 조정하여 재원을 추계한 결과를 각각 <표 III-71>과 <표 III-72>에서 제시한다.

<표 III-71> 지방교육재정 수입 전망: 경상성장률 하향 조정

	내국세분 교부금	교육세분 교부금	지방교육세 전입금	담배소비세 전입금	시·도세 전입금
기준수입	63,343	5,160	7,533	672	4,170
경상성장률	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%
2025	65,497	5,335	7,789	695	4,312
2026	67,724	5,517	8,054	719	4,458
2027	70,026	5,704	8,328	743	4,610
2028	72,407	5,898	8,611	768	4,767
2029	74,869	6,099	8,904	795	4,929
2030	77,414	6,306	9,207	822	5,096
2031	80,046	6,521	9,520	849	5,270
2032	82,768	6,742	9,843	878	5,449
2033	85,582	6,972	10,178	908	5,634
2034	88,492	7,209	10,524	939	5,826

단위: 십억원  
자료: 저자 계산

〈표 III-72〉 지방교육재정 수입 전망: 경상성장률 상향 조정

	내국세분 교부금	교육세분 교부금	지방교육세 전입금	담배소비세 전입금	시·도세 전입금
기준수입	63,343	5,160	7,533	672	4,170
경상성장률	4.4%	4.4%	4.4%	4.4%	4.4%
2025	66,130	5,387	7,865	702	4,354
2026	69,040	5,624	8,211	733	4,545
2027	72,078	5,872	8,572	765	4,745
2028	75,249	6,130	8,949	799	4,954
2029	78,560	6,400	9,343	834	5,172
2030	82,017	6,681	9,754	870	5,399
2031	85,625	6,975	10,183	909	5,637
2032	89,393	7,282	10,631	949	5,885
2033	93,326	7,602	11,099	990	6,144
2034	97,432	7,937	11,587	1,034	6,414

단위: 십억원

자료: 저자 계산

앞의 〈표 III-71〉에서 볼 수 있듯이, 경상성장률을 하향 조정하여 3.4%로 가정하면, 내국세분 교부금은 2025년 약 65.5조원에서 2030년 약 77.4조원으로 증가하고 2034년 약 88.5조원으로 증가할 것이다.

반면 〈표 III-72〉에서 볼 수 있듯이, 경상성장률을 상향 조정하여 4.4%로 가정하면, 내국세분 교부금은 2025년 약 66.1조원에서 2030년 약 82.0조원으로 증가하고 2034년 약 97.4조원으로 증가할 것이다.

## IV 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편방안 모색

### 1. 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편의 기본 방향

본 연구에서는 대안을 모색하기 위하여 제II장에서 살펴본 우리나라 교육재정의 제반 현안과 해외사례 등을 통해서 나타난 함의를 바탕으로 하였다. 또한 교육과 재정 분야 핵심 전문가 인터뷰(FGI)와 함께 관련 학회와의 세미나를 통해 의견 수렴 등이 이루어졌다. 이하에서는 FGI와 학회 세미나 등이 의견을 토대로 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편의 기본 방향을 설정하였다.<sup>23)</sup>

#### 가. 단계적 접근

교육을 둘러싼 환경 변화가 가속화되고 있는 상황에서 향후 교육재정 운용 역시 이러한 변화를 반영하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 현재 유·초·중등교육재정은 학생 수 감소에 따른 구조 개편과 미래교육으로의 전환을 위한 투자 요구라는 도전과제에 직면해 있다. 고등교육재정의 경우 2023년부터 2025년까지 한시적으로 도입·운영되고 있는 고특회계법안의 기한 연장과 추가적인 재원 발굴 및 확보가 시급한 해결과제이다. 이러한 교육재정 과제를 토대로 향후 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편은 단계적으로 접근할 필요가 있다.

첫째, 중장기 교육재원 확보 및 교육재정 체계 개편과 관련하여 기준연도인 2025년에는 재원의 중립성이 이루어지도록 하고 이후 제도 개편에 따른 조정이 점진적으로 이루어진다.

둘째, 교육과 재정 분야, 초중등과 고등 교육재정, 중앙정부와 지방자치단체 및 교육청, 그리고 공공과 민간 부담 등 사이에 존재하는 갈등과 의견차이가 최대한 반영될 수 있도록 한다.

셋째, 각 사안별로 재원의 관점 또는 정책요소를 어떻게 반영하는 등을 기준으로 대안을 설정한다.

23) FGI 분석결과와 학술대회 전문가 의견 수렴 결과는 [별첨 1]에 자세히 제시하였음.

## 나. 유·초·중등교육의 특성을 반영한 경직성 경비(인건비) 안정화 전략 확보

지방교육재정 세입·세출 구조의 특성을 반영한 안정적인 재원 확보 전략이 필요하다. 지방교육재정의 세출은 인건비 등의 경직성 경비의 비중이 높은 반면, 세입의 대부분을 중앙정부와 지방자치단체에 의존하고 있다. 세수 여건에 민감하여 변동 폭이 세입 구조와 경직적인 세출 구조로 인해 지방교육재정의 계획적·안정적 운영이 제한받아 왔다. 재원이 감소할 때는 고정경비인 인건비로 인해 운영비와 시설비가 잠식되어 투자 적기를 놓치거나 재정 위기를 맞게 되는 반면, 재원이 증가할 때는 지출의 어려움과 비효율적인 재정 운용에 대한 비판에 직면하였다.

지방교육재정의 합리적·효율적 운용을 위해서는 재원 확보의 안정성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 지방교육재정 지출에서 가장 비중이 큰 인건비를 기존의 내국세 재원에서 분리해 별도 산정함으로써 인건비를 안정적으로 확보하고, 재정 증감에 따른 영향을 최소화하여 지방교육재정의 안정성을 제고해야 한다.

## 다. 미래교육 대전환을 위한 중장기 투자 여력 확보

미래인재를 양성하는 데 적합한 학교교육내용 및 교육체제를 마련하기 위해서는 과감한 혁신이 요구된다. 디지털 교육혁신, 고교학점제 등 학교교육 개편, 개별 학습자의 교육적 성장을 위한 학생맞춤형 지원, 유보통합, 늘봄학교 등 교육의 출발선 평등을 위한 교육복지 확대 등 새로운 미래교육 수요가 계속적으로 등장하고 있다.

이러한 수요에 적극적으로 대응하고, 기존 교육체제를 완전히 개편하는 교육정책이 효과를 내기 위해서는 충분한 규모의 재정투자가 요구된다. 학생 수 감소라는 지방교육재정 경감 요인이 존재하나, 핵심역량을 갖춘 미래 인재 양성을 위해서는 새로운 교육재정 투자요인이 산적해 있다. 미래사회 변화에 따라 요구되는 교육을 실질적으로 지원하기 위해서는 이러한 추가적인 교육재정 수요를 반드시 고려해야 한다. 해당 사업들은 대규모 재정이 소요된다는 점에서 중장기적 관점에서 교육재정 운용계획을 마련하고 안정적인 재원 확보를 통한 투자 여력을 확보할 필요가 있다.

## 라. 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 기반 확충

전문가 집단인 대학에 사회가 부여했던 신뢰나 자율성도 점점 더 그 범위가 좁아지고 있다. 이러한 환경 변화에 부응하여 대학이 하나의 사적 법인(legal entities)으로서 조직의 운영을 위한 추가적 수입원을 발굴하는 데 몰두할 때 고등교육 시스템의 발전을 기대하기는 어렵다. 고등

교육에 대한 공적 지원 확대는 필연적으로 국가적 발전목표를 대학의 발전목표와 일치시키거나 사회적 가치를 대학 조직의 발전 방향과 강하게 연계하도록 요구한다.

세계적으로 인구 축소 시대 글로벌 경쟁사회에서 지속 가능한 국가 발전을 위한 핵심 기제의 중심에는 '대학'이 있다. 특히 프랑스는 최근 국가경쟁력 강화를 위한 중장기 발전계획에서 고등교육을 국가 발전전략과 강하게 연계시키고 있다. 그리하여 교육예산에서 고등교육이 차지하는 비중은 2022년 기준 22.4%로 증가하였다(기존에는 19%~20% 수준). 첨단산업 분야에 대한 국가와 기업, 대학 간의 강한 연대로 인하여 대학의 총 세입 가운데 기업에서 지원하는 금액이 10%를 넘는다(최근 3년간 12% 내외 유지). 이러한 고등교육에 대한 공공재정은 법률에 기반한 제도적 안정성, 대학 자율성과 계약주의의 조화, 성과중심의 예산 편성 체계, 그리고 국가 전략과 대학 계획 간의 협력 구조를 통해 이루어지고 있다.

따라서 지속 가능한 대학 지원을 위해서는 무엇보다 고등교육·연구나 재정지원 관련 법적·제도적 기반 구축이 중요하다. 이러한 기반은 고등교육을 공공의 이익으로 간주하며, 국가가 고등교육의 질과 접근성을 확보하는 안정적 수단으로 작용한다. 또한 각 대학은 자율성을 기반으로 재정을 운용하면서도 국가의 정책적 방향과 연계된 책임성을 지니게 된다.

2023년 고등·평생교육지원특별회계(이하 고특회계)가 신설되어 고등교육재정 확보 및 재정 지원 사업 재정비의 토대가 마련되었다. 고특회계 신설 이후 고등교육 예산규모는 2023년 약 9.74조 원에서 2025년(예산안 기준) 약 16.38조 원까지 확대되는 성과가 있었다. 그러나 교육세분 전출금을 포함하여 고등교육재정 규모 매년 순증 규모는 교육세 전출금 최근 3년 평균 약 1.98조 원 수준이며, 2022년 12월 제정된 「고등·평생교육지원특별회계법안」은 2025년 12월 까지 한시적으로 운영되는 태생적 한계가 존재한다.

그러나 2021년 고등교육 학생 1인당 공교육비는 13,572달러(PPP)로 OECD 국가평균 20,499달러(PPP)에 한참 부족한 하위권에 머물고 있다. 2025년 기준 교육부 예산(안) 역시 유·초·중등교육 예산이 82.9%, 고등교육 예산이 15.8%, 그리고 평생·직업교육 예산이 1.1%로 고등교육 예산의 비중은 매우 낮은 수준이다. 지난 10년간 연평균 예산증가율의 경우에도 유·초·중등교육은 7.4%인 반면 고등교육은 4.0%에 불과하다. 따라서 대학 경쟁력 강화를 위해서 가장 시급히 해결해야 할 과제는 고등교육에 대한 공적 지원의 확대와 법적·제도적 안정화라고 할 수 있다.

#### **마. 학생의 다양성을 고려한 선진국다운 교육재정의 충분성 확보**

그동안 정부는 부단한 교육투자 노력을 통해 교육여건을 지속적으로 개선해 왔다. 그 결과,

OECD 국가를 상회하는 공교육비 투자 규모와 유사한 수준의 교육여건을 갖춘 것으로 알려져 있다. 교육성과 면에서는 PISA, TIMSS 등 국제학업성취도평가에서 세계 최고 수준의 학업성취 달성을 보이고 있다. 이를 두고 교육여건의 현 수준이 적정하므로 학생 수 감소에 따라 교육투자 규모 축소를 주장하고 있다. 그러나 교육성과 측면에서는 여전히 개선의 여지가 남아있다. 학생들의 낮은 학습동기와 학교만족도, 기초학력 미달과 교육격차 심화, ADHD 등 심리·정서에 어려움을 겪는 학생 증가 등 학교 교육을 통해 해결해야 할 과제들이 존재한다. 공교육비 투자 중 상당 부분은 여전히 민간이 부담하는 수익자부담경비에 의존하고 있으며, 사교육비 문제는 심화되고 있다.

교육재정은 정상적인 교육활동을 보장하고, 성공적인 학교교육을 지원할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 지방교육재정은 ‘학교에서 미래인재를 양성하기 위해 충실한 교육이 이루어지고 있는가?’와 이를 위한 ‘교육재정이 충분하게 확보되고 적정하게 쓰이고 있는가?’에 초점을 두고 성공적인 학교교육 지원이 가능하도록 설계되어야 한다. 특히, 학생의 행복과 성장에 초점을 두고, 이를 보장하기 위한 적정교육비 규모를 산정하고 확보하여야 한다.

## 2. 교육자원 확보 및 교육재정 체계 개편의 정책대안 모색

### 가. 지방교육재정교부금 제도의 개편

지방교육재정교부금 제도에 대한 개편의 필요성과 방안에 대해서는 그 동안 많은 연구들을 통해 제시되어 왔다. 현행 제도에 대한 비판적인 관점에서는 그 재원이 내국세의 일정비율로 설정되어 있어 학생 수가 감소하고 있음에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있다는 점을 핵심으로 하고 있다. 반면 초중등 교육에 대한 새로운 정책수요나 고등교육에 대한 지원 강화 등의 필요성을 강조하고 있는 관점에서는 개편방안을 논의함에 있어 이러한 신규 수요를 반영해야 한다는 점을 강조하고 있다. 본 연구에서는 구체적인 개편방안을 제시하고 있지는 않지만 기본적으로 학생 수 변화와 연계될 수밖에 없는 교원 등의 인건비와 인건비 이외의 교육관련 경비를 별도로 교부하는 방안 등 다양한 방안을 논의할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

지방교육재정교부금에 대한 지금까지 문제 제기는 학생 수 변화에 따른 교육재정 수요가 재원과 연계되지 않기 때문이다. 교원 수와 인건비의 경우 비단 학생 수만이 아니라 학급당 목표 학생 수나 공무원 급여 인상, 그리고 인건비 항목별로 중앙정부와 지방자치단체간의 부담 배분 등 정책 요인들에 의해서 영향을 받고 그 변화도 점진적이 될 수 밖에 없다는 점에서 별도의 산정이 필요하다고 할 것이다. 물론 이러한 요인들 중에서 학생 수가 교원 수를 결정하는 핵심적

인 요인이라고 할 수 있기 때문에 중장기적으로는 학생 수의 변화추세를 반영하게 된다는 점에서 현재의 문제제기도 일정 부분 수용할 수 있는 방안일 것이다.

1965년 도입되어 의무교육기관의 교원보급 등을 지원하던 보급교부금은 2004년말 중학교 의무교육이 전국으로 확대되면서 폐지되어 내국세 교부금에 통합되었다. 보급교부금을 포함하여 증액교부금 폐지 등 제도의 전면적인 개편이 이루어진 당시 지방교육재정교부금법의 개정 이유를 살펴보면 “지방교육재정의 지원구조를 단순·투명하게 하기 위하여 여러 종류로 나뉘어져 있던 지방교육재정교부금의 재원을 통합하고, 지방교육양여금을 지방교육재정교부금의 재원으로 추가하며, 국가와 지방자치단체의 재정사정 등을 감안하여 국가 및 지방자치단체의 지방교육재정의 지원구조를 재조정하고, 초·중등교육의 내실화를 도모하기 위하여 지방교육재정교부금의 규모를 확충하려는 것”(국가법령정보센터)이었다. 송기창(2022)은 2001년 ‘7.20 교육여건 개선사업’의 결과 학급 수가 늘어나고 또 중학교 의무교육의 확대 등으로 교원 정원이 확대됨에 따라 보급교부금이 증가하는 것을 피하기 위한 재정당국의 불가피한 선택이었다고 주장하고 있다.

그러나 송기창(2022)은 전체적으로 내국세 증가율이 인건비 증가율보다 높게 나타나고 있으며 전체 교직원 인건비와 교원인건비가 내국세에서 점하는 비율은 2019년 각각 16.58%와 12.14%까지 하락한 것으로 추정하고 있다. <표 III-24>에 제시된 바와 같이 본 연구의 추정에도 따르더라도 향후 교원의 수 역시 학생 수 감소에 따라 지속적으로 하락할 것이 예상되고 있다. 따라서 인건비를 별도로 구분하여 교부하는 경우 그 규모는 하락하게 될 것으로 예상된다. 점에서 내국세의 일정비율로 연동하는 현행 방식에 비해 지방교육재정 재원산정의 현실성이 제고된다고 할 수 있다. 한편 교원인력수급계획은 학생 수의 변화와 함께 학급당 적정 학생 수, 특수교육 강화 목표 등 제반 정책변화의 영향을 받게 되는데 인건비 수준에 직접적인 영향을 미치게 된다는 점에서 계획 수립과정에서 교육과 재정 당국 사이에 일정한 협의를 거치도록 할 필요도 있을 것이다.

별도로 산정하는 인건비의 범위를 어떻게 할 것인가와 관련하여 우선적으로 의무교육의 교원 인건비와 함께 고등학교 교원 인건비, 그리고 국가직 교육공무원을 그 대상으로 할 수 있을 것이다. 국가가 그 급여를 부담하는 대상은 의무교육을 담당하는 초·중등 교원과 함께 무상교육이 이루어져 사실상 의무교육이라고 할 수 있는 고등학교 교원, 그리고 국가직 공무원이 인건비 교부의 일차적인 대상이라고 할 수 있다. 한편 또 다른 대안으로 본 연구에서는 <표 III-28>에 추정된 직원 인건비까지를 포함한 총인건비를 교부대상으로 하는 방안도 살펴본다. 지방공무원(일반직 및 교육전문직원), 사립학교 행정직원, 교육공무직 인건비의 경우에도 학생들에게 교육 서비스를 제공하는데 필요한 필수인력이라는 관점에서 교부대상으로 포함할 수 있다. 구체적으

로는 총액인건비제에 따라 관리되고 있는 정원에 따라 교원인건비와 합산하여 교부한다.

인건비를 제외한 재정소요는 내국세의 일정 비율로 교부하며 일정한 범위(30%) 내에서 상황에 따라 탄력적으로 조정할 수 있도록 한다. 구체적으로 기준 교부율은 기준년도(2025년)의 인건비 제외 재정소요액을 내국세로 나누어 산정하며 시행령으로 탄력교부율을 정할 수 있도록 한다. 탄력교부율을 적용하기 위해서는 부처간 협의와 국무회의의 심의를 거쳐야 하기 때문에 정부 차원에서 탄력교부율 적용의 필요성과 그 범위에 대한 일정한 공감대가 이루어진 이후에 가능할 것이다.

물론 인건비 이외의 교부액을 내국세의 일정 비율이 아니라 표준교육비를 학생 수에 적용하여 산정하는 대안을 고려할 수 있으나, 재원의 급격한 변화를 최소화하기 위하여 내국세의 일정 비율을 교부하되 일정한 범위내에서 탄력적인 운영을 가능하도록 하는 것이다. 한편 송기창(2022)은 1991년 이후 2000년까지 학교급별 교육비차이도지수를 반영하는 가중학생 수를 교부금 배분에 반영하다가 폐지하였는데, 이와 같이 학생 수를 기준으로 교부금을 배분하는 정책이 실패한 이유는 교육재정의 집행단위가 학생이 아니라 학급이기 때문이라고 주장하고 있다.

교원 인건비를 인력추계 등을 바탕으로 별도로 교부하는 경우 현행 방식에 비해 상당한 규모의 교부재원 조정이 가능할 것으로 예상된다.

## 나. 신규수요의 반영

현재의 교육재정에 추가적인 재정투입이 필요한 사업으로 제시되는 사업들은 유초중등 교육 분야에서 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육혁신, 학생맞춤형지원 등의 4개 사업을 들 수 있다. 본 연구에서는 제III장에서 각각 정책사업에 대한 재원소요를 추계하였는데 <표 VI-1>은 <표 III-45>에 제시된 전체 사업에 대한 2034년까지의 재원소요를 다시 보여주고 있다<sup>24)</sup>. 이 표에서 제시된 바와 같이 4가지 신규사업들을 위한 재정소요는 2034년을 기준으로 볼 때 11조 원~12.7조원 규모로 나타나고 있다.

---

24) 제III장에서 논의한 바와 같이 각 사업의 시나리오들은 다음과 같다. 유보통합의 경우 불가인상률만을 반영한 시나리오(S1)와 표준보육·유아교육비의 매년 상향 조정을 전제로 한 시나리오(S2), 늘봄학교의 경우 정책변수를 고려하지 않고 학교 수를 추계한 결과를 반영한 시나리오(S1)과 학급당 학생수 감축을 정책목표로 설정한 시나리오(S2), 디지털 교육혁신 사업의 경우 학기별 분권의 구독 기간을 12개월로 적용한 경우(S1)와 학기별 분권의 구독 기간을 6개월로 적용할 경우(S2), 그리고 맞춤형 교육지원 사업의 경우 학생 수 기준과 대상 학교 수 기준으로 구분함.

〈표 VI-1〉 2025~2034년 교육정책사업 재정소요 추계 종합

연도	유보통합		늘봄학교		디지털 교육혁신		맞춤형 학생지원				합계	
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	학생 기준	학교 기준				
								S1	S2	S3	최소	최대
2025	-2,029	-1,870	873	880	1,475	1,363	291	325	339	332	610	712
2026	-2,104	-1,795	1,135	1,151	3,788	3,455	287	322	352	336	3,105	3,162
2027	-1,806	-1,345	2,139	2,163	4,245	3,762	282	319	366	340	4,860	4,947
2028	-1,261	-632	2,079	2,124	4,459	3,870	278	315	382	352	5,554	5,744
2029	-363	454	2,027	2,094	4,545	3,946	271	310	398	346	6,481	6,891
2030	330	1,359	2,000	2,088	4,634	4,023	263	303	388	346	7,226	7,858
2031	1,181	2,451	1,968	2,081	4,724	4,101	253	295	376	345	8,127	9,009
2032	2,083	3,619	1,961	2,098	4,817	4,181	245	288	367	346	9,105	10,265
2033	2,928	4,747	1,982	2,144	4,910	4,263	238	283	360	349	10,058	11,514
2034	3,708	5,824	2,027	2,217	5,006	4,346	231	277	353	353	10,972	12,739
평균	267	1,281	1,819	1,904	4,260	3,731	264	304	368	344	6,610	7,284

단위: 십억 원  
자료: 〈표 III-45〉

## 다. 고등교육 신규 재정소요

본 연구에서는 OECD 국가 평균 이상의 고등교육 학생 1인당 공교육비 확보를 목표로 설정하고 필요한 정부부담 고등교육 총 공교육비를 추계하였다. 〈표 IV-2〉는 추계 결과가 제시된 〈표 III-56〉와 〈표 III-59〉의 수치들을 정리하여 다시 보여주고 있다. 계산에 따르면 OECD 평균수준의 고등교육 지출을 달성하기 위한 지출소요의 50%를 재정에서 충당한다고 가정할 때 그 재정소요는 교육세 50%의 고등교육 전입을 유지하는 재원을 포함하여 2034년을 기준으로 약 11조원에 이르고 있으며, 고등교육예산을 GDP의 1% 수준으로 증가시킨다고 할 때 현행 수준인 GDP 0.6%를 유지할 때와 비교할 때 추가적인 재정소요는 2034년 약 15조원으로 나타나고 있다.

고등교육 지원을 위한 이러한 재정소요를 어떻게 확보할 것인가와 관련하여 가장 우선적으로 고려될 수 있는 방안은 고등·평생교육특별회계(고특)을 확대하는 방안이다. 고특은 2025년말까지 한시적으로 적용될 예정인데, 이 적용시한을 폐지하고 단기적으로는 현재와 같이 유아교육 지원특별회계로 투입되는 금액을 제외한 금액의 50%를 계속 고특에 투입하며, 그 투입비율을 점차 100%까지 상향할 필요가 있다. “교육의 질적 향상 도모에 필요한 교육재정 확충”(교육세법 제1조)을 목표로 하는 교육세의 본래 목적에 맞도록 그 사용이 초·중등 교육만이 아닌 교육분

야 전체로 확대될 필요가 있으며, 동시에 고등교육에 대한 공교육비 비중이 OECD 평균에 크게 미치지 못하고 있다는 점을 고려할 때, 향후 교육세분 고특회계 전입금을 확대하는 방안이 고려되어야 한다.

그러나 <표 IV-2>에서 나타나고 있는 바와 같이 교육세의 고특 전입을 지속하더라도 우리나라 고등교육에 대한 지출수준을 OECD 평균 수준으로 높이는데 필요한 재정소요를 충당하기에는 크게 미치지 못하는 것으로 추계된다. 추가적으로 필요한 재원은 앞에서 논의한 지방교육재정교부금 제도 개편과 초중등 교육분야에 정책사업의 추진 등 관련 사항들을 종합적으로 고려하여 확보방안이 도출되어야 한다.

<표 IV-2> 고등교육 총 공교육비에 대한 공적 지원 규모(중앙부처+지자체) 추계 결과

연도	고등교육 학생 1인당 공교육비 (USD/PPP)		목표 (추가 소요액)			교육세 전입금 (조원)	공적 지원 추가 소요액 (조원)	
	OECD 국가 평균(A)	한국 (B)	학생 1인당 공교육비 (C=A-B)	학생 수 (명) (대학+ 전문대)	총교육비 (조원) (D= C×학생수 × \$1,350)	50% (현행) (E)	D의 50%	2029년 GDP 대비 1% 수준 달성
2025	24,534	16,519	8,015	1,997,972	14.67	1.72	5.62	-
2026	25,661	17,351	8,310	1,974,246	15.49	1.75	6.00	2.77
2027	26,840	18,224	8,616	1,950,899	16.19	1.77	6.33	5.77
2028	28,073	19,141	8,932	1,927,923	16.97	1.78	6.71	9.00
2029	29,363	20,105	9,258	1,905,309	17.83	1.80	7.12	12.47
2030	30,712	21,117	9,595	1,883,051	18.57	1.81	7.48	12.95
2031	32,123	22,180	9,943	1,861,141	19.41	1.82	7.89	13.46
2032	33,599	23,296	10,303	1,839,572	20.24	1.82	8.30	13.98
2033	35,143	24,469	10,674	1,818,336	21.07	1.83	8.71	14.53
2034	36,757	25,700	11,057	1,797,428	21.99	1.83	9.17	15.10

자료: <표 III-56>, <표 III-59>

한편 중장기적으로 지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 확대하여 초중등 교육만이 아니라 고등 교육까지를 그 교부의 대상으로 하자는 의견도 제시된다. 그러나 의무교육이 아닌 고등교육까지 교육 기회의 형평화를 기본 목적으로 하는 교부금의 교부대상으로 하는 것이 적절한 것인가에 대해서는 보다 심도 있는 논의가 필요할 것이다. 기본적으로 대학에 대한 지원은

현행과 같이 특별회계를 통해 대학에 대한 사업별 국고보조 지원 방식으로 유지하면서 일정한 성과평가를 바탕으로 대학운영에 필수적인 일부 경비에 대한 지원이 이루어질 수 있을 것이다. 또한 이러한 사업별 지원방식이 유지되기 위해서는 대학이 등록금을 책정하고 대학을 운영하는 제반 측면에서 자율성이 확대되어야 한다. 특히 사립대학의 경우 장학 목표에 따라 교육이 이루어질 수 있도록 교육의 내용은 물론 등록금 책정과 같은 대학운영 측면에서의 자율성이 최대한 보장될 필요가 있다. 또한 수도권 집중 억제를 위해 필요한 수도권 규제와 교육서비스의 질적 수준 유지라는 한계 내에서 정원책정이나 외국인 유학생 유치 등 제반 규제의 완화 방안도 검토되어야 한다.

## 라. 중앙과 지방, 교육행정과 일반행정 간의 협력체제 구축 방안

### 1) 국가와 시·도교육감의 자원 분담 역할과 책임의 명확화

현재 국가 및 지방정부는 교육재정 확보에 대한 책임을 분담하고 있으며, 미래교육을 대비하기 위해 국가와 시·도교육감의 유기적인 연계·협력이 중요하다. 그러나 지방교육재정의 자원 중 상당 부분을 국가가 확보·배분하지만 예산편성·집행에 대한 권한은 교육감에게 있어, 국가적 차원의 미래교육 수요를 지방교육재정 지출에 그대로 반영할 수 없는 구조적 한계가 있다. 지난 누리과정, 고교무상교육 등과 같이 국가의 정책사업에 필요한 소요 재원을 시·도교육청 부담으로 전가할 경우, 정부와 시·도교육청 간 갈등 구조가 재현될 수 있다.

국가와 시·도교육청 간 연계·협력을 강화하여 통해 미래교육을 위한 합리적인 교육투자를 위해서는 교육재정 확보에 대한 두 주체의 역할과 책임을 명확하게 규정할 필요가 있다. 따라서 대통령 교육공약사업과 같은 국가 주도 교육정책은 중앙정부가 국고보조금과 같은 별도의 재원을 마련하여 추진하는 것을 원칙으로 설정할 필요가 있다. 또한 유보통합 등과 같이 타 부처나 지방자치단체와 연계된 사업을 이양하는 과정에서는 해당 부처나 지자체로부터 사업뿐만 아니라 관련 재원도 전부 이전받을 필요가 있다.

한편 지금까지 논의의 방식은 기본적으로 개별 제도의 개편을 대상으로 하는 것이었지만 그 저변에는 사실상 지방교육재정교부금을 포함하는 것이었다고 할 수 있다. 누리과정이나 고특 도입, 고교무상교육 등 많은 제도 개편의 자원문제는 사실상 학생 수 감소에 따라 지방교육재정교부금 재원에 여유가 있고 따라서 신규재정 소요를 부담하여야 한다는 재정당국의 인식과 교육의 질 향상을 위해 필요한 투자를 고려하여야 한다는 교육당국의 인식의 차이가 있는 것이다. 이러한 관점에서 특히 새로운 정부도 출범한 현시점이 교육재정과 관련되는 제도들을 종합적으로 검토하고 특히 중장기 교육발전계획의 수립과 연계하여 자원배분체계의

합리성을 제고할 수 중요한 시기일 것이다.

## 2) 지방교육재정과 지방재정 간의 연계

지방의 일반자치와 교육자치 간의 연계성을 강화하여야 한다는 논의는 그 동안 많이 제기되어 왔으며 본 연구의 FGI에서도 지방재정과 지방교육재정이 구분 운영되고 있어 지역통합재정 측면에서 한정된 자원의 효율적 배분이 이루어지지 못하고 있기 때문에 통합된 체계를 구축할 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다. 제II장에서 살펴본 해외 사례에서 일본의 경우 국가 부담 의무교육제 학교의 교직원 급여비 부담률을 인하하고 인하한 금액을 지방교부세 교부금 등에 포함하여 지자체에 교부하도록 함으로써 교육재정과 일반지방재정간의 연계성을 강화하고 자원배분의 효율성을 제고할 수 있도록 하였다.

본 연구에서는 양자간의 연계성을 강화하는 방안으로 지방교육세를 활용하는 방안을 제시한다. 목적세로서 지방교육세는 그 용도가 초중등 교육에 한정된 것이 아니라 “지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충”(지방세법 제149조)이라는 측면에서 그 사용용도의 변화를 필요로 한다고 할 수 있다. RISE 사업에서와 같이 지역발전을 위한 고등교육의 역할이 강조되고 있는 상황에서 지방교육세의 사용은 교육 전체로 확대하는 방안도 검토될 필요가 있다.

이러한 관점에서 지방교육세 세수 전액을 교육비특별회계로 전입하여 지방교육재정으로 투입하고 있는 것에서 전환하여 지방자치단체별로 정하는 일정 비율(예를 들어, 50%)을 일반회계로 귀속시키고 지방자치단체장이 교육을 위해 필요한 투자를 할 수 있도록 개편하는 방안을 고려할 수 있다.

### 바. 종합

현행 지방교육재정교부금 제도를 유지할 때의 재원, 즉 재정 수입 흐름을 인건비, 학교 운영비 등의 비용 소계, 초중등교육 정책 수요, 고등교육 추가 지원 수요 등의 지출 흐름과 연도별로 비교하여 재정 수지를 추정하였다. 추정 결과를 <표 IV-3>에서 보여준다. 여기서 초중등교육 정책수요는 최소 수준의 수요를 가정하였고, 대학추가1 소요는 재정부담 50% 수준을 가정하였다. 그리고 대학추가2 소요는 2029년 고등교육 예산을 GDP 1%로 확충하는 목표를 달성하고자 할 경우 2025년 현재 수치인 GDP 대비 0.6%가 계속 유지될 경우에 비해 추가로 지출해야 하는 금액을 추산한 것이다.

〈표 IV-3〉 추계 결과 요약

연도	현행 교부금 (A)	비용 소계 (B)	재원 여력 A-B	정책 수요 (C)	대학추가1 소요 (D1)	대학추가2 소요 (D2)	수지1 A-B-C-D1	수지2 A-B-C-D2
2025	67,533	76,486	-8,953	610	5,615	0	-15,178	-9,563
2026	70,130	75,991	-5,861	3,105	5,995	2,774	-14,961	-11,740
2027	72,817	75,616	-2,799	4,860	6,325	5,769	-13,984	-13,428
2028	75,598	75,299	299	5,554	6,705	8,999	-11,960	-14,254
2029	78,497	74,615	3,882	6,481	7,115	12,467	-9,714	-15,066
2030	81,498	73,719	7,779	7,226	7,475	12,953	-6,922	-12,400
2031	84,616	72,820	11,796	8,127	7,885	13,459	-4,216	-9,790
2032	87,845	72,510	15,335	9,105	8,300	13,984	-2,070	-7,754
2033	91,210	72,178	19,032	10,058	8,705	14,529	269	-5,555
2034	94,695	71,794	22,901	10,972	9,165	15,095	2,764	-3,166

단위: 십 억원

주: 정책수요는 최소수요, 대학추가1 소요는 재정부담 50% 수치

주: 대학추가2 소요는 2029년 GDP 1% 지원 목표시 2025년의 GDP 0.6% 대비 증분

〈표 IV-3〉에서 보듯이 전반적으로 현행 지방교육재정교부금 재원으로 초·중·등 교육에 대한 새로운 정책수요와 고등교육 지출을 OECD 수준으로 높이는 데 필요한 재정소요를 일정부분 충족할 수 있을 것으로 추정된다. 초기에는 최대 약 15조원 정도의 재정부족이 나타나고 있으나 점차 감소하여 2033년에는 지방교육재정교부금으로 확보된 재원으로 초·중·등 교육분야의 4가지 정책사업과 OECD 평균수준으로 대학생 1인당 지출을 확보하는데 필요한 재정소요를 충족할 수 있는 것으로 나타나고 있으며 이후에는 재원의 여유가 추가적으로 확보되고 있다. 한편 고등교육에 대한 예산을 GDP 1% 수준으로 확충할 경우, 경제성장에 따라 지원 수준도 증가하기 때문에 대학에 대한 지원이 꾸준히 증가해야 하는 것으로 나타난다.

## V 결론 및 정책제언

우리의 교육재정 환경은 매우 복잡하고 어려운 상황에 처해 있다. 저출생으로 학령인구가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 내국세의 일정비율로 재원규모가 설정된 지방교육재정교부금의 적정성에 대한 논란이 지속되고 있다. 고교무상교육이나 유보통합, 돌봄학교, AI 디지털 교육, 그리고 학생 맞춤형 지원 등과 관련한 새로운 재정소요를 어떻게 확보할 것인가에 대한 부처간 이견도 지속되고 있다. 또한 국가의 미래경쟁력 확보를 위해 매우 중요한 고등교육에 대한 재정 투입은 OECD 국가들에 비해 현저하게 낮은 현실 속에서 대학에 대한 지원요구도 거세지고 있다. 이러한 어려운 상황 속에서 진행되고 있는 중장기 국가교육발전기본계획에서는 우리 교육이 나아가야 하는 기본 방향은 물론 계획의 실효성을 확보하는데 필요한 재원 계획을 담아내는 것도 중요할 것이다. 본 연구는 이러한 배경하에서 우리나라 교육재정의 운영 현황과 관련 쟁점들을 파악한 후 교육재정 수요 및 재원확보 방안, 그리고 필요한 교육재정 제도의 개편 방안 등을 제시하고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 해외 주요국가들에 대한 사례분석과 함께 FGI를 통한 전문가 의견수렴, 관련 학회와의 공동세미나 개최 등을 통하여 의견을 수렴하고 정책대안을 모색하였다.

2025년~2034년 10년을 대상기간으로 하여 초중등 교육분야와 고등교육 분야의 재정소요를 추계하였다. 초중등 교육분야의 경우 학생 수와 교원 수, 학급 수, 학교 수 등의 변화와 교육여건 변화를 반영한 재정소요와 교육정책사업 추진에 따른 재정소요 등으로 구분하여 추계하였다. 고등교육분야의 경우 OECD 국가들의 평균 지출 수준을 달성하는데 필요한 재정소요를 추계하였는데 필요한 지출 중에서 50~70%를 재정이 담당하는 것으로 설정하였다.

재원의 측면에서는 그 동안의 제기된 여러 논의들을 반영하여 학생 수의 변화를 일정부분 반영할 수 있는 지방교육재정교부금 제도의 개편이 필요하다. 구체적인 방안을 제시하지는 않았지만 인건비를 다른 지출과 구분하여 별도로 교부하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 교사나 직원 수, 그리고 인건비는 장기적으로는 학생 수에 비례하는 것이지만 학생 수 이외에도 학급당 학생 수나 학교 수, 그리고 인건비 상승률 등 여러 다른 요인들에 의해서도 영향을 받기 때문에 학생 수의 변화보다는 안정적인 움직임을 보인다는 점에서 다른 비용과 별도로 추정할 필요가 있을 것이다. 따라서 인건비를 별도로 추계하는 방식은 장기적으로는 재정소요를 학생 수 변화에 연계하는 의미를 가지는 것이며, 단기적으로는 인건비의 안정적 확보를 기할 수 있는 장점이 있다고 할 것이다.

연구에서 제안하는 주요 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 학생 수의 변화를 반영할 수 있는 방향으로 지방교육재정교부금 제도의 개편이 필요할 것이다. 인건비와 비 인건비를 구분하여 교부하는 것을 고려할 수 있는데, 인건비는 교원인력수급계획과 표준정원을 바탕으로 산정함으로써 학생 수 감소에 따라 교사 및 직원 수도 하향하는 중장기적 추세를 반영할 수 있을 것이다.

둘째, 미래에 대비한 초중등 교육의 발전을 위해 필요한 정책사업들과 대학 경쟁력 제고를 위해 필요한 재정지원 확대는 점진적으로 추진한다. 분석에 포함된 초중등 교육의 4가지 정책사업을 위한 재정소요와 OECD 평균 수준의 학생 일인당 고등교육 지출을 위한 재정소요를 반영하는 경우 단기적으로는 최대 15조원 규모의 재정부족이 발생하지만 2032년에는 재원 중립, 그리고 그 이후에는 오히려 여유재원이 발생하는 것으로 추계된다. 한편 이러한 정책적 수요를 점진적으로 반영하는 경우 개편 초기부터 재원의 중립성을 달성할 수 있으며 이후 여유재원의 규모는 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 교육세와 지방교육세의 경우 (지방)교육의 질적 향상 도모에 필요한 (지방)교육재정 확충이라는 세목의 본래 목적에 충실하도록 하기 위한 제도 개편이 필요하다. 교육세의 경우 2025년 말을 시한으로 하고 있는 고등·평생교육특별회계로의 전입을 항구화하고 전입비율도 확대할 필요가 있다. 지방교육세의 경우 그 전액을 교육비특별회계로 투입하고 있는 것을 50%는 지방자치단체가 지역발전이라는 목표하에서 지방의 고등교육을 포함하는 전체 교육에 투자할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

기본 방향에서 언급한 바와 같이 현재 교육과 관련되는 제반 주체, 즉 교육과 재정 당국, 초·중등과 고등 교육재정, 중앙정부와 지방자치단체 및 교육청, 그리고 공공과 민간 부담 등 사이에는 재원 조달과 관련하여 상당한 의견 차이가 존재하고 있는데 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 이러한 차이들이 최대한 조정될 필요가 있을 것이다. 지금까지는 개별 제도의 개편과 관련하여 그 재원을 누가 어떻게 조달할 것인가를 논의하면서도 그 저변에는 사실상 지방교육재정교부금을 포함하는 것이었다. 즉 누리과정이나 고특 도입 및 확대, 고교무상교육 등 많은 제도 개편의 재원문제는 사실상 학생 수 감소에 따라 지방교육재정교부금 재원에 여유가 있고 따라서 신규재정 소요를 부담하여야 한다는 재정당국의 인식과 교육의 질 향상을 위해 추가적으로 필요한 투자를 고려하여야 한다는 교육당국의 인식의 차이가 컸던 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 중장기 국가교육발전계획의 수립과 연계하여 재원배분체계의 합리성을 제고하기 위해서는 지방교육재정교부금을 포함하는 교육재정체계 내의 제반 제도들을 종합적으로 검토하여 대안을 모색할 필요가 있으며, 특히 새로운 정부가 출범한 현시점이 이러한 논의를 할 수 있는 가장 적기라고 할 것이다.

## 참고문헌

- 강원대학교 교육연구소. (2024). 미국의 지방교육재정제도. 글로벌교육&재정 웹진 제3탄.  
<https://www.kier.re.kr>
- 공은배, 김용남, 엄문영, 이선호(2013). 지방교육재정 확충을 위한 연구. 한국교육개발원.  
교육부(2022.3.) 2022년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고.  
------(2023.2.) 모두를 위한 맞춤형 교육의 실현, 디지털 기반 교육혁신 방안.  
교육부(2024.3.). 2024년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고.  
------(2023.3.) 2023년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고.  
------(2023.4.23.). 미래교육 수요를 반영한 중장기(2024~2027년) 교원수급계획 발표. 교육  
부 보도자료.  
------(2024). 2024년 맞춤형 국가장학금 지원 기본계획(안)(국가장학금·대학생 근로장학사업·우  
수학생 국가장학사업).  
교육부(2024.2.5.) 늘봄학교 추진방안  
교육부(2025.1.) 2025년 늘봄학교 시행방안.  
교육부·한국교육학술정보원(2025). 2025회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석 결  
과 보고서.  
곽병선(2016). 국가장학금제도의 현황과 발전과제. 에듀인뉴스. 2016. 5. 2.  
국회 교육위원회(2014). 2015년도 교육부 소관 세입세출예산안·기금운용계획안 및 임대형 민자  
사업 한도액안 검토보고서, 2014.  
------(2024). 2025년도 교육부 소관 세입세출예산안·기금운용계획안 및 임대형 민자사  
업 한도액안 검토보고서, 2024  
국회예산정책처(2024a). 저출생 극복을 위한 영유아교육·보육 지원사업 평가.  
------(2024b). 2025년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회).  
------(2025). 2025 대한민국재정  
기획재정부 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>  
김경호(2024). 저출생 대응 예산 현황과 쟁점. 제22대국회 개원기념 재정경제 토론회(경제·사  
회 변화와 재정·경제정책 과제) 자료집, 111-126.  
김도기 외(2024). 미래교육을 위한 중장기 교육여건 개선방안 연구. 대통령 소속 국가교육위원  
회.

김민기, 남수경(2024). 지역소멸 문제 해결을 위한 미국의 지역 장학금 운영 특징 및 시사점. 비교 교육연구, 34(10), 21-54.

김범주(2024). AI 디지털교과서 도입에 따른 지방교육재정부담 전망과 과제: 2025~2028년 AI 디지털교과서 구독료 재정소요를 중심으로. NARS 현안분석, 330, 1-26.

김병주, 김민희, 오범호, 이길재(2016). 학생 수 감소시대의 증장기적 지방교육재정 예측 및 성과 분석. 한국교육개발원. 김학수(2021). 지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?. KDI Focus. 한국개발연구원

김이경, 김병주, 김왕준, 이길재(2019). 증장기 교원 수급계획 수립 연구. 한국교육개발원·중앙대학교.

김지수(2024). 학생맞춤통합지원 예산 운영 결과 분석 보고서. 한국교육개발원.

김학수·고선·김태훈(2023). 인구축소사회에 적합한 초중고 교육행정 및 재정개편방안. 연구보고서 2023-04, 한국개발연구원

남수경(2020). 대학생 장학금정책의 효과 분석(II): 국가장학금정책을 중심으로. 교육재정경제연구, 29(3), 57-84.

남수경, 민세진, 이희숙, 홍우형(2023). 대학 자율혁신과 청년 교육부담 완화를 위한 국가장학금 실행방안 연구. 한국장학재단.

남수경, 원세립, 김용태(2025). 고등·평생교육지원특별회계의 운용 성과와 안정적인 재정 확충을 위한 법적·제도적 개선 방안 탐색, 교육재정경제연구, 34(2), 1-36.

서울신문(2022). 새 정부 경제정책방향에 불붙은 교육교부금 논란. 2022.6.16.

손희준, 오나래, 임상수, 조윤희(2024). 교육재정 합리화·안정화 방안 마련을 위한 연구. 대한민국시도지사협의회.

송기창, 김병주, 김민희, 윤홍주, 이현국, 김용남(2020). 지방교육재정 증장기 전망과 운용방향 연구. 한국교육개발원.

송기창(2020). 교육재정 수입 증가와 교육재정 신규 수요의 관련성 탐색. 교육재정경제연구, 29(4), 99-128.

송기창, 하봉운, 윤홍주, 오범호, 김지연(2021). 지방공규재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국시도교육감협의회.

----- (2022). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석. 교육재정경제연구, 31(2), 211-265.

----- (2024). 교육재정 확보방안에 대한 회고와 전망. 교육재정 확보방안 전문가 토론회. 국가교육위원회. 2024. 11. 6. 정부서울청사 국가교육위원회 회의실.

엄문영·윤홍주·정일환(2024). 교육재정 합리화·안정화 방안. 대한민국시도지사협의회.

육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계.

- 이선호·문보은·김혜자·윤홍주(2022). 미래형 교육체제 전환을 위한 초·중등교육비 적정규모 탐색. 한국교육개발원.
- 이진권·엄문영(2023). 유보통합 재정요소 추계 연구. 교육재정경제연구, 32(2), 1-29.
- 이혜진(2024). 사회변화에 대응하는 교육재정정책의 방향과 과제. 미래교육 기반 마련을 위한 교육재정 분야 중·장기 과제(제9차 국가교육위원회 대토론회) 자료집. 대통령 소속 국가교육위원회, 7-18.
- 임현지, 이가원, 홍미영(2024). KISTEP 브리프 122, 브렉시트이후 영국의 과학기술 동향. 2024년 3월 20일 발행.
- KISTEP(한국과학기술기획평가원)(2022). 과학기술인재정책 동향리포트, 2022년 제04호, UKRI 5개년 전략(2022-2027): 영국연구혁신기구(UKRI).
- 한국경제. (2024.9.10). 학생 1인당 공교육비 지출액 OECD 평균 넘어. 한국경제. <https://www.hankyung.com/article/2024091008185>
- 한국장학재단 국가장학부(2019. 1.). 2019년 1학기 국가장학금 시행계획.
- 한국장학재단 국가장학부(2018. 1.). 2018년 1학기 국가장학금 시행계획.
- 한국장학재단 국가장학부(2017. 1.). 2017년 1학기 국가장학금 시행계획.
- 한국장학재단(2016. 1.). 2016년 1학기 국가장학금 시행계획.
- 한국장학재단(2015. 1.). 2015년 1학기 국가장학금 시행계획.
- 한국장학재단(2014. 1.). 2014년 1학기 국가장학금 시행계획.
- 한국장학재단(2013. 1.). 2013년 국가장학금 사업 시행계획.
- 한국장학재단(2012. 3.). 등록금 부담 완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 시행계획.
- 한유경, 김진영, 남수경, 박주병, 이희숙, 김훈호(2021). 실질적 교육기회 보장을 위한 정부지원 장학금 체제 개편 정책연구. 한국장학재단.
- 황준성(2024). 중장기 국가교육발전계획 주요방향(안). 국가교육위원회 출범 2주년 기념 대토론회 자료집, 대통령 소속 국가교육위원회, 35-49.
- JASSO, 高等教育の修学支援新制度の周知用リーフレット [https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/kyufu/\\_icsFiles/afieldfile/2024/03/21/r6\\_zaijaku\\_leaflet.pdf](https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/kyufu/_icsFiles/afieldfile/2024/03/21/r6_zaijaku_leaflet.pdf)
- JASSO, 給付奨学金(返済不要) <https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/kyufu/index.html>
- 朝日新聞DIGITAL, 「教育を無償に」と言うけれど…日本の奨学金制度が抱える3つの課題 [2024. 10.26.] <https://www.asahi.com/articles/ASSBS31YDSBSUTIL001M.html>
- 教育新聞, 給特法見直し「諸刃の剣」 国民民主の教育政策、伊藤孝恵議員に聞く <https://www.kyobun.co.jp/article/2024110601>

国民民主党2024 政策パンフレット <https://new-kokumin.jp/file/DPFP-PolicyCollection2024.pdf>

野村総合研究所 (NRI), 木内登英のGlobal Economy & Policy Insight(国民民主党・経済政策の財源問題②：教育国債とは何か？[2024.11.06.]

文部科学省 高等教育の修学支援新制度 特設ページ (大学生・高校生・保護者向け) <https://www.mext.go.jp/kyufu/index.htm>

文部科学省, 高等教育の修学支援新制度 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/hutankeigen/index.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm)

文部科学省, 高等教育の修学支援新制度の学業要件について [https://www.mext.go.jp/content/20240704-mxt\\_gakushi\\_100001505\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20240704-mxt_gakushi_100001505_1.pdf)

文部科学省, 大学等における修学の支援に関する法律に基づく政令案の概要 [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2019/05/28/1417422\\_011\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2019/05/28/1417422_011_2.pdf)

教育新聞、給特法見直し「諸刃の剣」 国民民主の教育政策、伊藤孝恵議員に聞く <https://www.kyobun.co.jp/article/2024110601>

国民民主党2024 政策パンフレット <https://new-kokumin.jp/file/DPFP-PolicyCollection2024.pdf>

内閣府教育未来創造会議, 未来を創造する若者の留学促進イニシアティブ<J-MIRAI> (パンフレット).

内閣府教育未来創造会議, 我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について 第一次提言工程表【概要】.

内閣府教育未来創造会議, 我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について 第一次提言工程表【本文】.

内閣府教育未来創造会議, 我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について (第一次提言) 概要.

内閣府教育未来創造会議, 我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について (第一次提言) 本文.

内閣府教育未来創造会議, 我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について (第一次提言) 参考資料.

文部科学省 高等教育の修学支援新制度 特設ページ (大学生・高校生・保護者向

け) <https://www.mext.go.jp/kyufu/index.htm>

文部科学省, 「博士人材活躍プラン～博士をとろう～」.

文部科学省, 2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申)(中教審第211号)概要.

文部科学省, SPARC事業(公募).

文部科学省, せかい×まなびのプラン.

文部科学省, 高等教育の修学支援新制度 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/hutankeigen/index.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm)

文部科学省, 高等教育の修学支援新制度の学業要件について [https://www.mext.go.jp/content/20240704-mxt\\_gakushi\\_100001505\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20240704-mxt_gakushi_100001505_1.pdf)

文部科学省, 高等教育の在り方に関する特別部会(第5回)【参考資料1】参考データ集.

文部科学省, 高等教育の在り方に関する特別部会(第5回)【参考資料2】参考資料集.

文部科学省, 大学等における修学の支援に関する法律に基づく政令案の概要 [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/fieldfile/2019/05/28/1417422\\_011\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/fieldfile/2019/05/28/1417422_011_2.pdf)

文部科学省, 令和6年度からの奨学金制度の改正(授業料減免等の中間層への拡大)に係るFAQ [https://www.mext.go.jp/content/2024517-mxt\\_gakushi\\_100001505-0517.pdf](https://www.mext.go.jp/content/2024517-mxt_gakushi_100001505-0517.pdf)

文部科学省, 令和7年度からの奨学金制度の改正(多子世帯の大学等の授業料等無償化)に係るFAQ [https://www.mext.go.jp/content/20240426-mxt\\_gakushi\\_100001505\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20240426-mxt_gakushi_100001505_2.pdf)

文部科学省, 生涯学習分科会(第130回)【資料3-3】生涯学習分科会参考データ.

文部科学省, 成長分野をけん引する大学・高専の機能強化に向けた基金による継続的支援(概要).

文部科学省, 奨学金事業の充実 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shougakukin/main.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shougakukin/main.htm)

文部科学省, 第3期教育振興基本計画(概要).

文部科学省, 第3期教育振興基本計画(本体).

文部科学省, 第3期教育振興基本計画パンフレット.

文部科学省, 第4期教育振興基本計画 参考資料・データ集.  
文部科学省, 第4期教育振興基本計画 (リーフレット).  
文部科学省, 第4期教育振興基本計画 (概要).  
文部科学省, 第4期教育振興基本計画 (本体).  
野村総合研究所 (NRI), 木内登英のGlobal Economy & Policy Insight(国民民主  
党・経済政策の財源問題②: 教育国債とは何か? [2024.11.06.]  
地域活性化 人材育成事業: SPARC ホームページ 事業説明.  
日本学術振興会, SPARC採択事業計画一覧.  
朝日新聞DIGITAL, 「教育を無償に」と言うけれど…日本の奨学金制度が抱える3つ  
の課題 [2024.10.26.] <https://www.asahi.com/articles/ASSBS31YDSBSUTIL001M.html> パーソル 総合研究所, 調査研究要覧 2023年度版.  
JASSO, 高等教育の修学支援新制度の周知用リーフレット [https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/kyufu/\\_icsFiles/afieldfile/2024/03/21/r6\\_zaigaku\\_leaflet.pdf](https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/kyufu/_icsFiles/afieldfile/2024/03/21/r6_zaigaku_leaflet.pdf)  
JASSO, 給付奨学金 (返済不要) <https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/kyufu/index.html>  
Academy of Finland. (2023). State of scientific research in Finland. <https://www.aka.fi/globalassets/2-suomen-akatemia-toiminta/2-tietoaineistot/state-of-scientific-research-finland-2023.pdf>.  
ANR. (2022). Avec France 2030 et l'ANR, la recherche rapproche le futur.  
Ashton, D., Hugh, L., & Brwon, P. (2010). The Global Auction: The Broken Promises of Education. 이혜진・정유진 역(2013). 더 많이 공부하면 더 많이 벌게 될까. 개마고원.  
Atherton, G. Lewis, D. J., & Bolton, P. (2024). Higher Education in the UK: Systems, Policy Approaches, and Challenges. House of Commons Library.  
Attendance Works. (n.d.). Attendance Works. <https://www.attendanceworks.org/>  
Australian Government (2024a). 2024 Commonwealth Supported Places and HECS-HELP Information. [www.studyassist.gov.au](http://www.studyassist.gov.au)  
Australian Government (2024b). 2024 FEE-HELP Information. [www.studyassist.gov.au](http://www.studyassist.gov.au)  
Australian Universities Accord Review Panel (2023a). Australian Universities Accord Final Report. Australian Government.

- Australian Universities Accord Review Panel (2023b). Australian Universities Accord Summary of the Final Report. Australian Government.
- Bergan S, Harkavy I and Munck R. (eds) (2019) *The Local Mission of Higher Education: Principles and Practice*. Dublin, Ireland: Glasnevin Publishing.
- Biden, J. R., Jr. (2023, October 30). Executive Order No. 14110: Safe, secure, and trustworthy development and use of artificial intelligence. Federal Register, 88(208), 75191–75225. <https://www.federalregister.gov/documents/2023/10/31/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence>
- Blagg, K., & Chingos, M. (2021). How will the new Pell Grant formula affect students? Urban Institute. Retrieved from <https://urban.org/urban-wire/how-will-new-pell-grant-formula-affect-students>.
- Bondarenko, N., Agaltsova, D., Makushkin, S., Ponyaeva, T., Abizgildina, A., & Akhmetshin, E. (2023). Development of University Campuses Under the Influence of City Authorities, Business, And Urban Community as An Important Factor in Achieving the Principles of Sustainable Development. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(12), e1913. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i12.1913>.
- Bonneau C. et S. Grobon (2021). Unequal Access to Higher Education Based on Parental Income: Evidence from France. *PSE Working Paper*, à paraître.
- California School Boards Association. (2024). What it takes to lead 2024. <https://www.csba.org/-/media/CSBA/Files/GovernanceResources/EffectiveGovernance/What-it-Takes-to-Lead-2024.ashx?la=en&rev=70314720db754b96994c693f42e2fd82>
- Camera, L. (2024, October 14). The U.S. Department of Education explained. Education Week. <https://www.edweek.org/policy-politics/the-us-department-of-education-explained/2024/10>
- Caras, V., Leino, Y., & Ropponen, A. (2022). Scientific publishing and collaboration in ecosystems: Analysis of Finnish publications in Flagship-related topics. Academy of Finland.
- Chambers, J. G., Levin, J. D., & Shambaugh, L. (2010). Exploring weighted student formulas as a policy for improving equity for distributing resources to schools:

- A case study of two California school districts. *Economics of Education Review*, 29(2), 283–300.
- Clune, W. H. (1994). The shift from equity to adequacy in school finance. *Educational Policy*, 8(4), 376–394. <https://doi.org/10.1177/0895904894008004002>
- CMEC Postsecondary Education(PSE) Strategy, 2023–27. [https://www.cmec.ca/docs/PSE/PSE-Strategy\\_23-27\\_public\\_EN.pdf](https://www.cmec.ca/docs/PSE/PSE-Strategy_23-27_public_EN.pdf).
- CMEC Strategic Plan, 2023–27. [https://www.cmec.ca/docs/SPlan\\_CMEC\\_EN.pdf](https://www.cmec.ca/docs/SPlan_CMEC_EN.pdf).
- Conteh, M. (2024). Evolving Dynamics of Higher Education Institutions and Their Cities (1980–2020). *Metropolitan Universities*, 35(2). <https://doi.org/10.18060/27714>
- Cornman, S. Q., Doyle, S., Moore, C., Phillips, J., & Nelson, M. R. (2024). Revenues and expenditures for public elementary and secondary education: School year 2021–22 (Fiscal Year 2022): First look (NCES 2024-301). National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education.
- Council of Ministers of Education, Canada(2020). Ensuring Inclusive and Equitable Quality Education: Sustainable Development Goal 4 in Canada.
- Council of Ministers of Education, Canada (CMEC). (2024). Education in Canada: An overview. <https://www.cmec.ca>
- Dee, T. S. (2024). Higher chronic absenteeism threatens academic recovery from the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121(3), e2312249121.
- Department for Education (2024). Higher Education Student Finance for the 2024 to 2025 Academic year: Equality Impact Assessment.
- Dortch, C. (2024). Federal Pell Grant Program of the Higher Education Act: Primer. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/R45418>
- Department for Education (2024). Higher Education Student Finance for the 2024 to 2025 Academic year: Equality Impact Assessment.
- Department of Education and Training(2015). Higher Education in Australia: A review of reviews from Dawkins to today. Department of Education and Training.
- Department of Education(2024). Education Ministers Meeting Communique. Depart

ment of Education.

DEPP(2023). Repères et références statistiques.

Discours du Président de la République à l'occasion de la présentation du Plan France 2030. (2021.10.12.). Elysée.

Dortch, C. (2024). Federal Pell Grant Program of the Higher Education Act: Primer. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/R45418>

Doyle, W. (2017). Action Plan Report for Global Education Brand Finland. Ministry of Education and Culture, Finland.

Education Law Center. (n.d.). The history of *Abbott v. Burke*. Retrieved April 20, 2025, from <https://edlawcenter.org/litigation/abbott-history/>

Economics Lab. (2020, November). Lessons learned: Weighted student funding. Georgetown University McCourt School of Public Policy. <https://edconomicslab.org/wp-content/uploads/2020/11/WSF-Lessons-Learned.pdf>

Edwards, J. (2023). Will anti-DEI legislation cause a research funding drought in higher ed? Insight into Diversity. Retrieved from <https://www.insightintodiversity.com/will-anti-dei-legislation-cause-a-research-funding-drought-in-higher-ed/>.

Every Student Succeeds Act. (n.d.). Title I – Improving basic school programs operated by state and local educational agencies. <https://www.everystudentsucceedsact.org/title-i-improving-basic-school-programs-operated-by-state-and-local-educational-agencies>

Fack, G. & Huillery, É. (2021). Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace. *Notes du conseil d'analyse économique*, 68, 1-12. <https://doi.org/10.3917/ncae.068.0001>.

Ferguson, Hazel(2021). A guide to Australian Government funding for higher education learning and teaching. Parliament of Australia.

Fongwa, S. Ngandu, S. & Mncwango, B.(2023). University engagement as local economic development: Estimating the economic impact of a South African university using a Keynesian multiplier approach. *African Journal of Higher Education Community Engagement*, 1, 97-123.

France 2030. (2023.07.05.). Gouvernement. <https://www.info.gouv.fr/france-2030>.

France 2030. (2024.05.14.). ANR. <https://anr.fr/fr/france-2030/france-2030>

France 2030. (n.d.) Banque des Territoires.  
<https://www.banquedesterritoires.fr/france-2030>.

France 2030. (n.d.). Elysée. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/france2030>.

Fraser Institute. (2024). Education Spending in Canada: 2024 Edition.  
<https://www.fraserinstitute.org>

Friedman, J. (2025, February 4). The rise and rapid fall of the first U.S. Department of Education. History. <https://www.history.com/news/department-education-andrew-johnson-reconstruction>

FSA (2024). 2024-2025 Federal Student Aid Handbook. Federal Student Aid.

Ghosh, R., & Abdi, A. A. (2020). Understanding Canadian Schools: An Introduction to Educational Administration (6th ed.). Pearson Canada.

Goddard J, Coombes M, Kempton I, et al. (2014) Universities as anchor institutions in cities in a turbulent funding environment: Vulnerable institutions and vulnerable places in England. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 7(2), 307-325.

Golden, G., L. Troy and T. Weko (2021), “How are higher education systems in OECD countries resourced?: Evidence from an OECD Policy Survey“, *OECD Education Working Papers*, No. 259, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0ac1fbad-en>.

Gouvernance unifiée. (2023.02.14.). Gouvernement.  
<https://www.info.gouv.fr/france-2030/gouvernance-unifiee>.

Government of Canada. (n.d.). How the Registered Education Savings Plan and related benefits work together. <https://www.canada.ca/en/services/benefits/education/education-savings/resp.html>

Guilford County Finance Department. (2024, October 31). Guilford County, North Carolina: Annual comprehensive financial report for the fiscal year ended June 30, 2024. Guilford County Government. <https://www.guilfordcountync.gov/>

Guilford County Board of Education. (2025, January 31). Annual Comprehensive Financial Report: For the fiscal year ended June 30, 2024. Guilford County

- Schools. <https://www.gcsnc.com/about/budget/financial-transparency>
- Gyurkovics, J. and Lukovics, M., 2014, "Generations of Science Parks in the Light of Responsible Innovation", *Responsible Innovation*, SZTE GTK, Szeged, pp.193-208.
- Harris, M., Holley, K. (2016). Universities as Anchor Institutions: Economic and Social Potential for Urban Development. In: Paulsen, M. (eds). *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, vol 31. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-26829-3\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-26829-3_8).
- Harvard Graduate School of Education. (2025, February 2). Unpacking the U.S. Department of Education: What does it actually do? Harvard EdCast. <https://www.gse.harvard.edu/ideas/edcast/25/02/unpacking-us-department-education-what-does-it-actually-do>
- Higgins, K., Kelly, G., Munck, R., Kelly, U., & Grounds, A. (2024). Exploring an innovative method for objectively assessing the social value of university-community engagement and research. *Methodological Innovations*, 17(1), 19-30. <https://doi.org/10.1177/20597991231212237>.
- Holley, K. A., & Harris, M. S. (2018). "The 400-Pound Gorilla" : The Role of the Research University in City Development. *Innovation Higher Education*, 43(3), 77-90.
- Hoxby, C. M. (1996). Are efficiency and equity in school finance substitutes or complements? *Journal of Economic Perspectives*, 10(4), 51-72. <https://doi.org/10.1257/jep.10.4.51>
- Institute for Management Development(2024). IMD World Talent Ranking 2024.
- Irwin, V., Wang, K., Jung, J., Kessler, E., Tezil, T., Alhassani, S., Filbey, A., Dilig, R., & Bullock Mann, F. (2024). Report on the condition of education 2024 (NCES 2024-144). National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education. Retrieved April 11, 2025, from <https://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2024144>
- James, W., & Shoemaker DeMio, P. (2024, October 18). Lessons from K-12 education relief aid to improve federally funded programs. Center for American Progress. <https://www.americanprogress.org/article/lessons-from-k-12-education-relief-aid-to-improve-federally-funded-programs/>

- Katz, M. S. (1976). A history of compulsory education laws. Fastback Series, No. 75. Bicentennial Series.
- Legislative Analyst's Office. (2024, February 15). The 2024–25 budget: Proposition 98 and K–12 education. <https://lao.ca.gov/Publications/Report/4839>
- Les leviers. (2023.09.12.). Gouvernement. <https://www.info.gouv.fr/france-2030/les-leviers>.
- Mai, A. N. (2022). The effect of autonomy on university rankings in germany, france and china. *Higher Education for the Future*, 9(1), 75–92.
- Marijolic, K. (2023). Bans on public-college diversity offices wouldn't affect just state funding. *The Chronicle of Higher Education*. Retrieved from <https://www.chronicle.com/article/bans-on-public-college-diversity-offices-wouldnt-just-affect-state-funding>.
- Maryland State Archives. (n.d.). Maryland State Department of Education. <https://msa.maryland.gov/msa/mdmanual/13sdoe/html/sdoe.html>
- Maryland State Department of Education. (2024, October 17). Funding – Blueprint for Maryland's Future. <https://blueprint.marylandpublicschools.org/>
- Maryland State Department of Education. (n.d.). About the Maryland State Department of Education. <https://marylandpublicschools.org/>
- McGuinn, P. (2015). Schooling the state: ESEA and the evolution of the US Department of Education. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 1(3), 77–94.
- Max Planck Gesellschaft (2023). Jahresbericht Annual Report 2023.
- MeriTalk. (2024, April 4). Connecticut launches digital citizenship, AI programs in K–12 schools. <https://www.meritalkslg.com/articles/connecticut-launches-digital-citizenship-ai-programs-in-k-12-schools/>
- Mervosh, S. (2024, June 11). Chronic absenteeism in U.S. schools: What it is and why it matters. *USA Today*. <https://www.usatoday.com/story/news/education/2024/06/11/chronic-absenteeism-us-schools-explained/73998788007/>
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017a). Education and Learning, Knowledge, Science and Technology for the Benefit of People and Society. <https://okm.fi/documents/1410845/4177242/Proposal+for+Finland.pdf/08a7cc61-3e66-4c60-af75-d44d1877787d/Proposal+for+Finland.pdf?t=1532701164000>.

- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017b). Policies to promote internationalisation in Finnish higher education and research 2017–2025. <https://toolbox.finland.fi/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/better-together-for-better-world-leaflet-2018.pdf>.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017c). Finnish Education in a Nutshell. [https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish\\_education\\_in\\_a\\_nutshell.pdf](https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish_education_in_a_nutshell.pdf).
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2019). Education and learning, knowledge, science and technology for the benefit of people and society. <https://okm.fi/documents/1410845/12021888/Vision+2030+roadmap/6dfddc6f-ab7a-2ca2-32a2-84633828c942/Vision+2030+roadmap.pdf?t=1551346704000>.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2021a). Education Policy Report of the Finnish Government. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-927-4>.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2021b). Updated National Roadmap for Research, Development and Innovation. <https://okm.fi/en/rdi-roadmap#:~:text=Updated%20National%20Roadmap,931kB>.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2022). Press Release (2022.2.10.). <https://okm.fi/en/-/introduction-of-tuition-fees-did-not-halt-the-inter...of-higher-education-institutions-room-for-growth-in-tuition-fee-revenueQ>.
- National Center for Education Statistics. (2024). Report on the condition of education 2024. U.S. Department of Education. <https://nces.ed.gov/programs/coe>
- Norton, A. (2023). Mapping Australian higher education 2023. ANU Centre for social research and methods.
- O’ Brien, E., Ćulum Ilić, B., Veidemane, A., Dusi, D., Farnell, T., & Šćukanec Schmidt, N. (2022). Towards a European framework for community engagement in higher education – a case study analysis of European universities. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 23(4), 815–830. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-03-2021-0120>.
- Observatoire des multinationales–Allô Bercy?. (2022.02.). France 2030: 34 milliards d’ euros pour qui et pour quoi ?.
- OECD (2018). 교육 2030: 미래 교육과 역량(OECD Future of Education and Skills

2030.

OECD (2019). Investing in Youth: Finland, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1251a123-en>.

OECD (2022). 2022 교육트렌드(Trends Shaping Education 2022).

OECD. (2023). Education at a Glance 2023: OECD Indicators. <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>

OECD (2024). Education at a Glance 2024: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.

OECD Education Statistics (2023). OECD Adult Education and Learning. OECD.

Office of Students(OfS) (2024). Funding for Academic Year 2024-25: OfS Decisions.

Peter G. Peterson Foundation. (n.d.). How is K-12 education funded? <https://www.pgpf.org/article/how-is-k-12-education-funded>

PIA (Programme d' Investissements d'Avenir) : de quoi s' agit-il ?. (2024.03.15.). Bigmédia-BpiFrance. <https://bigmedia.bpifrance.fr/news/pia-programme-dinvestissements-davenir-d-e-quoi-sagit-il>.

Plan France 2030. la transformation par l' innovation. (2024.03.21.). Chambre de Commerce et d' Industrie. <https://www.cci.fr/actualites/plan-france-2030-la-transformation-par-linnovation>.

Présentation du plan France 2030. (2021.10.12.). Elysée. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/12/presentation-du-plan-france-2030>.

Prince George's County Public Schools. (2023). Rogers Heights Elementary: Student based budgeting - Budget allocations (School year 2024). <https://www.pgcps.org/globalassets/offices/budget-and-management-service/docs---budget/student-based-budgets/rogers-heights-elementary-student-based-budgeting---budget-allocations.pdf>

Ritzen, J. (2016). University autonomy: Improving educational output. IZA World of Labor 2016: 240. Retrieved December 2, 2022 from

- <https://wol.iza.org/uploads/articles/240/pdfs/university-autonomy-improving-educational-output.pdf?v=1>
- Rowe, D. (2005). *Universities and Science Park based Technology Incubators*, Unpublished Manuscript, University of Warwick Science Park.
- San Antonio Independent School District v. Rodriguez, 411 U.S. 1 (1973). Retrieved from <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/411/1/>
- Schéma des études supérieures en France. (2020.10.14.). MESR.  
<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/schema-des-etudes-superieures-en-france-45620>.
- Science Business (2022). Finnish Universities Face Short-term Funding Gap before 2024 R&D Budget Increase. <https://sciencebusiness.net/news/finnish-universities-face-short-term-funding-gap-2024-rd-budget-increase>.
- Sinclair, K., & Malen, B. (2021). Student-based budgeting as a mechanism for promoting democratic decision making: Testing the theory of action. *Educational Policy*, 35(5), 781-809.
- Stadler, Z. (2023, October). K-12 federal COVID relief: What can we learn from doing school funding differently? *New America*. <https://www.newamerica.org/education-policy/reports/k-12-federal-covid-relief-what-can-we-learn-from-doing-school-funding-differently/>
- Statistics Canada. (2024). Education indicators in Canada. <https://www.statcan.gc.ca>
- Teachonline(2024). The Future of Higher Education in Canada: 15 Challenging Issues. Retrieved from <https://teachonline.ca/tools-trends/future-higher-education-canada-15-challenging-issues>. 2024.5.14.
- The Chronicles of Higher Education (2024). DEI Legislation Tracker. Retrieved from [https://www.chronicle.com/article/here-are-the-states-where-lawmakers-are-seeking-to-ban-colleges-dei-efforts?utm\\_source=Iterable&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=campaign\\_9632831\\_nl\\_Academe-Today\\_date\\_20240422&cid=at](https://www.chronicle.com/article/here-are-the-states-where-lawmakers-are-seeking-to-ban-colleges-dei-efforts?utm_source=Iterable&utm_medium=email&utm_campaign=campaign_9632831_nl_Academe-Today_date_20240422&cid=at).
- The White House. (2025, March 20). Fact sheet: President Donald J. Trump empowers parents, states, and communities to improve education outcomes. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald>

d-j-trump-empowers-parents-states-and-communities-to-improve-education-outcomes/

- Thomas, D. & Cross, J. (2007). Organizations as Place Builders. *Journal of Behavioral and Applied Management*, vol. 9, 33-61. doi 10.21818/001c.16778
- Toronto District School Board (TDSB). (2024). 2024-2025 Financial Facts and Expenditure Trends. <https://www.tdsb.on.ca>
- Tyack, D. (1976). Ways of seeing: An essay on the history of compulsory schooling. *Harvard Educational Review*, 46(3), 355-389.
- UCU Queen Mary University of London, UK HE shrinking. <https://qmucu.org/qmul-transformation/uk-he-shrinking/>
- UK. Higher Education Fees and Student Support for 2024/25: Details.
- UK. Loan, Grant, and Tuition Fee Rates for Academic Year 2024/25, Memorandum: Support Available under Higher Education Student Finance Regulations for 2024/25. <https://www.practitioners.slc.co.uk/media/2037/20231215-financial-memorandum-for-202425-22524.pdf>
- UN (2022). World Population Prospects: The 2022 Revision.
- UNESCO (2016a). Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for All. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>. 2024. 5.12.
- UNESCO (2016b). Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for All. Global education monitoring report.
- UNESCO (2016c). Creating Sustainable Futures for All. Global education monitoring report, 2016; gender review.
- UNESCO (2017). Accountability in Education: Meeting Our Commitments. Global education monitoring report, 2017-18. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338>.
- UNESCO (2021). 2050 교육의 미래.
- Universities Australia (2022). 2022 Higher Education Facts and Figures. Universities Australia.

- USDOE (2022). Fiscal Years 2022–2026 Strategic Plan. U.S. Department of Education.
- USDOE (2023). FY 2023 Agency Financial Report. U.S. Department of Education.
- USDOE (2024). FY 2023 Annual Performance Report and FY 2025 Annual Performance Plan. U.S. Department of Education.
- U.S. Department of Education, Office of Educational Technology. (2023). Artificial intelligence and the future of teaching and learning: Insights and recommendations.
- U.S. Department of Education. (2024). Fiscal year 2025 budget summary. <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget25/summary/25summary.pdf>
- U.S. Department of Education. (2025, January 20). Chronic absenteeism. <https://www.ed.gov/teaching-and-administration/supporting-students/chronic-absenteeism>
- U.S. Department of Education. (n.d.). Elementary and Secondary School Emergency Relief Fund. Retrieved April 14, 2025, from <https://www.ed.gov/grants-and-programs/formula-grants/response-formula-grants/covid-19-emergency-relief-grants/elementary-and-secondary-school-emergency-relief-fund>
- U.S. Department of Education. (n.d.). Federal role in education. <https://www.ed.gov/about/ed-overview/federal-role-in-education>
- U.S. Department of Education. (n.d.). Student Support and Academic Enrichment (SSAE) program. <https://www.ed.gov/grants-and-programs/formula-grants/school-improvement/student-support-and-academic-enrichment-program>
- Usher, A., & Balfour, J. (2023). The State of Postsecondary Education in Canada, 2023. *Toronto: Higher Education Strategy Associates.*
- UWN (2023). Unions object to 'contradictory' non-EU student fee hike. University World News. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20230907093703656>.
- World Education News & Reviews (WENR). (2023). Education in Canada. <https://wenr.wes.org/2023/10/education-in-canada>

[웹사이트]

교육부. (n.d.). 지방교육재정알리미. 교육정보포털. <https://eduinfo.go.kr/portal/theme/>

forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdiDefn

교육통계포털 (KOSIS). (n.d.). <https://kosis.kr/visual/nsportalStats/detailContents.do?statJipyoId=3691&listId=E&vStatJipyoId=6336>

호주 교육부 홈페이지(<https://www.education.gov.au/>)

호주 직업과 기술 홈페이지(<https://www.jobsandskills.gov.au/>)

The Study Australia 홈페이지(<https://www.studyaustralia.gov.au>)

Good universities guide 홈페이지(<https://www.gooduniversitiesguide.com.au>)

[법률]

Higher Education Support Act 2003

Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011

# [별첨 1] FGI 및 학술대회 전문가 의견 수렴 결과

## 1. FGI 결과 종합 정리

### 1) 현행 교육재정 체계의 문제점

- 내국세의 일정비율로 설정되어 있는 지방교육재정교부금 자원 산정방식의 경직성
- 중앙정부 및 지방자치단체 이전재원 중심의 지방교육재정으로 인하여 재원규모에 맞게 신규 정책수요를 만들어내거나 부당 집행되는 등 재정운용의 책임성 확보 곤란
- 지방재정과 지방교육재정으로 구분 운영되고 있어 지역통합재정 측면에서 한정된 자원의 효율적 배분이 이루어지지 못하고 있음. 분리 운영할 필요없이 통합된 체계 구축 필요
- 보통교육재정과 고등교육재정의 칸막이로 인해 효율적인 집행 어려움
- 지방교육재정교부금은 과도한 반면 고등교육 재원은 불충분하도록 제도화
- 재원의 시도간 배분에 있어 기준이 불명확하고 효율성 담보 곤란
- 전적으로 중앙에 의존함에 따라 교육자치의 책임성 확보 어려움

### 2) 지방교육재정교부금 개편 방안

- 지방교육재정교부금의 불안정성과 과도한 증가구조를 개선하기 위하여 교부율보정규정을 두는 안
  - . 일정기준보다 과도하게 늘어날 경우 기준 초과분미교부, 인건비 증가분보다 적게 늘어날 경우 차액 보전
  - . 학령인구 감소 등에 따라 감소할 수 있도록 혹은 경제성장에 따라 증가할 수 있도록 개편
  - . 이러한 접근이 중요한 이유는 세수예측이 틀렸을 때(세수부족사태) 혹은 경제성장을 하락으로 내국세가 “줄어들 때”의 충격도 대비할 수 있어야 하기 때문
- 내국세 교부율을 낮춤으로써 자동증가분 조정하는 방안으로, 인건비(교원, 정규직원, 공무원직원 전부 또는 일부)는 실수요를 교부하고 운영비와 시설비는 내국세 일정률로 교부하는 방안
- 인건비는 실수요, 운영비는 주기적인 표준교육비 연구 결과를 반영한 표준운영비, 시설비는 실수요 교부
- 교부금과 고등평생특별회계 자원 및 기타 고등교육재원을 통합하여 교육교부금으로 개

편한 후 학교급별 칸막이를 제거하는 방안 등

- 내국세의 일정비율에 연동하는 방식은 유지하되, 고등 평생교육에 사용할 수 있도록 칸막이 제거하며, 유치등교육에 할당되는 부분은 학령인구의 변화에 따라 추세적으로 조정
- 공동사업비 제도를 도입하여 교부금 일부를 교육 사각지대 및 고등 평생교육에 교육청과 지자체가 공동 활용
- 법정교부율을 단계적으로 축소
- 교부금 산정시 학령인구, 학생 1인당 교육비 및 GDP 증가율을 기준으로 산정하는 방안 (KDI 등)
  - . 현실을 고려한 원활한 개혁을 위해 1인당 교육비 수준의 적정함을 유지할 수 있는 방향으로 산식을 개편한다면 일부 반대 이익집단 설득 가능

### 3) 대학재정 확보방안

- 등록금 인상이 유일하고 지속가능한 재원확대 방법임. 정부재정으로는 경상적 지출을 감당할 수 없으며, 또 정부재정에 지나치게 의존할 경우 우리 대학의 자율이 침해되고 정부 의존성이 증가하며 경쟁력이 저해
- 대학 자체 재원 확충을 위한 제도 마련(등록금 자율화, 장학금 규제 폐지, 적립금 규제 폐지, 소액기부금 세액공제제도 도입 등)
- 등록금 책정의 자율성 제고 필요 - 법정 등록금 인상 상한은 유지하되 국가장학금 2유형 등 정부재정지원과 등록금 책정을 연계하는 것은 폐지하는 것이 바람직
- 등록금 책정에 자율성을 부여하되, 소득분위별 또는 지역별 차등지원을 통해 제도를 보완
- 근본적으로는 하나의 답만 있음. “저소득층 계층 학생들의 등록금 부담이 결코 높아지지 않는다는 것을 전제로” 등록금 규제 완화를 이제는 허용해야 하는 시기임. 이미 많이 늦었음. 대학이 자체 등록금을 활용하여 어느 정도 운영될 수 있는 길은 마련해야 함. 이는 정부 의존도 완화에 도움이 됨
  - . 학생들마저도 등록금이 싸다는 인식이 형성되어 있기 때문에 등록금 책정 자율화는 결코 정치적으로 큰 부담이 되지 않음
- 국가장학금은 저소득층 중심, 학교장학금은 능력 중심 등의 관점에서 장학금 운영 체계를 재정립한다면 재원확대와 교육형평성/효과성 제고에도 도움이 될 것임.
- 대학에 대한 추가적 규제 완화를 통해 대학이 스스로 수익 창출할 수 있는 여건 조성 (대학교지의 개발제한구역 지정 재고, 학교기업 활성화를 위한 규제 완화 등
- 대학에 대한 정부 재정지원 확대
- 지방교육재정교부금 활용에서 칸막이 방지, 고등교육으로 활용할 수 있도록 개방

- 고등·평생교육특별회계 존치 및 재원 확충 방안 (교육세 전입금확충, 일반회계 전입금확충, 국세교육세의 고등교육세 전환 등)
- 교육부분의 조세지출 확대 (수익용 기본재산 중 토지 등 수익률 낮은 재산을 처분하여 건물 등 수익률 높은 자산으로 전환하는 경우 기존 자산 처분에 따른 양도소득세 감면 조치 등)

#### 4) 중장기 교육발전계획에 반영되어야 하는 신규 수요

- 지방 국립대 발전을 위한 투자 - 수도권과 지방 간 대학격차 해소와 국토 균형발전 위해 필요
- 지방소멸 등으로 해당 지역 학생들의 교육 접근성이 어려워지는바, 교육형평성 측면에서 이들에 대한 수요 고려
- 사립대학 구조조정, 대학 통·폐합 유도를 위한 지원 방안 논의
- AI, 반도체 등 국가적으로 중요한 기술을 선도할 인력 육성을 위한 지원
- 대학 본연의 역할인 기초학문, 중·장기 투자가 필요한 연구분야에 대한 재정지원 방안 모색
- 이주배경 학생 지원, 특수교육 지원, 유보통합, 교육통계 개선 등에 보다 많은 정책적 관심과 재원투입 필요
- 시설개선사업의 경우에는 학령인구 감소에 따른 학교통폐합 등과 연계하여 신중하게 접근할 필요가 있음. 불필요한 낭비가 될 여지가 크며, 지출효율화가 요청됨.
- 수도권-비수도권 격차 확대에 따라 적정 학교 및 학급 규모, 즉 지역별 의무교육 기관을 어느 수준에서 유지할 것인가 논의
- 지방교육재정 관련하여 유보통합·고교무상·디지털교육 등 추가 수요 예상됨.
- 고등교육재정 관련하여 장기간의 등록금 동결에 따른 사립대학 재정결손 보전분, 사립대학 구조개선 지원분 등
- 기술혁신을 선도할 대학의 글로벌 경쟁력 강화와 기업의 수요에 맞춘 신산업분야의 혁신 인재 양성
- 사회환경 및 산업구조 변화에 따른 성인 재교육, 직업교육 강화

#### 5) 기타 교육재정 관련 정책제언

- 지방교육재정교부금 또는 고등·평생교육특별회계 한 가지만 대상으로 개선하면 안되며, 전체 교육재정 구조를 분석하여 종합적인 개선안이 필요하고, 특정 연도를 기준으로 개선해도 안되며, 과거 자료에 대한 시계열적인 분석을 바탕으로 안정적 재정운영을 담보

하는 개선안 마련 필요

- . 지방교육재정 총액 확보에 대한 개혁이 어렵다면, 적어도 활용에 있어서 배분의 효율성 제고 필요
- 교육 분야별 또는 사업별로 재원이 흐름이 상이하여 전체 재원 규모를 파악하는데 한계가 있어 향후 관련 데이터 취합 및 통계 생산을 위한 부처간, 중앙-지방 간 협력 체계 구축
- 전반적인 규제완화 및 단위 학교/대학이 재량권 확대를 추진할 필요가 있음.  
국가 또는 교육청이 실시하는 수많은 사업을 통폐합하여 초중등의 경우 학교장이, 대학의 경우 총장이 더 많은 재량을 갖고 재정을 운용할 수 있도록 해야 함. 물론 그에 상응하는 책임성 확보장치(예: 학업성취도, 취업률 등 성과지표의 설정, 측정, 공개)도 마련해야 함. 이를 전제로 단위 교육기관의 재량을 확대하고 국가 또는 교육청의 간섭을 줄이는 것이 우리 교육의 경쟁력을 높이는 데 매우 중요
- 실제 교육활동이 이루어지는 학교, 학교를 관장하는 교육지원청 단위에서 재원배분, 재정지출에 대한 정보 접근성 강화
- 교육재정지원에서 자금의 용도 제한은 가급적 최소화하여 교육기관의 자율성, 책임성은 높이되 사후적으로 엄정한 성과 평가를 통해 재정지원의 효율적 사용을 유도하고 성과를 극대화할 수 있는 방안을 모색할 필요
- 주요 사업에 대한 성과평가를 강화하여 재정운용의 효율성과 책임성을 강화
- 중장기적으로 지방재정과 교육재정 간의 연계 및 통합적 설계 고려 필요 → 칸막이식 재정 구조 개선으로 재정 효율성 증대와 지역 특성에 맞는 교육방식 설계를 통해 지방소멸에도 대응

## 2. 학술대회를 통한 의견 수렴 결과

「5.31 교육개혁 30년, 성찰과 전망」을 주제로 한 교육분야의 6개 학회 연합학술대회(2025.5.31.)에서 한국교육재정경제학회와 한국재정학회, 강원대 교육연구소는 「5.31 교육개혁 이후 교육재정의 변화와 전망」이라는 세션을 공동으로 주관하고 1995년 교육개혁 이후 교육재정이 변해온 과정과 배경, 그리고 현재의 문제점과 개편대안 등을 모색하였다. 이하에서는 그 내용은 유치등과 고등교육으로 구분하여 주요 쟁점과 개편대안을 중심으로 요약한다(한국교육재정경제학회·교육연구소·한국재정학회, 2025)

### 1) 유·초·중등 교육재정의 주요 쟁점과 개편대안

윤흥주(2025)는 5.31 교육개혁 이후 유·초·중등 교육재정제도의 변천과 그 배경을 요약하고,

재정 확보의 안정성과 충분성(적정성), 배분측면의 공평성과 자율성, 그리고 운영측면의 효율성을 기준으로 관련되는 쟁점을 들고 있다. 재원의 안정성 측면에서 내국세 교부율 유지와 관련한 최근의 문제 제기는 국세나 지방세 또는 국세나 내국세의 일정 비율을 설정하는 것에 대한 것이라기 보다는 학생 수 감소에 따른 교육재정 규모의 축소 요구로부터 비롯되고 있다고 진단하고 있다. 내국세에 연계한 교부율 유지 입장은 기본적으로 교육재정이 안정적 확보와 예측가능성을 높인다는 측면과 함께 교원의 법정정원과 인건비 등 고정성 경비는 학령인구 감소와 관계 없이 지속적으로 발생한다는 점, 그리고 교육경비는 학생 수보다는 학급이라는 단위활동과 더 연계된다는 점 등을 지적하고 있다.

재정의 충분성 측면에서 볼 때 학생당 공교육비 수준이나 학급당 학생 수 등 여러 지표측면에서 OECD 평균수준과 유사하거나 상회하고 있지만, 그 동안 재정수입의 증가분은 국가시책인 교육여건 개선과 중학교 의무교육 완성, 고등학교 무상교육 실시, 누리과정 지원, 학교회계직원 증원 및 처우개선 등에 사용되는 등 신규수요를 창출했다기 보다는 국가적 숙원사업에 투자(송기창, 2020)되었다는 점이 지적되고 있다.

교육재정 운영의 효율성 측면에서 재원의 과다로 인하여 이·불용액이 크게 발생하고 교육재정안정화기금으로의 적립이 이루어진다는 비판(감사원, 2020)이 제기되고 있는 한편 이러한 큰 이·불용액은 자치단체의 경우와 비교할 때 결코 높지 않다는 반론도 제기되고 있다.

고등교육재정이 유·초·중등교육재정에 비해 불균형하게 적다는 여러 비판(감사원, 2023; 국가재정운용계획 지원단, 2024)의 경우 그와 같이 고등교육재정이 열악한 것도 사실이지만 그 확보는 유·초·중등교육재정과 관계없이 별도로 확보되어야 하며, 과밀학급 해소, 학교시설의 개선, AI·메타버스 기반 교육강화 등 신규수요에 대한 재정소요도 크다는 반론도 제기된다(서울신문, 2022.6.)

## 2) 고등교육 재정의 주요 쟁점과 개편대안

김병주(2025)는 5.31 교육개혁 이후 고등 교육재정제도의 역사적 전개과정과 그 배경을 요약하고, 현황에 대한 분석과 함께 주요 쟁점을 제시하고 있다. 대학지원에 있어 사업별 선별지원이 아닌 일반재정지원 강화, 대학에 대한 재정지원을 법제화하고 교육세의 고등교육 지원재원화와 법정한도내에서 등록금의 자율적 책정, 국가장학금 제도의 개선 등 여러 방안들을 제시하고 있다. 고등교육재정교부금제도의 도입 논의와 관련해서는 그 필요성에 대한 논의와 함께 반대의견도 제시하고 있다. 현재의 재정여건에서 교부금 신설을 위한 추가적인 자원마련이 가능한지, 재정교부금이란 형평화 효과를 노리는 것인데 과연 대학에 대한 지원방식으로 적절한

것인지, 보통교육과 달리 수혜자가 한정된 고등교육에 대해 국민의 조세부담으로 지원이 가능한 것인지 등 여러 반대의견도 제시되고 있다.