장관 '쌈짓돈'처럼 써대는 국가 '비상금'

상	혈세가 새고 있다
중	국회도 공범이다
하	대안은 무엇인가

교육과학기술부의 특별교부금 배분 및 집행을 둘러싼 논란은 해마다 문제점으로 지적되지만 개선되지 않고 있다. 올해는 이 문제로 장관까지 사퇴했다. 서울신문은 함께하는 시민행동과 2005년부터 지난 8월까지 교과부 특별교부금의 주먹구구식 운영실태와 그 배경, 그리고 대안을 3차례에 걸쳐 모색해 본다.

장관 모교·총리 방문 학교에 지원금 "제재 못하면 권력자에 줄대기 계속"

● "총리님 본교 방문기념 증서 전달"

장관 사퇴를 가져온 교육과학기술부의 특별교부금 쌈짓돈 집행은 2006년에도 있었다.

김도연 전 교육과학기술부 장관과 우형식 차관이 모교를 방문한 뒤, 교과부가 지원금을 전달한 사례도 추가로 드러났다. 한승수 총리가 방문한 초등학교가 특별교부금을 지원받은 사례도 있었다. '청와대 방문'을 이유로 특별교부금을 내려보낸 적도 있었던 것으로 드러났다.

김도연 전 교과부 장관은 4월17일 모교인 서울 용산초등학교를 방문했다. 이후 교과부는 5월7일 '도서구입비 등' 명목으로 서울시교육청에 2000만원을 내려보냈다. 우형식 차관은 지난 3월20일 모교인 충남 청양군 청남초등학교를 방문했고 교육부는 4월18일 관할 충남교육청에 500만원을 지원했다. 사업명은 '영어교육자료 및 도서구입비'이었다.

김 전 장관은 이 밖에도 3차례 더 일선 학교를 방문했고 그때마다 교육부는 2000만원씩 특별교부금을 내려보냈다. 우 차관도 경기도 남양주시 진건고등학교를 방문했고 이후 진건고는 특별교부금 1000만원을 받았다.

학교 방문 뒤 특별교부금을 내려주는 것은 총리도 마찬가지였다. 한 총리는 지난 5월1일 경기도 광주시 탄벌초등학교를 방문했고 같은 달 7일 교육부는 경기교육청에 특별교부금 1000만원을 지원했다.

당시 탄벌초와 진건고는 경기교육청에 공문을 보내 특별교부금을 신청하면서 '총리님(차관님)께서 본교 방문을 하여 방문기념으로 증서를 전달하여 주셨음'이라고 신청사유를 적었다.

참여정부 시절인 2006년에는 '청와대 방문'이라는 명목으로 전남교육청에서 도내 보길동초등학교에 노후PC 교체를 위해 2000만원을 지원한 사례도 발견됐다. 또 지난해 김신일 전 교육부총리의 모교인 주성초, 청주남중, 청주고는 장관 방문 직후 2000만원씩 특별교부금 지원을 받았을 뿐 아니라 기숙사 신축 등 명목으로 9억 9000만원, 8억 400만원, 12억 6000만원씩 별도 지원받았다.

일선 학교들이 받은 지원금은 특별교부금 가운데 30%를 차지하는 지역교육현안수요에서 나왔다. 지역교육현안수요는 법적으로 '특별한 지역교육현안수요가 있을 때' 지원하도록 돼 있다. 올해 지역교육현안수요 예산안은 3510억원에 이른다.

교과부 관계자는 "5월23일 장관 방문 학교에 예산을 지원하는 관행을 없애기로 했다."면서도 "그 전에 지원했던 학교는 어쩔 수 없는 것 아니냐."고 밝혔다.

● "공정한 예산 배분… 학연 등 사라질 것"

이에 대해 정광모 희망제작소 연구원은 "권력자들이 국가예산을 임의로 쓴다면 결국 '힘있는 사람'에게 기대고 줄을 서는 악순환이 벌어질 것"이라면서 "어느 학교 출신이 장관이 되더라도 공정하고 투명하게 예산을 배분한다면 학연·지연·혈연을 따지는 행태도 자연스레 사라질 것"이라고 꼬집었다.

재해도 없는 연말에 재해대책비 집중지원

▮ 계획없이 '예산 12월 몰아주기'

몇 해 전까지만 해도 연말이면 연례행사처럼 멀쩡한 보도블록을 갈아 끼우던 광경을 쉽게 볼 수 있었다. 교육과학기술부 특별교부금도 마찬가지였다.

지방교육재정교부금법 시행규칙 제5조는 특별교부금 교부시기를 사업의 원활한 추진을 위해 조정할 수 있도록 허용하고 있으나 기본적으로 그 시기를 정해놓고 있다.

우선 60%를 차지하는 국가시책사업수요는 매년 1월31일 교부하는 것으로 되어 있다. 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때 지급하는 것인 만큼 예측가능하기 때문이다.

하지만 조사 결과 이 같은 원칙은 지켜지지 않고 있었다.

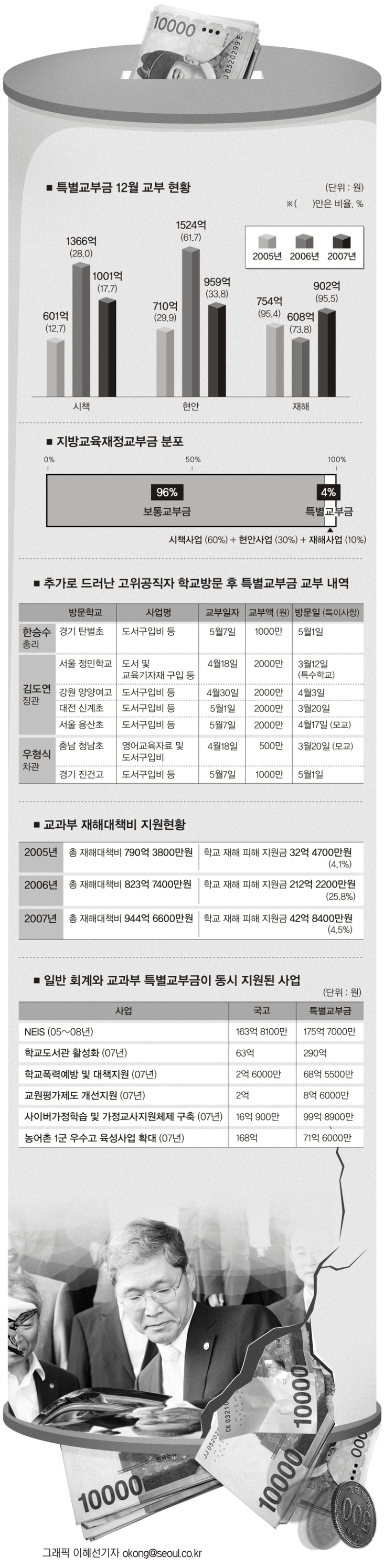
지난해 시책사업수요 5668억원 가운데 17.7%에 해당하는 1001억원이 12월에 교부됐다. 그 전에는 상황이 더 심각했다. 2006년에는 시책사업수요 4942억원 가운데 27.6%(1366억원)가 12월 한 달 동안 교부됐다. 2005년에는 심지어 11월과 12월에 전체 시책사업비의 45%(2141억원)가 교부됐다.

지역현안사업수요도 연말에만 집중적으로 생긴 것으로 파악됐다. 특별교부금의 30% 비중인 지역현안사업수요는 '지역 교육현안 수요가 발생할 때' 교부하도록 돼 있다. 하지만 지난해 12월17일 하루에만 교과부가 현안사업수요라는 이름으로 교부한 금액이 전체 2834억원의 33.8%(959억원)에 달했다. 2006년에는 12월27일 하루에만 전체 현안사업수요액(2471억원)의 61.7%에 해당하는 1524억원이 교부됐다.

재해대책비도 마찬가지다. 재해대책수요가 발생한 때에 지원하도록 돼 있지만 교과부는 지난해 재해대책비 945억원의 95.5%나 되는 902억원을 '재해 예방을 위한 재해대책 수요'라는 이름으로 12월21일에 지원했다. 2006년에는 연말에만 '지방교육혁신종합평가 지원'을 명목으로 재해대책비에 쓰고 남은 73.8%(608억원)를 썼고, 2005년에도 마찬가지 이유로 전체 790억원 가운데 95.4%(754억원)를 시·도 교육청에 지원했다.

함께하는 시민행동의 채연하 예산정책팀장은 "연말 예산집행은 계획성없는 사업 진행을 초래할 가능성이 높다."면서 "특별교부금을 12월에 배분하게 되면 지역교육청과 교육기관에서는 다음연도 예산에 포함하지 못하고 추경예산에 편성하게 되는 만큼 집행은 반년이 지난 후에야 가능하다."고 꼬집었다.

이에 대해 교과부 관계자는 "시책사업의 경우 오랜 준비를 하다보니 연말에 교부한 것일 뿐"이라면서 "연말에 교부한 경우 일선 사업이 충실히 되도록 해를 넘겨 이월해서 쓰도록 한다."고 해명했다. 그는 현안사업에 대해서는 "2006년에는 장관 공석 기간이 길어서 하반기 교부가 늦어진 것이고 2007년도에는 그런 문제가 상당히 완화됐다."고 주장했다.



방문학교		사업명	교부일자	교부액 (원)	방문일 (특이사항)
한승수 총리	경기 탄벌초	도서구입비 등	5월7일	1000만	5월1일
김도연 장관	서울 정민학교	도서 및 교육기자재 구입 등	4월18일	2000만	3월12일 (특수학교)
	강원 양양여고	도서구입비 등	4월30일	2000만	4월3일
	대전 신계초	도서구입비 등	5월1일	2000만	3월20일
	서울 용산초	도서구입비 등	5월7일	2000만	4월17일 (모교)
우형식 차관	충남 청남초	영어교육자료 및 도서구입비	4월18일	500만	3월20일 (모교)
	경기 진건고	도서구입비 등	5월7일	1000만	5월1일

그래픽 이혜선기자 okong@seoul.co.kr

영어강화 정책 나오자 180억사업 바로 "OK"

▮ TALK프로그램 즉흥적 예산집행

지난 4월 방미 도중 이명박 대통령은 '깜짝 발표'를 하나 한다. "초등학생들에게 영어를 가르치는 데 교포들을 모집하는 방안을 추진하기로 했다."고 밝힌 것이다. 그렇게 해서 나온 것이 대통령 영어봉사장학생 프로그램(TALK·Teach and Learn in Korea)이다.

공교육 강화 방안의 하나인 TALK 프로그램은 영어가 모국어인 국가의 교포와 한국관련 전공 외국인 대학생을 선발해 농어촌 지역 초등학교의 방과후교실 교사로 투입하는 것이다. 현재 심사를 거쳐 선발된 교포·외국인 380명이 4주간의 연수를 마치고 13개 시·도 380개 학교에 배치돼 수업을 하거나 준비 중이다.

문제는 TALK 프로그램이 '영어교육 강화'라는 새 정부의 정책에 맞춰 급히 준비되는 바람에 즉흥적으로 예산 배정이 이뤄졌다는 점이다.

교과부는 올해 TALK 프로그램 소요예산 180억원과 농어촌학생 영어캠프 비용 80억원을 합친 260억원을 전부 특별교부금으로 충당했다.

교과부는 내년부터는 이 사업을 특별교부금이 아니라 일반회계로 편입하는 방안을 검토 중이다. 계획성 없는 사업이라는 비판이 이는 대목이다.

이에 대해 교과부 관계자는 "영어교육은 새 정부의 주요 정책이라 추진하게 된 것"이라고 배경을 설명했다. 오석환 영어교육강화추진팀 팀장은 "일반예산 확정 뒤, 추진해 가용할 수 있는 특별교부금에서 예산을 받았다. 기획재정부에서도 초중등 교육 예산은 특별교부금을 사용하도록 하고 있다."고 말했다.

국회 등의 견제없이 쉽게 예산을 가져다 쓸 수 있는 '특별교부금'은 포기하기 어려운 권력이다. 계획없이 배정되는 특별교부금 문제가 해결되지 않는 이유다. 익명을 요구한 대학 행정학과의 한 교수는 "지금 상태에 문제는 있지만 교육부나 국회 등 현행 제도로 혜택을 보는 이해당사자 집단이 있어 내부 개혁이 힘든 실정"이라면서 "외부충격이 필요하다."고 비판했다.

이병국 함께하는 시민행동 참여예산팀장도 "대통령이 지원하는 사업이라지만 180억원이라는 대규모 예산을 투여하면서 아무런 검토없이 즉흥적으로 시행했다."면서 "계획이 부실하면 부실사업으로 변질할 수밖에 없다."고 주장했다.

NEIS, 예산보다 교부금이 더 많이 쓰여

▮ 국회심의 안받아 '맘대로 투입'

'배보다 배꼽이 더 크다?'

일반 회계 예산보다 국회 심의를 받지 않는 교육과학기술부의 특별교부금이 더 많이 지원된 정부 시책 사업을 꼬집는 말이다.

2005~08년 교과부 특별교부금 사용내역을 분석한 결과에 따르면 2001년 도입 당시 예산 낭비라는 지적을 받았던 지방교육행정정보시스템(NEIS) 사업과 학교폭력예방 및 대책사업, 사이버가정학습 및 가정교사지원 체제 구축 사업 등은 일반 회계보다 특별교부금 시책사업비가 더 많이 지원됐다.

국회 심의를 받을 경우 예산 삭감과 정책 타당성 검증을 받아야 하지만 특별교부금을 지원하면 국회 심의를 받지 않아도 되기 때문이다.

교과부는 2005~07년 NEIS관련 사업에 147억 8800만원을 지원했고, 올해도 35억 7000만원을 지원할 계획이다. 이는 일반 회계에서 2005~08년 받은 전체예산 163억 8100만원보다 19억 7700만원이나 더 많다.

이 특별교부금은 2005년에 서울·경기 지역 시범학교 운영에 2억 8000만원이, 16개교 교원전보발령 시스템 개선사업에 5억원이 각각 지원됐다. 2006년에는 시범학교 운영에 1억 4000만원이 지원된 데 이어 2007년에는 NEIS 추가개발에 68억 5000만원, 교육기관전자서명 인증센터 구축에 20억원, 지방교육 행재정통합시스템통계지원체제 구축에 40억원 등이 지원됐다.

NEIS는 2001년 1470억원을 들여 개발하고 전국적 보급이 완료되어 가던 CS(초·중등학교 종합정보관리시스템)를 폐기하고 도입된 것이어서 예산 낭비라는 지적이 적지 않았다. NEIS는 당시 함께하는 시민행동이 대표적인 예산 낭비 사례라며 '밑빠진 독 상'에 선정하기도 했다.

이와 함께 2007년 학교폭력예방 및 대책지원에 국고에서 2억 6000만원이 지원된 반면 특별교부금은 68억 5500만원이나 지원됐다.

사이버 가정학습 및 가정교사지원체제 구축에도 국고로 16억 900만원이 지원됐으나 특별교부금은 99억 8900만원이나 지원됐다. 학교도서관 활성화에도 특별교부금이 290억원 지원돼 국고지원(63억원)의 4배를 넘었다.

함께하는 시민행동 관계자는 "특별교부금은 국회 심의를 받지 않아 정부 시책에 따라 즉흥적으로 투입되는 경우가 많은데다 예산 낭비 사례가 발생해도 처벌이 쉽지 않다."면서 "사업들이 지방교육재정을 위한 사업들이지만 국회의 심의절차 없이 우회적으로 지원되는 것은 문제"라고 지적했다.

기획탐사부 조현석 강국진 김민희 기자
tamsa@seoul.co.kr

특별교부금이란?

보통교부금과 함께 지방교육재정교부금의 일부다. 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원을 국가가 교부해 지역간 교육의 균형발전을 도모하기 위한 것이다.

특별교부금은 내국세분 교부금의 20% 중 4%에 해당하는 금액으로 ▲전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업(60%) ▲특별한 지역교육 현안(30%) ▲재해로 인해 발생한 특별한 재정수요(10%) 등으로 나뉜다. 올해 예산안 기준으로 특별교부금은 1조 1169억원이다. 이 가운데 시책사업비가 7019억원, 현안사업비는 3510억원, 재해대책비는 약 1170억원이다.

교과부 특별교부금은 행정안전부 소관 특별교부세와 기본 메커니즘은 같지만 실제 운영은 차이가 크다.

행안부의 경우, 특별교부세 운영에 관해 필요한 사항을 대통령령으로 규정하고 집행내역을 국회에 보고하도록 하고 있다. 반면 교과부의 특별교부금은 국회 등 대외 구속력이 없는 단순한 내부지침에 근거해 운영되고 있다. 무엇보다 국회 보고 사항이 아니어서 교과부 재량권이 지나치게 크다는 비판이 끊이지 않았다.

한편 지방재정교부금의 96%를 차지하는 보통교부금은 기준재정수입액이 수요보다 미달하는 경우 이 미달액을 기준으로 교부한다. 특별교부금과 달리 국회 보고사항이다.