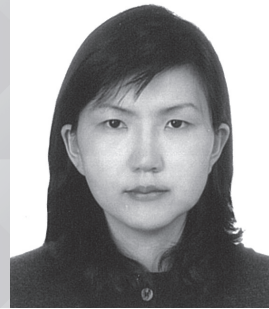


교육급여제도 평가: 선정기준, 급여 수준과 전달체계



An Assessment of the Education Benefit Program:
Eligibility, Payment and Delivery

김지하 | 한국교육개발원 연구위원

2015년 7월, 맞춤형 급여제도의 도입으로 교육급여제도는 주관 부처가 보건복지부에서 교육부로 변경되었고, 급여의 지급 대상이 중위소득 40% 이하(최저생계비)에서 50% 이하로 상향 조정되고 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 수혜자의 범위가 수평적·수직적으로 증가하는 성과를 보였다. 교육급여제도의 향후 개선 과제로 다음과 같은 내용을 제시할 수 있다. 먼저 현재 급여 수준은 최저생계비 계측 방법으로 계산된 교육비에 비해 현저히 낮고 초·중·고등학교 보충교육비, 초등학생 학용품비 등이 포함돼 있지 않으므로 급여 수준을 현실화하려는 노력을 지속적으로 해야 한다. 다음으로 유사 사업으로서 시·도교육청에서 재량 사업으로 추진하고 있는 초·중·고 교육비 지원 사업 제도와와의 연계를 강화하기 위해 지원 범위의 점차적 확대, 소득·재산 조사 방식 및 기준의 일원화, 복지부 사회보장정보시스템과 교육부 교육행정정보시스템 간 정보 호환 등을 추진할 필요가 있다.

1. 들어가며

우리나라는 1961년 제정된 생활보호법에 근거하여 공공부조제도인 생활보호제도를 실시해 왔으며 1979년부터 「생활보호대상자 중학교과

정 수업료 지원 규정」을 제정하여 생활보호 대상 가구의 중학생 자녀에 대해 입학금, 수업료를 지원하는 교육보호제도를 추진하였다. 이후 1982년 생활보호법 전면 개정으로 생계보호의 한 유형으로 지급되던 교육보호가 별도의 독립적인

제도로 분리, 운영되었다. 이후 시행령 개정을 통해 중학생뿐만 아니라 고등학교에 재학 중인 저소득층 학생들을 대상으로 학비 지원 정책을 확대하였다. 1998년 경제위기라는 사회적 위험을 경험하면서 빈곤은 개인의 문제만이 아니라 국가가 책임져야 할 사회문제로 인식되었고, 이러한 변화를 반영하여 1999년 「국민기초생활보장법」을 제정하고 2000년 시행하였다. 기초생활보장제도¹⁾의 시행으로 과거 교육보호는 교육급여로 명칭이 변경되었고 지원 대상과 내용의 범위도 점차 확대되었다.

박근혜 정부 출범 이후 기초생활보장제도 개편을 통해 새로운 공공부조 패러다임을 구축하는 방안이 국정과제로 제시되었다. 제도 개편의 이유는 기존 제도가 개별 급여를 적정 수준으로 보장하고 빈곤층 복지 사각지대를 해소하는 데 한계가 있고 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약했기 때문이다. 이러한 배경에서 2014년 12월 「국민기초생활보장법」이 개정되어 2015년부터 맞춤형 급여가 본격적으로 도입되었다. 맞춤형 급여체계의 의의는 빈곤층의 개별적 복지 욕구를 반영한 제도로서 경제사회 여건의 중장기 변화를 고려해 노인빈곤율과 근로빈곤층에 대한 자원 배분·지원 전략을 수립하고 사회보장제도 발전 방안 모색을 위해 주요

급여제도와 기존의 정책 영역별 복지제도의 협력체계를 강화했다는 점이다.²⁾

맞춤형 급여체계의 도입으로 최저생계비 이하의 빈곤가구에 대한 통합 지원이 생계·주거·의료·교육 등 급여별로 별도의 기준을 설정하는 개별 급여 방식으로 개편되었다. 이에 따라 교육급여의 소관 부처가 보건복지부에서 교육부로, 보장 기관이 시·군·구에서 시·도교육청으로 변경되었다. 교육급여제도는 맞춤형 급여체계의 본래 취지에 부합하도록 여타의 교육복지 정책들과 유기적으로 연계되어 실효성 있는 교육복지 제도로 발전하기 위한 제반 조건들을 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 교육급여의 운영 실태를 분석하고 효율적으로 제도를 수행하기 위한 개선 방안 등을 탐색하는 작업이 필요하다. 이에 본고에서는 맞춤형 급여 도입 이후 교육급여제도의 수급 대상자 선정기준, 급여 수준, 전달체계 등을 중심으로 변화를 살펴보고 제도의 성과와 향후 과제에 대해 논의하였다.

2. 교육급여제도의 실태

가. 수급 대상자 선정기준

1) 국민기초생활보장제도의 시행과 도입 의의로는 ① 복지국가의 가장 기초적인 제도적 조건인 국민최저선(national minimum)이 확보된 점, ② 노동불능자에게 최소한의 급여만을 제공하던 구빈법적인 기존의 공공부조제도를 벗어나 근대적 의미의 공공부조체도로 발전한 점, ③ 저소득층의 최저생계보장이라는 전통적 공공부조적 성격과 함께 근로 능력이 있는 수급자가 빈곤의 덫에 빠지지 않고 근로의욕을 유지할 수 있도록 조건부 수급 제도와 소득공제 제도를 활용한 점 등이다[이태진 외(2010), 국민기초생활보장제도 10년사, 보건복지부·한국보건사회연구원, p.13].

2) 노대명 외(2013), 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개선방안 마련을 위한 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

맞춤형 급여 도입으로 2015년부터 교육급여 지급 대상자를 선정하는 기준이 최저생계비(중위소득 40%)에서 기준중위소득(50%)으로 변화되었다. 그 이유는 중위소득 이상의 계층과 유사한 교육 욕구가 있는 차상위계층의 욕구를 충족시키고 시·도교육청에서 실시하고 있는 초·중·고등학생 교육비 지원 사업의 수혜 대상 선정기준과 유사한 기준을 설정하기 위해서였다. 특히 교육비는 생계급여와 달리 현물로 지급되므로 오남용의 여지가 거의 없어 생계급여만큼 수급

자의 근로 유인에 영향을 주지 않기 때문에 예전과 같은 엄격한 기준을 적용할 필요성이 크지 않다는 주장³⁾ 등이 수급 대상 선정기준 결정에 영향을 미쳤다.

2016년도 기준중위소득과 교육급여 수급자 선정기준을 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다. 2016년도 기준중위소득은 4인 가구를 기준으로 439만 원이며 교육급여 수급 대상 가구의 소득은 중위소득의 50%에 해당하는 219만 6000원 이하이다.

표 1. 2016년도 기준중위소득 및 교육급여 수급자 선정기준

(단위: 원, 명)

| 구분 | 1인 가구 | 2인 가구 | 3인 가구 | 4인 가구 | 5인 가구 | 6인 가구 | 7인 가구 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------|-----------|-----------|-----------|
| 기준중위소득 | 1,624,831 | 2,766,603 | 3,579,019 | 4,391,434 | 5,203,849 | 6,016,265 | 6,828,680 |
| 교육급여 수급자 (기준중위소득 50%) | 812,415 | 1,383,302 | 1,789,509 | 2,195,717 | 2,601,925 | 3,008,132 | 3,414,340 |

주: 8인 이상 가구는 7인 가구 기준중위소득에서 6인 가구 기준중위소득과의 차액을 7인 가구 기준중위소득에 더하여 산정.
 자료: 교육부(2016a), 2016년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영방안, p.150.

지급 대상 소득 기준이 중위소득 40%(최저생계비 100%) 이하에서 중위소득 50%(즉최저생계비 125%) 이하로 상향 조정되고 소득 산정 시 부양의무자⁴⁾ 기준이 폐지되어 부모 소득이 지급 기준에 해당하는 경우 조부모 소득과 관계없이 교육급여를 지급하게 되었다. 이러한 제도의 변화

로 인해 소요되는 재원의 조달 구조도 변경되었는데 기존의 자원 부담 주체인 국가와 지방자치단체에 시·도교육청이 추가되었다. 사업 예산 중 국고는 보건복지부에서 교육부로 이체되며 시·도교육청에서 시·도에 지방비 이체 요청 공문을 송부하면 시·도, 시·군·구에서 지방비를 시·도교

3) 노대명 외(2013), 위의 책, p.130.

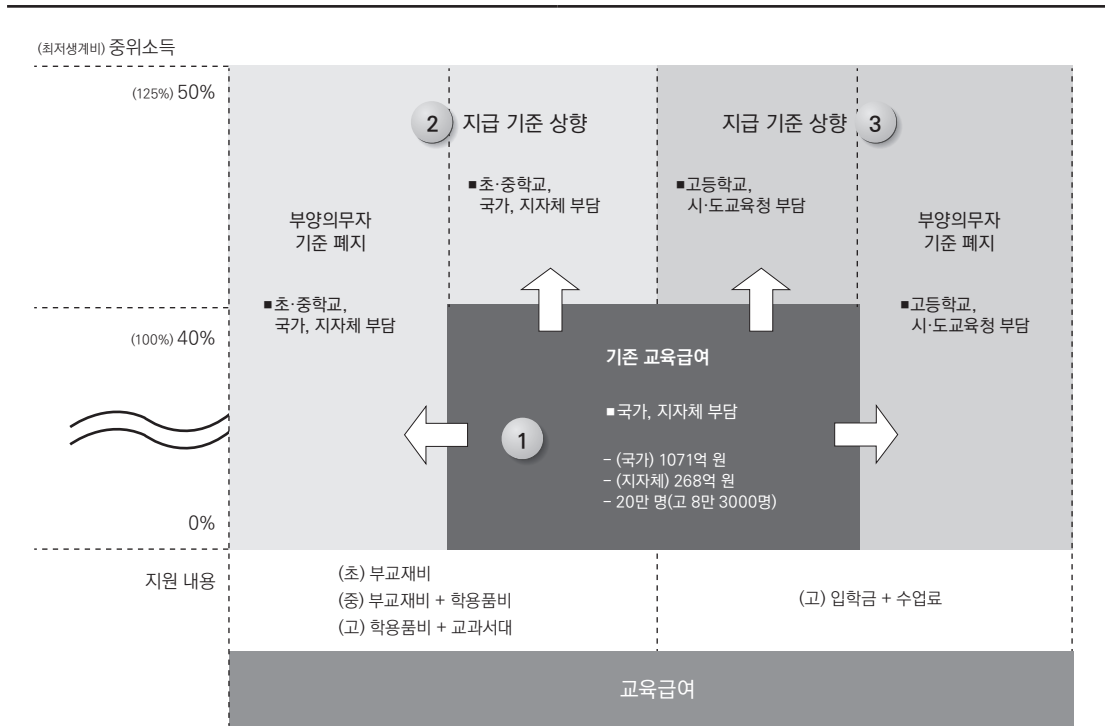
4) 수급권자(가구 기준)에 대한 부양 책임이 있는 사람으로서 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 의미함.

육청으로 이체하도록 하고 있다.⁵⁾ 기존 교육급여의 재원 분담 구조는 국가·지자체가 각각 8:2(그림 1)의 ①로 하였으나 지급 기준 상향(중위소득 40~50%) 또는 부양의무자 기준 폐지로 인해 수급권을 획득한 수급자의 경우 초·중·고 부교재비, 학용품비, 교과서대에 대해서는 국가·지자체

가 8:2(그림 1)의 ②로 부담하고 고교 입학금·수업료에 대해서는 시·도교육청(그림 1)의 ③)에서 부담하도록 하고 있다.⁶⁾

[그림 1]에서 제시된 중위소득과 부양의무자 유무를 기준으로 교육급여의 지급 내역별 부담 주체를 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

그림 1. 교육급여 개편 개요



자료: 교육부(2015.2.), 교육급여 개편에 따른 사업추진 기본계획(안) p.2의 내용을 일부 반영하여 재구성함.

5) 교육부(2016a), 2016 국민기초생활보장법 교육급여 운영 방안 안내, p.152.

6) 「국민기초생활보장법」(법률 제12933호) 제43조의 2, 「초·중등교육법」(법률 제13943호) 제60조의 4.

표 2. 중위소득·부양의무자 기준별 교육급여 부담 주체 구분

| 기준 | | 고등학교 입학금·수업료 | 부교재비, 학용품비, 교과서대 |
|--------------------|------------------------------------|----------------|------------------|
| 중위소득 40% 이상~50% 이하 | | 시·도교육청 | 국가, 시·도, 시·군·구 |
| 중위소득 40% 미만 | 부양의무자 있음 | | |
| | 부양의무자가 없거나 부양 능력이 미약 (의료급여 수급자 기준) | 국가, 시·도, 시·군·구 | |

자료: 교육부(2016), 2016년 국민기초생활보장법 교육급여 운영방안 안내, p.150.

맞춤형 급여제도 도입 이후 교육급여 수급 대상 학생 수는 증가하였다. 연도별 교육급여 지급 대상 초·중·고등학생 수를 보면 2012년 전체 대상 학생 수는 24만 7000여 명이었으나 2015년 12월을 기준으로 38만 7000여 명으로 56.5% 증가했다. 2015년 12월 기준으로 학교급별 학생 수의 비율은 고등학교가 37.3%로 가장 컸고 초등학교 33.9%, 중학교 27.4%, 특수학교 1.4% 순

이었다. 2012년 대비 교육급여 지급 대상 학생 수의 변동 폭이 가장 큰 학교급은 초등학교였다.

이처럼 교육급여 수급자 기준이 변경됨에 따라 수급 대상 가구주의 연령대가 낮아졌고, 임차 가구, 근로빈곤층 등으로 수급권이 확대되어 교육복지 사각지대 해소에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

표 3. 연도별 교육급여 지급 대상 초·중·고등학생 수

(단위: 명, %)

| 구분 | 전체 | | 초등학교 | | 중학교 | | 고등학교 | | 특수학교 | |
|---------------|-----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|-------------|------|
| | 학생 수 (비율) | 증감률 | 학생 수 (비율) | 증감률 | 학생 수 (비율) | 증감률 | 학생 수 (비율) | 증감률 | 학생 수 (비율) | 증감률 |
| 2012년 | 247,903 (100.0) | - | 74,371 (30.0) | - | 74,083 (29.9) | - | 99,449 (40.1) | - | - | - |
| 2013년 | 222,252 (100.0) | △10.3 | 64,790 (29.2) | △12.9 | 65,988 (29.7) | △10.9 | 91,474 (41.2) | △8.0 | - | - |
| 2014년 | 199,189 (100.0) | △10.4 | 58,311 (29.3) | △10.0 | 57,643 (28.9) | △12.6 | 83,235 (41.8) | △9.0 | - | - |
| 2015년 7월 10일 | 177,772 (100.0) | △10.8 | 52,573 (29.6) | △9.8 | 49,724 (28.0) | △13.7 | 71,316 (40.1) | △14.3 | 4,159 (2.3) | - |
| 2015년 12월 31일 | 387,980 (100.0) | 118.2 | 131,655 (33.9) | 150.4 | 106,232 (27.4) | 113.6 | 144,645 (37.3) | 102.8 | 5,448 (1.4) | 31.0 |

주: 1) 2012~14년의 학생 수는 연평균 학생 수임.

2) 2015년 7월 이후 소관 부처가 보건복지부에서 교육부로 변경된 후 수급자의 학적 정비가 원활해짐에 따라 특수학생 구분.

자료: 교육부(2016), 2012~15년 교육급여지급 대상 학생 수, 내부 자료.

나. 교육급여의 수준

1) 교육급여 지원 내용

교육급여제도의 지원 내용을 살펴보면 소득인정액이 중위소득의 50% 이하인 가구의 초·중등 학생 부교재비, 중·고등학생 학용품비, 고등학생 교과서대금과 입학금 및 수업료를 지급하고 있다. 입학금·수업료 지원 대상에는 고등학생(특수목적고, 자율형사립고 및 특성화고등학교 포함)과 「초·중등교육법 시행령」 제76조에 따른 특성화중학교를 포함하며, 평생교육시설의 입학생 및 재학생의 경우에는 당해 시설의 학습 참가비 및 학력 인정 여부에 대해 시·도교육청 상황에 따라 결정하여 지원한다. 지원금은 연도별·급지별로 학교장이 고지한 금액 전액이며 신규 수급자의 입학금은 급여 신청일이 1학년 제1분기에

속하는 경우에 한하여 전액 지급한다. 수업료는 급여 신청일이 속한 달부터 월할 계산하여 지급하도록 하고 있다. 교과서대(부교재비 포함)의 지원 대상은 고등학생이며 1인당 13만 1300원을 연 1회 지급한다. 지원 방법은 학년 초에 일괄 지급하는 것을 원칙으로 하되 신규 수급자에 대해서는 최초 학비 지급 시 동시 지원한다.

부교재비 지원 대상은 초등학생, 중학생(의무교육 대상자)이고 1인당 3만 9200원을 연 1회 지급한다. 학년 초에 일괄 지급하되 신규 수급자에 대해서는 차기 학비 지원 시기에 전액 지급한다. 학용품비 지원 대상은 중·고등학교에 재학 중인 수급자 전원이며 지원 금액은 1인당 5만 3300원으로 1학기(1/4분기)와 2학기(3/4분기), 2회에 걸쳐 2만 6650원씩 지급한다.

표 4. 학교급별 지원 내역

(단위: 원)

| 구분 | 부교재비 | 학용품비 | 교과서대 | 입학금 / 수업료 |
|-------|---------------|--------------------------------------|------------|---------------------------------|
| 초등학생 | 39,200 | - | - | - |
| 중학생 | 39,200 | 53,300 | - | - |
| 고등학생 | - | 53,300 | 131,300 | 학교장이 고지한 금액 전액 |
| 지급 방법 | 연 1회 일괄 지급 | 연 2회 1, 2학기 분할 지급 (1/4, 3/4분기) | 연 1회 일괄 지급 | 입학금은 신입생 입학 시 1회 수업료는 분기별 지급 |

주: 수급자가 입학금 또는 수업료를 학교에 이미 납부한 경우 학교에서 해당 금액을 수급자에게 환급함.
 자료: 교육부(2016), 2016년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내, p.119.

2) 교육급여의 적정 수준 확보

「국민기초생활보장법」 제2조에 따르면 최저생계비는 “국민의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용”으로 정의되며 교육급여도 최저교육비의 개념으로 볼 수 있다. 1999년부터 3년을 주기로 한국보건사회연구원에서 수행해 온 최저생계비 계측조사 연구에 따르면 최저교육비는 “사회 구성원으로서 자아를 실현하고 정상적으로 사회생활을 수행할 수 있는 수준의 교육을 위해 지출되어야 하는 최소한의 비용”이다.⁷⁾

현행 기초보장 급여(생계급여, 주거급여)는 보충성의 원칙에 따라 마켓바스켓 방식으로 계측된 최저생계비에서 현물급여와 타법 지원액을 차감한 후 가구 소득인정액과의 차액을 지급하고 있다. 그러나 교육급여는 지급 대상이 있는 가구에 한해 현물급여 형태로 별도 지급하기 때문에 현금급여에서 차감한다.⁸⁾ 그런데 최저생계비 산출 시 초·중등학교는 의무교육으로 대부분의 교육비가 무상으로 지원되기 때문에 계측된 최저교육비 전액을 현금급여 기준에서 제외하고, 대신 학교생활에 필요한 최소한의 급여로 고등학생 교과서대, 초·중·고생 부교재비 그리고 중·고생 학용품비만을 지원하므로 실수요를 반영하지 못하고 있다.⁹⁾

교육급여 수준의 적정성을 판단하고자 마켓바스켓 방식으로 계측된 최저교육비, 가계동향조사를 이용한 실태교육비, 한국노총의 표준생계비 중 교육비를 2015년 기준으로 환산하여 교육급여와 비교하면 부교재비와 학용품비를 합산한 최저교육비는 약 17만 7000원, 실태교육비 중 3분위 평균은 약 26만 3000원, 그리고 표준교육비는 약 25만 1000원이다. 부교재비만 포함된 초등학생의 2015년 실제 교육급여는 3만 8700원으로 비교 대상 교육비에 비해 상당히 낮은 수준이다.¹⁰⁾

이 밖에도 가정학습지, 수련회 등의 보충교육비와 초등학생의 학용품비가 급여에서 제외된 점에 대해 생계비 계측 전문가들이 지속적으로 문제 제기를 하는데도 중앙생활보장위원회에서 반영하지 않고 있는 실정이다. 부양의무자 기준 폐지로 인해 교육급여의 수평적 사각지대 해소는 어느 정도 달성되었으나 급여 수준의 적정화 또는 현실화가 이루어지지 못하면서 수직적 사각지대 해소는 여전히 과제로 남아 있다.

7) 김태완 외(2013), 2013년 최저생계비 계측조사, 보건복지부·보건사회연구원, p.253.

8) 노대명 외(2013), 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개선방안 마련을 위한 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

9) 박주호 외(2015), 교육급여 적정성 방안 연구, 교육복지정책중점연구소, p.104.

10) 박주호 외(2015), 위의 책, pp.111-112.

표 5. 기준별 교육비와 실제 교육급여 비교(초등학생)

(단위: 원)

| 구분 | 2015년 교육급여 | 최저교육비 (마켓바스켓) | 실태교육비(가계동향조사) | | 표준교육비 (한국노총) |
|-------|------------|------------------|---------------|-----------|-----------------|
| | | | 3분위 평균 | 전체 평균 | |
| 부교재비 | 38,700 | 115,598 | 177,757 | 174,856 | 74,709 |
| 학용품비 | | 61,256 | 84,906 | 84,001 | 176,485 |
| (소계) | (38,700) | (176,854) | (262,663) | (258,857) | (251,194) |
| 보충교육비 | | 277,552 | 3,215,546 | 3,365,649 | 2,663,894 |
| 계 | 38,700 | 454,406 | 3,478,209 | 3,624,506 | 2,915,088 |

자료: 박주호 외(2015). 교육급여 적정성 방안 연구. 교육복지정책중점연구소. p.115.

또한 고등학생을 대상으로 교과서대와 부교재비가 한 항목으로 묶여 지원되는 부분을 시정할 필요가 있다. 교과서와 부교재는 가격 상승률이 다르기 때문에 인상률을 일괄적으로 적용하기 어려우며 교과서 가격은 교육부의 가격상한제 등에 따른 정책적 영향을 받을 가능성이 크기 때문에 시장가격으로 형성되는 부교재 가격과는 별도로 책정될 필요가 있다.¹¹⁾ 특히 부교재는 범위와 종류의 차이가 크고 고교 무상교육이 추진될 경우 교과서가 무상으로 제공될 것을 감안하여 별도 항목으로 세분화하는 것이 정확한 계측과 실수요 반영에 적합할 것이다.

아울러 초등학생의 최저교육비를 중·고등학생에게 동일하게 적용하고 있는 점에 대해서는 새로운 접근이 필요하다. 중·고등학생 교육비와 관련해서는 노동계의 표준생계비에 제시된 교육비

외에 참고할 만한 자료가 없다. 학교급을 고려하여 최저교육비를 계측하기 위해 가계동향조사의 학교급별 전체 교육비의 상대적 크기를 초등학생 최저교육비에 적용해 추정하거나 별도로 중·고등학생에 대한 최저생계비를 마켓바스켓 방식으로 계측하는 방안 등도 검토해야 한다.

다. 교육급여 전달체계의 효율화

1) 복잡한 교육급여 전달체계의 간소화

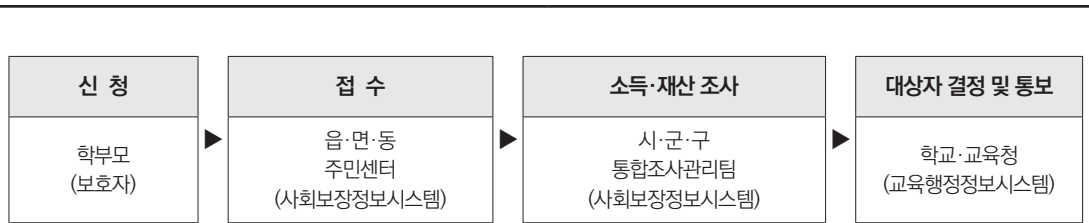
교육급여의 신청과 접수는 교육비 지원 절차를 준용하며 학부모가 읍·면·동 주민센터에 상시 신청할 수 있고, 기수급자는 별도로 신청하지 않아도 신청한 것으로 간주해 처리하는 것을 추진하고 있다. 신청인 범위와 관련해서는 기존 기초생활보장제도를 준용하며 신청 서식 및 구비 서

11) 박주호 외(2015), 교육급여 적정성 방안 연구, 교육복지정책중점연구소, p.117.

류 또한 기존 양식을 유지하고 있다. 대상자 조사
의 경우 신청 내역에 대해 읍·면·동에서 보건복
지부 사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 부모
및 가구원의 소득과 재산을 조사하고, 교육급여
대상 여부(적합/부적합)를 교육부 교육정보시스
템으로 전송하며, 판정 결과는 보장 기관(교육청)
에서 변경할 수 없게 되어 있다(전국 단일 기준).
소득·재산 조사 방법 또한 기존 기초생활보장 소

득·재산 조사 방식을 준용하고 있다. 지급 결정
및 통보 절차를 보면 전송 결과를 바탕으로 시·
도교육청에서 교육급여 지원을 신청한 보호자에
게 지급 결정, 통보 및 지급을 하도록 되어 있다.
급여 신청일로부터 30일 이내에 서면 통지하도
록 되어 있다.¹²⁾ (이의 신청) 직접 이의신청을 받
았을 때는 30일 이내에 심사·통지하도록 되어 있
다.¹³⁾

그림 2. 교육급여 신청 및 지급 결정 과정



자료: 교육부(2016.3.14.), 교육급여와 초·중·고교육비지원사업 연계방안(안), 내부 자료.

교육급여 업무에 관여하고 있는 주체는 읍·면·
동 주민센터, 시·군·구청의 통합조사관리팀, 학
교, 시·도교육청(교육지원청)으로 구분되어 역할
분담이 되어 있으며 주된 업무는 <표 6>과 같다.

이상과 같이 현재 교육급여는 매우 복잡한 전
달체계를 가지고 있다. 신청 접수, 조사 처리, 결
과 통보가 읍·면·동 주민센터, 시·군·구청 통합
조사관리팀, 학교로 구분되어 있다. 민원인은 결

12) 「국민기초생활 보장법」(법률 제12933호) 제26조.

13) 「국민기초생활 보장법」(법률 제12933호) 제39조.

표 6. 기관별 담당 역할

| 구분 | 내용 |
|------------------------|---|
| 읍·면·동 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 상담·신청 안내, 신청·접수, 지원이 필요한 가구 발굴 등 ○ 교육급여 신청서 접수 및 시·군·구 자료 이송 ○ 이의 신청서 접수 및 자료 이송(소득·재산 조사에 관한 사항⇒시·군·구, 기타 사항⇒학교(시·도교육청)) ○ 교육급여 증명서 발급, 급여 계좌 변경 접수 등 |
| 시·군·구 (통합조사 관리팀) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육급여 신청자에 대한 소득·재산 조사를 실시하여 교육행정정보시스템(나이스)으로 전송 * 자산 조사가 필요한 사업의 신규 신청자 조사 및 선정, 변동 사항 적용 및 관리, 확인 조사 업무를 통합조사관리팀에서 전담하여 자산 조사 및 자격 관리 일원화 ○ 소득·재산 조사 관련 이의 신청 사항 재조사 및 통보 ○ 접수된 부정 수급 의심자에 대한 소득 재조사 및 통보 |
| 학교 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 보장 결정 및 통지 ○ 고등학생 입학금, 수업료, 교과서대금 증복 지원 확인 등 급여액 관리 ○ 전출·입, 퇴학, 제적 등 학적 변동 관리 및 변동에 따른 급여액 관리 ○ 부당 수급 의심자 보고 및 부당 수급 결정에 따른 반환 명령 등 관리 ○ 상담·신청 안내, 교육급여 관련 민원(이의 신청) 처리 및 결과 통보 ○ 급여 계좌 변경 처리, 증명서 발급 등 |
| 교육청 (교육 지원청) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교 행정 지원 및 교육급여제도 운영 ○ 교육급여 예산 관리(국고 및 지자체 예산 신청, 정산, 반환 등 포함) ○ 교육행정정보시스템으로 학적 관리를 하지 않는 기관 수급자의 보장 결정 및 통지 ○ 각 학교(국립학교 포함)에서 생성된 교육급여 지급액 집행 ○ 상담·신청 안내, 교육급여 관련 민원(이의 신청) 처리 지원 ○ 급여 계좌 변경 처리, 증명서 발급 등 |

자료: 교육부(2016), 2016년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영방안 안내, p.3.

과 통보를 하는 학교에서 통보만 받고 결정에 대한 문의는 시·군·구청 통합조사관리팀에 해야 하는 번거로움이 있다. 현재 담당 기관이 주민센터, 구청, 학교의 세 단계로 구분되어 있으나 민원인의 편의를 고려해 주민센터와 학교로 이원화하여 업무를 처리하는 것이 효율적일 것이다. 특히 학교의 민원 관련 업무 역할과 책임을 강화할 필요가 있다. 민원 발생 시 학교, 시·도교육청에서 다시 주민센터로 재질의하도록 안내하는 대신 교육부 차원에서 단위학교 행정실 담당 직원을 대상으로 교육급여제도의 제반 사항을 숙지하고 민원 업무를 처리할 수 있게 해야 할 것이다.

또한 현재 교육부의 교육행정정보시스템과 보건복지부의 사회보장정보시스템 간 정보 미공유로 인해 교육급여 신청, 조사 처리, 결과 통보의 각 단계에서 개별 시스템에 탑재되어 있는 정보를 확인하기가 어려워 민원인에게 정확하게 설명하지 못하는 문제도 발생하고 있다.

2) 유사 제도인 초·중·고 교육비 지원 사업과의 연계 강화

교육급여제도는 시·도교육청에서 재량 사업으로 추진하고 있는 초·중·고 교육비 지원 사업과 유사하다. 두 제도의 공통점을 살펴보면 먼저

사업 목적과 대상이 유사하다. 두 사업 모두 저소득층 학생에게 교육비를 지원하여 교육 기회를 확대하고자 하며 교육급여 수급자는 초·중·고등학생 교육비 지원 사업의 대상¹⁴⁾이다. 이들에 대해서는 교육비 지원 사업 신청 시 소득·재산에 대한 조사 없이 지원하고 있다. 다음으로 추진 절차를 살펴보면, 학부모 등 보호자가 읍·면·동 주민센터에 신청하면 시·군·구 통합조사

관리팀에서 해당 가구의 소득·재산을 조사하고 학교에서 지원 여부를 결정하는 방식으로 두 제도가 동일하게 진행되고 있다.¹⁵⁾ 교육급여와 저소득층 교육비 지원 사업을 주관 부서, 법적 근거, 사업의 성격, 지원 예산, 지원 대상, 지원 내용 및 지원 방식 등을 중심으로 비교하면 다음의 <표 7>과 같다.

표 7. 교육급여와 초·중·고 교육비 지원 사업 비교

| 구분 | 교육급여 | 초·중·고 교육비 지원 사업 |
|---------------|--|--|
| 주관 | 보건복지부 시·도, 시·군·구 → 교육부, 시·도교육청(2015.7.-) | 교육부, 시·도교육청 |
| 근거 | 국민기초생활보장법 제12조 | 초·중등교육법 제60조의 4~제60조의 9 |
| 사업 성격 | 국가의 의무 지출(권리성 급여) | 시·도교육청 재량적 예산 사업 ※ 교육청 예산 상황에 따라 유동적 |
| 지원 예산 (2016년) | 총 2669억 원(국고 1450억 원, 지방비 330억 원, 시·도교육청 889억 원) | 시·도교육청 교특회계 8435억 원 |
| 지원 대상 | 중위소득 50% 이하 초·중·고등학생 | 교육감이 정하는 저소득층 초·중·고등학생 - 시·도교육청별로 다르나 통상 중위소득 52~60% 이하 계층 기초수급자, 법정 차상위 등 포함) |
| 지원 내용 | - 고교 학비(입학금+수업료: 연 133만 5000원) - 고교 교과서대(연 13만 1300원) - 중·고 학용품비(연 5만 3300원) - 초·중 부교재비(연 3만 9200원) | 시·도교육청별로 다름 - 고교 학비(입학금+수업료+학교운영지원비: 연 170만 원) ※ 교육급여 수급자에게는 학교운영 지원비만 지원 - 초·중·고 급식비 - 초·중·고 방과 후 수강권(연 60만 원) - 초·중·고 교육정보화비(인터넷 통신비 연 21만 원 등) |
| 지원 방식 | - 기초수급자의 계좌로 현금 지급 - 학비는 시·도교육청에서 해당 학교로 송금 신청 기간: 연중 신청 가능 | - 납부금을 3월에 선납부, 대상자 선정 시 4~5월에 환급 ※ 교육급여 수급자는 납부 유예 처리 - 이후 납부금은 학교에서 면제 처리 신청 기간: 3월 초 |

자료: 교육부(2015. 2), 교육급여개편에 따른 사업추진 기본계획(안), p.14.

14) 2015.12.31. 현재 교육급여 수급자가 약 39만 명이며 초·중·고 교육비 지원을 포함하면 약 92만 명에게 교육 비용을 지원(2015년 총학생 수 609만 명의 15%)하고 있음.

15) 「국민기초생활보장법」(법률 제12933호) 제12조, 「초·중등교육법」(법률 제13943호) 제62조 제3항.

그러나 두 제도는 지원 근거 및 사업의 성격, 지원 범위, 소득·재산 조사 방식에 차이가 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 교육급여제도는 소득인정액이 중위소득 50% 이하(4인 가구 기준 219만 원)인 가구의 초·중·고등학교 재학생에게 초등학생 부교재비, 중학생 부교재비·학용품비, 고등학생의 학용품비·교과서대, 학교장이 고지하는 입학금·수업료 전액을 지원한다. 초·중·고등학생 교육비 지원 제도는 저소득 수급 자격자(교육급여, 한부모, 법정 차상위) 또는 시·도교육청별 기준(교육청별, 항목별로 다르나 가구의 소득인정액이 통상 중위소득 56~64% 이내)에 해당하는 학생에게 교육비로 급식비, 방과 후 수강권, 교육정보화비(PC, 인터넷 통신비), 고교 입학금·수업료·학교운영지원비(교육급여 수급자는 학교운영지원비만 지원)를 지원한다. 둘째, 교육급여는 기초생활보장제도의 일환으로 연중 신청이 가능하나 초·중·고등학생 교육비 지원 사업은 3월 초에만 신청할 수 있다.¹⁶⁾

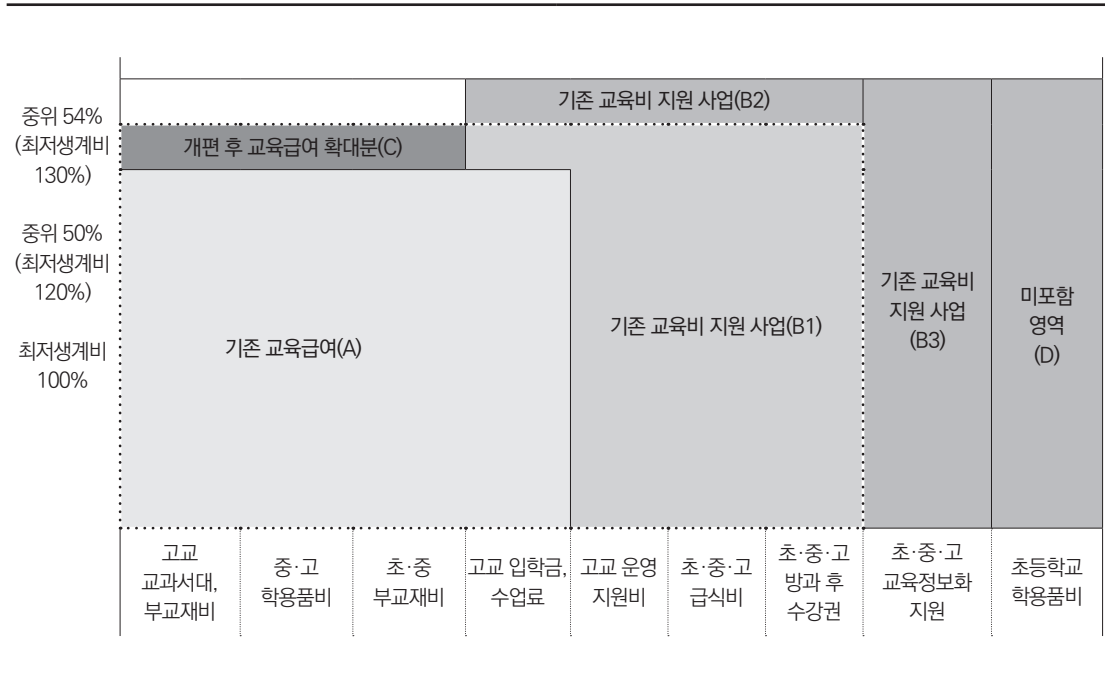
셋째, 교육급여와 저소득층 교육비 지원 사업은 학교급별로 지급 내용에 차이가 있다. 두 제도에서 지원하는 항목과 수급 범위가 아래의 [그림 3]에 제시되어 있다. 현재 교육급여에서는 교육비에서 지원하는 급식비와 방과 후 수강권, 교육정보화비는 지원하지 않고 있다. 초·중·고 방과 후 수강권은 마켓바스켓상 최저교육비의 구성 항목에 반영된 보충교육비 성격을 띠는 점

에서 교육급여에 포함하는 것을 우선적으로 고려할 수 있다. 그러나 저소득층 교육비 지원 항목에 포함되어 있는 급식비, 정보통신비 등을 모두 교육급여에 포함하는 것이 적절한지에 대해서는 추가적인 분석과 논의가 필요하다. 현행 교육비 지원 사업은 지방교육재정교부금의 여유 재원을 바탕으로 시·도교육청 재량 사업의 성격을 가지므로 동 제도의 상당 부분을 권리성 급여로 전환할 때 발생할 수 있는 재원 부담 문제를 고려해야 하기 때문이다. 두 제도에 대한 통합 논의 시 우선적으로 포함되어야 할 항목을 선별하기 위해 실제 수급자를 대상으로 한 수요 조사 등을 거친 다음 이에 기초하여 단계적으로 두 제도 간의 지원 범위를 일원화할 필요가 있다.

넷째, 교육급여와 초·중·고 교육비 지원 사업 간 소득·재산 조사 방식을 일원화할 필요가 있다. 아래의 <표 8>에는 교육급여와 초·중·고 교육비 지원 제도 간 소득 조사 기준이 개별 법령에 근거하여 이루어지고 있기 때문에 나타나는 차이점이 제시되어 있다. 주요한 차이점은 교육급여와 교육비 지원의 선정기준인 '소득인정액' 계산 방식이다. 이는 소득과 재산을 동시에 고려하는 것으로 재산은 소득환산율을 적용해 계산한다. 교육급여와 저소득층 교육비 사업에서 계산하는 소득, 재산, 공제 항목을 상세 분류 수준에서 확인해 보면 교육급여는 거의 대부분의 항목을 포함하여 조사하는 반면 교육비 지원에서는

16) 연중 지원 요구 발생 시 '학교장 추천' 제도로 학교에 신청할 수 있으나 소득·재산 조사를 면밀하게 할 수 없는 탓에 공정성 문제가 불거질 수 있어 전체 지원의 10% 이하로 제한 권고하고 있음.

그림 3. 개편 후 교육급여 항목과 수급 범위의 변화



자료: 노대명 외(2013), 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, p.323.

소득인정액에 계상되는 다수의 세부 항목이 제외되어 소득인정액 산정 방식에서 차이가 크다. 또한 교육급여와는 달리 초·중·고 교육비 지원은 선정기준에서 재산의 소득환산율을 교육급여의 3분의 1 수준으로 정하고 있다.

종합적으로 살펴보면 교육급여는 초·중·고 교육비 지원에 비해 엄격한 소득인정액을 적용하고 있다. 저소득층 학생들의 보편적 교육권을 보

장하고 교육에서의 기회의 불평등을 해소하려면 교육급여에서 재산의 소득환산율을 하향 조정하여 교육비 지원과 일치시킬 필요가 있다. 또한 우리나라의 평균적인 자동차 보유 대수를 고려할 때 자동차는 거의 필수품으로 인정되는데 생계 급여에서 자동차 보유 여부를 판단하는 것은 지나치게 엄격한 기준이므로 재산에서 제외하는 것이 적절하다는 의견¹⁷⁾도 지배적이다.

17) 박주호 외(2015), 교육급여 적정성 방안 연구, 교육복지정책중점연구소, p.120.

표 8. 교육급여 대 초·중·고 교육비 지원 재산의 소득 환산율 비교

| 구분 | 교육급여 | 교육비 |
|------|---------|-----------|
| 일반재산 | 월 4.17% | 월 4.17%/3 |
| 금융재산 | 월 6.26% | 월 6.26%/3 |
| 자동차 | 월 100% | 월 100%/3 |

자료: 교육급여-교육부(2016), 2016년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영방안 안내, p.105.

교육비-교육부(2016), 2016년 초·중·고 학생 교육비 지원 안내, p.61.

3. 나가며

개별적 복지 욕구에 부합하는 맞춤형 급여체계로의 전환은 기초보장의 사각지대를 줄이고 통합급여의 문제점인 빈곤 함정(poverty trap)을 줄이기 위한 것이다. 특히 교육급여제도는 부양의무자 기준을 폐지하고 중위소득 50%(최저생계비 120%) 이하 가정으로 수혜 대상의 범위를 확대하여 공교육에 대한 국가의 책임을 강화한 것으로 평가된다. 국가 수준의 복지정책으로서 사회적 소득재분배는 불평등을 일시적으로 개선하는 효과는 있지만 장기적인 계층 간 이동과 사회통합에는 기여하지 못하며, 사전적 분배 수단으로서 교육에 대한 투자가 여타의 투자에 비해 가장 효율적·효과적이라는 점을 고려할 때 교육급여제도의 개선은 바람직한 것으로 해석된다. 교육급여제도는 저소득층 자녀의 교육과 인적 자본 투자를 위해 정부가 적극적으로 개입함으로써 교육 격차와 소득 격차가 세대에서 세대로 이어지는 현상을 막는 유용한 정책 수단이며, 장기적으로는 소득 분배 상태의 불평등 완

화에 기여할 것으로 기대된다.

전 세계적으로 교육소외계층에게 양질의 공교육을 제공해야 하는 국가의 책무성이 강화되고 있다. 우리나라 역시 이러한 추세에 부합하여 저소득층 학생 개인의 맞춤형 교육 요구를 면밀히 파악하는 방향으로 교육급여 제도를 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 중·장기적으로 교육급여제도의 지원 내용과 초·중·고 교육비 지급 항목을 교육비 지원 사업의 기준으로 일치시켜 나가되 국고, 지자체와 시·도교육청의 재정여건을 고려하여 교육급여의 소득 기준을 초·중·고 교육비 지원 수준으로 점차 완화해 수급자를 확대해야 한다.

아울러 두 제도의 일원화를 위한 제반 조건으로 교육급여와 초·중·고 학생 교육비 지원 사업의 소득·재산 조사 기준 일원화 근거 규정을 마련하기 위해 관련 법령인 「국민기초생활보장법」과 「초·중등교육법」의 관련 규정을 개정하는 한편 교육급여·교육비 프로그램인 사회보장정보시스템과 교육행정정보시스템의 연계, 통합 등을 추진해 나가야 할 것이다. ■