

지방교육재정(편)

교육재정콜로키엄

송기창교수님과 함께 하는

제6차 교육재정콜로키엄

2023.05.22(월) 14:30~16:30

교육재정의 올바른 이해와 발전을 위해 교육재정의 기본 개념부터 교육재정의 현황 등을 정리하여 향후 개선 방향 등에 대해 논의할 수 있는 계기를 마련하고자 교육재정전문가이신 송기창 교수님을 모셔서 콜로키엄을 개최합니다.

주제 : 지방교육재정 개편 요구의 쟁점과 과제

강사 : 송기창(숙명여자대학교 명예교수 / 강원대학교 교육재정중점연구소 석좌연구위원)

장소 : 한국교육개발원 교육재정연구실 / 온라인 ZOOM 병행

* 오프라인 참석은 장소가 협소하여 희망자 중 일부만 참석 가능

Schedule

콜로키엄 일정

일자	주제	세부내용
3월 13일	교육재정의 이해	- 교육재정의 개념 / 교육재정의 구조와 유형 구분 - 교육재정의 탐구영역 등
3월 27일	교육재정 확보제도(I)	- 교육재정 확보제도의 개요 - 지방자치단체 전입금과 교육경비보조금 등
4월 03일	교육재정 확보제도(II)	- 교육세 : 도입배경과 변천과정, 쟁점, 개선과제
4월 24일	교육재정 배분제도	- 보통교부금제도와 특별교부금제도
5월 08일	교육재원의 지출제도와 교육재정 평가제도	- 기금제도, 학교회계제도, 교비회계제도 - 교육재정 성과 평가제도 / 교육재정 분석·진단제도 / 교육재정 정보공시 / 교육재정투자심사, 주민참여예산제도 등
5월 22일	지방교육재정 개편 요구 의 쟁점과 과제	- 1949년 「교육법」 제정 및 지방교육재정 분리·독립 과정 - 1999년 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합 시도 - 2021년 이후 지방교육재정교부금과 일반회계 전입금 개편 요구의 쟁점 - 지방교육재정 개편의 과제

* 6월12일 제7차 교육재정 콜로키엄은 대구대학교 오프라인 행사 병행 예정



제6차 교육재정 콜로키엄 (한국교육개발원/ 2023.05.22.월. 14:30-16:30)

지방교육재정 개편 요구의 쟁점과 과제

* 이 발표문은 지방세포럼, 제63호, 2022.7 발표원고를 업데이트한 것임

EDUCATION
FINANCE



송기창 (숙명여대 명예교수)

I.

1949년
「교육법」 제정 및
지방교육재정
분리·독립 과정



II.

1999년
지방교육재정교부금
과 지방교부세의
통합 시도



III.

2021년 이후
지방교육재정
교부금과 일반회계
전입금 개편 요구의
쟁점



IV.

**지방교육재정
개편의 과제**



지방교육재정 개편론의 논의 배경

- ✓ 지방교육재정 개편 요구는 어제 오늘의 일이 **아니다**.
- ✓ 1949년 「교육법」 제정과정에서 지방교육자치제 도입을 둘러싸고 당시 문교부와 내무부가 충돌할 때 핵심 쟁점 중의 하나가 지방교육재정 운용체제를 어떻게 가져갈 것인가였다.
- ✓ 지방교육자치가 시행된 이후에도 지방교육재정 운용체제를 둘러싸고 교육자치를 일반자치에 통합해야 한다는 주장이 계속돼왔고, 1997년 말부터 시작된 외환위기를 극복하는 방안을 논의하는 과정에서 예산당국이 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합을 추진하기도 했다.
- ✓ 최근에는 내국세 수입이 급증하면서 내국세 수입 총액에 연동된 지방교육재정교부금도 급증하자, 재정수요와 무관하게 칸막이 되어 있는 지방교육재정교부금을 개편해야 한다는 여론이 거세졌다.



I. 1949년 「교육법」 제정 및 지방교육재정 분리·독립 과정



1. 1949년 「교육법」 제정 당시 '지방교육자치'의 쟁점

1949년 「교육법」 제정 당시 쟁점 2가지

✓ 학제 구조에 관한 것

학제의 경우, 6-4-2-4로 결론이 내려졌으나, 「교육법 시행령」이 제정(1952. 4. 24.)되기 전인 1951년 3월 20일 개정 「교육법」(법률 제178호)에 따라 현재까지 6-3-3-4제 유지

✓ 지방교육자치에 관한 것

지방교육자치제는 법안 심의과정에서 내무부의 극심한 반대가 있었고, 1952년 지방교육자치제 시행 이후에는 계속 교육자치 폐지론 등장

내무부의 반대 논리

“중앙정부도 그렇고 지방자치단체라고 하는 것이 재정적으로 통일적으로 움직여야 됩니다. 마찬가지로 각 지방자치단체의 재정의 밸런스를 맞추고 감독하기 위하여 내무부라고 하는 기관을 둔 것입니다. 이렇게 말할 것 같으면 문교행정을 내무부가 간섭한다는 의사로 생각될지 모르겠습니다만 절대로 문교행정에 대해서 내무부가 간섭하는 것이 아닙니다. 지방자치단체 행정은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 재정이고 다른 하나는 문교라든지 상공이라든지 하는 것입니다. 재정만은, 재정적 운영은 이 점에 있어서 내무부장관이 책임을 집니다. 물론 재정권에 관한 것과 재정은 교육행정을 실시하는 것과 전혀 관련성이 없습니다만 관련성이 있다고 하여 그것을 전부 분리한다고 하면 중앙정부의 재무부를 해체하고 각부처 안에 각재무부를 두어야 합니다. (중략)”

심의과정에서 “~2차로 문교부장관과 내무부장관의 감독 지휘를 받아~”로 내무부장관의 지휘감독권을 삽입하고, 제3항을 추가하여 “전항의 내무부장관의 지휘감독은 재정에 관한 사항에 한한다.”고 규정하는 정도에서 타협이 이루어졌다.

2. 1952년 지방교육자치제 시행 이후 지방교육재정의 독립 확대



표 1 교육자치와 지방자치 갈등의 역사

갈등시기	쟁점	교육행정 입장	일반행정 입장	결과
교육법 제정(1949)	교육구, 교육위원회 설치	의결기관으로서의 교육위원회 설치	자문기관으로서의 교육위원회 설치	구교육위원회: 의결기관 시교육위원회: 합의제 집행기관 도교육위원회: 자문기관
교육법 운용(1950-1960)	중등교원 봉급 보조금, 교육세 운용	전액 문교부를 통한 보조, 독립세원의 교육세 신설	지방자치단체를 통한 보조, 지방세 부가방식의 교육세 유지	갈등 지속
교육자치 운용(1952-1961)	교육자치 존속 또는 폐지	교육자치의 존속 및 강화(시교육위원회의 의결기관화)	교육자치 폐지 및 일반행정예의 통합	5.16을 계기로 교육자치 폐지(집행기관을 일반행정예 통합)
교육자치 폐지(1961-1963)	교육자치 부활 여부	교육자치 부활(교육위원회의 의결기관화)	지방행정의 종합성·효율성을 위하여 교육행정 통합 유지	부분적인 교육자치 부활(합의제 집행기관으로서의 시·도교육위원회 설치)
교육세법 제정(1958)	교육세법 제정 여부	독립세원의 교육세 신설, 교육위원회에 징세권 부여	지방세 부가방식의 교육세 유지, 교육자치 폐지	독립세원의 교육세 설치
교육세법 제정(1981)	교육세원	재산세에 교육세 부과	재산세에 교육세 부과 불가, 교육자치 폐지	재산세에 교육세 부과 방침 철회
지방교육자치법 제정(1991)	교육위원회 성격	교육계의 입장: 독립형 의결기관	교육부·내무부 입장: 합의제 집행기관	위임형 의결기관

출처: 송기창(1997).

3. 1991년 지방교육자치제 이후 지방교육재정의 변화 내용

✓ 1995년 5.31 교육개혁 방안 : 교육재정 GNP 5% 확보를 둘러싼 갈등

지방세분 교육세원으로 담배소비세의 40%를 신설하고, 경주·마권세의 세율을 20%에서 50%로 인상하며, 시·도세 2.6% 전입금을 통해 일반지방자치단체가 교육재정 GNP 5% 재원의 일부를 부담하는 대신에 당시 소득할 주민세율을 소득세의 7.5%에서 10%로 2.5%p 인상함으로써 일단락



✓ 국민의 정부 대선 공약(교육재정 GNP 6% 투자) 이행 과정의 조정 내용

2001년부터 지방세분 교육세를 지방교육세로 개편하고, 지방교육세의 일부 세율을 인상하였고(담배소비세분 및 경주·마권세분 지방교육세의 세율은 각각 10%p씩 인상), 부산시 이외의 광역시와 경기도의 경우에도 공립 중등교원 봉급전입금을 10%씩 부담하도록 하였다. 경주·마권세율 인상분은 2005년부터 20%로 환원하기로 했으나, 지방교육재정의 어려움을 이유로 미뤄지다가 2009년부터 40%로 조정



✓ 담배소비세를 둘러싼 행정안전부와 교육부의 줄다리기 지속

1996년부터 5년 시한으로 지방세분 교육세원에 편입되었던 담배소비세의 40%(2001년부터 50%)는 2~5년 단위로 시한 연장. 교육부는 시한 철폐를 요구하고 있으나, 행정안전부는 특별시와 광역시에 적용되는 담배소비세 전입금(담배소비세 수입액의 45%를 교육비특별회계로 전입)과 중복 부담을 이유로 담배소비세 부가분 지방교육세의 폐지 요구(2021년말 「지방세법」 개정을 통해 2024년말까지 시한이 3년 연장된 상황임)



II. 1999년

지방교육재정교부금과 지방교부세 의 통합 시도



1. 지방교육자치제와 지방교육재정의 관계

지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합 문제는 지방교육자치제가 어떤 형태로 정착되느냐에 따라 결정될 수 있는 문제이다.

지방교육자치제 개편 논의는 1991년 지방교육자치제가 시행되기 전부터 계속되었다. 교육위원회의 성격을 어떻게 규정할 것인가, 교육위원과 교육감을 누가, 어떻게 선출할 것인가, 교육위원과 교육감의 자격기준을 어떻게 설정할 것인가, 시·도지사에게 어느 정도의 권한과 책임을 줄 것인가 등이 쟁점이었다.



2. 문민정부 : **교육재정 GNP 5% 확보**를 둘러싼 전개 과정

교육개혁위원회의 요구

교육개혁위원회는 중앙정부 예산만으로 교육 재정 GNP 5%를 확보하기가 현실적으로 어렵다고 판단하고, 당시 내무부에게 일반 지방자치단체에서 일부를 부담해줄 것을 요청

내무부의 대답

교육자치의 구조를 개편할 경우 생각해보겠다

잠정 협의

교육자치제의 개편을 전제로 시·도세 총액의 2.6%와 학교용지 확보에 필요한 재원의 1/2을 일반회계가 부담할 것을 약속

입법 완료 뒤 결론

교육재정 GNP 5% 확보에 필요한 입법이 완료된 뒤에 정부가 교육자치제 개편을 시도했으나 교육위원들과 한국교총을 비롯한 교육계의 반발 등으로 실패



3. 1998년 교육부문 5대 과제로서 **교육부문 효율성 제고 및 교육자치 기반 조성**

1998년 2월 대통령직 인수위원회

교육부문 5대 과제 중의 하나로 '교육부문 효율성 제고 및 교육자치 기반 조성'을 제시하고, 교육위원회를 합의제 집행기관화 하겠다

1998년 7-10월 교육부

「지방교육자치제도 개선 특별위원회」(위원장: 조창현 한양대 교수)가 구성되어 10월 15일 공청회에서 지방교육자치제도 개선방안 제시

쟁점은 교육감 및 교육위원 선거와 교육위원회의 성격, 기초교육자치의 실시여부, 교육재정 문제는 크게 부각되지 않았음

1998년 12월 10일 진념 강연

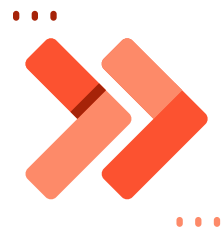
"지방교육예산과 지방행정예산의 관리가 이원화되면서 비효율이 많이 발생하고 있다."고 전제하고 "지방교육청이 맡고 있는 지방교육예산을 지방자치단체로 넘겨 지방행정예산과 지방교육예산을 통합 관리토록 하겠다."

정부부처 경영진단을 1999년 2월말까지 마무리해서 3월에 정부조직과 기능을 개편하는 과정에서 지방행정자치와 지방교육자치의 통합을 추진하겠다

1999년 1월 발표한 중기재정계획

"지방교부세와 지방교육재정교부금을 연계시키는 방안을 검토한다."

결과적으로, 예산당국에 의한 통합 추진은 무산되었으나, 통합 논의 자체는 여전히 간헐적으로 나타나고 있다.



3. 1998년 교육부문 5대 과제로서 **교육부문 효율성 제고 및 교육자치 기반 조성**

교육계의 통합 반대 논리 (송기창, 1999)

“일반자치단체는 지방세 과세권을 가지고 있으면서 이전재원인 지방교부세를 교부받고 있으며, 교육자치단체는 지방교육재정교부금만 교부받고 있으며 과세권이 없다. 정부수립 당시부터 이렇게 이원체제로 운영된 것은 아니었다. 1950년대에 의무교육은 교육자치를 했지만 중등교육은 일반행정에 통합되어 있었다. 그런데 통합하여 운영해보니까 교육에 대한 최소한의 투자조차 보장되지 못했다. 그래서 지방교부세로 지원되던 중등교원봉급 반액에 해당하던 금액을 지방교육교부세로 분리하게 되었다. 이것은 1963년 당시 내무부도 인정하고 동의한 사실이다. 그러니까 현재의 교부금 제도를 도입하게 된 것은 국가가 최소 교육투자를 보장하기 위한 교육지책이며, 통합 운영의 문제점을 개선하는 정책이었다. 즉, 교부세와 교부금을 분리하여 교부하게 된 것은 교육자치 때문에 생겨난 제도가 아니며, 국가가 최소한의 교육 투자를 보장하기 위한 장치로서 생겨난 제도라는 사실을 기억할 필요가 있다.

기획예산처는 국가의 책임을 떠넘김으로써 예산의 융통성을 확보하고자 하고, 행정자치부는 통합하면 더 투자할 수 있는 것처럼 하여 교육에 관한 권한을 확보하고자 한다. 만약 교육이 돈 되는 사업이라면 지방에 넘기려 하지 않을 것이며, 교육을 투자의 대상으로 인식했다면 행정자치부도 가져가려고 하지 않을 것이다. 국가는 떠넘김으로써 예산을 늘릴 수 있고, 지방자치단체는 우선 권한 먼저 가져간 다음에 재정을 통합해버리면 현재보다 교육투자를 더 하는지 덜 하는지 드러나지 않을 것이기 때문에 교육행·재정 통합에 관심이 있다.”



III. 2021년 이후 지방교육재정교부금과 일반회계 전입금 개편 요구의 쟁점

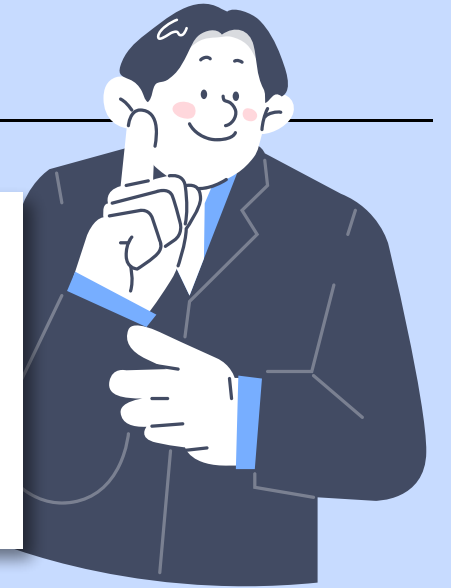


1. 지방교육재정교부금 개편 논의의 배경

2020년 불어닥친 코로나19 사태로 경제가 어려워지자 내국세 수입이 급감하였다. 국세청 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr>)에 따르면, 2019년 내국세 수입액은 259조 3,086억원이었으나, 2020년에는 249조 9,956억원으로 9조 3,130억원 감소하였다. 2021년에 경기가 살아나고 납부를 유예했던 전년도 세수가 더해지면서 내국세가 299조 1,184억원으로 급증하였다. 내국세 수입이 늘면서 2020년 교부금이 2019년보다 줄어들었던 기저효과까지 더하여 2020년 교부금 예산 대비 2021년 교부금 최종예산의 증가폭이 매우 크게 나타나자 교부금 개편 논의가 봇물처럼 터져 나왔다. 2022년에 다시 내국세 예산이 큰 폭으로 증가하면서 교부금 개편 요구에 덧붙여 지방자치단체 일반회계 전입금 개편 요구까지 나오는 상황이다.



2. 지방교육재정교부금 개편 요구의 쟁점



- ① 학생수가 감소하면 교육재정도 줄어야 한다, ② 교육재정 수입의 증가는 교육재정 수요를 만들어냈다, ③유·초·중등학생에 대한 교육비가 과도하게 많다, ④지방교육재정교부금의 내국세 연동은 교육재정의 안정성을 강화시켰다, ⑤고등교육재정에 비해 지방교육재정이 과도하게 늘었다 등이다. (송기창, 2022: 253)

쟁점 2가지

학령인구 감소와 교부금
개편의 당위성 여부

고등·평생교육 투자의 부족과
교부금 개편의 관련성 여부

(대표적인 접근 논리) "2000년 14조 9,000억원의 4.37배로 늘어난 반면, 같은 기간 학령인구 수는 811만명에서 539만명으로 34% 감소하였다"



그렇다면, 인구수 증가에 비해 내국세 증가 속도가 과도하므로 세제를 개편해야 한다고 주장할 수 있는가?



학령인구가 감소하는 상황에서 지방교육재정 내국세 교부금이 큰 폭으로 증가했다는 사실이 교부금 감축의 논거가 될 수 있는가?

(대표적인 접근 논리) 교부금 개편을 주장하는 사람들은 고등교육 투자가 적었던 것이 초·중등교육 투자가 많았기 때문이라는 전제를 깔고 있다. 따라서 초·중등교육 투자를 줄이면 고등교육 투자를 늘릴 수 있다고 본다.

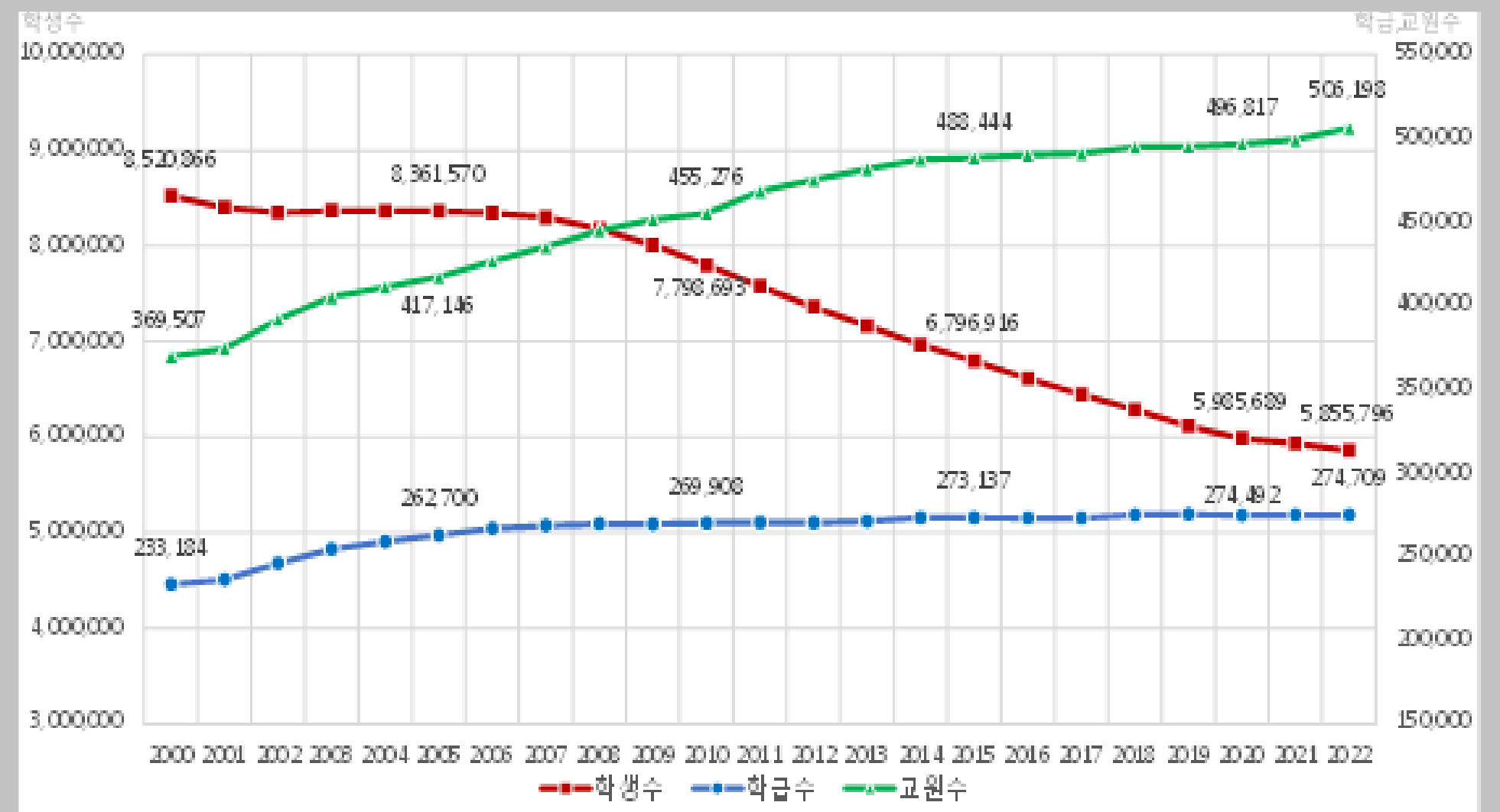
쟁점 1: 학령인구 감소와 교부금 개편의 당위성 여부

학령인구가 감소하는 상황에서 지방교육재정 내국세 교부금이 큰 폭으로 증가했다는 사실이 교부금 감축의 논거는 될 수 없다.

- ✓ **학생 수**는 2020년 8,520,866명에서 2022년 5,855,796명으로 31.3% **감소**
- ✓ **교육재정의 지출 단위인 학급 수**는 2000년 233,184개 학급에서 2022년 274,709개로 17.8% **증가**
- ✓ **지방교육재정의 60%를 차지하는 인건비에** 직접적인 영향을 미치는 **교원수**는 2000년 369,507명에서 2022년에는 506,198명으로 37.0% **증가**

(교육통계서비스, <https://kess.kedi.re.kr>).

그림 1 학생수, 학급수, 교원수의 변화 추이(유·초·중·고등·특수학교)



쟁점 1: 학령인구 감소와 교부금 개편의 당위성 여부

- ✓ 2013년 이후 학생 1인당 교육비가 역전되었음에도 불구하고, 여전히 우리나라 교육여건은 OECD 평균에 미달한다. 이는 OECD 국가들에 비해서 **저량, 즉 투자의 누적량이 부족**하기 때문이다.



OECD(2002~2021).
Education at a Glance.

그림 2 학급당 학생 수 국제 비교

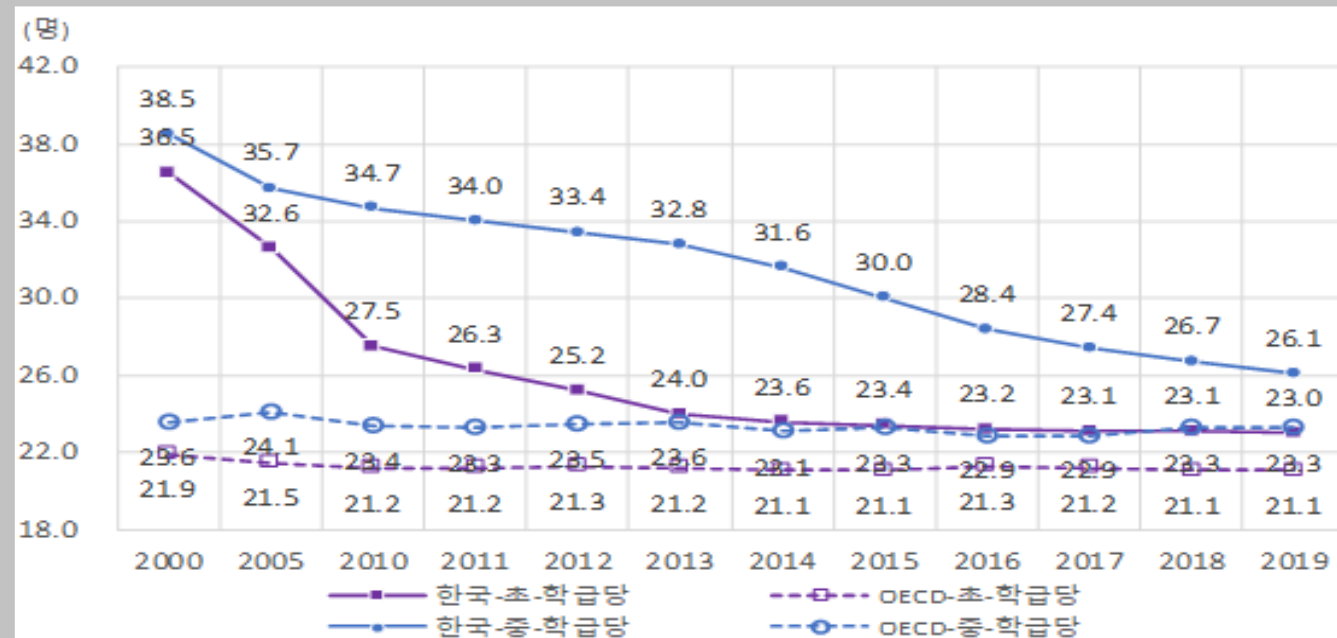


그림 3 교원당 학생 수 국제 비교

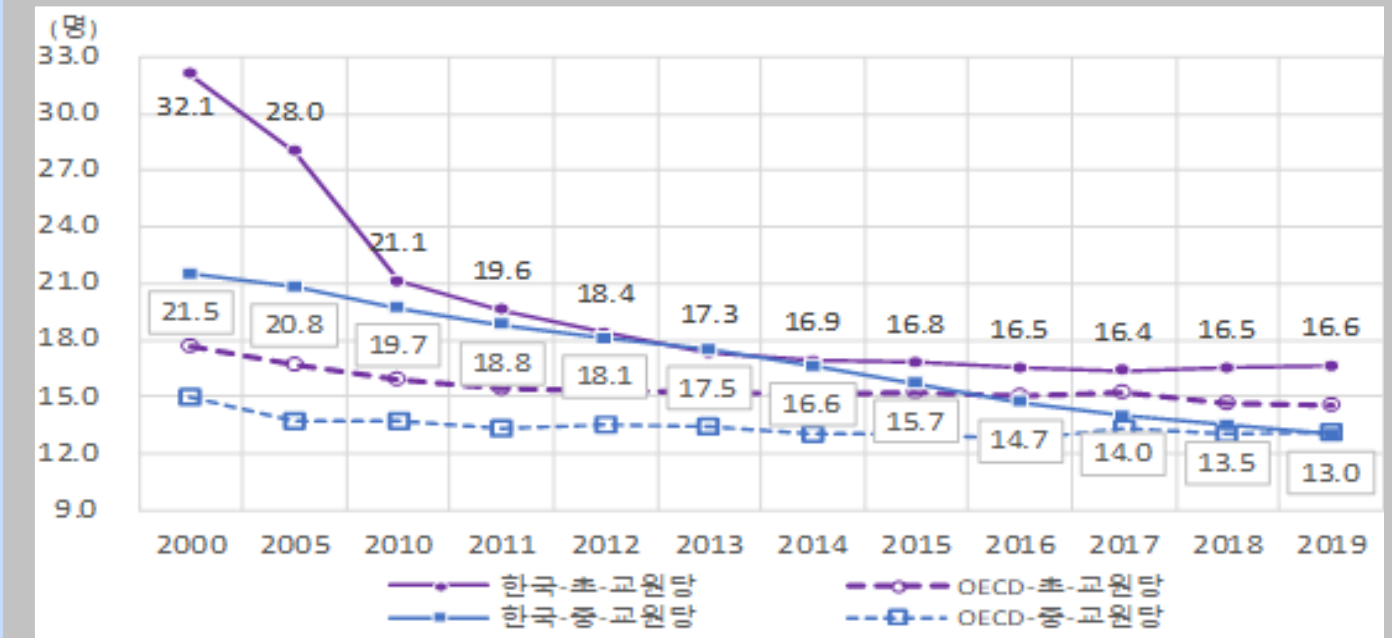


그림 4 초등학생 1인당 교육비 국제 비교

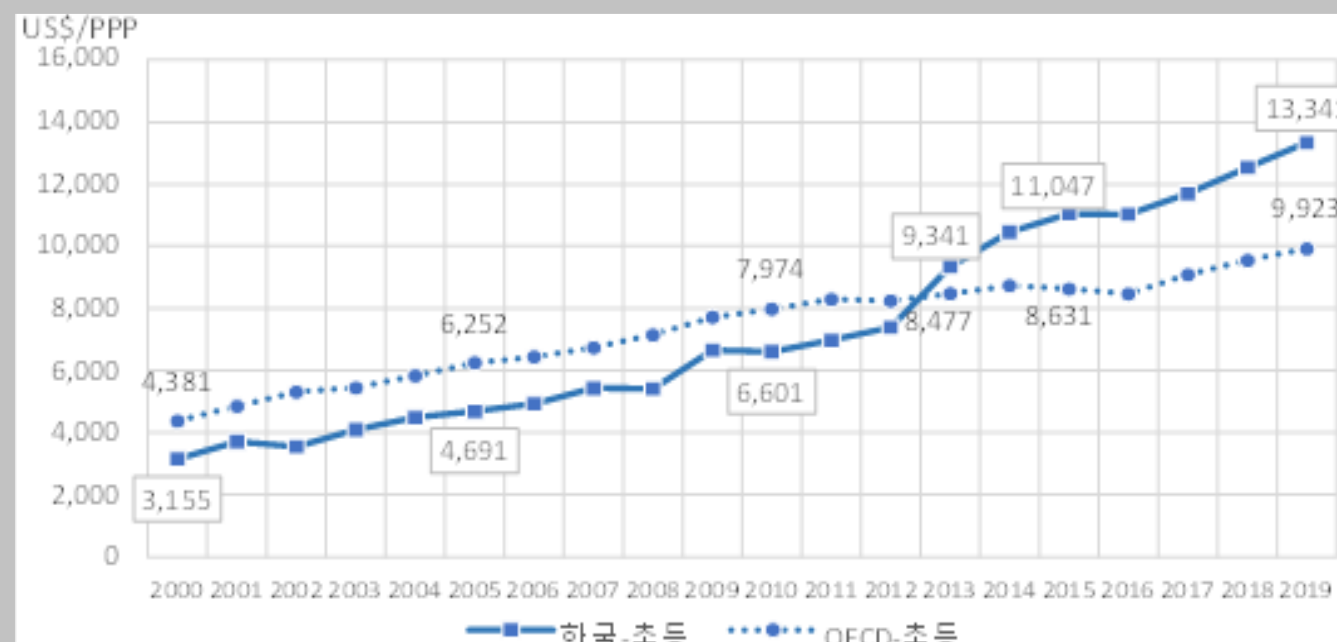
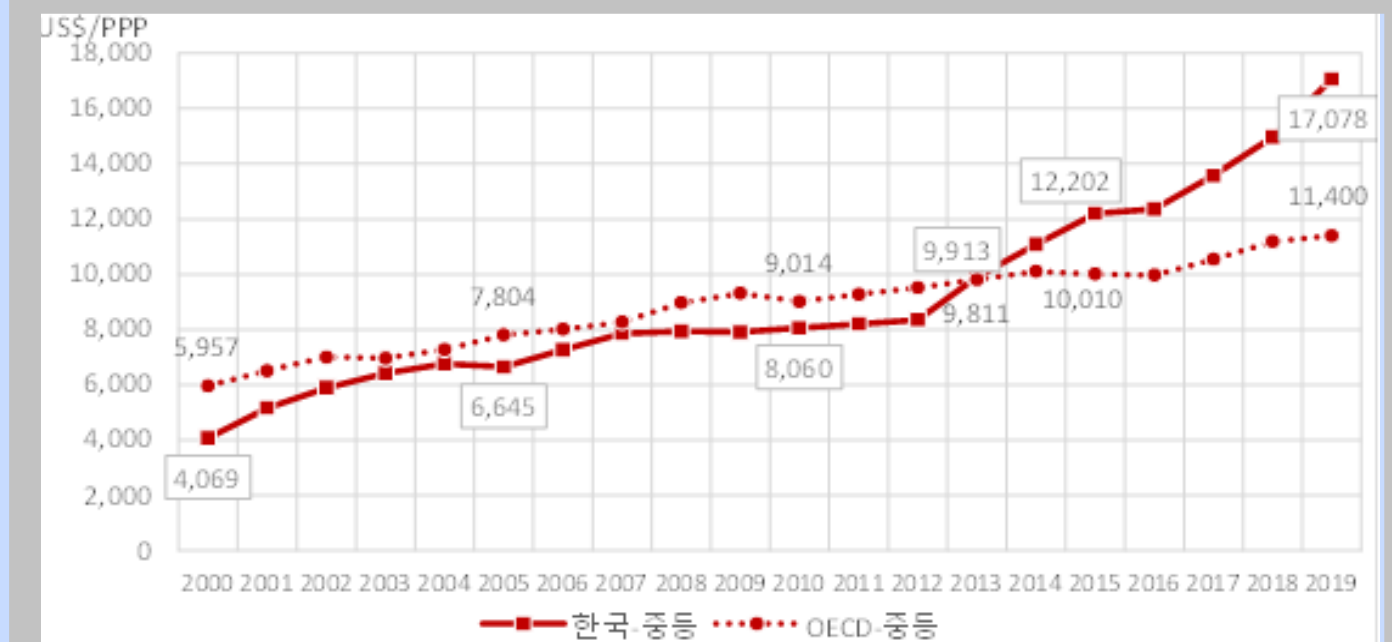


그림 5 중등학생 1인당 교육비 국제 비교



쟁점 2: 고등·평생교육 투자의 부족과 교부금 개편의 관련성 여부

✓ ‘지방교육재원은 정상적으로 확보되었지만 고등교육재원의 확보에 문제가 있었다.’

✓ 지난 10년간 교육부의 유·초·중등교육 예산과 고등·평생·직업교육 예산의 변화 추세를 비교해보면, 유·초·중등교육 예산의 기울기가 약간 크게 나타났을 뿐, 2022년 지방교육재원의 급격한 증가를 고려하면 고등·평생·직업교육 예산의 증가 추세가 현저하게 낮은 것은 아니다.

✓ 고등교육예산 비율은 대학 재학생수 비율에 크게 미치지 못한다. 국가가 고등교육에 과소 투자해왔다.

✓ 고등·평생·직업교육 예산의 출발점이 유·초·중등교육 예산에 비해 적었고, 고등·평생·직업교육에 대한 수요가 크게 늘었음에도 불구하고 이를 예산에 반영하지 못해 왔다.

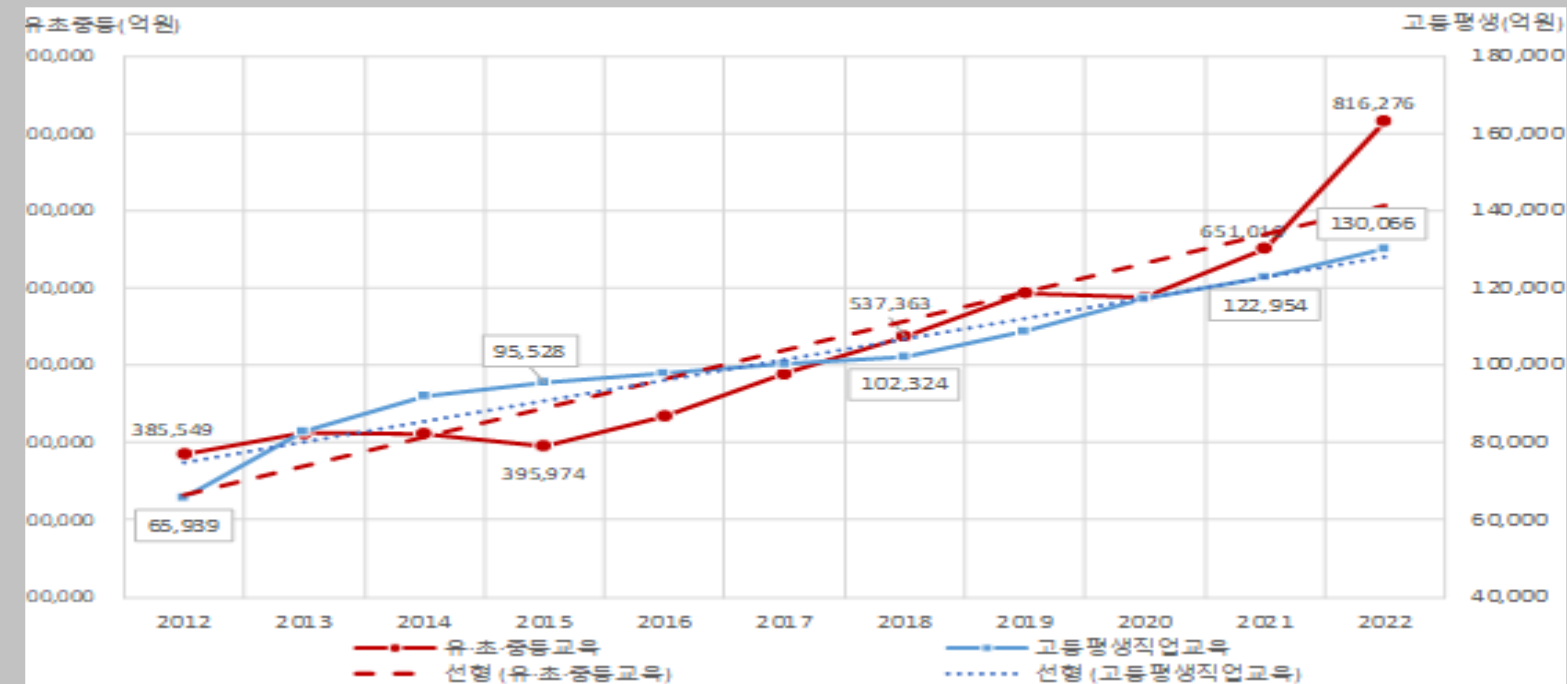


그림 6

고등·평생·직업교육 예산과 유·초·중등교육 예산의 변화 추세 비교

출처: 교육부(각연도).
교육부 소관 예산 및 기금
운용계획 개요.

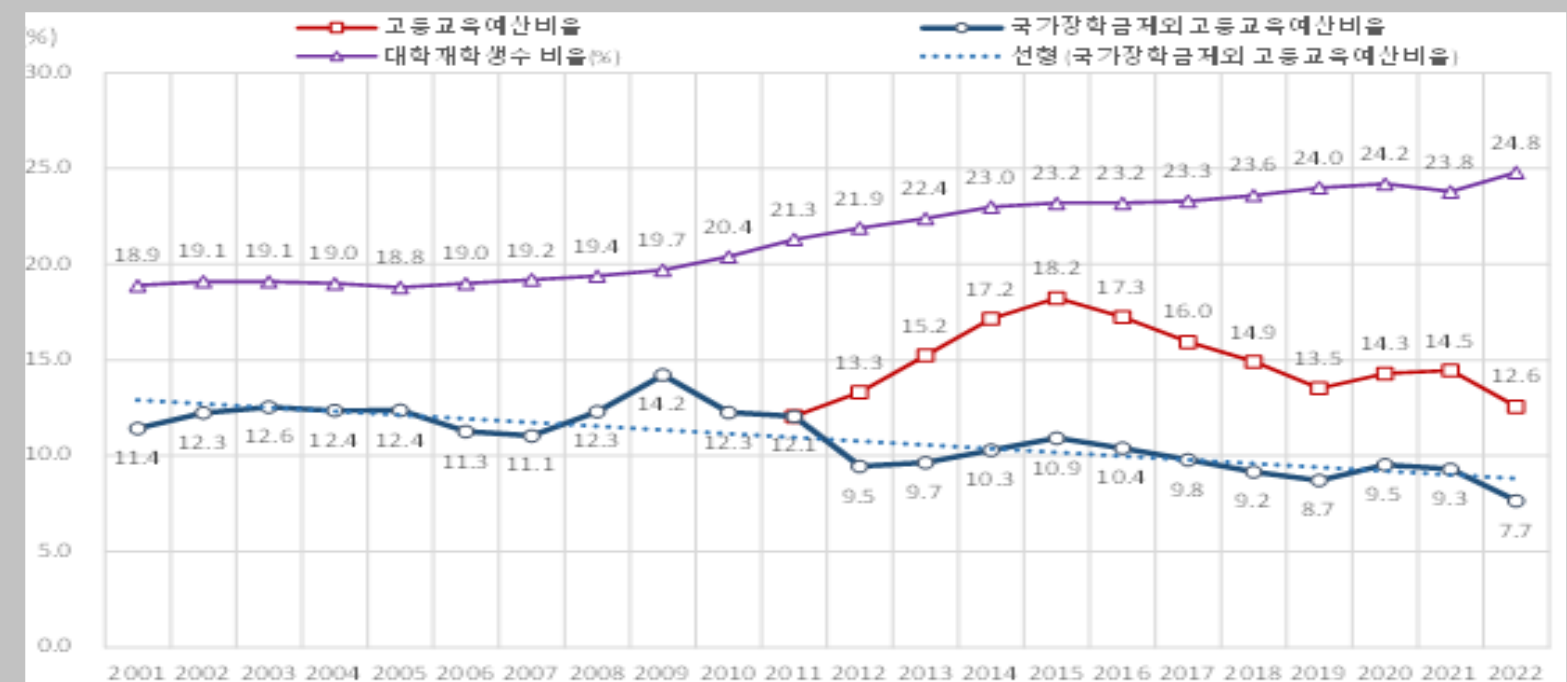


그림 7

대학 재학생 수 비율과
고등교육 예산 비율 비교

출처:
송기창(2022: 256).

3. 지방자치단체 일반회계 전입금 개편 요구의 쟁점



개편 요구들

일반행정

한국지방행정연구원
(임성일, 이효, 2015)

- 지방교육재정교부금이 급증하면서 지방자치단체 관계자들은 **교부금이 남아도는데 굳이 일반회계가 교육비를 전출할 필요가 있는지** 의구심을 나타내기 시작했다.
- 중기적으로 법정전출금과 비법정전출금을 통합운영하는 방안을 제안하였다.

경제

KDI
(김학수, 2021: 7-8)

- 일반지자체에서 교육지자체로 전출하는 **법정전출금의 비율을 시·도의회에서 결정**하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.
- 양 지자체의 재원을 활용하여 **공동사업비**를 마련하고, 이를 고등교육 지원을 포함한 해당 시도의 교육 관련 사업에 활용하는 방안을 고려해야 한다.
- 양 지자체에 배분되고 있는 **지방교부세와 교육재정교부금이 통합적**으로 운영되어야 한다.

지자체

시·도청의 개편 요구
주요 내용

- 지자체 전입금 일부를 고등교육재원으로 전환할 것과,
- 지방교육세의 일반세 전환, 일반회계 전출금 일부 폐지 또는 비율의 인하 등을 요구하였다.

지자체 일반회계 전입금의 유형 : 법정과 비법정

일반회계로부터 교육비특별회계로 들어오는 전입금은 **법정전입금과 비법정전입금**으로 구분

법정전입금제도

1964년 도입

당시 서울시는
공립 중등교원
봉급 전액, 부산
시는 반액을 일
반회계가 부담하
는 제도로 운영

현재 5가지의 전입금제도 운영

- 지방세와 국세를 조정하는 과정에서 도입된 **자원조정전입금**
- 지방자치단체의 지방교육에 대한 역할을 제고하고 지방자치단체와 지방교육자치단체의 연계를 확대하기 위해서 도입된 **연계확대전입금**
- 국세 재원을 지방세 재원으로 단순 이전함에 따라 도입된 **단순이전전입금**
- 교육비용을 유발한 지방자치단체가 비용의 일부를 이전해주는 **비용유발전입금**
- 사업이관에 따라 종래에 일반회계가 부담하던 재원을 이전해주는 **사업이관전입금** 등

- 1964년부터 2004년까지 운영된 서울시와 부산시의 공립 중등교원 봉급전입금
- 1989년부터 현재까지 유지되고 있는 담배소비세 전입금
- 2014년부터 도입된 지방교육재정교부금보전금
- 시·도세 총액 전입금과 서울·부산을 제외한 광역시와 경기도의 중등교원 봉급전입금(2001~2004)
- 지방교육세 전입금
- 학교용지구입비부담금
- 교육급여보조금
- 2020년부터 도입된 고교무상교육경비전입금

비법정전입금제도

- ✓ 지자체장이 지역주민의 교육에 대한 수요를 정치적으로 수용할 수 있는 장치
- ✓ 단체장이 단위학교의 교육경비를 직접 보조할 수 있는 법적 근거: 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」 → 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」
- ✓ 교부금법에 법정전입금 이외의 경비를 부담할 수 있는 근거도 추가
- ✓ 「도서관법」 제29조제3항에 의하여 지원되는 공립 공공 도서관 운영비와 「학교급식법」 제8조제4항에 의한 학교 급식비, 「지방교육재정교부금법」 제11조제9항에 의해 지원되는 기타 교육지원금 등
- ✓ 교육경비보조금은 비법정전입금의 일종이지만, 교육비특별회계로 전입되지 않고 학교회계로 직접 전입되기 때문에 교육비특별회계로 들어오는 전입금과 구별

지자체 일반회계 이전수입 규모 및 비율의 변화

연도	중앙이전 수입	지방자치단체 이전수입(A)			이전수입 합계(B)	지자체 이전수입 비율(A/B)	교육경비 보조금
		법정전입금	비법정전입금	소계(A)			
2001	184,609	46,995	400	47,395	232,004	20.4	662
2002	189,853	54,526	1,196	55,722	245,575	22.7	1,004
2003	210,570	59,197	2,633	61,830	272,400	22.7	1,524
2004	216,874	62,131	1,345	63,476	280,350	22.6	1,985
2005	238,555	58,229	1,592	59,821	298,376	20.0	2,515
2006	248,169	62,756	1,827	64,583	312,752	20.6	4,551
2007	272,368	69,227	2,817	72,044	344,412	20.9	6,377
2008	332,292	75,819	3,976	79,795	412,087	19.4	9,375
2009	309,661	72,027	4,522	76,549	386,210	19.8	9,375
2010	325,672	73,850	4,446	78,296	403,968	19.4	7,370
2011	363,112	78,330	6,873	85,203	448,315	19.0	9,288
2012	394,009	81,482	9,127	90,609	484,618	18.7	10,308
2013	410,696	82,441	9,226	91,667	502,363	18.2	10,936
2014	409,780	94,453	7,629	102,082	511,862	19.9	13,133
2015	400,888	101,724	8,171	109,895	510,783	21.5	13,062
2016	438,345	110,374	8,661	119,035	557,380	21.4	12,474
2017	506,774	118,211	10,951	129,162	635,936	20.3	11,151
2018	565,633	120,595	13,844	134,439	700,072	19.2	11,748
2019	645,716	122,568	16,679	139,247	784,963	17.7	13,011
2020	594,386	126,257	15,304	141,561	735,947	19.2	11,564
2021	655,662	139,291	16,148	155,439	811,101	19.2	11,274

지방자치단체 일반회계 전입금은 계속 증가 추세를 보여주고 있다. 그러나 법정전입금보다는 비법정전입금 증가 폭이 더 크게 나타나고 있다.



지방자치단체 일반회계 전입금 증가 현상을 법정전입금 개편의 근거로 삼는 것은 타당성이 떨어진다.



법정전입금은 원래부터 지방자치단체 일반회계와 무관한 자원이며, 예산총계주의 원칙에 따라 일반회계 세입에 편성했다가 교육비특별회계로 이전하는 자원이다.

IV. 지방교육재정 개편의 과제



1. 지방교육재정교부금 개편에 대한 시대적 흐름

교부금제도에 대해 정확히 모르는 사람들은 1972년 11.8%로 출발한 내국세 교부율이 점
점 증가하여 20.79%에 이른 것이 학령인구 감소 추세에 비추어 과도하다면서 비판하나,
내국세 교부율이 순증한 것은 1.2%p를 인상하여 13%로 개편한 2001년 한 번뿐이다.
19.4%로 조정된 2005년 개정은 별도로 교부하던 봉급교부금과 중학교 의무교육비 증액
교부금을 단순 합산한 것이며, 2008년 0.6%p 인상 조정으로 20%가 된 것은 국가가 시
행하던 유아교육지원사업을 지방으로 이양한 결과이고, 2010년 20.27%, 2019년
20.46%, 2020년 20.27% 등은 지방소비세 신설 및 확충에 따른 자원 조정일 뿐이다.



지방교육재정교부금 개편은 더 이상 거부할 수 없는 현실이 되었다. 다만, 개편을 둘러싼 속셈은 처한 입장
에 따라 다를 수 있다. 지방교육재정교부금 개편을 요구하는 교육계 외부의 논리는 내국세 연동 방식의 교부
금 구조를 바꿔야 한다는 것이며, 그러한 주장은 2021년과 2022년에 내국세 교부금 규모가 급격하게 증가
했다는 사실에 근거를 두고 있다. 그러나 이러한 주장은 현상만 본 것으로, 그러한 현상이 초래된 원인에 대
한 분석을 놓치고 있다.

2. 지방교육재정교부금 개편 이슈의 출발

최근 교부금 급증으로 사회적 이슈로 부상한 내국세 교부율 문제는 2004년말 「지방교육재정교부금법」 개정에 근본 원인이 있다.

내국세 교부금 통합

중학교 의무교육 완성에 따라 교원봉급교부금이 늘어날 것이 예상

★ 종전에는 내국세 교부금, 봉급교부금, 증액교부금으로 다원화되어 어느 한 교부금의 변동성을 다른 교부금이 완충해주는 구조

교부금 보전 장치 부재

내국세 결손이 발생할 경우 교부금 보전 기능을 하던 증액교부금이 폐지됨에 따라 내국세 교부금의 불안정성 심화

지방채 발행과 상환 반복

교부금 결손을 해결하기 위하여 지방채 발행과 상환을 반복, 교부금으로 충당하던 학교신설비를 민간투자유치 사업(BTL 사업)으로 충당

내국세 증가 속도 증가

교부금 급감으로 교육재정에 심각한 문제가 발생했을 때 외면하던 예산당국이 2021년과 2022년 교부금이 늘었다고 문제의 본질은 외면한 채 교부율 축소 추진

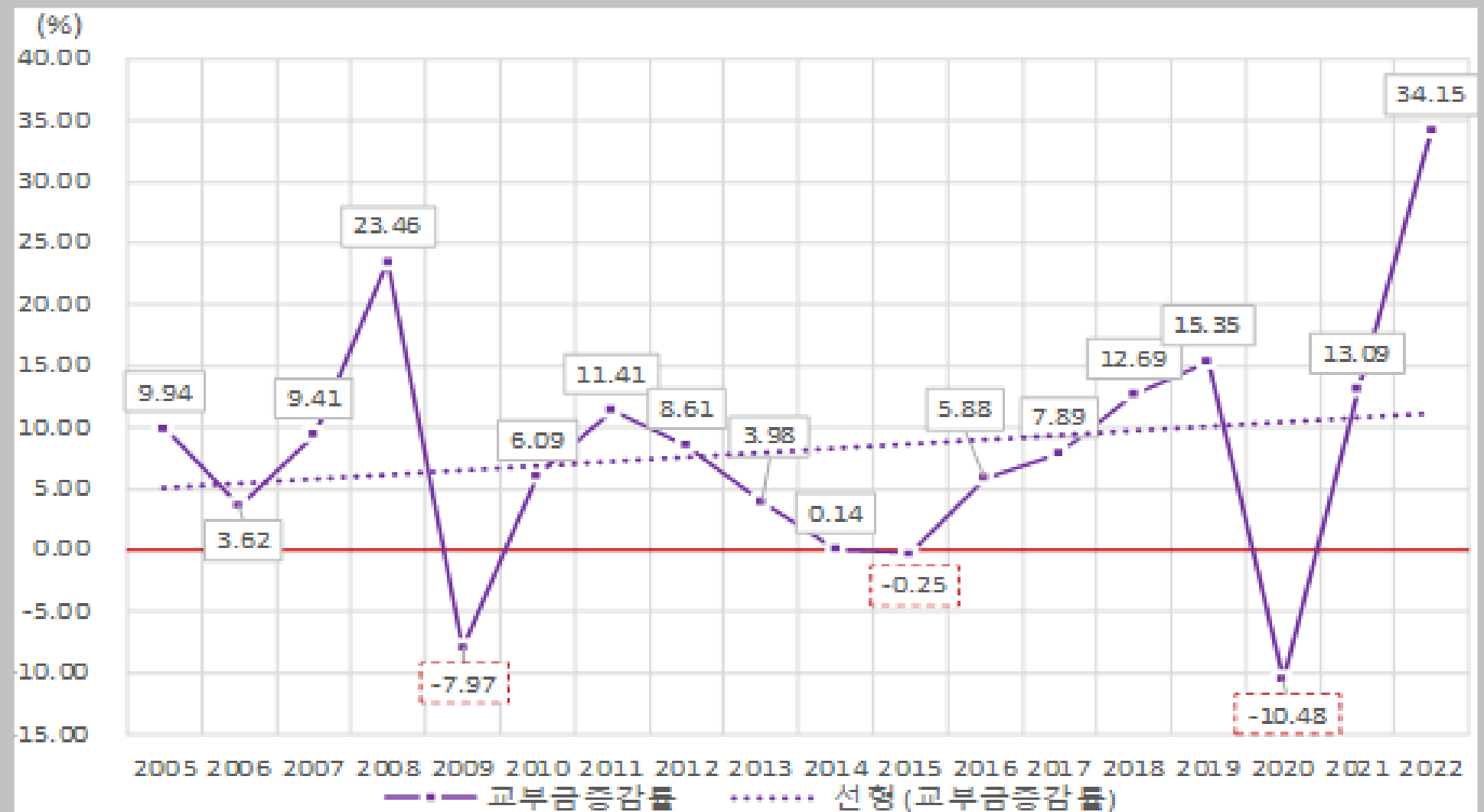


3. 2021년 지방교육재정교부금 개편 논의의 배경

현재 지방교육재정교부금 개편에 대한 논의는 2021년에 본격화 된 것으로, 2021년과 2022년의 상황의 산물이다.

그림8 지방교육재정교부금 연도별 증감률 변화 추이

- ✓ 지방교육재정교부금 규모는 평균적으로 매년 증가해왔고, 증가율도 커지고 있으나,
- ✓ 연도별 증가액과 증감률 변화의 폭이 매우 커서 지방교육재원 규모의 안정성이 매우 떨어진다.
- ✓ 교부금이 일정 수준에 미치지 못할 경우 지방채 발행으로 메우고, 교부금 여유가 있을 때 이를 상환하는 일이 반복되고 있었다.



4. 향후 개선 과제

▶▶ **제안 1:** 내국세 교부금 재원을 다원화 하는 방안과 인건비를 보수교부금으로 개편 하고 인건비를 제외한 교부금을 내국세 연동 방식에서 학급당 경비 지원 방식으로 전환하는 방안

▶▶ **제안 2:** 교부금 속에 포함된 교육세 교부금을 재검토할 때가 되었다는 관점에서, 교육세 교부금만큼 내국세 교부율을 조정하고, 「교육세법」을 「고등교육세법」으로 개정한 후에 고등교육세원 확대와 세율 조정을 통해 고등교육재원을 확충하는 방안



- 교육부(각연도). 교육예산 및 기금운용계획 개요.
- 국회사무처(1949). 제5회 국회 임시회의 속기록. 제36호(1949. 11. 9.).」
- 기획재정부(2022). 「2022년 국가재정전략회의」 개최. 2022년 7월 6일자 보도자료.
- 김학수(2021). 지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나? KDI FOCUS. 2021년 12월 29일(통권 제110호).
- 송기창(1997). 교육자치와 일반지방자치의 발전적 관계 정립방안 연구. 성곡학술문화재단.
- 송기창(1999). 교육재정, 삭감은 안된다. 교육개혁시민운동연대 정책토론회 자료집. 지식기반사회 건설을 위한 교육투자
어떻게 할 것인가(1999. 7. 20.)
- 송기창(2005). 중등교원 봉급전입금과 의무교육비 국고부담의 쟁점 분석. 교육재정경제연구. 14(2), 137-166.
- 송기창(2019). 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰. 교육정치학연구. 26(4), 1-28.
- 송기창(2022). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석. 교육재정경제연구.
31(2), 211-265.
- 송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 송기창, 하봉운, 윤홍주, 오범호, 김지연(2021). 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국시도
교육감협의회 정책연구보고서.
- 임성일, 이효(2015). 지방교육재정 전출제도 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 한국교육개발원(2022). 균형발전과 대학. 제182차 교육정책포럼 자료집(2022.6.16.).

감사합니다.



궁금한 점 모두 부담없이 물어보세요!