

교육&재정 웹진 Vol.10 (2022년 8월호)

제목	지방교육재정의 세입·세출 구조와 개선 방향
집필자	김용태
소속	강원대학교 교육재정중점연구소
직위	연구교수

1. 지방교육재정의 개요

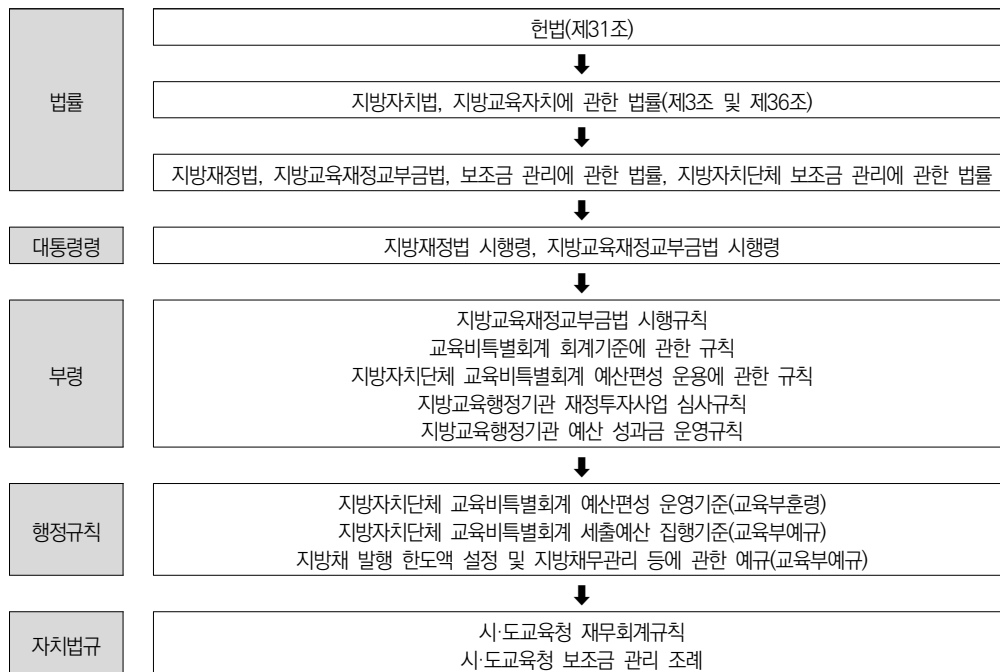
1) 지방교육재정이란?

재정이란 국가와 지방자치단체가 국가의 유지 역할 수행을 위해 행하는 일련의 경제활동을 의미하며, 교육 재정은 교육 활동을 위한 수입·지출 활동, 자산·부채를 관리 및 처분하는 등의 모든 재정 활동을 말한다.

지방교육재정은 각급 학교에서의 교육·학예활동 등을 지원하기 위해 국가 또는 지방자치단체가 관련 법령에 따라 필요한 재원을 확보하고 집행 및 평가하는 활동을 의미하며(감사원, 2015), 지방자치단체가 설치·운영하는 공·사립 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교를 대상으로 시·도교육청의 교육감이 관장한다.

2) 편성·운용 근거

지방교육재정은 「헌법」 제31조, 「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조 및 제36조, 「지방재정법」, 「지방교육재정교부금법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」에 근거한다.



[그림 1] 지방교육재정 편성·운용에 관한 법령체계

「지방교육재정교부금법」은 지방교육재정교부금의 종류와 자원, 산정 기준 등에 대해서 규정하고 있으며, 하위 법령인 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」은 지방자치단체 관할구역에 있는 고등학교 이하 각 급 학교운영에 소요되는 경비를 보조하는데 필요한 사항을 규정하고 있다.

「초·중등교육법」은 국·공립 초·중·고등학교, 특수학교에 학교 회계를 설치하도록 하고 있으며, 하위 법령인 「학교발전기금의 조성·운용 및 회계 관리에 관한 규칙」과 「국립 유치원 및 초·중등학교 회계규칙」에 따라서 학교 회계의 설치·운영, 관리에 필요한 사항을 규정하고 있다.

사립학교의 경우는 「사립학교법」에 따라 교비회계를 설치하도록 하고 있고, 하위 법령인 「사학기관 재무·회계 규칙」에서 재무와 회계의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다.

3) 지방재정과 지방교육재정의 구조와 관계

우리나라의 재정은 국가재정(중앙재정)과 지방재정으로 구분되고 있으며, 또 지방재정은 일반지방재정과 교육지방재정으로 구분된다.

지방교육재정은 교육이라는 특별한 목적으로 이루어지는 회계이기 때문에 지방자치단체의 일반회계*에서 분리되어 별도로 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 교육비특별회계로 운용한다. 시·도 교육청은 교육자원조달을 위한 과세권을 갖지 못하며, 지방자치단체가 징수한 지방교육세를 지방자치단체 교육비특별회계를 통하여 전액 수령하고, 중앙정부로부터 지방교육재정교부금과 국고보조금을 지원받고 있다. 또한 시·도세의 법정전입금, 시·도 및 시·군·구의 보조금 등이 일반재정에서 교육재정으로 지원되고 있다(지방재정365).



[그림 2] 지방재정과 지방교육재정의 구조와 관계

* 출처 : 지방재정365

2. 지방교육재정 편성 및 집행¹⁾

1) 편성과정

예산편성은 다음 회계연도(지방교육재정 회계연도 매년 1월 1일~12월 31일)에 추진하고자 하는 시책이나 사업계획을 재정적 용어와 금액으로 표시하여 세입·세출 예산안을 작성하는 것으로, 회계연도 개시 6개월 전부터 사전절차를 진행하며 예산요구와 조정, 예산안 확정에 이르는 모든 과정을 의미한다. 이 예산안은 정해진 기간 내에 의회에 제출하면 법령 및 조례에 따라 심의 및 의결을 통해 예산안이 확정된다.

교육부에서는 시·도교육청의 예산편성기준 수립 전에 지방교육재정의 건전한 운용과 교육청 간 재정운용의 균형을 확보하기 위해 회계연도별 교육비특별회계 예산안 편성 및 기금운용계획안 수립 기준을 작성하고 시·도교육청으로 통보한다.

〈표 1〉 예산편성 과정

순서	내용	비고
교육비특별회계 예산안 편성	교육부의 편성 기준 통보	예산안 편성 및 기금운용계획안 수립 기준
예산편성기준 전달	예산부서의 예산편성기준 수립 및 안내	교육감→각 실·과, 교육지원청
예산요구 및 심의 사정	예산부서의 예산편성기준(지침)을 통보받은 사업부서 및 기관은 세입·세출 예산 요구서와 사업관리 카드를 작성	시·도교육청 (각 실·과·사업소) 및 교육지원청
예산(안)의 확정	제출된 예산요구서를 예산부서에서 심사·조정하여 예산(안) 마련하고 교육감의 결재를 얻어 확정	교육감
지방의회의 예산(안) 제출 및 심의·의결	시·도교육청은 예산안을 편성하여 의회에 제출하고, 의회의 심의·의결을 거쳐 확정	시·도교육청→지방의회
예산의 보고 및 고시		시·도교육청

* 출처 : 지방교육재정알리미

2) 집행

예산집행은 의회에서 의결·확정된 세입·세출예산을 편성된 목적과 내용대로 운영하는 과정으로, 예산집행은 일정기간(월별·분기별)에 지출원인행위를 할 수 있는 세출예산의 한도액을 통지하는 '예산의 배정'이라는 행위로 시작한다. 예산배정 계획은 예산을 사용하는 각 부서에서 작성된 세입예산 월별 징수계획서와 세출예산 월별 지출계획서를 근거로 예산 배정계획서를 작성하고, 예산부서에서는 일정 기간별로 세출예산을 배정한다. 또한, 예산배정의 변경이 필요한 경우에는 요구를 받아 수시로 예산을 배정할 수 있다.

1) 본 장은 지방교육재정알리미의 알기쉬운재정의 내용을 정리하였음.
(<https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdDefn>)

시·도교육청 예산집행은 지출원인행위를 통해 배정된 예산의 범위 내에서 이루어지도록 하며, 지출원인행위는 세출예산, 계속비 등에 의하여 지출의 원인이 되는 계약 또는 기타의 행위를 하는 것을 의미한다. 지출원인행위로 발생한 계약이 이행되면 계약대금을 지급함으로써 예산집행 절차가 마무리된다.

3) 결산

1회계연도 동안 발생한 모든 수입과 지출을 일정한 형식에 따라 확정적인 계수로 표시하는 행위를 결산이라고 하며, 세입·세출 집행 결과를 확정하여 수치로 표시하는 예산회계 결산과 재정 운영 결과를 확정하여 수치로 표시하는 재무회계 결산으로 구분된다.

결산은 예산의 편성 집행과 그 결과의 적정성을 분석 및 평가하여 다음 해 예산편성과 재정운용에 반영하여 지방교육재정 운용의 효율성을 높이는 데 의의가 있으며, 시·도교육청의 재정활동 결과를 시·도의회 승인을 얻어 지역주민에게 공개하도록 한다.

〈표 2〉 예산결산 과정

순서	내용	비고
결산 작성지침 통보	교육부의 결산작성 지침 통보	결산기준 재정공시 편람
회계연도 종료 및 출납폐쇄	회계연도의 말일까지 지출원인행위 종료	시·도교육청
출납사무 완결	세입·세출금에 대한 회계장부 마감	시·도교육청
결산서 작성	결산개요, 세입·세출 결산, 재무제표, 성과보고서로 구성	시·도교육청
결산 검사	결산서 상의 금액이 법령이나 예산이 정한 대로 집행되었는지에 대한 회계검사를 실시하고 결과를 보고	시·도교육청의 결산검사위원
지방의회 승인	결산에 대한 의회의 승인	시·도교육청→지방의회
결산 보고 및 고시	의회 결산 승인 5일 이내 교육부보고 및 고시	시·도교육청 → 교육부

* 출처 : 지방교육재정알리미

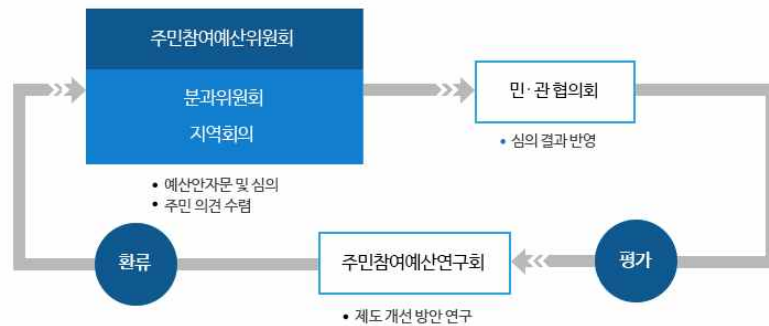
4) 주민참여예산제도

행정안전부에서 2003년 7월에 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’을 통해 권장하면서 시작이 되었으며, 「지방재정법」 개정(2011년 3월)을 통해 주민참여예산제도 실시를 의무화하여, 각 자치단체들이 조례 제정을 추진하며 전국적으로 주민참여예산제도가 본격적으로 도입되었다.

지역주민이 지방교육재정 예산편성 과정에 직접 참여할 수 있는 기회를 보장하고자 하는 주민참여예산제도는 지방교육재정 운용의 투명성과 공정성을 높이고, 주민의 참여를 통해 주민이 직접 제안한 사업이 반영될 수 있도록 하고자 하는 제도이다.

주민참여예산제도는 예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 포괄하는 개념으로 지역별 상황에 따라 다양한 형태로 운영되고 있으나, 일반적으로 공개 모집한 일반 시민위원, 의회·교육감·시민단체의 추천을 받아 선임한 위원, 관련 업무 담당 공무원 등으로 구성된 주민참여예산위원회를 중심으로 운영한다.

모든 시·도교육청은 주민참여예산제 운영조례에 따라 주민참여예산위원회를 구성·운영하고 있으며, 예산안에 대한 자문과 심의, 예산 제안, 현장 방문과 토론회 등을 통해 주민 의견을 수렴하고 주민제안사업을 심사하도록 하고 있다.



[그림 3] 주민참여예산제도 절차

* 출처 : 지방교육재정알리미

5) 지방교육재정공시

지방교육재정의 공시는 시·도교육청이 재정운용 결과와 주민의 관심사항 등을 객관적인 절차를 통해 주민들에게 공개하는 행위를 말하며, 별도로 국민이 정보공개에 대한 청구를 요청하는 것과 상관없이 적극적으로 정보를 알리고 제공하는 공개 방법으로 「지방재정법」 제60조에 의거하여 재정공시 대상, 방법 및 시기 등을 규정하고 있다.

지방교육재정 공시 대상은 시·도교육청이 운영하는 교육비 특별회계와 기금으로 시·도교육청 자체로 진행하는 개별공시와 17개 시·도교육청의 동일 공시항목을 함께 공시하는 통합·비교 공시가 있으며, 또 예산 또는 결산이 확정·승인된 후 2개월 이내에 해야 하는 정기공시와 부득이한 사유로 정기공시에서 누락된 항목이나 새로운 공시항목에 대한 수요가 발생했을 때 실시하는 수시공시로 이루어진다.

지방교육재정 공시자료는 교육부에서 송부된 공시편람을 준수하여 작성하되, 수요자의 입장에서 이해도·접근성·활용도 등을 고려하여 작성하도록 하고 있으며, 공시자료는 항상 열람하고 활용할 수 있도록 시·도교육청 홈페이지에 공시자료를 누적 관리하도록 하고 있다.



[그림 4] 지방교육재정 공시절차

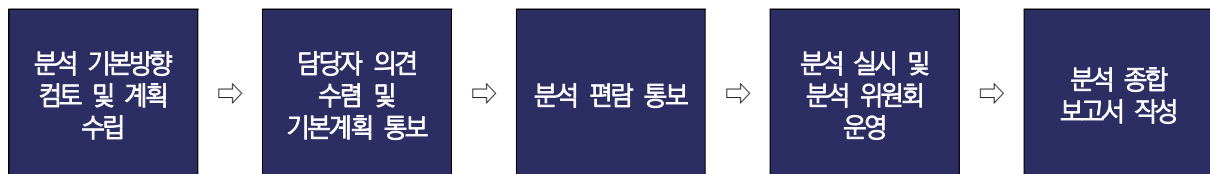
* 출처 : 지방교육재정알리미

6) 지방교육재정 분석 및 환류

매년 지방교육재정 운용에 대한 분석을 「지방재정법」 제55조와 같은 법 시행령 제65조에 따라 의무적으로 실시하여 지방교육재정의 건전성과 효율성을 도모하고 있으며, 재정운용의 투명성 제고와 지방의회 및 주민의 효과적인 재정운용 통제를 위하여 분석을 실시하고 그 결과를 적극적으로 환류하고자 하는 방향으로 실시하고 있다.

17개 시·도교육청의 교육비특별회계 및 기금 세입·세출 결산을 분석 대상으로 하며, 분석 업무 추진을 위해 분석위원회를 구성하여 운영하고 있다. 교육재정과 경제 전문가 등이 임명되어 분야별·지표별로 정량적인 분석과 데이터 검증, 우수사례 발굴 및 지방교육재정 종합분석보고서를 작성한다.

시·도교육청이 자발적으로 재정운용에 대한 문제점 인식 및 개선 노력을 유도하기 위해 시·도교육청의 자체 분석결과를 제출하도록 하기도 하며, 또한 시·도교육청은 지방의회의 예산안 첨부 서류로 지방교육재정 분석 결과를 제출하여 의회의 예·결산 심의 기초자료로 제공한다.



[그림 5] 지방교육재정 분석 종합 보고서 작성 절차

* 출처 : 지방교육재정알리미

3. 지방교육재정 재원구조

지방교육재정은 중앙정부로부터의 이전재원(지방교육재정교부금과 국고보조금)과 지방자치단체로부터의 이전재원(법정전입금과 비법정전입금), 자체재원, 차입재원 등으로 구성되어 있다. 국가(교육부)로부터 교부되는 지방교육재정교부금과 시·도로부터 전입되는 법정전입금이 시·도교육청의 주요 세입 재원이며, 이 중에서 국가재정에서 지원되는 지방교육재정교부금이 가장 큰 비중을 차지한다.

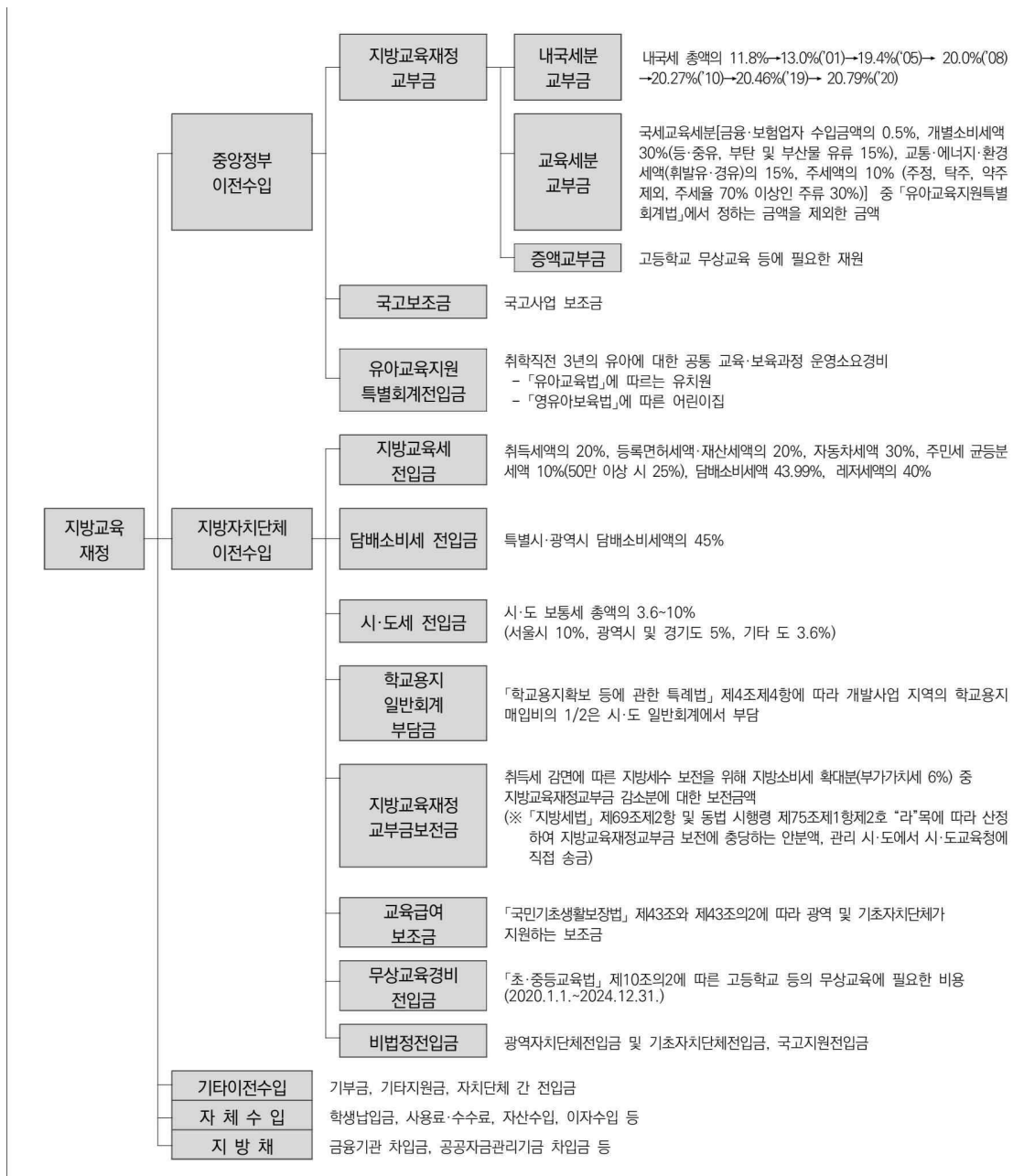
1) 중앙정부이전수입

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 시·도교육청이 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영 하는데 있어 균형 있는 교육의 발전을 도모하기 위해 국가가 필요한 재원의 전부 또는 일부를 교부하는 교부금이며, 현재 지방교육재정교부금은 보통교부금(내국세 20.79%의 97/100 금액과 교육세 전액)과 특별교부금(내국세 20.79%의 3/100 금액), 고등학교 무상교육에 필요한 자원 등 부득이한 수요가 있는 경우 「지방교육재정교부법」 제3조제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액 교부하는 증액교부금으로 구분된다.

$$\text{지방교육재정교부금} = \text{보통교부금} + \text{특별교부금} + \text{증액교부금}$$

국가보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무와 시책사업 등에 대해 국가가 사용범위를 정하여 그에 소요되는 자원의 전부 또는 일부를 지원하며 기획재정부에서 국고보조율 및 금액을 매년 예산으로 정한다.

유아교육지원특별회계는 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대해 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금으로 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액으로 한다.



[그림 6] 지방교육재정의 자원 구조

* 출처 : 한국교육개발원(2020, p.9)

2) 지방자치단체 이전수입

지방자치단체 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」에 부담 의무가 정확히 명시되어 있는 수입으로 시·도세 전입금, 지방교육세 전입금, 담배소비세전입금, 학교용지부담금 등으로 구성되며, 지방교육세 전입금은 「지방세법」 제151조에 각 호에 따라 산출된 금액을 재원으로 하며, 지방세징수액에 부가세로 징수한다.

〈표 3〉 「지방세법」 151조(과세표준과 세율)

- 제151조(과세표준과 세율) ① 지방교육세는 다음 각 호에 따라 산출한 금액을 그 세액으로 한다.
1. 취득물건(제15조제2항에 해당하는 경우는 제외한다)에 대하여 제10조의2부터 제10조의6까지의 규정에 따른 과세표준에 제11조제1항제1호부터 제7호까지와 제12조의 세율(제14조에 따라 조례로 세율을 달리 정하는 경우에는 그 세율을 말한다. 이하 같다)에서 1천분의 20을 뺀 세율을 적용하여 산출한 금액(제11조제1항제8호의 경우에는 해당 세율에 100분의 50을 곱한 세율을 적용하여 산출한 금액)의 100분의 20. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 목에서 정하는 금액으로 한다.
 - 가. 제13조제2항·제3항·제6항 또는 제7항에 해당하는 경우: 이 호 각 목 외의 부분 본문의 계산방법으로 산출한 지방교육세액의 100분의 300. 다만, 법인이 제11조제1항제8호에 따른 주택을 취득하는 경우에는 나목을 적용한다.
 - 나. 제13조의2에 해당하는 경우: 제11조제1항제7호나목의 세율에서 중과기준세율을 뺀 세율을 적용하여 산출한 금액의 100분의 20
 - 다. 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」 및 지방세감면조례(이하 “지방세감면법령”이라 한다)에서 취득세를 감면하는 경우
 - 1) 지방세감면법령에서 취득세의 감면율을 정하는 경우: 이 호 각 목 외의 부분 본문의 계산방법으로 산출한 지방교육세액을 해당 취득세 감면율로 감면하고 남은 금액
 - 2) 지방세감면법령에서 취득세의 감면율을 정하면서 이 법 제13조제2항 본문 및 같은 조 제3항의 세율을 적용하지 아니하도록 정하는 경우: 이 호 각 목 외의 부분 본문의 계산방법으로 산출한 지방교육세액을 해당 취득세 감면율로 감면하고 남은 금액
 - 3) 1)과 2) 외에 지방세감면법령에서 이 법과 다른 취득세율을 정하는 경우: 해당 취득세율에도 불구하고 이 호 각 목 외의 부분 본문의 계산방법으로 산출한 지방교육세액. 다만, 세율을 1천분의 20으로 정하는 경우에는 과세대상에서 제외한다.
 - 라. 가목 또는 나목과 다목1)이 동시에 적용되는 경우: 가목을 적용하여 산출한 지방교육세액을 해당 취득세 감면율로 감면하고 남은 금액
 2. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 등록에 대한 등록면허세액의 100분의 20
 3. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 레저세액의 100분의 40
 4. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 담배소비세액의 1만분의 4,399
 5. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 주민세 개인분 세액 및 사업소분 세액(제81조제1항제1호에 따라 부과되는 세액으로 한정한다)의 각 100분의 10. 다만, 인구 50만 이상 시의 경우에는 100분의 25로 한다.
 6. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 재산세액(제112조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 재산세액은 제외한다)의 100분의 20
 7. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 자동차세액의 100분의 30
- ② 지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육세의 세율을 제1항(같은 항 제3호는 제외한다)의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.
- ③ 도농복합형태의 시에 대하여 제1항제5호를 적용할 때 “인구 50만 이상 시”란 동지역의 인구가 50만 이상인 경우를 말하며, 해당 시의 읍·면지역에 대하여는 그 세율을 100분의 10으로 한다.
- ④ 제1항제5호를 적용할 경우 「지방자치법」 제5조제1항에 따라 둘 이상의 지방자치단체가 통합하여 인구 50만 이상 시에 해당하는 지방자치단체가 되는 경우 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 5년의 범위에서 통합 이전의 세율을 적용할 수 있다.

학교용지부담금은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조에 의한 의무경비로 개발지역내 학교신설시에 학교 용지 확보를 위하여 지방자치단체가 일반회계에서 부담해야 하는 금액으로, 취득세·등록면허세수입, 개발부담금, 특례법에 따라 부과·징수하는 학교용지부담금 등을 기본재원으로 조달한다.

지방자치단체 비법정전입금은 법정전입금 외에 지방자치단체가 교육비특별회계에 전입하는 예산으로 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체 관할 구역안에 있는 고등학교 이하 학교 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다. 「지방교육재정교부금법」 제11조 제7항에 따라 교육비특별회계에 전입하는 예산으로 시·도가 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 별도의 경비를 자율적으로 전출하는 재원이다.

3) 차입재원 및 기타

자체재원은 사용료 수입(토지사용료, 시설물 사용료, 입장료수입 등)과 수수료수입, 자산임대 및 매각수입, 이자수입, 적립금수입, 기타수입 등으로 구성된다.

시·도교육청은 세입의 부족을 보충하기 위하여 조세수입을 담보로 하여 채무를 발생시킬 수 있는데, 이것을 '지방교육채'라고 하며 채무 이행은 1회계연도를 넘어서 이루어진다. 차입재원은 지방교육채 발생으로 재원을 조달하는 방식으로 「지방재정법」 제11조 규정에 따라 교육부장관의 승인을 받는 범위²⁾ 안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행 할 수 있다.

4. 지방교육재정 세입관련 주요 제도변화

중앙정부 이전수입의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금의 2001년~2021년 동안 변화를 살펴보면, 교부금의 내국세 교부율이 2001년 11.8%에서 2021년 20.79%까지 2배 가까이 높아졌으나 실질적으로 재원이 확대된 것은 아니다.

〈표 4〉 지방교육재정 교부율 변화

연도	변화	내용
2001	내국세 교부율 11.8% ▶ 13.0%	지방교육재원 확대를 위한 것이 아니라 관련 재원 구조의 변화에 따른 것
2005	내국세 교부율 13.0% ▶ 19.4%	보급교부금과 증액교부금(국고보조금 성격의 추가사업비)이 통합된 것
2008	내국세 교부율 19.4% ▶ 20.0%	유아교육지원 국고사업과 방과후학교사업이 지방으로 이전
2010	내국세 교부율 20.0% ▶ 20.27%	부가가치세 5%를 지방소비세로 전환하면서 내국세 규모 감소에 따른 교부금 결손분을 보전하기 위해
2014	지방교육재정교부금 보전금제도를 도입	지방소비세율이 부가가치세의 5%에서 11%로 인상되면서 발생한 내국세 교부금 결손분을 보전하기 위해
2017	특별교부금의 규모	특별교부금이 지나치게 세분화되어 법령에 정해진 목적에 따라 집행되지

2) 무분별한 채무의 발행을 예방하기 위해 법령이 정한 절차와 기준에 따라 발행해야 하며, 지방교육채 발행 한도액은 교육부가 각 시·도교육청의 재정상황과 채무규모, 채무상환일정 등을 고려해서 전전년도에 세입결산액의 10% 범위에서 한도액을 설정

연도	변화	내용
	내국세분 교부금의 4.0% ▶ 3.0%	않고 있다는 지적 -국가시책사업(60%)은 우수 지방자치단체의 인센티브로 제공 -재해대책수요(10%)는 재해 복구뿐만 아니라 재해 예방의 용도로도 사용
2019 ³⁾	내국세 교부율 20.27% ▶ 20.46%	2018년 말 개정에서는 재정분권에 따라 지방세 비율을 높이고, 그 일환으로 지방소비세의 재원 확대를 위해 11%인 부가가치세의 세율을 2019년 15%로 인상
2020	내국세 교부율 20.46% ▶ 20.79%	지방소비세 부가가치세율 인상, 소방직의 국가직화에 따라 담배에 부과되는 소방안전교부세율이 개별소비세 총액의 20%에서 45%로 상향되었기 때문

국세 교육세 변화를 살펴보면 2017년 유아교육지원특별회계가 신설되면서 교육세 교부금 재원이 '당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액'에서 '해당 연도의 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액'으로 변경되었다.

지방자치단체 이전수입 구조의 변화를 살펴보면 취득세 인하로 인한 지방재정결손 보전 및 지방재정 확충을 위하여 지방소비세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 인상함에 따라 내국세 총액이 감소하여 지방교육재정교부금 감소가 초래되었으며, 취득세 인하로 지방교육세가 감소되면서 지방소비세 수입의 일부를 교육비특별회계로 이전하기 위하여 2014년 지방교육재정교부금 보전금이 도입되었다.

5. 지방교육재정 세출구조

1) 사업별 분류

세출 정책사업별 분류는 크게 3가지로 유치원 및 초·중등교육과 평생직업교육, 교육일반으로 구성되며, 각 분류별 하위 개념으로 정책사업이 있다.

〈표 5〉 사업별 세출항목의 구성

사업별 세출항목	설명	정책사업 항목
유아 및 초·중등교육	<ul style="list-style-type: none"> 유아교육 : 일반적으로 초등학교 입학 전 교육과정(영어 및 유아교육) 초등교육 : 보육시설 및 유치원에서 행하는 예비기초교육의 다음과정으로 국민생활에 필요한 최소한의 자질을 배양하는 기초교육(초등학교에서 실시하는 교육) 중등교육 : 「초·중등교육법」에 의하면 중학교는 초등학교에서 받은 교육의 기초위에 중등교육을 하는 것을 목적으로 하며 수업연한은 3년 	인적자원운용
		교수-학습활동지원
		교육복지지원
		보건/급식/체육활동
		학교재정지원관리
평생·직업교육	평생교육기관은 협의적으로는 「평생교육법」과 다른 법령에 의거하여 평	학교교육여건개선시설 평생교육

3) 2019년에는 고교무상교육의 소요 재원 마련을 위해 「지방교육재정교부금법」이 개정되었다. 입학금과 수업료, 학교운영지원비, 교과서대금 등을 지원하는 연간 고등학교 무상교육재원 약 2조원으로 추산하고, 국가가 2020년부터 2024년까지 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 무상교육에 필요한 비용 중 47.5%를 증액교부하고, 지방자치단체에서 일반회계가 부담하던 교육급여, 한부모가족지원, 농어업인 자녀 학자금 지원 및 지방공무원 자녀학비 보조수당 등 기존에 고등학교 학비를 지원하여 오던 금액을 교육비특별회계로 전출하는 근거를 마련(송기창 외(2021), 전국시도교육감협의회 정책연구 보고서)

	<p>생교육을 주된 목적으로 하는 시설을 의미하나 광의적으로는 평생교육을 주된 목적으로 하는 법인·단체와 시설을 모두 포괄</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유·초·중등학교부설, 대학부설, 사업장부설, 언론기관부설, 지식·인력 개발형태, 시민사회단체부설, 원격형태, 평생학습관 	직업교육
교육일반	<ul style="list-style-type: none"> • 기관이 수행하는 업무로서 타 분야에서 규정하지 아니한 것 	교육행정일반 기관운영관리 지방채상환 및 리스료 예비비 및 기타

* 출처 : 박영선 외(2012, p.9)

2) 성질별 분류

세출의 성질별 분류는 크게 8가지로 인건비(교원, 교육전문직원, 지방공무원 등의 인건비), 물건비(운영비, 여비, 업무추진비 등의 지출), 이전지출(자치단체 등 타 기관으로 지출), 자본지출(토지매입 및 건설비 등 자산 취득에 소요), 상환지출(차입금 상환), 전출금 등(공립 및 사립학교에 직접 지출), 예비비 및 기타(예비비, 보조금 반환 등에 소요), 내부거래가 있다.

〈표 6〉 성질별 세출항목의 구성

성질별 세출항목	설명
인건비	<ul style="list-style-type: none"> • 교원과 행정직의 보수, 직급보조비 및 특정업무담당활동비 등 • 기간제교사, 시간강사 및 전임강사 등의 기타직과 기간제근로자 인건비 • 공립맞춤형복지비, 공무원과 기타직 및 기간제근로자의 법정부담금 등의 복지후생지원 • 사립학교 교직원 항목으로 맞춤형복지비 중 사립학교교직원, 사립유치원 처우개선비, 인건비제정결합 보조금, 사립맞춤형복지비 예산 포함
물건비	<ul style="list-style-type: none"> • 운영비 <ul style="list-style-type: none"> - 일반운영비 : 사무관리비, 위탁교육비, 운영수당, 피복비, 급량비, 임차료, 맞춤형 복지제도 등 - 공공운영비 : 공공요금 및 제세, 연료비, 시설장비 유지비 등 - 행사운영비 • 여비 : 국내여비, 국제업무여비 및 국제화여비, 전문교육기관여비 • 업무추진비 : 기관운영업무추진비, 사업추진업무추진비 • 직무수행경비 : 직책업무수행경비, 직급보조비, 특정업무경비 • 복리후생비 : 교직원복리후생비, 맞춤형복지비, 사립유치원처우개선비 • 연구개발비 : 연구용역비, 연구활동비, 연구관리비 • 경상교육지원사업비 : 신규사업추진 등으로 특별히 필요한 행사비 등
이전지출	<ul style="list-style-type: none"> • 보전금 : 법령 또는 조례·규칙에 의해 지급하는 보상금, 배상금, 포상금 • 민간이전 : 민간보조 및 민간위탁금, 공무원과 기타직 및 기간제근로자의 법정 부담금, 보험료분담금과 이차보전금 등 • 자치단체이전 : 자치단체경상보조와 자본보조, 자치단체 대행사업비, 자치단체 보육료보조 • 해외이전 : 해외경상이전과 국제부담금 • 출연금 : 법령 및 조례에 의한 교육청의 출연금과 기타 출연금
자본지출	<ul style="list-style-type: none"> • 토지매입비 : 토지매입비, 토지보상비, 기타토지비용 등 • 시설비 : 기본조사설계비, 실시설계비, 시설비, 감리비, 시설부대비 • 유형자산, 무형자산 : 취득비 • 기타자산취득비 : 기금적립과 투자교육지원사업비
상환지출	<ul style="list-style-type: none"> • 차입금상환 : 지방교육채 및 금융기관차입금, 공공자금관리기금차입금

	<ul style="list-style-type: none"> • 차입금이자 : 지방교육채증권, 금융기관차입금, 공공자금관리기금차입금의 이자비용 • 민자사업지급금 : BTL원금, BTL이자
전출금 등	<ul style="list-style-type: none"> • 공립학교 : 학교운영비, 목적사업비 및 학교특별교육지원비 등 • 사립학교 : 학교운영비재정결함보조, 사립학교목적사업비, 사립학교특별교육지원비 등 • 기타 : 일반회계·기타특별회계전출금
예비비 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> • 예비비 : 예산액의 0.1% 이상을 계상하는 예비비와 보조금 반환 금액 • 반환금 및 기타 : 교육청이 국고에 반납하는 국고보조금 사용 잔액, 광역자치단체보조금·기초자치단체보조금 반환액 • 내부유보금 : 지방의회 예산심의 과정에서 삭감된 경비 중 예비비 등 다른 세출예산으로 편성하지 못한 경비 • 예치금 : 기금회계에서 인식하는 기금운영상 여유자금운용을 위해 금융기관에 예치하는 자금
내부거래	<ul style="list-style-type: none"> • 기금회계 및 교육비특별회계에서 인식하는 법령 및 조례에 의해 교육청이 직접 관리하는 기금에서 교육비특별회계로의 전출금 • 교육비특별회계와 기금, 기금 상호간의 예탁금 • 교육비특별회계와 기금, 기금 상호간의 예수금 원금과 예수금 원금에 해당하는 이자

* 출처 : 박영선 외(2012, p.11), 국가법령정보센터 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준」 별표

6. 지방교육재정의 주요 쟁점과 개선 방향

내국세 연동방식의 지방교육재정교부금은 개선 요구의 주요 쟁점은 ① “학생수가 감소하므로 교육재정도 줄여야 한다”, ② “교육재정 수입 증가가 교육재정 수요를 만들어 낸다”, ③ “유·초·중등학생에 대한 교육비가 과도하게 많다”, ④ “지방교육재정교부금의 내국세 연동 방식이 교육재정의 안정성을 강화시켰다”, ⑤ “고등교육재정에 비해 지방교육재정이 과도하게 많다” 등으로 학령인구의 감소에 따른 교육재정의 개선과 고등교육재정의 지원이다.

학령인구가 감소한다고 하여도 미래교육환경 개선과 새로운 수요의 증가는 계속될 전망으로 교육재정은 최소 현행 수준을 유지하는 것이 필요하며, 교육서비스의 소요경비가 학생 수보다는 교수학습 활동의 기초단위가 학급 단위를 중심으로 소요경비가 산출되므로 단순 학생 수만을 고려하여 교부금을 개선하는 방식을 적절치 않을 것이다. 하지만 내국세 연동 방식으로 일원화 되어 있는 교부금 방식으로는 미래교육재정 수요에 적절히 대응하기에는 한계가 있으므로 봉급교부금, 교육환경개선교부금, 증액교부금 등과 같은 교부금 종류를 다원화할 필요가 있을 것이다. 또한 고등교육재정의 지원을 위해 특별회계(안)를 신설하려는 안을 마련 중에 있지만 근본적인 해결책 없이 지방교육재정으로 고등교육예산을 종속시켜 마련하려는 것은 향후 경제적 상황이 좋지 않으면 교육재정 전체에 문제가 생길 것이므로 지방교육재정과 독립적으로 고등교육재정을 확보하기 위한 정책과 방안을 신중히 검토해야 하는 것이 필요할 것이다.

[참고문헌]

감사원(2015). 감사결과 보고서: 지방교육재정 운용 실태.

박선영, 김일형, 강승은(2012). 지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구. 한국의정연구회.

송기창, 남수경, 윤희주, 조석훈(2006). 2006 교육재정백서. 교육인적자원부 정책연구보고서.

송기창, 하봉운, 윤희주, 오범호, 김지연(2021). 지방교육재정 수요 전망과 자원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국시도교육감협의회 정책연구.

이효, 김성주(2014). 지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안. 한국지방행정연구원.

한국교육개발원(2020). 지방교육재정의 이해.

국가법령정보센터(<https://law.go.kr/main.html>)

지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)

지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>)