

2023 교육&재정 특집

# 교육재정의 이해

송기창

(숙명여자대학교 명예교수 / 강원대학교 교육재정중점연구소 석좌연구위원)

### 교육재정의 이해

교육재정의 올바른 이해와 발전을 위해  
교육재정의 기본 개념부터 교육재정의  
현황 등을 정리하여 향후 개선 방향 등에  
대해 이해할 수 있도록 교육재정분야의  
전문가이신 송기창 교수님의 교육재정  
콜로키엄 강의 자료를 정리하였습니다.

## 목차

01

### 교육 예산 및 기금의 구조

국가와 지방자치단체의 재정 예산과 기금제도

02

### 지방교육재정제도의 영역 및 종류

지방교육재정의 개념과 영역

03

### 교육재정의 확보제도

공교육재정(국가교육재정, 지방교육재정, 단위학교재정) 사학교육재정

04

### 교육재정의 배분제도

보통교부금과 특별교부금 제도

05

### 교육재정의 지출제도

기금제도와 학교회계제도, 교비회계제도

06

### 교육재정의 평가제도

재정통제와 사법적 통제, 주민통제 제도

07

### 지방교육재정 개편요구의 쟁점 과제

지방교육재정 대한 쟁점과 향후 개편 방향



제1장

# 교육 예산 및 기금의 구조

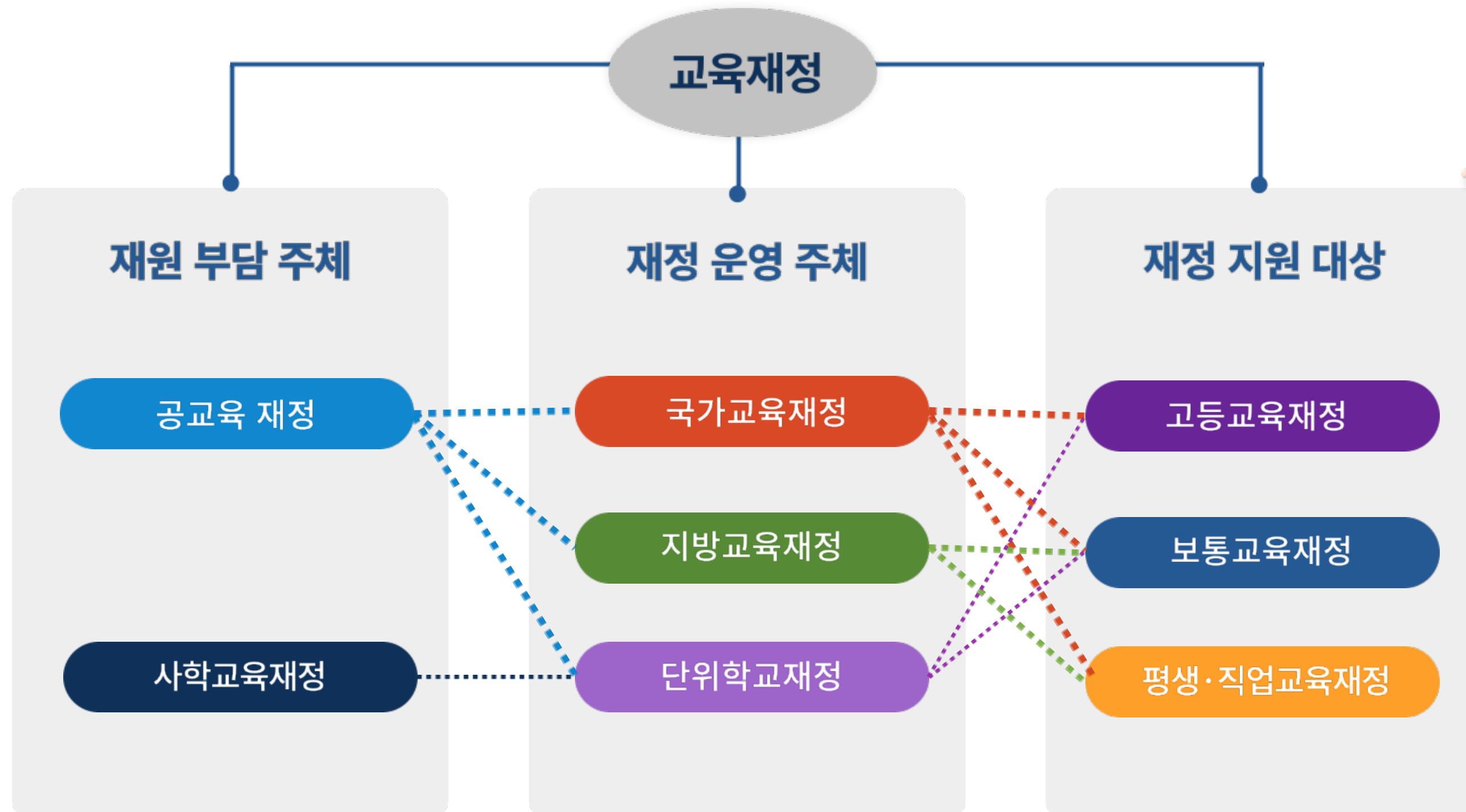
# 01

국가 및 지방자치단체 재정은  
예산과 기금으로 구분한다.

# 1. 교육재정의 분류

교육재정의 이해

교육재정은, 1) 교육재원의 부담주체, 2) 재정운영의 주체, 3) 재정지원의 대상 등에 따라서 분류된다.





## 2. 국가재정 체계

교육재정의 이해

- 국가 일반회계의 세입은 국세수입과 세외수입으로, 특별회계의 세입은 국세수입과 자체수입으로, 기금의 수입은 사회보장기여금, 융자원금회수, 기타로 구분된다

### 일반회계

#### 세입

- 내국세
- 관세
- 교통에너지환경세
- 교육세
- 종합부동산세
- 세외수입

#### 세출

- |             |                 |
|-------------|-----------------|
| - 일반/지방행정   | - 보건            |
| - 공공질서 및 안전 | - 농림수산          |
| - 통일/외교     | - 산업/중소기업 및 에너지 |
| - 국방        | - 교통 및 물류       |
| - 교육        | - 통신            |
| - 문화 및 관광   | - 국토 및 지역개발     |
| - 환경        | - 과학기술          |
| - 사회복지      | - 예비비           |

### 기업특별회계(5개)

- 우편사업
- 우체국예금
- 양곡관리
- 조달
- 책임운영기관

### 기타특별회계(16개)

- 교도작업
- 지역발전
- 농어촌구조개선
- 등기
- 행정중심복합도시건설
- 아시아문화중심도시조성
- 에너지 및 자원사업
- 우체국보험
- 주안미군기지이전
- 환경개선
- 국방군사시설이전
- 혁신도시건설
- 교통시설
- 유아교육지원
- 소재부품장비경쟁력강화
- 고등평생교육지원

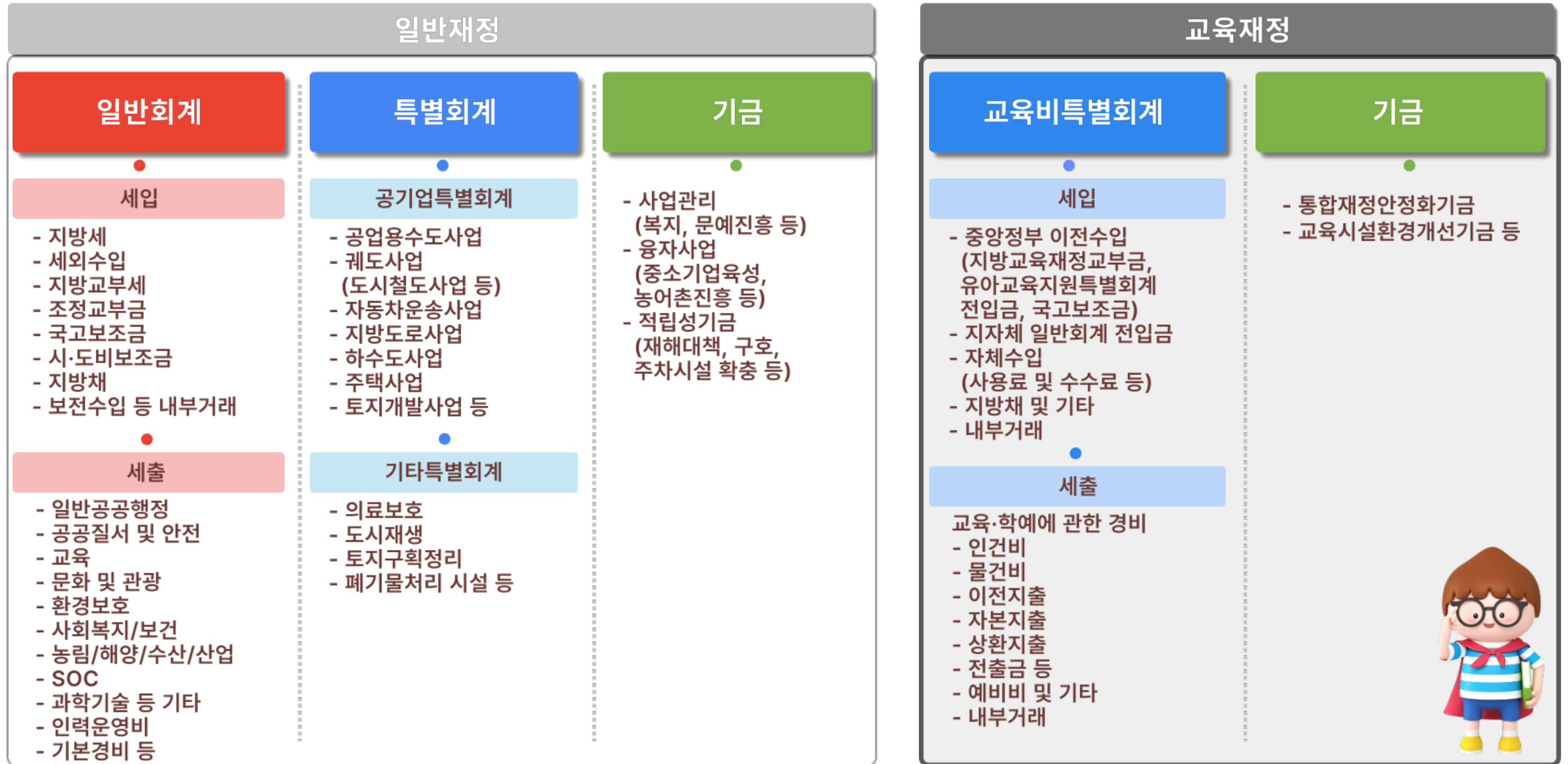
### 기금(68개)

- 사업성기금 49개
- 사회보험성기금 6개
- 금융성기금 8개
- 계정성기금 5개



# 3. 지방재정 체계

교육재정의 이해





## 4. 일반회계제도와 특별회계제도

교육재정의 이해

- 교육재정의 구조를 이해하기 위해서는 교육예산 및 기금의 구조를 종합적으로 파악해야 한다.

1951년 9월 제정된  
「재정법」 제12조

②특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영할 때 기타 특정한 세입으로써 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때 법률로써 설치한다.

2023년 기준

- 특별회계 21개
- 기타특별회계 16개
- 기업특별회계 5개

1963년 11월 제정된  
「지방재정법」 제28조

②특별회계는 공영기업 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 때에 한하여 조례로 설치할 수 있다.

지방자치단체특별회계

- 공기업특별회계
- 기타특별회계

교육 학교용지부담금특별회계

지방교육비특별회계

일제강점기

학교비는 제2특별경제라는 이름으로 별도 운영

1961년 개정 「교육법」

지방교육비특별회계 설치 법적 근거 마련



# 5. 기금제도

교육재정의 이해



2023년 현재 총 68개 기금

- 사업성기금 49개
- 사회보험성기금 6개
- 계정성기금 5개
- 금융성기금 8개

2021 결산 기준

광역자치단체 267개  
기초자치단체 2,143개  
지방교육자치단체 55개

1961년말  
「예산회계법」 제89조

제89조(특별기금의 설치)

국가는 사업운영상 필요할 때에는 법률로써 정하는 경우에 한하여 특별한 기금을 설치할 수 있다. 전항의 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

「예산회계법」을 대체하여 제정

2006년 10월  
「국가재정법」 제정

제5조 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.”

1989년 3월 전부  
개정된 「예산회계법」

제7조(기금의 설치)

국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다. 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

1991년 말  
「기금관리기본법」 제정

기금의 관리·운용에 관한  
기본적인 사항 규정

지방자치단체의 기금 설치 법적 근거 마련

- 1988년 4월 개정 「지방자치법」 제133조, 「지방재정법」 제110조
- 1994년 3월 개정 「지방자치법」 제35조 ‘지방의회의 의결사항’에 ‘기금의 설치·운용’ 규정
- 1995년 7월 개정 「지방교육자치에 관한 법률」 제13조 ‘교육위원회의 의결사항’에 ‘기금의 설치·운용’ 추가
- 2005년 8월 「지방자치단체 기금관리기본법」 제정



## 6. 교육부 일반회계, 특별회계, 기금

교육재정의 이해



교육부  
예산  
이란?

정부가 교육 및 학예를 위한 공공활동을  
전개하기 위해 투자하는 예산

### 교육부 자체 수입 예산

- '23년 2,462억원(총 세출 예산의 0.24%)  
그러나, 세입 자체가 국고로 계상
- 교육부 세출예산('23년 101조 9,979억원)은 전체가 국고에서 충당

### 2023년 교육분야

- 4개 부문(유아 및 초중등교육, 고등교육,  
평생직업교육, 교육일반), 24개 프로그램, 80개  
단위사업, 221개 세부사업으로 구분

### 특별회계 & 기금 (2023년)

- 유아교육지원특별회계,  
고등·평생교육지원특별회계,  
국가균형발전특별회계
- 사립학교교직원 연금기금, 사학진흥기금



# 7. 시·도교육비특별회계, 기금 (1)

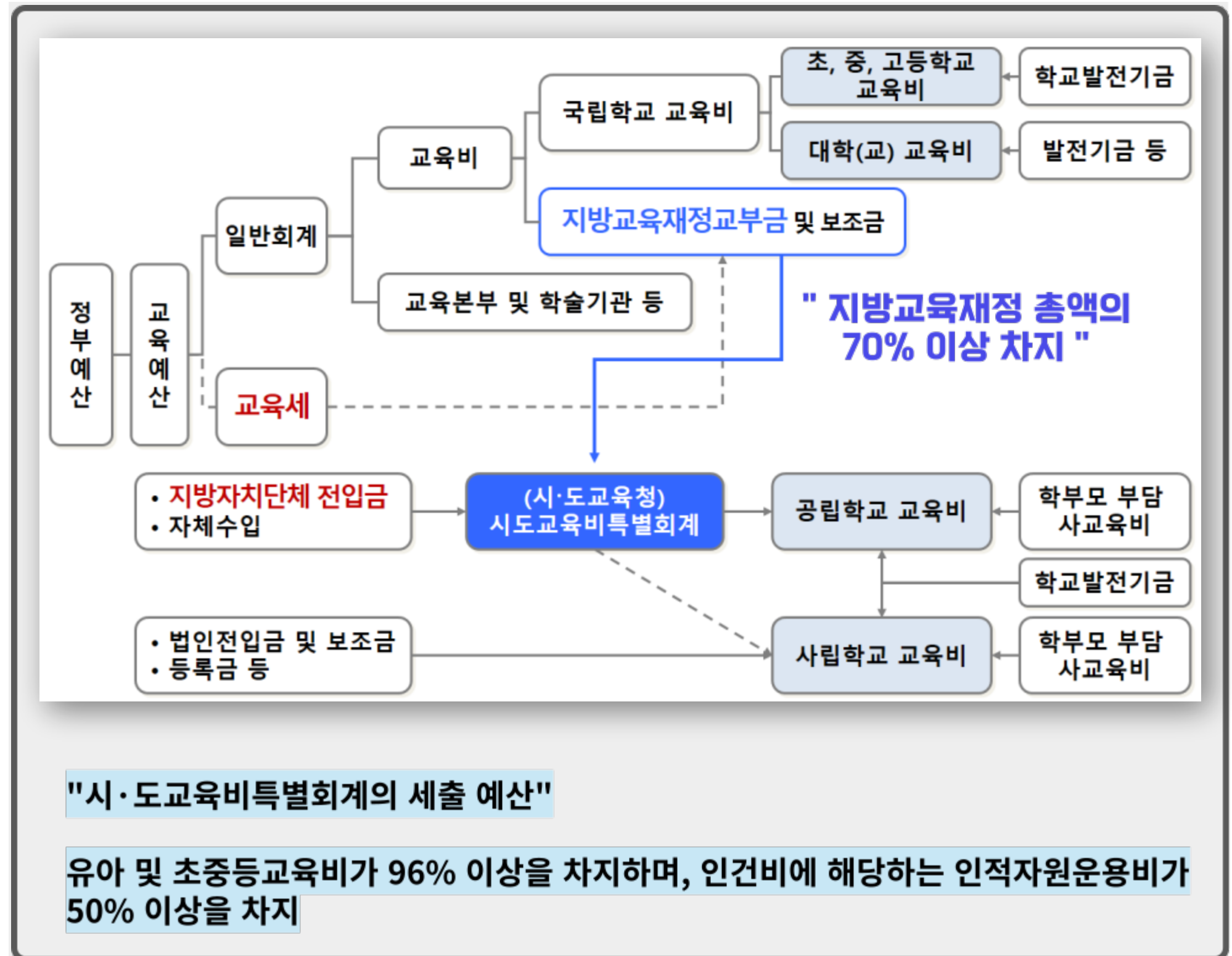
교육재정의 이해



## ■ 17개 시·도교육청

- 8개 시교육청 : 서울특별시, 부산·대구·인천·광주·대전·울산광역시, 세종특별자치시
- 9개 도교육청 : 강원<sup>★</sup>·경기·충북·충남·전북·전남·경북·경남도, 제주특별자치도

★ 강원도는 2023년 6월 11일부터 강원특별자치도로 변경





# 7. 시·도교육비특별회계, 기금 (2)

교육재정의 이해



## 통합재정안정화기금 • 2019년부터 조성

- 목적** • 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유자원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 설치
- 내용** • 통합 계정과 재정안정화 계정으로 구분하여 운용  
• 재정안정화 계정의 재원은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금을 재원으로 하며, 용도는 다른 회계로의 전출, 지방채 원리금 상환

## 교육시설환경개선기금 • 2021년부터 조성

- 목적** • 교육감이 관할 교육시설의 환경개선을 위하여 설치
- 내용** • 재원은 교육비특별회계의 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 기부금, 기금운용 수익금, 그 밖에 시·도 조례로 정하는 수입금으로 조성  
• 기금의 용도는 교육시설의 안전점검, 유지보수 및 확충 사업, 교육환경 개선을 위한 사업, 지방자치단체 또는 공공기관과 공동으로 추진하는 사업으로서 학생을 위한 교육시설을 개축하는 사업, 기금의 조성·운용 및 관리에 필요한 경비의 지출 등

## 17개 시도교육청 주요 기금

- 2019년 대구교육청을 시작으로 모든 교육청들이 '재정안정화기금'(현, '통합재정안정화기금') 설치·운용 또는 관련 조례 제정
- 2021년 울산교육청을 시작으로 모든 교육청이 '교육시설환경개선기금'을 설치·운용 또는 관련 조례 제정

## 8. 국·공립학교의 학교회계

교육재정의 이해

### 학교회계 설치 근거

「초·중등교육법」제30조의2  
와 제30조의3  
「유아교육법」제19조의7

국립학교의 경우 교육부령,  
공립학교의 경우 시·도의  
교육규칙

#### 세입

국가의 일반회계나 지방자치단체의 교육비특별회계로부터 받은 전입금, 학부모가 부담하는 경비, 학교발전기금으로부터 받은 전입금, 국가나 지방자치단체의 보조금 및 지원금, 사용료 및 수수료, 이월금, 물품매각대금, 그 밖의 수입

#### 세출

학교운영 및 학교시설의 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비

#### 회계연도

매년 3월 1일에 시작하여 다음해 2월 말일에 종료

### 학교회계제도 대상

국·공립의  
초등학교·중학교·  
고등학교 및 특수학교  
에 설치

### 학교발전기금

- 국·공·사립 초·중등학교는 학교회계와 별도로 기부금품과 모금금품 등을 재원으로 학교발전기금을 설치할 수 있다.
- 용도는 학교교육시설의 보수 및 확충, 교육용 기자재 및 도서의 구입, 학교체육활동 기타 학예활동의 지원, 학생복지 및 학생자치활동의 지원 등



## 9. 국·공립대학의 대학회계

교육재정의 이해

### 대학회계 도입전

국고 일반회계와  
기성회계으로 이원화

#### 배경

- 국립대학 기성회비 반환소송을 계기로 기성회비 징수의 법적 근거가 취약하다는 비판 제기
- 2015년 3월 13일에 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」 제정
- 2015년 6월 11일에 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률 시행규칙」 제정

#### 국가지원금 계정

국가 지원금으로 인한 세입 및 그에 따른 세출과 국가지원금에서 발생한 전년도 순세계잉여금을 포함하는 계정

#### 대학 자체수입금 등 계정

지방자치단체 전입금과 수업료 및 그밖의 납입금, 전형료, 이자수입, 자산매각대금, 이월금 등 대학회계의 자체수입금 세입과 그에 따른 세출을 포함하는 계정

### 대학회계 도입후

대학회계로 일원화

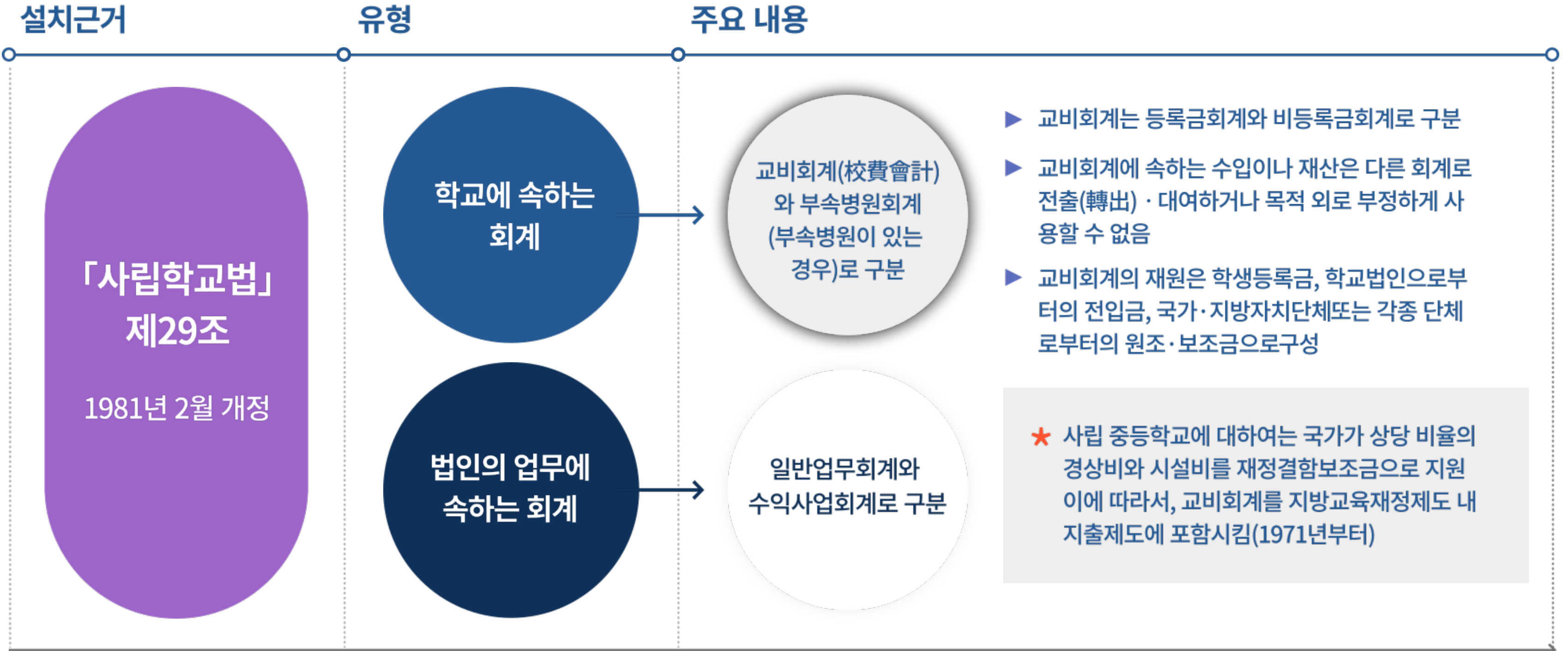
국가지원금 계정과  
대학 자체수입금 등  
계정으로 구분

### 대학발전기금

- 국립대학은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 기부금으로 대학발전기금을 조성하여 교육 및 연구활동의 지원, 학생에 대한 장학사업, 시설확충 등 교육환경 개선사업 등에 투자

# 10. 사립 학교의 교비회계

교육재정의 이해





# 11. 대학의 산학협력단 회계

교육재정의 이해

## 설치근거

「산업교육  
진흥 및 산학연  
협력촉진에  
관한 법률」  
제25조

2003년 제정,  
2012년 명칭 변경

## 주요 내용

▶ 종래에 국고회계와 교비회계에 편성되어 운영되던 대학의 연구비가 산학협력단 회계에 편성되어 운영

수입

국가나 지방자치단체로부터의 출연금 및 보조금, 산학연협력계약에 따른 수입금, 유가증권, 그 밖에 재산적 가치가 있는 물건, 산학연협력 성과에 따른 수익금, 유가증권, 그 밖에 재산적 가치가 있는 물건, 산학연협력에 관하여 접수한 기부금품, 국·공립대학또는 산학협력단이 설치한 학교기업으로부터의 운영 수입금, 기술지주회사로부터의 배당 및 그 밖의 수익금, 그 밖에 이자수입(利子收入), 다른 대학이나 산업체 등이 활용하여 지급하는 해당 산학협력단 소유의 연구시설 및 장비와 실험·실습시설 및 장비의 사용료 등

지출

산학협력단의 관리·운영비, 산학연협력계약의 이행에 필요한 경비, 대학의 시설·운영지원비, 산학협력단의 재원 수입에 기여한 교직원 및 학생에 대한 보상금, 국·공립대학또는 산학협력단이 설치한 학교기업의 운영비, 기술지주회사에 대한 출자, 산학협력협의회 등의 사업비 및 운영 지원비, 지적재산권의 취득 및 관리에 관한 업무의 수행에 필요한 경비, 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 업무의 수행에 필요한 경비, 기타 산학협력단 업무의 수행에 필요한 경비 등

제2장

# 지방교육재정제도의 영역 및 종류

# 02

주체로서의 지방교육재정과  
대상으로서의 지방교육재정을  
구분해서 생각할 수 있다.



# 1. 지방교육재정의 개념

교육재정의 이해



교육재정

교육재정이란, 국가·사회의 공익사업인 교육활동을 지원하기 위하여 국가나 공공단체가 필요한 재원을 확보·배분·지출·평가하는 일련의 경제활동을 말한다(윤정일·송기창·김병주·나민주, 2015: 46).



지방교육  
재정

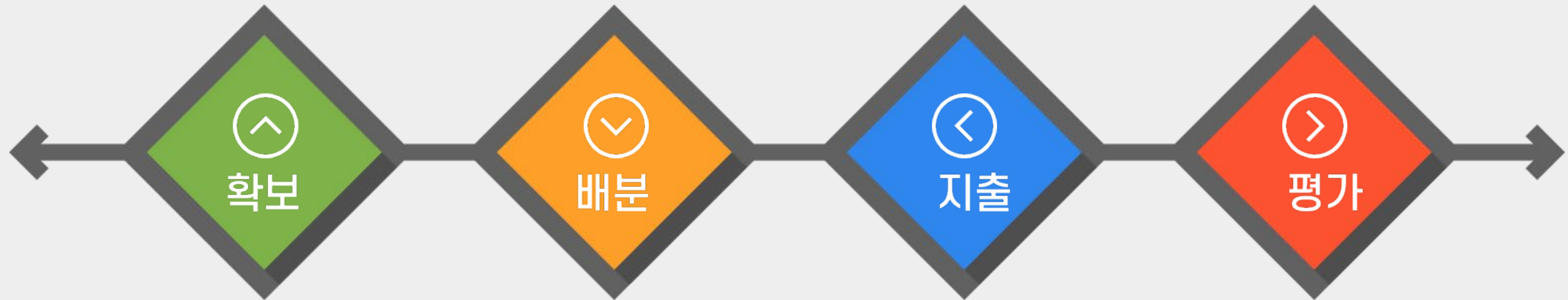
지방교육재정이란 지방교육자치단체가 관할 지역의 교육활동을 지원하기 위하여 필요한 재원을 확보·배분·지출·평가하는 일련의 경제활동

- 지방교육재정은 지방교육자치단체가 활동 주체가 되어 교육재원을 확보·배분·지출·평가하는 활동
- 지원 대상으로서의 지방교육재정은 대부분 보통교육재정(유아교육재정, 초등교육재정, 중등교육재정)과 중복되기 때문에 협의의 지방교육재정은 지방교육자치단체가 주체가 되어 관할 지역의 교육활동을 지원하기 위하여 필요한 재원을 확보·배분·지출·평가하는 활동



## 2. 지방교육재정제도의 주요 영역

교육재정의 이해



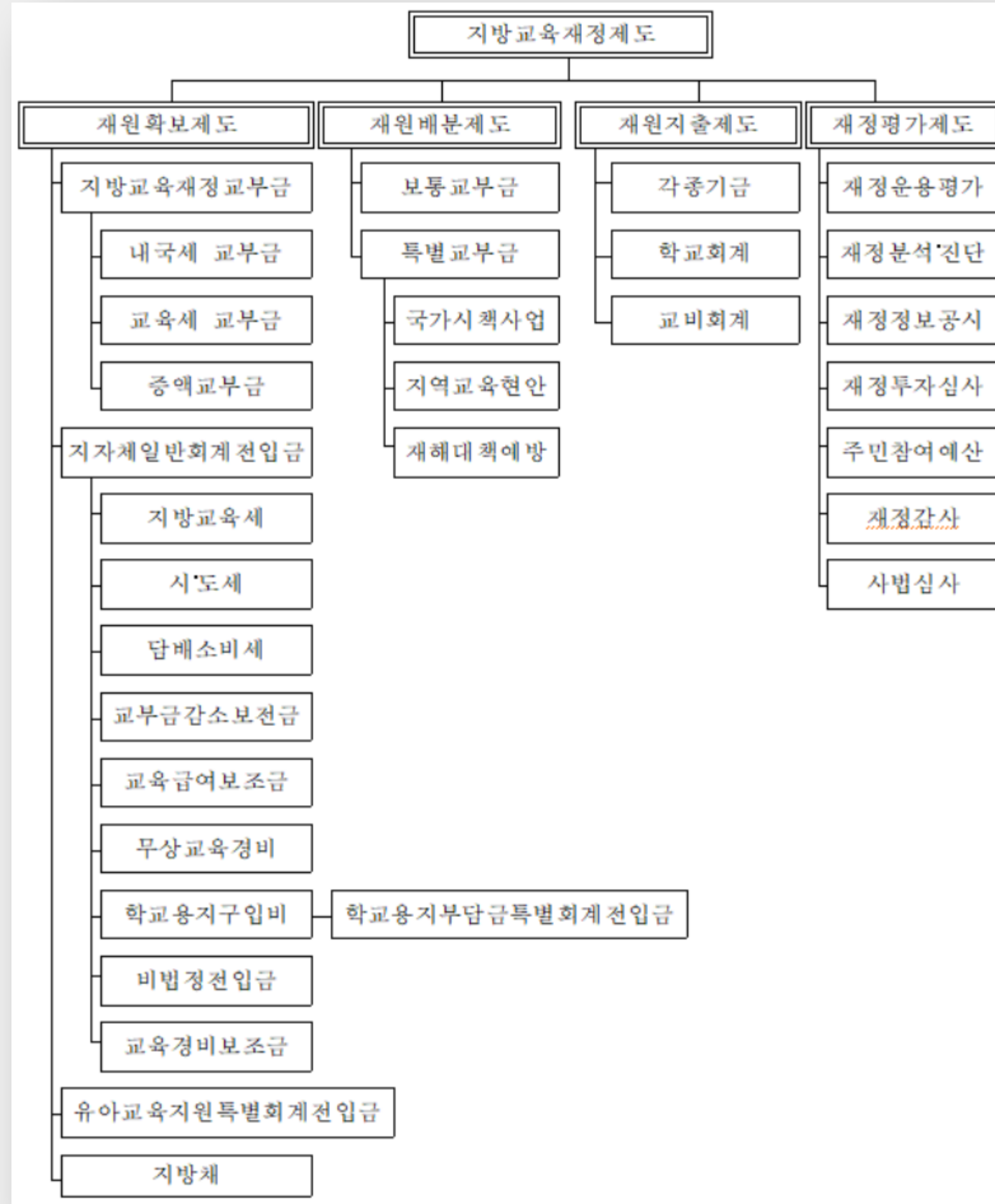
- 지방교육재정교부금 확보제도
- 각종 특별회계제도
- 지방자치단체 일반회계 전입금제도
- 교육경비보조금제도
- 지방채제도

- 지방교육재정교부금 보통교부금제도와 특별교부금제도

- 기금제도
- 학교회계제도
- 교비회계제도

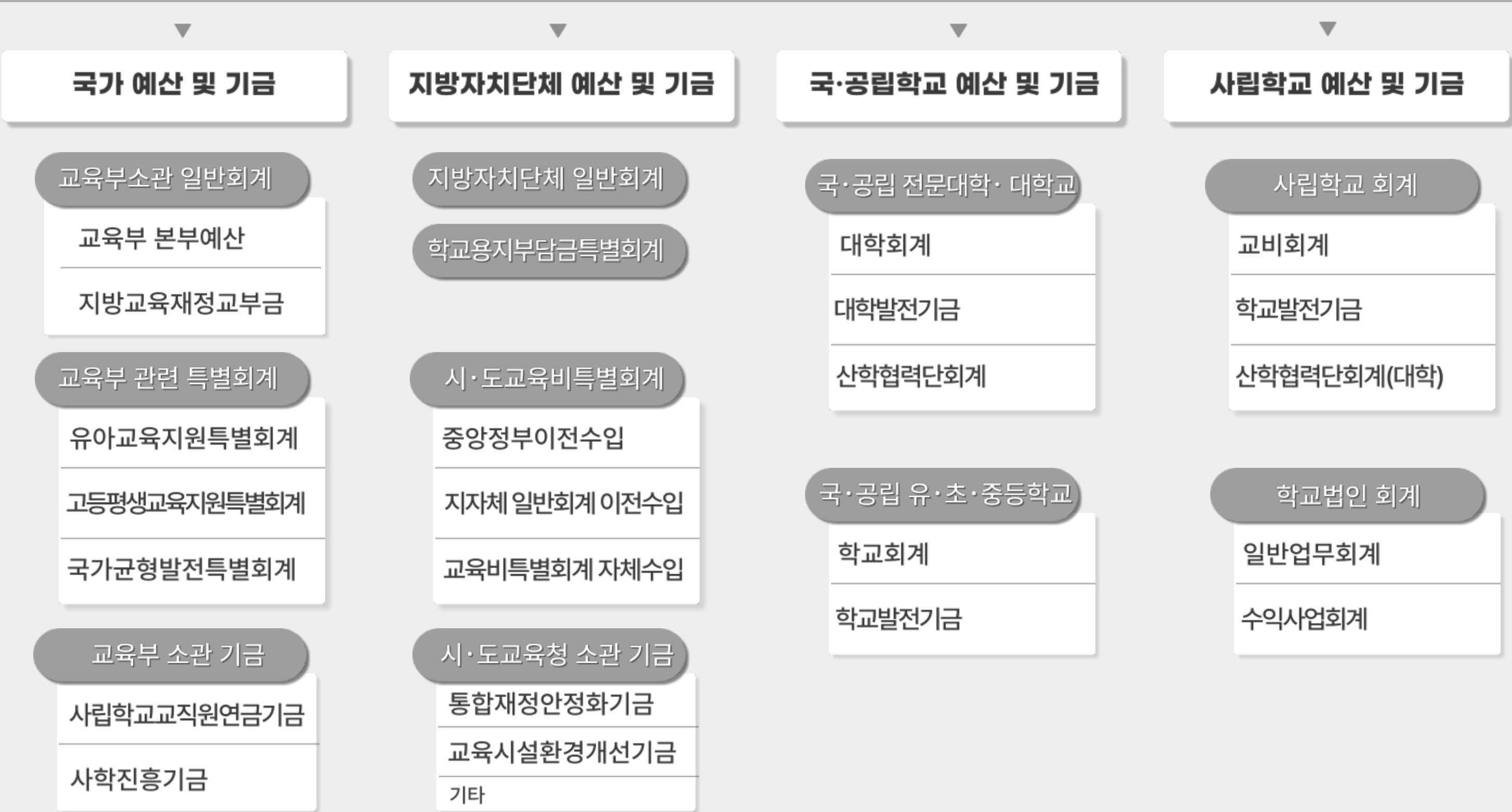
- 교육재정 운용성과 평가제도
- 교육재정분석·진단제도
- 교육재정 정보공시제
- 교육재정투자심사제도
- 주민참여예산제도
- 재정감사제도
- 사법심사제도 등

# 지방교육재정제도 영역과 종류



# 3. 교육비 관련 회계 구조

교육재정의 이해





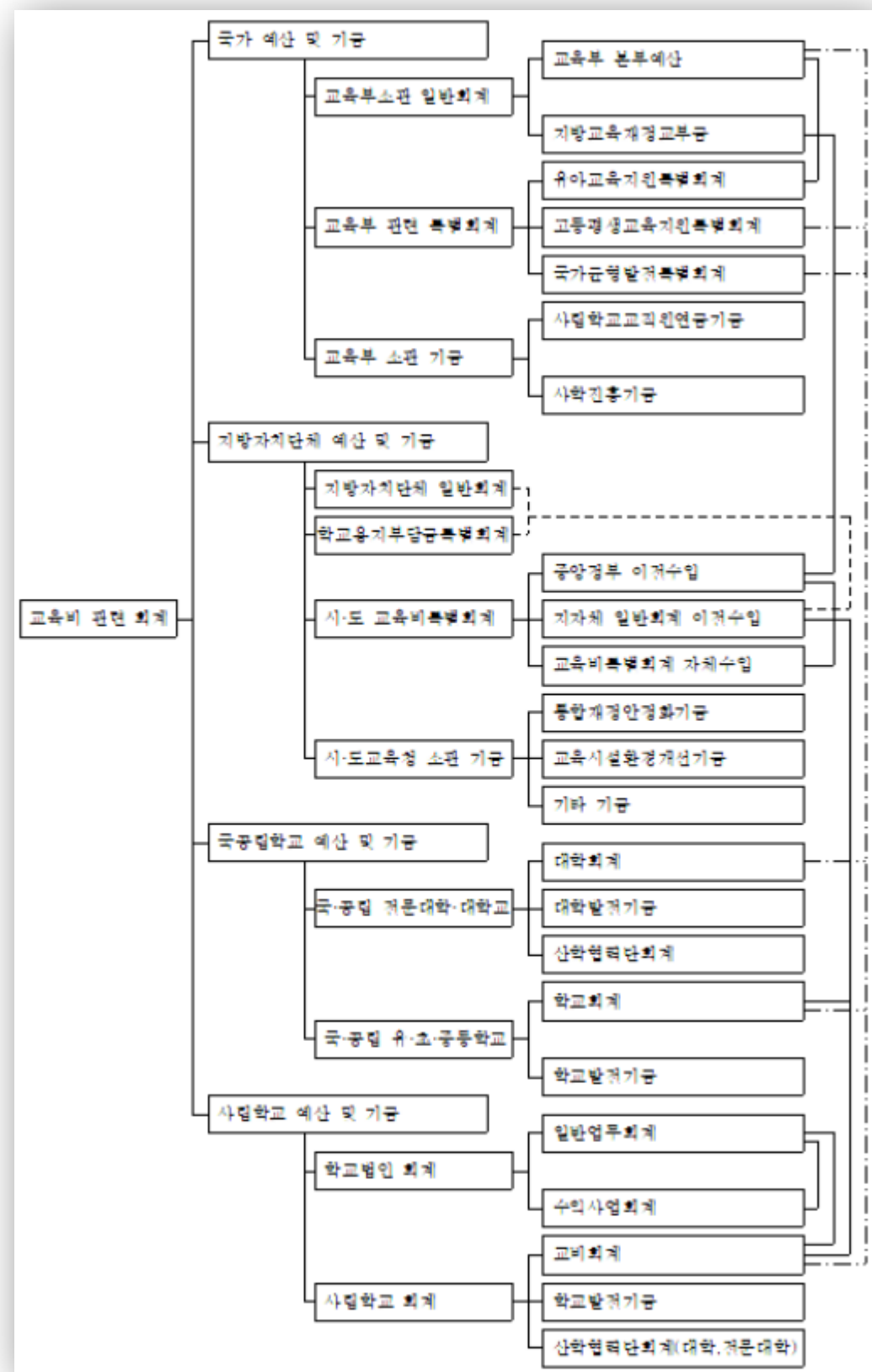
# 교육재정 확보제도

## 03

고등교육재정의 재원규모는 매년 예산 협상과정을 통해서 결정되나, 보통교육재정의 재원규모는 엄격히 법령으로 제도화되어 있다.

공교육재정에서 국가교육재정, 지방교육재정, 단위학교재정을, 그리고 사학교육재정을 중심으로 제도 전반을 소개한다.

# 1. 국가교육재원 확보제도 : 교육재원 확보 근거 법령



## 보통교육재원 확보에 관한 법령

「지방교육재정교부금법」, 「교육세법」, 「초·중등교육법」, 「지방세법」, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」, 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 등

## 사학교육재원 확보에 관한 법령

「사립학교법」과 「고등학교이하 각급학교 설립·운영규정」, 「대학설립·운영규정」 등



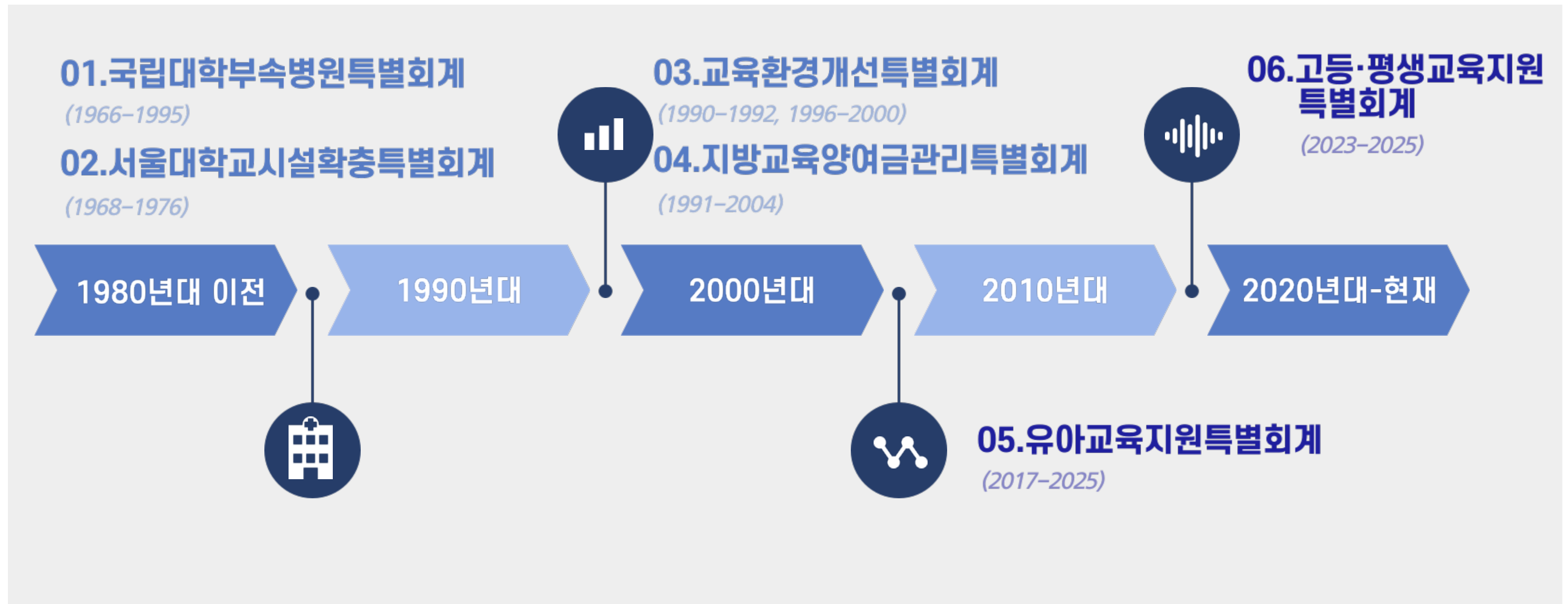
## 2. 국가교육자원 확보제도 : 특별회계(1)

교육재정 확보제도



교육관련 특별회계의 변천

교육부가 관장한 특별회계 6개/ 그 외에 교육 관련 사업비가 편성된 특별회계 8개





## 2. 국가교육재원 확보제도 : 특별회계(2)

교육재정 확보제도

### 교육 관련 특별회계의 주요 내용

교육부가 관장한 특별회계 6개/ 그 외에 교육 관련 사업비가 편성된 특별회계 8개



#### 교육환경개선 특별회계

2차례(1990-1992, 1996-2000) 설치

- ▶ 1차 「교육환경개선 특별회계법」(법률 제4140호, 1989.12.21. 제정)은 1990년부터 1992년까지 3년간 매년 3,700억원씩 총 1조 1,100억원을 교육환경개선에 투자
- ▶ 2차 「교육환경개선 특별회계법」(법률 제5071호, 1995.12.29. 제정 공포)에 의한 2차 교육환경개선 특별회계는 각급학교의 노후시설 개선과 교원편의시설의 확충 등을 위하여 설치되었으며, 5년간 매년 7,000억원(1996년은 1995년 투자분 3,000억원을 제외한 4,000억원)씩 총 3조 5,000억원 투자



#### 유아교육지원 특별회계

법률 제14395호, 2016.12.20., 제정

- ▶ 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정(누리과정) 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 설치
- ▶ 유아교육지원 특별회계는 3년 한시로 설치되었으나, 2025년말까지 두 차례 연장



#### 고등·평생교육지원특별회계

[시행 2023. 1. 1.] [법률 제19202호, 2022. 12. 31., 제정]

- ▶ 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 2023년에 3년 한시로 설치





# 3. 국가교육재원 확보제도 : 기금


교육재정 확보제도

## 교육 관련 기금의 주요 내용

교육부 소관 기금은 사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금, 국가장학기금 등 세 가지다.

- **사립학교교직원연금기금**  
「사립학교교직원연금법」 개정  
(2001.1.12. 「사립학교교원연금법」을 개칭)

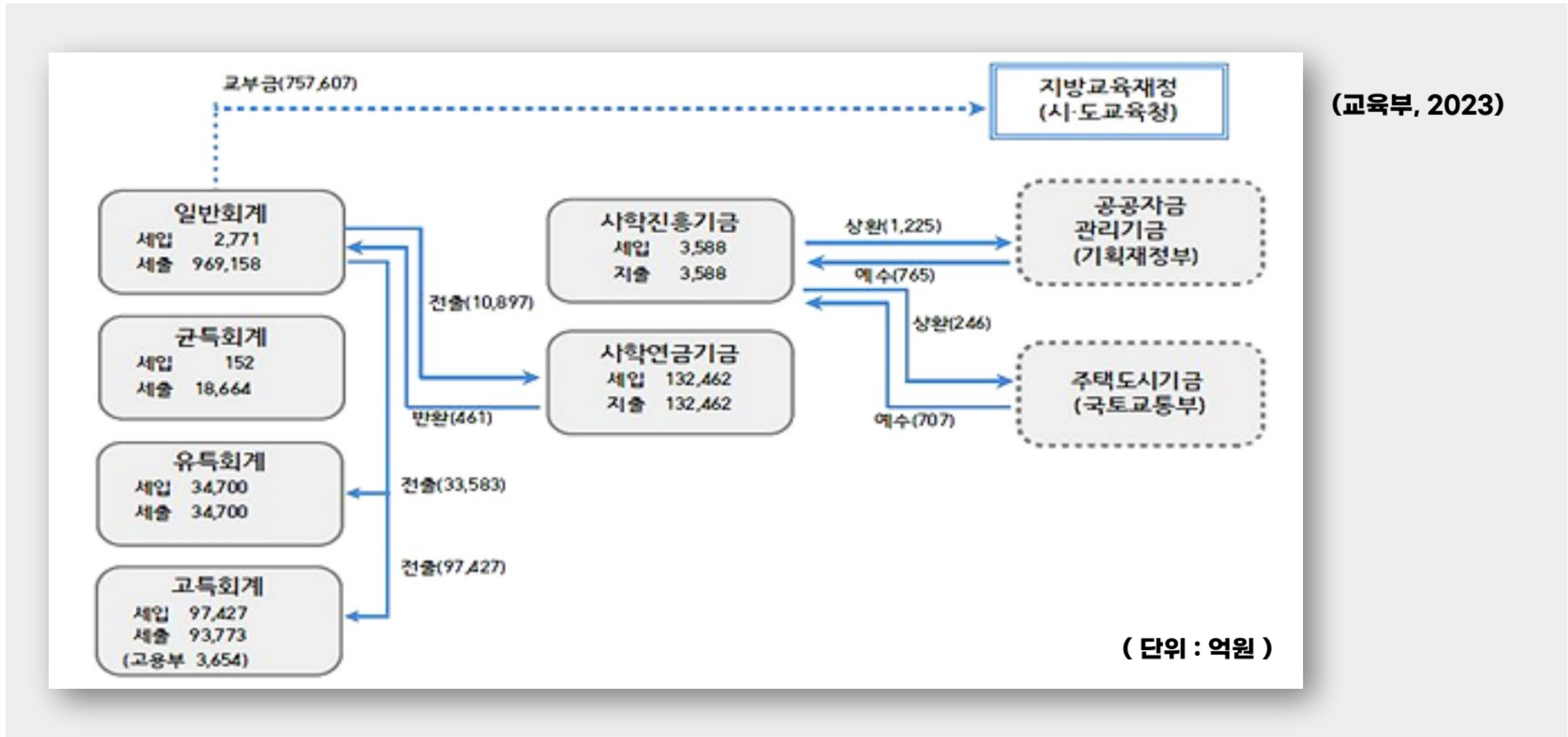
- ▶ 사립학교교직원연금공단이 관리해오던 연금 자산을 기금으로 관리하도록 법제화 하면서 설치
  - ▶ 사립학교교직원의 직무로 인한 질병·부상 및 재해에 대하여 지급하는 단기급여와 교직원의 퇴직·폐직 및 사망에 대하여 지급하는 장기급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서, 관리공단의 예산에 계상된 적립금과 결산상 잉여금 및 기금운용수익금으로 조성
- **사학진흥기금**  
「사학진흥재단법」 제정(법률 제4103호, 1989. 3. 31.)

- ▶ 한국사학진흥재단에 설치된 기금으로, 사학기관의 교육환경 개선을 지원하는 재단의 사업수행에 필요한 자금에 충당하게 하기 위하여 설치
  - ▶ 정부의 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 차입금, 법인·단체 또는 개인의 기부금, 채권 발행, 기금을 운용하여 생긴 자금 및 수익금 등으로 조성
- **한국장학기금**  
「한국장학회법」 제정(법률 제4104호, 1989.3.31.)

- ▶ 한국장학회에 설치된 기금이었으나, 국가장학기금으로 바뀌었다가 2010년 12월 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 개정(법률 제10414호, 2010.12.27.)에 의해 국가장학기금은 폐지되었고, 2023년 현재 한국장학재단에서 관리하는 학자금 대출신용보증계정, 학자금대출계정, 장학금지원계정으로 남아 있음



# < 2023년 교육부 소관 재정흐름도 >





# 4. 국가교육재원 확보제도 : 지방교육재정교부금제도(1)

## 1 내국세 일정률을 통한 지방교육재정교부금 확보

의무교육재정교부금 제도 도입	지방교육교부세제도 도입	지방교육재정교부금 제도로 통합(1972)	내국세 법정교부율 상향 조정	외부요인에 따른 내국세분 교부금의 교부율 조정
1959년	1964년	1972 - 1999년	2001-2007년	2008년 이후
		<ul style="list-style-type: none"><li>▶ 1971년말 「지방교육재정교부금법」 제정</li><li>▶ 1972년 8.3조치로 교부율의 효력 정지</li><li>▶ 1982년 교육세 신설로 보통 교부금의 교부율 11.8% 회복</li><li>▶ 1991년 중등교원 봉급교부금 폐지. 증액교부금제도 도입</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ 2001년부터 내국세 법정교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향조정</li><li>▶ 2005년부터 의무교육기관 교원 봉급교부금과 증액교부금 폐지/ 내국세 법정교부율이 19.4%로 조정</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ 유아교육지원사업, 방과후학교지원사업 등 국고보조사업을 교부금사업으로 이양 (2008년 20%로 인상)</li><li>▶ 2010년 지방소비세 도입으로 감소분 조정 (20.27%)  2017년 유아교육지원특별회계 설치에 따라 보통교부금재원(교육세) 조정</li><li>▶ 2017년 말 특별교부금 4%에서 3%로 하향조정</li><li>▶ 2018년말 지방소비세 확충에 따라서 20.46% 로 내국세교부율 조정</li><li>▶ 2019년말 고교 무상교육 비용충당을 위해 증액교부금제도 부활, 지방소비세 추가 확충에 따라 20.79%로 내국세교부율 조정</li></ul>

## 5. 국가교육재원 확보제도 : 지방교육재정교부금제도(2)

### ② 교육세를 통한 지방교육재정교부금 확보

1차 교육세 신설	2차 교육세 신설	영구세 전환 및 확충	지방교육세 분리	교육세 일부 특별회계 전출
1958년	1981년	1990년 말	2000년 말	2017년 이후
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 1958년 8월 28일(법률 제 496호) 제정, 1961년 폐지</li> <li>▶ 호별세 부가금, 특별부과금 등 지방세에 의존하고 있던 당시 교육비 조달방법을 탈피하여 교육세를 부과함으로써 의무 교육비의 정상적인 조달과 의무교육제도의 건전한 육성발전을 목적으로 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 1981년 12월 5일(법률 제 3459호) 제정</li> <li>▶ 학교교육의 정상화를 기하는데 필요한 자원 확보를 목적으로, 1982년부터 1986년까지 한시적으로 운용, 1991년까지 1차 연장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 1990년말 개정에서 적용시한을 폐지하는 동시에 교육세 과세 대상 확대</li> <li>▶ 교육세 일부 교육환경개선 특별회계 전출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국세 교육세와 지방교육세로 이원화</li> <li>▶ 2001년부터 등록세·재산세 등 지방세에 부과되는 교육세를 지방교육세로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 유아교육지원특별회계 전출(2017~)</li> <li>▶ 고등·평생교육지원특별회계 전출(2023~)</li> </ul>

## 6. 지방교육재원 확보제도: 지방자치단체 일반회계 전입금

### 1 공립중등교원 봉급전입금

봉급전입금제도는 1964년부터 도입(서울시와 부산시)  
2001년부터 서울과 부산을 제외한 나머지 광역시와 경기도에 대하여 공립 중등교원 봉급의 10%를 부담하도록 확대/ 2005년부터 시·도세 전입금에 통합됨으로써 폐지

### 2 담배소비세 전입금

1988년말의 「지방교육재정교부금법」 개정(법률 제4047호)에 의해 1989년부터 도입  
1994년 보통세였던 휘발유와 경유에 대한 특별소비세를 분리하여 목적세인 교통세로 전환하면서 결손이 발생한 지방교육재정교부금을 보전하기 위해 전입비율을 30%에서 45%로 조정. 현재까지 유지

### 3 시·도세전입금

1995년 문민정부의 교육개혁위원회에 의해 발표된 '5.31 교육개혁안'에 따라 '교육재원 GNP 5%' 확보를 위한 구체적인 방안을 검토하는 과정에서 도입  
2005년부터는 공립중등교원 봉급전입금과 통합되어 서울시는 10%, 부산시를 비롯한 광역시와 경기도는 5%로 비율이 조정되었고, 나머지 도는 종전과 같이 3.6% 유지

### 4 지방교육세 전입금

지방세원에 부가되던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되면서 지방교육세 수입액이 일단 지방자치단체 일반회계 세입예산에 편성된 후 다시 교육비특별회계로 전출됨으로써 지방교육세 전입금제도 신설  
지방교육세전입금은 국가 관할에서 지방자치단체 관할로 단순 이전된 교육세 재원에 불과

### 5 지방교육재정교부금 보전금

지방세 이전 확대에 따른 내국세 총액 감소에 따른 지방교육재정교부금 보전금 신설  
2020년부터 2026년까지 국가균형발전특별회계 사업 중 시·도전환사업의 비용 보전에 따른 교부금감소를 보전하는 전입금 추가

### 6 교육급여보조금 전입금

기초생활보장의 일환으로 보건복지부가 담당해오던 교육급여사업이 2016년부터 교육부로 이관됨에 따라, 교육부의 교육급여사업비는 국고보조금으로 시·도교육청에 지원되고, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 시·도 일반회계에서 부담하는 교육급여에 대한 대응투자분(서울 50%, 지방 20%)을 이전한 재원

### 7 무상교육경비 전입금

2020년 고교무상교육을 시작하면서(실제는 2019년 2학기부터 고교무상교육이 시작되었으나, 2019년도 무상교육비는 시·도교육청이 자체 재원으로 부담) 도입된 전입금  
고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용의 5%에 해당하는 금액으로 규정

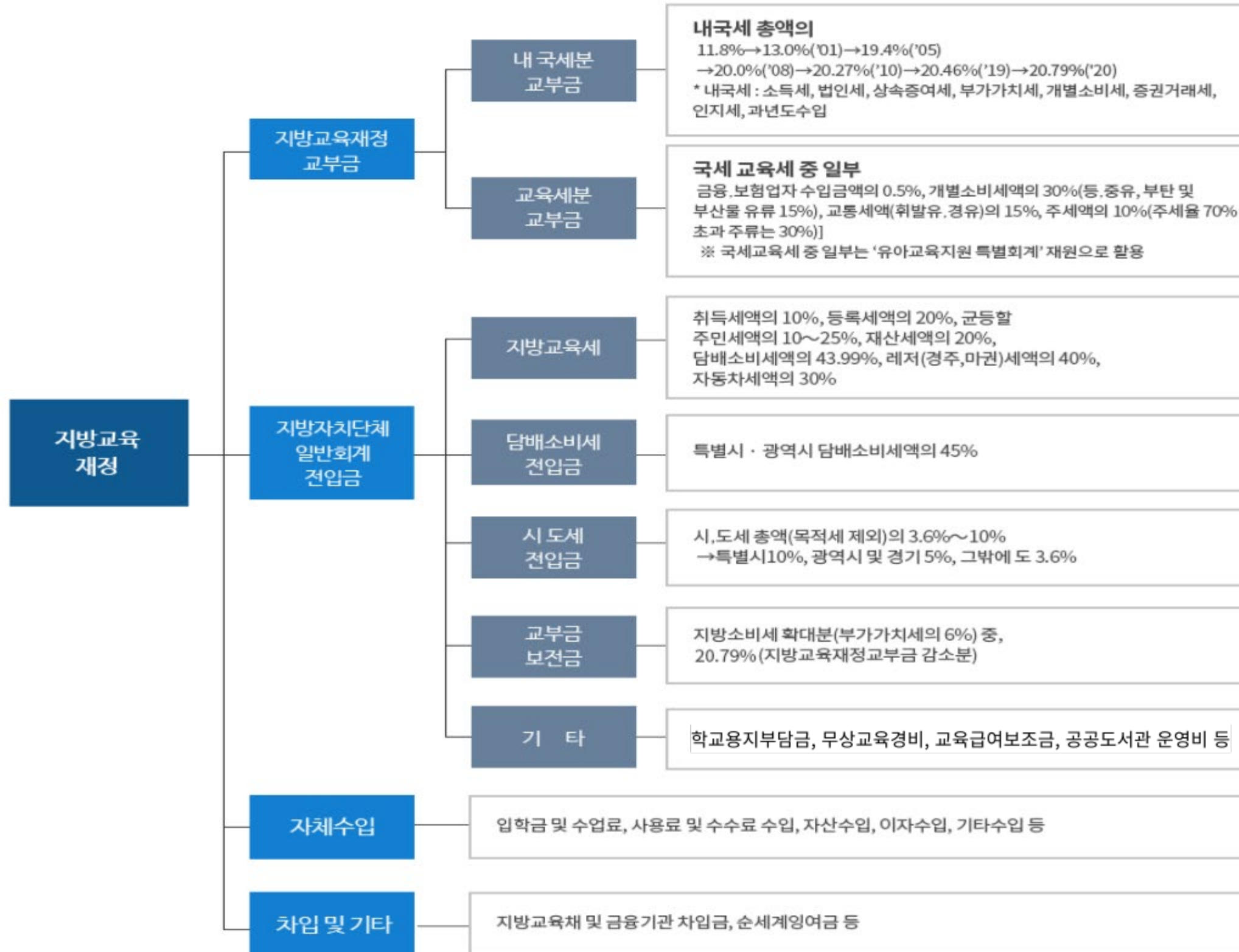
### 8 학교용지구입비 부담 전입금

1995년말 제정/ 2017년 3월 21에 개정된 「학교용지확보 등에 관한 특례법」(법률 제14604호)은 학교용지 확보 등에 필요한 경비를 조달하고, 부담금을 적정하게 관리하기 위하여 지방자치단체별로 학교용지 부담금특별회계를 설치하도록 규정



# < 지방교육재정 세입구조 >

교육재정 확보제도



## 7. 초·중등학교의 교육재원 확보

교육재정 확보제도



- ✓ 2001년 3월 국·공립학교에 학교회계제도를 도입하기 전까지 단위학교는 일상경비, 도급경비, 학교운영지원비 등 세입 재원을 구분하여 각 자금별로 지정된 목적에 따라 제한적으로 학교예산을 편성·집행
- ✓ 단위학교가 교육재정을 확보하는 수단은 시·도교육비특별회계전입금 외에 사친회비, 기성회비, 육성회비를 거쳐 정착된 학부모자율협찬금 성격의 학교운영지원비, 기부금, 교육경비보조금 등이 있음
- ✓ 교육재정 GNP 5% 확보방안과 관련하여 「지방교육재정교부금법」을 개정(법률 제5064호, 1995.12.29.)하는 과정에서 시·군및 자치구도 관할구역 안에 있는 고등학교 이하의 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있도록 하는 조항(제11조 제5항) 신설

↪ 교육경비보조금

## 8. 대학의 교육재원 확보

교육재정 확보제도



2014년까지 국립대학은 국고회계와 기성회회계로 구분하여 운영

2010년 기성회비 반환소송이 제기되어 1심과 2심에서 패소하자 2015년에 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」(법률 제13217호, 2015.3.13.)을 제정하여 **국립대학별로 대학회계 설치**



1988년 대학 등록금 자율화 정책으로 사립대학 등록금 자율 책정 시작

입학금, 수업료 및 기성회비는 대학별 소요교육비를 감안하여 적정 수준으로 책정하되 한국대학교육협의회에서 협의하도록 권장



2010년 1월 「고등교육법」의 개정으로 등록금 인상률 상한제, 등록금심의위원회 도입을 통해 등록금 수준 안정화 장치 마련  
2011년 9월 「고등교육법」의 개정으로 등록금심의위원회 제도를 개선하여 학생위원 비중 확대





## 9. 사립학교의 교육재원 확보

교육재정 확보제도

### 학교법인의 법인전입금

학교법인 전입금제도의 변화는 수익용 기본재산제도의 변화를 통해 살펴볼 수 있다.



수익용

기본재산

- ▶ 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 경영에 필요한 재산 중 수익을 목적으로 하는 것으로서 학교법인이 법인을 운영하고 법정부담금을 포함한 법인전입금을 부담하는 재원을 마련하는 수단
- ▶ 법령 제·개정을 통해서 수익용 기본재산 확보기준을 보다 구체화 하는 노력을 계속해왔으나, 효과를 거두기에는 한계
- ▶ 재산에서 얼마의 수익금이 생기든 기준에 따라 수익금의 80%를 전출하면 그만이므로 법인전입금제도는 사립학교 운영비를 충당하는 수단으로서 실효성을 확보하기 어려움

### 사립중등학교의 재정결함보조금

- ▶ 중학교 무시험진학, 학군별 학생 추첨배정, 교원봉급 평준화 등의 시책을 추진하면서 공·사립간의 등록금을 동일 수준으로 징수함에 따라 인건비와 운영비의 지원이 불가피하여 1971년부터 사립중학교에 대한 국고보조 시작
- ▶ 1977년부터 공립학교 기준의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액, 즉 재정결함분을 보조하기 시작
- ▶ 1990년~1992년에는 교육환경개선사업비가 지원되었고, 이후에는 교육환경개선사업비 형태로 시설비가 계속 지원
- ▶ 2002년부터 중학교 교육이 의무교육으로 전환되면서 모든 사립 중학교가 재정결함보조를 받게 되었음



## 제4장

# 교육재정 배분제도

# 04

국가교육재원 중 지방교육재정교부금은 별도의 배분제도를 가지고 있다. 보통교부금제도와 특별교부금제도가 그것이다.

---

보통교부금제도와 특별교부금제도



# 1. 보통교부금제도 (1)

교육재정 배분제도

## 1 보통교부금의 배분 기준

의무교육경비, 기타 경비	1991년부터 지방교육 자치제 실시	학생수용시설재정 수요액 구분	사업재정수요액 구분	합리적 교부기준 제도적 장치 완성
1971년 말	1991년	1996-200년	2001년부터	2004년 말 이후
<p>의무교육경비 전액과 기타 경비 중 공립 교원봉급 반액(서울 제외)은 기준재정수요액을 산정하여 교부</p> <p>나머지 기타 경비는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우에 그 미달액을 기준으로 하여 교부</p>	<p>「지방교육재정교부금법 시행규칙」(교육부령 제590호, 1990. 12. 31., 제정)</p> <p>학교급별 교육비 차이도에 따라 산출한 가중학생수를 기준으로 기준재정수요액을 산정하여 기준재정수입액을 뺀 나머지 금액을 총액으로 교부</p>	<p>기준재정수요액은 경상재정수요액과 학생수용시설재정수요액을 합한 금액</p> <p>경상재정수요액은 학교급별 교육비 차이도를 반영한 가중학생수에 단위비용을 곱하여 산정</p> <p>학생수용시설재정수요액은 개발사업 시행지역에서의 학교신설과 과밀학급 완화 및 2부제 수업 해소 등을 위한 학교신설 및 교실증축에 필요한 재정수요를 기준으로 하여 산정</p>	<p>기준재정수요액은 경상재정수요액과 사업재정수요액으로 구분</p> <p>경상재정수요액은 인건비·기관운영비 및 학교운영비로 구분하여 소요액을 산정</p> <p>사업재정수요액은 고등학교 이하 각급학교의 신·증축사업비, 교육환경개선사업비, 교육정보화사업비, 교육과정 개편 관련 사업비 및 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 경비로 구분하여 산정</p>	<p>「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제18635호, 2004. 12. 31.)을 신규 제정</p> <p>2005년부터 경상재정수요액과 사업재정수요액의 구분을 폐지하고 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준에 따라 통합적으로 산정</p> <p>2008년부터 자체노력 수요가 신설</p> <p>기준재정수요액 산정을 위한 측정항목과 소항목에서 세분화 추세를 보이다가 최근에는 일부 항목이 통폐합되어 다소 감소</p>



# 1. 보통교부금제도 (2)

교육재정 배분제도

## 2 기준재정수입액

제정된 교부금법 제7조	개정되었으나, 실제적인 차이는 없음	학생수용시설재정 수요액 구분	시행령 신규 제정	「지방교육재정교부금법 시행령」 제5조
1971년 말 제정	1982년 4월 개정	1995년 말 개정	2004년 말	현행
<p>"기준재정수입액은 교육·학예에 관한 일체의 수입예상액으로 한다. 이 경우에 당해 지방자치단체의 다른 회계로부터 전입되는 전입금은 이를 수입예상액에 포함한다. 국고에서 교원봉급으로 교부되는 금액과 지방자치단체의 일반회계에서 교원봉급으로 전입되는 금액 이외의 수입예상액은 그 추정액의 100분의 90에 상당한 금액으로 한다."</p>	<p>"기준재정수입액은 교부금을 제외한 교육·학예·체육에 관한 모든 수입예상액으로 한다. 지방자치단체의 일반회계에서 교육의 봉급으로 전입되는 금액 이외의 기준재정수입액은 그 추정액의 100분의 90에 상당하는 금액으로 한다."</p>	<p>"기준재정수입액은 교부금을 제외한 「지방교육양여금법」에 의한 지방교육양여금, 제11조의 규정에 의한 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 모든 수입예상액으로 한다. 제1항의 규정에 의한 수입예상액의 산정방법은 교육부령으로 정한다."</p> <p>1996년부터 교육부령에 기준재정수입액 상세 규정</p>	<p>기준재정수입액 산정기준이 시행규칙에서 시행령으로 이동</p> <p>2005년부터 기준재정수입액 중 지방세를 재원으로 하는 수입은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출</p> <p>2006년말 교부금법을 개정하여 2007년부터 이를 100%로 환원하였고, 지방세 재원의 수입 중 산정한 금액과 결산액의 차액은 다음 연도의 기준재정수입액을 산정할 때에 정산</p>	<p>지방세를 재원으로 하는 수입은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출</p> <p>지방세 외의 수입예상액(학교용지부담금, 고교무상교육 증액교부금, 고교무상교육 전입금)의 산정기준은 따로 정함</p> <p>지방세 및 세외수입의 징수실적 또는 징수전망 등을 기초로 한 세수의 변동요인이 있는 때에는 기준재정수입액을 보정할 수 있도록 규정</p>

## 2. 특별교부금제도 (1)

교육재정 배분제도

### 1 특별교부금의 자원 규모

교부금법 제정시	미규정	교부금의 일정 비율	교부금의 일정 비율	비율 인하
1971년 말	1982.4.3. 개정	1990.12.31. 개정	2004.12.30. 개정	2017.12.30. 개정
'보통교부금(내국세 총액의 11.8%)의 10%(내국세 총액의 1.18%)'로 규정	"국가예산이 정하는 바에 의한 다."	내국세 교부금의 11분의 1에 해당하는 금액	내국세 교부금의 4%에 해당하는 금액	내국세 교부금의 3%에 해당하는 금액



### 내국세 교부금의 규모 변화

1972년부터 2000년까지 내국세 총액의 **11.8%**

2001년부터 2004년까지 **13%**

2005년부터 2007년까지 **19.4%**



2008년부터 2009년까지 **20%**

2010년부터 2018년까지 **20.27%**

2019년 **20.46%**

2020년부터 2023년 현재까지 **20.79%**

## 2. 특별교부금제도 (2)

교육재정 배분제도

### 2 특별교부금의 용도

3가지로 규정	4가지로 확대	국가시책사업, 지역교육 현안수요, 재해대책수요 (우수교육청 인센티브) 등 3가지로 규정	
1972-2004년	2001.4.17. 개정	2004.12.30. 개정	2017.12.30. 개정
<p>①기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때,</p> <p>②보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때,</p> <p>③교육행정기관 또는 교육·학예시설의 신축·복구·확장·보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때</p>	<p>「지방교육재정교부금법 시행규칙」에서 특별교부금의 배분 기준을 새로 규정</p> <p>①기준재정수요액의 산정 방법으로 포착할 수 없는 국가적 장려 사업 등으로 인하여 특별한 재정수요(정책사업수요)가 있는 경우 특별교부금의 40퍼센트에 해당하는 금액, ②기준재정수요액의 산정 방법으로 포착할 수 없는 재정결손의 보전에 필요한 특별한 재정수요(재정보전수요)가 있는 경우 특별교부금의 20퍼센트에 해당하는 금액, ③보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요(재해대책수요)가 있는 경우 특별교부금의 10퍼센트에 해당하는 금액, ④교육행정기관 등 교육·학예에 관한 시설의 신축·복구·확장 또는 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요(현안사업수요)가 있는 경우 특별교부금의 30퍼센트에 해당하는 금액</p>	<p>① 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있을 때 특별교부금 재원의 100분의 60에 해당하는 금액, ②기준재정수요액의 산정 방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육 현안수요가 있을 때 특별교부금 재원의 100분의 30에 해당하는 금액, ③보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 특별교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액을 교부하되, 재해대책수요 금액의 사용 잔액이 예상되는 경우에는 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 재원으로 사용할 수 있다</p>	<p>2017년 12월 30일 개정에서 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원을 재해대책수요에서 국가시책사업수요로 바꾸었으며, 재해대책수요에 재해를 예방하기 위한 용도 추가</p>



## 제5장

# 교육재정 지출제도

# 05

지방교육재정의 주체인 지방교육자치단체가 운영하는 교육비 특별회계 입장에서 본다면, 기금제도, 학교회계제도, 교비회계제도 등은 교육재원 지출제도라고 볼 수 있다.

---

기금제도, 학교회계제도, 교비회계제도

# 1. 기금제도 (1)

## 1 국가 기금제도의 변천과정

「재정법」	「예산회계법」 제정 제89조	「예산회계법」 전부개정 제7조	「기금관리기본법」 제정	「국가재정법」 제정 제5조
1951년 9월 제정	1961년 말	1989년 3월	1991년 말	2006년 10월
기금제도를 규정하고 있지 않았음	재정법 대체 법안 제89조(특별기금의 설치)에 “국가는 사업운영상 필요할 때에는 법률로써 정하는 경우에 한하여 특별한 기금을 설치할 수 있다. 전항의 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.”고 규정	제7조에 ‘기금의 설치’ 규정 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다. 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.”고 하여 기금의 설치 요건을 좀더 구체화	국가는 기금의 관리·운영에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위하여 「기금관리기본법」을 제정	「예산회계법」을 대체하여 제정된 「국가재정법」은 기금의 설치 요건을 보다 구체화  제5조에 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.”고 규정



# 1. 기금제도 (2)

## 2 지방자치단체 기금제도의 변천과정

기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하며, 세입세출예산에 의하지 않고 운용할 수 있다는 장점이 있다.

「지방자치법」 제133조 「지방재정법」 제110조	「지방자치법」 제35조	「지방교육자치에 관한 법률」 제13조	「지방자치단체 기금관 리기본법」 제정
1988년 4월 개정	1994년 3월 개정	1995년 7월 개정	2005년 8월 제정
지방자치단체가 기금을 설치 할 수 있다는 법적 근거가 처음 마련  「지방자치법」 제133조(재산 및 기금의 설치)  「지방재정법」 제110조(기금의 설치)	개정 「지방자치법」은 제35조 '지방의회의 의결사항'에 '기금 의 설치·운용'을 규정	개정된 「지방교육자치에 관 한 법률」 제13조 '교육위원회 의 의결사항'에 '기금의 설 치·운용' 추가	「지방자치단체 기금관리기 본법」이 제정되어 지방자치 단체에 설치하는 기금의 관 리 및 운용에 관한 기본적인 사항 규정



# 1. 기금제도 (3)

교육재정 지출제도

## 3 지방교육자치단체의 기금제도 변천과정

전라남도 교직원 주택 임차 지원사업기금	경상북도교육청 공무원복지기금	이승복 장학기금	감채기금 충남은 '지방채상환기금'	재정안정화기금(나중에 '통합재정안정화기금')
1994년 7월 11일	1998년 1월 12일	2004년 4월 7일	2006년	2019년
지방교육자치단체가 처음으로 설치한 기금은 전남교육청이 1994년 7월 11일 설치한 '전 라남도 교직원 주택임차 지원 사업기금'	두번째로 설치된 것으로, 경북 교육청이 설치한 '경상북도교 육청 공무원복지기금'	이승복 장학기금은 1986년 제정된 「이승복 장학금 지급 에 관한 조례」에 의해 지급하 던 이승복 장학금을 기금으로 전환한 것	제주 · 경북 · 강원 · 경남 · 대구 · 대전 · 인천 · 전북 · 충남교육청이 '감채기금'(충 남은 '지방채상환기금') 설치	2019년에는 대구교육청을 시작으로 모 든 교육청들이 '재정안정화기금'(나중에 '통합재정안정화기금')을 설치 · 운용 또 는 관련 조례를 제정
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지방교육자치단체가 처음으로 설치한 기금은 전남교육청이 1994년 7월 11일 설치한 '전라남도 교직원 주택임차 지원사업기금'이었다.</li> <li>▶ '통합재정안정화기금'과 '교육시설환경개선기금'은 모든 교육청들이 공통적으로 설치 · 운용 또는 관련 조례를 제정한 기금이며, 이외에 교육청마다 특수성을 반영하여 독특한 기금들을 설치 · 운용하고 있다.</li> </ul>			남북교육교류협력기금	교육시설환경개선기금
			2007년	2021년
			강원교육청이 '남북교육교류 협력기금' 설치	2021년에는 울산교육청을 시작으로 모든 교육청이 '교육시설환경개선기 금'을 설치 · 운용 또는 관련 조례 제정

## 2. 학교회계제도

교육재정 지출제도

### 개념 학교회계제도

「초·중등교육법」 제30조의2와 제30조의3에 의하면, 학교회계는 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 설치되며, 국가의 일반회계나 지방자치단체의 교육비특별회계로부터 받은 전입금, 학교운영위원회 심의를 거쳐 학부모가 부담하는 경비, 학교발전기금으로부터 받은 전입금, 국가나 지방자치단체의 보조금 및 지원금, 사용료 및 수수료, 이월금, 물품매각 대금, 그 밖의 수입을 세입으로 하고, 학교운영 및 학교시설의 설치 등을 위하여 필요한 일체의 경비를 세출로 하고 있다.

단위학교 중심의 자율적이고 효율적인  
재정 운영

다양한 교육활동을 효과적으로 지원함으  
로써 학교교육의 질적 수준 향상

단위학교의 우선순위에 따라 세출예산안을  
편성하고 학교운영위원회의 심의를 거쳐 집행

종전에는 일상경비, 도급경비,  
학교운영지원비 등 세입 재원을  
구분하여 각 자금별로 지정된 목  
적에 따라 제한적으로 편성·집행  
해오던 학교예산

### 3. 교비회계제도

교육재정 지출제도

#### 사립학교 교비회계의 변천과정

「사립학교법」 제정 제6조제4항	「사학기관재무·회계 규칙」 제정	「사립학교법」 개정	사립 초·중등학교의 교비회계
1963년	1966년 3월	1981년 2월 이후	2001년 이후
<p>“수익사업에 관한 회계는 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 경영에 관한 회계와 구분하여 별도 회계로 경리하여야 한다.”고 규정하고, 제29조(예산의 구분)에 “학교법인의 예산은 그가 설치·경영하는 학교의 예산과 기타의 업무예산으로 구분하여 편성</p>	<p>교비회계 명칭은 없었지만, 학교법인 내에 학교예산과 법인업무예산을 엄격 구분한 것으로 보이며, 학교법인회계와 수익사업회계는 분리</p>	<p>제29조 명칭이 ‘회계의 구분’으로 바뀌고, 현재와 같이 교비회계와 법인회계의 명칭 정착</p> <p>학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분</p> <p>학교에 속하는 회계는 교비회계와 부속병원회계(부속병원이 있는 경우에 한함)로 구분할 수 있으며, 각 회계의 세입·세출에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 법인의 업무에 속하는 회계는 이를 일반업무회계와 제6조의 규정에 의한 수익사업회계로 구분</p> <p>여러 번 개정과정을 거치면서 자문 및 심의기관의 명칭이 바뀌었고, 사립대학의 경우에는 교비회계를 등록금회계와 비등록금회계로 구분하도록 하였지만, 교비회계, 부속병원회계, 법인일반업무회계, 수익사업회계 등 회계의 구분은 계속 유지</p>	<p>2001년 국·공립학교에 학교회계가 설치되고 2008년 지방교육행·재정통합시스템(에듀파인)이 구축되고 2009년 에듀파인 내에 학교회계시스템이 추가되면서 시범 적용하다가 2010년부터 학교회계시스템을 전면 적용하면서 교비회계도 학교회계시스템을 사용하게 되어 학교회계와 교비회계가 동일한 회계시스템을 사용</p> <p>교비회계를 지방교육재정제도 내 지출제도에 포함시킨 것은 지방교육재정에서 사립학교 교비회계로 재정결함보조금을 지원하기 위함</p>



## 제6장

# 교육재정 평가제도

# 06

교육재정 평가제도란 교육재정 전반에 대한 재정진단·분석 및 성과평가, 재정정보공시, 투자심사, 감사 등 재정통제와 법원에 의한 사법적 통제, 그리고 주민참여예산제 등과 같은 주민통제를 포괄하는 제도를 말한다.

---

재정통제, 사법적 통제, 주민통제

# 1. 재정운용 성과평가제도

교육재정 평가제도

## ① 1996년부터 2007년까지

시·도교육청 평가에 포함하여 매년 평가('01~'05년의 경우 격년제 실시) 실시

## ② 2008년

시·도교육청 평가와 분리하여 지방교육 재정운영평가 별도 실시

## ③ 2009년부터 2014년까지

시·도교육청 평가에 포함하여 평가 실시

## ④ 2015년부터 2016년까지

재정평가를 시·도교육청 평가에서 분리하여 별도의 재정운영 성과평가 실시

## ⑤ 2017년, 2018년 이후

2017년 분석과 평가 시기 일치, 통합 구성  
2018년부터 '지방교육재정 분석·진단'으로 일원화

### 재정영역이 차지하는 점수의 비중

1996년 평가 첫째 10.0%에서 **1998년 26.0%까지 증가**한 이후 점차 감소하였고, 2006년 지방교육혁신종합평가제도가 시행되면서 다시 16.7%로 증가하였으나 이후 지속적으로 감소하여 **2010년 이후 2014년까지 3~5% 수준 유지**

2012년부터 도입된 누리과정의 재원부담을 둘러싸고 교육부와 시·도교육청의 갈등 속에서 누리과정 예산편성 강제 목적으로 도입



## 2. 지방교육재정 분석 · 진단제도

교육재정 평가제도

### 1 「지방재정법」 1988년 4월 6일 전부개정

시·도교육감은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정정보고서를 문교부장관에게 제출하여야 하고, 문교부장관은 재정정보고서 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 지도를 할 수 있다

### 2 1994년 개정된 「지방재정법」

진단 규정 추가

### 3 2005년 8월 전부개정 「지방재정법」

‘재정분석 및 공개’에 관한 장(제55조~제57조)을 별도로 분리

#### 지방재정분석·진단제도란?

지방자치단체의 재정운영에 대한 종합적인 진단 및 평가를 통해 재정운영의 합리성과 건전성을 유인하기 위한 제도

「지방재정법」 제55조 및 같은 법 시행령 제65조 근거

1998년부터 매년 시행

2010년 7월부터 10월 실시

교육부가 처음으로 지방교육재정에 대한 분석 및 진단 실시

2010년 당시에는 글로벌 금융위기의 여파로 지방교육재정교부금이 감소하고 지방채가 증가하는 상황이었어서 특히 재정 건전화·효율화 노력 절실  
2010년부터 학교회계시스템이 도입됨으로써 지방교육재정 운영 현황의 분석 기반이 갖춰진 상태



### 3. 지방교육재정 분석 · 진단제도

교육재정 평가제도

#### ① 2010년부터 2014년까지

시·도교육청에서 제출한 자체분석 및 보고서를 토대로 지방교육재정분석위원회를 구성하여 서면분석을 실시한 후, 시·지역과 도지역으로 구분하여 지표별 데이터 검증, 서면분석 시 도출된 문제점에 대한 담당자 면담 등 현지실사를 실시

#### ② 2015년부터

지방교육재정 운용 성과평가의 도입으로 인해 재정분석은 분석위원들의 현지실사 과정이 생략되고 각 지표별 자료를 수합하여 보고서를 작성한 후 시·도교육청에 환류하는 방식으로 변경

#### ③ 2018년부터

지방교육재정운용 성과평가지표를 흡수하여 성과평가기능을 강화한 재정분석 · 진단 실시



## 4. 지방교육재정 정보공시제도

교육재정 평가제도

### 2014년 5월 28일 「지방재정법」 개정

시·도교육청의 지방교육재정 운용상황 공시와  
교육부의 통합공시로 구분하여 추진

지방교육재정의 건전성과 투명성 제고를 위해, 주민참여예산 제도의 실효성 제고, 지역통합재정 통계의 작성과 더불어 지방재정운용상황 공시항목을 확대하고, 통합공시 근거를 신설

추가된 항목 중 중요한 항목은 중기지방교육재정계획, 지방보조금 관련 현황 등

같은 법 제60조제1항을 개정하여 공시 횟수를 기존 회계연도마다 한 번 이상에서 예산 및 결산서의 확정 또는 승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 최소 2회 이상 공시하도록 변경

### 지방교육재정 정보공시란?

시·도교육청이 재정운용 상황과 주민의 관심사항 등을 객관적인 절차(홈페이지 등)를 통해 주민에게 공개하는 것

「지방재정법」 제60조 및 「지방재정법 시행령」 제68조부터 제72조에 근거

지방교육재정알리미([eduinfo.go.kr](http://eduinfo.go.kr))  
2015년 12월 17일부터 정식 구축·운영

## 5. 주민참여예산제도

### ① 2005년 8월 4일 개정 「지방재정법」 제39조

‘지방예산 편성 과정의 주민 참여’ 조항 신설  
강제조항은 아니었음

### ② 2011년 3월 8일 개정 「지방재정법」

강행 규정으로 변경  
시·도교육청을 포함한 모든 지방자치단체가 시행

### ③ 시도교육청의 조례 제정과 시행

경기도교육청이 2010년 9월 1일 가장 먼저 조례 제정  
2014년 10월 31일에 충북교육청이 마지막으로 조례 제정

#### 주민참여예산위원회

지역별, 직능단체별 대표성을 고려한 민간  
위원으로 구성

위원수는 15~50명까지 매우 다양

위원의 역할은 의견제시, 자문 등에 제한  
적으로 부여, 주민의 예산심의 안건도 교  
육사업 등에 제한





## 6. 지방교육재정 투자심사제도

교육재정 평가제도

### 1 「지방재정법」 제37조

지방자치단체는 재정투자사업에 관한 예산안 편성, 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산외의 의무부담에 대해 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사를 받아야 함

### 2 「지방재정법」 제36조

지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 재정투자심사 결과를 기초로 함

### 3 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」

투자심사의 종류 : 시·도교육청에서 실시하는 자체심사와 교육부에서 실시하는 중앙의뢰심사



#### 지방재정투자심사 제도

지방의회 구성 이후 방만한 재정 낭비를 우려하여 민선단체장 선거 실시 이전인 1992년부터 도입

교육분야에서는 2001년 「지방교육행정기관 재정투·융자사업 심사규칙」이 제정되면서 지방교육재정투자심사 제도 도입

## 제7장

# 지방교육재정 개편요구의 쟁점과 과제

\* 이 장의 내용은 지방세포럼, 제63호, 2022.7 발표원고를 업데이트한 것임

현재까지 제기되었던 지방교육재정에 대한 개편요구에 대한  
쟁점을 확인해 보고, 개편 방향에 대해 논의해 보고자 한다.

# 07

1949년 「교육법」 제정 및 지방교육재정 분리독립 과정

1999년 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합시도

최근 지방교육재정교부금과 일반회계 전입금 개편 요구의 쟁점

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.





## 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 일반행정과의 통합	5.16을 계기로 교육자치 폐지(집행기관을 일반행정으로 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)





## 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.



\* 이 장은 연구자가 교육개혁시민운동연대 교육정책토론회(지식기반사회 건설을 위한 교육투자 어떻게 할 것인가, 1999. 7. 20.)에서 발표한 “교육재정, 삭감은 안된다”는 발표문의 일부를 요약한 것임

## 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 교육투자를 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.”



## 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.



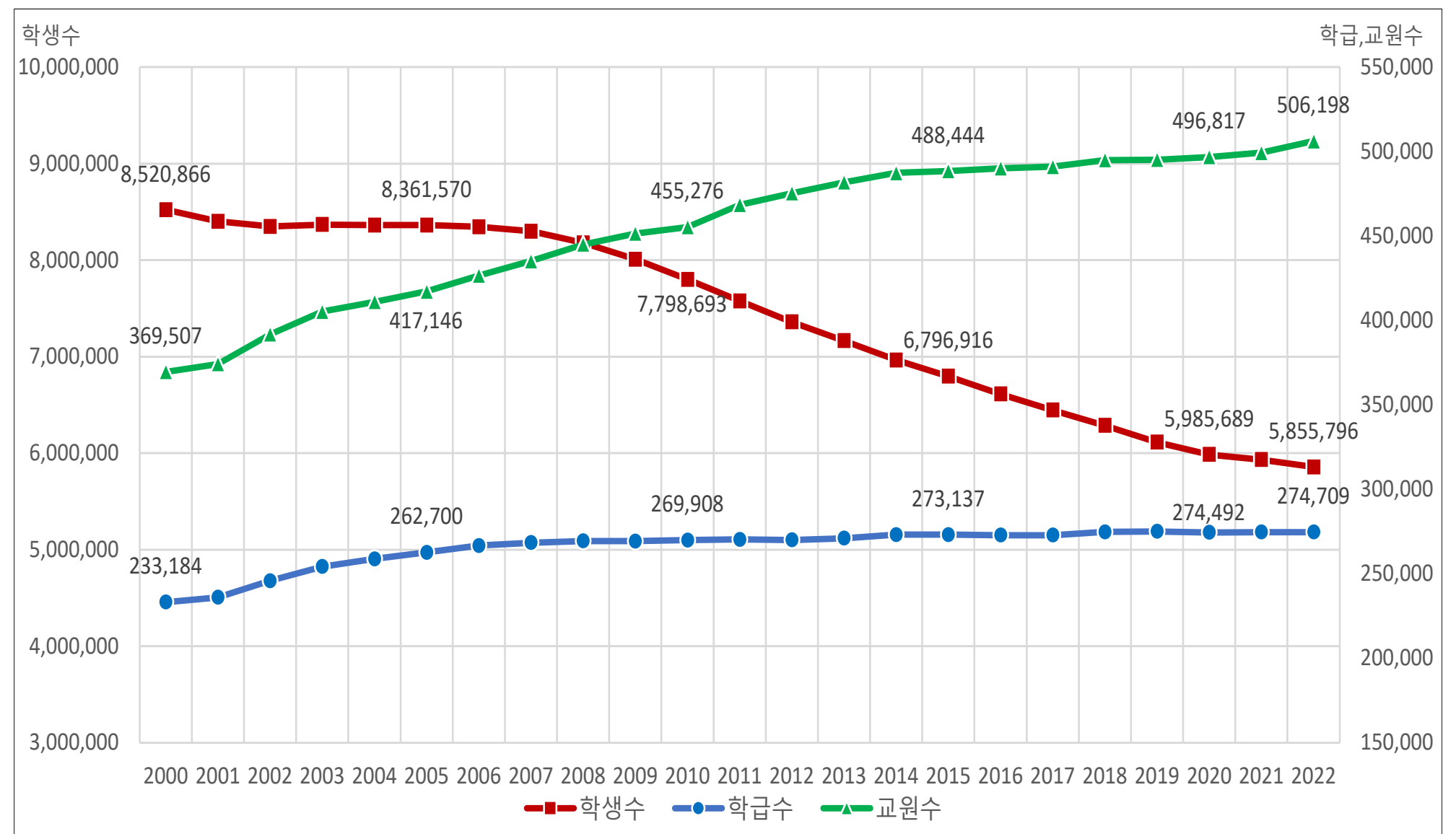
## 쟁점 1: 학령인구 감소와 교부금 개편의 당위성 여부

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

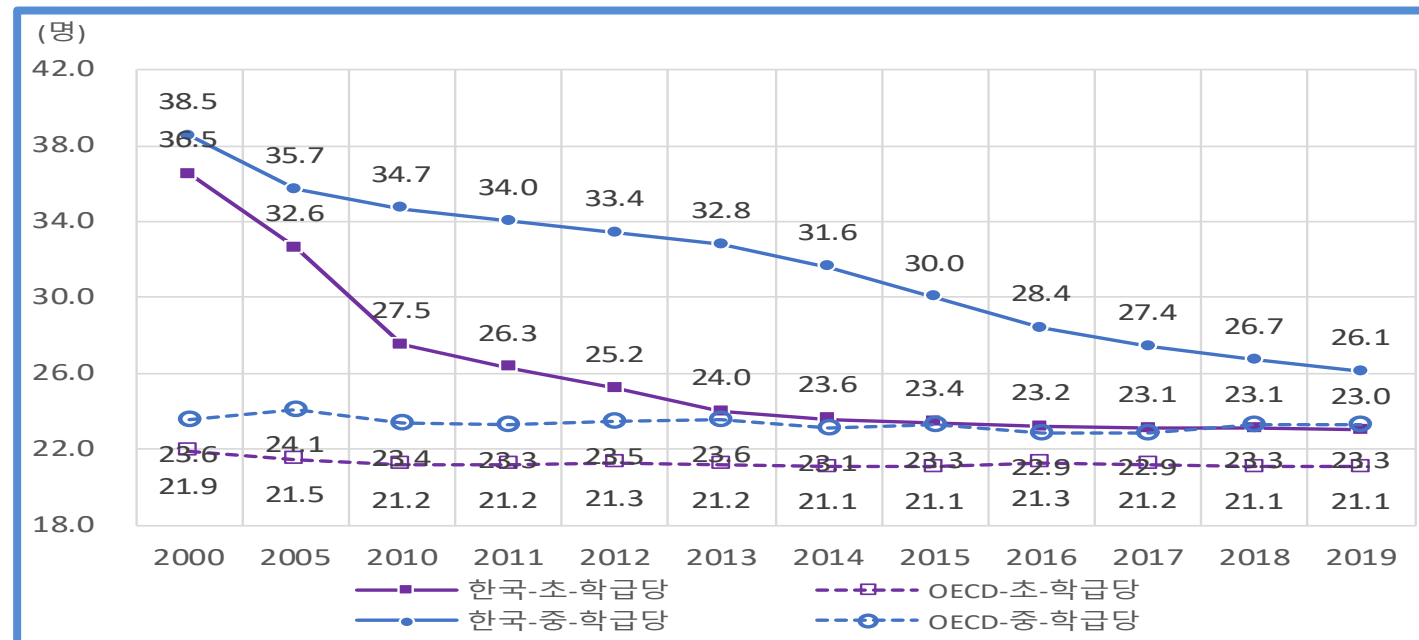


그림 3 교원당 학생 수 국제 비교

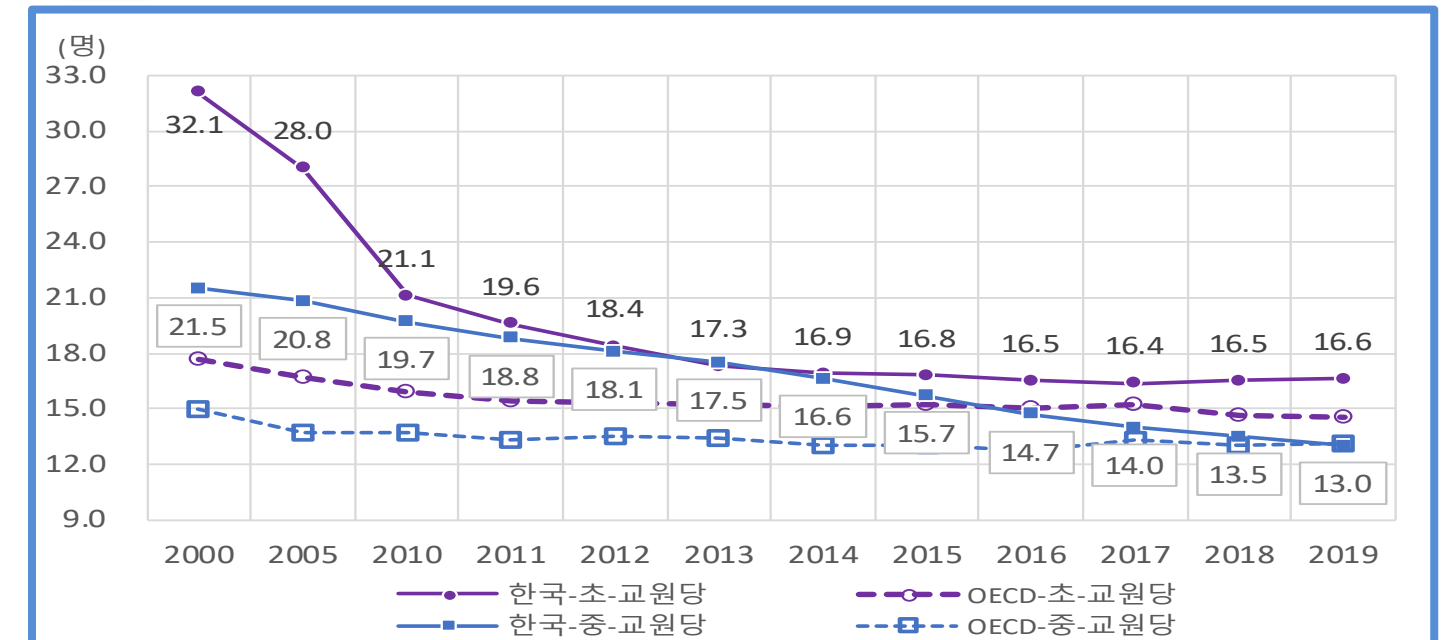


그림 4 초등학생 1인당 교육비 국제 비교

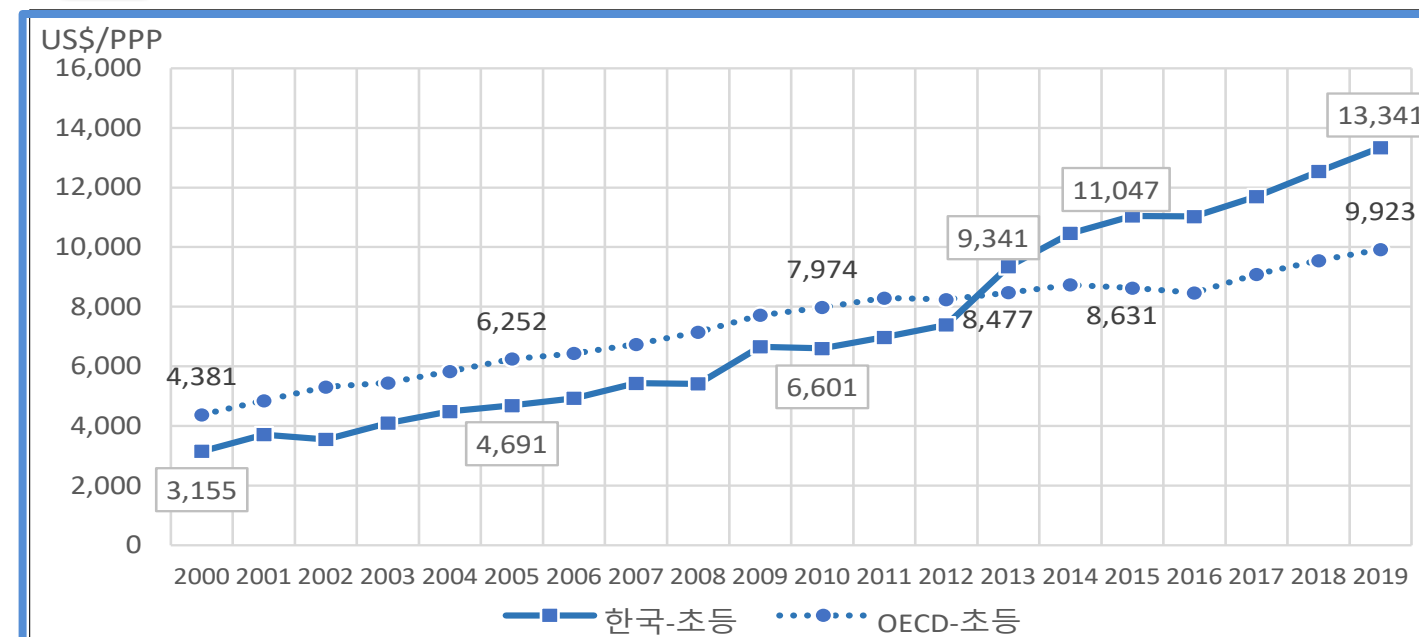
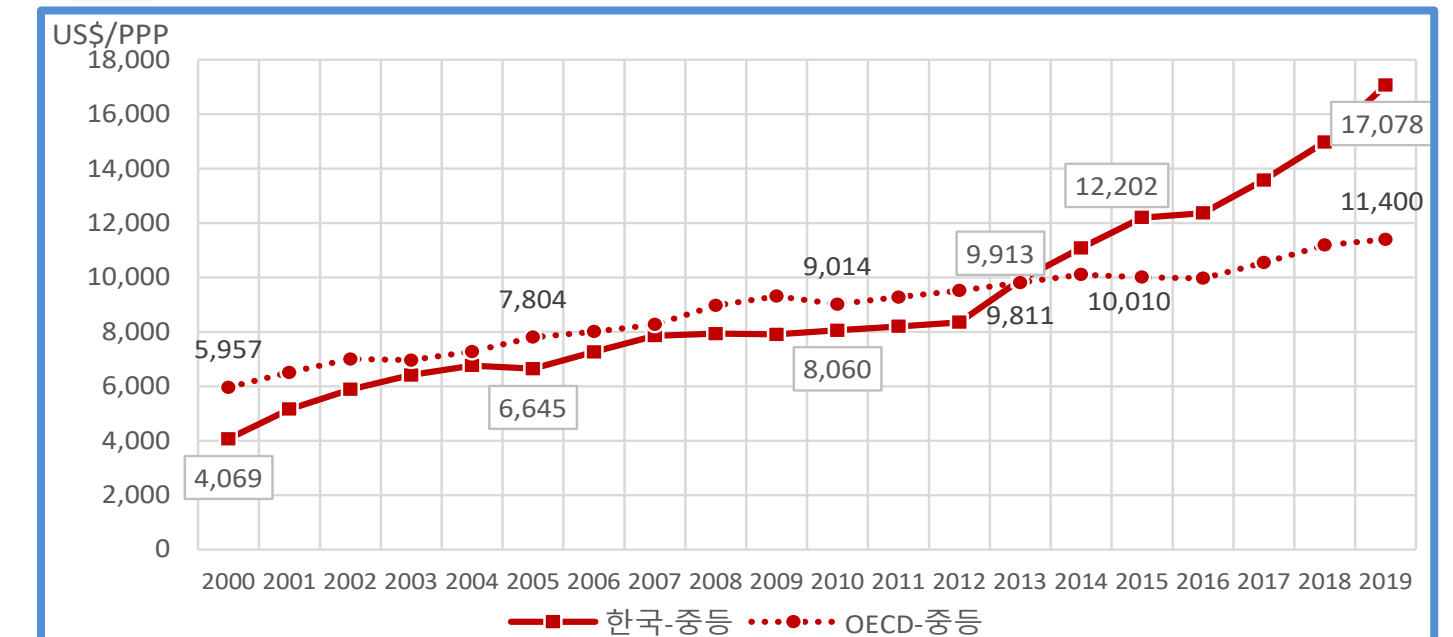


그림 5 중등학생 1인당 교육비 국제 비교



## 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.

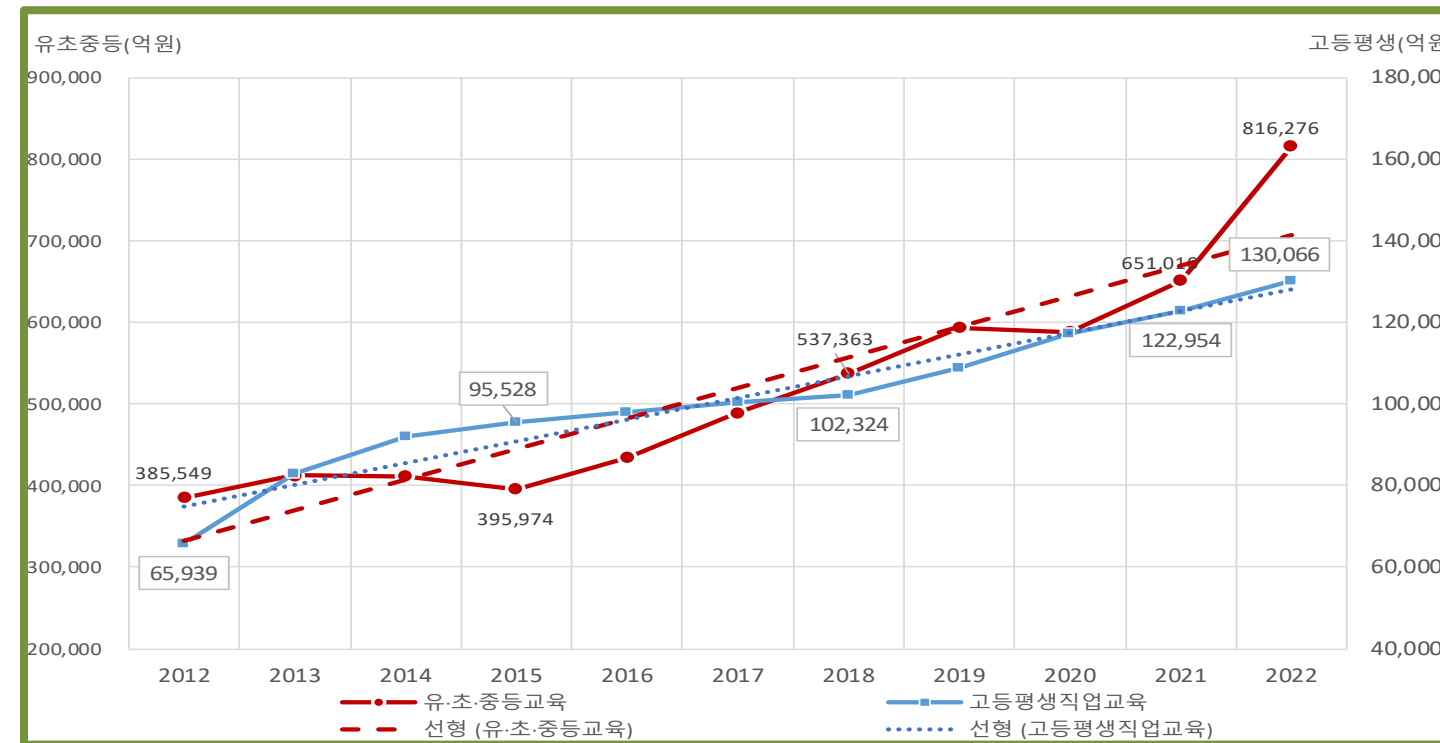


그림 6

고등·평생·직업교육 예산과 유·초·중등교육 예산의 변화 추세 비교

출처: 교육부(각연도).  
교육부 소관 예산 및 기금  
운용계획 개요.

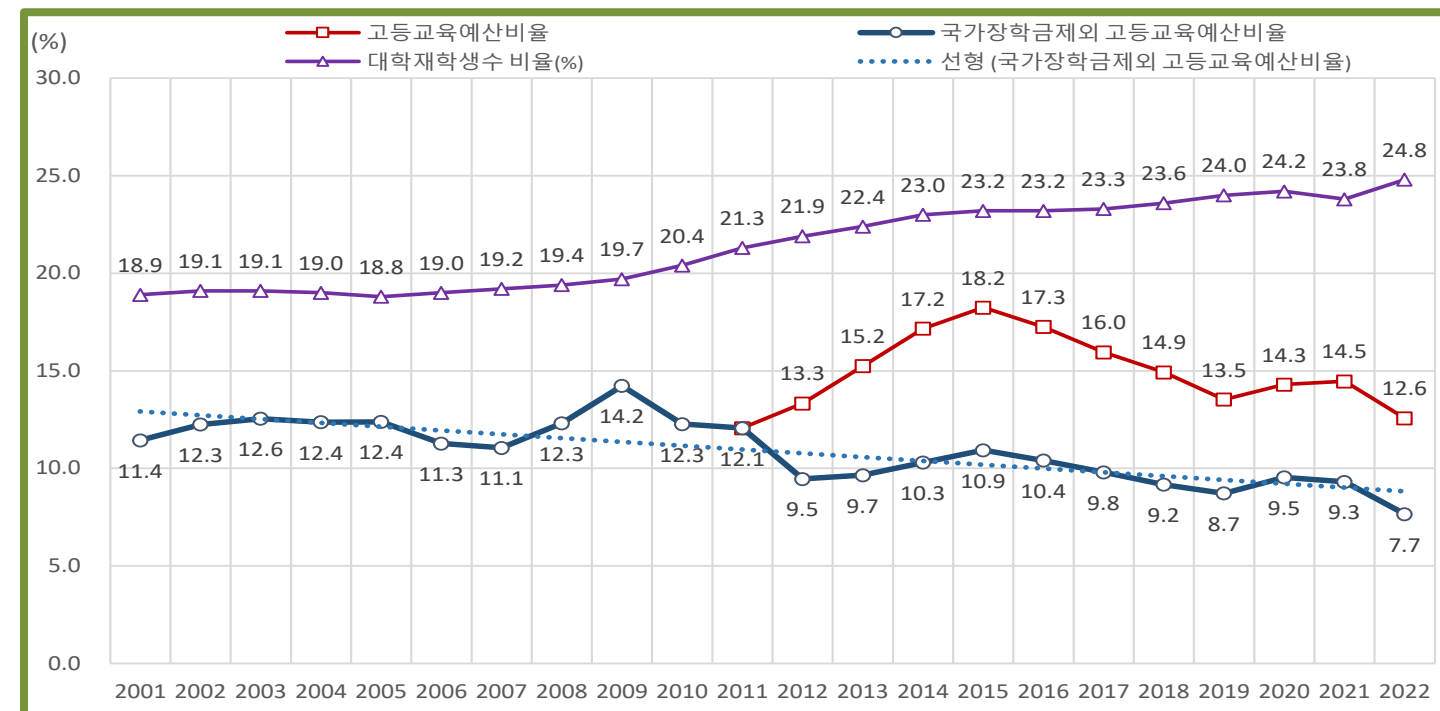


그림 7

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 비법정전입금으로 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 재원조정전입금
- 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 공공도서관 운영비와 「학교급식법」 제8조제4항에 의한 학교급식비, 「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.



## 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

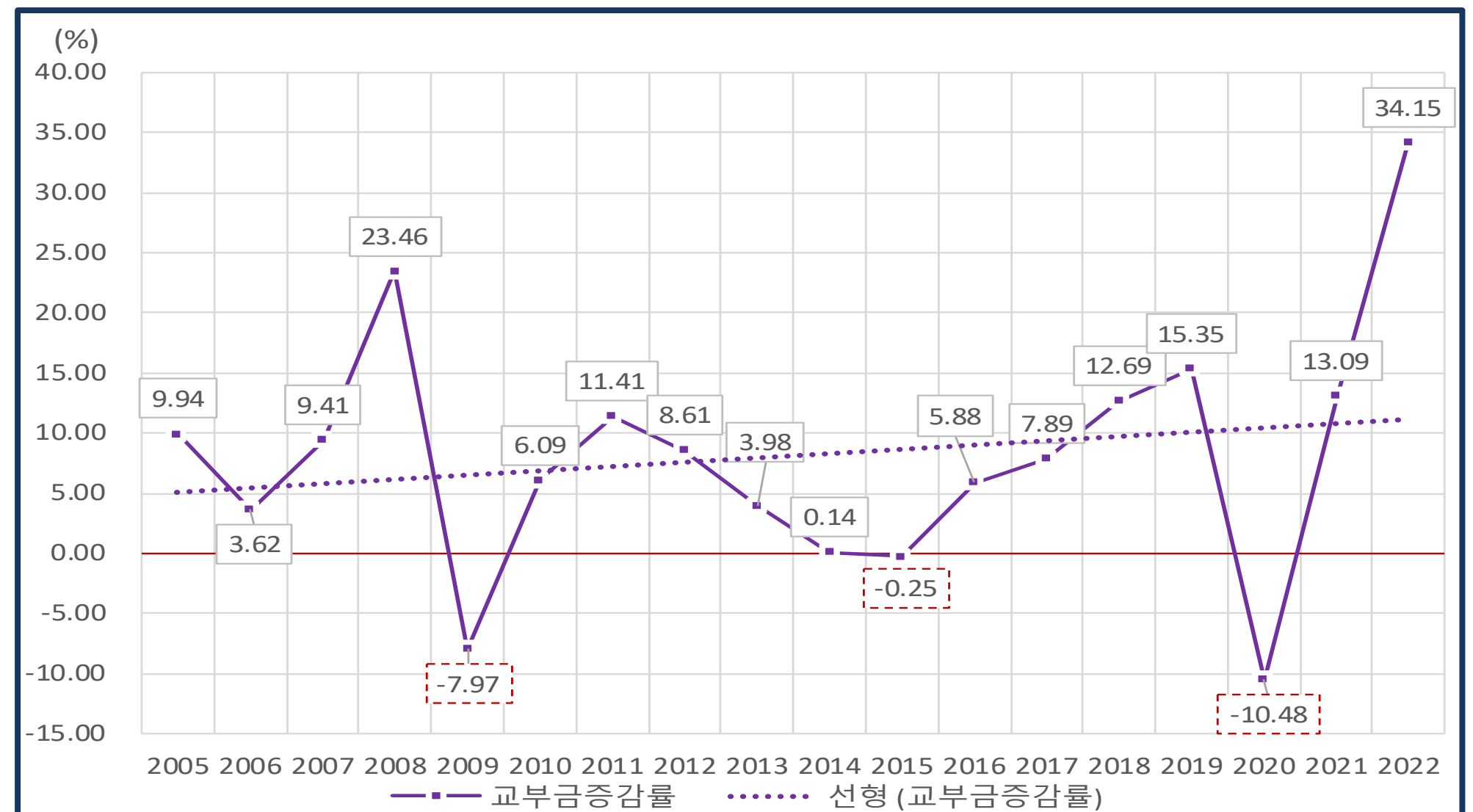


### 3. 2021년 지방교육재정교부금 개편 논의의 배경

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

- ✓ 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.

그림8 지방교육재정교부금 연도별 증감률 변화 추이





## 4. 향후 개선 과제

▶▶ **제안 1:** 내국세 교부금 재원을 다원화 하는 방안과 인건비를 보수교부금으로 개편하고 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

2023 교육&재정 특집

강원대학교 교육연구소

