

| 지방재정법제이슈 22-20-② |

지방교육재정교부금 체계의 합리적 개편 대안

정 성 호 한국공공선택학회장

지방교육재정교부금 체계의 합리적 개편 대안

정 성 호 한국공공선택학회장

지방재정법제이슈 22-20-②

지방교육재정교부금 체계의 합리적 개편대안

CONTENTS

Part I

들어가며 | 6

Part II

교육재정 및 교육자치 | 10

1. 지방교육재정의 개념 및 법적 근거 | 10
2. 지방교육자치의 개념 및 원리 | 11
3. 정부 간 재정관계: 교육재정의 흐름 | 12
4. 지방교육재정 구조 | 13
5. 지방교육재정 세입 및 세출구조 | 15
6. 지방교육재정 변천과정 | 17

Part III

지방교육재정교부금 제도의 한계 | 22

1. 학령인구 감소를 반영할 수 없는 경직적 자원조달 구조 | 22
2. 학령인구 팽창기에 설계된 내국세 연동방식 | 23
3. 유아지원특별회계의 일몰 연장 지속 | 24
4. 국세인 교육세 활용 논의 | 25
5. 고등교육교부금 신설 논의 | 27
6. 유아교육 vs. 보육 논쟁 | 28
7. 재정적으로 보호된 교육자치 | 28
8. 교육재정안정화 기금의 목적 타당성 | 29

Part IV

지방교육재정교부금 제도의 합리적 개편대안 | 32

1. 지방교육재정교부금법상 내국세 연동방식 : 법정비율에서 탈피 | 32
2. 지방교육재정교부금 용처의 확대 | 33
3. 유보통합 관련 | 33

Part V

나가며 | 36

참고문헌 | 38

**지방교육재정교부금
체계의 합리적 개편대안**

Part

I

들어가며

Part I

들어가며

우리나라는 공적개발원조(Official Development Assistance) 수여국에서 공여국으로 변모, 2009년 원조 선진국들의 모임인 DAC(Development Assistance Committee)의 24번째 회원국이 됨 *원조를 받던 수여국이 공여국이 된 세계 최초 국가

또 공적개발원조 수여국 중에서 선진국으로 진입한 유일한 국가인데, 이는 국가의 역할 중 하나인 교육정책(인적자본육성 강화)이 유효했음

그런데, 학령인구 팽창기에 정립된 지방교육재정교부금의 내국세 연동방식은 학령인구 감소 등을 반영하지 못하고 있고, 교육재정의 효율적 배분을 저해하고 있는 현실임

현행 지방교육 재원은 일반회계에서 교육재정교부금(내국세의 20.79%)과 유아교육지원특별회계로, 교육세(국세)에서 교육재정교부금과 유아교육지원특별회계로, 지방교육세(지방세) 등에서 교육재정교부금으로 각각 이전되는 구조임

2012년에는 누리과정(5세 이하)이 도입되어 2013년부터 대상을 3~4세로 확대하였고 2015년 들어 재원을 지방교육재정교부금으로 일원화하자, 교육청과 중앙정부간 첨예한 갈등이 시작되었음. 결국 정부는 「유아교육지원특별회계법」(2017년부터 시행)을 3년 한시법으로 제정했고, 그 이후 또 한차례 일몰기한을 연장한 상태임(~2022.12.31.)

2020년 감사원은 지방교육재정교부금이 학령인구 감소를 반영하지 못한다는 감사 결과를 토대로 기획재정부와 교육부가 협의해 이를 개편할 것을 권고하였고, 그런 와중에 국회에서는 고등교육재원(GDP 1.1%)을 마련하기 위해 고등교육재정교부금법(안)을 제출한 상태임. 국회 교육위원회는 고등교육재원 마련은 일응공감하나, 다른 재정지출을 줄이지 않는 한 국가부채로 이어질 가능성이 커 고등교육재정교부금을 설치하기에 다소 제약이 있다고 판단함

최근, 「지방교육재정교부금법」에 따라 보통교부금 재원으로 활용되는 교육세 세입액 등을 활용해 ‘고등·평생교육지원특별회계’를 설치하자는 법안이 발의됨(‘22.9., 이태규 의원 대표발의)

이제, 학령인구 팽창기에 정립된 교육재정제도의 대폭 수정이 필요한 시점인 것은 분명, 즉, 학령인구 감소 추이를 반영하지 못하고, 경직적 자원조달구조인 교육재정체계에서 시급히 탈피할 필요가 있음

우선, 지방교육재정교부금을 내국세 연동방식(내국세의 20.79%)에서 새로운 방식으로 개편을 검토할 필요가 있음. 즉 3~5년 단위로 지방교육재정교부금의 법정비율의 탄력적 조정을 개편대안으로 제시함

아울러 지방교육재정교부금의 용처도 기존 유·초·중등교육에서 유아 및 보육, 고등교육 재원으로 그 용처를 확대하는 대안을 검토할 필요가 있음

「유아교육지원특별회계법」은 한시적 법률인만큼 일몰 도래 시(2022.12.31.) 폐지하고, 국고 일반회계에서 유아교육지원특별회계로 전출되는 재원은 ‘일반회계’로 환원함과 동시에 교육세(국세)에서 지방교육재정교부금으로 전출되는 재원은 ‘고등교육재원’으로의 활용을 검토할 필요가 있음

교육은 백년지대계(百年之大計)란 주장만 할 것이 아니라, 중·장기적 관점에서 교육재정구조개편은 절대절명의 시대적 과제임. 또한 오랫동안 추진했으나 아직 해결되지 못한 유아와 보육도 백년지대계 관점에서 통합이 이뤄져야 할 것임

**지방교육재정교부금
체계의 합리적 개편대안**

Part
II

교육재정 및 교육자치

1. 지방교육재정의 개념 및 법적 근거
2. 지방교육자치의 개념 및 원리
3. 정부 간 재정관계: 교육재정의 흐름
4. 지방교육재정 구조
5. 지방교육재정 세입 및 세출구조
6. 지방교육재정 변천과정

Part II

교육재정 및 교육자치¹⁾

1. 지방교육재정의 개념 및 법적 근거

지방교육재정은 지방자치단체의 공익활동인 교육기능을 지원하는 것으로, 일반적으로는 시·도 교육비특별회계를 지칭하며, 시·도교육비특별회계를 구성하는 재원의 수입과 지출, 운용, 환류 등을 총망라한 개념임

그 법적 근거는 헌법 제31조, 「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조 및 제36조, 「지방재정법」, 「지방교육재정교부금법」, 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 등에 기초함

지방교육재정의 편성·운용에 관한 법령 체계는 다음과 같음

1) 본 장은 교육부·한국교육개발원(2020)의 내용을 상당부분 인용했고, 가독성을 높이기 위해 일부 내용은 체계적으로 수정·보완했음

<그림 1> 지방교육재정 편성·운용에 관한 법령 체계



자료: 교육부·한국교육개발원 (2020). p.3.

2. 지방교육자치의 개념 및 원리

지방교육자치제도는 헌법 제31조제4항(교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성)에 따라 지방자치와 교육자치의 이중성을 본질적 속성으로 하고 있음

이에 따라 교육행정기관은 자율성이 보장되어야 하고, 교육행정의 전문성을 포함해 교육정책이나 그 집행은 교육전문가가 담당하거나 이들의 참여가 가능해야 하며, 교육이 정당이나 정파의 영향, 기타의 간섭 없이 자유롭게 그 본질적 목적에 충실하게 운영되어야 함

지방교육자치의 기본원리로는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반지방행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙 등을 드는 것이 일반적임(헌재 2002.3.28. 2000헌마283)

교육행정 또한 지방분권주의 원칙을 근간으로, 해당 지역의 교육·학예에 관한 사무의 자치권과

행정권을 가진 교육위원회와 교육감 제도를 통해 민주적 통제와 전문적 지도 사이 조화와 균형을 유지하여야함

중앙정부에 의한 획일적 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책을 수립하여야 하고, 일반지방행정 및 정치권력으로부터 분리·독립하여 특정한 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의·결정할 수 있도록 하여야함. 교육행정도 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육적 식견을 갖춘 전문가들에 의해 관리·운영되어야함

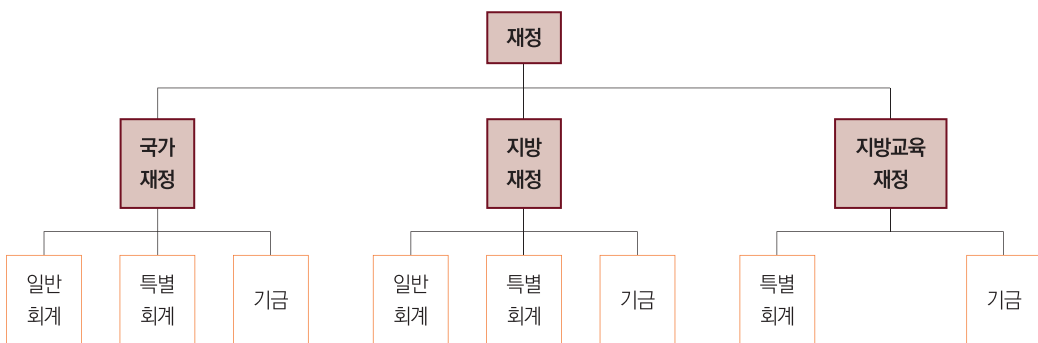
또한 「교육기본법」 제7조는 국가 및 지방자치단체에게 교육재정을 안정적으로 확보하기 위해 필요한 시책을 수립할 의무를 규정하고 있으며, 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있음

3. 정부 간 재정관계: 교육재정의 흐름

정부의 재정체계는 중앙정부가 운용하는 국가재정, 지방자치단체가 운용하는 지방재정, 그리고 교육자치단체가 운용하는 지방교육재정으로 구분됨

국가재정²⁾과 지방재정은 각각 일반회계, 특별회계, 기금으로 구성되며 지방교육재정은 지방자치단체의 일반회계와는 별도로 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 설치·운영되는 교육비특별회계와 기금으로 구성됨

<그림2> 국가 재정체계

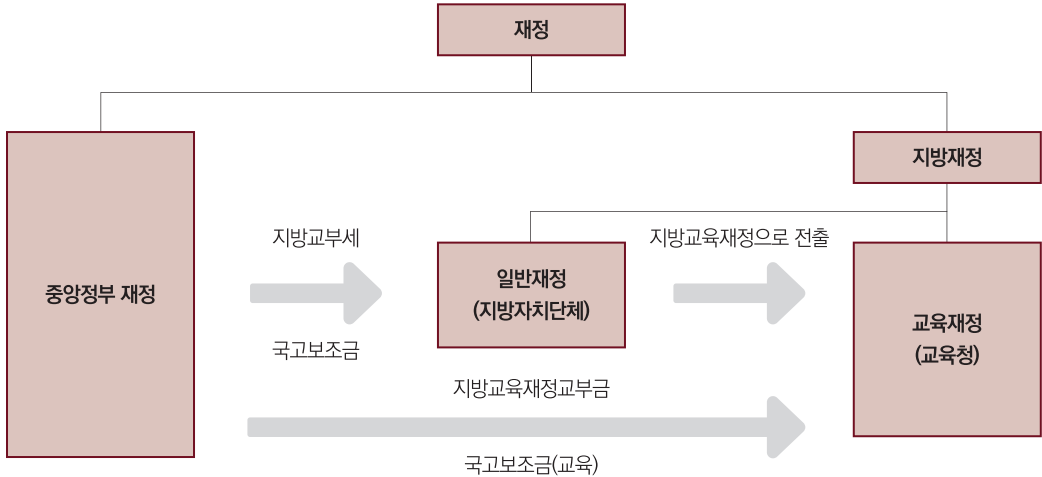


자료: 교육부·한국교육개발원 (2020), p.7.

2) 국가재정체계는 일반회계, 20개 특별회계, 68개 기금으로 구성(2022년 기준)

지방교육재정은 「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 시·도교육감이 지방교육재정에 대한 세입·세출예산을 편성하고, 시·도의회 의결을 거쳐 확정된 예산을 집행하는 구조임

<그림3> 국가재정의 흐름



자료: 교육부-한국교육개발원 (2020). p.7. 일부 수정

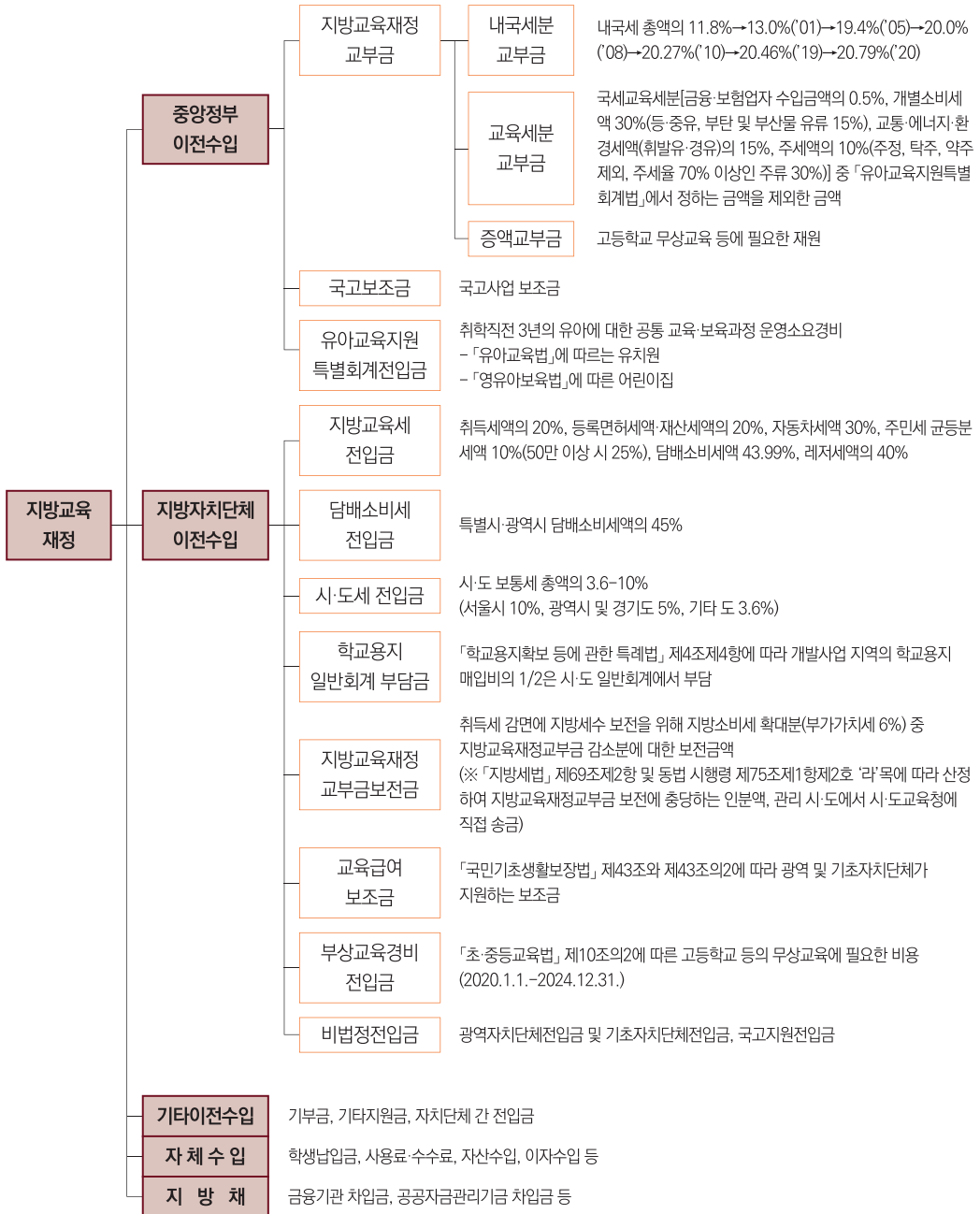
4. 지방교육재정 구조

지방교육재정은 크게 중앙정부 이전수입, 지방자치단체 이전수입, 기타 이전수입, 자체수입, 지방채로 구분됨

중앙정부가 대부분의 교육재정을 부담하는 체제 하에서, 지방자치단체가 지방교육에 대한 일정 부분을 부담하는 구조임

지방자치단체(광역자치단체와 기초자치단체)는 일반회계로 교육재정을 부담하며 법령에서 부담 규모를 구체적으로 정하고 있는 ‘법정 전입금’과 부담 규모를 구체적으로 정하지 않고 있는 ‘비법정 전입금’으로 구분됨(<그림5> 참고)

<그림4> 지방교육재정 체계



자료: 교육부·한국교육개발원 (2020), p.9.

<그림5> 지방자치단체의 지방교육재정 부담구조 및 법적 근거

자치단체 유형	부담 회계	부담 구분	부담 내용	법령 근거
광역 자치단체	일반 회계	법정	시·도세 전입금	「지방교육재정교부금법」 제11조
			담배소비세전입금	
			지방교육세전입금	
			무상교육경비전입금	「지방교육재정교부금법」 제14조제2항
			학교용지 부담금	「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조
			지방교육재정교부금 보전금	「지방세법」 제71조 및 동법 시행령 제75조
		교육급여보조금	「국민기초생활보장법」 제43조	
		비법정	공공도서관운영비	「도서관법」 제29조
			기타지원	「지방교육자치에 관한 법률」 제38조
교육경비 보조	「지방교육재정교부금법」 제11조제6항 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」			
기초 자치단체	일반 회계	법정	교육급여보조금	「국민기초생활보장법」 제43조
			무상교육경비전입금	「지방교육재정교부금법」 제14조제2항
		비법정	교육경비 보조	「지방교육재정교부금법」 제11조제6항 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」

주: 「교육기본법」 제7조(교육재정)도 법적근거에 해당

자료: 교육부-한국교육개발원 (2020). p.32. 일부 수정

5. 지방교육재정 세입 및 세출구조

1) 지방교육재정 세입구조

2020년 세입결산(82.23조원) 기준, 중앙정부 이전수입(74.03조원, 90.3%)과 지방자치단체 이전수입(1.21조원, 1.4%)이 대부분임. 고교 무상교육 실시에 따라 2020년 이후 자체수입은 지속적으로 감소될 전망이다

교육재정은 자체수입 비중이 낮고, 국가 및 지방자치단체 의존비중이 절대적이며, 징세권이 없어 스스로 세수를 만들어 내는 것이 불가능한 구조임(즉, 경직적 재원조달구조)

① 중앙정부 이전수입

지방교육재정은 「지방교육재정교부금법」에 따라 내국세의 20.79%와 교육세 일부(유아교육지원 특별회계 전출분 제외)로 구성됨

보통교부금 재원은 내국세의 20.79%의 97%와 교육세의 일부로 구성되고, 특별교부금³⁾재원은 내국세의 20.79%의 3%로 구성됨. 증액교부금재원은 고교무상교육에 필요한 비용의 47.5%임⁴⁾

2020년 예산 기준, 교육세는 총 4조 8,648억 원이며 유아교육특별회계로 전출된 1조 8,341억 원을 제외한 3조 307억 원이 교부금 재원이고(내국세분 교부금은 52조 2,181억 원), 2022년 본예산 기준, 교육세는 총 5조 3,000억 원이며 유아교육특별회계로 전출된 1조 7,000억 원을 제외한 3조 6,000억 원이 교부금 재원임

이에 더해 교육급여, 돌봄교실 시설비, 영재교육지원, 교육과정 개정 지원 등 초·중등교육 예산 일부를 국고 보조금예산으로 지원하고 있음

「유아교육지원특별회계법」에 따라 특별회계전입금을 한시적으로 편성(~2022년)하여, 교육세(유치원 지원분)와 국고(어린이집 지원분)로 지원함

② 지방자치단체 이전수입

법정이전수입은 「지방교육재정교부금법」 제11조(지방자치단체의 부담)제2항 등에 따라, 법이 정한 비율대로 일반 지방자치단체에서 이전됨.⁵⁾ 과거 중등교원에 대한 일반 지방자치단체의 부담금('64~)과 시·도세 전입금('96~)을 현재의 법정이전수입(법정전입금)으로 통합함(2005)

비법정이전수입은 「지방교육재정교부금법」 제11조제9항⁶⁾ 등에 따라, 지방자치단체가 필요하다고 인정하는 경우 재원을 투자함

③ 기타

자체수입으로는 입학금·수업료⁷⁾, 이자수입, 사용료·수수료, 자산매각 수입 등이 있음

지방채는 교부금 부담 지방채⁸⁾(교부금에서 원리금 상환지원)와 자체발행 지방채로 구성됨

3) 특별교부금은 국가시책(총액의 60%), 지역현안(30%), 재해대책(10%)으로 구성됨

4) 고교무상교육은 2024년까지만 국고로 지원하고, 이후 비용분담은 추가로 논의할 예정임

5) 「지방교육재정교부금법」 제11조② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음 각호의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 1. 「지방세법」제151조에 따른 지방교육세 전액 2. 담배소비세의 45%(도·도는 제외) 3. 시·도세 총액의 일정률(「지방세기본법」등에 따라 서울은 10%, 경기·광역시는 5%, 그 밖의 도 및 특별자치도는 3.6%)

6) 「지방교육재정교부금법」 제11조⑨ 시·도는 관할구역의 교육·학예 진흥을 위하여 제2항 및 제8항 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.

7) 입학금·수업료 비중이 대부분을 차지하였으나, 고교무상교육 실시로 자체수입은 지속적으로 감소하고 있음

8) 2021년부터 과거 누리과정 상황 하에서 총액으로 산정하여 발행하는 방식의 교부금 부담 지방채는 발행하지 않음(학교신설 등 사업기반 발행으로 한정)

그 밖에 기부금을 포함한 민간 이전수입, 시·도교육청 순세계잉여금 등이 있음

2) 지방교육재정 세출구조

2020년 세출결산(77.7조) 기준, 교원·교육전문직·기타직(학교회계직 포함) 등에 대한 인건비(44.3조, 57.6%)가 가장 큰 비중을 차지함. 학교운영비, 목적사업비 등 학교회계전출금은 약 13.41조(17.3%) 등을 포함한 경상경비 지출 비율이 절대적임

6. 지방교육재정 변천과정

지방교육재정교부금은 1959년부터 도입된 의무교육재정교부금과 1964년부터 도입된 지방교육교부세를 1972년부터 지방교육재정교부금으로 통합하여 현재까지 운영되고 있음

<그림6> 2000년 이후의 지방교육재정교부금의 변천



자료: 교육부·한국교육개발원 (2020). p.16.

- (2000년 이전) 보통교부금은 봉급교부금과 내국세 11.8%의 10/11에 해당하는 경상교부금으로 구성
- (2000년 개정) GNP 6% 확보방안의 일환으로 내국세 법정교부율을 11.8%에서 13.0%로 상향조정, 의무교육기관 교원 봉급교부금의 확충
 - 법정교부율 13.0%로의 조정은 1971년 「교부금법」 제정 당시 법정교부율 12.98%로 회복된 것
 - 의무교육기관 교원의 인건비를 안정적으로 확보할 수 있도록 봉급교부금에 교원에게만 지급하는 수당을 포함한 인건비를 국가가 직접 지원토록 규정
- (2004년 개정) 국가가 지원하는 종전의 봉급교부금, 경상교부금, 증액교부금을 경상교부금으로 통합하고, 경상교부금의 교부율을 종전의 내국세 13.0%에서 19.4%로 인상
 - 국세인 교육세를 재원으로 한 지방교육양여금을 폐지하고, 교육세는 경상교부금의 재원으로 통합, 특별교부금은 내국세 19.4%의 4/100로 조정
 - 2004년 말에 개정된 「교부금법」은 국가 및 지방자치단체의 재원확보 관련 조항을 2006년 말까지 한시적으로 유효하도록 규정
- (2006년 개정) 2008년부터 지방교육재정의 안정적 확보를 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 19.4%에서 20.0%로 인상
 - 국고사업으로 추진하였던 유아교육비, 방과후 학교교육비 등의 지원 사업 지방 이양
- (2010년 개정) 지방소비세의 도입에 따른 교부금의 결손을 보전하기 위해 내국세분 교부율을 20.0%에서 20.27%로 상향조정
- (2016년 개정) 지방자치단체의 일반 회계전입금의 전출시기 및 규모를 법률에 직접 규정함으로써 교육비특별회계 예산 운영의 예측가능성을 제고하고, 교육재정 운영의 효율성 및 안정성을 도모
- (2017년 개정) 「유아교육지원특별회계법」이 제정됨에 따라, 국가가 지방자치단체에 교부하는 교부금의 재원에 해당 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」제5조제1항에서 정하는 금액 제외
- (2018년 개정) 내국세 재원의 특별교부금 배분비율을 100분의 4에서 100분의 3으로 하향 조정하고, 보통교부금 배분비율을 100분의 96에서 100분의 97로 상향 (현행 「지방교육재정교부금법」 제3조)

- (2019년 개정) 지방소비세의 도입에 따른 교부금의 결손을 보전하기 위해 내국세분 교부율을 20.27%에서 20.46%로 상향 조정
- (2020년 개정) 고등학교 무상교육 등에 필요한 재원을 확보하기 위해 2020년 1월초부터 2024년 12월말까지 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475에 해당하는 금액은 지방자치단체에 교부하는 교부금 외에 따로 증액교부하고, 시·도 및 시·군·구가 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액은 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출(현행 「지방교육재정교부금법」 제14조)
 - 담배에 부과하는 개별소비세는 해당 연도의 개별소비세 총액의 1백분의 20에서 1백분의 45로 상향조정하고, 교부금은 해당 연도의 내국세 총액의 20.46%에서 20.79%로 상향 조정
 - 국가균형발전특별회계 사업 등의 비용을 보전하기 위하여 지방자치단체에 납입되는 지방소비세는 교육비특별회계 전출금 산정 시 제외하도록 함으로써 지방분권에 따른 국가의 지방자치단체에 대한 비용 보전이 지방교육재정에 미치는 영향을 완화(현행 「지방교육재정교부금법」 제3조)

**지방교육재정교부금
체계의 합리적 개편대안**

Part
III

지방교육재정교부금 제도의 한계

1. 학령인구 감소를 반영할 수 없는
경직적 자원조달 구조
2. 학령인구 팽창기에 설계된 내국세 연동방식
3. 유아지원특별회계의 일몰 연장 지속
4. 국세인 교육세 활용
5. 고등교육교부금 신설 논의
6. 유아교육 vs. 보육 논쟁
7. 재정적으로 보호된 교육자치
8. 교육재정안정화기금의 목적 타당성

Part III

지방교육재정교부금 제도의 한계

1. 학령인구 감소를 반영할 수 없는 경직적 자원조달 구조

이미 설명한 바와 같이 지방교육재정은 내국세 수입과 지방세 수입 등 법적으로 연동된 이전재원이 대부분임. 따라서 사회경제적 상황은 물론 재정여건을 반영할 수 없는 구조임

교육 지방자치단체는 조세(과세)권한이 없고, 연성예산 제약 하에 놓여 있기 때문에 재정책임성 문제가 지속적으로 제기되고 있음

그런 가운데, 학령인구감소라는 교육환경의 변화를 반영하라는 외부의 요구에도 현재 상태로는 이를 지방교육재정에 적절하게 반영할 수 없는 구조적 한계에 놓여 있음

초·중등학생수는 1980년대부터 감소하기 시작하여 2000년대 들어 학령인구 감소 추세가 더 가시화되고 있음 * 2000년 795만명에서 2021년 532만명으로 감소

반대로, 순수하게 국가로부터 이전되는 지방교육재정교부금 규모는 지속해서 증가(2000년 14조 5천억원 규모에서 2021년 약 56조원으로 증가)하여, 이를 학생 1인당으로 환산해 보면 2000년 180만원에서 1천52만원으로 급격히 증가한 상태임

[표1] 초중등학생수, 교원수 및 지방교육재정교부금 추이

	학생수 (천명)	교원수 (천명)	학급수 (천개)	지방교육재정교부금 (억원)	학생1인당 지방교육재정교부금 (만원)
2000	8,084	337	210	145,138	180
2001	7,952	340	212	157,288	198
2002	7,832	357	222	166,209	212
2003	7,775	370	230	186,703	240
2004	7,797	375	234	212,522	273
2005	7,796	380	237	215,684	277
2006	7,776	388	241	234,455	302
2007	7,735	395	241	254,968	330
2008	7,618	404	241	289,644	380
2009	7,447	409	241	306,019	411
2010	7,236	412	240	291,402	403
2011	6,987	422	239	333,785	478
2012	6,721	425	238	367,134	546
2013	6,481	428	236	391,900	605
2014	6,286	431	236	397,495	632
2015	6,089	429	236	381,607	627
2016	5,883	428	235	399,911	680
2017	5,725	428	233	436,320	762
2018	5,584	431	232	511,855	917
2019	5,453	432	232	551,215	1,011
2020	5,347	433	233	579,949	1,085
2021	5,323	436	233	559,964	1,052

주1: 지방교육재정교부금은 시·도교육비특별회계 당초예산

주2: 교원수는 초중등고등학교 교원수(유치원 교원 제외)

자료: 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)에 기초해 저자 작성

2. 학령인구 팽창기에 설계된 내국세 연동방식

학령인구 팽창기에 설계된 내국세 연동방식의 현행 지방교육재정교부금 산정방식은 학령인구 감소추이를 적절하게 반영치 못함

2021년 기준, 학생 1인당 지방교육재정교부금 규모는 2000년 대비 5.86배 증가하였음(<표 1> 참고). 한편 2060년까지 학생 1인당 평균 지방교육재정교부금은 2020년 대비 5.5배 증가될 전망이다(국가재정운용계획 지원단, 2021)

감사원은, 교육부장관이 기획재정부장관 등과 협의해 학령인구 변화추이를 반영할 수 있는 방식으로 현행 내국세 연동방식의 지방교육재정교부금 산정방식을 개선할 것을 권고함(감사원, 2020)

3. 유아지원특별회계의 일몰 연장 지속

「유아교육지원특별회계법」은 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정(누리과정) 정책의 안정적인 추진을 위하여 2016년 12월 제정된 3년 한시(2017.1.1.~2019.12.31.) 특별법⁹⁾임

간략히 그 변화과정을 설명하면, 유치원과 달리 유아 교육은 본래 민간의 영역이었으나, 2012년 누리과정을 도입해 5세 유아에 대한 교육을 지방교육재정교부금으로 지원하기 시작함

2013년부터는 3-4세까지 누리과정이 확대됨에 따라 소요재원이 크게 증가되면서 재원분담이 사회적 이슈로 부각되기 시작함. 2013~2014년은 국고, 지방비 및 지방교육재정교부금을 재원으로 활용하였고, 2015년부터 지방교육재정교부금으로 재원부담을 일원화하자¹⁰⁾ 교육청의 부담이 더욱 가중되었음

급기야 2016년에는 교육청들이 유아교육 관련 예산을 편성치 않고 저항했고, 갈등이 심화되자 국회는 2016년 「유아교육지원특별회계법」¹¹⁾(교육세와 국고 일반회계 전입금으로 재원을 마련한 특별회계)을 제정하였음. 당초 3년 한시법으로 제정되었으며 그 이후 한 차례 연장됨

9) 2012년에 도입된 누리과정은 유치원과 어린이집에서 제공되는 공통 보육·유아교육과정을 지원하는 것이다. 정부는 유치원이나 어린이 집을 이용하는 모든 만 3~5세 유아에게 부모의 소득수준에 관계없이 유아학비 및 보육료를 지원한 것이다. 이 법이 제정되기 전에는 누리과정 재원은 지방교육재정교부금으로 충당했는데, 투입되던 재정규모가 증가함에 따라 국가와 시·도 교육청 간 갈등이 고조에 달해 급기야 교육청에서 누리과정 예산조차 편성하지 않기도 했다. 누리과정에 투입된 지방교육재정교부금은 2013년 2조 6천억 원에서 2015년 약 4조원으로 연평균 14.5% 증가하였고, 시·도 교육청이 지방교육재정 악화를 호소하자 교육부가 지방교육채 발행을 승인해줬다.

10) 2012년에는 교육청이 5세이하 유아에 대해 100%부담, 2013년에는 광역자치단체가 3~4세 소득 하위 70%이하에 대해, 교육청은 3~4세 소득 상위 30%와 5세 전체를 부담했다.

11) 「유아교육지원특별회계법」은 의원입법이지만 실제로는 정부가 추진한 의원입법이다.

[표2] 유아교육지원특별회계의 변천

	내용	재원
2012~	누리과정 도입(5세 이하)	지방교육재정교부금
2013~2014	누리과정 대상 확대(3~4세까지)	지방교육재정교부금, 지방비(광역)
2015~		지방교육재정교부금으로 일원화
2016	교육청의 유아교육관련 예산 미편성, 중앙부처 비난으로 갈등 고조 「유아교육지원특별회계법」 제정	지방교육재정교부금
2017~현재	「유아교육지원특별회계법」 시행	지방교육재정교부금 (교육세, 국고의 일반회계전입금)

2021년 결산기준, 유아교육지원특별회계는 3조 9,168억원 규모이며, 수입은 일반회계전입금과 전년도 세계잉여금 등으로 구성됨

[표3] 유아교육지원특별회계 규모

	2017 결산	2018 결산	2019 결산	2020 결산	2021결산	2022 예산
금액(억원)	39,409	38,927	38,153	39,907	39,168	38,290
증가율	-	-1.2	-2.0	4.4	-1.8	-2.3

자료: 대한민국 정부 (각 년도) 국가결산보고서

2019년 12월 3일 법을 일부개정해 이 법의 유효기간을 3년 연장하였음(2022년 12월 31일까지). 이는 유아교육정책에 대한 일관성과 안정성을 기하고 누리과정을 둘러싼 사회적 혼란과 갈등을 방지하며, 유아교육의 국가책임을 천명한 것임

그런데, 매번 「유아교육지원특별회계법」의 일몰기한을 연장하는 것이 타당한 것인지에 관해 지방교육재정교부금 재원과 연계해 검토가 필요한 실정임

4. 국세인 교육세 활용 논의

교육세는 교육의 질적 향상에 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위해 부과·징수한다는 점에서 목적세의 성격을 가짐. 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세에 적용되는 세율에 부가해 해당 세율만큼 추가로 부과하는 부가세 성격도 지님

[표4] 교육세의 과세표준 및 세율

과세표준	세율
금융보험업자의 수익금액	0.5%
개별소비세액	30%(등유, 중유, 수송용부탄의 경우 15%)
주세액	10%(주세율 70%를 초과하는 주류의 경우 30%)
교통·에너지·환경세액	15%

[표5] 교육세의 세원별 비중(징수액 기준)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
계	4,869,079	4,879,230	5,007,139	5,097,573	5,109,935	4,692,746
국내분	4,479,173	4,513,711	4,624,570	4,727,444	4,765,087	4,351,873
금융보험업자의 수익	1,003,483	950,828	958,865	1,091,525	1,276,765	1,138,172
개별소비세액	515,066	462,923	602,357	545,154	454,844	440,309
주세액	808,021	812,901	744,681	787,805	843,651	733,269
교통·에너지·환경세액	2,152,603	2,287,059	2,318,667	2,302,960	2,189,827	2,040,123
수입분	389,906	365,519	382,569	370,129	344,848	340,873

자료: 국세청(각 연도), 국세통계포털(tasis.nts.go.kr), 공공데이터포털(data.go.kr)

교육세의 일부는 유아교육지원특별회계의 재원으로 편입되고, 나머지는 교육청 교육비특별회계의 원천인 지방교육재정교부금 재원으로 편입되는 구조임

그간 국세인 교육세와 지방세인 지방교육세로 구분돼 있지만, 모두 유·초·중등교육을 위한 재원으로 시·도교육청이 집행하고 있다는 비판도 있음

는 것은 다른 재정지출을 축소하기 어려울 뿐만 아니라 기존 고등교육예산만으로 이에 상응하는 재원을 충당할 수 없고, 국가부채 증가로 이어질 전망이다¹³⁾

6. 유아교육 vs. 보육 논쟁

오랫동안 유아보육통합이 추진됐으나¹⁴⁾ 그간 교육쪽으로 통합을 전제로 추진했기 때문에 공전하고 있는 실정임. 이는 유치원(교육에 방점)에 비해 어린이집(보육에 방점)이 숫자나 규모면에서 절대적으로 우위를 점하기 때문임

유보통합이 어려운 이유는 다음과 같음

첫째, 보육쪽이 유아교육쪽보다 여러가지 부분에서 최소 2배 최대 4배 정도로 훨씬 규모가 크다는 점을 간과

- 유치원 대비 어린이집 수, 유아 대비 영유아 수, 관리조직인 교육청과 시·도 등 지방자치단체 보육관련 조직과 어린이집 직원수, 소요재원 등

둘째, 교육쪽으로 통합하는 경우 발생하는 비용이 훨씬 크다는 점을 간과

- 어린이집이 교육법상 학교가 됨에 따라 갖추어야 할 기본재산 등 재원규모, 회계 등 관리해야 하는 새로운 업무 등에 관한 비용

- 어린이집 교사가 모두 교육법상 교원이 됨에 따른 비용 등 여러가지 비용이 크게 상승

이러한 비용을 고려하여 어느 쪽으로 통합하는 것이 재정상 유리한지도 판단해 볼 필요

셋째, 만5세 이하는 교육이라는 명분은 좋으나, 사실상 돌봄이 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다는 점을 간과

- 현재 초등1, 2학년도 돌봄대상이지만, 교원들이 돌봄을 거부해 별도의 직원을 채용하고 있는 현실임. 궁극적으로는 돌봄 기능을 시·도 지방자치단체에 떠넘기려고 하고 있음

13) 2023년 기준, GDP대비 1.1% 규모는 23.7조원이고, 대학재정지원사업이 15.4조원으로 추가적인 재정소요는 8.3조원 정도로 추산됨 (교육위원회 검토보고). 재정사업의 경직성을 감안할 때 다른 재정사업을 매년 8조원 이상 축소해 재원을 확보한다는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단됨

14) 정부별 유보통합 추진은 다음과 같음. (김영삼 정부) '유아학교' 제안, (김대중 정부) '유아학교 통합법안' 마련, 보육계 반대로 폐기, (노무현 정부) '육아정책개발센터' 설립, 유보통합연구지원, (이명박 정부) 누리과정 도입, (박근혜 정부) '유보통합추진위원회' 설치, 통합모델개발, (문재인 정부) 유보통합 대신 '유보격차완화'로 전환

7. 재정적으로 보호된 교육자치

지방자치의 기본원리로서 자율성, 책임성 및 투명성 원리가 중요함. 특히 재정책임성은 과세권과 직접적으로 연관됨으로써 공공서비스를 효율적으로 공급하는 것임

교육환경 변화에 따른 재정수요 변화와 무관하게 법률에 정해진 재원이 매년 지방교육재정교부금으로 배분되기 때문에 효율적 재정운용이 제한되는 구조임

재원조달의 책임이 있는 국가와 지방자치단체의 관점에서 교육재정은 일종의 목적세와 같기 때문에 매우 경직적인 재정운영 구조임(국가재정운용계획지원단, 2021). 또한 교육 지방자치단체 스스로가 교육재정 관련한 세수를 거둬 들이지 않고, 국가 또는 지방자치단체로부터 교부 또는 전출되는 구조이다보니 도덕적 해이가 발생할 개연성이 큼

교육재정의 문제로 부각되고 있는 것은 책임성과 투명성이 낮고, 이월¹⁵⁾과 불용이 많다는 점임. 특히 재정이 남아서 곤란한 지경인데, 그 대안으로 ‘교육재정안정화기금’까지 설치하고 있는 현실임

8. 교육재정안정화기금¹⁶⁾의 목적 타당성

지방교육재정이 매년 남아돌다보니 교육청은 일선학교로 돈을 뿌려대기 일쑤임. 결국 대책이라고 내놓은 것이 교육재정안정화기금인데, 교육재정의 잉여분을 활용해 기금을 조성하고 있는 것임

교육재정안정화기금은 재정 여건이 좋은 시기에 지방교육재정교부금 일부를 재정안정화기금에 적립토록 교육청에 교부하고, 반대로 재정 여건이 좋지 않은 시기에 해당 기금을 활용토록 하여 중앙정부의 자원 안정화 기능을 강화한다는 것이 골자임. 미국에서는 이를 rainy day fund라 부르며, 주로 지방정부 단위에서 활용됨

거의 대다수의 지방교육청이 교육재정안정화기금을 설치하고 있는데, 통상 교육비특별회계 세출예산의 불용예정액 감액분을 기금으로 조성함. 향후 재정운영의 효율성 증대와 재정안정화기금의 설치 목적에 맞도록 건전하고 안정적으로 운용될 수 있도록 지정된 금고(금융기관)에 예치·관

15) 교육재정의 이월과 불용규모가 누적되고 있다는 점이 자주 거론된다. 그런데, 불용은 차치하고서라도 이월은 근본적으로 예산의 순기와 관련이 있다. 즉, 교육비특별회계의 집행기간은 1~12월이고, 학교회계의 집행기간은 3월~2월이다. 특히 이월중에서 명시 이월과 계속비 이월의 대부분은 학교시설개선(1~2월 방학기간중) 공사로 불가피하게 이월로 잡히게 되는 구조적 문제가 있다.

16) 교육부(2020)는 교육청별 재정안정화기금(「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조)을 설치하여 세입 여건에 따라 매년 변동하는 지방교육재정의 안정성을 확보한다는 계획을 발표했다.

제16조(통합재정안정화기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유재원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 통합재정안정화기금(이하 “통합기금”이라 한다)을 설치할 수 있다.

리하여 이자수입 증대한다는 계획임

지방교육재정교부금의 이월 및 불용액 규모가 지속해서 증가(누적)되고 있는 가운데, 잉여재원을 기금 조성을 위한 재원으로 활용할 것이 아니라 고등교육(거점 국립대학과 거점 사립공영대학 교육비)과 취학 전 아동교육 등에 활용 가능할 것임(정성호, 2022).

한편 교육재정안정화기금이 지방 조례로 설치되고 있는데, 기금 설치의 목적에 부합하는지에 관해 체계적인 검토가 필요한 시점임

Part
IV

지방교육재정교부금 제도의 합리적 개편대안

1. 지방교육재정교부금법상 내국세 연동방식:
법정비율에서 탈피
2. 지방교육재정교부금 용처의 확대
3. 유보통합 관련

Part IV

지방교육재정교부금 제도의 합리적 개편대안

1. 지방교육재정교부금법상 내국세 연동방식: 법정비율에서 탈피

내국세 연동 비율이 지나치게 높은 것이 문제이나, 연동 자체를 없애는 것은 현재 지방자치 체제를 고려할 때 큰 제약이 있음

우선, 「지방교육재정교부금법」 개정을 통해 3년 내지 5년 단위로 지방교육재정교부금 비율을 변경할 필요가 있음(학령인구 감소 추이 반영)

「지방교육재정교부금법」을 개정하여 법정 이전 규모(내국세의 20.79%) 조항을 삭제하고, 학령인구 감소 등을 반영해야 함. 매 3년 또는 5년마다 교육재정교부금 법정 이전 비율을 국회에서 재의결하는 구조로 개편할 필요가 있음(정성호, 2022)

일반 지방재정과 교육재정의 통합도 고려될 필요가 있음. 두 재정의 통합은 교육자치의 근간을 훼손할 여지가 있다는 지적이 있지만, 현재의 일반 지방재정과 교육재정 예산항목에 기초해 지출하면 큰 문제는 없을 것임(정성호, 2022)

2. 지방교육재정교부금 용처의 확대

1) 고등교육에 대한 지원

현행 지방교육재정교부금 자체가 많을 뿐만아니라 불용도 많음. 그에 반해 대학 특히 지방대학의 경우 정부지원이 매우 적어 대학운영주체 뿐만 아니라 대학생과 학부모도 부담이 큼

따라서 지방교육재정교부금 용처를 확대하여 해당 교육청 교부금을 해당 지역 대학에 지원할 수 있도록 하여야 함. 저출산 문제의 큰 부분이 바로 교육비라는 점도 고려되어야 하며(정성호, 2021), 현행 국세인 교육세를 고등교육재원으로 활용할 수도 있을 것임(의안정보시스템, 2022; 정성호, 2022)

2) 영유아에 대한 재정지원

현재 만6세 이상은 초등학교에 진학함. 만3세부터 만5세는 유치원이나 어린이집에 다니고 있으며, 만3세 이하의 유아원이나 어린이집, 또는 집에서 돌봄이 가능함

만3세~만5세 아이들의 경우, 「유아교육법」과 「영유아보육법」 및 「유아교육지원특별회계법」에 따른 누리과정을 통해 지원하며, 만3세 이하의 경우에도 「영유아보육법」에 따라 일정금액이 지원됨

다만, 「유아교육지원특별회계법」은 한시법으로서 현재 지방교육재정교부금 수준에서는 동법을 폐지하고 원상복구해도 재정상 문제는 없을 것으로 판단됨

* 유아교육지원특별회계 일몰 도래 시 일반회계로 편입하고 이 재원을 지방교육재정교부금 재원으로 환원(편입)

3. 유보통합 관련

돌봄이 더 필요한 아이들을 교육이라는 명분에 집착하여 그동안 교육쪽(교육부, 교육청)으로 통합하려다 공전을 거듭하고 난제(wicked problems)에 봉착한 상황임

또한, 이미 누리과정의 유치원과 어린이집의 보육과 교육의 내용이 동일해진 상황임

재정 관점에서 위와 다양한 요소를 고려하면 교육쪽으로 통합(「유아교육법」 중심) 운영하는 것이 반드시 유리하다고 보기에 제약이 있음

저출산의 관점에서 보면, 육아비용이 많이 들고 그 비용 중 교육비가 가장 큰 비중을 차지하기 때문에 아이가 태어날 때부터 대학교육까지 무상으로 제공할 필요가 있음(정성호, 2022)

만5세 이하를 교육쪽으로 통합해서 새로운 비용을 지출하기보단 그 규모가 훨씬 큰 보육쪽(보건복지부, 시·도)으로 통합하는 「영유아보육법」 체계로 바꾸는 것도 대안으로 제시될 수 있음. 그런데 보육쪽으로 통합은 또 다른 문제를 야기하는데 바로 교원양성임¹⁷⁾

지방교육재정교부금 재원의 일부를 만5세 이하 아이들의 육아, 보육, 교육을 위한 재원으로 쓸 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음. 이를 위해 특별회계를 만들 수도 있을 것임(정성호, 2021; 정성호, 2022)

17) 보육쪽으로 통합 시 교원양성 문제가 또 다른 이슈로 부각되는데, 보건복지부에서 교원양성은 기존의 구조를 완전히 바꿔야 한다. 즉, 교원양성에 심각한 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

Part

V

나가며

Part V

나가며

우리나라는 공적원조 수여국에서 공여국으로, 또 선진국으로 당당히 진입하였는데, 이는 국가의 역할 중 하나인 교육 기능을 통해 인적자본을 축적해 온 결과임

정부가 지속적으로 교육재정을 늘려온 결과, 초·중등교육 부문의 재정규모는 선진국과 비교해봐도 우위를 점하고 있으나, 고등교육 재정규모는 상대적으로 적은 규모임 * '고등교육재정교부금 신설' 주장의 단초, 최근 교육세를 고등교육 등의 재원으로 활용하자 논의도 시작

지방교육재정교부금 체계를 획기적으로 변화할 유인이 생겼는데, 바로 저출산 등의 이유로 학령인구가 지속해서 감소하고 있다는 것임. 교육재정의 경직적 구조로 인해 불용액이 누적되고 잉여분을 활용해 교육재정안정화기금까지 조성하고 있는 현실도 합리적 개편의 이유 중 하나임

- 우선, 「지방교육재정교부금법」을 내국세의 20.79%가 아니라 3~5년 단위로 지방교육재정교부금 비율을 재산정할수 있도록 개정, 유아교육지원특별회계는 폐지하고 그 재원은 일반회계로 편입하여 지방교육재정교부금 재원으로 활용할 것을 제안함
- 현행 지방교육재정교부금과 유아교육지원특별회계로 진출되는 교육세(국세)는 고등교육재원으로 활용하고, 지방교육세는 유아보육재원으로 활용할 것을 제안함
- 국가경쟁력의 근간이 되는 미래세대를 위한 재정투자로의 패러다임 전환이 요구됨. 즉, 저출

산 대응 관점에서 지방교육재정교부금¹⁸⁾재원은 고등교육은 물론 유아보육 재원으로 활용할 것을 제안함(정성호, 2021; 정성호, 2022)

- 매년 정부가 바뀔 때마다 유보통합을 추진해왔지만 공전하고 있음. 하지만 반드시 해결해야 할 난제중 하나임. 백년지대계 관점에서 유아보육 통합 대안을 모색할 시점임

18) '지방교육재정교부금'을 '교육재정교부금'으로 명칭을 변경하는 것도 고려할 필요가 있겠다.

참고문헌

- 감사원 (2020). 지방교육재정 효율성 및 건전성 제고실태. 감사보고서.
- 교육부·한국교육개발원 (2020). 지방교육재정의 이해.
- 국가재정운용계획지원단 (2021). 2021~2025 국가재정운용계획 지원단보고서: 학령인구 감소에 따른 교육재정효율화.
- 김병주 외 (2011). 교육정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구. 한국교육개발원.
- 의안정보시스템 (2022). 지방고등교육재정교부금법 일부개정법률안.
- 의안정보시스템 (2022). 고등·평생교육지원특별회계법안.
- 의안정보시스템 (2022). 고등교육재정교부금법안 검토보고.
- 정성호 (2021). 인구소멸, 한국은 대비하고 있는가? 도서출판 해남.
- 정성호 (2022). 지방분권, 이념과 대립을 넘어, 도서출판 해남.
- 교육부. 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr/>).
- 한국교육개발원. 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>).

| 지방재정법제이슈 22-20-② |

지방교육재정교부금 체계의 합리적 개편 대안

발행일 2022년 9월 30일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.



| 지방재정법제이슈 22-20-② |

지방교육재정교부금 체계의 합리적 개편 대안



발행일 2022년 9월 30일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원(www.klri.re.kr)
주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원 재정혁신법제팀
TEL (044) 861-0300 FAX (044) 868-9915

