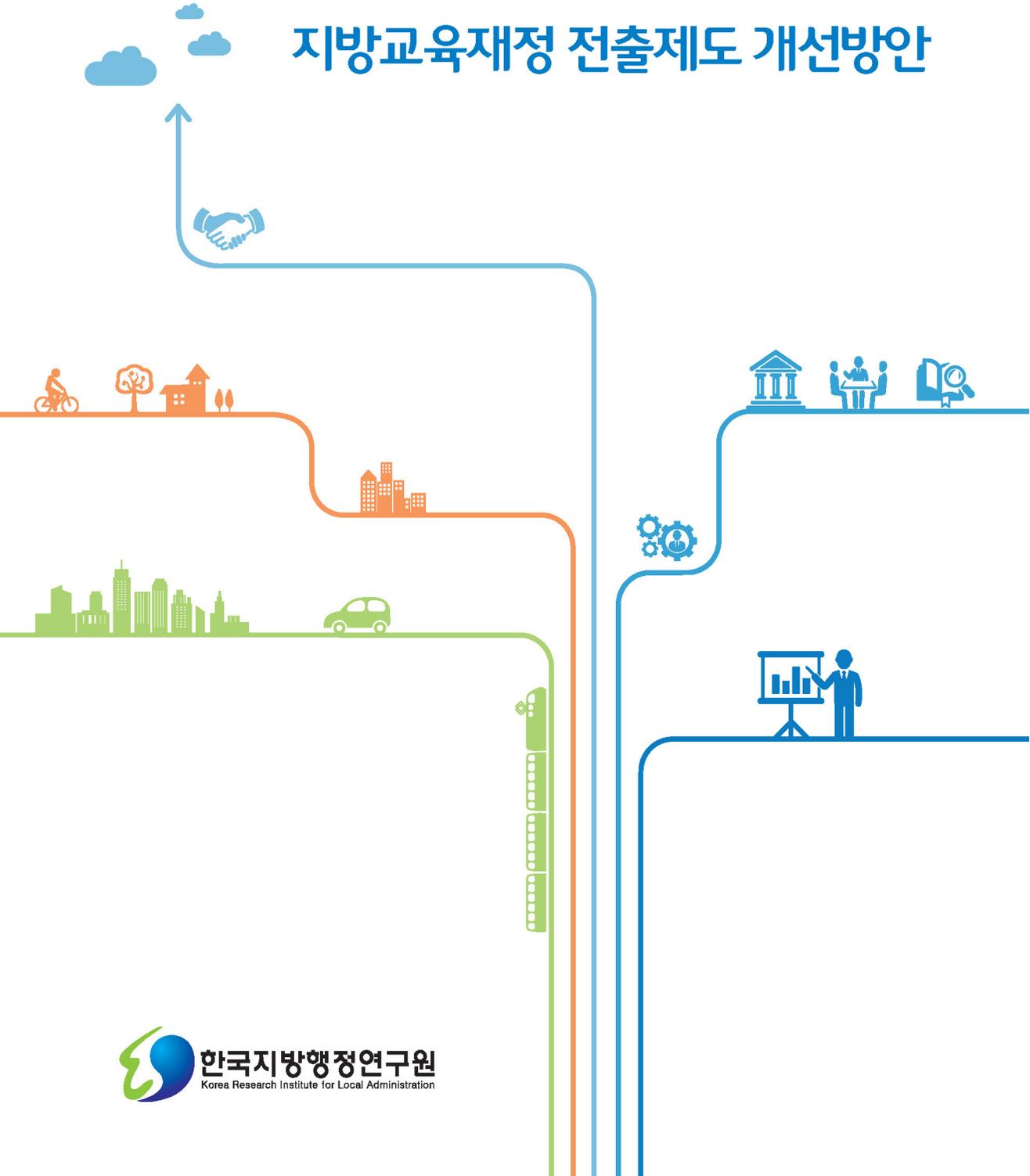


지방교육재정 전출제도 개선방안



연구진

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

이 효(한국지방행정연구원 연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

- 지방자치단체의 지방교육재정 지원예산은 경직성 경비로서 지방재정 운영에 실질적인 부담을 주는 요인으로 작용하고 있음
 - 2015년도 지방교육예산은 56조 3,503억원이며, 이 가운데 지방자치단체의 교육지원예산은 10조 3,942억원으로 18.4%를 차지함(전년도 대비 0.5%p 증가)
 - 특히, 근년에 사회복지분야의 재정지출이 급격히 확대되면서 지방재정이 큰 압박을 받고 있는 상황에서 지방자치단체의 지방교육재정 전출은 재정공간(fiscal space)과 운영의 여지를 협소하게 만드는 요인이 되고 있음
 - 이와 같은 현실 상황을 인식할 때, 지방자치단체의 지방교육예산 지원에 대한 실태를 정확히 진단하고 그와 관련된 지방재정 영향을 지속적으로 모니터링 하는 한편 보다 효과적인 관리방안을 강구할 필요성이 대두됨
- 저 출산, 학령인구 감소에 따른 교육수요의 감소추세에도 불구하고 교육재원은 국세·지방세의 일정비율과 연계되어 매년 자원증가가 이루어지고 있음
 - 내국세의 20.27%, 교육세 전액, 지방세 보통세의 5%·담배소비세의 45%·지방교육세 100% 등이 지방교육재정을 뒷받침하는 기간재원인데, 이는 교육수요와 직접 연동되지 않은 채 매년 시·도 교육청으로 지원되고 있음
 - 이와 같은 전국 획일적인 지방교육재정지원시스템은 과거 제도도입 당시의 상황과 크게 다른 최근의 상황을 적절히 반영하지 못하는 것임
 - 따라서 지방세 등의 연동시스템에 대한 종합적 재검토를 할 필요가 있으며,

이를 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 재정여건과 교육재정수요를 체계적이고 안정적으로 반영할 수 있는 교육재정 전출시스템을 다각도에서 검토해야 함

- 이와 같은 문제를 인식하면서 본 연구는 지방교육재정의 실태를 객관적으로 파악하고 현행 지방자치단체의 교육재정지원제도가 안고 있는 주요 문제점(특히, 지방교육재정 전출금제도)에 대한 개선방안을 제시하고자 함

2. 주요 연구내용 및 정책제언

- 지방재정과 지방교육재정의 관계 구조
 - 우리나라는 매우 독특하게 지방의 일반재정과 교육재정을 분리 운영하는 지방자치와 재정분권체제를 운영하고 있음
 - 지방교육과 관련하여 시·도와 시·도교육청 간의 관계를 살펴보면, 지방자치법 제121조에서 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다”고 규정하여 법령상 양자 간의 분리 운영을 명시화하고 있음
 - 지방교육자치에 관한 법률에서는 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두고 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임한다”(제19조)고 규정하여 시·도지사로부터 분리하고 있음
 - 또한 “시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다”(제38조)고 규정하고 있음
 - 일반지방자치단체와 교육지방자치단체(교육청) 간에는 법령상 양자 간의 협의기구가 규정되어 있으나 실질적으로 작동되지 못하고 있는 실정임
 - 지방교육자치에 관한 법률(제41조)에는 지방교육행정협의회를 구성·운영할 것을 규정하고 있으며, 지방교육재정교부금법시행령(제8조)에는 교

육정책협의회의 구성·운영을 통해 교육행정 및 교육재정에 관해 상호 협의하도록 규정하고 있으나 실효성이 확보되지 못하고 있음

□ 지방교육재정의 재원조달구조

- 지방교육재정은 자체재원과 이전재원 그리고 지방채수입으로 조달됨
 - 자체재원(자주재원)은 학교 수업료·입학금, 사용료·수수료, 재산매각수입, 이자수입 등으로 구성되며, 일종의 세외수입(nontax revenue)의 특성을 지님
 - 이전재원은 중앙정부 이전재정(지방교육재정교부금, 국고보조금)과 지방자치단체 이전재정(지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시·도세전입금, 학교용지부담금, 교육경비보조금)으로 구성되는데, 전자가 압도적인 비중을 차지함
- 중앙정부의 지방교육재정 지원(이전재정)인 지방교육재정교부금과 국고보조금은 다음과 같음
 - 지방교육재정교부금은 내국세수입의 20.27%와 교육세 전액을 재원으로 하며, 보통교부금(내국세 20.27%의 96/100 금액과 교육세 전액)과 특별교부금(내국세 20.27%의 4/100 금액)으로 구분됨
 - 국고보조금은 국고를 통해 지원되는 사용용도 지정재원으로 지방교육재정에서 차지하는 비중은 매우 미미함
- 지방자치단체의 지방교육재정 지원(이전재정)은 수평적 재정이전이며 크게 법정전입금, 비법정전입금, 교육경비보조금으로 구분됨(자금을 제공하는 지방자치단체의 입장에서는 법정전출금, 비법정전출금이 됨)
 - 법정전입금은 지방세를 주재원으로 하며, 시·도세 총액의 일정비율(서울시 10%, 광역시·경기도 5%, 도 3.6%), 담배소비세의 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금(학교용지확보 등에 관한 특례법에 의한 학교용지매입비의 1/2 부담)으로 구성됨

- 비법정전출금은 법령에서 규정한 경우를 제외한 시·도의 조례에 따른 자체적인 부담금으로 관련 조례에서 정한 기준에 따라 산출하고 기한 내에 전출해야 하며, 공공도서관 운영지원 등 별도의 경비를 교육비 특별회계로 전출하고 있음
- 교육기관에 대한 보조는 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따라 지방자치단체가 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비임

□ 현행 지방교육재정의 주요 문제점

- 우선, 지방교육재정의 자주성(자립성) 부족 문제를 들 수 있음; 지방교육재정은 일반재정과 달리 튼튼한 독립적 세원(지방세 등)을 보유하지 못하고 중앙재정과 지방재정에 전적으로 의존하고 있어서 주요 정책과 재정사업의 자주적 수행에 근본적인 제약을 안고 있음(교육재정 자립 수준 미흡)
 - 지방교육재정의 과도한 이전재정 의존성과 매우 제한된 과세권(세금사용권한)은 지방교육재정의 자주성을 크게 손상시키는 요인임
 - 특히, 지방교육재정은 내국세 및 지방세 등과 직접적으로 연계되어 재원의 안정성은 비교적 양호하지만, 그것이 고유재원이 아니기 때문에 재원의 자기조절 역량은 근본적으로 제약됨
- 둘째, 지방교육재정의 경기 민감성을 들 수 있음; 이는 지방교육재정의 주재원인 중앙정부 교부금과 보조재원인 지방자치단체의 수평적 재정지원이 기본적으로 국세(내국세) 및 지방세(지방교육세, 시·도세, 담배소비세)와 직접적으로 연계되어 있기 때문에 발생함
 - 당분간 국가경제의 저성장 기조가 예상되는 현 상황에서 볼 때, 지방교육재정의 고성장은 한 동안 기대하기 어려울 것으로 전망되며, 이에 따라 지방교육재정이 경기변동에 따른 충격을 흡수할 수 있는 완충장치를 마련할 필요가 있음

- 셋째, 일반자치(일반재정)와 교육자치(교육재정)의 분리 운영에 따른 비효율성 문제를 들 수 있음
 - 지방자치단체의 일반재정과 교육재정 간의 분리된 칸막이식 운영으로 지방재정 전체 관점에서 우선순위에 따른 자원조정이 어렵고 자원배분의 비효율성이 나타남
 - 넷째, 지방교육재정 지원체계의 문제점을 들 수 있음
 - 지역의 재정여건을 고려하지 않은 상태에서 자치단체장의 교육에 대한 관심에 따라 기초단체 간에 교육비 지원규모와 수준에서 큰 차이가 발생하고 있음(예: 특정 학교 앞 CCTV 설치 등)
 - 전체 자원조달시스템과 지출우선순위, 단·장기 계획에 의한 자원·사업의 연계구조가 부족함
 - 이외에 지방교육사업의 유사·중복 문제, 교육기관보조금의 편향적인 지원 사례, 예산 및 결산과정에서 시·도와 교육청 간에 협의와 의견수렴이 부족하고 특히 교육 관련 사업에 대한 성과관리가 미흡한 점을 들 수 있음
- 지방교육재정에 관한 이론적 검토 및 현행 지방교육재정지원제도의 문제점을 토대로 다음과 같은 개선방안을 제시함

(1) 지방교육자치단체에 대한 법정전출금제도 개선

- 현재 법정전출금은 법률에 의해 전국적으로 동일한 자원조달방식(지방세수와의 직접적 연계)이 적용되고 있으나, 법정전출금의 산정을 현재와 달리 지방교육재정수요를 산정한 다음 그 중의 일부를 지원하는 방식으로 전환함
 - 교육재정수요를 산정하는 대안은 여러 가지 제시할 수 있겠으나, 무엇보다도 학생수를 교육재정수요의 중심변수(기준변수)로 하면서 교직원수를 보완적 변수로 선정하여 교육재정수요를 산정하고 그와 연계하는 재정지원방식을 모색하는 방안을 제안함

- 현행 법정전출금 방식을 지방교육재정수요를 반영하는 방식으로 전환할 경우 재원조달 방식은 현행 방식(법령에 근거한 일률적 적용 : 지방세수와의 직접적 연계)을 폐지하고, 지방예산의 일정비율에 의한 조달방식을 취하는 것이 합리적임
 - 교육재정수요와 재정지원 연계 방식은 매년(단년도 재정수요 예산연계방식) 또는 일정한 주기(예: 3-5년, 중기재정수요 예산연계방식)로 지방교육재정수요의 변동 상황을 종합적으로 재검토하면서 재정을 지원하는 방식을 취할 수 있음

(2) 지방교육자치단체에 대한 비법정전출금제도, 교육경비지원제도 개선방안

- 비법정전출금과 교육경비보조금은 법정전출금과 달리 조례에 의해 지원되는 것으로 지방자치단체가 지방교육재정을 지원하는 과정에서 매년 일정부분 자율적으로 조정할 수 있는 여지를 안고 있음
 - 따라서 비법정전출금과 교육경비보조금의 경우 시·도와 시·도교육청이 협력적 재정관계를 구축하고 상호 인식 및 행태변화와 재정운영방식과 기법을 통해 보다 나은 개선상태를 도출하는 방향으로 가닥을 잡아야 함
- 이 경우에도 매년 전출금의 규모를 확정하는 방식과 일정 기간(예: 3년 단위)을 두고 전출금의 규모를 확정하되 그것을 기초로 매 회계연도마다 예산을 지원하는 방식 등을 검토할 수 있음

(3) 법정전출금과 비법정전출금의 통합운영 방안

- 앞서 제시한 정책방안은 현행의 법정전출금과 비법정전출금을 구분하여 접근한 것인데, 중기적으로는 이들의 구분을 없애고 하나의 지방교육재정이전 제도로 통합 운영하는 것이 바람직함
 - 통합운영 접근은 앞에서 제시한 법정전출금제도의 개선방안을 기본 골격으로 하면서 그것을 확대 개선하는 것이 합리적임

- 구체적으로, 시·도 교육청의 지방교육재정수요를 객관적으로 산정하고 그에 대한 지방자치단체의 공정한 몫(중앙정부 재정지원과의 부담관계 설정 포함)을 매년 또는 3-5년 기준으로 산정하여 지원하는 접근을 취할 수 있음
- 또 다른 대안으로 상정해 볼 수 있는 것은 법정전출금의 경우 지방교육재정수요를 반영하는 일반보조금(*general grant*)으로, 그리고 비법정전출금의 경우 교육청의 특정재정수요를 지원하는 조건부 보조금 내지 특정보조금(*specific grant*)으로 발전시켜 나가는 것을 검토할 수 있음

차 례

- 제1장 서론 1
 - 제1절 연구배경 및 목적 3
 - 제2절 연구방법 5
 - 제3절 연구범위 6

- 제2장 지방재정의 환경변화와 향후 정책과제 9
 - 제1절 지방재정의 현황과 주요 이슈 11
 - 1. 지방재정의 현황 11
 - 2. 지방재정의 개요와 현안 13
 - 제2절 지방재정의 환경변화와 향후 정책방향 및 주요 과제 17
 - 1. 지방재정의 환경변화: 미래 여건 17
 - 2. 지방재정정책 운영방향 및 주요 과제 19
 - 제3절 지방재정과 지방교육재정의 관계 23

- 제3장 지방교육재정의 현황과 인천광역시 교육재정 전출제도의 실태 분석 27
 - 제1절 지방교육재정 개요 29
 - 1. 지방재정의 현실: 일반재정, 교육재정의 분권 수준과 재정압박 29
 - 제2절 지방교육재정 지원 구조와 문제점 34
 - 1. 지방교육재정 재원조달 구조 34
 - 2. 현행 지방교육재정의 주요 문제점 55
 - 3. 지방교육재정에 관한 몇 가지 사실(fact) .. 60



| | |
|--------------------------------------------------|-----------|
| 제3절 인천광역시의 재정 현황 | 63 |
| 1. 재정규모 | 63 |
| 2. 세입 및 세출구조 | 64 |
| 3. 재정 여건 | 67 |
| 제4절 인천광역시의 지방교육재정 전출제도의 현황과 문제점 | 68 |
| 1. 인천시의 지방교육재정 전출금 현황 | 68 |
| 2. 지방교육재정수요 관점에서의 인천시 위상(위치) | 70 |
| 3. 지방교육재정 전출금의 세부내역 | 72 |
| 4. 지방교육재정 전출금에 대한 인식 | 79 |
| 5. 교육재정수요와 지방재정이전시스템의 관계 | 82 |
| | |
| 제4장 지방자치단체의 지방교육재정지원제도 개선방안 | 85 |
| 제1절 기본 인식과 방향 | 87 |
| 1. 기본 인식 | 87 |
| 2. 기본 방향 | 88 |
| 제2절 지방자치단체의 지방교육재정지원제도 개선방안 | 90 |
| 1. 기본 접근과 논거 | 90 |
| 2. 지방자치단체의 지방교육재정지원제도 개선방안 | 97 |



〈참고문헌〉 105

〈부록 1〉 지방교육재정의 재원조달 구조 108

〈부록 2〉 지방교육재정 관련 법령사항 115

〈부록 3〉 교육부의 지방교육재정 혁신과제(2015년) 138

〈부록 4〉 지방교육재정교부금 관련 기초통계분석 결과 · 139

〈부록 5〉 지방재정법시행령 개정(안) 142



표 차례

한국지방행정연구원

| | |
|------------------------------------------------------|----|
| <표 2-1> 중앙정부와 지방자치단체의 총 재정사용액 비율(2009~2015) | 12 |
| <표 2-2> 국세 대 지방세 비율 | 12 |
| <표 3-1> 중앙재정과 지방재정(세입·세출)의 연도별 변화추이 | 30 |
| <표 3-2> 시·도별 교육지원 예산내역 | 40 |
| <표 3-3> 지방교육지원 항목별 예산 비중 | 42 |
| <표 3-4> 지방교육지원예산의 법정전출금과 비법정전출금 현황 | 43 |
| <표 3-5> 지방교육지원예산의 시도별 점유 비중 | 45 |
| <표 3-6> 지방교육지원예산의 자치단체 유형별 점유 비중(2014년) | 47 |
| <표 3-7> 지방교육지원예산의 시·도별 비중 추이 | 48 |
| <표 3-8> 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중 | 49 |
| <표 3-9> 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중 추이 | 52 |
| <표 3-10> 교육경비보조금의 세부내역 | 53 |
| <표 3-11> 교육경비보조금의 시·도별, 항목별 비중 | 54 |
| <표 3-12> 국가재정운용계획상의 교육분야 투자계획의 연도별 변화 | 57 |
| <표 3-13> 인천광역시의 세입 및 세출규모 | 63 |
| <표 3-14> 인천광역시의 세입 및 세출규모의 연도별 추이 | 64 |
| <표 3-15> 인천시의 세입재원의 연도별 현황 (2011~2015) | 65 |
| <표 3-16> 인천시의 세출분야별, 연도별 현황 | 66 |



| | |
|-------------------------------------------------------|----|
| <표 3-17> 주민 1인당 지방세 부담액 연도별 현황 | 67 |
| <표 3-18> 인천광역시의 재정자립도와 재정자주도 연도별 추이 | 68 |
| <표 3-19> 인천시 지방교육재정 전출금의 전국 대비 비중 추이 | 69 |
| <표 3-20> 인천광역시 교육재정 전출금의 항목별 전국 비교(2015년도) | 70 |
| <표 3-21> 인천시 학생 수의 전국 비중 추이 | 71 |
| <표 3-22> 인천시 교사수의 전국 비중 추이 | 71 |
| <표 3-23> 인천시 지방교육재정의 전출금 변화 추이 | 73 |
| <표 3-24> 인천시 지방교육재정 전출금의 연도별 변화 | 74 |
| <표 3-25> 인천시 재정여건과 교육재정 법정전출금의 비교 | 75 |
| <표 3-26> 지방세수입 대비 교육재정 법정전출금의 비중 추이 | 75 |
| <표 3-27> 인천광역시의 교육비특별회계 전출금 현황 | 77 |
| <표 3-28> 인천시의 지방교육재정 전출금과 교육수요 변수 | 79 |
| <표 3-29> 지역별, 연도별 학령인구 수(초·중·고 학생 수) 추계 : 특별·광역시 | 81 |
| <표 3-30> 지방자치단체 보통교부세와 교육청 보통교부금의 배분 현황(2014년) | 83 |
| <표 3-31> 지방자치단체 보통교부세와 교육청 보통교부금의 배분현황(1인당 기준)(2014년) | 84 |
| <표 4-1> 지방교육재정 관련 주요 기초통계 분석결과 | 92 |

<표 4-2> 지역별 연도별 학령인구 수(초·중·고 학생 수)
추계(2015~2040) 96

<표 4-3> 지방자치단체 지방교육재정지원제도의 전국
표준화와 다양화 99

<표 4-4> 기존의 지방교육재정지원제도(법정전출금)와
새로운 대안의 비교 101



그림 차례

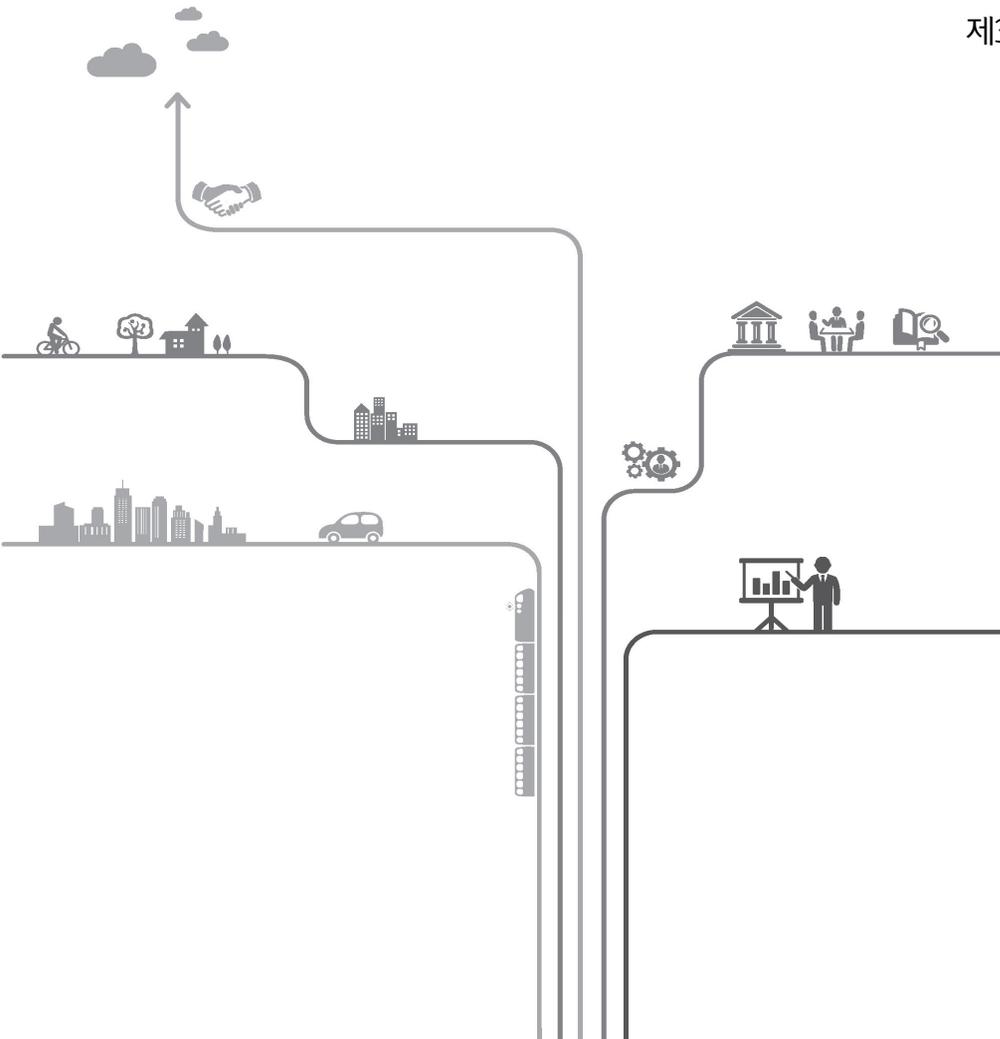
| | |
|-----------------------------------------------------|----|
| <그림 1-1> 연구수행의 흐름도 | 6 |
| <그림 2-2> 저성장·고령화 등 사회 경제적 환경변화의 지방재정 영향 | 19 |
| <그림 3-1> OECD 국가의 재정분권 | 32 |
| <그림 3-2> 지방교육재정의 재원조달체계 | 39 |
| <그림 3-3> 세입예산(일반회계) 대비 교육재정 전출금의 비중 분포(2015년) | 72 |
| <그림 3-4> 지방세수입 대비 교육재정 법정전출금의 비중 분포(2015년) | 76 |
| <그림 4-1> 지방교육재정교부금(보통교부금) 분포(2014년) | 92 |
| <그림 4-2> 학생 1인당 지방교육재정교부금(보통교부금) 분포(2014) | 93 |
| <그림 4-3> 지역별 학생수의 변화추이 | 95 |

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구방법

제3절 연구범위



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

- 지방자치단체의 지방교육재정 지원예산은 경직성 경비로서 지방재정 운영에 실질적인 부담을 주는 요인으로 작용하고 있음
 - 2015년도 지방교육예산은 56조 3,503억원이며, 이 가운데 지방자치단체의 교육지원예산은 10조 3,942억원으로 18.4%를 차지함(전년도 대비 0.5%p 증가)
 - 2014년도 지방교육예산(55조 8,879억원) 대비 지방자치단체 교육지원예산(10조 53억원)의 비중 : 17.9%
 - 지방자치단체의 입장에서 교육재정 전출은 재정 부담을 초래하고 체계적이고 계획적인 지출관리를 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있음
 - 특히, 근년에 사회복지분야의 재정지출이 급격히 확대되면서 지방재정이 큰 압박을 받고 있는 상황에서 지방자치단체의 지방교육재정 전출은 재정 공간(fiscal space)과 운영의 여지를 협소하게 만드는 요인이 되고 있음
 - 이와 같은 현실 상황을 인식할 때, 지방자치단체의 지방교육예산 지원에 대한 실태를 정확히 진단하고 그와 관련된 지방재정 영향을 지속적으로 모니터링 하는 한편 보다 효과적인 관리방안을 강구할 필요성이 대두됨
- 저 출산, 학령인구 감소에 따른 교육수요의 감소추세에도 불구하고 교육재원은 국세·지방세의 일정비율과 연계되어 매년 자원 증가가 이루어짐
 - 내국세의 20.27%, 교육세 전액, 시·도세의 일정률·담배소비세의 45%·지방

교육세 100% 등이 지방교육재정을 뒷받침하는 기간재원인데, 이는 교육수요와 직접 연동되지 않은 채 매년 시·도 교육청으로 지원되고 있음

- 이와 같은 전국 획일적인 재원지원시스템은 과거 제도도입 당시의 상황과 크게 다른 최근의 상황을 적절히 반영하지 못하고 있음
 - 따라서 지방세 등의 연동시스템에 대한 종합적 재검토를 할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 재정여건과 교육재정수요를 체계적이고 안정적으로 반영할 수 있는 교육재정 전출시스템을 다각도에서 검토해야 함
 - * 교육은 국민 개개인의 기회균등 가치를 담보하는 중요한 정책과 더불어 개인사회서비스(personal social service)를 함축하는 필수 공공재이므로 합리적인 재정수요에 기반을 두는 안정적 재원확보가 필요함
 - 단·장기의 객관적 재정수요와 연계성을 지니는 지속 가능한 재원조달시스템의 구축이 필요함

□ 지방자치단체의 재정여건과 관계없이 법률에 의해 매년 지방세수의 일정비율을 지방교육재정으로 이전하는 제도에 대하여도 지방재정의 상황에 따라 보다 유연하고 탄력적으로 대응할 수 있는 대안을 강구할 필요가 있음

- 지방재정의 여건에 따라 시·도 간에 급식비용의 보전수준에 차이가 나는 등 지역 간 교육재정지원의 차등화 현상에 대하여도 다각도에서 검토할 필요가 있음

□ 이와 같은 문제를 인식하면서 본 연구는 지방교육재정의 실태를 객관적으로 파악하고 현행 지방자치단체의 교육재정지원제도가 안고 있는 주요 문제점(특히, 지방교육재정 전출금제도)에 대한 개선방안을 제시하고자 함

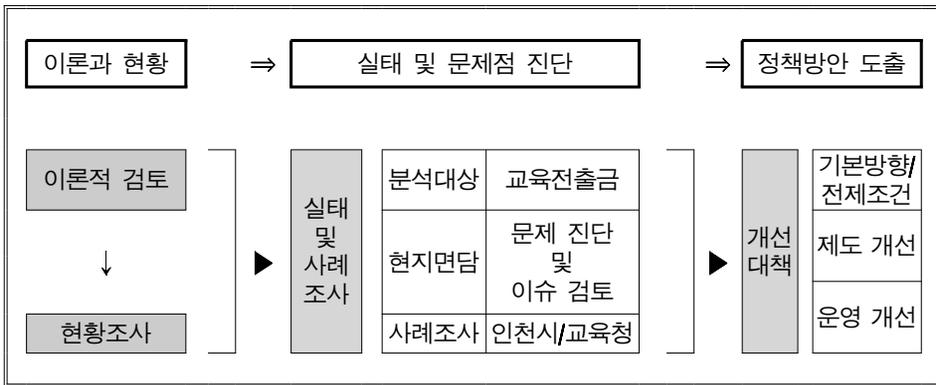
- 연구의 진행에 있어서는 연구요청기관인 인천광역시의 지방교육재정 상황에 대해 상대적으로 더 많은 연구의 관심과 노력이 주어짐

제2절 연구방법

- 선행연구 등 관련 문헌 분석
 - 지방재정의 환경변화와 지방교육재정과 관련된 선행연구
 - 교육재정의 세입·세출구조, 교육재정 전출제도 관련 예산결산자료, 교육재정관련 지방자치단체 간 비교분석 자료
 - 지방자치법, 지방재정법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 기타 교육재정 관련 법령 검토
- 지방자치단체 교육재정 전출제도 현황 조사 및 쟁점 분석
 - 지방자치단체 교육재정 전출금 현황 및 실태분석(전국 개요 및 인천광역시 중심)
 - 교육재정 지원체계 및 방식에 관한 세부내역 분석
 - 법정전출금, 비법정전출금, 교육경비보조금 등 주요 내역 파악 및 기초 통계분석
 - 예산 및 결산, 교육사업 등 검토
 - 지방자치단체와 시·도 교육청 간의 협력적 재정관계 실태
 - 교육재정 전출제도 관련 문제점 및 주요 이슈 분석
 - 지역(인천광역시)의 재정여건, 교육수요, 근년의 지방교육재정지원 현황 및 문제점
 - 지방교육재정 관련 정부혁신과제 및 교육부 조치사항 등 검토
- 현지조사, 실무자 및 전문가 의견 수렴
 - 지방교육환경 및 교육재정 전출제도에 대한 관계자 면담 및 주요 문제점
 - 교육지원부서, 예산부서, 결산부서, 세정담당부서 등 실무자면담

- 현행 지방교육재정 운영에 대한 제약점, 애로사항 검토
- 지방교육재정 전출제도 개선을 위한 전문가 의견 수렴
 - 전문가 풀 운영(자문회의, 간담회, Workshop 등)

<그림 1-1> 연구수행의 흐름도



제3절 연구범위

□ 지방교육재정의 자원조달 구조 및 현황분석

- 지방교육재정의 자원조달구조는 자체재원이 매우 취약한 상태에서 중앙정부와 지방자치단체의 이전재원에 의존하는 형태인데, 본 연구에서는 이 중에서도 특히 지방자치단체의 교육자치단체 재정이전에 중점을 두고 재정시스템을 파악하고 분석함
 - 지방재정과 교육재정의 비교 및 지방자치단체의 지방교육재정 지원 내역 검토
 - 시·도별 교육재정 지원규모, 비중 및 분포 점검

□ 지방자치단체 교육재정 전출제도의 문제점 진단

- 지방교육재정이 안고 있는 거시적 문제와 실태를 파악하고, 그 속에서 지방자치단체의 지방교육자치단체에 대한 재정이전제도(전출제도)의 문제점을 분석·진단함
- 지방교육재정의 수요 변화 상태와 무관하게 산정되는 지방교육재정 전출(지방세의 일정 비율에 의해 조성된 재원의 시·도교육청 전출)시스템의 문제점을 객관적으로 도출함
 - 교육수요를 반영하는 재정이전시스템의 도입방안 검토
 - * 학생 수, 교원 수, 학급 수 등 비교(전국, 동종단체)
 - * 교육 법정전출금과 재정여건(지방세, 예산규모) 검토
- 법정·비법정 전출방식으로 구성된 이원적 재정이전체제에 대한 합리성에 대해 종합적으로 검토함

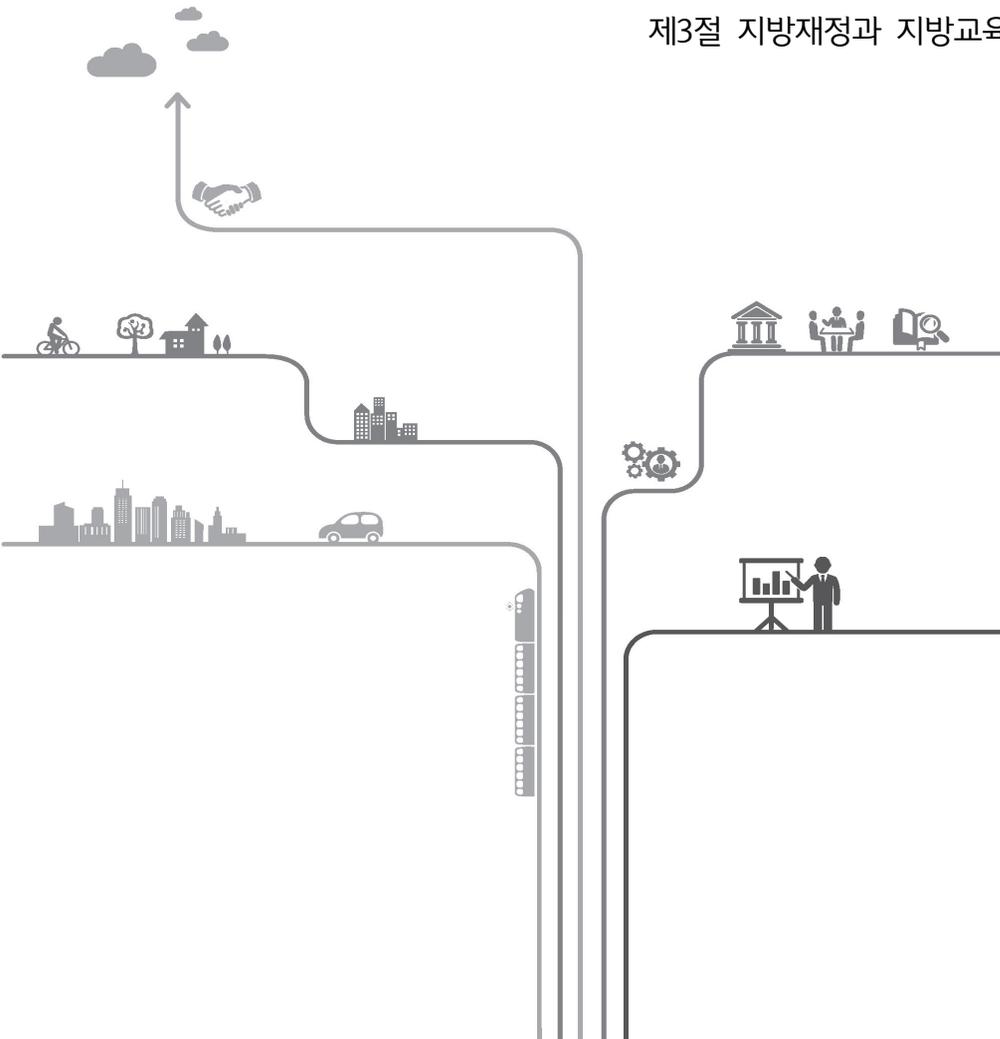
□ 지방교육재정 전출제도의 효율적 개선

- 지방재정 환경 및 교육재정수요 변화 전망
- 국세·지방세수와의 연동방식(일정비율 연계방식)에 대한 종합적 재검토 및 개선방안 모색
 - 법정전출금, 비법정전출금 등으로 구분되는 지방교육재정지원시스템의 조정 검토
- 지방자치단체의 재정상황을 반영하는 교육재정지원시스템 검토

제2장

지방재정의 환경변화와 향후 정책과제

제1절 지방재정의 현황과 주요 이슈
제2절 지방재정의 환경변화와 향후 정책방향 및 주요 과제
제3절 지방재정과 지방교육재정의 관계



제2장

지방재정의 환경변화와 향후 정책과제

제1절 지방재정의 현황과 주요 이슈¹⁾

1. 지방재정의 현황

1) 중앙재정과 지방재정의 성장

- 지난 20여 년간 통계를 보면, 우리나라의 조세수입성장률은 GDP성장률을 능가해 왔는데, 이는 중앙·지방재정의 팽창과 재정의 여유 공간을 만들어 주었음
 - 국세·지방세의 소득탄력성이 탄력적(즉, 1보다 큼)이어서 재정부문이 경제성장의 결실을 충분히 향유하였고, 이는 한편으로 국가와 지방자치단체가 재정을 낭비하고 도덕적 해이(moral hazard)를 범하는 요인이 되었음
- 대체로 말해서, 2000년대 초·중반까지는 지방세증가율이 국세증가율을 평균적으로 상회하였으나, 세계금융위기 이후 한 동안은 국세증가율이 지방세증가율을 능가함

2) 중앙재정과 지방재정의 자원배분 현황

- 중앙·지방정부간 자원배분(2015년 예산기준)은 세입 면에서는 중앙재정이 지방재정을 능가하나, 세출 면에서는 2005년 이후 지방재정이 중앙재정을 능가함
 - 세입 : 중앙 55.9%, 지방 44.1%(일반지방재정 33.3%, 교육지방재정 10.8%)
 - 재정사용액 : 중앙 42.3%, 지방 57.7%(일반지방재정 42.8%, 교육지방재정 14.9%)

1) 임성일의 글(지방자치 FOCUS, 2015)을 인용하고 있음

<표 2-1> 중앙정부와 지방자치단체의 총 재정사용액 비율(2009~2015)

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 중앙정부 | 1,327,124 | 1,362,357 | 1,373,856 | 1,460,915 | 1,525,707 | 1,579,905 | 1,668,893 |
| (비중) | (42.9) | (43.7) | (42.8) | (42.8) | (42.6) | (42.3) | (42.5) |
| 지방자치단체 | 1,339,061 | 1,335,584 | 1,364,800 | 1,440,069 | 1,509,667 | 1,600,229 | 1,694,590 |
| (비중) | (43.3) | (42.8) | (42.5) | (42.2) | (42.1) | (42.8) | (43.1) |
| 지방교육재정 | 427,326 | 421,205 | 473,857 | 509,792 | 549,625 | 558,879 | 563,654 |
| (비중) | (13.8) | (13.5) | (14.7) | (15.0) | (15.3) | (14.9) | (14.4) |

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요.

3) 중앙재정과 지방재정의 조세할당

- 국가재정자원 배분의 근간이 되는 중앙·지방정부 간 조세할당은 지난 20여년간 약 8 대 2의 국세중심 구조가 사실상 고착되었음
 - 국세 대 지방세: (1991) 79:21, (2000) 82:18, (2010) 78:22, (2013-2015) 79:21
- 국세편중 구조에 더해 지방자치단체의 과세권은 ‘조세법률주의’와 국가정책에 의해 사실상 부정되고 있는데, 이는 우리나라 재정분권의 취약성을 드러내는 단면임
 - 지방은 세원(과표)과 세율을 임의적으로 조정할 수 없고, 탄력세율제도가 있으나 현실적 제약과 환경적 이유로 실제 활용되기 어려운 상태임
 - ※ 주요 OECD 국가를 대상으로 총 조세 대비 지방세 비중을 비교하면, 한국은 영국보다는 높고 이태리와 비슷하며, 그 외의 국가들보다는 상당히 낮은 수준임

<표 2-2> 국세 대 지방세 비율

| 구분 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 국 세 | 79.5 | 79.2 | 78.8 | 78.3 | 79.0 | 79.3 | 79.0 | 78.8 | 78.8 |
| 지방세 | 20.5 | 20.8 | 21.2 | 21.7 | 21.0 | 20.7 | 21.0 | 21.2 | 21.2 |

주 : 2013년까지는 결산액, 2014년은 최종예산액, 2015년은 당초예산 순계기준임
 자료 : 기획재정부, 행정자치부

2. 지방재정의 개요와 현안

1) 2015년도 지방재정 개요(행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요(2015) 참조)

- 지방재정 예산은 173.26조원이고, 이는 일반회계 143.09(82.6%)조원, 특별회계 30.17조원(17.4%)으로 구성됨
 - 세출은 일반회계 134.82(77.8%)조원, 특별회계 38.44조원(22.2%)로 구성됨
- 지방자치단체 유형별로 보면 광역자치단체가 전체 예산의 35.5%(61.48조원)를 사용하고, 기초자치단체가 64.5%(111.78조원)를 사용함
- 주요 세입재원별 예산규모는 다음과 같음
 - 자체수입(지방세+세외수입): 79.70조원(46.0%; 지방세 59.45조원, 세외수입 20.25조원)
 - 이전수입(지방교부세 + 국고보조금 등): 73.38조원(42.4%)
 - 보전수입 등 및 내부거래 : 15.36조원(8.9%)
 - 지방채 : 4.82조원(2.8%)
- 세출구조별 내역을 보면, 정책사업(자체사업+보조사업)이 전체의 80.1%(138.72조원)를 차지하고, 나머지가 행정운영경비 14.3%, 재무활동 5.7%로 구성됨
- 세출을 기능별로 파악하면, 사회복지가 전체의 25.4%(44.06조원)를 차지하여 가장 많고, 그 다음으로 일반공공행정 8.2%(14.21조원), 농림해양수산 6.6%(11.46조원), 국토 및 지역개발 6.6%(11.46조원) 등이 많음(지출 성질별 요소인 인력운영비는 13.3%임)

2) 지방재정의 지출구조 변화

- 지방재정지출은 최근 구조면에서 큰 변화를 겪고 있는데, 이는 사회복지지출의 급격한 팽창과 비사회복지지출의 상대적 축소현상으로 대표됨
 - 과거 지방SOC지출 대 비지방SOC지출 → 현재 사회복지지출 대 비사회

복지지출

* 이와 같은 사회·재정적 신경향은 정치권 주도의 한국적 선택으로 외부충격(외환위기, 글로벌 금융위기 등)으로 인한 재정압박이나 재정위기와는 성격을 달리함

- 예) 사회복지비 : (2009년) 24.1조원(17.6%) → (2013년) 35.0조원(22.3%)
 국토개발비 : (2009년) 14.5조원(10.6%) → (2013년) 12.2조원(7.8%)

- 이와 같은 경향은 2015년도 세출 기능별 실태를 볼 때 더욱 뚜렷해지고 있음
 - 지방자치단체의 경우 사회복지지출이 전체 지출예산의 25.4%(44.1조원)를 차지하여 압도적 위치를 차지하는 반면 국토 및 지역개발(11.5조원), 농림해양수산(11.5조원)은 각각 6.6%에 불과함

3) 지방재정의 사회복지지출 급증현상과 재정압박

- 근년에 지방재정에서 사회복지비가 차지하는 비중이 크게 늘어나면서 지방재정에 심각한 부담과 압박이 주어지고 있음
- 이는 사회복지관련 보조사업(국고보조사업, 분권교부세사업)의 급격한 확대와 적정 보조율 이하의 재정지원으로 인해 발생하였음
 - 그 배경에는 저출산·고령화 등 다양한 사회복지수요에 대응하는 국가시책(정치권·행정부 주도)의 적극적 확대와 더불어 그 핵심수단인 국고보조사업(지역발전특별회계보조금 포함)이 급팽창한 것이 자리함
 - 사회복지 국고보조사업은 금액 면에서 과거 전체 보조사업의 30%대 수준이었으나, 현재는 약 50%를 차지함
- 국고보조사업 및 분권교부세 확대에 따른 지방의 매칭(matching)부담 규모와 비율 확대현상은 지방재정을 압박하는 결정적인 요인으로 작용하였음
 - 국고보조율(지방부담율): 2008년 65%(35%), 2010년 63%(37%), 2013년 60%(40%)
 - 국고보조사업비 증가율(7.2%)이 총 지방예산 증가율(3.3%)의 2배가 넘는 가운데 낮은 국고보조율로 인해 지방비 매칭부담이 급증하였음(9.1%)

4) 지역선호 자체사업의 위축

- 지방에 의무성, 구속성이 강한 국고보조사업이 급격히 확대되면서 지방자치단체는 지역이 선호하는 사업을 축소 조정하는 상황에 직면함
 - 법률에 의해 지방자치단체는 자체사업보다 보조사업에 우선적으로 대응해서 지방비를 부담하도록 의무화되어 있기 때문에 지역선호사업 실시에 제약이 발생함(세출우선순위 조정)

5) 비 사회복지 국고보조사업의 문제

- 근년에 확장된 대형 사회복지 국고보조사업 외에도 각 부처가 자기영역을 확장하는 보조사업을 추진하면서 중앙 및 지방재정에 불필요한 부담을 유발하였음
 - 이는 기본적으로 우리 재정이 다른 나라에 비해 상대적으로 여유가 있기 때문임
 - * 국가의 신규사업·공모사업 확장, 지방의 의무적·자의적 매칭부담 증가, 기용자원 압박 등의 요인들이 복합적으로 작용하고 있음

6) 지방재정의 보조금(이전재정) 의존성 심화

- 지방자치단체의 자체세입 기반이 강화되지 않은 상태에서 이전재원이 지속적으로 증가하면서 재정의존성이 심화되고 있는데, 이에 부수하여 여러 가지 문제점이 나타나고 있음
 - 평균증가율(2008~2013) : 자체재원 3.4%, 지방교부세 5.4%, 국고보조금 7.6%
 - 특히, 보조금(국고보조금, 지방교부세 등) 주도형 재정분권은 2000년대 중·후반부터 종전에 지녔던 장점보다 단점을 더 많이 노정하기 시작하였는데, 여기에는 조세노력 저하, 도덕적 해이, 연성예산계약 등 재정의 비효율적 운영 관리가 두드러짐

7) 적자재정

- 근년에 지방재정의 통합재정수지가 계속해서 적자를 보이고 있는데, 이에 대한 선제적 대응이 필요함
 - 예컨대, 2014년 예산기준으로 지방재정의 통합재정수지는 9.8조원의 적자를 시현함
 - 지속적인 재정수지 적자는 대대적인 지출구조조정을 실시하지 않는 한 채무확대로 연계될 수밖에 없기 때문에 이에 대한 선제적, 종합적 관리 대책 마련이 필요함

8) 종합

- 현행 지방재정의 구조는 중앙정부 이전재원 의존도가 높은 상황에서 국가 주도의 세입·세출 결정이 이루어지는 형국이며, 이는 지방자치단체의 자율과 선택 나아가 재정운영의 효율성과 책임성 확보에 장애요인으로 작용함
 - 현재와 같은 상황에서는 ‘자율과 책임’의 지방자치원리가 원활히 작동할 수 없음
 - 재정수입이 늘어나지 않은 상태에서 사회복지지출 등 법적 의무성·구속성 지출수요가 확대되면서 심각한 재정압박 현상을 겪고 있는 것이 지방재정의 현주소이자 당면과제임

제2절 지방재정의 환경변화와 향후 정책방향 및 주요 과제

1. 지방재정의 환경변화: 미래 여건

1) 거시적 국면: 새로운 정상(New Normal)

- 거시적 측면에서 향후 지방재정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 여건 내지 환경에 대한 전망은 다음과 같음
 - 저성장 시대 도래: GDP 잠재성장률, 연평균 성장률 4% 이하의 저성장 시대 진입; 재정(국가재정과 지방재정)의 고성장 시대 종식
 - 1990년대 이후 2008년까지는 평균적으로 중앙재정과 지방재정의 성장률이 경제성장률을 상회하였으나, 2008년 이후에는 경제성장률이 재정 성장률을 웃돌거나 조금 하회하는 현상이 나타남
 - 재정의 고성장 시대 종식에 따른 새로운 예산제약(budget constraint) 체제에 적응하는 세출구조 조정(새로운 세출체제)이 요구됨
 - 사회복지재정 수요와 압박수위 증가: 기초생활복지, 고령화, 저출산, 실업문제, 사회양극화현상, OECD 국가 중 최저수준 탈피에 대한 사회적 압박 등을 감안할 때, 사회복지재정지출의 단·장기 확대경향은 거의 확실하고 이는 지방재정의 압박요인으로 작용함
 - 고령화, 저출산에 따른 재정의 수입 및 지출 영향
 - 기 투자된 지방의 기간인프라(SOC) 및 공공시설에 대한 유지관리비용 증폭, 국가사무의 지방이양에 따른 중앙·지방 간 재정조정 등

2) 저성장, 고령화, 저출산의 지방재정 영향

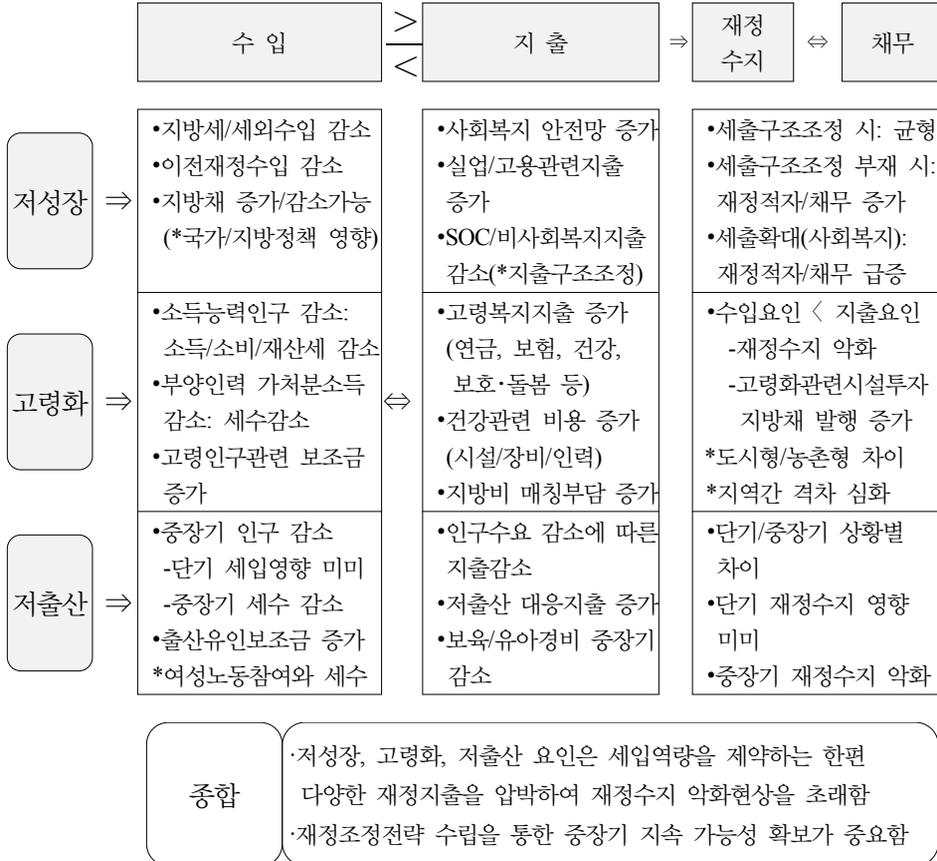
- 국가경제의 저성장은 대체로 다음의 경로(또는 현상)를 통해 지방재정의 세입역량에 압박을 가하고, 세출에 영향을 미칠 것으로 전망됨²⁾

2) 이 부분은 임성일의 글(“지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색: 중앙·지방정부간 재정관계의 새로운 정립”, 서울 지방분권 국제포럼 발표논문, 서울시·서울신문 주최, 2015)을

- 세입부문에서는 (1)지방세·세외수입의 증가율 둔화 내지 절대규모 감소, (2)내국세 수입 감소에 따른 지방교부세 증가율 둔화 내지 규모 축소, (3)국가재정 성장 둔화에 따른 국고보조금 규모 축소(중앙부처별 세출조정) 현상이 나타날 것임
 - 다만, 국가의 채무재정 정책은 경기순응적일 수도 있고 경기역행적일 수도 있는데, 정부의 정책선택에 따라 지방세입에 대한 영향은 달라질 수 있음
 - 세출부문에서는 (1)지방재정의 예산(세입)제약으로 인한 총체적 지출구조조정, (2)각종 사회 안전망(social safety net) 관련 재정지출 증가, (3)지방SOC지출 축소조정, (4)사회복지지출 증가, (5)물가안정(또는 디플레이션)에 따른 경상경비 안정성 유지 등의 현상이 나타날 것으로 예상됨
 - 경제와 재정의 저성장에도 불구하고 향후 지방재정을 압박할 요인은 단연 사회복지지출이며, 그 외에도 삶의 질 관련 투자와 기 투자 자본시설의 유지관리비용 등이 지방재정의 압박요인으로 작용할 것으로 전망됨
- 고령화·저출산에 따른 인구의 구조 및 특성 변화는 국가재정과 지방재정의 수입·지출 양면에서 압박요인이 될 것이며, 특히 지방재정부문에서 지방세수 감소와 지방교부세(일반 및 교육)의 배분 그리고 국고보조사업의 지출구조에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망됨
- ※ 경제성장의 실적과 인구의 총량 및 구성 변화는 국가와 지방자치단체의 재정자원 크기는 물론 수입과 지출의 구성과 총체적 관리에 지대한 영향을 미침
 - 구체적으로, 재정의 단·장기 수입과 성장에 제약을 가하면서 재정지출의 우선순위와 부문별 안배, 공공부문과 민간부문간의 관계, 조세정책, 채무정책, 각종 공공부문의 운용방향 등 재정 전반에 걸쳐 많은 변화를 초래함

인용하고 있음

<그림 2-2> 저성장·고령화 등 사회 경제적 환경변화의 지방재정 영향



자료: 임성일(2015c)

2. 지방재정정책 운영방향 및 주요 과제

1) 중앙·지방간 협력적 가버넌스 정립

- 근년에 사회복지관련 보조사업이 급격히 확대되면서 지방재정의 지출구조 변화와 압박현상이 나타났는데, 이는 지방의 자기선택이 아닌 정치권과 중앙정부의 일방적인 정책 드라이브에 의해 주도된 것임

- 사회복지지출의 정책결정과정에서 지방자치단체는 철저히 소외되고, 국
정 파트너로서의 정당한 수평적 협의·조절 절차를 요구받지 못하였음
- 사회복지 국고보조사업은 다른 물리적 국고보조사업과 달리 인구 및 인구
특성(영유아, 노인, 장애인 등)과 밀접하게 연계 운영되기 때문에 지방자치
단체는 지방비부담의 수준(보조대상과 보조율 즉, 사업예산)을 조금도 조절
할 수 없음
 - 지방재정에 심각한 영향을 미치는 국가정책과 보조사업의 신설·확대·변
화가 발생할 경우 중앙정부와 지방자치단체가 상호 수평적 협력관계에
서 사전(계획 및 의사결정 단계)에 협의 조절할 수 있는 법적, 제도적 장
치를 마련해야 함
 - 아울러 영유아보조사업, 기초연금 등 기존 사회복지 국고보조사업의 ‘저
보조율 체제’를 상향조정하고, 차등보조율제도의 문제점을 개선하는 정
책기조를 견지해야 함
- 사회복지대상자가 밀집한 자치구(자치구와 시·군 간에는 인구와 인구밀도,
세입구조, 행정기능 및 지출사무 등에 있어서 크게 다르고, 자치구는 2개 지
방세 세목만을 보유함)에 대해 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도인
조정교부금제도를 구조조정 하는 동시에 지방교부세제도가 자치구 재정과
연계점을 가질 수 있는 대안을 모색해야 함

2) 지방재정 세입확충노력 강화

- 지방재정의 세입확충 노력
 - 국세수입 성장세가 떨어짐에 따라 재정이전 성장률의 둔화·감소 가능성
이 높은 가운데 지방세 성장률 둔화가 예상됨에 따라 지방세입 전체가
하향 조정될 가능성이 상존함
 - 이러한 상황에서는 지방자치단체의 지방세·세외수입 징세노력 강화가
가장 기본적이면서 우선적으로 필요한 접근임
 - 지방세·세외수입징수율/채납징수율 제고, 사용료·수수료 요금현실화,

신 세원 발굴

○ 향후 예상되는 지방세 확충

- 향후 예상되는 지방세수 확충은 국세·지방세체계의 부분 조정에 의한 것이 유력하며, 지방세목 중에서는 지방소비세와 지방소득세의 확장이 능성이 큼
- 재산과세의 비중은 상대적으로 축소될 것으로 전망됨; 단, 재산과세 중 거래과세(취득세 등)는 축소되고, 재산세는 확대될 것으로 전망됨
- 현재 기간세원의 역할을 담당하는 취득세의 비중은 중장기적으로 크게 줄어들 것으로 예상되는데, 이는 지방자치와 재정분권의 관점에서 보면 합리적 전이과정으로 보임

3) 지방재정이전제도

- 이전재정수입(지방교부세, 국고보조금 등)의 총량은 확대되나, 성장 둔화와 함께 그 비중과 상대적 역할이 점진적으로 감소할 것으로 전망됨
- 지방교부세의 경우 당면한 지방재정압박을 감안하여 총량 확대 필요성을 중앙정부 및 정치권과 협의하는 동시에 기존 배분시스템에 대한 보다 과감한 구조조정을 적극적으로 추진할 필요가 있음
- 국고보조금은 ‘중앙·지방간 협력적 거버넌스 시스템’의 구축에 주력하는 한편 당면현안인 대형 사회복지 국고보조사업의 보조율, 대상범위, 기타 핵심 조건의 불합리성을 중앙정부와 협의해서 상호 합리적 해결방안을 모색하는데 주력해야 함
- 지역발전특별회계보조금의 위상·기능·역할의 취약성을 깊이 인식하고, 전통적 국고보조금제도와 지역발전특별회계보조금의 통합연계 등 국민세금의 가치와 효율성을 높이는 새로운 정책방안을 강구해야 할 것임
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정관계를 보다 전향적인 관점에서 재조정할 필요가 있으며, 앞서 언급한 조정교부금제도의 개선을 적극적으로

강구해야 함

4) 부실 재정운영에 대한 거시·미시 관리 강화: 재정 건전성·효율성 확보

- 지방자치단체의 불건전 재정운영에 대한 거시 재정관리를 그 어느 때보다 강화해야 함
 - － 축제, 행사, 국제경기대회 과열유치 경쟁, 과대청사, 적자 운영 문화체육 시설, 과도한 민자유치와 불건전한 민간재무기법(financing technique) 활용, 타당성 미흡 투자사업 실시, 각종 선심성·낭비성 예산 지출 등에 대한 거시·미시 재정관리를 강화함
 - － 아울러 일부 채무과다 지방자치단체에 대한 재정건전성 관리를 강화함
- 기존 지방재정관리제도 내실화: 지방채 발행 총액한도제, 투융자심사제도, 재정분석제도, 재정위기관리제도, 총액인건비제도, 교부세 및 보조금 관리제도 등에 대한 개별 역량 강화와 함께 제도 간 연계성을 확보하는 종합적·주기적 관리체제를 가동함
- 재정관리의 질적 향상 차원에서 양질의 재정정보공개를 핵심으로 하는 투명성을 강화하는 동시에 예비예산제도(pre-budgeting) 실시, 대규모 지방채 발행에 대한 주민동의제도(투표시스템) 도입, 자치단체별 자기재정규율 제정, 내부견제시스템 내실화, 외부감사기능 강화 등 다양한 정책방안을 적극적으로 모색해야 함

제3절 지방재정과 지방교육재정의 관계

1) 지방재정과 지방교육재정의 관계 구조

- 우리나라는 매우 독특하게 지방의 일반재정과 교육재정을 분리 운용하는 지방자치와 재정분권체제를 운영하고 있음
- 지방교육과 관련하여 시·도와 시·도교육청 간의 관계를 살펴보면, 지방자치법 제121조에서 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다”고 규정하여 법령상 양자 간의 분리 운영을 명시화하고 있다.
- 지방교육자치에 관한 법률에서는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 시·도의 사무로 규정하며, 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 시·도의회에 교육위원회(상임위원회) 설치”를 규정하고 있다.
 - 또한 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두고 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임한다고 규정하여 시·도지사로부터 분리하고 있다.

<지방자치법 제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관)>

- ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.
- ② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

<지방교육자치에 관한 법률>

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로 한다.

제4조(교육위원회의 설치) 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 "교육위원회"라 한다)를 둔다.

제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

- ② 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

제19조(국가행정사무의 위임) 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

- 이와 같은 재정분권체제는 국가재정자원의 거시적 효율성 및 형평성 구현에 문제를 유발하는데, 이에 대한 단·장기 연계 통합방안을 강구해야 함
 - 지방재정의 한 축을 이루는 지방교부세제도가 이원화되어 중앙정부가 지방의 종합적 수요(교육+비교육)를 포괄적으로 검토하여 자원배분을 하지 못하는 것이 현실임
 - 지방 차원에서도 일반자치단체와 교육자치단체 간에 교육과 교육 외 서비스를 총망라하는 종합예산편성이 이루어지지 못하는 등 불필요한 갈등과 행정·사회적 비용이 초래됨
- 단기적으로는 시·도와 교육청의 예산과정을 통합하여 일원화하는 등 각종 재정협력을 강화하고, 중장기적으로는 지방의 교육재정과 일반재정을 통합하는 정책을 추구해야 함

2) 일반지방자치단체와 교육지방자치단체 간 협력적 재정관계 미흡

- 시·도와 교육청 그리고 기초자치단체와 지방교육시스템 간에는 자원조달 부문 뿐 아니라 공통의 이해관계를 갖는 정책, 예산과정, 정보공유 및 공개, 주민참여예산 등 다방면에서 협력적 재정관계를 구축해야 함에도 불구하고 현재는 매우 미흡한 실정임
 - 이는 국민세금의 경제적 가치(VFM) 측면에서 중대한 문제인 동시에 두 주체간의 상호 이해증진과 재정의 효율과 효과 및 책임성 향상 차원에서 제약요인으로 작용함
- 일반지방자치단체와 교육지방자치단체(교육청) 간에는 법령상 양자 간의 협

의기구가 규정되어 있으나 실질적으로 작동되지 못하고 있는 실정임

- 지방교육자치에 관한 법률(제41조)에는 지방교육행정협의회를 구성·운영할 것을 규정하고 있으며, 지방교육재정교부금법 시행령(제8조)에는 교육정책협의회의 구성·운영을 통해 교육행정 및 교육재정에 관해 상호 협의하도록 규정하고 있으나 실효성이 확보되지 못하고 있음
- 일반자치와 교육자치가 분리 운영되는 이원적 체제를 유지하더라도 교육 서비스 제공 관점에서 지방자치단체와 교육청 간에는 정책 및 재정적 연계·협력이 필요하며, 상생적 유대를 강화하는 것이 현실적으로 필요함

<지방교육자치에 관한 법률>

- 제41조(지방교육행정협의회의 설치) ① 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다.
- ② 제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.

<지방교육재정교부금법 시행령>

- 제8조(전입금의 협의) ① 법 제11조제4항에 따라 교육감이 해당 시·도의회에 예산안을 제출하기 전에 해당 지방자치단체의 장에게 전입금으로 충당되는 세출예산안에 대하여 서면으로 협의를 요청하여야 하며, 해당 지방자치단체의 장은 협의요청을 받은 날부터 20일 이내에 그에 대한 의견을 회신하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 세출예산의 편성 협의를 위하여 시·도에 교육정책협의회를 둘 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 교육정책협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다.
- ④ 교육감이 해당 시·도의회에 예산안을 제출하는 때에는 제1항에 따라 해당 지방자치단체의 장의 의견을 첨부하여야 한다

- 지방자치단체와 교육청의 실무자 면담에서도 지방교육 관련 예산운영, 교육사업의 추진 등에 있어서 양자 간에 갈등과 혼란이 있는 것으로 분석됨
 - 지방예산과 교육청 예산편성 시기가 동일하여 실질적으로 교육사업이나

예산안을 검토하고 이들 검토된 내역을 예산편성 과정에 반영하는 것이 현실적으로 어려운 실정임

- 주요 교육투자사업이나 현안이슈에 대해 지방자치단체와 교육청 간에 실질적인 협의 조정이 제대로 이루어지지 않아 교육 관련 사업의 유사·중복 문제, 이해부족과 갈등으로 인한 비효율 문제가 빈번히 제기되고 있음

제3장

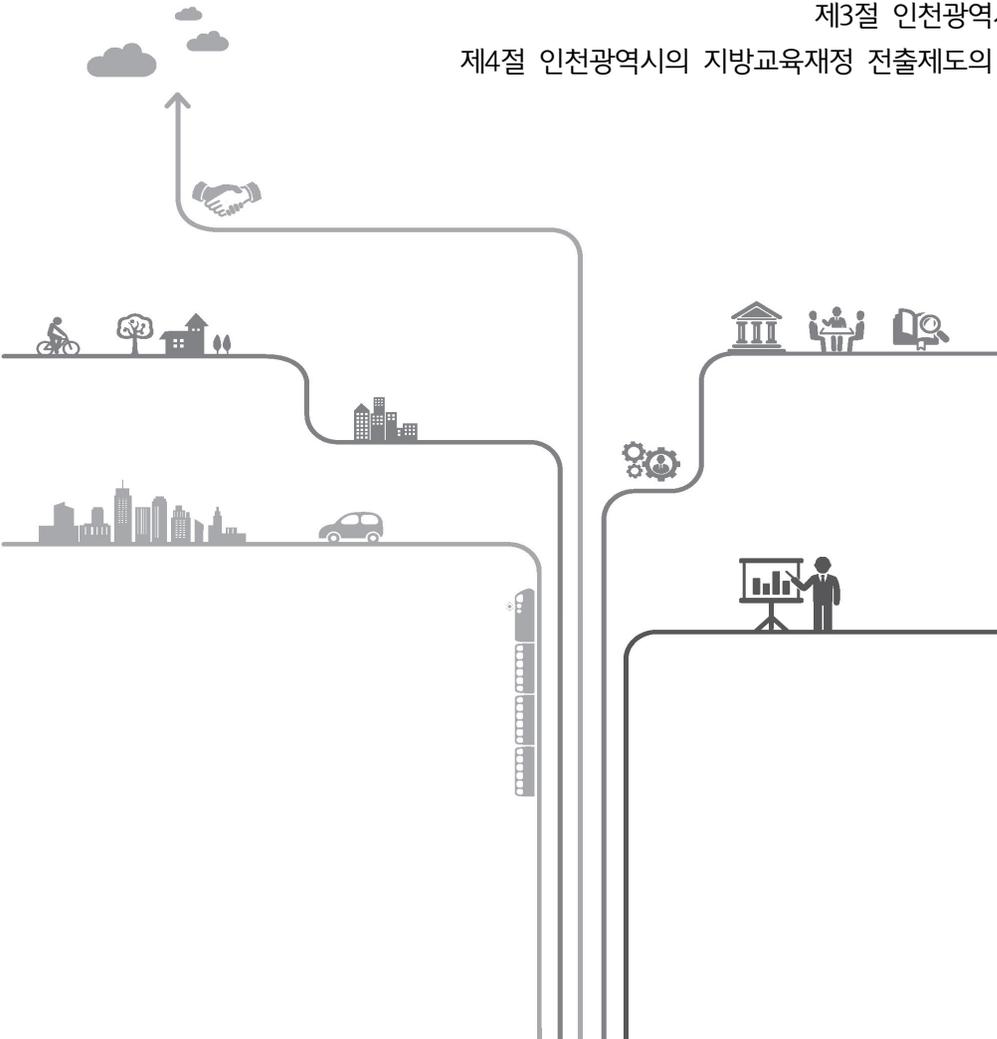
지방교육재정의 현황과 인천광역시 교육재정 전출제도의 실태 분석

제1절 지방교육재정 개요

제2절 지방교육재정 지원 구조와 문제점

제3절 인천광역시의 재정 현황

제4절 인천광역시의 지방교육재정 전출제도의 현황과 문제점



제3장

지방교육재정의 현황과 인천광역시
교육재정 전출제도의 실태 분석

제1절 지방교육재정 개요

1. 지방재정의 현실: 일반재정, 교육재정의 분권 수준과 재정압박

1) 일반재정과 교육재정

- 우리나라의 재정은 중앙재정과 지방재정으로 구분되고, 지방재정은 다시 일반지방재정과 교육지방재정으로 구분됨
 - 지방자치와 지방재정시스템이 일반행정서비스와 교육서비스로 구분되는 것은 다른 나라에 비해 독특한 구조인데, 이는 우리나라의 정치·사회·역사적 산물임
- 중앙재정과 지방재정(일반재정, 교육재정)의 세입·세출에 관한 통계가 <표 3-1>에 수록되어 있음
 - 2015년 예산기준으로 중앙정부의 세입예산은 286.3조원(55.7%)이고, 지방자치단체와 지방교육자치단체의 세입예산은 각각 173.3조원(33.7%), 54.3조원(10.6%)임
 - 정부 간 재정이전이 이루어진 후의 세출예산(재정사용액)은 중앙재정 166.9조원(42.5%), 일반지방재정 169.5조원(43.1%), 지방교육재정 56.4조원(14.4%)으로 나타남
- 2010년 이후 중앙재정과 지방재정 그리고 일반지방재정과 지방교육재정의 상대비중은 세입과 세출 양면에서 거의 안정적인 구조를 유지하고 있음

<표 3-1> 중앙재정과 지방재정(세입·세출)의 연도별 변화추이

(단위 : %)

| 연도 | 세입 | | | 세출 | | | A-B |
|------|-------------|------|------|-------------|------|------|------|
| | 중앙재정 (A) | 지방재정 | | 중앙재정 (B) | 지방재정 | | |
| | | 일반 | 교육 | | 일반 | 교육 | |
| 2005 | 57.6 | 31.8 | 10.6 | 47.2 | 38.6 | 14.2 | 10.4 |
| 2010 | 55.5 | 34.4 | 10.1 | 43.7 | 42.8 | 13.5 | 11.8 |
| 2011 | 56.0 | 33.5 | 10.5 | 42.8 | 42.5 | 14.7 | 13.2 |
| 2012 | 55.5 | 33.8 | 10.7 | 42.8 | 42.2 | 15.0 | 12.7 |
| 2013 | 55.9 | 33.2 | 10.9 | 42.6 | 42.1 | 15.3 | 13.3 |
| 2014 | 55.9 | 33.3 | 10.8 | 42.3 | 42.8 | 14.9 | 13.6 |
| 2015 | 55.7 | 33.7 | 10.6 | 42.5 | 43.1 | 14.4 | 13.2 |

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요 및 통합재정개요, 각 연도; (A-B) 수치는 계산한 것임

- 2015년 예산기준으로 지출(재정사용액)을 비교하면, 중앙재정이 42.5%를 사용하고 지방재정(일반지방재정+교육지방재정)이 57.5%를 사용하는데, 지방재정 중에서 일반재정과 교육재정의 규모 비율은 약 3 대 1임
 - 지방교육재정은 국가재정 중 중앙재정과 지방재정의 양대 축 사이에서 독자적인 재정적 위상을 차지하고 있음
 - 지방교육재정은 기능 면에서 유아 및 초·중등교육을 중심으로 광의의 대인사회서비스(personal social service)를 보편적으로 제공하는 중요한 역할을 수행함
 - 이는 국민의 권리를 보장하는 공적 사회서비스일 뿐 아니라 국가최저(최소)(national minimum) 수준 충족, 사회통합, 세대 간 형평 유지 등을 포괄하는 가치재(merit goods)의 특성을 지님

2) 재정분권의 현실: 낮은 세입분권과 세출분권

- 현실적으로 중앙·지방정부 간 조세할당이 약 8 대 2의 국세편중 구조이고, 조세법률주의에 의해 지방자치단체의 과세권(taxing power)이 기본적으로 제약된 상황에서 지방자치단체의 세입분권(revenue decentralization) 수준은

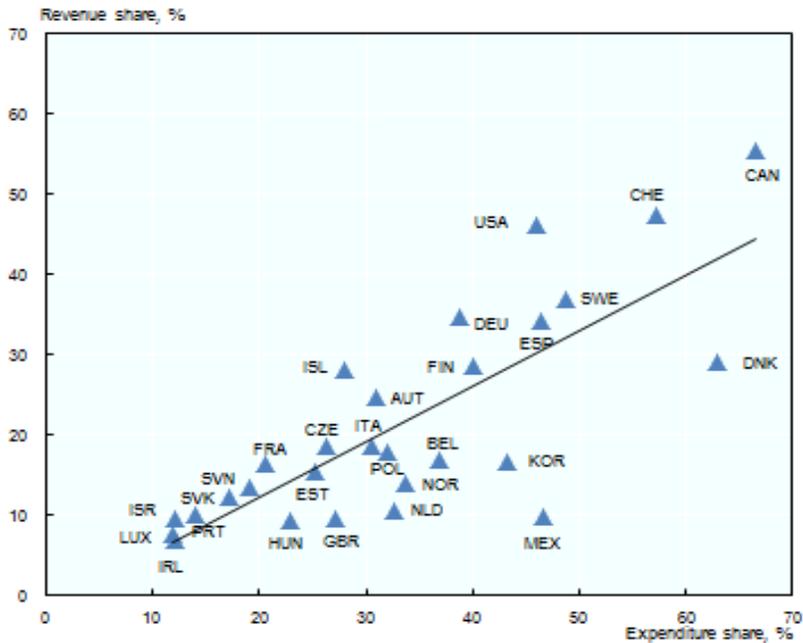
매우 낮은 상태임

- 일반지방재정에 비해 지방세 등 확고한 고유재원을 보유하지 못하고 있는 지방교육재정의 재정분권 수준은 일반자치에 비해 현저히 낮음
- 세출분권(expenditure decentralization)은 형식적으로는 총 정부지출(중앙+지방지출)에서 지방재정지출이 차지하는 비중으로 판단되고, 실질적으로는 지방자치단체가 보유하는 지출권한의 자율성 수준에 의해 판단됨
 - 이에 의하면 지방재정의 분권은 외형적으로 양호하나, 실질적으로는 낮은 수준임
- 세출분권의 본질은 예산제약 하에서 지방자치단체가 중앙정부의 간섭으로부터 벗어나 자율적으로 재정지출(의사결정)을 할 수 있는 권한을 갖고 공공서비스를 제대로 제공할 수 있는지의 상태와 수준을 점검하는데 있음(임성일, 2015b)
 - 현실적으로 지방재정 의사결정의 대부분이 중앙정부(각 중앙부처)에 의해 주도되거나 법적 구속을 받고 있음을 인식할 때, 지방재정의 세출분권 수준은 낮은 상태임
- 지방교육재정을 관장하는 시·도 교육청의 중요한 지출의사결정(지방교육재정교부금의 배분과 사용용도 결정 포함)의 상당 부분이 중앙정부에 의해 규제와 통제를 받고 있는 현실을 인식할 때, 지방교육재정의 세출분권 수준은 낮은 상태임
- 지방교육재정의 운영방식은 각국의 정치·사회·문화적 환경에 따라 다른데, 우리나라의 지방교육재정은 자체자원 조달기능이 원천적으로 차단된 상태에서 중앙정부와 지방자치단체의 이전재정에 의존하는 구조를 갖고 있음
 - 중앙·지방간 자원배분과 과세권을 판단준거로 하는 세입분권의 관점에서 보면 일반지방재정과 마찬가지로 지방교육재정의 세입분권은 매우 낮은 상태임
 - 지방자치단체의 지출권한(spending power)에 초점을 두는 세출분권의

관점에서 보면 교육자치단체의 중요한 지출의사결정(교부금 배분 포함)이 중앙정부에 의해 규제와 통제를 받고 있는 현실을 인식할 때, 세출분권 수준 또한 낮은 상태임

- 세입분권과 세출분권의 크기를 객관적으로 비교할 수는 없지만, 대체적으로 세입분권이 세출분권보다 더 취약한 것으로 간주됨

<그림 3-1> OECD 국가의 재정분권



자료: OECD, Fiscal Federalism 2014, 2014, p. 60.

주: 재정분권은 지방재정이 일반정부의 세입·세출에서 차지하는 비중을 중심으로 측정된 것임; 한국, 캐나다, 멕시코는 2010년 기준이고, 나머지 국가는 2011년 기준임

- 재정분권 수준이 낮은 상태에서는 자율과 책임의 기제가 작동할 수 있는 공간이 협소하고, 지방 또한 책임 있는 재정운용을 할 인센티브가 부족함
 - 지방교부세나 지방교육재정교부금 등 이전재정에 대한 의존도가 높아질

수록 지방자치단체의 자구노력은 소홀해지고, 도덕적 해이(moral hazard), 예산제약 연성화(soft budget constraint), 재정착각(fiscal illusion) 현상 등이 나타나 비효율적이고 무책임한 재정지출을 할 가능성이 높아짐(임성일, 2005)

3) 최근의 지방재정과 교육재정 압박 상황

- 지방교육재정의 분권수준이 매우 낮은 상태에서 최근 여러 면에서 지방교육재정을 압박하는 현상이 관측됨
 - 2010년 교육감 선거 이후 급격히 확대된 시·도별 무상급식, 지방교육재정교부금 사업 이양(유아교육지원사업, 방과후 학교지원사업, 특수교육지원사업)으로 인해 지방교육재정의 수요는 급증하고 있음(송기창, 2014 : 8)
 - 특히, 교육복지에 대한 사회적 욕구가 커지는 상황에서 무상급식(2011년)과 누리과정 지원(2012년) 등 교육부문에서의 보편적 복지프로그램이 증가하는 현상이 나타나면서 교육청의 재정은 심각한 압박에 직면하고 있음(이봉주·우명숙, 2014 : 3)
 - 금년(2015년)에 와서는 정부가 지방재정개혁 차원에서 학생수 감소현상을 교육재정수요와 연계시키면서 지방교육재정교부금의 재원규모와 배분방식(수요 산정의 중점 및 산정방식, 사업영역)을 조정할 것을 강하게 요구하고 있음
- 최근의 상황은 향후 핵심서비스의 질적 향상에 필요한 교육재원의 조달 및 안배과정에서 상당한 애로요인으로 작용할 것으로 예상됨
- 지방교육재정과 불가분의 관계에 있는 일반지방재정 또한 최근 몇 년간 심각한 재정압박에 시달리면서 지방교육재정지원에 애로와 문제점을 드러내고 있음
 - 그 원인은 경기불황으로 재정 공간(fiscal space)이 확장되지 못한 상태에서 국가의 적극적인 사회복지정책이 추진되면서 지방비 매칭부담이 급격히 늘어났기 때문임

- 지방자치단체의 예산제약은 전에 없이 경성화 되었고, 이는 교육재정 지원자금의 규모와 이전시점 등에 영향을 미치고 있음
 - 그리고 정부내부의 정책조율 과정에서 사업부담의 조정(누리과정사업)을 야기하고 재정력 취약단체의 교육지원 제한 상황을 초래하였음
- 저성장 기조 하에서 지방재정이 적극적인 채무재정(debt financing)을 하지 않는 한 과거와 같은 높은 수준의 재정성장을 기대하기 어려움을 인식할 때, 지방자치단체의 지방교육재정 이전은 높은 성장률을 기대하기 어려움

- 2015-2019년 국가재정운용계획(기획재정부, 2015)에서는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 개혁에 대해 언급하고 있는데, 그 핵심은 인구특성과 사회복지수요의 환경변화에 대응하는 교부금제도의 개편에 있음
- 특히, 지방교육재정교부금제도의 경우 배분기준에 학교 수 비중은 낮추고 학생 수 비중을 확대하여 수요자 중심의 지출구조를 확립하는 것이 골자임

제2절 지방교육재정 지원 구조와 문제점

1. 지방교육재정 재원조달 구조

1) 지방교육재정의 재원조달체계 : 개요

- 교육부문은 다른 정부기능에 비해 정부 간의 기능 중복성이 적고, 권한과 책임의 관계가 상대적으로 명확한데 비해 지방교육재정의 재원조달시스템은 복잡성과 불안정성 문제를 안고 있음
- 지방교육재정의 재원 복잡성과 불안정성은 중앙정부와의 재정관계보다 지방자치단체와의 재정관계에서 비롯됨

* 중앙정부의 재정이전과 달리 지방자치단체의 재정이전이 적기에 지원되지 못하는 점은 교육청의 입장에서 만성적 애로사항으로 인식되고 있음

- 지방교육재정은 자체재원과 이전재원 그리고 지방채수입으로 조달됨
 - 자체재원(자주재원)은 학교 수업료·입학금, 사용료·수수료, 재산매각수입, 이자수입 등으로 구성되며, 일종의 세외수입(nontax revenue)의 특성을 지님
 - 이전재원은 중앙정부 이전재정(지방교육재정교부금, 국고보조금)과 지방자치단체 이전재정(지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시·도세전입금, 학교용지일반회계부담금, 교육경비보조금 등)으로 구성되는데, 전자가 압도적인 비중을 차지함

2) 중앙정부의 지방교육재정 지원(이전재정)

- 중앙정부 이전재정인 지방교육재정교부금과 국고보조금은 다음과 같음
 - 지방교육재정교부금은 내국세수입의 20.27%와 교육세 전액을 재원으로 하며, 보통교부금(내국세 20.27%의 96/100 금액과 교육세 전액)과 특별교부금(내국세 20.27%의 4/100 금액)으로 구분됨³⁾
 - 보통교부금은 넓은 의미에서 자금의 사용용도가 지정되지 않고 총액으로 배분되는 일반보조금(general grant)이고, 특별교부금은 사용용도가 구체적으로 정해진 특정보조금(specific grant)임(임성일·손희준, 2011)
 - 국고보조금은 국고를 통해 지원되는 사용용도 지정재원으로 지방교육재정에서 차지하는 비중은 매우 미미함
 - 이는 일반지방재정의 경우 국고보조금의 규모가 지방교부세의 규모를 능가하는 것과 매우 대조적임

3) 2014년(4.29)에는 지방교육재정교부금법 개정안(보통교부금 인상조정(내국세 20.27%의 96/100에서 97/100로 인상), 특별교부금 인하조정(내국세 20.27%의 4/100에서 3/100으로 인하))이 정부 법안으로 제출되었음

3) 지방자치단체의 지방교육재정 지원(이전재정)

- 지방자치단체의 이전재정은 수평적 재정이전이며 크게 법정전입금, 비법정 전입금, 교육경비보조금으로 구분됨(자금을 제공하는 지방자치단체의 입장에서는 법정전출금, 비법정전출금이 됨)
 - 지방자치단체로부터의 이전재원은 중앙정부의 재정이전에 비해 다소 복잡한 체제(법정전출금, 비법정전출금, 교육경비보조금 등)와 운영방식을 취하고 있으며, 이들 재원은 시·도교육청의 다양한 지방교육사업에 활용됨
 - 재원 중 일부(특히, 비법정전출금, 교육경비보조금)는 각 지역의 단위학교 재정사업에 활용됨

<지방교육자치에 관한 법률>

- 지방교육자치에 관한 법률에 의하면, 교육·학예에 관한 경비는 지방교육재정교부금, 지방자치단체로부터의 전입금 등의 재원으로 충당하도록 규정하고 있음
- 교육·학예에 관한 경비를 별도로 경리하기 위하여 시·도에 교육비특별회계를 두어 일반재정과 분리·운영하도록 규정하고 있으며, 이외에 의무교육경비의 부담, 교육비의 보조, 특별부과금에 관한 사항을 아래와 같이 규정함
 - 첫째, 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 그 밖의 의무교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하며, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 및 학부모 등이 부담함(동법 제37조)
 - 둘째, 국가는 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조하며, 국가의 교육비보조에 관한 사무는 교육부장관이 관장함(동법 제39조)
 - 셋째, 교육에 관한 특별부과금은 특별한 재정수요가 있는 때에 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수함. 이때 특별부과금은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없음(동법 제40조)

※ 지방교육재정 재원조달 구조

- 중앙정부 재정지원: 지방교육재정교부금, 국고보조금
- 지방자치단체 법정전출금(교육비특별회계)
 - 시·도세 전출금, 담배소비세 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금

- 지방자치단체 비법정전출금(교육비특별회계)
 - 학교급식, 도서관 등 경비 지원
- 지방자치단체 교육경비보조금(교육비특별회계 전출 원칙)
- 시·도교육청의 자체수입, 지방교육채 발행 등

(1) 법정전출금

- 교육비특별회계전출금(703)의 법정전출금(703-01)은 지방교육재정교부금법 제11조(단, 제6항의 경우는 교육기관에 대한 보조금으로 편성) 및 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제4조 제4항 등 법령의 규정에 따른 부담금이며, 구체적으로 다음과 같음
 - 법정전출금은 지방세를 주재원으로 하며, 시·도세 총액의 일정비율(서울시 10%, 광역시·경기도 5%, 도 3.6%), 담배소비세의 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금(학교용지확보 등에 관한 특례법에 의한 학교용지 매입비의 1/2 부담)으로 구성됨
 - 대학설립과 관련된 재원지원은 국립일 경우 국가가, 시·도립일 경우 시·도가 부담하여야 하며, 시·군·자치구에 부담시킬 수 없음
 - 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제3조 제3항에 따라 학교용지매입비 부담협의 요청을 받는 경우 등 산출근거가 법령에 구체적으로 정해지지 않은 경비의 지원요청을 받는 경우, 부담액 산출근거 및 내용 등을 구체적으로 확인·검증한 후 예산에 반영해야 함
- 법정전출금은 관련 법령이 정한 기준에 따라 산출하고 기한 내에 전출해야 함

(2) 비법정전출금

- 교육비특별회계전출금(703)의 비법정전출금(703-02)은 조례에 의해 지원되고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같음
 - 법령에서 규정한 경우를 제외한 시·도의 조례에 따른 자체적인 부담금

- 비법정전출금은 관련 조례에서 정한 기준에 따라 산출하고 기한 내에 전출해야 함
- 비법정전출금은 법정전출금 외에 공공도서관 운영지원 등 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출하는 재원으로 구성됨

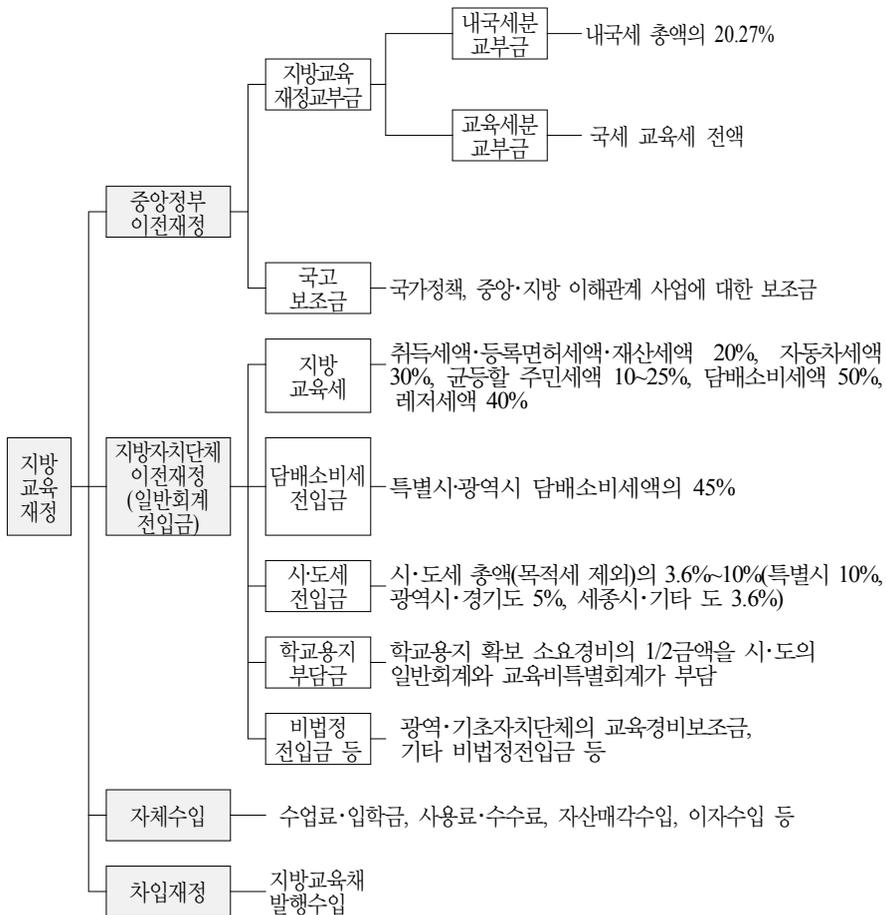
(3) 교육기관에 대한 보조

- 세출예산과목에서 ‘자치단체 등 이전(308)’의 ‘교육기관에 대한 보조(308-08)’의 주요 내용은 다음과 같음
 - 시·도 및 시·군·자치구가 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비
 - 국고보조금으로 지원되는 자영수산·농과생 등의 지원비
 - 학교급식법에 의하여 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비
 - 도서관법 제29조에 의한 공립공공도서관의 운영비
 - 「국민기초생활보장법」에 따라 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비
 - 교육정보화지원사업 등 관련 법령에 따라 교육관련 비용을 보조하는 경비
 - ※ 지방자치단체 예산편성운영기준에 의하면, 교육기관에 대한 보조(308-08)는 시·도교육비특별회계를 통해 지원하는 것을 원칙으로 함
- 교육경비보조금은 “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정”에 의해 지방자치단체가 지방교육기관에 지원하는 경비임
- 동 보조금은 학교교육과정 운영지원 사업, 교육시설 개선사업, 지역체육·문화공간 설치사업, 교육정보화사업, 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영사업 등으로 구성되는데, 지역 간 편차가 상대적으로 심한 현상을 보임
- 종합적으로, 현행 지방교육재정시스템은 교육청이 자율적으로 조절할 수 있는 고유재원(자주재원)이 사실상 부재한 상태에서 중앙정부와 지방자치단체로부터의 재정이전에 의존하는 독특한 구조를 갖고 있음
 - 물론 재정이전이 법률에 의해 내국세 및 지방세와 연계되어 기본적인

안정성과 예측성은 보장되지만, 결정적인 문제는 교육자치단체가 교육 수요의 변화에 대응하여 자기조절을 하고 자기책임을 지는 ‘지방자치원리’와 ‘자율조정기제’가 작동하지 않는 것임

- 이는 궁극적으로 교육자치단체의 재정 효율성과 책임성을 잠식하는 중요한 요인으로 작용함

<그림 3-2> 지방교육재정의 자원조달체계



자료: 임성일·손희준(2011)을 토대로 일부 사항을 보완 작성한 것임

4) 지방자치단체의 지방교육재정 지원예산의 구성 항목별 비교⁴⁾

- 지방교육지원 예산의 구성 항목별 비중을 살펴보면(2014년도 기준), 전체 교육지원 예산 중 지방교육세가 50.0%로 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음이 시·도세 총액의 일정비율(18.9%)임(이들 2개 항목이 전체의 68.9%를 차지함)
 - 그 외에 학교급식(13.7%), 교육경비보조(8.3%), 담배소비세 전출금(5.4%), 학교용지부담금(3.6%) 등의 순으로 나타남
 - 이러한 구성비를 시·도별로 살펴보면, 전체적으로 비슷하나 일부 시·도의 경우 학교용지부담금, 학교급식, 교육경비보조금의 비중이 상당히 높아 지역 간 차이 현상이 관측됨
- 지방자치단체(시·도)의 교육청 재정이전(시·도별 교육지원예산) 규모 또한 지역 간에 상당한 편차를 보이고 있음
 - 이는 평균(5,885억원), 표준편차(7,696억원), 변이계수(1.308), 최대/최소 비율(56.4)의 기초통계가 입증함(이효·김성주, 2014)

<표 3-2> 시·도별 교육지원 예산내역

(단위 : 백만원)

| 구분 | 계 | 시도세 총액의 일정률 | 담배 소비세 45% | 지방 교육세 | 비법정 부담금 | 학교 용지 매입비 | 학교 급식 보조 | 교육 경비 보조 |
|----|------------|-------------|------------|-----------|---------|-----------|-----------|----------|
| 합계 | 10,005,289 | 1,892,591 | 540,342 | 4,999,487 | 13,584 | 364,771 | 1,368,106 | 826,408 |
| 서울 | 2,724,421 | 936,802 | 247,466 | 1,128,479 | - | 17,785 | 249,859 | 144,030 |
| 부산 | 588,373 | 124,307 | 74,838 | 311,451 | - | 13,628 | 34,141 | 30,008 |
| 대구 | 417,633 | 97,577 | 57,047 | 207,645 | 340 | 17,545 | 16,904 | 20,575 |
| 인천 | 606,860 | 96,120 | 67,054 | 277,909 | 6,784 | 8,400 | 86,360 | 64,233 |
| 광주 | 238,662 | 46,102 | 32,735 | 111,643 | - | 1,643 | 42,198 | 4,341 |
| 대전 | 268,039 | 47,641 | 36,950 | 133,873 | - | 10,683 | 33,055 | 5,837 |

4) 여기에서 다루는 지방교육 지원예산 관련 시·도별 통계 4)~7)의 주요 분석내용은 ‘이 효·김성주(2014)의 글’을 직접 인용하고 있음을 밝혀둠

| 구분 | 계 | 시도세 총액의 일정률 | 담배 소비세 45% | 지방 교육세 | 비법정 부담금 | 학교 용지 매입비 | 학교 급식 보조 | 교육 경비 보조 |
|------------|-----------|-------------------|------------------|-----------|------------|-----------------|----------------|----------------|
| 울산 | 212,963 | 50,376 | 24,252 | 112,803 | 1,800 | 5,704 | 7,698 | 10,330 |
| 세종 | 48,287 | 11,063 | - | 21,486 | - | 8,000 | 5,813 | 1,925 |
| 경기 | 2,457,414 | 266,646 | - | 1,318,466 | - | 240,000 | 384,383 | 247,919 |
| 강원 | 248,814 | 18,824 | - | 138,000 | - | 902 | 39,533 | 51,555 |
| 충북 | 242,832 | 19,185 | - | 131,000 | - | 9,500 | 70,123 | 13,024 |
| 충남 | 369,866 | 24,538 | - | 209,400 | 150 | 2,800 | 77,621 | 55,357 |
| 전북 | 242,622 | 21,777 | - | 139,468 | - | 5,389 | 52,990 | 22,998 |
| 전남 | 287,209 | 19,980 | - | 133,000 | 1,114 | 3,000 | 79,343 | 50,772 |
| 경북 | 350,123 | 34,812 | - | 214,000 | - | 6,499 | 52,293 | 42,519 |
| 경남 | 539,763 | 50,860 | - | 315,815 | - | 10,985 | 116,589 | 45,514 |
| 제주 | 161,408 | 25,981 | - | 95,049 | 3,396 | 2,308 | 19,203 | 15,471 |
| 평균 | 588,546 | 111,329 | 77,192 | 294,087 | 799 | 21,457 | 80,477 | 48,612 |
| 표준 편차 | 769,625 | 221,633 | 77,358 | 360,054 | 1,791 | 56,553 | 96,908 | 61,627 |
| 변이 계수 | 1.308 | 1.991 | 1.002 | 1.224 | 2.241 | 2.636 | 1.204 | 1.268 |
| 최대값 | 2,724,421 | 936,802 | 247,466 | 1,318,466 | 6,784 | 240,000 | 384,383 | 247,919 |
| 최소값 | 48,287 | 11,063 | 24,252 | 21,486 | 150 | 902 | 5,813 | 1,925 |
| 최대/ 최소비 | 56.4 | 84.7 | 10.2 | 61.4 | 45.2 | 266.1 | 66.1 | 128.8 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

- 서울특별시의 경우 지방교육세 41.4%, 시·도세 총액의 일정률 34.4%로 이들 2개 항목이 서울시 교육지원예산의 75.8%를 차지하고 있으며, 그 외에 담배소비세 전출금(9.1%), 학교급식(9.2%) 등으로 나타남
- 인천광역시의 경우 지방교육세 45.8%, 시·도세 총액의 일정률 15.8%로 이들 2개 항목이 인천시 교육지원예산의 61.6%를 차지하고 있으며, 그 외에 학교급식(14.2%), 담배소비세 전출금(11.0%), 교육경비보조(10.6%) 등으로 나타남

- 경기도의 경우 지방교육세가 53.7%로 매우 높은 비중을 차지하고 그 외에 학교급식보조(15.6%), 시·도세 총액의 일정률(10.9%), 교육경비보조금(10.1%), 학교용지부담금(9.8%) 등으로 나타남
- 특히, 세종시의 경우 학교용지부담금이 16.6%, 강원도는 교육경비보조금이 20.7%로 매우 높은 비중을 차지하고 있음

<표 3-3> 지방교육지원 항목별 예산 비중

(단위 : %)

| 구분 | 계 | 시도세 총액의 일정률 | 담배 소비세 45% | 지방 교육세 | 비법정 부담금 | 학교 용지 부담금 | 학교 급식 보조 | 교육 경비 보조 |
|----|-------|-------------------|------------------|-----------|------------|-----------------|----------------|----------------|
| 합계 | 100.0 | 18.9 | 5.4 | 50.0 | 0.14 | 3.6 | 13.7 | 8.3 |
| 서울 | 100.0 | 34.4 | 9.1 | 41.4 | 0.00 | 0.7 | 9.2 | 5.3 |
| 부산 | 100.0 | 21.1 | 12.7 | 52.9 | 0.00 | 2.3 | 5.8 | 5.1 |
| 대구 | 100.0 | 23.4 | 13.7 | 49.7 | 0.08 | 4.2 | 4.0 | 4.9 |
| 인천 | 100.0 | 15.8 | 11.0 | 45.8 | 1.12 | 1.4 | 14.2 | 10.6 |
| 광주 | 100.0 | 19.3 | 13.7 | 46.8 | 0.00 | 0.7 | 17.7 | 1.8 |
| 대전 | 100.0 | 17.8 | 13.8 | 49.9 | 0.00 | 4.0 | 12.3 | 2.2 |
| 울산 | 100.0 | 23.7 | 11.4 | 53.0 | 0.85 | 2.7 | 3.6 | 4.9 |
| 세종 | 100.0 | 22.9 | 0.0 | 44.5 | 0.00 | 16.6 | 12.0 | 4.0 |
| 경기 | 100.0 | 10.9 | 0.0 | 53.7 | 0.00 | 9.8 | 15.6 | 10.1 |
| 강원 | 100.0 | 7.6 | 0.0 | 55.5 | 0.00 | 0.4 | 15.9 | 20.7 |
| 충북 | 100.0 | 7.9 | 0.0 | 53.9 | 0.00 | 3.9 | 28.9 | 5.4 |
| 충남 | 100.0 | 6.6 | 0.0 | 56.6 | 0.04 | 0.8 | 21.0 | 15.0 |
| 전북 | 100.0 | 9.0 | 0.0 | 57.5 | 0.00 | 2.2 | 21.8 | 9.5 |
| 전남 | 100.0 | 7.0 | 0.0 | 46.3 | 0.39 | 1.0 | 27.6 | 17.7 |
| 경북 | 100.0 | 9.9 | 0.0 | 61.1 | 0.00 | 1.9 | 14.9 | 12.1 |
| 경남 | 100.0 | 9.4 | 0.0 | 58.5 | 0.00 | 2.0 | 21.6 | 8.4 |
| 제주 | 100.0 | 16.1 | 0.0 | 58.9 | 2.10 | 1.4 | 11.9 | 9.6 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

- 지방교육재정 지원 항목을 법정전출금(시·도세 총액의 일정률, 담배소비세 45%, 지방교육세, 학교용지부담금)과 비법정전출금 및 교육경비보조금으로 구분하여 비중을 살펴보면, 전체적으로 법정전출금이 77.9%를 점하고 비법정전출금 13.8%, 교육경비보조금 8.3%로 나타남
- 이를 시·도별로 보면, 특별·광역시들의 경우 법정전출금이 모두 80% 이상(다만, 인천시 : 74.1%)을 차지하는 반면 도는 상대적으로 법정전출금 비중이 낮게 나타나고 있음
 - 법정전출금은 대구 90.9%, 울산 90.7%, 부산 89.1%, 서울 85.5%, 대전 85.5%로 비중이 높은 반면에 전남 54.3%, 강원 63.4%, 충남 64.0%, 충북 65.8%, 전북 68.7%로 70% 미만이어서 지역 간 차이를 드러내고 있음
 - 특히 대구광역시는 법정전출금 90.9%, 비법정전출금 4.1%, 교육경비보조금 4.9%인 반면 전남은 법정전출금 54.3%, 비법정전출금 28.0%, 교육경비보조금 17.7%로 구성 비중에 있어서 큰 차이를 보이고 있음
- 지역 간 편차는 교육경비보조금(변이계수 : 0.619)이 법정전출금(0.142)이나 비법정전출금(0.474)보다 큰 것으로 분석됨

<표 3-4> 지방교육지원예산의 법정전출금과 비법정전출금 현황

(단위 : %)

| 구분 | 법정전출금 | 비법정전출금 | 교육경비보조금 |
|----|-------|--------|---------|
| 합계 | 77.9 | 13.8 | 8.3 |
| 서울 | 85.5 | 9.2 | 5.3 |
| 부산 | 89.1 | 5.8 | 5.1 |
| 대구 | 90.9 | 4.1 | 4.9 |
| 인천 | 74.1 | 15.3 | 10.6 |
| 광주 | 80.5 | 17.7 | 1.8 |
| 대전 | 85.5 | 12.3 | 2.2 |
| 울산 | 90.7 | 4.5 | 4.9 |
| 세종 | 84.0 | 12.0 | 4.0 |
| 경기 | 74.3 | 15.6 | 10.1 |

| 구분 | 법정전출금 | 비법정전출금 | 교육경비보조금 |
|--------|-------|--------|---------|
| 강원 | 63.4 | 15.9 | 20.7 |
| 충북 | 65.8 | 28.9 | 5.4 |
| 충남 | 64.0 | 21.0 | 15.0 |
| 전북 | 68.7 | 21.8 | 9.5 |
| 전남 | 54.3 | 28.0 | 17.7 |
| 경북 | 72.9 | 14.9 | 12.1 |
| 경남 | 70.0 | 21.6 | 8.4 |
| 제주 | 76.4 | 14.0 | 9.6 |
| 표준편차 | 10.8 | 7.3 | 5.4 |
| 변이계수 | 0.142 | 0.474 | 0.619 |
| 최대 | 90.9 | 28.9 | 20.7 |
| 최소 | 54.3 | 4.1 | 1.8 |
| 최대/최소비 | 1.7 | 7.0 | 11.4 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

5) 지방교육지원 예산의 시·도별 점유 비중

- 지방교육지원 예산의 시·도별 점유 비중을 살펴보면, 전체 합계에서는 서울시가 지방교육지원 예산의 27.2%, 경기도가 24.6%로 이들 2개 시·도가 교육지원예산의 51.8%로 절반 이상을 차지하고 있음
 - 이외에 인천 6.1%, 부산 5.9%, 경남 5.4%로 5% 이상을 차지하는 반면에 세종 0.5%, 제주 1.6%, 울산 2.1%, 광주 2.4%, 충북 2.4%, 전북 2.4% 등은 낮게 나타남
- 주요 항목별로 시·도의 점유 비중을 살펴보면, 시·도세 총액의 일정률에서는 서울이 49.5%로 절대적인 비중을 점하고 경기도가 14.1%를 점하고 있고 그 외에 부산 6.6%, 대구 5.2%, 인천 5.1% 등임
 - 담배소비세 전출금은 서울이 45.8%로 매우 높은 비중을 점하고 이외에 부산 13.9%, 인천 12.4%, 대구 10.6%, 대전 6.8%, 광주 6.1%, 울산 4.5% 등임
 - 지방교육세는 경기 26.4%, 서울 22.6%로 이들 2개 시·도가 지방교육세

의 49.0%를 점유하고 있으며, 그 외에 경남 6.3%, 부산 6.2%, 인천 5.6%, 경북 4.3% 등임

- 학교용지부담금은 경기도가 65.8%로 절대적 비중을 점하는 가운데 이외에 서울 4.9%, 대구 4.8%, 부산 3.7%, 경남 3.0% 등으로 나타남
- 학교급식보조는 경기 28.1%, 서울 18.3%로 이들 2개 시·도가 46.4%를 차지하고 있으며 그 외에 경남 8.5%, 인천 6.3%, 전남 5.8%, 충남 5.7%, 충북 5.1%, 전북 3.9% 등의 비중을 보이고 있음
- 교육경비보조금은 경기 30.0%, 서울 17.4%로 이들 2개 시·도가 47.4%를 점하고 있으며 그 외에 인천 7.8%, 충남 6.7%, 강원 6.2%, 전남 6.1% 등의 비중을 보임

○ 지방교육지원의 예산항목별 지역 간의 편차는 학교용지부담금(변이계수 : 2.636), 비법정부담금(2.241), 시·도세총액 전출금(1.991)이 상대적으로 크게 나타나고 있는 것으로 분석됨

<표 3-5> 지방교육지원예산의 시·도별 점유 비중

(단위 : %)

| 구분 | 계 | 시도세 총액의 일정률 | 담배 소비세 45% | 지방 교육세 | 비법정 부담금 | 학교 용지 부담금 | 학교 급식 보조 | 교육 경비 보조 |
|----|-------|-------------------|------------------|-----------|------------|-----------------|----------------|----------------|
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 서울 | 27.2 | 49.5 | 45.8 | 22.6 | 0 | 4.9 | 18.3 | 17.4 |
| 부산 | 5.9 | 6.6 | 13.9 | 6.2 | 0 | 3.7 | 2.5 | 3.6 |
| 대구 | 4.2 | 5.2 | 10.6 | 4.2 | 2.5 | 4.8 | 1.2 | 2.5 |
| 인천 | 6.1 | 5.1 | 12.4 | 5.6 | 49.9 | 2.3 | 6.3 | 7.8 |
| 광주 | 2.4 | 2.4 | 6.1 | 2.2 | 0.0 | 0.5 | 3.1 | 0.5 |
| 대전 | 2.7 | 2.5 | 6.8 | 2.7 | 0.0 | 2.9 | 2.4 | 0.7 |
| 울산 | 2.1 | 2.7 | 4.5 | 2.3 | 13.3 | 1.6 | 0.6 | 1.2 |
| 세종 | 0.5 | 0.6 | 0.0 | 0.4 | 0.0 | 2.2 | 0.4 | 0.2 |
| 경기 | 24.6 | 14.1 | 0.0 | 26.4 | 0.0 | 65.8 | 28.1 | 30.0 |
| 강원 | 2.5 | 1.0 | 0.0 | 2.8 | 0.0 | 0.2 | 2.9 | 6.2 |
| 충북 | 2.4 | 1.0 | 0.0 | 2.6 | 0.0 | 2.6 | 5.1 | 1.6 |
| 충남 | 3.7 | 1.3 | 0.0 | 4.2 | 1.1 | 0.8 | 5.7 | 6.7 |
| 전북 | 2.4 | 1.2 | 0.0 | 2.8 | 0.0 | 1.5 | 3.9 | 2.8 |

| 구분 | 계 | 시도세 총액의 일정률 | 담배 소비세 45% | 지방 교육세 | 비법정 부담금 | 학교 용지 부담금 | 학교 급식 보조 | 교육 경비 보조 |
|-------|-------|-------------------|------------------|-----------|------------|-----------------|----------------|----------------|
| 전남 | 2.9 | 1.1 | 0.0 | 2.7 | 8.2 | 0.8 | 5.8 | 6.1 |
| 경북 | 3.5 | 1.8 | 0.0 | 4.3 | 0.0 | 1.8 | 3.8 | 5.1 |
| 경남 | 5.4 | 2.7 | 0.0 | 6.3 | 0.0 | 3.0 | 8.5 | 5.5 |
| 제주 | 1.6 | 1.4 | 0.0 | 1.9 | 25.0 | 0.6 | 1.4 | 1.9 |
| 평균 | 5.9 | 5.9 | 12.5 | 5.9 | 5.9 | 5.9 | 5.9 | 5.9 |
| 표준편차 | 7.7 | 11.7 | 14.2 | 7.2 | 13.2 | 15.5 | 7.1 | 7.5 |
| 변이계수 | 1.308 | 1.991 | 1.135 | 1.224 | 2.241 | 2.636 | 1.204 | 1.268 |
| 최대값 | 27.2 | 49.5 | 45.8 | 26.4 | 49.9 | 65.8 | 28.1 | 30.0 |
| 최소값 | 0.5 | 0.6 | 4.5 | 0.4 | 1.1 | 0.2 | 0.4 | 0.2 |
| 최대/최소 | 56.4 | 84.7 | 10.2 | 61.4 | 45.4 | 266.1 | 66.1 | 128.8 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

- 자치단체 유형별 교육지원 예산의 점유 비중을 살펴보면, 전체적으로는 특별·광역시 51.0%, 도가 49.0%를 차지하고 있으며, 세부적으로는 특별·광역시(51.0%)의 경우 서울시 27.2%, 광역시 23.8%이고, 도(49.0%)의 경우 경기도 24.6%, 기타 도 24.4%로 나타남
- 교육지원 예산의 각 항목에 대해 자치단체 유형별 점유 비중을 살펴보면, 시·도세 총액의 일정률은 특별·광역시 74.5%, 도 25.5%로 나타나며, 특별·광역시(74.5%)의 경우 서울시 49.5%, 광역시 25.0%이고, 도(25.5%)의 경우 경기도 14.1%, 기타 도 11.4%의 비중을 보임
 - 담배소비세 전출금은 특별·광역시 100.0%로 도의 부담은 없으며, 특별·광역시의 경우 서울시 45.8%, 광역시 54.2%의 비중을 보임
 - 지방교육세 전출금은 특별·광역시 46.1%, 도 53.9%를 차지하고 있으며, 특별·광역시의 경우 서울시 22.6%, 광역시 23.5%이고 도의 경우 경기도 26.4%, 기타 도는 27.5%임
 - 학교용지부담금은 특별·광역시 22.9%, 도 77.1%의 점유 비중을 보이고 있으며, 특별·광역시의 경우 서울시 4.9%, 광역시 18.0%이며, 도의 경우 경기도 65.8%, 기타 도 11.3%임

- 학교급식보조는 특별·광역시의 비중이 34.8%이고 도는 65.2%를 점하고 있으며, 특별·광역시의 경우 서울시 18.3%, 광역시 16.5%이고 도의 경우 경기도 28.1%, 기타 도 37.1%로 나타남
- 교육경비보조금은 특별·광역시 34.0%, 도 66.0%의 점유 비중을 보이는 가운데, 특별·광역시의 경우 서울시 17.4%, 광역시 16.6%이고 도의 경우 경기도 30.0%, 기타 도 36.0%의 비중을 점하고 있음

<표 3-6> 지방교육지원예산의 자치단체 유형별 점유 비중(2014년)

(단위 : %)

| 구분 | 계 | 시도세 총액의 일정률 | 담배 소비세 45% | 지방 교육세 | 비법정 부담금 | 학교 용지 부담금 | 학교 급식 보조 | 교육 경비 보조 |
|------------|------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-----------------|----------------|----------------|
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 특별·광역시 | 51.0 | 74.5 | 100.0 | 46.1 | 65.7 | 22.9 | 34.8 | 34.0 |
| 서울시 | 27.2 | 49.5 | 45.8 | 22.6 | 0.0 | 4.9 | 18.3 | 17.4 |
| 광역시 | 23.8 | 25.0 | 54.2 | 23.5 | 65.7 | 18.0 | 16.5 | 16.6 |
| 인천시 | 6.1 | 5.1 | 12.4 | 5.6 | 49.9 | 2.3 | 6.3 | 7.8 |
| 도 | 49.0 | 25.5 | 0.0 | 53.9 | 34.3 | 77.1 | 65.2 | 66.0 |
| 경기도 | 24.6 | 14.1 | 0.0 | 26.4 | 0.0 | 65.8 | 28.1 | 30.0 |
| 기타 | 24.4 | 11.4 | 0.0 | 27.5 | 34.3 | 11.3 | 37.1 | 36.0 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

- 연도별로 지방교육지원 예산의 시·도별 비중을 분석하면, 특별·광역시는 2008년 54.6%에서 2009년 51.1%로 낮아졌으나 2010년에 다시 54.4%로 증가하였고 이후 2014년 51.0%로 감소 추세를 보이고 있음
 - 도는 2008년 45.4%에서 2009년 48.9%로 증가하였으나 2010년 45.6%로 감소하였으며 이후 2014년 49.0%로 증가 추세를 보임
 - 각 시·도별로는 서울시와 울산시는 계속하여 교육지원예산 비중이 줄어들고 있는 반면에 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주도는 다소 증가하는 추세를 보임

- 특히 경기도는 2011년 이후 증가하는 추세를 보이고 있으나 2014년에 24.6%로 전년도(27.2%)에 비해 2.6%p 감소한 것으로 나타남
 - 그 외 시·도는 일정 수준을 유지하거나 연도 간에 변화를 보이고 있는데, 경남도는 최근 5.4% 수준을 유지하고 있으며 부산, 인천, 울산시는 연도 간에 등락이 반복되는 경향을 보임
- 지방교육지원 예산의 시·도별 비중의 편차를 보면, 2008년(변이계수: 1.419)에 가장 크고 2011년(1.363), 2013년(1.376), 2014년(1.308)에 편차가 줄어든 것으로 나타남

<표 3-7> 지방교육지원예산의 시·도별 비중 추이

(단위: %)

| 구분 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 특별·광역시 | 54.6 | 51.1 | 54.4 | 53.1 | 51.5 | 49.5 | 51.0 |
| 서울 | 31.5 | 30.0 | 30.8 | 30.1 | 28.1 | 26.9 | 27.2 |
| 부산 | 6.0 | 5.6 | 6.4 | 5.8 | 5.4 | 5.8 | 5.9 |
| 대구 | 4.2 | 3.7 | 3.9 | 3.8 | 3.6 | 4.0 | 4.2 |
| 인천 | 5.3 | 5.2 | 6.4 | 6.6 | 7.4 | 5.4 | 6.1 |
| 광주 | 2.5 | 1.9 | 2.2 | 2.4 | 2.4 | 2.4 | 2.4 |
| 대전 | 2.7 | 2.3 | 2.4 | 2.4 | 2.4 | 2.6 | 2.7 |
| 울산 | 2.5 | 2.2 | 2.3 | 1.9 | 2.0 | 2.1 | 2.1 |
| 세종 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.4 | 0.5 |
| 도 | 45.4 | 48.9 | 45.6 | 46.9 | 48.5 | 50.5 | 49.0 |
| 경기 | 25.6 | 22.6 | 24.0 | 25.1 | 26.0 | 27.2 | 24.6 |
| 강원 | 2.1 | 2.1 | 2.3 | 2.1 | 2.2 | 2.5 | 2.5 |
| 충북 | 1.6 | 1.6 | 1.9 | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 2.4 |
| 충남 | 3.3 | 3.4 | 3.2 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.7 |
| 전북 | 1.9 | 1.9 | 2.2 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.4 |
| 전남 | 2.3 | 2.0 | 2.2 | 2.8 | 2.8 | 2.8 | 2.9 |
| 경북 | 2.7 | 9.5 | 3.2 | 3.2 | 3.1 | 3.2 | 3.5 |

| 구분 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 경남 | 4.6 | 4.7 | 5.4 | 5.1 | 5.4 | 5.4 | 5.4 |
| 제주 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 1.6 |
| 평균 | 6.3 | 6.3 | 6.2 | 6.3 | 6.3 | 5.9 | 5.9 |
| 표준편차 | 8.9 | 8.2 | 8.5 | 8.5 | 8.3 | 8.1 | 7.7 |
| 변이계수 | 1.419 | 1.315 | 1.358 | 1.363 | 1.325 | 1.376 | 1.308 |
| 최대 | 31.5 | 30.0 | 30.8 | 30.1 | 28.1 | 27.2 | 27.2 |
| 최소 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 0.4 | 0.5 |
| 최대최소비 | 25.03 | 25.91 | 25.93 | 25.97 | 22.04 | 68.84 | 56.4 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

6) 예산규모 대비 지방교육지원 예산의 비중

- 예산규모(일반회계) 대비 지방교육지원 예산의 비중 측면에서 지방교육재정 현황을 살펴보면, 전체적으로 교육지원 예산은 일반회계 예산규모의 7.4%에 해당하며, 변이계수 0.464, 최대/최소비 4.8로 지역 간 편차를 보이고 있음
 - － 시·도별로 예산규모(일반회계) 대비 교육지원예산의 비중을 보면, 서울시가 14.1%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 경기도 10.5%, 인천시 9.4%, 대전시 9.4%, 세종시 9.0%로 높게 나타나는 반면 경북도 2.9%, 전남도 3.0%, 전북도 3.1%, 강원도 3.4%, 충북도 4.2%, 충남도 4.6%로 낮은 비중을 보임

<표 3-8> 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중

(단위: 억원, %)

| 구분 | 교육지원 예산(A) | | 일반회계 예산규모(B) | | 비율(A/B) |
|----|------------|-------|--------------|-------|---------|
| | 예산액 | 비중 | 예산규모 | 비중 | |
| 합계 | 100,053 | 100.0 | 1,346,192 | 100.0 | 7.4 |
| 서울 | 27,244 | 27.2 | 193,083 | 14.3 | 14.1 |
| 부산 | 5,884 | 5.9 | 73,251 | 5.4 | 8.0 |
| 대구 | 4,176 | 4.2 | 51,688 | 3.8 | 8.1 |
| 인천 | 6,069 | 6.1 | 64,320 | 4.8 | 9.4 |
| 광주 | 2,387 | 2.4 | 31,446 | 2.3 | 7.6 |

| 구분 | 교육지원 예산(A) | | 일반회계 예산규모(B) | | 비율(A/B) |
|--------|------------|-------|--------------|-------|---------|
| | 예산액 | 비중 | 예산규모 | 비중 | |
| 대전 | 2,680 | 2.7 | 28,536 | 2.1 | 9.4 |
| 울산 | 2,130 | 2.1 | 24,618 | 1.8 | 8.7 |
| 세종 | 483 | 0.5 | 5,355 | 0.4 | 9.0 |
| 경기 | 24,574 | 24.6 | 233,164 | 17.3 | 10.5 |
| 강원 | 2,488 | 2.5 | 73,303 | 5.4 | 3.4 |
| 충북 | 2,428 | 2.4 | 58,355 | 4.3 | 4.2 |
| 충남 | 3,699 | 3.7 | 79,819 | 5.9 | 4.6 |
| 전북 | 2,426 | 2.4 | 77,709 | 5.8 | 3.1 |
| 전남 | 2,872 | 2.9 | 96,968 | 7.2 | 3.0 |
| 경북 | 3,501 | 3.5 | 120,139 | 8.9 | 2.9 |
| 경남 | 5,398 | 5.4 | 107,847 | 8.0 | 5.0 |
| 제주 | 1,614 | 1.6 | 26,591 | 2.0 | 6.1 |
| 평균 | 5,885 | 5.9 | 79,188 | 5.9 | 6.9 |
| 표준편차 | 7,696 | 7.7 | 59,696 | 4.4 | 3.2 |
| 변이계수 | 1.308 | 1.308 | 0.754 | 0.754 | 0.464 |
| 최대값 | 27,244 | 27.2 | 233,164 | 17.3 | 14.1 |
| 최소값 | 483 | 0.5 | 5,355 | 0.4 | 2.9 |
| 최대/최소비 | 56.4 | 56.4 | 43.5 | 43.5 | 4.8 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

- 예산규모(일반회계) 대비 교육지원 예산 비중의 연도별 추이를 살펴보면, 전체적으로 2008년 7.7%에서 2009년에 8.4%로 증가하였다가 2010년에 다시 7.8%로 감소하였으며 이후 2012년 8.6%로 증가하였으나 이후 감소하여 2014년에 7.4%로 나타남
- 자치단체 유형별로는 특별·광역시는 2008년 12.8%에서 2010년 12.2%까지 감소하였으나 2011년에 다시 13.0%로 높아졌다가 이후 감소하여 2014년에 10.8%를 보임
 - 도는 2008년 5.6%에서 2009년에 6.3%로 높아졌다가 2010년 5.5%로 크게 낮아졌고 이후 2013년에 6.4%로 증가하였으나 2014년에는 다시 5.6%로 0.8%p 감소함
- 각 시·도별로는 서울시와 경기도의 비중이 매우 높으며, 서울시는 2008년

16.2%에서 2010년 15.3%까지 감소하였고 2013년 16.9%로 증가하였으나 2014년에 14.1%로 크게 낮아지고 있음

- 경기도는 2008년 11.5%에서 2009년 10.5%로 감소하였다가 2010년 이후 계속 증가하여 2012년에 12.9%, 2013년에 12.8%에 이르렀으나 2014년에 10.5%로 비중이 크게 낮아짐

○ 광역시의 경우 부산, 대구, 광주, 울산은 예산규모 대비 교육지원 예산 비중이 감소하는 추세에 있으며 대전시는 2009년 이후 미세하게 등락을 반복하고 있음

- 특히, 인천시의 경우 2012년에 14.8%로 높은 비중을 보였으나 2013년에 10.2%, 2014년에 9.4%로 크게 감소함

○ 도의 경우 대체로 2012년과 2013년에 걸쳐 증가 추세를 보였으나 2014년에는 예산규모 대비 교육지원예산 비중이 감소하는 추세에 있음

- 다만, 제주도는 2011년 4.8% 이후 지속적으로 증가하여 2014년에 6.1%로 나타남

○ 예산규모 대비 교육지원예산의 비중에 있어서 지역 간 편차는 2008년 0.579(변이계수)에서 2012년 0.556, 2013년 0.510, 2014년 0.464로 줄어들고 있으며, 최대/최소비 또한 2008년 6.62에서 2013년 5.61, 2014년 4.84로 줄어들고 있음

<표 3-9> 일반회계 예산규모 대비 지방교육지원예산의 비중 추이

(단위: %)

| 구분 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 합계 | 7.7 | 8.4 | 7.8 | 8.4 | 8.6 | 8.4 | 7.4 |
| 특별·광역시 | 12.8 | 12.4 | 12.2 | 13.0 | 12.9 | 12.2 | 10.8 |
| 서울 | 16.2 | 15.9 | 15.3 | 16.9 | 16.6 | 16.9 | 14.1 |
| 부산 | 9.4 | 9.6 | 9.5 | 9.0 | 8.8 | 8.9 | 8.0 |
| 대구 | 10.1 | 9.3 | 8.6 | 9.0 | 8.7 | 8.8 | 8.1 |
| 인천 | 10.5 | 10.0 | 11.4 | 13.2 | 14.8 | 10.2 | 9.4 |
| 광주 | 9.5 | 7.7 | 8.1 | 8.6 | 8.6 | 8.1 | 7.6 |
| 대전 | 10.9 | 9.5 | 9.4 | 9.7 | 9.8 | 10.0 | 9.4 |
| 울산 | 10.5 | 9.6 | 9.4 | 9.3 | 8.9 | 9.1 | 8.7 |
| 세종 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 10.1 | 9.0 |
| 도 | 5.6 | 6.3 | 5.5 | 6.0 | 6.4 | 6.4 | 5.6 |
| 경기 | 11.5 | 10.5 | 10.9 | 12.0 | 12.9 | 12.8 | 10.5 |
| 강원 | 3.2 | 3.2 | 3.5 | 3.5 | 3.7 | 4.0 | 3.4 |
| 충북 | 3.2 | 3.4 | 3.6 | 4.2 | 4.4 | 4.2 | 4.2 |
| 충남 | 4.6 | 4.8 | 4.3 | 4.5 | 4.8 | 4.8 | 4.6 |
| 전북 | 2.8 | 2.7 | 3.0 | 3.1 | 3.4 | 3.3 | 3.1 |
| 전남 | 2.4 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.2 | 3.0 |
| 경북 | 2.7 | 10.0 | 3.0 | 3.1 | 3.1 | 3.0 | 2.9 |
| 경남 | 4.3 | 4.5 | 4.8 | 5.0 | 5.4 | 5.5 | 5.0 |
| 제주 | 4.9 | 4.6 | 4.6 | 4.8 | 5.4 | 5.6 | 6.1 |
| 평균 | 7.3 | 7.3 | 7.0 | 7.4 | 7.6 | 7.6 | 6.9 |
| 표준편차 | 4.2 | 3.8 | 3.8 | 4.2 | 4.2 | 3.9 | 3.2 |
| 변이계수 | 0.579 | 0.520 | 0.549 | 0.562 | 0.556 | 0.510 | 0.464 |
| 최대 | 16.2 | 15.9 | 15.3 | 16.9 | 16.6 | 16.9 | 14.1 |
| 최소 | 2.4 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.1 | 3.0 | 2.9 |
| 최대/최소비 | 6.62 | 7.29 | 6.78 | 5.44 | 5.41 | 5.61 | 4.84 |

자료: 이 효·김성주(2014)

7) 교육경비보조금의 현황

- 교육경비보조금의 세부내역을 살펴보면, 2014년도 전체 교육경비보조금은 8,264억원으로 이는 학교교육과정 운영지원 사업 3,186억원, 교육시설 개선 사업 2,129억원, 지역체육·문화공간 설치사업 436억원, 교육정보화사업 46억원, 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영사업 44억원 등으로 구성됨
- 지역 간 편차는 교육시설개선(변이계수: 1.621), 교육과정운영 지원사업 (1.458)에 비해 지역체육·문화공간설치사업(1.241), 지역주민 교육과정개발 및 운영(1.025) 등이 상대적으로 편차가 작은 것으로 나타남

<표 3-10> 교육경비보조금의 세부내역

(단위 : 백만원)

| 구분 | 소계 | 교육시설 개선 | 교육과정 운영 | 교육 정보화 | 지역주민 교육과정 개발·운영 | 지역체육문 화공간시설 | 기타 |
|----|---------|------------|------------|-----------|-----------------------|----------------|---------|
| 합계 | 826,408 | 212,911 | 318,594 | 4,635 | 4,367 | 43,575 | 242,326 |
| 서울 | 144,030 | 57,202 | 27,410 | 561 | 513 | 364 | 57,980 |
| 부산 | 30,008 | 7,514 | 1,522 | - | 145 | 280 | 20,547 |
| 대구 | 20,575 | 3,110 | 8,858 | 10 | - | 8,219 | 378 |
| 인천 | 64,233 | 3,656 | 36,523 | 1,095 | 246 | - | 22,713 |
| 광주 | 4,341 | 20 | 167 | - | 13 | 350 | 3,791 |
| 대전 | 5,837 | 2,933 | 231 | - | 3 | 700 | 1,970 |
| 울산 | 10,330 | 1,400 | 6,562 | - | 120 | 547 | 1,701 |
| 세종 | 1,925 | 1,475 | 100 | - | - | 350 | - |
| 경기 | 247,919 | 73,025 | 114,985 | 120 | 438 | 10,299 | 49,052 |
| 강원 | 51,555 | 8,863 | 12,415 | 158 | 712 | 4,988 | 24,419 |
| 충북 | 13,024 | 3,833 | 7,430 | 120 | - | 660 | 981 |
| 충남 | 55,357 | 10,571 | 29,034 | 1,184 | 645 | 5,442 | 8,481 |
| 전북 | 22,998 | 2,796 | 8,009 | 172 | 64 | 5,729 | 6,228 |
| 전남 | 50,772 | 5,584 | 25,659 | 29 | 605 | 2,190 | 16,705 |
| 경북 | 42,519 | 9,072 | 19,516 | 35 | 161 | 2,012 | 11,723 |
| 경남 | 45,514 | 10,938 | 17,865 | 1,151 | 590 | 1,445 | 13,525 |

| 구분 | 소계 | 교육시설 개선 | 교육과정 운영 | 교육 정보화 | 지역주민 교육과정 개발·운영 | 지역체육문 화공간시설 | 기타 |
|--------|---------|------------|------------|-----------|-----------------------|----------------|--------|
| 제주 | 15,471 | 10,919 | 2,308 | - | 112 | - | 2,132 |
| 평균 | 48,612 | 12,524 | 18,741 | 273 | 257 | 2,563 | 14,254 |
| 표준편차 | 61,627 | 20,303 | 27,318 | 437 | 263 | 3,181 | 16,928 |
| 변이계수 | 1.268 | 1.621 | 1.458 | 1.605 | 1.025 | 1.241 | 1.188 |
| 최대값 | 247,919 | 73,025 | 114,985 | 1,184 | 712 | 10,299 | 57,980 |
| 최소값 | 1,925 | 20 | 100 | 10 | 3 | 280 | 378 |
| 최대/최소비 | 128.8 | 3651.3 | 1149.9 | 118.4 | 237.3 | 36.8 | 153.4 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

- 교육경비보조금의 항목별 비중을 살펴보면, 전체적으로 학교교육과정운영 지원사업이 38.6%로 가장 높은 비중을 점하고 교육시설개선사업이 25.8%로 이들 2개 사업이 64.4%를 점하고 있음
 - 이외에 지역체육·문화공간설치사업 5.3%, 교육정보화 0.6%, 지역주민 교육과정개발·운영 0.5% 등임
- 지역 간 편차는 교육정보화(변이계수: 1.557), 지역체육·문화공간사업(1.176)에 비해 교육과정운영(0.633), 교육시설개선(0.785) 등이 상대적으로 작게 나타남

<표 3-11> 교육경비보조금의 시·도별, 항목별 비중

(단위 : %)

| 구분 | 계 | 교육시설 개선 | 교육과정 운영 | 교육 정보화 | 지역주민 교육과정 개발·운영 | 지역체육 문화공간 시설 | 기타 |
|----|-------|------------|------------|-----------|-----------------------|--------------------|------|
| 합계 | 100.0 | 25.8 | 38.6 | 0.6 | 0.5 | 5.3 | 29.3 |
| 서울 | 100.0 | 39.7 | 19.0 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 40.3 |
| 부산 | 100.0 | 25.0 | 5.1 | 0.0 | 0.5 | 0.9 | 68.5 |
| 대구 | 100.0 | 15.1 | 43.1 | 0.0 | 0.0 | 39.9 | 1.8 |
| 인천 | 100.0 | 5.7 | 56.9 | 1.7 | 0.4 | 0.0 | 35.4 |
| 광주 | 100.0 | 0.5 | 3.8 | 0.0 | 0.3 | 8.1 | 87.3 |

| 구분 | 계 | 교육시설 개선 | 교육과정 운영 | 교육 정보화 | 지역주민 교육과정 개발·운영 | 지역체육 문화공간 시설 | 기타 |
|--------|-------|------------|------------|-----------|-----------------------|--------------------|-------|
| 대전 | 100.0 | 50.2 | 4.0 | 0.0 | 0.1 | 12.0 | 33.8 |
| 울산 | 100.0 | 13.6 | 63.5 | 0.0 | 1.2 | 5.3 | 16.5 |
| 세종 | 100.0 | 76.6 | 5.2 | 0.0 | 0.0 | 18.2 | 0.0 |
| 경기 | 100.0 | 29.5 | 46.4 | 0.05 | 0.2 | 4.2 | 19.8 |
| 강원 | 100.0 | 17.2 | 24.1 | 0.3 | 1.4 | 9.7 | 47.4 |
| 충북 | 100.0 | 29.4 | 57.0 | 0.9 | 0.0 | 5.1 | 7.5 |
| 충남 | 100.0 | 19.1 | 52.4 | 2.1 | 1.2 | 9.8 | 15.3 |
| 전북 | 100.0 | 12.2 | 34.8 | 0.7 | 0.3 | 24.9 | 27.1 |
| 전남 | 100.0 | 11.0 | 50.5 | 0.1 | 1.2 | 4.3 | 32.9 |
| 경북 | 100.0 | 21.3 | 45.9 | 0.1 | 0.4 | 4.7 | 27.6 |
| 경남 | 100.0 | 24.0 | 39.3 | 2.5 | 1.3 | 3.2 | 29.7 |
| 제주 | 100.0 | 70.6 | 14.9 | 0.0 | 0.7 | 0.0 | 13.8 |
| 평균 | | 27.1 | 33.3 | 0.5 | 0.5 | 8.9 | 29.7 |
| 표준편차 | | 21.3 | 21.1 | 0.8 | 0.5 | 10.4 | 22.6 |
| 변이계수 | | 0.785 | 0.633 | 1.557 | 0.908 | 1.176 | 0.763 |
| 최대값 | | 76.6 | 63.5 | 2.5 | 1.4 | 39.9 | 87.3 |
| 최소값 | | 0.5 | 3.8 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 1.8 |
| 최대/최소비 | | 166.3 | 16.5 | 25.3 | 13.8 | 133.2 | 48.5 |

주 : 2014년도 기준

자료: 이 효·김성주(2014)

2. 현행 지방교육재정의 주요 문제점

1) 지방교육재정의 자주성(자립성) 부족

○ 지방교육재정은 일반재정과 달리 튼튼한 독립적 세원(지방세 등)을 보유하지 못하고 중앙재정과 지방재정에 전적으로 의존하고 있어서 주요 정책과 재정사업의 자주적 수행에 근본적인 제약을 안고 있음(교육재정 자립 수준 미흡)

- 지방교육세입 중 자체수입의 비중은 10% 미만으로 재정자립 수준이 매우 낮고, 이로 인해 예산집행의 신속성과 수요자 대응성이 크게 부족함
- 10.2%(2009) → 10.1%(2010) → 8.0%(2011) → 7.4%(2012) → 6.8%(2013)

- 지방교육재정의 과도한 이전재정 의존성과 매우 제한된 과세권(세금사용권 한)이 지방교육재정의 자주성을 크게 손상시키는 요인으로 작용함
 - 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%, 교육세(국세) 전액 및 국고보조금 등 비교적 안정적인 재원을 확보하고 있으나, 이들과 관련된 요율이나 세율의 결정권은 모두 국가에 귀속되어 있음
 - 지방교육세(취득세, 등록·면허세, 재산세 등에 부가세(sur-tax) 형태로 부과됨)의 경우에도 시·도 교육청의 과세권 행사는 매우 제한됨(시·도 교육청은 지방교육세 사용권한 보유)
 - 지방교육세의 부과·징수권과 세율조정권한 모두가 시·도지사에게 부여되어 있음
 - 지방교육채 발행 또한 중앙정부(교육부)의 승인이 필요하고, 자체수입인 수업료의 경우 교육부가 결정함
- 요약하면, 지방교육재정은 내국세 및 지방세 등과 직접적으로 연계되어 재원의 안정성은 비교적 양호하지만, 그것이 고유재원이 아니기 때문에 재원의 자기조절 역량 면에서 근본적인 제약과 한계가 있음

2) 지방교육재정의 경기 민감성

- 지방교육재정은 기본적으로 재원의 안정성과 지속성은 확보하고 있지만, 상대적으로 경기변동에 민감한 구조로 되어 있음
 - 경기 민감성(변동성)은 지방교육재정의 핵심재원이 내국세 및 지방세와 연계되어 있기 때문임
 - 그 동안 안정적으로 성장해 왔던 지방교육재정교부금이 2012년 이후 매년 약 40~41조원 수준에서 더 이상 성장하지 못하고 있는 사실이 이를 말해 줌
- 지방교육재정은 경기변동에 민감한 구조로 되어 있어서 재원 안정성에 문제가 있음
 - 재원 안정성 문제는 지방교육재정의 주 재원인 중앙정부 교부금과 보조

재원인 지방자치단체의 수평적 재정지원이 기본적으로 국세(내국세) 및 지방세(지방교육세, 시·도세, 담배소비세)와 직접적으로 연계되어 있어서 발생함

- 이는 최근 몇 년간 국세수입의 결손이 발생하면서 지방교육재정이 타격을 입었던 경험사례가 입증해 줌
 - 그 동안 안정적으로 성장해 왔던 지방교육재정교부금이 2012년 38.4조원, 2013년 41.1조원, 2014년 40.9조원, 2015년(예산) 39.4조원으로 더 이상 성장하지 못하고 있음
- 당분간 국가경제의 저성장 기조가 예상되는 현 상황에서 볼 때, 지방교육재정의 고성장은 한 동안 기대하기 어려울 것으로 전망됨
- 이와 같은 사실을 인식할 때, 지방교육재정이 경기변동에 따른 충격을 흡수할 수 있는 완충장치를 마련할 필요가 있음

<표 3-12> 국가재정운용계획상의 교육분야 투자계획의 연도별 변화

(단위 : 조원)

| 구 분 | '12년 | '13년 | '14년 | '15년 | '16년 | '17년 | '18년 | '19년 | 연평균 증가율(%) |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| '12~'16 국가재정운용 계획 | 45.5 | 49.1 | 53.2 | 56.7 | 59.9 | - | - | - | 7.1 |
| 지방교육재정교부금(계획) | 38.4 | 41.0 | 45.3 | 49.1 | 53.1 | - | - | - | 8.4 |
| 지방교육재정교부금(투자) | 39.2 | 40.8 | 40.9 | 39.4 | 41.3 | - | - | - | 1.4 |
| '13~'17 국가재정운용 계획 | | 49.8 | 50.8 | 53.2 | 58.1 | 62.1 | - | - | 5.7 |
| '14~'18 국가재정운용 계획(A) | | | 50.7 | 53.0 | 57.5 | 60.7 | 63.9 | - | 5.9 |
| '15~'19 국가재정운용 계획(B) | | | - | 52.9 | 53.2 | 54.5 | 56.9 | 59.0 | 2.8 |
| 차이(A-B) | | | - | 0.1 | 4.3 | 6.2 | 7.0 | - | 3.1 |

주: 1) 운영 처리된 교육투자액은 해당 국가재정운용계획과 동시에 국회에 제출된 교육예산안이므로 실제 투자액과 거의 차이가 없음
 2) 「'12~'16 국가재정운용계획」의 경우, 교부금에 의한 누리과정 지원이 가능하다는 점을 강조하기 위하여 특별히 지방교육재정교부금 예상 증가액을 표시하였으나, 이후 교부금 예상은 크게 빗나갔음(송기창, 2015)

자료: 기획재정부(2012, 2013, 2014, 2015), 국가재정운용계획(송기창(2015)에서 재인용하였음)

3) 일반자치(일반재정)와 교육자치(교육재정)의 분리 운영에 따른 비효율성

- 일반자치와 교육자치, 일반재정과 교육재정 간의 분리 운영에 따른 사회적 비효율성이 높음
 - 지방자치시스템이 일반재정과 교육재정 간에 칸막이식으로 분리 운영되고 있는 관계로 지방재정 전체 관점에서 우선순위에 따른 자원조정이 어렵고 자원배분의 비효율성이 나타남
- 일반자치의 경우 행정체계가 광역단체(시, 도)와 기초단체(시, 군, 구)의 분명한 위계(hierarchy) 하에 두 자치단체 수준 간의 기능과 재정시스템이 체계적으로 정립되어 있음; 이에 비해 교육자치의 경우 행정체계가 시·도 교육청의 단층체제에서 교육현장(기능)인 단위학교와 수직적으로 연계되는 시스템이 작동하고 있음
 - 이는 일반자치와 교육자치 간의 ‘행정체계 비대칭’을 의미함
- 이와 같이 비대칭적이고 불완전한 행정체제로 인해 지방교육재정과 관련된 법·제도와 실제 운영 간에 괴리현상이 발생하고 있음
 - 예를 들어, 기초단체인 시·군·구가 상급단체의 시·도교육비특별회계로 재원을 이전하는 것은 현행 법령에 위배됨
 - “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정”에서 재정여건이 매우 어려운 자치단체의 경우 각급 학교에 교육경비보조금을 지원하는 것을 제한하는 규정을 두고 있으나, 제대로 지켜지지 않고 있음
 - 이는 어떤 면에서 이론(정책 관점)과 실제 현상의 괴리를 보여주는 단면임
- 현재의 재정체계상 개별 학교는 시·도 교육청으로부터 재정지원을 받는 것이 합리적이지만, 지역주민의 관점에서는 교육서비스를 제외한 지역의 종합행정을 담당하고 지방세의 대부분을 징수하는 지방자치단체가 지역에 속하는 학교의 교육서비스 향상을 위해 재정지원을 하는 것을 희망하고 당연시함
 - 이와 같은 문제점은 궁극적으로 일반자치(일반재정)와 교육자치(교육재정)의 ‘협력적 관계 구축’, 나아가 양자의 통합에 대한 필요성을 강하게 부각시킴

4) 지방교육재정 지원체계의 문제점

- 지역의 재정여건을 고려하지 않은 상태에서 자치단체장의 교육에 대한 관심에 따라 기초자치단체 간에 교육비 지원규모와 수준에서 큰 차이가 발생하고 있음
 - 해당지역 교육청 및 단위학교 교육수요와의 긴밀한 연계가 미흡한 재정적 목적에 의해 교육투자(특정한 지역이나 계층에 대한 투자)가 이루어지고 있는데, 이는 교육비 투자의 왜곡과 함께 지출납용 가능성을 내포함
 - 시·도 교육청의 교육비특별회계로 전입되지 않고 각 단위학교에 개별적으로 지원되는 교육경비보조금과 교육사업의 경우 사업우선순위와 배치되는 문제가 발생함(예: 특정 학교 앞 CCTV 설치 등)
- 전체 재원조달시스템과 지출우선순위, 단·장기 계획에 의한 재원-사업의 연계구조가 부족한 실정임

5) 기타 문제점

- 교육사업의 유사·중복 문제
 - 지방자치단체의 장과 시·도 교육감은 지역주민의 선택에 의한 선출직이기 때문에 정책과 사업 추진에 있어서 경제적 타당성(economic feasibility) 보다는 사회·정치적 타당성(political feasibility) 관점에서 의사결정을 하는 경향이 많음
 - 사업의 시급성이나 경제적 타당성보다 가시적인 교육사업을 추진하는 경우가 빈번하여 예산우선순위가 무시되고 지방자치단체와 교육청 간에 유사·중복 투자가 발생하고 있음(비효율성, 비효과성, 국민세금의 경제적 가치 저하 등)
 - 예를 들면, 지방자치단체와 교육청에서 모두 실시하고 있는 평생교육사업이나 교육시설 환경개선사업, 방과 후 학교운영 등이 그에 해당함
 - 이들의 경우 자치단체와 교육청이 협의하여 거시적 관점에서 사업의 시

급성과 우선순위에 따라 예산을 투입하는 것이 재정의 효율성과 효과성 측면에서 바람직함

- 교육기관보조금의 편향적인 지원 사례도 발생하고 있음
 - 예컨대, 영어교육에 매우 편향적인 예산배분, 저소득층 학생을 위한 예산보다는 명문고 육성, 수능대비 교육프로그램 등에 예산을 집중 배분하는 현상이 나타남
 - 특히, 최근에는 국가적으로 사회복지지출수요가 급팽창하는 가운데 일반자치 부문은 물론 교육자치부문에 있어 ‘교육복지’에 대한 수요가 급부상하고 있음
 - 이들 중 상당 부분은 일반복지와 유사·중복의 가능성이 있으므로 두 주체의 협력적 재정관계가 매우 중요함
- 예산·결산 및 성과관리 미약
 - 예산의 편성·집행, 결산, 회계검사 등 일련의 예산과정에서 지방자치단체와 시·도 교육청 간에 연계·협력이 원활하지 못함
 - 예산 및 결산과정에서 시·도와 교육청 간에 협의와 의견수렴이 부족하고 특히 교육 관련 사업에 대해 성과관리가 미흡한 점을 들 수 있음

3. 지방교육재정에 관한 몇 가지 사실(fact)

- 현행 지방교육재정과 관련된 몇 가지 중요한 사실을 지적하면 다음과 같음 (임성일, 2015d)

1) 지방자치단체간의 수평적 재정이전시스템 작동

- 첫째, 일반자치단체와 지방교육자치단체간의 재정관계를 고려하면 우리나라에서도 지방자치단체간의 수평적 재정이전시스템(horizontal fiscal transfers)이 작동하고 있는 사실임
 - 특히, 법정전출금의 경우 비록 법적 보조금제도(grants)는 아니지만, 현

- 상적으로 지방세를 중심으로 재원이 체계적으로 조성되고 규칙적으로 동일 지역의 광역자치단체(예컨대, 서울시와 서울시 교육청, 경기도와 경기도 교육청 등) 간에 재정이전이 이루어지고 있는 점에서 그러함
- 다만, 전체 시·도를 대상으로 하는 것이 아니고 동일 지역의 광역자치단체 간에 재정이전이 이루어지는 점에서 전국적으로 재정의 형평과 효율을 구현하는 보조금제도와는 특성을 달리함
 - 이와 같은 사실은 현재의 전출금 형태의 재정이전방식이 향후 보조금 형태로 발전될 수 있는 가능성을 시사함
- 둘째, 지방교육서비스가 국가적 책무가 강하면서도 일부 지방의 책무와 혜택 요소를 내포하고 있음을 감안할 때, 지방자치단체가 재원의 일부를 교육자치단체와 공유해야 하는 당위성이 있음
- 특히, 우리나라와 같이 교육자치단체가 독자의 지방세목을 보유하거나 과세요구(예컨대, “precept”)를 하는 것이 허용되지 않고 있는 상황에서는 지방세목을 독점하는 일반자치단체가 어떤 형태로든 지방교육자치단체에 대해 재정이전을 해주는 것은 당연한 조치임
 - 다만, 어떤 수준과 방법을 선택하는 것이 적절한지의 문제는 정치·사회·정책적으로 판단해야 할 중요한 과제인데, 이는 향후 지방교육재정시스템의 근본적인 구조개편과도 맞물림

2) 지방교육재정교부금의 공유세 특성

- 지방교육재정교부금은 일종의 공유세(revenue sharing)로서 안정성이 담보되고 교육청이 상당한 수준의 자율성을 행사할 수 있는 재원임
- 하지만 재원의 규모를 지방이 자율적으로 조절할 수 없는 점에서 고유의 세목을 보유하는 것에 비해 재정의 자주성과 자기 통제성이 떨어짐
 - 만일 지방교육자치가 중장기적으로 계속 유지된다면 현재와 같이 전적으로 지방교육재정교부금에 의존하는 체제로부터 벗어나 일정 수준의 독자재원(세목)을 확보할 필요성이 강하게 제기됨

- 현행 지방교육재정교부금은 지방교부세에 비해 상대적으로 지방의 재정 자율성이 약한데, 그 이유는 지방교부세와 달리 지방교육재정교부금은 인건비 등 경직성 경비의 비중이 매우 큰 특징을 지니고, 배분과정에서 국고보조금과 같은 조건첨부 사항들이 존재하기 때문임
- 이는 앞으로 지방교육재정교부금이 진정한 일반보조금으로서 정체성을 확립해야 할 필요성을 함축함

3) 지방자치시스템의 불완전성과 불안정성

- 앞서 언급한 바와 같이 일반자치와 교육자치 간에 위계(hierarchy)적 특성, 기능, 재정시스템이 비대칭적으로 정립되어 있어서 많은 문제를 노정함
 - 이는 역사적·정치적 요인에 의해 형성되었으나, 세금을 납부하고 일반행정과 교육행정서비스를 종합적이고 효과적으로 공급받기를 원하는(공급받아야 할 권리를 지니는) 주민의 입장에서는 매우 비효율적이고 불만족스러운 현상을 초래함
- 일반재정의 경우 광역자치단체(시·도)와 기초자치단체(시·군·구) 간의 재정관계가 형성되어 있는 반면 교육재정은 광역·기초단체의 관계가 없고 교육청과 단위학교 간의 관계가 형성되어 있음
 - 이와 같이 상이한 두 지방자치시스템의 행·재정체계는 두 주체 간의 수평적 협력관계를 원활히 하는데 일종의 장애요인으로 작용함
 - 종합행정 주체인 기초자치단체와 단위학교 간에는 위상, 기능, 권한 등 여러 면에서 차이가 있어서 사실상 수평적 협력관계가 구축되기 어려움

제3절 인천광역시의 재정 현황

1. 재정규모

- 인천시의 세입(2014년 결산 기준)은 8조 9,684억원이며, 이 중 일반회계가 57.5%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로 공기업특별회계 19.5%, 기타특별회계 16.6%, 기금 6.4%의 순임
- 세출(2014년 결산 기준)은 8조 4,475억원이며, 이는 일반회계 59.7%, 공기업특별회계 17.8%, 기타특별회계 15.8%, 기금 6.8%로 구성되어 있음
- 2015년 예산규모는 8조 519억원이며, 이는 일반회계 61.8%, 공기업특별회계 16.4%, 기타특별회계 18.2%, 기금 3.6%로 구성됨
- 2015년도 인천시 예산규모는 전체 지방재정(173조 2,590억원)의 4.6%에 해당하고, 대도시(특별시, 광역시) 총 재정(35조 1,651억원)의 22.9%를 점유함
- 참고로 2014년도 기준으로 인천시의 지역내총생산(GRDP)은 646,542억원이며, 이는 전체 광역자치단체 지역내총생산(14,302,549억원)의 4.5%, 그리고 대도시(특별시, 광역시) 총지역내총생산(6,279,192억원)의 10.3%에 해당함

<표 3-13> 인천광역시의 세입 및 세출규모

(단위 : 백만원, %)

| 구 분 | | 계 | 일반회계 | 공기업 특별회계 | 기타 특별회계 | 기금 |
|------|------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| 2014 | 세입결산 | 8,968,415 (100) | 5,154,535 (57.5) | 1,752,209 (19.5) | 1,489,479 (16.6) | 572,192 (6.4) |
| | 세출결산 | 8,447,511 (100) | 5,041,686 (59.7) | 1,501,542 (17.8) | 1,332,091 (15.8) | 572,192 (6.8) |
| 2015 | 예산규모 | 8,051,910 (100) | 4,977,417 (61.8) | 1,319,523 (16.4) | 1,467,632 (18.2) | 287,339 (3.6) |

주 : 2014년까지는 결산, 2015년은 당초예산 기준임

자료 : 재정공시 자료를 기초로 작성한 것임

- 세입 및 세출규모의 연도별(2010~2015) 추이를 살펴보면, 2013년도의 재정 규모가 매우 크게 나타나며 이후 다소 감소하는 추이를 보이고 있음
 - 세입규모는 2010년 7조 4,138억원에서 2013년에 9조 3,446억원으로 크게 증가하였다가 2014년 8조 9,684억원, 2015년 8조 519억원으로 감소함
 - 세출규모는 2010년 6조 8,214억원에서 2013년에 8조 5,701억원으로 크게 증가하였다가 2014년 8조 4,475억원, 2015년 8조 519억원으로 감소함
 - 2013년에 재정규모가 크게 증가한 원인은 자산매각(터미널 매각)과 고금리(공공자금관리기금) 차환을 위한 지방채 발행이 전년대비 큰 폭으로 증가하였기 때문임

<표 3-14> 인천광역시의 세입 및 세출규모의 연도별 추이

(단위 : 백만원)

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 세입규모 | 7,413,845 | 7,046,136 | 7,791,383 | 9,344,589 | 8,968,415 | 8,051,910 |
| 세출규모 | 6,821,386 | 6,668,709 | 7,249,345 | 8,570,085 | 8,447,511 | 8,051,910 |

주 : 2014년까지는 결산, 2015년은 당초예산 기준임
 자료 : 재정공시 자료를 기초로 작성한 것임

2. 세입 및 세출구조

(1) 세입구조

- 2015년도 예산을 기준으로 인천시의 세입구조를 살펴보면, 지방세가 2조 6,665억원으로 세입의 53.6%를 차지하고 있고, 그 다음이 보조금 29.2%, 세외수입 6.5%, 지방교부세 5.9%, 지방채 2.1% 등의 순임
- 주요 세입항목에 대해 연도별로 살펴보면 다음과 같음
 - 지방세는 절대규모와 세입 비중 면에서 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 2011년~2015년에 걸쳐 세입의 37.8%(2013년)~54.4%(2011년)의 수준을 나타내고 있음

- 다만, 세입의 연도별 변동 폭이 매우 큰데, 이는 지방세 자체의 문제도 있지만 그 외 세입변수(예컨대, 세외수입, 보조금, 지방채 등)의 복합적 영향에 기인함
 - 보조금도 전반적으로 증가하는 추세이며 연도별로는 세입의 20.1%(2013년)~29.2%(2015년)를 보이고 있음
 - 세외수입은 2013년에 세입의 21.8% 비중이던 것이 2014년과 2015년에는 각각 6.7%, 6.5%로 크게 감소함
 - 이는 2014년에 정부의 예산과목분류체계 조정(예: 세외수입 중 큰 비중을 차지하는 이월금의 세외수입과목 제외 등)에 가장 큰 원인이 있음
- 지방교부세는 2011년 이후 5% 수준(2014년 6.2%)에서 변동을 보이고 있으나 전반적으로 증가하는 추세를 보임
- 지방채수입은 2015년 1,070억원으로 세입의 2.1%를 점하고 있으며, 연도별로는 최고 15.0%(2013년)에서 최저 0.4%(2012년)로 매우 큰 변동성을 나타내고 있음
- 이는 인천시가 글로벌 금융위기 이후 재정문제(압박)를 겪고 있는 것과 큰 관계가 있음

<표 3-15> 인천시의 세입재원의 연도별 현황(2011~2015)

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 금액 | 비중 |
| 합 계 | 4,062,183 | 100 | 4,661,927 | 100 | 5,870,867 | 100 | 5,154,535 | 100 | 4,977,417 | 100 |
| 지방세 | 2,208,461 | 54.4 | 2,143,418 | 46.0 | 2,216,838 | 37.8 | 2,556,155 | 49.6 | 2,666,481 | 53.6 |
| 세외수입 | 459,329 | 11.3 | 1,254,650 | 26.9 | 1,281,279 | 21.8 | 344,462 | 6.7 | 322,887 | 6.5 |
| 지방교부세 | 207,722 | 5.1 | 269,001 | 5.8 | 310,247 | 5.3 | 320,945 | 6.2 | 292,300 | 5.9 |
| 보조금 | 974,871 | 24.0 | 974,258 | 20.9 | 1,179,822 | 20.1 | 1,290,965 | 25.1 | 1,451,585 | 29.2 |
| 지방채 | 211,800 | 5.2 | 20,600 | 0.4 | 882,681 | 15.0 | 117,784 | 2.3 | 107,040 | 2.1 |
| 보전수입 등 및 내부거래 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 524,224 | 10.2 | 137,124 | 2.7 |

주 : 일반회계 기준; 2014년까지는 결산, 2015년은 당초예산 기준임

(2) 세출구조

- 2015년도 예산 기준으로 인천시의 세출구조를 살펴보면, 사회복지지출이 1조 7,693억원(전체 세출의 35.6% 점유)으로 가장 많고, 그 다음으로 일반공공행정 13.5%, 수송 및 교통 13.1%, 교육 10.9% 등의 순으로 나타남
 - 본 연구가 중점을 두는 지방교육재정 관련 교육지출이 전체 세출의 10% 이상이라는 사실은 인천시의 재정운영에 있어서 지방교육 재정이전이 상당히 중요한 위치를 차지하는 것을 의미함
 - 그 외의 세출기능으로는 문화 및 관광 4.4%, 국토 및 지역개발 3.9%, 환경보호 2.6%, 농림해양수산 2.1% 등이 있음
- 기능별 세출의 연도별(2010~2015) 경향을 살펴보면, 사회복지, 교육, 환경보호 분야는 증가추세인 반면 일반공공행정, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발, 보건 분야는 감소추세에 있음

<표 3-16> 인천시의 세출분야별, 연도별 현황

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|---------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 금액 | 비중 |
| 합계 | 4,063,296 | 100 | 4,614,373 | 100 | 5,608,675 | 100 | 5,041,686 | 100 | 4,977,417 | 100 |
| 일반공공행정 | 615,764 | 15.2 | 654,046 | 14.2 | 1,381,247 | 24.6 | 706,558 | 14.0 | 672,300 | 13.5 |
| 공공질서·안전 | 93,097 | 2.3 | 49,063 | 1.1 | 36,270 | 0.7 | 32,323 | 0.6 | 44,212 | 0.9 |
| 교육 | 506,291 | 12.5 | 656,365 | 14.2 | 494,439 | 8.8 | 468,396 | 9.3 | 544,337 | 10.9 |
| 문화 및 관광 | 196,020 | 4.8 | 216,038 | 4.7 | 298,954 | 5.3 | 334,088 | 6.6 | 218,867 | 4.4 |
| 환경보호 | 124,788 | 3.1 | 121,704 | 2.6 | 134,814 | 2.4 | 112,860 | 2.2 | 131,657 | 2.6 |
| 사회복지 | 1,094,780 | 26.9 | 1,213,561 | 26.3 | 1,445,935 | 25.8 | 1,584,663 | 31.4 | 1,769,321 | 35.6 |
| 보건 | 78,807 | 1.9 | 92,890 | 2.0 | 111,315 | 2.0 | 102,757 | 2.0 | 83,576 | 1.7 |
| 농림해양수산 | 89,195 | 2.2 | 106,294 | 2.3 | 102,655 | 1.8 | 92,662 | 1.8 | 102,827 | 2.1 |
| 산업·중소기업 | 51,898 | 1.3 | 83,289 | 1.8 | 96,612 | 1.7 | 88,802 | 1.8 | 66,454 | 1.3 |
| 수송 및 교통 | 617,482 | 15.2 | 849,318 | 18.4 | 744,773 | 13.3 | 725,954 | 14.4 | 650,561 | 13.1 |
| 국토·지역개발 | 223,650 | 5.5 | 243,148 | 5.3 | 283,554 | 5.1 | 378,410 | 7.5 | 193,342 | 3.9 |
| 과학기술 | 17,683 | 0.4 | 11,761 | 0.3 | 118,219 | 2.1 | 40,778 | 0.8 | 43,923 | 0.9 |
| 예비비 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 51,793 | 1.0 |
| 기타 | 353,841 | 8.7 | 316,894 | 6.9 | 359,888 | 6.4 | 373,436 | 7.4 | 404,247 | 8.1 |

주 : 일반회계 기준이며, 2014년까지는 결산, 2015년은 당초예산 기준임

3. 재정 여건

(1) 1인당 지방세부담액

- 인천시의 주민1인당 지방세부담액은 2010년의 758천원에서 2015년의 894천원으로 지속적으로 증가함
- 인천시의 주민1인당 지방세부담액은 전국평균(1,158천원) 및 특별·광역시 평균(1,081천원)과 비교할 때, 각각 0.77배, 0.83배인 것으로 파악됨
- 자치재정의 핵심을 이루는 지방세수입이 꾸준히 증가하는 현상은 세입 확충을 통한 안정적인 재정운영에 도움을 줄 것으로 보임
 - 이는 무엇보다도 정부정책에 힘입어 취득세 등 기간세목의 세수확충이 가능해진 점과 심각한 재정상황으로부터 탈피하려는 인천시의 징세노력에 의한 것으로 추측됨

<표 3-17> 주민 1인당 지방세 부담액 연도별 현황

| 구 분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 지방세 결산액 (백만원) | 2,090,804 | 2,208,461 | 2,143,418 | 2,216,838 | 2,556,155 | 2,666,481 |
| 인구수(명) | 2,758,296 | 2,801,274 | 2,843,981 | 2,879,782 | 2,902,608 | 2,980,861 |
| 1인당 지방세 부담액(천원) | 758 | 788 | 754 | 770 | 881 | 894 |

(2) 재정자립도와 재정자주도

- 인천광역시의 재정자립도는 2010년 67.94%에서 2015년 57.52%로 등락을 거듭하고 있는데, 그 가장 큰 원인은 정부의 예산과목구조 변경과 지방교부세의 수혜 증가에 기인하는 것으로 추측됨
 - 2010년~2015년 중 최고 70.76%(2012), 최저 56.78%(2013)를 시현하는 가운데, 세입에서 점하는 자체수입의 비중이 점차 낮아지고 있음

- 자체수입과 지방교부세가 세입에서 접하는 비중을 나타내는 재정자주도 역시 2010년 73.19%에서 2015년 63.76%로 등락을 거듭하고 있으며, 전체적으로 재정자주도가 낮아지는 추이를 보이고 있음
 - 이 또한 주요 세외수입 항목이 자체수입과목에서 제외되는 예산과목구조 변경이 가장 큰 원인인 것으로 추측됨

<표 3-18> 인천광역시의 재정자립도와 재정자주도 연도별 추이

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 재정자립도 | 67.94% | 64.25% | 70.76% | 56.78% | 58.19% | 57.52% |
| 재정자주도 | 73.19% | 69.52% | 77.02% | 62.50% | 64.51% | 63.76% |

주 : 2014년까지는 최종예산, 2015년은 당초예산 기준임

제4절 인천광역시의 지방교육재정 전출제도의 현황과 문제점

1. 인천시의 지방교육재정 전출금 현황

- 2015년도 인천시의 지방교육재정 전출금은 572,920백만원이며, 동 금액은 연도별로 상당한 변동성을 보이고 있음
 - 최고 728,655백만원(2012년), 최저 546,616백만원(2013년)의 범위에서 변동함
- 인천광역시 교육재정 전출금을 전국 규모와 비교해 보면 다음과 같음
 - 2015년의 경우 전국 규모의 5.5%를 점하고 있으며, 연도별로는 2011년 ~2015년 기간 중 최저 5.4%(2013년), 최고 7.4%(2012년) 수준에서 변동성을 보임

<표 3-19> 인천시 지방교육재정 전출금의 전국 대비 비중 추이

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| 전국 | 9,147,531 | 9,871,752 | 10,102,935 | 10,005,286 | 10,394,213 |
| 인천 | 606,371 | 728,655 | 546,616 | 606,860 | 572,920 |
| 비중 | 6.6 | 7.4 | 5.4 | 6.1 | 5.5 |

- 교육재정 전출금의 구성 항목별로 전국규모와 비교하면(2015년도 기준), 법정전출금(703-01) 5.96%, 비법정전출금(703-02) 8.91%, 교육기관보조(308-08) 3.47%로 파악됨
 - 전국 대비 비중에서 인천시의 비법정전출금 비중이 가장 높고 그 다음은 법정전출금 비중, 교육기관에 대한 보조금 비중의 순으로 나타남
 - 법정전출금을 세부적으로 파악하면, 인천광역시의 경우 담배소비세 전출금이 전국 대비 비중이 가장 높은 반면 학교용지매입비의 비중이 가장 낮음
 - 각 항목별 전국 대비 비중을 보면, 시·도세총액의 일정률 6.11%, 담배소비세 전출금 13.09%, 지방교육세 전출금 5.57%, 학교용지매입비 1.82%로 나타남
 - 조례에 의해 교육재정에 지원되는 비법정전출금의 전국 대비 비중은 8.91%로 상대적으로 높은 수준에 있는데, 이에 대한 내역은 뒤에서 기술됨
 - 교육기관에 대한 보조금은 학교급식보조가 전국 대비 3.97%를 점하고 교육경비보조는 2.68%로 나타남
 - 이는 인천시의 재정여건(상태), 전국대비 비중 등을 고려할 때 낮은 수준임
- ※ 예컨대, 전국대비 지방교육재정 전출금의 비중을 보면 인천시와 비슷한 학생수를 보유하는 부산시(전국대비 비중 5.81%, 2015)에 비해, 0.3%p 낮게 나타나고 있음

<표 3-20> 인천광역시 교육재정 전출금의 항목별 전국 비교(2015년도)

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | | 전국(A) (비중) | 인천(B) (비중) | 비중 (B/A×100) |
|------------------------|-------------|-----------------------|--------------------|-----------------|
| 합계 | | 10,394,212 (100.0) | 572,918 (100.0) | 5.51 |
| 법정전출금 (703-01) | 소계 | 8,396,532 (80.78) | 500,692 (87.39) | 5.96 |
| | 시·도세충역의 일정률 | 2,082,103 (20.03) | 127,243 (22.21) | 6.11 |
| | 담배소비세의 45% | 499,270 (4.80) | 65,341 (11.40) | 13.09 |
| | 지방교육세 전액 | 5,391,999 (51.87) | 300,387 (52.43) | 5.57 |
| | 학교용지매입비 | 423,160 (4.07) | 7,721 (1.35) | 1.82 |
| 비법정전출금 (703-02) | 조례 | 51,742 (0.50) | 4,608 (0.80) | 8.91 |
| 교육기관에 대한 보조(308-08) | 소계 | 1,945,938 (18.72) | 67,618 (11.80) | 3.47 |
| | 학교급식보조 | 1,193,623 (11.48) | 47,441 (8.28) | 3.97 |
| | 교육경비보조 | 752,315 (7.24) | 20,177 (3.52) | 2.68 |

자료 : 지방자치단체 통합재정개요(행정자치부, 2015)

2. 지방교육재정수요 관점에서의 인천시 위상(위치)

○ 본 연구에서는 인천광역시 교육재정 전출금의 상대적 위상을 객관적으로 파악하기 위해 앞서 살펴본 자원구조 외에 지방교육재정수요 측면을 고려하여 인천시의 인구와 학생수, 교직원수 변수를 전국 규모와 비교하고자 시도하였는데, 그 주요 결과는 다음과 같음

- 먼저, 인천시의 인구수는 2015년 현재 전국의 5.68%를 점하고 있는데, 이는 교육재정 전출금의 상대비중(5.51%)과 비교하여 높은 수준임

* 연도별로 인천시의 전국대비 인구수 비중은 2011년~2015년 기간 중 최저 5.51%(2011년), 최고 5.68%(2015년) 수준에서 변동성을 보임

- 다음으로, 학생수의 경우 2015년 현재 전국 규모의 5.67%를 점하고 있는데, 이는 교육재정 전출금의 상대비중(5.51%)과 비교하여 높은 수준임
- * 연도별로 인천시의 전국대비 학생수 비중은 2011년~2015년 기간 중 최저 5.60%(2012년), 최고 5.67%(2015년) 수준에서 변동성을 보임

<표 3-21> 인천시 학생 수의 전국 비중 추이

(단위 : 명, %)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 전국 | 6,986,847 | 6,721,176 | 6,481,492 | 6,285,792 | 6,088,827 |
| 인천 | 391,241 | 376,113 | 364,004 | 354,743 | 345,200 |
| 비중 | 5.60 | 5.60 | 5.62 | 5.64 | 5.67 |

- 마지막으로, 교사수의 경우 2015년 현재 전국 규모의 5.43%를 점하고 있는데, 이는 교육재정 전출금의 상대비중(5.51%)과 비교하여 낮은 수준임
- * 연도별로 인천시의 전국대비 교사수 비중은 2011년~2015년 기간 중 최저 5.43%(2015년), 최고 5.50%(2014년) 수준에서 변동성을 보임

<표 3-22> 인천시 교사수의 전국 비중 추이

(단위 : 명, %)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전국 | 422,364 | 425,392 | 427,689 | 430,509 | 428,904 |
| 인천 | 23,092 | 23,195 | 23,469 | 23,678 | 23,274 |
| 비중 | 5.47 | 5.45 | 5.49 | 5.50 | 5.43 |

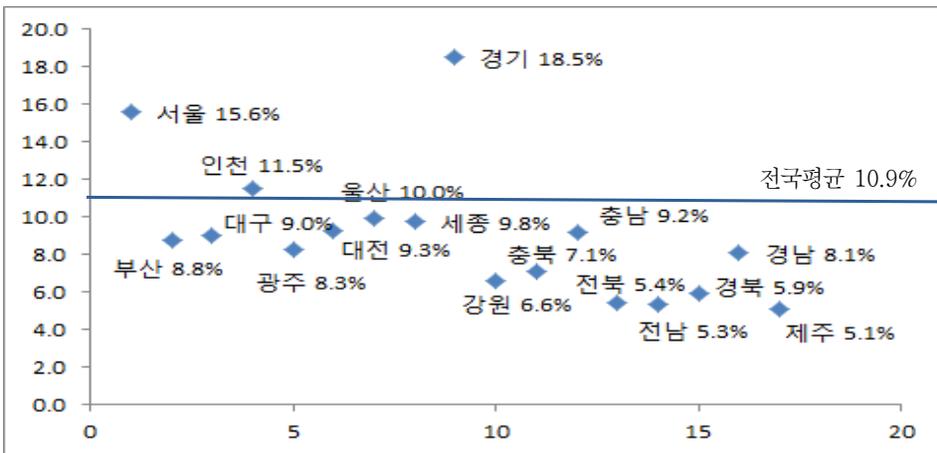
- 종합적으로, 인천시의 지방교육재정부담은 교육수요 주체인 학생수의 전국 점유비율에 비해 상대적으로 조금 낮은 부담을, 그리고 교사수의 전국점유 비율에 비해 상대적으로 더 많이 부담하는 것으로 파악됨
- 이와 같은 결과는 전국적으로 지방교육재정의 핵심수요 변수인 학생 수/교사 수의 지역별 분포와 지역별 세수(구체적으로, 지방교육재정지원 관련 지역별 지방세수) 간에 상당한 갭(gap)이 있음을 의미함

3. 지방교육재정 전출금의 세부내역

(1) 교육재정 전출금의 비중

- 인천시의 지방교육재정 전출금이 세입예산(일반회계)에서 차지하는 비율을 연도별(2011~2015)로 살펴보면, 9.3%(2013년)~15.6%(2012년)의 범위에서 연도별 변동성이 큰 것으로 파악됨
 - 이와 같은 변동성은 분자(교육재정 전출금)와 분모(세입)의 역학관계에 의해 결정되지만, 상대적으로 변동성이 큰 것은 분명해 보임
 - 그 주된 원인은 인천시가 재정 어려움을 겪으면서 교육재정 관련 전출금(법정전출금, 비법정전출금, 교육경비보조금)이 영향을 받은 것으로 추측됨
- 2015년도의 경우 인천시의 세입예산 대비 교육재정 전출금의 비중은 11.5%로 전국 평균 10.9%보다 높은 수준이며, 특별·광역시 가운데 서울시(15.6%) 다음으로 높게 나타남
 - * 서울시는 법정전출금 부담구조와 비중이 다른 광역시보다 높아 <그림 3-3>에서 높은 위치를 차지하는 것으로 보임

<그림 3-3> 세입예산(일반회계) 대비 교육재정 전출금의 비중 분포(2015년)



- 연평균 증가율(2011년~2015년)을 보면, 인천시 세입예산(일반회계)의 연평균 증가율(5.21%)에 비해 지방교육재정의 전출과 밀접한 관계가 있는 시·도세 일정률의 연평균 증가율(8.26%)이 상당히 높고 나머지 항목들은 세입 증가율보다 낮게 나타남
- 2015년도 기준으로 각 항목별 세입예산(일반회계) 대비 비중을 살펴보면, 법정전출금 10.1%, 비법정전출금 0.09%, 교육기관보조금 1.4%로 나타남
 - 연도별 추이를 보면, 법정전출금은 2011년의 11.9%에서 2013년의 7.8%로 낮아졌다가 2015년에는 다시 10.1%로 증가함
 - 비법정전출금은 2014년 0.13%, 2015년 0.09%로 낮아짐
 - 교육기관보조금은 2011년 3.0%, 2012년 3.7%의 비교적 높은 비중을 보이다가 2013년 1.5%, 2014년 2.9%, 2015년 1.4%로 크게 낮아져 연도간 변동성이 심한 경향을 보임

<표 3-23> 인천시 지방교육재정의 전출금 변화 추이

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 연평균 증가율 | |
|-----------------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|--------|
| 세입예산(일반회계) (A) | 4,062,183 | 4,661,927 | 5,870,867 | 5,250,396 | 4,977,417 | 5.21 | |
| 교육재정 전출금(B) | 606,371 | 728,655 | 546,616 | 606,860 | 572,920 | -1.41 | |
| 법정전 출금 | 소계(C) | 482,571 | 556,634 | 460,705 | 449,483 | 500,692 | 0.93 |
| | 시·도세 일정률 | 92,631 | 130,178 | 89,902 | 96,120 | 127,243 | 8.26 |
| | 담배소비세 45% | 65,103 | 71,519 | 66,498 | 67,054 | 65,341 | 0.09 |
| | 지방교육세 | 305,322 | 318,537 | 282,342 | 277,909 | 300,387 | -0.41 |
| | 학교용지 매입비 | 19,515 | 36,400 | 21,963 | 8,400 | 7,721 | -20.69 |
| 비법정전출금(D) | - | - | - | 6,784 | 4,608 | - | |
| 교육 기관에 대한 보조 | 소계(E) | 123,800 | 172,021 | 85,911 | 150,593 | 67,620 | -14.03 |
| | 학교급식보조 | - | 82,349 | 54,724 | 86,360 | 47,441 | - |
| | 교육경비보조 | - | 89,672 | 31,187 | 64,233 | 20,179 | - |

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 연평균 증가율 |
|---------|------|------|------|------|------|------------|
| B/A×100 | 14.9 | 15.6 | 9.3 | 11.6 | 11.5 | - |
| C/A×100 | 11.9 | 11.9 | 7.8 | 8.6 | 10.1 | - |
| D/A×100 | - | - | - | 0.13 | 0.09 | - |
| E/A×100 | 3.0 | 3.7 | 1.5 | 2.9 | 1.4 | - |

자료 : 지방자치단체 통합재정개요(행정자치부), 각 년도

- 종합적으로, 인천시의 지방교육재정 전출금은 연도별로 규모, 비중, 성장률 면에서 변동성이 매우 큰 것으로 파악됨
 - 그에 대한 원인으로서는 2008년 글로벌 금융위기 이후 세수 변화 뿐 아니라 교육재정 관련 비법정전출금과 교육경비보조금의 연도 간 변동성이 큰 점 등을 들 수 있음

<표 3-24> 인천시 지방교육재정 전출금의 연도별 변화

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 교육재정 전출금 | 606,371 | 728,655 | 546,616 | 606,860 | 572,920 |
| 세입 대비 점유비중 | 14.9 | 15.6 | 9.3 | 11.6 | 11.5 |
| 성장률 | 13.5 | 20.2 | -25.0 | 11.0 | -5.6 |

자료 : 지방자치단체 통합재정개요(행정자치부), 각 년도

- 인천시의 재정여건과 교육재정 전출금을 비교하면, 지방교육재정 관련 법정 전출금의 연평균(2011~2015) 증가율은 1.58%로 세입증가율 5.21% 및 지방세증가율 4.82%와 비교하여 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있음

<표 3-25> 인천시 재정여건과 교육재정 법정전출금의 비교

(단위 : 백만원, %)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 연평균 증가율 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 세입규모 | 4,062,183 | 4,661,927 | 5,870,867 | 5,154,535 | 4,977,417 | 5.21 |
| 지방세 | 2,208,461 | 2,143,418 | 2,216,838 | 2,556,155 | 2,666,481 | 4.82 |
| 교육법정 전출금 | 463,056 | 520,234 | 438,742 | 441,083 | 492,971 | 1.58 |

주 : 교육법정전출금은 시·도세전출금, 담배소비세전출금, 지방교육세 전출금

자료 : 지방자치단체 통합재정개요(행정자치부), 각 년도

○ 인천시의 지방세 대비 교육재정 법정전출금의 비중 추이를 살펴보면, 2011년~2015년에 걸쳐 18.00%(2014)~21.02%(2011) 수준에 있으며 연도별로 변동성을 보이고 있음

– 인천시의 지방세 대비 교육재정 법정전출금 비중은 연도별로 특별·광역시 평균보다 높으며(다만, 2014년 제외) 그 차이는 0.13%p(2015년)~1.38%p(2011년)로 나타남

* 다만, 2014년도는 특별·광역시 평균보다 1.28%p 낮음

<표 3-26> 지방세수입 대비 교육재정 법정전출금의 비중 추이

(단위 : %)

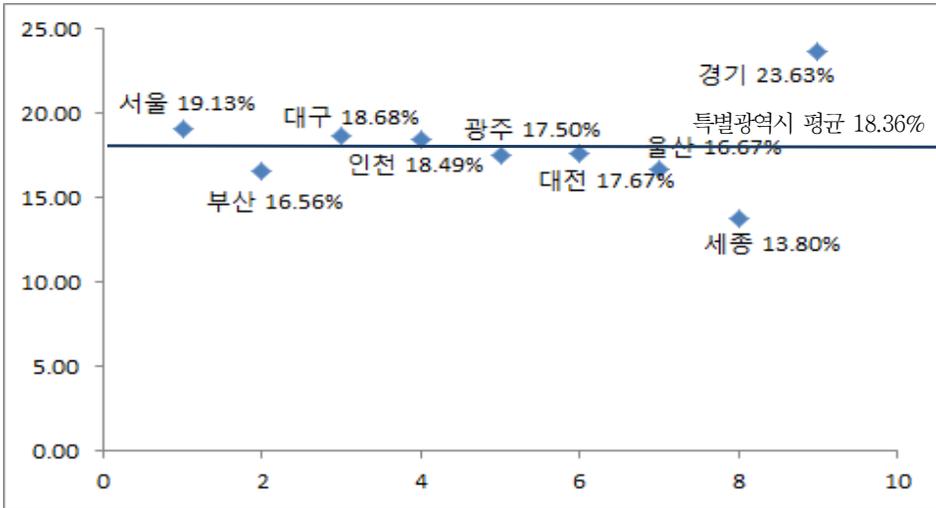
| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 서울 | 19.67 | 18.98 | 19.51 | 20.13 | 19.13 |
| 부산 | 18.49 | 17.92 | 18.35 | 17.77 | 16.56 |
| 대구 | 19.41 | 19.16 | 20.21 | 19.88 | 18.68 |
| 인천 | 21.02 | 19.81 | 20.41 | 18.00 | 18.49 |
| 광주 | 21.04 | 19.29 | 18.83 | 18.26 | 17.50 |
| 대전 | 19.98 | 19.03 | 20.19 | 19.64 | 17.67 |
| 울산 | 17.85 | 17.02 | 18.10 | 18.14 | 16.67 |
| 세종 | - | - | 10.42 | 12.85 | 13.80 |
| 경기 | 26.98 | 26.01 | 26.18 | 24.08 | 23.63 |
| 특별·광역시 평균 | 19.64 | 18.89 | 19.38 | 19.28 | 18.36 |

주 : 교육법정전출금은 시·도세전출금, 담배소비세전출금, 지방교육세 전출금

자료 : 지방자치단체 통합재정개요(행정자치부), 각 년도

- 2015년 기준으로 인천시의 지방세 대비 교육재정 법정전출금의 비중은 18.49%로 특별·광역시 평균 18.36%보다 높게 나타나며, 특별·광역시 중에서는 서울 19.13%, 대구 18.68%에 이어 세 번째로 높은 비중을 보이고 있음
- ※ 경기도의 경우 지방세 대비 교육 법정전출금의 비중이 23.63%로 가장 높게 나타나고 있음

<그림 3-4> 지방세수입 대비 교육재정 법정전출금의 비중 분포(2015년)



(2) 지방교육재정 전출금의 주요 내용

- 인천광역시의 경우 지방교육재정교부금법에 의한 법정전출금 이외에 비법정전출금과 교육경비보조사업, 학교급식지원을 실시하고 있음
- 비법정전출금은 연도별로 변동성이 크게 나타나고 있는데, 최고 24,024백만원(2012년), 최저 4,608백만원(2015년)을 보이고 있음
 - 인천시가 추진하는 대표적인 비법정전출금 교육사업으로는 원어민교사 배치, 중학교 학교운영비 지원, 학력향상 선도학교, 다목적강당건립 지원, 다문화대안학교 기숙사 신축, 해밀학교설립 지원, 문화체육센터건립 지원 등이 있음

- 교육경비보조사업(학교직접지원)도 연도별로 지원규모의 변동성이 매우 크게 나타나고 있음
 - 주요 교육경비보조 사업으로는 잠재성장형 고등학교 지원, 교육복지우선학교 지원, 초중고 교육경비 지원, 노후학교시설개선, 하늘고 설립지원, 인터넷학습 등 방과후학교 운영지원 등이 있음
- 학교급식지원은 무상급식지원과 친환경 우수농산물 차액지원이 이루어지고 있으며, 2011년~2015년에 걸쳐 지속적으로 지원되고 있음
 - 연도별로는 2011년 18,600백만원에서 연도별로 증감 변동을 보이는 가운데, 2012년 28,880백만원, 2013년 25,865백만원, 2014년 28,970백만원으로 증가하였으나 2015년에 다시 25,938백만원으로 약간 줄어들었음

<표 3-27> 인천광역시의 교육비특별회계 전출금 현황

(단위: 백만원)

| 사 업 명 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 합 계 | 600,132 | 595,761 | 473,899 | 541,104 | 551,459 |
| 법정전출금 | 558,356 | 541,007 | 439,644 | 503,550 | 520,913 |
| 법정전출금(시세 5%, 담배소비세 45%, 지방교육세 100%) | 492,432 | 497,797 | 428,568 | 481,434 | 501,971 |
| 학교용지매입비 전출금 | 32,962 | 21,605 | 5,538 | 11,058 | 9,471 |
| 당해연도 | 20,466 | 11,605 | 4,038 | 5,408 | 4,821 |
| 과년도 미분담금 | 12,496 | 10,000 | 1,500 | 5,650 | 4,650 |
| 비법정전출금 | 9,017 | 24,024 | 7,040 | 5,784 | 4,608 |
| 원어민교사 배치(보조교사 포함) | 6,667 | 5,000 | 3,000 | 1,000 | |
| 중학교 학교운영비 지원 | 2,200 | 6,647 | | | |
| 아시안게임 서포터즈 운영 | 100 | | | | |
| 하늘고기숙사 건립비 지원 | | 5,000 | | 500 | |
| 학력향상 선도학교 | | 2,000 | 2,000 | 2,000 | |
| 다목적강당 건립 지원 | | 859 | 855 | 534 | 748 |
| 과학예술영재고 설립 지원 | | | | 250 | 800 |
| 미산초등학교 복합시설 건립지원 | | | | 1,500 | |

| 사 업 명 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 다문화대안학교 기숙사 신축 | | 1,185 | 1,185 | | |
| 해밀학교 설립 지원 | | 2,700 | | | |
| 기숙형고교 기숙사 운영비 지원 | | 500 | | | |
| 평생교육대전 개최 행사비 | 50 | 0 | | | |
| 가족영어 광장 | | 133 | | | |
| 북부문화체육센터 건립 지원 | | | | | 3,000 |
| 2015 세계교육포럼 학교전시관 운영 | | | | | 60 |
| 교육경비보조사업(학교직접지원) | 14,159 | 1,850 | 1,350 | 2,800 | 0 |
| 잠재성장형 고등학교 지원 | | 750 | 750 | 720 | |
| 교육복지우선학교 지원 | 600 | 600 | 600 | 600 | |
| 초중고 교육경비 지원(중, 용진군) | | | | 1,480 | |
| 교육경비보조(공모사업) | 2,566 | | | | |
| 노후학교시설개선(공모사업) | 1,965 | | | | |
| 학력향상 선도학교 육성지원 | 2,000 | | | | |
| 마이스터고 육성지원 | 300 | 300 | | | |
| 다목적강당 건립 지원 | 510 | | | | |
| 미추홀외고 교육환경 개선 지원 | 200 | | | | |
| 기숙사 운영비 지원 | 200 | | | | |
| 하늘고 설립지원 | 5,000 | | | | |
| 인터넷학습 등 방과후학교 운영 지원 | 818 | 200 | | | |
| 학교급식지원 | 18,600 | 28,880 | 25,865 | 28,970 | 25,938 |
| 무상급식 지원 | 16,200 | 26,700 | 24,200 | 27,847 | 24,341 |
| 친환경 우수농산물 차액지원 | 2,400 | 2,180 | 1,665 | 1,123 | 1,597 |

주 : 1) 예산편성액, 2015년 2회 추경 기준

2) 학교급식지원은 자치단체경상보조금으로 편성, 2015년 무상급식지원은 교육경비보조로 편성하여 교육비특별회계로 전출

4. 지방교육재정 전출금에 대한 인식

- 현재 실시되고 있는 지방자치단체의 지방교육재정지원시스템(지방자치단체의 입장에서는 전출금, 시·도교육청의 입장에서는 전입금)은 재정을 지원하는 지방자치단체의 재정여건과 재정을 지원받는 지방자치단체(교육청)의 재정수요와 무관하게 운영되는 구조를 지님
- 예컨대, 인천시의 지방교육재정 전출금은 2000년대 후반 이후 인천시의 재정이 급격히 악화되는 상황에서도 지방세수 등과 연동되어 의무적으로 지출되는 관계로 시의 재정에 압박을 주는 요인이 되고 있음
 - 이는 인천시 입장에서는 통제 불가능한 재정요인으로서 재정적 여유 공간이 있을 때와는 매우 다른 상황을 초래함
- 아울러 인천시의 지방교육재정 전출금의 규모는 앞서 분석된 바와 같이 인천 교육청의 재정수요와 무관하게 매년 확정되고 있음
 - 예를 들면, 지방교육재정의 수요를 결정하는 핵심변수인 학생 수의 변동과 교육재정지원의 크기 간에 직접적인 연계가 없음
 - 지난 10년(최근 5년간) 인천지역에 거주하는 학생 수가 변동하였음에도 불구하고 지방교육재정 전출금의 규모는 그와 무관하게 지출되었음

<표 3-28> 인천시의 지방교육재정 전출금과 교육수요 변수

(단위 : 백만원, 명)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 교육재정 전출금 | 606,371 | 728,655 | 546,616 | 606,860 | 572,920 |
| 인구수 | 2,745,000 | 2,786,000 | 2,826,000 | 2,858,000 | 2,925,000 |
| 학생수 | 391,241 | 376,113 | 364,004 | 354,743 | 345,200 |
| 교사수 | 23,092 | 23,195 | 23,469 | 23,678 | 23,274 |

- 현실적으로는 학생 수가 지방교육재정의 수요(need)를 결정하는 핵심변수이지만, 역사적·현실적 관점에서는 교직원수가 지방교육재정의 핵심변수로 작

용해 왔음

- 교육서비스는 일반행정서비스와 달리 교직원 인건비가 전체 예산의 60~70%를 차지하는 특수성을 지님
 - 그럼에도 불구하고 교직원수를 결정하는 것은 결국 교육의 실수요자인 영유아, 초·중·고등학생 수입
 - 학생 수와 교직원수의 인천시 점유비중은 전국 대비 5.67%, 5.43%임
- 우리나라는 저출산·고령화로 인하여, 학생수가 2010년의 7,227천명에서 2017년 5,933천명으로 약 1,294천명이 매년 지속적으로 감소할 것으로 예측되고 있음(이화룡, 2015)
- 또한 이농에 따른 농·산·어촌 인구감소로 인한 학령인구 감소는 도시지역보다 심각한 수준에 있는데, 이는 농·산·어촌 학교의 소규모화를 가속화시키고 있음
 - 2013년 기준으로 경기, 제주를 제외한 도지역의 60명 이하 학교 수는 1,747개교로 전체 학교 5,524개교 대비 약 31.6%를 차지함
 - 농·산·어촌 지역의 학생 수 감소에 따른 농어촌학교의 소규모화가 국가적인 문제로 대두되고 있는 실정임
- 교육부에서는 농산어촌 학교 소규모화에 따른 문제점을 해결하고자 2011년부터 적정규모 학교육성방안을 수립하여 소규모학교 통·폐합을 추진 중에 있지만, 이를 둘러싸고 찬반의 양론이 대두됨
- 저출산으로 인한 학생 수 감소는 교육 분야에 다양한 주제의 논쟁을 불러일으키고 있는데, 여기에는 교원 수급조정 문제, 교원양성체제 문제, 교육재정 효율화 문제, 직업계 고등학교 재편 문제, 소규모 학교운영 문제, 지역교육 행정 효율화 등이 포함됨(이광현, 2015)
- 지난 수년간 학생 수 등 지역별로 상당한 인구변동이 있었는데, 이는 중앙정부의 지방교육재정교부금 교부방식, 지방자치단체의 지방교육재정지원방식에 대해 새로운 각도에서 점검해 볼 필요성을 제기함
- 학생 수와 밀접하게 연관된 지역별 인구수 변화 사례가 그 필요성을 간

접적으로 보여주는데, 대표적인 사례는 호남 지역의 인구감소 상황⁵⁾, 부산 인구의 급격한 감소 등으로 이들은 지역 학생 수의 변화와 지역교육에도 유사한 현상으로 나타남(이화룡, 2015)

- 시·도별 학생 수 변동은 지방교육재정의 기본수요 변화를 의미하는 것으로 정책 차원에서 지방교육재정교부금의 교부방식은 물론 지방자치단체의 지방교육재정이전제도의 재검토와 변화를 요구함
- 통계청의 지역별 학령인구수 추계에 따르면, 인천시의 경우 2015년을 100으로 하면 2020년에 92로 감소하였다가 2025년 94, 2030년 95로 다시 증가하는 추세로 나타남

<표 3-29> 지역별, 연도별 학령인구 수(초중고 학생 수) 추계 : 특별·광역시

(단위 : 천명)

| 구분 | | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|----|-------|------|------|------|------|
| 서울 | 학령인구수 | 1024 | 875 | 867 | 860 |
| | 지수 | 100 | 86 | 85 | 84 |
| 부산 | 학령인구수 | 360 | 313 | 290 | 281 |
| | 지수 | 100 | 87 | 81 | 78 |
| 대구 | 학령인구수 | 306 | 260 | 248 | 234 |
| | 지수 | 100 | 85 | 81 | 76 |
| 인천 | 학령인구수 | 356 | 327 | 336 | 339 |
| | 지수 | 100 | 92 | 94 | 95 |
| 광주 | 학령인구수 | 216 | 186 | 183 | 178 |
| | 지수 | 100 | 86 | 85 | 82 |
| 대전 | 학령인구수 | 202 | 178 | 177 | 178 |
| | 지수 | 100 | 88 | 88 | 88 |
| 울산 | 학령인구수 | 152 | 135 | 132 | 126 |
| | 지수 | 100 | 89 | 87 | 83 |
| 세종 | 학령인구수 | 26 | 49 | 62 | 68 |
| | 지수 | 100 | 188 | 238 | 262 |

주 : 지수는 2015년=100 기준임

자료 : 통계청

5) 중앙일보(2013.9.23). 충청, 호남인구 추월 가속-“영호남 아닌 영충호 시대”

5. 교육재정수요와 지방재정이전시스템의 관계

- 여기서는 현행 지방교육재정지원시스템 특히, 지방자치단체의 시·도 교육청 재정이전시스템이 시·도별 교육수요를 반영하는 체제로 운영되지 않는 실태에 대해 객관적으로 문제제기를 하고자 함
 - 교육재정수요와 지방재정이전시스템과의 관계를 살펴보기 위해서 2014년도를 기준으로 지방자치단체의 보통교부세와 교육청 보통교부금을 시·도별로 살펴보고자 함
- 인천시 전체(시·군 포함)의 보통교부세는 4,803억원으로 전국 보통교부세의 1.51%를 차지하며, 교육청 보통교부금은 1조 9,052억원으로 전국 교육청 보통교부금의 4.83%를 점유하고 있음
 - 인천시 본청의 보통교부세는 2,338억원으로 시·도본청 보통교부세의 2.61%를 점하고 있음
 - 인천시 전체(시·군 포함)의 보통교부세와 교육청 보통교부금을 합한 규모는 2조 3,856억원으로 전국 규모의 3.35%를 점하고 있음
- 지역별 배분에 대해 순위 변동을 살펴보면, 인천시는 교육청 보통교부금 순위가 가장 높고 인천시 본청 보통교부세 순위가 가장 떨어지는 것으로 나타남
 - 인천시(시도 전체)의 보통교부세는 특별·광역시 중 부산, 대구, 광주에 이어 4위임
 - 인천시(본청)의 보통교부세는 특별·광역시 중 부산, 대구, 광주, 대전에 이어 5위임
 - 인천시 교육청의 보통교부금은 특별·광역시 중 서울, 부산에 이어 3위임
 - 인천시의 보통교부세(시도 전체)와 교육청 보통교부금을 합한 총규모는 특별·광역시 중 서울, 부산, 대구에 이어 4위임

<표 3-30> 지방자치단체 보통교부세와 교육청 보통교부금의 배분 현황(2014년)

(단위 : 백만원)

| 구분 | 보통교부세 (시도 전체) (A) | | 교육청 보통교부금 (B) | | 보통교부세 (시도 본청) | | 교육청 보통교부금 +보통교부세(전체) (A+B) | |
|----|-------------------------|----|---------------------|----|------------------|----|----------------------------------|----|
| | 금액 | 순위 | 금액 | 순위 | 금액 | 순위 | 금액 | 순위 |
| 합계 | 31,884,524 | | 39,411,709 | | 8,940,446 | | 71,296,233 | |
| 서울 | - | | 4,426,557 | 1 | | | 4,426,557 | 1 |
| 부산 | 934,698 | 1 | 2,430,828 | 2 | 860,647 | 1 | 3,365,526 | 2 |
| 대구 | 927,097 | 2 | 1,865,061 | 4 | 801,694 | 2 | 2,792,158 | 3 |
| 인천 | 480,348 | 4 | 1,905,261 | 3 | 233,836 | 5 | 2,385,609 | 4 |
| 광주 | 545,837 | 3 | 1,255,815 | 5 | 545,837 | 3 | 1,801,652 | 5 |
| 대전 | 466,137 | 5 | 1,174,849 | 6 | 466,137 | 4 | 1,640,986 | 6 |
| 울산 | 199,330 | 6 | 907,291 | 7 | 81,642 | 7 | 1,106,621 | 7 |
| 세종 | 184,635 | 7 | 407,278 | 8 | 184,635 | 6 | 591,913 | 8 |
| 경기 | 2,324,872 | 8 | 8,263,479 | 1 | 121,064 | 9 | 10,588,351 | 1 |
| 강원 | 3,485,423 | 3 | 1,870,825 | 7 | 669,993 | 4 | 5,356,248 | 5 |
| 충북 | 2,338,333 | 7 | 1,597,354 | 8 | 519,565 | 7 | 3,935,687 | 8 |
| 충남 | 2,853,983 | 6 | 2,075,279 | 6 | 549,819 | 6 | 4,929,262 | 7 |
| 전북 | 3,140,965 | 5 | 2,162,714 | 5 | 664,496 | 5 | 5,303,679 | 6 |
| 전남 | 4,590,932 | 2 | 2,487,935 | 4 | 863,334 | 3 | 7,078,867 | 3 |
| 경북 | 5,216,332 | 1 | 2,882,747 | 3 | 1,003,813 | 1 | 8,099,079 | 2 |
| 경남 | 3,238,866 | 4 | 3,080,218 | 2 | 417,198 | 8 | 6,319,084 | 4 |
| 제주 | 956,736 | 9 | 618,218 | 9 | 956,736 | 2 | 1,574,954 | 9 |

○ 주민1인당 기준으로 지방자치단체 보통교부세와 교육청 보통교부금의 지역별 배분에 대해 순위 변동을 살펴보면, 인천시의 경우 1인당 보통교부세(시도본청) 순위가 높고(6위) 여타 1인당 변수는 모두 동일한 순위(7위)를 보이고 있음

- 인천시(시도 전체)의 1인당 보통교부세는 특별·광역시 중 세종, 대구, 광주, 대전, 부산, 울산에 이어 7위임
- 인천시(본청)의 1인당 보통교부세는 특별·광역시 중 세종, 광주, 대구,

대전, 부산에 이어 6위임

- 인천시 교육청의 1인당 보통교부금은 특별·광역시 중 세종, 광주, 울산, 대전, 대구, 부산에 이어 7위임
- 인천시의 1인당 보통교부세(시도 전체)와 교육청 1인당 보통교부금을 합한 총규모는 특별·광역시 중 세종, 광주, 대구, 대전, 부산, 울산에 이어 7위임

<표 3-31> 지방자치단체 보통교부세와 교육청 보통교부금의 배분현황(1인당 기준)(2014년)

(단위 : 천원)

| 구분 | 보통교부세 (시도전체)(A) | | 교육청 보통교부금(B) | | 보통교부세 (시도본청) | | 보통교부세(전체)+ 교육보통교부금 (A+B) | |
|----|--------------------|----|-----------------|----|-----------------|----|--------------------------------|----|
| | 금액 | 순위 | 금액 | 순위 | 금액 | 순위 | 금액 | 순위 |
| 합계 | 632.33 | | 781.61 | | 177.31 | | 1,413.93 | |
| 서울 | - | | 447.53 | 8 | - | | 447.53 | 8 |
| 부산 | 273.94 | 5 | 712.43 | 6 | 252.24 | 5 | 986.38 | 5 |
| 대구 | 376.87 | 2 | 758.15 | 5 | 325.89 | 3 | 1,135.02 | 3 |
| 인천 | 168.07 | 7 | 666.64 | 7 | 81.82 | 6 | 834.71 | 7 |
| 광주 | 360.05 | 3 | 828.37 | 2 | 360.05 | 2 | 1,188.42 | 2 |
| 대전 | 301.51 | 4 | 759.93 | 4 | 301.51 | 4 | 1,061.44 | 4 |
| 울산 | 175.16 | 6 | 797.27 | 3 | 71.74 | 7 | 972.43 | 6 |
| 세종 | 1,377.87 | 1 | 3,039.39 | 1 | 1,377.87 | 1 | 4,417.26 | 1 |
| 경기 | 189.31 | 9 | 672.87 | 9 | 9.86 | 9 | 862.17 | 9 |
| 강원 | 2,322.07 | 2 | 1,246.39 | 2 | 446.36 | 3 | 3,568.45 | 2 |
| 충북 | 1,499.89 | 6 | 1,024.60 | 6 | 333.27 | 6 | 2,524.49 | 6 |
| 충남 | 1,372.77 | 7 | 998.21 | 7 | 264.46 | 7 | 2,370.98 | 7 |
| 전북 | 1,747.89 | 4 | 1,203.51 | 3 | 369.78 | 5 | 2,951.41 | 4 |
| 전남 | 2,611.45 | 1 | 1,415.21 | 1 | 491.09 | 2 | 4,026.66 | 1 |
| 경북 | 1,975.88 | 3 | 1,091.95 | 4 | 380.23 | 4 | 3,067.83 | 3 |
| 경남 | 989.57 | 8 | 941.10 | 8 | 127.47 | 8 | 1,930.67 | 8 |
| 제주 | 1,646.71 | 5 | 1,064.06 | 5 | 1,646.71 | 1 | 2,710.76 | 5 |

제4장

지방자치단체의 지방교육재정지원제도
개선방안

제1절 기본 인식과 방향

1. 기본 인식

- 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 지원은 현행 지방자치제도(일반자치, 교육자치의 이원체제)와 중앙·지방정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)를 고려할 때 매우 당연한 것으로 인식되나, 재정지원의 체계와 방식 및 규모에 대하여는 다각도에서 종합적으로 검토할 필요가 있음
- 현행 지방교육재정지원제도는 도입된 지가 오래되고, 도입당시와 비교해 여건과 환경 및 기타 주요 고려요인들이 많이 변화되었음에도 불구하고 그 동안 제도의 틀과 운영방식에 대한 종합적인 재검토 없이 계속 운영되어 왔음
- 특히, 글로벌 금융위기 발생 이후 국가재정과 지방재정의 중심축이 종전의 SOC 등 하드웨어의 개발 및 발전에서 사회복지재정으로 이동 중에 있고, 일반지방재정과 교육지방재정의 수요와 재정역량 및 여건상에 중대한 변화가 발생하고 있음
 - 최근 몇 년간 있었던 국가재정과 지방재정의 중요한 환경변화로는 국가 경제의 저성장 기조와 그에 따른 재정성장 둔화, 사회복지지출 급증, 인구구조 변화(저 출산, 노령화, 학령인구 및 생산가능 인구 감소 등)를 지목할 수 있음
- 이들은 국가재정과 지방재정 나아가 지방자치단체의 지방교육재정지원제도 전반에 대한 종합적인 검토와 구조개편을 요구하는 중대한 인구·사회·경제적 요인임

2. 기본 방향

- 지방자치단체의 지방교육재정지원제도에 대한 종합적 재검토는 지방교육재정의 효율성(efficiency)과 분담 공정성(fairness) 그리고 지속 가능성을 제고하는 방향으로 모색하는 것이 바람직함
 - 효율성은 경제적 효율성 즉, 재정투입(input) 대비 산출물(output) 효과의 극대화(또는 최소경비에 의한 최대 효과 달성)를 의미하며, 이는 지방교육재정전출금이 최적의 수요대상에 가장 효과적으로 사용될 때 달성될 수 있음
 - 현행 지방교육재정지원시스템에서는 지방자치단체가 효율성 향상을 목적으로 재정용도를 지정해 줄 수는 없고(법정전출금의 경우 그러함), 다만 적정수요를 반영하는 적정경비를 산정하여 공정한 몫을 분담(재정전출)하는 차원에서의 효율성 향상 역할은 수행할 수 있음
 - 공정성(fair share)은 지방교육재정을 지원하는 지방자치단체가 적절한 분담을 하는 것을 의미하며, 이는 지방교육재정수요의 크기와 지방자치단체의 재정역량을 객관적으로 반영할 때 실현될 수 있음
 - 거시적으로는 중앙정부의 지방교육재정부담에 대한 공정한 분담문제도 함께 논의되어야 하는데, 이 문제는 본 연구의 연구범위를 넘어서는 것으로 간주함
 - 지속 가능성(sustainability)은 일반지방재정과 교육지방재정 각각이 중장기적으로 적정한 채무와 재정수지를 유지하면서 필요한 재정수요를 충분히 충족하는 것을 의미함
 - 예를 들면, 지방자치단체의 경우 지방교육재정지원(재정전출)을 하면서도 중·장기적으로 적정한 채무와 재정수지를 유지하는 가운데 주민이 필요로 하는 재정수요를 충분히 감당하는 것을 의미함
 - 마찬가지로, 시·도 교육청의 경우 중앙정부의 재정이전과 지방자치단체의 재정지원(재정전입)을 가지고 중장기적으로 적정한 채무와 재정수지를 유지하면서 지역의 교육서비스를 질·양면에서 충분히 감당하는 것

을 의미함

- 이와 같은 원리와 방향성을 구현하기 위해서는 무엇보다도 지방교육재정지원시스템이 지방교육재정의 수요 변화를 적극적으로 반영하고 지방자치단체의 재정상태를 고려하는 방향으로 변화될 필요가 있음
 - 구체적으로, 지방교육재정의 핵심수요이자 기본수요인 학생수를 적극적으로 반영하고, 그 외의 재정수요도 객관적이고 균형 있게 반영하는 방향으로 지방교육재정지원시스템의 개선을 모색함
 - 현재와 같은 지방세수 연계방식은 교육자치단체 입장에서는 재원의 안정성 및 예측성 측면에서 장점이 있지만, 재정이전의 공급자 상황(재정능력, 여건)과 수혜자 상황(재정수요, 재정상태 등)을 종합적으로 반영하지 못하는 문제와 한계를 노정함
- 제도개선을 위한 접근에 있어서는 지방교육재정지원제도의 양대 축인 법정전출금제도(법률에 의해 전국적으로 동일한 자원조달방식(지방세수와의 직접적 연계)이 적용되는 제도)와 비법정전출금의 특성 차이를 반영하여 각 제도별 개선방안을 모색하되, 특히 법정전출금에 연구의 중점(대안 모색)을 부여함
 - 현재 법정전출금은 법률에 의해 전국적으로 동일한 자원조달방식이 적용되고 있고 자금은 지방교육자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는데, 법정전출금에 대한 제도 개편을 추진할 경우 반드시 법률 개정이 있어야 함
 - 이와 달리 비법정전출금은 지방자치단체의 조례에 의해 지방교육자치단체에 지원되며 자금의 사용용도가 정해진 경우가 많고, 지방자치단체가 재정지원 규모를 일정 부분 조정할 수 있는 여지가 있음
 - 따라서 비법정전출금은 현재도 일반지방자치단체와 교육지방자치단체 간의 ‘협력적 재정관계’의 구축과 이해관계자(stakeholder)의 인식 및 행태변화를 통해 보다 나은 개선상태를 도출할 수 있음
- 본 연구가 중점을 두는 것은 현행 지방교육재정지원체제를 객관적이고 합

리적으로 개선해야 하는 필요성(당위성)을 설명하고, 그것을 충족해 주는 대안을 종합적 관점에서 탐색하고 제시하는데 있음

- 다만, 본 연구에서는 지방교육재정의 총량적 적정 규모나 중앙정부와 지방자치단체간의 공정한 재원분담(즉, 적정분담)에 관한 논의는 다루지 않음(이는 별개의 방대한 주제임)

제2절 지방자치단체의 지방교육재정지원제도 개선방안

1. 기본 접근과 논거

1) 기본 접근

- 본 연구는 지방교육재정지원제도의 운영 효율성과 분담 공정성 제고를 위해 그 동안 제도의 운영 과정에서 고려되지 않았던 지방교육재정수요를 적극적으로 반영하고 필요 시 지방자치단체의 재정 상태와 상황을 고려하는 방향으로 제도의 개선을 모색하는 접근을 취하고자 함
- 지방세 수입과 연계되는 지방교육재정 전출금제도는 재원의 안정성과 예측성 측면에서 장점이 있지만, 시·도 교육청의 재정수요 변화를 객관적으로 반영하는 재정운영의 효율성과 유연성을 담보하지 못하는 문제와 지방자치단체의 재정 상태와 상황을 반영하지 못하는 분담 공정성 문제를 안고 있음
 - 현행 지방교육재정지원시스템은 재정의 수요와 공급, 예산정책, 운영관리, 평가시스템의 개입 여지가 전연 없는 일종의 기계적 자원조달 및 이전방식이라고 말할 수 있음
- 지방교육재정 전출금제도의 도입 이후 지방교육재정의 기본수요(학생수, 교직원수, 교육 및 학교시설 등)를 반영하는 제도적 운영이 시도된 적은 없는데, 이는 재정운영의 기본원리인 효율성과 형평성 차원에서 문제가 있고 나

아가 국민세금의 ‘금전적 가치(VFM)’를 떨어뜨리는 것임

- 지방교육재정지원이 각 지역의 교육재정수요와 무관하게 이루어질 경우 연도에 따라서 때로는 교육청의 재정공핍(부족)현상이 초래되기도 하고, 때로는 교육청의 재정남용과 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산제약(soft budget constraints) 현상이 나타날 가능성이 높음(연도별 격차 발생)
 - 마찬가지로 지방교육재정지원이 각 지역의 교육재정수요와 무관하게 이루어질 경우 지역별로 조세역량(tax capacity)이 다른 현실상황에서 상대적으로 교육재정이 풍부한 지역과 상대적으로 공핍한 지역이 발생하는 등 지역 간 재정격차 현상이 나타남
 - 이는 지방교육재정지원 총량과 학생1인당 또는 인구1인당 기준에서 관측됨
- 만일 지방교육재정지원제도가 지방교육재정의 수요와 지방자치단체의 재정상태를 객관적으로 반영하는 체제로 전환될 경우 매년 또는 일정 연도기간(예컨대, 3년 또는 3~5년) 단위로 재정수요의 변화에 상응하는 재정지원방식을 채택할 수 있음

2) 접근의 논거

- 제3장의 분석결과(지방교육재정 관련 통계와 기초통계 분석결과)에서 파악된 지방교육재정 부담규모의 심각한 지역별(시·도별) 격차 현상을 지방교육재정수요의 핵심변수인 학생수의 지역별 격차와 비교하면 양자 간에 부정합(mismatch) 내지 괴리현상이 관측됨(<표 4-1> 참조)
- 지역별 격차의 수준을 판단할 수 있는 변이계수 분석결과에 의하면, 지방교육세 전입금과 시·도세 전입금의 변이계수는 각각 1.1584, 1.9805로 매우 높게 나타난 반면 학생수의 변이계수는 1.0284로 나타났음
 - 이와 같은 결과(지역별 지방교육재정부담 편차와 지역별 학생수 편차 간의 상당한 괴리)는 광역자치단체의 지방교육재정부담이 지역의 교육재정수요와 무관하게 지원되고 있음을 입증함

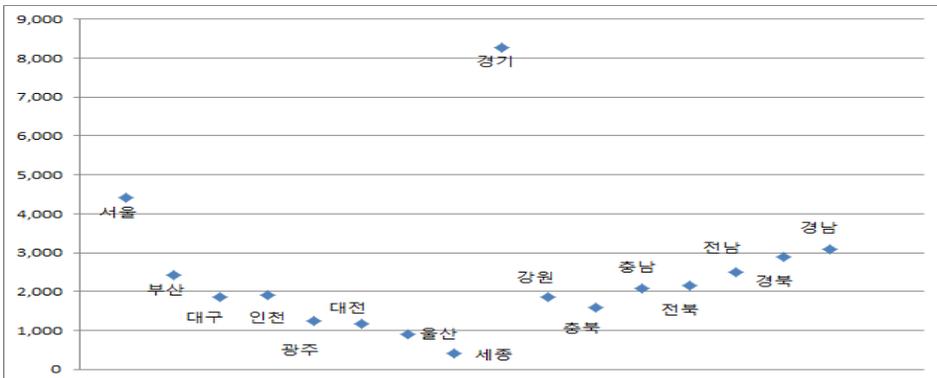
- 참고로 2014년 기준으로 중앙정부가 시·도 교육청의 재정수요와 재정능력을 반영하여 배분하는 지방교육재정교부금의 지역 간 편차는 상대적으로 낮은 것으로 분석됨
- 보통교부금의 변이계수는 총량기준 시 0.7277이고(세종시 포함), 학생 1인당 기준 시 지난 4년 간(2011~2014) 0.26 - 0.28의 낮은 값을 보임 (후자는 세종시를 제외한 것으로 세종시를 포함할 경우 변이계수 값은 조금 더 높아짐)
- 이는 중앙정부의 경우 재정수요를 적극적으로 반영하는 방향으로 지방교육재정을 지원해 주고 있음을 입증하는 결과임

<표 4-1> 지방교육재정 관련 주요 기초통계 분석결과

| 구분 | 재정이전 관련변수 | | | 지방교육재정수요 관련변수 | | |
|---------|-----------|---------|---------|---------------|--------|--------|
| | 보통교부금 | 지방교육세 | 시·도세 | 학생수(명) | 교원수(명) | 학교수(개) |
| 평균(백만원) | 2,424,593 | 332,242 | 139,564 | 395,502 | 24,181 | 971 |
| 변이계수 | 0.7277 | 1.1584 | 1.9805 | 1.0284 | 0.9003 | 0.7769 |
| 최대/최소 | 20.3 | 76.9 | 179.2 | 108.5 | 52.0 | 55.6 |

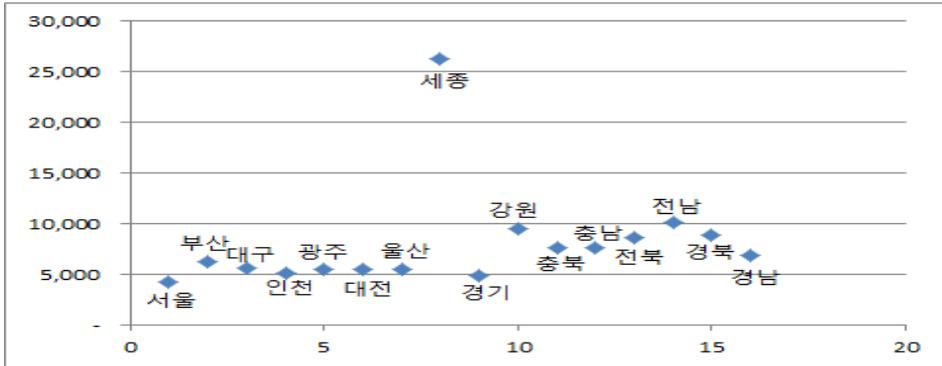
<그림 4-1> 지방교육재정교부금(보통교부금) 분포(2014년)

(단위: 십억원)



<그림 4-2> 학생 1인당 지방교육재정교부금(보통교부금) 분포(2014)

(단위: 천원)



- 현행 지방교육재정지원시스템에서 지역별로 재정부담의 격차가 발생하는 것은 무엇보다도 각 지역의 재정력 내지 지방세 역량(수입) 차이에 기인하는데, 이는 지방자치단체의 기본적 재정조건과 조세노력(tax effort)에 의해 결정됨
 - 기본적 재정조건은 지방자치단체가 통제할 수 없는 변수인 반면 징세노력은 지방자치단체가 통제할 수 있는 변수임
- 지방교육재정의 핵심 수요변수인 학생수는 지방자치단체가 통제할 수 없는 인구특성 변수인데, 현재 학생수는 광역자치단체의 지방교육재정 지원과정에서 전연 고려되지 않고 있음
 - 이는 지방자치단체의 지방교육재정 전출금제도가 양자의 연계(즉, 재정지원과 재정수요 요인의 연계)를 염두에 두고 구조화되지 않았기 때문임
 - 현재 학생수 변수 외에도 재정수요 변수(예컨대, 학교시설수요, 교원수, 기타 기본경상경비 등)에 대한 고려나 재정부담 연계조치는 존재하지 않음
- 중앙정부(교육부) 또한 그 동안 지방교육재정교부금의 배분과정에서 학생수 변수의 중요성을 간과해 오다가 최근 학생수 감소에도 불구하고 지방교육

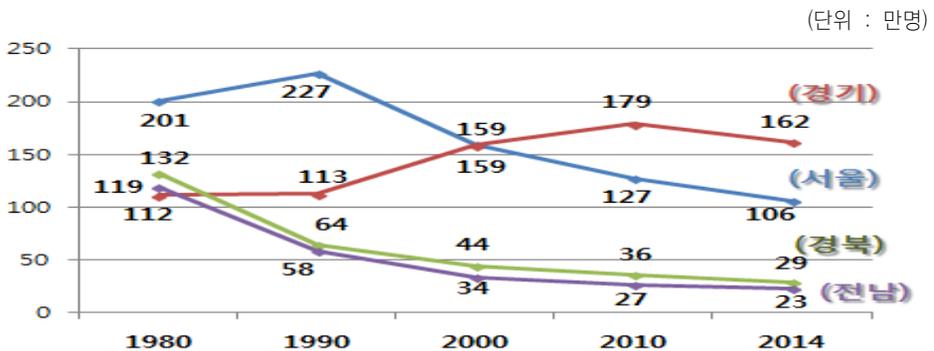
재정교부금이 탄력적으로 운용되지 않는다는 전문가사회의 비판을 받고서 제도개편에 나섰다

- 뒤늦게 문제의 중요성을 인식한 정부는 금년(2015년)에 지방교육재정 혁신방안을 강구하면서 향후 지방교육재정교부금의 배분과정(배분공식)에서 학생수 변수의 위상과 비중을 크게 강화하는 조치를 제시하고 있음
 - 다만, 그 동안 교직원수, 학교수, 학급수 등에 중점을 두었던 역사성과 지역 간 재원배분의 교란현상 문제를 인식하여 학생수 변수의 비중 강화는 단계적으로 확대 개선하는 것으로 가닥이 잡혔음
 - 이에 대해 지방교육재정교부금의 배분과정에서 크게 불이익을 보게 될 교육청을 중심으로 상당한 반론과 반발이 있었는데, 그것은 일반행정서비스와 달리 교육서비스부문에서는 교직원 인건비가 지출의 대종을 차지하는 점, 그리고 오랜 기간 정립되어 온 배분방식의 급격한 변화가 초래할 부작용 및 불합리성에 대한 문제제기로 요약될 수 있음
 - 하지만 반드시 유념해야 할 사실은 교직원수가 지방교육재정지출의 60~70%를 점유하는 중요한 위치(위상)를 차지함에도 불구하고 교직원이 존재하는 이유가 지방교육서비스의 직접 수요자인 학생이 존재하기 때문이라는 것임
- 이상의 내용을 종합하면, 과거와 같이 경제와 재정이 고성장을 구가하던 시대와 달리 향후 예상되는 중기 저성장시대에서는 현재와 같은 고정적 재원 연계시스템이 내포하는 장점보다 여러 가지 문제와 단점이 더 클 가능성이 있으므로 이에 대한 객관적인 종합적 재검토가 필요함

※ 참고: 학생수 전망과 지방자치단체의 지방교육재정지원제도

- 주요 시·도의 학생 수를 파악하면, 과거에는 서울시의 학생 수가 시·도교육청 중에서 가장 많았으나 2000년도를 기점으로 경기도에 역전되었음(이화룡, 2015)

<그림 4-3> 지역별 학생수의 변화추이



주: 이화룡(2015)에서 인용하였음

- 경북과 전남 지역 등은 2000년도와 비교하면 경북은 15만명, 전남은 11만명이 감소하여 1/4~1/3이상이 감소됨
- 학생 수 자체도 경북은 1980년도의 132만명에서 2014년도에는 29만명으로, 그리고 전남은 119만명에서 23만명으로 크게 감소한 상황임
- 2014년 말에 통계청에서 발표한 지역별 학생인구 추계를 살펴보면, 미래에는 현재와 상당히 다른 지역 간 변동이 있을 것으로 전망되고 있음(<표 4-2> 참조)
- 이와 같은 인구변화 전망에 의하면, 본 연구의 분석대상인 인천시의 학생수는 부산시의 학생수를 추월하여 교육재정의 수요가 늘어나는 것으로 추정됨
 - 2015년도의 학령인구수에 따르면 부산과 인천의 학령인구수 차이는 4천명임

- 2015년도까지는 부산이 많으나, 2016년이 되면 인천이 부산보다 학령인구수가 1천명이 더 많아지며, 그 격차는 시간이 지날수록 더욱 커지는 것으로 전망됨
- 광주와 대전은 유사한 도시규모인데, 특히 학령인구수 만을 두고 볼 때 2015년의 경우 약 14,000명 정도 차이가 남
 - 통계청 추계에 의하면, 2020년도에는 광주와 대전의 학령인구수의 차이는 약 8천명에 불과하며, 2030년도부터는 거의 동일한 것으로 전망됨
- 호남권(전북, 전남)의 학령인구수는 2015년도에 이미 충청권(충북, 충남)보다 약 6천명이 더 많은 상황이며, 향후 그 차이는 더 커지는 것으로 추계됨
- 요약하면, 이와 같은 미래의 지역별 학생수 변동은 현재와 같은 획일적인 지방세수연동시스템 외에 지역의 교육재정수요를 적극적으로 반영하는 방식으로 지방자치단체의 지방교육재정이전시스템이 변화되어야 할 필요성을 강하게 요구함

<표 4-2> 지역별 연도별 학령인구 수(초·중·고 학생 수) 추계(2015~2040)

(단위: 천명)

| 연도 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 세종 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| 2015 | 1024 | 360 | 306 | 356 | 216 | 202 | 152 | 26 | 1631 | 181 | 192 | 255 | 227 | 214 | 295 | 420 | 85 |
| 2016 | 981 | 346 | 294 | 347 | 208 | 195 | 146 | 31 | 1592 | 174 | 187 | 250 | 219 | 203 | 283 | 406 | 82 |
| 2017 | 952 | 336 | 285 | 341 | 202 | 189 | 142 | 38 | 1562 | 169 | 181 | 245 | 213 | 197 | 275 | 397 | 81 |
| 2018 | 919 | 326 | 274 | 334 | 196 | 184 | 138 | 43 | 1527 | 163 | 177 | 242 | 206 | 189 | 266 | 386 | 80 |
| 2019 | 891 | 316 | 265 | 329 | 190 | 180 | 135 | 46 | 1498 | 157 | 172 | 236 | 200 | 182 | 258 | 376 | 77 |
| 2020 | 875 | 313 | 260 | 327 | 186 | 178 | 135 | 49 | 1485 | 154 | 172 | 236 | 197 | 178 | 254 | 373 | 77 |
| 2021 | 872 | 308 | 257 | 328 | 185 | 178 | 135 | 52 | 1489 | 152 | 170 | 237 | 194 | 173 | 251 | 369 | 77 |
| 2022 | 865 | 305 | 253 | 329 | 184 | 177 | 134 | 55 | 1489 | 150 | 170 | 237 | 192 | 170 | 247 | 365 | 76 |
| 2023 | 866 | 303 | 252 | 331 | 184 | 177 | 133 | 58 | 1499 | 149 | 171 | 241 | 190 | 168 | 245 | 362 | 75 |
| 2024 | 868 | 302 | 251 | 335 | 183 | 177 | 134 | 60 | 1508 | 149 | 171 | 243 | 189 | 166 | 243 | 361 | 75 |
| 2025 | 867 | 299 | 248 | 336 | 183 | 177 | 132 | 62 | 1513 | 149 | 172 | 243 | 189 | 164 | 241 | 357 | 74 |
| 2026 | 860 | 295 | 244 | 335 | 182 | 178 | 131 | 64 | 1509 | 147 | 171 | 243 | 187 | 161 | 238 | 351 | 74 |

| 연도 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 세종 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| 2027 | 862 | 292 | 241 | 337 | 180 | 178 | 130 | 65 | 1513 | 146 | 171 | 244 | 186 | 159 | 236 | 348 | 74 |
| 2028 | 865 | 290 | 239 | 338 | 179 | 178 | 128 | 66 | 1520 | 145 | 172 | 245 | 185 | 159 | 235 | 344 | 74 |
| 2029 | 858 | 283 | 236 | 337 | 179 | 177 | 127 | 67 | 1517 | 145 | 170 | 245 | 183 | 158 | 231 | 339 | 73 |
| 2030 | 860 | 281 | 234 | 339 | 178 | 178 | 126 | 68 | 1522 | 145 | 170 | 245 | 182 | 156 | 230 | 335 | 73 |
| 2031 | 858 | 278 | 232 | 339 | 178 | 178 | 125 | 68 | 1526 | 145 | 171 | 246 | 182 | 154 | 226 | 333 | 73 |
| 2032 | 858 | 273 | 229 | 339 | 177 | 177 | 124 | 68 | 1528 | 145 | 171 | 247 | 181 | 153 | 225 | 329 | 73 |
| 2033 | 848 | 272 | 228 | 338 | 176 | 177 | 123 | 69 | 1520 | 146 | 170 | 246 | 181 | 154 | 224 | 328 | 73 |
| 2034 | 843 | 269 | 225 | 337 | 174 | 175 | 123 | 69 | 1515 | 145 | 170 | 245 | 181 | 153 | 222 | 326 | 73 |
| 2035 | 835 | 266 | 224 | 335 | 173 | 174 | 121 | 69 | 1507 | 144 | 169 | 244 | 180 | 152 | 221 | 325 | 74 |
| 2036 | 827 | 264 | 221 | 333 | 172 | 173 | 122 | 69 | 1497 | 144 | 168 | 241 | 179 | 152 | 218 | 322 | 73 |
| 2037 | 818 | 260 | 219 | 330 | 171 | 171 | 121 | 68 | 1485 | 142 | 167 | 240 | 178 | 152 | 217 | 320 | 73 |
| 2038 | 808 | 258 | 216 | 328 | 170 | 170 | 120 | 68 | 1469 | 140 | 166 | 238 | 176 | 151 | 215 | 317 | 73 |
| 2039 | 796 | 254 | 214 | 324 | 166 | 168 | 118 | 68 | 1452 | 139 | 163 | 235 | 174 | 149 | 212 | 315 | 72 |
| 2040 | 784 | 249 | 211 | 320 | 164 | 165 | 117 | 67 | 1433 | 136 | 162 | 232 | 171 | 147 | 208 | 310 | 70 |

자료: 통계청 홈페이지, 시·도별 학령인구 장래인구추계, 2014.

2. 지방자치단체의 지방교육재정지원제도 개선방안

1) 지방자치단체의 지방교육자치단체에 대한 법정전출금제도 개선

- 현재 법정전출금은 법률에 의해 전국적으로 동일한 재원조달방식(지방세수와의 직접적 연계)이 적용되고 있고, 일단 자금이 교육청에 이전되면 교육청이 자율적으로 사용할 수 있는 특성을 지님(일종의 일반보조금(general grant)과 유사함)
 - 법정전출금(703-01)은 지방교육재정교부금법(제11조)과 학교용지 확보 등에 관한 특례법(제4조제4항 등)에 근거를 두며, 시·도세 총액의 일정 비율(서울시 10%, 광역시·경기도 5%, 도 3.6%), 담배소비세의 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금(학교용지확보 등에 관한 특례법에 의한 학교용지매입비의 1/2 부담)으로 구성됨
 - 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제3조 제3항에 따라 학교 용지매입비

부담협의 요청을 받는 경우 등 산출근거가 법령에 구체적으로 정해지지 않은 경비의 지원요청을 받는 경우, 부담액 산출근거 및 내용 등을 구체적으로 확인·검증한 후 예산에 반영해야 함

* 이와 같은 법적 의무성으로 인해 시·도의 재정력(특히, 조세 역량과 노력)에 따라 교육청에 지원되는 재정규모는 크게 다르며(총량, 인구1인당, 학생1인당 등의 규모 면에서 지역별 차이현상이 나타남), 이는 제3장에서 상세히 분석된 바임

- 앞서 살펴본 바와 같이, 현행 법정전출금은 재원의 조달(관련법령에 의한 금액산정)과 조달된 재원의 이전(관련법령에 의한 기한 내 전출)에 관한 사항만 명시되었을 뿐 해당재원의 산출근거와 사용용도에 대한 사항은 부재한 상태임
- 이러한 현상을 개선하는 정책대안으로 본 연구는 다음과 같은 접근방안을 제시하고자 함
 - 법정전출금의 산정을 현재와 달리 지방교육재정수요를 산정한 다음 그 중의 일부를 지원하는 방식으로 전환함
 - 현재 지방교육재정수요는 기본적으로 교육부의 지방교육재정교부금이 담당하고 지방자치단체의 재정이전은 보완적 기능을 담당하므로 지방의 분담 몫은 일부에 제한되는 것이 당연함
 - 이 때 교육재정수요를 산정하는 하나의 대안으로 교육부의 지방교육재정교부금 산정방식에 기초를 두고 지역실정에 적합한 방식(모델)을 구축하는 방안과, 또 다른 대안으로 지방교육재정교부금과 무관하게 지방 재정 독자의 모델을 구축하는 방안을 고려할 수 있음
 - 어떤 대안을 선택하더라도 재정수요는 핵심 교육재정수요 변수 2~4개를 토대로 하는 단순명료한 배분방식을 개발, 적용하는 것이 바람직함
 - 본 연구가 정책적으로 제안하는 것은 학생수를 교육재정수요의 중심변수(기준변수)로 하면서 교직원수를 보완적 변수로 선정하여 교육재정수요를 산정하고 그와 연계하는 재정지원방식을 모색하는 방안임
 - 학생수, 교직원수 외에 학교수, 학급수, 학교시설 등 다양한 변수를 포함해 볼 수 있으나, 지방자치단체의 전출금이 지방교육재정의 기간 재

- 정지원시스템인 지방교육재정교부금과 다른 점(보조적 지원시스템)을 인식할 때 단순 명료한 방식을 채택하는 것이 실용적이고 합리적임
- 지방교육재정수요를 반영하는 정책을 채택할 경우 두 가지 대안 - (1)전국 공통의 표준 교육재정지원모델의 적용, (2)지역별 적정교육재정지원 모델 - 중 하나를 채택할 수 있는데, 가능하면 후자의 방안을 채택하는 것이 합리적임
 - 만일 제도 변화에 따르는 애로와 문제가 있을 경우 단기적으로는 전국 공통의 표준 교육재정지원모델을 적용한 다음 적응과정을 보면서 중기적으로 지역별 적정교육재정지원모델을 활용하는 접근방안을 적극적으로 검토해 볼 수 있음
 - 두 모델(전국 공통의 표준 교육재정지원모델, 지역별 적정교육재정지원 모델) 중 어느 것을 활용하더라도 만일 학생1인당 지원경비가 전국의 지역 간에 일정한 범위를 넘어서는 과도한 격차가 발생할 경우 중앙정부가 적극적으로 나서서 전국적 형평성 문제를 조절할 수 있는 수단과 장치를 확보하도록 조치할 필요가 있음

<표 4-3> 지방자치단체 지방교육재정지원제도의 전국 표준화와 다양화

| 재정원리 | 관점/예상 |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|
| 재정 효율성 | 전국 표준화에 비해 지역별 다양화 접근이 재정 효율성 향상에 기여함 |
| 재정 형평성 | 재정 형평성은 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 권한과 관심도에 따라 다양화 모델이 표준화 모델에 비해 나을 수도 있고, 못할 수도 있음 |

- 현행 법정전출금 방식을 지방교육재정수요를 반영하는 방식으로 전환할 경우 재원조달 방식은 현행 방식(시·도세 총액의 일정비율(서울시 10%, 광역시·경기도 5%, 도 3.6%), 담배소비세의 45%, 지방교육세 전액, 학교용지부담금)을 폐지하고, 지방예산의 일정비율에 의한 조달방식을 취하는 것이 합

리적임

- 이러한 방식을 취할 경우 시·도별로 예산부담액의 크기와 예산대비 비율, 1인당 지원금액 등에서 차이가 날 수 있음
- 현행 법정전출금 방식을 지방교육재정수요를 반영하는 방식으로 접근할 경우 기준점(base-line)을 객관적으로 설정하는 것이 중요함
 - 그 이유는 중앙정부와 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 공정한 부담 몫과 개별 지방자치단체(시, 도)의 교육청에 대한 공정한 부담 몫에 대한 객관적 기준점이 부재할 경우 지방교육재정수요를 반영하는 범위와 한계가 없이 시·도와 시·도 교육청 간에 불필요한 예산 논쟁과 갈등을 빚을 가능성이 있기 때문임
 - 기준점을 설정하는 방법으로는 최근 10년 또는 최근 5년 간 있었던 시·도의 시·도 교육청 재정지원에 대한 역사적 통계와 같은 기간 중의 학생수와 교직원수 등에 대한 통계자료를 복합적으로 사용하는 접근이 합리적임
 - 만일 기준년도에 지방교육재정이전의 적정규모가 객관적으로 설정되고 그에 대해 시·도와 시·도 교육청 간에 합의가 이루어질 경우, 그 이후 시점부터는 매년 또는 일정한 주기(예컨대, 3-5년 주기)로 지방교육재정수요의 변동 상황을 종합적으로 재검토하면서 재정을 지원하는 방식을 취할 수 있음
 - 매년 교육청의 재정수요를 감안하여 예산을 편성하고 지원하는 체제(단년도 재정수요 예산연계방식)
 - 일정 주기(예: 3-5년 단위)로 교육청의 재정수요를 감안하여 예산을 편성하고 지원하는 체제(중기 재정수요 예산연계방식)
- 이와 같은 내용을 토대로 기존의 법정전출금제도와 교육재정수요를 반영하는 새로운 대안을 비교하면 <표 4-4>와 같음

〈표 4-4〉 기존의 지방교육재정지원제도(법정전출금)와 새로운 대안의 비교

| 원리/관점 | 기존 제도 | 새로운 대안 | 비 고 |
|--------|-------|--------|--------------------------------------|
| 재정 안정성 | ● | ○ | - 기존제도가 보다 안정적 |
| 예측 가능성 | ● | ○ | - 기존제도가 보다 예측가능 |
| 재정 신장성 | ○ | ● | - 향후 저성장 시대를 전망할 때, 새로운 대안이 우월함(교육청) |
| 재정 효율성 | ○, △ | ●, ○ | - 새로운 대안이 우월함 |
| 부담 공정성 | △ | ● | - 새로운 대안이 우월함 |
| 재정 형평성 | ● | ●, ○ | - 지방자치단체의 교육재정에 대한 권한과 관심도에 따라 다름 |
| 재정 책임성 | △ | ● | - 새로운 대안이 우월함 |

주 : ●, ○, △는 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함

- 끝으로, 지방자치단체의 재정 상태나 상황에 큰 변화가 있을 경우 매우 예외적으로 이를 시·도의 시·도 교육청 재정지원에 반영하는 방안을 강구할 필요가 있음
 - 다만, 지방교육재정의 안정성을 위해 이러한 조치는 매우 예외적으로 허용하고, 아울러 그에 대하여는 향후 지방재정 상황이 호전될 경우 재정적으로 보전하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음
 - 이와 관련하여 시·도와 시·도교육청이 공유하는 가치 '재정안정화기금(stabilization fund)'을 만들 필요가 있음
 - 재정안정화기금의 목적은 시·도와 시·도교육청이 재정적 어려움이나 긴급한 사태에 처할 경우 지방교육재정 문제를 유연하고 탄력적으로 해소하는데 있음

2) 지방교육자치단체에 대한 비법정전출금제도, 교육경비지원제도 개선방안

- 현재 비법정전출금(703-02)은 조례에 의해 지원되는 지방교육재정전출금으로 법령에서 규정한 경우를 제외한 시·도의 조례에 따른 자체 부담금으로 규정됨
 - 비법정전출금은 법정전출금 외에 공공도서관 운영지원 등 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출하는 재원으로 구성되며, 비법정전출금은 관련 조례에서 정한 기준에 따라 산출하고 기한 내에 전출해야 함
- 그 외에 ‘교육기관에 대한 보조(308-08)’에 의한 지방교육재정지원은 다음과 같은 경우에 보조하는 경비로서, 이들 교육기관에 지원하는 보조금은 시·도교육비특별회계를 통해 지원하는 것을 원칙으로 함
 - 시·도 및 시·군·자치구가 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비
 - 국고보조금으로 지원되는 자영수산·농과생 등의 지원비
 - 학교급식법에 의하여 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비
 - 도서관법 제29조에 의한 공립공공도서관의 운영비
 - 「국민기초생활 보장법」에 따라 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비
 - 교육정보화지원사업 등 관련 법령에 따라 교육관련 비용을 보조하는 경비
- 교육기관에 대한 보조는 관련법령에 근거를 두고 있지만, 그 규모나 지원범위에 대해 지방자치단체가 일정 수준 조절을 할 수 있음
- 교육경비보조금은 학교교육과정 운영지원 사업, 교육시설 개선사업, 지역체육·문화공간 설치사업, 교육정보화사업, 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영사업 등으로 구성되는데, 지역 간 및 연도별 편차가 상대적으로 심함
- 비법정전출금과 교육경비보조금에 대한 거시적 개선방안은 다음과 같이 접근할 필요가 있음
 - 비법정전출금은 법정전출금과 달리 조례에 의해 지원되는 것으로 지방

자치단체가 지방교육재정을 지원하는 과정에서 매년 일정 부분 자율적으로 조정할 수 있는 여지를 안고 있음

- 따라서 비법정전출금의 경우는 시·도와 시·도교육청이 협력적 재정관계를 구축하고 상호 인식 및 행태변화와 재정운영방식과 기법을 통해 보다 나은 개선상태를 도출하는 방향으로 가닥을 잡아야 함
 - 이 경우에도 매년 전출금의 규모를 확정하는 방식과 일정 기간(예컨대, 3년 단위)을 두고 전출금의 규모를 확정하되 그것을 기초로 매 회계연도마다 예산을 지원하는 방식 등을 검토할 수 있음
 - 그 과정에서는 법정전출금의 산정 시 지방교육재정수요를 검토, 반영하는 내용을 기본적으로 참고해서 지역실정에 적합한 협력적 재정관계를 구축해 나감
 - 특히, 비법정전출금의 대상사업 중에서 지방자치단체장의 과도한 정치적, 선심성 항목을 선별하고 그에 대해 규제하는 장치를 마련할 필요가 있음
- 비법정전출금의 경우도 법정전출금과 마찬가지로 기준점(base-line)을 객관적으로 설정해야 함(즉, 기준년도에서 지방자치단체의 지방교육재정이전의 적정규모를 객관적으로 설정하여야 함)
 - 기준시점 이후부터는 매년 또는 3~5년 주기로 지방교육재정수요의 변동 상황을 종합적으로 재검토하면서 재정지원의 방식과 규모 및 주요 내용을 확정하는 접근을 취하는 것이 합리적임

3) 법정전출금과 비법정전출금의 통합운영 방안

- 앞서 제시한 정책방안은 현행의 법정전출금과 비법정전출금을 구분하여 접근한 것인데, 중기적으로는 이들의 구분을 없애고 하나의 지방교육재정이전 제도로 통합 운영하는 것이 바람직함
 - 이러한 접근을 취할 경우 앞에서 제시한 법정전출금제도의 개선방안을 기본골격으로 하면서 그것을 확대 개선하는 것이 합리적임

- 구체적으로, 시·도 교육청의 지방교육재정수요를 객관적으로 산정하고 그에 대한 지방자치단체의 공정한 몫(중앙정부 재정지원과의 부담관계 설정 포함)을 매년 또는 3~5년 기준으로 산정하여 지원하는 접근을 취함
- 또 다른 대안으로 상정해 볼 수 있는 것은 법정전출금의 경우 지방교육 재정수요를 반영하는 일반보조금(*general grant*)으로, 그리고 비법정전출금의 경우 교육청의 특정재정수요를 지원하는 조건부 보조금 내지 특정 보조금(*specific grant*)으로 발전시켜 나가는 것임

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 교육과학기술부, 2011~2015년 중기지방교육재정전망, 2012.
- 구균철, “지방교육재정교부금의 문제점과 개선방향”. 『예산과 정책』. Vol.7. 서울 시의회, 2013.
- 국중호, 지방재정과 교육재정의 통합방안. 한국조세연구원, 1998.
- 국회예산정책처, 지방교육재정의 적정규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구, 2012
- 김민희·김지하, “지방교육재정 특별교부금제도의 성과와 과제”. 교육재정경제연구. 21(3), 2012.
- 김재훈, “지방교육재정협력에 관한 연구 : 문제점 분석 및 개선방안을 중심으로”. 지방재정세미나 발표논문. 한국지방재정학회, 2012a : 1-32.
- 김재훈, “좋은 교육서비스를 위한 지방재정관계 평가 : 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로”. 『정부학연구』. 18(2), 2012b.
- 백성준, “지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력방안”, 한국교육재정경제학회, 2010.
- 송기창, “지방교육재정교부금법의 운용성과와 개정방향”. 교육재정경제연구. 15(2), 2006.
- 송기창, “지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제”. 교육재정경제연구. 19(4), 2010.
- 송상훈 외, 국가와 지방자치단체 간 교육재정분담 연구. 경기개발연구원 정책연구, 2007.
- 송기창·김상규, “일본의 지방교육재정 개혁 동향 분석”, 교육재정경제연구 제21권 제3호, 2012: 35~56.
- 송기창, “지방교육재정의 위기: 실상과 대책”, 2014년 한국교육재정경제학회 추계 학술대회 발표논문, 2014.
- 안종석, “지방교육재정교부금 현황과 발전 방향”, 재정포럼, 2012.
- 오세희·박상완·주현준, 프랑스의 초·중등 교육재정제도 특성 분석, 2012.

- 우명숙, “지방교육재정교부금의 배분현실과 법령개정 방향”. 한국교육재정경제학회 연차학술대회. 「지방교육재정의 현실과 법령개정 방안 모색」, 2014 : 3-38.
- 윤홍주, “지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제”. 교육재정경제연구. 21(3), 2012.
- 이광현, “학생 수 중심의 교부금 교부방식 개선 방향 및 과제”. 지방교육재정 정책포럼, 2015.
- 이봉주·우명숙, “보편적 교육복지, 제한된 교육재정: 문제점과 대책”, 교육재정 정책포럼 발표논문, 한국교육재정경제학회, 2014.
- 이선호 외, 지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구, 한국교육개발원, 2013.
- 이승중·김재훈·손희준, “지방재정과 교육재정 연계·협력 강화방안”. 한국행정학회, 2012.
- 이화룡, “적정규모학교 육성정책의 교육적 성과와 사회적 영향,” 2015년 지방교육재정 정책포럼, 2015.
- 이 효·김성주, 지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안, 한국지방행정연구원, 2014.
- 임성일, “지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립”. 지방재정. 2007년 6월호 (통권 149), 2007.
- 임성일·손희준, “지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립”. 지방행정연구. 25(3), 2011.
- 임성일(a), “2015년도 지방재정 정책의 운영방향”, 지방자치 FOCUS. 2015년 2월호. 한국지방행정연구원, 2015.
- 임성일(b), “지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로”, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표논문, 2015.
- 임성일(c), “지방재정의 현실과 미래지향적 전략 모색”. 「지방자치 20년, 저성장 고령화 시대 지방재정 미래전략」, 2015.
- 임성일(d), “지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정관계 구축”, 2015년 지방교육재정 정책포럼, 2015.
- 천세영·고장완·박동선·전수경, “영국의 유·초·중등교육 재정지원제도 분석 연구”.

- 교육재정경제연구 21(3), 2012.
- 최준렬, “시도교육청의 교육재정 관련 법령개정 방향”. 한국교육재정경제학회 연차학술대회. 「지방교육재정의 현실과 법령개정 방안 모색」, 2014.
- 하봉운, “지방자치단체 교육재정 지원의 성과와 과제,” 한국교육재정경제학회 53차 학술대회 발표논문집, 2009.
- 한국교육개발원, 지방교육재정 종합보고서. 한국교육개발원, 2012.
- 기획재정부, 예산개요, 예산개요 참고자료, 조세개요, 각 년도.
- 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr/index>)
- 교육부·한국교육개발원, 교육통계연보.
- 행정자치부, 보통교부세 산정 해설, 각 연도.
- 행정자치부, 지방재정세계 길라잡이, 2014.
- 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도.

2. 국외문헌

- Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, 3rd ed. Thomson and South-Western, 2008.
- IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001.
- IMF, *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization*, 2009.
- Oates, Wallace, “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions,” *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June, 2008.
- OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2001.
- OECD, *Fiscal Federalism 2014*, 2014.
- OECD, *Revenue Statistics*, 2014.
- OECD, *Education at a Glance : OECD Indicators*, 2013, 2014.
- Tiebout, C. M., “A Pure Theory of Local Expenditure,” *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956.
- 神野直彦 外, 日本の地方財政, 有斐閣, 2014.

〈부록 1〉 지방교육재정의 재원조달 구조

1) 중앙정부 재정지원

(1) 지방교육재정교부금

- 지방교육재정교부금 제도는 1959년 도입된 의무교육재정교부금과 1964년 도입된 지방교육교부세를 통합하여 「지방교육재정교부금법」이 제정되면서 본격적으로 운용되기 시작하였음. 지방교육재정교부금은 지방자치단체 간 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도임. 즉, 지자체간 교육의 균형 있는 발전 도모, 국가에 의한 교부금 교부 및 국가의 교육재정 확보 근거, 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원'이라는 복합적인 성격을 지니고 있음(송기창, 2006)
- 2000년 기준으로 지방교육재정교부금은 크게 보통교부금, 특별교부금, 증액교부금으로 구성되며, 보통교부금은 다시 봉급교부금과 경상교부금으로 구성되며 재원은 내국세의 11.8%와 봉급교부금이며, 봉급교부금은 의무교육기관 교원봉급 전액과 봉급을 기준으로 지급하는 수당이 포함됨. 2000년 1월 지방교육재정교부금법이 개정되면서 2001년부터 내국세 법정교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향조정되었고, 의무교육기관 교원 봉급교부금도 교원에게만 지급하는 수당 즉, 교직수당, 교직수당 가산금, 학급담당수당, 교원 등에 대한 보전수당, 보직교사수당, 교원특별수당, 보건교사수당(2002년 추가) 등을 포함하게 됨
- 2004년에는 지방교육재정의 재원확보 및 지원구조의 단순화·투명화를 위해 지방교육재정교부금법이 개정되었는데, 주요 골자는 봉급교부금, 경상교부금, 증액교부금을 보통교부금으로 통합하고 내국세 교부율을 13.0%에서

19.4%로 인상하였음. 아울러 국세 교육세를 재원으로 한 지방교육양여금을 폐지하여 교육세를 보통교부금의 재원으로 통합하였고, 특별교부금의 재원도 보통교부금의 1/11에서 내국세 19.4%의 4/100로 조정하였음. 2004년 개정 지방교육재정교부금법은 국가 및 지방자치단체의 재원확보 관련 조항을 2006년 말까지 한시적으로 유효하도록 규정하였으며, 이에 따라 2006년 지방교육재정교부금법을 개정하여 2008년부터 내국세분 교부금의 교부율을 19.4%에서 20%로 인상하였고, 이후 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분을 보전하기 위해 2010년 20.27%로 인상하였음

- 중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금은 보통교부금(내국세 20.27%의 96/100 금액과 교육세 전액으로 조성)과 특별교부금(내국세 20.27%의 4/100 금액으로 조성)으로 구분됨. 보통교부금은 자금의 사용용도가 지정되지 않고 총액으로 지방에 배분되는 일반보조금(*general grant*)이고, 특별교부금은 사용용도가 구체적으로 정해진 특정보조금(*specific grant*)임(임성일·손희준, 2011)

(2) 지방교육양여금

- 지방교육양여금은 1990년 12월 제정된 지방교육양여금법과 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에 따라 설치되었으며, 재원은 「교육환경개선특별회계법」에 의한 환특회계를 제외한 교육세 전액임. 교육세는 ‘교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보함을 목적’으로 하며, 이는 지방교육양여금관리특별회계로 관리·운영되었음. 2000년까지는 교육세 전액이 지방교육양여금의 재원이었으나 2001년 교육세가 지방세분과 국세분으로 이원화되면서 지방세분 교육세는 지방교육양여금 재원에서 제외되었고 이후 2005년 국세분 교육세가 지방교육재정교부금에 통합되면서 지방교육양여금제도는 폐지되었음

(3) 국고보조금 및 교육환경개선교부금

- 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대해 사용범위를 정하여 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상 원조를 위해 교부하는 재원이며, 교육환경개선교부금은 교육환경개선특별회계에 따라 교부되는 교부금임. 교육환경개선특별회계는 초·중·고 및 특수학교의 노후시설 교체와 교원의 편의시설 확충 등을 위하여 1989년 말 「교육환경개선특별회계법」에 의하여 설치되어 1990년부터 1992년까지 3년간 한시적으로 운영되었으며, 이후 교육재정 GNP 5% 확보계획의 일환으로 다시 5년 동안(1996~2000) 한시적으로 재설치 되었다가 2001년 폐지되었음

2) 지방자치단체 재정지원

- 지방자치단체 이전수입은 크게 법정전입금과 비법정전입금으로 나눌 수 있으며, 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 전입금을 법정전입금이라고 하며, 전입 근거가 법률에 규정되어 있지 않거나, 규정되어 있다 할지라도 재원규모가 정해져 있지 않은 전입금을 비법정전입금이라고 함(송기창, 2010)

(1) 법정전입금

- 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」에 규정된 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금, 지방교육세 전입금과 「학교용지확보 등에 관한 특별법」에 규정된 학교용지부담금이 있음

① 시·도세 전입금

- 시·도세 전입금은 2000년 시·도세 총액의 2.6%에서 2001년 3.6%로 전입규모가 확대되었으며, 2005년부터는 비의무교원봉급전입금이 합산되면서 서울시 10%, 광역시 및 경기도 5%, 기타 지역 3.6%로 다시 확대되었음

② 지방교육세 전입금

- 지방교육세 전입금은 2001년 신설되었는데 지방세법에 의한 지방교육세 전액을 재원으로 함. 2001년에는 교육세가 국세교육세와 지방교육세로 개편되면서 지방세분 교육세의 세율이 경주마권세의 경우 50%에서 60%로, 담배소비세분의 경우 40%에서 50%로 인상되었음. 지방교육세는 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 균등할 주민세액의 10~25%, 담배소비세액의 50%, 레저세액의 40%를 재원으로 함

③ 담배소비세 전입금

- 담배소비세 전입금은 특별시 및 광역시 담배소비세액의 45%를 전입하도록 되어 있음

④ 학교용지부담금

- 학교용지부담금의 경우 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 의해 지방자치단체가 학교용지를 확보하는데 소요되는 경비의 1/2을 부담하도록 되어 있음. 시·도의 학교용지매입부담금은 『학교용지 확보 등에 관한 특례법』에 의해 시·도가 학교용지매입비의 1/2을 지원하는 법적 의무경비임. 동 부담금은 취득세·등록면허세수입, 개발부담금, 특례법에 따라 부과·징수하는 학교용지부담금 등을 기본재원으로 조달됨

▶ 학교용지 확보 등에 관한 특례법

- 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) 제4항 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.
- 제6조(시·도 부담 경비의 재원) 제1항 시·도는 학교용지를 확보하기 위하여 시·도의 일반회계가 부담하는 경비를 다음의 재원으로 조달할 수 있다.
 1. 개발사업이 시행되는 지역에서 부과·징수되는 지방세 중 대통령령으로 정하는 세액
 2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따라 개발사업 지역에서 부과·징수한 개발부담금 중 대통령령으로 정하는 금액
 3. 특례법에 따라 부과·징수하는 학교용지부담금

⑤ 비의무교원봉급전입금

- 비의무교원봉급전입금은 2000년까지 서울과 부산이 각각 100%와 50%를 부담해오다가 2001년부터 기타 광역시 및 경기도에서도 10%를 부담하는 것으로 확대되었으나, 2004년 말 「지방교육재정교부금법」 개정에 따라 2005년부터 폐지되었음

(2) 비법정전입금

- 비법정전입금에는 「도서관법」에 의하여 지원되는 공립 공공도서관 운영비와 「지방교육재정교부금법」에 의해 지원되는 기타 교육지원금 등이 있음. 이와 관련하여 지방자치단체가 관내에 속하는 각급 학교에 대해 교육경비를 보조하는 재정지원제도(교육경비보조금)가 있음. 이는 지방교육재정교부금법 제11조에 의해 교육예산 또는 민간이전과 달리 지방자치단체가 관내의 공교육 활성화를 위해 고등학교 이하 각급 학교 등 교육현장에 직접 투자하는 재정지원 장치임. 교육경비보조금은 2007년 3,780억원에서 2010년 8,368억원으로 급증하였으며 2014년에는 8,264억원 수준으로 일부 자치단체의 경우 1개 학교당 최고 5억원 이상 지원하는 등 선심성 예산지원 및 자치단체 간 경쟁적 확대가 우려되고 있는 실정임
- 비법정전입금은 법정전입금 외에 지방자치단체가 교육비특별회계에 전입하는 예산이며 법률에 부담의무가 정확히 명시되어 있는 법정전입금 외에 지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있고, 시·도는 관할지역내의 교육·학예의 진흥을 위하여 법정전입금 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있음
- 이와 같은 지방자치단체의 교육재정 지원은 1996년 ‘시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정’이 마련되면서 본격적으로 이루어졌음. 이 규정에 근거하여 시장·군수·구청장은 관할구역 내에 있는 고등학교 이하 각급 학

교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있게 되었음. 2007년에는 ‘지방교육재정교부금법’에서 지방자치단체의 범위를 광역자치단체로 확대하였는데 구체적으로 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에 의하면, 지방자치단체는 ①학교의 급식시설·설비사업, ②학교의 교육정보화 사업, ③교육 시설개선사업 및 환경개선사업, ④학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업, ⑤지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영에 관한 사업, ⑥학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업, ⑦기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업 등에 경비를 지원할 수 있음(규정 제2조)

- 앞에 언급한 바와 같이 비법정전입금은 재정지원이 의무화된 것은 아니기 때문에, 지방자치단체장 및 지방의회의 교육에 대한 인식 수준과 정치적 성향, 지방자치단체의 재정여력, 지역주민의 교육요구 수준 등에 따라 전입 규모가 달라질 수 있음(하운봉, 2009). 특히 지역의 재정력에 따라 자치단체 간 전입규모의 격차가 크게 나타나 지역주민에 대한 교육기회 제공이 불균형적으로 이루어질 수 있음(백성준, 2010)

3) 자체자원 조달

- 자체수입은 「국립 고등학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙」에 의한 입학금 및 수업료수입, 토지사용료, 시설물 사용료, 입장료수입 등의 사용료수입과 수수료수입, 자산임대 및 매각수입, 이자수입, 적립금수입, 각종 잡수입 등으로 구성됨

4) 차입재정

- 차입재정은 지방교육채 발행을 통해 재원을 조달하는 방식이며, 지방교육채는 시·도 교육감이 발행하는 ‘교육활동을 위한 지방채’로서 시·도교육청이 지방교육재정의 부족을 메우기 위해 지방채를 발행하여 추가재원을 마련하

기 위한 것으로 지방교육채증권, 금융기관 차입금, 공공자금관리기금 차입금으로 구성됨

- 지방교육자치에 관한 법률 제11조에서 교육위원회의 의결사항으로서 기채안에 대한 심사·의결을 규정하고 있음. 즉, 지방교육채는 지방재정법 제11조의 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무이며, 교육부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행할 수 있음

5) 주민 및 기관 등 부담금

- 주민 및 기관 등 부담금은 「지방교육자치에 관한 법률」에 의거하여 특별한 재정수요가 있는 때에 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수하는 특별부과금, 지방자치법에 의거하여 지방자치단체가 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 징수하는 분담금, 기부금, 국고 및 지방자치단체부담금을 제외한 기타 기관부담금 등을 의미함

6) 기타

- 기타 재원으로는 이월금을 들 수 있으며, 여기에는 순세계잉여금, 보조금집행잔액, 이월사업비 등이 해당됨

〈부록 2〉 지방교육재정 관련 법령사항

1. 지방교육재정교부금법

[지방교육재정교부금법 (약칭: 지방교육교부금법) 약칭 [시행 2015.1.1.]
[법률 제12854호, 2014.12.23., 타법개정] , 교육부(지방교육재정과)]

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 1995.12.29.>

1. "기준재정수요액"이라 함은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 제6조의 규정에 의하여 산정한 금액을 말한다.
2. "기준재정수입액"이라 함은 교육·과학·기술·체육 기타 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 일체의 재정수입을 제7조의 규정에 의하여 산정한 금액을 말한다.
3. "측정단위"라 함은 지방교육행정을 부문별로 설정하여 그 부문별의 양을 측정하는 단위를 말한다.
4. "단위비용"이라 함은 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.

제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 이를 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

②교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 삭제 <2004.12.30.>
2. 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세

총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액

3. 당해 연도의「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액

③보통교부금의 재원은 제2항제3호의 규정에 의한 금액에 동항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 4에 해당하는 금액으로 한다.

④ 삭제 <2004.12.30.>

제4조(교부율의 보정) ①국가는 의무교육기관 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 지방교육재정의 인건비 소요에 현저한 변동이 있는 때에는 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안하여 제3조 제2항 제2호에서 정한 교부율을 보정하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 교부율을 보정하여야 하는 경우 그 교부방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(보통교부금의 교부) ①교육부장관은 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다.<개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

②교육부장관은 제1항의 규정에 의하여 보통교부금을 교부하고자 하는 때에는 당해 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 교육행정기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 보통교부금의 산정기초, 자치단체별 내역 및 관련자료를 작성하여 이를 각 시·도의 교육행정기관의 장에게 송부하여야 한다.<개정 2006.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

제5조의2(특별교부금의 교부) ①교육부장관은 다음 각호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. 다만, 제3호의 규정에 의한 금액의 사용잔액이 예상되는 경우에는 교육부장관이 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 재원으로 사용할 수 있다. <개정 2006.12.30., 2008.2.29.>

9., 2013.3.23.>

1. 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가 시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 60에 해당하는 금액
 2. 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 30에 해당하는 금액
 3. 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액
- ②교육부장관은 제1항제2호 및 제3호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하여 시·도의 교육행정기관의 장이 특별교부금을 신청하는 경우에 이를 심사하여 교부한다. 제1항제1호에 해당하는 사유가 발생한 경우 또는 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부금을 교부할 수 있다.<개정 2008.2.29., 2013.3.23.>
- ③제1항의 규정에 의한 특별교부금은 그 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.
- ④시·도의 교육행정기관의 장은 제3항의 규정에 의한 조건이나 용도를 변경하여 특별교부금을 사용하고자 하는 때에는 미리 교육부장관의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.2.29., 2013.3.23.>
- ⑤교육부장관은 시·도의 교육행정기관의 장이 제3항의 규정에 의한 조건이나 용도를 위반하여 특별교부금을 사용하거나 2년 이상 사용하지 아니하는 경우에는 그 반환을 명하거나 다음에 교부할 특별교부금에서 이를 감액할 수 있다.<개정 2008.2.29., 2013.3.23.>
- ⑥제1항 단서의 규정에 의한 우수한 지방자치단체의 선정기준·선정방법 및 특별교부금의 교부에 따른 교부시기 등 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(기준재정수요액) ①기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를

그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다. <개정 2004.12.30.>

② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령이 정하는 기준의 범위 안에서 불가변동 등을 감안하여 교육부령으로 정한다. <개정 2004.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

제7조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 제11조의 규정에 의한 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다. ② 제1항의 규정에 의한 수입예상액중 지방세를 재원으로 하는 것은 「지방세기본법」 제2조 제1항 제6호에 따른 표준세율에 의하여 산정한 금액으로 하되, 산정한 금액과 결산액의 차액은 다음다음 연도의 기준재정수입액을 산정하는 때에 정산하며, 그 밖의 수입예상액의 산정방법은 대통령령으로 정한다. <개정 2006.12.30., 2010.3.31.>

제8조(교부금의 조정 등) ① 교부금이 그 산정에 필요한 자료의 착오 또는 허위로 인하여 부당하게 교부된 때에는 교육부장관은 당해 시·도가 정당하게 받을 수 있는 교부금액을 초과하는 부분에 상당하는 금액을 다음에 교부할 교부금에서 감액한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

② 지방자치단체가 법령의 규정을 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 교육부장관은 당해 지방자치단체에 교부할 교부금을 감액하거나 이미 교부한 교부금의 일부의 반환을 명할 수 있다. 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부금의 금액은 법령의 규정을 위반하여 지출하였거나 징수를 태만히 한 금액을 초과할 수 없다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

제9조(예산계상) ① 국가는 회계연도마다 이 법의 규정에 의한 교부금을 국가예산에 계상하여야 한다.

② 추가경정예산에 따라 내국세 및 교육세의 증감이 있을 경우에는 교부금도 증감하여야 한다. <개정 2010.1.1.>

③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦

어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다. <개정 2010.1.1.>

제10조(행정구역 변경 등에 따른 조치) 교육부장관은 시·도의 폐치·분합 또는 관할구역의 변경이 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 시·도에 대한 교부금을 조정하여 교부하여야 한다. <개정 2001.1.29., 2004.12.30., 2008.2.29., 2013.3.23.>

제11조(지방자치단체의 부담) ①시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금, 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다. <개정 2004.12.30.>

②공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다. <개정 2004.12.30., 2006.12.30., 2007.7.20., 2010.3.31., 2014.1.1.>

1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액
2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
3. 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조 제2항 제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액

③예산액과 결산액의 차액으로 인한 전출금의 차액은 이를 늦어도 다음 다음

연도의 예산에 계상하여 정산하여야 한다. <개정 2004.12.30.>

④시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

⑤시·도교육위원회가 제4항의 규정에 의하여 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

⑥지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.

⑦시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다. <신설 2006.12.30.>

제12조(보통교부금의 보고) 교육부장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금의 배분 기준·배분내역·배분금액 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소관상임위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

제13조(교부금액 등에 대한 이의신청) ①시·도의 교육행정기관의 장은 제5조 제2항의 규정에 의하여 보통교부금의 결정통지를 받은 경우에 당해 자치단체의 교부금액 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의를 신청할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

②교육부장관은 제1항의 규정에 의하여 이의신청을 받은 경우 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 당해 지방자치단체의 교육행정기관의 장에게 통지하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

※ 기준재정수요액 산정기준(지방교육재정교부금법 시행령)

[별표 1] <개정 2015.10.20.>

기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)

| 측정항목 | | 측정단위 | 산정기준 | |
|-----------------|-------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1. 교직원 인건비 | | 교원 수 | 전년도 공립 유치원, 공립 초등학교, 공립·사립 중학교, 공립·사립 고등학교 및 공립·사립 특수학교(이하 "교부금산정기준학교"라 한다) 소속의 교원 수 | |
| | | 교원 증원 수 | 교육부장관이 승인한 교부연도의 공립학교의 교원 증원 수 | |
| | | 교육전문직원 수 | 교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육전문직원 수 | |
| | | 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수 | 교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육공무원이 아닌 공무원 및 「사립학교법」 제70조의2제1항에 따른 사무직원(이하 "사무직원"이라 한다) 수 | |
| | | 공무원·사무직원 외의 직원 수 | 교육부장관이 정하는 공무원·사무직원 외의 직원 수 | |
| | | 명예퇴직 교원수 | 교육부장관이 교원수급 및 재정여건 등을 고려하여 인정하는 명예퇴직 교원 수 | |
| 2. 학교·교육 과정 운영비 | 가. 학교경비 | 학교 수 | 1) 교부금산정기준학교 수 2) 최근 5년간 통폐합으로 줄어든 학교 수 | |
| | 나. 학급경비 | 학급 수 | 1) 교부금산정기준학교의 학급 수 2) 최근 5년간 통폐합으로 줄어든 학교의 학급 수 | |
| | 다. 학생경비 | 학생 수 | 교부금산정기준학교의 학생 수 | |
| | 라. 교육과정 운영비 | 학생 수 | 교부금산정기준학교의 학생 수 | |
| | 마. 교과교실 운영비 | | 학교 수 | 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 지정하여 교과교실제도를 운영하는 중학교 및 고등학교 수 |
| | | | 증설 교과교실 수 | 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 학교의 교과교실 수 |
| | | 교과교실 전환 교실 수 | 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교과교실로 전환이 필요하다고 인정되는 학교의 교실 수 | |

| 측정항목 | | 측정단위 | 산정기준 |
|-------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 바. 산업수요 맞춤형 고등학교 운영비 | 학교 수 | 교육부장관과 협의하여 교육감이 지정한 산업수요 맞춤형 고등학교 수 |
| | 사. 기숙형 고등학교의 기숙사 운영비 | 학교 수 | 교육감이 추천하여 교육부장관이 지정한 기숙형 고등학교 수 |
| | 아. 통폐합 학교의 기숙사 운영비 | 학교 수 | 학교 통폐합에 따라 투자심사를 거쳐 기숙사를 운영하는 학교 수 |
| | 자. 학교상당실 운영비 | 학교 수 | 「초·중등교육법」 제28조에 따라 정상적인 학교생활이 어려운 학생 등을 지원하기 위하여 교육감이 지정한 학교상당실을 운영하는 학교 수 |
| | 차. 국가직무능력표준 교육과정 운영비 | 학교 수 | 국가직무능력표준 교육과정을 운영하는 고등학교의 학교 수 |
| 3. 교육 행정비 | 가. 기관운영비 | 학교 수, 학생 수 및 기준 교직원 수 | 1) 교부금산정기준학교의 학교 수 및 학생 수 2) 교부금산정기준학교의 기준 교직원 수 |
| | 나. 지방선거경비 | 지방선거경비 | 「공직선거법」 제277조 제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 지방선거 관리 경비 및 해당 경비를 정산한 결과 남거나 부족한 금액 |
| 4. 교육복지 지원비 | 가. 지역 간 균형교육비 | 학교 수 및 소재 행정구역 면적 | 1) 교부금산정기준학교 수 2) 지방자치단체 관할 구역 면적 |
| | 나. 계층 간 균형교육비 | 학생 수, 수급자 수, 한부모 가족 보호 대상학생 수, 차상위 계층 학생 수, 다문화가정 및 북한이탈주민가정 학생 수 | 1) 교부금산정기준학교의 학생 수 2) 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항 제4호에 따른 교육급여의 수급자(이하“수급자”라 한다) 수 3) 「한부모가족지원법」에 따른 한부모 가족 보호대상 학생 수 4) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 차상위 계층 학생 수 5) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 다문화가정 학생 수 6) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 북한이탈 주민가정 학생 수 |
| | | 정보화 지원 수급자 수 | 수급자 수 |

| 측정항목 | 측정단위 | 산정기준 |
|-----------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 수 | 1) 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3 제3항에 따른 자율형 사립고등학교의 학생 수 2) 「초·중등교육법 시행령」 제90조 제1항 제6호에 따른 사립 외국어계열 고등학교와 사립 국제계열 고등학교에서 교육부장관이 정하는 바에 따라 교육기회의 균등을 위하여 선발하여야 하는 사회적 배려 대상 학생 수 |
| | 자율형 사립고등학교, 사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 중 미충원 학생 수 | 1) 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3 제3항에 따른 자율형 사립고등학교의 학생 수 중 미충원 학생 수 2) 「초·중등교육법 시행령」 제90조 제1항 제6호에 따른 사립 외국어계열 고등학교와 사립 국제계열 고등학교에서 교육부장관이 정하는 바에 따라 교육기회의 균등을 위하여 선발하여야 하는 사회적 배려 대상 학생 수 중 미충원 학생 수 |
| | 교과서 지원 고등학생 수 | 교육부장관이 정하는 교과서 지원 대상 고등학생 수 |
| 5. 학교 시설비 | 가. 교육환경 개선비 | 건축연면적 교육부장관이 교육환경개선 계획 및 재정여건 등을 고려하여 유지, 보수 또는 개축이 필요하다고 인정하는 학교 내 시설의 건축연면적 |
| | 나. 공립학교 신설·이전(移轉)·증설비 | 토지면적 투자심사를 거친 신설 및 이전 대상 학교의 표준 토지면적 |
| | | 건축연면적 투자심사를 거친 신설 및 이전 대상 학교와 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 학교의 표준 건축연면적 |
| | 다. 공립 유치원 신설·증설비 | 토지면적 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 유치원 설립계획을 수립하여 신설하려는 단설(單設) 유치원의 표준 토지면적 |
| | | 건축연면적 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 유치원 설립계획을 수립하여 신설하려는 단설 유치원의 표준 건축연면적 |
| | | 증설 교실 수 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설이 필요하다고 인정되는 교실 수 |
| | | 전환 교실 수 교육부장관이 정하는 기준에 따라 유치원의 교실로 전환이 필요하다고 인정되는 고등학교 이하 각급 학교의 교실 수 |

| 측정항목 | | 측정단위 | 산정기준 |
|---------------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 라. 학교 통폐합에 따른 신설·이전·개축·증설·대수선비 | 토지면적 | 학교통폐합에 따른 신설 및 이전 대상 학교 중 투자심사를 거친 학교의 토지면적 |
| | | 건축연면적 | 1) 학교 통폐합에 따른 신설, 이전 및 개축 대상 학교 중 투자심사를 거친 학교의 건축연면적 2) 교육부장관이 정하는 기준에 따라 증설·대수선이 필요하다고 인정되는 학교의 건축연면적 |
| | 마. 군(郡)단위 학교 재배치에 따른 신설·이전·개축비 | 토지면적 | 지역발전계획과 연계한 군 단위 학교 재배치에 따른 신설 및 이전 대상 학교 중 교육부장관이 수립한 기본계획에 따른 사전심사(이하 "사전심사"라 한다)와 투자심사를 거친 학교의 토지면적 |
| | | 건축연면적 | 지역발전계획과 연계한 군 단위 학교 재배치에 따른 신설, 이전 및 개축 대상 학교 중 사전심사와 투자심사를 거친 학교의 건축연면적 |
| | 바. 사립학교이전 건축비 부족분 지원 | 건축연면적 | 투자심사를 거친 이전 대상 사립학교의 표준 건축연면적 및 이전 건축비를 정산한 결과 남거나 부족한 금액 |
| | 사. 기숙사 시설비 | 건축연면적 | 교육부장관이 정하는 기준에 따라 신설되는 학교 기숙사의 표준 건축연면적 |
| 아. 삭제 <2015.10.20.> | | | |
| 6. 유아 교육비 | 가. 유아교육비·보육료 지원 | 유아 수 | 1) 「유아교육법 시행령」 제29조 제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공통 교육·보육 과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수 2) 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액 |
| | 나. 유치원 교원 인건비 보조 | 교원 수 | 교육부장관이 정하는 기준에 따른 사립유치원의 교원 수 |
| | 다. 유치원 교육역량 지원비 | 유치원 수 및 원아 수 | 1) 공립·사립 유치원 수 2) 공립·사립 유치원의 원아 수 |
| | 라. 삭제 <2015.10.20.> | | |
| 7. 방과후 학교 사업비 | 가. 방과후 학교사업지원 | 학급 수 | 1) 읍·면 지역 및 도서(島嶼)·벽지(僻地)에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수 2) 대도시 및 시 지역에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수 |

| 측정항목 | | 측정단위 | 산정기준 |
|------------|---------------|--------------|----------------------------------------------------------------|
| | 나. 자유수강권 지원 | 수급자 수 | 수급자 수 |
| | 다. 초등 돌봄교실 지원 | 학급 수 | 교육부장관이 정하는 기준에 따라 교육감이 지정하여 공립 및 사립의 초등학교에서 돌봄 프로그램을 운영하는 학급 수 |
| | | 교실 수 | 교육부장관이 정하는 기준에 따라 초등 돌봄 교실 시설 설치가 필요하다고 인정되는 교실 수 |
| 8. 재정결합 보전 | 가. 지방교육채 상환 | 원리금상환액 | 교육부장관이 원리금을 지원하기로 결정한 사업의 원금상환액 및 이자액 |
| | 나. 민자사업 지급금 | 임대형 민자사업 임대료 | 교육부장관이 임대료를 지원하기로 결정한 사업의 임대료 |

(비고)

- 다음 각 목의 사립학교는 교부금산정기준학교에 포함되지 않는다.
 - 「초·중등교육법」 제2조 제1호에 따른 공민학교
 - 「초·중등교육법 시행령」 제76조에 따른 특성화중학교 중 입학금·수업료가 자율화된 학교
 - 「초·중등교육법」 제2조 제2호에 따른 고등공민학교
 - 「초·중등교육법」 제43조의2 및 제51조에 따른 방송통신중학교 및 방송통신고등학교
 - 「초·중등교육법 시행령」 제90조에 따른 특수목적고등학교 중 과학·외국어·국제·예술·체육 계열의 특수목적고등학교
 - 「초·중등교육법 시행령」 제91조에 따른 특성화고등학교 중 입학금·수업료가 자율화된 학교
 - 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교
 - 「초·중등교육법」 제2조 제3호에 따른 고등기술학교
 - 「초·중등교육법」 제2조 제5호에 따른 각종학교(각종학교, 외국인학교 및 대안학교를 말한다)
 - 그 밖에 입학금 및 수업료가 자율화된 학교
- 학교 수, 학급 수 및 학생 수는 교부금 교부연도의 전년도 4월 1일을 기준으로 산정한다. 다만, 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 기준일을 변경할 수 있으며, 교부연도에 학교 수, 학급 수 또는 학생 수의 증감이 계획되거나 예정된 경우에는 증감 예상 수를 더하거나 뺄 수 있다.
- 측정항목 제2호 가목 및 나목의 산정기준에서 최근 5년간 통폐합으로 줄어든 학교는 2010년 이후 통폐합으로 줄어든 학교(본교만 해당한다)부터 산정한다.
- 측정항목 제2호 가목의 학교경비를 산정할 때 「서해 5도 지원특별법」 제2조 제1호에 따른 지역에 설치된 학교의 경우에는 1.5를 곱하여 산정한다.
- 측정항목 제2호 마목의 산정기준에서 "교과교실제도를 운영하는 중학교 및 고등학교"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 학교를 말한다.
 - 교육부장관이 정하는 기준에 따라 모든 교과에 대한 전용교실을 각각 갖추고, 학생들이

- 각 교과 시간에 해당 교과교실로 이동하여 수업을 듣는 방식으로 운영하는 학교
- 나. 교육부장관이 정하는 기준에 따라 2개 이상의 일부 교과에 대한 전용교실을 각각 갖추고, 해당 교과시간에는 그 전용교실을 활용하여 교과수업을 하는 방식으로 운영하는 학교로서 교부연도 이전까지 측정항목 제2호 마목에 따른 산정기준에 포함된 횟수가 총 3회 이하인 학교
6. 측정항목 제2호 바목에서 "산업수요 맞춤형 고등학교 운영비"란 같은 호 가목부터 라목까지의 경비 및 운영비 외에 기업의 수요를 반영한 산학연계 교육과정을 운영하기 위한 실습재료비, 산학점입교사 채용 등에 필요한 경비를 말한다.
 7. 측정항목 제2호 사목에서 "기숙형 고등학교"란 교육 낙후지역에 있는 학교 중 기숙사 설치를 통해 교육여건을 개선하기 위하여 교육부장관이 지정한 학교를 말한다.
 8. 측정항목 제3호 가목의 산정기준에서 "기준 교직원 수"란 해당 시·도의 학교급별 및 지역별 학생 수를 전국의 학교급별 및 지역별 교직원 1명당 평균 학생 수로 나누어 산출된 교직원 수의 합을 말하며, 지역은 다음 각 목과 같이 구분한다.
 - 가. 대도시 지역: 「지방자치법」 제3조 제2항에 따른 자치구와 같은 조 제3항에 따른 인구 50만 이상의 시의 동
 - 나. 시 지역: 「지방자치법」 제3조 제3항에 따른 시(인구 50만 미만의 시를 말한다)의 동
 - 다. 읍·면 지역: 「지방자치법」 제3조 제4항에 따른 읍·면
 - 라. 도서·벽지: 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지 중 학생 수 300명 미만의 학교가 있는 도서·벽지
 9. 측정항목 제5호 나목의 산정기준에서 "이전 대상 학교"란 운영 중인 학교의 학생 수가 감소하여 「초·중등교육법시행령」 제52조에 따라 교육감이 수립하는 학생수용계획에 따라 학교 신설이 필요한 다른 지역으로 이전하더라도 인근의 다른 학교에서 학생수용이 가능한 학교를 말한다.
 10. 측정항목 제5호 나목·다목·바목 및 사목의 산정기준에서 "표준 토지면적" 및 "표준 건축연면적"이란 교육부장관이 학교의 규모에 따라 정한 토지면적 및 건축연면적을 말한다.
 11. 측정항목 제5호 라목에서 학교 통폐합은 다음 각 목의 요건을 모두 충족하여야 한다.
 - 가. 2개 이상의 학교(본교만 해당한다)가 통폐합할 것
 - 나. 통폐합한 학교의 학생을 수용하기 위하여 기존 학교의 개축·이전·증설·대수선이나 학교의 신설이 필요할 것
 12. 측정항목 제5호 라목 및 마목의 측정단위 중 "건축연면적"은 다음 각 목의 건축연면적을 포함한다.
 - 가. 교육부장관이 정하는 건축연면적
 - 나. 사전심사 및 투자심사를 거친 기숙사 및 교직원사택, 평생교육시설, 잔디운동장, 수영장 등 학교 다목적 시설의 건축연면적
 13. 측정항목 제5호 라목의 산정기준에서 "이전 대상 학교"란 2개 이상의 학교(본교만 해당한다)를 통폐합하여 기존 학교 부지 외의 장소로 옮기는 학교를 말한다.
 14. 측정항목 제5호 마목에서 "군(郡) 단위 학교 재배치"란 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는

학교 재배치를 말한다.

- 가. 군 단위 지역발전계획과 연계하여 군 지역 내의 초등학교, 중학교 및 고등학교를 모두 포함하여 4개 이상의 학교(본교만 해당한다)가 감소하도록 학교 재배치 계획을 수립할 것
 - 나. 통폐합한 학교의 학생을 수용하기 위하여 기존 학교의 개축 또는 이전이나 학교의 신설이 필요할 것
15. 측정항목 제5호 나목부터 마목까지의 규정은 서로 중복하여 적용하지 않는다.
16. 측정항목 제5호 바목의 산정기준에서 "이전 대상 사립학교"란 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 학교를 말한다.
- 가. 학생 수가 200명을 초과하는 사립 중학교 또는 사립 고등학교일 것
 - 나. 학생 수가 감소하여 「초·중등교육법 시행령」 제52조에 따라 교육감이 수립하는 학생수용 계획에 따라 다른 지역으로 이전하더라도 인근의 다른 학교에서 학생수용이 가능할 것
 - 다. 동일한 시·도 지역 내의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따른 도시·군계획 시설로 결정된 개발지구 내 또는 개발지구 인근의 학교 용지로 학교 신설을 대체하여 이전할 것
17. 측정항목 제5호 바목의 사립학교 이전 건축비 부족분 지원은 기존 학교의 교지, 교사(강당을 포함한다) 및 체육장 매각 계약 금액에서 이전하는 학교의 교지 매입 계약 금액을 충당하고 남은 금액이 있는 경우에는 그 남은 금액을 제외한 표준 건축비를 지원한다.

2. 학교용지 확보 등에 관한 특례법

[학교용지 확보 등에 관한 특례법 (약칭: 학교용지법) [시행 2015.1.20.]
[법률 제13006호, 2015.1.20., 일부개정], 교육부(지방교육재정과)]

제1조(목적) 이 법은 공립 초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지(學校用地)의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 확보를 쉽게 하고 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 기존 학교의 증축을 쉽게 함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "학교용지"란 공립 초등학교·중학교 및 고등학교의 교사(校舍)·체육장 및 실습지, 그 밖의 학교시설을 신설하는 데에 필요한 토지를 말한다.
2. "개발사업"이란「건축법」,「도시개발법」,「도시 및 주거환경정비법」,「주택법」,「택지개발촉진법」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 시행하는 사업 중 100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업을 말한다.
3. "학교용지부담금"이란 개발사업에 대하여 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비(이하 "부담금"이라 한다)를 말한다.

제3조(학교용지의 조성·개발) ①300가구(제5조제4항제3호에 해당하는 개발사업은 그 개발사업분을 뺀 가구 수를 대상으로 하고,「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 다목의 주택재건축사업은 기존 가구를 뺀 가구 수를 대상으로 한다) 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 "개발사업시행자"라 한다)는 개발사업을 시행하기 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다. 이 경우 학교용지의 위치와 규모 등은「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따른 학교시설의 설치기준 등에 관한 규정을 준용한다.

②특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 제1항에 따른 학교시설의 설치기준에 못 미치는 개발사업에 대하여는 개발사업시행자에게 그 개발사업의 규모와 지역 여건을 고려하여 적절한 규모의 학교용지를 확보하도록 한다. 다만, 그 지역이 협소하여 개발사업시행자가 학교용지를 확보할 수 없다고 판단되면 개발사업시행자로 하여금 사업지와 인접한 곳에 학교용지를 확보하도록 할 수 있다.

③개발사업시행자가 제1항에 따라 학교용지를 개발하거나 제2항에 따라 학교용지를 확보하려는 때에는 교육감의 의견을 들어야 한다. 이 경우 교육감은 제4조 제4항에 따라 학교용지 매입비용의 2분의 1을 부담하는 시·도지사와 비용부담 등에 대하여 협의하여야 한다. <개정 2009.5.28.>

④시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 학교용지의 조성·개발계획을 포함한 개발사업계획이 허가·인가 또는 승인되면 지체 없이 그 학교용지에 대하여「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제25조에 따른 도시·군관리계획을 입안하여야 한다. <개정 2011.4.14.>

⑤ 제2항에 따른 적절한 규모의 학교용지 확보에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)인 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산(公有財産)으로 하여야 한다.

②시·도 외의 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다.

③제1항과 제2항에 따른 학교용지의 공급가액은 다음 각 호와 같다.<개정 2009.5.28.>

1. 다음 각 목의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상(「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우 2천가구 규모 이상은 초등학교와 중학교는 학교용지 조성원가의 100분의 50, 고등학교는 학교용지

조성원가의 100분의 70으로 하고, 2천가구 규모 미만인 경우에는 조성원가)으로 공급하여야 한다.

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

다. 「지방공기업법」 제5조에 따른 지방직영기업

라. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사

마. 「지방공기업법」 제76조에 따른 지방공단

2. 제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조 제7호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다.

④제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.

⑤ 삭제 <2009.5.28.>

⑥제3항 제1호에서 "학교용지 조성원가"란 제2조 제2호에 따른 관계 법률에서 용지 조성원가를 정하고 있는 경우에는 그 용지 조성원가를 말하며, 용지 조성원가를 정하고 있지 아니한 경우에는 「택지개발촉진법」 제18조 제3항에 따른 택지 조성원가의 산정방식을 준용하여 산정한 가격을 말한다.

⑦개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우에는 무상공급에 소요되는 비용을「개발이익환수에 관한 법률」 제11조 제1항에 따른 개발비용에 포함할 수 있다. <신설 2009.5.28.>

⑧제3항 제1호 각 목에 따른 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 개발사업지역 내에 사립학교(초등학교·중학교 및 고등학교에 한한다)를 설립 또는 이전하려는 「사립학교법」 제2조 제2항의 학교법인에 학교시설(교사·체육장 및 실습지를 포함한다)을 신설하는데 필요한 토지를 학교용지 조성원가 이하로 공급할 수 있다. <신설 2009.5.28.>

제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ①특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이

하 "시·도"라 한다)인 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산(公有財産)으로 하여야 한다.

②시·도 외의 개발사업시행자는 제3조에 따른 학교용지를 시·도에 공급하고, 시·도는 학교용지를 확보하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 하여야 한다.

③제1항과 제2항에 따른 학교용지의 공급가액은 다음 각 호와 같다. <개정 2009.5.28., 2016.1.19.>

1. 다음 각 목의 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 학교용지를 무상(「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우 2천가구 규모 이상은 초등학교와 중학교는 학교용지 조성원가의 100분의 50, 고등학교는 학교용지 조성원가의 100분의 70으로 하고, 2천가구 규모 미만인 경우에는 조성원가)으로 공급하여야 한다.

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

다. 「지방공기업법」 제5조에 따른 지방직영기업

라. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사

마. 「지방공기업법」 제76조에 따른 지방공단

2. 제1호 각 목의 개발사업시행자 외의 개발사업시행자가 공급하는 학교용지의 공급가액은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 감정평가에 의한 가액으로 한다.

④제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.

⑤ 삭제 <2009.5.28.>

⑥제3항 제1호에서 "학교용지 조성원가"란 제2조 제2호에 따른 관계 법률에서 용지 조성원가를 정하고 있는 경우에는 그 용지 조성원가를 말하며, 용지 조성원가를 정하고 있지 아니한 경우에는 「택지개발촉진법」 제18조 제3항에 따른 택지 조성원가의 산정방식을 준용하여 산정한 가격을 말한다.

⑦개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우에는 무상공급에 소요되는 비용을「개발이익환수에 관한 법률」 제11조 제1항에 따른 개발비용에 포함할 수 있다. <신설 2009.5.28.>

⑧제3항 제1호 각 목에 따른 개발사업시행자가 개발사업을 하는 경우에는 개발사업지역 내에 사립학교(초등학교·중학교 및 고등학교에 한한다)를 설립 또는 이전하려는 「사립학교법」 제2조 제2항의 학교법인에 학교시설(교사·체육장 및 실습지를 포함한다)을 신설하는데 필요한 토지를 학교용지 조성원가 이하로 공급할 수 있다. <신설 2009.5.28.>

[시행일 : 2016.9.1.] 제4조

제4조의2(학교시설에 관한 특례) ①제4조 제3항 제1호 각 목에 따른 개발사업시행자가 「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권에서 학교용지를 무상으로 공급하는 개발사업을 하는 경우 소공원 및 조경녹지를 포함한 학교시설을 설치하여 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 시·도 교육청에 무상공급하여야 한다.

②제1항에 따라 학교시설을 설치하는 개발사업시행자는 학교의 수·규모, 학교 부지에 설치하는 소공원 및 조경녹지, 개교시기 및 설립비용 등에 관하여 교육감과 협의하여야 한다.

③제1항에 따라 학교시설을 설치하는 개발사업시행자는 해당 개발지역에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조 제2항에도 불구하고 같은 항에 따른 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 있다.

④제3항에 따라 도시공원 및 녹지를 축소함에 따라 발생하는 개발이익은 학교시설의 설치비용으로 사용하여야 한다.

⑤제1항에 따라 학교시설을 설치하는 경우 그 비용이 제4항에 따른 개발이익보다 많을 경우 제2항에 따른 협의를 통하여 그 차액을 확정하고 교육감이 분담한다.

⑥제1항에 따른 학교시설 무상공급 대상에 포함되지 아니하는 개발사업시행자가 학교시설을 설치하여 무상으로 공급하는 경우에는 제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

제5조(부담금의 부과·징수) ①시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2007.12.14., 2015.1.20.>

1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 이주용(移住用) 택지나 이주용 주택을 분양하는 경우
2. 임대주택을 분양하는 경우
3. 「도시개발법」 제2조 제1항 제2호에 따른 도시개발사업 시행 결과 해당 도시개발구역 내 가구 수가 증가하지 아니하는 경우
4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 가목에 따른 주거환경개선사업의 경우
5. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 나목부터 라목까지의 규정에 따른 정비사업 시행 결과 해당 정비구역 내 가구 수가 증가하지 아니하는 경우
6. 「주택법」 제2조 제9호 다목에 따른 리모델링 주택조합의 구성원에게 분양하는 경우

② 삭제 <2005.3.24.>

③제1항에 따른 부담금 부과·징수의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2007.12.14.>

④시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 부담금을 면제할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 및 제4호의 경우에는 부담금을 면제하여야 한다. <개정 2007.12.14., 2009.5.28.>

1. 개발사업시행자가 제3조제3항에 따른 교육감 의견으로 제시된 학교용지를 시·도 교육비특별회계에 기부채납(寄附採納)하는 경우
2. 최근 3년 이상 취학 인구가 지속적으로 감소하여 학교 신설의 수요가 없는 지역에서 개발사업을 시행하는 경우

3. 「노인복지법」 제32조에 따른 노인복지주택 등 취학 수요가 발생하지 아니하는 용도의 개발사업을 시행하는 경우
4. 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우

제5조(부담금의 부과·징수) ①시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2007.12.14., 2015.1.20., 2016.1.19.>

1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 이주용(移住用) 택지나 이주용 주택을 분양하는 경우
2. 임대주택을 분양하는 경우
3. 「도시개발법」 제2조 제1항 제2호에 따른 도시개발사업 시행 결과 해당 도시개발구역 내 가구 수가 증가하지 아니하는 경우
4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 가목에 따른 주거환경개선사업의 경우
5. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 나목부터 라목까지의 규정에 따른 정비사업 시행 결과 해당 정비구역 내 가구 수가 증가하지 아니하는 경우
6. 「주택법」 제2조 제11호 다목에 따른 리모델링주택조합의 구성원에게 분양하는 경우

② 삭제 <2005.3.24.>

③제1항에 따른 부담금 부과·징수의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2007.12.14.>

④시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 부담금을 면제할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 및 제4호의 경우에는 부담금을 면제하여야 한다. <개정 2007.12.14., 2009.5.28.>

1. 개발사업시행자가 제3조제3항에 따른 교육감 의견으로 제시된 학교용지를 시·도 교육비특별회계에 기부채납(寄附採納)하는 경우
2. 최근 3년 이상 취학 인구가 지속적으로 감소하여 학교 신설의 수요가 없는

지역에서 개발사업을 시행하는 경우

3. 「노인복지법」 제32조에 따른 노인복지주택 등 취학 수요가 발생하지 아니하는 용도의 개발사업을 시행하는 경우
4. 개발사업시행자가 학교용지 또는 학교시설을 시·도 교육비특별회계 소관 공유재산으로 무상공급하는 경우

[시행일 : 2016.8.12.] 제5조

제5조의2(부담금의 산정기준) ①제5조 제1항에 따른 부담금은 공동주택인 경우에는 분양가격을 기준으로 부과하고, 단독주택을 건축하기 위한 토지인 경우에는 단독주택 용지의 분양가격을 기준으로 부과한다.

②제1항에 따른 부담금은 다음 각 호의 기준에 따라 산정한다. <개정 2009.5.28.>

1. 공동주택 : 가구별 공동주택 분양가격×1천분의 8
2. 단독주택을 건축하기 위한 토지 : 단독주택지 분양가격× 1천분의 14

제5조의3(부담금 등의 강제 징수) ①시·도지사는 부담금 납부의무자가 납부기한까지 부담금을 내지 아니하면 납부기한이 지난 후 10일 이내에 독촉장을 발급하여야 한다. 이 경우 납부기한은 독촉장 발급일부터 10일로 한다.

②시·도지사는 납부의무자가 제1항 전단에 따른 납부기한까지 부담금을 내지 아니하면 부담금의 100분의 5에 해당하는 가산금을 부과할 수 있다.

③시·도지사는 납부의무자가 독촉장을 받고 지정된 기한까지 부담금과 가산금을 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수할 수 있다. <개정 2013.8.6.>

제6조(시·도 부담 경비의 재원) ①시·도는 제4조에 따른 학교용지를 확보하기 위하여 시·도의 일반회계가 부담하는 경비를 다음 각 호의 재원으로 조달할 수 있다.

1. 개발사업이 시행되는 지역에서 부과·징수되는 지방세 중 대통령령으로 정하는 세액
2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따라 개발사업지역에서 부과·징수한 개발부담금 중 대통령령으로 정하는 금액

3. 제5조에 따라 부과·징수하는 학교용지부담금

4. 삭제 <2009.5.28.>

②시·도는 제1항에도 불구하고 학교용지를 확보할 수 없는 경우에는 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 필요한 경비를 제1항제3호의 학교용지부담금 재원으로 조달할 수 있다.

제7조(국·공유지의 학교용지로의 조성·개발 등) ①국가와 지방자치단체는 개발사업계획 승인 당시에 그 개발사업이 시행되는 지역에 일반재산인 국유지나 잡종재산인 공유지가 있는 경우에는 이를 학교용지로 조성·개발·확보하거나 「국유재산법」 제55조와 「공유재산 및 물품관리법」 제40조에도 불구하고 개발사업시행자에게 양여(讓與)할 수 있다. <개정 2009.1.30., 2009.5.28.>

②제1항에 따라 학교용지로 확보하거나 개발사업시행자에게 양여되는 국·공유지의 면적은 학교용지에 필요한 면적으로 하되, 국유지와 공유지의 분담 비율은 개발사업이 시행되는 지역에 있는 일반재산인 국유지와 잡종재산인 공유지의 면적 비율로 한다. <개정 2009.1.30.>

③개발사업시행자가 제4조에 따라 학교용지를 확보하거나 공급하는 경우 그 개발사업과 관련하여 제1항에 따른 국·공유지가 있으면 그 국·공유지의 가액을 학교용지를 확보하는 데에 드는 비용이나 공급하는 학교용지의 가액에서 뺀다. 이 경우 국·공유지의 가액은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제67조 제1항, 제70조, 제71조, 제74조부터 제77조까지, 제78조 제5항부터 제7항까지의 규정을 준용하여 산정한다.

제8조(학교시설기준 적용 완화) 개발사업 시행지역에 있는 공립 초등학교·중학교 및 고등학교의 시설기준 등 학교용지의 기준은 그 지역의 여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

제9조(권한의 위임) ①시·도지사는 그 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 제5조에 따른 부담금의 부과·징수에 관한 업무를 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 위임할 수 있다.

②교육감은 해당 교육규칙으로 정하는 바에 따라 제3조에 따른 인접 학교용지의 확보에 관한 업무와 교육감의 의견 표시에 관한 업무를 시·군·구의 교육장에게 위임할 수 있다.

제10조(공사중지 요청) 교육감은 개발사업시행자가 제3조에 따른 개발사업계획에 따라 학교용지를 확보하지 아니하여 개발사업계획의 허가·인가 또는 승인 조건을 위반하면 「건축법」 제69조, 「도시개발법」 제75조, 「도시 및 주거환경정비법」 제77조, 「주택법」 제94조, 「택지개발촉진법」 제23조 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제48조에 따른 공사중지를 그 개발사업계획의 허가·인가 또는 승인권자에게 요청할 수 있다.<개정 2008.3.21., 2016.1.19.>

[시행일 : 2016.8.12.] 제10조

부칙 <법률 제5072호, 1995.12.29.>

- ①(시행일) 이 법은 공포후 30일이 경과한 날부터 시행한다.
- ②(적용례) 이 법 시행당시 개발사업과 관련하여 분양하는 주택의 분양가격이 결정·고시된 개발사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

〈부록 3〉 교육부의 지방교육재정 혁신과제(2015년)

- 정책 환경 변화에 대응하고 학교교육의 안정적 운영을 위해 교육재정 배분 합리화 및 재정운영 효율성 책무성 제고
 - 교육서비스의 질적 수준 향상 및 지방교육재정 구조 혁신 필요
 - 현재 효율화 방안 후속조치 이행을 위한 지방교육재정교부금법 시행령·시행규칙 개정 등 제도개선 추진 중
- 누리과정 예산 의무지출경비 지정 및 편성
 - 법령 등으로 지출과 지출규모를 결정하고 있는 경비를 의무지출로 정하도록 한 지방재정법 규정에 따라, 누리과정 예산을 의무지출경비로 지정하여 안정적으로 편성·확보하도록 추진
- 학생 수 교부 비중 강화 등 교부기준 개선
 - 교육정책 최종 수혜자인 학생 수의 지역 간 편차가 확대됨에 따라, 교부금 교부비중에서 학생 수 비중을 강화
- 적정규모 학교 육성(소규모 학교 통폐합 유도)
 - 통·폐합 및 분교 개편 권고기준 마련, 중앙투자심사 강화를 통한 학교 신설 적정화를 통해 정상적인 교육과정 운영이 가능한 적정학교 규모로 개편하고, 교육행정 집행구조를 효율화
- 기타 교원 배치 효율화(학생수 감소지역, 과다지역 간 조정), 재정운용 성과평가 실시 및 재정통합공시시스템 구축(재정정보공시 공시항목 확대 및 시·도간 비교공시를 위한 시스템 구축, 재정성과평가를 통한 교육청 자체노력 유도)
- 특별교부금 운용 계획성·투명성 제고(특별교부금 지원 세부기준 및 국가시책사업 성과평가 법제화, 국가시책사업 사업계획 수립 시기 조정 등)가 중요한 과제로 다루어지고 있음

〈부록 4〉 지방교육재정교부금 관련 기초통계분석 결과

〈표 1〉 보통교부금 요약(학생 1인당, 인구 1인당)

(단위: 천원)

| 보통교부금 | | | | |
|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 평균 | 2,233,398,672 | 2,434,512,835 | 2,570,429,906 | 2,559,080,919 |
| 표준편차 | 1,370,741,452 | 1,515,933,369 | 1,657,290,144 | 1,741,023,046 |
| 변이계수 | 0.6137 | 0.6227 | 0.6448 | 0.6803 |
| 최대 | 6,621,226,026 | 7,146,736,917 | 7,844,221,319 | 8,263,478,850 |
| 최소 | 880,097,326 | 972,583,735 | 977,455,510 | 907,290,653 |
| 최대/최소 | 7.5 | 7.3 | 8.0 | 9.1 |
| 학생1인당 보통교부금 | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 평균 | 5,447 | 6,107 | 6,702 | 6,807 |
| 표준편차 | 1,524 | 1,643 | 1,850 | 1,774 |
| 변이계수 | 0.2798 | 0.2691 | 0.2761 | 0.2606 |
| 최대 | 8,285 | 8,999 | 10,831 | 10,189 |
| 최소 | 3,072 | 3,874 | 4,208 | 4,204 |
| 최대/최소 | 2.7 | 2.3 | 2.6 | 2.4 |
| 인구1인당 보통교부금 | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 평균 | 816 | 881 | 923 | 904 |
| 표준편차 | 234 | 247 | 272 | 251 |
| 변이계수 | 0.2862 | 0.2797 | 0.2948 | 0.2772 |
| 최대 | 1,282 | 1,343 | 1,560 | 1,415 |
| 최소 | 374 | 451 | 467 | 448 |
| 최대/최소 | 3.4 | 3.0 | 3.3 | 3.2 |

주: 세종시 자료 제외

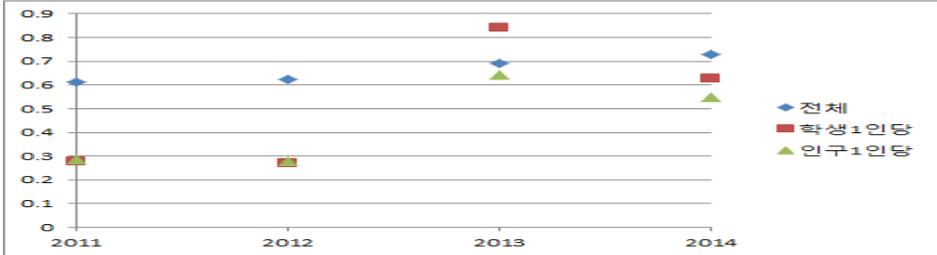
<표 2> 교직원 인건비 요약(일반, 학생1인당, 인구1인당)

(단위: 천원)

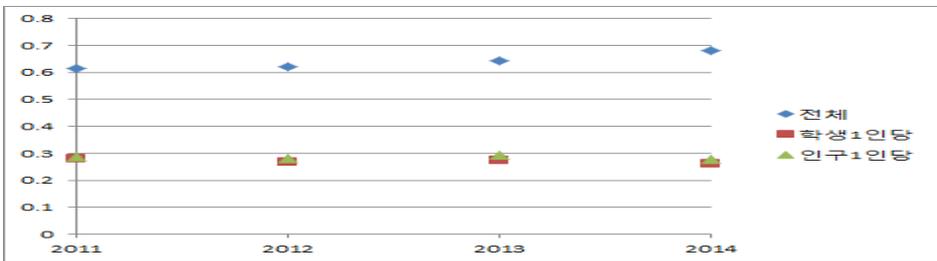
| 교직원인건비 | | | | |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 평균 | 1,895,764,806 | 1,956,377,521 | 1,921,638,600 | 1,976,882,258 |
| 표준편차 | 1,356,537,936 | 1,389,251,505 | 1,504,946,377 | 1,557,682,614 |
| 변이계수 | 0.7156 | 0.7101 | 0.7832 | 0.7879 |
| 최대 | 5,701,441,339 | 5,895,469,863 | 6,293,570,296 | 6,549,044,092 |
| 최소 | 684,268,279 | 703,453,059 | 83,883,769 | 125,095,477 |
| 최대/최소 | 8.3 | 8.4 | 75.0 | 52.4 |
| 학생1인당 교직원인건비 | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 평균 | 4,332 | 4,647 | 5,169 | 5,529 |
| 표준편차 | 829 | 872 | 990 | 1,148 |
| 변이계수 | 0.1914 | 0.1877 | 0.1914 | 0.2077 |
| 최대 | 5,924 | 6,279 | 6,855 | 8,088 |
| 최소 | 3,159 | 3,341 | 3,707 | 3,901 |
| 최대/최소 | 1.9 | 1.9 | 1.8 | 2.1 |
| 인구1인당 교직원인건비 | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 평균 | 646 | 668 | 694 | 723 |
| 표준편차 | 125 | 130 | 130 | 143 |
| 변이계수 | 0.1935 | 0.1939 | 0.1869 | 0.1976 |
| 최대 | 916 | 937 | 987 | 998 |
| 최소 | 460 | 469 | 490 | 505 |
| 최대/최소 | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 2.0 |

주: 세종시 자료 포함

<그림 1> 지방교육재정교부금(보통교부금) 변이계수 분포(세종시 포함)



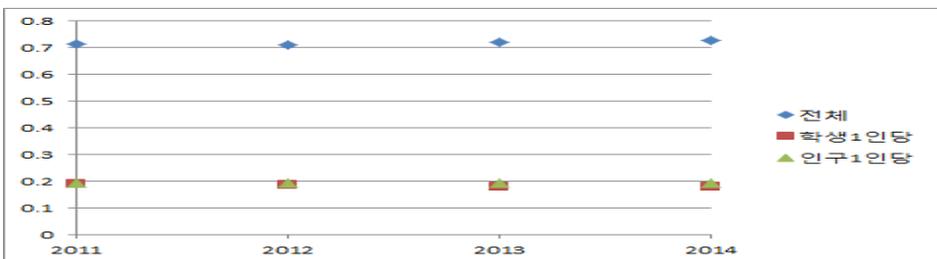
<그림 2> 지방교육재정교부금(보통교부금) 변이계수 분포(세종시 제외)



<그림 3> 교직원인건비 변이계수 분포(세종시 포함)



<그림 4> 교직원인건비 변이계수 분포(세종시 제외)



〈부록 5〉 지방재정법시행령 개정(안)

| 현 행 | 개정안 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제39조(의무지출의 범위) 법 제33조제3항제6호에 따른 의무지출의 범위는 다음과 같다.</p> <p>1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 <u>조정교부금 등 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비</u></p> <p>2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비(국고보조금 및 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함한다)</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p>3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출</p> <p><신 설></p> | <p>제39조(의무지출의 범위)(현행과 같음)</p> <p>1. ----- ----- ----- ----- ----- 조정교부금</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p><u>3. 학교용지 확보 등에 관한 법률 제4조 제4항에 따른 시·도의 일반회계 부담금</u></p> <p><u>4. 유아교육법 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비</u></p> <p>5. (현행과 같음)</p> <p>6. 기타 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비</p> |