

지방교육재정 개편의 재정적 파급효과

박관규



1.

지방교육재정 개편의 재정적 파급효과 : 지방교육재정교부금과 시·도 법정 전출금 축소를 중심으로

박관규(대한민국시도지사협의회 정책연구실장)*

목 차

I. 서론

1. 문제의 제기
2. 연구의 목적 및 방법

II. 지방교육재정 개편 시나리오

1. 지방교육재정의 구조와 재정효과
2. 지방교육재정 개편 시나리오

III. 지방교육재정 개편의 재정효과

1. (시나리오 1) 지방교육재정교부금 재원에서 교육세입 일부 제외에 따른 재정효과

2. (시나리오 2) 지방교육세 전출률 조정에 따른 재정효과
3. (시나리오 3) 시·도세 전출금 조정에 따른 재정효과

IV. 결론

1. 연구결과 요약 및 시사점
2. 연구의 한계 및 향후 과제

연구 요약

지방교육재정교부금의 축소에 따라 시·도 광역정부와 교육청의 재원은 감소한다. 이 문제를 해결하기 위해 교육부는 시·도의 고등·평생교육 재정수요를 충족시키기 위해 포괄보조금을 지원하는 것이 적합하다. 포괄보조금의 배분방식은 제도 개편에 따른 재정효과, 즉 손익과 손실을 반영함과 동시에 지역 균형발전을 위한 재정력을 고려(재정력 역지수 적용)하는 것이 적절하다. 지역상생발전기금 재정지원계정 방식을 준용할 수도 있다.

시·도 광역정부의 재정수요 증가와 시·도 교육청이 집행하는 교육비 특별회계의 여유재원 발생 현상을 고려하여 시·도의 대표적인 법정 전출금인 지방교육세 전출금과 시·도세 전출금을 축소하는 것이 필요하다. 이러한 제도 개편에 따른 시·도별 직·간접적 재정효과에는 매우 큰 격차가 있다. 따라서 지방교육세와 시·도세의 전출률을 부분적으로 축소하여 시·도의 재정부담을 완화하고 그 재원으로 새로운 재정수요에 대응하도록 하는 것이 필요하다. 다만 재정효과의 추계 결과에 따르면 수도권 시·도는 긍정적 순증의 효과가 있는 반면, 비수도권 시·도에는 부정적 손실효과가 나타난다. 또는 특정 시·도가 대규모 재정 순증효과를 얻게 되는 경우도 있다. 이러한 재정효과 격차를 조정하기 위한 재정조정제도를 마련하여 운영할 필요가 있다.

* 번호 : 02-2170-6051 / 이메일 : kwan417@gaok.or.kr

I. 서론

1. 문제의 제기

지난 12월 24일 국회는 지방교육재정교부금법 일부개정법률안과 그와 연계된 고등·평생교육 지원특별회계법 제정안을 의결하였다. 이는 중앙정부의 대표적 이전재원인 지방교육재정교부금을 1.5조 원 정도 축소한다는 내용이다. 그 근거는 내국세입의 20.79%로 정해진 지방교육재정교부금이 내국세입의 지속적 성장에 따라 지속적으로 크게 증가하는 반면, 학령인구 감소 등에 따라 초·중등교육의 재정수요는 감소하고 있기 때문에 시·도의 교육비 특별회계에 여유재원이 발생하고 있다는 점에 있다. 한편 시·도 광역정부들은 중앙정부의 이전재원 축소보다는 시·도 본청이 교육비 특별회계에 전출하는 법정 및 비법정 전출금 제도에 따른 재정부담이 계속 증가하고, 다른 한편에서는 지역균형발전을 위한 지역 인재의 양성과 정착 등을 위한 재정 수요가 빠르게 증가하고 있지만, 재원 확보가 어렵다는 점을 강조한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 시·도 본청의 전출금을 축소하여 증가하는 고등·평생교육에 투자할 수 있도록 제도를 개선해야 한다고 강조하고 있다.

〈표 1〉 2023년 고등평생교육지원특별회계의 세입·세출

세 입 9.74조원	세 출 9.74조원*
① 교육세 전입 : 1.52조원	① 사업 증액 및 신설 : 1.72조원
② 일반회계 추가 지원 : 0.2조원	- 교육분야 1.67조원, 타분야 0.05조원
③ 기존 사업 이관 : 8.02조원	② 기존 사업 이관 : 8.02조원
- 교육분야 7.7조원, 타분야 0.32조원	- 교육분야 7.7조원, 타분야 0.32조원

출처 : 교육부(2022c)

지방교육재정제도의 개편에 따른 재정적 파급효과의 추계가 필요하다. 지방교육재정교부금의 개편에 따라 중앙정부는 축소하는 금액에 해당하는 재원을 확충하게 되지만, 반대로 시·도 교육청은 그만큼 재정이 줄어들게 된다. 그렇지만 교육부가 특별회계를 통해 운영하는 재정도 결국은 시·도 광역정부를 통해 관련 사업을 추진하고 재정을 투입해야 한다. 그러므로 최종적으로 시·도 들은 보조금의 형태로 재정을 확충하는 효과를 얻게 될 것이다. 이에 시·도 광역정부들은 포괄보조금 형태로 중앙재정을 시·도에 지원하는 방안을 가장 합리적 대안으로 제시하고 있다.

또한 시·도 광역정부의 법정·비법정 전출금제도의 개정은 재정조정제도에 미치는 영향에 따라 재정적 파급효과가 다양하게 나타날 수 있다. 시·도 광역정부의 전출금은 교육비 특별회계의 수입으로 계상되어 지방교육재정교부금 산정시에 기준재정수입이 된다. 기준재정수입의 증가는 재정부족액의 감소로 이어져 지방교육재정교부금 교부액이 줄어들게 된다. 즉 시·도 광역정부의 법정·비법정 전출금의 변화는 해당 시·도의 지방교육재정교부금 교부액에 직접 영향을 미치게 된다.

재정관계는 제로섬 게임의 상황에 있는 경우가 많다. 지방교육재정의 개편에 있어서도 어느 주체는 순익을 얻는 반면에 다른 주체는 손실을 볼 수 있다는 것이다. 단순히 말해 중앙정부의 이전재원이 감소하면 중앙정부는 재정적으로 순익이 있지만, 반대로 지방정부는 그만큼 손실이 발생한다는 것이다. 그런데 중앙정부가 손익(이전재원 축소)을 통해 확보한 재정을 국고보조금이나 다른 부문에 재정투자를 할 수도 있다. 그에 따라 지방정부는 새로운 이전재원을 재원으로 확보할 수 있기 때문에 손실규모도 달라질 수 있다.

지방교육재정교부금 축소는 중앙정부, 시·도 광역정부 그리고 교육청의 교육재정에 어떠한 영향을 미치는가? 그리고 시·도 광역정부가 주장하는 합리적 개편방안은 중앙정부, 시·도 광역정부 그리고 교육청의 교육재정에 어떠한 영향을 미치는가? 본 연구는 이에 대한 답안을 찾고자 한다. 즉 중앙정부가 결정한 지방교육재정 개편안과 시·도 광역정부가 강조하고 있는 합리적 개편안에 따른 재정적 파급효과를 어떻게 추계하고, 어떠한 방안이 가장 실현가능한 것인가를 탐색한다.

2. 연구의 목적 및 방법

지방교육재정의 개편안에 따른 재정적 파급효과는 추계하는 것이지 반드시 그렇게 된다는 의미는 아니다. 재정효과의 추계는 엄격한 가정에 근거하기 때문에 현실에 그대로 적용하는데 유의해야 한다. 즉 현행 제도적 틀 속에서 어느 한 부분의 변경에 따라 발생하는 상황을 추정하는데 있어서 다른 많은 부분들은 변하지 않는다는 점을 인식해야 한다는 것이다. 따라서 본 연구는 지방교육재정 개편 방안에 따른 주요 재정 주체(중앙정부, 시·도 광역정부, 시·도 교육청)들에 대한 재정적 파급효과를 추정하여 가장 적합하고 실현가능한 방안의 근거를 마련하고자 한다.

지방교육재정의 개편은 여러 주체들에게 영향을 미친다. 다만 그 재정적 파급효과는 지방교육재정의 조정제도 그리고 정부 간 관계 속에서 다양하게 나타날 수 있다. 재정적 파급효과는 직접효과와 간접효과로 구분할 수 있다. 직접효과는 지방교육재정교부금이나 시·도 전출금의 축소가 중앙정부, 시·도 광역정부 및 교육청의 재정에 1차적으로 미친 효과를 의미한다. 간접효과는 현행 재정조정제도에 따라 직접 효과에 따라 후속적으로 나타날 수 있는 재정효과를 의미한다. 교육재정부문에서 대표적인 재정조정제도는 지방교육재정교부금이다. 이에 시나리오 2와 3의 경우에 간접효과가 이에 해당한다. 그리고 시나리오 1의 간접효과는 지방교육재정교부금의 축소에 따라 확보한 재원을 시·도 광역정부에 포괄보조금을 지원하는 경우가 해당된다.

따라서 본 연구는 지방재정조정제도의 개편안을 3가지로 한정한다. 지난 12월 24일 법률 제·개정이 완료된 것을 제1의 시나리오로 설정한다. 즉 지방교육재정교부금 개편에 따른 직접적 파급효과를 추계하고, 다음으로 시·도 광역정부가 주장하는 포괄보조금의 규모를 설정하여 그에 따른 재정적 파급효과를 추계한다.

그리고 시나리오 2와 3은 시·도 광역정부가 주장하는 방안에 기초한다. 즉 시·도 광역정부가

교육청이 집행하는 교육비 특별회계에 전출하는 비율을 조정하는 방안을 기준으로 설정한다. 그러한 방안이 중앙정부, 시·도 본청 및 교육청 재정에 어떠한 영향을 미치는가를 추계한다. 시·도 차원의 최종적인 재정효과는 본청과 교육청에 대한 것을 합산하여 추계하여 제시한다.

재정적 파급효과의 추정은 2022년 당초 예산을 기준으로 수행한다. 지방교육재정교부금의 축소는 1.5조 원이 감소하는 경우를 적용한다. 그리고 지방교육세와 시·도세 전출률 축소에 따른 직접효과의 추계도 2022년 당초예산인 각각 7.6조원과 3.8조원을 기준으로 시행한다. 그리고 지방교육재정교부금의 기준재정수요와 기준재정수입 및 그에 따른 재정부족액은 2022년 보통교부금 교부내역을 기준으로 활용한다.

II. 지방교육재정 개편 시나리오

1. 지방교육재정의 구조와 재정효과

지방교육재정은 시·도 교육청 대표인 교육감이 집행하는 교육비 특별회계의 세입과 세출을 의미한다. 시·도의 교육청은 온전한 자치기구가 아니라 자체의 세입원은 가지고 있지 않고, 중앙정부와 지방정부의 이전재원이 세입원이다. 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육과 학예에 관한 사무는 지방자치단체의 광역 시·도의 사무로 규정하고 있으며, 그 사무를 집행하기 위하여 ‘교육감’을 두도록 규정하고 있다(법 제2조 및 제18조).

교육비 특별회계의 재원 중 중앙정부의 이전재원은 지방교육재정교부금¹⁾, 국고보조금 및 특별회계 전입금이 대표적이며, 지방교육재정교부금이 차지하는 비중과 그 금액은 절대적이다. 2023년도 지방교육재정교부금은 75.76조 원이다(교육부, 2022c).²⁾ 그리고 지방정부의 이전재원은 법정전출금과 비법정전출금으로 구성되어 있으며, 2대 법정 전출금인 지방교육세 전출금과 시·도세 전출금의 재원이 절대적 비중을 차지하고 있다. 2022년 당초 예산 기준으로 지방정부의 전출금 중 지방교육세 전출금(7.6조 원)과 시·도세 전출금(3.8조 원)은 전체 지방정부 전출금(14.9조 원)의 76.5%를 차지한다(교육부, 2022a; 박관규, 2022).

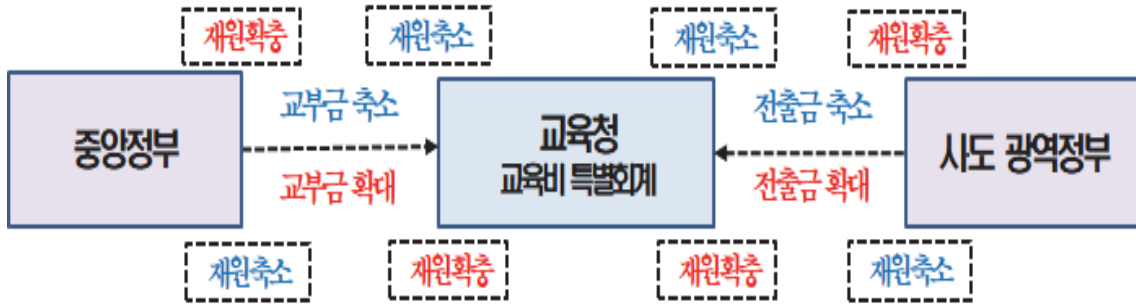
일차적으로 재원을 이전하는 입장에서 이전재원을 축소하는 것은 재원을 확충하는 의미가 된다. 즉 중앙정부의 입장에서 현행 지방교육재정교부금 법정률(20.79%)을 인하하거나 교육세입의 일부를 줄이는 것은 재원을 확충하는 것이 된다. 그리고 시·도 광역정부의 입장에서 법정 및 비법정 전출금을 줄이는 것도 시·도 본청의 재원을 확충하는 방안이 된다. 특히 지방교육세 또는

1) 지방교육재정교부금은 1971년 12월 28일에 의무교육 실시를 위한 재정확보와 지역 간 학교교육의 균형 있는 발전을 위해서 제2330호로 제정되었다.

2) 새로 신설된 고등·평생교육자원특별회계로 이전되는 교육세입의 일부(1.5조원)를 포함하게 되면, 즉 개편 이전의 지방교육재정교부금 재원은 77.2조 원이다(교육부 보도자료, 2022. 12. 24.)

시·도세 전출금의 법정률³⁾ 인하는 시·도 본청의 재원을 확충하는 것이다.

〈그림 1〉 중앙과 지방의 이전재원 축소와 교육청 재정(교육비 특별회계)과의 관계



지방교육재정의 개편에 따라 발생할 수 있는 재정효과는 지방교육재정교부금의 산정방식에 영향을 크게 받는다. 시·도의 교육비 특별회계에 재원을 이전하는 주체가 중앙정부와 지방정부이며, 이 둘 사이를 매개하는 것이 지방교육재정교부금이기 때문이다. 지방교육재정교부금은 17개 시·도별로 재정부족액을 산정하여 그 부족액을 채워 주는 역할을 한다. 재정부족액이란 각 시·도 교육청(교육비 특별회계)의 기준재정수요와 기준재정수입의 차이를 의미한다. 즉 중앙정부와 지방정부로부터의 전출금 또는 이전재원(지방교육재정교부금 제외) 수입으로 충족하지 못하는 부분을 지방교육재정교부금이 충족시키는 역할을 한다.

지방교육세 전출금과 시·도세 전출금은 교육비 특별회계의 세입이 되며, 지방교육재정교부금 산정에 있어 기준재정수입이 된다. 따라서 지방교육세 전출률 인하에 따라 전출금액이 감소하면, 기준재정수입액이 감소하게 된다. 만일 기준재정수요액의 변화가 없이 기준재정수입만 감소하는 경우, 그 만큼의 재정부족액이 늘어난다. 재정부족액의 증가는 지방교육재정교부금의 교부액을 늘리게 된다. 지방교육재정교부금 총액은 고정되어 있는 상황에서 어느 시·도의 재정부족액이 상대적으로 크게 증가하게 되면 상대적으로 적게 감소한 시·도보다 지방교육재정교부금을 더 많이 교부받게 된다. 17개 시·도의 지방교육재정교부금액이 연쇄적으로 변화된다는 것이다.

지방교육재정교부금 산정에 있어 기준재정수입은 5개 항목으로 구성된다. 첫째는 지방세 전입금으로 지방교육세, 시·도세, 담배소비세를 포함하며, 이외에 다른 재정제도 개편에 따라 발생한 재정 손실을 보전하기 위한 균특회계 시·도전환 사업 보전분 그리고 국가사업의 시·도이양 전환사업 보전분(2026년까지)을 포함한다. 둘째는 학교용지부담금으로 시·도 일반회계와 학교용지부담금특별회계에서 부담하는 금액의 전액(100%)이다. 셋째는 고교무상교육증액교부금으로 고등학교 무상교육 재원 중 국가부담분이 증액교부금 수입이며, 이는 지방교육재정교부금법 제14조 제1항에 따라 고교무상교육에 필요한 비용 중 47.5%에 해당하는 금액이다. 넷째는 고교무상교육

3) 지방교육세의 교육비 특별회계로의 법정 전출률은 100%이며, 시·도세의 전출률은 서울 10%, 경기·제주 및 광역시 5%, 그리고 기타 道 3.6%로 규정되어 있다(지방교육재정교부금법 제11조 제2항 제1호 및 제3호).

전입금으로 고등학교 무상교육 재원 중 지방정부 부담분에 해당하며, 이는 지방교육재정교부금법 제14조 제2항에 따라 고교무상교육에 필요한 비용 중 5%에 해당하는 금액이다. 끝으로 다섯째는 지방교육재정교부금 보전금으로 지방세법 시행령 제75조 제1항 제2호 라목에 따라 발생한 지방교육재정교부금 감소를 보전하기 위한 충당금에 해당한다.

2. 지방교육재정 개편 시나리오

본 연구는 최근 지방교육재정교부금 제도 개편안에 기반하여 지방교육재정의 합리화 방안을 고려하여 시나리오를 구성한다. 지난 12월 24일 국회는 지방교육재정교부금법 일부개정법률안과 그와 연계된 고등·평생교육지원특별회계법 제정안을 의결하였다. 이는 지방교육재정교부금 재원 중에서 교육세 세입액의 일부(1.5조 원)를 지방교육재정교부금 재원에서 제외하는 것이었다.

시나리오 1은 지방교육재정교부금 재원(1.5조 원)의 감소가 관련 교육재정 분담주체들에 미치는 재정효과를 추계한다. 즉 지방교육재정교부금 재원이 1.5조 원 감소하는 제도의 개편이 교육청(교육비 특별회계), 중앙정부(교육부) 및 시·도 광역정부에 어떠한 재정효과를 끼치는가를 추계한다.

제정한 법률은 교육부가 관리하는 고등·평생교육지원특별회계 재원의 지출분야를 제한하고 있다. 교육부의 특별회계 재원은 고등·평생교육 분야에 전국적으로 집행될 것이다. 시·도 광역정부들은 지방교육재정교부금을 축소하여 확보한 재원을 시·도 광역정부에 고등·평생교육 포괄보조금으로 교부하는 것을 합리적인 대안으로 제시하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2022). 따라서 본 연구는 포괄보조금 배분방식을 현행 제도인 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분방식과 지방교부세 배분방식에 따른 시·도별 비중을 적용하여 추계한다.⁴⁾

하지만 교육부(2022c)는 고등·평생교육지원특별회계에 증액분으로 포함된 1.7조 원의 재원을 투자할 사업을 제시하고 있다. 이는 기존의 대학관련 재정사업을 확대하는 방안에 해당되어 시나리오가 제시하는 방안과 다를 수 있다. 그렇지만 앞으로 사업 개편이나 예산 조정들의 방법을 통해 시·도 본청에 대한 포괄보조금을 확대하는 방안이 채택될 수 있으며, 그것이 합리적인 방안이 된다. 참고로 교육부는 대학의 자율 혁신 촉진을 위해 대학혁신지원 사업에 2,299억 원, 전문대학 혁신지원 사업에 1,600억 원 및 구조개혁지원 사업에 25억 원을 증액하는 방안을 제시하고 있다. 지역 혁신의 중심으로서 지방대학 집중 육성을 위해 국립대학육성사업에 3,080억 원, 지방대학활성화 사업(신규)에 1,900억 원과 지방 전문대학 활성화 사업(신규)에 600억 원, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)에 380억 원을 증액하는 등 전체적으로 5,314억 원을 증액 투자

4) 본 연구는 지역상생발전기금 재정지원계정의 재원 배분방식과 지방교부세 산정방식에 따라 지방교육재정교부금 축소액(1.5조 원)을 시·도별로 배분하도록 다시 계산한 것은 아니다. 다만 두 방식에 따른 시·도별 비중을 적용하여 추계할 것이다.

하는 방안을 제시하고 있다. 또한 대학의 교육연구 여건의 획기적 개선을 위해 총 6,603억 원을 증액 투자하며, 구체적 사업의 사업비 증액은 국립대학 시설확충 4,000억 원, 국립대학 실험실습 기자재 확충 1,500억 원, 두뇌한국 21 1,120억 원 등을 제시하고 있다. 끝으로 초중등 교원 양성 고도화 및 학문 균형발전 지원을 위해 755억 원을 증액하여 투자한다.

시나리오 2는 시·도 광역정부가 교육비 특별회계에 전출하도록 지방교육재정교부금법에 규정되어 있는 지방교육세 전출률을 조정하는 경우이다. 동법 제11조 제2항 제1호는 지방교육세 전액(100%)을 교육청이 집행하는 교육비 특별회계로 전출하도록 규정하고 있다. 최근 대한민국시도지사협의회(2022)는 교육비 특별회계의 재원에 여유재원이 있으므로 지방교육세 전출률을 축소하는 방안을 제시하였다. 이에 2022년 당초 예산 기준으로 세입액이 7.2조 원 정도인 지방교육세의 전출률(현행 100%)을 100분의 67(67%) 그리고 100분의 75(75%)로 조정하는 방안을 제시하고, 그에 따른 재정효과를 추계한다.

시나리오 3은 시·도 광역정부가 법에 따라 전출하고 있는 시·도 보통세입의 일정률을 조정하는 경우이다. 지방교육재정교부금법 제11조 제2항 제3호는 서울특별시의 경우 특별시세 총액(일부 제외)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(일부 제외)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도⁵⁾의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(일부 제외)의 1천분의 36을 전출하도록 규정하고 있다.

학령인구의 감소와 지방교육재정교부금 및 지방정부의 이전재원이 증가함에 따라 교육비 특별회계에 여유재원이 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이에 따라 교육청이 집행하는 교육비 특별회계 재원을 축소하는 것이 합리적이다(박관규, 2022; 기획재정부, 2022). 따라서 본 연구는 시·도 광역정부의 시·도세 전출률을 조정하는 경우를 고려한다. 시나리오 3은 시·도세 전출률을 일괄적으로 100% 또는 50% 감축하는 경우로 설정한다. 즉 2022년도 당초 예산 기준으로 세입액이 3.8조 원 정도인 시·도세의 전출률을 전액(100%) 또는 절반(50%) 축소하는 방안으로 설정하고, 그에 따른 재정효과를 추계한다.

5) 지방교육재정교부금법은 제주특별자치도 경우, 전출률을 3.6%로 규정하고 있다. 하지만 제주는 교육청 등과의 합의에 따라 5%를 전출하고 있다.

〈표 2〉 재정적 파급효과 추계를 위한 시나리오 구성

	직접효과	간접효과	합산효과
시나리오 1	지방교육재정교부금 재원 중 교육세입 일부 제외(1.5조원) 효과	포괄보조금 지원 효과 1) 지역상생발전기금 재정지원계정 방식의 비중 2) 보통교부세 배분 비중	직접효과 + 간접효과
시나리오 2	지방교육세 전출률 축소 1) 100% → 67% 2) 100% → 75%	지방교육재정교부금 변화	직접효과 + 간접효과
시나리오 3	시·도세 전출률 축소 1) 현행 규정 폐지 2) 현행 대비 50% 축소	지방교육재정교부금 변화	직접효과 + 간접효과

Ⅲ. 지방교육재정 개편의 재정효과

1. (시나리오 1) 지방교육재정교부금 재원에서 교육세입 일부 제외에 따른 재정효과

지방교육재정교부금의 보통교부금 재원 중 교육세 세입액 중 유아교육특별회계분을 제외한 금액의 1/2을 교육부의 고등·평생교육지원특별회계로 전환하는 법률 개정안이 12월 24일 국회 본회의에서 의결되었다. 이에 따라 지방교육재정교부금 재원이 약 1.5조 원 감소하는 것으로 추계할 수 있다.

지방교육재정교부금은 전액 시·도 교육비 특별회계의 재원이며, 전액 시·도 교육청이 집행하는 재원이다. 따라서 시·도 교육청의 예산이 약 1.5조 원 감소하게 되며, 시·도 교육청별 지방교육재정교부금 감소액은 지방교육재정교부금 보통교부금의 시·도별 비중으로 결정된다. 보통교부금의 시·도별 비중은 세종이 1.4%로 가장 낮으며, 경기도가 22.6%로 가장 높다. 시·도별 비중에 따른 보통교부금 감소액은 세종의 203억 원에서 경기도의 3,392억 원에 이르기까지 그 차이가 매우 크다.

다만, 교육부의 고등·평생교육지원특별회계 재원은 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업, 직업교육 등 대학의 평생교육 사업, 그리고 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 등의 수행에 필요한 경비로 활용된다(고등·평생교육지원특별회계설치법 제5조). 교육부의 고등·평생교육지원은 시·도와의 협력을 통해 추진되어야 하며, 적지 않은 재원은 시·도를 통해 집행될 가능성이 높다. 특히 시·도들은 교육부의 특별회계 재원을 시·도의 고등·평생교육 기능과 역할을 강화하기 위하여 포괄보조금 형태로 지원하는 방안이 가장 바람직한 방안으로 제시하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2022). 다만 시·도에 대한 포괄보조금의 배분에 따라 시·도별 재원의 손익이 달라질 수 있다. 즉 시·도 교육청의 재원이 감소하는 것을 시·도 본청에 대한 포괄보조금으로 상쇄할 수 있다는 것이다.

시·도 본청에 대한 포괄보조금 지원을 위한 보조금액의 산정은 다양한 방식에 의해 결정될 수 있다. 가장 간결하고 직접적인 방법은 고등교육 서비스의 대상이 되는 지역별 대학 또는 대학생의 수를 기준으로 보조금을 배분하는 것이다. 예를 들어 2022년 9월 현재 전국의 일반대, 전문대, 교육대 및 산업대 재학생 수는 2,457,354명이며, 대학생 수의 시·도별 비중에 따라 포괄보조금을 배분할 수 있다.⁶⁾ 하지만 대학생 수는 수도권에 집중되어 있기 때문에 균형발전을 위한 자원배분 원칙에 부합하지 않아 직접적으로 적용하는데 한계가 있다.

현재 우리나라 지방재정조정제도 중에 균형발전이나 재정력을 고려하고 있는 것은 지방교부세와 지역상생발전기금 재정지원계정이 있다. 이러한 재정조정제도의 자원배분 방식을 참고할 수 있다. 지방교부세는 지방교육재정교부금과 마찬가지로 기준재정수요와 기준재정수입을 산정하여 그 차액을 보전하는 방식을 따르고 있다. 지방교부세 법정률은 19.24%이고, 그 총액의 97%가 보통교부세 재원이 된다. 보통교부세 재원은 지방자치단체의 재정부족액을 100% 충족시키지 못하고 있다. 2021년의 조정률은 73.2%에 불과하였으며, 2022년 조정률은 86.0%였다.

지역상생발전기금 재정지원계정은 여러 단계를 통해 재원을 배분하고 있다. 우선 제주와 세종은 별도의 기준을 적용한다. 제주는 재원 총액의 3%를 배분하고, 세종은 당해연도 말일을 기준으로 전국 인구 수 대비 세종시 인구 수의 비율로 배분한다.⁷⁾ 그 다음으로 지역상생발전기금이 도입된 당시의 상황을 고려한다. 즉 2009년 지방재정지원제도 개편에 따른 자원순증효과를 추계하고, 전국 평균 순증금액에 미달하는 비수도권 지방자치단체에 미달액의 절반(50%)을 지급한다. 즉 2020년 지방소비세의 도입에 따라 지방세입은 증가하지만 부동산교부세 배분기분 개편(보유세 및 거래세 감소분 보전 폐지)에 따른 부동산교부세액의 변동, 국세인 부가가치세입 감소에 따른 지방교부세와 지방교육재정교부금의 감소 등을 반영한다. 끝으로 지방자치단체의 재정여건을 고려하여 적용한다. 지방자치단체의 재정여건은 전국 17개 시·도의 재정력 역지수를 산정하고 적용하여 배분액을 결정한다. 재정여건에 따른 배분은 자원순증 효과에 따른 배분 후 남은 잔액을 대상으로 이루어진다.

6) 2022년 9월 현재, 수도권 대학에 41.5%(서울 22.5%, 경기 16.4%, 인천 2.6%)의 학생이 재학하고 있다. 비수도권 대학에는 58.5%의 대학생이 재학 중이며, 부산 8.5%, 경북 7.0%, 충남 7.5%, 대전 5.0%, 전북과 충북 4.4%, 대구 4.3%, 강원 4.2%, 광주 4.1%, 경남 3.9%, 전남 2.5%, 울산 1.2%, 제주 1.1%, 세종 0.9% 순이다.

7) 2021년 말 및 2022년 11월 현재 전국 대비 세종시의 인구 비중은 0.7%이다.

〈표 3〉 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분방식

① 조합 경비 : 1~2억

② 제주 및 세종 배분(특례)

- 제주 : 3%
- 세종 : 당해연도 12월 31일 기준 전국 인구수 대비 세종시 인구수 비율 배분
- 조합 사무국 파견공무원 파견 특례 : 파견 시·도에 각 1억원(정액) 지원(현재 2명)

③ 상대적 손익규모(재원 순증효과) : 2009년 지방재정지원제도 개편에 따른 재원순증효과를 추계하고, 전국 평균 순증금액에 미달하는 비수도권 지방자치단체에 미달액의 50% 지급

지방소비세 도입 (2010)	→	지방세입 증대	→	부동산교부세 배분기준 개편(보유세 및 거래세 감소분 보전 폐지)에 따른 부동산교부세 증가/감소
				부가가치세 감소(국세감소)
				지방교부세 감소
				지방교육재정교부금 감소

※ 배분받은 시·도는 배분금액의 30% 이상을 관할 시군구에 배분하도록 노력해야 함

④ 재정여건(재정력 역지수) : 전국 시군구의 재정력 역지수의 합계에서 당해 시·도 관할에 있는 시·군·구의 재정력 역지수가 차지하는 비중을 기준으로 수도권 및 비수도권 시·도 대상으로 배분액 결정

재정력 역지수 = 1 - 해당 지방자치단체의 재정력 지수
※ 재정력 지수 = $\frac{\text{지방교부세법에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액}}{\text{지방교부세법에 따라 산정한 매년도 기준재정수요액}}$
해당 시·도 재정력 역지수 = $\frac{\text{시·도별 관할구역 내 시·군·구의 재정력 역지수(최근 3년 평균)}}{\text{전국 시·군·구의 재정력 역지수(최근 3년 평균)}}$

※ 재원 순증효과에 따른 배분 후 잔액을 재정여건 기준 적용하여 배분

교육세입의 일부는 유아교육특별회계 재원⁸⁾이 되고, 나머지는 지방교육재정교부금 재원이 된다. 2021년도 교육세입은 5.1조 원이었고, 이 중에서 1.5조 원이 유아교육지원특별회계로 전출되고 그 나머지 3.6조 원이 지방교육재정교부금 보통교부금 재원이었다.

최근 12월 24일 국회 본회의에서 의결된 지방교육재정교부금법의 일부 개정 및 고등·평생교육지원특별회계법 제정안은 교육세법에 따른 교육세 세입액 중 유아교육지원특별회계법 제5조 제1항에서 정하는 금액 및 고등·평생교육지원특별회계법 제6조 제1항에서 정하는 금액을 제외하도록 하였다. 이에 따라 교육세 세입액의 일부는 고등·평생교육지원특별회계의 재원이 되며, 그 금액은 교육세 세입액의 유아교육지원특별회계 재원을 제외한 금액의 50%이다.⁹⁾

8) 유아교육지원특별회계법 제5조 제1항은 “정부는 교육세법에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.”라고 규정하고 있다.

9) 고등·평생교육지원특별회계법은 정부의 당초 한시법으로 제정되었다. 이에 따라 동법 부칙 제2조(유효기간)는 “이 법은 2025년 12월 31일까지 목표와 다르게 국회에서 논의와 심의 과정에서 특별회계를 3년 간 운영하는 것으로 합의하여 3년지 효력을 가진다”고 규정하고 있다.

이에 따라 정부는 교육세 세입액 중 1.52조 원이 고등·평생교육지원특별회계의 재원이 된다고 발표하였다(교육부 보도자료, 2022.12.24.). 이에 따라 교육부의 재원은 1.52조 원 증가하고, 반대로 시·도 교육청이 집행하는 시·도 교육비 특별회계 재원은 그만큼 감소하게 된다. 17개 시·도 교육청별 감소액은 지방교육재정교부금(보통교부금)의 점유율에 따라 결정된다. 1.5조 원 중 가장 많이 감소하는 곳은 22.6%를 차지하고 있는 경기도이며, 금액은 3,392억 원이다. 그 다음은 서울 1,340억 원(8.9%), 경남 1,186억 원(7.9%), 경북 1,059억 원(7.1%), 전남 896억 원(6.0%), 충남 879억 원(5.9%), 부산 873억 원(5.8%), 전북 801억 원(5.3%), 인천 775억 원(5.2%), 강원 710억 원(4.7%), 대구 708억 원(4.7%), 충북 644억 원(4.3%), 광주 464억 원(3.1%), 대전 456억 원(3.0%), 제주 235억 원(1.57%), 세종 203억 원(1.4%) 순이다.

교육세 세입액의 재원 중 2/3(66.7%)인 1조 원을 시·도에 대한 고등·평생교육 포괄보조금으로 지원하는 경우를 가정하여 재정효과를 추계할 수 있다. 우선 2015년부터 2018년의 평균 비중을 적용하여 지역상생발전기금 재정지원계정 방식으로 배분하는 것으로 추계한다. 재정지원계정의 점유율은 대구 10.04%, 광주 9.22%, 대전 8.75%, 전남 8.44%, 경북 8.27%, 울산 8.17%, 강원 8.03%, 경남 5.64%, 충북 5.13%, 전북 5.04%, 충남 4.83%, 부산 4.28%, 경기 4.01%, 서울 3.89%, 제주 2.99%, 인천 2.81%, 세종 0.46% 순이다. 각각 점유율에 따른 배분액은 표와 같다.

다만 지역상생발전기금 재정지원계정의 방식에 따른 포괄보조금의 배분 결과는 상대적으로 道 보다는 광역시 지역에 더 많은 재원이 배정되는 특징을 지닌다. 그리고 상대적으로 수도권에 낮은 비중이 배정되어 균형발전 기준을 충족시키는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 교육세 세입액 일부의 교육부 특별회계 편입에 따른 재정효과

(단위 : 억원, %)

구 분	지방교육재정교부금 ¹⁾		고등·평생교육지원특별회계 전환분 ²⁾	상생발전기금 재정지원계정 비중에 따른 포괄보조금 배분 ³⁾		보통교부세 교부액 비중에 따른 포괄보조금배분		대학 재학생 비중 (2022)
	금액(A)	비중		금액	비중	금액	비중	
합계	632,180	100.0	15,000	10,000	100.0	10,000	100.0	100.0
서울	56,465	8.9	1,340	389	3.89	118	1.18	22.47
부산	36,796	5.8	873	428	4.28	948	9.48	8.52
대구	29,837	4.7	708	1,004	10.04	790	7.90	4.30
인천	32,672	5.2	775	281	2.81	618	6.18	2.60
광주	19,552	3.1	464	922	9.22	730	7.30	4.12
대전	19,204	3.0	456	875	8.75	739	7.39	5.04
울산	15,931	2.5	378	817	8.17	421	4.21	1.23
세종	8,548	1.4	203	46	0.46	57	0.57	0.86
경기	142,958	22.6	3,392	401	4.01	130	1.30	16.38
강원	29,918	4.7	710	803	8.03	757	7.57	4.24

구 분	지방교육재정교부금 ¹⁾		고등·평생교육지원특별회계 전환분 ²⁾	상생발전기금 재정지원계정 비중에 따른 포괄보조금 배분 ³⁾		보통교부세 교부액 비중에 따른 포괄보조금배분		대학 재학생 비중 (2022)
	금액(A)	비중		금액	비중	금액	비중	
충북	27,161	4.3	644	513	5.13	529	5.29	4.38
충남	37,062	5.9	879	483	4.83	573	5.73	7.05
전북	33,759	5.3	801	504	5.04	757	7.57	4.40
전남	37,764	6.0	896	844	8.44	884	8.84	2.51
경북	44,629	7.1	1,059	827	8.27	1,078	10.78	6.98
경남	49,999	7.9	1,186	564	5.64	573	5.73	3.86
제주	9,925	1.6	235	299	2.99	300	3.00	1.06

주 1) 지방교육재정교부금 금액은 2022년도 당초 예산 기준이며, 특별교부금을 제외한 보통교부금 교부액임
주 2) 고등·평생교육지원특별회계로 전환분은 교육부의 입장에서는 재원의 확대이며, 반대로 시·도 교육청의 입장에서는 재원 축소(마이너스)가 됨
주 3) 지역상생발전기금 재정지원계정의 자원 배분 비중은 4년(2015~2018년) 평균값을 적용함
출처 : 교육부(2022) 2022년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고.; 행정안전부(2022) 보통교부세 산정내역.

그리고 교육부 특별회계의 시·도에 대한 포괄보조금 산정은 현행 지방교부세 배분에 따른 결과를 준용할 수 있다. 지방교부세(보통교부세)는 자치구를 제외한 시·도와 시·군에 교부되고 있으므로 지방교부세 배분방식에 따른 추계는 시·도만을 대상으로 한다. 2022년도 17개 시·도에 대한 보통교부세 교부액은 15조 8,637억 원이다. 1조 원의 고등·평생교육 포괄보조금을 보통교부세 교부액의 시·도별 비중에 따라 배분하는 경우, 가장 많은 곳은 전체의 10.78%를 차지하는 경북이다. 그 다음은 부산 9.48%, 전남 8.84%, 대구 7.90%, 강원과 전북 7.57%, 대전 7.39%, 광주 7.30%, 인천 6.18%, 충남과 경남 5.73%, 충북 5.29%, 울산 4.2%, 제주 3.00%, 경기 1.30%, 서울 1.18% 및 세종 0.57% 순이다.

다만 지방교부세 배분 비율에 따른 포괄보조금의 배분 결과는 서울과 경기 지역에 매우 낮은 비율이 배정되는 특징이 있고, 광역시과 도 사이의 배분액이 유사한 특징이 있다. 따라서 균형발전의 정책목표를 강조하기 위한 배분방식으로 볼 수 있다.

2. (시나리오 2) 지방교육세 전출률 조정에 따른 재정효과

시·도 정부는 교육청이 집행하는 교육비 특별회계에 다양한 방법으로 재원을 이전하고 있다. 법으로 규정되어 있는 전출금으로 지방교육세¹⁰⁾ 전출금, 시·도 보통세 전출금, 담배소비세 전출금, 학교용지일반회계부담금, 지방교육재정교부금보전금, 교육급여보전금 및 무상교육경비전출금 등이 있다. 이 중 시·도의 일반재정에 영향을 미치는 재원은 지방교육재정교부금법에 규정되어

10) 지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위하여 부과하는 조세(「지방세법」 제149조)이며, 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 주민세, 재산세 및 자동차세의 납세의무자에게 부가적으로 부과하고 있다.

있는 지방교육세 전출금, 시·도 보통세 전출금 및 담배소비세 전출금 등이다.

이에 따라 전국 시·도들은 규모가 큰 2개의 법정전출금이 시·도의 재정운영에 어려움을 주기 때문에 전출금 부담을 축소하는 제도개선이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그리고 지역의 인재 양성과 지방 청년의 수도권 등 도시지역 이동을 예방하고, 지역 대학의 육성과 지역 인재의 양성과 정착을 촉진하기 위해 고등·평생교육에 대한 재정투자의 확대 필요성이 강화되고 있다. 이러한 정책방향에 부합하는 방안이 2개¹¹⁾의 교육비 특별회계 전출금을 축소하여 재원을 마련하고, 그 재원으로 고등·평생교육 부문에 투자하는 것이다.

먼저 지방교육세 전출금의 축소와 그에 따른 재정적 파급효과를 추계한다. 지방교육세의 전출률을 축소함에 따라 그에 해당하는 금액이 시·도가 확충하는 재원이 된다. 예를 들어 지방교육세 세입액 중 어느 정도를 축소 조정하는가에 따라 시·도별 재정 확충액은 달라진다. 2022년 당초 예산 기준으로 지방교육세 세입액은 71,838억 원이다.¹²⁾ 지방교육세 전출금 조정은 33%를 감축하는 경우와 25%를 감축하는 경우로 구분하여 재정적 파급효과를 추계하고자 한다.

다만 앞에서 설명한 것처럼 지방교육세 전출액의 축소는 지방교육재정교부금 산정에 필요한 기준재정수입을 감소시키게 되고, 반대로 동일한 금액의 재정부족액을 증가시킨다. 지방교육세 세입액의 시·도별 비중은 시·도별 지방교육재정교부금 교부액의 비중과 다르다. 따라서 재정부족액 변동의 크기에 따라 새롭게 조정된 시·도별 지방교육재정교부금액은 변화하게 되고 시·도별 비중도 변화하게 된다.

〈표 5〉 지방교육세 전출액 축소의 시·도 본청과 교육청에 대한 재정효과

(단위 : 억원, %)

구 분	지방교육세 전출금 (22년 당초예산)		지방교육세 전출 감축액 ¹⁾		지방교육재정교부금 변화 ²⁾		최종 재정효과	
	금액	비중	1/3 감축時	1/4 감축時	1/3 감축時	1/4 감축時	1/3 감축時	1/4 감축時
합계	71,838	100.0	23,946	17,960	-23,946	-17,960	0	0
서울	17,305	24.1	5,768	4,326	1,224	966	6,992	5,292
부산	3,875	5.4	1,292	969	-1,490	-1,119	-198	-150
대구	2,592	3.6	864	648	-1,378	-1,037	-514	-389
인천	4,452	6.2	1,484	1,113	-1,010	-754	474	359
광주	1,659	2.3	553	415	-915	-689	-362	-274
대전	1,608	2.2	536	402	-906	-682	-370	-280

11) 담배소비세 전출금은 특·광역시에만 해당되고, 도정부에는 해당되지 않기 때문에 전출금을 축소하고, 그에 따른 재정적 파급효과를 추계하는 것이 적합하지 않다.

12) 2021년 결산기준 지방교육세 징수액은 75,986억 원이다. 본 연구의 자료들은 단순히 추계를 위한 것으로 상황에 따라 수치는 달라질 수 있다.

구 분	지방교육세 전출금 ('22년 당초예산)		지방교육세 전출 감축액 ¹⁾		지방교육재정교부금 변화 ²⁾		최종 재정효과	
	금액	비중	1/3 감축時	1/4 감축時	1/3 감축時	1/4 감축時	1/3 감축時	1/4 감축時
울산	1,359	1.9	453	340	-743	-560	-290	-220
세종	503	0.7	168	126	-469	-354	-301	-228
경기	21,407	29.8	7,136	5,352	-3,825	-2,846	3,311	2,506
강원	1,841	2.6	614	460	-1,616	-1,219	-1,002	-759
충북	1,577	2.2	526	394	-1,496	-1,129	-971	-735
충남	2,742	3.8	914	686	-1,859	-1,401	-945	-715
전북	1,701	2.4	567	425	-1,940	-1,464	-1,373	-1,039
전남	1,881	2.6	627	470	-2,177	-1,643	-1,550	-1,173
경북	2,380	3.3	793	595	-2,524	-1,905	-1,730	-1,310
경남	3,917	5.5	1,306	979	-2,441	-1,839	-1,135	-859
제주	1,039	1.4	346	260	-381	-286	-35	-26

주 1) 지방교육세 전출금 감축액은 시·도 본청의 입장에서는 재정을 확충하는 효과가 있는 것임

주 2) 지방교육세 전출금 감축액만큼 지방교육재정의 기준재정수입이 감소하여 지방교육재정교부금 교부액은 동일한 규모로 감소함. 따라서 조정률은 100% 이하가 됨

지방교육세 세입이 크고 시·도별 점유율이 높은 서울과 경기의 경우와 반대로 지방교육세 세입이 적고 점유율이 낮은 경우는 매우 상반된 결과를 초래한다. 지방교육세 전출률을 1/3 축소하는 시나리오에서 서울의 경우, 지방교육세 세입이 1.73조 원 정도이며, 전출액의 33%인 5,768억 원을 축소하게 되면 서울의 지방교육재정교부금 재정부족액은 그만큼 커지게 되어 지방교육재정교부금을 더 교부받을 수 있게 된다. 이에 따라 서울은 지방교육세 전출액 감소분(5,768억 원)과 지방교육재정교부금 확충액(1,224억 원)을 교부받게 되어 최종적으로 재정이 크게 확충된다(6,992억 원). 경기도의 경우도 마찬가지이다. 경기의 지방교육세입은 전국에서 가장 많은 2.14조 원이며, 그것의 33%를 감축하는 경우 7,136억 원을 전출하지 않게 되어 지방교육재정교부금 산정시 기준재정수입이 그만큼 감소한다. 다만 경기도는 지방교육재정교부금을 서울보다 많이 교부 받고 있었기 때문에 교육교부금 감소액이 가장 큰 3,825억 원이다. 결국 경기도는 3,311억 원의 합산 재정효과를 가지게 된다.

반대로 경북은 지방교육세 세입이 2,380억 원이며, 전출액의 33%(793억 원)를 감축하게 되면, 경북의 지방교육재정교부금 재정부족액은 그만큼 확대되어 지방교육재정교부금을 더 교부받아야 한다. 하지만 전국적으로 지방교육재정교부금 재원이 2조 3,946억 원이 감소함에 따라 실제 지방교육재정교부금은 덜 교부받게 된다. 이러한 파급효과에 따라 지방교육세 전출액 감소분(793억 원)과 지방교육재정교부금 감소액(-2,524억 원)을 교부받게 되어 최종적으로 경북 도청과 교육청의 합산 재정은 1,730억 원 감소하게 된다.

3. (시나리오 3) 시·도세 전출금 조정에 따른 재정효과

시·도 정부는 보통세입의 일정률을 교육청이 집행하는 교육비 특별회계로 전출해야 한다. 현재 지방교육재정교부금법 제11조 제2항 제3호는 서울은 서울특별시세의 10%, 경기, 제주 및 광역시는 5% 그리고 기타 도는 3.6%를 법정률로 규정하고 있다.¹³⁾ 2022년 당초예산 기준 시·도세 전출금은 3조 2,789억 원이며, 수도권 비중이 68.8%를 차지하고 있다. 이는 전출하는 법정률이 높게 설정되어 있고, 수도권의 세입기반이 상대적으로 좋기 때문이다.

10% 전출률이 적용되고 있는 서울특별시의 전출액은 전국 합산 전출액의 42.6%(1조 3,959억 원)를 차지하고 있으며, 경기도는 19.8%(6,501억 원)이다. 반면 비수도권 지역의 도(道) 정부들은 세입기반이 약하고, 세목의 수도 적으며 전출률도 낮기 때문에 전출액이 상대적으로 적다. 도 중에서 상대적으로 인구와 경제 규모가 가장 큰 경남의 전출액이 890억 원이며, 가장 적은 곳은 전출액이 366억 원인 충북이다.

시·도 정부들은 교육청이 집행하는 교육비 특별회계의 재원에 여유분이 존재하고 있으며, 중앙정부의 지방교육재정교부금과 국고보조금 등의 재원으로 모든 국민을 대상으로 하는 의무교육과 필수 교육을 담당하는 것이 헌법 정신에 부합하는 것임을 강조하고 있다. 따라서 교육비 특별회계의 여유재원은 시·도 정부가 이전하는 재원을 축소하고, 시·도 광역정부는 그 재원을 새로운 교육수요에 대응하는 재원으로 활용해야 한다는 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 시·도의 재정부담을 완화하고 새로운 재정수요에 대응하는 재원의 마련 방안으로 시·도세 전출금 법정률의 인하를 제시한다. 그리고 법정률 인하에 따른 시·도와 교육청의 재정효과를 추계하고자 한다.¹⁴⁾

시·도세 전출률의 조정은 100%를 감축하는 경우와 50%를 감축하는 경우로 구분하여 재정 파급효과를 추계한다. 시·도세의 일정률에 해당하는 금액의 전출을 전면 중단하는 경우 시·도 본청은 최소 234억 원(세종)에서 최대 1조 3,959억 원(서울)을 확충하는 효과가 있다. 다만 시·도세 전출을 중단하는 경우, 지방교육재정교부금 산정에 있어 기준재정수입이 감소하게 되어 그에 상응하는 재정부족액이 증가함에 따라 지방교육재정교부금 교부액이 변화한다. 전국적으로 1조 6,395억 원의 지방교육재정교부금 재원이 감소하는 상황에서 서울의 경우는 지방교육재정교부금이 3,777억 원 증가하는 반면, 다른 나머지 16개 시·도의 지방교육재정교부금은 서울의 증가분을 상쇄하는 금액까지 포함하여 총 2조 172억 원이 감소한다.

즉 시·도 보통세 세입이 가장 많은 서울의 경우, 서울시가 교육비 특별회계에 이전하는 재원이

13) 서울특별시와 6개 광역시의 조세(보통세)로는 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세 및 자동차세 등 7개 세목이 있다. 한편 8개 도의 조세(보통세)로는 취득세, 등록면허세, 레저세 및 지방소비세 등 4개 세목이 있다. 그리고 제주특별자치도와 세종특별자치시는 특광역시세, 도세 및 시·군세 세목을 모두 가지고 있다.

14) 시·도세 전출금의 축소는 중앙정부의 재정에는 영향을 미치지 않는다. 다만 지방교육재정교부금의 조정률 100%를 유지하기 위해서는 중앙정부의 추가 재원이 필요할 수도 있다. 이는 지방교육재정교부금 산정에 있어 기준재정수입액이 감소함으로써 조정률 100%를 맞출 수 있기 때문이다.

1.4조 원 가까이 감소하고, 그만큼 지방교육재정교부금 산정에 있어 기준재정수입의 감소에 따라 재정부족액이 증가하고, 그에 상응하도록 지방교육재정교부금을 더 많이 교부받게 된다. 반면에 상대적으로 재정부족액의 변화가 적은 시·도 교육청은 지방교육재정교부금 교부액이 감소하게 된다. 예를 들어 충북 본청은 366억 원의 전출금 축소 효과가 있지만, 지방교육재정교부금 산정의 변화에 따라 오히려 교육청의 지방교육재정교부금은 2,349억 원이 감소하게 된다. 결국, 충북 본청과 교육청은 합산하여 재정에 1,983억 원의 손실이 발생하게 된다. 그리고 경기도는 지방교육재정교부금 전체의 22.6%(14조 2,958억 원)를 점유하고 있으며, 시·도세의 교육비 특별회계 전출액은 6,501억 원이다. 전체적으로 지방교육재정교부금 재원이 3조 2,789억 원 감소함에 따라 경기도에 교부되는 교부액이 상대적으로 크게 감소하게 된다. 이에 따라 경기도의 지방교육재정교부금은 4,130억 원 감소하게 되고, 최종적으로 경기 본청과 교육청은 879억 원의 재정 수입이 감소하게 된다.

시·도 보통세입의 전출률을 일괄적으로 절반(50%)을 축소하는 경우에는 재정효과가 시·도 보통세입의 전출을 완전히 폐지하는 경우에 비하여 2분의 1로 감소한다. 두 가지 경우 모두 시·도 본청과 교육청을 합산하여 재정효과를 추계하면, 17개 시·도 중 서울, 인천 및 제주 순증효과가 있다. 특히 서울의 순증 효과는 절대적으로 크며, 인천과 제주의 순증효과는 적다. 반면, 교육비 특별회계로의 전출률이 상대적으로 낮음에도 불구하고, 세입기반이 취약하여 기준재정수입에 기여하는 정도가 약한 비수도권 도(道)들에 대한 재정효과는 부정적이다. 즉 비수도권 도(道)들의 경우, 전출률을 100% 축소하여 전출금 제도를 폐지하더라도 최종 재정효과는 최소 1,983억 원에서 최대 3,239억 원까지 재정적으로 순감효과가 나타났다. 경기도의 경우도 1,737억 원의 재정 순감효과가 나타났다.

〈표 6〉 시·도세 전출률 인하의 시·도 본청과 교육청에 대한 재정효과

(단위 : 억원, %)

구 분	시·도세 전출금 (2022년 당초예산)		시·도세 전출 감축액 ¹⁾		지방교육재정교부금 변화 ²⁾		최종 재정효과	
	금액	비중	100% 감축時	50% 감축時	100% 감축時	50% 감축時	100% 감축時	50% 감축時
합계	32,789	100.0	32,789	16,395	-32,789	-16,395	0	0
서울	13,959	42.6	13,959	6,980	7,014	3,777	20,973	10,757
부산	1,798	5.5	1,798	899	-2,008	-1,004	-210	-105
대구	1,325	4.0	1,325	663	-1,748	-877	-423	-214
인천	2,100	6.4	2,100	1,050	-1,329	-652	771	398
광주	888	2.7	888	444	-1,128	-565	-240	-121
대전	908	2.8	908	454	-1,075	-538	-167	-84
울산	620	1.9	620	310	-1,012	-510	-392	-200
세종	234	0.7	234	117	-632	-320	-398	-203

구 분	시·도세 전출금 (2022년 당초예산)		시·도세 전출 감축액 ¹⁾		지방교육재정교부금 변화 ²⁾		최종 재정효과	
	금액	비중	100% 감축時	50% 감축時	100% 감축時	50% 감축時	100% 감축時	50% 감축時
경기	6,501	19.8	6,501	3,251	-8,238	-4,130	-1,737	-879
강원	435	1.3	435	218	-2,558	-1,304	-2,123	-1,086
충북	366	1.1	366	183	-2,349	-1,197	-1,983	-1,014
충남	670	2.0	670	335	-3,051	-1,553	-2,381	-1,218
전북	402	1.2	402	201	-2,967	-1,513	-2,565	-1,312
전남	418	1.3	418	209	-3,348	-1,708	-2,930	-1,499
경북	662	2.0	662	331	-3,805	-1,938	-3,143	-1,607
경남	890	2.7	890	445	-4,129	-2,101	-3,239	-1,656
제주	613	1.9	613	307	-426	-261	187	46

주 1) 시·도세 전출금 감축액은 시·도 본청의 입장에서는 재정을 확충하는 효과가 있는 것임

주 2) 시·도세 전출금 감축액만큼 지방교육재정의 기준재정수입이 감소하여 지방교육재정교부금 교부액은 동일한 규모로 감소함. 따라서 조정률은 100% 이하가 됨

IV. 결론

1. 연구결과 요약 및 시사점

본 연구는 3개 시나리오를 설정하고 그에 따른 재정적 파급효과를 추정하였다. 먼저, 교육세입의 일부(1.5조 원)를 지방교육재정교부금에서 제외할 경우의 직접적 재정효과는 보통교부금의 시·도별 점유율에 따라 재정 손실로 나타난다. 다만 그 재원이 교육부의 고등·평생교육지원특별회계로 전환되어 시·도에 대한 포괄보조금으로 지원되는 경우에는 지역상생발전기금 재정지원방식을 준용한 비중으로 지원하는 경우가 보통교부세 교부액 비중에 따른 지원의 경우보다 시·도별 격차가 적게 나타난다. 그리고 특·광역시보다 도 지역에 상대적으로 높은 비중이 배분되어 균형발전을 고려하는 경우에 더 적합하다.

지방교육세 전출액을 축소하는 시나리오 2의 경우, 재정적 파급효과는 수도권과 비수도권의 격차가 확연하게 나타난다. 지방교육세 전출액의 축소는 지방교육재정교부금 산정에 영향을 미치게 되고, 전출액을 많이 축소할수록 지방교육재정교부금으로 상쇄하여 보전받는 금액이 증가한다. 따라서 시·도 전체적 입장에서 전출액을 줄일수록 긍정적 재정효과가 커지게 된다.

시·도세 전출금을 축소하는 시나리오 3의 경우는 시나리오 2와 비슷한 경향이 나타난다. 즉 시·도세 전출금의 축소에 따른 직접적 재정효과는 시·도에 따라 격차가 매우 크게 나타난다. 그리고 간접적 재정효과로 나타나는 지방교육재정교부금에 대한 영향도 시·도별로 크게 나타난다. 다만 지방교육세 전출금을 축소하는 경우와는 조금 다른 점이 있다. 시·도세 전출금의 축소에 따라 기준재정수입이 감소하고 그에 따라 재정부족액을 증가시켜 지방교육재정교부금 교부액을 늘

리게 되는 문제는 동일하게 나타난다. 다만 최종 재정효과가 수도권과 비수도권으로 구분되는 특징은 나타나지 않으며, 서울특별시의 재정 확충 효과가 크게 나타나는 특징이 있다.

본 연구결과가 제시하는 시사점은 분명하다. 첫째, 지방교육재정교부금의 감소는 시·도별로 보통교부금을 점유하는 비중에 따라 재정수입이 감소하게 되므로 시·도에 대한 포괄보조금 방식으로 보전하여 새롭게 증가하는 고등·평생교육 재정수요를 충당하도록 지원하는 것이 바람직하다. 둘째, 지방교육세와 시·도세 전출금의 축소에 따른 직접적 재정효과는 시·도별로 격차가 발생하므로 그 격차를 완화하기 위하여 재정조정을 위한 장치를 마련하는 것이 필요하다.

또한 간접적 재정효과로 나타나는 지방교육재정교부금의 변동에 따른 재정효과는 더욱 심해진 다. 따라서 시·도 전체의 입장에서 본청과 교육청의 재원이 되는 지방교육재정교부금의 변화액을 고려하여 합산 효과를 고려한 재정조정제도를 마련하여 도입하는 것이 필요하다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 지방교육재정의 변화를 추계하기 위한 시론적 연구이다. 가장 대표적 변화를 가정하여 중앙정부, 시·도 광역정부 및 교육청 재정에 미치는 직접 및 간접 효과를 추계하였다. 다만 각각의 시나리오에 해당하는 추계를 2022년 단년도 자료를 활용하였다. 앞으로 다년도 자료를 확보하여 추계할 필요가 있다.

지방교육재정교부금의 변화를 추계함에 있어 기준재정수입의 변화만을 고려하였다. 가능한 기준재정수요의 변화도 고려하여 시나리오를 설정하고 재정적 파급효과를 추계하는 것이 필요하다. 또한 3가지 변화(지방교육재정교부금, 지방교육세 전출금, 시·도세 전출금)를 모두 포함하는 통합적 시나리오를 구성하여 재정적 파급효과를 추계하는 것도 필요하다.

끝으로 시나리오 1에서 간접효과를 추계함에 있어 지역상생발전기금 재정지원계정에 따른 시·도별 배분 비중과 보통교부세 산정결과에 따른 시·도별 배분 비중에 근거하여 포괄보조금을 배분하는 방안을 적용하였다. 향후 과제에서는 지방교육재정의 배분 상황에 적합한 포괄보조금 배분방식을 설계하여 적용하고, 그에 따른 자원배분을 추계하는 것이 필요하다.

중앙과 지방이 밀접하게 연결되어 있는 교육재정의 개편은 다양한 파급효과를 초래한다. 다양한 요인을 엄밀하게 고려하여 보다 현실성 있는 시나리오를 구성하고 추계모형을 정립하여 재정효과를 추계하는 연구가 지속되어야 한다. 본 연구는 시론적 연구로 의미가 있으며, 후속연구를 위한 단초가 된다. 보다 더 엄밀한 시나리오에 근거하여 수용가능한 방안을 적용한 재정효과의 추계를 통해 실현가능한 정책대안을 마련하여 제시하는 연구가 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 교육부(2022a). '21회계연도 교육비특별회계로의 지방자치단체 법정전출금 전출 결과.
- 교육부(2022b). 2022년도 보통교부금 교부내역.
- 교육부(2022c). 교육부 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정. 보도자료 2022.12.24.
- 국가재정운용계획 지원단(2021). 2021~2025년 국가재정운용계획 지원단 보고서 : 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화.
- 김병주(2022). 고등·평생교육지원특별회계 신설의 의의와 재정보호 방안. 2022 고등교육재정 정책포럼 자료집. 2022.10.28(금).
- 김성은·강만원(2022). 지방교육재정교부금 개편 논의 동향. 국회예산정책처 나보포커스 제47호. 2022.6.21.
- 대한민국시도지사협의회(2022). 제51차 총회 회의 자료집.
- 대한민국정부(2022). 윤석열 정부 120대 국정과제 : 다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라.
- 박관규(2022). 지방교육재정교부금 개편의 쟁점과 교육재정의 합리화 방안. 대한민국지방정부연구 제2호. 7-33.
- 서영인(2022a). 지방정부의 고등교육 투자 현황과 과제. KEDI Brief Vol.18.
- 서영인·김병주 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제인문사회연구회 협동연구총서 20-37-01.
- 오세홍·안지혜·유지은(2021). 지역대학 위기와 새 정부 고등교육정책 거버넌스 방향. KISTEP 이슈 페이퍼 통권 제311호.
- 이희숙(2022). 고등교육재정 현황과 소요 재원의 안정적 확보 방안. 교육부·교육재정중점연구소·한국교육재정경제학회 고등교육재정 정책포럼(2022.10.28.) 발표논문.
- 전영평(2004). 지방교육자치의 재구조화 방향. 지방행정 2004년 5월호.
- 지방교육재정 수호를 위한 공동대책위원회(2022). 성명서 : 학생들의 밝은 미래와 선진국 수준의 교육환경 조성을 위해 지방교육재정교부금은 지금보다 더 확대되어야 한다. 2022. 10. 24.(월).
- 한국교육개발원(2021). 2021년도 지방교육재정분석 종합보고서(2020회계년도).
- 고등·평생교육지원특별회계법
- 유아교육지원특별회계법
- 지방교육자치에 관한 법률
- 지방교육재정교부금법

