

세금의 효율적 사용과 실질적 지방자치 강화를 위한 「지방교육재정교부금법」 개정 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1047
- 발 의 자 : 최민규 의원 외 48명
- 발 의 일 : 2023년 8월 14일
- 회 부 일 : 2023년 8월 21일

2. 주문

- 광역의회 의결에 따라 시도지사는 각 광역지자체에 배정되는 지방교부세 중 일부를 지방교육비특별회계에 전출하도록 하거나, 교육감은 지방교육재정 교부금 중 일부를 각 광역지자체 일반회계에 이전하도록 함으로써, 지방일반재정과 지방교육재정의 효율적 운영을 도모하고, 재원 배분에 있어 주민의 대표기관인 지방의회의 역할을 강화하여 지방자치 발전에 기여하고자 「지방교육재정교부금법」을 개정함.

3. 제안이유

- 중앙정부는 수십 년째 내국세의 20.79%를 지방교육재정교부금법에 따라 지방교육재정에, 19.24%를 지방교부세법에 의거 지방일반재정에 주고 있음. 이러한 칸막이식 교부방식은 급속한 저출산·고령화 진전 추세와 부합하지 않아, 학령인구 감소 등으로 최근 지방교육재정은 상대적으로 여유가 있는 반면, 복지 수요 증가로 지방일반재정은 많이 어려운 실정임.

- 따라서 지방교육재정에서 지방일반재정으로 재원이 이전되거나, 상황 변화에 따라서는 일반재정에서 교육재정으로 전출이 시행되는 등 지방재정 전체를 칸막이식에서 탈피하여 탄력적으로 운용해야 할 필요성이 커지고 있으며, 지방재정의 효율적 운영은 주민의 복리를 증진하고 중앙 및 지방의 재정 건전성을 높이는데도 기여할 것임.
- 지방교육재정과 지방일반재정 간의 재원이전(‘지방재정 스와프’)을 함에 있어 지방의회에게 주도적 권한을 부여해야 함. 각 광역지자체의 실정을 가장 잘 아는 광역의회가 지역 사정을 반영해, 재정 간 재원 이전을 하지 않거나 혹은 이전 비율 등을 정하게 함으로써, 실질적인 지방자치를 강화하고 아울러 국민의 소중한 세금을 필요한 곳에 제대로 쓰게 하여야 함. 이를 위해 관련 법령인 「지방교육재정교부금법」의 개정을 대한민국 국회와 관계부처인 교육부 및 유관 부처인 행정안전부에 건의하고자 함.

4. 참고사항

- 관계법령 : 「지방교육재정교부금법」, 「지방교부세법」

5. 이송처

- 국회, 행정안전부, 교육부

6. 검토 의견

○ 본 건의안은 시·도의회 의결에 따라 교육감은 「지방교부세법」 상 보통교부세 중 일정 비율을 교육비특별회계에 추가 진출하도록 예산편성을 요청할 수 있으며, 시·도지사는 「지방교육재정교부금법」 상 보통교부금 중 일정 비율을 일반회계에 이전(‘지방재정 스와프’)을 요청할 수 있도록 「지방교육재정교부금법」의 개정을 촉구하려는 것임.

※ 대한민국시도의회회장협의회(회장 김현기)에서는 「지방교육재정교부금법」 개정촉구건의문(안)을 채택한 바 있음.

「지방교육재정교부금법」 개정안 신·구조문대비표

현행	개정안
<p><u>〈신설〉</u></p>	<p><u>제11조의2(지방자치단체 회계 간의 특례) ① 시·도에 설치된 의회(이하 “시·도의회”라 한다)는 의결로써 시·도지사에게 「지방교부세법」 제6조제1항에 따라 시·도가 받은 보통교부세 중 100분의 20 이내의 금액을 교육비특별회계에 추가 진출하도록 예산편성을 요청할 수 있으며, 시·도지사는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</u></p> <p><u>② 시·도의회는 의결로써 시·도의 교육감에게 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에 따라 교부된 보통교부금 중 100분의 20 이내의 금액을 시·도의 일반회계에 진출하도록 예산편성을</u></p>

요청할 수 있으며, 시·도의 교육감은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 제1항과 제2항의 의결은 매 회계연도 7월까지 이루어져야 하며, 그 기간까지 의결되지 아니한 때에는 바로 앞 회계연도의 의결을 준용한다.

④ 시·도의회는 제1항과 제2항의 의결 전에 미리 해당 시·도지사 및 시·도의 교육감과 협의하여야 한다.

- 지방교육재정교부금 제도는 교육예산의 안정적 확보를 위해 1972년 도입되었으며, 과세권이 없는 시·도교육청이 교육재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 함으로써 지방교육의 균형있는 발전을 도모하고, 지방자치단체가 교육에 대한 책무성을 갖도록 하기 위해 도입된 제도임.

※ 지방교부세는 자치단체간 재정력 격차 조정과 일정한 행정서비스 수준을 보장하기 위해 중앙정부가 국세 수입 중 일정비율(내국세의 19.24%)을 지방자치단체에 배분하고 있음.

※ 지방교육재정교부금은 내국세의 일정률(20.79%)과 교육세를 재원으로 하며, 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치 경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하고 있음.

「지방교부세법」 제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액

「지방교육재정교부금법」 제3조(교부금의 종류와 자원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079

○ 최근 급격한 감소추세가 예측되는 학령인구와 내국세 세수의 확대에 따른 교육재정교부금과 지방자치단체로부터의 전출금이 증가하면서 수입·지출의 불균형 상황속에 있는 바, 시·도 교육청의 재정여건은 개선되고 있음.

○ 반면, 저출생·고령화 심화 및 코로나19 대응 등에 따른 복지재정 확대로 지방자치단체의 재정건전성은 지속적으로 악화되고 있는 상황이며,

- 국회 예산정책처가 발간한 「2022 대한민국 지방재정」에 따르면 2022년 지방자치단체 통합재정수지는 15조 9,093억원 수준의 적자를 기록하고 있음(별첨자료 참고).

※ 통합재정수지는 당해연도의 순수한 재정수입에서 재정지출을 차감한 수치로써 재정활동의 적자 또는 흑자 등의 재정 운영 수지를 측정하는 지표임.

[연도별 지방자치단체 통합재정수지 현황]

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
통합재정수지(I)	△111,096	△144,696	△143,692	△185,055	△223,460	△226,863	△192,301	△159,093
통합재정수지(II)	4,309	13,345	48,297	△5,940	△22,774	△49,178	△34,177	△34,812

* 통합재정수지(I)=세입-세출-순융자(융자지출-융자회수)

통합재정수지(II)=통합재정수지(I)+ 순세계잉여금

** 자료: 국회예산정책처 「2022 대한민국 지방재정」 88페이지 인용.

※ 지방교육재정은 세수의 증가로 인해 꾸준히 확대되는 추세에 있고, 시·도 교육청의 재정건전성을 나타내는 지표도 긍정적인 상황으로 보이며, 학령인구가 급격히 감소하고 있다는 상황을 감안하면, 시·도교육청의 교육재정 여건은 양호한 것으로 전망되고 있음.

※ 2022년 기준 시·도교육청 재정안정화기금 적립액 : 5조 5,863억원

[5년간 교육비특별회계 세입 추이]

(단위: 억 원)

항목구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
세입결산액	724,435	788,365	873,873	822,266	880,760
이전수입	637,029	701,390	786,476	740,328	813,885
자체수입	17,001	17,004	16,043	12,120	15,379
차입·기타 · 내부거래	70,404	69,970	71,354	69,818	51,496

* 자료: 지방교육재정알리미

[5년간 지방교육재정 재정건전성 추이]

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
통합재정수지 비율	3.62	6.76	9.95	△1.08	5.03
관리채무비율	26.94	18.52	8.73	7.99	5.31

* 자료: 한국교육개발원 「2022 지방교육재정분석 종합보고서」

○ 이와 같은 상황속에서 학령인구 팽창기에 정립된 내국세 연동방식의 현행 지방교육교부금 총량 산정방식은 지방재원의 효율적 배분을 저해할 요소로 작용할 수 있는 바, 지방재정 전체를 칸막이식에서 탈피하여 탄력적으로 운영해야 할 필요성이 증대되고 있는 상황이라고 하겠음.

- 이에 본 건의안에서는 광역 시·도의회가 의결로써 지방교육재정과 지방일반재정간의 재원이전(‘지방재정 스와프’)이 가능하도록 관련 법령 (「지방교부세법」 지방교육재정교부금법)을 개정을 건의하려는 것인 바,
 - 본 건의안은 지방일반재정과 지방교육재정의 효율적 운영을 도모하고, 재원 배분에 있어 주민의 대표기관인 지방의회의 역할을 강화하여 지방자치 발전을 기여하려는 것으로 재원 배분의 효율성을 개선하고, 지방자치단체와 교육청의 재정건전성을 확보하여 지방재정의 효율적 운영에 기여할 것으로 사료됨.

- 다만, 다음과 같은 사항에 대해서는 보다 심도있는 논의와 협의가 필요할 것으로 사료됨.
 - 첫째, 학령인구 감소 추이, 재정투자 우선순위에 대한 국민의식, 교육분야 및 전반적 재정지출 분야의 재원배분 효율성 제고 등 지방재정 전체의 관점에서 지방교육 재정교부금 산정방식의 문제점이 조망되어야 할 것으로 사료됨.
 - 둘째, 교육투자의 중요성은 거듭 강조되어도 지나치지 않지만, 국가재정이 감내 가능하고, 지방재정통합수지 및 인구구조 변화에 대응하기 위한 복지재정 등 여타 분야별 지출과 조화를 이룰 수 있는 재원배분의 틀 안에서 교육투자의 확대도 이루어져야 하는 점도 고려되어야 할 것으로 사료됨.

- 끝으로, 지방일반재정과 지방교육재정 이전(‘지방재정 스와프’)을 요청할 수 있는 「지방교육재정교부금법」 개정 건의안에 대해서 서울특별시와 서울시 교육청이 의견을 달리하고 있다는 점은 감안하여야 할 것으로 사료됨.

(참고자료) 서울특별시(평생교육국) 의견(동의)

- 재정의 효율적인 운영을 위한 건의안의 취지에 동의하며, 타 시·도에 비해 과도한 서울시의 지방세 전출비율 개선 건의가 함께 이루어진다면 서울시와 서울시교육청간 재정 불균형 해소에 효과적이라는 의견 개진.

(참고자료) 서울특별시교육청 의견(반대)

- 외부의존도가 높은 교육재정의 특성상 안정적 확보 필요
- 내국세와 연동되는 교육재정 특성상 경기상황에 따라 수입변동이 심함
- 최근 10년간 예산규모는 서울시가 교육정보다 더 많이 증가함
- 지방교부세와 지방교육재정교부금의 규모 차이가 커 형평성에 어긋남

전문위원

김정덕

통합재정수지 총괄표

자치단체 : 2022년 서울특별시

(단위: 원)

구분	수입		지출			
순수 재정 활동	세입	1. 경상수입	29,724,630,266,146	세출	1. 경상지출	32,096,436,062,936
		1-1. 지방세	24,234,202,413,165		1-1. 재형 및 용역등	3,192,596,588,093
		1-2. 세외수입	4,490,427,852,981		1-1-1. 민관비	1,704,134,695,990
		○경상적세외수입	2,906,885,443,000		1-1-2. 기타 재회 및 용역구입	1,488,461,892,103
		1-2-1. 청수교부금수입	9,541,001,476		1-2. 이차지급	300,208,965,377
		1-2-2. 기타	2,897,344,441,530		1-3. 이전감비	28,703,630,498,866
		○임시적세외수입	1,583,542,409,981		1-3-1. 자치단체경상이전	19,163,730,309,125
		1-2-3. 부담금수입	514,740,050,100		1-3-2. 비영리단체경상이전	1,036,443,437,358
		1-2-4. 반환금수입	364,511,464,658		1-3-3. 교육기관이전감비	4,812,680,404,500
		1-2-5. 기타	704,290,895,223		1-3-4. 기타인간경상이전	3,690,776,347,883
	이전수입	2. 이전수입	9,156,172,056,990	자본지출	2. 자본지출	6,465,740,442,826
		2-1. 중앙정부이전수입	9,156,172,056,990		2-1. 고정자산취득	3,383,571,210,859
		2-2. 지방자치단체이전수입	0		2-2. 민간자본보조	467,522,323,180
	자본수입	3. 자본수입	90,554,068,670		2-3. 자치단체 등 자본보조	1,830,757,500,334
3-1. 자본수입		90,554,068,670	2-4. 기타	773,887,408,453		
공자 회수	4. 공자·출자 회수금	311,324,200,368	공자 회수	3. 공자·출자 지출	834,584,285,650	
	4-1. 자치단체용자금회수	0		3-1. 자치단체용자금상환	0	
4-2. 민간용자금회수	311,324,200,368		3-2. 민간용자금지출	834,584,285,650		
계		38,282,680,692,174			39,386,760,780,812	
◇ 통합재정규모 = 세입 + (공자지출 - 공자회수) =			39,075,436,580,444			
◇ 통합재정수지 = 세입 - 세출 - 순공자 =			-1,104,080,188,638 □공년도이월액 -			
보전 재원	○ 차입금	1,742,590,495,000	○ 차입금상환	-4,761,205,053,800		
	- 통화금융기관차입금	0	- 통화금융기관	1,358,528,443,330		
	- 중앙정부차입금	20,274,000,000	- 중앙정부	30,960,000,000		
	- 지방채차입금	1,722,316,495,000	- 지방채상환	44,149,808,330		
	- 기타국내차입금	0	- 기타국내차입금상환	1,283,418,635,000		
	- 국외차입금	0	- 국외차입금상환	0		
	○ 전년도이월금	9,373,716,578,722	○ 차기이월금	0		
보전수입	11,116,307,073,722	보전지출	0			
회계 거래 중역 공채	○ 전입금	10,809,521,800,808	○ 전출금	10,809,521,800,808		
	○ 지역개발기금공자금수입(시도)	0	○ 지역개발기금용자금지출(시도)	0		
	○ 지역개발기금공자금상환리금수입(시도)	0	○ 지역개발기금공자금상환리금지출(시도)	0		
	○ 예수금	1,877,668,110,000	○ 예탁금	1,877,668,110,000		
	○ 예탁금상환금수입	277,502,586,960	○ 예수금상환	277,502,586,960		
내부거래총계	12,964,692,497,768		12,964,692,497,768			
<외부거래공채대상>						
자치 단체 간 거래	수입		지출			
	○ 보조금(시군구)	0	○ 보조금(시도)	11,330,394,649,435		
	○ 보조금반환금(시도)	235,603,404,380	○ 보조금반환금(시군구)	0		
	○ 지역개발기금공자금(시군구)	0	○ 지역개발기금공자금(시도)	0		
	○ 지역개발기금회수환리금수입(시도)	0	○ 지역개발기금회수환리금상환(시군구)	0		
	○ 교부금(시도)	0	○ 교부금(시도)	5,810,405,720,000		
	○ 부담금(시도, 시군구)	13,611,983,510	○ 부담금(시도, 시군구)	0		
	외부거래총계	249,215,387,870		17,140,800,369,435		
세입유보금액	0	세출유보금액	0			