

(기획논문)

## 환경변화에 대응한 지방교육재정의 개편 방향\*

### Local Education Finance in Response to Societal Changes

구 균 철\*\*

Gyun Cheol Gu

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방교육재정의 구조와 현황
- III. 교육자치를 둘러싼 환경 변화
- IV. 지방교육재정의 구조적 문제점
- V. 지방교육재정의 개편 방향

본 연구는 급격한 학령인구 감소와 고령인구 증가, 그리고 제4차 산업혁명 등 사회·경제적 환경변화에 대응하여 필요한 지방교육재정의 개편 방향을 모색하고자 한다. 현재 지방교육재정은 내국세 및 지방세 비율에 연동되어 자동적으로 확대되는 구조로 인해 학령인구 감소에도 불구하고 재정 과잉 현상이 나타나고 있으며, 이는 잉여금 누적 및 재정 운용의 비효율성을 초래하고 있다. 또한 일반지방재정과 지방교육재정의 분리 운영으로 인한 중복 투자와 성과관리 미흡, 지방교육세의 복잡성과 경직성 등 구조적 문제도 존재한다. 이에 따라 본 기획논문은 지방교육재정의 현황과 추이 그리고 지금까지 제기된 문제점들을 종합적으로 개괄해보고 그에 따라 필요한 지방교육재정체도의 개편 방향을 제시하고자 한다. 이러한 진단과 방향 제시는 인구구조의 변화와 교육수요의 변동을 반영하면서, 교육자치와 재정의 지속가능성과 효과성을 제고하는 데 기여할 것으로 기대된다.

□ 주제어: 지방교육재정, 인구구조, 교육자치

\* 본 논문은 한국지방세연구원에서 출간한 정책보고서인 “지방자치단체의 교육청 전출금 제도의 개선 방안”(구균철, 2023)과 “사회변화에 대응한 지방교육세 개편 방안”(구균철, 2024)의 일부 내용을 발췌하여 작성하였음을 밝혀둡니다.

\*\* 경기대학교 경제학부 부교수

논문 접수일: 2025. 8. 28. 심사기간: 2025. 8. 28. ~ 2025. 9. 22. 게재확정일: 2025. 9. 22.

This study aims to explore directions for reforming local education finance in response to rapid declines in the school-age population, the growth of the elderly population, and socio-economic changes such as the Fourth Industrial Revolution. Currently, local education finance is automatically expanded in proportion to national and local tax revenues. As a result, despite the decline in the school-age population, an excess of financial resources has emerged, leading to the accumulation of surpluses and inefficiencies in fiscal management. Structural issues also persist, including duplication of investment and insufficient performance management due to the separate operation of general local finance and local education finance, as well as the complexity and rigidity of local education taxes. Accordingly, this paper provides a comprehensive overview of the current state and trends of local education finance, along with the challenges raised to date, and proposes reform directions for the system. Such diagnoses and reform proposals are expected to reflect demographic changes and shifts in educational demand, thereby contributing to the enhancement of the sustainability and effectiveness of local education finance as well as educational autonomy.

□ Keywords: Local Education Finance, Demographic Change, Education  
Autonomy

## I. 서론

지난 2017년 우리나라의 고령인구(65세~)가 이미 유소년인구(0~14세)를 추월하였고, 2018년 고령인구가 14.3%로서 14% 이상에 해당하여 고령사회에 진입한 지 얼마 지나지 않아 작년 연말에 초고령사회가 될 정도로 고령인구가 빠르게 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 고령인구의 급격한 증가는 지방정부 복지재정 부담을 가중시키는 주된 요인이기 때문에 지역별 세출구조 재설계가 필요하다. 이와 함께 초등학교~대학교 취학연령인 6세에서 21세 사이의 인구를 의미하는 학령인구는 2017년 846만명에서 2024년 715만명으로 줄었고, 향후 10년 후인 2035년에는 482만명으로 급속히 감소할 것으로 전망된다(통계청 인구전망). 지방정부 세출에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지지출이 지속적으로 증가하는 한편 지방교육자치에 필요한 지방교육재정 소요는 감소하는 가운데 마땅히 이러한 인구구조 변화를 고려해야 하는 지방교육재정제도는 적재적소에 지방재정을 투입하지 못하는 구조를 갖고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 학령인구와 고령인구의 변화 양상이 지역마다 다를 수밖에 없기 때문에 두 세출항목 간 지방재정의 투입 비율도 다양할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 학령인구의 급감에도 불구하고 현재 지방교육재정의 규모가 증가함에 따라 지방교육재정의 재원배분 및 운영의 비효율성을 개선해야 한다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 감사원(2020)은 초중등교육의 최종 수요자인 학생 수가 감소하는 가운데 지방교육재정의 규모가 꾸준히 확대됨에 따라 2018년 전국 17개 시·도 교육청 잉여금이 2014년 대비 93.8% 증가하였음을 지적한 바 있다. 보다 근본적으로 학령인구 감소에도 불구하고 내국세 및 지방세의 일정비율로 법정화된 지방교육재정의 주요 세입원이 세수 증가에 따라 향후 시·도 교육청의 잉여금 누적 및 국가 재원배분의 왜곡을 일으킬 것이라는 우려도 지속적으로 제기되고 있다(감사원, 2020, 2023; 김학수 외, 2021). 이에, 내국세의 일정비율로 연동된 지방교육재정 교부금의 산정방식 개편안, 초·중등교육 재원을 고등교육재원으로 활용할 수 있도록 칸막이를 개선하는 안(감사원, 2023)이 제시되는 한편, 인구감소 및 고령인구 증가에 따른 세입여건의 악화 및 고령화에 따른 사회복지 지출 부담 증가를 반영하여 광역자치단체가 교육비특별회계로 전출하는 시·도세 법정전출금 제도를 폐지(권은희의원 대표발의, 의안번호 19133)하는 안도 제시된 바 있다.

한편, 현재 진행 중인 제4차 산업혁명은 교육 분야에도 근본적인 변화를 요구하고 있다. 지

1) 국제연합(UN) 기준에 따르면, 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율인 고령자 인구 비율이 7% 이상이면 고령화 사회라고 정의되며, 14% 이상이면 고령 사회, 그리고 20% 이상이면 초고령 사회로 구분된다.

식 창출의 핵심 기반으로서 대학의 교육, 연구, 산학협력, 국제화 전반을 혁신하기 위한 재정적 투자가 시급하다. 특히, 교육과정과 시설의 첨단화를 통해 교육시스템 개선, 학생 중심 서비스 확대, 학사제도 개편, 우수 교원 확보, 미래 사회를 대비한 교육과정 설계 및 비교과 프로그램 개발·운영 등이 적극적으로 추진되어야 한다. 더 나아가 인공지능과 빅데이터 등 융복합 기술 분야에서 경쟁 우위를 확보하기 위한 교육과정 개편과 연구 지원도 필수적이다. 동시에 유·초·중등교육 체계에서는 학교 간 협력뿐만 아니라 학교와 지역사회의 연계를 강화해야 하며, 교육과정 역시 협력적 학습과 시민교육을 강조하고, 학생 개인의 적성과 요구에 부합하는 개인 맞춤형 학습으로 확장될 필요가 있다. 학교 경영진에 의해 주로 행해지던 교육 관련 결정의 권한과 책임이 학교 이해당사자들인 교직원, 학부모, 학생, 지역사회가 함께 공유하는 변화를 맞을 것이다(OECD, 2019).

〈표 1〉 산업혁명이 교육에 미치는 영향

구분	19세기	20세기	21세기
기술혁신	전기, 전화	인터넷	AI
사회변화	평균소득 증가, 생활수준 향상	베이비붐, 세계화, 정보접근성 확대	도시화, 이주, 불평등심화. 기대수명증가, 기후변화, 천연자원고갈
교육체계	보통공교육	학교형태의 분화, 학교간 경쟁	학교간 협력, 학교와 지역사회의 협력, 생태시스템의 부분으로서 교육체계
교육과정	정규화, 직업교육, 지적교육	정규화, 개인성취교육, 전인교육	시민교육, 상호협력을 위한 교육, 개인맞춤형학습
교육주체	학교 경영진에 의해 결정이 주로 이루어짐		의사결정과 책임은 학부모, 학생, 교직원, 지역사회가 함께 지게 됨.

출처: OECD(2019) OECD future of education and skills 2030 <Table 1>과 <Table 2>의 내용을 정리함.

즉, 학령인구 감소와 함께 4차 산업혁명에 대응하기 위한 고등·전문교육으로의 교육수요 변화를 고려하면서 지방교육재정을 합리적으로 배분해야할 시기를 맞고 있다. 유·초·중등교육 부문은 법정 이전재원의 자연 증가로 꾸준히 확대된 반면, 평생및직업교육과 고등교육 분야에 대한 지출은 비록 증가하는 추세이긴 하지만 이 분야의 수요를 충분히 반영하였다고 보기 어렵기 때문이다(국회예산정책처, 2020). 본 연구의 목적은 교육자치를 둘러싼 위와 같은 환경변화에 대응하기 위해 필요한 최소한의 조치로서 지방교육재정제도의 개편방향을 제시하는 데 있다.

## II. 지방교육재정의 구조와 현황

2023년 교육비특별회계의 세입결산액은 98.9조원에 달하며 크게 이전수입과 자체수입으로 구성된다. 지방교육재정 세입예산 중 중앙정부 및 지방자치단체 이전수입이 전체 규모의 약 87.3%를 차지하고 있다. 중앙정부의 지방교육재정교부금은 내국세<sup>2)</sup>의 20.79%와 국세 교육세 일부로 구성되는데, 유·초·중등 교육재정의 71.1%를 차지한다. 지방자치단체의 법정전입금은 지방교육세와 시·도세전입금 등으로 이루어져 있으며, 유·초·중등 교육재정의 약 16.0%를 차지하여 두번째로 비중이 높다. 즉, 지방교육재정 세입예산 중 중앙정부와 지방자치단체의 이전수입이 거의 대부분을 차지하고 있는 것이다. 지방교육재정 세입예산에서는 중앙정부와 지방자치단체로부터의 이전수입이 차지하는 비중이 2015년 82.1%에서 2022년 94.5%로 계속 증가하였다. 2023년의 감소된 이전수입의 비중은 통합재정안정화기금과 교육시설환경개선기금으로부터 총 3조 6,779억원이 교육비특별회계로 전입된 내부거래의 증가와 내국세 수입의 감소 때문이다. 하지만 2021~2022년 국세수입 실적이 개선(20년 285.7조원→21년 344.1조원→22년 395.8조원)되면서 중앙정부의 이전수입은 함께 증가하였다. 또한 2019년 지방교육재정교부금법 제14조제1항의 신설에 따라 고등학교 무상교육 비용의 일부(1,000분의 475)를 중앙정부가 지원하고 있는데, 그 규모는 2023년 기준으로 9,094억원이다. 이와 동시에 지방자치단체로부터의 전입금도 증가 추세를 보이고 있다. 지방세수의 증가에 따라 이에 연동되는 법정전출금이 증가(20년 12.6조원→21년 13.9조원→22년 15.0조원→23년 15.8조원)하였고, 2020년부터 고등학교 무상교육에 필요한 경비 중 일부(1,000분의 50)가 추가로 전입(2023년 기준 947억원)되고 있다. 끝으로 자체수입은 입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료, 이자수입, 자산수입, 기타수입 등으로 구성되어 있으며, 2019년 이후 고교 무상교육의 단계적 확대에 따라 감소하여 2023년 결산기준으로 그 비중이 1.1%에 머물러 있다.

2) 국세 내국세는 소득세, 법인세, 부가가치세, 상속증여세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입으로 구성된다.

〈표 2〉 지방교육재정 자원별 세입결산액 현황 및 추이

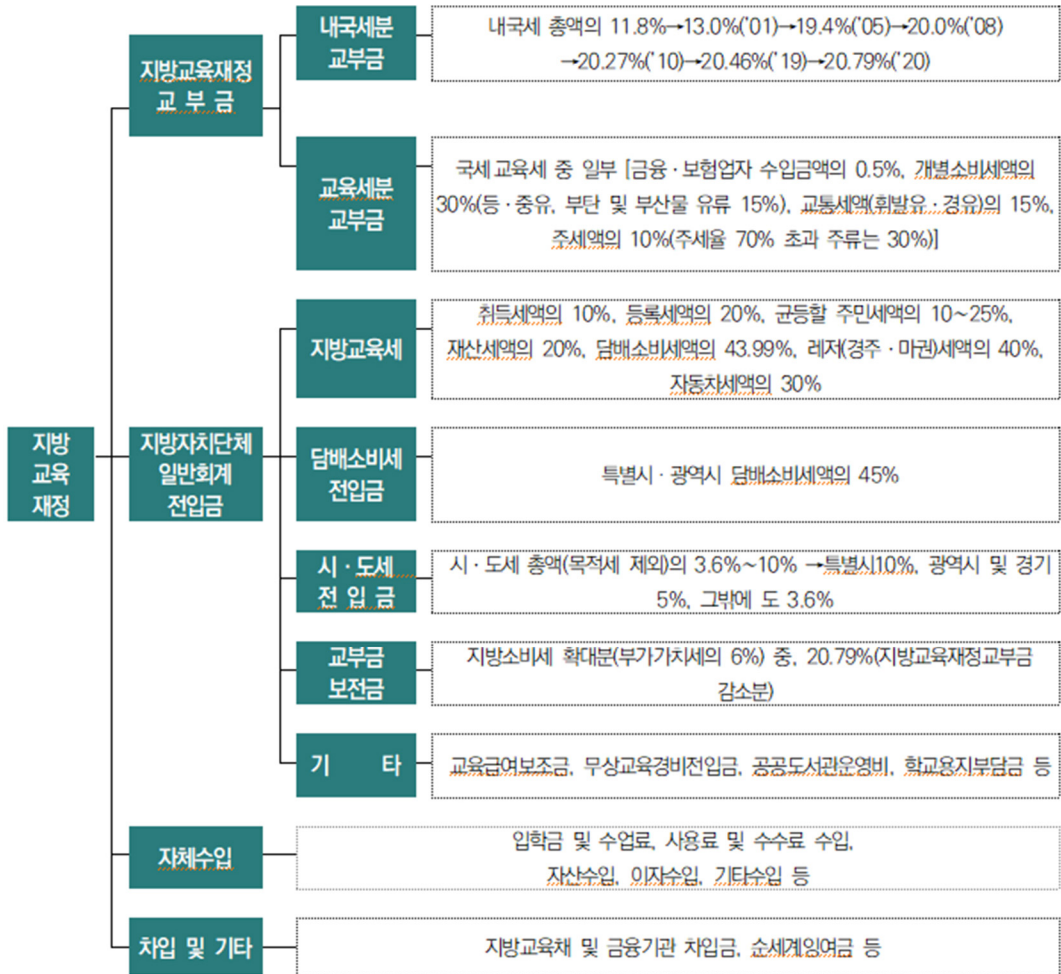
(단위: 백만 원, %)

구분	세입 결산액	이전수입				자체수입	지방 교육채 및 기타		
			중앙정부 이전수입	지방자치단 체이전수입	기타 이전수입			지방 교육채	기타
2015	62,360,538	51,171,222	40,088,837	10,989,507	92,878	1,404,551	9,784,765	6,126,816	3,657,949
	100.0	82.1	64.3	17.6	0.1	2.3	15.7	9.8	5.9
2016	66,097,940	55,885,520	43,834,458	11,903,546	147,516	1,465,925	8,746,495	3,010,194	5,736,301
	100.0	84.5	66.3	18.0	0.2	2.2	13.2	4.6	8.7
2017	72,443,464	63,702,914	50,677,395	12,916,184	109,335	1,700,098	7,040,453	1,143,123	5,897,330
	100.0	87.9	70.0	17.8	0.2	2.3	9.7	1.6	8.1
2018	78,836,465	70,139,042	56,563,253	13,443,914	131,875	1,700,439	6,996,983	320,927	6,676,056
	100.0	89.0	71.7	17.1	0.2	2.2	8.9	0.4	8.5
2019	87,387,293	78,647,591	64,571,638	13,924,743	151,209	1,604,342	7,135,360	0	7,135,360
	100.0	90.0	73.9	15.9	0.2	1.8	8.2	0.0	8.2
2020	82,226,557	74,032,796	59,442,081	14,152,663	438,052	1,212,034	6,963,862	0	6,963,862
	100.0	90.0	72.3	17.2	0.5	1.5	8.5	0.0	8.5
2021	88,075,984	81,388,518	65,568,770	15,541,354	278,394	1,537,898	4,470,897	0	4,470,897
	100	92.5	74.5	17.7	0.3	1.8	5.1	0.0	5.1
2022	109,863,208	103,748,449	86,646,103	16,934,104	168,242	1,158,705	4,345,243	0	4,345,243
	100	94.5	78.9	15.4	0.2	1.1	4.0	0.0	4.0
2023	98,977,317	86,448,353	70,320,535	15,839,975	287,843	1,098,108	7,752,947	0	7,752,947
	100	87.3	71.1	16.0	0.3	1.1	7.8	0.0	7.8

출처: 지방교육재정알리미(eduinfo.go.kr) 및 한국교육개발원(2024) 지방교육재정분석 종합보고서(2023 회계년도)

이제 지방자치단체의 이전재원 구성을 자세히 살펴보자. 우선 담배소비세 전입금, 지방교육세, 시도세 전입금이 대부분을 차지한다. 지방교육세는 등록면허세액의 20%, 조정된 취득세액의 10%, 재산세액의 20%, 담배소비세액의 43.99%, 주민세(균등분)액의 10~25%, 자동차세액의 30%, 레저세액의 40%를 부가하는 형태로 구성되어 있다. 담배소비세 전출금은 특광역시 차원에서 담배소비세액의 45%로 충당된다. 마지막으로 시도세 전출금은 시도세 총액(목적세 제외)의 일정비율로서, 서울특별시 10%, 경기도와 광역시 5%, 그리고 도 3.6%의 일반 지방재원을 교육비특별회계로 이전하는 것을 지칭한다.

〈그림 1〉 지방교육재정 세입재원 구조



출처: 지방교육재정알리미, 세입세출 구조 및 특징

뿐만 아니라 광역 및 기초자치단체는 법정전출금 이외에 자율적인 비법정전출금을 시도교육청 사업을 위해 지출하고 있다. 특히, 교육경비보조금은 광역 및 기초자치단체에서 각급학교로 직접 지원되는 보조금으로서 「지방교육재정교부금법」 제11조제8항에 근거하여 제정된 “지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정(대통령령)”에 의해 지원된다. 현재 교육경비보조금은 비법정전입금으로 분류되고 있으나, 학교회계로 직접 전입되기 때문에 시·도 교육특별회계의 전입금에 포함되지 않는다는 특징이 있다. 이 외에도 학교급식비와 공립 공공도서관 운영비가 비법정전출금으로 지원되고 있다.

### III. 교육자치를 둘러싼 환경 변화

#### 1. 초중등 교육의 재정 과잉

2018년부터 2023년 결산 기준으로 이월액과 불용액이 지속적으로 발생하였다. 2018~23년 동안 이월액은 약 24조 발생하였고 불용액도 13조원 가량 발생하였다. 이는 2019년과 2021년에 각기 설치되기 시작한 통합재정안정화기금과 교육시설개선기금에 전출금이 있음에도 발생하였다는 점에서 재정과잉이라는 비판을 받고 있다.

〈표 3〉 최근 이월액과 불용액 규모

(단위: 백만 원)

구분	최종예산액 A	전년도 이월액 B	예산현액 C=A+B	세출결산액 D	다음연도 이월액 E	불용액 F=C-D-E
2018	73,737,072	4,605,587	78,342,659	71,612,652	4,885,832	1,844,175
2019	82,081,074	4,885,832	86,966,905	80,401,054	4,759,874	1,805,977
2020	77,332,620	4,759,874	82,092,494	77,705,459	2,724,421	1,662,614
2021	84,919,952	2,724,421	87,644,372	83,810,187	2,450,061	1,384,125
2022	107,247,319	2,450,061	109,697,380	102,190,248	4,580,348	2,916,783
2023	95,008,405	4,590,348	99,598,753	90,965,281	5,322,056	3,311,417

출처: 한국교육개발원(2024) 지방교육재정분석 종합보고서

특히, 추경예산 편성 시 예산을 증액한 사업과 신규 추진 사업의 이·불용률이 각각 9.94%와 21.57%로 본예산사업의 이·불용률인 6.12%보다 높다는 점은 세입 증가가 반드시 필요한 사업으로 이어지지 않고 있다는 방증으로 볼 수 있다(감사원, 2023). 추경신규사업이란 본예산에는 포함되지 않았지만, 추경예산 편성 시 예산을 새롭게 편성한 사업을 말한다. 또한 추경예산을 편성할 때 예산을 증액한 사업의 이·불용률은 총 9.94%인데, 이는 추경예산 편성 시 예산을 삭감한 사업의 이·불용률인 3.25%보다 약 3배 이상 높은 수치이다(감사원, 2023).

한편 시도교육청의 대표적인 기금인 통합재정안정화기금과 교육시설개선기금에 증가된 세입예산을 적립하고 있다. 그런데 최근 5년간 교육청의 기금 조성 규모는 큰 폭으로 증가하고 있다(한국교육개발원, 2023). 2019년 이후 회계연도 간 재정수입의 안정화를 위해 통합재정안정화기금이 조성되었고, 2021년부터 그린스마트 미래학교 1단계 사업추진 계획에 따른 재원 마련 등을 위해 교육시설환경개선기금이 조성되고 있다. 결산기준 2022년 교육비특별회

계의 세입결산액(내부거래 제외)은 총 109조 2,524억 원이었는데, 이 중에서 통합재정안정화 기금과 교육시설환경개선기금에 각각 9조 71억원과 7조 1,631억원이 적립되었다. 이는 세입 결산액(내부거래 제외)의 14.8%에 해당하는 금액이다.

〈표 4〉 2022년 교육비특별회계 세입결산액(내부거래제외) 대비 기금 적립률

(단위: 백만 원, %)

시도	세입 (내부거래 제외) (A)	통합재정안정화기금		교육시설환경개선기금		기금합계	
		금액 (B)	비율 (B/A)x100	금액 (C)	비율 (C/A)x100	금액 (D=B+C)	비율 (D/A)x100
서울	14,738,178	462,000	3.1	967,842	6.6	1,429,842	9.7
부산	6,410,985	670,000	10.5	258,000	4.0	928,000	14.5
대구	5,007,451	405,000	8.1	500,000	10.0	905,000	18.1
인천	5,831,678	698,500	12.0	425,825	7.3	1,124,325	19.3
광주	3,423,047	400,000	11.7	176,900	5.2	576,900	16.9
대전	3,195,921	457,000	14.3	140,000	4.4	597,000	18.7
울산	2,576,164	114,700	4.5	237,200	9.2	351,900	13.7
세종	1,285,705	259,800	20.2	370	0.0	260,170	20.2
경기	25,132,643	1,589,362	6.3	1,147,829	4.6	2,737,191	10.9
강원	4,637,456	503,200	10.9	487,498	10.5	990,698	21.4
충북	4,188,358	649,200	15.5	334,978	8.0	984,178	23.5
충남	5,651,377	790,585	14.0	0	0.0	790,585	14.0
전북	5,115,587	600,000	11.7	368,000	7.2	968,000	18.9
전남	5,743,101	422,800	7.4	746,935	13.0	1,169,735	20.4
경북	6,718,303	230,000	3.4	524,900	7.8	754,900	11.2
경남	7,804,212	710,000	9.1	721,600	9.2	1,431,600	18.3
제주	1,792,232	45,000	2.5	125,180	7.0	170,180	9.5
전체	109,252,398	9,007,147	8.2	7,163,057	6.6	16,170,204	14.8

출처: 한국교육개발원, 2023, 〈표 2-II-40〉

뿐만 아니라 국무조정실 국무총리비서실 보도자료(2023.6.6.)에 따르면 통합재정안정화기금과 교육시설개선기금을 포함한 시도교육청의 모든 기금 적립액은 21조를 넘어서고 있다. 즉, 모든 시도교육청에 설치된 통합재정안정화기금과 교육시설개선기금 이외에도 지역별 필요에 따라 남북교육교류협력기금, 학교안전공제및사고예방기금 등 다양한 기금이 존재하는데, 2022년 12월 31일 기준 시도교육청 기금 적립 총액은 21조 1,959에 달하였다.

## 2. 초·중등 교육서비스의 품질 향상

위와 같이 초·중등교육에 대한 충분한 재정지원으로 인해 우리나라의 교사 1인당 학생수와 학급당 학생수는 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 2022년 우리나라 교사 1인당 학생수를 살펴보면, 초등학교 15.8명, 중학교 13.1명, 고등학교 10.5명으로 그 전년도에 비하여 모두 감소하여 OECD평균치에 근접하였다. 그런데 교사 1인당 학생 수를 계산할 때, 우리나라는 전일제 교사만을 대상으로 하지만 OECD는 전일제·비전일제 모두를 포함한다. 이렇게 우리나라의 교사 1인당 학생수는 과대산정되고 있다는 점을 감안한다면 OECD평균과 거의 같거나 오히려 작을 수도 있을 것이다. 한편 2022년 우리나라의 학급당 학생 수는 초등학교 22.0명과 중학교 26.0명으로 지속적으로 감소하여 OECD평균치에 근접하고 있다.

〈표 5〉 교사 1인당 학생수 및 학급당 학생수

(단위 : 명)

기준 연도	구분	교사 1인당 학생 수			학급당 학생 수	
		초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교
2019	한국	16.6	13.0	11.4	23.1	26.7
	OECD	14.5	13.1	13.0	21.1	23.3
2021	한국	16.1	13.3	10.7	23.0	26.1
	OECD	14.6	13.2	13.3	21.1	23.3
2022	한국	15.8	13.1	10.5	22.0	26.0
	OECD	14.0	12.8	12.7	20.6	22.8

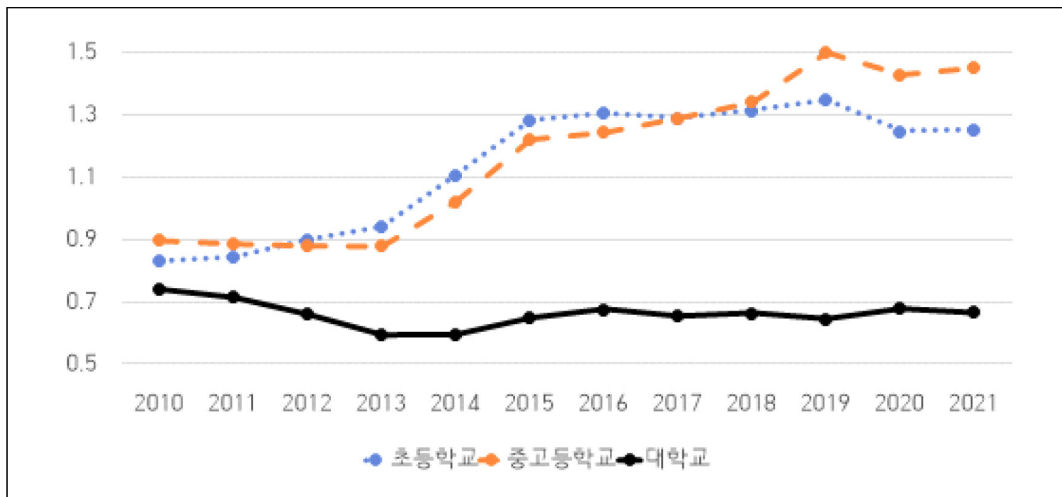
출처: 한국교육개발원 보도자료(2024.9.10.) 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2024」 결과 발표

또한 국·공립학교 교사의 법정 급여에서 초임교사의 급여는 상대적으로 낮았으나 연차가 높아질수록 OECD평균보다 높은 수준을 유지하고 있다. 2023년 기준 우리나라 국·공립학교 초임교사의 법정 급여는 \$36,639로 OECD 평균수준보다 낮지만 국·공립학교의 15년차와 최고호봉 교사가 우리나라에서 받는 급여는 각각 \$64,699와 \$103,014로서 OECD 평균을 크게 상회하고 있다(OECD, 2024). 이와 동시에 우리나라 초·중등 교사의 연간 수업 주수는 OECD 평균과 거의 같아 교사의 노동강도가 교육서비스의 품질에 악영향을 미치는 상황도 아니라는 점에 주목할 필요가 있다.

### 3. 고등교육과 평생교육에 대한 지자체의 역할 증대

우선 학생 1인당 공교육비 지출액처럼 양적지표에서 우리나라 초·중·고등학교의 학생 1인당 공교육비 지출액은 2014년 이후 OECD 평균을 초과하고 있다. 최근 10년간(2010~2021년) 우리나라의 교육투자 규모를 OECD 평균과 비교한 결과, 학생 1인당 공교육비 지출액과 같은 양적 지표에서 우리나라 초등학교 및 중·고등학교의 학생 1인당 공교육비 지출액은 2014년 이후 OECD 평균을 초과한 것으로 나타났다. 하지만 고등교육(대학교)의 경우에는 여전히 OECD 평균보다 낮은 수준에 머물러 있다.

〈그림 2〉 교육급별 OECD평균 대비 우리나라의 1인당 교육비 비율 (2010~2021년)



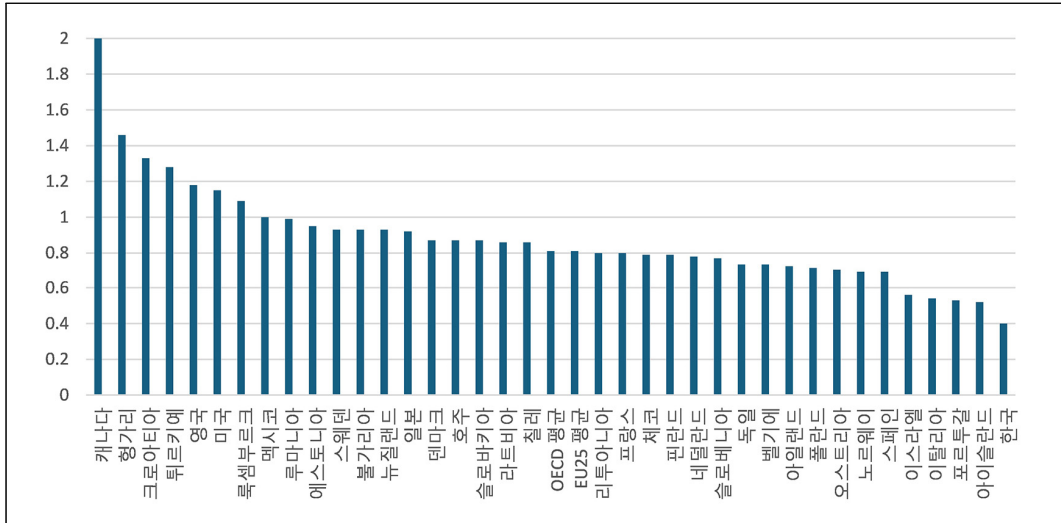
출처: OECD Education at a glance 각 연도

주: 가로축은 연도를 나타내며, 세로축은 각 교육급별 OECD평균 대비 우리나라의 1인당 교육비 비율을 나타냄. 즉, 1보다 크다는 것은 OECD평균 지출액에 비해 크다는 것을 의미함.

이와 유사하게 우리나라의 초중등교육투자 대비 고등교육투자의 비율은 0.4로서 비교 대상 OECD국가들 중에서 제일 낮다. 초중등교육재정 대비 고등교육재정 규모의 비중을 살펴보면, 영미권 국가인 캐나다(2.00), 영국(1.18), 미국(1.15)이 상대적으로 높은 수준을 보이며, 스웨덴(0.93)와 덴마크(0.87) 같은 북유럽 국가들도 OECD 평균(0.81)보다 높은 수준에 있다.<sup>3)</sup>

3) 국가마다 상이한 학교급별 교육연한과 학생비중 등을 고려한 다른 연구(국회예산정책처, 2023)에서 학생 1인당 수준으로 유사한 비교를 해보아도, 우리나라의 고등교육에 대한 투자 비중은 하위권에 머물러 있다.

〈그림 3〉 OECD 국가들의 초중등교육 대비 고등교육 투자 규모 (2021년 기준)



출처: OECD(2024) Education at a Glance 의 내용을 바탕으로 작성됨

우리나라의 고등교육에 대한 재정지원은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에 의해서도 이루어지고 있다. 즉, 교육부, 과학기술정보통신부, 산업통상자원부 등 31개의 중앙부처가 고등교육에 대한 재정지원을 하고 있으며, 17개 광역자치단체와 산하 기초자치단체, 그리고 시도교육청도 대학에 대한 재정지원을 분담하고 있다.

그런데 지역의 거점대학은 지역인적자본 확충을 통한 지역의 성장경로 개선에 있어 거의 유일한 정책변수의 경로이므로 이에 대한 투자를 확대해나갈 필요가 있다. 최근 교육수준이 높은 젊은 세대의 비중이 확대되면서 대졸 이상 인구 비율은 2015년 OECD 평균을 상회하였으나, 석사 이상 고학력 인구 비율은 여전히 OECD 평균(14.2%)에 비해 낮은 수준인 4.8%에 머물고 있다. 인적자본 축적의 주요 경로는 교육이며, 경제 주체가 시간·비용·노력이라는 추가적 자원을 투자하기 위해서는 교육투자의 기대수익이 충분히 보장되어야 한다. 이를 위해서는 통학 시간 단축, 거주 이전 비용 절감, 등록금 부담 완화, 교육 관련 정보의 확대와 같은 정책적 노력이 병행되어 고등교육 투자 비용을 낮출 필요가 있다.

지난 2023년부터 정부는 지역대학 경쟁력 제고를 위해 지자체의 대학지원 권한 확대와 재정투자 확충을 추진하였다. 지자체와 중앙부처(교육부 등)가 협업하여 지역발전전략과 긴밀히 연계된 대학특성화를 통해 입지 지역과 동반 성장하며 세계적 수준의 경쟁력을 갖춘 글로벌 대학을 육성하고자 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)를 구축한 것이다. RISE는 인구·산업구조의 변화에 따른 지역과 대학의 협력이 더

육 절실해진 시대를 맞아 ‘지방대학의 경쟁력 제고’를 위하여 도입되었다. RISE의 내용은 대학지원의 행·재정 권한을 교육부에서 지방자치단체에 위임·이양하여 지역과 대학의 동반 성장을 촉진하고자 한 것이다.

이와 같은 대학지원체계의 근본적인 변화로 인해 지방자치단체의 고등교육재정에 대한 역할과 책임은 증가하게 된다. 교육부는 대학재정지원사업에 대한 기획·예산배분 및 사업관리 권한을 시도지사에게 위임하고, 지자체에 대학지원을 위한 전담부서를 설치하였다. 지역발전 전략과 맞물려 광역 및 기초자치단체는 중앙정부의 교육재정에 더하여 추가로 재정을 투입해야 하는 상황이다. 현재 지자체가 고등교육에 투입 중인 예산 규모가 지역별로 다른 상황에서 추가 재정 조달 여력에 있어서도 지역 간 격차가 크기 때문에 기존의 지자체 재정력에 따른 고등교육투자의 격차가 그대로 유지되거나 오히려 확대될 수도 있을 것이다. 따라서 RISE의 도입으로 지방자치단체의 고등교육에 대한 인적 및 물적 지출은 경쟁적으로 늘어날 수밖에 없다.

뿐만 아니라 평생교육사업<sup>4)</sup>에 대한 수요 증대에 발맞춰 지방자치단체의 역할과 책임도 증대되고 있다. 지난 2021년 6월 8일 평생교육법이 개정되어 평생교육사업에 대한 조사·분석, 장애인 평생학습도시 활성화, 평생교육이용권(바우처) 발급, 평생교육 종합정보시스템의 구축·운영 사업이 추가되었다. 특히, 평생교육바우처사업의 경우, 지방자치단체도 발급권한을 갖게 되었고 중앙정부는 지자체와의 협력을 통해 지역 맞춤형 평생교육과 소외계층에 대한 지원 확대를 추진하며 사용기관을 발굴하도록 개정되었다. 이에 따라 평생·직업교육에 대한 예산투입이 상대적으로 빠르게 증가하고 있다. 지방자치단체의 총세출예산은 지난 5년간 25.8% 증가하였는데, 동기간 교육분야 전체의 지출은 9.1% 증가하는 데 그쳤다. 하지만 고등교육에 대한 세출예산은 23.5%가 증가하였고, 평생·직업교육에 대한 세출예산도 16.8%로 상대적으로 빠른 속도의 증가율을 나타내었다. 우리나라 전체 교육예산 중 순수 평생교육 예산이 차지하는 비율은 1% 수준에 불과한 상태로 평생교육재정의 추가적인 확보가 절실한 상황이다(김민정, 2022).

4) 평생교육사업이란 국가 및 지방자치단체가 국민과 주민의 평생교육을 위하여 예산 또는 기금으로 조직적인 교육활동을 직간접적으로 지원하는 사업을 말한다(평생교육법 제2호).

〈표 6〉 지방자치단체의 평생·직업교육 세출예산 추이

(단위: 백만 원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	5개년 증가율
총세출예산	345,019,731	365,713,614	400,103,588	423,940,963	433,901,361	0.2576
교육	14,118,795	14,170,849	15,943,989	16,324,072	15,395,938	0.0905
유아및초중등교육	13,082,153	13,083,390	14,752,650	15,113,026	14,156,811	0.0821
고등교육	423,538	440,666	490,873	498,667	522,999	0.2348
평생·직업교육	613,103	646,793	700,466	712,379	716,127	0.1680

출처: 행정안전부 지방재정365

## IV. 지방교육재정의 구조적 문제점

### 1. 지방교육재정 세입 규모의 경직성

지방교육재정의 세입 중에 대부분이 국세 및 지방세의 일정률로 연동되어 있어 학령인구 감소에 따른 교육재정 수요 요인에 탄력적으로 대응하지 못하고 있다. 김학수외(2021)에 따르면, 2020년 기준 유·초·중등 학령인구 1인당 지방교육재정교부금액은 10.0백만원 수준이었으나, 초·중등 학령인구의 지속적 감소에 따라 2030년에는 18.8백만원으로 그리고 2060년에는 54.4백만원으로 약 5.4배 증가할 것으로 예상된다. 유·초·중등교육에 대한 정부지출은 실질소득과 물가수준의 상승폭을 훨씬 뛰어넘는 수준으로 확대되는 것이다. 비록 시·도 교육청의 신규 정책수요를 반영하여 지방교육재정 수요를 전망한다 하더라도 2030년에는 지방교육재정의 세입-세출간 격차가 작게는 14.5%에서 크게는 26.8%까지 나는 것으로 추정되었다(이환웅·이상엽, 2021).

이렇게 지방교육재정의 여유가 발생함에 따라 상대적으로 우선순위가 낮은 시·도 교육청의 사업에 여유재원을 사용하게 됨에 따라 국가 및 지방자치단체 전체 입장에서 자원배분의 비효율성 문제가 제기될 수 밖에 없는 실정이다. 중앙정부에 의해 조달되는 지방교육재정교부금 규모는 교육재정수요에 따라 결정되는 것이 아니라 내국세에 일정 비율을 곱하여 결정되는 구조이므로 학생수는 감소하고 있는 중에도 그 규모는 지속적으로 확대되고 있다. 우리나라의 지방교육재정이 풍족해짐에 따라 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수는 지속적으로 감소하고 있으나 추가적인 학급당 학생수 감소가 교육의 질과 성과 제고에 얼마나 긍정적인

영향을 미치는지에 대한 구체적 증거는 제시되지 않고 있다. 또한 초중등 교사의 연간 수업 주수는 OECD 평균(38주)과 유사한 수준인 데 비해 교사의 급여는 초임 단계에서는 낮은 편이지만 연차가 높아질수록 OECD 평균을 상회한다.

이런 상황은 유·초·중등 지방교육재정 규모 산출시 실질적인 수요를 반영하지 못하는 구조이므로 교부금 산정시 기준재정수요를 과다하게 계상함으로써 지방교육재정교부금을 전액 배분할 유인이 존재하게 된다(감사원, 2023). 이렇게 학생1인당 지방교육재정교부금 규모가 지속적으로 증가하면서 교육청의 잉여재원이 줄어들지 않고 있다. 중앙정부가 전국적인 차원에서 국가최소수준의 유초중등교육이 이루어질 수 있도록 시도교육청에 배분하는 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%와 교육세 일부로 이루어지기에 교육수요와 상관 없이 매년 증가하고 있다. 이에 따라 교육청의 여유재원으로 볼 수 있는 잉여금과 교육재정안정화기금으로의 전출금이 지속적으로 발생하여 재정운용의 효율성이 낮다는 비판을 받고 있다.

중앙정부의 이전재원뿐만 아니라 지방자치단체의 법정 전출금 규모도 지방세 세입수준에 비례하여 증가하고 있다. 특히 지방자치단체가 사회복지에 지출하는 예산이 지속적으로 증가하면서 지방대응비를 통한 강제적인 지방재정 징발이 발생하고(구균철, 2022), 재량적인 자체사업 추진이 위축되는 상황(여효성·전성만, 2021)을 고려하면, 지자체에게는 법정률에 따른 교육비특별회계로의 전출금은 더욱 큰 부담으로 작용한다. 보다 큰 문제는 지방자치단체가 일반지방재정에서 교육비특별회계로 전출되는 이전재원의 규모도 학령인구 감소와 지역적 편차 등을 반영하지 못하고 있다는 점이다. 지방교육재정교부금뿐만 아니라 지방자치단체의 일반회계 전출금의 대부분은 법정률로 지역에 따라 미리 결정되어 있기 때문에 전체 지방공공재 구성이라는 측면에서 볼 때 지방재정에서 재원배분이 우선순위에 따라 이루어지기 어렵고 일반지방재정과 지방교육재정 사업 간의 유사중복의 문제가 존재하게 된다.

## 2. 일반지방재정과 지방교육재정의 분리 운영에 따른 비효율성

일반지방재정과 지방교육재정을 분리하여 운영함으로써 지방재정 전반의 효율성에 부정적 영향을 미치고 있다. 이러한 분리 운영이 초래하는 문제는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체와 시도교육청 간 연계·협력의 대부분은 특정사업 중심의 임시적 협력에 불과하고 지속적으로 추진되지 못하고 있다. 둘째, 지방자치단체와 시도교육청 간 재정 협력 관련 위원회들이 중복적으로 존재하여 의사결정의 비효율을 초래한다. 여러 개의 교육협력협의체(민관협의회, 학교급식지원심의위원회, 과학기술교육지원심의위원회, 평생교육위원회 등)를 중복적으로 운영하기에 효과적이고 일관된 협력 사업을 설계하기 어려운 상황이다. 셋째, 교육경비보조금을

포함한 비법정전입금 재원의 비연속성으로 인해 자체 사업에 대한 중장기적인 교육재정 투자 계획을 마련하지 못하고 있다. 즉, 시도교육청, 교육지원청, 그리고 일선학교는 비법정전입금에 의한 예산편성의 불확실성으로 인해 지자체와의 협력적 교육사업에 대한 중장기 계획수립에 어려움이 겪고 있다. 넷째, 지방자치단체의 일반지방재정과 교육행정기관인 교육청의 지방교육재정을 분리운영함으로써 교육재정사업의 평가와 성과관리가 미흡하다. 정책의 성과평가는 정책 목표를 달성하기 위하여 인적·물적·재정적 자원을 투입하고, 투입된 자원의 제 기능을 발휘하고 있는지를 점검하여 각각의 기능을 유기적이고 조직적으로 결합하는 과정이다. 일반행정과 교육행정이 상호 협력하여 추진한 사업의 성과관리를 위한 공동성과관리체제가 필요하지만 현실은 그렇지 못하다(김홍주 외, 2015). 끝으로 지방자치단체와 시도교육청에서 각각 수행하고 있는 다양한 사업들이 서로 유사하거나 중복적일 수 있어 재정사업의 비효율에 대한 논란이 지속적으로 제기되고 있다.

### 3. 지자체 전출금 제도의 복잡성과 경직성

지방자치단체의 전출금은 지방교육세전액, 담배소비세전출금, 시도세전출금 등으로 이루어지는데, 현행 담배소비세전출비율과 시도세전출비율은 어떤 합리적 근거에 기반한다기보다 당면한 정책적 필요에 따라 결정된 측면이 강하다. 예를 들어, 담배소비세전출금과 시도세전출금은 교원인건비의 안정적 확보와 지방교육재정의 확충이 필요했던 시기에 지방자치단체의 일반재원 중 일부를 전출하는 제도로써 도입되었다. 한편 지방교육세는 지역사회 교육의 질적 향상에 드는 재원을 마련하기 위해 과세하는 목적세로서 독립적인 지방세를 세원으로 하는 부가세 형태의 지방세이다. 목적세는 일반재원 조달을 목적으로 하는 보통세와 달리, 특정한 용도에 사용하기 위해 부과되는 조세를 의미한다. 이는 정부가 추진하는 특정 사업에서 직접적인 편익을 얻는 집단이나 개인에게 해당 경비를 부담하도록 하는 성격을 지니며, 따라서 납세자의 수익 정도에 상응하여 과세되는 것이 원칙이다.

하지만 지방교육세의 세원 구조가 복잡하고 그 세원 선정이 원칙 없이 이루어져 주민들의 감시와 조세의 가격 기능이 작동하기 어려운 실정이다. 지방교육세는 취득등록세, 주민세(균등분), 재산세, 자동차세, 레저세, 담배소비세의 부가세 형태로 부과되며, 이에 추가하여 일반재정으로부터의 전출금도 별도로 존재하면서 전반적인 지방교육재정을 위한 지방자치단체의 자금 조달 구조가 복잡하게 되었다.

또한 지방교육세 세수확보의 편의를 위해 교육과 관련이 적은 세원에도 지방교육세가 부가되면서, 지방교육재정 확보 및 운용에 대한 지역주민의 참여의식이 약화될 수 밖에 없는 구조

를 지닌다. 이와 동시에 세수확보의 편의를 위해 수익자와 상관없는 세원을 활용하는 것은 조세의 가격기능을 더욱 저해하는 요인으로 작용한다.

끝으로 지방교육세 세수를 교육청으로 전액 전출해야 하므로 교육사무와 지자체의 일반사무 간의 재정배분이 원활하지 못한 것도 문제이다. 지방교육재정교부금법 제11조제1항에 따라 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액을 전액 교육청으로 전출해야한다. 지방자치단체는 유치중등교육뿐만 아니라 고등교육과 평생·직업교육 사무도 맡고 있지만, 지방교육세 세수는 전액 유치중등교육에만 사용할 수 있으므로 상황에 따른 재정의 탄력적 운용이 어렵다. 지방교육세는 유치중등교육의 재원 마련을 위한 목적세로서 설계되었으며, 지방재정의 여건에 따라 이 목적세의 성격과 범위를 주기적으로 재설정할 수 있다는 특성을 지님에도 이를 활용하지 못하고 있는 것이다. 목적세란 특정 사용 목적을 달성하기 위해 부과하는 조세이기 때문에 해당 사용 목적이 달성되었다면 그 목적을 재설정하거나 조세 자체를 폐지하는 것이 바람직하다. 실제로 지난 2010년과 2014년에 지방교육세를 폐지하려는 지방세법 개정안이 정부와 국회에서 논의된 바 있다. 따라서 지방정부의 고등교육에 대한 재정적 역할이 중요해지고 있는 현실을 반영하기 위해서 지방교육세의 목적과 기능을 재정립할 수 있고, 이를 통해 재정운용의 효율성을 제고해야할 필요가 있는 것이다. 유치중등교육에 투입되는 재원이 충분한지에 대한 합의되기 어려운 논의에서 벗어나 유치중등교육과 고등교육에 지원되는 정부재정의 상대적 충분성에 초점을 두고 한정된 재원을 배분하는 것이 재정의 효율적 운용에 효과적이며 재정배분을 둘러싼 갈등비용을 줄이는 길이기도 하다. 실제로 이와 유사한 중앙정부의 교육제도 목적세로서 애초 유치중등교육에만 사용되었으나, 2023년부터는 그 일부를 고등교육특별회계로 전출하여 고등교육에 투자하고 있다.

## V. 지방교육재정의 개편 방향

이제 교육재정 구조를 새로운 교육환경과 내용에 맞게 재설계해야 할 것이다. 기존의 교육과정과 교육체계에 맞게 설계된 고등교육재정과 지방교육재정 구조를 새로운 교육환경과 내용에 맞게 재구조화할 시점에 와있다. 즉, 초중등교육의 책임성과 효과성을 제고하기 위하여 일반지방재정과 지방교육재정 간의 칸막이를 없애기 위한 체계적인 마스터 플랜이 필요하다. 단기적으로 지방교육재정의 내실화와 효율화를 위해서는 일반지방재정과 지방교육재정 간 협력의 효율화가 선행되어야 한다. 여기서는 앞장에서 지적한 지방교육재정의 문제점을 해소하기 위해 필요한 제도 개편 방향을 제시하고자 한다.

우선 광역 및 기초 지방자치단체와 시도교육청의 연계 협력 강화는 재정정보의 투명한 공개로 상호신뢰를 형성하고, 상호 공동 성과 관리 및 피드백 시스템을 구축하는 것으로부터 시작할 수 있다. 이와 병행하여 교육경비보조금 지원사업의 성과평가를 위한 법적 근거를 명확히 제시할 필요가 있다. 교육경비보조금 지원사업의 연차별 실시계획 수립, 보조금 사업수행 기관인 교육청의 추진실적 보고서 작성·제출 의무, 그리고 지방자치단체의 사업평가 책임을 조례에 명시해야 한다.

둘째, 지방교육행정협의회의 공동협력사업 협의·조율 기능을 강화하여 지방재정-교육재정 간 예·결산 및 성과관리의 효과성을 제고해야 할 것이다. 비효율적인 중복투자를 막기 위하여 지방자치단체와 교육청은 예산편성 단계에서부터 지방교육행정협의회를 활용하여 중복사업 여부에 대한 검토를 거칠 필요가 있다.

셋째, 지방교육재정 보통교부금의 총액을 교육의 실제 수요에 기반한 산정방식에 따라 일정 기간 정액으로 교부함으로써 교육청의 재정책임성을 제고할 필요가 있다. 교육재정확충을 위한 증세를 고려하지 않는다면, 지방교육재정 보통교부금을 고등교육(대학)·평생직업교육 등의 재원으로 사용될 수 있도록 활용 범위를 확대하여 초·중등교육의 재정과잉 해소와 고등·평생교육의 투자 확충을 유도할 필요가 있다.

넷째, 일반지방재정에서 교육청으로 이전되는 법정전출금 중 일부를 고등교육에 투입하고자 한다면, 지방교육세 제도의 개편을 가장 먼저 검토해야 한다.<sup>5)</sup> 지방교육세의 명칭을 그대로 유지하되 그 세수의 일부를 고등교육과 평생교육의 재원으로 우선적으로 활용할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 특히, RISE의 도입으로 고등교육에 대한 지자체의 행정적 역할이 증대되고 있는 가운데 그에 필요한 재원을 지방교육세 세수의 일부로 충당하는 것은 지방교육세의 원래 목적에 부합하는 것이다.<sup>7)</sup> 이를 위하여 지방교육세 세수 중 일정 비율(예를 들어, 50%)은 반드시

5) 지방자치단체 일반재원의 이전비율을 늘이거나 줄이는 것도 지방교육재정의 규모를 조정하는 하나의 출발점이 될 수는 있겠으나, 이와 관련된 주장은 지방교육재정 규모의 적정성 여부를 먼저 따져본 이후에나 가능할 것이다. 또한 지방교육재정 규모의 적정성에 대한 평가에서 교육학계와 재정학계가 서로 상반된 견해를 견지하고 있어 적절한 수준의 전출비율을 결정하는 것이 단기적으로 이루어지기는 어려울 수 있다.

6) 평생교육에 대한 수요와 사업이 확대되고 있어 평생교육에 대한 투자도 지방교육세로 확보한 재원을 통해 충당할 필요가 있다. 지방자치법 제13조 제2항은 지방자치단체의 사무범위에 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공원장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리를 포함시키고 있기 때문이다. 보다 직접적으로 평생교육법 제5조에 따라, 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책과 평생교육사업을 수립·추진하여야 하는 의무를 지니고 있다.

7) 헌법 제31조 제6항, 교육기본법 제7조 제1항, 고등교육법 제7조 제1항, 사립학교법 제43조 제1항 등에 의하여, 국가 및 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 필요한 시책을 수립·시행하

교육비특별회계로 전출하도록 하되 나머지는 지역의 재정 상황에 따라 고등교육과 평생교육을 위한 재정사업에도 투입할 수 있도록 법령을 개정해야할 것이다.<sup>8)</sup> 보다 구체적으로 지방교육재정교부금법 제11조제2항제1호를 “「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액”에서 “「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액에 대통령령으로 정하는 일정 비율을 곱한 금액”으로 개정하면 될 것이다. 이 때 일정 비율은 기준재정수입과 마찬가지로 대통령령으로 정함으로써 본 제도의 유연성을 확보할 필요도 있다.

다섯째, 지방자치단체가 교육비특별회계로 실제 전출된 금액에 상관 없이 법정전출비율에 상응하는 금액을 산출하여 시도교육청의 기준재정수입에 포함시켜야할 것이다. 왜냐하면 만약 한 지역에서 지방교육세 전출금이 줄어들면 그 만큼 지방교육재정교부금의 기준재정수입이 줄어들어 다른 지역으로 배분되던 교부금이 그 부족분을 채우는 데에 사용되므로, 모든 시도에서 전출비율을 경쟁적으로 낮출 유인이 있기 때문이다. 또한 실제 전입되는 금액과 상관 없이 법정전출비율에 해당하는 지방교육세 세수입만을 기준재정수입으로 잡아야 시도에서 법정전출비율 이상을 전출할 유인도 생길 수 있다. 뿐만 아니라 산정한 금액과 결산액의 차액은 2년뒤 회계연도의 기준재정수입액을 산정할 때에 정산하지 않아야지 필요시 지자체에서 교육청으로 전출 비율을 조정할 수 있게 된다. 지방교육재정교부금법 시행령 제5조에 이러한 기준재정수입액 산정 특례를 명시하면 될 것이다.

마지막으로, 일반지방재정과 지방교육재정을 장기적으로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다. 만약 일반지방재정과 지방교육재정이 분리되지 않았다면 지방정부는 재정수요의 변화에 능동적으로 대응하여 지방재정 운용의 효율성을 제고할 수 있었을 것이다. 일반적으로 거의 모든 국가들이 지방교육재정을 특별회계로 별도 운영하지 않는 이유는 재정간 칸막이로 인해 발생하는 재정운용의 비효율을 미연에 방지하기 위함이다. 그러나 우리나라에서는 이 두 재정을 분리하여 운영함에 따라 태생적으로 재정운용의 경직성이 높을 수밖에 없다. 이러한 재정통합을 실현하기 위해서는 현재와 같이 시·도지사와 교육감을 별도로 선출하는 방식에서 벗어나, 러닝메이트 제도를 도입하여 공동으로 선출하는 등의 제도적 개편이 요구된다.

고, 대학이 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 역할을 지니고 있다.

<sup>8)</sup> 지난 2023년 2월 10일 대한민국시도지사협의회는 지방교육세의 전출률을 현행 100%에서 50%로 낮출 것과 시도세 보통세수입 전출률의 하한선을 50%로 놓고 시도와 교육청 간 협의에 따라 추가 전출할 수 있도록 하자고 건의한 바 있다.

## 【참고문헌】

- 감사원. (2020). 「감사보고서-지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」.
- 감사원. (2023). 「감사보고서-지출 구조조정 추진 실태」.
- 구균철. (2022). 중앙정부 주도의 의무지출 국고보조금에 대한 준칙 도입 방향. 「지방세논집」, 9(3): 21-36.
- 국회예산정책처. (2020). 「교육재정의 현황과 정책적 시사점」.
- 김민정. (2022). 평생교육재정의 구조와 개선방향. 「교육&재정 웹진」, 10: 8월호.
- 김학수·고선·김진영·정종필·김재훈·최병호. (2021). 「2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」. 국가재정운용계획지원단.
- 여효성·전성만. (2021). 「실질적 재정분권을 위한 지방재정 운용 자율성 확대방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이환웅·이상엽. (2021). 「2021-2030 중기교육재정전망: 인건비 추계를 중심으로」. 한국조세재정연구원.
- 한국교육개발원. (각년도). 「지방교육재정분석 종합보고서」.
- OECD. (각년도). 「Education at a glance」.
- OECD. (2019). 「OECD future of education and skills 2030」.

---

구 균 철: 2012년 미국 University of Missouri, Kansas City에서 PRICING, PRICE STABILITY, AND POST KEYNESIAN PRICE THEORY라는 논문으로 경제학 박사학위(PhD in Economics)를 받았다. 한국지방세연구원 연구위원을 역임하였으며, 현재 경기대학교 사회과학대학 경제학부 교수로 재직중이다. 한국지방재정학회 연구위원장과 한국지방세학회 편집위원장을 역임했다. 주요 관심분야는 지방세와 지방재정, 교육재정, 지역경제 등이다. 주요 논문으로 "OECD 국가의 정부간 교육재정관계가 지방교육재정 규모에 미치는 영향 분석"(2021), "기초자치단체의 기업지원정책이 생산성과 수익성에 미치는 효과"(2022), "사회복지시설에 대한 지방세 감면 제도 개선 방향"(2023) 등을 발표하였다(gcgu@kgu.ac.kr).