

지방교육재정교부금 개편의 합리적 논의를 위한 제언

손종필 나라살림연구소 소장



학령인구 감소와
교육재정 변화



내국세 연동에 따른
교부금 변동성



교육의 안정성과
재정 효율성



합리적 개편과
사회적 공감대



교부금 개편 주장의 배경

현행 ‘지방교육재정교부금(이하 교부금)’ 제도는 1972년부터 시행된 이래 유·초·중등 교육의 양적 성장과 교육 여건을 개선하는 데 핵심적인 역할을 해왔다. 당시 입법 취지는 ‘중학교 무시험제 시행에 따른 중등 교육 재정수요와 의무교육 정상화를 위한 연차적인 재정수요를 효율적으로 배분·사용할 수 있게 하기 위하여는 것’이었다. 하지만 최근 들어 정부와 일부 재정 분야 전문가들은 “더 이상 과거의 방식으로 교부금을 배분해서는 안 된다”라는 개편 목소리가 커지고 있다. 정부 역시 효율적인 자원 배분과 합리적 지출 구조조정의 일환으로 개편 논의를 진행하고 있다. 교부금 개편을 추진하려는 측에서 주장하는 사회적·재정적 배경은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 인구 구조의 변화에 따른 학령인구의 급감이다. 우리나라 인구의 급격한 감소에 따른 초·중·고교 학생 수의 기록적인 감소가 주요한 논의의 출발점이다. 기존 교부금 제도를 토대로 교부금이 증가하면서 1인당 교육비가 증가함에 따라 과도한 자원 집중의 문제를 제기하고 있다. 교부금 총액은 내국세 세수(20.79%)에 연동되어 경제 규모가 커질수록 늘어나지만, 학생 수는 빠르게 줄면서, 학생 1인당 교부금 규모가 가파르게 상승해 자원 배분의 효율성 문제가 도마 위에 올랐다.

둘째, 재정 배분의 불균형을 꼽고 있다. 초·중·고교의 경우 교부금 교부에 따라 다소 여유롭다는 시각이다. 이에 반해 대학의 경우 학교 재정에 전적으로 의지하면서 어려운 상태라는 것이다. 현행법상 교부금은 유·초·중·고교 교육에만 쓰도록 용처가 묶여 있다. 과도한 교부금으로 시·도

교육청의 예산은 남아돌고, 기금에 막대한 재원이 적립되어 있다는 지적이다. 2022년은 막대한 초과 세수로 인해 교부금이 추가로 교부되면서 일부 교육청에서 예산이 남아 기금에 수조 원씩 쌓아두거나, 선심성 교육 지원금(태블릿 무상 지급 등)을 뿌린 점을 지적한다. 이와 반대로 대학의 경우 학령인구 감소와 오랜 기간 등록금 동결로 인해 지방 대학들의 경우 심각한 재정난에 놓였다는 것이다.

셋째, 국가 재정의 효율성 확보 및 의무 지출의 구조조정 필요성이다. 급격한 세수 변동에 따른 불안정성은 현행 방식의 제도 변화에 대한 필요성을 증폭시켰다. 교부금이 내국세의 일정 비율로 고정되어 있다 보니, 경기가 좋아 세수가 넘칠 때는 교육청에 과도한 예산이 가고, 반대로 세수 결손이 발생하면 교육청 예산이 갑자기 수조 원씩 부족해지는 악순환이 반복된다. 이에 따라 내국세와 무작정 연동하기보다 인구 변화와 물가 상승률을 반영한 합리적인 산정 방식으로 개편해 국가 재정 전반의 효율성을 높이려는 목적이 있다.

넷째, 유보 통합·늘봄학교 등 새로운 교육 수요 대응이다. 정부가 추진하는 유보 통합(어린이집·유치원 통합관리)이나 늘봄학교(초등 돌봄 확대) 등 국가적 차원의 대형 교육 사업에는 막대한 예산이 필요하며 이를 위해서는 신규 교육 정책을 위한 재원을 마련해야 한다. 기존 초·중등 교육에만 한정되던 교부금의 칸막이를 낮추어, 영유아 보육이나 돌봄 서비스 같은 다변화된 교육·돌봄 복지 수요에 예산을 투입하기 위해 교부금 개편을 추진하고 있다.

위의 4가지 시각은 지난 7월 8일 있었던 교부금 개편 공개토론회에서 박홍근 기획예산처 장관의

“재원을 영유아 교육과 고등교육, 평생교육에 재투자하는 방향으로 제도를 개편해야 한다”라는 발언에서도 나타나고 있다.

의존성과 경직성의 예산 구조

지방교육재정교부금 개편 논의에서 주목해야 할 하나는 교육청 예산의 구조다. 구조를 자세히 알아야 이전되는 재원의 규모 중심이 아니라 개편을 통한 정책적 목적의 달성 여부가 판가름 나기 때문이다. 교육청 예산의 특징은 세입예산과 세출예산의 구조 모두에서 찾을 수 있다. 먼저 세입 구조의 특징은 지방자치단체와 달리 외부로부터

이전되는 재원에 대한 높은 의존성과 내국세와 연동된 수입 구조라는 점이다.

첫째, 교육청은 스스로 세금을 걷을 수 있는 권한(과세권)이 없다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체로부터 이전받는 재원에 전적으로 의존하는 구조다. 중앙정부로부터 교부받는 지방교육재정교부금은 교육청 전체 세입의 약 60~70%이지만 자체 수입(수수료, 자산매각 등)은 1%대로 미미한 수준이다. 이러한 구조는 예산의 규모가 내부가 아닌 외부의 영향에 따라 결정이 난다는 것을 의미하기도 한다.

<표 1> 세입결산액 대비 지방교육재정교부금 비율 현황

(단위: 백만 원)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
세입결산액	88,075,985	109,863,207	98,977,319	100,918,300	101,896,139
지방교육재정교부금(비율)	61,281,106 (69.6%)	82,207,040 (74.8%)	66,266,474 (67.0%)	65,601,117 (65.0%)	70,881,562 (69.6%)
자체수입(비율)	1,537,898 (1.7%)	1,158,705 (1.1%)	1,098,108 (1.1%)	951,894 (0.9%)	

자료: 각 시도 교육청 결산서

둘째, 내국세 연동에 따른 급격한 변동성이다. 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.79%와 교육세 일부로 연동되어 자동으로 책정된다. 국세가 많이 걷히면 교육청 예산도 자동으로 늘어나지만, 반대로 세수 결손이 발생하면 교육청 세입예산도 이에 따라 급감하는 등 경기 변동에 매우 취약한 구조다. 위의 <표 1>에서 보듯이 2021년에 비해 2022년은 세입결산액이 전년보다 21.8조 원이 증가했으나, 2023년에는 10.9조 원이 감소하며 2년간의 편차는 무려 32.7조 원에 달하고 있다.

세출 구조의 특징으로는 높은 경직성을 꼽을 수 있다. 교육청 예산은 한 번 편성하면 줄이기 힘든 고정 비용, 즉 경직성 경비의 비중이 매우 높다. 특히 인건비의 경우 세출 결산액의 50~60% 정도가 교원 등의 인건비로 지출된다. 또한, 복지 및 시설 관리 비용이 꾸준히 증가하고 있다. 늘봄 학교, 교육 복지 지원사업의 확대와 노후화된 학교 시설 개선(그린 스마트스쿨 등)으로 인해 의무적으로 나가야 하는 법정·경직성 비용이 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 요인으로 인해 교육청이 독자적으로 새로운 교육 과정을 기획하

거나 자체 사업을 펼칠 수 있는 재량 재원의 여력이 제한적이다.

교육청 재정 상황

교부금 제도 개편의 주요한 배경으로 작용하고 있는 요인 중 하나인 교육청의 재정 상태에 대해 살펴보고자 한다. 2025년 결산서가 지방의회에서 승인되지 않았지만, 김문수 국회의원실의 도움으로 17개 시도 교육청의 결산서(안)를 취합한 결과 교육청의 재정 상황이 심각한 수준에 머물고 있다는 것이 확인되었다.

먼저 2023년과 2024년 2년 연속 세수 결손에 따

라 지방교육재정교부금이 급감했다. 국세가 예상보다 덜 걷히면서 국세와 연동된 교부금이 전년보다 많이 감소했는데, <표 1>에서 보듯이 2023년에는 15.9조 원, 2024년에는 0.67조 원이 줄어들었다. 또한, 당초 예산액보다도 교부금이 2023년 8.2조, 2024년 1.4조 원 등 2년 연속 적게 이전되면서 인건비나 기본적인 학교 운영비 같은 고정 지출을 충당하기 위해 기금으로부터 전입을 통해 부족한 재원을 해결했다.

두 번째는 여유 재원으로 조성된 ‘기금’의 고갈 위험이다. 2022년 교부금의 증가에 따라 예산이 급증했을 때 각 교육청은 위기에 대비해 ‘통합재

<표 2> 시도 교육청 기금 전입금 현황

(단위: 백만 원)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
전국	678,672	610,811	3,567,909	6,794,536	5,029,221



정안정화기금’과 ‘교육시설환경개선기금’을 적립했다. 그러나 2023년부터는 세수 부족액을 메우기 위해 이 기금을 대거 꺼내 쓰기 시작하면서 2025년 조성액은 7.6조 원으로 2024년 12.6조 원보다 39.4%가 감소했다.

기금 조성액이 가장 컸던 2022년에 비해서는 64.2%가 감소했다. 시도 교육청별로 보면 인천광역시 교육청의 경우 2022년 1.3조 원이었던 기금 조성액이 360억 원으로 97.2%가 감소했고, 전남 교육청도 1.3조 원에서 758억 원으로 94.2%가 감소한 것으로 확인이 되었다. 언급된 인천과 전남 교육청의 경우 기금 조성액이 1천억 원 미만이 되면서 기금으로서의 실질적인 기능을 상실했다고 봐도 무방하다.

<표 3> 시도 교육청 연도 말 기금 조성액 현황

(단위: 백만 원)

	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2022년 대비 증감률
합계 (전년대비 증감율)	5,404,060 (-)	21,381,146 (295.6%)	18,807,523 (△12.0%)	12,620,665 (△32.9%)	7,648,325 (△39.4%)	△64.2%
서울	404,596	1,800,336	1,825,880	1,422,000	1,249,436	△30.6%
부산	469,175	1,644,886	1,500,455	1,306,063	1,056,232	△35.8%
대구	285,000	1,190,607	1,089,771	796,259	445,347	△62.6%
인천	494,027	1,280,098	976,284	297,519	35,975	△97.2%
광주	71,810	649,335	589,623	310,012	144,897	△77.7%
대전	152,457	751,087	594,393	330,811	147,912	△80.3%
울산	101,555	455,199	443,351	256,480	107,774	△76.3%
세종	226,684	497,995	485,237	323,609	244,318	△50.9%
경기	186,016	2,926,275	2,381,878	1,430,828	454,769	△84.5%
강원	521,504	1,571,447	1,783,498	1,638,471	1,369,595	△12.8%
충북	308,988	1,264,911	1,236,487	867,288	492,993	△61.0%
충남	278,368	1,071,337	761,535	287,930	195,904	△81.7%
전북	378,571	1,350,857	1,139,688	696,463	318,610	△76.4%
전남	137,988	1,309,357	1,001,604	593,086	75,816	△94.2%
경북	794,772	1,442,682	1,076,915	1,014,085	847,317	△41.3%
경남	443,612	1,786,375	1,415,523	606,494	359,168	△79.9%
제주	148,937	388,362	505,401	443,267	102,262	△73.7%

자료: 각 시도별 결산서

논의의 배경에 대한 반론

첫째, 학령인구 감소에 대한 반론이다. 교육계에서는 "학생 수가 줄었다고 교육 비용이 정비례해서 줄어드는 것은 아니다"라고 주장한다. 학급 수나 학교 건물 유지비, 교직원 인건비 등 고정 비용은 그대로이며, 오히려 돌봄·복지 확대(늘봄 학교), AI·디지털 교육 인프라 구축, 다문화 및 특수교육 지원 등 미래 학교가 감당해야 할 새로운

예산 수요가 폭발적으로 늘고 있기 때문에 선부른 재정 축소는 공교육 붕괴를 초래할 수 있다는 주장이다. 우스갯소리로 지방자치단체의 인구가 감소한다고 예산을 줄이자고 하지는 않는다는 이야기도 있다.

둘째, 교육청 세출예산의 경직성이다. 인건비와 학교 시설 관리 등에 소요되는 경비의 경우 성격상 규모를 줄이는 것은 단기간에 해결할 수 있는

성질의 문제가 아니다. 전체 예산의 50% 이상을 차지하는 경직성 경비의 성격상 의무적인 감축이 어려운 실정이다.

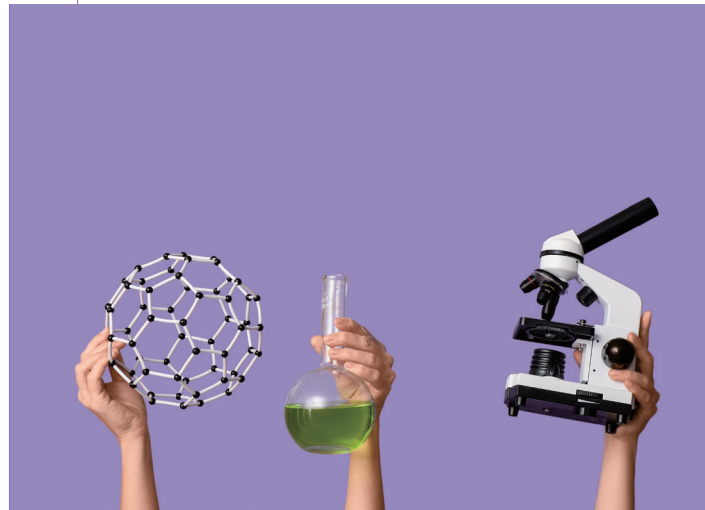
셋째, 잘못 전달된 교육청 재정의 여력이다. 2023년 국세의 대규모 세수 감소에 따른 교부금의 감소는 교육청은 물론 교부세를 받는 지방자치단체의 재정 운영에 미친 영향이 당해연도에만 그친 것이 아니라 2026년 본예산 편성에까지 끼쳤다. 이에 따라 부족한 재원을 충당하기 위해 통합재정안정화기금은 물론 교육시설환경개선기금까지 일반회계로 전입되면서 일부 시도 교육청의 기금은 고갈 위기에 처한 상황이다.

합리적 논의를 위한 몇 가지 제언

교육제도 합리적 개편에는 동의하고 있다. 하지만 현재의 논의 가운데 다소 논란의 여지가 있다. 가령 학령인구 감소, 재정 여력의 충분, 예산 운용의 방만함 등 비판적인 요소를 매개로 이루어지는 교부금 개편 논의는 합리적인 자원 배분이 아닌 일방적이라는 인식을 줄 수 있다.

첫째, 왜 교부금 개편이 이루어져야 하는지에 대한 합의 과정이 필요하다. 1972년 지방교육재정교부금이 만들어질 당시와 사회경제적 여건이 변화했고, 새로운 재정수요가 발생하는 가운데 제한된 재원의 합리적 조정은 불가피하다. 이러한 관점에서 논의를 진행해야지 몰아가듯이 하는 개편 논의는 패자만 남길 수 있기 때문이다.

둘째, 내국세의 변동성을 반영한 최소한의 재정 조정 장치가 마련되어야 한다. 단순히 내국세의 비율을 줄이는 방식으로 제도 개편을 추진하는 것은 이번 교부금 개편 논의에서 논란만 가중할 수 있다. 기획예산처의 주장대로 내국세의 변동에 따른 교부금의 변동은 재정 운영의 안정성 측



면에서 한계가 있다. 이를 바로 잡을 방안이 같이 제시되어야 한다. 교부금 최저 조정률 제도 등 변동에도 일정한 재정 지원이 이루어지는 방식이 도입되어야 한다.

셋째, 교육의 질을 저하하지 않는 기준이 보장되어야 한다. 가령 학급당 학생 수의 법적 기준치를 제시하고 이를 위한 교육재정의 보장이나, 공무원 인건비의 적정 편성 등 교육에 직접 또는 간접적으로 연관이 있는 예산의 최저선을 제시하고 이를 보장하는 자원 배정이 이루어져야 한다. 지방교육재정교부금이라는 오래된 성을 새롭게 꾸미는 것은, 교육계 당사자는 물론 이를 새롭게 하려는 다른 관계자들에게도 중요한 문제다. 하지만 감정이 앞선 주장보다는 합리적인 논거를 중심으로 개편 논의가 이루어져야 한다는 점을 강조하고 싶다.

재원의 재배분은 시기별, 시대별 흐름을 쫓아가기 위해서는 필요한 정책적 결정이다. 정책적 결정은 당사자는 물론 다른 이해관계자들도 충분히 이해할 수 있는 선에서 합의가 이루어져야 정책이 성공할 수 있다.