

# 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅳ)

지방교육재정법제 개선방안

강주영



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-③-4

# 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅳ)

- 지방교육재정법제 개선방안 -

강 주 영

# 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅳ)

- 지방교육재정법제의 개선 방안 -

A Study on Improvement of Local educational  
finance System for the Fiscal Soundness of Local  
Governments

연구자 : 강주영(제주대학교 법학전문대학원 교수)  
Kang, Joo-Young

2012. 6. 30.



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 교육재정에 있어서의 특징은 비즉시성과 소모성에 있다고 할 수 있음. 그럼에도 불구하고 교육이 가지는 중요한 역할과 의미로 인해 국가 또는 지방자치단체는 막대한 재원을 투하함. 특히 교육재정의 안정적 확보라는 측면에서 교육재정은 지방자치단체의 일반사무를 수행하기 위한 재정과 구분되는 별도의 재정체계와 법체계를 가짐.
- 교육교부금의 사용 및 관리주체는 해당 지방자치단체의 교육행정기관장이 되나, 교육재정의 일정부분은 지방자치단체의 재원을 이전하게 되어 있어서, 지방자치단체와도 재정적 연관성을 가지기도 함.
- 이 연구의 수행은, 교육재정의 이와 같은 특성에 근거해서 현재 우리나라의 교육재정상황과 법제도적 현황을 파악하고, 다음으로 우리나라 지방교육재정의 특수성과 함께 그 쟁점을 살펴 본 뒤, 마지막으로 제도적 개선방안의 도출을 시도할 것임.

## II. 주요 내용

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조에 따라 교육재정은 첫째, 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료 둘째, 지방교육재정교부금 셋째, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 그리고 마지막 넷째는, 그 밖의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입이 된다. 이 중 ‘특별부과금’은 같은 법 제40조에 의해 특별한 교육재정수요가 발생했을 때 지방자치단체가 조례로 부과·징수할 수 있도록 했음.
- ‘특별부과금’의 법적 성질이 문제 될 수 있는 바, 특별부과금이 조세인지 특별부담금인지에 대한 명확한 규명이 필요할 것이다. 왜냐하면, 「부담금관리 기본법」상의 부담금에 해당되지 않을 경우 위헌인 부담금이 되어 그 법적 근거를 잃게 되기 때문임.
- 특별부과금에 대한 「지방교육자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있으나, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적인 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 있음.
- 「지방교육자치에 관한 법률」상의 ‘특별부과금’은 「부담금관리 기본법」의 별표에 포함되어 있지 못하며, 이는 부담금으로서의 본질적인 적합성을 갖고 있지 못함.

- 「지방교육자치에 관한 법률」이 정하고 있는 바와 같이, 지방자치단체의 교육자치를 강화하기 위해서는 무엇보다 지방교육재정의 자립도를 제고시키는 것이 필요할 것임.
- 교육재정에 있어서의 지방자치단체의 자구노력 강화라는 측면에 있어서는, 지방교육재정교부금제도에 대한 보완이 필연적으로 논의되어야 할 것임.
- 지방교육재정교부금제도에 대한 제도적 보완은 페널티 및 인센티브의 두 가지 양상으로 논의될 수 있을 것임.
- 즉, 지방교육재정교부금에 대한 부당한 운용 및 재정확충을 위한 자구노력의 해태가 발견될 경우, 페널티를 부과하여 차년도 교부금액을 삭감하는 방안과 지방자치단체의 자구노력의 결과 재정확충이 강화된 경우 그 정도에 따라 인센티브를 차년도에 지급하는 방안이 고려될 수 있을 것임.
- 학교용지부담금과 관련하여 헌법재판소는, 구 「학교용지확보에 관한 특례법」 제2조 제2호의 위헌결정을 내려 학교용지부담금의 법적 정당성을 부인함.
- 헌법재판소가 구「학교용지확보에 관한 특례법」상의 학교용지부담금에 관해 위헌이라고 판단한 데는, 300세대 규모 이상의 주택으로 한정된 것에 대한 평등위반과 학교용지부담금이 특별부담금으로서 갖추어야 할 헌법상의 정당화 요소를 결한 것에 이유가 있음
- 헌법재판소의 위헌결정으로 인해 「학교용지확보에 관한 특례법」상의 학교용지부담금은 폐지될 것으로 예상되었다. 그러나 지방

재정의 부족함으로 학교용지부담금은 폐지되지 못하고, 헌법재판소가 지적한 위헌적 요소들을 제거한 후 아직 제도로써 활용하고 있는 형편임.

- 교육의 질보장을 위한 물적 기반이 되는 학교용지의 확보는, 적어도 헌법재판소의 입장에서는 특정지역의 특수한 공익사업이라기 보다는 일반적 공익사업에 가까운 성격이라는 것이며, 따라서 부담금보다는 일반예산의 투입이 적절함.
- 정부의 예산규모 중 교육예산은 국방부나 행정안전부 보다 오히려 더 큰 몫을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 안정적인 교육재원의 확보는 교육재정의 가장 중요하고도 어려운 과제가 되고 있음.
- 지방자치단체의 법정전입금 중에서 가장 큰 부분을 차지하는 재원이 지방교육세임. 그러나 지방교육세는 지방세에 부가세로 징수하는 세목으로서 세입의 안정적 확보에는 근원적인 문제를 내포하고 있음
- 경기변동에 덜 민감한 세원으로의 개편을 모색할 필요가 요청되는 바, 소비과세에서 소득과세로의 전환은 한 가지 대안이 될 수 있음
- 세입의 재정고권보다는 세출의 재정고권을 강화함으로써, 지방교육재정의 안정적 기반을 다지면서도, 교육자치의 이념을 실현시킬 수도 있을 것임.
- 현재까지 교육자치실현을 위한 방편은 주로 교육재정세입의 확충을 통한 재정책임분담의 입장에서만 논의되었음. 그러나 이는

중단기적 관점에서는 사실상 실현불가능에 가까운 것이며, 또 바람직하지도 않은 것으로 보임.

- 종업원분에 대해 부과되는 지방소득세는 원래 종업원할사업소세에 해당하는 것으로, 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 시·군내에 사업소를 둔 자(사업주)에게 부과되는 세금임.
- 교육자치의 실현은 포기할 수 없는 것이지만, 그렇다고 교육자치 굳이 재정자치와 직결되는 것은 아님을 인식할 필요가 있음.
- 교육재정에 있어서 세출고권의 확보가 필요함. 그러나 마찬가지로 세출고권의 강조는 필연적으로 재정자립도를 높히려는 지방자치단체의 자구적 노력에 유인을 주지 못함. 이와 같은 문제점을 극복하고, 교육자치와 교육재정자립도 향상을 위한 방편으로는 아래의 재정페널티와 재정인센티브가 적극적으로 활용되어야 할 것임.
- 「지방교육재정교부금법」 제8조 제2항에서 “지방자치단체가 법령의 규정을 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 교육과학기술부장관은 당해 지방자치단체에 교부할 교부금을 감액하거나 이미 교부한 교부금의 일부의 반환을 명할 수 있음.
- 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부금의 금액은 법령의 규정을 위반하여 지출하였거나 징수를 태만히 한 금액을 초과할 수 없다”고 규정하여, 과다한 경비지출행위와 수입징수태만의 경우 교부금의 감액 및 반환의 조치를 취할 수 있도록 하였음.



- 지방자치단체에 대해 어떤 형식으로든 재정적 불이익을 주기 위해서는 명확하고도 타당한 법적 기준이 제시되어야 함. 실효력을 가진 제재 및 페널티가 되기 위해서는 소극적인 법령위반 또는 현저한 이라는 기준보다는 체계적이고 과학적인 성과관리를 통해서 단계적으로 페널티를 부여하는 것도 고려할 수 있는 방안임.
- 유보율 조정방식 보다는 별도의 인센티브를 부여하는 것이 방법론적인 차원에서 자구노력을 유인해 내는 데 더욱 적절할 것임.
- 우리 헌법 제31조는 의무교육에 있어서의 무상교육을 천명하고 있음, 또한 「교육기본법」 제8조 제1항에 “의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다” 규정하여 국민의 의무교육연한을 확정하고 있음.
- 따라서 국민은 6년 초등교육과 3년의 중등교육에 있어서는 의무교육을 받아야 할 구체적 의무가 발생하고, 국가는 동 교육기간 동안 국민에 대해 무상으로 교육해야 할 의무를 부담함.
- 최근 헌법재판소는 ‘중학교 학생으로부터의 학교운영지원비 징수사건’에서, 의무교육에서의 헌법상의 무상교육원칙의 함의를 구체화한 결정을 내렸으며, 이는 개별 초·중등학교 현장에서 다양한 명목으로 징수하고 있는 각종 금전에 대한 헌법적 정당성을 평가할 수 있는 시금석이 될 수 있을 것임.

- 이 사건 헌법재판소의 결정을 통해서 개별 학교에서 징수되는 각종 금전이 헌법상의 무상교육원칙을 위배하였는가에 대한 기준은, 그 금전의 성질에 있어서 수업료와 동일하냐에 있다가 보다는 실질적으로 징수된 금전의 사용처가 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 충당되어야 하느냐의 여부에 있다고 한 것으로 이해될 수 있음.
- 즉, 징수된 금전의 성격에 대한 제반 상황과 사정도 판단의 근거로 고려되어야 하지만 더욱 본질적인 판단근거는 헌법상 교육의 기회균등을 실현하기 위한 국가 또는 지방자치단체의 책무의 범주에 포함되는 것인가에 있다고 할 것임.
- 이는 종래 기계적으로 수업료와의 동질성 보다 훨씬 넓은 범위를 포함하는 것으로 수업료와는 그 성격을 달리하더라도 국가 또는 지방자치단체가 갖추어야 할 물적 시설까지도 무상교육의 범주에 포함시킨다는 데 그 구체적 실익이 있을 것임.
- 이 사건에 있어서의 ‘학교운영지원비’는 개별학교회계에 세입으로 편입되어 있는 예산인 공식적 예산에 포함된다. 그럼에도 불구하고 학교운영지원비의 헌법적 정당성은 부인되었으며, 「초·중등교육법」상에서도 삭제되었다. 이에 따라 국가와 지방자치단체는 스스로가 재정확충의 책임성을 느끼며 교육사무의 수행을 위한 실천적 노력을 하지 않고, 학부모의 경제적 부담으로 재정 부담을 전가시키게 되는 것은 어렵게 될 것이다.

### Ⅲ. 기대효과

- 본 연구에서 제시하는 개선방안을 통해 지방교육재정에 있어서의 쟁점이 되는 사항 예컨대, 「지방교육재정교부금법」 및 「지방교육자치에 관한 법률」 등의 개정 시, 구체적 개선방안에 대한 제안적 검토자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 지방교육재정, 자치고권, 지방재정, 교육재정, 재정건전성

---

---

## Abstract

---

---

### **I . Purpose of the Study**

- The distinguishing characteristic of the educational finance is the non-deimmediacy of effect. Despite of this characteristic, the state must assure the educational finance because of the indispensable worth. In this point, the stability of the educational finance must be emphasized. This Study focuses on this point.
  
- To draw the improvement of the related regulations, the investigation of the present system of the educational finance is necessary. After that any proposal of the concrete revision of the regulation will come.

### **II . Summary**

- Pursuant to § 36 of the Act for the autonomy of the local education, the special levy for Education is justified as a monetary benefit. And the law mandates the local regulations details of the special levy of Education.

- But this mandate violates the Theory of Mandate, since the important contents of the regulations must be reserve in the law.
- With regard to the financial autonomy of the region in educational system, the financial situation and the financial power of the region are considered modest, if not, the financial situation and the financial power of the region would be in danger, because indiscreet granting fiscal autonomy would cause the arbitrary financial expense.
- In the situation that most of the regions, financial capacity in regions is weak, not the financial autonomy of the income of the regions, but the financial autonomy of the expense must be emphasized.
- The legal means would be the financial equation. By the financial equation, the region can have the financial autonomy of the expense.
- An offer to improve the financial situation is important. Otherwise, some regions live in peace with no effort to improve their financial difficulties.

### **III. Expected Effect of the Study**

- The study may contribute to the improvement of the financial system of local education in the regulation change.

➤ **Key Words :** Financial autonomy of the region in education, financial equation, financial power of the region, the law for the autonomy of local education, special levy of Education

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	11
제 1 장 서 론 .....	19
제 1 절 연구의 목적과 필요성 .....	19
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	20
제 2 장 지방교육재정법제의 현황 .....	21
제 1 절 지방교육재정의 구조와 재원의 배분 .....	21
I. 개 설 .....	21
II. 개별 재원의 검토 .....	24
제 2 절 법제의 현황 .....	32
I. 개 관 .....	32
II. 「교육기본법」 .....	32
III. 「지방교육자치에 관한 법률」 .....	33
IV. 「지방교육재정교부금법」 .....	36
V. 지방교육재정 분석 및 진단 규정 .....	41
제 3 장 지방교육재정의 특성 및 문제상황 .....	49
제 1 절 지방자치단체에 의한 ‘특별부과금’의 법적 성격 .....	49
I. ‘특별부과금’의 법적 근거 .....	49
II. 부담금 .....	49
III. 부담금으로서의 ‘특별부과금’의 적정성 .....	59

제 2 절 지방교육재정 확보에 있어서의 지방 자치단체의 역할	61
I. 지방교육사무의 주체 - 중앙집권적 재정운영	61
II. 교육재정확보를 위한 방안-지방자치단체의 자구적 노력 검토	64
제 3 절 학교용지의 확보	71
I. 문제제기	71
II. 학교용지부담금에 대한 헌법재판소의 견해	71
III. 위헌 결정 후의 개정	76
IV. 검 토	77
제 4 절 교육재정으로서의 교부세	80
I. 교부세의 의의	80
II. 지방교부세의 성격	80
III. 교부금의 기능과 효과	87
IV. 국고보조금	89
제 4 장 개선방안	91
제 1 절 교육재정의 확보	91
I. 세입측면에서	91
II. 세출측면에서	97
III. 운영측면에서 - 지방재정과 교육재정의 통합	100
제 2 절 교육재정의 효율적 운영-재정페널티와 재정인센티브	103
I. 필요성	103
II. 재정페널티	103
III. 재정인센티브	105



제 3 절 교육재정 투명성의 확보 - 지방교육 재정교부금 제도의 개선 .....	106
I. 특별교부금 지원결정에 대한 과도한 재량부여 .....	106
II. 우수 지방자치단체 지원의 자의성(恣意性) .....	107
III. 지방교육자치와 특별교부금 .....	107
제 4 절 의무교육에 있어서의 무상교육원칙 실현 .....	108
I. 문제의 소재 .....	108
II. 중학생으로부터 징수 받는 학교운영지원비에 대한 헌법 재판소의 견해 .....	109
III. 헌법재판소 결정의 함의 .....	112
제 5 장 결 론 .....	115
참 고 문 헌 .....	119

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적과 필요성

교육은 국가공동체의 미래를 결정짓는 중요 요소이자 또한 개인의 복리와 행복을 가능하게 하는 인자가 된다. 따라서 교육은 국가의 중요한 정책으로서 다루어질 뿐만 아니라, 지방행정에 있어서는 일반행정기관의 자치와는 구별되는 별도의 자치기관이 교육자치의 기치아래 운용되고 있다. 그러나 또한 교육은 재원의 투하효과가 바로 드러나지 않는 비즉시성과 소모성으로 인해, 국가 또는 지방자치단체의 재정상황과 여건이 좋지 않을 경우, 예산의 절감에 있어서 선순위에 놓여질 위험이 있다. 따라서 국가와 사회 그리고 개인에게 있어서 중요한 교육사업이 안정적으로 수행되기 위해서는, 다른 무엇보다 재원의 안정적 확보와 지원이 긴절하다고 할 수 있다.

또한, 도농(都農) 간 그리고 수도권과 지방 간 존재하여 심각한 국가적 문제가 된 교육격차의 해소와 균형적 교육서비스를 보장하므로써, 궁극적으로는 국가의 균형적 발전을 꾀하기 위해서는 일반 행정사무의 수행을 위한 재정조정뿐만 아니라, 교육재정의 조정이 필요할 것이다.

교육재정에 있어서는 공식적 자원뿐만 아니라, 학교에 대한 기부 및 찬조금 등의 비공식적 재원이 존재하고 있다. 그러나 이와 같은 비공식적 재원은 학교장 등의 재량에 의해서 관리·운영되고 있으며, 어떠한 재정통제의 대상이 되고 있지 않아, 교육재정운용에서의 투명성과 객관성을 결할 위험이 존재한다. 따라서 비공식예산의 철폐 또는 부인이 어려운 현실이라면, 적절하고도 합리적인 법적 통제 아래에 두는 법제도적 정비가 뒤따라야 할 것이다.

이와 같이 지방교육재정에 있어서는 다른 일반 행정영역을 위한 재정과는 구분되는 특수성이 존재하는 바, 교육재정의 유기적 연계성과

통합성으로 인해, 법제도의 정비는 국소적으로 시도되기 보다는 전반적인 틀을 정비하는 것으로 시작하는 것이 효율적이라 판단된다.

따라서 이 연구의 수행은, 이와 같은 문제인식에 근거해서 현재 우리나라의 교육재정상황과 법제도적 현황을 파악하고, 다음으로 우리나라 지방교육재정의 특수성과 함께 그 쟁점을 살펴 본 뒤, 마지막으로 제도적 개선방안의 도출을 시도할 것이다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

이 연구는 교육재정관련 법제의 개선점을 찾는 것이 목적이거나, 지방교육재정법제에 있어서 재정정책학 또는 재무행정학적 고찰 없이는 피상적인 연구가 될 가능성이 크므로, 계량적 도표 등과 함께 정책학적 지향성을 고려하여 법제도적 정비를 시도할 것이다. 그러나 학교용지부담금 등과 같이 지방교육재정에 있어서 중요한 영역을 차지하면서도 법리적 고찰이 필요한 부분에 대해서는, 판례 등과 다양한 이론들을 검토의 대상으로 삼을 것이다.

지방교육재정에 대한 선행연구는 대부분 재무행정학 영역에서 수행된 것으로, 법학적 연구의 원활함을 위해 전문가 워크숍 등을 연구방법으로서 채용할 것이다.

## 제 2 장 지방교육재정법제의 현황

### 제 1 절 지방교육재정의 구조와 재원의 배분

#### I. 개 설

우리나라 지방교육재정은 일반 지방재정과 별도로 지방교육비특별회계로 운영되고 있으며, 그 재원은 국고부담과 지방부담으로 이루어져 있다. 국고부담은 지방 교육재정 교부금과 국고보조금으로 구성되어 있고, 지방부담은 지방교육자치단체의 자체수입과 지방자치단체의 전입금으로 구성되어 있다.

〈2000~2010년 세입 결산 현황〉

(억원, %)

구 분	'00~'10년 연평균	연도별 계획				
		'00년	'01년	'02년	'03년	'04년
합 계	360,313 (100.0)	224,402 (100.0)	278,778 (100.0)	304,890 (100.0)	323,667 (100.0)	331,435 (100.0)
중앙정부 이전수입	244,217 (67.8)	157,774 (70.3)	184,609 (66.2)	189,853 (62.3)	210,570 (65.1)	216,874 (65.4)
지방자치단체 이전수입	61,049 (16.9)	11,945 (5.3)	47,395 (17.0)	55,722 (18.3)	61,830 (19.1)	63,513 (19.2)
기타 이전수입	567 (0.2)	557 (0.2)	199 (0.1)	219 (0.1)	391 (0.1)	431 (0.1)
자체수입	15,112 (4.2)	16,302 (7.3)	17,529 (6.3)	15,352 (5.0)	13,256 (4.1)	11,370 (3.4)
지방교육채	8,066 (2.2)	18,442 (8.2)	1,652 (0.6)	633 (0.2)	728 (0.2)	5,853 (1.8)
이월금	31,302 (8.7)	19,382 (8.6)	27,394 (9.8)	43,111 (14.1)	36,892 (11.4)	33,394 (10.1)

제 2 장 지방교육재정법제의 현황

구 분	연도별 계획						연평균 증가율
	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	
합 계	344,794 (100.0)	347,413 (100.0)	387,000 (100.0)	454,937 (100.0)	481,294 (100.0)	484,826 (100.0)	8.2
중앙정부 이전수입	238,555 (69.2)	248,169 (71.4)	272,368 (70.4)	332,292 (73.0)	309,661 (64.3)	325,657 (67.2)	7.8
지방자치단체 이전수입	59,831 (17.4)	64,593 (18.6)	72,057 (18.6)	79,795 (17.5)	76,549 (15.9)	78,311 (16.2)	35.1
기타 이전수입	325 (0.1)	452 (0.1)	722 (0.2)	458 (0.1)	1,664 (0.3)	815 (0.2)	28.4
자체수입	12,067 (3.5)	13,018 (3.7)	19,080 (4.9)	16,104 (3.5)	17,009 (3.5)	15,149 (3.1)	0.7
지방교육채	18,154 (5.3)	3,488 (1.0)	5,329 (1.4)	2,657 (0.6)	21,384 (4.4)	10,402 (2.1)	135.2
이월금	15,862 (4.6)	17,693 (5.1)	17,444 (4.5)	23,631 (5.2)	55,027 (11.4)	54,492 (11.2)	20.0

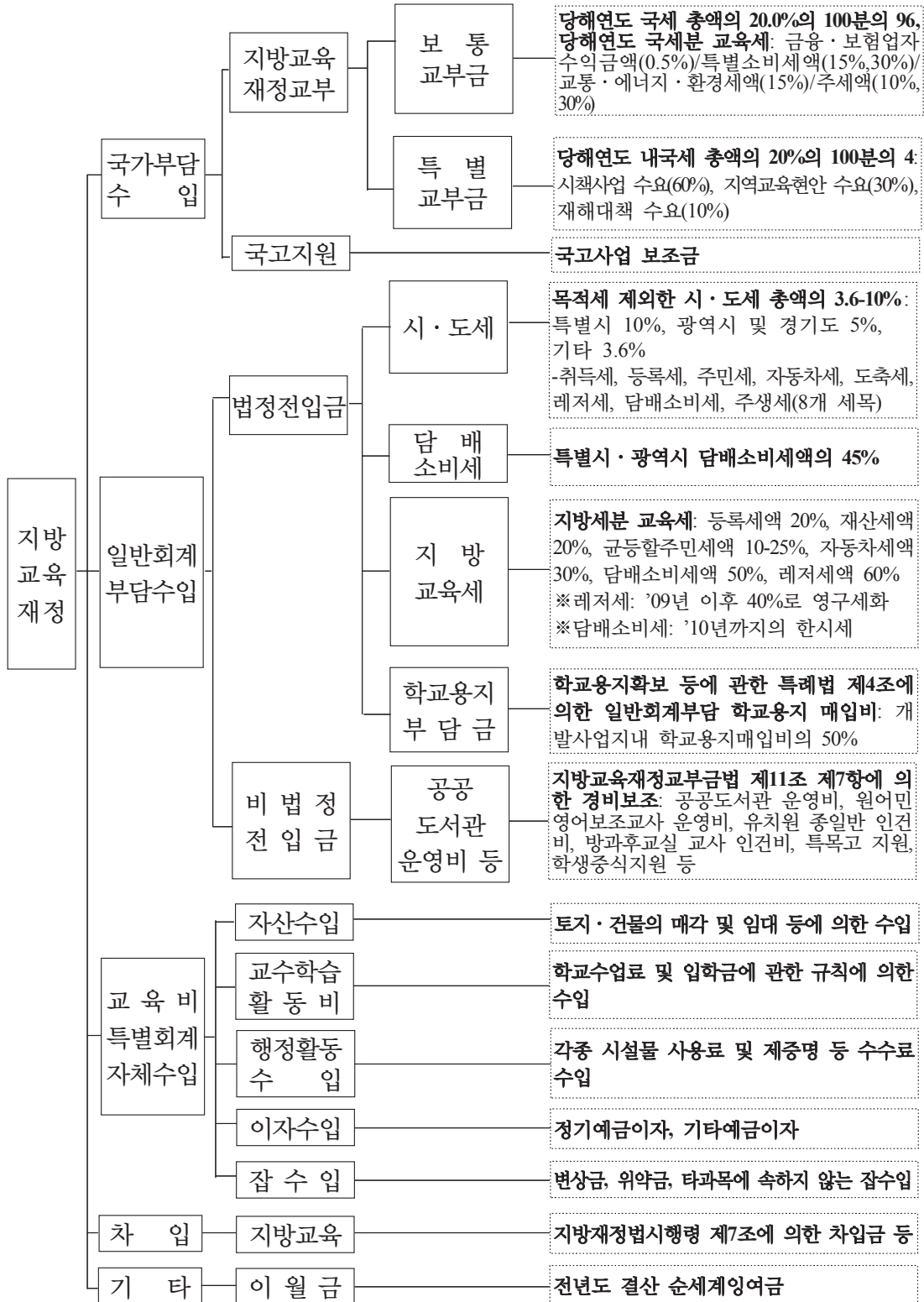
\* ( )안은 합계 대비 구성비(%)

\* 자료 : 교육과학기술부, 시·도 교육비특별회계 세입·세출 결산분석 결과

1998년 이후 지방교육 재정의 대부분은 국가로부터 지원되는 국고 부담(평균 70.7%)에 주로 의존했으며, 지방의 교육재정부담은 29.3%에 그치고 있다. 정권에 따른 지방교육재정 규모의 증가분 추이를 살펴 보자면, 국민의 정부(1998~2002) 기간 동안 지방교육 재정 규모의 평균 증가율은 14.65%에 이르며, 참여정부(2003~2007) 기간에는 평균 4.95% 증가한 반면, 현 정부에서는 그 증가추세가 둔화되고 있다.<sup>1)</sup>

1) 양승실, 지방교육 행·재정체제 진단과 발전방안, 한국교육개발원, 2011, 20면.

〈 우리나라 지방교육재정의 세입구조 〉



## II. 개별 재원의 검토

### 1. 국가부담재원

#### (1) 지방교육재정교부금

지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영 하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부함으로써 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 지원되는 지방교육재원의 일종이다(「지방교육재정교부금법」 제1조). 지방교육재정교부금은 2004년 12월의 법개정을 통한 큰 변화 등 몇 차례의 관계법령의 개정으로 그 내용이 계속 변경되었다. 특히 2004년 12월에 대대적인 변화가 있었다.

현재의 지방교육재정교부금은 보통교부금·특별교부금으로 이루어져 있다. 교부금의 재원은 「지방교육재정교부금법」 제3조에 따라 당해 연도 내국세 총액의 20.27%와 교육세의 세입 전액으로 형성된다. 이 중 보통교부금의 재원은 교육세 세입 전액과 내국세에 있어서의 교부금재원분 중 96%가 되며, 특별교부금은 내국세 교부금재원분 중 4%가 된다. 2011년의 경우 지방교육재정교부금 총수입액은 36조490억원에 이른다.<sup>2)</sup>

##### ① 보통교부금

지방교육재정에 있어서 보통교부금이 가지는 의의는 지방교육자치단체의 교육재정부족(기준재정수요액-기준재정수입액)을 보전하기 위해서 지원되는 일반재원으로서의 성격을 가진다는 것이다.

즉, 지방자치단체의 교육재정부족분에 대한 보전으로서의 보통교부금은 각 지방자치단체 간의 교육격차를 줄여 국가최소교육수준(national minimum)을 달성할 수 있도록 하여, 교육수준의 형평화에 기여하게 된다.

2) 교육과학기술부 지방교육재정과, 2011~2015년 중기 지방교육 재정 전망, 2012, 17면.

또한, 보통교부금은 특별교부금 및 교육보조금과 달리 지방자치단체가 일반재원으로서 활용할 수 있어, 지방교육재정의 수요에 따라 집행이 가능하게 된다. 이는 재정적 측면에서의 교육자치를 강화하는 순기능을 가진다.

## ② 특별교부금

이에 반해 「지방교육재정교부금법」 제5조의 2에 따라, 특별교부금은 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때, 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때 그리고 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때 교부된다.

국가시책사업에 따른 경우 특별교부금재원의 60%가 교부될 수 있도록 배정되어 있으며, 특별한 지역교육현안수요가 있는 경우에는 특별교부금재원의 30%를, 그리고 재해로 인한 재정수요 발생의 경우에 대비해 10%를 배정하고 있다.

### 〈 지방교육재정교부금 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	'12회계연도 (A)	'11회계연도 (B)	증 감(A B)	
				비 율
지방교육재정교부금	367,015	333,436	33,579	10.1

## (2) 국고보조금

국고보조금은 국가 교육정책 목표와 예산정책에 따라 국가의 일반회계에서 지원되는 교육재원이다. 교육보조금은 그 성격상 지방자치단체에서는 예측할 수 없어 안정성이 결여된 재원으로 파악된다. 또



한 규모에 있어서도 영세할 뿐만 아니라 매년 상당한 차이를 보이고 있다. 2012년의 경우, 119억원으로 전체 교육재정의 0.02% 수준에 머무르고 있다.

그리고 국고보조금은 중앙정부에서 추진하던 사업을 지방화·분권화에 맞게 지방자치단체로 이양한다는 정책에 따라 2012년(특성화고 장학금 지원)을 마지막으로 폐지가 예정되어 있다.

〈 국고보조금 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	'12회계연도 (A)	'11회계연도 (B)	증 감(A B)	
				비 율
국고보조금	119	350	△231	△66.0

2. 지방자치단체 부담 재원

(1) 자체수입

자체수입은 교수-학습활동수입(입학금·수업료)를 비롯하여 수수료 재산수입, 기타 특별부과금, 분담금, 기부금, 이월금 등으로 이루어져 있으며 2012년 현재 약 2조6천억원으로서 지방교육재정의 5.4%를 차지하고 있다.

(2) 전입금

전입금은 지방자치단체의 법정전입금과 비법정전입금으로 구성된다. 법정전입금은 법령에 규정되어 있는 지방교육에 대한 지방자치단체의 의무적 부담금인데 반해, 비법정 전입금은 지방자치단체의 자율적 부담금이다.

구체적으로, 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항의 규정에 따라 지방자치단체에서 지방세(지방교육세, 담배소비세, 시·도세 전입금) 징수액 중 일정비율을 부담하도록 되어 있는 전출금과, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항의 규정에 따라 개발지역 내 학교신설 시 광역자치단체가 부담하는 학교용지일반회계부담금으로 구성된 법정이전수입으로 구성되어 있다.

비법정전입금은 지방자치단체에서 관할구역 내 교육·학예 진흥을 위해 자율적으로 지원하는 재량적 경비지원이다.

### ① 법정전입금

가. 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항의 규정에 따른 전입금

#### i) 지방교육세 전입금

지방교육재정의 확충을 위해 지방세액에 일정비율을 부가세로 징수하여 지방자치단체에서 전출하는 교육재원이 지방교육세전입금이다. 그 비율에 있어서는 취득세액·등록면허세액·재산세액의 20%, 레저(경주·마권)세액의 40%, 담배소비세액의 50%, 주민세균등분액의 10% (인구 50만 이상의 시지역에서는 25%), 자동차세액의 50%가 된다.

지방교육세는 지방세 징수액에 부가세(SUR-TAX)로 과세되기 때문에 지방교육세에 해당하는 지방세 징수실적에 따라 그 규모가 결정된다. 따라서 지방자치단체의 재정규모에 따라 지방교육세의 액수는 많은 차이를 나타내고 있는 바, 예산총액 대비 지방교육세전입금의 비율로 본다면, 신도시 개발 및 부동산 거래 등에 따른 등록세와 경마장 등의 레저(마권)세가 많은 서울(17.4%), 경기(15.2%), 인천(11.4%)이 비교적 높은 편이며, 신도시 개발 및 부동산 거래 등이 적은 전남(4.9%), 전북(5.9%), 강원(6.4%)지역의 비중이 낮은 편이다.

## 〈 시·도교육청별 지방교육세전입금 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기
예산총액	71,163	30,789	22,400	24,113	15,121	14,308	11,755	98,256
지방교육 세전입금	12,349	2,920	1,981	2,756	1,125	1,219	1,021	14,949
구성비	17.4	9.5	8.8	11.4	7.4	8.5	8.7	15.2

강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	계
20,230	18,016	25,089	24,151	27,180	31,307	35,891	7,265	477,034
1,300	1,247	1,930	1,434	1,330	2,036	3,268	770	51,635
6.4	6.9	7.7	5.9	4.9	6.5	9.1	10.6	10.8

위 표에서 보는 바와 같이 재정규모가 큰 서울과 그 반대인 제주의 지방교육세전입금의 차이는 약 20배 가까이 나는 것을 알 수 있다. 물론, 지방교육재정교부금에 의해 교육재정부족액이 보전되기는 하나, 교육재정의 측면에서 무조건적 교육자치가 절대적 지향점이 될 수 없음을 나타내는 지표라 할 수 있을 것이다.

## ii) 담배소비세전입금

세제 개편에 따라 국세였던 담배소비세는 지방세로 전환되었다. 따라서 감소된 재원을 보전하기 위해 지방자치단체로 하여금 담배소비세 세수의 45%를 전출하도록 하였다.

그러나 담배소비세를 통한 교육재원의 형성은, 성인흡연율이 지속적으로 감소함에 따라 적절한 재원으로서의 역할이 될 수 없으며, 2011년도 한 해만 대비하여 보아도 12% 이상 세입전출금의 감소가 발생하였다.

## 〈 담배소비세 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	'12회계연도 (A)	'11회계연도 (B)	증 감(A B)	
				비 율
담배소비세전입금	5,261	5,988	△ 727	△ 12.1

## iii) 시·도세전입금

법률이 정한 바에 따라 지방자치단체에서 시·도세 총액의 일정비율을 전출하여 지방교육재원으로 사용하게 하고 있다. 구체적으로는, 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 지방소득세 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 금액을 시·도세전입금의 재원으로 마련하게 된다.

나. 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항의 규정에 따른  
전입금 - 학교용지일반회계부담금

학교용지일반회계부담금은 개발지역 내 학교를 신설할 경우, 광역자치단체가 부담해야하는 경비로서 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비의 반을 부담하게 된다. 나머지 반은 교육비특별회계에서 부담하게 된다.

## ② 비법정전입금

「지방교육재정교부금법」, 「학교급식법」, 「도서관법」 등의 법률에 따라 지방자치단체에서 교육·학예진흥 등을 위해 지원하는 재원이다.

**「지방교육재정교부금법」 제11조 (지방자치단체의 부담)**  
 ⑦시·도는 관할 지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.

**「학교급식법」 제9조 (급식에 관한 경비의 지원)**  
 ①국가 또는 지방자치단체는 제8조의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

**「도서관법」 제29조 (공립 공공도서관의 운영 및 지원 등)**  
 ①국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 도서관자료수집에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 공립 공공도서관의 균형 있는 발전과 효율적 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

지방자치단체가 출연하는 비법정전입금의 법적 근거가 되는 위 법률의 규정태도는 법정전입금의 경우와 달리, 어디까지나 임의규정형식이다. 따라서 지방자치단체는 위 법률의 사항을 이행하기 위한 재정지출의무를 지지 않는다.

〈 시·도교육청별 비법정이전수입 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기
예산총액	71,163	30,789	22,400	24,113	15,121	14,308	11,755	98,256
비법정 이전수입	44	390	311	304	368		52	3
구성비	0.1	1.3	1.4	1.3	2.4		0.4	0.003

강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	계
20,230	18,016	25,089	24,151	27,180	31,307	35,891	7,265	477,034
118	432	706	323	629		1,025	158	4,863
0.6	2.4	2.8	1.3	2.3		2.9	2.2	1.0

지방자치단체 중에서 비법정전입금이 많은 곳으로는 경남, 충남이 다소 높고, 대전과 경북은 예산편성액이 없다. 비법정전입금 규모가 작거나 예산액이 없는 곳은 지방자치단체에서 예산편성 시 규모를 통보하지 않은 것에 기인하는데, 추경예산 등을 통해 편성할 것으로 예측된다.<sup>3)</sup>

### 〈 자원별 세입예산 〉

(억원, %)

자원별	'12회계연도(A)		'11회계연도(B)		증 감(A B)	
		구성비		구성비		비율
합 계	477,034	100.0	439,215	100.0	37,819	8.6
중앙정부이전수입	367,134	77.0	333,786	76.0	33,348	10.0
지방교육재정교부금	367,015	76.9	333,436	75.9	33,579	10.1
국고보조금	119	0.02	350	0.1	△231	△66.0
지방자치단체이전수입	83,834	17.6	79,155	18.0	4,679	5.9
지방교육세전입금	51,635	10.8	50,346	11.5	1,289	2.6
담배소비세전입금	5,261	1.1	5,988	1.4	△727	△12.1
시도세전입금	18,307	3.8	16,106	3.7	2,201	13.7
학교용지일반회계 부담금	3,768	0.8	3,693	0.8	75	2.0
비법정이전수입	4,863	1.0	3,022	0.7	1,841	60.9
지방자치교육단체교육비특별회계부담수입	25,553	5.4	26,127	5.9	△574	△2.2
교수 학습활동수입	11,048	2.3	11,110	2.5	△62	△0.6
행정활동수입	187	0.04	192	0.04	△5	△2.6

3) 교육과학기술부 지방교육재정과, 2012회계년도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과, 2012, 20면.

재원별	'12회계연도(A)		'11회계연도(B)		증 감(A B)	
		구성비		구성비		비율
자산수입	455	0.1	531	0.1	△76	△14.3
이자수입	1,403	0.3	1,341	0.3	62	4.6
잡수입 등	174	0.04	124	0.03	50	40.3
이월금 등	12,286	2.6	12,829	2.9	△543	△4.2
지방교육세						
주민(기관)부담금 등 기타	513	0.1	147	0.03	366	249.0

## 제 2 절 법제의 현황

### I. 개 관

지방교육재정에 관련한 법령 및 지방교육재정행정의 법원(法源)은 법률단위에서 「교육기본법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 그리고 「지방교육재정교부금법」이 있으며, 법규명령에는 「지방교육재정교부금법 시행령」이 있다. 자치법규로는 각 급 교육자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정과 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영에 관한 규칙 등이 있다. 또한 지방교육재정의 건전성 제고를 위해 교육과학기술부 훈령인 「지방교육재정 분석 및 진단 규정」이 있다.

### II. 「교육기본법」

「교육기본법」은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 법적 책임에 관한 사항을 정하고 국가 및 지방에서의 교육제도 전반의 운영과 기본적 사항을 정하고 있다.

교육제도의 운영에 있어서 필수적인 재정에 관한 사항도 「교육기본법」의 규율사항이며, 동법의 제7조에서 교육재정에 관한 사항을 정하고 있는 바, 교육재정의 안정적 확보를 위해 국가와 지방자치단체는 필요한 시책의 수립을 위한 법적 책임이 있음을 정하고 있다. 제2항에서는 교육재정사항의 방대성으로 인해 필요한 사항을 법률로 따로 정하도록 규정하고 있다.

### Ⅲ. 「지방교육자치에 관한 법률」

#### 1. 개 관

교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정하기 위한 법규로서 「지방교육자치에 관한 법률」이 있다.

이 법의 주요한 규율대상은 법률의 제명에 표현되어 있듯이 ‘지방교육’이다. 지방교육은 지방분권의 측면에서 매우 중요한 한 축을 형성하고 있으며, 특별히 지방자치단체의 일반 행정권으로부터도 독립하여 독자적인 행정영역을 구축하고 있다. 따라서 이와 같은 독자영역으로서의 교육행정이 원활히 수행되기 위해서는 안정적 재원의 확보가 필수적 선결요건이 된다.

지방교육재정은 지방자치단체의 사무를 수행하기 위한 일반재정과 법제도적으로 구분되어 다루어지고 있으므로, 재정의 확보·운영·통제의 기제가 다소 복잡한 특성을 가지고 있다. 이와 같이 교육재정의 안정적 확보와 다원성의 극복이라는 측면에서 지방교육재정의 세입구조를 결정하는 중요한 법적 근거로서 「지방교육자치에 관한 법률」은 기능하고 있으며, 교육재정은 제4장에서 규정하고 있다.



## 2. 주요내용

### (1) 재원 (법 제36조)

지방교육재정은 크게 국가로부터의 재정지원과 해당 지방자치단체로부터의 재정전입으로 형성된다. 제36조는 지방교육재정의 재원으로 서 아래의 네 가지를 규정하고 있다.

- i) 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료
- ii) 지방교육재정교부금
- iii) 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금
- iv) 그 밖의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입

앞에서 살펴 본 바와 같이, 지방교육재정은 국가부담분으로서, 지방교육재정교부금·국고보조금, 지방자치단체 부담분으로서 전입금 그리고 자체수입으로 구성되어 있다. 법 제36조는 이와 같은 지방교육재정을 위한 재원의 법적 근거를 제시하고 있다. 다만, 국고보조금은 ‘그 밖의 수입’으로 파악될 수 있으며, 2013년도부터 폐지됨은 전술한 바와 같다.

그러나 위 법률에 적시되어 있는 재원은 지방교육비특별회계에서 운용·관리되고 있는 공식예산(formal budget)이며, 이 외에도 ‘학교발전기금’, ‘기부 및 찬조금’, ‘기타 민간 지원금’등을 학교회계에 포함되어 학교운영위원회와 학교장, 경비를 지원한 자치단체에 의해서 자율적으로 처리된다. 따라서 공식적으로 확보되는 재정이외의 지방교육재정은 단위학교의 장이 자율적으로 운영하고 결산되는 예산이다. 이들 예산은 시도교육청이 교육비 특별회계 예산에는 포함되는 않는 비공식예산(informal budget)이다. 이와 같이 지방교육재정은 공식예산과 비공식예산으로 구성되어 있으며, 재정의 투명성, 책임성, 효율성 차원에서 관리되지 못하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 류춘호, 지방교육재정의 합리적 운영 방안-부산시 교육청을 중심으로-, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2007, 43면.

**(2) 교육경비 (법 제37조)**

교육경비는 의무교육을 위한 경비와 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비로 구분된다. 의무교육을 위한 경비 즉, 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 그 밖의 의무교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담한다.

그러나 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 및 학부모 등이 부담한다.

**(3) 교육비특별회계 (법 제38조)**

지방자치단체의 교육 및 학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위해 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 두도록 하고 있다. 이는 교육재정의 안정적 확보를 위해 지방자치단체의 기타 회계와 분리하여 운용하도록 하려는 데 그 취지가 있다.

**(4) 교육비의 보조 (법 제39조)**

지방자치단체의 자체 재원이 충분하지 않을 경우, 해당 지방자치단체의 교육기능이 다른 지방자치단체와 격차를 보일 수 있으므로, 국가가 지방자치단체에 대한 교육비를 보조할 수 있도록 동 법은 법적 근거를 구비하고 있다.

국가의 교육비보조에 관한 사무는 교육과학기술부장관이 주무부 장관이 된다.

**(5) 특별부과금**

지방자치단체에서 특별한 교육재정수요가 발생할 경우 조례에 따라 특별부과금을 징수할 수 있도록 하고 있다.

## IV. 「지방교육재정교부금법」

### 1. 개 관

지방교육재정에 있어서 가장 중추적인 역할을 수행하는 법규는 「지방교육재정교부금법」이라 할 수 있다. 왜냐하면 지방교육재정교부금은 2012회계연도의 경우 보통교부금과 특별교부금을 합하여 전체 지방교육재정의 76.9%를 점하기 때문이다.<sup>5)</sup>

이와 같이 지방교육재원의 절대적인 비율을 차지하는 지방교육재정교부금은 일반행정을 위한 지방교부금의 경우와 마찬가지로 ‘균형적 교육’의 보장을 위한 것이다. 따라서 지방교육재정교부금의 지급메카니즘은 지방자치단체에 대한 획일적 금액의 교부가 아닌 교육재정수요액에 맞추어 그 과다가 결정된다.

### 2. 주요내용

#### (1) 교부금의 종류 (제3조)

지방자치단체에 교부되는 교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다.

보통교부금의 경우, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대해 교육과학기술부장관이 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. 또한 특별교부금은 기준재정수요액에 대한 미달과는 무관하게 특별한 교육재정의 수요가 있을 때, 교부된다.

#### (2) 보통교부금

보통교부금은 전술한 바와 같이 교육을 위한 지방자치단체의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 당해 지방자치단체에 대해 지급되는 교부금이다.

---

5) 교육과학기술부 지방교육재정과, 2012회계연도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과, 2012, 7면.

**보통교부금의 재원**은, 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액 중 96%와 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액이 된다.

교육과학기술부장관이 보통교부금을 교부할 때에는, 당해 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 교육행정기관의 장에게 그 **교부의 결정을 통지**하여야 한다. 이 경우 교육과학기술부장관은 보통교부금의 산정기초, 자치단체별 내역 및 관련자료를 작성하여 이를 각 시·도의 교육행정기관의 장에게 송부하여야 한다.

**기준재정수요액**은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 하며, **기준재정수입액**은 지방자치단체의 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다(법 제6조, 제7조). 이 중, 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.

지방세 외의 수입예상액의 산정기준은 아래와 같다.

#### 지방세 외의 수입예상액의 산정기준

측정항목	산정기준
1. 공립 유치원 및 공립·사립고등학교 수업료·입학금	전국의 전년도 수업료·입학금을 기초로 교육과학기술부장관이 산정한 지역별(특별시, 광역시, 도)·학교급별·계열별·급지별 학생 1인당 연간 수업료·입학금 기준액에 해당 학생 수를 곱한 금액의 85퍼센트를 산정한다. 다만, 읍·면 지역 및 도서벽지의 학교와 「초·중등교육법 시행령」 제90조 제1항 제10호에 따른 산업수요 맞춤형 고등학교 및 같은

측정항목	산정기준
	영 제91조 제1항에 따른 특성화고등학교(자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교는 제외한다)는 70퍼센트를 산정한다.
2. 학교용지부담금	「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항에 따라 시·도의 일반회계에서 부담하도록 되어 있는 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비

※ 비고

1. 학생 수는 교부금 교부연도의 전년도 4월 1일을 기준으로 산정한다. 다만, 교육과학기술부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 기준일을 변경할 수 있으며, 교부연도에 학생 수의 증감이 계획·예정되는 경우에는 증감 예상 수를 가감할 수 있다.
2. 측정항목 제1호에서 계열은 「초·중등교육법 시행령」 제90조 제1항 제10호에 따른 산업수요 맞춤형 고등학교 및 같은 영 제91조 제1항에 따른 특성화고등학교(자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교는 제외한다)와 그 밖의 계열로 구분한다.
3. 측정항목 제1호의 고등학교에서 별표 1 비고 제1호의 사립학교는 제외한다.

(3) 특별교부금 (법 제5조의 2)

특별교부금은, 첫째 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원해야 할 특별한 재정수요가 있는 때, 둘째 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때 그리고 셋째, 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때 지방자치단체 대해 지원된다.

특별교부금의 교부액은, 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때는 특별교부금 재원의 100분의 60에 해당하는 금액이 지급되고, 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역

교육현안수요가 있는 때는 특별교부금 재원의 100분의 30에 해당하는 금액, 그리고 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 때는 특별교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액이 지원된다.

교육과학기술부장관은 위의 지급사유 중 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하여 시·도의 교육행정기관의 장이 특별교부금을 신청하는 경우에는, 이를 심사하여 교부한다. 위의 사유 중, 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 발생한 경우 또는 교육과학기술부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부금을 교부할 수 있다.

#### (4) 교부금수급의 부정 (법 제 8 조)

지방자치단체가 법령의 규정을 위반하여 현저하게 과도한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 교육과학기술부장관은 당해 지방자치단체에 교부할 교부금을 감액하거나 이미 교부한 교부금의 일부의 반환을 명할 수 있다. 그러나 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부금의 금액은 법령의 규정을 위반하여 지출하였거나 징수를 태만히 한 금액을 초과할 수 없다.

#### (5) 이의신청 (법 제13조)

지방자치단체는 교부금액에 대해 이의신청을 할 수 있다. 즉, 시·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 교육과학기술부장관에게 이의를 신청할 수 있다. 또한, 교육과학기술부장관은 이의신청을 받은 경우, 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를

심사하여 그 결과를 당해 지방자치단체의 교육행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

**(6) 지방자치단체의 부담 (법 제11조)**

시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금과 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금, 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다.

**공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선**을 위하여 시·도는 아래의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다.

- i) 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액
- ii) 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
- iii) 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분, 같은항 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

## V. 지방교육재정 분석 및 진단 규정

### 1. 목 적

이 규정은 「지방재정법」 제55조와 동법 시행령에 따른 지방교육재정 분석 및 진단의 실시를 위한 기준·절차·방법 등의 필요한 사항을 규정하고 있다.

### 2. 중요사항

#### (1) 지방교육재정 분석지표

각 지방교육청이 작성한 지방교육재정 보고서의 내용을 정확하게 분석하기 위해 지방교육재정의 건전성, 효율성, 자율성 및 책무성, 적정성 등의 지방교육재정 전반을 망라하는 지표를 교육과학기술부장은 개발하여 적용해야 한다.

#### 〈 지방교육재정 분석지표 〉

영역	지표명
일반현황	① 기관현황 ② 학교 및 교원 1인당 학생 현황 ③ 평생교육기관 현황 ④ 분교장 및 복식학급 현황 ⑤ 교육취약계층 학생 현황 ⑥ 유치원 취원 현황 ⑦ 세일·세출 예·결산 현황
1. 세입 및 채무관리	① 자체수입 비율 ② 법정이전수입 전입 비율 ③ 지방자치단체 등 외부재원 유치



제 2 장 지방교육재정법제의 현황

영역	지표명
	④ 지방채무 관리의 적정성 ⑤ 채무부담 비율 ⑥ 민간투자사업(BTL) 현황
2. 재정 관리	① 중기지방교육재정계획 운영 비율 ② 중앙투융자심사 사업 예결산 비율 ③ 학생수용계획과 학교 신설과의 연계성 ④ 소규모 학교 통폐합 ⑤ 학교의 이전 재배치
3. 세출 관리	① 조직 및 인력관리의 적절성 ② 경상경비 비율 ③ 시설비 편성 및 집행 비율 ④ 단위사업별 인건비 편성액 및 교직원 1인당 평균 금액 ⑤ 교육비특별회계 순세계잉여금 및 사고이월액 ⑥ 예산 전용 비율
4. 학교회계 관리	① 학생 1인당 공립학교회계전출금 ② 단위학교회계 기본적 교육활동비 비율 ③ 공립학교회계전출금 중 학교운영비 비율 ④ 학교회계 순세계잉여금 비율 ⑤ 사립학교 재정결함보조금 운영의 적정성 ⑥ 사립학교 법정부담금 관리의 적정성
5. 재정투명성	① 지방교육재정 운영 분석, 평가 및 환류체계 ② 대국민 재정 정보 제공
6. 분야별 투자 현황	① 학생 1인당 교육비 ② 유아교육 투자액 및 비율 ③ 특수교육 투자액 및 비율 ④ 교육복지 투자액 및 비율 ⑤ 방과후학교 투자액 및 비율 ⑥ 교육환경개선시설비 투자액 및 비율
교육투자 성과	① 학업성취도 평가 ② 학업중단(고) 비율

영역	지표명
	③ 학생 기초체력 현황 ④ 안전한 학교환경 조성 ⑤ 방과후학교 참여율 ⑥ 특성화고 취업률 ⑦ 사교육비 절감 ⑧ 청렴도

이와 같은 분석지표에 의해 교육과학기술부장관은 보고서를 분석하게 되는데, 이 때 분석은 지표별 산식을 개발하여 단년도 분석, 추세치 분석, 자료관리의 적정성, 우수사례 등을 적용하여 종합적으로 분석해야 한다(제5조 제1항). 지방교육재정 분석지표의 분석, 점수산정 및 등급결정 등은 절대평가방법과 상대평가방법을 혼용하여 수행할 수 있다(제5조 제2항).

### (2) 지방교육재정 분석진단위원회

지방교육재정에 대한 분석진단은 행정기관장으로서 교육과학기술부장관이 하도록 규정되어 있으나, 실질적인 분석진단은 ‘지방교육재정 분석진단위원회’가 수행하게 된다.

지방교육재정 분석진단위원회는 시·도교육감이 제출한 지방교육재정 보고서 등 분석자료에 대한 서면분석과 현지확인 등을 실시한다. 이와 같이 작성된 분석결과보고서는 교육과학기술부장관에게 제출된다.

분석진단위원회의 위원은 지방교육재정 전문가, 관계 공무원 등을 대상으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

### (3) 지방교육재정 진단

지방교육재정 분야별 진단을 실시할 경우 아래 각호의 사항을 고려해서 보다 객관적이고, 타당성 있게 선정해야 한다.

- i) 주요 세입 관련 지표의 분석결과 하위등급에 속하고 지방채 관리 및 민간투자사업 상환액에 대한 관리가 부진한 시·도교육청
- ii) 경상경비 비율 등 주요 재정지출 관련 지표의 분석결과 하위등급에 속하고 경상경비 등의 증가가 현저한 시·도교육청
- iii) 기타 교육과학기술부장관이 지방교육재정 운영분석 및 지표 분석 결과 지방교육재정 진단이 필요하다고 인정하는 시·도교육청 및 지방교육재정 운영과정에서 위기가 우려되어 긴급히 지방교육재정 진단을 실시해야 할 필요성이 있거나 지방교육재정 진단을 요청한 시·도교육청

지방교육재정을 진단하기 위해 교육과학기술부장관은 진단 실시방향, 위원회 구성, 추진일정 등을 포함하는 지방교육재정 진단 실시계획을 수립해야 한다. 진단실시 후 지방교육재정 분석진단위원회의 위원장은 아래의 사항을 포함하여 보고서를 작성·제출해야 한다.

- i) 지방교육재정 진단 결과 총평
- ii) 당해 시·도교육청의 재정 불건전 요인과 발생 사유
- iii) 지방교육재정 불건전 해소를 위한 대책 및 조언·권고 사항
- iv) 지방교육재정 건전화계획 수립이 필요한 경우 계획내용에 반영되어야 할 사항 등 계획수립 권고안
- v) 지방교육재정 진단 실시결과 후속조치가 필요하여 교육과학기술부장관에게 건의해야 할 사항
- vi) 기타 지방교육재정 진단에 따른 제안사항 등

교육과학기술부장관은 지방교육재정 진단의 실시에 있어 통일된 기준에 의거 객관적으로 업무를 처리하기 위해 지방교육재정 진단 실시기법 및 건전화계획 표준모델을 설정·운영할 수 있다(제17조).

지방교육재정 분석결과 우수한 시·도교육청에 대해 교육과학기술부장관은 특별·광역시, 도별로 구분하여 특별교부금을 지원할 수 있다(제18조).

#### (4) 지방교육재정 건전화 계획

지방교육재정 분석진단위원회가 제출한 지방교육재정 건전화계획 권고안을 기초로 교육과학기술부장관은 지방교육재정 분야별 건전화계획을 수립하여 당해 시·도교육감에게 통보할 수 있다(제10조). 당해 시·도교육감은 이 권고안을 기초로 건전화계획을 수립하여 교육과학기술부장관에게 제출해야 한다.

건전화계획의 내용에는 당해 시·도교육청의 재정상황이 5년 이내에 실질적으로 개선될 수 있도록 조직개편, 채무상환, 세입의 증대, 신규사업의 제한 등을 내용으로 하며, 아래의 사항이 포함되어야 한다.

- i) 지방교육재정 건전화 기본방침
- ii) 건전화 계획기간 중 세입·세출 등 지방교육재정 운영계획
- iii) 세입확충을 위한 구체적 계획
- iv) 재정지출의 효율성 제고를 위한 인건비 등 경상경비 절감, 사업비의 배분계획
- v) 지방채무의 안정적 운영을 위한 채무관리계획
- vi) 계획기간 중 부족재원의 조달계획
- vii) 건전화계획의 시행을 위한 추진전략 등

교육과학기술부장관은 당해 시·도교육감으로부터 매년 연도별 추진계획 및 실적보고서를 제출토록하고 있는데, 이는 건전화계획을 성실한 이행을 보장하기 위한 것이다. 건전화계획의 이행과정에서 계획의 수정이 필요한 경우 교육과학기술부장관은 시·도교육감의 요청 등에 의거 위원회의 심의를 거쳐 변경할 수 있으며, 시·도교육청이 계획대로 건전화 노력을 하지 않는 경우 필요한 조치를 강구해야 한다(제12조 제2항).

건전화계획의 실효성 보장을 위한 가장 확실한 수단으로서, 교육과학기술부장관은 지방재정법시행령 제65조 제5항의 규정에 따라 건전

화계획 이행결과를 평가할 수 있다. 이를 위해 교육과학기술부장은 지방교육재정 건전화계획 이행평가 실시방향, 평가단 구성, 추진일정 등을 포함하는 지방교육재정 건전화계획이행 평가계획을 수립해야 한다. 또한 교육과학기술부장은 건전화계획 이행평가 결과를 위원회에 심의하도록 해야 하며, 위원회 심의결과 건전화계획 추진실적이 미흡하다고 판단될 때는 공개 및 이행할 것을 재권고할 수 있다.

교육과학기술부장은 건전화계획의 수립에 있어 통일된 기준에 의거 객관적으로 업무를 처리하기 위해 지방교육재정 진단 실시기법 및 건전화계획 표준모델을 설정·운영할 수 있다.

#### (5) 기 타

교육과학기술부장관 및 시·도교육감은 지방교육재정이 주민의 이해와 참여 속에 투명하게 운영되고, 시·도교육청이 지방교육재정 상황을 상호 비교할 수 있도록 하기 위해 재정분석 및 진단결과 중 아래의 사항을 공개할 수 있도록 하고 있다.

- i) 지방교육재정 분석지표 분석 결과
- ii) 재정진단 실시 결과
- iii) 건전화계획 이행결과 평가결과
- iv) 기타 재정분석·진단과 관련하여 공개가 필요하다고 인정되는 사항

그러나 지방교육재정 분석과 관련한 모든 업무를 위원회에서만 처리하는 것이 아니라 교육과학기술부장의 위탁에 따라 외부 전문기관에서도 그 사무를 처리할 수 있으며, 아래의 사무를 위탁의 대상으로 할 수 있다. 이 경우 교육과학기술부장은 외부 전문기관에 대해 재정지원을 할 수 있다.

- i) 지방교육재정 분석을 위한 기본계획수립, 지방교육재정 분석지표 개발, 서면분석 및 현지실사, 지방교육재정 분석 결과보고서 작성

- ii) 지방교육재정 진단 실시계획 수립, 진단 실시, 진단 결과보고서 작성
- iii) 지방교육재정 건전화계획 수립, 지방교육재정 건전화계획이행 평가계획, 평가실시, 평가 결과보고서
- iv) 시·도교육비특별회계 통계 분석 및 관련 제도 연구
- v) 교육과학기술부 및 시·도교육청 요구사항에 따른 지방교육재정 관련 연구
- vi) 학교회계 분석
- vii) 특별교부금 국가시책사업 중간 및 최종평가
- viii) 기타 교육과학기술부장관 및 시·도교육감이 요구하는 사항

위탁업무를 수행하는 외부 전문기관의 장은 연도별 업무계획을 수립하여 교육과학기술부장관 및 시·도교육감과 협의해야 하며, 계획을 변경하고자 할 경우 교육과학기술부장관 및 시·도교육감의 승인을 얻어야 한다. 외부 전문기관에 대해서는 시·도교육감의 의견을 참고하여 교육과학기술부장관은 매년 평가해야 하며, 평가결과가 부진할 경우 위탁기관을 교체할 수 있다.

지방교육재정 분석 및 진단과 건전화계획 수립을 위해 당해 시·도교육감이 제출한 자료의 검증 및 현지확인 필요한 경우 위원회 소속 위원과 관계공무원은 관계 시·도교육청을 방문하여 지방교육재정 분석 및 진단업무를 수행할 수 있으며, 이 경우 당해 시·도교육감은 관련 업무 수행에 최대한 협력해야 한다.

## 제 3 장 지방교육재정의 특성 및 문제상황

### 제 1 절 지방자치단체에 의한 ‘특별부과금’의 법적 성격

#### I. ‘특별부과금’의 법적 근거

「지방교육자치에 관한 법률」 제36조에 따라 교육재정은 첫째, 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료 둘째, 지방교육재정교부금 셋째, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 그리고 마지막 넷째는, 그 밖의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입이 된다. 이 중 ‘특별부과금’은 같은 법 제40조에 의해 특별한 교육재정수요가 발생했을 때 지방자치단체가 조례로 부과·징수할 수 있도록 했다.

그러나 ‘특별부과금’의 법적 성질이 문제 될 수 있는 바, 특별부과금이 조세인지 특별부담금인지에 대한 명확한 규명이 필요할 것이다. 왜냐하면, 「부담금관리 기본법」상의 부담금에 해당되지 않을 경우 위헌인 부담금이 되어 그 법적 근거를 잃게 되기 때문이다.

#### II. 부담금

##### 1. 부담금의 개념

부담금의 정의 및 개념은 부담금의 신설 및 관리에 대한 기본법이 되는 ‘부담금관리기본법’ 제2조에서 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무”라고 규정하고 있다.

아울러 헌법재판소도 이 법상의 정의 및 개념을 그대로 받아들이고 있으며 그에 더하여 부담금 납부의무자가 재정조달 대상인 공적 과제에 대하여 일반국민에 비해 ‘특별히 밀접한 관련성’을 가져야 한다고 하여 ‘객관적 근접성’을 부담금의 본질적 속성이라고 밝히고 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 부담금의 허용요건

부담금관리기본법 제2조의 정의규정이 지적하듯이 부담금은 ‘재회 또는 용역의 제공과 관계없이 …법률이 정하는 바에 따라 부과’되는 것으로서 그 성격상 조세와 매우 유사하다. 따라서 부담금은 조세와 명확히 구별되어 허용될 것이 필요한 바, 우리 헌법재판소는 문예진흥기금 납입금 결정에서 아래의 조건들을 조세 외의 예외적 금전부담<sup>7)</sup>으로서의 부담금에 대한 헌법적 정당화 요건이라고 밝혔으며<sup>8)</sup> 그 외의 결정에서도 동일한 입장을 견지하고 있다.<sup>9)</sup>

첫째, 특별부담금납부의무자들 상호간에는 동질성이 있어야 한다(집단동질성, Gruppenhomogenität). 즉, 특정의 특별부담금납부의무자들은 일반국민 또는 다른 집단과는 명확하게 구별되어 동질성을 지니는 특정집단이라고 이해될 수 있을 것을 의미한다.<sup>10)</sup>

둘째, 특별부담금의 납부의무자들은 특별부담금의 부과목적에 대해 일반국민 또는 다른 집단보다 실체적으로 명백한 관련성을 가져야 한

6) 헌재결 2004. 7. 15. 2002헌바42.

7) 조세 외에도 공과금으로는 사용료, 수수료 그리고 의료보험료, 연금보험료 등의 사회보험료 등이 있지만 이들은 국가 또는 행정기관의 행정서비스 또는 혜택에 대한 반대급부적인 금전급부이므로 구체적 반대급부 없이 부과되어 납부해야 한다는 점에서 조세와 유사한 특별부담금은 조세 외의 예외적 금전부담이라 할 수 있다.

8) 헌재결 2003. 12. 18. 2002헌가2.

9) 헌재결 1998. 12. 24. 98헌가1; 1999. 5. 27. 98헌바70; 1999. 10. 21. 97헌바84; 2001. 11. 29. 2000헌바23; 2002. 10. 31. 2001헌바88; 2003. 1. 30. 2002헌바5 등.

10) K.H. Friauf, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, FS für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl., 1977, S. 119; D. Birk, Steuerrecht, 1999, S. 35; BVerfGE 92, 91 (120).



다(객관적 근접성, evident Sachnähe). 객관적 근접성은 특정집단에 대한 특별한 금전적 부담에 대한 정당화 요소가 된다.

셋째, 이와 같은 부과목적과의 실제적 연관성으로 인해 동질집단에 대하여 특정 정책 또는 과제의 수행에 관한 조세외적 금전납부를 부담해야 할 의무와 책임이 인정되어야 한다(집단책임성, Gruppenverantwortung).<sup>11)</sup>

넷째, 특별부담금의 정당화 요건으로서 집단효용성(Gruppennützigkeit)을 들 수 있다. 집단효용성의 원칙에 따라 특별부담금에 의해 형성된 자금은 납부자들의 이익을 위해 사용되어야 한다. 특별부담금의 사용은 납부자들의 이익에 간접적으로 기여하는 것으로 족하며, 집단효용성의 원칙은 특별부담금납부자의 특별한 금전적 부담에 대한 조정적 기능을 가지게 된다.<sup>12)</sup>

이와 같은 부담금에 대한 허용요건은 조세와 사용료 및 수수료 외의 공적 목적을 가진 공과금 전체를 범주화<sup>13)</sup>한 포괄개념(Auffangtatbestand)<sup>14)</sup>으로서 독일연방헌법재판소의 ‘특별부담금(Sonderabgabe)’의 개념과 크게 다르지 않은 것으로 이해될 수 있다.<sup>15)</sup>

11) K.H. Friauf, a.a.O., S. 118; K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998, § 3 Rz. 23; BVerfGE 92, 91 (120).

12) R. Mußgnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgaben, in: FS für E. Forsthoff, 1972, S. 288 ff.; K.H. Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: FS für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, 1974, S. 53; D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, S. 208; D. Birk, Steuerrecht, 2. Aufl. 1999, §2 Rdnr. 114; N. Hartmann, Umweltabgaben und Finanzverfassung - Schwerpunkt Sonderin: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 131; BVerfGE 82, 159 (180)를 참조.

13) W. Schmidt, Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ, 1991, S. 36 ff.

14) N. Hartmann, Umweltabgaben und Finanzverfassung-Schwerpunkt Sonderabgaben, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996, S. 130.

15) 즉, 독일연방헌법재판소 제2재판부(II. Senat)는 특별부담금의 기본적 개념을 형성시킨 1984. 11. 16의 투자보조부담금(Investitionshilfeabgabe)결정 및 1987. 4. 8의 예술종사자사회부담금(Künstlersozialabgabe)결정 등에서 집단동질성(Gruppenhomogenität), 집단책임성(Gruppenverantwortlichkeit), 집단효용성(Gruppennützigkeit)의 세 요건들을 만족하는 특별부담금만 합헌이라고 하였다.

### 3. 부담금의 유형

우리 헌법재판소는 공익사업과의 관계에 있어서의 성격에 따라 수익자부담금, 원인자부담금 그리고 손상자부담금으로 나누기도 하며,<sup>16)</sup> 한편 부담금의 부과목적과 기능 즉, 재정조달의 목적이 있느냐 없느냐에 따라 재정목적의 부담금과 유도목적의 부담금으로 구분하기도 한다.<sup>17)</sup> 이 글에서는 우리 헌법재판소와 마찬가지로 독일의 통설과 판례가 부담금을 논의할 때 쓰는 분류방식을 채용하여 재정목적의 부담금과 유도목적의 부담금으로 구분한다.

#### (1) 재정목적의 부담금 (Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion)

재정목적의 부담금은, 부과를 통해 재정조달이라는 목적을 실현하고자 하는 부담금이다. 재정목적의 부담금은 그 기능과 재정부담효과 측면에서 조세와 매우 유사하나, 일반회계의 세입으로서 국회의 통제를 엄격히 받는 조세와 달리 특별회계의 재원이 되어 또 하나의 국민의 재정부담을 형성하고 있다. 따라서 국민에 대한 조세 외의 금전부담의 도입을 엄격히 하기 위해, 재정목적 부담금은 앞에서 살펴 본 네 가지 부담금의 합헌성 요건 중 세 가지 요건 즉, 집단동질성, 객관적 근접성 그리고 집단책임성을 만족하여야 한다. 여기에서 집단효용성은 탈락되는 것은 특별부담금 자체가 반대급부 없는 재정부담이라는 본연의 성격에서 기인하는 것이다.

재정부담금의 예로서 관광진흥법 제30조에 따른 카지노사업자의 납부금이 있다. 우리 헌법재판소는 이 납부금이 관광진흥개발기금의 재원조성을 위한 것으로서 재정목적에 가지는 특별부담금임을 분명히

16) 헌재결 2001. 08. 30. 2000헌마668; 박영도, 부담금 부과요건 등의 법정화 검토, 한국법제연구원 현안분석 2009-01, 16면.

17) 헌재결 2002. 09. 19. 2001헌바56; 박영도, 앞의 연구보고서, 16면; BVerfGE 67, 256 (275 ff.)

하였다.<sup>18)</sup> 그 외에도 같은 관광진흥개발기금의 재원조성을 목적으로 하는 관광진흥개발기금법 제2조 제3항의 국외여행자납부금을 들 수 있다.<sup>19)</sup>

## (2) 유도목적의 부담금 (Sonderabgaben mit Lenkungszweck)

재정목적의 부담금 외에, 부담금 납부자들로 하여금 특정 행위를 유도하거나 또는 행정주체가 지향하는 정책에 반하는 행위를 하지 못하도록 유도함을 목적으로 하여 사회형성적 기능을 하는 부담금이 있는데 이를 유도목적의 부담금이라고 한다.

이와 같은 유도부담금은 재정부담금과 달리 완화된 허용요건이 인정된다. 우리 헌법재판소는 먹는물관리법 제28조 제1항의 위헌소원에 대한 결정에서 부담금이 재정조달목적뿐 아니라 정책실현목적도 함께 가지는 경우에는 요건들 중 일부가 완화된다고 하면서 집단의 (재정) 책임성과, 집단효용성은 유도부담금의 헌법적 정당화에 있어서 그다지 결정적인 의미를 갖지 않는다고 하였다.<sup>20)</sup>

유도부담금의 예로서 가장 전형적인 것으로 환경부담금을 들 수 있다. 환경부담금은 그 부과를 통하여 환경부담금 납부의무자로 하여금 반환경적 행위를 억제하고 친환경적으로 행위하도록 간접적으로 강제하여 결과적으로 환경보호와 환경의 질을 개선시키는 데 그 주된 목

18) 헌재결 1999. 10. 21. 97헌바84; 김성수, 특별부담금의 헌법적 정당화 요소에 대한 연구, 한국법제연구원 현안분석 2005-02, 35면 참조.

19) 우리 헌법재판소는 국외여행자납부금이 관광사업의 효율적 발전 및 관광외화수입의 증대라는 과제를 위한 기금적 재원을 마련하는 동시에, 내국인의 국외여행을 간접적으로 규제함으로써 관광수지 적자를 억제하고 국내 관광사업의 활성화를 유도하기 위하여 내국인 중 국외여행자라는 특정집단으로부터 재정충당 및 유도적 성격을 지닌 특별부담금으로 보고 있으나(헌재결 2003. 1. 30. 2002헌바5), 관광진흥개발기금법 제1조의 법률의 목적규정, 제2조 제1항의 기금의 목적규정 제2조 제2항 기금의 근거규정 등의 법문언에 대한 해석 및 국외여행자납부금이 사실상 국외여행의 억제효과를 발휘하기 어려운 점 등에 비추어 보았을 때, 재정목적의 부담금으로 보아야 할 것이다. 同旨, 위 헌재결의 소수의견.

20) 헌재결 2004. 7. 15. 2002헌바42.

적이 있으므로 재정부담금의 부과목적과 기능이 다를 수 있다. 우리나라의 경우 대기환경보전법 제35조에 의한 배출부과금이 환경부담금으로서 유도부담금에 해당될 수 있는데 이는 법 제35조 제1항에서 ‘...대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지하거나 줄이기 위하여...’라고 규정한 것에서 배출부과금의 부과목적이 재정충당목적이 아닌 유도조정임을 알 수 있다.

### (3) 소 결

위에서 살펴 본 바와 같이, 우리 헌법재판소는 재정부담금에 대해서는 네 가지 허용요건에 대한 엄격한 심사를 함에는 변함이 없으나 재정충당의 목적과 유도목적이 혼재되어 있는 경우에는 허용요건을 완화하여 요구한 것도 있고, 네 가지 요건을 모두 엄격하게 요구한 결정도 있다. 예컨대, 국외여행자납부금의 위헌심판에 있어서는 재정충당 및 유도적 성격을 지닌 특별부담금이라고 분류하면서 네 가지 요건 모두에 대해 판단하였다.<sup>21)</sup> 그러나 수질개선부담금의 경우, 요건들 중 일부가 완화될 수 있다고 하면서 집단의 (재정)책임성과, 집단효용성을 허용요건에서 배제하였다.<sup>22)</sup>

한편, 독일연방헌법재판소의 경우는 직업훈련부담금(Berufsbildungsabgabe)<sup>23)</sup>에서 집단동질성요건과 집단효용성은 모든 특별부담금에 있어서 요구되는 조건이라고 결정하였으나, 중증장애인부담금결정(Schwerbehindertenabgabe)<sup>24)</sup>에서는 집단효용성요건은 유도부담금에 있어서 절대적인 허용요건은 아니라고 하며 태도를 바꾸었다. 학계의 다수설은 더 나아가 객관적 근접성만을 유도부담금의 불가결의 허용

21) 헌재결 2003. 1. 30. 2002헌바5.

22) 헌재결 2004. 7. 15. 2002헌바42.

23) BVerfGE 55, S. 274 ff.

24) BVerfGE 57, S. 139 ff.

요건으로 본다.<sup>25)</sup> 부담금에 재정충당의 목적과 유도목적이 혼재되어 있는 경우 독일연방헌법재판소는 예술종사자사회부담금(Künstlersozialabgabe)결정에서 부담금 부과 주된 목적이 재정충당의 목적일 때뿐만 아니라, 유도목적이 주된 목적이며 재정목적이 부수적 목적인 경우에도 재정부담금으로 보아 엄격한 허용기준을 적용하고 있다.<sup>26)27)</sup>

부담금이 재정충당 목적이냐 사회정책실현을 위한 유도목적이냐에 따라 헌법상 허용요건을 달리하여, 재정부담금의 경우 기능과 효과의 측면에서 조세와 매우 유사하므로 허용요건을 엄격하게 요구하는 반면, 유도부담금에 있어서는 완화된 허용요건을 요구하는 것이 적절하다고 생각된다. 이와 같이 부담금의 유형에 따라 허용요건을 구분 또는 완화하여 적용하는 것이 바람직한 이유는 첫째, 유도목적의 부담금은 재정의 확충을 위하여 부과되는 것이 아니라, 특정 행정목적의 달성을 목적으로 하는 것이어서 이 점에 있어서 세입을 목적으로 하는 조세와 분명히 성격을 달리하므로 엄격한 허용요건을 요청할 필요가 덜하며 둘째, 유도목적의 부담금이 특정 행정목적의 달성을 위한 것인 한, 이는 행정청이 법적 수단으로서 활용할 수 있는 것으로서 행정청이 규제적 수단과 경제적, 즉 금전적 수단 중에 최적의 수단을 선택할 재량권을 가진다고 보아야 하기 때문이다.<sup>28)</sup>

---

25) D. Gosch, Juristische Beurteilung von Ökosteuern, StuW 1990, S. 208; H.-W. Arndt, Sonderabgaben und Zwangsanleihen-Zur Abgabefindung des Bundesgesetzgebers, 1983, S. 34 ff.; H. Werner/E. Zacharias, Die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben als Finanzierungs-, Ausgleichs- und Lenkungsabgaben, DB 1984, S. 1285.

26) BVerfGE 67, S. 278 ff.

27) B. Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem-Zu den Möglichkeiten einer Eingügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 201; N. Hartmann, a.a.O., S. 139 f.

28) 강주영, 환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토, 공법학연구 제10권 제4호, 2009, 198~203면.

#### 4. 기타 경제유인적 수단과의 비교

부담금을 포함하여 수수료, 보조금, 배출권거래제 및 조세는 환경보호라는 행정목적의 달성을 위해 행정주체가 선택할 수 있는 경제유인적 수단이다. 하명·허가 등의 명령적 또는 규제적 수단이 수범자인 개인에게 직접적으로 환경친화적 행위를 요구하는 반면, 경제유인적 수단은 경제적 부담 또는 지원을 통해 납부의무자를 환경친화적 행위로 유인한다는 점에서 본질적인 차이가 있다. 이 중 보조금은 환경친화적 행위를 하는 기업 또는 개인에 대해 재정적 지원을 통해 장려하는 것이며, 배출권거래제는 이산화탄소의 저감을 위한 법적 수단으로서 많이 논의되고 활용되는 것으로서, 이 글에서는 내용상 경제적 부담을 통해 행정목적의 달성과고자 하는 수수료 그리고 환경세에 대해서 논의를 집중하고자 한다.

##### (1) 수수료와의 구별

수수료는 행정법상 행정기관의 급부제공에 대한 반대급부로서 부과되는 금액으로 정의되며 비용보전의 법칙(Kostendeckungsprinzip)에 따라 그 액수가 정해진다.<sup>29)</sup> 따라서 수수료의 액수는 행정급부제공에 소요되는 비용, 급부의 객관적인 가치 등이 고려되어 정해지며 이 액수를 초과하여 이윤을 추구하는 정도의 액수는 불가능 하다.<sup>30)</sup>

그러나 수수료를 환경보호정책의 수단으로서 채택하는 데는 해결되어야 할 본질적인 문제가 있다. 즉, 수수료는 국가의 행정급부에 대한 반대급부로서 부과되어지는 것인데 ‘자연환경’이 국가의 급부에 해당하느냐가 그것이다. 수수료에 관한 지금까지의 전통적인 견해를 엄격히 견지할 때는, 깨끗한 공기와 물 그리고 토지라는 환경재는 일반인 모두

29) 강주영, 앞의 논문, 404면; 박종수, 행정법신론, 2009, 856면을 참조.

30) 박종수, 앞의 책, 856면을 참조.

가 자유롭게 사용할 수 있는 것으로 국가의 급부라고 볼 수 없고 따라서 환경보호를 위한 법적 수단으로서 수수료는 활용되기 어렵게 된다.<sup>31)</sup>

그러나 환경행정법의 영역에서 수수료의 개념을 다소 확대시켜 해석할 필요가 있는데, 이는 사적(私的) 영역에서 지속적으로 환경파괴 활동이 가속화하는 현대 산업국가에서는 자연환경이 국가의 활동과 무관한 영역으로서 국민 또는 주민에게 있는 그대로 제공되는 경우는 없으며, 국가는 쾌적한 자연환경을 국민에게 제공하기 위해 다양한 국가작용을 하는데, 이와 같은 환경매체의 보존유지를 위한 국가작용을 사용료개념에서의 국가의 급부로 생각할 수 있기 때문이다.<sup>32)</sup> 따라서 확대된 수수료개념을 채용할 경우 국가는 수수료를 환경보호정책수단으로서 채택할 수 있게 될 것이다.<sup>33)</sup>

이와 같이 국가의 급부에 대한 반대급부로서 부과되는 것이 환경수수료라면, 환경부담금은 국가의 급부와는 무관하게 납부의무자의 환경침해행위에 대해 일방적으로 부과어진다는 점에서 본질적인 차이를 가진다.

따라서 국가가 환경정책의 목적을 달성하기 위해서 채택하는 수단 중 수수료와 환경부담금에 있어서는 ‘국가의 급부’로 볼 수 있는 국가의 작용과 ‘국민 또는 주민’의 혜택이라 볼 수 있는 국가작용이 있느냐에 따라 양 수단 중에서 채택되어 질 것이다. 그러나 국가의 급부와 무관하게 국가가 일방적으로 납부의무자에 대해서 부과한다는 점에서 부담금은 조세와 매우 유사한 측면을 가지고 있으므로 이에 대한 두 수단 간의 차이를 고찰하는 것이 필요하다.

---

31) 강주영, 지구온난화 문제의 대처를 위한 조세적 수단의 공법적 검토-유럽법과 독일법을 중심으로, 제주대학교 법과정책연구소, 법과정책 제15집 제1호, 2009, 6면을 참조.

32) 강주영, 앞의 논문, 6면을 참조.

33) 그 한 예로서 각 기초자치단체에서 판매하는 쓰레기종량제봉투가 강화상의 환경수수료에 해당 될 것이다.

## (2) 조세와의 구별

부담금과 조세는, 반대급부 없이 국가의 고권적 작용에 의해 부과된다는 점에서 서로 매우 유사하다. 이와 같은 유사성으로 인해 부담금은 환경분야에서 뿐만 아니라 전영역에 걸쳐 도입되고 있어 조세와 더불어 국가정책집행을 위한 중요한 재원조성수단으로 활용되고 있으며, 그 구별에 관하여 많은 논의가 있어 왔다. 조세와의 유사성으로 인해 부담금은 어디까지나 예외적으로만 인정되어야 하는 성질의 것이며 따라서 입법자가 공적 과제에 대한 재정조달을 부담금으로 할지 아니면 조세로 할지에 대한 자유로운 선택권이 허용되어서는 안 되는데,<sup>34)</sup> 이는 부담금과 조세의 개념적·법적 성질에 대한 명확한 구별이 전제가 되었을 때 가능하다고 할 것이다.

조세에 대한 개념 또는 정의규정은 우리의 헌법이나 국세기본법 등의 관련 법령에서 찾아 볼 수 없다. 그러나 우리나라에서도 ‘세금은, 특정급부에 대한 반대급부가 아니며 수입의 획득을 위해 공법상 단체가 급부능력과 연관된 법률의 과세요건에 해당되는 모든 사람에게 부과하는 금전급부이다’<sup>35)</sup>라는 독일조세기본법 제3조의 조세에 관한 개념과 다르게 이해하고 있지는 않다.<sup>36)</sup> 이와 같은 정의에서 공법단체에 대한 금전지급인 조세의 핵심적 요소는 명칭 여하에 불문하고 반대급부 없는 고권적 과세<sup>37)</sup>라는 것과 더 나아가 세금은 일반적인 국가재정수요의 충당을 위해 과세되어야 한다는 것이다.<sup>38)</sup>

34) 헌재결 2004. 07. 15. 2002헌바42.

35) Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.

36) 임승순, 조세법, 2009, 4면을 참조.

37) 김철수, 헌법학신론, 2009, 985면.

38) 헌재결 1999. 10. 21. 97헌바84.



전술한 바와 같이 조세와 부담금은 공적 단체에 의해 반대급부 없이 일방적인 부과에 의해 납부부담을 지게 되는 점에서 동일한 성격을 가진다. 그러나 조세는 국가의 일반적 재정수요를 충당하기 위해 과세되는 반면, 부담금은 국가의 특별한 정책의 실현 또는 과제의 수행을 위해 부과된다는 점이 두 금전납부의무의 본질적인 차이를 이룬다. 이러한 결과, 조세에 있어서는 원칙적으로 납세자의 담세능력(Leistungsfähigkeit)에 따라 차등적으로 과세되되는 반면, 부담금에 있어서는 정책에 반하는 행위에 대해 금전적 부담을 지우므로 담세능력과는 무관하게 부과되는 경우가 많고, 환경부담금의 경우 환경침해행위의 정도에 따라 부담금부과의 크기가 결정된다. 또한 조세는 일반회계를 이름으로써 국가재정수요의 중요도에 따라 세출이 결정되는 반면, 부담금은 기금 또는 특별회계의 재원이 됨으로써 국가의 일반사업의 재원으로 지출되지 아니하고 특정정책의 재정수요에 충당하게 된다. 환경부담금의 경우 환경개선특별회계법 제3조에 따라 부담금수입은 환경개선특별회계의 세입이 되어 환경개선사업을 위한 재원이 되고 있다.<sup>39)</sup>

### Ⅲ. 부담금으로서의 ‘특별부과금’의 적정성

지금까지 살펴 본 바와 같이, 부담금은 조세 외에 국민 또는 주민에게 금전적 부담을 지우므로 「부담금관리 기본법」 등의 근거 규정이 없이는 설치·부과 될 수 없는 것이다. 또한 우리 헌법은 제37조에서 국민의 기본권을 제한하기 위해서는 법률의 근거를 가져야 하며, 「지방자치법」 또한 제22조에서 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 물론, 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조·제40조가 특별부과금의 법률적 근거가 되고 있다. 그러나 「지방세기본법」, 「지방세법」에

39) 강주영, 환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토, 공법학연구 제10권 제4호, 2009, 206~208면.

서 보듯이 국민 또는 주민에 대한 금전적 의무부담은 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위임하더라도, 구체적 상한선과 하한선을 명확하게 규정하여 위임하고 있다. 물론, 특별부과금에 대한 「지방교육 자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있으나, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 있다.

특히, 「부담금관리 기본법」 제2조는 “부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다고 규정하여, 금전납부의무의 명칭여하를 불문하고 공익적 사업을 위한 조세 이외의 주민에 대한 금전적 부담을 부담금이라 규정하고 있으며, 또한 제3조에서 별표에 규정된 법률에 따르지 않고는 설치할 수 없다고 하여, 부담금의 종류와 신설을 엄격히 제한하고 있다. 그러나 「지방교육 자치에 관한 법률」 상의 ‘특별부과금’은 「부담금관리 기본법」의 별표에 포함되어 있지 못하며, 이는 부담금으로서의 본질적인 적합성을 갖고 있지 못함을 의미한다.

특별부과금이 법률상의 근거를 가지고 있음에도 ‘부담금’으로서의 법적 지위를 가지지 않아 문제가 되는 것은, 국회의 정당한 재정통제의 영역밖에 놓여 있어, 이를 통해 과도하게 국민의 재산권이 침해될 소지가 있다는 것이다. 따라서 특별부과금이 지방자치단체의 조례에 의해 설치 운용되는 재정이라서 국회가 통제하기 어렵다면 적어도 지

방의회 및 감사기구가 적절한 통제를 할 수 있는 법제도적 장치가 필요하다고 할 것이다.

## 제 2 절 지방교육재정 확보에 있어서의 지방자치단체의 역할

### I. 지방교육사무의 주체 - 중앙집권적 재정운영

#### 1. 중앙집권적 재정운영의 사유

「지방교육자치에 관한 법률」 제2조는 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다”. 따라서 지방교육의 사무주체는 광역지방자치단체임을 명백히 밝히고 있다.

지방자치단체에 의해 수행되는 일반행정뿐만 아니라 교육분야 또한 지방자치단체의 사무로 정한 데에는 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위”(「지방교육자치에 관한 법률」 제1조)한 목적에서 비롯된다. 여기에서 지방교육재정의 자율성과 책임성제고의 필요성이 요청된다. 그러나 2012년의 경우, 우리나라 지방교육재정 중에서 지방부담은 23%에 지나지 않는 반면, 중앙정부의 국고부담은 77%에 달해 대부분을 중앙정부에 의존하고 있다.

이와 같이 지방교육재원이 중앙정부의 지원에 의존하는 이유는 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 교육분야가 지방자치단체의 사무라는 인식의 결여에 있다. 위에서 본 바와 같이 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육이 지방자치단체의 사무임을 명백히 규정하고 있으나, 일반적 인식은, 교육은 ‘교육과학기술부’라는 중앙행정기관에 의해 수행되어지는 국가사무로 인식되고 있다는 것이다. 물론, 여기에는 수도권 대학에의 진학이라는 입시위주의 획일적 교육의 필요성으로 인해, 지

방의 특색이 있는 다양한 내용의 교육 및 학습수요의 기여가 한 원인이 됨을 알 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 재정부담능력이 기여되어 있다. 현행 법상 지방자치단체가 지방교육특별회계를 통해서 지방교육재정에 지원하는 재원은 법정전입금과 비법정전입금이다. 이 중 법정전입금은 법령에 의해 의무적으로 전출시켜야 하는 재원이며, 비법정전입금은 법적 근거는 있으나, 지방자치단체가 임의적으로 전출시키는 자율적 재원이라고 할 수 있다.

〈 시·도교육청별 비법정이전수입 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기
예산총액	71,163	30,789	22,400	24,113	15,121	14,308	11,755	98,256
비법정 이전수입	44	390	311	304	368		52	3
구성비	0.1	1.3	1.4	1.3	2.4		0.4	0.003

강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	계
20,230	18,016	25,089	24,151	27,180	31,307	35,891	7,265	477,034
118	432	706	323	629		1,025	158	4,863
0.6	2.4	2.8	1.3	2.3		2.9	2.2	1.0

위 표에서 보는 바와 같이 시·도가 자율적으로 전출시키는 비법정전입금의 교육예산총액대비 비율은 1%에 머무르고 있으며, 심지어 대전·경북의 경우 비법정전입금을 위한 예산편성자체가 존재하지 않았다. 이는 지방자치단체가 지방교육재정을 부담하겠다는 의욕의 기여에서도 기인할 수 있지만, 근본적으로는 지방자치단체의 재정력이 약한 데서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

### 연도별 전국평균 재정자립도



지방교육재정뿐만 아니라 지방자치단체를 위한 일반재정에 있어서도 대부분의 지방자치단체가 기준재정수요액을 훨씬 하회하는 기준재정수입액을 가져, 국가로부터 교부세를 지원받고 있는 상황이며, 위 표에서 보이는 바와 같이 지속적으로 지방자치단체의 재정자립도가 저하되고 있는 경향임을 감안하면, 지방교육재정을 위해 지방자치단체가 ‘임의적’ 비법정전입금의 예산편성을 증액하도록 기대하는 것은 무리가 있다해도 과언이 아니다.

## 2. 문제점

위에서 살펴 본 바와 같이, 우리나라의 지방교육법제는 지방교육의 사무주체가 지방자치단체임을 명시하고 있음에도 불구하고, 지방교육재정은 중앙에 의해 운영되고 있다. 이와 같이 사무주체와 재정조달주체의 상위성은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다고 한다.<sup>40)</sup> 첫째,

40) 김정완, 교육재정의 적정규모 추정과 재원확충을 위한 발전방안, 광주·전남21세기발전협의회, 1998, 16~17면.

지방교육자치의 이념인 지방교육의 자율성과 책임성이 침해된다. 교육재원을 중앙 정부가 통괄함에 따라 지방자치단체는 중앙정부의 지시와 통제에 수동적일 수밖에 없다. 그 결과 지방교육의 특성과 지역주민의 수요에 적절히 대응하지 못하고 획일적인 교육에 그치고 있다. 더 나아가 지방자치단체의 지역교육에 대한 책임회피를 조장할 수 있다. 교육은 지방자치단체의 고유사무임에도 불구하고 중앙정부가 재원을 전담하고 있기 때문에 지방자치단체는 부차적인 사무로 간주한다는 것이다.

둘째, 재정운용에 있어 효율성이 저하된다. 중앙집권적인 재정운용으로 말미암아 교육수요자들의 통제 메카니즘이 마비되어 방만한 재정운용을 초래할 수 있다. 또한 지방교육재정교부금을 제외한 국고지원금은 매년 예산으로 결정되기 때문에 중앙 정부의 다른 부문과 경쟁하게 되어 우선순위가 낮아질 우려가 있다.

셋째, 무상수혜(free-rider) 경향으로 말미암아 재원의 최적배분을 왜곡시킨다. 교육은 다른 공공재에 비해 수익자부담 원리 적용이 비교적 용이한 부문이기 때문에 지방자치단체가 교육서비스 제공과 자원염출에 대한 자율권을 행사해야 한다. 지금과 같이 중앙정부가 교육재원의 운용권한을 행사하는 경우 지역주민들은 선호를 표시하지 않게 됨에 따라 교육재원의 규모가 축소되고, 편익과 부담을 괴리시킬 수 있다.<sup>41)</sup>

## II. 교육재정확보를 위한 방안-지방자치단체의 자구적 노력 검토

### 1. 지방교육재정의 확충

『지방교육자치에 관한 법률』이 정하고 있는 바와 같이, 지방자치단체의 교육자치를 강화하기 위해서는 무엇보다 지방교육재정의 자립도를

41) 김정완, 지방교육재정에 대한 자치단체의 자구노력 제고 방안, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008, 106~107면.

제고시키는 것이 필요할 것이다. 그러나 앞에서 본 바와 같이, 지방재정자립도와 지방재정력이 매우 열악한 상황에서 지방교육재정의 분권만을 강조하는 것은 지방교육의 질 저하를 초래하는 것은 필연적이라 할 수 있다.

지방교육재정의 자립도를 높이기 위한 방안으로 논의되고 있는 것으로는 자체수입의 확충, 자구노력에 대한 인센티브제 도입, 일반재정과 지방교육재정의 통합 등이 거론되고 있다.

## 2. 구체적 방안에 대한 개별적 검토

### (1) 자체수입의 확충

교육재정에 있어서 자체수입은 입학금 및 수업료, 각종 사용료 및 수수료, 자산 매각 및 임대, 정기예금이자, 변상금·위약금·연체료·과태료·생산물매각·동식물매각 등으로 이루어져 있다. 이 중 가장 많은 세수를 가져오는 것이 수업료 등이라 할 수 있다.

#### 〈 교수-학습활동수입 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	'12회계연도 (A)	'11회계연도 (B)	증 감(A B)	
				비 율
교수 학습활동수입	11,048	11,110	△62	△0.6

따라서 의무교육을 제외한 각급 학교의 입학금 및 수업료를 인상할 경우 자체수입의 확대를 가져 올 수 있다. 그러나 그 실효성에 있어서는 의문이 있다. 즉, 「교육기본법」 제8조는 제1항은 “의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다”고 규정하고 있으며, 한편, 헌법은 제31조 제3항에서 “의무교육은 무상으로 한다”고 하여 의무교

육에 있어서의 무상교육원칙을 천명하고 있으며, 이에 따라 「초·중등교육법」 제12조 제4항은 “국립·공립 학교의 설립자·경영자와 제3항에 따라 의무교육대상자의 교육을 위탁받은 사립학교의 설립자·경영자는 의무교육을 받는 사람으로부터 수업료를 받을 수 없다”고 규정하여, 의무교육대상자에게는 사립학교를 제외하고는 무상교육을 실시하고 있음을 밝히고 있다. 따라서 의무교육기관이 아닌 고등학교와 사립 초·중등학교에서만 수업료를 받을 수 있으며, 수업료를 인상한다 하더라도 교육재정의 확충에 기여하는 정도는 매우 미미하다고 할 수 있을 것이다.

또한, ‘교육서비스’는 국민에 대한 보편적 복지의 한 축이라는 인식이 강화되어, 심지어 대학교육비 조차도 반값으로 인하해야 한다는 최근 인식의 경향에 비추어 보면, 수업료 인상이라는 수단은 자칫 미미한 재원확보를 위해 보다 큰 사회적 가치를 놓치게 되어 적절하지 못한 것으로 평가될 수 있다.

## (2) 인센티브제도

### ① 교육재정교부금의 제도적 한계

교육재정교부금은 지방자치단체의 교육재정기준수요액에서 교육재정기준수입액을 뺀 부분만큼 국가로부터 지원되는 교육재정이다. 따라서 지방교육재정의 자구적 확충이라는 측면에서는 가장 역행적인 제도라고 할 수 있다. 그러나 이 제도는 지방자치단체의 현실적인 재정능력이라는 관점과 국가수준에서의 최소한의 교육의 균등한 질보장이라는 측면에서는 매우 중요한 재정지원수단임을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 교육재정교부금은, 교육재정부족분에 대해 조건 없이 보전해 주는 재원이므로 한편, 재정상태가 열악한 지방자치단체에 대해서는 필수불가결의 교육재원으로서의 의미를 가지나, 다른 한편 지방자치단체의 여하한 재정확보를 위한 자구노력의 흠결에도 부



족분 전액에 대해서 재정지원이 가능하게 되어 교육재정책임성이라는 측면에서 지방의 대중양정부의존도만을 가중시키는 부정적 의미도 포함하고 있는 것이 사실이다.

## ② 재정페널티 및 재정인센티브

그러므로 교육재정에 있어서의 지방자치단체의 자구노력 강화라는 측면에 있어서는, 지방교육재정교부금제도에 대한 보완이 필연적으로 논의되어야 할 것이다. 지방교육재정교부금제도에 대한 제도적 보완은 페널티 및 인센티브의 두 가지 양상으로 논의될 수 있을 것이다. 즉, 지방교육재정교부금에 대한 부당한 운용 및 재정확충을 위한 자구노력의 해태가 발견될 경우, 페널티를 부과하여 차년도 교부금액을 삭감하는 방안과 지방자치단체의 자구노력의 결과 재정확충이 강화된 경우 그 정도에 따라 인센티브를 차년도에 지급하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

## (3) 일반지방재정과 지방교육재정의 통합

### ① 재정책임성

지방교육재정에 대한 지방자치단체의 자구적 노력의 강화는, 지방자치단체의 교육재정책임성과도 연관된다. 재정책임성이란, 말 그대로 자기가 집행하고 운용한 재정결과에 대해서 자기의 재정책임으로 삼는 재정법상의 이념이라고 할 수 있다. 재정책임성이 강화될 경우, 지방자치단체는 재정효율성을 극대화하여 궁극적으로 재정건전성의 달성을 위해 최고의 노력을 경주하게 된다. 재정책임성은 재정주체 또는 지방자치단체에 대해 재정자율성이 고도로 보장되었을 때 극대화될 수 있다. 결국, ‘재정자율성-재정책임성-재정확보를 위한 자구적 노력’은 같은 선상에 놓여 있는 다른 표현이라고 할 수 있다.

② 재정책임성과 재정통합

지방교육재정에 있어서 책임성을 제고하기 위한 한 방법으로서 지방교육재정과 일반행정재정의 통합을 제시하는 논자가 있다.<sup>42)</sup> 현재 지방교육재정은 ‘시·도교육비특별회계’를 통해서 운용되고 있다.

특별회계는 정부예산의 기본자금, 즉 기본계정인 일반회계와 별도로 계리되는 세입·세출예산을 의미한다.<sup>43)</sup> 일반회계와는 구분되는 별도의 회계라는 속성으로 인해, 국가 또는 지방자치단체의 사업 중, 안정적인 재정확보가 필요한 사업에 주로 사용된다.

따라서, 별도의 계정을 통해서 교육재정이 운용되고 있으므로, 지방자치단체는 일반행정재정에 비해 자기의 사무로서 재정에 대한 책임성을 인식하는 정도가 약할 수밖에 없게 된다. 즉, 교육재정 및 일반재정이 통합하게 될 때는 전체적 재정운용을 통해 지방자치단체는 강한 재정책임성을 갖게 마련이며, 이 경우 교육재정의 확보를 위한 자구적 노력을 기울이게 될 것이다.

③ 검토

특별회계는 제도의 안정적 재원운용이라는 취지에 따라 확실히 재정책임성의 제고라는 긴장감과는 거리가 있다. 그러나 다른 한편, 재정이 통합되었을 때는 재정운용자 입장에서는 재정투하의 즉시적 효과가 더딘 교육부문의 재정이 다른 일반재정영역에 의해 침식될 위험이 있다. 특별회계운용의 필요성은 여기에 있는 것이다. 즉, 국가가 추구해야할 특정 사업이 다른 재정사업보다 후순위에 밀릴 위험과 가능성이 있을 때, 재정불안정이라는 위험상황에도 불구하고 안정적 재정투하가 가능하도록 하는 예산제도가 특별회계라고 할 수 있다.

42) 김정완, 지방교육재정에 대한 자치단체의 자구노력 제고 방안, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008, 121~124면.

43) 강신택, 전정판 재무행정론 -예산과정을 중심으로-, 박영사, 2000, 151면.

따라서 교육재정은 사실 특별회계로서 운용해야 될 가장 전형적인 국가 또는 지방자치단체의 사업이라고 할 수 있으며, 비즉시적 생산성을 가진 교육부문에의 안정적 재정지원을 확보하기 위해서는 오히려 교육비특별회계의 지속은 매우 요청되는 사항이라고 할 수 있다. 교육재정의 확보를 위한 지방자치단체의 자구적 노력의 촉진은 필요한 것이지만, 재정통합을 통해서 교육재정의 안정성을 해치는 일은 방지해야 할 것이다.

### 3. 소 결

전술한 바와 같이, 「지방교육자치에 관한 법률」 등의 규정을 통해 ‘교육’은 명백히 지방자치단체의 사무라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 교육재정은 압도적으로 중앙의 지원에 의존하고 있는 사정이며, 이의 타개책으로서는 지방자치단체의 자구적 노력의 강화가 강조되고 있다.

그러나, 지방의 재정능력은 매우 열악하고 제한적이어서, 교육재정에 대한 지방부담분을 획기적으로 증가시키는 데는 분명히 한계가 존재한다. 특히, 지방자치단체들 사이에서도 재정력 격차는 커서, 재정자립도가 높은 서울, 경기 등의 지방자치단체와 재정자립도가 극히 낮은 전남 등의 지방자치단체에 대해 모두 교육재정의 지방분담분을 높이는 자구노력을 강요하는 것은 무리가 있다. 이는 현재의 지방교육세전입금에 있어서도 신도시 개발 및 부동산 거래가 활발한 서울·경기·인천 등의 대도시에서만 비교적 높은 세수가 기대되며 그렇지 않은 지방자치단체에 있어서는 매우 저조한 전출금을 기대할 수밖에 없는 재정구조를 가지는 데서 기인한다.

## 〈 시·도교육청별 지방교육세전입금 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기
예산총액	71,163	30,789	22,400	24,113	15,121	14,308	11,755	98,256
지방교육 세전입금	12,349	2,920	1,981	2,756	1,125	1,219	1,021	14,949
구성비	17.4	9.5	8.8	11.4	7.4	8.5	8.7	15.2

강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	계
20,230	18,016	25,089	24,151	27,180	31,307	35,891	7,265	477,034
1,300	1,247	1,930	1,434	1,330	2,036	3,268	770	51,635
6.4	6.9	7.7	5.9	4.9	6.5	9.1	10.6	10.8

또한 교육질의 균등한 향상 및 균등한 교육질의 보장은, 주민들의 주거지 선택에 영향을 미칠 만큼 우리나라에 있어서 매우 중요한 의미를 가지는 것이며, 교육 이상의 함의를 가지기도 한다. 따라서 지방자치도의 재정능력과 자구노력의 정도와 무관하게 적정정도의 교육의 질보장을 위해서 형평성을 가진 균등한 재정지원은 필수적이며, 여기에는 교육비특별회계를 통한 재정운용으로써 교육재정부분의 안정적인 교육재정관리가 필요하다고 할 것이다.

따라서 재정통합을 통해서 지방자치단체의 자구노력 제고를 꾀하는 것은 바람직하지 않다고 판단되며, 체계적인 성과관리를 통해서 재정상의 페널티 및 인센티브제도를 활용한 지방자치단체의 자구노력 촉진을 도모해야 할 것이다.

## 제 3 절 학교용지의 확보

### I. 문제제기

도시개발 등으로 인해 학교의 신설·개교의 수요는 꾸준히 발생하고 있다. 그러나 지가의 상승으로 인해 학교용지의 확보는 많은 재정적 투하를 요구하고 있고, 그 재정적 부담은 광역자치단체가 맡고 있는 상황이다. 그러나 지방자치단체는 앞서 본 바와 같이 제한적 재정능력을 가질 뿐으로 도시개발에 따른 신설 학교용지의 확보에 많은 곤란을 겪고 있고 이는 교육재정뿐 아니라 일반재정에도 큰 압박으로 작용하는 문제를 안고 있다. 따라서 「학교용지확보 등에 관한 특례법」은 개발시행자에 대해 용지공급의무를 부과하고 있으며, 그와는 별도로 학교용지부담금을 징수할 수 있도록 하여 학교용지확보를 위한 재원으로 사용할 수 있도록 하고 있다.

그러나 학교용지부담금과 관련하여 헌법재판소는, 구 「학교용지확보에 관한 특례법」 제2조 제2호의 위헌결정을 내려 학교용지부담금의 법적 정당성을 부인하였다.<sup>44)</sup> 이와 관련하여 헌법재판소는 우리 헌법상의 무상교육의 의의 및 학교용지확보를 위한 재정지원의 법적 성격 등을 논구하여, 향후 교육재정의 조달과 관련한 시사점을 주고 있다.

### II. 학교용지부담금에 대한 헌법재판소의 견해

#### 【심판대상조문】

구 「학교용지확보에 관한 특례법」 (2000. 1. 28. 법률 제6219호로 개정되어 2002. 12. 5. 법률 제6744호로 개정되기 전의 것)

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

#### 1. 생 략

44) 2003헌가20

2. “개발사업”이라 함은 주택건설촉진법·택지개발촉진법 및 산업입지 및개발에관한법률에 의하여 시행하는 사업중 300세대 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하는 사업을 말한다.

3. 생략

구 「학교용지확보에 관한 특례법」(2000. 1. 28. 법률 제6219호로 개정되어 2002. 12. 5. 법률 제6744호로 개정되기 전의 것)

제 5 조(부담금의 부과·징수) ① 시·도지사는 학교용지의 확보를 위하여 개발사업지역에서 단독주택 건축을 위한 토지(공익사업을위한토지등의 취득및보상에관한법률에 의한 이주용 택지로 분양받은 토지를 제외한다) 또는 공동주택(임대주택을 제외한다)등을 분양받는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다.

②, ③ 생략

헌법재판소가 구 「학교용지확보에 관한 특례법」상의 학교용지부담금에 관해 위헌이라고 판단한 데는, 300세대 규모 이상의 주택으로 한정하는 것에 대한 평등위반과 학교용지부담금이 특별부담금으로서 갖추어야 할 헌법상의 정당화 요소를 결한 것에 이유가 있다.

### 1. 판단의 기준

헌법재판소는 재산권이나 실질적 조세평등의 원칙을 해할 수 있는 학교용지부담금의 위헌성을 심판하기 위해, 학교용지부담금의 특별부담금으로서의 헌법적합성 검토를 위해 평등원칙 위반여부와 비례성원칙 위반여부를 심사기준으로 하여 검토하였다.

### 2. 개별적 검토

#### (1) 평등원칙 위반여부

부담금의 정당화 요건은 일반적으로 헌법상 평등원칙과 밀접한 관련이 있다. 부담금은 국민의 재산권을 제한하여 일반 국민이 아닌 특별

한 의무자집단에 대하여 부과되는 특별한 재정책임이므로, 납부의무자들을 일반 국민들과 달리 취급하여 이들을 불리하게 대우함에 있어서 합리적인 이유가 있어야 하며 자의적인 차별은 납부의무자들의 평등권을 침해하기 때문이다.

헌법재판소는 위헌적 학교용지부담금의 판단기준에 대해서 원칙적으로 평등원칙위반을 채택하고 있으나, 구체적으로는 부담금의 헌법적합성기준에 따르고 있다. 여기에서는 부담금납부의무자집단의 동질성 여부, 납부의무자와 재정조달 대상인 공익사업과의 밀접한 관련성 여부가 쟁점이 된다.

#### ① 의무자집단의 동질성 여부

동질성 요건은 의무자집단이 동질적 요소에 의하여 일반 국민과 구별되어야 할 뿐만 아니라 의무자집단 내부의 납부의무자들 사이에서도 동질성의 정도가 서로 유사하게 유지되어야 한다는 것을 의미한다.

납부의무자들이 신규의 주택을 분양받았다는 점에서 형식적으로 일반 국민과 구별되는 동질성을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 이 사건 법률조항은 공동주택의 수분양자들에게 학교용지부담금을 부과하는 근거조항이므로 수분양자들 사이의 동질성의 핵심이 되어야 할 내용은 학교용지확보 필요성의 야기 여부이다. 그러나 수분양자들은 공동주택을 동시에 분양받았다는 사실 이외에 주택의 준공 후 실제 거주할 것인지 여부, 초·중등학교에 다니는 자녀가 없는 경우에서부터 초등학교와 중학교에 다니는 자녀만 있는 경우, 고등학교에 다니는 자녀만 있는 경우 등 이해관계 서로 다르다.

따라서 수분양자 개인의 입장에서 보면, 학교용지확보 필요성에 있어서 수분양자들의 구체적 사정을 거의 고려하지 않은 채 수분양자 모두를 일괄적으로 동일한 의무자집단에 포함시켜 동일한 학교용지부담금을 부과하는 것은 합리적 근거가 없는 차별에 해당하고, 의무자

집단 전체의 입장에서 보더라도 일반 국민, 특히 다른 개발사업에 의한 수분양자집단과 사회적으로 구별되는 집단적 동질성을 갖추고 있다고 할 수 없으므로 이 사건 법률조항에 의한 개발사업의 수분양자집단에 대하여만 학교용지부담금을 부과하는 것은 위 집단의 각 구성원들의 평등권을 침해한다.

### ② 밀접한 관련성 여부

납부의무자는 재정조달 대상인 특정한 공익사업에 대하여 일반국민에 비해 특별히 ‘밀접한 관련성’을 가져야 한다. 그런데 국민이라면 누구라도 의무교육의 혜택을 받을 권리가 헌법상 보장되므로 우연한 사정으로 인하여 의무교육의 수요를 유발하거나 상대적으로 양호한 조건 하에서 의무교육을 받게 되었다고 하더라도 이들을 의무교육시설의 신설과 관련하여 특별한 관련성을 가지고 있다고 보기는 어렵다.

의무교육이 아닌 중등교육의 경우라도 위에서 살펴본 바와 같이 학교용지확보는 그 자체가 일반적인 공익사업의 성격도 띠고 있으므로 납부의무자의 공익사업과의 관련성이 약화되어 있다. 그리고 위에서 살펴본 바와 같이 의무자집단 내부에서도 각 납부의무자들이 공익사업과 관련하여 집단적 동질성을 갖추지 못하고 있으므로 밀접한 관련성의 정도도 각 납부의무자들의 구체적 사정에 따라서 차이가 있을 수밖에 없다.

결국, 신규 주택의 수분양자들이 위 공익사업에 대하여 일반 국민들에 비하여 밀접한 관련성을 갖는다고 보기 어려움에도 불구하고 신규 주택의 수분양자들에게만 학교용지확보를 위한 부담금을 부과하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별에 해당한다.

### (3) 비례원칙 위반 여부

비례원칙과 관련해서는 ‘방법의 적정성’과 ‘피해의 최소성 및 법익의 균형성’이 문제될 수 있다.



## ① 방법의 적정성

이 사건 법률조항은 납부의무자에 학교용지확보의 원인제공자가 아닌 자들도 포함시켜 부담금을 부과하고 있고, 의무교육을 위한 시설과 그 이외의 교육시설을 위한 비용을 구별하지 않고 있으며, 징수된 부담금도 형식적으로는 학교용지확보를 위하여 사용되고 있으나 사실상 이를 이용하여 일반교육재정으로 달성해야 할 과제를 동시에 수행하면서 양자를 엄격히 구분하지 않고 있다.

## ② 피해의 최소화성

부담금은 조세와 비교하였을 때, 조세 외적 금전급부의무이므로 조세보다 더욱 엄격한 피해의 최소화성의 원칙에 부합하여야 한다.

국가가 학교시설 확보라는 공익사업을 시행하기 위하여 목적세로 교육세를, 일반 조세로 취득세, 등록세를, 개발사업으로 인한 수익자 부담금으로 개발부담금을 각 부과하며, 이와 동일한 목적 달성을 위하여 다시 학교용지부담금을 부과하는 것은 사실상 이중과세나 이중의 부담금부과에 해당한다고 볼 여지도 있다. 또한 확보된 부담금이 전부 납부의무자들이나 그 자녀들의 통학거리에 위치한 학교용지의 확보를 위하여 활용된다고 보기도 어려운 점에 대하여는 앞서 본 바와 같다. 그렇다면 학교용지부담금은 피해의 최소화성 요건을 충족하고 있다고 볼 수 없다.

## ③ 법익의 균형성

이 사건 법률조항이 달성하고자 하는 공익사업은 교육시설의 확보라는 매우 중요한 것이기는 하지만, 초등학교와 중학교에 대한 무상의 의무교육이 실시되고 있는 점과 고등학교의 경우 납부의무자의 공익사업과의 관련성이 미약한 상태에서 일반재정부담으로 교육시설의

확보를 위한 교육세, 취득세, 등록세를 부담하고 있음에도 불구하고 다시 추가적인 학교용지부담금을 부과하는 것은 공익사업의 달성과 관련하여 형평에 맞는 몫 이상의 부담이라는 의심이 강하게 들게 하므로 법익의 균형성 요건도 완전히 갖추고 있다고 보기 어렵다.

### 3. 법적 판단

따라서 헌법재판소는 구 「학교용지확보에 관한 특례법」 제2조 제2호 및 제5조 제1항이 학교용지부담금 부과에 있어서 방법의 적정성, 피해의 최소성 및 법익균형성을 충실히 갖추지 못함으로써, 헌법 제37조 제2항의 비례의 원칙에 위배된다고 결정하였다.

## Ⅲ. 위헌 결정 후의 개정

### 1. 서 설

위에서 살펴 본 헌법재판소의 위헌결정으로 인해 「학교용지확보에 관한 특례법」상의 학교용지부담금은 폐지될 것으로 예상되었다. 그러나 지방재정의 부족함으로 학교용지부담금은 폐지되지 못하고, 헌법재판소가 지적한 위헌적 요소들을 제거한 후 아직 제도로써 활용하고 있는 형편이다.

### 2. 현행 「학교용지확보에 관한 특례법」 - 부담금납부의무자

구 학교용지부담금은 개발사업을 통해 제공되는 주택의 ‘수분양자’가 납부의무자였다. 이에 대한 헌법재판소 결정은 평등원칙 및 비례원칙 위반을 이유로 위헌결정을 내렸는데, 수분양자의 이해관계가 각기 다르고 이들이 새로운 학교의 신설을 직접적으로 야기하지 않았다는 사실이 핵심적 이유라고 할 수 있다.

따라서 이와 같은 위헌성을 제거하기 위해서, 개정법률은 토지개발 분양자 또는 공동주택분양자에 대해서 학교용지부담금을 부과하도록 규정하였다. 즉, 특별부담금이 원인자부담금의 성격을 가지는 것이라고 본다면, 이와 같은 규정을 통해서 개발을 통한 학교신설의 직접적 야기자, 즉 원인제공자인 개발시행자에 대해 납부의무를 부과하는 것은 이해할 만하다.

#### 제 5 조 (부담금의 부과·징수)

① 시·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.

여기에서 단독주택의 경우 토지개발자에 대해서만 부담금을 부과하고, 개별 단독주택분양자에 대해서는 부담금을 부과하지 않는 것은 학교신축에 대한 원인제공과 밀접한 연관이 없기 때문인 것으로 이해된다.

## IV. 검 토

### 1. 납부의무자

개발시행자가 납부의무자가 되는 것은 원인제공자에 대한 금전적 부담부과라는 측면에서는 일응 수긍할 수 있는 개정이다. 그러나, 사업시행자가 시·도지사인 경우에는 학교용지부담금을 부과할 수 없으며, 오로지 개인이 사업시행자일 경우에만 부담금의 부과가 가능하다는 측면에서, 이전의 구 법률에 비하면 상당한 정도의 부담금부과수입의 감소가 예상된다. 이와 같은 상황에서는 부담금부과를 통해 학

교육지확보를 위한 재정을 확보한다는 제도의 취지가 현저히 몰각되는 문제점이 있다.

## 2. 학교용지확보의 일반적 공익사업성

헌법재판소는 ‘학교용지확보’가 특정지역의 특별한 공익사업에 해당될 수 있는 여지가 있다고 하면서도, 그러나 부수적으로 일반적 공익사업에 해당되는 측면도 있어, 이와 같이 공익사업이 일반성을 띠는 경우 특별한 공익사업의 재원조달을 위한 부담금이 아니라 조세를 통한 일반예산을 그 재원으로 삼아야 함을 지적하였다.

헌법 제31조는, 일반 국민은 교육을 받을 권리가 있다고 하면서 이에 대한 국가의 의무로 의무교육의 무상실시, 평생교육의 진흥, 교육제도 및 운영, 교육재정 등에 관한 법률제정을 규정하고 있다. 학교용지의 확보는 의무교육을 비롯한 일반적인 정규교육기관의 설립 및 운영의 가장 기초적인 물적 기반이므로 이는 국가의 교육에 관한 의무 중 국민 모두를 대상으로 하는 가장 기본적이고 일반적인 공익사업이라는 점을 쉽게 알 수 있고, 따라서 그 비용은 일반재정인 조세에 의하여 충당되어야 함이 원칙이다. 다만 일정한 지역에 주택 공급의 급증으로 학교시설에 대한 수요가 급격히 증가할 경우 이에 따라 필요하게 되는 학교용지의 확보는 일부 지역의 ‘특별한’ 공익사업에 해당될 여지도 있다.

그러나 특례법에 의한 학교용지확보는 특정한 지역의 단순한 학교수요의 증가에 대처하기 위한 것으로만 보기 어렵다. 학교용지확보의 필요성은 2부제 수업의 폐지, 과밀학급완화를 위한 학급 당 학생 수의 감축, 기타 특별활동을 위한 시설의 확보 등 교육여건의 전반적 향상이라는 일반적인 공익사업의 수요증가에 대처하기 위하여도 필요하기 때문이다. 즉 학교용지부담금 제도의 주 목적이 특정한 지역의 신규 학교수요를 충족시키기 위한 것이라고 하여도 실제로 확보된 학교용지부담금이 부수적으로 일반적 공익사업의 재정으로도 사용되는 것이다. 특례법의 입법과정을 살펴봐도 위와 같은 일반적 공익사업에 대한 재정투입을 늘리면서 또는 늘리는 경우 상대적으로 학교용지확보를 위한 부족한 재원을 마련하기 위하여 학교용지부담금제도신설이 고려되었다는 점이 나타나 있다.

그리고 특례법은 의무교육의 대상이 되는 초등학교 및 교육기본법이 정한 일부 중학교의 신축을 위한 학교용지의 확보비용도 학교용지부담금으로 충당하는 것이 가능하도록 하고 있다. 의무교육은 국가의 일반적 과제 중 다른 부분을 희생해서라도 달성하여야 할 과제이고, 다른 한편으로는 모든 국민이 보호하는 자녀에 대하여 의무교육을 시킬 책무를 부담하고 있는 점을 고려하면, 일반적인 납세의무를 부담하고 있는 국민이 일정한 지역에서 주택을 분양받아 의무교육시설확보의 필요성을 야기하였다고 하더라도 이로 인하여 의무교육시설의 확보가 곧바로 특별한 공익사업으로서 전환된다고 볼 수 없다.

한편 납부의무자의 입장에서 보면, 징수된 학교용지부담금은 지방자치단체(특별시, 광역시, 도)별로 운영되기 때문에 반드시 수분양자들의 자녀들이 다니게 될 학교의 용지확보를 위하여 사용된다고 볼 수도 없다. 특히 초등학교와 중학교의 경우 학교배정 단위지역보다 부담금 부과 단위지역이 훨씬 넓기 때문에 지방자치단체 단위의 학교용지의 확보는 납부의무자 입장에서 사실상 일반적인 공익사업으로서의 성격을 강하게 띠 수밖에 없다.

결국 학교용지부담금은 일반적 공익사업이거나 일반적 공익사업으로서의 성격을 함께 가지고 있는 공익사업을 위한 재정책보수단이고, 학교용지부담금 중 일부는 사실상 일반적 공익사업을 위한 재정에 충당되는 것과 동일한 결과를 낳고 있으므로, 이는 특정한 공익사업에 한하여 그 사업에 충당할 목적으로만 부담금을 부과할 수 있다는 부담금의 정당성 요건을 충분히 만족시키지 못하는 것이 된다.

이와 같이 교육의 질보장을 위한 물적 기반이 되는 학교용지의 확보는, 적어도 헌법재판소의 입장에서는 특정지역의 특수한 공익사업이라기 보다는 일반적 공익사업에 가까운 성격이라는 것이며, 따라서 부담금보다는 일반예산의 투입이 적절한 것이라고 이해될 수 있다.

이는 부담금납부의무자를 변경해서 해결될 수 있는 것이 아니며, 부담금 자체의 정당성에 대한 의문을 표한 것이라 할 수 있다. 특히, 개발시행자 또는 공동주택분양자의 경우 그 액수의 과다를 떠나, 자기가 부담한 부담금액을 분양가의 상승을 통해 사실상 경제적으로 수분양자에게 전가시킬 가능성이 얼마든지 있을 수 있는 위험이 존재한다.

따라서 상존하는 위헌성의 근원적 제거를 위해 학교용지부담금은 차제에 폐지토록하고, 국가 또는 지방자치단체의 일반재원에서 재원을 확보하도록 해야 할 것이다.

## 제 4 절 교육재정으로서의 교부세

### I. 교부세의 의의

교육재정교부세(educational local share tax)는 국가가 지방교육행정의 건전한 발전을 기할 것을 목적으로 국세수입의 일부로써 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 제도를 말한다. 또한 교부금은 ‘국가가 재산적 결함이 생기는 지방자치단체에 교부하는 금액’이라고 정의할 수 있다. 재정적 결함이 있는 각 지방자치단체에 대한 구체적인 교부세액은 동법 제5조의 ‘매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액’이다.

### II. 지방교부세의 성격

#### 1. 교육재정조정제도로서의 교부세

##### (1) 지방재정조정제도의 의의

앞서 언급한 바와 같이, 지방자치단체간의 재정력의 차이 등으로 인한 불균형을 시정하고 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 하기 위한 자원보장마련은 지방재정이나 자치행정 차원이 아닌 국가적인 과제라 할 수 있다. 이런 과제를 해결하기 위해 세제개편이나 경제구조조정 이외에 각국이 채용하고 있는 제도가 곧 지방재정조정제도(local finance equalization scheme)이다. 요컨대, 지방재

정조정제도란 국가와 지방자치단체 간의 재정불균형 및 지방자치단체들 간의 재정불균형을 시정하기 위해 재정상황이 열약(劣弱)한 지방자치단체에 대해 이루어지는 재정지원제도를 의미하게 된다.<sup>45)</sup>

이는 일면, 수입이 균일하지 않은 경제주체에 대해 동일한 수준의 경제적 급부를 제공하는 것이기도 하는 의미를 갖지만, 국가와 지방자치단체 간에, 경제적 환경을 달리하는 지방자치단체들 사이에 발생하는 재정조달능력 면에서의 근원적 격차와 그 원인을 고려할 때 지방재정조정제도에 대한 법적 정당성과 불가피성은 어느 법역에서든 인정되고 있다.

이 같은 지방재정조정제도는 비단 중앙정부가 지방정부에게 교부하는 재원이전만을 의미하는 것은 아니고, 광역자치단체가 기초자치단체에게, 동급간 자치단체간 재원을 공여하거나 단체간 자원불균형을 조정해 주는 일련의 제도를 모두 일컫게 된다.

이 점에서 지방재정조정제도는 일종의 수직적 재정 불균형이나 불공평(vertical fiscal imbalance or inequity) 문제를 해결하기 위한 제도이면서 동시에 지방정부간의 수평적 재정불균형과 불공평(horizontal fiscal imbalance or inequity) 문제를 해결하기 위한 제도적 성격을 겸비하고 있다.

우리나라의 현행 법제상 지방재정조정제도로는 「지방교육재정교부금법」에 의한 지방교육재정교부금과 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 의한 국고보조금 등이 운영되고 있다.<sup>46)</sup>

## (2) 지방재정조정제도의 기능

지방에 대한 재정조정제도는 흔히 세 가지의 의미 내지 기능을 가지는 것으로 얘기된다.<sup>47)</sup> 첫째, 국가가 수행해야 할 국가의 업무를 지방이

45) 김혜정·김종희, 지방재정조정제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 연구보고서, 2009, 5면을 참조.

46) 광의로는 지방교육재정교부금도 이에 포함시키기도 한다. 국회예산정책처, 「대한민국재정 2007」, 286면 참조.

처리하는 데에 대한 비용보전으로서의 성격을 갖는다. 즉, 지방교육자치제를 지역주민의 기본권으로서 인식하는 것이 아닌, 우리 헌법에 의해 비로소 보장된 제도보장으로 파악할 경우, 지방자치단체가 처리하는 지방사무의 법적 성격은 원래적 의미에서의 국가사무라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 자신의 업무를 수행하기 위해 필요한 재원은 자주 재원뿐만 아니라 국가에 의해서도 지원되어야 할 필요가 있다.

둘째, 이와 같은 국가임무의 수행에 필요한 재원을 보장하기 위한 국가수입의 배분이라는 의미가 존재한다. 전술한 바와 같이 재정조정 제도는 1차적으로 국가에서 지방으로의 재정이전 즉, 수직적 재정조정을 의미한다. 따라서 지방자치제의 실현을 통한 민주적 국가의 완성은 원칙적으로 재정의 수직적 조정과 연관된다.

마지막으로, 지방자치단체들 사이에 존재하는 재정력 격차를 해소하기 위한 재정지원의 의미가 있다. 지자체 간 재정조정은 특히 우리나라와 같이 사회·정치·경제·문화가 수도권에 집중되어 있는 상황에서는 매우 의미 있는 기능이라고 할 수 있으며, 이를 수평적 재정조정이라고도 한다. 그러나 수평적 재정조정을 위한 구체적 수단은 각국이 처한 경제적·법적 문화와 연혁에 따라 다양하게 실현될 수 있다. 즉, 국가에서 지방으로 재정이 이전될 때(수직적 재정조정 시에), 국가가 이미 지방자치단체 간의 재정력 격차를 파악하여 재정지원을 하는 방식과, 우선 법령에 의한 기준에 따라 지방에 대한 재원을 1차 이전하고, 이 후 지방자치단체 간 재정력 격차에 따라 재정조정을 다시 하는 방식이 있다. 전자는 우리나라와 일본이 취하고 있는 재정조정 방식이며 후자는 대표적으로 독일이 취하고 있다.

---

47) 강주영, “주요국 재정헌법의 비교검토”, 재정법연구 제3권, 2010, 145면.



### (3) 지방재정조정제도의 필요성

지방재정조정제도의 필요성은 두 가지 측면에서 인정되는데, 규범적 측면과 재정·경제상태의 현실적 측면에서라고 할 수 있다. 첫째, 규범적 측면에서는 앞에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 최고 규범인 헌법이 전문(前文)과 제123조 제2항에서 국가의 균형발전을 국가의 의무로서 명시적으로 규정하고 있으며, 또한 헌법 제31조 제3의 무상의 무교육을 실현하기 위한 법제도적 수단의 확보를 위해서다. 둘째, 재정·경제적 현실면에서는 국가의 재정수입과 지방의 재정수입이 현격한 차이를 드러낸다는 점(수직적 재정불균형)과 또한 지방자치단체 간의 재정력의 격차 또한 현저하여(수평적 재정불균형), 국가와 지방 간 그리고 지방자치단체 사이에서도 재정의 조정이 요청된다.

우선 수직적 재정불균형을 살펴보면, 국세와 지방세의 비중은 아래 표<sup>48)</sup>와 같이 일정한 경향을 보이며 약 8:2 정도의 비율을 가진다. 따라서 지방자치단체의 재정수입이 절대적으로 적음을 알 수 있다.

다음으로, 수평적 재정불균형의 관점에서 재정조정이 요청된다. 즉, 지방재정이라는 관점에서 봤을 때, 지방자치단체의 재정지출은 자체 수입으로 감당되는 것이 이상적이며 또한 요청되는 바이다. 그러나 현실은 그와 달리 대부분의 지방자치단체가 재정수입의 부족으로 인해 운용상의 어려움을 겪고 있으며, 또한 지방자치단체의 재정건전성의 지표가 되는 재정자립도는 해마다 악화돼서 2011년 현재 51.9%에 머무르고 있다.<sup>49)</sup> 마찬가지로 지방재정의 자립도도 그 편차가 커서 서울은 90.3%에 이르는 반면 전라남도의 경우 20.7%에 머무르고 있으며,

48) e-나라지표, <http://www.index.go.kr>, 2012. 2. 7 검색.

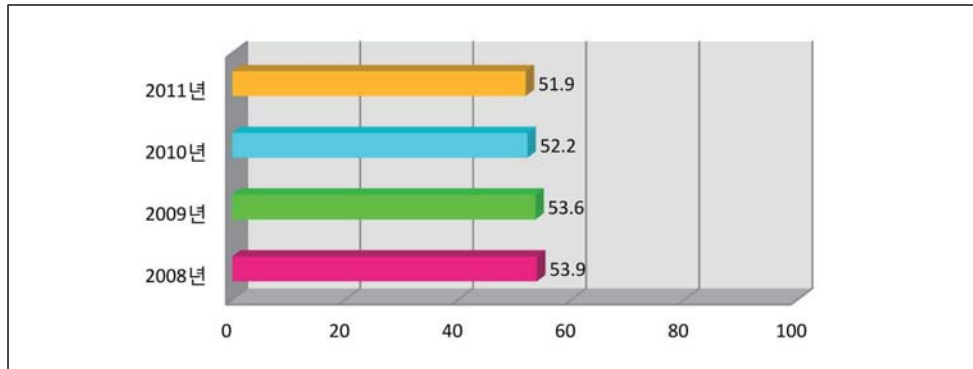
49) 재정고, <http://lofin.mopas.go.kr>, 2012. 2 자료.

- ▶ 재정자립도(전국계) : 51.9%
  - 지방세 : 45,000,078(백만원)
  - 세외 수입 : 12,296,332(백만원)
  - 일반회계총계 예산규모 : 110,433,356(백만원)

전국 244개 지방자치단체 중 재정자립도가 70% 이상 되는 지방자치단체는 5개에 머무르고 있는 반면, 10% 미만 되는 자치단체는 10개에 이르고 있는 형편이다.<sup>50)</sup> 이러한 통계는 우리나라 지방자치단체의 재

• 재정자립도 변동 추이

(단위 : %)



50) 재정고, <http://lofin.mopas.go.kr>, 2012. 2 자료.

• 분포 현황

(단위 : 단체수, %)

구분	합계	구성비(%)	사도	시	군	자치구
합계	244	100	16	73	86	69
10% 미만	10	4	-	1	9	-
10-30% 미만	145	59	7	33	71	34
30-50% 미만	58	24	3	23	6	26
50-70% 미만	26	11	5	16	-	5
70-90% 미만	5	2	1	-	-	4
90% 이상	-	-	-	-	-	-

• 시·도별 현황

(단위 : 단체수, %)

시도별	시도별평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별평균	51.9	68.6	33.0	38.0	17.0	36.6
서울	90.3	88.8	-	-	-	47.7
부산	56.4	52.1	-	-	32.4	24.5
대구	53.5	48.6	-	-	37.2	24.7
인천	69.3	65.8	-	-	15.9	37.3
광주	47.5	42.0	-	-	-	20.2
대전	57.2	51.9	-	-	-	23.9

정자립도가 전체적으로 낮은 상태이며 또한 지역 간 재정력의 격차가 극심함을 나타내고 있다.

지역과 지방 간 재정자립도가 낮거나 또는 재정력의 격차가 현저할 경우, 지역주민은 자치단체로부터의 충분한 행정서비스를 받을 수 없으며 지역문제의 해결을 기대하는 것은 어렵게 된다. 따라서 국가는 지방자치단체 사이의 재정력의 격차를 조정하고, 지방자치단체가 법률로써 정해진 사무 또는 생활배려의 개선 등의 임의의 사무를 수행할 수 있게 하기 위해 지방자치단체에 또는 지방자치단체 상호 간에 재정을 지원하는 제도인 지방재정조정제도를 도입하고 있다.<sup>51)</sup>

지방교부세는 국고보조금과 함께 지방재정조정제도의 하나다.

## 2. 지방교부세의 법정교부율제도

「지방교육재정교부금법」 제6조, 제7조는 교부금의 지원규모를 명문으로 정하고 있어 법정교부율제도를 채택하고 있다.

지방교부세의 총액을 결정하는 방식으로는 대표적으로는 지금 우리나라와 일본이 취하고 있는 법정교부세율방식 외에도 예산배정방식 등이 있다. 예산배정방식은 법정교부세율방식과 달리 매년 중앙정부가

시도별	시도별평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
울 산	69.1	62.5	-	-	47.5	39.6
경 기	72.5	-	60.1	54.0	30.9	-
강 원	27.5	-	21.4	25.3	14.5	-
충 북	32.7	-	24.1	28.5	21.1	-
충 남	35.4	-	28.3	31.6	20.7	-
전 북	24.5	-	18.6	20.9	14.3	-
전 남	20.7	-	13.5	26.3	11.7	-
경 북	28.1	-	21.4	25.8	13.4	-
경 남	42.6	-	35.2	36.4	14.7	-
제 주	25.1	-	24.9	-	-	-

51) 홍정선, 지방자치법학, 2002, 365면, 문단번호 1371.

편성한 예산에 따라 교부세의 총액을 결정하는 방식이다.<sup>52)</sup>

법정교부세율을 채택했을 때의 장점은 첫째, 교부금이 지방교부세법에 의해 규정된 총액으로 결정되므로, 지방자치단체가 자치단체의 사무를 처리하는 데 필요한 일반재원의 확보가 안정적으로 가능해진다. 둘째, 이렇게 안정적으로 확보된 지방자치단체의 일반재원으로 인해 지방자치단체는 지방세입의 합리적인 예측을 할 수 있으며 그 결과 예산편성과 사업계획이 안정적으로 시행될 수 있다. 마지막으로 법정교부세율방식으로 지방자치단체는 중앙정부의 간섭 또는 영향력 없이 법령에 규정된 교부금을 안정적으로 지원 받을 수 있다.

법정교부세율방식의 단점으로는 ① 지방자치단체가 일반재원으로서 확보할 수 있는 법정교부세율방식의 안정성이 반대로 극복되어야 할 대표적인 단점이 된다. 즉, 교부세는 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 기준으로 지급되는데, 법령에 의해 재정부족액이 교부세로써 안정적으로 보전될 경우 지방자치단체는 재정의 건전성 및 자립도의 회복과 재원확충을 위한 자구적 노력을 태만히 할 우려가 있다. 또한 ② 교부세율의 법정화로 인해 지방교부세의 지급액이 실제 지방자치단체의 수요액과 관계없이 일방적으로 결정될 수 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 보통교부세는 재정부족액을 기초로 하여 산정된다. 그러나 그것이 곧바로 보통교부세의 지급액이 되는 것은 아니며 재정부족액은 다시금 조정률<sup>53)</sup>을 곱하여 그 결과액을 보통교부세의 지급액으로 산정하게 된다. 재정부족액에 조정률을 곱하는 이유는 교부세 총액이 지방자치단체 전부의 재정부족총액을 충족시키지 못하기 때문이다.<sup>54)</sup>

52) 김종희, 지방재정론, 2006, 343면.

53) 보통교부세총액을 재정부족액총액으로 나눈 값.

54) 김종희, 앞의 책, 343면.

### 3. 지방자치단체의 교육행정 일반재원으로서의 교부금

현행 지방교부세는 보통교부금 그리고 특별교부금의 4가지 종류가 있으며, 그 중에서 지방자치단체의 교육행정 일반재원으로서 지방자치단체의 자주적인 판단에 따라 제한 없이 사용할 수 있는 것은 보통교부금이다. 일반재원으로서의 성격으로 인해 보통교부금은 교육행정을 위한 지방재정조정수단 중 가장 중요한 의미를 가지며 또한 중앙정부의 지방정부에 대한 금전적 지원 중 자치단체의 재정력향상과 지방재정분권을 구현할 수 있는 가장 적절한 수단이라고 평가된다.

지방재정조정수단으로서 국가에 의해 지원되는 금전이라는 면에서 국고보조금과 유사하지만, 국고보조금의 사용은 지방자치단체의 재량하에 있지 않고 그 용도가 지정되어 있다는 점에서 구별된다.

### 4. 변형된 지방세로서의 교부금<sup>55)</sup>

교부금은 본연의 의미에 있어서의 조세는 아니라고 할 것이다. 그러나 교부금은 한 편, 조세의 속성을 전혀 가지지 않는 것은 아니다. 즉, 지방자치단체의 재정자립도를 제고하고 자치단체 간 재정의 불균형을 시정하기 위해서 국가가 지방자치단체를 대신하여 국세로 징수하여 법적 근거와 법이 규정한 방식에 따라 지방에 재분배하는 것으로서 ‘국가가 지방자치단체를 대신하여 징수하는 지방세’의 성격을 가지고 있다.

## Ⅲ. 교부금의 기능과 효과

교부금을 통하여 기대할 수 있는 기능 또는 효과는 지방자치단체의

55) 김종희, 앞의 책, 336면 이하 참조.

교육재정보장과 재정자율성의 제고 그리고 지방자치단체 간의 교육재정조정효과라고 할 수 있다.

### 1. 자원보장효과

앞에서 살펴 본 바와 같이 우리나라 지방자치단체들의 교육재정자립도는 매우 미약한 정도라고 할 수 있다. 따라서 각 지방자치단체가 자기의 사무를 수행하기 위한 재원이 부족한 경우가 대부분이며, 여기에서 교부금을 통한 지방재정의 부족분이 보전될 것이다. 또한 교부금을 통해 지방재원이 보장됨으로써, 전국 일률적인 교육행정서비스 수준(National Minimum)이 확보 될 수 있을 것이다.<sup>56)</sup>

### 2. 재정자율성 제고

교부금 중 보통교부금은 「지방교육재정교부금법」 제5조에 따라 지방자치단체에 재정부족이 발생했을 때 지급되게 된다. 따라서 지방자치단체는 지급받은 보통교부금을 자기의 교육사무나 주민의 교육행정 서비스를 위해 중앙정부의 간섭이나 개입 없이 재량껏 사용할 수 있게 된다. 그러나 보통교부금을 제외한 특별교부금과 국고보조금은 각각의 법령에서 용도를 지정하고 있으며,<sup>57)</sup> 특히 국고보조금의 경우는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제22조에서 용도의 사용을 엄격히 금지하고 있다. 보통교부금을 제외한 특별교부금과 국고보조금은 그 사용 용도의 지정으로 인해 지방자치단체가 필요로 하는 곳에 재원을 투입할 수 없어 지방재정의 자율성에 기여하는 바는 없다고 할 것이다.

결국 보통교부금은 특정 용도의 지정 없이 지방자치단체에 의해 일반

56) 이창균, 지방교부제도의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1997, 21면.

57) 특별교부세-지방교부세법 제9조, 분권교부세-동법 제9조의2, 국고보조금-보조금의 예산및관리에관한법률 제22조.

재정으로서 사용된다는 점으로 인해 그 의의와 특징을 찾을 수 있다.

### 3. 지방자치단체 간의 재정조정효과

시장경제질서에 의한 산물인 지방자치단체 간 경제력 및 재정력의 격차는 어느 정도 필연적이다. 이러한 불가피한 재정력의 격차로 인해서 발생할 수 있는 지역주민에 대한 교육행정서비스의 차이를 줄이고 균등화하기 위한 지방자치단체 간의 재원이전이 필요하다. 교부금은 재정자립도가 달성된 지방자치단체에 대해서는 교부되지 않으며 또한 재정부족이 발생한 지방자치단체에 대해서도 재정부족분의 액수에 비례해서 지급되므로 지역 간의 재정조정효과를 가질 수 있게 된다.

## IV. 국고보조금

국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금·부담금 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다(보조금의예산및관리에관한법률 제1조). 국고보조금은 국가의 주요한 시책사업을 자치단체가 대신하여 수행할 수 있도록 경비를 지원해 주는 제도이며 따라서 지방교부세와는 달리 재정조정기능은 약하다고 평가된다.

국고보조금은 지방자치단체의 일반재원으로서의 성격을 갖지 아니하므로 지정된 용도로만 사용될 수 있으며 그 성격상 국가의 간섭과 통제를 받게 되어 지방자치단체의 교육재정분권에는 오히려 역행하는 결과를 갖게 된다. 이와 같은 점을 인식하여 내년부터는 국고보조금 사업의 대부분을 지방자치단체에 이양하여, 국고보조금은 폐지되게 된다.

## 제 4 장 개선방안

### 제 1 절 교육재정의 확보

정부의 예산규모 중 교육예산은 국방부나 행정안전부 보다 오히려 더 큰 몫을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 안정적인 교육재원의 확보는 교육재정의 가장 중요하고도 어려운 과제가 되고 있다. 이는 국가사무 중 다른 사업과 비교하여 ‘교육’이 가지는 특수성에 기인하는 것으로 파악되는 바, 재정투하의 반응에 있어서의 비즉시성이 그것이라 할 수 있다. 즉, 교육재정의 지출을 통해 특정의 유형물을 생산하는 것이 아니며, 장래세대의 지적·인격적·신체적 부분의 발달을 위한 투자가 가지는 측정의 곤란성이 그 전형적인 속성이라 할 것이다. 그 결과 즉시적 재정대응이 필요한 영역의 발생 시, 교육과 같은 비즉시적 재정사업의 후퇴가 예견될 수 있으며, 이와 같은 이유로 교육재정의 안정적 확보는 무엇보다 필요할 것이다.

#### I. 세입측면에서

##### 1. 교육세 세원의 안정성 확보

###### 〈 재원별 세입예산 〉

(억원, %)

재원별	'12회계연도(A)		'11회계연도(B)		증 감(A B)	
		구성비		구성비		비율
합 계	477,034	100.0	439,215	100.0	37,819	8.6
중앙정부이전수입	367,134	77.0	333,786	76.0	33,348	10.0
지방교육재정교부금	367,015	76.9	333,436	75.9	33,579	10.1
국고보조금	119	0.02	350	0.1	△231	△66.0



제 4 장 개선방안

재원별	'12회계연도(A)		'11회계연도(B)		증 감(A B)	
		구성비		구성비		비 율
지방자치단체이전수입	83,834	17.6	79,155	18.0	4,679	5.9
지방교육세전입금	51,635	10.8	50,346	11.5	1,289	2.6
담배소비세전입금	5,261	1.1	5,988	1.4	△727	△12.1
시도세전입금	18,307	3.8	16,106	3.7	2,201	13.7
학교용지일반회계 부담금	3,768	0.8	3,693	0.8	75	2.0
비법정이전수입	4,863	1.0	3,022	0.7	1,841	60.9
지방자치교육단체교육 비특별회계부담수입	25,553	5.4	26,127	5.9	△574	△2.2
교수 학습활동수입	11,048	2.3	11,110	2.5	△62	△0.6
행정활동수입	187	0.04	192	0.04	△5	△2.6
자산수입	455	0.1	531	0.1	△76	△14.3
이자수입	1,403	0.3	1,341	0.3	62	4.6
잡수입 등	174	0.04	124	0.03	50	40.3
이월금 등	12,286	2.6	12,829	2.9	△543	△4.2
지방교육세						
주민(기관)부담금 등 기타	513	0.1	147	0.03	366	249.0

지방자치단체의 법정전입금 중에서 가장 큰 부분을 차지하는 재원이 지방교육세전입금으로서 올해의 경우 전체 교육예산의 10.8%를 차지하고 있다.

그러나 지방교육세는 지방세에 부가세로 징수하는 세목으로서 세입의 안정적 확보에는 근원적인 문제를 내포하고 있다. 교육세의 구체적 세율은, 취득세액·등록면허세액·재산세액의 20%, 레저(경주·마권)

세액의 40%, 담배소비세액의 50%, 주민세균등분액의 10%(인구 50만 이상의 시지역에서는 25%), 자동차세액의 50%가 된다. 이와 같이 교육세의 본세는 특히 경기도에 취약한 소비과세 위주로 되어 있어, 경기변동에 따른 세수변화로 인해 안정적인 재원전출을 기대하기는 어렵다.

### 〈 지방교육세전입금 세입예산 〉

(억원, %)

구 분	'12회계연도 (A)	'11회계연도 (B)	증 감(A B)	
				비 율
지방교육세전입금	51,635	50,346	1,289	2.6

따라서 경기변동에 덜 민감한 세원으로의 개편을 모색할 필요가 요청되는 바, 소비과세에서 소득과세로의 전환은 한 가지 대안이 될 수 있다.

소득과세로의 전환에 있어서 대상이 될 수 있는 세목은 소득세와 법인세가 가능할 것이다. 물론 소득세·법인세는 국세에 해당하는 것이 있어, 교육세입의 전체적 세수조정이 뒤따라야 할 것이다.

소득과세로의 전환이 이루어 질 경우, 기대할 수 있는 장점으로는, 첫째 소비과세보다 소득과세가 교육수혜와 연관성이 높고, 둘째 지역 주민 들이 지역교육에 적극 동참하고 고통을 분담한다는 차원에서 장점을 가지며, 셋째 지방교육세를 소득과세 중심으로 개편하는 것은 지방자치시대에 재정분권 정신에도 부합된다고 할 것이다.<sup>58)</sup>

## 2. 지방자치단체의 교육재정 분담

### (1) 교육재정분담의 필요성

「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 교육사무는 지방자치단체의 사무로 규정되어 있다. 따라서 마땅히 교육자치이념의 입장에서는 지방

58) 송상훈·이용환·류민정, 국가와 지방자치단체 간 교육재정분담 연구, 경기개발연구원, 2007, 80면.

교육재정의 많은 부분을 지방자치단체의 자주재원으로 해결하는 것이 적절하다고 할 것이다.

교육재정에 있어서 지방자치단체의 자주재원으로써 분담하는 비율이 높을수록, 교육에 있어서의 주민참여인식이 향상된다고 볼 수 있는데, 이는 학교에 대해 가지는 학부모의 관심이 제고되기 때문이다.

지방자치단체의 교육재정 분담도를 높이기 위해서는 국세를 지방세로 대폭 이양하고, 일반자치단체 전입금 재원부담을 단순화하는 것이 바람직하다는 주장이 있다.<sup>59)</sup>

## (2) 교육자치와 교육의 균등한 질보장

지방자치단체의 부담비율을 높이기 위해서는 절대적으로 전제되어야 할 것이, 지방자치단체의 재정력강화이다. 현재의 재정자립도 수준에서는 지방자치단체의 교육재정 분담비율을 높이라는 요구는 무리한 것이며, 일반 재정사무의 수행에도 심각한 부정적 영향을 미칠 수 있다.

국세의 지방세 이양을 한 가지 방안으로 제시하고 있으나, 이 또한 비현실적이기는 마찬가지라고 할 수 있다. 즉, 세수의 대부분이 서울·경기 등의 수도권에서 발생하고 있으며, 법인세의 경우 대기업의 본점사무소 소재지는 거의 서울에 소재하는 현실을 감안할 때, 서울·경기 등의 소수 수도권에 위치하고 있는 지방자치단체를 제외한 나머지 대다수 지방자치단체는 오히려 국세의 지방세로의 이양 후 더욱 열악한 재정상황을 맞아 교육재원의 궁핍한 상황을 면하기 어려울 것이다.

이와 같은 상황은, 대한민국 전역에서의 최소한의 균등한 교육서비스를 보장받을 권리라는 관점에서 더욱 문제가 있는 것이며, 자칫 교육자치만을 강조하다 더 높은 가치인 최소한의 균등한 수준의 교육의 질보장을 간과할 위험이 있다. 이는 재정력이 약한 지방자치단체일수

---

59) 송상훈·이용환·류민정, 앞의 연구보고서, 59면.

록 더 많은 의미를 가지는데, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 불요불급한 교육재정을 최대한으로 삭감하여 일반재정사무에 더 많은 재원을 투자할 수밖에 없기 때문이다.

### (3) 세입보장에서 세출보장으로의 패러다임 전환

따라서, 지방자치단체의 재정분담율을 높이기 위해서는 산업구조까지 재편해야 되는 어려움이 있으므로 사실상 단시일 내에 가능할 수는 없으며, 결국 교육자치의 이념을 실현하기 위해서는 인식의 전환이 선행되어야 할 것이다.

현재까지 교육자치실현을 위한 방편은 주로 교육재정세입의 확충을 통한 재정책임분담의 입장에서만 논의되었다. 그러나, 이는 중단기적 관점에서는 사실상 실현불가능에 가까운 것이며, 또 바람직하지도 않은 것으로 보인다. 교육자치의 실현은 포기할 수 없는 것이지만, 그렇다고 교육자치 굳이 재정자치와 직결되는 것은 아님을 인식할 필요가 있다. 즉, 세입의 재정고권보다는 세출의 재정고권을 강화함으로써, 지방교육재정의 안정적 기반을 다지면서도, 교육자치의 이념을 실현시킬 수도 있을 것이다.

지방재정에 있어서의 재정고권은 두 가지 측면에서 논의될 수 있다.

#### ① 세입에 있어서의 재정고권

첫째, 가장 전형적인 것은 세입에 있어서의 재정고권을 들 수 있을 것이다. 여기에는 세원의 포착, 과세, 징수, 재정운용계획, 재정운용·관리·집행, 재정통제 등의 재정전반에서의 자율적 권한이 보장된다. 당연히 이 상황에서는 재정책임이 수반되며, 재정곤란의 경우에도 스스로의 책임 하에 극복되어야 할 것이 요청된다. 이와 같은 수준에서의 재정고권은 국체(國體)의 형식을 떠나 국가만이 향유하고 있는 것으로 보인다. 즉, 단일국가는 말할 것도 없거니와 국가들의 연합인 연

방국가에 있어서도 개별 주(州)는 제한된 재정고권만을 향유할 뿐 전면적이고도 완결적인 재정고권을 향유하지는 못한다. 전면적 재정고권은 국방·외교와 더불어 연방의 고유한 권한으로 파악된다.

② 세출에 있어서의 재정고권

둘째, 지방자치단체에 적용할 수 있는 것으로 세출에 있어서의 재정고권을 들 수 있다. 일반적으로 지방자치제의 연혁이 길수록, 지방 간의 재정력 격차가 현저하며, 이와 같은 상황에서 전형적인 의미에서의 재정고권만을 고집할 경우, 지방자치단체 간의 재정력 격차는 더욱 심화하여 고착될 수밖에 없을 것이다. 이럴 경우 국가최저수준(이른바, national minimum)을 보장하기 위해서 국가는 조정적 재정개입을 하게 되는데, 이것이 재정조정제도라고 할 수 있다. 즉, 재정조정제도는 자주재원의 확보가 열약한 지방자치단체에 대해 부족분만큼 의존재원을 지원함으로써 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화하는 역할을 하는 것이다.

여기에서는 교육자치이념의 실현을 위한 방편으로서 세출에 대한 자치권을 가지며, 세입은 국가로부터의 의존재원의 지원에 의한다. 즉, 세원의 포착, 과세, 징수, 재정운용계획, 재정운용·관리·집행, 재정통제의 각 재정단계에서 재정운용·관리·집행, 재정통제와 관련한 고권만을 향유하는 제한된 재정고권이라고 할 수 있다. 따라서 재정책임도 제한된 정도의 책임만을 지게 된다. 만약, 특정 지방자치단체에 재정위기 상황이 오게 될 경우, 국가는 즉각적인 재정조치를 취해 재정위기 상황을 극복하게 할 것이다.

세출에 있어서의 재정고권을 강조할 경우, 가장 단점으로 지적되는 것은 지방자치단체의 재정책임성 결여라고 할 것이다. 여기에는 재정건전성 및 재정자립도를 향상시키려는 어떠한 노력도 결여되는 상태가 발생하기 쉽다. 따라서 자체적 재정수입을 확충하려는 노력을 기

울일 수 있도록 하는 유인 또는 제재를 내용으로 하는 법제도의 완비가 필수적이다. 이는 주로 재정페널티·인센티브로 나타난다.

#### (4) 교육재정에 있어서의 세출고권 강화

이는 교육재정에 있어서도 그대로 적용된다고 할 것이다. 이미 현재의 교육재정체계도 세출고권을 보장하는 형태로 자리매김했다. 그러나, 세출고권이 적절히 보장되기 위해서는 지방교육자치에 필요한 재원이 안정적으로 확보될 필요가 있다. 이는 세원의 절대적 부분을 차지하는 국가가 보장해야 될 필요가 있다. 국가로부터의 의존재원 중 가장 의미 있고 안정적인 법적 수단으로는, 지방교육재정교부금이라 할 수 있으며, 특히 보통교부세가 그에 해당한다. 전술한 바와 같이 보통교부세는 지방자치단체가 필요에 따라 사용할 수 있는 일반재원으로서의 성격을 가지며, 교육자치의 이념에는 가장 부합하는 재정수단이라고 할 수 있다.

물론, 앞에서 지적한 바와 같이, 교육재정자립도를 제고하려고 하는 지방자치단체의 자구적 노력에 대한 유인을 제공하기 위해서는 재정페널티와 재정인센티브를 적절히 활용할 필요가 있다.

## II. 세출측면에서

교육재원을 확보하기 위한 방법으로 세출측면에서 논의될 수 있는 것은, 교육재정집행 과정에 있어서 낭비적 요소를 제거하는 데 중점이 있다고 할 것이다. 여기에는 단기적 낭비요인과 중·장기적 낭비요인이 존재하며, 단기적 낭비요인은 주로 재정통제의 국면에서 검토 대상이 된다. 따라서 중·장기적 낭비요인과 관련하여 논의될 수 있는 요소는 교원증원의 적절성, 학교신설의 적정성 그리고 소규모학교의 통폐합 문제라고 할 수 있을 것이다.

### 1. 교원운용의 최적화

교육재정의 세출부분에 있어서 가장 많은 액수를 점하고 있는 부분은 인건비 부분이다. 그 중 공립과 사립교원의 인건비는 전체 교육비 지출의 약 50%를 차지하고 있다. 따라서 교원의 숫자가 모자라는 것도 문제이지만, 교육재정의 효율적인 운용을 위해서는 교원의 숫자를 무리하게 증원하지 않고 최적화 할 것이 필요하다.

#### 〈 인건비 세출예산 〉

(억원, %)

구 분	'12회계연도 (A)	'11회계연도 (B)	증 감(A B)	
				비 율
인건비	302,674	288,211	14,463	5.0

2012회계연도의 교육부분에 있어서 30조원이 넘는 금액이 인건비로 지출되었다. 이는 작년대비 5%가 늘어난 규모이다. 교원의 복지와 임금인상 부분을 고려한다면 교육재정에 있어서 인건비 부분은 지속적으로 늘어날 것을 예측할 수 있다. 따라서 인건비 중 불필요한 부분의 증액을 억제하는 것이 필요하다고 판단된다.

### 2. 학교신설의 적정성 그리고 소규모학교의 통폐합

#### (1) 학교신설의 적정성

도시 및 택지개발 등의 사업과 관련하여 새로운 학교수요에 맞추어 학교를 신설할 필요가 발생한다. 그러나 학교용지의 매입 등의 비용이 막대하여서 신규수요에 대한 적정한 예측이 있어야 할 것이다.

## (2) 소규모학교의 통폐합

적정수 이하로 학생수가 감소할 경우, 규모의 경제를 통한 효율적 재정운용을 위해 적정학급 규모 이상의 학교와 통폐합할 필요가 발생한다. 이는 특별히 학령인구의 감소와 향후 장기적으로 신생아 출생률의 감소 등을 고려하여 적극적으로 고려되어야 할 사항으로 판단된다.

## 〈 성질별 세출예산 〉

(억원, %)

성질별	2012년(A)		2011년(B)		증 감(A B)	
		구성비		구성비		비 율
합 계	477,034	100.0	439,215	100.0	37,819	8.6
인건비	302,674	63.4	288,211	65.6	14,463	5.0
교원	184,395	38.7	178,167	40.6	6,228	3.5
행정직	27,644	5.8	26,350	6.0	1,294	4.9
기타직	12,482	2.6	10,729	2.4	1,753	16.3
복지후생지원	35,061	7.3	32,925	7.5	2,136	6.5
사립학교교직원	43,092	9.0	40,040	9.1	3,052	7.6
물건비	13,566	2.8	12,678	2.9	888	7.0
이전지출	8,120	1.7	3,514	0.8	4,606	131.1
자산취득	34,626	7.3	33,266	7.6	1,360	4.1
토지매입비	6,119	1.3	5,546	1.3	573	10.3
시설비	25,954	5.4	25,015	5.7	939	3.8
자산취득비	2,270	0.5	1,545	0.4	725	46.9
기타자산취득비	283	0.1	1,160	0.3	△877	△75.6
상환지출	9,026	1.9	8,606	2.0	420	4.9



성질별	2012년(A)		2011년(B)		증 감(A B)	
		구성비		구성비		비 율
지방교육세	1,151	0.2	1,266	0.3	△115	△9.1
민자사업지급금	7,875	1.7	7,340	1.7	535	7.3
학교지원	105,672	22.2	88,421	20.1	17,251	19.5
공립학교	81,241	17.0	70,232	16.0	11,009	15.7
사립학교	23,776	5.0	17,551	4.0	6,225	35.5
기 타	655	0.1	638	0.1	17	2.7
예비비 및 기타	3,350	0.7	4,519	1.0	△1,169	△25.9

교부금은 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비를 용도지정 없이 재원으로 지원하는 것으로, 지방교육재정교부금은 교육의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 형평성 있게 배분하여야 한다. 이와 더불어 부족한 교육재정을 효율적으로 집행하기 위하여 세출구조에 대한 원인분석과 함께 낭비요인을 제거하는데 다음과 같은 검토가 필요하다.

### Ⅲ. 운영측면에서 - 지방재정과 교육재정의 통합

#### 1. 지방재정과 교육재정통합의 요청

현재 지방교육재정은 ‘시·도교육비특별회계’를 통해 운영되고 있다. 이는 앞에서도 지적한 바와 같이, 어느 정도의 부정적 요소를 포함하고 있다. 즉, 교육이 지방자치단체의 사무라는 법령상의 명백한 규정에도 불구하고 지방자치단체의 관점에서는 교육재정이 일반재정과 별도의 분리된 재정체계로서 교육청의 재정일 뿐 일반 지방자치단체와는 무관하다는 인식을 가져오게 한다.

특히, 교육재정이 지방자치단체의 일반재정과 통합되어야 할 이유로서 세 가지가 거론되고 있다.<sup>60)</sup>

첫째, 정책의 효과성 측면뿐 아니라 일반행정과 교육행정 서비스를 동시에 받으면서 세금을 납부하는 주민의 관점에서 볼 때 필요하다.

둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금제도의 운영과정에서 나타나고 있는 정책의 연계 및 방향성 결여 그리고 재정효과의 차이를 거시적으로 적절히 조정해 줄 필요가 있다. 이를 위해서는 두 제도가 정책적 연계장치나 상호 점검장치없이 개별적으로 집행되고 있는 현실상황을 구조적으로 개선하는 것이 필요하다.

셋째, 연도별로 교부금제도의 형평화 기능이 조금씩 악화되는 현상에 대하여 정책적으로 개선방안을 모색해야 하는데 일반재정과 교육재정의 연계·통합방안은 그 대안이 될 수 있다.

## 2. 지방재정과 교육재정분리의 필요성

첫째, 주민의 관점에서 실질적으로 필요한 것은, 교육재정이 어떻게 운영되고 있는가에 대한 제도적 관점이 아니라 주민의 자녀가 어떠한 질의 교육을 받고 있는가이다. 즉, 주민은 지방교육재정운용에 대한 고양된 관심 속에 지방교육에 대한 우려를 갖기 보다는, 안정적 재정지원 속에 교육에 대해서는 근심을 덜기를 바랄 것이다. 이는 현행 유지되고 있는 특별회계의 제도적 취지와 동일하다. 지방자치단체의 일반재정과 교육재정이 통합되었을 경우, 지방교육의 실질적 수혜자인 지역주민은 교육의 질저하에 대한 우려를 갖기 마련이며, 실무에 있어서도 긴박한 일반재정사업의 재정수요가 발생할 경우, 교육재정은 후순위로 밀려날 수도 있을 것이다.

60) 임성일, 통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석: 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로, 한국지방재정논집 10권 1호, 한국지방재정학회, 2005.

둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금제도는 그 목적을 달리하는 의존재원이다. 따라서 정책의 연계를 위해 특별회계로서 별도로 관리·운영되고 있는 교육재정을 일반재정과 통합해야 될 이유는 실제에 있어서는 그다지 크지 않다고 판단된다. 특히, 교육행정의 특수성으로 인해 지방자치단체의 일반행정수장과 교육행정수장은 별도의 선거절차를 통해 개별적 대표성을 획득하고 있는 상황이어서 재정만 별도로 통합운영할 경우, 오히려 양 행정업무의 혼선만을 가중하게 될 우려가 있다.

셋째, 지방자치단체의 재정건전성 향상을 위한 자구적 노력을 유발하기 위해, 지방교육재정교부금이 부족분의 전부를 보전해 주지 않는 방식으로 진전되고 있는 것은, 지방교부세에 있어서도 마찬가지로 경향이라고 할 수 있다. 그러나, 앞서서도 말한 바와 같이, 지방자치단체 간의 재정력 격차가 엄존하고 있는 상황에서 지방교육재정교부금의 형평화 기능을 약화시킨다는 것은 바람직하지 못하며, 오히려 그 반대로 강화되어야 함은 전술한 바와 같다. 또한 형평화 기능의 감소가 지속되고 있는 상황에서 일반재정과 교육재정을 통합시키는 것은, 교육재정에 대한 탄력적 지원이라는 결과보다 오히려 교육재정의 부담으로 인한 일반재정사항의 압박이라는 예기치 못한 부작용이 현실화될 공산이 크다.

### 3. 소 결

따라서 세출에 있어서 교육재정고권이라는 측면에서도 그러하거니와, 교육재정의 안정적 확보라는 측면에서, 지방자치단체의 재정력 확충을 위한 특단의 조치가 전제되지 않은 상황에서 일반재정과 교육재정이 통합되는 것은 적절하지 못한 것으로 평가된다.

## 제 2 절 교육재정의 효율적 운영 - 재정페널티와 재정인센티브

### I. 필요성

교육재정에 있어서 세출고권의 확보가 필요함은 전술한 바와 같다. 그러나 마찬가지로 세출고권의 강조는 필연적으로 재정자립도를 높이려는 지방자치단체의 자구적 노력에 유인을 주지 못한다. 이와 같은 문제점을 극복하고, 교육자치와 교육재정자립도 향상을 위한 방안으로는 아래의 재정페널티와 재정인센티브가 적극적으로 활용되어야 할 것이다.

### II. 재정페널티

#### 1. 법률의 규정

「지방교육재정교부금법」 제8조 제2항에서 “지방자치단체가 법령의 규정을 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 교육과학기술부장관은 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”고 규정하여, 과다한 경비지출행위와 수입징수태만의 경우 교부금의 감액 및 반환의 조치를 취할 수 있도록 하였다.

#### 2. 과도한 요건

위 법규정은, 과다한 경비지출행위와 수입징수태만행위가 존재하는 경우 교부금의 감액 및 반환을 명하기 위해서는, 그 행위가 법령의 규

정을 위반하고 그 액수가 현저해야 할 것의 이중적 요건을 요구하고 있다. 법령위반행위는 비교적 명백하나 현저하게 과도한 액수가 어느 정도인지는 매우 불명확하여 문제가 될 수 있다. 또한 법령위반행위에 대해 감액 및 반환의 조치가 있으면 될 것을 거기에다 현저한 정도의 과도한 지출행위 및 태만행위가 존재해야 한다는 것은 반대로, 법령위반행위가 있으되, 현저하지 않으면 어떠한 제재도 없다는 말과 다름 아니게 되어 문제가 된다. 또한 경비지출행위에 있어서는 비교적 판단여지를 필요로 하는 재량지출의 내용을 담은 법규정이 많을 것인데, 이 경우에도 역시 법령위반행위라는 요건으로서 재정적 제재를 부과하기 어렵게 된다.

### 3. 제재규모의 과소성

법령을 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출한 행위 및 수입징수 태만행위가 있는 경우, 법규정이 정한 제재로서는 규정위반 지출액 및 징수태만금액을 상회할 수 없다. 사실 이와 같은 제재수준을 통해서는 제재 또는 페널티로서의 실효성을 기대하기 힘들다. 과다지출 및 징수 태만행위에 해당하기도 어려운데, 설령 해당되었다 해도 책임부분에 대해서만 삭감 또는 반환하는 것은 그 제재규모에 있어서 과소하다고 생각된다.

### 4. 소 결

지방자치단체에 대해 어떤 형식으로든 재정적 불이익을 주기 위해서는 명확하고도 타당한 법적 기준이 제시되어야 한다. 그러한 면에서, 기능적 활용성에 의문에도 불구하고 법령위반이 있을 경우에만 교부금의 삭감 및 반환하도록 정한 것은 이해할 만하다.

따라서 실효력을 가진 제재 및 페널티가 되기 위해서는 소극적인 법령위반 또는 현저한 이라는 기준보다는 체계적이고 과학적인 성과

관리를 통해서 단계적으로 페널티를 부여하는 것도 고려할 수 있는 방안이라고 생각된다.

### Ⅲ. 재정인센티브

지방자치단체의 지방교육재정에 대한 자구노력 측정 결과를 지방교육재정 교부금의 배분에 있어 인센티브 제공에 활용하는 방법은 두 가지로 상정할 수 있다. 그 하나는, 기준재정 수입액과 기준재정수요액의 유보율을 차등화 하는 방법이며, 다른 하나는 별도의 인센티브를 제공 하는 방법이 이에 해당된다.

#### 1. 유보율 차등방식에 대한 검토

유보율의 차등화 방법에 대해서 검토하자면, 이는 현행 지방교부세의 배분에 있어서, 자구노력이 우수한 자치단체에 대해 세입측면의 기준재정수입액을 감액시키거나 세출측면의 기준재정 수요액을 증액시킴으로써 가능하다. 그러나 이와 같은 방식에는 몇 가지 문제점이 지적될 수 있다.

첫째, 통합재정의 측면에서 바람직하지 못하다. 즉, 국가 또는 지방의 전체교육예산이 하나의 예산표에 적시되어 예산의 전모가 드러날 때, 교육재정의 효율적인 운용이 가능하다. 그러나 유보율을 조정할 경우, 조정 후의 기준재정 수요액 또는 기준재정 수입액이 정확한 수요액과 수입액을 나타내지 못한다는 단점이 있게 된다. 둘째, 유보율의 조정방식은 지방자치단체의 재정확보를 위한 자구노력의 유인이 크지 않다. 왜냐하면, 기준재정 수입액 또는 기준재정 수요액의 산정시에 유보율이 조정되므로, 이와 같은 조작방식으로는 구체적 인센티브의 규모가 결과에 있어서는 잠식되어 가시화된 자구노력을 이끌어내는 데는 한계가 있기 때문이다.

## 2. 별도의 인센티브 부여

따라서, 이와 같은 문제점을 가진 유보율 조정방식 보다는 별도의 인센티브를 부여하는 것이 방법론적인 차원에서 자구노력을 유인해 내는 데 더욱 적절할 것이다.

별도의 인센티브를 부여하기 위해서는 결국, 재정운용에 있어서의 성과측정이 무엇보다 관건이 될 것이며, 이는 범규범의 제정보다는 성과측정지표의 개발을 통해서 시행하는 것이 법제도의 운용면에 비해 시행착오를 관용할 수 있는 더욱 적절한 방법이 될 것이다.

### 제 3 절 교육재정 투명성의 확보 - 지방교육 재정교부금제도의 개선

#### I. 특별교부금 지원결정에 대한 과도한 재량부여

특별교부금은 ㉠ 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때, ㉡ 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때, ㉢ 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 경우, 해당 지방자치단체에 대해 교부 된다(「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항).

이와 같이 특별교부금은 사전에 예상하지 못했거나 또는 긴급한 필요가 있는 지방교육재정수요에 대응하기 위해 마련된 것인데, 특별교부금의 교부사항 또는 교부조건에서 보듯이 교부권자의 교부여부에 대한 판단에 있어 재량으로 내릴 수 있는 결정의 폭이 매우 넓음을 알 수 있다.

이와 같이 재원의 결핍과 교부기준의 모호성은, 지방자치단체로 하여금 교부금 지급을 위한 행정대응을 어렵게 하며, 더 나아가 자치행정의 중앙행정으로의 종속화가 야기될 수 있다. 따라서 「지방교육재정교

부금법」 제5조의2 제1항에 따른 특별교부금의 산정항목에 대한 교부 기준을 더욱 구체화 하여 행정의 예측가능성을 높여야 할 것이다.

만약 지역교육현안 사업에 대한 특별교부금의 교부기준에 있어서 교육과학기술부장관이 교부금지급 사업의 결정에 대한 구체적 타당성을 확보하기 위해 교부기준을 포괄적으로 할 수 밖에 없다면, 오히려 지역현안항목은 폐지하는 것이 나올 것이다.

## II. 우수 지방자치단체 지원의 자의성(恣意性)

특별교부금 교부항목 중 ‘우수 지방자치단체’에 대한 재정지원이 있다. 구체적으로 이는 지방교육행정기관에 대한 평가에서 우수한 성과를 받은 지방자치단체, 교육과학기술부장관이 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과 평가에서 우수한 성과를 거둔 경우, 교육과학기술부장관이 특별교부금의 재원 중에서 교부할 수 있다. 그러나 교부기준으로 적시되어 있는 사항은 ‘재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우’ 등 구체적이지 못하며 그 판단의 주체가 교부자인 교육과학기술부장관이 되어, 경우에 따라서는 중앙의 교육정책논리를 지자체에 강요할 수 있는 재정수단이 될 수도 있다. 또한 이 항목에 있어서 교부금액은 전적으로 교육과학기술부장관이 정하는 지원액으로 되어 있어 선정대상에의 지정과 교부 금액이 모두 중앙의 의지에 따라 가능하도록 되어 있다.

따라서 교부기준과 교부금액을 법정화 하여서, 규정이 정한 기준에 도달했을 때는 교부금 수급이 가능하도록 해야 할 것이다.

## III. 지방교육자치와 특별교부금

지방자치단체의 교육행정운영에 있어서 필수적인 재원은 보통교부금이라고 할 수 있는데, 지방자치단체의 경상경비에 보통교부세가 사



용되어 경직성 예산을 위한 재원이기 때문이다. 따라서 실제로 지방자치단체의 일상적 교육행정활동 외의 추가적 교육행정수요에 대한 비용은 특별교부금에 의해 충당가능하다고 할 수 있으며, 이 점에서 특별교부금은 지방자치단체의 재정고권에 있어서 중요성을 가진다고 할 수 있다.

그러나 앞에서 검토한 바와 같이 지방자치단체가 지역의 현안 교육사업을 해결하기 위한 국가로부터의 재정지원은 전적으로 소관 행정기관장의 결정재량에 맡겨져 있다. 이는 지방자치단체가 재정의 확보를 위해서는 국가의 요구에 무관심할 수 없으며, 따라서 자칫 특별교부금의 교부를 명분으로 중앙에 의한 지방의 부당한 간섭의 통로가 될 위험이 있으며, 그러한 부분에 있어서 지방자치단체의 교육자치권은 무력화될 수밖에 없을 것이다.

이와 같은 현상은 특별히 특별교부세 대상항목 중 ‘우수 지방자치단체 재정지원’에서 현저할 수 있다. 즉, 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우 등은 모두 교육과학기술부장관이 정한 기준에 따라서 교부될 수 있으며, 특별교부금을 지원받기 위해서 지방자치단체는 중앙의 정책시각과 의지에 종속될 수밖에 없는 상황이다.

## 제 4 절 의무교육에 있어서의 무상교육원칙 실현

### I. 문제의 소재

우리 헌법 제31조는 의무교육에 있어서의 무상교육을 천명하고 있다. 즉, 국민으로서 그리고 개인으로서 교육을 받아야 할 의무를 법규가 정하고 있을 때, 국가는 국·공립학교에 있어서 교육과 관련한 비용을 징수하지 않아야 한다. 또한 「교육기본법」 제8조 제1항에 “의무

교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다” 규정하여 국민의 의무교육연한을 확정하고 있다. 따라서 국민은 6년 초등교육과 3년의 중등교육에 있어서는 의무교육을 받아야 할 구체적 의무가 발생하고, 국가는 동 교육기간 동안 국민에 대해 무상으로 교육해야 할 의무를 부담한다.

그러나, 의무교육에 있어서의 무상의 범위는 국가의 재정상황과 관련하여 헌법이념과 재정상황의 교차점에서 한계 지어지며, 이는 구체적으로 교육의 기회균등을 실현하기 위해 필수불가결한 비용에 한한다는 것이 우리 헌법재판소의 견해다.<sup>61)</sup> 따라서 의무교육에 있어서의 무상의 범위는 해석의 범주에 들어오며, 현실적으로 개별학교에서 다양한 명목으로 징수하고 있는 운영비·경비 등의 헌법적 허용성이 문제가 되고 있다.

이에 따라 최근 헌법재판소는 ‘중학교 학생으로부터의 학교운영지원비 징수사건’<sup>62)</sup>에서, 의무교육에서의 헌법상의 무상교육원칙의 함의를 구체화한 결정을 내렸으며, 이는 개별 초·중등학교 현장에서 다양한 명목으로 징수하고 있는 각종 금전에 대한 헌법적 정당성을 평가할 수 있는 시금석이 될 수 있을 것이다.

## II. 중학생으로부터 징수 받는 학교운영지원비에 대한 헌법재판소의 견해

### 【심판대상조문】

구 「초·중등교육법」(2000. 1. 28. 법률 제6209호로 개정되고, 2012. 3. 21. 법률 제11384호로 개정되기 전의 것)

제30조의2 (학교회계의 설치)

② 학교회계는 다음 각호의 수입을 세입으로 한다.

2. 제32조제7호의 학교운영지원비

61) 헌재결정 2010헌바220

62) 헌재결정 2010헌바220

### 1. 청구인의 주장요지

헌법 제31조, 「교육기본법」 제8조 등에 비추어 볼 때 중등교육은 의무교육이므로, 적어도 수업료에 관해서는 무상으로 하여야 하는바, 이 사건 법률조항들은 실질적으로 수업료에 해당하는 비용을 학부모로부터 징수할 수 있도록 허용하고 있으므로 의무교육의 무상원칙을 규정한 헌법 제31조에 위반된다는 것이다.

### 2. 법원의 위헌제청신청 기각이유 요지

「초·중등교육법」 제30조의2 제2항 각 호는 수업료와 학교운영지원비를 별도의 세입 항목으로 규정하고 있고, 제12조 제4항은 의무교육을 받는 자에 대하여 수업료를 받을 수 없도록 규정하고 있으며, 제10조 제2항은 수업료의 징수 등에 관하여 필요한 사항은 특별시·광역시 또는 도의 조례로 정하도록 규정하고 있음에 반하여, 이 사건 법률조항들이 규정한 학교운영지원비에 대하여는 학교운영위원회의 심의를 거치도록 하는 점 등에 비추어 보면, 학교운영지원비는 수업료와는 다른 성격의 비용으로 학교장의 예산편성권에 기초하여 학교운영위원회의 심의를 거쳐 조성되는 재원이다. 따라서 수업료와 성격을 달리 하므로 무상교육원칙의 대상이 안 된다는 논지다.

### 3. 헌법재판소의 판단

#### (1) 쟁 점

위헌제청신청을 기각한 법원의 핵심적 기준은 학교운영지원비가 그 성격에 있어서 수업료와 동일하냐는 것이었다. 그러나 헌법재판소는, 학교운영지원비가 수업료와 실질적으로 동일한지 여부와 무관하게 학교운영지원비를 징수하는 것이 무상의무교육의 취지에 반하는지 여부

가 문제될 수 있으므로, 학교운영지원비와 수업료의 성질상 동일성 여부를 떠나서 학교운영지원비 징수의 근거가 되는 세입조항이 의무교육의 무상원칙에 반하는가를 쟁점으로 보았다.

## (2) 의무교육에 있어서의 무상원칙의 범위

### ① 국가재정상의 제약

의무교육 무상의 범위는 학교 교육에 필요한 모든 부분을 완전 무상으로 제공하는 것이 바람직한 방향이라고 하겠으나, 교육을 받을 권리와 같은 사회적 기본권을 실현하는 데는 국가의 재정상황 역시 도외시할 수 없으므로, 원칙적으로 헌법상 교육의 기회균등을 실현하기 위해 필수불가결한 비용, 즉 모든 학생이 의무교육을 받음에 있어서 경제적인 차별 없이 수학하는 데 반드시 필요한 비용에 한한다.

### ② 구체적 범위에 대한 검토

의무교육에 있어서 무상의 범위에는 의무교육이 실질적이고 균등하게 이루어지기 위한 본질적 항목으로, 수업료나 입학금의 면제, 학교와 교사 등 인적·물적 시설 및 그 시설을 유지하기 위한 인건비와 시설유지비, 신규시설투자비 등의 재원 부담으로부터의 면제가 포함된다 할 것이며, 그 외에도 의무교육을 받는 과정에 수반하는 비용으로서 의무교육의 실질적인 균등보장을 위해 필수불가결한 비용은 무상의 범위에 포함된다.

## (3) 의무교육의 무상원칙에 위배되는지 여부

의무교육과정에서 학교와 교사 등 인적·물적 기반 및 그 기반을 유지하기 위한 인건비와 시설유지비, 신규시설투자비 등의 재원 마련은 전적으로 국가와 지방자치단체의 몫임이 분명함에도 불구하고, 교원연구비와 같은 교사의 인건비 일부와 학교회계직원의 인건비 일부를

학부모들이 부담하는 학교운영지원비로 충당하는 것은 헌법이 천명하고 있는 의무교육의 무상원칙에 분명히 반하는 것이라 할 수 있다.

학교운영지원비는 기본적으로 학부모의 자율협찬금의 외양을 갖고 있지만, 현실적으로는 해당 학교의 재정여건이나 지역의 현실을 반영하여 자율적으로 결정되기보다는 지역별 학교장협의회회의 협의안에 따라 일률적으로 결정되어 징수되는 경우도 있고, 학교운영위원회 인적 구성의 한계 등으로 인하여 실질적으로 학교운영위원회가 학부모 모두를 대표하여 전적으로 자율적이고 효과적인 심의권한을 행사하고 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

그리고 학교운영지원비의 납부에 있어서도 일반적으로 스쿨뱅킹을 통해 학부모의 CMS 계좌에서 급식비나 방과 후 학습비 등의 수익자 부담금과 함께 일괄적으로 자동이체되고 있어, 납부의 자율성이 완전히 보장되고 있다고 볼 수도 없다.

이런 점에서 볼 때, 학교운영지원비는 그 조성이나 징수 측면에서도 기본적으로 필수적인 학교 교육에 필요한 비용에 가깝게 운영되고 있다고 볼 것이며, 따라서 중학생에 대한 학교운영지원비의 징수는 헌법 제31조 제3항에 규정되어 있는 의무교육의 무상원칙에 위배된다고 결정하였다.

### Ⅲ. 헌법재판소 결정의 함의

이 사건 헌법재판소의 결정을 통해서 개별 학교에서 징수되는 각종 금전이 헌법상의 무상교육원칙을 위배하였는가에 대한 기준은, 그 금전의 성질에 있어서 수업료와 동일하냐에 있다가 보다는 실질적으로 징수된 금전의 사용처가 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 충당되어야 하느냐의 여부에 있다고 한 것으로 이해될 수 있다. 즉, 징수된 금전의 성격에 대한 제반 상황과 사정도 판단의 근거로 고려되어야

하지만 더욱 본질적인 판단근거는 헌법상 교육의 기회균등을 실현하기 위한 국가 또는 지방자치단체의 책무의 범주에 포함되는 것인가에 있다고 할 것이다. 이는 종래 기계적으로 수업료와의 동질성 보다 훨씬 넓은 범위를 포함하는 것으로 수업료와는 그 성격을 달리하더라도 국가 또는 지방자치단체가 갖추어야 할 물적 시설까지도 무상교육의 범주에 포함시킨다는 데 그 구체적 실익이 있을 것이다.

이 사건에 있어서의 ‘학교운영지원비’는 개별학교회계에 세입으로 편입되어 있는 예산인 공식적 예산에 포함된다. 그럼에도 불구하고 학교운영지원비의 헌법적 정당성은 부인되었으며, 「초·중등교육법」상에서도 삭제되었다. 이에 따라 국가와 지방자치단체는 스스로가 재정확충의 책임성을 느끼며 교육사무의 수행을 위한 실천적 노력을 하지 않고, 학부모의 경제적 부담으로 재정부담을 전가시키게 되는 것은 어렵게 될 것이다.

## 제 5 장 결 론

교육재정에 있어서의 특징은 비즉시성과 소모성에 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 교육이 가지는 중요한 역할과 의미로 인해 국가 또는 지방자치단체는 막대한 재원을 투하한다. 특히 교육재정의 안정적 확보라는 측면에서 교육재정은 지방자치단체의 일반사무를 수행하기 위한 재정과 구분되는 별도의 재정체계와 법체계를 가진다. 즉, 지방자치단체의 일반사무의 수행을 위한 재원은 「지방교부세법」에 따라서 지방자치단체가 집행·운용하고 있으나, 교육재정에 있어서는 핵심적 법규가 「지방교육재정교부금법」이 되며, 보통지방자치기관이 아닌 지방 교육행정기관이 운용·관리하고 있다. 마찬가지로 지방교부세는 행정안전부장관이 지급하나, 교육교부금은 교육과학기술부장관이 교부하여 교부주체가 다르다. 이와 같은 구분은 교육재정의 독립적 운용이라는 측면에 있어서 장점을 가지나, 또 다른 한 편으로는 이원적 체계에 의한 재정의 운용·관리라는 점으로 인해, 전체 지방재정의 개관이 어렵다는 단점이 있게 된다. 또한 교육교부금의 사용 및 관리주체는 해당 지방자치단체의 교육행정기관장이 되나, 교육재정의 일정부분은 지방자치단체의 재원을 이전하게 되어 있어서, 지방자치단체와도 재정적 연관성을 가진다. 따라서 재정전체의 효율적이고도 책임있는 관리와 운용을 위해서는 이원적 재정체계를 일원적으로 통합할 것도 고려할 필요가 있다.

또한 교육재정에 있어서의 비공식예산이 문제가 된다. 즉, ‘자치단체 교육경비’, ‘학교발전기금’, ‘기부 및 찬조금’, ‘기타 민간 지원금’ 등을 학교회계에 포함되어 학교운영위원회와 학교장, 경비를 지원한 자치단체에 의해서 자율적으로 처리된다. 따라서 공식적으로 확보되는 재정이외의 지방교육재정은 단위학교의 장이 자율적으로 운영하고 결산되는 예산이다. 이들 예산은 시도교육청이 교육비 특별회계 예산

에는 포함되는 않는 비공식예산(informal budget)이다. 이와 같이 지방교육재정은 공식예산과 비공식예산으로 구성되어 있으며, 재정의 투명성, 책임성, 효율성 차원에서 관리되지 못하고 있다. 따라서 비공식예산의 철폐 또는 부인이 어려운 현실이라면, 적절하고도 합리적인 법적 통제 아래에 두는 법제도적 정비가 뒤따라야 할 것이다.

「지방교육자치에 관한 법률」 제40조에 따른 특별부과금의 법적 성격이 문제 된다. 부담금은 조세 외에 국민 또는 주민에게 금전적 부담을 지우므로 「부담금관리 기본법」 등의 근거 규정이 없이는 설치·부과 될 수 없는 것이다. 또한 우리 헌법은 제37조에서 국민의 기본권을 제한하기 위해서는 법률의 근거를 가져야 하며, 「지방자치법」 또한 제22조에서 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 물론, 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조·제40조가 특별부과금의 법률적 근거가 되고 있다. 그러나 「지방세기본법」, 「지방세법」에서 보듯이 국민 또는 주민에 대한 금전적 의무부담은 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위임하더라도, 구체적 상한선과 하한선을 명확하게 규정하여 위임하고 있다. 물론, 특별부과금에 대한 「지방교육자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있으나, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적인 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 있다. 특히, 「부담금관리 기본법」 제2조는 “부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는



조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다고 규정하여, 금전납부의무의 명칭여하를 불문하고 공익적 사업을 위한 조세 이외의 주민에 대한 금전적 부담을 부담금이라 규정하고 있으며, 또한 제3조에서 별표에 규정된 법률에 따르지 않고는 설치할 수 없다고 하여, 부담금의 종류와 신설을 엄격히 제한하고 있다. 그러나 「지방교육자치에 관한 법률」상의 ‘특별부과금’은 「부담금관리 기본법」의 별표에 포함되어 있지 못하며, 이는 부담금으로서의 본질적인 적합성을 갖고 있지 못함을 의미한다. 특별부과금이 법률상의 근거를 가지고 있음에도 ‘부담금’으로서의 법적 지위를 가지지 않아 문제가 되는 것은, 국회의 정당한 재정통제의 영역밖에 놓여 있어, 이를 통해 과도하게 국민의 재산권이 침해될 소지가 있다는 것이다. 따라서 특별부과금이 지방자치단체의 조례에 의해 설치 운용되는 재정이라서 국회가 통제하기 어렵다면 적어도 지방의회 및 감사기구가 적절한 통제를 할 수 있는 법제도적 장치가 필요하다고 할 것이다.

교육교부금 중 특별교부금의 제도를 개선할 필요가 있다. 특히 특별교부금 지원결정에 대한 교육과학기술부장관의 재량권이 과도하다. 즉, 특별교부금은 ㉠ 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때, ㉡ 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때, ㉢ 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 경우, 해당 지방자치단체에 대해 교부 된다(「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항). 이와 같이 특별교부금은 사전에 예상하지 못했거나 또는 긴급한 필요가 있는 지방교육재정수요에 대응하기 위해 마련된 것인데, 특별교부금의 교부사항 또는 교부조건에서 보듯이 교부권자의 교부여부에 대한 판단에 있

어 재량으로 내릴 수 있는 결정의 폭이 매우 넓음을 알 수 있다. 이와 같이 재원의 결핍과 교부기준의 모호성은, 지방자치단체로 하여금 교부금 지급을 위한 행정대응을 어렵게 하며, 더 나아가 자치행정의 중앙행정으로의 종속화가 야기될 수 있다. 따라서 「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항에 따른 특별교부금의 산정항목에 대한 교부기준을 더욱 구체화 하여 행정의 예측가능성을 높여야 할 것이다. 또한 우수 지방자치단체의 지원에 있어서 그 기준이 자의적일 수 있다는 지적이 가능하다. 특별교부금 교부항목 중 ‘우수 지방자치단체’에 대한 재정지원이 있다. 구체적으로 이는 지방교육행정기관에 대한 평가에서 우수한 성과를 받은 지방자치단체, 교육과학기술부장관이 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우, 교육과학기술부장관이 특별교부금의 재원 중에서 교부할 수 있다. 그러나 교부기준으로 적시되어 있는 사항은 ‘재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우’ 등 구체적이지 못하며 그 판단의 주체가 교부자인 교육과학기술부장관이 되어, 경우에 따라서는 중앙의 교육정책 논리를 지자체에 강요할 수 있는 재정수단이 될 수도 있다. 또한 이 항목에 있어서 교부금액은 전적으로 교육과학기술부장관이 정하는 지원액으로 되어 있어 선정대상에의 지정과 교부 금액이 모두 중앙의 의지에 따라 가능하도록 되어 있다. 따라서 교부기준과 교부금액을 법정화 하여서, 규정이 정한 기준에 도달했을 때는 교부금 수급이 가능하도록 해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강신태, 전정판 재무행정론 -예산과정을 중심으로-, 박영사, 2000.
- 강주영, 주요국 재정헌법의 비교검토, 재정법연구 제3권, 2010, 145면.
- \_\_\_\_\_, 환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토, 공법학연구 제10권 제4호, 2009.
- \_\_\_\_\_, 지구온난화 문제의 대처를 위한 조세적 수단의 공법적 검토 - 유럽법과 독일법을 중심으로, 제주대학교 법과정책연구소, 법과정책 제15집 제1호, 2009.
- 교육과학기술부 지방교육재정과, 2011~2015년 중기 지방교육 재정 전망, 2012.
- \_\_\_\_\_, 2012회계년도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과, 2012.
- 국중호, 지방재정과 교육재정의 통합 방안, 1998.
- 국회예산정책처, 「대한민국재정 2007」.
- 김동건, 미국의 지방교육재정제도에 대한 고찰, 1997.
- 김성수, 특별부담금의 헌법적 정당화 요소에 대한 연구, 한국법제연구원 현안분석 2005-02.
- 김정완, 지방교육재정에 대한 자치단체의 자구노력 제고 방안, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008.
- \_\_\_\_\_, 교육재정의 적정규모 추정과 재원확충을 위한 발전방안, 광주·전남21세기발전협의회, 1998, 16~17면.
- 김중희, 지방재정론, 2006.

참 고 문 헌

- 김철수, 헌법학신문, 2009.
- 김혜정·김종희, 지방재정조정제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 연구보고서, 2009.
- 류춘호, 지방교육재정의 합리적 운영 방안-부산시 교육청을 중심으로-, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2007.
- 박종수, 행정법신문, 2009.
- \_\_\_\_\_, 지방교육재정 구조개혁과 분권화 해법, 2006, 238면.
- 박정수·안종석, 교육재정의 구조와 재원확충방안, 한국조세연구원, 1996.
- 서정섭·조기현, 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2006.
- 송상훈 등, 국가와 지방자치단체 간 교육재정분담 연구, 경기개발연구원 2007년도 연구보고서.
- 양승실, 지방교육 행·재정체제 진단과 발전방안, 한국교육개발원, 2011, 20면.
- 우천식, 교육분야 국가재정운용 계획, 한국개발연구원, 2005.
- 유경문, 교육재정과 지방자치단체의 역할, 지방자치시대의 지방재정 발전방향, 1996.
- 이계식, 지방재정조정제도와 재원배분, 한국개발연구원, 1991, 18-21면.
- e-나라지표, <http://www.index.go.kr>
- 이영희·김대영, 재정분권과 지방소비·소득세, 2009.
- 이창균, 지방교부세제도의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1997.
- 임성일, 통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석: 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로, 한국지방재정논집 10권 1호, 한국지방재정학회, 2005.

임승순, 조세법, 2009.

홍생표, 지방교육재정 확충방안, 1994, 88면.

홍정선, 지방자치법학, 2002.

H.-W. Arndt, Sonderabgaben und Zwangsanleihen-Zur Abgabefindung des Bundesgesetzgebers, 1983.

D. Birk, Steuerrecht, 1999.

K.H. Friauf, Zur Zulässigkeit von außensteuerlichen Sonderabgaben, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, FS für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2. Aufl., 1977.

D. Gosch, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990.

B. Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem-Zu den Möglichkeiten einer Eingügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992.

N. Hartmann, Umweltabgaben und Finanzverfassung - Schwerpunkt Sonderin: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1996.

T.H. Jones, Introduction to School Finance : Technique and Social Policy, 1985.

Johns, Morphet & Alexander, The Economics and Financing of Education, 1983.

R. Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgaben, in: FS für E. Forsthoff, 1972.

참 고 문 헌

- W. Schmidt, Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ, 1991.
- K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 16. Aufl., 1998.
- H. Werner/E. Zacharias, Die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben als Finanzierungs-, Ausgleichs- und Lenkungsabgaben, DB 1984.