「지방교육재정교부금법」 개정 촉구 건의안

심 사 보 고 서

의 안 번 호	3276

2025년 12월 18일
교 육 위 원 회

Ⅰ. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2025년 10월 20일, 최호정 의원 등 32명

2. 회부일자 : 2025년 10월 23일

3. 상정일자 : 제333회 서울특별시의회 정례회 제11차 교육위원회

(2025년 12월 18일 상정, 원안가결)

Ⅱ. 주문

○ 서울특별시의회는 지방자치권과 재정 형평성 회복을 위해, 「지방교육재정교부금법」의 불합리한 차등 구조를 시정하고 지방의회의 자치입법 재량권을 확보하고자 다음과 같이 건의함.

○ 국회와 정부는 헌법상 평등 및 비례의 원칙에 따라, 서울특별시에만 과도한 의무 전출 부담을 강제하는 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호를 개정하여 재정력 및 교육 수요를 반영한 합리적 차등 원칙을 새롭게 확립하고, 아울러 시·도별 교육 환경 변화에 지

방의회가 능동적으로 대응할 수 있도록 자치입법 재량권을 보장하는 조항을 신설해야 할 것임.

Ⅲ. 제안이유

○ 현행 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호는 서울특별시에만 시세 총액의 10%라는 과도한 법정 전출금 비율을 부과하여, 광역시·경기도(5%) 및 기타 도(3.6%)와 비교해 현저한 재정적 차별을 고착시키고 있음. 또한, 목적의 정당성을 잃고 수단의 적합성 및 침해의 최소성 요건을 갖추지 못하여 비례의 원칙(헌법 제37조 제2항)에도 어긋남.

○ 현행법의 불합리한 차등 구조에 더하여, 서울시는 국비보조사업에서도 역차별을 받고 있음. 최근 민생소비쿠폰 사업에서 타 시·도가 90%의 국비보조율을 적용받은 반면, 서울시는 75%의 낮은 보조율을 적용받는 등 헌법이 보장하는 평등권과 지방 간 형평성 원칙을 심각하게 훼손하는 구조적 불이익을 받고 있음.

○ 따라서 서울특별시에만 과도한 부담을 지우는 현행 10% 의무 전출 규정은 폐지되어야 하며, 대신 모든 광역자치단체에 재정력과 교육수요 등 객관적 지표를 반영한 합리적 차등 원칙을 적용하고, 학령인구 감소 등 변화하는 환경에 지방의회가 능동적으로 대응할 수 있도록 일정 범위 내에서 전출 비율을 조정할 자치입법 재량권을 신설해야 할 것임.

Ⅳ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

○ 동 건의안은 2025년 10월 20일 최호정 의원 등 32명의 의원에 의해 의안번호 제3276호로 발의되어 2025년 10월 23일 우리 위원회로 회부되었습니다.

○ 동 건의안은 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호에서 규정하고 있는 시·도세전입금 서울시의 의무 전출 부담 비율 10%를 재규정하고, 지역별 변화에 따라 지방의회가 능동적으로 대응할 수 있도록 비율에 자치입법 재량권을 신설해 줄 것을 촉구하는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 지방교육재정교부금법의 현황

○ 현재 각 시·도의 지방교육재정은 「지방교육재정교부금법」[1](이하 '법')에 따른 중앙정부이전수입과 지방자치단체이전수입, 그리고 교육청 자체수입으로 이루어져 있습니다.

○ 이 중 지방자치단체이전수입의 경우 법적 성격에 따라 법정전입금과 비법정전입금으로 구분되고, 재원부담주체에 따라 광역단체 전입금과 기초단체 전입금으로 구분됩니다.

---

1) 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.
제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.
② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.
1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079
2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액

○ 특히 법정전입금은 법 제11조에 따라 전입금의 범위가 명확히 규정되어 있는바, 시·도세 전입금의 경우 서울은 다른 시·도와 달리 특별시세 총액의 10%를 의무적으로 지방교육재정으로 전출하도록 규정되어 있습니다.

○ 이는 당시 국가공무원인 교원들의 급여를 자치단체가 봉급전입금으로 부담하고 있었으나, 2004년까지 중학교 의무교육이 확대·시행되면서 경직성 경비인 봉급전입금을 폐지하고 이에 해당하는 금액을 시·도세에 반영함에 따라 경제력을 근거로 설정된 3.6%였던 서울의 시·도세 전입금이 10%로 상향 조정된 것입니다.

[표-1] 법 개정 당시 봉급전입금 폐지 및 시.도세 전입금 비율 인상 내역[2)]

<당시 현행>			<당시 개정안>
▪ 시.도봉급전입금	6,602억원 (서울 100%, 부산 50%, 광역시·경기도 10%)	⇒	▪ 시.도세전입금: 시.도세의 일정비율 (**서울·부산 10%**, 광역시·**경기도 5%**, 기타 도 3.6%)
-비의무학교교원 -시지역중학교교원	2,670억원 3,932억원		
▪ 시.도세전입금 (시.도세 3.6%)	6,752억원		
계	1조 3,354억원		계: 1조 3,142억원
▪ 지방교육세 전입금	4조 976억원 (시.도 지방교육세 전액)		현행과 같음
▪ 담배소비세 전입금	4,813억원 (특별시, 광역시 : 담배소비세의 45%)		현행과 같음

※ 현행은 2004년도 예산 기준, 개정안은 2005년도 예산안 기준

○ 당시 법률 개정안은 서울과 부산의 경우 시·도세 총액의 10%를 부담하는 것으로 제출되었으나, 국회 교육위원회 심의 과정에서 서울만 10%를 부담하는 대안이 처리[3)]되었습니다.

이에 대해 서울시의회는 정부가 발의한 법 개정 법률안 자체에 대한 헌법소원(권한쟁의심판)을 청구하였으나, 헌법재판소는 심판 청구를

2) 의안번호 170834,「지방교육재정교부금법 개정법률안」,정부제출(2004.11.12.제출)에 대한 검토보고서 22쪽~23쪽 참조.

3) 의안번호 171095,「지방교육재정교부금법 중 개정법률안」(대안), 교육위원장, 2004.12.07.제안, 2004.12.08. 의결

각하 및 기각하면서[4] 현재까지 해당 규정은 유지되고 있습니다.

나. 서울시 재정환경의 변화에 대한 검토

○ 동 건의안은 법 개정 심의 당시 논의[5]되었던 지역별 재정력 지수[6]를 근거로 현재 서울의 재정력 지수가 경기도 보다 낮고, 최근 5년간 재정 수입 증가율 역시 경기에 비해 낮은 반면, 재정 수요는 경기보다 높아 재정적 우위가 사라졌음에도 불구하고 여전히 높은 재정부담으로 인해 재정적 차별이 발생했다고 주장하고 있습니다.

○ 재정력 지수(기준재정수요충족도)는 지방자치단체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로, 해당 지자체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 자체 수입으로 얼마나 충당할 수 있는지를 나타내는 지표로 지수가 1보다 작으면 재정결함이 있는 것으로 간주하는 등 지방교부세 산정의 주요 지표로 활용되고 있습니다.

○ 현재 행정안전부의 보통교부세 산정내역을 살펴보면 서울의 재정력 지수는 1.032로써 2024년도에 급감한 이후 증가폭이 더디며, 경기도의 재정력 지수는 2024년 서울을 앞선 이후 2025년에는 1.180으로 격차가 더욱 큰 것으로 나타나고 있습니다.

---

4) 서울특별시와 정부간의 권한쟁의,[전원재판부 2004헌라3, 2005. 12. 22.],
[결정요지] 1.~3. (생 략)
4. 지방교육재정교부금법 제11조 제1항에서 의무교육 경비를 교부금과 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 충당토록 규정한 것 및 같은 조 제2항 제3호에서 서울특별시ㆍ부산광역시와 그 밖의 지방자치단체를 구분하여 서울특별시의 경우에는 당해 시ㆍ도세 총액의 100분의 10에 해당하는 금액을 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하도록 규정한 것은 교육재정제도를 형성함에 있어 의무교육을 받을 권리를 골고루 실질적으로 보장하라는 헌법의 위임취지에 명백히 반하는 자의적인 것이라 할 수 없어 위헌이 아니다.

5) 제17대국회 제250회(정기회) 제7차 교육위원회(2004.11.22.) 회의록 중 권철현 의원 발언 내용 중
"~(생략)~정부에서 발표한 지역별 재정력 지수라는 게 있습니다. 그러니까 수입과 예상되는 부담이 얼마나 되느냐를 공식적으로 발표했는데 서울시의 재정력 지수는 127.1%입니다. 경기도는 112.1%, 인천은 110.5%, 부산은 92.6%입니다. 서울.경기.인천보다도 훨씬 떨어지는 부산의 재정력 지수가 정부에서 공식적으로 나와 있는데도 왜 서울과 같이 하라는 통계가 나왔는지 참으로 안타깝기 짝이 없기 때문에~(이하 생략)"

6) "재정력지수"란 지방자치단체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로, 1미만은 자체 수입으로 복지 수요나 인건비 등 행정수요를 충당하지 못한다는 뜻이다. 재정력지수는 지방자치단체의 재정보전금과 자치구 재원조정교부금, 분권교부세, 부동산교부세 등을 산정하는데 주요 지표로 활용된다. 부동산거래 침체나 경기 부진 등으로 세입기반이 약해지면 재정력지수가 하락하고, 이는 중앙정부에 대한 의존도가 높아졌음을 뜻한다., 한경 경제용어사전 참조.

○ 이는 서울과 경기 모두 지수가 1이상으로 여전히 기준재정수요액 보다 기준재정수입액이 높아 타 시·도와 달리 재정적인 부족액이 발생하지 않음은 차치하더라도, 두 자치단체의 재정적 상황은 서울보다 경기가 기준재정수요액보다 기준재정수입액이 큰 폭으로 증대되어 재정적 우위에 있다는 것을 의미한다고 할 것입니다.

[표-2] 최근 5년간 재정력지수7)

(단위:백만원)

	2021	2022	2023	2024	2025
서울	1.069	1.386	1.407	1.026	1.032
경기	1.032	1.031	1.249	1.084	1.180

○ 이처럼 경기도가 서울보다 재정력 지수가 높음에도 불구하고 지방교육재정교부금법의 시도세전출금 규모는 지난 5년간 평균을 기준으로 서울은 경기도(6,403억 9천 7백만원) 대비 2.68배(1조 7,079억 8천 4백만원) 높은 상황이며, 이는 전국 평균(2,199억 3천 7백만원)보다 7.76배 많은 규모입니다.

[표-3] 최근 5년간 시·도세 전출금 규모

(단위: 백만원, %)

지역구분	2021	2022	2023	2024	2025	평균
전국(평균)	188,699	226,116	234,479	222,669	227,722	219,937
시지역(평균)	275,924	321,076	340,797	330,606	335,867	320,854
도지역(평균)	111,166	141,707	139,974	126,725	131,593	130,233
서울	1,431,797	1,662,994	1,806,223	1,817,974	1,820,931	1,707,984
경기	535,263	735,323	668,769	602,043	660,587	640,397

○ 더욱이 최근 민생회복 소비쿠폰 사업의 경우에도 경기도는 타·시도

7) 지방재정365(https://www.lofin365.go.kr/portal/LF6000000.do) 통합자료실의 연도별 보통교수 산정내역 참조하여 재구성.

와 동일하게 90%의 국비 보조율을 적용받아 10%만 부담하게 되었으나, 서울만 국비 보조율 적용이 75%에 그쳐 나머지 25%는 자치구와 함께 부담하게 되는 등 차등적 재정부담이 계속해서 발생하고 있는 상황입니다.

○ 따라서 동 건의안은 재정 환경의 변화에도 불구하고 여전히 서울의 경우만 높은 재정적 부담을 감당해야 하는 현재의 지방교육재정교부금의 의무전출 비율은 서울의 재정 상황 및 재정 여건의 변화를 적절히 반영하지 못하고 있으으로, 법 제11조제2항제3호에서 규정하고 있는 시·도세 10% 전출 규정을 폐지하고 새로운 원칙을 적용하자는 것입니다.

○ 이와 함께 동 건의안은 현재 지방교육재정이 경직성을 갖는 의무 지출 항목이 많아 지역의 특수한 상황에 능동적 대응이 어려울 수 있는 바, 지방의회에 대한 자치입법 재량권(±20%)를 신설해(조례 위임) 시·도별로 지역별 변화에 따라 규정된 전출 비율을 20% 범위안에서 증감할 수 있도록 규정을 신설하자는 입장입니다.

- 예를 들어 현재 시·도세의 10%를 교육비특별회계로 전출하도록 의무화했다면, 지방의회는 조례 제정을 통해 그 비율을 지역 실정에 따라 8% 또는 12%와 같이 최대 20% 범위 내에서 조정할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 하자는 것입니다.

다. 교육재정 변화에 대한 검토

○ 현재 2026년 서울시교육비특별회계 예산안의 세입구성 현황을 살펴보면 이전 수입이 전체 세입예산안(10조 9,422억원) 중 96.4%를 차지하고 있으며, 이 중 자치단체이전수입은 전체 세입예산안의 38.6%, 그 중 동 건의안에서 주요내용인 시·도세 전입금은 전체

세입예산안의 17.5%를 차지하고 있습니다.

[표-4] 2026년도 교육비특별회계 예산안 세입 재원별 내역

(단위: 백만원, %)

구분			2026년도		2025년도	증감	
			금액	구성비		금액	비율
중앙정부이전수입			6,314,966	57.7	6,598,729	△283,763	△4.3
자치단체이전수입	법정	지방교육세	1,902,299	17.4	1,817,978	84,321	4.6
		담배소비세	233,127	2.1	246,269	△13,142	△5.3
		시도세	**1,915,321**	**17.5**	**1,820,931**	**94,390**	**5.2**
		학교부담용지금	3,778	0.0	3,778	0	0.0
		지방교육재정교부금보전금	117,811	1.1	114,034	3,777	3.3
		교육급여보조금	9,730	0.1	9,436	294	3.1
		무상교육경비전입금	17,107	0.2	0	17,107	순증
		소계	4,199,173	38.4	4,012,426	186,747	4.7
	비법정	광역자치단체	15,763	0.1	15,877	△114	△0.7
		기초자치단체	11,162	0.1	11,340	△178	△1.6
		소계	26,925	0.2	27,217	△292	△1.1
	계		4,226,098	38.6	4,039,643	186,455	4.6
기타이전수입			16,193	0.1	13,230	2,963	22.4
자체수입			101,319	1.0	128,273	△26,954	△21.0
기타			3,631	0.0	22,797	△19,166	△84.1
내부거래(기금전입금)			280,000	2.6	0	280,000	순증
합계			10,942,207	100	10,802,672	139,535	1.3

○ 이처럼 서울시의 경우 교육비특별회계로의 시·도세 전출금이 경기를 포함하여 타·시도보다 높은 상황이나, 반대로 서울시교육청 차원에서 시·도세 전입금은 교육비특별회계 전체 세입 예산 중 중앙정부이전수입 중 보통교부금 다음으로 가장 높은 비중을 차지하는 세입재원입니다.

○ 반면 최근 5년간 교육비특별회계 세입 규모의 증감율을 살펴보면 매년 감소하는 추세이며, 인건비는 계속해서 증가해 2026년 예산안 기준 69%를 차지하는 등 교육재정의 경직성 경비는 계속 증가하고 있는 상황입니다.

[표-5] 최근 5년간 교육비특별회계 예산안 세입 규모 증감율

(단위: 백만원, %)

구 분	2022년	2023년	2024년	2025년	2026
본예산액	10,588,635	12,891,521	11,160,536	10,802,672	10,942,207
전년대비 증감액	846,641	2,302,886	-1,730,985	-357,864	139,535
증 감 율	8.7%	21.7%	-13.4%	-3.2%	1.3%

○ 더욱이 그동안 지방교육재정교부금 개편 논의에 있어 찬성 측의 주요 주장 중에 하나인 교육청의 보유재원의 증가는 내년도 예산안을 기준으로 통합교육재정안정화 기금 및 교육시설환경개선 기금의 감소로 인해 교육청의 재정여력이 기금을 통해 확보되는 상황은 발생하기 쉽지 않은 상황이며, 오히려 국가의 재정부담 필요성이 커진 상황입니다.

[표-6] 서울시교육청 중기 재정수입 전망(총괄)[8)]

(단위 : 백만원, %)

구 분	계	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	연평균 증가율
기금수입	2,275,858	1,292,566	367,411	139,156	194,020	282,705	△31.6

라. 결론적으로

○ 이처럼 동 건의안은 서울시의 재정 현황이 법에 의무전출 규정이 생긴 이후 달라졌음에도 불구하고 여전히 동일한 비율로 전출하도록 규정하고 있고, 이는 재정여건이 개선된 경기도와 비교해서 지방 간 형평성 원칙을 훼손하는 구조적인 차등인바,

지방자치단체의 재정력 및 교육수요를 반영한 합리적 전출 비율이 적

8) 2026~2030년 중기서울교육재정계획(안), 23쪽.

용될 수 있도록 법의 개정과 함께 지방의회가 능동적으로 대응할 수 있도록 재량권을 부여해달라는 의견입니다.

○ 이는 지방재정의 환경이 과거와 달리 변화했음에도 불구하고 의무적인 전출 비율은 개선되지 않고 있어 서울시의 재정 부담은 계속됨에 따라 경기도 등 다른 지방자치단체와의 관계 및 재정 운영의 효율성 측면에서 현재의 시·도세 전출금의 산정방식에 대한 개선의 필요성은 있다고 할 것입니다.

○ 반면, 교육재정의 입장에선 이전수입에 의존하는 세입구조를 가지고 있어 법에 규정된 시·도세 전입금은 시도교육청의 주된 세입예산이며 향후 교육수요의 확대 및 질적 향상 등을 위해 소요되는 재원으로서 기능하고 있으며, 이를 위한 안정적 교육재정 마련 또한 도외시할 수는 없는 상황입니다.

○ 더욱이 현재 시·도세 의무 부담 비율이 적정한 수준인지에 관한 구체적 논의 없이 서울시의 재정 운영의 효율성만을 논의하기에는 교육의 질적 저하를 야기할 가능성이 상존할 것으로 사료됩니다.

○ 따라서 이러한 한계점 등을 개선하기 위한 법상 시·도세 의무비율의 산정방식과 운용방향의 개선에 대해서는 교육재정 및 교육정책 등 측면에서 심도있는 논의와 사회적 협의가 우선적으로 필요할 것으로 사료됩니다.

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 없음.

Ⅴ. 토론요지 : 없음.

Ⅵ. 수정안의 요지 : 없음.

Ⅶ. 심사결과 : 원안가결(재석의원 전원 찬성).

Ⅷ. 소수의견 요지 : 없음.

Ⅸ. 기타 필요한 사항 : 없음.

「지방교육재정교부금법」 개정 촉구 건의안

현행 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호는 서울시에만 특별시세의 10%를 교육비특별회계로 의무 전출하게 하여, 광역시·경기(5%) 및 기타 도(3.6%)와 과도하고 불합리한 부담 격차를 고정하고 있다. 이는 동일 기능을 수행하는 자치단체 간 형평성을 크게 해치는 구조적 문제이다.

헌법(제117·118조)은 지방자치와 자치재정의 본질을 보장하며, 입법은 비례와 평등을 따라야 한다. 서울고등법원(2012. 2. 22.) 판례 역시 합리적 이유 없는 과중·차별적 부담은 허용될 수 없음을 명확히 하였다.

현행 차등 구조를 정당화했던 실증적 재정 환경은 이미 완전히 변화하였다. 2025년 기준 서울의 재정력지수는 1.032로 경기도(1.180)보다 낮고, 최근 5년간 재정수입 증가율 또한 서울 17.1%, 경기 35.3%로 큰 격차를 보인다. 반면 재정수요는 서울이 21.2%로 경기(18.3%)를 상회하여, 서울이 더 이상 과거의 재정 우위를 누리지 못하고 오히려 더 큰 수요를 감당해야 하는 상황에 직면해 있음을 명확히 보여준다.

그럼에도 불구하고, 서울은 최근 국비보조사업(민생소비쿠폰)에서 타 시·도(90%)보다 낮은 75%의 보조율을 적용받는 등 국비보조율 차등으로 서울은 경기도보다 매년 4조 원 이상을 더 부담하고 있으며, 이는 단순한

재정 수치의 문제가 아니라 헌법이 보장하는 평등권과 지방 간 형평성 원칙을 심각하게 훼손하는 구조적 불이익이다. 현행 차등 구조는 이처럼 정당성을 완전히 잃었다.

서울특별시의회는 지방자치권과 재정 형평성 회복을 위해 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호의 시급한 개정을 촉구하며 다음 두 가지 핵심 사항을 국회와 정부에 건의한다.

첫째, 헌법상 비례 및 평등 원칙에 따라 서울 10%의 과도한 의무 전출 구조를 즉시 폐지하고, 합리적 차등 원칙을 확립해야 한다. 특정 광역자치단체에만 과도한 부담을 강제하는 불합리한 구조를 폐지하고, 모든 광역자치단체에 재정력 및 교육 수요를 반영한 합리적 차등 전출 원칙을 적용해야 한다.

둘째, 법 개정을 통해 자치입법 재량권을 확보해야 한다. 시・도별 학령인구 감소 비율과 노령인구 증가 등을 고려하여 지역별 변화에 따라 지방의회가 능동적으로 대응할 수 있도록 지방교육재정교부금법에 자치입법 재량권(±20% 가감 조항)을 신설해야 한다.

이러한 개정은 헌법 합치, 동일 급 단체 간 형평 회복, 재정의 예측 가능성 확보, 그리고 국비 차등보조의 왜곡을 바로잡아 중앙-지방 간 신뢰를 회복하는 효과를 가져올 것이다. 개정 건의의 내용이 헌법 가치, 지방분권, 교육재정의 지속가능성을 동시에 달성하는 최소한의 조치임을 인식하여

「지방교육재정교부금법」의 조속한 개정을 강력히 촉구한다.

2025년 8월

서 울 특 별 시 의 회 의 원 일 동