이슈와 논점 Issues and Perspectives

국회입법조사처 | 2026. 02. 10. | 제2475호

nars.go.kr 국회입법조사처

‘통합특별시’ 출범과 지방교육재정 수입의 함수

「지방교육재정교부금법」상 시도세전입금 규정 정비의 필요성

김 범 주

2026년 2월, 「충남대전통합특별시 설치 및 경제과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」(이하 “대전특별시법안”이라 한다), 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」(이하 “광주특별시법안”이라 한다), 「대구경북행정통합특별법안」(이하 “대구경북특별시법안”이라 한다) 등이 발의되었다. 현재까지 ‘특별시’는 서울특별시가 유일하지만, 입법이 완료되는 경우 복수의 ‘특별시’가 설치된다. 그런데 「지방교육재정교부금법」 등 관계 법률 규정에서는 ‘서울특별시’라고만 적시한 경우가 있다. 새로 출범하는 ‘특별시’에 대해 적용되지 않는 규정의 정비가 필요하다. 특히 교육의 균형있는 발전을 도모하기 위한 재원의 마련과 관련되어 있다는 점에서, 「대전특별시법안」, 「광주특별시법안」, 「대구경북특별시법안」 등 제정 시 지방교육재정 관련 규정의 정비의 필요성과 그 구체적인 방안에 대하여 검토한 바를 제시한다.

1. 서울특별시 아닌 ‘특별시’들의 출현

법률상 광역지방자치단체는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도로 구분된다.[1] “시 · 도”로 통칭하기도 하지만, 그 위상과 성격의 차이를 반영하여 각 명칭을 달리하고 있다.

위에서 열거한 행정통합 관련 법안은 모두 ‘특별시’를 설치하고, 서울특별시에 준하는 지위를 가진다는 내용을 포함한다.[2] 종전까지 ‘광역시’ 또는 ‘도’였던 지방자치단체가 폐지되면서, 서울특별시가 아닌 ‘특별시’가 새롭게 출범하게 되는 것이다.

그런데 현행 법제 전반에서 서울특별시가 아닌 ‘특별시’가 설치될 것을 예정하거나 반영하지 못한 측면이 있다. 예컨대, 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 제5조 제2항에서 “본부는 서울특별시에, 지부는 서울특별시 · 광역시 · 도 및 특별자치도(이하 “시 · 도”라 한다)에, (…) 두고,”와 같이 규정한 것이다. 앞의 “서울특별시”는 해당 지방자치단체를 특정하지만, 후자의 “서울특별시”란 광역지방자치단체 중 “특별시”를 가리킨다고 보는 것이 적절하다. “특별시”는 곧 “서울특별시”라고 받아들여 온 일상의 관념이 여러 법률 곳곳에 반영되어 있다.

「지방교육재정교부금법」 역시 마찬가지이다.[3] 서울특별시, 광역시 및 경기도, 그 밖의 도 및 특별자치도에 관한 사항만 열거하고 있기 때문이다. 동 법률 규정을 그대로 두고 통합된 ‘특별시’가 출범한다면, 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 부담 가운데 ‘특별시’에 대해서만 입법공백이 발생하게 된다.

1) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.
1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도

2) 「대전특별시법안」 제8조(충남대전통합특별시의 설치), 「광주특별시법안」 제6조(전남광주통합특별시의 설치), 「대구경북특별시법안」 제6조(특별시의 설치)

3) 「지방교육재정교부금법」 제11조(지방자치단체의 부담) ② 공립학교의 설치 · 운영 및 교육환경 개선을 위하여 시 · 도는 다음 각 호의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 따라 증감되는 경우에도 또한 같다.
3. 서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 사업소분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 특별시에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 광역시 및 경기도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 그 밖의 도 및 특별자치도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36

NARS www.nars.go.kr

발행처 | 국회입법조사처 **발행인** | **이관후** 국회입법조사처장
저 자 | **김범주** 사회문화조사실 교육문화팀 입법조사관, 교육학박사
02-6788-4706 category@assembly.go.kr

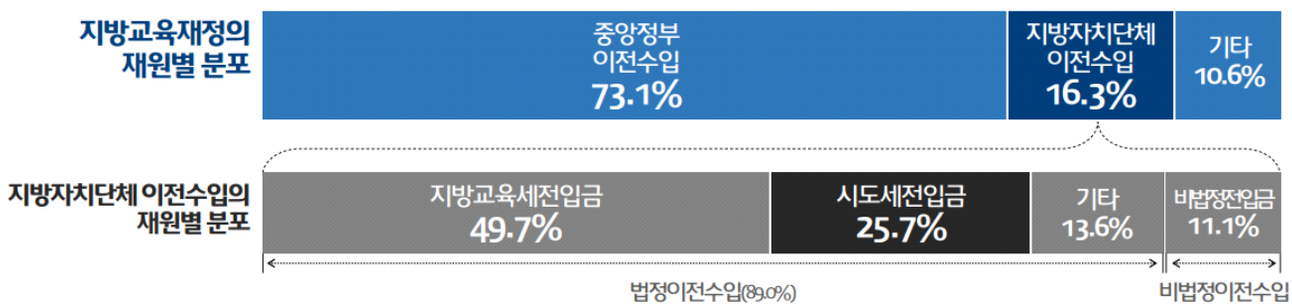
국회입법조사처 NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

2. 지방교육재정 수입의 기초 현황

1. 지방교육재정에서 지방자치단체 이전수입의 의미

지방교육재정은 지방자치단체의 교육비특별회계를 말한다. 우리 법체계상 교육감의 독자적인 과세 · 징수 권한이 인정되지 않기 때문에,[4] 교육비특별회계 세입의 대부분은 이전수입으로 구성된다. 최근 5개년 지방교육재정 세입결산액에 따르면, 전체 재원의 9할이 중앙정부 이전수입(73.1%)과 지방자치단체 이전수입(16.3%)으로 이루어져 있다([그림 1] 참조).

그림 1 지방교육재정 수입의 기본 구조



※ 자료: 2020~2024년 지방교육재정 세입결산액 자료의 평균을 바탕으로 재작성

지방자치단체 이전수입이란 지방자치단체 일반회계 등으로부터 전출된 금액이다. 최근 5개년 평균에 기초하면, 교육비특별회계로 전출 의무가 있는 법정이전수입(89.0%)[5]이 대부분이다. 「지방세법」에 따른 목적세인 지방교육세전입금(49.7%)을 제외하면, 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호에 따른 시도세전입금(25.7%)의 비중이 크다.

시도세전입금을 포함한 법정이전수입은 지방교육재정교부금의 교부 근거인 기준재정수입액[6] 산정 대상이다. 시 · 도의 기준재정수입액이 줄수록 지방교육재정교부금에 기반한 중앙정부 이전수입 비중은 늘어난다. 즉, 재정자립도가 낮아진다. 지방교육재정교부금 배분으로 지역 간 격차는 보완될 수 있지만, 이미 국세와 연동되는 재원 규모가 정해져 있으므로, 시도세전입금 등의 감소는 곧 지방교육재정 총량의 감소로 이어진다.

4) 예컨대, 미국의 경우 40개 주에서 지방교육을 관할하는 교육구(school district)가 세율 · 세액 조정을 포함하여 독자적 과세권을 행사하고 있다(Rute Pinho, "School District Taxing Authority", Connecticut General Assembly Office of Legislative Research, 2024.).

5) 법정전입금으로는 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항에 따른 지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시도세전입금과 그 밖의 다른 법률 규정에 따른 무상교육경비전입금, 학교용지부담금시도전입금 등이 있다.

6) 「지방교육재정교부금법」 제5조에 따라 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 차이만큼 지방교육재정교부금 보통교부금을 교부한다.

2. 통합교육청의 줄어들게 될 시도세전입금 규모

시도세전입금은 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호에 따라 광역지방자치단체의 유형별로 달리 산정되고 있다. 서울특별시의 경우 시세 총액의 10%, 경기도 및 광역시의 경우 도세 또는 광역시세 총액의 5%, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액의 3.6%에 해당하는 금액이다. 재정자립도 등을 고려하여 차등적인 비율로 시도세전입금을 전출하되, 지방교육재정교부금 교부 등으로 교육의 균형 있는 발전을 도모하려는 것이다.[7]

그런데 도와 광역시의 통합으로 '특별시'가 된 경우 서울특별시가 아닌 특별시세에 관하여 규정한 바가 없다는 문제가 있다. 통합특별시의 경우 시도세 일부를 교육비특별회계로 전출할 의무가 사라진다는 것이다. 2026년 교육비특별회계 예산을 기준으로 각 시도세전입금 합산액을 산출하면, 충청남도와 대전광역시는 1,317억 원, 전라남도와 광주광역시가 1,314억 원, 경상북도와 대구광역시는 2,117억 원이다. 즉, '통합특별시' 출범에 따라 의도하지 않았던 효과로서, 종전 4,748억 원가량 지방교육재정이 감소함에 따라 일반회계 지방재정 여력으로 이전되는 결과가 발생할 우려가 있다.[8]

표 1 2026년 시도세전입금 규모 (단위: 백만 원)

구분	도세 총액의 3.6%	광역시세 총액의 5%	합산액
충남+대전	77,440	54,301	131,741
전남+광주	63,934	67,460	131,394
경북+대구	71,612	140,043	211,655
합계			474,790

※ 자료: 2026년 각 시 · 도 교육비특별회계 예산서를 바탕으로 재작성

7) 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정

8) 2026회계연도의 경우 각 법률안 경과조치 규정에 따라 종전 회계를 그대로 유지하므로, 통합 시 2027회계연도부터 동 문제가 발생하게 된다.

3. 입법 시나리오별 검토

'통합특별시' 출범에 따라 전술한 것과 같이 의도하지 않았던 부수효과(side effect)를 방지하려면, 「대전특별시법안」, 「광주특별시법안」, 「대구경북특별시법안」 등의 제정 시 관련 법률을 정비하는 방식으로 별도 입법이 필요하다. 그 방안으로 4가지 시나리오를 가정하고, 2026년 예산액을 기준으로 관련 지방교육재정 수입의 변화 추정치를 검토한다([표 2] 참조).

시도세전입금 변화를 추정하면 다음과 같다. 충남대전특별시의 경우 74.6억 원 증가하고(+5.7%), 전남광주특별시의 경우 29.9억 원 증가하며(+0.8%), 대구경북특별시의 경우 56.8억 원 감소한다(-2.7%). 3개 통합특별시 평균 시도세전입금은 1.0% 증가하며, 전체 지방자치단체 이전수입은 0.2% 증가하는 효과가 예상된다. '통합특별시' 출범에 따른 지방자치단체 이전수입 변화를 최소화하는 방안이며, 동 구간 신설 시 전출 비율은 ±0.2% 범위에서 조정하는 것도 가능해 보인다.[9)]

표 2 통합특별시 출범 이후 입법 시나리오별 지방자치단체 이전수입 변화 (단위: 백만 원, ()안 %)

구분		출범 전	입법 시나리오별 출범 이후 증감 추정치							
			시나리오1 (미입법시)		시나리오2 (4.3% 신설)		시나리오3 (5% 적용)		시나리오4 (10% 적용)	
충남+대전	시도세전입금	131,741	0	(-100.0)	139,197	(+5.7)	161,857	(+22.9)	323,713	(+145.7)
	지자체 이전수입	933,396	801,655	(-14.1)	940,852	(+0.8)	963,512	(+3.2)	1,125,368	(+20.6)
전남+광주	시도세전입금	131,394	0	(-100.0)	134,381	(+2.3)	156,257	(+18.9)	312,514	(+137.8)
	지자체 이전수입	758,446	627,052	(-17.3)	761,433	(+0.4)	783,309	(+3.3)	939,566	(+23.9)
경북+대구	시도세전입금	211,655	0	(-100.0)	205,974	(-2.7)	239,504	(+13.2)	479,008	(+126.3)
	지자체 이전수입	1,109,378	897,723	(-19.1)	1,103,697	(-0.5)	1,137,227	(+2.5)	1,376,731	(+24.1)
합계	시도세전입금	474,790	0	(-100.0)	479,551	(+1.0)	557,618	(+17.4)	1,115,235	(+134.9)
	지자체 이전수입	2,801,220	2,326,430	(-16.9)	2,805,981	(+0.2)	2,884,048	(+3.0)	3,441,665	(+22.9)

※ 자료: 2026년 각 시 · 도 교육비특별회계 예산서를 바탕으로 재작성

1. 시나리오 1: 입법공백 유지 (서울특별시가 아닌 특별시의 부담 면제 방안)

시나리오 1은 서울특별시가 아닌 특별시에 적용되는 규정을 별도로 입법하지 않는 경우이다. [표 1]에서 살펴본 종전 시도세전입금의 금액이 0원이 되는 것이다. 2026년 시 · 도 교육비특별회계의 지방자치단체 이전수입을 기준으로, '통합특별시' 출범 전후 변화를 추정하면 다음과 같다. 충청남도와 대전광역시의 경우 14.1% 감소하고, 전라남도와 광주광역시의 경우 17.3% 감소하며, 경상북도과 대구광역시의 경우 19.1%가 감소한다. 평균적으로 교육청의 지방자치단체 이전수입이 16.9% 감소하게 된다.

2. 시나리오 2: 통합특별시세 총액의 4.3% (도 3.6%와 광역시 5%의 중앙값 구간 신설 방안)

시나리오 2는 서울특별시가 아닌 특별시에 대해 특별시세 총액의 4.3%를 교육비특별회계로 전출하게 하는 경우이다. 종전 적용되었던 3.6%와 5%의 중앙값 구간을 신설하는 것이다. 이에 2026년 예산액을 기준으로 '통합특별시' 출범 전후

3. 시나리오 3: 통합특별시세 총액의 5% (경기도 및 광역시 기준 적용 방안)

시나리오 3은 서울특별시가 아닌 특별시에 대해 특별시세 총액의 5%를 교육비특별회계로 전출하게 하는 경우이다. 경기도 및 광역시의 5% 기준을 동일하게 적용하는 것이다. 이에 2026년 예산액을 기준으로 '통합특별시' 출범 전후 시도세전입금 변화를 추정하면 다음과 같다. 충남대전특별시의 경우 301.2억 원 증가하고(+22.9%), 전남광주특별시의 경우 248.6억 원 증가하며(+18.9%), 대구경북특별시의 경우 278.5억 원이 증가한다(+13.2%). 3개 통합특별시 평균 시도세전입금은 17.4% 증가하며, 전체 지방자치단체 이전수입은 3.0% 증가하는 효과가 예상된다. '통합특별시' 출범에 따라 종전 도에 적용되었던 전출 비율이 1.4%p 증가하면서 기준재정수입액이 늘어나는 효과가 있다. 특별시의 위상을 고려하여 최소한 경기도 및 광역시와 보조를 맞춘다는 의미도 있다.

9) 2026년 예산을 기준으로 통합 이후에도 시도세전입금 세입내역이 전혀 변화하지 않도록 가정한다면, 충남대전특별시의 경우 4.1%, 전남광주특별시의 경우 4.2%, 대구경북특별시의 경우 4.4%가 된다.

4. 시나리오 4: 통합특별시세 총액의 10% (서울특별시 기준 적용 방안)

시나리오 4는 모든 특별시에 대해 특별시세 총액의 10%를 교육비특별회계로 전출하게 하는 경우이다. 서울특별시의 10% 기준을 동일하게 적용하는 것이다. 2026년 예산액을 기준으로 '통합특별시' 출범 전후 시도세전입금 변화를 추정하면 다음과 같다. 충남대전특별시의 경우 1,920억 원 증가하고(+145.7%), 전남광주특별시의 경우 1,811억 원 증가하며(+137.8%), 대구경북특별시의 경우 2,674억 원이 증가한다(+126.3%). 3개 통합특별시 평균 시도세전입금은 134.9% 증가하며, 전체 지방자치단체 이전수입은 22.9% 증가하는 효과가 예상된다. 발의된 법안 모두에서 통합특별시가 서울특별시에 준하는 지위를 가진다는 규정을 포함하고 있는 만큼, 법체계상 정합성을 고려하는 대안이 될 수 있다.

5. 추가로 고려할 변수: 통합특별교육교부금

「대전특별시법안」 제57조(통합특별교육교부금)는 통합특별시교육청의 안정적인 재정운영과 성공적인 안착을 위하여, 국가가 지방교육재정교부금과 별도로 내국세 총액의 0.3%에 해당하는 금액을 교부하도록 정하고 있다.[10] 2026년 확정된 내국세 세입을 기초로 산출하면 2,103억 원이다.[11]

통합특별교육교부금 규정이 시행되는 경우 통합특별시의 지방교육재정을 확충하는 수단이라는 의미가 있을 것이다. 다만, 성격상 일정한 목적을 달성할 때까지 한시적으로 운영하게 될 가능성이 있다.[12] 적용기간을 고려하지 않는다고 하더라도, 입법공백으로 인하여 발생하는 시도세전입금 감소하는 규모와 교량한다면 결과적으로 지방교육재정 총량을 확충하는 효과는 크게 반감될 가능성이 있다. 통합특별교육교부금의 취지와 다르게 결과적으로 시도세전입금 감소분을 보전하는 용도로 집행되지 않도록 관련 규정의 정비가 필요하다.

10) 2026년 1월 29일 구자근의원이 대표발의한 「대구경북특별시 설치 및 한반도 신경제 중심축 조성을 위한 특별법안」 제73조(통합특별교육교부금의 지원) 역시 같은 취지로 지방교육재정교부금과는 별도로 내국세 총액의 0.35%를 통합특별시에 교부하도록 정하고 있다.
11) 구자근의원안과 같이 0.35%를 기준으로 산출하면 약 2,454억 원이다.
12) 구자근의원안 부칙 제14조는 특별법 설치 이후 최초로 시작되는 회계연도부터 20년 동안으로 정하고 있다.

4. 지방교육재정은 종속변수여야만 하나?

행정통합과 특별시 출범은 국가재정과 지방재정 전반의 구조변화와 맞물려 논의되고 있으며, 지방교육재정 역시 이러한 변화의 영향을 받게 된다. 대통령이 장기적으로 국세의 지방세 추가 이양이 필요하다고 밝힌 만큼,[13] 큰 틀에서 내국세 총액과 일정 비율로 연동되는 지방교육재정교부금의 규모가 감소하여 중앙정부 이전수입에 의존해 온 지방교육재정의 총량이 위축될 가능성도 존재한다.[14] 지방교육재정이 국가재정구조 변화의 결과로서 종속변수의 위치에 있음을 부인하기 어렵다.

재정을 확충하기 위해서는 결국 새로운 세원을 확보하거나, 기존 재원을 다른 곳에서 이전하는 방식 외에는 달리 방법이 없다. 정부는 광역지방자치단체를 통합하는 경우 4년간 최대 20조 원 수준의 재정 지원을 추진하겠다고 밝혔지만,[15] 학령인구 감소 등을 이유로 지방교육재정교부금 제도가 개편 대상으로 거론되어 온 점을 고려할 때,[16] 지방교육재정이 재정 여력 확보를 위한 수단이자 대상이 될 가능성도 배제하기 어렵다.

교육재정에 관한 기본적 사항은 헌법 제31조 제6항에 따른 법정주의의 대상이므로 반드시 법률로 정해야 한다. 경제계와 일반지방자치 일각의 시각과는 달리, 향후 수요에 비추어 지방교육재정 수급 전망이 낙관적이지 않다는 지적도 있다.[17] 국회는 우선 통합특별시 입법과정에서 「지방교육재정교부금법」상 시도세전입금 관련 규정 등을 정비하고, 지방교육재정을 종속변수로 볼 것이 아니라 능동적인 관점에서 장기적이고 종합적인 시각을 가지고 개편의 밑그림을 주도해야 할 것이다.

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

13) 이서희, 「이 대통령 "지방세 배정 35%까지 확대… 지방선거 앞둔 지금이 행정통합 기회"」, 『한국일보』, 2026.1.22.
14) 김용, 「행정통합 시대 교육자치권 보장을 위한 법제적 정비 방안」, 고민정의원실 세미나 발표자료, 2026.2.2.
15) 국무조정실 보도자료, 「"행정통합 선택한 시·도, 국가가 확실히 지원한다"」, 2026.1.16.
16) 김원진 · 박상영 · 김송이, 「'뜨거운 감자' 지방교육교부금 개편, 내년 지방선거 이후 공론화 띄운다」, 『경향신문』, 2025.8.6.
17) 남수경, 「유·초·중등교육재정의 수급 전망과 향후 과제」, 미래교육 대전환을 위한 지방교육재정 전략 포럼 발표자료, 2025.9.8.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-6788-4510
발간등록번호 31-9735040-001339-14
ISSN 2005-744X