creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

교육학석사학위논문

광역자치단체와 기초자치단체의 교육경비보조금 비교 분석

2020년 2월

서울대학교 대학원

교육학과 교육행정전공

한 수 현

광역자치단체와 기초자치단체의 교육경비보조금 비교 분석

지도교수 정 동 욱

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함

2019년 10월

서울대학교 대학원

교육학과 교육행정전공

한 수 현

한수현의 석사 학위논문을 인준함

2019년 12월

위 원 장 신 정 철 (인)

부위원장 엄 문 영 (인)

위 원 정 동 욱 (인)

국문초록

본 연구는 교육재원 배분의 형평성 관점에서 광역자치단체 교육경비보조금의 특성을 기초자치단체 교육경비보조금의 특성과 비교하여 살피는 것에 주된 목적이 있다.

교육경비보조금은 지방자치단체가 각 단체의 정책 의지에 따라 학교의 교육 여건 개선을 위해 고등학교 이하 각 급 학교에 직접 지원해주는 경비로서 우리나라의 현행 교육재정 체제에 정착된 중요한 교육재원이다. 교육경비보조금의 배분 주체는 종래 기초자치단체에 한정되어 있었으나 2007년 관련 법령 개정을 통해 광역자치단체로까지 확대되었으며, 최근 두 지방자치단체 교육경비보조금 간 다른 역할이 강조되는 양상이 나타나고 있다.

이에 본 연구는 배분 주체에 따른 비교에 초점을 두고 교육경비보조금 제도를 크게 두 가지 측면에서 탐색하였다. 하나는 자치단체 수준에서 규정한 교육경비보조금 제도의 목적 및 특성을 파악하는 것이며, 다른 하나는 실제 교육경비보조금이 집행된 후 보조금의 배분 양상을 살피는 것이다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 제도의 운영양상은 어떠한가? 둘째, 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 배분의 수평적 형평성은 어떠한가? 셋째, 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 배분의 재정적 중립성은 어떠한가? 넷째, 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 배분의 수직적 형평성은 어떠한가?

연구문제의 분석을 위해 국가법령정보센터에서 제공하는 전국 17개 시·도와 226개 시·군·자치구의 조례 및 시행규칙과 에듀데이터서비스시스템에서 제공하는 2015~2018년 학교회계예결산 자료를 주로 활용하였으며, 분석 방법으로는 어휘빈도분석, 지니계수분석, 상관계수분석, 패널로지스틱분석 및 이원고정효과모형을 사용하였다.

주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체 교육경비보조금의 규모는 기초자치단체의 교육경비보조금의 0.13배 정도로 작았으나 장기적으로 증가추세에 있었다.

둘째, 광역자치단체의 교육경비보조의 근거가 되는 자치법규는 기초자

치단체와 비교하여 지역 간·학교 간 교육격차를 완화하는 것에 주된 목적을 두고 있으며, 교육경비보조금의 배분에서 형평성을 추구하고 있었다.

셋째, 보조금의 실제적 배분 양상을 살펴보았을 때, 광역자치단체 교육경비보조금과 기초자치단체 교육경비보조금은 모두 학생특성을 고려한 재원 배분의 수직적 형평성을 달성하지 못하고 있었다. 또한 광역자치단체 교육경비보조금의 경우 광역자치단체의 재정력이 학생당 보조금 규모에 유의미한 정적 영향을 미치고 있어, 재정적 중립성을 준수하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 연구결과를 바탕으로 본 연구는 자치단체의 교육투자를 장려하면서도 교육경비보조금 배분의 형평성을 도모하기 위한 정책을 제언하였다. 우선, 중앙정부는 근거 법령 개정을 통해 교육경비보조금의 성격 및 운영방식을 배분 주체에 따라 다르게 제안할 필요가 있다. 또한 각 지방자치단체는 교육경비보조금 배분의 의사결정구조를 재탐색할 필요가 있다. 마지막으로 광역자치단체는 교육경비보조금의 배분에서 시·도 내 지역적 특성뿐만 아니라, 교육경비보조금의 대상인 학교와 학교 내 학생의 특성까지 고려한 배분 방안을 지속적으로 탐색할 필요가 있다.

주요어 : 교육경비보조금, 광역자치단체, 교육재정 배분, 단위학교재정, 형평성

학 번 : 2018-27094

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구 문제 ····· 3

제 2 장 이론적 배경 ····· 5

제 1 절 교육경비보조금 제도 ····· 5

1. 교육경비보조금 제도의 도입과 변화 ····· 5

2. 교육경비보조금 제도의 목적과 운용 ····· 7

3. 선행연구 검토 ····· 9

제 2 절 교육재정의 형평성 ····· 13

1. 수평적 형평성 ····· 14

2. 재정적 중립성 ····· 15

3. 수직적 형평성 ····· 17

제 3 장 연구 방법 ····· 19

제 1 절 분석의 틀 ····· 19

제 2 절 분석 대상 및 자료 ····· 20

제 3 절 분석 방법 및 모형 ····· 25

1. 조례 분석 ····· 25

2. 지니계수 분석 ····· 26

3. 상관계수 분석 ····· 27

4. 패널로지스틱 분석 ····· 28

5. 이원고정효과모형 ····· 29

제 4 장 연구 결과 ····· 31
제 1 절 교육경비보조금 제도의 운영양상 분석 ····· 31
1. 보조금 규모 분석 ····· 31
2. 조례 분석 ····· 33
3. 세부사업내용분석 ····· 37
제 2 절 교육경비보조금 배분의 수평적 형평성 분석 ···· 42
제 3 절 교육경비보조금 배분의 재정적 중립성 분석 ····· 44
1. 학교단계 및 설립유형별 분석 ····· 44
2. 사업유형별 분석 ····· 46
제 4 절 교육경비보조금 배분의 수직적 형평성 분석 ···· 48
1. 기술통계 분석 ····· 48
2. 학교특성에 따른 광역 및 기초보조금 수혜 여부 ····· 52
3. 학교특성에 따른 광역 및 기초보조금 수혜 규모 ····· 55

제 5 장 논의 ····· 58
제 1 절 교육경비보조금 제도의 운영양상에 대한 논의 58
제 2 절 교육경비보조금 배분의 형평성에 대한 논의 ···· 61

제 6 장 결론 및 제언 ····· 65

참고문헌 ····· 69
부 록 ····· 75
Abstract ····· 80

표 목 차

<표 2-1> 지니계수 판단기준 ····· 15
<표 3-1> 학교단위 광역 및 기초보조금 분석 변수 설명 ··· 24
<표 3-2> 형평성 분석에 사용된 어휘 목록 ····· 25
<표 4-1> 사업유형별 자치단체의 교육경비보조 규모 ····· 32
<표 4-2> 광역 및 기초자치단체 조례 개관 ····· 33
<표 4-3> 광역자치단체 교육지원대상 항목 ····· 35
<표 4-4> 기초자치단체 교육경비보조금 대상
우선순위결정시고려항목 ····· 37
<표 4-5> A광역자치단체 교육지원계획(예시) ····· 39
<표 4-6> B기초자치단체 교육지원계획(예시) ····· 41
<표 4-7> 2018년 학생당 보조금의 수평적 형평성 ····· 43
<표 4-8> 학교단계 및 설립유형별 자치단체 재정자립도-
학생 당 보조금액 상관 ····· 44
<표 4-9> 사업유형별 자치단체 재정자립도-
학생 당 보조금액 상관 ····· 46
<표 4-10> 주요 변수 기술통계 ····· 49
<표 4-11> 수직적 형평성 관점에 따른 학교의 광역
및 기조보조금 수혜여부 ····· 53
<표 4-12> 수직적 형평성 관점에 따른 광역
및 기초보조금 수혜교 대상 보조금 규모 ····· 56

그 림 목 차

[그림 3-1] 분석의 틀 ····· 19
[그림 4-1] 전국 교육경비보조금 규모 ····· 31

부 록

<부록 1> 광역자치단체 교육경비보조금에 관한
현행 조례 목록 ····· 75
<부록 2> 2017년 학생 당 보조금의 수평적 형평성 ····· 76
<부록 3> 2016년 학생 당 보조금의 수평적 형평성 ····· 77
<부록 4> 2015년 학생 당 보조금의 수평적 형평성 ····· 77
<부록 5> 학교단계 및 설립유형별 자치단체 재정자립도
학생 당 보조금액 순위상관 ····· 78
<부록 6> 사업유형별 자치단체 재정자립도
학생 당 보조금액 순위상관 ····· 79

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

교육재정분권화가 강조되는 사회적 흐름 속에서 교육재정 배분의 문제는 서로 충돌하는 형평성(equity)와 자율성(autonomy)의 가치를 동시에 균형 있게 추구해야 한다(윤정일 외, 2015; 조성영, 문상호, 2019).

1996년「지방교육재정교부금법」개정 및「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」재정을 통해 기초자치단체의 교육투자를 확대하기 위한 목적에서 도입된 이래, 교육경비보조금은 우리나라 교육재정체제에서 대표적인 자율적 교육재원으로서 작동해왔으며(반상진 외, 2014) 현재는 일반자치와 교육자치의 경계를 허물어 서로 협력하고 지원할 수 있는 제도적 장치이자 중앙정부에 의존적인 재정구조를 개선하면서 지방교육재정 확충에 긍정적인 기능을 하는 교육재원으로서 그 중요성을 인정받고 있다(이쌍철, 주철안, 2009; 공은배 외, 2011).

그러나 비법정전입금의 성격을 가진 교육경비보조금은 자치단체의 사회·경제적 특성, 정치적 특성 등에 영향을 크게 받을 수밖에 없다(하봉운, 2005a). 따라서 교육경비보조금이 재원 확보가 안정적이지 못하고 지역 간 교육격차를 심화시킬 수 있다는 우려는 교육경비보조금이 처음 법제화된 1996년부터 현재까지 지속적으로 제기되어 왔다(우명숙, 2013; 윤정일, 2004; 윤홍주, 2004; 하봉운, 2005b). 특히, 2013년 지방세외수입법 제정에 의해 제도적으로 교육경비보조의 제한을 받는 기초자치단체가 늘어남에 따라 교육경비보조금에 의한 교육격차 우려는 더욱 심화되고 있다(윤홍주, 2015).

한편 최근 이와 같은 교육경비보조 제한을 받는 기초자치단체 내 학교의 교육지원을 광역자치단체가 수행하는 사례가 발생하고 있다(인천광역시, 2019; 충청북도, 2019). 이러한 현상은 특히 광역자치단체와 시도교육청 간 비법정 교육재정지원에 대한 협의가 증가하는 등 교육정책에 대한

사회적 환경이 변화하는 것과 무관하지 않다(김민희, 2011a). 이를 증명하듯 광역자치단체의 교육경비보조금 규모는 2007년 정책 도입 이래 그 규모가 가파르게 늘어나고 있다(송기창, 2010).

그러나 현행 교육경비보조금에 대한 연구는 대부분 기초자치단체 교육경비보조금의 특성만을 집중적으로 다루고 있다. 이유를 추론하여보면 역사적으로 기초자치단체의 교육경비보조금이 먼저 제도화되어 연구의 기반이 성립된 점이나 기초자치단체의 교육경비보조금에 비해 여전히 광역자치단체 교육경비보조금 규모가 작은 점 또는 광역자치단체의 교육지원이 교육경비보조금보다 비법정전입금의 형태를 선호한다는 점 등이 그에 영향을 미친 것으로 판단된다(반상진 외, 2014; 윤정일 외, 2015). 이에 이제는 기존 기초자치단체가 지원하는 교육경비보조금에만 집중하는 것에서 벗어나 연구의 영역을 광역자치단체가 지원하는 교육경비보조금으로까지 확대할 시점이다.

본 연구는 이러한 관점에서 교육경비보조금을 그 지원주체에 따라 크게 광역자치단체가 지원하는 교육경비보조금과 기초자치단체가 지원하는 교육경비보조금으로 나누어 관련 제도의 운영양상을 분석하고, 배분의 특징을 포괄적으로 살펴보고자 한다. 특히, 본 연구는 두 교육경비보조금의 특성을 형평성의 관점에서 분석한다. 이와 같은 연구는 광역 및 기초지방자치단체가 주체가 되어 배분하는 교육경비보조금의 특성을 서로 구분하여 파악하도록 함으로써 추후 지방교육자치가 자율성과 형평성의 가치를 균형 있게 도모하는데 기여할 것이다.

제 2 절 연구문제

연구문제 1. 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 제도의 운영양상은 어떠한가

광역자치단체와 기초자치단체는 서로 다른 운영체제를 가지고 독립적으로 학교교육경비를 보조한다. 이에 연구문제 1에서는 보조금 결정과정을 포함하여 각 보조금 제도의 운영양상을 파악하기 위해 광역자치단체 교육경비보조금 및 기초자치단체 교육경비보조금의 전체적 규모를 확인한 후, 전국 17개 시·도 및 226개 시·군·자치구가 지정한 조례의 내용을 비교·분석한다. 추가적으로 광역자치단체 교육경비보조 및 기초자치단체 교육경비보조 사업에 대한 실제적 이해를 높이기 위해 각 자치단체가 발간하는 교육지원계획을 살핀다.

연구문제 2. 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 배분의 수평적 형평성은 어떠한가

광역자치단체 교육경비보조금 및 기초자치단체 교육경비보조금은 자치단체의 재량에 의해 결정 및 배분되는 교육재원이다. 이에 교육경비보조금이 어떠한 방식으로 배분되고 있는지 파악하는 것은 중요하다. 연구문제 2에서는 학교의 학생당 광역자치단체 교육경비보조금 및 기초자치단체 교육경비보조금을 중심으로 지니계수를 산출하여 배분의 수평적 형평성을 탐색한다.

연구문제 3. 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 배분의 재정적 중립성은 어떠한가

교육경비보조금의 재정적 중립성은 제도가 수립된 초기부터 논란이 되어온 주제이다. 연구문제 3에서는 광역자치단체 교육경비보조금 및 기초

자치단체 교육경비보조금이 각 자치단체의 재정력과 어떠한 관계에 있는지 살핀다. 이를 위하여 전국 학교급별·설립유형별로 학교유형을 세분화하고 학교의 학생당 광역자치단체 교육경비보조금 및 기초자치단체 교육경비보조금과 자치단체의 재정자립도간의 상관분석을 실시한다. 또한, 보조금의 특성을 사업유형별로 세분화하여 동일한 상관관계를 분석한다.

연구문제 4. 광역 및 기초자치단체 교육경비보조금 배분의 수직적 형평성은 어떠한가

교육경비보조금은 각 지방자치단체가 해당 지역의 특별한 교육적 수요를 파악하고 지원할 수 있는 교육재원이다. 연구문제 4에서는 단위학교의 학생 특성을 고려한 교육경비보조금 배분의 수직적 형평성을 탐색한다. 이에 학교의 사회경제적 특성을 나타내는 지표인 학생당 학부모부담수입과 특수학생비율을 중심으로 광역자치단체 교육경비보조금 및 기초자치단체 교육경비보조금이 수직적 형평성을 달성하고 있는지 살핀다. 만약 그렇지 않다면 광역자치단체 교육경비보조금 및 기초자치단체 교육경비보조금 수혜교의 특성은 무엇인지 확인한다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 교육경비보조금 제도

1. 교육경비보조금 제도의 도입과 변화

교육경비보조금은 지방자치단체가 각 단체의 정책의지에 따라 학교의 교육 여건 개선을 위해 자율적으로 고등학교 이하 각 급 학교에 직접 지원해주는 경비이다(윤정일 외, 2015). 우리나라의 교육자치는 일반자치와 분리된 이원적 자치이다(반상진 외, 2014). 이와 같은 이원적 자치체제에서 일반자치와 교육자치의 경계를 허물어 서로 협력하고 지원할 수 있는 제도적 장치 중 하나가 바로 교육경비보조금이라 할 수 있다(공은배 외, 2011; 송기창, 2010).

교육경비보조금은 1996년 「지방교육재정교부금법」 개정 및 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」 재정에 의해 처음 법적으로 도입되었다. 정책이 도입된 초기에는 복잡하고 다양한 사회적 쟁점이 맞물리며 교육경비보조금에 대한 찬반의견이 첨예하게 갈렸는데, 주로 내무부와 일반자치단체는 교육경비보조에 소극적 태도를 보였으며 교육부와 교육자치단체는 적극적으로 교육경비를 지원받으려고 노력하였다(반상진 외, 2014). 그러나 더 많은 교육재정을 확보하려는 교육계와 교육경비보조금의 정치적 특성 간 이해관계[1]가 맞물려 교육경비보조금 정책은 우리나라에서 점차 제도화되었으며(윤홍주, 2011; 전상경, 류춘호, 2008; 하봉운, 2009),

1) 역사적으로 자치단체의 교육경비보조 논의가 처음으로 촉발된 대전광역시 유성구나 인천광역시 남동구의 학교급식경비보조사례를 살펴볼 때, 법률적으로 자신의 자치사무가 아님에도 자치단체장이 구태여 경비를 부담하기 위한 장치를 마련한 것은 선거에 임해야 하는 정치인들의 득표 전략과 전혀 무관하다고 할 수 없으며(전상경, 류춘호, 2008), 실제 지방자치단체의 교육경비 지원이 급격하게 증가한 것은 민선 3기가 출범한 2002년 이후부터이다(하봉운, 2009).

관련 법령의 거듭된 개정을 거치며 그 범위를 확장하여왔다.

특히, 2007년 이루어진 「지방교육재정교부금법」의 개정(법률 제8148호, 2006.12.30. 공포, 2007.1.1. 시행) 및 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」의 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」으로의 개정(대통령령 제20464호, 2007.12.28. 공포·시행)은 교육경비보조금 제도에 가장 큰 변화를 일으킨 사건 중 하나로 평가받고 있다(반상진 외, 2014; 이미영, 배정현, 2017). 주된 변화 내용은 크게 두 가지를 들 수 있는데, 첫째는 고등학교 이하 각 급 학교에 교육경비를 보조할 수 있는 지원기관의 범위가 기존 시·군 및 자치구와 같은 기초자치단체에서 광역자치단체로까지 확대되었다는 것이며, 둘째는 지원 가능한 보조사업의 폭이 사실상 학교의 모든 교육활동으로 포괄되었다는 것이다(송기창 외, 2018). 이후 현재까지 교육경비보조금 정책에 대한 법률적 변동은 크게 일어나지 않았다. 다만 타법 개정 등의 외부적 환경 변화에 의해 영향을 받아왔을 뿐이다.

그 중 특히 교육경비보조금 제도와 관련이 깊은 외부환경 변화는 2013년 발생한「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」제정(법률 제11998호, 2013.8.6.제정, 2014.8.7.시행)이다. 이 법의 제정으로 지방자치단체 세외수입의 예산과목이 개편되었고, 실제 지방자치단체의 세입에는 변동이 없음에도 서류상 세외수입이 감소하였다(윤홍주, 2015). 이에 기존「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」제3조 보조사업 제한 규정 중 '당해 연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우'(이하 '보조사업제한규정'이라 한다)에 해당하는 기초자치단체가 늘어남에 따라 기초자치단체간 보조금 격차 논의가 사회적으로 촉발되었다(아시아투데이, 2013; 연합뉴스, 2013). 최근 대통령 소속 자치분권위원회에서는 국무회의 심의를 거쳐 자치단체의 자율성과 책임성 확대방안으로 보조사업제한규정의 완화를 검토하였으나 무산되었다[2].

2) 대통령 소속 자치분권 위원회 보도자료(2018.9.12.)

2. 교육경비보조금 제도의 목적과 운용

교육경비보조금 제도의 목적과 운용방식을 파악하는 것은 해당 제도를 이해하는데 선결되어야 할 문제이다. 이에 우선, 교육경비보조금 제도의 목적을 광역자치단체 교육경비보조금(이하 '광역보조금'이라 한다) 및 기초자치단체 교육경비보조금(이하 '기초보조금'이라 한다)의 도입과정에 비추어 살펴본다. 현행 교육경비보조금은「지방교육재정교부금법」제11조 8항과「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 그 근거를 두고 있다. 초기 정책 도입의 목적을 직접적으로 드러낸다고 할 수 있는 모법의 개정 이유를 살펴보면, 광역보조금이 도입된 2007년「지방교육재정교부금법」개정(법률 제8148호, 2006.12.30.일부개정, 2007.1.1.시행)의 개정이유와 기초보조금이 도입된 1996년「지방교육재정교부금법」개정(법률 제5064호, 1995.12.29.일부개정, 1996.1.1.시행)의 개정이유는 다음과 같이 적시되어 있다.

> *"...지방자치단체의 교육에 대한 투자를 활성화하기 위하여 지방자치단체가 법정 전출금 외에 별도의 경비를 교육비특별회계에 전출할 수 있는 근거를 명시적으로 규정하며, 광역자치단체도 학교에 직접 경비를 보조할 수 있는 근거를 마련하려는 것임*(「지방교육재정교부금법」개정이유, 2007)"

> *"시, 군 및 지방자치단체인 구는 특별시장, 광역시장 또는 도지사의 승인을 얻어 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각 급 학교의 교육비의 일부를 보조할 수 있도록 함*(「지방교육재정교부금법」개정이유, 1996)"

위 내용을 살펴보면 광역보조금 규정의 개정이유는 명시적으로 교육 분야에 대한 지방자치단체의 투자 유치 목적을 드러내고 있으며, 이는 다수

의 선행연구가 지적하는 기초보조금의 도입이유와 일치한다(반상진 외, 2014). 즉, 법 개정의 주요 주체인 중앙정부 수준에서 광역 및 기초보조금 제도는 지자체 간 선의의 경쟁을 활성화하여 교육투자를 확대하기 위한 수단으로 인식되어온 것으로 보인다(송기창 외, 2012, 교육인적자원부, 2007). 부가적으로 광역 및 기초보조금이 법제화되던 시기에 모두 학교급식 시설 지원에 대한 논의가 있었음은 특기할 만하다. 기초보조금의 경우, 1995년 대전 유성구청장 후보가 선거공약으로 제시하였던 학교급식 시설 지원비를 당시 법령의 근거 없이 학교에 지급한 사건을 시작으로 대두되었으며(윤홍주, 2011), 광역보조금의 경우 2005년부터 학교급식법개정법률안이 국회 교육위원회의 주요 쟁점으로 떠오르면서 '학교급식후원회 제도를 폐지하고 급식시설, 설비비에 대한 학부모의 부담을 없애며 지방자치단체가 이를 지원할 수 있도록 한다'는 정부의 주장이 지속되던 중에 법제화되었다[3](17대 국회회의록, 252회 2차 교육위원회, 2005.02.21.). 즉, 광역 및 기초보조금은 학교급식시설 설비 확장 등 학교 교육재정수요가 팽창하는 가운데 교육재원의 확충을 위하여 지방자치단체의 교육투자를 도모하는 과정에서 제도화되었다고 이해할 수 있다. 한편, 교육경비보조금을 더욱 포괄적으로 살펴, 해당 정책을 교육재원의 지방세화를 확대하려는 맥락(context)에서 추진된 것으로 이해하는 견해도 있다(윤정일 외, 2015). 이 견해에 따르면 교육경비보조금 제도의 성립은 교육의 지방자치를 강조하는 시대적 흐름과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

다음으로 교육경비보조금의 제도의 운용방식을 살펴본다. 교육경비보조금의 기본 방침은 관련 법령 및 지침에 나와 있다.「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」제2조에 따르면 각 지방자치단체는 ①학교의 급식

3) 다만, 이 사안이 직접적으로 「지방교육재정교부금법」의 개정(법률 제8148호, 2006.12.30.일부개정, 2007.1.1.시행)을 이끌어냈는지는 알 수 없다. 개정 당시 국회 본회의 회의록을 살펴본 결과, 광역자치단체를 교육경비보조금의 지급주체로 명시하는 법안의 개정은 지방교육재정의 재원 중 내국세 교부율을 19.4%에서 20.0%로 인상하는 안과 함께 제시되었다. 법안개정의 토의 내용 중 교육투자 주체를 광역자치단체로까지 확대하는 것에 대한 반대의견은 없었으며, 전반적인 반대의견 또한 당시 참여정부의 공약인 'GDP대비 5% 지방교육재정 확보'를 수행하기에 개정 법안이 부족하기 때문에 법안에 반대한다는 의견만 존재하였다(17대 국회 회의록, 263회 1차 국회본회의, 2006.12.22.).

시설·설비사업 ②학교의 교육정보화사업 ③학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 ④학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 ⑤지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업 ⑥학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업 ⑦기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업 실시에 목적을 두고 교육경비보조금을 각 급 학교에 지원할 수 있다. 한편, 현행「지방자치법」 제9조에 따르면 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 시·도의 사무이고, 각 시·도의 교육자치기관인 교육청은 특별시·광역시·도 단위로 구성된다. 즉, 시·군·자치구와 같은 기초자치단체는 교육행정 사무와 직접적인 관련이 없는 것으로 볼 수 있다. 때문에 기초자치단체가 지역 내 교육기관의 경비지원을 위해서는 적절한 법률적 뒷받침이 필요하다(전상경, 류춘호, 2008). 이에 각 기초자치단체들은 상기 명시한 모법에 따라 교육경비보조에 관한 조례를 제정 및 운용하고 있다. 전국 광역 및 기초자치단체의 교육경비보조에 관한 조례 제정 현황을 살펴보면, 2019년 10월 기준 전국 17개 광역자치단체 중 14개의 시·도[4]와 전국 226개의 기초자치단체 중 96.02%에 해당하는 217개 시·군·자치구가 조례로서 '교육지원에 관한 조례' 또는 '교육경비보조에 관한 조례'를 수립하여 시행 중이다. 특기할만한 점은 대부분의 광역자치단체의 교육경비보조에 관한 내용이 '교육지원에 관한 조례'에 포함되며, 기타 비법정전입금과 함께 다루어지고 있다는 것이다.

3. 선행연구 검토

1996년「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」제정에 따라 교

4) 광역자치단체의 교육경비보조와 관련한 조례의 경우 선행연구들이 무상급식지원에 관한 조례나 제주특별법등을 포함하여 모든 광역자치단체의 교육비 지원 조례 제정을 확인하고 있으나(김민희, 2011a; 반상진 외, 2014), 본 연구에서는 간접 또는 일부제정을 제외하고 교육환경개선 등 교육지원사업에 관한 조례를 직접적·포괄적으로 제정한 시·도만을 제시하였다. 이에 본 항목에서 제외된 광역자치단체는 충청남도, 전라북도, 제주특별자치도 3개 시·도이다.

육경비보조정책이 시행된 이래로 교육경비보조금에 관한 연구는 꾸준히 이루어져 왔다. 특히, 본 연구의 주된 관심인 교육재원 조달 주체를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 교육경비보조금의 특성을 탐색한 연구는 크게 두 갈래로 구분할 수 있다.

첫째, 이론적 논의로서 광역 및 기초보조금의 현황을 제시하고 제도적 쟁점을 탐색하는 연구들이 존재한다(김민희, 2011b; 송기창, 2010; 이선호 외, 2013; 전상경, 류춘호, 2008). 김민희(2011b)는 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선방안을 제안하기 위하여 지방교육재정분권화의 논리를 탐색하고, 지방교육재정에 대한 지방자치단체 지원의 실태를 미국, 영국, 일본 등과 비교하여 분석하는 연구를 수행하였다. 그 과정에서 부가적으로 2010년 전국 시도교육청별 광역 및 기초보조금 지원 현황 탐색을 통해 광역자치단체보다 기초자치단체의 교육경비보조 비율이 현저히 높음을 지적하고 그 원인으로 당시 교육경비보조금 지원조례 미제정 광역자치단체가 많음을 제시하였다. 한편, 이선호 외(2013)는 지방자치단체의 교육투자 실태를 분석하고 교육투자 사업 평가하는 광범위한 연구에서 김민희(2011b)와 같은 해인 2010년을 대상으로 시도교육비특별회계 비법정이전수입과 단위학교 학교회계 교육경비보조금 결산 현황을 분석하여 광역 및 기초보조금에 대한 다양한 함의를 이끌어냈다. 또한 일반자치단체와 교육청의 지방자치단체 교육투자사업 관련업무 담당자를 대상으로 의견조사를 실시하여 분석에 활용하였다. 연구 결과 첫째, 지방자치단체 학교당·학생당 교육투자액은 광역보조금이 기초보조금에 비해 평균과 표준편차 모두 작고 둘째, 광역보조금은 기초보조금에 비하여 교육과정보다는 교육시설 및 환경개선사업에 더 많은 투자를 하고 있음을 제시하였다. 그러나 본 연구의 첫 번째 결과는 학교당·학생당 보조금액을 산출하는 과정에서 실제 교육경비보조금을 수혜 받은 학교에 대한 보조금액을 활용한 것이 아니라, 광역 및 기초자치단체가 투자한 보조금 총 규모를 해당 자치단체의 총 학교수·학생수로 나누어 활용하였다는 한계를 지닌다. 송기창(2010)의 연구는 특징적으로 기초보조금에 비하여 광역보조금에 논의가 집중되어 있다. 그는 2007년 교육감이 주민직접선거로 선출되는 지방교육자치구조의 큰 변화가

지방교육재정에 미친 영향을 탐색한 연구에서 부가적으로 2007~2009년 기간 동안 광역자치단체로부터의 교육경비보조금이 늘어나는 추세임을 지적하였다. 이에 일반지방자치단체의 교육에 대한 영향력이 급속도로 확대되는 것에 대한 우려를 제기하고, 지방교육재정에서 교육적 시각을 살리기 위한 다양한 방안을 제시하였다. 송기창(2010)과 달리 교육자치와 일반자치의 통합을 주장하는 입장에서 전상경, 류춘호(2008)는 부산광역시를 대상으로 기초자치단체의 교육재정지원에 관한 연구를 수행하면서 부산광역시 내 기초지방자치단체의 교육경비보조 현황을 고찰하였다. 또한 부가적으로 지방교육자치기관과 광역 및 기초수준의 일반자치기관간의 관계를 이론적으로 검토하고, 교육재정지원의 법률적 근거를 탐색하였다. 이 과정에서 기초자치단체의 교육경비보조에 의하여 동일한 교육청 내의 교육서비스의 불공평성이 발생하는 것의 문제점을 지적하고, 대응하는 방안으로서 각 급 학교에 대한 교육재정지원을 광역자치단체수준에서 하는 것이 법해석 상 더욱 타당함을 주장하였다. 종합하여보면 이상의 선행연구들은 광역 및 기초보조금의 특성이 실제적·이론적인 차원에서 차이를 가짐을 드러내 주었다는 것에 큰 의의를 지닌다. 그러나 광역 및 기초보조금에 관한 논의를 주로 지방교육자치나 지방재정분권화의 가능성을 탐색하는 맥락에서 부가적으로 다룸으로써 그들 간의 차이를 엄밀하고 체계적으로 비교하지 못했다는 점은 한계로 남는다.

둘째, 광역 및 기초보조금의 결정요인에 관한 연구가 있다(권동현 외, 2018; 이호준 외, 2014). 이호준 외(2014)는 서울특별시 및 서울특별시 내 기초자치단체들을 대상으로 관련 조례를 통해 교육경비보조금 배분기준을 탐색하였다. 또한 2010~2012년 서울특별시 전체 초·중·고등학교를 대상으로 광역 및 기초보조금 수혜여부를 종속변수로 한 패널로지스틱 분석을 활용하여 교육경비보조금을 수혜한 학교의 특성을 탐색하였다. 분석 결과, 단위학교의 사회경제적 배경, 설립연한 등이 광역 및 기초보조금의 수혜여부를 결정짓는 주요 요인임을 밝혔다. 그러나 본 연구는 서울특별시라는 1개의 광역자치단체만을 대상으로 광역보조금의 특성을 탐색한 것이기 때문에, 연구결과를 일반화하기에 어려움이 있다. 때문에 이호준 외(2014)도

광역 및 기초보조금의 특성을 비교하여 서술하기 보다는 두 보조금을 포괄하여 교육경비보조금을 수혜한 학교의 특성을 다루는데 집중하고 있다. 유사한 맥락에서 권동현 외(2018)은 2011~2016년 전국 초등학교를 대상으로 학교별 광역 및 기초보조금 수혜여부에 대한 결정요인을 패널로지스틱 분석 방법을 활용하여 탐색하였다. 분석결과 정규교원비율이 높은 학교일수록, 정치적 요인, 재정자립도가 높고 사설학원수가 작은 지역의 학교일수록 그렇지 않은 학교에 비해 광역보조금을 수혜할 확률이 높았다. 또한 방과후학교참여학생수가 많고 총 학생수가 적은 학교일수록, 도시규모가 크고 재정자립도가 작은 지역의 학교일수록 기초보조금을 수혜할 확률이 높았다. 권동현 외(2018)의 연구는 전국 광역자치단체와 기초자치단체의 사회·경제적 특성을 명확히 구별하여 이들이 광역 및 기초보조금의 배분에 어떠한 영향을 미쳤는지를 처음으로 탐색하였다는 데에 큰 의의가 있다. 또한, 그 과정에서 광역보조금이 기초보조금에 비해 광역자치단체장-교육감 정치성향 일치 등의 정치적 요인의 영향을 많이 받음을 드러내었다. 그러나 본 연구는 연구대상을 전국 공립초등학교에 한정하여 진행하였다는 한계를 지닌다.「지방교육재정교부금법」 및 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에 따른 교육경비보조의 대상은 고등학교 이하 각 급 학교이다. 또한 실제 각 지방자치단체에서도 교육경비보조사업의 재원을 결정할 때 재원규모 및 배분방식을 학교급을 기준으로 나누어 놓고 확정하는 것이 아니라, 주로 지방세의 일정비율 이하를 사용할 것만을 규정하고 사업에 따라 대상을 특정 한다. 따라서 특정 학교급만의 교육경비보조에 관한 탐색은 교육경비보조금의 특성을 부분적으로만 드러낼 수 있다.

이상의 광역 및 기초보조금에 관한 선행연구를 검토한 결과, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 그간 광역보조금에 대한 논의는 전면적으로 다루어지지 않아왔다. 몇몇의 연구(송기창, 2010; 권동현 외, 2018)를 제외하고는 광역보조금을 언급한 연구라 할지라도 대부분 기초자치단체가 재원배분주체로서 작용하는 기초보조금에만 집중하여 교육경비보조금의 특성을 탐색하여왔다. 그러나 2007년「지방교육재정교부금법」 및 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」이 개정되어 광역자치단체가 명

시적으로 교육경비보조 주체로서 포함된 이래, 교육경비보조 제도에서 광역자치단체의 역할은 점차 커져왔다(송기창, 2010). 또한 최근 2013년「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」제정과 같은 제도 외부적 충격으로 교육경비보조제한의 대상이 되는 기초자치단체가 증가함에 따라 광역자치단체가 해당 기초자치단체 내 학교를 위한 교육지원금을 편성하는 사례가 발생하는 것과 같은 사회적 변화가 일어나고 있다(인천광역시, 2019; 충청북도, 2019). 따라서 이제 광역보조금에 대한 특성을 기초보조금과 구분하여 탐색할 시점이다. 둘째, 형평성의 관점에서 광역보조금의 배분을 탐색한 연구가 존재하지 않는다. 이는 기초보조금에 관한 연구들이 광역자치단체 간, 광역자치단체 내 기초자치단체 간, 기초자치단체 간 등 다양한 수준에서 보조금 배분의 형평성을 측정하고 있는 것과 대조적이다(우명숙, 2013; 윤홍주, 2004; 이쌍철, 주철안, 2009). 특히, 광역보조금의 배분이 기초보조금에 비해 정치적 결정요인의 영향을 더 많이 받을 수 있다는 선행연구의 결과를 참고할 때(권동현 외, 2018; Berry et al., 2010), 기초보조금과 마찬가지로 광역보조금도 어느 수준의 배분의 형평성을 달성하고 있는지를 탐색할 필요가 있다.

제 2 절 교육재정의 형평성

형평성(equity)은 교육재정 분야에서 가장 중시되어 온 가치로서 그 개념에 관해서는 그동안 다양한 논의가 있어왔다(반상진 외, 2014). 우리나라 학자들의 의견을 종합해보면 교육재정에서 정의되는 형평성의 의미는 평등성의 의미를 넘어 공정성의 의미를 포괄하는 것으로 파악할 수 있다. 즉, 형평성은 양적으로 균등한 평등성과 정의적 이념인 공정성을 포함하기 때문에 형평성의 의미에는 수평적 형평성, 교육재정의 중립성, 수직적 형평성 등이 포함된다(반상진, 1998; 최준렬, 2013). 교육재정의 형평성과 관련한 각각의 개념들을 살펴보면 어느 한 가지를 모든 상황에 동일하게 적용할 수 없음은 분명하다. 따라서 형평성을 구성하는 개념들은 상호 배타적인 것이 아니라 상호 결합적인 것으로 이해하여야 한다(반상진, 1998). 한

편, 교육재정의 형평성은 교육재정의 배분과 관련하여 주로 다루어진다(윤정일, 2004). 이에 본 연구에서는 광역 및 기초보조금 배분의 형평성을 수평적 형평성, 재정적 중립성, 수직적 형평성의 세 가지 관점으로 구분하여 그 양상을 탐색한다[5].

1. 수평적 형평성

수평적 형평성은 모든 개인은 유사하며 동일한 방법으로 취급되어야 한다는 개념이다(윤정일 외, 2015). 즉, 수평적 형평성 하에서 동일한 여건에 있는 사람은 동일하게 취급되며(equal treatment of equals), 균등한 교육기회를 가진다. 수평적 형평성에서 다루는 균등한 기회(opportunity)는 부적(negative)개념이다. 이 개념에 따르면 교육청의 부의 수준이나 재정능력과 같은 과정상 정당하지 못한 요인에 의해 학생들이 수혜 받는 교육재정지출, 자원, 프로그램 등이 차등 부여되어서는 안 된다(반상진, 1998). 즉, 동일한 초등학교, 중학교, 고등학교에 재학할 경우 교육청의 경제적 능력에 관계없이 학생들은 같은 수준의 교육비를 배분받아야 한다. 이에 우리나라 중앙정부에서 시도교육청으로 지방교육재정교부금을 교부할 때 학교의 학교급과 학생수가 같을 경우 교육과정운영비 등을 동일하게 배분하는 데에 적용된 개념이 바로 수평적 형평성이다. 때문에 우리나라 교육재정 체제에서 단위학교로 배분되는 교육비는 학교발전기금이나 교육경비보조금, 특별교부금 등을 제외하고는 수평적 형평성이 확보되어 있다(이쌍철, 주철안, 2009; 조성영, 문상호, 2019).

수평적 형평성의 분석은 상위와 하위 간의 범위나 비율로 측정하는 방법과, 지수로 산정하는 방법으로 나눌 수 있다. 이 중 범위나 비율은 일부 대

5) 본 연구의 목적은 교육경비보조금을 연구대상으로 하여 주로 재원 배분의 재정적 중립성과 수직적 형평성에 관한 논의를 진행하는 것에 있다. 이 중 재정적 중립성 개념이 수평적 형평성 개념에 기원을 두고 있다고 인정되는 점에 기반을 두어(최준렬, 2013), 본 연구는 교육경비보조금 배분의 재정적 중립성, 수직적 형평성뿐만 아니라 수평적 형평성을 추가적으로 탐색한다.

상자의 특성만을 반영하거나, 극단치, 인플레 등의 영향을 많이 받기 때문에 최근의 연구들은 수평적 형평성을 측정할 때 주로 지수를 산정한다(최준렬, 2013). 지수를 측정하는 방안으로 자주 활용되는 것은 분산계수(Coefficient of variance), 지니계수(Gini's coefficient), 맥룬지수(McLoone index)이다(남수경, 2007). 그 중에서도 지니계수는 모든 대상자의 특성을 분석하여 형평성을 분석하는 척도로 가장 많이 활용되는 방법이다(조성영, 문상호, 2019).

<표 2-1> 지니계수 판단기준

구분	범위	분석	절대기준	양호기준	측정치 판단		
					매우공평	중간	매우불공평
지니계수	0.0~1.0	Odden& Picus	0.1	0.05	0.1미만	0.1~0.2	0.2이상
		교육재정사전			0.4미만	0.4~0.5	0.5이상
		김남순	0.3		0.3미만		0.3이상
		윤홍주			0.2미만	0.2~0.4	0.4이상

*출처: 조성영, 문상호(2019)

만약 특정 사회의 소득 배분이 완전히 균등하게 이루어진다면 지니계수는 완전 평등상태인 0이 되며, 완전 불균등한 배분이 이루어진다면 지니계수는 1이 된다. 중간 값의 해석은 학자마다 다르며, 이에 지니계수의 판단기준을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

2. 재정적 중립성

재정적 중립성은 지역사회의 재정이나 소득이 학생들의 교육비에 영향을 주지 않아야 한다는 원리이다(반상진 외, 2014). 특히, 균등한 교육기회를 확보하는 관점에서 개인이나 집단의 경제력은 교육자원의 규모와 직접적인 관련성이 적어야 한다(우명숙, 2013). 우리나라 교육재정에 관한 연구에서 재정적 중립성은 수평적 형평성과 같은 맥락에서 이해되고 있는데,

이 개념은 미국에서 먼저 발달하였다(최준렬, 2013). 20세기 초 미국 교육 제도의 팽창은 주로 지역의 재산세에 기초하였다. 이 때문에 부유한 지역과 가난한 지역의 세수 차이는 학교 사이의 격차를 심화시켰다(Carnoy & Levin, 1985). 이후 여러 연구에서 지역의 사회경제적 지위와 학교의 교육비 간의 관계가 정적인 상관관계를 갖는다는 것이 밝혀짐에 따라 균등한 교육 기회 보장에 대한 사회적 요구가 증가하였고, 지역의 경제적 특성이 교육의 성과에까지 영향을 미칠 수 있다는 연구 결과 등이 발표되며 미국에서는 교육재원의 재정적 중립성에 대한 탐색이 활발히 진행되었다(Kauppinen, 2007; Odden & Picus, 2008). 그러나 우리나라의 지방교육자치는 표면적으로는 미국의 모형과 유사한 것으로 보이나 실질적으로는 그렇지 않으며, 특히 그 차이는 교육재정분권화의 특면에서 두드러진다(김민희, 2011b; 윤정일, 2004). 우리나라의 교육재정은 기본적으로 교육부에서 교육청마다 기준재정소요액을 측정하여, 이를 중심으로 재원을 배분하기 때문에 지역의 조세부담 노력이나 학부모의 부담능력이 교육비 확보에 영향을 미치지 않는다. 즉, 지역의 경제적 여건이나 학부모의 부담 정도와 비교적 관계없이 모든 학생들에게 균등하게 교육경비가 배분되고 있는 것이다(윤홍주, 2004). 이 때문에 재정적 중립성에 관한 논의는 그동안 우리나라에서 대체로 소외되어 왔다. 그러나 최근에는 우리나라에서도 비법정 전입금이나 교육경비보조금과 같이 지방자치단체에 의한 전입금 규모가 나날이 확대됨에 따라 지역의 재원확보 노력에 의해 지역별로 교육비가 확보되는 경비는 재정의 중립성을 측정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다(최준렬, 2013; 하봉운, 2005a).

재정적 중립성은 학생당 교육비와 학교발전기금 등으로 측정되는 학생당 재산능력(반상진, 1998; 윤홍주, 2004), 학생당 교육비와 지방세 등으로 측정되는 지역별 재산능력(이혜진, 한유경, 2006)의 관계를 분석함으로써 얻어진다. 이 때, 학생당 교육비와 재산 능력 간에 관계가 없을수록 재정적 중립성이 높다고 볼 수 있다(반상진, 1998). 최준렬(2013)에 따르면 교육재정이 중립적이기 위해서는 재정지표와의 상관계수가 0.5이하여야 하며, 성태제(2014)는 상관계수를 통한 실제적 유의미성을 판단하기 위하여 상관

계수의 절대값이 0.2 이하인 경우 상관이 매우 낮다고 해석하고, 0.4이상인 경우 상관이 있다고 해석한다.

3. 수직적 형평성

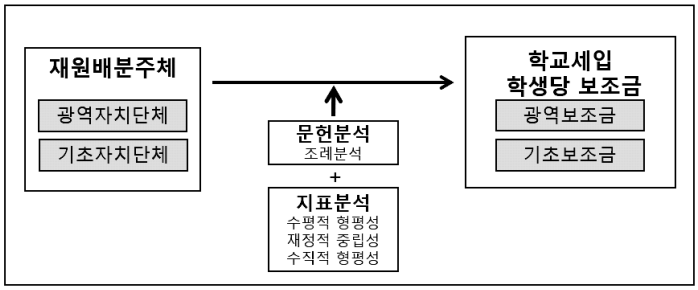
수직적 형평성은 개인은 서로 다른 욕구를 가지고 있으므로 다르게 취급되어야 한다는 개념이다(윤정일 외, 2015). 즉, 수직적 형평성 하에서 여건이 다른 사람은 다르게 취급된다(unequal treatment of unequals). 따라서 수직적 형평성을 충족하기 위해서는 교육비를 더 필요로 하는 프로그램, 학생능력, 재능, 신체적 차이 등에 대하여 추가적인 교육자원을 적극적으로 제공함으로써 교육적 필요에 있어서 차이를 인정해야 한다(반상진, 1998; 윤정일 외, 2015). 이 때문에 수직적 형평성의 개념은 수평적 형평성에 비해 훨씬 더 복잡하다. 결과의 평등을 추구하기 위하여 추가적인 재원을 배분하는 과정에서 학생들에게 나타나는 차이 중 어떤 것을 중요한 가치판단의 기준으로 삼는 것이 정당한지를 결정해야하는 문제가 내포되어 있기 때문이다(반상진, 1998; 윤홍주, 2004). 예컨대 학교에 따라 영재, 장애아, 학습부진아, 저소득층 학생, 무상급식학생비율 등이 높은 경우 특별한 교육적 배려를 필요로 하는 경우로 삼고 이들에 대한 교육재원을 목적성 경비의 형식으로 추가적으로 배분하는 것은 학생의 학습이해속도, 장애여부, 가정의 소득이 교육의 결과에 중요한 영향을 미침을 가정하고 고려함으로써 수직적 형평성을 추구하는 것으로 이해할 수 있다(정동욱 외, 2011; 조성영, 문상호, 2019; Iatarola & Stiefel, 2003; Ruenstein et al., 2007). 최근 다수의 지방자치단체가 단위학교의 학생 특성을 고려한 사업에 교육경비보조금을 지원하는 것도 교육재원배분의 수직적 형평성을 추구하는 한 예이다(이상철, 2016; 하봉운, 2016).

교육재정에서 수직적 형평성을 확인하기 위한 대표적인 방법으로 가중학생수를 적용하여 산출하는 방식과 회귀분석을 이용하는 방식이 있다(Downes & Stiefel, 2008). 전자의 방식을 사용한 연구로는 학교 유형에

따라 가중치를 두고 학생수에 적용하여 가중학생당 교육비를 산출·활용하는 것이 대표적이다(윤홍주, 2004; 조성영, 문상호, 2019). 이와 같이 교육비 차이도에 기반한 가중학생수 산출로 수직적 형평성을 측정한 연구는 우리나라의 중앙정부가 교육비를 배분할 때 해당 방식을 활용한다는 점에서 우리나라 교육재정 체제의 맥락을 잘 반영할 수 있다는 의의를 지닌다. 그러나 교육비 차이도를 활용한 연구는 학생의 사회경제적 지위 등을 고려한 수직적 형평성을 측정하는 것에는 어려움이 있기에 일정한 한계를 지닌다(정동욱 외, 2011). 수직적 형평성을 측정하는 두 번째 방식은 회귀분석을 활용하는 것이다. 회귀분석을 통한 수직적 형평성 탐색은 사회·경제적 여건이 부족한 학생, 인지·신체적 장애를 가진 학생 등에게는 일정한 수준의 교육결과를 보장하기 위해서 추가적인 재원이 필요하다는 인식을 기반으로 학생변수를 독립변수로, 교육재원을 종속변수로 하여 분석을 시행한다(정동욱 외, 2011). 이와 같은 방식에서의 회귀분석 결과 산출된 회귀계수의 크기와 방향은 더 많은 재원이 필요한 학생들에게 더 많은 재원이 제공되고 있는지를 판단할 수 있도록 한다(Berne & Stiefel, 1994).

제 3 장 연구 방법

제 1 절 분석의 틀



[그림 3-1] 분석의 틀

종합하여 본 연구의 주된 관심인 우리나라의 교육경비보조금을 이론적 배경에 비추어 이해하여본다. 교육경비보조금의 재원배분주체는 크게 광역자치단체와 기초자치단체로 나눌 수 있다. 현재 교육경비보조금은 자치단체의 재량에 따라 그 규모나 배분이 결정되며, 광역자치단체의 경우 매해 시·도의 상황에 따라, 기초자치단체의 경우 대부분 조례로 지정한 지방세의 일정 비율에 따라 자체적으로 교육경비보조금을 지원하고 있다. 이에 각 학교의 세입을 살펴보면 광역자치단체로부터 수혜 받은 광역보조금과 기초자치단체로부터 받은 기초보조금이 명확하게 구분될 수 있다. 본 연구는 이와 같은 관찰적 사실에 근거하여, 다음과 같은 두 가지 분석을 수행한다. 첫째는 각 학교가 수혜한 광역 및 기초보조금이 어떠한 맥락에서 지급되었는지를 파악하기 위해 각 자치단체의 조례의 형식과 내용을 분석한다. 이를 통해 각 자치단체가 설정한 교육경비보조금의 목적을 파악하고, 우선 사업순위 분석을 통해 배분의 특성을 유추한다. 둘째로 실제 학교가 수혜한 교육경비보조금을 형평성의 관점에서 탐색한다. 이 때, 학교의 총 교육경비보조금을 크게 학생당 광역보조금과 학생당 기초보조금으로 나누

어 살핀다. 형평성은 선행연구에 근거하여 수평적 형평성, 재정적 중립성, 수직적 형평성을 측정한다. 수직적 형평성의 경우 이론적 배경에서 검토한 바와 같이 교육재원의 궁극적인 수요자가 학생임을 고려하여, 학교 내 학생의 특성을 고려한 교육경비보조금 배분의 형평성 달성정도를 분석한다.

제 2 절 분석 대상 및 자료

본 연구의 목적은 광역 및 기초보조금의 특성을 형평성(equity)의 관점에서 비교·분석하는 것에 있다. 이에 주된 연구의 대상은 2015~2018년 광역 및 기초보조금과 관련된 조례, 각 자치단체의 교육경비보조금, 학교 단위 교육경비보조금이다. 본 연구의 연구문제를 해결하기 위해 활용한 자료를 제시하면 다음과 같다.

먼저 광역 및 기초보조금 제도의 운영양상을 파악하는 연구문제 1을 위하여 세 가지 분석을 시행하였다. 첫째로 전국 광역 및 기초보조금의 총 규모를 확인하였다. 광역 및 기초자치단체의 교육경비보조현황을 파악하기 위한 자치단체 수준 교육경비보조금 자료는 행정안전부가 관리하는 지방재정통합공개시스템(http://lofin.mois.go.kr/) 내 지방자치단체의 교육관련지원 예산편성 현황 자료를 활용하였다. 이와 같은 자료 선택은 교육경비보조의 재원인 지방자치단체재정이 행정안전부의 소관 하에 존재함에 따라 행정안전부에서도 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 자료를 구축하고 있음을 고려한 것이다. 다만, 자료가 실제 교육경비보조금을 의미하는지 파악하기 위해 담당 공무원에게 직접 문의하여 자료의 타당성을 확보하였다. 둘째로 17개 광역 시·도 및 226개 시·군·자치구의 교육경비보조 관련 조례를 분석하였다. 조례 수집은 국가법령정보센터를 활용하였다. 이 중 세종특별자치시, 제주특별자치도는 하위 기초자치단체가 존재하지 않음에 따라 교육경비보조금이 광역 및 기초자치단체의 특성 모두를 가지고 있다고 여겨 이후 분석에서 제외하였다. 셋째로 분석과정에서 교육경비보조 사업을 더욱 구체적으로 확인할 필요가 있었다. 이에 보조적으로 광역

및 기초자치단체의 2020년 교육지원계획을 확인하였다. 교육지원계획의 경우 각 자치단체 홈페이지 등에 공시되어 접근성을 가지는 자료를 바탕으로 하였으며, 15개 광역자치단체의 교육지원계획은 정보공개청구 및 담당 공무원 직접 문의를 통해 지원계획이 존재하지 않는 경우를 포함하여 모든 시·도에서 수집하였다.

교육경비보조금은 반드시 책정되어야 하는 법정재원이 아니므로 성질상 비법정전입금에 속한다. 즉, 넓은 의미에서 비법정전입금은 교육경비보조금을 포함한다. 그러나 교육재정연구에서 비법정전입금이란 보통 교육경비보조금을 제외하고 교육청으로 지급되어 교육비특별회계에 의해 배분되는 자치단체의 재량적 교육재원을 뜻한다. 따라서 본 연구에서 다루는 비법정전입금도 교육경비보조금과 구분되는 좁은 의미의 비법정전입금을 의미한다. 그러나 검토한 많은 정책 자료에서 비법정전입금과 교육경비보조금 용어를 혼동하여 사용하고 있었다. 이에 연구자가 구분을 할 수 있는 경우 비법정전입금을 제외하고 교육경비보조금만을 제시하였으나, 구분이 어려운 경우 본문 또는 각주를 통해 해석에 유의할 것을 표시해놓았다.

연구문제 2~4는 학교단위에서 학생당 광역 및 기초보조금 배분의 특성을 형평성의 관점에서 파악하는 것이다. 단위학교는 교육활동이 이루어지는 가장 기본적인 단위이며, 교육재정이 최종적으로 집결되고 사용되는 곳으로 투입된 교육재정의 특성을 보다 분명하게 드러낼 수 있다는 장점이 있다. 이에 에듀데이터서비스시스템(EduData Service System; EDSS)에서 제공하는 학교정보공시자료와 학교회계세입결산자료를 활용하였다. 분석에 포함된 전국 초·중·고등학교 수는 2015~2018년 총 23,938개교(국·공립 초등 10,909개교, 중등 5,324개교, 고등 3,321개교, 사립 초·중·고등학교 4,384개교)이다. 기타 자치단체 수준 인구·사회학적 자료는 보건복지부 사전정보공표(자치단체별 국민기초생활수급자수), 통계청(자치단체별 인구수), 교육통계서비스(자치단체별 사설학원수, 학생수) 등에서 수집하였으며, 자치단체별 선거관련 변수는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(http://www.nec.go.kr/)을 활용하였다. 한편, 연구문제 3~4에서는 자치단체의 재정자립도를 주요변수로 분석하는데, 분석자료 중 6개교가 연구기

간 중 행정구역이 바뀐 것을 확인하였으며, 이들은 분석에서 제외하였음을 미리 밝혀둔다.

학교단위 분석을 위한 분석대상 변수를 연구문제 4를 기준으로 제시하고 주요 특징을 간략히 설명하면 다음과 같다<표 3-1>. 첫째, 종속변수는 단위학교 자료에서 파악한 학교 학생당 광역 및 기초보조금이다. 이때, 교육경비보조금 중 친환경 우수농산물 급식비 등 급식비에 관한 자료는 학교회계 자료에서 교육경비보조금으로 분류됨에도 불구하고 제외하였다. 교육경비보조금이 역사적으로 급식비 지원으로부터 쟁점화 되었고, 많은 선행연구가 급식비를 지방자치단체의 교육경비보조의 일종으로 파악하고 있음에도(김민희, 2011b, 반상진 외, 2014) 자료를 이와 같이 선별한 것에는 다음의 사실적 기반에 근거한 것이다. 하나는 법제처의 유권해석에 따르면 지방자치단체의 교육경비보조 사업내용을 규정한「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」제2조 제1호가 급식비는 제외하고 학교의 급식시설·설비사업을 교육경비보조사업 항목으로 제시하고 있어 급식에 관한 경비 지원은「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 근거하는 것[6]보다는 「학교급식법」에 근거하여 지원한 것으로 판단하는 것이 더욱 명백한 점(법제처 안건번호-09-0403, 2010.1.15.), 이에 현재 보조사업제한 규정에 해당하는 지방자치단체의 경우에도 급식비를 지원하고 있다는 점이다. 따라서 급식비의 경우 본 연구에서 다루고자하는 교육경비보조금의 범위를 넘는다고 판단하였다. 둘째, 주요 독립변수와 관련하여 본 연구는 광역 및 기초보조금의 수직적 형평성 정도를 파악하기 위해 학교의 특별한 교육재정 수요를 나타내는 변수로 특수학생비율과 학생당 학부모부담수입을 채택하였다. 이 중 학부모부담수입은 해당학교 학부모의 평균적인 경제력을 반영한다는 선행연구에 근거하여 학교 내 학생의 사회·경제적 여건을 나타내는 주요 변수로 활용하였다(김병주, 2007; 이혜진, 한유경, 2006; 정동욱 외, 2011; 이호준 외, 2014 등). 셋째로, 학교수준 변수는 다음과 같은 선정과정을 거쳤다. 본 연구문제 2~4에서 활용하는 학교급은 크게 국공립초등학교, 국공립중학교, 국공립고등학교, 사립초·중·고등학교의

6) 단, 법제처는 해당 사안을 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 제2조 제6호 사업에 해당하는 것으로 해석할 수 있음을 명시하고 있다.

4가지 분류로 한다. 이는 연구문제 1에서 실제 지방자치단체들이 수립한 교육지원계획을 탐색한 결과 교육경비보조사업에서 지방자치단체들이 교육경비보조대상을 국공립교에 한정하는 경우가 다수 관찰된 점과, 국공립교는 사립학교와 비교하여 지방자치단체 이전수입이 전체 교육비에 미치는 영향이 다르다는 연구결과에 기반을 둔다(조성영, 문상호, 2019). 한편, 사설학원수의 경우 기초자치단체수준으로 코딩하였으나, 선행연구가 해당 학교의 교육여건을 나타내는 특성이라고 간주한 것에 비추어 본 연구도 학교특성으로 분류하였다(권동현 외, 2018). 기타 학교특성 변수는 교육경비보조금의 결정요인에 관한 선행연구들에 준하여 선정하였다. 기초지방자치단체 수준의 변수도 또한 같다(권동현 외, 2018; 윤홍주, 2015; 이호준 외, 2014; 이미영, 배정현, 2018). 한편, 자치단체의 재정수준을 나타내는 여러 지표(재정자립도, 재정자주도, 지방소득세 등) 중 본 연구는 재정자립도를 주요 변수로 채택하였다. 이는 지방자치단체의 재원이 내포한 자율성의 정도(재정자주도)보다는 절대적 부의 수준(재정자립도)에 보다 연구의 초점이 맞추어져있기 때문이다. 한편, 지방자치단체의 절대적 부의 수준을 파악하기 위하여 지역주민의 소득에 기반을 둔 지방소득세를 활용해야한다는 선행연구가 존재하지만(이호준 외, 2014), 지방소득세 항목은 기초자치단체 수준에만 존재하는 세입항목이기 때문에 광역자치단체의 재정수준까지 고려하는 본 연구에 적합하지 않았다. 마지막으로, 광역자치단체 교육경비보조금에 영향을 미치는 변수들을 선정하는 과정에서 관련 연구가 권동현 외(2018)의 연구만 존재함에 따라, 해당 연구와 함께 기초보조금 선행연구들이 활용한 기초보조금 결정요인 변수들이 광역자치단체의 특성도 나타낼 것임을 가정하고 이들을 추가로 고려하여 변수를 선정하였다.

<표 3-1> 학교단위 광역 및 기초보조금 분석 변수 설명

구분			변수 설명
종속변수		광역보조금 수혜여부	광역보조금(급식비 제외) 수혜=1, 비수혜=0
		기초보조금 수혜여부	기초보조금(급식비 제외) 수혜=1, 비수혜=0
		로그 학생당 광역보조금 규모	로그 학생당 광역보조금 세입결산액 (급식비 제외) (원)
		로그 학생당 기초보조금 규모	로그 학생당 기초보조금 세입결산액 (급식비 제외) (원)
독립변수		특수학생비율	특수학생수/학생수 (%)
		로그 학생당 학부모부담수입	로그 학생당 학부모 부담수입 세출 결산액 (원)
통제변수	학교수준	초중고사립 더미	(기준: 사립학교) 국공립초=2, 국공립중=3, 국공립고=4
		공모제교장 여부	공모교장=1, 비공모=0
		정규교원 비율	정규교원수/전체교원수 (%)
		학교규모(학생수)	학생수 (명)
		학교설립경과연도	해당년도 - 학교설립년도 (년)
		방과후학교참여학생비율	방과후학교참여학생수/학생수 (%)
		로그 학생 천 명당 사설학원수	로그 해당 년도 지역구 내 학생 천명당 학교교과보습관련 사설학원 수 (개)
	기초수준	기초자치단체 재정자립도	기초자치단체 재정자립도 (%)
		기초자치단체 학생비율	기초자치단체 학생수/인구수 (%)
		국민기초생활보장 수급자비율	기초자치단체 국민기초생활보장수급자수/인구수 (%)
		광역-기초자치단체장 정당일치여부	일치=1, 비일치=0
		기초자치단체장 재선여부	재선이상=1, 초선=0
		단체장-의회 다수정당 정당일치여부	시·군·구청장-시·군·구의회 다수정당 일치=1, 비일치=0
	광역수준	광역자치단체 재정자립도	광역자치단체 재정자립도 (%)
		광역자치단체 학생비율	광역자치단체 학생수/인구수 (%)
		국민기초생활보장 수급자비율	광역자치단체 국민기초생활보장수급자수/인구수 (%)
		광역자치단체장-교육감 정당일치여부	일치=1, 비일치=0
		광역자치단체장 재선여부	재선이상=1, 초선=0
		단체장-의회 다수정당 정당일치여부	시·도지사-시·도의회 다수정당 일치=1, 비일치=0
		비법정전입금 규모	광역자치단체 비법정전입금액 (원)

제 3 절 분석 방법 및 모형

1. 조례 분석

본 연구는 광역 및 기초보조금의 특성을 비교, 분석하는 데 그 목적이 있다. 이를 위하여 우선 보조금 제도의 운영양상을 각 지방자치단체가 수립한 '교육지원에 관한 조례' 또는 '교육경비보조에 관한 조례'를 중심으로 살펴본다. 조례의 분석은 어휘 분석을 활용한다(김훈호 외, 2011). 어휘 분석은 2차에 걸쳐 수행되었는데 1차 분석에서 조례상 형평성 관련 어휘를 추출하였으며, 2차 검토에서 해당 어휘를 포함한 자치단체의 빈도를 확인하였다. 형평성의 관점에서 조례 목적을 분석하는데 사용된 어휘 목록은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 형평성 분석에 사용된 어휘 목록

	광역	기초
실제 조례에 사용된 어휘	지역의 균형발전 지역 간 교육격차 학교 간 격차 균등한 교육기회 제공	공정성 지역의 균형발전 지역의 교육격차 도농 간 균등한 교육기회 적정하고 균형 있는 지원 보조금의 수혜실적이 없는 최근 0년간 교육지원사업이 적은 특정학교에 편중되는 않는

한편, 광역 및 기초보조금의 특성을 형평성의 관점에서 살펴보기 위하여 보조사업 선정의 기준을 추가적으로 분석한다. 조례(또는 규칙)에 보조사업의 우선순위 기준을 설치한 기초자치단체는 전국 226개 중 45개(19.91%)인 반면 광역자치단체의 경우 보조사업의 우선순위 기준을 명시한 시·도는 존재하지 않으며 단지 보조사업대상만을 제시하고 있다. 이에

본 연구는 교육지원 조례를 설치한 14개 광역자치단체 조례 내 각조(대상사업)을 기초자치단체 조례의 각조(보조사업의 우선순위)와 동일한 것으로 보고 분석을 시행한다. 이는 기초자치단체의 조례 각조(대상사업)이 모법인 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조 제1~6호 사업 문구를 대부분 그대로 인용하고 있는 것과 달리, 광역자치단체 조례의 경우 각조(대상사업)에서 각 자치단체별로 상이한 내용을 다루고 있어 자치단체 교육경비보조사업의 특성을 잘 드러낸다고 판단하였기 때문이다.

2. 지니계수 분석

지방자치단체 차원에서 학생당 교육비가 높더라도 실제 학교현장차원에서 학생들이 수혜 받는 학생당 교육비는 낮을 수 있다(Berne & Stiefel, 1994). 특히, 우리나라와 같이 단위학교 자율재정제도가 완전히 정착되지 못한 경우 학교단위에서의 실제적 교육비 탐색은 더욱 중요하다(우명숙, 2007; 정동욱 외, 2011). 따라서 본 연구는 단위학교에서의 광역 및 기초보조금을 통해 실제 학생들이 수혜 받는 교육경비보조금의 특성을 파악한다. 교육경비보조금의 형평성은 수평적 형평성, 재정적 중립성, 수직적 형평성의 관점으로 나누어 분석을 시행한다. 우선, 본 연구는 광역 및 기초보조금의 수평적 형평성을 분석하기 위하여 광역 및 기초보조금 수혜 학교의 학생당 광역보조금 또는 학생당 기초보조금을 산출하고, 보조금 비수혜 학교를 포함하여 시·도별로 학생당 보조금의 지니계수를 산정한다. 본 연구는 교육재정의 형평성을 다룬 다수의 선행연구들과 마찬가지로 학교급별로 나누어 학생당 광역 및 기초보조금의 지니계수를 탐색한다(우명숙, 2013; 이쌍철, 주철안, 2009). 지니계수는 다음과 같은 산출 공식으로 나타낼 수 있다.

$$G = \frac{\sum_{i=1}^{n}(2i-n-1)x_i}{n^2\mu}$$

G : 지니계수

i : 학생당 광역(기초)보조금수준으로 배열했을 때 학교의 순위

n : 관찰학교 총수

x_i : i번째 학교의 학생당 광역(기초)보조금액

μ : 전체 평균 학생당 광역(기초)보조금액

3. 상관계수 분석

본 연구는 교육경비보조금의 재정적 중립성을 파악하기 위해 상관계수를 활용한다. 특히, 광역 및 기초자치단체의 재정자립도와 학교별 학생당 광역 및 기초보조금 간의 Pearson의 단순적률상관계수(Pearson's simple product-moment correlation coefficient)를 제시하여 두 연속형 변수들이 얼마나 강한 선형의 상관관계를 가지고 있는지 분석하였다. 이후 이론적 배경에서 검토한 선행연구의 기준에 따라 실제적 유의미성을 판단하였다. Pearson 단순적률상관계수를 산출하는 공식은 다음과 같다.

$$Cov(x,y) = \frac{\sum (x_i - \overline{x})(y_i - \overline{y})}{n-1}$$

$$r = \frac{Cov(x,y)}{s_x s_y}$$

r : 상관계수

x_i : i학교의 학생당 광역(기초)보조금

$\overline{x}$: 전체학교 평균 학생당 광역(기초)보조금

y_i : i학교 소재지의 광역(기초)자치단체 재정자립도

$\overline{y}$: 전체학교 소재지의 평균 광역(기초)자치단체 재정자립도

n : 관찰학교 총수

s_x : 학교 간 학생당 광역(기초)보조금 표준편차

s_y : 학교 간 광역(기초)자치단체 재정자립도 표준편차

한편, Pearson 단순적률상관분석의 경우 첫째, 자료의 이상치(outlier)에 큰 영향을 받고, 둘째, 연속 변수들이 정규분포를 따라야한다는 가정을 지닌다(성태제, 2014). 그러나 본 연구에서 활용하는 주된 변수인 학생당 광역 및 기초보조금 규모는 보조금 수혜를 받지 못하는 학교가 전체 학교 중 약 22% 이상에 달함에 따라 위의 두 가정을 만족하지 못하여 분석의 타당성을 의심받을 수 있다. 이에 본 연구는 비모수적 방식으로 연속변수의 값에 순위를 매겨 상관관계를 분석하는 Spearman의 순위상관계수(Spearman's rank correlation coefficient) 값을 부록에서 추가로 제시한다.

4. 패널로지스틱 분석(Panel Logistic Analysis)

본 연구는 교육경비보조금의 수직적 형평성을 살펴보기 위하여 광역 및 기초보조금을 종속변수로 할 때, 학교의 특별한 교육적 수요를 나타내는 독립변수의 회귀계수를 탐색한다. 이에 우선 종속변수인 광역 및 기초보조금이 수혜여부에 따라 구분되는 이분변수(binary variable)라는 점에 착안하여 로지스틱 분석 방식을 채택하였다. 종속변수가 이분변수인 경우 일반적인 회귀분석(linear regression)과 같이 종속변수와 회귀계수와의 관계를 선형으로 추정할 경우, 그 추정 값이 기본적인 확률 범위인 0과 1을 초과하여 비현실적인 분석이 이뤄질 수 있다(Long & Freese, 2006). 따라서 본 연구는 이와 같은 한계를 개선하기 위하여 로지스틱 함수를 적용하여 종속변수와 회귀계수 간 관계를 추정한 로짓(Logit) 모형을 활용한다. 로짓모형은 기존의 보통최소제곱추정법(OLS; Ordinary Linear Square estimation) 대신 최대우도법(MLE; Maximum Likelihood Estimation)으로 종속변수와 회귀계수 간 관계를 추정한다.

한편, 본 연구에서 활용한 데이터는 동일한 학교를 반복 측정하여 얻어진 것이므로, 패널데이터(Panel data)의 이점을 활용하면 주된 독립변수와 종속변수 사이의 관계에 영향을 미칠 수 있는 특정 개체의 보이지

않는 이질적 특성을 통제한 인과추론이 가능하다. 이에 본 연구는 최종적으로 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 활용한 패널로지스틱분석을 채택하였다. 식은 다음 (1), (2)와 같다.

$$(1)\quad Y_{it}^{*} = \alpha_i d_{it} + \beta X'_{it} + \epsilon_{it},\ i = 1,...,n,\ T = 1,...,T_i$$
$$Y_{it} = 1\ Y_{it}^{*} > 0\text{일 경우},\ Y_{it} = 0\ Y^{*} \leq 0\text{일 경우}$$

$$(2)\quad \Pr ob(t\text{년도}\, i\text{학교의 교육경비수혜} > 0) = \Lambda(\alpha_j + X_{it}\beta)$$

식(1) 에서 Y^{*}_{it}는 i학교의 t년도 학생당 광역(기초)보조금, X'_{it}는 i학교의 t년도 특수학생비율(또는 학생당 학부모부담수입), d_{it}는 개체 i를 나타내는 더미변수, e_{it}는 시간과 패널개체에 따라 순수하게 변화하는 오차항을 의미한다. 식(2)는 이들의 분석에 로지스틱 함수($\Lambda(\bullet)$)를 적용하였음을 의미하며, α_j는 i학교가 t년 동안 보이는 고정효과, X_{it}는 i학교가 t년도에 보이는 특성들의 벡터로 학교특성변수와 기초 및 광역수준의 특성변수를 의미한다.

5. 이원고정효과모형(two-way fixed effects model)

교육경비보조금의 수직적 형평성을 회귀계수의 값으로 살펴보기 위한 두 번째 방안으로 본 연구는 광역 및 기초보조금 수혜교만을 대상으로 학생당 광역 및 기초보조금을 종속변수로 한 이원고정효과분석을 시행하였다. 이원고정효과모형은 데이터의 패널 구조를 인식한 상태에서, 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 각 개체(학교)의 이질적 특성과 각 조사 시점의 이질적 특성을 고려하여 개체특성 및 연도특성을 통제하는 모형이다(Gujarati, 2009). 식은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \gamma CONTROLS_{it} + u_i + v_t + \epsilon_{it}$$

Y_{it}는 i학교의 t년도 학생당 광역(기초)보조금, X_{it}는 i학교의 t년도 특수학생비율(또는 학생당 학부모부담수입), $CONTROLS_{it}$는 i학교의 t년도 학교 및 학교 소재 지역특성변수, u_i는 모수로 추정한 개체의 관찰되지 않은 이질적 특성(unit-specific unobserved heterogeneity), v_t는 각 시점의 이질성을 나타내는 연도 t의 연도특성 변인을 나타낸다. 예를 들어 각 학교가 가지고 있는 고유하고 지속적인 자원의존성(Dependence)은 학교 간 차이가 존재하여 광역 및 기초보조금 수혜 규모에 영향을 미칠 수 있으나, 데이터를 통해 엄밀히 관측되기 어렵다. 또한 각 자치단체의 경제상황 등을 반영한 시점의 특성 또한 광역 및 기초보조금 수혜 규모에 영향을 미칠 수 있으나 데이터를 통해 관측하여 통제하기 곤란하다. 패널 데이터의 경우 특정 개체들을 시점에 따라 반복 측정하기 때문에 이와 같은 미관측 이질성들을 통제할 수 있다. 특히, 이원고정효과에서는 수식에 표현된 바와 같이 개체특성과 연도특성을 오차항으로부터 분리하는 방식으로 분석의 타당성을 확보한다(Wooldridge, 2010). 한편, ϵ_{it}는 시간과 패널개체에 따라 순수하게 변화하는 오차항을 의미한다.

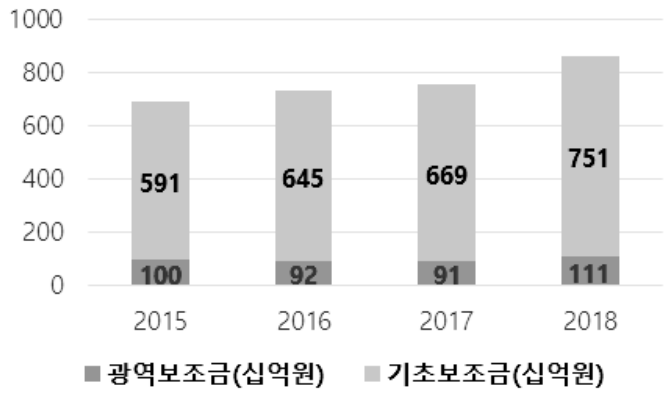
추가적으로 분석 자료를 대상으로 하우스만 검정(Hausman Test)을 한 결과 오차항과 독립변수의 공분산이 0이라는 영가설이 기각되어 고정효과모형이 확률효과모형에 비해 타당함을 확인하였다.

제 4 장 연구 결과

제 1 절 교육경비보조금 제도의 운영양상 분석

1. 보조금 규모 분석

본 연구의 목적은 현행 광역 및 기초보조금의 제도적 특성을 확인하고, 형평성의 관점에서 이들을 비교하는데 있다. 이에 우선 광역 및 기초보조금 제도의 정착 수준을 확인하기 위하여 전국 교육경비보조금 운영규모를 살펴본다. 2015~2018년 기간 중 각 연도별 광역보조금은 전국 17개 광역자치단체 총합 약 1천억 대 규모를 유지하고 있으며, 기초보조금은 전국 226개 기초자치단체 총합 약 6~7천억 대 규모로 형성되어 있었다[그림 4-1]. 광역보조금과 기초보조금 중에는 기초보조금의 증가추세가 더욱 뚜렷하다. 한편, 송기창(2010)을 토대로 과거 광역보조금의 규모가 2007년 442억 원, 2008년 694억 원, 2009년 840억 원임을 고려하면, 광역보조금은 장기적으로 증가하는 추세라 할 수 있다.



[그림 4-1] 전국 교육경비보조금 규모

한편, 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제2조에 따르면 교육경비보조금은 크게 1~6호 사업으로 구분될 수 있으며 각 호별 사업은 서로 다른 목적과 용처를 지니고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체 교육경비보조금의 사업유형별로 그 규모를 분석하면 다음과 같다<표 4-1>.

<표 4-1> 사업유형별 자치단체의 교육경비보조 규모

(단위: 백만 원 / ( )값은 연도별 총액 대비 %)

구분		1호	2호	2-2호	3호	4호	5호	6호	합계
2015	광역	1,934	0	37,202	9,071	102	5,638	58,180	112,127
		(1.72)	(0.00)	(33.18)	(8.09)	(0.09)	(5.03)	(51.89)	(100)
	기초	7,945	7,902	167,445	269,279	3,078	28,596	107,132	591,377
		(1.34)	(1.34)	(28.31)	(45.53)	(0.52)	(4.84)	(18.12)	(100)
2016	광역	200	0	24,576	16,155	395	5,715	65,311	112,352
		(0.18)	(0.00)	(21.87)	(14.38)	(0.35)	(5.09)	(58.13)	(100)
	기초	9,500	4,535	180,649	271,141	3,316	29,529	146,400	645,070
		(1.47)	(0.70)	(28.00)	(42.03)	(0.51)	(4.58)	(22.70)	(100)
2017	광역	531	0	25,120	22,898	485	11,064	61,094	121,192
		(0.44)	(0.00)	(20.73)	(18.89)	(0.40)	(9.13)	(50.41)	(100)
	기초	4,515	3,156	196,472	276,807	7,717	22,117	158,298	669,082
		(0.67)	(0.47)	(29.36)	(41.37)	(1.15)	(3.31)	(23.66)	(100)
2018	광역	5,200	354	31,449	29,643	290	14,067	63,402	144,405
		(3.60)	(0.25)	(21.78)	(20.53)	(0.20)	(9.74)	(43.91)	(100)
	기초	6,229	4,223	237,332	324,331	5,719	23,607	149,636	751,077
		(0.83)	(0.56)	(31.60)	(43.18)	(0.76)	(3.14)	(19.92)	(100)
합계	광역	7,865	354	118,347	77,767	1,272	36,484	247,987	490,076
		(1.60)	(0.07)	(24.15)	(15.87)	(0.26)	(7.44)	(50.60)	(100)
	기초	28,189	19,816	781,898	1,141,558	19,830	103,849	561,466	2,656,606
		(1.06)	(0.75)	(29.43)	(42.97)	(0.75)	(3.91)	(21.13)	(100)

주: 1) 송기창(2014)을 참고하여 지방재정365 자료를 재구성

2) 각 호의 내용은 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 제2조에 근거함

1호. 학교의 급식시설·설비사업

2호. 학교의 교육정보화 사업

2-2호. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업

3호. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업

4호. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업

5호. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업

6호. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

광역자치단체는 기타사업(6호)과 교육시설·환경개선사업(2-2호)에 많은

보조금을 투자하고 있는 반면, 기초자치단체는 학교교육과정 운영 지원사업(3호)과 교육시설·환경개선사업(2-2호)에 보조금을 투자하고 있음을 확인할 수 있다. 이 중 광역자치단체가 주로 투자하는 기타(6호) 사업은 구체적인 사용처가 명시되지 않아 추가적인 탐색이 필요한 것으로 보인다.

2. 조례 분석

가. 개관

「지방교육재정교부금법」 및 시행령인 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」의 범위 안에서 각 지방자치단체는 자치사무인 교육경비 보조사무에 관하여 자율적으로 조례를 제정·운영하고 있다. 이에 각 자치단체가 수립한 조례를 바탕으로 각 자치단체가 인식한 교육경비보조정책의 목적 및 교육협력수준에 대해 개관하면 다음과 같다<표 4-2>.

<표 4-2> 광역 및 기초자치단체 조례 개관

	광역(17)			기초(226)		
조례설치	자치단체수(14)		비율	자치단체수(217)		비율
형평성 목적	10		71.42	74		34.10
심의위원회설치	11		78.57	182		83.87
교육공무원 협력	당연	11	100	당연	39	21.43
	재량	0	0	재량	143	78.14

*출처: 법제처 국가법령정보센터(2019.10.)

위의 분석에서 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 조례에 명시된 제정목적을 살펴보면 광역 및 기초자치단체가 인식한 보조금 제도의 목적에 차이가 있음을 확인할 수 있다. 광역자치단체의 경우 조례를 설치한 14개 시·도 중 10개인 약 71.42%의 시·도가 1조(목적)에서 직접적으로 “지역 간 또는 학교 간 교육격차 해소”를 언급하고 있었으며, 분석범위를 조례

내용 전체로 확장하여 각조(보조대상)에 “지역의 균형발전을 위한 교육격차 해소사업”을 언급하는 등 <표 3-2>에 제시한 형평성 관련 어휘를 사용한 시·도를 포함하면 12개인 약 85.71%의 시·도가 교육경비보조 사업에서 형평성을 추구함을 확인할 수 있다. 그러나 기초자치단체의 경우 조례를 설치한 217개 시·군·구 중 74개인 약 34.10%의 시·군·구만이 1조(목적)에서 “공정성”이라는 단어를 사용하고 있었다. 분석범위를 조례 내용 전체로 확장하여 각조(심의위원회) 설치 목적이 “각 급 학교의 보조사업에 관한 사항을 적정하고 균형 있게 지원하기 위하여”, 각조(보조금 교부의 순위)에 “지역의 교육격차 해소에 기여가 큰 사업”, 각조(우선순위) 또는 각조(지급제한)에 “특정학교에 보조금이 편중되지 않아야” 등 <표 3-2>에 제시한 어휘를 언급한 시·군·구를 포함하더라도 조례상 교육경비보조금 사업이 형평성을 추구한다고 판단되는 기초자치단체는 117개로 전체 기초자치단체의 약 53.92%에 그치는 것으로 확인되었다[7].

둘째, 교육경비보조사업 심의를 위한 독자적인 심의위원회 설치에 관하여 조례상 규정이 수립되었는지를 살펴보면 기초자치단체(83.87%)에 비해 광역자치단체(78.57%)가 더 낮은 비율로 규정을 두고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 심의위원회의 인적구성에는 차이가 존재하는데, 광역자치단체의 경우 심의위원회를 둔 11개 모든 자치단체에서 교육청 교육국장 등 교육공무원을 당연직위원으로 두고 있으나, 기초자치단체의 경우 심의위원회를 명시한 182개 시·군·구 중 39개만이 교육지원청 소속 공무원 등 교육공무원을 당연직위원으로 두고 있다.

---

7) 한편, 기초자치단체의 조례 목적에 제시된 “공정성”이 본 연구에서 다루는 형평성을 의미하는 것인지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 본 연구에서 다루는 형평성은 윤정일(2004)에 따른 교육재정 배분의 형평성이나, 정책에서 주로 사용되는 공정성이라는 단어는 정부신뢰 및 절차적공정성과 연관되어있기 때문이다(박종민, 배정현, 2011). 이에 공정성이라는 단어를 제외하고 분석을 시행하였을 때 전체 226개 시·군·구 중 1조(목적)에 “지역 간 또는 학교긴 교육격차 해소” 등 형평성 관련 어휘를 언급한 시·군·구는 3개에 불과하다. 분석범위를 조례 내용 전체로 보아 판단하더라도, 약 74.78%의 지방자치단체는 조례상 형평성을 유추할 수 있는 문구가 없다.

나. 보조사업 선정의 기준 분석

<표 4-3 우측>은 각 광역자치단체별 특징적인 교육경비보조 대상사업 항목을 제시한 것이다. 우선 광역자치단체의 대상사업 항목 중 가장 높은 빈도로 등장하는 사업은 “지역균형발전을 위한 교육격차해소” 사업으로, 전체 14개 시·도 중 85.71%인 12개 시·도에서 언급되었다. “교육복지증진” 사업 또한 64.29%인 9개 시·도에서 대상사업으로 제시되었다. 이와 같은 현상은 많은 광역자치단체가 교육경비보조사업의 선정에서 지역 간, 학교 간 나아가 학생 간 형평성을 추구하고 있음을 유추하도록 한다. 그러나 동시에 12개 광역자치단체의 교육경비보조에 관한 조례는 교육지원대상 항목으로서 “우수인재양성” 또는 “영재교육활성화”사업을 제시하고 있었다. 이는 광역자치단체의 교육경비보조사업이 앞서 언급한 형평성뿐만 아니라 수월성의 가치도 고려한다는 주장의 근거가 될 수 있다.

<표 4-3> 광역자치단체 교육지원대상 항목

「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」2조 인용 대상사업항목	사례수 (%)	대상사업항목	사례수 (%)
계	14 (100)	계	14 (100)
학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업	11 (78.57)	지역의 균형발전을 위한 교육격차 해소사업	12 (85.71)
기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업	11 (78.57)	우수인재양성 또는 영재교육 활성화사업	12 (85.71)
지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업	3 (21.43)	교육복지증진사업	9 (64.29)
학교의 급식시설·설비사업	2 (14.29)	시구군단위로 시행하기 어려운 교육사업	6 (42.86)
학교의 교육정보화 사업	2 (14.29)	직업교육활성화사업	4 (28.57)
학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업	2 (14.29)	원어민 교사 배치사업	2 (14.29)
학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업	2 (14.29)	기타(학교시설물 안전강화, 자연재해 긴급복구, 문화예술교육, 학교 내 평생교육과정, 진로진학 지원, 공교육 강화지원 사업)	1 (7.14)

<표 4-4>는 45개 기초자치단체의 조례 내 교육경비보조금 대상우선순위결정시 고려항목을 나타낸 것이다. 기초자치단체의 우선순위결정 고려항목은 크게 대상학교에 관한 기준과 대상사업에 관한 기준으로 구분될 수 있다. 기초자치단체 교육경비보조금 수혜학교의 특성을 직접 유추하도록 하는 대상학교에 관한 우선순위 기준부터 살펴본다<표4-4 좌측>. 교육경비보조금 수혜학교 선정에서 가장 많은 기초자치단체들이 우선순위로 언급한 항목은 “학교시설개방 여부”이다(45개 중 35개, 77.78%). 이와 같은 현상은 기초자치단체가 개별학교에 요구하는 지역사회 연계활동의 수준이 여전히 시설개방에 그치는 경우가 많음을 의미한다. 한편, “그간 보조금 지원이 없거나 적은 경우”에 우선순위 항목을 두고 있는 기초자치단체가 21개(46.47%)에 달한다는 것은 특징적이다. 이를 통해 기초자치단체 또한 광역자치단체와 마찬가지로 교육경비보조금 배분의 형평성을 어느 정도 고려할 것임을 파악할 수 있다. 마지막으로 “보조사업 자기부담능력이 있는 경우(9개, 20.00%)”, “학교운영위원회 등을 통하여 학내구성원들이 협의하여 보조 사업을 신청한 경우(7개, 15.56%)”, “방과 후 보육시설을 운영하는 경우(6개, 13.33%)” 등도 여러 기초자치단체에서 교육경비보조금 수혜학교의 우선순위를 결정할 때 활용하는 기준이 되고 있다.

<표 4-4 우측>은 기초자치단체가 교육경비보조에 관한 조례에 명시한 교육경비보조 우선순위 결정시 고려하는 대상사업에 관한 기준이다. 문장에 재량이 존재하여「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」제2조 6호에 준하여 파악되는 “기초자치단체장이 인정한 시책사업”을 제외하고, 교육경비보조금 대상사업 선정에서 가장 많은 기초자치단체들이 우선순위로 언급한 항목은 “국도비 또는 시도교육청 대응투자사업(12개, 26.67%)”이다. 이와 같은 결과는 많은 기초자치단체들이 교육경비보조에 대한 법적 의무가 없음에도 중앙정부 또는 상위자치단체의 교육경비보조정책에 영향을 받음을 드러내준다고 볼 수 있다. 그 외에도 기초자치단체들은 “계속비 지원사업(9개, 20.00%)”, “지역교육지원청 우선순위 사업(6개, 13.33%)”, “학교특성화 사업(5개, 11.11%)”을 교육경비보조 사업의 우선순위 기준으로 제시하고 있다. 특징적인 점은 “교육격차해소사업”에 관한 것인데 광역

자치단체 수준에서는 대부분의 자치단체(85.71%)가 이를 언급하고 있던 반면, 기초자치단체 수준에서는 10%이하(4개, 8.89%)의 자치단체만 교육격차해소를 교육경비보조사업의 우선순위 결정기준으로 언급하고 있다.

<표 4-4> 기초자치단체 교육경비보조금 대상 우선순위결정시 고려항목

대상학교에 관한 기준		대상사업에 관한 기준	
우선순위결정시 고려항목	사례수 (%)	우선순위결정시 고려항목	사례수 (%)
계	45 (100)	계	45 (100)
학교시설개방 학교	35 (77.78)	기초자치단체장이 인정한 시책사업	18 (40.00)
그간 보조금 지원이 없거나 적은 학교	21 (46.67)	국도비 또는 시도교육청 대응투자사업	12 (26.67)
보조사업 자기부담능력이 있는 학교	9 (20.00)	계속비 지원사업	9 (20.00)
학내구성원 협의신청 학교	7 (15.56)	지역교육지원청 우선순위 사업	6 (13.33)
방과 후 보육시설 운영 학교	6 (13.33)	학교특성화 사업	5 (11.11)
교육지원사업의 관내업체수탁 학교	2 (4.44)	교육격차해소사업	4 (8.89)
기타(이전보조사업 추진실적 우수교, 학폭예방사업추진교, 면학분위기 조성교 등)	1 (2.22)	교육경비보조심의위원회 제안사업	2 (4.44)
기타 지역사회 연계활동을 하는 학교	18 (40.00)	기타(시민제안사업, 방과후프로그램사업, 학력향상사업)	1 (2.22)

3. 세부사업내용분석

본 연구의 첫 번째 연구문제는 광역 및 기초보조금 제도의 운영양상을 파악하고 비교하는 것이다. 이를 위하여 구체적으로 교육경비보조금이 어

떠한 사업에 사용되고 있는지 개관할 필요가 있다. 특히, 교육경비보조금의 대상사업의 범위는 각 지방자치단체가 입법한 조례에 명시되어있으나, 거의 모든 자치단체에서 대상사업의 범위에 재량 규정, 예컨대 “기타 지방자치단체의 장이 인정하는 학교교육여건 개선사업”을 함께 설치하고 있기 때문에 조례에 한정하여 사업내용의 전반을 파악하는데 어려움이 있다. 이에 본 연구는 각 자치단체가 매년 수립하고 있는 “교육지원(기본)계획”을 활용하여 교육경비보조사업의 현황을 더욱 구체적으로 파악하고자 한다. 정책의 기본계획은 해당 조직의 현실인식과 목표, 목표를 실현하기 위한 구체적인 방안을 엿볼 수 있는 자료로서, 다수의 선행연구들에서 정책의 특성을 파악하는데 활용되어왔다(고전, 2006; 김훈호 외, 2011). 특히, 본 연구는 교육경비보조금 제도의 운영양상을 파악하는 관점에서 광역 및 기초보조금 기본계획에 드러난 정책의 구체적인 내용을 중심으로 분석한다.

우선, 광역자치단체의 교육지원(기본)계획의 수립 현황을 살펴본다. 전국 17개 시·도의 광역자치단체의 조례에 따르면, 각 시·도는 교육에 소요되는 경비를 보조하기 위하여 교육경비 보조에 관한 기본계획을 수립하도록 되어있다. 2015~2018년 중 교육지원기본계획[8]을 수립한 광역자치단체는 연구대상인 15개 시·도(세종, 제주 제외) 중 7개이다(서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 전남). 나머지 8개 시·도중 6개 시·도(대구, 광주, 대전, 충남, 전북, 경북)는 교육지원기본계획 대신 개별사업별 지원계획만을 수립하고 있었으며, 2개 시·도(경남, 충북)는 연구기간동안 관련 사업을 전혀 진행하지 않아 계획을 수립하지 않은 것으로 확인되었다.

광역자치단체의 교육지원기본계획은 대부분 교육지원사업의 추진방향, 전년도 추진성과, 추진계획(사업개요 및 지원계획), 추진일정으로 구성되어있었으며 여기에서는 그 중 하나인 A광역자치단체 교육지원계획의 2020년 사업추진계획을 예시한다. A광역자치단체는 전국에서 교육경비보조규모가 가장 큰 시·도에 속하여 교육경비보조금에 관한 다수의 선행 연

8) 광역자치단체 수준의 교육경비보조금사업에 관하여 시·도에 따라 교육협력사업추진계획, 교육재정 지원사업 지원계획, 교육경비보조에 관한 기본계획, 교육지원기본계획 등 다양한 명칭으로 기본계획을 수립하고 있다. 본 연구는 이들을 통칭하여 교육지원기본계획으로 한다.

구에서 분석의 대상이 된 자치단체로서 광역자치단체 교육경비보조금의 특성을 대표한다고 판단하였다. 다만, A광역자치단체의 경우 교육지원계획에 교육지원사업 중 교육경비보조금 사업뿐만 아니라 비법정전입금 사업을 구분 없이 제시하므로 해석에 주의가 필요하다.

<표 4-5> A광역자치단체 교육지원계획(예시)

(단위: 백만 원)

구분	사업명	사업량	기관별 소요예산				
			계	도	시군	교육청	비고
계	7건		607,363 (100%)	92,781 (15%)	87,676 (14%)	426,906 (71%)	
도 제안 (2)	중고등학교 교복지원	1,196교 (259천명)	77,700 (100%)	19,425 (25%)	19,425 (25%)	38,850 (50%)	도지사 공약사업 현물지원
	학교 건출물 석면 제거	241교 (8,071실)	78,309 (100%)	2,000 (3%)	-	76,309 (97%)	도지사 공약사업
교육청·도의회 제안(1)	학교 실내체육관 건립 지원	150교	420,007 (100%)	63,001 (15%)	63,001 (15%)	294,005 (70%)	
교육청 제안(8)	체험형 재난 안전교육 지원	480교	2,400 (100%)	720 (30%)	-	1,680 (70%)	
	통학로 교통안전을 위한 교통안전지도	970교	522 (100%)	157 (30%)	-	365 (70%)	
	꿈의 학교 운영	2,500교	21,000 (100%)	5,250 (25%)	5,250 (25%)	10,500 (50%)	
	꿈의 대학 운영	479고교	7,425 (100%)	2,228 (30%)	-	5,197 (70%)	도내 전 고등학교에 지원
	중고등학교 인터넷 신문 운영	-					검토 결과 미지원
	자유학년제 체험학습 지원	-					
	저소득층학생 PC지원	-					
	고등학생 주제별 체험학습 지원	-					

*출처: A도 내부자료

<표 4-5>에서 다음과 같은 특징을 살펴볼 수 있다. 첫째, 광역자치단체 교육경비보조금 지원의 가장 큰 특징은 대부분 단독지원 형식이 아닌 교육청(또는 시군구청)의 대응지원을 요구하며 이루어진다는 것이다. A광역자치단체의 경우 2020년 총 교육지원사업액 6,070억 원 중 15%인 927억 원은 A도가 부담하였으나 나머지 총액 중 876억 원(14%)은 A도 소속 시·군·구가, 70%이상에 달하는 4,269억 원은 A도교육청이 분담하였다. A도 이외에도 많은 시·도에서 교육청과의 협업 및 대응지원이 압도적으로 일어나는 것을 확인하였다. 둘째, 광역자치단체는 대체적으로 도지사 공약사업(A도의 경우 중고등학교 교복지원, 석면제거 사업)을 명시하며 그에 많은 재원을 투자하는 것으로 보인다. 이에 앞서 살펴본 광역자치단체의 교육경비보조금 지출현황에서 가장 높은 비율을 차지하는 6호 사업은 지방자치단체장의 공약 관련 예산일 것으로 추측된다. 셋째, 광역자치단체 교육경비보조사업의 경우 보편적인 대상에게 지원하는 경우가 존재한다. 예컨대 A도의 꿈의 대학 운영 사업이 도내 전 고등학교에 지원되는 것과 같이 자치단체 내 모든 초등학교에 학습준비물비를 지원하는(2018년 B특별시) 등을 통하여 광역자치단체들이 평균 1개의 사업을 학교선정 절차를 거치지 않고 특정 학교급 모든 학교에 제공하고 있음을 확인하였다. 마지막으로 의사결정과정을 살펴보면 광역자치단체는 주로 시·도지사, 시·도의회, 시도교육청의 제안으로 사업을 선정하였다. 이 중 시·도지사 또는 시·도의회 제안 사업은 대체로 채택될 뿐만 아니라 결정된 예산이 삭감되지 않는 경향이 있으나, 시도교육청 제안 사업은 광역자치단체의 심의과정에서 예산이 삭감되는 경우가 앞선 두 경우에 비해 빈번히 발생하였다.

다음으로 A광역자치단체 소속 B기초자치단체의 교육지원계획의 2020년 사업추진계획을 예시한다. B기초자치단체는 A광역자치단체에 속한 31개 기초자치단체 중 가장 이른 시기인 2003년부터 교육경비보조에 관한 조례를 설치하여 체계적인 교육경비보조사업을 수행한 자치단체이기 때문에 기초자치단체 교육경비보조사업의 특성을 대표할 것이라 판단하였다. B기초자치단체에는 2019년 3월 기준 초등학교 65개교(모두 공립), 중학교 32개교(공립31, 사립1), 고등학교 28개교(공립24, 사립4), 특수학교 2개교가

존재하였다. B시의 사례를 통해 확인한 기초자치단체 교육경비보조사업의 특징을 살펴보면 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> B기초자치단체 교육지원계획(예시)

(단위: 백만 원)

구분		사업량 (괄호는 전년도)	예산액	대응사업여부	비고
계(24개 사업)			23,500		
소계(하드웨어) - 4개 사업			11,309		
	교육환경개선사업(미정)	(41교)	6,209	○	2020년 사업신청접수 74개교
	학교시설개방지원	(6교)	200		
	다목적체육관신축	9교	4,800	○	시장공약사업
지정사업	산학일체형 도제학교지원		100	○	
소계(소프트웨어) -20개 사업			12,190		
지정사업	중고등학생 교복비 지원		1,031	○	현물지원
	초등 돌봄 교실	64교	187		시장공약사업
	초등거점영어센터운영		600		
	초등온라인영어독서프로그램	32교	105		
	과학축제 지원		86		
	문화지원사업		110		
	생존 수영교실		530		
	기능경기대회 지원		315	○	
	특수교육지도사 운영지원		374		
공모사업	아트밸리사업		1,365		
	일반고 맞춤형 교육지원	23교	1,725		
	학력향상 특성화프로그램		3,100		
	또래조정사업		200		
	교육복지우선사업		700	○	
	꿈의 학교 운영지원		230	○	
신청사업	중학생 책 쓰기	16교	24		
	중학교 진로지원		291		
	학교도서관활성화 사업		100		
	학교 간 국제교류 결연사업 지원		43		
기타사업	긴급복지 안전 지원사업		100		

*출처: B시 내부자료

우선, 기초자치단체의 경우 광역자치단체에 비하여 재원의 주체가 기초자치단체로 단일한 단독지원사업을 많이 수행하고 있다. 그러나 대응지원사업 또한 24개중 7개로 낮지 않은 비중을 차지하고 있었으며(약 29.17%), 이 때문에 광역자치단체의 사업과 동일한 사업이 계획서에 제시되어있었다(중고등학생 교복비 지원, 꿈의 학교 운영지원 등). 특히, B지방자치단체의 교육지원계획에 명시된 지원우선순위선정 시 고려사항에 ①도교육청-도-시 대응지원사업 ②시장 공약사항 ③교육과정 연계사업 ④(기타)학교시설개방 등 학교와 지역의 연계강화 사업이 작성되어있음을 고려할 때, 교육청-광역-기초자치단체 대응사업 여부는 중요한 사업선정기준으로 작용하였을 가능성이 크다[9]. 둘째, B기초자치단체는 교육경비보조사업을 사업내용(시설관련투자와 교육과정투자)으로 구분하고 있었으며, 시설관련투자와 교육과정투자의 정도가 비슷하였다. 마지막으로 의사결정과정에서 기초자치단체는 광역자치단체와 마찬가지로 자치단체장 공약사업을 우선하는 경향이 있었다. 그러나 지역주민 또는 학교의 신청이나 공모를 통하여 사업의 구체적인 내용을 확정하는 경우도 빈번히 관찰되었다. 즉, 기초자치단체의 경우 상위기관을 제외하더라도 보조사업의 의사결정 주체에 시·군·구청장, 시·군·구의회, 지역교육지원청뿐만 아니라 학부모 등 지역주민이 적극적으로 포함되어있는 것으로 보인다.

제 2 절 교육경비보조금 배분의 수평적 형평성 분석

본 연구의 두 번째 연구문제는 광역 및 기초보조금 배분의 수평적 형평성이 어떠한지를 살피는 것이다. 이를 위하여 학교 수준에서 학생당 광역

9) 한편, 대응지원사업비용이 기초자치단체의 교육경비지원규모에 미친 영향을 파악하기 위한 연구자의 추가적인 분석에 따르면 교육경비조례를 제정한 전국 217개 시·군·구 중 39개인 17.97%의 기초자치단체가 재정확보방안을 지방세의 일정 비율이하로 설정하면서도 대응지원사업비는 제외함을 명시하고 있었다. 조례를 제정한 217개 기초자치단체 중 일부 자치단체(8개 시·군·구)는 세부재원확보방안으로 지방세의 일정비율 이상을 지정하고 있으므로, 실제적으로 대응지원에 큰 영향을 받지 않을 것으로 기대되는 기초자치단체는 총 47개(21.66%)라 할 수 있다.

보조금 및 기초보조금을 산출한 후 광역자치단체 내 학교 간 지니계수를 계산하였다. 분석 결과 연구대상 기간인 2015~2018년 동안 지니계수의 큰 변동이 없었다. 이에 지면의 한계로 본 절에서는 2018년의 결과만을 제시한다<표 4-7>. 전체 연구기간 동안의 지니계수 분석결과는 부록에 수록하였다.

<표 4-7> 2018년 학생당 보조금의 수평적 형평성(지니계수)

	초등학교		중학교		고등학교	
	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금
서울	0.4510	0.5378	0.9444	0.5818	0.9070	0.4865
부산	0.9749	0.8870	0.9263	0.8418	0.9710	0.8096
대구	0.9345	0.6921	0.9610	0.7923	0.9653	0.7407
인천	0.9762	0.6878	0.9682	0.7235	0.9695	0.7288
광주	0.9835	0.8568	0.9790	0.8625	0.9537	0.6918
대전	0.9834	0.9308	0.9583	0.9185	0.9426	0.9336
울산	0.9781	0.6970	0.9343	0.7250	0.9552	0.5379
경기	0.9967	0.6319	0.9947	0.5846	0.9961	0.5145
강원	-	0.9055	-	0.8554	0.9717	0.5771
충북	-	0.9063	0.9887	0.8465	0.9833	0.7730
충남	0.9946	0.8760	0.9933	0.9194	0.9890	0.5344
전북	0.9914	0.8850	-	0.8560	0.9906	0.7765
전남	0.9925	0.6917	0.9946	0.6776	0.9565	0.5974
경북	0.9888	0.7477	0.9925	0.6919	0.9869	0.7541
경남	0.9972	0.6972	0.9930	0.7041	0.9927	0.7139
시평균	0.87	0.74	0.95	0.77	0.95	0.69
도평균	0.99	0.79	0.99	0.76	0.98	0.65
전체평균	0.93	0.77	0.97	0.76	0.97	0.67

보조금을 수혜 받지 않아 학생당 보조금이 0인 학교를 모두 포함하여 초·중·고등학교급에서 보조금별 지니계수를 살펴본 결과 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 광역 및 기초보조금의 지니계수의 수준은 최소 0.45~최대 0.99이상으로 매우 높은 상태를 나타냈다. 즉, 전국 시·도에서 광역 및 기초보조금의 배분이 불공평하게 이루어지고 있음을 파악할 수 있다. 둘째, 서울시 초등학교급을 제외하고 기초보조금에 비하여 광역보조금은 더 높은 수준의 지니계수 값을 가진다. 즉, 광역보조금은 기초보조금에 비하여 특정학교에 더 집중적으로 배분되고 있다.

제 3 절 교육경비보조금 배분의 재정적 중립성 분석

1. 학교단계 및 설립유형별 분석

본 연구의 세 번째 연구문제는 광역 및 기초보조금 배분의 재정적 중립성이 어떠한지를 살피는 것이다. 특히 최근 사회적으로 논란이 되는 자치단체의 보조사업제한규정이 재정자립도가 낮은 자치단체가 교육경비보조금을 과도하게 사용하는 것을 방지한다는 목적에서 수립된 점을 반영하였을 때, 해당 규정 강화 이후 결과적으로 실제 광역 및 기초자치단체의 재정자립도가 교육경비보조금 규모와 어떠한 관계에 놓이게 되었는지를 파악하는 것은 중요하다. 이를 위해 본 연구는 광역 및 기초자치단체의 재정자립도와 학교별 학생당 광역 및 기초보조금 간의 상관계수를 도출하여 재정적 중립성을 파악하였다. 연구결과는 <표 4-8>와 같다.

<표 4-8> 학교단계 및 설립유형별 자치단체 재정자립도-학생당 보조금액 상관

			2015	2016	2017	2018
광역	초	전체	0.23***	0.24***	0.39***	0.39***
		국·공립	0.24***	0.25***	0.40***	0.41***
		사립	0.00	-0.07	0.03	-0.01
	중	전체	0.10***	0.08***	0.06***	0.06***
		국·공립	0.10***	0.08***	0.06**	0.06***
		사립	0.07*	0.13***	0.07*	0.04
	고	전체	0.04*	0.07***	0.07***	0.08***
		국·공립	0.01	0.01	0.03	0.01
		사립	0.17***	0.16***	0.13***	0.17***
기초	초	전체	0.19***	0.24***	0.17***	0.17***
		국·공립	0.19***	0.24***	0.17***	0.17***
		사립	0.05	0.09	0.21*	0.18
	중	전체	0.09***	0.11***	0.05**	0.08***
		국·공립	0.08***	0.10***	0.05**	0.07***
		사립	0.12***	0.15***	0.05***	0.12***
	고	전체	-0.61**	-0.03	-0.09***	-0.03
		국·공립	-0.09***	-0.09***	-0.14***	-0.05
		사립	-0.00	-0.09***	-0.02	0.05

전반적으로 광역 및 기초보조금의 재정적 중립성의 정도는 비슷한 경향을 보이며, 고등학교의 기초보조금을 제외하고는 모두 통계적으로 유의한 수준에서 재정자립도-보조금 간 양의 상관관계를 보인다. 세부적으로는 다음과 같은 특징이 존재한다. 첫째, 학교급별로 살펴보았을 때 우선 초등학교는 중고등학교에 비해 보조금과 재정자립도 간의 상관이 높다. 특히, 보조금과 재정자립도 간의 상관은 기초보조금에 비해 광역보조금에서 더욱 뚜렷한 경향을 발견할 수 있다. 실제적 유의미성을 판단하기 위하여 상관계수의 절대값이 0.2 이하인 경우 상관이 매우 낮다고 해석하고, 0.4이상인 경우 상관이 있다고 해석하는 선행연구에 근거하여보면(성태제, 2014), 초등학교 기초보조금의 상관계수는 연구기간 동안 0.2수준을 유지하는 반면, 초등학교 광역보조금의 상관계수는 그 값이 점차 늘어나 실제적으로 유의미한 0.4수준에 근접하고 있다. 결과적으로 초등학교급에서 기초자치단체의 보조금은 비교적 재정적 중립성을 준수하고 있으나, 광역보조금의 배분에서는 재정적 중립성이 지켜지지 않는다고 볼 수 있다.

둘째, 학교단계 중·고등학교급에서 광역보조금과 기초보조금은 상관 방향에 뚜렷한 차이를 지닌다. 고등학교에 지원되는 광역보조금의 경우 재정자립도와 정적 상관을 보이는 반면, 고등학교에 지원되는 기초보조금의 경우 재정자립도와 부적 상관관계에 있다. 특히, 학교의 설립유형을 추가하여 해석하여볼 때 광역자치단체 재정자립도의 경우 사립 고등학교에 지원되는 광역보조금과 통계적으로 유의미한 정적 상관을 보이는 것으로 파악된다. 그러나 상관계수의 값은 0.2 수준에 머물고 있어 실제적으로 유의미한 관계라고 판단하기는 어렵다[10].

10) Spearman 순위상관계수로 분석한 결과 전반적으로 Pearson 분석과 경향성은 비슷하나, 다음 두 가지의 차이를 보인다. 첫째, 모든 학교급에서 상관계수의 절대값이 커지며 특히 초등학교급에서 자치단체 재정자립도와 광역 또는 기초보조금 간 상관계수가 모두 .44~.48로 높아진다. 둘째, 고등학교급에서 나타난 통계적으로 유의미한 부적 상관은 Spearman 순위상관계수 산출시 통계적으로 유의미한 양적 상관으로 바뀐다. 그러나 본 분석과 동일하게 상관계수의 크기가 작아 실제적 유의미성은 확보되지 않는다.

2. 사업유형별 분석

다음으로 교육경비보조금액의 사업유형별로 자치단체 재정자립도와 학생당 광역 및 기초보조금 간의 상관관계를 살펴본다. 사업유형은 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 2조에 제시된 1~6호 사업을 기준으로 하며, 학교회계 자료 내 동일한 이름으로 제시된 항목을 따랐다. 분석결과는 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 사업유형별 자치단체 재정자립도-학생당 보조금액 상관

		2015	2016	2017	2018
광역	전체	0.15***	0.17***	0.22***	0.22***
	1호	0.02*	0.01	0.01	0.02*
	2호	0.01	0.01	0.01	0.01
	2-2호	0.06***	0.07***	0.10***	0.06***
	3호	0.05***	0.03***	0.04***	0.05***
	4호	0.03**	0.03***	0.02*	0.02**
	5호	0.01	0.00	0.03**	0.03***
	6호	0.16***	0.18***	0.21***	0.22***
기초	전체	0.10***	0.15***	0.09***	0.09***
	1호	0.04***	0.02*	-0.01	0.01
	2호	0.01	0.03***	0.01	0.01
	2-2호	0.10***	0.16***	0.09***	0.15***
	3호	0.06***	0.06***	0.07***	0.02
	4호	0.01	0.03***	0.02	0.02*
	5호	-0.00	-0.00	-0.01	0.05***
	6호	0.06***	0.08***	0.05***	0.04***

전체학교급에서 전체 보조금 규모와 자치단체의 재정자립도 간의 상관관계를 분석한 결과, 광역보조금이 기초보조금에 비해 전반적으로 높은 수준의 양의 상관관계를 보이는 것으로 파악된다. 즉, 재정자립도가 높은 광역자치단체에서 광역보조금 규모가 더 큰 경향이 있으며 반대로 광역보조금 규모가 낮은 학교들은 재정자립도가 낮은 광역자치단체에 속한 경향이 있다. 그러나 실제적 유의미성을 판단해보면, 대부분의 상관계수 값이 0.2보다 작거나 비슷한 수준에 머물러 있으므로 자치단체의 보조금은 전체

규모에서는 재정적 중립성을 지키고 있는 것으로 파악된다.

구체적으로 사업유형별 분석결과 연구기간 동안 광역보조금과 기초보조금 모두 2-2호, 3호, 6호사업에서 통계적으로 유의미한 정적 상관을 보이고 있다. 따라서 본 3가지 사업에서 두 보조금의 특징을 비교하면 다음과 같다. 첫째, 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업과 관련한 2-2호 사업의 경우 기초보조금에 비해 광역보조금이 자치단체의 재정자립도와 더 낮은 정적 상관관계를 가지며, 그 값은 연구기간 4개년 중 3개년에서 두 배 가량의 차이를 보인다. 둘째, 학교교육과정과 관련한 3호 사업의 경우 기초보조금에 비해 광역보조금이 자치단체의 재정자립도와 더 낮은 정적 상관관계를 가지나 그 차이는 근소하다. 셋째, 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업과 관련한 6호 사업의 경우 기초보조금에 비해 광역보조금이 자치단체의 재정자립도와 더 높은 상관관계를 가지며, 상관계수의 절대값이 2015~2018년 중 매년 증가하고 있다[11].

11) Spearman의 순위상관계수(Spearman's rank correlation coefficient) 값을 부록에 추가로 제시하였다. Spearman 순위상관계수로 분석할 때, 본문의 분석과 비교하여 각 계수의 절대값이 전반적으로 커지며, 자치단체 재정자립도와 광역 및 기초보조금의 상관계수는 .33~.38의 값을 보인다.

제 4 절 교육경비보조금 배분의 수직적 형평성 분석

본 연구의 마지막 연구문제는 광역 및 기초보조금 배분의 수직적 형평성 달성 정도를 분석하는 것이다. 각 보조금이 궁극적으로 교육재원의 수요자라 할 수 있는 학생의 특성을 고려하여 실제 교육재원이 필요한 학교에 배분되고 있는지 만약 그렇지 않다면 어떠한 특성을 가진 학교에 배분되고 있는지를 회귀분석을 통해 파악한다. 즉, 광역 및 기초보조금 수혜교의 평균 특성 파악을 통해 현상을 진단하고 결과적으로 추후 보조금의 개선방향을 살피는 것이 본 연구문제의 목적이다. 이하 다음과 같은 순서로 결과를 제시한다. 우선 분석에 사용된 변수들의 기술통계현황을 제시한다. 다음으로 패널로지스틱 분석을 통해 광역 및 기초보조금 수혜여부에 어떠한 학교특성이 작용하는지 살펴본다. 마지막으로 각 보조금 수혜교만을 대상으로 이원고정효과모형을 활용하여 광역 및 기초보조금액의 규모에 영향을 미치는 요인을 탐색한다.

1. 기술통계 분석

<표 4-10>은 분석에 활용한 주요 변수의 기술통계로 광역 및 기초보조금의 운영현황을 나타낸다. 분석에는 4개년 전체 32,852개교의 자료가 활용되었으며, 광역보조금 수혜 자료는 4개년 3,458개교, 기초보조금 수혜 자료는 4개년 23,937개교이다. 종속변수로 사용된 학생당 보조금 규모를 살펴보면, 광역보조금을 수혜한 학교의 평균 학생당 광역보조금 규모는 82,730원이며 기초보조금을 수혜한 학교평균 학생당 기초보조금 규모는 248,327원으로, 기초보조금이 광역보조금에 비해 3배 이상의 학생당 보조금을 지급하고 있었다. 한편, 광역보조금을 수혜한 학교(131,421원)는 그렇지 않은 학교(185,923원)에 비해 약 30%가량 낮은 수준의 학생당 기초보조금을 수혜하고 있었다. 기초보조금을 수혜한 학교의 경우(9,457원) 그렇

지 않은 학교(6,599원)에 비해 약 43%가량 높은 수준의 학생당 광역보조금을 수혜하고 있지만, 광역보조금의 분산은 더 작았다. 주요 독립변수인 특수학생비율을 살펴보면, 광역보조금과 기초보조금 모두에서 보조금 수혜교에 비해 비수혜교의 특수학생비율이 근소하게 높은 것을 확인할 수 있다. 또 다른 주요 독립변수인 학생당 학부모 부담수입의 경우 광역보조금 수혜교(1,338,857원)가 비수혜교(1,256,155원)에 비해 평균적으로 약 7%가량 높은 수준의 학생당 학부모 부담수입을 보였으나, 학교 간 분산은 더 작았다. 같은 독립변수인 학생당 학부모 부담수입에 대하여 기초보조금 수혜교의 경우(1,228,421원) 비수혜교(1,362,002원)에 비해 평균적으로 약 10% 낮은 수준의 학부모 부담수입을 가졌으나, 학교 간 분산은 더 큰 것으로 확인되었다.

<표 4-10> 주요 변수 기술통계

구분			광역보조금		기초보조금	
			비수혜교	수혜교	비수혜교	수혜교
종속변수		학생당 광역보조금	0 (0)	82,730 (167,560)	6,599 (76,635)	9,457 (52,135)
		학생당 기초보조금	185,923 (530,618)	131,421 (374,886)	0 (0)	248,327 (592,516)
독립변수		특수학생비율	0.0127 (0.0223)	0.0090 (0.0122)	0.0149 (0.0265)	0.0113 (0.0192)
		학생당 학부모부담수입	1,256,155 (1,342,263)	1,338,857 (930,125)	1,362,002 (1,173,787)	1,228,421 (1,349,566)
통제변수	학교수준	초중고더미(기준: 사립)	2.3143 (0.8831)	2.1634 (0.8650)	2.2504 (0.7482)	2.3167 (0.9275)
		공모제교장여부	0.1715 (0.3770)	0.1567 (0.3636)	0.1580 (0.3648)	0.1745 (0.3795)
		정규교원비율	0.9142 (0.0872)	0.9180 (0.0891)	0.9355 (0.0849)	0.9067 (0.0870)
		총 학생수	463.1248 (375.1599)	692.8028 (349.9951)	334.3420 (344.5181)	544.9836 (375.6261)
		학교설립경과연도	49.8253 (27.7002)	44.0902 (24.4434)	56.1080 (26.8733)	46.6210 (27.1924)
		방과후학교참여학생비율	0.6769 (0.2932)	0.6179 (0.2411)	0.7543 (0.2699)	0.6393 (0.2893)
		학생 천 명당 사설학원수	13.1090 (9.4381)	12.3051 (5.2932)	12.2184 (6.6470)	13.3296 (9.8477)

구분(이어서)			광역보조금		기초보조금	
			비수혜교	수혜교	비수혜교	수혜교
통제변수	기초수준	기초자치단체 재정자립도	- -	- -	22.0860 (9.6217)	33.6560 (14.7323)
		기초자치단체 인구대비 학생비율	- -	- -	0.1040 (0.0236)	0.1090 (0.0238)
		기초자치단체 인구대비 국민기초생활보장 수급자비율	- -	- -	4.1167 (1.3770)	3.1678 (1.3468)
		광역-기초자치단체장 정당일치여부	- -	- -	0.5960 (0.4907)	0.6300 (0.4828)
		기초자치단체장 재선여부	- -	- -	0.5220 (0.4995)	0.6203 (0.4853)
		기초-의회 다수정당 정당일치여부	- -	- -	0.7595 (0.4274)	0.7776 (0.4158)
	광역수준	광역자치단체 재정자립도	42.0929 (17.5746)	69.3995 (18.2699)	- -	- -
		광역자치단체 인구대비 학생비율	0.1107 (0.0137)	0.1038 (0.0115)	- -	- -
		광역자치단체 인구대비 국민기초생활보장 수급자비율	3.5102 (1.0497)	3.1421 (0.8226)	- -	- -
		광역단체장-교육감 정치성향 일치여부	0.5770 (0.4940)	0.7970 (0.4023)	- -	- -
		광역자치단체장 재선여부	0.4340 (0.4956)	0.6498 (0.4771)	- -	- -
		광역-의회 다수정당 정당일치여부	0.6061 (0.4886)	0.9323 (0.2512)	- -	- -
		비법정전입금 규모(천원)	20,600,000 (39,900,00)	23,800,000 (26,000,000)	- -	- -

공모제교장 학교인지의 여부는 광역보조금의 수혜교가 비수혜교에 비해 공모제교장의 평균적인 비율이 더 낮으나, 기초보조금의 수혜교는 비수혜교에 비해 공모제교장의 평균적인 비율이 더 높았다. 학교 내 비정규직 교사를 제외한 정규교원의 비율은 광역보조금을 수혜한 학교일수록(0.9180) 그렇지 않은 학교에 비해(0.9142) 더 높은 값을 보였으나, 기초보조금의 경우 기초보조금을 수혜한 학교일수록(0.9067) 그렇지 않은 학교에 비해(0.9355) 평균적인 정규교원의 비율이 낮았다. 총 학생수로 나타내어진 학교규모의 경우 광역보조금과 기초보조금 모두 수혜교가 비수혜교에 비해 1.5~1.6배가량 더 큰 학생규모를 가진 것을 확인할 수 있다. 학교설립경과연도의 경우 광역 및 기초보조금을 수혜한 학교가 그렇

지 않은 학교에 비해 평균적인 설립연한이 짧았다. 광역 및 기초보조금 수혜교가 각 보조금의 비수혜교에 비해 모두 방과후학교참여학생비율이 낮았지만, 기초보조금의 수혜교는 비수혜교에 비해 학교 간 방과후학교 참여학생비율의 분산이 컸다. 학교의 교육여건의 지표로 활용되는 지역 사설학원수의 경우 전체 학교 평균 학생 천 명당 12~13개의 학교교과보습관련 사설학원을 가진 것으로 확인되었다.

다음으로 지역수준의 통제변수의 특징을 살펴본다. 광역보조금의 수혜교와 비수혜교가 지닌 광역자치단체의 특성을 살펴보면, 우선 광역보조금 수혜교(69%)가 비수혜교(42%)에 비해 평균적으로 약 27%p가량 높은 재정자립도를 가진 지역에 소재하고 있었다. 또한 광역보조금 수혜교는 비수혜교에 비해 평균적으로 인구대비 학생비율이 낮고, 국민기초생활수급자 비율이 낮은 지역에 위치하였다. 정치관련 변수들을 살펴보면 광역보조금 수혜교가 비수혜교에 비해 광역자치단체장-교육감 정치성향이 같고 광역자치단체장의 정당과 광역자치단체 의회다수당의 정당이 일치하며, 광역자치단체장이 재선인 지역에 더 많이 소재하였다. 광역자치단체가 책정한 비법정전입금의 규모는 광역보조금의 수혜교의 지역에서 비수혜교의 지역에 비해 평균적으로 더 높았다.

기초보조금의 수혜교와 비수혜교가 지닌 기초자치단체의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기초보조금 수혜교(33%)가 비수혜교(22%)에 비해 평균적으로 재정자립도가 높은 지역에 위치하고 있었다. 기초보조금의 수혜교는 비수혜교에 비해 인구대비 학생비율이 근소하게 높은 지역에 소재하였으며, 국민기초생활보장수급자비율이 낮은 지역에 소재하였다. 정치관련 변수들을 살펴보면, 기초보조금을 수혜한 학교는 그렇지 않은 경우에 비해 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정치성향이 일치하고, 광역자치단체장이 재선이며, 기초자치단체장의 정당과 기초지방의회의 다수정당이 일치하는 경우가 많았다. 한편, 이후 분석에서 비용관련 변수는 모두 로그를 취하여 활용하였다.

2. 학교특성에 따른 광역 및 기초보조금 수혜 여부

본 연구는 수직적 형평성의 관점에서 교육수요를 나타내는 대리변수(proxy variables)로 특수학생비율과 학생당 학부모부담수입을 사용한다. <표 4-11>은 2015~2018년의 학교단위 광역 및 기초보조금 수혜여부를 종속변수로 하여 합동로지스틱 분석과 패널로지스틱 분석을 실시한 결과를 나타낸 것이다. 주요 분석결과를 서술하면 다음과 같다.

첫째, 학교의 특수학생비율이 학교의 광역 및 기초보조금 수혜여부에 미치는 영향은 모두 통계적으로 유의미하지 않았다. 이와 같은 결과는 2015~2018년의 자료를 체계적인 순서 없이 모아 분석한 합동로지스틱 모형뿐 아니라, 개별 학교의 보이지 않는 이질적 특성을 통제한 패널로지스틱 모형에서도 동일하게 나타났다. 둘째, 또 다른 독립변수인 로그 1인당 학부모부담수입와 광역 및 기초보조금 수혜여부 간의 관계를 살펴보면 합동로지스틱모형으로 분석할 때 1인당 학부모부담수입이 높은 학교일수록 학교가 광역 또는 기초보조금을 수혜 받을 확률이 각각 줄어들었다. 그러나 미관측 이질성을 통제한 패널로지스틱모형에서는 그 관계가 통계적으로 유의하지 않았다. 종합하면, 통계적으로 보다 엄밀한 패널로지스틱 분석 결과를 중심으로 볼 때 학교의 광역보조금 수혜여부는 특수학생 비율이나, 학생당 학부모부담수입과 관계없이 결정된다고 볼 수 있다. 학교의 기초보조금 수혜여부도 마찬가지이다. 한편, 다른 통제변수들의 분석결과를 해석하면 다음과 같다. 우선 학교의 광역보조금 수혜여부에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 학교의 정규교원 비율 및 기초보조금 수혜여부는 통계적으로 유의미한 부적인 영향을, 자치단체 내 인구대비 학생비율은 통계적으로 유의미한 정적인 영향을 미친다.

<표 4-11> 수직적 형평성 관점에 따른 학교의 광역 및 기초보조금 수혜여부

구분			모형1		모형2	
			광역보조금 수혜여부		기초보조금 수혜여부	
			합동로짓모형	패널로짓모형	합동로짓모형	패널로짓모형
독립변수		특수학생비율	-1.874 (1.700)	3.184 (5.751)	0.579 (0.612)	-0.025 (2.006)
		로그 학생당 학부모부담수입	-0.086** (0.034)	-0.093 (0.101)	-0.057** (0.023)	0.097 (0.071)
통제변수	학교수준	초등학교 여부	1.036*** (0.092)	- -	-0.501*** (0.054)	- -
		중학교 여부	0.222*** (0.085)	- -	-0.467*** (0.054)	- -
		고등학교 여부	0.623*** (0.095)	- -	0.379*** (0.066)	- -
		공모제교장 여부	0.001 (0.063)	0.038 (0.181)	0.248*** (0.038)	0.281** (0.116)
		정규교원 비율	-1.640*** (0.381)	-2.245** (0.951)	-1.263*** (0.216)	-0.139 (0.544)
		학교규모(학생수)	0.001*** (0.001)	0.001 (0.001)	0.001*** (0.001)	0.0003 (0.0004)
		학교설립경과연도	0.0018* (0.001)	-0.012 (0.019)	-0.001 (0.001)	-0.025 (0.016)
		방과후학교참여학생비율	1.526*** (0.110)	0.437 (0.275)	-0.220*** (0.063)	0.330* (0.175)
		로그 사설학원수	0.109* (0.065)	0.077 (0.278)	-0.613*** (0.046)	-0.010 (0.299)
		기초보조금 수혜여부	-0.508*** (0.063)	-1.436*** (0.138)	- -	- -
		광역보조금 수혜여부	- -	- -	0.214*** (0.053)	-1.463*** (0.137)

구분(이어서)			모형1		모형2	
			광역보조금 수혜여부		기초보조금 수혜여부	
			합동로짓모형	패널로짓모형	합동로짓모형	패널로짓모형
	기초 수준	기초자치단체 재정자립도	-	-	0.088***	-0.078***
			-	-	(0.002)	(0.017)
		기초자치단체 인구대비 학생비율	-	-	-3.072***	3.022
			-	-	(0.716)	(4.534)
		기초자치단체 인구대비 국민기초생활보장 수급자비율	-	-	-0.033**	-0.087*
			-	-	(0.015)	(0.052)
		광역-기초자치단체장 정당일치여부	-	-	0.309***	-
			-	-	(0.035)	-
		기초자치단체장 재선여부	-	-	0.209***	-
			-	-	(0.029)	-
		기초-의회 다수정당 정당일치여부	-	-	-0.235***	-
			-	-	(0.039)	-
	광역 수준	광역자치단체 재정자립도	0.096***	-0.018	-	-
			(0.004)	(0.033)	-	-
		광역자치단체 인구대비 학생비율	-15.460***	12.280*	-	-
			(3.1070)	(7.252)	-	-
		광역자치단체 인구대비 국민기초생활보장 수급자비율	0.510***	0.382	-	-
			(0.051)	(0.494)	-	-
		광역-교육감 정당일치여부	1.101***	-	-	-
			(0.134)	-	-	-
		광역자치단체장 재선여부	-0.216**	-	-	-
			(0.102)	-	-	-
		광역-의회 다수정당 정당일치여부	0.122	-	-	-
			(0.123)	-	-	-
		비법정전입금 규모	-0***	-0	-	-
			(0)	(0)	-	-
population dummy(nq4)			○	○	○	○
year fixed			○	○	○	○
school fixed			-	○	-	○
N			32,254	7,873	32,254	3,994

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01 주: 괄호 안은 표준오차를 나타냄

즉, 학교의 정규교원 비율이 높을수록 광역보조금을 수혜할 확률이 낮아지며, 기초보조금을 수혜 받지 않는 학교에 비하여 기초보조금을 수혜 받는 학교에서 광역보조금을 수혜할 확률이 낮다. 광역자치단체 인구대비 학생비율이 높아질수록 그 자치단체 내 학교가 광역보조금을 수혜 받을 확

률은 높아진다. 다음으로 학교의 기초보조금 수혜여부에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 공모제교장여부와 방과후학생참여비율은 통계적으로 유의미한 정적인 영향을, 광역보조금 수혜여부와 기초자치단체 재정자립도 및 기초자치단체 인구대비 국민기초생활보장 수급자비율은 통계적으로 유의미한 부적인 영향을 미친다.

3. 학교특성에 따른 광역 및 기초보조금 수혜 규모

본 연구의 네 번째 연구문제의 목적은 광역 및 기초보조금의 수직적 형평성의 정도를 파악하는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 마지막으로 광역 및 기초보조금을 수혜한 학교들만을 대상으로 하여 광역 및 기초보조금의 규모에 학교의 특별한 교육수요특성인 특수학생비율 및 학생당 학부모부담수입이 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

분석결과는 <표 4-12>와 같다. 우선, 주된 독립변수 중 하나인 학교의 특수학생비율이 학교의 학생당 광역 및 기초보조금 규모에 미치는 영향을 살펴본다. 합동회귀모형에 따르면 특수학생비율이 높아질수록 광역 및 기초보조금의 규모도 높아진다. 그러나 단위학교의 내생적 특성을 통제하고 통계적 타당성을 확보한 고정효과모형으로 분석을 시행하면, 특수학생비율이 광역 또는 기초보조금 규모에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 확인된다. 즉, 학교의 광역 및 기초보조금 규모는 특수학생비율과 상관없이 결정된다. 다음으로 또 다른 독립변수인 학생당 학부모부담수입이 각 보조금 규모에 미치는 영향을 살펴보면, 학부모부담수입은 광역보조금의 규모에는 별다른 영향을 미치지 않으나, 기초보조금 규모에는 통계적으로 유의미한 정적인 영향을 미친다. 구체적으로는 로그 학생당 학부모부담수입이 1% 증가할 때 로그 학생당 기초보조금 규모가 0.164%만큼 증가한다.

<표 4-12> 수직적 형평성 관점에 따른 광역 및 기초보조금 수혜교 대상 보조금 규모

구분			모형3		모형4	
			로그 학생당 광역보조금 규모		로그 학생당 기초보조금 규모	
			Pooled OLS	Two-way fixed	Pooled OLS	Two-way fixed
독립변수		특수학생비율	7.652***	-0.365	2.207***	0.333
			(2.500)	(5.230)	(0.506)	(0.671)
		로그 학생당 학부모부담수입	0.047	0.037	-0.017	0.164***
			(0.049)	(0.061)	(0.015)	(0.020)
통제변수	학교수준	초등학교 여부	1.287***	-	-0.213***	-
			(0.109)	-	(0.034)	-
		중학교 여부	0.091	-	-0.229***	-
			(0.102)	-	(0.034)	-
		고등학교 여부	0.396***	-	0.164***	-
			(0.112)	-	(0.035)	-
		공모제교장 여부	0.010	0.075	0.050**	-0.013
			(0.073)	(0.104)	(0.024)	(0.032)
		정규교원 비율	-0.426	1.876***	0.074	0.605***
			(0.453)	(0.696)	(0.137)	(0.161)
		학교규모(학생수)	-0.001***	-0.0003	-0.002***	-0.002***
			(0.0008)	(0.0004)	(0.0003)	(0.001)
		학교설립경과연도	0.004***	0.0004	0.003***	0.004
			(0.001)	(0.007)	(0.0004)	(0.003)
		방과후학교 참여학생비율	0.748***	-0.105	0.208***	0.194***
			(0.130)	(0.168)	(0.039)	(0.052)
		로그 사설학원수	-0.009	0.459	-0.414***	-0.104*
			(0.079)	(0.313)	(0.028)	(0.062)
		기초보조금 수혜규모	-0.049***	-0.081***	-	-
			(0.007)	(0.010)	-	-
		광역보조금 수혜규모	-	-	0.016***	-0.024***
			-	-	(0.003)	(0.004)
	기초수준	기초자치단체 재정자립도	-	-	0.036***	-0.002
			-	-	(0.001)	(0.003)
		학생비율	-	-	-7.179***	-0.075
			-	-	(0.453)	(1.052)
		국민기초생활보장 수급자비율	-	-	-0.121***	-0.037**
			-	-	(0.011)	(0.019)
		광역-기초자치단체장 정당일치여부	-	-	-0.338***	-
			-	-	(0.022)	-
		자치단체장 재선여부	-	-	0.164***	-
			-	-	(0.019)	-
		기초-의회 다수정당 정당일치여부	-	-	0.154***	-
			-	-	(0.024)	-

구분(이어서)			모형3		모형4	
			로그 학생당 광역보조금 규모		로그 학생당 기초보조금 규모	
			Pooled OLS	Two-way fixed	Pooled OLS	Two-way fixed
광역 수준		광역자치단체 재정자립도	0.016***	0.022	-	-
			(0.005)	(0.029)	-	-
		학생비율	7.961	10.060	-	-
			(5.191)	(9.107)	-	-
		국민기초생활보장 수급자비율	0.016	0.472	-	-
			(0.069)	(0.458)	-	-
		광역-교육감 정당일치여부	-0.082	-	-	-
			(0.177)	-	-	-
		자치단체장 재선여부	0.757***	-	-	-
			(0.144)	-	-	-
		광역-의회 다수정당 정당일치여부	-0.077	-	-	-
			(0.177)	-	-	-
		비법정전입금 규모	0	-0	-	-
			(0)	(0)	-	-
population dummy(nq4)			○	○	○	○
year fixed			○	○	○	○
school fixed			-	○	-	○
_cons			6.781***	3.669	13.54***	9.267***
			(1.132)	(3.505)	(0.260)	(0.464)
R2			0.327	0.065	0.258	0.067
N			3,402	3,402	23,503	23,503

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01 주: 괄호 안은 표준오차를 나타냄

한편, 다른 통제변수들의 분석결과를 해석하면 다음과 같다. 우선 광역보조금 규모에 영향을 미치는 요인들을 살펴보면, 로그 학생당 광역보조금 규모와 정규교원비율은 통계적으로 유의미한 정적 관계를 해당학교가 수혜한 기초보조금 규모는 통계적으로 유의미한 부적 관계를 가진다. 기초보조금 규모에 영향을 미치는 요인으로는 정규교원비율과 방과후학생참여비율이 통계적으로 유의미한 정적인 영향을, 학교규모와 자치단체 내 사설학원 수 그리고 해당학교가 수혜한 광역보조금 규모 및 자치단체 인구대비 국민기초생활보장수급자 수가 통계적으로 유의미한 부적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

제 5 장 논의

제 1 절 교육경비보조금 제도의 운영양상에 대한 논의

보조금은 우선적으로는 광역 또는 기초자치단체의 정책, 특히 사업의 특수성에 따라 지원되는 것이기 때문에 보조금 규모의 지역 간·학교 간 차등은 불가피하다. 그러나 지역 간·학교 간 차등배분이 어느 정도 상대적 비례에 의한 차등인지 또한 그 기준은 무엇인지는 중요한 의미를 지닌다. 만약 합리적·객관적 기준이 없는 배분문제로 인해 보조금의 본질적 기능을 저해하게 된다면 이는 문제라고 할 수 있다(박세훈, 이유경, 김재홍, 2010; 정원식, 송병주, 2000). 교육부문에 대한 사업주체를 기존의 지방교육자치단체 뿐만 아니라 지방자치단체까지 확장한 교육경비보조금의 일차적인 목적은 지방자치단체의 교육수요를 반영한 교육재원 확보이다(이선호 외, 2013). 특히, 교육경비보조금은 지방자치단체 간 교육투자의 불균형을 유도하여 교육재정 투자의 총량을 증가시키려는 의도를 가지고 있으므로 지방자치단체 간 교육경비보조금의 격차는 불가피한 것으로 받아들여져 왔다(송기창 외, 2010). 그러나 이와 같은 교육사업주체의 다양화는 그동안 중복투자, 기초자치단체 재정력에 따른 빈익빈부익부, 재정운용의 비효율성의 문제를 낳아 왔다(공은배 외, 2011). 이에 교육경비보조금 규모의 지역 간·학교 간 차이에 대해 다시 한 번 탐색할 필요가 있다. 관련하여 2007년부터 종래의 기초자치단체 뿐만 아니라 광역자치단체가 교육경비보조의 주체로 포함되었으나, 광역자치단체가 주체가 된 교육경비보조금에 대한 논의는 그간 탐색이 잘 되지 않아왔다. 따라서 본 연구는 교육경비보조금의 주체를 구분하여 광역 및 기초자치단체가 지원한 교육경비보조금의 총액과 교육경비보조를 수행하는데 기본적인 기준이 되는 조례를 분석하였으며, 연구 결과를 토대로 다음과 같은 논의를 이끌어 내고자 한다.

첫째, 광역자치단체 교육경비보조금의 규모는 기초자치단체 교육경비보조금의 규모에 비하여 작지만, 장기적으로는 증가추세를 보이고 있다. 시·

도가 고등학교 이하 각 급 학교에 교육경비를 직접 보조할 수 있도록 한 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 개정 후 2007년 443억 원에 불과했던 광역자치단체의 교육경비보조금은 연구 결과 2018년 1,110억 원에 달하며 10년 동안 약 2.5배 증가하였다(송기창, 2010). 이와 같은 경향은 교육경비보조금의 지원 규모 및 범위에 중요한 영향을 미치는 광역자치단체 조례의 제정이 점차 확산되었음에 기인한 것으로 보인다(김민희, 2011b; 백성준, 2010; 하봉운, 2009). 2007년 전국 광역자치단체 중 5개의 시·도에 그치던 교육경비보조 근거 조례는 2019년 현재 11개 시·도에서 제정되어있다. 즉, 광역자치단체는 자체적인 법적 근거 마련을 통해 안정적인 교육경비지원을 할 수 있게 되었다.

둘째, 연구 결과 광역자치단체의 교육경비보조에 관한 조례는 기초자치단체의 조례와 달리 목적 및 대상사업항목에서 교육경비보조금 배분의 형평적 가치를 추구하는 것이 드러났다. 모든 교육재원이 궁극적으로 추구하는 바가 학생들에게 대한 교육기회의 제공이라고 할 때, 종래 교육기회 불평등을 해소하는데 가장 중요한 역할을 지닌 것으로 인식된 교육주체는 중앙정부 또는 국가였다(이호준, 2018). 그러나 본 연구결과 광역자치단체 또한 형평성 추구에 대한 자체적 인식(perception)을 가짐을 확인할 수 있었다. 이는 광역자치단체 차원의 형평적 교육재원 배분 정책에 대한 가능성을 더욱 확장하여주는 것이라 볼 수 있다. 하지만 광역자치단체의 조례가 이러한 형상을 띄게 된 것에는 추가적인 논의가 필요하다. 본 연구의 이론적 배경에서 검토하였듯이 역사적으로 살펴볼 때, 이전에 기초자치단체에 한정되던 교육경비보조금의 배분주체가 광역자치단체로까지 확장되어 법제화된 가장 큰 이유는 중앙정부가 지방자치단체의 교육투자 확충을 추구한 것에 있다(「지방교육재정교부금법」 개정이유, 2007). 그럼에도 각 광역자치단체는 단순한 교육재원 투입을 시행할 뿐만 아니라, 자체적인 조례를 통해 재원배분의 형평성을 추구함을 명시하였다.

Scott & Mayer(1994)의 관점에 따르면 이와 같은 현상의 원인으로는 두 가지 가정이 있을 수 있다. 하나는 당시 광역자치단체가 자치단체 내 교육재원의 불평등에 관한 구체적인 문제를 인식하고 이를 해결하기 위해 광

역자치단체 교육경비보조금 도입을 결정한 것에 따른 행위라는 가정이며(구체적인 문제 해결을 위한 조직의 공식적 형태 구성), 다른 하나는 당시 광역자치단체가 교육경비보조를 시행하는 주체가 되는 것에 사회적 정당성을 확보하기 위한 행위라는 가정이다(사회적 정당성 확보를 위한 조직의 공식적 형태 구성)(Scott & Mayer, 1994; 하연섭, 2011에서 재인용). 그러나 이 두 원인 중 어떤 요인이 실제 더 큰 영향을 미쳤는지는 쉽게 파악할 수 없으며, 당시의 사회적 맥락을 깊이 탐색하는 것이 필요하다.

마지막으로 연구 과정에서 부가적으로 발견한 주요 사항에 대해 논의하고자 한다. 본 연구가 광역 및 기초자치단체의 조례 내용을 검토하는 과정에서 많은 수의 기초자치단체가 국비와 시·도비 대응사업을 통해 국가 및 광역자치단체의 영향을 받는 것이 확인되었다. 이와 같은 현상의 지속은 장기적으로 기초자치단체의 교육지원의 자율성을 저해할 수 있다. 교육경비보조금 정책을 교육재원의 지방세화를 확대하려는 맥락(context)에서 추진된 것으로 이해하는 견해에 따르면(윤정일 외, 2015), 해당 정책에는 최근 전 세계 정부에 걸쳐 강조되고 있는 신공공관리론(New Public Management)관점이 반영된 것으로 보인다. 즉, 이 관점에서 교육경비보조금 정책은 교육재정의 분권화를 통해 일선 기관에 권한을 부여하고 더 나은 공공서비스를 효율적으로 제공하고자 하는 목적에서 도입되었다고 볼 수 있다. 여러 논쟁이 존재하지만 우리나라 교육자치의 기본 단위가 광역자치단체 수준에 존재함에도 불구하고, 교육경비보조에 관한 사무를 기초지방자치단체 또한 담당하도록 한 것은 이러한 기조를 반영하였다고 해석할 수 있다. 한편, 신공공관리론에서 조직의 자율성은 정책 성공의 핵심 요인이다(Moynihan, 2006; Peters & Savoie, 1996). 1996년 기초자치단체의 교육경비보조가 가능해진 이래 사회와 학계가 교육경비보조금의 과도한 정치적 배분, 기초자치단체 재정력에 따른 빈익빈부익부, 재정운용의 비효율성 같은 부작용에 지속적으로 주목하면서도(윤홍주, 2015) 교육경비보조금 제도를 유지하고, 결과적으로 최근까지 일반자치단체로부터의 교육재원이 점차 넓게 확보되는 장점이 발휘될 수 있었던 것은 기초자치단체가 가진 자율적 권한 때문이라 볼 수 있는 것이다(송기창 외, 2010). 그

러나 본 연구 결과, 최근 기초자치단체의 재정지원은 국가나 광역지방자치단체의 대응사업에 의해 자율성이 저하되는 것처럼 보이며 더불어 이론적 배경에서 검토한 바와 같이 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제 3조 보조사업제한규정 또한 자율적 교육경비보조를 제도적으로 제한하고 있다. 즉, 이와 같은 상황 하에서 교육경비보조금 제도는 당초 의도한 것과 다른 역설적인 결과들을 초래할 가능성이 있다(Hood & Peters, 2004).

제 2 절 교육경비보조금 배분의 형평성에 대한 논의

본 절에서는 연구 결과 밝혀진 현행 광역 및 기초보조금의 실제적 배분 양상을 선행연구들에 나타난 과거 교육경비보조금 배분 양상과 비교하여 실태를 진단하며, 앞으로의 교육경비보조금 제도 운용에 대한 함의를 이끌어낸다. 우리나라의 현행 교육기본법 제 4조는 지방자치단체가 학습자의 평등한 교육기회를 보장하기 위하여 지역 간 교육여건 격차를 최소화하는 시책을 마련해야한다고 규정하고 있다. 교육의 평등성(equality) 개념이 교육 결과의 평등성까지를 포함하더라도 균등한 분배가 반드시 공정함을 의미하지는 않으므로, 교육의 평등성은 형평성(equity) 실현을 위한 필수조건이지만 형평성은 평등성 실현을 위한 충분조건이다(반상진, 1998). 바꾸어 말하면 균등한 분배가 이루어지지 않았다면 반드시 공평하지 않다고 말할 수 있다. 그러나 같은 것을 같게 취급해야 한다(equal treatment of equals)는 수평적 형평성에서 어떤 조건을 만족하였을 때 같다고 볼 것인가에는 이견의 여지가 있다.

본 연구의 연구문제 2에서는 우선 중앙정부에서 시도교육청으로 지방교육재정교부금을 교부할 때와 같이 학교급과 학생수를 주된 기준으로 하여 광역 및 기초보조금의 수평적 형평성을 탐색하였다. 연구 결과, 광역 및 기초보조금 배분은 모두 높은 수준의 수평적 불공평성을 나타냈으며, 특히 기초보조금에 비해 광역보조금에서 불공평성이 심화되는 양상이 드러났

다. 이와 같은 결과는 다음과 같은 세 가지 함의를 갖는다. 첫째, 광역보조금은 기초보조금에 비해 더욱 특정한 집단에 집중되고 있다. 이는 광역자치단체의 교육지원에 관한 계획이 대상을 보편화한 사업을 중심으로 논의되고 있다는 것과 대조적이다. 두 결과를 종합하면 광역자치단체의 광역보조금은 보편 대상 관련 사업을 시행하기는 하나, 그 규모는 작고 오히려 특정한 집단에 보조를 수행함을 유추할 수 있다. 이에 추가적으로 어떠한 학교가 광역보조금을 수혜 하는지 탐색할 필요성이 제기된다. 둘째, 최근 서울특별시를 대상으로 학생당 교육비의 형평성을 확인하기 위해 수행된 연구에서 초등학교급 또는 중학교급 학생당 교육비 지니계수가 0.2이하, 고등학교급에서 0.3이하인 것과 비교하면(조성영, 문상훈, 2019), 교육경비보조금과 총교육비는 배분적 양상이 상당히 다르며, 교육경비보조금이 총교육비에 비해 수평적으로 더욱 불공평하게 배분됨을 확인할 수 있다. 셋째, 그러나 이러한 광역 및 기초보조금의 배분이 교육 기회의 형평성을 해치는 것이라고 결론을 내리는 데에는 주의가 필요하다. 특히 이 논의는 교육경비보조금에 대하여 학교급, 학생수만을 기준대상으로 삼아야 하는 것인가에 대한 질문과 맥을 같이 한다. 결과적으로 많은 학자들은 다양한 교육수요를 고려하여 지방자치단체가 배분하는 교육경비보조금에 대해 단순히 학교급, 학생수만을 기준으로 규모를 결정하는 것에 문제를 제기한다(최준렬, 2013; 반상진 외, 2014). 따라서 본 연구 결과 제시된 수평적 형평성의 미달성만으로 교육재정의 형평성을 논의하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 이에 본 연구는 추가적으로 연구문제 3, 4에서 광역 및 기초보조금의 재정적 중립성 및 수직적 형평성을 탐색하였다.

연구문제 3의 연구 결과, 기초보조금의 경우 비교적 재정적 중립성을 준수하고 있으나, 광역보조금의 경우 재정자립도가 높은 광역자치단체에 소재한 초등학교일수록 그렇지 않은 학교에 비해 학생당 광역보조금 규모가 커지는 것으로 보아 재정적 중립성을 준수하지 못함을 확인하였다. 이와 같은 결과는 다음의 두 함의를 가진다. 첫째, 과거 낮은 재정자립도과 같은 재정여건이 좋지 않은 기초자치단체일수록 교육경비보조금을 과도하게 사용하던 현상(이쌍철, 주철안, 2009) 또는 반대로 높은 재정자주도와 같이

재정여건이 좋은 기초자치단체일수록 교육경비보조금을 많이 사용하던 현상(윤홍주, 2011)은 모두 최근에 완화된 것으로 보인다. 특히, 본 연구결과는 실제 기초보조금을 수혜한 학교의 학생당 기초보조금을 대상으로 재정자립도와의 관계를 도출했으므로 결과의 실제적 유의미성을 지닌다고 할 수 있다. 둘째, 교육경비보조금의 정치성 때문에 지방자치단체들이 재정사정이 어려움에도 방만한 지방교육재정을 운영한다는 기존의 교육경비보조금에 대한 비판은 광역보조금에는 적용되지 않는다(윤홍주, 2015). 오히려 광역보조금의 운용에서는 부익부 빈익빈의 문제에 더욱 초점을 맞춰야 할 것으로 보인다. 즉, 광역보조금에서는 시·도별 교육경비보조금 격차가 주요 이슈이다. 특히, 사회경제적 지위가 높을수록 학교의 교육비가 증가하는 현상은 균등한 교육 기회 보장이라는 원칙을 침해할 소지가 있으므로 주의를 기울여야 한다(Odden & Picus, 2008).

연구문제 4에서는 광역 및 기초보조금이 특별한 교육수요를 반영한 배분양상을 띄고 있는지 탐색하였다. 연구문제 4의 연구 결과, 광역보조금과 기초보조금의 배분은 모두 수직적 형평성에 대한 고려가 없음이 밝혀졌다. 이와 같은 결과의 원인을 연구문제 1에서 탐색한 운영상의 관점에서 유추하여보면 광역자치단체의 경우 교육경비보조 대상사업 선정의 의사결정과정에 학교장이나 학부모 등 지역주민이 제외되어있다는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 학교장과 학부모는 그 학교의 교육적 수요를 가장 잘 아는 주체이다(고전, 2008). 이에 본질적 목적이 지역의 교육수요를 반영하는 것에 있는 교육경비보조금의 경우에도 학교장과 학부모 등 지역주민의 의사를 반영할 필요가 있다(Klijn & Skelcher, 2007). 그러나 그간 지방교육행정 거버넌스의 주된 관심은 일반행정과 교육행정 혹은 일반 자치와 교육자치의 협력 증대를 모색하는 수준이었기 때문에(신현석, 2011), 교육의 가장 일선에 있는 학교장과 학생에 관심은 미비했다. 이에 따라 광역자치단체 수준의 교육경비보조금의 경우 여전히 단위 학교의 교육적 수요를 반영하지 못한 지원을 하고 있는 것으로 보인다. 한편 기초자치단체의 경우 단위학교의 사회경제적 여건이 양호할수록 오히려 교육경비보조금의 수혜규모가 커졌는데, 이러한 기초보조금의 불공평성한 배분 양상은 기존의 선

행연구에서도 밝혀진 바 있다(이호준 외, 2014). 이에 본 연구는 그 원인으로 교육경비보조 사업의 전 과정에서 절차적 공정성을 최우선으로 추구함에 따라 대상 학교를 선정할 때에 관찰되기 어려운 학교의 학생 특성보다는 학교시설개방과 같은 물리적 여건을 중요한 기준으로 삼고 있다는 점을 지적하고자 한다. 결과적으로 기초자치단체는 인식이 가능하며, 가시적인 기여를 추구함에 따라(Arnold, 1990) 의도하거나 또는 의도하지 않은 효과로 사회경제적 여건이 양호한 학교에 교육경비보조금을 더 많이 지원하게 된 것일 수 있다. 마지막으로 연구문제 4에서는 부가적으로 광역보조금과 기초보조금이 서로 보완하는 관계를 지님이 확인되었다. 이와 같은 결과는 광역자치단체의 교육경비보조 사업이 기초자치단체의 대응지원을 요구하는 경우가 많음에 기인한 것으로 파악된다.

이상의 내용을 종합하면 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. 광역 및 기초보조금의 배분 양상은 재정적 중립성, 수직적 형평성 추구의 관점에서 모두 만족할만한 결과를 얻지 못했다. 특히, 광역자치단체의 경우 자체적으로 제정한 조례에 따르면 교육경비보조금 배분의 형평적 가치를 추구하고 있음에도, 실제적 광역보조금의 배분에서는 형평성의 단서를 얻지 못하였으며 결과적으로 기초보조금의 배분 양상과 큰 차이점을 발견하지 못하였다.

제 6 장 결론 및 제언

그간 많은 교육재정학자들은 지방자치단체의 자율에 의해 결정 및 배분되는 교육경비보조금의 형평성(equity)을 논의하는 것에 상당한 정책적 딜레마를 겪어왔다. 지방자치단체 교육지원 규모의 차이를 해소하기 위하여 이를 보정할 수 있는 제도적 장치를 마련할 경우, 형평성은 높일 수 있으나 지방자치단체의 투자유도를 위한 노력은 저해할 가능성이 존재한다고 여겼기 때문이다(이선호 외, 2013). 따라서 교육경비보조금의 형평성은 관련한 논의에서 제외되거나(송기창 외, 2010), 교부금 등 다른 재원을 통한 국가차원의 노력이 필요함을 소극적으로 주장되는데 그치는 경우가 많았다(김민희, 2011a). 이와 같은 상황에서 본 연구는 광역자치단체가 현재 조례상 형평성을 가치를 적극적으로 추구하며 교육격차 해소에 대한 주체적 인식을 가짐을 분석을 통해 밝힘으로써, 기존의 기초자치단체 교육경비보조금의 교육재원 확대 기능을 그대로 유지하면서도 전체 교육경비보조금의 형평적 배분에 대한 가능성을 밝혔다는데 그 의의가 있다. 그러나 동시에 본 연구결과는 광역보조금의 경우에도 실제적 재원 배분에서는 여전히 재정적 중립성, 수직적 형평성을 모두 준수하지 못하고 있음을 추가적으로 드러내었다.

이에 본 연구는 우선, 교육경비보조금 제도에 대해 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다. 첫째, 중앙정부는 배분 주체에 따라 교육경비보조금의 성격 및 운영방식을 달리 제안할 필요가 있다. 현행 교육경비보조금에 관한 법령은 기존에 있던 「시·군·자치구의 교육경비보조에 관한 규정」에서 주체 표현만을 확장하여 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」으로 개정하였을 뿐, 세부적인 내용을 그대로 유지하였다. 이에 광역 및 기초보조금의 대상사업이나 운영지침이 모법의 수준에서 동일하게 운영되므로, 각 자치단체의 조례형식 또한 다양성을 제한받고 있다. 결과적으로 법적 근거에 따라 시행되는 실제 교육경비보조 또한 크게 차별화되지 못하여 배분 양상이 유사한 것으로 보인다. 따라서 현행「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」의 세부 항목을 주체를 구분하여 개정할

것을 제언하는 바이다. 둘째, 각 지방자치단체는 교육경비보조금 배분의 의사결정구조를 재탐색할 필요가 있다. 정책결정 및 집행은 단 한 번의 의사결정으로 끝나는 것이 아니며, 일련의 과정에서 다양한 이해관계자를 거치며 거부점(veto point)을 대면한다(Immergut & Orlowski, 2013). 특히, 교육경비보조금과 같이 정치적 성향이 내재된 재원이 배분될 때에는 이해관계자가 늘어나며 그 현상이 심화된다. 현행 광역 및 기초보조금에 관한 의사결정은 10명 이내의 공무원 등으로 구성된 교육지원협의회 또는 교육경비보조심의위원회의 주도로 일어나고 있다. 이와 같은 방식은 의사결정에 참여하는 구성원의 범위를 한정함으로써, 정책 결정과정에서 이해관계자가 늘어날 때의 갈등을 피할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정책 집행과정에서 즉, 보조금이 결정된 이후의 이해관계자 간의 대립은 오히려 촉발할 수 있다. 특히 현행과 같이 재원배분의 형평성이 담보되지 않는 경우에 더욱 그렇다. 따라서 광역 및 기초자치단체는 교육경비보조에 대한 목적을 명확히 한 후 그에 맞는 재원 배분을 위한 의사결정구조를 탐색할 것을 제언한다. 특히, 광역보조금은 기초보조금 수혜와 같은 지역적 특성뿐만 아니라, 교육경비보조금의 대상인 학교 내 학생의 특성을 고려한 배분 방안까지를 지속적으로 탐색해야 한다.

한편, 본 연구의 결과에 따라 학술적 측면에서 후속 연구를 다음과 같이 제언하고자 한다. 첫째, 광역보조금과 기초보조금 간 상호보완적인 관계가 나타난 원인을 교육경비보조금 의사결정 거버넌스의 측면에서 탐색하는 연구가 필요하다. 본 연구는 두 보조금 간 일정한 관계를 가지는 것의 원인을 단순히 대응지원 사업에 의한 것이라 추측하였다. 그러나 구체적인 원인 파악을 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 의사결정 과정에서 어떠한 일이 발생하였는지 또는 기초자치단체가 대응지원 사업을 수용한 원인은 무엇인지 등을 탐색해 볼 필요가 있다. 특히, 지방교육자치단체가 존재하여 교육에 관한 사무를 권장하는 가운데 발생한 두 일반자치단체의 협의의 양상은 다른 일반자치사무에서의 협의의 양상과 다를 것이라 기대된다. 둘째, 교육비 격차에 관한 광역보조금의 역할을 논의할 수 있는 후속 연구가 필요하다. 본 연구는 광역 및 기초보조금의 특성을 비교하는데 주

된 목적이 있었으므로 두 보조금을 통합한 경우의 배분의 형평성을 측정하지는 않았다. 그러나 연구 결과와 같이 광역보조금이 일정한 수준의 형평성을 추구한다면, 기초보조금뿐만 아니라 광역보조금이 추가로 배분되었을 때 총 교육경비보조금의 배분 양상이 어떻게 변화할지를 탐색하는 것은 의미 있는 일이라 하겠다. 이와 같은 노력은 궁극적으로 우리나라 교육재정체제에서 지방교육재정분권화의 가능성을 탐색하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

지방자치단체의 지방교육재정에 대한 지원을 확대하는 것은, 헌법에 보장된 교육기본권을 보장함과 동시에 그 지역에 거주하는 모든 학습자에 대한 균등한 교육기회를 제공하며 이루어져야 한다. 그러나 균등한 교육기회를 보장한다는 것이 지방자치단체별로 모두 동일한 재정지원이 이루어져야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 많은 선행연구가 지적하는 바와 같이 학생당 교육비와 같은 최소한의 교육기회에 있어서는 격차가 크지 않도록 조정하되, 지방자치단체에 대해서는 교육에 대한 과세권 및 자율권을 부여하여 지방교육재정분권화를 높여나가야 한다(김민희, 2011b). 전통적으로 교육재정의 배분 기준은 효율성(efficiency), 형평성(equity), 자율성(autonomy)로 인식되어왔다. 이들 기준은 상호간 갈등 관계에 놓일 수 있기 때문에, 교육재정정책은 항상 이들 간의 조화를 이루는 정책개발과 실천을 목표로 삼아왔다(Gurith, Garms & Pierce, 1988; 이혜진, 한유경, 2006에서 재인용). 이에 본 연구는 자율성을 지닌 교육재원의 대표인 교육경비보조금을 대상으로 형평성의 가치를 함께 탐색하였다는데 그 의의를 지닌다.

그러나 본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 본 연구는 교육경비보조금에 대하여 투입중심의 접근을 하고 있다. 그러나 교육경비보조금과 관련이 깊은 다양한 교육정책, 특히 교육복지의 패러다임은 점차 투입중심에서 시스템적 접근을 강조하는 추세이다(이호준, 2018). 이에 투입이 아닌 결과를 주제로 광역 및 기초보조금의 특성을 비교, 탐색할 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 거시적 수준에서 교육경비보조금의 배분에 초점을 맞춤으로써 사회현상을 설명하는 데 있어 제도적 제약요인 하에서의 개인의

구체적인 행위와 같은 미시적 수준의 행위에 대한 분석을 결여하였다. 따라서 후속연구 제언과 같이 교육경비보조금 결정과정 내 개인들의 행위를 탐색하는 연구가 필요하다. 셋째,「지방교육재정교부금법」 제11조 제8항에 의해 지원되는 교육경비보조금은 학교장에게 직접 지원하는 것이 원칙이나 지방자치단체에 따라서는 교육비특별회계에 비법정전입금으로 이전한 후 학교에 지원하는 형식을 거치기도 한다(윤정일 외, 2015). 이에 일부 교육경비보조금은 학교회계에서 탐색되지 않아, 자료수득의 한계로 본 연구에 활용되지 못하였다.

참 고 문 헌

고전(2006). 2005년 교원 양성 정책 분석, **초등교육연구논총, 22**(1), 163-194.

고전(2008). 학교 자율화 정책의 특성과 과제-5, 31 교육개혁에서 4, 15 학교자율화 추진계획까지. **초등교육연구, 21**(3), 199-221.

공은배 외(2011). **일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구**. 한국교육개발원.

권동현, 김태영, 윤영석(2018). 지방자치단체 재정지원 결정요인 연구: 공립초등학교의 교육경비보조금 지원을 중심으로. **한국인사행정학회보, 17**(4), 173-193

김민희(2011a). 지방자치단체 교육비 지원 사례 분석. **한국자치행정학보, 25**(3), 223-245.

김민희(2011b). 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선방안: 주요국과의 비교 관점. **한국비교정부학보, 15**(3), 319-342.

김병주(2007). 초·중등교육의 학부모부담경비 적정화 방안. **교육재정경제연구, 16**(2): 153-191

김훈호, 신철균, 오상은, 최혜림(2011). 대학발전계획에 나타난 비전과 발전목표의 동형화 현상 연구. **아시아교육연구, 12**(4), 357-393.

남수경(2007). 지방교육재정 교부금제도의 형평성 평가. **교육재정경제연구, 16**(1): 31-56

반상진(1998). 교육재정의 공평성 평가 연구. **교육행정학연구, 16**, 199-231.

반상진, 김민희, 김병주, 나민주, 송기창, 우명숙, 주철안, 천세영, 최준렬, 하봉운, 한유경(2014). **교육재정학**. 학지사

박세훈, 이유경, 김재홍(2010). 지방자치단체 교육 지원사업의 중요도-실행도 분석. **교육재정경제연구, 19**, 61-92.

박종민, 배정현(2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. **정부학연구, 17**(2), 117-143.

배정현, 이미영(2017). 기초자치단체 교육투자의 변화 추이 및 영향요인 분석 연구. **교육재정경제연구, 26**, 55-80.

백성준(2010). 지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력 방안. **한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 54**, 3-33.

성태제(2014). **현대기초통계학의이해와적용 7판**. 교육과학사.

송기창(2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. **교육재정경제연구, 19**, 233-256.

송기창, 윤홍주, 오범호(2010). **지방교육재정 변동추이 분석 및 분석지표 개발 연구**. 교육과학기술부 위탁연구

송기창, 김민희, 김용남, 김지하, 나민주, 박소영, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2012). **2012 교육재정백서**. 한국교육개발원.

송기창, 김병주, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2018). **2017 교육재정백서**. 한국교육개발원.

신현석(2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색. **교육행정학연구, 29**, 99-124.

우명숙(2007). 단위학교 수준에서 교육비 차이도 분석. **교육재정경제연구, 16**(2): 125-151

우명숙(2013). 서울시 중학교의 단위학교 및 자치구 수준에서의 교육격차 분석. **교육재정경제연구, 22**, 55-83.

윤정일(2004). **교육재정학원론**. 서울:세영사.

윤정일, 송기창, 김병주, 나민주(2015). **신교육재정학**. 서울: 학지사

윤홍주(2004). 우리나라 교육재정의 형평성 분석. **교육행정학연구, 22**, 307-326.

윤홍주(2011). 기초자치단체의 교육경비보조금 변화 추이 및 결정요인 분석. **교육재정경제연구, 20**, 57-75.

윤홍주(2015). 초등학교의 교육경비보조금 결정요인 분석: 서울시 초등학교를 중심으로. **한국초등교육, 26**(4), 35-58.

이상철. (2016). 기초지방자치단체의 교육경비지원 현황과 과제: 부산지역을 중심으로. **교육혁신연구, 26**, 219-238.

이선호, 윤홍주, 오범호(2013). 지방자치단체의 교육투자 분석 및 교육투자 사업 평가. **교육재정경제연구, 22**, 71-92.

이쌍철, 주철안(2009). 교육경비보조금의 형평성 분석. **교육행정학연구, 27**, 149-170.

이호준, 이현국, 양민석, 정동욱(2014). 서울특별시 교육경비보조금 배분 기준 및 수혜학교 특성 분석. **교육재정경제연구, 23**, 25-59.

이호준(2018). 학업성취도 격차 분해 및 교육 불평등 유관 정책 분석. **교육재정경제연구, 27**(3): 131-154

이혜진, 한유경(2006). 서울시 공립 초·중학교 교육비의 공평성 분석. **교육재정경제연구, 15**(2): 67-94

전상경, 류춘호(2008). 기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구: 부산시를 중심으로. **한국지방재정논집, 13**(2), 81-110.

정동욱, 김영식, 우윤미, 한유경(2011). 지역교육지원청 내 단위학교 간 교육자원 배분과 학업성취 간의 관계 분석. **교육재정경제연구, 20**, 189-215.

정원식, 송병주(2000). 도비보조금의 실태분석. **한국행정학보, 34**(2), 199-218.

조성영, 문상호(2019). 학교 교육재정의 형평성 연구: 서울특별시 초· 중·고등학교를 중심으로. **국정관리연구, 14**(2), 95-136.

주철안(1992). 교육재정의 공정성 개념과 측정 방법론에 관한 연구. **교육재정경제연구, 1**(2): 19-44.

최준렬(2013). 교육재정 배분의 형평성·적절성 개념과 측정방법의 적용 가능성 탐색. **교육재정경제연구, 22**, 1-33.

하봉운(2005a). 시, 군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정에 따른 기초자치단체의 교육지원 현황과 문제점 분석연구. **교육법학연구, 17**(1), 253-278.

하봉운(2005b). 지방분권시대 지역간 교육격차 실태 및 개선방안 연구: 서울시를 중심으로. **교육행정학연구, 23**(3), 167-193.

하봉운(2009). 지방자치단체 교육경비보조의 전략적 확보 방안. **교육법학**

연구, 21(1), 231-254.

하봉운. (2016). 지방자치단체 교육지원사업의 학교체제 변화에 관한 연구. **한국지방재정논집, 21**(2), 145-166.

하연섭(2011). **제도분석: 이론과쟁점 제2판**. 서울: 다산출판사.

Arnold, R. D.(1990). The Logic of Collective Action. New Haven, CT: Yale University.

Berne, R., & Stiefel, L.(1994). Measuring equity at the school level: The finance perspective. Educational Evaluation and Policy Analysis, 16(4), 405-421.

Berry, C. R., Burden, B. C., & Howell, W. G.(2010). The president and the distribution of federal spending. American Political Science Review, 104(4), 783-799.

Carnoy, M., & Levin, H.(1985). Schooling and work in the democratic state. Stanford University Press.

Gujarati, D. N.(2009). *Basic econometrics*. Tata McGraw-Hill Education.

Guthrie, J. W., Garms, W. I., & Pierce, L. C. (1988). School finance and education policy: Enhancing educational efficiency, equality, and choice. Prentice Hall.

Hood, C., & Peters, G.(2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox?. Journal of public administration research and theory, 14(3), 267-282.

Iatarola, P., & Stiefel, L.(2003). Intradistrict equity of public education resources and performance. Economics of education review, 22(1), 69-78.

Immergut, E. M., & Orlowski, M.(2013). Veto points and the environment. In Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie (pp. 205-217). Springer VS, Wiesbaden.

Kauppinen, T. M.(2007). Neighborhood effects in a European city:

Secondary education of young people in Helsinki. Social Science Research, 36(1), 421-444.

Klijn, E. H., & Skelcher, C.(2007). Democracy and governance networks: compatible or not?. Public administration, 85(3), 587-608.

Long, J. S., & Freese, J.(2006). Regression models for categorical dependent variables using Stata. Stata press.

Moynihan, D. P.(2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. Public Administration Review, 66(1), 77-89.

Odden, A., Picus, L. O., & Picus, L.(2008). School finance: A policy perspective. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages.

Peters, B. G., & Savoie, D. J.(1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. Public Administration Review, 56(3), 281.

Rubenstein, R., Schwartz, A. E., Stiefel, L., & Amor, H. B. H.(2007). From districts to schools: The distribution of resources across schools in big city school districts. Economics of Education Review, 26(5), 532-545.

Scott, W. R., & Meyer, J. W.(1994). Developments in institutional theory. Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism, 1, 1-8.

Weisburd, D., & Britt, C.(2014). Measuring Association for Interval-Level Data: Pearson's Correlation Coefficient. In Statistics in Criminal Justice (pp. 398-438). Springer, Boston, MA.

Wooldridge, J. M.(2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. MIT press.

<보도자료>

교육인적자원부 보도자료(2007.05.08.). 정책브리핑 교육재정 운용 목표 '가고 싶은 학교' 만들기. http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148623912 (2019. 09.10. 인출)

아시아투데이(2013.12.09.). 인천 동구학부모회, "정부의 교육경비 보조금 지원 중단" 해결 촉구. http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=906067 (2019.09.01. 인출)

연합뉴스(2013.11.19.). 지자체 교육경비 지원 제한...학부모 단체 반발. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0006606002 (2019.09.01. 인출)

<웹사이트>

행정안전부 지방재정통합공개시스템 (http://lofin.mois.go.kr/)

중앙선거관리위원회 (http://info.nec.go.kr/)

국가통계포털 (http://kosis.kr/)

보건복지부 (http://www.mohw.go.kr)

국가법령정보센터(http://www.law.go.kr/)

법제처 정부입법지원센터 (https://www.lawmaking.go.kr/)

대한민국 국회 회의록(http://likms.assembly.go.kr/record/)

부 록

<부록 1> 광역자치단체 교육경비보조금에 관한 현행 조례 목록

시·도명	조례명	제정년도
서울특별시	서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례	2006
부산광역시	부산광역시 교육지원 조례	2011
대구광역시	대구광역시 교육격차해소를 위한 교육지원 조례	2009
인천광역시	인천광역시 미래인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007
광주광역시	광주광역시 인재양성을 위한 교육지원 조례	2013
대전광역시	대전광역시 교육환경 개선 및 우수인재양성을 위한 교육지원 조례	2007
울산광역시	울산광역시 교육지원 조례	2016
세종 특별자치시	세종특별자치시 교육지원에 관한 조례	2012
경기도	경기도 교육재정 지원 및 협력에 관한 조례	2015
강원도	강원도 교육격차해소 및 우수인재양성을 위한 교육지원 조례	2015
충청북도	충청북도 교육지원 조례	2006
전라남도	전라남도 교육지원 조례	2008
경상북도	경상북도 교육지원에 관한 조례	2016
경상남도	경상남도 교육지원 및 교육복지 활성화에 관한 조례	2008

<부록 2> 2017년 학생당 보조금의 수평적 형평성(지니계수)

	초등학교		중학교		고등학교	
	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금
서울	0.4697	0.5595	0.9137	0.4960	0.9048	0.4558
부산	0.9609	0.9049	0.9334	0.7859	0.9224	0.7776
대구	0.9209	0.7613	0.9068	0.8359	0.9381	0.7866
인천	0.9738	0.6854	0.9307	0.7119	0.9721	0.7107
광주	0.9339	0.9347	0.9813	0.9321	0.9597	0.7083
대전	0.9899	0.9438	0.9686	0.8806	0.9298	0.6064
울산	0.9648	0.7465	0.9086	0.7879	0.6777	0.6221
경기	0.9986	0.5991	0.9955	0.5819	0.9863	0.5318
강원	0.9896	0.9253	0.9924	0.8887	0.9747	0.6208
충북	0.9929	0.8776	0.9899	0.8184	0.9851	0.7598
충남	0.9899	0.8370	0.9891	0.9307	0.9833	0.5881
전북	0.9958	0.8754	-	0.9046	0.9871	0.7557
전남	0.9932	0.7124	0.9952	0.6731	0.9638	0.5040
경북	0.9947	0.7228	0.9947	0.7635	0.9812	0.5903
경남	0.9952	0.6672	0.9950	0.7135	0.9865	0.6726
시평균	0.86	0.78	0.93	0.76	0.90	0.66
도평균	0.99	0.77	0.99	0.78	0.98	0.62
전체평균	0.93	0.77	0.96	0.77	0.94	0.64

<부록 3> 2016년 학생당 보조금의 수평적 형평성(지니계수)

	초등학교		중학교		고등학교	
	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금
서울	0.4653	0.5759	0.9496	0.4996	0.8766	0.4606
부산	0.9454	0.8971	0.8998	0.8456	0.9451	0.8013
대구	0.9393	0.7599	0.9629	0.8130	0.9036	0.8555
인천	0.9637	0.6943	0.9632	0.7482	0.9667	0.7296
광주	0.9800	0.9336	0.9821	0.8980	0.9466	0.7319
대전	0.9770	0.9492	0.8990	0.9231	0.8972	0.9071
울산	0.9490	0.7701	0.9222	0.7715	0.7478	0.7197
경기	0.9949	0.6059	0.9867	0.5962	0.9831	0.5876
강원	0.9962	0.9235	0.9932	0.9262	0.9879	0.5859
충북	-	0.8771	0.9877	0.8720	0.9851	0.7205
충남	0.9940	0.8336	0.9922	0.8063	0.9799	0.5507
전북	0.9953	0.8520	0.9941	0.8713	0.9906	0.7475
전남	0.9895	0.7225	0.9917	0.6969	0.9708	0.4976
경북	-	0.7458	0.9955	0.8025	0.9866	0.6529
경남	0.9972	0.6646	0.9916	0.7292	0.9919	0.6588
시평균	0.86	0.79	0.94	0.77	0.89	0.73
도평균	0.99	0.77	0.99	0.78	0.98	0.62
전체평균	0.92	0.78	0.97	0.78	0.94	0.67

<부록 4> 2015년 학생당 보조금의 수평적 형평성(지니계수)

	초등학교		중학교		고등학교	
	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금	광역보조금	기초보조금
서울	0.5736	0.5524	0.9398	0.5220	0.8599	0.3850
부산	0.9566	0.9117	0.9232	0.8242	0.9076	0.6770
대구	0.9433	0.7175	0.9469	0.8231	0.9384	0.7806
인천	0.9653	0.7448	0.9627	0.7540	0.9677	0.8002
광주	0.9827	0.9094	0.9777	0.8313	0.9162	0.7427
대전	0.9763	0.9563	0.9315	0.8893	0.9524	0.7556
울산	0.9293	0.8498	0.9631	0.8008	0.7965	0.6290
경기	0.9978	0.6441	0.9915	0.6406	0.9961	0.6325
강원	0.9898	0.9327	0.9879	0.8839	0.9800	0.5564
충북	0.9947	0.8735	0.9904	0.8124	-	0.7414
충남	0.9958	0.8546	0.9842	0.8824	0.9845	0.6507
전북	0.9966	0.8815	0.9941	0.8672	0.9906	0.7585
전남	0.9943	0.7694	0.9925	0.7476	0.9820	0.5243
경북	0.9957	0.7875	0.9952	0.7617	0.9876	0.6950
경남	0.9972	0.7011	-	0.7923	0.9909	0.6734
시평균	0.89	0.79	0.95	0.77	0.90	0.66
도평균	1.00	0.80	0.99	0.79	0.99	0.65
전체평균	0.95	0.80	0.97	0.78	0.94	0.66

<부록 5> 학교단계 및 설립유형별 자치단체 재정자립도-학생당 보조금액 순위상관(Spearman's rank correlation)

			2015	2016	2017	2018
광역	초	전체	0.45***	0.48***	0.45***	0.46***
		국·공립	0.46***	0.49***	0.46***	0.47***
		사립	0.06	0.04	0.01	-0.05
	중	전체	0.24***	0.25***	0.26***	0.22***
		국·공립	0.23***	0.23***	0.25***	0.21***
		사립	0.26***	0.29***	0.30***	0.24***
	고	전체	0.27***	0.31***	0.27***	0.23***
		국·공립	0.19***	0.23***	0.17***	0.08**
		사립	0.34***	0.38***	0.36***	0.35***
기초	초	전체	0.46***	0.45***	0.44****	0.47***
		국·공립	0.47***	0.45***	0.44****	0.48***
		사립	0.25**	0.25**	0.36****	0.29**
	중	전체	0.35***	0.34***	0.33***	0.35***
		국·공립	0.34***	0.33***	0.32***	0.33***
		사립	0.37***	0.38***	0.36***	0.40***
	고	전체	0.02	0.07***	0.05**	0.09***
		국·공립	-0.02	0.02	-0.00	0.04
		사립	0.07*	0.14***	0.12***	0.16***

<부록 6> 사업유형별 자치단체 재정자립도-학생당 보조금액 순위상관 (Spearman's rank correlation)

		2015	2016	2017	2018
광역	전체	0.35***	0.38***	0.36***	0.35***
	1호	0.03**	0.01	0.03**	0.01
	2호	0.02	0.03***	0.01	0.01
	2-2호	0.12***	0.12***	0.12***	0.11***
	3호	0.12***	0.13***	0.11***	0.10***
	4호	0.03***	0.02*	0.02*	0.03**
	5호	0.02	0.01	0.03***	0.03***
	6호	0.34***	0.36***	0.35***	0.33***
기초	전체	0.35***	0.35***	0.33***	0.37***
	1호	0.06***	0.06***	0.03**	0.03**
	2호	0.07***	0.05***	0.06***	0.05***
	2-2호	0.26***	0.28***	0.28***	0.30***
	3호	0.24***	0.24***	0.27***	0.30***
	4호	0.05***	0.05***	0.03***	0.02**
	5호	0.03**	0.02**	0.01	0.06***
	6호	0.23***	0.19***	0.18***	0.20***

Abstract

The Comparative analysis between local and basic governments' education subsidies

Han, Suhyeon

Major Advisor: Jeong, Dong Wook, Ph. D.

Educational Administration

Department of Education

The Graduate School

Seoul National University

This study aims to compare the characteristics of local governments' education subsidies between basic governments' education subsidies from the perspective of equity. The education subsidy is an important educational resource settled in the current educational finance system in Korea. In the past, only basic government could invest education subsidies to each school, but the subject of distribution was extended to local government through

revision of related laws. Recently, many social phenomena are occur and they are expected to expect the education subsidies of the local governments to have different roles and allocation characteristics from those of the basic governments especially in the equity problems. However, previous studies have not paid attention to the classification of the subjects of education subsidies. Therefore, this study focuses on the subject of distribution and explores it.

This study explored education subsidy system in two aspects. One is to explore the purpose and characteristics of the bylaws, and the other is to examine the distribution of subsidies after the actual education subsidies are implemented. In all process, local and basic governments' subsidies are clearly distinguished. This study took the following as its research topics. First, what is difference between local and basic governments' total expenses subsidies and bylaw? Second, is there the horizontal equity of the distribution of education subsidies for local and basic governments? Third, is there the fiscal neutrality of the distribution of education subsidies for local and basic governments? Finally, is there the vertical equity of the distribution of education subsidies for local and basic governments?

For the analysis of the research issues, this study mainly used the 17 local and 226 basic governments' bylaw by the National Legal Information Center, and also used school financial data from Edudata Service System in 2015~2018. Vocabulary frequency analysis, Gini coefficient analysis, correlation coefficient analysis, panel logistic analysis and Two-way fixed regression were used for this study.

Major findings are as follows. First, the amount of local governments' education subsidies was 0.13 times smaller than that of basic governments', but it has been increasing in the long term degree.

Second, the self-governing laws, which are the basis of education subsidies for local governments, aimed at bridging the educational gap between regions an schools, compared to basic governments, and pursuing equity in the distribution of education subsidies.

Third, There were no significant differences between local and basic governments' subsidies in actual distribution. The allocation of education subsidies to local government and basic government did not achieve horizontal and vertical equity and also fiscal neutrality. In the case of local governments' subsidies, the higher the financial independence, the larger the educational expenses per student.

Based on the findings, this study presents the following policy recommendations. Above all, the central government needs to suggest the goal and operation of education subsidies differently according to the who is the subject of allocation through amendment of laws. Also, local and basic government needs to explore the decision-making structure of the allocation of education subsidies again. Last but not least, local governments need to continuously search for the distribution of education subsidies, taking into consideration not only the regional characteristics of cities but also the characteristics of schools that are final subject to subsidy. This results can encourage local and basic governments to invest in education, while at the same time achieving equity in the distribution of education costs per student.

keywords : Education subsidies, Local government, Allocation of educational finance, School based financing system, Equity

Student Number : 2018-27094