# 지방교육세출예산의 결정요인과 배분의 형평성

신 무 섭*

<目 次>

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경과 분석방법
Ⅲ. 분석결과와 논의
Ⅳ. 결 론

〈요 약〉

각 지역에 자리잡고 있는 시·도 교육청은 지역의 초등·중등·고등 학교 교육의 운영을 책임지고 있다. 그러나 교육청은 초·중등 교육에 필요한 지방교육비를 자체적으로 마련하지 못하고 상당 부분을 지방교육재정교부금 등을 통하여 국고에 의존한다. 본고는 이러한 지방교육비의 결정요인과 배분의 수평적 형평성을 연구한 것이다. 사용된 자료는 1970년부터 1997년까지 지방교육세출예산 당초예산이다.

지방교육세출예산에 대한 사회경제적 변수들과 정치행정적 변수들의 영향을 검토하기 위해서 중앙의존재원의 증가율, 전년도지방교육세출예산의 증가율, GNP증가율, 도시화증가율 등의 정치행정적 변수와 사회경제적 변수들을 독립변수로 하여 회귀분석을 하였다. 그 결과 지방교육세출예산의 증가율을 결정하는 의미있는 변수는 중앙의존재원의 증가율, 인구증가율, 조세부담률변화율 등이며 특히 중앙의존재원의 증가율이 큰 영향을 미친다는 점을 알게되었다. 즉 본 연구에서는 지방교육세출예산은 사회경제적 변수보다 정치행정적 변수에 의해서 좌우된다는 점을 주장하였다.

수평적 형평성을 검토한 결과, 서울과 부산의 희생으로 강원도, 충청북도, 전라남도 등이 혜택을 입는 것으로 보였다. 그러나 이러한 경향은 1990년부터 다소 완화되는 것으로 보였다.

*전북대학교 행정학과 교수

# Ⅰ. 서 론

지난 1999년을 기준으로 할 때, 정부의 일반회계와 특별회계를 합한 총 재원 116조 원 가운데, 15.2%가 교육비이다. 이것은 경상GNP의 4.5%정도이다. 교육비 전체가 20조 원정도 인데 이 가운데 상당 부분이 초·중등 교육을 위하여 사용되는 지방교육비이다(교육부, 2000). 이 지방교육비가 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 1970년부터 꾸준히 그 규모가 증가하였고 이에 따라서 국고부담도 증대하여 왔다. 초·중등 교육을 위하여 사용되는 지방교육비는 그 운영주체가 시·도 교육청이라고 할 수 있는데 자체 수입은 10%정도이고 나머지는 중앙정부와 지방정부로부터 지원을 받는다. 특히 지방교육재정교부금 등 국고지원이 상당한 비율을 차지한다. 따라서 교육부와 교육청의 입장에서 보면 지방교육비의 증가도 중요하지만 그 재원의 배분방법도 중요하다고 할 것이다.

본고는 지방교육비의 결정요인과 지방교육비 배분의 시·도별 형평성을 분석하는데 연구의 목적을 두었다.

한정된 재원을 배분하고 사용하는 예산운영에 있어 능률성, 효율성, 형평성 등은 항상 중요한 과제이다. 그러나 수많은 기관들이 한정된 재원을 둘러싸고 보다 많은 예산을 얻으려 하는 경쟁을 하기 때문에 능률성, 효율성, 형평성을 높이는 것이 쉬운 과제가 아니다. 최근 지방자치가 실시되면서 자치단체마다 보다 많은

〈표 1〉 지방교육비의 구성

(단위: 백만 원, %)

| 연도 | 지방교육비(A) | 국고부담(B) | (B/A) | 지방부담(C) | (C/A) | 자체수입(D) | (D/A) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 80,989 | 67,354 | 83.2 | 13,634 | 16.8 | 11,574 | 14.3 |
| 1980 | 1,074,162 | 845,270 | 78.7 | 228,892 | 21.3 | 203,249 | 18.9 |
| 1990 | 5,023,489 | 3,797,098 | 75.6 | 1,226,391 | 24.4 | 891,107 | 17.7 |
| 1995 | 12,251,423 | 10,269,366 | 83.8 | 1,982,056 | 16.2 | 1,298,387 | 10.6 |
| 1996 | 15,302,019 | 12,698,519 | 83.0 | 2,603,500 | 17.0 | 1,541,700 | 10.1 |
| 1997 | 18,048,420 | 15,343,720 | 85.0 | 2,704,700 | 15.0 | 1,605,100 | 8.9 |
| 1998 | 18,122,054 | 15,416,309 | 85.1 | 2,705,745 | 14.9 | 1,512,314 | 8.3 |
| 1999 | 15,658,216 | 13,035,965 | 83.3 | 2,622,250 | 16.7 | 1,566,038 | 10.0 |

*출처: 「1980년 문교통계연보」, p. 766. 「1999년 교육통계연보」, p. 891.
(A) = (B) + (C), (C)에 (D)가 포함된다. 국고부담은 교육교부금 등 중앙의존 자금이다.

예산을 획득하려고 노력을 하고 있고 지방정부예산운영에 대한 연구도 활발히 이루어지고 있다. 그런데 지방정부의 중요한 서비스인 교육에 대해서는 행정학도들의 관심이 적은 듯하다. 또한 교육학도들은 교육재정의 효율성, 공정성 등에 관심을 두고 연구하고 있으나 주로 제도적 접근을 많이 취하고 있다. 이에 비해서 행정학도들은 정치경제적, 정치적, 행태적 접근방법을 취하고 있다.

본 연구는 지방교육예산운영을 두 가지 관점에서 검토한 것이다. 하나는 지방교육세출예산에 대해서 예산결정요인론의 입장에서 검토한 것이다. 그리고 다른 하나는 예산배분의 형평성을 검토한 것이다. 이 둘은 예산운영의 서로 다른 측면으로, 전자가 예산운영의 환경적 측면을 다룬 것이라면 후자는 예산운영의 결과적 측면을 다룬 것이다. 예산운영의 주요 측면을 환경, 과정, 결과로 나누는 경우에 행정학에서는 이러한 측면들을 두루 연구하는 반면에 교육학자들은 결과에 주로 관심을 보이는 듯한다.

행정학자들은 예산결정요인론의 입장에서 연구를 많이 하였다. 한국의 시·도·군 예산수준에 대해서 강인재(1988), 남궁근(1994), 손희준(1999), 소순창·김종욱(1999) 등이 예산결정론의 입장에서 연구를 하였다. 강인재 교수는 1970년부터 1979년까지 시·도의 자료를 분석하였고 남궁근 교수는 1992년의 시·군 자치단체의 자료를 분석하였다. 손희준은 지방자치실시가 지방재정에 미친 영향을 결합회귀분석을 통하여 연구한 바 있다. 또 소순창·김종욱은 1997년의 시·군·구 자치단체의 사회보장비를 분석하였다. 그러나 교육학자들은 지방교육예산에 대해서 이러한 접근을 등한시하였다. 교육학자들은 주로 제도적 접근을 취하였다. 본 연구에서는 1970년부터 1997년까지의 지방교육세출예산을 자료로 회귀분석을 적용하여 관련변수들의 영향을 파악해보고자 하였다.

교육학자들은 지방교육재정의 공정성에 대해서 많은 연구를 하였다. 김남순(1988), 최은수(1991), 주철안(1992), 김영출(1995), 김왕복(1997) 등이 그들이다. 이들은 개념적, 혹은 경험적 연구를 하였는데 이들이 사용한 공정성의 개념은 수평적 공정성, 기회균등, 수직적 공정성 등이다. 이들은 대개 수평적 공정성을 학생 일인당 교육비를 기초로 하여 측정하였다(김왕복, 1997: 125). 이들은 학교간, 도시와 농촌간, 시기간 공정성을 비교하였다. 본 연구에서는 시·도 교육청간 1970년대부터 1997년까지 수평적 공정성(수평적 형평성)을 시·도별로 비교하고자 하였다. 김왕복이 1986년부터 1996년까지(1997: 115), 최은수가 1977년부터 1988년까지(1991: 104)연구한 것에 비해서 본 연구는 연구대상 기간이 장기간이어서 시대별 비교가 가능하다는 장점이 있다.

요약하면, 본 연구는 교육학자들에 비해서 행정학자들이 그동안 관심을 보이지 않았던 지방교육예산에 대한 연구이며, 교육세출예산수준에 대해서 교육학자들이 등한시하였던 결정요인을 연구하며, 끝으로 시·도 교육청별 지방교육세출예산의 형평성을 비교하고자 하는 연구이다. 이러한 연구는 지방교육예산운영의 특성을 이해하고 지방교육재정제도의 개선에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 교육학자와 행정학자간의 대화, 즉 학제적 연구에도 큰 도움이 될 것이라고 생각된다.

## Ⅱ. 이론적 배경과 분석방법

예산 결정과 관련된 점증주의와 예산결정요인론을 설명한 후, 형평성의 기준에 대해서 살펴보고자 한다.

### 1. 이론적 배경

#### 1) 점증주의

점증주의의 핵심은 Wildavsky(1979: 15)가 기술한 다음의 내용에서 분명해진다. "예산결정은 총체적, 종합적이 아니라 점증적이다. 부처는 예산을 결정할 때, 모든 기존 사업의 가치를 재검토한다는 의미에서 모든 가능한 대안에 비견되는 전체예산항목을 매년 검토하지 않는다. 오히려 예산은 소폭적 증감은 있으나 전년도 예산을 기초로 하여 결정된다." 즉 예산결정은 예산내용이 복잡하고 예산결정과정에 참여하는 행위자 및 기관이 다양하기 때문에 어느 한 결정자의 목적이나 가치에 의해서 결정되는 것이 아니라는 것이다. 이런 의미에서 점증주의는 총체주의와 대비되고, 제한된 합리성을 기초로 한 복잡성에 대한 적응 방법이며, 과거의 결정과 관례를 중시한다고 볼 수 있다. 점증주의에서는 결정자들이 전년도 예산수준, 바로 전단계에서 결정된 예산수준 등을 기초(base)로 보고 그것을 조금 증가시키거나 감소시키고(narrow range of increase or decrease), 그 방법으로 상호조절과 전략을 사용한다는 것이다.

점증주의의 관점에서 경험적 연구가 많이 진행되었다. Wildavsky 자신이 1966년, 71년, 74년에 걸쳐서 동료들과 같이 연구하였으며, Heclo는 영국을 대상으로, Campbell은 일본을 대상으로 각각 연구를 하였다. 우리나라에서는 신무섭(1985), 나중식(1992), 남궁근(1994) 등의 연구가 있다(남궁근, 1994: 994). 그

러나 점증주의에 대한 비판도 만만치 않다. 점증주의의 의미가 불명하고 점증주의를 과정과 결과로 구분할 때 그 연계가 불분명하며 국가별로, 예산의 기능별로 다른 결론을 얻을 수 있어 설명력이 약하다는 것이다(신무섭. 1985, 46-50; 윤영진, 1998, 249-252). 특히 Gist(1977: 351)는 예산결정과정에서 전단계의 결정이 기초가 아니라 경직성경비라고 하였다.

경직성경비라고 하면 일반적으로, 인건비, 계속비, 사회보장비, 지방교부금 등으로 법률의 변경이나 정책의 수정 없이는 삭감이 불가능한 경비를 말한다(유훈, 1992: 182). 경직성경비를 몇 가지 범주로 나눈다면, 비용이 정해져 있는 것과 계속적으로 지출이 약속되어 있는 것과 그리고 법에 의해서 지출이 약속되어 있는 것이다. 마지막 것을 보장적 지출(entitlements)이라고 한다. 이에는 사회보장, 저소득층의료보호, 노인의료보장, 실업수당 등이 포함된다(LeLoup, 1977: 62-63).

우리나라 시·도교육비특별회계 세출의 성질을 보면 교육위원회비, 교육행정비, 교육사업비, 학교비, 사학지원비 등으로 구성되는데 그 가운데 상당부분이 인건비이다(윤정일, 1995: 351). 뿐만 아니라 시·도교육청이 담당하는 교육은 의무교육의 성질이 강하다. 시·도 교육청은 초중등 교육을 담당하기 때문이다. 즉 시·도 교육비특별회계는 전형적인 보장적 지출이다. 또 경직성경비를 절차적 경직성 경비와 실질적 경직성 경비로 구분할 수도 있다. 절차적 경직성 경비에는 차입, 국고채무부담행위, 계속비 등이 포함되고, 실질적 경직성 경비에는 보장적 경비가 포함된다. 이러한 경비는 지출결정에 참여하는 기관이 많고 법률에 의해서 지출이 보장되기 때문이 예산과정에서 쉽게 삭감되거나 증액되지 않아 점증성을 강하게 갖는다는 것이다(Wanat, 1978:114-130). 시·도 교육비특별회계는 전형적인 보장적 경비로서 실질적 경직성 경비 일뿐만 아니라 교육부, 국회 상임위, 지방자치단체, 시·도 교육청, 하급교육청 등이 참여하기 때문에 절차적 경직성 경비의 성격도 강하다. 따라서 시·도 교육청의 교육비특별회계는 경직성이 강하고 점증주의에 의해서 그 증가수준이 설명될 수 있을 것이다. 그리고 초·중등교육비는 보장적 경비에 해당함으로서 기초가 되는 것이니 만큼 시·도 교육청에 대한 예산배분도 큰 변화가 없고 학교수, 교원수 등에 따라서 형평하게 이루어질 것으로 생각된다.

### 2) 예산결정요인론

예산결정론에서는 예산이 정치적·경제적·사회적 요소들에 의해서 결정된다고

본다. 예를 들면 경제가 성장하면 예산도 이에 따라서 증가할 수 있을 것이다. 경제발전 수준이 지출수준을 좌우한다는 것이다. 이에 대해서 Key-Lockard는 경제적 요인은 정치적 요인에 영향을 주고 정치적 요인은 정책(예산)에 영향을 준다는 「경쟁참여모형」을 주장하였다. 그러나 Dawson과 Robinson은 사회경제적 요인은 정책(예산)과 정치적 요인에 영향을 주지만 정치적 요인은 정책(예산)에 영향을 미치지 못한다는 「허위모형」을 주장하였다. 이 모형에 의하면 정치적 요인은 예산결정에 영향을 미치지 못한다는 것이다. 이후 복지예산에 대해서 연구한 결과 예산에 사회경제적 요인과 정치적 요인이 모두 영향을 주며 동시에 사회경제적 요인은 정치적 요인에도 영향을 준다는 「제 3 의 모형」, 「혼성모형」이 주장되었다(강인재, 1987: 31-35; 신무섭, 1997: 156-157). 예산결정요인론에서 검토한 요인들은 정당간의 경쟁, 투표율, 일인당 GNP, 도시화율 등이었다. 그러나 예산결정요인론은 분석단위, 예산(정책)의 종류, 변수의 선정 등에 따라서 각각 다른 결론이 도출되어 연구의 한계를 보였다.

이 예산결정요인론에 입각하여 우리나라에서도 강인재 교수(1987), 남궁근(1994) 등이 지방정부를 대상으로 연구를 하였고 김영규 교수(1997)는 국방비를 대상으로 연구하였다. 김 교수는 1975년부터 95년까지 자료를 가지고 국방비 지출규모의 결정요인을 연구한 결과 GNP, 인구수 등이 중요한 요인이라고 주장하였다. 강 교수는 1970년부터 79년까지의 서울과 부산 그리고 9개 도의 일반회계를 대상으로 지출수준결정요인을 분석한 결과, 다른 요인들보다 국고보조의 영향력이 모두 높게 나타난 것으로 보고하였다. 남궁근 교수는 260개의 시, 군 등 기초자치단체의 1992년 일반회계를 분석한 결과 전년도 예산수준을 반영하는 점증성이 나타났고 총지출수준에 교부세비율, 보조금 등 재원조달 관련변수가 영향을 주는 것으로 주장하였다. 소순창 · 김종욱(1999)은 1997년도 232개 기초자치단체의 일반회계 세출예산을 분석하여 인구, 자주재원, 투표율 등 사회경제적, 재정적, 정치행정적 요인들이 사회보장비에 영향을 주는 것으로 주장하였다. 지방교육세출예산도 중앙정부의 의존도가 크므로 예산수준의 결정에 어떤 요인보다 중앙의 보조금이 큰 영향을 미칠 것으로 추정된다.

### 3) 형평의 개념과 기준

형평의 개념은 참으로 다양하다. 형평은 정의, 평등, 공정 등과 구별하기 힘들다는 견해에서부터 형평을 배분적 측면에서 검토해야 한다는 주장이 있다(백완기, 1992: 490; 안성호, 1987: 39). 그러나 형평을 배분적 측면에서 본다고 하더

라도 입장이 다양하다. 예를 들어서, 행정서비스 배분의 형평성을 살펴본다면 Chitwood(1974)는 형평성의 기준으로 모든 사람에게 동등한 서비스를 제공하는 것, 비례적으로 동등하게 배분하는 것, 각 개인의 특성에 맞추어 불균등하게 배분하는 것 등을 제시하였다. Levy 등(1974)은 개인이 부담하는 조세액과 관계없이 동일한 수준의 서비스를 제공하는 기회균등, 부담하는 비용에 상응하는 서비스를 제공받는 시장형평, 그리고 서비스를 제공받은 결과가 동일해지는 결과형평 등을 제시하였다. 그 외에 인종, 계급, 성에 따라, 즉 귀속적 기준에 따라 배분하는 것도 가능하다.

이러한 형평성의 기준은 교육재정에도 그대로 적용될 수 있다. 주철안은 교육재정의 공정성을 수평적 공정성, 균등기회, 수직적 공정성 등으로 요약하였다(1992: 32-39). 그에 따르면, 수평적 공정성은 모든 학생에게 동일한 자원을 배분하는 것이다. 즉 일인당 교육예산이 동일해야 하는 것이다. 균등기회는 지방세, 지방재정과 학생당지출금 사이에 상관관계가 적은 것으로, 즉 교육구나 지역의 부가 높건 낮건 관계없이 학생당 교육예산이 동일해야 한다는 것이다. 수직적 공정성은 합리적 기준은 없지만, 초등학교와 중학교에 배분되는 예산이 달라야 한다는 것이다. 또는 장애 학생에게 배분되는 예산이 일반 정상 학생에게 배분되는 예산보다 더 많을 때 수직적 공정성이 있다고 보는 것이다.

교육은 민간재와 공공재의 성격이 모두 있는 준공공재(quasi-public goods) 또는 클럽재(club goods)로서(박정수 · 안종석, 1996: 15-16) 모든 사람에게 동등한 서비스와 동등한 기회를 보장해야 할 것이다. 경험적 연구결과를 보면, 윤정일(1983)은 1977년부터 1982년까지 도별 일인당 교육비를 분석하여, 그리고 최은수(1991)는 1977년부터 1987년까지의 초 · 중등재정을 분석하여 수평적 공정성이 저하되고 있음을 보여주었다. 김왕복(1997)은 1986년부터 1996년까지 시 · 도 교육재정의 공정성을 연구하였는데 그는 수평적, 수직적 공평성은 낮은 것으로 결론지었다. 반면에 기회균등은 존재하였다. 지방자치단체로부터 전입금을 많이 받는 지방자치단체는 국가로부터 지원을 적게 받는 것으로 나타났다. 위 연구들에서 알 수 있듯이 시 · 도별 지방교육예산의 수평적 형평성이 점점 악화되었을 것으로 추측된다.

## 2. 분석방법

### 1) 지방교육세출예산의 결정요인

지방교육세출예산의 결정요인은 다음과 같은 절차에 따라 분석하였다. (1) 본

연구는 기본적으로 다음과 같은 전제에서 출발하였다: 지방교육세출예산에 사회경제적 요인과 정치행정적 요인들이 직접적으로 영향을 미치며 동시에 사회경제적 요인들은 정치행정적 요인을 통해서 간접적인 영향도 미친다. (2) 이러한 전제하에 본 연구는 먼저 사회경제적 요인과 정치행정적 요인들을 이전의 문헌들을 참고로 하여 선정하였다. (3) 선정된 사회경제적 변수와 정치행정적 변수 모두를 독립변수로 하고 지방교육세출예산을 종속변수로 하여 회귀분석을 하였다. 그리고 종속변수에 영향을 미치는 것으로 나타난 사회경제적 변수와 정치행정적 변수를 가지고, 다시 회귀분석을 이용하여 사회경제적 변수가 정치행정적 변수에 영향을 미치는지를 분석하였다. 이때 본 연구에서는 다중회귀분석과 경로분석의 기본가정을 충족시킨다고 전제하였다.[1] (4) 회귀분석에 사용된 변수들이 시계열 변수이고 독립변수로 시차변수가 사용되기 때문에 다중공선성과 자기회귀가 나타날 우려가 있어서 이것을 피하기 위해서 원자료를 연도별 증가율 등으로 전환하였다.[2] (5) 다중회귀분석에서 변수 투입방법은, 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 변수만 선정하는 단계별 방법(stepwise method)을 사용했다.

분석을 위해서 지방교육비 특별회계 당초세출예산의 연도별 증가율(REX)을 종속변수로 하고 이것에 영향을 주는 사회경제적 변수들과 정치행정 변수들을 다음과 같이 정하였다.

사회경제적 변수들에는 인구증가율(PP), 도시화증가율(UR), GNP증가율(RGNP), 학교수증가율(SCH), 학생증가율(ST), 교사증가율(TEA) 등을 포함시켰다. 정치행정적 변수들에는 전년도지방교육세출예산증가율(RPEX), 중앙의존재원증가율(DEF), 교육자치실시여부(EA), 교육행정공무원수증가율(EM), 조세부담율변화율(TB), 정부예산에서 교육예산이 차지하는 비율의 변화율(GEB) 등을 포함시켰다. 본 연구에서는 전년도지방교육세출예산증가율(RPEX)을 점증성을 측정하는 변수로 간주하여 그것을 정치행정적 요인으로 본 것이 특징이다. 중앙의존재원 증가율(DEF)도 지방교육재정제도의 변화는 행정부와 국회가 관여하는 정책형성과 입법활동을 필요로 하는 까닭에 정치행정적 변수에 포함시켰다.[3] 교육

---

1) 다중회귀분석과 경로분석의 기본가정이 김두섭, 「회귀분석」, 서울: 법문사, 1994, p. 117, p. 278. 에 잘 정리되어 있다.

2) 다중공선성과 자기회귀의 뜻과 대처방안에 대해서 다음을 참고하시오. 상게서, pp. 149-172, pp. 173-190; 박임구(역), 「계량경제학강의」, 서울: 형설출판사, 1992, pp. 292-296, pp. 372-373.

3) 지방교육재정교부금은 1971년 내국세의 12.98%로 확보된 재원이었으나 교부율

행정공무원수 증가율을 정치행정적 요인에 포함시킨 것은 공무원이 자신의 이익을 극대화하기 위해서 예산을 정한다는 관료행태를 고려한 것이다.

각 변수의 정의와 측정방법은 다음과 같다. 먼저 종속변수를 살펴보기로 한다.

(1) **지방교육세출예산 증가율(REX)**: 시·도교육청이 편성하는 예산서를 보면 예산은 매년 세입과 세출이 동일하다. 이 세출예산은 회계연도 1999년을 기준으로 할 때 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선교부금, 국고지원금, 법정지원금, 입학금 및 수업료 수입 등으로 지원된다. 시·도 교육청 예산은 특별예산으로 운영된다. 본 연구에서는 서울시, 부산시 등 광역시와 도의 당초예산의 총합으로 지방교육세출예산을 정의하였다. 「교육(문교)통계연보」에 지방교육세출예산에 해당하는 것이 2종류가 있는데 그 하나가 해당연도 각시·도의 세입세출에 대한 통계이다. 또 다른 하나는 지방교육재정을 국가의존재원과 자체재원으로 구분해서 표시한 것이다. 이 두 가지의 예산총계가 약간 차이가 있는데 본 연구에서는 전자, 즉 각 시·도의 세입세출예산의 당초세출예산 총계를 사용하여 연도별 증가율을 산정하였다.

(2) **전년도 세출예산 증가율(RPEX)**: 우선 점증주의를 검토하기 위해서 전년도 세출예산액을 정치행정적 변수에 포함시켰다. 점증주의를 과정으로 볼 때 중요하게 검토되는 변수이다. 왜냐하면 이것을 통하여 결정을 단순화하고, 올해의 예산이 작년 예산액을 기초로 해서 소폭적 변화를 가미해서 결정된다는 것을 보여 줄 수 있기 때문이다(남궁근, 1994: 997). 그러나 지방교육세출예산의 결정에 있어서 교육부는 15개 시·도교육청이 요구하는 예산안과 전년도 세출예산을 검토하는 것이 아니라, 학생수, 학급수 등의 통계를 검토하여 중앙의존재원을 배분해주는 방식을 취하기 때문에 사후적으로 점증성이 나타나기는 하지만 전년도 세출예산액이 크게 고려되는 것 같지 않았다. 따라서 본 연구에서는, 교육부에서 금년의 지방교육예산의 증가율을 정할 때 전년도 지방교육예산의 증가율을 반영

---

은 한때 지켜지지 못하였고 1990년에는 내국세의 11.8%를 보통교부세(교부세 전체의 10/ 11)와 특별교부세(1/ 11)로 하였다. 지방양여금은 1990년 교육세가 영구화되면서 이를 재원으로 1990년 지방교육양여금관리특별회계법에 의해 실시되었다. 교육환경개선교부금은 교육환경개선특별회계에 의해서 1996년부터 2000년까지 한시적으로 운영되는 것이다. 그리고 국고지원금은 교육부의 보조금이다. 이런 자금은 지방교육청의 입장에서 보면 의존재원이다(윤정일, 1995: 187-201; 김왕복, 1997: 118). 이러한 의존재원들은 당시의 정치행정적 분위기에 의해서 제도가 마련되고 교부율도 확정된다고 생각된다.

하는 것으로 보고 이것으로 점증성을 정의하였다. 전년도 세출예산 증가율 산정을 위해서 「교육(문교)통계연보」에서 얻은 앞의 각시도의 당초세출예산 총계를 사용하였다.

(3) 중앙의존재원증가율(DEF) : 중앙의존재원은 시·도 교육청이 중앙정부로부터 지원 받은 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선부담금, 국고지원금 등의 합계이다. 지방교육재정교부금 등 제도의 변화에는 행정부와 국회가 관여함으로 중앙의존재원도 정치행정적 변수에 포함시켰다. 중앙의존재원증가율은 「교육(문교)통계연보」에서 얻은 앞의 각시도의 당초세입예산에서 통계를 구하였다.

(4) 인구증가율(PP), 도시화증가율(UR)과 GNP증가율(RGNP) : 사회경제적 변수로서, 인구증가율, 도시화증가율, GNP증가율을 포함시켰다. 인구가 증가하고 GNP가 증대하고 도시화가 될수록 교육에 대한 수요가 증대한다면 이들 요인들을 교육수요 촉진요인이라 할 수 있다. 인구증가율은 「한국통계연보」"주요지표"에서 볼 수 있는 연앙추계인구의 증가율을 사용하였다. 도시화증가율은 「한국도시연감」의 것을 이용하였다. 이에 따를 때 도시화율은 전체인구 가운데 시와 읍에 사는 인구의 비율을 말한다. 1977년 통계는 발표된 것이 없다. 그래서 1976년과 1978년 통계의 평균을 사용하였다. 1996년과 97년의 통계는 통계의 일관성을 위해서 통합시의 면인구를 제외한 것으로 사용하였다. 도시화증가율은 연도별 도시화율의 증가율이다. 예를 들어서 전년도 도시화율이 60%이고 현년도 도시화율이 65%라면 현년도 도시화증가율은 65 - 60 = 5(% point)이다. GNP증가율은 「예산개요참고자료」의 경상GNP증가율을 그대로 사용하였다.

(5) 학교수증가율(SCH), 학생증가율(ST), 교원증가율(TEA) : 전국의 초, 중, 고등학교의 학교수, 학생수, 교원수를 합한 것으로부터 연도별 증가율을 계산하였다. 통계는 「교육(문교)통계연보」에서 얻었다. 사회경제적 변수에 포함시켰다. 이들 변수들은 정책결정의 결과로 정해지는 종속변수의 성질이 있다. 그러나 본 연구에서는 지방교육세출예산을 산정할 때 학교, 교원등을 기준으로 정하기 때문에 독립변수로 포함을 시켰다. 이들 요인들은 교육공급요인이라고 할 수 있다.

(6) 교육행정공무원증가율(EM), 교육자치실시여부(PA), 조세부담율변화율(TB), 교육예산비율변화율(GEB) : 정치행정적 변수로서 교육행정공무원증가율은 교육부 본청 일반직 공무원수와 시·도 교육청(교육위원회)의 일반직 국가공무원과 지방공무원의 합계 증가율로 측정하였다. 과거에는 시·도에는 교육위원회, 시군에는 교육청이 있었다. 분석에 이용된 통계는 「교육(문교)통계연보」의 것이다.

지방자치실시여부는 가변수(dummy variable)로서 교육자치가 1991년 8월 교육위원회가 구성되었으므로 1991년까지는 미실시(0), 1992년부터는 실시(1)로 값을 주었다.

조세부담율변화율은 조세가 GNP에서 차지하는 비율인 조세부담율의 연도별 변화율이다. 조세부담율이 19%에서 20%로 증가하였다면 조세부담율변화율은 1% 포인트이다. 교육예산비율변화율도 이와 동일하다. 중앙정부세출 일반회계에서 교육예산이 차지하는 비율이 연도별로 변화한 비율(% point)을 말한다. 조세부담율과 중앙정부세출예산 일반회계에서 교육비가 차지하는 비율은 「예산개요 참고자료」에서 얻었다.

### 2) 시·도 교육청에 대한 예산배분의 형평성

본고에서는 예산배분의 형평성을 수평적 형평의 관점에서 측정하고자 한다.

수평적 형평성은 동일한 교육청에 동일한 예산을 배분하는 것을 말한다. 대표적인 것이 교육청 별 학생일인당 예산이 동일해야 한다는 것이다. 평등주의적 배분과도 같은 뜻이다(정용덕, 1982: 294). 문제는 동일하다고 할 때 무엇을 기준으로 할 것인가 하는 것이다. 시·도 교육청을 비교할 때 학생만을 기준으로 하지는 않을 것이다. 이러한 점을 고려해서 본 연구에서는 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수를 동일한 비율로 고려하였다. 이에 따라서 본고에서는 지방교육청에 대한 예산배분의 형평성을 지방교육특별회계 당초예산액과 중앙의존재원 당초예산액을 대상으로 다음과 같이 측정하였다. 지방교육특별회계 당초예산 총액 가운데 각 시·도 교육청에 배분되는 예산이 차지하는 백분율(BD)과 각 시·도에 배분되는 중앙의존재원이 차지하는 백분율(DBD)을 구하고 이것이 다음의 백분율에서 차지하는 비율로 형평성을 측정하였다. 아래에서는 지방교육특별회계 당초예산 총액 가운데 각 시·도 교육청에 배분되는 예산이 차지하는 백분율(BD)을 대상으로 하여 설명한다.

즉 우리나라에는 서울, 부산, 경기, 강원 등 15개 교육청이 있는데, 이들 교육청이 관할하는 초등, 중등, 고등학교의 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수 각각이 전체에서 차지하는 백분율을 구해서 이 4개 수치의 평균(AR)으로 해당 교육청에 배분되는 예산이 차지하는 백분율(BD)을 나눈 값으로 형평성을 측정하였다. 해당 교육청에 대한 예산배분의 형평성(ED)은 BD/ AR을 소수점 2자리에서 반올림하였다. 이 값이 즉 ED = 1.0이면 예산배분비가 학교, 학생, 교직원, 사무직원의 백분비와 일치하는 것으로 예산이 형평하게 배분된 것이고, ED < 1.0

〈표 2〉 1997년 전국 학교수, 학생수 등 현황과 형평성

(단위: %)

| | 학교수 | 학생수 | 교 원 | 사무직원 | 평균(AR) | 예산비율(BD) | 형평성(ED) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 11.1 | 21.4 | 19.9 | 15.06 | 16.8 | 16.0 | 1.0 |
| 부산 | 5.2 | 8.5 | 7.8 | 6.5 | 7.0 | 7.0 | 1.0 |
| 대구 | 3.3 | 5.6 | 4.9 | 4.1 | 4.5 | 5.0 | 1.1 |
| 인천 | 3.2 | 5.3 | 4.6 | 3.8 | 4.2 | 5.0 | 1.2 |
| 광주 | 2.1 | 3.2 | 2.9 | 2.4 | 2.7 | 3.0 | 1.1 |
| 대전 | 2.1 | 3.1 | 2.7 | 2.5 | 2.6 | 3.0 | 1.2 |
| 경기 | 13.5 | 17.5 | 14.7 | 12.5 | 14.6 | 16.0 | 1.1 |
| 강원 | 6.8 | 3.3 | 4.4 | 5.2 | 4.9 | 5.0 | 1.0 |
| 충북 | 4.5 | 3.1 | 3.6 | 4.3 | 3.9 | 4.0 | 1.0 |
| 충남 | 7.4 | 4.0 | 5.0 | 7.2 | 5.9 | 5.0 | 0.9 |
| 전북 | 7.7 | 4.4 | 5.5 | 6.6 | 6.0 | 6.0 | 1.0 |
| 전남 | 9.7 | 4.6 | 6.3 | 8.2 | 7.2 | 7.0 | 1.0 |
| 경북 | 10.9 | 5.8 | 7.1 | 9.5 | 8.3 | 7.0 | 0.8 |
| 경남 | 10.9 | 9.0 | 9.2 | 10.6 | 9.9 | 10.0 | 1.0 |
| 제주 | 1.7 | 1.1 | 1.4 | 1.6 | 1.4 | 1.0 | 0.7 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |

*형평성(ED) =예산비율(BD)/ 평균(AR), 평균(AR) = (학교수비율 + 학생수비율 + 교원비율 + 사무직원비율)/ 4

이면 예산 배분비가 학교, 학생 등의 배분비보다 적은 것으로 해당 교육청의 입장에서 보면 적게 배분된 것이다. 또 ED 〉 1.0이면 예산배분비가 학교, 학생 등의 배분비보다 더 큰 것으로 해당 교육청의 입장에서 보면 많이 배분 받은 것이다. 그리고 ED이 1에 접근할 수록 예산배분의 형평성이 높은 것으로 볼 수 있다.

이해를 돕기 위해서 1997년을 예로 들어본다. 〈표 2〉를 보면, 전국의 초, 중, 고등학교에서 서울시 교육청 관내 초, 중, 고등 학교수, 학생수가 차지하는 백분비는 각각 11.1%, 21.4%이고, 교원과 사무직원이 차지하는 백분비는 각각 19.9%, 15.0%이고 이 4개의 합계를 4로 나눈 평균값(AR)은 16.8%이다. 그리고 전국의 지방교육예산 가운데 서울시 교육청에 배분된 것(BR)은 16.0%이다. BR을 AR로 나눈 값 ED = BR/ AR = 1.0가 서울시 교육청에 대한 예산배분의 형평성이다. 이 경우 ED = 1.0이므로 형평성이 높다고 볼 수 있다. 이 통계치가 나타내는 것은 서울시 교육청에 배분된 예산이 전체 지방교육예산에서 차지하는

비율과 서울시 교육청 관내 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수 등이 우리나라 전국의 그것에서 차지하는 비율이 동일하다는 것으로 수평적 형평성이 높다는 것이다. 대구시 교육청의 경우에는 ED가 1.1인데 이것은 대구교육청에 배분된 예산이 학교, 학생, 교원 등의 배분비보다 더 많은 것을 나타낸다. 또 충청남도 교육청의 ED는 0.9로 이것은 충남 교육청에 배분된 예산이 전체 지방교육예산가운데서 차지하는 비율이 충남의 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수 등이 전국의 그것에서 차지하는 비율보다 작은 것을 뜻한다. 즉 충남 교육청의 학교수, 학생수 등의 비보다 배분된 예산비가 더 적은 것으로 충남 교육청의 입장에서 보면 예산을 적게 받은 것이다. 즉 ED가 1이면 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수에 비례해서 해당 교육청은 평등하게 예산을 배분받은 것이고, ED가 1보다 크면 해당 교육청이 학교수, 학생수 등의 비율보다 예산을 더 많이 받은 것이고, ED가 1보다 적으면 적게 받은 것이다. 즉 ED가 1에서 멀어지면 멀어질수록 형평성은 감소하는 것이다. 이와 동일한 방법으로 중앙의존재원배분의 수평적 형평성(EDD)를 구할 수 있을 것이다.

# Ⅲ. 분석결과와 논의

## 1. 분석결과

### 1) 지방교육세출예산의 결정요인

분석은 1970년부터 1997년까지의 자료를 대상으로 수행되었다. 자료는 앞에서 설명한 바 있듯이 「교육(문교)통계연보」, 「한국통계연보」, 「한국도시연감」, 「예산개요 참고자료」등에서 발췌하였다.

앞에서 설명한 분석방법에 따라서 지방교육세출예산증가율(REX)에 사회경제적 변수와 정치행정적 변수들이 영향을 준다고 생각하여 다중회귀분석을 한 결과는 〈표 3〉과 같다. 12개 독립변수들 가운데 지방교육세출예산증가율에 영향을 준 변수는 정치행정적 변수들 가운데서는 중앙의존재원증가율과 조세부담율변화율이었다. 사회경제적 변수 가운데에서는 인구증가율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 3 변수가 지방교육세출예산의 증가율을 설명한다는 모형의 설명력, $R^2$은 0.961이었다. 변수들의 지방교육세출예산의 증가율에 대한 상대적 영향력은 중앙의존재원의 증가율, 인구증가율, 조세부담율변화율 순이었다. 표준회귀계수가 각

〈표 3〉 회귀분석 결과

| | 표준회귀계수 | t | 유의수준 |
|---|---|---|---|
| (상수) | — | -2.118 | 0.045 |
| 중앙의존재원증가율(%) | 0.927** | 23.625 | 0.000 |
| 인구증가율(%) | 0.163** | 4.271 | 0.000 |
| 조세부담율변화율(% 포인트) | 0.084* | 2.154 | 0.041 |

*모형의 설명력 $R^2$ = 0.961. n = 28. *: p < 0.05, **: p < 0.01

〈표 4〉 변수들간의 상관계수

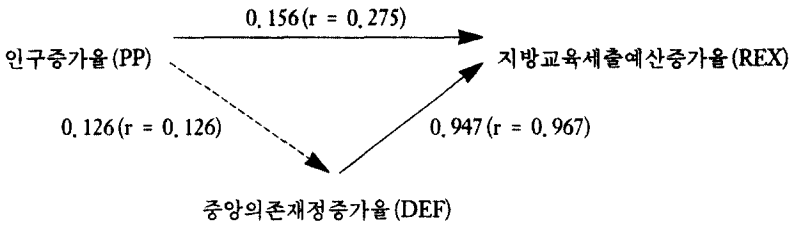
| 지방교육세출예산증가율 | (REX) | (DEF) | (PP) |
|---|---|---|---|
| 중앙의존재원증가율(DEF) | 0.967** | | |
| 인구증가율(PP) | 0.275 | 0.126 | |
| 조세부담율변화율(TB) | 0.291 | 0.233 | -0.051 |

**: p < 0.01.

각 0.927, 0.163, 0.084이었다. 모두 유의수준 0.05에서 통계적 의미가 있었다.

다음에는 인과모형을 검토하기 위해서 사회경제적 변수인 인구증가율이 중앙의존재원의 증가율과 조세부담율변화율에 영향을 주는가를 회귀분석으로 분석하였지만 의미있게 영향을 미치는 것으로 드러나지 않았다. 〈표 4〉의 상관계수를 보면 인구증가율(PP)과 중앙의존재원의 증가율(DEF)이 0.126, 인구증가율(PP)와 조세부담율변화율(TB)이 -0.051로서 유의수준 p < 0.05에서 상관관계가 있다고 할 수 없었다. 실제 스케터다이어그램(scatter diagram)을 그려보았을 때도 어떤 선형이 나타나지 않았다. 또 중앙의존재원증가율과 조세부담율변화율(TB) 사이의 상관관계도 상관계수는 0.233이었지만 유의수준 p < 0.05에서 상관관계가 있다고 할 수 없었다.

지금까지는 자료를 표본의 통계로 해석했을 때이고, 자료를 모수(parameter)로 취급하는 경우에는 〈그림 1〉과 같은 인과관계가 가능할 것 같기도 하여 검토하여 보았다. 그러나 〈그림 1〉과 같은 인과관계가 성립된다고 보기 힘들었다. 즉 〈표 3〉에서 조세부담율변화율을 제외한 지방교육세출예산증가율(REX), 인구증가율(PP), 중앙의존재원증가율(DEF) 이 3 변수간의 인과관계를 검토해보았으나 의미있는 결과를 얻지 못하였다. 왜냐하면, REX를 통제하고 PP와 DEF의 부분상관계수를 구하면 -0.5742로 부의 상관이 나왔기 때문이다. 즉 본 연구는 PP와




* 화살표 옆의 수치는 표준회귀계수

〈그림 1〉 가설적 인과관계

DEF의 상관관계가 정의 관계라고 가정하고 PP가 DEF에 정의 영향을 줄 것으로 가정했으나, REX을 통제한 PP와 DEF의 부분상관계수가 마이너스라는 것은, REX가 일정할 때, PP가 증가할 때, DEF가 감소하거나, DEF가 증가할 때 PP가 감소한다는 것을 말하므로, 이것은 가정한 인과관계와 일치하지 않는 것이다. 즉 〈그림 1〉은 다른 조건이 일정하다고 할 때, 인구증가율(PP)과 중앙의존재원의 증가율(DEF)은 양의 상관이라고 가정한 것인데 REX을 통제한 PP와 DEF의 부분상관계수가 마이너스라는 것은 이 가정에 어긋나는 것이다.

위의 분석에서 다음을 알 수 있다. 첫째, 여러 독립변수들 가운데 지방교육세출예산의 증가율에 영향을 미치는 변수들은 중앙의존재원증가율, 인구증가율, 조세부담율증가율 등이다. 둘째, 이것을 기초로 할 때, 지방교육세출예산증가율에는 사회경제적 변수와 정치행정적 변수가 모두 영향을 미치지만 정치행정적 변수가 사회경제적 변수보다 더 큰 영향을 미친다. 셋째, 지방교육세출예산의 증가율에는 전년도 증가율이 영향을 미치지 않는다. 즉 지방교육세출예산결정에는 점증성이 없거나 약한 것으로 보인다.[4)]

4) 필자는 전년도지방교육세출예산증가율이 지방교육세출예산증가율에 영향을 미치지 않는 이유를 알아보기 위해서 스케터다이어그램을 검토하여 보았다. 그 결과 1975년, 1977년, 82년, 83년 등 5개의 점이 기대되는 선으로부터 크게 벗어나 있었다. 28개 점 가운데 5개 점이 선형성에 문제가 된 것으로 보였다. 또 Danziger(1978: 13-134)에 의하면, 점증성을 예산배분에서의 변화의 크기, 배분에서의 안정성, 배분에서의 변화의 역동성 등으로 조작화할 수 있는데 본연구에서의 점증성은 변화의 역동성에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 본연구의 결과는 지방교육세출예산이 매년 동일한 비율로 증가하거나 감소하는 경향이 있다고 볼 수 없다는 사실을 보여준다.

〈표 5〉 지방교육세출예산의 수평적 형평성(ED) 실태

| 연도 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 | 81 | 82 | 83 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 2.0 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 1.0 |
| 부산 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 1.0 | 1.2 | 2.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 |
| 대구 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.8 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 1.0 | 1.1 |
| 인천 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.8 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 0.9 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 1.3 | 1.2 |
| 광주 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.2 | 1.1 |
| 대전 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.2 |
| 경기 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.6 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 |
| 강원 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 0.7 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 0.3 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 |
| 충북 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 0.7 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 |
| 충남 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.7 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 |
| 전북 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.6 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 |
| 전남 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 0.6 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 |
| 경북 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 0.5 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.8 |
| 경남 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.6 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 |
| 제주 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 0.3 | 0.3 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.7 |

* 형평성(ED) = 예산비율(BD)/ 평균(AR), 평균(AR) = (학교수비율 + 학생수비율 + 교원비율 + 사무직원비율)/ 4

** 수치(ED)가 1에 접근할수록 형평성이 큰 것이고, 교육청의 입장에서 볼 때 수치가 1보다 적으면 적게 받은 것이고 1보다 크면 많이 받은 것이다.

### 2) 지방교육세출예산의 형평성

시·도 교육청에 대한 지방교육세출예산 배분의 수평적 형평성을 분석한 결과는 〈표 5〉와 같다. 표의 형평성 정도(ED)는 전국의 학교, 학생, 교원, 사무원 총수에서 해당 시·도 교육청이 관할하는 학교, 학생, 교원, 사무직원 수가 차지하는 비율에 대한 해당 시·도 교육청에 배분된 예산의 비율로 본 수평적 형평성을 나타낸다. 즉 ED가 1에 가까이 접근하면 예산배분이 형평한 것이다. 이것을 1970년을 기준으로 볼 때, 서울, 경북, 제주는 0.9이고, 부산, 경기, 충남, 경남은 1.0이고 나머지 강원, 충북, 전북, 전남은 1.1이다. 서울, 경북, 제주의 교육청은 예산배분을 적게 받는다고 할 수 있고, 강원, 충북, 전북, 전남 등의 교육청은 예산을 그들 교육청이 관할하는 학교, 학생, 교원, 사무직원보다 더 많이 받는다고 할 수 있다. 부산, 경기, 충남, 경남 등의 교육청에는 지방교육세출예산이 형평하게 배분되었다고 할 수 있다. 이 시·도 교육청간 지방교육세출예산이 형평성 있게 배분되었다고는 볼 수 없었다. 이러한 경향은 1970년대에는 크게 변화하지 않았다. 서울과 부산의 교육청은 예산배분을 적게 받은 것으로 나타났

고 강원, 충북, 전남 등의 교육청은 예산을 많이 받는 것으로 나타났다. 1977년에 서울의 ED값이 0.7로 가장 낮았고, 1974년과 1977년과 1978년의 충북의 ED가 1.2로 높은 것이 많았다. 요약하면, 1970년대는 서울과 부산은 예산을 적게 배분받았고 강원, 충북, 전남은 예산을 많이 배분받았다고 할 수 있다.

1980년대를 보면 형평성 정도(ED)는 큰 변화가 보인다. 즉 서울, 부산 등 대도시의 수치가 1보다 커지는 것이 많이 보인다. 1982년의 서울과 부산은 ED가 2.0이다. 즉 교육청이 관할하는 학교수, 학생, 교원, 사무직원의 비율보다 예산을 더 많이 받았던 것이다. 이에 대해서 1982년 경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 등은 관할하는 학교, 학생, 교원 등의 비율보다 더 적게 예산을 배분받았다. 1990년대에는 서울, 부산 등 대도시와 경기, 강원, 충북 등의 도와 큰 차이없이 형평성 정도(ED)는 1이 많았다. 예산이 형평하게 배분되었다고 할 수 있다. 그러나 1990년의 강원도와 제주도의 ED가 0.3으로 매우 낮았다. 이와 같이 볼 때, 전기간에 걸쳐서 시·도 교육청간 예산배분의 형평성은 차이가 있고 1990년대에 접어들면서 배분의 형평성이 증진된 것으로 볼 수 있다. 아마 광역시가 많이 설치된 것이 한 원인이 아닌가 한다.

각 교육청별로 연대별 예산배분의 형평성정도(ED)를 보다 간단히 보기 위해서 ED $\geq$ = 1.1이면 '+', 0.9 $\leq$ ED $\leq$ 1.1이면 '0', 그리고 ED $\leq$ = 0.9이면 '-' 표를 하여 정리하여 그 빈도수를 정리하여 보았다. 그것이 〈표 6〉이다.

위의 〈표 6〉 맨밑의 오른쪽을 보면, 1970년부터 1997년까지, "+"가 113개, "0"가 181개, 그리고 "-"가 66개 인 것을 알 수 있다. 이것에 의할 때, 총 360개 가운데 형평성정도(ED)가 0.9보다 크고 1.1보다 적은 경우인 "0"가 전체의 50.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 전체적으로 볼 때, 지방교육세출예산의 배분은 1970년부터 1997년까지 형평성이 있는 경우가 많았다고 볼 수 있다. 그리고 빈도수가 무작위적으로 배분된다면 "+"가 33.3%, "0"가 33.3%, 그리고 "-"가 33.3%인 형태로 배분되어야 한다고 볼 때, "-"의 경우는 18.3%로 33.3%보다 많이 차이가 나는 것을 볼 때. 예산을 적게 받은 교육청이 적다는 것을 알 수 있다. 〈표 6〉에 의하면, 예산을 적게 받은 적이 많은 교육청은 서울, 경기, 경남, 경북 등이다. 1970년부터 1997년까지 전체 빈도수 28개 중 "-"의 빈도수가 서울의 경우는 11개, 경기는 8개, 경북은 13개이었다. 그리고 경남은 10개가 "-"의 경우였다.

〈표 6〉의 오른쪽에 있는 빈도수로 볼 때, 예산을 많이 배분받은 적이 많은 교육청은 강원, 충북, 전남으로 나타났다. 전체 28개 빈도수 중, 강원도의 경우,

〈표 6〉 연대별 지방교육세출예산의 형평성(ED) 변화 요약

(단위: 빈도수)

| 연대 | 1970~79 | | | 1980~89 | | | 1990~97 | | | 1970~97 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - |
| 서울 | 0 | 0 | 10 | 5 | 5 | 0 | 1 | 6 | 1 | 6 | 11 | 11 |
| 부산 | 1 | 4 | 5 | 5 | 5 | 0 | 1 | 7 | 0 | 7 | 16 | 5 |
| 대구 | - | - | - | 2 | 6 | 0 | 1 | 6 | 1 | 3 | 12 | 1 |
| 인천 | - | - | - | 4 | 4 | 0 | 3 | 2 | 3 | 7 | 6 | 3 |
| 광주 | - | - | - | 0 | 3 | 0 | 5 | 3 | 0 | 5 | 6 | 0 |
| 대전 | - | - | - | 1 | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 | 6 | 3 | 0 |
| 경기 | 1 | 8 | 1 | 0 | 6 | 4 | 1 | 4 | 3 | 2 | 18 | 8 |
| 강원 | 9 | 1 | 0 | 8 | 1 | 1 | 3 | 4 | 1 | 20 | 6 | 2 |
| 충북 | 10 | 0 | 0 | 6 | 3 | 1 | 6 | 2 | 0 | 22 | 5 | 1 |
| 충남 | 3 | 7 | 0 | 2 | 7 | 1 | 1 | 5 | 2 | 6 | 19 | 3 |
| 전북 | 3 | 7 | 0 | 0 | 6 | 4 | 4 | 4 | 0 | 7 | 17 | 4 |
| 전남 | 9 | 1 | 0 | 2 | 7 | 1 | 2 | 6 | 0 | 13 | 14 | 1 |
| 경북 | 0 | 8 | 2 | 0 | 2 | 8 | 0 | 5 | 3 | 0 | 15 | 13 |
| 경남 | 0 | 10 | 0 | 0 | 3 | 7 | 0 | 5 | 3 | 0 | 18 | 10 |
| 제주 | 4 | 5 | 1 | 5 | 4 | 1 | 0 | 6 | 2 | 9 | 15 | 4 |
| 소계 | 40 | 51 | 19 | 40 | 62 | 28 | 33 | 68 | 19 | 113 | 181 | 66 |
| (%) | 36.4 | 46.4 | 17.3 | 30.8 | 47.7 | 21.5 | 27.5 | 56.7 | 15.8 | 31.4 | 50.3 | 18.3 |
| (n) | | (110) | | | (130) | | | (120) | | | (360) | |

"+"가 20개, 충북은 22개, 그리고 전남은 13개였다.

〈표 6〉의 맨아래 줄을 보면, "0"의 빈도수가 70년대에는 51개, 80년대는 62개, 90년대에는 68개로 각각 소계에서 차지하는 비율이 46.4%, 47.7%, 56.7%로 증가하였다. 즉 예산배분의 형평성 정도가 전체적으로 볼 때는 향상되었다고 할 수 있다. 그러나 1970년대에는 서울의 경우, 빈도수 10개 중 "-"가 10개, 1980년대에는 경북과 경남이 빈도수 10개 중 "-"가 각각 8개, 7개였다. 즉 70년대는 서울의 희생, 80년대는 경기, 경북, 경남 교육청 등의 희생으로 다른 지역 교육청이 더 많은 예산을 배분받은 것으로 볼 수 있다. 그러나 1980년대부터 설치된 대구, 인천, 광주, 대전 등 광역시 교육청은 예산을 많이 받은 경우가 적지는 않다. 이상을 요약하면 첫째, 1970년부터 1997년까지 전기간에 걸쳐서 지역간 지방교육세출예산 배분의 형평성은 차이가 있었다. 그러나 10개 중에 5개 교육청에게 예산이 형평성있게 배분되는 것으로 나타났다. 전기간에 걸쳐서 각 교육청이 관할하

는 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수 등이 전국의 그것에서 차지하는 비율에 대응해서 교육청들이 지방교육세출예산을 배분받은 경우가 전체 교육청의 50%정도 되었다. 즉 자기 몫의 예산을 배분받은 교육청이 반 정도였다. 그리고 이러한 경향은 1970년대보다 1980년대, 그리고 1990년대에 더욱 향상되었다. 둘째, 부산, 인천, 광주, 대전 등의 광역시 교육청은 그들이 관할하는 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수 등이 전국의 그것에서 차지하는 비율보다 더 많이 예산을 배분받는 경우가 더러 있었다. 셋째, 강원도, 충북, 전남의 교육청은 그들이 관할하는 학교수, 학생수, 교원수의 비율보다 더 많은 예산을 배분받는 경우가 상당히 많았다. 넷째, 경북과 경남의 교육청은 예산을 적게 받는 경우가 많았다. 이런 경향은 광역시가 설치된 이후인 1990년부터 완화되었다.

다음에서는 지방교육세출예산의 상당한 부분을 차지하는 지방교육교부금 등 중앙의존재원의 배분의 형평성을 살펴보기로 한다. 지방교육세출예산과 동일한 방법으로 〈표 5〉와 같은 표를 중앙의존재원에 대해서 만든 것의 일부가 〈표 7〉이다. 그 특징은 교육청간 재원 배분의 형평성에는 차이가 있다는 점에서는 유사하였다. 그러나, 〈표 7〉을 보면, 중앙의존재원이 서울과 부산에 배분되는 양상이 〈표 5〉의 지방교육세출예산의 배분과 차이가 많이 난다. 서울과 부산의 경우에는 배정된 중앙의존재원이 전체 재원에서 차지하는 비율이 전국 학교수, 학생수 등에서 관할 교육청의 학교수, 학생수 등이 차지하는 비율의 40%내지 70% 밖에 아니된다. 서울의 경우, 중앙의존재원의 수평적 형평성정도(EDD)가 1970년에는 0.6, 1975년에는 0.5, 1990년에는 0.7, 1995년에는 0.5 등으로 낮게 나타났다. 부산도 1970년에 0.6, 1975년에 0.7, 1990년에 0.8, 1995년에 0.6으로 나타났다.

〈표 7〉 중앙의존재원의 수평적 형평성(EDD) 실태(서울, 부산 등의 경우)

| 연도 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 | 81 | 82 | 83 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 연도 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 | 81 | 82 | 83 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
| 서울 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 2.3 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.7 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.4 |
| 부산 | 0.8 | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 0.9 | 1.1 | 2.4 | 1.0 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.6 |
| 전남 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 0.5 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 1.1 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.3 |
| 경북 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.4 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 1.1 |

* 형평성(EDD) = 중의존재원(DD)/ 평균(AR), 평균(AR) = (학교수비율 + 학생수비율 + 교원비율 + 사무직원비율)/ 4

** 수치(EDD)가 1에 접근할수록 형평성이 큰 것이고, 교육청의 입장에서 볼 때 수치가 1보다 적으면 적게 받은 것이 1보다 크면 많이 받은 것이다.

〈표 5〉와 〈표 7〉을 비교할 때, 서울시의 교육청은 중앙의존재원 배분에서 희생을 당하지만 자체재원이 있기 때문에 〈표 5〉에서 볼 수 있듯이 지방교육세출예산의 수평적 형평성(ED)이 0.9에서 1.0사이에 많이 있는 것으로 보인다. 그 차이 정도가 지방교육세출예산의 배분보다 심하였다. 중앙의존재원 배분의 형평성정도(EDD)가 0.3에서 2.3까지 분포하였고, 지방교육세출예산과 달리 EDD가 1.1보다 큰 것이 많았고 그러한 경향은 1990년대 들어서 더욱 강화되었다. 서울과 부산은 중앙의존재원의 형평성정도가 낮았다.

다음은 중앙의존재원의 형평성을 연대별로 비교하기 위해서 〈표 8〉을 만들었다.

〈표 8〉의 오른편 맨 아래를 보면, 전체 빈도수 360개 중 "+"가 179개, "0"이 101개 그리고 "-"가 80개로 "+"가 상당히 많다. 즉 중앙의존재원 배분의 수평적 형평성은 적은 것으로 추론된다. 전체 15개 시·도 교육청 가운데 각각의 교육청

〈표 8〉 연대별 중앙의존재원 형평성(EDD)의 변화 요약

(단위: 빈도수)

| 연대 | 1970~79 | | | 1980~89 | | | 1990~97 | | | 1970~97 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - |
| 서울 | 0 | 0 | 10 | 1 | 0 | 9 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 27 |
| 부산 | 0 | 1 | 9 | 2 | 2 | 6 | 0 | 0 | 8 | 2 | 3 | 23 |
| 대구 | - | - | - | 1 | 5 | 2 | 0 | 3 | 5 | 1 | 8 | 7 |
| 인천 | - | - | - | 3 | 5 | 0 | 1 | 1 | 6 | 4 | 6 | 6 |
| 광주 | - | - | - | 1 | 2 | 0 | 5 | 3 | 0 | 6 | 5 | 0 |
| 대전 | - | - | - | 0 | 1 | 0 | 4 | 2 | 2 | 4 | 3 | 2 |
| 경기 | 2 | 7 | 1 | 4 | 5 | 1 | 3 | 4 | 1 | 9 | 16 | 3 |
| 강원 | 10 | 0 | 0 | 8 | 1 | 1 | 7 | 0 | 1 | 25 | 1 | 2 |
| 충북 | 10 | 0 | 0 | 9 | 0 | 1 | 8 | 0 | 0 | 27 | 0 | 1 |
| 충남 | 8 | 2 | 0 | 3 | 6 | 1 | 8 | 0 | 0 | 19 | 8 | 1 |
| 전북 | 10 | 0 | 0 | 5 | 4 | 1 | 8 | 0 | 0 | 23 | 4 | 1 |
| 전남 | 10 | 0 | 0 | 3 | 6 | 1 | 8 | 0 | 0 | 21 | 6 | 1 |
| 경북 | 3 | 7 | 0 | 0 | 9 | 1 | 8 | 0 | 0 | 11 | 16 | 1 |
| 경남 | 7 | 3 | 0 | 1 | 8 | 1 | 6 | 2 | 0 | 14 | 13 | 1 |
| 제주 | 2 | 7 | 1 | 4 | 4 | 2 | 6 | 1 | 1 | 12 | 12 | 4 |
| 소계 | 62 | 27 | 21 | 45 | 58 | 27 | 72 | 16 | 32 | 179 | 101 | 80 |
| (%) | 56.4 | 24.5 | 19.1 | 34.6 | 44.6 | 20.8 | 60.0 | 13.3 | 26.7 | 49.7 | 28.1 | 22.2 |
| (n) | | (110) | | | (130) | | | (120) | | | (360) | |

이 관할하는 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수의 비율보다 예산을 더 많이 배분받는 경우가 약 50%가 된다. 그러나 서울과 부산을 보면 전체 빈도수 28개 가운데 "-"의 빈도수가 각각 27개와 23개이다. 중앙의존재원은 서울과 부산에 적게 배분되고 대신에 강원, 충북, 전북, 전남의 교육청에 더 많이 배분되는 것으로 보인다. 〈표 8〉의 오른쪽 끝을 보면, 1970년부터 1997년까지 전체 빈도수 28개 가운데 "+" 빈도수가 강원이 25개, 충북이 27개, 전북이 23개 그리고 전남이 21개로, 이들 교육청은 이들이 각각 관할하는 학교수, 학생수, 교원수 등이 차지하는 비율보다 중앙의존재원을 더 많이 배분받는 경우가 많은 것으로 나타났다.

위와 같은 경향은 1970년대에 강하게 나타났으며 80년대에는 다소 완화되었다가 다시 1990년대에 강화되었다. 〈표 8〉의 맨 아래를 보면, "+" 빈도수는 1970년대에는 전체 빈도수 110개 중 62개로 56.4%, 1980년대에는 전체 빈도수 130개 중 45개로 34.6%, 그리고 1990년대에는 전체 빈도수 120개 중 72개로 60.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 중앙의존재원을 많이 배분받는 경우가 50% 정도이었다가 35% 정도로 그리고 다시 60% 정도로 증가한 것이다. 그러나 서울과 부산은 1970년, 1980년대, 1990년대 내내 "-" 빈도수가 많다. 이에 대해서 강원, 충북, 전북, 전남의 "+" 빈도수는 1970년대는 많았으며, 1980년대는 다소 작아졌다가 1990년대에는 다시 많아지는 경향을 보였다. 이러한 경향을 〈표 6〉과 비교하면 중앙의존재원의 형평성정도(EDD)는 1.1을 초과하는 경우가 많고 지방교육세출예산의 형평성정도(ED)는 1.0의 경우가 많다. 즉 중앙의존재원이 지방교육세출예산의 형평성을 증진시키고 있다고 볼 수 있으며 이것은 중앙의존재원의 형평성 실태를 보여주는 〈표 7〉을 참고할 때 서울과 부산의 희생으로 가능한 것이라고 추론할 수 있다.

위의 분석을 전반적으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육세출예산수준에는 사회경제적 변수보다 정치행정적 변수가 더 많은 영향을 미치는 것으로 보인다. 지방교육세출예산증가율을 종속변수로 하고 전년도지방교육세출예산 증가율, 중앙의존재원증가율, GNP증가율, 인구증가율 등 사회경제적 변수와 정치행정적 변수 12개를 독립변수로 하여 회귀분석한 결과에 의존할 때 이와 같이 결론을 내릴 수 있다.

둘째, 지방교육세출예산수준은 중앙의존재원의 증가율에 의해서 결정되며, 이때 인구증가율과 조세부담율이 고려되는 것이 아닌가 한다. 즉 교육부는 확보된 재원(지방교육교부금 등 중앙의존재원)을 15개 시·도 교육청에 배분해주기 때문에 중앙의존재원의 증가율이 지방교육세출예산의 증가율에 영향을 주는 중요한

요인이 되는 듯하다. 그리고 이 때 재원확보는 내국세의 일정 비율이기 때문에 조세부담증가율이 영향을 주는 것으로 보이며 또한 재원 배분기준은 학생수 학급수 등으로 인구 증가율의 영향을 받는 것으로 보인다.[5]

셋째, 지방교육세출예산의 증가율에 GNP증가율이나 전년도지방교육세출예산의 증가율이 영향을 미치지 않는다. 이것은 두가지 의미가 있다. 하나는 방법론상으로 예산결정요인론에서 표본설정과 변수의 조작화를 어떻게 하느냐에 따라서 각각 다른 결론에 도달할 수 있다는 것을 보여준다는 점이다.[6] 본 연구는 시계열 자료를 사용했으며 대개의 변수를 증가율로 측정하였다. 또 다른 하나는 증가율로 보았을 때 지방교육세출예산결정에서 점증성이 나타나지 않았다는 것이다. 매년 일정율의 변화를 보이지 않는다는 것이다.

넷째, 시·도 교육청간 지방교육세출예산 배분의 형평성은 차이가 있다. 그러나 전체 교육청 가운데 반 수 정도에 대해서 예산배분이 형평성있게 이루어 졌다. 이것은 서울 등 대도시의 희생으로 이루어진 것으로 보인다. 전국에서 자신이 차지하고 있는 학교수, 학생수, 교원수 등의 비율보다 예산을 더 많이 받는 교육청은 강원도, 충청북도, 전라남도 교육청으로 생각된다(〈표 5〉 참조). 이것이 가능한 것은 중앙의존재원의 배분에서 서울과 부산이 크게 희생한 결과라고 생각된다(〈표 7〉 참조). 이러한 경향은 1970년대부터 존재하였던 것으로 보이고 다만 그 경향은 광역도시들이 설치된 1990년대에는 다소 완화된 것으로 보인다.

## 2. 논의

### 1) 이론적 측면

#### (1) 과정에 대한 경험적 연구와 이론 정립의 필요

본 연구에서는 지방교육세출예산수준의 결정요인을 살펴보기 위해서 사회경제적 변수 6개, 정치행정적 변수 6개를 선정하여 회귀분석 등을 한 결과, 지방교육세출예산에는 정치행정적 변수라고 볼 수 있는 중앙의존재원증가율과 조세부담율

---

5) 지방교육재정교부금법 제 3 조, 동시행령 제 5 조, 그리고 지방교육양여금법 제 4 조에는 내국세의 13%를 지방교육재정으로 하도록 되어 있고, 가중학생수를 구할 때, 학생수 평균증감을 고려하게 되어 있으며, 양여금법에서는 인구비로 양여하도록 되어 있다.

6) 남궁근, "공공정책의 결정요인분석에서의 방법론상 쟁점," 「공공정책의 결정요인분석」, 서울: 법문사, 1993, pp. 51-70.

변화율, 그리고 사회경제적 변수라 볼 수 있는 인구증가율이 영향을 주는 것으로 나타났다. 그러나 무엇보다도 중앙의존재원의 증가율이 큰 영향을 미쳤다. 이것은 교육부가 전국의 15개 교육청에 "확보된 재원을 균형되게 배분해주는데 초점을 맞추고 … (재원) 중에서 특정 시·도가 가져갈 수 있는 몫을 정해주는 방식"(김왕복, 1997: 132)을 사용하고 있다는 것을 뜻한다. 그 결과 중앙의존재원의 증가율이 지방교육세출예산의 증가율에 큰 영향을 주는 것으로 나타난 것으로 보인다. 따라서 중앙의존재원인 지방교육교부금제도, 교육세제도 등의 변화과정과 교육부의 교부금 배정 방식의 변천, 그리고 지방교육교부금 재원의 마련 등에 관한 정치행정적 연구가 경험적으로 이루어져야하고 이에 대한 이론이 먼저 정립되어야 할 것이다.[7] 왜냐하면 정치행정적 요인이 사회경제적 요인보다 중요한 것으로 나타났고, 연구자가 독립변수와 종속변수를 어떻게 조작화하느냐에 따라서 각각 다른 결론에 도달하는 예산결정요인론의 단점을 극복하기 위해서이다.

(2) 수평적 형평성의 다양한 의미와 연구범위 확대

본 연구에서는 수평적 형평성을 해당 교육청이 관할하는 학교수, 학생수, 교원수, 사무직원수 각각이 전국의 그것들에서 차지하는 비율(AR)에 대한 예산(BD)의 비율로 측정하였다. 이 측정치는 학생 일인당 예산으로 본 수평적 형평성과는 성질이 다르다. 본 연구에서 사용된 통계는 학생만이 아니라 학교, 교원, 사무직원을 함께 고려한 것이 특징이다. 따라서 예산배분의 불공정이 노정된 것이 학생을 고려하지 않았기 때문이라는 지적(최은수, 1991: 113)을 피할 수 있다. 다만 학교, 학생, 교원, 사무직원 등에 재원을 배분할 때 가중치를 줄 수 있고 또 초, 중, 고등학교에 재원을 배분할 때, "지방교육재정교부법"에서 "학교급별 교육비 차이도 계수"를 부여하게 되어 있기 때문에 해당 교육청의 몫을 계산할 때 가중치를 고려해볼 수도 있겠다.

앞으로 이러한 형평성 측정방법을 개발할 필요성과 아울러 다음을 고려해서 연구의 범위를 확대할 필요가 있을 것이다. 첫째, 수평적 형평성, 기회균등, 수직

---

7) 최근 교육부에서는 교부금 교부방법을 개선하려 하고 있으며, 정부는 2001년부터 교부금 재원을 내국세의 11.8%에서 13%로 상향시키기 위하여 지방교육재정교부금법 제3조를 개정하였다. 이미 개정안이 국회를 통과하여 법이 2000년 1월 28일 개정된 상태이다. 이러한 제도의 변화와 관련 기관의 행동을 지방교육예산에 큰 영향을 미친다. 이와 같은 일련의 흐름을 볼 때, Rubin(1996: 11)이 주장했듯이 예산환경, 예산과정, 예산결과를 연결하는 記述的 이론의 개발이 중요하다.

성 형평성의 개념을 반영한 측정방법을 이용해서 연구를 할 필요가 있다. 둘째, 김왕복(1997)이 이러한 연구를 하였으나 불균형이 있다는 것과 그 개선방안을 연구하였다. 그러나 그는 불균형의 정책적 의미를 논하지 않았다. 불균형도 문제이지만 불균형을 초래한 원인과 결과에 대해서 논의를 할 필요가 있다. 이것은 앞으로의 연구과제이다. 셋째, 교육학자 및 관계자들은 지방교육교부금 배정방식을 개선함으로써 불공정을 개선할 수 있다는 관점을 가지고 있다(김왕복, 1997; 최영출, 1995; 최은수, 1991). 이들은 사회경제적 요인 및 정치행정적 요인과 재정배분의 형평성을 연계시켜 논하지 않았다.

### 2) 정책적 측면

#### (1) 예산운영의 합리화

예산의 90%가 중앙의 의존재원이고 지방교육예산의 증가율이 중앙의존재원의 증가율에 의해서 좌우된다는 사실에서 시·도 교육청의 예산운영의 합리화가 시급하다고 하겠다. 교육부 직원들은 교육청에 예산을 배분해준다고 말하고, 교육청 직원은 교육부가 배정해준 재원을 다시 하급 교육청에 배분해준다고 한다. 배분과정이 기계적이라 재량이 게재할 여지가 적다는 의미로 들린다. 실제로 교육청은 교육부가 송부해준 예산편성지침서를 표지만 바꾸어서 그대로 하급교육청에 송부해준다. 교육청이 새로운 기준을 작성하는 일은 드물다(주철안, 1997: 328). 또 예산편성지침에 보면 "최근 3년간 평균 세입액", "인건비는 최근 3년간 직종별, 직급별 결원비율" 등을 고려하라는 지침이 보인다.

지방교육예산은 초·중·고등 교육을 위한 예산으로서 경직성 경비이기도 하고 보장적 경비(entitlements)이기도 하다. 따라서 매년 교육예산은 증가할 것이다. 따라서 교육부 본부, 교육청, 국회, 교육위원회 등이 책임을 다하지 않는다면 예산은 낭비될 가능성이 많을 것이다.

#### (2) 정책과 배분의 형평성

현행 지방교육재정제도 하에서는 시·도 교육청들간 지방교육세출예산배분에 형평성이 차이가 있는데 특히 농촌지역은 형평성이 있고 도시지역은 형평성이 낮다고 할 수 있다. 즉 대도시가 희생해서 농촌 지역을 도와주고 있는 것이라고 추론할 수 있다. 그리고 이것이 역대 정부의 정책이라고 볼 수 있다. 재정소요에서 지방수입을 제한 것을 기준으로 한다든지 인구를 기준으로 하는 지방교부금 배정제도가 바로 정책이라고 본다면 어떤 지역에 대한 예산배분의 수평적 형평성이

낮다는 사실을 전국적 관점에서 보아야 할 것이다.[8] 즉 교육예산배분의 형평성이 높고 낮고 그 여부가 문제가 아니라 정책의 정당성과 효율성이 더 문제가 될 수 있다는 것이다.

(3) 대도시의 회생과 도시화에 따른 대책 시급

서울과 부산은 자기 몫의 예산을 배분받지 못하고 있다고 주장할 수 있다. 중앙의존재원의 예산배분에 있어서 그렇게 주장할 수 있다. 1990년대 서울 등 대도시 지방교육세출예산의 배분에서 상황이 다소 향상된 것은 자체 부담이 증대한 것이라 볼 수 있다. 상황이 이러함에도 불구하고 보다 양질의 교육을 받기 위해서 학생들은 대도시로 몰리고 대도시는 계속 커지고 있다. 이러한 경향은 대도시의 여러 가지 폐해를 불러일으킬 것이고 주민들의 불만이 높아질 것이다.

지난 30년간 회생만 한 서울과 부산의 학부모들은 계속 부담을 지어야 하는가? 이 물음에 답하기 위해서는 기회균등의 입장에서 형평성을 재검토해보아야 할 것이지만, 우선 도시화에 따른 초·중등 교육 정상화 대책이 시급하다고 할 것이다.

## Ⅳ. 결 론

본 연구는 1970년부터 1997년까지 지방교육세출예산과 중앙의존재원예산 당초예산을 자료로 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 다중회귀분석에 의할 때, 중앙의존재원의 증가율이 지방교육세출예산의 증가율에 큰 영향을 미치는 것으로 보였다. 즉 지방교육세출예산을 결정하는 사회경제적 변수와 정치행정적 변수들 가운데 정치행정적 변수가 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 수평적 형평성 분석에 의하면, 서울과 부산의 회생이 큰 반면에 강원, 충북, 전남 등은 혜택을 받았다고 볼 수 있다. 道에서 대구, 인천, 광주 등이 광역시로 독립

8) 1991년부터 총액교부제를 실시하고 있는데, 이것은 인구와 학생수를 기준으로 교부금액을 결정하는 방식인데, 대도시가 손해이기 때문에 이에 대한 개선방안이 검토되고 있다고 한다. 그 개선방법에 따르면 농촌지역의 교육청에게는 다소 손해가 될 수 있으며 교육청의 자율성도 축소될 우려가 있다고 한다. 대도시와 농촌지역의 교육청간 균형을 어떻게 취할 것인가는 정책의 문제이다. 보통교부금 교부방법 개선에 대해서는 천영세(2000)을 참고하시오.

한 이후인 1990년부터 지방교육세출예산 배분의 형평성은 평균적으로 향상되었다.

위의 분석결과에 기초해서 본 연구는 정치행정체제의 활동과 결정과정에 대해서 보다 활발한 연구를 할 것과 그리고 세출배분의 형평성 연구와 예산결정요인론을 연계시켜 볼 것을 제안하였다. 지방교육교부금 등 지방교육재정제도를 정책으로 본다면, 이 정책은 예산배분의 형평성을 향상시키는데 기여한 것으로 보인다. 그러나 이에 따른 대도시의 희생을 어떻게 정당화할 수 있을 것인가 그 정당화의 논리를 개발할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 집합적 자료를 사용하였던 관계로 통계분석에서 효과나 관계가 모호하게 나타난 한계가 있다. 초등·중등·고등학교 교육의 자료를 합하여 하나의 측정치로 사용한 관계로 대략적인 경향을 파악할 수 있었다. 또한 다중회귀분석에서 표본의 개수가 28개로 적은 것이 연구의 한계이다.

초·중등 교육은 의무교육의 성격이 강하고 그렇기 때문에 예산은 경직적이다. 또 우리나라 교육비의 70, 80%가 지방교육비일 정도로 지방교육예산의 규모도 크다. 교육부, 15개 시·도 교육청들이 지방교육예산 배분과 관련이 있다. 이러한 이유에서 지방교육비는 사회경제적 변수와 정치행정적 변수의 영향을 받지만, 그 증가율, 즉 지방교육비의 증가율에는 정치행정적 변수가 더 큰 영향을 미치고 바로 이런 지방교육비의 정치행정적 성질이 예산배분에 반영되기 때문에, 교육청간 예산배분의 형평성이 어느 정도 유지되고 있는 것이 아닌가 생각된다.

## 참고문헌

강인재. "지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 관한 연구," 서울대학교 박사학위논문, 1987.

교육부. http://210.122.126.4/kdl-doc/html/frame2.html.(검색일: 2000. 3. 30)

김두섭, 「회귀분석」, 서울: 법문사, 1994.

김영출, "서울특별시 교육재정배분의 학교간 격차에 관한 연구," 「교육재정경제연구」 제 4 권 제 2 호, 1995.

김왕복, "지방교육재정배분의 공정성 분석," 「교육행정학연구」 제15권 제 2 호, 1997.

나중식, "지방정부 예산결정시태와 경향성 분석," 「한국행정학보」 제26권

제 2 호, 1992.

남궁근, "우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인분석," 「한국행정학보」 제28권 제 3 호, 1994.

남궁근, "공공정책의 결정요인분석에서의 방법론상 재점," 「공공정책의 결정요인분석」, 서울: 법문사, 1993.

박임구(역), 「계량경제학강의」, 서울: 형설출판사, 1992.

박정수 · 안종석, 「교육재정의 구조와 재원확충방안」, 서울: 한국조세연구원, 1996.

백완기, 「행정학」, 서울: 박영사, 1992.

소순창 · 김종욱, "한국지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석'," 「한국행정학보」 제33권 제 3 호, 1999.

손희준, "지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석," 「한국행정학보」 제33권 제 1 호, 1999.

신무섭, "한국행정부의 예산안결정과정에 있어서 점증주의행태에 관한 연구," 서울대학교 박사학위논문, 1985.

신무섭, 「재무행정학」, 서울: 대영문화사, 1997.

안성호, "정책반응모형에 관한 연구,". 서울대학교 박사학위논문, 1987.

유 훈, 「재무행정론」. 서울: 법문사.

윤영진, 「새재무행정론」. 서울: 대명문화사.

윤정일, 「교육재정론」. 서울: 한국교육행정학회.

정용덕, "한국에서의 배분적 정의와 공공정책," 「한국정치학회보」 제16집, 1982.

주철안, "지방교육재정의 예산과정에 관한 연구," 「교육재정경제연구」 제 6 권 제 2 호, 1997.

주철안, "교육재정의 공정성 개념과 측정방법론에 관한 연구," 「교육재정경제연구」 제 1 권 제 2 호, 1992.

천세영. "보통교부금 교부방법 개선안 연구," 연구보고서발표회, 2000. 1. 28~29.

최은수, "한국 초등 및 중등 교육 재원 분배의 공정성에 관한 연구," 「교육행정학연구」 제 9 권 제 2 호, 1991.

Chitwood, Stephan. "Social Equity and Social Service Productivity," *PAR*. 34 (1), 1994.

Danziger, James N., *Making Budget*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

Gist, John R. "Incremental and Base in the Congressional Appropriations Process," *A.J.P.S.* 21, 1977.

LeLoup, Lance T., *Budgetary Politics*. Brunswick, Ohio: King's Court Communications, 1977.

Levy, F.S., A.J.Meltsner and A.Wildavsky. *Urban Outcomes*. Berkely, CA: Univ. of California, 1974.

Rubin S. Irene, "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?," David J. Savoie(ed.), *Budgeting and the Management of Public Spending*, Brookfield: Edward Elgar, 1996.

Wanat, John. (1978). *Introduction to Budgeting*. North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press.

Wildavsky. A. T*he Politics of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Co, 1979.